



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

公共行政事務跟進委員會
第 1/VI/2018 號報告書

事由：跟進餐飲業及藥房發牌制度事宜

一、引言

一段時間以來，社會對餐飲業及藥房發牌事宜存在不少意見，突出反映在部門職權劃分不夠清晰、審批程序繁複、時間過長、執法缺乏必要彈性、跨部門合作有待加強等問題。對此，不少立法會議員在質詢或議程前發言中已經多有關注。

儘管政府方面已經對飲食及飲料場所牌照申請推出“一站式”發牌機制，並且已經著手對現行的行政發牌制度開展檢討，但是，在檢討的範圍以及進度方面與社會的期望還存在不小差距。

由於上述發牌問題不僅直接影響本地營商環境，也直接關係到能否順利打造美食之都，因此，委員會在 2017 年 11 月 7 日的會議上決定，著重跟進餐飲業及藥房發牌制度事宜，並隨後於 2017 年 12 月 14 日及 2018 年 4 月 16 日舉行了跟進會議。對於委員會的跟進工作，政府也非常重視，提供了合作，並接納了委員會提出的一些意見或建議，列席會議官員跨越多個司的範疇，包括行政法務司司長陳海帆、行



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

政公職局局長高炳坤、勞工事務局局長黃志雄、消防局局長梁毓森及旅遊局局長文綺華等，列席官員向委員會介紹餐飲業及藥房發牌的情況並回答了議員提出的問題，同時，還應委員會的要求，提供了相關牌照審批流程圖資料，便於委員會瞭解有關牌照審批流程的詳細情況。

二、委員會跟進的主要事項和內容

在跟進會議上，委員會主要就民政總署發出飲料飲食牌照、旅遊局發出酒店餐廳、酒吧執照以及衛生局發出藥房執照等三類牌照方面的問題進行了分析和討論。委員會關注和討論的事項主要包括以下幾個方面：

1、職權劃分的問題

根據第 16/96/M 號法令（核准酒店業及同類行業之新制度）的規定，民政總署及旅遊局可就餐飲場所發出營業准照，其中，民政總署有權限向飲料場所及飲食場所發出執照及進行監察；旅遊局則有權限向酒店、餐廳、舞廳及酒吧之同類場所發出執照並進行監察。由於兩個部門同時享有發放餐飲業場所牌照的權限，因此，存在權限重疊以及發牌和監察程序重複的問題。委員會與政府探討了單一部門統一發牌的問題。

針對上述問題，政府代表回應，儘管兩個部門發出的牌照同屬餐飲行業，但兩類牌照性質及標的各有側重，適用對

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '子' character and several illegible signatures.



象並不相同，經過研究和分析，旅遊局與民政總署將會就發出餐飲業牌照的範圍作出更為清晰劃分。具體來講，旅遊局發出的牌照範圍將限於酒店及其附設商場內的餐飲場所(餐廳、舞廳及酒吧)，而非位於酒店綜合體的餐飲場所(咖啡室、冰室、茶館、粥麵店及飯店等提供簡單膳食和輕食但仍未達餐廳級別的場所)則一律由民政總署發牌。

政府代表還指出，由於兩類牌照各有特點，適用的要求和條件並不相同，因此，政府方面無意統一發牌部門，認為按照不同地域標準劃分職權範圍，由兩個部門分別執法的做法更為適當，即酒店及其附設商場內的餐飲場所由旅遊局發牌，酒店外的“街舖”則由民政總署發牌，這樣方式也便於申請者分辨發牌部門。

2、民政總署就飲食及飲料場所發牌制度問題

為了優化及便利取得飲食及飲料場所牌照，公佈了第16/2003 號行政法規，透過該行政法規引入了關於飲食及飲料場所的特別發牌制度，並規定了飲食及飲料場所“一站式”發牌程序，有關程序由以下各階段組成：程序前階段，此階段中，會舉行技術會議，會議上向申請者清晰解釋所有牌照的申請條件及標準；初步階段，提交牌照申請；檢查階段，將由聯合檢查委員會檢查申請是否符合最初的申請標準，在竣工後，由檢查委員會進行檢查；最後就是決定階段，旨在進行檢查及發出牌照。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

檢查後，倘若檢查委員會認為未能獲得通過，但場所仍有部分事宜須作跟進，但該等事宜不會對公共安全、公共衛生或環境保護構成不良影響，經檢查委員會同意，在未獲得正式牌照前，申請人將獲發有效期不多於六個月的臨時牌照，讓利害關係人能即時在開展業務同時跟進改善工作，以減低經營成本。此後，一旦符合發牌條件，就會發出相應的確定性牌照。

委員會認為，上述“一站式”發牌制度取得了不錯的效果，但是依然存在一些需要關注的問題，譬如，餐飲業界者反映現時政府部門發牌行政程序較為僵硬化、審批權限分散於各部門、審批文件需層層傳遞及簽字，浪費時間，拖慢程序，這些問題會導致業界無所適從，甚至令投資者卻步。

對此，有議員建議借鑒香港及內地的做法，構思以“簡政放權”的方式賦予審查委員會處理審批事宜的實質性權限，避免層層上報審批，提高效率；有議員關注各個部門同時實施服務承諾的必要性問題；有議員提出中介人代為申領牌照的問題，希望能加以適當規管和規範；還有議員建議設立網上申請牌照機制，簡化發牌的行政手續。

政府代表表示，行政公職局開始著手檢討整個發牌制度的行政條件，維持“一站式”服務，預計於明年成立“聯合審批委員會”審批餐飲牌照，由局長授權予前線人員作出即時審批或有條件審批的權限，即把審批權力集中在該審批委員會，並即時將改善意見和要求反饋給申請者，使之瞭解存



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在的問題，作出一次性告知，避免出現“擠牙膏”式的告知方式，從而明確流程及標準，提升部門效率，簡化程序，縮短發牌時間。

此外，政府也正在研究把默示批准的規則適用到商業場所的發牌程序，即當到達一定期限時，如政府部門沒有作出任何決定或通知，則視為申請獲得批准。法務局亦正進行相關諮詢工作。

針對可歸責於中介人原因而導致拖延牌照申請的情況，委員會已知悉這些專業人參與的法律性質及提供的服務，同時探討了中介人的必要性，出現的漏洞以及監管問題。政府表示，考慮認可專業能力的人士，以便這些人士可為申請人在申領商業場所牌照的程序中提供幫助。同時，會參考鄰近地區香港的做法，透過民政總署舉辦的培訓課程和講座，做好監管工作，從而提升中介人素質。另外，申請人亦可透過專門電子帳戶實時查閱牌照發出的流程和進度，防範中介人拖延的情況。

在餐飲業場所的牌照方面，訂定跨部門發出准照的主要程序環節，設定及優化發牌的基礎標準，以電子化的方式跟進各機構在整個發牌程序上所需的文件及資訊，透過雲計算中心及數據交換平台將各部門資料數據互通、優化行政程序，讓投資者透過網上查閱申請牌照進度，減少申請者不必要往返其他部門辦理手續的步驟及查閱卷宗。



3、旅遊局就餐飲場所發牌制度的問題

按照第 16/96/M 號法令的規定，旅遊局具對酒店場所、餐廳、舞廳及酒吧發出執照的權限，主要程序為：按申請牌照類別進行初審，把符合基本要求的圖則分派給予工務局、衛生局或文化局等部門，待給予意見；其後發出審批意見書，最後進入收則階段，並發出牌照。

委員會注意到，旅遊局在餐飲場所發牌過程中存在審批時間過長、由多個不同部門負責審批計劃及建築圖則及彼此之間缺乏協調、在操作層面缺乏彈性以及服務承諾機制不足等需要該局解決的問題。委員會與政府共同探討了如何採取更便民的措施，盡量簡化程序、提升發牌效率的問題。

根據旅遊局提供的資料，由於此一範疇的申請對象多數屬於大型酒店的餐飲場所且商業綜合體結構複雜，涉及到安全及衛生(用餐及商業空間)等方面的標準和要求較高，圖則的審批較為複雜，這是審批及發牌時間較長的主要原因。

同時，針對解決此種場所發牌過程中存在的問題，政府告知委員會，旅遊局正在檢討發牌制度。除了更清晰劃分與民政總署的職權外，旅遊局也計劃年底引入類似民政總署的“一站式”發牌機制，由聯合檢查委員會作為內部協調機制，負責審批圖則，屆時聯合所有相關部門一同進行查核及驗收，同時，檢查委員會將即時告知圖則審批結果，並即時給予修改意見。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '子' character and several illegible signatures.



針對因為不符合相關法規要求而需要利害關係人重新修改附於最初申請的計劃及工程圖則的情況，政府正在構思以法律或法規形式新增一年期臨時牌照的規定，即當餐廳仍處於未收則的狀態時，暫時許可申請人臨時經營，由酒店為其提供擔保，以便酒店及餐飲場所能逐步符合標準，在達標後獲取正式牌照，這樣既能兼顧法定標準，也便利營商。旅遊局已完成酒店餐飲牌照的法律草案，並列入今年的立法計劃。

就行政牌照審批過程，旅遊局會訂定有關處理准照申請程序的運作規則，制定監察制度，要求所有參與審批的政府部門必須嚴格遵守各項工作程序的相應處理時限，並根據不同種類的牌照訂立部門各自須履行的服務承諾，確保申請程序在法定時限內完成。通過訂定服務承諾，在合理時間內完成審批或給予意見，加快各部門工作效率，從而達到優化行政程序及提升行政效率。

4、飲食及飲料場所牌照轉換的問題

委員會反映，困擾部份餐飲業場所業主的最大的問題是，場所與原牌照持有人掛鈎的問題：當餐飲業經營不善而結業或離場後，由於未曾取消相關場所的餐飲牌照，場所持有人難以出租予第三者，也妨礙新的投資者申領新牌照。這種現象，同時亦會衍生了所謂的“頂手費”的問題，即原租戶要求新租戶支付一筆飲食牌照轉換的費用。委員會建議，

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '之' character and several illegible signatures.



若租約結束，應考慮終止相關承租人的准照。

政府代表回應，正著手修改第 16/96/M 號法令《核准酒店業及同類行業之新制度》，並納入立法計劃，未來將聽取業界意見，考慮透過行政手段約束廢止行政牌照的要件。此外，政府呼籲有意在舊區經營餐飲業的投資者，可事前先諮詢相關部門並召開技術會議，諮詢所選場所的性質是否適合經營餐飲再作投資，避免投入資金後因無法獲發牌照而造成經濟損失。

5、衛生局就藥房發牌制度的問題

根據第 58/90/M 號法令（關於管制藥劑師執業及藥劑活動）的規定，任何個人或法人（公司）擬開設藥房，必須向衛生局提出申請及獲得預先許可；符合有關條件後才會發出相應的執照。

根據法令要求，藥房的發牌程序實際操作如下：申請人向衛生局提出申請和遞交所需文件，衛生局副局長發出批示後，送交藥物牌照技術委員會徵詢意見及進行初步審查，如因不合法令要求、獲反對意見，衛生局將發出拒絕申請批示，並透過藥物事務廳通知申請人結果及不獲發出牌照的原因。倘若藥物牌照技術委員會同意審批，衛生局將發出場所設置許可，申請人具有六個月時間完成場所設置，亦可視乎特別情況申請延期。完成場所設置後，申請人需向衛生局提交查驗申請，相關卷宗將送交查驗委員會（由衛生局、消防



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

局及勞工事務局的代表組成)，查驗委員會進入工程合法化的查驗程序(大約十個工作日)，通過查驗後，衛生局將發出批示及發給藥房准照。

根據政府方面提供的資料，在2017年期間，共有21間西藥房獲得經營執照，發牌時間平均約394日，當中衛生局審查時間平均約占65.8日；另外獲得執照的4間中藥房，發牌時間平均約291日，當中衛生局的審查時間平均約占61.8日，而整個發出牌照過程中，主要是申請人需遞交文件或修改圖則等環節花費較多時間。

在會議討論過程中，委員會關注到申請藥房執照的行政程序需時較長，現時申請相關牌照需時一般約六至八個月，若申請人需補交文件的情況下，則實際需要接近一年時間才能獲得牌照，不利醫藥業界的正常經營和發展。

此外，在申請准照時需預先提名藥劑師，導致申請人在等候發出准照期間需預先支付工資，造成藥房未開業先虧蝕的情況，大大增加藥房營運前的經濟成本，令人質疑此做法的合理性。因此，委員會建議，為減輕藥房營運成本，將申請時須具備能夠提供藥劑師的條件，改為至營運日才需提供藥劑師的名單。

衛生局代表表示，已作出內部檢討，並承諾將衛生局的審批時間將縮短三分之一，亦即審批時間由兩個半月縮減至一個半月，並計劃與工務局等部門實行聯合審批。同時，將

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'J' and several illegible signatures.



考慮修改第 58/90/M 號法令關於需在申請准照時提交藥劑師名單的法定條件，推延到營運當日才需提供。

三、總結

透過舉行跟進會議，委員會進一步瞭解了政府部門在餐飲業及藥房發牌制度的情況，委員會亦發表了意見和建議，政府也作出了相關的回覆和解釋。

委員會認為，行政發牌時間冗長、行政程序繁瑣等情況，會增加不必要的營商成本，不利於經濟社會的發展。為了促進“一個中心、一個平臺”的建設，打造澳門世界美食之都，政府應儘快完成對包括餐飲業及藥房發牌制度在內的行政發牌制度的檢討工作，創造良好的營商環境，回應社會的訴求。

政府代表表示，會根據社會訴求和委員會的意見，對餐飲業及藥房等發牌制度進行檢討，並且會盡快完成相應法律法規修訂工作。

委員會建議，將本報告書送交政府參考。

二零一八年七月三日



澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa

委員會

施家倫
 (主席)

鄭安庭
 (秘書)

張立群

黃顯輝

高天賜


崔世平



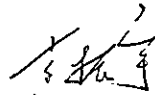
澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa

梁安琪

龐川



柳智毅



李振宇

蘇嘉豪