

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2378/00-01號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/BC/11/00

《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例草案》委員會 會議紀要

日 期：2001年4月3日(星期二)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：李華明議員, JP (主席)
田北俊議員, JP
張文光議員
黃容根議員
鄭家富議員
鄧兆棠議員, JP
勞永樂議員
黃成智議員
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：梁耀忠議員
劉慧卿議員, JP
張宇人議員, JP
麥國風議員

出席公職人員：環境食物局首席助理局長(A)3
杜巧賢小姐

食物環境衛生署副署長(環境衛生)
胡寶珠小姐

食物環境衛生署助理署長(總部)
卓永興先生

律政司高級助理法律草擬專員
葉鳳瓊小姐

列席秘書 : 總主任(2)5
李蔡若蓮女士

列席職員 : 高級助理法律顧問
李裕生先生

高級主任(2)1
馬淑霞小姐

經辦人／部門

I. 選舉主席

李華明議員當選法案委員會主席。

II. 與政府當局舉行會議

2. 環境食物局首席助理局長應主席邀請，向委員簡介《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例草案》(下稱“條例草案”)所載的建議。她表示，擬議的定額罰款制度包括3項輕微公眾地方潔淨罪行，分別為把垃圾拋棄在公眾地方或拋入海中、在公眾地方隨處吐痰，以及未經許可展示招貼或海報。擬議的定額罰款制度與處理若干輕微交通罪行的制度相若，旨在提供簡單有效的辦法，處理輕微公眾地方潔淨罪行。她表示，政府當局經參考法庭就亂拋垃圾及隨處吐痰罪行判處的平均罰款後，建議把輕微公眾地方潔淨罪行的罰款定為600元。

3. 環境食物局首席助理局長繼而表示，政府當局建議，食物環境衛生署(下稱“食環署”)、漁農自然護理署、海事處、房屋署、康樂及文化事務署及環境保護署(下稱“環保署”)某些職系的公職人員應獲授權發出定額罰款通知書。食環署作為執行擬議定額制度的主力部門，將會為執法人員擬訂全面的訓練計劃，內容包括搜集證據、處理衝突情況、執勤程序、在法庭上作證，以及行為和紀律。

定額罰款的涵蓋範圍

海上棄置廢物

4. 田北俊議員關注到，採取執法行動對付拋棄垃圾入海存在困難，他要求當局澄清海上棄置廢物罪行中“海”的涵義。

5. 環境食物局首席助理局長表示，海上棄置廢物指在香港水域棄置垃圾，範圍包括海濱長堤及公眾碼頭。環境食物局首席助理局長同意在採取執法行動對付海上棄置廢物時或有困難。然而，海事處除進行日常巡邏外，在星期日和公眾假期，會在棄置廢物的黑點加強執法行動。海事處亦會加強此方面的宣傳和教育工作。

政府當局

6. 田北俊議員詢問，海事處會否採取新措施，應付為執行擬議的定額罰款制度而增加的工作。他建議海事處可視察返港的船隻，例如檢查船上的廢物是否妥善地存放於膠袋或容器中。環境食物局首席助理局長答允向海事處轉達田議員的意見。她表示，現時海上棄置廢物的違法個案不算多，但她會與海事處進一步磋商打擊海上棄置廢物的方法。

政府當局

7. 食環署副署長(環境衛生)回應主席時表示，雖然當局在處理檢控個案時會保存證據，但若發出定額罰款通知書，則並非絕對有此需要。應主席的要求，環境食物局首席助理局長答允提供資料，說明海上棄置廢物的檢控個案數目及其性質。

8. 張文光議員詢問，“海上棄置廢物”與“拋棄垃圾入海”有否分別。在他看來，似乎前者會根據《簡易程序治罪條例》第4D條被處罰款10,000元及監禁1年；但後者則根據條例草案被處定額罰款600元。

9. 環境食物局首席助理局長解釋，條例草案並無就亂拋垃圾訂立新的罪行。她表示，條例草案的目的是讓觸犯若干有關公眾地方潔淨罪行的人士，可藉繳交定額罰款，解除他因觸犯該等罪行而被定罪的法律責任。此舉並不影響《簡易程序治罪條例》第4D(1)條有關“海上棄置廢物”的涵義。海事處人員仍可對拋棄大量垃圾入香港水域的違例者提出檢控。

化學廢物

10. 張文光議員關注到，倘若對亂拋垃圾罪行採取雙重制度，或會出現“灰色”地帶。他指出，根據《廢物處置條例》，“廢物”指任何扔棄的物質或物品，包括動物廢物、化學廢物、住戶廢物、禽畜廢物、街道廢物及行業廢物。由於棄置化學廢物屬嚴重罪行，他不同意處以600元定額罰款。張議員認為，在處理亂拋垃圾罪行時，應以罪行的嚴重程度而非廢物的體積大小，判處不同的懲罰。勞永樂議員表達類似的關注，並問及決定亂拋垃圾罪行嚴重程度的準則。

政府當局

11. 環境食物局首席助理局長表示，環保署是負責執行《廢物處置條例》的部門。環保署人員在評估罪行的性質、廢物的數量及棄置廢物的地點後，會決定應發出定額罰款通知書還是傳票。她強調，擬議的定額罰款制度是針對輕微公眾地方潔淨罪行，至於非法處置大量廢物及會污染環境的廢物，將繼續以傳票提出檢控。環境食物局首席助理局長補充，食環署會擬備執法指引，確保執法標準一致。關於處置化學廢物事宜，環境食物局首席助理局長同意向環保署轉達張議員的關注事項，並會考慮從《廢物處置條例》有關“廢物”定義中刪去“化學廢物”一詞，以便施行擬議的定額罰款制度。

狗隻隨處大小便

12. 勞永樂議員詢問，為何不將狗隻隨處大小便的罪行納入條例草案內，並要求政府當局提供狗隻隨處大小便的檢控數目。環境食物局首席助理局長答稱，在1999年及2000年，有關狗隻隨處大小便的被定罪個案分別為86宗及46宗，法庭判處的平均罰款約為1,000元。由於涉及的個案不多，而法庭判處的罰款對狗主有更大的阻嚇力，政府當局認為無須把狗隻隨處大小便的罪行納入擬議的定額罰款制度內。環境食物局首席助理局長解釋，擬議的制度是針對對公眾造成極大滋擾的最常見公眾地方潔淨罪行，而執法方面亦存在較少問題。她表示，如有需要，條例草案附表1表列的罪行可於日後予以修訂或擴大。

13. 勞議員認為，由於狗隻隨處大小便的情況在某些地區特別嚴重，政府當局須考慮應否把狗隻隨處大小便的罪行納入擬議的定額罰款制度內，作為一項施政方針。

14. 鄭家富議員支持以定額罰款制度對付狗隻隨處大小便的問題，因為該制度既簡單又有效。他詢問，政府當局是否礙於難以蒐集狗隻隨處大小便的證據，因而決定不將此罪行列入條例草案內。鄭議員強烈要求政府當局認真考慮此項建議。

15. 主席贊同勞議員及鄭議員的意見。他表示，當局在2001年1月就有關立法建議諮詢食物安全及環境衛生事務委員會時，委員曾強烈要求政府當局把狗隻隨處大小便的罪行納入擬議的定額罰款制度內。

16. 環境食物局首席助理局長同意考慮委員的建議，然後向法案委員會匯報。

政府當局

定額罰款的水平

17. 鄭家富議員表示，雖然定額罰款的水平應足以發揮預期的阻嚇作用，但不應高於法庭就亂拋垃圾罪行判處的平均罰款。他繼而表示，政府當局在釐定定額罰款的水平時，應在發揮足夠阻嚇作用及判處過高罰款之間求取平衡。鄭議員得悉，法庭就亂拋垃圾及隨處吐痰所判處的平均罰款分別為468元及570元，他認為把定額罰款定為500元會更合適。

18. 環境食物局首席助理局長表示，政府當局參照法庭在1999及2000年判處的平均罰款，審慎考慮定額罰款的水平 ——

<u>年份</u>	<u>亂拋垃圾的平均罰款</u>	<u>隨處吐痰的平均罰款</u>
1999	\$468	\$570
2000	\$502	\$680

環境食物局首席助理局長告知委員，法庭就亂拋垃圾及隨處吐痰罪行判處的平均罰款已提高，而未經許可展示招貼或海報的平均罰款，在2000年為835元。她指出，在交通罪行中，除定額罰款外，違例者亦須根據違例駕駛記分制度被記分。食環署助理署長(總部)補充，在2000年因亂拋垃圾而被定罪的個案當中，差不多半數的違例者被判處500元以上的罰款。

19. 鄭家富議員表示，在1998年，兩個前臨時市政局轄下的健康生活督導委員會曾建議實施兩級制的定額罰款制，對重複違犯者判處較重的罰款。他相信，兩級制對亂拋垃圾罪行可發揮更大的阻嚇作用。鄭議員察悉，政府當局曾以行政及運作問題為理由，拒絕實施有關的建議，他詢問實施兩級制涉及的問題和所需的資源。

20. 環境食物局首席助理局長回應時表示，政府當局曾審慎考慮兩級制的建議。然而，由於在擬議的制度下，當局須備存和核對定罪紀錄，以便向重複違犯者發出附加罰款通知書，因而帶來行政和運作上的問題。此舉亦違反以簡單有效的辦法打擊亂拋垃圾的原意。

21. 勞永樂議員支持把定額罰款設定於600元的水平，認為可以向公眾傳遞一個清楚的訊息，就是當局不會容忍亂拋垃圾的行為，違例者必然會被懲罰。

定額罰款制度的執行

海上棄置廢物

22. 黃容根議員表示，捕漁區附近通常沒有垃圾收集設施。此外，建築廢料通常隨潮水飄流到漁船所處的水域。他擔憂在擬議的定額罰款制度下，漁民很容易會被控違例。

23. 環境食物局首席助理局長澄清，船隻擁有人無須對飄浮在船隻四周的建築廢料負責。她強調，執法人員只會在有證據證明違例者故意把垃圾拋棄入海時，方會發出海上棄置廢物的定額罰款通知書。她表示，政府當局會加強宣傳，呼籲市民保持香港水域清潔。她會與海事處商討為漁民提供垃圾收集設施及垃圾袋的事宜。

24. 食環署副署長(環境衛生)指出，根據條例草案第3條，執法人員只會在有理由相信某人正犯或已犯某表列罪行，才會向該名違例者發出定額罰款通知書。該執法人員須曾真正目睹罪行發生，他不會憑推測而發出定額罰款通知書。她表示，當局會向所有執法人員發出清晰的運作指引，以及提供全面的訓練。此外，執法人員會告知違例者他觸犯的罪行，而違例者有權就該項罪行的法律責任提出爭議。

執法指引

25. 勞永樂議員詢問，當局採用甚麼準則釐定垃圾的體積，足以令執法人員有充分理由發出定額罰款通知書。環境食物局首席助理局長回應時表示，食環署現正諮詢其他執法部門，以制訂執法指引。除垃圾的體積外，執法人員亦須考慮被棄置的垃圾會否構成危害或破壞環境。

26. 黃成智議員認為，在搜集證據舉證亂拋垃圾方面存在技術困難，並會引起爭議及誤會。他關注到，當局應制訂措施保障公眾的權利，而接獲定額罰款通知書的人須獲告知他有權就該項罪行的法律責任提出爭議。

27. 環境食物局首席助理局長回應時表示，每名執法人員會獲發給一張委任證，列載其姓名、所屬部門、職位及照片等資料。指引會訂明，執法人員應告知涉嫌違例者他被指觸犯的罪行，以及會就該罪行向他發出一張定額罰款通知書。執法人員亦會向涉嫌違例者解釋收集其個人資料的目的、繳交定額罰款的期限，以及他有權就該項罪行的法律責任提出爭議。環境食物局首席助

理局長表示，有關的程序與處理輕微交通罪行的程序相似，政府當局會在實施擬議的定額罰款制度前進行廣泛宣傳。

28. 食環署副署長(環境衛生)補充，自1999年以來，當局已提醒前線人員嚴格遵守執法指引，他們在發出傳票前，須事先對涉嫌觸犯公眾地方潔淨罪行的人士提出警告。為確保違例者明白本身的權利及有關的程序，定額罰款通知書內亦載有繳付定額罰款和提出法律責任爭議的程序。

29. 黃成智議員強調，政府當局應採取所有必需的步驟，確保執法人員遵照指引，以免被控觸犯輕微的公眾地方潔淨罪行的人士遭到不公平對待。

30. 主席贊同黃議員的關注事項，並強調為有關的6個部門制定一致的執法標準至為重要。

31. 食環署副署長(環境衛生)向委員保證，食環署會負責制訂執法指引，供不同部門的所有執法人員遵從。此外，亦會就發出定額罰款通知書的程序，向執法人員提供一個全面的訓練課程。

32. 鄧兆棠議員詢問，當局會否持續為執法人員提供訓練，以確保所有新入職人員均熟識執法指引。鄧議員亦問及逮捕程序，以及政府部門或執行公職的公職人員會否獲豁免不受定額罰款制度的規管。

33. 食環署副署長(環境衛生)作出下述回應 ——

- (a) 當局會向新入職人員提供訓練課程，以及會不時舉辦複修課程。
- (b) 條例草案第4(3)條授權認可的公職人員要求違例者出示身份證明文件，以供查閱。違例者如無合理理由不遵從要求，公職人員可將他逮捕。該等人士會被帶往最就近的警署或交由警務人員看管。
- (c) 條例草案並無訂明豁免條文。任何人，無論他是否公職人員，如有證據證明他已觸犯條例草案附表1載列的輕微公眾地方潔淨罪行，便須繳付定額罰款。當局會就投訴進行調查，政府部門亦曾因公眾地方潔淨罪行遭受檢控。

34. 鄭家富議員要求政府當局提供運作指引的擬稿，供法案委員會審議。黃成智議員詢問，政府當局如何能確保6個執法部門的執法標準貫徹一致。他認為，最重要是指定由一個部門負責統籌擬議定額罰款制度的實施，以及評估制度的成效。

35. 食環署副署長(環境衛生)回應時表示，擬議定額罰款制度的成效，很大程度上取決於有關部門的執法能力。為確保6個有關部門的所有執法人員採用貫徹一致的執法標準，食環署在制訂運作指引及舉辦訓練方面，會擔當統籌協調的角色。指引會清楚訂明6個執法部門的個別職責。除6個執法部門的內部監察外，食環署亦會與其他部門舉行定期會議，解決實施定額罰款制度時遇到的問題。

36. 環境食物局首席助理局長回應時表示，業已成立工作小組，成員包括6個有關部門的代表，負責制訂執法標準及程序。工作小組在以下3個範疇取得進展——

- (a) 設立一個中央電腦系統，備存發出定額罰款通知書的數據——食環署負責電腦系統的日常管理工作。
- (b) 食環署會邀請其他執法部門派員參加“導師培訓計劃”，而有關的導師會負責在其部門訓練執法人員。
- (c) 食環署會諮詢其他執法部門，以制訂部門指引。

政府當局

為幫助委員瞭解運作的程序，政府當局答允提供一個建議流程圖，闡述處理定額罰款通知書的程序。指引的擬稿一俟備妥，便會送交委員，以供參閱。

公職人員獲授權發出定額罰款通知書

37. 鄭家富議員表示，警方(尤其是水警)亦應參與執行擬議的定額罰款制度，藉此進一步加強阻嚇亂拋垃圾及隨處吐痰的罪行。

38. 環境食物局首席助理局長表示，曾諮詢警方是否參與擬議的定額罰款制度。警方表示，他們的整體策略是專注於核心職責，如撲滅罪行。警方認為，來自該6個部門合共萬多名政府人員會成為一支非常有效的執法隊伍，要推行防止亂拋垃圾運動將綽綽有餘。

39. 鄭家富議員表示，政府當局或有需要評估6個執法部門在本港不同地區的執法能力。他認為，警方(包括水警)可在全港進行貫徹一致的執法行動，當局應要求警方參與執行定額罰款制度。

政府當局

40. 環境食物局首席助理局長表示，雖然警方不會就亂拋垃圾的罪行發出定額罰款通知書，但會盡力協助要求警方支援的執法人員，應付可能出現犯罪活動或擾亂秩序的情況。然而，鑒於委員表達的關注，環境食物局首席助理局長答允與警方作進一步的磋商，並向法案委員會轉達磋商的結果。

41. 對於管理工作已外判給物業管理服務公司的公共屋邨，主席關注到在該等屋邨內執行定額罰款制度的事宜。環境食物局首席助理局長回應時表示，房屋署認為，為確保執法隊伍質素良好及具公信力，不宜授權非公職人員執行擬議定額罰款制度。她表示，對於管理工作已外判的屋邨，將一如其他私人樓宇，透過業主立案法團的協助進行管理。

42. 主席指出，私人泊車管理公司獲授權就公共屋邨內違例停泊的車輛發出告票。他表示，雖然公共屋邨的管理工作已外判，但仍是政府物業。他擔憂由於房屋署沒有在管理工作已外判的屋邨設立辦事處，因而未能在此等屋邨執行定額罰款制度。黃成智議員表達類似的關注。

43. 食環署副署長(環境衛生)表示，房屋署的房屋事務主任及房屋事務經理職系的人員約有2 000多名，他們會獲授權執行定額罰款制度。房屋署會適當調配人手進行執法工作，例如成立專責小組處理最棘手的地區。食環署會與房屋署進一步擬訂執法的細節。她答允提供書面回覆。

政府當局

未經許可展示招貼或海報

44. 主席要求當局澄清會採取何等執法行動，對付未經許可在公眾地方展示招貼或海報。他詢問，就此類罪行而言，定額罰款通知書將會發給展示招貼或海報的人，還是發給可從招貼或海報的展示而得益的人。

45. 環境食物局首席助理局長表示，根據《公眾衛生及市政條例》，有關當局或會檢控無合法權力或未經許可展示招貼或海報的人，及／或可從招貼或海報的展示得益的人。食環署助理署長(總部)回應主席時解釋，定

經辦人／部門

額罰款通知書通常會向展示招貼或海報時當場被捕的人士發出，然而，如有足夠證據，亦可檢控得益的人。

III. 下次會議日期

46. 委員同意，下次會議將於2001年4月26日上午8時30分舉行。

47. 議事完畢，會議於上午10時30分結束。

立法會秘書處
2001年10月5日