

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)324/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/BC/12/00

《2001年公眾衛生及市政(修訂)條例草案》委員會 會議紀要

日 期：2001年4月19日(星期四)
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)
黃容根議員
鄭家富議員
張宇人議員, JP
麥國風議員
勞永樂議員
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：何秀蘭議員
黃成智議員

出席公職人員：環境食物局首席助理局長(A)3
杜巧賢女士

食物環境衛生署副署長(環境衛生)
胡寶珠女士

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
彭士印先生

律政司
高級助理民事法律專員
葉永生先生

列席秘書：總主任(2)5
李蔡若蓮女士

列席職員 : 助理法律顧問4
林秉文先生

高級主任(2)2
麥麗嫻女士

經辦人／部門

I. 政府當局就上次會議提出的事項所作的回應
(立法會CB(2)1314/00-01(01)號文件)

主席表示，法案委員會已要求政府當局提供資料，說明持牌及無牌食店／食物工場的上訴渠道、向食物業處所業主披露發出封閉令原因的可能性，以及去年簽發暫准牌照及正式牌照平均所需的時間。關於最後一項，主席詢問政府當局，為何統計數字只包括2000年下半年度，而非全年的數字。食物環境衛生署副署長(環境衛生)(下稱“食環署副署長(環境衛生)”)解釋，政府當局自2000年6月1日起簡化食店／食物工場的發牌程序，因此只向委員提供2000年下半年度的最新資料。

2. 主席詢問，新、舊計劃兩者的發牌時間是否有任何不同。食環署副署長(環境衛生)表示，政府當局未有詳細對比兩項計劃的發牌時間，但食店／食物工場領牌所需的時間經已縮短，在新計劃推行後，99%的個案均可按服務承諾完成辦理。她強調，處理申請實際所需的時間，須視乎個別情況而定，例如有關的處所的狀況。她指出，如申請符合一切必須的規定，申請人可於1個月內獲發牌照，但若處理申請過程中發現問題，需時便會較長。牌照平均可於3個月內簽發。

3. 關於食店／食物工場的上訴渠道，環境食物局首席助理局長(A)3表示，目前，無牌食店／食物工場經營者可就裁判法院發出的封閉令向高等法院提出上訴。是項安排已於現行法例(第132章)中訂明。至於對健康構成即時危害的食店／食物工場，食物環境衛生署署長(下稱“食環署署長”)會獲授權發出封閉令，下令有關處所暫停營業。條例草案第20條規定，任何人士如感到受屈，可向裁判法院提出上訴，法院的決定為最終決定。環境食物局首席助理局長(A)3補充，鑒於委員於上次會議表示關注此事，政府當局準備考慮容許上訴人就裁判法院的決定再進行上訴，惟感到受屈一方不能因提出進一步上訴，而獲免在等候上訴結果期間消除有關處所對健康構成的即時危害。

4. 環境食物局首席助理局長(A)3進一步表示，任何人如對食環署署長封閉處所的決定感到受屈，可透過民事訴訟程序就其損失索償，因為擬議第128C條並不影響其採取上述行動的權利。此外，《公眾衛生及市政條例》(第132章)第138條規定，政府並未免除因公務員的作為而須承擔的法律責任。因此，並不需要在新增第128C條加入一項一般條文，以重申該項權利或補救方法。

5. 至於向有關處所業主提供資料，環境食物局首席助理局長(A)3表示，政府當局已接納委員的建議，以掛號郵件將封閉令副本寄往有關處所業主的商業登記地址。另一文本則會張貼於食物業處所的當眼處。

在上訴過程中暫緩執行封閉令

6. 提到政府當局文件第1段時，助理法律顧問4指出，雖然政府當局同意，感到受屈的一方可提出進一步上訴，反對根據擬議第128C(20)條發出的封閉令，但上訴一方仍須遵行食環署署長的命令消除有關危害。條例草案擬議第128C(22)條訂明，除法庭另有命令外，提出的上訴並不具有暫緩執行封閉令的效力。換言之，感到受屈一方在上訴進行期間，仍須採取行動，消除處所對健康構成的即時危害，即使法庭在聆訊上訴後或另有判決亦然。助理法律顧問4表示，委員可從政策角度考慮該項安排是否可以接納或合理。

7. 余若薇議員表示，如政府當局答應提供上訴渠道，讓感到受屈一方可上訴反對封閉令，即表示裁判官的決定並非最終決定，因而應將第128C(10)及(23)條刪除。

8. 環境食物局首席助理局長(A)3贊同余若薇議員的意見，認為應將第128C(10)及(23)條刪除。至於暫緩執行封閉令，食環署副署長(環境衛生)解釋，食環署署長對持牌食物業處所發出封閉令，是因為該處所對健康構成即時危害，而經營者應於短期內消除該等危害。如經營者可於一、兩天內消除健康的危害，便可即時撤銷封閉令。至於是否就封閉令提出上訴，則由有關方面自行考慮。

9. 律政司高級助理民事法律專員解釋根據擬議第128B及128C條發出的兩類封閉令的分別。他指出，第128B條涉及封閉無牌處所，而第128C條則封閉對健康構成即時危害的食物業處所。他指出，衛生署署長現時可為防止傳染病蔓延而封閉食物業處所。他引述1995年的一宗個案為例，衛生署署長因某食肆的魚缸水受污染引致霍亂而發出封閉令。食肆經營者在數天內將有問題的魚缸清

理妥當，封閉令隨即撤銷。高級助理民事法律專員進一步表示，當局現建議根據128C條亦賦權食環署署長封閉對公眾健康構成即時危害的食物業處所，務使有關經營者於短期內採取行動，消除有關危害。條例草案亦訂明，感到受屈一方可就封閉令向法庭提出上訴。當局希望法庭可於7天內安排聆訊，決定封閉令應繼續執行還是予以撤銷。高級助理民事法律專員強調，為保障公眾健康，食環署署長有必要執行封閉令，以便盡早將危害消除。

10. 食環署副署長(總部)補充，根據擬議第128C條被發出封閉令的食物業處所經營者，可根據第128C(13)條，向食環署署長申請進入被封閉的處所，消除有關危害。對健康構成的危害獲消除後，經營者可根據第128C(5)條，向食環署署長申請撤銷封閉令。食環署署長如對經營者採取的行動感到滿意，可撤銷封閉令。食環署副署長(總部)表示，被封閉令封閉的持牌食店／食物工場經營者如感到受屈，可向裁判法院提出上訴，亦可同時申請進入被封閉處所採取所需的補救行動。至於無牌食物業處所，有關經營者在接獲封閉令後，大多數會停止營業而不會提出上訴。

11. 主席察悉，上訴反對封閉令的個案不會太多，因為食環署署長是經過審慎考慮後才發出封閉令。不過，他認為有需要確立渠道，讓感到受屈一方提出上訴。環境食理局首席助理局長(A)3強調，為保障公眾健康，應盡早消除對健康構成的危害。她表示，政府當局不能待上訴有結果後，才將對健康的危害消除，而封閉令亦須因等候上訴結果而暫緩執行。她重申政府當局於上文第3段說明的立場。

上訴機制

12. 鄭家富議員表示，確保所有上訴機制公平公正至為重要，問題是當感到受屈一方已提出上訴，是否確實需要即時執行封閉令。他提及事務委員會曾於2001年1月8日會議席上，建議牌照上訴委員會亦應處理有關封閉令的上訴。不過，政府當局當時告知事務委員會，裁判法院可於短期內安排聆訊，所需時間比牌照上訴委員會更短。鄭議員表示，由於排期聆訊的個案數目眾多，他懷疑裁判法院能否可經常盡快安排聆訊。他要求政府當局重新考慮事務委員會的建議，指定牌照上訴委員會聆訊有關食店／食物工場封閉令的上訴個案。他強調，在保障公眾健康與確保為受屈一方確立公平上訴機制兩者之間，必須取得平衡。

13. 環境食物局首席助理局長(A)3表示，雖然《防止傳染病蔓延規例》現時並沒有就上訴反對衛生署署長封閉食物業處所的決定訂定條文，但政府當局已答應考慮提供上訴渠道。政府當局曾考慮授權牌照上訴委員會處理反對封閉食物業處所上訴個案的建議。不過，政府當局認為牌照上訴委員會並非適當的渠道，因為該委員會沒有處理封閉令個案的經驗。她表示牌照上訴委員會現時只負責跟進法庭定罪的個案，處理有關撤銷或暫時吊銷食物牌照，以及違例扣分制度。在審查食店／食物工場是否觸犯香港法例第132章訂明的任何罪行，或斷定應否封閉食店／食物工場方面，牌照上訴委員會毫無經驗。

14. 環境食物局首席助理局長(A)3表示，裁判法院對處理涉及香港法例第132章發出的封閉令的個案甚有經驗，並可安排於短期內進行聆訊。另一方面，牌照上訴委員會的會議安排、提出上訴的通知期及文件的擬備均須依循法例規定，因此約需28天才能聆訊上訴個案。

15. 鄭家富議員表示，規管牌照上訴委員會運作的法定規定可予更改。他亦不同意當局以牌照上訴委員會沒有處理封閉令個案的經驗為理由，不賦權該委員會聆訊上訴。他認為有需要為有關各方提供公平的環境。

16. 食環署副署長(環境衛生)表示，第128C條亦適用於在牌照上訴委員會職權範圍以外的無牌食店／食物工場。她強調，要消除健康的危害，時間因素至為重要，例如當食店／食物工場的水源受到污染，或發生嚴重食物事故時，須即時採取行動。她向委員保證，食環署署長只會根據專家的意見，並在適當時參考化驗證據，才會發出封閉令。

17. 食環署副署長(環境衛生)表示，裁判法院可於一段合理的短期內安排聆訊。她表示，根據最近的經驗，許多持牌食物業工廠可於一、兩日內改善情況，然後於短期繼續營業。儘管如此，政府當局樂意制訂上訴機制，讓感到受屈一方可於7天內就食環署署長封閉食物業處所的決定提出上訴。

18. 主席詢問，裁判法院聆訊上訴所需的時間。高級助理民事法律專員表示，根據以往經驗，刑事個案可於申請翌日進行聆訊。他相信反對封閉令的上訴個案亦可安排盡快聆訊。

19. 張宇人議員懷疑裁判法院可否盡早安排聆訊上訴反對封閉令的個案。他指出，一旦發出封閉令，會對持牌食店／食物工場做成嚴重損害，即使其後撤銷封閉令亦

無補於事。他指出，1997至98年間，若干食物業處所內發生的傳染病個案未能確定原因，但在該等個案中，衛生署署長已發出封閉令，而有關持牌人感到非常受屈，因為封閉令已做成一定的損害。

20. 張宇人議員關注到，條例草案賦予食環署署長的權力過於廣泛，以及條例草案未有訂明在經營者提出上訴後，封閉令獲暫緩執行的安排。張議員進一步表示，食環署署長或會作出錯誤的決定，正如化驗結果或會出錯。他質疑一旦誤發封閉令，經營者蒙受的損失可如何獲得賠償。就此，他強烈認為條例草案內應訂明上訴的機制，而第128C(10)及(23)條應予刪除。張議員亦支持鄭家富議員的建議，由牌照上訴委員會處理持牌食店／食物工場的上訴個案，亦可另設上訴機制處理涉及無牌處所的個案。他表示，政府當局應重新考慮委員的建議。

21. 環境食物局首席助理局長(A)3表示，她理解委員關注應盡快進行上訴個案的聆訊。她相信裁判法院會作出安排，盡早聆訊上訴反對食環署署長發出封閉令的個案。她補充，感到受屈一方可就裁判法院的決定，向高等法院提出上訴。環境食物局首席助理局長(A)3表示，法庭如信納上訴人提出的理由，可下令暫緩執行封閉令。

22. 主席表示，政府當局已同意考慮制訂上訴機制，並會刪除第128C(10)及(23)條。至於張宇人議員及鄭家富議員關注的問題，主席詢問政府當局可否就持牌及無牌食店／食物工場訂立不同的上訴機制，以及牌照上訴委員會可否安排在較短時間內舉行會議。

23. 環境食物局首席助理局長(A)3解釋，牌照上訴委員會的運作受法例監管，有關會議安排的法定規定是要確保感到受屈一方及主管當局均有充裕時間，為聆訊做好準備。她表示，就聆訊提交文件亦設有法定時限，該時限不能隨意縮短，否則或會對上訴人不公平。環境食物局首席助理局長(A)3表示，如持牌及無牌食物業處所基於同一理由而被主管當局根據第128C條發出封閉令，她認為沒有理由應經由不同機制聆訊該等上訴個案。

24. 張宇人議員表示，由於持牌處所定期接受巡查，以及受監察制度監管，所以甚少發生對健康構成即時危害的問題，除非是發生罕有事故，如喉管爆裂等。他認為，相對於無牌處所，封閉令對持牌食店／食物工場做成的損害更大，因此，這兩類處所應由兩套不同的上訴機制處理。

25. 張宇人議員進一步表示，如政府當局確實相信經營者會於一、兩天內消除對健康構成的危害，政府當局應在發出封閉令以前，給予1至2天的寬限期，容許經營者作出所需的改善措施。他認為，若經營者拒絕或未能在指定期限內採取所需的改善措施時，才應發出封閉令。

26. 環境食物局首席助理局長(A)3表示，雖然持牌食物業處所對公眾健康構成的危害，一般而言較無牌處所低，但由細菌(如O157:H7型)引起的食物中毒個案，則難以追查源頭。該類健康危害並非與食物配製過程直接有關，即使整體衛生情況令人滿意的持牌食物業處所，仍有可能發生該類事故。此外，水源污染亦可能引致衛生情況突然惡化，即使持牌處所亦然。她認為，就第128C條而言，持牌及無牌處所均面對相同的風險。

27. 至於張宇人議員關注的問題，環境食物局首席助理局長(A)3強調，食環署署長只會在有明確證據(例如化驗結果)，顯示處所對公眾健康構成即時危害時，才會發出封閉令。她認為預先警告或給予寬限期，並非確保食物業處所經營者即時採取行動以消除危害的有效方法。她解釋，一旦發現對健康構成即時危害，情況定必十分嚴重，主管當局有必要封閉處所，以便徹底清潔處所。

28. 食環署副署長(環境衛生)補充，實際上，如持牌食店／食物工場發生食物事故，政府當局通常會抽取樣本追查來源及進行化驗。在等候化驗結果期間，當局會建議食店／食物工場經營者採取補救行動。換言之，當局已給予經營者時間改善情況。在知道化驗結果後，政府當局會檢查處所，確定對健康構成的即時危害是否仍然存在，以致有需要發出封閉令。同樣的程序亦適用於無牌食店／食物工場。食環署副署長(環境衛生)強調，食環署署長只會根據科學測試結果及專業意見，才會行使權力封閉食物業處所。在多數情況下，有關的食物業處所經營者會在等候化驗結果期間採取一切補救行動，當局最終無須發出封閉令。

29. 余若薇議員建議，法庭可發出一項“除非命令”，發揮同一效用。舉例而言，法庭或可下令經營者於封閉令發出後的指定時限(如6至12小時)內採取若干補救措施，而封閉令只會在經營者未能執行法庭命令時才會生效。是項安排讓經營者有機會在封閉令執行前，採取即時改善行動。在這情況下，經營者就封閉令提出的上訴並不會影響封閉令的執行，經營者仍需採取所需的改善措施。她認為，“除非命令”應可解決張宇人議員關注的問題。她要求政府當局考慮她的建議。

30. 環境食物局首席助理局長(A)3回應時表示，主體條例(第132章)並沒有訂明“除非命令”的條文。她認為，現行監察持牌食物業處所的巡查制度及違例扣分制度已可發揮同樣作用，在發現衛生情況須予改善時，給予有關食店／食物工場時間改正問題。她重申，在發現食店／食物工場對健康構成即時危害時，時間是關鍵因素，為保障公眾健康，對健康的危害必須在極短時間內消除。如設有“除非命令”，經營者或許不會認真處理，或不會在指定期限內採取改善措施。如經營者獲准在一段長時間內改正情況，則有違發出封閉令的目的。她表示，政府當局有需要審慎考慮“除非命令”的建議。

31. 余若薇議員指出，擬議第128C(7)條沒有訂明主管當局向申請人發出拒絕申請通知的時限。她關注到，如主管當局在發出通知上有所延誤，申請人或許沒有充分時間提出上訴。高級助理民事法律專員回應時指出，條例草案實際上訂有兩類上訴渠道。感到受屈一方可根據第128C(20)條，於封閉令發出後的7天內提出上訴，或在進行補救工作後，申請撤銷封閉令。如主管當局拒絕撤銷封閉令，感到受屈一方可根據第128C(7)條向裁判法院提出上訴。高級助理民事法律專員表示，根據第128C(20)條提出上訴的程序需時較短。

32. 環境食物局首席助理局長(A)3補充，第128C(6)條訂明封閉令可予撤銷的情況。她同意，主管當局在作出決定後應盡早發出拒絕通知，以免令感到受屈一方未能在指定時限提出上訴。不過，在考慮余若薇議員的建議時，政府當局須按第128C(6)條所述的各個情況，評估發出拒絕通知的合理時限。她會於稍後就該建議向法案委員會作出匯報。

政府當局

33. 關於高級助理民事法律專員在上文第31段提出的意見，助理法律顧問4澄清，第128C(20)及(5)條訂明的兩類上訴渠道，適用於不同人士，第128C(20)條適用於因封閉令而感到受屈的人士，而第128C(5)條則適用於任何對有關處所有權益的人。

34. 環境食物局首席助理局長(A)3解釋，感到受屈一方通常是被封閉令封閉的食物業處所經營者。他們可根據第128C(20)條提出上訴，若希望撤銷封閉令，可根據第128C(5)及(7)條提出。至於其他對被封閉處所有權益的人(如業主)，亦可根據第128C(5)及(6)條申請撤銷封閉令，使處所得以重開。

35. 勞永樂議員指出，條例草案對以下3方均有影響：政府當局、對封閉令感到受屈的人士及市民大眾。他認為

第128C條的精神，是消除對健康構成的即時危害，以期保障公眾健康，而“除非命令”或暫緩執行封閉令的安排卻有違發出封閉令的目的。他表示問題的癥結在於公眾是否願意賦權食環署署長發出封閉令，封閉任何對健康構成即時危害的食物業處所。如委員支持建議，第128C條便應整條維持不變，否則便應整條予以廢除。

36. 鄭家富議員表示，雖然他同意保障公眾健康甚為重要，但亦關注應維持公平原則。他指出，以往訂有28天的封閉令暫緩執行期，但條例草案卻不包括是項條文。他亦質疑裁判法院能否安排在短時間內聆訊上訴個案，因為裁判法院的工作量沉重。鄭家富議員表示，政府當局聲稱牌照上訴委員會受若干法定規定所限，故未能安排及早聆訊上訴個案，他希望政府當局提供有關該等法定規定的資料，以及修訂有關規則的程序。他堅持認為牌照上訴委員會應可分擔裁判法院的工作量，協助處理上訴反對食環署署長發出的封閉令的個案。

37. 食環署副署長(環境衛生)表示，她對於制訂寬限期以暫緩執行封閉令的安排極有保留，因為就消除對健康的即時危害而言，時間是關鍵因素。不過，她理解業界的憂慮，更向委員保證食環署署長在行使權力時，將會極為謹慎，以充分的醫學理由為依據。她強調，押後執行封閉令與條例草案的精神背道而馳。

38. 環境食物局首席助理局長(A)3補充，雖然政府當局可考慮為感到受屈的各方提供進一步上訴的渠道，但不贊同為執行封閉令實施寬限期。她澄清，牌照上訴委員會程序中的28天暫緩執行期，只適用於食店／食物工場屢犯的輕微罪行，例如沒有將食物蓋好。現時，在12個月內重複再犯這類性質的罪行，可能會被暫時吊銷牌照7日。由於該等罪行並不會對健康構成即時危害，感到受屈一方可就有關決定向牌照上訴委員會提出上訴，申請暫緩執行決定28天，以期等候上訴結果。她表示，如須發出封閉令，情況便已十分嚴重，暫緩執行封閉令即違背第128C條的立法原意。她表示，以牌照上訴委員會現有成員組合及經驗來看，政府當局認為由裁判法院審理涉及發出封閉令的上訴個案較為恰當。不過，她答應提供有關牌照上訴委員會運作的資料，供委員參閱。

政府當局

39. 高級助理民事法律專員表示，牌照上訴委員會的職權範圍已於第132章第125(8)條訂明，其權力只限於撤銷、暫時吊銷及拒絕牌照申請。如委員欲擴大牌照上訴委員會的職權範圍，便有需要進行立法修訂。

- 政府當局
40. 鄭家富議員認為，牌照上訴委員會可累積處理封閉令的上訴個案的經驗。他關注到現時沒有保證該等上訴個案可於7天內由裁判法院進行聆訊。他認為由牌照上訴委員會接手處理封閉令的上訴個案，將有助減輕裁判法院的工作量。他建議修訂相關的牌照上訴委員會規例，以便委員會可於7天內舉行會議，聆訊有關封閉令的上訴個案。他要求政府當局提供資料，列明過去兩年持牌食物業處所就封閉令提出上訴的個案數字，發出封閉令的原因，以及發出封閉令的機制。環境食物局首席助理局長(A)3答應提供有關資料。
- 政府當局
41. 主席補充，政府當局應提供一份對比表，闡釋牌照上訴委員會及裁判法院如何處理即時封閉持牌食物業處所的個案，以及認為該等上訴個案由裁判法院處理較交由牌照上訴委員會處理更為恰當的理由。
42. 高級助理民事法律專員補充，對於緊急個案，裁判法院可於申請翌日安排聆訊，但需要多名證人作供的個案或需等候第二輪聆訊。他表示，由裁判法院審理上訴個案的另一優點，就是如有進一步上訴，即可直接向上訴法庭提出。另一方面，牌照上訴委員會的決定只可向文康市政上訴委員會提出，該委員會約需3個月時間審理個案及作出決定。
43. 黃容根議員關注到，食店／食物工場難以知道新鮮食物的來源是否安全，但如該等食物對健康構成危害，食店／食物工場便有可能被即時封閉。食環署副署長(環境衛生)表示，食物來源甚少對公眾健康構成即時危害，這亦非第128C條針對的對象。如食物涉及某種傳染病，例如霍亂，衛生署便會根據第139章發出封閉令，封閉有關食物業處所。
44. 關於勞永樂議員在上文第35段提出的意見，張宇人議員表示，委員亦應考慮條例草案帶來的後果及效用。張議員表示，他最關注的是要確立一套機制，保障食物業經營者及有關各方的利益，因為食環署署長可能作出錯誤的決定。他認為，應為感到受屈一方提供迅速有效的上訴渠道。他贊同余若薇議員的建議，設立“除非命令”，在執行封閉令前，給予有關人士一段短時間(例如24小時)採取補救措施。他表示此舉可避免對有關食店／食物工場造成不必要的損害及損失。
45. 余若薇議員澄清，政府當局可考慮發出“除非命令”代替封閉令。另一方案，就是訂明須於短時間(如12小時)內消除危害，否則便會發出“除非命令”，關閉食物業處

所。她表示，“除非命令”亦可避免感到受屈一方提出上訴的需要。余議員進一步表示，她不打算支持由不同上訴機制處理有關封閉令的上訴個案的建議。

46. 食環署副署長(環境衛生)重申，當食環署人員在食物業處所抽取樣本進行化驗時，他們不免會向有關食店／食物工場經營者建議可以採取的補救措施。在知道化驗結果時，經營者通常已採取建議的補救措施，消除對健康構成的危害。在該等情況下，當局不會發出封閉令。不過，政府當局準備在條例草案內訂明上訴渠道，進一步保障有關各方的利益，並確保執行封閉令的程序公平。

47. 主席總結討論，請政府當局按委員要求提供資料，以便委員於下次會議考慮。

II. 其他事項

48. 委員同意於2001年5月11日上午8時30分舉行下次會議。

49. 議事完畢，會議於上午10時30分結束。

立法會秘書處
2001年11月7日