

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1612/05-06號文件

檔 號：CB2/BC/9/04

《2005年公眾衛生及市政(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2005年公眾衛生及市政(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 《公眾衛生及市政條例》(第132章)第27條賦權主管當局，即食物環境衛生署署長處理潛在蚊子滋生地，以及採取執法行動針對蚊子滋生。根據第132章第27(1)條，任何處所內如有或相當可能有積水，以致構成滋生蚊子風險，主管當局可向該處所的佔用人、擁有人(如不能尋獲佔用人或確定該佔用人身分)、或委任承建商(如有關處所是建築地盤)送達通知，要求他採取補救行動。

3. 第132章第27(1)條要求採取的補救行動包括——

- (a) 將積水(如有的話)清除；
- (b) 採取防止出現積水的措施；或
- (c) 採取其他防止蚊子滋生的措施。

4. 根據第132章第27(2)條，有關人士如不遵從通知的規定，即屬違法，主管當局可採取行動清除積水，並向處所的擁有人、佔用人或委任承建商追討有關開支。

5. 政府當局表示，在採取滅蚊行動時遇到限制，特別是當處理私人農地和荒廢村屋，而其擁有人又不在香港或無意管理有關土地或村屋。法例亦沒有清楚闡明，主管當局是否獲授權移除容器或物件(例如棄置輪胎)等滋生蚊子的媒介。此外，主管當局現時無法向多層大樓的管理團體採取執法行動，因為根據第132章第27條，只有處所的佔用人或擁有人(如沒有佔用人)才須承擔法律責任。

6. 食物安全及環境衛生事務委員會討論政府當局2004年滅蚊運動時曾指出，當局應迅速採取行動，清理可能滋生蚊子的地點，特別是空置的政府土地、山坡及非法耕種用地、私人農地及村屋的化糞池、後巷及私家街，以及建築地盤。政府當局其後告知事務委員會，將會向立法會提交立法建議，以加強預防蚊子滋生的成效。

條例草案

7. 政府當局在2005年5月4日向立法會提交《2005年公眾衛生及市政(修訂)條例草案》。該條例草案旨在修訂第132章第27條，以便授權主管當局——

- (a) 處理由可引致讓蚊子滋生的積水的物品所造成的蚊子滋生問題，以及訂定相關罪行；
- (b) 向負責管理處所的人發出通知，要求作出某些行動以防止蚊子滋生。他們亦須為沒有遵從通知的任何規定和引致蚊子滋生負上責任；及
- (c) 在出現蚊致健康危害時，可在沒有發出通知的情況下採取必要的行動以防止蚊子滋生，以及追討所涉的費用。

法案委員會

8. 在2005年5月6日內務委員會會議上，議員同意應成立法案委員會研究該條例草案。法案委員會由李華明議員出任主席，曾舉行了4次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

9. 在2005年5月24日法案委員會首次會議上，委員認為，由於條例草案將影響新界荒廢土地及村屋，以及全港數目眾多的多層大廈，因此政府當局應首先諮詢鄉議局及18個區議會。法案委員會決定暫停條例草案的審議工作，直至政府當局完成諮詢工作。法案委員會於2005年5月27日向內務委員會匯報其決定。

10. 2005年12月9日，政府當局告知立法會秘書處，當局已完成諮詢鄉議局及18個區議會對條例草案的意見，並要求法案委員會重新審議條例草案。在2005年12月16日內務委員會會議上，議員同意法案委員會應重新展開工作。

法案委員會的商議工作

條例草案的範圍及“蚊致健康危害”的定義

11. 張宇人議員及黃容根議員對條例草案的廣闊範圍及條例草案中“蚊致健康危害”的定義表示關注。他們認為，若條例草案的立法原意是加強對滅蚊工作造成困難的地方(例如荒廢的私人農地和村屋，以及多層大廈的公用地方)的滅蚊工作，條例草案賦予的額外權力，只應適用於該等有問題的地方，而非針對所有私人土地及處所。

12. 政府當局表示，第132章現行第27條及第126條已分別就採取滅蚊行動的權力和進入任何處所的權力作出規定。根據現行第27(1)條，主管當局可向有關處所的佔用人、擁有人或委任承建商送達通知，要求他清除積水及採取預防蚊子滋生的措施。條例草案第2(c)條建議訂定新的第27(1B)條，訂明如主管當局有合理理由相信在任何處所內的任何積水或任何物品構成“蚊致健康危害”，可採取其認為需要的行動，清除積水或該物品，或防止蚊子在該處所內滋生。新條文授權主管當局在出現“蚊致健康危害”時，無須送達通知便可採取所需的行動以預防蚊子滋生。如該危害可歸因於某人的任何作為、失責或容受，主管當局可向該人追討在採取該行動中招致的任何費用。

13. 政府當局表示，由於第132章第126條處理關乎進入有關地方的一般權力，因此不適宜明訂條文，把第132章的進入地方的權力局限於只適用於為執行第27條所訂職能而進入若干有問題的地方。

14. 政府當局解釋，條例草案第2條新訂的第27(1AA)條界定“蚊致健康危害”的含義，指任何符合以下說明的情況——

- (a) 為由蚊傳播的對人類健康構成危險的疾病的傳播營造有利條件；或
- (b) 如不即時採取補救行動即相當可能造成上述條件。

15. 張宇人議員詢問可否在定義內訂明蚊致疾病的類別。政府當局表示，定義需具彈性，以適用於日後新類別的蚊致疾病。儘管如此，政府當局同意在內部指引內訂明，可構成“蚊致健康危害”的情況包括——

- (a) 位於最近發現本地感染或外地傳入登革熱個案地點半徑500米範圍內的任何潛在蚊子滋生地；
- (b) 位於最近發現本地感染日本腦炎個案地點半徑2公里範圍內的任何潛在蚊子滋生地；及
- (c) 任何分區誘蚊產卵器指數高於40%的地區。

16. 政府當局又表示，食環署職員會視察上文第15段所述有潛在蚊子滋生地的所有地方，包括政府土地、公共大道、小巷和行人小徑、私人土地和樓宇的公用部分，不論該等處所是有人居住或空置。

有關處所的負責人及其法律責任

17. 法案委員會注意到，條例草案第2條修訂第132章第27(1)條，授權主管當局向“有關處所的負責人”送達通知，要求他們採取若干行動，以預防蚊子滋生。新訂第27(1AA)條訂明“有關處所的負責人”包括處所的佔用人、擁有人、負責管理該處所的人或建築地盤的獲委任承建商。

18. 黃容根議員、林偉強議員及張學明議員關注到，獲委任為新界祖／堂的司理會被當作有關處所的負責人，須對屬於祖／堂地區內的荒廢土地或村屋的蚊患問題負上責任。該等委員指出，荒廢土地或村屋的擁有人／佔用人大多不在香港，他們可能不知道其土地或處所有蚊患問題，亦不知悉當局向他們送達通知，要求他們採取補救行動。況且，祖／堂的獲委任司理只代表村民辦事，他們並非實際擁有土地／處所，亦無權處置該等土地／處所。當局不應就他們不遵從通知的規定在該等處所採取補救行動而要求他們承擔法律責任，或要求他們支付政府採取滅蚊行動所涉及的費用。

19. 政府當局告知法案委員會，當局在2005年9月20日諮詢鄉議局對條例草案的意見時，鄉議局亦提出類似的關注事項。雖然鄉議局支持政府加強滅蚊措施，以保障公眾衛生，但對於條例草案可能帶來的影響，包括追討費用的機制、以及政府進入私人處所的權力，表示有保留。鄉議局認為，當局只應在從事經濟活動的土地上採取滅蚊行動時，才追討滅蚊行動的費用。鄉議局又指出，部分土地因地勢特殊(如濕地)或受附近政府工程的影響而容易積水。要清除該等地方的積水並不容易，如要求擁有人、佔用人或祖／堂司理為有關問題負上責任，並不公平。

20. 政府當局表示，已向鄉議局解釋，追討費用的機制已於現行條例中訂明，條例草案並無建議任何改變。私人土地的擁有人／佔用人應自行管理其土地，這是一項確立已久的原則。根據《新界條例》(第97章)第15條，被委任代表一個宗族、家族或堂管理新界土地的司理擁有全權處理有關土地，猶如他是該土地的唯一擁有人一樣。政府當局已向鄉議局保證，當局不會在沒有考慮有關土地地勢(例如濕地)的情況下要求土地擁有人清理土地積水。

21. 政府當局指出，即使條例草案不獲通過，祖／堂獲委任司理的職務和責任仍維持不變。政府當局亦指出，條例草案擬議的第27(3)條的含義是，若蚊患問題並非歸因於某人的作為、失責或容受，則該人並無違法。若蚊患問題是因土地擁有人或司理不能控制的因素所致，他們無須負上法律責任。

22. 政府當局已邀請鄉議局提交一份名單，載列他們認為礙於特殊地勢或受政府工程影響而無法採取有效滅蚊措施的地點。政府當局答允向有關政府部門反映鄉議局關注名單上所列地點的政府工程的影響。食

環署會向土地擁有人建議可採取的滅蚊措施。如並無措施可施行，即使出現蚊患問題，食環署也不會向有關的土地擁有人採取執法行動。

23. 關於條例草案建議採用的“負責管理該處所的人”的詞句，政府當局解釋，多層大廈的管理團體現時無須對該等大廈內公用地方的蚊子滋生問題負上責任。第132章現時只要求擁有人或佔用人承擔法律責任，政府當局只能要求管理團體合作，採取補救行動以防蚊子滋生。要求管理團體承擔法律責任，會令有關團體行事更負責任。

24. 政府當局向法案委員會保證，食環署在採取執法行動前，會盡量嘗試尋找有關處所的佔用人、擁有人或負責人，並要求他採取補救行動防止蚊子滋生。至於新界的荒廢土地或村屋，食環署會要求有關的村代表協助，尋找處所的佔用人、擁有人或負責人。至於沒有業主立案法團或管理團體的多層大廈的公用部分，食環署會聯絡大廈的佔用人，並向土地註冊處查核，以找出處所的負責人。

25. 政府當局解釋，主管當局可決定應根據第132章第27(1)條向何人送達通知，要求他採取補救行動，防止處所內蚊子滋生。如有關處所被佔用，最有效的做法是把通知送達佔用人。如處所未被佔用，或佔用人不在香港，擁有人仍被認為對有關建築物有謹慎責任。

26. 政府當局進一步解釋，如有關處所是建築地盤，私人土地的建築地盤會有一名註冊承建商，政府土地的建築地盤會有委任承建商。有關的私人處所如沒有註冊承建商，當局會把通知送達佔用人、擁有人及／或負責管理該處所的人。

進入私人處所的權力及程序

27. 張宇人議員關注到，條例草案會賦予主管當局額外權力，可根據第132章進入私人處所。他認為應有足夠的保障，以防主管當局濫用進入私人處所(特別是住宅處所)的權力。

28. 政府當局解釋，第132章第126條已就獲授權人員進入私人處所的權力及程序作出規定。行使進入的權力須受第126條及經條例草案修訂的第27條所述的條件規限。根據第132章第126(1)條，為某些指定的目的，獲授權人員有權在上午7時至下午7時的時段內隨時進入任何處所、車輛、船隻或飛機；如屬工場或作業務用途的處所或船隻，則有權在進行工作或業務時隨時進入該等工場、處所或船隻。此外，就私人處所而言，亦須符合若干條件才可進入。

29. 法案委員會要求政府當局闡釋現行及擬議法例下有關進入私人處所的程序，以確保當局只會在絕對必要的情況下才行使進入權力，並以應有的謹慎行事。張宇人議員亦要求政府當局考慮在條例草案內訂明有關程序。

30. 政府當局向法案委員會保證，當局會繼續謹慎地及在絕對必要情況下才行使進入權力。根據現行及擬議的程序，食環署職員會首先尋找有關的佔用人或擁有人，要求對方合作，清除積水或蚊子滋生地。根據第132章第126(1)條，若進入任何並非為業務目的處所，須向處所佔用人或負責人送達《擬進入處所通知書》，而該通知書須於提出進入要求處所前最少兩小時送達。

31. 政府當局表示，根據第132章第126(2)條，如該等處所無人佔用或進入處所的要求在發出《擬進入處所通知書》兩小時後仍遭拒絕，食環署可向法院申請手令，使獲授權人員得以進入有關處所。食環署過去曾申請此類手令，以進入疑是違例屠房或造成滲水問題的私人處所。政府當局強調，條例草案並非尋求更改第126(2)條的規定，換而言之，食環署在條例草案通過後，仍需先向法院申請手令，方可進入作非商業用途的私人處所。

32. 政府當局進一步表示，由於第132章第126條已訂明送達《擬進入處所通知書》及《擬向法院申請入屋令通知書》的程序，因此無須在條例草案內提述。儘管如此，政府當局已承諾向食環署人員就採取滅蚊行動及進入私人處所的程序發出清晰的指引。指引文本(載於**附錄II**)已提交法案委員會參考。

就第27(3)條提出的修訂及新訂第27(3A)條

33. 條例草案的原先版本¹亦修訂現行第27(3)條，並在第132章增訂第27(3A)條。根據條例草案擬議第27(3)條，如在任何處所內存在的蚊幼蟲或蚊蛹可歸因於某人(該人可以是擁有人、佔用人或任何其他)的作為、失責或容受，則該人須對蚊子滋生的問題負責，並可被控犯罪。該條文將適用於土地、建築物及建築地盤。條例草案亦建議增訂第27(3A)條，旨在令建築地盤的獲委任承建商亦需對地盤內蚊幼蟲或蚊蛹的存在負責。該條文清楚表明不會損害條例草案擬議第27(3)條。

34. 政府當局與法案委員會進行討論後，曾檢討有關政策，並表示會維持現行做法，即只有建築地盤的獲委任承建商須對建築地盤內發現的蚊子滋生問題負責，因為獲委任承建商須對建築地盤的管理工作負上最終責任。政府當局同意就條例草案內有關條文動議委員會審議階段修正案(下稱“修正案”)，清楚表明條例草案擬議第27(3)條的規定只適用於不包括建築地盤的處所，而條例草案新訂第27(3A)條，將不受第27(3)條所規限。條例草案擬議第27(3)及(3A)條將分別重新編號為擬議第27(3A)及(3)條。

35. 政府當局亦澄清，條例草案擬議27(3)(b)條的規定並不屬於嚴格法律責任罪行，控方需就罪行的各項元素提供證據。

¹ 條例草案的原先版本並未納入政府當局提出的委員會審議階段修正案。

罰則及免責辯護

36. 根據條例草案擬議第27(2)條，任何人如沒有遵從根據條例草案建議的經修訂第27(1)條或新訂第27(1A)條送達的通知的任何規定，即屬犯罪，除非根據擬議第27(2A)條提出免責辯護。根據擬議第27(3)條²，如在建築地盤內發現任何蚊幼蟲或蚊蛹，該建築地盤的委任承建商即屬犯罪。根據擬議第27(3A)條²，任何人因其作為、失責或容受，導致任何蚊幼蟲或蚊蛹存在於任何處所，即屬犯罪。此等罪行的最高罰則可處第4級罰款(25,000元)及每天罰款450元。

37. 政府當局強調，條例草案的目的並非令當局更易於提出檢控，而是縮短在緊急時採取滅蚊行動所需的時間。條例草案擬議第27(3)條(在修正案中重新編號為第27(3A)條)明確訂明，任何人只是在歸因於該人的“任何作為、失責或容受”的情況下造成“蚊致健康危害”，才屬犯罪。

委員會審議階段修正案

38. 法案委員會支持政府當局建議的修正案(請參閱第34段)。

恢復二讀辯論

39. 法案委員會支持在日後的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢內務委員會

40. 小組委員會已於2006年3月3日諮詢內務委員會，並獲後者支持恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年4月3日

² 指重新編號、加入委員會審議階段修正案的條例草案文本。詳情請參閱第34段。

《 2005年公眾衛生及市政(修訂)條例草案 》委員會

委員名單

主席	李華明議員, JP
委員	黃容根議員, JP
	鄭家富議員 (自2006年1月17日起)
	張宇人議員, JP
	林偉強議員, BBS, JP (自2006年1月17日起)
	郭家麒議員 (自2006年1月17日起)
	張學明議員, SBS, JP (自2006年1月17日起)
	(總數：7 位議員)
秘書	李蔡若蓮女士
法律顧問	林秉文先生
日期	2006年1月17日

在蚊致健康危害的情況下採取滅蚊行動的指引

- (1) 根據經修訂的有關條例第 27(1AA)條，“蚊致健康危害”指任何符合以下說明的情況：
 - (i) 為由蚊傳播的對人類健康構成危險的疾病的傳播營造有利條件；或
 - (ii) 如不即時採取補救行動即相當可能造成上述條件的。
- (2) 可構成“蚊致健康危害”的情形包括：
 - (i) 位於最近發現本地感染或外地傳入登革熱個案地點半徑 500 米範圍內的任何潛在蚊子滋生地；
 - (ii) 位於最近發現本地感染日本腦炎個案地點半徑 2 公里範圍內的任何潛在蚊子滋生地；以及
 - (iii) 任何分區誘蚊產卵器指數高於 40%的地區。
- (3) 如發現上文第(2)段所述的任何一種情形，食環署人員會視察區內有潛在蚊子滋生地的所有地方，包括政府土地、公共大道、小巷和行人小徑、私人土地和樓宇公用部分，不論是有人居住或空置的。
- (4) 食環署人員會向毗鄰住戶、村代表或管理處等查詢，嘗試尋找有關的佔用人／擁有人／管理團體／司理。如能確定有關佔用人／擁有人／管理團體／司理的身分，食環署人員會要求對方合作，即時或於短時間內（例如不超過兩小時）清除積水／蚊子滋生地。

- (5) 如未能確定有關佔用人 / 擁有人 / 管理團體 / 司理的身分（例如處所並非空置但已鎖上）或被拒進入，食環署人員會在有關處所 / 地方的顯眼處張貼《擬進入處所通知書》，要求例如在兩小時後進入該處所 / 地方。
- (i) 如處所並非空置但已鎖上，食環署人員在指定時限兩小時後仍未能進入，便會在有關處所的顯眼處張貼《擬向法庭申請入屋令通知書》。如仍沒有收到佔用人 / 擁有人的回應，食環署人員便會向裁判官申請入屋令。如對處所的地址或業權有疑問，食環署人員會先核實該處所的業權，才向裁判官申請入屋令。
- (ii) 如處所是空置的，例如棄置村屋或空置土地，食環署人員會核實該處所或空置土地的業權。如證實是位於私人地段，食環署人員會向裁判官申請入屋令。
- (6) 食環署人員取得入屋令後，會安排警方到場協助執行入屋令（如有需要）。食環署人員在執行入屋令前，會盡最後努力嘗試聯絡佔用人 / 擁有人 / 管理團體 / 司理，要求對方採取滅蚊行動。如嘗試失敗，食環署人員會執行入屋令並在完成滅蚊工作和 / 或執法行動後，向業主追討滅蚊工作的費用。

