

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)462/99-00號文件

檔號：CB2/BC/23/98

### 《提供市政服務(重組)條例草案》委員會報告

#### 目的

本文件匯報《提供市政服務(重組)條例草案》委員會的商議工作。

#### 背景

2. 在進行區域組織檢討後，政府當局決定兩個臨時市政局(下稱“兩個臨市局”)應在其現任議員的任期在1999年12月31日屆滿後解散。政府將會自2000年1月1日起接手負責提供各項市政服務，包括一切與食物安全和環境衛生有關的職能，以及提供康樂及文化服務的主要職能。

3. 政府當局會成立一個新政策局和兩個新部門，在2000年1月1日接管該等職務。兩個非法定的諮詢組織亦將會成立，分別就食物安全與環境衛生和文化及文物事宜向政府提供意見。為落實重組市政服務的工作，政府當局提出一項混合法案，對現行與兩個臨市局有關的法例予以廢除和作出所需修訂。條例草案建議對約58條條例及約100項附屬法例提出修訂。

4. 政府當局亦另外向立法會提交兩項法案，以修訂兩個有關文化及康體事務的現有法定組織(即藝術發展局和康體發展局)的成員組合。該等法案現正由兩個法案委員會分別進行研究。

#### 條例草案

5. 條例草案旨在就下列事宜作出規定——
- (a) 將兩個臨市局現時的所有財產、權利、法律責任、職能及權力移交政府或指定公職人員；
  - (b) 廢除《臨時市政局條例》(第101章)及《臨時區域市政局條例》(第385章)；
  - (c) 成立新的酒牌局和牌照上訴委員會，以取代現時兩個臨市局屬下執行類似發牌和覆檢職能的委員會；

- (d) 成立市政服務上訴委員會，以取代現有的市政上訴委員會及區域市政上訴委員會；
- (e) 就各項與市政服務有關的費用設立一套新的釐定費用機制；
- (f) 修訂《公眾衛生及市政條例》(第132章)及其附屬法例中某些條文，以及廢除重覆的附屬法例；
- (g) 制定過渡性條文及保留條文，以維持法律及行政上的延續性；及
- (h) 對有關條例及附屬法例作出相應修訂。

6. 條例草案共有13項條文和7個附表。該13項條文就解散兩個臨市局，以及自指定日期起將兩個臨市局的職能、財產、權利和法律責任移交政府作出規定。條例草案亦訂有保留條文，規定在附表1至7所訂各項修訂實施前是有效的附屬法例及費用均予保留。觸犯被廢除的成文法則所訂罪行而引起的法律責任，以及就持續觸犯被廢除的成文法則所訂罪行提出檢控的權力，亦將予保存。附表1至7合共約有950項條文，詳細載列受重組影響的各項條例及附屬法例的修訂。

## 法案委員會

7. 在1999年4月30日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，研究本條例草案。法案委員會由黃宏發議員擔任主席，曾先後與政府當局舉行了29次會議(相等於38個兩小時會議時段)。法案委員會在其中一次會議上聽取兩個臨市局的現任議員及各團體代表提出的意見。

8. 法案委員會的成員名單載於**附錄I**。曾向法案委員會提交意見或意見書的人士及團體的名單載於**附錄II**。

## 法案委員會的商議過程

9. 法案委員會一開始已同意不會就應否解散兩個臨市局的問題進行辯論，因為在政府當局就區域組織檢討進行諮詢之前及期間，立法會及其屬下各事務委員會已多番對此事詳加討論。法案委員會察悉，部分委員強烈反對由政府取代兩個臨市局提供市政服務，包括民主黨的議員及一些兼任兩個臨市局議員的議員。鑒於條例草案的涵蓋範圍極廣，加上新架構須在兩個臨市局的議員於1999年12月31日任期屆滿時備妥，法案委員會同意以務實的方法處理本條例草案，將討論範圍局限於與條例草案有關而屬於“運作方面”的政策事宜，以及條例草案所載各項具體條文的優點、理據及法律效力。法案委員會已詳細研究本條例草案，其商議重點綜述於下文各段。

## 條例草案的主要條文

### 移交權限

10. 法案委員會委員非常關注條例草案的主要條文是否足以落實將兩個臨市局的權限移交政府。他們特別要求政府當局澄清條例草案第4、5及6條的法律效力，以及將權力由“前主管當局”移交“新主管當局”的立法及行政安排。

11. 就此，政府當局解釋，職能的移交是根據在條例草案附表3至7中對有關法例作出的各項具體修訂予以實施。就個別職能而言，條例草案只是更改獲授權履行該職能的人士。若前主管當局已將任何須移交新主管當局的法定權力轉授，則只要符合條例草案的規定，該項權力的轉授可根據條例草案第8(2)(e)條予以保留。基於上述理由，當局無需就據此而保留的權力轉授在憲報刊登公告。法案委員會又察悉，條例草案附表3就《公眾衛生及市政條例》(第132章)擬議附表3及附表6載列根據該條例負責執行各項法定職能，以及就罪行提出法律程序的新主管當局。

### 在移交職能後合約的效力及延續性

12. 法案委員會委員深切關注到，條例草案有關移交權力條文在法律上不得有任何不明確或含糊之處，以免在移交權力後因合約義務及法律責任而引起不必要的訴訟。部分委員詢問，條例草案有否就重議合約內容、訂約方提出的賠償申索，或受合約影響的第三方提出的賠償申索等，作出規定。該等委員關注到，移交權限可能構成合約條款或情況的改變，而訂約另一方可能有權要求撤銷或重議先前與某個市政局簽訂的合約。

13. 政府當局強調，移交條文旨在保障合約的效力，以便在移交職能後繼續向市民提供市政服務。政府當局向委員保證，條例草案的條文足以處理各項移交安排。憑藉條例草案第4、5及6條，兩個臨市局的財產、權利及法律責任將會移交政府，而訂約各方及第三方的權利將予保留。訂約各方的合法權利和義務，以至合約的條件和條款均不會因為政府取代成為訂約方而有所改變。條例草案第5(3)條明文規定，政府可就其自兩個臨市局承擔的法律責任被起訴，而有關人士可就該等法律責任向政府作出追討。條例草案第5(6)條又規定，任何針對某個市政局而提出的法律申索，可針對政府而繼續進行或強制執行。政府當局表示，就承擔法律責任而言，政府與法定機構的法律地位有別是無關重要的，因為該等法律責任是由兩個臨市局以法定機構的身份招致的。

14. 政府當局回應委員時證實，條例草案並沒有給予政府或合約另一方終止合約或重議合約條款的權利。由政府取代兩個臨市局成為訂約方，並沒有構成違約情況，亦不致令任何人招致損失而須作出賠償。然而，條例草案並不禁止訂約各方在彼此達成協議的情況下更改或撤銷合約。此安排在法律上的情況與兩個臨市局在1999年7月1日取代兩個市政局的情況相若。政府當局承認，部分由兩個臨市局簽訂的現有合約(例

如委聘演藝團體表演的合約)確實訂有條款，禁止訂約一方在未經另一方書面同意下轉讓權利及法律責任。但政府當局認為，另一方在合約權利及法律責任移交政府後要求撤銷合約的可能性不大。

15. 法案委員會察悉，臨時市政局及臨時區域市政局正在處理並可能在1999年12月31日後生效或繼續有效的合約，分別約有260份及597份。為免生疑問，政府當局會就條例草案第5(1)及8(2)(e)條提出委員會審議階段修正案，明文規定兩個臨市局在2000年1月1日前簽訂並在該日或之後生效的合約及牌照將予保留。

16. 關於知識產權的擁有權，政府當局表示須視乎兩個臨市局與有關藝術家或公司簽訂的合約而定。若兩個臨市局是僱主身份，有關作品便由其擁有。條例草案第6(c)條特別規定，兩個臨市局所持有的商標、版權及其他知識產權權利均予保留。換言之，政府將會成為該等由兩個臨市局持有的一切知識產權的擁有人，包括兩個臨市局的徽號。

17. 關於財產的轉移，政府當局表示兩個臨市局並無持有任何土地業權。根據條例草案第4、5及6條，政府將會承受兩個臨市局的任何財產、權利及法律申索，包括根據合約應付給兩個臨市局的費用。部分委員關注到，政府可能在移交職能後更改兩個臨市局若干設施的土地用途。政府當局回應時向委員保證，若要作出任何改變，政府會諮詢受影響各方及區域組織。

18. 關於兩個臨市局所簽訂的僱傭合約，政府當局證實，根據條例草案第4及5(1)條，該等合約亦會予以保留。政府當局向委員保證，若仍需要有關僱員提供服務，他們的服務條件將不會低於《僱傭條例》及《僱員補償條例》所規定的標準。

#### 成文法則的廢除、修訂及重新命名

19. 法案委員會察悉，兩個臨市局解散後，政府當局在市區及新界提供市政服務方面會採用一套統一的附例。一般而言，政府當局會選用《公眾衛生及市政條例》(第132章)內兩個臨市局的兩套附例之中較為全面的一套。獲選用的附例會重新命名和稱為規例，並作出適當修改，以協調兩個臨市局現行做法的不同之處，而另一套未獲採納的附例將根據條例草案第7條予以廢除。

20. 法案委員會察悉，條例草案建議將第132章之下4項附例廢除，因為該等附例已經過時或已由其他成文法則涵蓋。該等附例現時只適用於市政局轄區範圍，而且近年來從未被引用。該等附例計有——

——《地庫(市政局)附例》；

——《防蚊(市政局)附例》；

——《通風(市政局)附例》；及

——《水井及貯水(市政局)附例》。

21. 法案委員會要求政府當局澄清廢除該等附例的背景及原因，以及其他成文法則能否妥善處理該等廢除條文可能仍然適用的情況。政府當局在其就此事作出的書面回應中證實，廢除該等附例的建議既恰當，也沒有問題。政府當局亦會提出委員會審議階段修正案，在與被廢除的4項附例有關的第132章其他部分及新規例中，在法案委員會指出的遺漏的地方作出更正。

#### *持續觸犯被廢除的成文法則所訂罪行*

22. 關於條例草案第10條就罪行所訂的過渡性條文，委員就在2000年1月1日或之後如何處理持續觸犯被廢除的成文法則所訂罪行一事提出疑問。政府當局表示，只要訂有相應的成文法則，所有就在有關成文法則的廢除生效前，因觸犯被該條例廢除的成文法則所訂罪行而提出的法律程序，均可在2000年1月1日或之後展開或繼續。換言之，若被告人在2000年1月1日前作出構成觸犯被廢除附例所訂罪行的有關作為，而該作為在2000年1月1日後繼續，該人須為犯了在技術上是另一條法例所訂的罪行而負上法律責任。因此，新的主管當局仍可就該等罪行提出或繼續有關的法律程序。

23. 一名委員關注到，由於政府當局在重整兩個臨市局的不同附例時，一般會採用兩者之中較為全面和嚴格的版本，以致在重整工作後，某些根據現行附例原屬並非不合法的行為可能變成不合法。高級助理法律顧問表示，若新條文增訂一項新罪行，則只有在該條文生效之後才發生的作為或不作為才是罪行。關於持續觸犯罪行的刑罰，高級助理法律草擬專員指出，根據《刑事訴訟程序條例》(第221章)第101J條的規定，若在某人犯某罪行至其就該罪行被定罪期間，該罪行的刑罰有所修訂，該罪犯可被判處其犯該罪行時所訂明的刑罰。但若新條文所訂的刑罰較輕，法庭在判刑時通常會考慮新的刑罰水平。政府當局補充，當局在重整第132章之下的兩套附例時保留了現時的刑罰水平。

24. 為消除條例草案第10條在應用上的疑問，政府當局接納了主席的建議，改進該條文的草擬方式，以便清楚訂明被廢除的法例只適用於在成文法則被廢除之前所犯的罪行，而相應新訂的成文法則將適用於在新的成文法則生效之後所犯的罪行或持續觸犯的罪行。

25. 至於在現行成文法則被廢除後但相應的成文法則尚未實施時，會否出現真空期的問題，政府當局表示，擬議條例和有關成文法則的廢除會在2000年1月1日同時生效。但有關當局會在符合若干經重整的附例所訂規定方面給予寬限期，例如根據《商營浴室規例》的規定，在臨時區域市政局轄區範圍內的商營浴室，將同樣須受現時只適用於市區商營浴室的發牌規例規管。

## 行政長官會同行政會議訂立相應、過渡性及保留條文的權力

26. 部分委員要求政府當局澄清，條例草案第11條所訂藉命令而非修訂法案修訂該條例的做法是否常見。政府當局解釋，其他法例亦訂有相若條文；在香港法例中以命令修訂條例的做法並非不常見，而該類命令是附屬法例，須經立法會批准。條例草案第11條的目的，是作出一些額外的相應修訂和過渡性及保留條文，而該等修訂和條文是在有關條文被條例草案廢除及修訂後有必要作出的。舉例而言，兩個臨市局在條例草案生效前新訂立的附屬法例，將有必要作出若干相應修訂。在此事上，政府當局向委員保證，在該等命令按正面議決程序提交立法會時，議員可詳細研究根據條例草案第11條作出的修訂，是否確實屬於相應修訂。

27. 一名委員指出，按現行方式草擬的條例草案第11條，其涵蓋範圍並非只限於該類修訂。為解決委員關注的問題，政府當局答允重擬條例草案第11條，使該條文更簡單直接，以明確反映其在涵蓋範圍上的限制。政府當局會提出委員會審議階段修正案以達致此目的。

### 附表1及2

28. 委員察悉，因應市政服務的重組，附表1及2就若干根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)訂立的附屬法例的採納、更改名稱及廢除作出規定。按政府當局的計劃，該等有關更改名稱及廢除的條文將自2000年1月1日起實施。

### 附表3

#### 費用

29. 法案委員會察悉，兩個臨市局現時合共徵收約900項費用(不包括約2 000項文化活動的入場費)，而在重組市政服務後，該等費用將撥入政府一般收入。條例草案第9規定，在緊接重組前是有效的費用均予保留，包括兩個臨市局的收費水平。政府當局建議維持現有收費水平，直至該等費用另作調整，而有關重整各項收費水平的工作預計在兩年內完成。

30. 委員對條例草案附表3第63段所訂日後釐定費用的機制，表示深切關注，並曾與政府當局就此進行詳細討論。按政府當局的建議，在發牌及規管制度之下的各項費用(主要包括按收回成本原則釐定而有關食物及環境衛生服務的費用)將由有關政策局局長訂立的規例訂明，並須經立法會以不廢除或不提出修訂即屬通過的程序審批。至於其他費用(主要包括文化康樂活動的入場費或課程費用，以及場地租金)，則由日後的康樂及文化事務署署長釐定，並只須經財政司司長批准。據政府當局所述，該等費用通常是以“市場導向”的方式釐定，而有關當局基於推廣藝術、文化及體育活動的政策考慮因素，往往給予大幅度資助。政府當局認為，鑒於該等費用種類繁多和各有不同，實難以將每項收費建議交由立法會審核和決定。

31. 雖然大部分委員不反對建議中食物及環境衛生服務發牌及規管制度的釐定費用機制，但有些委員對於釐定文化及康樂服務費用的機制表示極有保留。該等委員關注到，政府當局可能會逐步提高文化及康樂服務的收費水平，最終達致收回全部成本的目的。他們強烈認為，若廢除兩個臨市局，便應設立機制讓有民選議員的議會(例如立法會)審核和監察該等服務的收費水平。民主黨的議員建議採用兩級釐定費用機制，以便在某些文化及康樂服務的費用超過某個訂明資助水平時，立法會可加以審核和批准；而其他費用則可由康樂及文化事務署署長釐定，但須經財政司司長批准。部分其他委員建議，須經立法會以不廢除或不提出修訂即屬通過的程序審批的收費類別應予擴大。委員又曾要求政府當局答允在重組市政服務後兩年內維持現行的收費水平。

32. 政府當局回應時表示會因應服務性質，依循沿用已久的原則釐定各項費用。政府當局向委員保證會繼續資助康樂及文化服務，並會確保各項收費維持在合理水平。政府當局會在兩年內進行檢討，藉以劃一兩個臨市局現時不同的收費水平；在此期間，現行收費將維持不變。至於立法會在釐定費用機制中的角色，政府當局承諾會就任何有關釐定費用機制的改變，包括將服務外判或實行公司化計劃，徵詢有關立法會事務委員會的意見，因為在該等情況下，經營者在釐定費用方面須有一定自主權。此外，政府當局在進行大規模的收費檢討前，亦會與事務委員會討論有關的收費政策。

33. 然而，政府當局認為立法訂明資助水平的做法不切實際，因為資助水平是各種不同因素(例如成本和使用人數)相互影響下的結果。此外，在新機制下，經營者及新部門應獲賦予彈性，可以靈活釐定康樂及文化活動的入場費和參加費用，藉以鼓勵它們創新服務，並迅速回應急促的市場轉變。經委員多番要求政府當局把某些基本康樂及文化服務的收費交由立法會以不廢除或不提出修訂即屬通過的程序審批，政府當局最終同意，市民經常使用的場地和設施的費用，須在經立法會以不廢除或不提出修訂即屬通過的程序批核的規則中訂明。該類費用包括公眾泳池入場費，以及租用網球場和足球場的費用。其他費用(包括租用場地設施以舉辦商業或機構活動的費用)則由新部門以行政方式決定，但該等費用須經財政司司長批准。政府當局會提出有關的委員會審議階段修正案，以達致此目的。法案委員會歡迎政府當局提出的修訂建議。

34. 法案委員會部分委員關注到有必要設立一個機制，以便在經濟不景氣期間寬減街市租金，協助檔位租戶渡過難關。該等委員建議，街市租金可納入牌照和許可證的費用類別，並須經立法會以不廢除或不提出修訂即屬通過的程序審批。政府當局回應時表示，街市租金屬商業費用，應按市值水平釐定。以附屬法例的形式訂明街市租金並不可行，因為租金水平可以招標、競投、合約或商業洽談的形式釐定。

## 在食物及藥物方面的權責分工

35. 法案委員會委員敦促政府當局在新架構之下，清楚劃分管制食物及藥物的權責。由於重組市政服務的主要目標是改善協調工作，以及精簡現時管制食物和環境衛生事宜的架構，因此，委員詢問政府當局建議中的架構如何有效地達致上述目標。他們特別關注到，規管涼茶和含中藥成分的健康食品，以及控制由食物引致的傳染病(如禽流感)的權責誰屬。在此事上，委員促請政府當加快採取行動，制訂一個有效規管該等食品和製品的架構，以策安全。自由黨的議員又建議仿效美國食物及藥物管理局的模式，設立單一個主管當局就食物及藥物實施綜合管制。

36. 為消除委員的疑慮，政府當局提供了書面回應和流程圖，說明管制食物及環境衛生的程序，以及在此方面權責分工的建議。政府當局向委員保證，在新架構之下，建議設立的环境食物局會負責統籌食物安全和環境衛生的事宜，並承擔政策上的責任，肯定有助改善協調工作。新的食物環境衛生署、漁農處(現時隸屬經濟局)及環境保護署(現時隸屬規劃環境地政局)會由新設的政策局統轄，負責履行有關職責。建議的架構可提供高層次的領導，提高當局迅速及有效地處理食物事故的能力。此外，當局亦會更積極執行食物監察計劃，以及向市民灌輸有關食物風險的知識。

37. 政府當局表示亦會設立一個跨部門聯絡小組，方便統籌行動和交流處理公眾衛生、食物安全和環境問題的資料。

38. 藥物的管制會繼續由衛生福利局和衛生署負責。在有需要時，政策局和部門可根據有關法例授予的權力，對某食品或製品施加管制。

39. 至於涼茶的規管，在新制定的《中醫藥條例》(第546章)有部分生效之後，該條例將會提供法定架構，就中醫藥(包括涼茶)的應用、使用、銷售和製造作出規管。至於聲稱具有醫療作用或含有藥劑成分的健康食品，則須受《藥劑業及毒藥條例》(第138章)規管，而該條例屬衛生署的職權範圍。為確保妥善管制健康食品及其他新食品，政府當局正密切留意國際間的發展，並會相應對規管架構作出修改。

## 重組市政服務節省的開支及得益

40. 法案委員會委員關注到，重組市政服務可能節省的開支及得益為何。法案委員會要求政府當局簡介在兩個臨市局解散後提供市政服務的新架構。委員問及的事宜包括日後的組織架構、建議的人手編排及職位調配安排、可以節省的員工開支，以及為過剩員工作出的安排。政府當局表示，在結構上作出改變有助加強協調、進行重點的策略性規劃，以及在市政服務的提供和撥款方面有更清晰的權責分工。建議的架構亦可在提供該等服務方面增加問責性及成本效益，而立法會將可透過審批預算案及審議立法建議監察所提供的市政服務。



41. 委員察悉，透過精簡員工架構、提高架構效率及規模經濟，當局估計每年約可節省共7億元。部分委員要求政府當局澄清其計算估計可節省開支的方法，而政府當局已就此事提供更多資料。至於新架構的人員編制建議，將會提交財務委員會進一步討論。

42. 政府當局回應部分委員時表示，過剩的員工主要屬一般職系及共通職系人員；在重組市政服務後，他們會被重新調配至其他政府部門。該等員工的聘用條件會維持不變。其他少數過剩的職位會透過自然流失而予以刪除。

#### 對第132章的附屬法例作出的修訂

43. 法案委員會已詳細研究附表3所載修訂《公眾衛生及市政條例》(第132章)各項附屬法例的條文。該等條文大部分涉及將兩個臨市局的權限移交有關的政府部門或政策局，使它們可履行特定的法定職能。委員察悉，政府當局又藉此機會刪除若干已過時的條文，以及更新某些條文，使其與現行或新的成文法則一致。在適當情況下，政府亦建議作出修訂，以協調兩個臨市局所訂立的附屬法例現存若干不同之處。

44. 在研究各項建議規例所訂個別條文的過程中，委員指出當中有若干遺漏及不一致之處，政府當局同意就有關條文提出委員會審議階段修正案。委員亦就若干事宜與政府當局討論其立法意圖和未來政策。該等事宜包括公共街市及租金政策、小販管制、食肆發牌、食物衛生標準、張貼招貼及廣告板，以及使用圖書館、博物館、公廁及遊樂場地的限制等。政府當局表示，在重組市政服務後，兩個臨市局的現行政策將維持不變，而新的政策局及各個部門其後會檢討有關政策，以便適當地協調現存的不同之處。在此事上，政府當局再向委員保證，在重組市政服務後，政府當局如進行任何政策檢討，均會諮詢有關的立法會事務委員會。在協調不同之處時，政府當局會審慎研究現時不受規管或限制的行業及有關各方所受到的影響。舉例而言，對於現時在發牌方面不受任何規管的新界商營浴室，當局會給予兩年寬限期，讓經營者符合新規管架構的規定。

45. 部分委員特別提出建議，刪除在政府火葬場、公眾泳池、泳灘及文娛中心規管公眾集會及聚會，以及禁止穿著極少衣服等過時或不必要條文。該等委員又建議廢除在遊樂場地樹立雕像或雕塑的限制條文，並建議按其他相關法例的規定，劃一申請某些牌照的年齡限制。委員並要求政府當局就若干事項作出澄清，包括：公眾與私人泳池的衛生標準、對會所的管制、進入異性更衣室的建議高度／年齡限制，以及政府獲豁免就損失或損毀承擔法律責任。政府當局同意委員提出的大部分建議，並會提出委員會審議階段修正案，以處理委員所提出的關注事項。經法案委員會討論的有關第132章各項附屬法例的修訂建議，綜述於**附錄III**所載的摘要。

## 牌照上訴委員會

46. 委員察悉，當局會成立新的牌照上訴委員會，負責聆訊就食物環境衛生署署長和康樂及文化事務署署長根據第132章作出的發牌決定而提出的上訴。牌照上訴委員會將取代兩個臨市局現時根據第132章第125(9)條設立的覆檢架構，以覆檢現時兩個市政總署代表兩個臨市局訂定的發牌條件。按政府當局的構想，由非官方成員組成的牌照上訴委員會是第一重上訴機制，處理上訴個案的形式亦較為簡捷，以免過多上訴個案須交由日後的市政服務上訴委員會處理。規管牌照上訴委員會的成員組合、職能及權力的各項條文載於條例草案附表3第66條。

47. 部分委員關注到，建議的牌照上訴委員會成員人數較少(即一名主席及14名成員)，未必能夠應付大量工作。委員就牌照上訴委員會的運作情況提出各項問題，例如會議法定人數的規定、否決上訴的理由，以及法律顧問的委任。為消除委員的疑慮，政府當局同意提出委員會審議階段修正案，規定牌照上訴委員會設副主席一職，以分擔主席的工作，並且更清楚訂明牌照上訴委員會的職能、會議法定人數的規定，以及該委員會須就其決定以書面提供理由，確保聆訊公正進行。

48. 政府當局回應委員時表示，除某些與終止街市檔位租約有關的上訴外，建議的牌照上訴委員會已涵蓋兩個臨市局的覆檢委員會的現有職能。部分委員認為應有一個上訴渠道處理該類個案。政府當局在研究該建議後所得的結論，是牌照上訴委員會的職能應只限於處理就發牌決定提出的上訴，而不宜擴大至涵蓋就行政決定提出的上訴。然而，市政服務上訴委員會或可就終止街市檔位合約而提出的上訴作出裁決(見下文第53段)。

## 附表4——市政服務上訴委員會

49. 條例草案附表4載列對《文康市政上訴委員會條例》(第220章)作出的各項修訂。政府當局建議將現時兩個臨市局轄下的兩個市政上訴委員會合而為一，並由一名具有法律專業資格的人士擔任主席，負責處理就牌照上訴委員會和酒牌局所作決定而提出的上訴，以及就根據第132章及《公眾娛樂場所條例》(第172章)所作的其他決定而提出的上訴。

50. 委員注意到，除了自日後成員中刪除臨時市政局及臨時區域市政局的議員外，該委員會的成員組合並無改變。就此，部分委員建議在成員組合中加入區議會議員(下稱“區議員”)，以取代兩個臨市局的議員作為地區意見的代表。此舉亦有助加強區議員的職能，以及提高地區組織參與管理本區環境事務的程度。政府當局回應時表示，在現時21名市政上訴委員會成員中，有7名是區議員，而該做法將會維持不變。由於兩個臨市局的議員會就兩個臨市局的有關政策向市政上訴委員會提供意見，政府當局認為區議員不可能取代兩個臨市局的議員和擔當相同的角色。若有關的區議員認識上訴人或先前曾處理其個案，便可能出現利益衝突的情況。儘管政府當局有此解釋，部分委員仍然認為，市政服務上訴委員會應包括若干名區議員。為解決委任區議員加入市政服務

上訴委員會的實際困難，法案委員會主席建議實行輪任制度，只限輪流委任各個區議會的主席及／或副主席加入該委員會。政府當局其後就該建議再作考慮，並提議區議會主席和副主席應以個人身份獲委任為市政服務上訴委員會的成員，而非按一名委員的建議，在市政服務上訴委員會內加入兩個當然席位。政府當局認為，倘若區議會主席和副主席的選舉尚未進行或完成，上述行政安排會較為靈活。

51. 部分委員又關注到不同上訴委員會的成員身份可能有所重疊。政府當局指出，附表4第6條特別規定，曾參與作出有關行政決定或上訴委員會決定的人士不得成為市政服務上訴委員會成員。政府當局又承認在草擬第7條時有所遺漏，並會提出委員會審議階段修正案，訂明市政服務上訴委員會的主席及副主席均須具有法律專業資格。

52. 對於作為發牌當局的政府部門亦可就酒牌局及牌照上訴委員會的決定向市政服務上訴委員會提出上訴的建議，委員表示極有保留。他們認為該項安排對另一方有欠公平，而且在資源運用上並不恰當。政府當局接納委員的意見，並會提出委員會審議階段修正案，刪除發牌當局向市政服務上訴委員會提出上訴的權利。

53. 關於擴大市政服務上訴委員會職權範圍的建議，政府當局接納了部分委員的建議，讓市政服務上訴委員會可處理終止街市檔位租約的上訴個案。至於有關街市檔位租金的爭議，政府當局堅持其立場，認為市政服務上訴委員會不宜處理一些需要在評估市值租金方面具有相當專業知識方能處理的個案。就此，一名委員表示會提出委員會審議階段修正案，擴大市政服務上訴委員會的職權範圍，以涵蓋有關街市檔位租金的上訴。關於一名委員建議市政服務上訴委員會亦應處理反對在政府火葬場增加焚化人類遺骸設施的個案，政府當局表示有保留。政府當局表示，若有計劃在政府火葬場增加該等設施，可徵詢有關區議會和立法會事務委員會的意見。

#### 附表5——酒牌局

54. 條例草案附表5載列對《應課稅品條例》(第109章)及《應課稅品(酒類)規例》作出的修訂。該附表規定以新的酒牌局取代現時兩個臨市局轄下的兩個酒牌局。新的酒牌局由行政長官委任的一名主席及10名成員組成，負責發出酒牌。部分委員關注到，鑒於新申請及有待現時兩個臨市局的酒牌局決定的申請為數不少，酒牌局的建議成員數目不足以應付龐大的工作量。該等委員建議政府當局增加成員人數，或考慮成立數個審裁小組以分擔工作。為確保聆訊公平進行，部分委員建議酒牌局在展開聆訊後，須由參與整個聆訊過程的成員作出決定。就此，部分委員建議調整進行聆訊的法定人數規定。

55. 政府當局表示，兩個臨市局的酒牌局在1998年共處理了4 830宗申請，而大部分(約4 660宗)為簡單的申請。針對委員關注的問題，政府當局建議若干措施以改進新酒牌局的運作情況。該等措施包括：

- 授權酒牌局將權力和職能轉授一名公職人員或成員，或酒牌局轄下一個委員會，交由其處理簡單申請或續牌申請；
- 在酒牌局增設副主席一職，在主席暫時缺席時代理主席職務；
- 讓酒牌局可靈活安排工作，並按需要不時舉行會議；及
- 訂明酒牌局的會議法定人數不可少於全體成員人數的一半。

56. 政府當局堅持，就聆訊具爭議性的申請而言，將會議法定人數規定降低並不可取；按同一理由，聆訊應由酒牌局而非審裁小組進行。部分委員並不完全贊同政府當局的修訂建議，因為法定人數的規定可能未能確保聆訊公平進行。他們又建議在酒牌局的成員中加入區議員。一些委員會分別提出有關的委員會審議階段修正案。

#### 附表6及7

57. 委員察悉，附表6及7主要載列因解散兩個臨市局及移交權限而須對有關條例及附屬法例作出的技術性修訂。政府當局會提出委員會審議階段修正案，以增補若干遺漏之處及使有關條文更清晰易明。

### **委員會審議階段修正案**

58. 經與法案委員會討論後，政府當局接納委員提出的多項建議，並同意提出委員會審議階段修正案，以達致有關目的。該等委員會審議階段修正案對條例草案各項條文(包括規管釐定費用機制、牌照上訴委員會、酒牌局及市政服務上訴委員會的條文)作出技術上的修訂，藉以改進其草擬方式。法案委員會已研究政府當局擬提出的4套委員會審議階段修正案，綜合載述該等修正案的列表載於**附錄IV**。

59. 法案委員會又曾考慮應香港衛生督察會提交的意見書，提出委員會審議階段修正案，把食物環境衛生署的建議英文名稱“Food and Environmental Hygiene Department”改為“Food and Environmental Health Department”。政府當局表示，在新部門的英文名稱中使用“environmental health”的建議，會使新部門的名稱超越其職責範圍，並會令市民及國際組織產生混淆。經重新審慎考慮後，法案委員會最終決定不會以法案委員會的名義提出委員會審議階段修正案。一名委員表示會就此事以個人名義提出委員會審議階段修正案。由於政府當局接納法案委員會的多項建議，法案委員會未有提出其他委員會審議階段修正案。

60. 法案委員會的3名委員表示會就附表3的某些條文，以及附表4有關市政服務上訴委員會成員組合和職權的規定，提出委員會審議階段修正案。政府當局表示支持他們提出的部分修訂建議，但對其他擬議修正案則有保留。政府當局的回應載於**附錄V**。

61. 法案委員會又察悉一名委員提出的“一局一署”方案。該名委員建議，雖然政府應負責制訂與食物安全有關的全港政策和履行有關職能，但亦應保留一個市政局，負責提供環境衛生和文化康樂等方面的服務。按其提出的建議，該市政局由80名選舉產生的議員組成，其中59名由全民普選方式選出，另外18名來由全港每個區議會，而其餘3名則是鄉議局的代表。在提供有關服務方面，該市政局將由一個市政署提供協助。委員察悉，建議設立的市政局仍然是一個法團，而該市政局和該市政署的經費將以整筆撥款形式批撥，數額由立法會審批。

62. 部分委員要求該名委員就其“一局一署”方案的若干事項作出澄清。一名委員認為，建議的架構並無包括對藥物的管制，亦沒有訂定選舉市政局議員的實質條文。主席又指出，現時兩個臨時市政局所有議員均由行政長官委任，而現時亦沒有法例關乎選舉市政局的議員。因此，該名委員有需要草擬此方面的詳細條文。高級助理法律顧問亦表示，該名委員提供的委員會審議階段修正案擬稿尚須作出技術性改進，才可達致預期的法律效力。

63. 政府當局再次表示反對“一局一署”方案，並強調該名委員提出的委員會審議階段修正案並不妥當，亦無法施行；若要落實該等修正案，必須對多項現有規定和條例草案的條文作出重大修改。政府當局認為，該方案未能解決現時政府與兩個臨時市局之間在食物安全和環境衛生方面職能分散的問題。在文化藝術方面，建議設立的市政局與民政事務局和其他法定組織的職能仍然會有重疊。政府當局強調，“一局一署”方案在實行方面會出現嚴重問題，亦不能配合條例草案的條文。

64. 該名委員向法案委員會解釋，他提出的委員會審議階段修正案擬稿只是初步建議，在與其他委員進行討論後可再作改進。至於選舉安排，他建議可按區議會選舉的模式進行，而他預期要草擬此方面的詳細條文，應沒有困難。

65. 至於該名委員擬提出的若干其他修訂，由於在1999年11月12日法案委員會的最後一次會議上，有關的委員會審議階段修正案文本尚未備妥，法案委員會無法作出討論。

## **諮詢內務委員會**

66. 法案委員會曾先後在1999年11月12日及19日就其商議條例草案的工作向內務委員會提交兩份報告。

立法會秘書處

1999年11月23日

《提供市政服務(重組)條例草案》委員會

委員名單

黃宏發議員 (主席)

丁午壽議員

何世柱議員

何秀蘭議員

李永達議員

李華明議員

夏佳理議員

涂謹申議員

張永森議員

陳榮燦議員

陳鑑林議員

曾鈺成議員

楊孝華議員

楊耀忠議員

蔡素玉議員

馮志堅議員

鄧兆棠議員

合共： 17名委員

日期： 1999年5月14日

《提供市政服務(重組)條例草案》委員會

曾向法案委員會提交意見或意見書  
的人士及團體的名單

1. 青衣市政街市商戶聯合會
2. 持牌小販協進會
3. 香港五行小商販福利會
4. 香港酒吧業協會
5. 香港卡拉OK娛樂及飲食業權益協會
6. 臨時市政局
7. 民主黨市政局黨團
8. 民主黨區域市政局黨團
9. 香港體育協會暨奧林匹克委員會
10. 香港衛生督察會
11. 政府康樂體育事務職員會
12. 臨時區域市政局
13. 關注市政兩署改組工會聯席會
14. 225封街市商戶反對由政府部門釐訂街市租金水平的簽名信

## 政府對議員提出的委員會審議階段修正案擬稿 的初步評析

### 李華明議員提出的修正案〔CB(2)245/99-00(03)號文件〕

#### **附表 3，第 256 條：限制在批出牌照後對處所或裝置作更改**

在11月5日條例草案委員會會議的討論中，議員看來同意“重大偏差”較“不合理偏差”可取。倘若建議修正案旨在在《食物業規例》第34(a)條“偏差”前加上“重大”一詞，我們對此並無異議。

#### **附表 3，第 462 條：簽發厭惡性行業牌照的條件**

我們對於李議員就《厭惡性行業規例》所提出的建議修正案的重點，並無異議。律政司的高級助理法律草擬專員已把改善修正案措詞的建議，提交立法會法律顧問考慮。

#### **附表 3，第 690 條：經理在某些情況下指示某些人離開體育場的權力**

我們對於廢除《體育場規例》第7(1)(a)(i)條的建議，有所保留。該條文授權體育場經理指示任何人離開體育場，若他有理由相信該人已犯或即將犯根據《簡易程序治罪條例》（第228章）可予懲處的任何罪行。這項條文讓體育場經理可防止觀眾攜帶金屬棒、棍、石頭，其他投射物及噴霧劑等物品，進入體育場，擾亂秩序。我們需要訂立這項權力，讓體育場經理可防止在體育場發生可能擾亂公共秩序的事故。

#### **附表 4，第 5 條：市政服務上訴委員會的組成**

我們得知，李華明議員的最新構想，是由18個區議會的副主席擔任市政服務上訴委員會的當然成員，並指定其中一名當然成員，出席每宗上訴個案的聆訊。我們原則上同意應讓區議員有更多參與市政服務上訴委員會工作的機會。我們仍在研究達致這個目標的最佳方法。其中一個做法是委任更多區議員（包括區議會主席和副主席）擔任市政服務上訴委員會的成員，並建議市政服務上訴委員會的主席指定至少一名區議員，聆訊上訴。另一個做法是由區議會主席及／或副主席擔任當然成員，並指定其中一人出席每次聆訊，以取代現時兩個臨時市政局（下稱兩局）議



員在委員會擔當的角色。我們會盡快決定哪個做法較為可取。

### **李華明議員提出的補充修正案〔CB(2)376/99-00(02)號文件〕**

#### **附表3，第61條：申請在某些地點設置火葬場時就任何反對作聆訊的條文**

- 我們得知，李議員打算修改修正案擬稿，清楚說明倘擬在政府火葬場加建直接有關焚化人類遺骸的設施，須依循的刊憲程序。我們對於李議員的建議，把市政服務上訴委員會的職權範圍擴大，包括處理這些反對事項，有所保留，因為有關設施是加建於現有火葬場，而在作出決定前，定會進行充分諮詢。政府落實在現有火葬場加建新設施的建議前，若發覺加建設施會對區內環境造成重大影響，會徵詢有關區議會的意見。此外，此類建議亦會在立法會有關事務委員會會議上討論，並須經由立法會財務委員會審議，決定是否批准撥款。
- 李議員建議當局“在現有的火葬場加入直接有關焚化人類遺骸的設施”，須依循有關程序，考慮反對意見。這個做法可能會對在火葬場進行小規模設施改善工程，造成不必要的延誤。

#### **附表3，第615條：街市攤檔的出租：街市攤檔租金紛爭的上訴機制**

由市政服務上訴委員會聆訊就街市攤檔租金提出的上訴，並不適當。市政服務上訴委員會的成員未必具備這方面的專門知識。當局在調整街市攤檔租金時，會參照差餉物業估價署所評定的新市值租金。我們認為在釐定街市攤檔租金時，有客觀標準可作依循，至為重要。由差餉物業估價署作出客觀的市值租金評估，最為適當，因為該署備存全面市值租金方面的資料。日後，街市檔主若在續訂攤檔租約時，反對差餉物業估價署所評定的市值租金，可提出理由，要求該署覆檢就市值租金所作出的評估。差餉物業估價署在重估攤檔的市值租金時，會把檔主的陳述書考慮在內。建議由差餉物業估價署進行覆檢的機制，在臨時市政局實施以來，一直運作良好。重組後，新成立的食物環境衛生署會檢討街市攤檔租金的政策。我們會向立法會有關事務委員會匯報檢討結果。

### **李永達議員提出的修正案〔CB(2)321/99-00(01)號文件〕**

#### **附表3，第446條：博物館向公眾開放的時間**

- 建議所有博物館逢星期二關閉會對市民帶來不便。此外，在港短暫逗留的遊客若發覺所有博物館在星期二關閉，可能會感到不

滿。現時兩局轄下共有12個博物館，其中2個在星期一關閉、6個在星期二關閉、1個在星期三關閉、2個在星期四關閉，1個在星期五關閉。

- 現時，4個主要博物館（包括歷史博物館、藝術館、科學館和太空館）只在農曆年初一、年初二關閉。但規模較小的8個博物館在另外4天公眾假期亦會關閉（包括聖誕節、聖誕節翌日、元旦、農曆年初三）。我們認為，由於各個博物館的規模、地點、特點均有所不同，應繼續靈活訂定開放時間。
- 我們同意應不時檢討博物館的開放時間，研究可否增加整體開放時間，但訂立一個欠缺彈性的開放時間表，不充分顧及使用模式和成本效益，會使資源運用欠缺成效。

### **附表3，第500條：車輛**

我們對這個建議修正案，並無異議。

### **附表3，第559條：政府或署長無須就物品的損失或損毀負上法律責任**

李議員建議廢除這項條文，我們對此有所保留。有關的市政局和區域市政局附例在1995/96年由兩局修訂，確保若發生山泥傾瀉等天災，政府及兩局可獲免除法律責任，有關人士不可就墳墓內的物品的遺失或損毀向政府及兩局提出民事訴訟。公眾墳場全部位處戶外地方，其中一些甚至沒有圍牆／圍欄遮擋。若發生颱風吹襲及山泥傾瀉等天災，雖然政府會履行責任，修復或安置被損毀的墳墓，但政府實未能確定墳墓內有何物品，並對墳墓之內或之上的物品的遺失或損毀負上法律責任。刪除這項條文可能帶來不必要的調查工作，並要處理理據欠充分或沒有事實根據的申索。並無充分理據支持應更改這個兩局近年作出的決定。

### **附表3，第591及597條：在公廁內的行為及保留條文**

我們對於李議員就《公廁（行為及舉止）規例》所提出的建議修正案，並無異議。

### **張永森議員提出的修正案〔CB(2)349/99-00(01)號文件〕**

#### **總體評析**

- 我們曾多次向立法會有關事務委員會和條例草案委員會解釋反對“一個市政局及一個市政署”方案的原因。概括來說，我們主要關注的問題包括：

- (a) 建議設立的市政署作為“市政局”的執行部門，員工數目將多達 26 000 名。這個部門的編制龐大，管理上會有困難；
  - (b) 在食物安全和環境衛生方面，這個方案未能解決職能分散的問題。把食物安全和環境衛生方面的工作，分別交由政府和建議成立的市政局負責，不但有損效率，亦會妨礙有效協調；及
  - (c) 在藝術和體育範疇方面，建議設立的市政局與民政事務局和其他法定和諮詢組織（例如藝術發展局）的職責仍有重疊。這個方案未能解決藝術界和體育界所關注的問題，他們認為目前欠缺整體的文化體育政策，資源亦未能有效運用。
- 張議員建議的新架構要得以妥善運作，條例草案的多項條文須予以修訂，但張議員提出的建議修正案並未涵蓋各項相關條文。若把張議員的修正案套用於條例草案，並未能建立一個全面周詳的立法方案。張議員的修正案有欠周全，未能把其建議落實。這些修正案一旦制定，不但會造成混亂，亦會帶來很多不明朗因素和爭論，並會引起不滿。

## **具體評析**

### **第 2 條：釋義**

把“其他市政服務”的定義界定為“市政局在食物安全事宜以外的職能和權力”，暗示食物安全事宜亦屬於市政局的權力和職能範圍之內，這與第6A、6B條等其他條文並不一致。

### **第 5(1)條：提早終止現行合約**

容許合約另一方最少在30天前給予書面通知，終止與兩局所訂立的協議或合約，會帶來不良後果。有些承辦商可能會濫用這項條文，藉此逃避

合約上的義務。服務的連貫性會受到影響，使市民和政府蒙受損失。

### **第 6A、6B 條：把食物安全和其他市政服務的財產、權利、法律責任轉移和其他保留條文**

看來，這兩項條文旨在把兩局的財產、權利和法律責任轉移，有關食物安全方面的，會移交政府，而有關其他市政服務方面的，會移交一個新成立的市政局。這項建議並不可行，因為：

- (a) 就一些現行合約而言（例如供應貨品和服務的合約），合約雙方（包括兩局）在簽訂合約時，並沒有分辨這些合約是關乎食物安全事宜或是其他市政服務。若有不明確之處，有關修正案未能讓合約另一方清楚知道政府或市政局會履行合約，或是兩者也不會履行合約，而終止合約亦不符合合約雙方的利益；
- (b) 食物安全事務與其他市政服務息息相關，實難以把兩局的財產攤分，並界定哪些屬於食物安全，哪些屬於其他市政服務。在擔保、賠償、保險單、金錢資產、知識產權等方面，亦會出現同樣問題；及
- (c) 針對兩局提出的法律申索不一定與食物安全或其他市政服務有關。舉例來說，兩局會因其作為法人所招致的法律責任（例如：侵權法下的法律責任）而被起訴，這些法律責任並非因其法定職能而產生的。從張議員的建議修正案看來，在這些情況下，政府和市政局也無須負上法律責任。

### **附表 4 [草案附表 3]，第 66 條：有關牌照等事項的一般條文**

我們建議加入這條文，成立牌照上訴委員會，取代兩局的覆檢委員會。從張議員的建議修正案看來，他建議既在市政局成立覆檢委員會，亦同

時成立牌照上訴委員會。設立三層的覆檢／上訴機制（即覆檢委員會、牌照上訴委員會和市政服務上訴委員），會使更多工作重複進行，而上訴人可能需要面對冗長和昂貴的上訴程序，實屬不必要。

### **附表3：指定主管當局**

- 修正案建議把有關食物安全的職能移交“食物署署長”。現時公務員體系中並無食物署署長一職，而政府架構內亦沒有一個名為食物署的部門。
- 條例草案建議廢除《公眾衛生及市政條例》（第132章）第3條有關“公共機構”的提述。廢除條文一經制定，新附表3便不能付諸實施。

### **新附表1，第7條：市政局；第17條：選出首任主席和副主席**

第7條建議市政局由80名議員組成，其中59人為民選議員，由普選產生。第17條建議市政局的第一次會議在指定日期7天後舉行。不過，並無條文說明選出59名議員的選舉如何進行，以及哪些人士符合獲選為民選議員的資格。

### **其他意見**

- 條例草案所訂立的各項條文（包括各個附表），旨在把兩局的權力移交政府，但看來，張議員提出的修正案並未涵蓋所有相關條文，致使各法律條文出現相當多的矛盾地方。舉例來說，或須恢復條例草案建議廢除有關市政局和“公共機構”的提述。條例草案建議修訂《公眾衛生及市政條例》（第132章）的附屬法例，加入食物環境衛生署署長和康樂及文化事務署署長的提述，有關條文亦須作出修訂，否則，便會與張議員就第132章附表3所提出的建議修正案不一致。
- 有關修正案並沒有依循慣常採用的草擬方式。舉例來說，新增第14條載述“附表1會成為附表2”等，這個擬寫方式會對草案附表的編碼，造成混亂。要更改條例草案附表的編碼，不能如張議員所建議單單在主要條文加入新條次，而須對條例草案的文本作出修訂（即文本上修訂），落實編碼上的有關改動。

政制事務局  
1999年11月17日