

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1774/00-01號文件
(此份會議紀要業經政府當局
審閱)

檔 號 : CB1/BC/2/00/2

《2000年危險品(修訂)條例草案》委員會 會議紀要

日 期 : 2001年3月8日(星期四)

時 間 : 下午2時30分

地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 涂謹申議員(主席)
周梁淑怡議員, JP
許長青議員
劉江華議員
劉健儀議員, JP
余若薇議員, SC, JP

出席公職人員 : 保安局首席助理局長
黃福來先生

消防處消防總長(牌照及管制總區)
劉貴山先生

海事處助理處長
李家武先生

土木工程署助理署長
賀偉思先生

高級土力工程師／鑛務
梁以照先生

高級助理法律草擬專員
麥達輝先生

政府律師
黃修賢女士

保安局助理局長
李彩薇小姐

應邀出席者 : 百佳超級市場

行政總裁
及香港零售管理協會政府條例副委會主席
暨執委會成員
戴利健先生

供應流程部董事
巴基夫先生

牛奶有限公司 —— 惠康

總裁
及香港零售管理協會執委會成員
邵澤峰先生

物流系統董事
鮑大衛先生

法律顧問
胡查理先生

香港零售管理協會

執行總監
白恩諾小姐

列席秘書 : 總主任(1)2
劉國昌先生

列席職員 : 助理法律顧問4
林秉文先生

高級主任(1)2
鄧曾藹琪女士

經辦人／部門

I. 通過會議紀要
(立法會CB(1)755/00-01號文件)

2001年1月18日會議的紀要獲得確認通過。

II. 與香港零售管理協會的代表舉行會議

(立法會CB(1)531/00-01(02)及CB(1)764/00-01(01)號文件)

2. 百佳超級市場行政總裁戴利健先生應主席所請，闡述香港零售管理協會(下稱“該協會”)的意見。簡要而言，他表示該協會建議就管制純化學品及含有化學品的消費品作出明確的區別。他強調，政府當局在制定任何附屬法例，對貯存及運送含有化學品的消費品作出管制前，必須先行諮詢零售業。他亦促請消防處不要對零售商採取檢控行動，除非有關個案涉及和安全事項有關的合法關注。他的發言稿載於立法會CB(1)764/00-01(01)號文件，並已送交法案委員會委員參閱。

3. 周梁淑怡議員關注到當局對含有少量化學品的消費品作出過多規管，並詢問該協會認為香港的規管制度是否與其他發達國家相若。牛奶有限公司 —— 惠康的物流系統董事鮑大衛先生表示，該協會曾對香港及其他國家的規管制度作一比較，並發現外國就貯存含有化學品的消費品所訂定的豁免限額水平遠較香港為高。百佳超級市場供應流程部董事巴基夫先生補充，香港就菸所訂定的豁免限額是50公斤，相比之下，日本訂定的豁免限額則為3 000公斤。此外，日本對菸的貯存並無作出禁制，零售商只需通知消防部門即可。至於澳洲訂定的豁免限額水平，更是遠較香港為高，在某些情況下，零售商甚至無需受到任何限制。

4. 巴基夫先生回應周梁淑怡議員進一步提出，關於該協會是否知悉有任何外國規例對零售商貯存含有化學品的消費品作出規管的問題時表示，該會並不肯定外國有否對零售商作出規管。余若薇議員詢問，管制問題是否繫於所規管的數量；若然，訂定較高水平的豁免限額是否可解決有關問題。此外，她詢問包裝消費品的危險程度實際上是否較低。巴基夫先生表示，問題既和管制數量有關，亦關乎散裝化學品與包裝消費品的固有差別。他舉例指出，菸在呈粉末狀時會有不同的引火點。他向委員展示一些以罐裝貯存和以未加工狀態貯存時會有不同特性的家居用品，並詢問是否有需要為化學品含量低的消費品設定豁免限額，因為該等消費品供人們在住宅處所內使用，其危險性在本質上較散裝化學品低。

5. 關於該協會所提交有關檢控違反現行《危險品條例》(下稱“該條例”)所訂貯存規定的零售商的意見書，劉健儀議員詢問該會所關注的是否不僅為條例草案所訂的擬議修訂，而亦同時包括該條例的現有條文。戴利健先生表示，該協會要求當局修訂有關法例，並暫停對過

量貯存含有化學品的消費品採取檢控行動，以便參照零售業的運作需求檢討有關法例。他表示，由於零售商須貯存一定數量的存貨以迎合消費者的需要，加上本港領有牌照的貨倉數目有限，零售商可能難以符合有關法例所訂，關於管制以包裝消費品方式供應的危險品的規定。他在回應劉健儀議員時證實，政府當局是在近期才加緊採取執法行動。

6. 周梁淑怡議員請委員注意，某零售商於較早時曾提交意見書，指稱當局採取不合理的檢控行動。該零售商曾告知委員，當局過去並未有採取該類行動，而是在近期才採取有關行動。她表示，零售業對近期採取的檢控行動感到關注，並指出當局就含有危險品的消費品訂定偏低的豁免限額，已對遵從法例規定構成困難。零售商須停止出售有關產品，或在承受違反法例的風險下繼續出售該等產品。主席詢問對消費品進行包裝可否減輕火警危險及紓解安全問題，以及是否有任何科學證據支持此項假設。戴利健先生表示，由於此事在最近才引起重大關注，零售業需要一段時間進一步進行研究。目前，哪些消費品屬有關法例的涵蓋範圍，仍然有欠明晰，因此現正與供應商另行舉行會議以跟進此事。

III. 與政府當局舉行會議

政府當局就業界關注事項作出的回應

7. 保安局首席助理局長應主席所請，向委員扼述政府當局就該協會提交的意見書作出的回應，有關文件已隨立法會CB(1)787/00-01號文件送交法案委員會委員參閱。關於該協會指稱消防處在最近才就該條例的影響諮詢零售業一事，保安局首席助理局長回應時表示，當局已於1999年3月進行全港諮詢，並舉行了一連串有不少零售商及供應商出席的簡報會。在該等簡報會上，政府當局已清楚解釋該條例對業界的影響。消防處至今亦已接獲有關23種消費品的物料安全資料，證明業界知悉政府當局的建議。在舉行該等簡報會後，消防處曾與零售業及該協會的代表會面，討論雙方在草擬附屬法例方面同感關注的具體事宜，俾能在保障公眾安全及方便經營合法業務之間取得正確的平衡。

8. 關於業界對近期檢控行動的關注，保安局首席助理局長表示，據消防處所稱，最近曾有4宗檢控個案，而消防處均是因應所接獲的舉報採取行動。在其中一宗個案中，所貯存的含萘樟腦丸數量達到225 000公斤，遠較現時的豁免限額為高。消防處在採取檢控行動前會考

經辦人／部門

慮有關個案的所有情況，如有疑問，更會徵詢律政司司長的意見。政府當局的用意始終是提高現行豁免限額的水平，並在落實將予提交的附屬法例時考慮零售業的困難。

9. 業界關注到該條例可能會在不經意之間，對於在包裝消費品找到的若干危險品作出圈制。關於此事，保安局首席助理局長表示，漂白劑的氯含量如超過一定水平，令該產品須根據《國際海運危險貨物規則》(下稱“《規則》”)被歸類為危險品，便有需要根據《規則》所訂依循適當建議行事，以確保安全。然而，如漂白劑已個別包裝成消費品，其在零售方面的管制措施便應分開研究。政府當局會考慮零售業在營運上的困難，然後才落實有關的附屬法例。他向委員保證，有關的建議在提交行政會議前，將會先送交保安事務委員會研究。

諮詢業界

10. 許長青議員察悉該條例的擬議修訂會造成嚴重影響，並詢問政府當局有否特別為此諮詢零售業。保安局首席助理局長表示，政府當局曾於1999年3月進行公眾諮詢，並邀請包括零售業在內的有關行業人士參與當局舉辦的論壇。他補充，由於政府當局現正制訂危險品管制措施，並會以附屬法例形式作出規管，當局會進一步諮詢零售業及其他受影響行業。消防處消防總長(牌照及管制總區)表示，當局現正分析部分家居用品如漂白劑及殺蟲劑的危險品含量。預計將約有20種家居用品會納入該條例的涵蓋範圍。

檢控方面的統計數字

政府當局

11. 關於立法會CB(1)764/00-01(02)號文件附件A所載，由1993至2000年的定罪及罰款統計數字，余若薇議員察悉過去曾出現在並無有效牌照下貯存危險品而被定罪的個案。她詢問該等定罪個案是否只針對大量貯存危險品的行為，以及是否有涉及零售業的任何定罪個案。保安局首席助理局長表示，他手邊並無該等資料，但會作出安排，以便於會後向委員提供上述資料。

12. 周梁淑怡議員察悉該條例於1956年制定，並關注到政府當局一直使用一項過時法例向零售業作出檢控。儘管有關情況對公眾安全並無構成任何即時危險，但當局仍對業界採取檢控行動，她對此表示不滿。她要求政府當局澄清過去是否一直未有採取檢控行動，而是直至最近才有所行動。消防處消防總長(牌照及管制總區)表示，消防處作為一執法機關，必須依法辦事並在有需

政府當局

要時採取檢控行動。在最近數宗個案中，涉案零售商因為無牌貯存數量達864至22 500公斤不等的過量危險品而被定罪，以及被判罰款2,000至3,000元。自該條例於1956年制定以來，消防處一直有執行其所載規定。主席詢問當局近期採取的檢控行動，是否基於安全方面的考慮因素而作出。消防處消防總長(牌照及管制總區)證實此說法無誤，並補充由於萘是易燃固體及具有高度助燃的特性，過量貯存該種物品會造成火警危險。政府當局應主席的要求，答允提供過去3年的檢控統計數字。

13. 周梁淑怡議員進一步詢問，散裝危險品與屬於包裝消費品的危險品可有任何分別。消防處消防總長(牌照及管制總區)表示，由於以獨立包裝消費品的方式貯存危險品的固有風險，較貯存未加工危險品的風險為低，政府當局在訂定危險品的豁免限額時會同時考慮此點。

外地在應用《規則》方面的經驗

14. 余若薇議員就外地在應用《規則》方面的經驗提出查詢，保安局首席助理局長回應時表示，《規則》雖就管制危險品作出若干建議，但採納《規則》的國家卻就管制危險品實施了不同的制度。香港所採用的是發牌制度。有關法例大致上並沒有就散裝或包裝消費品方式貯存的危險品作出任何區分。至於應否作出此方面的區分，則屬有待解決的問題。

政府當局

15. 牛奶有限公司法律顧問胡查理先生透過主席表示，對於外地如英國、澳洲及美國在管制危險品方面的做法，所知似乎不多。他表示，由於政府當局承認某些危險品的豁免限額過低，該協會希望當局對零售商採取檢控行動時行使酌情權。保安局首席助理局長表示，就管制危險品的海外法例進行研究，是該條例檢討工作的一部分。政府當局已就該條例的擬議修訂及其附屬法例進行規管措施影響評估。獲委聘進行該項評估工作的顧問已就管制危險品的外地做法及擬議修訂進行資料研究，當局把研究結果送交委員考慮前，已對之作出修改以切合本地情況。因應周梁淑怡議員的要求，政府當局將比較本港及海外國家的管制制度及法例架構。

免責條文

16. 余若薇議員關注到，由於含有危險品的消費品的外地供應商未必知道本身須提供物料安全資料，藉以遵守《規則》的規定，當局或有需要考慮就主體條例第6條訂立有關應盡努力的免責條文。保安局首席助理局長答稱，對《規則》的規定必須嚴加遵循，以便對在船隻

上運送危險品作出管制。據他所知，不少外國危險品製造商均會向危險品出口商或托運人提供所需資料，使他們可就貨品的付運作出正確的申報。海事處助理處長解釋，《規則》是危險品管制工作的總綱。它載列了按照危險品特性而作出的分類，並就危險品的運送作出有關標籤、包裝及積載等各方面的建議。《規則》本身並沒有就危險品的管制措施作出規定。國際海事組織的簽署國，包括中國大陸在內，均自行訂定本身的危險品管制制度。有關的管制制度亦適用於在陸上運送危險品的安排。

17. 因應余議員提出的要求，主席邀請該協會的代表就建議在條例草案中增訂有關應盡努力的免責條文一事表達意見。戴利健先生表示，儘管零售業須加深對《規則》的瞭解，但他認為《規則》是危險品管制工作的總綱，所提供的是指引而非解決方法。他表示，該協會期望能就危險品的管制與政府當局作出更多意見交流。他同時指出，除了零售業外，裝修及清潔公司亦會受到條例草案擬議條文的影響，因為該等公司有需要貯存被歸類為危險品的油漆及清潔劑。此外，其他較小規模的行業及業務可能並不知道條例草案會對其業務運作造成何種影響。因此，條例草案的影響並不僅限於零售業，當局必須對此作出審慎的研究。當局必須制定絕對清晰的管制條文，且須在實施條例草案前進行更多工作。保安局首席助理局長表示，油漆(已加入稀釋劑)被納入為《規則》的項目之一，並被歸類為危險品。因此，當局有必要對油漆的貯存及運送作出適當的管制，並盡可能對散裝油漆及屬於包裝消費品的油漆作出區別。

18. 高級助理法律草擬專員表示，該條例的現有第14條已就違反同一條例第10條，訂定以應盡努力作為免責辯護的條文。然而，該等免責條文並未延展至適用於違反該條例第6、7或8條的情況。按照此情況看來，在當局制定該條例時，此等條文在政策上並未被視為恰當的條文。因此，政府當局不宜在現階段考慮為該條例其他條文制定免責條文，因此舉可能會造成漏洞。然而，當局可考慮在附屬法例中就若干特定罪行訂定免責條文。保安局首席助理局長補充，由於對某些影響公眾安全的罪行訂定了嚴格的法律責任，當局認為不宜制定免責條文。他同意主席的意見，認為有必要檢討危險品的豁免限額，使受影響行業及市民大眾不會受到有關法例的不必要限制。政府當局應主席所請，將會就是否需要為該條例所訂有關罪行制定關於應盡努力的免責條文一事，告知委員其立場為何。

貯存未加工危險品及屬於包裝消費品的危險品

19. 該協會指稱現行的該條例並未就處理純化學品及含有少量危險品的消費品作出區別，關於此事，劉健儀議員詢問上述說法是否屬實。她以氯此種物質為例，詢問對純氯和已稀釋的氯所作出的管制是否有任何不同。保安局首席助理局長表示，按照現行法例，氯及漂白粉均被歸類為危險品。根據衛生及安全行政指引，氯含量不超過10%的漂白劑不會被歸類為危險品。當局曾對20多種家居常用的化學品(包括漂白液)進行研究。據政府化驗師所稱，家居常用漂白液的氯含量為5%，並未被歸類為危險品。他表示，當局會考慮檢討被列為危險品的家居用品的豁免限額水平。

20. 保安局首席助理局長進一步表示，未加工及已稀釋的危險物質具有不同的性質及特性。它們在《規則》內會被列為不同項目，並須受不同管制措施所規限。消防處消防總長(牌照及管制總區)補充，呈氣體狀態的純氯是一種非常危險的物質，並被列為第2類危險品，至於氯含量為10%或以上的漂白液則被列為第4類危險品。當局已就化學品的數量訂定上限，如有需要，更會就有關的豁免限額諮詢政府化驗師。百佳超級市場供應流程部董事巴基夫先生透過主席表示，他並不知道化學品與含有危險品的消費品之間有何區別。他認為現行法例就含有危險品的消費品訂定的豁免限額過低。

21. 周梁淑怡議員表示，政府當局低估了危險品的擬議管制措施，對從事銷售及供應屬包裝消費品的危險品的零售商及供應商的影響。對於當局須就危險品作出管制一事，她雖表示支持，但卻認為當局應針對會構成安全問題的大量貯存事宜作出管制。她表示，政府當局應令委員信服其有合理理由提出管制屬包裝消費品的危險品的建議。她認為當局似乎未有充分考慮條例草案對業內人士及市民大眾的影響。當局需在諮詢業內人士後審慎評估各項問題，例如屬包裝消費品的危險品的豁免限額水平。保安局首席助理局長回應時表示，政府當局完全明白所提出的關注事項，並已認真考慮該等事宜。他告知委員，根據現行法例，豁免限額或會因應貯存條件而有所不同。在即將制定的附屬法例中亦會採用相同的原則。舉例而言，消費瓶裝酒類的豁免限額，將較以大型器皿貯存的酒類為高。此外，對於貯存地點裝有噴灑系統的酒類，所訂定的豁免限額亦會較高。

有關豁免限額及管制措施的條文

22. 周梁淑怡議員關注到有關的附屬法例可否解決所提出的所有關注事項；若否，當局會否改為考慮在主體法例中處理有關事宜。余若薇議員對此同感關注，並指出由於附屬法例主要為技術性質的條文，關於條例草案主要原則的問題應在草擬附屬法例前解決。保安局首席助理局長表示，該條例是一項賦權條例，容許當局在附屬法例中訂明詳細的管制措施。如當局認為有充分理由支持，便會在附屬法例中作出合理的豁免。

23. 至於在主體法例及附屬法例中將作出何種規定，保安局首席助理局長表示，在主要法例中將訂明須受到管制的危險品的類別、關於運送及貯存危險品的發牌安排，以及訂立規例的權力。在附屬法例中則會訂明各項詳細的安排，包括就危險品訂定豁免限額。在訂定危險品的豁免限額時，當局會小心處理，以確保在安全及便利之間取得適當的平衡。消防處消防總長(牌照及管制總區)補充，當局將會制定數項附屬法例，所處理的事宜包括：所有受管制危險品的名單、豁免限額、標籤及包裝規定，以及工作守則。該等附屬法例將會在條例草案獲得通過後制定。

24. 周梁淑怡議員得悉，現行豁免限額將於條例草案獲得通過後繼續適用，因為將於附屬法例中提出的新訂豁免限額尚未擬妥。她關注到零售業將須繼續面對當局就貯存超出豁免限額的危險品而採取的檢控行動。保安局首席助理局長表示，條例草案的目的是改善對危險品的管制，並對若干已經過時的條文作出修訂。一如其他訂有執行條文的所有法例，執法機關在採取檢控行動前必須對個別個案作出評估。如有需要，有關的執法機關會諮詢律政司。周梁淑怡議員雖接納當局可能不宜暫停採取所有檢控行動，但她表示，鑑於管制工作繁複，加上豁免限額水平已屬過時，她認為有需要在主體法例中訂明，當局只應就會對公眾安全構成危險的危險品的貯存及運送採取行動。

25. 消防處消防總長(牌照及管制總區)回應時表示，消防處會諮詢零售業，冀能盡快就屬於包裝消費品的危險品訂定豁免限額修訂水平。此修訂水平將成為業內人士及律政司的參考標準，作為制定附屬法例前的過渡安排。周梁淑怡議員表示，該參考標準應以國際標準為根據。她亦提醒政府當局，豁免限額不僅影響零售商，同時亦會對供應商及其他行業造成影響。主席強調，儘管當局須參考國際做法，但亦應訂定切合本地情況的安

經辦人／部門

政府當局

全標準。鑑於管制危險品涉及各項繁複事宜，包括危險品的含量以至其貯存條件，他質疑當局可否在附屬法例中訂定充分的條文，詳載和1 600種危險品的管制措施有關的所有細節。關於該條例第5(1)(b)及(e)條所載的賦權條文，他質疑該等條文是否足以達到當局的目的，能夠列出不同危險品的豁免限額規定將告適用的所有情況，因為隨着裝設不同消防裝置的不同處所的貯存條件各異，加上危險品的形態及含量各有不同，有關的豁免限額亦會因而有異。他亦認為有需要作出科學評估，探討過量貯存未加工危險品，以及屬於包裝消費品的危險品的固有危險分別為何。保安局首席助理局長表示，現行法例雖已訂定工業用途及非工業用途的危險品的豁免限額及貯存條件，但他答允檢討有關事宜，並就委員提出的關注事項作出綜合同應。委員同意在接獲政府當局就是次會議席上所提關注事項作出回應的文件後，再次舉行會議。

(會後補註：經諮詢主席及政府當局後，法案委員會訂於2001年5月22日下午4時30分舉行第六次會議。)

IV. 其他事項

26. 議事完畢，會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處
2001年7月12日