

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)531/01-02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5月11日(星期五)
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)
鄭家富議員
張宇人議員, JP
勞永樂議員
余若薇議員, SC, JP

缺席委員 : 何秀蘭議員
黃容根議員
麥國風議員
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
高級政府律師
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)1
馬淑霞小姐

經辦人／部門

I. 政府當局就2001年4月19日會議提出的事項所作的回應

(立法會CB(2)1496/00-01(01)號文件)

環境食物局首席助理局長(A)3應主席邀請，向委員簡述政府當局就委員於上次會議上所提的建議而作出的回應：

- (a) 政府當局對於訂定具體時限，規定當局在限期內就撤銷封閉令的申請發出拒絕通知書，表示有所保留。當局認為，如時限太短，有關部門可能沒有充分時間查證對健康構成的即時危害是否已經消除，若時限太長，在某些情況未必有需要。《釋義及通則條例》(第1章)第70條已規定，如法例沒有訂明時限，主管當局在處理申請時不得作不合理的延擱。
- (b) 政府當局認為，加入“除非命令”的規定與條例草案現有條文並不配合。條例草案的目的在於採取即時執法行動，保障市民的健康免受即時危害。此外，為“除非命令”設定合適的時限亦成問題，如時限太短，經營者實際上沒有足夠時間消除對健康構成的即時危害，但如時限太長，則有違發出封閉令的目的。事實上，主管當局在發出封閉令前，已可先向經營者發出警告。
- (c) 過去兩年，衛生署署長沒有根據《防止傳染病蔓延規例》向任何持牌食店／食物工場發出封閉令。最近一次發出封閉令，是在1998年3月霍亂肆虐期間向一間食肆發出的。該規例沒有提供上訴渠道。
- (d) 至於建議由牌照上訴委員會處理上訴反對食物環境衛生署(下稱“食環署”)署長封閉對健康構成即時危害的食店／食物工場的個案，政府當局仍然認為，該類上訴應由裁判法院處理。由

於牌照上訴委員會主要負責聆訊有關取消牌照、暫時吊銷牌照或拒絕申領及續領牌照的上訴個案，政府當局認為不宜擴大其管轄範圍，以處理反對即時封閉對健康構成即時危害的食店／食物工場的上訴個案。此外，擬議的封閉令不會區分有關的處所是否領有牌照，而無牌處所的上訴個案仍須交由裁判法院處理。政府當局亦指出，牌照上訴委員會一般需時45天才可進行聆訊，但裁判法院最快可安排在6天內聆訊個案。此外，裁判法院書記長可視乎情況，酌情訂定較早的日期進行聆訊。政府當局總結，由兩個性質截然不同的機構處理性質相同的上訴並不恰當。

2. 張宇人議員察悉，政府當局認為不宜擴大牌照上訴委員會的管轄範圍，以處理反對根據條例草案第128C條發出封閉令的上訴個案。他認為，如感到受屈一方已向裁判法院提出上訴，裁判法院應有權下令暫緩執行封閉令。至於上文第1(b)段，張議員建議，將“除非命令”的時限設定為24小時，應可讓有關經營者消除對健康構成的即時危害。他亦認為，條例草案擬議第128C(1)條中“合理因由”一詞應予以更明確的定義，以免食環署署長發出封閉令的權力被濫用。

3. 環境食物局首席助理局長(A)3表示，裁判法院如信納上訴人提出的理據，可下令在聆訊上訴期間暫緩執行封閉令。她強調，要消除對健康構成的即時危害，時間是關鍵因素，“除非命令”的時限若為24小時或48小時，就保障市民健康免受危害而言，實屬太長。至於張宇人議員對“合理因由”一詞涵蓋範圍的關注，政府當局會提供內部指引，並舉例供委員參考。她表示，食環署署長在作出決定前，會聽取該署醫生提供的專業意見。

4. 張宇人議員表示，他並不信服授權食環署署長以“對健康構成即時危害”為理由而封閉食店／食物工場的安排，是可取或必需的做法。他對於食環署署長獲賦予廣泛權力深表關注，因為封閉令會對食店／食物工場的投資及經營造成重大影響。

5. 主席表示，食物安全及環境衛生事務委員會大體上支持該條例草案，其規管範圍亦包括無牌食店／食物工場。如委員不贊同條例草案的若干部分，例如上訴機制，可考慮動議修訂該條例草案。

6. 鄭家富議員質疑，裁判法院可否如政府當局所述，安排盡早聆訊個案。他表示仍然希望可以修訂牌照上訴

委員會的規則，以擴大委員會的管轄範圍，以及簡化聆訊上訴的程序。他認為，規定牌照上訴委員會秘書就聆訊的日期、時間及地點諮詢主席或副主席，目的只為提高靈活性，而非減慢處理聆訊的程序。

7. 環境食物局首席助理局長(A)3解釋，為牌照上訴委員會聆訊擬備文件設有法定時限。舉例而言，牌照上訴委員會必須於舉行上訴聆訊前至少14天，向有關的雙方發出通知。因此，即使擴大牌照上訴委員會的管轄範圍，委員會仍需時約28天才可聆訊上訴個案。此外，張宇人議員的建議會引致由兩個不同上訴渠道處理性質相同的個案的問題。她堅持認為，處理涉及該類封閉令的上訴個案方面，裁判法院可以提供更快的渠道。

政府當局

8. 鄭家富議員指出，等候裁判法院聆訊的個案數目眾多。他堅持政府當局應考慮修改第132章第125條，例如第125B條，使牌照上訴委員會的職能及權力可處理關乎食環署署長作出封閉令的上訴個案。至於牌照上訴委員會舉行聆訊的時限，他表示，如主席或副主席決定在發出通知後60天舉行聆訊，上訴程序便會不必要地被延誤。他要求政府當局提供資料，列明牌照上訴委員會去年聆訊上訴個案的平均時間。環境食物局首席助理局長(A)3答應提供有關資料。

9. 環境食物局首席助理局長(A)3表示，政府當局已評估由裁判法院及牌照上訴委員會處理反對封閉令上訴個案的利弊。由於政府當局認為由裁判法院處理該等上訴個案，會較牌照上訴委員會合適，政府當局認為無須按張宇人議員的建議修改牌照上訴委員會的規則。她重申，即使擴大牌照上訴委員會的職權範圍，委員會亦不能聆訊涉及無牌食店／食物工場的上訴個案，該等個案必須由裁判法院審理。

10. 食環署助理署長(總部)補充，牌照上訴委員會在28天通知期內安排聆訊，在該段期間為聆訊擬備相關文件時間已十分緊迫。他表示，該等文件必須備有中、英文文本，包括個案的背景、上訴人提出上訴的理據，以及政府當局的抗辯，律政司需時擬備有關文件。

11. 勞永樂議員指出，對健康構成即時危害的食店／食物工場應即時關閉，因此確有需要授權食環署署長下令封閉該等食物業處所。他認為沒有需要擴大牌照上訴委員會的管轄範圍，以處理涉及封閉令的上訴個案，原因是需要發出封閉令的個案不會太多。他指出，政府當局不應基於經濟理由放寬對食物安全的管制。

錯誤封閉的補救方法

12. 委員關注到錯誤封閉及移走營業裝置的補救方法，關於政府當局對此事的回應[立法會CB(2)1314/00-01(01)號文件]，助理法律顧問4表示，鑑於第132章第138條訂明政府須對公務員的作為負上法律責任，因此無需在擬議第128C條重申該等規定。此外，感到受屈一方亦可根據第132章及普通法就損失索償。舉例而言，第132章第59(5)條訂有申訴渠道，讓感到受屈一方可就主管當局將食物檢取及移走向法庭申訴。法庭可視乎需要，命令主管當局向感到受屈一方作出補償，款項以不超過被移走食物及藥物的市值為上限。第132章第78條亦訂有類似條文，涉及檢取不宜供人食用的動物屠體的申訴及補償安排。

13. 張宇人議員表示，雖然主管當局或會就食物或屠體作出補償，但封閉令對食店／食物工場名譽造成的損害則無法補償。他關注到應設立上訴機制，減少對經營者或有關各方造成的損害。他認為，第132章第59條及78條提供的保障並不足夠，並促請政府當局重新考慮“除非命令”的建議。他亦希望當局可於條例草案內訂明食環署署長可以發出封閉令的情況。

14. 助理法律顧問4表示，第132章第59及78條訂明主管當局作出補償的範圍及數額，而普通法則就透過民事訴訟途徑，提供範圍較廣泛的補償。律政司高級助理民事法律專員贊同助理法律顧問4的分析。高級助理民事法律專員補充，就該等個案而言，如法庭裁定上訴人勝訴，裁判官可即時決定補償數額。至於其他損害，則須根據普通法由較高等級的法院處理。

除非命令

15. 余若薇議員表示不信服政府當局反對“除非命令”的論據。她認為由於“除非命令”是經營者最後一個機會，在發出封閉令前須消除對健康構成的危害，因此經營者大多會遵行“除非命令”。她建議，與其向經營者發出多次警告或催辦信，政府當局應考慮在較早階段發出“除非命令”。她表示，“除非命令”讓政府當局在規定經營者消除健康危害方面，享有更大彈性及多一項選擇。

16. 食環署副署長(環境衛生)多謝余若薇議員的建議。她表示，政府當局既要盡量減少對食店／食物工場經營者的損害，亦要保障公眾利益，兩者之間須取得平衡。

她表示，政府當局會進一步與律政司商討，研究如何解決委員關注的問題。

17. 余若薇議員澄清，當局並非必定要在條例草案內訂明“除非命令”的安排，因為是項安排僅為政府當局提供另一可行的方案。政府當局可決定在發出封閉令前，應發出“除非命令”或者警告，規定經營者改善任何欠佳的衛生情況。

18. 張宇人議員澄清，如食店／食物工場確實對公眾健康構成即時危害，他不反對即時予以封閉。他關注的問題是，條例草案應為有關各方訂定一套公平的機制，原因是調查及確立健康危害成因的過程很長。他指出，如果食環署署長發出封閉令的決定是錯誤的，要透過民事途徑就損失索償將極為困難，耗費亦高昂。他認為條例草案一開首就應訂明食環署署長的權力，以及署長應在何種情況下發出封閉令。

19. 食環署副署長(環境衛生)詢問，張宇人議員是否憂慮，在食物業處所門外張貼封閉令會令食物業處所聲譽受損。張宇人議員表示，一旦執行封閉令，傳媒便會廣泛報道，即使沒有在食物業處所外張貼封閉令，亦會造成一定損害。他認為，如果政府當局只是關注對健康構成的即時危害，可利用其他方法迫令經營者消除有關危害，例如發出“除非命令”。勞永樂議員同意一旦執行封閉令便會廣為人知。他表示，食環署署長行使權力時應小心謹慎。

政府當局

20. 主席建議政府當局進一步考慮委員提出的關注事項。政府當局察悉主席的意見。

II. 逐項審議條例草案的條文

21. 法案委員會繼而逐項審議條例草案的條文。

條例草案第1及2條

22. 委員對上述條文並無意見。

條例草案第3條

第128A條

23. 助理法律顧問4表示，他曾就擬議第128A(1)(b)、(c)及(d)條提出若干技術性修訂的建議，使有關條文的用詞與相關附屬法例一致。環境食物局首席助理局長(A)3回應時表示，政府當局同意助理法律顧問4的技術性修訂建議，並會提出相應的委員會審議階段修正案。

24. 助理法律顧問4表示，政府當局或需闡釋擬議第128A(3)(b)條所載來自“未獲批准的來源”的水的定義。食環署副署長(總部)解釋，《食物業規例》(第132章的附屬法例)第33(1)(d)條規定，如食環署署長信納，不能將總水管的水直接輸送至食物業處所，署長便可批准其他供水辦法。他表示，該規例沒有訂明何謂獲批准的水源。事實上，如水源位於離島極偏遠的地點，且並非與水務署的總水管接連，便須經食環署署長批准。如食物業處所擬使用該來源的水，便須測試有關水質，確保符合世界衛生組織的標準。食物業處所獲發牌及開始營業後，主管當局仍會定期測試水質。

25. 張宇人議員要求澄清擬議第128A(3)(c)條所載“流行病學研究”的釋義，以及“流行性的疾病”與“傳染病”有何分別。他指出，根據《防止傳染病蔓延規例》(第141章的附屬法例)，衛生署署長已獲授權發出封閉令，防止傳染病蔓延。他關注到對食店／食物工場發出封閉令的權力或有重疊。勞永樂議員指出，現行的條例草案針對受污染及不宜供人食用的食物，而第141章則關乎傳染病在人類之間蔓延的問題。他表示，流行病學較著重臨床症狀，以及該等症狀在社區傳播的情況，“流行性的疾病”的涵蓋範圍較“傳染病”廣泛。

26. 高級助理民事法律專員表示，第141章針對在所有處所(包括食店／食物工場)防止傳染病蔓延。該法例授權主管當局隔離任何已經證實的傳染病病源，以防止傳染病蔓延。

27. 鄭家富議員詢問，如養有活魚的魚缸水受污染，擬議第128A(3)(b)或(c)條應否適用。他認為擬議第128A(a)至(d)條應涵蓋各種有理由發出封閉令的情況。食環署副署長(環境衛生)回應時表示，第128A(3)(b)條規管水源受污染的情況。她表示，第128A(3)條所列的4種情況，已涵蓋各種可預見的情況，促使主管當局根據醫學意見發出封閉令。她補充，第128A(3)條中載有“包括”二字，意指第128A(3)(a)至(d)條所列的4種情況並非詳盡無遺。

28. 律政司高級政府律師表示，有理由促使食環署署長根據第128C條發出封閉令的個案，首先須符合擬議第128A(2)條“對健康的即時危害”的定義。第128A(3)(a)至(d)條只列舉“對健康的即時危害”的例子，並沒有界定該詞句的定義。

29. 鄭家富議員詢問，政府當局如何界定第128A(3)(b)條“遭污染”的定義，以及是否需要證據確立，一如第128A(3)(c)條的情況，需要提出證據，例如檢查結果、研究數據或化驗證據等。張宇人議員亦同樣關注此事。他指出，第128A(3)(b)條不應適用於“魚缸內的水”，因為該條只提述“製備食物……所用的水”。

30. 勞永樂議員認為，有關定義的範圍應盡量廣泛，以涵蓋所有可能出現的情況，例如第128A(3)(c)條所載“不適合供人食用的食物”的範圍甚為廣泛。他表示，如魚缸所養的魚是作刺身進食，而魚缸水證實受到污染，該等魚便不適合供人食用。因此，該情況應屬於第128A(3)(c)條的類別。

31. 鄭家富議員表示，雖然第128A(3)(c)條擬涵蓋廣泛的範圍，但第128A(3)條的草擬方式存在一些含糊不清之處。他建議政府當局考慮下列事宜：

- (a) 在第128A(3)(c)及(d)條之間，使用“或”而非“及”；
- (b) 界定第128A(3)(b)條“遭污染”的定義，並將客觀科學數據列為證實食物已遭污染不適合供人食用的證據；及
- (c) 界定第128A(3)(b)條“食物”的定義，將未經烹煮的食物，如魚缸的活魚，列入規管範圍。

32. 高級政府律師表示，在第128A(3)(c)條使用“及”，是因為第128A(3)條所載的定義並非詳盡無遺，因此使用“包括”一詞以連結第(a)至(d)款。此外，由於第128A(2)條提述的“對健康的即時危害”是指“導致或相當可能導致……食物成為食物感染……傳播的根源的情況”，因此可包括魚缸水遭污染的情況。助理法律顧問4建議將第128A(3)條“包括”一詞，改為“包括以下一種或超過一種的情況”。張宇人議員建議使用“包括但不限於”。

33. 鄭家富議員仍然關注或會出現魚缸水遭污染但缸內養魚未受污染的情況。他認為應訂定客觀標準，斷定是食物還是水遭污染。

經辦人／部門

政府當局 34. 關於第128A(3)(b)條，勞永樂議員認為“未獲批准”等字並非必要，因為遭污染的水源，不論獲批准與否，均會對健康構成即時危害。環境食物局首席助理局長(A)3表示，第128A(3)(b)條是指無牌食物工場或位於沒有批准水源或污水排放設施的偏遠地方的食物業處所。她同意考慮勞永樂議員的建議。

政府當局 35. 鄭家富議員要求政府當局提供資料，說明判定食店／食物工場根據第128A(3)(d)條受蟲鼠所侵擾的準則。

政府當局 36. 主席要求政府當局考慮鄭家富議員及勞永樂議員的建議，並作出回應。

III. 其他事項

法案委員會 37. 張宇人議員建議諮詢業界及醫護專業人員對該條例草案的意見。鄭家富議員及勞永樂議員支持該項建議。

法案委員會 37. 主席表示會於立法會網頁刊登廣告，邀請市民及有興趣人士出席法案委員會即將舉行的會議，發表對條例草案的意見。

法案委員會 38. 委員同意於2001年5月23日上午8時30分舉行下次會議。

39. 會議於上午10時45分結束。

立法會秘書處
2001年12月31日