

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2495/08-09號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會會議紀要

日 期：2009年7月6日(星期一)
時 間：上午9時
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：劉江華議員, JP (主席)
涂謹申議員(副主席)
何俊仁議員
吳靄儀議員
張文光議員
黃宜弘議員, GBS
劉慧卿議員, JP
石禮謙議員, SBS, JP
余若薇議員, SC, JP
梁君彥議員, SBS, JP
梁國雄議員
詹培忠議員
陳克勤議員
黃國健議員, BBS
葉國謙議員, GBS, JP

其他出席議員：李卓人議員
李鳳英議員, BBS, JP
李國麟議員, SBS, JP
潘佩璆議員
謝偉俊議員

缺席委員：黃容根議員, SBS, JP
霍震霆議員, GBS, JP
黃毓民議員

出席公職人員： 參與議程第III項的討論

保安局副秘書長(3)

魏永捷先生

保安局首席助理秘書長(D)

周永恒先生

入境事務處副處長

趙偉佳先生, IDSM

參與議程第IV項的討論

保安局副秘書長(2)

袁小惠女士

消防處副處長

陳楚鑫先生

消防處救護總長

麥桂培先生

消防處高級消防區長(資訊科技管理組)

吳偉強先生

消防處救護醫務總監

黃志強醫生

參與議程第V項的討論

保安局副秘書長(3)

魏永捷先生

保安局首席助理秘書長(C)

羅應祺先生

入境事務處副處長

趙偉佳先生, IDSM

應邀出席者： 參與議程第III項的討論

香港大律師公會

韋浩德先生, SC

羅沛然先生

香港律師會

黃嘉純先生

Peter BARNES先生

香港社區組織協會

社區組織幹事

蔡耀昌先生

香港人權監察

總幹事

羅沃啟先生

教育幹事

郭曉忠先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)1
林培生先生

列席職員 : 高級助理法律顧問1
馮秀娟女士

助理法律顧問8

易永健先生

高級議會秘書(2)1

蘇淑筠小姐

議會事務助理(2)1

吳佩珊小姐

經辦人／部門

I. 通過先前會議的紀要
(立法會CB(2)2055/08-09號文件)

2009年5月5日會議的紀要獲得確認通過。

II. 自上次會議舉行至今發出的資料文件

(立法會CB(2)1957/08-09(01)、CB(2)2018/08-09(01)及CB(2)2018/08-09(02)號文件)

2. 委員察悉自上次會議舉行至今曾發出下列文件 ——

(a) 當值議員把有關為更生人士提供就業支援服務的事宜轉交處理的文件；及

(b) 死因裁判官有關警方就一名尼泊爾人於2009年3月17日紅磡一宗開槍事件中身亡一事進行調查的報告所提供的回覆。

3. 余若薇議員提述第2(a)段所述由當值議員轉交處理的事項，並建議在日後舉行的會議討論為更生人士提供就業支援服務的事宜。委員同意把有關事項納入事務委員會的待議事項一覽表。

III. 酷刑聲請審核機制檢討

(立法會CB(2)2054/08-09(01)及(02)號文件)

4. 主席提醒出席會議的團體代表，他們向事務委員會陳詞時，將不會享有《立法會(權力及特權)條例》(第382章)所訂的保障。應主席的邀請，4個團體的代表先後就此事表達意見。

代表團體的意見

香港律師會及香港大律師公會

(立法會CB(2)1234/08-09(01)及CB(2)2054/08-09(03)號文件)

5. 黃嘉純先生陳述香港律師會(下稱"律師會")及香港大律師公會(下稱"大律師公會")的意見，詳情載於該兩個團體聯名提交的意見書及立場書。他表示律師會及大律師公會認為政府當局有迫切需要制定新的法例，以便實行一套貫徹一致而全面的制度，用以同時審核酷刑聲請人、尋求庇護者或要求給予難民身份人士所提出的申請。該制度須能有助防止出現濫用的情況，以及能在法庭上經得起法律的挑戰。

6. 韋浩德先生請議員參閱律師會及大律師公會就適用於酷刑聲請人及尋求庇護者的法律機制而聯名提交的立場書(立法會CB(2)1234/08-09(01)號文件)，並特別指出律師會及大律師公會對政府當局現時所採取的酷刑聲請審核程序感到關注，因他們認為有關程序既不公平亦相當繁複。他強調為評定難民身份及審核酷刑聲請而制定全面法例的重要性。

香港社區組織協會

(立法會CB(2)2054/08-09(05)號文件)

7. 蔡耀昌先生陳述香港社區組織協會(下稱"社區組織協會")的意見，詳情載於所提交的意見書。他表示社區組織協會贊同律師會及大律師公會的意見，認為香港特別行政區(下稱"香港特區")政府應訂立一套法律制度，並設立全面而有效的程序，用以審核根據聯合國《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(下稱"《禁止酷刑公約》")提出的酷刑聲請，以及根據聯合國《1951年關於難民地位公約》(下稱"《難民公約》")向聯合國難民事務高級專員署(下稱"專員署")提出的難民身份申請。

香港人權監察

(立法會CB(2)2054/08-09(06)號文件)

8. 郭曉忠先生向議員簡介香港人權監察(下稱"人權監察")所提交意見書的內容。他表示人權監察贊同政府當局應加快進行有關實施處理酷刑聲請的法律機制的研究，以便訂立全面而有效的程序，用以審核酷刑聲請及評定難民身份。有關程序應按照法庭所作裁定的要求，符合高度公平的準則。

政府當局就代表團體的意見所作的回應

9. 保安局副秘書長(3)回應代表團體的意見時提出以下各點——

- (a) 《禁止酷刑公約》自1992年起適用於香港。根據《禁止酷刑公約》第3條，如有充分理由相信任何人在另一國家將有遭受酷刑的危險，任何締約國均不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。過往根據

此條文提出的酷刑聲請並不多，由1992年至2004年，香港特區政府只曾共接獲44宗此類聲請；

- (b) 2004年6月，終審法院在一宗司法覆核案件中裁定，酷刑聲請審核程序須符合高度公平的準則，並讓聲請人有充分合理的機會確立其聲請。自此，酷刑聲請的數目急劇增加；
- (c) 香港特區政府一直有不時檢討酷刑聲請審核機制，以達致進行有效審核、確保程序公平及防止濫用的目的。然而，原訟法庭於2008年12月在另一宗司法覆核案件中裁定，政府當局訂立的審核程序未能符合高度公平的準則。自原訟法庭作出上述判決後，審核工作已暫時中止。截至2009年6月中，有待審核的聲請約有5 000宗；
- (d) 為處理積壓的聲請，當局有需要盡快恢復進行審核工作。政府當局的目標是在2009年9月或10月，推行當局所提交文件第6至12段所載的經改善酷刑聲請審核程序。當局亦計劃就有關的審核程序進行立法，令該等程序能以清晰的法例條文作為基礎。政府當局將於2009年年底或之前就有關的立法建議向事務委員會進行簡介及諮詢，以期在2009-2010年度立法會會期內向立法會提交條例草案；
- (e) 香港特區政府就《難民公約》採取的既定立場維持不變，亦即《難民公約》並不適用於香港，而政府亦無任何義務接收要求給予難民身份的人士或處理難民身份的評定工作；及
- (f) 雖然《難民公約》並不適用於香港，但尋求庇護者可向專員署香港辦事處提出要求給予庇護／難民身份的申請。香港特區政府一直透過以象徵式租金向專員

署香港辦事處提供辦公地方，來支援該辦事處的運作。

討論

10. 副主席對於香港特區欠缺清晰的庇護政策表示關注。他要求政府當局提供資料，說明要求給予難民身份或提出酷刑聲請的人士如何來港。他並質疑任何人所提出的難民身份申請或酷刑聲請，是否應由該人的第一停留國家／地方處理。張文光議員贊同副主席的意見，並詢問國際公約及條約就"第一停留地"訂定了甚麼定義。

11. 保安局副秘書長(3)及保安局首席助理秘書長(D)回應時表示 ——

- (a) 大部分酷刑聲請人屬南亞裔人士，他們主要來自巴基斯坦、印度、孟加拉和斯里蘭卡，其中非法入境者和逾期逗留者約各佔一半。雖然此等非法入境者大多經由內地進入香港，但他們在抵港之前大都沒有在內地提出任何聲請，包括難民身份申請；
- (b) 《禁止酷刑公約》自1992年起適用於香港，而中華人民共和國(下稱"中國")亦為《禁止酷刑公約》的締約國。據當局所理解，《禁止酷刑公約》把中國及香港特區視為單一國家，而公約內並沒有就"第一停留地"訂定任何清晰的定義。儘管如此，香港特區政府會與內地有關當局探討是否應把從內地潛入本港，然後提出難民身份申請或根據《禁止酷刑公約》提出聲請的非法入境者遣返內地，使內地可以其第一停留地的身份，處理他們的難民身份申請或根據《禁止酷刑公約》提出的聲請；及
- (c) 政府當局留意到部分歐洲國家及美國和加拿大，均已就評定難民身份訂立協定，訂明難民身份申請必須由申請人的第一停留國家處理。政府當局在考慮是

否於本港採取類似的安排時，會參考外地的做法。

12. 副主席及張文光議員詢問，已獲中國和澳門確認的《難民公約》，何以並未延展至適用於香港。他們認為政府當局應重新考慮其對於《難民公約》延展至適用於香港的立場，以期加快進行難民身份評定程序，因為專員署缺乏迅速審核難民身份申請的資源。張議員詢問政府當局有否向專員署提供任何人力資源，作為政府經常開支的一部分，以協助專員署評定難民身份。

13. 保安局副秘書長(3)答稱，入境事務處(下稱"入境處")與專員署簽訂了一份諒解備忘錄，以加強彼此的合作。在現行合作架構下，當局安排多名入境處人員借調到專員署香港辦事處。保安局首席助理秘書長(D)補充，為保障本地工人及以免產生任何磁石效應，難民、尋求庇護者及酷刑聲請人均不得在港工作。然而，當局會向該等在生活上有需要的人士提供援助，以免他們落得生計無着。

政府當局

14. 劉慧卿議員要求政府當局提供更詳細資料，說明目前為獲准擔保外釋的酷刑聲請人及尋求庇護者提供何種人道援助，包括為此等人士提供何種性質、程度及形式的援助。

15. 劉慧卿議員察悉代表團體就酷刑聲請審核機制提出的事項及關注事宜。她請各團體的代表就政府當局在2009年9月或10月推行經改善的審核程序的計劃發表意見。

16. 社區組織協會的蔡耀昌先生表示，政府當局提交的文件內容過於簡單，且沒有就將會推行的改善措施提供任何詳細資料，例如為處理酷刑聲請設立獨立及全面的評定身份機制；向經濟上負擔不來的聲請人提供以公帑資助的法律支援；以及經改善的審核程序會否按照法庭所作判決的要求，符合高度公平的準則。

17. 黃嘉純先生表示律師會及大律師公會知悉政府當局已在嚴保機密的條件下，就有關向《禁止酷刑公約》聲請人提供法律代表服務的事宜與當值律師

服務展開討論，而政府當局的計劃是透過擴大現行的當值律師計劃，設立為聲請人提供法律代表服務的計劃。律師會及大律師公會對於是否適宜透過當值律師計劃提供此項服務感到關注。黃先生特別指出兩個法律專業團體的主要關注事項，包括名列接辦外判案件律師名單上的律師是否具備執行有關工作的能力和經驗，因為當中只有少數律師具備此方面的經驗。當局應向獲指派代表《禁止酷刑公約》聲請人的律師提供培訓。律師會及大律師公會認為，此等律師應具備或在培訓過程中獲得和多個主要範疇有關的知識，包括難民法例、程序上的公平程度及如何處理委託人的特殊需要，例如無人照顧的未成年人、精神或身體受到創傷的受害人。黃先生進一步表示，具備足夠技巧、經驗及知識的律師未必滿意當值律師的收費率，特別是在代表《禁止酷刑公約》聲請人就入境處處長的決定向保安局局長提出呈請方面。

18. 人權監察的羅沃啟先生強調，經改善的酷刑聲請審核程序應按照法庭所作裁定，符合高度公平的準則。他認為當局為處理酷刑聲請而將予訂立的法律機制，應配合將會推行的改善措施。他進一步建議，政府當局在本年9月或10月恢復進行審核工作時，應按照個案的迫切程度就已有的5 000多宗聲請訂定作出處理的緩急次序。

19. 保安局副秘書長(3)回應時提出以下各點 ——

- (a) 自原訟法庭作出判決後，審核工作便暫時中止。為處理積壓的酷刑聲請，政府當局有需要盡快恢復審核工作；
- (b) 自原訟法庭於2008年12月作出判決後，政府當局已進一步檢討酷刑聲請審核機制，其間並參考了其他普通法司法管轄區(特別是英國和加拿大)的經驗。政府當局亦已加強為負責進行審核工作的人員提供的培訓和支援；及
- (c) 因應原訟法庭所作判決，政府當局會修訂相關的程序及指引，容許聲請人的法律代表列席審核會面，以及出席呈請聆

訊。政府當局亦積極探討為經濟上負擔不來的聲請人提供以公帑資助的法律支援。當局現正與相關的服務提供者(包括當值律師服務)進行商討,研究是否有可能提供此類服務。如能就此達成協議,政府當局將以先導計劃形式向有關的服務提供者提供資助,藉以為審核過程中有需要的聲請人提供法律支援,包括提供法律意見,以及在呈請聆訊中為聲請人提供法律代表服務。

20. 余若薇議員詢問同時提出難民身份申請和酷刑聲請的尋求庇護者的數目,以及評定酷刑聲請的平均所需時間分別為何。

21. 入境處副處長表示,在過去多年所接獲的酷刑聲請個案中,約有43%聲請人同時提出難民身份申請和酷刑聲請,有57%聲請人則只提出酷刑聲請。審核每宗個案所需的時間會因為各種因素而有所不同,例如有關個案的個別情況。根據業經審核的酷刑聲請個案的統計資料,完成處理一宗個案平均約需14.8個月。

22. 關於審核酷刑聲請個案的平均所需時間,余若薇議員要求政府當局按申請性質提供進一步的分項數字,即同時提出難民身份申請和酷刑聲請的個案,相對於只提出酷刑聲請的個案的有關情況。她贊同代表團體的意見,認為政府當局應實行一套貫徹一致而全面的制度,用以同時甄別難民和酷刑聲請人。她要求政府當局作出書面回應,闡明不把《難民公約》延展至適用於香港,以及不制訂本身的難民身份評定程序的理據,並告知當局對於有關建議有何意見。

23. 余若薇議員贊同律師會及大律師公會的意見,對於是否適宜透過當值律師計劃向《禁止酷刑公約》聲請人提供法律代表服務同感關注。她詢問政府當局有否與律師會及大律師公會商討有關事宜。

24. 保安局副秘書長(3)答稱,政府當局現正積極探討為經濟上負擔不來的《禁止酷刑公約》聲請人提供以公帑資助的法律支援。除了與當值律師服務商討

是否有可能提供此類服務(包括培訓及經驗問題)之外，當局亦有與律師會及大律師公會討論此事。

25. 吳靄儀議員表示據她所知，政府當局最初只與當值律師服務商討有關事宜，直至最近才安排律師會及大律師公會參與有關討論。她詢問政府當局是在何時開始與法律界人士進行討論，並要求當局提供資料，說明建議中的法律代表計劃的運作情況，包括當值律師的費用。

26. 保安局副秘書長(3)及保安局首席助理秘書長(D)回應時表示 ——

- (a) 政府當局是在2009年1月，開始與當值律師服務討論關於向《禁止酷刑公約》聲請人提供法律代表服務的主要事宜。律師會及大律師公會未有參與初期討論的原因是，當局知悉當值律師服務的執委會成員已包括該兩個法律專業團體的代表；
- (b) 由於該兩個法律專業團體希望進行直接溝通，政府當局遂於近月安排與他們舉行連串會議，蒐集他們對擬議法律代表計劃的意見；
- (c) 政府當局與當值律師服務簽訂了行政措施備忘錄，藉以實施現行的當值律師計劃，由合資格的私人執業律師為在所有裁判法院、少年法庭和死因裁判法庭出席的合資格被告人提供法律代表服務。若能就向《禁止酷刑公約》聲請人提供法律服務一事達成協議，政府當局會制定新的行政措施備忘錄，詳列所有相關安排的細則，包括建議就提供不同形式的專業服務收取的律師費、參加該計劃的律師所需具備的資歷及經驗，以及為執行此方面工作的律師提供的專門培訓；及
- (d) 政府當局極為重視酷刑聲請審核機制的改善工作。在檢討現行機制下的程序

時，當局曾參考其他普通法司法管轄區的經驗，務求進行有效的審核，以及確保在程序上符合高度公平的準則。改善措施將會容許聲請人的法律代表列席審核會面，以及出席呈請聆訊。此外，聲請人就審核結果提出的呈請將會由具備法律背景的獨立人士處理及作出裁定，如認為有此需要，更會在呈請過程中進行聆訊。

27. 黃嘉純先生回應吳靄儀議員的查詢時證實，自2009年6月3日以來，政府當局曾先後與律師會及大律師公會舉行了3次會議。他表示，律師會及大律師公會樂意協助政府當局為參加擬議法律代表計劃的律師提供所需培訓。

政府當局 28. 應吳靄儀議員的要求，政府當局答允向事務委員會提供補充資料，說明當局與兩個法律專業團體和當值律師服務就透過當值律師計劃，向《禁止酷刑公約》聲請人提供法律服務一事所作的討論。主席要求所提交的資料文件必須涵蓋各項關注事宜，包括政府當局建議的當值律師收費率、為參加該計劃的律師提供的專門培訓，以及海外司法管轄區的類似架構的詳情。

29. 余若薇議員、吳靄儀議員及張文光議員關注到政府當局建議修訂《入境條例》(第115章)，藉以訂明非法入境者及其他不合資格人士如接受僱傭工作或開辦／參與業務，即屬犯罪。他們認為政府當局應加快進行酷刑聲請審核機制的檢討，以及提出較全面的立法建議，以便一次過解決所有問題，包括非法入境者受僱工作的問題。

30. 保安局副秘書長(3)回應時表示，《2009年入境(修訂)條例草案》旨在對付非法入境者非法受僱工作此一特定問題。政府當局就酷刑聲請審核機制進行的檢討，並不屬條例草案涵蓋範圍內的事宜。保安局副秘書長(3)重申，政府當局計劃就審核程序進行立法，令有關程序能以清晰的法例條文作為基礎。政府當局將於2009年年底或之前，就有關的立法建議向事務委員會進行諮詢，以期在2009-2010年度立法會會期內向立法會提交條例草案。

31. 鑒於議員和代表團體提出了各項事宜及表達了不同的關注，余若薇議員認為事務委員會應在2009年9月召開特別會議，以便在政府當局於2009年9月或10月推行改善措施及恢復進行審核工作之前，進一步討論當局就酷刑聲請審核機制進行的檢討。她希望政府當局能在會議舉行之之前就法律代表計劃的運作情況制訂較具體的建議，詳細列明各項安排，包括為執行此方面工作的律師提供的專門培訓，以及相關的當值律師收費率。吳靄儀議員及劉慧卿議員支持她的意見。吳議員表示政府當局在落實該計劃各項安排時，應就確保根據《禁止酷刑公約》尋求保護的人士在程序上獲得公平對待一事諮詢法律界人士。劉議員贊同吳議員的意見，並建議兩個法律專業團體向政府當局提出其對有關建議所持有的任何進一步意見，以便當局作出微調。她繼而要求在2009年7月底之前舉行上述特別會議。

32. 經考慮議員的意見，以及須讓政府當局有充分時間與兩個法律專業團體進行討論和落實法律代表計劃的各項安排，主席建議事務委員會在2009年9月底舉行特別會議，以便與政府當局繼續討論其就酷刑聲請審核機制進行的檢討。委員同意有關安排。

(會後補註：經主席同意，是次特別會議將於2009年9月29日(星期二)下午2時30分舉行。秘書處已於2009年7月7日發出立法會CB(2)2135/08-09號文件，通知委員有關的會議安排。)

33. 主席提醒政府當局須在2009年9月的特別會議舉行之前，向議員提供他們所要求的資料。

IV. 建議引進救護車調派分級制

(立法會 CB(2)2054/08-09(09) 及 FS27/08-09 號文件)

34. 保安局副秘書長(2)闡述政府當局提交的文件所載各項要點。她告知議員，引進救護車調派分級制(下稱"分級制")的主要目的，是加強緊急救護服務以因應情況危急或有生命危險的傷病者，作出更加迅速的回應及提供更佳服務。

35. 副主席及李卓人議員關注到，政府當局引進分級制的最終目的，是否為了在長遠而言就提供緊急救護服務徵收費用而鋪路。他們提醒謂對於召喚救護車的傷病者而言，緊急救護服務與生死攸關，因此政府當局須留意在本港引進分級制所造成的連鎖效應。副主席尤其關注到消防通訊中心(下稱"通訊中心")操作員的能力，是否足以評定召喚的緊急程度和判斷處理召喚的優先次序。他認為政府當局與其引進分級制，不如檢討目前提供緊急救護服務的情況及有關服務是否足夠，並考慮分配更多資源提供該項服務，藉以改善救護服務在召達時間方面的整體表現。

36. 保安局副秘書長(2)回應時提出以下各點——

- (a) 政府當局建議推行分級制時，並沒有計劃就緊急救護服務徵收費用。目前所提建議的主要目的，是更加迅速回應最有需要的傷病者所作出的召喚，從而改善現有的緊急救護服務；
- (b) 政府當局一直致力為所有需要送院的人士提供迅速有效的緊急救護服務。雖然大部分亞洲國家普遍採用以輪候方式依次處理的調派制度，而本港現有救護服務的表現亦毫不遜色於大部分海外地方的標準，但政府當局留意到有20多個國家的先進救護服務已採用調派分級制，按照召喚的緊急程度訂定調派救護車的優先次序。政府當局認為香港亦有考慮引進分級制的空間，以期為情況危急或有生命危險的人士提供優先服務；
- (c) 政府當局研究在本港引進分級制的可行性時，已參考海外地方(包括澳洲、加拿大、英國及美國各大城市)先進救護服務的優良做法。有關的城市均已採用調派分級制，按照召喚的緊急程度作出分類及訂定處理召喚的優先次序。大部分國家或城市均為最危急的個案訂定8至10分鐘的目標召達時間，至於非危急召喚的目標召達時間則較長。舉例而言，多

倫多為有生命危險的個案訂定的目標召達時間是9分鐘，所要求的達標率為90%。倫敦為最危急召喚訂定的標準召達時間則為8分鐘，所規定的達標率是75%；

- (d) 政府當局已就引進分級制的建議展開為期4個月的公眾諮詢。如公眾支持分級制的整體原則及調派模式，當局建議最遲於2012年推行分級制。與此同時，當局會加強進行宣傳，向社會大眾解釋擬議分級制如何運作；及
- (e) 為應付服務需求方面的轉變，政府當局一直有檢討緊急救護服務的所需資源。除了按需要增加提供救護服務的人手之外，消防處已在2009-2010年度預留資源，用以更換196輛救護車及增購21輛救護車。待此等救護車於2009及2010年分批投入服務後，消防處救護車車隊的平均車齡將由目前的大約8年調低至1.9年。

37. 黃國健議員表示，他支持政府當局為縮短緊急救護服務的召達時間而採取改善措施的計劃。然而，對於推行分級制以解決現行調派制度所存在的問題，包括緊急救護服務涉嫌遭到濫用的問題，他卻有所保留。他察悉新的調派制度要求通訊中心操作員向召喚者蒐集重要資料，以便評定每一緊急救護召喚的緊急程度。他就新制度能否可靠地確保操作員作出準確無誤的判斷，藉以有效訂定緊急調派服務的優先次序，表示關注。黃議員認為由於救護服務似乎遭到濫用，政府當局應認真研究如何能夠更有效調配現有資源，以及探討防止濫用救護服務的其他可行措施。

38. 保安局副秘書長(2)及消防處副處長回應時表示 ——

- (a) 在擬議分級制下，操作員會向召喚者提出一系列有系統的問題，以便取得重要的資料。分級制發問指引的設計，旨在迅速確定傷病者是否有生命危險。操作

員最快可在提出首3條問題後識別出最明顯的危急個案，並立即調派救護車。根據海外經驗，操作員平均只需約15至20秒便能確定傷病者的情況，並訂定適當的救護車調派服務；

- (b) 分級制發問指引是以國際救護車調派服務協會通過，並獲臨床證明的綱領作為依據。有超過20個國家(包括澳洲、加拿大、英國及美國)所提供的先進救護服務已採用此制度，藉以按照召喚的緊急程度訂定優先處理次序。擬議分級制將有助分辨不同的病情或傷勢，以便更迅速處理較危急或有生命危險的個案，例如心臟病發、遇到創傷或嚴重受傷的傷病者；
- (c) 建議推行分級制的主要目的，是更加迅速回應最有需要人士所作出的召喚，從而改善現有的緊急救護服務。政府當局會審慎考慮在諮詢期內接獲的所有意見，然後才落實該項建議；及
- (d) 政府當局充分理解社會各界對於緊急救護服務涉嫌遭到濫用的關注，並正在就2008年接獲的1萬多個緊急召喚進行分析，以便確定有否出現上述濫用情況。一俟得出分析結果，當局便會將之告知事務委員會。

政府當局

39. 張文光議員贊同副主席的意見，對於通訊中心操作員的能力是否足以作出良好判斷及訂定處理召喚的優先次序亦感關注，特別是在有關召喚是由長者或幼童作出時，因為他們未必能清晰或具體地回答發問指引所列的問題。他詢問政府當局會否考慮把緊急救護召喚分為2個而非3個召達級別，即需要迅速及即時處理的危急／有生命危險的個案，以及非緊急／非危急的個案。李鳳英議員及余若薇議員贊同張議員的意見，並對於召喚者在擬議分級制下需要回答多項問題表示深切關注。李議員尤其關注到答問程序會否對調派救護車造成延誤，以及阻延為傷病者提供的緊

急護理。石禮謙議員贊同各位議員的意見，並表示他不支持政府當局在本港引進分級制的建議。

40. 保安局副秘書長(2)回應時表示，根據擬議的分級制，救護召喚會分為3個召達級別。若傷病者情況危急或有生命危險(例如心臟病發或不省人事)，便屬於需要優先處理的"級別一"召喚。政府當局建議把目標召達時間定為9分鐘，以便更迅速處理此類個案，增加傷病者的存活及痊癒機會。情況嚴重但沒有生命危險的個案會列為"級別二"召喚，其目標召達時間將仍為12分鐘。非危急個案則會列作"級別三"召喚，目標召達時間是20分鐘。保安局副秘書長(2)表示，在分級制發問指引的協助下，通訊中心操作員可迅速識別有生命危險的情況。操作員最快可在提出首3條問題後識別出最明顯的危急個案，並立即調派救護車。一如較早前所作解釋，發問指引是以國際救護車調派服務協會通過並獲臨床證明的綱領作為依據。指引問題會以簡單易明的措辭表達，而且主要可以"是"或"否"作出回答。為確保有關問題能發揮效用及易於理解，消防處會在實施此項建議之前徵詢相關範疇醫療專業人士的意見，務求以精簡措辭發問。

41. 消防處副處長補充，若召喚者不能清晰或具體地回答指引問題，通訊中心操作員會嚴格遵從"如有疑問，即時調派"的凌駕性原則。換言之，操作員為審慎起見，會把不肯定的召喚歸類為"級別一"召喚，並盡快調派救護車前往現場。

42. 陳克勤議員對於一旦實施分級制後，對通訊中心操作員所造成的工作壓力表示關注。他詢問政府當局有否評估通訊中心操作員所面對的新增壓力，以及有否訂定任何措施解決此問題。余若薇議員贊同陳議員提出的關注，並就擬議分級制的運作詳情提出查詢。

43. 保安局副秘書長(2)及消防處副處長回應時表示 ——

- (a) 若公眾支持引進分級制，政府將需時2至3年進行有關的籌備工作，包括公眾教育、員工培訓及系統安裝和測試。新的分級制最快可於2012年推行；

- (b) 根據擬議的分級制，操作員會向召喚者提出一系列有系統的問題，以便取得重要的資料。指引問題會以簡單易明的措辭表達，而且主要可以"是"或"否"作出回答。在發問指引软件的協助下，通訊中心操作員最快可在提出首3條問題後確定傷病者的情況，然後訂定適當的救護車調派服務。根據海外經驗，操作員平均只需約15至20秒便能確定傷病者的情況，並訂定適當的救護車調派服務。在救護車前往現場途中，操作員會繼續向召喚者提出多數條問題，以便取得更多關於傷病情況的具體詳情，然後向前往現場途中的救護隊員轉達所得資料，以便他們可為所需提供的緊急服務作出更佳準備；
- (c) 擬議分級制可讓救護員更有效運用其專業技能，並讓情況危急的傷病者能即場或在送院途中適時獲得專業的院前護理。由於對消防處人員的工作要求將有所提高，政府當局會在有需要時向消防處增撥資源以作配合；及
- (d) 為確保在新調派制度開始運作後向公眾提供高質素的服務，當局會向消防處人員提供足夠的培訓。通訊中心所有人員均須修讀緊急調派醫護車輛證書課程，並在考試中取得合格成績，然後每兩年重新考取證書一次。前線救護隊員亦會接受培訓，以協助他們理解重新調派救護車的經改善機制。

44. 陳克勤議員表示，為了讓通訊中心人員更充分掌握傷病者的情況，包括其病歷如是否患有心臟病、糖尿病或哮喘病，政府當局應加強與醫院管理局(下稱"醫管局")的合作，研究共用醫管局的醫療紀錄系統的可行性。保安局副秘書長(2)回應時表示，政府當局會考慮有關建議。

45. 李卓人議員及李鳳英議員察悉並關注到過去多年來，救護服務的需求一直大幅增加，但救護員的人手只增加了約5%。他們質疑人力資源的增幅不成比例，有否損害救護服務的質素，令消防處未能達到12分鐘的目標召達時間。李鳳英議員憶述政府帳目委員會在審議有關提供緊急救護服務的審計署署長報告書時，曾提出多項改善消防處緊急救護服務的建議。她對於政府當局未有採納政府帳目委員會的建議表示失望。

46. 保安局副秘書長(2)回應時表示，政府當局極為重視提供救護服務的事宜。在有需要時，當局會向消防處增撥資源，以期進一步提升救護車車隊的可靠程度及減輕救護人員的工作壓力。一如較早前所作解釋，消防處將於2009及2010年分批更換其救護車車隊。更換／採購工作完成後，消防處救護車車隊的平均車齡會由目前的大約8年下調至1.9年。消防處亦會在2009-2010年度增設約120個常額職位，以應付救護服務的運作需要。保安局副秘書長(2)強調，為應付服務需求的轉變，政府當局會考慮加強進行公眾教育，以鼓勵市民正確使用緊急救護服務，並會推行適當的管理措施，以盡量善用現有資源和提高運作上的效率，以及按需要為提供救護服務增撥更多人手。此等措施的主要目的是讓消防處得以履行其承諾，在92.5%緊急召喚中達到12分鐘的目標召達時間。在2006、2007、2008及2009年首4個月，救護服務在召達時間方面的達標率分別為92.7%、92.8%、92.2%及93.5%。

47. 關於李卓人議員就"級別一"召喚的目標召達時間所提出的查詢，消防處副處長回應時解釋，在分級制下，當局建議把"級別一"召喚的目標召達時間由12分鐘縮短至9分鐘，當中包括2分鐘調度時間及7分鐘行車時間。消防處副處長補充，根據消防處的紀錄，在2008年接獲的所有類別召喚中，救護隊員在大約72.7%個案中，一般可在9分鐘內抵達現場。

48. 潘佩璆議員表示他原則上支持改善緊急救護服務召達時間的建議。至於在擬議分級制下採用的指引問題，他認為政府當局不宜直接採用海外救護服務使用的問題，而應修改有關問題以切合本地的文化及語言環境。他要求當局就採用調派分級制的海外經

驗提供資料，特別是操作員在評定召喚緊急程度方面的準確度。他認為政府當局應在推行該制度前測試發問指引的成效，以確保其可靠程度。潘議員進一步詢問政府當局有否考慮救護員會所提出，讓救護總區脫離消防處的要求。

49. 保安局副秘書長(2)及消防處救護醫務總監回答時表示 ——

- (a) 如在香港推行分級制，消防處會為採購發問指引的軟硬件進行招標。發問指引將有需要作出修訂，以配合本地文化及語言環境；
- (b) 政府當局在過去數年已研究採取數項可行措施，以便就緊急救護服務作出持續的改善。有關措施包括在香港引進分級制。根據就引進分級制的可行性進行顧問研究的所得結果，海外先進救護服務所採用的類似調派分級制的表現相當可靠。儘管如此，政府當局明白在本港引入分級制之前，必須作出進一步的微調和檢核；及
- (c) 就救護服務的管理而言，其他國家亦有和香港類似的情況，由執法機關首長直接監管救護服務的例子。政府當局的主要關注，是確保向市民提供符合成本效益及具有高質素水平的服務。

(委員同意是次會議延長至下午12時30分結束。)

50. 李國麟議員對於擬議分級制是否在廣泛諮詢前線救護員後制訂，以及是否由具有相關專業知識及經驗的人士設計表示關注。

51. 消防處救護總長回應時表示，政府當局在設計擬議分級制時已讓有關各方參與其事，當中包括前線救護人員及通訊中心操作員。此外，救護主任亦有積極參與設計過程。消防處救護總長表示，自消防處於2006年11月推行快速應變急救車計劃以來，每輛快速應變急救車均有一位救護主任執勤。快速應變急救

車計劃的主要作用是為前線救護人員提供支援。在快速應變急救車執勤的救護主任負責進行服務質素檢定的職務，以加強進行前線管理及提高行動效率。因此，他們應具備現行救護車調派制度相關事宜的一般知識及實際經驗。

52. 關於李國麟議員所提出有關預計可受惠於新調派制度的人數的查詢，保安局副秘書長(2)回應時表示 ——

- (a) 根據消防處就推行分級制而委託進行的顧問研究的結果，當局估計約有30%召喚的傷病者情況會被列為危急或有生命危險(即"級別一"召喚)。由於"級別一"召喚的目標召達時間會由12分鐘縮短至9分鐘，新調派制度會為情況危急或有生命危險的傷病者提供更加迅速的服務；及
- (b) 根據某些醫學研究，心臟病發或心動突然停止的傷病者每早一分鐘獲得提供緊急護理，其存活率便可增加10%。若推行分級制，心臟病發人士將可因為提供緊急救護服務的所需時間縮短了3分鐘而受惠。

政府當局 53. 應主席的要求，政府當局答允提供更詳細資料，說明可受惠於新調派制度的傷病者的數目，以及該制度可能帶來的好處。

54. 黃宜弘議員憶述在政府帳目委員會就有關提供緊急救護服務的審計署署長報告書進行的研訊席上，消防處處長曾表示消防處會檢討不同類別救護站的救護車出動時間。他詢問有關檢討的進度如何，並建議政府當局考慮調派救護車駐守策略性地點，以期縮短救護車的出動時間。

55. 消防處救護總長及保安局副秘書長(2)回應時表示 ——

- (a) 消防處已展開對一分鐘出動時間進行的基準研究。該項研究旨在探討不同類別

救護站的救護車出動時間。有關數字可用作找出救護站設計上可作出改善的空間，以期縮短出動時間；

- (b) 消防處在派駐救護車方面一直採取策略性的做法。現時，除了駐守救護站外，亦有救護車被派駐部分消防局及本港某些策略性地點，例如羅湖管制站和落馬洲管制站；及
- (c) 消防處注意到新界區域的緊急救護資源已十分緊絀，而新界區域北部的緊急救護服務需求也不斷增加。消防處會繼續物色新地點(例如上水)，以供興建新的救護站。

56. 謝偉俊議員察悉消防處會為3個召達級別各自採用不同的目標召達時間，使緊急救護服務在召達時間方面的表現水平，將與緊急救護召喚所屬級別的緊急程度相稱。他要求政府當局提供資料，說明在2008年接獲的緊急召喚的數目，以及若推行分級制，此等召喚在3個召達級別的估計分布情況。對於分級制發問指引如何配合從其他國家來港的遊客的需要，他亦表示關注。

57. 消防處副處長回應時表示 ——

- (a) 消防處於2008年接獲約60萬個緊急救護召喚，亦即平均每天接獲約1 640個召喚。根據消防處委託進行的顧問研究，估計在此等召喚中約有30%個案的傷病者會被歸類為情況危急或有生命危險(即"級別一"召喚)，情況嚴重但無生命危險的個案(即"級別二"召喚)佔20%，非緊急／非危急個案(即"級別三"召喚)則佔50%；及
- (b) 為確保指引問題能發揮效用及易於理解，消防處會在實施此項建議之前徵詢相關範疇的醫療專業人士的意見，務求以精簡措辭發問。除廣東話及英語外，有關問題亦備有其他語言(如普通話)版

本，以應付不同語言背景的傷病者的需要。

58. 謝偉俊議員察悉並關注到在分級制下，當局把"級別三"召喚的目標召達時間定為20分鐘，遠較目前為所有緊急召喚所訂定的12分鐘目標召達時間為長。他認為鑒於有相當大量的召喚會被列為"級別三"召喚，擬議分級制未必能獲得大眾接納。

59. 消防處副處長回應時指出，醫管局多年來一直採用公立醫院急症室分流類別計劃。根據該計劃，傷病者在抵達急症室及接受初步診斷後，會被歸類及列入不同的類別。非危急個案的傷病者可能需要等候一段長時間，才能獲得診治。

60. 梁國雄議員表示，鑒於擬議分級制具有爭議性，有關建議應暫時擱置，直至各方就此達成共識為止。

61. 主席結束有關討論時表示，關於"建議引進救護車調派分級制"的事宜應繼續納入待議事項一覽表，並於日後再作跟進。

V. 為外遊港人提供旅遊警示及其他援助的檢討

(立法會CB(2)2054/08-09(10)及CB(2)2100/08-09(01)號文件)

62. 張文光議員察悉政府就旅遊警示制度進行檢討的結果，以及改善為外遊香港居民提供援助的機制的建議。他表示問題的癥結在於是否訂有穩妥的措施，協助滯留外地的香港居民安全而有效地撤離，而非推行外遊警示制度及以顏色系統顯示的旅遊警告級別。他認為除了適時提供足夠的交通設施之外，政府當局亦應設立不同的溝通渠道(例如透過流動電話的短訊服務)，向外遊人士發放緊急資訊及接收在外地陷入困境的香港居民的協助要求。

63. 保安局副秘書長(3)回應時表示，政府當局深明有需要設立更多溝通渠道。為此，入境處會改善"1868"海外求助熱線服務，把熱線的線路數目由23條倍增至46條，並加設錄音設備等可以通知來電者其輪候位置的功能，以及自動分配來電和互動話音回應的

功能。政府當局亦會研究設立電子網絡的可行性，以便香港居民在外遊之前將其行程安排和緊急聯絡資料(例如電郵地址)，通知入境處的協助在外香港居民小組。若當局就他們前赴的地方發出旅遊警告，協助在外香港居民小組便可透過電郵方式把有關資訊通知他們。由於此項建議涉及若干技術問題，政府當局會參考海外經驗及確定其可行性。若證實可行，當局會批撥資源提升現有系統及推出有關服務。

64. 保安局副秘書長(3)進一步表示，2008年年底發生有數以百計香港居民滯留泰國的事故後，有意見認為政府應更快作出安排包機前往當地，以加快接載滯留香港居民回港的決定。此外，亦有意見認為日後若再次出現類似情況，政府應為安排包機或"包位"作出更佳準備。基於上述背景，政府當局已與航空公司進行協商，並議定設立一個機制。如出現香港居民有必要從速回港的情況，而需要協助的人數並不多，政府會要求航空公司在正常運作的航班預留一定數量的機位，以供接載協助在外香港居民小組所轉介的香港旅客(即"包位"安排)。如需要協助的香港居民數目較多，而"包位"安排不足以應付有關需求，政府便會安排包機。政府當局已和本地航空公司就上述安排及多項相關事宜進行磋商，包括"包位"的數目、航空公司提供包機的啟動時間及向旅客收回費用的安排。

65. 謝偉俊議員對於政府當局提交的文件附件B所載的擬議改善措施，需要多少時間才可付諸實行感到關注。他要求當局就邀請其他政策局／部門及業界的代表加入為緊急事故協調小組成員的建議，提供詳細的資料。

66. 保安局副秘書長(3)表示，政府當局計劃分3個階段推行建議的改善措施。將於短期內推行的項目會在2009年9月底之前生效，訂為中期或長期措施的項目，則預計會分別於2010年年中及2010年年底推行。至於緊急事故協調小組的成員組合，保安局副秘書長(3)表示，政府當局已委任運輸及房屋局和旅遊事務署的代表擔任協調小組的常規成員。政府當局亦計劃視乎是否有此需要，而邀請其他政策局／部門及業界的代表加入協調小組。

67. 關於謝偉俊議員所提出，政府當局會否根據對公眾衛生可能構成的危害，評估各個旅遊目的地的相關風險程度及發出顏色警示的問題，保安局副秘書長(3)回應時表示，政府當局已探討可否透過與衛生署的更緊密合作來加強外遊警示制度。為了向計劃外遊的香港居民提供更佳服務，政府當局會在外遊警示網頁加設連接衛生署旅遊健康服務網頁的超連結。與此同時，衛生署會繼續根據世界衛生組織的意見及其他相關資料，發布有關外地公共衛生情況的資訊及相關建議。

68. 梁國雄議員提述2008年年底在泰國發生的事故，並強調若香港以外地方出現會造成廣泛影響或嚴重威脅人身安全的突發事故，最重要的是政府當局必須作出良好判斷，以及從速對滯留外地的香港居民的協助要求作出決定。他堅持政府當局應進行研訊以調查泰國的事故，如此一來，政府當局才可從該次事件汲取教訓，避免日後出現類似問題。副主席贊同梁議員的意見。

69. 副主席詢問，若僱主要求僱員前往政府當局已發出紅色或黑色警示的地方，僱員可否拒絕前往。他認為政府當局應就黑色警示下的工作安排提供清晰指引，供僱主及僱員參考。按他的意見，若僱傭合約並無訂明僱主可安排僱員在黑色警示下執行海外職務，僱員即使拒絕前往可能威脅其人身安全的地方，也不應被視為違反合約的規定。

70. 保安局副秘書長(3)回應時提出以下各點——

- (a) 在檢討旅遊警示制度的過程中，保安局和相關政策局曾與旅遊界以及航空公司和保險業交換意見。業界普遍贊同新的外遊警示制度可提供更清晰的訊息，並有助市民大眾明瞭前往某一地方會對人身安全構成何種風險。有關的業界會在新制度實施時作出適當配合。舉例而言，旅行社將盡量協調不同顏色警示下的出團安排。如已發出黑色警示，前往有關地方的所有旅行團均會取消；在紅色警示(即相對而言可能只構成局部地

區性或短暫性的風險威脅)下，旅行社則會自行決定是否改動行程，以避開有危險的地點。政府當局鼓勵旅行社向顧客解釋相關安排，以便顧客早作準備；及

- (b) 政府當局深知即使有跡象顯示某地方可能會影響人身安全，僱員仍有可能須前赴該地進行與工作有關的活動。政府當局鼓勵僱員與僱主進行商討，仿效預計會發出颱風或暴雨警告時的做法，事先訂定在黑色或紅色警示下的工作安排及應變措施，以免出現不必要的爭議及混亂情況。儘管如此，政府當局會向相關政策局轉達副主席的建議，以供考慮。

71. 議事完畢，會議於下午12時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年9月17日