

立法會 *Legislative Council*

立法會 LS62/19-20 號文件

2020 年 3 月 27 及 28 日及 4 月 1 日在憲報刊登的附屬法例 法律事務部報告

- 提交立法會省覽** : 2020 年 4 月 22 日的立法會會議
- 作出修訂的限期** : 2020 年 5 月 20 日的立法會會議(若議決延期,則可延展至 2020 年 6 月 10 日的立法會會議)

- 《預防及控制疾病(規定及指示)(業務及處所)規例》** (第 31 號法律公告)
- 《2020 年預防及控制疾病(規定及指示)(業務及處所)(修訂)規例》** (第 33 號法律公告)
- 《預防及控制疾病(禁止羣組聚集)規例》** (第 32 號法律公告)

根據《預防及控制疾病條例》(第 599 章)第 8 條,行政長官會同行政會議可為防止、應付或紓緩公共衛生緊急事態¹的影響及在公共衛生緊急事態的情況下為保障公眾健康訂立規例。行政長官會同行政會議考慮到與 2019 冠狀病毒病("有關疾病")²相關的公共衛生緊急事態的最新情況,根據第 599 章第 8 條訂立第 31 至 33 號法律公告。

¹ 根據第 599 章第 8 條所作定義,"公共衛生緊急事態"指甚有可能導致大量人口死亡或罹患嚴重殘疾(不論是否長期殘疾)的某疾病、流行病或疾病大流行的出現或逼切威脅;或前所未見的病原體或物體的出現,或高度傳染性病原體或物體的出現等。

² 第 599 章附表 1 第 34AAA 項指明有關疾病為"嚴重新型傳染性病原體呼吸系統病"(2020 年第 3 號法律公告)。

第 31 號法律公告

2. 第 31 號法律公告對餐飲業務及第 31 號法律公告附表 2 第 1 部所列出的處所("表列處所")(即遊戲機中心、浴室、健身中心、遊樂場所、公眾娛樂場所，以及設置(或擬設置)供租用舉行社交聚會的處所(一般稱為派對房間))施加若干臨時措施。有關的臨時措施包括：

- (a) 對餐飲業務負責人(包括該業務的擁有人、東主及經理)("負責人")施加規定，在食物及衛生局局長("局長")藉於憲報刊登的公告指明的期間內，停止售賣或供應供在有關業務的處所內進食或飲用的食物或飲品，並關閉售賣或供應食物或飲品(供在有關處所內進食或飲用者)的處所(截至本報告發出當日，當局未曾刊登此類公告)；並訂明此等規定不適用於在第 31 號法律公告附表 1 第 1 部所列出的任何處所(包括醫院、護理院舍及由政府控制或管理的處所)經營的餐飲業務；
- (b) 賦權局長為預防、抵禦、阻延或以其他方式控制有關疾病的個案或傳播而發出指示，在指明期間就以下事宜施加規定或限制：任何餐飲業務或表列處所的運作模式或在該業務的處所進行的任何活動、整個處所或當中部分範圍的關閉，以及該業務在一日之中的營業時段；
- (c) 賦權政務司司長可在符合若干準則的情況下指定某餐飲業務或某類別餐飲業務豁免於上文第(a)分段所述規定；
- (d) 指明任何憑藉第 31 號法律公告於憲報刊登的公告或指示均不是附屬法例(因而不受立法會修訂)，而每段指明期間均不得超過 14 日；及
- (e) 訂明局長所委任的巡查員的權力，包括在合理時分，進入和巡查該巡查員認為有必要巡查的任何經營餐飲業務所在的處所或有必要巡查的任何表列處所("指明處所")。

3. 第 31 號法律公告訂明以下罪行，一經定罪，可處第 5 級罰款(即 50,000 元)及監禁 6 個月：

- (a) 負責人無合理辯解而違反上文第 2(a)段所述任何規定或上文第 2(b)段所述任何已發出的適用指示；或
- (b) 任何表列處所的管理人(該人掌管、控制或負責管理有關處所)無合理辯解而違反上文第 2(b)段所述任何已發出的適用指示。

第 33 號法律公告

4. 第 33 號法律公告修訂第 31 號法律公告(即《預防及控制疾病(規定及指示)(業務及處所)規例》(第 599F 章)), 以在第 31 號法律公告附表 2 第 1 部所列的表列處所中加入 6 類處所(即美容院；會址；通常供人飲酒，以及跳舞或作其他娛樂的、營業至深夜的場所(一般稱為夜店或夜總會)；卡拉 OK 場所；麻將天九耍樂處所；及按摩院)，令上文第 2 段所述臨時措施亦適用於該 6 類處所。

食物及衛生局局長根據第 599F 章作出並經第 33 號法律公告修訂的指示

關於餐飲業務的指示

5. 憑藉在 2020 年 3 月 27 日刊登憲報的 2020 年第 16 號號外公告，局長作出在 2020 年 3 月 28 日下午 6 時起的 14 日期間內生效、有關餐飲業務的指示。根據此等指示，任何餐飲處所內的顧客數目不得超過通常座位數目的 50%；桌子擺放布局須確保桌子之間最少有 1.5 米距離或設有某種形式的隔板；及不得有多於 4 人同坐一桌。有關指示亦就餐飲處所作出關乎配戴口罩、量度體溫和提供消毒潔手液的規定。憑藉在 2020 年 4 月 1 日刊登憲報的 2020 年第 21 號號外公告，局長指示在 2020 年 4 月 1 日下午 6 時起的 14 日期間內，如某處所售賣或供應食物或飲品，供在該處所內進食或飲用，則該處所內的卡拉 OK 及麻將天九活動必須暫停。憑藉在 2020 年 4 月 2 日刊登憲報的 2020 年第 23 號號外公告，局長指示在 2020 年 4 月 3 日下午 6 時起的 14 日期間內，任何純粹(或主要)用作售賣或供應令人醺醉的酒類供人就地享用的處所(一般稱為酒吧或酒館)及餐飲處所的任何範圍，均必須關閉。

6. 憑藉在 2020 年 4 月 8 日刊登憲報的 2020 年第 25 號號外公告，局長自 2020 年 4 月 10 日起暫時撤銷 2020 年第 16 號、

第 21 號及第 23 號號外公告的實施，並作出關於餐飲業務、在 2020 年 4 月 10 日起至 2020 年 4 月 23 日的 14 日期間內生效的指示，有關指示等同上文第 5 段所述者。

7. 憑藉在 2020 年 4 月 21 日刊登憲報的 2020 年第 28 號號外公告，局長指示在 2020 年 4 月 24 日起至 2020 年 5 月 7 日的 14 日期間內延長若干在餐飲業務處所實施的保護措施(惟有關於任何餐飲處所內的顧客數目不得超過通常座位數目 50%的規定除外)，有關措施等同上文第 5 段所述者。

關於表列處所的指示

8. 憑藉在 2020 年 3 月 27 日刊登憲報的 2020 年第 17 號號外公告，局長指示第 31 號法律公告附表 2 第 1 部所列的 6 種表列處所(即上文第 2 段所指)，均須自 2020 年 3 月 28 日下午 6 時起關閉，為期 14 日。

9. 憑藉在 2020 年 4 月 1 日刊登憲報的 2020 年第 22 號號外公告，局長指示在自 2020 年 4 月 1 日下午 6 時起的 14 日期間內：

- (a) 通常供人飲酒，以及跳舞或作其他娛樂的、營業至深夜的場所(一般稱為夜店或夜總會)；卡拉 OK 場所；及麻將天九耍樂處所必須關閉；
- (b) 會址處所內進行的所有卡拉 OK 及麻將天九活動必須暫停；及
- (c) 美容院、會址及按摩院處所內須實施若干保護措施，即任何人身處此等處所內須一直配戴口罩、進入此等處所前須先量度體溫，以及此等處所須提供消毒潔手液。

10. 憑藉在 2020 年 4 月 2 日刊登憲報的 2020 年第 24 號號外公告，局長指示在 2020 年 4 月 3 日下午 6 時起的 14 日期間內，純粹(或主要)用作售賣或供應令人醺醉的酒類供人享用的會址範圍必須關閉。

11. 憑藉在 2020 年 4 月 8 日刊登憲報的 2020 年第 26 號號外公告，局長自 2020 年 4 月 10 日起暫時撤銷 2020 年第 17 號、第 22 號及第 24 號號外公告的實施，並指示自 2020 年 4 月 10

日起至 2020 年 4 月 23 日的 14 日期間內，(a)第 599F 章附表 2 第 1 部所列的表列處所(會址除外)必須關閉；(b)至於會址，其內進行的所有卡拉 OK 及麻將天九活動必須暫停，並須在處所內實施若干保護措施，即任何人身處該會址內須一直配帶口罩、進入該會址前須先量度體溫，以及該會址須提供消毒潔手液。

12. 憑藉在 2020 年 4 月 21 日刊登憲報的 2020 年第 29 號號外公告，局長指示自 2020 年 4 月 24 日起至 2020 年 5 月 7 日的 14 日期間內延長以下措施：(a)關閉第 599F 章附表 2 第 1 部所列的表列處所(會址除外)；及(b)暫停會址內進行的卡拉 OK 及麻將天九活動及在會址內實施若干保護措施。此等措施等同 2020 年第 26 號號外公告所述者。

第 32 號法律公告

13. 第 32 號法律公告的訂立有多個目的，包括：

- (a) 禁止在局長藉於憲報刊登的公告指明的期間(第 32 號法律公告第 4 條訂明有關期間不得超過 14 日)內於任何公眾地方³進行多於 4 人的羣組聚集("受禁羣組聚集")，並訂明有關公告不是附屬法例；
- (b) 賦權政務司司長可在符合若干準則的情況下准許任何羣組聚集豁免於上文第(a)分段所述禁令；
- (c) 在第 32 號法律公告附表 1 指明 12 類獲豁免於上文第(a)分段所述禁令的羣組聚集，包括為交通運輸而進行或與交通運輸有關、為執行政府職能而進行，以及為在醫療機構獲得或接受醫院或醫護服務而進行的羣組聚集；以及在工作地點為工作而進行，及對在立法會或區議會進行的程序屬必要的羣組聚集；
- (d) 訂明任何人如(i)參與或(ii)組織受禁羣組聚集，或(iii)擁有、控制或營運進行受禁羣組聚集的地方及明知而容許該聚集進行，即屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款(即 25,000 元)及監禁 6 個月；

³ 根據定義，"公眾地方"指公眾人士或部分公眾人士可以或獲准不時在繳費或不繳費下進入的地方。

- (e) 訂明任何人如觸犯參與受禁羣組聚集的罪行，可藉繳付定額罰款 2,000 元，解除因該罪行而須負的法律責任；及
- (f) 訂明衛生署署長("署長")委任的獲授權人員的執法權力，包括索取個人資料、查閱身份證明文件，以及要求受禁羣組聚集或須解散聚集解散。⁴

食物及衛生局局長根據第 32 號法律公告作出的憲報公告

14. 憑藉在 2020 年 3 月 28 日刊登憲報的 2020 年第 19 號號外公告，局長為施行禁止於公眾地方進行多於 4 人的羣組聚集，指明由 2020 年 3 月 29 日至 2020 年 4 月 11 日的期間。憑藉在 2020 年 4 月 8 日刊登憲報的 2020 年第 27 號號外公告，局長自 2020 年 4 月 10 日起暫時撤銷 2020 年第 19 號號外公告的實施，並為施行禁止於公眾地方進行多於 4 人的羣組聚集，指明自 2020 年 4 月 10 日起由 2020 年 4 月 10 日至 2020 年 4 月 23 日的期間。憑藉在 2020 年 4 月 21 日刊登憲報的 2020 年第 30 號號外公告，局長由 2020 年 4 月 24 日至 2020 年 5 月 7 日的 14 日的一段期間，延長禁止於公眾地方進行多於 4 人的羣組聚集。

法律事務部觀察所得

15. 本部察悉，第 31 及 33 號法律公告所施加的限制，或會影響某人獲《基本法》第一百零五條保障的財產權。本部亦察悉，根據第 32 號法律公告禁止於公眾地方進行羣組聚集，或會影響某人獲《基本法》第二十七條及《香港人權法案條例》(第 383 章)第 8 條下香港人權法案第十七條保障的集會自由。就第 31 及 33 號法律公告，本部察悉政府當局在相關的立法會參考資料摘要解釋，因應疫情近日轉趨惡化，當局有必要於一段指明時間內實施更嚴厲措施，以限制活動，或對有人聚集及長時間交流而無法佩戴外科口罩的處所的運作加以限制。政府當局解釋，與第 31 及 33 號法律公告所訂措施類似，第 32 號法律公告所訂禁止多於 4 人的聚集，旨在確保減少社交接觸或避免人羣

⁴ 根據第 32 號法律公告第 10(2)條，如在公眾地方進行的某聚集的任何參與者，與在該地方進行的另一聚集的任何參與者，兩者距離不足 1.5 米，而該等聚集的參與者總數多於 4 人，則每一該等聚集，均屬須解散聚集。

聚集。在訂立第 32 號法律公告時，政府當局認為，考慮到在海外國家的慣例中，人羣聚集的人數上限介乎 2 至 10 人之間，對香港而言在公眾地方限制任何羣組的最高人數為 4 人，屬切實可行的安排。因應政府當局的解釋，加上現時有關疾病所引致公共衛生緊急事態的嚴重程度，有關措施設有時限，以及政府近日公布將對受實施的措施影響的商戶及僱員提供經濟資助及支援，考慮到 *Hysan Development Co Ltd v Town Planning Board* (2016) 19 HKCFAR 372 一案所訂包含 4 個步驟的相稱性驗證標準所列明的準則，⁵ 第 31 至 33 號法律公告所訂措施似乎不大可能被視為不合理或不合比例。

詢問政府當局

16. 法律事務部曾就關乎第 31、32 及 33 號法律公告的若干事宜詢問政府當局。

"餐飲業務"的涵義

17. 由於第 31 號法律公告或第 599 章均無界定何謂"餐飲業務"，本部詢問政府當局，因應第 31 號法律公告的施行，哪類行為/活動會被視為符合"餐飲業務"的涵義。政府當局解釋，"餐飲業務"應按照其於字典所載原來的涵義，並因應其上下文理解。根據《牛津英語詞典》，"餐飲"("cater")指"提供飲食供應"，至於"業務"("business")包含的定義廣闊，包括"佔據時間和需予關注和付出的行動；相對遊樂或康樂而言屬嚴謹的職業或工作；某人於特定時間投入其中或關心的活動或事物；整體而言屬某人的正式或專業職責；某人恆常、慣性或表明的專業、行業或職業"。正如終審法院裁定，⁶ 某些活動是否構成經營業務，是事實和程度的問題，應交由專責尋找事實真相的機構，在考慮過整體客觀情況後作出決定。一般而言，按照法院採納的理念，這是指以有組織和連貫的方式進行並指向某一結果的活動。因此，某行為/活動是否符合"餐飲業務"的涵義，須因應第 31 號法律公告的目的以及第 31 號法律公告第 3(3)條對若干餐飲業務列明的例外情況，根據每宗個案的事實和情況作出決定。

⁵ 包含 4 個步驟的相稱性驗證標準為：(i)有關限制或局限須追求合法目的；(ii)該限制或局限亦須與該合法目的有合理關連；(iii)有關限制或局限亦不得超越為達到該合法目的所需的程度；及(iv)當某項侵犯權利的舉措通過上述 3 個步驟後，須審視該項舉措的社會利益與侵犯受憲法保護的個人權利之間是否已取得合理平衡，特別須審視追求該社會利益會否導致有關個人面對無法接受地嚴苛的負擔。

⁶ *Lee Yee Shing v Commissioner of Inland Revenue* (2008) 11 HKCFAR 6。

關閉毗連業務處所的範圍

18. 本部要求政府當局澄清，第 31 號法律公告第 3(1)條有否規定業務處所負責人須關閉毗連有關處所的範圍，即使有關範圍(其他人在該範圍提供座位或桌子)不由該人控制("非受控範圍")。政府當局解釋，第 31 號法律公告第 3(1)(b)及(5)條的效力是，負責人有責任"關閉"設有座位或桌子的非受控範圍，即使有關座位或桌子不是他/她提供。關閉某範圍不一定指負責人必須在實體上關閉或封鎖非受控範圍。為了讓負責人能履行"關閉"非受控範圍的責任，儘管他未必有掌控權或權力禁止任何人進入該範圍或於該範圍逗留，他有必要採取合理可行的步驟阻止別人在該範圍內進食或飲用其餐飲業務售賣或供應的任何食物或飲品。因此，政府當局進一步解釋，負責人如違反第 3(1)(b)條，可以第 31 號法律公告第 3(6)條所訂"合理辯解"作為免責辯護。

巡查員進入和巡查的處所

19. 本部詢問，上文第 2(e)段所述巡查員獲賦權進入和進行巡查的指明處所，可否是住宅處所；如可，巡查員可否在沒有搜查令的情況下進入這些處所。政府當局解釋，第 31 號法律公告附表 1 第 1 部列出上文第 2(a)段所述規定並不適用的餐飲處所，當中包括"為用作私人住所而興建並實際如此使用的處所"，故住宅處所並不包括在內。此外，根據第 31 號法律公告第 10 條對指明處所作出的定義或描述，指明處所為用以經營業務所在的處所，按性質而言並非作住宅用途的處所。因此，關乎巡查員可否根據第 31 號法律公告第 12(1)(a)條，在沒有搜查令的情況下進入和巡查屬住宅處所的指明處所的問題，根本並不存在。

第 31 及 33 號法律公告所訂"健身中心"及"美容院"的定義

20. 就用作教授芭蕾舞或現代舞的處所是否符合"健身中心"的定義，政府當局解釋，"健身中心"的其中一部分定義為"就改善體能提供建議、指導、訓練或協助"。至於用作教授某特定舞蹈或任何活動的處所是否符合該定義，須因應活動的性質以及該活動是否旨在改善體能或純粹是一項康樂活動(這不符合有關定義)，按個別情況決定。

21. 至於在剪髮、染髮或髮型設計等基本服務以外亦提供修手甲或修腳甲服務的髮型屋，會否被視為第 33 號法律公告第 3(2)條所界定的"美容院"，⁷ 政府當局回應指，髮型屋如提供修手甲或修腳甲服務，視乎實際情況及所提供服務的程度及性質，這或可能符合"美容院"的定義。至於使用聲稱對顧客具有改善/防止脫髮效果的特製洗頭水、護髮素或液體的髮型屋，會否被視為"美容院"，政府當局回應指，如果使用此等洗劑清洗頭髮，純粹是髮型屋一般提供的剪髮或髮型設計服務的過程所衍生的步驟，單憑此步驟本身不大可能被視為符合"美容院"的定義。政府當局表明，某特定處所是否符合有關定義，取決於相關事實；至於某髮型屋是否屬提供美容院服務的處所，將視乎實際情況以至程度及其提供的服務。

第 32 號法律公告中有關獲授權人員須出示委任書面證明的規定

22. 根據第 32 號法律公告獲委任的獲授權人員，在根據第 32 號法律公告執行職能之前無須出示有關委任的書面證明，情況有別於根據第 31 號法律公告獲委任的巡查員，本部詢問為何當中採取的處理方法有異。政府當局解釋，巡查員根據第 31 號法律公告執行職能，很多時涉及進入相關處所(不論是否公眾地方)，而為了讓巡查員能在不屬公眾地方的處所有效執行職能，巡查員按要求出示委任證明，更為恰當。第 32 號法律公告並無類似的明訂條文，主要是因為第 32 號法律公告只規管在公眾地方的羣組聚集。當局預期，根據第 32 號法律公告執行職能一事，主要是在向公眾開放的公眾地方進行。政府當局又解釋，不論情況為何，署長委任的獲授權人員在根據第 32 號法律公告執行職能時，按慣例均會帶備委任證明，並在有人提出要求時出示有關證明，以表明身份。

⁷ 根據第 33 號法律公告第 3(2)條所作定義，"美容院"指提供一項或多於一項以下服務所在的處所：(a)為美容目的而對身體任何部位(頭部毛髮除外)進行的化學、機械或發放能量的程序，包括為非醫學目的而進行的、涉及穿刺皮膚的美容程序；(b)美甲服務(包括修手甲或修腳甲服務、駁甲、塗甲油及藝術美甲)；(c)為非醫學目的而進行的改善脫髮服務(包括植髮及織髮)。

諮詢

23. 據食物及衛生局分別於 2020 年 3 月就第 31 及 32 號法律公告發出的立法會參考資料摘要(並無檔案編號)第 29 段及於 2020 年 4 月就第 33 號法律公告發出的立法會參考資料摘要(並無檔案編號)第 11 段所述，政府當局認為鑒於情況緊急，公眾諮詢並不可行。

24. 據衛生事務委員會秘書表示，當局並無就第 31、32 及 33 號法律公告諮詢該事務委員會。

生效日期及失效日期

25. 第 31 及 33 號法律公告分別自 2020 年 3 月 28 日及 2020 年 4 月 1 日下午 3 時起實施，並在 2020 年 6 月 27 日午夜失效。第 32 號法律公告自 2020 年 3 月 29 日起實施，並在 2020 年 6 月 28 日午夜失效。

總結意見

26. 視乎議員對上文第 15 至 22 段所述事宜的意見，本部並無發現第 31、32 及 33 號法律公告在法律及草擬方面有任何問題。

立法會秘書處
助理法律顧問
崔浩然(第 31 及 32 號法律公告)
鄭喬丰(第 33 號法律公告)
2020 年 4 月 24 日