

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)433/05-06號文件

檔 號：CB2/SS/5/04

《2005年食物內有害物質(修訂)規例》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2005年食物內有害物質(修訂)規例》小組委員的商議工作。

背景

2. 《食物內有害物質規例》(下稱“規例”)根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)訂立，規管進口和售賣含有有害物質的食物。規例的附表1列出不同有害物質在食物中的最高容許含量。任何人士輸入、託付、交付、製造或售賣的食物，如含有規例所訂明的物質，而其濃度超過規例所訂明的濃度者，即屬違法。《2005年食物內有害物質(修訂)規例》於2005年8月26日刊登憲報，在該日前孔雀石綠並沒有被列入規例附表1內。

3. 孔雀石綠是一種工業染料，被用作治理魚類疾病。多個主要的農業經濟體系，例如內地、歐洲聯盟、加拿大和美國均禁止向食用魚使用這種化學物質。一些動物研究顯示，孔雀石綠可能引致老鼠出現肝腫瘤，但對人體的影響則尚未有定論。

4. 在內地，農業部於2002年根據《獸藥管理條例》，把孔雀石綠列入《食品動物禁用的獸藥及其他化合物清單》。國家質量監督檢驗檢疫總局亦在同年發出指令，明確禁止在水產養殖上使用孔雀石綠。

5. 2005年8月16日，內地廣東出入境檢驗檢疫局採取防範措施，決定回收外銷鰻魚製品，以確保所有外銷的鰻魚製品不含孔雀石綠。政府當局立刻採取行動，收集在本地出售的80個鰻魚和鰻魚製品樣本及62個淡水魚樣本作化驗，當中67個鰻魚和鰻魚製品樣本及13個淡水魚樣本化驗出含有孔雀石綠。

6. 政府當局在2005年8月19日和20日分別告知立法會食物安全及環境衛生事務委員會以及漁業和食物業經營者，在鰻魚及鰻魚製品中發現孔雀石綠，以及政府當局有意修訂法例，禁止在香港出售的食物含有孔雀石綠。事務委員會曾於2005年8月及9月期間舉行4次特別會議，討論此議題。

修訂規例

7. 《2005年食物內有害物質(修訂)規例》(下稱“修訂規例”)於2005年8月26日在憲報刊登。該規例根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)第55(1)及57條訂立，在附表1的物質列表內加入孔雀石綠。孔雀石綠的最高濃度為“任何食物(包括活魚、活的爬蟲及活的家禽)每公斤含0微克”。加入此項的目的，是使輸入、託付、交付、製造或售賣任何含有孔雀石綠的食物(包括活魚)，以供人食用，即屬違法，可處第5級罰款(5萬元)及監禁6個月。

8. 修訂規例於憲報刊登當日(即2005年8月26日)生效。

小組委員會

9. 在2005年10月7日內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究修訂規例。小組委員會由李華明議員出任主席，曾舉行兩次會議，與政府當局會商。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

小組委員會的商議工作

總論

10. 雖然小組委員會委員普遍支持禁止魚類及其他食物含有孔雀石綠，以保障公眾健康，但部分委員關注訂立修訂規例的理據、推行活魚規管架構的安排，對業界的影響，以及修訂規例的執法情況。

訂立修訂規例的理據

11. 部分委員質疑是否有需要訂立修訂規例，因為含有孔雀石綠的食物已被視為違反《公眾衛生及市政條例》(第132章)，而食物環境衛生署(下稱“食環署”)署長已獲賦予權力，如他認為任何食物已違反根據條例第55條訂立的規例，可抽取食物樣本進行化驗，以及把食物檢取和移走。

12. 政府當局解釋，在修訂規例刊登憲報前，香港的法例沒有明確訂明禁止在食物內含有孔雀石綠。此外，現時條例及相關規例對“食物”的定義並不包括活魚，因此食環署署長以不宜供人食用的理由檢取活魚的做法可能會有爭議。為確保食物安全及保障公眾健康，修訂規例可消除不明確的情況，就管制孔雀石綠的使用而言，將活魚視為食物而作出監管。

13. 余若薇議員及黃容根議員詢問國際間就使用孔雀石綠所訂的標準和做法，例如食物內含孔雀石綠的容忍限量。

14. 政府當局表示，雖然食品法典委員會並沒有制訂食物內含孔雀石綠的安全標準，但有證據顯示，孔雀石綠會令動物致癌，因此不適用於供人食用的水產。根據現有的毒理學資料，食用者或會有攝取過量孔雀石綠的風險，並因而健康受損。

15. 政府當局又表示，內地、美國、加拿大、歐洲聯盟、日本及一些東南亞國家(例如新加坡和泰國)，均禁止或不准許在水產養殖中使用孔雀石綠。訂定零容忍度的規定符合國際做法，因為國際做法是不應在食物或食用動物身上加入動物致癌物質。

16. 方剛議員質疑孔雀石綠對人體造成的風險，原因是政府當局曾表示，每人每日要進食超過290公斤的淡水魚，並經過長期攝取，才可能會影響健康。政府當局解釋，食物安全規管的原則是，所有可致癌的物質均不准用於食物。當局根據至今從淡水魚樣本中發現的孔雀石綠含量，就進食量對健康的影響提出上述意見。若食用動物及水產養殖濫用孔雀石綠的情況加劇，對人類造成的風險會顯著增加。

活魚的規管架構及修訂規例的執法情況

17. 小組委員會大部分委員認為，政府當局應加強從源頭規管魚類及水產，這做法應較從零售層面作出管制更為有效。張宇人議員認為，活魚的規管應與活豬和家禽的規管相似，即活魚在接受檢驗檢疫後才分發到零售市場。

18. 政府當局認同從源頭進行規管和管制甚為重要，而當局已加強與內地有關主管當局的溝通。政府當局在2005年8月得悉市面上一些淡水魚發現有孔雀石綠後，隨即採取一系列措施，從源頭監察進口的淡水魚。香港和內地亦同意採取以下具體行動，管制供港的淡水魚——

- (a) 只有在內地註冊並獲食環署認可的飼養場才能供應淡水魚到香港；
- (b) 所有從已註冊並獲認可飼養場供應的淡水魚，在進入香港時均需附有衛生證明書，證明不含孔雀石綠及其他有害農藥和化學物質；
- (c) 食環署會派員到內地已註冊並獲認可的淡水魚和水產飼養場進行巡查；及
- (d) 香港及內地將會就淡水魚和水產飼養進行技術交流。

19. 政府當局亦表示，將會成立一所食物檢驗檢疫中心，作為長遠政策。政府當局亦正積極考慮是否有需要修訂法例，規定所有業內經營者註冊，以及所有供港的水產均需附有進口及衛生證明書，並在指定地點起卸。此外，亦會規定供應商備存詳盡的銷售紀錄，以便追查源頭。

20. 政府當局強調，必須加強管制由進口到零售各個層面的食物安全。政府當局解釋，若要從源頭進行規管，須得到來源地的相關主管當局及業界的支持。食環署沒可能派員駐守內地所有註冊魚/農場，並檢驗所有供港的食物。因此，有需要繼續從零售層面監管食物的安全。

21. 方剛議員及張宇人議員指出，從內地註冊魚/農場供港的魚類若仍發現含有孔雀石綠，魚商及食物業經營者或會被檢控，他們對此情況甚表關注。他們要求政府當局澄清如何執行修訂規例。

22. 政府當局表示，在憲報刊登修訂規例後，抽查食物內是否含有孔雀石綠的工作便會納入定期進行的食物監察計劃內。若在食物樣本中發現孔雀石綠，當局會向有關的商販發出書面警告。政府當局亦會研究每宗個案的情況，若有足夠證據顯示違反規例，便會提出檢控。至今，當局並沒有就食物樣本內發現孔雀石綠的個案提出檢控。

23. 至於規例現行條文的執法情況，政府當局表示，在2004年，當局曾檢驗約4 100個樣本是否有遵從規例，並就其中兩宗檢驗結果不及格的個案提出檢控。在2005年的首6個月，當局共檢驗約1 600個食物樣本是否含有害物質，至今並沒有提出檢控。

24. 小組委員會的法律顧問表示，條例的現行條文訂有執法權力。根據條例第58條，食環署署長有權要求提供配製食物所使用物質的成分組合的資料。根據條例第59(1)(b)條，食環署署長如覺得有人已違反根據第55條訂立的規例，可授權任何公職人員將任何食物檢取和移走。條例第62條訂明，獲食環署署長授權的公職人員可抽取樣本以作分析。

25. 部分委員要求政府當局特別留意“走私”活動，在魚貨付運期間或在批發層面上，從註冊及認可飼養場以外其他來源的魚類或會與認可來源的魚類混雜。政府當局回應時表示，食環署及香港海關會繼續採取行動對付“走私”活動。

嚴格法律責任及免責辯護條文

26. 張宇人議員不滿政府當局將舉證責任加於活魚商販及食物業經營者，要求他們證明已作出所有應盡努力，確保所出售的魚類可供人安全食用。張宇人議員認為，發現含有孔雀石綠的魚類或食物製品若實際上來自獲授權或認可的來源，檢控魚商或食物業經營者並不公平。他亦認為，罰款5萬元和監禁6個月的罰則對零售商來說過於嚴苛，因為他們既沒有實質上把孔雀石綠用於魚類，亦不知道他們出售的食物含有孔雀石綠。

27. 政府當局強調，供應鏈的各個層面均有責任確保出售的食物可供人安全食用。有關出售含有有害物質食物的罪行和罰則，已在條例及規例的現有條文內訂明。小組委員並察悉，所有涉及輸入、託運、交付、製造或售賣含有規例附表指明的違禁或受限制物質的食物的人士，都須受制於有關的罪行及罰則條文。

28. 至於違反有關規例的免責辯護，政府當局及小組委員會的法律顧問表示，條例載有免責辯護條文。條例第70條訂明，根據主體規例被起訴的人，如指稱違反有關條文是由於另一人的作為或失責所致，則有權令該另一人被帶到法庭前應訊。違例經證明屬實後，如原來的被告人證明違例是由於該另一人的作為或失責所致，則該另一人可被定罪，而原來的被告人如進一步證明其本人已盡一切應盡的努力，以確保有關條文獲得遵從，即獲判無罪釋放。此外，根據條例第70條，若食環署署長信納違例是由於另一人的作為或失責所致，而被告人提出的免責辯護成立，則食環署署長可轉而起訴該另一人。條例第71條訂有另一項免責辯護條文，訂明被告人如能提供證明，包括其售賣的物品或物質，是根據書面保證所附的說明而售賣的，即為免責辯護。購買附有書面保證物品或物質的人的受僱人或代理人，亦可享有免責辯護。

29. 政府當局表示，為提出免責辯護，有關的商販或經營者可保留供貨發票及有關主管當局發出的衛生證明書。然而，該等文件能否成為充分證據，證明被告人已盡一切應盡的努力以遵從規例的條文，則須由法庭裁定。

給予業界的意見及指引

30. 張宇人議員及方剛議員關注到，在協助業界遵從修訂規例方面，政府當局沒有向業界提供清晰建議，例如，業界可採用哪些“應盡努力”的措施，作為免責辯護。他們促請政府當局清楚告知業界，如何從獲授權及認可的來源取得貨品供應，以及應備存哪些文件以作記錄及作為免責辯護。

31. 政府當局表示會繼續與業界會晤，就如何遵從規例提供意見。然而，當局不可能就各種情況提供確定和詳盡無遺的指引，而有關人士所採取的措施能否充分地為其違反規例作免責辯護，須由法庭裁定。

32. 小組委員會雖然同意當局難以為業界發出涵蓋所有情況的全面指引，但認為政府當局應向魚商及食物業經營者提供意見，告知他們在採辦魚類及水產產品時應採取什麼措施和預防措施，以及他們需要什麼文件才符合規例的規定。梁家傑議員及余若薇議員認為，執法當局有責任告知公眾人士如何遵從法例。

豁免零售商遵守修訂規例的擬議修訂

33. 張宇人議員強烈認為，零售商(包括售賣活魚的食物業經營者)不應為其售賣的活魚含有孔雀石綠而承擔責任。他認為，零售商並無動機對他們購自獲授權來源的魚類使用孔雀石綠，零售商對此等魚類含有孔雀石綠亦不知情。因此，他建議提出修訂，豁免零售商遵守修訂規例。擬議修訂的法律效力，是主體規例第3條(禁止輸入和出售含有某些濃度過高物質的食物)及第5條(罪行及罰則)將不適用於以零售方式出售含孔雀石綠的活魚。

34. 小組委員會與政府當局舉行會議時，曾就張宇人議員的擬議修訂作出討論。政府當局認為，根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條授予的修訂權力，擬議修訂在技術上並無問題，但該擬議修訂在多方面抵觸了引入修訂規例的目的，而且無法達成原修訂的原意。政府當局解釋，若豁免零售商承擔主體規例下的法律責任，會窒礙當局在與市民最息息相關的層面上進行執法工作，使該法例無法有效保障市民健康。政府當局表示，條例及其規例的目的，是保障公眾健康，透過規定所有賣主，包括進口商、批發商和零售商等履行責任，確保其售賣的食物均適宜供人食用，而且符合法律規定。當局進行調查時，必須沿供應鏈各環節追查有問題食物的來源。如果食物鏈內某一類特定賣主獲豁免遵守法例，當局便難以追查問題產品的來源，而政府亦會無從執法，不能確保食物安全。

35. 政府當局進而表示，若作出修訂，零售商向市民售賣的任何活魚即使含有孔雀石綠，都不會受公共衛生條例懲處。有關當局屆時將無權從零售商店檢取含有孔雀石綠的活魚。擬議修訂一旦通過，會對業界傳達一個錯誤的訊息，以為活魚零售商在採辦魚產品時，即使未盡力確保產品可供安全食用，也無須承擔法律責任。擬議修訂亦會讓市民無法確定禁止在食物使用孔雀石綠的法例是否仍然生效。這會影響消費者食用活魚的信心，以致對整個活魚行業造成負面影響。

36. 政府當局強調，政府、業界及消費者均須共同承擔責任，保障食物安全制度。鑒於普羅市民大多是向零售商購買魚類產品，政府當局看不到有任何理據，豁免活魚零售商遵守修訂規例內關於食物安全的規定。

37. 鑒於政府當局的意見，大部分委員同意，在目前保證食物安全的法律架構下，不宜採納擬議修訂，以免嚴重削弱現行規管制度的成效。該等委員同意，零售商既然是食物鏈的重要一環，便不應獲豁免遵守修訂規例，以便當局可追查問題食物的來源，以保障公眾健康。儘管如此，該等委員認為，政府當局應加快檢討現行規管架構，加強從源頭進行規管，並就如何遵從規例向業界提供清晰的意見和指引。

諮詢內務委員會

38. 內務委員會在2005年11月18日的會議上察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年11月18日

《 2005年食物內有害物質(修訂)規例 》
小組委員會

委員名單

主席	李華明議員, JP
委員	陳婉嫻議員, JP 黃容根議員, JP 張宇人議員, JP 余若薇議員, SC, JP 方剛議員, JP 梁家傑議員, SC
	(總數：7 位議員)
秘書	李蔡若蓮女士
法律顧問	林秉文先生
日期	2005年10月25日