

二零零四年十二月十四日
資料文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

在香港設立強制回收食物架構的需要

目的

本文件旨在徵詢委員對香港是否需要設立強制回收食物架構的意見。

事由

2. 一直以來，對於可能危害公眾健康的食品，政府都是仗賴業界合作，由他們在零售層面主動回收。如果業界不願回收，礙於現行法例沒有授權，政府不能強制製造商、進口商、經銷商、零售商以及食物分銷網絡內其他相關人士回收有關食品。

背景

3. 在二零零一年的《施政報告》中，政府當局首次提出強制回收食物的建議。這項建議屬於我們施政方針的一部分，我們的施政方針是加強食物監察、風險評估和信息傳達的工作，藉以改善香港的食物安全機制。政府當局相信，強制回收食物有助我們即時採取有效的預防措施，保障公眾健康。

4. 現行與食物有關的法例，即《公眾衛生及市政條例》(第132章)(下稱“該條例”)第V部，並無特定條文規管食品回收。政府如要回收食品，只可援引該條例第59條。該條文授權主管當局可把懷疑不宜供人食用的食物加上標記、印記，或檢取、移走或銷毀這些食物。對於個別食物事故所牽涉的食品，如果只是在一個細小的區域內銷售，主管當局可迅速籌劃和採取回收行動。不過，假如食物事故所牽涉的食品屬大量供應且銷售點很多，主管當局根據該條文回收食品便會涉及龐大的費用，而且效率不彰，原因是：

- (a) 食物供應商無須通知政府他們所供應產品的分銷情況，以致政府無法掌握有關食品的銷售地點和數量的資料；
- (b) 運送和貯存被扣押食物等工作須耗用大量人力物力；以及
- (c) 回收過程會很漫長，延誤回收的結果可能是不能承擔的。

回收食物的現行機制

5. 現時政府已有指引，指導業界在主動回收食物時應採取的步驟(見附件 A)。根據過去經驗，大部分食物供應商都積極響應政府提出回收食物的要求，但也有供應商不願遵從。如有關公司拒絕遵從，而須由政府援引現行法例把懷疑不宜供人食用的食物加上標記、印記，或檢取、移走或銷毀有關食物，則所費不菲。這是因為政府須從為數很多的食物分銷及零售店鋪回收有問題的食物，而事前未必備有整個分銷網絡的資料。下列事故最能說明政府所面對的困難：

- (a) 一九九九年夏天，比利時發生二噁英危機，當時社會普遍懷疑來自比利時、法國、德國和荷蘭的雞蛋都受影響。鑑於危機牽涉的範圍很廣，而且二噁英會嚴重危害人體健康，為保障公眾利益起見，政府認為應暫停出售進口雞蛋，直至海外的主管當局確保雞蛋安全無害。不過，部分雞蛋業界人士不願回收，理由是未有確實證據，例如檢測結果，證明雞蛋受到感染。
- (b) 在近日發生因進食含雪卡毒素的魚類而中毒的事故中，雖然我們已立即根據進口商提供的資料追查問題魚貨的來源，但無法即時強制回收和禁售有問題的魚貨，也無法檢取和處置同一批次或來自同一供應商的魚貨。

6. 上述情況顯示，假如政府獲賦予法定權力，可強制業界回收食品，成效會顯著提高。近日發生的事故已引起市民對食物安全的關注，現時市民對政府處理食物事故的能力有更高的期

望。假如政府未能符合市民的期望，不但有損公信力，還會影響香港食物業的聲譽。因此，我們認為有需要設立強制回收食物的機制；日後當海外或香港的主管當局宣布某食品的安全有待查證，政府為防患未然必須盡快從市場回收這食品，倘若有關的食品製造商、進口商或經銷商不願意主動回收，我們便可啓動這個機制處理。

香港強制回收非食物產品的經驗

7. 香港現時有法例強制回收玩具、兒童產品和消費品(食物除外)，以保障市民安全。根據《玩具及兒童產品安全條例》(第424章)及《消費品安全條例》(第456章)，海關關長有權在下述情況飭令有關人士回收玩具 / 兒童產品和消費品(食物除外)：

- (a) 有關產品不符合安全標準；
- (b) 有關產品並無適用的安全標準或規格，但卻是不安全或可能不安全；或
- (c) 有關產品有引致重傷的相當危險性。

海關關長可向任何人送達《收回通知書》，規定立即停止供應該產品並把已供應的產品收回。獲送達《收回通知書》的人如不遵從或拒絕遵從通知書的規定，即屬犯罪。

外國強制回收食物的經驗

8. 澳洲、加拿大及新西蘭都有強制回收食物的規例。附件 B表列這三個國家強制回收食物制度的情況。這些國家的主管當局如有合理理由相信某食品對公眾健康構成風險或危險，但有關方面未能或並無採取令人滿意的行動回收該食品，便會發出強制回收令。

9. 在澳洲及新西蘭，回收食物工作分為業界(批發及零售)和消費者兩個層面。當局決定在哪個層面回收食物時，主要考慮的因素包括估計風險的嚴重程度、產品的分銷渠道，以及產

品已分銷至哪個層面。加拿大則採用分級制度決定在哪个層面回收食物，以及是否向公眾發出警示。

10. 一些國家，例如美國、英國和新加坡，並沒有訂立強制回收食物的法例。不過，假如有公司拒絕遵從主管當局的回收產品要求，美國農業部的食物安全及檢驗局可依法扣押及 / 或採取任何相信會危害公眾健康的肉類和家禽產品。同樣，為禁止出售不宜供人食用的食物，新加坡政府可引用《售賣食物法令》回收食物。英國的主管當局則只有權從市場檢走食品(例如加上標記和印記或銷毀)，但無權要求業界回收有關食物。

未來路向

11. 關於是否需要設立強制回收食物架構，我們初步希望集中考慮政府可飭令強制業界回收食物的條件——例如出現危害健康的情況是由於進食或使用該食品會嚴重影響市民的健康或導致死亡，以及可能受影響的人數眾多。

12. 我們會在考慮各委員的意見後，再研究在香港設立強制回收食物規管架構建議的詳情，例如發出和送達回收令的對象、回收令載列的指令、執法和罰則以及上訴機制等，並徵詢業界對建議詳情的意見。

徵詢意見

13. 請各委員就本文件所載的建議發表意見。

衛生福利及食物局
食物環境衛生署
二零零四年十二月

食品回收指引

引言

這份冊子旨在向須要進行回收食品的供應商提供指引，解釋如因**公眾衛生及安全**理由而須要將某項食品從供應地點或食用者手中撤回時，應採取怎樣的步驟。回收有問題的食品，對供應商，對政府，尤其是對食用者都有益處。

食品回收是指從市場、分銷地點以及食用者手中撤回對食用者可能構成危險的食品的行動。



法例

香港並沒有監管食品回收的特別法例，不過，根據《公眾衛生及市政條例》，任何出售的食品必須是有益健康、無雜質、無污染、適合人類食用，並且附有妥善標籤的食品，而觸犯這條法例的食品製造商、入口商或分銷商，則可被檢控。該條例的第 59 條定明，獲授權人員可將他認為不適宜食用的食品查驗或沒收。但實際上，大多數食品回收行動，都是由供應商在自願情況下進行。

政府所擔當的角色

政府在食品回收中所擔當的主要任務，是監察有關公司所採取的回收行動的進度，以及評估該項行動是否足夠。本署在回收行動完成之後，須監督已回收的產品會被悉數毀滅或加以改良。本地產品如因為生產過程中出現嚴重問題而須要收回，本署會考慮是否有需要加強發牌限制。

當本署認為須要提醒市民某項食品會危及健康，或認為須要將事件澄清，以解除市民的憂慮時，便會就有關食品的回收行動作出公布。

在涉及公眾健康的緊急情況下，本署會視乎所得的證據，在決定是否應該採取回收行動之前，首先向市民發出警告。

食品公司所擔當的角色

回收行動的責任，主要由供應有關食品給香港市場的公司承擔。該公司須負責進行實際的回收工作，亦須負責確保每個階段的工作均遵循回收指引所列程序，包括跟進核對，以確

保回收行動成功，以及確保其後供應的食品可供安全食用。食品公司進行回收時，須要徵詢本署的意見，雙方最好能事先就工作策略達成協議。該公司在回收過程中，須不時知會各方面有關事態的最新發展。

如果須收回的產品部分已經輸往外地，則食品供應公司須盡早通知已接收該批產品的海外人士。

發起回收行動

食品供應公司如果從製造商、批發商、零售商、醫生、政府機構或食用者接到有關食品有問題的報告或投訴，便須考慮發起回收行動。引發在外地生產食品回收的原因，可能是供應公司從海外衛生當局出版的學報或同類刊物上獲悉食品欠妥，或獲得海外衛生當局直接知會某項在海外製造的食品有問題，將有關在外地生產的產品收回。

爲了盡量減輕問題食品可能導致的危險，回收工作通常須要在最短時間內進行。當局鼓勵食品公司自行制訂回收程序，以便針對問題，迅速作應變。有關公司透過這些程序，應該能夠阻止有關食品的分銷或出售，亦能夠將有關問題通告市民和知會本署，並且能夠有效地從市面將可能不安全的食品收回。

知會食物環境衛生署

在這份指引中，不安全食品回收行動是指收回可能導致死亡、疾病或損傷的食品的行動。由於食用者要求日高，及避免在回收行動進行時，可能會引起混亂，因此食品供應公司必須在展開行動後立即通知本署。有關公司須使用[附件 A「食品回收通知書」](#)表格，在展開回收行動的兩天內，以書面填報有關回收行動的資料，並解釋產品會如何危害公眾健康和 safety，以及說明該公司建議採取的行動。而這些資料須於展開回收行動後，立即透過電話(2867 5566)或圖文傳真(2521 4784)，向本署提供。倘欲查詢有關回收程序或實際回收個案的資料，請直接致電(2867 5566)與食物環境衛生署高級總監(食物監察及驗證)聯絡。

通告用戶

食品公司應視乎回收行動的規模而作出決定，盡快將回收行動通告用戶。回收行動可以利用新聞稿，或致函給有關方面，或付款給傳媒刊登廣告等方式發布。該公司亦須設有足夠的熱線電話，以備解答各方面的查詢。

回收行動的評估

回收行動分爲兩級，視乎對健康構成危險的迫切性而定：

(i) 第一級回收行動 - 緊急情況

當有理由相信使用或進食有關食品會 *危害健康或導致死亡* 時。

(ii) 第二級回收行動 - 引起關注的情況

當有關產品出現嚴重問題，*可能損及健康* 時。

回收行動屬於哪一級，應由本署與有關公司商討後界定。有關公司應在「食品回收通知書」表格上列出一切資料，以便本署能夠迅速界定回收行動的級別，並應說明下開事項：-

(i) 是否可以提供懷疑有問題的樣本或其他樣本，以供化驗；

(ii) 就食品的危險性所作的評估；及

(iii) 建議的回收行動界定級別。

上述資料有些從商業角度來說，可能屬於敏感，有些又可能涉及私人問題，故此本署必要時會按要求將若干資料加以保密。

食品公司須在徵詢過本署的意見，定出回收行動的規模。決定行動的規模時，須考慮下列主要因素：問題食品所構成的危險性有多大、已分銷的產品是通過甚麼途徑分發，以及分發範圍和數量等。

收回產品

食品公司採取回收行動時，可通知用戶將食品交回超級市場或透過分銷連鎖店或由食用者直接交回供應公司。有待回收的產品，應集中在一處中央地點收回，如果分銷範圍廣闊，則應分佈在幾處主要地點收回。收回的產品應存放在與其他食品分隔開的地方；收回產品的數量和生產批次編號亦須加以準確記錄。收回的產品如果仍然適宜食用，則可加以改良或加工，然後重新推出市場，如果不適宜食用，則須要加以毀滅。

跟進工作

回收行動結束後提交報告

發起回收行動的公司在行動結束之後，**須要盡速**，並最遲在宣布採取行動的一個月內向本署提交中期報告，又須在行動結束後兩個月內提交總結報告。有關報告須列載下述資料：

- (a) 導致回收的情況；
- (b) 有關公司已採取的行動，包括公布行動的詳情；
- (c) 該批產品在香港及海外的分銷範圍和數目；
- (d) 回收結果(已收回的、經改良的，以及仍未收回的產品數量等等)；
- (e) 建議的處置或毀滅所收回產品方法，須附同已毀滅產品的記錄；及
- (f) 建議日後採取的措施，用以防止同樣問題再發生。

這些報告有助本署確定回收行動是否收效。本署倘未收到滿意的報告，則可考慮採取進一步行動，例如對有關公司產品加強查驗等。



回收行動是否收效

回收行動如要收效，有關行動的通告必須遍達產品分銷的每一個角落。該項行動的有效程度，是以收回產品的數量佔已離開製造工場產品的數量的百分比評估，但該批產品的零售銷量，亦會被考慮。

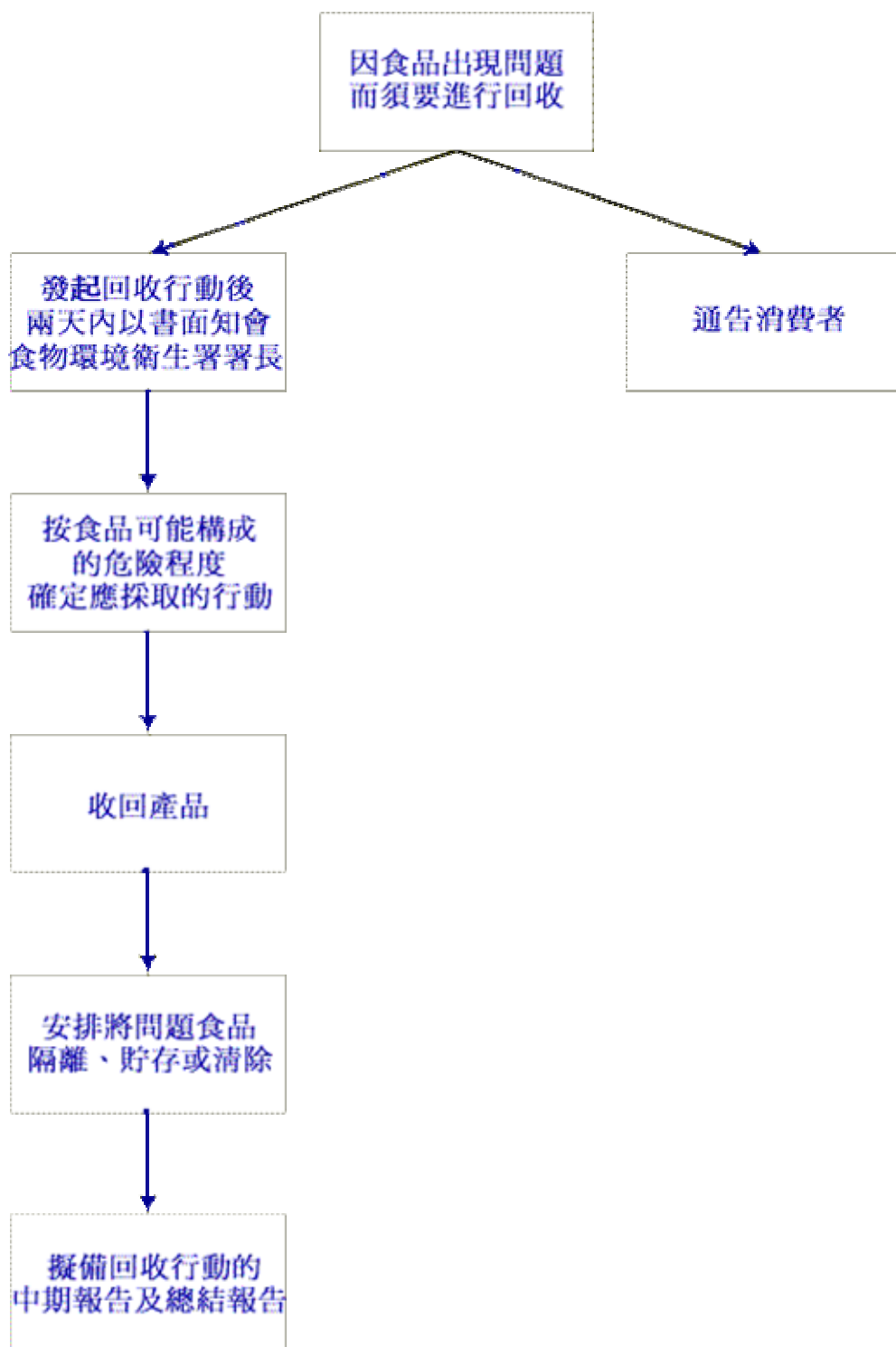
總結

世界各地多年以來的經驗證明：如要最快速地和最有效地從市場上撤回可能危害健康的食品，食品製造業人士與規管當局之間必須通力合作。這份食品回收指引列出了可以增加效率和透明度的程序。希望實施這些程序能令有關公司及公眾所蒙受的損失和損害減至最低程度。

進行食品回收時所應採取的程序，請見附錄 B 的[流程圖](#)。

 <p>香港特別行政區政府 食物環境衛生署</p>	<p>香港</p> <p>政府資訊中心 簡體版 ENGLISH 搜尋 <input type="text"/> 網頁指南 </p>																									
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 主頁 ▶ 最新消息 ▶ 關於我們 ▶ 刊物 ▶ 新聞公報及回應傳媒報導 ▶ 公開資料 ▶ 公共服務 ▶ 公用表格 ▶ 電子服務 ▶ 招標公告 ▶ 相關網址 ▶ 統計數字 ▶ 如何系列及常見的問題 ▶ 意見查詢及投訴 	<h2 style="text-align: center;">食物及公共衛生</h2> <h3 style="text-align: center;">食品回收通知書</h3> <p>致： 香港金鐘道政府合署43樓 食物環境衛生署署長（經辦人：助理署長(食物監察及管制)） (圖文傳真：2521 4784)</p> <p>一般資料</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>發起公司：</td> <td></td> </tr> <tr> <td>聯絡職員： (職位)</td> <td>電話號碼：</td> </tr> <tr> <td></td> <td>圖文傳真：</td> </tr> <tr> <td>公司接獲報告/投訴日期：</td> <td>通知食物環境衛生署日期：</td> </tr> </table> <p>有關食品詳情</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>食品種類：</td> <td></td> </tr> <tr> <td>牌子：</td> <td>產品/包裝體積：</td> </tr> </table>	發起公司：		聯絡職員： (職位)	電話號碼：		圖文傳真：	公司接獲報告/投訴日期：	通知食物環境衛生署日期：	食品種類：		牌子：	產品/包裝體積：													
發起公司：																										
聯絡職員： (職位)	電話號碼：																									
	圖文傳真：																									
公司接獲報告/投訴日期：	通知食物環境衛生署日期：																									
食品種類：																										
牌子：	產品/包裝體積：																									
	<p>有關食品詳情</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>食品種類：</td> <td></td> </tr> <tr> <td>牌子：</td> <td>產品/包裝體積：</td> </tr> <tr> <td>保質日期：</td> <td>生產批次/貨品編號：</td> </tr> <tr> <td>受影響產品的數量：</td> <td></td> </tr> </table> <p>食品不安全問題所在</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>舉報問題人士的姓名和電話號碼及職位：</td> <td>舉報日期：</td> </tr> <tr> <td>有否進行化驗：</td> <td>問題所在：</td> </tr> <tr> <td>研究結果：</td> <td></td> </tr> </table> <p>產品的分銷範圍和數量</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>香港：</td> <td>海外：</td> </tr> </table> <p>建議採取的行動及已採取的行動</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> </table> <p>其他有關資料</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> </table> <p>(如空位不足夠，請另補附頁。)</p>	食品種類：		牌子：	產品/包裝體積：	保質日期：	生產批次/貨品編號：	受影響產品的數量：		舉報問題人士的姓名和電話號碼及職位：	舉報日期：	有否進行化驗：	問題所在：	研究結果：		香港：	海外：									
食品種類：																										
牌子：	產品/包裝體積：																									
保質日期：	生產批次/貨品編號：																									
受影響產品的數量：																										
舉報問題人士的姓名和電話號碼及職位：	舉報日期：																									
有否進行化驗：	問題所在：																									
研究結果：																										
香港：	海外：																									
<p>2004 © 重要聲明</p>	<p>最近修訂日期: 09-01-2003</p>																									

食品回收程序



澳洲、新西蘭和加拿大的強制回收食物制度

	澳洲	新西蘭	加拿大
相關法例	在聯邦的層面，《1974年商業法》(Trade Practices Act 1974)訂定強制回收權力的條文。在省／領地的層面，地方政府根據食物法例及／或消費者保護法例，有權強制回收食物。	《新西蘭食物法》(New Zealand Food Act)	《加拿大食物檢驗局法令》(Canadian Food Inspection Agency Act)
由誰發出強制回收令	根據《商業法》，金融服務及監管部長 (Minister for Financial Services and Regulation) 有權發出強制回收令。在省／領地的層面，主要是由衛生當局下令強制回收食物。	衛生部長 (Minister of Health)	農業及農業食品部長 (Minister of Agriculture and Agri-Food)
在甚麼情況下發出回收令	每個省／領地的法例所用的具體字眼各有不同。例如在新南威爾斯省，如有合理理由相信為防止或減輕公眾健康受到嚴重危害，必須下令回收食物，便可發出回收令。在維多利亞省，如某款或某類食物被認為可能會對任何可能進食或接觸該食物的市民的健康構成風險，而立刻下令回收該食物是符合公眾利益，便可發出回收令。	如有關食物不符合衛生或不 宜供人食用，或已損壞或變 壞或腐壞，或受到任何有 毒、有害或具傷害性的物質 所污染。	有合理理由指有關食品對公 眾健康構成危險。

	澳洲	新西蘭	加拿大
監管當局的職責	<p>澳洲及新西蘭食物管理局(ANZFA)負責統籌及監督聯邦、省／領地及地方政府執行以下回收食物的工作：</p> <p>(a) 展開工作</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 風險評估 ◆ 收集產品資料 <p>(b) 溝通</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 把產品資料轉交有關衛生當局 ◆ 如回收涉及消費者及食品存有一定風險，須發出新聞稿 <p>(c) 監察／審核</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 接收贊助商(即供應商／入口商／製造商)提交的中期及最後報告 ◆ 進行效能查核及審核 ◆ 如有需要，提供科學、技術及運作方面的意見 <p>(d) 產品回收／處置</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 決定回收及處置的方法 <p>(e) 評估／檢討</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 評估及檢討回收食物的情況 	<p>衛生部負責：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 展開工作 ◆ 提供支援及技術意見 ◆ 發放資料 ◆ 確保消費者獲悉詳盡情況 ◆ 審核／檢討程序 ◆ 確保回收產品在受監督的情況下棄置 ◆ 作出緊急回應 	<p>加拿大食物檢驗局(CFIA)是國家食品安全機構，職責包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 調查有否違反加拿大食物檢驗局執行的法例 ◆ 訂定風險管理策略 ◆ 發出命令、擬備回應傳媒口徑、通知各地方政府 ◆ 協助須回收食物的公司發出公眾警示 ◆ 進行效能查核 ◆ 監察糾正措施 ◆ 進行評估

	澳洲	新西蘭	加拿大
食物業界／製造商所擔當的角色	<p>根據法例規定，有關業界均需備有最新的回收食物計劃，並全權負責執行計劃，以及確保遵守回收程序。他們主要的職責是：</p> <p>(a) 成立回收委員會</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 成員包括回收行動涉及的主要範疇的高級管理人員 <p>(b) 危害／風險評估</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 蒐集所有關於該產品及問題的資料 ◆ 決定危害的嚴重程度 <p>(c) 決定回收的層面</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 業界回收 ◆ 消費者回收 <p>(d) 通布</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 法定機關 ◆ 分銷網及業界 ◆ 公眾(如須從消費者層面回收) <p>(e) 回收行動</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 停止分銷及零售 ◆ 安全地存放回收的產品 ◆ 妥善的記錄系統 ◆ 隔離及處理產品 <p>(f) 回收行動報告</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 評估行動的成效 ◆ 調查回收的原因 ◆ 採取行動，以防問題再次發生 	<p>法例規定，如進口商、製造商或銷售商接到回收令，必須把因應命令擬採取的措施詳情，以及在回收行動結束後告知部長，並成立產品回收統籌委員會，負責下列工作：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 評估整體問題 ◆ 通知有關機關 ◆ 評估危害 ◆ 決定策略 ◆ 建議應否關閉製造工場 ◆ 充當與媒介接觸的唯一聯絡人 ◆ 聯絡供應商及消費者 ◆ 評估回收行動的成效及產品何時可恢復生產 	<p>回收食物的公司須全權負責制定及執行回收策略，確保迅速有效地控制有問題的產品，其在不同階段所擔當的角色如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 協助確定根本原因及界定有問題的產品 ◆ 執行回收行動，並確定所採取的風險管理策略的成效 ◆ 在加拿大食物檢驗局的協助下向公眾發出警示 ◆ 確保採取有效行動收回市場上的產品 ◆ 確保回收的產品不會回流市場，並採取適當的修正或處置行動 ◆ 評估回收行動

	澳洲	新西蘭	加拿大
回收令可載列甚麼指令	回收令的性質和範疇在每個省／領地各有不同。一般來說，回收令可飭令回收任何食物或要求把有關食物銷毀或處置。在某些省／領地，回收令或禁制通知書可禁止栽植、接受、收割或獲取任何食物；要求食物製造商、進口商或銷售商刊登合適的廣告或指定化驗食物的方法。	回收令可飭令回收任何食物或要求把食物銷毀或改變其特性。	回收令可飭令把產品回收或運往指定地方。
執法	如在消費者層面採取回收行動，執法人員會巡查零售點及查核回收行動是否有效地進行，確保業界遵守回收令的規定；必要時可檢取有關產品。	如在消費者層面採取回收行動，執法人員會巡查零售點及查核回收行動是否有效地進行，確保遵守回收令的規定；必要時可檢取有關產品。	如在消費者層面採取回收行動，執法人員會巡查零售點及查核回收行動是否有效地進行，確保遵守回收令的規定；必要時可檢取有關產品。
不遵從命令的最高刑罰 ¹	每個省／領地的刑罰不同。自然人最高可處罰款 4 萬元或監禁一年，法人團體則可處罰款 20 萬元。	罰款 30 萬元或監禁 12 個月。如屬持續的罪行，則可就罪行持續期間的每一天，另處罰款 3,000 元。	罰款 25 萬元及／或監禁六個月。
如何確保公眾掌握充分資料	如在消費者層面採取回收行動，回收令的受文人須在每日印刷的媒介自費刊登廣告。	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 回收令受文人自費在報章刊登回收通知 ◆ 如情況非常緊急，新聞稿會連同衛生總監 (Director-General of Health) 的聲明一起發布 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 回收公司發出新聞稿。 ◆ 如情況不理想，加拿大食物檢驗局會發布回收的新聞

¹ 訂明的罰款以約數轉換成港幣