

就政府建議食物安全監管架構的重組計劃
致立法會食物安全及環境衛生事務委員會
與環境事務委員會聯席會議的意見書

我們是「漁農自然護理署」(漁護署)職工會成員及漁農業專業職系員工，特寫信向委員會反映我們對是次重組安排的關注。除公務員身份外，我們亦是每天都渴望能享用安全食物的市民，為支持做好食物安全工作的目標，我們建議把新成立的「食物安全中心」和漁護署整合在一起，使各項食物安全工作得以連貫，令公帑使用更具成本效益。懇請委員會聽取我們的意見，並要求政府管理層廣泛諮詢政府內外食物安全專家的意見，修改現時局方單方面制定的方案。

現時重組方案的內容

現時的方案建議重組目前的食物環境衛生署(食環署)和漁護署，將漁護署的同事分拆成如下三部分：

第一部分：負責禽、畜、漁場規管、動植物檢疫、獸醫化驗服務等的同事，將與食環署負責食物衛生的同事組成新的「食物安全檢驗檢疫署」(食檢署)；

第二部分：負責郊野及海岸公園管理和自然護理的同事，將歸入「環保署」；

第三部分：負責漁農業推廣和支援、批發市場管理和發展以及合作社註冊的二百餘位同事，將與目前食環署負責環境衛生工作的一萬多名同事組成新的「漁農環境衛生署」(漁農環衛署)。

現時重組方案的弊端

策略上欠缺整體性考慮，違反食物安全基本原則

目前重組安排新成立的「食檢署」只強調監管執法功能，忽略漁農業生產過程、技術支援、漁農產品批發等相扣環節的專業職能，這種欠缺整體性的安排，違反了搞好食物安全工作的基本原則。

要搞好食物安全，政府應該採取「從農場到餐桌」的整體策略進行重組，把現在不合理地分佈在不同部門、與食物安全有關的工作整合到一個部門之下，有效地控制食物供應鏈中的每一個環節，才能達到目的。因為食物從農場生產出來，經過適當的處理和包裝，然後經過運輸、批發、零售等多個環節才到達市民的手裏。在這個過程中，任何一個環節出錯，都會導致食物安全出現問題，所以，在制定策略時必須把整條食物供應鏈看作一個整體來考慮。

這個稱為「從農場到餐桌」的整體策略，是國際上一致公認最有效解決食物安全的方法。聯合國糧農組織（FAO）和世界衛生組織（WHO）發表的有關食物安全指引，都一致強調採取此策略的重要性。這亦是國際上處理食品安全的趨勢。

組織結構上欠缺專業協同合作，致事倍功半

現時的方案將二百餘名負責本地漁農業、批發市場管理和發展及提供有關技術支援工作的同事，與負責食檢的同事分拆到兩個不同的部門，背後的所謂理據是要把「監管」和「支援」兩個職能分開，避免角色衝突。作為有專業知識及相關經驗的前線專業員工，我們必須指出這是一個錯誤的做法。「監管」和「支援」兩個職能必須相輔相承，才能有效地從生產源頭解決食物安全問題。

眾所周知，要保證食物安全，必須從源頭的漁場及農場生產着手，採取預防勝於治療的策略，而着手處理的第一步通常是向漁農生產業界提供知識教育和技術指導，而不是帶懲罰性的執法，兩者必須有協同效應而不是分開處理。如果不能幫助業界解決技術上的難題，單靠監督業界遵守一系列規定，只會造成生產者失業或陽奉陰違的情況。所以，只有把教育、支援和懲罰機制結合起來，才能夠達致有效監管的目的。要做到這一點，最理想的安排應該是把負責監管的和負責技術支援的同事整合到同一個政府部門之下，而不是把他們分開。

此外，漁場及農場運作涉及許多專門知識，要做好監管工作，有關的員工一定要通過適當的訓練才能獲得這些知識，而最有資格舉行這些訓練課程的人，往往就是那些向漁場及農場提供技術支援的專家同事。除此之外，同事在執法的過程中遇到技術問題時，這些專家及時的意見對解決問題往往也是非常重要的。如果他們分屬不同的部門，溝通和合作上就一定不如在同一部門時那樣暢順便捷，就必然影響到監管工作的效率。

再者，被分拆的「鮮活食品批發市場管理和發展」工作亦與食物安全息息相關。香港市民食用的鮮活食品，大部份是經過政府或統營處管理的批發市場批銷，所以這些批發市場實為食物安全監控的策略性要點。例如，在臨時家禽批發市場現已採取一連串的措施以保障食品安全及減少禽流感發生的風險，蔬菜統營處亦設有先進的儀器以測檢農藥殘餘。魚類統營處亦在保障海魚可作安全食用方面發揮重大作用。因此，若將「鮮活食品批發市場管理和發展」工作與「食檢」分家，必定大大降低食檢署的工作成效，且造成權責混亂，最終受害的是香港市民。

政出多門，令業界無所適從

政府建議的重組會出現「政出多門」，令業界無所適從的情況。例如，農友若申請農場牌照要到食檢署，而申請農業貸款或恩恤賠償則要到漁農環衛署。查詢能否使用某些農藥或其他藥物，要致電食檢署，但如何將這些藥物使用得當，有效地解決病蟲害問題，則要請教漁農環衛署。如果將來實施這一重組安排，漁民農民一定會為此而傷透腦筋。此外，政府的建議亦會忽略業界（包括漁農及批發界）在保障食品安全方面的意見，導致他們採取被動而非主動的角色，對抗而非合作的態度。

破壞行之有效的緊急應變支援結構，打擊員工士氣

漁護署雖由涉及不同自然科學的員工組成，在日常工作各司其職，但當遇有緊急事故時，即會齊心協力，互相支持配合，克服困難，完成任務。例如在過往因「禽流感」爆發而需要撲殺全港農場家禽時，除有關漁農業的員工全力以赴外，亦動員大量郊野及海岸公園和自然護理分署的同事。由於後者同事亦熟悉新界鄉郊地點情況，所以在有關緊急應變支援上都能事半功倍，發揮無限團隊精神。又如在年初發生的「紅火蟻」事件中，農業和檢驗及檢疫分署的病蟲害專業及技術員工亦主動與自然護理的同事聯手應付，眾志成城地解決問題。但這個緊密互補而又行之有效的緊急應變支援結構，將隨漁護署在重組過程中被分拆而瓦解。此舉除嚴重打擊原有員工士氣外，對政府日後是否可以有效應付同類緊急事故，實成疑問。

成功的經驗

漁護署在過去幾十年的經驗，亦證明「從農場到餐桌」及整合「監管和支援」的策略是正確及可行的。下面列舉三個例子來加以說明。

信譽農場計劃

在九十年代初期，香港市面上的蔬菜農藥殘留量屢屢超標，在一九九零到一九九四年間，近千名市民中毒入院，輿論形容進食蔬菜等同玩俄羅斯輪盤。經過數年的科研及行政準備後，當時的漁農處在一九九四年推出「信譽農場計劃」，邀請本地及內地菜場登記成為信譽農場，從菜場的生產管理過程開始做起，制訂農場蔬菜生產的守則，在督促農民嚴格遵守採收時間規定的同時，耐心向他們教授安全使用農藥的知識，切切實實地幫助他們解決蔬菜的病蟲害問題。另外，蔬菜採收前，定期派員到農場檢查生產管理的狀況，並採樣監測農藥使用和殘留的情況；蔬菜採收後，有關人員在批發市場抽取樣本測定農藥殘留量，如果出現超標的情況，除了銷毀這些蔬菜之外，還立即派員到有關的農場調查，找出原因和杜絕事件再次發生的方法。經過多年的努力，如今香港「毒菜事件」幾乎絕迹，

成功地解決了這一個困擾市民多年的食物安全問題。

優質養魚場計劃

今年六月，漁護署推出了「優質養魚場計劃」，透過實行魚場註冊、魚苗登記和品質保證制度等措施，使本地養魚戶可持續地出產安全高質的鮮魚產品供應市民。在該計劃下，本署的專家常常到魚場向漁民提供關於養殖技術、魚類健康和魚場管理操作的建議，並會定期巡查各魚場和監測活魚產品的品質。而這些優質養魚場出產的每條鮮魚都會帶有特定的標記，防止假冒，方便消費者辨別出這些質優安全的產品。這個計劃推出之後，大受業界的好評和歡迎，十分成功。首批優質養魚場產品已於本月六日推出，銷情理想，深受市民歡迎。

活家禽批發市場

自從一九九七年在長沙灣臨時家禽批發市場發現帶有 H5N1 的禽鳥後，政府採取了一連串的措施加強批發市場在預防禽流感方面的能力，包括在入口設置消毒池，增加市場休市日以便在市場進行全面消毒及清潔，引進扣分制以確保運輸車輛清潔，以及在市場內設置兩部洗籠機供行商清洗及消毒禽籠等。此外，為確保農場使用清潔的禽籠，政府亦規定所有農場必須使用在批發市場已清洗及消毒的禽籠運載雞隻。上述的監管措施得到業界的支持，以確保食品安全，保障市民健康。

總結及建議

總結上述成功例子的經驗，我們歸納出以下三個成功要素：

- 1) 監管和技術支援一定要互相配合，雙管齊下；
- 2) 監控措施要從源頭延續到市場。我們的經驗和心得充分印証了「從農場到餐桌」及「結合監管和支援」這一整體及預防勝於治療的策略是正確及可行的。
- 3) 要做好工作，應有一個健全的制度，但亦離不開人與人的關係，工作必須同時得到公眾、決策者、業界（包括農民、物流、批銷、市場管理等行業）和

公務人員的同心協力及支持，才可保障食物的安全。

政府可以把建議成立的「食物安全中心」和現時的漁護署整合在一起，因為漁護署已具備了大部份搞好食物安全工作所需的專業人才，包括農業主任、漁業主任及專業獸醫，及前線員工，而且這樣做可令公帑使用更具成本效益，有效地善用資源，同時亦可以維持現時各項食物安全工作的連貫性以及在漁護署內行之有效的緊急應變支援結構。政府並應該採納「從農場到餐桌」的整體策略進行重組工作，把現時分佈在不同政府部門、與食物安全有關的職能集中起來統一處理，並加強對本地及內地漁場農場的源頭管理和各方面的支援。這樣必能爭取到業界和市民的支持，並在食物安全保障上發揮最大的效益。在國際上，不少國家例如美國及澳洲亦將「食物安全中心」或有關工作交由掌管農業的部門負責，因為他們最熟悉農產品的生產過程及批銷，亦了解各層面中最可能出現的問題，並採取預防的策略。

漁農自然護理署
職工會

漁農自然護理署
農業及漁業主任職系全人

2005年12月12日