

二零一零年二月九日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

《食物安全條例草案》

目的

本文件就《食物安全條例草案》的詳細建議諮詢委員。此外並向委員簡介相關的公眾諮詢及營商環境影響評估的結果。

背景

2. 政府當局自二零零七年以來一直在進行《食物安全條例草案》的制訂工作，以加強立法管制食物安全。《食物安全條例草案》會實施食物安全管制措施，包括—

- (a) 設立食物進口商和分銷商登記制度；
- (b) 規定食物商須妥為保存食物交易記錄，藉以提高食物溯源能力；
- (c) 賦權訂立規例，按風險評估結果加強對特定食物類別的進口管制；以及
- (d) 賦權主管當局作出命令，禁止輸入和供應問題食物及命令回收該等食物。

3. 鑑於在二零零八年年底在奶類產品發現三聚氰胺，當局已加快進行上文第 2(d)段所述回收問題食物的立法工作。立法會於二零零九年四月二十九日通過《2009年公眾衛生及市政(修訂)條例》，賦權食物環境衛生署署長(食環署署長)作出命令，禁止輸入和供應問題食物及命令回收該等食物。該條例已於二零零九年五月八日開始生效。

4. 其後，當局繼續於《食物安全條例草案》處理其餘各項建議。

公眾諮詢

5. 當局曾在二零零七年十二月向立法會食物安全及環境衛生事務委員會簡介擬議的《食物安全條例草案》¹。其後，我們就有關建議進行公眾諮詢。

6. 我們曾諮詢各常規諮詢委員會，包括方便營商諮詢委員會及零售業工作小組、食物及環境衛生諮詢委員會、食物安全專家委員會、漁農業諮詢委員會、中小型企業委員會，以及公眾街市及熟食市場的街市管理諮詢委員會。此外，我們亦與代表食物業不同界別的各大商會及個別食物商舉行了會議，以諮詢業界及相關持份者的意見。

7. 我們曾舉辦公眾論壇及業界諮詢論壇，讓市民及相關持份者表達對有關建議的意見。我們亦已向全部 18 個區議會或其委員會簡介有關建議。由於《食物安全條例草案》會收緊對食物的進口管制，我們亦諮詢過各駐港總領事館。

8. 市民和業界普遍支持《食物安全條例草案》的各項建議，認為擬議的《食物安全條例草案》是加強食物安全和公眾衛生的正確做法。

9. 各區議會對各項建議的方向表示支持。部分區議員擔心在擬議措施推行後，遵從有關規定所需的成本或會導致食物價格上升。因此，他們要求當局審慎制訂條例草案的細節，並促請當局繼續推行其他與食物安全有關的工作，例如定期檢驗和監察。

10. 業界普遍支持我們建議的保存記錄期限，並要求當局精簡有關規定及提供充足支援，以協助中小型企業(中小企)遵守有關規定。大部分界別認同，對於容易腐壞的食物(例如新鮮食物)，保存記錄的期限應較短；某些界別則認為，其他食物保存記錄的期限不應超過 12 或 24 個月。

11. 諮詢工作詳情載於附件 A，諮詢結果則載於附件 B。

¹ 立法會事務委員會 CB(2)516/07-08(01)號文件

營商環境影響評估

12. 《食物安全條例草案》在公眾諮詢期間獲得普遍支持，不過部分食物商關注到建議的新措施可能會令食物業和其他相關行業為遵從有關規定而增加成本。我們亦注意到不同的食物行業在確保食物安全方面，各有其特定需要和營運模式。為了進一步了解業界特別是中小企的意見，並檢討可否因應現行業界的營運模式對《食物安全條例草案》的細節作出修訂，我們委聘管理顧問就該條例草案進行營商環境影響評估，以研究有關建議對業界的影響。

13. 顧問審視過海外地區(例如澳洲、歐洲聯盟、新加坡、英國和美國)的相關食物安全法例，結論是《食物安全條例草案》的建議與海外的**做法**大致相同。

14. 顧問與約 50 個在食物供應鏈內擔當不同角色的食物商或商會進行面談²，收集他們對條例草案各項建議的意見，其中 35 個為中小企食物商。

15. 在營商環境影響評估研究中，《食物安全條例草案》的各項建議普遍獲得業界支持。有關登記制度方面，業界接受關於登記費水平、登記過程(以紙張或電子方式進行)、二級制食物分類系統以及豁免登記安排的建議。業界所關注的範疇包括規定食物商只可向已登記食物進口商和分銷商購入食物的建議，主要業務非分銷食物的臨時分銷商的登記問題，以及拒絕或撤銷登記的機制。

16. 關於食物溯源的規定，業界亦普遍認同擬議的保存記錄規定，包括以食品的有效食用期決定記錄保存期限。大部分受訪的食物商早已建立保存記錄的制度作報稅用途。某些零售商關注到交易中分辨商業消費者和最終消費者的問題。

17. 顧問已就遵從《食物安全條例草案》各項新建議規定所涉

² 全部 50 多個食物商和商會的分類，載於附件 C 的營商環境影響評估報告摘要內。

及的成本作出估計。遵從登記制度規定的成本³預計為所有食物進口商和分銷商營運開支的 0.008%⁴。至於遵從保存記錄的規定，預計所需成本為所有中小企食物商營運開支的 0.04%至 0.14%不等⁵。

18. 營商環境影響評估報告摘要載於附件 C。報告全文的副本已交予委員會秘書處。

《食物安全條例草案》

19. 我們考慮過在公眾諮詢中收集所得的意見及營商環境影響評估結果後，已對《食物安全條例草案》下各項食物安全管制建議作出改進。我們亦研究過海外地區包括澳洲、歐洲聯盟、新加坡和英國關於食物安全的法例及規管制度。現概述條例草案中各主要建議如下：

(A) 條例草案的主管當局

20. 食環署署長將會是《食物安全條例草案》中的主管當局。

(B) “食物”的定義

21. 《食物安全條例草案》內“食物”一詞的定義會參照《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)內有關“食物”的定義而擬定。不過，現行第 132 章對“食物”所下的定義並不包括我們認為應受到規管的活生水產品⁶。此外，在法例下，食用冰是否列作“食物”，並不明確⁷。因此，我們建議在新的《食物安全條例草案》下明文訂定活生水產品⁸及供人食用的冰塊應列作“食物”，使新的食物安全管制措施適用於這些食物類別。

³ 包括登記費及完成登記手續的時間成本。

⁴ 由於登記有效期為三年，因此使用三年的營運開支總額計算。

⁵ 這視乎食物商每年的交易次數而定。

⁶ 活生介貝類水產動物除外，這已包括在第 132 章現行有關“食物”的定義內。

⁷ 根據第 132 章，“食物”不包括水，但包括汽水、蒸餾水、天然泉水及裝載於加封容器內出售供人飲用的水。

⁸ 水產品將界定為魚類、介貝類水產動物、兩棲動物，又或除禽鳥、哺乳動物或爬蟲以外的任何其他水生生物。

22. 爲了令現行第 132 章內的食物安全措施亦適用於這些食物類別，並爲了達到前後一致的目標，第 132 章及《食物安全條例草案》內有關“食物”的定義必須是相同的。我們會對第 132 章內“食物”一詞的定義作出相應修訂。

(C) 食物進口商和分銷商登記制度

23. 食物業應負起最基本的法律責任以確保食物安全，亦最適合設立一個保障食物安全供應的制度。《食物安全條例草案》會加入新規定，要求任何從事食物進口或分銷業務的人士向食環署署長登記。登記制度有助食環署署長與食物商加強溝通，以及一旦發生食物事故時可以迅速地聯絡他們。“食物進口商”指任何人其經營的業務是以空運方式或循陸路或水路將任何擬供人食用的食物帶入，或安排帶入香港⁹。“食物分銷商”指任何人其經營的主要業務是以批發方式在香港供應食物。食物零售商如主要業務並非向其他零售商或飲食供應機構分銷或供應食物，是無須登記的。

24. 分銷其產品的漁農產品生產商如養魚戶、菜農等，符合“食物分銷商”的定義，因此將要須要登記。這亦適用於分銷其產品的食物製造商。

25. 對於已根據其他條例作登記或取得牌照的食物進口商或分銷商(例如《食物業規例》(第 132X 章)下的食物業牌照持有人)，由於當局已擁有他們的資料，他們不須要根據《食物安全條例草案》再向食環署署長登記。我們會採取方便營商措施，豁免這些食物進口商和分銷商遵從《食物安全條例草案》內的登記規定。我們會加入條文，賦權食環署署長向有關發牌當局索取根據相關條例領有牌照或已登記人士的資料。獲豁免的食物進口商和分銷商，及有關發牌當局的名單載於附件 D。

26. 登記程序(以紙張或電子方式進行)方便簡單，只要求食物商提供最必要的資料。所需的資料包括申請人詳情、聯絡資料，以及被進口或分銷的食物類別。登記制度採取的食物分類系統(附

⁹登記規定並不適用於純粹經營運輸業而進口食物的業務。

件 E) 是參照食品法典委員會的食物安全通用標準及食物安全中心現行的食物分類及編碼系統而制定。要求申請人提供有關食物類別的資料，有助當局在有需要時，特別是在發生食物事故時，快速追查和辨識某一組別的食物商。二級制食物分類系統(即主要食品類別，例如穀物及穀物製品；以及食品分類，例如粉麵—但無須說明粉麵種類)在營商環境影響評估研究中普遍獲得食物商支持。

27. 食物進口商和分銷商的登記有效期為三年，其後可予續期。根據這個制度，登記費會按收回全部成本的原則徵收。目前預計三年期的登記及續期費用分別為 195 元及 180 元。

28. 食環署署長如信納申請人在過去 12 個月重覆違反《食物安全條例草案》，可拒絕登記申請或撤銷登記。

29. 申請人可就食環署署長有關登記制度的決定提出上訴。任何人如因食環署署長的決定感到受屈，可在知悉有關決定後 28 日內，向根據《市政服務上訴委員會條例》(第 220 章)成立的市政服務上訴委員會提出上訴。除非食環署署長另有決定，任何上訴不會令食環署署長的決定暫緩執行。

30. 我們較早前建議在條例草案內訂明任何人在業務過程中蓄意出售從非登記食物進口商或分銷商(除非他們獲得豁免)取得的食物，即屬違法。我們留意到在公眾諮詢及營商環境影響評估研究中，食物商強烈反對有關建議。他們認為要求食物商在每次交易前查核不同食物供應商的登記狀況並不可行。他們又認為登記的責任應由個別食物進口商或分銷商負起，而非其他人。因應收集所得的意見，同時考慮到建議的保存記錄規定將有助提高食物溯源能力，我們決定撤回這項建議。

31. 如無合理辯解而沒有遵從登記規定，最高刑罰為第 5 級罰款(50,000 元)及監禁六個月。這與第 132 章第 54 條就出售不宜供人食用食物所訂罰則或《食物業規例》(第 132X 章)就未領有由食環署署長發出的牌照而經營某類食物業所訂罰則是一致的。

(D) 保存記錄的規定

32. 儘管**有要求**所有食物進口商和分銷商必須向食環署署長登記的新規定，單憑**這**登記制度並不足以保證能夠追查食物來源，特別是那些涉及多於一個分銷商的食物供應鏈。爲了追查問題食物的來源和去向，我們有需要進一步要求食物商保存食物進出的記錄。

33. 《食物安全條例草案》會訂定條文，規定任何人如在經營業務的過程中在香港進口、取得或以批發方式供應食物，須保存爲其供應食物和向其採購食物的商號的交易記錄¹⁰。食環署署長**將**會獲賦權查閱食物商保存的記錄。

34. 須保存的每項交易記錄並無指定格式，但有關記錄須包括一

- (a) 交易日期；
- (b) 供應商名稱及聯絡資料；
- (c) **有關食物從哪裏進口**(只限進口食物)；
- (d) 採購食物的人士(即買方)的名稱**及**聯絡資料；以及
- (e) 食物的描述，包括總數量。

漁民如把捕撈漁獲分銷，須保存漁獲的記錄，包括捕撈漁獲的日期／期間，漁獲的通用名稱和總數量，以及捕撈漁獲的水域。我們會向食物商提供記錄範本，以作參考。

35. 交易或捕撈記錄須保存三個月(就活水產**以及**食用期爲三個月或以下的食物，如新鮮肉類而言)或 24 個月(就食用期超過三個月的食物，如罐頭食物而言)。食環署署長將根據《食物安全條例草案》發出實務守則，訂明不同食物類別所需的記錄保存期限，以作一般參考。在公眾諮詢及營商環境影響評估研究中，食物商

¹⁰ 在歐洲聯盟，這稱爲“購入和銷出”模式。

普遍支持有關建議。

36. 有關保存食物供應記錄的規定並不適用於對最終消費者的零售供應，因為此舉不切實際，並會對業界和消費者帶來沉重負擔。我們注意到某些食物零售商或會向另一食物零售商出售食物以供轉售之用(例如食肆向超級市場購買減價的食物)。這些交易將會被視作以批發方式供應食物，亦即須按法例規定保存供應記錄。我們明白食物零售商分辨商業消費者和最終消費者的困難。因此，如有關的食物商可證明其正常業務是以零售方式供應食物，並可合理地假設有關交易並非以批發方式供應食物，條例草案會提供免責辯護。

37. 如無合理辯解而沒有遵從保存記錄的規定，最高刑罰為第3級罰款(10,000元)及監禁三個月。

(E) 特定食物類別的進口管制

38. 由於香港十分依賴進口食物，要確保所有進入香港的食物都適宜供人食用，進口管制非常重要。《食物安全條例草案》下的規例會訂明進口規定。為此，《食物安全條例草案》會賦權食物及衛生局局長就特定食物類別的進口管制訂立規例。

39. 我們會擴大進口管制，以涵蓋具有較高潛在健康風險的食物。我們建議條例草案下應訂有兩項規例，即(a)《進口野味、肉類、家禽及禽蛋規例》及(b)《進口水產品規例》。有關建議載於附件F。我們正就有關建議諮詢業界。在《食物安全條例草案》通過成為法例後，當局會提交該兩項規例。

(F) 禁止進口和供應問題食物及強制回收

40. 《2009年公眾衛生及市政(修訂)條例》修訂第132章，加入新的第VA部，賦權食環署署長在有合理理由相信公眾衛生受到危害時，發出命令禁止輸入及供應問題食物，以及命令回收食物。我們會把第132章這部分相應納入新的《食物安全條例草案》。

(G) 寬限期

41. 《食物安全條例草案》會於刊憲時生效。爲了讓食物商有充分時間適應新規定，我們建議有關登記制度的罰則及保存記錄的條文將有六個月的寬限期。

立法程序時間表

42. 我們計劃在二零一零年六月向立法會提交《食物安全條例草案》。

徵詢意見

43. 請委員就上述建議提出意見。

食物及衛生局

二零一零年二月

《食物安全條例草案》諮詢工作

(A) 諮詢委員會

會議	日期
食物及環境衛生諮詢委員會	2007 年 12 月 6 日
立法會食物安全及環境衛生事務委員會	2007 年 12 月 11 日
方便營商諮詢委員會轄下的零售業工作小組	2008 年 1 月 23 日
漁農業諮詢委員會	2008 年 2 月 4 日
方便營商諮詢委員會	2008 年 2 月 25 日
食物安全專家委員會	2008 年 2 月 27 日
中小型企業委員會	2008 年 3 月 18 日
業界諮詢論壇(食物安全)	2008 年 1 月 16 日
業界諮詢論壇(環境衛生)	2008 年 2 月 29 日
公眾論壇	2008 年 2 月 20 日 2008 年 3 月 13 日
街市管理諮詢委員會	2008 年 1 月至 7 月

(B) 與各商會舉行的會議

界別	日期
鮮果	2008 年 3 月 3 日
蔬菜	2008 年 3 月 5 日
加工食品、加工海味、罐頭食品、食用油、飲品、直銷食品及醃製食品	2008 年 3 月 10 日
食米、麵粉、麵包餅食、有機食品及供應商協會	2008 年 3 月 14 日
活海魚	2008 年 3 月 19 日
淡水魚	2008 年 3 月 25 日
冰鮮海魚	2008 年 3 月 26 日

(C) 與個別食物商舉行的會議

業務類別	日期
海魚養殖場	2008年7月25日
預先包裝食物	2008年8月5日
冷藏食物	2008年8月13日
淡水魚養殖場	2008年8月15日
超級市場	2008年8月19日
魚翅	2008年8月20日
濕貨街市(售賣乾製食物、蔬菜、水果、冷藏食物、鮮肉等的檔位及熟食檔位)	2008年8月28日
茶餐廳	2008年8月29日
午餐飯盒供應商	2008年9月1日
酒店	2008年9月4日
冰鮮肉類進口商	2008年9月5日
海產進口商	2008年9月9日
日本食品進口商	2008年9月9日
膳食供應會所	2008年9月11日
酒店	2008年9月11日
刺身進口商	2008年9月19日
小販檔位(糖果及零食)	2009年3月12日
茶餐廳	2009年3月12日
咖啡店	2009年3月12日
食物銀行	2009年5月15日
食品展覽主辦機構	2009年6月10日
濕貨街市(售賣鮮肉、蔬菜及冰鮮魚類的檔位)	2009年8月24日
雜貨	2009年8月24日
食品製造廠(外賣午餐飯盒)	2009年8月24日
食肆(麵店)	2009年8月24日

(D) 區議會

地區	區議會／委員會	日期
北區	區議會	2008年2月14日
西貢	房屋及環境衛生委員會	2008年2月19日
葵青	社區事務委員會	2008年2月19日
灣仔	食物及環境衛生委員會	2008年2月21日
九龍城	食物環境衛生事務委員會	2008年2月28日
觀塘	區議會	2008年3月4日
沙田	衛生及環境委員會	2008年3月6日
離島	旅遊漁農及環境衛生委員會	2008年3月10日
黃大仙	區議會	2008年3月11日
中西區	食物環境衛生及工務委員會	2008年3月13日
深水埗	環境及衛生委員會	2008年3月20日
屯門	環境、衛生及地區發展委員會	2008年3月28日
南區	地區發展及環境事務委員會	2008年6月2日
荃灣	環境及衛生事務委員會	2008年7月3日
元朗	環境改善委員會	2008年7月14日
大埔	環境、房屋及工程委員會	2008年7月16日
東區	食物、環境及衛生委員會	2008年7月17日
油尖旺	食物及環境衛生委員會	2008年7月24日

(E) 函件

諮詢函件已發予—

機構
領事館
食物業組織
漁農業協會
小販協會

機構
街市管理諮詢委員會
醫學會及學者
營養師協會
環保團體
內地機關
消費者委員會
區議會

(F) 其他途徑

- 諮詢文件已上載至食物及衛生局網頁。
- 我們曾出席由香港食品衛生管理人員協會及香港品質保證局合辦的研討會，以及由香港工業總會舉辦的研討會。
- 食物安全中心出版的食物安全刊物(例如《食物安全通訊》)刊載有關擬議《食物安全條例草案》的文章。



《食物安全條例草案》公眾諮詢的結果

整體意見

市民和業界普遍支持《食物安全條例草案》的建議。他們認為擬議的《食物安全條例草案》是加強食物安全和公眾衛生的正確做法。

2. 市民大致歡迎有關建議。區議會普遍對建議的方向表示支持。不過，部分區議員憂慮，在擬議措施推行後，遵從有關規定所需的成本或會導致食物價格上升。他們要求當局審慎制訂條例草案的細節，並促請當局繼續推行其他與食物安全有關的工作，例如定期檢驗和監察。

業界的意見

(i) 食物進口商和分銷商登記制度

3. 業界要求當局精簡擬議的食物進口商和分銷商登記制度的程序，並盡量減低甚至免收登記費。他們亦要求推出便利登記的措施，例如一些已根據其他法例領有牌照或已向其他政府部門登記的人士應獲豁免遵守擬議的登記規定。

(ii) 保存記錄的規定

4. 雖然部分業界人士認為保存交易記錄作記帳及核數用途已是業界的一貫做法(因為《稅務條例》已規定交易記錄必須保留七年)，但有業界人士表示遵守擬議的保存記錄規定會有困難，並懷疑保存記錄是否就能有效追查食物來源。大部分界別認同，對於容易腐壞的食物(例如新鮮食物)，記錄保存期限應較短；某些界別則認為，其他食物的記錄保存期限不應超過 12 或 24 個月。業界人士普遍支持我們建議的記錄保存期限。他們要求當局精簡有關規定，並提供充足支援，協助中小型企業遵守有

關規定。

(iii) 加強進口管制

5. 至於進口管制措施方面，部分業界人士歡迎收緊水產品進口管制，認為有助確保進口海鮮的品質和食物安全。海鮮業界要求當局與內地及海外機關聯絡，以確保出口國家遵守出口水產須附有擬議的衛生證明書的規定。此外，他們亦關注食物走私的問題，並促請政府當局加強執法行動。

6. 由於冰鮮海魚販商相信冰鮮魚類產品的風險較低，因此要求當局盡量減少對該行業的管制。水果蔬菜業則要求政府當局推行更嚴厲的管制措施，例如集中在指定市場進行進口蔬果批發活動。

領事館的意見

7. 海外機關或領事館主要關注食物的進口管制，以及禁止問題食物進口命令的施行，因為這些措施可能會影響其出口行業。

醫療界、學術界和消費者委員會

8. 醫療界、學術界和消費者委員會歡迎有關建議，並明確表示支持該條例草案。



食物及衛生局

香港特別行政區政府

有關《食物安全條例草案》的營商環境影響評估

報告摘要

2010年1月15日

目錄

A.	背景	1
B.	研究方法	2
C.	海外相關經驗	3
D.	本地食物業	8
E.	營商環境影響概述以及建議摘要	14
F.	受訪者分類	22

本報告乃根據 2009 年 2 月 12 日與香港特區政府食物及衛生局所訂合同條款，特為香港特別行政區政府食物及衛生局而編製，並無其他目的。除非經我們事先書面同意，否則我們並不就本報告的任何其他展示目的、閱覽或管有本報告的任何其他人士，接受或承擔任何責任或謹慎責任。本報告的中英文本倘互有衝突或抵觸之處，一律以英文本為準。

報告摘要

A. 背景

1. PricewaterhouseCoopers Limited 獲食物及衛生局委託探討擬議《食物安全條例草案》對本地食物業的營商環境影響，以便該草案更能方便營商。
2. 本研究的目的是在於：
 - 審視食物及衛生局的基礎工作，包括檢討透過公眾諮詢所收集的意見及關注事項，以及海外有關食物進口商/分銷商強制登記制度及食物追溯能力作業模式的資料。
 - 探討食物業的市場現狀（包括行業結構和價值鏈），評估受影響的行業界別，並確定受影響界別內的相關持份者。
 - 與食物業的相關持份者（包括食物進口商、分銷商、零售商和膳食供應商）規劃並開展涉及不同食物類別的諮詢工作，以收集他們對擬議法例的可能影響、認同程度等方面的意見，並以小型食物商為探討重點。
 - （除了過往公眾諮詢工作所收集的意見外）分析持份者對於擬議法例的適用範圍（例如強制登記規定、登記費用水平、保存適當交易記錄的有關規定和期限）、執法事項以及可資借鑒的行業典範所提出的意見和關注事宜。
 - 評估規管建議對業內持份者的影響，並就強制登記及保存適當交易記錄的規定，探討當中任何可能出現的非預期的後果。
 - 就規管建議提出修訂意見，包括紓緩措施以及監察/評估機制，並就政府的執行策略作出觀察和建議。

B. 研究方法

3. 為符合本報告的要求，本研究按顧問工作簡介所列階段分五階段進行。本研究於 2009 年 2 月 18 日開始，並已於 2009 年 11 月 30 日結束。

階段一 項目啓動	階段二 營商環境評估	階段三 向持份者進行諮詢	階段四 營商環境影響評估	階段五 建議及報告
主要工作：				
<ul style="list-style-type: none"> 確定研究目標，規劃並議定下一階段的工作 就公眾諮詢所得意見及海外作業模式審視食物及衛生局的基礎工作 向食物及衛生局和經濟分析及方便營商處收集現有業界聯絡點 	<ul style="list-style-type: none"> 審視市場現狀 確定受影響的主要行業別以及業內持份組別 確定諮詢方法 	<ul style="list-style-type: none"> 擬定與持份者面談的問題、包括擬議法例的適用範圍以及有關法例的執行及遵行事項。 向業界主要持份者進行諮詢 	<ul style="list-style-type: none"> 確定食物業在遵行強制登記及保存交易記錄規定方面所面對的主要挑戰。 評估對食物業的營商環境影響（包括對業界的裨益、遵行規定時所遇到的困難、遵行成本及其他相關的規管影響），以及主要持份者對遵行《食物安全條例草案》的興趣和能力 	<ul style="list-style-type: none"> 綜合分析結果和建議 草擬及傳閱《最後報告》 擬定《最後報告》及《報告摘要》，並在報告內適度反映督導委員會的意見
交付成果：				
<ul style="list-style-type: none"> 《初議報告》（英文本），列出研究方法（例如項目時程、角色、責任等等）以及對公眾諮詢成果的初步考察 	<ul style="list-style-type: none"> 營商環境評估報告（英文本），旨在對本地食物業（包括行業結構及價值鏈）和主要行業別/持份者作出概要分析 經議定的諮詢方法 	<ul style="list-style-type: none"> 持份者問題定稿 持份者諮詢意見摘要及分析（將納入《營商環境影響評估報告》內） 	<ul style="list-style-type: none"> 《營商環境影響評估報告》（英文本），分析強制登記及保存交易記錄規定所涉及影響營商環境的主要問題/挑戰以及可能出現的非預期的後果 	<ul style="list-style-type: none"> 《最後報告》（英文本）擬稿，列出 (i) 對有關法例的建議及擬議修訂，包括紓緩措施以及監察/評估機制；(ii) 有關政府執行策略的觀察和建議 《最後報告》（英文本）及《報告摘要》（中英文本）

C. 海外相關經驗

4. 我們借助食物及衛生局所提供的資料以及本身研究所得，分析了多個海外國家或地區（歐盟、英國、美國、澳洲和新加坡）就推行食物商登記計劃和食物溯源規定所採取的措施。
5. 以下我們據觀察所得，對海外相關措施及實施模式進行摘要分析。

登記範圍	<p>海外經驗：</p> <ul style="list-style-type: none">• 所有經我們探討的海外個案，其政府為了保障公共衛生，均對食物營運商實施某種形式的登記或發牌規定。美國甚至將食物安全聯繫到國家安全的層面上。• 美國豁免某類營運商登記其作業場所（例如食物零售商及食物運輸車輛）。但此等作業場所（或營運商）可能受其他州政府法例管轄。• 透過互聯網擔當「中介人」及營運商的食物經紀，若符合其本國法例關於「食物營運商」（或類似字眼）的定義，亦會受到規管。 <p>香港的擬議法例：</p> <ul style="list-style-type: none">• 該擬議法例涵蓋食物進口商及分銷商，而本地食物業的某類營運商（例如食物零售商及食物運輸商）則可獲豁免。此舉對於食物及衛生局而言並非難題：<ul style="list-style-type: none">◦ 本港的食物零售商大多是食肆和膳食供應商，這些營運商須向食物環境衛生署申請食物經營牌照。◦ 食物及衛生局應可（透過食物環境衛生署）取得食肆營運商的基本資料以作食物安全管理之用。• 我們亦注意到香港的擬議法例與其他可資比較的海外個案的相應法例並無重大差異。
資料規定	<p>海外經驗：</p> <ul style="list-style-type: none">• 所有海外個案均就登記資料訂下類似規定，一般包括：<ul style="list-style-type: none">◦ 食物商的聯絡資料；◦ 食物商的業務性質（例如食物製造商、進口商、分銷商或零售商）；◦ 在食物商處所提供、生產或加工的食物類別（例如冷凍食品、經處理肉類、生果或蔬菜）；以及◦ 屬於食物商的所有食物處所的地點• 美國可供選擇登記的食物類別最為齊全（約有 37 個類別）。• 英國的地方機關各自制訂本身的登記規定。一般而言，地方機關要求提供食物商的聯絡資料、營運詳情以及業

	<p>務種類。部分地方機關（例如劍橋市議會）要求就食物營運商所處理的食物類別提交額外資料，但部分地方機關（例如斯旺西市議會）卻無此規定。</p> <p>香港的擬議法例</p> <ul style="list-style-type: none"> • 該擬議法例與海外個案的相關法例對此均有類似規定。 • 就食物類別釐定所需的資料細節時，有必要權衡行政當局的需要以及食物業在辦理登記方面的利便程度。
<p>登記手續</p>	<p>海外經驗：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 大部分海外個案均有類似的登記安排。除非所提供的資料有所變更，食物商只須向當局辦理一次登記（或通知）手續。美國甚至訂下向美國食品及藥物管理局更新資料的時限。 • 新加坡的有關安排與其他個案稍有不同： <ul style="list-style-type: none"> ◦ 辦理登記後每年均須續期（或重新領牌，需視乎情況而定）； ◦ 必須上網辦理登記（或牌照）手續，紙張表格概不接受。 • 至於登記費用，部分個案（例如新加坡）收取登記費用，亦有其他個案（例如美國）免收費用。但所有個案都免收更新資料費用。 • 至於公眾人士索閱登記資料的有關規定，可謂各有所不同。例如，英國某類登記資料可供公眾檢視，但美國的登記資料卻概不公開（可能出於對國家安全的考慮）。 • 經探討的個案當中，似乎並無撤銷登記或拒絕登記的機制。現時美國國會正考慮在其《2009 年食物安全現代化法案》內加入「暫時撤銷登記」安排，就違反食物安全法者暫時撤銷其食物業或海外食物業，包括進口商的設施的登記地位。 <p>香港的擬議法例：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 大部分個案均有類似安排，儘管部分個案（例如新加坡）收取登記費用，部分（例如美國）則免收費用。 • 必須使用食物及衛生局的特定表格提交申請，並附上商業登記證或香港身份證等證明文件。食物營運商如有多個商號名稱，必須逐一辦理登記手續。 • 建議登記費用為每三年港幣 200 元，由食物環境衛生署按收回全部成本的原則徵收。登記有效期為三年，期滿後須予續期。
<p>保存記錄的範圍</p>	<p>海外經驗：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 海外個案一般要求食物營運商（包括生產商、進口商、批發商、分銷商和零售商）遵行保存記錄規定，藉以提高食物供應鏈的透明度和溯源能力。 • 歐盟、英國和美國均就食物溯源採用「購入和銷出」的原則，並期望食物營運商可識別其產品的直接供應商和

	<p>直接顧客。</p> <ul style="list-style-type: none">○ 歐盟和英國在其法規內均訂明與最終顧客（亦即並非將食物作商業用途的消費者）進行交易的食物營運商可獲豁免。在此情況下，食物營運商無須收集有關其直接顧客的資料。○ 美國法規明文提及零售食肆有時亦難以分辨最終顧客和商業顧客。只有在可合理提供顧客資料的情況下，保存適當交易記錄的規定才適用於此類交易。○ 此外，美國亦為食物運輸商訂立保存記錄規定。 <ul style="list-style-type: none">• 澳洲法規規定食物商必須對其處所內食物及其來源加以識別。這意味著食物零售商無須收集有關其直接顧客的資料，不論這些直接顧客是否即其最終顧客。 <p>香港的擬議法例：</p> <ul style="list-style-type: none">• 擬議《食物安全條例草案》在這方面的規定，與其他經我們探討的海外個案有類似之處。• 食物進口商、分銷商和零售商必須保存為其供應食物和向其採購食物的商號的記錄，除非向其採購食物者為最終顧客。食物運輸商和食物貯存庫營運商如非從事食物進口或分銷業務者，則無須保存交易記錄。
--	---

<p>保存記錄規定</p>	<p>海外經驗：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 上述海外個案普遍鼓勵食物營運商提供詳盡資料以提高食物溯源能力。食物溯源記錄應至少包括： <ul style="list-style-type: none"> ○ 供應商或顧客的地址； ○ 負責向食物營運商提供食物運輸服務的運輸商資料（只限於美國） ○ 產品性質和數量；以及 ○ 交易及付運日期。 • 歐盟所發出的指引建議跟進產品的實質流通而非商業流通，並利用付貨單而非發票以提高食物溯源能力。由於歐盟地域遼闊，在交易中售予買家的每批付運食品均有機會被運至不同地點，因此一旦發生食物安全事故而要追溯食品時，付貨單的作用較大。 • 美國有關法例訂明食物運輸商所須遵守的保存記錄規定，包括： <ul style="list-style-type: none"> ○ 付運起點及終點（亦即旨在跟進食物的實質流通）；以及 ○ 食物付運路線。 <p>香港的擬議法例</p> <ul style="list-style-type: none"> • 相對於其他海外個案，香港為食物商訂下較為簡單的保存記錄規定（著眼於產品層面而非批次層面）。 • 該擬議法例容許食物商透過不同方法履行保存記錄規定，只要所保存的資料符合法例所訂下的最低要求便可。因此，該擬議法例未有強制要求保存付貨單據。與歐盟不同，這對於香港而言實際問題不大，因為香港面積較小，不少本地中小型企業只要求將每批付運食品運至某一地點。
<p>保存記錄期限</p>	<p>海外經驗：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 歐盟、美國和澳洲均就交易記錄的保存期限訂下明確指引，在有需要時供主管當局查閱。保存期限的長短正正反映食物的性質（及食物的貯存期）。 • 下表按食品類別列出各地所規定的記錄保存期限：

食品類別	(指示性) 保存期限
<ul style="list-style-type: none"> 極容易腐壞的食品（例如有效食用期限少於 3 個月） 	歐盟及美國： <ul style="list-style-type: none"> 食品在製造、付運或銷出後的 6 個月
<ul style="list-style-type: none"> 容易腐壞的食品（例如有效食用期限介乎 3 個月到兩年之間） 	澳洲： <ul style="list-style-type: none"> 食品貯存期屆滿後至少一年 美國： <ul style="list-style-type: none"> 食品商購入及銷出食品後的兩年
<ul style="list-style-type: none"> 貯存期或有效食用期限較長或有效食用期限並無明確規定的其他食品（例如酒類） 	歐盟及澳洲： <ul style="list-style-type: none"> 一般為 5 年，但可延長，並以食品貯存期加 6 個月為限

- 英國及新加坡並未就交易記錄保存期限提供明確指引。

香港的擬議法例：

- 《食物安全條例草案》就交易記錄保存期限作出以下規定：
 - 食物貯存期不超過 3 個月的食物，其保存記錄的期限為 3 個月，由食物商購入或銷出食物當日起計算。
 - 食物貯存期超過 3 個月的食物，其保存記錄的期限為 24 個月，由食物商購入或銷出食物當日起計算。
- 相對於其他海外個案，本擬議法例的有關規定似乎較為寬鬆：
 - 無論是極容易腐壞的食品還是貯存期較長的食品，其保存記錄的期限均較海外地區為短。
 - 香港所規定的保存記錄期限最長不多於 24 個月，遠較《稅務條例》所規定的 7 年保存記錄期限為短，意味本地食物業的工作負擔也大為減輕。

D. 本地食物業

6. 我們亦對本地食物業進行了分析。下文提供本地食物業的概況，但只著重與本研究及該擬議法例較為有關的事項。

- 食物供應鏈，以及牽涉其中的各類團體和企業；
- 業界在營運方面的常見特徵和手法；
- 主要趨勢及行業發展，特別是對所建議的登記及保存記錄規定可能構成影響的事項。

7. 整個食物行業包括所有涉及食物進口、耕種、食物生產（例如製造罐頭食物）和加工（例如清洗、切割和起骨）、包裝、儲存、分銷、零售和膳食供應的企業，也包括輔助企業（例如食物化學物供應商、耕種設備及食品製造設備的生產商和供應商）。

8. 為與所建議的《食物安全條例草案》的定義保持一致，整個供應鏈可視作由三個主要組別組成：

- **食物進口商** — 指在任何貿易或業務過程中把任何食物運入或安排把任何食物運入香港的任何人或機構，例如食物進出口企業、貿易企業等等。
- **食物分銷商** — 指其經營如下業務的任何人（但並不包括食物進口商）：向另一人供應可供食用的食物，而該人取得該食物是為了在其經營的業務或進行的活動過程中再次供應該等食物予第三者，或供應或安排供應該等食物予第三者。例如：本地農戶、食物批發商、食物加工商和製造商等等。本組別亦包括經營食物存倉和食物運輸的企業，但這兩類企業已獲建議豁免登記及保存記錄規定。
- **食物零售商** — 三者之中成分最為廣泛的組別，指在其業務過程中出售食物予最終消費者的任何人或機構，例如食肆、超級市場、便利店、麵包店、卡拉 OK 酒吧、酒廊、酒店、航空公司、醫院、學校等等

9. 以下我們依次簡介每一組別的主要特徵。

食物進口商

- 香港的自然資源有限，必須進口大部分（約為 **93%**）食物（及原材料）。
- 只有極小部分的（天然）「非加工」食物在本地生產（例如大約 **1%**的新鮮蔬菜、**36%**的活家禽、**0.2%**的雞蛋、**0.2%**的奶類產品以及 **36%**的食用海鮮 – 詳見表一）。一般而言，成本高漲加上土地缺乏，使本港農戶一直無法開展較大規模的自然耕種（亦使食物製造商無法在本港開展較大規模的食物生產活動）。
- 香港是一個自由市場及免稅港口，大部分食品（例如除了煙、酒等外）均可獲豁免關稅或配額，而且可自由進口。內地是香港進口食物的主要來源地，日本、台灣、新加坡、美國以至部分鄰國（例如泰國、馬來西亞和越南）也是重要來源地。香港企業亦愈來愈多向世界其他地方採購食品（和原材料），以物色更多質優食品並滿足消費者對食品種類日趨殷切的需求。不過，其進口數目一般較少。

- 現時主導本港食品進口市場的大多是本地規模較小的進口商和代理（按數目而言，詳見表二）。規模較大的企業較少以食物進口為唯一業務，其經營業務一般以進口各類商品為主，例如工業貨品和消費品，當中亦有不少企業參與食物分銷或批發業務，而且一般設有其零售點（例如超市、食肆、濕貨市場內的熟食檔）。中小型貿易公司則主要經營食品進口，部分企業亦從事一系列小型貨品（一般為消費品）的進口業務（例如電器、玻璃/陶瓷飾物）。
- 為有意在香港銷售產品的外國企業以及有意物色本地市場供應不多的非主流產品的本地分銷商、零售商或消費者提供「代理」服務的電子商賈經由互聯網承接訂單，並安排海外供應商將食品直接付運至買家或本地「分銷商」手上或某類「貨品交收點」。
- 此外，食品展銷的主辦商（例如行業團體）和參展商，往往可吸引大量從事進口及分銷業務的本地及海外食物商到場推銷新款食品及測試市場反應。外國駐港領事館亦不時主辦各類食品博覽及「食品節」以推廣民族食品（以及各類文物和土產），並時常在主辦過程中擔當食物進口商和分銷商的角色。
- 各類企業所進口的食品種類繁多，包括凍肉（例如牛肉、豬肉、羊肉）、佐料（醬料、鹽及胡椒、香草及香料）、罐頭食物及樽裝飲品、乾製及醃製食品、新鮮食物（例如來自內地的肉類和菜蔬）等等。

表一：本地食品生產量及進口量（《香港統計年刊》（二零零八年版）有關二零零七年的數據）

類別	本地生產量		進口量	
農作物*（公噸）	20,717	(0.7%)	2,837,573	(99.3%)
家禽（千頭）	7,317	(36.0%)	12,999	(64.0%)
蛋類（千隻）	3,570	(0.2%)	1,667,000	(99.8%)
奶類（公噸）	106	(0.2%)	63,515	(99.8%)
魚類和相關產品（公噸）	153,652	(35.5%)	279,067	(64.5%)

* 包括穀、鮮果和蔬菜

表二：香港食物進口商及出口商的大約規模（《二零零七年批發、零售、進口與出口貿易、食肆及酒店按年統計調查報告》）

就業大約人數	機構單位的指示性數目	
少於 10	3,277	(85.61%)
10 至 49	514	(13.43%)
50 至 99	22	(0.57%)

100 至 199	10	(0.26%)
200 至 499	3	(0.08%)
多於 500	1	(0.03%)
大約總數：	3,828	(100%)

食物分銷商

- 這一組別包括三大範疇：食物貿易、食物加工/製造、（本地）耕種和養殖。
- 現時主導食物批發市場的大多是規模較小的食物商和批發商以及中型食物製造商（按數目而言，詳見表三及四）。規模較大的食物商和批發商一般擁有各自的整合供應鏈，從事食物（及其他產品）進口和分銷業務，並經營本身的零售店（例如超級市場、食肆、專賣店）。
- 食物貿易是香港的主要經濟領域之一，城市化意味著食物零售已獨立於食物生產的大部分環節內。食物零售商多從食物分銷商（及批發商）採購所需食品。
- 食物加工（或製造）業的規模卻相對較小，其產量大部分均供本地消費。但隨著西方對東方口味（例如調味料、佐料、醬料）的興趣與日俱增，食物出口的商機亦日見蓬勃。對本地農戶而言，由於成本高企以及（工業）用地整體供應不足，在本地開設（食品或其他產品的）製造業務並不吸引（尤其是企業在內地的製造業務更具成本效益）。至於選擇在本港開設這類製造業務的企業則各自有其考慮因素（例如鄰近其主要市場，或充分利用「香港製造」的品牌優勢提升消費者對產品質量的信心）。
- 本地耕種及養殖業（無論是種植業或養魚業）的規模尤為偏小。正如上文所指出，由於成本高漲加上土地缺乏，只有極小部分的（天然）「非加工」食物在本地生產。
- 現時香港約有 2,700 家農場，這些農場一般規模較小，並以種菜、養豬或飼養家禽為主。另一方面，現時香港約有 4,005 艘漁船以及 1,770 家水產養殖場（均為蠔、淡水魚或海魚養殖場）。
- 至於為有意推廣/銷售其本身產品的食物供應商（可以是食物進口商、製造商或分銷商）以及從事食品採購的食物零售商擔當橋樑作用的「個人」代理人，他們一般並無辦公地點，其作業模式大多為逐戶推銷。此類代理人不一定「擁有」或「接觸過」所推銷的食品。很少代理人只以食品分銷（或採購）為唯一業務，多數亦會從事其他商品例如工業品、消費品等的分銷業務，也會經營其他範疇的業務（例如地氈清潔）。
- 為本地進口商與本地零售商或消費者擔當代理人角色的電子商賈，與從事進口貿易的電子商賈一樣，都是經由互聯網承接訂單。

表三：香港食物分銷商/批發商的大約規模（《二零零七年批發、零售、進口與出口貿易、食肆及酒店按年統計調查報告》）

就業大約人數	機構單位的指示性數目
--------	------------

少於 10	2,416	(89.95%)
10 至 49	254	(9.46%)
50 至 99	8	(0.30%)
100 至 199	6	(0.22%)
200 至 499	1	(0.04%)
多於 500	1	(0.04%)
大約總數：	2,686	(100%)

表四：香港食物製造商的大約規模（《二零零七年批發、零售、進口與出口貿易、食肆及酒店按年統計調查報告》）

就業大約人數	機構單位的指示性數目	
少於 10	278	(36.29%)
10 至 99	426	(55.61%)
多於 100	62	(8.09%)
大約總數：	766	(100%)

食物零售商

- 這一組別涵蓋各式各類的企業（例如食肆、小販攤檔、酒吧及酒廊、超級市場、雜貨店、學校餐廳、娛樂場所等等）。
- 與食物進口商和食物分銷商/批發商的情況一樣，主導零售市場的大多是規模較小的企業（按數目而言，詳見表五）。食物零售業的兩大主要競爭陣營分別為雜貨業（例如濕貨市場、超級市場、雜貨店）及食物服務或餐飲業（例如食肆、膳食供應商）。雜貨業為濕貨市場所主導，其次為超級市場（被兩個大型連鎖集團以及數個其他著名對手所主導）和便利店（香港只有兩家便利店連鎖集團）。
- 現時香港有超過 12,000 家食肆，提供不同口味、價格和菜式，由大排檔、小販攤檔以至街坊麵舖、特色菜館及豪華餐廳。表六按就業人數列出相應的食肆數目。
- 香港另有為數不少的食物零售渠道，而且形式各異（例如酒店、學校餐廳、航空公司和非牟利機構）。

表五：香港食物零售商的大約規模（《二零零七年批發、零售、進口與出口貿易、食肆及酒店按年統計調查報告》）

就業大約人數	機構單位的指示性數目	
少於 10	13,856	(96.87%)
10 至 49	396	(2.77%)
50 至 99	14	(0.10%)
100 至 199	16	(0.11%)
200 至 499	9	(0.06%)
多於 500	12	(0.08%)
大約總數：	14,303	(100%)

表六：香港食肆的大約規模（《二零零七年批發、零售、進口與出口貿易、食肆及酒店按年統計調查報告》）

就業大約人數	機構單位的指示性數目	
少於 10	5,582	(50.22%)
10 至 49	4,930	(44.35%)
50 至 99	244	(2.20%)
100 至 199	322	(2.90%)
200 至 499	20	(0.18%)
多於 500	17	(0.15%)
大約總數：	11,116	(100%)

主要趨勢和發展

10. 本地食物業的垂直及橫向整合趨勢仍將持續：

- 垂直整合：食物零售商（例如酒店、高檔食肆、餐飲專賣店）直接從指定的海外供應商進口食物以滿足本身的業務需要（例如減省成本、改善質量控制、採購非主流產品、滿足顧客對不同口味的追求），這方面的趨勢日見普遍。不少食物分銷商現正經營或將繼續經營各自的零售點（例如專門售賣某類產品例如健康食品、有機食品的專賣店），向最終消費者直接出售食物以提升利潤。
- 橫向整合：不少食物經營者正從事各式各類的食品和非食品（冷凍食物、佐料、罐頭食物和樽裝飲品、乾製及醃製食品、新鮮食物以至小型電器等等）的進口、分銷和銷售業務。

11. 電子渠道（得力於互聯網、電子商務等技術）紛紛湧現。正如上文所指出，香港已出現電子商賈。隨著互聯網日趨普及，部分批發商和零售商已開始承接網上訂單，並通過現有的零售點（例如連鎖超市和店舖）供貨。預期這一趨勢將會持續，並吸引更多外國企業來港測試、推銷或經銷其產品，並促使更多東主因開業成本較低而開辦小型零售公司。該渠道對於較喜歡格價的消費者（大眾市場）而言尤其吸引，由於此舉可節省一般零售點的額外開支，因此食物售價往往可（大幅）低於市價。

E. 營商環境影響概述以及建議摘要

12. 我們向本地食物業界的 51 個持份者（包括行業團體、農戶、食物進口商、食物製造商、食物分銷商、食物零售商、食品「銷售代理」）進行面談，受訪者分類已刊載於本報告摘要 F 部內。
13. 上述面談旨在搜集持份者的意見，以瞭解業界在遵行有關規定方面（特別是有關強制登記及保存記錄的規定）所面對的主要挑戰，並確知政府在實施擬議法例時須予考慮或處理的重要事宜。
14. 我們在面談中得悉不少受訪者原則上認同擬議法例下登記及保存記錄的有關規定。當然受訪者亦提出若干關注事項和實際問題。
15. 以下我們概述擬議《食物安全條例草案》對本地食物業的整體影響（著眼於登記及保存記錄的有關規定）以及我們的相應建議。

強制登記：營商環境影響概述

16. 不少受訪者都認為政府對食物安全的規管措施方向正確。受訪者普遍認為有需要改善食物安全，並原則上支持登記計劃。這與我們所探討的海外地區（例如歐盟、英國、美國、澳洲和新加坡）的做法相一致。
17. 大部分受訪者均認為登記計劃不難實施，而且認為港幣 200 元的建議登記費用亦屬合理水平。另外，他們不認為除了登記費用外還須支付大量其他額外開支。
18. 受訪者同意如能夠有效及容易地識別（和定義）以食物零售為「主要業務」的「臨時」食物分銷商，可豁免他們登記。
19. 受訪者表示就食物提供兩級制分類資料（即「主要食品類別」，例如穀物及穀物製品，以及「食品分類」，例如粉麵），既可符合政府對食物細節的披露要求，亦可顧及業界在營運方面的考慮因素。
20. 我們認為每 3 年港幣 200 元的登記費用可算合理，並認為除了登記費用外，業界須支付的額外開支不會太多。
21. 正如受訪者所指出，政府應採用各種通訊渠道（例如紙張和電子表格）以方便食物商申請登記和披露有關資料（例如登記狀況）。
22. 我們相信用於填交登記表格的工作和時間不會太多。在這前提下，我們就擬議登記規定對營商環境的影響進行了評估，也就是在為期三年的登記有效期限內，擬議登記規定對本地食物業的大約總成本，約佔所有食物進口商和分銷商的總營運成本的 0.008%。這一粗略估算建基於我們與食物及衛生局經磋商而得出的一組核心假設。

強制登記：建議摘要

23. 我們建議政府：

- 推行擬議食物登記名冊，藉以提高香港的食物安全水平，並收取每三年港幣 200 元的建議登記費用。
- 訂明凡未經登記而進口/分銷食物者，即屬違法。但我們並不建議懲罰那些在非故意或不知情的情況下，銷售購自非登記的食物商的食物。政府應考慮：
 - 採用簡單機制以顯示各類違法行為（例如未經登記而從事食物銷售，或並未妥善保存交易記錄）與食物商所須承擔後果之間的關聯性，以及與此相關的巡查/稽核以至投訴（例如由食物商或公眾所提出的投訴個案）調查機制。
 - 透過一系列「每況愈厲」的措施（例如著眼違例扣分或違例次數）以鼓勵食物商遵守有關規定，並當其違例情況達到某一水平時（例如累積違例扣分或違例次數達某一特定水平時）才撤銷登記或拒絕其申請個案。
- 採納有關食物進口商、分銷商和零售商的建議定義，並就各類食物商的界定準則向業界提供指引和例證。
- 豁免以下食物商進行登記：
 - 已根據其他政府發牌程序（但不包括受行政安排規管的發牌程序）進行登記的食物商
 - 食物運輸商/承運人
 - 以食物零售為「主要業務」但不時分銷食物予其他企業的「臨時」食物分銷商。至於其他「臨時」食物分銷商（例如其主要業務為分銷非食物產品但間或從事食品分銷者，或按「季節因素」經營食物分銷業務者）則應以「食物分銷商」的身份進行登記。
- 在為「主要業務」進行定義時應考慮一系列因素（例如過往銷量及業績，或食物商與其客戶是否已訂立信貸安排，藉以確定食物商是否向商業客戶銷售食物）而非單憑某一準則。
- 採納所建議的兩級制食物分類方法作為登記準則，並不時加以適度修訂；使用（或納入）食物商較易參照的食物例子，但無須巨細無遺地羅列每一食物類別可能出現的例子。
- 作出適當安排以免食物商為了行事方便而選擇「實際業務上並無銷售或採購」的食品類別（按照兩級制分類方法）。政府可要求營運商提供交易資料（例如有需要時可檢查已呈報稅務局的同類資料，例如採購記錄、點貨記錄），進行定期甚至突擊的隨機檢查，以便按照營運商所提供的資料核實其實際所售及所購食品。
- 要求設有分支業務的食物商只須以公司名義（而非以分支業務名義）進行登記。
- 要求食物商在登記時只須提交商業登記證影印本（而非核證副本）。
- 採用紙張（例如可親身或以郵寄或傳真方式提交紙張表格）及電子渠道（例如透過互聯網或電郵提交電子表格）以方便食物商辦理登記（並在有需要時提交補充資料）及更新記錄。政府應考慮提供指引，並向需要協助的人士提供更進一步的指導（例如食物環境衛生署辦事處員工協助食物商填寫登記表格及更新登記資料，並設立協助熱線）。

- 向已登記的食物商發出「登記證」，並發出指引鼓勵業界在交易前先行核實供應商的登記狀況。為此政府應考慮採用一系列渠道披露有關登記狀況的資料，並定期公開有關資訊（例如被撤銷登記的個案）。
- 要求食物商若其登記資料有變，包括所銷售的食物類別（兩級制內）有所改變，須如實通知政府。此舉與我們所探討的海外做法（例如新加坡、澳洲、美國、英國）一致。
- 結合各類通訊渠道（例如紙張、電子和廣播渠道或經由行業團體等等）向所有目標對象公佈已登記及獲豁免的食物進口商和分銷商的有關資料，並只披露其基本資料，例如：
 - 登記號碼及狀況；
 - 公司名稱（如有不同，亦須披露商號名稱）及聯絡資料（例如地址、電郵、電話及傳真號碼，但不包括人名）；
 - 業務性質（食物進口商或分銷商）；以及
 - 所銷售/登記的食品類別。

保存記錄規定：營商環境影響概述

24. 出於對食物安全的關注，受訪者原則上普遍認同保存交易記錄可提高食物溯源能力，只要此舉不會為業界帶來額外負擔（例如要求保存詳盡的交易資料以及規定記錄格式）。規模較小的食物經營者則較為關注保存交易記錄（以及搜尋所需資料）所涉及的額外開支（例如所需資源和儲存記錄的有關開支）和工作。
25. 受訪者普遍認為出示可供報稅的交易記錄並無困難，但指出部分記錄未必載有《食物安全條例草案》的所需全部資料或符合該草案的所需資料細節（例如食物的詳盡描述，捕撈漁獲的水域）。
26. 受訪者表示，進口商、規模較大的分銷商以及已具法團地位的中小型企業應可遵行有關規定，而只有一小部分並非法團的中小型企業或須調整其現行的記錄保存方式。
27. 任何企業，不論規模大小，只要依法保存足夠的交易記錄以作報稅用途，便應可合理地履行擬議《食物安全條例草案》有關保存記錄的規定，所需額外開支基本闕如或實際不多。
28. 受訪者表示，對於並未保存足夠記錄以供報稅的食物商（受訪者表示進口商、規模較大的分銷商及已具法團地位的中小型企業應可遵行有關規定，而只有一小部分並非法團的中小型企業或須調整其現行的保存記錄方式），就存檔工作所需時間和人力（以及儲存空間）而言，將牽涉一定成本。這一小部分食物商或須調整其保存記錄方式，才可更為全面地遵行所建議的保存記錄規定。但我們認為當中有大部分將會開始向其供應商索取（或保存）付貨單、發票和收據，在此情況下自然會牽涉一定成本（例如將這些記錄存檔的所需時間和儲存成本）。我們認為政府應盡力鼓勵食物供應商向其買家提供付貨單、發票及/或收據。此舉既有助買家減少備存記錄的工作量（以及可能出現的失誤/不一致情況），亦可惠及有讀寫困難的食物商。

29. 一小部分食物商或會選擇（或例如由於未能向供應商索取所需記錄，故須）利用交易日誌記錄有關資料。我們（根據從食物商所取得的資料）預計食物商每日約需 9 至 30 分鐘（視乎食物商的規模及營運模式）記錄所需交易資料。根據受訪者意見，預料食物商應可在其日常營運中撥出這段空檔處理有關工作。
30. 我們預計本地食物業界就符合擬議的保存記錄規定的所需成本約為所有中小型食物零售商/膳食供應商總營運開支的 0.04% 至 0.14%。上述粗略估計乃建基於我們與食物及衛生局經磋商而訂下的一組核心假設。

保存記錄規定：建議摘要

31. 我們建議政府：

- 按建議要求所有食物商保存適當的交易記錄以提高香港的食物溯源能力，但須提供寬限期（配以推廣及教育活動）讓少數食物商有足夠時間調整其保存記錄方式，從而更能全面地遵行所建議的保存記錄規定。
- 採納建議的保存記錄期限：
 - 食物貯存期相當於或短於 3 個月者，則保存記錄期限為 3 個月（從交易日起計）
 - 食物貯存期多於 3 個月者，保存記錄期限為 24 個月（從交易日起計）
- 建議食物商若難以保存交易文件或須另行尋找保存交易文件的可行方案，可考慮採用建議範本（但無須指定食物商所採用的範本格式）。
- 與以往一樣，繼續就食物安全事故涉及的食物供應及分銷鏈資料披露事宜與業界進行緊密聯繫（以保障公共衛生和消費者）。視乎情況的迫切性和嚴重性而定，政府應在公布任何資料前先行與業界達成共識，並就每一個案釐訂所需披露的資料種類。

強制登記：遵行成本估算

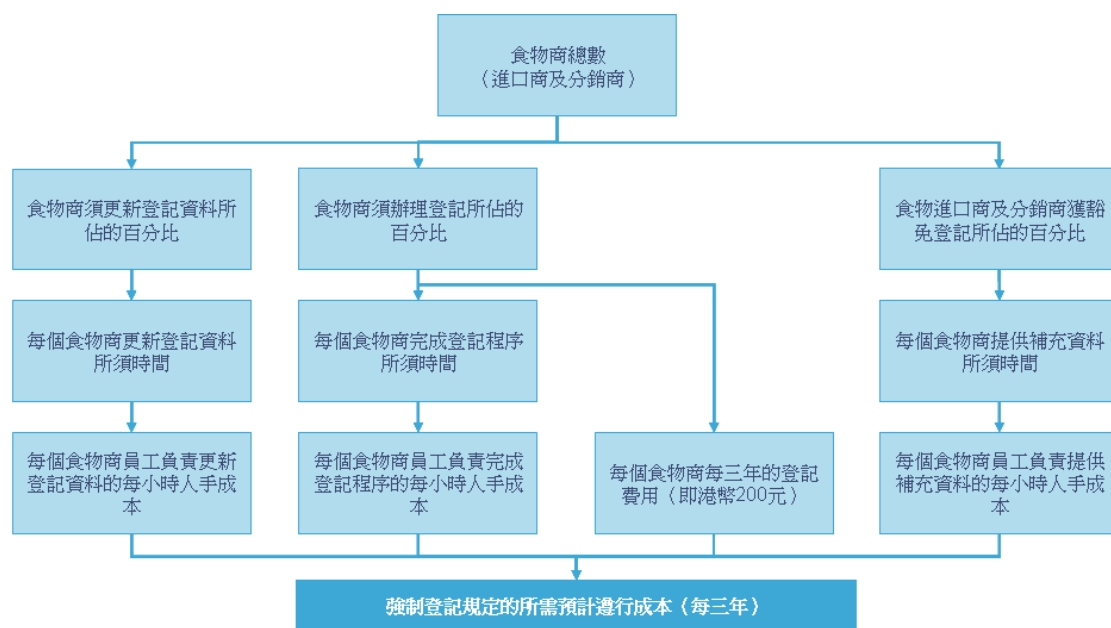
32. 以下概述用以估算強制登記規定所需遵行成本的方法。

33. 我們先行確定須辦理登記、提供補充資料（以便申請豁免登記）或更新其登記資料的進口商及分銷商數目，然後才對遵行成本的主要部分進行估算。

34. 所需遵行成本共有四個主要部分：

- 食物進口商及分銷商所須支付的登記費用總額。估算方法為：須辦理登記的進口商及分銷商數目乘以每三年的登記費用（即港幣 200 元）。
- 食物進口商及分銷商的時間成本：
 - 辦理登記手續 – 估算方法為：須辦理登記的進口商及分銷商數目乘以辦理登記手續的人手成本。
 - 提供補充資料 – 估算方法為：獲豁免登記的進口商及分銷商數目乘以提供補充資料的人手成本。
 - 更新登記資料 – 估算方法為：須更新登記資料的進口商及分銷商數目乘以更新資料的人手成本。

35. 下圖列出我們所採用的估算方法。



保存記錄規定：遵行成本估算

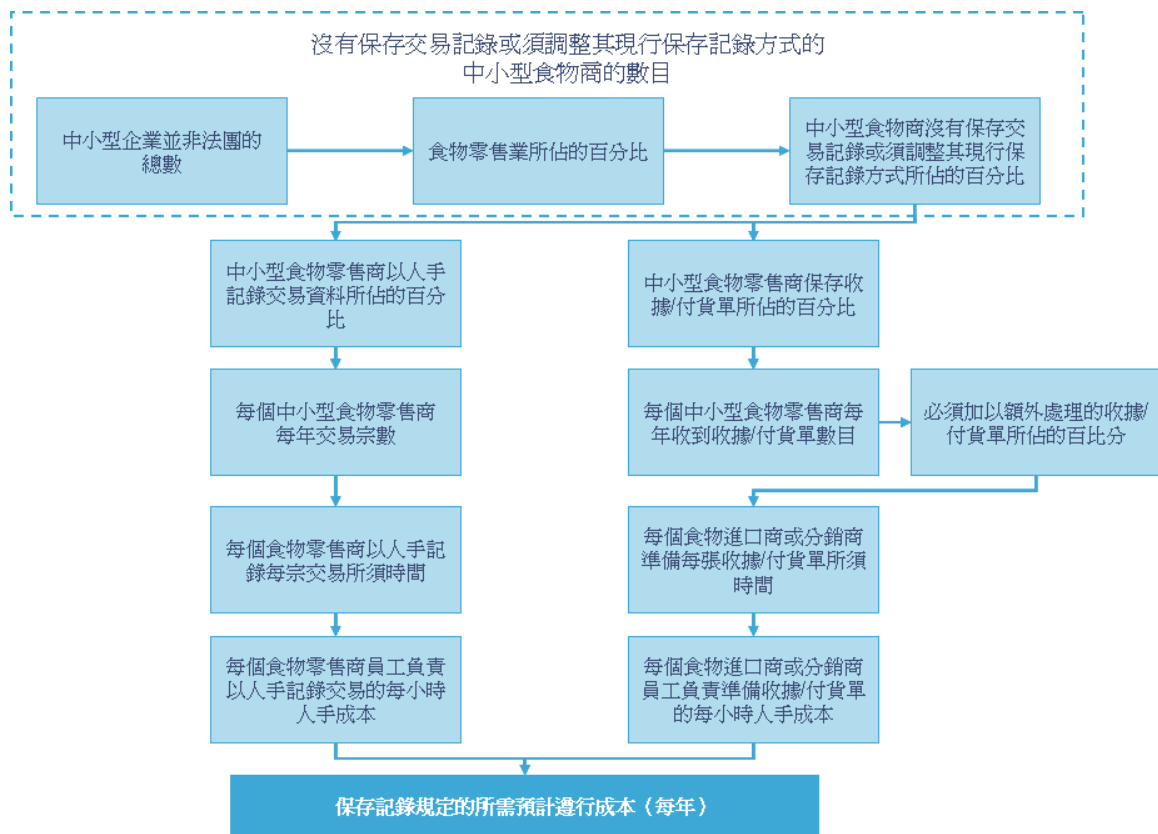
36. 以下概述用以估算保存記錄規定所需遵行成本的方法。

37. 根據受訪者意見，只有一小部分並非法團的中小型食物商須調整其現行保存記錄方式。因此，在估算受保存記錄規定影響的零售商數目時，我們假設：(i) 所有屬法團的中小型食物零售商已保存適當的交易記錄，以及 (ii) 有一半並非法團的中小型食物商並未保存足夠的記錄，或須調整其現行保存記錄方式（而或因此引致額外開支）。

38. 所需遵行成本共有兩個主要部分：

- 以人手記錄交易資料的零售商所涉及的時間成本 – 估算方法為：須人手記錄資料的交易宗數乘以以人手記錄交易資料的零售商所承擔的人手成本。
- 須準備收據/付貨單的進口商或分銷商所涉及的時間成本 – 估算方法為：（必須加以額外處理的）收據/付貨單數目乘以準備上述收據/付貨單的進口商或分銷商所承擔的人手成本。

39. 下圖列出我們所採用的估算方法。



遵行成本摘要¹

40. 表七列出食物進口商、分銷商和零售商就遵行擬議《食物安全條例草案》的強制登記及保存記錄規定所需預計成本的分類細目。

表七：食物進口商、分銷商及零售商所需預計遵行成本的分類細目

	強制登記規定的所需遵行成本（每三年 ² ）		保存記錄規定的所需遵行成本 ³	
	登記費用	辦理登記手續	人手記錄交易資料	簽發收據或付貨單所需額外工作 ⁴
食物進口商	0.0066%	0.0014%	— ⁵	0.014% – 0.047% ⁶
食物分銷商				
食物零售商	—	—	0.027% – 0.089%	

¹ 我們採用了來自政府統計處及公司註冊處的資料，並假設此等資料準確無誤。我們亦採用了從業界搜集得來的資料。在可能情況下，我們會設法核實來自食物商的言談訊息。但這方面的核實工作並非往往切實可行，尤其當某些資料只適用於個別食物商時，這些資料往往可因人而異，並視乎其業務性質而定（例如每年交易宗數）。在此等情況下，本文所展示的資料只可視作根據可用資料而作出的估算。

² 佔所有食物進口商及分銷商的（每三年）總營運開支的百分比。

³ 佔所有中小型食物零售商每年總營運開支的百分比。

⁴ 雖然成本將由食物進口商、分銷商及零售商攤分，但卻不可能將此等成本分配到三者之中（例如，有些分銷商希望將成本轉嫁其零售商，但亦有一些分銷商無意如此），因此無法得出一個適當的總營運開支基準用以計算遵行成本的百分比。

⁵ 一小部分食物進口商及分銷商（尤其是在魚類統營處轄下魚市場經營的魚類進口商/分銷商）或會因此引致額外的遵行成本。但據我們評估所得，此類成本預料為數不多，因此並未納入表內。

⁶ 為了方便就保存記錄規定比較遵行成本的不同部分，所有成本部分均按同一基準（即所有中小型食物商的總營運開支）表示。

F.受訪者分類

i) 商會/協會

- 九個團體，包括食品出入口供應商、蠔業、蛋業、海鮮、蔬菜批發市場欄商、餐飲業的商會及協會

ii) 大中型企業

- 一間自行入口肉類的連鎖式扒房
- 一間水產品進口及批發商
- 一間銷售鮮活食品為主的連鎖式超級市場
- 一間連鎖式食品批發零售公司
- 一間海鮮餐廳
- 一間天然食品及食用化學品進口及分銷商
- 一間泰國菜用料供應商
- 蔬菜統營處

iii) 小型企業

- 一間工廠式海魚養殖公司
- 一間水產品入口及分銷商
- 一間水產品養殖及分銷商
- 一海魚養殖戶兼批發商
- 一間於魚類批發市場內的海產批發公司
- 一間淡水水產分銷商
- 一間淡水鮮魚肉食及田雞進口、分銷及零售商
- 一間大閘蟹零售商
- 兩位農戶
- 兩位季節農戶
- 蔬菜產銷合作社
- 一間水果分銷商

- 四個蔬菜零售商
- 一間禽蛋進口、分銷及零售商
- 一間乾果進口、分銷及零售商
- 一間日本食品進口及分銷商
- 一間調味品製造商
- 一間牛丸製造及零售商
- 一間傳統米行雜貨店
- 一間中西藥房
- 兩間日本食品網上直銷店
- 一間包裝食物代理
- 一間粉麵店
- 一間豆品店
- 一間餐廳
- 一位退休餐廳經理
- 一間小型熟食攤檔
- 一間大牌檔茶餐廳
- 一間有機食物、特色食物及健康食物零售商

獲豁免的食物進口商和分銷商

法例	主管當局
根據《食物業規例》(第 132 章, 附屬法例 X)第 IV 部獲得的牌照	食物環境衛生署署長
根據《食物業規例》(第 132 章, 附屬法例 X)第 30 條獲得的准許	食物環境衛生署署長
根據《冰凍甜點規例》(第 132 章, 附屬法例 AC)第 III 部獲得的牌照	食物環境衛生署署長
根據《小販規例》(第 132 章, 附屬法例 AI)第 II 部獲得的牌照	食物環境衛生署署長
根據《奶業規例》(第 132 章, 附屬法例 AQ)第 III 部獲得的牌照	食物環境衛生署署長
根據《厭惡性行業規例》(第 132 章, 附屬法例 AX)獲得的牌照	食物環境衛生署署長
根據《儲備商品(進出口及儲備存貨管制)規例》(第 296 章, 附屬法例 A)第 13 條註冊的儲備商品貯存商	工業貿易署署長
根據《海魚養殖條例》(第 353 章)第 8 條取得的牌照或第 14 條取得的許可證	漁農自然護理署署長
根據《商船(本地船隻)(證明書及牌照事宜)規例》(第 548 章, 附屬法例 D)取得的第 III 類別船隻的牌照	海事處處長

食物分類系統

主要食品類別	食品分類
穀物及穀物製品(烘焙食品及零食除外)	穀物、米、小麥
	粉麵
	麵粉、澱粉、麵粉代用品
	即食早餐麥片及其他穀物製品
水果及蔬菜，包括菇類、菌類及藻類、豆類、堅果及種子(零食、果菜汁及中式藥材除外)	水果(未經處理)
	水果及水果製品(經處理)
	蔬菜，包括菇類、菌類及藻類(未經處理)
	蔬菜及蔬菜製品，包括菇類、菌類及藻類(經處理)
	堅果及種子
	堅果及種子製品
	豆類
刺身、壽司及即食生蠔	壽司
	刺身
	即食生蠔
水產及水產類製品，包括魚、軟體類動物、甲殼類動物、其他水生食用動物及兩棲類動物(零食、刺身及即食生蠔除外)	捕撈珊瑚魚(活生及未經處理)
	其他海魚(活生及未經處理)
	淡水魚類(活生及未經處理)
	甲殼類動物、軟體類動物(活生及未經處理)
	河豚(處理及未經處理)
	其他水生食用動物，包括兩棲類動物(未經處理)
	乾海味類
肉類及肉類製品，包括家禽及野味(零食及刺身除外)	其他水產類製品(經處理)
	冷藏、冷凍、新鮮野味(未經處理)
	冷藏、冷凍、新鮮肉類(未經處理)
	冷藏、冷凍、新鮮家禽(未經處理)
	經處理的野味製品
	經處理的肉類製品
蛋及蛋類製品	經處理的家禽製品
	雞蛋(處理及未經處理)
	鴨蛋、鵝蛋、鵪鶉蛋及其他禽蛋(處理及未經處理)
奶及乳類製品(嬰兒奶粉除外)	蛋類製品
	奶及奶類飲品

主要食品類別	食品分類
	忌廉、芝士、牛油
	煉奶、淡奶、植脂奶
	奶粉
	其他
冰凍甜點	雪糕、雪條、冰凍乳酪及其他
油脂及油脂液類	動物油脂、植物油脂、其他油脂
	沙律醬
飲品(奶及乳類製品除外)	汽水及其他碳酸飲料
	鮮榨果汁及蔬菜汁、果汁及蔬菜汁飲品
	咖啡豆、茶葉、沖劑飲品
	樽裝水及食用冰粒
	其他不含酒精飲品
	啤酒及麥酒
	其他酒精飲品
糖及糖類製品	糖、糖霜、裝飾配料、甜品醬
	代糖
	蜜糖、糖蜜、糖漿
	果醬、啫喱
	糖果、朱古力及香口膠
點心、中式糕點、混合食品、甜品、烘焙食品及零食(糖果、朱古力及香口膠除外)	點心、中式糕點
	混合食品
	甜品、烘焙食品
	零食
鹽、調味料及醬油，香草及香料	醋、肉汁、醬油，包括豉油、蠔油
	鹽、調味料
	香草及香料
中式藥材及製品 (不包括須根據《中醫藥條例》(第 549 章) 及《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章)登記 的產品)	中式藥材
	中式藥材製品
嬰兒奶粉及食物	嬰兒奶粉(供 36 個月或以下嬰幼兒飲用)
	其他嬰兒食物
雜類 — 在上列以外的食品	其他

《食物安全條例草案》下的進口管制規例

1. 政府當局建議在《食物安全條例草案》之下訂立兩條有關進口管制的規例。

《進口野味、肉類、家禽及禽蛋規例》

2. 現時，野味、肉類及家禽的進口由《進口野味、肉類及家禽規例》(第 132AK 章)及《進出口(一般)規例》(第 60A 章)規管。每批進口香港的冷藏或冰鮮肉類或家禽均須附有官方衛生證明書，證明有關的肉類和家禽適宜供人食用，並須附有由食物環境衛生署(食環署)發出的進口許可證。

3. 我們會以第 132AK 章的現行條文為藍本，在《食物安全條例草案》之下訂立一條新規例，為野味、肉類及家禽的進口管制作出規定。我們亦會利用這次機會，把進口管制擴展至包括禽蛋。其後，我們便會作出相應修訂，把第 132AK 章廢除。

《進口水產品規例》

4. 水產品一般被視為中等至高等風險食品，我們擬於《食物安全條例草案》之下訂立新的規例，以規管進口的水產品。

5. 所有水產品進口商均須向食環署署長登記。除此之外，我們建議每批進口的養殖活生或未經加工水產品¹都必須附有由來源地衛生部門簽發的衛生證明書。由於規定捕撈水產品必須附有衛生證明書並不切實際，我們會規定進口這類水產品時必須附有捕撈聲明，記錄有關水產品的捕撈資料。

6. 至於一些高風險水產品，例如河豚、可能導致雪卡毒食物

¹ “未經加工水產品”指未經加工處理的水產食物，包括經切開、斬切、切斷、切片、去骨、剝碎、去皮、研磨、切割、清洗、切除表面部分、磨碎、冷凍、冷藏、急凍或解凍的產品。

中毒的捕撈珊瑚魚，以及即食生蠔，我們正考慮作出更嚴格的規定。除了規定這些水產品必須附有衛生證明書或捕撈聲明外，我們擬規定這些水產品的進口商向食環署申領進口許可證，並在每批水產品抵港前通知食環署，以便食環署在有需要時先作檢查，才讓水產品推出市場發售。另外，由於活河豚涉及河豚毒素的風險極高，我們正考慮禁止進口活河豚。

7. 至於經加工的水產品²（河豚製品除外），我們認為對健康構成的風險相對較低，因此無意在現階段施加特定的進口管制措施。

8. 我們正徵詢業界對上述建議管制措施的意見，並會在考慮業界的意見後適當地作出修訂。

² “經加工水產品”指未經加工水產品經過加工處理而製成的水產食物，而“加工處理”則指令原產品有實質改變的任何行動，包括加熱、煙燻、燻醃、釀製、乾製、醃製、提取、擠壓或結合上述多個程序。