

## 立法會政制事務委員會

### 食物安全和環境衛生政策協調上的問題

#### 引言

在上次於 1998 年 7 月 20 日舉行的事務委員會會議上，我們曾就區域組織檢討的相關事宜進行討論。有委員要求政府提供一份文件，闡釋食物安全和環境衛生工作由兩個市政局和有關政府機構負責所引致的職責分散問題，以及現行制度如何妨礙這些工作的政策協調。

2. 本文件載述兩個市政局和有關政府機構的現行職責分工，以及政策協調方面所出現的問題。

#### 現行職責分工

3. 參與食物安全和環境衛生工作的主要機構計有：兩個市政局（臨時市政局和臨時區域市政局）、市政總署和區域市政總署、衛生福利局、衛生署、經濟局、漁農處、規劃環境地政局、環境保護署和醫院管理局。下文和附件 A 的圖表扼述各機構的職能。

#### 兩個市政局和兩個市政總署

4. 兩個市政局為法定機構，並享有高度自主權，可在其轄區制定政策及運用資源以提供服務及設施。他們亦同時享有財政自主權，並

根據《公眾衛生及市政條例》（香港法例第 132 章）獲賦予權力制定附例，在其轄區內實施。兩個市政總署是兩個市政局的執行機構。兩個市政局負責多項與食物安全有關的職能，包括發牌予食物業店舖（例如食物製造廠、茶館、新鮮糧食店）和進行巡查、管理街市和監察街市的衛生情況、在屠房檢驗肉類，以及發牌予私營屠房等。兩個市政局亦是負責環境衛生的主要機構，包括潔淨街道、防治蟲鼠、廢物收集和實施處置屍體的管制。

## 衛生署

5. 衛生署是政府的衛生顧問，並負責執行醫療護理政策及法定職能。衛生署衛生事務部負責管制進口及本地製造食品的安全。舉例來說，該部負責發出冷凍甜點、冰鮮野味、肉類和家禽的入口批准。此外，亦定期進行食物監察計劃，在入口、批發和零售層面抽取食物和蔬菜樣本進行實驗室化驗。該部亦就防治蟲鼠及衛生教育的事宜，向兩個市政局提供意見。這些工作的開支由兩個市政局負責。

## 漁農處

6. 漁農處負責在農場、入口和批發市場層面，實施活性畜和家禽的管制措施，並負責管制除害劑和監察紅潮等相關事宜。此外，該處亦負責簽發牛奶場牌照，以及預防和控制狂犬病等可由動物傳染給人類的疾病。

## 環境保護署

7. 環境保護署負責處理和減少廢物，以及預防和控制空氣、噪音和水質污染。

## 決策局

8. 衛生署向衛生福利局報告、漁農處向經濟局報告（郊野公園和自然護理方面的事宜除外，這方面的政策事宜，由規劃環境地政局負責），而環境保護署則向規劃環境地政局報告。

9. 醫院管理局是一個獨立的決定機構，負責管理所有公立醫院，包括監督傳染病和食物引起的疾病的醫療工作。衛生福利局則負責制定整體醫療服務政策。

## 食物安全法例

10. 衛生署和兩個市政局均有權制定食物安全的附屬法例。根據《公眾衛生及市政條例》（香港法例第 132 章）（下稱“該條例”），衛生署負責制定與食物安全有關的規例，範圍涵蓋人造糖、金屬雜質含量、食物內有害物質、防腐劑、礦物油、成分組合及標籤、進口野味、肉類及家禽等範疇（統稱“食物規例”）。根據該條例第 55 條，衛生署署長有權修改該條例下的食物規例。不過，按照食物規例所提出的檢控須以兩個市政局的名義提出。除了衛生署外，兩個市政局亦有權就食物業店舖、冷凍甜點、奶類、屠房和街市等制定與食物安全有關

的附例。這些附例須通過立法會的不否決或不提出修訂即予通過的議決程序。

## 衛生事務委員會

11. 爲了加強兩個市政局與其他有關政府部門之間的聯繫和協調，當局成立了一個行政協調組織，名爲“衛生事務委員會”。該委員會由衛生署署長擔任主席，成員來自兩個市政局、兩個市政總署和其他有關的政府部門，例如漁農處。該委員會在正常情況下會定期召開會議，若發生「食物危機」或霍亂等流行病肆虐的事故，則會頻密舉行會議。

## 所遇到的問題

12. 我們已在《區域組織檢討諮詢文件》扼述現時食物安全和環境衛生職責分散的問題（詳見 5.3 至 5.7 段）。該份諮詢文件已於 1998 年 6 月發表，並已分發給各位議員。主要問題如下一

- (a) **兩個市政局與有關政府部門和決策局在食物安全和環境衛生事務上職責過於分散，以致在整體協調和督導工作方面缺乏中央層面的督導。**有關職責分散由多個政府部門負責。同時，兩個市政局和兩個市政總署無須向任何政府決策局負責。衛生事務委員會只是一個協調組織。不過，衛生署署長給予指示的權力有限，而委員會

本身亦無權作出任何具約束力的決定，要求某個部門或市政局／區域市政局執行。若發生大規模的食物疾病等事故，當局便須召集衛生事務委員會，有時亦須成立跨部門的專責小組，協調有關政府部門的工作。不過，有關的決策局／市政局／區域市政局／部門需要一些時間，才可達成一致的決定，然後予以執行；

- (b) 缺乏中央層面的督導亦**削弱了我們應付嚴重食物安全或環境衛生緊急事故的能力**。處理此類事故，實須中央迅速作出決定，而各部門／組織須在極短時間內大規模調動資源；
- (c) 現時的職責分工在一些情況下，**影響提供服務的效率和執行政策方面的協調**。舉例來說，分別由兩個市政局及兩個市政總署負責各自轄區的廢物收集及運送服務，使資源未能妥善調配；
- (d) 亦由於職責分散的問題，我們沒有一套完整的總體方法，**處理食物安全和環境衛生事宜**。近期在本港和海外發生的事故，例如牛隻海綿性腦病（俗稱瘋牛症）、0157（H7型）大腸桿菌和禽流感等，顯示我們傳統的食物安全和環境衛生管制機制有欠完善，不足以應付種種新問題和新挑戰。社會的一些新發展，例如新食品、可抵抗抗生素病原微生物的出現，加上人口流動性增加、生

態系統轉差和人口老化等因素，我們將面對艱巨的挑戰。要尋求解決問題的積極新方法，除了需要政府機構的共同努力、專業人士的參與、國際間的合作和社會人士的支持外，還需要有一個中央政府機構擔當領導角色。

- (e) 由於兩個市政局有權在其各自的轄區按不同的標準制定不同的附例，致使食物安全和環境衛生職責分散的問題更為複雜。（雖然，事實上兩個市政局已致力透過兩個市政總署（市政總署／區域市政總署）間的合作，「統一」有關標準。）

### 第三者的意見

13. 不少醫學組織和醫學專家曾就諮詢文件的內容向政府提交意見書，他們對食物安全和環境衛生由多個機構負責所造成的職責分散問題表示關注。我們已把這些意見書的副本收錄於本年 9 月初發表的《公眾意見滙編》內。（這《公眾意見滙編》已分發給各位議員參考。）

政制事務局

1998 年 9 月 16 日

### 執行食物安全和環境衛生工作的組織架構

