

**美國及英國的  
食物安全管制及相關的環境衛生事宜**

**1999年5月18日**

**劉騏嘉女士  
李敏儀女士  
黃麗菁小姐**

**立法會秘書處  
資料研究及圖書館服務部**

香港中區花園道3號  
萬國寶通銀行大廈5樓  
電話：(852) 2869 7735  
圖文傳真：(852) 2525 0990  
網站：<http://legco.gov.hk>  
電子郵件：[library@legco.gov.hk](mailto:library@legco.gov.hk)

# 目錄

頁

鳴謝

研究摘要

<b>第1部 —— 引言</b>	<b>1</b>
背景	1
目的及範疇	1
研究方法	2
<b>第2部 —— 食物安全管制及相關的環境衛生的涵蓋範圍</b>	<b>3</b>
食物的定義	3
食物安全管制系統：危害分析及重點控制（HACCP）	4
引言	4
原則	5
政府的角色	7
危害分析及重點控制系統的優點	7
食物安全管制系統：安全飲食保證	7
食物安全管制系統：優良生產作業方式	9
食物安全管制系統：衛生標準操作程序	9
<b>第3部 —— 食物安全管制及環境衛生的主管當局</b>	<b>10</b>
與食物安全管制及環境衛生有關的主管當局及諮詢組織	10
美國	12
食物及藥物管理局	12
疾病控制及預防中心	13
食物安全及檢驗局	14
農業研究局	14
州立研究、教育及推廣統籌局	15
環境保護局	15
聯邦及州立機構的角色	15
諮詢委員會	16

-----  
立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

英國	16
現行安排	16
食物安全管制系統的組織結構改革	21
美國	21
英國	21
<b>第4部 —— 推行食物安全管制及相關的環境衛生的機制</b>	<b>24</b>
食物安全及相關的環境衛生制度的特點	24
法律架構	25
美國	25
英國	25
監察和管制	27
美國	27
美國食物安全管制制度的改革	29
英國	30
<b>第5部 —— 危機處理</b>	<b>35</b>
美國如何處理因食物引致的疾病	35
英國如何處理因食物引致的疾病	35
引言	35
個案研究	38
美國	38
英國	41
<b>第6部 —— 對香港的影響</b>	<b>46</b>
香港現行的食物安全管制制度	46
“禽流感危機”	47
美國及英國如何解決這些問題	47
問題 —— 協調不足	47
問題 —— 服務分散	48
問題 —— 執行標準不一	49
問題 —— 責任劃分不清	49
公眾透過諮詢委員會參與管制	50
公眾教育	50
衛生設備和執行環境衛生的規定	50
進口食品的管制	51
對食物疫症的評估	51
香港如何解決這些問題	52
建議架構	52
建議職能	54
疫症管理	55
<b>附錄</b>	<b>58</b>
<b>參考資料</b>	<b>81</b>

## 鳴謝

資料研究及圖書館服務部在撰寫本研究報告期間，承蒙各界人士鼎力協助，謹此致謝。本部特別向下列人士深表謝忱：日本長野縣政府代表山本晉司先生、三綜貿易(香港)有限公司的北谷広美小姐及陳家獅先生、香港食品委員會主席李廣林先生、香港大學專業進修學院吳偉成博士及畢永明先生，他們就本港及海外國家的食物安全管制及環境衛生事宜，向本部提供寶貴的知識及分享經驗。本部亦感謝美國衛生及人民健康部轄下的食物及藥物管理局、美國環境保護局、英國漁農業及糧食部、英國衛生部及蘇格蘭事務部為本研究報告提供資料及滙編數據。

## 研究摘要

1. 現時有多套規管食物安全及環境衛生的特設系統，其中以危害分析及重點控制系統（HACCP）最具影響力。該系統確定食物製造流程中的主要食物危害，並訂定措施加以管制。
2. 在美國，確保食物安全及環境衛生的職責由6個機構負責，分別歸由兩個內閣部長及總統辦事處管轄。在英國，上述職責由多個政府部門、地方主管當局及其他多個機構共同分擔。
3. 1998年1月，英國政府建議設立食物標準局，接管漁農業及糧食部和衛生部所有與食物安全有關的職務。該局亦負責統籌和監察地方主管當局執行食物法例，並透過衛生部長向國會匯報。
4. 在美國，克林頓總統在1997年1月公布一項5點計劃，以加強及改善食物安全保障。該計劃包括改善巡查措施、加強研究工作、設立一個全國性早期警報系統、推行全國性教育運動，以及加強各機構之間的統籌聯繫。
5. 在美國，由食物引致的疾病須向當地及州立衛生部，以及向疾病控制及預防中心呈報。聯邦機構會與州立和地方的衛生和農業主管當局攜手合作，進行調查及實施管制措施。英國政府實施多種機制以追查食物中毒事件。管理因食物引致的疾病的工作由地方主管當局及地方衛生當局共同負責。
6. 根據研究美國和英國的食物安全管制制度所得，兩國政府採用相若的方法，以解決協調不足及服務分散的問題，即指定單一個機構負責統籌工作。此外，兩個政府均清楚界定轄下機構的職權範圍，並採用有效的通訊系統，確保資料能傳送至有關各方。美國及英國政府亦會就食物安全事宜諮詢相關的顧問委員會，確保各界的利益得以反映。此外，政府會為業界及公眾舉辦培訓和教育課程，藉以加強他們對食物安全和環境衛生的意識。兩國政府對進口食品的管制相當嚴格：本地和進口食品均採取相同的食物安全標準。兩個政府均承認，訂定貫徹一致的食物法例執法標準至為重要。

# 美國及英國的食物安全管制及 相關的環境衛生事宜

## 第1部 —— 引言

### 1. 背景

1.1 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部應衛生事務委員會、環境事務委員會及憲制事務委員會聯席會議的要求，就香港及海外國家(包括美國、英國、日本及新加坡)的食物安全管制及相關的環境衛生事宜進行研究。雖然本部曾致函上述國家的政府，要求提供有關這方面的資料，但迄今尚未收到日本及新加坡中央政府的正式答覆。因此，本部只能集中討論美國及英國的制度。

### 2. 目的及範籌

2.1 本研究的目的，是探討美國及英國如何推行食物安全管制及確保相關的環境衛生。

2.2 本研究的範籌如下：

- 闡述美國和英國的食物安全管制及相關的環境衛生事宜；
- 闡述在美國和英國，與食物安全管制及環境衛生有關的主管當局及諮詢組織之間的關係；
- 闡述及分析在美國和英國所推行的食物安全管制及相關的環境衛生的機制；及
- 討論該兩國如何處理因食物引致的疾病。

### 3. 研究方法

3.1 本研究採用的方法包括資料搜集、在互聯網查閱資料、文獻閱覽及分析、與美國及英國的主管當局通信，以及參加在本港舉行的食物安全專題研討會。本部亦曾會晤在此方面素有研究的本港學者及專家。

3.2 本研究報告所載的資料，大部分來自美國衛生及人民健康部轄下的食物及藥物管理局、美國環境保護局、美國農業部、英國漁農業及糧食部、英國衛生部、蘇格蘭事務部及其他有關機構。本部亦曾致函上述機構，索取所需的資料及統計數字。此外，亦曾會晤日本的地方政府官員，以及本港的學者及進口商。

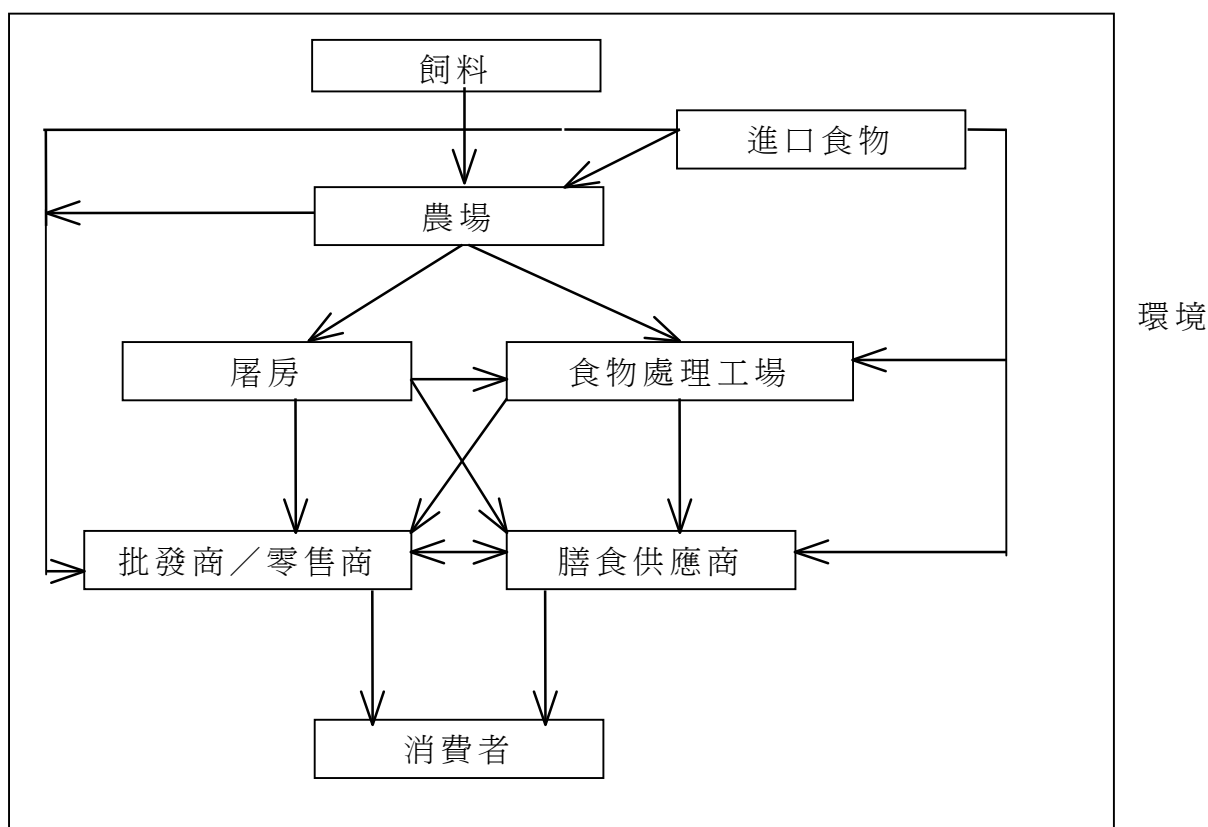
3.3 本研究報告是根據上述資料撰寫。

## 第2部 —— 食物安全管制及相關的環境衛生的涵蓋範圍

### 4. 食物的定義

4.1 食物的定義非常廣泛，指“任何可供人類或動物進食或飲用、或供植物攝取以維持生命或生長的物質”<sup>1</sup>；或指“任何可供動物進食或植物攝取作為養料，以維持生命、提供營養及助長發育的物質”<sup>2</sup>。食物包括活生的動物、禽鳥或魚，或任何可供人食用的東西；亦包括飼養動物、禽鳥或魚的草料及飼料。英國的《食物安全法令》對食物的定義，甚至包括不能吞咽的物質，如香口膠《食物安全法令第1(1)(c)條》及不能提供營養的物質，如添加劑《食物安全法令第1(1)(b)及(d)條》。因此，實際上食物包括任何可以入口的物質。請參閱圖1的食物鏈。

圖1 —— 食物鏈



<sup>1</sup> Hornby, *Oxford Advanced Learners' Dictionary of Current English*, fifth edition, Oxford University Press, 1995, p.457.

<sup>2</sup> Stranks and Bernstein, *Food Safety Law and Practice*, first edition, FT Law & Tax, 1996, p.6.



4.2 食物安全與環境衛生不可分割，兩者的最終目的均是改善生活質素。環境衛生是指牲畜、農作物及其製成品透過各種途徑(例如空氣、土壤及水質)可能受到污染的情況。舉例而言，為確保餐桌上的食物清潔及對人體無害，街市、酒樓餐廳或超級市場必須保持清潔。此外，亦須檢查食物的生產來源、配製、貯存及運送過程，確保可供安全食用。由於食物須經過食物鏈的不同程序，最後才供人食用，因此沒有潔淨的環境，食物安全便不能獲得保證。

4.3 現時有多項專為規管食物安全及環境衛生而設計的系統，下述4項廣為食物業採用：危害分析及重點控制系統、安全飲食保證系統、優良生產作業方式，以及衛生標準操作程序。

## 5. 食物安全管制系統：危害分析及重點控制（HACCP）

### 引言

5.1 該系統首次在1971年的英國食物保障全國會議席上提出討論。然而，由於預計推行該系統的成本高昂，加上飲食從業員的衛生意識偏低，因此直到1985年，食物業才認真考慮廣泛使用該系統<sup>3</sup>。

5.2 該系統的運作模式，是找出有哪些具體的物質、化學及外在的危險，可能影響食物的安全，並訂定管制措施<sup>4</sup>。該系統會就配料、食品，以及食物的加工、處理、貯存、包裝、分發及食用程序，進行有系統的研究，藉以找出在食物處理的流程中，可能構成危害的敏感地方<sup>5</sup>。

---

<sup>3</sup> Pierson and Corlett (eds.), HACCP: Principles and Applications, Chapman & Hall, 1992, p.4.

<sup>4</sup> Stranks and Bernstein, Food Safety Law and Practice, first edition, FT Law & Tax, 1996, p.158.

<sup>5</sup> Pierson and Corlett (eds.), HACCP: Principles and Applications, Chapman & Hall, 1992, p.2.

## 原則

5.3 危害分析及重點控制系統的推行原則撮述如下<sup>6</sup>：

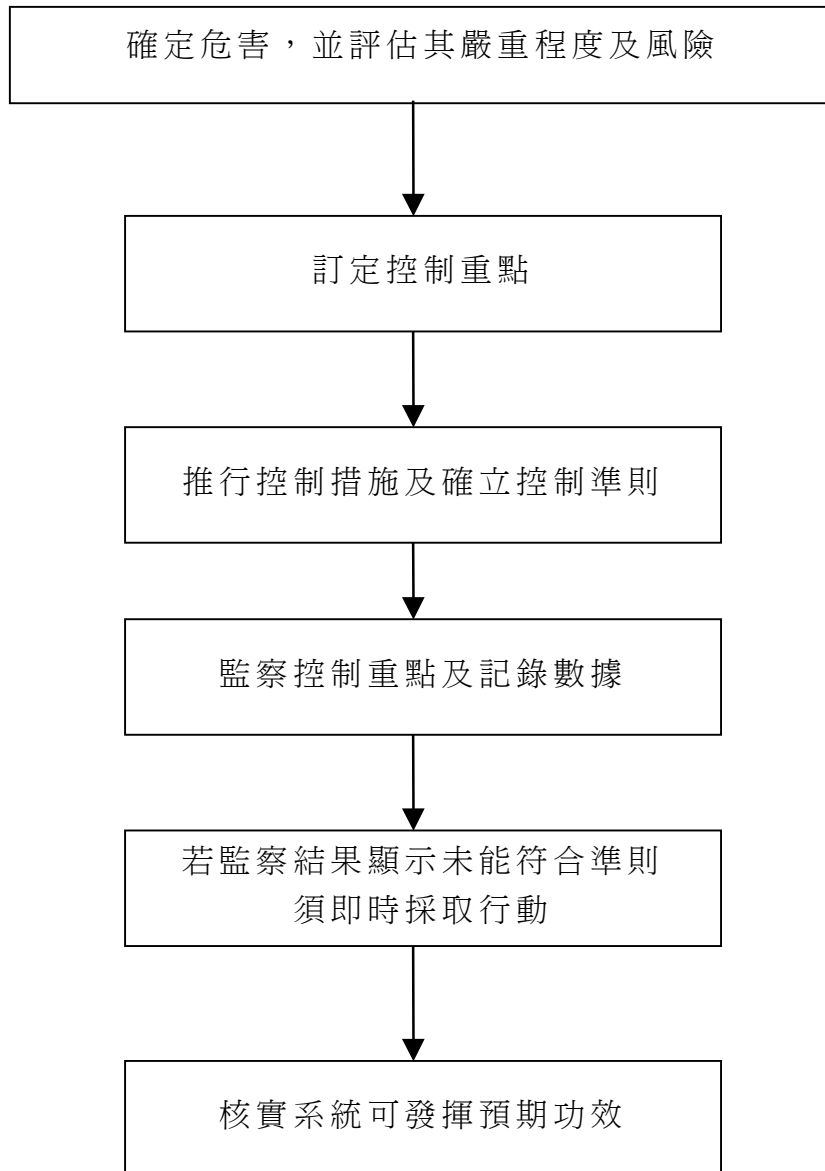
1. 確定主要的食物危害和該等危害衍生的風險，以及發生危害的可能性(危害分析)；
2. 訂定可加以控制的重點、程序及運作步驟，以消除危害，或將發生危害的可能性降至最低(控制重點)；
3. 確立關鍵規限，確保控制重點能發揮監管功效；
4. 確立監察制度，確保控制重點能發揮監管功效；
5. 訂定補救措施好使控制重點未能發揮監管功效時可以採用；
6. 確立核證程序，包括進行額外測試，以確保該系統能有效運作；及
7. 確立有關該系統的原則及應用的所有程序及紀錄。

5.4 圖2描述危害分析及重點控制系統的運作機制。

---

<sup>6</sup> Stranks and Bernstein, Food Safety Law and Practice, first edition, FT Law & Tax, 1996, p.158.

圖2 —— 危害分析及重點控制系統



資料來源：Stranks and Bernstein, Food Safety Law and Practice, first edition, FT Law & Tax, 1996, p.159.

## 政府的角色

5.5 有建議認為，在危害分析及重點控制系統下，政府的角色是核證食物業履行其責任。政府應用法例，界定食物業在食物安全方面應承擔的基本責任；確立食物安全的作業標準；制訂健全的公共衛生政策，以及透過適當的監管及執法行動，確保業內人士履行責任，遵守該等標準<sup>7</sup>。

## 危害分析及重點控制系統的優點

5.6 該系統的優點不勝枚舉，既能有條不紊地找出所有潛在的危害，亦可防患於未然。由於該系統集中控制重要的運作步驟，因而能發揮成效。持續不斷的監察容許在有需要時，可以迅速作出回應。此外，有關程序由現場的操作人員監管，而非由遠離操作現場的化驗所發施命令。

## **6. 食物安全管制系統：安全飲食保證**

6.1 安全飲食保證可被視為危害分析及重點控制系統的延續，主要針對膳食供應業。該套管制技術由Campden 飲食研究協會聯同英國漁農業及糧食部與衛生部的專家共同研制。

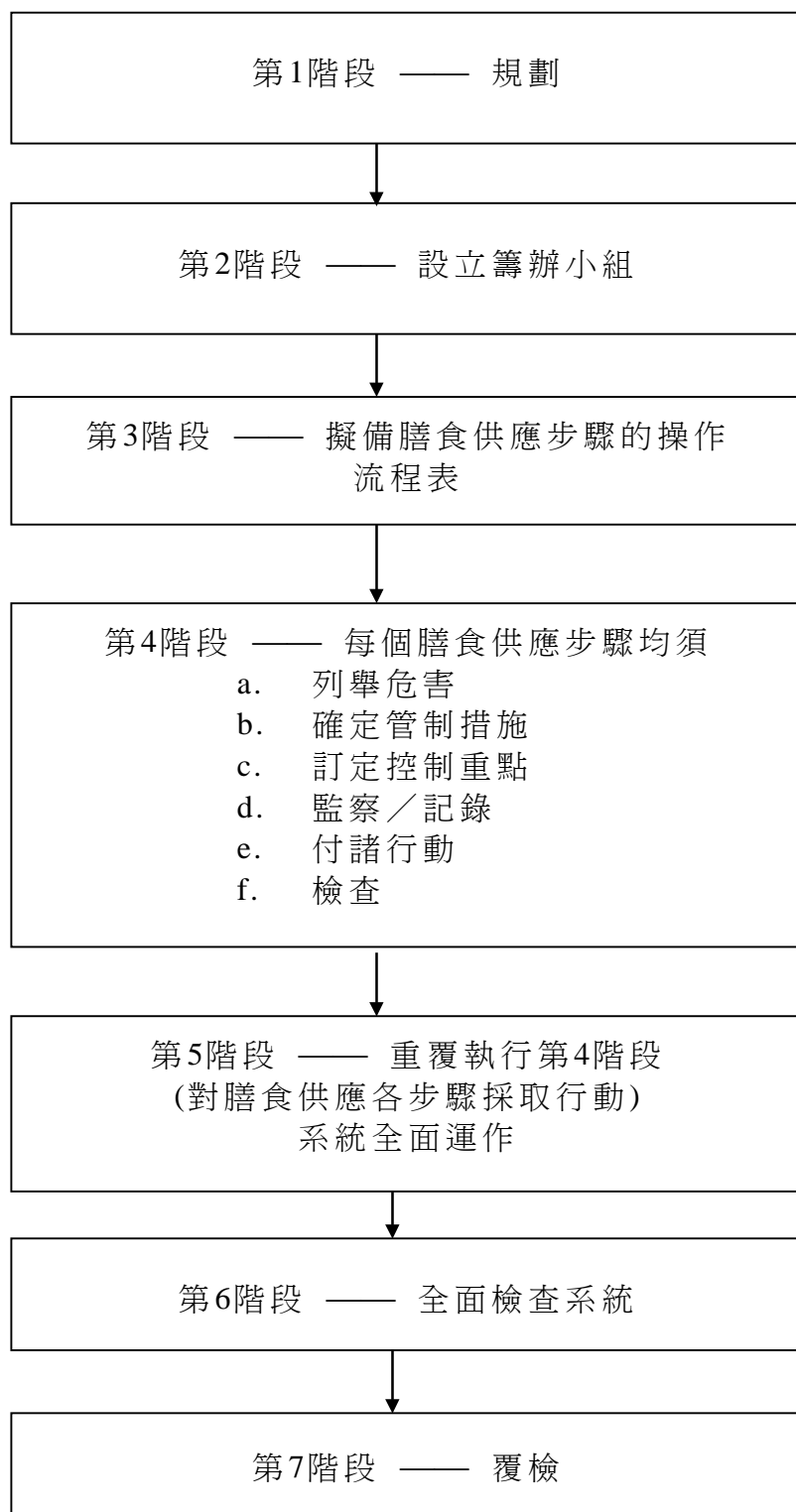
6.2 該系統監察膳食供應的各個步驟，由揀選配料以至向顧客送上食物。透過審慎分析膳食供應過程的各項步驟，希望能找出可能影響食物安全的問題。

6.3 圖3顯示設立安全飲食保證系統的步驟。

---

<sup>7</sup> Taylor, "Preparing America's Food Safety System for the Twenty-First Century-- Who is Responsible for What When it Comes to Meeting the Food Safety Challenges of the Consumer-Driven Global Economy?" in Food and Drug Law Journal, 52 Food Drug L.J. 13, The Food and Drug Law Institute, 1997.

圖3 — 安全飲食保證系統



資料來源：英國政府衛生部，Assured Safe Catering: A Management System for Hazard Analysis, 1995年4月。

## 7. 食物安全管制系統：優良生產作業方式

7.1 優良生產作業方式訂定食物業應遵從的基本及共通的步驟及程序，以生產可供安全食用的食物。業界須擬備一些計劃，確定與整體操作有關的管制因素，其中包括設施／場地、設備／用具、防治蟲鼠、運輸及貯存、程序管制、產品回收及人才培訓等<sup>8</sup>。

## 8. 食物安全管制系統：衛生標準操作程序

8.1 由1997年1月27日起，美國所有廠房必須擬備一份名為“標準操作程序”的計劃書，以處理各項衛生問題。所有廠房必須於計劃書內載述每日進行的各項程序，以確保廠房在生產前及生產期間，衛生狀況良好。此外，廠房亦須負責查明、記錄及更正衛生方面不符標準的問題，並利用有關資料加強其衛生管制系統，確保日後不會發生同類問題<sup>9</sup>。

---

<sup>8</sup> American Meat Institute, Guidelines for Development of Good Manufacturing Practices (GMPs), November 1997 (<http://www.meatami.org/Gmps1197.htm> d.d. 22/03/99).

<sup>9</sup> FSIS, “*Pathogen Reduction and HACCP Systems ... and Beyond, The New Regulatory Approach for Meat and Poultry Safety*” (<http://www.fsis.usda.gov/OA/background/bkbeyond.htm> d.d.10/03/99).

### 第3部 —— 食物安全管制及環境衛生的主管當局

#### 9. 與食物安全管制及環境衛生有關的主管當局及諮詢組織

9.1 表1臚列美國及英國與食物安全管制及環境衛生有關的主要主管當局及諮詢組織。

表1 —— 美國及英國與食物安全管制及環境衛生有關的主要主管當局及諮詢組織

美國*	英國
<ul style="list-style-type: none"><li>• 食物及藥物管理局</li><li>• 疾病控制及預防中心</li><li>• 食物安全及檢驗局</li><li>• 州立研究、教育及推廣統籌局</li><li>• 農業研究局</li><li>• 環境保護局</li><li>• 國家海洋及大氣層管理局</li><li>• 煙酒及火器局</li><li>• 州立機構</li><li>• 多個諮詢委員會 (請參閱附錄I)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 漁農業及糧食部**</li><li>• 衛生部</li><li>• 地方主管當局</li><li>• 多個諮詢委員會 (請參閱附錄II)</li></ul>

備註：

\* 在美國，負責食物安全的主管當局為政府機構，並非部長。

\*\* 漁農業及糧食部已將監察及巡查的權力轉委予若干執行機構。

9.2 表2概述美國及英國的食物安全管制的主管當局的職責。

**表2 —— 美國及英國的食物安全管制的主管當局的職責**

職責	美國	英國
食物的物質、化學及微生物的安全質量	食物及藥物管理局	衛生部、漁農業及糧食部、公共衛生化驗局
肉類安全、屠房的衛生及巡查	食物安全及檢驗局	肉類衛生局
市場、超級市場、酒樓餐廳及食物零售店的巡查	州立機構	地方主管當局
進口食物的安全	食物及藥物管理局	港口衛生局
食物安全研究	食物及藥物管理局、疾病控制及預防中心、農業研究局、州立研究、教育及推廣統籌局	衛生部、漁農業及糧食部、公共衛生化驗局
食物營養	食物及藥物管理局	衛生部
食物標準	食物及藥物管理局	漁農業及糧食部
食物標籤	食物及藥物管理局、食物安全及檢驗局	漁農業及糧食部
食物科技	食物及藥物管理局	漁農業及糧食部
禽畜學的建議及禽畜藥物	食物及藥物管理局	禽畜化驗局、禽畜藥物局
水質安全	環境保護局	環境、運輸及地區管理部
農藥	環境保護局	農藥安全局
執行食物法例	食物及藥物管理局、食物安全及檢驗局	地方主管當局
監察因食物引致的疾病及疫症	疾病控制及預防中心	地方主管當局、公共衛生化驗局、衛生部
食物安全教育	疾病控制及預防中心、食物安全及檢驗局、州立研究、教育及推廣統籌局	衛生部、漁農業及糧食部、地方主管當局

## 10. 美國



10.1 在美國，聯邦政府設有6個負責食物安全的機構，分別為：

衛生及人民健康部

1. 食物及藥物管理局；
2. 疾病控制及預防中心；

農業部

3. 食物安全及檢驗局；
4. 農業研究局；
5. 州立研究、教育及推廣統籌局；及

總統辦事處

6. 環境保護局。

10.2 食物及藥物管理局和疾病控制及預防中心均由衛生及人民健康部管轄；至於食物安全及檢驗局、農業研究局和州立研究、教育及推廣統籌局，則隸屬農業部。環境保護局是獨立的機構。該等機構的組織架構載於附錄III。

### 食物及藥物管理局

10.3 該管理局於1930年成立，聘用約9 300名職員<sup>10</sup>，負責監察美國本地及進口食物及藥物的製造、進口、運送、貯存及銷售事宜。該管理局亦負責監管所有樽裝食水及酒類飲品<sup>11</sup>，但肉類及家禽食品則不受該管理局規管<sup>12</sup>，而是歸由食物安全及檢驗局管轄(下文第10.6段詳加討論)。

---

<sup>10</sup> FDA, "Subchapter 200 - Organisation Overview", Investigation Operations Manual, Chapter 2 - Administration. ([http://www.fda.gov/ora/inspect\\_ref/iom/97ch2/iom40.html#SUBCHAPTER\\_200\\_d.d](http://www.fda.gov/ora/inspect_ref/iom/97ch2/iom40.html#SUBCHAPTER_200_d.d) 18/03/99).

<sup>11</sup> 指酒精含量低於7%的酒類飲品。

<sup>12</sup> 食物及藥物管理局只負責監管含有3%或以下不經烹煮的肉類及2%以下經烹煮的家禽肉類的加工食品。

10.4 食物及藥物管理局的工作範圍如下<sup>13</sup>：

1. 巡查食物生產工場，並收集及分析樣本，以檢驗食物有否受物質、化學及微生物污染；
2. 監察色素添加劑、供食用牲畜進食的飼料及藥物的安全；
3. 訂定守則範本、法例、指引及詮釋，並與各州合作，予以實施；
4. 確保進口食品可供安全食用；
5. 要求生產商收回不符安全標準的食品；
6. 採取適當的執法行動；
7. 進行食物安全研究；及
8. 教育業界及消費者安全處理食物的方法。

#### 疾病控制及預防中心

10.5 該中心約有6 900名僱員，主要負責偵查因食物引致的疾病的來源，且致力預防及控制疾病、損傷及殘疾，以促進健康及提高生活質素。該中心與州立及地方的公共衛生機構合作，以監測健康情況，偵察及調查疫症及其他衛生問題，進行科研、制訂及提出健全的衛生政策，推行預防策略、推廣健康的生活起居、建立安全及健康的環境，以及在公共衛生事宜上，發揮領導職能及提供培訓<sup>14</sup>。就處理因食物引致的疾病而言，該中心的工作範圍如下：

1. 建立電子通訊系統，以便匯報因食物引致的疾病；
2. 監察因食物引致的病案數目及趨勢；
3. 發展先進科技，以便能迅速鑑辨因食物引致的病原體；
4. 制訂及提倡公共衛生政策，預防發生因食物引致的疾病；及
5. 進行研究，並培訓地方及州政府負責食物安全的人員，協助預防因食物引致的疾病。

---

<sup>13</sup> 食物及藥物管理局亦負責確保人類及禽畜藥物、生物產品及醫療設備、化粧品及散發輻射的電子產品的安全。

<sup>14</sup> CDC, "About CDC" (<http://www.cdc.gov/aboutcdc.htm> d.d. 17/02/99).

## 食物安全及檢驗局

10.6 該局規管所有本地及進口的肉類及家禽食品<sup>15</sup>。該局約有7 900名從事檢驗工作的職員，他們根據有關法例的規定，巡查美國各地超過6 000間私營的肉類及家禽的屠房或加工工場<sup>16</sup>。該局的工作範圍如下：

1. 檢驗及執行法例，以規管本地及進口肉類、家禽及蛋類食品的食物安全；
2. 訂定標準，以規範工場設施、食品成分、加工程序、包裝及標籤；
3. 分析食品裏的微生物及化學攙雜物；及
4. 教育業界及消費者安全處理食物的方法。

## 農業研究局

10.7 農業研究局是美國農業部轄下的內部研究機構，職責如下：

1. 鼓勵及倡導農業研究；
2. 進行研究以支援聯邦政府及規管機構的行動；
3. 提供技術方面的專業知識，以便處理涉及食物安全及環境的緊急事故；及
4. 作為美國行政及立法機構的農業科學資源中心。

---

<sup>15</sup> 本地及進口肉類及家禽食品指含有超過3%不經烹煮的肉類及2%或以上經烹煮的家禽肉類的加工食品。

<sup>16</sup> FSIS, "Food Safety and Inspection Service" in Agriculture Fact Book 98, Chapter 9 (<http://www.usda.gov/news/pubs/fbook98/ch9a.htm> d.d. 25/03/99).

## 州立研究、教育及推廣統籌局

10.8 該統籌局的主要職責，是與美國的學院及大學合作，為生產商及消費者制訂有關食物安全的研究及教育計劃。

## 環境保護局

10.9 在美國，食水由地方機構供應，而環境保護局則負責確保食水可供安全飲用。該局的工作範圍如下：

1. 訂定食水的安全飲用標準；
2. 透過規管有毒物質及廢物<sup>17</sup>，以免其可進入環境及食物鏈；
3. 協助各州監測食水水質及研究如何防止食水受到污染；及
4. 訂定新農藥的安全標準、設定食物中可予接受的殘餘農藥含量，以及印製安全使用農藥的指引。

10.10 除上述6個聯邦機構外，其他涉及食物安全的機構包括：商業部轄下的國家海洋及大氣層管理局，以及庫務局轄下的煙酒及火器局。前者透過收費的海產檢驗計劃，巡查及發証予符合聯邦衛生標準的漁船、海產加工工場及零售店，後者則負責監管酒精含量超過7%的飲品。

## 聯邦及州立機構的角色

10.11 州立機構訂有本身的食物安全計劃，其首要工作是調查所管轄地區內發生的疫症。州立機構主要負責巡查食物零售店，確保符合食物安全；並在監督某些食品方面，例如奶類產品及貝殼類海產，扮演主要角色。

---

<sup>17</sup> 廢物的定義為(1)生產過程中剩餘下來的無用物料及(2)人類及動物聚居地的垃圾。(http://www.epa.gov/OCEP Aterms/wterms.html).

10.12 聯邦政府與各州關係是伙伴合作，前者透過由食物及藥物管理局制訂的食物守則<sup>18</sup>及其他手冊，向州政府提供技術及規管標準的專業指引。食物及藥物管理局亦透過通訊、新聞稿、聯邦憲報<sup>19</sup>的覆印本，以及派發由該局發出、對州政府及地方主管當局有重大影響的各項政策及規例，來加強各方的合作。

10.13 為能更有效善用食物及藥物管理局及其他機構的人手及資源，並避免工作重疊，管理局及其他機構通常會達成正式或非正式的協議及／或協定。該等協議訂明每個機構須負責的主要職責範疇。

### 諮詢委員會

10.14 幾乎所有涉及食物安全的政府機構均設有本身的諮詢委員會。該等委員會的詳情載於附錄I。

## **11. 英國**

### 現行安排

#### *現行制度*

11.1 現時食物標準及食物安全的職責由政府數個部門、地方主管當局及其他多個組織負責。附錄IV載列英格蘭現行制度的主要特色<sup>20</sup>。

---

<sup>18</sup> 食物守則是食物及藥物管理局為零售店、護養院及其他機構制定的參考資料，闡述如何預備食物，以防發生因食物引致的疾病。

<sup>19</sup> 聯邦憲報是一份法律報章，載有聯邦機構的規例、擬定的規則及公告、行政指令、文告及其他由總統發出的文件。聯邦憲報由國家檔案及紀錄管理局在每個工作日發行。

<sup>20</sup> 威爾士的現行制度和英格蘭非常相似，唯一的分別是立法和政策是威爾士事務部正式負責。在北愛爾蘭，衛生及社會服務部和北愛爾蘭農業部負責食物事宜，前者專責監察食物安全和若干食品，後者則負責肉類、蛋類和奶類食品事宜。

## 部門責任

11.2 現時，漁農業及糧食部主導<sup>21</sup>食物標準、食物的化學安全質量、食物標籤、食物技術，以及肉類和奶類食品的衛生。衛生部則主導食物衛生、食物微生物安全質量和營養。蘇格蘭事務部、威爾士事務部和北愛爾蘭衛生及社會服務部，各自負責其管轄地區內的上述食物管理範圍<sup>22</sup>。然而，根據英國政府給予本部的答覆，“即將實施的安排會令威爾士、蘇格蘭和北愛爾蘭的有關部門日後在其管轄地區內可採取更獨立的行動，及承擔更重大的責任。”

11.3 與食物安全管制有關的環境衛生事宜，分別由漁農業及糧食部和環境、運輸及地區管理部負責。環境保護局則負責執行相關的法例。

- 漁農業及糧食部

11.4 該部全權負責一切與食物安全及環境衛生有關的事務，包括食物安全政策、食物標準、肉類衛生、動物衛生、農藥安全、科研、禽畜藥物、植物衛生、漁業等<sup>23</sup>。

11.5 該部轄下設有7個執行機構協助執行政策。該7個執行機構分別為<sup>24</sup>：

1. 禽畜藥物局；
2. 中央科學化驗所；
3. 農藥安全局；
4. 肉類衛生局；
5. 禽畜化驗局；
6. 農業及鄉郊保育局；及
7. 環境、漁業及水產養殖科學中心。

---

<sup>21</sup> 主導部門主要負責就有關食物的事宜制訂政策並向國會匯報。

<sup>22</sup> White Paper on The Food Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/d.d.20/01/99>).

<sup>23</sup> <http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/deprep/frontisp.htm> d.d. 27/01/99.

<sup>24</sup> <http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/deprep/frontisp.htm> d.d.27/01/99.

11.6 以下簡介該7個執行機構的職責：

- 禽畜藥物局

11.7 該局向農業部長和衛生部長負責，並核准及管制禽畜藥物的製造和推廣。此外，亦負責監察懷疑產生不良反應的禽畜藥物，並就禽畜藥物事宜向農業部長和衛生部長提供有關政策的意見，以及向漁農業及糧食部提供支援服務<sup>25</sup>。

- 中央科學化驗所

11.8 該化驗所的主要工作，是向漁農業及糧食部的客戶(例如農夫和畜牧者)提供意見、技術和行動支援，以便他們能達致該部就食物安全和環境保護所訂定的目標<sup>26</sup>。

- 農藥安全局

11.9 該局負責管制農藥的銷售、供應、貯存、廣告和使用，對獲批核的農藥實施管制，以及就農藥事宜向部長提供有關政策的意見<sup>27</sup>。

- 肉類衛生局

11.10 該局負責確保持牌鮮肉店能達致高水平的肉類衛生標準，並顧及動物福利。在北愛爾蘭，肉類衛生及檢驗服務屬北愛爾蘭農業部的職責<sup>28</sup>。

- 禽畜化驗局

11.11 該局的主要工作，是根據調查和監察、化驗測試和研究的結果，向漁農業及糧食部提供獸醫學的專業意見。此外，亦會按商業原則，向其他公營和私營機構提供此類服務<sup>29</sup>。

---

<sup>25</sup> [http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9\\_007.htm](http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9_007.htm) d.d. 27/01/99.

<sup>26</sup> [http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9\\_003.htm](http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9_003.htm) d.d. 27/01/99.

<sup>27</sup> [http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9\\_006.htm](http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9_006.htm) d.d. 27/01/99.

<sup>28</sup> White Paper on The Food Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/> d.d. 20/01/99).

<sup>29</sup> [http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9\\_005.htm](http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9_005.htm) d.d. 27/01/99.

- 農業及鄉郊保護局

11.12 該局負責制訂、發展和推行各項政策，使農務和資源保護工作互相結合、規管農地的使用及促進農業經濟的多元化發展<sup>30</sup>。

- 環境、漁業及水產養殖科學中心

11.13 該中心就漁業技術及管理、水產及魚類衛生，以及環境保護等事宜，向漁農業及糧食部及其他客戶提供科學服務<sup>31</sup>。

#### 執法職責

- 地方主管當局

11.14 在英格蘭和威爾士，地方主管當局負責執行食物法例，但若干與肉類及奶類衛生及檢驗有關的法例則除外<sup>32</sup>。在北愛爾蘭，某些執法工作由北愛爾蘭農業部負責。

11.15 地方主管當局轄下的環境衛生署負責執行食物衛生的法例，而貿易標準署則負責執行食物標準和食物標籤的法例。公共分析員為地方主管當局提供分析服務(詳情請參閱第15.18至15.20段)。

- 港口衛生局

11.16 該局負責管制從歐洲聯盟以外國家進口的食物。

- 食物及貿易標準地方主管當局統籌署

11.17 在英格蘭和威爾士，該署負責統籌地區的執法工作，並就執法事宜，向地方主管當局提供意見和指引。雖然該署的職責範圍亦擴展至蘇格蘭和北愛爾蘭，但在蘇格蘭，有關的工作由蘇格蘭食物統籌委員會負責。

---

<sup>30</sup> [http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9\\_009.htm](http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9_009.htm) d.d. 27/01/99.

<sup>31</sup> [http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9\\_010.htm](http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap9/ch9_010.htm) d.d. 27/01/99.

<sup>32</sup> 在英格蘭及威爾士，地方主管當局的成員來自民選議會，這些議會須向其所代表的居民負責。地方主管當局無須直接向中央政府負責，但在法定架構下，就廣泛事務履行職責。地方主管當局的經費來自中央政府的撥款，以及在地區籌集款項。



- 公共衛生化驗局

11.18 在英格蘭和威爾士，公共衛生化驗局負責監察食物微生物的安全質量。該局最初根據《國民保健服務法令》設立，負責監察及管制在英格蘭和威爾士出現的傳染病。該局的主要職能，是在調查食物中毒事件時，提供微生物方面的專業知識。此外，亦負責定期檢驗食水和多種食物樣本。

11.19 然而，在蘇格蘭，監察食物安全的工作由地方主管當局執行，並由蘇格蘭食物統籌委員會負責統籌。蘇格蘭沒有設立公共衛生化驗局，檢驗食物微生物的工作，由多個地方主管當局、國民保健服務基金，以及獨立的私營化驗所負責<sup>33</sup>。

11.20 在北愛爾蘭，環境衛生主任把食物樣本送往貝爾法斯特城市醫院的公共衛生化驗所進行微生物檢驗。監察工作則由北愛爾蘭總環境衛生主任小組轄下的食物聯絡組負責統籌<sup>34</sup>。

- 政府化驗師

11.21 當地方主管當局與食品公司發生爭議時，政府化驗師化驗所會擔當參考標準化驗工作。

#### 諮詢委員會

11.22 現時有多個諮詢委員會，就食物安全的某些特定範疇，向英國政府提供獨立的專家意見。部分諮詢委員會屬法定機構，其他則不然。這些諮詢委員會會發表定期及特別報告。委員會成員大多是科學專家，因在某範疇學有所長而獲委任。然而，大部分諮詢委員會均最少有一名“業外成員”，從消費者的角度提出意見。沒有“業外成員”的委員會現正着手進行委任安排。附錄II詳列各個諮詢委員會的主要職能。

---

<sup>33</sup> White Paper on The Food Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/ d.d. 20/01/99>).

<sup>34</sup> White Paper on The Food Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/ d.d. 20/01/99>).

## 12. 食物安全管制系統的組織結構改革

### 美國

12.1 美國政府雖然沒有進行組織結構改革，但已作出特別安排，以改善協調聯繫。該項特別安排是引入全國食物安全計劃，下文第15.14段會詳加討論。

### 英國

#### 食物標準局

12.2 1997年，工黨在競選時承諾當選後會成立食物標準局，以保障公眾的食物衛生。根據1998年1月14日發表的“食物標準局：改革推動力”（“The Food Standards Agency: A Force for Change”）白皮書，建議設立一個機構，全權規管整條食物鏈(從食物生產者至最終消費者)的一切事宜。

12.3 根據白皮書的建議，食物標準局將接管原先由漁農業及糧食部和衛生部負責的所有與食物安全及標準有關的職務，並在制訂營養政策方面，擔當舉足輕重的角色。該局專責制訂食物安全及標準的政策，並擬備有關法例。該局與政府部門及食物業緊密合作，監察整條食物鏈的各個環節，即由農場以至店舖或酒樓餐廳。然而，該局不會接管現時由地方主管當局負責的執法工作。該局只負責訂定執法的標準，若系統未能妥善運作，則有權直接採取行動以保障公眾利益，或著令其他機構代為採取行動。該局亦會徵詢獨立諮詢委員會的意見，就食物事宜向公眾提供資料及教育材料<sup>35</sup>。若《食物標準法令》(立法會圖書館備有該法令的文本)獲得通過，英國政府預期可在1999年底全面設立食物標準局<sup>36</sup>。(請參閱附錄V的食物標準局擬議架構圖)。

12.4 白皮書亦建議，食物標準局屬公營機構，其運作受到一個由12人組成的委員會所監察。委員會的成員並不代表任何特定界別或利益團體。食物標準局透過衛生部長向國會匯報<sup>37</sup>。

---

<sup>35</sup> White Paper on The Food Standards Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/d.d.20/01/99>).

<sup>36</sup> [http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/depdep/chap3/ch3\\_004.htm](http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/depdep/chap3/ch3_004.htm) d.d. 27/01/99.

<sup>37</sup> White Paper on The Food Standards Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/d.d.20/01/99>).

12.5 漁農業及糧食部和衛生部的職員中，最可能被調往食物標準局任職的人員，在1997年9月組成食物安全及標準聯合小組(請參閱附錄VI的組織架構圖)。根據法例的規定，該等職員仍須向兩位部長匯報。假如諮詢委員會沒有消費者代表，現正安排有關的人加入<sup>38</sup>。

### 設立食物標準局的理據

12.6 白皮書舉列設立食物標準局的3項理由。第一，漁農業及糧食部可能存着內部利益衝突。該部既負責保障公共衛生，同時又贊助農業及食物業的發展。在顧及食物安全的同時，有時難免會和該兩個行業某些界別的短期經濟需要產生利益衝突。該部一向以來自行解決這些衝突，但解決方法外界卻不得而知。鑑於近期發生多宗食物恐慌事故(例如牛隻海棉性腦病、埃希氏大腸杆菌、沙門氏菌事件)，公眾因而要求重組漁農業及糧食部，將涉及食物安全的若干事務，例如制訂政策、監察、管制及審計等，交由其他機構負責。

12.7 第二，有多個政府部門負責食物安全事宜，以致職責過於分散及協調不足，一直為人詬病。JAMES教授在一份中期報告(1997)中指出，“漁農業及糧食部、衛生部及其他負責食物事宜的部門，彼此之間職責重疊又互不銜接。此外，在食物鏈的不同環節上，出現不少架構上的障礙。負責監察人類健康和食物安全的機構，彼此間聯繫欠佳。食物化學品安全質量的監察機制也欠缺明確的策略和組織架構。”因此，實有需要設立一個全權負責食物安全的組織，提供一站式服務，以處理所有與食物有關的事務。

12.8 第三，白皮書指出，食物法例的執法情況並不一致。《1990年食物安全法令》下的規例，其執法標準按不同的主管當局而有所差異，因此有需要確保英國各地均採用劃一的執法標準。

### 食物標準局和各部長的關係

12.9 食物標準局會向衛生大臣負責。該局須提交周年報告、整體計劃和事務計劃，並須每年及每五年覆檢該局所承擔的責任。預期食物標準局在擬備周年報告時，會徵詢衛生部，並考慮該部就報告擬稿所提出的意見，至於是否採納該等意見，對報告作出修訂，則由食物標準局自行決定。食物標準局的整體計劃和事務計劃必須獲各個衛生部長同意，他們會按情況所需諮詢其他部長的意見。附錄VII以圖表方式，展示食物標準局和各部長之間的關係。

12.10 衛生部仍負責處理較廣泛的公共衛生事宜，包括監察人口的

<sup>38</sup> <http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/deprep/frontisp.htm> d.d. 27/01/99.

健康狀況。若有關範疇對食物安全有所影響，食物標準局會與衛生部緊密合作，例如疫症的管理及控制政策、公眾健康教育，以及監察公眾的營養狀況。

12.11 食物標準局可坦白的向公眾披露其向各個衛生部長提出的意見。若部長拒絕接納該等意見，必須公開作出解釋。若該局的行事有超越其職權範圍之嫌，衛生部長可行使制衡權。

#### *向國會作出交代*

12.12 食物標準局的周年報告須呈交英國國會省覽。各地的衛生部長會向英國國會提交食物標準局所建議的法例。英國國會亦可設立食物專責委員會以監察食物標準局的事務。

## 第4部 —— 推行食物安全管制及相關的環境衛生的機制

### 13. 食物安全管制及相關的環境衛生制度的特點

13.1 表3顯示美國和英國的食物安全管制及相關的環境衛生制度的特點。

表3 —— 美國和英國的食物安全管制及相關的環境衛生制度的特點

	美國	英國
法律依據	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 《1938年聯邦食物、藥物及化粧品法令》</li> <li>• 多項規則及規例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 《1990年食物安全法令》</li> <li>• 多項規例及指令</li> </ul>
監察和管制系統	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 危害分析及重點控制</li> <li>• 衛生標準操作程序</li> <li>• 優良生產作業方式</li> <li>• 食物守則</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 第5.3段載述的危害分析及重點控制的首5項原則</li> <li>• 安全飲食保證</li> <li>• 優良衛生作業方式</li> <li>• 作業守則</li> <li>• 食物衛生一般原則</li> </ul>
執行食物安全標準	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 聯邦機構</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方主管當局</li> </ul>
巡查食肆和食物分銷處	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 州立機構</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方主管當局</li> </ul>
不符合食物標準的後果	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 生產商自願收回食品</li> <li>• 聯邦機構向法院申請頒令，移走或銷毀有關食品</li> </ul>	不符合食物標準的4級管制： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方主管當局發出敦促改善通知書</li> <li>• 法庭發出禁令</li> <li>• 地方主管當局發出緊急禁止通知書，或法庭發出緊急禁令</li> <li>• 發出緊急管制令，如防止分發及銷售受污染的食物</li> </ul>
罰則	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 罰款及監禁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 罰款及監禁</li> </ul>
進口食品標準相等於本地食品標準	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 是</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 是</li> </ul>
監察和管制進口食品	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 諒解備忘錄</li> <li>• 海關檢查</li> <li>• 倘未能符合標準，或會沒收進口商的保證金及扣押產品。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 衛生證明書</li> <li>• 禽畜檢查</li> <li>• 與歐洲聯盟簽訂同等協議</li> </ul>

## 14. 法律架構

### 美國

14.1 《1938年聯邦食物、藥物及化粧品法令》和《1944年公共衛生服務法令》賦予食物及藥物管理局權力，確保食物安全及對人體無害，從而推廣及保障公眾健康。《1906年聯邦肉類檢驗法令》、《1957年家禽產品檢驗法令》及《1995年蛋類產品檢驗法令》賦予食物安全及檢驗局權力，確保國家所供應的肉類、家禽和蛋類產品，均可供安全食用及對人體無害、標籤所載資料正確及包裝妥當。

14.2 《1996年安全食水法令》保障食水的質素。該法令授權環境保護局制定水質純度的安全標準，並規定所有公共供水系統的擁有人或經營者必須遵從《全國一級食水規例》<sup>39</sup>。州政府亦鼓勵經營者符合《全國二級食水規例》的標準<sup>40</sup>。

### 英國

#### 《1990年食物安全法令》

14.3 《1990年食物安全法令》規定食物業須承擔食物安全的責任<sup>41</sup>。食物業須進行適當的檢查，確保所出售的食物可供安全食用。《1990年食物安全法令》的適用範圍包括多項與食物有關的商業活動，由食物(如農作物和動物)的來源，以至接觸食物的物品(如包裝物料至生產工場)。

---

<sup>39</sup> 《全國一級食水規例》所訂的標準(簡稱一級標準)，在法律上可予強制執行，適用於公共供水系統。該規例對一些已知或預計會在食水中存着、並會影響公共衛生的指定污染物，規限其含量水平，以保障食水的質素。

<sup>40</sup> 《全國二級食水規例》所訂的標準(簡稱二級標準)，並非強制執行的指引。該規例所規管的，是會引起美容問題(如令皮膚或牙齒色素減退)或有觀感影響(如味道、氣味或顏色)的食水中的污染物。美國環境保護局建議供水系統採用二級標準，但這並非一項強制規定。不過，各州可自行決定是否將該標準定為強制執行的標準。

<sup>41</sup> 食物業不單包括食物的配製、加工、生產、運送及分發，還包括食物的處理、包裝、貯存及銷售。

## 規例

14.4 有多項規例詳述食物安全的標準及執法程序。例如《1995年一般食物衛生規例》規管源自植物的本地生產食品，以及所有零售及飲食業。至於非源自動物的進口食品，則受《1997年進口食物規例》規管。

## 歐洲共同體<sup>42</sup>的規例和指令

14.5 歐洲共同體的規例和指令訂定3項新措施，以規管英國的食物衛生<sup>43</sup>：

1. 規定所有食物業須採用第5.3段所述的危害分析及重點控制系統的首5項原則；
2. 規定所有處理食物的人員須就其所從事的事務，接受食物衛生方面的監督及培訓；及
3. 引入自願推行的“優良衛生作業方式行業指引”，為業界提供法律方面的實務指引。

## 作業守則

14.6 共有20項作業守則，就多項事宜提供指引，其中包括食肆的註冊、巡查次數和程序、一般食物衛生規例的執行情況，以及就特定產品執行食物衛生規例等。

---

<sup>42</sup> 自1993年11月簽署了《馬城條約》後，歐洲共同體進一步結合為歐洲聯盟。

<sup>43</sup> 由英國漁農業及糧食部、衛生部、蘇格蘭事務部、威爾士事務部及北愛爾蘭事務部向眾議院負責食物安全研訊的農業專責委員會提交的 Memorandum of Evidence。

## 15. 監察和管制

### 美國

15.1 1995年12月，食物及藥物管理局規定海產業由1997年12月18日起，設立危害分析及重點控制系統<sup>44</sup>。此外，農業部亦為肉類及家禽業設立危害分析及重點控制系統<sup>45</sup>。

15.2 1998年4月21日，食物及藥物管理局建議立例規定於果汁和蔬菜汁業推行危害分析及重點控制系統<sup>46</sup>。事實上，該局現正考慮制定危害分析及重點控制規例，作為美國餘下食物供應(包括本地和進口食品)的標準。

#### 食物及藥物管理局的監察和執法行動

- 本地產品

15.3 食物及藥物管理局聘用約1 100多調查員和檢驗員，負責監管全國近95 000個受該局規管的業務<sup>47</sup>。這些調查員和檢驗員遍佈全國157個城市的地區及當地辦事處。他們每年到訪超過15 000個機構，確保所有受該局管轄的產品，均適合食用，並附有正確的標籤。他們又會搜集約80 000個本地和進口產品的樣本，供該局的科學家化驗或進行標籤檢查。每年約有3 000項產品經檢定為不宜食用，須從市場上收回<sup>48</sup>。

15.4 食物及藥物管理局若發現某家公司違反該局的法例，會鼓勵該公司主動糾正有關問題，或從市場上收回產品。須注意的是，該局無權根據《1938年聯邦食物、藥物及化粧品法令》下令收回產品，因此主要依賴製造商或分銷商自願收回產品。若有問題的公司沒有作出回應，該局可向法庭申請頒令，禁止該公司出售有關產品，並將產品沒收及銷毀。若有足夠理由，可要求法庭對有關的製造商和分銷商判處刑事處罰，包括監禁。

- 進口食品

---

<sup>44</sup> FDA, *HACCP: A State-of-the-Art Approach to Food Safety*, FDA Backgrounder, 12 August 1997 (d.d. 10/03/99).

<sup>45</sup> 規模較大的公司(500名或以上員工)須於1998年1月26日前推行危害分析及重點控制系統；規模較小的公司(10至499名員工)的推行限期為1999年1月25日前；小型工場(少於10名員工)的推行限期為2000年1月25日前。

<sup>46</sup> HHS, *"FDA Proposes New Rules to Increase Safety of Fruit and Vegetable Juices"* in HHS News, 12 April 1998 (d.d. 16/03/99).

<sup>47</sup> 統計數據不單涉及食物業，還包括所有受美國食物及藥物管理局規管的行業。

<sup>48</sup> FDA, FDA: An Overview, (<http://vm.cfsan.fda.gov/fdaoview.html.d.d.05/01/99>).



15.5 至於進口食品，所有進口商均須向美國海關提交進口通知書及繳納進口保證金(相等於1,250美元)<sup>49</sup>。海關接着會通知食物及藥物管理局處理該批進口食品。若該局不提出質疑，食品便可進入美國市場，否則會被扣押，並會抽取樣本進行化驗分析。每年約有3%的進口食品曾被抽查<sup>50</sup>。若發現食品有攙雜物或標籤資料不當，該局會向擁有人或進口商發出扣留及聆訊通知書，列明聆訊的地點和時間，有關的人可以口頭或書面作供。

15.6 進口商可提交呈請書，建議把食品重新加工或重新附加標籤。然而，若食品是在衛生欠佳的環境下生產，及未能重新加工，則進口商須在美國海關或其他核准當局監督下，將食品運離美國或予以銷毀。若被拒進口的食品未被銷毀或出口，海關會再向進口商發出移送通知書。若未能再次移送被拒進口的食品，海關會從進口商繳納的保證金中，扣除算定的損害賠償額。每年約有30 000批進口食品因未能符合美國的進口標準，因而被扣押在港口內<sup>51</sup>。

15.7 為進一步加快監察工作，食物及藥物管理局業已與海外政府簽訂協議。透過諒解備忘錄，促請海外政府同意確保其食品在運往美國前，已符合美國的標準，並按指定的方法進行檢驗和抽查。

15.8 為協助檢驗員處理大量進口食品，食物及藥物管理局向其地區辦事處發出通知，載列屢次被發現違反該局法例或規則的貨運商或進口商的姓名和其食品的詳情。當被提及的食品運抵港口時，檢驗員會加倍留意，並會自動扣押該等食品。

#### 農業部的監管和執法行動

- 本地食品

15.9 法例規定，農業部檢驗員須到屠房逐一檢查牲畜的屍體，並須每日巡查食品處理工場。若未經農業部檢驗蓋印的已屠宰的牲畜及加工食品則不得分銷發售。

---

<sup>49</sup> FDA, Background on General Accounting Office Food Safety Report.

<sup>50</sup> FDA, "Imports and FDA", FDA Background, May 1992, (<http://vm.cfdan.fda.gov/~lrd/bgimport.html>, d.d. 10/03/99).

<sup>51</sup> FDA, FDA: An Overview, (<http://vm.cfsan.fda.gov/fdaoview.html>, d.d. 05/01/99).

15.10 根據危害分析及重點控制系統的規定，若食品處理工場的食物安全管制系統未能發揮其應有的功效，食物安全及檢驗局的檢驗員便會採取行動。若有關的工場仍未能符合規管要求，該局不單有權進行檢驗，亦可拒絕為某指定食品檢驗蓋印、暫停檢驗或撤銷檢驗。

15.11 倘有證據顯示某人或某公司違反聯邦肉類或家禽檢驗法例，食物安全及檢驗局可將個案轉介司法部進行刑事檢控。一經定罪，可被處罰款及／或監禁。此外，農業部所執行的法例亦賦權食物安全及檢驗局，禁止觸犯重刑罪或某些其他法例的東主或經理，經營或擁有肉類或家禽公司。

- 進口食品

15.12 若要將肉類和家禽輸往美國，有關國家須首先向食物安全及檢驗局申請批准進口該等食品。技術專家接着會評核出口國的法例和規例。評核工作主要涉及下述5個具風險的範疇，分別為污染、疾病、加工、殘餘農藥和符合規定，以及經濟詐騙。若審閱有關文件後，認為該國的制度符合要求，便會派遣一組技術人員前往該國，實地評核上述5個風險範疇，以及查核有關檢驗制度的其他範疇，包括工場設施和設備、化驗所、培訓計劃及工場內的檢驗操作。若食物安全及檢驗局評定出口國的制度與美國的制度相若，該國便可將肉類或家禽輸往美國。食物安全及檢驗局會定期覆檢合資格國家的檢驗制度，確保能符合美國的要求。

## 美國食物安全管制制度的改革

### 背景

15.13 在美國，鑑定及預防因食物引致的疾病的制度，主要是在1900年代初期訂立，但該制度未能妥善鑑定、追查、管制，甚至預防因食物引致的疾病。1993年，全國食物安全表現覆檢工作小組指出，美國的食物安全制度是“繁複、效率欠佳及並無效用”<sup>52</sup>。該工作小組建議將規管食物安全的聯邦職責交由單一個機構負責。全國表現檢討報告亦促請當局推行危害分析及重點控制系統，以確保食物受污染的情況減至最低。

---

<sup>52</sup> Taylor, "Preparing America's Food Safety System for the Twenty-First Century - Who is Responsible for What When it Comes to Meeting the Food Safety Challenges of the Consumer-Driven Global Economy?" in Food and Drug Law Journal, 52 Food Drug L.J.13, The Food and Drug Law Institute, 1997.

## 1997年全國食物安全計劃

15.14 1997年1月，克林頓總統公布一項5點計劃，藉以加強及改善美國國民的食物安全。政府當局與消費者、生產商、業界、各州政府、大學和公眾攜手合作，訂定一些措施，減少因食物受到微生物污染而引致的疾病。該計劃包括：

1. 改善檢驗和加強預防疾病的安全措施；
2. 加強研究工作，研制新的測試方式以追查因食物引致的病原體，以及評估食物供應的風險；
3. 設立一個全國性早期警報系統，追查因食物引致的疾病及當出現疫症時所作出的反應，並提供相關數據，避免日後發生同類事故；
4. 舉辦全國教育運動，改善居所及零售店舖的食物處理方法；及
5. 加強各機構之間的聯繫及提高效率，例如設立食物疫症應變協調小組（下文第18.6至18.10段詳加討論）。

## 英國

### 食物安全政策目標

15.15 英國政府的食物安全政策包括兩項要素<sup>53</sup>：

1. 推廣家居及食物鏈各個環節的良好衛生習慣；及
2. 降低食物鏈“由農場至餐桌”過程中人類病原體的蔓延。

食物安全政策的另一目標，是確保所有屬銷售或供應的食品，均可供安全食用，品質達到預期標準，以及沒有誤導成份。

---

<sup>53</sup> 由英國漁農業及糧食部、衛生部、蘇格蘭事務部、威爾士事務部及北愛爾蘭事務部向眾議院負責食物安全研訊的農業專責委員會提交的 Memorandum of Evidence。

## 食物安全管制的標準

15.16 英國政府表示支持食品法典委員會<sup>54</sup>就食物安全系統及標準所進行的工作，對於最近修訂的《食物衛生一般原則》，尤其予以支持。現時，歐洲聯盟的法例尚未能全面落實食品法典委員會所訂的《食物衛生一般原則》，但歐盟成員國已承諾以此為目標。英國政府更表示，支持業界採取行動，例如推行優良生產作業方式，以鼓勵在食物鏈的各個環節上採用最佳的作業方式。

## 與食物安全相關的環境衛生標準

15.17 漁農業及糧食部發出3份優良耕作守則，分別為土壤守則、空氣守則及水質守則，為農民提供一般的實務指引。土壤守則更特別強調農民有責任保護土壤，從而可保護其他與環境有關的事宜<sup>55</sup>。該3份守則最近均予以修訂，以反映新的技術發展及新訂的法例。

## 執法

15.18 地方主管當局負責執行根據《1990年食物安全法令》所制訂的食物法例。地方主管當局的檢察人員可自行選擇以最恰當方式執行法例，但他們必須依循中央政府印製的作業守則所提供的指引。為免危害公眾健康，檢察人員可發出敦促改善通知書，要求有關方面作出補救工作或停止營業。檢察人員亦須負責調查由消費者所轉介的投訴<sup>56</sup>。

- 環境衛生主任及貿易標準主任

15.19 執法工作由地方主管當局的貿易標準主任及環境衛生主任負責。該兩個職系人員職務範圍廣泛，部分涉及食物方面的工作出現重疊。貿易標準主任負責執行有關食物標準及標籤的法例，而環境衛生主任則負責食物衛生、工作安全、家居安全、污染及噪音等。在英格蘭，貿易主任及環境衛生主任的職能由不同的檢察人員負責，但在威爾士，大部分地方主管當局均將兩項職能合併，由一個部門負責<sup>57</sup>。

---

<sup>54</sup> 食品法典委員會是聯合國轄下的糧食及農業組織及世界衛生組織所創立的國際組織，目的是使各地劃一應用國際食物標準。該項標準適用於所有向消費者分銷的主要食物，不論是已加工處理、半加工處理或未經處理的食物。  
(<http://www.codexfacts.com/> d.d. 25/03/99).

<sup>55</sup> 土壤能發揮過濾及緩衝作用，保護水質及食物鏈免受潛在污染物所影響。

<sup>56</sup> White Paper on The Food Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffd/fsa/> d.d. 20/01/99).

<sup>57</sup> White Paper on The Food Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffd/fsa/> d.d. 20/01/99).

- 公共分析員

15.20 法例規定地方主管當局須委任具有專業資格的人出任公共分析員，就食物及水質的成份進行分析，並偵測是否含有污染物。在英國，共有31間公共分析員化驗所，其中半數以上設於地方主管當局的部門內，其餘則屬私營化驗所，並獲地方主管當局委任為公共分析員<sup>58</sup>。

#### 食物衛生

15.21 地方主管當局負責統籌銷毀或處置不符標準的食物。該等食物會遭完全銷毀，例如予以焚化或破壞其外形。當局必須確保該等食物不能再返回食物供應鏈。

15.22 法例亦賦予地方主管當局權力，關閉不符合衛生標準的處所；若處所經營的業務會使市民罹患因食物引致的疾病或甚至死亡，地方主管當局亦可予以關閉。

15.23 一般而言，漁農業及糧食部根據其監測食物微生物計劃，每年平均進行2至3次調查。1997年曾對未經消毒奶類乳酪、未經消毒忌廉、碎牛肉、羊肉及豬肉進行調查。所有調查結果均會刊印報告，供市民索閱。漁農業及糧食部在發表報告前，會將報告呈交食物微生物安全諮詢委員會，以評核其對公共衛生的影響<sup>59</sup>。

#### 肉類衛生

15.24 肉類衛生局負責檢驗持牌工場的肉類，以及執行衛生法例。在北愛爾蘭，有關職責由農業部及地方主管當局共同分擔<sup>60</sup>。

15.25 《鮮肉規例》業已作出修訂，規定所有在持牌屠房屠宰以供人食用的紅肉，均須接受全面的禽畜監督，並須符合衛生規定<sup>61</sup>。

---

<sup>58</sup> White Paper on The Food Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/ d.d. 20/01/99>).

<sup>59</sup> [http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/deprep/chap3/ch3\\_006.htm](http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/deprep/chap3/ch3_006.htm). d.d. 27/01/99.

<sup>60</sup> White Paper on The Food Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/ d.d. 20/01/99>).

<sup>61</sup> [http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/deprep/chap3/ch3\\_006.htm](http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/deprep/chap3/ch3_006.htm). d.d. 27/01/99.

## 奶類衛生

15.26 農業及鄉郊保護局定期檢查牛奶場。在英格蘭及威爾士，所有出產奶品的處所均須註冊，並須接受巡查。

15.27 當局平均每隔兩年至兩年半，進行一次奶類衛生巡查，對於能達致高衛生標準的生產商，則會隔3至4年才進行巡查。當局通常每年抽取未經處理的牛奶<sup>62</sup>樣本兩次。生產商如未能符合法定的衛生標準，最終可能會被取消其牛奶場的註冊，不獲准生產可供人飲用的奶品。現時，當局會巡查尚未註冊的牛奶場，以及前往鄉郊偏遠地區的小規模生產場所與農莊膳食供應場所進行抽樣視察，此類巡查均獲豁免收費<sup>63</sup>。

## 飲用水

15.28 食物標準局一俟成立，便會接手負責水質管制的工作，例如瓶裝水的安全、成分及標籤問題，以及食物業出售或使用的食水的安全事宜。至於供應對人體無害的食水的較廣泛責任，仍由環境、運輸及地區管理大臣負責，以及由威爾士事務大臣、蘇格蘭事務大臣及北愛爾蘭事務大臣負責。

15.29 在蘇格蘭，食水供應則由3個水質及污水處理當局負責，分別為蘇格蘭北部水務局、蘇格蘭西部水務局及蘇格蘭東部水務局。根據《1990年供水(水質)規例》，水質及污水處理當局須定期監察供水的質素，並向水務署提供監察結果。由有關當局轄下化驗所進行的分析工作，須定期經英國評審服務中心查核。

## 進口食品

15.30 所有進口英國的食品，不論是來自歐洲聯盟的其他成員國或其他國家，其生產標準必須與本地食品的標準相若，亦須受規管本地食品的同等法例規管。

---

<sup>62</sup> 過去，人類因飲用來自乳腺有結核病菌的牛隻的未經處理牛奶，因而感染結核病。受結核病菌感染的牛肉，經正常煮熟後可將病菌殺掉。(http://www.open.gov.uk).

<sup>63</sup> http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/dep/dep/chap3/ch3\_006.htm. d.d. 27/01/99.

15.31 進口英國的源自動物的食品，其產地只可以是那些已獲准輸出該種食品至歐盟的國家，以及只可由該等國家核准的機構所生產。當局假設該等機構會採用同一標準以生產輸往各地的食品，因而給予批准。進口食物須具有衛生證明書，並須在進口時通過禽畜檢查。若食品來源地國家與歐盟簽訂對等協議，表示雙方承認對方的衛生制度具相等成效，則可減少禽畜檢查的次數。

15.32 從其他國家進口英國的非源自動物的食品，亦須符合英國根據《1997年進口食物規例》所訂定的國家規則。該等規例訂明進口食品的生產標準，必須與根據《1990年食物安全法令》所訂的食物安全標準相若。港口衛生局負責執行該等規例，以及定期檢查付運貨品。

## 第5部 —— 危機處理

### 16. 美國如何處理因食物引致的疾病

16.1 若發生因食物引致的疾病，會透過被動式的監察機制或透過以化驗所為本的滙報機制，向地方及州立衛生部，以及向疾病控制及預防中心呈報。該等機制必須依靠若干環節才能順利運作。首先，罹患因食物引致疾病的人必須向醫生求診。其次，病人的醫生必須決定培植細菌及要求進行化驗分析。最後，化驗結果必須先行向州立衛生部呈報，其後才知會疾病控制及預防中心。過程中若欠缺任何一個步驟，病案便不會獲呈報。疾病控制及預防中心估計，因食物引致的病案中，獲呈報的個案不足5%<sup>64</sup>。

16.2 一般而言，州立衛生部會自動向疾病控制及預防中心呈報疫症。若疫症病人來自多個州，及／或若受污染的食品屬於州際商品，衛生部多半會呈報。若疫症只在州境內發生，衛生部則不會即時呈報。呈報與否，取決於疫症的嚴重程度及病案數目。現已設立食物疫症主動式監察網絡(食物網)，就美國國內發生因食物引致的單發病案，確定可能引致疾病的食物來源。

16.3 當爆發因食物引致的疫症時，聯邦機構會與州立和地方的衛生和農業當局攜手合作，並透過諮詢和診斷，進行調查、實施管制措施，以及對食品採取管制。在某些情況下，地方和州立當局會要求疾病控制及預防中心及其他機構前往現場提供協助，以確定疫症的成因。若疫症影響範圍廣泛或在多個州爆發，聯邦機構會發揮重要的協調作用，確保各方行動一致，以及實施所需的管制措施。

### 17. 英國如何處理因食物引致的疾病

#### 引言

17.1 英國政府實施多種機制以追查食物中毒事件<sup>65</sup>。這些機制包括“食物危害警報系統”、“食物中毒通知系統”、“化驗所滙報系統”和“流行病學通訊及資訊網絡系統”。

---

<sup>64</sup> FSIS, *Foodborne Diseases Active Surveillance Network (FoodNet)*, February 1998.

<sup>65</sup> 食物微生物安全諮詢委員會對食物中毒所作的定義如下：“任何經証實或未經証實，而因進食食物和食水所致的具傳染或毒性性質的疾病”。世界衛生組織已採用同一定義。



## 食物危害警報系統

17.2 衛生部、漁農業及糧食部、蘇格蘭事務部、威爾士事務部，以及北愛爾蘭衛生及農業部共同實施一套機制，警告公眾及食物主管當局可能發生全國性或地區性的不符合食物安全規定的食物問題<sup>66</sup>。這套制度為“食物危害警報系統”。

17.3 當發生重大事故，以致需要採取全國性行動，通知公眾或在市場上收回大量食品時，食物危害警報系統便開始運作。若地方主管當局發現問題可能廣泛蔓延，便會決定或會受影響的範圍及對健康造成危害的程度，其後將有關資料送交衛生部，以便該部考慮在中央層面上採取適當的統籌工作。

17.4 衛生部會採取以下步驟<sup>67</sup>：

- “ 1. 以圖文傳真或電子郵件方式，通知所有地方主管當局和衛生當局注意發生食物危害；
2. 收回並停止售賣懷疑有害的食品，亦可停止進口、生產或分銷有關食品，直至展開詳細調查為止；
3. 通知生產商或進口商，根據《1990食物安全法令》銷售不適宜、不妥當或非無害食物須負上的風險和法律責任；
4. 告知公眾發生食物危害及建議他們應採取的行動。”

17.5 業已發出一項法定的作業守則，題為〈第16號作業守則：執行《1999年食物安全法令》下有關食物危害警報系統〉，藉以正式確立有關安排。

## 食物中毒通知系統

- 英格蘭和威爾士

17.6 在英格蘭和威爾士，公共衛生化驗局和傳染病監察中心負責蒐集和分析與食物中毒有關的資料。若發生食物中毒個案或懷疑食物中毒個案，法律規定英格蘭和威爾士的醫生須通知地方主管當局。

---

<sup>66</sup> UK Department of Health, Management of Outbreaks of Foodborne Illness, December 1994, p.47.

<sup>67</sup> 同上，第48頁。

- 蘇格蘭

17.7 法例規定，診治食物中毒病人的醫生必須通知區內衛生委員會的醫療行政總管。醫療行政總管須向一般服務署轄下的資料統計科提交每周呈報個案表，遇有嚴重個案時，亦須向醫療總管匯報。

17.8 在實際執行時，醫療行政總管通常會把這職責轉交由公共衛生藥業署的顧問負責。這些顧問亦會從其他方面（例如化驗所及地方主管當局的环境衛生主任等），收到食物中毒個案的報告。蘇格蘭傳染病及環境衛生中心在其每周報告內，均會刊載有關食物中毒個案的資料。

#### 化驗所匯報系統

- 英格蘭及威爾士

17.9 傳染病監察中心會接獲公共衛生化驗局、國民保健服務及私營化驗所提交的化驗報告。這些報告列載對病人糞便樣本進行微生物學化驗的結果。

- 蘇格蘭

17.10 在蘇格蘭，所有參與國民保健服務的微生物學化驗所均加入一項自願性質的計劃，每周向蘇格蘭傳染病及環境衛生中心作出匯報。

#### 流行病學通訊及資訊網絡系統

17.11 在英格蘭、威爾士及蘇格蘭，該網絡連繫各間化驗所、衛生當局、地方主管當局及傳染病監察中心，以便監察、調查及控制傳染病。該網絡設有人造衛星設備，能接收及儲存資料，以及將檔案傳送予該網絡的其他使用者及接收他們傳送的檔案。

## 18. 個案研究

### 美國

#### *O157 : H7型埃希氏大腸桿菌*

- 1992年

18.1 6月，一名居於長島的3歲女童被發現受O157 : H7型埃希氏大腸桿菌感染。她在染病18天後死亡<sup>68</sup>。雖然女童的父親曾多番努力，要求與肉類業代表及政府衛生當局會晤，提醒他們該種致命疾病的危險，但徒勞無功。在8月及9月，再有兩名兒童死於同一疾病，但他們的家人均無法追查病菌的確實來源。

- 1993年

18.2 1月，在西雅圖、華盛頓地區及西部另外3個州，約600人因進食Jack-in-the-Box餐廳的未經徹底煮熟的受污染碎牛肉後，受O157 : H7型埃希氏大腸桿菌感染，導致3名兒童死亡<sup>69</sup>。在其他州亦發生規模較小的疫症，再有數以百人受到感染，導至6人死亡。1月18日，Jack-in-the-Box在多個州展開行動，收回仍未食用的漢堡飽肉餅。

### 政府的回應

18.3 由於食物安全及檢驗局負責肉類安全，因此負責處理是次“1993年O157 : H7型埃希氏大腸桿菌事件”。該局與疾病控制及預防中心，以及各州及縣的衛生部門攜手合作，展開一項全國性調查，追查疫症的病源。結果發現，受污染的肉類可能來自5間位於美國及1間位於加拿大的屠場。調查亦鑑定控制重點可減低肉類受污染的機會。農業部長要求國會額外撥款，增聘200名肉類檢驗員。他亦策劃一連串突擊檢查，迫使違例情況最為嚴重的工場改善其衛生情況或停止營業。

---

<sup>68</sup> Weintraub and Teich, “Fatal food: How to protect your family; contamination of hamburger meat causes hemolytic uremic syndrome; includes related article on handling of food” in Redbook, Hearst Corporation, Vol 183, No. 3, P134, July 1994.

<sup>69</sup> Weintraub and Teich, “Fatal food: How to protect your family; contamination of hamburger meat causes hemolytic uremic syndrome; includes related article on handling of food” in Redbook, Hearst Corporation, Vol 183, No. 3, P134, July 1994.

18.4 自1993年發生O157：H7型埃希氏大腸桿菌事件後，當局鼓勵各州的立法機關訂立法例，規定須呈報因食物引致的病案，特別是因O157：H7型埃希氏大腸桿菌引致的病案。現時，約有35個州強制規定須呈報O157：H7型埃希氏大腸桿菌的病案<sup>70</sup>。

18.5 克林頓政府亦透過食物安全及檢驗局，致力制定及推行一套以科學為本的食物安全策略，以減低肉類及家禽食品因受細菌污染而引致的疾病。有關行動的詳情載於附錄VIII。

#### 食物疫症應變協調小組

- 成員

18.6 根據1997年的全國食物安全計劃，農業部、環境保護局、食物及藥物管理局，以及疾病控制及預防中心簽訂一份諒解備忘錄，成立食物疫症應變協調小組。除上述4個機構的聯邦官員外，應變協調小組亦包括其他有關協會的代表<sup>71</sup>。應變協調小組由農業部的食物安全副部長及衛生及人民健康部的衛生部助理部長共同出任主席，每兩個月舉行一次會議<sup>72</sup>。附錄IX載有應變協調小組成員組合。

- 職責範圍

18.7 發生疫症時，上述4個聯邦機構均擔當重要的角色。疾病控制及預防中心負責確定疫症的成因。食物及藥物管理局、食物安全及檢驗局和環境保護局則負責確定由其規管的食品是否疫症的來源，並對懷疑有問題的食品採取規管行動，以阻止疫症蔓延。

18.8 應變協調小組會指定一名職員／一個職位為每個部門或機構的疫症統籌人員。該職位屬正式編制職位，並有適當的指定人員支援。若疫症屬於衛生及人民健康部的職責範圍，該部會指定衛生部助理部長為該部的統籌負責人。疫症若屬農業部的職責範圍，食物安全副部長會負責該部的統籌工作。若疫症涉及食水問題，環境保護局會指定水務助理局長為該局的統籌負責人。

---

<sup>70</sup> FSIS, FSIS, FDA, CDC, State Health Departments Collaborate on Foodborne Illness Project, July 1995.

<sup>71</sup> 其他協會包括食物及藥物管理官員協會、全國城市及縣級衛生官員協會、各州及領地公共衛生化驗所所長協會、各州及領地流行病學家委員會及全國州立農業部協會。

<sup>72</sup> Memorandum of Understanding Among the USDA and HHS and EPA (<http://www.foodsafety.gov/~dms/forcgmou.html>, 05/01/99).

- 工作範圍

18.9 應變協調小組的工作範圍如下：

1. 在聯邦機構層面覆檢及評估對疫症所採取的行動；
2. 確定可提高效率的範疇及提出具體的改善建議；
3. 訂定劃一的運作程序，以便迅速交換因食物引致的疫症的數據及資料；
4. 進行全國性調查，記錄各州及各地食物安全計劃的現有基礎建設；及
5. 成立工作小組，專責訂定擬議程序，以統籌聯邦及州立機構為應付疫症而採取的行動。

18.10 此項新的管理制度提供一套共同的目標及策略，並安排一位代表聯邦政府的發言人。若聯邦或州立機構認為可能發生大規模的疫症，其職員會通知統籌人員，由他負責統籌各聯邦及州立機構所採取的行動。

#### *預防及管理因食物引致的疫症的機制*

18.11 食物及藥物管理局和食物安全及檢驗局均設有24小時電話服務，由經受訓的職員當值接聽電話，處理緊急事故及持續發生的疾病。事實上，每個機構均設有本身的機制。

- 食物及藥物管理局

18.12 管理局轄下的緊急事故及調查行動部負責處理所有由食品引致的疫症，但由食物安全及檢驗局規管的食品則除外。該部亦負責統籌其他機構的工作。為改善與這些機構的通訊，管理局採用自選傳真服務及傳真廣播系統，以便向有關各方，例如聯邦機構發布消息。此項安排有助盡早發出食物疫症警報或提供有關調查的最新資料。管理局亦設有可供50個州召開電話會議的系統，以便在發生因食物引致的疫症時，向各州立機構提供最新資料。

- 疾病控制及預防中心

18.13 疾病控制及預防中心設有24小時緊急查詢服務，供查詢有關因食物引致的臨床急症的資料。該中心亦調派流行病情報員在15至20個州駐守，以便協助各州進行監察及採取應變措施。該中心已置有快速的通訊設備，與各州和領地的流行病學家，以及公眾化驗所主管聯繫，以便在發生疫症時，能迅速大量發出電子郵件及傳真，以及舉行電話會議。

- 食物安全及檢驗局

18.14 食物安全及檢驗局已制訂緊急應變計劃，以預防及控制爆發涉及肉類、家禽及蛋類食品的疫症。該局透過互聯網上的CDC WONDER，與州立衛生部門通訊，並統籌應付疫症的各项措施。

## 英國

### *處理因食物引致的疫症*

18.15 管理因食物引致的疫症的職責，由地方主管當局及地方衛生當局共同分擔。該兩個組織的主管須對其僱用的人員負責，以及對該等人員就控制傳染病而作出的合作性安排負責。地方衛生當局的傳染病控制顧問負責提供所需的專業醫學知識。該顧問的職責是監察、預防及控制在衛生當局管轄地區內發生的各種傳染病。環境衛生主任通常負責對食物引致的疫症進行詳細的調查工作。

18.16 法律規定，衛生事務大臣有責任保障公眾健康。然而，只有在極為特殊的情況下，衛生部才會直接參與管理在地區發生的疫症。不過，衛生部會留意事態的發展，以便向部長及高級官員匯報最新情況<sup>73</sup>。衛生部通常負責統籌工作，確保全國各地及國際間發生的疫症，均能獲得處理及受到控制。受聘於中央政府的醫學專家及環境衛生主任，亦會根據本身及其他專家的經驗，向地方調查員提供專業意見。

---

<sup>73</sup> UK Department of Health, Management of Outbreaks of Foodborne Illness, December 1994, p.46.

## 疫症控制組

18.17 如發生下述其中一種情況，可能會成立疫症控制組<sup>74</sup>：

1. 疫症對當地居民的健康構成即時危害；
2. 病案數目眾多；
3. 在超過一個地方主管當局管轄區及／或在超過一個地方衛生當局管轄區發生多宗突發病案；及
4. 疾病並不常見。

18.18 不過，是否須就某種疫症成立正式的疫症控制組，考慮的因素各有不同，視乎疫症蔓延的覆蓋地域、嚴重程度及當地的情況。疫症控制組的成員組合亦會因應情況而有所不同，但通常會包括傳染病控制顧問、總環境衛生主任、微生物學顧問，以及其他行政及秘書處職員。

18.19 附錄X說明英國政府評估疫症的程序。

### 事件：牛隻海綿性腦病的危機

18.20 牛隻海綿性腦病亦稱為‘瘋牛症’，首宗病案是在1986年11月由中央禽畜化驗所診斷發現。導致瘋牛症的成因，是飼養牛隻的肉骨粉飼料，令牛隻感染疾病。該飼料根據‘Carver-Greenfield’方式製備，獲英國政府批准使用<sup>75</sup>。在英國，瘋牛症的病發高峰期是在1993年初。75%的病案是在1990至1994年期間發生。自此，英國政府實施多項措施以消滅此病，但需時約10年，才能控制疾病蔓延。政府當局現時仍採取根除瘋牛症的措施。附錄XI載述英國瘋牛症事件的始末。

<sup>74</sup> UK Department of Health, Management of Outbreaks of Foodborne Illness, December 1994, p.10.

<sup>75</sup> European Parliament Temporary Committee of Inquiry into BSE: Final European Parliament BSE Inquiry Report, 7 February 1997. ([http://www.mad-cow.org/final\\_EU.html](http://www.mad-cow.org/final_EU.html)).

## 英國政府採取的措施

- 飼料禁制

18.21 英國政府採取的其中一項主要措施，是由1988年7月起，實施飼料禁制。此項措施的目的，是防止可能導致感染的物質混入飼料內，供反芻動物食用。

- 屠宰動物

18.22 另一項措施是屠宰最有可能受感染瘋牛症的動物。英國政府推行多項屠宰動物計劃，例如“牛隻海綿性腦病計劃”、“年逾30個月即須屠宰計劃”、“牛肉質素保證計劃”及“選擇性屠宰計劃”等。

18.23 干預委員會<sup>76</sup>仍負責實施為應付瘋牛症緊急事故而推行的的大部分措施<sup>77</sup>。

## 對英國政府推行瘋牛症措施的批評

18.24 歐洲議會調查牛隻海綿性腦病臨時委員會<sup>78</sup>在其報告內，嚴厲批評英國政府處理瘋牛症的失當。報告指出，“大部分證供……顯示英國須負上最大責任。即使[英國政府的]常務次官及獸醫主管亦承認，在處理牛隻海綿性腦病危機時，犯了錯誤。”

---

<sup>76</sup> 干預委員會是漁農業及糧食部轄下另一個執行機構，負責收取及管理歐洲聯盟共同農業政策保證基金的撥款。該委員會亦負責向食物生產商、處理商及貿易商提供價格支持、簽發及監管出口牌照，以及為多項農業產品提供支援。

<sup>77</sup> [http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/deprep/chap10/ch10\\_012.htm](http://www.maff.gov.uk/aboutmaf/deprep/chap10/ch10_012.htm). (27/01/99).

<sup>78</sup> European Parliament Temporary Committee of Inquiry into BSE: Final European Parliament BSE Inquiry Report, 7 February 1997. ([http://www.mad-cow.org/final\\_EU.html](http://www.mad-cow.org/final_EU.html)).



18.25 現將《歐洲議會牛隻海綿性腦病調查報告》內指英國政府所犯的部分錯誤列述如下：

1. 儘管英國羊隻大多患有痕癢病[一種羊隻疾病]，但英國政府及脂油提煉業卻將羊隻屍體配製成牛隻的肉骨粉飼料，對於可能涉及的風險，並無特別加以理會。
2. 雖然英國政府各部長在1987年6月已知道發生瘋牛症，亦知悉科學家未能確定該疾病會否傳播至其他生物或人類，但卻決定不採取任何行動，直至1988年7月才對牛隻飼料實施禁制。
3. 英國政府未能確保有效禁止使用肉骨粉飼料餵飼反芻動物。
4. 英國政府並沒有理會那些被視為較偏激的科學家的意見。
5. 英國政府未能及時實施所需的法例或指令。

18.26 報告的結論認為，“因此，問題並不在於缺乏適當的立法措施，而在於政府的態度，未能確保該等措施得以適當實施，以及進行所需的檢查。”

#### 食物標準局作出的改革

18.27 英國政府堅持認為，地區性調查應繼續在地方層面進行，由地方衛生當局的傳染病控制顧問(在蘇格蘭則為公共衛生醫學顧問)及地方主管當局領導。而食物標準局的角色一般是提供支援，而非實際執行工作，除非有需要作出地方層面以上的管制，又或負責的地方當局未能妥善處理問題，食物標準局才會採取行動。若確定疫症是因食物引致，而所造成的危害影響範圍廣泛或甚為嚴重，以致中央政府必須作出干預，食物標準局便會推行食物危害警報系統，以及與英格蘭、威爾士、蘇格蘭和北愛爾蘭的醫療總管聯絡，因地區的疫症個案乃是向醫療總管匯報<sup>79</sup>。

---

<sup>79</sup> White Paper on the Food Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/d.d.20/01/99>).

18.28 若發生涉及食物的緊急事故時，食物標準局會：

1. 與全國及地方層面的政府部門及其執行機構、蘇格蘭行政機構、威爾士議會及地方主管當局聯繫，確保採取協調一致的行動；
2. 制訂計劃，以處理有毒化學物質或放射性物質污染食物或食物鏈的緊急事故或事件；
3. 定期舉辦應付嚴重緊急事故的模擬演習，以及參加核子業及海外國家舉辦的緊急事故應變演習；
4. 繼續推行切爾諾貝爾核電廠善後工作的現行監管計劃；及
5. 委託進行研究，以加強該局有效應付緊急事故的能力<sup>80</sup>。

---

<sup>80</sup> White Paper on the Food Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/d.d.20/01/99>).

## 第6部 —— 對香港的影響

### 19. 香港現行的食品安全管制制度

19.1 現時香港的食物安全管制職責，由多個政府部門及兩個市政局負責，分別為衛生福利局、經濟局、規劃環境地政局、衛生署、漁農處、臨時市政局、市政總署、臨時區域市政局、區域市政總署及環境保護署。

19.2 衛生署專責處理公共衛生事宜，確保食物和環境衛生均達致高水平，並監測進口和本地生產的食品，確保可供安全食用。衛生署隸屬於衛生福利局。

19.3 漁農處專責漁農產品的生產和統營、執行有關植物的規例、管制農藥及動物，以及規管郊野公園。該處直接向經濟局匯報有關漁農業的事宜。

19.4 環境保護署負責執行環境保護法例、制訂污水和廢物處理計劃、進行防止污染的規劃，以及提供廢物處理和處置服務。該署直屬於規劃環境地政局。

19.5 市政總署及區域市政總署是兩個市政局的行政部門，負責多項職務，包括衛生、清潔、簽發食肆牌照、小販管理、街市及屠場等。兩個市政總署雖然是政府部門，但無須向政府總部的任何決策局局長負責。

19.6 衛生署及兩個市政局均有權就食物安全事宜制定附屬法例。兩個市政局亦可制定適用於其管轄區域的附例。

## 20. “禽流感危機”

20.1 H5N1甲類流感病毒是一種新病毒，令人類致病的病原體。1997年3月至5月期間，在新界3間農場的雞隻首次發現，導致約6 800隻禽鳥死亡。過往據知此種病毒只會感染鳥類，直到1997年5月，一名3歲男童因急性呼吸毛病送院治療後死亡，才知悉此種病毒亦會令人類生病。“禽流感事故”的始末載於附錄XII。

20.2 經證實受H5N1病毒感染的病案共有18宗，受感染的病人包括8男10女，年齡介乎1至60歲，其中9名病人為12歲以下兒童。政府當局由1997年12月24日起，暫停從大陸進口雞隻，並在1997年12月29日至31日期間採取行動，銷毀本地雞場所有雞隻，以及全港批發市場及零售分銷處的所有家禽<sup>81</sup>。

20.3 “禽流感危機”令市民對政府控制因食物引致的疾病的能力失卻信心。此事反映參與制定食物安全政策、監管和控制的各個組織之間職責分散和缺乏協調。政府部門和兩個市政局的職能在許多方面互相重疊，亦互不銜接。不同地區的執法方式和標準不盡相同。簡言之，問題可總結為“……平時已出現職責不清晰的問題，在出現危機時，則在協調和作出決定兩方面都會產生困難。”<sup>82</sup>

## 21. 美國及英國如何解決這些問題

21.1 下文第21.2至21.25段將分析美國和英國的食物安全管制制度，並討論該等制度在處理上述問題的成效。

### 問題 —— 協調不足

#### 單一機構

21.2 根據對美國和英國的研究所得，兩國政府採用同一方法以解決此問題，就是將協調的職責交由一個機構負責。在美國，食物疫症應變協調小組負責統籌工作；在英國，則是日後成立的食物標準局。

---

<sup>81</sup> 香港衛生署，1998年1月23日的最新資料 (<http://www.outbreak.org/cgi-unreg/dynaserve.exe>).

<sup>82</sup> 林志釗：香港食物安全及環境衛生服務顧問報告，1998年11月，第2.13段。

21.3 在美國，各有關機構會指定一人為疫症統籌人員。此職位屬正式的編制職位。在英國，食物標準局會在全國及地區層面上，與各政府部門保持聯絡，確保作出協調一致的反應。

### 職權範圍

21.4 各有關機構的職權或工作範圍均予以清楚界定，確保能有效運作。第18.9段闡述美國食物疫症應變協調小組的職權範圍，英國食物標準局的職權範圍則載於第12.2段。

### 通訊系統

21.5 在美國，食物及藥物管理局、食物安全及檢驗局和疾病控制及預防中心均提供24小時電話服務，以便在發生緊急事故時，能進行諮詢和採取行動。食物及藥物管理局轄下的緊急事故及調查行動部負責聯繫其他機構。此外，疾病控制及預防中心每年調派流行病情報員在15至20個州駐守，以便協助各州進行監察及採取應變措施。

21.6 為改善與各州機構的通訊，食物及藥物管理局業已採用自選傳真服務及傳真廣播系統，以便能盡早發出食物疫症的警報，或提供有關調查的最新資料。食物及藥物管理局和疾病控制及預防中心亦廣泛利用互聯網及其他通訊器材，確保發生疫症時，各州及聯邦機構能採取有效的跟進行動和控制措施。

21.7 在英國，有多項系統以追查食物中毒事故及發放資料予有關各方。這些系統分別為“食物危害警報系統”、“食物中毒通知系統”、“化驗所匯報系統”及“流行病學通訊及資訊網絡系統”。這些系統甚為重要，有助向各政府部門及地方主管當局發放資料，以及在適當時，制定協調一致的中央行動。

### 問題 —— 服務分散

21.8 若服務過於專門化及協調欠佳，或會出現服務分散的問題。英國現正面對同一問題，解決的辦法是成立一個機構(即食物標準局)，負責統籌各個不同的關注團體，並建立一個統一的架構。當局將不同機構和政府部門納於同一個組織內，希望可藉以改善現行制度下各部門各司其政，互不相關的缺點。由於食物標準局將全權負責各事務，相信應可作出迅速回應及採取果斷行動。

21.9 美國面對的服務分散問題，程度雖然未及英國嚴重，但美國政府仍透過推行全國食物安全計劃，加強各機構之間的協調聯繫。該計劃的其中一項措施，是成立食物疫症應變協調小組。應變協調小組的成員包括來自不同機構和諮詢組織的代表，他們有機會聚首一堂，制定處理疫症的應變程序，使各州應付疫症的措施更協調一致。

#### 問題 —— 執行標準不一

21.10 美國解決此問題的方法，是採取一套劃一的標準，即危害分析及重點控制系統。儘管該系統僅適用於海產、肉類和家禽，但管理局現正考慮全面採用該系統，作為美國整個食物供應制度安全的標準。此外，執行方面會視乎食物的類別，分別由食物及藥物管理局或食物安全及檢驗局負責。因此，食物標準將會根據食物的類別劃一執行。

21.11 在英國，地方主管當局在執行食物法例時，會按當地的情況採用不同的標準。若要接管地方主管當局所負責的執行工作，相信會遇到很大的阻力，因為地方主管當局可能因而失去中央政府的撥款。因此，政府僅將統籌、監管和審核地方食物法例的執行工作，轉交予食物標準局，至於執法工作，則仍由地方主管當局負責。儘管如此，食物標準局亦獲給予“保留權力”，假若個別地方主管當局的執法安排被視為不合理時，則可採取執法行動及指令進行執法工作。

#### 問題 —— 責任劃分不清

21.12 在美國，管制食物安全的職責是按食物的類別而劃分，每類食物會由指定的執行機構負責管制，職務因而不會重疊。此外，市民在遇有涉及食物的問題時，也知悉應向哪個執行機構求助。

21.13 在英國，漁農業及糧食部與衛生部，以及任職於地方主管當局的環境衛生主任與貿易標準主任，在職務上有若干範疇出現重疊。英國政府希望食物標準局的架構，能確保有明確和公開的職責和溝通界線，使制度的運作更具成效。當局將漁農業及糧食部各執行機構與衛生部各有關部門合併，藉以清除或避免現行體制上的障礙。

## 公眾透過諮詢委員會參與管制

21.14 在美國，幾乎所有涉及食物安全的政府機構均有本身的諮詢委員會。這些委員會的主要職責，是向各機構提供獨立和專業的意見。委員會的成員包括專家，消費者團體、食物業及市民代表。

21.15 在英國，食物安全管制制度的其中一個主要環節，是諮詢委員會機制。英國政府成立不同的諮詢委員會，就各項與食物有關的事宜向部長提供意見。此機制旨在確保農業、食物業及消費者團體的利益，在政治和立法過程中能獲得適當反映。

## 公眾教育

21.16 在美國，食物及藥物管理局和食物安全及檢驗局負責教育業界及公眾有關安全處理食物的方式。上述兩個機構舉辦教育和培訓課程，加強從業員及公眾對食物安全和環境衛生的認識。

21.17 在英國，現時有關食物事宜的健康教育工作由漁農業及糧食部和衛生部負責。待食物標準局成立後，便會接管上述兩個機構在這方面的工作。食物標準局會繼續向食物業和公眾免費派發有關食物安全的小冊子。此外，亦會就與食物有關的教學課程，如烹煮、貯存和製備食物事宜，向英國、威爾士、蘇格蘭和北愛爾蘭教育處提供意見。

## 衛生設備和執行環境衛生的規定

21.18 如上文第8.1段所述，在美國，所有工場均須執行衛生標準操作程序，確保工場在運作期間衛生良好。尤以食物安全及檢驗局的消滅病原體和危害分析及重點控制規則，特別規定肉類和家禽屠房須制定及推行以書面形式列明的衛生標準操作程序。此舉會增進處理食物的前線人員對食物衛生的認識，並提醒他們在製備食物時須加倍注意衛生。

21.19 在英國，所有食物業均須根據歐盟的規例和指令，採納危害分析及重點控制系統的首5項原則(請參閱第5.3段)。這些規例亦規定所有食物處理員均須接受食物衛生方面的培訓，並進一步鼓勵食物業自願遵守“優良衛生作業方式的行業指引”。

21.20 美國和英國顯然相當重視良好的衛生設備和環境衛生。兩國政府透過制定規則和規例，將此信息傳播予食物業的從業員。

## 進口食品的管制

21.21 美國對進口食品的管制相當嚴格，尤以肉類和家禽食品為然。食物安全及檢驗局會評核出口國家的法例、規例和食物安全制度，若認為出口國在各方面均能達致美國的標準，才批准該國將肉類和家禽食品輸往美國。

21.22 英國對進口食品的管制亦相當嚴格。舉例而言，向英國輸出自動物的食品的國家，其食物安全的標準，必須與輸往歐盟國家的標準相同。所有進口食品必須具備衛生證明書，並在進口時接受禽畜檢查或檢驗。

21.23 美國和英國對本地和進口食品均採取相同的食物安全標準。

## 對食物疫症的評估

21.24 正如附錄X所顯示，英國在評估因食物引致的疫症方面有條不紊，以循序漸進的方式評估疫症的嚴重程度，並採取適當的管制措施。疫症控制組亦會與各部門緊密合作，確保能共同承擔監管、預防和控制傳染病的責任。

21.25 至於食物及藥物管理局如何評估對因食物引致的疫症，本部仍在等候該管理局的答覆。



## 22. 香港如何解決這些問題

22.1 鑑於“禽流感危機”揭露多項問題(詳述於第20.3段)，香港政府於是委任顧問，就香港的食物安全及環境衛生服務事宜，進行一項獨立的顧問研究。《香港食物安全及環境衛生服務顧問報告》(下稱“顧問報告”)於1998年11月公布。顧問批評現行管制食物安全的架構分散，各方面的職責分配存着灰色地帶，因而建議設立新的架構。香港政府原則上已接納顧問報告所提出的大部分建議，但仍須詳細研究各項細則<sup>83</sup>。政府會成立專責小組，審慎研究顧問提出的建議。本部迄今仍未知悉專責小組將於何時成立。

22.2 顧問建議設立一個名為環境食物局的新決策局，以及一個名為食物環境衛生署的新部門。環境食物局主要負責中央統籌和制定有關環境保護、環境衛生、廢物管理、食物安全及自然保育的政策，以及協助漁農業的發展。目前屬於市政總署、區域市政總署、衛生署及漁農處職責範圍的食物及環境衛生工作，將由食物環境衛生署履行<sup>84</sup>。附錄XIII及XIV顯示擬議設立的环境食物局及食物環境衛生署的組織架構。

22.3 由於顧問報告只列述擬議架構的大綱，本部只能概述擬議設立的环境食物局及食物環境衛生署的架構、職能及管理疫症的措施。

### 建議架構

#### 單一機構

22.4 顧問建議的方案，與英國政府推行的改革相若，將食物安全管制及環境衛生的職責交由單一個機構負責，即食物環境衛生署。

---

<sup>83</sup> 立法會衛生事務委員會、環境事務委員會及政制事務委員會聯席會議的會議紀要，1998年12月14日。

<sup>84</sup> 政制事務局於1999年2月2日發出題為“政府就草擬《提供市政服務》的初步構思”的文件。

## 協調工作

22.5 美國及英國政府均指定一位負責人或一個主管機構為整體統籌人員，確保全國各地均作出協調一致的回應。就本港的情況而言，顧問報告表示“由於(食物環境衛生署)署長只向一名決策局局長負責，並可指揮全局，統籌工作遠較目前容易，因此該部門將可按實際情況迅速作出回應，並採取果斷的行動”<sup>85</sup>。然而，由於衛生署向衛生福利局局長負責，而食物環境衛生署署長則向食物環境局局長負責，若發生因食物引致的疫症，就權力架構而言，衛生福利局局長及食物環境局局長無須向對方匯報。不知政務司司長會否負責整體的協調工作。似乎即使在建議的新安排下，協調問題仍未能得以解決。

## 職責劃分

22.6 顧問提出的擬議架構，整體上與英國食物標準局的架構相若，即由一個機構(即食物環境衛生署)負責各類食物的安全管制工作。

## 監察

22.7 根據英國的改革，當局會設立一個由12位成員組成的委員會，負責監管食物標準局的運作。該委員會直接參與食物標準局負責的“重要運作事項”，而食物標準局就該等事項所採取的行動，會“被視為應由委員會負責”。為確保委員會對食物標準局的運作承擔絕對責任，委員會獲賦予食物標準局的所有決策權及行政權。

22.8 顧問建議在環境食物局及食物環境衛生署的新架構下，設立食物及環境衛生諮詢委員會(下稱“諮詢委員會”)，就重要政策事宜，向環境食物局局長及食物環境衛生署署長提供意見。根據建議，諮詢委員會由19名成員組成，包括公共衛生專業人員及學者、立法會議員、區議會議員、業界代表、消費者代表及當然成員。諮詢委員會的職權範圍將由政府訂定。

22.9 預期區議會在監察食物及環境衛生服務及提供有關意見方面，會扮演更重要的角色。

22.10 立法會透過審核環境食物局及食物環境衛生署每年的收入開支財政預算，審議超出某一財政上限的基本工程項目，以及其他問責機制(如立法會事務委員會及立法會議員質詢等)，監察食物及環境衛生服務。

---

<sup>85</sup> 林志釗，《香港食物安全及環境衛生服務顧問報告》，1998年11月，第4.07段。

## 建議職能

22.11 建議設立的食物環境衛生署的主要職能及職務，會由以下各科負責：環境衛生科、食物及公共衛生科、禽畜公共衛生分科及行政科。

22.12 現將食物環境衛生署、美國與食物有關的聯邦機構及英國食物標準局的職責作一比較，詳情載於表4。

**表4 —— 比較食物環境衛生署與美國及英國食物安全管制當局的職責**

職責	香港	美國	英國
食物的物質、化學及微生物的安全質量	食物環境衛生署	食物及藥物管理局	食物標準局
肉類安全、屠房的衛生及巡查	食物環境衛生署	食物安全及檢驗局	食物標準局
市場、超級市場、酒樓餐廳及食物零售店的巡查	食物環境衛生署	州立機構	地方主管當局
進口食物的安全	食物環境衛生署	食物及藥物管理局	港口衛生局
食物安全研究	食物環境衛生署	食物及藥物管理局、疾病控制及預防中心、農業研究局，州立研究、教育及推廣統籌局	食物標準局
食物營養	食物環境衛生署、衛生署	食物及藥物管理局	食物標準局、衛生部
食物標準	食物環境衛生署	食物及藥物管理局	食物標準局
食物標籤	(未確定)	食物及藥物管理局、食物安全及檢驗局	食物標準局
食物科技	(未確定)	食物及藥物管理局	食物標準局
禽畜學的建意及禽畜藥物	食物環境衛生署	食物及藥物管理局	食物標準局
水質安全	水務署	環境保護局	環境、運輸及地區管理部
農藥	食物環境衛生署	環境保護局	食物標準局
執行食物法例	食物環境衛生署	食物及藥物管理局、食物安全及檢驗局	食物標準局、地方主管當局
監察因食物引致的疾病及疫症	食物環境衛生署、衛生署	疾病控制及預防中心	食物標準局、地方主管當局
食物安全教育	食物環境衛生署、衛生署	疾病控制及預防中心、食物安全及檢驗局，州立研究、教育及推廣統籌局	食物標準局

22.13 從上表可見，差不多所有與食物安全管制有關的職能，均轉交食物環境衛生署負責。建議將所有職責交由中央政府集中領導及控制，希望能就政策事宜提供更佳的意見、作出更佳的領導及協調。

#### 執法標準

22.14 在美國，由於食物標準的執法工作，會視乎食物的類別，由食物及藥物管理局或食物安全及檢驗局負責，因此職責沒有重疊，同一類食物所採用的標準亦能保持一致。

22.15 顧問報告建議在新架構下，將訂定食物標準、執行法例及禽畜衛生的職責分別交由食物環境衛生署轄下3個分科處理。社會醫學分科負責訂定食物標準，至於執行食物法例及標準的職責，則分別由食物及公共衛生分科和禽畜公共衛生分科負責。顧問報告指出，此項安排“將可確保“食物及公共衛生”與“禽畜公共衛生”這兩項關連密切的職能，得到更有效的協調。”<sup>86</sup>

#### 疫症的管理

22.16 在新架構下，疫症的管理並非由單一個部門全權負責。衛生署會繼續負責疾病的監察及監管，以及一般的公共衛生教育等。食物環境衛生署會處理與食物有關的事宜及環境衛生服務。如發生食物中毒事件，衛生署會繼續接受事件的通知，然後集中對中毒者及其他因食物中毒及因食物引致的疾病而受感染的人進行調查，而食物環境衛生署則會對食物製造的各個環節及環境衛生進行調查及採取適當行動<sup>87</sup>。

22.17 顧問報告並無提及新的疫症管理安排或現行的疫症管理方式。不過，顧問報告指出，現行追查食用禽畜(例如豬、牛及羊)及某些魚類(例如珊瑚魚)的疾病及污染物的制度，會轉交食物環境衛生署負責。顧問報告沒有明確闡述轉交職責的確實運作模式。

---

<sup>86</sup> 林志釗，《香港食物安全及環境衛生服務顧問報告》，1998年11月，第6.07段。

<sup>87</sup> 政制事務局，政府對議員就食物安全及環境衛生服務顧問報告所提出的問題的回應，1999年1月13日。

22.18 本部曾嘗試模擬若發生因食物引致的疫症，政府在新架構下會作出的反應。不過，由於香港特區政府及顧問報告沒有提供清晰的資料，因此本部無法準確地進行模擬。下列各項工作會由哪個機構(即衛生署或食物環境衛生署)負責：(1)監察與食物有關的疾病；(2)對疫症進行調查；及(3)統籌調查及管制措施，並不明確。詳情請參閱列表5。

22.19 現將政府就建議新架構向立法會作出的解釋摘錄如下：

“日後如發生與食物有關的危機，應由新的環境食物局採取主動及統籌政府各部門的工作。該政策局會成為各有關資料的中心，負責向香港政府匯報。至於衛生署及新的食物環境衛生署負責的具體工作範圍，……須視乎個別個案的性質而定。”

“建議的新架構已考慮到預防、監察及控制與食物有關的傳染病的工作，會涉及跨部門及多個範籌的事務。由食物生產的開端至最終零售的過程中，管制其安全的工作不可能由衛生署獨力承擔。在新架構下，日後與食物有關的新個案，會由兩個決策局(即衛生福利局及環境食物局)及兩個部門(即衛生署及食物環境衛生署)處理。”<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> 立法會衛生事務委員會、環境事務委員會及政制事務委員會聯席會議的會議紀要，1999年1月15日，第8及15段。

表5 —— 簡略比較香港在處理與食物有關的疫症的各個主管機構

	蔬菜				魚				雞				牛肉			
疫症的可能成因	農藥污染				雪卡毒素				禽流感病毒				0157型埃希氏大腸桿菌			
	香港 (現行安排)	香港 (建議安排)	美國 <sup>1</sup>	英國 <sup>2</sup>	香港 (現行安排)	香港 (建議安排)	美國 <sup>1</sup>	英國 <sup>2</sup>	香港 (現行安排)	香港 (建議安排)	美國 <sup>1</sup>	英國 <sup>2</sup>	香港 (現行安排)	香港 (建議安排)	美國 <sup>1</sup>	英國 <sup>2</sup>
定期監察	漁農處	食物環境衛生署	食物及藥物管理局	地方主管當局+食物標準局	漁農處	食物環境衛生署	食物及藥物管理局	地方主管當局+食物標準局	漁農處	食物環境衛生署	食物及安全檢驗局	地方主管當局+食物標準局	衛生署	食物環境衛生署	食物及安全檢驗局	地方主管當局+食物標準局
巡查食肆／市場的衛生情況	市政總署／區域市政總署	食物環境衛生署	州立機構	地方主管當局	市政總署／區域市政總署	食物環境衛生署	州立機構	地方主管當局	市政總署／區域市政總署	食物環境衛生署	州立機構	地方主管當局	市政總署／區域市政總署	食物環境衛生署	州立機構	地方主管當局
監察有否爆發與食物有關的疾病	衛生署	?	疾病控制及預防中心	食物標準局	衛生署	?	疾病控制及預防中心	食物標準局	衛生署	?	疾病控制及預防中心	食物標準局	衛生署	?	疾病控制及預防中心	食物標準局
疫症調查	衛生署+漁農處+市政總署／區域市政總署	?	疾病控制及預防中心	地方主管當局+食物標準局+衛生部	衛生署+漁農處+市政總署／區域市政總署	?	疾病控制及預防中心	地方主管當局+食物標準局+衛生部	衛生署+漁農處+市政總署／區域市政總署	?	疾病控制及預防中心	地方主管當局+食物標準局+衛生部	衛生署+市政總署／區域市政總署	?	疾病控制及預防中心	地方主管當局+食物標準局+衛生部
統籌調查及管制措施	?	?	食物疫症應變協調小組	食物標準局	?	?	食物疫症應變協調小組	食物標準局	?	?	食物疫症應變協調小組	食物標準局	?	?	食物疫症應變協調小組	食物標準局

備註：

1. 各類食物的管制職責清楚劃分。詳情請參閱上文第10節。
2. 建議於1999年底前設立的食物標準局。
3. “?”表示資料不詳，未能確定負責該項職責的確實主管機構。
4. (建議安排)是指根據顧問報告及立法會文件所載資料而訂定的安排。

## 美國政府機構的 食物安全管制及環境衛生諮詢委員會

### 食物及藥物管理局

I.1 食物及藥物管理局的各個諮詢委員會均負責處理涉及科學及技術的事宜，其主要的職責是就產品的評估，向管理局提供獨立及具科學依據的專家意見。諮詢委員會的成員通常是獲公認為具備某特定範疇的專業知識及判斷力的人。管理局有多個涉及食物安全的諮詢委員會，其中包括儀器及放射學健康中心轄下的優良儀器生產作業方式諮詢委員會，以及食物安全及應用營養學中心轄下的食物諮詢委員會。

### 食物安全及檢驗局

I.2 根據《聯邦肉類檢驗法令》及《家禽產品檢驗法令》，肉類及家禽檢驗諮詢委員會就聯邦及各州的肉類及家禽計劃，向農業部長提供意見及建議。該委員會轄下設有3個常務委員會，負責研究若干特定事項，並會經全體委員通過，向農業部長提出建議。委員會的主席由食物安全及檢驗局局長出任，成員包括消費者團體、生產商、食物加工公司和肉類及家禽業的代表，以及州政府的官員<sup>89</sup>。

### 環境保護局

I.3 全國食水諮詢委員會是環境保護局的諮詢機構，負責就所有與食水有關的事宜，向該局提供意見。該委員會是根據《食水安全法令》成立，共有15名成員，其中5名成員是公眾代表，另外5名成員是與食水衛生及公共供水有關的州立及地方機構的代表，餘下的5名成員是積極關注食水衛生及公共供水事宜的私營機構及團體的代表。

---

<sup>89</sup> FSIS, “National Advisory Committee on Meat and Poultry Inspection” in Public Meeting, 1 September 1998.

## 其他

I.4 全國食物微生物質量標準諮詢委員會就微生物的安全質量及食物的安全衛生事宜，向農業部長及衛生及人民健康部長提供意見及建議。該委員會亦向商務部及國防部提供指引<sup>90</sup>。

I.5 1998年8月25日，克林頓總統發出行政命令，成立隸屬於總統辦事處的食物安全委員會，就聯邦政府的食物安全事務，制訂一套全面的策略計劃。該委員會建議總統如何加強聯邦層面的工作，以期推行一套以科學為本的全面策略，改善食物供應的安全，並加強聯邦機構與各州、地方及部族政府及私營機構的協調。該委員會亦建議聯邦機構應在不同的規管食物安全的範疇內，訂立優先次序，以投入資源。該委員會的成員包括農業部長、商務部長、衛生及人民健康部長、行政管理和預算局局長、環境保護局局長、負責科學和技術的總統助理／科學與技術政策辦公室主任、負責國內政策的總統助理，以及全國合作全面改革政府辦公室主任。

---

<sup>90</sup> FSIS, “National Advisory Committee on Microbiological Criteria for Foods” in Notice of public meeting, 9 March 1999.



## 英國的食物安全管制及環境衛生諮詢委員會

### 法定委員會

#### **農藥諮詢委員會**

— 《1985年食物及環境保護法令》列明，部長如擬制訂規例、或擬給予批准、撤銷或暫時吊銷批准，以及擬就所給予的批准訂下條件，必須先徵詢農藥諮詢委員會的意見。農藥諮詢委員會亦就新的農藥有效成分及經複查的產品，發表評估文件，並會出版年報。

#### **禽畜產品委員會**

- 禽畜產品委員會是根據《1968年醫藥法令》第4條而成立。
- 其職責範圍是就《醫藥法令》所規管的任何供禽畜使用的物質或物品，向發牌機構(農業部長及衛生部長)提供有關該等物質或物品的安全性、質素及成效的意見，並推廣收集有關懷疑出現不良反應的資料。

### 非法定委員會

#### **食物微生物安全諮詢委員會**

- 該委員會的成員來自各界代表，就食物所使用或出現的微生物對人類的危害，以及如何行使《1990年食物安全法令》中有關食物微生物安全的權力，向各部長提供意見。
- 若該委員會發表報告，闡述向英國政府提供的意見，政府當局須同時發表回應。

#### **新食物及處理程序諮詢委員會**

- 負責就有關食物受輻射污染及生產新食物(包括經改良基因的食物及經全新程序生產的食物)的任何事項，向各部長提供意見。

#### **食物及營養政策醫學委員會**

- 負責從醫學及科學角度研究營養學，以及審議農業及食物業的發展，並向各部長提供意見。

## **環境輻射醫學委員會**

— 負責評估環境中天然及人造輻射對健康的影響，並向政府提供意見；評估現有的資料是否足夠，以及是否需要作進一步研究。

## **食物、消費者產品及環境化學物質毒性委員會**

— 屬專家委員會，當食物諮詢委員會確定“情況需要”時，該委員會會提供食物添加劑方面的意見，並就毒素的安全問題向新食物及處理程序諮詢委員會提供意見。

## **消費者小組**

- 由個別的人組成，他們以個人身份獲主要的消費者組織提名；
- 其職責是向各部長反映一般消費者所關注的食物問題，以及就食物政策的透明度，以及傳達與食物安全、日常飲食及營養有關的建議及資料的方式，提供意見。

## **食物諮詢委員會**

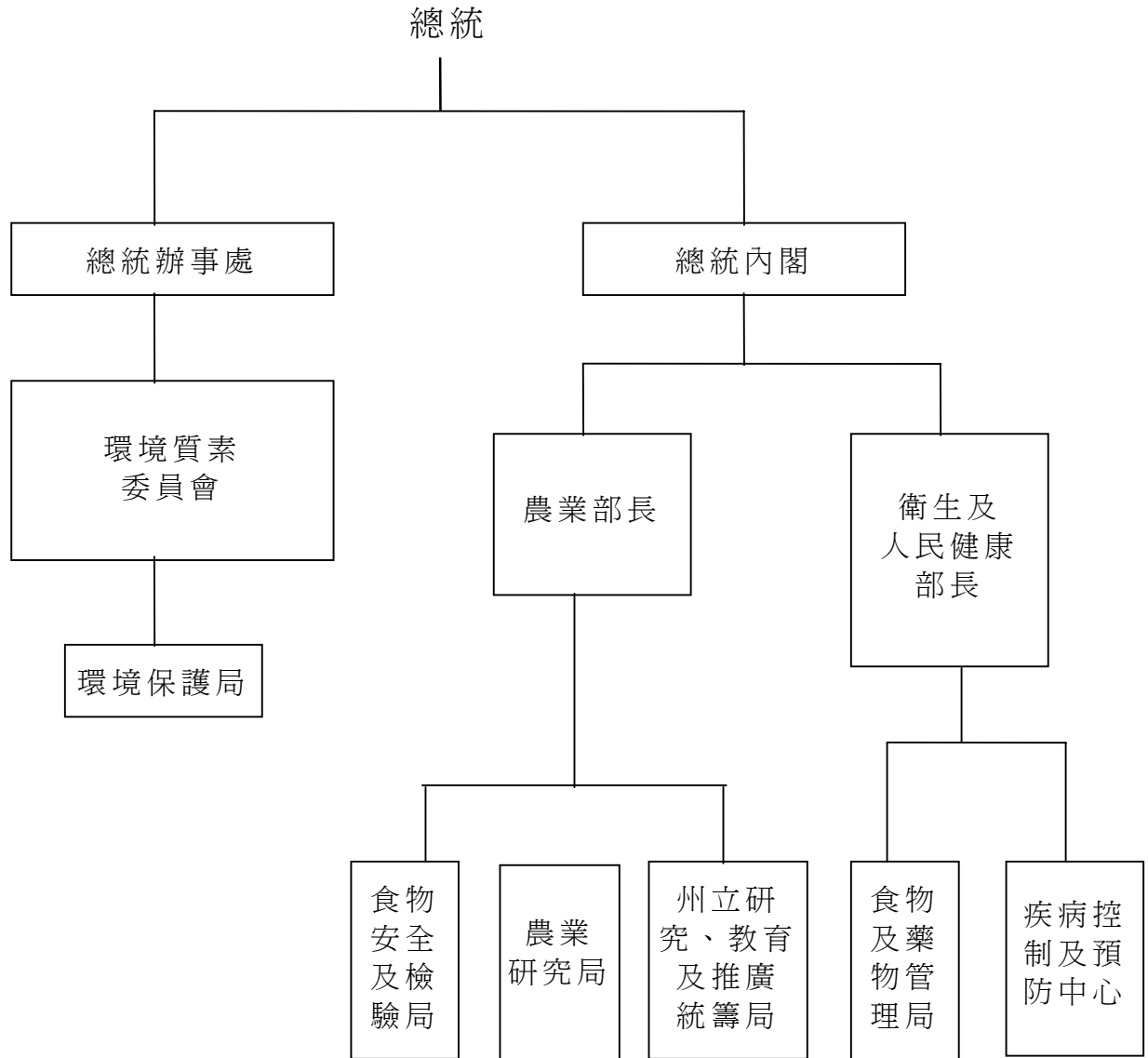
— 成員來自各界代表，就食物標籤、成份及化學品含量的安全事宜，向各部長提供意見。

## **海綿性腦病諮詢委員會**

— 就所有與海綿性腦病及克雅二氏症有關的事項，向政府提供意見。委員會的成員包括最少一名遺傳學家、一名來自禽畜健康協會的專家、一名神經病理學家、一名食物毒物學家或胃腸免疫學家，以及一名公眾代表。

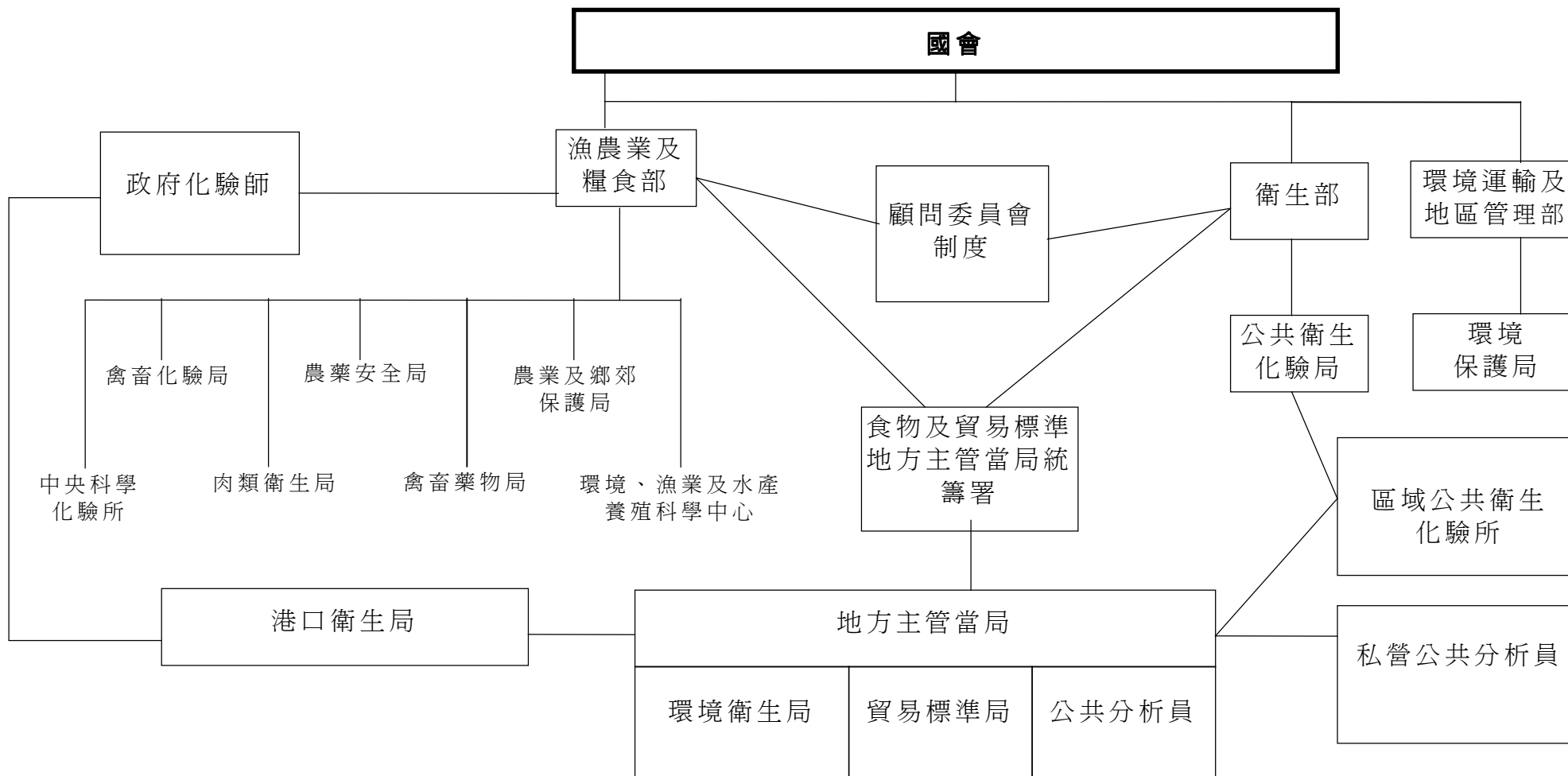
資料來源：[White Paper on The Food Agency: A Force for Change](http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/d.d.20/01/99), 14 January 1998  
(<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/d.d.20/01/99>).

美國負責食物安全的聯邦機構組織圖



# 英格蘭現行制度的特色

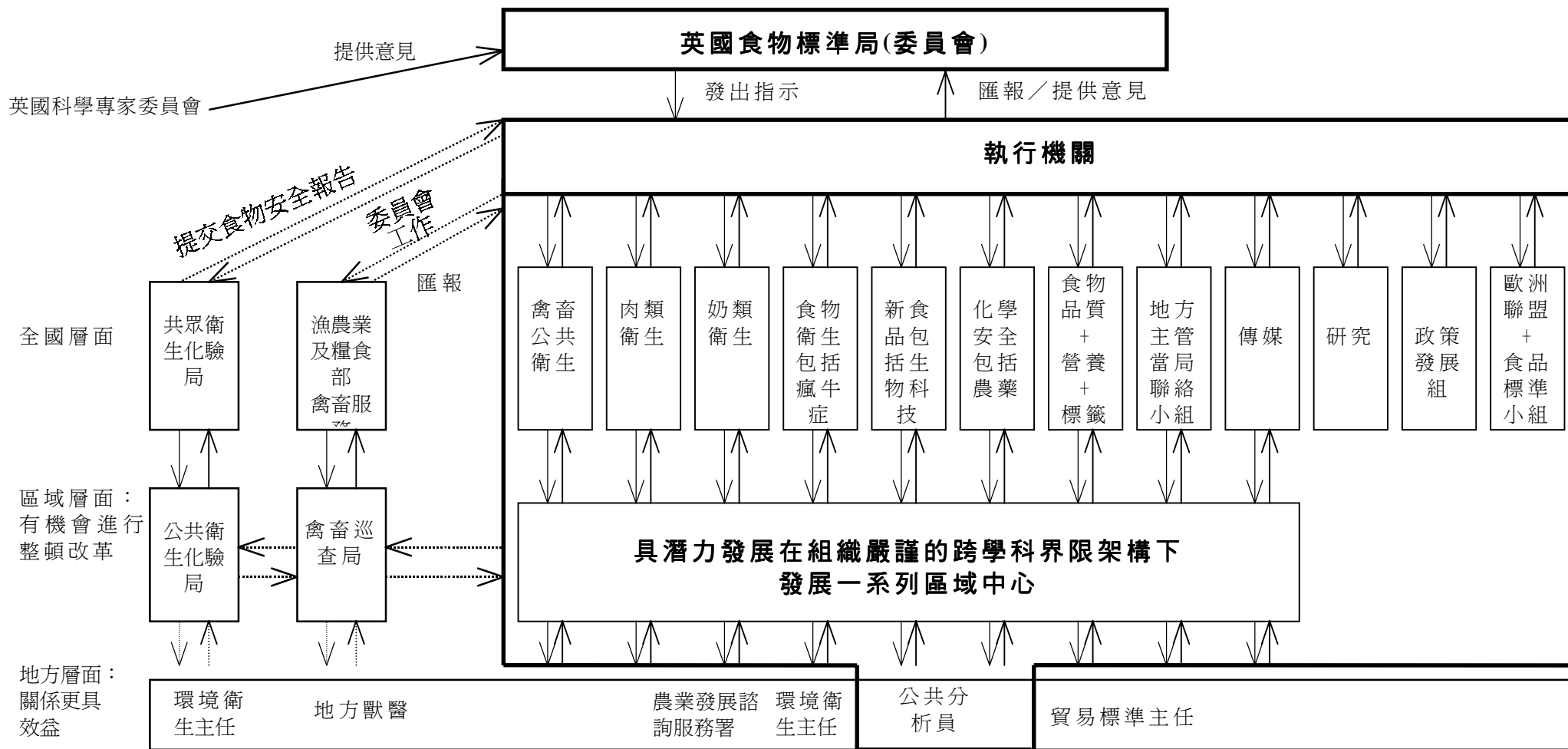
## 附錄IV



資料來源：James, An Interim Proposal: Food Standards Agency, 30 April 1997, p. 12-13

# 英國食物標準局的擬議架構

附錄 V



資料來源：James, *An Interim Proposal: Food Standards Agency*, 30 April 1997, p. 7.

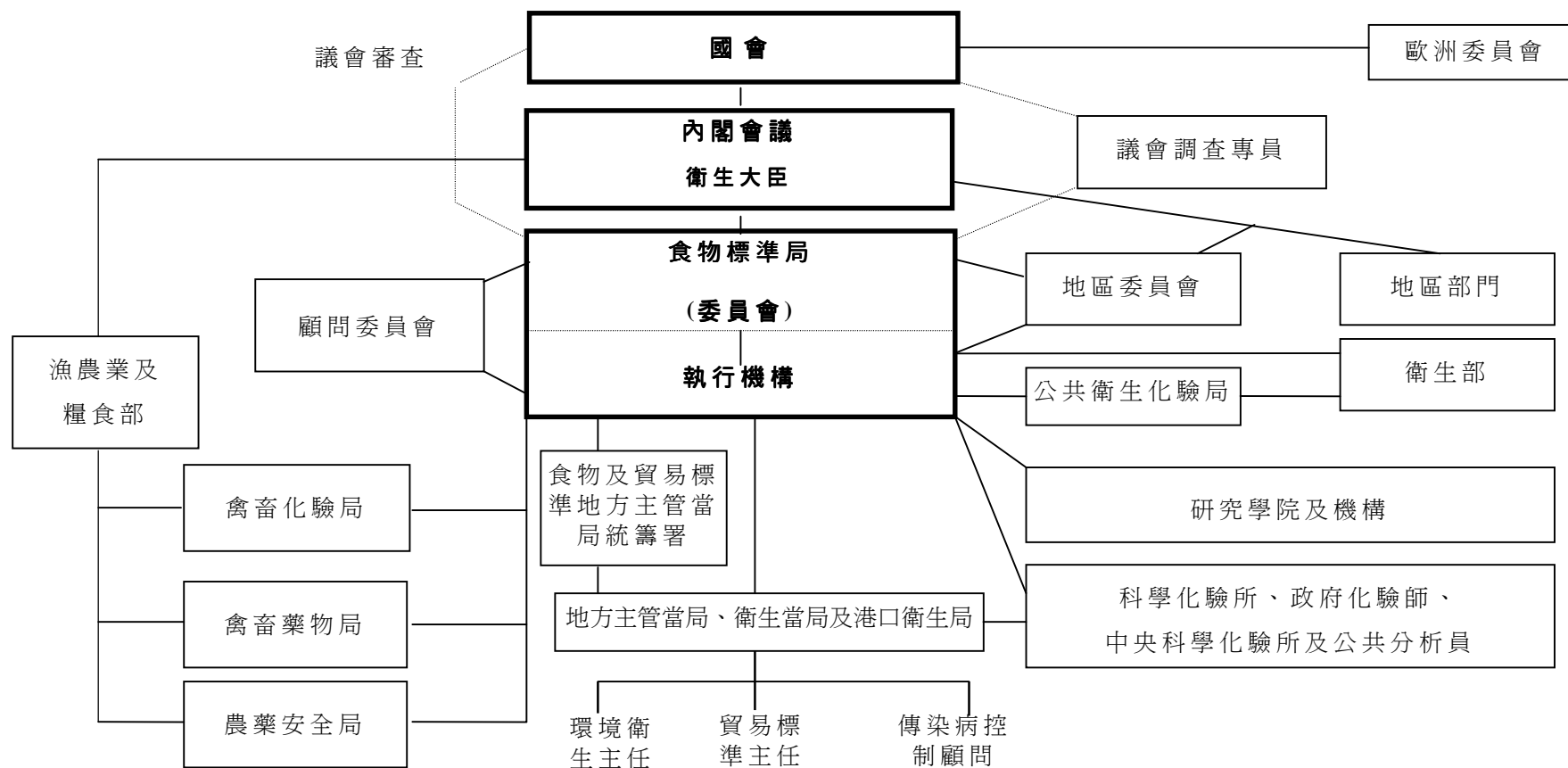
直接管制 / 須作出匯報或承辦商關係  
 合作關係  
 食物標準局的擬議架構

英國食物安全及標準聯合小組的結構圖



資料來源：英國漁農業及糧食部

英國食物標準局與各機構的關係



資料來源：James, *An Interim Proposal: Food Standards Agency*, 30 April 1997, p. 7.

**美國農業部自西部各州在1993年1月  
爆發食物疫症後所採取的行動**

1. 突擊檢查全國1 000個肉類和家禽工場，加強執行牛肉食品不得受糞便污染的規定。
2. 規定生肉和家禽食品須貼上安全處理和煮食的指示標籤。
3. 改變肉類和家禽的檢驗策略，由監管及督導業內的表現，改為預防食物由農場至餐桌過程中出現危害。
4. 宣布O157:H7型埃希氏大腸桿菌為生的碎牛肉的摻雜物，並對處理碎牛肉的聯邦巡查工場和零售店進行全國性抽樣檢驗計劃。
5. 制定全面改革農業部食物安全制度的規例，包括強制推行危害分析及重點控制系統，以及規定屠宰和碎肉類和家禽作生肉產品銷售的工場，必須進行細菌測試。
6. 加快審議技術測試的要求，以改善肉類和家禽工場的食物安全技術。
7. 覆檢對發酵乾肉腸處理過程所實施的管制，並在發現該產品含有O157:H7型埃希氏大腸桿菌後，建議修訂業內的優良作業方式。
8. 增加進行食物安全研究的撥款，包括研究追查和列舉埃希氏大腸桿菌O157:H7的方法。
9. 在食物安全副部長轄下增設非正式的顧問團辦事處，以將食物安全工作升級。
10. 在疾病控制及預防中心設立食物安全及檢驗局聯絡處，以便協助追查因食物引致的疾病的趨勢和成因，並制定流行病及緊急事故應變計劃，與疾病控制及預防中心和各州攜手調查因食物引致的疫症。
11. 與疾病控制及預防中心和食物及藥物管理局簽定協議，在美國5個地區進行實地監察研究。該研究會探討因進食肉類、家禽和其他食物而引致的疾病，從而提供多項甚為有用的基線資料。此外，亦會訂定措施，以便更有效預計發生因食物引致的疾病的可能性，並界定評估基準，以確定新的食物安全措施所帶來的影響。
12. 製作有關安全處理食物的公共資訊節目和教育材料，例如為電台製

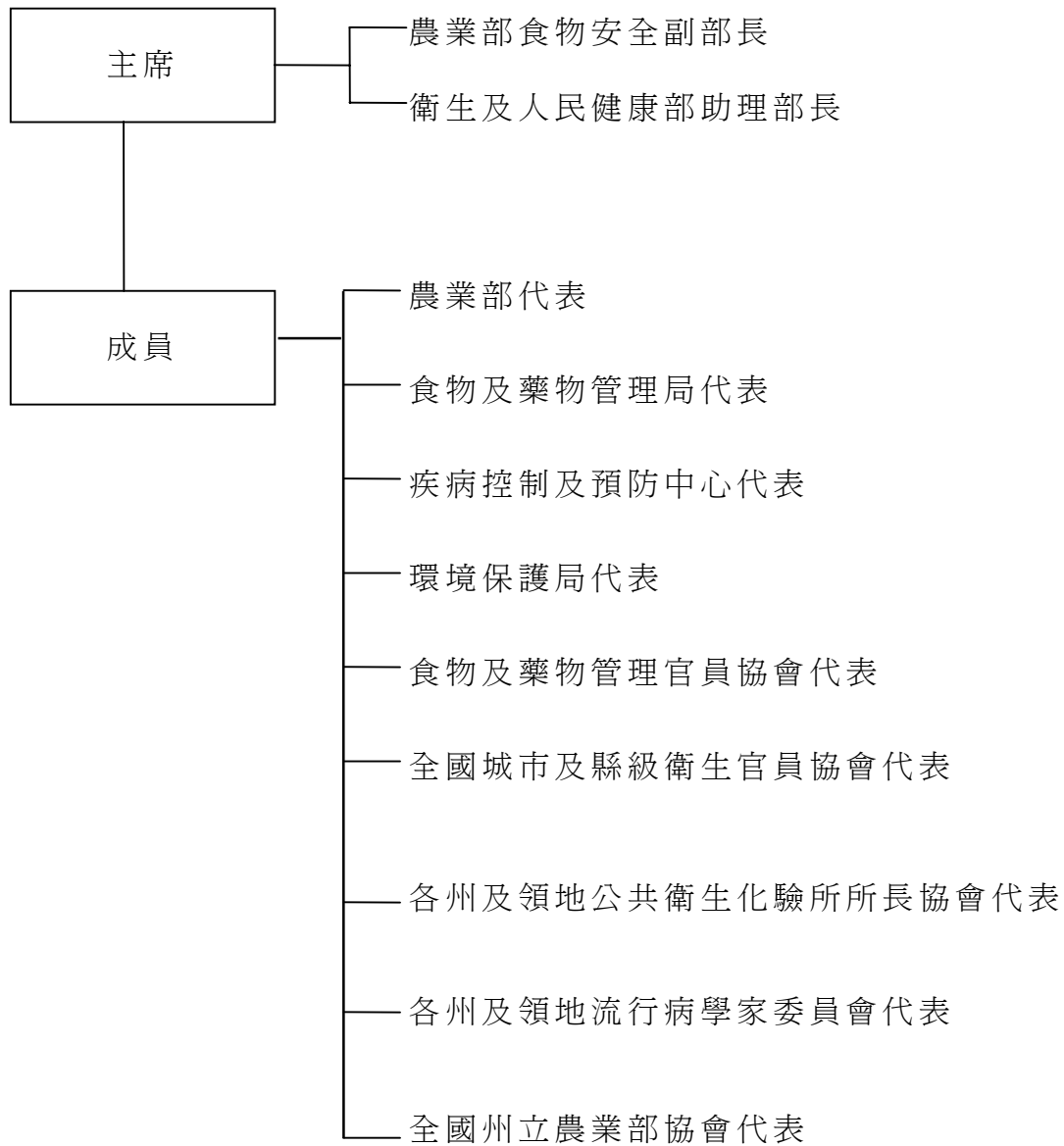


作錄影帶和雷射光碟等，並專為某類聽眾製作節目，如學童、日間護理中心、兒科學家、快餐店從業員、長者，以及州立和地區衛生部門。此外，亦向全國各地的食物及健康專欄編輯和雜誌編輯提供資料。

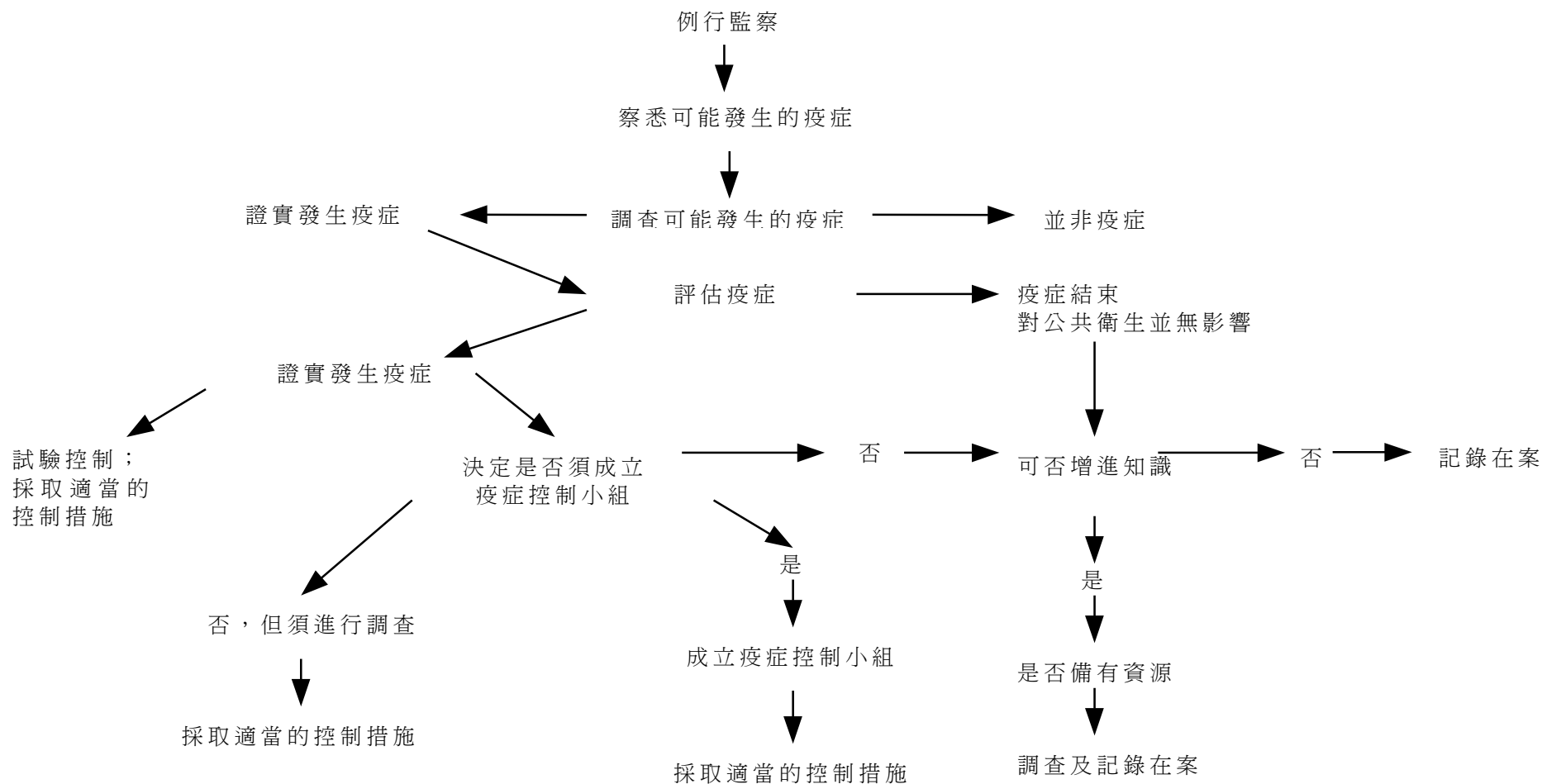
13. 鑑定400多頁須予刪除或更改的不必要規例，以便檢驗員和工場可將資源集中在食物安全上。

資料來源：食物安全及檢驗局，Key Facts: USDA's Food Safety Accomplishments Since 1992, 1996年7月。

美國食物疫症應變協調小組的成員



英國政府評估疫症的程序



資料來源：英國衛生部, Management of Outbreaks of Foodborne Illness, 1994年12月, 第115頁。

## 瘋牛症事件的始末

日期	事件
1986年11月	中央禽畜化驗所發現此病。
1987年4月	展開流行病學的初步研究。
1987年6月5日	並不知悉此病會否傳染。
1988年4月21日	公布成立Southwood專責小組。
1988年6月22日	接獲Southwood的初步意見，認為應屠宰受感染的牛隻；建議實施飼料禁制。
1988年7月7日	公布屠宰牛隻的決定。
1988年7月18日	實施禁制反芻類動物的飼料。
1988年8月8日	《1988年牛隻海綿性腦病(修訂)命令》(SI 1988 No 1345)及《1988年牛隻海綿性腦病賠償命令》(SI 1988 No 1346)生效，就屠宰政策及賠償作出規定(每隻證實染病的牛隻的賠償額為其價值的50%，未有染病的牛隻則獲十足價值賠償，兩者均設有賠償金額上限)。
1988年11月15日	接獲Southwood進一步的初步意見 — 延長飼料的禁制期及銷毀來自染病牛隻的牛奶。
1988年11月30日	公布延長飼料的禁制期，並禁止將來自懷疑染病牛隻的牛奶作其他用途，但用以餵飼該牛隻的小牛則除外。
1989年2月27日	發表Southwood報告及公布政府的回應(所有建議均已實施或將予以實施)。
1989年2月27日	公布成立Tyrrell研究委員會(Southwood的其中一項建議)。
1989年6月10日	政府接獲Tyrrell的報告。

日期	事件
1989年6月13日	公布禁制食用牛什臟。
1989年7月28日	歐洲共同體禁止英國輸出1988年7月18日前出生的牛隻，以及染病或懷疑染病動物的後代(第 89/469/EEC號決定)。
1990年1月9日	發表Tyrrell報告及政府的回應(報告建議的所有首要及其次優先處理的工作經已進行或將會進行)。
1990年3月1日	歐洲共同體禁止英國輸出不足6個月已被屠宰的牛隻(2月7日作出的第90/59/EEC號決定)。
1990年3月30日	實施行政措施，禁止向其他成員國輸出指定的什臟及若干腺狀組織及器官(作人類食用以外的其他用途)。
1990年4月1日	向歐洲委員會呈報該疾病(3月6日作出的第90/134/EEC號決定)。
1990年4月3日	公布成立海綿性腦病諮詢委員會。
1990年5月17日	公布是否將染病牛隻的後代育種，由個別農民及其獸醫顧問自行決定。
1991年3月27日	發現首宗在實施反芻類動物飼料禁制令後出生的牛隻感染瘋牛症的個案。
1993年7月14日	在回應國會提問時，表示在英國共發生10萬宗已證實的瘋牛症個案。這是英國向動物管制國際標準審定辦事處提交的進度報告的最新資料。
1995年8月15日	《1995年指定牛隻什臟命令》(SI 1995 No 1928)生效。主要的修訂包括收緊備存紀錄的管制；禁止切除牛腦及牛眼，以確保將整個牛隻頭臚棄置，以及禁止在屠房以外地方抽取牛脊髓。
1996年3月20日	海綿性腦病諮詢委員會公布，克雅二氏症監察小組確定一種過往未被發現的持續疾病模式。委員會的結論是，雖然並無直接證據顯示此類病症有關連，但最可能的解釋是，該等個案是在1989年實施指定牛隻什臟禁制前，與接觸瘋牛症有關。

日期	事件
1996年3月20日	英國政府在接獲海綿性腦病諮詢委員會的意見後公布，有意就實施進一步管制進行諮詢。該等措施包括規定30個月以上的牛隻的肉殼，必須在肉類衛生局監管的指定持牌工場內去骨，以及切除的肉碎不得流入食物鏈。此外，亦禁止使用哺乳類動物的肉及骨粉作為所有農牧場動物的飼料。
1996年3月28日	政府公布新的瘋牛症管制措施，小牛屠宰計劃及為油脂提煉業提供財務支援。
1996年4月3日	英國政府公布修訂《牛肉(緊急管制)命令》，推行一項“年逾30個月即須屠宰的計劃”，以確保所有於屠宰時已年逾30個月的牛類動物，不會流入人類的食物鏈或動物的飼料鏈。該項計劃取代海綿性腦病諮詢委員會建議的全面去骨計劃。
1996年4月23日	《1996年鮮肉(衛生及檢驗)(修訂)規例》(SI 1996 No 1148)准許屠房參與屠宰年逾30個月及不足10天的小牛。通常屠房只獲准屠宰供人類食用的動物。獲准屠宰上述動物的屠房，必須嚴格地將上述動物與擬出售供人類食用的肉類分隔。
1996年6月21日	佛羅倫斯歐洲理事會同意撤銷出口禁制的原則。
1996年7月18日	歐洲議會投票決定設立臨時調查委員會，研究歐洲委員會及英國處理瘋牛症的問題。
1996年12月16日	部長公布，在“年逾30個月即須屠宰計劃”下等候屠宰的動物，均已被屠宰。
1996年12月16日	公布最有可能感染瘋牛症的特定牛隻類別。這表示英國已採取行動，以期達致佛羅倫斯協議就撤銷英國牛肉出口禁令而指定須完全符合的5項先決條件。
1997年2月6日	歐洲議會的臨時調查委員會發表報告，嚴重批評英國處理瘋牛症問題的方法。

日期	事件
1997年3月17日	設立規管瘋牛症會議。英國農業部、國家禽畜局、肉類衛生局、調停委員會及地方主管當局的代表聚首一堂，致力制訂更全面的方案，推行管制瘋牛症的措施。
1997年4月18日	海綿性腦病諮詢委員會證實，現行保障消費者的措施已屬足夠。
1997年7月31日	部長宣布設立一套新的電腦化牛隻追查系統，可於1998年間開始運作。該系統會由設於Workington的新部門 — 英國牛隻流動監察局 — 負責管理。
1997年9月15日	漁農業及糧食部與衛生部發表覆檢海綿性腦病諮詢委員會的資料。部長確定海綿性腦病諮詢委員會擔任重要的角色。
1997年9月21日	《1997年鮮肉(衛生及檢驗)(修訂)規例》修訂1995年通過的規例，刪除私人屠宰動物的條文，從而確保所有在屠房屠宰供人類食用的紅肉動物，均須通過全面的肉類檢驗。
1997年10月2日	正式向歐洲委員會提交計劃，建議撤銷牛肉出口禁制，該等牛肉是指那些源自1996年8月1日後出生的牛隻。該項建議包括強制屠宰所有由感染瘋牛症牛隻於1996年8月1日或該日後誕下的小牛。
1997年10月24日	海綿性腦病諮詢委員會確定，無需再採取進一步措施，規管供人類食用的牛肉及牛肉食品。
1997年11月7日	歐洲議會臨時調查委員會擬備有關瘋牛症的最後報告。該份報告於11月19日獲歐洲議會通過。
1997年12月22日	政府公布由Phillips法官負責瘋牛症的公開研訊(Phillips' 研訊)
1998年5月5日	歐洲法院作出最終裁決，裁定禁制英國牛肉出口的命令繼續生效。

資料來源：英國漁農業及糧食部，[MAFF BSE Information: a BSE Chronology](http://www.maff.gov.uk/animalh/bse/chronology.html)  
(<http://www.maff.gov.uk/animalh/bse/chronology.html> d.d. 10/03/99)

## 禽流感危機的始末

日期	事件
1997年初	<ul style="list-style-type: none"> <li>3間農場最少有4 500隻雞因感染H5N1病毒而死亡，據報華南地區亦發生同類疫症，死亡的禽鳥數以千計。</li> </ul>
1997年5月21日	<ul style="list-style-type: none"> <li>一名3歲男童因感染一種從未在人類身上發現的流感病毒而終告不治。從該男童氣管取得的樣本證實，該病毒為H5N1甲類流感病毒。</li> </ul>
1997年8月16至17日	<ul style="list-style-type: none"> <li>漁農處及香港大學的化驗所抽查雞隻和豬隻的樣本，檢驗該病毒是否仍然存在。</li> </ul>
1997年8月22日	<ul style="list-style-type: none"> <li>衛生署公布該名3歲男童的死因，是感染了血清型H5N1甲類流感病毒(禽流感型)。</li> <li>位於日內瓦的世界衛生組織證實，該病毒從未在人類身上發現。世界衛生組織委派美國疾病控制及預防中心4名專家前來香港，協助調查。</li> </ul>
1997年11月12至17日	<ul style="list-style-type: none"> <li>世界衛生組織流感計劃的主管證實，死於H5N1病毒的男童是從受感染的雞隻身上感染該病毒。</li> </ul>
1997年12月2至3日	<ul style="list-style-type: none"> <li>世界衛生組織證實發生第二宗人類感染H5N1病毒的個案。</li> </ul>
1997年12月6至7日	<ul style="list-style-type: none"> <li>衛生署公布，經初步化驗後，發現再有兩宗H5N1流感個案。該署與美國疾病控制及預防中心的專家召開H5N1流感特別調查小組緊急會議。</li> </ul>
1997年12月8日	<ul style="list-style-type: none"> <li>證實發生4宗H5N1病毒個案。</li> <li>調查顯示並無證據證實該4宗個案互相關連。尚未證實該病毒會人傳染人。</li> <li>美國疾病控制及預防中心與世界衛生組織的專家攜手研製H5N1病毒的疫苗。</li> </ul>



日期	事件
1997年12月9日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 流感監察系統擴展至衛生署轄下所有一般門診診所。這些診所執行監察職能，包括抽取受監察目標的樣本進行化驗。</li> </ul>
1997年12月11至12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 香港醫學會及衛生署設立兩條熱線，提供專家意見，但該兩條熱線只供醫生而非市民使用。</li> <li>• 教育署促請學校將學童與飼養作教學用途的鴨、鵝和雞隔離，以防傳播病毒。</li> </ul>
1997年12月16日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 報稱有6宗證實為H5N1個案及3宗懷疑個案。</li> <li>• 衛生官員表示，不能排除該病毒可能會人傳染人。</li> <li>• 成立一個跨部門統籌委員會，統籌不同部門控制禽流感的措施。</li> <li>• 香港各政府部門所採取的措施： <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 加緊對進口雞隻的管制；</li> <li>2. 加強對人類和家禽的監察；</li> <li>3. 改善街市的環境衛生。</li> </ol> </li> </ul>
1997年12月19日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7宗證實為H5N1個案及兩宗懷疑個案。</li> </ul>
1997年12月22日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9宗證實個案及兩宗懷疑個案。</li> </ul>
1997年12月24日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 香港禁止向中國大陸進口雞隻。</li> </ul>
1997年12月25日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9宗證實個案及6宗懷疑個案。</li> <li>• 衛生署高級醫生表示，普查所有流感病人以檢驗他們是否感染H5N1流感病毒是浪費資源的行徑。</li> </ul>
1997年12月26日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11宗證實為H5N1個案及11宗懷疑個案。</li> </ul>

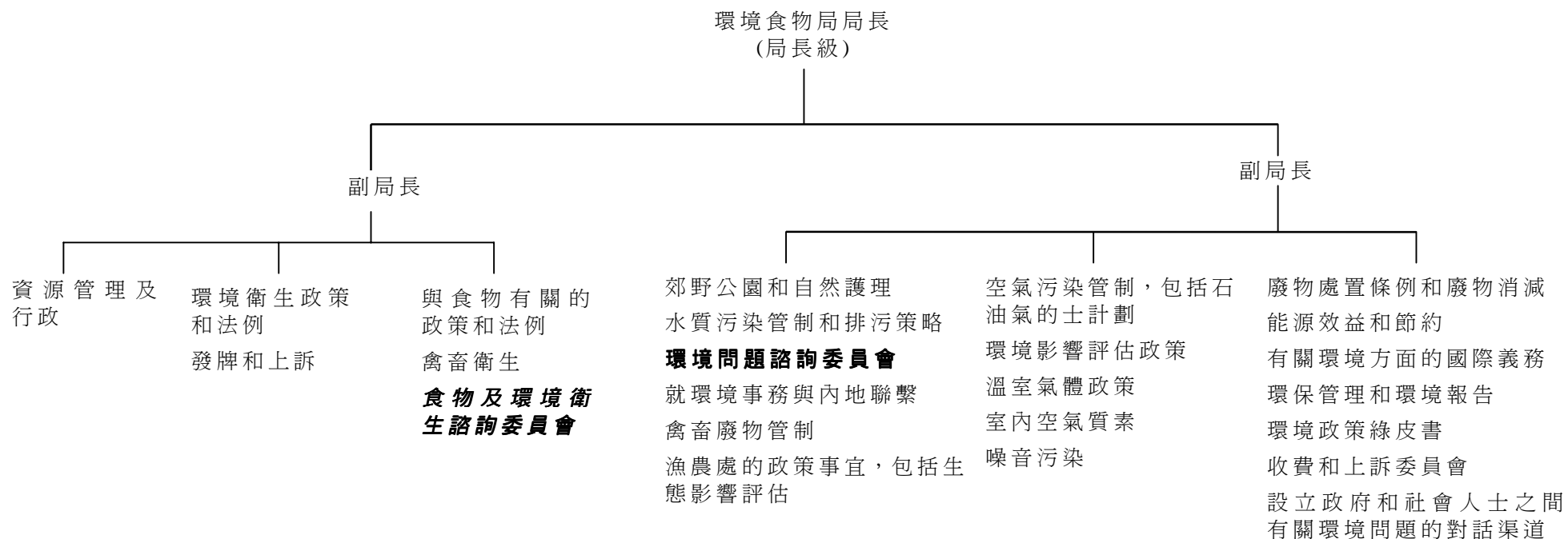
日期	事件
1997年12月27日	<ul style="list-style-type: none"> <li>公布美國疾病控制及預防中心血清測試的初步結果，不排除該病毒人傳染人的可能性。</li> </ul>
1997年12月29至31日	<ul style="list-style-type: none"> <li>為徹底杜絕禽流感病毒蔓延，將採取進一步行動，屠宰全港1 000個街市及160個農場約140萬頭雞隻。</li> <li>零售街市的家禽，包括靠近雞隻的鵝和鴨，均會被銷毀。參與是次行動的政府人員約為1 000人。</li> </ul>
1997年12月30至31日	<ul style="list-style-type: none"> <li>13宗證實為H5N1個案及6宗懷疑個案。</li> <li>香港政府會監督所有家禽街市和農場進行清潔和消毒工作。</li> </ul>
1998年1月1日	<ul style="list-style-type: none"> <li>香港政府會公布應付流行病的緊急計劃。</li> <li>在1998年1月底前決定是否提早生產疫苗。</li> </ul>
1998年1月2日	<ul style="list-style-type: none"> <li>香港進行為期3天的屠宰行動，共銷毀超過140萬頭雞隻及其他家禽。不過，據電視畫面顯示，部分被放置在袋內的禽鳥仍然生存，沒有被二氧化碳銷毀。</li> </ul>
1998年1月3日	<ul style="list-style-type: none"> <li>16宗證實為H5N1個案，其中4宗個案的病者終告不治。4宗個案仍在調查。</li> <li>香港政府承認嚴重犯錯，以致數以千計的雞隻沒被屠宰，以及許多禽鳥的屍體未獲妥善處理。負責策劃是次大型屠宰行動的官員表示準備辭職。</li> </ul>
1998年1月7日	<ul style="list-style-type: none"> <li>16宗證實個案。2宗懷疑個案仍在調查。</li> </ul>
1998年1月9日	<ul style="list-style-type: none"> <li>16宗證實個案，尚有1宗個案仍在調查。</li> </ul>
1998年1月10日	<ul style="list-style-type: none"> <li>17宗證實個案，尚有1宗個案仍在調查。</li> </ul>
1998年1月14日	<ul style="list-style-type: none"> <li>18宗證實個案，其中5宗個案的病者終告不治。1宗懷疑個案仍在調查。</li> </ul>

日期	事件
1998年1月15日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 18宗證實個案，其中6宗個案的病者終告不治。1宗懷疑個案仍在調查。</li> </ul>
1998年1月28日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 世界衛生組織小組並無發現在廣東省發生人類感染H5N1病毒的個案。</li> </ul>
1998年2月7日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 事件“告一段落”，並恢復向中國大陸進口雞隻。</li> <li>• 獲准向大陸的持牌農場進口家禽，並會在邊境進行快速血清測試，確保家禽並無感染H5N1病毒。</li> </ul>
1998年2月28日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 恢復進口供飼養的雛鴨及幼鵝。</li> </ul>
1998年3月12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公布由香港衛生署與美國疾病控制及預防中心攜手進行的個案控制研究結果。結果支持早前的論點，證實禽流感病毒人傳染人的傳播效率很低。</li> </ul>
1998年3月31日	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 恢復進口及買賣其他活水禽。</li> </ul>

資料來源：

1. 世界衛生組織 ([http://www.who.int/emc/outbreak\\_news/](http://www.who.int/emc/outbreak_news/))
2. **H5N1 Flu Chronology** (<http://www.outbreak.org/cgi-unreg/dynaserve.exe/>)
3. 經濟局，有關分隔雞隻和水禽的臨時立法會參考資料摘要，1998年2月

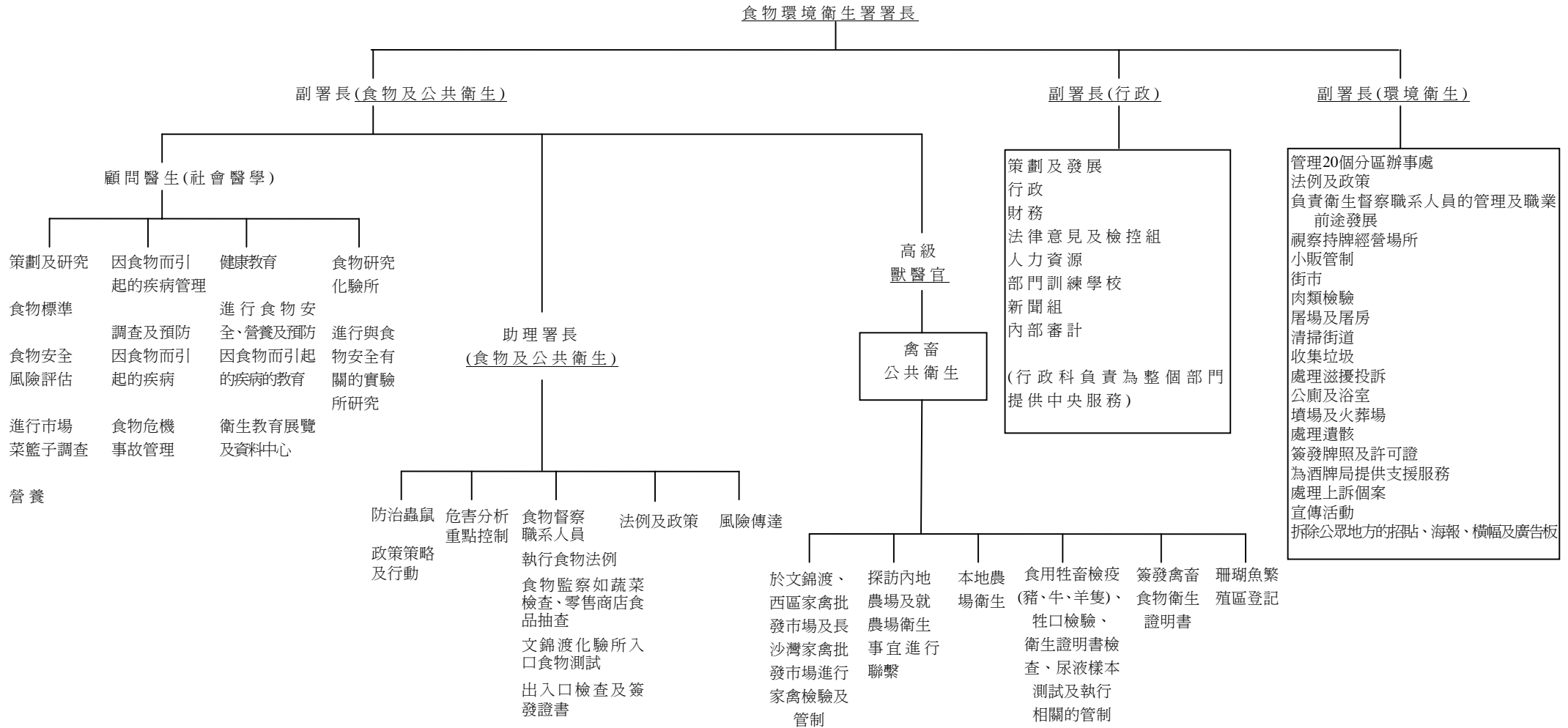
### 香港環境食物局的擬議組織圖



資料來源：林志釗，《香港食物安全及環境衛生服務顧問報告》，1998年11月。

# 香港食物環境衛生署的擬議組織圖

## 附錄 XIV



資料來源：林志釗，《香港食物安全及環境衛生服務顧問報告》，1998年11月

參考資料：

1. American Meat Institute, Guidelines for Development of Good Manufacturing Practices (GMPs), November 1997, (<http://www.meatami.org/Gmps1197.htm>, d.d. 22/03/99).
2. ARS, Mission and Responsibilities (<http://www.ars.usda.gov/afm/mr.html> d.d. 10/03/99).
3. Baylis, Food Safety: Law and Practice, Sweet & Maxwell, 1994.
4. “*Boosting food safety*” in Grocery Marketing, Vol. 62, No. 9, September 1996.
5. Committee on the Microbiological Safety of Food, The Microbiological Safety of Food: Part I and Part II, HMSO, 1991.
6. Department of Health of the UK Government, A Guide to Food Hazards and Your Business: Identifying and Controlling Potential Food Hazards, February 1998.
7. Department of Health of the UK Government, A Guide to the General Food Hygiene Regulations, February 1998.
8. Department of Health of the UK Government, A Guide to the General Temperature Control Regulations, March 1997.
9. Department of Health of the UK Government, Assured Safe Catering: A Management System for Hazard Analysis, April 1995.
10. Department of Health of the UK Government, Management of Outbreaks of Foodborne Illness, December 1994.
11. EPA, Organizational Structure, 8 December 1998, (<http://www.epa.gov/epahome/locate1.htm>).
12. Executive Officer of the President, Food Safety Initiative Fact Sheet, May 12 1997.
13. “*FDA considering new food safety plan*” in FDA Consumer, Vol. 28, Issue 8 October 1994, p2.
14. FDA, FDA’s Food and Cosmetic Regulatory Responsibilities.
15. FDA, FDA Recall Policies, 18 March 1999.
16. FDA, “*Food Safety: A Team Approach*” in FDA Backgrounder, 24 September 1998, (<http://www.fad.gov/opacom/backgrounders/foodteam.html>).

17. FDA, Import Information, 17 March 1999
18. “*Focus on food safety: initiative calls on government, industry, consumers to stop food-related illness*” in FDA Consumer, No.6, Vol. 31, 19 September 1997, P.8.
19. FSIS, Foodborne Diseases Active Surveillance Network (FoodNet), February 1998.
20. FSIS, FSIS Office of Public Health and Science Directory, 6 October 1998, (<http://www.fsis.usda.gov/ophs/ophswho.htm>).
21. FSIS, FSIS, FDA, and CDC, State Health Departments Collaborate on Foodborne Illness Project, July 1995.
22. FSIS, Key Facts: USDA’s Food Safety Accomplishments Since 1993, July 1996.
23. FSIS, National Advisory Committee on Meat and Poultry Inspection, Public Meeting, 1 September 1998.
24. FSIS, National Advisory Committee on Microbiological Criteria for Foods, Notice of public meeting, 9 March 1999.
25. ILSI Europe Scientific Committee of Food Safety, A Simple Guide to Understanding and Applying The Hazard Analysis Critical Control Point Concept, Second Edition, 1997.
26. James, An Interim Report: Food Standards Agency, 30 April 1997.
27. Jukes, Food Legislation of the UK: A Concise Guide, Butterworth Heinemann, Third Edition, 1993.
28. Glavin, “*Update on Implementation of the Final Rule on Pathogen Reduction and HACCP*”, Food and Drug Law Journal, 52 Food Drug L.J. 323, The Food and Drug Law Institute, 1997.
29. “*Maryland to adopt HACCP system for food inspections; Hazard Analysis Critical Control Point*” in Grocery Marketing Vol. 56, No. 11, 24 November 1994, P.40.
30. Memorandum of Understanding Among the USDA and the HHS and EPA, (<http://www.foodsafety.gov/~dms/forcgmou.html>).
31. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food of the UK Government, The Food Standards Agency: Consultation on Draft Legislation, January 1999.
32. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food of the UK Government, The Food Safety Act 1990 and You, 1997.

33. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food of the UK Government, Food Emergencies, February 1998.
34. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food of the UK Government, Food Safety, July 1994.
35. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food of the UK Government, Food Law Inspections and Your Business.
36. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food of the UK Government, The Food Standards Agency: A Force For Change, January 1998.
37. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, the Department of Health, Scottish Office, Welsh Office and Northern Ireland Office to the House of Commons Select Committee on Agriculture: Inquiry on Food Safety, Memorandum of Evidence.
38. Pierson and Corlett, Jr. (eds), HACCP: Principles and Applications, Chapman & Hall, 1992.
39. “*Preliminary Report: Foodborne Outbreak of Escherichia coli O157:H7 Infections from Hamburgers – Western US, 1993*” in Morbidity and Mortality Weekly Report, 5 February 1993.
40. Rampton and Stauber, Mad Cow USA: Could the Nightmare Happen Here?, Common Courage Press, 1997.
41. Stranks and Bernstein, Food Safety Law and Practice, first edition, FT Law & Tax, 1996.
42. Taylor, Acting Under Secretary for Food Safety, USDA on the Second Anniversary of the West Coast E coli Outbreak, 18 January 1995.
43. FDA, FDA: An Overview, (<http://www.fad.gov/ocacom/hpview.html>).
44. The Joint Food Safety and Standards Group of the UK Government, Food Law, September 1998.
45. The UK Government, Food Safety Act 1990, HMSO.
46. The UK Government, The Draft Food Standards Bill: Fact Sheet 1 - Key Facts About the Food Standards Agency.
47. The UK Government, The Food Standards Agency: Proposal For A Levy Scheme: A Consultation Paper, 1998.
48. The White House, Executive Order: President’s Council On Food Safety, 25 August 1998.



49. The White House, Office of the Vice President, Vice President Releases Plan to Strengthen: Improve Food Safety, 12 May 1997
50. UK Government, White Paper on The Food Agency: A Force for Change, 14 January 1998 (<http://www.official-documents.co.uk/document/maffdh/fsa/>, d.d. 20/01/99).
51. Unnevehr and Jensen, “*HACCP As A Regulatory Innovation To Improve Food Safety In The Meat Industry*” in American Journal of Agricultural Economics, August 1996, Vol. 78, Issue 3.
52. “*Update: Multistate Outbreak of Escherichia coli O157:H7 Infections from Hamburgers – Western US, 1992-1993*” in Morbidity and Mortality Weekly Report, 16 April 1993.
53. USDA, “*New Approach To Regulating Food Safety*” in USDA Food Review, May 1994.
54. Weintraub and Teich, “*Fatal food: How to protect your family; contamination of hamburger meat causes hemolytic uremic syndrome; includes related article on handling of food*” in Redbook, Hearst Corporation, Vol. 183, No. 3, P134, July 1994.
55. Lam, The Consultant’s Report on Food Safety and Environmental Hygiene Services in Hong Kong, November 1998.
56. Constitutional Affairs Bureau, The Administration’s Response to Questions on the Consultancy Report on Food Safety and Environmental Hygiene Services, 13 January, 1999.
57. H5N1 Flu Chronology (<http://www.outbreak.org/cgi-unreg/dynaserve.exe/>).
58. Health and Welfare Bureau, Information Note for the Provisional Legislative Council Panel on Health Services: Ciguatera Fish Poisoning