

二零零四年一月九日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會
衛生福利及食物局的施政措施

目的

在剛公布的二零零四年施政綱領中，政府列舉於未來三年半內將推行的新措施和持續推行的措施。本文件旨在就今年的施政綱領中提出有關本局的措施，在有關方面作更詳盡的解釋，以及就二零零三年施政綱領中提及的食物安全及環境衛生事務措施，匯報實施進度。

二零零四年施政綱領

建設公義仁愛的社會

使命和理想

2. 衛生福利及食物局致力和負責建設一個關懷互愛和健康的社會。我們共建未來，在多元化的社會裏，務求令每個人的天賦得以肯定。各人的健康成長，實有賴家庭的凝聚力及連繫社會每一份子的互相關懷、信任、支持和友愛。現時我們在醫護、社會服務、食物安全和環境衛生，以及安全網各方面的政策和系統，鼓勵市民自力更生，讓他們更能懷着自尊自信，積極投入各種經濟和社會活動。

目標

3. 為達致我們的使命和理想，我們訂立了以下的具體目標：

- 保障和促進市民的健康；
- 確保我們的食物安全和質素，並提供優質的環境衛生服務；

- 重整醫護制度，讓所有市民都可終身享有負擔得來的全面醫護服務，同時確保醫護體系有足夠資源應付長遠開支；
- 關顧長者，促進他們的身心健康；
- 扶助弱勢社群、貧困人士和失業人士，重點在鼓勵他們自力更生，不用依賴他人；
- 促進殘疾人士的福祉和權益；
- 使婦女在生活各方面能充分獲得應有的地位、權利和機會。

4. 我們的使命是建立一個關懷互愛和健康的社會，讓每位市民生活更美滿。本港不斷轉變的社會環境，加上從近期挑戰中汲取的經驗，促使我們反思我們的策略，以確定我們的路向。隨著人口老化、全球化急速發展、經濟轉型，加上我們持續受到新出現的傳染病威脅，在制訂衛生及福利政策時，必須要以可持續的社會發展為主要目標。我們了解到必須採取平衡發展的方式，兼顧個人、社會、自然環境和實際情況等方面的需要，從而由更宏觀的角度去制訂政策，並以建立更廣闊的夥伴關係為基礎。同時，促使每一位市民、家庭、社區，以至專業界別和商界積極參與，履行社會責任，致力鞏固我們的醫護制度和社會結構。我們必須以社會投資的方式，建立個人和社會整體的能力，藉此共同建設一個兼容並蓄的社會，讓每個人都可以參與其中，有所貢獻。

5. 我們了解到，本港奉行低稅制，政府須在有限的資源下進行工作。在實踐使命時，我們的政策必須對每一代市民公平，對兩代市民之間也必須合理，更希望有關政策具有持續性，可以跨越數代。我們的目標是提升能力、建立更廣闊的夥伴關係，以及尋求共識。因此，我們會進行人力資本投資，以及發展有關的基礎建設，務求增加個人生命財富，即提升他們在保持健康和生活技巧方面的能力。

6. 健康既是個人的資源，亦關乎社會的整體福祉。因此，保障和保持自己的健康是個人應盡的責任。每個人都要為自己的健康負上更多責任，並作出更多投資，亦應更多參與影響自身健康的決定。這包括確保個人有健康的生活方式，從消費者的角度認識食物安全和營養價值，培養保持環境清潔

的習慣，在有需要時採取預防措施和尋求適當照料，以及協力令有關制度得以持續發展。

7. 我們知道，單靠政府的力量從來不足以改變社會和市民的健康狀況，令人人享有美滿的生活。我們的目的是致力創造有利環境，讓所有市民均有平等機會各展所長，能多為自己承擔責任，投入經濟活動和參與社會事務，並作出貢獻。在這一方面，政府是一個推動、支持及協助者，致力創造環境，讓市民／社羣均可發揮潛能，盡展所長。

8. 在醫護方面，政府會確保醫護制度能提供優質和公平的服務，既高效率又符合成本效益，而且讓每位市民均可使用；此外，政府須籌備所需的基本設施，使公營和私營醫護制度互相銜接，提供協調得當的醫護服務(例如在採用共同的治療程序、資訊分享、提供不同類型服務和新醫護服務等方面)。我們必須令資助投放於適切的醫療服務，以針對確切的需要，為因重病或長期患病而可能引致市民承受巨大財務風險的方面提供保障，讓在困境的人士也可享有負擔得來的優質醫護服務。正如世界衛生組織所說，這就是指每個政府都要盡可能設立最妥善和最公平的醫護制度。

9. 健康與食物安全息息相關。在食物安全和環境清潔方面，必須首先考慮到如何保障公眾健康。我們會提供所需的基本設施，藉此確立一套周全的綜合食物鏈管理制度(即“由飼養至餐桌”管理政策)；制訂一套以科學證據和風險分析為基礎，並且連貫一致、有效和靈活的食物安全政策(例如制訂準則，並通過執法確保各界遵循)；同時在推行過程中加強公營部門和私營機構的合作，並推動有關界別和人士的參與。雖然我們可以借助法律和規管機制作為最後的手段，確保和提高衛生和食物安全的標準，並提供所需的保障，但我們必須依賴各方面羣策羣力，不同界別的協作，以及社會各界的共同承擔，才能有效保障公眾健康。

10. 在社會福利方面，我們會以協助市民自助的方式，使每個人的潛能得以盡量發揮；我們也會與第三部門及私營企業界別擴展三者之間的合作關係，進一步推動各方面履行社會責任。

11. 社會由個人、家庭、社區和社會機構組成。隨着時代的轉變，這些羣體的應變和自主能力自然也受到考驗。就能否應付環境的不斷轉變及人生不同階段的要求

來說，個人能否盡展所能、自立自主、提升生活技能和建立個人能力，至為重要。家庭扮演培育和照顧成員的角色，也是個人困乏無依時的憑藉，能否發揮其功能也同樣重要，因此必須予以支援。一個活力充沛、團結共融的社會，必須建基於非正式的社區互助和合作網絡。

12. 政府的工作是在提升社會各階層的能力時，擔當協助者的角色。為此，我們必須從“提供服務”的方式，轉移至“社會投資”的概念和模式。根據“社會投資”的概念，我們會提升個人、家庭和社區的能力和才能；促進自助互助、網絡聯繫和互相支持；鼓勵以捐贈和義務工作的方式的付出；推廣“積極健康樂頤年”，並且重新思考社會如何為長者提供更適切的支援。我們的社會範疇須重新定位，由目前鼓勵市民被動地接受資源和服務的模式，改為讓他們積極學習和解決問題，培養自尊自重自信自主的精神。這種理念上的轉向，可以推動市民自力更生、自強不息，使他們在一個更見融和的社會中投入生產、積極參與和作出貢獻；在社會層面，則有助建立人力資本和社會資本，加強跨代團結和社會凝聚力。

措施

13. 為達成就食物安全和環境衛生所訂的目標，我們計劃在二零零四年及以後推行多項新措施。現於下文簡述有關的新措施。

為規範活魚批發活動而對批發魚檔推行許可證制度

14. 自從二零零三年八月在零售店鋪的魚缸水發現霍亂弧菌後，我們認為引入新的立法措施，把活海魚批發活動納入魚類統營處(魚統處)管理和控制的範疇是合適的。在過渡期間，必須提高對整條食物供應鏈中飼養活海魚用水的水質的監控能力。因此，我們建議向所有在魚統處市場和其他地方經營的魚類批發商簽發許可證，讓食物環境衛生署(食環署)可就魚缸水的水質和經營環境施加條件。作為活海魚批發活動規範化的第一步，當局已於二零零三年十二月一日把香港仔海濱的活海魚批發活動納入魚統處的管理範疇。該處的其中一個魚檔曾於較早前被發現有霍亂弧菌。目前，批發商已停止從香港仔避風塘抽取不潔海水飼養活海魚的陋習。

為保育本地漁業資源而推行休漁期和闢設漁業保護區

15. 我們建議在香港水域推行休漁期和闢設漁業保護區，配合擬議的捕魚牌照制度，以保育本地漁業資源，促進漁業持續發展。我們已諮詢立法會食物安全及環境衛生事務委員會，現正擬訂有關立法建議的細節。

為提高衛生和食物安全水平而檢討有關動物、禽鳥和魚的規管架構

16. 《公眾衛生(動物及禽鳥)條例》(香港法例第 139 章)及相關規例自從在六十多年前制定後，其條文一直沒有修改，故未必足以應付現在的情況，防範禽畜疾病和傳染病。舉例來說，魚和兩棲動物如青蛙等都可能傳染疾病，但卻不在這條例的規管範圍之內。儘管動物的產品和動物及禽鳥的飼料等都可能傳染疾病，但現時卻沒有法例條文讓政府當局可實施入口管制。此外，經過二零零三年爆發嚴重急性呼吸系統綜合症後，實有必要提高我們預防和控制傳染病的能力，以及改善禽畜的公共衛生，這是很重要的。因此，我們有意全面檢討有關動物、禽鳥和魚的規管架構，範圍包括買賣、進口管制、監察，以及牌照制度等。

評估為確保食物安全而推行“由飼養至餐桌”概念的成效

17. 傳統上，食物安全制度是針對食物鏈中間環節而設定，即是為食物加工以供食用的過程。近年來，我們已採用現今世界“由飼養至餐桌”的概念，通盤考慮食物鏈各環節所牽涉的不同風險因素，包括食物的種植或產地、經批發和零售市場分銷，以及食用地點等各個環節。有效落實這個概念，將有助我們充分考慮在規管理制度下有關農場衛生條件和管理質素、食用動物的飼料、善用除害劑和獸醫用化學物、以及防範和控制食用動物疾病的規定，從而防範食物引起的危險，並防止食用動物的疾病危害公眾健康。一直以來，我們不斷改進整體策略，以確保食物安全。為此，我們將評估推行“由飼養至餐桌”概念的成效，務求找出可改進地方，特別是針對食物鏈中各環節的管制措施。

推行二零零三年施政措施的進度報告

建設公義仁愛的社會

18. 二零零三年一月，委員從一份題為“關懷互愛 健康成長”的立法會食物安全及環境衛生事務委員會文件中，得悉衛生福利及食物局就食物安全和環境衛生事宜制訂的新措施。有關新措施涵蓋以下範疇：

- (a) 制定多管齊下的策略，盡量減低發生禽流感的風險。
- (b) 改善整體食物安全，並加強管制對公眾衛生或環境造成影響的漁農業作業措施。

工作進度/目前情況

19. 關於上文第 18(a)段所述的新措施，自二零零三年六月起，漁農自然護理署(漁護署)便為全港所有雞場實施 H5 禽流感防疫注射和監察計劃。我們亦已跟內地主管當局達成協議，為出口至本港的雞隻注射疫苗，以確保從內地進口和本地生產的雞隻同樣受到防疫保護。在今年一月中，所有在本地市場出售的雞隻均會接種了疫苗。當局會密切監察是否有需要持續為雞隻注射疫苗。

20. 我們在年內已提高本地農場的生物安全水平，以預防病毒進入農場；進一步改善街市的衛生情況，以防止病毒積聚；並在家禽零售店舖實施每月兩天休市清潔日，以減少病菌數量(如有的話)。

21. 除了持續推行 H5 禽流感監察計劃，監察本地雞場、進口雞隻、批發市場和零售店舖的情況外，我們更把這計劃擴展至野生禽鳥、休憩公園的水禽和市面上出售的寵物雀鳥，藉以加強我們的監測能力，更有效偵測環境中是否有 H5 病毒的存在，以及病毒基因有否重組，以便及早採取應變措施，防範疫潮再現。

22. 為改善現行防範市民受禽流感傳染的措施，我們探討了多個減少市民與活家禽接觸的方案，並計劃於二零零四年開展有關方案的公眾諮詢工作。

23. 至於第 18(b)段所述的新措施，政府當局已取得以下進展 –

營養標籤

(a) 二零零三年十一月，我們發表了一份公眾諮詢文件，載述政府擬分階段推行強制性營養標籤計劃的建議。諮詢期將於本年一月三十一日結束。我們會審慎考慮市民和業界在諮詢期提出的意見，然後就未來路向作出最終決定。

基因改造食物

(b) 當局會對基因改造食物實施強制性銷售前安全評估，同時會推行自願性標籤制度作為配套措施，以回應社會對基因改造食物安全性的關注。我們現正擬定銷售前安全評估計劃的細節，並會於稍後時間諮詢公眾。

食物標籤

(c) 二零零三年十二月，我們實施了《2003年食物攜雜(人造糖)(修訂)》規例)和《2003年食物及藥物(成分組合及標籤)(修訂)規例》，以便根據國際標準規管食物糖劑含量。目前，我們正進行法例的修訂工作，以便更新現行法例內關於食物添加劑和致敏食物配料標籤的規定。

保育漁業資源和施用除害劑

(d) 經諮詢立法會食物安全及環境衛生事務委員會後，我們現正就在香港水域內捕魚和施用除害劑的規管事宜擬定有關立法建議的細節。

有機耕作

(e) 為促進農業持續發展，漁護署和蔬菜統營處已與多個非政府機構結為伙伴，藉着資助成立香港有機資源中心，製訂本地有機蔬菜標準、認證制度和檢察規約，使有機耕作生產的食物可以被妥善地辨認。

其他成果

24. 去年，我們亦推行了下列未有在二零零三年施政綱領中提述的新措施—

全城清潔策劃小組的措施

- (a) 我們已把公眾潔淨罪行的定額罰款由 600 元提高至 1,500 元，使市民更注重保持個人衛生和整潔。提高罰款和採取“絕不容忍”的執法態度，應可進一步改善香港的潔淨和衛生情況。
- (b) 我們已就對屢犯公眾潔淨罪行人士判罰社會服務令徵詢公眾意見。諮詢期已於二零零三年十二月二十三日結束，期間我們共接獲超過 1,300 份市民提交的意見書。待分析公眾就建議提出的意見和回應後，我們會於本年年初決定未來路向。

香港仔海濱

- (c) 香港仔海濱的魚類批發商從香港仔避風塘抽取不潔和不衛生的海水飼養活海魚，以致嚴重危害公眾健康的問題，現已圓滿解決。我們已採取緊急而迅速的行動，安排魚統處接管香港仔海濱，藉此把該處的活海魚批發活動納入現行規管架構內。在香港仔經營的魚類批發商現已停止從避風塘取用不衛生海水的陋習。在食環署簽發許可證後，現時所有在該個由魚統處管轄的香港仔批發市場經營的活海魚批發商，已為魚缸安裝適當的過濾及消毒系統。

登革熱

- (d) 自從在二零零三年一月推行傳病媒介加強監察計劃後，我們已成功防止登革熱在香港爆發。專責處理登革熱問題的防蚊患督導委員會在二零零二年十月成立後，已訂立誘蚊產卵器指數，以評估香港各區的蚊患問題。誘蚊產卵器指數為有關部門提供最可靠的指標，讓各部門可採取控制措施，清除蚊子滋生的地方。

與內地的合作安排

- (e) 二零零三年十一月，我們與國家質量監督檢驗檢疫總局簽訂《合作安排》，就港口衛生管制措施，以及食物、活食用動物、植物和動物產

品的檢驗及檢疫等事宜，與內地的有關主管當局安排更緊密的合作、協作、聯絡和資訊交流，以確保食物安全和保障公眾健康。根據《合作安排》，每年會舉行一次聯絡會議，讓雙方高層官員探討彼此關注的課題，並會定期舉行專家小組會議，探討專科課題及檢測技術。

總結

25. 待我們就擬推行的新施政措施擬定詳細建議後，便會徵詢立法會食物安全及環境衛生事務委員會的意見。

衛生福利及食物局
二零零四年一月