

二零零五年三月十四日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會
立法會衛生事務委員會

應付全球禽流感問題的全面行動計劃

目的

本文件是徵詢委員對政府當局減低本港爆發禽流感風險整體計劃的意見。

背景

2. 自一九九八年起，政府當局已全面推行防範禽流感在香港爆發的預防及監察計劃。有關措施包括加強在本地農場執行的生物安全措施、加強入口管制、實施街市休市清潔日，以及為批發市場和零售市場制定衛生規定等等。我們在二零零三年為所有本地雞隻飼養場推行一項疫苗注射計劃，同時規定所有進口活雞必須接受禽流感防疫注射。在二零零四年，當禽流感在整個地區爆發的高峰期間，上述綜合措施一直有效防止疫症蔓延至本港。世界衛生組織(世衛)亦曾表示，香港推行的預防及監察計劃是他們所見過的最先進系統之一。

3. 從東南亞最近爆發的禽流感疫情可見，病毒越來越具致病性，且引致更多人死亡。截至二零零五年二月二日，世衛報告由二零零四年一月二十八日起，已累積 55 宗人類感染 H5N1 個案，其中 42 宗引致死亡。世衛亦曾於二零零四年十月對家鴨進行 H5N1 病毒的實驗室研究，證實二零零四年在越南家鴨身上發現的 H5N1 病毒不單對一些抗病毒藥物有抗藥性，還可在攝氏 37 度的環境下存活六日，而一九九七年發現的病毒只能存活兩日。由此可見，我們有需要制訂更有效的措施，以減少人類感染禽流感的風險，以及應付可能出現的疫症大流行。

4. 二零零四年十月，新設立的衛生防護中心派出考察團前往泰國考察，成員包括專門研究微生物學的大學學者及本地獸醫，以取得有關當地疫情嚴重性的第一手資料。總括而言，考察團認為泰國的情況令人憂慮。考察團也贊同世衛的疑慮，認為病毒基因可能與人類流感病毒基因混雜變種後，能夠輕易人傳人，以致引發疫症大流行。此外，考察團亦認為在策略上而言，泰國濕貨街市不售賣活雞的經驗尤其有用，值得借鏡，因為這解釋了為何所有人類感染個

案都只在鄉郊地區發生，而曼谷等大城市則倖免。

5. 二零零四年十一月二十六日在曼谷舉行的世衛與“東盟加 3”衛生部長會議上，世衛警告區內政府，另一場流感大流行勢將發生，屆時會影響醫療服務和基本社區服務，破壞社會及政治安寧，造成經濟損失。根據現時流行病情況，世衛對這個問題表示極度關注，因為促成大流行的元素俯拾皆是；可能引發大流行的事件自二零零三年以來已急速發生；二零零四年的 H5N1 疫情空前嚴峻；以及雞隻和老鼠身上病毒的致病率不斷上升等。因此，世衛提出多項建議，包括大肆改革家禽生產系統，以配合疾病控制工作。

6. 鑑於亞太地區的禽流感發展情況，以及參考了世衛最近的研究結果和警告後，政府當局認為現時急需制訂全面的行動計劃，以應付這個問題。

減少禽流感風險的全面行動計劃

減少本港活家禽數目

7. 從東南亞最近爆發的禽流感疫情可見，病毒越來越具致病性，而且引致更多人死亡。我們最近曾檢討本港活家禽的風險管理，結論認為應該減少活雞總數，以減低經由人類與大量活家禽密切接觸而引致本港爆發流行性疾病的風險。此外，我們必須確保當本港出現疫情而需銷毀活家禽時，能夠迅速採取有效的應變措施。在一九九七年禽流感爆發時，我們約需一星期才悉數銷毀 120 萬雞隻。現時雞隻數目已增至超過 370 萬，按現有的人手資源、設備、二氧化碳存量和銷毀地點等因素估算，約需三至四星期才能銷毀全港活家禽。這是不能接受的，因為從保障公眾健康及本港市民期望而言，銷毀行動都必須要在最短時間內完成(尤其是當有人類感染這疾病為然)。因此，我們認為適當的做法，是把本地雞場牌照許可飼養的雞隻數目上限維持在現有雞隻總數的一半水平。根據以往經驗，要悉數銷毀這數量的雞隻，可在一星期內完成。

8. 此外，我們一直把每日活雞供應量維持在不多於六萬隻水平，內地與本地雞隻各佔一半。這數字是基於我們認為應把現時零售點的活雞存量縮減至少一半而訂定的，藉以相應地減低市民在街市接觸活家禽而感染禽流感的風險。為活家禽零售商而設的自願退還計劃推行至今，已有 226 名零售商退還／申請退還牌照／租約，使食物環境衛生署(食環署)街市和其他零售點的零售店舖數目減少了 27.8%。由於這項計劃會一直推行至二零零五年七月十二日，預計年內會有更多活家禽零售商申請退還牌照／租約。

9. 為更有效防範禽流感未來數月在香港爆發，我們需實施更完

善的管理措施，以減少本港活家禽的數目。根據《公眾衛生(動物及禽鳥)(禽畜飼養的發牌)規例》第4條的規定，漁農自然護理署署長(漁護署署長)有權在牌照內加入任何他認為適合的禽畜飼養和公眾衛生條件。為達到減少活家禽數目的目標，我們計劃以公眾衛生為理由，在現有禽畜飼養牌照內加入其他條件，限定農場可飼養的活家禽最高數量。

10. 我們亦須修訂法例，授權漁護署署長和食物環境衛生署署長，可基於公眾衛生理由分別停止簽發新的家禽農場牌照和註明可售賣活家禽的新鮮糧食店牌照。

活家禽分區屠宰與為活家禽農場及批發商而設的自願退還計劃

分區屠宰

11. 二零零四年四月，政府當局發出《預防禽流感：減低人類感染風險的長遠方針諮詢文件》。文件載述政府當局提出在本港推行集中或分區屠宰的建議。這次公眾諮詢的結果，已於二零零五年一月十一日向立法會食物安全及環境衛生事務委員會匯報。

12. 經考慮社會各界意見後，我們建議推行分區屠宰和向家禽農戶及批發商推出自願退還計劃。根據這建議，由於往返屠宰中心與酒樓和住戶之間所需時間較短，所以分區屠宰中心除了供應冰鮮／冷藏雞外，還可供應鮮宰雞。我們認為分區屠宰是適當的折衷方案，一方面既顧及保障公眾健康的需要，同時也能兼顧飲食業和市民對美食的要求。

13. 我們認為，由於分區屠宰中心可供應鮮宰雞予酒樓和前來屠宰中心的顧客，所以它們在經營上享有若干優勢。我們會繼續容許從內地輸入活家禽，而輸入量上限則需視乎屠宰中心的整體處理量而定。在設立分區屠宰中心後，零售點和新鮮糧食店的活雞銷售業務將會在一段時間後被全面取締，最終所有活家禽都只可以經分區屠宰中心屠宰後才送往零售點。

14. 由於我們打算把擬議分區屠宰中心交由私人機構融資、興建和營運，所以預計這建議不會令政府增加龐大的財政承擔。

15. 我們已在西區副食品批發市場內活鴨鵝的集中屠宰設施毗鄰物色到合適地點，可以試點方式發展中型屠宰中心。該屠宰中心可提供多種服務，包括提供冰鮮／冷藏雞或鮮宰雞。在運作初期，該屠宰中心可為酒樓業集體提供服務，確保可持續供應鮮宰雞，以應付市民的需求，亦可向本地零售點和超級市場供應冰鮮和冷藏雞，以減低本港對進口冰鮮和冷藏雞(佔本港雞隻總食用量約56%)的倚

賴。

16. 該屠宰中心日後更可創造新商機，例如出售醃製雞隻或向海外市場銷售雞隻。我們已於二零零五年一月就上述地點的用途諮詢中西區區議會意見，有關區議員表示，只要日後香港不會只有一間分區屠宰中心，便不反對這建議。與此同時，衛生福利及食物局、食環署和效率促進組正合力進行財政可行性研究，評估讓私營機構參與興建及營運分區屠宰中心的範疇。

向家禽農戶和批發商推出自願退還計劃

17. 由於政府當局將會在香港推行分區屠宰，所以活家禽農場和批發的現行運作模式將會徹底改變。儘管香港仍會繼續容許飼養和販賣活家禽，但我們認為應該為無意在新環境下營業的持牌家禽農戶和活家禽批發商推行自願退還計劃，就如當局為活家禽零售商推出的計劃一樣。我們建議預留約 2.64 億元撥款，向有意退還牌照／租約及永久結業的家禽農戶和批發商發放特惠補助金，以及向因此計劃而受影響的農場及批發市場工人提供再培訓。這項自願退還計劃將會為期 12 個月。為禽畜農戶和活家禽批發商制訂的擬議方案詳情會在下文載述。

(a) 向選擇自願永久結業的家禽農戶發放特惠補助金

18. 為家禽農戶制訂的擬議自願退還計劃，目標是盡量減少本港家禽農場的數目，尤其是因地理環境或其他條件所限而無法全面推行規定生物安全措施的小型農場的數目，並同時讓無意在新環境下營運的家禽農戶永久結業。為制訂公平的計算特惠補助金公式，我們已考慮下列主要因素、原則和條件：

- (i) 特惠補助金公式會依據經賠償檢討委員會和立法會財務委員會通過且現用於公共發展清拆項目的公式擬訂。
- (ii) 特惠補助金公式有兩個主要組成部分，分別為就農場業務發放的特惠補助金和就農用建築物發放的特惠補助金，後者包括禽舍和農場儲物室等。
- (iii) 活家禽農戶如果選擇接受特惠補助金，必須退還其禽畜飼養牌照，並且永久停止飼養家禽。
- (iv) 為鼓勵積極營運中的小型家禽農場結業和退還牌照，當局把發放予雞場的特惠補助金水平訂為每個牌照最少 30 萬元。至於鴿場方面，每個牌照除可獲按公式計算的特惠補助金外，並按每個牌照另加 10 萬元；但每個牌照可獲的特惠補助金總額不得超過 30 萬元。如大型雞場或鴿場按公式計算的特惠補

助金額超過 30 萬元，只會按上述公式發放特惠補助金。至於養鴨場，由於全部不在積極營運中，所以在按照公共發展清拆項目的公式計算特惠補助金時，不會包括農場業務部分。此外，我們會為家禽農場的特惠補助金訂定 300 萬元上限，因為大型家禽農場比較有能力全面推行規定的生物安全措施。

(b) 向自願永久結業的活家禽批發商發放特惠補助金

19. 為活家禽批發商制訂的擬議特惠補助金計算公式與為活家禽零售商而設的自願退還計劃相若，都是以漁農自然護理署(漁護署)轄下家禽批發市場內活家禽檔 27 個月的平均租金為計算基礎，另加 12 個月租金，以補償活家禽批發商因接受特惠補助金而必須終止在漁護署家禽批發市場的檔位租約、永久結束業務和轉業。發放予批發商的特惠補助金款額，會按他們在漁護署家禽批發市場租用檔位的面積計算，方式與零售商相若，都是將批發市場所有攤檔按面積劃分為五大組別，並以各組的檔位面積上限為特惠補助金的計算基礎。鑑於活家禽批發商的營業額不會按檔位面積較大而比例倍增，所以我們分別為小型檔位(50 平方公尺或以下)和大型檔位(200 平方公尺以上)設定特惠補助金下限和上限。

(c) 向受影響活家禽農場和批發業工人提供再培訓及財政援助

20. 為協助那些因為活家禽農戶和批發商參加政府的自願退還計劃永久結業而失業的本地工人，我們建議參照現時給予活家禽零售業工人的再培訓和財政援助計劃協助受影響的本地工人，為他們提供最長達八周的再培訓課程，協助他們轉業。參加為期八周再培訓課程而每項課程出席率達 80% 或以上的受影響工人可取得最多 8,000 元的特別津貼。受影響工人如完成八周再培訓後仍未能覓得工作，會獲發放 10,000 元的一筆過補助金，協助他們應付即時經濟需要。如工人遇到更多經濟困難時，可根據常規申請政府的一般失業保障援助。

(d) 向家禽運輸商提供貸款

21. 為協助活家禽運輸商轉型，從運輸活家禽改為運輸冰鮮／冷藏家禽／肉類，我們建議向活家禽運輸商提供無抵押貸款，每輛貨車可獲的貸款額上限為 50,000 元，以協助他們提升／改裝車輛的設備。

當香港爆發禽流感時強制終結活家禽業

22. 自一九九八年起，我們已全面推行防範禽流感在香港爆發的預防及監察計劃。有關措施包括加強在本地農場執行的生物安全措施、加強入口管制、實施市場休市清潔日，以及為批發市場和零售

市場制定衛生規定等等。在二零零三年，我們已為所有本地雞場推行一項疫苗注射計劃，同時亦規定所有進口活雞必須接受禽流感防疫注射。由於在本地市場出售的所有活雞均已接受 H5 禽流感疫苗注射，如本港爆發 H5N1 禽流感，以致須銷毀全港活家禽，這已是有力理據，顯示現時用於活雞的疫苗不再有效；或該種病毒已突變或變種，較以前更具致病性；或病毒已在本港社區蔓延。在這種情況下，我們一直採取的措施，極有可能已無法再有效保障公眾健康。雖然當局會為因爆發禽流感而銷毀的活家禽發放標準法定賠償，但我們還須考慮應否讓活家禽農戶和販商在疫情過後恢復正常營業。

23. 香港這大都會人口稠密，土地資源有限，要持續發展禽畜飼養業(包括家禽飼養業)會受很多限制。鑑於市民越來越擔心 H5N1 病毒突變和變種的風險日增，以致最終變成為可導致人傳人的品種，尤其當本港爆發疫症後，更有可能會引發流感大流行。因此，我們認為適宜修訂法例以推行以下措施：當香港一旦爆發禽流感而須銷毀全港的活家禽時，向所有現有活家禽農戶、批發商和零售商推行強制永久結業計劃。

24. 強制永久結業計劃固然可大大減輕對公眾健康的風險，但亦會大幅改變本港的飲食文化，並使活家禽業完全消失。不過，在考慮這個建議的弊處時，我們應謹記“沙士”事件的教訓。當“沙士”在二零零三年首季爆發時，本港經濟的本地生產總值經季節性調整後，比對上季度實質下跌了 3.7%。況且我們預期當市民由食用活家禽改為食用冰鮮／冷藏家禽後，會開創內地冰鮮／冷藏家禽業的新投資機會，而本地冰鮮／冷藏家禽業也會有新就業機會。

徵詢意見

25. 請委員就上文第 17 至 24 段所載的政府建議提出意見。我們將與活家禽業人士會面，向他們解釋為何需要改變現行運作模式。我們擬在本立法會會期內向財務委員會申請撥款之前，先就自願退還計劃的條件徵詢家禽農戶和活家禽批發商的意見。

衛生福利及食物局
漁農自然護理署
食物環境衛生署
衛生署
二零零五年三月