

立法會

Legislative Council

立法會CB(2) 2628/05-06號文件

檔 號 : CB2/PL/FE

食物安全及環境衛生事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報食物安全及環境衛生事務委員會在2005至06年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，於2006年7月5日的立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於2000年12月20日通過、以及在2002年10月9日修訂的決議案，成立食物安全及環境衛生事務委員會，目的是監察及研究與食物安全、環境衛生及漁農事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於附錄I。

3. 李華明議員及黃容根議員分別獲選為事務委員會正、副主席。事務委員會的委員名單載於附錄II。

主要工作

禽流感的監控

4. 鑑於禽流感在世界各地擴散，事務委員會密切監察全球，特別是本港鄰近地方的事態發展。事務委員會曾舉行多次會議，包括與衛生事務委員會舉行兩次聯席會議，討論政府當局為應付全球禽流感問題而推行的全面計劃。

5. 在2005年10月，政府當局向事務委員會簡介經加強的防範措施，包括在本地家禽農場實施額外的生物保安規定、對寵物鳥的進口進行監控，以及對寵物店和野鳥進行監察。政府當局重申，一旦在本地家禽農場發現有兩宗H5N1確診個案，當局便會宰殺香港所有雞隻，並強制本地活家禽業結業。此外，政府當局亦公布，當本港零售市場有兩宗H5N1確診個案時，便會宰殺零售市場所有活家禽。

6. 雖然事務委員會支持實施額外生物保安及監察措施，以防範禽流感爆發，但對於本地若有兩個農場爆發禽流感的情況，是否需要宰殺所有雞隻，部分委員表示有所保留。委員亦關注替雞隻注射疫苗的功用，以及從內地“走私”雞隻和其他禽鳥到本港所構成的風險。鑑於禽流感爆發的風險日增，部分委員促請政府當局加快設立分區或中央家禽屠宰場，作為減少人類與活家禽接觸的長遠措施。委員亦建議，政府當局應恢復在邊境檢查站對旅客進行體溫檢查、加強對候鳥和寵物鳥的監察，以及禁止在米埔自然保護區養鴨。

7. 事務委員會察悉，其他地方爆發的禽流感，部分源頭是後院農場。這些農場沒有生物保安措施，以防止家禽與帶有H5病毒的野鳥接觸，而部分爆發曾導致人類受到感染。事務委員會部分委員認為，為防範這類風險，政府當局應規管或禁止在香港散養家禽。政府當局其後在2006年2月向委員簡介禁止散養家禽的立法建議。法例於2月8日刊登憲報，並於2月13日生效。

8. 因應事務委員會的要求，政府當局在2006年年初向委員簡介在上水設立家禽屠房的計劃，以及在零售市場將活家禽與人類分隔的過渡措施。政府當局告知事務委員會，已找到一處設立家禽屠房的合適地點，該地點的好處是鄰近邊境和本地家禽農場，又連接完善的交通網絡，且不接近主要住宅區。政府當局有意由私營機構發展屠房，而當屠房於2009年運作後，便會禁止在零售店鋪出售活家禽。當局會立法制定屠房營運的發牌制度，以及禁止在零售市場出售活家禽。

9. 雖然部分委員支持早日設立家禽屠房，作為減少人類與活家禽接觸的長遠措施，但另一些委員關注屠房的財政可行性，原因是屠房須面對內地冰鮮雞的劇烈競爭。部分委員強調，政府當局應確保為業內所有經營者提供一個公平競爭的場地，避免本地屠宰雞隻的供應被壟斷。委員亦關注屠宰雞隻日後的價格，以及會否仍提供“暖”雞，以應付社會的需求。為協助委員與政府當局進一步討論擬建屠房的營運模式，事務委員會計劃在2006年7月到新加坡和吉隆坡進行職務訪問，考察該等地方家禽屠房的營運。

10. 由於擬議禁止在零售市場出售活家禽，會嚴重影響活家禽業，事務委員會促請政府當局全面諮詢受影響的業界，並協助他們轉用新的營運模式。部分委員亦促請政府當局增加自願退還牌照／租約計劃的吸引力，以鼓勵活家禽農戶和商戶停止經營及轉營其他業務。

11. 在2006年6月，繼深圳出現人感染H5N1病毒的確診個案後，事務委員會與衛生事務委員會舉行聯席會議，與政府當局討論監控禽流感在香港擴散的措施。委員察悉，廣東當局現時在較短時間內向本港通報人類感染H5N1病毒的疑似個案。鑑於深圳鄰近香港，委員促請政府當局對內地家禽和人類感染H5N1病毒的疑似個案加強警覺，並加強本港的監察和監控措施。

12. 由於證實深圳發生人類受感染的個案，當局暫停從廣東省輸入活家禽、雞苗和寵物禽鳥，家禽業從業員的生計因而受到影響。委員促請政府當局考慮設立緊急援助基金，向受影響業界和其僱員提供財政援助或貸款，以助他們渡過難關。在2006年6月17日聯席會議上，委員通過有關上述事宜的議案。

食物安全的監控

魚類和水產

13. 在2005年夏季，輸港的鰻魚和淡水魚被發現含有孔雀石綠，引起市民廣泛關注活魚及魚類產品的食用安全。發生孔雀石綠事件後，當局暫停進口內地的淡水魚。事務委員會曾舉行一連串會議，與政府當局及淡水魚商販討論活魚和水產的規管措施，以及恢復內地淡水魚的供應。

14. 政府當局表示，活淡水魚主要經水路從內地輸入香港。為確保食物源頭的安全，香港已與內地當局達成協議，只准許由內地機關註冊並獲食物環境衛生署(下稱“食環署”)認可的養魚場，向本港供應淡水魚。進口淡水魚抵港時，必須附有由內地有關機關簽發的衛生證明書。政府當局亦修訂法例，禁止進口及銷售含有孔雀石綠的食物(包括活魚)。當局會繼續在進口、批發及零售層面進行抽樣檢測，確保魚類和魚類產品不含孔雀石綠。

15. 至於活海魚的食用安全，政府當局告知事務委員會，所有活海魚批發商均須遵照牌照的規定營運。由於現行法例並不把活魚當作食物規管，食環署與業界磋商後，已就活海魚的進口和銷售制訂一套自願遵從的實務守則。然而，業界遵從守則的情況並不理想，而政府當局現正研究較長遠的措施，例如規定進口商領取進口許可證，以及在指定地點卸貨。

16. 事務委員會對沒有把活魚當作食物規管的法例漏洞，表示關注，委員會並關注到有人從沒經註冊的養魚場及不明來源的地方“走私”魚類到港。事務委員會認為，政府當局應制訂法例，規管活魚及魚類產品的進口、批發和分銷，以確保食物適宜供人進食。就委員的關注，政府當局同意制訂法例，訂明所有魚產商販均需註冊；規定活魚的起卸必須在指定魚貨卸運點進行，以及須備存有關魚類和魚類產品的進口、銷售和買賣紀錄。主管當局亦獲授權可基於公眾健康理由查驗、檢測和回收魚類產品。政府當局在立法建議擬備後，會向事務委員會匯報。

蔬菜

17. 綠色和平在兩家主要超級市場(百佳及惠康)零售店鋪的多個蔬菜樣本中，發現含有被禁用除害劑的殘餘物，而部分樣本中，亦發現准用除害劑的殘餘物含量超出可接受水平，公眾對調查的結果深表

關注。事務委員會向政府當局提出此事，並要求政府當局澄清對蔬菜內除害劑殘餘物的規管機制。

18. 政府當局告知事務委員會，目前香港的蔬菜供應超過90%來自內地，本地生產的蔬菜僅佔4%。香港與內地已協定一系列行政措施，規定所有供港的內地蔬菜必須來自註冊農場。內地會定期巡查這些農場，而香港亦會在文錦渡檢查進口蔬菜，並抽取樣本進行檢驗。政府當局表示，在2005年共抽驗了約2萬個進口蔬菜樣本，其中只有10個樣本不符合本港規定。政府當局亦澄清，香港依循食品法典委員會的指引檢測蔬菜內除害劑殘餘物，而檢測方法亦符合國際慣例。

19. 至於本地生產的蔬菜，由蔬菜統營處檢測的8 900個本地蔬菜樣本中，只有6個樣本的除害劑殘餘物含量超出可接受的水平。政府當局告知事務委員會，食環署從批發及零售市場抽取容易腐爛的農產品（包括蔬菜）樣本，進行除害劑殘餘物檢測。除害劑殘餘物含量超出可接受水平的樣本所佔比例甚低。

20. 百佳告知事務委員會，其出售的蔬菜80%來自內地認可農場，而該公司推行農場審核制度，確保產品符合安全規定。在百佳零售店鋪收集的3個樣本，檢測結果發現除害劑含量甚低，而且是因環境污染和蔬菜被錯誤地提早收割所致。該公司會進一步改善其蔬菜和其他農產品的檢測和源頭追溯系統。惠康公司告知事務委員會，已追溯受影響產品的來源及終止有關供應，該公司同時會更改程序，改善追溯和檢測所供應的產品。

21. 事務委員會認為，政府當局應加強監察蔬菜內除害劑殘餘物的含量，並改善追溯農產品來源的制度。政府當局會與該兩家超級市場連鎖店跟進綠色和平的檢測結果，並研究可否為種植食用農作物作商業用途的農戶作出自願性登記。

從內地進口冰鮮豬肉

22. 由於香港和內地自2002年起已開始討論有關從內地進口冰鮮豬肉的安排，事務委員會要求政府當局簡報有關進展。事務委員會察悉，政府當局已與內地機關就內地供港冰鮮豬肉的衛生規定和機制達成協議。食環署曾巡查位於廣東和深圳的4家冰鮮豬肉加工廠及其相關的養殖場。當局亦接獲內地有關化驗所支援、檢測方法及其他安排的進一步資料。政府當局表示，香港現已準備就緒，可接受內地選定加工廠進口的冰鮮豬肉。

23. 事務委員會部分委員認為，在准許進口內地冰鮮豬肉前，政府當局應首先解決一些無良商人將經解凍的冰鮮豬肉充當新鮮豬肉出售的問題。解決方法是規定商販分開申領出售新鮮豬肉和冰鮮／冷藏豬肉的牌照。這些委員認為，“一牌一店”建議可讓消費者辨別冰鮮和新鮮豬肉，因為兩類豬肉會在不同處所出售，並會方便當局就冰鮮豬肉的銷售的額外發牌條件進行執法。

24. 另一些委員認為，推行上述建議不應是准許內地冰鮮豬肉進口的先決條件，只要內地的冰鮮豬肉符合香港的衛生和進口規定，便應獲准進口，特別是現時即使沒有作出上述安排，本港亦有進口其他地方的冰鮮豬肉。儘管如此，事務委員會同意政府當局應加快立法，推行“一牌一店”的建議，以便更妥善保障消費者的利益和公眾健康。

25. 政府當局回應時表示，若法例的草擬工作順利，可於2006年6／7月間提交立法會。政府當局亦指出，擬議法例將會影響約300間食物業處所，該等處所現時獲准同時出售新鮮和冰鮮肉類。

26. 肉商對“一牌一店”的建議意見分歧。一些商販歡迎建議，但另一些商販(包括香港零售管理協會)則反對。為平衡消費者和業界的利益，政府當局在2006年6月建議，雖然商販須申領不同牌照以出售新鮮豬肉和冰鮮／冷藏豬肉，但倘若他們符合若干條件，包括將冰鮮豬肉預先包裝和加上標籤，以及符合出售冰鮮豬肉的溫度和儲存／展示規定，則可獲考慮給予豁免。擬議法例將於2005至06年度立法會會期結束前備妥。

新的食物安全監管架構

27. 繼行政長官在施政報告中公布有計劃重組政府部門，以便匯集資源，提高本港的食物安全監控，事務委員會曾舉行多次會議，與政府當局及利益相關人士，包括相關業界、學者和專業團體，以及受影響部門的員工進行討論。

28. 事務委員會察悉，大部分利益相關人士支持重組食物安全監管架構及成立食物安全中心的建議，以加強食物安全的監控，然而，受影響部門的多個員工協會則強烈反對政府當局分拆和重組漁農自然護理署(下稱“漁護署”)和食環署，以及把漁護署負責自然護理和郊野／海岸公園的員工調往環境保護署(下稱“環保署”)的建議。

29. 事務委員會委員普遍支持成立食物安全中心的建議，以及指定一個專責部門，規管所有涉及食物安全的事務，以便能有效地進行源頭監控，以及加強監察本港的食物安全。然而，部分委員對於將規管和促進漁農事業的職能交由兩個不同部門負責的建議，表示有保留。部分委員要求政府當局提供政策目標和表現指標，以及要求在新架構內開設新職位的理據。

30. 鑑於事務委員會委員及員工協會表達的關注，政府當局其後修訂重組建議。政府當局在2006年1月向事務委員會提交修訂方案，建議成立食物安全中心，作為提高食物安全監控的第一步，而有關將規管和促進漁農事業的職能分開，以及將管理郊野／海岸公園的職務轉交環保署的建議，則暫時擱置，以待政府當局進一步諮詢利益相關人士。

31. 事務委員會歡迎修訂方案，並支持盡早成立食物安全中心。政府當局的建議於2006年4月7日獲財務委員會通過。當政府當局制訂食物安全監管架構後，事務委員會會與政府當局進一步討論。

食物標籤

基因改造食物

32. 關於對含基因改造配料的食物引入標籤制度的問題，立法會及事務委員會已討論多年。事務委員會察悉，政府當局曾於2002年進行公眾諮詢，並在2003年完成基因改造食物標籤制度的規管影響評估。鑑於在公眾諮詢期間收集所得的大部分意見，以及大多數立法會議員均表示支持強制性標籤制度，事務委員會對政府當局在引入強制性基因改造食物標籤制度上無甚進展表示失望。

33. 鑑於綠色和平最近發現嬰兒食品及其他產品含有基因改造配料，事務委員會促請政府當局加快規管含有基因改造配料食物的銷售。在2006年5月的會議上，雖然部分委員不反對在初始階段實施自願性質的標籤制度，但事務委員會重申支持實施強制性基因改造食物標籤制度。

34. 政府當局告知事務委員會，當局已成立一個工作小組，制訂推行自願性基因改造食物標籤制度的指引。工作小組的成員包括製造、批發和零售業界、消費團體及商會的代表。當局擬把標籤基因改造食物的闊限值定於5%，另外，為免誤導消費者，若食物沒有對應的基因改造品種，則不建議使用“反面標籤”(即“不含有基因改造成分”的標籤)。

35. 部分委員認為，自願性質的標籤制度不會有成效。由於許多國家(包括內地)已制訂強制性基因改造食物標籤制度，他們促請政府當局提供在香港推行強制性基因改造食物標籤制度的時間表。政府當局同意在推行自願性標籤制度12個月後檢討其成效，並向事務委員會匯報。

保質期

36. 事務委員會關注有報道指一些零售市場出售過了“此日期前食用”日期或“此日期前最佳”日期的預先包裝食物。政府當局解釋，該等日期由生產商訂定，以反映在述明日期內食物的安全或品質獲保證。在“此日期前最佳”日期過後出售預先包裝食物並不違法，但在“此日期前食用”日期過後出售食物則屬違法。

37. 事務委員會認為，預先包裝食物的保質期標籤有灰色地帶。事務委員會建議食環署應加強檢查在零售市場出售的食物，並進行抽樣檢測，確保出售的食物適宜供人食用。事務委員會亦建議政府當局檢討預先包裝食物的保質期標籤規定，使公眾健康獲較佳保障。

食物業的規管

違例記分制度

38. 在2006年3月，政府當局就修訂持牌食肆的違例記分制度諮詢事務委員會。全城清潔策劃小組於2003年8月發表《改善香港環境衛生措施》報告，建議食環署應認真檢討現時的違例記分制度，以及整個機制和個別違例事項被記的分數，以提高違例記分制度的成效。

39. 事務委員會支持當局簡化現行的違例記分制度的建議，以更確切反映違例事項的性質和嚴重程度。事務委員會亦歡迎有關扣分的建議，即構成食物安全及公眾衛生較高風險的違例事項會被記較多分數，而構成較低風險的違例事項，則會被記較少分數。

40. 關於暫時吊銷及取消牌照的建議，即食肆的違例分數第一次累積至15分，會被暫時吊銷牌照21天，被記的分數再次累積至15分，便會被取消牌照，委員認為有關的罰則過於嚴苛。事務委員會要求政府當局考慮維持現時的安排，即食肆的違例分數第一次累積至15分，會被暫時吊銷牌照7天，被記的分數再次累積至15分，會被暫時吊銷牌照21天。在第二次暫時吊銷牌照後被記的分數再次累積至15分，才會被取消牌照。

41. 事務委員會亦表示，違例記分制度的違例事項列表的若干條文已不合時宜，例如規定必須展示不准吐痰的告示及適當地設置供吐痰用的盛器。就此，事務委員會曾蒐集食物業對政府當局建議的意見。事務委員會建議政府當局應考慮委員及食物業提出的意見，並藉此機會更新違例記分制度下的違例事項列表。

食物業未經准許擅自擴展營業範圍

42. 在2006年6月，政府當局建議修訂《食物業規例》，以便更有效監管食物業未經准許擴展營業範圍，並就此項建議諮詢事務委員會的意見。政府當局表示，投訴食物業未經准許擅自擴展營業範圍的個案日增，但在現行法例下，當局難以對這類違規行為提出檢控。由於部分持牌人聲稱對未經准許經營的食物業務不知情，藉以推卸責任，為解決這問題，政府當局建議修訂規例，使食環署除了可檢控持牌人外，亦可檢控任何與未經准許經營的食物業務有關的人士。

43. 雖然事務委員會支持當局採取有效的執法行動，取締構成公眾衛生風險及對附近居民造成滋擾的未經准許經營的食物業務，但部分委員關注到食物業僱員或須對罪行負上法律責任。這些委員要求政府當局研究如何規管食物業未經准許擅自擴展營業範圍，例如協助適合的食肆獲食環署批准提供露天座位。部分委員認為，露天座位有助推動旅遊業，政府當局應積極考慮有關申請。事務委員會並提醒政府當局在提交立法建議前應諮詢食物業。

修訂食物業發牌程序

44. 鑑於飲食業強烈反對政府當局最近就食物業發牌程序作出的修訂，事務委員會與政府當局討論有關修訂的背景及理據。事務委員會察悉，由2006年4月18日起，申請簽發或轉讓食物業牌照的人士須證實申請／轉讓牌照的處所沒有違例建築物，並符合政府租契條件和法定圖則的規限。據政府當局表示，修訂食物業發牌程序旨在落實全城清潔策劃小組在2003年發表的報告及申訴專員在2002年發表的調查報告中提出的建議。

45. 政府當局解釋，修訂只適用於申領新牌照或牌照轉讓申請，不會影響現有牌照和牌照續期。當局在落實有關修訂前已諮詢業界及相關的專業團體。為簡化發牌程序，食環署接受由認可專業人士證明處所並無違例建築物。至於符合政府租契條件和法定圖則的規限，食環署已提醒有關的申請人，必須確認牌照的處所符合此等條件。

46. 鑑於食物業對修訂極為關注，事務委員會將於2006年7月舉行特別會議，聽取業界的意見，再與政府當局作進一步討論。

有限制菜館

47. 關於有限制菜館(一般稱為“私房菜館”)的擬議規管架構，事務委員會普遍接受此類處所應受規管，但鑑於這類菜館屬小規模及家庭式經營，因此規管應較為寬鬆。事務委員會要求政府當局就有限制菜館的發牌規定發出清晰的指引。部分委員關注到，當局可能難以執行發牌條件，例如營業時間和顧客人數的限制。委員亦關注到在同一幢樓宇內如有多間食肆或有限制菜館，會造成火警風險。

48. 政府當局解釋，有限制菜館仍須符合基本的食物安全及衛生規定，惟一放寬的是食物室的面積及洗手間的規定。屋宇署和消防處在審核食物業牌照的申請時，會考慮有關樓宇內已有的業務類別。食肆如欲延長營業時間或增加顧客人數，可根據現有機制申請適當的食物業牌照。在過去數年，許多過往以“私房菜館”形式經營的食肆已領取食物業牌照，或以會所形式經營。現時，只有約20間食肆仍以“私房菜館”形式經營。

環境衛生

火葬場及靈灰安置所設施

49. 在2005年11月，政府當局向事務委員會簡介公眾火葬場及靈灰安置所設施不足的情況，以及有關增加火化量和紓緩靈灰龕不足的計劃。事務委員會察悉，雖然近年火化服務及靈灰龕的需求不斷增加，但大部分市民不接受在其住處附近興建火葬場及靈灰安置所。

50. 事務委員會支持政府當局提供更多靈灰龕的政策，以紓緩靈灰龕不足的情況及縮短輪候獲編配靈灰龕的時間。然而，由於火化設施會對附近居民造成滋擾，委員提醒政府當局須就提供新火化爐的計劃諮詢有關的地區。鑑於土地供應有限，事務委員會要求政府當局探討更多方案，以應付預期火葬場及靈灰安置所設施不敷使用的情況。

針對屢犯潔淨罪行人士的刑罰

51. 政府當局在2005年12月進一步諮詢事務委員會對屢犯潔淨罪行人士發出社會服務令及加重刑罰的意見。事務委員會普遍不反對向屢犯者發出社會服務令，但部分委員建議，政府當局應加強執法對付非法張貼招貼及海報的行為，並增加刑罰。

滅蚊運動

52. 政府當局告知事務委員會，根據在2004及2005年進行的全港日本腦炎病媒調查，香港沒有地區須列為傳播日本腦炎的高危地區。委員注意到，對日本腦炎病毒呈陽性反應的樣本來自元朗，該區有不少養豬場和候鳥，事務委員會委員因此促請政府當局在發現日本腦炎病媒的地區加強滅蚊工作。政府當局答允在有問題地方加強滅蚊工作，如有需要，會增聘合約員工進行滅蚊行動。政府當局亦表示，在制訂《2006年公眾衛生及市政(修訂)條例》後，將有助當局在荒廢村屋、破舊搭建物及荒廢農地樓宇採取滅蚊行動。

其他事項

53. 在2005至06立法會年度會期內，事務委員會曾討論數項財務建議，包括自願退還飼養活豬牌照的補償方案、為5個街市進行一般改善工程，以及漁民貸款計劃。

54. 政府當局亦就提交與事務委員會職權範圍事務有關的立法建議的時間表、根據《防止殘酷對待動物條例》(第169章)增加罰則的立法建議，以及修訂動物／禽鳥展覽牌照的費用，徵詢事務委員會的意見。

55. 在2005年7月至2006年6月期間，事務委員會共舉行了28次會議，包括與環境事務委員會舉行4次聯席會議，以及與衛生事務委員會舉行兩次聯席會議。事務委員會亦曾參觀本地養魚場和有機農場，以及大角咀街市的活家禽檔位。

議會事務部2
立法會秘書處
2006年6月30日

立法會
食物安全及環境衛生事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與食物安全、環境衛生及漁農事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

立法會
食物安全及環境衛生事務委員會

2005至2006年度委員名單

主席 李華明議員, JP

副主席 黃容根議員, JP

委員 陳智思議員, JP
鄭家富議員
譚耀宗議員, GBS, JP
張宇人議員, JP
方剛議員, JP
李國麟議員
梁家傑議員, SC
郭家麒議員

(總數：10 位議員)

秘書 李蔡若蓮女士

法律顧問 林秉文先生

日期 2005年10月13日