

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)94/06-07號文件

檔 號 : CB2/SS/9/05

2006年10月20日內務委員會會議文件

《2006年食物業(修訂)規例》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2006年食物業(修訂)規例》小組委員會的商議工作。

背景

2. 香港現時根據國際標準和做法，對進口野味、肉類及家禽設有一套監管制度。冷凍豬肉的出口地必須提交資料，證明其冷凍豬肉的衛生標準符合本港的檢驗檢疫規定。過去，香港只從泰國、澳洲及美國進口冷凍及冷藏豬肉，自2006年8月23日起，香港開始從內地進口冷凍豬肉。

3. 一向以來，新鮮糧食店(包括超級市場)及公眾街市攤檔只要符合發牌及持牌條件／租約條款，便可同時售賣新鮮牛肉、羊肉或豬肉和進口冷凍牛肉、羊肉或豬肉。這些發牌及持牌條件／租約條款基本上規定冷凍肉類的來源、處理、陳列和貯存方法，當中更列明經營者不得把冷凍牛肉、羊肉或豬肉充當新鮮牛肉、羊肉或豬肉展示及出售。經營者亦須在當眼處和雪櫃上展示清晰的告示，讓消費者知悉其處所內有進口冷凍肉類出售。不過，曾有新鮮糧食店持牌人／公眾街市承租人把冷凍牛肉、羊肉或豬肉充當新鮮牛肉、羊肉或豬肉展示或出售。

4. 當食物安全及環境衛生事務委員會委員討論從內地進口冷凍豬肉的擬議安排時，他們關注到零售商把冷凍豬肉充當新鮮豬肉售予消費者。事務委員會部分委員指出，消費者難以區分冷凍豬肉和新鮮豬肉。他們認為，應就出售新鮮豬肉及冷凍／冷藏豬肉發出不同的牌照，以保障消費者的健康，並便利當局執行有關售賣冷凍豬肉的發牌條件。

《2006年食物業(修訂)規例》

5. 《2006年食物業(修訂)規例》(下稱"修訂規例")旨在修訂《食物業規例》(下稱"該規例")(第132章，附屬法例X)，以達至下述目的——

- (a) 禁止在同一街市攤檔或經營新鮮糧食店業務的處所內售賣、要約出售、或為出售而展示或為出售而管有新鮮牛肉、羊肉或豬肉及冷凍牛肉、羊肉或豬肉，除非冷凍牛肉、羊肉或豬肉經預先包裝，並在該包裝上依照訂明方式加上標記及標籤(新訂第30D條及新訂附表6)；
- (b) 規定任何人如開啟或以其他方式干擾包裝物，即屬違法(新訂第30F條)；
- (c) 規定食物環境衛生署署長(下稱"署長")可根據第30條批准在同一處所內售賣、要約出售、或為出售而展示或為出售而管有新鮮肉類或未經預先包裝的冷凍肉類，但不得批准在同一處所內售賣、要約出售、或為出售而展示或為出售而管有新鮮肉類和未經預先包裝的冷凍肉類(新訂第31A條)；及
- (d) 對任何違反新訂第30D或30F條的人施加刑罰，判處第5級罰款(50,000元)，監禁6個月，並在該罪行持續期間每天另加罰款900元。

6. 修訂規例已於2006年8月18日生效。修訂規例的審議期藉立法會決議由2006年10月18日延展至2006年11月8日。

小組委員會

7. 在2006年7月21日內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究修訂規例。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

8. 小組委員會由張宇人議員出任主席，與政府當局舉行了3次會議，其中一次會議與消費者委員會及受影響的業界會商。曾向小組委員會表達意見的團體名單載於**附錄II**。

小組委員會的商議工作

提出修訂規例的理據

9. 據政府當局表示，由於新鮮和冷凍肉類的貯存期限不同，因此貯存方法亦有差異。如果在零售層面不妥善處理新鮮和冷凍肉類或將兩者混雜，便會有受污染的風險。修訂規例旨在禁止在同一新鮮糧食店或街市攤檔內出售新鮮牛肉、羊肉或豬肉和冷凍牛肉、羊肉或豬肉，雖然修訂規例未能完全杜絕無良肉商在同一處所內將冷凍牛肉、羊肉或豬肉與新鮮牛肉、羊肉或豬肉混雜出售的問題，但可減少問題出現的機會，而且有助食物環境衛生署(下稱"食環署")執法。

10. 委員普遍支持修訂規例，因為可藉此提高食物安全及更有效保障消費者的利益。然而，部分委員關注到限制出售的例外情況，以及新

的預先包裝和標籤規定的適用範圍。委員亦就修訂規例的法律和草擬方面提出若干問題。

限制出售的例外情況

11. 委員察悉，新訂第30E條准許在同一處所／街市攤檔內出售新鮮牛肉、羊肉或豬肉和冷凍牛肉、羊肉或豬肉，但所出售的冷凍牛肉、羊肉或豬肉在分發予零售店鋪前，必須預先包裝和依照訂明方式加上標籤。包裝上的標籤應以英文或中文，或以中英文列明食物名稱、"屠宰日期"、"此日期或之前食用"日期、屠宰場的名稱和地址、以及淨重量。

12. 黃容根議員認為，對限制出售訂定例外情況，准許在同一處所／街市攤檔內同時出售新鮮牛肉、羊肉或豬肉和冷凍牛肉、羊肉或豬肉，有違保障公眾健康和消費者利益的政策目標。他認為，把新鮮和冷凍肉類的售賣完全分隔，從食物衛生角度而言最符合消費者利益，並能有效解決無良肉商採取違規做法把冷凍肉類充當鮮肉出售的問題。

13. 政府當局回應時表示，就限制出售訂定例外情況，既能平衡消費者和業界的利益，亦能繼續讓消費者享有購物便利。為配合修訂規例的推行，食環署已加強零售層面上出售冷凍肉類的監管措施，包括對冷凍肉類的供應、處理、展示和貯存作出規定。出售肉類的新鮮糧食店持牌人／街市承租人須展示清晰的告示，列明所出售肉類的種類，以便消費者易於識別。售賣預先包裝冷凍牛肉、羊肉或豬肉的新鮮糧食店和街市攤檔，必須設置陳列凍櫃，並將溫度設定在攝氏4度以下。新鮮糧食店持牌人和街市承租人必須將載述冷凍和經預先包裝的冷凍牛肉、羊肉或豬肉貨源的發票保存最少60天，以便食環署職員查核。

預先包裝和標籤規定的適用範圍

14. 由於冷凍肉類的預先包裝和標籤規定並不適用於只售賣冷凍肉類的新鮮糧食店或攤檔，部分委員，包括李華明議員、黃容根議員和王國興議員關注這些店鋪／攤檔售賣的冷凍肉類的安全。黃容根議員認為，消費者應有權獲悉他們購買的肉類的資料，因此預先包裝和標籤的規定亦應適用於所有在零售店鋪售賣的冷凍牛肉、羊肉或豬肉，不論該處所／街市攤檔是否同時售賣新鮮牛肉、羊肉或豬肉。

15. 政府當局回應時表示，無需把預先包裝和標籤的規定適用於只售賣冷凍肉類的新鮮糧食店或攤檔，原因是修訂規例的主要目的，是把零售層面上因不當處理新鮮和冷凍肉類或把兩者混雜而造成的污染風險降低，以及讓消費者可區分新鮮和冷凍肉類。此外，肉商須保存發票最少60天，以便食環署職員查核；而該等發票應載有屠宰場的名稱和地址、"屠宰日期"、以及肉類的描述和重量等資料，以便有需要時可追查貨源。

16. 王國興議員詢問，政府當局會否考慮訂定冷凍牛肉、羊肉或豬肉包裝上標籤用字的最小字體。政府當局解釋，關於食物及藥物的標記和標籤，當局參照《食物及藥物(成分組合及標籤)規例》(第132章，附屬

法例W)而訂定。有關的字眼應清楚可閱地以中英文標明，但沒有訂明字體的大小。

17. 張宇人議員質疑有否需要在預先包裝的冷凍牛肉、羊肉或豬肉的標籤上載列屠宰場的名稱和地址，以及“屠宰日期”等資料，原因是新鮮糧食店持牌人及街市承租人須保存載述冷凍及預先包裝冷凍牛肉、羊肉或豬肉貨源的發票最少60天，政府當局可據此以追查貨源。他指出，標籤規定會對業界造成額外負擔，此外，若標籤上載述的資料較少，字體可較大，方便消費者閱讀。

18. 政府當局強調，新鮮糧食店持牌人及街市承租人保存的發票，有助食環署有需要時追查貨源。至於標籤上的資料，包括屠宰場名稱和地址，以及“屠宰日期”，實在有需要，因為當有問題的冷凍肉類須予收回時，該等資料有助消費者識別有問題的肉類。

修訂規例的法律和草擬事宜

“肉類”的定義

19. 委員察悉，根據該規例第3(1)條，“肉類”指(a)牛肉(包括水牛肉)、山羊肉、綿羊肉和豬肉；及(b)擬供人食用的馬肉、驃肉、駢驥肉及驥肉。小組委員會法律顧問表示，由於使用了“指”字而非“包括”，令該詞的定義變得詳盡無遺，以致沒有太大空間擴闊該詞的定義以包括鹿肉、駝鳥肉及其他供人食用的肉類。

20. 部分委員，包括張宇人議員、黃容根議員和王國興議員認為，鑑於本港有其他種類的肉可供人食用，政府當局應考慮重新界定“肉類”。他們要求政府當局考慮把“其他擬供人食用的動物的肉”取代“擬供人食用的馬肉、驃肉、駢驥肉及驥肉”；或在定義內加入“其他供人食用的肉，例如鹿肉及駝鳥肉”。

21. 政府當局回應時表示，該規例的相關條文授權署長發出許可證，准許在香港售賣其他供人食用的肉類，例如野味或爬蟲。關於委員建議擴闊該規例第3條對“肉類”所作的定義，政府當局指出，該規例內對該詞的提述有50多處，而該詞亦在其他法例內使用。若要修訂定義，將會涉及大幅改動，需在另一次立法工作中處理。由於修訂有關定義會對業界有深遠影響，政府當局應審慎處理，並需廣泛諮詢業界。

22. 梁家傑議員關注到，修訂規例附表2新增第1(b)項對“肉類”所作的定義，是否與該規例第3(1)條對“肉類”所作的定義相符。他強調，由於新增第30D條訂定刑事罪行，若該詞的釋義不清晰，可能會影響檢控工作。梁議員要求政府當局作出檢討，檢視該規例第3(1)條對“肉類”所作的定義是否包括修訂規例附表2新增第1(b)項所提述的各類冷凍肉類。

23. 政府當局證實，附表2新增第1(b)項提述的肉類種類，與該規例第3(1)條對“肉類”所作定義所包含的肉類種類一致，但經預先包裝的冷凍牛肉、羊肉或豬肉則除外。政府當局亦解釋，修訂附表2的目的，

是把經預先包裝的冷凍牛肉、羊肉或豬肉與非經預先包裝的冷凍牛肉、羊肉或豬肉加以區分，而政府當局無意在是次修訂工作中更改"肉類"的定義。

"冷凍"肉類的定義

24. 小組委員會法律顧問指出，就牛肉、羊肉或豬肉而言，"新鮮"一詞的定義已在該規例第3(1)條加以界定，但卻沒有對"冷凍"牛肉、羊肉和豬肉作出界定。委員要求政府當局考慮在修訂規例內提供這定義。

25. 政府當局解釋，該規例一向有使用"冷凍肉類"一詞，在過往任何的執法行動中，並沒有因該詞的詞義而遇到困難。現時在本港出售的肉類可分為3類：

- (i) 新鮮肉類：一般指在本地屠宰的肉類，其間沒有以冷凍或其他方式保存；
- (ii) 冷藏肉類：一般由外地進口，並經過冷凝程序，把肉類的溫度降至攝氏零下18度左右；及
- (iii) 冷凍肉類：即以攝氏零度至4度冷凍方式保存的肉類，由屠宰、貯存，以至運送到銷售點的過程中，一直保持冷凍。

26. 政府當局又指出，有關"冷凍肉類"的資料及正確處理肉類的方法，早已在《食物衛生守則(2003)》內公布，並免費分發給食物業界參考。《食物衛生守則》亦已上載於食環署的網頁。任何人擬申請在新鮮糧食店及街市攤檔售賣冷凍肉類，食環署會對所有申請人施加發牌及持牌條件。有關"冷凍肉類"的資料亦列於發牌及持牌條件中。持牌人和承租人必須符合發牌及持牌條件，才獲批出／續批牌照或簽訂／續訂租約。

27. 鑑於委員的意見，政府當局曾就應否在該規例中為"chilled"一詞提供定義，徵詢律政司刑事檢控科的意見。據政府當局表示，最理想的做法是採用字典對"chilled"的解釋，即"在低溫而未冰凍的情況下保存"，而不提供法律定義。政府當局進一步解釋，曾考慮以肉類的溫度為"chilled"提供定義。不過，這樣做會令執法行動非常困難，因為如肉類的溫度不在訂定溫度範圍內，有關人員便不能執法。事實上，食環署人員根據修訂規例第30D(1)或(2)條採取執法行動時，不能單憑懷疑的冷凍肉類的溫度(即是否在攝氏零度至4度之間)來確定肉類是否冷凍肉類，因為溫度容易被操控。食環署人員除參考肉類溫度外，亦會蒐集環境證據，以確定懷疑的冷凍肉類的來源，例如有關肉類是否由本地屠房或從邊境管制站送交有關店鋪，以及核對衛生證明書上的資料等。不過，要在該規例內列舉所有該等環境證據為"chilled"提供定義，並不可行。

28. 雖然委員沒有進一步質疑政府當局的解釋，但他們重申其關注事項，即若沒有就"chilled"一詞提供法律定義，日後採取檢控行動時會遇到困難。

29. 委員亦注意到，在法例內，"chilled"的中文用詞是"冷凍"，但在獲批准／許可出售冷凍肉類的新鮮糧食店／街市攤檔的發牌及持牌條件中，"chilled"的中文用詞則是"冰鮮"，而新鮮糧食店持牌人／街市承租人展示的告示，亦使用"冰鮮"來描述所出售的牛肉、羊肉或豬肉。委員建議，由於業界和公眾較常使用"冰鮮"一詞，政府當局應考慮在該規例內使用該中文用詞，或在獲批准／許可出售冷凍肉類的新鮮糧食店／街市攤檔的發牌及持牌條件中，在提述"chilled"的中文用詞"冷凍"之處另加上"冰鮮"一詞。

30. 政府當局回應時表示，"冷凍"一詞早已載於該規例內。該詞亦有用於其他法例中，以指明"冷凍"食品。至於"冰鮮"一詞，則為市民和業界在日常生活中普遍使用。如要將現行法例中對"冷凍"的提述改為"冰鮮"，將涉及大量修訂工作，而政府當局必須充分評估其影響。雖然同時以兩個不同的中文用詞來指同一個英文字的安排或許並非最理想，但至今公眾在理解該兩個中文用詞方面並沒有感到混淆。此外，自修訂規例於2006年8月18日實施後，很多肉商已根據經修訂的發牌及持牌條件安裝告示牌，表示其處所／攤檔有"冰鮮肉"出售。如在短期內修改有關用語，會令業界及市民混淆，並加重業界的成本。

31. 姧員堅持認為，在法例及新鮮糧食店／街市攤檔的相關發牌及持牌條件中，以兩個不同的中文用詞來指同一個英文字，情況並不理想。委員關注到，這種不一致的做法或會引起檢控方面的困難和令執法行動可能受法律質疑。黃容根議員指出，關於在法例內及在獲批准／許可出售冷凍肉類的新鮮糧食店／街市攤檔的發牌及持牌條件中，"chilled"的中文用詞不一致的問題，在多年前已提出，但政府當局沒有採取任何行動。他認為以"冰鮮"作為"chilled"的中文用詞，會誤導消費者。

32. 委員建議，為消除對公眾造成的混淆，以及避免對業界有不利影響，獲批准／許可出售冷凍肉類的新鮮糧食店／街市攤檔日後續訂牌照或租約時，應在提述"chilled"的中文用詞"冷凍"之處另加上"(冰鮮)"。他們亦建議政府當局應考慮給予業界寬限期，以遵從經修訂的發牌及持牌條件，並資助業界安裝新告示牌的額外成本。

33. 因應小組委員會的要求，政府當局承諾，除非業界有強烈反對，否則會修訂獲批准／許可出售冷凍肉類的新鮮糧食店／街市攤檔的發牌及持牌條件，藉此在續批／續訂現有牌照或租約及在批出／簽訂新牌照或租約時，同時使用"冰鮮"及"冷凍"兩詞作為"chilled"的中文用詞。若業界強烈反對，政府當局會向食物安全及環境衛生事務委員會交待。

"處所"的定義

34. 政府當局回應小組委員會法律顧問的查詢時表示，根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)(下稱"該條例")，"處所"的定義涵蓋範圍廣泛，包括土地、建築物、構築物和建築物內部等。就修訂規例新訂第30D(1)條而言，目的是將其適用範圍只限於新鮮糧食店的處所。為

此，當局認為該條例中"處所"的定義太廣，因而決定在第30D(3)條清楚訂明，就第(1)款而言，"處所"應指"經營新鮮糧食店業務所在的處所"。

35. 政府當局又解釋，為簽發新鮮糧食店牌照而決定某建築結構是否屬於一個分隔的處所時，政府當局打算採取嚴格的標準。就簽發新鮮糧食店牌照而須符合的結構及其他重要規定，已載於食環署發出的"新鮮糧食店牌照申請指南"。作為一般原則，位於地下，地基穩固，而可直接通往街道(緊急時作走火通道)的處所，一般均屬適合。然而，政府當局會按個別情況考慮每宗個案。

36. 部分委員，包括張宇人議員、譚耀宗議員及黃容根議員認為，只以行政措施列出有關規定，以及"處所"的涵義完全由署長酌情決定，做法並不可取。這些委員關注到，修訂規例中"處所"的涵義並不清晰，或會令業界混淆，而且可能對落實政策目標有所防礙。他們要求政府當局考慮可否為施行修訂規例更清楚界定"處所"一詞。

37. 經考慮委員的關注後，政府當局已作出回應，表示基於下列原因，不適宜在修訂規例界定"處所"一詞——

- (a) 雖然該條例及該規例分別以一般用語來界定"處所"、"食物業處所"及"食物室"，但在執法上並無遇到困難；及
- (b) 在處理某處所的新鮮糧食店牌照申請時，不論該處所是位於超級市場內，還是街角商鋪，現時沒有規定處所內的有關部分須與處所內可能從事其他業務的其餘部分完全分隔。因此，要將新鮮糧食店處所的設計訂定為基本發牌條件，例如必須有牆壁將其與相連的處所分隔開，在實際運作上並不可行；及
- (c) 持牌人如要經營新鮮糧食店，必須符合該規例第32及33條的規定，並遵照署長所訂定的發牌及持牌條件。署長在批出新鮮糧食店牌照時，會首先在持牌人提交的設計圖則上指明持牌處所的範圍。如有人申請新鮮糧食店牌照，在獲准售賣鮮肉的持牌新鮮糧食店毗鄰售賣冷凍肉，該規例已有足夠條文，讓署長實施嚴格規定，要求把該兩個處所完全分隔(例如由處所前面至後面從地板至天花築建沒有任何開口的磚牆／混凝土牆，並設獨立入口)。

38. 政府當局強調，透過現行的發牌政策及該規例提供的法律依據，政府當局能有效地管制出售肉類的新鮮糧食店的發牌工作。

違反該規例下各項罪行的法律責任

39. 張宇人議員關注對違反該規例條文(特別是新訂第30D(1)或(2)條)的人所採取的執法行動。他詢問政府當局會否考慮清楚訂明，違反該規例各項條文，特別是新訂第30D(1)或(2)條的法律責任範圍，應限於若干類別的人，即持牌人、委任經理、街市攤檔承租人等。

40. 政府當局解釋，若能蒐集到足夠證據，當局一向的目標是令有關的業務負責人為所發現的違例事件負責。假如對修訂規例新訂第30D(1)或(2)條作出修訂，訂明只可檢控持牌人／委任經理／街市攤檔承租人，日後在發現違例情況時，若持牌人／委任經理／街市攤檔承租人當時實際上並非業務負責人，便可能會引起執法問題。持牌人／委任經理／街市攤檔承租人確有可能無須為所發現的違例事件負責，而要求他們負責並不公平。根據修訂規例第30D(1)及(2)條現行的寫法，政府當局應該能夠按個案的實際情況或所得證據，對任何人(包括但不限於持牌人／委任經理／街市攤檔承租人或任何僱員)採取執法行動。

41. 政府當局亦告知小組委員會，根據過去6個月的檢控統計數字，關於有"任何人／所有人"的提述的罪行，在超過74%的檢控個案中，當局是對業務負責人，即持牌人／委任經理／街市攤檔承租人提出檢控，而非對新鮮糧食店／街市攤檔的僱員提出檢控。王國興議員關注到，新鮮糧食店／街市攤檔的僱員可能就其他個案遭到不公平檢控，政府當局回應時解釋，一些新鮮糧食店／街市攤檔的僱員因沒有遵照其僱主的明確指示行事而干犯罪行，應負上法律責任。無論如何，當局會視乎每宗個案的實際情況，在有充分證據下才會提出檢控。

建議

42. 小組委員會支持《2006年食物業(修訂)規例》。小組委員會將不會就修訂規例動議任何修正案。

諮詢意見

43. 謹請議員察悉小組委員會的商議結果。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年10月19日

《2006年食物業(修訂)規例》小組委員會

委員名單

主席 張宇人議員, JP

委員 李華明議員, JP
黃容根議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
方剛議員, JP
王國興議員, MH
梁家傑議員, SC

(總數：7位議員)

秘書 戴燕萍小姐

法律顧問 林秉文先生

日期 2006年8月2日

曾向《2006年食物業(修訂)規例》小組委員會
提出意見的團體

1. 消費者委員會
2. 香港零售管理協會
3. 屈臣氏集團 —— 香港零售
4. 牛奶有限公司
5. 美國肉類出口協會
6. 香港冰鮮禽畜業商會
7. 港九新界鮮肉商、運輸、屠宰、生豬業從業員聯席會議
8. 香港豬肉行總商會有限公司
9. 香港禽畜業聯合會
10. 香港養豬業發展協會
- *11. 美國駐香港領事館農業貿易處

(* 只提交意見書)