香港特別行政區立法會

食物安全及環境衞生事務委員會 代表團

2008年3月24日至30日

進行職務訪問

研究法國及英國食物安全 規管制度的報告

目錄

章		頁
1	引言	1
2	法國的食物安全規管制度	2-9
3	英國的食物安全規管制度	10-20
4	觀察所得	21-22
附錄		
I	訪問行程	
II	訪問期間取得的參考資料一覽表	

鳴謝

代表團於2008年3月24日至30日進行訪問期間,曾在巴黎與法國食品安全局、食品總局、競爭、消費和抑制欺詐總局、地區獸醫服務廳及法國國際獸醫局的政府官員及代表會晤,以及在倫敦與英國食物標準局、英國零售商聯盟、食物及飲品聯會及"Which?"的官員及代表會晤,謹此向他們致謝。代表團衷心感謝他們作出詳細介紹,並彼此交換意見及資訊,使代表團此行獲益良多。

代表團亦感謝法國及英國駐港總領事,以及香港駐布魯塞爾 和倫敦的經濟貿易辦事處,在訪問行程編排及後勤安排方面提供協助。

第1章 —— 引言

訪問目的

1.1 立法會食物安全及環境衞生事務委員會代表團於2008年3月 訪問法國(巴黎)及英國(倫敦),研究這兩個國家的食物安全政策及規管 架構。本報告闡述代表團的主要考察結果及觀察所得。

代表團成員

1.2 代表團包括以下議員——

李華明議員(事務委員會副主席兼代表團團長) 黃容根議員(事務委員會委員) 李國麟議員(事務委員會委員) 李鳳英議員(非委員的議員)

1.3 事務委員會秘書戴燕萍小姐陪同代表團出訪。

事務委員會的職責

1.4 事務委員會負責監察及研究與食物安全、環境衞生及漁農有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會一向十分關注食物的進口管制及食物監察措施,以確保所有出售的食物合乎衞生、無雜質及適合人類食用。事務委員會認為,香港應訂定全面的食物安全規管制度,以確保"由農場到餐桌"的食物安全,以及把整條食物供應鏈的各個環節納入規管,以期更有效保障食物安全及公眾健康。事務委員會決定派遣代表團訪問法國及英國,以取得第一手資料,瞭解該兩國所制訂的食物規管制度,以確保食物安全及保障公眾不會因為進食不安全食物而危及健康。這兩個國家的經驗會為香港進一步改善食物安全規管制度提供有用的參考資料。

訪問行程

1.5 代表團於2008年3月24日至30日訪問法國(巴黎)及英國(倫敦)。在逗留巴黎期間,代表團與法國食品安全局、食品總局、競爭、消費和抑制欺詐總局,以及其他負責食物安全的主管當局的政府官員會面。代表團亦參觀了全球最大的新鮮農產品批發市場漢吉斯,以及戴高樂國際機場的邊境衞生管制辦公室。在倫敦期間,代表團與食物標準局、英國零售商聯盟、食物及飲品聯會,以及英國最大消費者組織"Which?"的代表會晤。是次訪問行程的其他詳情載於**附錄I**。訪問期間取得的參考資料一覽表載於**附錄II**。

第2章 —— 法國的食物安全規管制度

規管情況

- 2.1 《1998年7月法》(Law of July 1998)訂立法國現行食物安全制度的架構。現時,該國的食物安全制度包括由法國食品安全局(French Food Safety Agency)及國家衞生監察研究所(National Institute for Monitoring of Health)執行的大規模監察計劃。根據歐洲指令(European directives),食物生產商、加工商及分銷商須為本身製造及銷售的食品的安全負責。
- 2.2 在指導食物安全政策方面,法國政府制訂5項主要原則——
 - (a) 確定生產商、加工商及分銷商(經營商)須負第一責任;
 - (b) 因應衞生方面的科技發展不斷修改規例;
 - (c) 由公營機構負責批准及監察食肆經營,並有權在需要時 採取制裁行動;
 - (d) 遇到潛在或已知風險時,透過國家及歐洲委員會(下稱"歐委會")的警報網絡監察衞生事故;及
 - (e) 確保主管當局有能力管理風險,尤其在緊急情況下具備 這方面的能力。
- 2.3 在國家及歐洲聯盟(下稱"歐盟")層面上不斷採納新的規例,以配合農業界在科學和技術方面的發展。法國現行的食物安全法例是根據下述法例制定——
 - (a) 歐盟指令——法國是歐盟的成員國,須按共同市場的綱領執行食物安全規例;
 - (b) 《消費者法規》(Consumer Code)——該法規於1993年制訂,上一次在1998年更新。該法規將1905年法例及1983年7月21日法例有關消費者安全的條文,以及其他法例和規例的條文合併。《消費者法規》監察產品周期內的各項環節,包括有關產品是否符合安全規例,以及產品的成分、標籤及分銷情況;
 - (c) 《農業法規》(Rural Code)——該法規訂定食物生產機構的規管事項,並訂明健康/衞生檢查程序及食品質素。1999年7月,《農業導向法》(Agricultural Orientation Law)正式確立隱含的安全概念,即"食物安全由田園或牧場開始,並在整條食物加工鏈逐步建立,一直至消費者的餐盤。";

- (d) 《1998年7月1日法》(Law of 1 July 1998)——該法例改善擬供人食用食品的衞生監察及安全檢查規定。法國食品安全局根據該法例成立,是獨立於政府的機關,負責主管有關食物衞生及營養風險的評估工作;及
- (e) 2006年1月1日制訂的歐洲食物衛生及動物飼料規例——根據有關規例,法國對食品、動物飼料及食物業實施高透明度的單一政策,並透過有效的工具(例如警報制度)管理整條食物鏈的食物安全。

各機關的分工

- 2.4 在法國,食物安全的責任由國家及地方的機關共同承擔。在國家層面,食物安全由下列各部監管——
 - (a) 農業及漁業部(Ministry of Agriculture and Fishing)——食品總局(Directorate General of Food);
 - (b) 經濟、財務及工業部 (Ministry of Economy, Finance and Industry)——競爭、消費和抑制欺詐總局 (Directorate General for Competition, Consumption and the Repression of Fraud);及
- 2.5 法國全國各地監察及執行衞生法例的工作由100個地區的地方單位(即每個地區的獸醫服務廳(Departmental Management of Veterinary Services)、競爭、消費和抑制欺詐廳(Departmental Management for Competition, Consumption and the Repression of Fraud)和衞生及社會事務廳(Departmental Management of Health and Social Affairs)所組成的夥伴執行。1 各地區的獸醫服務廳負責巡查所屬地區的生產設施及加工廠,並簽發相關的證明文件。

3

¹ 根據法國及其眾多前殖民地的政治及地理組織,地區(department)是一個行政單位,類似英格蘭的郡。法國有100個地區,隸屬22個區域。



食品總局出口辦公室主管Marie-Frederique Parant 獸醫作出簡介

食品總局

- 2.6 食品總局隸屬於農業及漁業部,負責監察及處理農業和食物業的衞生和安全風險,包括——
 - (a) 保護動植物的健康;
 - (b) 在製備、運送及銷售食品的各階段所採用的品質處理系統的保護,衛生及安排;及
 - (c) 推廣法國食物、衞生及植物檢疫模式。
- 2.7 食品總局在食物鏈中執行下列工作:
 - (a) 為食物及食物工場簽發證明文件及評定資歷;
 - (b) 控制及調查食物安全事故;及
 - (c) 定期巡查屠房。
- 2.8 食品總局監察在整條食物鏈中動物源性食品是否符合衞生規例,以及植物源性食品直至首次加工前是否符合衞生規例。

競爭、消費和抑制欺詐總局

2.9 競爭、消費和抑制欺詐總局隸屬於經濟、財務及工業部,負責確保以公平公開的方式進行消費品和服務的貿易,以及保障消費者的權益。該局的工作主要包括消費品和服務的安全、公平和品質。食品管理是該局的工作範疇,專注於食品的成分、添加劑、合法加工、標籤及銷售手法等事宜。該局負責監察食物鏈上的植物製食品(經過首次加工的食品除外),以及巡查分銷及銷售點。

衞生總局

法國食品安全局

- 2.11 繼發生多宗衞生事故後,法國於1999年4月成立法國食品安全局。該局屬國家機構,受農業及漁業部、經濟、財務及工業部,以及衞生及團結部指導。該局的角色、職權、組織架構及運作在《公共衞生法規》(Code of Public Health)內訂明。法國食品安全局的管轄範疇包括下列方面——
 - (a) 動物源性食物(包括與水有關的風險)及與使用農學有關 的人類營養事宜,以及人類健康事宜;
 - (b) 動物健康;
 - (c) 與使用農學有關的植物健康事宜;
 - (d) 與使用農學或獸用藥品有關的環境(及生態系統)事宜;及
 - (e) 動物福利。



向法國食品安全局國際事務處總監Lilian Puech女士致送紀念品

國家衞生監察研究所

2.12 為加強食物安全,國家衞生監察研究所於1999年成立,隸屬於衞生及團結部。該研究所屬國家機構,負責監察衞生情況及觀察法國人口的健康狀況,亦負責在公眾健康受威脅時提醒有關當局,並向當局提供建議。

飼料和食物監管的執法工作

- 2.13 代表團聽取食品總局及競爭、消費和抑制欺詐總局的代表詳細簡介法國執行對飼料和食物的監管工作。代表團獲悉,在單一指揮架構下,各機構都有明確的使命,而當局採取綜合模式對飼料和食物進行監管。食品總局及競爭、消費和抑制欺詐總局的代表指出,食品總局與農業、食品、漁業及鄉郊事務部(Ministry of Agriculture, Food, Fishery and Rural Affairs)轄下的經濟及國際政策局(Directorate for Economical and International Policies)分別負責風險管理及經濟支援的職能。法國食品安全局負責風險評估,而食品總局則負責風險管理。此外,法國設有化驗所網絡,可進行大量化驗分析工作,並由各個地區的基準化驗所提供額外支援。
- 2.14 代表團察悉,食品的製造及銷售須受《消費者法規》中所訂的"獲得安全實證"原則監管。該法規亦界定風險分析,以及為問題產品承擔責任的原則。為確保產品安全,業界專業人士負責找出其業務活動的重要環節。為協助業界專業人士進行有關工作,食品法典委員會轄下的衞生委員會制訂了一套名為"危害分析與重點控制系統"(Hazard

Analysis and Critical Control Point)的分析方法。農業食品、動物飼料和食肆經營者十分熟悉"危害分析與重點控制系統"的概念、溯源原則及歐洲的衛生標準。為進行風險評估及管理,法國政府依賴食物鏈有關各方共同合作。在制訂或修訂規例的過程中,政府會諮詢業界的專業人士及公眾的意見。

- 2.15 監察食物安全的工作由食品總局負責。實際工作包括在牧場及農場檢查動物,以及巡查認可屠房。生產食品的工廠或小型機構若使用動物產品或動物源性產品,必須取得獸醫服務廳簽發的衞生證明書。至於巡查設施的次數,則視乎有關活動的性質所涉及的風險,以及有關公司的整體衞生水平而定。
- 2.16 獸醫服務廳負責在生產、運輸、貯存及分銷階段進行產品檢查。檢查範圍包括查核產品的成分、微生物特徵,以及貯存情況(特別是溫度)。食品總局及競爭、消費和抑制欺詐總局對容易腐壞、或可能繁殖新病原體或接觸有毒殘餘物的指定類別食品實施專門監察計劃。
- 2.17 從其他國家進口的動物產品或動物或植物源性產品須經食品總局轄下的邊境檢查站檢查。有關當局亦會在冷凍倉庫、分銷設施及農業食品公司進行隨機檢查。
- 2.18 法國食品安全局定期就法國人民的飲食情況進行全面研究。 研究範圍包括飲食類別、飲食習慣及容易受危害的人口。
- 2.19 若法律上負責銷售可能危害健康的產品的公司或機構並無發出警報,有關當局便會啟動警報系統。發出警報後,公眾便可識別哪些產品可能危害健康,而有關產品亦會從銷售點收回及向消費者回收。
- 2.20 獸醫服務廳須向食品總局的中央衞生警報管理辦事處通報不符合規定的事項。接獲通報後,該辦事處便會向負責當局發放有關資料。辦事處亦負責統籌所需的善後工作。
- 2.21 地方機關負責處理食物中毒事故。農產食品業的調查工作由 獸醫服務廳負責,而衞生及社會事務廳則負責找出食物中毒的原因。 經證實的欺詐事件須交由競爭、消費和抑制欺詐廳處理。實地調查工 作由地方政府統籌。有關當局已制訂預設程序,讓調查員可盡快收集 所需的資料。



參觀巴黎漢吉斯(MIN Rungis)批發市場

在參觀漢吉斯期間,代表團得悉,牛農在小牛出生時已把牠 2.22 們加以識別,以便可辨認牛隻的身份、提高透明度及方便追查來源。 食用牛隻的耳朵穿有耳牌,耳牌載有10位數的國家識別編號,同一編 號亦載於牛隻的護照上。護照載有牛隻的相關資料,例如識別國家、 工作編號、性別、品種、出生日期,以及出生後每個遷移地點。這些 資料有助確保可追查牛隻的來源,而處理屠體的每個步驟上,分割為4 份的屠體及每件切塊均可加以識別。駐守漢吉斯的獸醫人員向代表團 解釋如何監察運送到市場的動物的衞生情況。代表團察悉,當局會對 動物附有的個別文件進行系統查核。送抵肉類包裝商的動物,必須附 有護照及載有其識別編號的兩個耳牌。肉類包裝廠經營者在獸醫人員 的監控下,核實識別資料及隨附的衞生文件。經營者在屠體及每件切 塊上以墨水寫上有關動物識別編號的號碼。肉類包裝商須隨時能透過 這個屠宰號碼,找出動物的識別編號,以確保可追查來源。屠宰後, 獸醫服務廳人員會檢查屠體,並進行衞生監控,以確定有關肉類是否 適宜供人食用。



漢吉斯的鮮肉大堂



簡介漢吉斯的食用牛隻標籤制度

2.23 代表團亦聽取了法國國際獸醫局的工作簡介。獸醫局於2003 年創立,負責協調獸醫培訓工作及有關動物健康事宜的技術合作。獸 醫局以公眾利益小組的形式運作,負責在國際間統一、協調及促進法 國獸醫的專業知識。

第3章 —— 英國的食物安全規管制度

規管情況

- 3.1 在英國,適用於食物安全的主要食物法例為——
 - (a) 《1990年食物安全法》(Food Safety Act 1990)——訂定英格蘭、威爾斯及蘇格蘭各項食物法例的架構²;
 - (b) 《一般食物法》(General Food Law)——歐委會有關一般食物安全的法例;及
 - (c) 《2004年一般食物規例》(General Food Regulations 2004)—— 訂明執行《一般食物法》若干條文,以及修訂《1990年 食物安全法》,使之符合《一般食物法》的規定。
- 3.2 2007年,英國根據《歐洲共同體第882/2004號規例》(European Community Regulation 882/2004)的規定,發表《2007年1月至2011年3月英國單一綜合國家管制計劃》(Single Integrated National Control Plan for the United Kingdom January 2007 to March 2011)(下稱"《國家管制計劃》")。《國家管制計劃》的主要目標,是確保英國推行歐委會就飼料和食物、動物健康和福利,以及植物健康所制定的法例,並就執法及監察遵行方面,設立有效的監控制度。本質上,《國家管制計劃》協助保障公眾、動物及植物健康,保護消費者權益及促進推廣動物福利。
- 3.3 《國家管制計劃》詳述在執行及監察飼料和食物法例、動物健康和福利規則及植物健康規定的遵行情況方面,各參與機關及相關組織的角色和責任。該計劃亦概述這些機關和其他團體應如何合作,以保障公眾、動植物健康、保護消費者及促進動物福利。

各機關的分工

3.4 監管飼料和食物的責任由中央和地方機關分擔。中央機關包括——

- (a) 食物標準局(Food Standards Agency);及
- (b) 英格蘭的環境、食物及鄉郊事務部(Department for Environment, Food and Rural Affairs)³。

-

² 北愛爾蘭實施類似法例。

同級機關包括蘇格蘭環境總局 (Scottish Government Directorate-General Environment)、威爾斯鄉郊事務部 (Welsh Assembly Government Department for Rural Affairs),以及北愛爾蘭農業及鄉郊發展部 (Department of Agriculture and Rural Development for Northern Ireland)。

- 3.5 英國共有469個地方機關⁴,負責監察和核證食物法例的遵行情況,以及執行有關的規定。⁵地方機關在執行職務時,獲國家基準化驗所(National Reference Laboratories)⁶ 及其他政府化驗所,以及獲指派特定監控工作的獨立第三方提供協助。
- 3.6. 食物標準局於2000年4月1日根據《1999年食物標準法》(Food Standards Act 1999)成立,屬非部長級政府部門,透過衞生大臣向政府負責。食物標準局就"由農場到餐桌"的食物安全、營養及日常飲食事宜,向公眾和政府提供意見及資料。此外,亦透過有效的執法及監察措施保障消費者。



向英國食物標準局食物衞生執行科主管 Tom Murray先生致送紀念品

- 3.7 食物標準局的主要目標是保障公眾健康和消費者在食物方面的權益。食物標準局的職能包括——
 - (a) 就食物安全和消費者在食物方面的其他權益制訂有效政策;
 - (b) 向所有持份者提供清晰和切實可行的建議、資料及其他 形式的協助;

⁴ 地方機關指郡、鄉郊郡、區、自治市鎮及市級的議會。

國家基準化驗所由歐委會成立,聯繫多間化驗所,負責就飼料、食物及動物健康等方面的慣常程序和測試方法,制訂適用於歐盟各國的標準。

- (c) 就食物安全和消費者在食物方面的其他權益等事宜,建立並保持專業及卓越的信譽;
- (d) 與下述機構建立有效的工作關係:獲下放權力的政府機關、英國和其他國家內關注食物安全及標準的其他公營機構和持份組織;
- (e) 在衡量成本和效益後,作出合適的決定及採取與風險相稱的行動;及
- (f) 確保在歐盟及其他國際論壇上,能有效促進英國消費者 在食物方面的權益。
- 3.8 環境、食物及鄉郊事務部協助為市場和環境建立可持續發展的食物和農業供應鏈;訂立制度減低動物疾病的風險,以及在發生事故時作好準備控制動物疾病。根據財政大臣於2007年10月9日發表的《2007年綜合支出檢討》(Comprehensive Spending Review 2007),環境、食物及鄉郊事務部的策略性目標包括——
 - (a) 處理國際氣候變化問題,並在國內採取行動,減少溫室 氣體的排放;
 - (b) 保持一個健康、抗逆能力強、產量豐富和多元化的自然 環境;
 - (c) 確保消耗和生產模式均得以持續;
 - (d) 確保經濟和社會對環境風險有抗逆能力,並能適應氣候轉變的影響;
 - (e) 確保農業和食物業蓬勃發展,並對環境帶來正面影響;
 - (f) 確保國家本身和國際上有可持續的發展;
 - (g) 建立強大的鄉郊社區;及
 - (h) 提供有效率和高質素的服務。

食物標籤

3.9. 2004年,英國的《1996年食物標籤規例》(Food Labelling Regulations 1996)作出修訂,引入《第2003/89/EC號歐洲指令》所訂定的標籤規則。根據該等規則,消費者獲提供詳盡的配料表資料,令食物過敏的人士較容易確定他們須避免進食的配料。該等規則對上一次在2007年12月更新。就食物標籤而言,食物標準局的主要責任是確保人們獲得易於明白的相關資料。

- 3.10 《1996年食物標籤規例》規定食物須標記或標示下述資料 ——
 - (a) 食物名稱;
 - (b) 配料表;
 - (c) 所列的配料或關乎食物的配料的數量;
 - (d) 保質期的標示;
 - (e) 特别的貯存方式;
 - (f) 商號和製造商的名稱;
 - (g) 來源地;
 - (h) 製造過程;及
 - (i) 使用指示。
- 3.11 政府就食物標籤的規例為業界提供指引,包括來源地、定量配料申報、批號標示、"此日期前食用"日期,以及營養標籤。
- 3.12 食物標準局訂定全面計劃以監察食物的真偽,包括突擊檢查食物。以虛假手法描述、宣傳或陳示食物均屬犯罪行為。法例訂有條文保障消費者免受不誠實標籤及錯誤描述影響。違反《1996年食物標籤規例》可被判處最多達5,000英鎊(78,100港元)的罰款。
- 3.13 在參觀食物標準局期間,代表團聽取有關人員就一般食物標籤,特別是營養標籤所作的詳細介紹。代表團獲悉,食物標準局致力促使公眾作出有依據的選擇,而改善食物標籤是該局的首要目標之一。食物標準局印製《食物標籤指南》(Advice on Food Labelling),列出相關法例,述明地區適用範圍,就食物標籤的釋義提供意見,以及載列最佳作業指引。食物標準局表示,編製指南旨在——
 - (a) 協助製造商、生產商、零售商及飲食業界遵守法例,並 自願提供更多對消費者有幫助的資料;
 - (b) 協助執法機關識別及取締具誤導成分的產地標籤;及
 - (c) 鼓勵業界提供更多產地資料,並採取貫徹一致及具透明度的標籤方法,從而協助消費者作出選擇。
- 3.14 食物標準局的官員特別向代表團簡介該局推行的包裝正面 "交通燈"營養標籤計劃。代表團獲悉,根據食物標準局於2001年進行的《營養標籤研究報告》,雖然約80%的英國公司已自願地在一些產品的包裝背面加上標籤,但消費者仍然希望有一套"一目了然"的標籤制度。隨著英國的肥胖人口日增,健康問題亦備受深切關注,特別是心血管

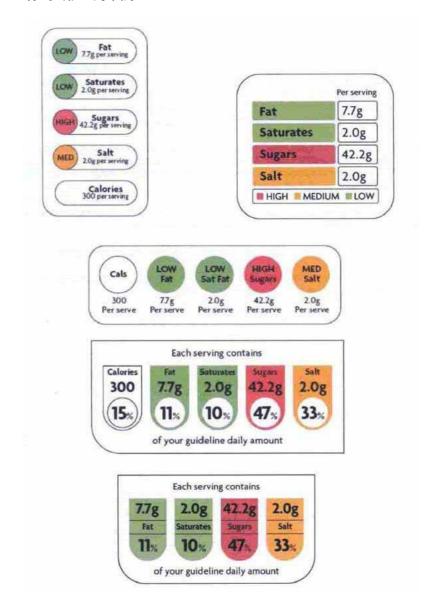
系統疾病、中風、癌症及第II類糖尿病。此外,國家膳食及營養數據調查(National Diet and Nutrition Data)發現,消費者攝取過量飽和脂肪、糖和鹽。食物標準局的官員向代表團解釋,食物標準局於2006年3月建議在包裝正面展示"交通燈"營養標籤前,如何深入研究消費者的意見,以及向業界和各持份者進行廣泛諮詢。

- 3.15 根據食物標準局的建議,在包裝正面展示"交通燈"營養標籤時,應以下列4項核心原則為基礎——
 - (a) 標示消費者攝取過量的營養素——脂肪、飽和脂肪、糖和鹽;
 - (b) 以紅、黃、綠3色顯示每種營養素的含量屬高、中或低;
 - (c) 根據政府的膳食營養參考值使用顏色代號;及
 - (d) 列出產品每一食用分量所含的各種營養素的資料。

此外,亦可選擇額外提供有關卡路里及/或每日攝取量指引的資料。

3.16 食物標準局向代表團展示一些符合該局建議的各項核心元素的標示形式實例(見圖1)。

圖1 — 標示形式實例



資料來源:食物標準局於2007年11月發出的《在包裝正面展示交通燈標籤的技術指引》

3.17 代表團察悉,英國政府雖然建議"交通燈"營養標籤適用於某些食物,包括即食膳食、薄餅、漢堡包、香腸、批、餡餅、蛋批、沾麵包糠及重組加工的肉類產品(例如炸雞塊)及穀類早餐等,但現正使用這類標籤的食品還包括糕點、甜品、餅乾、麵包產品、煮食醬油、預先製成的沙律、湯、飲品、烘焙食品、脆片、熟肉、鮮肉及家禽。代表團又察悉,以交通燈顏色標示營養資料時,必須訂定準則,以界定主要營養素(脂肪、飽和脂肪、糖和鹽)的綠/黃(低/中)及黃/紅(中/高)分界。食物標準局建議訂定的食物準則載於圖2。

圖2 — 每100克食物的營養準則(不論是否以容量出售)

	綠(低)	黃(中)		紅(高)
脂肪	$\leq 3.0/100$	>3.0至 ≦ 20.0/100	>20.0/100	21.0/每一食用分量
飽和物	≤ 1.5/100	>1.5至 ≦ 5.0/100	>5.0/100	6.0/每一食用分量
糖 ⁷	$\leq 5.0/100$	>5.0至 ≦ 12.5/100	>12.5/100	15.0/每一食用分量
E 8	$\leq 0.30/100$	>0.30至 ≦ 1.50/100	>1.50/100	2.40/每一食用分量9

計算單位:克

糖的顏色代號按糖總含量及添加糖成分含量釐定,詳情如下¹⁰——若每100克食物的糖總含量少於或相等於5克,便屬於綠色。若每100克食物的糖總含量超過5克及添加糖少於12.5克,便屬於黃色。若每100克食物的添加糖超過12.5克,便屬於紅色。

資料來源:食物標準局於2007年11月發出的《在包裝正面展示交通燈標籤的技術指引》

- 3.18 代表團獲悉,在英國,8個零售商(以銷售額計,合共的銷售額佔零售市場的40%)、16個製造商及4個服務提供者現正使用"交通燈"營養標籤。在2008年年初,約有10 000種產品使用這類標籤。
- 3.19 代表團察悉,食物標準局曾廣泛及以科學方式研究英國消費者對於在包裝正面展示標籤的做法,並就此發表報告。這類研究均發現,消費者購物時,主要透過包裝正面的紅、黃、綠顏色代號獲悉營養標籤資料,從而作出較健康的選擇。研究結果顯示——
 - (a) 90%使用交通燈顏色代號的消費者能夠準確評估個別食物的脂肪、鹽和糖含量;
 - (b) 同一測試顯示,若每日攝取量指引的標籤以單色顯示百分比,少於50%的消費者能準確評估產品;及
 - (c) 只有3%的消費者屬意採用以單色顯示每日攝取量指引百分比的方案,95%則屬意選用交通燈顏色代號計劃。

-

⁷ 食物標準局已要求營養科學諮詢委員會(Scientific Advisory Committee on Nutrition) 檢討糖的攝取量,並就這方面提供意見,作為其日後工作計劃之一。

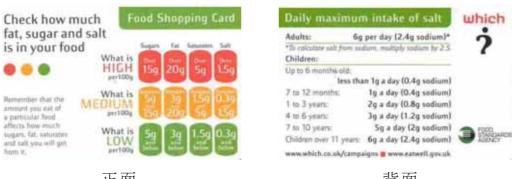
⁸ 各種來源的納均以"鹽"表達。

⁹ 將於2008年進行檢討,以反映減少鹽分攝取量工作的進度。

¹⁰ 就食物標準局推行在包裝正面展示標籤的計劃而言,添加糖指任何單糖類或雙糖類,或任何其他帶甜劑成分的食物,包括但不限於:蔗糖、果糖、葡萄糖、葡萄糖漿、果糖—葡萄糖漿、粟米糖漿、轉化糖、蜜糖、楓糖漿、麥芽精、右旋糖、果汁、去離子果汁、乳糖、麥芽糖、高麥芽糖漿、龍舌蘭糖漿、糊精及麥芽糊精。乾果所含的糖分屬天然存在,不當作添加糖。根據食物及營養政策醫學委員會的膳食指引,奶類所含的糖分屬特殊情況,並無訂定指引列明這方面的攝取限量,因此奶粉所含的糖分不當作添加糖。

代表團又察悉,食物標準局聯同"Which?"印製了方便攜帶的 食物購買卡(見圖3),向公眾派發。即使有關食物沒有以交通燈顏色顯 示營養資料,消費者仍可核對營養素含量,作出較健康的選擇。

圖3 — 食物標準局聯同"Which?"印製的食物購買卡(實物體積)



正面

背面

- 3.21 食物標準局表示,推行"交通燈"模式有以下效果—
 - (a) 初步的銷售數據顯示,消費者購買同一類別產品(例如即 食膳食)時,會利用交通燈顏色作出較健康的選擇;
 - (b) 消費者選購食物時,可按交通燈顏色代號衡量食物的整 體營養是否均衡,以及個別特定營養素的含量;及
 - 根據零售商及製造商提供的資料,他們採用食物標準局 的營養準則重新配製產品,使更多產品達到綠燈和黃燈 的級別,令出售的產品更健康有益。
- 代表團進行訪問期間,英國零售商聯盟的代表又告知代表 團,現代化生活方式令快餐飲食模式日趨普及。食物零售商一直致力 向消費者提供選擇及資訊。不過,許多消費者甚少細看標籤上的營養 資料,理由是他們按習慣選購產品,或他們缺乏解讀有關資料的知識 和信心。因應上述情況,零售商採用每日攝取量指引,最近更制訂本 身的標示制度,利用顏色代號以傳達營養資料的重點。至於每日攝取 量指引的計算方法,英國零售商聯盟的代表向代表團解釋,每日攝取 量指引是根據一般消費者每日的預測進食量而定,有關水平符合食物 及營養政策醫學委員會《膳食營養參考值報告》的規定。因此,攝取 量的制訂,既以最新公布的膳食規定科學數據及建議為基準,亦與有 關的規定和建議趨於一致,同時亦曾諮詢公認的營養專家的意見,目 的是維持英國人口的良好營養狀態。食物零售商亦與歐委會及歐洲議 會議員共同制定新的《營養及保健聲稱規例》,以便明確界定核證該等 聲稱的程序。



簡介英國食物標準局的工作

飼料和食物監管的執法工作

- 3.23 在參觀食物標準局期間,代表團亦聽取該局在監督地方機關執行飼料和食物監管工作的簡介,有關的監管工作包括 ——
 - (a) 制訂服務計劃;
 - (b) 巡查食物處所;
 - (c) 檢查食物;
 - (d) 進行抽樣檢測及分析;
 - (e) 調查投訴個案;
 - (f) 控制及調查疫症及與食物有關的傳染病;及
 - (g) 向食物業界提供意見。

飼料和食物法例的執法工作由地方機關負責,而食物標準局則就地方機關的工作標準進行監察和審計,以確保執法安排適當、貫徹一致及具透明度。食物標準局推行地方機關計劃過程中,會對地方機關的表現進行質素評估。

3.24 食物標準局的官員向代表團解釋,除履行監察職責外,該局亦向地方機關提供支援,以執行飼料和食物的監管工作。有關的支援

包括開辦收費低廉的培訓課程、提供指引材料、補助金和專家意見,進行食物抽樣檢測及監控資料庫,另外,食物標準局在英格蘭的地區政府辦事處中有一地區席位。不過,代表團察悉,英國約有60萬家食肆及15萬間農場,但執行食物法例的地方機關人手只有約1 500名環境衛生主任及500名貿易標準主任,另加一些技術支援人員。

- 3.25 食物標準局官員亦向代表團簡介該局處理食物事故的工作。 代表團察悉,除發出《食物警報》(Food Alerts)告知地方機關和消費者 食物安全事宜外,食物標準局亦訂有《事故應變守則》(Incidents Response Protocol),訂定在發生食物和飼料安全事故時,職員應採取的程序。食 物標準局官員解釋,該守則簡單易明,訂明發生事故時職員應採取的 程序,包括通報安排、事件分類水平、角色和責任,備存紀錄,結束 事件及檢討程序。
- 3.26 代表團亦與英國零售商聯盟及食物及飲品聯會的代表會晤, 了解食物業在確保食物安全方面的角色。代表團察悉,英國零售商聯 盟是英國的主要商會,代表各類零售商,由小型、獨立擁有的店舖以 至大型連鎖店和百貨公司不等。據該聯盟所述,其使命是透過下列工 作為會員作出貢獻:
 - (a) 致力促進及捍衞零售商的利益;
 - (b) 告知零售商其業務面對的威脅與機遇;
 - (c) 改善公眾對英國零售業的觀感;及
 - (d) 為會員提供一系列可使其業務增值的服務和產品。
- 3.27 英國零售商聯盟代表向代表團解釋制訂《英國零售商聯盟全球標準》的過程。該標準用作評估零售供應商,另外,許多公司採用該標準為綱領以訂定其供應商評估計劃,以及按該標準生產一些品牌產品。據英國零售商聯盟代表所述,《英國零售商聯盟全球標準》的目的如下——
 - (a) 推廣食物/產品安全的最佳做法及品質管理;
 - (b) 確保紀錄齊備和系統妥善記錄,以便遇有法律質疑時可加以援引;
 - (c) 減少重複巡查及降低供應商的成本;
 - (d) 為供應商提供有關基線零售規定的清晰及貫徹一致的指引;
 - (e) 確保各種系統能發揮功能,生產恆常達指定品質的產品;
 - (f) 利便工廠系統持續作出改善;

- (g) 減低消費者投訴及產品回收的風險;及
- (h) 增加公眾對零售商品牌產品的信心。
- 3.28 代表團得悉,向英國零售商聯盟登記的獨立認可核證團體會進行審計,而符合適當《英國零售商聯盟全球標準》的供應商會獲認可資格,英國大部分零售商、歐洲及全球的眾多零售商,以及品牌持有人只會考慮與那些獲認可的供應商治談業務。
- 3.29 食物及飲品聯會的會員包括各大小製造商及商會,該聯會的代表向代表團解釋該聯會在食物安全和健康方面擬達致的目標,其中包括——
 - (a) 在國家和歐盟層面上,推廣及促進以相稱方法處理食物 安全事故,以及作出統籌,使業界能有效作出回應;
 - (b) 尋求制訂相稱及以實證為本的法例,並能以有效及務實 方式執法;及
 - (c) 在國家層面推廣及落實有效的食物標籤,並提高消費者 對每日攝取量指引(包括包裝正面所載資料)的認識和應 用。
- 3.30. 食物及飲品聯會人員告知代表團,該聯會把食物及飲品業的價值觀和關注事項向政府、規管人員、消費者及媒體傳達,同時亦與食物鏈的主要各方以夥伴形式合作,確保食物安全。

第4章 —— 觀察所得

總論

4.1 代表團認為是次訪問所取得的資料,就香港的食物安全規管架構和食物標籤法例而言,甚具參考價值。代表團的觀察所得載於下文各段。

食物安全規管架構

- 4.2 代表團認為,法國及英國政府均設立有效的食物安全規管架構,確保該國的食物安全達致高水平的標準。兩國政府在制訂食物安全規管架構時,均採納及推行"由農場到餐桌"的模式,把飼料和食物鏈的各個界別納入規管內,以確保消費者的健康受到高度保障,並明顯地要求業界、生產商及供應商承擔食物安全生產的首要責任。代表團注意到,"由農場到餐桌"的食物安全政策若要有效推行,必須採用一套周詳而整合的模式,而食物鏈內各持份者的角色須清楚界定。在法國及英國,飼料和食物經營者必須推行溯源制度,以確定其產品的來源地及銷售地,並向有關當局提供這類資料。為符合歐盟《一般食物法》,食物經營者有責任在發生食物事故時,迅速找到他們的供應商或收貨人,並即時從市場上撤回不安全的食物或飼料。
- 4.3 在香港,現行法例並無規定食物業經營者必須妥為保存食品流動情況的紀錄。因此,當發生食物安全事故時,便難以追查有關的食物進口商、分銷商及零售商。代表團欣悉政府當局將會在下一個立法年度向立法會提交《食物安全條例草案》,推行強制性的食物進口商和分銷商登記制度,同時賦權食物環境衞生署署長,在發生食物安全事故時發出回收令。代表團認為,法國及英國的食物安全規管架構為香港提供有用的借鑑,以制訂新規管架構,加強管理整條食物供應鏈的每一個環節,以及加強本港追查食物來源的能力。

獸醫的參與

4.4 代表團注意到,獸醫專業在法國食物安全規管架構內擔當重要角色。當食物安全的保證轉為"由農場到餐桌"時,需要有一支綜合及跨專業的隊伍,當中獸醫的角色舉足輕重,有助調解生產商和消費者之間的食物安全事宜。獸醫培訓課程的科目,大部分涉及改善動物健康、預防動物疾病爆發及蔓延、確認動物源性食物對業界人士及消費者造成的風險。代表團認為,在香港,獸醫應更積極參與食物安全的各個範疇,而決策過程中應有獸醫的參與,從而確保能有效推行"由農場到餐桌"的模式,以及監控本港的食物安全。政府亦應考慮制訂政策,讓獸醫在這些方面有更大的參與,並相應地作出適當的人手規劃。

食用牛隻識別系統及牛隻標籤制度

- 4.5 法國推行嚴格的食用牛隻識別系統,令代表團留下深刻印象。這系統可追溯牛隻由出生至屠宰的動向,令消費者對牛肉產品的來源感到安心,特別是,這系統有助確保在屠房進行的牛隻海綿性腦病(俗稱"瘋牛症")疾病檢測制度能有效運作,預防受感染的牛肉進入食物鏈。所有新鮮及冷藏的牛肉均須附上標籤,標示的資料包括追查牛肉來自哪一頭動物的編號或代號、屠房的獸醫核准編號,以及切肉場的核准編號。根據法例,供應鏈上的各個經營者必須設立追溯制度,追查所出售的牛肉來自哪一頭或哪群牛隻。
- 4.6 法國的經驗顯示,識別及標籤制度能有效追查有問題的食物,並在有需要時方便進行食物回收。代表團認為,政府應參考法國的經驗,在香港推行相若的食物追查制度。

包裝正面的"交通燈"營養標籤

- 4.7 食物標準局推行包裝正面的"交通燈"營養標籤,以助消費者購物時作出較健康的選擇,令代表團留下深刻印象。消費者可找尋在包裝正面附有緣、黃和紅色標籤(即"交通燈"標籤)的食品。這些顏色標籤令消費者可一目了然,得知他們購買的食品所含的脂肪、飽和脂肪、糖和鹽的含量屬低、中或高。代表團注意到食物標準局於2006年3月建議在包裝正面實施"交通燈"營養標籤前,曾深入研究消費者的意見,以及向業界和各持份者進行廣泛諮詢。英國業界態度積極,並致力向消費者提供更多營養資料,以助他們選擇食物,代表團對此極表讚賞。代表團亦認為食物標準局聯同"Which?"印製的食物購買卡方便易用,即使有關食物沒有以交通燈顏色顯示營養資料,消費者仍可核對營養素含量,作出較健康的選擇。
- 4.8 除了就食物添加劑、致敏源及營養素制訂食物標籤規例外, 代表團認為政府需加強宣傳、教育和推廣工作,藉此協助港人建立健 康飲食。政府應借鑑英國的經驗,加強與業界及關注團體的合作,特 別是如何促使消費者作出更健康的食物選擇,以及鼓勵食物製造商及 零售商生產更健康的產品以供出售。

結論

4.9 代表團認為是次訪問法國和英國甚具啟發性、亦獲益良多。 代表團聽取了法國和英國官員及代表的詳細介紹,並互相交換意見。 議員日後考慮政府就加強香港整體食物安全規管架構而提出的建議 時,此行所取得的有用資料,可供進一步思考。

* * * * * * * *

食物安全及環境衞生事務委員會

2008年3月24日至30日 前往法國及英國進行海外職務訪問

訪問行程

日期/時間	行程
2008年3月24日(星期一)	香港/倫敦/巴黎
上午1時	離開香港前往倫敦
上午6時40分	抵達倫敦
上午 8 時 45 分	離開倫敦前往巴黎
2008年3月25日(星期二)	巴黎
上午9時至11時30分	聽取法國食品安全局的簡介
下午 12 時 15 分至 12 時 45 分	聽取法國國際獸醫局的簡介
下午 12 時 45 分至 2 時 15 分	與食品總局及法國國際獸醫局的人員共進午餐
下午2時15分至3時	與食品總局會晤
下午3時至4時30分	聽取競爭、消費和抑制欺詐總局的簡介
下午4時30分至5時	聽取食品總局的簡介
2008年3月26日(星期三)	巴黎/倫敦
上午 6 時 30 分至 10 時 30 分	參觀 Rungis 批發市場(食物業及園藝批發商市場)
上午 10 時 30 分至 11 時	與獸醫服務廳會晤
下午1時至3時	參觀戴高樂國際機場邊境衞生管制辦事處
下午6時	離開巴黎前往倫敦
2008年3月27日(星期四)	倫敦
上午9時至11時	與英國零售商聯盟會晤
上午 11 時 30 分至 下午 1 時 30 分	與食物及飲品聯會會晤
晚上7時	出席香港駐倫敦經濟貿易辦事處副處長任向華先生所設 的晚宴

日期/時間	行程
2008年3月28日(星期五)	倫敦
上午 10 時至 下午 12 時 45 分	聽取食物標準局的簡介
下午 12 時 45 分至 1 時 30 分	與食物標準局人員共進午餐
下午1時30分至3時	聽取食物標準局的簡介
下午3時30分至4時30分	與"Which?"組織會晤
2008年3月29日(星期六)	倫敦
晚上9時30分	離開倫敦前往香港
2008年3月30日(星期日)	香港
下午5時50分	抵達香港

訪問期間取得的參考資料一覽表

英國

	出版機構/提供文件機構	名稱
1.	英國零售商聯盟	《健康選擇 - 吃得更健康的零售措施》
2.	歐洲共同體委員會	《有關規管歐洲議會及歐洲理事會向消費者提供食物資料的建議》
3.	食物標準局	《食物標籤 - 更有依據的選擇》
4.	食物標準局	《在包裝正面展示交通燈標籤的技術指引》— 於2007月11月2日發出
5.	食物標準局	食物標準局通訊(2006年秋/冬季) - 交通燈標籤的補編
6.	食物標準局	《食物標籤 -來源國》
7.	食物標準局	《事故周年報告2006》
8.	食物標準局	1996年食物標籤規例:指引(第一版) 1997年1月
9.	食物標準局	《有關致敏源及雜項標籤條文的指引及最佳做法》
10.	食物標準局	《有關致敏源管理及消費者資料的指引》
11.	食物標準局	《食物更安全 生意更可觀 一中餐》(2005)(附有光碟)
12.	食物標準局及其他政府部門	《2007年1月至2011年3月英國單一 綜合國家管制計劃》(第二版一於 2008年2月發出)

	出版機構/提供文件機構	名稱
13.	食物標準局	有關英國包裝正面的交通燈標籤的電腦投影片資料

法國

	出版機構/提供文件機構	名稱
14.	農業及漁業部	有關負責動物健康及食物安全事宜的法國機構的電腦投影片資料
15.	法國食品安全局	《年報2006》
16.	法國食品安全局	有關法國食品安全局的小冊(中文本)
17.	農業及漁業部	有關法國食品安全的單張
18.	法國國際獸醫局	有關法國國際獸醫局的單張