

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1930/08-09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2008-2009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2009年6月24日的立法會議席上提交議員省覽。

### 事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、並於2000年12月20日、2002年10月9日、2007年7月11日和2008年7月2日修訂的決議，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。

3. 事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

4. 事務委員會由13名委員組成。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

#### 《2008年公眾衛生及市政(修訂)條例草案》

5. 近年發生的食物事故反映《公眾衛生及市政條例》(第132章)對食物安全管制不足。就此，政府當局致力制訂《食物安全條例草案》，實施新的食物安全管制方法，包括設立食物進口商和分銷商強制登記制度；規定食物商須妥為保存食物進出紀錄，藉以提高溯源能力；以及賦權食物環境衛生署署長(下稱"食環署署長")作出行政命令，禁止輸入和供應問題食物，以及命令收回有問題食物，以加強

保障公眾衛生。

6. 由於市民極為關注食物安全，政府當局因而決定在提交整項《食物安全條例草案》前，以《2008年公眾衛生及市政(修訂)條例草案》(下稱"修訂條例草案")形式，加快擬訂有關行政命令的條文，禁止輸入和供應問題食物，以及命令收回有問題食物。

7. 政府當局在2008年10月23日向事務委員會簡介修訂條例草案。該條例草案賦權食環署署長以行政方式作出命令，禁止輸入和供應任何食物，並指示按命令指定的方式將任何已供應的食物收回，惟食環署署長在作出命令時，須有合理理由相信有需要作出該命令，以防止對公眾衛生的危害，或減少危害公眾衛生的可能性，或緩解任何對公眾衛生的危害的不良後果。

8. 委員支持修訂條例草案，並促請早日落實推行。部分委員提出下述關注／建議——

- (a) 鑑於食環署署長在作出禁止輸入和供應問題食物命令及收回問題食物命令時會考慮多項因素，當局應就這方面擬訂實務守則；
- (b) 由於一些食物(例如活魚)的銷售期甚短，當局應為這類食物另外制訂禁止及收回命令，以及作出補償安排；
- (c) 雖然受食環署署長作出的命令約束的人可向上訴委員會提出上訴，業界一些人士或許並無資源聘請律師為他們抗辯；
- (d) 把違反食環署署長作出的命令的罰則定為判處第6級罰款(即10萬元)及監禁12個月，未能對大型食物進口商和供應商產生阻嚇作用；及
- (e) 除給予不超過有關食物在命令作出時的市值的補償外，預期利潤及從市場上收回食物所引致的任何費用亦應包括在補償金額內，但可就可向政府追討的金額設定上限。

9. 修訂條例草案於2008年11月5日提交立法會，並由法案委員會審議。修訂條例草案於2009年4月29日立法會會議上獲通過，並於2009年5月8日生效。

## 香港的家禽供應

10. 事務委員會在2008年10月22日與家禽業及政府當局會晤，就活家禽業退還牌照／租約計劃於2008年9月屆滿後，活家禽供應量由過往每日36 000隻急劇下降至約10 000隻的情況進行討論。政府當局表示，當局推出退還牌照／租約計劃，是為回應大部分家禽業零售商的強烈訴求，他們認為很難適應於2008年7月2日起推行的"不得存留活家禽過夜"的規定。

11. 部分委員(包括陳偉業議員及方剛議員)促請政府當局不要管制活雞的供應量，有關的供應量應由市場決定。

12. 譚耀宗議員雖然對政府當局為減低禽流感爆發風險而作出的努力表示讚賞，但認為有需要降低活雞的平均批發價，使普羅市民能夠負擔。

13. 政府當局表示，現時的市場情況大致上與政府當局的預測相符。沒有跡象顯示零售層面出現活雞供應短缺的情況。由2008年9月25日至10月20日，進口和本地活雞的總數每日平均約為11 700隻，當中有9 100隻送到各零售點，另2 600隻在批發市場內積存過夜。另一方面，市民食用雞隻的趨勢顯示，市場對進口冷凍雞的需求在過去數年逐漸增加，並已大部分取代對活雞的需求。冷凍和冷藏雞合共的市場佔有率由2003年的58%迅速增加至2008年(截至2008年8月31日)的85%，正好反映這一點。鑑於進口冷凍雞的供應量有所增加及品質更佳，預期市場對這類雞隻的需求會持續增長。儘管如此，政府當局現正積極研究切實可行的方法，希望既能夠回應業界增加活雞供應的要求及公眾對活雞零售價上升的關注，而同時又能把禽流感的風險保持在可控制的水平。

14. 對於內地供應的雞苗由過往每月約450 000隻驟降至最近每月僅30 000隻左右，委員亦表示關注。

15. 政府當局解釋，內地雞苗的供應量視乎本港對雞苗的需求及本地雞苗的供應量而定。就此，政府當局與內地有關當局保持緊密聯繫，安排向香港供應更多雞苗，以應付本地農場的需求。在採取這項措施時，有關方面必須注意活雞供應過量對健康造成的風險，以及本地孵化場的生產量。

## 內地進口蔬菜的規管

16. 事務委員會在2009年1月9日及4月3日與團體及政府當局會晤，討論本港蔬菜商販的聲稱，該等商販指部分內地供港蔬菜來自非註冊菜場，並以註冊收購加工菜場的正規標籤作掩飾。事務委員會亦於2009年2月23日參觀文錦渡邊境管制站(下稱"文錦渡管制站")，觀察香港海關(下稱"海關")及食環署轄下食物安全中心聯合採取行動，檢查運菜車輛及抽查內地供港蔬菜的樣本。

17. 委員關注到，儘管業界自2007年12月起一再呼籲政府當局應與內地當局跟進，以杜絕來自非正規渠道的蔬菜輸入香港，但問題依然存在。

18. 政府當局回應時表示，對於業界或傳媒指部分內地供港蔬菜來自非正規渠道的每宗報告，政府當局均向國家質量監督檢驗檢疫總局(下稱"國家質檢總局")和深圳出入境檢驗檢疫局(下稱"深圳檢驗檢疫局")反映，並要求內地當局跟進。

19. 政府當局又表示，自2008年年底起，海關已增加檢查運菜車輛，而食物安全中心亦在文錦渡管制站增加抽取蔬菜樣本進行農藥殘留檢測。就早前有報道指未經政府蔬菜批發市場或蔬菜統營處分銷的內地輸港蔬菜可能有食用安全問題，食物安全中心與海關由2009年1月中起，在文錦渡管制站進行為期一個月的聯合行動，加強抽查運菜車輛(特別是運載直銷蔬菜的車輛)的效率。所有經農藥殘留檢測的蔬菜樣本亦全部合格。

20. 甘乃威議員促請政府當局訂定杜絕這問題的時間表。政府當局表示，已告知內地當局有需要加快進行調查，核證有關部分內地輸港蔬菜來自非正規渠道的報告是否屬實。由於需要收集更多證據，因此要求內地當局在指定時間內杜絕問題(如有問題的話)，既不可能，亦不合理。

21. 在2009年4月3日會議上，李華明議員的助理匯報，他在深圳南山供港農產品加工配送中心(下稱"南山中心")向非註冊菜場購買蔬菜，而該批蔬菜其後附上註冊收購加工菜場的標籤後輸往香港。政府當局在2009年5月11日致函事務委員會，表示深圳檢驗檢疫局已完成調查工作。該局表示，涉案的企業並非南山中心，而是一間獲准直接供應蔬菜到港的收購加工菜場。由於該加工菜場的違規行為，國家質檢總局已取消其供港收購加工菜場的註冊資格，暫時不得向香港供應蔬菜。政府當局會繼續與國家質檢總局及深圳檢驗檢疫局保持緊密合作，確保食物安全。

## 小販發牌政策檢討

22. 事務委員會在2009年2月10日、3月10日及4月14日與政府當局舉行3次會議，討論小販發牌政策檢討，其中一次會議聽取小販商會和其他持份者的意見。

23. 部分委員(包括黃毓民議員、甘乃威議員、何秀蘭議員及黃容根議員)認為，政府當局在檢討小販發牌政策時，應考慮小販行業對改善民生及刺激本土經濟的價值，在經濟逆轉時，這點尤其重要。

24. 政府當局認同街頭擺賣在香港有悠長歷史，並提供就業機會，而顧客亦可購買較廉價的物品。不過，當局有需要在促進小販行業與避免環境衛生問題、噪音滋擾及阻塞公眾通道之間取得平衡。由於約8 000個固定攤位中，約1 300個攤位仍然空置，政府當局暫時不會考慮增加新的固定攤位牌照數目，直至為降低空置率而建議作出的一切努力(例如讓前排的固定攤位小販優先兼用毗鄰後排空置固定攤位)能吸引更多新經營者。

25. 張宇人議員表示，政府當局應主動徵詢區議會對准許新經營者在先前用作經營大牌檔的空置攤位經營大牌檔的意見，而不應等待區議會建議就此方面簽發新的固定攤位(熟食或小食)小販牌照。

26. 余若薇議員指出，露天市集有助增加香港的旅遊景點，以及提供就業機會。露天市集無需局限於售賣物品，可以各種形式設立，例如作為藝術表演場地，亦可以不同模式經營，例如在晚間或周末營業。余議員促請政府當局主動與區議會探討在所屬地區設立露天市集，因為市民設立的露天市集普遍較政府當局設立的露天市集更具吸引力。

27. 委員認為，登記助手一般具備經營小販攤位的經驗，應優先讓他們申請小販牌照，在空置攤位經營業務。

28. 政府當局表示，應以公平和公開的方式分配空置攤位。因此，關於固定攤位持牌人若放棄兼用毗鄰後排的空置固定攤位應優先讓現行登記助手選擇空置攤位的建議，政府當局並不同意。現行的登記助手可申請新的小販牌照，一如其他有興趣加入小販行業的人士。即使優先給予現時約5 600名登記助手選擇空置攤位，亦沒有足夠攤位可供分配。現時約有1 300個空置攤位，預計其中約800個會由現行的固定攤位小販牌照持有人兼用。

29. 鑑於在目前惡劣的經濟氣候下，低技術人士難以找到工作，委員一致要求政府當局把新增的流動小販(冰凍甜點)牌照由30個增至100個。

30. 2009年4月14日會議後，政府當局決定新增61個流動小販(冰凍甜點)牌照，使這類牌照的總數由現時的27個增至88個，當局於2009年4月24日邀請公眾申請這類牌照。

31. 鑑於現時經濟氣候惡劣，部分委員(包括李華明議員，方剛議員及甘乃威議員)促請食環署對小販的執法更寬容。

32. 政府當局表示，食環署已提醒小販管理隊，只要擺賣活動並非在"不事先警告"的地點進行，以及不涉及出售食物，執法人員應以警告方式驅散小販。在有關小販不理會警告時才會採取執法行動。不過，政府當局指出，放寬對擺賣活動的執法後，市民投訴阻塞街道，以及店鋪東主、零售商及街市檔位租戶投訴小販擺賣造成不公平競爭的個案將有所增加。要平衡各方利益並不容易。

33. 事務委員會亦同意，在制訂小販政策時應作全面考慮，並顧及小販擺賣活動所具有的文化、經濟和社會因素。這些問題跨越事務委員會的職權範疇，可由其他事務委員會(例如工商事務委員會)跟進。

#### 小販牌照費及公眾街市檔位租金寬免

34. 事務委員會在2008年12月18日與團體及政府當局舉行一次特別會議，討論小販牌照費及公眾街市檔位租金寬免。

35. 部分委員(包括方剛議員及王國興議員)認為，政府當局不應以"用者自付"的原則作為不豁免小販牌照費一年的藉口。若政府當局可豁免商業登記費一年，便應同樣豁免小販牌照費一年，因為兩者同屬政府收費。

36. 政府當局解釋，商業登記的主要作用是為了收集業務經營者的資料，以供稅務局開立稅務檔案及讓公眾人士查閱參考。商業登記適用於各類業務，並非為了規管個別行業而設。然而，簽發小販牌照的目的是規管小販的經營活動，其性質與個別行業的營業執照或牌照類似，例如卡拉OK場所牌照、食肆牌照及遊戲機中心牌照。因此，小販牌照費不應與商業登記費相提並論。政府當局指出，小販牌照費自1998年起一直沒有調整，而政府目前仍未能收回發牌的成本。

37. 委員察悉，審計署署長在第五十一號報告書建議，政府當局應盡快提出適當和劃一的公眾街市租金調整機制，以供立法會事務委員會考慮，但這不應作為政府當局不即時減免公眾街市租金的藉口，因為相若檔位租金出現差異的情況已存在超過10年。梁家傑議員亦指出，《審計署署長第五十一號報告書》第6章"公眾街市的管理"及政府帳目委員會(下稱"帳委會")報告的研究重點，是提供公眾街市的政策能否滿足社區需要，以及政府當局管理公眾街市的服務表現是否物有所值。

38. 事務委員會通過議案，促請政府豁免全港小販牌照費用一年及全港公眾街市租金兩季，以協助小商販紓解金融海嘯帶來的困難。

39. 財政司司長在2009年2月25日發表《財政預算案演詞》時宣布，政府會減收大部分政府物業及土地短期租約20%的租金，為期3個月，以及延長凍結與市民日常生活有關的各項政府收費。因應上述政策，政府當局在2009年4月14日告知事務委員會，當局計劃在2009年4月1日至6月30日的3個月期間，減收公眾街市租戶20%的租金，同時繼續凍結小販牌照費至2010年3月31日。

40. 委員認為，寬減公眾街市租戶在2009年4月1日至6月30日的3個月期間的租金20%並不足夠，應至少延長減租一年。黃毓民議員不滿政府當局未有考慮立法會在2008年11月12日通過的議案，該議案促請政府當局豁免所有副食品市場、政府街市和商場的租金一季及豁免小販牌照費一年；此外，政府當局亦漠視事務委員會在2008年12月18日通過的另一議案，該議案促請政府豁免全港小販牌照費用一年及全港公眾街市租金兩季。委員要求政府當局把他們就此事提出的意見向財政司司長轉達，以供考慮。

41. 政府當局在2009年5月告知事務委員會，當局決定再度延長凍結公眾街市檔位租金一年，至2010年6月30日。

### 公眾街市租約

42. 委員察悉，食環署早前發信給2009年6月30日租約期滿的約10 000名街市檔位租戶，要求他們簽訂統一文本的新租約。由於政府較早前決定把公眾街市凍結租金期限延長12個月，直至2010年6月30日，新措施亦會有效一年，至2010年6月30日。新租約文本適用於全港所有公眾街市，與舊有租約比較，主要修訂內容包括 ——

- (a) 清楚說明租金不包括差餉、冷氣費(如適用)及其他雜項費用，租戶須自行繳付上述費用。政府可在給予租戶不少於一個月的通知下調整冷氣費；
- (b) 要求租戶必須在檔位的顯眼位置展示以其姓名登記的商業登記證；
- (c) 賦予政府權利更改檔位出售的指定貨品類別及檔位的用途，以配合街市在經營上的需要；及
- (d) 除非有合理原因，規定租戶必須在14天內應要求與政府代表會面。

據政府當局表示，引進這些新增或修訂條款的主要目的，是回應審計署和帳委會提出的建議，更正食環署過往未有向檔位租戶收回代繳的差餉和收回冷氣費的做法，以及徹底解決檔位分租及食環署一再延長租約的問題。

43. 事務委員會在2009年6月2日與公眾街市檔位租戶會晤，討論新的公眾街市租約。

44. 委員批評政府當局在安排租戶簽署新租約前沒有先行徵求事務委員會的意見，亦沒有向公眾街市檔位租戶進行詳細諮詢。梁家傑議員亦批評政府當局的做法本末倒置，因為當局沒有按帳委會的建議，先行理順公眾街市的定位、功能和補貼率。

45. 委員通過議案，促請政府當局擱置簽署新租約一年，並與檔位租戶續約一年；在此段期間，政府當局應就新租戶的條款諮詢事務委員會及公眾街市檔位租戶，並就公眾街市的定位、功能及補貼率制訂清晰政策，其後才決定未來路向；此外，食環署應在新街市租約內給予街市檔戶的合夥人及助手認可地位。

46. 政府當局在2009年6月9日告知事務委員會，當局決定擱置簽署新租約一年，至2010年6月30日。

### 香港食物化驗服務的發展

47. 委員雖然歡迎政府當局發展香港食物化驗服務的計劃，但質疑政府當局如何能確保由認可私營化驗所進行的食物化驗符合國際作業的標準。

48. 創新科技署轄下的香港認可處表示，該處在發出認可資格前，會派出一組獨立專家，評核申請機構進行欲取得認可的化驗工作的能力。食物化驗所若要取得認可資格，必須符合ISO/IEC 17025國際標準的規定，並接受評核人員進行的嚴格實地評核和監察。香港認可處會透過進行定期實地覆審、突擊實地監察訪問和驗證試驗計劃，以及監察轉變情況和參考使用者對獲認可服務的意見，以監察獲認可機構的表現。強制性覆審會在發出認可資格一年後進行，其後每兩年進行一次。香港認可處每年最少到訪認可化驗所一次，並規定化驗所須就每個主要類別中各主要分項，最少每4年參加驗證試驗活動一次。此外，香港認可處的運作符合ISO/IEC 17011的規定，包括加入國際和地區的認證機構合作組織，以及簽訂由這些認證機構管理的多方相互承認協議。根據這些多方相互承認協議，由香港認可處提供的認可服務必須接受海外評審機構每4年一次的實地評核。當局亦成立了獨立的認可諮詢委員會，負責監察和檢討香港認可處的工作，並向其提供意見，確保香港食物化驗所的認可準則能符合本地的需要。

49. 政府當局回應委員有關發展香港食物化驗服務的時間的查詢時表示，經濟機遇委員會現正制訂這方面的發展策略。不過，政府當局每年會給予香港認可處額外1,600萬元撥款，以提升該處向本地化驗所提供的認可服務，藉此啟動這項計劃。

50. 梁家傑議員表示，鑑於大型國際化驗所如香港通用公證行已於內地多處開設業務，而服務的費用亦低於香港服務供應商的收費，他質疑香港是否仍具有發展食物化驗服務的優勢。梁議員認為擴大在香港進行的化驗和認證產品的種類，才是更佳的未來路向。

51. 政府當局指出，隨着香港在未來數年逐步就食物內的有害物質釐定法定標準，而營養資料標籤規定又將於2010年7月生效，再加上香港地理上鄰近內地日漸增長的市場，香港食物化驗服務的需求量應會大幅增加。開始時，預期準客戶主要是本地食物商、在內地營業的本地食物商及內地食物商。提升香港認可處為多類消費品(例如玩具和成衣)的測試提供認可服務，將會是下一個目標。

52. 方剛議員詢問，營養標籤規定於2010年7月1日生效後，香港是否有能力應付食物商對化驗服務的需求，政府當局回應時表示，香港有能力應付這方面的需求，因為並非所有食物商都需要私營化驗所進行化驗，找出其預先包裝食物的營養資料，然後才把有關食物推出市面出售。舉例而言，很多預先包裝的進口食物已附有營養標籤，雖然其標籤的格式有別於香港訂定的格式，此外，每年銷售量不超過30 000件的預先包裝食物，可在小量豁免制度下申請豁免。

## 其他曾討論的議題

53. 事務委員會曾討論的議題包括：對未經批准張貼街招和海報的行為採取執法行動、食環署防治蟲鼠組的運作、牛肉含二氧化硫、新界發現家禽屍體、防範禽流感的措施、寵物店和寵物繁殖商的規管，以及營養資料標籤制度的推行情況。

54. 政府當局曾就下述建議諮詢事務委員會的意見：和合石火葬場重建工程；修訂《食物業規例》(第132X章)，禁止從指明水域抽取海水以飼養擬售賣供人食用的活魚或活介貝類水產動物；在食物及衛生局增設一個首長級乙級政務官編外職位；把食環署一個首長級政務官職位轉為助理市政署長職位；在和合石橋頭路興建靈灰安置所和紀念花園；推行把鄉村旱廁改建為沖水式廁所的第6期工程，以及放寬持牌食肆和工廠食堂的食物室規定。

55. 在2008年10月至2009年6月期間，事務委員會合共舉行18次會議，包括就香港預防及控制人類豬型流感的措施與衛生事務委員會舉行一次聯席會議。

立法會秘書處

議會事務部2

2009年6月19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

2008-2009年度委員名單

主席	李華明議員, JP
副主席	黃容根議員, SBS, JP
委員	鄭家富議員 譚耀宗議員, GBS, JP 張宇人議員, SBS, JP 方剛議員, SBS, JP 王國興議員, MH 李國麟議員, JP 梁家傑議員, SC 甘乃威議員, MH 何秀蘭議員 梁家騮議員 黃毓民議員
	(總數 : 13位議員)
秘書	蘇美利小姐
法律顧問	林秉文先生
日期	2008年10月14日