

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1956/09-10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2009-2010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2010年7月7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12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

《食物安全條例草案》

5. 在2010年2月9日，政府當局向委員簡介《食物安全條例草案》的詳細建議、相關的公眾諮詢結果及營商環境影響評估研究結果。該條例草案旨在引入新的食物安全管制措施，例如設立食物進

口商和分銷商強制登記制度，以及規定食物商須妥為保存食物進出紀錄，藉以提高溯源能力。委員支持該條例草案，並促請當局盡早實施。

6. 委員察悉，政府當局會把《公眾衛生及市政條例》(第132章)第VA部納入《食物安全條例草案》，委員促請政府當局不要拖延把第132章第V部及相關附屬法例納入該條例草案，包括檢討和更新有關條文，使其更切合當前情況。

7. 政府當局表示，當局曾考慮把第132章第V部及相關附屬法例納入《食物安全條例草案》。然而，此舉會導致該條例草案延遲實施，以達致多項目的，包括讓食物環境衛生署(下稱"食環署")署長在發生食物事故時可迅速全面追溯有問題食物。因此，當局決定先行制定該條例草案，以加強保障公眾健康及消費者權益。政府當局同意待該條例草案實施後，會在適當時候把第132章第V部及相關附屬法例納入該條例草案。

8. 委員又察悉，若食物零售商的主要業務並非向其他零售商或飲食供應機構分銷或供應食物，便無須向食環署署長登記。委員因此詢問，食環署如何能判斷某食物零售商確實是食物零售商。

9. 政府當局指出，根據該條例草案，食環署署長會獲賦權查閱食物商保存的交易紀錄。因此，當局可查閱食物零售商的交易紀錄，以判斷食物零售商的主要業務是否向其他零售商或飲食供應機構分銷或供應食物。若有關食物商可證明其正常業務是以零售方式供應食物，並可合理地假設有關交易並非以批發方式供應食物，該條例草案會提供免責辯護。當局會就該條例草案的執法工作制訂實務守則，以培訓主要負責執法工作的衛生督察。當局推出實務守則前，會諮詢食物業界。

10. 《食物安全條例草案》於2010年6月2日提交立法會。內務委員會於2010年6月4日成立法案委員會，審議該條例草案。

檢討公眾街市的定位、功能和使用情況及相關事項

11. 在2009年11月10日，政府當局告知事務委員會，當局曾就公眾街市的定位、功能和使用情況，以及有關公眾街市的租金調整機制及收回空調費用和差餉的安排的建議，諮詢街市業界，當局向事務委員會簡述諮詢結果。

12. 鑑於公眾街市發揮重要的社會功能，以達致下述目的：(a) 基於歷史因素遷置小販，避免他們在街上擺賣；(b) 作為廣大基層市民購買新鮮糧食的主要途徑之一；及(c) 為社會基層提供就業機會，而政府當局亦認同這點，故此委員促請政府當局應一如以往，繼續代租戶繳交差餉，而不是向他們收回差餉。當局亦應考慮准許檔位租戶只繳付其檔位空調所產生的電費。

13. 委員歡迎政府當局計劃在推出新的租金調整機制前進一步諮詢街市租戶，但他們促請當局在評估市值租金時，除了參考同一公眾街市內相類檔位的最新投標價及其他因素外，亦應考慮當前的經濟環境、街市的空置檔位數目，以及基層市民的負擔能力。

14. 政府當局表示，當局在評估公眾街市的檔位租金時，一直有考慮這些因素。雖然同一公眾街市內相類檔位的最新投標價是評估市值租金的其中一項因素，但若沒有投標者，而檔位已空置6個月或以上，當局會調低街市檔位的公開競投價。政府當局進而表示，若不能於2010年6月30日前就街市租金調整機制達成共識，2010年6月30日後續租的新租約租金將按照現行租金計算。

15. 部分委員質疑，政府當局使用差餉物業估價署提供的市值租金來評估公眾街市租金是否有效和適當，因為公眾街市的設施已過時，以及街市的環境和管理也殊不理想。

16. 政府當局解釋，市值租金並非按照位於公眾街市附近的私營街市／新鮮糧食店的租金而定。市值租金是根據多種因素釐定，例如同一公眾街市內在公開競投下出租的相類檔位的最新投標價、公眾街市的地點、因應該檔位的特點(例如是否接近自動電梯)而作出的不同評級，以及公眾街市的顧客流量等。

劃一公眾街市租約及為經營者而設的一次性轉讓安排

17. 事務委員會在2009年12月及2010年4月舉行了兩次會議，討論食環署劃一公眾街市租約和推出一次性租約轉讓安排的事宜。

18. 委員獲悉，政府當局經仔細考慮租戶代表和販商對租約範本的關注後，將會對範本作出下列修訂 —

- (a) 刪除非必要的條款，使租約範本簡單易明；

- (b) 新增條文以加強防範檔位分租的情況，例如要求租戶在攤檔的顯眼位置展示以其名字登記的商業登記證，以及在食環署為執行租約而要求會面時，租戶必須在14天內遵辦或提出未能應約的合理理由；
- (c) 刪除限制在攤檔飼養貓狗或其他寵物的條款，以及出示攤檔營業記錄的條款；及
- (d) 在範本內清楚說明租戶在何種情況下，應對政府提供的攤檔裝置及設備的遺失或損壞，負責作出維修或賠償，但無須對正常損耗負責。

19. 委員又獲悉，為解決歷史遺留下來的一些問題，例如數名家庭成員放棄街頭販賣以換取一個街市攤檔，政府當局作出一次性安排，准許下述兩類人士在提供相關證明及取得原租戶的同意下，申請取代原租戶成為有關攤檔的承租人——

- (a) 作為有關攤檔的登記助手最少3年的人士；或
- (b) 投資於有關攤檔業務最少3年的人士。

上述一次性轉讓安排將與現有租約同樣於2010年6月30日屆滿。若申請獲得批准，有關人士須與政府簽訂新租約，並以市值租金承租有關攤檔。申請人在等候批核申請期間，無需遷出攤檔或停業。

20. 李華明議員雖然支持一次性轉讓安排，但認為該項安排所涵蓋的人士，除登記助手外，也應包括曾以不同身份或形式參與營運攤檔的任何人士。陳鑑林議員也認為，任何人如能提供證明，證實他在提出申請時是有關租戶的登記助手或業務夥伴，同時亦獲原租戶支持，該人應合資格提出申請。

21. 關於建議把一次性轉讓安排的推行時間推遲至2010年6月30日之後，以便讓申請人有更多時間提交相關的證明文件，政府當局表示，2010年6月30日只是合資格人士申請一次性轉讓安排的截止日期。如有需要，可於該日期後繼續處理申請。

22. 事務委員會在2010年5月3日舉行特別會議，聽取街市販商對劃一公眾街市租約的意見。委員贊同團體的意見，表示政府當局應一如以往繼續代街市檔位租戶繳交差餉，街市內公共地方(例如

通道及大堂)的冷氣費應由政府承擔，而租戶應只需按其檔位面積所佔比例繳交費用。

23. 政府當局表示，待差餉估價的細節議定後，當局會諮詢委員對收回差餉的具體安排的意見，然後才決定未來路向。關於收回冷氣費，政府當局承諾會檢討現時收取冷氣費的機制可否微調，把更多街市公用地方豁免於檔位租戶需繳交的冷氣費金額。

24. 關於在租約內加入前言以確認公眾街市的歷史背景和社會功能的建議，政府當局在會議後於2010年6月4日表示，當局需要更多時間仔細研究能否落實有關建議。當局指出，公眾街市租約是政府與街市租戶所簽訂具法律效力的契約。從合約法角度而言，一般前言只為簡單引述某些與契約有關的資料，而非用作詳細記載某行業的歷史背景及／或社會功能。此外，契約的前言不可抵觸該契約的其他條文。政府當局進而表示，如最後決定有關建議值得推行，當局會考慮草擬相關條文，並就擬議的條文諮詢持份者。

空置固定小販攤位的編配

25. 事務委員會在2010年1月12日與團體會晤，聽取他們對編配空置固定小販攤位的意見。委員贊同團體的意見，表示政府當局在編配空置固定小販攤位時，現時約5 600名持牌小販登記助手應較公眾人士優先，因為登記助手一般具備經營小販攤位的豐富經驗。

26. 政府當局認為，應以公平公開的方式編配空置攤位。此外，鑑於具備小販行業豐富經驗的登記助手人數將遠高於現時可供編配的208個攤位，即使只讓出任登記助手年期較長(例如5年以上)的人士享有優先權，空置攤位的數目仍不足以編配。然而，為平衡社會上不同組別人士的利益，並考慮到是次會議提出的意見，政府當局會考慮把不多於一半的空置攤位，供出任登記助手年期較長的人士作圍內抽籤。

27. 委員堅持認為在編配及選擇空置攤位時，具備小販行業經驗的現職登記助手應較公眾人士優先。他們通過一項議案促請政府當局這樣做。

28. 政府當局其後在2010年2月告知委員，當局計劃讓具從事

小販行業經驗的現職登記助手申請優先選擇70%的空置固定小販攤位。

靈灰安置所設施

29. 根據2009-2010年度有關食物安全及環境衛生事務的施政綱領，委員察悉，政府當局會檢討現時提供的墳場、靈灰龕和火葬場設施，以應付未來的需求。政府當局亦會繼續致力推廣把骨灰撒入大海和撒在紀念花園的葬儀方式。自2007年推出新的紀念花園和簡化把骨灰撒海的程序以來，政府當局已分別處理了538和966宗申請。

30. 委員在2009年10月16日的特別會議上聽取食物及衛生局局長就2009-2010年度施政綱領的簡報時獲告知，政府當局現正研究其他創新的構思，例如使用工業樓宇提供靈灰安置所設施。食物及衛生局會與地政總署討論如何確保私營靈灰安置所的發展既能滿足市場需求，亦為擬議私營靈灰安置所附近的居民接受。

31. 在2010年2月9日，政府當局向事務委員會簡述本港靈灰安置所設施發展的最新進展情況。委員獲告知，食物及衛生局已聯同發展局、民政事務局及各有關部門成立專責小組，研究有何措施增加靈灰安置所設施的供應，並加強保障私營靈灰安置所消費者的權益。政府會採取所有可行措施以增加公眾靈灰龕的供應，包括積極在全港不同區域(包括市區)物色合適的地點發展公眾靈灰安置所設施，例如興建或改建大廈為多層式的靈灰安置所。海外國家(例如日本)在使用高樓大廈作靈灰安置所方面有成功的經驗。為進一步保障私營靈灰龕購買者的權益，政府當局一直呼籲業界增加透明度。政府當局亦會研究如何達到此目標，例如為私營靈灰安置所的經營者設立自願登記制度。

32. 委員關注到，在不獲准作靈灰安置所用途的土地／大廈內經營的私營靈灰安置所數目日增。

33. 政府當局表示，根據《城市規劃條例》(第131章)(下稱"《條例》")，若任何"靈灰安置所"不符合有關土地於法定分區計劃大綱圖內所屬用途地帶的規定，規劃監督可採取執管行動，但只可在發展審批地區圖涵蓋的地方(即新界鄉郊)進行土地用途的執管行動。有公眾意見認為應將執管行動伸展至不受發展審批地區圖涵蓋的地區(即市區及新市鎮)。由於該等地區現正有大量高密度發展和

混合用途樓宇，要為這些地區現時的土地用途及個別樓層用途制訂全面的紀錄作執法和規管之用，存在技術上的困難，就運用資源以規管靈灰安置所業務而言，此舉亦非最具成本效益的方法。

34. 政府當局進而表示，不論土地是否受發展審批地區圖涵蓋，地政總署在接獲投訴指靈灰龕的營運違反地契規定的土地用途後，會派員進行實地視察，就實際情況可能涉及的地契條款徵詢法律意見，並採取適當的跟進行動。若發現有土地違反地契條款，地政總署會採取執行契約條款行動，並要求有關方面立即糾正違約事項。如土地擁有人已申請將違反地契規定的情況規範化，或擬申請修改地契條款以設置靈灰安置所設施，地政總署會考慮及處理有關個案。一般而言，該署會建議申請人先行申請及取得規劃許可，並會在處理過程中考慮相關部門的意見。若申請獲得批准，地政總署會加入適當的修改土地契約條款，並可能涉及補付地價。

35. 部分委員(包括李華明議員和黃成智議員)促請政府當局在切實可行的範圍內盡快引入發牌制度規管私營靈灰安置所的運作，以加強對消費者的保障。政府當局表示不排除會這樣做。另外，一些私營靈灰安置所經營已久，但可能違反相關法例及地契規定，政府當局在制訂未來路向時，亦有需要顧及若對已購買靈灰龕的人士造成影響，並非理想的做法。

36. 關於在人口稀少的離島興建靈灰閣的建議，政府當局表示，這做法或不可行，因為渡輪公司難以提供足夠的渡輪服務，以應付在清明及重陽節期間大量掃墓人士的需求。

37. 譚耀宗議員及黃成智議員促請政府當局加強力度，鼓勵市民在指定的香港水域或紀念花園處理至親的骨灰。政府當局表示，當局一直透過營辦長者及善終服務的非政府機構，推廣其他安葬方式。當局最近製作了宣傳短片，宣傳食環署為推動把骨灰撒入大海而提供的免費渡船服務。

38. 政府當局會在2010年7月6日向事務委員會匯報增加靈灰安置所設施的供應及加強保障私營靈灰安置所消費者權益的措施。

39. 事務委員會將於2010年9月初前往日本進行海外職務訪問，以取得有關日本靈灰安置所設施的第一手資料。

推行營養資料標籤制度

40. 政府當局在2010年4月13日向事務委員會簡介為準備推行營養資料標籤制度(下稱"標籤制度")而採取的行動。標籤制度將於2010年7月1日實施。

41. 委員獲告知，為瞭解標籤制度對消費者在食物選擇方面的影響，食物安全中心已委託獨立顧問公司於標籤制度實施前後，調查各零售店出售的不同種類的預先包裝食物數量，並評估市場情況的變化。此外，該等調查會評估在2010年7月1日前已符合標籤制度的預先包裝食物數量和其後的變化。首兩次調查已分別於2009年10月至2010年1月及2010年3月期間進行。根據調查結果，顧問公司估計，市場上合共73 000件預先包裝食物將受《2008年食物及藥物(成分組合及標籤)(修訂：關於營養標籤及營養聲稱的規定)規例》(下稱"《修訂規例》")所規管。首次調查發現，在隨機抽樣的2 360件預先包裝食物中，47%已符合《修訂規例》的要求，或已取得小量豁免。在第二次調查中，這初步數字進一步增加至57%。第三次調查將於2011年4月進行，預計整個研究項目將於2011年年底完成。食物安全中心會就此與業界保持緊密接觸。

42. 委員進一步獲告知，營養標籤教育工作小組的成員來自多個專業團體、消費者組織、食物業界、學術界及政府部門，在小組的督導下，食物安全中心在2009年3月正式展開營養資料標籤宣傳及公眾教育運動(下稱"運動")，並會透過可量化的指標(例如瀏覽網站／參與工作坊的人數、派發宣傳資料的數量)評估其成效。為釐定比較基準，當局於2008年夏季進行基線調查，評估公眾對營養標籤的認識、態度和行為。整項運動在2011年完成後，食物安全中心會進行另一次調查，以便與基線調查作出比較，評估公眾對營養標籤的認識、態度和行為的改變。

43. 有委員詢問，標籤制度在2010年7月1日推出後，業界會否獲得一段寬限期，以作出所需的調整。

44. 政府當局表示，在實施初期，若發現零售商不符合將於2010年7月1日生效的《修訂規例》，當局不會立即採取執法行動。相反而言，食物安全中心會發信要求零售商在21天內解釋為何未有遵守新法例。若零售商的解釋未能令人滿意，當局會向零售商發出警告信，規定必須在60天內符合新法例。

45. 方剛議員詢問，若有關食物的每年銷售量甚低(例如不超

過3 000件)，當局能否考慮免除業界人士申請小量豁免，以便他們舉辦食品展銷會及推廣活動來測試市場反應。

46. 政府當局表示，在現階段看不到任何理據須把符合申請小量豁免的每年銷售量降低。《修訂規例》設有小量豁免制度，對每年銷售量為30 000件或以下的食品給予豁免，是因應業界的要求，以便業界舉辦一般作測試市場反應的食品展銷會及推廣活動。

47. 有關本地化驗所是否有能力提供優質的營養素檢測服務的問題，政府當局表示，根據本地私營化驗所的資料，它們現時在檢測營養素方面的工作量低於其最高檢測量，而它們同時可提供有關能量、7種核心營養素及其他營養素(例如膳食纖維、膽固醇和維他命)的化驗檢測服務。此外，每個食物樣本的檢測費已大幅下降，由4,000元至7,000元減至3,000元至5,000元。

家禽屠宰中心

48. 2010年6月8日，政府當局告知事務委員會其擱置在本港發展家禽屠宰中心的決定，原因是最新的科學評估確定，香港現時的禽流感風險非常低。這是過往多年當局為預防禽流感而在本地家禽農場、批發、零售及進口等層面推行生物安全措施和防控措施所取得的成果。根據香港大學對零售點所進行的持續監察，H9N2病毒(該病毒是衡量所有家禽中帶有禽流感病毒數量的良好指標)的分離率在2008年當局禁止在零售市場存留活家禽過夜及推出退還牌照／租約安排前為5.11%，到了最近該比率已大幅下降至0.09%。就建議的家禽屠宰中心的商業可行性所作的顧問研究顯示，有關計劃在商業角度而言缺乏吸引力，而社會上有不少人士(特別是愛好烹飪者)仍然力求本港保留在市場上售賣活雞。

49. 委員促請政府當局在不增加禽流感風險的情況下，增加本港活雞的供應，使活雞的零售價格下降。

50. 政府當局表示，雖然近年香港的禽流感風險已大幅下降，但仍需把活雞供應量、本港雞場的數目和飼養量維持在現有水平，因為不排除禽流感病毒在重組後會成為致命病毒。政府當局進而表示，鑑於香港是自由市場，活雞的零售價格應由市場決定。然而，必須指出的是，近年隨着生產冰鮮食品的科技日益進步，冰鮮雞的口感和味道已越來越接近活雞。在過去數年，冰鮮雞和冷藏雞的市場佔有率已大幅上升。到了2009年，活雞的市場佔有率是6%，而

冰鮮雞和冷藏雞的市場佔有率則分別為30%及64%。

51. 王國興議員認為，雖然在2008年7月推出退還牌照／租約安排後，政府當局並無計劃增加本港家禽零售商、批發商及農戶的數目(現時他們的數目分別為133個、23個和30個)，政府當局最低限度應就此可能性進行研究。政府當局表示會研究在不影響公共衛生的情況下，是否有充份理據略為調整零售商的數目。

52. 鄭家富議員認為，政府當局應開始在香港發展家禽屠宰中心，因為不排除禽流感病毒經重組後成為致命病毒。

53. 政府當局強調，擱置興建家禽屠宰中心是以科學為根據所作出的決定，而公共衛生至為重要。當局會每兩至3年就香港的禽流感風險進行檢討一次。只要當局在本地農場採取的生物安全措施一直維持有效，令禽流感風險得以控制在低水平，而禽流感病毒也沒有出現重大變異以致對公共衛生構成新威脅，當局日後便不會重新考慮家禽屠宰中心計劃。

其他曾討論的議題

54. 事務委員會曾討論的其他議題包括：推廣本地農產品、2009年食物監察計劃報告、食物化驗服務外判事宜、總膳食研究、漁業可持續發展委員會的報告、在《粵港合作框架協議》下與食物安全及漁業有關的事宜，以及根據《公眾娛樂場所條例》(第172章)採取的執法行動。

55. 政府當局曾就建議修訂《食物內甜味劑規例》(第132U章)，於第132U章的附表加入紐甜和甜菊醇糖昔作為經准許的甜味劑，諮詢事務委員會的意見。

56. 2009年10月至2010年6月期間，事務委員會合共舉行12次會議，當中包括3次特別會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年7月2日

附錄 I

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。

附錄 II

立法會 食物安全及環境衛生事務委員會

2009-2010年度委員名單

主席	李華明議員, SBS, 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, SBS, JP 甘乃威議員, MH 梁家騮議員 梁家傑議員, SC (至2010年1月28日) (於2010年5月19日再次加入) 黃毓民議員 (至2010年1月28日) (於2010年5月26日再次加入)
	(總數：12位議員)
秘書	蘇美利小姐
法律顧問	林秉文先生
日期	2010年5月26日