

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

向受禽流感影響的家禽業經營者
提供的補償和特惠津貼方案

目的

本文件向委員簡介當局對於在 2014 年 1 月 27 日的 H7N9 禽流感事件中受影響的家禽業經營者所提供的補償和特惠津貼方案。

背景

2. 由於 2014 年 1 月 27 日在本港一批進口家禽中驗出 H7 禽流感病毒，當局隨即採取措施，銷毀長沙灣臨時家禽批發市場(下稱「批發市場」)內所有禽鳥。為此，我們按漁農自然護理署署長(下稱「漁護署署長」)根據《公眾衛生(動物及禽鳥)規例》(第 139A 章)作出的命令，屠宰了約 22 604 隻禽鳥。為了對批發市場進行徹底清洗和消毒，我們已關閉該市場 21 天，期間所有活家禽交易活動均須暫停。此項行動下文簡稱為「該行動」。我們須在適當情況下支付法定補償，並認為有理據向本地養雞場東主、批發商、零售商、運輸商及批發市場的自僱工人¹發放特惠津貼，以紓緩該行動為他們帶來的經濟困難。

建議的補償及特惠津貼

法定補償

3. 根據《公眾衛生(動物及禽鳥)條例》(下稱「該條例」)(第 139 章)，政府必須就漁護署署長命令屠宰的禽鳥向擁有人提供法定補償。該條例訂明，被屠宰禽鳥的價值由漁護署署長釐定，但每隻禽鳥補償不得超逾 30 元。就目前的行動而言，我們建議以該條例訂定的條文為依據。批發商如有家禽被漁

¹ 一直以來，有一批自僱工人在批發市場為批發商／運輸商提供上落貨和清灑雞籠的服務，而他們未有受惠於以往的補償和特惠津貼方案。是次關閉批發市場的時間，正值活家禽的市場需求處於高峯的農曆新年前夕，因此，對這些自僱工人造成特別沉重的打擊。他們以每一件工作為支薪基礎，而在今個農曆新年期間更失去賺取「雙工」的機會，他們的生計因而受到不利影響。因此，我們建議向他們提供特惠津貼，以紓緩他們在暫停交易活動期間所面對的經濟困難。

護署署長命令屠宰，他們可就每隻禽鳥獲得 30 元的法定補償²。

特惠津貼

4. 為了更妥善地管理禽流感帶來的風險，政府在 2004-05 年度推出自願退還牌照／租約計劃(下稱「自願退牌計劃」)，並在 2008 年推行退還牌照／租約安排，使零售點數目由首次自願退牌計劃推行前的 800 多個，減少至現時的 132 個，批發商由 87 個減少至 23 個，而家禽農場則由 192 個減少至 30 個。2008 年，政府向選擇留在活家禽業的經營者表明，他們須承受本港再次爆發禽流感的風險。2008 年之後，儘管活家禽業曾因出現禽流感個案而備受干擾，但政府並沒有再發放特惠津貼。最近發生於 2011 年 12 月的個案，當時批發市場有 1 隻死雞被驗出對 H5 禽流感病毒呈陽性反應，結果批發市場所有家禽均被銷毀。受影響的禽鳥擁有人只獲得法定補償。

5. 就這次的情況而言，我們建議例外地發放一筆過的特惠津貼，以紓緩不同組別的活家禽經營者所承受的經濟困難。有關理由載於下文第 6 至 10 段。

理由

6. 自 1997 年香港首次爆發禽流感疫情後，我們一直保持警覺。在內地開始爆發 H7N9 禽流感前，我們曾在 2012 年評估香港的整體禽流感風險。當時的評估顯示，香港的禽流感風險已趨穩定，並維持在較低的水平。我們多年來與內地有關當局合作制定和推行的整體預防及監測措施卓有成效，而且大致合適。當時，我們認為並無理由改變現狀，包括本地活家禽業的規模。

7. 任何監測系統，無論如何精密，都無法做到零風險。因此自 1997 年以來，眾所周知，每當批發市場被宣布為疫點，我們便會參考世界動物衛生組織頒布的指引，關閉該市場 21 天，以便進行清洗及消毒。基於公眾衛生的考慮，本地及進口家禽的交易活動會全面暫停，不論導致批發市場關閉的受感染家禽是本地還是進口家禽。自 2008 年起選擇繼續經營活家禽業的持份者，應該意識到其所須承受的風險。

8. 2013 年第 2 季以來在內地爆發的 H7N9 疫情³，提醒我們禽流感的威脅是何等嚴峻。有關疫情不但令人再度關注禽流感病毒可能演變成更致命的品種，H7N9 病毒更使我們面對嶄新的挑戰。其他品種如 H5N1，在家禽及人類

² 被屠宰時，所有有關家禽的市值均超逾每隻 30 元的上限。

³ 事實上，自 2013 年第 2 季起計的少於 1 年間，向內地當局通報的人類感染甲型流感(H7N9)個案有超過 300 宗，而在 11 年間(自 2003 年以來)，向世界衛生組織通報的人類感染 H5N1 個案則約有 650 宗。

當中(如感染的話)均屬高致病性的病毒，而 H7N9 對家禽來說則屬於低致病的病毒，而且未必會引發任何臨牀病徵，可為人類提供預警。我們必須進行 H7 測試，才能驗出該種病毒。為應對威脅，我們已由 2013 年 4 月起，在農場層面及文錦渡邊境管制站對本地及進口活家禽進行 H7 的聚合酶連鎖反應測試(下稱「基因測試」)。此外，自本地(2013 年 12 月 2 日起)及深圳和廣東(自入冬以來)發生多宗人類感染禽流感個案後，我們也由 2014 年 1 月 24 日開始進行血清學測試。當局在 2013 年 11 月 19 日和 2014 年 1 月 29 日提交本委員會的文件(立法會 CB(2)277/13-14(03)號文件和立法 CB(2)777/13-14(01)號文件)已分別概述和更新政府自 1997 年以來實施的禽流感防控措施。

9. 在邊境管制站進行的基因測試，證實能發揮作為監測措施的作用。在 2014 年 1 月 27 日，一批進口家禽的若干樣本被驗出含有 H7N9 病毒。此事再次引起市民討論香港應否全面停售活家禽，以策萬全，防範禽流感不斷轉變的威脅。與此同時，我們須關閉家禽批發市場 21 天，以便進行徹底消毒及清洗。

10. 當時正值農曆新年前夕(前 3 天)，香港活家禽的市場需求及價格均處於高峯⁴，因此活家禽業及其運作受到的干擾，對活家禽業經營者造成特別沉重的打擊。事件令活家禽業的經營情況雪上加霜，因為在這之前的一段期間，活家禽交易已因 H7N9 病毒的威脅而備受影響⁵，出現顯著滯銷的情況。有鑑於此，我們認為有特殊理由向活家禽業經營者發放一筆過的特惠津貼。

特惠津貼的詳情

11. 我們建議就於 2014 年 1 月 28 日已年滿最佳銷售年齡(即 80 天)⁶的雞隻，向本地養雞場東主發放每隻 30 元的特惠津貼，以補貼他們的營運開支，紓緩批發市場關閉及暫停交易活動期間他們所面對的經濟困難。自政府宣布批發市場為疫點後，本地養雞場東主便不能出售雞隻 21 天。當 2014 年 2 月 19 日恢復交易，農場便有大約 289 100 隻雞⁷已超過最佳銷售年齡。儘管由 2014 年 2 月 19 日起，這些雞隻可通過一般的銷售途徑出售，但屆時農曆新年的高峯期已過，雞隻的市價很可能會下降。此外，在交易暫停的 21 天期間，養雞場東主須餵養這些(本應在農曆新年前或期間出售的)活雞，把牠們保存在良

⁴ 每年這段期間的活雞價格均屬最高。以 2013 年農曆新年為例，活雞批發價(每斤 41.2 元)為全年平均批發價(每斤 20.9 元)的兩倍。

⁵ 2013 年 12 月本地活雞的平均每日供應量為 10 067 隻，2012 年 12 月的平均每日供應量則為 12 285 隻，這表示銷售量下降了 18%。

⁶ 農戶及業界人士表示雞隻年齡時通常以 10 天為單位。因此，我們建議以 80 至 89 天作為最佳銷售年齡的範圍，並以 80 天為標準。

⁷ 漁護署備有所有本地養雞場的雞隻年齡分布記錄表。

好狀況。因此，這些本地養雞場東主在暫停交易活動期間會面對一定的經濟困難。

12. 我們也建議向批發商、零售商、運輸商及批發市場的自僱工人發放一筆過特惠津貼，以助紓緩農曆新年高峯期暫停交易所帶來的經濟困難，包括支付工人的工資，以及應付其他事先作出的額外承擔額，特別是農曆新年期間的安排所涉及的承擔額。

13. 我們已在參考財務委員會(下稱「財委會」)於 2001 年 6 月 1 日(文件編號 FCR(2001-02)10)(2001 年方案)、2004 年 3 月 26 日(文件編號 FCR(2003-04)67)(2004 年方案)及 2008 年 7 月 4 日(文件編號 FCR(2008-09)39)(2008 年方案)批准的方案，並考慮目前個案在農曆新年前夕發生的獨特情況後，制定了擬議的特惠津貼方案。

額外紓困措施

14. 由於批發商、零售商及運輸商在批發市場關閉期間須暫停業務，我們建議寬免以下地方的租金 1 個月—

- (a) 在食物環境衛生署(下稱「食環署」)轄下街市經營的家禽街市檔位(包括差餉和空調費用)；
- (b) 批發市場的檔位及附屬設施，以及這些檔位租戶的泊車位(包括差餉)；以及
- (c) 家禽運輸商在批發市場的泊車位(包括差餉)。

房屋委員會(下稱「房委會」)也會考慮在獲得房委會轄下商業樓宇小組委員會批准後，寬免其轄下街市的受影響家禽檔位的租金、差餉及空調費用。

擬議方案摘要

15. 下表簡述當局擬向活家禽業內從事不同業務人士所提供的財政援助—

受影響人士	補償、特惠津貼及其他紓困措施
養雞場東主	<ul style="list-style-type: none"> — 就每隻於 2014 年 1 月 28 日年滿 80 天的肉雞每隻發放 30 元的特惠津貼。
活家禽批發商	<ul style="list-style-type: none"> — 就被屠宰的禽鳥提供法定補償，每隻禽鳥 30 元； — 就批發市場關閉期間寬免批發市場檔位、附屬設施及泊車位的租金 1 個月；以及 — 發放一筆過特惠津貼 30,000 元。
活家禽零售商	<ul style="list-style-type: none"> — 寬免食環署及房委會轄下街市檔位的租金 1 個月(後者須經房委會審議)；以及 — 發放一筆過特惠津貼予 <ul style="list-style-type: none"> • 在食環署或房委會轄下街市經營的零售商，每個零售商 20,000 元 • 獲准在私人樓宇出售活家禽的新鮮糧食店的持牌人，每名持牌人 40,000 元。
活家禽運輸商	<ul style="list-style-type: none"> — 就批發市場關閉期間寬免批發市場泊車位的租金 1 個月；以及 — 發放一筆過特惠津貼 20,000 元。
批發市場的自僱工人	<ul style="list-style-type: none"> — 發放一筆過特惠津貼 7,000 元。

確保僱主履行其責任的機制

16. 我們也明白，除活家禽業的經營者外，業內從業員也可能受到不同的影響。基於原則問題，政府認為僱主有責任履行其對僱員應負的責任。此外，僱主須履行法律責任，向仍受僱或任何被解僱的員工支付《僱傭條例》及僱傭合約所規定的薪金及其他福利。綜合社會保障援助計劃也提供進一步保障。我們期望活家禽業內僱主因應建議方案所提供的特惠津貼，履行他們對僱員的責任。

17. 一如以往安排，政府的角色是在不干預任何僱傭關係的前提下，鼓勵僱主履行其對僱員的責任。因此，我們建議保留特惠津貼的 20%，直至僱主已履行其對僱員的責任。如有關的養雞場東主、批發商、零售商及運輸商符合以下其中一項條件，將獲發特惠津貼的保留款項—

(a) 在本建議獲財委會通過後 30 日內，其僱員並無向勞工處提出任何與本建議有關的勞方索償；或

(b) 如在以上(a)項所述期間曾提出勞工索償，

- (i) 有關僱員在提出索償後 30 日內並無跟進該項索償；或
- (ii) 有關索償已獲得解決。

對財政的影響

18. 根據擬議方案向養雞場東主、批發商、零售商、運輸商及批發市場的自僱工人提供補償及發放特惠津貼，估計合共約需 1,770 萬元，有關的分項數字如下—

項目	千元	千元
因根據漁護署署長的命令銷毀禽鳥而向批發商提供的法定補償	679	679
就已超過最佳銷售年齡的雞隻而向養雞場東主發放的特惠津貼	8,673	8,673
一筆過特惠津貼		6,740
— 批發商	630	
— 零售商	3,500	
— 運輸商	2,400	
— 批發市場的自僱工人	210	
應急費用(10%)	1,609	1,609
總計	-	17,701

19. 政府因寬免批發商、零售商及運輸商的租金而損失的收入約為 630,000 元，其中批發市場佔 213,690 元，食環署轄下街市檔位及房委會轄下新鮮糧食店佔 416,079 元。

公眾諮詢

20. 2014 年 1 月 28 日，在公布一批活家禽被驗出帶有 H7 禽流感病毒後，我們隨即與業界代表會面。他們要求獲發補償及特惠津貼，以及中期來說設立一個在等候測試結果期間分開存放進口活家禽的地方。

21. 在 2014 年 1 月 29 日的食物安全及環境衛生事務委員會(下稱「事務委員會」)會議席上，食物及衛生局局長表示當局會採取下述措施－

- (a) 推行短期紓困措施，研究如何紓緩暫停活禽交易活動對業界帶來的經濟困難；
- (b) 推行中期紓困措施，物色一個在禽流感測試未有結果之前把進口家禽分開存放的地方，以便日後即使在存放地方的個別批次活禽對 H7N9 病毒測試呈陽性反應，我們仍可讓長沙灣批發市場的活禽交易活動繼續運作；以及
- (c) 日後讓公眾參與探討在現今環境中，考慮到本港售賣活家禽所帶來的禽流感風險，以及社會須付出的代價，我們是否仍要維持食用活家禽的飲食習慣。

22. 出席事務委員會會議的立法會議員也通過一項動議，要求政府向這次禽流感事件的相關各方作出補償，並提供其他適切的支援。

推行計劃

23. 如財委會通過撥款，我們會即時向受影響各方提供建議的財政援助。

24. 長遠來說，基於公眾衛生的考慮，我們須研究在香港這土地匱乏、人口密集的地方，應否繼續容許進行活禽交易活動(此舉會帶來人禽密切接觸的情況)。政府會考慮聘請顧問，就這方面進行研究和提出建議。

徵詢意見

25. 請委員備悉本文件內容。有關的補償和特惠津貼方案將提交予 2014 年 2 月 21 日的財委會會議上作討論。

食物及衛生局

2014 年 2 月 14 日