

香港特別行政區立法會

食物安全及環境衛生事務委員會訪問團

前往美國三藩市進行職務訪問
以研究三藩市美食車營運規管架構及
了解美國進口食品規管制度的報告

2016年3月9日至13日

目 錄

章 節	頁
1 引言	
1.1 報告的目的	1
1.2 訪問的背景	1
1.3 訪問的目的	1
1.4 訪問團成員	2
1.5 訪問行程	2
2 規管美食車營運	
2.1 三藩市的美食車營運	3
2.2 聖馬特奧的美食車營運	12
2.3 由Off the Grid創辦的流動美食市場網絡	17
3 對進口食品的規管	
3.1 聯邦機關及其角色	21
3.2 由食品藥品管理局施行的規管制度	24
3.3 海關及邊境保衛局的貨物檢查工作	30
3.4 對嬰兒配方產品的規管	31
4 觀察所得及結論	
4.1 觀察所得	34
4.2 結論	36
鳴謝	37
簡稱	38
附錄	
I 訪問行程	39
II 訪問團曾會晤的機構及人士名單	40
參考資料	42

第1章 —— 引言

1.1 報告的目的

1.1.1 立法會食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")訪問團於2016年3月9日至13日訪問美國三藩市，以研究當地規管美食車營運的經驗，並了解美國對進口食品的規管。本報告載述訪問團的主要研究結果及觀察所得。

1.2 訪問的背景

1.2.1 財政司司長在2015-2016年度的財政預算案演辭中，要求相關政府部門盡快落實便利業界營運露天食肆的建議，並研究將美食車引入本港。

1.2.2 事務委員會在2015年6月9日的會議上商定，於2015年9月前往美國紐約及三藩市進行海外職務訪問，以研究這兩個城市的美食車營運規管架構，並了解美國對進口食品的規管。

1.2.3 2015年7月3日，事務委員會取得內務委員會批准進行海外職務訪問。

1.2.4 然而，鑒於紐約部分接待機構未能抽空接見訪問團，在徵得訪問團成員同意後，原定於2015年9月進行的職務訪問改於2016年3月9日至13日進行，地點則改為只前往三藩市。

1.3 訪問的目的

1.3.1 職務訪問的目的為：

- (a) 在三藩市美食車營運的規管架構方面取得第一手資料及了解美國對進口食品的規管制度；

第1章 —— 引言

- (b) 研究三藩市在規管美食車營運方面的經驗，包括發牌條件、營運模式、食物安全及環境衛生事宜、執法機制及利便業界的措施；
- (c) 研究相關規管當局就確保進口食品安全所採取的措施，例如在入境口岸對進口食品的監測；及
- (d) 與相關政府機構及人士就美食車的營運及對進口食品的規管交換意見。

1.4 訪問團成員

1.4.1 訪問團由下列7位議員組成：

張宇人議員，GBS, JP(2015-2016年度會期事務委員會主席兼訪問團團長)

何俊賢議員，BBS(2015-2016年度會期事務委員會副主席)

莫乃光議員，JP(非委員的議員)

郭家麒議員(事務委員會委員)

單仲偕議員，SBS, JP(事務委員會委員)

黃碧雲議員(事務委員會委員)

鍾國斌議員(非委員的議員)

1.4.2 事務委員會秘書蘇淑筠小姐及高級議會秘書盧惠貞女士隨同訪問團進行訪問。

1.5 訪問行程

1.5.1 訪問團於2016年3月9日至13日前往三藩市進行訪問。詳細的訪問行程及訪問團曾會晤的機構及人士名單分別載於**附錄I及II**。

第2章 —— 規管美食車營運

2.1 三藩市的美食車營運

概覽

2.1.1 訪問團了解到，三藩市現時約有300輛領有售賣食物許可證的美食車。自2009年起，該市每年在8月舉辦街頭美食節(Street Food Festival)，吸引眾多受歡迎的美食車前來參與。在2015年，有75輛美食車參與第七屆三藩市街頭美食節(此為每年一度的飲食節慶，讓賓客欣賞各式廚藝及品嚐各樣美食佳餚)，並吸引8萬人進場。

2.1.2 訪問團曾與三藩市公共工程部(San Francisco Department of Public Works)、三藩市規劃部(San Francisco Planning Department)及三藩市公共衛生部(San Francisco Department of Public Health)的官員會晤，以了解三藩市規管美食車營運的規例。



訪問團與三藩市規劃部、三藩市公共工程部
及三藩市公共衛生部的官員會晤

第2章 —— 規管美食車營運

三藩市的美食車營運規管框架

流動食物設施的定義

2.1.3 訪問團得悉，流動食物設施指與飲食物資供銷商¹或其他永久食物設施共同營運而使用的任何車輛或手推車，以便在零售層面售賣或分銷食物。流動食物設施並不包括把包裝食物從某食物設施或其他獲認可來源運送給顧客的"運輸商"。

在三藩市申請流動食物設施牌照的程序

2.1.4 三藩市政府於2011年藉推出流動食物設施計劃(Mobile Food Facility Program)，簡化關乎以流動方式販賣食物的各項規則和規例，以便有意營運美食車或其他"流動食物設施"的經營者，更易於覓地經營及申領牌照，過程亦更為便捷。透過規管美食車的經營地點，該計劃亦旨在確保在美食車與實體店鋪食肆之間有較公平的競爭。

2.1.5 訪問團知悉，三藩市的美食車營運主要受《加利福尼亞州零售食物法規》(California Retail Food Code)、《三藩市公共工程法規》(San Francisco Public Works Code)及《三藩市消防法規》(San Francisco Fire Code)規管。《加利福尼亞州零售食物法規》訂明加利福尼亞州所有零售食物設施在結構、設備及運作方面須符合的要求。《三藩市公共工程法規》由三藩市公共工程部執行，其規管的事宜包括三藩市流動食物設施的經營地點及時間，而《三藩市消防法規》則確保美食車經營者妥善保養及安全操作燃氣爐具。

¹ 根據《加利福尼亞州零售食物法規》第113751條，"飲食物資供銷商"指為流動食物設施、流動支援單位或販賣機提供任何下述服務的食物設施：(a) 貯存食物、容器或供應品；(b) 配製食物或把食物預先包裝，以供在其他地點出售或提供服務；(c) 清洗食具；及(d) 處置液體及固體廢物或取得食水。

第2章 —— 規管美食車營運

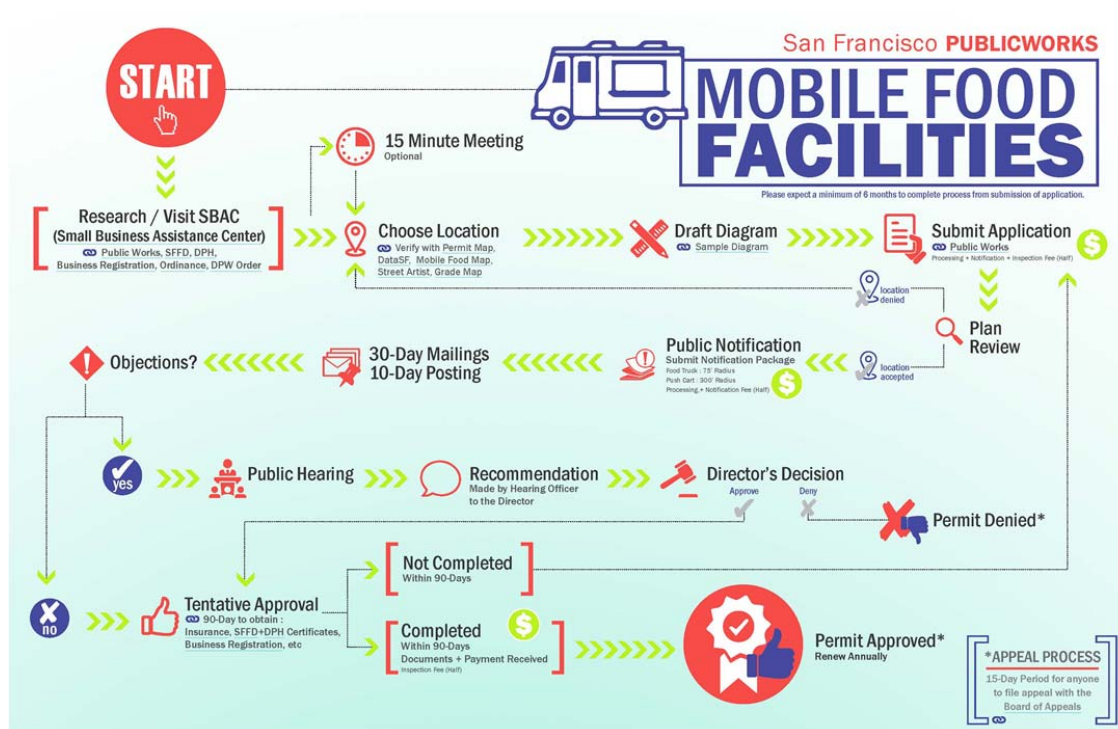
2.1.6 訪問團亦知悉，根據流動食物設施計劃，美食車的準經營者若擬在三藩市市縣的公眾地點(例如公眾行人路及街道)販賣食物，必須向三藩市公共工程部長(Director of Public Works)申領許可證，並附有三藩市公共衛生部長(Director of Public Health)及消防處長辦公室(Fire Marshal's Office)的批准證明。任何人如要領取流動食物設施許可證，須先向公共工程部提出申請。此外，申請人必須以郵遞及在有關地點張貼告示的方式，通知美食車擬營業地點75呎半徑範圍內的商戶及居民，他／她有意在該處營運美食車。若有人對有關申請獲批或被拒提出異議，將會安排舉行公聽會。

2.1.7 在舉行公聽會後，三藩市公共工程部長便會決定批准還是否決有關申請。倘若部長批准該申請，申請人會獲簽發一份有效期為90日的臨時批准，讓其向相關政府部門索取所需文件，以便公共工程部簽發最終許可證。所需文件包括：

- (a) 由財政及稅收辦公室(Office of the Treasurer and Tax Collector)發出的商業登記證；
- (b) 由公共衛生部發出的環境衛生證明書；
- (c) 由三藩市消防局(San Francisco Fire Department)就使用燃氣爐具發出的許可證；及
- (d) 由公共衛生部發出的衛生許可證。

第2章 —— 規管美食車營運

2.1.8 美食車的準經營者如要取得公共衛生部所發的衛生許可證，須符合數項要求，包括：(a) 與一家獲認可的飲食物資供銷商共同營運；(b) 美食車須符合指明的結構及設備規定²；(c) 經營者須確保位處美食車所在經營地點的200呎範圍內，設有獲認可的洗手間設施以供員工使用。



三藩市流動食物設施許可證申請程序的互動流程表
(資料來源：三藩市公共工程部)

² 這些規定包括安裝洗手盆、器具洗滌盆、雪櫃、通風系統、食水水缸及液體廢物貯存箱。

第2章 —— 規管美食車營運



一家獲認可的飲食物資供銷商的相關圖片
(資料來源：聖馬特奧環境衛生服務處
(San Mateo Environmental Health Services Division))

食物安全及衛生要求

2.1.9 訪問團獲悉，美食車經營者亦須遵從《加利福尼亞州零售食物法規》所訂的牌照要求，其涵蓋範圍包括：

- (a) 食物來源；
- (b) 食物貯存及配製食物；
- (c) 美食車及相關設備的清潔及保養；
- (d) 僱員的技術及知識；
- (e) 僱員的健康衛生習慣；及
- (f) 喉管及廢物處置系統。

第2章 —— 規管美食車營運



訪問團成員參觀在5M(即5th and Minna Street)營運的流動美食車



訪問團成員到訪SoMa StrEat Food Park

第2章 —— 規管美食車營運

准予營運的地點和時間

2.1.10 《三藩市公共工程法規》訂明美食車經營地點及時間的要求。訪問團得悉，美食車不得在住宅區及任何食肆的主要入口75呎半徑範圍內營運。此外，它們須與某些城市設施(例如巴士專用區、消防栓、公眾收費電話、行人交通燈過路處及火警鐘)保持一段指定距離。美食車亦須遵從睦鄰政策(Good Neighbour Policy)，以確保准予經營美食車的地點及其附近地方得以保持寧靜、安全及清潔。舉例而言，美食車經營者／僱員須於營業時間結束後30分鐘內，在美食車經營地點的100呎半徑範圍內步行，以收拾及清理顧客留下的垃圾。至於營業時間方面，美食車經營者獲准於早上6時至翌日凌晨3時經營。所有流動食物設施在同一地點提供服務及出售食物，僅限於一星期營運不超過3天。該等日數須以24小時周期計算，即美食車可於某一天開始營業至翌日，惟在單一地點的營業時間不得超過連續24小時。



訪問團成員參觀按編定地點營運的流動美食車

第2章 —— 規管美食車營運



在5M(即5th and Minna Street)營運的流動美食車

執法

2.1.11 訪問團了解到，所有獲三藩市公共工程部長批出許可證，並獲得三藩市公共衛生部長及消防處長辦公室批准的流動食物設施及其飲食物資供銷商，均會在其營運期間的任何時間受到執法人員的突擊巡查。除定期巡查外，執法當局亦會在接獲續牌申請時進行巡查，以確保美食車經營者符合牌照規定。視乎美食車所屬類別，公共衛生部每年實地巡查美食車一至兩次。若有關經營者不符合相關衛生及安全規例，其衛生許可證可予暫時吊銷或撤銷。公共工程處亦對在公眾地方營運的美食車作出巡查。若經營者違反相關規例，或其營運方式有損公眾衛生、危害公眾安全及／或引致公眾不便，其許可證可予暫時吊銷或撤銷。

第2章 —— 規管美食車營運



訪問團成員品嚐"Hongry Kong"美食車所供應的香港地道美食

第2章 —— 規管美食車營運

2.2 聖馬特奧的美食車營運

2.2.1 訪問團曾聽取聖馬特奧縣的環境衛生服務處官員簡介當地的流動食物設施計劃。



*訪問團與聖馬特奧縣衛生部(San Mateo County Health Services)
的環境衛生服務處代表會面*

概覽

2.2.2 訪問團獲悉，環境衛生服務處為確保食物可供安全食用，致力推行下列措施：

- (a) 巡查在街市、食肆、學校、流動餐飲設施及在特別活動中出售的食物；
- (b) 教育市民及商戶如何保持衛生及妥善處理食物；

第2章 —— 規管美食車營運

(c) 跟進投訴及食源性疾病的報告；及

(d) 在互聯網上發布有關食肆合規情況的資料。

2.2.3 聖馬特奧縣現時共有205輛流動美食車，當中10輛為"受限制食物 —— 甜品車"、105輛為"美食餐車"、75輛為"指定路線美食車" (一般稱為傳統的"墨西哥烤餅美食車"("taco trucks")，每天駛往建築地盤及辦公園區(office parks)營運)。

聖馬特奧的流動食物設施許可證種類

2.2.4 訪問團知悉，獲准在聖馬特奧縣經營的的流動食物設施分為4種不同類別：

(a) 預先包裝食物手推車 —— 只可出售預先包裝的食物(例如雪糕車、薯片汽水零食車)；

(b) 預先包裝食物車 —— 可出售尚未切開的整份蔬果或預先包裝雪糕；

(c) 有限制食物配製單位 —— 可出售沒有潛在食用風險且無須烹製的食物，惟下述烹調工序除外：加熱、烤焗、"爆谷"、分份、大量調配分售、拼湊，或刨冰(例如以水蒸或水燙熱狗腸製成的熱狗，或以原有粽葉或不可食用包裝紙包裹的墨西哥粽)；及

(d) 無限制食物配製單位 —— 從事全面烹製食物業務的非永久、流動食肆，例如墨西哥烤餅美食車、美食餐車或咖啡車檔等。

2.2.5 在聖馬特奧縣，所有食物設施(包括流動食物設施)必須符合所有適用的州立法例及聖馬特奧縣的條例／規例，並須領取有效的環境衛生許可證，方可營運。違例者可被飭令關閉食物設施並判處罰款(即最高達許可證費用3倍的罰款及／或其他行

第2章 —— 規管美食車營運

政處分³)。流動食物設施須與飲食物資供銷商、流動支援單位或執法機關認可的其他設施共同營運，而有關設施須存放於飲食物資供銷商的經營範圍內或執法機關認可的其他地點，以保障有關流動食物設施免受不合衛生的環境條件影響。

申請許可證的要求及程序

2.2.6 訪問團亦知悉，美食車經營者如擬申領許可證，以在聖馬特奧縣經營美食車業務，須填寫申請表並備妥下列文件：

- (a) 東主及流動食物設施的資料；
- (b) 所有擬出售食物的清單或菜單；
- (c) 行車路線時間表；
- (d) 飲食物資供銷商同意書，並須列明供通宵存放車輛的地點；
- (e) 以書面開列下述操作程序：如何處理及配製食物，如何清潔及消毒各類食物接觸面及食具；
- (f) 許可證費用的繳款證明；
- (g) 由房屋及社區發展部(Department of Housing and Community Development)⁴發出的標誌；及

³ 《加利福尼亞州零售食物法規》第114387條

⁴ 若流動食物設施為特別用途商業構件式車輛或商業構件式車輛，須獲房屋及社區發展部認證。房屋及社區發展部實施多項規則及規例，保障市民的健康及人身安全，以免因預製組件房屋及流動房屋使用未符標準及不安全的結構、消防、喉管、發熱及電力系統、設備及裝置而引致危險。

第2章 —— 規管美食車營運

- (h) 食物安全認證副本或修讀合資格的食物安全課程的證明書副本⁵。



一家獲認可的飲食物資供銷商的相關圖片
(資料來源：聖馬特奧環境衛生服務處)

⁵ 東主或管理人員須參加合計8小時的食物安全培訓課程，並通過食物安全核證考試。僱員或食物處理人員須參加培訓課程並通過相關考試；有關課程及考試旨在向他們灌輸有關食物安全的基本及入門知識。

第2章 —— 規管美食車營運

2.2.7 有關當局在查核申請人所呈交的全部所需文件後，便會安排人員進行檢查，以確保有關流動食物設施符合法例規定。在進行檢查時，申請人應作好準備，讓負責人員檢驗所有設備，而有關人員亦會重點查驗僱員的知識／健康及衛生水平、洗手盆、食物及設備的溫度、食物來源、供水設施及其他煮食或冷藏組件。

2.2.8 訪問團獲悉，由於一家飲食物資供銷商可能同時為大量美食車提供服務，因此，執法機關巡查飲食物資供銷商的次數較為頻密，每年巡查這類供銷商最少3次，以確保其符合各方面的規定。



訪問團向聖馬特奧縣環境衛生服務處的官員代表致送紀念品

第2章 —— 規管美食車營運

2.3 由Off the Grid創辦的流動美食市場網絡

2.3.1 Off the Grid由Matt Cohen先生於2010年創辦，並帶來一番嶄新景象，當中的意念是把街頭食物販商集中在一處地方，讓街坊鄰舍可感受與親友聚首一堂、共享美食的歡愉。Off the Grid與數百個不同類型的飲食販商攜手合作經營，現時在三藩市灣區一帶經營逾50個每周營業的美食市場，並在聖馬特奧縣經營最少7個流動美食市場。

2.3.2 訪問團曾與Matt Cohen先生會晤，了解他成功設立流動美食市場的經驗，以及販商面對的挑戰。



訪問團與Off the Grid創辦人Matt Cohen先生會晤

第2章 —— 規管美食車營運



在Off the Grid每周營業美食市場內營運的流動美食車

第2章 —— 規管美食車營運

2.3.3 訪問團知悉，Off the Grid基本上是一間設計公司，透過善用使用率偏低的公共空間(例如公園、已封閉街道、私人物業及聯邦土地)舉辦街頭墟市，讓販商向客戶介紹其品牌及商號的美食。Off the Grid的核心業務，是給予販商專業意見，以及就業務規劃、組織、市場推廣、牌照申請、管理及運作，以至文件處理等方面提供一條龍支援服務，協助他們開展／經營業務，並得以持續營運。訪問團亦知悉，Off the Grid向販商收取的服務費，為販商每年所得收入總額的某個指明百分率(10%至12%左右)。就特別活動而言，Off the Grid會在每個市場供應多款美食，並更換販商組合，使每項活動變得獨一無二。Off the Grid亦就每項活動提供市場推廣、籌劃、管理及運作的專業服務。

2.3.4 訪問團得悉，Off the Grid秉持支援小型企業的信念。在其販商當中，64%屬少數擁有權經營，65%屬初創企業東主。透過與Off the Grid建立夥伴合作關係，有30%的販商自雙方開始合作後，為其車隊增添最少一輛美食車，而有60%的販商亦計劃在未來數年內為其車隊增添最少一輛美食車。

2.3.5 Off the Grid已推出"Off the Grid Markets"流動應用程式，作為一項利便營商的措施，讓顧客透過這個流動應用程式追蹤其喜愛的美食車，並可接收即時更新的資訊及消息，第一時間知悉，即將在其附近設置的街頭美食市場資料，以及會有哪些販商參與。

第2章 —— 規管美食車營運



訪問團向Off the Grid創辦人Matt Cohen先生致送紀念品

第3章 —— 對進口食品的規管

3.1 聯邦機關及其角色

3.1.1 在美國，規管食品供應安全的工作分別由多個聯邦機關、州機關及地方機關負責。在聯邦層面，規管食品安全的責任主要由食品藥品管理局(Food and Drug Administration)及食品安全檢驗局(Food Safety and Inspection Service)肩負，前者隸屬美國衛生與公眾服務部(US Department of Health and Human Services)，後者則隸屬美國農業部(US Department of Agriculture)。

3.1.2 訪問團曾與食品藥品管理局和美國農業部的代表會晤，聽取他們簡介美國的食品安全政策及措施。訪問團成員亦曾就進口食品的口岸檢測工作，與海關及邊境保衛局(Customs and Border Protection)的官員交換意見。



訪問團成員聽取食品藥品管理局、美國農業部和海關及邊境保衛局的代表簡介食品安全檢測的工作及措施

第3章 —— 對進口食品的規管

3.1.3 訪問團知悉，食品藥品管理局的職責之一，是確保所有本地及進口食品(不包括大部分肉類及家禽)安全衛生、富有營養、有益健康、標籤內容準確無誤，並達到與美國本土食品看齊的同一安全標準。該局亦負責監察所有海鮮、魚類及貝類產品的安全。另一方面，食品安全檢驗局負責規管大部分肉類、家禽及加工蛋類產品。目前，食品藥品管理局規管美國約八成至九成的食品供應，而餘下的一至兩成則由食品安全檢驗局負責規管。

第3章 —— 對進口食品的規管

3.1.4 訪問團獲悉，其他聯邦機關亦各司其職。根據政府責任署(Government Accountability Office)的了解，共同施行至少30項食品安全相關法例的聯邦機關多達15個，其中包括食品藥品管理局和食品安全檢驗局。各州及地方層面的食品安全機關亦會與聯邦機關合作檢查食品，以及履行其他保障食品安全的職能。下列比較表開列食品藥品管理局、美國農業部及其他聯邦機關在食品安全、相關食品質素及其他規定方面各自肩負的職責。

Comparison of Selected Agency Responsibilities for Food Safety and Quality	
<u>Agency</u>	<u>Responsibility</u>
Food and Drug Administration (FDA)	• Food (but not meat) • Dietary supplements • Bottled water • Seafood • Wild game ("exotic" meat) • Eggs in the shell
U.S. Department of Agriculture (USDA)	• Grading of raw fruit and vegetables • Meat and Poultry • Eggs, processing and grading • Certifying organic production
National Oceanic and Atmospheric Administration	• Grading of fish and seafood
Environmental Protection Agency (EPA)	• Drinking water • Pesticide residues
Customs and Border Protection (CBP)	• Front-line enforcement and referral
Department of Justice (DOJ)	• Law enforcement
Federal Trade Commission (FTC)	• Advertising
Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau (TTB)	• Alcohol
Source: CRS, as adapted by N. D. Fortin, <i>Introduction to Food Regulation in the United States</i> , Part I, May 2008.	

食品藥品管理局與其他聯邦機關在食品安全及相關事宜方面
的職責比較表
(資料來源：食品藥品管理局)

第3章 —— 對進口食品的規管

3.2 由食品藥品管理局施行的規管制度

3.2.1 訪問團知悉，食品藥品管理局負責實施和執行《聯邦食品、藥品及化妝品法》(Federal Food, Drug, and Cosmetic Act)、《公共衛生服務法》(Public Health Service Act)、《公平包裝及標籤法》(Fair Packaging and Labeling Act)，以及《蛋類製品檢查法》(Egg Products Inspection Act)；該等法規旨在保障消費者的健康及安全。這些法例對本地及進口產品同樣適用。為履行這些法例所訂的職責，食品藥品管理局會巡查製造、加工、包裝或貯存食品的場所，但不包括屬食品安全檢驗局規管範疇的某些場所。對於運載或貯存食品以進行跨州貿易的車輛及其他交通工具，例如船隻、火車及飛機，食品藥品管理局亦會加以檢查。

食品藥品管理局的進口計劃

3.2.2 雖然相關法例的產品規定同時適用於本地及進口產品，但《聯邦食品、藥品及化妝品法》第801條容許在有證據的情況下，拒絕受食品藥品管理局規管、並看似摻雜或標籤資料錯誤的產品進口，因為該條訂明"倘若從樣本化驗或其他檢驗看來.....(1)該物件在不合衛生的環境下製造、加工或包裝.....或(2)該物件在其生產國被禁止或限制出售.....或(3)該物件經摻雜、標籤資料錯誤或違反第505條(新藥品).....則該物件不准進口....."。

《食品安全現代化法》(Food Safety Modernization Act)

3.2.3 訪問團獲悉，為加強保障公眾健康及預防食源性疾病，聯邦政府於2011年通過《食品藥品管理局食品安全現代化法》(FDA Food Safety Modernization Act)，以改革食品安全制度。進行改革的要旨，是防患於未然為前提，致力加強食品安全制度，以防範食品安全問題發生，而非事後才加以應對。根據有關改革工作，食品藥品管理局推出了一連串的預防措施，以加強對本地及進口食品的安全規管制度。

第3章 —— 對進口食品的規管

採用多管齊下的策略保障進口食品安全

3.2.4 訪問團知悉，為保障進口食品安全，食品藥品管理局採用多管齊下的策略，包括國際協作、加強進口商的責任，以及進行針對性的檢測。

國際協作

3.2.5 訪問團了解到，食品藥品管理局採取全球性的策略，以便更有效控制來自世界各地的進口食品的安全。在該策略下，食品藥品管理局在各主要出口國設立辦事處，以增加國際間對該局工作的認知，以及加強該局與外地監管機關之間的協作。這些辦事處協助在當地進行的檢查工作，並提供有關出口往美國的食品安全和質素的資料，以便食品藥品管理局決定是否容許有關食品進口美國。此外，食品藥品管理局與超過30個外地的對口監管機關訂有協議，與該等機關分享檢查報告及其他非公開資料，以協助該局就進口食品的安全作出更明智的決定。

加強進口商的責任

3.2.6 訪問團得悉，食品藥品管理局設立了外國供應商審核計劃，使進口商對其付運美國的食品負有更大的食品安全責任。根據該計劃，進口商須核實其海外供應商已採取風險為本的預防控制措施，以及進口美國的食品所採用的生產方式符合美國的相關安全標準。進口商若從多名不同的供應商取得食品來貨，須根據外國供應商審核計劃為該等供應商分別各自進行審核。供應商的表現每3年重新評估一次，但如有關於供應商表現或潛在危害的新資料，亦會重新進行評估。

3.2.7 訪問團進而知悉，食品藥品管理局除推行外國供應商審核計劃外，亦正籌劃於2018年推出自願性質的優質進口商計劃(下稱"自願計劃")，若進口商能夠高度監控其供應鏈的安全及保安，並且維持此程度的監控，這些進口商把食品輸入美國的程序將會加快。在自願計劃下，外國進口商若獲得有效的食品設

第3章 —— 對進口食品的規管

施認證，而發出該認證的機關是根據《聯邦食品、藥品及化妝品法》和食品藥品管理局的第三方認證規例獲得認可的第三方稽核單位／認證機構，則可批准該名外國進口商進口食品。訪問團認為自願計劃具有下列優點：

- (a) 若申請已根據自願計劃獲批，食品藥品管理局會加快將該申請所涵蓋的所有相關食品進口美國的程序；
- (b) 除非有其他特殊情況，否則食品藥品管理局只會在"有理由"的情況(即對公眾健康構成潛在威脅的情況)下，才會檢驗及／或抽樣檢查根據自願計劃進口的食品；
- (c) 對於根據自願計劃進口的食品，會在其進口目的地或進口商選擇的另一地點進行實地檢驗及／或抽樣檢查；
- (d) 會加快化驗分析程序；
- (e) 食品藥品管理局將會為自願計劃的進口商設立求助熱線，專責回應自願計劃進口商的疑問及關注事項；及
- (f) 自願計劃的認可進口商名單會在食品藥品管理局的自願計劃網頁公布。

對進口食品進行針對性的檢測

3.2.8 訪問團獲悉，進口貨物現時全部須通過海關及邊境保衛局。在海關及邊境保衛局的支援下，食品藥品管理局會要求食品進口商就每批付運美國的食品提交預先通知／提供資料，包括付運食品所含貨品的資料，以及哪些國家曾拒絕有關食品進口。食品藥品管理局會利用所得資料，甄別哪些食品在運抵美國後須進行實地檢驗或抽樣檢查。經食品藥品管理局甄別並

第3章 —— 對進口食品的規管

評定為低風險的食品會在口岸予以放行。至於存在一定風險的食品，食品藥品管理局人員會作進一步調查，以決定是否需要進行實地檢驗或抽樣檢查、是否須向進口商索取更多資料，還是應放行有關食品。

3.2.9 食品藥品管理局採用不同來源的資料進行甄別，從而評估風險，當中包括食品藥品管理局的數據、檢測結果、有關商號在符合規定方面的往績、食品的固有風險，以及進口商、製造商及付貨人過往的紀錄。

3.2.10 訪問團知悉，食品藥品管理局會在食品運抵口岸之前和之後，分兩階段採取管制措施，以確保進口食品安全合規。抵達前的管制措施包括查核食品設施的註冊資料、要求進口商就付運食品提交預先通知，以及甄別哪些付運食品在運抵美國後須作檢查。至於貨品抵達後在口岸採取的管制措施，則包括進行實地檢驗和發出進口警示。

3.2.11 目前，從事製造、加工、包裝或貯存食品以在美國供人類或動物食用的所有設施，包括美國當地及外地的設施，均須向食品藥品管理局註冊。註冊每兩年續期一次。若從並未向食品藥品管理局註冊的設施進口食品，有關食品會在口岸被拒進口。

3.2.12 所有經註冊的食品設施亦須保證，容許食品藥品管理局在相關法例許可的時間，以有關法例許可的方式檢查該設施。食品藥品管理局會考慮下列因素，以確定哪些本地及外地的食品設施屬高風險，並須調撥資源進行檢查：

- (a) 在該設施製造、加工、包裝或貯存的食物具已知的安全風險；
- (b) 該設施在符合規定方面的往績；
- (c) 該設施有否致力進行危害分析並採取風險為本的預防控措施，以及有關措施的成效；及

第3章 —— 對進口食品的規管

- (d) 有關食品或設施有否取得認證，證明符合相關的食品安全規定。

3.2.13 食品藥品管理局人員會利用自動化系統，助其加快甄別付運食品，同時會把該局的資源集中用於處理風險最高的食品。訪問團知悉，食品藥品管理局現已採用"動態進口合規鎖定預測性風險評價系統"(下稱"**PREDICT**")，而該系統採用由整個食品生產周期取得的數據進行分析，令識別及鎖定高風險食品作進一步調查及檢查的工作更具成效。所分析的數據包括：**(a)**以往實地檢驗及樣本分析的結果；**(b)**外地及本地檢查設施的結果；**(c)**固有食品風險的評級；及**(d)**食品及設施編碼／進口商所提供資料的準確程度。

3.2.14 訪問團獲悉，如有需要，食品藥品管理局可發出進口警示(即基於實證的通知)，提醒前線辦事處的人員特別注意來自某一食品生產商、付貨人或進口商的某款或某系列可能有安全疑慮的食品。一旦發出進口警示，食品藥品管理局可無須檢驗而在口岸扣押有關食品，並拒絕讓這些食品進口美國，除非有關進口商能證明有關食品符合美國的食品安全規定。食品藥品管理局的人員可考慮採取下列行動：

- (a) 放行有關食品；
- (b) 索取文件或其他資料；
- (c) 進行品質檢查、覆核其標籤內容，以及收集樣本；
- (d) 把樣本送往食品藥品管理局的化驗室進行分析；
- (e) 在分析後放行或扣押有關食品；及

第3章 —— 對進口食品的規管

- (f) 扣押 —— 若樣本檢驗或其他證據顯示有關食品不符合相關的食品法例，則該等食品會被扣押。進口商有權提供證據，對違規的表象作出反駁。食品藥品管理局考慮相關證據後，可維持(拒絕進口)或推翻(放行)扣押決定。



訪問團向食品藥品管理局、美國農業部和
海關及邊境保衛局的代表致送紀念品

第3章 —— 對進口食品的規管

3.3 海關及邊境保衛局的貨物檢查工作

保護農業

3.3.1 訪問團獲悉，每年有數百萬磅新鮮水果、蔬菜、散裝穀物(例如玉米、大豆、小麥、大麥等)、草本植物、加工食品及其他食物，透過商業付運的方式從其他國家進口美國。雖然這些食物看來無害，但運載新鮮食物的貨車車卡、火車車卡及貨箱均可能隱藏風險，嚴重威脅美國的農業、天然資源、環境及經濟。海關及邊境保衛局駐入境口岸的農業專家及人員，會以這些潛在風險為目標，進行偵查和堵截工作，務求防患於未然，使這些風險無從在美國國境肆虐。

3.3.2 海關及邊境保衛局的農業專家每年成功阻止數以萬計"經識別須予防治的害蟲"(actionable pests)進入美國國境；"經識別須予防治的害蟲"指即經科學風險評估和研究後，確定會危害美國農業資源質素及安全的害蟲。海關及邊境保衛局的農業專家會檢查貨箱及貨車，查看是否有走私農產品或包裝物料，因為當中可能含有對農業及環境有害的病源、污染物或侵略性害蟲／物種；檢查運貨木板，因為一些會破壞本土樹木或樹苗的蛀木昆蟲的幼蟲，可能會隱藏於這些木板當中；以及確保進口蔬果不含害蟲。

3.3.3 訪問團知悉，在檢查過程中，海關及邊境保衛局的農業專家會使用專門的X光機偵測有機物質。他們亦會利用經過特別訓練的農務偵緝犬，用嗅覺分辨肉類與植物物質。2003年，美國農業部把農務督察(agricultural inspectors)調派往海關及邊境保衛局時，約有75隊偵緝犬小隊隨同調職。時至今日，海關及邊境保衛局現有超過116隊農務偵緝犬小隊，在處理國際旅客及貨物的各個邊境口岸、赴美旅客預先檢查站(pre-clearance locations)、機場、郵輪碼頭、貨倉及郵政設施進行篩查工作。

第3章 —— 對進口食品的規管

3.4 對嬰兒配方產品的規管

3.4.1 政府當局進行的調查顯示，本港出售的供36個月以下嬰幼兒食用的配方產品及預先包裝食物(下稱"嬰幼兒食物")主要由歐洲聯盟、澳洲、新西蘭和美國等地進口。政府當局曾在2015年1月至4月期間，就配方產品和嬰幼兒食物的營養及健康聲稱的建議規管架構進行公眾諮詢。訪問團藉是次訪問良機，與美國嬰兒營養理事會(Infant Nutrition Council of America)的代表會晤，了解美國如何規管嬰幼兒配方營養產品。

嬰兒配方產品的定義和規管要求

3.4.2 訪問團獲悉，如擬在美國推出嬰兒配方產品作跨州貿易，負責生產或分銷的人士必須遵守《聯邦食品、藥品及化妝品法》的條文及食品藥品管理局頒布的規例。後者即《聯邦規例守則》(Code of Federal Regulations)第21章所載規則，當中列明嬰兒配方產品的營養品質控制程序；紀錄與呈報規定；必須提交的資料；標籤要求；在哪些條款及條件的規限下，某些嬰兒配方產品可獲豁免，無須遵守部分規定；營養含量必須符合的規格；以及有關回收嬰兒配方產品的規定。

3.4.3 訪問團知悉，根據《聯邦規例守則》，"嬰兒"指"12個月以下的人"，而"嬰兒配方產品"則指"由於其模擬母乳或完全或部分替代母乳的適宜性，而專供嬰兒食用的特殊膳食之用的產品"。美國根據《嬰兒配方產品法》(Infant Formula Act)進行相關規管，該法的規管範疇包括安全生產；營養含量是否足夠；通報機制；註冊及紀錄規定；界定何為攙雜；以及賦權食品藥品管理局進行強制回收。

3.4.4 嬰兒配方產品在生產方面必須符合《現行優良生產規範》(下稱"cGMP")的要求。cGMP要求具體地規範生產過程中各個階段的生產及過程控制系統，以確保符合一切相關要求，同時透過控制微生物污染風險、包裝、標籤，以至設立追蹤規定，以防止攙雜行為的發生。

第3章 —— 對進口食品的規管

3.4.5 訪問團亦知悉，食品藥品管理局沒有界定何謂"幼兒配方產品"。幼兒配方產品一般指供12個月以上幼兒食用的產品。在美國，供一歲以上幼兒食用的較大嬰兒配方產品及成長奶產品不屬於嬰兒配方產品，因為這些產品的擬定用途並非作為幼兒攝取營養的唯一來源。因此，這些產品與其他擬供普羅大眾食用的食品一樣，受到相同的規管，並必須符合相關cGMP規定。

3.4.6 《聯邦食品、藥品及化妝品法》亦規定，負責生產或分銷嬰兒配方產品的人士必須向食品藥品管理局註冊，且不論以任何慈善或商業方式進行分銷，均須在分銷前90天就任何新推出的嬰兒配方產品(包括在配方或加工處理方面有重大轉變的任何嬰兒配方產品)向食品藥品管理局提交文件。新的嬰兒配方產品進行首次加工處理後，負責生產或分銷嬰兒配方產品的人士必須在進行推廣前，向食品藥品管理局提交保證書，證明實際生產的配方產品符合法定要求。

一般標籤要求

3.4.7 訪問團得悉，在美國發售的所有嬰兒配方產品必須在標籤上標明以下資料：

- (a) 產品屬性；
- (b) 生產者資料；
- (c) 配料表；
- (d) 淨含量；
- (e) 按《食物過敏原標籤和消費者保護法》(Food Allergen Labeling and Consumer Protection Act)界定的過敏原聲稱；

第3章 —— 對進口食品的規管

- (f) "此日期或之前食用"，這是產品經過保質期測試，證明營養含量達標籤所示水平而且適合食用，然後由生產商因應測試結果設定的日期；
- (g) 必須按照規定的順序，以規定的單位以表列形式展示營養資料；
- (h) 營養素的最低值和最高值；
- (i) 沖調和使用指引方面的資料；及
- (j) 關於嬰兒健康及安全的若干資料，包括"警告聲明"及"醫生的聲明"。

3.4.8 訪問團知悉，嬰兒配方產品可作出某些營養含量聲稱，而食品藥品管理局亦容許使用一項關於食用100%部分水解乳清蛋白嬰兒配方產品能降低異位性皮膚炎風險的合格健康聲稱。合格的健康聲稱必須使用申報回覆所提供的特定表述。



訪問團與美國嬰兒營養理事會代表會晤

第4章 —— 觀察所得及結論

4.1 觀察所得

4.1.1 訪問團在聽取相關人士／機構的簡介並與他們交換意見後，有以下觀察所得。

美食車的營運

4.1.2 三藩市及聖馬特奧在規管美食車營運方面的經驗，殊堪香港借鑒。訪問團得悉，除聯邦及州立法例外，三藩市及聖馬特奧政府均實施其他特定規則及規例，務求因地制宜，因應當地情況規管美食車的營運。儘管如此，有關規管制度的基本原則是利民便眾、彈性運作、靈活自由，而這些元素有助提高美食車經營者的經營意欲和動力，這亦是美食車行業在上述兩地得以蓬勃發展的箇中原因。反之，若申請程序繁複、營運規則嚴苛，很可能會窒礙美食車市場的發展。

4.1.3 在香港，美食車的定位是旅遊項目，目標是為旅客及市民帶來更多元化的美食。商務及經濟發展局已聯同食物及衛生局、食物環境衛生署、運輸署及其他相關部門，着手為美食車先導計劃(下稱"先導計劃")制訂政策及做法，包括有關車輛規格及要求、發牌條件、營運模式、食物安全及環境衛生的事宜。在先導計劃下，美食車的指定營運地點／位置會有8個，而每個地點／位置會提供兩個泊車位。因此，在先導計劃下將會有16輛美食車輪流在上述8個地點營運。除此之外，政府當局會安排美食車在一些指定的大型旅遊活動中提供美食。

4.1.4 訪問團認為，香港應汲取三藩市及聖馬特奧的經驗，以免美食車建議為財政實力雄厚的大財團及大企業所壟斷，令小規模經營者及創業青年無法與之競爭。政府當局應考慮推出不同種類的牌照，為小規模美食車締造經營空間。

4.1.5 由於香港人口稠密，並欠缺空間供大型車輛停泊營運，政府當局遂建議，在先導計劃的磨合階段，為營運的美食車數目及獲准經營的地點設限；訪問團對當局提出的上述建議表示理解。不過，訪問團成員認為，長遠而言，政府當局應撤銷上

第4章 —— 觀察所得及結論

述限制。他們認為當局沒有必要對持牌人的數目任意設定上限。政府當局應讓市場力量決定美食車在香港營運的最理想數目，以及美食車應在哪些地點經營。

4.1.6 對於三藩市及聖馬特奧實施"美食車經營者須與一家獲認可的飲食物資供銷商共同營運"的制度，訪問團留下深刻印象。這是因為該制度有助確保美食車所供應食物符合衛生及安全標準，因而有助美食車持續經營。政府當局應借鑒兩地的經驗，就美食車所出售食物的加工及配製訂定嚴格的要求，並考慮香港應否實行"美食車經營者須與一家持牌飲食物資供銷商／後勤廚房共同營運"的概念。

4.1.7 訪問團了解到，三藩市及聖馬特奧的美食車會駛往不同地點經營，而有關機構更採取多項措施／技術(例如流動電話應用程式)，讓顧客掌握美食車經營地點的最新消息。訪問團認為，政府當局應推行類似的利便營商措施，以促進香港美食車市場的發展。

對進口食品的規管

4.1.8 據訪問團觀察所得，美國十分重視保障進口食品的安全。食品藥品管理局和海關及邊境保衛局會互相合作，確保只有安全的食品才可進口美國，更會每年檢驗或檢查大量進口食品。對於食品藥品管理局採用多管齊下的策略保障進口食品安全，訪問團尤其印象深刻。訪問團認為，名為"PREDICT系統"的甄別工具尤其有用，因為各類進口產品的資料經由海關及邊境保衛局的界面以電子方式提交予食品藥品管理局後，該局在決定是否准許食品進口時，便可憑藉系統中完整準確的數據，把風險較高的食品扣起，以待覆檢和檢驗，同時准許風險較低的食品進入本地市場，而不作進一步覆檢，使決定過程更為迅速，亦更具成效。

4.1.9 訪問團得悉，食品藥品管理局提倡全球各地一同加強食品安全制度，透過促進國際間的夥伴協作，以及與外國政府的對口機關和國際組織增強合作，互相分享檢查報告和若干類別

第4章 —— 觀察所得及結論

的非公開資料，以助各地就進口食品的安全作出更明智的決定。

4.1.10 訪問團成員認為，美國的進口管制經驗對香港極具參考價值。食品藥品管理局採取多管齊下的策略，不但有助該局盡早就應放行或扣起進口食品作出適當決定，日後更可因應需要及早採取行動，以暫停接受類似食品進口，或扣押類似的進口食品。

對配方產品的營養及健康聲稱的規管

4.1.11 訪問團得悉，食品藥品管理局沒有界定何謂"幼兒配方產品"。幼兒配方產品一般指供12個月以上幼兒食用的產品。因此，食品藥品管理局就配方產品的營養及健康聲稱所作的規管，並不涵蓋這類產品。此外，當局容許嬰兒配方產品作出某些營養含量聲稱及健康聲稱。在香港，對於政府當局就配方產品及嬰幼兒食物營養及健康聲稱提出的擬議規管架構，各界意見紛紜。部分訪問團成員認為，政府當局在落實配方產品營養及健康聲稱的擬議規管架構時，應確保該架構與當前的國際標準看齊，並應在不同持份者的意見當中取得平衡。

4.2 結論

4.2.1 訪問團認為是次前往三藩市進行的職務訪問成果豐碩，並具啟發作用。透過實地考察並與相關政府官員／機構代表進行討論，訪問團成員對三藩市及聖馬特奧美食車的營運情況有更深了解，對他們日後與政府當局討論先導計劃甚有助益。此外，透過是次訪問，訪問團成員對美國的進口食品規管制度有了更深認識。

鳴謝

訪問團在是次訪問期間，曾與多個不同部門或機構的傑出人士會晤，包括三藩市規劃部、三藩市公共工程部、三藩市公共衛生部、聖馬特奧環境衛生服務處、美國食品藥品管理局、美國海關及邊境保衛局的官員、Off the Grid的Matt Cohen先生及美國嬰兒營養理事會的代表，訪問團謹此向他們致謝，衷心感謝他們作出詳細介紹，並與訪問團成員交換意見及資訊，使訪問團此行獲益良多。

承蒙美國駐香港特別行政區總領事館鼎力襄助，為是次訪問精心編排行程，以及香港駐三藩市經濟貿易辦事處悉心安排各項後勤支援，訪問團謹致謝忱。此外，立法會秘書處職員盡心盡力、克盡厥職，令是次訪問得以順利進行，訪問團亦謹此致以由衷謝意。

簡稱

cGMP	《現行優良生產規範》
PREDICT	動態進口合規鎖定預測性風險評價系統
先導計劃	美食車先導計劃
自願計劃	自願性質的優質進口商計劃
事務委員會	食物安全及環境衛生事務委員會
嬰幼兒食物	供36個月以下嬰幼兒食用的配方產品及預先包裝食物

附錄

附錄I：訪問行程

2016年3月8日 (星期二)	抵達三藩市
2016年3月9日 (星期三)	與聖馬特奧縣衛生部的環境衛生服務處的官員會面
	探訪流動美食車販商
	與 "Off the Grid Services" 創辦人 Matt Cohen先生會面
	與三藩市規劃部、三藩市公共工程部及三藩市公共衛生部的官員會面
2016年3月10日 (星期四)	參觀"Hongry Kong"美食車
	與美國食品藥品管理局、美國農業部及美國海關及邊境保衛局的官員會面
2016年3月11日 (星期五)	與美國嬰兒營養理事會的代表會面
	參觀SoMa StrEat Food Park
	探訪香港駐三藩市經濟貿易辦事處
	啟程回港
2016年3月13日 (星期日)	抵達香港

附錄

附錄II：訪問團曾會晤的機構及人士名單

2016年3月9日(星期三)
聖馬特奧縣衛生部的環境衛生服務處 食物及資源項目監督Sheldon M. Lew先生 食物及資源項目監督Kameisha Nichols女士 環境衛生專家Ngai Wong女士 流動食物計劃專家Joanne Jarin女士
Off the Grid Services 創辦人Matt Cohen先生
三藩市公共工程部 Rahul Shah先生
三藩市公共衛生部 環境衛生督察Robert DeMarr先生
三藩市規劃部 特別項目高級顧問Daniel A. Sider先生
2016年3月10日(星期四)
美國海關及邊境保衛局 海關及邊境保衛局專員Therese M. Randazzo女士 總督察Dickins Chun先生
美國食品藥品管理局(三藩市地區) 監督調查員Cynthia L. Ford女士
美國農業部 農業貿易處主管M Melinda Meador女士

附錄

香港駐三藩市經濟貿易辦事處
香港駐三藩市經濟貿易辦事處處長周舜宜女士 香港駐三藩市經濟貿易辦事處副處長黃俊濤先生
2016年3月11日(星期五)
美國嬰兒營養理事會 副會長(全球規管及營養科學)James D. Richards先生 高級主管(全球政府事務)Jason Grove先生 大中華地區策略規劃及市場研究主管Clarence Chung先生 國家事務經理May Chung女士

參考資料

資料／刊物

	提供機構	資料／刊物
1.	聖馬特奧縣環境衛生服務處	有關"流動食物設施計劃"的電腦投影片資料
2.	聖馬特奧縣環境衛生服務處	《加利福尼亞州零售食物法規》(節錄自《加州健康及安全法典》(California Health and Safety Code))
3.	美國食品藥品管理局	有關美國食品藥品管理局的概況及工作的電腦投影片資料
4.	美國海關及邊境保衛局	有關"奧克蘭對農業貨物進行海事檢查"的電腦投影片資料
5.	美國嬰兒營養理事會	有關美國嬰兒營養理事會的概況、與嬰兒配方產品相關的法規及嬰兒配方產品標籤要求的電腦投影片資料
6.	立法會秘書處資訊服務部資料研究組	題為"三藩市的美食車營運"的資料便覽(FSC13/15-16)
7.	立法會秘書處資訊服務部資料研究組	題為"香港對進口食物的規管"的資料便覽(FSC14/15-16)
8.	立法會秘書處資訊服務部資料研究組	題為"美國食品藥品管理局對進口食物的規管"的資料便覽(FSC15/15-16)

參考資料

網站

	部門	網站
1.	香港特別行政區政府商務及經濟發展局旅遊事務署	http://www.tourism.gov.hk
2.	聖馬特奧縣衛生部	http://smchealth.org/
3.	Off the Grid Services	http://offthegrid.com/about-3
4.	三藩市規劃部	http://sf-planning.org/
5.	三藩市公共工程部	http://sfdpw.org/
6.	三藩市公共衛生部	http://www6.sfgov.org/index.aspx?page=135
7.	美國食品藥品管理局	http://www.fda.gov/
8.	美國海關及邊境保衛局	http://www.cbp.gov/
9.	美國嬰兒營養理事會	http://www.infantnutritioncouncil.com/
10.	香港駐三藩市經濟貿易辦事處	http://www.hketosf.gov.hk/sf/index.htm