

二零一七年四月十一日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

香港活家禽業未來路向

引言

本文件旨在向委員匯報香港活家禽業未來路向的顧問研究所作出的主要建議。

背景

2. 高致病性禽流感病毒一直在全球多個地區流行，並曾在香港發現。自一九九七年香港首次爆發 H5N1 禽流感並導致六人死亡以來，本港不時出現外地傳入的人類感染 H5N1 禽流感個案，以及在活家禽供應鏈中發現 H5 禽流感。H7N9 禽流感病毒自二零一三年開始出現。至今，香港錄得共 21 宗外地傳入的人類感染個案，並曾在二零一四年兩度在進口活家禽中發現帶有 H7N9 病毒，導致需銷毀一共超過 41 000 隻活家禽，亦於二零一六年在公眾街市的環境樣本中發現 H7N9 禽流感病毒。

3. 多年來，政府和本地活家禽業界，以及內地相關當局和內地供港養殖場同心合力，建立了一套嚴格的禽流感監測和防控機制，務求減低香港發生禽流感的風險。雖然自一九九七年後香港沒有再出現本地人類感染 H5 或 H7 禽流感病毒個案，但 H7N9 禽流感事件的發生促使政府從公共衛生的角度考慮，在土地匱乏及人口密集在香港，是否應保留活家禽銷售。因此，食物及衛生局於二零一五年年中委聘顧問進行研究，在考慮業界的現況、本港的活家禽消耗量、相類地方的經驗、持份者的意見及禽流感病毒變種的可能性，就活家禽業的未來路向提供建議。顧問報告的摘要載於附件。

4. 我們剛剛開展公眾諮詢，了解市民對顧問建議的看法，才會就香港活家禽業的未來路向作出決定。

香港活家禽業未來路向顧問研究的主要結果

香港採取全面防控措施

5. 在比較部分其他地方(包括新加坡、廣州和紐約市)實施的禽流感防控措施和考慮所諮詢的衛生專家意見後，顧問認為香港目前採取的禽流感措施整體而言在世界上可算最為全面和嚴格之一。事實上，自一九九七年香港首次爆發禽流感後，本地沒有再出現人類感染 H5 或 H7 禽流感病毒的個案，足以證明有關措施能有效預防人類感染禽流感。

不同持份者的意見

市民的食用偏好

6. 食用活家禽是香港的食用文化。顧問進行的一項調查顯示，大部分市民(47%)表示喜歡活家禽多於其他形式的家禽(包括鮮宰¹、冰鮮²和冷藏³)，其次為對各種形式均沒有特別的偏好(32%)，偏好其他形式的家禽(14%)，以及不吃家禽(7%)。雖然在過去二十年間香港曾出現零星的禽流感個案，但市民對活家禽的食物安全普遍有信心。調查結果又顯示，約 43% 的受訪者表示如果他們不能再在香港購買到活家禽會感到不滿意或非常不滿意。

衛生專家意見分歧

7. 公共衛生及動物衛生方面的專家意見分歧。部分專家認為如果能進一步加強現有的防控措施，活家禽供應可以保留；有些則考慮到人類在零售層面接觸活家禽而感染禽流感的潛在風險，懷疑是否有必要保留活家禽銷售。然而，所有曾經諮詢的衛生專家均支持保留本地的家禽飼養業。衛生防護中心轄下新發現及動物傳染病科學委員會建議長遠停止

¹ 鮮宰家禽在經指定零售點屠宰後供銷售，這種家禽須在攝氏 0 至 10 度(最佳為攝氏 4 度)的溫度下貯存／擺放。

² 冰鮮家禽在屠宰後進行冰鮮程序，再經包裝後貯存於攝氏 0 至 4 度，其保質期為五至七天。

³ 冷藏家禽經過快速冷凍程序，並在貯存和運送期間存放於攝氏零下 18 度或以下。冷藏家禽可貯存三個月或以上。

在本港零售市場售賣活家禽，以控制禽流感傳播給人類的風險。

活家禽業經營者支持維持現狀

8. 本地活家禽業經營者，包括農戶、批發商、零售商及運輸商，普遍支持維持現狀，即維持本地和進口活家禽的供應，以保持本地的食用文化和減低對活家禽業的影響。部分經營者甚至表示希望將來可擴大活家禽業的發展。

香港活家禽業未來路向顧問研究的建議

維持活家禽業的現狀

保留在零售層面銷售活家禽

9. 調查顯示喜歡活家禽多於鮮宰家禽的人數明顯較多。不過，由於零售點是人類接觸活家禽的主要途徑，因此顧問亦探討了在農場或中央屠宰設施屠宰，以及鮮宰家禽代替活家禽的做法。限於在農場內難以加設所需的生物安全及附屬設施進行屠宰，而以現時的需求而言，設立中央屠宰設施在商業可行性方面存疑，顧問認為該兩個方案均不可行。

無須禁止內地活家禽進口

10. 過往在本港發生的禽流感事件顯示，受感染家禽的源頭既有本地亦有內地農場。雖然禽流感個案歷年來均有在內地出現，但由於內地活家禽供港註冊農場一直採取嚴格的防控措施，而並無證據顯示從內地註冊農場進口活家禽的禽流感風險較本地活家禽為高，因此顧問認為沒有強力理據禁止內地活家禽進口。

建議的改善生物安全及防控措施

11. 因應維持活家禽業的現狀，顧問提出多項改善供應鏈的生物安全及防控措施，加強人雞分隔、改善衛生情況，以及加強監察活家禽供應。詳情於下文闡述。

額外接種 H7N9 禽流感疫苗

12. 現時所有內地和本地的養雞場均須為雞隻接種二價 H5 疫苗，該種疫苗可就多種 H5 支系禽流感提供足夠保護。有見 H7N9 禽流感的風險有所增加，顧問建議政府應探討額外接種疫苗的可行性，以應付 H7N9 禽流感病毒帶來的新挑戰。

加強本地農場銷售前的禽流感測試

13. 除了由漁農自然護理署對售前活雞進行血清測試，以及在本地農場每月進行的聚合酶連鎖反應測試，以分別監察雞隻的抗體水平，及監察雞隻健康情況／環境之外，顧問建議現時每月進行的聚合酶連鎖反應測試，增加為對每個批次均進行售前測試，方可運往批發市場，從而加強偵測以防護可能出現的禽流感病毒，並減少任何受感染活家禽流入市面的機會。

搬遷家禽批發市場

14. 長沙灣臨時家禽批發市場是本港唯一的家禽批發市場。鑑於批發市場是本港最大的活家禽停留地方，顧問建議政府考慮把它遷往人口較少的地區，以減低公眾接觸病毒的潛在風險。顧問認為位於上水虎地坳的一幅用地可以是其中一個選擇。該處原本預留作設立中央家禽屠宰設施之用，但後來則改作備用土地。

縮短批發市場內雜禽的存留時間

15. 未能售出的雞隻由抵達批發市場起計最多可存留 24 小時，但雜禽（例如雉雞、石雞、竹絲雞、白鴿等），在批發市場存留的日數則無限制⁴。顧問建議規限雜禽存留的最長日數（例如 3 至 4 日），並規定必須清空家禽籠以便徹底清潔消毒。此舉可縮短雜禽留於批發市場的時間，從而降低批發層面的禽流感風險。

⁴ 此項安排旨在讓有關批發商可靈活地回應市場臨時的需求，亦顧及大量從內地輸入雜禽的成本效益。

改善活家禽零售點

16. 除了現時已在零售點實施的多項防控措施（例如嚴格的衛生守則、由食物環境衛生署人員定期檢查、禽流感測試等），顧問建議應改善活家禽零售點，盡可能提供設施以分隔消費者與活家禽，例如設置分隔區域以供存放和展示活家禽，以進一步減低人類感染的風險。

未來路向

17. 考慮顧問研究的結果後，我們同意維持現狀的大方向，即保留零售層面的活家禽銷售以及無須禁止內地活家禽進口。儘管如此，我們邀請市民於二零一七年六月三日或之前就附件所載的顧問建議提交意見。經考慮收集所得的意見後，我們才會作出最終的決定。

徵詢意見

18. 請委員備悉香港活家禽業未來路向顧問研究所作出的主要建議，以及批發市場顧問研究的最新進展。

食物及衛生局
二零一七年四月

行政摘要

受食物及衛生局（「食衛局」）委託，本研究工作（「研究」）旨在基於控制禽流感的風險及保障公眾健康的考慮下，為香港活家禽業的未來路向作出建議。

活家禽業

家禽對香港而言是一種重要的肉類。在過去 20 年，香港的家禽總消耗量呈現上升的趨勢。

現時市面上有不同形式的家禽供應，包括活家禽、鮮宰家禽、冰鮮禽肉、冷凍禽肉和經處理的禽肉。當中冰鮮、冷凍和經處理的雞肉主要依賴進口供應。活雞由內地註冊農場和本地農場供應，而鮮宰雞則由這些活雞新鮮屠宰而成。根據漁農自然護理署（「漁護署」）的資料，2016 年本地家禽生產值為 4 億元，佔本地農業生產總值 38%。

自 1997 年發生首宗禽流感事件以來，本港家禽業偶爾會受到禽流感事件的影響。政府自此已採取各種控制疾病傳播和保障公眾健康的措施。香港自 1997 年首次發生禽流感事件後，再沒有出現本地人類感染 H5 或 H7 禽流感病毒的個案。

食用喜好

研究團隊於 2015 年 11 月至 12 月期間進行了一項電話調查，目的是收集有關市民對家禽食用喜好的資料，以及他們對活家禽業未來路向的意見。期間共收集了 1,000 份有效的公眾意見。

調查結果顯示，近半數（47%）的受訪者仍然偏好食用活雞。食用活家禽被認為是香港市民的獨特飲食文化。

調查結果亦顯示，約有 43% 的受訪者表示如果不能在香港購買到活雞，會感到不滿意或非常不滿意。

禽流感風險和現有的防控措施

根據世界動物衛生組織（「OIE」）的指引，H5 和 H7 禽流感病毒均須受到嚴密監察。基於 H5 或 H7 病毒感染家禽對社會經濟或公共衛生會造成重大影響，該類感染個案必須向該組織通報。其他禽流感病毒如 H7N7、H7N3、H10N7 或 H6N7 和 H9 的感染嚴重性相對較低。

自 1997 年香港發生首宗人類感染 H5N1 禽流感個案以來，特區政府已採取多項防控措施，以防止香港爆發禽流感。按其性質而言，這些措施可分為「預防」、「監察」和「應變」措施 –

- **預防** – 預防措施包括為家禽注射疫苗，於農場實施生物保安措施，內地家禽健康證明，於批發市場和零售點實施嚴格的衛生規定，徹底清洗供運輸用途的雞籠和車輛，禁止活家禽於零售點存留過夜等。
- **監察** – 監察措施旨在及早檢測到任何禽流感感染的跡象，措施包括經常在活家禽供應鏈的各個層面抽取活家禽相關樣本及環境樣本，以及抽取香港各區雀鳥屍體樣本，以進行禽流感病毒測試。
- **應變** – 在處理禽流感個案時能作出迅速應變，對減低人類感染機會而言極為重要。這些應變措施包括扣留和銷毀受感染的活家禽，以及徹底清洗和消毒附近環境等。

基於對世界其他城市實施的禽流感防控措施的研究，以及所諮詢的衛生專家的意見，本研究認為香港目前採取的禽流感防控措施基本上在國際間為最全面和嚴格之一。

在禽流感防控措施的保障下，近年並沒有出現本地人類感染 H5N1、H5N6 或 H7N9 禽流感病毒的個案¹。儘管如此，透過恆常的監察措施仍曾於活家禽供應鏈的不同層面，包括農場、批發及零售層面，檢測到禽流感病毒。

雖然現有的防控措施已把香港爆發禽流感的可能性降至極低，但人類接觸家禽而感染禽流感的潛在風險仍不可忽視。自內地於 2013 年發現 H7N9 禽流感以來，全球錄得的個案總數為 819 宗²（截至 2016 年 12 月底）。根據世界衛生組織（「WHO」）的資料顯示，大多數人類感染個案均和接觸受感染家禽，或曾身處受污染的環境有關，包括活家禽市場。證據亦顯示，H7N9 病毒在內地部分地區的家禽中已成為地方性的動物疾病，被完全根除的可能性較低³。另外需要指出，自 2014 年以來，香港發生的禽流感事件均與 H7N9 病毒有關。

¹ 曾出現外地傳入的人類感染 H5N1 及 H7N9 病毒的案例，及本地人類感染 H9N2 病毒的案例。後者感染的嚴重性相對較低。

² 衛生防護中心發布的《禽流感疫情周報第 12 期，第 53 號》
<http://www.chp.gov.hk/files/pdf/2016_avian_influenza_report_vol12_wk53_chi.pdf>

³ 新發現及動物傳染病科學委員會於 2016 年 7 月發布的《Recommendation on Control of the Risk of Transmission of Avian Influenza to Humans in the Long Term》（譯：《長遠控制禽流感傳播給人類的風險的建議》）
<http://www.chp.gov.hk/files/pdf/recommendation_on_control_of_the_risk_of_transmission_of_avian_influenza_to_humans_in_the_long_term.pdf>

持份者對活家禽業的未來路向的意見

研究發現持份者對活家禽業的未來路向意見分歧。對於活家禽零售應否保留，社會各界尚未建立共識。

研究團隊於 2016 年 4 月 20 日舉辦了一場衛生專家小組討論。專家小組由 5 名公共衛生和動物衛生專家組成，並有 55 名活家禽業界人士參與。另外兩位未能參加討論的衛生專家也分別就相關議題提供了意見。

部分衛生專家認為如果能進一步加強現有的防控措施，在零售層面的活家禽銷售可以繼續。部分專家考慮到人類在零售層面接觸活家禽的潛在風險，質疑是否有必要保留零售層面的活家禽銷售。**儘管如此，所有的衛生專家均支持保留香港本地的家禽飼養業。**

就一般市民而言，通過電話調查發現 39% 的受訪者對活家禽業的未來路向並沒有任何明確的意見，35% 受訪者支持禁止在零售層面銷售活雞，26% 則不支持這項措施。雖然如此，43% 的受訪者表示如果不能在香港購買到活雞，會感到不滿意或非常不滿意。

活家禽業界普遍支持維持現狀，即維持本地和進口活家禽的供應，以保持本地的飲食文化和減低對活家禽業的影響。

由於持份者對香港活家禽業的未來路向的看法不一，考慮到他們的立場和對禽流感風險的認知水平，應謹慎地採納各方的意見。

未來路向的建議

綜合考慮到本港市民對食用活雞有強烈的偏好、當前的禽流感風險、以及香港現時為保障公眾健康而實施的防控措施的成效，建議應該保留香港的活家禽業。此舉可以保持香港市民的飲食文化，並減低對活家禽業的影響。

研究團隊同時亦考慮到是否能對活家禽業的運作模式作出改變，以進一步減低人類感染禽流感的風險，包括：

- 禁止活家禽進口
- 禁止活家禽業在零售層面的銷售

對於禁止從內地進口活家禽的方案，研究團隊並沒有發現任何充分證據顯示進口活家禽的禽流感風險較本地活家禽為高，因為：

- 在回顧過往發生的禽流感個案時，證據顯示本地及進口活家禽均曾被發現帶有禽流感病毒。
- 對進口和本地活家禽都有同時採取相當嚴格的防控措施。

同時，根據調查，部分香港市民仍喜愛食用內地活家禽，因為他們較為偏好內地活家禽的肉質和味道，而且其售價通常比本地家禽便宜。因此，活家禽進口應予保留。

第二個改變方案為在零售層面禁止活家禽銷售，則活家禽必須經屠宰才可被送往零售點。然而，由於空間限制、技術或商業原因，農場屠宰或中央屠宰方案都被評估為不可行。

儘管活家禽業應予保留，考慮到目前的禽流感風險，本研究仍極力建議在維持現有經營模式的基礎下，進一步加強防控措施。

研究提出了一些既有效減低禽流感風險而且實際可行的措施，供政府作考慮和進一步研究。首先，考慮到 H7N9 病毒的風險有所增加，除了所有本地養雞場和內地註冊供港家禽養殖場目前使用的 Re6 + Re8 二價疫苗（可提供足夠的防護以對抗 H5 病毒的主要支系）外，極力建議政府應探討在本地養雞場引入額外疫苗的可行性，以應付因 H7N9 病毒出現所帶來的新挑戰。

第二，對於本地活家禽，除了定期和銷售前進行的血清測試外，建議將現時每月進行的聚合酶連鎖反應測試（病毒學測試），增加至銷售前為每個可售家禽批次進行聚合酶連鎖反應測試，方可運往批發市場，從而為禽流感病毒檢測提供額外的保障，並減少任何受感染活家禽流入市面的機會。

第三，活家禽零售點是市民與活家禽最主要接觸的地點。雖然現時已在零售點實施了多項防控措施，包括嚴格的衛生守則、定期檢查和抽樣，但仍建議應改善活家禽零售點，提供分隔設施以加強分隔。考慮到不同活家禽零售點受到不同限制，例如位置、經營規模、零售點佈局是否需要重新設計等，研究建議對應不同活家禽零售點可實行不同程度的分隔，同時亦應靈活處理。就個別活家禽零售點或需進行相應的研究及佈局設計，以在某種程度上加強分隔。於零售點增設分隔設施可進一步減低公眾接觸潛在病毒的機會，從而減低人類感染的風險。

第四，建議把長沙灣臨時家禽批發市場遷往人口較少的郊區。鑑於批發市場是香港最大的活家禽停留地方之一，搬遷批發市場可以減低公眾接觸病毒的潛在風險。

最後，建議縮短批發市場內雜禽存留的最長日數（例如 3 至 4 天），並須清空存放家禽的籠隻以便徹底清潔。此舉可通過縮短活家禽存留於批發市場的時間，從而減低批發層面的禽流感風險。

結論

總括而言，要決定香港活家禽業的未來路向並不容易。根據對目前情況的研究和諮詢衛生專家的意見，顯示任何機制也不能做到零風險。然而目前香港所採取預防禽流感的防控措施基本上在國際間為最全面和嚴格之一，並且已有效地將人類感染的風險減至極低。同時，調查發現本港市民對食用活雞仍有強烈的偏好。因此，研究建議應保留香港的活家禽業，包括在零售層面銷售活家禽。

雖然如此，為了進一步保障公眾健康，研究提出了一些改善措施。建議政府應密切監察最新發展，包括現時亞洲區域的禽流感風險、本港和鄰近地方出現的禽流感個案，並考慮推行這些改善措施。這些措施涉及的成本需要作進一步研究。

最後需要指出的是，本研究提出的建議是基於目前的風險水平而制定的。如果將來的禽流感風險水平顯著增加（超出了目前可預期的範圍），政府或需重新評估改變活家禽業營運模式的需要，必要時甚至終止活家禽業。風險增加的跡象或包括確認本地人類感染個案、於活家禽及環境中發現禽流感病毒的次數增加，及病毒出現持續性的人傳人個案。