

擬議的《食物安全條例草案》

目的

政府當局建議制訂《食物安全條例草案》，實施新的食物安全管制方法，以加強保障公眾衛生和消費者權益。本文件載述有關的建議。

背景

2. 近年，與水產品和禽蛋有關的食物事故頻生，令市民對食物安全日益關注，同時也暴露了現行食物安全法例的不足之處。鑑於公眾的關注，行政長官在二零零七年《施政報告》宣布會推出《食物安全條例》，設立一套全面的食物進口商及分銷商登記制度，並要求所有進口商及分銷商必須妥善保存進口食物的交易記錄，以便一旦出現食物安全事故，政府可全面並迅速地追溯這些食物的來源及銷售點。新法例賦予當局權力，在市民的健康受到嚴重影響的情況下，要求所有批發商和零售商停止售賣和必須回收有關食物，以確保市民的安全。

現行食物安全法例

3. 現時，食物安全管制主要由《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)及其附屬法例作出規定。現行食物法例有如下的問題—

- (a) 基於現行法例對“食物”一詞所下的定義(見附件 A)，一些高風險或廣受市民關注的食物類別都未受到規管或規管不足。例子包括活魚和常用於飲品的冰。
- (b) 食物環境衛生署(食環署)轄下的食物安全中心(中心)現時對進口食品(野味、肉類和家禽除外)沒有施加規定以確保這些食物類別符合特定的食物安全標準的法定權力。
- (c) 中心並沒有備存一個綜合和全面的食物進口商和分銷商資料庫。由於缺乏這樣的資料庫，一旦發生食物安全事故，中心便難以迅速追查有關的食物進口商和分銷商，以及確定食物的來源和分銷情況。

- (d) 現時法例並沒有規定食物業人士，包括食物進口商和分銷商，必須保存食物進出的記錄，以協助中心追查問題食物的分銷情況。
- (e) 即使懷疑某種食物嚴重危害市民健康，政府也無權禁止進口和出售該問題食物，或命令從市面回收有關食物。

新的《食物安全條例草案》

4. 為了解決上述問題，我們建議制定《食物安全條例草案》，以加強法例管制。為此，我們對香港現行的食物安全法例作出檢討，並研究澳洲、歐洲共同體、新加坡和英國等海外地方的食物安全法例和規管制度。不少海外國家已採取有效的食物安全管制方法來確保食物的安全。在香港現行法例中，有關食物安全的管制方法的規定不是付諸闕如，便是有所不足。再者，香港的食物供應有百份之九十五來自外地進口，我們更需要加強對進口食物的監管。

5. 因此，我們建議應制定新的《食物安全條例草案》以改善現時的食物規管架構。《條例草案》會引入新的食物安全管制方法，並把特定食物類別的進口管制措施歸納至新《條例草案》之內，繼而對第 132 章作出必需的相應修訂。

《條例草案》的主要內容

6. 《食物安全條例草案》的主要內容撮述於下文各段。

(A) 《食物安全條例草案》的主管當局

7. 在新法例下，食物環境衛生署署長(食環署署長)將是食物安全主管當局。食物安全主管當局會獲賦權力，在《食物安全條例草案》的管制範圍內，在《條例草案》之下訂立規例。

(B) “食物”的定義

8. 現行第 132 章對“食物”所下的定義(載於附件 A)並不包括活魚(介貝類水產動物除外)、活兩棲動物和水¹。因此，這些食物類別現時並不在我們的管制範圍內。

9. 我們建議在新的《食物安全條例草案》內，把“食物”的定義擴大，以涵蓋活魚、活兩棲動物和冰(一般加於食物或飲品內)。定義擴大後，《食物安全條例草案》建議的新食物安全管制措施便會適用於這些食物類別。

10. 為了令第 132 章內的食物安全標準亦適用於這些新的食物類別，並為了達到兩條條例一致的目標，我們會對第 132 章內“食物”一詞的定義作出相應修訂。

(C) 食物進口商和分銷商強制登記制度

11. 在食物業設立一個制度，藉以供應可安全食用的食物是最為適合的。食物業應負起最基本的法律責任，確保食物的安全。《食物安全條例草案》會加入適用於食物業的新規定，以確保業界向市民供應的食物適宜供人食用。

12. 大部分海外主管當局已設有某種形式的安排，要求食物進口商和分銷商向他們登記或申領牌照。以香港的情況來說，這項措施更加重要，因為香港的食物約百分之九十五由外地進口。現時確實有迫切需要設立一個完善的資料庫，備存香港所有食物進口商和分銷商的資料，以便追查食物的來源。

13. 我們建議在《食物安全條例草案》內強制規定所有食物進口商和分銷商向食物安全主管當局登記。只有已經向食物安全主管當局登記的食物進口商，才可把食物輸港²。在《食物安全條例草案》通過成為法例後，食物進口商如未能遵守這項規定，即屬違法。至於進口商是否須遵守其他額外規定，則視乎其進口食物類別而定。

¹ 汽水、蒸餾水、天然泉水和裝載於加封容器內以出售供人飲用的水除外

² 真正旅客以個人行李帶進香港作非商業用途的食物，可獲豁免遵守有關規定。

14. 進口香港的食品，會經過多個層面和渠道，才到達最終消費者手上。一個能找出食物供應鏈內各經營商的制度，可加強政府追查問題食物的能力，即使食物已離開進口商在送到最終消費者的途中。我們建議在《條例草案》內訂定條文，要求食物分銷商須向食物安全主管當局登記，並通知主管當局他們分銷食物的類別，才可在香港經營食物分銷業務。不論是從海外進口或本地生產的食物，同樣須遵守登記規定。食物分銷商不會包括純粹從事食物運輸的人仕及食物零售商。我們會把未經登記而經營的食物進口和分銷活動列作違法行為。此外，我們進一步建議在新法例內訂明，如食物分銷商和零售商分別向非登記食物進口商或非登記食物分銷商採購食物，亦屬違法。

15. 食物進口商和分銷商的登記有效期為三年，其後須予續期。登記費會按收回全部成本的原則徵收。我們估計現時食物業內約有 6 400 名進口商和 9 600 名分銷商。為了讓食環署取得管理登記制度的實際經驗，並讓業界熟習新規定，我們已自二零零六年十二月起就各種食物類別分階段實施一項進口商及分銷商自願登記計劃，有關的食物類別包括禽蛋、野味/肉類/禽肉、活食用動物/家禽、奶類/奶類飲品/奶油/冰凍甜點、魚類/魚類產品、以及蔬菜/水果。截至二零零七年十一月三十日，共有約 800 名進口商和 400 名分銷商向食環署登記。

(D) 食物溯源能力 — 保存記錄的規定

16. 儘管新法例會規定所有食物進口商和分銷商必須向食物安全主管當局登記，然而單憑登記制度並不足以保證能夠追查食物來源，特別是那些有多於一個分銷商的食物鏈。登記制度可提供食物進口商和分銷商的身分、地址和聯絡詳情等資料，有助食物安全主管當局與他們加強溝通，以便一旦發生食物事故，可以更迅速地聯絡他們。為了追查問題食物的來源和去向，我們需要進一步規定食物進口商和分銷商須保存食物進出記錄。

17. 我們建議在《食物安全條例草案》內訂定條文，規定所有食物進口商和分銷商保存為其供應食物和向其採購食物的商號的記錄³。為此，所有食物進口商和分銷商均應設立有關制度和程序，以便當食物安全主管當局要求時，能提供食物進出資料。根據《食物安全條例草案》，不遵守這項保存記錄規定者，即屬違法。主管當局會獲賦權查閱食物進口商和分銷商保存的所有記錄，用以追查食物來源。

³ 稱為“購入和銷出模式”。

18. 保存記錄的規定也適用於所有食物零售商。不過，食物零售商只須保存食物供應商的記錄，而無須記錄購買食物的最終消費者⁴的資料⁵，因為這樣做既不切實際，亦會為業界和消費者帶來沉重負擔。

(E) 各種食物類別的特定進口管制

19. 源頭管理是確保食物安全的關鍵所在。由於香港十分依賴進口食物，源頭管理基本上就是進口管制。我們應確保所有進入香港的食物都適宜供人食用。

20. 為了加強進口管制，我們建議在《條例草案》內訂定條文，按食物的風險水平對不同的食物類別施加各種進口管制措施(食物安全基本上屬於風險管理事宜，因此無須對所有進口食物，不論其風險水平如何，一律施加嚴格的進口管制措施)。除考慮風險因素外，我們也要顧及市民和業界憂慮過度規管會令遵守規定的成本增加，導致食物價格提高和食物選擇減少。我們必須在兩者之間求取平衡。

21. 有鑑於此，我們建議採取循序漸進和風險為本的策略加強進口管制，首要的管制對象為潛在風險較高的食物。《條例草案》亦會保留食物安全主管當局的權力，以便在情況有變時(例如有關食物的風險水平改變)，把各種管制措施擴展至涵蓋其他食物類別。我們建議對各種食物類別施加的管制載於附件 B，但須視乎諮詢業界的結果而定。為了顧及市民在觀光和外出公幹等活動之後帶回香港的食物，我們建議在《食物安全條例草案》中訂明，由真正旅客帶進香港作非商業用途的若干類別的食物，可獲豁免遵守進口規定。

(F) 禁止進口和出售問題食物及強制回收

22. 我們又建議在《食物安全條例草案》中加入條文，賦予食物安全主管當局權力，在情況有需要時發出命令禁止進口或出售問題食物，以及發出食物回收令。

⁴ 最終消費者指不會把食物用作商業經營或活動的食物最終使用者。

⁵ 這表示只須記錄“購入”資料，而無須記錄“銷出”資料。

23. 禁止出售和命令回收問題食物的權力，常見於海外的食物安全法例。根據這些法例，有關當局可發出命令，強制食物經營商，包括製造商、進口商、分銷商和零售商停止出售及／或從市面回收問題食物。不過，現時第 132 章並沒有就這項權力作出規定。

24. 我們建議賦權食物安全主管當局在有合理理由相信有關食物會嚴重危害市民健康的情況下，發出禁止進口令、禁售令及／或回收令。

25. 由於香港有大量食物進口，我們認為禁止進口令是極為有效而直接的措施，防止問題食物進入香港市場。對於每批食物都／將必須領有進口許可證才能進口的食物類別(即野味、肉類、家禽和禽蛋⁶)，我們可藉着停止簽發進口許可證而達到相同效果。至於其他食物類別，如海外食物安全或衛生當局已發出食物警報，又或食物安全主管當局收到負面測試結果，並有合理理由相信有關食品已嚴重危害市民健康，則可根據《食物安全條例草案》發出禁止進口令，以禁止進口該種食物。我們必須強調，採取這項措施純粹是為了保障公眾衛生，絕非設立貿易障礙。如食物安全主管當局發現僅是某一海外工廠生產的食物或僅是某一批次的海外進口食品出現問題，則禁止進口令將只適用於該工廠或該批次的食品，而非整個出口國家／地方。

26. 如問題食物已輸入香港，又或有關食物是在本地生產或製造，則食物安全主管當局會考慮發出禁售令。屆時所有食物經營商均不得再在市面出售有關食物。

27. 《食物安全條例草案》也會賦權食物安全主管當局發出食物回收令，要求即時停止供應有關食物，並以合理可行的方法和在合理可行的程度內，回收已供應的食物。該命令可因應情況要求有關的食物經營商包括進口商、分銷商或零售商等公開發出回收公告，以及即時通知所有已知的顧客有關回收的事宜及其安排。該命令也可要求食物經營商扣銷、分隔、銷毀或按食物安全主管當局指定的其他方式處置有關問題食物。食物經營商將須把回收詳情通知食物安全主管當局。食環署會監察每次回收工作的成效和進展。

⁶ 在《進口野味、肉類及家禽(修訂)規例》制定後，進口禽蛋將須申領進口許可證。該規例會在二零零八年年初提交立法會。

(G) 食物安全上訴委員會

28. 我們建議在《食物安全條例草案》下成立新的食物安全上訴委員會，負責聆訊因食物安全主管當局的決定(例如發出禁售令或回收令)而感到受屈的任何人士的上訴。

本地漁農產品

29. 雖然本地漁農產品僅佔食物總食用量的 5%，但我們也有需要確保本地漁農產品適宜供人食用並達到相同的安全標準水平。在這方面，第 132 章訂明的食物安全標準，例如殘餘獸醫藥和殘餘除害劑⁷的標準，同樣適用於進口食物和本地漁農產品。根據《食物安全條例草案》，分銷食物的本地漁農產品生產人，包括養魚戶和菜農，都必須向食物安全主管當局登記，並保存食物進出記錄以便追查食物來源。有關禁售令和食物回收令的規定也適用於本地漁農產品。

30. 為了鼓勵本地漁農產品生產人採用優質的耕作和禽畜飼養方法，並為市民提供優質安全的本地農產品，漁農自然護理署(漁護署)正為本地菜場和養魚場推行自願參與的信譽農場和優質養魚場計劃。認可養魚戶和農戶均須遵守計劃指引，而漁農署也會定期監察和巡查其運作，從這些養魚場和農場的產品中抽取樣本進行測試，以確保遵守相關的法定標準。該計劃亦會向參與的養魚戶和農戶提供適當的技術支援和意見。漁護署會繼續鼓勵本地養魚戶和農戶參加這些計劃。

立法時間表

31. 我們計劃在二零零八至零九年度立法會會期內向立法會提交《食物安全條例草案》，進行首讀和二讀程序。

食物及衛生局

二零零八年一月

⁷ 有關除害劑殘餘物的新規例會在二零零八至零九年度提交立法會。



《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)中對“食物”的定義

根據第 132 章第 2 條，“食物”的現行定義如下—

“食物”(food) 包括—

- (a) 飲品；
- (b) 香口膠及其他具同類性質及用途的產品；
- (c) 無煙煙草產品；及
- (d) 配製食物、飲品或該等產品時用作配料的物品及物質，
但不包括—
 - (i) 活的動物、活的禽鳥或活魚(介貝類水產動物除外)；
 - (ii) 不屬於下列類別的水—
 - (A) 汽水；
 - (B) 蒸餾水；
 - (C) 不論有否加入礦物質的天然泉水；及
 - (D) 裝載於加封容器內以出售供人飲用的水；
 - (iii) 飼養動物、禽鳥或魚的草料或飼料；或
 - (iv) 只用作藥物的物品或物質；”

根據《食物安全條例草案》
建議對各種食物類別的特定進口管制

1. 現把建議對各種食物類別施加的進口管制措施載述如下。

野味、肉類、家禽及禽蛋

2. 野味、肉類及家禽的進口現時受《進口野味、肉類及家禽規例》(第 132AK 章) 和《進出口(一般)規例》(第 60A 章)所規管。每批進口香港的冷藏或冷凍肉類或家禽都必須附有官方衛生證明書，證明有關的肉類和家禽適宜供人食用，及由食物環境衛生署(食環署)發出的進口許可證。此外，任何人如欲進口若干種類的冷藏或冷凍肉類或家禽，亦須向食環署申領許可證。我們會把第 132AK 章的管制措施擴展至適用於禽蛋。第 132AK 章的修訂建議將於二零零八年年初提交立法會。

3. 第 132AK 章經適當修改後，會轉移至《食物安全條例草案》，就野味、肉類、家禽和禽蛋的進口作出規管。

水產品

4. 現行的《公眾衛生及市政條例》(第 132 章) 對擬用作食物的活魚和水產品的管制十分有限。我們在二零零五年修訂了《食物內有害物質規例》(第 132AF 章)，禁止所有進口香港和在香港出售的食物(包括活魚、活爬蟲和活家禽)含有孔雀石綠。此外，我們已經與內地有關部門作出行政安排，規定進口香港的淡水魚必須來自註冊魚場，而每批魚貨均須由內地部門妥為封存，並附有衛生證明書。不過，這項行政安排卻缺乏法律依據。鑑於香港市民每天平均食用超過 100 公噸淡水魚、280 公噸海魚和 270 公噸介貝類水產，而魚類一般被視為中等至高等風險食品，因此我們必須在新的《食物安全條例草案》中處理這個問題。隨着《條例草案》中“食物”的定義擴大，我們將可監管活魚的進口，確保這些活魚可供人安全食用。

5. 除了規定所有魚類或水產品進口商須向食物安全主管當局登記外，我們認為每批進口魚類或水產品都必須附有由來源地衛生部門簽發的衛生證明書。不過，這項安排能否落實，卻視乎來源地的食物安全／衛生部門有否簽發衛生證明書的安排，而我們現正就此事積極諮詢本港的貿易伙伴。食物安全主管當局會透過進口商登記條件，對各種魚類或水產品施加特定的進口規定。至於某些高風險水產品，例如未經烹煮的即食海鮮，我們正考慮作出更嚴格的規定，例如就每批進口食物簽發進口許可證。不過，我們明白要對捕撈海魚施加上述進口規定，並不切實可行。因此，我們正考慮豁免進口商就捕撈海魚遵守上述有關衛生證明書的進口規定，但進口商本人必須提交聲明，表明有關魚貨全為捕撈海魚。

6. 為了利便食環署人員進行監察查驗，我們亦正考慮劃出魚貨經水路進口的指定著陸點，以限制進口水產品的進口地點。《海魚(統營)條例》(第 291 章)已規定海魚(活魚除外)必須在魚類統營處轄下七個海魚批發市場卸在陸上，以利便批發運作¹。我們知道業界就其他種類的水產品從水路運進香港也是經此做法。為了利便業界運作，除了魚類統營處轄下的七個海魚批發市場外，我們也會在徵詢業界意見後，考慮加入其他被經常使用的著陸點，例如流浮山、葵涌貨櫃碼頭(主要卸運冷藏魚貨)，作為指定魚貨著陸點。

水果及蔬菜

7. 水果及蔬菜並不屬於高風險食物。不過，由於食用量大，而且過去亦曾發生事故(例如發現高含量的殘餘除害劑)，市民亦十分關注這兩種食品的安全。就此，我們現正在第 132 章之下擬備有關殘餘除害劑的新附屬法例，為除害劑在食物中的安全使用訂定標準。

8. 我們建議，應規定水果和蔬菜進口商像野味、肉類、家禽和水產進口商一樣，須向食物安全主管當局登記，並妥善保存蔬果的進出記錄。食環署會在邊境管制站抽查有關食物。不過，蔬果無須每批都附有官方衛生證明書，因為國際間的蔬果出口國家都沒有這樣的做法。

¹ 海魚指在海水中，或部分時間在海水中但部分時間在淡水中，以任何方式生長的魚類或其部分(不論是新鮮或經加工的)，且包括自其派生而成的產品，但不包括一切甲殼類動物或軟體動物以及水中的活魚。海魚須按規定在魚類統營處轄下七個海魚批發市場卸在陸上。