發佈：2013-08-28, 週三 17:08
點擊數：9614

壹、前言

世界衛生組織於1984年把食物安全與食物衛生定義為：「食物在生產、加工、儲存、分配和製造過程中，確保食物安全可靠、有益健康，並且適合人類食用的種種必要條件和措施。」簡而言之，是從「農場到餐桌」過程中，整條食物生產鏈都必須符合各國政府所定的法規，而各國標準或有不一，但大體是根據聯合國轄下食品法典委員會所訂的各項標準[1]。

近年，台灣食物接連出現問題，除了塑化劑風暴，最近的違法食品添加物事件，更令遊客對聞名的台灣小吃卻步，打擊台灣的國際形象。當然，台灣的問題與中國大陸的食物安全問題相比，仍是小巫見大巫。

中國大陸是香港最主要食物來源地，內地的食物一旦出現問題，港人就深受影響。當香港的食物安全出現問題，市民聯想到的，不是本土出產的食物有問題，而是懷疑內地黑心食品又再流入香港。事實上，香港的漁農業規模很小，食物製造商也不多。香港95%的食物是從外地進口，而中國大陸佔最大份額，因此，香港人有此認知不足為奇。

本文主要分為兩部份，第一部份是介紹香港監管食物安全的法例和架構的發展和沿革，及出現的食物事故如何影響架構的發展。第二部份則分析內地食品如何衝擊香港的食物安全架構。

貳、監管食物安全的法例和架構 - 源流與演變

2000年前的情況

在上世紀九十年代前，香港出現大型食物安全事故的數目屈指可數。在七十年代曾出現甲醇酒、八十年代有肥雞丸[2]，九十年代中期有冰淇淋含有李斯特菌和豬肉內含有哮喘藥，這些事故皆與本港的農販和食品製造業有關。

在2000年以前，處理公共衛生及食品安全的政府決策職能散落，分別由市政局、區域市政局和衛生科負責[3]，而執行部門則為市政總署、區域市政總署、漁農自然護理署和衛生署，視乎範圍是牽涉那一類食品，或是否涉及人體健康。而兩個市政局及兩個市政總署所按的法律依據，主要是《公眾衛生及市政條例》（香港法例第132章）及相關的附屬法例。

特區政府借禽流感為理由 解散兩個市政局

香港於1997年回歸後，兩個市政局維持原有的財政和行政職能，每一個市政局有50名民選議員，但一場禽流感風暴，卻埋下了解散兩個市政局的伏線。

中國廣東的家鵝於1996年首次被發現有H5N1病毒。翌年4月，香港流浮山一帶有大批活雞染上了這病毒。一個月後，亦是香港主權移交前夕，一名三歲男童感染這種病毒身亡，成為全球首宗H5N1禽流感傳染人類的個案。但衛生署查不出男童的死因，只能把樣本送到美國化驗。直到八月，專家確定禽流感變了種，過去只在禽鳥之間互相傳染的H5N1的病毒開始傳染人類。到了11月，再有小童受感染，公眾驚覺香港出現了一種全新的疾病。接下來一個月，政府陸續公佈染上禽流感的個案，連

Phoca PDF

街市售賣的活雞也發現有這種病毒，最初政府嘗試安撫公眾，時任衛生署署長陳馮富珍甚至說：「我天天都吃雞」，以示安全。數天後，她卻推翻吃雞很安全的說法，更下令家禽批發市場停止運作三天。

至12月19日，有10人證實或懷疑感染禽流感，包括兩名死者，香港大學傳染病學學者警告禽流感可能變種成為人傳人。部份病人不曾觸碰活禽鳥，亦沒有到過街市，但仍受傳染，因此，政府接納專家的建議，把措施逐步升級。先在聖誕節平安夜停止輸入來自中國大陸的活家禽。數天之後，時任政務司司長陳方安生下令宰殺所有本地農場飼養的130萬隻活雞，並延長「禁雞令」至1998年初。一個多月後，禽流感總算告一段落，共18人證實感染，其中6人病逝[4]。

陳馮富珍於2003年受前世界衛生組織總幹事李鍾郁博士提拔，因此辭去衛生署署長的職位，轉任世界衛生組織助理總幹事。到了2006年7月，中國政府推薦她出任總幹事，並在11月當選。於2012年5月23日，第六十五屆世界衛生大會通過對陳馮富珍的任命，令她成功連任。

禽流感風暴不只導致人命傷亡，更令特區政府借此向兩個市政局開刀。於1998年6月1日，行政長官董建華的政府發表《區域組織檢討諮詢文件》，拉開了解散兩個民選市議會的序幕。

文件提出多個解散兩個市政局的理由，關於食物安全，文件指出：「食物安全與環境衛生的工作由兩個市政局、政府部門和決策局負責，職責過於分散，妨礙了政策協調，影響效率及使一致的衛生標準難以貫徹。食物安全與市民健康息息相關，近期發生了多宗與食物安全有關的事故，更引起公眾莫大關注 (註: 指的就是禽流感風暴)。有人認為，食物安全應由一個機構統一負責，以改善政策的協調及提高效率。」[5]

董建華於10月發表施政報告，提出：「我們會重整現時負責食物安全和環境衛生服務的架構。我們會成立一個專責處理環境及食物安全的決策局，負責統籌和制定有關環境保護、環境衛生、廢物管理、食物安全和自然保育事務的政策。新的決策局轄下，除了有環境保護署和漁農處之外，還會設立一個食物及環境衛生事務署。目前由市政總署、區域市政總署、衛生署和漁農處負責的食物安全和環境衛生事宜，都會撥歸這個新部門處理。」其後，政府發表《區域組織檢討報告》確認此建議，並向立法會提交條例草案，以轉移兩個合共有100名民選議員的市政局的職能至不同政府部門，並廢除兩個市政局。

由1999年5月至11月，立法會審議《提供市政服務（重組）條例草案》，循市政局功能組別選舉成為立法會議員的張永森建議，將食物安全的政策制訂權轉移給特區政府，但保留兩個市政局的其他職能 (文化娛樂及環境衛生事務)，建議卻不被當局接納。最終，在1999年11月12日的立法會會議上，議員以31票贊成，23票反對，通過了解散兩個市政局的草案，兩局於12月31日退出政治舞台。

2000年至今

解散兩局後，特區政府全權負責食物安全事務，由2000年至今，負責的決策局經政府部門的重組，名稱和職能屢經變更，先是由新成立食物衛生局取代兩局，其後於2002年重組，成立衛生福利及食物局，到了2007年再重組為食物及衛生局至今。至於執行部門，十三年來則無大變動

Phoca PDF

，仍然是由食物及環境衛生署和漁農自然護理署執行決策局的指示。

新的政策局面對的食物安全危機

新政策局全權負責食物安全事務後，十三年來面對的食物安全危機，不減反增，除間歇發生禽流感外，於2004年起，陸續發現進口食品
(例如內地進口的辣椒粉、鰻魚、罐頭豆豉鯪魚、嬰兒奶粉等)
分別含有蘇丹紅[6]、孔雀石綠[7]、三聚氰胺[8]
等物質，環保團體抽查更發現，內地進口的蔬菜和水果含有超出標準的殘餘甚至禁用的農藥。

面對有問題食品，政府的對策是以風險管理為依歸。奶類食品被界定為高風險，如有問題，政府會相當重視。但是，政府則視蔬菜、罐頭類為低風險食品，一旦有問題，不會盡快向公眾通報，雖然這種做法，多年來被公眾批評，認為官僚沒有為公眾健康著想，沒有理會公眾的知情權，但做法沒有改變。

在政策層面，政府的應對措施是修改法例，禁止食物含有問題物質。但即使修改了法例，因為政府視這些為低風險食品，所以都不會優先巡查和抽驗這些食物。以進口蔬菜為例，有在2007年便從事蔬菜批發的商販投訴，每日都有大量蔬菜以走私方式從內地進口，由於沒有正常檢驗程序，蔬菜的食用安全性成疑。但是，蔬菜不是高危食品，政府處理手法被動，只勸喻市民煮食時多浸泡一下，便搪塞過去。

制訂《食物安全法》

如前文所述，兩個市政局被解散後，承接其權力的決策局接收了管理食物安全職能，但執行法例的依據仍是《公眾衛生及市政條例》。當社會出現愈來愈多食物事故，當局才發現法例未能回應社會的需要。時任行政長官曾蔭權在2007-2008年度施政報告宣布，政府計劃制訂《食物安全條例草案》，藉此為食物進口商和分銷商設立一個登記制度，一旦出現食物事故，可追蹤源頭。後來，立法會通過了草案，並於2012年全面實施。有了這法例，政府在處理食物安全事故時，法律依據才較為整全。

參、內地食品的威脅

如上文所述，蘇丹紅、孔雀石綠、三聚氰胺引發嚴重食物安全事故，至於地溝油、瘦肉精等物質，香港市民更不時聽聞有內地不法商人用於日常食品之中。近十多年來，香港出現無數食物安全事故，大部份皆與內地有關。

即使中國內地居民，對內地出產食品的信心也極低。《小康》雜誌社中國全面小康研究中心聯合清華大學媒介調查實驗室於2010年2月發佈《二○一○年至二○一一年消費者食品安全信心報告》。他們的調查顯示，只有33.6%的受訪者對過去一年所在地區的食品安全狀況感到滿意。對於中國目前的食品安全形勢，94.5%的受訪者表示存在問題。基於對目前食品安全形勢的判斷，有67.9%的受訪者對中國的食品安全狀況感到"沒有安全感"。

其實，中國大陸的食品法規如香港般嚴格，內地居民對當地食品信心如此的低，是與內地沒有法治觀念、沒有新聞自由空間有關。正因如此，當即使食物製造商不依法定標準生產食品，也不必負上賠償責任。以三鹿奶粉事件為例，

Phoca PDF

發佈：2013-08-28, 週三 17:08
點擊數：9614

內地中共中央宣傳部
於2008年9
月14日下令，禁止中國
內地媒體擅自報導三鹿事件，一律要以官方公
布或新華社
報導為準，此舉令內地傳媒無法自由報導。同日，河北省衛生廳與律師們開過會，重點強調政府已做大量工作，更要「服從大局，保持穩定」。律師如果涉及三鹿奶粉事件，將不單是丟飯碗。面對受害者們索賠願望，律師們只能是選擇拒絕或逃避。因此，三鹿奶粉污染事件並未引發大規模的法律索賠訴訟。而在2010年
發動群眾至毒奶粉工廠外抗議的趙連海
，最終也被北京市大興法院以尋釁滋事罪一審判處有期徒刑兩年半。

社會沒有公義，受害的不只是當地市民，其影響更是全球性的。當三鹿事件發生後，多國政府先後發現以中國奶製品為原材料的當地品牌的食品和飲料 (例如巧克力、罐裝咖啡等) ，都被驗出含有三聚氰胺而需紛紛禁售。另外，以2011年進口美國的食品為例，每個月被拒的食品總是中國大陸排於前列。以當年2月份為例，有56種食品被拒進口。香港的食品訂定標準，多數只是跟隨食品法典委員會所訂的最低標準，不如美國的要求那麼嚴，而九成香港食物是由內地進口，當中有多少已逃過食環署的檢測，實在難以估計。

以管制農藥為例，內地標準一如外國般嚴格。幾年前，筆者黨友李華明時為立法會議員，他曾應於內地發展的香港農販邀請，到廣東從化參觀蔬菜種植場，得悉他們對使用農藥份量有嚴格規定。但是，內地有規範合乎出口標準的農場很多，但內銷而不依國家規定亂灑農藥的也不少。當中只要有一部份有問題的蔬菜經走私方式流入香港，已對香港市民的健康造成很大影響。

肆、香港面對食品安全的最大挑戰 - 來自內地

所以，即使香港法例如何完善，也需執法能力配合，否則無法全面堵截內地源源不絕的有問題食品。

然而，食環署和漁護署執行法例時有相當限制。後者每年都會派技術官員前往內地各省、市供出口至香港的農場視察，了解他們種植蔬菜和飼養供食用的豬牛是否合乎標準，但即使不合乎規範，有關名單是由內地制訂，香港是無權把它們剔出名單之外。

現代食品工業強調整條生產線的安全，必須是從 "農場到餐桌"都合乎標準，由源頭到消費者手中，都是安全可靠，但是，幾乎所有香港食物的源頭都來自中國，只要這個源頭的食品生產缺乏規範，香港的食物安全事故不會減少。

伍、結語

面對沒完沒了的內地食品問題，即使香港市民盡量選擇不買，有時也難以避免，因為進入香港的鮮活食品、蔬菜、以至各種糧油製品，生產地都是中國。為了保障香港市民的健康，特區政府應仿效其他國家，在食品安全法典委員的基礎上，提升食物安全檢測標準，並應該爭取主動權，例如可以剔除某些不符標準的農場於出口名單，並加強抽查內地各類食品，這樣，即使不能完全杜絕風險，也可以減低市民進食不合格內地食品的機會。

作者劉慧卿為民主黨黨主席、民主黨立法會議員

Phoca PDF

發佈：2013-08-28, 週三 17:08
點擊數：9614

註解：

1.關於食品法典委員會成立的過程，
和相關標準，可參見：http://www.codexalimentarius.org/about-codex/codex-timeline/zh/

2.在雄雞的頸部注射雌激素，令雄雞生長速度加快。

3.市政局前身是潔淨局（Sanitary Board）於1883年成立，負責清洗街道等衛生工作。1935年根據立法局通過《1935年市政局條例》，於1936年，潔淨局改為市政局，功能等同一般國家的市議會，1960年至1986年市政局也為新界
地區提供服務，直至區域市政局成立。市政局是香港首個有民選議員參與決策的公共機構。

4.這段歷史可參見網誌《特區十年史》，http://hk9707.blogspot.hk/2009/02/blog-post.html

5.《區域組織檢討諮詢文件》第8段，政府印務局，1998年6月。

6.蘇丹紅是一種禁止將其作為食品添加劑使用的工業染料。2005年，歐盟在食品
中發現了蘇丹紅成分；後在中國
的許多食品中，包括著名快餐企業肯德基
的5種食物中發現了蘇丹紅成分，因此引發了中國有關食品安全方面的討論。

7.孔雀石綠是一種工業染料， 被使用作治理魚類，主要的農業經濟體系，例如內地、歐盟和美國均禁止向食用魚使用這種化學物。

8.三聚氰胺是一種三嗪類含氮雜環有機化合物，被用作化工原料。

Phoca PDF