



1. 引言

1.1 香港的工商機構(例如食物零售商和製造商、酒店及食肆)每日丟棄的食物數量，在過去 10 年間共飆升 41% 至 2015 年的 985 公噸，約佔每日棄置於堆填區的廢物總量的 10%。食物被丟棄的原因眾多，但當中不少未必與食物安全相關(例如食物外觀不佳或臨近最佳食用日期)，部份仍然適宜食用。¹ 假如把這些被丟棄卻仍可食用的食物("過剩食物"(surplus food))捐贈予食物銀行，再轉發予缺乏食物人士，便可同時達到多項政策目標，例如為有需要人士提供福利支援、保護環境² 及提升資源分配效率。

1.2 然而，現時只有少數本地公司捐贈過剩食物，部分是由於捐贈者擔心一旦受贈者在食用捐贈食物後生病，他們或須負上法律責任。為了推廣食物捐贈，有建議認為香港可參考海外做法。舉例而言，**法國**於 2016 年 2 月制定一項新法例，強制規定超出指定面積的超級市場須與食物銀行訂立捐贈協議。**美國**則於 1996 年 10 月制定《好撒瑪利亞人食物捐贈法令》(Good Samaritan Food Donation Act)，豁免食物者的產品法律責任。而**英國**的食物供應鏈內持份者，則以自願形式訂立捐贈協議，據報亦能有效推動食物捐贈。

1.3 應陳克勤議員的要求，資料研究組已完成有關海外地方推動工商界捐贈過剩食物的法例及政策的研究。³ 本資料摘要首先概述全球及本港的食物捐贈者面對的主要限制及關注事項，繼而討論法國、美國及英國的食物捐贈政策，並以列表綜述相關資料(附錄)。

¹ 本資料摘要集中論述仍適宜供人食用的"過剩食物"。過剩食物可源自家居、農業、製造業及服務業，形成原因包括食物外觀不佳、庫存過多、食用期限行將屆滿及錯誤標籤等。香港工商界別的過剩食物，主要來自食品加工、零售和餐飲。請參閱 Oxfam (2014)、Food Waste Reduction Alliance (2016) 及 Harvard Food Law and Policy Clinic (2016)。

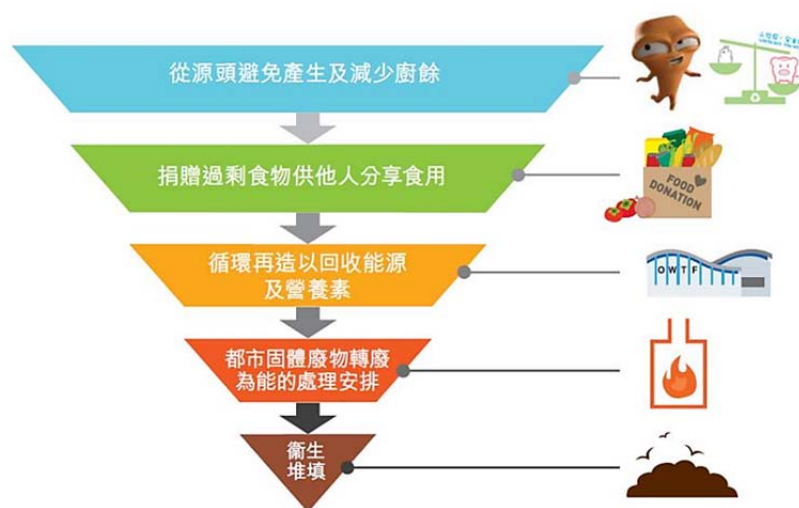
² 根據政府資料，收集、運送、轉運及於堆填區棄置固體廢物的平均單位成本，已由 2014-2015 年度每公噸 520 港元增加至 2015-2016 年度的 614 港元。

³ 資料研究組在第六屆立法會推出一項新的試行計劃，旨在加強為個別議員提供的研究支援服務。本研究是根據上述計劃而進行。

2. 全球食物捐贈政策的近年發展

2.1 根據聯合國糧食及農業組織的估算，每年全球共有 13 億公噸可供食用的過剩食物，價值達 1 萬億美元(7.8 萬億港元)，相當於每年全球食物生產總量的三分之一，足以養活全球約 8 億營養不良的人口。面對更多要求妥善地重新分配這些過剩食物的倡議，許多國家的政府已把捐贈食物列為其食物政策中較優先的工作。舉例而言，不少先進地方的食物廢物管理分級策略中，捐贈食物被列為次佳可取方案，僅居於從源頭減少食物浪費之後(圖 1)。⁴

圖 1 —— 先進地方的食物廢物管理分級策略



資料來源：環境局。

2.2 不過，食物捐贈說易行難，因為食物捐贈者及接收食物的中介機構(主要是轉送予食用者的食物銀行及慈善機構)在捐贈過程中面對不少困難和局限。相關困難綜述如下：⁵

- (a) **捐贈者在食物安全方面的法律責任**：由於捐贈食物仍須符合法定標準及要求(例如食物安全、衛生及標籤)，有意捐贈食物的人士為避免承擔相關法律責任和風險，或會寧願丟棄過剩食物。舉例而言，捐贈者或會擔心

⁴ 在食物廢物管理分級策略的優先順序中，食物捐贈的排序先於能源回收、以堆肥方式進行循環再造及棄置於堆填區等其他方案。

⁵ 請參閱 Oxfam (2014)、Food Waste Reduction Alliance (2016) 及 Harvard Food Law and Policy Clinic (2016)。

若受贈者因食用捐贈食物而病倒，他們便可能遭受檢控或被追討賠償。這些刑事及民事法律責任風險，或令潛在捐贈者轉而丟棄可食用食物；

- (b) **食品的日期標籤造成混淆**：食物製造商或分銷商須在食品加上日期標記，以符合有關食物標籤的規例及標準。然而，這些標記或會令食物捐贈者產生混淆。舉例而言，"此日期或之前食用 ("use by" date)"較着眼於食物安全及健康風險，而"此日期前最佳("best before" date)"則較着重食物質素。因此，食品只要經過妥善貯存，仍可捐贈臨近"此日期前最佳"標籤中的食物。捐贈者若對這些日期標記的用法缺乏了解，或會對捐贈食物卻步；
- (c) **物流挑戰**："缺乏資金安排物流"被視為"限制食物再分發的最主要因素之一"。⁶ **首先**，捐贈者需要投放資源貯存運送前的捐贈食物。若需以冷凍設備運送極易腐壞貨物，所涉及的貯存成本可能相當高昂。**其次**，倘若捐贈的食物數量龐大，那將食物從捐贈者運送至食物銀行，然後再送往最終食用者的成本可以很高，食物銀行未必有財力及人力資源，解決運輸上的物流挑戰。**再者**，鑒於捐贈者通常在臨近"此日期前最佳"標籤中的日期捐贈食物，捐贈者及食物銀行或需在非常短促的時間內將食物送給有需要人士；及
- (d) **欠缺捐贈食物的稅務優惠**：有鑒於營運成本高昂及潛在法律責任，食物業界缺乏誘因捐贈過剩食物。若能以稅務優惠的形式提供財務誘因，相對於食物廢物管理分級策略中的其他方案，或可提升捐贈食物的可行性。然而，全球現時向食物捐贈者提供此類稅務優惠的地方不多。

2.3 面對這些困難，歐洲部分國家的政府在過去 10 多年間推出若干政策措施，鼓勵食物捐贈。當中包括：

- (a) **意大利的《好撒瑪利亞人法》(Good Samaritan Law)**：意大利效法美國(請參閱下文第 5 節)，於 2003 年成為首個制定全國性《好撒瑪利亞人法》的歐洲國家，免除食物

⁶ 請參閱 European Economic and Social Committee (2014)。

捐贈者(包括食物銀行或慈善機構)的法律責任，使他們無須承擔不符食物安全及衛生規定的後果。因此，食物的最終受贈者不能控告捐贈者；

- (b) **歐盟就食品日期標籤進行的檢討**：為解決食品食用期限造成混淆的問題，歐洲聯盟委員會正檢討歐洲聯盟("歐盟")的日期標示制度。而一項有關食物業經營者及規管機構如何使用日期標記的研究，預計於 2017 年年底完成，協助政府制訂日期標示政策；
- (c) **歐盟的食物捐贈指引**：與此同時，歐洲聯盟委員會正制訂一套統一的"歐盟食物捐贈指引"，以釐清各項規管要求(例如食物安全及衛生、稅務和法律責任)，利便食物捐贈者及食物銀行遵從歐盟 28 個成員國的規定。該套指引預計於 2017 年年底備妥；及
- (d) **有關食物捐贈的稅務優惠**：至少 9 個歐盟成員國已將捐贈食物的支出列為可扣稅項目(即捐贈成本可計入營運開支，從而減少應課稅收入)。西班牙則推行一項被視為頗為慷慨的稅務優惠，容許捐贈的食物的 35% 帳面淨值用作公司稅務補助(即捐贈成本可直接抵銷稅款)。

2.4 儘管實施了上述措施，歐盟的食物捐贈量似乎仍然偏低。歐洲食物銀行聯盟("European Federation of Food Banks")報稱，在 2016 年，每日有 610 萬人透過其 37 000 個慈善團體網絡，獲得共 531 000 公噸的食物援助。⁷ 不過，有關捐贈量僅佔歐盟每年約 8 800 萬公噸食物浪費量的 0.6%。⁸

3. 香港的食物捐贈政策

3.1 在 2005 年至 2015 年期間，由香港工商界棄置於堆填區的食物量飆升 41%，抵銷了家居棄置的食物廢物的 2.6% 減幅有餘。工商界在棄置食物總量中所佔的比例，同期亦由 22% 顯著增加至 29%。

⁷ 目前並無有關歐盟整體食物捐贈的統計數字。歐洲食物銀行聯盟是歐洲最具代表性的食物銀行，在 23 個歐盟成員國中設有 326 間食物銀行。

⁸ 每年食物浪費量是根據 2012 年的數據估算，請參閱 FUSIONS (2016)。

3.2 現時政府主要採取自願方式，鼓勵工商界減少食物廢物及推動食物捐贈，以下列措施為主。**首先**，當局自 2014 年 7 月起透過環境及自然保育基金("環保基金")資助食物回收及捐贈項目。迄至 2016 年年底，環保基金合共撥款 3,200 萬港元資助 20 個食物捐贈項目，回收 2 300 公噸食物，再轉送予約 190 萬人次。⁹ **其次**，為協助機構參與捐贈和再分發食物，食物安全中心於 2013 年發出《食物回收計劃的食物安全指引》，就食物的檢查、貯存和運輸等方面提供資訊，以確保食物安全。該中心過去亦曾說明，即使超逾"此日期或之前最佳"日期的食物未必不宜食用。¹⁰ **再者**，政府於 2013 年推出惜食約章，至今有 698 間企業及機構承諾推動食物捐贈。不過，這種自願做法對促進食物捐贈的作用似乎有限。根據 2014 年發表的調查報告，大多數(94%)食品公司仍表示不了解捐贈食物的運作。¹¹

3.3 政府亦重申無意就捐贈食物立法。環境局在 2015 年年底宣布政府無意引入"好撒瑪利亞人法"，部分是由於食物捐贈者與慈善機構訂立的合約協議，已處理了相關法律責任的問題。此外，因捐贈食物並不屬於食物銷售活動，故捐贈者不受《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)所規管。¹² 再者，當局認為，即使透過"好撒瑪利亞人法"免除捐贈者的法律責任，仍須確保捐贈的食物符合食物安全規例，而當局認為後者更為重要。此外，政府亦曾表示不打算為食物捐贈者提供稅務優惠，因為此舉未必能有效減少食物棄置量。¹³

3.4 另外，根據一份於 2014 年發表的調查報告，本地食物業界在捐贈食物方面普遍同樣面對上文提及的相同困難和限制。在該項調查中，多達 74% 的食品公司及 99.5% 的食物零售商表示沒有向慈善機構捐贈任何食物。¹⁴ 在沒有捐贈食物的食物企業者中，約 67% 表示最主要的顧慮是"擔心有關食品安全的法律風險"，其次

⁹ 由於食物捐贈者無須公開披露或向政府呈報相關數據，有關香港食物捐贈的資料非常有限。根據全港第二大連鎖超級市場，該公司在 2012 年至 2016 年期間合共捐贈逾 800 公噸食物。一間大型食物慈善機構亦報稱，在 2015-2016 年度收集了 948 公噸食物。

¹⁰ 請參閱 Centre for Food Safety (2014)。

¹¹ 請參閱 Oxfam (2014)。

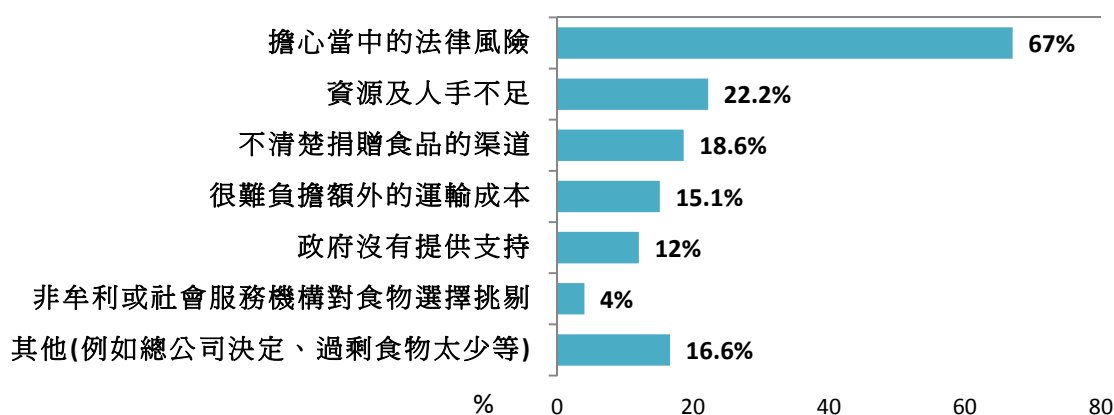
¹² 《公眾衛生及市政條例》只規管不宜食用的食物的銷售。請參閱 GovHK (2012)、香港法例第 132 章第 V 部及 2015 年 12 月 2 日立法會會議過程正式紀錄。

¹³ 政府聲稱該項稅務優惠或不會減少食物棄置量，因為食物零售商可能基於商業原因而仍然想保留該等食物，或在捐贈食物的時間上未能配合。請參閱 GovHK (2012)及 2015 年 12 月 2 日立法會會議過程正式紀錄。

¹⁴ 有關調查在 2013 年 9 月至 10 月期間進行，涵蓋 225 間食物零售商(主要是便利店)及 128 間食品公司(食物製造商及批發商)。請參閱 Oxfam (2014)。

是物流方面的問題，例如"資源及人手不足"(22%)及"很難負擔額外的運輸成本"(15%)。與此同時，19%受訪公司表示"不認識捐贈食品的渠道"，是他們捐贈食物的主要困難(圖 2)。¹⁵

圖 2 —— 沒有在香港捐贈食物的原因



資料來源：Oxfam (2014)。

4. 法國的食物捐贈政策

4.1 法國被公認為減少浪費食物及推廣食物捐贈的全球領導者之一，主要歸因於法國政府把食物問題列為其施政綱領的優先工作。¹⁶ 2012年6月，法國特為此開設了一個新的部長級職位¹⁷，隸屬於當時的農業部部長(Minister of Agriculture)，專責監督有關食物系統的特定政策事宜。2013年6月，當地推出了"全國打擊食物浪費計劃"(National Plan to Combat Food Waste)，並訂下在2025年或之前將食物廢物量減半的目標。2015年4月，法國政府在完成為期兩年的檢討後，發表題為《打擊食物浪費：公共政策建議》

¹⁵ 就推廣食物捐贈的政策措施而言，曾捐贈食物的食品公司中有59%認為增加宣傳渠道會十分／頗為有效，其他有效的措施依次為提供稅務優惠(57%)、派員協助運輸食物(54%)及提供非牟利或社會服務機構配對服務(51%)。請參閱 Oxfam (2014)。

¹⁶ 在法國的食物供應鏈內，每年約有1 000萬公噸食物被棄置，其市值估計達160億歐羅(1,370億港元)。按來源分析，農業是最大的食物廢物產生者(33%)，其後依次為家居消費者(33%)、食物加工業(21%)及食物批發商和零售商(14%)。請參閱 Agency for the French Environment and Energy Management (2016)。

¹⁷ 該新設職位的職銜為食品及林業部部長級代表(Minister Delegate for the Food and Forestry)。

("Fighting Food Waste: Proposals for a Public Policy")的報告，當中提出的 36 項建議規例及措施，於來年逐步實施。¹⁸

4.2 法國國民議會 (National Assembly of France) 在 2016 年 2 月通過了一項法律 (即《第 2016-138 號法》)，強制具規模的食物零售商及超級市場須與至少一個慈善機構簽訂合作協議，捐贈其過剩食物。該項法律亦為全球首項強制食物捐贈的全國性法例，其主要特點如下：

- (a) **棄置食物處理的優先次序**：法律明文規定食物供應鏈中各個食物棄置處理方案的優次，當中以減少棄置食物為最優先，其次是食物再用和捐贈。這些方案都位列循環再造 (例如製成動物飼料或堆肥或進行厭氧分解) 及最終棄置等做法之上；
- (b) **禁止銷毀尚未出售的可食用食物**：若大型食物零售商及超級市場 (即樓面面積為 400 平方米或以上) 銷毀及丟棄尚未出售但可食用的食物，即屬違法。此類超級市場在法國為數超過 7 000 間，違者須繳付罰款 3,750 歐羅 (32,213 港元)；及
- (c) **訂立向夥伴機構捐贈未出售食物的協議**：每間大型食物零售商均需在 2017 年 2 月 11 日前的一年內，與至少一間有能力處理捐贈食物的慈善機構建立夥伴關係。

4.3 關於**法律責任保障**，法國並無制定"好撒瑪利亞人法"，處理由食用捐贈食物引致疾病所引起的法律問題。除了刑事法律責任外，食物捐贈者及慈善機構均可能負上《法國民法典》 (French Civil Code) 所訂的民事法律責任。¹⁹ 為釐清有關的法律責任問題，法國政府建議食物捐贈者及食物慈善機構均應購買民事責任保險，以涵蓋其捐贈活動的所有潛在不利後果。

¹⁸ 該報告由食品及林業部部長級代表嘉侯 (Guillaume Garot) 擬備。他受總理委託撰寫報告，提出具體措施以達致"全國打擊食物浪費計劃"所訂的目標。

¹⁹ 《民法典》第 1382 條。

4.4 關於**捐贈食物的安全及衛生**，法國已將歐盟的《一般食物法》(General Food Law)制定為全國性法律。²⁰ 根據該項法律，食物捐贈者及食物銀行均被視為食物業經營者，必須遵守歐盟有關食物安全、衛生、標籤及可溯源的規例。法國的食物銀行在接收捐贈者的捐贈食物後，須核實相關食物的日期標記，並檢查食物包裝及新鮮食物的中心溫度。如一切合乎標準，他們可向捐贈者發出收據，確認轉移食物的擁有權及責任。²¹ 收據亦可作為捐贈者的合規證明。

4.5 2016 年 12 月，法國政府頒布附加規例，訂明食物零售商向慈善機構捐贈食物所須符合的條件。該等規例**(a)**限制零售商只可捐贈距離"此日期或之前食用"期限屆滿前至少 48 小時的食物；²² **(b)**准許零售商在確保最終食用者可取得所需資料的前提下，捐贈錯貼標籤或漏貼標籤的食物；**(c)**規定捐贈者須根據上述兩項規例將捐贈的食物分類；及**(d)**准許慈善機構拒收疑似不宜食用的捐贈食物。這些條件現已納入法國政府建議捐贈者與慈善機構訂立的協議範本內，保障慈善機構避免接收違反衛生及安全標準的捐贈食物。

4.6 法國亦設有多項**食物捐贈者稅務優惠**。**首先**，政府提供慷慨的稅務寬減，減稅額為捐贈食物的帳面淨值的 60%。雖然減稅額以捐贈者年度營業額的 0.5% 為上限，但如某年度的寬減金額低於上限，相關差額可於來年使用，最多可轉撥其後 5 年。**其次**，有關稅務寬免亦適用於為捐贈食物而提供的運送及貯存服務，此舉可紓緩食物慈善機構面對的沉重物流負擔。這些稅務寬免據稱亦可抵銷捐贈食物的部分成本，令較易腐壞食物所涉及的捐贈開支低於循環再造(例如進行厭氧分解)開支，差額約為每噸 148 歐羅(1,271 港元)。²³

4.7 在 2000 年至 2016 年期間，法國最大的食物銀行網絡每年接收的捐贈食物已增加一倍至 106 000 公噸。²⁴ 一項有關食物系統可持續性的 2016 年全球排名榜中，在芸芸 25 個選定地方中，法國憑着"其應對食物浪費的全盤政策"，在整體指數和食物浪費及損失分類指數中均高踞首位。²⁵

²⁰ 有關的歐盟法為 EC 178/2002。該等規則涵蓋在運送及貯存食物期間冷藏食物的最高溫度及熱食的最低溫度。

²¹ 請參閱 European Economic and Social Committee (2014)。

²² 若慈善機構能證明可在食用期限屆滿前將食物再分發，該期限便可縮短。

²³ 請參閱 Tatum (2016)。

²⁴ 該數字是根據法國食物銀行聯盟的收集量計算。該聯盟有 79 個食物銀行成員，並把食物再分發予超過 5 000 個慈善機構。

²⁵ 食物可持續指數是根據三大類別的 58 項指標編製。該三大類別分別為(a)損失及浪費的食物；(b)農業的可持續發展；及(c)有關營養問題的挑戰。請參閱 EIU (2017)。

4.8 至於法國近期針對超級市場的立法措施，現階段評估其成效言之尚早，因為零售商有一年時間(即 2017 年 2 月 12 日之前)與食物慈善機構建立夥伴關係。根據零星的傳媒報道，部分食物慈善機構對處理額外捐贈的食物所涉及的物流問題表示關注，而部分超級市場則可能傾向捐贈少量過剩食物，藉以規避該項要求。²⁶ 對於這項開創先河的法例，或需更多時間才能全面檢討其成效。

5. 美國的食物捐贈政策

5.1 食物棄置已成為美國的主要政策議題之一，美國政府更於 2015 年 9 月就減少食物損失及廢物訂立首個全國性目標，冀能在 2030 年或之前達到 50% 減幅。美國農業部(United States Department of Agriculture)及環境保護局(Environmental Protection Agency)其後於同年舉行食物回收高峯會(Food Recovery Summit)，聽取所有持份者(包括食物供應鏈中的企業)的意見，以訂定為達至目標而須採取的行動。²⁷

5.2 美國是為向食物捐贈者提供法律責任保障的先驅者之一。早在 1996 年 10 月，美國國會已通過《艾默生好撒瑪利亞人食物捐贈法令》(Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act)("《法令》")。該《法令》屬聯邦法，旨在保障分布於 50 個州的食物捐贈者及分發捐贈食物的非牟利機構，無須承擔相關法律責任。²⁸ 主要條文撮述如下：

- (a) **涵蓋對象廣泛**：《法令》保障任何個別人士、工商企業、非牟利食物回收機構、政府機關及拾穗者；
- (b) **免負民事及刑事法律責任的保障**：根據《法令》，食物捐贈者無須負上由所捐贈食物的"性質、食用期、包裝或狀況"所引起的民事或刑事法律責任；及

²⁶ 鑒於法律未有指明捐贈食物的數量或限額，即使超級市場只捐贈 1% 過剩食物，仍可符合法定要求。請參閱 European Court of Auditors (2016)。

²⁷ 這些行動包括使用食物廢物管理分級策略、提高公眾意識、改良有關食物廢物的數據、明確食物日期標籤，以及建立新的夥伴關係。

²⁸ 雖然在 1990 年以前，美國 50 個州全部均有本身的州法律豁免食物捐贈者承擔民事或／及刑事法律責任，但各州的法律不盡相同，令食物捐贈者卻步不前。1995 年 9 月，密蘇里州代表丹納 (Pat Danner) 邀請同事艾默生 (Bill Emerson) 協助，與她一同提出《好撒瑪利亞人法案》，在聯邦層面提供法律責任豁免。艾默生於 1996 年 6 月身故，法令其後更名為《艾默生好撒瑪利亞人食物捐贈法令》，以表揚他的貢獻。而美國總統則在 4 個月後於 1996 年 10 月 1 日簽署該法案。

(c) **法律責任保障的前提**：不過，食物捐贈者及慈善機構必須符合以下要求，才符合獲得法律責任保障的資格：
(i)所捐贈食物是"顯然有益健康的食物"，並符合各項法定標準；²⁹ (ii)食物是本着真誠而捐贈，而捐贈者確實相信食物可安全食用；及(iii)向非牟利機構捐贈的食物，會免費再分發予有需要的個別人士。³⁰ 若捐贈者故意作出不當行為或嚴重疏忽，導致食物的受贈人死亡或受傷，該項保障將被撤銷。

5.3 雖然美國已制定《法令》超過 20 年，但食物業界似乎並非完全知悉《法令》的存在。至今並無已知的法律爭議，涉及援引該項法律責任保障。而美國國會亦從未指派任何聯邦機構執行《法令》，導致沒有政府機構負責為《法令》提供指引、答覆國會質詢或提高公眾對《法令》的認識。因此，美國在 2016 年仍有約 25% 的食物分銷商及 50% 的食物製造商表示，有關法律責任的疑慮是他們捐贈食物的主要障礙。³¹ 近期一項研究亦指出，"許多現有及有意捐贈食物者，仍對《法令》給予的保障一無所知"，導致"未能把握捐贈食物的機會"。³²

5.4 為消除這些疑慮，美國眾議員已於 2017 年 2 月向眾議院提交新法案，以擴闊《法令》所提供的法律責任保障範圍。³³ 該法案旨在將法律責任保障延伸至(a)減價出售的食物；(b)直接向個人捐贈的食物；(c)過期食物；及(d)標籤失實但不涉及食物安全的食物。眾議院目前仍在審議該法案。

5.5 關於**捐贈食物的安全與衛生**，食物捐贈者及食物銀行均須遵守聯邦及州政府訂定的食物安全與衛生規定。雖然聯邦法律(例如《食物法典》(Food Code))沒有就食物捐贈訂定具體指引，但部分州已為可安全捐贈的食物種類自行訂立規例或指引。此外，從事零售業務的食物捐贈者(例如超級市場)亦面對各州、市實施不同的食物安全與衛生規例所帶來的挑戰。³⁴ 在食物日期標籤

²⁹ 顯然有益健康的食物是指符合聯邦、州及城市法律及規例所訂立的一切有關質素與標籤要求的食物，即使該等食物可能由於外觀、食用期、新鮮程度、等級、大小、過剩或其他情況而未能即時在市面出售。

³⁰ 請參閱 Food Waste Reduction Alliance (2016)。

³¹ 請參閱 Harvard Food Law and Policy Clinic (2016)。

³² 請參閱 Harvard Food Law and Policy Clinic (2017)。

³³ 該法案稱為 2017 年的《食物捐贈法案》(Food Donation Act)。該法案已交付眾議院教育和勞工委員會(House Committee on Education and the Workforce)審議。

³⁴ 請參閱 Harvard Food Law and Policy Clinic (2016)。

方面，聯邦當局亦無制度規範"此日期或之前出售、"此日期或之前最佳"及"此日期或之前食用"等標籤，導致各州各司各法。³⁵ 這些情況或會為有意捐贈食物者造成混亂。

5.6 在稅務優惠方面，聯邦政府根據一項自 1976 年起實施的優化規則，為所有捐贈食物的合資格工商機構提供稅務優惠，扣稅額目前可達應課稅入息的 15%。³⁶ 與自 1969 年起實施的一般扣減規則相比，該優化規則明顯較為吸引，因為它亦涵蓋所捐贈食物的銷售利潤，而非單計入所捐贈食物的基本價值。³⁷ 2005 年 9 月，美國國會批准將優化規則適用範圍擴大至所有工商機構，而有關優惠須國會每年批准延續，帶動食物捐贈量在翌年(即 2006 年)飆升 137%。³⁸ 自 2015 年 12 月起，有關優化規則成為常設措施，而最高扣稅率亦在 2016 年由 10% 上調至 15%。

5.7 美國最大的食物慈善機構在 2009 年至 2016 年期間每年獲贈的食物數量飆升超過 13 倍至 130 萬公噸，反映上述措施的成效。³⁹ 儘管如此，美國仍錯失不少食物捐贈機會。根據美國農業部估計，2010 年供應給零售及消費者的 6 700 萬公噸食物當中，約三分之一或價值為 1,610 億美元(12,480 億港元)遭廢棄，而零售商產生的過剩食物估計只有約 18% 轉贈予有需要人士。

6. 英國的食物捐贈政策

6.1 英國目前沒有任何有關食物捐贈的法例。事實上，下議院環境、食品及鄉郊事務委員會 (Environment, Food and Rural Affairs Committee) 曾於 2016-2017 年度進行公開調查，報告書的結論為"大部分證人不贊成英國立法"推廣捐贈食物。⁴⁰

³⁵ 製造商在如何選擇食物日期方面有很大酌情權，而這些日期通常反映質素及味道而非安全情況。

³⁶ 為了有資格享有提高的扣稅額，接受捐贈的機構(a)必須被列入聯邦的《國內稅收法典》(Internal Revenue Code)、屬於公營慈善機構或私營基金會；(b)必須將獲捐贈的食物分發予患病或有需要的人士或幼兒；及(c)不可為金錢而分發或重售獲捐贈的食物。獲捐贈食物的機構亦須向捐贈者提供書面陳述，而所捐贈食物必須符合食物安排規例。

³⁷ 根據一般扣減規則，扣稅額只限於食物成本。不過，根據優化規則，扣稅額相等於"食物成本的兩倍"或"食物成本加利潤所得款額的一半"，款額以較低者為準。無論在哪個情況下，根據優化規則得出的扣稅額都會高於根據一般扣減規則得出的扣稅額。

³⁸ 優化規則以往不適用於獨資企業及合資企業。

³⁹ 數字來自餵飽美國人(Feeding America)的年報。該機構是美國網絡最大的食物銀行，擁有 200 個食物銀行成員及 6 萬個食物貯藏室。

⁴⁰ 請參閱 House of Commons (2017b)。

6.2 英國政府採取自願的做法，透過與私營機構緊密合作，共同推廣捐贈食物，並以**考陶爾德承諾 (Courtauld Commitment)**作為主要的措施。該項協議於 2005 年推出，旨在改善資源效率、減少浪費食物及令英國的食物制度更能持續發展。2016 年 3 月，英國政府與部分全球食物製造商及英國的主要零售商(佔雜貨市場超過 93%)更新該項承諾的目標，期望於 2015 年至 2025 年期間將浪費的食物及飲料數量減少 20%。現時考陶爾德承諾的 100 多個簽署者亦已答允以 2015 年捐贈的食物數量為基準，在 2020 年或之前將捐贈的食物數量增加一倍。**廢物與資源行動組織(Waste and Resources Action Programme)**是一間受英國政府資助的註冊慈善組織，負責落實考陶爾德承諾，並與食物業界緊密合作，減少浪費食物。⁴¹

6.3 在**法律責任保障**方面，英國雖然沒有為食物捐贈制定"好撒瑪利亞人法"，但這並未被視為對捐贈食物構成"重大"困難，因為大部分主要零售商已經與食物慈善機構建立夥伴關係。儘管如此，麥卡錫(Kerry McCarthy)曾於 2012 年在下議院就法律責任保障提出一項議員私人法案，但該法案由於沒有政府支持，因此不獲進一步處理。⁴² 上議院的歐盟委員會(EU Committee)亦"不認為有需要"提出該法案，並認為"除非有明確問題須予解決，才應提出該法案"。⁴³

6.4 在有關**捐贈食物的安全與衛生**事宜方面，英國大致遵循歐盟的要求。同時，根據《1990 年食物安全法令》(Food Safety Act 1990)，由於捐贈被視作"出售"活動，因此凡食物在"出售"或捐贈過程中已過了《1996 年食物標籤規例》(Food Labelling Regulations 1996)所指明"此日期或之前食用"標籤中的日期，即屬違法。同樣地，正如英國上下議院就浪費食物進行公開調查所得的結果顯示，雖然部份公眾人士支持為捐贈食物提供稅務優惠，但英國現時在捐贈食物方面**並無提供稅務優惠**。⁴⁴

⁴¹ 廢物與資源行動組織在 2014-2015 年度獲得 4,000 萬英鎊(4 億 7,400 萬港元)的資助。

⁴² 該法案在 2012 年根據十分鐘規則(Ten Minute Rule)提出。該規則提供渠道，讓議員可在慣常的抽籤方式以外提出議員私人法案。不過，根據此規則提出的法案會列入輪候處理名單的最後位置，經常在首讀後便不獲進一步處理。2015 年，麥卡錫根據同一規則提出另一項有關避免浪費食物的法案，但該法案同樣不獲進一步處理。

⁴³ 請參閱 House of Lords (2014)。

⁴⁴ 請參閱 House of Commons (2017b)。

6.5 根據廢物與資源行動組織的資料，英國的自願捐贈食物做法，成效似乎不俗，捐贈數量在 2012 年至 2014 年期間增加 74%。在廢物與資源行動組織的領導及研究支援下，⁴⁵ 英國各大連鎖超級市場已訂定捐贈過剩食物的安排，而最大型的連鎖超級市場更承諾由 2017 年年底起不再廢棄任何可安全食用的食物，並帶頭公布浪費食物的數據。這些新措施在一定程度上可能與一宗備受注目的法庭案件有關。在該案件中，一對貧窮夫婦在 2015 年因從一間超級市場的後院偷取廢棄食物而被拘捕及檢控。⁴⁶ 最近，零售業界已開始引入度身訂造的智能應用程式，把當地的超級市場與當地的慈善機構配對，盡量減少遲收過剩食物的情況及節省交通成本。一間大型連鎖超級市場據報已在當地 800 間店鋪應用該技術。⁴⁷ 儘管如此，英國在 2015 年仍有約 1 000 萬公噸可食用的食物遭廢棄，當中約 30% 來自工商機構，這意味英國仍有潛在機會增加食物捐贈量。

7. 結語

7.1 儘管食物捐贈可達致多項社會目標，而其理念亦日漸受到全球關注，但仍有不少困難需要克服，當中包括(a)捐贈食物可能衍生的法律責任；(b)食物產品日期標籤的混亂情況；(c)食物慈善機構須在短時間內貯存及運送捐贈食物，及面對相應的物流挑戰及額外成本；及(d)缺乏為捐贈食物提供的稅務優惠。

7.2 自 2016 年 2 月起，法國強制規定超級市場須捐贈過剩食物。此外，它亦以多管齊下的方式推動食物捐贈，包括處理捐贈食物安全的措施，以及為食物捐贈者提供稅務優惠。在沒有針對捐贈食物的"好撒瑪利亞人法"的情況下，法國政府亦建議食物捐贈者及食物慈善機構購買民事法律責任保險。

⁴⁵ 廢物與資源行動組織在查找引致浪費食物的地方及轉贈該等食物的機會方面提供研究支援。隨着該組織於 2016 年年中發表"雜貨供應鏈中過剩、浪費的食物和相關物料的量化"(Quantification of food surplus, waste and related materials in the grocery supply chain)報告，行業對浪費食物的認知亦有所增加。該機構除了提供平台供零售業界分享捐贈食物的經驗外，亦提供一個有關建立有效轉贈食物夥伴關係的框架，供業界參考。

⁴⁶ 法庭後來決定釋放該對夫婦。

⁴⁷ 美國最大的慈善機構(Feeding America)亦已開發一個類似的應用程式。該應用程式容許所有具有規模的食物業界機構在所謂膳食連接(MealConnect)的平台上，公布有關過剩食物的資料，並透過一個算法決定當區最合適的食物計劃，從而迅速收集及轉贈過剩食物。

7.3 雖然美國的"好撒瑪利亞人法"有助免除食物捐贈者的法律責任，但許多有意捐贈食物者對此法一無所知，因為美國並無指派任何聯邦機構出任執法機關。至於英國的自願做法方面，有關機構在推動捐贈食物上的卓越領導能力，以及零售業界的鼎力支持，似為英國能夠減少食物損失及浪費的兩個因素。

選定地方食物捐贈政策的要點

| | | 香港 | 法國 | 美國 | 英國 |
|----|--------------------|--|---|--|--|
| 1. | 每年食物棄置量 | <ul style="list-style-type: none"> 120 萬公噸。 | <ul style="list-style-type: none"> 1 000 萬公噸。 | <ul style="list-style-type: none"> 2010 年在零售及消費者層面浪費的食物量為 6 700 萬公噸。 | <ul style="list-style-type: none"> 2015 年在食物運出生產場地後浪費的食物量為 1 000 萬公噸。 |
| 2. | 食物捐贈量 | <ul style="list-style-type: none"> 沒有數據。 | <ul style="list-style-type: none"> 2016 年為至少 10 萬公噸，當中 39% 來自超級市場。 | <ul style="list-style-type: none"> 沒有全國性數據。 | <ul style="list-style-type: none"> 在 2015 年有 47 000 公噸過剩食物再分發予有需要人士。 |
| 3. | 捐贈食物是否須符合食物安全及衛生標準 | <ul style="list-style-type: none"> 是。 | <ul style="list-style-type: none"> 是。 | <ul style="list-style-type: none"> 是。 | <ul style="list-style-type: none"> 是。 |
| 4. | 有否制定強制捐贈食物法例 | <ul style="list-style-type: none"> 沒有。 | <ul style="list-style-type: none"> 有，樓面面積超過 400 平方米的超級市場須捐贈食物。 | <ul style="list-style-type: none"> 沒有。 | <ul style="list-style-type: none"> 沒有。 |
| 5. | 有否就食物捐贈制定“好撒瑪利亞人法” | <ul style="list-style-type: none"> 沒有，但食物捐贈者並不視作食物銷售商，因此不受《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)規管。 | <ul style="list-style-type: none"> 沒有，但建議食物捐贈者及慈善機構投購民事責任保險。 | <ul style="list-style-type: none"> 有，《1996 年艾默生好撒瑪利亞人食物捐贈法令》。 | <ul style="list-style-type: none"> 沒有。 |
| 6. | 有否為食物捐贈者提供稅務優惠 | <ul style="list-style-type: none"> 沒有。 | <ul style="list-style-type: none"> 有，最高減稅額為捐贈食物的“帳面淨值”的 60%，但以營業額的 0.5% 為上限。 | <ul style="list-style-type: none"> 有，最高減稅額為應課稅收入的 15%。 | <ul style="list-style-type: none"> 沒有。 |
| 7. | 有否就食物捐贈與食物業界訂立協議 | <ul style="list-style-type: none"> 有，約 60 個來自餐飲業界的機構已簽署惜食約章。 | <ul style="list-style-type: none"> 有，已訂立《全國打擊食物浪費協議》(National Pact on Combating Food Waste)，簽署者包括食物業經營者。 | <ul style="list-style-type: none"> 有，30 個食物業經營者已組成減少食物浪費聯盟 (Food Waste Reduction Alliance)。 | <ul style="list-style-type: none"> 有，超過 100 個機構已簽署考陶爾德承諾。 |

參考資料

法國

1. Agency for the French Environment and Energy Management. (2016) *Food losses and waste: inventory and management at each stage in the food chain*. Available from: <http://www.ademe.fr/en/food-losses-and-waste-inventory-and-management-at-each-stage-in-the-food-chain> [Accessed August 2017].
2. Cottle, J. (2016) *From Trash to Table: Rethinking (super) market fundamentals*. Available from: <https://www.policy-shift.com/single-post/2016/03/24/To-Market-To-Market-Implementing-Frances-antifood-waste-law> [Accessed August 2017].
3. EIU. (2017) *Food Sustainability Index*. Available from: <http://foodsustainability.eiu.com/> [Accessed August 2017].
4. European Economic and Social Committee. (2014) *Comparative study on EU Member States' legislations and practices on food donation*. Available from: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eu-food-donations> [Accessed August 2017].
5. Legifrance. (2017) *Code Civil – Article 1382*. Available from: https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/7754/105592/version/4/file/Code_civil_20130701_EN.pdf [Accessed August 2017].
6. *Ministry of Agriculture and Food*. (2017a) Available from: <http://agriculture.gouv.fr/> [Accessed August 2017].
7. *Ministry of Agriculture and Food*. (2017b) *DGAL Key Facts 2016*. Available from: <http://agriculture.gouv.fr/telecharger/85037?token=2fc20b7086b8b9f9b1c924208814e616> [Accessed August 2017].
8. NRDC. (2015) *France Moves Towards A National Policy Against Food Waste*. Available from: <https://www.nrdc.org/sites/default/files/france-food-waste-policy-report.pdf> [Accessed August 2017].

9. Tatum, M. (2016) *How France is leading the way on food waste*. The Grocer. 20 May 2016. Available from: <https://www.thegrocer.co.uk/home/topics/waste-not-want-not/how-france-is-leading-the-way-on-food-waste/536447.article> [Accessed August 2017].
10. USDA. (2012) *France: Retail Foods Retail Food Sector*. Available from: https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Retail%20Food_s_Paris_France_9-13-2012.pdf [Accessed August 2017].

美國

11. Congressional Research Service. (2016a) *Policy Issues Involving Food Loss and Waste*. Available from: <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/crs/IF10317.pdf> [Accessed August 2017].
12. Congressional Research Service. (2016b) *Uniform Date Labelling of Food May Address Food Waste*. Available from: <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads//assets/crs/IF10398.pdf> [Accessed August 2017].
13. Feeding America. (various years) *Annual Report*. Available from: <http://www.feedingamerica.org/about-us/about-feeding-america/annual-report/> [Accessed August 2017].
14. Food Waste Reduction Alliance. (2016) *Analysis of the U.S. Food Waste Among Food Manufacturers, Retailers, and Restaurants*. Available from: http://www.foodwastealliance.org/wp-content/uploads/2013/05/FWRA-Food-Waste-Survey-2016-Report_Final.pdf [Accessed August 2017].
15. Harvard Food Law and Policy Clinic. (2016) *Keeping Food Out of the Landfill: Policy Ideas for States and Localities*. Available from: http://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Food-Waste-Toolkit_Oct-2016_smaller.pdf [Accessed August 2017].
16. Harvard Food Law and Policy Clinic. (2017) *Don't Waste, Donate: Enhancing donations through federal policy*. Available from: <https://www.nrdc.org/sites/default/files/dont-waste-donate-report.pdf> [Accessed August 2017].

17. ReFED. (2016) *A Roadmap to Reduce U.S. Food Waste by 20 Percent*. Available from: https://www.refed.com/downloads/Foundation_Action_Paper_Web.pdf [Accessed August 2017].
18. University of Arkansas. (2013) *Food Recovery: a legal guide*. Available from: <https://law.uark.edu/documents/2013/06/Legal-Guide-To-Food-Recovery.pdf> [Accessed August 2017].
19. USDA. (2016) *USDA Revises Guidance on Date Labelling to Reduce Food Waste*. Available from: <https://www.fsis.usda.gov/wps/portal/fsis/newroom/news-releases-statements-transcripts/news-release-archives-by-year/archive/2016/nr-121416-01> [Accessed August 2017].

英國

20. House of Commons. (2012) *Food Waste Bill 2010-12*. Available from: <http://services.parliament.uk/bills/2010-12/foodwaste.html> [Accessed August 2017].
21. House of Commons. (2016) *Food Waste*. Available from: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7552> [Accessed August 2017].
22. House of Commons. (2017a) *Food Waste in England*. Available from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmenvfru/429/429.pdf> [Accessed August 2017].
23. House of Commons. (2017b) *Written evidence submitted by British Retail Consortium*. Available from: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/environment-food-and-rural-affairs-committee/food-waste/written/37879.pdf> [Accessed August 2017].
24. House of Lords. (2014) *Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention*. Available from: <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-sub-com-d/food-waste-prevention/154.pdf> [Accessed August 2017].

25. WRAP. (2017a) *Court Commitment 2025 signatories to double redistribution*. Available from: <http://www.wrap.org.uk/content/courtauld-commitment-2025-signatories-double-redistribution> [Accessed August 2017].
26. WRAP. (2017b) *Courtauld Commitment 3: Delivering action on waste*. Available from: http://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/Courtauld_Commitment_3_final_report_0.pdf [Accessed August 2017].
27. WRAP. (2017c) *Estimates of Estimates of Food Surplus and Waste Arising in the UK*. Available from: http://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/Estimates_%20in_the_UK_Jan17.pdf [Accessed August 2017].

香港

28. Centre for Food Safety. (2013) *Food safety guideline for food recovery*. Available from: http://www.cfs.gov.hk/english/programme/programme_haccp/files/Food_Safety_Guidelines_for_Food_Recovery_e.pdf [Accessed August 2017].
29. Centre for Food Safety. (2014) *To Eat or Not to Eat After Expiry Date?* Available from: http://www.cfs.gov.hk/english/multimedia/multimedia_pub/multimedia_pub_fsf_101_02.html [Accessed August 2017].
30. Environmental Protection Department. (2017) *Monitoring of Solid Waste in Hong Kong 2015*. Available from: https://www.wastereduction.gov.hk/en/assistancewizard/waste_red_sat.htm [Accessed August 2017].
31. Food and Environmental Hygiene Department. (2017) *Food Hygiene Code*. Available from: http://www.fehd.gov.hk/english/publications/code/allc_toc.htm [Accessed August 2017].
32. GovHK. (2012) *LCQ8: Food dumped by supermarkets* Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201211/14/P201211140197.htm> [Accessed August 2017].

33. Hong Kong e-Legislation. (2017) *Cap 132 Public Health and Municipal Services Ordinance*. Available from: <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap132> [Accessed August 2017].
34. *Official Record of Proceedings of the Legislative Council*. (2015) 2 December.
35. Oxfam. (2014) *Report: surplus food handling and donation at food companies*. Available from: http://www.oxfam.org.hk/content/98/content_18216en.pdf [Accessed August 2017].
36. USDA Foreign Agricultural Service. (2017) *Hong Kong Retail Food Sector Annual 2016* Available from: <http://www.usfoods-hongkong.net/res/mns/00491/HK1626%20-%20Retail%20Sector%20Report%202016.pdf> [Accessed August 2017].

其他

37. European Court of Auditors. (2016) *Combating Food Waste: an opportunity for the EU to improve the resource-efficiency of the food supply chain*. Available from: http://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_34/SR_FOOD_WASTE_EN.pdf [Accessed August 2017].
38. Food and Agriculture Organization. (2011) *Global food losses and food waste*. Available from: <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf> [Accessed August 2017].
39. FoodDrink Europe (2016). *Every Meal Matters*. Available from: http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/6194_FoodDrink_Europe_Every_Meal_Matters_screen.pdf [Accessed August 2017].
40. FUSIONS (2016) *Estimates of European waste levels*. <http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20of%20food%20waste%20levels.pdf> [Accessed August 2017].

41. Mourad, M. (2015) *Thinking outside the bin: Is there a better way to fight "food waste?"* Available from: <http://berkeleyjournal.org/2015/11/thinking-outside-the-bin-is-there-a-better-way-to-fight-food-waste/> [Accessed August 2017].
42. World Resources Institute. (2016) *Reducing Food Loss and Waste*. Available from: http://www.wri.org/sites/default/files/reducing_food_loss_and_waste.pdf [Accessed August 2017].

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
張志輝
2017年8月30日
電話：2871 2127

資料摘要為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會("行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。本期資料摘要的文件編號為 IN18/16-17。