

二零零一年四月二十三日會議
討論事項

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

加強對除害劑的管制

目的

本文件就加強管制除害劑的建議徵詢委員的意見。

背景

2. 除害劑在農業生產方面獲廣泛使用，以提高農作物的產量和品質。此外，在住宅、公眾場所及公共交通工具施用除害劑的情況也十分普遍，目的是控制可傳播疾病的蟲害。如果使用不當，除害劑可能會對人類和動物的健康或環境構成嚴重危害。

3. 現時所有除害劑均受香港法例第 133 章《除害劑條例》（以下簡稱“該條例”）規管。該條例授權漁農自然護理署署長（以下簡稱“漁護署署長”）為除害劑註冊，並藉着發牌制度，規管有關製造、進口、供應及售賣除害劑的事宜。

4. 在實施註冊制度方面，漁農自然護理署（以下簡稱“漁護署”）現時採取的做法，是針對除害劑的活性成分，而並非除害劑產品本身，即只按除害劑所含的活性成分註冊，並列入註冊紀錄冊的第 I 部（即可供即時使用和作一般家居用途的除害劑）或第 II 部（即作商業和園藝用途的濃縮劑）。在現行把除害劑分為兩類的註冊制度下，只要活性成分已經註冊，商人便可在市面上推出任何含有該等成分的除害劑產品。根據一項在二零零零年六月進行的調查，市面上共有 539 種除害劑產品含有第 I 部活性成分以及 267 種除害劑產品含有第 II 部活性成分。

現行制度的問題

5. 現行除害劑管制制度的主要問題如下：

- (a) 除害劑產品中非活性成分的性質及分量管制不足，而這些物質可能有潛在危險；
- (b) 現行把除害劑分為兩類的註冊制度，不足以應付市面上各式各樣的除害劑產品；

- (c) 除害劑產品名稱不受管制。這不但使消費者容易產生混淆，而且遇上緊急醫療事故時，醫療人員也會感到混亂；以及
- (d) 現行條例沒有規管除害劑的使用，也沒有限制危害性較高的註冊除害劑的取用。

6. 我們檢討了現行的管制措施，並參考其他國家所實施的制度（撮要載於附件），以及「糧食及農業組織」和「經濟合作及發展組織」有關管制除害劑的國際標準。

建議

7. 我們建議修訂該條例及其附屬法例，加強管制除害劑，以保障公眾安全。建議詳見以下各段。

(a) 改善註冊制度

8. 我們建議以「產品」為本的制度取代現時以「活性成分」為本的制度。新的註冊制度會涵蓋每一種產品的活性成分和非主成分的濃度、劑型及擬作用途。我們會把現時的除害劑註冊紀錄冊重組，把除害劑分為四類，以反映它們在毒性、持久性、使用模式及對環境與健康構成的危害等方面的差異，詳情如下：

- (i) 甲類——一般
 - 可供即時使用和作為一般家居用途的除害劑（例如臭丸、噴霧劑、藥餌、蚊香等）
- (ii) 乙類——一般
 - 供普通用途的濃縮除害劑（例如生物除害劑、從植物中提取的天然除害劑、毒性較低的家用園藝除害劑等）
- (iii) 丙類——受限制
 - 用於農業或園藝以保護植物的除害劑。（例如用於作物生產、草坪護理或園景美化的濃縮除害劑等）
- (iv) 丁類——受限制
 - 用以控制可傳播疾病的蟲害，以及危害性較高的非農應用除害劑。（例如用作防治公眾衛生害蟲和白蟻的濃縮劑和特別配方除害劑，以及防蠟漆等）

9. 在建議的註冊制度下，我們在接受任何除害劑產品註冊及准許在市面上售賣前，會先評核產品的安全程度及其標籤資料的準確性。我們會要求供應商避免替不同的除害劑產品採用近似的產品名稱。如有需要，我們會防止個別製造商在供應同一種產品時採用不同的產品名稱。

(b) 限制除害劑的取用

10. 我們建議危害性較高的除害劑產品只供合資格和受過訓練的人士使用。甲類和乙類除害劑產品沒有特別限制，一般市民都可購買；丙類和丁類除害劑則只限於持牌蟲害防治服務提供者和獲授權的農友購買和使用。

(c) 透過牌照制度規管蟲害防治服務提供者

11. 我們建議透過類似現時適用於除害劑製造商、進口商、批發商及零售商的牌照制度，來管制蟲害防治服務提供者(以公司為主)，以確保公眾安全。任何蟲害防治服務提供者如在公眾場所施用註冊除害劑或在私人地方施用註冊除害劑以換取報酬，均須領取牌照，方可進行經營和取用受限制的除害劑。我們會先確保申請者有安全地處理除害劑的能力，才發出經營牌照，並附以適當的條款，其中一項是要求蟲害防治服務提供者遵循除害劑標籤所列的使用方法。

(d) 為施用除害劑的從業員進行登記

12. 為確保施用危害性較高的除害劑的從業員對該等產品的安全使用方法有一定認識，我們建議為這類人士實施登記制度。任何人士如修畢培訓院校(如職業訓練學校或同級院校)舉辦的認可訓練課程，即可申請登記。有關的訓練課程，費用約為每人 2,000 元。此外，有關人士也可參加本署舉辦的評核試，以取得登記資格。評核試會評核該等從業員安全地處理和施用除害劑的能力。登記有效期為五年，如有關從業員表現良好，可獲重新登記。如有關從業員被裁定違反該條例，我們會撤銷他們的登記。蟲害防治服務提供者只可聘用已登記的施用除害劑從業員。

(e) 要求農友接受訓練

13. 我們建議規定農友須先完成實務訓練，才可獲授權管有和使用丙類除害劑以作農業用途。如農友被裁定違反該條例，我們會取消有關的授權。在現時農友訓練計劃下，漁護署會為農友提供有關的訓練。

(f) 加強執法權力和調整罰款

14. 根據現行條例，漁護署督察須持有由裁判官發出的手令，方可進入處所和檢取物件。為了方便執行該條例，我們建議授權督察在合理

由懷疑有人觸犯法例的情況下，便可進入和搜查任何處所，以及檢取和扣押化學品及文件。此外，我們會藉此機會，按照一九九一年以來的通脹率，調整該條例所訂定的罰款水平，把最高罰款額修訂為100,000元（即第6級罰款）。有關監禁年期的現行條文將予保留。

(g) 取消對零售甲類除害劑的發牌管制

15. 在加拿大、英國和美國等國家，零售可供即時使用和作為一般家居用途的註冊除害劑，是無須領牌的。在精簡管制程序和確保公眾安全的前提下，我們擬實施類似的制度，對於只售賣甲類除害劑的零售商，取消現有的發牌規定。我們將繼續禁止售賣未經註冊和標籤不當的除害劑產品。漁護署會向零售商發出指引，並會不時巡查零售點，確保他們遵守有關的規定。我們預計取消零售牌照的規定將惠及現時2,000名持牌零售商，當中涉及約3,000個零售點。

(h) 調整收費

16. 我們現時向每家除害劑業務經營者發出的牌照，適用於一切與除害劑有關的活動，包括製造、進口／供應和零售。目前，牌照費用劃一，即使經營者只進行一類活動（例如批發），而沒有進行其他活動，也一樣繳付相同的牌費。除取消對零售甲類除害劑產品的牌照管制外，我們亦計劃對經營者實際進行的每一類活動分別徵收費用。對於只進行一類活動的代理商來說，經營成本將會減輕。

(i) 過渡安排

17. 我們建議在施行新的監管制度之前，提供兩年寬限期，以便重新根據新訂的註冊制度為除害劑產品註冊，向蟲害防治服務提供者發出牌照，為施用除害劑的從業員登記，以及訓練和授權農友使用受限制的除害劑。

諮詢

18. 我們現正就上述建議進行公眾諮詢。我們至今共諮詢過約3,000個有關團體，包括農友組織、除害劑及蟲害防治業商會、除害劑牌照持牌人、環保團體、公用事業等。我們也安排了多次公開論壇，讓公眾討論上述建議。此外，我們於二零零一年三月一日諮詢了食物環境衛生諮詢委員會。

19. 在諮詢期間，我們已修訂部分建議，以盡量減少為遵守有關規定所帶來的開支。我們提出的建議，都是為了保障公眾安全而必須採取的措施。蟲害防治服務提供者須負擔的開支，主要涉及為施用除害劑的從業員提供訓練、為他們供應合適的保護衣物和記錄使用危害性較高的除害劑的詳情。假設蟲害防治服務提供者現時完全沒有採取這些必須的措施，我們估計有關的開支最多只會使整體經營成本增加約

3%。然而，在改善公眾安全及進一步保障從業員和市民方面，新的管制措施所帶來的效益，將超越經營成本的增加。我們預計新的管制措施對農民的影響將會非常輕微。

下一步行動

20. 上述建議得到業內人士和食物環境衛生諮詢委員會的廣泛支持。我們打算着手草擬《除害劑條例》及其附屬法例的修訂條文，並於下一個立法年度內提交立法會。

徵詢意見

21. 請委員對上文第 8 至 17 段所載的建議提供意見。

漁農自然護理署
二零零一年四月

比較各地管制除害劑的情況

監管機制	香港	澳洲	新加坡	英國	加拿大	美國
除害劑註冊制度	<p>現行機制</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 以活性成分為註冊單位 ● 註冊永久有效 <p>建議機制</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 以產品為註冊單位 ● 註冊永久有效 	<ul style="list-style-type: none"> ● 以產品為註冊單位 ● 每年再行註冊 	<ul style="list-style-type: none"> ● 以產品為註冊單位 ● 註冊永久有效 	<ul style="list-style-type: none"> ● 以產品為註冊單位 ● 註冊永久有效 	<ul style="list-style-type: none"> ● 以產品為註冊單位 ● 每隔五年再行註冊 	<ul style="list-style-type: none"> ● 以產品為註冊單位 ● 每年再行註冊
除害劑產品分類	<p>現行分類</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 可供即時使用和作一般家居用途的除害劑 ● 其他類別 	<ul style="list-style-type: none"> ● 農業／家居／園藝用產品 ● 禽畜醫護產品 	<ul style="list-style-type: none"> ● 農業用產品 ● 公眾衛生／家居用產品 ● 濃縮劑產品（受限制） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 非專業用產品 ● 專業用產品 ● 農業用產品 ● 非農業用產 	<ul style="list-style-type: none"> ● 家居用產品 ● 商業用產品（農業／工業活動） ● 受限制使用 	<ul style="list-style-type: none"> ● 普通用途產品 ● 受限制使用的產品

監管機制	香港	澳洲	新加坡	英國	加拿大	美國
	<p>建議分類</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 甲類： 可供即時使用和一般家居用途 ● 乙類： 一般用途濃縮劑 ● 丙類： 受限制及供農業用 ● 丁類： 受限制及供公眾衛生及專業蟲害防治用途 			品	<p>的產品</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 製造用產品 	
<p>透過牌照制度規管蟲害防治服務提供者</p>	<p>現行做法</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 無領牌規定 <p>建議做法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 有領牌規定 ● 每年續牌 	<ul style="list-style-type: none"> ● 有領牌規定 ● 每隔三年續 	<ul style="list-style-type: none"> ● 無領牌規定 ● 訂有法定的實務守則，規定公司遵 	<ul style="list-style-type: none"> ● 有領牌規定（規管受限制的除害劑的施用） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 有領牌規定

監管機制	香港	澳洲	新加坡	英國	加拿大	美國
	<ul style="list-style-type: none"> 訂定領牌規定 每年續牌 		牌	從。	<ul style="list-style-type: none"> 一般每年續牌，但視乎各省的規定而定 	<ul style="list-style-type: none"> 每年續牌
監管施用除害劑的從業員	<p>現行做法</p> <ul style="list-style-type: none"> 無領牌規定 <p>建議做法</p> <ul style="list-style-type: none"> 施用除害劑的從業員在接受評核或培訓後，可獲准登記；每隔五年再行登記 授權農友施用丙類除害劑 	<ul style="list-style-type: none"> 設有監管機制（監管受訓者、技術人員、技術監督） 每年再行登記 須接受技能評核 	<ul style="list-style-type: none"> 設有監管機制（監管蟲害防治技術人員、工人／為商業耕作施用農業用除害劑的從業員） 每隔三年續牌 須接受技能評核 	<ul style="list-style-type: none"> 設有監管機制（監管施用農業用／專業用除害劑的人士） 無須再行登記 須接受技能評核 訂有法定的實務守則，規定施用除害劑的從業員遵從 	<ul style="list-style-type: none"> 設有監管機制（監管施用商業用及受限制除害劑的人士） 須在五年內再行登記，年期視乎各省的規定而定 須接受技能評核 	<ul style="list-style-type: none"> 設有監管機制（監管施用受限制除害劑的人士） 須每隔一至四年再行登記，年期視乎各州的規定而定 須接受技能評核

監管機制	香港	澳洲	新加坡	英國	加拿大	美國
標籤	<p>現行做法</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 《除害劑規例》(第133章, 附屬法例)規定標籤必須列明除害劑的活性成分, 但產品標籤無須事先批核 ● 標籤並無法律約束力(即使不遵從使用方法, 也不屬違法) <p>建議做法</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 標籤須事先批核 ● 標籤對持牌的蟲害防治服務提供者、已登記的施用除害劑從業員和獲授權的農友具法律約束力 	<ul style="list-style-type: none"> ● 標籤須事先批核 ● 標籤具法律約束力 	<ul style="list-style-type: none"> ● 標籤須事先批核 ● 標籤並無法律約束力 	<ul style="list-style-type: none"> ● 標籤須事先批核 ● 標籤具法律約束力 	<ul style="list-style-type: none"> ● 標籤須事先批核 ● 標籤具法律約束力 	<ul style="list-style-type: none"> ● 標籤須事先批核 ● 標籤具法律約束力

