第2章

食物環境衞生署

食物安全中心:食物的進口管制

香港審計署 二零一八年十月三十日 這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在1998年2月11日提交 臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及 審計署署長雙方議定,並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章,全部載於審計署網頁 (網址:https://www.aud.gov.hk)。

香港 灣仔 告士打道7號 入境事務大樓26樓 審計署

電話: (852) 2829 4210 傳真: (852) 2824 2087 電郵: enquiry@aud.gov.hk

食物安全中心:食物的進口管制

目 錄

	段數
摘要	
第1部分:引言	1.1
香港的食物安全 食物及活生食用動物的進口管制 食物安全專家委員會 食物及環境衞生諮詢委員會 審查工作 鳴謝	$ \begin{array}{r} 1.2 & - & 1.9 \\ 1.10 & - & 1.20 \\ & & 1.21 \\ & & 1.22 \\ 1.23 & - & 1.24 \\ & & 1.25 \end{array} $
第2部分:空運、陸路和海運進口食物的管制	2.1
背景	2.2
第 2A 部分:空運進口食物的管制	2.3
背景 進口食物和進口文件的監察 審計署的建議 政府的回應 食物批次的檢查 審計署的建議 政府的回應 監察食物輻射	$ \begin{array}{rrrr} 2.4 & - & 2.9 \\ 2.10 & - & 2.12 \\ 2.13 & & & \\ 2.14 & & & \\ 2.15 & & & \\ 2.16 & & & \\ 2.17 & & & \\ 2.18 & - & 2.25 \\ 2.26 & & & \\ \end{array} $
審計署的建議 政府的回應	2.26 2.27

	段數
第 2B 部分:陸路進口食物的管制	2.28
背景	2.29 - 2.36
進口食物的監察	2.37 - 2.43
審計署的建議	2.44
政府的回應	2.45
進口文件記錄	2.46 - 2.51
審計署的建議	2.52
政府的回應	2.53
食物批次的檢查	2.54 - 2.55
審計署的建議	2.56
政府的回應	2.57
運載冰鮮食物車輛的規定	2.58 - 2.61
審計署的建議	2.62
政府的回應	2.63
收集食物樣本進行化驗	2.64
審計署的建議	2.65
政府的回應	2.66
第 2C 部分:海運進口食物的管制	2.67
背景	2.68 - 2.73
進口食物的監察	2.74 - 2.87
審計署的建議	2.88
政府的回應	2.89
與進口許可證相關的事宜	2.90 - 2.101
審計署的建議	2.102
政府的回應	2.103
進口文件出現差異和食物批次的實物檢查	2.104 - 2.107
審計署的建議	2.108
政府的回應	2.109

	段數
第3部分:活生食用動物和活水產的管制	3.1
背景 陸路進口牲畜的管制 審計署的建議 政府的回應 陸路進口活水產的管制 審計署的建議 政府的回應 運往屠房的牲畜管制 審計署的建議 政府的回應	3.2 - 3.5 3.6 - 3.15 3.16 3.17 - 3.18 3.19 - 3.31 3.32 3.33 3.34 - 3.37 3.38 3.39
第4部分:食物商的登記和巡查	4.1
背景 食物進口商/分銷商的登記和豁免 審計署的建議 政府的回應 食物商的巡查 審計署的建議 政府的回應 管理資料 審計署的建議 政府的回應	4.2 - 4.6 4.7 - 4.10 4.11 4.12 4.13 - 4.20 4.21 4.22 4.23 - 4.25 4.26 4.27
第5部分:與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向	5.1
食物安全標準 審計署的建議 政府的回應	5.2 - 5.9 5.10 5.11
食物進口管制系統審計署的建議	5.12 - 5.15 5.16

	段數
政府的回應 督導視察 審計署的建議 政府的回應 貿易單一窗口 審計署的建議 政府的回應 未來路向	5.17 5.18 - 5.22 5.23 5.24 5.25 - 5.28 5.29 5.30 5.31 - 5.34
審計署的建議 政府的回應	5.35 5.36
政的可回感	5.50
附錄	頁數
A: 食物環境衞生署組織圖(撮錄) (2018年6月30日)	144
B: 《公眾衞生及市政條例》的附屬法例	145
C:《公眾衞生及市政條例》下肉類、家禽、違禁肉類、野味 蛋類,以及奶類和冰凍甜點的含義	146
D: 食物的進口管制	147 - 148
E: 高風險類別進口食物的貨量和貨值 (2013至2017年)	149 – 150
F: 高風險類別進口食物的主要來源地 (2017年)	151 – 152
G: 其他進口食物的貨量和貨值 (2013至2017年)	153 – 154
H: 其他進口食物的主要來源地 (2017年)	155 – 156

食物安全中心 食物的進口管制

摘要

- 1. 2017年,香港供人食用的食物逾90%是進口食物。根據政府統計處所公布的貿易統計數字,年內進口食物的總值為2,053.51億元。食物環境衞生署(食環署)其中一項使命是確保在本港出售的食物安全和適宜食用。2006年5月,食環署轄下成立食物安全中心(食安中心),負責管制本港的食物安全事宜。食安中心根據兩條條例的法律條文工作:
 - (a) 《公眾衞生及市政條例》(第132章)及其附屬法例規定擬供出售的 食物必須適宜供人食用。該條例涵蓋對食物購買人的一般保障、與 出售不宜食用的食物和攙雜食物有關的罪行,以及檢取和銷毀不宜 食用食物的事宜;及
 - (b) 《食物安全條例》(第612章)實施額外的食物安全管制措施(尤其 是食物進口商/分銷商的登記制度)。

2006年9月,食安中心成立食物安全專家委員會(專家委員會),負責就食物安全運作策略和措施等事官,向食物環境衞生署署長提供意見。

- 2. 食安中心以風險為本的方法管制食物安全,工作如下:
 - (a) **風險評估** 評估各類食物危害(即微生物、化學和輻射危害),以 及這些危害對市民可能帶來的風險,從而制訂適當的風險管理措施 (見下文(b)項)和風險傳達信息(見下文(c)項),保障市民健康;
 - (b) **風險管理** 食安中心在全港各區設立食品管制辦事處,實施食物進口管制(例如檢查進口食物),並進行食物監察計劃,從進口、批發和零售層面抽取食物樣本加以檢測。食安中心也處理本地和海外的食物事故,以及本地有關食物的投訴;及
 - (c) **風險傳達** 食安中心舉辦各類活動推廣食物安全(例如風險傳達論壇),並透過不同的通訊渠道(例如食安中心的網站、社交媒體平台和刊物)向公眾發放食物安全資訊。

- 3. 2013-14 至 2017-18 年度,食安中心的開支由 4.48 億元增至 5.92 億元,增幅為 32%。在這段期間,食安中心每年逾 50% 的開支用於食物和活生食用動物 (為求簡明,除另予述明外,以下統稱為食物) 的進口管制。食環署表示,由於香港的食物供應逾 90% 是進口食物,進口管制對確保本港的食物安全至為重要,而源頭監控漸獲認同為監控食物安全的有效模式。源頭監控包括要求進口食物必須附有海外當局發出的衞生證明書,以及只准許來自認可農場的活生食用動物供港等。
- 4. 就食物的進口管制而言,進口食物大致分為兩類:
 - (a) **高風險類別食物** 食安中心認為,某些食物(例如冷藏肉類、冷藏家禽、冰鮮肉類和冰鮮家禽、違禁肉類(例如附有胸壁或腹壁的肉類)、野味、蛋類、奶類和冰凍甜點、牲畜、活家禽及水產)由於容易腐壞,存在病原體的風險較高,故有較高的食物安全風險。高風險類別食物在進口香港時須附有特定的進口文件(即由出口經濟體系的主管機關(獲食環署認可)簽發的衞生證明書或產地來源證及/或由食環署簽發的進口許可證及/或進口准許)。進口許可證准予進口一個批次的食物,有效期為6個星期,而進口准許准予進口多個批次的食物,有效期為6個月;及
 - (b) **其他進口食物** 這類食物指上文(a)項所述以外的食物(例如飲料、穀、水果和蔬菜)。法例並無規定這類食物須附有衞生證明書、進口許可證或進口准許。本港可就當中某些食物(例如淡水水產和蔬菜)與其來源地的有關規管當局議定行政安排,以更有效保障食物安全和公眾健康。
- 5. 審計署最近審查了食安中心的食物安全管理和管制工作。審查結果載於本審計報告書和《審計署署長第七十一號報告書》第1章"食物安全中心:食物安全的管理"內。本審計報告書檢討有關空運、陸路和海運進口食物的管制、活生食用動物和活水產的管制、食物商的登記和巡查,以及與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向。

空運、陸路和海運進口食物的管制

6. 為確保進口食物安全,食安中心會按既定程序管制經空運、陸路和海運進口的食物。各海陸空口岸食品管制辦事處的食安中心人員就進口食物批次:(a) 檢查批次的進口文件;(b) 以抽樣形式對有關批次進行即場實物檢查;(c) 按食物監察計劃抽取食物樣本,以進行化驗;(d) 進行輻射測試;及(e) 把食物批次的資料輸入食物進口管制系統。在妥善完成上述程序後,食物便會獲放行(第2.2 段)。

空運進口食物的管制

- 7. 在未有提交所需證明文件下簽發進口許可證 按食安中心的食物進口管制工作守則(工作守則),進口商提交證明文件(即衞生證明書正本、衞生證明書副本或進口准許(見第 4(a) 段))後,才可獲簽發進口許可證(見第 4(a) 段)。審計署審查了 2018 年 1 月 25 日至 31 日就空運進口食物簽發的所有進口許可證,發現就非進口准許個案(即進口許可證是根據所提交的衞生證明書正本或衞生證明書副本予以簽發)而言,在該段期間所簽發的 138 張進口許可證中,有 134 張 (97%)是在沒有提交任何所需證明文件下簽發。食安中心表示,為便利業界起見,進口許可證可在進口商未有提交證明文件的情況下簽發。但無論如何,在食物批次進入香港時,必須提交衞生證明書正本(見第 8 段)(第 2.10 及 2.11 段)。
- 8. *須檢視酌情權是否運用恰當* 對於由香港海關(海關)轉介的空運進口食物批次,進口商須前往食安中心的機場食物檢驗辦事處申請食安中心的許可,以便獲放行從飛機卸下並置於香港國際機場貨運大樓的貨物。食安中心表示,食物批次須經食安中心檢查其進口文件(包括進口商提交的衞生證明書正本)並以抽樣形式即場進行實物檢查後,方可獲放行。審計署審查了44個在2018年1月空運進口食物批次,發現在3個批次中,進口商在提交衞生證明書副本後便獲簽發進口許可證(見第7段)。他們都未能即場向機場食物檢驗辦事處提供衞生證明書正本。不過,在高級衞生督察酌情同意下,有關批次在未經食安中心人員進行實物檢查的情況下獲放行。審計署認為,食安中心須檢視屬下人員在運用酌情權方面是否恰當。此外,上述3個批次中,有1個批次的冷藏豬肉是在進口商沒有提交出口申報正本(此進口文件適用於從某歐洲聯盟

(歐盟)國家進口的牛肉、豬肉和羊肉,但有關動物在另一歐盟國家屠宰)和食安中心簽發的進口准許下獲放行(第 2.4、2.6、2.9、2.10 及 2.12 段)。

- 9. **實物檢查工作的不足之處** 對食物批次進行實物檢查的目的,是確定食物有否實質變壞(例如發臭、發霉和外溢),以致有關食物不適宜供人食用。審計署隨同食安中心人員於 2018 年 5 月和 6 月就空運進口食物批次進行了 20 次實物檢查(涉及 20 個批次),觀察到:(a) 在 20 個批次中,食安中心人員每批只檢查 1 箱食物 (例如在 831 箱食物中只檢查其中 1 箱 (0.1%));及 (b) 食安中心人員在審查其中 2 個批次時,只檢查方便拿取的 1 箱食物 (置於該批貨物的上方)。食安中心在進行實物檢查時,有需要擴大檢查範圍和加強隨機抽樣的做法 (第 2.2(b)、2.9 及 2.15 段)。
- 10. **監察食物輻射** 在 2018 年 6 月立法會食物安全及環境衞生事務委員會會議上,食物及衞生局(食衞局)告知委員會,食安中心一直就各批日本進口食品進行輻射測試,使用手提測量計測量每批食物的輻射水平,並按照風險為本的準則,抽取食物樣本作輻射污染監察系統檢驗(輻射污染檢驗)。進口商須待食安中心完成輻射測試和測試結果令人滿意後,所有食物批次方可獲放行推出市場。審計署曾隨同食安中心人員(在 12 次隨行檢查中)進行 12 次輻射污染檢驗,並察覺到:
 - (a) **食物樣本由進口商預先選定** 在12次輻射污染檢驗的5次中,食 安中心所檢驗的食物樣本均由進口商預先選定。審計署察覺到,進 口商在輪候遞交進口文件,以待食安中心放行其食物批次時,同時 把一盒食物排列於機場食物檢驗辦事處外。倘該盒食物被機場食 物檢驗辦事處選取作輻射污染檢驗,進口商便會把該盒食物交予辦 事處以進行檢驗;及
 - (b) 須理順進行輻射污染檢驗的做法 輻射污染檢驗的程序規定一個食物樣本(例如帶子)只應包含可食用部分,重量約為1公斤。審計署察覺到,在全部12次輻射污染檢驗中,食安中心人員並無適當地量度食物樣本的重量,便在輻射監測儀器接駁的電腦輸入重量為1公斤(惟其中有食物樣本的實際重量為3.37公斤)以作輻射污染檢驗。審計署也留意到,在其中7次輻射污染檢驗中,食安中心人員沒有去除食物樣本的非食用部分,這或會影響樣本測試結果。由於食安中心人員沒有適當地依循檢驗程序,因此不足以保證輻射污染檢驗結果量度了正確的污染水平。至於由日本從空運進口的食物,機場食物檢驗辦事處會在手提測量計的輻射測試取得滿意結

果後放行該批次,而無須等待輻射污染檢驗的結果。相對地,由日本從海運進口的食物,則須在輻射污染檢驗取得滿意結果後才會獲放行。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,由於來自日本的食物大多數屬容易腐壞的食物,而且大量是經空運進口,為便利業界,如手提測量計的輻射測試顯示令人滿意的結果,來自日本的食物批次便會獲放行,無須接受更精密的輻射污染檢驗。審計署也發現,空運進口食物的輻射污染檢驗均由機場食物檢驗辦事處的衞生督察進行。至於海運進口食物,有關人員會把食物樣本送到食安中心的食物化驗組,由明顯較擅於進行污染檢驗的化驗所技師和化驗所技術員進行輻射污染檢驗。食安中心須理順進行輻射污染檢驗的做法(第 2.18、2.20、2.21、2.24(b) 及 2.25 段)。

陸路進口食物的管制

- 11. *須加強進口食物的監察* 文錦渡食品管制辦事處負責處理的陸路進口食物數量最多,並且是唯一負責檢查從內地陸路進口的某些食物批次(即肉類、家禽、蛋類和蔬菜)的管制辦事處。基於冰鮮豬肉、冰鮮家禽、冰鮮違禁肉類、冷藏違禁肉類、冰鮮鴿、蛋類和奶類等食物容易腐壞,存在病原體的風險較高,故屬高風險類別食物。簽發進口准許的一項條件是,運載高風險類別食物批次的車輛司機須把車輛駛往文錦渡食品管制辦事處,讓食安中心檢查有關批次。審計署選取了2018年1月至4月期間海關的道路貨物資料系統記錄,與食安中心的檢查記錄進行比較,發現運載該等批次的59輛車中,有9輛至少一次逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心的檢查,另有2輛從未駛進文錦渡食品管制辦事處供食安中心檢查。在2018年8月27日早上,審計署更留意到有24輛運載食物批次的車輛須進入文錦渡食品管制辦事處接受食安中心的檢查,但其中4輛(運載蛋類批次)逃避了前往文錦渡食品管制辦事處接受檢查(第1.11(a)、2.29、2.30、2.32(b)、2.39及2.41段)。
- 12. 在沒有進口許可證情況下進口的一個懷疑個案 審計署就 2018 年 1 月 運抵文錦渡的 28 個高風險類別食物批次審查進口文件,發現 1 批冷藏肉類 (冷藏牛肉餅) 在無進口許可證的情況下進口。在這個案中,食安中心之後就可否對進口商採取法律行動尋求法律意見,但律政司表示,根據有關證據,以及與衛生督察會面所得的資料,未能對進口商採取法律行動。在 2018 年 7 月,食安中心發出指引,防止食物在沒有所需的進口許可證的情況下進口。此外,由於食安中心認為全熟或經調味的肉類和家禽不受規例的管制,律政司認為須因

應這個個案,釐清《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》(第132AK章)的規管範疇(第2.36(a)及2.46段)。

- 13. **沒有正確完成進口程序而放行食物批次** 內地是本港最大的食物供應來源,尤以新鮮食品為然。為加強管制從內地進口的食物,香港特別行政區政府自 2002 年起與內地訂立行政安排,以規管進口香港的食物。根據與內地訂立的行政安排,當運載某些食物批次(例如冰鮮肉類、冰鮮家禽或冷藏家禽)時,內地一名獸醫會在衞生證明書正本上,核證有關肉類適宜供人食用,並在衞生證明書標明鉛封號。當食物批次運抵文錦渡食品管制辦事處,食安中心人員會就衞生證明書正本所示的鉛封號核對車輛保安鉛封上的號碼。審計署審查了15 批上述食物的進口文件,並發現其中2 批進口冷藏家禽是在衞生證明書正本並無鉛封號的情況下獲准進口(第 2.47 和 2.48 段及附錄 D)。
- 14. **實物檢查工作的不足之處** 正如第 9 段所述,食物批次的實物檢查工作 旨在確定食物有否實質變壞,以致不適宜供人食用。2018 年 4 月,審計署隨 同食安中心人員在文錦渡食品管制辦事處進行了 18 次檢查,觀察食安中心人員如何進行檢查工作,並留意到:(a) 在 13 次檢查中,食安中心只選取了相當 小量食物作實物檢查 (0.3% 至 3.0% 不等);(b) 在 9 次檢查中,食安中心人員只 把運貨車輛的右邊門打開,並檢查前排的食物;及 (c) 在 5 次涉及數類食物的檢查中,食安中心人員只選取其中一類作檢查 (第 2.2(b) 及 2.55 段)。
- 15. **運載冰鮮食物車輛的規定** 鑑於冰鮮食物屬高風險類別,只有獲食安中心許可的車輛才可運送該類食物。然而,審計署審查了海關的道路貨物資料系統記錄和食安中心的記錄,發現:
 - (a) **車輛在未經許可下運載冰鮮食物** 在 2018 年 1 月至 4 月期間,有 59 輛車經文錦渡運載冰鮮食物進入香港,當中 14 輛沒有取得食安中心許可。在這 14 輛車中,12 輛曾進入文錦渡食品管制辦事處,但食安中心人員沒有留意這些車輛並未取得運載冰鮮食物的許可。在這期間,這 12 輛車運載的 159 批冰鮮食物全獲文錦渡食品管制辦事處放行。其餘 2 輛在這期間運載合共 2 批食物的車輛,則沒有前往文錦渡食品管制辦事處,以逃避食安中心檢查其運載的食物;及
 - (b) *未列於獲批車輛名單上的貨櫃* 截至 2018 年 4 月 20 日,在 158 輛 核准車輛中,有 20 輛為貨櫃車。在這 20 輛貨櫃車中: (a) 有 10 輛

貨櫃車的拖頭已列於獲批車輛名單,但其已獲許可的貨櫃仍未列於 獲批名單上;及(b)另外10輛貨櫃車的拖頭雖已獲食安中心准許運 載冰鮮食物,但其貨櫃仍未取得食安中心許可(第2.58至2.60段)。

16. **收集食物樣本進行化驗** 食安中心按食物監察計劃從進口、批發和零售層面抽取食物樣本,透過微生物、化學和輻射測試,確定供出售的食物符合所有法例規定和適宜供人食用。然而,食物監察計劃並無訂明有關選取食物樣本進行化驗的指引。食安中心在審計署觀察下進行的 18 次檢查 (見第 14 段) 中,其人員在 3 次檢查時按該計劃收集食物樣本,而這 3 次全都只是選取放在車門附近的食物 (第 1.8(b)(ii) 及 2.64 段)。

海運進口食物的管制

- 17. *須解決工作守則與實際檢查工作之間的分歧* 海運進口是進口食物數量最多的渠道。對於附有進口許可證及/或進口准許的海運進口食物批次,食安中心人員以抽樣方式查核進口文件和進行實物檢查。食安中心表示,一般而言,實物檢查是在進口商貨倉或私營凍房進行。在有需要的情況下,實物檢查會在葵涌海關大樓的食物檢查站(葵涌檢查站)進行。根據工作守則,運載食物批次的貨櫃的鉛封須在食安中心人員進行清關前保持完好無損。為確保食物批次完整和不被干擾,必須證實貨櫃的鉛封完好無損。然而,審計署發現對於須在貨倉或凍房接受實物檢查的批次,在接受食安中心的檢查前,鉛封已被進口商開啟,而食物批次已存放到貨倉或凍房,未能確保食物批次完整,違反工作守則的規定(第1.18、2.69、2.77及2.78段)。
- 18. 在葵涌檢查站檢驗的食物批次數目甚少 在 2015 年 11 月向立法會食物 安全及環境衞生事務委員會提交的文件中,食環署告知委員會,為把海運進口食物的監察工作與空運和陸路進口食物的相關工作予以劃一,食安中心設立了 葵涌檢查站,其職能與機場食物檢驗辦事處和文錦渡食品管制辦事處相若。葵 涌檢查站已於 2015 年 10 月底投入服務。對於在葵涌檢查站接受實物檢查的食物批次,由於運載這些批次的貨櫃在葵青貨櫃碼頭卸下後,便立即運往葵涌檢查站,因此貨櫃一直封好。審計署留意到,在 2015 年 10 月底 (即葵涌檢查站 啓用時期)至 2018 年 6 月的 32 個月內,每月平均只進行約 1.5 次檢查 (涉及蛋類、水果和蔬菜、魚類和奶類的批次)。沒有其他高風險類別食物在葵涌檢查站接受檢查。2017 年,在 3 616 次 (涉及 3 616 個批次) 就海運進口食物進行的

實物檢查中,只有18次(0.5%)的檢查工作是在葵涌檢查站進行(第2.75、2.78、2.81及2.82段)。

- 19. **有些從日本進口食物的進口商未能被識別出來** 如第 10 段所述,食衞局告知立法會食物安全及環境衞生事務委員會,每一批次的日本進口食物都必須接受輻射測試。食安中心已要求海關定期提供一份聲明(即電子貨物艙單系統聲明1(聲明1貨物艙單)),以識別從日本進口食物批次的進口商,從而可對有關批次進行輻射測試。海關表示,由於聲明1貨物艙單的進口商預報聲明屬自願性質,故透過聲明1貨物艙單只能收集約85%的海運貨物資料。因此,有些從日本進口食物的進口商或未能被識別出來(第2.85及2.87(b)段)。
- 20. **進口商在進口許可證所涵蓋的食物批次被抽選作實物檢查時要求註銷該進口許可證** 如海運進口的食物批次被食安中心抽選進行進口文件和實物檢查,進口商一般會事先獲通知其有關批次將須接受食安中心檢查。然而,審計署留意到,在2017年1月1日至2018年3月31日期間,進口商在進口許可證所涵蓋的食物批次被食安中心抽選進行檢查時,要求註銷該等進口許可證的比率甚高(由16%至48%不等)(第2.90及2.91段)。
- 21. 已簽發但未使用的進口許可證佔甚高比例 根據工作守則,為防止進口商不當使用進口許可證,食安中心須查找未被進口商使用的進口許可證,並予註銷。譬如說,進口商可申請多張進口許可證(並在許可證到期後再次申請)而保留部分進口許可證不用。當某張進口許可證被抽選作實物檢查時,進口商為逃避實物檢查,便會利用一張未使用的進口許可證取代該張進口許可證,輸入同一批次的食物。審計署留意到,在2013至2017年期間,未使用的進口許可證佔甚高比例(佔全部已簽發許可證的86%至96%)。食安中心並不知悉進口商有否已使用有關許可證或保留部分許可證不用,或有關許可證已過期。未使用的進口許可證數目由2013年的60865張增至2017年的85475張,而相對在2013年和2017年已使用的進口許可證數目分別為8892張和2455張(第2.93及2.94段)。
- 22. *須改善提交衞生證明書正本的跟進工作* 為防止有人使用偽造的衞生證明書副本,如屬根據衞生證明書副本而簽發給進口商的進口許可證,簽發進口許可證的一項條件是,進口商須於進口許可證簽發日期起計 42 天內,向食安中心提交衞生證明書正本。在 2016 年和 2017 年,分別有 281 張和 34 張進口許可證涉及沒有在 42 天內提交衞生證明書正本。截至 2018 年 6 月 30 日,相

關延誤日數由 141 天至 717 天不等。在跟進進口商提交衞生證明書正本方面, 食安中心所採取的行動有欠妥善(第 2.97 及 2.100 段)。

- 23. **沒有進行替補檢查** 食安中心在 2017 年抽選了 1 903 張進口許可證的 有關食物批次作實物檢查,但其中 411 張 (22%) 已註銷。然而,食安中心通常不會再抽選其他進口許可證,以替代已註銷的進口許可證。結果,食安中心的 實際檢查次數,較工作守則規定的檢查次數為少(第 2.106 段)。
- 24. **實物檢查工作的不足之處** 在 2018 年 3 月至 7 月期間隨同食安中心人員進行 10 次實物檢查時,審計署發現食安中心人員在進行實物檢查方面有可予改善之處,與空運和陸路進口食物的情況相若 (見第 9 及 14 段)。例如在 1 次檢查中,在 190 箱食物中有 20 箱沒有付運,但食安中心向進口商發出的放行信卻標示該批食物為 190 箱。此外,在 1 次有關冷藏牛肉的檢查中,食安中心人員在總數 2 025 箱食物中只檢查了兩箱 (即佔該批次的 0.1%),而非工作守則規定的 5%。再者,在 1 次檢查中,食安中心人員只從貨物前排方便的位置抽取兩箱食物進行檢查 (第 2.73 及 2.107 段)。

活生食用動物和活水產的管制

25. **需適時核實牲畜來源** 內地活生食用動物 (包括牲畜和活家禽) 和活水產會經文錦渡邊境管制站從陸路進港。為監控從內地進口的活生食用動物和活水產,食安中心設立了文錦渡牲畜檢疫站,位於文錦渡食品管制辦事處旁。根據本港與內地的行政安排 (見第 13 段),供港的活生食用動物和活水產必須來自獲中華人民共和國海關總署 (中國海關總署) 認可的註冊農場。審計署發現,在 2018 年 4 月 27 日至 5 月 28 日期間,進口的 9 批牛隻和 15 批豬隻來自 6 個並非在註冊農場名單上的農場。食安中心人員在查核農場註冊狀況和尋求中國海關總署作釐清方面,有可予改善之處。在該 6 個農場中:(a) 食安中心人員在放行其中 3 個農場的批次後,才尋求中國海關總署釐清該等農場的註冊狀況;(b) 至於另外 2 個農場,食安中心人員向前國家質量監督檢驗檢疫總局 (現中國海關總署) 取得的資料可能已經過時,及未有即場向中國海關總署尋求進一步釐清;及 (c) 關於餘下的 1 個農場,食安中心告知審計署,註冊農場名單所示的有關農場編號可能有手民之誤,但直至 2018 年 9 月底才要求中國海關總署予以釐清 (第 3.2 至 3.4 及 3.9 至 3.11 段)。

- 26. **需符合漁護署許可證的進口條款** 根據《狂犬病規例》(第 421A 章),任何人如把動物輸入香港,須領有由漁農自然護理署(漁護署)發給的許可證。 簽發許可證的條件是,牲畜的進口須符合進口條款。許可證列明,動物送抵文 錦渡牲畜檢疫站時,進口商須向農林督察出示許可證。在 2018 年 5 月 16 和 17 日進行的全部 23 次隨行檢查中,審計署發現進口商並沒有這樣做(第 3.5、3.12 及 3.13 段)。
- 27. 與進口文件有關的差異 審計署審查了 2018 年 1 月進口的 5 批活水產的進口文件,並隨同食安中心人員就活水產進行 6 次檢查。審計署發現,在所審查的 1 個批次的進口文件和 2 次檢查中,食物入口申報表所述的活水產數量超過動物衞生證明書正本所示的數量。舉例來說,食物入口申報表所註明的活水產數量為 6 000 公斤,超過動物衞生證明書正本所示的 2 710 公斤 (即相差3 290 公斤)。因此,超出數量的活水產會出現在未經衞生核證情況下進口的風險。此外,在被抽查進口文件的全部 5 批活水產中,以及在 6 次活水產檢查的其中 5 次,所涉食物入口申報表上由運載活水產車輛司機填寫的進口商和出口商資料有欠清晰。如食物入口申報表上進口商的名稱出現差異和資料不清晰,可能會導致在發生食物事故時食安中心難以追查食物分銷鏈所涉的各方人士(第 3.5、3.22、3.24、3.25、3.27 及 3.28 段)。
- 28. **需改善活水產的實物檢查工作** 2018年5月16日,審計署隨同食安中心人員在文錦渡牲畜檢疫站進行6次涉及活水產的檢查工作。根據獸醫公共衛生組的工作守則,為活魚進行實物檢查時,農林督察應檢查魚的類別。然而,在1次隨行檢查,涉及4種魚類的批次中,農林督察只檢查了1種魚類(第3.5及3.30段)。
- 29. **需核對運往屠房的牲畜數量** 根據屠房(獸醫)組的程序手冊,該組的農林督察會把每批運往屠房的牲畜數量,輸入活生食用動物系統,並核對收取數量,確定是否與較早前由獸醫公共衞生組農林督察在活生食用動物系統所輸入的資料相符。審計署審查了2018年5月兩間屠房的收取活豬記錄,發現有98個批次的活豬收取數量(由屠房(獸醫)組農林督察輸入活生食用動物系統),超過動物衞生證明書所示的活豬數量(由獸醫公共衞生組農林督察輸入活生食用動物系統),而多出的數量共140隻活豬。審計署又留意到,一名進口商由某一農場進口的全部16個批次的收取數量都超過動物衞生證明書所示數量,多出的數量共31隻豬。這些差異或許反映有關豬隻是在沒有動物衞生證明書的情況下進口。屠房(獸醫)組告知審計署,該組沒有要求獸醫公共衞生組作出釐清(第3.35及3.36段)。

食物商的登記和巡查

- 30. **食物進口商/分銷商的登記和豁免** 根據《食物安全條例》,任何人經營食物進口或分銷業務,必須向食物環境衞生署署長登記為食物進口商或食物分銷商。已根據其他條例取得牌照/許可證/證明書的食物進口商或分銷商,可獲豁免登記,但獲豁免登記的食物進口商/分銷商須應署長的要求,向食環署提供有關其牌照和業務的資料。此外,食物商如在香港進口、捕撈、獲取或以批發方式供應食物,必須備存交易記錄,以便找出和追查有關批次(例如當發生食物事故時)。食環署的食物進口商/分銷商登記及進口簽證辦事處(簽證辦事處)負責食物進口商/分銷商的登記、進行有關巡查和採取執法行動(第4.2、4.3 及 4.6 段)。審計署發現,在 2013 至 2017 年期間:
 - (a) 並非經常按要求提交獲豁免登記的有關資料 對於獲豁免登記的 牌照持有人,簽證辦事處曾致函 3 420 名牌照持有人,要求他們提 交資料,當中有 483 名 (14%) 回覆稱沒有從事任何進口/分銷業務 或已向簽證辦事處提交所要求的資料。對於未有回覆的 2 937 名 (86%) 牌照持有人,簽證辦事處並沒有採取任何跟進行動(第4.8段); 及
 - (b) 對《食物安全條例》所載登記規定的認知率低 在 2013 至 2017 年期間,簽證辦事處檢控了 44 名沒有登記的食物進口商/分銷商。 在該 44 宗檢控個案中,30 宗 (68%) 個案的食物進口商/分銷商表示不知道有關登記規定,另有 9 宗 (20%) 個案的食物進口商/分銷商表示對有關規定存有誤解 (第 4.9 段)。
- 31. **食物商的巡查** 簽證辦事處負責巡查食物商,確保食物商遵從《食物安全條例》所訂的登記制度和有關備存交易記錄的規定。簽證辦事處訂定了每個曆年進行500次巡查的目標。這些巡查是按風險為本巡查計劃進行(第4.13及4.14段)。簽證辦事處的巡查工作有以下可予改善之處:
 - (a) *需加強巡查工作和文件記錄* 審計署發現:
 - (i) 食安中心人員不會在邊境管制站確定食物進口商有否根據《食物安全條例》登記。審計署審查了117份進口文件,發現4名進口商在沒有登記或獲豁免的情況下進口食物到港。同樣地,審計署在54次隨同食安中心人員進行的巡查中,發現5名進口商在沒有登記或獲豁免的情況下進口食物到港;

- (ii) 一些巡查未有按照巡查計劃進行。在 2014 至 2017 年期間,就業務風險較高的食物商進行的年度巡查少於 50%(由 31% 至 48% 不等)。在 2015 至 2017 年期間,就業務風險較低的食物商進行的巡查佔年度巡查的 1% 至 4%,與巡查計劃所規定的 10% 不符;及
- (iii) 簽證辦事處人員在食物商的處所查核食物交易記錄時,只要求查看小量發票(即每次巡查只查看1至4張發票)作為有關記錄的證明文件。食安中心於2018年9月底告知審計署,審計署所留意到的小量發票只是食安中心辦事處檔案所備存的發票副本數目(藉以舉例說明食安中心人員所查核的發票)。食安中心於2018年10月初告知審計署,該中心已就此採取改善措施(例如進行督導視察)(第4.17及4.18段);
- (b) **需加強跟進巡查不果的個案** 審計署分析了簽證辦事處在 2017 年的巡查記錄,發現在 540 次巡查食物商的行動中,有 49 次 (9%) 巡查 (涉及食物進口商/分銷商) 不果 (例如業務處所已上鎖):
 - (i) 簽證辦事處並沒有就其中 16 宗 (49 宗的 33%) 個案採取任何跟進行動;及
 - (ii) 簽證辦事處曾就 33 宗 (49 宗的 67%) 個案致函有關的食物進口商/分銷商以作跟進。在這 33 宗個案中,有 2 宗個案的進口商/分銷商沒有回應,而簽證辦事處並沒有採取任何進一步行動。簽證辦事處曾就另外 9 宗個案採取進一步行動,以聯絡食物進口商/分銷商,但行動不果 (第 4.19 及 4.20 段);及
- (c) **需改善提供管理資料** 根據一貫做法,簽證辦事處須每年向食環署管理高層匯報年內實際進行的巡查次數,以供監察。審計署發現,簽證辦事處在 2017 年所進行的 540 次巡查中,有 16 次 (3%) 巡查不果,但沒有採取跟進行動,和有 11 次 (2%) 涉及未有回應簽證辦事處的查詢。審計署認為,簽證辦事處須向食環署管理高層匯報更多巡查資料 (例如巡查不果而沒有跟進行動的個案的資料,以及不作跟進的原因)(第 4.23 段)。

與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向

- 32. 食物安全標準有待更新 食安中心表示,進口食物應符合參照國際間的做法而制定的本地食物安全標準。《公眾衞生及市政條例》的附屬法例訂立了有關食物安全標準的條文。食衞局和食安中心告知審計署,為更新食物安全標準訂立優次屬食衞局的工作範疇,食安中心也會就此提供意見。因此,食安中心會在考慮各項因素(例如專家委員會意見、政策考慮、運作需要和食物安全事故)後,不時檢討是否需要更新食物安全標準。食安中心在 2006 年和 2009年曾就更新食物安全標準一事,諮詢專家委員會。專家委員會把 3 種受關注物質(即"除害劑殘餘"、"獸藥殘餘"和"貝類毒素和霉菌毒素")的食物安全標準更新工作定為高優次處理。審計署留意到,雖然除害劑殘餘的食物安全標準已於 2014年生效,但截至 2018年8月31日,餘下2個高優次項目的食物安全標準更新工作尚未完成(第5.2至5.4、5.6及5.7段)。食安中心於 2018年10月告知審計署:
 - (a) 就立法建議制訂優次,涉及遠超乎科學和專門技術方面的考慮。經 徵詢食安中心的意見後,食衞局作出政策決定,優先就除害劑殘餘 制訂全新的規例,以及更新規管食物金屬污染的規例,並繼而就更 新《食物內有害物質規例》(第132AF章) 進行公眾諮詢,該規例處 理獸藥殘餘和霉菌毒素的事項(第5.8(a)段);
 - (b) 就貝類毒素而言,商營化驗所未能提供所需的檢測服務。食安中心 會繼續留意最新發展(第5.8(c)段);及
 - (c) 就霉菌毒素而言,當局計劃在2019年就修訂《食物內有害物質規例》 (包括更新霉菌毒素的食物安全標準)事宜進行公眾諮詢(第5.8(d) 段)。
- 33. **輸入食物進口管制系統的資料出現錯誤/遺漏** 食物進口管制系統是用以執行進口管制工作的電腦系統,儲存了進口食物的各項資料(例如食物的種類和數量)。食安中心可使用有關資料來監察食物進口的程序。審計署審查了117個經空運、陸路和海運進口的食物批次的進口文件,發現有77個(66%)批次在食物進口管制系統的資料出現錯誤及/或遺漏。倘若輸入的資料更完整和正確,系統將可發揮更大效用(第5.12、5.14及5.15段)。
- 34. **對進行督導視察欠缺清晰指引** 食安中心規定高級衞生督察必須進行督 導視察(即陪同衞生督察一同進行巡查和抽取食物樣本)。審計署留意到,現時

個別食品管制辦事處對進行督導視察的規定欠缺清晰指引,而且不同食品管制辦事處的督導方法各異。在2018年1月至3月期間,在15個食品管制辦事處中,只有4個記錄其督導視察,並有1個沒有進行督導視察(第5.18至5.20及5.22段)。

- 35. **貿易單一窗口** 在國際貿易上,"單一窗口"是指讓貿易各方經單一入口提交資料和文件,以符合各項進出口規管要求的措施(例如資訊科技平台)。時任財政司司長在2016—17年度預算案演辭中宣布,政府將設立單一窗口(下稱貿易單一窗口)。食安中心表示,其電腦系統會與貿易單一窗口的界面銜接,以執行食物的進口管制工作。審計署在這項審查工作發現在實施食物的進口管制時,於若干情況下欠缺自動化程序取閱最新資料。貿易單一窗口有助食安中心加強其食物進口管制工作(第5.25、5.27及5.28段)。
- 36. **未來路向** 食環署表示,由於進口食物佔香港食物供應逾90%,進口管制對確保本港食物安全至關重要。食安中心採取了多項食物進口管制措施。然而,如本審計報告書所示,有關人員在執行措施時有未符規定或存在困難的情況。此外,負責管制空運、陸路和海運進口食物的食品管制辦事處在進口管制方面各有不同做法。為提高進口管制的效率和成效,食安中心宜檢討各食品管制辦事處的運作,從而予以精簡或改進,並在進口管制方面找出和建立良好的作業手法(第5.31、5.33及5.34段)。

審計署的建議

37. 審計署的建議載於本報告書的相關部分,本摘要只列出主要建議。審計署*建議*食物環境衞生署署長應:

空運進口食物的管制

- (a) 採取措施,確保盡可能在進口商遞交證明文件後才簽發進口許可證 (第 2.13(a) 段);
- (b) 檢討在放行食物批次前進口商沒有提交衞生證明書或出口申報正本,以及人員沒有進行實物檢查的情況下,食安中心人員予以酌情處理的做法是否恰當,並採取適當的補救措施(第 2.13(b) 段);

(c) 採取措施,確保收取作輻射污染檢驗的食物樣本是由機場食物檢驗 辦事處的食安中心人員自行選取 (第 2.26(a) 段);

陸路進口食物的管制

- (d) 採取進一步措施,處理車輛逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食 安中心檢查食物批次的問題 (第 2.44 段);
- (e) 向律政司尋求法律意見,釐清"冷藏"一詞在《公眾衞生及市政條例》有關規例中的定義(第 2.52(b) 段);
- (f) 採取措施,確保食安中心人員按照 2018 年 7 月發出的指引 (見第 2.46 段個案三第 5 段) 進行實物檢查,並確保食安中心前線人員全面查核進口食物批次是否附有適當的進口文件 (第 2.52(a) 及 (c) 段);
- (g) 採取措施,確保運載冰鮮食物的車輛已獲食安中心批准,並確保裝運冰鮮食物的貨櫃全部已獲食安中心批准運載這類食物(第 2.62(a) 及(c)段);
- (h) 把獲批裝運冰鮮食物的貨櫃納入獲批運載冰鮮食物的車輛名單(第 2.62(b) 段);

海運進口食物的管制

- (i) 解決工作守則的規定與實際檢查工作之間的分歧 (見第 17 段) (第 2.88(a) 段);
- (j) 採取措施,改善葵涌檢查站的使用情況,以及採取進一步措施,確保所有從日本進口的食物批次均接受輻射測試(第2.88(b)和(c)段);
- (k) 適時完成識別和註銷未使用的進口許可證 (見第 2.95(b) 段) 的工作,並繼續定期識別和註銷未使用進口許可證 (第 2.102(a) 及 (d) 段);
- (1) 確保妥善執行預防措施,防止進口商因其食物被抽選作實物檢查而要求註銷進口許可證(見第2.95(c)段),並監察這些措施的成效(第2.102(b)段);
- (m) 對於藉提交衞生證明書副本而獲簽發的進口許可證,採取措施,確保跟進處理進口商延遲提交衞生證明書正本的情況,直至進口商提

交有關證明書正本為止;以及按照食安中心的工作守則和慣例妥為執行跟進工作(見第 2.99 段)(第 2.102(e)段);

(n) 採取措施,確保在適當的情況下向違反進口許可證條件的進口商發 出警告信,並確保食物放行信所示的數字準確無誤(第 2.108(c)和 (d)段);

活生食用動物和活水產的管制

- (o) 在放行牲畜批次前,確保牲畜來自內地認可農場,以及如進口牲畜來自並非在註冊農場名單上的農場或出現其他差異情況,即時與中國海關總署釐清有關事項(第3.16(a)及(b)段);
- (p) 採取措施,確保當牲畜運抵文錦渡牲畜檢疫站時,有關人士會向食 安中心出示漁護署許可證以供查閱(第3.16(c)段);
- (q) 確保食安中心會在留意到食物入口申報表與動物衛生證明書正本 的資料有任何差異時,要求司機(並在有需要時要求進口商)釐清 情況,並採取所需行動予以糾正(第3.32(a)段);
- (r) 識別牲畜的收取數量與動物衞生證明書所示的數量有否存在任何 差異,並在出現差異時予以釐清,以及就牲畜的收取數量超過動物 衞生證明書所記錄數量的情況,採取跟進行動(第 3.38(a)及(b) 段);

食物商的登記和巡查

- (s) 採取措施,確保對沒有就豁免登記回覆簽證辦事處的牌照持有人採取選進行動(第4.11(a)段);
- (t) 進行巡查 (例如在查看進口文件時,或在食物批次進口時所經的口岸),以偵查沒有登記的食物進口商 (第 4.21(a) 段);
- (u) 採取措施,確保簽證辦事處對巡查不果的個案採取跟進行動 (第4.21(e)段);

與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向

(v) 密切留意與更新食物安全標準相關的因素有否最新變化,即最新的 國際發展或科學證據,以及目前其他情況的變化(例如出現新的食 物事故、公眾諮詢結果,以及其他須優先處理的工作)(第5.10(a) 段);

摘要

- (w) 在考慮相關因素,以及該等因素的任何最新變化後,密切監察貝類 毒素和霉菌毒素的食物安全標準更新工作,以期適時予以更新(第 5.10(b) 段);
- (x) 檢討個別食品管制辦事處進行督導視察的方法是否完善,並根據檢討結果採取措施,確保日後的督導視察妥善進行(第5.23(a)及(b)段);及
- (y) 因應本審計報告書的審查結果和建議,考慮須否全面檢討食安中心的食物進口管制措施(第 5.35 段)。

政府的回應

38. 食物環境衞生署署長同意審計署的建議。

第1部分:引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景,並概述審查目的和範圍。

香港的食物安全

香港的食物供應

1.2 2017 年,香港供人食用的食物逾 90% 是進口食物。進口食物 (不包括活生食用動物) 佔香港整體食物供應的 99%,而進口活生食用動物則佔香港整體活生食用動物供應的 94%(註 1)。表一顯示在 2013 至 2017 年間進口食物的貨量和貨值。

註1: 以上百分比是食物環境衞生署(見第1.4段)根據從政府統計處(該處人員獲香港海關授權,核實貿易報關單上的資料是否明確及詳盡,足以用作編制貿易統計數字)和漁農自然護理署(提供技術協助和其他支援予本地農民和漁民以生產本地食品(例如豬肉、家禽和蔬菜))收集得來的資料所編訂。

表一

進口食物的貨量和貨值 (2013 至 2017 年)

	貨量 (註 1)				
年份	活動物	活動物		貨值	
					(註 2)
	(隻)	(個) ('000)	(升)	(公噸)	(百萬元)
2013	10 810 170	2 242 906	484 444 046	7 578 092	179,241
2014	9 607 157	2 282 963	517 469 775	8 003 472	197,637
2015	9 073 311	2 317 256	527 485 207	7 436 481	184,950
2016	8 526 581	2 481 464	521 940 382	7 886 418	200,401
2017	7 874 309	2 588 806	537 745 743	8 037 075	205,351

資料來源: 審計署對政府統計處(統計處)所公布的貿易統計數字的分析

註1: 活動物、帶殼蛋和飲品及醋分別以隻、個和升為計算單位。活魚和水是以幣值為計算單位,而其他進口食物則以公噸為計算單位。活動物包括活生食用動物和並非供人食

用的動物。統計處沒有另行記錄進口活生食用動物的數字。

註2: 貨值指所有進口食物的價值(包括活魚和水的價值)。

食物環境衞生署的職責

1.3 根據世界衞生組織(世衞組織)於 2015 年的估算,就全球食源性疾病所帶來的負擔而言,每年每 10 人中幾乎有 1 人因吃了受污染食物而生病,因而喪失 3 300 萬年的健康年數,並導致 42 萬人死亡。美國農業部於 2018 年 3 月估計,主要食源性病原體所招致的醫療護理費用,令美國經濟每年損失 155 億美元,也帶來工時損失和因早逝而造成的損失。不過,世衞組織表示,食源性疾病可通過有效的食物安全控制系統來預防和管制。確保食物安全和免受污染,是保障我們健康的重要一環。

- 1.4 在香港,食物環境衞生署(食環署)於2000年成立,負責本港的食物安全,並確保在本港出售的食物安全和適宜食用。食環署成立初期,食物安全的工作由食物及公共衞生部負責。當局在完成架構檢討後,於2006年5月在食環署轄下成立食物安全中心(食安中心),負責管制本港的食物安全事宜。
- 1.5 食安中心的工作如下:
 - (a) 確保供人食用的食物衞生安全和附有正確標籤;
 - (b) 檢驗和管制活生食用動物,以保障公共衞生;及
 - (c) 就食物和公共衞生的風險管理措施向公眾提供意見。

食安中心由食物安全專員領導,專員須向食物環境衞生署署長匯報工作。中心設有跨專業團隊,成員包括公共衞生醫生、護士、獸醫和衞生督察。食環署的組織圖(撮錄)載於附錄 A。截至 2018 年 1 月 1 日,食安中心共有 640 名員工。食安中心在 2017-18 年度的總開支為 5.92 億元。

管制食物安全的法律條文

- 1.6 食安中心根據以下管制食物安全的法律條文工作:
 - (a) 《公眾衞生及市政條例》(第 132 章) 該條例(於 1960 年制定,其後經過修訂)第 V 部的條文和該條例的附屬法例(註 2)涵蓋對食物購買人的一般保障、與出售不宜食用的食物和攙雜食物有關的罪行、食物的成分組合和標籤、食物衞生,以及檢取和銷毀不宜食用的食物。基本規定是擬供出售的食物必須適宜供人食用。任何人如售賣不宜供人食用的食物,即屬違法,違例者最高可被判罰款5萬元和監禁6個月;及
 - (b) 《食物安全條例》(第612章) 該條例(於2011年制定,其後經過修訂)實施額外的食物安全管制措施,包括設立食物進口商/分銷商登記制度,以及規定食物商(例如食物進口商/分銷商、食物零售商和網上銷售食物商店等)須妥為備存食物的獲取和批發供應記
- 註 2: 《公眾衞生及市政條例》由 17 個部分組成。條例第 V 部就食物及藥物安全管制訂定條文。有關特定的食物安全管制事宜載於條例的附屬法例 (見附錄 B)。條例的其他部分就其他公共衞生及市政服務作出規定 (例如下水道和排水渠的保養、有關公眾泳池的規則,以及公眾街市和博物館的管理)。

錄,以加強食物溯源能力。條例也賦權當局訂立規例,加強對特定 食物類別的進口管制,並賦權作出命令,禁止進口和供應問題食 物,以及命令回收該等食物。食物進口商/分銷商如未有向食環署 登記,即屬違法,違例者最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月。此 外,食物商如未能提供交易文件,即屬違法,違例者最高可被判罰 款 1 萬元及監禁 3 個月。

根據該等條例,食物包括飲品、冰、香口膠、無煙煙草產品,以及配製食物時用作配料的物品和物質,但活的動物或活的禽鳥(活水產除外)、動物/禽鳥/水產的草料或飼料,以及藥物並不包括在內。

1.7 表二顯示在 2013 至 2017 年間食安中心提出檢控的數字。

表二

食安中心提出檢控的數字 (2013至 2017年)

根據條例提出檢控 的個案	2013 年	2014 年	2015 年	2016年	2017年	總計
《公眾衞生及市政條例》	499	495	490	766	551	2 801
《食物安全條例》	5	12	12	17	9	55

資料來源:食安中心的記錄

在食物安全管制方面採用風險為本的方法

- 1.8 在食物安全管制方面,根據食品法典委員會(註 3)的指引,食安中心採用風險為本的方法,包括:
 - (a) **風險評估** 這包括確定食物危害、分析危害的特徵、評估市民受影響的程度,以及分析食物風險的特徵。透過這些風險評估程序,食安中心可評估與食物或食物材料有關的各類危害(即微生物、化學和輻射危害),以及這些危害對市民可能帶來的風險,從而制訂適切的風險管理措施(見下文(b)項)和風險傳達信息(見下文(c)項),保障市民健康;
 - (b) **風險管理** 這方面包括:
 - (i) 進口管制(詳情見第 1.10 至 1.20 段);及
 - (ii) 透過下列方式進行食物監察、處理食物事故和投訴,以及監察營養資料標籤制度,包括:
 - 在食物供應鏈下游層面實施食物監察計劃。食安中心按 計劃從進口、批發和零售層面抽取食物樣本,透過微生 物、化學和輻射檢測,確定供出售的食物符合所有法例 規定(見第 1.6(a) 段)和適宜供人食用;
 - 處理本地和海外食物事故。食安中心評估在本地和海外 出現的食物事故所帶來的影響,並採取適當跟進行動(例 如就食源性傳染病的爆發作出調查)。在2013至2017年 間,轉介食安中心調查的本地食物中毒個案每年約190 宗至290宗不等(註4),受影響人數約720人至1020人 不等。食安中心也負責處理本地有關食物的投訴;及

註3: 食品法典委員會由聯合國糧食及農業組織和世衞組織於1963年成立,負責制訂食品 法典,當中載述國際間所採納的食物安全標準和相關文本。截至2018年8月31日, 食品法典委員會有189個成員(自1998年起,香港在中華人民共和國授權下參與委員 會事務)。成員採納食品法典中的標準與否,純屬自願,並可根據當地情況自行制訂 食物安全標準。

註 4: 根據食安中心資料,食物中毒事故有季節性,以夏季為高峯期。在各類食物中毒事故中,以細菌性食物中毒最為常見。

- 監察營養資料標籤制度。根據法例(見第1.6(a)段),除了獲得 豁免的食物外,預先包裝食物必須附有營養資料標籤,標示 能量和7種指定營養素(即蛋白質、總脂肪、飽和脂肪酸、反 式脂肪酸、碳水化合物、糖和鈉)。食安中心為業界提供支援, 以協助遵從法例規定,並透過不同形式的宣傳和教育計劃, 向市民推廣營養資料標籤制度;及
- (c) **風險傳達** 食安中心、專家(見第1.21段)、學者、食物業界人士、 消費者和市民共同就有關的危害和風險、與風險相關因素和對風險 的取態,交流資訊和發表意見。食安中心舉辦各類活動推廣食物安 全(例如風險傳達論壇),並透過不同的通訊渠道(例如食安中心的 網站、社交媒體平台和刊物)向公眾發放食物安全資訊。

用於食物安全管制的開支

1.9 在 2013-14 至 2017-18 年度的 5 年間, 食安中心的開支由 4.48 億元增至 5.92 億元, 增幅為 32%。圖一顯示開支的分項數字。

昌—

食安中心的開支 (2013-14 至 2017-18 年度)



資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

附註: 食安中心的開支包括員工薪酬和相關開支,以及部門開支。

食物及活生食用動物的進口管制

1.10 在 2013-14 至 2017-18 年度間,食安中心每年逾 50% 的開支用於食物和活生食用動物(為求簡明,除另予述明外,以下統稱為食物)的進口管制(見第 1.9 段圖一)。食環署表示,由於香港的食物供應逾 90% 是進口食物,進口管制對確保本港的食物安全至為重要。食安中心指出,源頭監控漸獲認同為監控食物安全的有效模式。源頭監控包括要求進口食物必須附有海外當局發出的衛生證明書,以及只准許來自認可農場的活生食用動物供港等。源頭監控的詳情闡述於第 2 至 5 部分。

進口食物類別

- 1.11 就食物的進口管制而言,進口食物大致分為兩類(見附錄 D)。各類食物的要點如下:
 - (a) 高風險類別食物 食安中心認為,某些食物(例如冷藏肉類、冷藏家禽、冰鮮肉類和冰鮮家禽、違禁肉類(見附錄C)、野味、蛋類、奶類和冰凍甜點、牲畜、活家禽及水產)由於容易腐壞,存在病原體的風險較高,故有較高的食物安全風險。高風險類別食物在進口香港時須附有特定的進口文件(即由出口經濟體系的主管機關(獲食環署認可)簽發的衞生證明書或產地來源證及/或由食環署簽發的進口許可證及/或進口准許)。2013至2017年高風險類別進口食物的貨量和貨值載於附錄E。2017年這類食物的主要來源地載於附錄F;及
 - (b) **其他進口食物** 這類食物指上文(a)項所述以外的食物(例如飲料、穀、水果和蔬菜)。法例並無規定這類食物須附有衞生證明書、進口許可證或進口准許。本港可就當中某些食物(例如淡水水和蔬菜)與其來源地的有關規管當局議定行政安排,以更有效保障食物安全和公眾健康。2013 至 2017 年其他進口食物的貨量和貨值載於附錄 G。2017 年這類進口食物的主要來源地載於附錄 H。

上述食物類別和相關進口管制安排的詳情載於附錄 D。

1.12 該兩類食物均有可能在進入香港時被食安中心抽取作實物檢查和微生物、化學和輻射檢測。有關詳情載於第 2 至 5 部分。

食物的進口管制

- 1.13 食安中心透過下列方式實施食物的進口管制:
 - (a) 邊境管制(見第1.14至1.18段);
 - (b) 農場和食品加工廠的巡查(見第1.19段);及
 - (c) 食物商的登記和巡查(見第1.20段)。
- 1.14 **邊境管制** 食安中心的食物進/出口組(見附錄 A)負責在食安中心各食品管制辦事處執行食物進口管制的職能(如查核衞生證明書和進口許可證,並對進口食物進行實物檢查——詳情載於第2部分)。截至2018年1月1日,該組共有230名人員,包括139名衞生督察職系人員和91名行政人員(例如行政主任、文書主任等)。
- 1.15 本港設有多個食品管制辦事處,管制經由以下方式進口的食物:
 - (a) **空運** 香港國際機場(機場)設有3個機場食物檢驗辦事處(見照片一),分別位於機場的多座貨運大樓,即亞洲空運中心、國泰航空 貨運站和香港空運貨站;

照片一

機場食物檢驗辦事處



資料來源:審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

(b) **陸路** 文錦渡(見照片二及三)、落馬洲、落馬洲支線、羅湖、沙頭角和深圳灣均設有食品管制辦事處。其中,只有文錦渡和落馬洲的辦事處處理須受進口管制的進口食物批次。其他辦事處則主要負責處理不時由香港海關(海關)轉介涉及個別旅客非法攜帶受規管食物入境的懷疑違例個案;及

照片二

文錦渡食品管制辦事處



資料來源:審計署於 2018 年 3 月拍攝的照片

照片三

文錦渡食品管制辦事處的 食物檢測停車位



資料來源:審計署於 2018 年 3 月拍攝的照片

(c) **海運** 葵涌海關大樓 (見照片四及五)、長沙灣副食品批發市場 (見照片六及七) 和西區副食品批發市場均設有食品管制辦事處。

照片四

葵涌海關大樓



資料來源:審計署於2018年4月拍攝的照片

照片五

葵涌海關大樓的 食物檢測停車位



資料來源:審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片

照片六

長沙灣副食品批發市場碼頭



資料來源:審計署於2018年3月拍攝的照片

照片七 長沙灣副食品批發市場運載水產車輛的卸貨區



資料來源:審計署於 2018 年 3 月拍攝的照片

- 1.16 隨着廣深港高速鐵路及港珠澳大橋先後於 2018 年 9 月和同年 10 月底投入服務,食安中心已於 2018 年底在新的邊境管制站設立食品管制辦事處。
- 1.17 進口活生食用動物的管制工作由食安中心獸醫公共衞生組(見附錄 A) 負責執行。截至 2018 年 1 月 1 日,該組共有 54 名人員,包括 1 名高級獸醫師、 4 名獸醫師、24 名農林督察,以及 25 名文書人員和工人。第 3 部分詳述進口 活生食用動物的管制工作。
- 1.18 表三載列 2017 年按不同運輸方式進口的活動物 (見表三註 1) 及食物的 貨量和貨值。

表三

按不同運輸方式進口的活動物及食物的貨量和貨值 (2017年)

	貨量 (註 1)						貨值 (註 4)	
進口途徑	活動物 (隻)	帶殼蛋 (個) ('000)	飲品及醋 (升)	其他進口 (公噸)	食物 (%)	(百萬元)	(%)	
海運 (包括海洋 和河流)	2 387	1 446 564	410 757 339	6 118 874	76	142,408	70	
陸路 (包括道路 和鐵路)	3 085 267 (註 2)	1 129 882	122 950 272	1 730 568	22	31,486	15	
空運	4786655 (註2)	12 360	4 024 301	187 323	2	26,617	13	
其他 (註 3)	不適用	不適用	13 831	310	<1	4,840	2	
終計	7 874 309	2 588 806	537 745 743	8 037 075	100	205,351	100	

資料來源:審計署對統計處所公布的貿易統計數字的分析

註1: 活動物、帶殼蛋和飲品及醋分別以隻、個和升為計算單位。活魚和水是以幣值為計算單位,而 其他進口食物(例如冰鮮肉類、冷藏肉類、糖果及即食麵)則以公噸為計算單位。活動物包括活 生食用動物和並非供人食用的動物。統計處沒有另行記錄進口活生食用動物的數字。

註2: 從內地陸路進口的活動物包括約150萬隻活豬和約150萬隻活雞苗(食安中心不把活雞苗視為活生食用動物)。從泰國空運進口的活動物包括約400萬隻活田雞。

註3: 其他包括水等從內地進口的食物(即東江水),以及透過手提和郵寄方式進口的食物(例如酒)。 水是以幣值為計算單位。

註4: 貨值是指所有進口食物的價值。

- 1.19 **農場和食品加工廠的巡查** 食安中心除於邊境管制食物進口外,也定期審核為香港供應食物的農場和食品加工廠。食安中心表示,該中心會到訪內地和其他地方的農場。舉例來說,食安中心與出口經濟體系就食物進口管制指引達成協議前會前往探訪,以及在發生與進口食物有關的食物事故後到訪相關農場,作為調查工作的一部分,以便恢復進口。根據食安中心 2017 年年報,該中心的獸醫員工曾到訪出口食物到香港的註冊農場,以了解這些農場的畜牧方法。2017 年,食安中心巡查了內地共 44 個註冊和備案農場,以及 36 間食品加工廠,其中包括飼養雞、鴨、鴿、豬、牛、羊、鱔和淡水魚的農場 (註 5)。
- 1.20 **食物商的登記和巡查** 政府於 2011 年推行食物商登記制度,旨在追查食物來源和確定有關食物在本港的分銷範圍,以便回收食物和向業界及消費者發放更多適時資訊。登記制度規定食物進口商和食物分銷商必須向食安中心登記,並備存記錄以追查食物來源。登記制度的詳情載於第 4 部分。

食物安全專家委員會

- 1.21 2006年9月,食安中心成立食物安全專家委員會(專家委員會——註6), 商議有關主要食物安全管制措施的事宜,並負責就下列事宜向食物環境衞生署 署長提供意見:
 - (a) 現行和新的食物安全運作策略及保障公眾健康的措施;
 - (b) 因應國際常規、趨勢和發展而制訂有關食物安全和成分的標準/指引,以及其在香港的適用情況;
 - (c) 推廣食物安全的風險傳達策略,以及如何有效推行相關的風險傳達 和公眾教育計劃;及
 - (d) 食安中心策劃的研究新方向。

註5: 農場的巡查並不包括在本審計報告書內。

註6: 專家委員會由學者、專業人士、食物專家、食物業人士、消費者組織成員及其他專家 組成。現屆委員名單包括1名主席、1名副主席、12名本地委員、4名來自內地和海外 的專家,以及3名當然委員(食物及衞生局、漁農自然護理署和衞生署的代表)。專家 委員會的主席、副主席及委員由食物及衞生局局長委任,任期兩年。食安中心為專家 委員會提供秘書處支援服務。

食物及環境衞生諮詢委員會

- 1.22 2000 年 4 月,當局於食物及衞生局(食衞局)轄下成立食物及環境衞生 諮詢委員會(註 7),負責監督政府在食物安全和環境衞生方面的工作,並就這 些工作提供意見。委員會的職責範圍如下:
 - (a) 審議有關食物安全、環境衞生和禽畜公共衞生的政策,就該等政策 向食物及衞生局局長提供意見,以及監察有關政策的實施情況;
 - (b) 向食物及衞生局局長就規管農場、食物業處所、食物危害因素和食物成分等事官提供意見;
 - (c) 收悉有關處理重大食物和農場事故的報告;及
 - (d) 就社區教育和宣傳計劃向食物及衞生局局長提供意見,以促進市民 對食物安全的認識和提高市民對保持環境衞生的責任感。

審查工作

- 1.23 審計署最近審查了食安中心的食物安全管理和管制工作(見第 1.8 段)。 審查結果載於兩份獨立的審計署署長報告書,包括:
 - (a) "食物安全中心:食物的進口管制"(本審計報告書的主題)。鑑於 2017年本港供人食用的食物逾90%是進口食物(見第1.2段),以 及食安中心每年在食物進口管制方面的開支佔其每年總開支逾 50%(見第1.9段圖一),這報告書遂就進口管制事官予以檢討;及
 - (b) "食物安全中心:食物安全的管理"(《審計署署長第七十一號報告書》第1章)。該報告書檢討有關食物風險評估、食物監察計劃、處理食物事故和投訴,以及向公眾傳達食物安全風險資訊的事宜(見第1.8(a)、(b)(ii)及(c)段——註8)。

註7: 諮詢委員會由學者、專業人士和食物專家組成。委員名單包括1名主席、16名非官方 委員(由行政長官委任,任期兩年)和4名當然委員(分別是食物及衞生局常任秘書長(食物)、漁農自然護理署署長、食物環境衞生署署長和衞生署署長)。

註8: 這次審查工作並無涵蓋營養資料標籤制度(見第1.8(b)(ii)段)。審計署曾在2011年審查 食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤(《審計署署長第五十七號報告書》第3及 4章)。

- 1.24 在本審計報告書中,審查工作集中於以下範疇:
 - (a) 空運、陸路和海運進口食物的管制(第2部分);
 - (b) 活生食用動物和活水產的管制(第3部分);
 - (c) 食物商的登記和巡查(第4部分);及
 - (d) 與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向(第5部分)。

審計署發現以上範疇有可予改善之處,並就相關事宜提出了多項建議。

鳴謝

1.25 在審查期間,食安中心人員提供協助和充分合作,審計署謹此致謝。此外,審計署在審查期間曾就進口食物的邊境管制事宜徵詢海關意見,對海關所提供的協助,謹此致謝,並感謝漁農自然護理署(漁護署)、統計處、律政司和工業貿易署,就本審計報告書的有關部分提供寶貴意見。

第2部分:空運、陸路和海運進口食物的管制

2.1 本部分按不同交通模式,即空運、陸路和海運,探討進口食物的管制工作。

背景

- 2.2 為確保進口食物安全,食安中心會按既定程序管制經空運、陸路和海運進口的食物。一般而言,各海陸空口岸食品管制辦事處的食安中心人員(即衞生督察在工人協助(例如執行體力勞動工作)下)就食安中心所挑選的進口食物批次:
 - (a) 檢查批次的進口文件;
 - (b) 以抽樣形式對有關批次進行即場實物檢查,藉以確定食物有否實質 變壞(例如發臭、發霉和外溢),以致有關食物不適宜供人食用;
 - (c) 按食物監察計劃(見第 1.8(b)(ii) 段)抽取食物樣本(註 9),以進行 化驗;
 - (d) 進行輻射測試(例如就日本進口食物);及
 - (e) 把有關批次的資料輸入食物進口管制系統(註10)。

在妥善完成上述程序後(註 11),有關批次便會獲放行。關於管制程序及相關審查結果的進一步詳情,載於:

- (a) 第 2A 部分 —— 空運進口食物的管制 (第 2.3 至 2.27 段);
- (b) 第 2B 部分 —— 陸路進口食物的管制 (第 2.28 至 2.66 段);及
- (c) 第 2C 部分 海運進口食物的管制 (第 2.67 至 2.109 段)。
- 註9: 根據《公眾衞生及市政條例》,食安中心可在各進口地點抽取食物樣本進行各項化驗。 食安中心會按市價計算樣本的價值發還給進口商。由於食物的市價難以在進口地點評 定,食安中心人員抽取樣本時會發給進口商一份通知,列明所抽取樣本的品目和數量。 進口商其後可憑這份通知和有關樣本的發票,向食安中心索還被抽去樣本的市值。
- 註 10: 這個電腦系統是用來儲存經食安中心檢查的食物批次的資料,包括食物的種類和數量、進口商和出口商的名稱、衞生證明書編號和進口許可證編號。
- 註 11: 食安中心如認為食物不適宜供人食用,即使樣本化驗工作未有結果,仍可扣留有關食物批次。至於恆常監察,食安中心會在等候食物樣本化驗結果期間放行食物批次(見第 2.2(c) 段)。

第 2A 部分:空運進口食物的管制

- 2.3 本部分探討空運進口食物的管制工作,集中檢視下列事官:
 - (a) 進口食物和進口文件的監察 (第 2.10 至 2.14 段);
 - (b) 食物批次的檢查 (第 2.15 至 2.17 段); 及
 - (c) 監察食物輻射 (第 2.18 至 2.27 段)。

背景

- 2.4 在空運批次運抵機場之前,空運商透過海關空運貨物清關系統向海關提交進口貨物的電子資料,以便辦理清關工作。海關人員會根據空運商提供的貨物資料,為每批空運進口貨物編配清關代碼。該代碼為進口商指明須前往辦理清關的政府部門。如空運進口的食物批次所獲編配的特定代碼屬於食安中心,進口商須向食安中心申請許可,以便獲放行從飛機卸下並置於機場3座貨運大樓(即亞洲空運中心、國泰航空貨運站和香港空運貨站)的貨物。
- 2.5 表四顯示 2017 年在 3 座貨運大樓卸下的空運進口食物批次數目。

表四

於機場 3 座貨運大樓卸下的空運進口食物批次數目 (2017 年)

	於貨運大樓卸下的空運進口食物					
	亞洲空運 中心	國泰航空 貨運站	香港空運 貨站			
批次數目	46 716	89 879	82 370			

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

- 2.6 食安中心於 3 座貨運大樓各設一個機場食物檢驗辦事處,以管制經海關轉介的食物批次。進口商須於卸下食物批次的貨運大樓向機場食物檢驗辦事處提供進口文件,以通過食安中心的清關及放行有關食物批次。一般情況下,進口文件包括空運提單、裝箱單、發票和提貨單(註 12),以及載於第 1.11(a) 段高風險類別食物所需的衛生證明書正本和進口許可證及/或進口准許。
- 2.7 食安中心表示,機場食物檢驗辦事處的食安中心人員(即衞生督察在工 人協助(例如執行體力勞動工作)下)會:
 - (a) 檢查所有由海關轉介的食物批次的進口文件;
 - (b) 按以下方式對食物批次進行即場檢查:
 - (i) 以抽樣形式 (即選取進口商每 5 個批次的首批) 對須領有進口 准許才可進口的高風險類別食物進行實物檢查 (例如冰鮮肉 類、冰鮮家禽及蛋類 — 見附錄 D) (見照片八); 及

註 12: 提貨單由機場貨運大樓營運商發出,並經政府有關當局(例如海關和食安中心)妥為 蓋印。

照片八

在國泰航空貨運站檢驗食物



資料來源:審計署於2018年5月拍攝的照片

(ii) 對所有從日本進口的食物批次進行實物檢查(見照片九);及



資料來源:審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

(c) 在有需要時執行下列職務:

- (i) 按食物監察計劃(見第 1.8(b)(ii) 段)收集食物樣本,進行食安中心風險管理組(見附錄 A)所決定的化驗。食安中心表示, 在收集食物樣本進行化驗時,也會對食物樣本進行實物檢查;
- (ii) 跟進食物事故和先前食物樣本化驗結果未如理想的個案;

- (iii) 按"扣查及化驗"和"測試及放行"的安排(註 13)從批次收集 食物樣本;及
- (iv) 鑑定通過情報所得知的風險。
- 2.8 食安中心檢查每個食物批次需時約5至15分鐘。在確認收到有關放行批次的申請後(見第2.6段),食安中心人員會在機場食物檢驗辦事處把有關批次的資料輸入食物進口管制系統。倘查核進口文件和實物檢查順利完成,並收集了食物樣本以供化驗(視何者適用而定)(見第2.7段),食安中心人員會以其指定檢查印章在提貨單上蓋印,以放行該批次。對於進口食物批次領有進口准許並被抽選作檢查(見第2.7(b)(i)段),食安中心人員會以人手記錄該檢查結果,然後交由高級衛生督察批註。
- 2.9 對於空運進口的食物批次,審計署審查了在 2018 年 1 月進口的 44 批高 風險類別食物 (見附錄 D) 的進口文件,並隨同食安中心人員於 2018 年 5 月和 6 月在 3 個機場食物檢驗辦事處進行 20 次實物檢查。審計署發現,食安中心在空運食物進口管制方面有可予改善之處,詳情載於下文。

進口食物和進口文件的監察

在未有提交所需證明文件下簽發進口許可證

2.10 按食安中心的食物進口管制工作守則(工作守則),進口商提交證明文件(即衞生證明書正本、衞生證明書副本或進口准許)後,可獲簽發進口許可證(見附錄 D 註 1(b))。食安中心表示,簽發進口許可證的條件是,進口商須於邊境提交衞生證明書正本,其食物批次方獲放行。審計署審查了 2018 年 1 月 25 日至 31 日(該月最後 7 天)就空運進口食物簽發的所有進口許可證,發現就進口准許個案(即進口許可證是根據所提交的進口准許予以簽發)而言,在該段期間所簽發的 345 張進口許可證,全都是在有提交進口准許下簽發。不過,就非進口准許個案(即進口許可證是根據衞生證明書正本或衞生證明書副本予以簽發)而言,在該段期間所簽發的 138 張進口許可證中,有 134 張 (97%)是在沒有提交任何所需證明文件下簽發。

註 13: 如須核准的進口食物領有由食安中心新認可的司法管轄區發出的衞生證明書,食安中心會抽取首 3 個進口批次的食物樣本進行化驗。食安中心只會在化驗結果經證實滿意後才會放行該 3 個批次(即"扣查及化驗")。食安中心也會從其後 3 個進口批次抽取食物樣本進行化驗,並會在得知化驗結果前放行該 3 個批次(即"測試及放行")。

- 2.11 食安中心表示,航空貨運的運輸時間較短(進口商因此有時候難以及時收到衞生證明書正本),而衞生證明書有時候會與食物批次一同付運,而非事先提供予進口商;因此,為便利航空貿易起見,食安中心會在無須提交衞生證明書的情況下簽發進口許可證予非進口准許個案的空運進口食物。然而,食安中心有採取監察行動,包括:
 - (a) 所有經空運進口的食物批次均須在貨運大樓內清關,並在進口文件 經機場食物檢驗辦事處檢查後才獲放行;
 - (b) 如申請進口許可證時未能附上衞生證明書,食安中心人員會核對進口許可證申請表的各項資料,確保食物批次是由食安中心認可的司法管轄區進口;及
 - (c) 於許可證蓋上"除非食環署已查看衞生證明書……,否則本許可證 所涵蓋的食物批次不得獲准銷售及/或用作……"的條款,以供進 口商遵從和供機場食物檢驗辦事處的食安中心人員檢查。

然而,審計署留意到,工作人員並非經常遵循上述程序(見第2.12段)。

須檢視酌情權是否運用恰當

- 2.12 如第 2.10 段所述,食物批次只有在進口商提交衞生證明書正本後才獲放行。根據食安中心的資料,為方便業界,前線工作人員可在高級衞生督察審慎督導下靈活處理有關程序。進口商如未有提交衞生證明書正本,食安中心人員會檢查其過往記錄,評估食品的風險,就是否涉及任何情報資料和不合格的樣本記錄加以分析。此外,食安中心人員根據既定的風險為本方法及/或食物監察計劃的食物抽樣方案進行實物檢查(視乎何者適用而定)。另外,有關批次須經高級衞生督察批註後才可獲放行。在審查 4 個食物批次(見第 2.9 段)時,審計署發現:
 - (a) **食物批次在沒有即場提交衞生證明書正本的情況下獲放行** 在 3 個 (7%) 批次 (涉及從丹麥、德國和葡萄牙進口的冷藏雞肉和冷藏豬肉) 中,進口商在提交衞生證明書副本後便獲簽發進口許可證 (註 14)。不過,他們未能即場向機場食物檢驗辦事處提供衞生證明書正本,因此請求機場食物檢驗辦事處在沒有衞生證明書正本的情況下放行有關批次,並告知食安中心人員會於稍後,即在有關批次放行當日起計 7 天內提交證明書。在高級衞生督察同意下,有關批次

註 14: 另見第 2.100 段有關審計署對根據所提交的衞生證明書副本而獲簽發進口許可證一事 的意見。

在未有接受實物檢查的情況下獲放行,而進口商也在7天內提交了證明書。儘管如此,審計署認為,食安中心須檢視屬下人員在運用酌情權方面是否恰當,原因是根據食安中心的記錄,上述3個批次未經實物檢查便已放行;及

(b) 在沒有即場提交出口申報正本和沒有食安中心簽發進口准許的情況 下放行食物批次 上文(a)項所述的3個批次中,有1個是在沒有即場提交出口申報正本(此進口文件適用於從某歐洲聯盟(歐盟)國家 進口牛肉、豬肉和羊肉但在另一歐盟國家屠宰——另見下文個案一的註)和沒有食安中心簽發進口准許的情況下獲放行。詳情載於個 案一。

個案一

一個進口批次在處理上有不足之處 (2018年1月)

- 1. 食安中心表示,從某歐盟國家進口到香港的食物(即牛肉、豬肉和羊肉)如在另一歐盟國家屠宰,該等進口食物須附有由出口歐盟國家簽發的出口申報(註)。此外,進口商須在食物批次抵港前,取得食安中心的進口准許(見附錄 D 註 1(c))。
- 2. 2017年12月6日,食安中心向一名進口商(該進口商並沒有提交任何證明文件——見第2.10段)發出進口許可證,該進口商擬輸入在西班牙屠宰但由葡萄牙出口的冷藏豬肉。簽發許可證的條件是,有關食物不得獲准在港銷售及/或用作配製食物,除非食安中心已查看並核准由葡萄牙當局簽發的出口申報。
- 3. 2018年1月8日,上述批次抵港時,進口商提交了出口申報副本,並請求放行該食物批次。同時,進口商告知食安中心稍後會提交出口申報正本。在取得一名高級衞生督察的同意後,該批次獲放行。2018年1月10日,進口商向食安中心提交出口申報正本。
- 4. 然而,審計署留意到:
 - (a) 進口商沒有就進口批次申請進口准許(見上文第1段),並且沒有證據顯示食安中心人員曾向進口商查問所欠缺的進口准許;及
 - (b) 根據食安中心的記錄,該批次未經實物檢查便獲放行。
- 註:食安中心表示,這是食安中心與歐盟達成的安排,有關安排自2017年12月1日起實施。食安中心信納這項安排可助其繼續有效地確保從任何歐盟國家進口的產品可供安全食用,並可便利貿易。根據安排,食安中心採用歐盟的雙重用途文件(即出口申報/衛生證明書)來取代與個別歐盟國家原先認可的衛生證明書,以便從合資格的歐盟國家輸入牛肉、豬肉和羊肉。

個案一(續)

5. 食安中心於2018年9月底告知審計署,本個案在新的歐盟出口規定於2017年12月1日實施後的過渡期內發生。食安中心人員認為負責發出進口許可證的有關組別已於本個案發出進口許可證前,查核須否取得進口准許。食安中心人員曾查核進口許可證(見上文第2段),但許可證並無述明進口商必須取得進口准許(見第1段)。食安中心已向轄下人員簡介進口清關的正確程序和所需文件。食安中心也告知審計署,這是一宗個別個案,食安中心將會推行改善措施和加強培訓。

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

審計署的建議

2.13 審計署建議食物環境衞生署署長應:

- (a) 採取措施,確保盡可能在進口商遞交證明文件後才簽發進口許可 證;
- (b) 檢討在放行食物批次前進口商沒有提交衞生證明書或出口申報正本,以及人員沒有進行實物檢查的情況下,食安中心人員予以酌情處理的做法是否恰當,並採取適當的補救措施(例如採取措施確保在放行批次前已進行實物檢查,以及發出指引協助食安中心人員行使酌情權);及
- (c) 確保為食安中心人員提供適當培訓,以處理涉及需要歐盟簽發出口申報的進口食物個案。

政府的回應

- 2.14 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 食安中心已提醒各人員,盡可能在進口商遞交證明文件(例如衞生 證明書副本或進口准許)後才簽發進口許可證;
 - (b) 食安中心會繼續推行宣傳措施,告知業界在申請進口許可證時須提 交證明文件;

- (c) 已於 2018 年 10 月向前線人員發出新指引,指示須就沒有衞生證明 書正本的食物批次進行實物檢查,並已為前線人員舉行簡介會;
- (d) 食安中心已制定指引,指示高級衛生督察在進口商未能提交衛生證明書或出口申報正本時,如何行使酌情權放行食物批次。有關人員可在下列情況下行使酌情權:
 - (i) 進口商的過往記錄良好;
 - (ii) 有關食品沒有尚待處理的個案記錄 (例如不涉情報資料或沒有 未完成樣本化驗的記錄);
 - (iii) 該批次在推行實物檢查時狀況良好;及
 - (iv) 由高級衞生督察批准放行,並有適當的文件記錄;及
- (e) 食安中心會加強前線人員的培訓。

食物批次的檢查

實物檢查工作的不足之處

- 2.15 審計署隨同食安中心人員進行了20次實物檢查(見第2.9段),觀察到:
 - (a) 只檢查小量食物樣本 根據工作守則,就進口肉類和肉類製品而言,如實物檢查結果不合格,食安中心人員一般須檢查每個食物批次的 5% (按數量計算)。然而,工作守則沒有訂明每個實物檢查所須檢查的食物樣本(肉類、肉類製品和其他食物)數量(註 15)。審計署留意到,在 20 次實物檢查中,食安中心人員每批只檢查 1 箱食物。在若干情況,1 箱食物佔 1 個批次總箱數的 30% 以上(見表五批次編號 18 至 20)。但在其他情況,僅檢查 1 箱食物顯然並不足夠(例如在食物總數為 831 箱時,同樣只檢查了 1 箱——另見表五批次編號 1 至 6);及

註 15: 唯一例外是冰鮮/冷藏肉類和家禽(海運進口並儲存在凍房)及蛋類的實物檢查。就 該等食物而言,每個食物批次應抽選 5% 作實物檢查。

表五

食安中心檢查的食物樣本 (2018年5月和6月)

批次編號	涉及食物	紙箱 總數 (a)	經檢查的 紙箱數目 (b)	檢查的 百分比 (c)=(b)/(a)x100%
1	冰鮮雞肉	831	1	0.1%
2	帶殼帶子	208	1	0.5%
3	象拔蚌和其他海鮮	127	1	0.8%
4	冰鮮牛肉	112	1	0.9%
5	池魚	112	1	0.9%
6	鰺魚	104	1	1.0%
7	瑞士卷蛋糕	40	1	2.5%
8	麵條及其他食物	39	1	2.6%
9	平目魚、蝦乾和番茄	26	1	3.8%
10	哈蜜瓜、其他海鮮和蔬 菜	25	1	4.0%
11	池魚	23	1	4.3%
12	吞拿魚、蠔和冰鮮牛肉	17	1	5.9%
13	蠔、其他海鮮和蔬菜	15	1	6.7%
14	苦瓜	14	1	7.1%
15	枇杷和其他水果	13	1	7.7%
16	鯖魚、其他海鮮和蔬菜	10	1	10.0%
17	毛蟹	9	1	11.1%
18	油甘魚	3	1	33.3%
19	鯛魚、其他海鮮和蔬菜	3	1	33.3%
20	河蟹	2	1	50.0%

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

(b) *並非隨機抽取食物樣本* 根據工作守則,就檢查肉類及肉類製品而言,食安中心人員應以隨機方式抽取檢查單位,令每個貨物單位都有同等機會被抽取作檢查樣本。食安中心人員在審查其中2個批次(見上文表五批次編號1及4)時,只檢查方便拿取的1箱食物(置於該批貨物的上方)。

審計署的建議

- 2.16 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 制訂指引,訂明就空運進口食物批次進行實物檢查時須抽取的食物 樣本數目;及
 - (b) 採取措施,確保食安中心人員以隨機方式抽取食物樣本進行實物檢查(例如把食安中心的"隨機抽樣機制"(見第 2.55(b) 段)擴展至空運進口食物的檢查)。

政府的回應

- 2.17 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 食安中心會擬備指引,訂明每次就空運進口食物進行實物檢查時須 抽取的食物樣本數目;及
 - (b) 除現有工作守則外,食安中心會就機場所進行的實物檢查抽樣工作 發出新指引。食安中心現正加強監督機場食物檢驗辦事處的前線 運作情況。

監察食物輻射

- 2.18 在 2011 年 3 月發生福島核電廠事故後,日本政府宣布,事故中受放射性物質污染的食物,其污染程度達危害人體健康的水平。食物環境衞生署署長根據《公眾衞生及市政條例》賦予的權力作出食物安全命令,在 2011 年 3 月至 2018 年 7 月 23 日期間(註 16),禁止輸入和在香港供應來自日本 5 個縣(即福島、茨城、栃木、群馬和千葉)的若干食物(例如水果、蔬菜和奶)。自發生福島事故後,食安中心已加強監察,並檢測日本進口食物的輻射水平。在 2018 年 6 月立法會食物安全及環境衞生事務委員會會議上,食衞局告知委員會,食安中心一直就各批日本進口食品進行輻射測試,使用手提測量計測量每批食物的輻射水平(見第 2.19(a) 段),並按照風險為本的準則,抽取食物樣本作輻射污染監察系統檢驗(輻射污染檢驗——見第 2.19(b) 段)。進口商須待食安中心完成對食品進行的輻射測試和所有有關批次的測試結果令人滿意後,食物批次方可獲放行推出市場發售。
- 2.19 食安中心表示,該中心除對所有從日本進口的食物批次進行實物檢查 (見第 2.7(b) 段) 外,還會進行以下輻射測試:
 - (a) 食安中心人員從每個批次抽取食物樣本,使用手提測量計檢測該食物的放射性物質水平(見照片十)。根據工作守則,檢測水平為每小時0.4 微希沃特。如樣本超出檢測水平,食安中心人員需再行抽取樣本進行輻射污染檢驗(見下文(b)項);及

註 16: 由 2018 年 7 月 24 日起,來自日本四個縣(即茨城、栃木、千葉和群馬)的蔬菜、水果、奶、奶類飲品和奶粉,如附有由日本政府主管機關發出的輻射證明書和出口商證明書,可准予進口香港。

照片十

使用手提測量計 檢測食物的放射性物質水平



資料來源:審計署於2018年5月拍攝的照片

(b) 根據食安中心就日本食物所訂的輻射抽樣方案,食安中心人員會從被選取的食物批次中,抽取食物樣本進行輻射污染檢驗(見照片十一和十二)。以冰鮮豬肉為例,首先在每5個批次選取其中2個(註17),然後該2個食物批次中,各抽取一個食物樣本接受輻射污染檢驗。根據工作守則,檢測水平為15貝可/公斤(註18)(即每單位重量(以1公斤為單位)所含的放射性核素濃度(以貝可為單

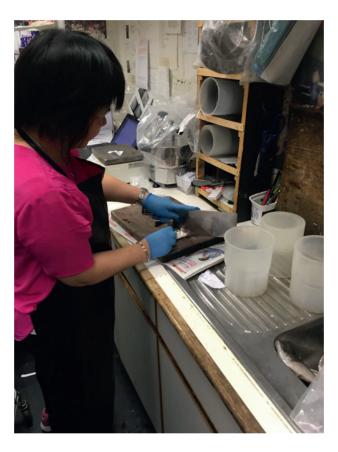
註 17: 由 2018 年 7 月 24 日起,食安中心解除對從日本 4 個縣(即茨城、栃木、千葉和群馬) 進口的食物的禁令。有關措施放寬後,食安中心於 2018 年 8 月初修訂選取樣本作 輻射污染檢驗的基準。以冰鮮豬肉為例,現在是從每 5 個批次中選取其中 2 批(之 前是每 5 個批次選取 3 批)。食安中心就不同種類的日本食物訂定不同的輻射污染 檢驗基準。

註 18: 食安中心表示,儘管食安中心訂定嚴格的檢測水平,但採用的標準為食品法典委員會(見第 1.8 段註 3) 用以檢測食品輻射水平的標準,屬於國際標準。有關放射性核素包括碘-131 (100 貝可/公斤)、銫-134 和銫-137 (1 000 貝可/公斤)等。這些放射性核素與健康風險的關係最為密切。食安中心在 2018 年 10 月底告知審計署,基於科學上的考慮,由 2017 年 12 月 8 日起不再要求日本進口食物須在輻射證明書上註明已進行碘-131 檢測。

位))。如機場食物檢驗辦事處發現食物樣本超出檢測水平,食安中心人員須收集另一樣本,並送交政府化驗所作確定測試,確保食物可供人安全食用。

照片十一

準備食物作輻射污染檢驗



資料來源:審計署於2018年5月拍攝的照片

照片十二

進行輻射污染檢驗的輻射監測儀器



輻射監測儀器

資料來源:審計署於2018年5月拍攝的照片

附註: 把食物樣本放入塑膠容器後,把容器置於輻

射監測儀器內作輻射污染檢驗。該儀器連接 電腦以錄取輻射讀數(詳情見第2.23及

2.24 段)。

2.20 在 20 次隨行檢查 (見第 2.9 段) 中,有 18 次與日本進口食物有關。根據 第 2.19 段所述的抽查準則,食安中心在該 18 次檢查中使用手提測量計對食物 樣本的進行輻射測試,並在其中 12 次,對食物樣本進行輻射污染檢驗。審計 署發現,在進行輻射污染檢驗方面有可予改善之處,詳情載於下文。

食物樣本由進口商預先選定

2.21 上述 12 次檢查 (見第 2.20 段) 中,有 6 次是在國泰航空貨運站的機場食物檢驗辦事處進行。審計署發現,該處的食安中心人員每次均從食物批次自行抽取樣本,以進行輻射污染檢驗。不過,另外 6 次在香港空運貨站機場食物檢驗辦事處進行的檢查,5 次所抽取作輻射污染檢驗的食物樣本,均由進口商預先選定,只有 1 次例外。審計署留意到,進口商在香港空運貨站輪候遞交進口文件,以待食安中心放行其食物批次 (見第 2.6 段) 時,也同時把一盒食物排列於機場食物檢驗辦事處外 (見照片十三)。審計署觀察到,倘該盒食物被機場食物檢驗辦事處選取作輻射污染檢驗,進口商便會把該盒食物交予辦事處以進行該檢驗。

照片十三

進口商在香港空運貨站預先選定食物樣本 作輻射污染檢驗



資料來源:審計署於2018年5月拍攝的照片

2.22 在回應審計署在 2018 年 5 月的查詢時,香港空運貨站機場食物檢驗辦事處的食安中心人員告知審計署,雖然食物樣本是由進口商預先選定,但食安中心保留權利,可從有關批次選取其他樣本,代替預先選定的樣本。不過,在上述 5 次檢查中,食安中心人員都沒有選取其他樣本代替預先選定的樣本。

須理順進行輻射污染檢驗的做法

- 2.23 從日本進口的食物是經空運或海運進港。根據工作守則,有關人員進行輻射污染檢驗時,應從該批接受檢驗的食物批次中隨意抽取約1公斤的食物樣本,然後把樣本放入名為瑪勒杯(見照片十四)的塑膠容器內,再把該容器置於輻射監測儀器內進行輻射污染檢驗。
- 2.24 工作守則並無訂明進行輻射污染檢驗的其他程序。不過,根據食安中心食物化驗組(見附錄 A)(該組負責就日本海運進口食物進行輻射污染檢驗)的做法,輻射污染檢驗過程如下:
 - (a) 清洗選取作輻射污染檢驗的食物樣本,並只包含可食用部分。照片 十四顯示該組用以去除非食用部分的工具。這個做法是按照國際 原子能機構(註 19) 發出的"量度食物和環境中的放射性核素含量" 指南進行。根據指南,某些食物(例如魚)在攝氏 150 度下加熱 1 小時後,便可輕易去骨。此外,樣本質量必須是去骨後的真正物料 質量;及

註 19: 國際原子能機構是國際核領域合作中心,與其成員國(包括中國)及全球各方伙伴 合作,推廣如何安全、穩妥及和平使用核技術。

照片十四

去除食物非食用部分的工具



資料來源:審計署於2018年6月拍攝的照片

(b) 把僅含可食用部分的食物樣本放進瑪勒杯,並量度重量,確保樣本約重1公斤(見照片十五)(註20)。把瑪勒杯置於已接駁電腦的輻射監測儀器內,並在電腦輸入重量為1公斤。輻射監測儀器會接着進行輻射污染檢驗。

照片十五

把食物樣本放進瑪勒杯 並量度重量



資料來源:審計署於2018年6月拍攝的照片

- 2.25 審計署曾隨同食安中心人員進行 12 次檢查,包括分別在國泰航空貨運站和香港空運貨站各進行 6 次輻射污染檢驗。審計署觀察到:
 - (a) 在進行輻射污染檢驗前並無適當地量度食物樣本的重量 在12次 輻射污染檢驗中,食安中心人員只在貨運大樓向進口商收取食物樣 本時為樣本量度重量。樣本的重量由1.04公斤至3.37公斤不等。 他們沒有在去除非食用部分後再量度樣本的重量,便在上述所有檢 查中,在輻射監測儀器接駁的電腦輸入重量為1公斤並進行輻射污 染檢驗。個案二便是一例;

個案二

沒有妥善為食物樣本量度重量

1. 一名食安中心人員:

- (a) 向一名進口商收取一個帶子樣本作輻射污染檢驗;
- (b) 為帶子(連殼)量度重量,重量為3.367公斤(見照片十六);
- (c) 為帶子除殼,把可食用部分放進瑪勒杯(見照片十七);及
- (d) 沒有再為帶子量度重量,但在輻射監測儀器接駁的電腦輸入重量為1公斤。

照片十六

量度帶子連殼樣本的重量



3.367 公斤

資料來源:審計署於2018年5月拍攝的照片

個案二(續)



資料來源:審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

- 2. 輻射污染檢驗結果為 8.56 貝可/公斤、4.75 貝可/公斤和 0 貝可/公斤(每個輻射污染檢驗檢測 3 種不同類別的輻射,並會為各類別錄取一個結果),低於 15 貝可/公斤的檢測水平(見第 2.19(b) 段)。
- 3. 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,輻射監測儀器所用的瑪勒杯是個標準容量的容器。裝滿一個杯的重量,大約就是 1 公斤。機場食物檢驗辦事處人員憑經驗知道,把已去除非食用部分的濕類食物裝滿一個瑪勒杯,其重量會是 1 公斤或以上。

審計署的意見

4. 儘管這宗個案的輻射污染檢驗結果低於 15 貝可/公斤,而食安中心人員已把食物裝滿瑪勒杯,但仍難以斷定檢驗令人滿意,因為不能肯定去殼帶子放進瑪勒杯作輻射污染檢驗時的實際重量約為 1 公斤。食安中心人員應再量度帶子的重量,確保其重量約為 1 公斤。

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

(b) *把未去除非食用部分的食物樣本作輻射污染檢驗* 在12個輻射污染檢驗中,食安中心人員曾在其中7個(58%)把非食用部分(例如象拔蚌外殼)放進瑪勒杯內進行輻射污染檢驗(例子見照片十八及十九);

照片十八

瑪勒杯內連碎殼的象拔蚌



資料來源:審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

照片十九

瑪勒杯內帶骨的魚肉



資料來源:審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,食安中心人員已盡力去除所有非食用部分,但在機場食物檢驗辦事處的環境去除所有非食用部分並不可行。考慮到食品法典委員會的標準 (見第 2.19(b) 段註 18) 和實際操作上的問題後,小量的非食用部分實在影響甚微。輻射污染檢驗所採用的檢測水平為 15 貝可/公斤,低於食品法典委員會的標準。審計署知悉食安中心的解釋,但認為機場食物檢驗辦事處的食安中心人員須盡可能去除食物樣本的非食用部分 (見第 2.24(a) 段) (例子見第 2.25(b) 段照片十八);

(c) 提前放行食物批次 所有日本食物批次均須接受手提測量計的輻射測試,而部分樣本會被抽取作輻射污染檢驗(見第2.19段)。食安中心表示,對於同時須接受手提測量計測試和輻射污染檢驗的食物批次,機場食物檢驗辦事處會在手提測量計的測試取得滿意結果後放行該食物批次,而無須等待輻射污染檢驗的結果(例如審計署隨同食安中心人員進行輻射污染檢驗時,一輛載有食物批次的車輛獲准離開貨運大樓,而該個輻射污染檢驗在該批次獲放行後才進行)。至於由日本從海運進口的食物,處理手法則與機場食物檢驗辦事處的做法不同,這些批次只可在輻射污染檢驗取得滿意結果後才獲放行。食安中心於2018年9月底再告知審計署,由於來自日

本的食物大多數屬容易腐壞的食物,而且大量是經空運進口,為便利業界,如手提測量計的輻射測試顯示令人滿意的結果後,來自日本的食物批次便會獲放行;及

(d) 由不同職系人員負責進行輻射污染檢驗 空運和海運進口的食物 批次均由衞生督察作實物檢查。然而,空運進口食物的輻射污染檢驗是由位於3座貨運大樓的機場食物檢驗辦事處的衞生督察進行。 至於海運進口食物,有關人員從進口商收取食物樣本後,會把樣本送到食安中心的食物化驗組(見第2.24段),由明顯較擅於處理科研事宜(例如輻射測試)的該組人員進行輻射污染檢驗。這些人員包括化驗所技師和化驗所技術員等。食安中心於2018年9月底告知審計署,儘管是由不同職系人員進行輻射污染檢驗,但食物化驗組與機場食物檢驗辦事處的人員均有能力進行輻射污染檢驗。食安中心有為機場食物檢驗辦事處的人員均有能力進行輻射污染檢驗。食安中心有為機場食物檢驗辦事處的衞生督察提供在職培訓,而機場食物檢驗辦事處也備存《輻射污染監察系統使用手冊》。新調派到機場食物檢驗辦事處工作的衞生督察會由富經驗的衞生督察教導如何進行輻射污染檢驗。儘管如此,食安中心認為,為機場食物檢驗辦事處的衞生督察舉辦複修課程會有裨益。

審計署的建議

- 2.26 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 採取措施,確保收取作輻射污染檢驗的食物樣本是由機場食物檢驗 辦事處的食安中心人員自行選取;
 - (b) 提醒機場食物檢驗辦事處的食安中心人員須為選取作輻射污染檢驗的食物樣本妥為量度重量,確保食物樣本如工作守則所規定約重1公斤;
 - (c) 提醒機場食物檢驗辦事處的食安中心人員在進行輻射污染檢驗時 盡可能去除食物樣本的非食用部分;及
 - (d) 為機場食物檢驗辦事處的食安中心人員舉辦輻射污染檢驗複修課程。

政府的回應

2.27 食物環境衞生署署長同意審計署第 2.26(b) 至 (d) 段的建議,並表示對於 第 2.26(a) 段所載的審計署建議,食環署會採取認真的跟進行動,推行改善措 施和加強督導檢查,確保有關人員完全依循有關指引行事。

第 2B 部分:陸路進口食物的管制

- 2.28 本部分探討陸路進口食物的管制工作,集中檢視下列事官:
 - (a) 進口食物的監察 (第 2.37 至 2.45 段);
 - (b) 進口文件記錄 (第 2.46 至 2.53 段);
 - (c) 食物批次的檢查(第2.54至2.57段);
 - (d) 運載冰鮮食物車輛的規定 (第 2.58 至 2.63 段); 及
 - (e) 收集食物樣本進行化驗 (第 2.64 至 2.66 段)。

背景

- 2.29 食安中心在文錦渡、落馬洲、落馬洲支線、羅湖、沙頭角和深圳灣設立了6個食品管制辦事處,檢查由陸路進口的食物批次(註 21)(另見第 1.16 段)。在該 6個管制辦事處中,文錦渡食品管制辦事處負責處理的陸路進口食物數量最多(註 22),並且是唯一負責檢查從內地陸路進口的某些食物批次(見第 2.30 段)的管制辦事處。
- 2.30 為加強管制內地進口食物的安全,根據香港特別行政區政府與內地在 1998年達成的協議,從內地運載某些食物的車輛須經由文錦渡邊境管制站(文 錦渡管制站)進入香港。該等食物包括肉類、家禽、蛋類和蔬菜(註 23)。

註 21:據食安中心表示,只有文錦渡和落馬洲負責處理須受進口管制的進口食物批次,並設有用作檢查食物批次的平台。設於其餘 4 個陸路口岸的食品管制辦事處,主要負責處理不時由海關轉介的懷疑違例個案,涉及個別旅客非法攜帶受規管食物人境。

註 22: 2017 年,在約 26 000 個陸路進口食物批次中,文錦渡食品管制辦事處處理了其中約 23 000 個批次,即約 90%。

註23: 此外,內地只批准牲畜、活家禽和活水產經陸路通過文錦渡管制站進入香港。本部分涵蓋牲畜、活家禽和活水產(涵蓋於第3部分)以外的食物。

2.31 海關表示:

- (a) 其主要職責是遏止走私活動和防止法例所管制/禁止的物品非法 進出口;
- (b) 貨物進口香港前,會透過道路貨物資料系統(註 24)預先向海關遞交貨物資料。海關會根據所遞交的貨物資料,按風險管理模式抽選車輛進行清關。海關會檢查司機所提供的進境載貨清單,如有需要,也會對貨物進行實物檢查。如車上沒有未列入載貨清單的貨物或違禁品,海關便會放行車輛;及
- (c) 在文錦渡管制站,海關亦會抽查運載蔬菜的車輛,以打擊走私活動。至於日常的聯合行動,食安中心人員會在海關入境貨物檢查大樓(見照片二十)抽選運載蔬菜的車輛,指示司機在完成清關工作後把車駛往文錦渡食品管制辦事處以作檢查。此外,食安中心會請海關協助堵截目標車輛,以轉介予食安中心人員採取進一步行動(詳情見第 2.37 段)。

註 24: 道路貨物資料系統是為方便陸路付運貨物清關而設的電子預報貨物資料系統。付運人 或貨運代理公司在貨車運載付運貨物進入或離開香港至少30分鐘前(或最多14天 前),須透過道路貨物資料系統向海關提交指定的貨物資料。

照片二十

位於文錦渡管制站的海關入境貨物檢查大樓 與食安中心文錦渡食品管制辦事處



資料來源:審計署於2018年8月拍攝的照片

2.32 食安中心表示:

- (a) 中心會檢查進入文錦渡食品管制辦事處的車輛所運載的蔬菜批次;
- (b) 基於冰鮮豬肉、冰鮮家禽、冰鮮違禁肉類、冷藏違禁肉類、冰鮮鴿 (即野味)、蛋類和奶類等食物屬高風險類別食物(見附錄 D),簽發 進口准許的一項條件是,運載這些食物批次的司機須自動把車輛駛 往文錦渡食品管制辦事處,讓食安中心檢查有關批次;及
- (c) 為取得食安中心的食物安全保證,部分進口商(例如供應食物給漢堡包公司的一個進口商)有時會自行要求司機把運載(b)項以外食物批次的車輛駛至文錦渡食品管制辦事處,讓食安中心檢查有關批次。
- 2.33 經文錦渡進口的食物,食安中心要求每個食物批次應附有下列文件(如 適用):
 - (a) **食物入口申報表** 食安中心要求進口商或司機在申報表填報進口 商及出口商的詳細資料 (例如電話號碼、名稱和地址),以及進口

食物批次的詳細資料 (例如抵港日期,食物的名稱和數量)。填報申報表屬自願性質,並非法定要求;

- (b) *衞生證明書正本* 進□食物應附有衞生證明書(見附錄 D);及
- (c) *進口許可證及/或進口准許* 進口食物應附有進口許可證及/或 進口准許(見附錄 D)。
- 2.34 食安中心表示,所有進入文錦渡食品管制辦事處的車輛須經食安中心人員(即衞生督察在工人協助下)檢查。車輛抵達後,食安中心人員會:
 - (a) 檢查進口文件(見第 2.33 段);
 - (b) 即場對食物進行實物檢查 (見第 2.2(b) 段);
 - (c) 檢查運載食物車輛的狀況;及
 - (d) 按食物監察計劃收集食物樣本,以進行食安中心風險管理組(見附錄 A) 所建議的化驗。

食安中心的檢查工作每次需時約5至10分鐘。

- 2.35 檢查和放行運載食物批次的車輛後,食安中心人員會把批次的資料輸入食物進口管制系統(見第 2.2(e) 段註 10)。
- 2.36 審計署審查了食安中心對經文錦渡進口的食物的管制工作,其間,審計署:
 - (a) 審查了 28 個在 2018 年 1 月運抵文錦渡的高風險類別食物批次(見附錄 D) 的進口文件;及
 - (b) 在 2018 年 4 月隨同食安中心人員在文錦渡食品管制辦事處進行 18 次實物檢查(註 25)。

審計署發現,食安中心對陸路進口食物的管制工作有可予改善之處,詳情載於下文。

註 25: 審計署的審查範圍不包括水果和蔬菜,因為按食安中心的分類,該等食物不屬於高風 險類別食物。

進口食物的監察

須加強進口食物的監察

- 2.37 為檢查由車輛運載的蔬菜批次(見第 2.30 及 2.32(a) 段),食安中心與海關就下列安排達成協議:
 - (a) 海關每天按風險管理模式抽選經文錦渡管制站運載蔬菜批次來港的車輛,以打擊走私活動。駐於海關入境貨物檢查大樓的食安中心人員會在清關工作完成後,從海關所抽選的車輛揀選其中 15 輛,要求有關司機把車駛進文錦渡食品管制辦事處;及
 - (b) 食安中心每天識別 3 部運載蔬菜批次的車輛,並要求海關把有關司機交由食安中心人員跟進。所識別的 3 輛車都曾多次逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心的檢查,又或所運載蔬菜批次曾被抽樣進行化驗(見第 2.34(d) 段)但其化驗結果不合格。食安中心從道路貨物資料系統取得食物批次的資料,並把這些資料與食安中心的檢查記錄作比較,以識別該等車輛。海關則根據與食安中心協定的關鍵字,查閱道路貨物資料系統的記錄,繼而把所識別的記錄透過電子方式自動轉送至食物進口管制系統。
- 2.38 此外,由2014年9月起,食安中心與香港警務處採取聯合行動,指示運載蔬菜批次並曾逃避食安中心檢查的車輛的司機把車輛駛進文錦渡食品管制辦事處,供食安中心檢查。現時每個月會有兩個晚上進行聯合行動,每次歷時1小時。
- 2.39 如第 2.32(b) 段所述,簽發進口准許的一項條件是,運載某些食物批次的司機須把車輛駛往文錦渡食品管制辦事處,讓食安中心檢查有關批次。審計署選取了 2018 年 1 月至 4 月期間道路貨物資料系統記錄與食安中心有關運載冰鮮鴿、冰鮮豬肉和冰鮮家禽車輛的檢查記錄進行比較,發現在該期間運載該等批次的 59 輛車中:
 - (a) 有9輛(15%)至少一次逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中 心的檢查;及
 - (b) 有 2 輛 (3%) 從未駛進文錦渡食品管制辦事處,供食安中心檢查有關批次。

- 2.40 2018年5月底,審計署與食安中心討論關於車輛在文錦渡逃避接受食安中心檢查的問題。食安中心在2018年6月中採取行動,識別逃避文錦渡食品管制辦事處檢查的車輛,並在需要時採取跟進行動(註26)。截至2018年9月,跟進行動仍在進行。
- 2.41 在 2018 年 8 月 27 日早上 (由上午 7 時至中午 12 時),審計署觀察經文 錦渡管制站運送貨物進港的車輛,發現約有 200 輛車駛經文錦渡管制站:
 - (a) 其中24輛運載食物批次(包括11批蛋類、3批奶類、8批冰鮮家 禽和冰鮮鴿,以及2批冰鮮豬肉),須進入文錦渡食品管制辦事處 接受食安中心的檢查(見第2.32(b)段);及
 - (b) 這 24 輛車的其中 4 輛 (運載蛋類批次) 逃避了前往文錦渡食品管制 辦事處接受食安中心的檢查。照片二十一至二十四顯示其中一 輛。

照片二十一至二十四

在文錦渡逃避檢查的車輛 (2018年8月27日)

照片二十一



照片二十二



照片二十三



照片二十四



逃避前往文錦渡 食品管制辦事處的車輛

資料來源:審計署於 2018 年 8 月拍攝的照片

- 2.42 食安中心於 2018 年 9 月底和 10 月初告知審計署,中心正調查第 2.39 和 2.41(b) 段所述的相關車輛。食安中心進一步表示:
 - (a) 在2018年1月至4月期間,曾至少1次逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心檢查的9輛車中(見第2.39(a)段),其中7輛確曾駛進文錦渡食品管制辦事處。由於檢查記錄所輸入的車輛登記號碼有誤,因此該7輛車並無顯示在食安中心的檢查記錄內;及
 - (b) 2018年8月27日,逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心檢查的4輛運載蛋類批次的車輛(見第2.41(b)段),食安中心現正調查和跟進有關個案。
- 2.43 審計署留意到,食安中心已採取行動,識別哪些車輛曾逃避前往文錦渡食品管制辦事處。然而,審計署認為食安中心可採取進一步措施,處理車輛逃避食安中心檢查的問題。舉例來說,如第 2.37 和 2.38 段所示,食安中心與海關和香港警務處的聯合行動只限於蔬菜批次。為加強監察其他進口食物,食安中心可考慮作出與第 2.37 段相若的安排,例如在海關的入境貨物檢查大樓抽選一些運載蔬菜以外食物(例如蛋類、家禽和肉類)的車輛,並指示司機在清關後把選中的車輛駛進文錦渡食品管制辦事處接受檢查(見第 2.37(a) 段)。食安中心也可識別運載蔬菜以外食物而經常逃避前往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心檢查的車輛,並要求海關把有關司機交由食安中心人員跟進,以便採取進一步行動(見第 2.37(b) 段)。

審計署的建議

2.44 審計署*建議*食物環境衞生署署長應採取進一步措施,處理車輛逃避前 往文錦渡食品管制辦事處接受食安中心檢查食物批次的問題。

政府的回應

2.45 食物環境衛生署署長同意審計署的建議,並表示食安中心已與有關方面 商討改善措施。

進口文件記錄

在沒有進口許可證情況下進口的一個懷疑個案

2.46 在被審查的 28 個食物批次 (見第 2.36(a) 段) 中,審計署發現前線衞生督察無法確定 1 批冷藏牛肉餅是屬於"冷藏生肉"還是"冷藏加工肉類",而該批食物就在沒有進口許可證的情況下,獲文錦渡食品管制辦事處放行 (見個案三)。

個案三

在沒有進口許可證情況下進口的冷藏牛肉餅

- 1. 2018年1月26日,一批共432箱冷藏牛肉餅從內地經文錦渡進口。如附錄 D 所述,進口冷藏肉類須附有食環署根據《公共衞生及市政條例》下《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》(第132AK章)發出的進口許可證(註)。根據上述規例,"肉類"指動物的"新鮮"或"冷藏"屠體、肉或其他可食用的部分,包括可食用的內臟及什臟,而該動物是衍生牛肉、羊肉、豬肉、小牛肉或羔羊肉兼且在屠宰前被畜養的。
- 2. 然而,審計署發現,進口商並無就進口是項食物批次申請進口許可證。 審計署在 2018 年 5 月查詢時,食安中心人員曾確認,雖然該批次沒有進口許可證,但文錦渡食品管制辦事處仍予放行。食安中心的記錄沒有說明放行原 因。
- 3. 2018年6月11日,由於進口商沒有申請進口許可證,食安中心就可否對其採取法律行動尋求法律意見。食安中心致律政司信函中指出:
 - (a) 當值衞生督察檢查批次時因疏忽而沒有檢查進口許可證;及
 - (b) 食安中心曾在 2018 年 5 月 14 日發電郵要求進口商向食安中心提供進口許可證和其他文件,但進口商未能提供該許可證予食安中心。
- 4. 2018年7月21日,律政司表示,根據有關證據,以及與衞生督察會面所得的資料,未能對進口商採取法律行動。
- 5. 食安中心在進行調查期間,於 2018 年 7 月 23 日向文錦渡食品管制辦事處的人員發出指引。根據指引:
 - (a) 所有全熟或經調味的肉類和家禽,都不受規例的管制;及
 - (b) 除非進口商能提供充分證據證明食物批次已經全熟/經調味/防腐加工,否則該批次應受規例規管。

個案三(續)

審計署的意見

- 6. 食安中心須採取措施,確保食安中心前線人員在進行實物檢查時,嚴格遵守於 2018 年 7 月發出的新指引 (見第 5 段),以及全面檢查進口食物批次是否附有適當的進口文件。
- 7. 正如第 5(a) 段所述,食安中心表示,所有全熟或經調味的肉類和家禽都不受規例的管制。審計署留意到,上述規例(見第 1 段) 雖有就"新鮮"一詞下定義(就野味、肉類或家禽而言,"新鮮"指"沒有經過防腐處理,或已藉着冷凍方式加以防腐的野味、肉類或家禽"),但"冷藏"則不然。"冷藏"的肉類可包括冷藏的全熟肉類或經調味的肉類。因此,食安中心認為全熟或經調味的肉類不受規例的管制,似有不妥。2018 年 10 月底,律政司告知審計署,食環署不妨進一步尋求法律意見,以釐清肉類(包括冷藏肉類——見上文第 1 段) 在規例中的定義,從而確定規例的規管範疇。審計署認為食安中心須進一步向律政司尋求法律意見,以釐清有關問題,因這或對日後的進口食物管制造成影響。

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

註: 根據《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》,食安中心可就進口野味、肉類、家禽、 蛋類或違禁肉類施加任何條件(例如須附進口許可證)。任何人如不遵守有關條件 即屬犯法,一經定罪,最高可被判罰款5萬元和監禁6個月。

沒有正確完成進口程序而放行食物批次

2.47 根據本港與內地有關當局的行政安排(見附錄 D 註 4),當運載某些食物 批次(例如冰鮮肉類、冰鮮家禽或冷藏家禽)時,內地一名獸醫會在衞生證明 書正本上,核證有關肉類適宜供人食用,並在證明書標明鉛封號(見照片 二十五)。在運載該食物批次的車輛上,也會加上一個顯示相同號碼的保安鉛 封(見照片二十六)。當食物批次運抵文錦渡食品管制辦事處,除進行一般檢查 程序(見第 2.34 段)外,食安中心人員還會就衞生證明書正本所示的鉛封號核 對車輛保安鉛封上的號碼。這可確保車輛運載的食物與證明書所示的相符。

照片二十五

衞生證明書正本所示的鉛封號

0	中华人民共和国出入境社 ENTRY-EXIT INSPECTION AND OF THE PEOPLE'S REPUBLIC	OUARANTINE
	兽 医 (卫生) 证	
	VETERINARY (HEALTH) CE	RTIFICATE
发货人名称及地址		
Name and Address of C	oreignor	
牧货人名称及地址	THE RESIDENCE OF THE PARTY OF T	
Name and Address of C	onignee	
品名		
Description of Goods	鲜的學兒為(黄為)CHILLED CHICKEN(YELLO)	W CHICKEN)
	(48**12000只产地	标记及号码
Weight Declared PC	Place of Origin 7/4 YUNFU	Mark & No.
包装种类及数量		77/8
Number and Type of Pa	ckages **800其他OTHER PACKAGES	
集装箱号		
Container No	Marie Control of the	- 18
铅封号		
Seal No. CIQUISI		CT C C C C C C C C C C C C C C C C C C

資料來源:審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片 (審計署隱去部分資料)

照片二十六

車輛保安鉛封所示的鉛封號



資料來源:審計署於2018年4月拍攝的照片

2.48 審計署審查了 15 批冰鮮豬肉、冰鮮家禽和冷藏家禽的進口文件 (見第 2.36(a) 段),發現其中 2 批冷藏家禽的衞生證明書正本並無鉛封號。在沒有鉛封號的情況下,食安中心人員理應無法核對保安鉛封的編號,但有關批次仍獲文錦渡食品管制辦事處放行,審計署無法確定箇中原因。此外,並無證據顯示有關方面曾採取行動,調查為何該批次可在沒核對衞生證明書正本所示鉛封號的情況下獲准進口。

2.49 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,已與中華人民共和國海關總署 (中國海關總署)(見附錄 D 註 4) 查證 (在 2018 年 9 月底) 有關衞生證明書正本沒有鉛封號的原因。食安中心表示,由於運載該 2 個批次的車輛須在深圳換車(批次由河南運抵深圳後先被卸下再轉載到其他車輛),因此在衞生證明書標示鉛封號的安排並不適用於有關批次。雖然衞生證明書沒有鉛封號,但證明書由前國家質量監督檢驗檢疫總局(國家質檢總局——見附錄 D 註 4) 簽發,附有所需的保證。此外,食安中心人員在放行該批次前,已檢查進口許可證、內地艙單和入口申報表。為確保妥善執行進口管制,審計署認為,食安中心日後須

即場(註27)與中國海關總署釐清任何有關衛生證明書的差異。為了提高透明度和對公眾負責,食安中心也須把處理差異情況中所採取的行動記錄在案。

進口文件出現差異

- 2.50 根據工作守則(見第2.10段),如進口文件出現差異,須儘快要求進口商釐清和糾正差異之處。在被審查的28個食物批次(見第2.36(a)段)中,審計署發現:
 - (a) 3個批次(11%)的衛生證明書正本所示的出口商名稱與進口許可證 所示的不同,但沒有就差異提供書面解釋;及
- 2.51 審計署亦在 2018 年 4 月進行的 18 次隨行檢查 (見第 2.36(b) 段) 中,其中 4 次 (22%) 發現衞生證明書正本所示的出口商名稱與進口許可證或食物入口申報表所示的不同,但沒有就差異提供書面解釋。食安中心人員在放行食物批次前,並無就差異之處進行查核。食安中心須確保進口文件之間的差異得到儘快釐清。

審計署的建議

- 2.52 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 採取措施,確保食安中心人員按照 2018 年 7 月發出的指引 (見第 2.46 段個案三第 5 段) 進行實物檢查;

註 27: 文錦渡食品管制辦事處有 23 個可容納大型車輛的停車位,作檢查及扣留車輛之用。 在有需要時(例如無法提供衞生證明書正本或進口文件存在差異時,食安中心須與有 關當局釐清差異),可把車輛扣留在文錦渡食品管制辦事處。

- (b) 向律政司尋求法律意見,釐清"冷藏"一詞在《公眾衞生及市政條例》有關規例中的定義;
- (c) 採取措施,確保食安中心前線人員全面查核進口食物批次是否附有 適當的進口文件;
- (d) 在切實可行範圍內儘快與中國海關總署釐清衞生證明書的差異之處,並書面記錄就差異情況中所採取的行動;及
- (e) 採取措施,確保進口文件之間的差異得到儘快釐清。

政府的回應

- 2.53 食物環境衞生署署長整體上同意審計署所提出的建議,並表示:
 - (a) 食安中心已於2018年7月及9月主動就肉類、家禽、蛋類、奶類 和冰凍甜點批次的檢查為前線人員提供建議和製備檢查清單;
 - (b) 已為前線人員進行簡報;
 - (c) 食安中心已加強監督工作,確保中心按照指引運作;及
 - (d) 食安中心已提醒前線人員,須在切實可行範圍內儘快與中國海關總 署釐清各項差異之處,並把處理差異情況中所採取的行動記錄在 案。

食物批次的檢查

- 2.54 如第 2.34(b) 段所述,食安中心人員會在文錦渡食品管制辦事處為食物 批次進行實物檢查。根據工作守則,檢查工作包括:
 - (a) 目測食物有否被壓壞、腐爛、被蟲或鼠咬和被化學物污染的痕跡; 及
 - (b) 檢查運輸環境,例如車輛載貨車箱的清潔程度、貨櫃內的貯存溫度,以及是否有水損、機械損壞、微生物繁殖、異味和蟲或鼠患。

實物檢查工作的不足之處

- 2.55 2018年4月,審計署隨同食安中心人員在文錦渡食品管制辦事處進行了18次檢查(共涉及18個食物批次)(見第2.36(b)段)。其間,審計署留意到:
 - (a) 在18 次檢查中,有13次(72%)涉及蛋類和冰鮮/冷藏肉類或家禽 批次。食安中心只選取了相當小量食物作實物檢查(見表六);

表六

食安中心檢查的食物樣本 (2018年4月)

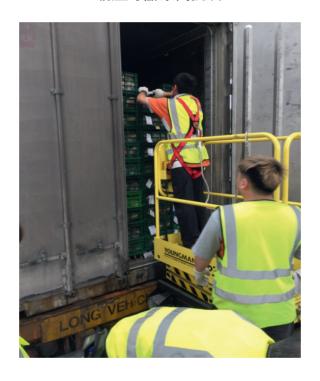
項目	涉及食物	總箱數	經檢查 箱數	檢查 百分比
		(a)	(b)	$(c) = (b)/(a) \times 100\%$
1	豬肉	1 000	3	0.3%
2	豬肉	1 000	3	0.3%
3	家禽和鴿	1 460	5	0.3%
4	家禽和鴿	1 540	4	0.3%
5	蛋	800	2	0.3%
6	蛋	720	2	0.3%
7	家禽	810	3	0.4%
8	家禽和鴿	375	2	0.5%
9	家禽和鴿	410	2	0.5%
10	豬肉	137	1	0.7%
11	鴿	220	5	2.3%
12	家禽	120	3	2.5%
13	家禽	100	3	3.0%

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

附註: 在18次隨行檢查中,3次涉及經煮熟家禽(食安中心表示,經煮熟的食物不受 《公眾衞生及市政條例》規管),2次涉及奶類(因貨車以儲奶缸運載,審計署未能 確定其奶量)。 (b) 在13次檢查(見上文(a)項)中,食安中心人員在其中9次(69%)進行食物檢查時,只把運貨車輛的右邊門打開,並檢查前排的食物(見照片二十七)。在其餘4次檢查(31%)中,食安中心人員抽查置於載貨車廂較入不同位置的食物。食安中心於2018年9月底告知審計署,自2018年7月中起,食安中心就冰鮮/冷藏肉類或家禽試行"隨機抽樣機制",包括須分別從載貨車廂的前後部分抽取樣本;

照片二十七

檢查冰鮮家禽批次



資料來源:審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片

- (c) 工作守則沒有訂明每個批次須檢查多少種類食物。在這 13 次檢查 (見上文(a)項)中,有5次(38%)涉及數類食物(例如雞、鴨和鵝), 但食安中心人員只選取其中一類(例如雞)作檢查;及
- (d) 食安中心人員會填寫檢查清單,記錄已檢查食物批次的詳細資料。 在上述 18 次檢查中,有 9 次 (50%) 涉及冰鮮豬肉、冰鮮鴿或冰鮮 家禽批次,人員已悉數就這些批次填寫檢查清單。然而,檢查清單 僅適用於指定食物批次(即冰鮮豬肉、冰鮮鴿、冰鮮家禽、冷藏鴿 和冷藏家禽——據食安中心表示,該等為高風險類別食物),並不

適用於其他食物。為方便人員檢查食物批次和進行監管審查,食安中心須考慮擴闊清單的使用範圍,以涵蓋其他食物(食安中心所指的其他高風險類別食物,例如蛋類和奶類)。食安中心於2018年9月底告知審計署,自2018年9月底起已擴闊檢查清單的使用範圍,以涵蓋蛋類和奶類批次。此外,高級衞生督察會定期抽查清單和實地督導檢查。

審計署的建議

2.56 審計署建議食物環境衞生署署長應:

- (a) 制訂指引,訂明陸路進口食物實物檢查每次所須檢查的食物樣本數目;
- (b) 評估冰鮮/冷藏肉類或家禽"隨機抽樣機制"的試行情況,並在有需要時修改抽樣方式,以及把抽樣方式應用於其他食物(例如蛋類);
- (c) 制訂指引, 訂明每個食物批次須予以檢查的食物種類數目; 及
- (d) 確保高級衞生督察隨機查核檢查清單,以及定期進行實地督導檢 查。

政府的回應

- 2.57 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 食安中心會制訂指引,訂明在陸路進口食物實物檢查中,每次所須 檢查的食物樣本的適當數目和食物種類;
 - (b) 食安中心會考慮是否可把隨機抽樣機制擴展至涵蓋其他食物;及
 - (c) 食安中心已加強監督,確保人員按照指引進行前線運作。

運載冰鮮食物車輛的規定

2.58 鑑於冰鮮食物屬高風險類別,《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》賦權食安中心,在進口冰鮮食物 (例如冰鮮鴿、冰鮮豬肉和冰鮮家禽) 的進口准許訂明條件,規定只有獲食安中心許可的車輛才可運送該類食物。任何人違反有關條件,一經定罪,最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月。食安中心人員會實地檢查車輛的情況,決定車輛是否符合運送冰鮮食物的指明條件 (註 28),然後才給予許可。截至 2018 年 4 月 20 日審計署進行審查之時,食安中心的清單上共有 158 輛車獲批准運送冰鮮食物。

車輛在未經許可下運載冰鮮食物

- 2.59 審計署審查了 2018 年 1 月至 4 月的道路貨物資料系統記錄和食安中心記錄,發現在這期間,有 59 輛車經文錦渡運載冰鮮食物進入香港(見第 2.39 段),當中 14 輛 (24%)沒有取得食安中心許可。在這 14 輛車中:
 - (a) 12輛(86%)車曾進入文錦渡食品管制辦事處,但食安中心人員沒有留意這些車輛並未取得運載冰鮮食物的許可,因為食安中心並無規定必須查核車輛是否已獲批准。在這期間,這些車輛運載的159批冰鮮食物全獲文錦渡食品管制辦事處放行(見個案四的例子);及

註 28: 指明條件包括以下例子:

- (a) 車輛的冷凍溫度能保持在攝氏 0 度至 4 度之間,而且在任何情況下都不得超過 攝氏 8 度;
- (b) 載貨車廂的內壁必須平滑和不透水,以方便清潔;
- (c) 車輛須安裝量度溫度的儀器,以便在運行圖表上持續記錄運送過程中載貨車廂 的溫度;及
- (d) 除裝卸食物外,運送進口冰鮮雞的屠體及/或什臟的車輛載貨車廂的所有門窗 必須妥為關閉,而車廂的冷凍裝置在車輛載有上述物品時必須一直保持運作。

個案四

未經許可運載冰鮮豬肉的車輛

1. 根據食安中心的檢查記錄,在2018年1月至4月期間,一輛未取得 運載冰鮮豬肉許可的車輛曾運載冰鮮豬肉(見下表)並進入文錦渡食品管制 辦事處,供食安中心檢查食物批次。

月份	由該車輛運載 並獲文錦渡食品管制辦事處放行的 冰鮮豬肉批次數目		
2018年1月	31		
2018年2月	23		
2018年3月	31		
2018年4月	30		
終計	115		

審計署的意見

2. 文錦渡食品管制辦事處的食安中心人員並無察覺該車輛未取得運載 冰鮮豬肉的許可(註)。食安中心須採取措施,確保運載冰鮮食物的車輛已取 得食安中心許可。

資料來源:食安中心的記錄

註: 該車輛於2018年7月才取得許可。

(b) 2部(14%)在這期間運載合共兩批食物的車輛,沒有前往文錦渡食品管制辦事處,以逃避食安中心檢查其運載的食物批次。

未列於獲批車輛名單上的貨櫃

- 2.60 截至 2018 年 4 月 20 日,在 158 輛核准車輛 (見第 2.58 段)中,有 20 輛 為貨櫃車。審計署發現在這 20 輛貨櫃車中:
 - (a) 有 10 輛貨櫃車的拖頭已列於獲批車輛名單上。就其用以儲存冰鮮 食物的貨櫃,雖已獲食安中心檢查和准許運載這類食物,但未列於 獲批名單上;及

(b) 另外 10 輛貨櫃車的拖頭雖已獲食安中心准許運載冰鮮食物,但其 貨櫃仍未取得食安中心許可。

為妥善管制食物安全(因為貨櫃車的拖頭可能裝上未經食安中心批准的貨櫃), 這些貨櫃須獲食安中心批准並列於獲批名單上。

沒有定期檢查獲批車輛

2.61 審計署審查有關運送冰鮮食物車輛的事宜時,也留意到食安中心除在車輛進行首次檢查(見第 2.58 段)和進入文錦渡食品管制辦事處時檢視車輛的衞生情況外,並沒有如首次檢查般定期檢查車輛的情況。為確保車輛在各方面(即除衞生外的情況)持續適合運送冰鮮食物,食安中心須考慮進行定期檢查。

審計署的建議

- 2.62 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 採取措施,確保運載冰鮮食物的車輛已獲食安中心批准;
 - (b) 把獲批裝運冰鮮食物的貨櫃納入獲批運載冰鮮食物的車輛名單;
 - (c) 採取措施,確保裝運冰鮮食物的貨櫃全部已獲食安中心批准運載這 類食物;及
 - (d) 考慮以類似首次檢查的方式定期檢查運載冰鮮食物的車輛狀況,以 確保車輛持續適合運載冰鮮食物。

政府的回應

- 2.63 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 食安中心已把獲批車輛的檢查納入檢查清單;
 - (b) 食安中心已把獲批裝運冰鮮肉類/家禽的貨櫃納入獲批車輛名單;
 - (c) 已備妥獲批車輛名單(包括上述貨櫃(如有的話))供前線人員核對; 及

(d) 除了例行檢查外,也會每兩年一次重新檢查獲批運載冰鮮肉類及家 禽的車輛。

收集食物樣本進行化驗

2.64 審計署隨同食安中心人員在文錦渡食品管制辦事處檢查食物批次時,發現食物監察計劃並無訂明有關選取食物樣本進行化驗(見第2.34(d)段)的指引。在18次隨行檢查中(見第2.36(b)段),食安中心人員在3次檢查時按該計劃收集食物樣本,而這3次全都只是選取放在車門附近的食物。食安中心於2018年9月底告知審計署,中心已在2018年9月底發出有關從車輛收集冰鮮/冷藏肉類或家禽樣本的指引。

審計署的建議

2.65 審計署*建議*食物環境衞生署署長應不時檢討有關收集食物樣本進行化 驗的指引是否完備,並在有需要時修訂指引。

政府的回應

2.66 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示食安中心會不時監察和 檢討指引,以符合有關目的和運作需要。

第 2C 部分:海運進口食物的管制

- 2.67 本部分探討海運進口食物的管制工作,集中檢視下列事官:
 - (a) 進口食物的監察 (第 2.74 至 2.89 段);
 - (b) 與進口許可證相關的事官(第 2.90 至 2.103 段);及
 - (c) 進口文件出現差異和食物批次的實物檢查(第2.104至2.109段)。

背景

- 2.68 食安中心表示:
 - (a) 海運進口食物主要經位於葵涌的葵青貨櫃碼頭進入香港;及
 - (b) 除經葵青貨櫃碼頭進口食物外,海運進口食物也可經漁護署所管理 的長沙灣副食品批發市場或西區副食品批發市場進入香港。該等 食物限於內地進口的淡水水產(例如活魚和冰鮮魚鰾)。
- 2.69 表七顯示食安中心食物進/出口組(見附錄 A)為檢查從海路經葵青貨櫃碼頭、長沙灣副食品批發市場和西區副食品批發市場進口的食物而設立的各個食品管制辦事處。

表七 檢查海運進口食物的食安中心食品管制辦事處

Í	食安中心辦事處	位置	職責		
(1)	香港及九龍辦事處	旺角	食安中心人員(即衞生督察在工人協助下) 以抽樣方式(註 29),就附有 進口許可證 及/或進口准許的進口食物(例如冷藏肉類、冰鮮肉類、蛋類,以及奶類和冰凍甜點——見附錄 D)、根據食物監察計劃(見第 1.8(b)(ii) 段)所收集的食物樣本和食物事故所涉及的食物,查核進口文件(例如衞生證明書正本、進口許可證及/或進口准許)和進行實物檢查。食安中心表示,一般而言,實物檢查是在進口商貨倉或私營凍房進行。在有需要的情況下,實物檢查會在葵涌海關大樓的食物檢查站(葵涌檢查站)進行(詳情見第 2.74至 2.84 段)。		
(2)	食物進口商/分銷商登記及進口簽證辦事處(簽證辦事處)	灣仔	(a) 簽證辦事處人員以抽樣方式(見註 29),就附有根據衛生證明書副本 而簽發的進口許可證(註 1)的進口食物批次,查核進口文件和進行實物檢查。實物檢查如未能在 葵涌檢查站進行,便會在進口商 貨倉或私營凍房進行。 (b) 簽證辦事處也負責: (i) 為海運、空運和陸路進口的 食物簽發進口許可證;及 (ii) 根據《食物安全條例》為食物商登記和前往巡查(見第 4.1 段註 44 及第 4.6 段)。		

註 29: 各類食物和各規管海運進口食物的食物管制辦事處有不同的食物批次抽樣方式(例如 就進口蛋類而言,每100批便會抽取1批作檢查)。

表七(續)

食安中心辦事處 位置		位置	職責
(3)	長沙灣副食品批 發市場海旁辦事 處	長沙灣	當運載淡水水產批次的船隻從內地抵達 海旁辦事處,食安中心人員會查核進口 文件,並為該等批次進行實物檢查。食
(4)	西區副食品批發 市場海旁辦事處	西區	安中心表示,會查核和檢查 所有 此等批 次(註2及3)。

資料來源:食安中心的記錄

- 註1: 進口商一般須提交衞生證明書正本,以申請進口許可證。在無法提供衞生證明書正本的情況下(例如海外國家的出口商沒有事先把證明書寄給進口商,並隨附有關批次運送),為便利業界,食安中心也接受衞生證明書副本作申請用途。基於歷史因素,只提供衞生證明書副本而獲簽發進口許可證的批次,會由簽證辦事處查核進口文件和進行實物檢查。
- 註 2: 進口淡水水產不需要領有進口許可證及/或進口准許。根據本港與內地有關當局訂定 的行政安排(見第 1.11(b) 段及附錄 D 註 4),該類產品須接受食安中心查核進口文件和 進行實物檢查。
- 註 3: 根據《海魚(統營)條例》(第 291 章),海魚(不包括活海魚和貝類水產)須在魚類統營 處(魚統處)轄下的魚類批發市場卸下和批發出售。魚統處由統營處處長(現時由漁農 自然護理署署長兼任)領導,屬財政獨立的非牟利機構,分別在香港仔、筲箕灣、觀塘、 長沙灣、青山、大埔和西貢經營 7 個魚類批發市場,為漁民、魚類批發商和買家提供 批銷服務。在魚統處魚類批發市場批發出售的海魚產品包括海魚和鮮活海鮮(例如活海 魚和活貝類水產)。
- 2.70 經葵青貨櫃碼頭進口的批次,如被抽選作進口文件查核和實物檢查,進口商會事先(例如獲簽發進口許可證或報告有關批次抵港時 —— 見第 2.71 段) 獲通知該等批次須接受上述的查核和檢查。食安中心香港及九龍辦事處與簽證辦事處會:
 - (a) 向進口商查詢該等批次將於何時抵港;
 - (b) 要求進口商在該等批次進行實物檢查前提交進口文件以供查核;及
 - (c) 預約 (例如訂定日期、時間和地點 (即葵涌檢查站、進口商貨倉或凍房)) 進口商為該等批次進行實物檢查。食安中心的檢查工作約需 半小時至 2.5 小時。

待查核進口文件和實物檢查的工作順利完成後,食安中心人員會把食物批次的 資料輸入食物進口管制系統(見第 2.2(e) 段註 10)。

- - (a) 對於海運進口的奶類和冰凍甜點批次,進口商應在有關批次抵港 48 小時前,把書面報告(載述有關批次抵港日期等資料)送交食安 中心;
 - (b) 對於海運進口的蛋類批次,進口商應在有關批次抵港前兩個工作天 內,把進口文件送交食安中心;及
 - (c) 對於海運進口的肉類、家禽和野味批次,進口商應在有關批次抵港 後兩個工作天內,把進口文件送交食安中心。

根據《公眾衞生及市政條例》,任何人違反上述規定,一經定罪,最高可被判罰款5萬元和監禁6個月。

- 2.72 食安中心表示,2017年有9453批領有進口許可證及/或進口准許的海運進口食物,以及1398批淡水水產進口香港。在這9453個批次中,有3616 批(38%)(註30)曾接受食安中心的進口文件香核和實物檢查。
- 2.73 對於海運進口食物,審計署審查了 2018 年 1 月進口的 40 批高風險類別 食物 (見附錄 D) 的進口文件,並在 2018 年 3 月至 7 月期間隨同食安中心人員 進行 10 次實物檢查 (見第 2.36 段註 25)。審計署發現,食安中心在海運食物進口管制方面有可予改善之處,詳情載於下文。

進口食物的監察

- 2.74 2015 年 3 月和 5 月,立法會食物安全及環境衞生事務委員會的委員關注到,葵青貨櫃碼頭沒有設立食物檢查站,未能檢查海運進口食物。2015 年 7 月,食安中心主動與海關商討是否可以在葵青貨櫃碼頭設立食物檢查站,藉以加強食物監測來保障食物安全。
- 2.75 在食衞局和食環署於 2015 年 11 月向食物安全及環境衞生事務委員會提交的文件中,食環署告知委員會,為盡量把海運進口食物與空運和陸路進口食

註30:有關數字代表附有進口許可證及/或進口准許的進口批次數目。

物的監察工作予以劃一,食安中心設立了葵涌檢查站(見照片二十八和二十九),其職能(例如查核進口文件和進行實物檢查)與機場食物檢驗辦事處和文錦渡食品管制辦事處相若。葵涌檢查站已於2015年10月底投入服務。

照片二十八

葵涌檢查站的 食安中心辦事處



資料來源:審計署於 2018 年 3 月拍攝的照片

照片二十九

葵涌檢查站的 食安中心辦事處外圍



資料來源:審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片

2.76 食安中心表示:

- (a) 現時並無安排食安中心人員派駐葵涌檢查站。食安中心人員會根據與進口商所作的預約(見第 2.70(c)段),到葵涌檢查站對食物批次進行實物檢查;
- (b) 葵涌檢查站在抽查海運進口批次時採用風險為本的監察原則,考慮因素包括相關情報、鄰近地區的食物安全事故、有關進口商過往曾否未按食安中心指示行事(例如在食安中心檢查前運走有關批次)、有否透過電子貨物艙單系統(貨物艙單——載有進口商/承運人申報的批次資料,並為使用者提供齊全的貨物資料以作篩查和分析,電子貨物艙單包括聲明1貨物艙單或聲明2貨物艙單,視乎資料在何時提交而定(詳情另見第2.87(b)段))向海關提交貨物艙單;
- (c) 根據風險為本的監察原則,在葵涌檢查站接受檢查的進口食物包括:

- (i) 涉及食物安全事故的食物;
- (ii) 受法定規管的食物(《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》所 規管的食物,即高風險類別食物);及
- (iii) 其他較高風險類別食物 (例如食物環境衞生署署長在 2011 年 發出的食物安全命令 (該命令禁止輸入來自日本 5 個縣的食物) 所涵蓋的食物);及
- (d) 視乎個別進口個案的情況 (例如是否涉及冷藏食物),食安中心可在進口商貨倉或私營凍房檢驗進口食物 (見第 2.69 段表七),而非在葵涌檢查站。雖然位於邊境地區的其他食物檢查站是在進口地點進行檢查工作,但海運進口食物的檢查工作一般是在貨倉或凍房(而非進口地點) 進行。

須解決工作守則與實際檢查工作之間的分歧

2.77 對於海運進口食物批次,食安中心規定運載有關批次的貨櫃必須封好 (見照片三十)。根據工作守則:

- (a) "在抵達檢查站(葵涌檢查站)時,貨櫃的鉛封須經食安中心人員 證實完好無損後才可開啓";及
- (b) "如食品 (例如冰鮮食物) 因實際困難而未能在上述檢查站接受檢查,食安中心會在有關進口商的貨倉或凍房檢查食物,惟貨櫃的鉛封須經食安中心人員證實完好無損後才可開啓"。

為確保食物批次完整和不被干擾,必須證實貨櫃的鉛封完好無損。

照片三十

貨櫃的鉛封





資料來源:審計署於2018年4月拍攝的照片

2.78 審計署留意到,對於在葵涌檢查站接受實物檢查的食物批次,由於運載這些批次的貨櫃在葵青貨櫃碼頭卸下後,便立即運往葵涌檢查站,因此貨櫃一直封好。然而,對於須在貨倉或凍房接受實物檢查的食物批次,在接受食安中心的檢查前,鉛封已被進口商開啟,而食物批次已存放到貨倉或凍房(例子見照片三十一),違反工作守則的規定(見第 2.77(b) 段)。

照片三十一

存於凍房的食物



資料來源:審計署於 2018 年 4 月拍攝的照片

2.79 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署:

- (a) 在食安中心人員的見證下開啓貨櫃鉛封的安排,只適用於被選在葵 涌檢查站、貨倉和凍房接受實物檢查的目標貨櫃(例如受食物事故 影響的食物,以及曾按食物監察計劃進行化驗而結果未如理想的食 物);及
- (b) 基於時間和資源所限,食安中心人員未能在貨倉和凍房進行定期實物檢查時見證鉛封的開啟。由查核進口文件、開啟鉛封、把所有食物卸入貨倉或凍房(一旦涉及多類食物,這項程序尤其耗費時間),以至隨後對每個批次進行檢查的整個過程,需要數個小時才能完成,並且涉及大量人手。

2.80 審計署認為,食安中心須解決工作守則所載規定(見第 2.77(b) 段) 與在 貨倉和凍房的實際運作情況(見第 2.78 段)之間的分歧。

在葵涌檢查站檢驗的食物批次數目甚少

- 2.81 審計署審查了 2015 年 10 月底 (即葵涌檢查站啓用時期) 至 2018 年 6 月 30 日期間,食安中心在葵涌檢查站進行實物檢查的記錄,發現:
 - (a) 只有 47 次實物檢查 (涉及 47 批食物) 是在葵涌檢查站進行。在 2015 年 10 月底至 2018 年 6 月的 32 個月內,每月平均只進行約 1.5 次檢查;
 - (b) 這47次檢查全部由香港及九龍辦事處進行(即非由簽證辦事處於 葵涌檢查站進行);及
 - (c) 在這47次檢查中,有38次(81%)是蛋類,7次(15%)是水果和蔬菜, 1次(2%)是魚類和1次(2%)是奶類。沒有其他高風險類別食物在 葵涌檢查站接受檢查。
- 2.82 食安中心在葵涌檢查站進行實物檢查的次數甚少,而絕大部分的實物檢查工作是在貨倉或凍房(而非進口地點)進行。2017年,在已進行的3616次實物檢查(涉及3616個批次)(見第2.72段)中,18次(0.5%)是在葵涌檢查站進行,而3598次(99.5%)是在貨倉或凍房進行。
- 2.83 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,在葵涌檢查站進行檢查工作存在局限 (例如配合檢查/抽樣工作的冷藏設施不足),所以其使用率較貨倉或凍房為低。
- 2.84 食安中心的原意,是把海運進口食物與空運和陸路進口食物的監察措施 予以劃一(見第 2.75 段)。然而,如上文第 2.82 段所示,在葵涌檢查站進行檢 查的次數非常少。審計署認為食安中心須採取措施,處理葵涌檢查站使用率低 的問題(包括改善其冷藏設施(見第 2.83 段)等)。

有些從日本進口食物的進口商未能被識別出來

- 2.85 如第 2.18 段所述,在 2018 年 6 月向立法會食物安全及環境衞生事務委員會提交的文件中,食衞局告知委員會,每一批次的日本進口食物都必須接受輻射測試。就經海運進口的日本食物來說,輻射測試工作是由食安中心的輻射檢驗辦事處進行。輻射檢驗辦事處會:
 - (a) 使用手提測量計進行輻射測試(如同空運進口日本食物的情況—— 見第 2.19(a) 段);及
 - (b) 從有關批次抽選食物樣本,送交食安中心食物化驗組(位於上水) 進行輻射污染檢驗(見第 2.19(b) 段)。
- 2.86 如同對食物批次進行實物檢查的做法,輻射檢驗辦事處人員會預約進口商在葵涌檢查站、貨倉或凍房進行測試。在 2015 年 10 月底至 2018 年 6 月 (見第 2.81 段) 期間,人員曾在葵涌檢查站進行 46 次檢查,涉及使用手提測量計進行 194 項輻射測試。另一方面,單在 2017 年,輻射檢驗辦事處便在貨倉或凍房進行了 27 975 次檢查,涉及進行 46 338 項輻射測試 (使用手提測量計和輻射監測儀器)。
- 2.87 審計署審查輻射檢驗辦事處進行輻射測試的做法,留意到:
 - (a) 食安中心表示,已透過信函、貿易論壇和新聞稿,通知業界須就每 批來自日本的食物向輻射檢驗辦事處匯報,以便安排進行檢查和輻 射測試;及
 - (b) 同時,食安中心已要求海關定期提供聲明1貨物艙單(見第2.76(b)段),以識別從日本進口食物批次的進口商,讓輻射檢驗辦事處可預約進口商進行輻射測試。聲明1貨物艙單載有進口商自願向海關預先(即貨物抵港前)申報的批次資料,以便利進口清關之用。不過,海關表示,由於預報聲明屬自願性質,故透過聲明1貨物艙單只能收集約85%的海運貨物資料。由於輻射檢驗辦事處是依靠聲明1貨物艙單識別進口商,因此有些從日本進口食物的進口商或未能被識別出來。儘管如此,食安中心表示,已透過書面方式通知進口商須就每批來自日本的食物向輻射檢驗辦事處匯報,並已在相關論壇中予以提醒(見上文(a)段)。審計署認為,食安中心須採取進一步措施,確保所有從日本進口的食物批次均接受輻射測試。舉例來說,食安中心可與海關研究可否使用聲明2貨物艙單的資料(即

強制規定進口商/承運人須在船舶抵港後14天內所提交電子艙單),以便進行有關檢查和輻射測試。食安中心可比較聲明1貨物艙單和聲明2貨物艙單的資料,以識別是否有食物批次從日本抵港但其資料未見於聲明1貨物艙單的進口商,從而確保有關進口商現有及/或日後的食物批次均接受輻射測試。

審計署的建議

- 2.88 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 解決工作守則的規定與實際檢查工作之間的分歧(見第2.77及2.78 段);
 - (b) 採取措施,改善葵涌檢查站的使用情況,包括改善其冷藏設施等; 及
 - (c) 採取進一步措施,確保所有從日本進口的食物批次均接受輻射測 試。

政府的回應

- 2.89 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 基於時間和資源所限,並考慮到可能妨礙貿易運作,要求食安中心 人員見證開啟非目標貨櫃的鉛封並不可行。食安中心會釐清工作 守則的規定與實際檢查工作之間的分歧;
 - (b) 食安中心會向有關各方尋求協助,研究可否在葵涌海關大樓設立附 有冷藏設施的正規食品管制辦事處,以檢查經海運進口的目標食物 批次;及
 - (c) 食安中心一直與有關當局合作,以落實貿易單一窗口措施(見第5.25 段),目的之一是在貨物抵港前收集所有進口貨物資料。

與進口許可證相關的事宜

進口商在進口許可證所涵蓋的食物批次被抽選作實物檢查時要求註銷該進口許可證

- 2.90 如第 2.70 段所述,如食物批次被食安中心抽選查核進口文件和進行實物檢查(除另予述明外,以下統稱為實物檢查),進口商一般會事先獲通知其有關批次將須接受食安中心檢查。審計署留意到在一些個案中,進口商在進口許可證所涵蓋的食物批次被抽選作實物檢查(為求簡明,以下統稱為被抽選作實物檢查的進口許可證)時,要求註銷該等進口許可證(註 31)。
- 2.91 表八顯示在 2017 年 1 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期間,海運進口食物被抽選作實物檢查的進口許可證數目與被進口商要求註銷的進口許可證數目的比例。從表八可見,因被抽選作實物檢查而註銷的進口許可證佔甚高比例,因而出現進口商利用註銷進口許可證的方法來逃避食安中心對食物批次進行實物檢查的風險。

表八

註銷海運進口食物的進口許可證 (2017年1月1日至2018年3月31日)

	進口許可證(註)				
時期	被抽選作 實物檢查 (張)	被註銷 (張)			
2017年1月至12月					
衞生證明書正本	1 219	201 (16%)			
衞生證明書副本	307	146 (48%)			
進口准許	377	64 (17%)			
整體	1 903	411 (22%)			
2018年1月至3月					
衞生證明書正本	305	68 (22%)			
衞生證明書副本	57	11 (19%)			
進口准許	98	16 (16%)			
整體	460	95 (21%)			

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

註: 可在提交衞生證明書正本、衞生證明書副本或進口准許後獲簽發進口許可證。

2.92 個案五的例子顯示當進口許可證被抽選作實物檢查時,進口商要求註銷 有關許可證。

個案五

一名進口商要求註銷進口許可證

- 1. 在 2018 年 1 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期間, 一名進口商就海運進口的肉類和家禽申請了 383 張進口許可證,該肉類和家禽主要來自巴西、荷蘭和美國。
- 2. 在該進口商獲簽發的 383 張進口許可證中,食安中心抽選了 13 張進口許可證作實物檢查。這 13 張進口許可證中,進口商要求註銷其中的 11 張 (85%)。

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

已簽發但未使用的進口許可證佔甚高比例

- 2.93 根據工作守則,為防止進口商不當使用進口許可證,簽證辦事處須查找 未被進口商使用的進口許可證,並予註銷。譬如說,進口商可申請多張進口許 可證(並在許可證到期後再次申請)而保留部分進口許可證不用。當某張進口 許可證被抽選作實物檢查時,進口商為逃避實物檢查,便會利用一張未使用的 進口許可證代替該張進口許可證,輸入同一批次的食物。
- 2.94 審計署審查了 2013 至 2017 年期間食安中心簽發的進口許可證,發現:
 - (a) 在該 5 年內,每年未使用的進□許可證都佔甚高比例;及
 - (b) 未使用的進口許可證數目由 2013 年的 60 865 張增至 2017 年的 85 475 張。

詳情載於下文表九。

表九

就海運進口食物簽發的進口許可證 (2013 至 2017 年)

進口許可證	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
连口計刊超	(張)				
已簽發	70 598	82 089	73 200	84 552	88 836
已註銷	841 (1%)	1 280 (2%)	1 845 (2%)	1 089 (1%)	906 (1%)
已用(即食物批次已 抵港而食安中心已就 此同時查核了進口文 件和進行實物檢查(見 第 2.70 段),以及已 進行進口文件查核的 批次(見第 2.71 段))	8 892 (13%)	9 199 (11%)	7 817 (11%)	5 708 (7%)	2 455 (3%)
未使用(即食安中心 不知悉進口商有否已 使用有關許可證或保 留部分許可證不用, 或有關許可證已過期 (見第 2.93 段))	60 865 (86%)	71 610 (87%)	63 538 (87%)	77 755 (92%)	85 475 (96%)

資料來源:審計署對食安中心記錄(源於食物進口管制系統的資料)的分析

註: 2017年,涉及空運和陸路進口批次的未使用進口許可證所佔百分比明顯較低(即分別為37%和11%)。

2.95 2018 年 6 月進行審查工作期間,食安中心採取行動,處理未使用的進口許可證(註 32)。行動包括:

(a) 2018年6月初,簽證辦事處張貼通告,通知進口商須把到期並未 用的進口許可證交還食安中心;

註 32: 行動涵蓋空運、陸路和海運進口食物的未使用進口許可證(儘管空運和陸路進口食物的問題比較輕微——見第 2.94 段表九的註)。

- (b) 2018年6月中,食安中心開展工作,識別和註銷未使用的進口許可證(指提交進口准許而獲簽發的進口許可證——註33)。如第2.71段所述,須領有進口准許才可進口的食物屬較高風險類別食物。因此,經海運進口並領有進口准許的食物,須一律接受食安中心查核進口文件。食安中心會聯絡進口商,查明簽發予他們的進口許可證是否未使用,並要求他們把過期進口許可證的正本交還註銷。截至2018年9月初,這項工作仍然繼續;及
- (c) 食安中心於 2018 年 9 月底進一步告知審計署:
 - (i) 對於以衞生證明書正本申請進口許可證,並被抽選作實物檢查的情況,簽證辦事處已採取措施,防止有關進口商在其食物批次被抽選作實物檢查時要求註銷相關的進口許可證,再以該衞生證明書申請新的進口許可證。由於進口許可證和衞生證明書正本已被標註機印日期和許可證編號,當簽證辦事處審批進口許可證申請時,不會接納任何有此類標記的衞生證明書(據食安中心表示,此項措施已在2018年之前實施);
 - (ii) 關於以衞生證明書副本申請進口許可證並被抽選作實物檢查 後,進口商要求註銷該進口許可證的情況,由2018年6月起, 食物進口管制系統進行提升後,可透過電腦查核,防止進口 商為逃避進行實物檢查而要求註銷進口許可證。如進口商以 同一張衞生證明書申請新的進口許可證,有關批次仍須接受 實物檢查;及
 - (iii) 至於所有以進口准許申請進口許可證的個案(即以提交進口許可後獲簽發的進口許可證),則已施加條件,規定有關批次抵港後,該批次/衞生證明書均須接受檢查。在此情況,要求註銷並重新申請進口許可證的做法並沒有作用。
- 2.96 審計署知悉食安中心的措施,並認為:
 - (a) 食安中心須適時完成識別和註銷未使用的進口許可證的工作(見第 2.95(b) 段);
 - (b) 食安中心須妥善執行第 2.95(c) 段所述的措施;

註 33: 食安中心表示,申請人可在提交衞生證明書正本、衞生證明書副本或進口准許後獲簽發進口許可證(另見第 2.10 段)。2017 年,所簽發的 88 836 張進口許可證中,71 447 張 (80%) 是在提交衞生證明書正本後獲簽發、16 030 張 (18%) 是在提交衞生證明書副本後獲簽發,以及 1 359 張 (2%) 是在提交進口准許後獲簽發。

- (c) 就進口准許的個案 (見第 2.95(c)(iii) 段) 而言,如進口商之前所申請的進口許可證被食安中心抽選作實物檢查,他們仍可申請新的進口許可證 (因為可藉提交進口准許而獲簽發進口許可證 —— 見第 2.95(b) 段註 33)。食安中心須採取措施堵塞這漏洞;及
- (d) 食安中心應繼續定期識別和註銷未使用的進口許可證。就此,食安中心可與工業貿易署研究,是否可由該署提供協助,以便確定進口許可證的狀況。根據《進出口條例》(第60章),進口商/承運人必須在肉類和家禽批次抵港後14天內,向該署提交有關的進口許可證和艙單。在該條例下,任何人如不遵從有關規定,最高可被判罰款5,000元。在有需要時,食安中心可尋求該署協助,然後再與進口商直接聯絡。

須改善提交衞生證明書正本的跟進工作

2.97 如第 1.10 段所述,源頭監控是監控食物安全的有效模式。源頭監控包括要求進口食物必須附有海外當局發出的衞生證明書。為防止有人使用偽造的衞生證明書副本,如屬根據衞生證明書副本簽發給進口商的進口許可證(見第 2.95(b) 段註 33),簽發進口許可證的一項條件是,進口商須於進口許可證簽發日期起計 42 天內(即進口許可證的 6 個星期有效期屆滿前 —— 見附件 D 註 1(b)),及在該食物批次獲放行推出市場前,向食安中心提交衞生證明書正本。

2.98 表十顯示 2013 至 2017 年期間根據衞生證明書副本就海運進口食物簽發 進口許可證的數目。

表十

根據衞生證明書副本就海運進口食物 簽發的進口許可證 (2013 至 2017 年)

進口許可證	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年		
進口計り起	(張)						
已簽發	70 598	82 089	73 200	84 552	88 836		
根據衞生證明書副本 而簽發	6 738 (10%)	11 819 (14%)	14 575 (20%)	19 887 (24%)	16 030 (18%) (註)		

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

註: 藉提交衞生證明書副本而獲簽發的進口許可證的比例於 2017 年有所下降,原因是自 2017 年 3 月底起,食安中心不再接受以衞生證明書副本為巴西進口的肉類和家 禽申請進口許可證 (在 2017 年 3 月發生巴西肉類被發現不合規格的食物事故後生效)。

2.99 根據工作守則:

- (a) 進口商若首次違反進口許可證條件(例如沒有在42天內提交衞生 證明書正本),會接獲第一封警告信;
- (b) 進口商若第二次違反進口許可證條件,會接獲第二封警告信。根據 食安中心的慣例,食安中心會在以下情況發出第二封警告信:
 - (i) 該名進口商藉提交衞生證明書副本獲簽發另一張進口許可證, 但沒有在42天內提交衞生證明書正本;或
 - (ii) 若在第一封警告信發出後,進口商仍未提交衞生證明書正本; 及
- (c) 進口商若第三次違反有關條件,食安中心會與該進口商見面和發出 口頭警告,並告知該進口商其下一個批次須接受實物檢查。食安中 心也會要求進口商提交書面承諾,表明必須保留有關批次至實物檢 查完成為止。食安中心也會向該進口商發出第三封警告信。根據 食安中心的慣例,食安中心會在以下情況採取上述程序:

- (i) 該名進口商藉提交衞生證明書副本獲簽發另一張進口許可證, 但沒有在42天內提交衞生證明書正本;或
- (ii) 若在第一和第二封警告信發出後,進口商仍未提交衞生證明 書正本。

食安中心也可能會在發出警告信前給予進口商催辦信(例如用以提醒進口商提 交衞生證明書正本等)。

2.100 審計署抽選在 2016 年和 2017 年藉提交衞生證明書副本而獲簽發的進口許可證,以審查食安中心有否妥善確保進口商在 42 天內提交衞生證明書正本。審計署發現:

- (a) 審計署得知(註34),在2016年和2017年,分別有281張和34張進口許可證(共36個進口商),涉及沒有在42天內提交衞生證明書正本,相關延誤日數由141天至717天不等(截至2018年6月30日)。食安中心曾向有關進口商發出催辦信/警告信,但進口商仍沒有向食安中心提交衞生證明書正本(截至2018年6月30日)(註35);及
- (b) 在跟進上述 315 個 (281 個加 34 個) 個案方面, 食安中心所採取的 行動有欠妥善 (見個案六和七的例子)。

註 34:在 2016 年 6 月中之前,食安中心僅以人手記錄已提交衞生證明書正本的個案。存檔工作由 2016 年 6 月中起逐步電腦化,並自 2017 年全面落實電腦化。食安中心表示,2016 年的人手記錄已無法找到,故未能提供予審計署審查。

註 35: 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,由於人手所限,在 2017 年前尚未全面以電腦 系統記錄食安中心人員查看衞生證明書正本的日期。因此,電腦資料可能顯示 2016 年有部分個案仍未提交衞生證明書正本,但事實卻不然。

個案六

跟進提交衞生證明書正本 (2017 年)

1. 一名進口商提交衞生證明書副本,並於2017年1月16日獲簽發進口許可證,進口一批冷藏豬肉。該進口商並沒有在42天內向食安中心提交衞生證明書正本。食安中心採取了下列行動:

行動日期	行動
2017年2月20日	發出一封催辦信
2017年5月26日	發出一封催辦信
2017年7月6日	發出第一封警告信
2017年8月17日	發出第一封警告信
2017年9月18日	發出第二封警告信
2017年10月9日	發出一封催辦信

審計署的意見

- 2. 審計署就此個案認為:
 - (a) 根據工作守則,第二封警告信須於2017年8月17日發出。但據上表顯示, 當日只是再次發出第一封警告信(警告信上述明此乃第一封警告);
 - (b) 根據工作守則,食安中心須與進口商會面,給予口頭警告,並告知進口商下 一個批次須接受實物檢查。然而,並無證據顯示食安中心曾採取上述行動;
 - (c) 自2017年10月10日起,食安中心再沒有向該進口商發出催辦信或警告信(最後行動日期為2017年10月9日——見上表)(註);
 - (d) 截至2018年7月20日,該進口商仍未向食安中心提交衞生證明書正本;及
 - (e) 期間,該批冷藏豬肉似乎已經出售。

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

註: 2017年9月,食安中心對該進口商的一批食物進行了實物檢查。然而,這個批次是以後補進口 許可證的方式抵港(即進口許可證是在付運批次抵港後才簽發)。食安中心表示,領有後補進口許 可證的所有付運批次都須接受檢查。

個案七

跟進提交衞生證明書正本 (2016 年和 2017 年)

1. 進口商 A 以提交衞生證明書副本而獲簽發進口許可證,進口來自多個國家的肉類和家禽到香港。下表載列食安中心截至 2018 年 3 月底在跟進進口商 A 提交衞生證明書正本方面的工作:

年份	藉提交衞生 證明書副本 而獲簽發的進 口許可證數目	涉及接獲食安中 心發出催辦信/ 警告信的進口許 可證數目	已提交衞生證 明書正本的 進口許可證 數目	沒有跟進 的進口許 可證數目
2016	2 707	146 (註 1)	1	145
2017	1 593	649	649 (註 2)	無

註1:2016年,食安中心只在2016年8月向進口商A發出一封催辦信,促其就146張 進口許可證提交衞生證明書正本。至於其餘進口許可證,食安中心無法提交人手 記錄供審計署查核(見第2.100(a)段註34)。

註 2: 自 2018 年 6 月審查工作展開後,食安中心已跟進進口商 (包括進口商 A) 延遲提交 衛生證明書正本的情況。

審計署的意見

2. 食安中心沒有採取足夠行動,跟進進口商 A 在 2016 年提交衞生證明 書正本的情況。

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

2.101 自 2018 年 6 月審查工作展開後,食安中心已加強跟進進口商延遲提交 衛生證明書正本的情況 (例如查核已收到衞生證明書正本但仍未更新食安中心 記錄的個案,以及聯絡未有在 42 天內提交衞生證明書正本的進口商)。

審計署的建議

- 2.102 審計署建議食物環境衛生署署長應:
 - (a) 適時完成識別和註銷未使用的進口許可證 (見第 2.95(b) 段) 的工作;
 - (b) 確保妥善執行預防措施,防止進口商因其食物批次被抽選作實物檢查而要求註銷進口許可證 (見第 2.95(c) 段),並監察這些措施的成效;
 - (c) 採取進一步措施,處理進口商要求註銷其進口許可證後再提交進口 准許以申請新的進口許可證的情況;
 - (d) 繼續定期識別和註銷未使用進口許可證;及
 - (e) 對於藉提交衞生證明書副本而獲簽發的進口許可證:
 - (i) 採取措施,確保跟進處理進口商延遲提交衞生證明書正本的 情況,直至進口商提交有關證明書正本為止;及
 - (ii) 採取措施,確保按照食安中心的工作守則和慣例(見第 2.99 段) 妥為執行跟進工作,除非有合理辯解。

政府的回應

- 2.103 食物環境衞生署署長同意審計署第 2.102(a) 至 (c) 及 (e) 段的建議, 並表示:
 - (a) 食安中心自 2018 年年中起,已着手識別過期而未使用的進口許可證(進口准許個案),並計劃在 2018 年第 4 季完成這項工作;
 - (b) 食安中心已書面通知進口商交還過期而未使用的進口許可證(進口 准許個案),以予註銷;
 - (c) 食安中心已採取改善措施,就被註銷而無法對食物進行實物檢查的 進口許可證,選取其他進口許可證以作替補;
 - (d) 食安中心已採取改善措施,令藉提交衞生證明書副本而獲簽發進口 許可證的比例由 2016 年的 24% 減至 2017 年的 18%;及

(e) 食安中心已加強監督,確保前線運作按照相關指引進行。

對於第 2.102(d) 段所載的審計署建議,她表示食安中心會在 2018 年第 4 季完成有關工作(見上文第(a) 段)後考慮有關工作的未來路向。

進口文件出現差異和食物批次的實物檢查

進口文件出現差異

2.104 根據工作守則,如進口文件出現差異,須盡快要求進口商澄清和糾正差 異之處。審計署審查了40批食物(見第2.73段)的進口文件,發現其中6批(15%) 的進口文件出現差異,但食安中心並沒有予以調查和糾正:

- (a) 2 批食物的衞生證明書的簽發日期,遲於裝船付運日期;
- (b) 3 批食物的衞生證明書所示的出口商名稱,與進口許可證所示的不同;及
- (c) 1 批冰鮮牛肉的總箱數在不同進口文件有不同的數目。雖然只是相差 1 箱 (520 箱與 519 箱之別),但食安中心應查明出現差別的原因,以確保進口食物安全。

食物批次的實物檢查

2.105 審計署審查了海運進口食物批次的實物檢查工作,審查結果載於下文段落。

2.106 **沒有進行替補檢查** 如第 2.91 段表八所示,食安中心在 2017 年抽選了 1 903 張進口許可證的有關食物批次作實物檢查,但其中 411 張 (22%) 已註銷。 然而,審計署留意到,食安中心通常不會再抽選其他進口許可證,以替代因為 已註銷而無法對食物進行實物檢查的進口許可證。結果,食安中心的實際檢查 次數,較工作守則規定的檢查次數為少 (見表十一)。

表十一

食安中心進行實物檢查的規定和實際次數 (2017 年)

根據以下文件而 獲簽發進口許可 證的進口食物	實物檢查的 規定次數	已進行實物檢查的 平均次數
衞生證明書正本	每天5批	每天 4.1 批
衞生證明書副本	每 50 批抽取 1 批 (即 2%)	1%

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

2.107 **實物檢查的不足之處** 在10次隨行檢查(見第2.73段)中,審計署發現:

- (a) 沒有向一名進口商發出警告信 在其中 1 次檢查,相關進口准許的一項條件述明: "待有關批次物運抵香港後,進口商須安排該批次運往持牌凍房或註冊冷藏庫,接受衞生督察的檢查,之後方可放行……"。在 2018 年 4 月所進行的檢查中,96 箱冰鮮牛肉中有 20 箱不見蹤影。經食安中心人員查問後,進口商把 20 箱冰鮮牛肉運回凍房。兩天後,食安中心人員再到凍房檢查該 96 箱冰鮮牛肉。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,該 20 箱冰鮮牛肉是暫存於進口商辦公室的冷凍設備(即並非持牌凍房或註冊冷藏庫,違反了進口准許的條件),而進口商辦公室並沒有備存該 20 箱食物的任何存貨記錄,食安中心人員也沒有在進口商辦公室為食物進行實物檢查。審計署認為,無法保證該 20 箱運回凍房並於其後經食安中心人員檢查的食物,就是被發現不見蹤影的食物批次。就這宗個案而言,根據進口許可證所列的條件,食安中心應向進口商發出警告信。然而,食安中心人員卻放行該批冰鮮牛肉,而沒有向進口商發出警告信。然而,食安中心人員卻放行該批冰鮮牛肉,而沒有向進口商發出警告信。然而,食安中心人員卻放行該批冰鮮牛肉,而沒有向進口商發出警告信。然而,食安中心人員卻放行該批冰鮮牛肉,而沒有向進口商發出
- (b) **放行信所示數量超過實際數量** 1 次在凍房進行的檢查中,文件所示的食物數量為 190 箱冷藏雞肉,但實際上有 20 箱沒有付運。食安中心為該 170 箱食物進行實物檢查,但向進口商發出的放行信卻標示該批食物為 190 箱;
- (c) **檢查的食物數量少於規定** 根據工作守則,就進口肉類和肉類製品 而言,食安中心人員一般須檢查每個食物批次的5%(按數量計算)

食物。然而,審計署留意到,在1次有關冷藏牛肉的檢查中,檢查的食物數量少於規定的5%。食安中心人員在總數2025箱食物中只檢查了2箱(即佔該批次的0.1%),而且沒有解釋只檢查2箱食物的原因;

- (d) 沒有就整批食物進行整體檢驗和按證明文件核實資料 根據工作 守則,食安中心人員在開始檢查時,應就整批食物進行整體檢驗, 以查看有否欠妥之處,例如貨箱是否有破損或污物。此外,在檢查 期間,人員應根據證明文件(例如衞生證明書正本和提單)進行人 手點算和核實食物的種類和總數量。在3次檢查中,食安中心人員 沒有就有關批次進行整體檢驗。在2次檢查中,食安中心人員沒有 打開任何1個用以運載冰鮮淡水水產的發泡膠盒來根據證明文件核 實食物的種類和總數量;及
- (e) 沒有妥當抽取食物樣本 根據工作守則,就海運進口的肉類和肉類製品而言,食安中心人員須從外圍和卡板或貨櫃內不同位置以隨機方式抽取檢查單位。然而,審計署發現,在1次檢查中,食安中心人員只從貨物前排方便的位置抽取兩箱食物進行檢查。食安中心須採取措施,確保食安中心人員以隨機方式抽取食物樣本進行實物檢查(例如把"隨機抽樣機制"(見第2.55(b)段)擴展至海運進口食物的檢查)。

審計署的建議

2.108 審計署建議食物環境衞生署署長應:

- (a) 採取措施,就進口文件所發現的差異予以調查和糾正;
- (b) 就被註銷而無法對食物進行實物檢查的進口許可證,考慮選取其他 進口許可證以作替補;
- (c) 採取措施,確保在適當的情況下向違反進口許可證條件的進口商發 出警告信;
- (d) 採取措施,確保食物放行信所示的數字準確無誤;
- (e) 採取措施,確保食安中心人員按照工作守則為食物批次進行實物檢查(即檢查每個批次的5%食物,及就整批食物進行整體檢驗和按證明文件核實資料——見第2.107(c)及(d)段);及

(f) 採取措施,確保食安中心人員以隨機方式抽取食物樣本作實物檢查 (例如把"隨機抽樣機制"(見第 2.55(b)段)擴展至海運進口食物 的檢查)。

政府的回應

- 2.109 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 食安中心已提醒前線人員,如發現進口文件出現差異,須要求進口 商澄清,並妥為記錄所採取的行動;
 - (b) 食安中心已採取改善措施,就被註銷而無法對食物進行實物檢查的 進口許可證,選取其他進口許可證以作替補;
 - (c) 食安中心已加強監督,確保前線運作按照相關指引進行;及
 - (d) 食安中心會為前線人員提供以隨機方式抽取食物樣本作實物檢查 的指引。

第3部分:活牛食用動物和活水產的管制

- 3.1 本部分探討食安中心對活生食用動物和活水產的管制,集中檢視下列事官:
 - (a) 陸路進口牲畜的管制 (第 3.6 至 3.18 段);
 - (b) 陸路進口活水產的管制 (第 3.19 至 3.33 段);及
 - (c) 運往屠房的牲畜管制 (第 3.34 至 3.39 段)。

背黒

- 3.2 食安中心表示,除內地活淡水水產會經長沙灣副食品批發市場和西區副食品批發市場(見第 2.68(b) 段)以海運進口外,內地活生食用動物(包括牲畜和活家禽)和活水產(註 36)也會經文錦渡管制站從陸路進港。2017年,從內地陸路進口活生食用動物的數量包括:
 - (a) 約150萬隻牲畜;
 - (b) 約76000隻活家禽;及
 - (c) 約39000公噸活水產。

牲畜 (例如牛、豬和羊) 和活水產主要由內地輸入香港 (見附錄 F)。據食安中心表示,本港自 2004 年起沒有從內地進口活鴨和鵝,並自 2016 年起沒有從內地進口活雞。自 2017 年年初起,本港也沒有從內地進口其他活家禽 (例如珍珠雞和竹絲雞)。

3.3 根據本港與內地的行政安排(見附錄 D 註 4),供港的活生食用動物和活水產必須來自獲中國海關總署認可的註冊農場,進口時也須領有由該署發出的動物衞生證明書(註 37)。每張證明書須列明發貨人和收貨人名稱、出口動物/水產數量,以及註冊農場的名稱和編號等資料。

註36: 根據《公眾衞生及市政條例》和《食物安全條例》,活水產被歸類為食物。

註 37: 法例也規定,進口活家禽和牲畜須分別根據《公眾衞生(動物及禽鳥)規例》(第139A章) 和《公眾衞生(動物及禽鳥)(化學物殘餘)規例》(第139N章)領有動物衞生證明書。 證明書由輸出經濟體的主管當局發出,證明有關活家禽和牲畜並無呈現患有某些疾病 (例如狂犬病)的徵狀和不含違禁化學物。 3.4 為監控從內地進口的活生食用動物和活水產,食安中心設立了文錦渡牲 畜檢疫站,位於文錦渡食品管制辦事處旁(見第 2.29 段)。表十二載列從內地 陸路進口各類活生食用動物和活水產所需的文件。

表十二 從內地陸路進口活生食用動物和活水產所需的文件

		活水產		
			海鮮和	
		淡水魚	貝類水產	
		(例如鱔、鯇魚、	(例如鮑魚、	
進口所需	牲畜	烏頭和桂花魚)	龍蝦、紅蟹	
文件	(即豬、牛和羊)	和大閘蟹	和田螺)	
動物衞生證明書	√	✓	✓	
正本				
由漁護署發出的	√	不適用	不適用	
許可證(下稱漁				
護署許可證)(詳				
情見第 3.12 段)				
食物入口申報表	不適用	✓	✓	
(註)				

資料來源: 食安中心的記錄

註: 食安中心表示,由於並非法定規定,食物人口申報表是由進口商或運載活水產車

輔的司機自願填寫。表上所列資料包括進口商和出口商的名稱及活水產的資料(例

如該批次的說明及其數量)。

附註: 自 2017 年年初起,香港沒有從內地進口活家禽,因此上表所示進口所需的文件並

不包括進口活家禽所需的文件。

3.5 針對從內地陸路進口的牲畜和活水產,審計署隨機選取了 2018 年 1 月 進口的 5 批活水產,以及 2018 年 4 月進口的 5 批牲畜作進口文件審查;又於 2018 年 5 月 16 日和 17 日隨同食安中心人員在文錦渡牲畜檢疫站進行抽樣檢查,共涉及 23 次牲畜檢查 (21 批豬隻和 2 批牛隻)和 6 次活水產檢查 (註 38)。

陸路進口牲畜的管制

- 3.6 食安中心風險管理科下設有獸醫公共衞生組(見附錄 A),負責檢查由陸路進口的活生食用動物,確保供港的活生食用動物可安全供市民食用。就內地進口牲畜而言,當運載牲畜的車輛抵達文錦渡牲畜檢疫站,獸醫公共衞生組的農林督察(註 39)會:
 - (a) 收取並查核由中國海關總署發出的動物衞生證明書正本(證明動物 健康狀況良好);
 - (b) 檢查運載牲畜車輛的鉛封是否完整,以及動物衛生證明書正本所示的編號與鉛封上的編號是否相符,並在檢查後開啟鉛封(見照片三十二);

註 38: 由於本港自 2017 年年初起已沒有從內地進口活家禽,這次審查工作並無涵蓋活家禽的進口管制。

註39: 農林督察是由漁護署借調往食安中心工作。

照片三十二

在查核動物衞生證明書正本後開啓鉛封



資料來源:審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

- (c) 按以下方式進行牲畜的實物檢查工作:
 - (i) 檢查豬隻身上的針印 (見照片三十三) 或牛隻和羊隻的耳牌編號 (見照片三十四)。針印或耳牌是用以識別供應牲畜的農場; 及
 - (ii) 檢查牲畜有否受傷或帶有任何臨床病徵;

照片三十三



資料來源:審計署於2018年5月拍攝的照片

照片三十四



資料來源:審計署於2018年5月拍攝的照片

(d) 以食安中心的封條重新封好該批牲畜(見照片三十五);及

照片三十五

以食安中心的封條重新封好一批牲畜



資料來源:審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

- (e) 在對動物衞生證明書正本的檢查結果和牲畜的實物檢查工作感到滿意的情況下,簽發載運許可證/入閘紙(載運許可證)予司機,讓其把牲畜運往指定屠房(見第3.34段)。載運許可證記錄了運往屠房的牲畜數量(與動物衞生證明書正本所示的相符)(註40)。
- 3.7 在放行該批牲畜後,農林督察會在活生食用動物系統輸入以下資料:
 - (a) 動物衛生證明書所示資料,如證明書編號、農場編號、出口日期、 針印編號/耳牌編號、來源地、出口數量、動物品種、載運牲畜車 輛的香港車牌號碼和收貨人名稱;及
 - (b) 載運許可證所示資料,如許可證編號和食安中心封條號碼。

註40: 進口商須取得由食安中心簽發的載運許可證,才可把進口牲畜運往屠房。因此,所有 運載牲畜的車輛都需要進入文錦渡牲畜檢疫站。

需適時核實牲畜來源

- 3.8 如第 3.3 段所述, 內地進口的活生食用動物必須來自獲中國海關總署認可的註冊農場。中國海關總署會在其網站公布和更新註冊農場的名單。
- 3.9 審計署在 2018 年 5 月 16 及 17 日隨同農林督察在文錦渡牲畜檢疫站進行 23 次牲畜檢查 (見第 3.5 段) 時發現,有 2 批牛隻來自一個並非在中國海關總署網站所公布的註冊農場名單上的農場。審計署更留意到,農林督察未有聯絡中國海關總署以作釐清。食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,進行上述檢查的農林督察已就動物衞生證明書的農場編號核對註冊農場名單,該名單是由獸醫公共衞生組根據中國海關總署網站資料和之前與該署和前國家質檢總局(見附錄 D 註 4) 聯絡所得資料 (即就農場註冊狀況所作釐清) 而編制。食安中心於 2018 年 10 月底進一步告知審計署,中心已就 2018 年 5 月 16 和 17 日進口的所有牛隻批次進行覆檢,期間共有 8 批牛隻從 3 個註冊農場進口。農林督察並確認曾就動物衞生證明書的農場編號核對上述名單。此外,食安中心解釋,先前已請內地當局釐清 1 個牛場的註冊狀況。由於已作釐清,故一直容許該農場的牛隻供港。
- 3.10 審計署也審查了在 2018 年 4 月 27 日至 5 月 28 日進口的牲畜批次 (註 41),以確定有否進口牲畜來自並非在註冊農場名單上的農場。審計署發現,在上述期間,進口的另外 7 批牛隻和 15 批豬隻來自 6 個並非在名單上的農場。該 6 個農場中:
 - (a) 根據食安中心的記錄,農林督察在放行其中 3 個農場的批次後,才 透過電郵等方式尋求中國海關總署釐清該等農場的註冊狀況。中 國海關總署確認該 3 個農場為註冊農場;及
 - (b) 至於其餘 3 個農場,農林督察應審計署查問而告知審計署,已在2017 年 2 月和 4 月就當中 2 個農場尋求前國家質檢總局作釐清,並在該年內獲回覆確認該 2 個農場皆為註冊農場。因此,食安中心未有進一步尋求中國海關總署作釐清而予以放行。審計署認為,食安中心人員是在2017 年 2 月和 4 月提出上述釐清請求,而有關批次則在2018 年 5 月進口,因此食安中心應進一步尋求中國海關總署作釐清。關於餘下的 1 個農場,農林督察告知審計署,中國海關總署網站的註冊農場名單所示的有關農場編號可能有手民之誤,但

註41:中國海關總署分別在2018年4月27日(即於審計署2018年5月隨行檢查前)和2018年5月29日(該隨行檢查後)更新註冊農場名單。

並無尋求中國海關總署予以釐清。食安中心於2018年9月底告知審計署,有關農場自2010年起已為本港供應牲畜。食安中心已在2018年9月26日要求中國海關總署予以釐清,對方表示該農場編號確有手民之誤。

3.11 審計署認為,食安中心必須採取措施,在確定牲畜來自內地認可農場後,方可把有關牲畜批次放行,並在有需要時立即尋求中國海關總署作釐清。

需符合漁護署許可證的淮口條款

- 3.12 如第3.4段表十二所述,從內地進口牲畜須領有漁護署許可證。根據《狂 犬病規例》(第421A章),任何人如把動物輸入香港,須領有由漁護署發出的 許可證。許可證列明准許每天從內地輸港牲畜數量的上限,其有效期為一個 月,並適用於多個批次。許可證的其他資料包括許可證持有人名稱、輸出地、 入境口岸和動物類別。任何人如沒有許可證而進口牲畜,最高可被判罰款5萬 元和監禁1年。簽發許可證的條件是,牲畜的進口須符合進口條款。許可證列 明,動物送抵文錦渡牲畜檢疫站時,進口商須向農林督察出示許可證。如進口 商未能出示許可證,該批動物可被扣留(註42)。此外,根據《狂犬病條例》 (第421章),許可證持有人會被檢控,最高可被判罰款1萬元和監禁6個月。
- 3.13 在涉及 23 個批次的全部 23 次隨行檢查 (見第 3.5 段) 中,審計署均發現進口商把動物運抵文錦渡牲畜檢疫站時並無向農林督察出示許可證,違反了漁護署許可證上的條款 (見第 3.12 段)。審計署也留意到,漁護署的慣常做法是在發出許可證後,把許可證副本送交食安中心。農林督察會根據漁護署所發出的許可證,每月就每名進口商的進口牲畜總數量,核對獲准輸港牲畜數量上限 (見第 3.12 段),確保進口數量沒超過獲准數量上限。然而,審計署觀察到農林督察沒有在牲畜進港時,利用漁護署所發出的許可證來核對這些牲畜是否獲有效許可證涵蓋。
- 3.14 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,現時許可證持有人(即進口商) 會保存許可證正本。漁護署在發出許可證後會把副本送交食安中心。運載牲畜 批次的貨車司機既非航空公司代理,也非船公司代理,不會持有許可證副本,

註42: 食安中心表示,如批次不獲有效的漁護署許可證涵蓋(而非沒有出示許可證),中心會 考慮扣留有關批次。

故難以要求每名司機抵港後出示許可證。不過,食安中心已於2018年10月中 與漁護署和許可證持有人(即進口商)會面,並就改善措施達成協議。

3.15 審計署認為食安中心須採取措施,確保當牲畜運抵文錦渡牲畜檢疫站時,有關人士會向食安中心出示漁護署許可證以供查閱,又或利用漁護署提供的許可證,在牲畜進口時核對其是否獲有效許可證涵蓋。

審計署的建議

- 3.16 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 在放行牲畜批次前,確保牲畜來自內地認可農場;
 - (b) 如進口牲畜來自並非在註冊農場名單上的農場或出現其他差異情況,即時與中國海關總署釐清有關事項;及
 - (c) 採取措施,確保當牲畜運抵文錦渡牲畜檢疫站時,有關人士會根據 漁護署許可證的條款,向食安中心出示許可證以供查閱,又或利用 漁護署提供的許可證,在牲畜進口時核對其是否獲有效許可證涵 蓋。

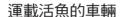
政府的回應

- 3.17 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 由 2018 年第四季起,如不肯定農場的註冊狀況或出現其他差異情況,食安中心會在放行牲畜批次前,即時與中國海關總署釐清有關事項;及
 - (b) 食安中心已與相關各方會面,以期由 2018 年 11 月起落實改善措施,讓許可證持有人可適時向食安中心出示特別許可證正本。
- 3.18 漁農自然護理署署長表示,漁護署已於2018年10月11日安排與進口食用動物的3名許可證持有人和食安中心會面,以找出一個切實可行的方案,讓許可證持有人可定期向食安中心出示由該署發出的漁護署許可證正本。

陸路進口活水產的管制

3.19 當運載活水產的車輛抵達文錦渡牲畜檢疫站時(見照片三十六),獸醫公 共衞生組的農林督察會:

照片三十六





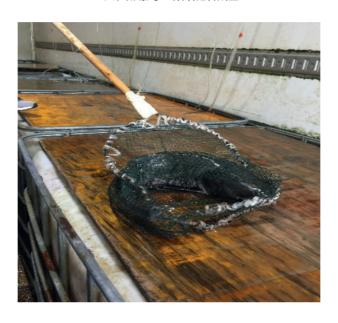
資料來源:審計署於2018年5月拍攝的照片

- (a) 收取並查核由中國海關總署發出的動物衛生證明書正本。證明書 所載資料包括輸出活水產的養殖場名稱和活水產的辨認標識(即種 類、品種和數量);
- (b) 核對動物衞生證明書正本所示的養殖場編號,是否與中國海關總署 認可的註冊水生食用動物養殖場名單上的資料相符;
- (c) 收取食物入口申報表(見第3.4段表十二的註);
- (d) 檢查運載活水產車輛的鉛封號與動物衞生證明書正本所示的編號 是否相符,並在檢查後開啓鉛封;

(e) 進行活水產的實物檢查工作(例如辨認魚種)(見照片三十七);及

照片三十七

以目測方式辨認魚種



資料來源:審計署於 2018 年 5 月拍攝的照片

- (f) 以食安中心的封條重新封好該批活水產。
- 3.20 在放行該批活水產後,農林督察會把動物衞生證明書和食物入口申報表所示的資料,輸入活生食用動物系統和食物進口管制系統(見第 2.2(e) 段註 10)。

與進口文件有關的差異

- 3.21 審計署審查了與進口活水產有關的文件,發現出現第 3.22 至 3.29 段所述的差異。
- 3.22 **進口活水產的數量存在差異** 在審查5批活水產的進口文件(見第3.5段) 時,審計署發現,在1個批次中,食物入口申報表所註明的活水產數量為6000公斤,超過動物衞生證明書正本所示的2710公斤(即相差3290公斤)。此外,在文錦渡牲畜檢疫站對活水產進行的6次隨行檢查(見第3.5段)中:

表十三

活水產數量的差異

	所述的活			
批次編號	食物入口申報表	動物衞生證明書	差異	
	(a)	(b)	(c) = (b) - (a)	
1	4000公斤	6 200 公斤	2 200 公斤	
2	4 200 公斤	6000公斤	1800公斤	
3	5 300 公斤	5 200 公斤	(100 公斤)	
4	3 000 公斤	2000公斤	(1000公斤)	
(另見個案八)				
5	無申報資料	4 460 公斤	未能確定	
6		5 760 公斤		

資料來源:食安中心的記錄

(b) 在 6 次檢查中, 有 2 次的食物入口申報表所述的活水產數量超過動物衛生證明書正本所示的數量(見上表十三所列的批次編號 3 和 4) (另見下文個案八的例子)。因此,超出數量的活水產會出現在未經中國海關總署核證情況下進口的風險;及

個案八

一批活魚的淮口文件資料出現差異

- 1. 2018年5月16日,內地一批活魚經文錦渡牲畜檢疫站進口。食物入口申報表顯示該批活魚的數量為3000公斤,但由中國海關總署發出的動物衛生證明書正本所示的數量則為2000公斤(即兩者相差1000公斤)。審計署未能找到任何證據顯示食安中心已向中國海關總署查明差異原因或要求釐清情況。
- 2. 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署:
 - (a) 進行進口檢查時如發現任何嚴重違規情況 (如沒有正式衞生證明書),該批次或會在文錦渡牲畜檢疫站被扣留,而農林督察會聯絡中國海關總署釐清情況。根據工作守則,未附有衞生證明書的活水產批次可被食安中心的食物進/出口組(見附錄A)扣留。獸醫公共衞生組也在"處理可疑的正式衞生證明書指引"中列舉了一些必須立即通知中國海關總署予以糾正的情況,例如未能提交衞生證明書正本或出現假證明書,以及涉嫌竄改證明書等。在該等情況,農林督察必須向主管報告事故,以取得進一步指示/建議;
 - (b) 在此個案中,獸醫公共衞生組同事已進行初步評估,認為沒有嚴重違規情況。由於食物入口申報表屬自願提交(表格由司機以自願性質填寫),主要目的在於收集司機/進口商的聯絡方法等資料,以便須進一步跟進時可作聯繫。獸醫公共衞生組認為,司機在表格填報的數量只是估計數字。動物衞生證明書正本列出的進口數量,已被輸入活生食用動物系統和食物進口管制系統;及
 - (c) 儘管如此,因應審計署的意見,日後如食物入口申報表填報的 進口數量超過動物衞生證明書正本所示的數量,獸醫公共衞生 組會要求司機釐清情況。

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

(c) 在該 6 次檢查中,另有 2 次發現食物人口申報表沒有列明活水產的 數量,審計署因而無法確定申報表與動物衞生證明書正本所列的數 量是否存有差異。

- 3.23 沒有文件記錄顯示,食安中心曾調查出現上述差異的原因,並採取所需 行動予以糾正。
- 3.24 **進口商和出口商的名稱出現差異** 在審查 5 批活水產的進口文件時,審計署也發現:
 - (a) 其中3個批次的食物入口申報表的進口商名稱,與動物衞生證明書 正本的收貨人名稱不同;及
 - (b) 其中1個批次的食物入口申報表的出口商名稱,與動物衞生證明書 正本的發貨人名稱不同。
- 3.25 此外,在6次隨行檢查(涉及6個批次)中,審計署也發現:
 - (a) 其中 5 個批次的食物入口申報表的進口商名稱,與動物衞生證明書 正本的收貨人名稱不同;及
 - (b) 其中 3 個批次的食物入口申報表的出口商名稱,與動物衞生證明書 正本的發貨人名稱不同。
- 3.26 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,食物入口申報表由司機自願填寫,以便追溯。根據業界的做法,收貨人/發貨人不一定要是入口商/出口商。審計署知悉食安中心的解釋,但認為食安中心應調查出現差異的原因 (例如與進口商及/或司機釐清),並在有需要時採取行動予以糾正。舉例來說,這樣有助在出現食物事故時更準確和快捷地追尋進口商。
- 3.27 **食物入口申報表的資料有欠清晰** 審計署審查 5 批活水產的進口文件時,發現在全部 5 批活水產中,食物入口申報表上由運載活水產車輛司機填寫的進口商和出口商資料有欠清晰 (例如欠缺進口商的地址和商業登記證號碼)。此外,在 6 次隨同食安中心人員進行的檢查 (涉及 6 批活水產)中,審計署發現:
 - (a) 在 5 批活水產中,有關司機並未填寫進口商和出口商的部分資料; 及
 - (b) 有2批活水產的食物入口申報表的字跡難以辨認(見照片三十八的例子)。
 - 沒有證據顯示農林督察曾就上述資料有欠清晰的情況作出跟進。

照片三十八

食物入口申報表的字跡難以辨認

香港入口商 Importer	
姓名/商號*:	
Name/Company*	A service of the serv
地址:	
Address	
商業登記證號碼:	The second second second second
Business Registration Certificate No.	
電話號碼:	
Tel. No.	

資料來源:食安中心的記錄

- 3.28 除處理不當外,上文所述情況(如進口商的名稱出現差異和資料有欠清晰),可能會導致在發生食物事故時食安中心難以追查食物分銷鏈所涉的各方人士。
- 3.29 食安中心在 2018 年 9 月底告知審計署,食物入口申報表是由司機以自願性質填寫的。不過,如司機在食物入口申報表所填寫的資料有欠清晰,農林督察會要求司機釐清情況。

需改善活水產的實物檢查工作

- 3.30 根據獸醫公共衞生組的工作守則,為活魚進行實物檢查時,農林督察應檢查魚的類別(見第3.19(e)段照片三十七),並確保與動物衞生證明書正本所示的相符。在6次隨行檢查中,審計署發現,在檢查一個涉及4種魚類的批次時,農林督察只檢查了一種魚類(即鯪魚),而其他3種魚類(即鯇魚、鱅魚和鯽魚)則未經檢查。此外,審計署留意到,農林督察並沒有就其他3種魚類核對動物衞生證明書正本所示的種類。
- 3.31 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,每批活魚約有 15 至 25 箱。食安中心已隨機抽查每個批次載有活魚的箱,因而無須檢查所有魚種。運載上述批次的司機差不多每天都把來自同一水產養殖場的同一些魚種,運載到文錦渡

牲畜檢疫站接受食安中心的檢查。食安中心在過去的進口檢查中,並未發現與該水產養殖場有關的嚴重違規情況。獸醫公共衞生組相信,現時採用的風險為本方法(即隨機抽查每個批次的箱)是合適和具科學根據的。審計署察悉食安中心的解釋,但認為為了符合獸醫公共衞生組工作守則的要求,並考慮到一批活魚可能涉及多達15至25個載有不同魚種的箱,如一個批次涉及幾種魚類,檢查超過一種活魚會更為恰當。

審計署的建議

3.32 審計署建議食物環境衞生署署長應確保:

- (a) 食安中心會在留意到食物入口申報表與動物衛生證明書正本的資料有任何差異時,要求司機(並在有需要時要求進口商)釐清情況, 並採取所需行動予以糾正;
- (b) 如發現司機在食物入口申報表所填寫的資料有欠清晰,農林督察會要求司機予以釐清;及
- (c) 檢查涉及數種活魚魚類的批次時,食安中心會檢查超過一種活魚, 並就活魚種類核對動物衞生證明書正本所示的種類。

政府的回應

3.33 食物環境衞生署署長同意審計署的意見,並表示食安中心已因應審計署的意見,在有需要時主動與司機釐清資料,並已推行改善措施,增加檢查魚的種類。

運往屠房的牲畜管制

3.34 從文錦渡牲畜檢疫站放行的牲畜(見第3.7段)會被運往上水屠房或荃灣屠房(註43)。食安中心風險管理科下的屠房(獸醫)組(見附錄A)負責為運往

註 43: 屠房須取得食環署所發出的牌照後方可經營,並受食環署所監管,以確保屠房的運作符合規定的衞生和環境標準,以及在市場出售的所有肉類均適宜供人食用。除了上水屠房和荃灣屠房外,長洲也有一個屠房。在2017年,已沒有牲畜被直接運往長洲屠房屠宰。在2001年3月出版的《審計署署長第三十六號報告書》第2章"提供用作鮮肉供應的屠房設施"的審查工作已涵蓋屠房的運作。

屠房的牲畜核對文件和監察疾病。屠房(獸醫)組下駐屠房的農林督察會為每一批運往屠房的牲畜:

- (a) 收取和核對載運許可證(見第 3.6(e) 段),並在活生食用動物系統 內記錄進入屠房的牲畜數量;
- (b) 進行初步檢查,以識別出懷疑帶病或受傷的牲畜,並把這些牲畜移 至隔離欄,以免傳播疾病和污染處所、設施和設備;
- (c) 選取牲畜(包括隔離欄內的牲畜)並收集尿液樣本作化驗。只有在確定尿液測試結果呈陰性後,牲畜才會獲放行屠宰;及
- (d) 選取在屠房死亡的牲畜並收集組織樣本推行疾病監察。

需核對運往屠房的牲畜數量

- 3.35 根據屠房(獸醫)組的程序手冊,該組的農林督察會:
 - (a) 把每批運往屠房的牲畜數量(即收取數量),輸入活生食用動物系統;及
 - (b) 核對收取數量,確定是否與由獸醫公共衞生組農林督察在活生食用動物系統所輸入的資料相符(見第3.6及3.7段)。如發現有差異之處,屠房(獸醫)組的農林督察會先聯絡屠房持牌人,以確認有關差異,然後聯絡上述獸醫公共衞生組的農林督察,請其與中國海關總署釐清有關情況。若確定存在差異,所涉牲畜會被扣留,直至得到中國海關總署釐清有關情況為止。
- 3.36 審計署審查了 2018 年 5 月兩間屠房的收取活豬記錄,發現活豬的收取 數量 (由屠房 (獸醫) 組農林督察輸入活生食用動物系統),有別於動物衞生證 明書所示的活豬數量 (由獸醫公共衞生組農林督察輸入活生食用動物系統)。詳 情載於表十四。個案九的例子說明出現差異的情況。

表十四

活豬的收取數量與 動物衞生證明書所示活豬數量出現的差異 (2018 年 5 月)

出現差異的批次數目	動物衞生證明	量 <i>超過</i> 月書所示數量 : 1)	收取數量 <i>少於</i> 動物衞生證明書所示數量 (註 2)		
	批次數目 活豬數量 (隻)		批次數目	活豬數量 (隻)	
263	98 140		165	215	

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

 註1:
 差異幅度由1至10不等。

 註2:
 差異幅度由1至6不等。

個案九

收取數量與動物衞生證明書所示數量出現差異 (2018 年 5 月)

1. 2018 年 5 月,一名進口商從內地 8 個農場輸入 319 批活豬 (見下表)。審計署留意到,豬隻的收取數量與動物衞生證明書所示數量出現差異:

農場	進口批次 數目	出現差異 的進口批 次數目	收取數量 (根據進口 批次數目) (隻)	動物衞生證 明書所示數 量(根據進 口批次數目) (隻)	收取數量 <i>超</i> 過動物衞生 證明書所示 數量 (隻)	收取數量少 於動物衞生 證明書所示 數量 (隻)
А	16	16	671	640	31	不適用
В	44	3	1 763	1 760	3	不適用
С	32	無	1 280	1 280	無	無
D	38	2	1 522	1 520	2	不適用
Е	60	29	2 375	2 400	7	32
F	33	3	1 316	1 320	不適用	4
G	84	18	3 365	3 360	12	7
Н	12	1	479	480	不適用	1
總數	319	72	12 771	12 760	55	44

- 2. 審計署發現在 319 個批次中,有 40 個批次的豬隻收取數量超過動物衞生證明書所示數量 (共多出 55 隻 —— 見上表),尤以農場 A 的情況最為嚴重,全部 16 個批次的收取數量都超過動物衞生證明書所示數量 (共多出 31 隻 —— 見上表)。這些差異或許反映有關豬隻是在沒有動物衞生證明書的情況下進口。
- 3. 屠房(獸醫)組回應審計署 2018 年 7 月的查詢時表示,由於豬隻的總收取數量 (12 771 隻 見上表)少於漁護署許可證准許的豬隻數量上限 (29 047 隻)(見第 3.12 段),因此沒有要求獸醫公共衞生組作出釐清。

審計署的意見

4. 雖然豬隻的總收取數量少於漁護署許可證准許的豬隻數量上限,但也不能確定該 55 隻豬(見上文第 2 段)是在領有動物衞生證明書的情況下進口。屠房(獸醫)組應當要求獸醫 公共衞生組釐清上表所載的差異。 3.37 審計署進一步留意到,按照一貫做法,屠房(獸醫)組會每天向獸醫公共衞生組提交報告,列出進口牲畜的總收取數量。不過,獸醫公共衞生組在接獲屠房(獸醫)組的報告後,未有採取任何行動與該組釐清差異情況。

審計署的建議

- 3.38 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 識別牲畜的收取數量與動物衞生證明書所示的數量有否存在任何 差異,並在出現差異時予以釐清;及
 - (b) 就牲畜的收取數量超過動物衞生證明書所記錄數量的情況,採取跟 進行動。

政府的回應

3.39 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示食安中心已於2018年9月底實施改善措施,每天識別牲畜的收取數量與載運許可證(見第3.6(e)段)所示的數量是否存在差異,並就此與有關方面釐清情況。

第4部分:食物商的登記和巡查

- 4.1 本部分探討食物商(註44)的登記和巡查。審查工作集中檢視以下範疇:
 - (a) 食物進口商/分銷商的登記和豁免(第4.7至4.12段);
 - (b) 食物商的巡查(第4.13至4.22段);及
 - (c) 管理資料 (第 4.23 至 4.27 段)。

背景

- 4.2 為方便找出和追查食物來源(例如當發生食物事故時),根據《食物安全 條例》:
 - (a) 任何人經營食物進口或分銷業務,必須向食物環境衞生署署長登記 為食物進口商或食物分銷商(即食物批發商)。該人須向食環署提 交申請,登記為食物進口商或食物分銷商(註 45)。登記的有效期 為3年,其後每3年續期1次;及
 - (b) 為方便業界,已根據其他條例(見表十五)取得牌照/許可證/證明書(下文一律簡稱為牌照)的食物進口商或食物分銷商,可獲豁免登記。表十五所示的發牌當局須定期向食物環境衞生署署長提供牌照持有人/許可證持有人/證明書持有人(下文一律簡稱為牌照持有人)的名單。倘若牌照持有人從事食物進口/分銷業務,牌照持有人須應署長的要求,向食環署提供有關其牌照和業務的資料。食環署會檢視所提供的資料,確保他們符合獲豁免的資格(註46)。

註 44: 除非另有訂明,否則本審計報告書內所述食物商包括食物進口商、食物分銷商、食物 零售商、食品展參展商和網上銷售食物商店。

註 45: 食物進口商或食物分銷商如未有登記,即屬違法,違例者最高可被判罰款5萬元和監禁6個月。

註46: 食物進口商或食物分銷商如未能提供所需資料,即屬違法,違例者最高可被判罰款1 萬元和監禁3個月。

表十五

獲豁免登記的食物進口商/分銷商

項目	獲豁免食物進口商/分銷商	發牌當局
1	根據《食物業規例》(第132X章)第30條批出的 准許的持有人(例如肉店)	
2	根據《食物業規例》第 IV 部批出的牌照的持有人(例如食物製造廠)	
3	根據《冰凍甜點規例》(第132AC章)第 III 部批 出的牌照的持有人(例如冰凍甜點製造商)	
4	根據《小販規例》(第132AI章)第II部批出的牌照的持有人(例如小販)	食物環境衞生署 署長
5	根據《奶業規例》(第132AQ章)第 III 部批出的 牌照的持有人(例如奶品廠)	
6	根據《厭惡性行業規例》(第132AX章) 批出的 牌照的持有人(例如魚翅加工廠)	
7	根據《屠房規例》(第132BU章)第II部批出的 牌照的持有人(例如屠房營運商)	
8	根據《儲備商品(進出口及儲備存貨管制)規例》 (第296A章)第13條註冊為儲備商品的貯存商(例 如食米貯存商)	工業貿易署署長
9	根據《海魚養殖條例》(第 353 章) 第 8 條批出的 牌照的持有人或第 14 條批出的許可證的持有人 (例如從事養魚業人士)	漁農自然護理署 署長
10	根據《商船(本地船隻)(證明書及牌照事宜)規例》 (第 548D 章) 就第 III 類別船隻 (例如運魚船、漁船舢舨、漁船和舷外機開敞式舢舨) 批出的牌照所關乎船隻的證明書所指明船東	海事處處長

資料來源:食環署的記錄

4.3 《食物安全條例》也規定,食物商如在業務運作中在香港進口、捕撈 (見第 4.4 段)、獲取或以批發方式供應食物,必須備存下列指定時間的交易記 錄(註 47):

食物類別	須備存記錄的時間
• 保質期為3個月或以下的食物	進口、捕撈、獲取或供應有關食物後3 個月的期間
• 保質期超過3個月的食物	進口、捕撈、獲取或供應有關食物後 24個月的期間
活水產	進口、捕撈、獲取或供應有關食物後3 個月的期間

食物商如未能提供交易文件,即屬違法,違例者最高可被判罰款1萬元和監禁3個月。

- 4.4 食安中心指出,須予備存的記錄包括獲取食物的日期;如食物是從某人處獲取,則該人的姓名和聯絡詳情;以及所獲取食物的總數量和描述等。備存記錄規定也適用於捕撈本地水產,並在業務運作中在香港供應該等水產的人。 任何人必須在食環署要求時出示有關記錄以供查閱。
- 4.5 表十六顯示在 2013 至 2017 年期間登記或獲豁免的食物進口商/分銷商的累計數目。截至 2018 年 10 月 2 日,全港共有 11 888 名活躍的食物進口商或食物分銷商(包括登記和獲豁免者)(見下文表十六的註)。

- (a) 以零售方式向最後消費者供應食物(儘管零售商須備存獲取食物的記錄);
- (b) 在食物業運作中純粹作為食物運輸商進口食物的任何人;
- (c) 純粹為出口而進口食物的任何人,倘:
 - (i) 有關食物是航空轉運貨物;或
 - (ii) 在進口至出口的期間,有關食物一直留在將之運載進口的船隻、車輛或飛機;
- (d) 獲食物環境衞生署署長豁免的任何人或某類別人士(例如慈善食物銀行);及
- (e) 在2012年2月1日(《食物安全條例》生效日期)之前獲取、進口或供應的食物。

註 47: 登記和獲豁免的食物進口商/分銷商均須備存交易記錄。不過,備存記錄的規定不適 用於:

表十六

登記和獲豁免的食物進口商/分銷商的累計數目 (2013 至 2017 年)

	截至 12 月 31 日				
	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
			(數目)		
登記					
食物進口商	6 779	8 103	9 664	11 276	12 777
食物分銷商	5 959	6 934	8 032	9 219	10 345
小計	12 738	15 037	17 696	20 495	23 122
獲豁免					
食物進口商	476	539	654	734	815
食物分銷商	865	981	1 222	1 298	1 378
小計	1 341	1 520	1 876	2 032	2 193
累計總數(註)	14 079	16 557	19 572	22 527	25 315

資料來源: 食安中心的記錄

註: 上述數字是自 2011 年《食物安全條例》制定以來,食安中心所處理的登記食物進口商/分銷商和獲豁免食物進口商/分銷商的累計數目。截至 2018 年 10 月 2 日,全港共有 11 888 名活躍的食物進口商或食物分銷商(包括登記和獲豁免者)。

4.6 簽證辦事處 (見第 2.69 段表七) 負責:

- (a) 處理食物進口商/分銷商的申請和登記;
- (b) 設立資料庫,以備存登記和獲豁免的食物進口商/分銷商的資料;
- (c) 進行巡查,查核有否遵從登記和備存記錄的規定;及
- (d) 對違例者採取執法行動。

食物進口商/分銷商的登記和豁免

就豁免登記提供資料

- 4.7 如第 4.2(b) 段所述,根據其他條例取得牌照的食物進口商/分銷商須在食物環境衞生署署長提出要求時,就其牌照和業務向食環署提交資料。根據《食物安全條例》,任何人經營食物進口或分銷業務而沒有向食環署提供所需的補充資料,即屬違法,違例者最高可被判罰款 1 萬元和監禁 3 個月。然而,如食物進口商/分銷商並沒有從事任何食物進口/分銷業務,那便無須提供資料。反之,他們須回覆食環署(填寫食環署的回條),表示並沒有從事該等業務。食安中心表示,倘食物進口商/分銷商並沒有從事任何食物進口或分銷業務,即使他們不把回條交回食環署,在《食物安全條例》下不屬違法。
- 4.8 審計署審查在 2013 至 2017 年期間食物進口商/分銷商有否按要求妥善提交資料。審計署發現,在上述期間,簽證辦事處曾致函 3 420 名牌照持有人,要求他們提交資料,當中有 483 名 (14%) 回覆稱沒有從事任何進口/分銷業務或已向簽證辦事處提交所要求的資料。審計署也留意到,對於未有回覆的牌照持有人,簽證辦事處並沒有採取任何跟進行動。

公眾對《食物安全條例》的認知

- 4.9 在 2013 至 2017 年期間,簽證辦事處檢控了 44 名沒有登記的食物進口 商/分銷商(註 48)。審計署審查了該 44 宗檢控個案的會面記錄,發現:
 - (a) 在 30 宗 (68%) 個案中,食物進口商/分銷商向簽證辦事處表示不 知道《食物安全條例》所載的登記規定;及
 - (b) 在 9 宗 (20%) 個案中,食物進口商/分銷商向簽證辦事處表示曾聽 聞登記規定但對有關規定存有誤解(註 49)。
- 4.10 審計署進一步審查簽證辦事處的宣傳工作,得悉自《食物安全條例》於 2011年制定後,簽證辦事處在2011和2012年曾舉行推廣活動(例如巡迴展覽、

註 48: 44 宗檢控個案主要源自其他部門的轉介(例如海關於邊境管制站採取反走私行動後的轉介),或是因應市民投訴而採取的行動。

註49: 會面記錄並沒有進一步說明該等食物進口商/分銷商對登記規定有何誤解。

全港各區簡介會和電視宣傳短片)。簽證辦事處也透過食安中心網站,以及為食物業界舉行食物安全研討會(每兩年舉行一次,於2013年首辦,其後在2015年和2017年均有舉行),以宣傳登記規定。不過,如第4.9段所述,大多數違例者都聲稱對登記規定欠缺認知或有所誤解。食安中心需加強宣傳,提高食物推口商/分銷商對登記規定的認知。

審計署的建議

- 4.11 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 採取措施,確保對沒有就豁免登記回覆簽證辦事處的牌照持有人採 取跟進行動;及
 - (b) 加強宣傳,提高食物進口商/分銷商對《食物安全條例》所載登記 規定的認知。

政府的回應

- 4.12 食物環境衞牛署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 食安中心已訂立安排,備存不作回應的牌照持有人的記錄,並以電 郵等方式進一步聯絡他們;及
 - (b) 食安中心已加強宣傳,並會繼續提高業界的意識。

食物商的巡查

- 4.13 簽證辦事處負責巡查食物商,確保食物商遵從《食物安全條例》所訂的 登記制度和有關備存交易記錄的規定。簽證辦事處訂定了每個曆年進行 500 次 巡查的目標。
- - (a) 10% 為業務風險較低的食物商;
 - (b) 40% 為業務風險中等的食物商;及

(c) 50% 為業務風險較高的食物商。

業務風險水平是依據食物商經營的業務 (例如大規模業務的風險較低) 和售賣的食物類別 (例如售賣刺身和生蠔等食物的風險較高) 來釐定。至於食物零售商,其經營業務的地區也在考慮之列。

4.15 在巡查期間:

- (a) **登記或獲豁免的食物進口商/分銷商** 簽證辦事處查核食物進口 商/分銷商有否遵從備存記錄的規定;
- (b) **食物零售商** 簽證辦事處查閱食物零售商的食物交易記錄,並複查 其分銷商的登記狀況;
- (c) **食品展參展商** 簽證辦事處查閱這些參展商的登記狀況(註 50)和 食物交易記錄;及
- (d) *網上銷售食物商店* 簽證辦事處查閱這些商店的登記狀況和食物 交易記錄。

此外,簽證辦事處也就公眾針對上文(a)至(d)項所述食物商的投訴進行巡查。

4.16 表十七顯示在 2014 至 2017 年期間簽證辦事處進行上述巡查的次數 (註 51)。

註50:如食品展參展商只以一次過形式進口食物,而無意成為恆常的進口商,他們向食安中心提交申請後,可根據《食物安全條例》獲得一次過的登記豁免。

註 51: 由於食安中心沒有就 2013 年的巡查工作備存記錄,因此審計署的審查工作只涵蓋 2014 至 2017 年(即 4 年),而非 2013 至 2017 年(5 年)。

表十七

簽證辦事處就《食物安全條例》 有關登記和備存記錄的規定 進行巡查次數 (2014 至 2017 年)

	2014年	2015年	2016年	2017年	平均
巡查			(次數)		
食物進口商(註)	310	206	348	316	295
食物分銷商	65	142	127	125	115
食物零售商和網上 銷售食物商店	148	93	72	92	101
公眾投訴	16	32	29	7	21
總計	539	473	576	540	532

資料來源: 食環署的記錄

註: 食物進口商包括登記進口商、獲豁免進口商和食品展參展商。

需加強巡查工作和文件記錄

4.17 審計署審查了簽證辦事處的巡查工作,發現:

(a) 在簽發進口許可證予進口商(註 52)時,簽證辦事處會查核進口商 有否根據《食物安全條例》登記。然而,審計署在審查經空運、陸 路和海運進口的食物的進口文件時,以及隨同食安中心人員檢測經 此3種途徑進口的食物(如第2部分所述)時,發現食安中心人員(例 如衞生督察)不會確定食物進口商有否根據《食物安全條例》登記 (或是否獲豁免登記)。審計署審查了117份進口文件,發現4名進 口商在沒有登記或獲豁免的情況下進口食物到港。同樣地,審計署 在54次隨同食安中心人員進行的巡查中,發現5名進口商在沒有 登記或獲豁免的情況下進口食物到港。審計署審查食安中心在

註52:簽證辦事處負責簽發進口許可證予進口商(見第2.69段表七)。

2018年1月至4月期間的記錄,發現這8名進口商(註53)曾進口345批食物到港:

- (i) 在 46 名經空運進口食物的進口商中,有 2 名 (4%) 沒有登記 的進口商從挪威和日本進口 28 批水產,另從韓國進口 14 批 麵食製品、麵條和蔬菜;
- (ii) 在31名經陸路進□食物的進□商中,有1名(3%)沒有登記 的進□商從內地進□22批經烹煮雞隻;及
- (iii) 在 9 名經陸路進口活水產的進口商中,有 5 名 (56%) 沒有登記的進口商從內地進口 281 批活水產;
- (b) 一些巡查未有按照巡查計劃(見第4.14段)進行。如表十八所示:
 - (i) 在 2014 至 2017 年期間,就業務風險較高的食物商進行的年度 巡查少於 50%(由 31% 至 48% 不等);及
 - (ii) 在 2015 至 2017 年期間,就業務風險較低的食物商進行的年度 巡查少於 10%(由 1% 至 4% 不等);及

註 53: 有 1 名進口商在審計署的進口文件審查和隨同巡查中,均被發現沒有登記(或未獲豁免)。

表十八

簽證辦事處對 不同風險水平業務進行的巡查 (2014 至 2017 年)

業務風險	20	14 年	20	15 年	20	16年	20	17 年
(註)		(次數)						
較高風險	165	(31%)	228	(48%)	249	(43%)	218	(41%)
中等風險	299	(55%)	199	(42%)	278	(48%)	308	(57%)
較低風險	59	(11%)	14	(3%)	20	(4%)	7	(1%)
就市民投訴 進行的巡查	16	(3%)	32	(7%)	29	(5%)	7	(1%)
總計	539	(100%)	473	(100%)	576	(100%)	540	(100%)

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

註: 食安中心表示,不計就市民投訴所進行的巡查,根據風險為本準則進行巡查的比率應維持在10%、40%和50%(見第4.14段)。

(c) 簽證辦事處人員在食物商的處所查核食物交易記錄時,只要求查看 小量發票作為有關記錄的證明文件(詳情見表十九)。

表十九

簽證辦事處查核發票的數目 (2018 年 4 月)

簽證辦事處 進行巡查的次數	簽證辦事處 在 (a) 欄每次巡查中 所查看供應商發票的數目	簽證辦事處 在 (a) 欄每次巡查中 所查看顧客發票的數目
(a)	(b)	(c)
1	無	1
4	1	無
18	1	1
5	1	2
4	2	無
3	2	2
總計:35(註)		

, ,

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

註: 2018年4月,簽證辦事處成功巡查了35次(另見第4.19段有關審計署對巡查不果個案的意見)。

4.18 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,在 2018 年 4 月進行的各次巡查 (見第 4.17 段表十九)中,食安中心人員所查核的發票數目遠高於表內所載數字。表十九所示的發票數目為食安中心辦事處檔案所備存的發票副本數目(藉以舉例說明食安中心人員所查核的發票)。此外,食安中心於 2018 年 10 月初告知審計署,該中心已採取下列改善措施:

- (a) 提醒員工須根據《食物安全條例》所規定的備存記錄時期,查核相關的食物交易記錄(見第 4.3 段);
- (b) 要求員工為在處所查核的發票拍照,以作記錄;
- (c) 要求員工在巡查報告記錄查核發票的數目,並在辦事處檔案詳細記錄巡查(包括跟進巡查)的結果和跟進行動;及
- (d) 每兩個月進行一次督導視察。

需加強跟進巡查不果的個案

- 4.19 審計署分析了簽證辦事處在 2017 年的巡查記錄,發現在 540 次巡查食物商的行動 (見第 4.16 段表十七) 中,有 49 次 (9%) 巡查 (涉及食物進口商/分銷商) 不果,原因如下:
 - (a) 業務處所已上鎖;
 - (b) 業務處所是公司秘書的辦公室;或
 - (c) 業務處所的地址無效。
- 4.20 審計署又留意到,在49宗巡查不果的個案中:
 - (a) 簽證辦事處並沒有就其中 16 宗 (33%) 個案採取任何跟進行動;及
 - (b) 簽證辦事處曾就餘下 33 宗 (67%) 個案致函有關的食物進口商/分 銷商以作跟進。在這 33 宗個案中,有 22 宗 (67%) 的進口商/分銷 商回覆並沒有經營食物業務,或他們其後已向簽證辦事處提供所需 資料(即食物交易記錄)。不過,在餘下 11 宗 (33%) 個案中:
 - (i) 有 2 宗個案的進口商/分銷商沒有回應,而簽證辦事處並沒 有採取任何進一步行動;及
 - (ii) 簽證辦事處曾就另外 9 宗個案採取進一步行動,透過電話和 電郵等方式聯絡食物進口商/分銷商,但行動不果。

審計署的建議

- 4.21 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 進行巡查 (例如在查看進口文件時,或在食物批次進口時所經的口岸),以偵查沒有登記的食物進口商;
 - (b) 在有需要的情況下對沒有登記的食物進口商採取執法行動;
 - (c) 採取措施,確保按照巡查計劃進行巡查;
 - (d) 確保有關巡查時查核發票的所有改善措施(見第4.18段)妥善執行;
 - (e) 採取措施,確保簽證辦事處對巡查不果的個案採取跟進行動;

- (f) 採取進一步行動,處理跟進結果未如理想的個案 (例如食物進口商/分銷商沒有回應食安中心查詢的個案);及
- (g) 要求簽證辦事處在有需要的情況下,就巡查不果又沒有跟進行動的個案,再次予以巡查,以符合巡查的目標次數。

政府的回應

- 4.22 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 食安中心已提醒其邊境檢查站人員當有食物進口時,須即時查看進口商的登記狀況;
 - (b) 食安中心已加強監督,以偵查沒有登記的食物進口商;
 - (c) 食安中心已在有需要的情況下對沒有登記的食物進口商加強採取 執法行動。食安中心已於 2016 年和 2017 年對沒有登記的食物進口 商和食物分銷商分別提出 14 次和 8 次檢控;及
 - (d) 食安中心已加強監督,確保所有改善措施妥善執行。

管理資料

需改善匯報資訊的工作

- 4.23 根據一貫做法,簽證辦事處須每年向食環署管理高層匯報年內實際進行的巡查次數,以供監察。2017年,簽證辦事處共巡查 540 次 (見第 4.16 段表十七)。不過,審計署就簽證辦事處 2017年巡查報告進行的審查顯示,在 540 次行動中:
 - (a) 有16次(3%)巡查不果,但沒有採取跟進行動(見第4.20(a)段); 及
 - (b) 有11 次(2%) 涉及未有回應簽證辦事處的查詢或無法聯絡有關 食物商,但沒有採取進一步行動(見第4.20(b)(i)和(ii)段)。

審計署認為,簽證辦事處須向食環署管理高層匯報更多巡查資料(例如巡查不果而沒有跟進行動的個案的資料,以及不作跟進的原因)。

需改善記錄巡查結果的方式

- 4.24 簽證辦事處的一貫做法,是在完成巡查後擬備巡查報告,記錄巡查結果 (例如食物商有否妥善備存食物交易記錄),以作監管審查。不過,這些巡查報 告均由人手擬備,且沒有把巡查結果數碼化(即把巡查結果輸入資料庫以供分 析)。
- 4.25 審計署認為,以電子方式記錄巡查結果,有助制訂風險為本巡查計劃(見第4.14段),故把巡查結果數碼化會對簽證辦事處的工作有所裨益。舉例來說,可把巡查記錄不理想的食物進口商/分銷商納入較高風險業務的類別(見第4.14(c)段)。

審計署的建議

- 4.26 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 要求簽證辦事處向管理高層匯報更多巡查資料 (例如巡查不果而沒有跟進行動的個案的資料,以及不作跟進的原因);及
 - (b) 把巡查結果數碼化,以便制訂風險為本巡查計劃。

政府的回應

- 4.27 食物環境衞牛署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 食安中心已加強監管,確保妥善運作並備存適當記錄;及
 - (b) 食安中心的資訊科技基建現正進行全面革新,並已作出權宜措施, 把巡查結果輸入電腦以作記錄和制訂風險為本巡查計劃。

第5部分:與食物的淮口管制有關的其他事官和未來路向

- 5.1 本部分探討與食物的進口管制有關的其他事宜和未來路向,集中檢視以 下範疇:
 - (a) 食物安全標準(第5.2至5.11段);
 - (b) 食物進口管制系統(第5.12 至5.17 段);
 - (c) 督導視察(第5.18至5.24段);
 - (d) 貿易單一窗口(第5.25至5.30段);及
 - (e) 未來路向(第5.31至5.36段)。

食物安全標準

- 5.2 食安中心表示,進口食物應符合本地的食物安全標準。為配合施行有關標準,本港實施了多項進口管制措施(例如在口岸放行食物批次前查核其衞生證明書,以及根據食物監察計劃在進口層面進行化驗等)。除了"法定食物安全標準"(見下文(a)項)外,食安中心還制定了"非法定行動水平"(見下文(b)項):
 - (a) 法定食物安全標準 法定食物安全標準(即食物安全標準)訂定某受關注物質(例如毒素)在個別食物中的最高准許含量(例如每公斤食物最多可含的微克毒素)。《公眾衞生及市政條例》的附屬法例訂立了有關食物安全標準的條文。這些食物安全標準涵蓋多種不同物質,例如染色料、甜味劑、金屬雜質、有害物質、防腐劑和除害劑殘餘(註54);及
 - (b) *非法定行動水平* 為更積極回應公眾對食物事故變化的關注,食安中心除訂立食物安全標準外,還制訂非法定行動水平(行動水平)。 行動水平界定了食物危害的基準(例如每公斤食物可含的微克毒素),作為觸發採取行動的準則。如超出所訂準則,食安中心會採取所需行動跟進有關個案(例如評估相關風險)。截至2018年8月31日,食安中心已就27種受關注物質(例如食品添加劑、污染物、

註 54:《公眾衞生及市政條例》的附屬法例,例如《食物內染色料規例》(第 132H 章)、《食物 內甜味劑規例》(第 132U 章)、《食物攙雜(金屬雜質含量)規例》(第 132V 章)、《食物 內有害物質規例》(第 132AF 章)、《食物內防腐劑規例》(第 132BD 章)和《食物內除害 劑殘餘規例》(第 132CM 章),訂明多項食物安全標準。

獸藥殘餘和天然毒素) 釐定行動水平。行動水平屬非法定性質,只作內部參考之用。不過,在有需要的情況下(例如發生食物事故),食安中心會作出風險通報,向業界和公眾公布有關行動水平(註55)。

- 5.3 **更新食物安全標準** 食安中心表示,食物安全標準(見第5.2(a)及(b)段) 是參照國際間的做法(例如食品法典委員會所頒布的標準 —— 見第1.8 段註3) 而制定。為配合國際發展情況,食物安全標準會按照以下方式進行更新(即制訂新標準,以及修訂和取消現有標準):
 - (a) *為更新食物安全標準訂立優次* 2018年10月初,食衞局和食安中心告知審計署,為更新食物安全標準訂立優次屬食衞局的工作範疇,食安中心也會就此提供意見:
 - (i) 食安中心會不時檢討是否需要更新食物安全標準;
 - (ii) 食安中心在有需要的情況下,邀請具備科學和專門知識的專家委員會(見第 1.21 段)委員提供意見,以便為更新各類物質的食物安全標準訂立優次(見下文(b)項);
 - (iii) 除聽取專家委員會意見外,食衞局還會參考其他因素,包括 政策考慮、運作需要及其他新出現和不能預知的情況(例如食 物事故和新的科學證據);及
 - (iv) 在考慮各項因素 (見上述 (ii) 及 (iii) 項) 後,食衞局或會修訂 先前訂立的優次和加入新的優次;
 - (b) **諮詢專家委員會** 食安中心在 2006 年和 2009 年兩度諮詢專家委員會,以便為更新食物安全標準訂立優次(見上文(a)(ii)項)。為此,專家委員會在 2006 年和 2009 年進行兩次編訂優次的工作,當中涉及 8 種選定的受關注物質:
 - (i) 有關物質按 4 項因素評分。該等因素分別為 (1) 公共衞生的考慮; (2) 是否有本地食物安全標準和這些標準是否足夠; (3) 是否有國際標準; 以及 (4) 持份者的考慮; 及

註55: 根據食安中心的記錄,食安中心已編制《食物監察手冊》供屬下人員參考,並把行動 水平納入手冊內。

- (ii) 就更新食物安全標準來說,得分較高的物質會優先進行更新標準工作。最高評分為11分,整體得分"0至4分"屬低優次, "5至7分"屬中優次,而"8分及以上"則屬高優次;及
- (c) **徵詢工作小組意見** 專家委員會或會成立工作小組(註 56),就更 新食物安全標準的工作(例如評估受關注物質所導致的問題、向業 界諮詢有關事宜,以及就制訂必要的食物安全標準提供技術建議) 提供意見。

行動水平也是參照國際間的做法 (例如食品法典委員會的標準) 而制訂,食安中心會不時檢討更新行動水平的需要。

5.4 食安中心記錄顯示,在2006年和2009年兩次編訂優次的工作(見第5.3(b)段)中,專家委員會把3種受關注物質(即"除害劑殘餘"、"獸藥殘餘"及"貝類毒素和霉菌毒素")(見表二十)的食物安全標準更新工作定為高優次處理。食衞局和食安中心表示,在更新食物安全標準時參考了多項考慮因素(見第5.3(a)(iii)段),包括但不限於編訂優次工作的結果。

註 56: 工作小組由專家委員會委員、專家和業界代表,以及決策局/部門(例如食衞局、食 環署和衞生署)代表組成。

表二十

專家委員會所進行的編訂優次工作 (2006 年及 2009 年)

		更新相關食物安全標準的 優次級別					
項目	受關注物質	2006 年 2009 年 編訂優次工作 編訂優次工作					
1	除害劑殘餘	高	不適用(註2)				
2	獸藥殘餘	高	不適用(註2)				
3	貝類毒素和霉菌毒素	不適用(註1)	高				
4	重金屬	中	中				
5	甜味劑	中	中				
6	基因改造食物	中	中				
7	染色料	中	中				
8	食物接觸物料	低	中				

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

註1: 2006年的編訂優次工作並沒有涵蓋此物質。

註2: 在2006年編訂優次工作過後,食安中心分別就項目1和項目2物質成立工作小組。 因此,該等物質未有涵蓋於2009年的編訂優次工作內。

5.5 政府致力適時更新食物安全標準。《行政長官 2017 年施政報告》也載明,政府會適時更新本地的食物安全標準,包括加強規管食物中的金屬污染物和其他有害物質。

需適時更新食物安全標準

- 5.6 食安中心的記錄顯示,在3個高優次項目(即項目1除害劑殘餘、項目2獸藥殘餘和項目3貝類毒素和霉菌毒素)(見第5.4段)中,項目1的食物安全標準已於2012年以修訂法例的形式更新,並於2014年8月生效(註57)。
- 5.7 審計署留意到,截至 2018 年 8 月 31 日,餘下 2 個高優次項目的食物安全標準更新工作尚未完成:
 - (a) 項目 2: **獸藥殘餘** 本港法例已就獸藥殘餘的含量訂立食物安全標準(註 58):
 - (i) 專家委員會於 2007 年成立檢討有關食物安全標準的工作小 組。在 2007 年至 2012 年 9 月期間,工作小組舉行了 8 次會議, 討論就規管食物中的獸藥殘餘修訂相關法例的建議;及
 - (ii) 工作小組在 2012 年 10 月至 2018 年 8 月期間並沒有舉行會議; 及
 - (b) 項目3:貝類毒素和霉菌毒素(註59) 就貝類毒素而言,食安中心已就其中5種毒素制定非法定行動水平。至於霉菌毒素,現時法例已就1種霉菌毒素制定食物安全標準,另有2種霉菌毒素已制定非法定行動水平(註60):
 - (i) 2009年,負責檢討食物安全標準的工作小組成立;
- 註 57: 就項目 1 除害劑殘餘而言,已更新的食物安全標準載於《食物內除害劑殘餘規例》,於 2014 年 8 月 1 日生效。至於項目 4 至 8 (見第 5.4 段表二十),已更新的食物安全標準包括:
 - (a) 項目 4: 重金屬,相關法例(即《2018年食物攙雜(金屬雜質含量)(修訂)規例》) 在 2018年6月刊憲;
 - (b) 項目5:甜味劑,相關法例(即《2010年食物內甜味劑(修訂)規例》)在2010年 5月刊憲;及
 - (c) 項目7:染色料,相關法例(即《2008年食物內染色料(修訂)規例》)在2008年5月刊憲。
- 註 58:《食物內有害物質規例》訂明 38 種獸藥在食物中可含的最高濃度,並禁止使用 7 種獸藥。
- 註 59: 貝類毒素由海洋植物自然產生,而霉菌毒素則是在糧食作物的生產和儲存中,寄生於糧食作物的霉菌所產生。貝類毒素和霉菌毒素有不同種類。
- 註60:《食物內有害物質規例》就一種霉菌毒素訂定了食物安全標準。

- (ii) 2011 年 6 月,更新食物安全標準的優次重訂。專家委員會決定暫停舉行工作小組會議;及
- (iii) 工作小組會議暫停舉行 65 個月後,於 2016 年 12 月重啓。
- 5.8 食安中心於 2018 年 10 月告知審計署:
 - (a) 就立法建議制訂優次,涉及遠超乎科學和專門技術方面的考慮:
 - (i) 專家委員會的意見,只是食衞局和食安中心用以參考的考慮 因素之一。食衞局與食安中心已不時檢視制訂食物安全標準 的優次,並在資源有限的大前提下,修訂原先計劃的優次來 應付最迫切的需要;及
 - (ii) 經徵詢食安中心的意見後,食衞局作出政策決定,優先制訂全新的規例(即《食物內除害劑殘餘規例》(第132CM章)),以 規管食物內除害劑殘餘的水平;以及更新《食物攙雜(金屬雜質含量)規例》(第132V章),以加強對金屬污染的規管;並繼而就更新《食物內有害物質規例》(第132AF章)進行公眾諮詢,該規例處理獸藥殘餘和霉菌毒素的事項;
 - (b) 就獸藥殘餘而言,除更新《食物內有害物質規例》外,在過去數年, 食安中心曾就新出現的食物事故採取所需行動,當中包括涉及獸藥 殘餘的事故。如在2015年11月,食安中心參照食品法典委員會的 標準(見第5.3段)訂立萊克多巴胺(一種獸藥)在各類動物製品的 行動水平;
 - (c) 就貝類毒素而言:
 - (i) 在 2010 年,食安中心向商營化驗所查詢能否檢測貝類毒素。 該等化驗所均表示未能提供所需的檢測服務。本地私人檢測 設施不足,是延遲有關立法工作的考慮因素之一,因為除非 本地市場能提供該等設施和服務方便業界使用,否則基於欠 缺本地化驗所支援,業界在遵守擬議標準方面會有相當困難。 鑑於對上述化驗服務的需求甚低,沒有化驗所表示有興趣研 發有關檢測方法;及
 - (ii) 在 2016 年和 2017 年,工作小組會議曾進一步討論有關事宜。 根據現時資料,本地商營化驗所或仍未能就若干貝類毒素提

供所需的檢測服務,食安中心會繼續留意最新發展,如新的 技術或檢測方法;及

- (d) 就霉菌毒素而言,當局在2018年6月就更新重金屬的食物安全標準刊憲後,計劃在2019年就修訂《食物內有害物質規例》(包括更新霉菌毒素的食物安全標準)事宜進行公眾諮詢。
- 5.9 審計署認為,截至2018年8月31日,在2009年成立工作小組檢視貝類毒素和霉菌毒素的食物安全標準以來,距今已有一段長時間(約9年),因此食安中心有需要密切監察兩者的食物安全標準更新工作。

審計署的建議

- 5.10 審計署建議食物環境衞生署署長應:
 - (a) 密切留意與更新食物安全標準相關的因素有否最新變化,即最新的 國際發展或科學證據,以及目前其他情況的變化(例如出現新的食 物事故、公眾諮詢結果,以及其他須優先處理的工作);及
 - (b) 在考慮相關因素,以及該等因素的任何最新變化後,密切監察貝類 毒素和霉菌毒素的食物安全標準更新工作,以期適時予以更新。

政府的回應

- 5.11 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:
 - (a) 食安中心會繼續與食衞局合作,並考慮多項因素,包括最新的國際 發展和做法,以及新出現的食物事故,藉以更新本地食物安全標準; 及
 - (b) 食安中心現正檢討有關食物中有害物質(包括霉菌毒素)的現有法定管制,並擬在2019年就加強管制進行公眾諮詢。至於貝類毒素,食安中心已採用食品法典委員會的相關標準作為本地的行動水平。食安中心已就本地化驗所能否檢測食物中的貝類毒素諮詢業界,並留意到本地商營化驗所現時或未有檢測若干貝類毒素的方法。食安中心會密切留意最新發展,包括檢測貝類毒素的最新技術和方法。

食物進口管制系統

5.12 食物進口管制系統是用以執行進口管制工作的電腦系統 (見第 2.2(e) 段註 10)。該系統儲存進口食物的各項資料 (例如食物的種類和數量、進口商和出口商的名稱、衞生證明書編號和進口許可證編號)。根據系統的使用者手冊,食安中心可使用有關資料來監察處理食物進口的整個程序。

需確保輸入的資料正確和完整

- 5.13 根據食安中心的記錄,食安中心人員就進口食物批次執行管制工作時, 須把與該等批次相關的資料(例如獲簽發進口許可證的詳細資料、檢查批次的 日期和放行批次的日期)輸入食物進口管制系統。
- 5.14 審計署審查了117個食物批次的進口文件(註61),發現有77個(66%) 批次在食物進口管制系統中的資料出現錯誤及/或遺漏(見表二十一)。

註 61: 該 117 批食物於 2018 年進口,當中 44 批經空運進口(見第 2.9 段)、33 批經陸路進口(包括 28 個批次的高風險類別食物和 5 個批次的活水產—— 見第 2.36(a) 及 3.5 段),以及 40 批經海運進口(見第 2.73 段)。

表二十一

食物進口管制系統的資料出現錯誤和遺漏 (2018年1月)

	進口食物批次						
	空運	陸路	海運	總計	百分比		
				(a)	$(b) = \frac{(a)}{117} \times 100\%$		
		(扎	比)				
錯誤							
進口商名稱有誤(例如把入口 申報表上的司機姓名錯誤輸入 為進口商名稱)	0	5	0	5	4%		
衞生證明書編號有誤	1	0	1	2	2%		
進口許可證在系統內顯示為未 使用,但有關批次已獲放行	4	0	0	4	3%		
食物說明有誤(例如把經烹煮 家禽輸入為冷藏家禽,把冷藏 錯誤輸入為冰鮮)	4	1	0	5	4%		
箱數有誤	10	4	1	15	13%		
食物重量有誤	3	0	0	3	3%		
重複輸入批次資料	1	2	0	3	3%		
遺漏							
衞生證明書編號	9	6	21	36	31%		
進口許可證編號	5	4	0	9	8%		
進口准許編號	6	3	0	9	8%		
食物說明	0	1	1	2	2%		
箱數	4	9	1	14	12%		
出口商名稱	0	24	7	31	26%		
總數(註)	26	27	24	77	66%		

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

註: 一個食物批次的資料可能涉及多項錯誤及/或遺漏,因此食物批次的數目不能相加。

5.15 食物進口管制系統是監察進口程序的主要系統。系統的資料出現錯誤和 遺漏,便無法有效率和有成效地管制進口食物 (例如可能延誤應對食物安全事 故的工作)。

審計署的建議

- 5.16 審計署建議食物環境衞生署署長應採取措施:
 - (a) 確保輸入食物進口管制系統的進口食物資料正確無誤;及
 - (b) 防止系統資料出現錯誤和遺漏的情况再次發生。

政府的回應

5.17 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示食安中心已為前線人員舉行簡介會,講述有關輸入資料的要求,以及計劃加強監督資料輸入。

督導視察

- 5.18 食安中心規定高級衞生督察必須陪同衞生督察一同進行巡查和抽取食物 樣本(下稱督導視察)。工作守則載有下列有關規定:
 - (a) 督導視察的次數須為每兩個月一次或更頻密;及
 - (b) 進行督導視察時,高級衞生督察須觀察衞生督察進行巡查和抽取食物樣本的方法,並在有需要時給予建議。

需確保有效地進行督導視察

5.19 審計署審查了 2018 年 1 月至 3 月期間的督導視察記錄,發現在 15 個食品管制辦事處中,只有 4 個記錄其督導視察。審計署獲告知有 6 個辦事處雖然沒有記錄所進行的督導視察,但辦事處的高級衞生督察都曾在現場監察和督導衞生督察執行工作。至於其餘 4 個辦事處,審計署獲告知由於有關人員沒有檢查食物批次,故無須進行督導視察。至於餘下的 1 個辦事處,並沒有進行督導視察。詳情載於表二十二。

表二十二

食安中心的督導視察 (2018年1月至3月)

			督導視察			
			已進行			
項目	食品管制辦事處	辦事處 數目	已記錄	沒有 記錄	沒有 進行	沒有檢查 食物批次
A	機場食物檢驗辦 事處	3	不適用	✓	不適用	不適用
В	海旁辦事處	2	不適用	✓	不適用	不適用
С	香港及九龍辦 事處	2	✓	不適用	不適用	不適用
D	輻射檢驗辦事處	1	✓	不適用	不適用	不適用
Е	管制陸路進口食物的	的辦事處				
	• 文錦渡食品管制辦事處	1	不適用	✓	不適用	不適用
	• 落馬洲食品管制辦事處	1	✓	不適用	不適用	不適用
	• 其他辦事處	4	不適用	不適用	不適用	✓
F	簽證辦事處	1	不適用	不適用	✓	不適用
	辦事處總數	15	4	6	1	4

資料來源:審計署的查詢和對食安中心記錄的分析

- 5.20 各食品管制辦事處採取不同的做法(見表二十二)。食安中心於 2018 年 9 月底和 10 月底告知審計署,在表二十二所提述的辦事處中:
 - (a) *機場食物檢驗辦事處(項目A)和海旁辦事處(項目B)* 當值的高級衛生督察每天實地密切監督衛生督察的工作;
 - (b) **香港及九龍辦事處 (項目 C) 和輻射檢驗辦事處 (項目 D)** 高級衞 生督察每兩個月陪同衞生督察巡查凍房/倉庫一次;及
 - (c) **6 個管制陸路進口食物的辦事處 (項目 E)** 只有 2 個是為檢查食物 批次而設立:
 - (i) **文錦渡食品管制辦事處** 由高級衞生督察和衞生督察進行檢查,前者每天監督後者的工作;及
 - (ii) **落馬洲食品管制辦事處** 高級衞生督察每周實地監督衞生督 察的工作,並記錄監督情況。

其餘 4 個辦事處(即 6 個減 2 個)的設立,主要為了處理不時由海 關轉介的懷疑違例個案,涉及個別旅客非法攜帶受規管食物入境。 該等辦事處不用檢查食物批次。

- 5.21 食安中心於 2018 年 9 月底告知審計署,工作守則所載有關督導視察的規定(見第 5.18 段),只適用於香港及九龍辦事處(表二十二項目 C)和輻射檢驗辦事處(表二十二項目 D)。
- 5.22 鑑於簽證辦事處並沒有進行督導視察,加上多個(即6個)食品管制辦事處沒有予以記錄,情況尤為不理想(見第5.19段表二十二)。審計署認為,個別食品管制辦事處對進行督導視察的規定欠缺清晰指引(見第5.21段),以及不同食品管制辦事處的督導方法各異(見第5.20段),並非良好的管理模式。考慮到本審計報告書內其他部分就巡查(例子見第2.15、2.55和2.107段)和抽取食物樣本工作(見第2.64段)所發現的不足,審計署認為,食安中心需改善個別食品管制辦事處進行督導視察的方法。

審計署的建議

- 5.23 審計署建議食物環境衞生署署長應:

 - (b) 根據檢討結果採取措施,確保日後的督導視察妥善進行。

政府的回應

5.24 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示食安中心已加強監管措施,確保督導視察能妥善進行以評估員工的工作表現,並就巡查工作給予建議。

貿易單一窗口

- 5.25 在國際貿易上,單一窗口是指讓貿易各方經單一入口提交資料和文件, 以符合各項進出口規管要求的措施 (例如資訊科技平台——註 62)。時任財政 司司長在 2016—17 年度預算案演辭中宣布,政府將設立單一窗口 (下稱貿易單 一窗口):
 - (a) 讓業界一站式向政府提交 50 多類貿易文件,作報關和清關之用; 及
 - (b) 連接其他政府的系統和私營貿易資訊平台。

食安中心表示,其電腦系統會與貿易單一窗口的界面銜接,以執行食物的進口 管制工作。

5.26 政府預期貿易單一窗口措施最快在2023年才可全面推行。

註62: 根據聯合國貿易便利化與電子業務中心(國際性跨政府組織)所下的定義,貿易單一 窗口是指"讓從事貿易及運輸的相關各方經單一人口提交標準化資料及文件,以符合 所有進口、出口及轉運相關規管要求的一項措施。如屬電子資料,則個別資料元素只 應提交一次"。

需使用貿易單一窗口以加強進口管制

- 5.27 食安中心的記錄顯示,該中心已採取行動,計劃把其電腦系統與貿易單一窗口的界面銜接。審計署留意到,與界面銜接後,下列與進口管制有關的主要活動可在網上進行:
 - (a) 提交和處理以下申請:
 - (i) 食物進口商或食物分銷商的登記;
 - (ii) 食物進口商或食物分銷商的續期登記;及
 - (iii) 進口許可證和進口准許;及
 - (b) 基於進口管制而取閱以下各項詳細資料:
 - (i) 註冊農場和食物加工廠;
 - (ii) 過往的進口許可證和進口准許申請;
 - (iii) 食物批次的電子衞生證明書;及
 - (iv) 運抵海關辦事處的食物批次。
- 5.28 這項審查工作發現食安中心在實施食物的進口管制時所遇到的問題,包括在若干情況下欠缺自動化程序取閱最新資料。貿易單一窗口有助食安中心加強其食物進口管制工作(例如釐清進口許可證曾否被進口商使用(見第 2.94 段))。

審計署的建議

5.29 審計署*建議*食物環境衞生署署長在計劃把食安中心的電腦系統連接貿易單一窗口的界面時,一併考慮本審計報告書所提的意見,研究可否藉此機會提升食安中心的現有進口管制措施。

政府的回應

5.30 食物環境衞生署署長同意審計署的建議,並表示:

- (a) 食安中心已於 2017 年開始着手改善工作,向立法會申請開設一個 首長級薪級第 2 點的新職位,為期 7 年至 2023-24 年度,以掌管一 個新科別,負責研究整修食安中心資訊科技系統的方法,從而分階 段提升網絡基建設施、簡化工作流程、更新現有的資訊科技系統並 開發新系統,以及確保系統能與貿易單一窗口的界面順利銜接;及
- (b) 食安中心現正更新其資訊科技系統,並已開展檢視食物進口管制的 業務程序和工作流程。食安中心會在切實可行範圍內考慮本審計 報告書的審查結果,特別是重整業務運作程序方面。

未來路向

- 5.31 食安中心表示,由於進口食物佔香港食物供應逾90%,進口管制對確保本港食物安全至關重要。在2017-18年度,食安中心在食物進口管制方面的開支為3.37億元(佔食安中心5.92億元總開支的57%)。
- 5.32 食安中心表示,雖然嚴格的進口管制可加強對食物安全的保證,但也可能間接影響本港的食物供應流程。為了在食物安全與暢順供應兩者之間取得平衡,食安中心主要着力於高風險類別食物的進口管制。
- 5.33 為確保進口食物安全,食安中心採取了多項食物進口管制措施,包括:
 - (a) 管制經不同渠道(即空運、陸路和海運) 進口香港的食物(第2部分);
 - (b) 檢查進口香港的活生食用動物(第3部分);
 - (c) 規定食物進口商和食物分銷商必須根據《食物安全條例》進行登記 (第4部分);及
 - (d) 訂立食物安全標準,並對食安中心人員的巡查實施督導管制(第5 部分)。
- 5.34 雖然食安中心已訂有措施(如本審計報告書第2至5部分所示),但有關人員在執行相關措施時有未符規定或存在困難的情況。此外,如本審計報告書第2部分所述,負責管制空運、陸路和海運進口食物的食品管制辦事處在進口管制方面各有不同做法。為提高進口管制的效率和成效,食安中心宜檢討各食品管制辦事處的運作,從而予以精簡或改進,並在進口管制方面找出和建立良好的作業手法。

審計署的建議

5.35 審計署*建議*食物環境衞生署署長因應本審計報告書的審查結果和建議, 考慮須否全面檢討食安中心的食物進口管制措施。

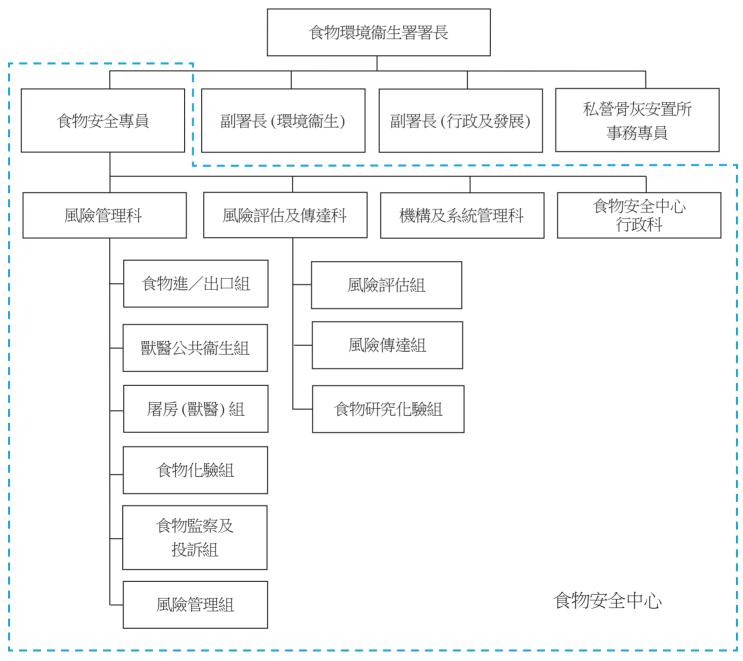
政府的回應

5.36 食物環境衞生署署長同意審計署的建議(另見第5.30段的食環署回應)。

附錄A

- (參閱第 1.5、1.14、
- 1.17 \ 2.7(c)(i) \ 2.24 \
- 2.34(d)、2.69和3.6段、
- 第 3.22(b) 段個案八及第 3.34 段)

食物環境衞生署 組織圖 (摘錄) (2018 年 6 月 30 日)



資料來源:食環署的記錄

《公眾衞生及市政條例》的附屬法例

- (a) 《食物內染色料規例》(第132H章)
- (b) 《奶粉規例》(第132R章)
- (c) 《食物內甜味劑規例》(第132U章)
- (d) 《食物攙雜(金屬雜質含量)規例》(第132V章)
- (e) 《食物及藥物(成分組合及標籤)規例》(第132W章)
- (f) 《冰凍甜點規例》(第 132AC 章)
- (g) 《食物內有害物質規例》(第132AF章)
- (h) 《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》(第 132AK 章)
- (i) 《奶業規例》(第 132AQ 章)
- (j) 《食物內礦物油規例》(第132AR章)
- (k) 《食物內防腐劑規例》(第132BD章)
- (l) 《屠房規例》(第 132BU 章)
- (m) 《食物內除害劑殘餘規例》(第132CM章)

(參閱第 1.11(a) 段和附錄 D 註 1)

《公眾衞生及市政條例》下 肉類、家禽、違禁肉類、野味、蛋類, 以及奶類和冰凍甜點的含義

- (a) **肉類**包括冰鮮或冷藏牛肉、羊肉、豬肉、小牛肉或羔羊肉,以及取自 衍生上述肉類的動物的各類什臟。
- (b) **家禽**包括受飼養的雞、鴨、鵝或火雞的冰鮮或冷藏屠體或其任何部分, 以及上述禽鳥的任何可食用或用作製備食物的部分。
- (c) *違禁肉類* 包括:
 - (i) 由碎屑、切屑或其他在形狀或狀況方面不足以鑑定屬於屠體哪一部分的碎片(不論是否有骨塊)所組成的肉類;
 - (ii) 附有除去胸膜或腹膜 (豬隻衍生的肉類除外) 的胸壁或腹壁的 肉類,但在配製肉類時必須移去的部位除外;
 - (iii) 淋巴腺已被取去的肉類 (羊肉及羔羊肉除外),但在配製肉類 時必須移去的腺則屬例外;及
 - (iv) 無頜下腺的動物頭顱。
- (d) **野味**包括冰鮮或冷藏屠體、肉或其他可食用的部分,包括可食用的内臟及什臟,但衍生肉類的動物除外。
- (e) **蛋類**指屬出售或要約出售以供人食用種類的禽鳥的蛋,或該蛋的任何可食用部分:
 - (i) 不論該蛋或該部分是帶殼或不帶殼;是否未經烹煮或部分煮熟;有否加鹽、經醃製或以其他方式加工處理;是否處於冰凍、 液體或乾燥狀態;或是否含有任何功能配料;但
 - (ii) 在以下情況下不包括該蛋或該部分 —— 它屬全熟;或它構成 合成食物的其中一種配料。
- (f) **奶類和冰凍甜點**包括雪糕、冷凍酸乳酪和新地等食品。

附錄 D

(參閱第 1.11、2.7(b)(i)、2.9 和 2.10 段、第 2.12(b) 段個案一、 第 2.32(b)、2.33(b) 及 (c) 和 2.36(a) 段、第 2.46 段個案三、 第 2.47 和 2.49 段、第 2.69 段表七、 第 2.71、2.73、2.97、3.3 和 3.9 段)

食物的進口管制

					食物類	別				
進口管制 規定		高風險類別食物 (註 1)								口食物
	冷藏肉類	冷藏 家禽	冰鮮肉類和 冰鮮家禽	違禁肉類	野味和蛋類	奶類和 冰凍 甜點	牲畜和 活 家禽 (註 3)	水產 (註 2)	蔬菜	其他 (註 5)
衞生證明書 (註 1(a))	√	✓	√	✓	√	×	√	*	*	×
進口許可證 (註 1(b))	√	✓	√	√	*	*	*	*	×	×
進口准許 (註 1(c))	*	×	√	√	√	√	*	*	×	×
產地來源證 (註 1(d))	*	*	×	*	*	√	*	*	*	×
內地進口 食物所需的 行政安排	×	(註4)	(註4)	*	×	×	(註4)	✓ (指 淡水 水產 ——註 4)	(註4)	ж

資料來源:審計署對食安中心記錄的分析

附錄 D

(續)

(參閱第 1.11、2.7(b)(i)、2.9 和 2.10 段、第 2.12(b) 段個案一、 第 2.32(b)、2.33(b) 及 (c) 和 2.36(a) 段、第 2.46 段個案三、 第 2.47 和 2.49 段、第 2.69 段表七、 第 2.71、2.73、2.97、3.3 和 3.9 段)

- 註1:這類食物(即冷藏肉類、冷藏家禽、冰鮮肉類和冰鮮家禽、違禁肉類、野味和蛋類,以及奶類和冰凍甜點——見附錄C)容易腐壞,存在病原體的風險也較高,故被食安中心定為高風險類別食物。 根據法例(即《公眾衞生及市政條例》第V部(見第1.6(a)段)和《進出口條例》(第60章)),上述食物在進口香港時須附有以下特定的進口文件(即衞生證明書及/或進口許可證及/或進口准許及/或產地來源證):
 - (a) **衛生證明書** 由出口經濟體系的主管機關(獲食環署認可)簽發,證明擬進口食物適宜供人食用;
 - (b) **進口許可證** 由食環署根據《進出口條例》獲工業貿易署署長(負責施行該條例)授權簽發,准 予進口一個批次的食物,有效期為6星期;
 - (c) 進口准許 由食環署簽發,准予進口多個批次的食物,有效期為6個月;及
 - (d) 產地來源證 由海外司法管轄區(獲食環署認可)簽發,證明進口食物的產地來源。
- 註2: 水產容易腐壞,存在病原體的風險也較高,故被食安中心定為高風險類別食物。
- 註3:動物衛生證明書是根據《公眾衞生(動物及禽鳥)規例》(第139A章)和《公眾衞生(動物及禽鳥)(化學物殘餘)規例》(第139N章)進口牲畜和活家禽所必須領有的。該證明書是由出口經濟體系的主管機關(獲食環署認可)簽發,以證明有關牲畜和活家禽並無呈現患有某些疾病(例如狂犬病)的徵狀和不含違禁化學物。
- 註4: 內地是本港最大的食物供應來源,尤以新鮮食品為然。為加強管制從內地進口的食物,香港特別行政區政府自2002年起與前國家質量監督檢驗檢疫總局(國家質檢總局)訂立行政安排,規管進口香港的食物。前國家質檢總局在食物進出口管制方面的職責,已自2018年4月起劃入中華人民共和國海關總署(專責海關管制事務的內地邊境機關)。有關行政安排的要點如下:
 - (a) 有關行政安排所涵蓋的食物包括牲畜、活家禽、淡水水產(活生、冰鮮和冷藏)、蔬菜、冷藏家 禽、冰鮮肉類和冰鮮家禽。有關詳情載於本審計報告書第3部分。
 - (b) 供港的牲畜、活家禽和活生淡水水產須來自內地註冊農場(有關農場須符合內地有關衞生、使 用禽畜藥物/除害劑和檢疫管制的法規);
 - (c) 供港的冷藏家禽、冰鮮肉類和冰鮮家禽須來自內地註冊食物加工廠的生產線;及
 - (d) 供港蔬菜須來自內地註冊農場和註冊食物加工廠的生產線。
- 註5: 其他進口食物是指高風險類別食物以外的其他食物(如飲料、穀、水果和蔬菜)。這些食物或須在進口時接受食安中心的實物檢查和化驗(見第1.12段)。

附錄 E (參閱第 1.11(a) 段)

高風險類別進口食物的貨量和貨值 (2013至 2017年)

		2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
	四野味					
牛	(公噸)	328 948	408 336	288 791	358 611	387 445
	(百萬元)	12,661	16,777	11,794	13,349	15,483
豬	(公噸)	236 626	237 690	253 586	341 815	359 371
	(百萬元)	5,254	5,384	5,473	6,785	7,684
家禽	(公噸)	819 219	949 594	781 449	866 939	828 656
	(百萬元)	10,158	12,929	10,150	10,903	11,355
其他	(公噸)	723 328	844 064	696 436	784 693	844 822
(註1)	(百萬元)	14,102	17,387	13,050	13,619	16,481
蛋類						
帶殼蛋	(個) ('000)	2 242 906	2 282 963	2 317 256	2 481 464	2 588 806
	(百萬元)	1,475	1,606	1,583	1,426	1,488
去殼蛋和	(公噸)	3 014	2 875	2 960	3 339	3 327
卵清蛋白	(百萬元)	77	76	78	82	77
奶類和	(公噸)	234 396	244 540	238 297	256 431	259 452
冰凍甜點	(百萬元)	11,292	13,738	12,466	12,990	11,647
活動物(註2))					
活牛	(隻)	19 154	18 584	17 911	17 493	17 338
	(百萬元)	430	438	422	413	416
活豬	(隻)	1 578 913	1 625 889	1 598 352	1 453 108	1 456 654
	(百萬元)	3,325	3,429	3,509	3,311	3,311
活家禽	(隻)	2 003 090	828 310	78 470	39 200	0
(即雞、 鴨和鵝) (註 3)	(百萬元)	55	25	2	1	0

附錄 E (續) (參閱第 1.11(a) 段)

		2013 年	2014 年	2015 年	2016年	2017年
活雞苗	(隻)	1 334 125	1 304 010	1 688 800	1 642 640	1 510 940
	(百萬元)	10	6	6	6	5
活羊	(隻)	6 490	1 650	7 700	3 410	3 471
	(百萬元)	10	3	17	7	6
其他	(隻)	5 868 398	5 828 714	5 682 078	5 370 730	4 885 906
(例如鴿、 龜類和 田雞)	(百萬元)	771	908	961	881	1,079
水產(註4)						
活魚 (註 5)	(百萬元)	2,903	3,036	3,229	2,803	2,563
活魚以外的	(公噸)	180 052	188 211	191 976	185 498	165 489
魚類(例如冷藏魚類)	(百萬元)	9,110	9,475	9,968	11,039	10,138
甲殼動物、	(公噸)	178 493	167 145	147 674	150 526	148 117
軟體動物和 水生無脊椎 動物	(百萬元)	17,437	15,718	14,436	15,376	15,415

資料來源:審計署對統計處所公布的貿易統計數字的分析

註1: 其他包括野味(例如兔)和食用什臟等。

註 2: 活動物的數字包括並非供人食用的活動物。統計處沒有另行記錄進口活生食用動物的數字。

註3: 鑑於內地和鄰近地區爆發禽流感,內地政府對管理供港活家禽的註冊農場採取更嚴格的措施,而自2017年初起,本港沒有進口內地活家禽。雖然政府沒有禁止內地活家禽進口,但基於商業考慮,內地註冊農場自此沒有供應活家禽來港。

註4: 水產數字包括淡水水產和海魚產品。統計處沒有另行記錄淡水水產的數字。

註5: 統計處僅以幣值計算進口活魚的數字。活魚數字包括並非供人食用的活魚。統計處沒有另行 記錄進口可食用活魚的數字。

高風險類別進口食物的主要來源地 (2017年)

	最高輸入量的 3 個地方		
	取同制八里切る旧地刀	貨量	貨值
		(%)	(%)
肉類、家禽和野味			
牛	巴西	55	43
	美國	25	35
	加拿大	4	5
豬	巴西	28	24
	美國	17	13
	內地	14	23
家禽	美國	35	31
	巴西	31	28
	內地	19	24
其他(註1)	巴西	26	29
	美國	19	21
	德國	10	8
蛋類			
帶殼蛋	內地	60	54
	美國	22	20
	馬來西亞	7	7
去殼蛋和卵清蛋白	美國	32	23
	加拿大	17	14
	比利時	13	12
奶類和冰凍甜點	荷蘭	25	47
	內地	12	5
	澳洲	10	8

附錄 F (續) (參閱第 1.11(a) 和 3.2 段)

	最高輸入量的3個地方	進口 所佔	食物 比例	
	取同制八里切る 回地刀	貨量 (%)	貨值 (%)	
活動物(註2)				
活牛	內地	100	100	
活豬	內地	100	100	
活雞苗	內地	100	100	
活羊	內地	100	100	
其他(例如鴿、龜類和	泰國	81	1	
田雞)	秘魯	9	1	
	美國	2	2	
水產				
活魚	內地	7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7	55	
	菲律賓	不適用 (註 3)	12	
	印尼		9	
活魚以外的魚類(例如	內地	48	29	
冷藏魚類)	越南	12	4	
	挪威	9	9	
甲殼動物、軟體動物	內地	45	30	
和水生無脊椎動物	越南	8	5	
	日本	6	18	

資料來源:審計署對統計處所公布的貿易統計數字的分析

註1: 其他包括野味(例如兔)和食用什臟等。

註 2: 自 2017 年初起,本港沒有進口活家禽,故上表不包括該食物類別。

註3: 統計處僅以幣值計算進口活魚的數字。

其他進口食物的貨量和貨值 (2013至2017年)

		2013年	2014 年	2015年	2016年	2017年
加工肉類、禽	(公噸)	452 242	511 678	381 875	276 221	313 964
畜和野味	(百萬元)	8,623	9,713	7,319	6,120	6,958
蔬菜和水果		,			,	
蔬菜	(公噸)	985 078	984 925	999 391	1 030 356	1 060 742
	(百萬元)	5,265	6,179	6,649	6,837	6,756
水果	(公噸)	1 973 420	1 969 581	1 957 128	2 068 140	2 066 298
	(百萬元)	30,614	32,427	31,684	35,675	34,914
乳製品(奶類	(公噸)	25 910	31 128	33 255	35 727	36 096
和冰凍甜點除外)	(百萬元)	1,118	1,452	1,315	1,283	1,451
其他食物					·	
穀和穀配製品	(公噸)	784 054	792 622	768 192	779 003	781 656
	(百萬元)	8,412	8,519	8,532	8,698	8,341
糖、糖製品和	(公噸)	250 256	251 988	257 889	238 087	249 351
蜜糖	(百萬元)	2,882	2,889	3,011	2,839	2,954
咖啡、茶、可	(公噸)	81 947	85 643	85 060	127 463	147 890
可和香料	(百萬元)	4,506	5,035	4,700	6,669	7,565
雜項食品和配製	食品			,		
雜項食品和配	(公噸)	321 109	333 452	352 522	383 569	384 399
製食品(如豉油和茄汁)	(百萬元)	9,971	10,786	12,211	14,652	14,354
醋和用醋酸製	(升)	5 813 986	6 458 581	6 222 182	6 736 419	6 897 659
成的醋代替品	(百萬元)	69	83	73	73	74

附錄 G (續) (參閱第 1.11(b) 段)

		2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
飲料和水						
飲料	(升)	478 630 060	511 011 194	521 263 025	515 203 963	530 848 084
	(百萬元)	14,767	15,779	17,858	19,819	19,780
水(註)	(百萬元)	3,944	3,840	4,454	4,745	5,056

資料來源:審計署對統計處所公布的貿易統計數字的分析

註: 統計處僅以幣值計算進口食水的數字。

其他進口食物的主要來源地 (2017年)

	最高輸入量的3個地方	進口食物 所佔比例			
	取同期人里の3 回ルリ	貨量 (%)	貨值 (%)		
加工肉類、禽畜和野味	内地	27	42		
	美國	9	9		
	俄羅斯	9	5		
蔬菜和水果					
蔬菜	內地	86	66		
	美國	6	11		
	泰國	1	3		
水果	泰國	20	10		
	美國	20	36		
	內地	13	6		
乳製品 (奶類和冰凍甜	新西蘭	28	32		
點除外) 	內地	18	7		
	澳洲	13	14		
其他食物					
穀和穀配製品	泰國	31	19		
	內地	26	28		
	日本	9	15		
糖、糖製品和蜜糖	韓國	38	14		
	內地	20	22		
	泰國	20	9		

附錄 H (續) (參閱第 1.11(b) 段)

	最高輸入量的3個地方	進口食物 所佔比例		
	取同期八里の3 回心刀	貨量 (%)	貨值 (%)	
咖啡、茶、可可和香料	內地	50	41	
	馬來西亞	5	4	
	意大利	5	6	
雜項食品和配製食品				
雜項食品和配製食品	內地	48	26	
	日本	8	9	
	美國	7	14	
醋和用醋酸製成的醋代	內地	51	39	
替品	美國	14	14	
	台灣	11	12	
飲料				
飲料	內地	46	32	
	韓國	11	2	
	馬來西亞	6	1	
水	內地		95	
	法國	不適用 2 (註)		
	意大利	(11.1.)	1	

資料來源:審計署對統計處所公布的貿易統計數字的分析

註: 統計處僅以幣值計算進口食水的數字。