

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。食物環境衛生署(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) 《公眾衛生及市政條例》(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宜，向食物環境衛生署署長提供意見。

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。

摘要

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。
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）簽發的衛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衛生證明書、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。

摘要

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(即衛生證明書正本、衛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衛生證明書正本或衛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，必須提交衛生證明書正本(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(包括進口商提交的衛生證明書正本)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，進口商在提交衛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衛生證明書正本。不過，在高級衛生督察酌情同意下，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

摘要

(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衛生事務委員會會議上，食物及衛生局 (食衛局) 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

摘要

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衛生督察進行。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

摘要

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，內地一名獸醫會在衛生證明書正本上，核證有關肉類適宜供人食用，並在衛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，食安中心人員會就衛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衛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

摘要

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，鉛封已被進口商開啓，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衛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

摘要

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，食衛局告知立法會食物安全及環境衛生事務委員會，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 60 865 張增至 2017 年的 85 475 張，而相對在 2013 年和 2017 年已使用的進口許可證數目分別為 8 892 張和 2 455 張 (第 2.93 及 2.94 段)。

22. **須改善提交衛生證明書正本的跟進工作** 為防止有人使用偽造的衛生證明書副本，如屬根據衛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，向食安中心提交衛生證明書正本。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 天內提交衛生證明書正本。截至 2018 年 6 月 30 日，相

摘要

關延誤日數由 141 天至 717 天不等。在跟進進口商提交衛生證明書正本方面，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)。

摘要

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衛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，超過動物衛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衛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衛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)，超過動物衛生證明書所示的活豬數量(由獸醫公共衛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衛生證明書所示數量，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衛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衛生組作出釐清(第 3.35 及 3.36 段)。

摘要

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，必須向食物環境衛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；

摘要

- (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)。

摘要

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。《公眾衛生及市政條例》的附屬法例訂立了有關食物安全標準的條文。食衛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衛局的工作範疇，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，食衛局作出政策決定，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** 食安中心規定高級衛生督察必須進行督導視察（即陪同衛生督察一同進行巡查和抽取食物樣本）。審計署留意到，現時

摘要

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衛生署署長應：

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衛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)；

摘要

- (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《公眾衛生及市政條例》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)；
- (l) 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) 對於藉提交衛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衛生證明書正本的情況，直至進口商提

摘要

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衛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衛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跟進行動 (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. 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。