

第 2 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府总部

环境食物局

政府部门

食物环境卫生署

提供用作鲜肉供应的屠房设施

香港审计署

二零零一年三月十三日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。

如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

提供用作鲜肉供应的屠房设施

目录

	段数
撮要及主要审计结果	
第1部分：引言	
背景	1.1
香港屠房设施的发展过程	1.2 – 1.3
上水屠房	1.4 – 1.5
荃湾屠房	1.6 – 1.7
帐目审查	1.8
第2部分：推行私营化计划	
私营化计划	2.1 – 2.8
推行第一期私营化计划	2.9 – 2.14
推行第二期私营化计划	2.15 – 2.24
落实兴建上水屠房计划	2.25 – 2.29
上水屠房启用	2.30
<i>审计署对向行政局和政策小组提供重要资料的意见</i>	2.31
<i>审计署对向行政会议和政策小组提供重要资料的建议</i>	2.32
<i>当局的回应</i>	2.33
<i>审计署对与A公司磋商地价的意见</i>	2.34
<i>审计署对与A公司磋商地价的建议</i>	2.35
<i>当局的回应</i>	2.36
<i>审计署对考虑其他可行方案和后果的意见</i>	2.37 – 2.39
<i>审计署对考虑其他可行方案和后果的建议</i>	2.40
<i>当局的回应</i>	2.41
第3部分：由上水屠房集中处理牲口屠宰工作的可行性	
荃湾屠房屠宰工作引起的环境问题	3.1
荃湾屠房的搬迁计划告吹	3.2 – 3.6
监察环境问题	3.7 – 3.9
有关环境问题的投诉	3.10
鲜肉需求持续下降	3.11
<i>审计署对鲜肉需求持续下降的意见</i>	3.12
<i>审计署对鲜肉需求持续下降的建议</i>	3.13

目录(续)

	段数
<i>当局</i> 的回应	3.14
增加上水屠房屠宰量的可行性	3.15 – 3.21
<i>审计署</i> 对增加上水屠房屠宰量可行性的意见	3.22
<i>审计署</i> 对增加上水屠房屠宰量可行性的建议	3.23
<i>当局</i> 的回应	3.24 – 3.27
日后在上水屠房提供冷冻设施	3.28
<i>审计署</i> 对日后在上水屠房提供冷冻设施的意见	3.29
<i>审计署</i> 对日后在上水屠房提供冷冻设施的建议	3.30
<i>当局</i> 的回应	3.31
附录A: 1992–93 年度至1999–2000 年度长沙湾屠场每年营运亏损	
附录B: 在坚尼地城屠场于一九九零年转为私营以后屠房平均每日屠猪量的百分比转变	
附录C: 在坚尼地城屠场于一九九零年转为私营以后长沙湾屠场屠猪量的市场占有率	
附录D: 持牌屠房可腾出用来吸纳长沙湾屠场的屠宰能力——屠猪量	
附录E: 持牌屠房可腾出用来吸纳长沙湾屠场的屠宰能力——屠牛量	
附录F: 中文版从略	

提供用作鲜肉供应的屠房设施

撮要及主要审计结果

引言

A. 根据《公众卫生及市政条例》(第132章), 食物环境卫生署(食环署) 负责监察持牌屠房的日常运作。目前, 香港的鲜猪肉、鲜牛肉及鲜羊肉由三间持牌屠房供应, 分别是上水屠房、荃湾屠房及长洲屠房(第1.1段)。

私营化公营屠房的计划

B. 政府先后于一九六八年和一九六九年兴建了两间公营屠房, 分别是坚尼地城屠场和长沙湾屠场。这两间屠场在一九七三年由前市政局接手管理和监管。一九八七年三月, 当时的行政局鉴于该两间屠场严重亏损, 故批准在一九九零年之前把坚尼地城屠场转为私营, 并在一九九二年之前, 即上水屠房落成启用后, 关闭长沙湾屠场(私营化计划——第1.2及1.3段)。

上水屠房及荃湾屠房

C. 上水屠房是一间由私营公司(A公司) 营办的公营屠房。上水屠房于一九九九年启用, 较原来预算于一九九二年启用迟了七年。荃湾屠房则是一间私营屠房, 在一九八三年启用。同年, 屠房附近一幅土地重新规划作发展住宅用途。多年来, 该处的居民不断投诉荃湾屠房的日常运作造成环境滋扰(第1.4至1.7段)。

帐目审查

D. 审计署进行了一项帐目审查, 研究: (a) 市政局公营屠房私营化计划的推行情况; 及(b) 由上水屠房集中处理屠宰牲口的工作是否可行(第1.8段)。审查结果撮述于下文E至I段。

推行私营化计划

E. **没有向行政局及政策小组提供重要资料** 审计署发现, 当局两次并未向有关的决策机构提供上水屠房用地地价的重要资料: (a) 当局于一九八七年三月向行政局提交请准推行私营化计划的备忘录。在该份备忘录中, 当局并未提及A公司曾要求当局以低廉地价批出上水屠房用地; 及(b) 在一九八七年九月私营化计划开始时, 当

时的市政总署没有在提交予地政、工务、运输、房屋和环境保护政策小组(政策小组)的进度报告中反映A公司的意向，A公司要求当局必须以私人协约方式提供优厚和特惠条件批出上水屠房用地，否则A公司不会参与私营化计划。审计署认为：(a) 当局应向行政局提供这项重要资料，让行政局能够全面评估该计划的影响和作出恰当的决定；及(b) 市政总署与A公司磋商前，应向政策小组报告A公司的强烈意向，让政策小组可决定应否要求市政总署探讨其他可行方案和定出适当的磋商策略，以解决此等难题(第2.31 段)。

F. 缺乏有效的地价磋商策略 审计署亦发现，推行私营化计划延误多时，主因之一是当局与A公司就上水屠房用地地价磋商时间过长。由一九八七年至一九九二年，当局与A公司就地价磋商历时长达五年，仍毫无结果。原因是以私人协约方式批出上水屠房用地的计划未能落实。审计署认为，因缺乏有效的磋商策略，以致当局与A公司就上水屠房用地地价的磋商未如理想(第2.34 段)。

G. 错失私营化或关闭长沙湾屠场的机会 此外，审计署发现，市政总署在一九九一年一月至一九九四年二月期间推行私营化计划时，多次错失私营化或关闭长沙湾屠场的机会。在这段期间，市政总署曾接到多项私营化或关闭长沙湾屠场的建议，但一直没有审慎衡量继续经营长沙湾屠场的后果。审计署认为，假如市政总署曾就私营化或关闭长沙湾屠场的问题进行成本效益分析，并审慎评估该屠场的营运环境，则私营化或停办该屠场的屠宰业务的时间会早得多。若长沙湾屠场在一九九二年私营化，最终市政局可避免出现8.83 亿元的累积营运亏损(第2.37 至2.39 段)。

由上水屠房集中处理牲口屠宰工作的可行性

H. 须要进行详尽研究 审计署发现，以上水屠房的屠宰能力及其污水处理厂处理污水的能力来说，如该屠房每日维持屠宰约170头牛，则每日的屠猪量可增至6000头以上。尽管如此，审计署理解到上水屠房需要进行一些改动工程，才可增加现时的屠猪量，以吸纳荃湾屠房的屠猪量。审计署认为食环署有需要进行详细研究，以确定上水屠房的最终实际屠宰能力(第3.16 至3.22 段)。

I. 须要密切监察市民的饮食习惯 审计署亦发现，假如日后屠宰猪只和牛只后，其屠体需要冷冻，则只有上水屠房才可进行这种形式的处理鲜猪肉和鲜牛肉工作。审计署认为，食环署须密切监察市民的饮食习惯，特别是本港对新鲜和冰鲜肉类的需求(第3.29 段)。

审计署的建议

J. 审计署提出的主要建议如下：

(a) 为改善部署和执行日后的类似项目，当局应：

- (i) 向行政会议及其他决策机构提供所有重要资料，以便他们能够全面评估有关项目的影 响，在掌握充分资料的情况下作出决定，以及通过切实可行的实施计划(第2.32 段)；
- (ii) 如须与外界进行磋商，应制定全面的磋商策略，以便因应情况的变化而迅速采取其他解决办法(第2.35 段)；及
- (iii) 倘实施计划出现任何重大变化和可遇见的困难，应在实施计划内拟备若干后备方案，以便能迅速采取适当行动处理有关问题(第2.40 段)；及

(b) 食物环境卫生署署长应：

- (i) 就未来数年本港牲口屠宰量进行一项新的预测工作(第3.13 段)；
- (ii) 进行一项详细研究，就因增加屠猪量而须改动上水屠房现有的设施，确定该屠房最终的实际屠宰能力(第3.23(a) 段)；
- (iii) 密切监察未来数年本港市民对鲜猪肉需求的变动，如果全港的每日屠猪量不再出现上升趋势，以及有迹象显示上水屠房的实际屠宰能力可吸纳荃湾屠房被取代后的额外屠猪量时，食物环境卫生署署长应进行一项成本效益分析，以确定应否由上水屠房集中处理屠宰猪只的工作(第3.23(b) 段)；及
- (iv) 密切监察全港市民的饮食习惯，特别是本港对新鲜和冰鲜肉类的需求，以及考虑先把鲜肉在上水屠房冷冻，然后才送交零售商的做法是否可取(第3.30 段)。

当局的回应

K. 当局大致上同意审计署的建议。

第1部分：引言

背景

1.1 香港的鲜肉(即牛肉、猪肉和羊肉) 供应来自屠宰牲口的本地屠房。根据《公共卫生及市政条例》(第132章)，食物环境卫生署(食环署) 负责监察屠房的日常运作，以确保屠房遵守当局订定的卫生和环保标准，以及确保只有该等适宜供人食用的肉类才可在市场上出售。供应鲜肉的屠房必须领有食环署签发的牌照。目前，香港的鲜肉由三间持牌屠房供应，分别是上水屠房(见下文第1.4 及1.5 段)、荃湾屠房(见下文第1.6 及1.7 段) 及长洲屠房(注1)。

香港屠房设施的发展过程

1.2 六十年代初期，香港的屠房由肉商经营，但据报受到黑社会控制，而且卫生情况欠佳。政府认为这种情况不可接受，或可能令香港出现鲜肉供应中断的危险，因此先后于一九六八年和一九六九年兴建了两间公营屠房，分别位于香港岛的坚尼地城屠场和九龙半岛的长沙湾屠场。这两间公营屠场最初由当时负责执行市政局工作的市政总署营运，其后市政局在一九七三年成为财政独立的机构，接手管理和监管坚尼地城屠场和长沙湾屠场(注2)。

1.3 七十年代末期，政府采用牌照制度，批准私营公司在新界开设屠房，以应付新市镇人口迅速增长的需求。八十年代初期，全港共设有三间持牌私营屠房，分别是大埔屠房、荃湾屠房和元朗屠房。由于市政局辖下两间公营屠房(即坚尼地城屠场和长沙湾屠场) 严重亏损，当时的行政局于一九八七年三月批准在一九九零年之前把坚尼地城屠场转为私营，以及在一九九二年之前，即新的上水屠房落成启用后，关闭长沙湾屠场(以下简称“私营化计划”——见下文第2 部分)。一九九六年七月，立法局财务委员会批准拨款17.93亿元兴建上水屠房，以取代坚尼地城屠场、长沙湾屠场和元朗屠房。上水屠房于一九九九年八月启用后不久，坚尼地城屠场、长沙湾屠场和元朗屠房相继关闭。下文表一列出上文所述各项屠房设施的现况。下文表二列出现时三间屠房的占地面积及其牌照注明的每日屠宰量。

注1： 长洲屠房的牌照注明，其每日最高屠宰量为500 头猪，屠宰所得鲜猪肉主要供应长洲、坪洲和梅窝的居民。在二零零零年，该屠房平均每日屠宰量为36 头猪。

注2： 市政局在二零零零年一月解散之后，负责监管屠房的工作由食环署接办。

表一
香港的屠房设施

屠房	营办方式	启用年份	现况
大埔屠房	私营公司营办的 私营屠房	一九五四	一九八七年关闭
坚尼地城屠场	市政总署营办的 公营屠房	一九六八	一九九零年转为私营， 一九九九年关闭
长沙湾屠场	市政总署营办的 公营屠房	一九六九	一九九九年关闭
荃湾屠房	私营公司营办的 私营屠房	一九八三	仍在营运
元朗屠房	私营公司营办的 私营屠房	一九八四	一九九九年关闭
长洲屠房	私营公司营办的 公营屠房	一九九一	仍在营运
上水屠房	私营公司营办的 公营屠房	一九九九	仍在营运 (已取代坚尼地城屠 场、长沙湾屠场和元 朗屠房)。

资料来源：食环署的记录

摘要：目前共有三间持牌屠房仍在营运。

表二

现时三间屠房的占地面积及牌照注明的每日屠宰量

屠房	占地面积 (公顷)	牌照注明的每日屠宰量
上水屠房	5.80	5 000头猪、400头牛及300头羊
荃湾屠房	1.00	3 000头猪
长洲屠房	0.16	500头猪

资料来源：食环署的记录

上水屠房

1.4 上水屠房是一间公营屠房，于一九九九年启用，占地5.8 公顷，设有：

- (a) 可容纳12 000 头猪和2 200 头牛的牲口栏；
- (b) 用以屠宰猪、牛、羊及去除什脏和检验屠体的屠宰场；
- (c) 凝血和脱水设施；
- (d) 处理屠宰牲口所产生污水的污水处理厂；
- (e) 肉类发货区，附设供肉类发货车辆、运载牲口货车和私家车使用的停车位；
及
- (f) 铁路支线月台和牲口存放栏位。

上水屠房距离罗湖只有三分钟火车车程，而内地输入香港的牲口，差不多全都经罗湖入口。由于上水屠房远离民居，其日常运作并没有引起严重的环境问题。

1.5 目前，上水屠房由一家与政府订立了管理合约的私营公司管理和营办(以下简称“A 公司”)。根据牌照注明，上水屠房的每日屠宰量为5 000 头猪、400 头牛和300 头羊。在二零零零年，上水屠房的平均每日屠宰量为4 427 头猪、159头牛和11 头羊。根据这些实际数字，上水屠房显然尚有余力屠宰更多牲口。

荃湾屠房

1.6 一九七九年，政府以特殊用途契约的方式，将一幅土地批予私营公司营办荃湾屠房。该幅土地面积为一公顷，西面海傍的整个范围为避风塘，东临坟场，北靠油库。当局选址兴建该屠房时相当谨慎，以期尽量远离民居。荃湾屠房于一九八三年启用，共建有两座大楼，其一用作牲口栏，另一用作屠宰场，此外还设有污水预先处理设施，污水会先经处理才排出屠房外。

1.7 一九八三年七月，城市规划委员会批准把荃湾屠房以北一幅设有油库的土地，改作发展住宅用途，结果该处兴建了多座住宅大厦，与荃湾屠房相当接近(见下文第3.1段图一)。自有关住宅大厦于一九八九年入伙以来，居民不断投诉荃湾屠房的日常运作所引起的气味和噪音问题。在二零零零年，荃湾屠房的牌照注明每日最多可屠宰3 000头猪，而该屠房平均每日屠宰1 860 头猪。

帐目审查

1.8 自一九八九年以来，荃湾屠房附近的居民不断投诉该屠房的日常运作所引起的环境问题(见上文第1.7段)。上水屠房在一九九九年启用，取代坚尼地城屠场、长沙湾屠场和元朗屠房，较原来预算于一九九二年启用迟了七年(见上文第1.3段)。基于上述背景，审计署进行帐目审查，检讨了本港提供用作鲜肉供应的屠房设施。审查目的为研究：

- (a) 市政局公营屠房私营化计划的推行情况，看看可否从中汲取经验；及
- (b) 由上水屠房集中处理屠宰牲口的工作是否可行。

第2部分：推行私营化计划

私营化计划

把公营屠房私营化的建议

2.1 在八十年代，市政局辖下两间公营屠房(即坚尼地城屠场和长沙湾屠场) 的营运严重亏损，主因是聘用公务员担任屠房的员工成本高昂。一九八三年，当局成立了屠场计划督导小组(以下简称“督导小组”)，由前市政总署署长担任主席，负责研究把两间公营屠房私营化的可行性，并顾及公众健康、卫生、经济及政治等因素。督导小组认为：

- (a) 相对于以往，政府再没有充分理据直接负责鲜肉供应，因此，政府和市政局不应继续插手屠宰行业；及
- (b) 为应付本港对鲜肉的需求和减轻屠宰作业对环境造成的滋扰，应按地区重新分布屠房设施。

2.2 1984-85年度，坚尼地城屠场和长沙湾屠场营运亏损高达3,800万元。一九八五年六月，市政总署认为，减轻市政局财政负担的唯一可行方法，是把两间公营屠房私营化。

2.3 一九八六年四月，当局与本地肉商经多次讨论后，一直是中国牲口主要进口商的A公司向市政总署提出一项有关改革牲口起卸、运输和肉类分配制度的建议(以下简称“建议”)。建议的要点如下：

- (a) A公司会联同鲜肉零售商成立一间机构接办坚尼地城屠场，并按日后与政府商定的私人协约条款，在上水兴建一间屠房和一个牲口起卸中心；
- (b) 待上水屠房落成启用后，长沙湾屠场(连同长沙湾及马头角起卸码头、何文田车站卸货区，以及马头角牛只检疫站) 将会关闭；及
- (c) 待上文分段(a) 及(b) 所提及的工作完成后，所有牲口起卸设施将会迁离九龙，本港的鲜肉分配工作便可按地区重新安排。最终，坚尼地城屠场会负责港岛区的鲜肉供应，荃湾屠房会负责九龙及荃湾区，而上水屠房，或再加上元朗屠房，则会负责供应新界其他地区。

2.4 A公司在建议中要求政府：

- (a) 以低廉地价向上文第2.3(a) 段提及的新机构批出上水屠房用地；及
- (b) 为拟建的上水屠房提供所需设施，包括在上水屠房用地毗邻兴建车站卸货区，以方便运载牲口，以及敷设污水排放系统，以处理来自牲口的废物。

2.5 市政总署认为上述建议构思慎密，且切实可行。一九八六年六月，市政局原则上批准把两间公营屠房私营化，并列为须优先处理的项目。

当局对建议的看法

2.6 当局研究过市政总署的意见后，认为建议可为政府和市政局带来以下的重大好处：

- (a) 可有系统地规管鲜肉业的运作，并可确保本港的鲜肉供应稳定；
- (b) 可关闭长沙湾屠场，从而腾出该幅极具价值的土地以供发展，更可解决存在已久的环境问题，以及免除政府履行搬迁长沙湾屠场的承诺；
- (c) 把屠宰和运载牲口的作业迁离九龙；及
- (d) 让市政局可在肉商的衷诚合作下，顺利完成私营化计划。

行政局决定推行私营化计划

2.7 一九八六年十月，当时的布政司委员会辖下的地政、工务、运输、房屋和环境保护政策小组(以下简称“政策小组”——注3)认为，建议的私营化计划和以私人协约方式批地予A公司以兴建上水屠房的事宜，须先获得行政局批准。一九八七年三月，当局向行政局提交一份备忘录，要求批准有关建议。在备忘录中，当局除提及上文第2.6段所述的好处外，更指出私营化计划可带来巨大的财政效益，包括以私人协约方式批出上水屠房用地可得的收益、长沙湾屠场用地的卖地收益，以及可减轻市政局的财政负担。同时，当局并知会行政局，有关的私营化计划预期可分两期完成，详情如下：

- (a) **第一期** 坚尼地城屠场的移交，以及上水屠房用地的售卖事宜，将于1989-90年度完成；及
- (b) **第二期** 上水屠房在一九九二年投入服务后，便可关闭长沙湾屠场及设于九龙的各个牲口起卸中心。

2.8 行政局考虑当局建议后，认为：

- (a) A公司和市政总署以及市政局和政府应根据有关建议，详细讨论把坚尼地城屠场和长沙湾屠场私营化的事宜，并应从速推行私营化计划；及
- (b) 原则上批准以私人协约方式批出上文第2.3(a)段提及一幅位于上水的土地，但必须在适当时候，把批地细则提交行政局考虑，以便正式给予批准。

注3：为协助统筹政府政策，布政司委员会辖下组成了七个政策小组，各组集合了各有关范畴的决策科首长。由当时的布政司率领的地政、工务、运输、房屋和环境保护政策小组，便是其中之一。

推行第一期私营化计划

把坚尼地城屠场私营化

2.9 一九八九年五月，当局就私营化坚尼地城屠场一事，告知行政局有关遣散该屠场超额员工的最终方案。一九九零年七月，财务委员会批准该遣散方案。

2.10 当局在一九八九年九月就私营化坚尼地城屠场一事，与A公司展开磋商。在磋商的过程中，A公司表示，本港市民对鲜肉的需求一直下降，因而担心接管坚尼地城屠场会有颇高风险。结果，A公司提出每年向政府缴纳100万元租金的建议，但每年的租金调整幅度，则须根据A公司从坚尼地城屠场获得的总收入减去市政总署收取的肉类检验费的增幅，按比例计算。

2.11 市政总署就私营化坚尼地城屠场一事进行成本效益分析时指出，除可省却屠场的营运亏损外，推行私营化计划所带来的租金收入，更可为政府带来额外的收益。此外，差饷物业估价署亦指出，A公司开列的条件并非不合理，政府遂接纳A公司提出的条件。A公司与政府签订协议后，坚尼地城屠场在一九九零年十一月转为私营。不过，由于当局与A公司就有关以私人协约方式批出上水屠房用地的磋商仍在进行中，因此私营化计划第一期(见上文第2.7(a)段)尚未完成。

以私人协约方式批出上水屠房用地

2.12 一九八六年四月，A公司曾在其建议中要求政府以低廉地价批出上水屠房用地(见上文第2.4(a)段)。在私营化计划推行之初，A公司坚持其意向，并在一九八七年九月与市政总署举行的会议上再次强调，除非政府以私人协约方式提供优厚及特惠条款批出上水屠房用地，否则A公司不会参与私营化计划。然而，市政总署并没有把A公司的意向在提交予政策小组的进度报告中反映。一九八九年九月，市政总署把私人协约批地的基本条款告知A公司，其中一项条款是须缴付根据当时的屋宇地政署按市政总署预测屠宰行业盈利评估的3,400万元地价。一九八九年十二月，A公司对这高昂地价，表示极大保留，并提出反建议，要求只以象征式地价批出上水屠房用地，作为兴建上水屠房的条件之一。

2.13 对于A公司提出的象征式地价反建议，当时的规划环境地政科认为：

- (a) 由于屠宰行业的运作属商业性质，因此，以优惠地价批出该幅土地予A公司的理据并不成立；
- (b) 根据有关香港前途问题的《中英联合声明》附件三所载，所有地价收入必须与日后的香港特别行政区政府均等平分。如土地以优惠价格批出，香港政府仍须就少收的地价向日后的香港特别行政区政府缴交其应享的数额；及

(c) 即使政府决定为屠房的运作提供补贴，亦不应采用优惠地价的方式。

一九九零年二月，政策小组获悉A 公司提出的反建议和规划环境地政科就优惠地价一事所提出的意见。政策小组又获悉，有关以私人协约方式批出上水屠房用地所涉及的磋商工作，将会十分艰巨。

政府发展上水屠房地地的策略

2.14 政策小组在一九九零年八月的会议上，同意应由有关的政府部门制订政府策略，以期就上水屠房的兴建工程定出一个较一九九二年年中为早的动工日期。一九九零年十二月，政策小组决定：

- (a) 应再尝试与A 公司就发展上水屠房用地一事达成协议；及
- (b) 倘这个问题在短期内仍未能透过进一步磋商取得合理进展，政府或会考虑搁置发展上水屠房地地的计划，改而选择按坚尼地城屠场私营化的做法为蓝本，把长沙湾屠场私营化，以减轻市政局的财政负担。

有见及此，上水屠房地地的磋商工作，顺延至私营化计划第二期继续进行。

推行第二期私营化计划

A 公司对接办长沙湾屠场表示兴趣

2.15 一九九一年一月，双方仍未就上水屠房地地事宜恢复讨论，A 公司表示有兴趣接办长沙湾屠场，并了解到该屠场的运作只会维持一段时间，当上水屠房投入服务后，长沙湾屠场即会关闭。市政总署认为：

- (a) 在财政方面，以坚尼地城屠场转为私营的做法为蓝本，把长沙湾屠场移交 A 公司承办，会符合市政局的最佳利益，尤其是政府与A 公司就上水屠房地地的地价事宜进行磋商，可能仍需一段长时间才能完成。此外，由于在长沙湾屠场工作的市政总署员工均已接纳遣散超额员工的条款，因此不会反对长沙湾屠场私营化计划；及
- (b) 在运作方面，A 公司若接办长沙湾屠场后，差不多控制了香港的屠宰行业。市政总署如推行私营化长沙湾屠场计划，难免要耗用大量人力资源，这会令政府与A 公司就上水屠房地地的地价事宜的磋商工作再受拖延。

市政总署决定把长沙湾屠场私营化计划列为最后解决方案

2.16 市政总署坚持把长沙湾屠场私营化列为最后的解决方案，只会在一切用以游说A公司发展上水屠房地方法均宣告失败后，才考虑这个方案。因此，市政总署决定：

- (a) 不接纳A公司提出接办长沙湾屠场的建议，但会恢复与A公司磋商上水屠房地价事宜；及
- (b) 如A公司迅速清楚表明有意进行上水屠房计划，并就私人协约方式批地的基本条款，与政府达成协议，则市政总署会接纳A公司所提出有关接办长沙湾屠场的建议。如A公司无意发展上水屠房用地，而政府又决定放弃该计划，则市政总署才会采取最后方案，把长沙湾屠场转为私营。

未能以私人协约条款批出上水屠房用地

2.17 一九九一年年初，政府与A公司恢复磋商，讨论以私人协约方式批出上水屠房地地的问题。一九九一年八月，A公司应北区地政专员的要求，委聘估价师就上水屠房用地另拟地价。在研究过屠宰行业的业务前景后，估价师于一九九一年十二月告知政府，上水屠房的估计毛利将不足以为营办商提供合理回报。根据估价师所作的结论，A公司即使愿意接纳低于合理水平的投资回报，也无力支付上水屠房地地。由于政府与A公司在上水屠房地地问题上意见分歧，因此有关以私人协约方式批地的磋商便告终止。

政府决定扩展上水屠房

2.18 鉴于香港市民对鲜肉的需求持续下降，因此发展进度委员会(注4)在一九九二年六月的会议上，讨论关闭坚尼地城屠场及扩展拟建上水屠房的构思。一九九二年七月，市政总署认为：

- (a) 在上水屠房启用后，港岛毋须设有屠房；及
- (b) 上水屠房如能吸纳坚尼地城屠场的屠宰量，日后便可关闭坚尼地城屠场。

市政总署在同月进行检讨后认为，除长洲屠房外，设置上水屠房和荃湾屠房这两间屠房，已足以应付香港市民日后对鲜肉的需求(注5)。

注4：发展进度委员会由当时的规划环境地政司担任主席，负责监察香港土地发展的一般进度；考虑及批准详细规划大纲、规划图和发展计划图；以及处理有关特别土地政策的事宜。该委员会于一九九五年七月起由规划及土地发展委员会取代。

注5：督导小组在一九八九年六月的会议上决定关闭元朗屠房，因除长洲屠房外，三间屠房（即坚尼地城屠场、上水屠房和荃湾屠房）已经足够。

2.19 其后，市政总署向政策小组汇报有关关闭坚尼地城屠场和扩展上水屠房的建议，并指出上水屠房预计需时最少两年才能建成，因此建议应以坚尼地城屠场转为私营的做法为蓝本，展开长沙湾屠场私营化计划。政策小组在一九九二年七月的会议上：

- (a) 获悉除长洲屠房外，设置上水屠房和荃湾屠房这两间屠房，已足以应付香港市民日后对鲜肉的需求；
- (b) 同意考虑应否由政府兴建上水屠房，然后把管理工作外判；及
- (c) 同意市政局应在过渡期内把长沙湾屠场转为私营，直至上水屠房启用后，才关闭长沙湾屠场。

市政总署决定不在过渡期内把长沙湾屠场私营化

2.20 尽管政策小组于一九九二年七月同意把长沙湾屠场私营化(见上文第2.19(c)段)，但市政总署认为，如政府与A公司签订合约，让该公司在过渡期内经营长沙湾屠场，则市政总署当时积极游说A公司兴建上水屠房的计划，将会难以落实。因此，市政总署决定不在过渡期内把长沙湾屠场私营化。

政府决定资助兴建上水屠房计划

2.21 政策小组在一九九二年十一月的会议上：

- (a) 获悉政府将押后与A公司就有关长沙湾屠场私营化计划进行的磋商，直至兴建上水屠房计划有了最终决定为止，因上水屠房计划的磋商涉及敏感和复杂的问题；及
- (b) 决定由政府资助兴建上水屠房计划。

A公司再次促请市政总署把长沙湾屠场私营化

2.22 一九九三年二月，A公司基于商业因素向市政总署提出，该公司有计划集中在荃湾屠房处理烧种猪的交易和屠宰工作(以下简称“集中化计划”)。此举会令长沙湾屠场每日屠猪量减少1 000头。市政总署对集中化计划会在财政和人手编制方面带来的影响表示关注，并建议A公司考虑集中在长沙湾屠场屠宰烧种猪。A公司在回应时表示，鉴于长沙湾屠场在屠宰烧种猪的工作转交至荃湾屠房负责的建议落实后，长沙湾屠场的屠宰量会随即下降，遂促请市政总署把长沙湾屠场私营化。不过，市政总署表示，政府认为其首要工作是解决有关兴建上水屠房的事宜。至于把长沙湾屠场转为私营的构思，须待兴建上水屠房的具体计划订定后才会考虑。一九九三年十一月，A公司再度表示有意接办长沙湾屠场及日后经营上水屠房，但市政总署重申，须待兴建上水屠房计划有更确实的时间表后，才会考虑把长沙湾屠场转为私营。

A 公司建议市政总署关闭长沙湾屠场

2.23 一九九四年一月，市政总署向A 公司提出，与其集中在荃湾屠房屠宰烧种猪，不如考虑其他可行的安排。A 公司回应如下：

- (a) 肉商强烈要求该公司集中在荃湾屠房处理烧种猪的交易和屠宰工作；
- (b) 因荃湾屠房的屠宰量过去数年大幅下降，该屠房的股东遂设法增加该屠房的屠宰量，以期加强其盈利能力；及
- (c) 集中化计划已延迟超过14 个月。

2.24 一九九四年二月，虽然市政总署就集中化计划对长沙湾屠场所带来的影响表示关注，A 公司仍落实执行该计划。结果，原由长沙湾屠场屠宰约1 000 头的猪只，改于荃湾屠房屠宰，以致长沙湾屠场平均每日屠猪量大幅下降35% (由一九九三年的2 710 头大幅降至一九九四年的1 755 头)。有见及此，A 公司建议市政总署与其考虑招商承办长沙湾屠场，不如考虑关闭该屠场，由于本港其他屠房已足以吸纳长沙湾屠场的屠宰量。不过，市政总署表示，该署首要的工作是减轻长沙湾屠场屠宰量下降的即时影响，因此只会在稍后时间才考虑A 公司的建议。

落实兴建上水屠房计划

2.25 一九九二年年底，建筑署开始与其他相关的政府部门和A 公司紧密合作，拟订上水屠房的设备规格表及建筑物平面图。一九九四年五月，政策小组同意由当时的区域市政总署充当委托部门(注6)，监督兴建上水屠房计划。

2.26 同时，当局与A 公司举行多次会议，商讨可否委托A 公司兴建上水屠房。一九九五年年中，政府决定应由建筑署负责兴建上水屠房的计划。

财务委员会批准拨款兴建上水屠房

2.27 一九九五年七月，财务委员会批准拨款1.318亿元供上水屠房的地盘勘测工程及规划之用。财务委员会批准拨款后，政府遂进行地盘勘测工程，委聘顾问拟订详细的设计，以及在区域市政总署成立工程规划小组，专责监督该项工程计划。

注6： 作为委托部门，区域市政总署负责：

- (a) 与A 公司磋商，以期就日后上水屠房的运作达成协议；
- (b) 就上水屠房的设计及建筑事宜作出安排；及
- (c) 在上水屠房施工前以及动工期间，统筹及监察各有关部门和机构的工作，确保工程依时完成和不会超支。

2.28 一九九六年一月，当局邀请立法局工务小组委员会向财务委员会建议批准拨款兴建上水屠房，但不获通过。主因是工务小组委员会一些委员对拟建上水屠房的地点邻近石湖墟污水处理厂、当局就管理合约的安排提供的资料不足，以及荃湾屠房的运作引起环境滋扰等问题(见下文第3.6段) 皆表示关注。当局其后因应工务小组委员会的关注采取了措施。

2.29 财务委员会最后在一九九六年七月批准拨款17.93亿元兴建上水屠房。这是本港屠房设施重行分布计划的一个环节。建筑工程预计于一九九九年六月完竣，以便上水屠房取代坚尼地城屠场、长沙湾屠场及元朗屠房。坚尼地城屠场(占地1.25公顷)、长沙湾屠场(占地1.8 公顷) 及元朗屠房(占地0.44 公顷) 的各幅土地均可改作与周围环境更配合的用途。截至二零零零年年底，上水屠房工程计划的总开支达16.54 亿元。

上水屠房启用

2.30 区域市政总署由一九九七年十二月开始负责监督上水屠房管理合约的执行情况。同月，该署把上水屠房的管理合约批予A 公司(该公司为合约的唯一投标者)，合约期为四年。如双方同意，A 公司可获优先续约两次，每次为期三年。随着上水屠房于一九九九年八月启用，三间被取代的屠房先后关闭：坚尼地城屠场在一九九九年八月，而长沙湾屠场在一九九九年十月，而元朗屠房则在一九九九年十一月关闭。

审计署对向行政局和政策小组提供重要资料的意见

2.31 审计署发现，当局两次并未向有关的决策机构提供上水屠房用地地价的重要资料：

- (a) 当局于一九八七年三月向行政局提交请准推行私营化计划的备忘录。在该份备忘录中，当局并未提及A 公司曾要求当局以低廉地价批出上水屠房用地(见上文第2.4(a)段)。审计署认为，当局应向行政局提供这项重要资料，让行政局能够全面评估该计划的影响及在掌握充份资料的情况下作出决定；及
- (b) 在私营化计划开始时，A 公司坚持其意向，并在一九八七年九月与市政总署举行的会议上再次强调，除非政府以私人协约方式提供优厚及特惠条件批出上水屠房用地，否则A 公司不会参与私营化计划。然而，市政总署并没有把A 公司的意向在提交予政策小组的进度报告中反映。政策小组在一九九零年二月才获悉A 公司的反建议，即要求当局就该幅用地收取象征式地价，当时政策小组始发觉有关以私人协约方式批地的磋商将会十分艰巨(见上文第2.12及2.13 段)。审计署认为，市政总署与A公司磋商前，应向政策小组反映A公司的强烈意向，让政策小组可决定应否要求市政总署探讨其他可行方案和定出适当的磋商策略，以解决此等难题。

审计署对向行政会议和政策小组提供重要资料的建议

2.32 为改善部署和执行日后类似项目，审计署建议当局应向行政会议及其他决策机构提供所有重要资料，包括运作上和财政上的限制，以便行政会议及决策机构能够全面评估有关项目的影 响，在掌握充分资料的情况下作出决定，以及通过切实可行的实施计划。

当局的回应

2.33 食物环境卫生署署长表示：

- (a) 食环署人员定必尽忠职守，竭尽所能执行职务。如其他政府部门一样，该署在政府内部提出政策建议以供批准时，惯常的做法是会向行政会议和政府决策机构提交详尽资料，人手和财政影响的有关理据，以及详细的实施计划；及
- (b) 关于A 公司曾表示，该公司是否参与私营化计划，取决于当局能否以私人协约方式提供优厚及特惠条件批出上水屠房用地一事时，食环署无法找到任何记录，以解释为何在一九八七年当局没有就A 公司的意向向行政局提交报告，以及市政总署亦未有向政策小组汇报的原因。

审计署对与A公司磋商地价的意见

2.34 审计署亦发现推行私营化计划延误多时，主因之一是当局与A 公司就上水屠房地 的地价磋商时间过长。虽然A 公司两度表明立场(见上文第2.12 段)，当局与A 公司就 地价的磋商仍历时长达五年(由一九八七年至一九九二年—— 见上文第2.12及2.21段)。最 后，因以私人协约方式批出上水屠房地 的计划未能落实，当局与A 公司的磋商便毫无 结果。审计署认为，因缺乏有效的磋商策略，以致当局与A 公司就上水屠房地 的地价 的磋商未如理想。

审计署对与A 公司磋商地价的建议

2.35 为改善部署和执行日后类似项目，审计署建议当局日后如须与外界进行磋商，应 制定全面的磋商策略，以便因应情况的变化而迅速采取其他解决办法。

当局的回应

2.36 食物环境卫生署署长表示任何类似与A 公司进行的磋商，既费时，又复杂，尤其 是磋商各方皆持有不同甚至是互相抵触的目标。食环署相信，市政总署在与A 公司进行 磋商的过程中，一方面要与A 公司维持友好关系，另一方面又须履行保障政府财政利益 的职责，以期就出售上水屠房地 与A 公司达成合理的协议。

审计署对考虑其他方案和后果的意见

2.37 私营化计划目的在减轻市政局经营坚尼地城屠场和长沙湾屠场的财政负担(见上文第2.2段)。因此, 行政局于一九八七年三月表示应从速推行该计划(见上文第2.8(a) 段)。不过, 审计署发现, 市政总署在推行私营化计划时, 并未充分顾及该计划的目的和行政局的意见, 以致在一九九一年一月至一九九四年二月期间, 多次错失私营化或关闭长沙湾屠场的机会。这等机会包括:

- (a) 一九九一年一月, 虽然A 公司曾表示有意接办长沙湾屠场, 但市政总署仍坚持只会在别无他法的情况下, 才会考虑把该屠场转为私营(见上文第2.15 及 2.16 段);
- (b) 一九九二年七月, 虽然政策小组同意, 在上水屠房尚未启用前, 市政局便应着手把长沙湾屠场转为私营, 待上水屠房启用后便关闭长沙湾屠场。然而, 市政总署认为, 若长沙湾屠场转为私营, 则委托A 公司兴建上水屠房的计划, 将会难以落实(见上文第2.19 及2.20 段);
- (c) 一九九三年二月, 虽然A 公司促请市政总署把长沙湾屠场转为私营, 但市政总署认为, 政府首要的工作, 是解决兴建上水屠房的事宜(见上文第2.22 段);
- (d) 一九九三年十一月, 虽然A 公司再度表示有意接办长沙湾屠场及日后营办上水屠房, 但市政总署重申, 待兴建上水屠房有更确实的时间表后, 才会考虑把长沙湾屠场转为私营(见上文第2.22 段); 及
- (e) 一九九四年二月, A 公司建议市政总署考虑关闭长沙湾屠场, 因为本港其他屠房已足以吸纳长沙湾屠场的屠宰量。不过, 市政总署表示只会在稍后时间才会考虑A 公司的建议(见上文第2.24 段)。

2.38 审计署发现, 在一九九一年一月至一九九四年二月期间, 市政总署曾接到多项私营化或关闭长沙湾屠场的建议, 但一直没有审慎衡量继续经营长沙湾屠场的后果(见上文第2.37段)。结果, 市政总署没有探讨其他的可行方案, 并继续经营长沙湾屠场至一九九九年十月, 即上水屠房启用后不久才停办。审计署认为, 假如市政总署曾进行下列评估工作, 应会提早停办长沙湾屠场:

- (a) **成本效益分析** 假如当局曾就私营化或关闭长沙湾屠场的问题进行成本效益分析, 应可发现私营化或关闭长沙湾屠场的经济效益会远高于涉及的成本费用。长沙湾屠场的营运亏损持续增加, 足以证明此点。该屠场由1992-93年度的营运亏损8,600万元, 增至1994-95年度的1.12 亿元, 及后更增至1998-99年度的1.38 亿元(见附录A); 及

(b) **营运环境检讨** 假如当局曾审慎评估屠宰业的营运环境，应会知悉自从坚尼地城屠场在一九九零年转为私营以后，持牌屠房已控制大部分屠宰业务，长沙湾屠场的竞争力则不断减弱。一九九一至一九九五年期间，长沙湾屠场的平均每日屠宰量和市场占有率均持续下降，详情如下：

- (i) 一九九一年长沙湾屠场平均每日屠猪量较一九九零年下降了11%，一九九五年与一九九零年比较，则下降了57% (见附录B)；及
- (ii) 长沙湾屠场在屠猪业的市场占有率由一九九零年的41% 下降至一九九一年的38%，至一九九五年更降至22% (见附录C)。

2.39 审计署认为，假如市政总署曾就私营化或关闭长沙湾屠场的问题进行了成本效益分析，并审慎评估该屠场的营运环境，则私营化或停办该屠场的屠宰业务(财政上已不可行)的时间会早得多，市政局最终可避免下述情况：

- (a) 若长沙湾屠场在一九九二年私营化，可避免出现1992 - 93至1999 - 2000年度的累积营运亏损8.83 亿元(见附录A)；或
- (b) 若长沙湾屠场在1994 - 95年度第四季关闭，可避免出现1995 - 96 至1999 - 2000 年度的累积营运亏损5.91 亿元 (见附录A)。因从实际情况看来，自1994 - 95年度以来，长沙湾屠场的猪牛屠宰量已可由本港其他屠房完全吸纳(见附录D 及E)。

审计署认为若在当时关闭长沙湾屠场，应能提早腾出屠场的重要用地作其他用途，以及提早消除营运屠场对环境造成的滋扰。

审计署对考虑其他可行方案和后果的建议

2.40 为改善部署和执行日后类似项目，审计署建议当局，倘实施计划出现重大变化和可遇见的困难，应按照批出项目的目标在实施计划内拟备若干后备方案，并且评估该计划所涉及的风险程度，以便能迅速采取适当行动处理有关问题。

当局的回应

2.41 食物环境卫生署署长表示：

- (a) 对于审计署认为若长沙湾屠场在一九九二年转为私营，市政局便可避免出现8.83 亿元的累积营运亏损：
 - (i) 食环署相信，一九八七年三月行政局获悉长沙湾屠场可在一九九二年(上水屠房启用之时)关闭时，当局是假设包括出售上水屠房用地予A

公司以发展上水屠房的一切事情，将会并可以毫无障碍地顺利进行，才决定在当时关闭长沙湾屠场；及

- (ii) 政府与A公司在一九八七年九月至一九九二年七月期间，在出售上水屠房用地一事上磋商失败，政策小组遂于一九九二年十一月最终决定由政府兴建上水屠房。结果，当局继续推行私营化长沙湾屠场的构思；及
- (b) 对于审计署认为若长沙湾屠场在1994–95年度第四季关闭，市政局便可避免出现5.91 亿元的累积营运亏损：
- (i) 食环署相信，在一九九四年年初，市政总署和A公司集中商讨将所有烧种猪的买卖和屠宰工作保留在长沙湾屠场进行，以期尽量提高长沙湾屠场的屠宰量。市政总署认为，A公司提出关闭长沙湾屠场的建议涉及更长远的不明朗因素，而且亦未能纾减对长沙湾屠场运作模式造成的即时影响；
 - (ii) 此外，为了就上水屠房的营运作长远安排，市政总署在一九九三年一月开始遣散超额员工及重行调配人手，以配合私营化 / 关闭长沙湾屠场。当局亦在一九九四年十一月就遣散安排事宜开始正式谘询受影响的员工；及
 - (iii) 一九九五年七月，当上水屠房计划首次提交工务小组委员会审议，当局的计划是以上水屠房取代坚尼地城屠场、长沙湾屠场及元朗屠房。一九九六年七月，财务委员会批准拨款兴建上水屠房。工程遂于一九九七年三月展开，以期于一九九九年年中完竣。

第3部分：由上水屠房集中处理牲口屠宰工作的可行性

荃湾屠房屠宰工作引起的环境问题

3.1 荃湾屠房毗邻某大型住宅区(见下文图一)，与最接近的住宅大厦仅相距120米。自居民于一九八九年入住这些住宅大厦以来，便不断投诉荃湾屠房的运作产生气味和噪音，并要求屠房尽早搬迁。根据行政局在一九九一年通过的都会计划选定策略，荃湾屠房被列为“选址不当的政府、团体或社区设备及公用设施”，长远来说应予搬迁。当局曾分别在一九八八年及一九九五年试图迁移荃湾屠房，但两次计划均告吹。

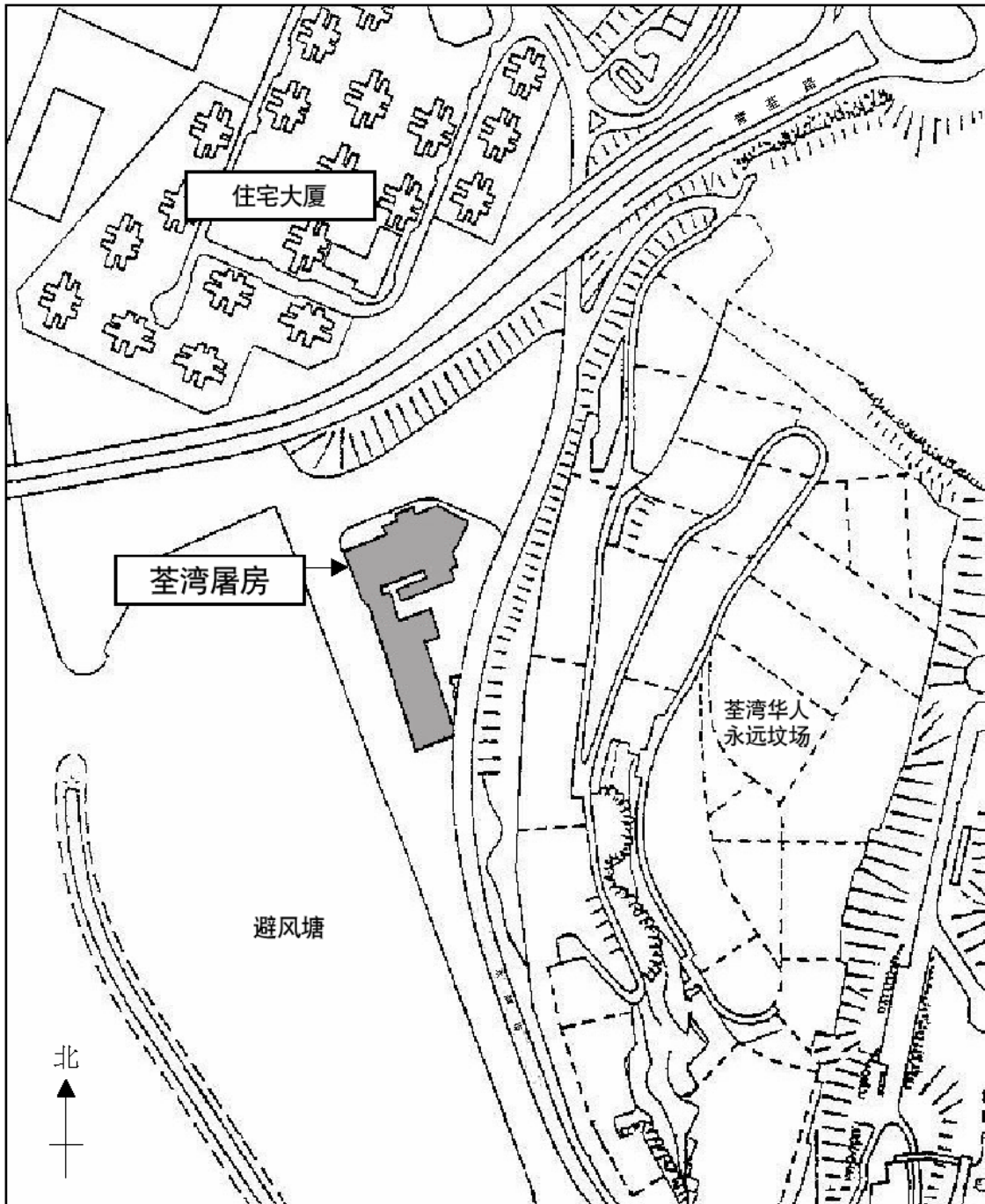
荃湾屠房的搬迁计划告吹

3.2 一九八七年，环境保护署(环保署)完成荃湾屠房的环境影响研究。政府承认，荃湾屠房邻近住宅区，对附近居民必会引起环境滋扰(特别是气味方面)。一九八八年五月，政府决定应研究把荃湾屠房迁往其他地方的可行性。一九八八年十月，政府认为葵涌有一幅土地适合作迁建荃湾屠房之用。

3.3 一九八九年年底，政府得知荃湾屠房搬迁计划的估计费用为2.1亿元后，决定由环保署进一步研究荃湾屠房对附近居民造成的环境影响。该项研究于一九九一年完成，结果显示，屠宰过程中产生的气味和噪音均没有超出法定上限。为减低这些环境滋扰的影响，研究报告建议采取若干管制措施(包括限制荃湾屠房的屠宰量、改善其内部管理程序和重新安排往来荃湾屠房的运输车辆路线)。经过进一步研究后，政府决定不进行拟议的搬迁计划。

图一

荃湾屠房的位置



资料来源：地政总署

注：此地图并非按比例绘制。

摘要：荃湾屠房非常接近某大型住宅区。

3.4 一九九二年十一月，政府决定兴建上水屠房，并根据本港屠宰量的预测设定上水屠房的屠宰量，其设计可每日屠宰5 000 头猪、400 头牛和300 头羊。

3.5 一九九五年七月，荃湾区议会通过一项决议，促请政府把荃湾屠房迁往上水，并要求立法局议员考虑把荃湾屠房纳入上水屠房的兴建工程内。当时，财务委员会正考虑拨款委聘顾问，为上水屠房进行详细的设计。结果，财务委员会建议当局研究可否进一步提高上水屠房的屠宰能力，以吸纳荃湾屠房的屠宰量。当局遂因应财务委员会的要求，就上水屠房增加50% 设计屠宰量是否可行进行研究。最后，当局决定按原定计划兴建上水屠房，原因是：

- (a) 没有额外土地以应付日后增加的屠宰量；
- (b) 扩大上水屠房的屠宰量会发出难以忍受的气味，而且毗邻的石湖墟污水处理厂亦无法处理屠房排出的额外污水；
- (c) 上水屠房的工程如有任何变动，都会延误其预定完工日期；及
- (d) 从食物供应的角度来看，除上水屠房外，应保留另一间屠房，以应付未能预计的突发事件，例如水管爆裂、气体供应中断、电力故障、水浸及工业行动等(注7)。

3.6 一九九五年十二月，当局通知立法局规划地政及工程事务委员会，政府决定不迁移荃湾屠房。一九九六年一月，立法局工务小组委员拒绝政府有关上水屠房计划的拨款申请，并建议政府就荃湾屠房制定具体的环境改善计划。一九九六年七月，当立法局工务小组委员会重新考虑上水屠房计划的拨款时，部分议员促请当局慎重研究实施改善措施，以减低荃湾屠房在环境方面对区内居民造成的滋扰。政府回应时向议员保证，当局会进一步研究能否就荃湾屠房制定更多环境改善措施。自此，荃湾屠房的营办商在原地实施环境改善措施(注8)，以减低荃湾屠房在气味及噪音方面对区内居民造成的影响。

监察环境问题

3.7 自一九九六年七月以来，环保署一直严厉执行荃湾屠房监察计划，以确保有效实施减低气味和噪音的措施。鉴于区内居民经常作出有关气味的投诉，环保署遂对荃湾屠房进行巡查，并在屠宰牲口时段的不同时间评估气味浓度，从而对荃湾屠房发出的气味

注7： 审计署对是否有需要保留第二间屠房来应付未能预计的突发事件有所保留，因为该等事故可在短时间内获得解决。再者，即使出现有关情况，亦有其他肉类供应(如冻肉) 可代替，以应付本港对肉类的需求。

注8： 有关的环境改善措施包括：把运输车辆的运输路线安排在远离住宅区的范围；每日最少八次清理牲口栏；在屠宰牲口的时段关上窗户；把面向居民而又敞开的隙缝的主要部分遮盖；每次卸下牲口后的15 分钟，用水喉冲洗牲口，并彻底清理接收处的范围。

进行定期监察(注9)。监察结果显示，环保署只偶然侦测到极其轻微的气味，而且气味为时短暂。直至二零零零年十月本帐目审查工作完成为止，环保署没有确立任何气味滋扰的个案。

3.8 《噪音管制条例》(第400章)订明噪音水平的法定上限。该条例适用于屠宰牲口的工作。不过，由于荃湾屠房一带的噪音，主要来自毗邻的青衣北桥的交通，故荃湾屠房内传出的猪只叫声，很多时会与背景交通噪音混杂起来。直至二零零零年十月本帐目审查工作完成为止，环保署都没有侦测到任何超出噪音法定上限的个案。

3.9 关于荃湾屠房因屠宰牲口而产生的污水，其排放须受《水污染管制条例》(第358章)的发牌管制所规限。现行牌照就流量、生化需氧量、化学需氧量、悬浮固体和油脂量等方面，订明荃湾屠房的污水排放限制。环保署的监察结果显示，荃湾屠房现有的污水处理装置有足够能力应付现时每日约2 000头猪的屠猪量。

有关环境问题的投诉

3.10 虽然至今环保署没有侦测到任何违规的气味或噪音滋扰事件，但区内居民仍不断就荃湾屠房引致的环境问题作出投诉。在一九九九年六月至二零零零年十月期间，环保署接获大约100宗有关气味、噪音和污水问题的投诉。只要这些环境滋扰的水平没有超出法定上限，政府便不能采取执法行动。环保署和荃湾民政事务专员均认为，除非荃湾屠房迁往其他地方或者在完全密封情况下运作，否则区内居民仍会继续表达他们对这等环境问题的关注。

鲜肉需求持续下降

3.11 在上文第3.1至3.10段所述的背景情况下，审计署根据本港的鲜肉需求和上水屠房应付鲜肉需求的能力，研究由上水屠房集中处理屠宰牲口工作的可行性(注10)。审计署发现，香港市民的饮食习惯改变，令本港的鲜肉需求下降，详情如下：

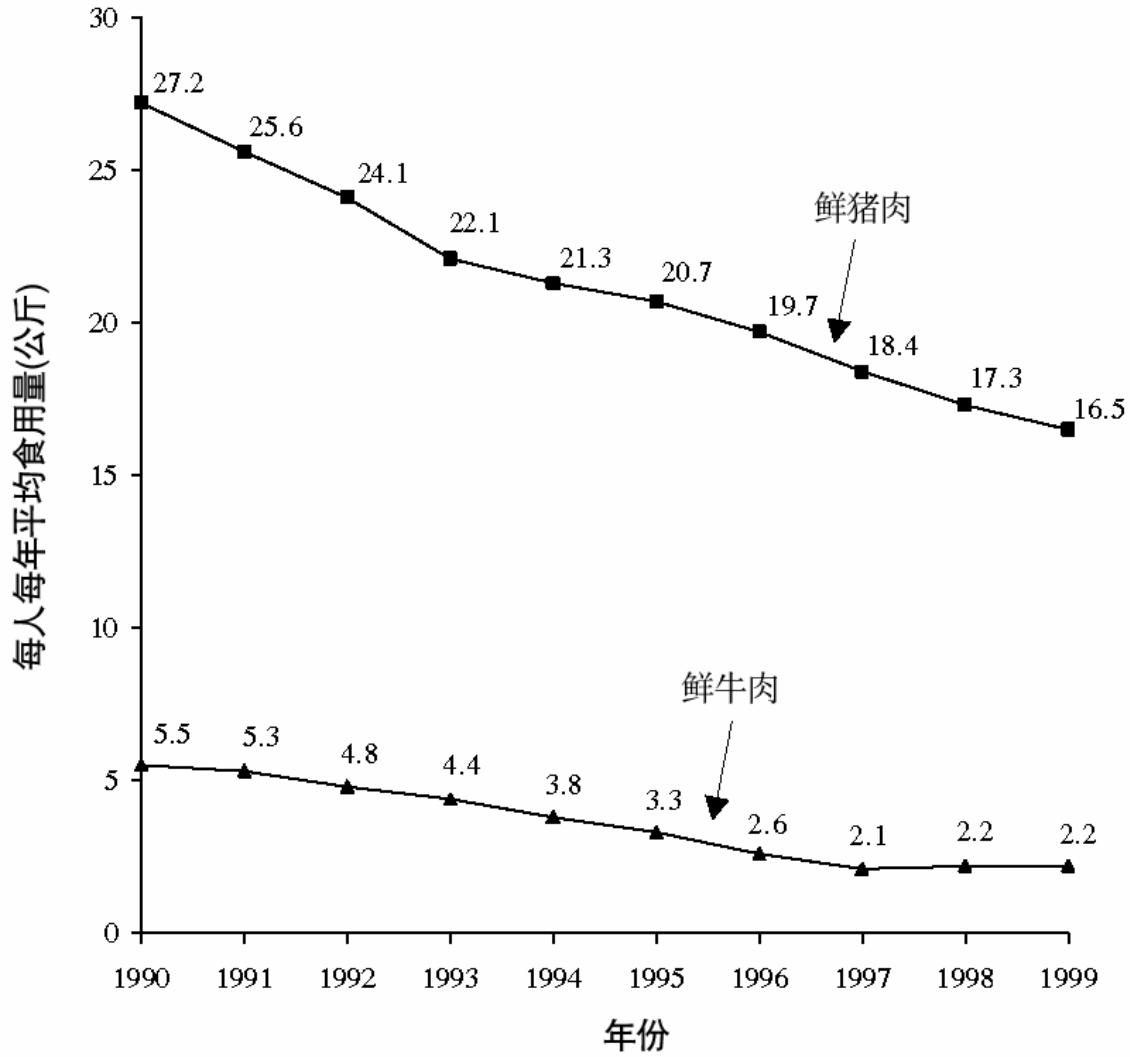
- (a) 鲜肉食用量下降在一九九零至一九九九年期间，每人每年平均的鲜猪肉食用量下降了39%，由27.2公斤下降至16.5公斤，而鲜牛肉的食用量则下降了60%，由5.5公斤下降至2.2公斤(见下文图二)；及
- (b) 冻肉及冰鲜肉食用量增加与一九九零年比较，每人每年平均的冻肉及冰鲜肉食用量则有所增加，特别是急冻及冰鲜家禽(见下文图三)。

注9：根据《空气污染管制条例》(第311章)，营运荃湾屠房毋须申领牌照或许可证。不过，屠房发出的气味，不可对公众构成滋扰。否则，环保署可能会向荃湾屠房的营办商发出通知，要求减低屠房发出来的气味。

注10：由上水屠房集中处理屠宰牲口工作，会令全港(除长洲屠房外)的屠宰工作集中在上水屠房进行。

图二

一九九零至一九九九年期间
每人每年平均的鲜肉食用量



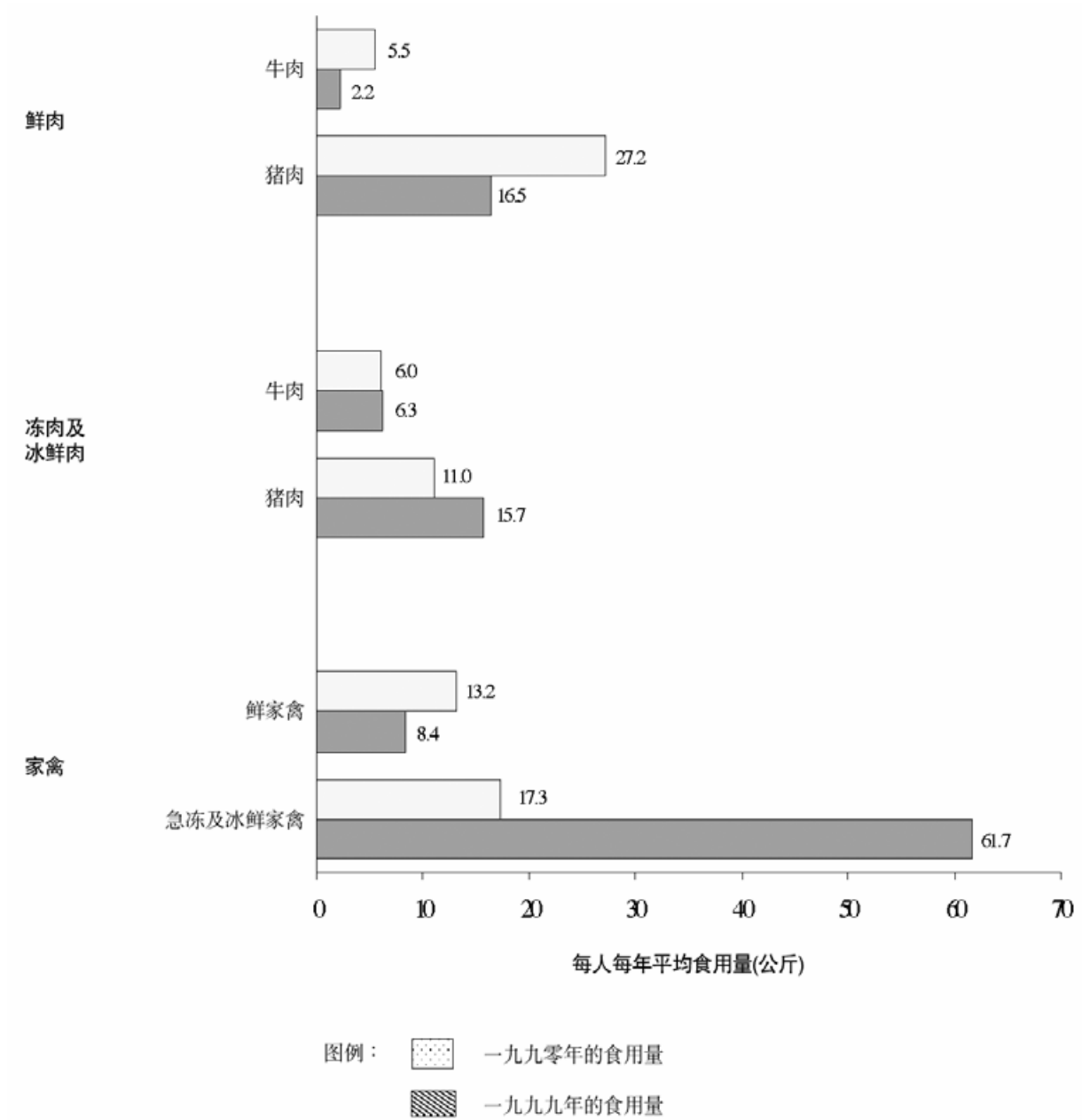
资料来源：审计署根据政府统计处和食环署记录进行的分析

注：图内并无显示偏低的每人每年平均鲜羊肉食用量。

摘要：在这十年之内，每人每年平均的鲜猪肉食用量下降了39%，而鲜牛肉食用量则下降了60%。

图三

一九九零及一九九九年
每人每年的各种肉类平均食用量



资料来源：审计署根据渔农自然护理署、政府统计处和食环署记录进行的分析

摘要：每人每年平均的鲜肉食用量有所减少，而每人每年平均的冻肉及冰鲜肉食用量则有所增加，特别是急冻及冰鲜家禽。

审计署对鲜肉需求持续下降的意见

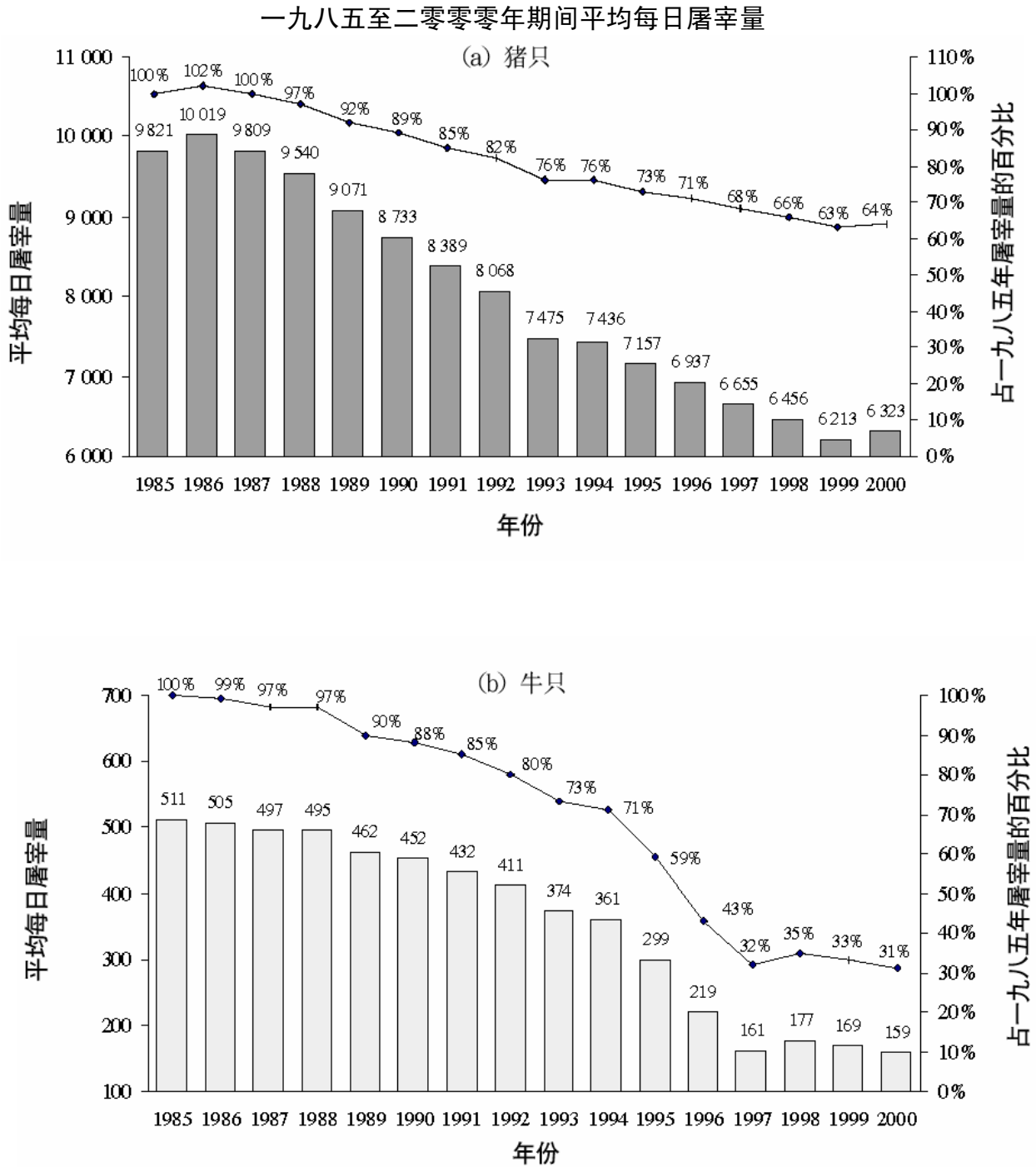
3.12 多年来，全港市民对鲜肉的需求持续下降，直接导致全港屠房的牲口屠宰量减少(注11)。审计署发现：

- (a) 在一九八五至二零零零年期间，平均每日屠猪量由9 821头减至6 323头，下降了36%。屠猪量一直持续下降至一九九九年。在二零零零年，屠猪量才由一九九年的6 213头增至二零零零年的6 323头，轻微上升了2%。自一九八六年以来，该年首次录得平均每日屠猪量比上年增加(见下文图四)；
- (b) 在一九八五至二零零零年期间，平均每日屠牛量由511头减至159头，下降了69%。自一九九七年以来，平均每日屠牛量维持在170头左右(见下文图四)；及
- (c) 市政总署曾在一九九一年八月预测本港平均每日屠猪量会由一九九二年的7 998头持续下降至二零零二年的5 704头，预测结果颇为准确。在一九九二至一九九九年期间，预计和实际的平均每日屠猪量相差不超过2%，而二零零零年的预计和实际的平均每日屠猪量则相差4%(见下文图五)。

审计署认为，鉴于香港市民的饮食习惯改变，食环署有需要就本港未来几年的牲口屠宰量进行另一项预测，食环署尤其需要密切监察本港市民对鲜肉、冻肉和冰鲜肉类的需求。如市民对冰鲜肉类的需求增加，现行的屠宰工作模式便可能须作改变，以应付额外需求。屠宰工作模式若作出改变后，屠宰牲口的工作便可平均分布在全日各时段进行，以取代现时在夜间进行大量的屠宰工作。因此，现时的屠宰工作时数及每日屠宰能力便可大为增加。审计署认为，这项预测工作将有助长远规划本港的屠宰设施。

注11：牲口屠宰量下降，部份原因是因为繁殖方法经改良后，牲口的平均重量上升，令肉类产量增加。

图四



资料来源：食环署的记录

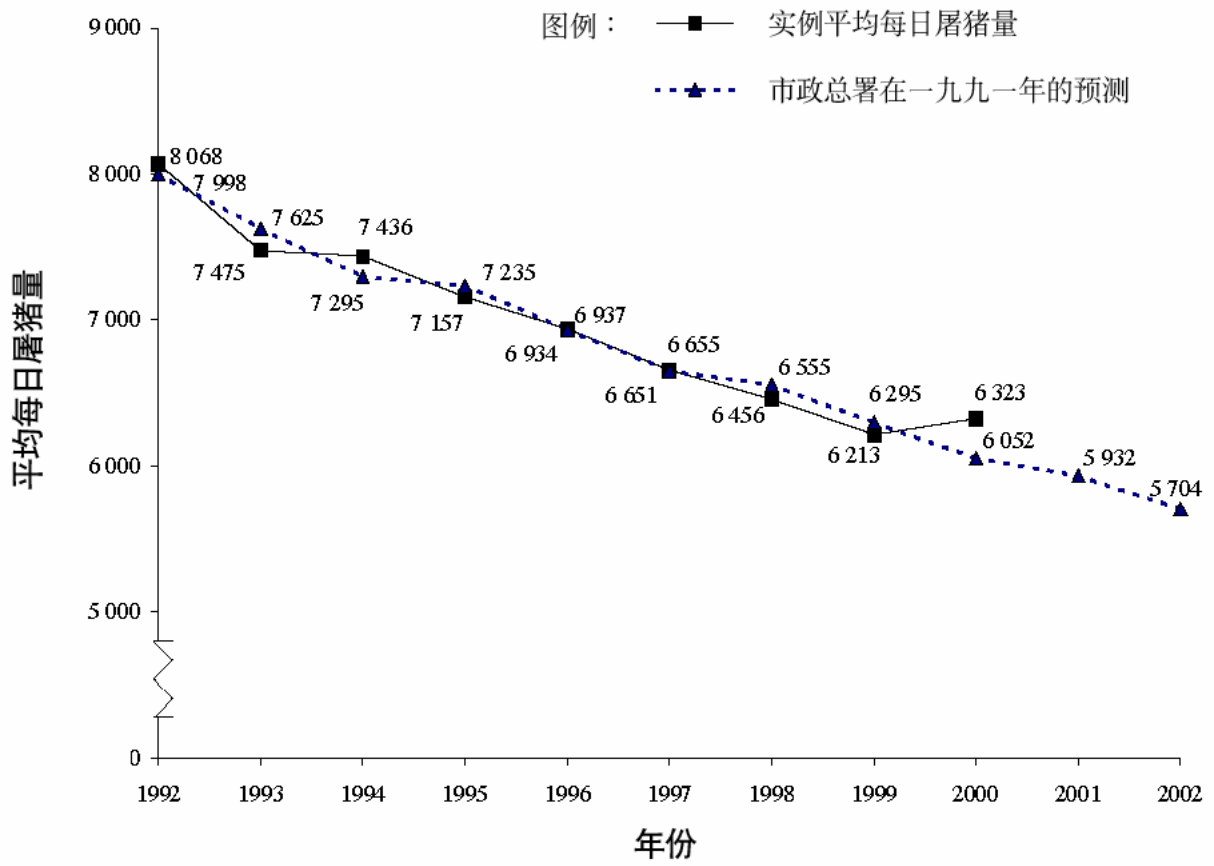
注1：以一九八五年为基准年，进行比较。

注2：图内并无显示屠羊量，因羊肉食用量偏低。二零零零年平均每日屠羊11头。

摘要：在一九八五至二零零零年期间，平均每日的屠猪量下降了36%，而屠牛量则下降了69%。

图五

一九九二至二零零零年期间实际平均每日屠猪量及
市政总署对一九九二至二零零二年期间平均每日屠猪量的预测



资料来源：食环署的记录

摘要：市政总署曾预计屠猪量会持续下降。在二零零零年，预计和实际的平均每日屠猪量相差4%。

审计署对鲜肉需求持续下降的建议

3.13 审计署建议食物环境卫生署署长应就未来数年本港牲口屠宰量进行一项新的预测工作，并需顾及香港市民饮食习惯的转变。

当局的回应

3.14 食物环境卫生署署长表示：

- (a) 经过十四年，实际每日屠猪量的下降趋势在二零零零年有所逆转。食环署会密切监察本港每日的牲口屠宰量；及
- (b) 食环署会考虑审计署的建议，就未来数年本港的牲口屠宰量进行一项新的预测工作，而这项预测将会反映本港对鲜肉的需求。

增加上水屠房屠宰量的可行性

3.15 由于荃湾屠房只屠宰猪只，审计署遂研究上水屠房能否吸纳荃湾屠房的屠猪量。实际上，二零零零年全港平均每日屠猪量为6 287 头(不包括长洲屠房的36 头猪的屠猪量)，若上水屠房接管荃湾屠房所有屠宰工作，全港平均每日屠猪量将会比上水屠房每日的设计屠猪量超出1 287 头猪，见下文表三。

表三

如由上水屠房集中处理全港屠宰工作将导致
上水屠房每日的设计屠猪量比全港平均每日屠猪量短缺的猪只数目

	猪只数目
(a) 上水屠房每日的设计屠宰量	5 000
(b) 二零零零年本港平均每日屠宰量 (4 427 头猪来自上水屠房及 1 860 头猪来自荃湾屠房)	6 287
(c) 如由上水屠房集中处理全港的屠宰工作将 导致上水屠房每日的设计屠猪量比全港平 均每日屠猪量短缺的猪只数目(a) – (b)	1 287

资料来源：食环署的记录

摘要：上水屠房在二零零零年不能吸纳荃湾屠房的屠猪量。

3.16 审计署发现，以上水屠房的屠宰能力及其污水处理厂处理污水的能力来说，如该屠房每日维持屠宰约170头牛(见上文第3.12(b)段)，则每日的屠猪量可增至6 000头以上，详情如下：

(a) **屠宰能力** 上水屠房设有四条机械操作的屠猪线，每条屠猪线每小时可屠宰350头猪。在二零零零年，四条屠猪线的运作情况如下：

- (i) 有一条屠猪线留作后备用途；
- (ii) 两条屠猪线则在夜间(通常由凌晨1时至早上6时左右)及日间(一条通常由早上6时30分左右至早上9时左右，而另一条则由早上6时30分左右至上午11时左右)运作；及
- (iii) 为应付在主要节日增加的鲜肉需求，需有三条屠猪线在夜间运作。

根据二零零零年上水屠房屠猪线的正常运作时间(见上文3.16(a)(ii)段)，每日屠猪量应为5 950头(注12)。因此，如在夜间运作的屠猪线由两条增至三条，则上水屠房屠猪量可由二零零零年的平均每日4 427头(见上文第1.5段)增至6 000头以上，已足以应付全港市民对鲜猪肉的需求；及

(b) **污水处理厂处理污水的能力** 上水屠房污水处理厂(每日处理污水最高流量为5 000立方米)是设计以应付5 000头猪、400头牛和300头羊的每日屠宰量。根据渠务署就上水屠房污水处理厂于二零零零年三月启用时所作的报告，在二零零零年三月一日至三月三十一日期间，上水屠房的平均每日屠宰量为4 381头猪、172头牛和11头羊(差不多相等于上水屠房在二零零零年实际平均每日屠宰量的4 427头猪、159头牛和11头羊)，其平均每日产生污水流量为2 955立方米。由于上水屠房污水处理厂的设计污水处理最高流量为每日5 000立方米，若根据上述屠宰量，上水屠房每日会有剩余的2 045(5 000 - 2 955)立方米的污水处理能力。这些剩余的污水处理能力应可应付额外屠宰至少3 000头猪(注13)，多于荃湾屠房在二零零零年实际平均每日的1 860头猪的屠猪量。因此，就污水处理能力而言，上水屠房应可吸纳荃湾屠房在二零零零年的屠猪量，以应付全港市民对鲜猪肉的需求。

注12: 上水屠房屠猪线的每日屠猪量应为:

$[2 \text{ 条屠猪线} \times \text{每小时每条屠猪线} 350 \text{ 头猪} \times 5 \text{ 小时(凌晨1 时至早上6时)}] + [1 \text{ 条屠猪线} \times \text{每小时每条屠猪线} 350 \text{ 头猪} \times 2.5 \text{ 小时(早上6 时30 分至早上9 时)}] + [1 \text{ 条屠宰线} \times \text{每小时每条屠猪线} 350 \text{ 头猪} \times 4.5 \text{ 小时(早上6 时30 分至上午11 时)}] = 5 950 \text{ 头猪}$

注13: 每日剩余污水处理能力的2 045 立方米应可应付:

$\frac{4 381 \text{ 头猪}}{2 955 \text{ 立方米}} \times 2 045 \text{ 立方米} = 3 032 \text{ 头猪(约} 3 000 \text{ 头猪)}$

3.17 根据上文第3.16段的审计结果，审计署认为上水屠房有能力在正常屠宰工作时间内，应付现时全港对鲜猪肉及鲜牛肉的需求，以下事实足可证明：

- (a) 在平日，如两条屠猪线在正常屠宰工作时间内运作，而另一条额外屠猪线只在夜间运作一小时，每日屠宰量将为6 300头猪(注14)。此举足以应付二零零零年平均每日6 287头猪的屠猪量(包括荃湾屠房和上水屠房的屠猪量)；及
- (b) 在年中的几个主要中国传统节日，如四条屠猪线在夜间运作五小时，三条屠猪线则在日间运作三个半小时，每日屠宰量将为10 675头猪(注15)。此举已足以应付二零零零年最高每日10 321头猪的屠猪量(包括荃湾屠房及上水屠房的屠猪量)。

3.18 就审计署建议食环署应研究增加上水屠房屠猪量的可行性，食环署回应时表示：

- (a) 如审计署正确指出，上水屠房目前不能吸纳荃湾屠房的屠猪量(见上文第3.15段表三)。根据荃湾屠房和上水屠房在二零零零年的平均每日6 287头猪的屠猪量计算，如关闭荃湾屠房，则全港平均每日屠猪量将会比上水屠房每日的设计屠猪量超出1 287(即6 287 - 5 000)头猪。此外，在二零零零年的某个节日，全港的屠猪量增至超过10 000头，其中7 100头是在上水屠房屠宰，所以上水屠房不能独自应付全部的屠宰量；
- (b) 关于审计署在上文第3.16(a)段就上水屠房的屠宰能力所提出的意见，必须注意的是：
 - (i) 上水屠房只曾在二零零零年某一个节日屠宰7 100头猪，要维持每日皆屠宰超过其设计的屠宰量，并不可行；及
 - (ii) 如上水屠房全部三条屠猪线皆在整年全面运作，则零售店铺的正常营业时间便须更改，且会直接影响消费者的购买模式；
- (c) 基于上文第3.5(a)及(b)段所述的技术及运作限制，把上水屠房的设计屠宰量提高以应付增加的屠宰量，并不可行。除上文第3.5(d)段所述的不能预见的紧急情况外，亦会有其他事故影响鲜肉的供应，例如污水处理厂发生故障，便可能会导致上水屠房全面关闭，并需较长时间才能恢复正常运作。此外，上水屠房增加屠宰设施对环境的影响(包括噪音及气味)，亦需作全面评估；及
- (d) 除上水屠房现有辅助设施的技术限制(见下文第3.20段)外，食环署认为亦须考虑以下各点：

注14：三条屠猪线如以这种模式运作，每日屠猪量将会由5 950头(见上文第3.16段注12)增加至6 300头(5 950头猪+ (1条屠猪线'每小时每条屠猪线350头猪'1小时))。

注15：四条屠猪线如以这种模式运作，每日屠猪量将会是10 675头((4条屠猪线'每小时每条屠猪线350头猪'5小时)+ (3条屠猪线'每小时每条屠猪线350头猪'3.5小时))。

- (i) 北区附近居民的反应；
- (ii) 在市场繁忙时间没有肉类可供出售对肉类零售商的影响；
- (iii) 为了应付市场繁忙时间而提早屠宰牲口和运送肉类给零售商对肉类卫生的影响；
- (iv) 荃湾屠房营办商及有关的肉商 / 工人(即肉类运输工人、牲口屠宰员、猪只买手、赶猪人、荃湾屠房其他员工及牲口零售商) 所受到影响，以及他们的反应；及
- (v) 所需的固有成本，例如上水屠房的改动工程。

3.19 鉴于上文第3.18段所述的意见，食环署表示会继续密切监察足以反映鲜肉食用量的全港牲口屠宰量，以及检讨上水屠房的现有屠宰设施是否足够。

3.20 就审计署建议食环署应研究增加上水屠房屠猪量的可行性，建筑署回应时表示，上水屠房现有屠宰和辅助设施会有实际和技术方面的限制，概述如下：

- (a) **污水处理厂** 污水处理厂的总体污水处理能力及其对整个屠宰工作的影响，尚未全面评估，包括使用直立式热水缸和刮毛机屠宰猪只所耗用的热水量比屠宰牛只多，导致在屠宰过程中产生的热水增多，这会提高生物反应器的温度，因而影响污水处理厂处理污水的效能，在最恶劣情况下，甚至会令处理后的污水质素不符合环保标准。渠务署亦关注到污水处理厂所排放的高温污水，会对石湖墟污水处理厂的正常运作造成影响(注16)；
- (b) **待宰栏** 上水屠房三楼的猪只待宰栏最高存放量为5 000头猪，此处已无扩展的空间。如果将上水屠房三楼的现有牛栏改建以存放额外猪只，会造成通风、噪音及气味等问题，因猪只导致这等问题较牛只为大。如果将额外的猪只运送到地下存放，运送往屠宰的路程距离会较长，这会引致照料牲口和肉类质素的问题；
- (c) **肉类发货系统** 现时的肉类发货库并无额外余量。目前九支机械卸荷臂的最高处理量为每小时1 000件屠体，由于空间有限，须研究增设昂贵的机械卸荷臂的可能性；
- (d) **屠宰及什脏处理设备** 上水屠房每条屠猪线的设计屠猪量为每小时350头猪。如要增加屠猪量，屠宰工作须提早展开或延迟结束，此举对肉类质素和运送

注16: 渠务署表示: (a) 由于屠宰过程的前期阶段须用热水, 如平日的每日屠宰量增至超过6 000头猪, 可能导致污水水温上升, 尤以夏季为甚; 及(b) 由于生物污水处理过程十分受温度影响, 污水处理厂能否在夏季处理流量增加后的更高温污水, 目前尚待验证。

的影响，应加以考虑。若延长工作时间应可增加什脏处理量，因此应进行有关研究；

- (e) **锅炉** 锅炉容量可为同在运作的三条猪只屠宰线提供热力。不过，由于须定期关闭个别锅炉作例行维修保养，有关热力提供的问题，亦应加以研究；及
- (f) **紧急电力供应** 上水屠房的紧急电力供应，设计上只可供两条屠猪线运作四小时。如需增加屠宰量，就必须检讨现有的电力供应的紧急应变计划。

3.21 鉴于上水屠房现有屠宰和辅助设施在实际和技术方面均存有限制，建筑署表示，当局应就增加上水屠房屠宰量的可行性进行详细的研究，并须充分考虑各方面限制所造成的相互影响。

审计署对增加上水屠房屠宰量可行性的意见

3.22 基于上文第3.18段、3.20段及3.21段内食环署和建筑署的意见，审计署理解到上水屠房要进行一些改动工程，才可以吸纳荃湾屠房被取代后的额外屠宰量。审计署并知悉食环署会继续密切监察全港的牲口屠宰量(见上文第3.19段)。不过，为了使食环署能够确定由上水屠房集中处理牲口屠宰工作是否可行，审计署认为食环署有需要进行研究，目的是：

- (a) 就因增加屠猪量而须改动上水屠房现有的屠宰及辅助设施，确定该屠房最终的实际屠宰能力。审计署认为，应以上水屠房的实际屠宰能力为指标，监察因本港市民对鲜猪肉需求的转变而增减的屠猪量；及
- (b) 评估完成有关改动工程所需的时间。审计署认为，如没有这些资料，当局难以预先规划改动工程。

审计署对增加上水屠房屠宰量可行性的建议

3.23 审计署**建议**食物环境卫生署署长应：

- (a) 进行一项详细研究，以确定由上水屠房集中处理牲口屠宰工作是否可行，食物环境卫生署署长应在研究中：
 - (i) 就因增加屠猪量而须改动上水屠房现有的屠宰及辅助设施，确定该屠房最终的实际屠宰能力；及
 - (ii) 评估完成有关改动工程所需的时间；及
- (b) 密切监察未来数年本港市民对鲜猪肉需求的变动。如果全港的每日屠猪量不再出现上升趋势，以及有迹象显示上水屠房的实际屠宰能力可吸纳荃湾屠房被取代后的额外屠猪量，食物环境卫生署署长应从速进行一项成本效益分析，

以确定应否由上水屠房集中处理屠宰猪只的工作。如研究结果显示有理据支持这种做法，食物环境卫生署署长应即时采取行动，对上水屠房现有的屠宰和辅助设施进行必需的改动工程，以便及时完成有关加强设施的工作，从而接管全港的屠宰业。

当局的回应

3.24 食物环境卫生署署长表示：

- (a) 审计署以数学算式计算，得出上水屠房两条屠猪线的每日屠宰量为5 950 头猪，但当中并未考虑到每日不同时间市场对鲜猪肉的实际需求和以下运作因素：
- (i) 市场对鲜猪肉的大部分需求是依赖夜间屠宰工作应付，这样才可使大部分猪只屠体在早上6 时左右运抵市场(注17)；
 - (ii) 在每个更分，屠猪线刚开始运作的首20分钟，可算没有生产力可言，因为在该段时间，实际上并无猪只被送到肉类发货库。绝大部分夜间运作的屠宰线都在早上5 时30 分停止运作，而非在早上6 时。因此，若两条屠猪线在夜间运作，每日屠猪量应为2 917 头猪(2 条屠猪线 × 每小时每条屠猪线 350 头猪 × 凌晨1时20分至早上5时30分之间的4¹/₆ 小时)，而非3 500 头猪(注18)；
 - (iii) 审计署计算上水屠房的日间每日屠猪量为2 450头猪，此数超过二零零零年市场所需求的2 166头猪(平均来说，上水屠房在日间屠宰1 476头猪，荃湾屠房则在日间屠宰690 头猪) (注19)；及

注17： 审计署不同意食环署的意见，如下文解释，屠宰5 950 头猪的工作大都在早上5 时前完成，因此大部分猪只屠体会在早上6时前运抵市场。在二零零零年，市场对上水屠房及荃湾屠房的夜间屠宰量需求为4 121 [6 287 - 2 166 (见下文第3.24(a)(iii) 段)] 头猪。如两条夜间屠猪线在凌晨1 时至早上6 时运作，而第三条屠猪线则只需在凌晨1 时至3 时运作(见下文第3.24 段注19)，这样，凌晨1 时至早上5 时的屠宰量为3 500 头猪，相等于上水屠房及荃湾屠房夜间屠宰量的85% 。

注18： 审计署认为食环署的意见并不正确，理由如下。首先，审计署分析过食环署有关二零零零年四月、七月、十一月及十二月上水屠房的每日屠宰量统计数字，发现大部分(68%) 的夜间屠猪线在早上5 时30 分之后才停止运作。其二，大约10%的屠猪线在早上6时或以后才停止运作。其三，当局指屠猪线在刚开始运作的首20 分钟可算没有生产力可言有误导之嫌，这只能说明屠宰一头猪需时20 分钟。

注19： 审计署认为，这问题易于解决。上水屠房可将其中一条日间屠猪线的运作缩短一小时，而其第三条夜间屠猪线则延长运作一小时，便可解决稍为多出的284 (2 450 - 2 166) 头猪的屠猪量。

- (iv) 夜间屠宰时间与日间屠宰时间之间有一小时的小休，而非上文第3.16(a)段注12所述的半小时。小休时间是用作彻底清洁场地和设备，并避免血液及废物长时间积聚；
- (b) 中国传统节日期间，市民对猪肉的需求甚高，如上水屠房全数四条屠猪线一起运作而不设任何后备设施，实存在风险(注20)。若屠猪线出现任何故障，均会阻碍鲜猪肉的供应。按照中国文化习俗及消费模式，若鲜猪肉的供应受阻，会影响节日期间市场所需的烧肉及鲜猪肉的供应。这必会招致肉商及公众的投诉和不满。节日期间鲜猪肉供应不足以应付市场需求，亦会引致走私猪肉及非法屠宰活动转趋活跃，最终危及公共卫生和食物安全；
- (c) 上水屠房的肉类发货库的设计屠宰量，并不能吸纳荃湾屠房的屠猪量，理由如下：
- (i) 上水屠房共有51个肉类发货区，其中38个用作收发猪只屠体。若上水屠房吸纳荃湾屠房的屠猪量，上水屠房肉类发货库现有的38个肉类发货区，在繁忙时间便不能应付现时服务荃湾屠房的43辆额外肉类发货车辆的需要(注21)，这样会阻延鲜肉运往零售店铺。结果，在早上市场的繁忙时间，便不能满足市民对鲜肉的需求，更会招致肉商及消费者的不满和非议；及
- (ii) 三条屠猪线的设计屠宰量为每小时1 050头猪，然而，根据肉类运送行业的实际运作模式，肉商须等候各自的猪只被断断续续送到肉类发货库，所以肉类发货库每小时的平均处理量应少于1 050头猪。因此，就现有屠宰设施而言，要三条屠猪线同时整夜运作并不切实际(注22)；
- (d) 食环署认为，目前并非进行详细研究的适当时机，理由如下：
- (i) 由于上水屠房(在一九九九年八月二十二日至二零零零年三月二十一日期间试行运作七个月后)在二零零零年三月二十二日起才开始全面运作，其实际运作经验少于一年，多个政府部门仍须对其作密切监察，而当局亦须进行各项改善措施，确保所有重要运作事宜达到设计目标，其中包括

注20: 审计署认为，在主要中国传统节日，同时运作四条屠猪线而不设后备设施，所涉及的风险甚低。这是因为全年只有数天须以这种模式运作。此外，审计署注意到，上水屠房现时亦没有装设后备屠牛线。

注21: 审计署认为，将多出用作处理牛只及羊只肉类发货区改作处理猪只屠体，问题便可轻易解决。因为上水屠房的牛只及羊只屠宰量均低于其设计屠宰量(见上文第1.5段)。

注22: 审计署认为，这只是运作上的问题。审计署认为，为确保完全合乎衡量工量值的标准，食环署应从速采取行动增加肉类发货库的发货量，以达致屠宰线的设计屠宰量。

噪音管制、通风情况及废物处理。目前，食环署的首要工作是确保上水屠房运作畅顺；及

(ii) 作为负责监督鲜肉能够持续并安全地供应予市民大众的机构，以及作为负责发牌的部门，食环署必须确保上水屠房的运作完全符合设计标准及发牌条件。从衡量量值的角度来看，上水屠房必须以设计所定的最理想水平运作。同时，荃湾屠房亦须保留作后备屠房设施，尤其在上水屠房运作初期至为需要；及

(e) 然而，食环署会留意屠宰牲口的数目，并会密切监察屠房设施的需求。食环署认为，上水屠房的屠宰及辅助设施仍要运作一段足够的时间，才可完成全面测试。食环署在该阶段才会考虑就改善上水屠房进行可行性研究。在这期间，食环署会观察实际屠宰量是否有明显的转变趋势。

3.25 环境食物局局长表示支持食物环境卫生署署长提出的意见。她认为基于下列因素，目前本港仍须保留两个屠房：

(a) 上水屠房并无余力处理全港的牲口屠宰量；及

(b) 假如上水屠房出现故障而停止运作，荃湾屠房可提供不可或缺的后备设施，确保全港的鲜肉供应持续不断。

3.26 建筑署署长同意审计署的建议，认为应该进行一项可行性研究，以研究上水屠房是否可作扩展，以达致最高 / 最合乎成本效益的屠宰量。然而，进行可行性研究的时间应由使用部门食环署决定。该署在检讨市场对鲜肉的需求及上水屠房的整体运作方面，会有更全面的看法。他亦表示：

(a) 审计署根据二零零零年三月一日至二零零零年三月二十一日这段短时期内的平均污水流量，计算出剩余的污水处理量。在该段期间，上水屠房的运作并未稳定，所以仍未全面运作。根据食环署及渠务署提供有关二零零零年十一月一日至二零零一年一月三十一日期间的资料，在平日，上水屠房的平均屠宰量为4 560 头猪和152 头牛，平均每日产生的污水流量为3 900 立方米。然而，在二零零零年十一月十五日却录得最高污水流量4 466立方米。在农历新年期间，屠宰约6 900 头猪及160 头牛所产生的平均污水流量约则为4 700 立方米。须注意的是，污水的来源有多个，包括屠宰、洁净、牲口栏工作、清洁载货车辆，以及生活用水(注23)。因此，屠宰牲口所产生的污水流量，或许并非与屠宰牲口的数目完全相关；

注23: 审计署认为，上水屠房可进行一些节约用水措施(在开始运作期间已曾实施)，尤其是对屠宰以外的工作(例如洁净及生活用水)，便可望减低其污水流量。此外，当局亦可考虑将屠宰以外的工作所产生的污水转往石湖墟污水处理厂直接处理。

- (b) 第四条屠猪线是用作后备用途，确保生产设备得以可靠运作(在发生设备故障或其他事故时)，尽量免受阻碍，而且也可让重要设备得以妥善维修。因此，在计算屠宰量时 (见上文第3.24 段注20)，不可将第四条屠宰线视作正常的生产线；及
- (c) 要适当及准确地进行详细研究，上水屠房在不同季节的运作统计数据实不可或缺。这些数据包括上水屠房内外的噪音水平、空气质素及温度，以及用水比率、屠宰量和污水流量等数据资料。

3.27 环境保护署署长表示：

- (a) 由上水屠房集中处理屠宰工作，会使该屠房的屠宰量显著增加。环保署认为：
 - (i) 这项转变 / 更改可能对附近居民造成不良的环境影响，尤其是噪音方面 (因目前的噪音水平已接近法定上限)；及
 - (ii) 往来道路的运送肉类车辆将会增多，这可能会增加对附近乡村造成的噪音影响。有见及此，有关的转变 / 更改应会受到《环境影响评估条例》 (第499 章) 管制；及
- (b) 根据《环境影响评估条例》，在上水屠房展开改动工程之前，很可能先要取得环境许可证。

日后在上水屠房提供冷冻设施

3.28 本港在一九九七年年年底爆发“禽流感危机”，其后政府对家禽的屠宰和运输加以严格管制。一九九八年四月，政府预计日后猪只和牛只被屠宰后，其屠体可能须要冷冻 (注24)。审计署注意到，为了日后在上水屠房提供冷冻设施，有关方面已耗资约3,000万元，在上水屠房建筑阶段进行额外的打樁工程，以便日后可扩展上水屠房。

审计署对日后在上水屠房提供冷冻设施的意见

3.29 审计署发现，假如日后屠宰猪只和牛只后，其屠体需要冷冻，则只有上水屠房才可进行这种形式的处理鲜猪肉和鲜牛肉工作，原因是：

- (a) 有关方面已为上水屠房进行额外的打樁工程，以便日后提供冷冻设施；及

注24：新加坡自一九九九年，为了提高食物卫生标准、保持食物新鲜和营养价值和延长贮存时间，在屠宰至零售的整个过程中，把鲜猪肉和鲜家禽皆保持在冷冻状态。由二零零零年十一月开始，也以同样方式处理鲜牛肉和鲜羊肉。

(b) 荃湾屠房未必有足够地方容纳所需的冷冻设施。

审计署认为，食环署须密切监察市民的饮食习惯，特别是本港对新鲜和冰鲜肉类的需求。

审计署对日后在上水屠房提供冷冻设施的**建议**

3.30 审计署**建议**食物环境卫生署署长，应密切监察全港市民的饮食习惯，特别是本港对新鲜和冰鲜肉类的需求，以及考虑先把鲜肉在屠房冷冻，然后才送交零售商的做法是否可取。

当局的回应

3.31 食物环境卫生署署长表示：

- (a) 食环署会考虑审计署的建议，密切监察本港市民的饮食习惯，特别是本港对新鲜和冰鲜肉类的需求；及
- (b) 须注意的是，饮食习惯转变的原因很多，而鲜肉需求的转变，亦不表示冰鲜肉需求方面会有相应的变动。先把鲜肉在屠房冷冻，然后才送交零售商的做法是否可取，须视乎消费者的饮食习惯和业内的运作方式而定。虽然这些方面并非一朝一夕可改变，而且超逾政府的控制范围，但食环署仍会密切监察有关的情况。

1992 - 93年度至1999 - 2000年度长沙湾屠场每年营运亏损

财政年度	每年营运亏损 (百万元)	
1992-1993	86	
1993-1994	94	
1994-1995	112	
1995-1996	124	} 5.91亿元
1996-1997	131	
1997-1998	129	
1998-1999 (注1)	138	
1999-2000 (注2)	69	
	——	
	总计	883
		=====

资料来源：食环署的记录和审计署的计算

注1：市政总署估计长沙湾屠场在1998-99年度的营运亏损为1.38亿元。

注2：由于市政总署并未拟备1998-99年度及1999-2000年度长沙湾屠场的营运帐目，长沙湾屠场在该两个财政年度的实际业绩不详。根据1998-99年度的营运亏损估计数字，审计署估计，长沙湾屠场在一九九九年四月至九月期间(即一九九九年十月关闭前)的营运亏损为6,900万元。

摘要：若长沙湾屠场在一九九二年私营化，市政局可减少该屠场在1992-93年度至1999-2000年度期间的营运亏损8.83亿元。

在坚尼地城屠场于一九九零年转为私营以后
屠房平均每日屠猪量的百分比转变

年份	平均每日屠猪量					
	总屠猪量		长沙湾屠场		坚尼地城屠场、 荃湾屠房及元朗屠房	
	(数量)	(与一九九零年 屠猪量比较 的百分比转变)	(数量)	(与一九九零年 屠猪量比较 的百分比转变)	(数量)	(与一九九零年 屠猪量比较 的百分比转变)
1990	8 733	—	3 571	—	5 162	—
1991	8 361	(4%)	3 180	(11%)	5 181	0%
1992	8 036	(8%)	2 945	(18%)	5 091	(1%)
1993	7 434	(15%)	2 710	(24%)	4 724	(8%)
1994	7 388	(15%)	1 755	(51%)	5 633	9%
1995	7 109	(19%)	1 547	(57%)	5 562	8%
1996	6 890	(21%)	1 439	(60%)	5 451	6%
1997	6 608	(24%)	1 391	(61%)	5 217	1%
1998	6 416	(27%)	1 349	(62%)	5 067	(2%)
1999(注)	6 120	(30%)	1 348	(62%)	4 772	(8%)

资料来源：审计署对食环署的记录的分析

注：由于上水屠房已于一九九九年八月启用，一九九九年的数字只涵盖一九九九年一月至七月期间的屠猪量。

摘要：一九九零至一九九九年期间，全港屠房平均每日屠猪量(不包括长洲屠房的屠猪量)下降了30%。与一九九零年比较，长沙湾屠场一九九一年的平均每日屠猪量下降了11%，一九九五年的平均每日屠猪量则下降了57%。

在坚尼地城屠场于一九九零年转为私营以后
长沙湾屠场屠猪量的市场占有率

年份	平均每日屠猪量				
	总屠猪量 (数量)	长沙湾屠场 (数量) (市场占有率)		坚尼地城屠场、 荃湾屠房及元朗屠房 (数量) (市场占有率)	
1990	8 733	3 571	41%	5 162	59%
1991	8 361	3 180	38%	5 181	62%
1992	8 036	2 945	37%	5 091	63%
1993	7 434	2 710	36%	4 724	64%
1994	7 388	1 755	24%	5 633	76%
1995	7 109	1 547	22%	5 562	78%
1996	6 890	1 439	21%	5 451	79%
1997	6 608	1 391	21%	5 217	79%
1998	6 416	1 349	21%	5 067	79%
1999 (注)	6 120	1 348	22%	4 772	78%

资料来源：审计署对食环署的记录的分析

注：由于上水屠房已于一九九九年八月启用，一九九九年的数字只涵盖一九九九年一月至七月期间的屠猪量。

摘要：长沙湾屠场在屠猪业的市场占有率由一九九零年的41%下降至一九九一年的38%，至一九九五年更降至22%。

持牌屠房可腾出用来吸纳长沙湾屠场的屠宰能力——屠猪量

年份	长沙湾屠场	坚尼地城屠场、荃湾屠房及元朗屠房		
	平均每日屠猪量	平均每日屠猪量	可腾出用来吸纳长沙湾屠场屠猪量的屠宰能力(注)	吸纳长沙湾屠场屠猪量后的剩余屠宰能力
	(a)	(b)	(c) = 8 000 - (b)	(d) = (c) - (a)
1990	3 571	5 162	2 838	不适用
1991	3 180	5 181	2 819	不适用
1992	2 945	5 091	2 909	不适用
1993	2 710	4 724	3 276	566
1994	1 755	5 633	2 367	612
1995	1 547	5 562	2 438	891
1996	1 439	5 451	2 549	1 110
1997	1 391	5 217	2 783	1 392
1998	1 349	5 067	2 933	1 584
1999	1 348	4 772	3 228	1 880

资料来源：食环署的记录

注：在一九九零至一九九九年期间，按坚尼地城屠场、荃湾屠房及元朗屠房牌照注明的每日总屠猪量为 8 000 头。

摘要：按全港屠猪量计算，长沙湾屠场应可由一九九三年起关闭，因其他持牌屠房可完全吸纳长沙湾屠场的屠猪量。

持牌屠房可腾出用来吸纳长沙湾屠场的屠宰能力——屠牛量

年份	长沙湾屠场	坚尼地城屠场及元朗屠房		
	平均每日屠牛量 (a)	平均每日屠牛量 (b)	可腾出用来吸纳 长沙湾屠场屠牛 量的屠宰能力(注) (c)=350 - (b)	吸纳长沙湾屠 场屠牛量后的 剩余屠宰能力 (d)=(c)- (a)
1990	181	271	79	不适用
1991	172	260	90	不适用
1992	166	245	105	不适用
1993	151	223	127	不适用
1994	148	213	137	不适用
1995	124	175	175	51
1996	93	126	224	131
1997	74	87	263	189
1998	82	95	255	173
1999	78	91	259	181

资料来源：食环署的记录

注：在一九九零至一九九九年期间，按坚尼地城屠场及元朗屠房牌照注明的每日总屠牛量为350 头。

摘要：按全港屠牛量计算，长沙湾屠场应可由一九九五年起关闭，因其他持牌屠房可完全吸纳长沙湾屠场的屠牛量。