

主动调查报告摘要

政府当局对店铺售卖冰鲜肉类的规管

背景

冰鲜肉类例如冰鲜猪肉及冰鲜鸡，是很多市民经常购买的进口食物。所有售卖冰鲜肉类的店铺，均须领有食物环境卫生署（「食环署」）的「新鲜粮食店」牌照。持牌条件之一是冰鲜肉类必须放在冷冻柜内，并贮存在摄氏 0 度至 4 度之间的温度中。然而，违反上述持牌条件的情况十分普遍，更有部分店铺涉嫌将冰鲜肉充当新鲜肉发售，以谋取更高利润。

2. 这项主动调查旨在查找食环署对售卖冰鲜肉类的店铺的监管是否存在不足之处及改善空间。

调查所得

贮存不当对进食者的风险

3. 香港大学微生物学及传染病学专家袁国勇教授在二〇〇七至二〇〇八年期间，受食环署所托进行了一项研究，发现将已屠宰鸡只置于摄氏 25 度（室温）的环境中 24 至 48 小时，会令依附在鸡只的致病细菌迅速增加，对进食者构成健康风险；若贮存温度维持于摄氏 7 度，则能有效在 24 至 48 小时内抑制在鸡只表面的致病细菌之生长速度。

4. 食环署辖下食物安全中心（「食安中心」）指出，肉类存放在温度不适当或湿度高的环境中，会促使在其上的微生物（包括细菌和霉菌）大量繁殖，引致肉类腐坏及变味。含有致病细菌的肉类假如没有彻底煮熟，进食后可引致食物中毒。

5. 卫生署则表示，食物长时间贮存在不适当温度中，会加速依附在食物上的病原体（包括细菌）的繁殖。某些细菌可产生耐热的毒素。虽然彻底烹煮可消灭该些细菌，但其毒素仍能存在于已煮熟的食物内，引致食物中毒。

6. 在综合以上专业意见后，本署有以下结论：冰鲜肉类从屠宰至运送到店铺出售，一般会上颇长时间。在整个过程中，冰鲜肉类须要保持低温，否则，例如在室温中贮存及展售，在其上的致病细菌会迅速增长，而且可能会产生耐热毒素，对进食者是有健康风险的。

店铺违规情况

7. 本署人员曾于港九新界多个街市视察了共 46 间售卖冰鲜肉类的店铺，发现超过六成（29 间）的店铺有一项或多项涉嫌违规的情况，包括将冰鲜鸡只堆放在没有任何冷冻设施的胶箱内出售，以及将已拆去包装的疑似冰鲜鸡只置于开放式及没有任何冷冻设施的展示柜当作新鲜鸡只出售。本署人员在相隔一个月后再到上述店铺视察，发现接近一半（21 间）仍然有类似涉嫌违规情况。

食环署的巡查及警告制度

8. 食环署会根据新鲜粮食店所售卖的食物种类、作业方式及食物卫生记录等共八项评审标准来评定店铺的风险程度。被评定为「高风险」类别的店铺须每 4 星期巡查一次；「中风险」的每 10 星期巡查一次。超过 90% 的售卖冰鲜肉类店铺被归类为「低风险」，食环署的巡查为每 20 星期一次。

9. 食环署的卫生督察在巡查时若发现店铺不适当地贮存或陈列冰鲜肉类，会按该署的「警告信制度」向持牌人发出「口头警告」。该署会给予持牌人 2 天时限作出纠正，然后进行覆检巡查。如持牌人没有于指定时限内作出纠正，或店铺于口头警告发出日期起计 6 个月内再次出现同一违规情况，食环署会向持牌人发出「警告信」。该警告信有效期为 6 个月。该署会给予持牌人 6 天时限纠正。如持牌人未能在规定时限内纠正，该署便会再度发出警告信。如持牌人在 6 个月内，因违反一项或多项发牌或持牌条件而遭食环署发出警告信三次，该署会考虑取消其牌照。

10. 对于该署认为属「轻微」违规的个案，例如摆放少量冰鲜肉类于冷冻柜外展售，若持牌人或店铺负责人实时采取纠正行动，巡查人员一般都不会发出上述口头警告，而只会发出「警告信制

度以外的一般口头警告」(「非正式口头警告」)。就该些非正式口头警告，巡查人员不会作覆检巡查。

本署的评论

规则严格，监管却松懈

11. 食环署透过发牌制度严格规定冰鲜肉类必须贮存在摄氏 0 至 4 度之间，原意必定是高度重视该些肉类于不适当温度中贮存及展售所构成的健康风险。然而，在现实中，该署对有关店铺的监管却十分松懈，店铺违规频仍，严格的规则变得毫无意义。

执管力度严重不足、巡查频次疏落

12. 店铺将冰鲜肉类置于室温中展售的做法屡见不鲜，但食环署于过去四年的执管数字却极低：每年按警告信制度所发出的口头警告只有约 10 宗、提示信在 10 封以下，而警告信则只有寥寥数封。这反映该署的执法力度严重不足，对违规情况近乎视若无睹。

13. 现时，绝大部分售卖冰鲜肉类的店铺都被归类为「低风险」，食环署的巡查频次为每 20 星期一次。若有店铺因违规而被食环署人员按警告信制度发出有效期为 6 个月的口头警告，该店只要在纠正时限（2 天）内作出暂时性改善，便可在随后长至 20 星期内不断违规，食环署不会巡查，因而亦不会察觉。该店只须要在接近该署下一次巡查的时段重新遵守持牌条件，便不难顺利渡过口头警告的有效期。由此可见，食环署的巡查频次委实过于疏落，对有关店铺的监管作用微弱，亦令警告信制度的 6 个月警告有效期近乎完全失去作用。

非正式口头警告欠阻吓力

14. 就新鲜粮食店的违规事项，食环署常以非正式口头警告来处理。由于欠缺约束力及跟进机制，非正式口头警告的遏制力近乎零。

15. 食环署初时表示，只要置于室温中展售的冰鲜肉类属少量，而违规者于警告后实时采取纠正行动，则该署人员只会发出非正式口头警告。可是，就何谓「少量」，该署又称要考虑各种因素，并非单凭肉类数量决定。就职员何时应发出非正式口头警告，食环署并无订立明确指引，执法尺度会因巡查人员的主观判断产生差异，而巡查人员亦容易倾向宽松处理以减少与店户的磨擦。

给予违规者的纠正时限过长

16. 食环署解释，该署在发出警告信制度的口头警告及警告信后分别给予店铺 2 天及 6 天纠正时限，目的是让持牌人有时间作出改善。本署认为上述纠正时限过长。事实上，一般而言，店铺要停止违规行为，只须不再把冰鲜肉类置于室温中出售，理应无需时间部署。因此，除特殊情况外，食环署应采取更果断及严格的措施，例如要求店铺实时作出改善，以保障进食者的安全。

17. 在本署展开这项主动调查后，食环署相应发出内部指引：就不适当贮存和售卖冰鲜肉类的情况，该署人员须要求店铺持牌人立即采取纠正行动，不得拖延。

对持牌人的限制过于宽松

18. 本署留意到，将被暂时吊销或取消牌照的人士，除非自动交回牌照予食环署注销，以逃避被暂时吊销或取消牌照的处分，否则，他在日后申领同类牌照时，是不会受到限制的。食环署如此不设限制的做法明显过于宽松，未有充分考虑有关人士是否牌照持有人的「合适人选」。再者，无论持牌人是主动交回牌照予该署注销，或是该署取消其牌照，该署亦理应将二者一视同仁地处理，而不应单纯限制自动交回牌照的人士。

应大力打击无牌经营者

19. 本署亦留意到，部分新鲜粮食店在等候食环署审批牌照申请期间偷步无牌经营。对此，该署应加快审批牌照申请，以减低申请人偷步经营的诱因。对无意申请牌照的无牌经营者，食环署更应大力打击。

应加强调查冒充新鲜肉类的违规行为

20. 本署的实地视察、个案研究及食环署的执管数字均显示，确有店铺涉嫌以冰鲜肉冒充新鲜肉出售。由于该些店铺一般会将会将冰鲜肉置于室温中展售，他们的违法行为不仅欺骗顾客，亦增加了食物安全风险。食环署应加强巡查，提高职员的搜证能力及效率，务求将该些店户绳之于法。

公众宣传教育不足

21. 店铺将冰鲜肉类置于室温中贮存及展售的违规做法比比皆是，但一般市民对此却不以为意。大部分市民或未能察觉此乃违规行为，亦不知道进食该些食物的健康风险。他们若进食后身体不适，亦未必会怀疑是店铺贮存或展售冰鲜肉类方式不当所致而作出投诉。

22. 本署认为，市民若能获得充足信息及提高警觉，消费者的选择和举报便成为监察的力量，有助食环署的规管工作。

本署的建议

23. 申诉专员向食环署提出下列建议：

- (1) 适当地提升售卖冰鲜肉类的鲜粮店的风险类别，以增加定期巡查有关店铺的频次，尤其应包括所有曾被正式或非正式警告的店铺，并对已被警告的店铺另进行突击巡查，以提高监管成效，加强打击店铺不当地贮存冰鲜肉类的普遍违规行为；
- (2) 就何谓「轻微」的违规事项制订清晰而且合乎食物安全要求的指引，并规定巡查人员严格遵守；如曾轻微违规的鲜粮店再度违规，无论性质是否属于轻微，巡查人员当即按警告信制度发出口头警告，并进行执管；
- (3) 彻底落实要求鲜粮店持牌人在收到口头警告或警告信后立即采取纠正行动，否则便立即按警告信制度提升执管行动；
- (4) 对于曾因多次违规而被食环署取消鲜粮店牌照的

人士，在取消牌照后的指定期间内，拒绝该名人士或他人代表该名人士就同一处所再提出的任何新鲜粮食店或相关牌照申请；

- (5) 加快审批新鲜粮食店的牌照申请，减低申请人偷步无牌经营的机会；对无意申请牌照的店铺加大执法力度，严厉打击其无牌经营的情况；
- (6) 加强调查新鲜粮食店将冰鲜肉类冒充新鲜肉类出售的情况，提高职员的搜证能力及效率，将违规人士绳之于法；
- (7) 将有关持续违规的店铺的资料透过传媒向外公布，及上载至食环署或食安中心的网页，以提供一个便捷的途径让市民搜索该些店铺的资料，既保障消费者健康，亦收更高阻吓之效；
- (8) 以多元渠道加强对市民大众的宣传教育，让他们清楚知道：新鲜粮食店必须将冰鲜肉类置于摄氏 0 至 4 度的温度中贮存及展售，否则便属违规，亦会令肉类加速变坏，即使在煮熟后才进食，仍可能会有食物中毒及其它健康风险。

申诉专员公署

二〇一三年十月