

主動調查報告摘要

政府當局對店舖售賣冰鮮肉類的規管

背景

冰鮮肉類例如冰鮮豬肉及冰鮮雞，是很多市民經常購買的進口食物。所有售賣冰鮮肉類的店舖，均須領有食物環境衛生署（「食環署」）的「新鮮糧食店」牌照。持牌條件之一是冰鮮肉類必須放在冷凍櫃內，並貯存在攝氏 0 度至 4 度之間的溫度中。然而，違反上述持牌條件的情況十分普遍，更有部分店舖涉嫌將冰鮮肉充當新鮮肉發售，以謀取更高利潤。

2. 這項主動調查旨在查找食環署對售賣冰鮮肉類的店舖的監管是否存在不足之處及改善空間。

調查所得

貯存不當對進食者的風險

3. 香港大學微生物學及傳染病學專家袁國勇教授在二〇〇七至二〇〇八年期間，受食環署所託進行了一項研究，發現將已屠宰雞隻置於攝氏 25 度（室溫）的環境中 24 至 48 小時，會令依附在雞隻的致病細菌迅速增加，對進食者構成健康風險；若貯存溫度維持於攝氏 7 度，則能有效在 24 至 48 小時內抑制在雞隻表面的致病細菌之生長速度。

4. 食環署轄下食物安全中心（「食安中心」）指出，肉類存放在溫度不適當或濕度高的環境中，會促使在其上的微生物（包括細菌和霉菌）大量繁殖，引致肉類腐壞及變味。含有致病細菌的肉類假如沒有徹底煮熟，進食後可引致食物中毒。

5. 衛生署則表示，食物長時間貯存在不適當溫度中，會加速依附在食物上的病原體（包括細菌）的繁殖。某些細菌可產生耐

熱的毒素。雖然徹底烹煮可消滅該些細菌，但其毒素仍能存在於已煮熟的食物內，引致食物中毒。

6. 在綜合以上專業意見後，本署有以下結論：冰鮮肉類從屠宰至運送到店舖出售，一般會用上頗長時間。在整個過程中，冰鮮肉類須要保持低溫，否則，例如在室溫中貯存及展售，在其上的致病細菌會迅速增長，而且可能會產生耐熱毒素，對進食者是有健康風險的。

店舖違規情況

7. 本署人員曾於港九新界多個街市視察了共 46 間售賣冰鮮肉類的店舖，發現超過六成（29 間）的店舖有一項或多項涉嫌違規的情況，包括將冰鮮雞隻堆放在沒有任何冷凍設施的膠箱內出售，以及將已拆去包裝的疑似冰鮮雞隻置於開放式及沒有任何冷凍設施的展示櫃當作新鮮雞隻出售。本署人員在相隔一個月後再到上述店舖視察，發現接近一半（21 間）仍然有類似涉嫌違規情況。

食環署的巡查及警告制度

8. 食環署會根據新鮮糧食店所售賣的食物種類、作業方式及食物衛生記錄等共八項評審標準來評定店舖的風險程度。被評定為「高風險」類別的店舖須每 4 星期巡查一次；「中風險」的每 10 星期巡查一次。超過 90% 的售賣冰鮮肉類店舖被歸類為「低風險」，食環署的巡查為每 20 星期一次。

9. 食環署的衛生督察在巡查時若發現店舖不適當地貯存或陳列冰鮮肉類，會按該署的「警告信制度」向持牌人發出「口頭警告」。該署會給予持牌人 2 天時限作出糾正，然後進行覆檢巡查。如持牌人沒有於指定時限內作出糾正，或店舖於口頭警告發出日期起計 6 個月內再次出現同一違規情況，食環署會向持牌人發出「警告信」。該警告信有效期為 6 個月。該署會給予持牌人 6 天時限糾正。如持牌人未能在規定時限內糾正，該署便會再度發出警告信。如持牌人在 6 個月內，因違反一項或多項發牌或持牌條件而遭食環署發出警告信三次，該署會考慮取消其牌照。

10. 對於該署認為屬「輕微」違規的個案，例如擺放少量冰鮮肉類於冷凍櫃外展售，若持牌人或店舖負責人即時採取糾正行動，巡查人員一般都不會發出上述口頭警告，而只會發出「警告信制度以外的一般口頭警告」（「非正式口頭警告」）。就該些非正式口頭警告，巡查人員不會作覆檢巡查。

本署的評論

規則嚴格，監管卻鬆懈

11. 食環署透過發牌制度嚴格規定冰鮮肉類必須貯存在攝氏 0 至 4 度之間，原意必定是高度重視該些肉類於不適當溫度中貯存及展售所構成的健康風險。然而，在現實中，該署對有關店舖的監管卻十分鬆懈，店舖違規頻仍，嚴格的規則變得毫無意義。

執管力度嚴重不足，巡查頻次疏落

12. 店舖將冰鮮肉類置於室溫中展售的做法屢見不鮮，但食環署於過去四年的執管數字卻極低：每年按警告信制度所發出的口頭警告只有約 10 宗、提示信在 10 封以下，而警告信則只有寥寥數封。這反映該署的執法力度嚴重不足，對違規情況近乎視若無睹。

13. 現時，絕大部分售賣冰鮮肉類的店舖都被歸類為「低風險」，食環署的巡查頻次為每 20 星期一次。若有店舖因違規而被食環署人員按警告信制度發出有效期為 6 個月的口頭警告，該店只要在糾正時限（2 天）內作出暫時性改善，便可在隨後長至 20 星期內不斷違規，食環署不會巡查，因而亦不會察覺。該店只須要在接近該署下一次巡查的時段重新遵守持牌條件，便不難順利渡過口頭警告的有效期。由此可見，食環署的巡查頻次委實過於疏落，對有關店舖的監管作用微弱，亦令警告信制度的 6 個月警告有效期近乎完全失去作用。

非正式口頭警告欠阻嚇力

14. 就新鮮糧食店的違規事項，食環署常以非正式口頭警告來處理。由於欠缺約束力及跟進機制，非正式口頭警告的遏制力近乎零。

15. 食環署初時表示，只要置於室溫中展售的冰鮮肉類屬少量，而違規者於警告後即時採取糾正行動，則該署人員只會發出非正式口頭警告。可是，就何謂「少量」，該署又稱要考慮各種因素，並非單憑肉類數量決定。就職員何時應發出非正式口頭警告，食環署並無訂立明確指引，執法尺度會因巡查人員的主觀判斷產生差異，而巡查人員亦容易傾向寬鬆處理以減少與店戶的磨擦。

給予違規者的糾正時限過長

16. 食環署解釋，該署在發出警告信制度的口頭警告及警告信後分別給予店舖 2 天及 6 天糾正時限，目的是讓持牌人有時間作出改善。本署認為上述糾正時限過長。事實上，一般而言，店舖要停止違規行為，只須不再把冰鮮肉類置於室溫中出售，理應無需時間部署。因此，除特別情況外，食環署應採取更果斷及嚴格的措施，例如要求店舖即時作出改善，以保障進食者的安全。

17. 在本署展開這項主動調查後，食環署相應發出內部指引：就不適當貯存和售賣冰鮮肉類的情況，該署人員須要求店舖持牌人立即採取糾正行動，不得拖延。

對持牌人的限制過於寬鬆

18. 本署留意到，將被暫時吊銷或取消牌照的人士，除非自動交回牌照予食環署註銷，以逃避被暫時吊銷或取消牌照的處分，否則，他在日後申領同類牌照時，是不會受到限制的。食環署如此不設限制的做法明顯過於寬鬆，未有充分考慮有關人士是否牌照持有人的「合適人選」。再者，無論持牌人是主動交回牌照予該署註銷，或是該署取消其牌照，該署亦理應將二者一視同仁地處理，而不應單純限制自動交回牌照的人士。

應大力打擊無牌經營者

19. 本署亦留意到，部分新鮮糧食店在等候食環署審批牌照申請期間偷步無牌經營。對此，該署應加快審批牌照申請，以減低申請人偷步經營的誘因。對無意申請牌照的無牌經營者，食環署更應大力打擊。

應加強調查冒充新鮮肉類的違規行為

20. 本署的實地視察、個案研究及食環署的執管數字均顯示，確有店舖涉嫌以冰鮮肉冒充新鮮肉出售。由於該些店舖一般會將冰鮮肉置於室溫中展售，他們的違法行為不僅欺騙顧客，亦增加了食物安全風險。食環署應加強巡查，提高職員的蒐證能力及效率，務求將該些店戶繩之於法。

公眾宣傳教育不足

21. 店舖將冰鮮肉類置於室溫中貯存及展售的違規做法比比皆是，但一般市民對此卻不以為意。大部分市民或未能察覺此乃違規行為，亦不知道進食該些食物的健康風險。他們若進食後身體不適，亦未必會懷疑是店舖貯存或展售冰鮮肉類方式不當所致而作出投訴。

22. 本署認為，市民若能獲得充足資訊及提高警覺，消費者的選擇和舉報便成為監察的力量，有助食環署的規管工作。

本署的建議

23. 申訴專員向食環署提出下列建議：

- (1) 適當地提升售賣冰鮮肉類的新鮮糧食店的風險類別，以增加定期巡查有關店舖的頻次，尤其應包括所有曾被正式或非正式警告的店舖，並對已被警告的店舖另進行突擊巡查，以提高監管成效，加強打擊店舖不當地貯存冰鮮肉類的普遍違規行為；

- (2) 就何謂「輕微」的違規事項制訂清晰而且合乎食物安全要求的指引，並規定巡查人員嚴格遵守；如曾輕微違規的新鮮糧食店再度違規，無論性質是否屬於輕微，巡查人員當即按警告信制度發出口頭警告，並進行執管；
- (3) 徹底落實要求新鮮糧食店持牌人在收到口頭警告或警告信後立即採取糾正行動，否則便立即按警告信制度提升執管行動；
- (4) 對於曾因多次違規而被食環署取消新鮮糧食店牌照的人士，在取消牌照後的指定期間內，拒絕該名人士或他人代表該名人士就同一處所再提出的任何新鮮糧食店或相關牌照申請；
- (5) 加快審批新鮮糧食店的牌照申請，減低申請人偷步無牌經營的機會；對無意申請牌照的店舖加大執法力度，嚴厲打擊其無牌經營的情況；
- (6) 加強調查新鮮糧食店將冰鮮肉類冒充新鮮肉類出售的情況，提高職員的蒐證能力及效率，將違規人士繩之於法；
- (7) 將有關持續違規的店舖的資料透過傳媒向外公布，及上載至食環署或食安中心的網頁，以提供一個便捷的途徑讓市民搜索該些店舖的資料，既保障消費者健康，亦收更高阻嚇之效；
- (8) 以多元渠道加強對市民大眾的宣傳教育，讓他們清楚知道：新鮮糧食店必須將冰鮮肉類置於攝氏 0 至 4 度的溫度中貯存及展售，否則便屬違規，亦會令肉類加速變壞，即使在煮熟後才進食，仍可能會有食物中毒及其他健康風險。

申訴專員公署

二〇一三年十月