

第 2 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府總部

環境食物局

政府部門

食物環境衛生署

提供用作鮮肉供應的屠房設施

提供用作鮮肉供應的屠房設施

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1
香港屠房設施的發展過程	1.2 – 1.3
上水屠房	1.4 – 1.5
荃灣屠房	1.6 – 1.7
帳目審查	1.8
第 2 部分：推行私營化計劃	
私營化計劃	2.1 – 2.8
推行第一期私營化計劃	2.9 – 2.14
推行第二期私營化計劃	2.15 – 2.24
落實興建上水屠房計劃	2.25 – 2.29
上水屠房啟用	2.30
審計署對向行政局和政策小組提供重要資料的意見	2.31
審計署對向行政會議和政策小組提供重要資料的建議	2.32
當局的回應	2.33
審計署對與 A 公司磋商地價的意見	2.34
審計署對與 A 公司磋商地價的建議	2.35
當局的回應	2.36
審計署對考慮其他可行方案和後果的意見	2.37 – 2.39
審計署對考慮其他可行方案和後果的建議	2.40
當局的回應	2.41
第 3 部分：由上水屠房集中處理牲口屠宰工作的可行性	
荃灣屠房屠宰工作引起的環境問題	3.1
荃灣屠房的搬遷計劃告吹	3.2 – 3.6
監察環境問題	3.7 – 3.9
有關環境問題的投訴	3.10
鮮肉需求持續下降	3.11
審計署對鮮肉需求持續下降的意見	3.12
審計署對鮮肉需求持續下降的建議	3.13

目 錄 (續)

	段數
<i>當局的回應</i>	3.14
增加上水屠房屠宰量的可行性	3.15 – 3.21
<i>審計署對增加上水屠房屠宰量可行性的意見</i>	3.22
<i>審計署對增加上水屠房屠宰量可行性的建議</i>	3.23
<i>當局的回應</i>	3.24 – 3.27
日後在上水屠房提供冷凍設施	3.28
<i>審計署對日後在上水屠房提供冷凍設施的意見</i>	3.29
<i>審計署對日後在上水屠房提供冷凍設施的建議</i>	3.30
<i>當局的回應</i>	3.31
附錄 A : 1992–93 年度至 1999–2000 年度長沙灣屠場每年營運虧損	
附錄 B : 在堅尼地城屠場於一九九零年轉為私營以後屠房平均每日屠豬量的百分比轉變	
附錄 C : 在堅尼地城屠場於一九九零年轉為私營以後長沙灣屠場屠豬量的市場佔有率	
附錄 D : 持牌屠房可騰出用來吸納長沙灣屠場的屠宰能力 -- 屠豬量	
附錄 E : 持牌屠房可騰出用來吸納長沙灣屠場的屠宰能力 -- 屠牛量	
附錄 F : 中文版從略	

提供用作鮮肉供應的屠房設施

撮要及主要審計結果

引言

A. 根據《公眾衛生及市政條例》(第 132 章), 食物環境衛生署(食環署)負責監察持牌屠房的日常運作。目前, 香港的鮮豬肉、鮮牛肉及鮮羊肉由三間持牌屠房供應, 分別是上水屠房、荃灣屠房及長洲屠房(第 1.1 段)。

私營化公營屠房的計劃

B. 政府先後於一九六八年和一九六九年興建了兩間公營屠房, 分別是堅尼地城屠場和長沙灣屠場。這兩間屠場在一九七三年由前市政局接手管理和監管。一九八七年三月, 當時的行政局鑑於該兩間屠場嚴重虧損, 故批准在一九九零年之前把堅尼地城屠場轉為私營, 並在一九九二年之前, 即上水屠房落成啟用後, 關閉長沙灣屠場(私營化計劃——第 1.2 及 1.3 段)。

上水屠房及荃灣屠房

C. 上水屠房是一間由私營公司(A公司)營辦的公營屠房。上水屠房於一九九九年啟用, 較原來預算於一九九二年啟用遲了七年。荃灣屠房則是一間私營屠房, 在一九八三年啟用。同年, 屠房附近一幅土地重新規劃作發展住宅用途。多年來, 該處的居民不斷投訴荃灣屠房的日常運作造成環境滋擾(第 1.4 至 1.7 段)。

帳目審查

D. 審計署進行了一項帳目審查, 研究:(a) 市政局公營屠房私營化計劃的推行情況; 及 (b) 由上水屠房集中處理屠宰牲口的工作是否可行(第 1.8 段)。審查結果撮述於下文 E 至 I 段。

推行私營化計劃

E. *沒有向行政局及政策小組提供重要資料* 審計署發現, 當局兩次並未向有關的決策機構提供上水屠房用地地價的重要資料:(a) 當局於一九八七年三月向行政局提交請准推行私營化計劃的備忘錄。在該份備忘錄中, 當局並未提及 A 公司曾要求當局以低廉地價批出上水屠房用地; 及 (b) 在一九八七年九月私營化計劃開始時, 當

時的市政總署沒有在提交予地政、工務、運輸、房屋和環境保護政策小組(政策小組)的進度報告中反映A公司的意向，A公司要求當局必須以私人協約方式提供優厚和特惠條件批出上水屠房用地，否則A公司不會參與私營化計劃。審計署認為：(a) 當局應向行政局提供這項重要資料，讓行政局能夠全面評估該計劃的影響和作出恰當的決定；及(b) 市政總署與A公司磋商前，應向政策小組報告A公司的強烈意向，讓政策小組可決定應否要求市政總署探討其他可行方案和定出適當的磋商策略，以解決此等難題(第2.31段)。

F. **缺乏有效的地價磋商策略** 審計署亦發現，推行私營化計劃延誤多時，主因之一是當局與A公司就上水屠房用地地價磋商時間過長。由一九八七年至一九九二年，當局與A公司就地價磋商歷時長達五年，仍毫無結果。原因是以私人協約方式批出上水屠房用地的計劃未能落實。審計署認為，因缺乏有效的磋商策略，以致當局與A公司就上水屠房用地地價的磋商未如理想(第2.34段)。

G. **錯失私營化或關閉長沙灣屠場的機會** 此外，審計署發現，市政總署在一九九一年一月至一九九四年二月期間推行私營化計劃時，多次錯失私營化或關閉長沙灣屠場的機會。在這段期間，市政總署曾接到多項私營化或關閉長沙灣屠場的建議，但一直沒有審慎衡量繼續經營長沙灣屠場的後果。審計署認為，假如市政總署曾就私營化或關閉長沙灣屠場的問題進行成本效益分析，並審慎評估該屠場的營運環境，則私營化或停辦該屠場的屠宰業務的時間會早得多。若長沙灣屠場在一九九二年私營化，最終市政局可避免出現8.83億元的累積營運虧損(第2.37至2.39段)。

由上水屠房集中處理牲口屠宰工作的可行性

H. **須要進行詳盡研究** 審計署發現，以上水屠房的屠宰能力及其污水處理廠處理污水的能力來說，如該屠房每日維持屠宰約170頭牛，則每日的屠豬量可增至6000頭以上。儘管如此，審計署理解到上水屠房需要進行一些改動工程，才可增加現時的屠豬量，以吸納荃灣屠房的屠豬量。審計署認為食環署有需要進行詳細研究，以確定上水屠房的最終實際屠宰能力(第3.16至3.22段)。

I. **須要密切監察市民的飲食習慣** 審計署亦發現，假如日後屠宰豬隻和牛隻後，其屠體需要冷凍，則只有上水屠房才可進行這種形式的處理鮮豬肉和鮮牛肉工作。審計署認為，食環署須密切監察市民的飲食習慣，特別是本港對新鮮和冰鮮肉類的需求(第3.29段)。

審計署的建議

J. 審計署提出的主要建議如下：

- (a) 為改善部署和執行日後的類似項目，當局應：
- (i) 向行政會議及其他決策機構提供所有重要資料，以便他們能夠全面評估有關項目的影響，在掌握充分資料的情況下作出決定，以及通過切實可行的實施計劃 (第 2.32 段)；
 - (ii) 如須與外界進行磋商，應制定全面的磋商策略，以便因應情況的變化而迅速採取其他解決辦法 (第 2.35 段)；及
 - (iii) 倘實施計劃出現任何重大變化和可遇見的困難，應在實施計劃內擬備若干後備方案，以便能迅速採取適當行動處理有關問題 (第 2.40 段)；及
- (b) 食物環境衛生署署長應：
- (i) 就未來數年本港牲口屠宰量進行一項新的預測工作 (第 3.13 段)；
 - (ii) 進行一項詳細研究，就因增加屠豬量而須改動上水屠房現有的設施，確定該屠房最終的實際屠宰能力 (第 3.23(a) 段)；
 - (iii) 密切監察未來數年本港市民對鮮豬肉需求的變動，如果全港的每日屠豬量不再出現上升趨勢，以及有迹象顯示上水屠房的實際屠宰能力可吸納荃灣屠房被取代後的額外屠豬量時，食物環境衛生署署長應進行一項成本效益分析，以確定應否由上水屠房集中處理屠宰豬隻的工作 (第 3.23(b) 段)；及
 - (iv) 密切監察全港市民的飲食習慣，特別是本港對新鮮和冰鮮肉類的需求，以及考慮先把鮮肉在上水屠房冷凍，然後才送交零售商的做法是否可取 (第 3.30 段)。

當局的回應

- K. 當局大致上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

背景

1.1 香港的鮮肉(即牛肉、豬肉和羊肉)供應來自屠宰牲口的本地屠房。根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)，食物環境衛生署(食環署)負責監察屠房的日常運作，以確保屠房遵守當局訂定的衛生和環保標準，以及確保只有該等適宜供人食用的肉類才可在市場上出售。供應鮮肉的屠房必須領有食環署簽發的牌照。目前，香港的鮮肉由三間持牌屠房供應，分別是上水屠房(見下文第 1.4 及 1.5 段)、荃灣屠房(見下文第 1.6 及 1.7 段)及長洲屠房(註 1)。

香港屠房設施的發展過程

1.2 六十年代初期，香港的屠房由肉商經營，但據報受到黑社會控制，而且衛生情況欠佳。政府認為這種情況不可接受，或可能令香港出現鮮肉供應中斷的危險，因此先後於一九六八年和一九六九年興建了兩間公營屠房，分別位於香港島的堅尼地城屠場和九龍半島的長沙灣屠場。這兩間公營屠場最初由當時負責執行市政局工作的市政總署營運，其後市政局在一九七三年成為財政獨立的機構，接手管理和監管堅尼地城屠場和長沙灣屠場(註 2)。

1.3 七十年代末期，政府採用牌照制度，批准私營公司在新界開設屠房，以應付新市鎮人口迅速增長的需求。八十年代初期，全港共設有三間持牌私營屠房，分別是大埔屠房、荃灣屠房和元朗屠房。由於市政局轄下兩間公營屠房(即堅尼地城屠場和長沙灣屠場)嚴重虧損，當時的行政局於一九八七年三月批准在一九九零年之前把堅尼地城屠場轉為私營，以及在一九九二年之前，即新的上水屠房落成啟用後，關閉長沙灣屠場(以下簡稱“私營化計劃”——見下文第 2 部分)。一九九六年七月，立法局財務委員會批准撥款 17.93 億元興建上水屠房，以取代堅尼地城屠場、長沙灣屠場和元朗屠房。上水屠房於一九九九年八月啟用後不久，堅尼地城屠場、長沙灣屠場和元朗屠房相繼關閉。下文表一列出上文所述各項屠房設施的現況。下文表二列出現時三間屠房的佔地面積及其牌照註明的每日屠宰量。

註 1：長洲屠房的牌照註明，其每日最高屠宰量為 500 頭豬，屠宰所得鮮豬肉主要供應長洲、坪洲和梅窩的居民。在二零零零年，該屠房平均每日屠宰量為 36 頭豬。

註 2：市政局在二零零零年一月解散之後，負責監管屠房的工作由食環署接辦。

表一

香港的屠房設施

屠房	營辦方式	啟用年份	現況
大埔屠房	私營公司營辦的 私營屠房	一九五四	一九八七年關閉
堅尼地城屠場	市政總署營辦的 公營屠房	一九六八	一九九零年轉為私營， 一九九九年關閉
長沙灣屠場	市政總署營辦的 公營屠房	一九六九	一九九九年關閉
荃灣屠房	私營公司營辦的 私營屠房	一九八三	仍在營運
元朗屠房	私營公司營辦的 私營屠房	一九八四	一九九九年關閉
長洲屠房	私營公司營辦的 公營屠房	一九九一	仍在營運
上水屠房	私營公司營辦的 公營屠房	一九九九	仍在營運 (已取代堅尼地城屠 場、長沙灣屠場和元 朗屠房)。

資料來源：食環署的記錄

摘要：目前共有三間持牌屠房仍在營運。

表二

現時三間屠房的佔地面積及牌照註明的每日屠宰量

屠房	佔地面積 (公頃)	牌照註明的每日屠宰量
上水屠房	5.80	5 000 頭豬、400 頭牛及 300 頭羊
荃灣屠房	1.00	3 000 頭豬
長洲屠房	0.16	500 頭豬

資料來源：食環署的記錄

上水屠房

1.4 上水屠房是一間公營屠房，於一九九九年啓用，佔地 5.8 公頃，設有：

- (a) 可容納 12 000 頭豬和 2 200 頭牛的牲口欄；
- (b) 用以屠宰豬、牛、羊及去除什臟和檢驗屠體的屠宰場；
- (c) 凝血和脫水設施；
- (d) 處理屠宰牲口所產生污水的污水處理廠；
- (e) 肉類發貨區，附設供肉類發貨車輛、運載牲口貨車和私家車使用的停車位；
及
- (f) 鐵路支線月台和牲口存放欄位。

上水屠房距離羅湖只有三分鐘火車車程，而內地輸入香港的牲口，差不多全都經羅湖入口。由於上水屠房遠離民居，其日常運作並沒有引起嚴重的環境問題。

1.5 目前，上水屠房由一家與政府訂立了管理合約的私營公司管理和營辦（以下簡稱“A 公司”）。根據牌照註明，上水屠房的每日屠宰量為 5 000 頭豬、400 頭牛和 300 頭羊。在二零零零年，上水屠房的平均每日屠宰量為 4 427 頭豬、159 頭牛和 11 頭羊。根據這些實際數字，上水屠房顯然尚有餘力屠宰更多牲口。

荃灣屠房

1.6 一九七九年，政府以特殊用途契約的方式，將一幅土地批予私營公司營辦荃灣屠房。該幅土地面積為一公頃，西面海傍的整個範圍為避風塘，東臨墳場，北靠油庫。當局選址興建該屠房時相當謹慎，以期盡量遠離民居。荃灣屠房於一九八三年啟用，共建有兩座大樓，其一用作牲口欄，另一用作屠宰場，此外還設有污水預先處理設施，污水會先經處理才排出屠房外。

1.7 一九八三年七月，城市規劃委員會批准把荃灣屠房以北一幅設有油庫的土地，改作發展住宅用途，結果該處興建了多座住宅大廈，與荃灣屠房相當接近（見下文第 3.1 段圖一）。自有關住宅大廈於一九八九年入伙以來，居民不斷投訴荃灣屠房的日常運作所引起的氣味和噪音問題。在二零零零年，荃灣屠房的牌照註明每日最多可屠宰 3 000 頭豬，而該屠房平均每日屠宰 1 860 頭豬。

帳目審查

1.8 自一九八九年以來，荃灣屠房附近的居民不斷投訴該屠房的日常運作所引起的環境問題（見上文第 1.7 段）。上水屠房在一九九九年啟用，取代堅尼地城屠場、長沙灣屠場和元朗屠房，較原來預算於一九九二年啟用遲了七年（見上文第 1.3 段）。基於上述背景，審計署進行帳目審查，檢討了本港提供用作鮮肉供應的屠房設施。審查目的為研究：

- (a) 市政局公營屠房私營化計劃的推行情況，看看可否從中汲取經驗；及
- (b) 由上水屠房集中處理屠宰牲口的工作是否可行。

第 2 部分：推行私營化計劃

私營化計劃

把公營屠房私營化的建議

2.1 在八十年代，市政局轄下兩間公營屠房（即堅尼地城屠場和長沙灣屠場）的營運嚴重虧損，主因是聘用公務員擔任屠房的員工成本高昂。一九八三年，當局成立了屠場計劃督導小組（以下簡稱“督導小組”），由前市政總署署長擔任主席，負責研究把兩間公營屠房私營化的可行性，並顧及公眾健康、衛生、經濟及政治等因素。督導小組認為：

- (a) 相對於以往，政府再沒有充分理據直接負責鮮肉供應，因此，政府和市政局不應繼續插手屠宰行業；及
- (b) 為應付本港對鮮肉的需求和減輕屠宰作業對環境造成的滋擾，應按地區重新分佈屠房設施。

2.2 1984–85年度，堅尼地城屠場和長沙灣屠場營運虧損高達3,800萬元。一九八五年六月，市政總署認為，減輕市政局財政負擔的唯一可行方法，是把兩間公營屠房私營化。

2.3 一九八六年四月，當局與本地肉商經多次討論後，一直是中國牲口主要進口商的A公司向市政總署提出一項有關改革牲口起卸、運輸和肉類分配制度的建議（以下簡稱“建議”）。建議的要點如下：

- (a) A公司會聯同鮮肉零售商成立一間機構接辦堅尼地城屠場，並按日後與政府商定的私人協約條款，在上水興建一間屠房和一個牲口起卸中心；
- (b) 待上水屠房落成啟用後，長沙灣屠場（連同長沙灣及馬頭角起卸碼頭、何文田車站卸貨區，以及馬頭角牛隻檢疫站）將會關閉；及
- (c) 待上文分段(a)及(b)所提及的工作完成後，所有牲口起卸設施將會遷離九龍，本港的鮮肉分配工作便可按地區重新安排。最終，堅尼地城屠場會負責港島區的鮮肉供應，荃灣屠房會負責九龍及荃灣區，而上水屠房，或再加上元朗屠房，則會負責供應新界其他地區。

2.4 A公司在建議中要求政府：

- (a) 以低廉地價向上文第2.3(a)段提及的新機構批出上水屠房用地；及
- (b) 為擬建的上水屠房提供所需設施，包括在上水屠房用地毗鄰興建車站卸貨區，以方便運載牲口，以及敷設污水排放系統，以處理來自牲口的廢物。

2.5 市政總署認為上述建議構思慎密，且切實可行。一九八六年六月，市政局原則上批准把兩間公營屠房私營化，並列為須優先處理的項目。

當局對建議的看法

2.6 當局研究過市政總署的意見後，認為建議可為政府和市政局帶來以下的重大好處：

- (a) 可有系統地規管鮮肉業的運作，並可確保本港的鮮肉供應穩定；
- (b) 可關閉長沙灣屠場，從而騰出該幅極具價值的土地以供發展，更可解決存在已久的環境問題，以及免除政府履行搬遷長沙灣屠場的承諾；
- (c) 把屠宰和運載牲口的作業遷離九龍；及
- (d) 讓市政局可在肉商的衷誠合作下，順利完成私營化計劃。

行政局決定推行私營化計劃

2.7 一九八六年十月，當時的布政司委員會轄下的地政、工務、運輸、房屋和環境保護政策小組（以下簡稱“政策小組” - - 註3）認為，建議的私營化計劃和以私人協約方式批地予A公司以興建上水屠房的事宜，須先獲得行政局批准。一九八七年三月，當局向行政局提交一份備忘錄，要求批准有關建議。在備忘錄中，當局除提及上文第2.6段所述的好處外，更指出私營化計劃可帶來巨大的財政效益，包括以私人協約方式批出上水屠房用地可得的收益、長沙灣屠場用地的賣地收益，以及可減輕市政局的財政負擔。同時，當局並知會行政局，有關的私營化計劃預期可分兩期完成，詳情如下：

- (a) *第一期* 堅尼地城屠場的移交，以及上水屠房用地的售賣事宜，將於1989-90年度完成；及
- (b) *第二期* 上水屠房在一九九二年投入服務後，便可關閉長沙灣屠場及設於九龍的各個牲口起卸中心。

2.8 行政局考慮當局建議後，認為：

- (a) A公司和市政總署以及市政局和政府應根據有關建議，詳細討論把堅尼地城屠場和長沙灣屠場私營化的事宜，並應從速推行私營化計劃；及
- (b) 原則上批准以私人協約方式批出上文第2.3(a)段提及一幅位於上水的土地，但必須在適當時候，把批地細則提交行政局考慮，以便正式給予批准。

註3：為協助統籌政府政策，布政司委員會轄下組成了七個政策小組，各組集合了各有關範疇的決策科首長。由當時的布政司率領的地政、工務、運輸、房屋和環境保護政策小組，便是其中之一。

推行第一期私營化計劃

把堅尼地城屠場私營化

2.9 一九八九年五月，當局就私營化堅尼地城屠場一事，告知行政局有關遣散該屠場超額員工的最終方案。一九九零年七月，財務委員會批准該遣散方案。

2.10 當局在一九八九年九月就私營化堅尼地城屠場一事，與 A 公司展開磋商。在磋商的過程中，A 公司表示，本港市民對鮮肉的需求一直下降，因而擔心接管堅尼地城屠場會有頗高風險。結果，A 公司提出每年向政府繳納 100 萬元租金的建議，但每年的租金調整幅度，則須根據 A 公司從堅尼地城屠場獲得的總收入減去市政總署收取的肉類檢驗費的增幅，按比例計算。

2.11 市政總署就私營化堅尼地城屠場一事進行成本效益分析時指出，除可省卻屠場的營運虧損外，推行私營化計劃所帶來的租金收入，更可為政府帶來額外的收益。此外，差餉物業估價署亦指出，A 公司開列的條件並非不合理，政府遂接納 A 公司提出的條件。A 公司與政府簽訂協議後，堅尼地城屠場在一九九零年十一月轉為私營。不過，由於當局與 A 公司就有關以私人協約方式批出上水屠房用地的磋商仍在進行中，因此私營化計劃第一期（見上文第 2.7(a) 段）尚未完成。

以私人協約方式批出上水屠房用地

2.12 一九八六年四月，A 公司曾在其建議中要求政府以低廉地價批出上水屠房用地（見上文第 2.4(a) 段）。在私營化計劃推行之初，A 公司堅持其意向，並在一九八七年九月與市政總署舉行的會議上再次強調，除非政府以私人協約方式提供優厚及特惠條款批出上水屠房用地，否則 A 公司不會參與私營化計劃。然而，市政總署並沒有把 A 公司的意向在提交予政策小組的進度報告中反映。一九八九年九月，市政總署把私人協約批地的基本條款告知 A 公司，其中一項條款是須繳付根據當時的屋宇地政署按市政總署預測屠宰行業盈利評估的 3,400 萬元地價。一九八九年十二月，A 公司對這高昂地價，表示極大保留，並提出反建議，要求只以象徵式地價批出上水屠房用地，作為興建上水屠房的條件之一。

2.13 對於 A 公司提出的象徵式地價反建議，當時的規劃環境地政科認為：

- (a) 由於屠宰行業的運作屬商業性質，因此，以優惠地價批出該幅土地予 A 公司的理據並不成立；
- (b) 根據有關香港前途問題的《中英聯合聲明》附件三所載，所有地價收入必須與日後的香港特別行政區政府均等平分。如土地以優惠價格批出，香港政府仍須就少收的地價向日後的香港特別行政區政府繳交其應享的數額；及

(c) 即使政府決定為屠房的運作提供補貼，亦不應採用優惠地價的方式。

一九九零年二月，政策小組獲悉 A 公司提出的反建議和規劃環境地政科就優惠地價一事所提出的意見。政策小組又獲悉，有關以私人協約方式批出上水屠房用地所涉及的磋商工作，將會十分艱巨。

政府發展上水屠房用地的策略

2.14 政策小組在一九九零年八月的會議上，同意應由有關的政府部門制訂政府策略，以期就上水屠房的興建工程定出一個較一九九二年年中為早的動工日期。一九九零年十二月，政策小組決定：

- (a) 應再嘗試與 A 公司就發展上水屠房用地一事達成協議；及
- (b) 倘這個問題在短期內仍未能透過進一步磋商取得合理進展，政府或會考慮擱置發展上水屠房用地的計劃，改而選擇按堅尼地城屠場私營化的做法為藍本，把長沙灣屠場私營化，以減輕市政局的財政負擔。

有見及此，上水屠房地價的磋商工作，順延至私營化計劃第二期繼續進行。

推行第二期私營化計劃

A 公司對接辦長沙灣屠場表示興趣

2.15 一九九一年一月，雙方仍未就上水屠房地價事宜恢復討論，A 公司表示有興趣接辦長沙灣屠場，並了解到該屠場的運作只會維持一段時間，當上水屠房投入服務後，長沙灣屠場即會關閉。市政總署認為：

- (a) 在財政方面，以堅尼地城屠場轉為私營的做法為藍本，把長沙灣屠場移交 A 公司承辦，會符合市政局的最佳利益，尤其是政府與 A 公司就上水屠房地價的地價事宜進行磋商，可能仍需一段長時間才能完成。此外，由於在長沙灣屠場工作的市政總署員工均已接納遣散超額員工的條款，因此不會反對長沙灣屠場私營化計劃；及
- (b) 在運作方面，A 公司若接辦長沙灣屠場後，差不多控制了香港的屠宰行業。市政總署如推行私營化長沙灣屠場計劃，難免要耗用大量人力資源，這會令政府與 A 公司就上水屠房地價的地價事宜的磋商工作再受拖延。

市政總署決定把長沙灣屠場私營化計劃列為最後解決方案

2.16 市政總署堅持把長沙灣屠場私營化列為最後的解決方案，只會在一切用以游說 A 公司發展上水屠房用地的方法均宣告失敗後，才考慮這個方案。因此，市政總署決定：

- (a) 不接納 A 公司提出接辦長沙灣屠場的建議，但會恢復與 A 公司磋商上水屠房用地的地價事宜；及
- (b) 如 A 公司迅速清楚表明有意進行上水屠房計劃，並就私人協約方式批地的基本條款，與政府達成協議，則市政總署會接納 A 公司所提出有關接辦長沙灣屠場的建議。如 A 公司無意發展上水屠房用地，而政府又決定放棄該計劃，則市政總署才會採取最後方案，把長沙灣屠場轉為私營。

未能以私人協約條款批出上水屠房用地

2.17 一九九一年年初，政府與 A 公司恢復磋商，討論以私人協約方式批出上水屠房用地的問題。一九九一年八月，A 公司應北區地政專員的要求，委聘估價師就上水屠房用地另擬地價。在研究過屠宰行業的業務前景後，估價師於一九九一年十二月告知政府，上水屠房的估計毛利將不足以為營辦商提供合理回報。根據估價師所作的結論，A 公司即使願意接納低於合理水平的投資回報，也無力支付上水屠房用地的地價。由於政府與 A 公司在上水屠房用地的地價問題上意見分歧，因此有關以私人協約方式批地的磋商便告終止。

政府決定擴展上水屠房

2.18 鑑於香港市民對鮮肉的需求持續下降，因此發展進度委員會（註 4）在一九九二年六月的會議上，討論關閉堅尼地城屠場及擴展擬建上水屠房的構思。一九九二年七月，市政總署認為：

- (a) 在上水屠房啟用後，港島毋須設有屠房；及
- (b) 上水屠房如能吸納堅尼地城屠場的屠宰量，日後便可關閉堅尼地城屠場。

市政總署在同月進行檢討後認為，除長洲屠房外，設置上水屠房和荃灣屠房這兩間屠房，已足以應付香港市民日後對鮮肉的需求（註 5）。

註 4：發展進度委員會由當時的規劃環境地政司擔任主席，負責監察香港土地發展的一般進度；考慮及批准詳細規劃大綱、規劃圖和發展計劃圖；以及處理有關特別土地政策的事宜。該委員會於一九九五年七月起由規劃及土地發展委員會取代。

註 5：督導小組在一九八九年六月的會議上決定關閉元朗屠房，因除長洲屠房外，三間屠房（即堅尼地城屠場、上水屠房和荃灣屠房）已經足夠。

2.19 其後，市政總署向政策小組匯報有關關閉堅尼地城屠場和擴展上水屠房的建議，並指出上水屠房預計需時最少兩年才能建成，因此建議應以堅尼地城屠場轉為私營的做法為藍本，展開長沙灣屠場私營化計劃。政策小組在一九九二年七月的會議上：

- (a) 獲悉除長洲屠房外，設置上水屠房和荃灣屠房這兩間屠房，已足以應付香港市民日後對鮮肉的需求；
- (b) 同意考慮應否由政府興建上水屠房，然後把管理工作外判；及
- (c) 同意市政局應在過渡期內把長沙灣屠場轉為私營，直至上水屠房啟用後，才關閉長沙灣屠場。

市政總署決定不在過渡期內把長沙灣屠場私營化

2.20 儘管政策小組於一九九二年七月同意把長沙灣屠場私營化(見上文第2.19(c)段)，但市政總署認為，如政府與A公司簽訂合約，讓該公司在過渡期內經營長沙灣屠場，則市政總署當時積極游說A公司興建上水屠房的計劃，將會難以落實。因此，市政總署決定不在過渡期內把長沙灣屠場私營化。

政府決定資助興建上水屠房計劃

2.21 政策小組在一九九二年十一月的會議上：

- (a) 獲悉政府將押後與A公司就有關長沙灣屠場私營化計劃進行的磋商，直至興建上水屠房計劃有了最終決定為止，因上水屠房計劃的磋商涉及敏感和複雜的問題；及
- (b) 決定由政府資助興建上水屠房計劃。

A公司再次促請市政總署把長沙灣屠場私營化

2.22 一九九三年二月，A公司基於商業因素向市政總署提出，該公司有計劃集中在荃灣屠房處理燒種豬的交易和屠宰工作(以下簡稱“集中化計劃”)。此舉會令長沙灣屠場每日屠豬量減少1 000頭。市政總署對集中化計劃會在財政和人手編制方面帶來的影響表示關注，並建議A公司考慮集中在長沙灣屠場屠宰燒種豬。A公司在回應時表示，鑑於長沙灣屠場在屠宰燒種豬的工作轉交至荃灣屠房負責的建議落實後，長沙灣屠場的屠宰量會隨即下降，遂促請市政總署把長沙灣屠場私營化。不過，市政總署表示，政府認為其首要工作是解決有關興建上水屠房的事宜。至於把長沙灣屠場轉為私營的構思，須待興建上水屠房的具體計劃訂定後才會考慮。一九九三年十一月，A公司再度表示有意接辦長沙灣屠場及日後經營上水屠房，但市政總署重申，須待興建上水屠房計劃有更確實的時間表後，才會考慮把長沙灣屠場轉為私營。

A 公司建議市政總署關閉長沙灣屠場

2.23 一九九四年一月，市政總署向 A 公司提出，與其集中在荃灣屠房屠宰燒種豬，不如考慮其他可行的安排。A 公司回應如下：

- (a) 肉商強烈要求該公司集中在荃灣屠房處理燒種豬的交易和屠宰工作；
- (b) 因荃灣屠房的屠宰量過去數年大幅下降，該屠房的股東遂設法增加該屠房的屠宰量，以期加強其盈利能力；及
- (c) 集中化計劃已延遲超過 14 個月。

2.24 一九九四年二月，雖然市政總署就集中化計劃對長沙灣屠場所帶來的影響表示關注，A 公司仍落實執行該計劃。結果，原由長沙灣屠場屠宰約 1 000 頭的豬隻，改於荃灣屠房屠宰，以致長沙灣屠場平均每日屠豬量大幅下降 35% (由一九九三年的 2 710 頭大幅降至一九九四年的 1 755 頭)。有見及此，A 公司建議市政總署與其考慮招商承辦長沙灣屠場，不如考慮關閉該屠場，由於本港其他屠房已足以吸納長沙灣屠場的屠宰量。不過，市政總署表示，該署首要的工作是減輕長沙灣屠場屠宰量下降的即時影響，因此只會在稍後時間才考慮 A 公司的建議。

落實興建上水屠房計劃

2.25 一九九二年年底，建築署開始與其他相關的政府部門和 A 公司緊密合作，擬訂上水屠房的設備規格表及建築物平面圖。一九九四年五月，政策小組同意由當時的區域市政總署充當委託部門 (註 6)，監督興建上水屠房計劃。

2.26 同時，當局與 A 公司舉行多次會議，商討可否委託 A 公司興建上水屠房。一九九五年年中，政府決定應由建築署負責興建上水屠房的計劃。

財務委員會批准撥款興建上水屠房

2.27 一九九五年七月，財務委員會批准撥款 1.318 億元供上水屠房的地盤勘測工程及規劃之用。財務委員會批准撥款後，政府遂進行地盤勘測工程，委聘顧問擬訂詳細的設計，以及在區域市政總署成立工程規劃小組，專責監督該項工程計劃。

註 6：作為委託部門，區域市政總署負責：

- (a) 與 A 公司磋商，以期就日後上水屠房的運作達成協議；
- (b) 就上水屠房的設計及建築事宜作出安排；及
- (c) 在上水屠房施工前以及動工期間，統籌及監察各有關部門和機構的工作，確保工程依時完成和不會超支。

2.28 一九九六年一月，當局邀請立法局工務小組委員會向財務委員會建議批准撥款興建上水屠房，但不獲通過。主因是工務小組委員會一些委員對擬建上水屠房的地點鄰近石湖墟污水處理廠、當局就管理合約的安排提供的資料不足，以及荃灣屠房的運作引起環境滋擾等問題（見下文第3.6段）皆表示關注。當局其後因應工務小組委員會的關注採取了措施。

2.29 財務委員會最後在一九九六年七月批准撥款17.93億元興建上水屠房。這是本港屠房設施重行分佈計劃的一個環節。建築工程預計於一九九九年六月完竣，以便上水屠房取代堅尼地城屠場、長沙灣屠場及元朗屠房。堅尼地城屠場（佔地1.25公頃）、長沙灣屠場（佔地1.8公頃）及元朗屠房（佔地0.44公頃）的各幅土地均可改作與周圍環境更配合的用途。截至二零零零年年底，上水屠房工程計劃的總開支達16.54億元。

上水屠房啟用

2.30 區域市政總署由一九九七年十二月開始負責監督上水屠房管理合約的執行情況。同月，該署把上水屠房的管理合約批予A公司（該公司為合約的唯一投標者），合約期為四年。如雙方同意，A公司可獲優先續約兩次，每次為期三年。隨着上水屠房於一九九九年八月啟用，三間被取代的屠房先後關閉：堅尼地城屠場在一九九九年八月，而長沙灣屠場在一九九九年十月，而元朗屠房則在一九九九年十一月關閉。

審計署對向行政局和政策小組提供重要資料的意見

2.31 審計署發現，當局兩次並未向有關的決策機構提供上水屠房用地地價的重要資料：

- (a) 當局於一九八七年三月向行政局提交請准推行私營化計劃的備忘錄。在該份備忘錄中，當局並未提及A公司曾要求當局以低廉地價批出上水屠房用地（見上文第2.4(a)段）。審計署認為，當局應向行政局提供這項重要資料，讓行政局能夠全面評估該計劃的影響及在掌握充份資料的情況下作出決定；及
- (b) 在私營化計劃開始時，A公司堅持其意向，並在一九八七年九月與市政總署舉行的會議上再次強調，除非政府以私人協約方式提供優厚及特惠條件批出上水屠房用地，否則A公司不會參與私營化計劃。然而，市政總署並沒有把A公司的意向在提交予政策小組的進度報告中反映。政策小組在一九九零年二月才獲悉A公司的反建議，即要求當局就該幅用地收取象徵式地價，當時政策小組始發覺有關以私人協約方式批地的磋商將會十分艱巨（見上文第2.12及2.13段）。審計署認為，市政總署與A公司磋商前，應向政策小組反映A公司的強烈意向，讓政策小組可決定應否要求市政總署探討其他可行方案和定出適當的磋商策略，以解決此等難題。

審計署對向行政會議和政策小組提供重要資料的建議

2.32 為改善部署和執行日後類似項目，審計署建議當局應向行政會議及其他決策機構提供所有重要資料，包括運作上和財政上的限制，以便行政會議及決策機構能夠全面評估有關項目的影響，在掌握充分資料的情況下作出決定，以及通過切實可行的實施計劃。

當局的回應

2.33 食物環境衛生署署長表示：

- (a) 食環署人員定必盡忠職守，竭盡所能執行職務。如其他政府部門一樣，該署在政府內部提出政策建議以供批准時，慣常的做法是會向行政會議和政府決策機構提交詳盡資料，人手和財政影響的有關理據，以及詳細的實施計劃；及
- (b) 關於 A 公司曾表示，該公司是否參與私營化計劃，取決於當局能否以私人協約方式提供優厚及特惠條件批出上水屠房用地一事時，食環署無法找到任何記錄，以解釋為何在一九八七年當局沒有就 A 公司的意向向行政局提交報告，以及市政總署亦未有向政策小組匯報的原因。

審計署對與 A 公司磋商地價的意見

2.34 審計署亦發現推行私營化計劃延誤多時，主因之一是當局與 A 公司就上水屠房地地的地價磋商時間過長。雖然 A 公司兩度表明立場(見上文第 2.12 段)，當局與 A 公司就地價的磋商仍歷時長達五年(由一九八七年至一九九二年 見上文第 2.12 及 2.21 段)。最後，因以私人協約方式批出上水屠房地地的計劃未能落實，當局與 A 公司的磋商便毫無結果。審計署認為，因缺乏有效的磋商策略，以致當局與 A 公司就上水屠房地地地價的磋商未如理想。

審計署對與 A 公司磋商地價的建議

2.35 為改善部署和執行日後類似項目，審計署建議當局日後如須與外界進行磋商，應制定全面的磋商策略，以便因應情況的變化而迅速採取其他解決辦法。

當局的回應

2.36 食物環境衛生署署長表示任何類似與 A 公司進行的磋商，既費時，又複雜，尤其是磋商各方皆持有不同甚至是互相抵觸的目標。食環署相信，市政總署在與 A 公司進行磋商的過程中，一方面要與 A 公司維持友好關係，另一方面又須履行保障政府財政利益的職責，以期就出售上水屠房用地與 A 公司達成合理的協議。

審計署對考慮其他方案和後果的意見

2.37 私營化計劃目的在減輕市政局經營堅尼地城屠場和長沙灣屠場的財政負擔(見上文第2.2段)。因此，行政局於一九八七年三月表示應從速推行該計劃(見上文第2.8(a)段)。不過，審計署發現，市政總署在推行私營化計劃時，並未充分顧及該計劃的目的和行政局的意見，以致在一九九一年一月至一九九四年二月期間，多次錯失私營化或關閉長沙灣屠場的機會。這等機會包括：

- (a) 一九九一年一月，雖然 A 公司曾表示有意接辦長沙灣屠場，但市政總署仍堅持只會在別無他法的情況下，才會考慮把該屠場轉為私營(見上文第 2.15 及 2.16 段)；
- (b) 一九九二年七月，雖然政策小組同意，在上水屠房尚未啟用前，市政局便應着手把長沙灣屠場轉為私營，待上水屠房啟用後便關閉長沙灣屠場。然而，市政總署認為，若長沙灣屠場轉為私營，則委託 A 公司興建上水屠房的計劃，將會難以落實(見上文第 2.19 及 2.20 段)；
- (c) 一九九三年二月，雖然 A 公司促請市政總署把長沙灣屠場轉為私營，但市政總署認為，政府首要的工作，是解決興建上水屠房的事宜(見上文第 2.22 段)；
- (d) 一九九三年十一月，雖然 A 公司再度表示有意接辦長沙灣屠場及日後營辦上水屠房，但市政總署重申，待興建上水屠房有更確實的時間表後，才會考慮把長沙灣屠場轉為私營(見上文第 2.22 段)；及
- (e) 一九九四年二月，A 公司建議市政總署考慮關閉長沙灣屠場，因為本港其他屠房已足以吸納長沙灣屠場的屠宰量。不過，市政總署表示只會在稍後時間才會考慮 A 公司的建議(見上文第 2.24 段)。

2.38 審計署發現，在一九九一年一月至一九九四年二月期間，市政總署曾接到多項私營化或關閉長沙灣屠場的建議，但一直沒有審慎衡量繼續經營長沙灣屠場的後果(見上文第2.37段)。結果，市政總署沒有探討其他的可行方案，並繼續經營長沙灣屠場至一九九九年十月，即上水屠房啟用後不久才停辦。審計署認為，假如市政總署曾進行下列評估工作，應會提早停辦長沙灣屠場：

- (a) *成本效益分析* 假如當局曾就私營化或關閉長沙灣屠場的問題進行成本效益分析，應可發現私營化或關閉長沙灣屠場的經濟效益會遠高於涉及的成本費用。長沙灣屠場的營運虧損持續增加，足以證明此點。該屠場由1992-93年度的營運虧損8,600萬元，增至1994-95年度的1.12億元，及後更增至1998-99年度的1.38億元(見附錄A)；及

(b) **營運環境檢討** 假如當局曾審慎評估屠宰業的營運環境，應會知悉自從堅尼地城屠場在一九九零年轉為私營以後，持牌屠房已控制大部分屠宰業務，長沙灣屠場的競爭力則不斷減弱。一九九一至一九九五年期間，長沙灣屠場的平均每日屠宰量和市場佔有率均持續下降，詳情如下：

- (i) 一九九一年長沙灣屠場平均每日屠豬量較一九九零年下降了11%，一九九五年與一九九零年比較，則下降了57% (見附錄 B)；及
- (ii) 長沙灣屠場在屠豬業的市場佔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% (見附錄 C)。

2.39 審計署認為，假如市政總署曾就私營化或關閉長沙灣屠場的問題進行了成本效益分析，並審慎評估該屠場的營運環境，則私營化或停辦該屠場的屠宰業務 (財政上已不可行) 的時間會早得多，市政局最終可避免下述情況：

- (a) 若長沙灣屠場在一九九二年私營化，可避免出現1992–93至1999–2000年度的累積營運虧損8.83億元 (見附錄 A)；或
- (b) 若長沙灣屠場在1994–95年度第四季關閉，可避免出現1995–96至1999–2000年度的累積營運虧損5.91億元 (見附錄 A)。因從實際情況看來，自1994–95年度以來，長沙灣屠場的豬牛屠宰量已可由本港其他屠房完全吸納 (見附錄 D 及 E)。

審計署認為若在當時關閉長沙灣屠場，應能提早騰出屠場的重要用地作其他用途，以及提早消除營運屠場對環境造成的滋擾。

審計署對考慮其他可行方案和後果的建議

2.40 為改善部署和執行日後類似項目，審計署建議當局，倘實施計劃出現重大變化和可遇見的困難，應按照批出項目的目標在實施計劃內擬備若干後備方案，並且評估該計劃所涉及的風險程度，以便能迅速採取適當行動處理有關問題。

當局的回應

2.41 食物環境衛生署署長表示：

- (a) 對於審計署認為若長沙灣屠場在一九九二年轉為私營，市政局便可避免出現8.83億元的累積營運虧損：
 - (i) 食環署相信，一九八七年三月行政局獲悉長沙灣屠場可在一九九二年 (上水屠房啟用之時) 關閉時，當局是假設包括出售上水屠房用地予 A

公司以發展上水屠房的一切事情，將會並可以毫無障礙地順利進行，才決定在當時關閉長沙灣屠場；及

- (ii) 政府與 A 公司在一九八七年九月至一九九二年七月期間，在出售上水屠房用地一事上磋商失敗，政策小組遂於一九九二年十一月最終決定由政府興建上水屠房。結果，當局繼續推行私營化長沙灣屠場的構思；及
- (b) 對於審計署認為若長沙灣屠場在 1994–95 年度第四季關閉，市政局便可避免出現 5.91 億元的累積營運虧損：
- (i) 食環署相信，在一九九四年年初，市政總署和 A 公司集中商討將所有燒種豬的買賣和屠宰工作保留在長沙灣屠場進行，以期盡量提高長沙灣屠場的屠宰量。市政總署認為，A 公司提出關閉長沙灣屠場的建議涉及更長遠的不明朗因素，而且亦未能紓減對長沙灣屠場運作模式造成的即時影響；
 - (ii) 此外，為了就上水屠房的營運作長遠安排，市政總署在一九九三年一月開始遣散超額員工及重行調配人手，以配合私營化 / 關閉長沙灣屠場。當局亦在一九九四年十一月就遣散安排事宜開始正式諮詢受影響的員工；及
 - (iii) 一九九五年七月，當上水屠房計劃首次提交工務小組委員會審議，當局的計劃是以上水屠房取代堅尼地城屠場、長沙灣屠場及元朗屠房。一九九六年七月，財務委員會批准撥款興建上水屠房。工程遂於一九九七年三月展開，以期於一九九九年年中完竣。

第 3 部分：由上水屠房集中處理牲口屠宰工作的可行性

荃灣屠房屠宰工作引起的環境問題

3.1 荃灣屠房毗鄰某大型住宅區(見下文圖一)，與最接近的住宅大廈僅相距120米。自居民於一九八九年入住這些住宅大廈以來，便不斷投訴荃灣屠房的運作產生氣味和噪音，並要求屠房盡早搬遷。根據行政局在一九九一年通過的都會計劃選定策略，荃灣屠房被列為“選址不當的政府、團體或社區設備及公用設施”，長遠來說應予搬遷。當局曾分別在一九八八年及一九九五年試圖遷移荃灣屠房，但兩次計劃均告吹。

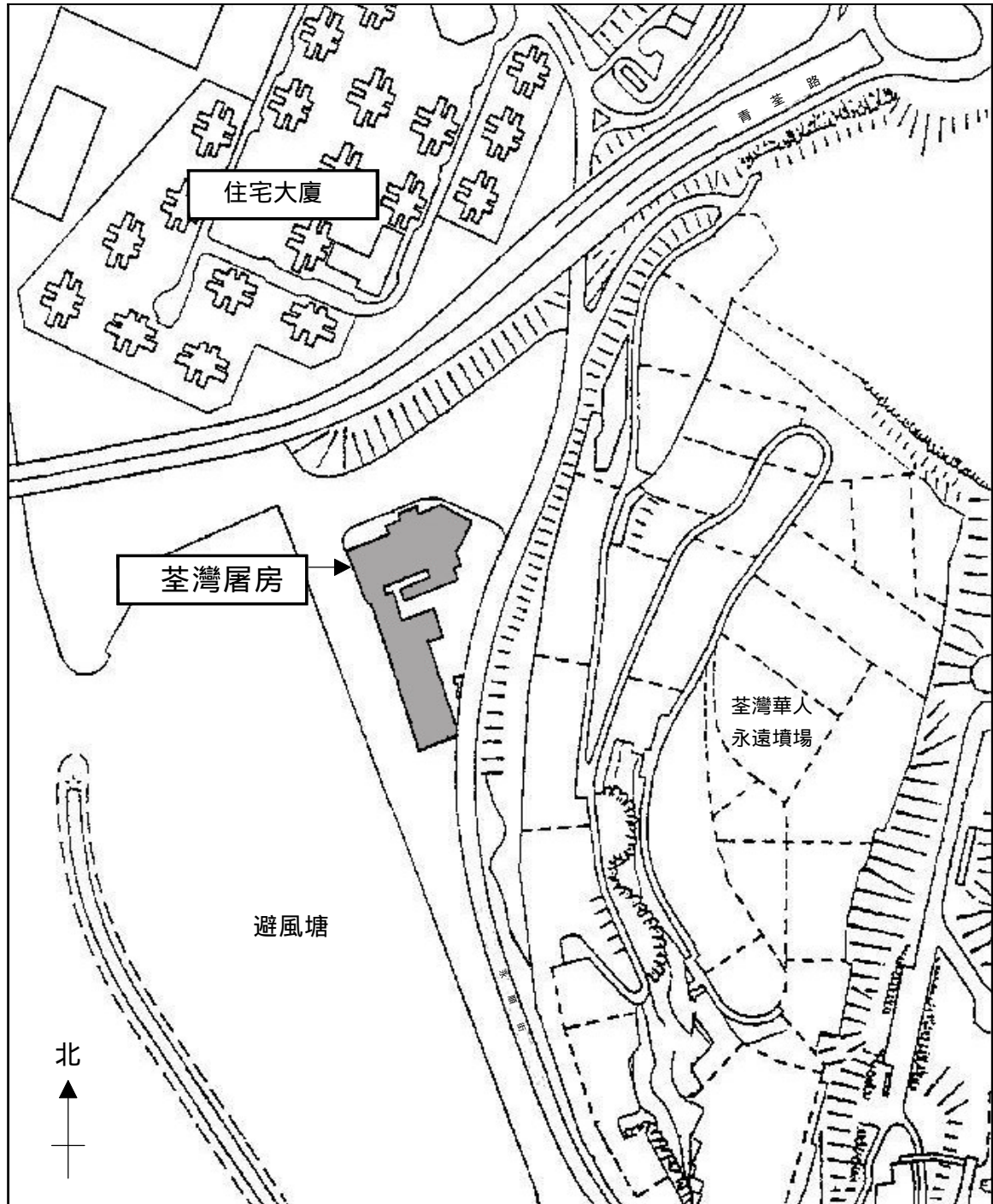
荃灣屠房的搬遷計劃告吹

3.2 一九八七年，環境保護署(環保署)完成荃灣屠房的環境影響研究。政府承認，荃灣屠房鄰近住宅區，對附近居民必會引起環境滋擾(特別是氣味方面)。一九八八年五月，政府決定應研究把荃灣屠房遷往其他地方的可行性。一九八八年十月，政府認為葵涌有一幅土地適合作遷建荃灣屠房之用。

3.3 一九八九年年底，政府得知荃灣屠房搬遷計劃的估計費用為2.1億元後，決定由環保署進一步研究荃灣屠房對附近居民造成的環境影響。該項研究於一九九一年完成，結果顯示，屠宰過程中產生的氣味和噪音均沒有超出法定上限。為減低這些環境滋擾的影響，研究報告建議採取若干管制措施(包括限制荃灣屠房的屠宰量、改善其內部管理程序和重新安排往來荃灣屠房的運輸車輛路線)。經過進一步研究後，政府決定不進行擬議的搬遷計劃。

圖一

荃灣屠房的位置



資料來源：地政總署

註：此地圖並非按比例繪製。

摘要：荃灣屠房非常接近某大型住宅區。

3.4 一九九二年十一月，政府決定興建上水屠房，並根據本港屠宰量的預測設定上水屠房的屠宰量，其設計可每日屠宰 5 000 頭豬、400 頭牛和 300 頭羊。

3.5 一九九五年七月，荃灣區議會通過一項決議，促請政府把荃灣屠房遷往上水，並要求立法局議員考慮把荃灣屠房納入上水屠房的興建工程內。當時，財務委員會正考慮撥款委聘顧問，為上水屠房進行詳細的設計。結果，財務委員會建議當局研究可否進一步提高上水屠房的屠宰能力，以吸納荃灣屠房的屠宰量。當局遂因應財務委員會的要求，就上水屠房增加 50% 設計屠宰量是否可行進行研究。最後，當局決定按原定計劃興建上水屠房，原因是：

- (a) 沒有額外土地以應付日後增加的屠宰量；
- (b) 擴大上水屠房的屠宰量會發出難以忍受的氣味，而且毗鄰的石湖墟污水處理廠亦無法處理屠房排出的額外污水；
- (c) 上水屠房的工程如有任何變動，都會延誤其預定完工日期；及
- (d) 從食物供應的角度來看，除上水屠房外，應保留另一間屠房，以應付未能預計的突發事故，例如水管爆裂、氣體供應中斷、電力故障、水浸及工業行動等（註 7）。

3.6 一九九五年十二月，當局通知立法局規劃地政及工程事務委員會，政府決定不遷移荃灣屠房。一九九六年一月，立法局工務小組委員拒絕政府有關上水屠房計劃的撥款申請，並建議政府就荃灣屠房制定具體的環境改善計劃。一九九六年七月，當立法局工務小組委員會重新考慮上水屠房計劃的撥款時，部分議員促請當局慎重研究實施改善措施，以減低荃灣屠房在環境方面對區內居民造成的滋擾。政府回應時向議員保證，當局會進一步研究能否就荃灣屠房制定更多環境改善措施。自此，荃灣屠房的營辦商在原地實施環境改善措施（註 8），以減低荃灣屠房在氣味及噪音方面對區內居民造成的影響。

監察環境問題

3.7 自一九九六年七月以來，環保署一直嚴厲執行荃灣屠房監察計劃，以確保有效實施減低氣味和噪音的措施。鑑於區內居民經常作出有關氣味的投訴，環保署遂對荃灣屠房進行巡查，並在屠宰牲口時段的不同時間評估氣味濃度，從而對荃灣屠房發出的氣味

註 7：審計署對是否有需要保留第二間屠房來應付未能預計的突發事故有所保留，因為該等事故可在短時間內獲得解決。再者，即使出現有關情況，亦有其他肉類供應（如凍肉）可代替，以應付本港對肉類的需要。

註 8：有關的環境改善措施包括：把運輸車輛的運輸路線安排在遠離住宅區的範圍；每日最少八次清理牲口欄；在屠宰牲口的時段關上窗戶；把面向居民而又敞開的隙縫的主要部分遮蓋；每次卸下牲口後的 15 分鐘，用水喉沖洗牲口，並徹底清理接收處的範圍。

進行定期監察(註9)。監察結果顯示，環保署只偶然偵測到極其輕微的氣味，而且氣味為時短暫。直至二零零零年十月本帳目審查工作完成為止，環保署沒有確立任何氣味滋擾的個案。

3.8 《噪音管制條例》(第400章)訂明噪音水平的法定上限。該條例適用於屠宰牲口的工作。不過，由於荃灣屠房一帶的噪音，主要來自毗鄰的青衣北橋的交通，故荃灣屠房內傳出的豬隻叫聲，很多時會與背景交通噪音混雜起來。直至二零零零年十月本帳目審查工作完成為止，環保署都沒有偵測到任何超出噪音法定上限的個案。

3.9 關於荃灣屠房因屠宰牲口而產生的污水，其排放須受《水污染管制條例》(第358章)的發牌管制所規限。現行牌照就流量、生化需氧量、化學需氧量、懸浮固體和油脂量等方面，訂明荃灣屠房的污水排放限制。環保署的監察結果顯示，荃灣屠房現有的污水處理裝置有足夠能力應付現時每日約2 000頭豬的屠豬量。

有關環境問題的投訴

3.10 雖然至今環保署沒有偵測到任何違規的氣味或噪音滋擾事件，但區內居民仍不斷就荃灣屠房引致的環境問題作出投訴。在一九九九年六月至二零零零年十月期間，環保署接獲大約100宗有關氣味、噪音和污水問題的投訴。只要這些環境滋擾的水平沒有超出法定上限，政府便不能採取執法行動。環保署和荃灣民政事務專員均認為，除非荃灣屠房遷往其他地方或者在完全密封情況下運作，否則區內居民仍會繼續表達他們對這等環境問題的關注。

鮮肉需求持續下降

3.11 在上文第3.1至3.10段所述的背景情況下，審計署根據本港的鮮肉需求和上水屠房應付鮮肉需求的能力，研究由上水屠房集中處理屠宰牲口工作的可行性(註10)。審計署發現，香港市民的飲食習慣改變，令本港的鮮肉需求下降，詳情如下：

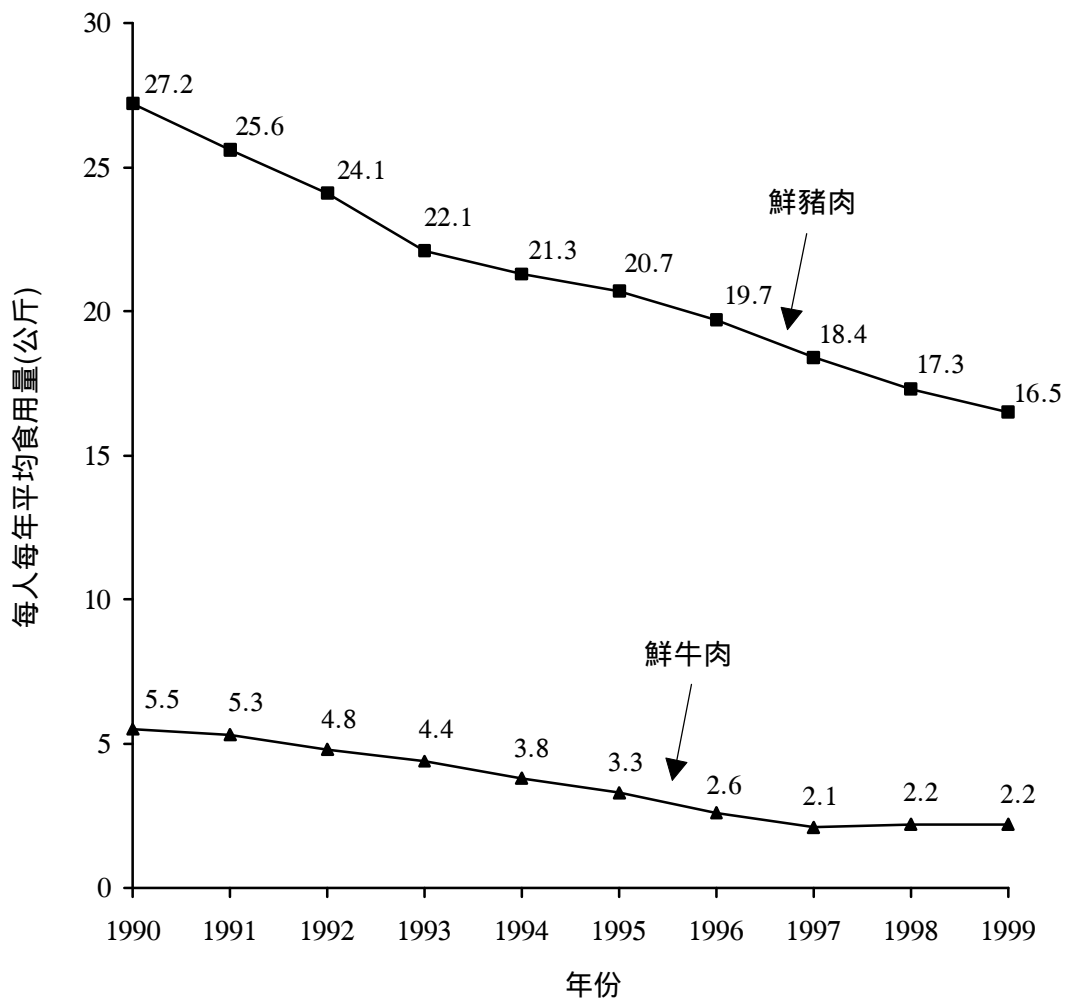
- (a) **鮮肉食用量下降** 在一九九零至一九九九年期間，每人每年平均的鮮豬肉食用量下降了39%，由27.2公斤下降至16.5公斤，而鮮牛肉的食用量則下降了60%，由5.5公斤下降至2.2公斤(見下文圖二)；及
- (b) **凍肉及冰鮮肉食用量增加** 與一九九零年比較，每人每年平均的凍肉及冰鮮肉食用量則有所增加，特別是急凍及冰鮮家禽(見下文圖三)。

註9：根據《空氣污染管制條例》(第311章)，營運荃灣屠房毋須申領牌照或許可證。不過，屠房發出的氣味，不可對公眾構成滋擾。否則，環保署可能會向荃灣屠房的營辦商發出通知，要求減低屠房發出來的氣味。

註10：由上水屠房集中處理屠宰牲口工作，會令全港(除長洲屠房外)的屠宰工作集中在上水屠房進行。

圖二

一九九零至一九九九年期間
每人每年平均的鮮肉食用量



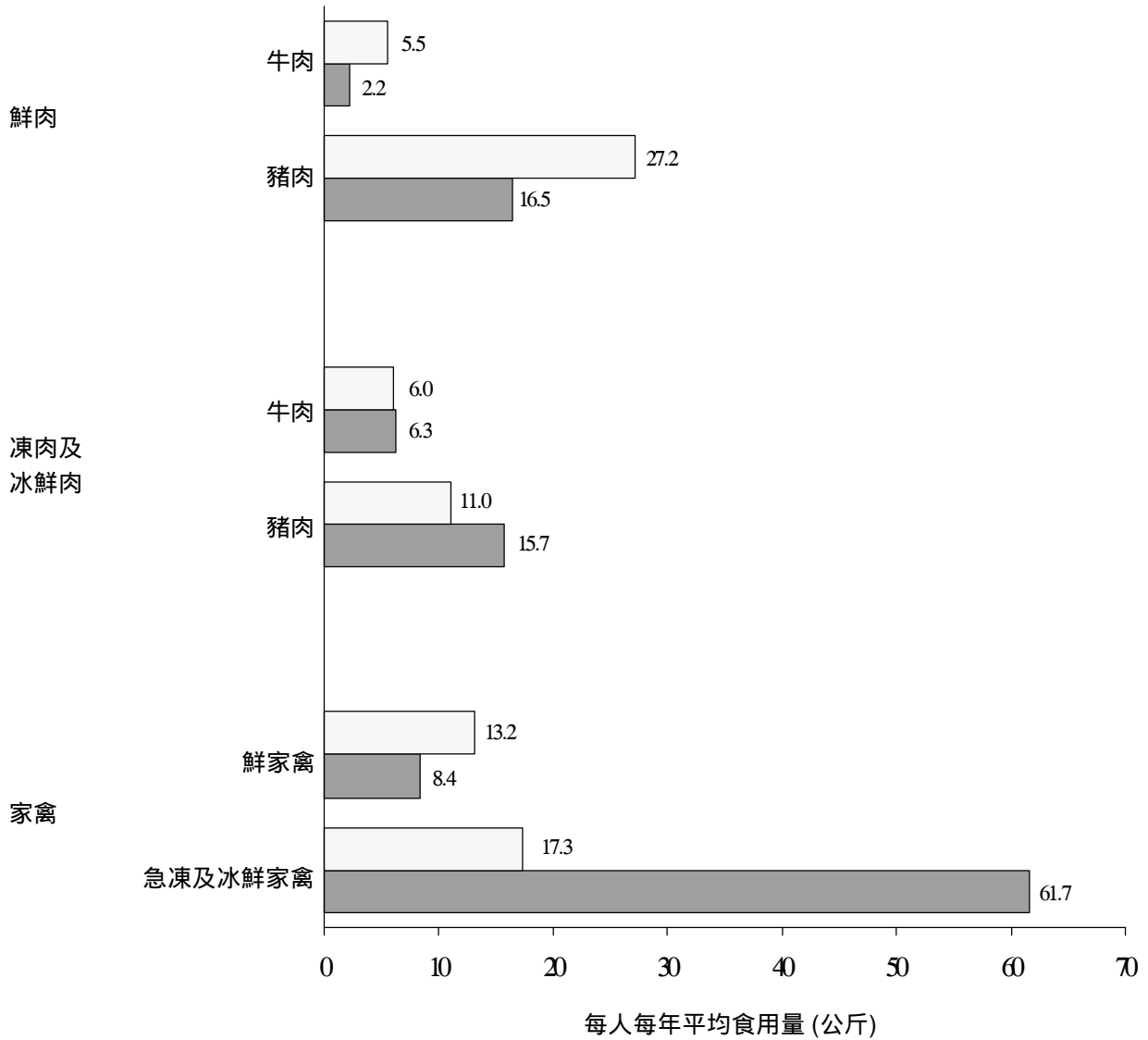
資料來源：審計署根據政府統計處和食環署記錄進行的分析



註：圖內並無顯示偏低的每人每年平均鮮羊肉食用量。

摘要：在這十年之內，每人每年平均的鮮豬肉食用量下降了39%，而鮮牛肉食用量則下降了60%。

圖三

一九九零及一九九九年
每人每年的各種肉類平均食用量



圖例：  一九九零年的食用量
 一九九九年的食用量

資料來源：審計署根據漁農自然護理署、政府統計處和食環署記錄進行的分析

摘要：每人每年平均的鮮肉食用量有所減少，而每人每年平均的凍肉及冰鮮肉食用量則有所增加，特別是急凍及冰鮮家禽。

審計署對鮮肉需求持續下降的意見

3.12 多年來，全港市民對鮮肉的需求持續下降，直接導致全港屠房的牲口屠宰量減少(註 11)。審計署發現：

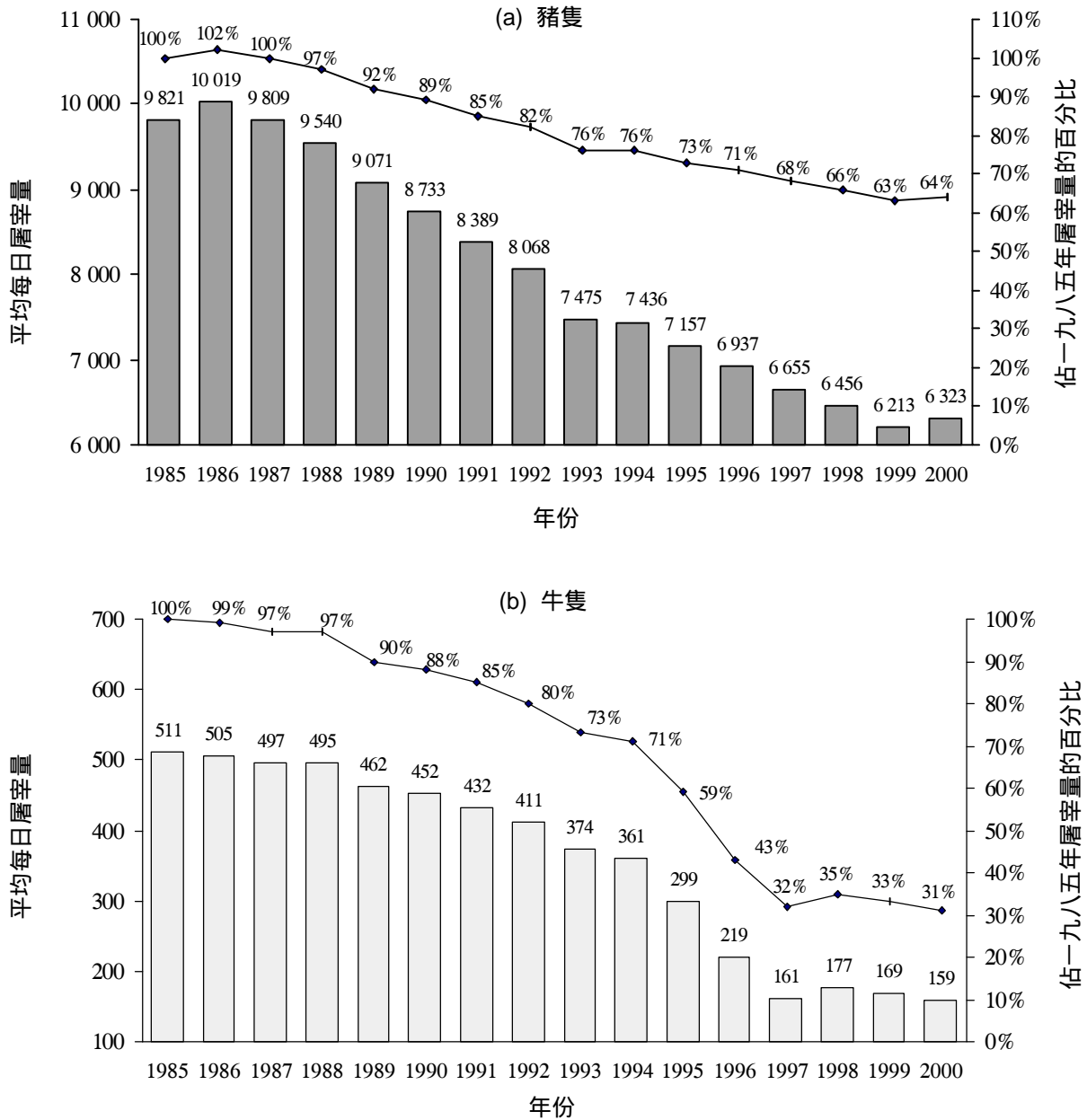
- (a) 在一九八五至二零零零年期間，平均每日屠豬量由9 821頭減至6 323頭，下降了36%。屠豬量一直持續下降至一九九九年。在二零零零年，屠豬量才由一九九九年的6 213頭增至二零零零年的6 323頭，輕微上升了2%。自一九八六年以來，該年首次錄得平均每日屠豬量比上年增加(見下文圖四)；
- (b) 在一九八五至二零零零年期間，平均每日屠牛量由511頭減至159頭，下降了69%。自一九九七年以來，平均每日屠牛量維持在170頭左右(見下文圖四)；及
- (c) 市政總署曾在一九九一年八月預測本港平均每日屠豬量會由一九九二年的7 998頭持續下降至二零零二年的5 704頭，預測結果頗為準確。在一九九二至一九九九年期間，預計和實際的平均每日屠豬量相差不超過2%，而二零零零年的預計和實際的平均每日屠豬量則相差4%(見下文圖五)。

審計署認為，鑑於香港市民的飲食習慣改變，食環署有需要就本港未來幾年的牲口屠宰量進行另一項預測，食環署尤其需要密切監察本港市民對鮮肉、凍肉和冰鮮肉類的需求。如市民對冰鮮肉類的需求增加，現行的屠宰工作模式便可能須作改變，以應付額外需求。屠宰工作模式若作出改變後，屠宰牲口的工作便可平均分佈在全日各時段進行，以取代現時在夜間進行大量的屠宰工作。因此，現時的屠宰工作時數及每日屠宰能力便可大為增加。審計署認為，這項預測工作將有助長遠規劃本港的屠宰設施。

註 11：牲口屠宰量下降，部份原因是因為繁殖方法經改良後，牲口的平均重量上升，令肉類產量增加。

圖四

一九八五至二零零零年期間平均每日屠宰量



資料來源：食環署的記錄

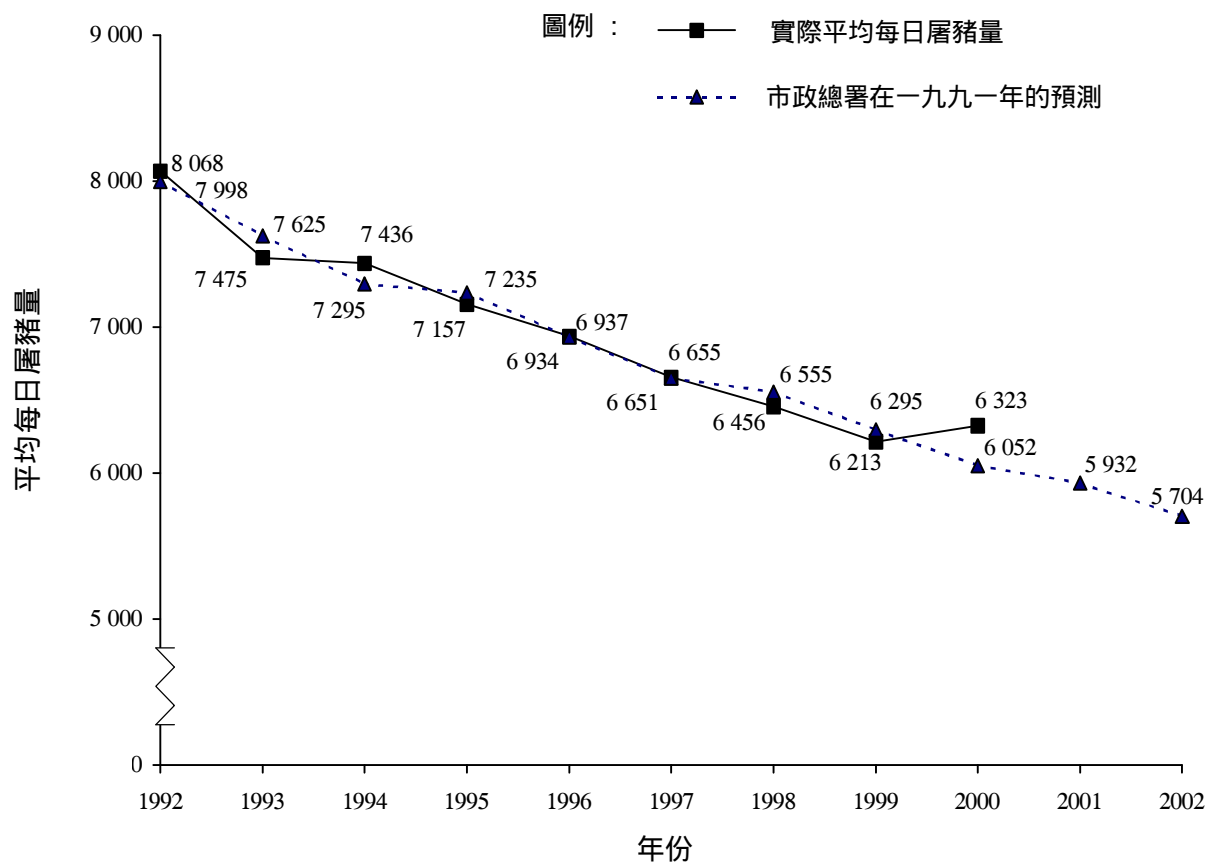
註1：以一九八五年為基準年，進行比較。

註2：圖內並無顯示屠羊量，因羊肉食用量偏低。二零零零年平均每日屠羊11頭。

摘要：在一九八五至二零零零年期間，平均每日的屠豬量下降了36%，而屠牛量則下降了69%。

圖五

一九九二至二零零零年期間實際平均每日屠豬量及
市政總署對一九九二至二零零二年期間平均每日屠豬量的預測



資料來源：食環署的記錄

摘要：市政總署曾預計屠豬量會持續下降。在二零零零年，預計和實際的平均每日屠豬量相差4%。

審計署對鮮肉需求持續下降的建議

3.13 審計署建議食物環境衛生署署長應就未來數年本港牲口屠宰量進行一項新的預測工作，並需顧及香港市民飲食習慣的轉變。

當局的回應

3.14 食物環境衛生署署長表示：

- (a) 經過十四年，實際每日屠豬量的下降趨勢在二零零零年有所逆轉。食環署會密切監察本港每日的牲口屠宰量；及
- (b) 食環署會考慮審計署的建議，就未來數年本港的牲口屠宰量進行一項新的預測工作，而這項預測將會反映本港對鮮肉的需求。

增加上水屠房屠宰量的可行性

3.15 由於荃灣屠房只屠宰豬隻，審計署遂研究上水屠房能否吸納荃灣屠房的屠豬量。實際上，二零零零年全港平均每日屠豬量為 6 287 頭 (不包括長洲屠房的 36 頭豬的屠豬量)，若上水屠房接管荃灣屠房所有屠宰工作，全港平均每日屠豬量將會比上水屠房每日的設計屠豬量超出 1 287 頭豬，見下文表三。

表三

如由上水屠房集中處理全港屠宰工作將導致
上水屠房每日的設計屠豬量比全港平均每日屠豬量短缺的豬隻數目

	豬隻數目
(a) 上水屠房每日的設計屠宰量	5 000
(b) 二零零零年本港平均每日屠宰量 (4 427 頭豬來自上水屠房及 1 860 頭豬來自荃灣屠房)	6 287
(c) 如由上水屠房集中處理全港的屠宰工作將 導致上水屠房每日的設計屠豬量比全港平 均每日屠豬量短缺的豬隻數目 (a) – (b)	1 287

資料來源：食環署的記錄

摘要：上水屠房在二零零零年不能吸納荃灣屠房的屠豬量。

3.16 審計署發現，以上水屠房的屠宰能力及其污水處理廠處理污水的能力來說，如該屠房每日維持屠宰約 170 頭牛（見上文第 3.12(b) 段），則每日的屠豬量可增至 6 000 頭以上，詳情如下：

(a) **屠宰能力** 上水屠房設有四條機械操作的屠豬線，每條屠豬線每小時可屠宰 350 頭豬。在二零零零年，四條屠豬線的運作情況如下：

(i) 有一條屠豬線留作後備用途；

(ii) 兩條屠豬線則同在夜間（通常由凌晨 1 時至早上 6 時左右）及日間（一條通常由早上 6 時 30 分左右至早上 9 時左右，而另一條則由早上 6 時 30 分左右至上午 11 時左右）運作；及

(iii) 為應付在主要節日增加的鮮肉需求，需有三條屠豬線在夜間運作。

根據二零零零年上水屠房屠豬線的正常運作時間（見上文3.16(a)(ii) 段），每日屠豬量應為5 950頭（註12）。因此，如在夜間運作的屠豬線由兩條增至三條，則上水屠房屠豬量可由二零零零年的平均每日4 427頭（見上文第1.5段）增至6 000頭以上，已足以應付全港市民對鮮豬肉的需求；及

(b) **污水處理廠處理污水的能力** 上水屠房污水處理廠（每日處理污水最高流量為5 000立方米）是設計以應付5 000頭豬、400頭牛和300頭羊的每日屠宰量。根據渠務署就上水屠房污水處理廠於二零零零年三月啟用時所作的報告，在二零零零年三月一日至三月二十一日期間，上水屠房的平均每日屠宰量為4 381頭豬、172頭牛和11頭羊（差不多相等於上水屠房在二零零零年實際平均每日屠宰量的4 427頭豬、159頭牛和11頭羊），其平均每日產生污水流量為2 955立方米。由於上水屠房污水處理廠的設計污水處理最高流量為每日5 000立方米，若根據上述屠宰量，上水屠房每日會有剩餘的2 045（5 000 - 2 955）立方米的污水處理能力。這些剩餘的污水處理能力應可應付額外屠宰至少3 000頭豬（註13），多於荃灣屠房在二零零零年實際平均每日的1 860頭豬的屠豬量。因此，就污水處理能力而言，上水屠房應可吸納荃灣屠房在二零零零年的屠豬量，以應付全港市民對鮮豬肉的需求。

註 12：上水屠房屠豬線的每日屠豬量應為：

$[2 \text{ 條屠豬線} \times \text{每小時每條屠豬線} 350 \text{ 頭豬} \times 5 \text{ 小時 (凌晨 1 時至早上 6 時)}] + [1 \text{ 條屠豬線} \times \text{每小時每條屠豬線} 350 \text{ 頭豬} \times 2.5 \text{ 小時 (早上 6 時 30 分至早上 9 時)}] + [1 \text{ 條屠宰線} \times \text{每小時每條屠豬線} 350 \text{ 頭豬} \times 4.5 \text{ 小時 (早上 6 時 30 分至上午 11 時)}] = 5 950 \text{ 頭豬}$

註 13：每日剩餘污水處理能力的 2 045 立方米應可應付：

$4 381 \text{ 頭豬} \times 2 045 \text{ 立方米} = 3 032 \text{ 頭豬 (約 3 000 頭豬)}$
 $2 955 \text{ 立方米}$

3.17 根據上文第3.16段的審計結果，審計署認為上水屠房有能力在正常屠宰工作時間內，應付現時全港對鮮豬肉及鮮牛肉的需求，以下事實足可證明：

- (a) 在平日，如兩條屠豬線在正常屠宰工作時間內運作，而另一條額外屠豬線只在夜間運作一小時，每日屠宰量將為6 300頭豬(註14)。此舉足以應付二零零零年平均每日6 287頭豬的屠豬量(包括荃灣屠房和上水屠房的屠豬量)；及
- (b) 在年中的幾個主要中國傳統節日，如四條屠豬線在夜間運作五小時，三條屠豬線則在日間運作三個半小時，每日屠宰量將為10 675頭豬(註15)。此舉已足以應付二零零零年最高每日10 321頭豬的屠豬量(包括荃灣屠房及上水屠房的屠豬量)。

3.18 就審計署建議食環署應研究增加上水屠房屠豬量的可行性，食環署回應時表示：

- (a) 如審計署正確指出，上水屠房目前不能吸納荃灣屠房的屠豬量(見上文第3.15段表三)。根據荃灣屠房和上水屠房在二零零零年的平均每日6 287頭豬的屠豬量計算，如關閉荃灣屠房，則全港平均每日屠豬量將會比上水屠房每日的設計屠豬量超出1 287(即6 287 - 5 000)頭豬。此外，在二零零零年的某個節日，全港的屠豬量增至超過10 000頭，其中7 100頭是在上水屠房屠宰，所以上水屠房不能獨自應付全部的屠宰量；
- (b) 關於審計署在上文第3.16(a)段就上水屠房的屠宰能力所提出的意見，必須注意的是：
 - (i) 上水屠房只曾在二零零零年某一個節日屠宰7 100頭豬，要維持每日皆屠宰超過其設計的屠宰量，並不可行；及
 - (ii) 如上水屠房全部三條屠豬線皆在整年全面運作，則零售店舖的正常營業時間便須更改，且會直接影響消費者的購買模式；
- (c) 基於上文第3.5(a)及(b)段所述的技術及運作限制，把上水屠房的设计屠宰量提高以應付增加的屠宰量，並不可行。除上文第3.5(d)段所述的不能預見的緊急情況外，亦會有其他事故影響鮮肉的供應，例如污水處理廠發生故障，便可能會導致上水屠房全面關閉，並需較長時間才能恢復正常運作。此外，上水屠房增加屠宰設施對環境的影響(包括噪音及氣味)，亦需作全面評估；及
- (d) 除上水屠房現有輔助設施的技術限制(見下文第3.20段)外，食環署認為亦須考慮以下各點：

註14：三條屠豬線如以這種模式運作，每日屠豬量將會由5 950頭(見上文第3.16段註12)增加至6 300頭〔5 950頭豬 + (1條屠豬線 × 每小時每條屠豬線350頭豬 × 1小時)〕。

註15：四條屠豬線如以這種模式運作，每日屠豬量將會是10 675頭〔(4條屠豬線 × 每小時每條屠豬線350頭豬 × 5小時) + (3條屠豬線 × 每小時每條屠豬線350頭豬 × 3.5小時)〕。

- (i) 北區附近居民的反應；
- (ii) 在市場繁忙時間沒有肉類可供出售對肉類零售商的影響；
- (iii) 為了應付市場繁忙時間而提早屠宰牲口和運送肉類給零售商對肉類衛生的影響；
- (iv) 荃灣屠房營辦商及有關的肉商 / 工人 (即肉類運輸工人、牲口屠宰員、豬隻買手、趕豬人、荃灣屠房其他員工及牲口零售商) 所受到影響，以及他們的反應；及
- (v) 所需的固有成本，例如上水屠房的改動工程。

3.19 鑑於上文第3.18段所述的意見，食環署表示會繼續密切監察足以反映鮮肉食用量的全港牲口屠宰量，以及檢討上水屠房的現有屠宰設施是否足夠。

3.20 就審計署建議食環署應研究增加上水屠房屠豬量的可行性，建築署回應時表示，上水屠房現有屠宰和輔助設施會有實際和技術方面的限制，概述如下：

- (a) **污水處理廠** 污水處理廠的總體污水處理能力及其對整個屠宰工作的影響，尚未全面評估，包括使用直立式熱水缸和刮毛機屠宰豬隻所耗用的熱水量比屠宰牛隻多，導致在屠宰過程中產生的熱水增多，這會提高生物反應器的溫度，因而影響污水處理廠處理污水的效能，在最惡劣情況下，甚至會令處理後的污水質素不符合環保標準。渠務署亦關注到污水處理廠所排放的高溫污水，會對石湖墟污水處理廠的正常運作造成影響 (註 16)；
- (b) **待宰欄** 上水屠房三樓的豬隻待宰欄最高存放量為5 000頭豬，此處已無擴展的空間。如果將上水屠房三樓的現有牛欄改建以存放額外豬隻，會造成通風、噪音及氣味等問題，因豬隻導致這等問題較牛隻為大。如果將額外的豬隻運送到地下存放，運送往屠宰的路程距離會較長，這會引致照料牲口和肉類質素的問題；
- (c) **肉類發貨系統** 現時的肉類發貨庫並無額外餘量。目前九支機械卸荷臂的最高處理量為每小時1 000件屠體，由於空間有限，須研究增設昂貴的機械卸荷臂的可能性；
- (d) **屠宰及什臟處理設備** 上水屠房每條屠豬線的設計屠豬量為每小時350頭豬。如要增加屠豬量，屠宰工作須提早展開或延遲結束，此舉對肉類質素和運送

註16：渠務署表示：(a) 由於屠宰過程的前期階段須用熱水，如平日的每日屠宰量增至超過6 000頭豬，可能導致污水水溫上升，尤以夏季為甚；及(b) 由於生物污水處理過程十分受溫度影響，污水處理廠能否在夏季處理流量增加後的更高溫污水，目前尚待驗證。

的影響，應加以考慮。若延長工作時間應可增加什臟處理量，因此應進行有關研究；

- (e) **鍋爐** 鍋爐容量可為同在運作的三條豬隻屠宰線提供熱力。不過，由於須定期關閉個別鍋爐作例行維修保養，有關熱力提供的問題，亦應加以研究；及
- (f) **緊急電力供應** 上水屠房的緊急電力供應，設計上只可供兩條屠豬線運作四小時。如需增加屠宰量，就必須檢討現有的電力供應的緊急應變計劃。

3.21 鑑於上水屠房現有屠宰和輔助設施在實際和技術方面均存有限制，建築署表示，當局應就增加上水屠房屠宰量的可行性進行詳細的研究，並須充分考慮各方面限制所造成的相互影響。

審計署對增加上水屠房屠宰量可行性的意見

3.22 基於上文第 3.18 段、3.20 段及 3.21 段內食環署和建築署的意見，審計署理解到上水屠房要進行一些改動工程，才可以吸納荃灣屠房被取代後的額外屠宰量。審計署並知悉食環署會繼續密切監察全港的牲口屠宰量（見上文第 3.19 段）。不過，為了使食環署能夠確定由上水屠房集中處理牲口屠宰工作是否可行，審計署認為食環署有需要進行詳細研究，目的是：

- (a) 就因增加屠豬量而須改動上水屠房現有的屠宰及輔助設施，確定該屠房最終的實際屠宰能力。審計署認為，應以上水屠房的實際屠宰能力為指標，監察因本港市民對鮮豬肉需求的轉變而增減的屠豬量；及
- (b) 評估完成有關改動工程所需的時間。審計署認為，如沒有這些資料，當局難以預先規劃改動工程。

審計署對增加上水屠房屠宰量可行性的建議

3.23 審計署**建議**食物環境衛生署署長應：

- (a) 進行一項詳細研究，以確定由上水屠房集中處理牲口屠宰工作是否可行，食物環境衛生署署長應在研究中：
 - (i) 就因增加屠豬量而須改動上水屠房現有的屠宰及輔助設施，確定該屠房最終的實際屠宰能力；及
 - (ii) 評估完成有關改動工程所需的時間；及
- (b) 密切監察未來數年本港市民對鮮豬肉需求的變動。如果全港的每日屠豬量不再出現上升趨勢，以及有迹象顯示上水屠房的實際屠宰能力可吸納荃灣屠房被取代後的額外屠豬量，食物環境衛生署署長應從速進行一項成本效益分析，

以確定應否由上水屠房集中處理屠宰豬隻的工作。如研究結果顯示有理據支持這種做法，食物環境衛生署署長應即時採取行動，對上水屠房現有的屠宰和輔助設施進行必需的改動工程，以便及時完成有關加強設施的工作，從而接管全港的屠宰業。

當局的回應

3.24 食物環境衛生署署長表示：

- (a) 審計署以數學算式計算，得出上水屠房兩條屠豬線的每日屠宰量為 5 950 頭豬，但當中並未考慮到每日不同時間市場對鮮豬肉的實際需求和以下運作因素：
- (i) 市場對鮮豬肉的大部分需求是依賴夜間屠宰工作應付，這樣才可使大部分豬隻屠體在早上 6 時左右運抵市場 (註 17)；
 - (ii) 在每個更分，屠豬線剛開始運作的首 20 分鐘，可算沒有生產力可言，因為在該段時間，實際上並無豬隻被送到肉類發貨庫。絕大部分夜間運作的屠宰線都在早上 5 時 30 分停止運作，而非在早上 6 時。因此，若兩條屠豬線在夜間運作，每日屠豬量應為 2 917 頭豬 (2 條屠豬線 × 每小時每條屠豬線 350 頭豬 × 凌晨 1 時 20 分至早上 5 時 30 分之間的 $4\frac{1}{6}$ 小時)，而非 3 500 頭豬 (註 18)；
 - (iii) 審計署計算上水屠房的日間每日屠豬量為 2 450 頭豬，此數超過二零零零年市場所需求的 2 166 頭豬 (平均來說，上水屠房在日間屠宰 1 476 頭豬，荃灣屠房則在日間屠宰 690 頭豬) (註 19)；及

註 17：審計署不同意食環署的意見，如下文解釋，屠宰 5 950 頭豬的工作大都在早上 5 時前完成，因此大部分豬隻屠體會在早上 6 時前運抵市場。在二零零零年，市場對上水屠房及荃灣屠房的夜間屠宰量需求為 4 121 [6 287 - 2 166 (見下文第 3.24(a)(iii) 段)] 頭豬。如兩條夜間屠豬線在凌晨 1 時至早上 6 時運作，而第三條屠豬線則只需在凌晨 1 時至 3 時運作 (見下文第 3.24 段註 19)，這樣，凌晨 1 時至早上 5 時的屠宰量為 3 500 頭豬，相等於上水屠房及荃灣屠房夜間屠宰量的 85%。

註 18：審計署認為食環署的意見並不正確，理由如下。首先，審計署分析過食環署有關二零零零年四月、七月、十一月及十二月上水屠房的每日屠宰量統計數字，發現大部分 (68%) 的夜間屠豬線在早上 5 時 30 分之後才停止運作。其二，大約 10% 的屠豬線在早上 6 時或以後才停止運作。其三，當局指屠豬線在剛開始運作的首 20 分鐘可算沒有生產力可言有誤導之嫌，這只可說明屠宰一頭豬需時 20 分鐘。

註 19：審計署認為，這問題易於解決。上水屠房可將其中一條日間屠豬線的運作縮短一小時，而其第三條夜間屠豬線則延長運作一小時，便可解決稍為多出的 284 (2 450 - 2 166) 頭豬的屠豬量。

- (iv) 夜間屠宰時間與日間屠宰時間之間有一小時的小休，而非上文第 3.16(a) 段註 12 所述的半小時。小休時間是用作徹底清潔場地和設備，並避免血液及廢物長時間積聚；
- (b) 中國傳統節日期間，市民對豬肉的需求甚高，如上水屠房全數四條屠豬線一起運作而不設任何後備設施，實存在風險 (註 20)。若屠豬線出現任何故障，均會阻礙鮮豬肉的供應。按照中國文化習俗及消費模式，若鮮豬肉的供應受阻，會影響節日期間市場所需的燒肉及鮮豬肉的供應。這必會招致肉商及公眾的投訴和不滿。節日期間鮮豬肉供應不足以應付市場需求，亦會引致走私豬肉及非法屠宰活動轉趨活躍，最終危及公共衛生和食物安全；
- (c) 上水屠房的肉類發貨庫的設計屠宰量，並不能吸納荃灣屠房的屠豬量，理由如下：
- (i) 上水屠房共有 51 個肉類發貨區，其中 38 個用作收發豬隻屠體。若上水屠房吸納荃灣屠房的屠豬量，上水屠房肉類發貨庫現有的 38 個肉類發貨區，在繁忙時間便不能應付現時服務荃灣屠房的 43 輛額外肉類發貨車輛的需要 (註 21)，這樣會阻延鮮肉運往零售店舖。結果，在早上市場的繁忙時間，便不能滿足市民對鮮肉的需求，更會招致肉商及消費者的不滿和非議；及
- (ii) 三條屠豬線的設計屠宰量為每小時 1 050 頭豬，然而，根據肉類運送行業的實際運作模式，肉商須等候各自的豬隻被斷斷續續送到肉類發貨庫，所以肉類發貨庫每小時的平均處理量應少於 1 050 頭豬。因此，就現有屠宰設施而言，要三條屠豬線同時整夜運作並不切實際 (註 22)；
- (d) 食環署認為，目前並非進行詳細研究的適當時機，理由如下：
- (i) 由於上水屠房 (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間試行運作七個月後) 在二零零零年三月二十二日起才開始全面運作，其實際運作經驗少於一年，多個政府部門仍須對其作密切監察，而當局亦須進行各項改善措施，確保所有重要運作事宜達到設計目標，其中包括

註 20：審計署認為，在主要中國傳統節日，同時運作四條屠豬線而不設後備設施，所涉及的風險甚低。這是因為全年只有數天須以這種模式運作。此外，審計署注意到，上水屠房現時亦沒有裝設後備屠牛線。

註 21：審計署認為，將多出用作處理牛隻及羊隻肉類發貨區改作處理豬隻屠體，問題便可輕易解決。因為上水屠房的牛隻及羊隻屠宰量均低於其設計屠宰量 (見上文第 1.5 段)。

註 22：審計署認為，這只是運作上的問題。審計署認為，為確保完全合乎衡工量值的標準，食環署應從速採取行動增加肉類發貨庫的發貨量，以達致屠宰線的設計屠宰量。

噪音管制、通風情況及廢物處理。目前，食環署的首要工作是確保上水屠房運作暢順；及

(ii) 作為負責監督鮮肉能夠持續並安全地供應予市民大眾的機構，以及作為負責發牌的部門，食環署必須確保上水屠房的運作完全符合設計標準及發牌條件。從衡工量值的角度來看，上水屠房必須以設計所定的最理想水平運作。同時，荃灣屠房亦須保留作後備屠房設施，尤其在上水屠房運作初期至為需要；及

(e) 然而，食環署會留意屠宰牲口的數目，並會密切監察屠房設施的需求。食環署認為，上水屠房的屠宰及輔助設施仍要運作一段足夠的時間，才可完成全面測試。食環署在該階段才會考慮就改善上水屠房進行可行性研究。在這期間，食環署會觀察實際屠宰量是否有明顯的轉變趨勢。

3.25 環境食物局局長表示支持食物環境衛生署署長提出的意見。她認為基於下列因素，目前本港仍須保留兩個屠房：

- (a) 上水屠房並無餘力處理全港的牲口屠宰量；及
- (b) 假如上水屠房出現故障而停止運作，荃灣屠房可提供不可或缺的后備設施，確保全港的鮮肉供應持續不斷。

3.26 建築署署長同意審計署的建議，認為應該進行一項可行性研究，以研究上水屠房是否可作擴展，以達致最高／最合乎成本效益的屠宰量。然而，進行可行性研究的時間應由使用部門食環署決定。該署在檢討市場對鮮肉的需求及上水屠房的整體運作方面，會有更全面的看法。他亦表示：

- (a) 審計署根據二零零零年三月一日至二零零零年三月二十一日這段短時期內的平均污水流量，計算出剩餘的污水處理量。在該段期間，上水屠房的運作並未穩定，所以仍未全面運作。根據食環署及渠務署提供有關二零零零年十一月一日至二零零一年一月三十一日期間的資料，在平日，上水屠房的平均屠宰量為 4 560 頭豬和 152 頭牛，平均每日產生的污水流量為 3 900 立方米。然而，在二零零零年十一月十五日卻錄得最高污水流量 4 466 立方米。在農曆新年期間，屠宰約 6 900 頭豬及 160 頭牛所產生的平均污水流量約則為 4 700 立方米。須注意的是，污水的來源有多個，包括屠宰、潔淨、牲口欄工作、清潔載貨車輛，以及生活用水（註 23）。因此，屠宰牲口所產生的污水流量，或許並非與屠宰牲口的數目完全相關；

註 23：審計署認為，上水屠房可進行一些節約用水措施（在開始運作期間已曾實施），尤其是對屠宰以外的工作（例如潔淨及生活用水），便可望減低其污水流量。此外，當局亦可考慮將屠宰以外的工作所產生的污水轉往石湖墟污水處理廠直接處理。

- (b) 第四條屠豬線是用作後備用途，確保生產設備得以可靠運作 (在發生設備故障或其他事故時)，盡量免受阻礙，而且也可讓重要設備得以妥善維修。因此，在計算屠宰量時 (見上文第 3.24 段註 20)，不可將第四條屠宰線視作正常的生產線；及
- (c) 要適當及準確地進行詳細研究，上水屠房在不同季節的運作統計數據實不可或缺。這些數據包括上水屠房內外的噪音水平、空氣質素及溫度，以及用水比率、屠宰量和污水流量等數據資料。

3.27 環境保護署署長表示：

- (a) 由上水屠房集中處理屠宰工作，會使該屠房的屠宰量顯著增加。環保署認為：
 - (i) 這項轉變 / 更改可能對附近居民造成不良的環境影響，尤其是噪音方面 (因目前的噪音水平已接近法定上限)；及
 - (ii) 往來道路的運送肉類車輛將會增多，這可能會增加對附近鄉村造成的噪音影響。
- 有見及此，有關的轉變 / 更改應會受到《環境影響評估條例》(第 499 章) 管制；及
- (b) 根據《環境影響評估條例》，在上水屠房展開改動工程之前，很可能先要取得環境許可證。

日後在上水屠房提供冷凍設施

3.28 本港在一九九七年年底爆發“禽流感危機”，其後政府對家禽的屠宰和運輸加以嚴格管制。一九九八年四月，政府預計日後豬隻和牛隻被屠宰後，其屠體可能須要冷凍 (註 24)。審計署注意到，為了日後在上水屠房提供冷凍設施，有關方面已耗資約 3,000 萬元，在上水屠房建築階段進行額外的打樁工程，以便日後可擴展上水屠房。

審計署對日後在上水屠房提供冷凍設施的意見

3.29 審計署發現，假如日後屠宰豬隻和牛隻後，其屠體需要冷凍，則只有上水屠房才可進行這種形式的處理鮮豬肉和鮮牛肉工作，原因是：

- (a) 有關方面已為上水屠房進行額外的打樁工程，以便日後提供冷凍設施；及

註 24：新加坡自一九九九年，為了提高食物衛生標準、保持食物新鮮和營養價值和延長貯存時間，在屠宰至零售的整個過程中，把鮮豬肉和鮮家禽皆保持在冷凍狀態。由二零零零年十一月開始，也以同樣方式處理鮮牛肉和鮮羊肉。

(b) 荃灣屠房未必有足夠地方容納所需的冷凍設施。

審計署認為，食環署須密切監察市民的飲食習慣，特別是本港對新鮮和冰鮮肉類的需求。

審計署對日後在上水屠房提供冷凍設施的建議

3.30 審計署建議食物環境衛生署署長，應密切監察全港市民的飲食習慣，特別是本港對新鮮和冰鮮肉類的需求，以及考慮先把鮮肉在屠房冷凍，然後才送交零售商的做法是否可取。

當局的回應

3.31 食物環境衛生署署長表示：

- (a) 食環署會考慮審計署的建議，密切監察本港市民的飲食習慣，特別是本港對新鮮和冰鮮肉類的需求；及
- (b) 須注意的是，飲食習慣轉變的原因很多，而鮮肉需求的轉變，亦不表示冰鮮肉需求方面會有相應的變動。先把鮮肉在屠房冷凍，然後才送交零售商的做法是否可取，須視乎消費者的飲食習慣和業內的運作方式而定。雖然這些方面並非一朝一夕可改變，而且超逾政府的控制範圍，但食環署仍會密切監察有關的情況。

1992-93 年度至 1999-2000 年度長沙灣屠場每年營運虧損

財政年度	每年營運虧損 (百萬元)	
1992-1993	86	
1993-1994	94	
1994-1995	112	
1995-1996	124	} 5.91 億元
1996-1997	131	
1997-1998	129	
1998-1999 (註 1)	138	
1999-2000 (註 2)	69	
	總計	883

資料來源：食環署的記錄和審計署的計算

註 1：市政總署估計長沙灣屠場在 1998-99 年度的營運虧損為 1.38 億元。

註 2：由於市政總署並未擬備 1998-99 年度及 1999-2000 年度長沙灣屠場的營運帳目，長沙灣屠場在該兩個財政年度的實際業績不詳。根據 1998-99 年度的營運虧損估計數字，審計署估計，長沙灣屠場在一九九九年四月至九月期間(即一九九九年十月關閉前)的營運虧損為 6,900 萬元。

摘要：若長沙灣屠場在一九九二年私營化，市政局可減少該屠場在 1992-93 年度至 1999-2000 年度期間的營運虧損 8.83 億元。

附錄 B
(參閱第 2.38(b)(i) 段)

在堅尼地城屠場於一九九零年轉為私營以後
屠房平均每日屠豬量的百分比轉變

年份	平均每日屠豬量					
	總屠豬量		長沙灣屠場		堅尼地城屠場、 荃灣屠房及元朗屠房	
	(與一九九零年 屠豬量比較 的百分比轉變)		(與一九九零年 屠豬量比較 的百分比轉變)		(與一九九零年 屠豬量比較 的百分比轉變)	
	(數量)		(數量)		(數量)	
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 (註)	6 120	(30%)	1 348	(62%)	4 772	(8%)

資料來源：審計署對食環署的記錄的分析

註：由於上水屠房已於一九九九年八月啟用，一九九九年的數字只涵蓋一九九九年一月至七月期間的屠豬量。

摘要：一九九零至一九九九年期間，全港屠房平均每日屠豬量(不包括長洲屠房的屠豬量)下降了30%。與一九九零年比較，長沙灣屠場一九九一年的平均每日屠豬量下降了11%，一九九五年的平均每日屠豬量則下降了57%。

在堅尼地城屠場於一九九零年轉為私營以後
長沙灣屠場屠豬量的市場佔有率

年份	平均每日屠豬量				
	總屠豬量 (數量)	長沙灣屠場		堅尼地城屠場、 荃灣屠房及元朗屠房	
		(數量)	(市場佔有率)	(數量)	(市場佔有率)
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 (註)	6 120	1 348	22%	4 772	78%

資料來源：審計署對食環署的記錄的分析

註：由於上水屠房已於一九九九年八月啟用，一九九九年的數字只涵蓋一九九九年一月至七月期間的屠豬量。

摘要：長沙灣屠場在屠豬業的市場佔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%。

附錄 D
(參閱第 2.39(b) 段)

持牌屠房可騰出用來吸納長沙灣屠場的屠宰能力 屠豬量

年份	長沙灣屠場	堅尼地城屠場、荃灣屠房及元朗屠房		
	平均每日屠豬量 (a)	平均每日屠豬量 (b)	可騰出用來吸納 長沙灣屠場屠豬 量的屠宰能力 (註) (c) = 8 000 - (b)	吸納長沙灣屠 場屠豬量後的 剩餘屠宰能力 (d) = (c) - (a)
1990	3 571	5 162	2 838	不適用
1991	3 180	5 181	2 819	不適用
1992	2 945	5 091	2 909	不適用
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

資料來源：食環署的記錄

註：在一九九零至一九九九年期間，按堅尼地城屠場、荃灣屠房及元朗屠房牌照註明的每日總屠豬量為 8 000 頭。

摘要：按全港屠豬量計算，長沙灣屠場應可由一九九三年起關閉，因其他持牌屠房可完全吸納長沙灣屠場的屠豬量。

持牌屠房可騰出用來吸納長沙灣屠場的屠宰能力 屠牛量

年份	長沙灣屠場 平均每日屠牛量	堅尼地城屠場及元朗屠房		
		平均每日屠牛量	可騰出用來吸納 長沙灣屠場屠牛 量的屠宰能力 (註)	吸納長沙灣屠 場屠牛量後的 剩餘屠宰能力
	(a)	(b)	(c) = 350 - (b)	(d) = (c) - (a)
1990	181	271	79	不適用
1991	172	260	90	不適用
1992	166	245	105	不適用
1993	151	223	127	不適用
1994	148	213	137	不適用
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

資料來源：食環署的記錄

註：在一九九零至一九九九年期間，按堅尼地城屠場及元朗屠房牌照註明的每日總屠牛量為 350 頭。

摘要：按全港屠牛量計算，長沙灣屠場應可由一九九五年起關閉，因其他持牌屠房可完全吸納長沙灣屠場的屠牛量。