

**有關食物環境衛生署
不當處理有關食物安全的投訴
調查報告摘要**

前言

食物安全對我們的健康極為重要，亦與我們的日常生活息息相關。進食有病菌或有毒素的食物，往往會對健康構成短期或長期的傷害，後果可大可小。

2. 食物環境衛生署（「食環署」）是執行本港食物安全法例的部門，其把關角色毋庸置疑。

3. 在收到市民的舉報或投訴後，如證實所涉的食物有安全問題，該署便有責任從速採取適當的跟進行動，包括對涉事的食肆／食物銷售商提出檢控、阻止有同樣問題的食物在市面繼續銷售，以及向公眾發放警示等，以保障市民的健康。

4. 然而，在本署近月所調查的下述兩宗個案中，本署卻發現，食環署未有妥善處理市民的投訴，沒有盡責守護公眾食物安全。

個案（一）：「白灼蝦」事件

投訴內容

5. 投訴人（「甲先生」）和家人到某酒樓（「食肆 A」）晚膳。他們發現侍應送來的一碟白灼蝦上有一條黑色、會蠕動、類似蠕蟲的物體（「事涉物」）。

6. 食環署在跟進後向甲先生函告該署的調查結果：事涉物雖然可能「來自生物」，但憑其外表特徵，未能鑑定是甚麼物種；該署經考慮各項有關證據後，決定不向食肆 A 採取檢控行動。甲先生認為該署的決定不合理，遂向本署投訴食環署。

本署調查所得

《公眾衛生及市政條例》

7. 根據《公眾衛生及市政條例》（「《條例》」）第 52(1)條，如任何人所售賣的食物的性質、物質或品質不符合購買人的要求，以致對購買人不利，即屬犯罪違例。

食環署不檢控的原因

8. 食環署表示，該署的分區環境衛生辦事處（「環衛辦」）在接獲甲先生的投訴後，便向他收取事涉物，以送交該署的防治蟲鼠事務組（「防蟲組」）鑑定、政府化驗所（「化驗所」）進行化驗，以及漁農自然護理署（「漁護署」）轄下生物多樣性護理科（「護理科」）作生物分析。

9. 化驗／鑑定的結果如下：

| | 化驗 / 鑑定結果 |
|----------------------|------------------------------------|
| 食環署 防蟲組 | 未能提供意見。 |
| 化驗所 | 相信屬生物性質，惟化驗所沒有這方面的專門知識，故未能提供進一步意見。 |
| 漁護署 護理科一名 護理主任 | 憑外表特徵，未能鑑定為何種生物。 |

10. 食環署轄下的食物安全中心（「食安中心」）的投訴組（「投訴組」）決定不對食肆 A 採取檢控行動，其理據如下：經考慮所搜集的證據、過往檢控經驗，以及律政司就類似個案所提供的法律意見後，投訴組認為，既然多位「專家」皆未能確定事涉物屬

於何種生物（上段），因此「不能排除事涉物是源自蝦的本身」而非異物。有鑑於此，該組認為沒有足夠證據向食肆 A 提出檢控。雖則如此，該組已發出警告信，指示食肆 A 採取措施，以確保所出售的食物之性質、物質及品質符合購買人的要求。

食環署的決定過程粗疏馬虎

11. 本署認為，投訴組未有盡力為事涉物安排適切的鑑定。他們諮詢的防蟲組，主要職責實限於防治鼠患、蚊患及其他對人類健康會有影響的**節肢**動物；化驗所則只負責對食物安全的分析及評估；而護理科亦只是交由一名護理主任作鑑定。上述三方恐怕未必是**蠕蟲**類生物的專家，他們未能鑑定貌似蠕蟲的事涉物為何物，實不足為奇。本署認為，食環署既肩負食物安全把關者的重任，便理應盡力把事情查個水落石出，例如進一步請專上學院有關方面的權威就事涉物加以鑑定，然後再考慮應否對食肆 A 採取檢控行動。

12. 投訴組所言「不能排除（貌似蠕蟲的）事涉物是源自蝦的本身」，令人覺得是違反常理，難以接受。

13. 此外，本署認為，縱使事涉物是哪種生物最終仍無法確定，但既然個案是如此特殊，投訴組又何妨徵詢律政司意見，以確定其手頭的證據是否真的不足以支持對食肆 A 採取檢控行動。

14. 總言之，投訴組在考慮是否對事涉的食肆 A 採取檢控行動的過程，是過於粗疏馬虎。

個案（二）：「油麥菜」事件

投訴內容

15. 投訴人（「乙先生」）從某街市一銷售商（「銷售商 B」）購買了兩斤油麥菜（「事涉油麥菜」）。乙先生在準備烹調時發現事涉油麥菜上沾有疑似殘餘農藥，遂向食環署投訴。

16. 其後，食環署職員告知乙先生，化驗結果顯示事涉油麥菜所含的除害劑殘餘超過法例所訂的「最高殘餘限量」，惟該署不擬檢控銷售商 B。乙先生不滿食環署這決定，遂向本署投訴。

本署調查所得

《食物內除害劑殘餘規例》

17. 《條例》下的《食物內除害劑殘餘規例》（「《規例》」）第 4 條訂明：除非存在下述的例外情況，否則，任何人不得售賣含有除害劑殘餘的食物供人食用。

18. 《規例》第 4 條所訂的例外情況包括：

- (1) 該食物所含有的除害劑殘餘不超過《規例》附表 1 第 1 部所訂的「最高殘餘限量」；及
- (2) （若(1)不適用）該食物所含的除害劑殘餘在食環署進行「風險評估」後被評估為不超出「安全參考值」¹。

油麥菜的歸類

19. 由於油麥菜並非國際通行的菜種，食環署的食安中心過往根據其對油麥菜的認識，界定其屬「葉用萵苣」類別，屬於《規例》附表 1 第 1 部所列的其中一類食物（見附錄）。

20. 及後，食安中心得悉油麥菜的科學名稱與「葉用萵苣」不完全相同，故認為把油麥菜歸類為「葉用萵苣」並不合適。由於油麥菜不再屬於附表 1 第 1 部所列的任何一類食物，故事涉油麥菜須進行「風險評估」（上文第 18(2)段），而不是再引用相關的「最高殘餘限量」。

¹ 「安全參考值」是指涉及慢性毒性的「每日可攝入量」或急性毒性的「急性參考劑量」。「每日可攝入量」是指化學物的每日可攝入量，是根據進行評估時所有已知的資料，按人體的體重計算，估計人於一生中每天從食物或食水攝取該化學物而不致對健康帶來風險的份量。「急性參考劑量」是指進食者在一段短時間內（通常為一餐或一天）攝入某物質而不致對健康帶來可見風險的份量。

食環署不檢控的原因

21. 環衛辦職員在接獲乙先生交來的事涉油麥菜後，把該些油麥菜送往化驗所進行除害劑殘餘量化驗，同時把個案轉交食安中心投訴組跟進。化驗報告顯示：事涉油麥菜**每公斤含 23 毫克**「四聚乙醛」。當時油麥菜仍被歸類為「葉用萵苣」（上文第 19 段）；《規例》附表 1 第 1 部訂明，「葉用萵苣」的「四聚乙醛」的「最高殘餘限量」為**每公斤含 1.73 毫克**（見附錄）。相比之下，事涉油麥菜所含的「四聚乙醛」多達法例所訂的上限 13 倍，屬於違法。

22. 其後，投訴組從食安中心風險評估組（「評估組」）得悉，相關「葉用萵苣」的法例規定不再適用於油麥菜，故要改為進行「風險評估」（上文第 20 段），以決定應否就事涉油麥菜向銷售商 B 提出檢控。

23. 評估組為事涉油麥菜進行了「風險評估」，在有關報告作出了以下結論：

如長期每天進食含相同份量的除害劑殘餘的油麥菜（即每公斤油麥菜含 23 毫克「四聚乙醛」），將會超出「每日可攝入量」，雖不至超出「急性參考劑量」，即不大可能對高攝入量的人士的健康產生急性不良影響，但**不能排除對一般攝入量和高攝入量人士的健康產生慢性不良影響**。

24. 投訴組向評估組作進一步查詢，並請評估組明確指出：

- (1) 這樣的油麥菜會否危害或損害健康，銷售商 B 是否已觸犯有關限制食物內除害劑殘餘數量的《規例》之相關條文；
- (2) 這樣的油麥菜是否不適宜食用，銷售商 B 是否違反了禁止售賣不宜供人食用的食物的《條例》第 54 條²。

² 《條例》第 54 條規定，任何人如售賣或要約出售食物，……而該食物是擬供人食用但卻是不宜供人食用的，……即屬犯罪。

25. 評估組回覆投訴組，確認之前的「風險評估」結論（上文第 23 段），但沒有針對性地回答上文第 24(1)及(2)段所述的問題。結果，投訴組決定不向銷售商 B 提出檢控。

26. 食環署向本署解釋，投訴組是經考慮律政司就其他個案所給予的法律意見後認為，由於評估組沒有明確指出售賣事涉油麥菜可否視作觸犯《規例》或《條例》的相關條文，因此其「風險評估」報告未能被理解為銷售商 B 已構成違反相關條文的證據；即使提出檢控，作為控方的食環署的舉證亦未能達到「沒有合理疑點」要求。因此，投訴組決定不向銷售商 B 提出檢控，而只會發警告信，要求該銷售商確保食物安全。

食環署的決定過程草率馬虎

27. 評估組的「風險評估」報告其實已指出，如長期每天進食含相同份量的除害劑殘餘的油麥菜，將會超出「每日可攝入量」，不能排除對一般攝入量及高攝入量人士的健康產生慢性不良影響（上文第 23 段），本署認為，這已充分顯示，事涉油麥菜的除害劑殘餘量超出了「安全參考值」。因此，投訴組理應根據評估組該項評估結果考慮對銷售商 B 提出檢控。但在事件中，投訴組卻要求評估組明言售賣事涉油麥菜是否觸犯了《規例》或《條例》的相關條文。當評估組沒有就有關提問作針對性回答，投訴組便決定不向事涉銷售商提出檢控。

28. 本署認為，投訴組如此作決，實屬不當；而要求評估組明言售賣事涉油麥菜是否觸犯了《規例》或《條例》相關條文，乃多此一舉。即使評估組有應其要求，那亦不會為該組根據客觀事實所作出的「風險評估」增添證據價值，對投訴組不會有實質幫助。投訴組實應把「風險評估」報告視作證據，並按此徵詢食環署高層及律政司的意見，以決定應否向銷售商 B 提出檢控。

29. 此外，本署留意到，投訴組在決定不向銷售商 B 提出檢控後，隨即簡單地向銷售商 B 發出一封所謂「警告信」。然而，該「警告信」內容空泛，只通知銷售商 B 其貨品被檢出的除害劑殘餘量，而沒有指出檢出量是否違規。該「警告信」實談不上有任何阻嚇效力，事涉的健康風險問題根本上沒有解決。

30. 總言之，本署認為，投訴組決定只向銷售商 B 發出所謂「警告信」的過程，是過於草率及馬虎。

食環署的檢控準則不統一

31. 此外，本署留意到，對於已納入《規例》附表 1 第 1 部的食物種類，食環署的檢控準則是該表所列的「最高殘餘限量」（上文第 18(1)段）；至於不在該表的食物種類，則須以「安全參考值」下的「每日可攝入量」或「急性參考劑量」為依歸（上文第 18(2)段）。前者的檢控準則十分明確，而且檢控門檻設定於頗低的水平，對市民的健康保障較大。後者所要求的「風險評估」，則如本案所顯示，存在不確定因素，對市民的健康保障會較小，對業界的務農規範亦不明確，容易造成混淆。

32. 事實上，除油麥菜之外，香港市民普遍食用的其他蔬菜如白蘿蔔、蓮藕、豇芽也未有納入附表 1 第 1 部。由此可見，食環署現有的執法制度不足以全面保障市民的健康。該署亟須作出檢討。

總結

33. 無論是在碟上有貌似蠕蟲物體的白灼蝦，還是一些含有除害劑殘餘量至「不能排除對一般攝入量和高攝入量人士的健康產生慢性不良影響」的油麥菜，明顯皆是難以令人放心享用的食物。食環署貿然決定不就該類問題食物採取具阻嚇性的執法行動，不符合公眾期望。縱使暫未能確定能否成功檢控，該署的有關職員亦應當主動及積極地尋求辦法，例如向該署的高層請示（上文第 28 段）、徵詢其他專家（上文第 11 段）及律政司（上文第 13 及 28 段）的專業意見，以竭力防止有同類問題的食物繼續在市面出售，而不應盲目倚賴所謂過往經驗，輕易放棄檢控（上文第 10 及 26 段），不就有關的食物安全問題作徹底處理。

34. 在本署接獲**個案（一）**及**個案（二）**的投訴時，兩宗個案皆已過了 6 個月的檢控時限，因此，食環署已不能改變當初的不採取檢控行動的決定。本署希望這種情況不會再發生。

建議

35. 基於上述就**個案（一）**及**個案（二）**的調查所得，申訴專員向食環署作出了以下改善建議：

- (1) 採取有效措施，確保投訴組日後在處理同類個案時會更積極、周詳，務求能作出正確、負責任的執法決定，並透過採取檢控行動加強對食肆／食物銷售商的阻嚇力，充分保障食物安全及市民的健康；
- (2) 檢討對於除害劑殘餘量過高情況的執法制度，以全面提升對市民健康的保障及發出更清晰的指示，方便業界遵從。

申訴專員公署

二〇一六年一月

《食物內除害劑殘餘規例》附表 1 第 1 部就除害劑「四聚乙醛」在共 13 類食物中所訂明的「最高殘餘限量」如下：

| | 食物描述 | 最高殘餘限量 (毫克 / 公斤) |
|------|------------------------|---------------------|
| (1) | 漿果和其他小型水果 (草莓除外) | 0.15 |
| (2) | 草莓 | 6.25 |
| (3) | 柑橘類水果 | 0.26 |
| (4) | 鰐梨 | 1 |
| (5) | 荔枝 | 1 |
| (6) | 核果類水果 | 1 |
| (7) | 蕓薹屬類蔬菜、結球甘藍、 花球類蕓薹屬 | 2.5 |
| (8) | 蕓薹屬葉菜類蔬菜 | 2.5 |
| (9) | 西洋菜 | 3.2 |
| (10) | 結球萵苣 | 1.73 |
| (11) | 葉用萵苣 | 1.73 |
| (12) | 番茄 | 0.24 |
| (13) | 朝鮮薊 | 0.07 |