

有关食物环境卫生署
不当处理有关食物安全的投诉
调查报告摘要

前言

食物安全对我们的健康极为重要，亦与我们的日常生活息息相关。进食有病菌或有毒素的食物，往往会对健康构成短期或长期的伤害，后果可大可小。

2. 食物环境卫生署（「食环署」）是执行本港食物安全法例的部门，其把关角色毋庸置疑。

3. 在收到市民的举报或投诉后，如证实所涉的食物有安全问题，该署便有责任从速采取适当的跟进行动，包括对涉事的食肆 / 食物销售商提出检控、阻止有同样问题的食物在市面继续销售，以及向公众发放警示等，以保障市民的健康。

4. 然而，在本署近月所调查的下述两宗个案中，本署却发现，食环署未有妥善处理市民的投诉，没有尽责守护公众食物安全。

个案（一）：「白灼虾」事件

投诉内容

5. 投诉人（「甲先生」）和家人到某酒楼（「食肆 A」）晚膳。他们发现侍应送来的一碟白灼虾上有一条黑色、会蠕动、类似蠕虫的物体（「事涉物」）。

6. 食环署在跟进后向甲先生函告该署的调查结果：事涉物虽然可能「来自生物」，但凭其外表特征，未能鉴定是甚么物种；该署经考虑各项有关证据后，决定不向食肆 A 采取检控行动。甲先生认为该署的决定不合理，遂向本署投诉食环署。

本署调查所得

《公众卫生及市政条例》

7. 根据《公众卫生及市政条例》（「《条例》」）第 52(1)条，如任何人所售卖的食物的性质、物质或质量不符合购买人的要求，以致对购买人不利，即属犯罪违例。

食环署不检控的原因

8. 食环署表示，该署的分区环境卫生办事处（「环卫办」）在接获甲先生的投诉后，便向他收取事涉物，以送交该署的防治虫鼠事务组（「防虫组」）鉴定、政府化验所（「化验所」）进行化验，以及渔农自然护理署（「渔护署」）辖下生物多样性护理科（「护理科」）作生物分析。

9. 化验 / 鉴定的结果如下：

	化验 / 鉴定结果
食环署 防虫组	未能提供意见。
化验所	相信属生物性质，惟化验所没有这方面的专门知识，故未能提供进一步意见。
渔护署 护理科一名 护理主任	凭外表特征，未能鉴定为何种生物。

10. 食环署辖下的食物安全中心（「食安中心」）的投诉组（「投诉组」）决定不对食肆 A 采取检控行动，其理据如下：经考虑所搜集的证据、过往检控经验，以及律政司就类似个案所提供的法律意见后，投诉组认为，既然多位「专家」皆未能确定事涉物属于何种生物（上段），因此「不能排除事涉物是源自虾的本身」

而非异物。有鉴于此，该组认为没有足够证据向食肆 A 提出检控。虽则如此，该组已发出警告信，指示食肆 A 采取措施，以确保所出售的食物之性质、物质及质量符合购买人的要求。

食环署的决定过程粗疏马虎

11. 本署认为，投诉组未有尽力为事涉物安排适切的鉴定。他们咨询的防虫组，主要职责实限于防治鼠患、蚊患及其他对人类健康会有影响的节肢动物；化验所则只负责对食物安全的分析及评估；而护理科亦只是交由一名护理主任作鉴定。上述三方恐怕未必是蠕虫类生物的专家，他们未能鉴定貌似蠕虫的事涉物为何物，实不足为奇。本署认为，食环署既肩负食品安全把关者的重任，便理应尽力把事情查个水落石出，例如进一步请专上学院有关方面的权威就事涉物加以鉴定，然后再考虑应否对食肆 A 采取检控行动。

12. 投诉组所言「不能排除（貌似蠕虫的）事涉物是源自虾的本身」，令人觉得是违反常理，难以接受。

13. 此外，本署认为，纵使事涉物是哪种生物最终仍无法确定，但既然个案是如此特殊，投诉组又何妨征询律政司意见，以确定其手头的证据是否真的不足以支持对食肆 A 采取检控行动。

14. 总言之，投诉组在考虑是否对事涉的食肆 A 采取检控行动的过程，是过于粗疏马虎。

个案（二）：「油麦菜」事件

投诉内容

15. 投诉人（「乙先生」）从某街市一销售商（「销售商 B」）购买了两斤油麦菜（「事涉油麦菜」）。乙先生在准备烹调时发现事涉油麦菜上沾有疑似残余农药，遂向食环署投诉。

16. 其后，食环署职员告知乙先生，化验结果显示事涉油麦菜所含的除害剂残余超过法例所订的「最高残余限量」，惟该署不拟检控销售商 B。乙先生不满食环署这决定，遂向本署投诉。

本署调查所得

《食物内除害剂残余规例》

17. 《条例》下的《食物内除害剂残余规例》（「《规例》」）第 4 条订明：除非存在下述的例外情况，否则，任何人不得售卖含有除害剂残余的食物供人食用。

18. 《规例》第 4 条所订的例外情况包括：

- (1) 该食物所含有的除害剂残余不超过《规例》附表 1 第 1 部所订的「最高残余限量」；及
- (2) （若(1)不适用）该食物所含的除害剂残余在食环署进行「风险评估」后被评估为不超出「安全参考值」¹。

油麦菜的归类

19. 由于油麦菜并非国际通行的菜种，食环署的食安中心过往根据其油麦菜的认识，界定其属「叶用莴苣」类别，属于《规例》附表 1 第 1 部所列的其中一类食物（见附录）。

20. 及后，食安中心得悉油麦菜的科学名称与「叶用莴苣」不完全相同，故认为把油麦菜归类为「叶用莴苣」并不合适。由于油麦菜不再属于附表 1 第 1 部所列的任何一类食物，故事涉油麦菜须进行「风险评估」（上文第 18(2)段），而不是再引用相关的「最高残余限量」。

食环署不检控的原因

21. 环卫办职员在接获乙先生交来的事涉油麦菜后，把该些油麦

¹ 「安全参考值」是指涉及慢性毒性的「每日可摄入量」或急性毒性的「急性参考剂量」。「每日可摄入量」是指化学物的每日可摄入量，是根据进行评估时所有已知的资料，按人体的体重计算，估计人于一生中每天从食物或食水摄取该化学物而不致对健康带来风险的份量。「急性参考剂量」是指进食者在一段短时间内（通常为一餐或一天）摄入某物质而不致对健康带来可见风险的份量。

菜送往化验所进行除害剂残余量化验，同时把个案转交食安中心投诉组跟进。化验报告显示：事涉油麦菜**每公斤含 23 毫克「四聚乙醛」**。当时油麦菜仍被归类为「叶用莴苣」（上文第 19 段）；《规例》附表 1 第 1 部订明，「叶用莴苣」的「四聚乙醛」的「最高残余限量」为**每公斤含 1.73 毫克**（见附录）。相比之下，事涉油麦菜所含的「四聚乙醛」多达法例所订的上限 13 倍，属于违法。

22. 其后，投诉组从食安中心风险评估组（「评估组」）得悉，相关「叶用莴苣」的法例规定不再适用于油麦菜，故要改为进行「风险评估」（上文第 20 段），以决定应否就事涉油麦菜向销售商 B 提出检控。

23. 评估组为事涉油麦菜进行了「风险评估」，在有关报告作出了以下结论：

如长期每天进食含相同份量的除害剂残余的油麦菜（即每公斤油麦菜含 23 毫克「四聚乙醛」），将会超出「每日可摄入量」，虽不至超出「急性参考剂量」，即不大可能对高摄入量的人士的健康产生急性不良影响，但不能排除对一般摄入量和高摄入量人士的健康产生慢性不良影响。

24. 投诉组向评估组作进一步查询，并请评估组明确指出：

(1) 这样的油麦菜会否危害或损害健康，销售商 B 是否已触犯有关限制食物内除害剂残余数量的《规例》之相关条文；

(2) 这样的油麦菜是否不适宜食用，销售商 B 是否违反了禁止售卖不宜供人食用的食物的《条例》第 54 条²。

25. 评估组回复投诉组，确认之前的「风险评估」结论（上文第 23 段），但没有针对性地回答上文第 24(1)及(2)段所述的问题。结果，投诉组决定不向销售商 B 提出检控。

26. 食环署向本署解释，投诉组是经考虑律政司就其他个案所给予的法律意见后认为，由于评估组没有明确指出售卖事涉油麦菜

² 《条例》第 54 条规定，任何人如售卖或要约出售食物，……而该食物是拟供人食用但却是不宜供人食用的，……即属犯罪。

可否视作触犯《规例》或《条例》的相关条文，因此其「风险评估」报告未能被理解为销售商 B 已构成违反相关条文的证据；即使提出检控，作为控方的食环署的举证亦未能达到「没有合理疑点」要求。因此，投诉组决定不向销售商 B 提出检控，而只会发警告信，要求该销售商确保食物安全。

食环署的决定过程草率马虎

27. 评估组的「风险评估」报告其实已指出，如长期每天进食含相同份量的除害剂残余的油麦菜，将会超出「每日可摄入量」，不能排除对一般摄入量及高摄入量人士的健康产生慢性不良影响（上文第 23 段），本署认为，这已充分显示，事涉油麦菜的除害剂残余量超出了「安全参考值」。因此，投诉组理应根据评估组该项评估结果考虑对销售商 B 提出检控。但在事件中，投诉组却要求评估组明言售卖事涉油麦菜是否触犯了《规例》或《条例》的相关条文。当评估组没有就有关提问作针对性回答，投诉组便决定不向事涉销售商提出检控。

28. 本署认为，投诉组如此作决，实属不当；而要求评估组明言售卖事涉油麦菜是否触犯了《规例》或《条例》相关条文，乃多此一举。即使评估组有应其要求，那亦不会为该组根据客观事实所作出的「风险评估」增添证据价值，对投诉组不会有实质帮助。投诉组实应把「风险评估」报告视作证据，并按此征询食环署高层及律政司的意见，以决定应否向销售商 B 提出检控。

29. 此外，本署留意到，投诉组在决定不向销售商 B 提出检控后，随即简单地向销售商 B 发出一封所谓「警告信」。然而，该「警告信」内容空泛，只通知销售商 B 其货品被检出的除害剂残余量，而没有指出检出量是否违规。该「警告信」实谈不上有任何阻吓效力，事涉的健康风险问题根本没有解决。

30. 总言之，本署认为，投诉组决定只向销售商 B 发出所谓「警告信」的过程，是过于草率及马虎。

食环署的检控准则不统一

31. 此外，本署留意到，对于已纳入《规例》附表 1 第 1 部的食物种类，食环署的检控准则是该表所列的「最高残余限量」（上

文第 18(1)段)；至于不在该表的食物种类，则须以「安全参考值」下的「每日可摄入量」或「急性参考剂量」为依归(上文第 18(2)段)。前者的检控准则十分明确，而且检控门坎设定于颇低的水平，对市民的健康保障较大。后者所要求的「风险评估」，则如本案所显示，存在不确定因素，对市民的健康保障会较小，对业界的务农规范亦不明确，容易造成混淆。

32. 事实上，除油麦菜之外，香港市民普遍食用的其他蔬菜如白萝卜、莲藕、荳芽也未有纳入附表 1 第 1 部。由此可见，食环署现有的执法制度不足以全面保障市民的健康。该署亟须作出检讨。

总结

33. 无论是在碟上有貌似蠕虫物体的白灼虾，还是一些含有除害剂残余量至「不能排除对一般摄入量和高摄入量人士的健康产生慢性不良影响」的油麦菜，明显皆是难以令人放心享用的食物。食环署贸然决定不就该类问题食物采取具阻吓性的执法行动，不符合公众期望。纵使暂未能确定能否成功检控，该署的有关职员亦应当主动及积极地寻求办法，例如向该署的高层请示(上文第 28 段)、征询其他专家(上文第 11 段)及律政司(上文第 13 及 28 段)的专业意见，以竭力防止有同类问题的食物继续在市面出售，而不应盲目倚赖所谓过往经验，轻易放弃检控(上文第 10 及 26 段)，不就有关的食物安全问题作彻底处理。

34. 在本署接获个案(一)及个案(二)的投诉时，两宗个案皆已过了 6 个月的检控时限，因此，食环署已不能改变当初的不采取检控行动的决定。本署希望这种情况不会再次发生。

建议

35. 基于上述就个案(一)及个案(二)的调查所得，申诉专员向食环署作出了以下改善建议：

- (1) 采取有效措施，确保投诉组日后在处理同类个案时会更积极、周详，务求能作出正确、负责任的执法决定，并透过采取检控行动加强对食肆 / 食物销售商的阻吓

力，充分保障食品安全及市民的健康；

- (2) 检讨对于除害剂残余量过高情况的执法制度，以全面提升对市民健康的保障及发出更清晰的指示，方便业界遵从。

申诉专员公署
二〇一六年一月

《食物内除害剂残余规例》附表 1 第 1 部就除害剂「四聚乙醛」在共 13 类食物中所订明的「最高残余限量」如下：

	食物描述	最高残余限量 (毫克 / 公斤)
(1)	浆果和其他小型水果 (草莓除外)	0.15
(2)	草莓	6.25
(3)	柑橘类水果	0.26
(4)	鳄梨	1
(5)	荔枝	1
(6)	核果类水果	1
(7)	芸薹属类蔬菜、结球甘蓝、 花球类芸薹属	2.5
(8)	芸薹属叶菜类蔬菜	2.5
(9)	西洋菜	3.2
(10)	结球莴苣	1.73
(11)	叶用莴苣	1.73
(12)	西红柿	0.24
(13)	朝鲜蓟	0.07