

申訴專員公署
二〇一七 / 一八報告年度第三期
(二〇一七年十一月十三日)



主動調查報告
食物環境衛生署對進口蔬果安全的監控制度



申訴專員公署的主動調查發現，食物環境衛生署抽檢陸路和監察海路進口的蔬果有不足之處；而樣本送往政府化驗所至完成化驗需時頗長。此外，部分屬於本地市民普遍食用的蔬菜仍未受明確標準規管。香港法例現時就葉菜類蔬菜中「鉛」含量的標準亦較食品法典委員會所建議的上限寬鬆 20 倍；這法定標準嚴重過時。

申訴專員就檢測以及法例標準兩方面，向食環署提出了八項建議，以更有效地監管進口本港的蔬果。

調查報告摘要載於附件一。

投訴個案調查報告
**有關社會福利署及房屋署
處理公屋調遷申請的投訴**



若有公屋住戶因社會或健康理由申請調遷，房屋署會將個案轉介至社會福利署（「社署」）或社署認可的非政府機構服務單位，就申請進行評估和建議，或提供所需福利服務。

本署近月完成调查一宗有关申请调迁的个案。在该案中，投诉人一家因某家庭成员健康所需向房屋署申请调迁。房屋署将个案转介社署进行评估，但社署及受其资助的综合家庭服务中心却因过于执着转介机制的行政程序，以致耽误了投诉人一家获得所需协助。此外，房屋署与社署 / 服务中心就相关电话沟通的说法迥异，反映双方沟通出现问题。

申诉专员向房屋署及社署提出了四项改善建议。

调查报告的摘要载于附件二。



查询

如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申诉专员公署
二〇一七年十一月十三日

食物环境卫生署对进口蔬果安全的监控制度 主动调查报告摘要

引言

蔬菜和水果是香港市民常吃的食品，而本港绝大部分的蔬果都是进口的。食品安全关乎公众健康，不容忽视。这项主动调查旨在审研食物环境卫生署（「食环署」）对进口蔬果的监控制度有否不足之处，尤其是该署在蔬果刚到港时的「上游」把关工作有否缺失，以及提出改善建议。

本署调查所得

现有制度

相关法例

2. 管制进口食物的法例主要有《公众卫生及市政条例》（「《公众卫生条例》」）及《食物安全条例》（「《食安条例》」），由食环署负责执行。
3. 根据《公众卫生条例》，政府订立了《食物内除害剂残余规例》（「《除害剂残余规例》」），为食物成分组合订立化学标准；当局亦订立了《食物搀杂（金属杂质含量）规例》（「《金属杂质规例》」），以规管食物的金属含量。
4. 《公众卫生条例》赋权食环署抽取食物样本化验，以确保食物符合法例所订的安全标准。该署可向供应不安全食物者作出检控。
5. 《食安条例》则赋权食环署署长作出命令，禁止在该命令指明的期间内进口及 / 或供应任何食物，及 / 或指示将任何已供应的食物收回及销毁。

对进口蔬果的监控

6. 按食环署的风险评估，蔬菜及水果不属「高危」食物，因此蔬果进口无须预先得到该署的准许。

7. 食环署的食物安全中心（「食安中心」）分别在蔬果刚到港时，以及在批发和零售层面抽取样本，并按风险为本的原则决定拟抽取食物样本的类别、检测次数、样本数目，以及拟进行的化验分析。该中心考虑过往的食物监察结果，本港及境外发生的食物事故及相关的食物风险分析，每年制订「食物监察计划」。

8. 「食物监察计划」获通过后，食安中心辖下的相关组别定期进行会议，商讨抽检工作的细节及检测范围。食安中心在咨询政府化验所后，编制一份全年检测计划，列明各工作单位每星期须抽检的除害剂残余 / 重金属及有可能沾有该等除害剂残余 / 重金属的蔬果清单。

9. 经海路、陆路及空运进口的蔬果，由食安中心人员在蔬果刚到港时，以及在批发和零售层面抽检。本署是次主动调查的重点是食安中心在蔬果刚到港时的抽检程序。

10. 在蔬果刚到港时，食安中心会作出抽检，包括于葵涌检查站（海）、文锦渡办事处（陆）及机场办事处（空）进行抽检工作。食安中心人员于上述地点所抽取的样本，会送往政府化验所或食安中心辖下的文锦渡食物化验所（只适用于文锦渡办事处所抽取的样本）作化验。

除害剂「最高残余限量」

11. 在食物安全标准方面，《除害剂残余规例》附表 1 列出了约 400 个食物种类，当中包括「食物组别」、「食物亚组别」及「特定食品」、360 种除害剂及超过 7,000 项「除害剂—食物」组合的「最高残余限量」。《除害剂残余规例》主要采纳国际组织食品法典委员会（「法典会」）为除害剂厘定的「最高残余限量」，再辅以其他主要进口国家及地区（包括内地、泰国和美国等）的标准。

12. 食物内的除害剂含量若超出上述附表 1 的「最高残余限量」，供应者便属违法，食环署可作出检控。

不在附表 1 的食物种类及「除害剂—食物」组合

13. 就附表 1 没有涵盖的食物种类及「除害剂—食物」组合，食环署会考虑一系列的因素（包括除害剂的特性、食物的食用模式、国际性食物或卫生当局所提供的资料等），并以「安全参考值」如「每日可摄入量」（即估计人于一生中每天从食物或食水摄取而不致于对健康带来风险的化学物之份量）或「急性参考剂量」（即在短时间内摄入而不致对健康带来可见风险的物质之份量）进行「风险评估」。若评估结果显示食用有关食物会危害或损害健康，食环署会考虑向供应者作出检控。

本署的观察所得及评论

14. 本署理解，在香港出售的蔬菜和水果种类及数量非常多，要大比例地检测蔬果并不切实可行。然而，由于蔬菜和水果是市民常吃的食品，而绝大部分的蔬果都是进口的，市民实有赖政府严谨把关，设立及执行有效的监控及检测制度，以确保进口蔬果不会危害健康。

15. 本署发现，食环署就进口蔬果的管制及监察工作有以下不足之处。

（一）检测及执法管理

文锦渡办事处检测水果过于松懈，抽检蔬菜亦有不善

16. 相对于蔬菜入境时的情况，现时从内地运载水果到港的货车较少驶进文锦渡办事处供检测。本署认为，食环署应更努力安排多些经文锦渡运载水果的货车驶进文锦渡办事处接受检测，以填补这漏洞。

17. 至于抽检程序，根据本署现场视察所得，经文锦渡办事处进口蔬菜的货车流量颇为频繁。为尽量缩短货车停留在检查站的时间，文锦渡办事处职员抽检工作的节奏十分急速，外判工人只从货车储物柜近柜门的地方提取数箱蔬菜作检测之用，因此放置在储物柜内里的蔬菜便可轻易避过检测。本署认为，食环署应发出指引，指示职员如何有效抽检货车储物柜内里的蔬果，以减少问题蔬果避过抽检的机会。

海路进口的蔬果不恒常抽检，监察不足

18. 现时，食环署不会在葵涌检查站或进口商的货仓 / 冷库恒常抽检海路进口的蔬果；只在有特别需要时（如接获相关情报、有关邻近地区的食物安全事故的资讯等），才会抽取样本作化验。就海路进口的蔬果，该署主要是在批发及零售层面抽检，以进行化验。但从批发及零售层面抽检的蔬果，其实是包括经海、陆、空进口的，因此未能聚焦规管从海路进口的蔬果。上述情况显示，食环署抽检海路进口蔬果的制度，明显较其抽检经空运及陆路抵港的蔬果之做法宽松，大部分从海路进口的蔬果未有受到检测便已流入市面，供市民食用，情况有欠理想。犹幸在本署展开调查后，食环署近月以试验性质增设在进口商的货仓 / 冷库抽检海路进口的蔬果，那总算对市民的健康加添了一重保障。

19. 本署期望食环署会把上述试验计划演变成恒常机制，并增加于进口商货仓 / 冷库抽取从海路进口的蔬果样本的数目，加强在海路进口的蔬果刚到境时进行监管。

20. 此外，在批发市场虽有经海路、陆路或空运进口的蔬果，但有很多蔬果其实是不难辨别是经海路进口的（例如从东南亚进口，重量较大及价格不高的蔬果）。本署认为，既然目前经海路进口的蔬果相对受到较少监察，食环署大可在批发市场集中抽检该些相信是经海路进口的蔬果，以进一步弥补葵涌检查站未能作恒常抽检之不足。

样本送往政府化验所至完成化验需时颇长

21. 食物样本检测能及早得出结果，是十分重要的。一旦检测的样本被发现不合格，食安中心人员可尽量阻止与该样本同一批次的蔬果流入市面，而已流入市面的相关蔬果亦可尽快下架、回收或销毁，移离市场，让市民买不到问题食物。目前，食安中心于文锦渡抽取的蔬果样本，以及在其他地点遇上紧急情况或食物事故时所抽取的样本，才可在两个工作天内完成检测工作。在所有其他情况，蔬果样本送往政府化验所化验一般都需时 19 个工作天才能得出结果，其间同批次的蔬果可能已在市面售出了很多。

22. 本署明白，运送及检测程序需时，是在所难免。然而，为尽量减少市民对食用有问题蔬果的忧虑，本署期望食环署，在可行

的情况下，尽可能与政府化验所安排加快检测样本的速度，毋让每次都须等待 19 个工作日。作为更彻底解决问题的方案，食环署亦应与政府化验所商讨能否增添资源（如人手、机器、空间等）以加快化验样本的速度。

（二）法例标准

部分本地普遍食用的蔬菜，仍未受明确标准规管

23. 现时，食安中心对食物中除害剂残余有两种规管方法：一是根据《除害剂残余规例》附表 1 清楚列明「最高残余限量」来执管，二是进行「风险评估」。两种规管方法相信都有一定的科学理据，但相比之下，上述「风险评估」的结果具不确定性，原因是每次评估均须考虑多个因素。举例来说，市民常吃的莲藕和豆芽，由于它们仍未列于附表 1 中以明确的除害剂最高残余限量作规管，便只能靠「风险评估」作规管，对市民的健康保障或会有影响。

24. 食环署告诉本署，法典会刚在二〇一七年七月把莲藕和豆芽分别归类为「根菜类和薯芋类蔬菜」及「叶菜类蔬菜」。食安中心需要再作研究并征询专家的意见，才能决定会否跟随法典会对莲藕及豆芽的最新分类而修订《除害剂残余规例》，把该两种蔬菜纳入规管。本署认为，食环署应尽快修订《除害剂残余规例》，把莲藕和豆芽纳入附表 1 规管。

25. 此外，本署亦认为，为提高对市民食物安全的保障，以及为业界的务农规范作出更多明确指示，食环署作为食品安全把关者，不应墨守成规，只硬性采纳法典会所关注的食物种类。该署应尽量扩阔《除害剂残余规例》附表 1 的监管范围，让公众与业界有更明确的参照标准，例如：参考内地相关食品安全监控机构所采用的规管食品项目及标准，以及向本港进口食物的国家 / 地区对食物分类的最新发展，就港人普遍食用的蔬果种类制订除害剂残余及金属杂质最高限量标准，然后纳入相关法例的附表内以便规管。

食物的法定安全标准宽松兼严重过时

26. 至于金属杂质的规管方面，本署留意到，《金属杂质规例》附表 2 早于一九九七年制订，但在过往二十年来从未更新，没有

与时俱进。其中，法典会就「铅」在叶菜类蔬菜中建议的最高上限设于每公斤 0.3 毫克，而香港法例则是每公斤 6 毫克。食安中心没有跟随法典会，目前所采纳的标准较法典会的标准宽松 20 倍。

27. 犹幸政府近月终于提出了按法典会的标准修例的建议，叶菜类蔬菜的含「铅」量可望得以更严格的规管。

本署的建议

28. 基于以上的分析，申诉专员敦促食环署：

- (1) 增加于文锦渡办事处抽取水果样本的数目；
- (2) 发出指引，指示职员如何能更有效抽检货车储物柜内（包括较深处的）蔬果，以减少问题蔬果避过抽检的机会；
- (3) 增加于进口商货仓 / 冷库抽取从海路进口的水果样本的数目；
- (4) 在批发市场多抽检相信是从海路进口的蔬果，以进一步弥补葵涌检查站未能作恒常抽检之不足；
- (5) 在可行的情况下，尽可能缩短运送蔬果样本至政府化验所的时间；并与政府化验所商讨能否增添资源（如人手、机器、空间等）以加快化验样本的速度；
- (6) 参考法典会对莲藕和豆芽的归类，尽快把该两类蔬菜纳入附表 1 规管；
- (7) 采纳法典会现行对叶菜类蔬菜的「铅」含量标准，尽快落实修订《金属杂质规例》，以加强保障香港市民的健康；
- (8) 继续致力扩阔法例附表所监管的范围，以涵盖更多本地食物，包括参考内地相关食品安全监管机构，以及向本港进口食物的国家 / 地区对食物分类的最新发

展，就港人普遍食用的蔬果种类制订除害剂残余及金属杂质最高限量标准，然后纳入法例附表内以便规管。

申诉专员公署

二〇一七年十一月

有关社会福利署及房屋署 处理公屋调迁申请的投诉 调查报告摘要

前言

房屋署与社会福利署（「社署」）设有跨部门转介机制，以处理有关房屋援助的特别个案（包括公屋调迁申请）。按照机制，房屋署会先就申请进行资格审查和批核。若现行房屋政策一般不允许，但申请可能有值得考虑的社会或健康情况，或当事人有福利服务需要，房屋署会在当事人同意下，将个案转介至社署或社署认可的非政府机构服务单位，就申请进行评估和建议，或提供所需福利服务。

2. 在这宗投诉中，投诉人一家因某家庭成员健康所需向房屋署申请调迁，房屋署将个案转介社署进行评估。本署调查发现，房屋署按现行房屋政策及既定程序处理他们的申请，并无延误，但社署及受其资助的综合家庭服务中心（「服务中心」）却因过于执着转介机制的行政程序，以致耽误了投诉人一家获得所需协助。

投诉内容

3. 投诉人（「A 女士」）原本一家四口居于某公共屋村单位。其中一位家庭成员在单位内突然身故，另一家庭成员（「B 女士」）因目睹经过而受情绪困扰，以致不愿再在该单位居住，并需接受治疗和辅导。A 女士一家遂向房屋署申请村内调迁。房屋署将个案转介一所受社署资助的服务中心进行评估。经评估后，A 女士一家（现只有三名成员）获推荐调迁往同村与现居单位不同间隔的单位。

4. 由于一直未获编配单位，A 女士向本署投诉房屋署拖延处理，并指房屋署与社署没有妥善沟通，以致社署没有就其调迁申请提供任何协助。

本署调查所得

主要事件经过

5. 二〇一四年十一月，房屋署接获 A 女士一家的村内调迁申请。同年十二月，该署将个案转介服务中心进行评估。

6. 二〇一五年二月，服务中心通知社署，推荐 A 女士一家调迁往同村与现居单位不同间隔的单位，以提供有利 B 女士康复的居住环境。社署将该结果通知房屋署。

7. 四月，经向 A 女士家人了解他一家暂时没有其他服务需要后，服务中心结束了 A 女士一家的个案。

8. 十月，房屋署建议 A 女士一家调迁往村内另一楼宇的一个三人单位（该单位比 A 女士现居单位面积较细）。他们以该单位的间隔跟现居单位间隔相同，会勾起 B 女士的不安情绪为由拒绝。

9. 十二月，房屋署建议 A 女士一家调迁到一个与现居单位面积和间隔相同，但方向和楼层皆不同的单位，并指可邀请社工陪同 B 女士先参观单位。A 女士因担心 B 女士参观该单位会导致情绪波动，亦不理解房屋署是次安排的理由，遂拒绝接受建议。

10. 至二〇一六年一月，房屋署去信社署，解释根据配屋标准，除非有极为特殊的社会理由，否则房屋署不能给 A 女士一家编配间隔不同但面积远超标准的单位。房屋署建议社署安排社工陪同 A 女士一家先参观上段所述的单位，以评估该单位是否切合他们的需要。

11. 服务中心接获社署转介后，致电房屋署以厘清转介目的。经沟通后，服务中心要求房屋署先与 A 女士一家商讨，待取得他们同意后方作转介及安排。

12. 三月，在取得 A 女士及 B 女士书面同意后，房屋署再次转介他们的个案至服务中心，要求提供协助，但服务中心最终亦没有联络 A 女士一家作出跟进。

13. 九月，A 女士就调迁申请一直未获解决向本署投诉房屋署及社署。

房屋署的回应

14. 房屋署解释，按现行房屋政策，一般调迁申请若获批准，申请人只会获编配跟现居单位**同类型**的单位（即符合住户人数标准单位）。除非有极为特殊的理由，房屋署不会贸然动用额外公屋资源，即不会给调迁申请人编配大于该户所属标准的单位。

15. 就此个案而言，房屋署认为，给 A 女士一家编配跟现居单位方向、楼层及景观均不同的单位，再配合他们自行构建单位内的布局（即自行决定如何构建浴室、厨房及露台以外没有间隔的空间），已可符合社署「不同间隔的单位」之推荐。房屋署已两度为 A 女士一家建议调迁单位，只是不获他们接受。此外，房屋署职员于二〇一六年一月至七月期间多次致电服务中心及社署，要求他们为个案提供协助，包括安排社工陪同参观单位，惟皆不获正面回应。

社署及服务中心的回应

16. 社署及服务中心回应指，服务中心是按社署、房屋署及相关非政府机构之代表于一个恒常会议所订定的合作协议，处理房屋署转介的个案。根据协议，房屋署须清楚陈述转介目的及取得当事人的书面同意，以免住户 / 申请人有不适切的期望。

17. 由于社工的职责不是为房屋署见证申请人拒绝接受建议单位，而且二〇一六年一月的转介及参观单位的安排并未获得 A 女士一家的同意，因此，社工建议房屋署先与他们厘清是次转介目的及取得他们的同意后，社工才联络他们及作出跟进。

18. 其后，房屋署二〇一六年三月的转介虽有夹附 A 女士及 B 女士的书面同意，但仍未有说明需要服务中心提供何种服务。经向房屋署查询后，服务中心得悉是次转介是希望服务中心就 A 女士一家的村内调迁至**不同类型**单位的申请作社会需要评估。由于服务中心认为二〇一五年二月的评估和推荐（上文第 6 段）已达到相同目的，故无理据再作重复推荐。

19. 此外，服务中心早已终结 A 女士一家的个案，他们亦没有直接向服务中心寻求协助，因此，在未厘清房屋署重新转介的目的及确认已取得他们书面同意前，服务中心不会主动联络他们作出跟进。

20. 社署及服务中心反驳房屋署于上文第 15 段的说法，指该署于二〇一六年一月至七月期间从没致电社署或服务中心商讨 A 女士一家的个案。

21. 总括而言，社署认为服务中心已按既定的转介机制跟进此案。

本署的评论

22. 房屋署有责任按照既定房屋政策，审慎和公平运用房屋资源，因此，该署须要先确定 A 女士一家不能接受所有同类型单位，才可批准他们调迁至不同类型、涉及额外房屋资源的单位。从行政角度审研，本署认为，在跟进过程中，房屋署并无拖延处理这宗调迁申请。

23. 至于社署，其责任是监察及确保受其资助的服务中心有适切和及时地跟进 A 女士一家的个案，让他们可尽早调迁至切合他们需要，尤其是有利 B 女士康复的单位。然而，本署发现，社署现时对服务中心应如何处理房屋署转介个案的看法，存在一定问题。

24. 根据于恒常会议所订的协议，房屋署须清楚陈述转介目的及取得当事人的书面同意，目的是避免住户 / 申请人有不切合的服务期望。然而，协议内容并无要求就「同一当事人的同一件事」（例如本案中 A 女士一家的调迁申请），房屋署必须就每一次转介重新取得当事人的书面同意及述明转介原因。本署认为，若无迹象显示当事人会有不切合期望甚或滥用服务，而房屋署前后的转介均关于同一件事，社署实应以申请人利益为前提积极跟进，而不是执着于每次转介均须硬性满足所有程序要求。

25. 就本案而言，A 女士一家从无主动要求社署提供协助，不见得他们会有不切合的服务期望。从房屋署二〇一六年两次转介

的便笺内容，本署认为，服务中心应可充分理解房屋署的转介，以及请社工陪同 A 女士一家参观建议单位的目的，都是希望社工协助评估他们（尤其是 B 女士），是否即使单位方向及景观改变，但间隔基本上没大改变，仍会感到抗拒，以致房屋署需要酌情给他们编配跟现有单位不同类型的单位。本署看不到服务中心有必要要求房屋署再厘清转介原因及取得 A 女士一家的同意。事实上，协议亦没有作如此严格的要求（上文第 24 段）。

26. 本署认为，若服务中心能多点考虑 A 女士一家的需要与困难，主动联络他们，以深入了解 B 女士是否真的不能接受任何同类型单位，然后将结果告知房屋署，让该署考虑其他可行方案，而不是铁板一块地一再拘泥于转介机制的程序要求；那样，A 女士一家便无须待至二〇一七年四月才获重新推荐。

结论及建议

27. 总结以上的分析，本署认为，A 女士对房屋署的投诉不成立，对社署的投诉则部分成立。

28. 此外，房屋署与社署 / 服务中心在相关电话沟通上说法迥异，近乎互相指责，令人对双方日后的互信和合作感忧虑。本署认为，三方须就此案坦诚检讨，重建彼此的合作关系。

29. 本署向房屋署及社署作出以下建议：

房屋署及社署

- (1) 坦诚检讨本个案揭示的沟通问题，修好合作关系。
- (2) 共同检讨现行的转介机制合作协议内容，厘清在甚么情况下，房屋署须就同一个案的重复转介重新取得当事人书面同意及述明转介目的，大前提是尽可能减少重复的行政程序。
- (3) 日后遇到因双方就如何跟进未能达到共识的个案，应尽早考虑当面厘清相关问题，以免影响进度。

社署

- (4) 完成上述检讨前，须提示各综合家庭服务中心应积极协助受助人，按个案具体情况妥善处理书面同意及述明转介要求的要求，避免因对程序要求过于执着而耽误受助人所需服务。

申诉专员公署

二〇一七年十一月