

申訴專員公署

二〇一五 / 一六報告年度第四期

(二〇一六年一月二十八日)



主动调查报告 政府实施汽油及石油气车辆 废气排放新管制措施的安排

政府于二〇一四年九月一日起实施管制车辆废气排放新措施(「新措施」),将氮氧化物排放列入管制,以改善路边空气质素。在「新措施」下,环境保护署(「环保署」)在全港不同地点放置可检测氮氧化物及其他废气的遥距侦测(「遥测」)仪器,如仪器侦测到驶经的车辆超过废气标准,该署会向车主发出「车辆废气测试通知书」。在接到通知书后,车主须于12个工作日内把车辆送到该署指定的「车辆废气测试中心」接受底盘式功率机(俗称「跑步机」)废气测试,如车辆未能通过有关测试,运输署可吊销有关车辆的牌照。



这项「新措施」用意良好。然而,申訴專員公署在「新措施」推出后不久即收到投诉,指有车辆刚通过运输署的车辆年检,便接获环保署通知其车辆须进行「跑步机」测试。申訴專員公署的调查发现,运输署车辆年检时进行的怠速废气测试标准与「跑步机」测试的标准不同,现时运输署作年检的22个「指定车辆测试中心」亦没有加设「跑步机」,意味着即使车辆通过运输署的年检,也未必能通过「跑步机」测试。此外,环保署与运输署于推行「新措施」上有多项不足之处,影响推行「新措施」的成效。

申诉专员向当局提出了 11 项改善建议，范围涵盖环保署与运输署应加强协调、积极互相配合携手推行「新措施」、加强对维修业界的培训及支持、加强宣传「新措施」及确保车辆废气测试中心的可持续性。

调查报告摘要载于附件一。

投诉个案调查报告
有关食物环境卫生署
对食物安全的投诉之处理

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。

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。然而，在本署近月所调查的两宗个案中，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。



该两宗个案显示，食环署在考虑是否对涉事食肆 / 食物销售商提出检控的过程粗疏马虎，而且该署就不同种类的食物除害剂残余量过高情况的检控准则不统一，不足以全面保障市民的健康。

就上述问题，申诉专员向食环署提出了两项改善建议。

调查报告摘要载于附件二。

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
二〇一六年一月二十八日

政府实施汽油及石油气车辆 废气排放新管制措施的安排 主动调查报告摘要

背景

香港的空气污染，特别是路边空气污染，近年来愈趋严重。汽油及石油气车辆排放过量氮氧化物，正是近年空气质素恶化主因之一。鉴此，政府于二〇一四年九月一日起实施管制车辆废气排放新措施（「新措施」），将氮氧化物排放列入管制，以改善路边空气质素。在「新措施」下，环境保护署（「环保署」）在全港不同地点放置可检测氮氧化物及其他废气的遥距侦测（「遥测」）仪器，如仪器侦测到驶经的车辆超过废气标准，该署会向车主发出「车辆废气测试通知书」。在接到通知书后，车主须于 12 个工作日内把车辆送到该署指定的「车辆废气测试中心」接受底盘式功率机（俗称「跑步机」）废气测试，如车辆未能通过有关测试，运输署可吊销有关车辆的牌照。

2. 这项「新措施」用意良好。然而，申诉专员公署在「新措施」推出后不久即收到投诉，指有车辆刚通过运输署的车辆年检，便接获环保署通知其车辆须进行「跑步机」测试。申诉专员公署在调查投诉个案时发现，运输署车辆年检时进行的怠速废气测试，采用的标准并不包括「新措施」下的氮氧化物排放，现时该署作年检的 22 间「指定车辆测试中心」亦没有加设检测氮氧化物排放的「跑步机」，意味着即使车辆通过运输署的年检，也未必能通过「跑步机」测试的废气排放要求。而现时环保署认可作「跑步机」测试的「指定车辆废气测试中心」只有 4 间，是否足以应付「新措施」衍生的测试及维修需求，存在疑问。

3. 另一方面，基于「指定车辆测试中心」营运者向环保署及运输署反映加装「跑步机」所面对的各种问题（如人手、设备、空间及测试对附近环境造成的噪音滋扰等），两个部门目前仍未制定时间表，何时去落实提升「指定车辆测试中心」的设备和功能至可进行「跑步机」测试的水平。申诉专员因此关注，环保署与运输署于推行「新措施」上，有否因筹划及协调不足而对市民造成不便，又或因未有充分考虑现有的配套设施（如维修中心和车辆测试中心的数量及技术水平）的应付能力，以致未能确保「新措

施」得以顺利推行。

4. 为此，申诉专员在二〇一五年四月十四日宣布根据《申诉专员条例》（第 397 章）展开主动调查。

调查所得

5. 本署调查揭示，环保署与运输署于推行「新措施」一事上，有以下四方面共八项不足之处：

(A) 欠缺周详的筹划

(1) 推出「新措施」前未有为车辆维修业界提供適切支持

6. 环保署组成的专家组（当中包括运输署的代表）早于二〇〇二年已完成审议顾问的研究报告，并支持顾问所建议的以遥测设备和「跑步机」检测排放过量废气的车辆，但环保署至二〇一一年十一月才召开专家组成员（包括运输署）组成的工作小组会议，探讨具体安排。

7. 在「新措施」于二〇一四年九月一日实施后首个月，车辆于指定车辆废气测试中心以「跑步机」进行废气测试的整体合格率只有 50%。因应这个情况，环保署于二〇一四年十月十七日宣布实施两项过渡性安排，分别为：延长通过废气测试的期限，由 12 个工作日增至 25 个工作日；及向未能于通过首次废气测试的汽车和石油气的士和小巴，提供最多两次免费测试。为公平起见，有关安排同时适用于私家车及其他汽油车。有关的过渡性安排于二〇一五年一月三十一日结束。

8. 本署认为，氮氧化物无色无臭，如无特别的仪器（如「跑步机」及其他可携式侦测氮氧化物仪器），检测其超标与否有一定难度。本署相信，业界缺乏合适仪器侦测车辆的氮氧化物的废气排放水平，正是业界自觉未能掌握维修窍门的主因之一。政府当局显然忽略了在「新措施」下业界所需要的实质支持。

(2) 未有及早为车辆维修业界提供所需培训

9. 环保署在二〇一三年四月才开始透过示范、技术热线、简介会及与职业训练局举行短期课程，向业界提供相关信息，而出席这些短期课程的业界人士至今只有千余人，相比业界数以万计的员工，明显杯水车薪。本署认为，环保署不能只寄望可透过为数不多的已培训人士转授整个业界如何维修废气排放技术，加上近年出产的汽车越来越依赖计算机运作，随着它们的老旧，相信会有越来越多设计较复杂的汽车不符合废气要求而须进行维修。环保署有需要正视由此衍生的维修技术问题，加强与职业训练局等训练组织合作，并与机电工程署商讨如何透过「车辆维修技工自愿注册计划」和「车辆维修工场自愿注册计划」提升业界维修车辆废气排放超目标技能。

(3) 没有探讨把维修废气排放系统加入车辆维修技工注册分类的可能性，方便业界和车主寻找合适技工

10. 机电工程署辖下的「车辆维修注册组」负责「车辆维修技工自愿注册计划」及「车辆维修工场自愿注册计划」的推广、日常管理及运作。在「车辆维修技工自愿注册计划」下，凡具备应有资历及 / 或经验的车辆维修技工，均可申请成为注册车辆维修技工，使其资历及技能得到认同。注册技工按所提供的维修服务分类，但没有专为检测及维修车辆废气排放系统的类别。机电工程署表示，该署在推行「新措施」一事上并无角色，相关部门亦没有就车辆维修技工注册或维修技术问题咨询该署。

11. 本署认为，要确保业界具足够技术水平维修车辆的废气系统，把废气维修加入注册技工的维修服务分类，有助业界评估具相关技术的人手需求，车主亦可更容易寻找具相关维修专业人士维修其车辆。假如车主无法尽快找到具相关专业人士替车辆进行维修，不但会令他们无所适从，亦无疑会影响「新措施」的成效。虽然现时的技工注册制度仅为自愿而非强制，但注册数据或多或少反映技工的人手和技能分布，有助筹划和推动「新措施」的施行。假如数据显示没有足够技工具废气维修的专业水平，政府当局便应与相关训练团体（如职业训练局）安排更多的维修课程，以提升业界技术水平。

(B) 宣传不足及讯息不清

(4) 「新措施」的宣传内容未能从受影响市民（特别是车主和维

修业界) 的关注点出发

12. 环保署不论是宣传海报、单张等平面广告以至电视宣传片，均没有把最重要的讯息告知受众：「已通过年检的车辆仍有机会被遥测仪器侦测到废气超标和未能通过『跑步机』测试」。有关广告的讯息只是表达「加强废气管制」的措施，但并没有详述如何加强，与年检有甚么不同等，电视广告甚至连「跑步机」测试何类废气也没有提及。「新措施」宣传单张中的常见问题中亦仅有一条问题提及年检不可以取代「跑步机」测试，以及年检没有测试氮氧化物，但没有清楚说明最重要的讯息。

13. 本署认为，「新措施」的宣传内容欠清晰明确，容易令人误解。事实上，部分业界人士表达他们误解有关措施与怠速测试相若，相信与此有关。这反映当局未有从受影响市民（特别是车主和维修业界）的角度出发针对性地提供有用信息。

(5) 运输署的网页欠缺相关信息

14. 运输署负责车辆发牌及吊销牌照，影响到车辆可否继续于道路上使用，于「新措施」的推行上扮演着重要角色。事实上，运输署亦应是车主最常接触的部门。在一个政府的大原则下，运输署和环保署应携手协力宣传「新措施」，让车主可更早更容易得知「新措施」的安排以及须尽的责任（如妥善维修车辆），而至关重要的是提醒车主「即使车辆通过年检，亦未必代表车辆能通过环保署的遥测废气排放测试和『跑步机』测试」。可是，本署发现运输署网页连简单的宣传单张也没有，更遑论「新措施」的施行，确有不足。

(C) 部门之间协调不足

(6) 两署就年检中是否加入「跑步机」测试上未能作有效协调

15. 运输署替车辆进行年检并没有包括氮氧化物排放测试。此外，年检的一氧化碳和碳氢化合物排放测试标准与「跑步机」测试该两类废气的标准也不同。

16. 要解决年检与「跑步机」测试废气排放持不同标准的问题，最直接的做法应是把年检提升至采用「跑步机」进行「排气污染

物」测试，务求与「新措施」的做法一致。环保署于二〇一二年二月二十七日及二〇一四年六月二十三日立法会环境事务委员会的讨论文件内亦有提及这一点。二〇一四年六月二十三日（「新措施」推行前两个月）环保署提交予委员会的文件的第8段指出：「运输署会将该署的车辆年检，由怠速废气排放测试提升为功率废气测试。环保署和运输署现正与私营车辆测试中心商讨提升废气排放测试的事宜。现时，共有22个车辆测试中心。如有设备和地方进行功率机废气测试，部分车辆测试中心可能会在二〇一六或二〇一七年，将新的废气排放测试加入车辆年检」。可见政府推行「新措施」的目标，是在年检中加入氮氧化物检测。

17. 不过，对应否在年检中加入「跑步机」测试，运输署有不同说法。该署认为，由于「不宜于道路使用」与「不符合车辆废气排放标准」属两个不同概念，原则上不应在汽车年检中加入氮氧化物测试。然而，从方便车主的立场出发，在实务操作上应尽量在同时、同地一并进行年检及废气排放测试这两项测试。运输署认为，要达到这个目的，其中一个可行方法是，环保署在适当时间发出通知书予需进行年检方能续领车辆牌照的私家车车主，车主便可预约在同一时间，同一中心进行年检及废气测试。此做法在名义上仍然维持每年指定车辆须经年检和「跑步机」两项不同的测试，但在实际效果上，车主只须经过一次检测，而且检测程序并不重复，实已达到把「跑步机」纳入年检内的效益。

18. 从上文可见，虽然从调查报告中的时序表来看，运输署似乎一直与环保署朝同一方向筹备「新措施」的施行，但运输署与环保署的取向其实并不一致，两个部门在推行「新措施」上是否有效协调，存在疑问。

19. 本署认为，如运输署的最新说法得以落实，将意味着年检仍然不会包括「跑步机」测试。由于现时法例没有要求汽车必须进行「年度废气排放测试」，除非修改法例，强制所有安排车辆通过年检的车主必须另行进行「年度废气测试」，否则在没有被环保署侦测到废气超目标情况下，环保署无权发出「车辆废气测试通知书」强制车主进行「跑步机」测试，极其量也只能向车主发出善意提醒。因此，在同一地点设立废气测试中心而没有法例上的配合，是否能令大多数车主在年检时同时进行废气测试，难以估计。因此，有关安排是否能奏效，实属未知之数。

20. 另一方面，若大部分车主真的把「跑步机」废气测试与年检同步进行，则年检时间便需要额外 20 分钟，这可能需要大幅度提升现时 22 间指定车辆测试中心的测试能力才可应付。需作年检的车辆数目逐年显著增加。无论「新措施」日后的具体安排为何，废气测试中心与指定车辆测试中心的承载能力是环保署和运输署必须考虑的重要因素。

21. 本署认为，环保署应积极和运输署解决二者在推行「新措施」上的分歧，尽快厘清推行「新措施」的方向和具体安排，并与相关政策局重新检视推行「新措施」的长远策略和方针，否则「新措施」的推行成效难免受损。

(D) 未有適切考虑推行「新措施」的配套设施

(7) 未有及早解决在指定测试中心安装「跑步机」的问题

22. 早于二〇一一年，环保署已探讨于一幅九龙湾土地安装「跑步机」为商用车进行测试的可行性，但其后一直未能落实。此外，环保署于二〇一二年四月拨出款项予运输署以聘请顾问公司研究在运输署验车中心或以外地方，加装「跑步机」的可能性。可见相关部门早已知道加装「跑步机」是需要有足够空间和适当环境配套的，但此问题在「新措施」实施前仍未获妥善处理。事实上，于二〇一四年三月（即「新措施」推出上半年），有验车中心已向环保署表示未能提供空间安装「跑步机」，但环境局 / 环保署于二〇一四年六月向立法会环境事务委员会提交的文件，却不提「跑步机」所需的「空间」问题，只指出如有设备及地方进行「跑步机」测试，部分车辆测试中心可能会在二〇一六或一七年，将新的废气排放测试加入年检。二〇一五年八月（「新措施」推出后一年），运输署委聘的顾问公司才完成报告，指出 22 间指定验车中心中，只有 5 间可加装「跑步机」。

23. 目前，环保署与运输署仍在跟进测试中心的营运者所提出的问题，暂时未有确实的时间表在任何指定车辆测试中心安装「跑步机」，亦未有任何指定车辆测试中心可以进行「跑步机」废气测试。

24. 本署认为，有关提出以「跑步机」作废气测试的建议早于二〇〇二年已提出，政府实应有充足的时间研究如何腾出土地安装

「跑步机」以及邀请更多营办商参与，亦应有充足时间探讨既有的指定验车中心是否有空间加装「跑步机」。然而，直至「新措施」推出，政府仍未能订立解决方案。

(8) 未能善用指定废气测试中心

25. 设置「跑步机」及相关仪器所需的最少面积为 120 平方米，这固然是指定验车中心考虑是否安装「跑步机」的一个重要因素，但令指定验车中心对安装「跑步机」却步的原因，撇除中心本身的环境因素（如是否位处民居、规模等），成本是另一重要因素。

26. 有数据显示，「跑步机」的售价约为一百六十万至二百四十万¹，可用六年，但营运成本（如人手、租金等）每月开支约二十三至二十四万。从调查报告中的统计数字可见，环保署于二〇一四年九月至二〇一五年四月间发出的通知书，占有检测过车辆约百分之一。但自五月至八月以来，数字有下降趋势，即使以二〇一五年三及四月发出每月最多六百六十张检测通知书来计算，以每月有二十个工作日计算，即平均每个工作日有约三十三辆车须进行测试。假设四间废气测试中心平均分配所有测试个案，即每间平均每天处理只有八宗个案，这远较他们所能负荷的容量(32 辆)为低。

27. 汽油及石油气车辆的废气测试收费已于二〇一五年八月一日开始由\$310 元调升至\$465，并会在二〇一七年二月一日增加至\$620。但按现时指定废气测试中心的营运成本及验车宗数，相信难以收回成本。长此下去，验车业界是否有多人愿意投入资金提供废气测试服务，存在疑问。我们看到环保署可能面对两难局面：即现有的废气测试中心不足以应付把氮氧化物列入年检而激增的个案，但现时的安排又未有用尽中心的容量，长远而言可能影响环保署执行「新措施」的成效。

28. 本署认为，在氮氧化物测试尚未纳入强制测试之前，为推广车辆得到妥善维修的重要性，环保署应考虑制订措施，提供诱因鼓励车主自行到指定废气测试中心检验氮氧化物及其他废气排放水平，如此既可令车主及早发现车辆废气排放超标问题，继而安排维修车辆，减少汽车日后在路上被验出废气排放超目标机会，令环境更清洁，更可提升现时废气测试中心的可持续性，对推行

¹ <http://m.singtao.com/showContent.php?main=paper&sub=1&title=13&page=0&StrContentId=20140717a14>

这项减排政策有很大的帮助。

建议

29. 鉴于以上所述，申诉专员向**政府当局**提出以下改善建议：

环保署和运输署之间的协调

- (1) **环保署**应重新与**运输署**探讨氮氧化物排放测试和车辆年检的相互关系，统一理念，并与相关政策局重新检视推行「新措施」的长远策略和方针，尽早制订具体推行这些策略和方针的时间表。
- (2) 除了要求新的指定车辆测试中心必须预留空间安装「跑步机」外，**环保署**应与**运输署**尽快订下现有可加装「跑步机」的指定车辆测试中心落实安装有关仪器的时间表，有需要时提供支持。
- (3) **运输署**应积极考虑如何加快批出新的、有预留空间以安装「跑步机」的指定车辆测试中心，并与**环保署**研究如何确保这些新的测试中心会于适当时间安装「跑步机」以提供测试服务。
- (4) **环保署**与**运输署**应密切跟进由部门及指定车辆测试中心营运者组成的专责小组评估在车辆年检中加入「跑步机」测试，会如何影响年检所需时间及空间的评估结果。

加强对维修业界的培训及支持

- (5) **环保署**应加强与业界培训团体（如职业训练局、大学及专业团体）合作举办更多课程，并加强技术支持，令业界更能掌握废气排放系统的维修技术。
- (6) **环保署**应与机电工程署商议，研究是否于注册车辆维修技工中加入维修废气的专业，确保业界具相关水平，亦有助市民尽快找到具专业的业界人士维修车辆的废

气排放系统。

- (7) **环保署**应加强对业界检测废气的经济或技术支持，使业界可透过安装「跑步机」测试或其他可携式检测氮氧化物排放的仪器，侦测汽车的废气水平，以及协助他们取得维修车辆的信息（如个别型号车辆的维修手册）。

加强宣传

- (8) 在年检未能提升至检验氮氧化物排放前，**环保署**应加强向公众人士宣传「新措施」，特别是「跑步机」的测试方法，以及车辆即使已通过年检，仍有机会未能通过「跑步机」测试的讯息。
- (9) 运输署应主动向市民宣传「新措施」，包括在其网页及透过其牌照办事处提供相关信息，确保车主认识「新措施」的运作及其维修责任。

确保废气测试中心经营的可持续性

- (10) **环保署**应密切留意现时指定废气测试中心的营运情况，在有需要时提供支持，并且及早绸缪，避免有指定废气测试中心因经营困难而影响推行「新措施」的成效。
- (11) **环保署**应考虑制订措施，提供诱因（如资助验车费用），令车主替车辆进行废气检验，令「新措施」更有效推行。

申诉专员公署

二〇一六年一月

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