

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。

本署近月完成調查一宗有關申請調遷的個案。在該案中，投訴人一家因某家庭成員健康所需向房屋署申請調遷。房屋署將個案轉介社署進行評估，但社署及受其資助的綜合家庭服務中心卻因過於執着轉介機制的行政程序，以致耽誤了投訴人一家獲得所需協助。此外，房屋署與社署／服務中心就相關電話溝通的說法迥異，反映雙方溝通出現問題。

申訴專員向房屋署及社署提出了四項改善建議。

調查報告的摘要載於**附件二**。



查詢

如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申訴專員公署

二〇一七年十一月十三日

食物環境衛生署對進口蔬果安全的監控制度 主動調查報告摘要

引言

蔬菜和水果是香港市民常吃的食品，而本港絕大部分的蔬果都是進口的。食物安全關乎公眾健康，不容忽視。這項主動調查旨在審研食物環境衛生署（「食環署」）對進口蔬果的監控制度有否不足之處，尤其是該署在蔬果剛到港時的「上游」把關工作有否缺失，以及提出改善建議。

本署調查所得

現有制度

相關法例

2. 管制進口食物的法例主要有《公眾衛生及市政條例》（「《公眾衛生條例》」）及《食物安全條例》（「《食安條例》」），由食環署負責執行。
3. 根據《公眾衛生條例》，政府訂立了《食物內除害劑殘餘規例》（「《除害劑殘餘規例》」），為食物成分組合訂立化學標準；當局亦訂立了《食物攙雜（金屬雜質含量）規例》（「《金屬雜質規例》」），以規管食物的金屬含量。
4. 《公眾衛生條例》賦權食環署抽取食物樣本化驗，以確保食物符合法例所訂的安全標準。該署可向供應不安全食物者作出檢控。
5. 《食安條例》則賦權食環署署長作出命令，禁止在該命令指明的期間內進口及／或供應任何食物，及／或指示將任何已供應的食物收回及銷毀。

對進口蔬果的監控

6. 按食環署的風險評估，蔬菜及水果不屬「高危」食物，因此蔬果進口無須預先得到該署的准許。

7. 食環署的食物安全中心（「食安中心」）分別在蔬果剛到港時，以及在批發和零售層面抽取樣本，並按風險為本的原則決定擬抽取食物樣本的類別、檢測次數、樣本數目，以及擬進行的化驗分析。該中心考慮過往的食物監察結果，本港及境外發生的食物事故及相關的食物風險分析，每年制訂「食物監察計劃」。

8. 「食物監察計劃」獲通過後，食安中心轄下的相關組別定期進行會議，商討抽檢工作的細節及檢測範圍。食安中心在諮詢政府化驗所後，編制一份全年檢測計劃，列明各工作單位每星期須抽檢的除害劑殘餘／重金屬及有可能沾有該等除害劑殘餘／重金屬的蔬果清單。

9. 經海路、陸路及空運進口的蔬果，由食安中心人員在蔬果剛到港時，以及在批發和零售層面抽檢。本署是次主動調查的重點是食安中心在蔬果剛到港時的抽檢程序。

10. 在蔬果剛到港時，食安中心會作出抽檢，包括於葵涌檢查站（海）、文錦渡辦事處（陸）及機場辦事處（空）進行抽檢工作。食安中心人員於上述地點所抽取的樣本，會送往政府化驗所或食安中心轄下的文錦渡食物化驗所（只適用於文錦渡辦事處所抽取的樣本）作化驗。

除害劑「最高殘餘限量」

11. 在食物安全標準方面，《除害劑殘餘規例》附表 1 列出了約 400 個食物種類，當中包括「食物組別」、「食物亞組別」及「特定食品」、360 種除害劑及超過 7,000 項「除害劑—食物」組合的「最高殘餘限量」。《除害劑殘餘規例》主要採納國際組織食品法典委員會（「法典會」）為除害劑釐定的「最高殘餘限量」，再輔以其他主要進口國家及地區（包括內地、泰國和美國等）的標準。

12. 食物內的除害劑含量若超出上述附表 1 的「最高殘餘限量」，供應者便屬違法，食環署可作出檢控。

不在附表 1 的食物種類及「除害劑—食物」組合

13. 就附表 1 沒有涵蓋的食物種類及「除害劑—食物」組合，食環署會考慮一系列的因素（包括除害劑的特性、食物的食用模式、國際性食物或衛生當局所提供的資料等），並以「安全參考值」如「每日可攝入量」（即估計人於一生中每天從食物或食水攝取而不致於對健康帶來風險的化學物之份量）或「急性參考劑量」（即在短時間內攝入而不致對健康帶來可見風險的物質之份量）進行「風險評估」。若評估結果顯示食用有關食物會危害或損害健康，食環署會考慮向供應者作出檢控。

本署的觀察所得及評論

14. 本署理解，在香港出售的蔬菜和水果種類及數量非常多，要大比例地檢測蔬果並不切實可行。然而，由於蔬菜和水果是市民常吃的食品，而絕大部分的蔬果都是進口的，市民實有賴政府嚴謹把關，設立及執行有效的監控及檢測制度，以確保進口蔬果不會危害健康。

15. 本署發現，食環署就進口蔬果的管制及監察工作有以下不足之處。

（一） 檢測及執法管理

文錦渡辦事處檢測水果過於鬆懈，抽檢蔬菜亦有不善

16. 相對於蔬菜入境時的情況，現時從內地運載水果到港的貨車較少駛進文錦渡辦事處供檢測。本署認為，食環署應更努力安排多些經文錦渡運載水果的貨車駛進文錦渡辦事處接受檢測，以填補這漏洞。

17. 至於抽檢程序，根據本署現場視察所得，經文錦渡辦事處進口蔬菜的貨車流量頗為頻繁。為盡量縮短貨車停留在檢查站的時間，文錦渡辦事處職員抽檢工作的節奏十分急速，外判工人只從貨車貯物櫃近櫃門的地方提取數箱蔬菜作檢測之用，因此放置在貯物櫃內裏的蔬菜便可輕易避過檢測。本署認為，食環署應發出指引，指示職員如何有效抽檢貨車貯物櫃內裏的蔬果，以減少問題蔬果避過抽檢的機會。

海路進口的蔬果不恆常抽檢，監察不足

18. 現時，食環署不會在葵涌檢查站或進口商的貨倉／冷庫恆常抽檢海路進口的蔬果；只在有特別需要時（如接獲相關情報、有關鄰近地區的食物安全事故的資訊等），才會抽取樣本作化驗。就海路進口的蔬果，該署主要是在批發及零售層面抽檢，以進行化驗。但從批發及零售層面抽檢的蔬果，其實是包括經海、陸、空進口的，因此未能聚焦規管從海路進口的蔬果。上述情況顯示，食環署抽檢海路進口蔬果的制度，明顯較其抽檢經空運及陸路抵港的蔬果之做法寬鬆，大部分從海路進口的蔬果未有受到檢測便已流入市面，供市民食用，情況有欠理想。猶幸在本署展開調查後，食環署近月以試驗性質增設在進口商的貨倉／冷庫抽檢海路進口的蔬果，那總算對市民的健康加添了一重保障。

19. 本署期望食環署會把上述試驗計劃演變成恆常機制，並增加於進口商貨倉／冷庫抽取從海路進口的蔬果樣本的數目，加強在海路進口的蔬果剛到境時進行監管。

20. 此外，在批發市場雖有經海路、陸路或空運進口的蔬果，但有很多蔬果其實是不難辨別是經海路進口的（例如從東南亞進口，重量較大及價格不高的蔬果）。本署認為，既然目前經海路進口的蔬果相對受到較少監察，食環署大可在批發市場集中抽檢該些相信是經海路進口的蔬果，以進一步彌補葵涌檢查站未能作恆常抽檢之不足。

樣本送往政府化驗所至完成化驗需時頗長

21. 食物樣本檢測能及早得出結果，是十分重要的。一旦檢測的樣本被發現不合格，食安中心人員可盡量阻止與該樣本同一批次的蔬果流入市面，而已流入市面的相關蔬果亦可盡快下架、回收或銷毀，移離市場，讓市民買不到問題食物。目前，食安中心於文錦渡抽取的蔬果樣本，以及在其他地點遇上緊急情況或食物事故時所抽取的樣本，才可在兩個工作天內完成檢測工作。在所有其他情況，蔬果樣本送往政府化驗所化驗一般都需時 19 個工作天才能得出結果，其間同批次的蔬果可能已在市面售出了很多。

22. 本署明白，運送及檢測程序需時，是在所難免。然而，為盡量減少市民對食用有問題蔬果的憂慮，本署期望食環署，在可行

的情況下，盡可能與政府化驗所安排加快檢測樣本的速度，毋讓每次都須等待 19 個工作天。作為更徹底解決問題的方案，食環署亦應與政府化驗所商討能否增添資源（如人手、機器、空間等）以加快化驗樣本的速度。

（二）法例標準

部分本地普遍食用的蔬菜，仍未受明確標準規管

23. 現時，食安中心對食物中除害劑殘餘有兩種規管方法：一是根據《除害劑殘餘規例》附表 1 清楚列明「最高殘餘限量」來執管，二是進行「風險評估」。兩種規管方法相信都有一定的科學理據，但相比之下，上述「風險評估」的結果具不確定性，原因是每次評估均須考慮多個因素。舉例來說，市民常吃的蓮藕和荳芽，由於它們仍未列於附表 1 中以明確的除害劑最高殘餘限量作規管，便只能靠「風險評估」作規管，對市民的健康保障或會有影響。

24. 食環署告訴本署，法典會剛在二〇一七年七月把蓮藕和荳芽分別歸類為「根菜類和薯芋類蔬菜」及「葉菜類蔬菜」。食安中心需要再作研究並徵詢專家的意見，才能決定會否跟隨法典會對蓮藕及荳芽的最新分類而修訂《除害劑殘餘規例》，把該兩種蔬菜納入規管。本署認為，食環署應盡快修訂《除害劑殘餘規例》，把蓮藕和荳芽納入附表 1 規管。

25. 此外，本署亦認為，為提高對市民食物安全的保障，以及為業界的務農規範作出更多明確指示，食環署作為食物安全把關者，不應墨守成規，只硬性採納法典會所關注的食物種類。該署應盡量擴闊《除害劑殘餘規例》附表 1 的監管範圍，讓公眾與業界有更明確的參照標準，例如：參考內地相關食物安全監控機構所採用的規管食品項目及標準，以及向本港進口食物的國家／地區對食物分類的最新發展，就港人普遍食用的蔬果種類制訂除害劑殘餘及金屬雜質最高限量標準，然後納入相關法例的附表內以便規管。

食物的法定安全標準寬鬆兼嚴重過時

26. 至於金屬雜質的規管方面，本署留意到，《金屬雜質規例》附表 2 早於一九九七年制訂，但在過往二十年來從未更新，沒有與時並進。其中，法典會就「鉛」在葉菜類蔬菜中建議的最高上限設於每公斤 0.3 毫克，而香港法例則是每公斤 6 毫克。食安中心沒有跟隨法典會，目前所採納的標準較法典會的標準寬鬆 20 倍。

27. 猶幸政府近月終於提出了按法典會的標準修例的建議，葉菜類蔬菜的含「鉛」量可望得以更嚴格的規管。

本署的建議

28. 基於以上的分析，申訴專員敦促食環署：

- (1) 增加於文錦渡辦事處抽取水果樣本的數目；
- (2) 發出指引，指示職員如何能更有效抽檢貨車貯物櫃內（包括較深處的）蔬果，以減少問題蔬果避過抽檢的機會；
- (3) 增加於進口商貨倉／冷庫抽取從海路進口的水果樣本的數目；
- (4) 在批發市場多抽檢相信是從海路進口的蔬果，以進一步彌補葵涌檢查站未能作恒常抽檢之不足；
- (5) 在可行的情況下，盡可能縮短運送蔬果樣本至政府化驗所的時間；並與政府化驗所商討能否增添資源（如人手、機器、空間等）以加快化驗樣本的速度；
- (6) 參考法典會對蓮藕和荳芽的歸類，盡快把該兩類蔬菜納入附表 1 規管；
- (7) 採納法典會現行對葉菜類蔬菜的「鉛」含量標準，盡快落實修訂《金屬雜質規例》，以加強保障香港市民的健康；

- (8) 繼續致力擴闊法例附表所監管的範圍，以涵蓋更多本地食物，包括參考內地相關食物安全監控機構，以及向本港進口食物的國家／地區對食物分類的最新發展，就港人普遍食用的蔬果種類制訂除害劑殘餘及金屬雜質最高限量標準，然後納入法例附表內以便規管。

申訴專員公署

二〇一七年十一月

有關社會福利署及房屋署 處理公屋調遷申請的投訴 調查報告摘要

前言

房屋署與社會福利署（「社署」）設有跨部門轉介機制，以處理有關房屋援助的特別個案（包括公屋調遷申請）。按照機制，房屋署會先就申請進行資格審查和批核。若現行房屋政策一般不允許，但申請可能有值得考慮的社會或健康情況，或當事人有福利服務需要，房屋署會在當事人同意下，將個案轉介至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。

2. 在這宗投訴中，投訴人一家因某家庭成員健康所需向房屋署申請調遷，房屋署將個案轉介社署進行評估。本署調查發現，房屋署按現行房屋政策及既定程序處理他們的申請，並無延誤，但社署及受其資助的綜合家庭服務中心（「服務中心」）卻因過於執着轉介機制的行政程序，以致耽誤了投訴人一家獲得所需協助。

投訴內容

3. 投訴人（「A 女士」）原本一家四口居於某公共屋邨單位。其中一位家庭成員在單位內突然身故，另一家庭成員（「B 女士」）因目睹經過而受情緒困擾，以致不願再在該單位居住，並需接受治療和輔導。A 女士一家遂向房屋署申請邨內調遷。房屋署將個案轉介一所受社署資助的服務中心進行評估。經評估後，A 女士一家（現只有三名成員）獲推薦調遷往同邨與現居單位不同間隔的單位。

4. 由於一直未獲編配單位，A 女士向本署投訴房屋署拖延處理，並指房屋署與社署沒有妥善溝通，以致社署沒有就其調遷申請提供任何協助。

本署調查所得

主要事件經過

5. 二〇一四年十一月，房屋署接獲 A 女士一家的邨內調遷申請。同年十二月，該署將個案轉介服務中心進行評估。
6. 二〇一五年二月，服務中心通知社署，推薦 A 女士一家調遷往同邨與現居單位不同間隔的單位，以提供有利 B 女士康復的居住環境。社署將該結果通知房屋署。
7. 四月，經向 A 女士家人了解他一家暫時沒有其他服務需要後，服務中心結束了 A 女士一家的個案。
8. 十月，房屋署建議 A 女士一家調遷往邨內另一樓宇的一個三人單位（該單位比 A 女士現居單位面積較細）。他們以該單位的間隔跟現居單位間隔相同，會勾起 B 女士的不安情緒為由拒絕。
9. 十二月，房屋署建議 A 女士一家調遷到一個與現居單位面積和間隔相同，但方向和樓層皆不同的單位，並指可邀請社工陪同 B 女士先參觀單位。A 女士因擔心 B 女士參觀該單位會導致情緒波動，亦不理解房屋署是次安排的理由，遂拒絕接受建議。
10. 至二〇一六年一月，房屋署去信社署，解釋根據配屋標準，除非有極為特殊的社會理由，否則房屋署不能給 A 女士一家編配間隔不同但面積遠超標準的單位。房屋署建議社署安排社工陪同 A 女士一家先參觀上段所述的單位，以評估該單位是否切合他們的需要。
11. 服務中心接獲社署轉介後，致電房屋署以釐清轉介目的。經溝通後，服務中心要求房屋署先與 A 女士一家商討，待取得他們同意後方作轉介及安排。

12. 三月，在取得 A 女士及 B 女士書面同意後，房屋署再次轉介他們的個案至服務中心，要求提供協助，但服務中心最終亦沒有聯絡 A 女士一家作出跟進。

13. 九月，A 女士就調遷申請一直未獲解決向本署投訴房屋署及社署。

房屋署的回應

14. 房屋署解釋，按現行房屋政策，一般調遷申請若獲批准，申請人只會獲編配跟現居單位**同類型**的單位（即符合住戶人數標準單位）。除非有極為特殊的理由，房屋署不會貿然動用額外公屋資源，即不會給調遷申請人編配大於該戶所屬標準的單位。

15. 就此個案而言，房屋署認為，給 A 女士一家編配跟現居單位方向、樓層及景觀均不同的單位，再配合他們自行構建單位內的佈局（即自行決定如何構建浴室、廚房及露台以外沒有間隔的空間），已可符合社署「不同間隔的單位」之推薦。房屋署已兩度為 A 女士一家建議調遷單位，只是不獲他們接受。此外，房屋署職員於二〇一六年一月至七月期間多次致電服務中心及社署，要求他們為個案提供協助，包括安排社工陪同參觀單位，惟皆不獲正面回應。

社署及服務中心的回應

16. 社署及服務中心回應指，服務中心是按社署、房屋署及相關非政府機構之代表於一個恆常會議所訂定的合作協議，處理房屋署轉介的個案。根據協議，房屋署須清楚陳述轉介目的及取得當事人的書面同意，以免住戶／申請人有不適切的期望。

17. 由於社工的職責不是為房屋署見證申請人拒絕接受建議單位，而且二〇一六年一月的轉介及參觀單位的安排並未獲得 A 女士一家的同意，因此，社工建議房屋署先與他們釐清是次轉介目的及取得他們的同意後，社工才聯絡他們及作出跟進。

18. 其後，房屋署二〇一六年三月的轉介雖有夾附 A 女士及 B 女士的書面同意，但仍未有說明需要服務中心提供何種服務。經向房屋署查詢後，服務中心得悉是次轉介是希望服務中心就 A 女

士一家的邨內調遷至**不同類型**單位的申請作社會需要評估。由於服務中心認為二〇一五年二月的評估和推薦（**上文第 6 段**）已達到相同目的，故無理據再作重複推薦。

19. 此外，服務中心早已終結 A 女士一家的個案，他們亦沒有直接向服務中心尋求協助，因此，在未釐清房屋署重新轉介的目的及確認已取得他們書面同意前，服務中心不會主動聯絡他們作出跟進。

20. 社署及服務中心反駁房屋署於**上文第 15 段**的說法，指該署於二〇一六年一月至七月期間從沒致電社署或服務中心商討 A 女士一家的個案。

21. 總括而言，社署認為服務中心已按既定的轉介機制跟進此案。

本署的評論

22. 房屋署有責任按照既定房屋政策，審慎和公平運用房屋資源，因此，該署須要先確定 A 女士一家不能接受所有同類型單位，才可批准他們調遷至不同類型、涉及額外房屋資源的單位。從行政角度審研，本署認為，在跟進過程中，房屋署並無拖延處理這宗調遷申請。

23. 至於社署，其責任是監察及確保受其資助的服務中心有適切和及時地跟進 A 女士一家的個案，讓他們可盡早調遷至切合他們需要，尤其是有利 B 女士康復的單位。然而，本署發現，社署現時對服務中心應如何處理房屋署轉介個案的看法，存在一定問題。

24. 根據於恆常會議所訂的協議，房屋署須清楚陳述轉介目的及取得當事人的書面同意，目的是避免住戶／申請人有不適切的服務期望。然而，協議內容並無要求就「同一當事人的同一件事」（例如本案中 A 女士一家的調遷申請），房屋署必須就每一次轉介重新取得當事人的書面同意及述明轉介原因。本署認為，若無跡象顯示當事人會有不適切期望甚或濫用服務，而房屋署前

後的轉介均關於同一件事，社署實應以申請人利益為前提積極跟進，而不是執着於每次轉介均須硬性滿足所有程序要求。

25. 就本案而言，A 女士一家從無主動要求社署提供協助，不見得他們會有不適切的服務期望。從房屋署二〇一六年兩次轉介的便箋內容，本署認為，服務中心應可充分理解房屋署的轉介，以及請社工陪同 A 女士一家參觀建議單位的目的，都是希望社工協助評估他們（尤其是 B 女士），是否即使單位方向及景觀改變，但間隔基本上沒大改變，仍會感到抗拒，以致房屋署需要酌情給他們編配跟現有單位不同類型的單位。本署看不到服務中心有必要要求房屋署再釐清轉介原因及取得 A 女士一家的同意。事實上，協議亦沒有作如此嚴格的要求（**上文第 24 段**）。

26. 本署認為，若服務中心能多點考慮 A 女士一家的需要與困難，主動聯絡他們，以深入了解 B 女士是否真的不能接受任何同類型單位，然後將結果告知房屋署，讓該署考慮其他可行方案，而不是鐵板一塊地一再拘泥於轉介機制的程序要求；那樣，A 女士一家便無須待至二〇一七年四月才獲重新推薦。

結論及建議

27. 總結以上的分析，本署認為，A 女士對房屋署的投訴不成立，對社署的投訴則部分成立。

28. 此外，房屋署與社署／服務中心在相關電話溝通上說法迥異，近乎互相指責，令人對雙方日後的互信和合作感憂慮。本署認為，三方須就此案坦誠檢討，重建彼此的合作關係。

29. 本署向房屋署及社署作出以下建議：

房屋署及社署

- (1) 坦誠檢討本個案揭示的溝通問題，修好合作關係。
- (2) 共同檢討現行的轉介機制合作協議內容，釐清在甚麼情況下，房屋署須就同一個案的重複轉介重新取得當事人書面同意及述明轉介目的，大前提是盡可

能減少重複的行政程序。

- (3) 日後遇到因雙方就如何跟進未能達到共識的個案，應盡早考慮當面釐清相關問題，以免影響進度。

社署

- (4) 完成上述檢討前，須提示各綜合家庭服務中心應積極協助受助人，按個案具體情況適切處理書面同意及述明轉介要求的要求，避免因為對程序要求過於執着而耽誤受助人所需服務。

申訴專員公署

二〇一七年十一月