

## 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〕



### 主動調查報告

#### 政府實施汽油及石油氣車輛 廢氣排放新管制措施的安排

政府於二〇一四年九月一日起實施管制車輛廢氣排放新措施（「新措施」），將氮氧化物排放列入管制，以改善路邊空氣質素。在「新措施」下，環境保護署（「環保署」）在全港不同地點放置可檢測氮氧化物及其他廢氣的遙距偵測（「遙測」）儀器，如儀器偵測到駛經的車輛超過廢氣標準，該署會向車主發出「車輛廢氣測試通知書」。在接到通知書後，車主須於 12 個工作天內把車輛送到該署指定的「車輛廢氣測試中心」接受底盤式功率機（俗稱「跑步機」）廢氣測試，如車輛未能通過有關測試，運輸署可吊銷有關車輛的牌照。



這項「新措施」用意良好。然而，申訴專員公署在「新措施」推出後不久即收到投訴，指有車輛剛通過運輸署的車輛年檢，便接獲環保署通知其車輛須進行「跑步機」測試。申訴專員公署的調查發現，運輸署車輛年檢時進行的怠速廢氣測試標準與「跑步機」測試的標準不同，現時運輸署作年檢的 22 個「指定車輛測試中心」亦沒有加設「跑步機」，意味著即使車輛通過運輸署的年檢，也未必能通過「跑步機」測試。此外，環保署與運輸署於推行「新措施」上有多項不足之處，影響推行「新措施」的成效。

申訴專員向當局提出了 11 項改善建議，範圍涵蓋環保署與運輸署應加強協調、積極互相配合攜手推行「新措施」、加強對維修業界的培訓及支援、加強宣傳「新措施」及確保車輛廢氣測試中心的可持續性等。

調查報告摘要載於**附件一**。

**投訴個案調查報告**  
**有關食物環境衛生署**  
**對食物安全的投訴之處理**

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。

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。然而，在本署近月所調查的兩宗個案中，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。



該兩宗個案顯示，食環署在考慮是否對涉事食肆／食物銷售商提出檢控的過程粗疏馬虎，而且該署就不同種類食物除害劑殘餘量過高情況的檢控準則不統一，不足以全面保障市民的健康。

就上述問題，申訴專員向食環署提出了兩項改善建議。

調查報告摘要載於**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

二〇一六年一月二十八日

## 政府實施汽油及石油氣車輛 廢氣排放新管制措施的安排 主動調查報告摘要

### 背景

香港的空氣污染，特別是路邊空氣污染，近年來愈趨嚴重。汽油及石油氣車輛排放過量氮氧化物，正是近年空氣質素惡化主因之一。鑑此，政府於二〇一四年九月一日起實施管制車輛廢氣排放新措施（「新措施」），將氮氧化物排放列入管制，以改善路邊空氣質素。在「新措施」下，環境保護署（「環保署」）在全港不同地點放置可檢測氮氧化物及其他廢氣的遙距偵測（「遙測」）儀器，如儀器偵測到駛經的車輛超過廢氣標準，該署會向車主發出「車輛廢氣測試通知書」。在接到通知書後，車主須於 12 個工作天內把車輛送到該署指定的「車輛廢氣測試中心」接受底盤式功率機（俗稱「跑步機」）廢氣測試，如車輛未能通過有關測試，運輸署可吊銷有關車輛的牌照。

2. 這項「新措施」用意良好。然而，申訴專員公署在「新措施」推出後不久即收到投訴，指有車輛剛通過運輸署的車輛年檢，便接獲環保署通知其車輛須進行「跑步機」測試。申訴專員公署在調查投訴個案時發現，運輸署車輛年檢時進行的怠速廢氣測試，採用的標準並不包括「新措施」下的氮氧化物排放，現時該署作年檢的 22 間「指定車輛測試中心」亦沒有加設檢測氮氧化物排放的「跑步機」，意味著即使車輛通過運輸署的年檢，也未必能通過「跑步機」測試的廢氣排放要求。而現時環保署認可作「跑步機」測試的「指定車輛廢氣測試中心」只有 4 間，是否足以應付「新措施」衍生的測試及維修需求，存在疑問。

3. 另一方面，基於「指定車輛測試中心」營運者向環保署及運輸署反映加裝「跑步機」所面對的各種問題（如人手、設備、空間及測試對附近環境造成的噪音滋擾等），兩個部門目前仍未制定時間表，何時去落實提升「指定車輛測試中心」的設備和功能至可進行「跑步機」測試的水平。申訴專員因此關注，環保署與運輸署於推行「新措施」上，有否因籌劃及協調不足而對市民造成不便，又或因未有充分考慮現有的配套設施（如維修中心和車輛

測試中心的數量及技術水平)的應付能力，以致未能確保「新措施」得以順利推行。

4. 為此，申訴專員在二〇一五年四月十四日宣布根據《申訴專員條例》(第 397 章)展開主動調查。

## 調查所得

5. 本署調查揭示，環保署與運輸署於推行「新措施」一事上，有以下四方面共八項不足之處：

### (A) 欠缺周詳的籌劃

#### *(1) 推出「新措施」前未有為車輛維修業界提供適切支援*

6. 環保署組成的專家組(當中包括運輸署的代表)早於二〇〇二年已完成審議顧問的研究報告，並支持顧問所建議的以遙測設備和「跑步機」檢測排放過量廢氣的車輛，但環保署至二〇一一年十一月才召開專家組成員(包括運輸署)組成的工作小組會議，探討具體安排。

7. 在「新措施」於二〇一四年九月一日實施後首個月，車輛於指定車輛廢氣測試中心以「跑步機」進行廢氣測試的整體合格率只有 50%。因應這個情況，環保署於二〇一四年十月十七日宣布實施兩項過渡性安排，分別為：延長通過廢氣測試的期限，由 12 個工作天增至 25 個工作天；及向未能於通過首次廢氣測試的汽車和石油氣的士和小巴，提供最多兩次免費測試。為公平起見，有關安排同時適用於私家車及其他汽油車。有關的過渡性安排於二〇一五年一月三十一日結束。

8. 本署認為，氮氧化物無色無臭，如無特別的儀器(如「跑步機」及其他可攜式偵測氮氧化物儀器)，檢測其超標與否有一定難度。本署相信，業界缺乏合適儀器偵測車輛的氮氧化物的廢氣排放水平，正是業界自覺未能掌握維修竅門的主因之一。政府當局顯然忽略了在「新措施」下業界所需要的實質支援。

## **(2) 未有及早為車輛維修業界提供所需培訓**

9. 環保署在二〇一三年四月才開始透過示範、技術熱線、簡介會及與職業訓練局舉行短期課程，向業界提供相關資訊，而出席這些短期課程的業界人士至今只有千餘人，相比業界數以萬計的員工，明顯杯水車薪。本署認為，環保署不能只寄望可透過為數不多的已培訓人士轉授整個業界如何維修廢氣排放技術，加上近年出產的汽車越來越依賴電腦運作，隨著它們的老舊，相信會有越來越多設計較複雜的汽車不符合廢氣要求而須進行維修。環保署有需要正視由此衍生的維修技術問題，加強與職業訓練局等訓練組織合作，並與機電工程署商討如何透過「車輛維修技工自願註冊計劃」和「車輛維修工場自願註冊計劃」提升業界維修車輛廢氣排放超標的技能。

## **(3) 沒有探討把維修廢氣排放系統加入車輛維修技工註冊分類的可能性，方便業界和車主尋找合適技工**

10. 機電工程署轄下的「車輛維修註冊組」負責「車輛維修技工自願註冊計劃」及「車輛維修工場自願註冊計劃」的推廣、日常管理及運作。在「車輛維修技工自願註冊計劃」下，凡具備應有資歷及／或經驗的車輛維修技工，均可申請成為註冊車輛維修技工，使其資歷及技能得到認同。註冊技工按所提供的維修服務分類，但沒有專為檢測及維修車輛廢氣排放系統的類別。機電工程署表示，該署在推行「新措施」一事上並無角色，相關部門亦沒有就車輛維修技工註冊或維修技術問題諮詢該署。

11. 本署認為，要確保業界具足夠技術水平維修車輛的廢氣系統，把廢氣維修加入註冊技工的維修服務分類，有助業界評估具相關技術的人手需求，車主亦可更容易尋找具相關維修專業的人士維修其車輛。假如車主無法盡快找到具相關專業人士替車輛進行維修，不但會令他們無所適從，亦無疑會影響「新措施」的成效。雖然現時的技工註冊制度僅為自願而非強制，但註冊資料或多或少反映技工的人手和技能分布，有助籌劃和推動「新措施」的施行。假如資料顯示沒有足夠技工具廢氣維修的專業水平，政府當局便應與相關訓練團體（如職業訓練局）安排更多的維修課程，以提升業界技術水平。

## **(B) 宣傳不足及訊息不清**

### **(4) 「新措施」的宣傳內容未能從受影響市民（特別是車主和維修業界）的關注點出發**

12. 環保署不論是宣傳海報、單張等平面廣告以至電視宣傳片，均沒有把最重要的訊息告知受眾：「已通過年檢的車輛仍有機會被遙測儀器偵測到廢氣超標和未能通過『跑步機』測試」。有關廣告的訊息只是表達「加強廢氣管制」的措施，但並沒有詳述如何加強，與年檢有甚麼不同等，電視廣告甚至連「跑步機」測試何類廢氣也沒有提及。「新措施」宣傳單張中的常見問題中亦僅有一條問題提及年檢不可以取代「跑步機」測試，以及年檢沒有測試氮氧化物，但沒有清楚說明最重要的訊息。

13. 本署認為，「新措施」的宣傳內容欠清晰明確，容易令人誤解。事實上，部分業界人士表達他們誤解有關措施與怠速測試相若，相信與此有關。這反映當局未有從受影響市民（特別是車主和維修業界）的角度出發針對性地提供有用資訊。

### **(5) 運輸署的網頁欠缺相關資訊**

14. 運輸署負責車輛發牌及吊銷牌照，影響到車輛可否繼續於道路上使用，於「新措施」的推行上扮演着重要角色。事實上，運輸署亦應是車主最常接觸的部門。在一個政府的大原則下，運輸署和環保署應攜手協力宣傳「新措施」，讓車主可更早更容易得知「新措施」的安排以及須盡的責任（如妥善維修車輛），而至關重要的是提醒車主「即使車輛通過年檢，亦未必代表車輛能通過環保署的遙測廢氣排放測試和『跑步機』測試」。可是，本署發現運輸署網頁連簡單的宣傳單張也沒有，更遑論「新措施」的施行，確有不足。

## (C) 部門之間協調不足

### (6) 兩署就年檢中是否加入「跑步機」測試上未能作有效協調

15. 運輸署替車輛進行年檢並沒有包括氮氧化物排放測試。此外，年檢的一氧化碳和碳氫化合物排放測試標準與「跑步機」測試該兩類廢氣的標準也不同。

16. 要解決年檢與「跑步機」測試廢氣排放持不同標準的問題，最直接的做法應是把年檢提升至採用「跑步機」進行「排氣污染物」測試，務求與「新措施」的做法一致。環保署於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會環境事務委員會的討論文件內亦有提及這一點。二〇一四年六月二十三日（「新措施」推行前兩個月）環保署提交予委員會的文件的第 8 段指出：「運輸署會將該署的車輛年檢，由怠速廢氣排放測試提升為功率廢氣測試。環保署和運輸署現正與私營車輛測試中心商討提升廢氣排放測試的事宜。現時，共有 22 個車輛測試中心。如有設備和地方進行功率機廢氣測試，部分車輛測試中心可能會在二〇一六或二〇一七年，將新的廢氣排放測試加入車輛年檢」。可見政府推行「新措施」的目標，是在年檢中加入氮氧化物檢測。

17. 不過，對應否在年檢中加入「跑步機」測試，運輸署有不同說法。該署認為，由於「不宜於道路使用」與「不符合車輛廢氣排放標準」屬兩個不同概念，原則上不應在汽車年檢中加入氮氧化物測試。然而，從方便車主的立場出發，在實務操作上應盡量在同時、同地一併進行年檢及廢氣排放測試這兩項測試。運輸署認為，要達到這個目的，其中一個可行方法是，環保署在適當時間發出通知書予需進行年檢方能續領車輛牌照的私家車車主，車主便可預約在同一時間，同一中心進行年檢及廢氣測試。此做法在名義上仍然維持每年指定車輛須經年檢和「跑步機」兩項不同的測試，但在實際效果上，車主只須經過一次檢測，而且檢測程序並不重複，實已達到把「跑步機」納入年檢內的效益。

18. 從上文可見，雖然從調查報告中的時序表來看，運輸署似乎一直與環保署朝同一方向籌備「新措施」的施行，但運輸署與環保署的取向其實並不一致，兩個部門在推行「新措施」上是否有效協調，存在疑問。

19. 本署認為，如運輸署的最新說法得以落實，將意味著年檢仍然不會包括「跑步機」測試。由於現時法例沒有要求汽車必須進行「年度廢氣排放測試」，除非修改法例，強制所有安排車輛通過年檢的車主必須另行進行「年度廢氣測試」，否則在沒有被環保署偵測到廢氣超標的情況下，環保署無權發出「車輛廢氣測試通知書」強制車主進行「跑步機」測試，極其量也只能向車主發出善意提醒。因此，在同一地點設立廢氣測試中心而沒有法例上的配合，是否能令大多數車主在年檢時同時進行廢氣測試，難以估計。因此，有關安排是否能奏效，實屬未知之數。

20. 另一方面，若大部分車主真的把「跑步機」廢氣測試與年檢同步進行，則年檢時間便需要額外 20 分鐘，這可能需要大幅度提升現時 22 間指定車輛測試中心的測試能力才可應付。需作年檢的車輛數目逐年顯著增加。無論「新措施」日後的具體安排為何，廢氣測試中心與指定車輛測試中心的承載能力是環保署和運輸署必須考慮的重要因素。

21. 本署認為，環保署應積極和運輸署解決二者在推行「新措施」上的分歧，盡快釐清推行「新措施」的方向和具體安排，並與相關政策局重新檢視推行「新措施」的長遠策略和方針，否則「新措施」的推行成效難免受損。

#### **(D) 未有適切考慮推行「新措施」的配套設施**

##### ***(7) 未有及早解決在指定測試中心安裝「跑步機」的問題***

22. 早於二〇一一年，環保署已探討於一幅九龍灣土地安裝「跑步機」為商用車進行測試的可行性，但其後一直未能落實。此外，環保署於二〇一二年四月撥出款項予運輸署以聘請顧問公司研究在運輸署驗車中心或以外地方，加裝「跑步機」的可能性。可見相關部門早已知道加裝「跑步機」是需要有足夠空間和適當環境配套的，但此問題在「新措施」實施前仍未獲妥善處理。事實上，於二〇一四年三月（即「新措施」推出上半年），有驗車中心已向環保署表示未能提供空間安裝「跑步機」，但環境局／環保署於二〇一四年六月向立法會環境事務委員會提交的文件，卻不提「跑步機」所需的「空間」問題，只指出如有設備及地方進行「跑步機」測試，部分車輛測試中心可能會在二〇一六或一七年，將新的廢氣排放測試加入年檢。二〇一五年八月（「新措施」推出後一



年)，運輸署委聘的顧問公司才完成報告，指出 22 間指定驗車中心中，只有 5 間可加裝「跑步機」。

23. 目前，環保署與運輸署仍在跟進測試中心的營運者所提出的問題，暫時未有確實的時間表在任何指定車輛測試中心安裝「跑步機」，亦未有任何指定車輛測試中心可以進行「跑步機」廢氣測試。

24. 本署認為，有關提出以「跑步機」作廢氣測試的建議早於二〇〇二年已提出，政府實應有充足的時間研究如何騰出土地安裝「跑步機」以及邀請更多營辦商參與，亦應有充足時間探討既有的指定驗車中心是否有空間加裝「跑步機」。然而，直至「新措施」推出，政府仍未能訂立解決方案。

#### **(8) 未能善用指定廢氣測試中心**

25. 設置「跑步機」及相關儀器所需的最少面積為 120 平方米，這固然是指定驗車中心考慮是否安裝「跑步機」的一個重要因素，但令指定驗車中心對安裝「跑步機」卻步的原因，撇除中心本身的環境因素（如是否位處民居、規模等），成本是另一重要因素。

26. 有資料顯示，「跑步機」的售價約為一百六十萬至二百四十萬<sup>1</sup>，可用六年，但營運成本（如人手、租金等）每月開支約二十三至二十四萬。從調查報告中的統計數字可見，環保署於二〇一四年九月至二〇一五年四月間發出的通知書，佔所有檢測過車輛約百分之一。但自五月至八月以來，數字有下降趨勢，即使以二〇一五年三及四月發出每月最多六百六十張檢測通知書來計算，以每月有二十個工作天計算，即平均每個工作天有約三十三輛車須進行測試。假設四間廢氣測試中心平均分配所有測試個案，即每間平均每天處理只有八宗個案，這遠較他們所能負荷的容量(32 輛)為低。

27. 汽油及石油氣車輛的廢氣測試收費已於二〇一五年八月一日開始由 \$310 元調升至 \$465，並會在二〇一七年二月一日增加至 \$620。但按現時指定廢氣測試中心的營運成本及驗車宗數，相信難以收回成本。長此下去，驗車業界是否有多人願意投入資金提供廢氣測試服務，存在疑問。我們看到環保署可能面對兩難局

---

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

面：即現有的廢氣測試中心不足以應付把氮氧化物列入年檢而激增的個案，但現時的安排又未有用盡中心的容量，長遠而言可能影響環保署執行「新措施」的成效。

28. 本署認為，在氮氧化物測試尚未納入強制測試之前，為推廣車輛得到妥善維修的重要性，環保署應考慮制訂措施，提供誘因鼓勵車主自行到指定廢氣測試中心檢驗氮氧化物及其他廢氣排放水平，如此既可令車主及早發現車輛廢氣排放超標問題，繼而安排維修車輛，減少汽車日後在路上被驗出廢氣排放超標的機會，令環境更清潔，更可提升現時廢氣測試中心的可持續性，對推行這項減排政策有很大的幫助。

## 建議

29. 鑑於以上所述，申訴專員向**政府當局**提出以下改善建議：

### **環保署和運輸署之間的協調**

- (1) **環保署**應重新與**運輸署**探討氮氧化物排放測試和車輛年檢的相互關係，統一理念，並與相關政策局重新檢視推行「新措施」的長遠策略和方針，盡早制訂具體推行這些策略和方針的時間表。
- (2) 除了要求新的指定車輛測試中心必須預留空間安裝「跑步機」外，**環保署**應與**運輸署**盡快訂下現有可加裝「跑步機」的指定車輛測試中心落實安裝有關儀器的時間表，有需要時提供支援。
- (3) **運輸署**應積極考慮如何加快批出新的、有預留空間以安裝「跑步機」的指定車輛測試中心，並與**環保署**研究如何確保這些新的測試中心會於適當時間安裝「跑步機」以提供測試服務。
- (4) **環保署**與**運輸署**應密切跟進由部門及指定車輛測試中心營運者組成的專責小組評估在車輛年檢中加入「跑

步機」測試，會如何影響年檢所需時間及空間的評估結果。

### **加強對維修業界的培訓及支援**

- (5) **環保署**應加強與業界培訓團體（如職業訓練局、大學及專業團體）合作舉辦更多課程，並加強技術支援，令業界更能掌握廢氣排放系統的維修技術。
- (6) **環保署**應與機電工程署商議，研究是否於註冊車輛維修技工中加入維修廢氣的專業，確保業界具相關水平，亦有助市民盡快找到具專業的業界人士維修車輛的廢氣排放系統。
- (7) **環保署**應加強對業界檢測廢氣的經濟或技術支援，使業界可透過安裝「跑步機」測試或其他可攜式檢測氮氧化物排放的儀器，偵測汽車的廢氣水平，以及協助他們取得維修車輛的資訊（如個別型號車輛的維修手冊）。

### **加強宣傳**

- (8) 在年檢未能提升至檢驗氮氧化物排放前，**環保署**應加強向公眾人士宣傳「新措施」，特別是「跑步機」的測試方法，以及車輛即使已通過年檢，仍有機會未能通過「跑步機」測試的訊息。
- (9) 運輸署應主動向市民宣傳「新措施」，包括在其網頁及透過其牌照辦事處提供相關資訊，確保車主認識「新措施」的運作及其維修責任。

### **確保廢氣測試中心經營的可持續性**

- (10) **環保署**應密切留意現時指定廢氣測試中心的營運情況，在有需要時提供支援，並且及早綢繆，避免有指

定廢氣測試中心因經營困難而影響推行「新措施」的成效。

- (11) **環保署**應考慮制訂措施，提供誘因（如資助驗車費用），令車主替車輛進行廢氣檢驗，令「新措施」更有效推行。

申訴專員公署

二〇一六年一月

**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」<sup>1</sup>。

### 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」。

---

<sup>1</sup> 「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<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 《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