

第 1 章

食物環境衛生署

食物安全中心：
食物安全的管理

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第七十一號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

食物安全中心： 食物安全的管理

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
香港的食物安全	1.2 – 1.9
食物安全專家委員會	1.10
食物及環境衛生諮詢委員會	1.11
審查工作	1.12 – 1.13
政府的回應	1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：食物安全風險評估	2.1
食物消費量調查	2.2 – 2.11
審計署的建議	2.12
政府的回應	2.13
總膳食研究	2.14 – 2.17
審計署的建議	2.18
政府的回應	2.19
風險評估研究	2.20 – 2.29
審計署的建議	2.30
政府的回應	2.31
第 3 部分：食物監察計劃	3.1
食物監察計劃的制訂	3.2 – 3.12
審計署的建議	3.13
政府的回應	3.14
食物監察計劃的實施情況	3.15 – 3.21

	段數
審計署的建議	3.22
政府的回應	3.23
完成食物監察計劃下的樣本測試	3.24 – 3.27
審計署的建議	3.28
政府的回應	3.29
第 4 部分：處理食物事故和投訴	4.1
處理食物事故	4.2 – 4.12
審計署的建議	4.13
政府的回應	4.14
處理食物投訴	4.15 – 4.22
審計署的建議	4.23
政府的回應	4.24
第 5 部分：向公眾傳達食物安全風險資訊	5.1
傳達事宜	5.2 – 5.10
審計署的建議	5.11
政府的回應	5.12
食物安全承諾計劃	5.13 – 5.15
審計署的建議	5.16
政府的回應	5.17
附錄	頁數
A：食物環境衛生署： 組織圖(摘錄)(2018年6月30日)	72
B：《公眾衛生及市政條例》的附屬法例	73

食物安全中心： 食物安全的管理

摘要

1. 2017 年，香港供人食用的食物逾 90% 是進口食物。根據政府統計處所公布的貿易統計數字，年內入口食物的總值為 2,053.51 億元。食物環境衛生署(食環署) 其中一項使命是確保在本港出售的食物安全和適宜食用。2006 年 5 月，食環署轄下成立食物安全中心(食安中心)，負責管制本港的食物安全事宜。食安中心根據兩條條例的法律條文工作：

- (a) 《公眾衛生及市政條例》(第 132 章) 及其附屬法例規定擬供出售的食物必須適宜供人食用。該條例涵蓋對食物購買人的一般保障、與出售不宜食用的食物和攙雜食物有關的罪行，以及檢取和銷毀不宜食用食物的事宜；及
- (b) 《食物安全條例》(第 612 章) 實施額外的食物安全管制措施(尤其是食物進口商／分銷商登記制度)。

2006 年 9 月，食安中心成立食物安全專家委員會(專家委員會)，負責就食物安全運作策略和措施等事宜，向食物環境衛生署署長提供意見。

2. 食安中心以風險為本的方法管制食物安全，工作如下：

- (a) **風險評估** 評估各類食物危害(即微生物、化學和輻射危害)，以及這些危害對市民可能帶來的風險，從而制訂適當的風險管理措施(見下文(b)項)和風險傳達信息(見下文(c)項)，保障市民健康；
- (b) **風險管理** 食安中心在全港各區設立食品管制辦事處，實施食物進口管制(例如檢查進口食物)，並推行食物監察計劃，從進口、批發和零售層面抽取食物樣本加以檢測。食安中心也處理本港和海外的食物事故，以及本地有關食物的投訴；及
- (c) **風險傳達** 食安中心舉辦各類活動推廣食物安全(例如風險傳達論壇)，並透過不同的通訊渠道(例如食安中心的網站、社交媒體平台和刊物)向公眾發放食物安全資訊。

摘要

3. 2013-14 至 2017-18 年度，食安中心的開支由 4.48 億元增至 5.92 億元，增幅為 32%。審計署最近審查了食安中心的食物安全管理和管制工作，審查結果載於本審計報告書和《審計署署長第七十一號報告書》第 2 章“食物安全中心：食物的進口管制”內。本審計報告書檢討有關食物安全風險評估、食物監察、處理食物事故和向公眾傳達風險資訊的事宜。

食物安全風險評估

4. 食安中心不時進行食物消費量調查、總膳食研究和風險評估研究，協助評估食物安全風險(第 2.2 段)。

5. **食物消費量調查** 食物消費量調查旨在收集市民進食的食物種類和分量的數據。進行全港性食物消費量調查，對建立完整數據庫以評估食物安全風險，以及提高食安中心評估風險的能力，極為關鍵。根據食安中心資料，食物消費數據用於找出公眾面對的潛在膳食風險，例如源自污染物和食物添加劑的風險，了解有關風險的高低，以及哪個人口組別的風險可能最高。有關資料對政府制訂提高香港食物安全的公共政策和教育策略，至為重要。首次全港性食物消費量調查在 2004 年 3 月至 2010 年 3 月進行。2017 年 5 月，食安中心委聘另一承辦商(一家顧問公司)進行第二次全港性食物消費量調查，以探討應否及如何因應市民飲食習慣的轉變，修訂食安中心的食物安全風險評估工作。按照計劃，承辦商會在 2018 年 4 月至 2019 年 4 月進行食物消費量調查的訪問工作，其間訪問每名受訪者兩次，收集食物消費數據。調查也會收集其他資料，例如體重、身高和與人口有關的資料(第 2.2 至 2.4 段)。審計署發現下列情況：

(a) **須密切監察第二次全港性食物消費量調查的進度** 審計署審查了截至 2018 年 7 月 30 日(即訪問工作自 2018 年 4 月展開後約 15 周)的調查工作進度，留意到：

(i) **進度緩慢** 根據合約，在預計約 4 800 名受訪者中，應約有 1 400 人在 2018 年 7 月 30 日或之前完成訪問。然而截至該日，已完成個案的實際數目只有 278 宗，較規定的 1 400 宗少約 1 100 宗(79%)；

(ii) **回應率低** 根據食物消費量調查的設計，約 8 000 個住戶會獲邀參與調查，以期招募 4 800 名受訪者。基本的假設是 70% 的

摘要

有效住戶會參與食物消費量調查。然而，初步回應率只有 42%，低於預計的回應率；及

- (iii) **承辦商提供的服務時數不足** 根據合約，承辦商的訪問員每周應提供至少 210 小時服務。在首 15 周，訪問員提供的總服務時數只有 1 313 小時，較規定的 3 150 小時 (即每周 210 小時 ×15 周) 少 1 837 小時 (58%)。

食安中心在 2018 年 9 月底告知審計署，該中心已制定額外監察措施 (例如要求承辦商提交每周進度報告)，而承辦商也提出了糾正措施 (第 2.5 及 2.6 段)；及

- (b) **須進行青年人口食物消費量調查** 兩次全港性食物消費量調查均沒有充分計及青年人口的因素。首次調查涵蓋 20 至 84 歲人士，而第二次調查則涵蓋 18 歲或以上人士。截至 2018 年 8 月 31 日，食安中心未有展開另一個涵蓋較年輕人口的食物消費量調查 (第 2.8 及 2.9 段)。

6. **總膳食研究有可予改善之處** 根據食安中心資料，總膳食研究能評估不同人口組別從膳食攝入食物化學物或營養素的分量，以及攝入這些物質對健康帶來的風險，一直是國際公認在這方面最具成本效益的評估方法。這項研究不但為食物安全風險評估和食物供應規管提供科學基礎，還有助風險管理人員把有限的資源集中用於對公眾健康可能構成最大威脅的食物化學物或營養素。不過，總膳食研究是一項複雜的大型計劃。要估算本港市民每天從膳食攝入某種受關注物質的總分量，方法是把某相關食物 (即可能含有該物質的食物) 內該物質的含量乘以市民每天進食該相關食物的分量，以及把從所有相關食物攝入該物質的分量相加。在評估健康風險時，便把該物質的估算攝入量與相關的每天可攝入量加以比較。在 2010 年 3 月至 2014 年 12 月期間，食安中心進行首個總膳食研究，涵蓋香港人食用的大部分食物。研究一共涵蓋 146 種受關注物質 (例如除害劑殘餘) 和 150 種根據兩項準則選定的食物 (即市民經常食用的食物，以及受關注物質含量偏高的食物)。根據首個總膳食研究的結果，食安中心總結指出香港市民從膳食攝入研究所涵蓋的物質而令健康受影響的風險輕微。2015 年 10 月，食安中心完成總膳食研究的評估，確認該項研究有若干可予改善之處，舉例如下：

- (a) 若干受高度關注的物質 (例如甲醛) 並無納入研究範圍；及
- (b) 至於研究範圍內的物質，總膳食研究並無涵蓋可能含有大量該等物質的部分食物 (見第 2.14 至 2.17 段)。

摘要

7. **風險評估研究** 風險評估研究旨在全面檢討和分析與公眾健康有重大關係的食物危害(例如化學危害和微生物危害)。食安中心每年進行若干風險評估研究,部分自行進行(即“食安中心研究”),部分與消費者委員會(消委會)合作進行(即“聯合研究”)。風險評估研究的結果和建議會透過新聞公報、教育小冊子和業界指引等形式告知市民。食安中心會向專家委員會提交年度計劃,以供揀選進行風險評估研究的項目。2008-09至2018-19年度,獲揀選的研究有50項。截至2018年8月31日,在該50項研究中,有45項已經完成(第2.20至2.22段及2.28段)。審計署留意到:

- (a) **須監察揀選風險評估研究項目新機制的實施情況** 食安中心採用多項準則(例如研究項目與公眾健康有否重大關係),揀選研究項目以納入風險評估研究年度計劃。2017年9月,專家委員會建議引入計分制度,以改善揀選風險評估研究項目的工作。2018年9月底,食安中心告知審計署,該中心已於2018年9月實施專家委員會建議的計分制度。食安中心須確保新機制按原意妥善實施(第2.23至2.26段);及
- (b) **須讓市民更了解研究的結果** 在45項已完成的風險評估研究中,25項為食安中心研究,當中有2項只供內部參考。至於其餘的23項研究,食安中心在其網站發表了有關的研究報告,並提供若干補充資料(例如指引和建議),讓市民更了解報告的內容。然而,在23份研究報告中,有9份的補充資料和研究報告的連結被上載到食安中心網站內的不同網頁,令人難以找到有關資訊(第2.27及2.28段)。

食物監察計劃

8. **食物監察計劃的制訂** 食安中心的食物監察計劃是為了控制和預防食物危害而設,旨在顯示食物是否可供安全食用,是食安中心保障食物安全工作的主要環節。食安中心採用風險為本的方法制訂食物監察計劃。調查項目和食物樣本的數目,均由食安中心在諮詢專家委員會後決定,每年或有增減。在食物監察計劃下,當局透過食物檢查人員/取樣人員從食物鏈的進口、批發和零售層面抽取食物樣本,進行微生物測試(例如計算細菌總數)、化學測試(例如測試食物添加劑)和輻射測試(即量度放射性物質水平)。2017年的食物監察計劃共有144個項目,其中138個是監察項目(為進行監察而抽取食物樣本),6個是跟進項目(為跟進食物事故、投訴和監察項目測試結果不合格事宜而抽取食

摘要

物樣本)。這 144 個調查項目合共抽取了 66 979 個食物樣本，而食物監察計劃就每個項目列明取樣方案(即食物鏈各層面的取樣數目，以及按食物組別劃分的樣本組合)和須進行的測試類別(例如化學測試)(第 3.2 至 3.5 段及 3.15 段)。審計署審視了 2015、2016 和 2017 年的食物監察計劃，留意到：

- (a) **可涵蓋更多潛在食物危害** 計劃的監察範圍未有涵蓋若干潛在食物危害，包括受法例規管的危害、超逾上限而須食安中心作出跟進的危害，以及導致食物安全事故的危害。食安中心宜考慮把更多潛在食物危害納入日後的食物監察計劃，以便監察(第 3.6 及 3.8 段)；及
- (b) **監察大量不屬高風險的食品** 在 2015 至 2017 年間，食物監察計劃中很大比例(介乎 44% 至 46%)的食物樣本分配用作監察水果和蔬菜。然而，食安中心表示，蔬菜並不視為高風險食物(第 3.9 及 3.10 段)。

9. **食物監察計劃的實施情況** 審計署審查了 2017 年食物監察計劃的實施情況，留意到：

- (a) **須為抽取食物樣本的工作制訂指引** 食安中心並未制訂具體指引，述明應如何從不同食品店和食物種類抽取食物樣本。食安中心人員只好憑藉經驗，酌情為各項目實行取樣方案(見第 8 段)。不過，食安中心人員從不同類別食品店(例如超級市場、雜貨店或街市)和不同食物種類(例如不同魚類的樣本)抽取樣本的方法差異甚大(第 3.16 段)；
- (b) **須更妥善處理網購的食物安全問題** 食安中心每年均為監察項目預留約 4 000 個樣本予網購食物。2017 年有 3 868 個食物樣本為網購所得，其中 3 587 個(93%)為進行化學測試和輻射測試而購買，另外 281 個(7%)則為進行微生物測試(例如計算細菌數量)而購買。根據食安中心資料，須冷凍處理的即食食品，例如壽司和甜品(均可網購)，一般存在很大的食物安全風險，運送過程中可能會有細菌滋生。有見於網購食物近年日趨普遍，網購食物樣本當中用作微生物測試的比例屬於偏低(第 3.17 及 3.18 段)；及
- (c) **須遵從取樣規定** 審計署審查了在 2017 年進行的 10 個監察項目(涉及 5 304 個食物樣本)，發現 6 個項目有不符食物監察計劃取樣規定的情況。就該 6 個項目當中每個項目而言，食物監察計劃規

摘要

定取樣人員不應從同一店舖抽取超過兩個樣本。可是，在從 104 間店舖抽取 493 個樣本時，有關人員並無遵從該規定 (第 3.19 段)。

10. **處理時間冗長及須確保適時運送食物樣本到化驗所** 食物樣本會運送到不同化驗所測試。處理時間是指從抽取食物樣本起計，直至化驗所交回測試結果為止的一段時間。審計署分析了 2017 年 10 個監察項目的處理時間 (涉及 2 125 個食物樣本和 4 494 項測試結果)，發現最長達 230 天。審計署進一步分析 20 個處理時間冗長的樣本，發現其中 18 個樣本在送往化驗所時耽擱了 19 至 203 天不等。食安中心在 2018 年 7 月告知審計署，該中心並無就適時運送食物樣本到化驗所制訂具體指引 (第 3.24 至 3.27 段)。

處理食物事故和投訴

11. **處理食物事故** 根據食安中心的定義，任何事件如令人憂慮食物的安全或質素確實或懷疑受到威脅，因而需要介入以保障公眾健康和消費者權益，即屬“食物事故”。在 2013 至 2017 年間，每年轉介食安中心處理的本地食物中毒個案介乎 190 宗與 290 宗之間。食安中心會透過食物事故監察系統辨識食物事故。在 2013 至 2017 年間，食物事故監察系統偵察到的食物事故由 1 339 宗增至 1 713 宗，增幅為 28%。在該監察系統下，食安中心檢視各國食物主管當局的網站，接收各主管當局的通報，以及查閱學術報告和媒體報道等，從而偵察海外和本地的食物事故。食安中心也藉着調查食物投訴，以及跟進測試結果不合格的食物監察計劃項目，收集食物事故的情報。若辨識有食物事故，食安中心會作初步評估，識別須採取進一步行動以管理風險的個案。有關行動包括對事故進行調查 (例如查看受影響產品在本地的供應情況)、蒐證 (例如抽取樣本以作測試)、採取監控措施 (例如回收有關產品)，以及向市民作出公布 (例如發出新聞公報把食物事故公布周知) (第 1.8、4.2 及 4.3 段)。審計署留意到：

- (a) **公布不合格測試結果需時甚久** 2017 年的食物投訴調查和食物監察計劃項目，有 106 宗個案的食物樣本測試結果不合格。食安中心一般會公布不合格測試結果 (例如發出新聞公報)。然而，起初抽取食物樣本與其後公布不合格測試結果，兩者相距的時間由 1 天至 88 天不等，平均為 19 天。部分個案的不合格測試結果耽擱了一段長時間才公布，是因為樣本測試需時甚久，以及／或在測試完成後拖延公布結果所致 (第 4.4、4.5 及 4.7 段)；

摘要

- (b) **須更妥善監控食物回收工作** 在 2013 至 2017 年間，因食物事故而進行的食物回收行動由 6 次增至 23 次。根據食安中心的指引，有關食品商應按食安中心的要求，定期提交報告，交代重要資料(例如回收結果)。然而，在 2017 年進行的 23 次食物回收行動並非全然見效，整體而言，51%(以數量計)已離開製造商的产品並沒有收回。此外，食安中心的記錄顯示，該中心在這 23 次回收行動中，均沒有要求食品商定期提交報告，以監察回收行動的成效(第 4.3、4.8、4.9 及 4.11 段)；及
- (c) **須確保妥善處置回收的食物** 根據食安中心的指引，該中心會確保自願回收行動所回收的食物獲妥善處置(即銷毀或加以適當改良)。然而，有關指引並無具體述明應如何確保妥善處置回收食物。因此，每宗個案的處置方法各有不同。在 2017 年 19 宗須處置食物的個案中，有 7 宗個案的處置工作並非在食安中心監察下進行(第 4.12 段)。

12. **處理食物投訴** 根據食安中心的指引，向食環署提出的食物投訴會先由有關的分區環境衛生辦事處處理，其後再轉介食安中心調查。2017 年共有 5 569 宗食物投訴轉介食安中心跟進(第 4.15 段)。審計署留意到：

- (a) **須定期編制管理資料** 在 2014 至 2017 年間，轉介食安中心的食物投訴由 4 294 宗(2014 年)增至 5 569 宗(2017 年)，增幅為 30%(1 275 宗)，當中某些類別的投訴增幅特別大(例如“假裝／冒充的食物”個案增加了 188%)。然而，食安中心一向沒有就食物投訴定期編制管理資料。有關資料將有助監察食物投訴和食物安全(第 4.16 及 4.18 段)；及
- (b) **須加快投訴個案的調查工作** 審計署檢視食安中心在 2017 年處理的 5 569 宗投訴個案，分析了接獲投訴日期與其後食安中心結案日期兩者相距的時間，發現 3 389 宗個案(61%)的相距時間逾 30 天，當中 38 宗(1%)的相距時間更逾 240 天。部分投訴的調查工作需時良久，遲遲未能結案，不利確保食物安全(第 4.19 及 4.20 段)。

摘要

向公眾傳達食物安全風險資訊

13. **傳達事宜** 食安中心透過多個渠道向公眾傳達食物安全事宜的資訊，有關渠道包括互聯網、食安中心的刊物、為公眾和業界而設的平台、講座和展覽(第 5.2 段)。審計署留意到：

- (a) **須更有效地向公眾傳達官方的建議** 除食安中心外，其他機構(例如消委會和大學)也會進行食物研究。審計署審視了其中兩間機構在 2017 年 1 月至 2018 年 6 月期間發表的 7 項有關有害物質的食物研究。該等研究的結果備受市民關注(例如發現食物含有污染物)。食安中心在其網站及／或 Facebook 專頁發文，就研究結果作出回應，提出其意見和建議。審計署認為，食安中心是負責本港食物安全的主管當局，而新聞公報是重要的傳達方法，能有效向公眾傳達其官方意見和建議(第 5.3 及 5.5 段)；及
- (b) **須安排可在互聯網收看食物安全講座** 食安中心為公眾、業界和學校舉辦講座。在 2013 至 2017 年間，公眾講座的數目減少 34%，出席人數下跌 28%，而業界講座數目減少 24%，出席人數下跌 26%。2018 年 8 月，經查詢後，食安中心告知審計署公眾獲取資訊的習慣有所改變，從以往依賴傳統方式(例如出席講座)，改為上網取得資訊。然而，食安中心並沒有作出安排，讓市民可在互聯網收看講座(例如網上廣播講座，或把講座錄影後放上互聯網)(第 5.6 及 5.7 段)。

14. **可改善各項承諾計劃的推行情況** 食安中心推行兩項承諾計劃以推廣食物安全。其中一項是 2008 年推出的“食物安全「誠」諾”，旨在促使業界將食物安全措施納入日常運作，參與計劃的承諾人包括食肆和食物製造處所。另一項計劃是 2014 年 12 月推出的“減鹽、糖、油，我做！”，呼籲“食物安全「誠」諾”的承諾人積極參與其中，幫助市民在外出用膳時減少攝入鹽、糖和油(第 5.13 段)。審計署留意到：

- (a) **承諾人數目偏少** “食物安全「誠」諾”的承諾人數目由 2012 年的 2 000 個減至 2018 年的 1 400 個(約佔所有食物業處所的 5%)；“減鹽、糖、油，我做！”的承諾人數目近年則維持在 37 個(第 5.14(a) 段)；

摘要

- (b) *計劃的宣傳工作可予改善* 舉例說，食安中心的流動應用程式提供搜尋“食物安全「誠」諾”承諾人的功能，而沒有為“減鹽、糖、油，我做！”提供類似的功能(第 5.14(b) 段)；及
- (c) *承諾人的表現須予監察* 審計署隨機抽選 9 個參與“食物安全「誠」諾”的承諾人進行探訪，發現其中 2 個承諾人已結束業務，而在餘下 7 個承諾人中，只有 3 個按規定展示計劃的證書或標貼(第 5.14(c) 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本審計報告的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議食物環境衛生署署長應：

食物安全風險評估

- (a) 繼續密切監察第二次全港性食物消費量調查的進度和承辦商的表現，以確保如期完成調查(第 2.12(a) 段)；
- (b) 留意是否須加快進行涵蓋青年人口的食物消費量調查，並採取必要措施，適時展開有關調查(第 2.12(b) 段)；
- (c) 考慮首個總膳食研究的評估結果，採取必要措施，以改善日後進行總膳食研究的工作(第 2.18 段)；
- (d) 監察揀選風險評估研究項目的新機制的運作，確保其按原意妥善實施(第 2.30(a) 段)；
- (e) 把風險評估研究報告和相關補充資料的連結上載到同一網頁，方便市民了解風險評估研究的結果(第 2.30(b) 段)；

食物監察計劃

- (f) 繼續檢討食物監察計劃，並按情況予以修訂(第 3.13(a) 段)；
- (g) 不時探討可否把原先指定用於監察低風險食物(例如水果和蔬菜)的食物樣本重新分配作其他用途(例如監察高風險的食物危害)(第 3.13(b) 段)；

摘要

- (h) 向食安中心人員提供指引，述明從不同食品店和食物種類抽取食物樣本的事宜 (第 3.22(a) 段)；
- (i) 檢討是否須增加網購食物樣本當中用作微生物測試的比例 (第 3.22(b) 段)；
- (j) 加強監督取樣工作，以防日後再發生不遵從取樣規定的情況 (第 3.22(d) 段)；
- (k) 密切監控食物樣本測試的處理時間，並視乎情況採取必要措施，以縮短處理時間 (第 3.28(a) 段)；
- (l) 制訂指引，述明適時運送食物樣本到化驗所接受測試的事宜 (第 3.28(b) 段)；

處理食物事故和投訴

- (m) 密切監察抽取食物樣本與公布樣本不合格測試結果兩者相距的時間，並採取必要措施，盡量減少所需的時間 (第 4.13(a) 段)；
- (n) 要求食品商提交報告，以監察食物回收行動的進度 (第 4.13(c) 段)；
- (o) 密切監察食物回收行動的成效，並在適當情況下採取措施加以改善 (第 4.13(d) 段)；
- (p) 為食安中心人員提供妥善處置回收食物的指引 (第 4.13(e) 段)；
- (q) 考慮定期編制有關食物投訴的管理資料，以便監察食物投訴和食物安全 (第 4.23(a) 段)；
- (r) 加快食物投訴的調查工作 (第 4.23(c) 段)；

向公眾傳達食物安全風險資訊

- (s) 考慮公眾的關注程度和事件的嚴重程度等相關因素，留意是否須就其他機構在公眾領域公布的食物研究結果，由食安中心以最適當的方式，提出其官方意見和建議 (第 5.11(a) 段)；
- (t) 作出安排，讓市民可在互聯網收看食安中心的食物安全講座 (第 5.11(b) 段)；及
- (u) 檢討兩項食物安全承諾計劃 (第 5.16 段)。

摘要

政府的回應

16. 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

香港的食物安全

香港的食物供應

1.2 2017 年，香港供人食用的食物逾 90% 是進口食物。進口食物(不包括活生食用動物)佔香港整體食物供應的 99%，而進口活生食用動物則佔香港整體活生食用動物供應的 94% (註 1)。表一顯示在 2013 至 2017 年間進口食物的貨量和貨值。

註 1： 以上百分比是食物環境衛生署(見第 1.4 段)根據從政府統計處(該處人員獲香港海關授權，核實貿易報關單上的資料是否明確及詳盡，足以用作編制貿易統計數字)和漁農自然護理署(提供技術協助和其他支援予本地農民和漁民以生產本地食品(例如豬肉、家禽和蔬菜))收集得來的資料所編訂。

表一

進口食物的貨量和貨值
(2013 至 2017 年)

年份	貨量 (註 1)				貨值 (註 2) (百萬元)
	活動物 (隻)	帶殼蛋 (個) (' 000)	飲品及醋 (升)	其他進口食物 (公噸)	
2013	10 810 170	2 242 906	484 444 046	7 578 092	179,241
2014	9 607 157	2 282 963	517 469 775	8 003 472	197,637
2015	9 073 311	2 317 256	527 485 207	7 436 481	184,950
2016	8 526 581	2 481 464	521 940 382	7 886 418	200,401
2017	7 874 309	2 588 806	537 745 743	8 037 075	205,351

資料來源：審計署對政府統計處所公布的貿易統計數字的分析

註 1：活動物、帶殼蛋和飲品及醋分別以隻、個和升為計算單位。活魚和水是以幣值為計算單位，而其他進口食物則以公噸為計算單位。活動物包括活生食用動物和並非供人食用的動物。政府統計處沒有另行記錄進口活生食用動物的數字。

註 2：貨值指所有進口食物的價值 (包括活魚和水的價值)。

食物環境衛生署的職責

1.3 根據世界衛生組織 (世衛組織) 於 2015 年的估算，就全球食源性疾病所帶來的負擔而言，每年每 10 人中幾乎有 1 人因吃了受污染食物而生病，因而喪失 3 300 萬年的健康年數，並導致 42 萬人死亡。美國農業部於 2018 年 3 月估計，主要食源性病原體所招致的醫療護理費用，令美國經濟每年損失 155 億美元，也帶來工時損失和因早逝而造成的損失。不過，世衛組織表示，食源性疾病可通過有效的食物安全控制系統來預防和管制。確保食物安全和免受污染，是保障我們健康的重要一環。

1.4 在香港，食物環境衛生署 (食環署) 於 2000 年成立，負責本港的食物安全，並確保在本港出售的食物安全和適宜食用。食環署成立初期，食物安全的

工作由食物及公共衛生部負責。當局在完成架構檢討後，於 2006 年 5 月在食環署轄下成立食物安全中心(食安中心)，負責管制本港的食物安全事宜。

1.5 食安中心的工作如下：

- (a) 確保供人食用的食物衛生安全和附有正確標籤；
- (b) 檢驗和管制活生食用動物，以保障公共衛生；及
- (c) 就食物和公共衛生的風險管理措施向公眾提供意見。

食安中心由食物安全專員領導，專員須向食物環境衛生署署長匯報工作。中心設有跨專業團隊，成員包括公共衛生醫生、護士、獸醫和衛生督察。食環署的組織圖(摘錄)載於附錄 A。截至 2018 年 1 月 1 日，食安中心共有 640 名員工。食安中心在 2017-18 年度的總開支為 5.92 億元。

管制食物安全的法律條文

1.6 食安中心根據以下管制食物安全的法律條文工作：

- (a) 《公眾衛生及市政條例》(第 132 章) 該條例(於 1960 年制定，其後經過修訂)第 V 部的條文和該條例的附屬法例(註 2)涵蓋對食物購買人的一般保障、與出售不宜食用的食物和攙雜食物有關的罪行、食物的成分組合和標籤、食物衛生，以及檢取和銷毀不宜食用的食物。基本規定是擬供出售的食物必須適宜供人食用。任何人如售賣不宜供人食用的食物，即屬違法，違例者最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月；及
- (b) 《食物安全條例》(第 612 章) 該條例(於 2011 年制定，其後經過修訂)實施額外的食物安全管制措施，包括設立食物進口商／分銷商登記制度，以及規定食物商(例如食物進口商／分銷商、食物零售商和網上銷售食物商店等)須妥為備存食物的獲取和批發供應記錄，以加強食物溯源能力。條例也賦權當局訂立規例，加強對特定食物類別的進口管制，並賦權作出命令，禁止進口和供應問題食

註 2：《公眾衛生及市政條例》由 17 個部分組成。條例第 V 部就食物及藥物安全管制訂定條文。有關特定的食物安全管制事宜載於條例的附屬法例(見附錄 B)。條例的其他部分就其他公共衛生及市政服務作出規定(例如下水道和排水渠的保養、有關公眾泳池的規則，以及公眾街市和博物館的管理)。

引言

物，以及命令回收該等食物。食物進口商／分銷商如未有向食環署登記，即屬違法，違例者最高可被判罰款 5 萬元和監禁 6 個月。此外，食物商如未能提供交易文件，即屬違法，違例者最高可被判罰款 1 萬元及監禁 3 個月。

根據該等條例，食物包括飲品、冰、香口膠、無煙煙草產品，以及配製食物時用作配料的物品和物質，但活的動物或活的禽鳥（活水產除外）、動物／禽鳥／水產的草料或飼料，以及藥物並不包括在內。

1.7 表二顯示在 2013 至 2017 年間食安中心提出檢控的數字。

表二

食安中心提出檢控的數字
(2013 至 2017 年)

根據條例提出檢控的個案	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	總計
《公眾衛生及市政條例》	499	495	490	766	551	2 801
《食物安全條例》	5	12	12	17	9	55

資料來源：食安中心的記錄

在食物安全管制方面採用風險為本的方法

1.8 在食物安全管制方面，根據食品法典委員會（註 3）的指引，食安中心採用風險為本的方法，包括：

- (a) **風險評估** 這包括確定食物危害、分析危害的特徵、評估市民受影響的程度，以及分析食物風險的特徵。透過這些風險評估程序，食

註 3：食品法典委員會由聯合國糧食及農業組織和世衛組織於 1963 年成立，負責制訂食品法典。當中載述國際間所採納的食物安全標準和相關文本。截至 2018 年 8 月 31 日，食品法典委員會有 189 個成員（自 1998 年起，香港在中華人民共和國授權下參與委員會事務）。成員採納食品法典中的標準與否，純屬自願，並可根據當地情況自行制訂食物安全標準。

安中心可評估與食物或食物材料有關的各類危害(即微生物、化學和輻射危害)，以及這些危害對市民可能帶來的風險，從而制訂適切的風險管理措施(見下文(b)項)和風險傳達信息(見下文(c)項)，保障市民健康；

(b) **風險管理** 這方面包括：

(i) 進口管制。食安中心在全港各區設立食品管制辦事處，對以空運、陸路和海運方式進口的食物實施進口管制(例如檢查進口食物和查核其衛生證明書)；及

(ii) 透過下列方式進行食物監察、處理食物事故和投訴，以及監察營養資料標籤制度，包括：

- 在食物供應鏈下游層面實施食物監察計劃。食安中心按計劃從進口、批發和零售層面抽取食物樣本，透過微生物、化學和輻射檢測，確定供出售的食物符合所有法例規定(見第 1.6(a) 段)和適宜供人食用；
- 處理本地和海外食物事故。食安中心評估在本地和海外出現的食物事故所帶來的影響，並採取適當跟進行動(例如就食源性傳染病的爆發作出調查)。在 2013 至 2017 年間，轉介食安中心調查的本地食物中毒個案每年約 190 宗至 290 宗不等(註 4)，受影響人數約 720 人至 1 020 人不等。食安中心也負責處理本地有關食物的投訴；及
- 監察營養資料標籤制度。根據法例(見第 1.6(a) 段)，除了獲得豁免的食物外，預先包裝食物必須附有營養資料標籤，標示能量和 7 種指定營養素(即蛋白質、總脂肪、飽和脂肪酸、反式脂肪酸、碳水化合物、糖和鈉)。食安中心為業界提供支援，以協助遵從法例規定，並透過不同形式的宣傳和教育計劃，向市民推廣營養資料標籤制度；及

(c) **風險傳達** 食安中心、專家(見第 1.10 段)、學者、食物業界人士、消費者和市民共同就有關的危害和風險、與風險相關因素和對風險的取態，交流資訊和發表意見。食安中心舉辦各類活動推廣食物安

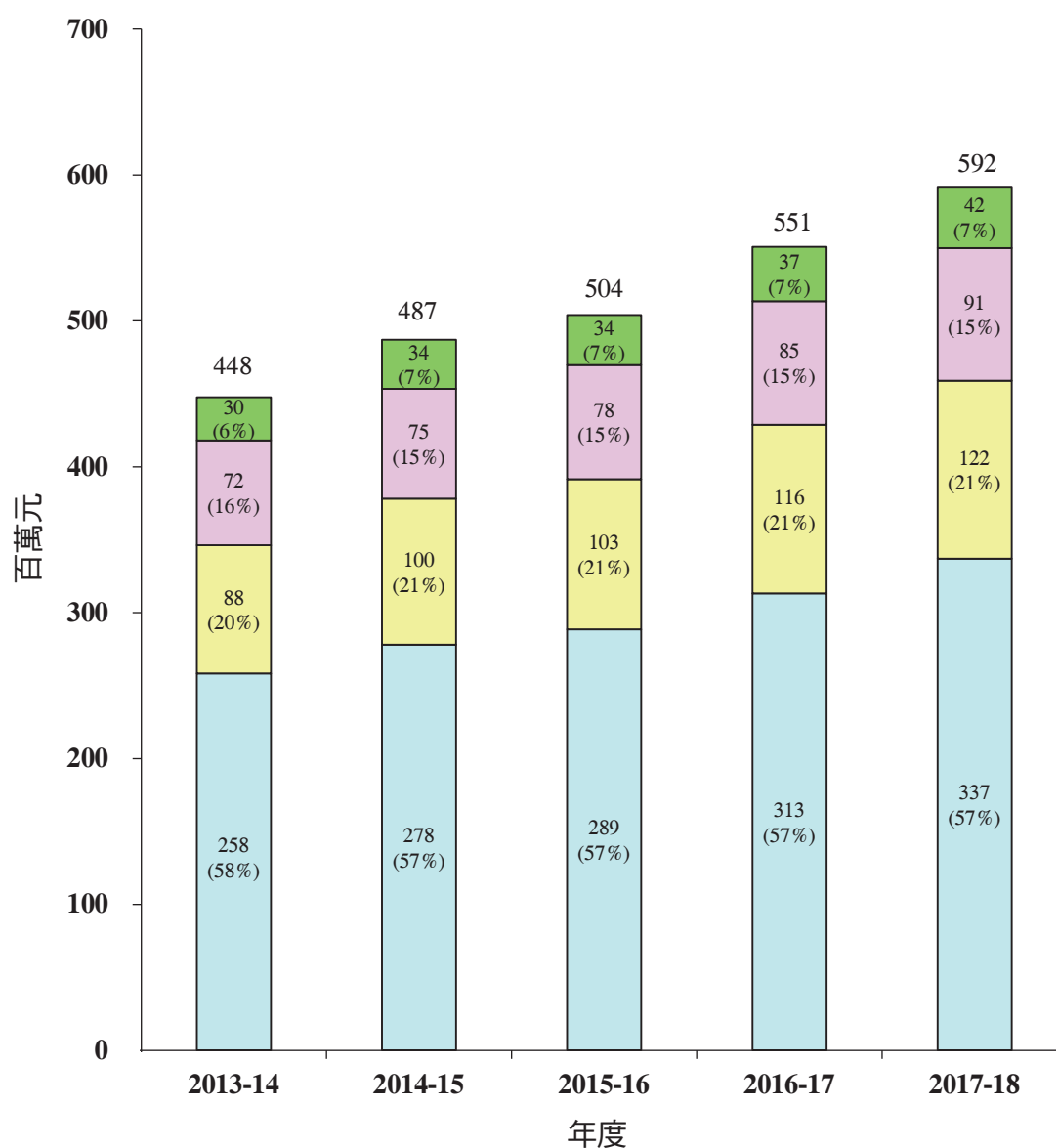
註 4： 根據食安中心資料，食物中毒事故有季節性，以夏季為高峯期。在各類食物中毒事故中，以細菌性食物中毒最為常見。

全(例如風險傳達論壇)，並透過不同的通訊渠道(例如食安中心的網站、社交媒體平台和刊物)向公眾發放食物安全資訊。

用於食物安全管制的開支

1.9 在 2013–14 至 2017–18 年度的 5 年間，食安中心的開支由 4.48 億元增至 5.92 億元，增幅為 32%。圖一顯示開支的分項數字。

圖一
食安中心的開支
(2013-14 至 2017-18 年度)



說明：

- 風險評估
- 進口管制
- 食物監察、處理食物事故和監察營養資料標籤制度
- 風險傳達

} 風險管理

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

附註：食安中心的開支包括員工薪酬和相關開支，以及部門開支。

食物安全專家委員會

1.10 2006年9月，食安中心成立食物安全專家委員會(專家委員會——註5)，商議有關主要食物安全管制措施的事宜，並負責就下列事宜向食物環境衛生署署長提供意見：

- (a) 現行和新的食物安全運作策略及保障公眾健康的措施；
- (b) 因應國際常規、趨勢和發展而制訂有關食物安全和成分的標準／指引，以及其在香港的適用情況；
- (c) 推廣食物安全的風險傳達策略，以及如何有效推行相關的風險傳達和公眾教育計劃；及
- (d) 食安中心策劃的研究新方向。

食物及環境衛生諮詢委員會

1.11 2000年4月，當局於食物及衛生局轄下成立食物及環境衛生諮詢委員會(註6)，負責監督政府在食物安全和環境衛生方面的工作，並就這些工作提供意見。委員會的職責範圍如下：

- (a) 審議有關食物安全、環境衛生和禽畜公共衛生的政策，就該等政策向食物及衛生局局長提供意見，以及監察有關政策的實施情況；
- (b) 向食物及衛生局局長就規管農場、食物業處所、食物危害因素和食物成分等事宜提供意見；
- (c) 收悉有關處理重大食物和農場事故的報告；及
- (d) 就社區教育和宣傳計劃向食物及衛生局局長提供意見，以促進市民對食物安全的認識和提高市民對保持環境衛生的責任感。

註5：專家委員會由學者、專業人士、食物專家、食物業人士、消費者組織成員和其他專家組成。現屆委員名單包括1名主席、1名副主席、12名本地委員、4名來自內地和海外的專家，以及3名當然委員(食物及衛生局、漁農自然護理署和衛生署的代表)。專家委員會的主席、副主席及委員由食物及衛生局局長委任，任期兩年。食安中心為專家委員會提供秘書處支援服務。

註6：諮詢委員會由學者、專業人士和食物專家組成。委員名單包括1名主席、16名非官方委員(由行政長官委任，任期兩年)和4名當然委員(分別是食物及衛生局常任秘書長(食物)、漁農自然護理署署長、食物環境衛生署署長和衛生署署長)。

審查工作

1.12 審計署最近審查了食安中心的食物安全管理和管制工作(見第 1.8 段)。審查結果載於兩份獨立的審計署署長報告書，包括：

- (a) “食物安全中心：食物安全的管理”(本審計報告書的主題)。這報告書檢討有關食物風險評估、食物監察計劃、處理食物事故和投訴，以及向公眾傳達食物安全風險資訊的事宜(見第 1.8(a)、(b)(ii) 及 (c) 段——註 7)；及
- (b) “食物安全中心：食物的進口管制”(《審計署署長第七十一號報告書》第 2 章)。鑑於 2017 年本港供人食用的食物逾 90% 是進口食物(見第 1.2 段)，以及食安中心每年在食物進口管制方面的開支佔其每年總開支逾 50%(見第 1.9 段圖一)，該報告書遂就進口管制事宜予以檢討。

1.13 在本審計報告書中，審查工作集中於以下範疇，涵蓋進口和本地生產的食物：

- (a) 食物安全風險評估(第 2 部分)；
- (b) 食物監察計劃(第 3 部分)；
- (c) 處理食物事故和投訴(第 4 部分)；及
- (d) 向公眾傳達食物安全風險資訊(第 5 部分)。

審計署發現以上範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出了多項建議。

政府的整體回應

1.14 食物環境衛生署署長感謝審計署就食安中心的食物安全管理工作進行審查。此外，她表示食安中心會盡量參考國際最佳做法，採取多管齊下的方式確保本港的食物安全，實施全面和風險為本的食物監察策略，監控食物安全。如食物樣本的檢測結果未如理想，當局將採取適當的風險管理行動，而有關結果

註 7：這次審查工作並無涵蓋營養資料標籤制度(見第 1.8(b)(ii) 段)。審計署曾在 2011 年審查食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤(《審計署署長第五十七號報告書》第 3 及 4 章)。

引言

一般會適時公布。當局會持續按國際標準檢討食物安全標準，並定期和適時與持份者保持溝通，推廣食物安全和發放食物安全風險信息。食安中心會考慮審計署的建議，加強監管和改善規管工作，繼續確保香港的食物安全保持在高水平。

鳴謝

1.15 在審查期間，食安中心人員提供協助和充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：食物安全風險評估

2.1 本部分探討食安中心進行的食物安全風險評估，並集中審視以下事宜：

- (a) 食物消費量調查(第 2.2 至 2.13 段)；
- (b) 總膳食研究(第 2.14 至 2.19 段)；及
- (c) 風險評估研究(第 2.20 至 2.31 段)。

食物消費量調查

2.2 食安中心不時進行食物消費量調查和有關研究，以協助評估食物安全風險：

- (a) **食物消費量調查** 食物消費量調查旨在收集市民進食的食物種類和分量的數據。有關的食物消費數據用於進行食物安全研究，即總膳食研究(見下文(b)項)和風險評估研究(見下文(c)項)；
- (b) **總膳食研究** 總膳食研究旨在估算市民從膳食攝入某些受關注物質(例如某些食物污染物或營養素)的總分量，以評估有關的食物安全風險(見第 2.14 及 2.15 段)；及
- (c) **風險評估研究** 風險評估研究旨在全面檢討和分析與公眾健康有重大關係的食物危害(例如化學或微生物危害)(見第 2.20 至 2.22 段)。

進行全港性食物消費量調查，對建立完整資料庫以評估食物安全風險，以及提高食安中心評估風險的能力，極為關鍵。根據食安中心資料，所收集到的食物消費量數據會用以找出公眾面對的潛在膳食風險(例如源自污染物和食物添加劑的風險)，了解有關風險的高低，以及哪個人口組別的風險可能最高。有關資料對政府制訂提高香港食物安全的公共政策和教育策略，至為重要。食環署在 2000 年成立，截至 2018 年 8 月 31 日進行了兩次“全港性食物消費量調查”(見第 2.3 及 2.4 段)和一次“中學生食物消費量調查”(見第 2.8(a) 段)。

2.3 **首次全港性食物消費量調查** 當局在 2001 年 9 月成立了諮詢委員會，就進行首次全港性食物消費量調查提供意見 (註 8)。2004 年 3 月，食環署委聘承辦商 (一所大學) 進行食物消費量調查，要求承辦商在 30 個月內 (即 2004 年 3 月至 2006 年 9 月) 完成調查，合約價格為 320 萬元。2004 年 4 月，當局成立了督導委員會，監察食物消費量調查的進度 (註 9)。有關調查的詳情如下：

- (a) **受訪者** 食物消費量調查受訪者的年齡設定為 20 至 84 歲，分為 12 組，男女各佔 6 組，每組涵蓋不同年齡人士，總共將有 5 200 名受訪者 (註 10)；
- (b) **調查方法** 食物消費量調查訪問工作的主要步驟如下：
 - (i) 從政府統計處的數據庫抽選住戶，再向住戶發出邀請函，邀請他們參與食物消費量調查；
 - (ii) 承辦商的職員初步探訪住戶。在探訪期間：
 - 在各住戶中隨機抽選一名成員，招募作受訪者；
 - 完成一份“飲食行為問卷”，以了解受訪者的進食習慣 (例如受訪者有否進食家禽的皮和脂肪的習慣)；及
 - 同時收集其他資料，例如體重、身高和與人口有關的資料；
 - (iii) 承辦商的訪問員探訪各受訪者，完成兩份問卷：
 - “第一份 24 小時膳食回顧問卷”，有關受訪者從前一天早上 6 時起之後 24 小時的進食情況 (例如進食的食物種類和分量)；及
 - “食物頻率問卷”，有關受訪者就食安中心所選定須進行風險評估的食物的進食情況；及

註 8：諮詢委員會由食環署風險評估及傳達科主管擔任主席，委員包括本地和海外專家、以及食環署和其他政府部門 (例如政府統計處) 的代表。諮詢委員會在首次全港性食物消費量調查完成後解散。

註 9：督導委員會由食環署風險評估及傳達科主管擔任主席，委員包括食環署的職員。督導委員會在首次全港性食物消費量調查完成後解散。

註 10：每一性別的受訪者按年齡分為 6 組，有關的年齡組別為 20 至 29 歲、30 至 39 歲、40 至 49 歲、50 至 59 歲、60 至 69 歲，以及 70 至 84 歲。除“70 至 84 歲”年齡組別預計有 600 名受訪者外，其餘各組預計有 400 名受訪者。預計受訪者總數為 5 200 人，即 (每組 400 名受訪者 × 10 組) + (每組 600 名受訪者 × 2 組)。

- (iv) 承辦商的訪問員在完成“第一份 24 小時膳食回顧問卷” 3 至 11 天內，透過電話訪問為各受訪者完成“第二份 24 小時膳食回顧問卷”；
- (c) **食物消費量調查的進度** 食物消費量調查在 2010 年 3 月完成，延遲了 42 個月。合約價格也由 320 萬元(見第 2.3 段)增至 400 萬元，增加 80 萬元。根據食安中心的記錄，延遲完成調查和開支增加的原因如下：
- (i) **更改受訪者的招募方法** 根據承辦商隨標書提交的調查建議書，受訪者是會透過隨機電話調查方式招募。其後，食安中心考慮到諮詢委員會(見第 2.3 段)的意見，即隨機電話調查或會導致抽樣誤差和偏差(因為供抽樣調查的人口不完整)，確定須改善招募方法，遂改用經改善的方法進行調查，即在到訪獲選住戶期間招募受訪者(見上文 b(ii) 項)。承辦商要求延期 12 個月(即延長至 2007 年 9 月)和調高價格約 100 萬元；
- (ii) **回應率低** 在設計食物消費量調查時，是假設 70% 的獲邀住戶會參與調查。結果，在 13 086 個獲邀住戶中，共招募了 5 008 名受訪者。整體回應率只有 48% (註 11)，低於預計的 70%。換言之，為確保有足夠數目的受訪者，承辦商須邀請比預計多的住戶參與調查；
- (iii) **人手不足** 承辦商是一所大學，聘請學生擔任兼職訪問員。可是，訪問員的退出率高，承辦商最終須聘請非學生的訪問員填補空缺。因此，完成食物消費量調查訪問工作所需時間比承辦商預期的長；及
- (iv) **處理數據需時甚久** 食物消費量調查的訪問工作在 2007 年 7 月完成後，承辦商要求把合約期由 2007 年 9 月(見上文 (c)(i) 項)起延長多 7 個月，以處理收集到的數據。2008 年 4 月，承辦商把已處理的數據提交食安中心，驗收時卻發現數據有缺漏。承辦商再次要求延長合約期。最後，合約在 2010 年 3 月完成；及

註 11：回應率的計算方法如下：

$5\,008 \text{ 名受訪者} \div (13\,086 \text{ 個獲邀住戶} - 2\,682 \text{ 個無效住戶}) \times 100\% = 48.1\%$
無效住戶的例子包括沒有成員符合資格參與食物消費量調查的住戶。

(d) **食物消費量調查的結果** 食物消費量調查涉及 1 429 種食物 (例如不同種類的蔬菜、肉類和穀類) 和 1 591 道菜式 (例如梅菜扣肉)。除受訪者的飲食和所吃菜式數據外，調查還記錄了菜式的食譜。有關食譜載有菜式的材料和調味料的資料，好讓這些材料和調味料的食用情況也可記錄在該 1 429 種食物項下。首次全港性食物消費量調查的兩項主要結果如下：

- (i) 固體食物的消費量為平均每天 1 120 克，包括 489 克穀類、324 克蔬菜和水果，以及 113 克肉類、家禽和野味等；及
- (ii) 液體食物的消費量為平均每天 1 860 毫升，包括 1 066 毫升水和 376 毫升茶等。

2.4 **第二次全港性食物消費量調查** 首次全港性食物消費量調查所收集到的食物消費量數據，是 2005 年 3 月至 2007 年 7 月 (即食物消費量調查進行訪問期間) 的數據。當局在 2013 年 11 月成立了諮詢委員會，就進行第二次全港性食物消費量調查提供意見，而第二次全港性食物消費量調查旨在收集最新的食物消費模式數據。食安中心在 2017 年 5 月委聘另一承辦商 (一家顧問公司) 進行第二次全港性食物消費量調查，要求承辦商在 2017 年 5 月至 2020 年 5 月的 36 個月內完成調查，合約價格為 390 萬元。該食物消費量調查現正進行，詳情如下：

- (a) **受訪者** 是次食物消費量調查受訪者的年齡設定為 18 歲或以上。受訪者分為 8 組，男女各佔 4 組。該 4 組涵蓋不同年齡人士，分別為 18 至 29 歲、30 至 49 歲、50 至 64 歲和 65 歲或以上，總共會有至少 4 800 名受訪者；
- (b) **調查方法** 調查的訪問工作與首次全港性食物消費量調查相若。簡單來說，主要步驟如下：
 - (i) 從政府統計處的數據庫抽選住戶，再向住戶發出邀請函；
 - (ii) 承辦商的訪問員會藉訪問獲選住戶招募受訪者，並完成兩份問卷，即“第一份 24 小時膳食回顧問卷”和“食物頻率問卷”，無須再填寫“食物行為問卷”(見第 2.3(b)(ii) 段)。訪問員也會同時收集其他資料，例如體重、身高和與人口有關的資料；及

- (iii) 承辦商的訪問員在完成“第一份 24 小時膳食回顧問卷” 3 至 11 天內，透過面談或電話訪問為各受訪者完成“第二份 24 小時膳食回顧問卷”；及
- (c) **食物消費量調查的進度** 根據合約文件中的承辦商計劃：
 - (i) **進行主要訪問前 (2017 年 5 月至 2018 年 4 月)** 在此為期 11 個月的階段，承辦商會為食物消費量調查的訪問工作作準備 (例如制訂系統和程序，以及招募和培訓訪問員)；
 - (ii) **進行主要訪問期間 (2018 年 4 月至 2019 年 4 月)** 在此為期 12 個月的階段，承辦商會進行食物消費量調查的訪問工作；及
 - (iii) **進行主要訪問後 (2019 年 4 月至 2020 年 5 月)** 在此為期 13 個月的階段，承辦商會處理收集到的數據，並擬備最後報告。

一如首次全港性食物消費量調查，食安中心成立了督導委員會，監察是次食物消費量調查的進度。

須密切監察第二次全港性食物消費量調查的進度

2.5 根據食安中心的記錄，第二次食物消費量調查的訪問工作按計劃在 2018 年 4 月 (2018 年 4 月 13 日) 展開。審計署審查了截至 2018 年 7 月 30 日 (即訪問工作展開後 108 天或約 15 周) 的訪問工作進度，留意到以下事情：

- (a) **進度緩慢** 根據合約，受訪者完成訪問的個案 (即已完成個案) 應平均分布在 12 個月的調查期內 (見第 2.4(c)(ii) 段) (註 12)。換言之，在預計約 4 800 名受訪者 (見第 2.4(a) 段) 中，應約有 1 400 人 (註 13) 在 2018 年 7 月 30 日或之前完成訪問。然而，審計署留意到，截至該日，已完成個案的實際數目只有 278 宗，較規定的 1 400 宗少約 1 100 宗 (79%)。除未能符合合約規定外，有關進度未必能確保如期完成食物消費量調查；

註 12：根據食安中心的記錄，設定完成調查的受訪者數目須平均分布的要求，是為了配合食物消費的季節性模式。

註 13：已完成個案預計數目的計算方法如下：
食物消費量調查個案預計數目 4 800 宗 × 已過去 108 天 ÷ 調查期 365 日 = 1 420 宗

- (b) **回應率低** 根據合約所訂食物消費量調查的設計，約 8 000 個住戶會獲邀參與調查，以期招募 4 800 名受訪者，基本的假設是 70% 的有效住戶願意參與食物消費量調查(註 14)。然而，根據食安中心的記錄，初步回應率只有 42%，低於預計的回應率；及
- (c) **承辦商提供的服務時數不足** 根據合約，承辦商的訪問員每周應提供至少 210 小時服務。在首 15 周，訪問員提供的總服務時數只有 1 313 小時，較規定的 3 150 小時(即每周 210 小時×15 周)少 1 837 小時(58%)。對比每周規定的 210 小時服務時數，只有第 14 周(即 237 小時)和第 15 周(即 213 小時)的服務時數符合規定。

2.6 2018 年 9 月底，食安中心告知審計署，該中心監察第二次全港性食物消費量調查的進度和承辦商的表現的最新情況如下：

- (a) 督導委員會一直積極根據有關的合約規定，密切監察調查的進度和承辦商的表現，並定期與承辦商舉行會議，以便就調查的進度和承辦商遇到的問題提供意見；
- (b) 除了督導委員會預定舉行的會議，食安中心與承辦商額外舉行了三次會議，以便及時調整承辦商的表現；
- (c) 食安中心制定了額外的監察措施，包括：
 - (i) 要求承辦商提交每周進度報告，以檢討表現；
 - (ii) 制訂額外統計指標，以密切監察承辦商的表現；及
 - (iii) 就具體可予改善的事宜，透過電話和電郵向承辦商發出指示，並在檢討和審查每周進度報告後，要求承辦商立即採取補救措施；
- (d) 食安中心在 2018 年 7 月 18 日正式致函承辦商，要求承辦商加快進行訪問工作，並提交建議以立即糾正有關情況。情況其後有所改善，訪問員每周的服務總時數顯著增加，從 111 小時(第 13 周)增至 213 小時(第 15 周)；
- (e) 在 2018 年 8 月 8 日舉行的督導委員會會議上，承辦商提出了多項措施，以糾正有關情況；及

註 14：假設 85% 的獲邀住戶會是有效住戶(例如該等住戶有成員符合資格參與食物消費量調查)和 70% 的有效住戶願意參與調查，則需有 8 067 個住戶獲邀：
 $4\,800 \text{ 名受訪者} \div 85\% \div 70\% = 8\,067 \text{ 個住戶}$

- (f) 在 2018 年 9 月 11 日舉行的督導委員會會議上，承辦商提議參考內部試行的結果，進一步修改訪問的方法。預期承辦商會就改善措施提出另一更詳細和完備的建議。

2.7 審計署備悉食安中心上述的工作。為確保如期完成第二次全港性食物消費量調查，審計署認為食安中心須繼續密切監察食物消費量調查的進度和承辦商的表現。

須進行青年人口食物消費量調查

2.8 根據食安中心資料，須收集青年人口的食物消費量數據，以評估兒童和青年面對的食物安全風險。食安中心的記錄顯示：

- (a) 食環署曾在 2000 年進行中學生食物消費量調查，向約 1 000 名學生查詢他們進食名單上 93 種食物 (均為經常食用或較高風險食物) 的情況；
- (b) 全港性食物消費量調查並無充分計及青年人口的因素。首次調查涵蓋 20 至 84 歲人士，而第二次調查則涵蓋 18 歲或以上人士；
- (c) 第二次全港性食物消費量調查諮詢委員會在 2015 年 10 月曾討論可否透過下列兩個方案把青年人口納入食物消費量調查：
- (i) **方案 1** 在食物消費量調查新增“12 至 17 歲”年齡組別。然而，受訪者總數也須由 4 800 人大幅增至逾 12 000 人；及
- (ii) **方案 2** 把“18 至 29 歲”年齡組別擴大至“15 至 29 歲”。然而，由於仍在求學與已投身職場的受訪者的飲食習慣差異很大，這會對詮釋調查結果造成困難。

諮詢委員會作出考慮後，認為進行另一個涵蓋青年人口的食物消費量調查較為可行。

2.9 截至 2018 年 8 月 31 日，食安中心仍使用在 2000 年進行的食物消費量調查 (約 18 年前——見第 2.8(a) 段) 所收集到的數據，協助評估兒童和青年面對的食物安全風險。食安中心未有展開另一項涵蓋青年人口的食物消費量調查。

需取得更新的食物消費量數據

2.10 香港現時採用的整體人口食物消費量數據，是首次全港性食物消費量調查(於2010年完成)在2005年3月至2007年7月期間(逾10年前)收集所得。食安中心表示，進行食物消費量調查須投入大量時間和資源。現行數據會繼續使用，直至2020年當第二次食物消費量調查收集所得的數據可供使用為止(見第2.4段)。

2.11 審計署認為，香港社會經濟各方面(例如食物價格、食物供應和人口)變化迅速，香港人的食物消費模式也可以有重大變動。當局宜更頻密地進行食物消費量調查，以收集最新的食物消費量數據。

審計署的建議

2.12 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 繼續密切監察第二次全港性食物消費量調查的進度和承辦商的表現，以確保如期完成調查；
- (b) 留意是否須加快進行涵蓋青年人口的食物消費量調查，並採取必要措施，適時展開有關調查；及
- (c) 考慮到需取得更新的食物消費量數據，以及其他工作的優先次序，研究可否更頻密地進行食物消費量調查。

政府的回應

2.13 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食安中心會一如以往繼續密切監察現正進行的第二次全港性食物消費量調查的進度和承辦商的表現；
- (b) 第二次全港性食物消費量調查的訪問工作現正進行，食安中心會視乎資源情況，參考所得經驗，採取積極措施，展開青年人口食物消費量調查；及

- (c) 其他國家也有如香港般採用“24 小時膳食回顧法”(即類似食安中心採用的方法)和橫斷面分析法進行不只一次食物消費量調查。食環署參考這些國家的做法，留意到澳洲每 16 年進行一次調查，而加拿大和新西蘭則每 11 年進行一次，因此香港進行食物消費量調查的頻率與各地相若。由於食安中心現正進行第二次全港性食物消費量調查的訪問工作，該中心會整體考慮所得經驗和其他工作的優先次序，留意是否需取得更新的食物消費數據，以及有關做法是否可行。

總膳食研究

2.14 總膳食研究旨在估算市民從膳食攝入某些受關注物質(例如某些食物污染物或營養素)的總分量，以評估有關的食物安全風險(見第 2.2(b)段)。根據食安中心資料，總膳食研究能評估不同人口組別從膳食攝入食物化學物或營養素的分量，以及攝入這些物質對健康帶來的風險，一直是國際公認在這方面最具成本效益的評估方法。這項研究不但為食物安全風險評估和食物供應規管提供科學基礎，還有助風險管理人員把有限的資源集中用於對公眾健康可能構成最大威脅的食物化學物或營養素。總膳食研究也是一項複雜的大型計劃。根據食安中心的記錄，在總膳食研究中：

- (a) 估算本港市民每天從膳食攝入某種物質的總分量的計算方法如下：
- (i) 把某相關食物(即可能含有該物質的食物)內該物質的含量乘以市民每天進食該相關食物的分量；及
- (ii) 把從所有相關食物攝入該物質的分量相加。

食物消費量的數據(見上文(i)項)可從食物消費量調查取得，而相關食物內某種物質的含量(另見上文(i)項)，則可透過一系列步驟獲得(註 15)；及

- (b) 在評估某種物質的食物安全風險時，研究人員會把香港人和不同人口分組從膳食攝入該物質的總分量，與相關的安全參照基準值(例如每天可攝入量)或營養素參考值(例如建議攝入量)加以比較。

註 15：計量食物內不同物質含量的步驟如下：

- (a) 確定代表香港人整體膳食的食物；
- (b) 按照本地的文化習慣，以市民慣常的飲食方式處理食物(即製作成為可食用的狀態)；及
- (c) 分析食物內不同物質的含量。

2.15 **首個總膳食研究** 在 2010 年 3 月至 2014 年 12 月期間，食安中心進行了首個總膳食研究 (迄今只進行了一次總膳食研究) 如下：

- (a) **受關注物質** 納入總膳食研究範圍的物質根據 3 項準則選定，即國際組織 (例如世衛組織) 的建議、對公眾健康的影響和市民的關注程度。選定的物質共有 146 種 (註 16)；
- (b) **相關食物** 納入總膳食研究範圍的食物根據兩項準則選定，即市民經常食用的食物，以及並非經常食用，但受關注物質 (見上文 (a) 項) 含量偏高的食物。選定的食物共有 150 種 (註 17)；
- (c) **食物取樣、處理和分析** 食安中心委聘承辦商 (合約價格為 120 萬元) 抽取選定食物的樣本並加以處理，以供分析不同物質的含量，然後再由其食物研究化驗所和政府化驗所分析經處理的食物；
- (d) **估算膳食攝入量和風險評估** 這些工作借助內部研發的電腦系統進行；及
- (e) **首個總膳食研究的結果** 在 2011 年 12 月至 2014 年 12 月期間，食安中心在其網站共公布了 9 份有關總膳食研究的報告。每份報告涵蓋 1 種或 1 組物質的研究結果 (註 18)。就這些物質而言，香港市民從膳食攝入有關物質而令健康受影響的風險輕微。

總膳食研究有可予改善之處

2.16 首個總膳食研究於 2014 年 12 月完成 (見第 2.15 段)。食安中心的記錄顯示，該中心於 2015 年 10 月完成了總膳食研究的評估，並擬備了評估報告。根據評估報告，總膳食研究在預算範圍內，順利如期完成。有關研究達到目標，讓市民可全面了解香港成年人從膳食攝入各類污染物和營養素的情況。

註 16：該 146 種物質分為 7 個組別，即除害劑殘餘 (86 種)、持久性有機污染物 (17 種)、礦物質 (13 種)、常量營養素 (11 種)、金屬污染物 (9 種)、霉菌毒素 (9 種) 和食物加工產生的污染物 (1 種)。

註 17：該 150 種食物分為 15 個食物組別，即酒精飲品；穀物及穀物製品；調味料、醬油和香草；乳類製品；蛋及蛋類製品；油脂類；魚類和海產；水果；豆類、堅果和種子；肉類、家禽和野味；混合食品；不含酒精飲品；零食食品；糖類和甜點；以及蔬菜。

註 18：9 份報告研究的物質為二噁英和二噁英樣多氯聯苯 (2011 年 12 月)、無機砷 (2012 年 2 月)、多溴聯苯醚 (2012 年 4 月)、除害劑殘餘 (2012 年 6 月)、金屬污染物 (2013 年 1 月)、丙烯酰胺 (2013 年 7 月)、霉菌毒素 (2013 年 12 月)、有機氯類除害劑殘餘 (2014 年 5 月) 和礦物質 (2014 年 12 月)。

2.17 然而，審計署留意到，評估報告確認了該研究有若干可予改善之處。舉例如下：

- (a) 若干受高度關注的物質(例如工業界別常用來製作塑膠樹脂的化學物甲醛)並無納入研究範圍；
- (b) 至於研究範圍內的物質，總膳食研究並無涵蓋可能含有大量該等物質的部分食物；及
- (c) 應加強宣傳從總膳食研究獲得的食物安全和健康資訊。

審計署的建議

2.18 審計署建議食物環境衛生署署長應考慮首個總膳食研究的評估結果，採取必要措施，以改善日後進行總膳食研究的工作。

政府的回應

2.19 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示食安中心實際上已於2015年主動就首個總膳食研究進行了評估，以改善日後進行總膳食研究的工作。食安中心日後進行總膳食研究時，會參考首個總膳食研究的評估結果和所得經驗。

風險評估研究

2.20 風險評估研究旨在全面檢討和分析與公眾健康有重大關係的食物危害(例如化學危害和微生物危害)(見第2.2(c)段)。

2.21 根據食安中心的記錄，該中心每年進行若干風險評估研究，部分自行進行(下稱“食安中心研究”——註19)，部分則與消費者委員會(消委會)合作進行(下稱“聯合研究”——註20)，情況如下：

註19：食安中心研究的例子包括2018年8月完成的“茶和茶類飲品中的高氯酸鹽”和2017年10月完成的“本港售賣的沙律的微生物質素”。

註20：聯合研究的例子包括2018年2月完成的“亞洲風味湯粉麵的鈉含量及能量值”和2017年11月完成的“本地港式小菜的營養含量”。

- (a) 就進行食安中心研究或聯合研究，有以下一般安排：
 - (i) 食安中心擬備風險評估研究年度計劃，當中列載建議進行的研究，並提交專家委員會(見第 1.10 段)，以供揀選；
 - (ii) 食安中心進行獲揀選的研究，並定期向專家委員會報告進度；及
 - (iii) 食安中心在其網站公布研究結果，形式可以是為食安中心研究擬備的報告，或是消委會為聯合研究擬備的文章(見下文(b)(ii)項)；及
- (b) 就與消委會合作進行聯合研究，則有以下特別安排：
 - (i) 食安中心與消委會討論建議進行的聯合研究，在取得消委會同意後，才把有關研究納入風險評估研究年度計劃；及
 - (ii) 在完成聯合研究後，食安中心會把研究報告轉交消委會，讓消委會擬備研究摘要，然後刊登在該會的《選擇》月刊。食安中心也會在其網站發表有關文章(或文章摘錄，而非研究報告)。

2.22 2008–09 至 2018–19 年度，根據食安中心的記錄，專家委員會同意進行 50 項研究，當中包括 28 項食安中心研究和 22 項聯合研究(註 21)。截至 2018 年 8 月 31 日，在該 50 項研究中，有 45 項已經完成。

須監察揀選風險評估研究項目新機制的實施情況

2.23 根據食安中心資料，該中心採用以下準則，揀選研究項目以納入風險評估研究年度計劃：

- (a) 項目與公眾健康有否重大關係；
- (b) 項目能否幫助解決風險管理問題和制訂風險管理方案；
- (c) 項目能否在檢討法例時協助提供科學支援；

註 21：該 50 項風險評估研究涵蓋不同範疇，即食物營養素(19 項)、食物污染物(15 項)、食物微生物(10 項)、食物接觸材料(2 項)、食品科技(2 項)、食物添加劑(1 項)和基因改造食物(1 項)。

- (d) 項目對公眾教育是否重要，包括為業界度身制訂指引／實務守則；
- (e) 項目是否由其他政府部門要求進行的；及
- (f) 從實際可行性作出考慮，有否專業能力和資源進行該項目。

2.24 審計署留意到，專家委員會曾於 2017 年 9 月就食安中心揀選研究項目的機制提供意見，建議引入計分制度，以改善揀選研究項目的工作。在該制度下，年度計劃內建議進行的研究項目的優先次序和得分須按預設準則作系統性評估。

2.25 2018 年 9 月底，食安中心告知審計署，該中心參考了專家委員會的建議(見第 2.24 段)，在是次審查進行期間引入了新機制，即專家委員會建議的計分制度，以揀選風險評估研究項目。新機制於 2018 年 9 月生效，用於揀選 2019–20 年度的風險評估研究項目。在新機制下，每項建議的風險評估研究項目均會根據食安中心各項準則(見第 2.23 段)評定為“高”、“中”或“低”級別。根據食安中心資料，專家委員會歡迎推行新機制。

2.26 審計署認為，由於食安中心剛引入有關機制，該中心須監察機制的運作，以確保其按原意妥善實施。

須讓市民更了解研究的結果

2.27 根據食安中心的記錄，在 45 項已完成的風險評估研究中(見第 2.22 段)，20 項為聯合研究，25 項為食安中心研究。在 20 項聯合研究中，消委會擬備了研究摘要，並刊登在其《選擇》月刊和食安中心網站。在 25 項食安中心研究中，食安中心在其網站發表了 23 份研究報告(註 22)。報告闡述風險評估研究的目的、範疇、方法和結果的詳情。

註 22：食安中心表示，有關兩項食安中心研究，即在 2010–11 年度進行的“香港的預先包裝食品的營養標籤”和在 2012–13 年度進行的“香港成年人從食物攝取全氟辛磺酸和全氟辛酸的情況”，研究報告只供內部參考，並無發表。

食物安全風險評估

2.28 審計署留意到，在食安中心網站發表的 23 份研究報告均有提供補充資料，讓市民更了解報告的內容。這些補充資料包括新聞公報 (21 份報告)、幻燈片簡報摘要 (14 份報告)、食安中心刊物《食品安全焦點》刊載的文章 (12 份報告)、指引或建議 (6 份報告)，以及常見問題或其他資料 (5 份報告)(註 23)。然而，審計署還留意到，在 23 份研究報告中，有 9 份的補充資料和研究報告的連結被上載到食安中心網站內的不同網頁，令人難以找到有關資訊。

2.29 審計署認為，風險評估研究報告內容屬專門性質，或會難明。把風險評估研究報告和相關補充資料的連結上載到同一網頁，有助公眾了解研究結果。

審計署的建議

2.30 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 監察揀選風險評估研究項目的新機制的運作，確保其按原意妥善實施；及
- (b) 把風險評估研究報告和相關補充資料的連結上載到同一網頁，方便市民了解風險評估研究的結果。

政府的回應

2.31 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食安中心已聽從專家委員會的建議，在 2018 年 9 月推行揀選風險評估研究項目的新機制。食安中心會繼續監察並確保機制妥善運作；及
- (b) 食安中心已按審計署的建議，把補充資料的相關連結上載到相應的風險評估研究網頁，方便市民取得相關資訊。

註 23：就每一項風險評估研究而言，研究報告可能有多於一項補充資料。

第 3 部分：食物監察計劃

3.1 本部分探討食環署的食物監察計劃，並集中審視以下事宜：

- (a) 食物監察計劃的制訂(第 3.2 至 3.14 段)；
- (b) 食物監察計劃的實施情況(第 3.15 至 3.23 段)；及
- (c) 完成食物監察計劃下的樣本測試(第 3.24 至 3.29 段)。

食物監察計劃的制訂

3.2 食安中心的食物監察計劃是為了控制和預防食物危害而設，旨在顯示食物是否可供安全食用，是食安中心保障食物安全工作的主要環節。根據食安中心資料，食物監察計劃採用風險為本的方法制訂，並會考慮多項風險因素，包括過往的食物監察結果、本港和海外發生的食物事故、風險評估結果(見本審計報告書第 2 部分)，以及專家和持份者的意見。當局每年會徵詢專家委員會(見第 1.10 段)的意見，然後敲定食物監察計劃。食物監察計劃每年會進行多個調查項目。

3.3 根據食安中心的記錄，食物監察計劃每年約有 140 個調查項目，其間會從食物鏈的進口、批發和零售層面抽取約 65 000 個食物樣本。各項目所抽取的食物樣本須接受以下其中一類測試：

- (a) **微生物測試** 評估食物樣本的衛生質素(例如計算細菌總數)，並測試有否特定病原體(例如沙門氏菌)；
- (b) **化學測試** 主要測試天然毒素(例如雪卡毒)、食物添加劑(例如防腐劑)和污染物(例如二噁英)；及
- (c) **輻射測試** 量度食物樣本的放射性物質水平。

3.4 食物監察計劃調查項目和食物樣本的數目，均由食安中心在諮詢專家委員會後決定，每年或有增減。2017 年的食物監察計劃有 144 個調查項目(見表三)，包括：

- (a) 為進行監察而抽取食物樣本的項目有 138 個(下稱“監察項目”)；及

食物監察計劃

- (b) 為跟進食物事故、投訴和監察項目測試結果不合格事宜而抽取食物樣本的項目有 6 個 (下稱“跟進項目”)。

在 144 個調查項目中合共抽取了 66 979 個食物樣本。

表三

食物監察計劃 (2017 年)

調查項目類別	調查項目 數目	抽取食物樣本 數目
監察項目		
日常食品監察 (註 1)	62	16 017
專項食品調查 (註 2)	138	60 323
時令食品調查 (註 3)	8	1 475
輻射測試 (註 4)	1	5 164
跟進項目		
食物事故調查	2	1 593
食物投訴調查	6	6 656
監察項目測試結果不合格的跟進項目 (註 5)	2	714
總計	144	66 979 (註 6)

資料來源：食安中心的記錄

註 1：日常食品監察涵蓋幾類主要食品 (例如水果和蔬菜、肉類、家禽、水產、奶類和穀類)。

註 2：專項食品調查針對特定食物危害 (例如肉類中的二氧化硫) 或特定食品，讓食安中心能以聚焦而深入的方法確保食物安全。

註 3：時令食品調查涵蓋廣受市民歡迎的節日和時令季節食品 (例如五月粽和大閘蟹)。

註 4：輻射測試涵蓋並非來自日本的食物。來自日本的所有食品批次在進入香港時，均須通過輻射測試。日本食物的輻射測試在《審計署署長第七十一號報告書》第 2 章“食物安全中心：食物的進口管制”有所說明。

註 5：在跟進項目中，當局會按監察項目的不合格測試結果了解風險所在，然後抽取相關食物樣本。

註 6：2017 年抽取的食物樣本共有 66 994 個 (見第 3.9 段表四)，當中 66 979 個用於 2017 年的調查，9 個用於 2016 年的調查，而 6 個則是為 2018 年的調查而預先抽取 (審計署對預先抽取樣本的意見載於第 3.27 段)。

3.5 食物監察計劃界定調查項目的範圍和執行方法。2017 年，食物監察計劃就每個監察和跟進項目 (註 24) 訂明以下主要事項：

- (a) **取樣基準** 食物鏈各層面的取樣數目，以及按食物組別 (例如穀類、水果和蔬菜) 劃分的樣本組合，均載於取樣方案；及
- (b) **須進行的測試** 各調查項目須予檢測的食物危害 (例如食物樣本的除害劑殘餘) 和須進行的測試類別 (例如化學測試)，均有訂明。

可涵蓋更多潛在食物危害

3.6 審計署審視 2015、2016 和 2017 年的食物監察計劃後，發現在食安中心用以制訂計劃的風險為本模式之下，計劃的監察範圍未有涵蓋若干潛在食物危害，包括：

- (a) 受法例規管的危害 (見個案一)；
- (b) 當超逾上限時，食安中心或須作出跟進的危害 (見個案二)；及
- (c) 導致食物安全事故的危險 (見個案三)。

註 24：就調查食物事故和食物投訴的跟進項目而言，食物監察計劃不會詳細說明項目進行的方法。然而，食安中心已就如何處理食物事故和食物投訴，訂明指引 (分別見第 4.2 及 4.15 段)。有關人員會按指引採取跟進行動。本審計報告書第 4 部分會詳細探討食物事故和食物投訴。

個案一

受法例規管的食物危害
(2015 至 2017 年)

1. 《公眾衛生及市政條例》下的《食物內除害劑殘餘規例》(第 132CM 章) 就 360 種除害劑訂明其在不同食物內允許殘留的數量，即最高殘餘限量。規例就該 360 種除害劑的每一種訂明一個或多個最高殘餘限量，而每個最高殘餘限量適用於指定的食物種類。因此，規例下的各項最高殘餘限量對應指定的食物和除害劑組合(即“除害劑—食物”組合)。現時規例訂明約 7 100 個“除害劑—食物”組合的最高殘餘限量。在該 360 種除害劑中，有 212 種除害劑的最高殘餘限量訂明適用於穀類及其製品(註)。

2. 2015、2016 和 2017 年的食物監察計劃均規定須從穀類及其製品抽取樣本進行除害劑測試。在 212 種受規管除害劑中(見上文第 1 段)，食物監察計劃在 2015、2016 和 2017 年分別訂明須就 43、32 和 42 種除害劑進行測試。

3. 整體而言，在 212 種適用於穀類及其製品的受規管除害劑中，105 種(50%) 在 2015 至 2017 年間進行了測試，而餘下的 107 種(即 212 減 105) 則仍未進行測試。

審計署的意見

4. 為加強監察，日後的食物監察計劃宜對穀類及其製品進行餘下的 107 種除害劑測試。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：該 212 種除害劑或有適用於其他食物的最高殘餘限量。

個案二

設有上限的食物危害
(2015 至 2017 年)

1. 某些潛在食物危害 (例如食物含某些毒素) 不受法例規管。食安中心已為 27 種此等危害設定上限 (例如每克食品可含多少毫克毒素)，以供內部參考。根據食安中心資料，遇有個案超逾上限，該中心會在有充分理據的情況下 (例如根據最新掌握的資訊，此等危害存有潛在公共衛生風險)，採取所須的跟進行動。食安中心把該等上限稱為“行動水平” (註 1)。
2. 2015、2016 和 2017 年的食物監察計劃未有就上述 27 種危害中的 8 種制訂監察項目進行檢測，其中 1 種危害是食物中的“棒曲霉素”。“棒曲霉素”是一種存在於已變壞或發霉水果中的天然毒素 (註 2)。
3. 鑑於 2017 年曾發生食物含過量棒曲霉素的食品事故，食安中心在 2018 年把棒曲霉素測試納入該年度食物監察計劃的一個監察項目。然而，在上述 27 種危害中，餘下 7 種未有納入 2018 年的監察項目 (註 3)。

審計署的意見

4. 為加強監察，日後的食物監察計劃宜對餘下的 7 種危害進行檢測。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 1：食安中心參考國際慣例，以設定行動水平。

註 2：根據食安中心資料，如接觸大量棒曲霉素，即使為時很短，已可危害健康 (例如導致胃腸道出血和黏膜潰瘍)。

註 3：該 7 種危害關乎以下物質：過氧化苯甲酰、溴化植物油、溴酸鉀、氯丙二醇、鄰苯二甲酸丁基苄基酯、鄰苯二甲酸二異癸酯，以及赭曲霉毒素 A。該等物質常以添加劑、污染物或天然毒素的形式存在於食物中，或有損健康。

個案三

導致食物安全事故的食物危害
(2015 至 2017 年)

1. 蜜糖中的獸藥殘餘 (例如抗生素) 一直不受法例規管。2015、2016 和 2017 年的食物監察計劃均沒有制訂檢測蜜糖中獸藥殘餘的監察項目。
2. 根據食安中心資料，如發現任何食品含有有害物質，即使有關物質並無特別受法例規管，該中心也會評估所涉風險，裁定有關食品會否危害健康。此舉是為了確保所有在市面出售的食品均符合《公眾衛生及市政條例》訂明適宜供人食用的規定。
3. 就此，2018 年 4 月，食安中心為跟進一宗聲稱蜜糖含有抗生素的食物事故，對涉事蜜糖進行樣本檢測，發現含有一種抗生素。該種名為甲硝唑的抗生素是獸藥殘餘。食安中心認為測試結果未如理想，因蜜糖內的獸藥殘餘 (例如甲硝唑) 會影響健康。

審計署的建議

4. 為加強監察，日後食物監察計劃的監察項目宜包括檢測蜜糖中的獸藥殘餘 (例如甲硝唑和其他抗生素)。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

3.7 經查詢後，食安中心在 2018 年 10 月告知審計署：

- (a) 就個案一而言，《食物內除害劑殘餘規例》在 2014 年 8 月生效。規例訂明 360 種除害劑的最高殘餘限量，並適用於約 7 100 個“除害劑－食物”組合。截至 2017 年年中（即由規例生效起計 3 年內），食安中心的食物監察計劃已涵蓋所有 360 種除害劑。然而，這並不代表須定期測試全部 7 100 個“除害劑－食物”組合，因為揀選特定的“除害劑－食物”組合進行測試須視乎食安中心的風險評估和資源情況而定。截至 2018 年 8 月，食安中心在食物監察計劃下對穀類及其製品進行了 151 種除害劑測試；及
- (b) 至於個案二，食安中心因應過往的食物監察結果、本地和海外的食物事故，以及相關的風險分析等因素（見第 3.2 段），定期檢討須進行測試的類別。就個案二提及的餘下 7 種危害，食安中心會在 2018 年的食物監察計劃加入測試其中 1 種（即鄰苯二甲酸二異癸酯）。

3.8 審計署認為，為加強食物監察，食安中心宜考慮把第 3.6 段所述的危害納入日後食物監察計劃的監察範圍。

監察大量不屬高風險的食品

3.9 食安中心在食物監察計劃下每年抽取約 65 000 個食物樣本（見第 3.3 段）。在設定抽取 65 000 個樣本數目時，食安中心採用了香港每千人口抽取 9 個樣本的抽樣比率（註 25）。審計署留意到，在 2015 至 2017 年間，食物監察計劃中很大比例的食物樣本分配用作監察水果和蔬菜。有關比例在過去 3 年介乎 44% 至 46%（見表四）。

註 25：食安中心從 2006 年起採用此抽樣比率。

表四

食物監察計劃食物樣本的分配情況
(2015 至 2017 年)

食物組別	樣本數目					
	2015 年		2016 年		2017 年	
監察項目						
水果和蔬菜	29 262	(45%)	29 775	(46%)	29 114	(44%)
肉類和家禽	5 308	} (20%)	4 554	} (19%)	5 001	} (19%)
水產類食品	4 518		4 704		4 810	
穀類	2 837		2 994		3 162	
奶類、奶類製品和冰凍甜點	7 382	(11%)	9 110	(14%)	9 940	(15%)
其他	8 771	(14%)	8 753	(13%)	8 311	(12%)
跟進項目						
所有食物組別	6 354	(10%)	5 524	(8%)	6 656	(10%)
總計	64 432	(100%)	65 414	(100%)	66 994	(100%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

3.10 大比例 (44% 至 46% —— 見表四) 的樣本分配用作監察水果和蔬菜的做法，似乎未有妥為考慮以下事宜：

- (a) 食安中心表示，蔬菜不被視為高風險食物；及
- (b) 在 2013 至 2017 年間，99.4% 至 100% 的水果樣本和 99.6% 至 100% 的蔬菜樣本的檢測結果令人滿意，與同一時期檢測約 65 000 個食物樣本的整體結果 (即 99.7% 至 99.9% 的樣本令人滿意) 相若。

3.11 經查詢後，食安中心在 2018 年 9 月底和 10 月告知審計署：

- (a) 香港消耗大量水果和蔬菜，而且種類繁多；

- (b) 《食物內除害劑殘餘規例》在 2014 年下半年實施，涵蓋 360 種除害劑和多種食物。食安中心至少須在規例推出初期收集較多食物樣本，以取得遵從比率的基線資料；及
- (c) 食安中心有定期檢討食物監察計劃所監察的食物危害，並據此修改分配予個別食物監察計劃項目的食物樣本數目。

3.12 審計署認為，部分用作監察水果和蔬菜的食物樣本可另行分配用作監察其他食物風險(例如過往食物監察計劃未有涵蓋的潛在食物危害——見第 3.6 段)。

審計署的建議

3.13 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 繼續檢討食物監察計劃，並按情況予以修訂；及
- (b) 不時探討可否把原先指定用於監察低風險食物(例如水果和蔬菜)的食物樣本重新分配作其他用途(例如監察高風險的食物危害)。

政府的回應

3.14 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食安中心除了每年檢討食物監察計劃外，也會在年中按需要進行檢討。該中心將繼續採用風險為本原則檢討食物監察計劃：
 - (i) 就個案一而言，食安中心將採用風險為本模式，釐訂優先次序為穀類及其製品進行餘下的 61 種除害劑測試；
 - (ii) 就個案二而言，食安中心將徵詢專家委員會的意見，考慮測試餘下的 6 種危害；及
 - (iii) 就個案三而言，鑑於最近在 2018 年 4 月發現有蜜糖產品含獸藥殘餘，食安中心計劃在 2019 年的食物監察計劃引入新項目，檢測蜜糖樣本中的獸藥殘餘；及
- (b) 根據過去數年推行食物監察計劃的經驗，以及自 2014 年 8 月實施《食物內除害劑殘餘規例》後，大部分基線數據已經收集，且結果

食物監察計劃

令人滿意，因此食安中心已開始重新調撥資源測試其他食物危害。具體來說，食安中心已把 2018 年食物監察計劃的 1 500 個用作測試除害劑的樣本，轉為測試水果和蔬菜內的金屬污染物。2019 年的食物監察計劃將進一步調撥樣本配額，由測試水果和蔬菜內的除害劑，轉移至測試其他種類食物的金屬污染物，以配合預計於 2019 年 11 月實施的《2018 年食物攙雜(金屬雜質含量)(修訂)規例》。

食物監察計劃的實施情況

3.15 食物監察計劃列明各項目的取樣方案和須進行的測試(見第 3.5 段)。根據食安中心的記錄：

- (a) 當局會指派衛生督察為指定地區的“取樣人員”，在工人的協助下，在區內的食品店如常購買食物(註 26)，作為食物樣本；及
- (b) 當局會指派高級衛生督察(或同等職系人員)為“項目主管”，負責按食物監察計劃的規定，監督取樣人員的工作。

須為抽取食物樣本的工作制訂指引

3.16 審計署審查了 2017 年食物監察計劃的實施情況，得悉食安中心並未制訂具體指引，述明應如何從不同食品店和從個別食物組別的不同食物種類抽取樣本。食安中心人員只好憑藉經驗，酌情實行取樣方案。審計署留意到在以下情況抽取的樣本數目差異甚大：

- (a) 從不同類別食品店抽取的樣本數目(見個案四)；及
- (b) 從不同食物種類抽取的樣本數目(見個案五)。

在沒有具體指引的情況下，難以確定有關的食物樣本是否一直按食物監察計劃的原意選取。

註 26：食品店包括熟食檔、食品製造廠、新鮮糧食店、冰凍甜點製造廠、雜貨店、街市攤檔、餐廳、燒味和滷味店、超級市場、街市和魚類／水果／蔬菜批發市場。取樣人員購買食物時，不會向店方表明公職人員的身分。

個案四

從不同食品店抽取樣本
(2017 年)

1. 根據 2017 年的食物監察計劃，須從零售層面抽取約 25 000 個食物樣本，但當局沒有就從零售層面的食品店抽取樣本的分布提供指引。審計署發現大量樣本 (12 107 個樣本或 49%) 取自超級市場：

商店種類	樣本數目
超級市場	12 107 (49%)
餐廳、熟食檔、食品製造廠和其他	6 497 (26%)
雜貨店	4 325 (17%)
街市	2 037 (8%)
總計	24 966 (100%)

2. 對比超級市場，取自街市和雜貨店的樣本數量較少，或不足以代表這兩類商店出售食物的情況。此外，審計署也發現從某商店類別抽取樣本數目的分布或不大恰當。舉例說，從西貢區 11 個街市抽取的 89 個樣本中：

- (a) 有 75 個樣本取自 2 個街市，其餘 14 個樣本則取自另外 3 個街市；及
- (b) 沒有從其餘 6 個西貢區街市抽取樣本。

審計署的意見

3. 當局沒有向食安中心人員提供指引，述明從零售層面的食品店抽取樣本的分布。在沒有指引的情況下，食安中心人員 (例如項目主管) 難以確定從某類別食品店 (例如街市) 抽取的樣本數目是否足夠。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

個案五

從不同食物種類抽取樣本
(2017 年)

1. 根據 2017 年的食物監察計劃，須抽取約 2 000 個魚樣本。在這情況下，“魚”被視為一個食物組別，涵蓋不同食物種類(即“魚類”)。
2. 由於當局沒有就各種魚類樣本的分布提供指引，結果很多魚類樣本均為油甘魚 (217 個樣本或 11%) 和三文魚 (172 個樣本或 9%)：

食物種類 (即魚類)	樣本數目			整體樣本 比例
	進口層面	零售層面	總計	
油甘魚	213	4	217	11%
三文魚	125	47	172	9%
鮭魚	無	25	25	1%
紅衫魚	無	20	20	1%
紅魚	5	14	19	1%
其他	446	1 074	1 520	0.1% 至 6%
總計	789	1 184	1 973	

3. 經查詢後，食安中心在 2018 年 9 月底告知審計署，有關的食物樣本是在食品店如常購買的(見第 3.15(a) 段)。由於進口層面的魚類未有展示排列以供選擇，取樣人員或難以在進口層面就不同魚類抽取樣本。此外，從某種魚類抽取樣本的數目，須視乎進口和零售層面的供應而定。

4. 審計署留意到，對比油甘魚和三文魚，取自鮭魚 (25 個樣本或 1%) 和紅衫魚 (20 個樣本或 1%) 等其他常見魚類的樣本數量甚少。

審計署的意見

5. 當局沒有向食安中心人員提供指引，述明從不同魚類抽取樣本的分布。在沒有指引的情況下，食安中心人員(例如項目主管)難以確定從某些魚類(例如鮭魚和紅衫魚)抽取的樣本數目是否足夠。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

須更妥善處理網購的食物安全問題

3.17 審計署審查食物監察計劃，發現當中並無訂明從網上購買的食物樣本數目。按食安中心的做法，每年均為監察項目預留約 4 000 個樣本予網購食物。食安中心的記錄顯示，在 2017 年進行的 138 個監察項目（見第 3.4 段表三）共抽取了 60 323 個食物樣本，當中 104 個項目的 3 868 個食物樣本是從網上購買，包括：

- (a) 為進行 90 個化學測試項目（例如測試金屬污染物和防腐劑）和輻射測試項目而購買的 3 587 個樣本（93%）；及
- (b) 為進行 22 個微生物測試項目（例如計算細菌數量）而購買的 281 個樣本（7%）。

3.18 網購食物近年日趨普遍。舉例說，辦公室僱員可網購即食食品付運到工作地方，但運送過程中可能會有細菌滋生或交叉污染的風險。此外，根據食安中心資料，須冷凍處理的即食食品，例如壽司、三文治、蛋糕和甜品（均可網購），一般存在很大的食物安全風險。審計署認為，相對於網購食物的安全隱憂（例如食物受細菌污染），網購食物樣本當中用作微生物測試的比例屬於偏低（7%——見第 3.17(b) 段）。

須遵從取樣規定

3.19 審計署審查了在 2017 年進行的 10 個監察項目（涉及 5 304 個食物樣本），發現 6 個項目有不符合食物監察計劃取樣規定的情況：

- (a) 在該 6 個項目（涉及 2 687 個樣本）中，食物監察計劃規定取樣人員不應從同一店舖抽取超過兩個樣本（註 27）；
- (b) 在該 2 687 個樣本中，在從 104 間店舖抽取 493 個樣本（18%）時，有關人員並無遵從該規定（見表五）；及

註 27：根據食物監察計劃，除非有充分理由和獲得項目主管（見第 3.15(b) 段）同意，就該 6 個項目而言，取樣人員不應在同一處所抽取超過兩個樣本。這項規定旨在涵蓋更多處所，實行公平取樣。

表五

6 個項目抽取的樣本
(2017 年)

在同一店舖抽取的 樣本數目	店舖數目	樣本總數
3 至 10	100	422 (85%)
11 至 20	3	33 (7%)
21 至 30	無	無 (0%)
31 至 38	1	38 (8%)
總計	104	493 (100%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

- (c) 食安中心的記錄並無顯示項目主管(見第 3.15(b) 段)同意偏離該取樣規定。

3.20 經查詢後，食安中心在 2018 年 7 月、9 月和 10 月告知審計署：

- (a) 在調查項目進行期間，取樣人員無須就取樣工作向項目主管報告，但如取樣人員無法購買某一食品，便須向項目主管報告，並徵詢其意見；及
- (b) 取樣人員須在取樣工作展開前和完成後，把取樣資料輸入食安中心的電腦系統。

3.21 雖然食安中心設有程序，但有關的取樣規定並非時刻獲得遵從(見第 3.19(b) 段)。取樣人員在調查項目進行期間，可能並非經常就取樣工作徵詢項目主管的意見。審計署認為，須在調查項目進行期間加強監督取樣工作(見第 3.20(a) 段)。

審計署的建議

3.22 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 向食安中心人員提供指引，述明從不同食品店和食物種類抽取食物樣本的事宜；
- (b) 檢討是否須增加網購食物樣本當中用作微生物測試的比例；
- (c) 提醒食安中心人員須遵從食物監察計劃訂明的取樣規定；及
- (d) 加強監督取樣工作，以防日後再發生不遵從取樣規定的情況。

政府的回應

3.23 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食安中心正檢討食物監察計劃，並自 2018 年首季起，在零售層面的食物取樣工作中，把“超級市場、便利店和百貨公司”和“其他零售點”的取樣比例定為 40：60。此比例是參考政府統計處提供的超級市場／百貨公司和其他零售商店的食物和飲品總零售額，以及其他風險因素而定。因應審計署的建議，食安中心會就這兩大類別下不同食品店的取樣比例，制訂進一步指引；
- (b) 取樣人員如常從食品店購買食物樣本。在零售層面可收集較多種類的魚類樣本，因為在零售層面食物已擺放好出售，讓人當下更易選購。然而，從進口層面收集的樣本，未必能涵蓋多種魚類，因為不同魚類的供應和來貨情況難以預計。因應審計署的建議，食安中心已加強對樣本記錄進行定期監督檢查，監督食物樣本的種類，以及檢查食物樣本有否按取樣規定抽取，並妥為記錄。此外，食安中心已舉行簡介會，講解有關的取樣規定，並引進監察和督導會議，確保人員遵從取樣規定；及
- (c) 食安中心將增加網購食物樣本當中用作微生物測試的比例。

完成食物監察計劃下的樣本測試

3.24 在食物監察計劃下抽取的食物樣本會接受微生物、化學和輻射測試(見第 3.3 段)。2017 年，共有 5 家化驗所負責為食安中心進行微生物、化學和輻射測試(註 28)。根據食安中心的記錄，取樣人員抽取的食物樣本會運送到不同化驗所測試。

處理時間冗長及須確保適時運送食物樣本到化驗所

3.25 審計署分析在 2017 年內 10 個監察項目的測試處理時間(涉及 2 125 個食物樣本和 4 494 項測試結果)。處理時間是指從抽取食物樣本起計，直至化驗所交回測試結果為止的一段時間。審計署發現處理時間可長達 230 天(見表六)。

表六

4 494 項測試結果的處理時間
(2017 年)

處理時間 (天)	測試結果數目
0 至 5	509 (11%)
6 至 10	646 (14%)
11 至 30	1 212 (27%)
31 至 60	1 696 (38%)
61 至 90	347 (8%)
91 至 230	84 (2%)
總計	4 494 (100%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 28：該 5 間化驗所為：政府化驗所，主要負責進行化學測試；衛生署的公共衛生檢測中心和一家私人化驗所，主要負責進行微生物測試；食安中心的文錦渡食物化驗室，主要負責測試蔬菜中的除害劑和奶類中的有害物質；以及食安中心的符興街食物化驗室，主要負責進行輻射測試。

3.26 審計署對 20 個處理時間冗長的食物樣本加以審查，發現其中 18 個樣本在送往化驗所時出現延誤 (註 29)，當中 9 個樣本 (50%) 耽擱了 19 至 55 天，而餘下的 9 個樣本，則耽擱了 56 至 203 天。總括而言，這 18 次延誤由 19 至 203 天不等 (見個案六的例子)。

個案六

運送食物樣本到化驗所出現延誤 (2017 年)

1. 根據 2017 年的食物監察計劃，須為一個監察項目抽取脂肪和油的樣本。食安中心與化驗所協定將樣本分批運送，以作抗氧化劑測試。
2. 2017 年 3 月中，取樣人員從超級市場購得樣本。該樣本應隨 4 月初的批次付運。
3. 與此同時，食安中心辨識了一宗與該監察項目無關的食物事故。化驗所須緊急處理該事故牽涉的大量食物樣本，於是取消了該監察項目食物樣本的原有運送時段 (即 2017 年 4 月初——見上文第 2 段)，並以另一時段 (即 2017 年 10 月) 取代。因此，有關樣本一直存放在食環署的辦公室，等待運往化驗所。
4. 樣本在 2017 年 10 月運往化驗所。由 2017 年 3 月中取樣起計，過了 203 天 (註)。
5. 經查詢後，食安中心在 2018 年 9 月底告知審計署，該化驗所在 2017 年 10 月前另有時段可供處理該樣本。取樣人員理應可與化驗所安排早點運送樣本到化驗所。

審計署的意見

6. 該個從超級市場購得的樣本過了 203 天才運往化驗所，耽擱良久，不利保障食物安全。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：測試結果於 2017 年 10 月 30 日交回食安中心。

註 29：餘下兩個樣本處理時間冗長的主要原因是化驗所測試需時甚久。

食物監察計劃

3.27 食安中心在 2018 年 7 月告知審計署，該中心並無具體指引規管適時運送食物樣本到化驗所。根據食安中心資料，取樣人員有可能預先抽取樣本(而非等到運送日期臨近才抽取)，以配合運送樣本的時間表。審計署認為，食安中心須加強指引，述明適時運送樣本到化驗所的事宜(例如涵蓋處理緊急情況的程序——見第 3.26 段個案六第 5 段)。

審計署的建議

3.28 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 密切監察食物樣本測試的處理時間，並視乎情況採取必要措施，以縮短處理時間；及
- (b) 制訂指引，述明適時運送食物樣本到化驗所接受測試的事宜。

政府的回應

3.29 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食安中心會密切監察食物樣本的運送時間，務求盡量縮短處理時間。當局也會向前線人員(尤其是新入職者)適當講解有關規定，以便他們按訂明的工作守則和指引履行職務，如有疑問，須尋求上司的指示。此外，食安中心也會加強監督，確保人員遵從指引；及
- (b) 食安中心會制訂新指引，述明適時運送食物樣本到化驗所接受測試的事宜。

第 4 部分：處理食物事故和投訴

4.1 本部分探討食安中心處理食物事故和投訴的工作，並集中審視以下事宜：

- (a) 處理食物事故(第 4.2 至 4.14 段)；及
- (b) 處理食物投訴(第 4.15 至 4.24 段)。

處理食物事故

4.2 根據食安中心的定義，任何事件如令人憂慮食物的安全或質素確實或懷疑受到威脅，因而需要介入以保障公眾健康和消費者權益，即屬“食物事故”。食安中心表示，其處理食物事故的工作如下：

- (a) **辨識食物事故** 食安中心從以下途徑辨識食物事故：
 - (i) **食物事故監察系統** 在食物事故監察系統下，食安中心檢視各國食物主管當局的網站，查閱學術報告和媒體報道，以及接收各主管當局(即國際、地區或國家主管機關——註 30)的通報，從而偵察海外和本地的食物事故。食安中心表示，該系統有助其迅速作出有關食物安全管理的決定，應對會對本港造成影響的食物事故；及
 - (ii) **收集其他情報** 食安中心也藉着調查食物投訴，以及跟進其他測試結果不合格的食物監察計劃項目，收集食物事故的情報(註 31)；及

註 30：食安中心表示，主管機關包括世衛組織的國際食品安全當局網絡、聯合國糧食及農業組織、歐洲聯盟委員會食品和飼料快速預警系統、其他國家總領事館，以及其他國家或地方的主管當局。

註 31：食安中心表示，從個別食物投訴個案及／或不合格測試結果個案得來的情報，將一併作出考慮。因此，個別食物投訴個案或不合格測試結果個案，不一定相當於一宗食物事故。

處理食物事故和投訴

- (b) **風險管理行動** 若辨識有食物事故：
- (i) **初步評估** 食安中心會對辨識到的食物事故作初步評估，識別須進一步採取行動的個案。食安中心將視乎評估結果(例如事故的性質、嚴重程度和所涉危害)採取不同的風險管理行動(見下文(ii)項)；及
- (ii) **進一步的風險管理行動** 食安中心會採取進一步行動以管理風險，可以是個別或連串行動，包括：
- **對事故進行調查** 從多個途徑進一步收集資料，例如聯絡相關各方(如海外主管當局、總領事館、本地主要進口商和零售商)，並查看受影響產品在本地的銷售和供應情況；
 - **蒐證** 追查受影響產品的來源，並抽取樣本以作測試；
 - **監控措施** 在適當情況下把受影響產品下架和回收(即食物回收)，以及暫停該產品輸港；及
 - **向市民作出公布** 在適當情況下透過食物事故報表(註 32)、業界的快速警報(註 33)和新聞公報(註 34)等不同途徑公布食物事故。

註 32：根據食安中心資料，其網站的食物事故報表顯示對本港市民沒有重大影響的食物事故(例如因為有關食品的流通量有限)。該報表旨在向透過電子交易或旅遊取得該產品的人士發出警報。

註 33：根據食安中心資料，警報訊息將發給預先向食安中心登記的業界人士。這有助業界適時採取適當行動，將食物事故對公眾健康的影響盡量減少(例如停售有關食品)。

註 34：根據食安中心資料，該中心會透過發出新聞公報，公布對本港市民健康構成重大影響的食物事故。

- 4.3 如表七顯示，在 2013 至 2017 年間：
- (a) 透過食物事故監察系統(見第 4.2(a)(i) 段) 每年辨識到的食物事故由 1 339 宗(2013 年) 增至 1 713 宗(2017 年)，增幅為 28%；
 - (b) 食安中心對透過食物事故監察系統辨識到的所有食物事故作初步評估(見第 4.2(b)(i) 段)，並對個別事故採取必要的風險管理行動(見第 4.2(b)(ii) 段)；及
 - (c) 食安中心在 2013 年進行了 6 次，並在 2017 年進行了 23 次食物回收行動，作為風險管理行動的一環。

處理食物事故和投訴

表七

食物事故和風險管理行動
(2013 至 2017 年)

	食物事故／初步評估／ 風險管理行動宗數				
	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
辨識到的食物事故 (註 1)					
透過食物事故監察系統辨識	1 339	1 588	1 865	1 863	1 713
對辨識到的食物事故進行初步評估					
透過食物事故監察系統辨識	1 339	1 588	1 865	1 863	1 713
採取的風險管理行動 (註 2)					
聯絡主管當局，進一步收集資料	298	59	103	274	232
聯絡本地業界和查看本地銷情	96	78	67	222	201
發出食物事故報表	169	16	6	183	176
發出新聞公報	14	50	53	42	41
發出業界警報	287	62	32	32	29
進行食物回收行動	6	4	5	13	23

資料來源：審計署的查詢和食安中心的記錄

註 1：審計署在進行審查工作期間，詢問食安中心透過調查食物投訴和跟進其他食物監察計劃項目(見第 4.2(a)(ii) 段) 辨識到的食物事故數目。食安中心在 2018 年 10 月告知審計署，處理食物投訴、食物監察計劃和食物事故監察系統屬獨立的系統。儘管如此，如透過處理食物投訴或食物監察計劃收集的樣本測試結果不合格，在有需要時也會採取同樣的風險管理行動(見第 4.2(b) 段)。

註 2：因應一宗食物事故可能採取多項風險管理行動。

公布不合格測試結果需時甚久

4.4 食安中心表示，如透過處理食物投訴或食物監察計劃收集的樣本測試結果不合格(見第 4.3 段表七註 1)，在有需要時也會採取風險管理行動(另見第 4.2(b) 段)。食安中心的記錄顯示，2017 年的食物投訴調查和食物監察計劃項目當中，有 106 宗個案的食物樣本測試結果不合格。有關記錄也顯示，食安中心一般會公布不合格測試結果。

4.5 審計署發現，在該 106 宗個案中(見第 4.4 段)，有部分從起初抽取食物樣本到其後公布不合格測試結果(即發出新聞公報／食物警報)需時甚久(例如逾 60 天)。所需時間由 1 至 88 天不等，平均為 19 天(見表八)。

表八

從抽取食物樣本到公布不合格測試結果所需時間
(2017 年)

所需時間 (天)	個案數目
1 至 5	33
6 至 10	18
11 至 20	13
21 至 30	21
31 至 60	16
61 至 88	4
沒有公布(註)	1
總計	106

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：食安中心表示，涉事的樣本為從歐洲國家進口的牛奶，奶脂含量低於法例要求。由於此品牌屬新引入香港，而有關產品屬首個進口批次，按照食安中心的扣檢安排(即新引入的進口批次要待化驗所測試合格後才可予放行)，未有在市場發售。有關個案並無帶來任何健康影響。食安中心因而沒有發出新聞公報，公布該不合格測試結果。

須加快程序

- 4.6 根據食安中心的指引，處理食物事故會涉及兩類食物樣本：
- (a) **監察樣本** 按食物監察計劃如常購得的食物樣本，有助監察食物安全，並可辨識抽取執法樣本(見下文(b)項)的目標；及
 - (b) **執法樣本** 食安中心行使《公眾衛生及市政條例》授予的權力，抽取樣本以作分析。在這情況下，售賣人或製造商會獲告知抽取樣本的目的。如執法樣本的測試結果不合格，當局會作出檢控。
- 4.7 審計署留意到，在上述 106 宗個案中(見第 4.5 段)，部分個案的不合格測試結果耽擱了甚久才公布，是因為食物樣本測試需時甚久(見個案七)，以及／或在測試完成後拖延公布結果所致(見個案八)。

個案七

測試食物樣本需時甚久
(2017 年)

1. 2017 年 9 月 4 日，食安中心按食物監察計劃抽取食物樣本，從牛頭角街市一攤檔抽取白菜乾監察樣本，以作測試。
2. 在 2017 年 9 月 6 日至 9 月 22 日期間，化驗所發生突發儀器失靈事故。該監察樣本的測試工作遂定於 2017 年 10 月底才進行。
3. 2017 年 11 月 30 日，食安中心收到化驗所得出的不合格測試結果，顯示該監察樣本含有蘇丹紅 (禁止用於食物的化學物質)。
4. 2017 年 12 月 1 日，食安中心就不合格測試結果發出新聞公報。

審計署的意見

5. 食安中心在 2017 年 11 月 30 日收到測試結果時，距離同年 9 月 4 日抽取樣本當日已過了好一段日子 (87 天)(見本審計報告書第 3 部分審計署就樣本測試處理時間的意見)。這段頗長時間過後，涉事問題食物已售罄 (註)，或許已被市民食用。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：食安中心擬收集執法樣本作出跟進，但涉事的問題食物已售罄。在這情況下，食安中心只能結案。

個案八

食物樣本完成測試後拖延公布不合格測試結果
(2017 年)

1. 食安中心接獲一宗有關某街市檔攤出售的奄仔蟹的食物投訴，在 2016 年 12 月 15 日從有關街市檔攤抽取涉事的奄仔蟹監察樣本。
2. 2016 年 12 月 30 日，即抽取監察樣本 15 天後，食安中心收到化驗所對該樣本進行測試得出不合格測試結果，顯示樣本含有一種法例（即《食物內有害物質規例》(第 132AF 章)）禁止使用的獸藥。然而，食安中心當時並無公布該不合格測試結果。
3. 2017 年 2 月 10 日，在接獲監察樣本測試結果 42 天後，食安中心才發出新聞公報，公布該不合格測試結果（註）。

審計署的意見

4. 該不合格測試結果拖延甚久（在接獲測試結果 42 天後）才公布，而食安中心的記錄並無註明拖延公布的原因。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：食安中心在 2017 年 2 月 10 日也抽取了一個執法樣本（見第 4.20 段個案九）。

須更妥善監控食物回收工作

4.8 在 2017 年進行的 23 次食物回收行動(見第 4.3 段表七)，是食品商因應食物事故監察系統辨識到的食物事故而自願發起的(註 35)。根據食安中心的指引，政府在自願回收行動中的角色是監察回收工作的進度。有關指引訂明：

- (a) 有關食品商應按食安中心的要求，定期提交報告，交代重要資料(例如回收結果和處置方法——註 36)；及
- (b) 回收行動的成效，是以收回的產品數量佔離開製造商的產品數量(即製造商在港出售的食物)的百分比評估，同時也會考慮有關產品的零售額。

4.9 審計署審查該 23 次回收行動的記錄，發現回收行動並非全然見效(見第 4.8(b) 段有關成效的定義)。整體而言，在 23 次回收行動中，51% (以數量計) 已離開製造商的產品並沒有收回。表九顯示，回收行動的回收百分比由 0% (即沒有收回) 至 100% 不等。

註 35：如食品商拒絕自願回收食物，食安中心也可下令回收。根據《食物安全條例》，食物環境衛生署署長獲賦予權力，可為保障公眾衛生而作出食物安全命令。有關命令可指示把任何已供應的食物收回、查封、隔離、銷毀或以其他方式處置。

註 36：重要資料包括引發回收的緣由、食品商採取的行動、有關食品批次經銷的範圍、回收結果(例如收回和未收回的存貨數量)、處置方法或收回食品的銷毀記錄，以及調查報告(例如避免問題重演而建議採取的行動)。

表九

23 次回收行動的成效
(2017 年)

回收行動中 收回產品的百分比	回收行動次數
0% 至 <10%	4
10% 至 <30%	4
30% 至 <50%	5
50% 至 <70%	2
70% 至 <90%	4
90% 至 100%	4
總計	23

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

附註：回收行動的成效，是以收回製造商的產品數量佔離開製造商的產品數量的百分比評估(見第 4.8(b) 段)。

4.10 經查詢後，食安中心在 2018 年 10 月告知審計署，食物回收行動的“完成度”取決於多項因素。舉例說，零售商可能已出售所有產品予最終使用者，又或消費者決定不向零售商交回產品。此外，基於食物的性質，一些容易腐壞的食物可能在購買後不久已被食用。

4.11 在這方面，審計署從該 23 次回收行動的記錄發現，食安中心沒有要求食品商根據食安中心的指引(見第 4.8(a) 段)，定期提交報告，以監察回收行動的成效。

須確保妥善處置回收的食物

4.12 根據食安中心的指引，該中心會確保自願回收行動所回收的食物獲妥善處置(即銷毀或加以適當改良)。然而，審計署發現，有關指引並無具體述明如何確保妥善處置回收食物。因此，每宗個案的處置方法各有不同，例如部分回收食物在食安中心人員監察下由食品商處置，有些食物則在沒有食安中心監察的情況下進行處置(見表十)。

表十

23 次回收行動中的食物處置方法
(2017 年)

處置方法	回收行動次數
在食安中心監察下進行處置	
食安中心人員監察全部處置工作	10 (43%)
食安中心人員監察部分處置工作(註 1)	2 (9%)
小計	12 (52%)
不在食安中心監察下進行處置	
由食品商處置	7 (31%)
無須處置	
食物已售罄	3 (13%)
回收後發現食物妥當完好(註 2)	1 (4%)
小計	4 (17%)
總計	23 (100%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 1：食安中心人員監察進口商處置食物，但沒有監察零售層面的處置工作。

註 2：食物妥當完好，其後交回食品商。

審計署的建議

4.13 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 密切監察抽取食物樣本與公布樣本不合格測試結果兩者相距的時間，並採取必要措施(例如加快程序)，盡量減少所需的時間；
- (b) 調查食物樣本在完成測試後，有否拖延公布不合格測試結果，並採取措施，預防日後再次出現拖延情況；
- (c) 根據食安中心的指引，要求食品商提交報告，以監察食物回收行動的進度；
- (d) 密切監察食物回收行動的成效，並在適當情況下採取措施加以改善；及
- (e) 為食安中心人員提供妥善處置回收食物的指引。

政府的回應

4.14 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食安中心會監察抽取食物樣本與公布樣本不合格測試結果兩者相距的時間，並採取必要措施，將所需時間減至最少。一般而言，在確認不合格結果後不久(通常在 24 小時內)，便會作出公布；
- (b) 食安中心會要求食品商根據其指引就食物回收行動定期提交進度報告，並監察食物回收行動的成效；及
- (c) 食安中心已提醒工作人員須妥善處置回收的食物和備存恰當記錄，並將擬備有關指引。

處理食物投訴

4.15 根據食安中心處理食物投訴的指引，向食環署提出的食物投訴會先由有關區域的辦事處（即分區環境衛生辦事處——註 37）處理，其後再轉介食安中心調查。2017 年共有 5 569 宗食物投訴轉介食安中心跟進（見表十一）。

表十一

轉介食安中心的食物投訴
(2017 年)

食物投訴的類別	投訴數目	
有礙健康的食物	2 606 (47%)	
變壞的食物	733 (13%)	} (38%)
食物含有動物或昆蟲身體部分／排泄物	653 (11%)	
食物含有異物	493 (9%)	
食物含有化學物質	271 (5%)	
其他 (如：發霉的食物、假裝／冒充的食物、售賣過期食物)	813 (15%)	
總計	5 569 (100%)	

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 37：食環署轄下設有 19 個分區環境衛生辦事處：5 個位於港島及離島，6 個位於九龍和 8 個位於新界。

處理食物事故和投訴

須定期編制管理資料

4.16 在2014至2017年間，轉介食安中心的食物投訴數目由4 294宗(2014年)增至5 569宗(2017年)，增幅為30%(1 275宗)。審計署留意到某些類別的投訴增幅特別大，例如“假裝／冒充的食物”個案增加188%，“變壞的食物”個案增加93%，以及“食物含有動物或昆蟲身體部分／排泄物”的個案增加77% (見表十二)。

表十二

轉介食安中心的食物投訴 (2014至2017年)

食物投訴的類別	投訴個案數目				在2014至2017年間投訴個案數目增幅
	2014年	2015年	2016年	2017年	
所有	4 294	4 696	4 904	5 569	1 275 (30%)
<i>個別食物投訴類別的例子</i>					
假裝／冒充的食物	41	24	13	118	77 (188%)
變壞的食物	380	611	573	733	353 (93%)
食物含有動物或昆蟲身體部分／排泄物	368	509	583	653	285 (77%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

4.17 經查詢後，食安中心在2018年9月底告知審計署投訴個案數目按年增長的幅度平穩。此外，部分食物投訴類別的個案有零星增加，有些則是慣性投訴者提出的投訴。

4.18 審計署備悉第 4.17 段食安中心所述的情況，並留意到食物投訴可提供資料以辨識食物事故(見第 4.2(a)(ii) 段)。審計署認為，對食物投訴進行系統性分析能獲取有用資訊，有助監察食物投訴和食物安全。在這方面，審計署留意到食安中心一向沒有就食物投訴定期編制管理資料，舉例說，以下方面的資料均欠奉：

- (a) 被投訴的食物種類；
- (b) 被投訴食物的產地來源；及
- (c) 黑點(例如售賣的食物屢被投訴的店舖)。

食安中心或可考慮按情況定期編制上述部分或所有範疇的資料。

部分食物投訴的調查工作需時甚久

4.19 就食安中心在 2017 年處理的 5 569 宗投訴個案(見第 4.15 段)，審計署分析了接獲投訴日期與其後食安中心結案日期兩者相距的時間，發現有部分個案兩者相距甚遠，例如有 3 389 宗個案(61%)的相距時間逾 30 天，當中 38 宗(1%)的相距時間更逾 240 天(見表十三)。

表十三

結束投訴個案所需時間
(2017 年)

接獲投訴日期與其後結案日期兩者相距的時間 (註 1) (天)	投訴個案數目	
0 至 30	2 105	(38%)
31 至 60	792	(14%)
61 至 90	628	(11%)
91 至 120	443	(8%)
121 至 150	383	(7%)
151 至 180	523	(9%)
181 至 240	582	(11%)
241 至 569	38	(1%)
不詳 (註 2)	75	(1%)
總計	5 569	(100%)

} 3 389
(61%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註 1：食安中心表示，如在調查食物投訴後採取執法行動，該個案會直到檢控程序完結後才終結。

註 2：食安中心無法找到相關記錄，供審計署審查。

附註：根據食安中心處理食物投訴的指引，該中心接獲投訴後，須在 10 個曆日內給予投訴人初步答覆。其後，如投訴個案仍未終結，便須每 30 個曆日向投訴人匯報進度，直至給予最後答覆為止。

須加快投訴個案的調查工作

4.20 部分投訴個案的調查工作需時甚久，遲遲未能結案（見上文表十三），不利確保食物安全。以個案九為例，投訴的調查工作應可加快。

個案九

一宗食物投訴個案的調查工作
(2017 年)

1. 這是第 4.7 段個案八所述的奄仔蟹投訴個案，現再補充詳細資料，說明該個案調查工作所需的時間：

日期	事件
2016 年 8 月 18 日	有關的分區環境衛生辦事處接獲投訴。
2016 年 12 月 15 日	食安中心在接獲投訴 119 天後從街市攤檔抽取奄仔蟹的監察樣本。
2016 年 12 月 30 日	食安中心收到化驗所對監察樣本進行測試得出不合格測試結果，發現樣本含違禁獸藥。
2017 年 2 月 10 日	食安中心在收到監察樣本測試結果 42 天後，到同一街市攤檔抽取執法樣本，為檢控工作進一步蒐證。（與此同時，食安中心公布該監察樣本的不合格測試結果——見第 4.7 段個案八）。
2017 年 2 月 14 日	執法樣本的測試結果合格。根據食安中心的記錄，該執法樣本的奄仔蟹來自另一批次，原本涉事批次已經售罄。食安中心完成調查工作。

審計署的意見

2. 食安中心在收到投訴 119 天後才抽取奄仔蟹的監察樣本，以及在收到監察樣本測試結果 42 天後才抽取執法樣本。

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

處理食物事故和投訴

4.21 審計署進一步留意到，根據《裁判官條例》(第 227 章)，有關食物的罪行，相關資料須在干犯罪行當日起計 6 個月內，向法院提交 (註 38)。審計署認為食安中心應密切監察食物投訴調查工作所需時間，加快完成調查。

4.22 在這方面，審計署留意到，食安中心的處理食物投訴指引已訂明在何種情況下可直接抽取執法樣本，而無須首先抽取監察樣本 (例如投訴涉及壽司或生蠔)。食安中心須檢討上述指引，確保指引能充分涵蓋應當直接抽取執法樣本的各种情況 (例如第 4.20 段個案九的情況)。

審計署的建議

4.23 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 考慮定期編制有關食物投訴的管理資料，以便監察食物投訴和食物安全；
- (b) 密切監察完成調查食物投訴所需的時間；
- (c) 加快食物投訴的調查工作；及
- (d) 檢討食安中心的指引是否已充分涵蓋可直接檢取執法樣本進行測試的各種情況。

政府的回應

4.24 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食安中心一直利用食物投訴資料庫，監察可能出現的食物事故和食物安全。現有的資料庫方便搜尋被投訴的食物種類和屢被投訴食品店的資料。此外，食安中心在 2015 年年中於內部成立了一個小組，由首長級人員領導，就處理較複雜的食物投訴個案提供迅速和專業的意見。食安中心會繼續加強該小組的角色；

註 38：根據《裁判官條例》，凡成文法則對罪行(可公訴罪行除外)並無規定作出申訴或提出告發的時效，則申訴或告發須分別於其所涉事項發生後起計的 6 個月內作出或提出。

- (b) 食環署已檢討工作指引，訂明工作人員進行跟進投訴工作的時限，包括為投訴人錄取口供或聲明，以及記錄跟進行動。該署已於2018年10月初向所有相關人員頒布有關指引，以供遵從；
- (c) 食安中心已在2018年5月修訂相關指引，訂明如預期在之後的跟進行動中難以抽取類似產品，便可即時抽取執法樣本；及
- (d) 當局將會為工作人員(尤其是新入職者)安排簡介會，講解相關的工作守則和指引。此外，食安中心也加強了監督工作，確保有關人員遵從指引。

第 5 部分：向公眾傳達食物安全風險資訊

5.1 本部分探討食安中心向公眾傳達食物安全風險資訊的工作，並集中審視以下事宜：

- (a) 傳達事宜 (第 5.2 至 5.12 段)；及
- (b) 食物安全承諾計劃 (第 5.13 至 5.17 段)。

傳達事宜

5.2 就食物安全管理而言，風險傳達的主要目的是加深持份者對食物安全的認識，協助他們在掌握更多資訊的情況下就食物安全事宜作出判斷。食安中心向公眾和業界傳達食物安全事宜資訊的主要渠道如下：

- (a) **互聯網和社交媒體** 食安中心設立了網站(食安中心網站)，向市民發布和傳達食物安全資訊，也推出了應用程式，方便流動裝置用戶瀏覽食安中心的簡略版網站。有見社交媒體的普及，食安中心進一步設立了專屬社交媒體平台(例如食安中心 Facebook 專頁)，務求適時向市民更妥善傳達各項食物安全專題；
- (b) **刊物** 食安中心編製多份專題刊物或期刊，並備有電子版和印刷版，為不同持份者提供信息和意見；
- (c) **持份者平台** 食安中心為公眾和業界設立了平台(即消費者聯繫小組和業界諮詢論壇)，讓他們就食物安全事宜表達意見；及
- (d) **講座和展覽** 食安中心會定期為公眾、業界和學校舉辦講座，並籌辦食物安全展覽。

須更有效地向公眾傳達官方的建議

5.3 除食安中心外，其他機構(例如消委會和大學)也會進行食物研究。審計署審視了其中兩間機構在 2017 年 1 月至 2018 年 6 月期間發表的 7 項有關有害物質的食物研究。該等研究的結果備受市民關注(例如發現食物含有污染物和重金屬)。審計署發現，食安中心透過在其 Facebook 專頁貼文及／或在其網站發文(見表十四)，就研究結果作出回應，從而向市民傳達其對有關事宜的意見和建議。然而，食安中心並無發出新聞公報，進一步發布其意見和建議。

表十四

7 項由其他機構進行的食物研究
(2017 年 1 月至 2018 年 6 月)

研究的議題 (發表報告的 年份和月份)	檢出的有害物質	食安中心的回應	
		在 Facebook 專 頁貼文 (註 1)	在網站 發文 (註 2)
1. 蔬菜的重金屬含量 (2017 年 2 月)	重金屬，含量符合 法例標準 (但鎘含量偏高)	✓	
2. 午餐肉和罐裝腸仔 (2017 年 6 月)	獸藥殘餘	✓	✓
3. 食油 (2017 年 7 月)	多種污染物	✓	
4. 包裝冷藏果汁 (2017 年 10 月)	一種污染物	✓	✓
5. 食米重金屬含量 (2018 年 2 月)	重金屬，含量符合 法例標準 (但砷含量偏高)。	✓	
6. 蔬菜的除害劑含量 (2018 年 3 月)	除害劑殘餘，大部 分符合法例標準 (但有些樣本的除 害劑殘餘則超出法 例標準)	✓	
7. 牛油、人造牛油和 相關產品 (2018 年 4 月)	多種污染物	✓	✓

資料來源：有關機構的網站和食安中心的記錄

註 1：食安中心在 Facebook 專頁就有關議題貼文。

註 2：食安中心在其網站上的《食物安全焦點》月刊就有關議題發文。

向公眾傳達食物安全風險資訊

5.4 2018年9月底，食安中心告知審計署，該中心除了會就其他機構進行的食物研究提供意見和建議外，也會視乎有關事宜對公眾健康的影響和受關注程度，不時主動向市民發布資訊，並給予適當的建議。

5.5 審計署認為，新聞公報是重要的傳達資訊方法，能有效向公眾傳達食安中心的意見和建議。透過新聞公報傳達官方的意見和建議十分重要，因為：

- (a) 食安中心是負責本港食物安全的主管當局，有責任向公眾傳達公眾領域研究所揭示的食物安全事宜的相關資訊(例如官方意見和建議)；
- (b) 食安中心可透過向市民傳達其官方意見和建議，幫助澄清市民對各項食物安全事宜可能存在的誤解(例如有關事宜的嚴重程度)；
- (c) 風險傳達的目的是為了確保市民對食物安全事宜有更深入的认识，讓他們可在掌握更多資訊的情況下作出判斷(見第5.2段)。因此，食安中心須按上文(a)和(b)項所述採取行動；及
- (d) 其他機構往往透過新聞媒體發布食物研究結果，受眾層面甚廣。相反，食安中心的現行做法(即採用Facebook專頁和網站，而非透過新聞公報傳達意見和建議)將會限制受眾的類別和人數，並會削弱向公眾傳達其信息的成效。

須安排可在互聯網收看食物安全講座

5.6 食安中心為公眾、業界和學校舉辦講座(見第5.2(d)段)。在2013至2017年間，公眾講座數目減少34%，出席人數下跌28%；業界講座數目減少24%，出席人數下跌26%，而學校講座數目則大致保持穩定(即介乎70至73個)。詳情載於表十五。

表十五

食安中心舉辦的食物安全講座
(2013 至 2017 年)

食物安全講座		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	由2013 至2017 年的 增加/ (減少) 百分比
公眾講座	講座數目	73	50	55	44	48	(34%)
	出席人數	3 692	2 403	3 630	2 192	2 669	(28%)
業界講座	講座數目	59	78	62	56	45	(24%)
	出席人數	2 474	3 355	2 575	1 841	1 820	(26%)
學校講座	講座數目	73	72	70	72	70	(4%)
	出席人數	11 850	13 010	14 791	16 951	14 996	27%
整體	講座數目	205	200	187	172	163	(20%)
	出席人數	18 016	18 768	20 996	20 984	19 485	8%

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

5.7 經查詢後，食安中心在 2018 年 8 月告知審計署公眾獲取資訊的習慣有所改變，從以往依賴傳統方式（例如出席講座和閱讀印刷品），改為利用電腦和流動裝置上網取得資訊。這解釋了講座數目減少的原因。在這方面，審計署留意到食安中心並沒有作出安排，讓市民可在互聯網收看講座（例如網上廣播講座，或把講座錄影後放上互聯網）。

須提高食物安全展覽的參觀人數

5.8 食安中心的記錄顯示，該中心舉辦 3 類食物安全展覽：

- (a) **長期展覽** 在食環署的衛生教育展覽及資料中心舉行，除星期一、四和公眾假期外，全年均開放予市民參觀；
- (b) **巡迴展覽** 每周在全港不同場地 (例如食環署的街市、政府建築物和商場) 舉行；及
- (c) **社區組織展覽** 食安中心向社區組織借出展板和物資，以供舉辦展覽。

5.9 在 2013 至 2017 年間，食物安全展覽的總參觀人數減少 11%，巡迴展覽的參觀人數也錄得 52% 的跌幅 (見表十六)。

表十六

食物安全展覽
(2013 至 2017 年)

展覽		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	由2013 至2017 年的 增加/ (減少) 百分比
長期展覽	參觀人數	108 479	111 284	112 287	102 586	93 724	(14%)
巡迴展覽 (註)	展覽數目	141	136	149	150	150	6%
	參觀人數	30 750	26 540	21 173	18 597	14 895	(52%)
社區組織 展覽	展覽數目	24	9	12	11	13	(46%)
	參觀人數	11 416	29 319	5 463	6 020	25 800	126%
整體	參觀人數	150 645	167 143	138 923	127 203	134 419	(11%)

資料來源：審計署對食安中心記錄的分析

註：各巡迴展覽均涵蓋 3 個主題 (例如預防交叉感染和天然毒素)。展覽數目和參觀人數均以單一主題計算。因此，以參觀人數達 100 人的巡迴展覽為例，由於涵蓋 3 個主題，展覽數目和參觀人數將分別計作 3 和 300。

5.10 審計署認為食安中心須採取措施，改善食物安全展覽的參觀人數。在這方面，審計署留意到巡迴展覽的開放時間對公眾不甚方便。巡迴展覽只在平日早上 10 時至下午 4 時展出。食安中心可調整展覽的開放時間，以便平日有事務在身的人士 (例如大部分僱員和學生) 也能到場參觀。

審計署的建議

5.11 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 考慮公眾的關注程度和事件的嚴重程度等相關因素，留意是否須就其他機構在公眾領域公布的食物研究結果，由食安中心以最適當的方式，提出其官方意見和建議；
- (b) 作出安排，讓市民可在互聯網收看食安中心的食物安全講座；及
- (c) 密切監察食物安全展覽的參觀人數，並採取所需措施增加參觀人數（例如加強宣傳和改善展覽的開放時間）。

政府的回應

5.12 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 食安中心同意應就市民關注的事宜提供食物安全建議，以協助市民了解問題的嚴重性或其他事項及／或澄清第三方進行的食物研究所引起的誤解。然而，食安中心認為提供有關建議和資訊的方式或渠道，應視乎個別個案的情況而定。因應有關事宜對公眾健康的影響，食安中心會適時主動向公眾傳達其意見和建議，但不一定以新聞公報形式發放，而是經常採用多元化的渠道包括食安中心的網站、社交媒體和刊物發放資訊。食安中心尊重學術界和消委會進行的食物安全研究工作，並認為新聞公報只是食安中心向公眾傳達建議的其中一種方式。事實上，通過社交媒體發布食安中心的建議往往可能吸引更多公眾關注；
- (b) 食安中心一直透過各種渠道，包括電子和多媒體方式提供食物安全教育和宣傳資料。食安中心將在互聯網上提供更豐富的多媒體資料；及
- (c) 隨着流動裝置和社交媒體通訊日益普及，食安中心近年加強了透過這種方式與市民溝通。至於食物安全展覽，食安中心會按情況實行更靈活的展覽時間，並加強宣傳。

食物安全承諾計劃

- 5.13 根據食安中心的記錄，該中心推行以下兩項承諾計劃以推廣食物安全：
- (a) “食物安全「誠」諾” 於 2008 年推出，旨在促使業界把食物安全措施納入日常運作，並推廣“食物安全五要點”（註 39）。承諾人（例如參與“食物安全「誠」諾”的食肆和食物製造處所）須承諾參考食安中心的指引以提供安全健康的食物，緊貼食物安全的發展，並加強食物安全。承諾人須履行承諾，向員工提供培訓和制訂工作指引；及
 - (b) “減鹽、糖、油，我做！” 於 2014 年 12 月推出，呼籲“食物安全「誠」諾”的承諾人積極參與其中，幫助市民在外出用膳時減少攝入鹽、糖和油。承諾人在製作食物時，須參考食安中心編制的《降低食物中鈉含量的業界指引》和《降低食物中糖和脂肪含量的業界指引》，並鼓勵顧客提出減少用鹽、糖、油配製食物的要求。

可改善各項承諾計劃的推行情況

- 5.14 審計署發現各項承諾計劃的推行情況未如理想：
- (a) **承諾人數目偏少** “食物安全「誠」諾”的承諾人數目由 2012 年的 2 000 個減至 2015 年的 1 800 個，再減至 2018 年的 1 400 個，約佔所有食物業處所的 5%（註 40）；“減鹽、糖、油，我做！”的承諾人數目近年則維持在 37 個（註 41）。承諾人數目偏少，或會削弱這兩項計劃的成效；

註 39：“食物安全五要點”是世衛組織倡議，簡單有效的 5 個預防食源性疾病的要點，包括精明選擇（選擇安全的原材料）、保持清潔（保持雙手和用具清潔）、生熟分開（分開生熟食物）、煮熟食物（徹底煮熟食物）和安全溫度（把食物存放於安全溫度）。

註 40：該 1 400 個承諾人簽訂了為期 3 年（即 2016 至 2018 年）的“食物安全「誠」諾”。根據食安中心的記錄，截至 2017 年 12 月 31 日，持牌食物業處所（例如麵包餅食店、餐廳和食物製造廠）共有約 25 900 間。

註 41：該 37 個承諾人包括 15 間連鎖麵包餅食店和 14 間連鎖餐廳。

- (b) **計劃的宣傳工作可予改善** 舉例說，食安中心的流動應用程式提供搜尋“食物安全「誠」諾”承諾人的功能，而沒有為“減鹽、糖、油，我做！”提供類似的功能；及
- (c) **承諾人的表現須予監察** 審計署隨機抽選9個參與“食物安全「誠」諾”的承諾人(註42)進行探訪，發現：
 - (i) 2個承諾人已結束業務；及
 - (ii) 在餘下的7個承諾人中，只有3個按規定展示計劃的證書或標貼。

5.15 截至2018年8月31日，食安中心已分別推行“食物安全「誠」諾”和“減鹽、糖、油，我做！”逾10年和3年，然而，食安中心在此期間未有檢討有關計劃。

審計署的建議

5.16 審計署建議食物環境衛生署署長應參考審計署的意見(見第5.14段)，檢討兩項食物安全承諾計劃。

政府的回應

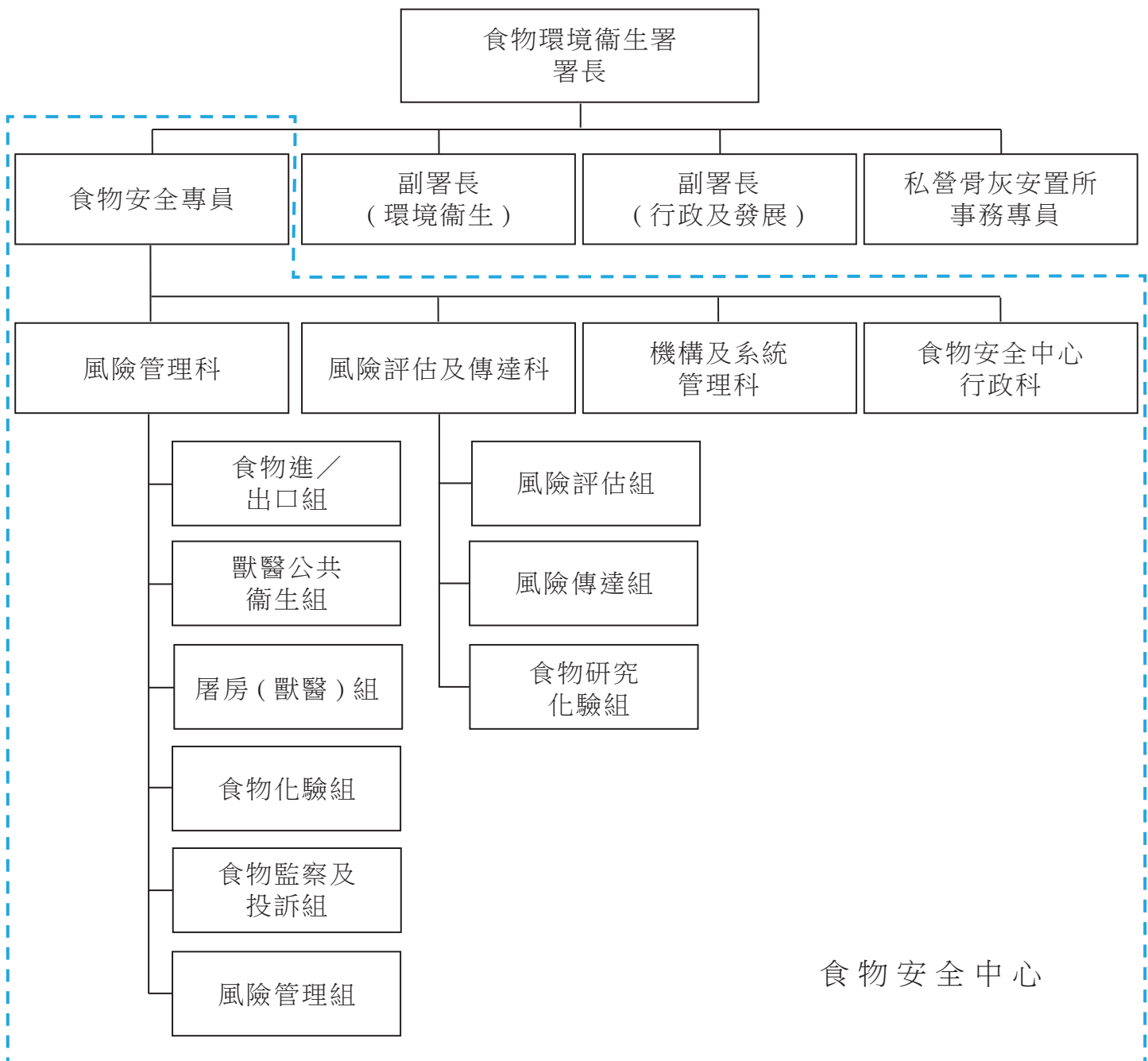
5.17 食物環境衛生署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) “食物安全「誠」諾”是一項自願計劃，也是食安中心在業界推廣食物安全公眾教育計劃的一環，而食環署的發牌規定和巡查也有助確保食物業處所的食物安全。食安中心將繼續致力向食物業界推廣“食物安全「誠」諾”；及

註42：該9個承諾人從港島、九龍和新界3個地區抽選。

- (b) 至於“減鹽、糖、油，我做！”，食安中心同意在持續呼籲更多食肆和食物製造處所支持減少鹽糖攝取量的工作方面有可予改善之處。此外，加強宣揚那些響應食安中心減少鹽糖攝取量呼籲的食肆也十分重要。食物及衛生局及食安中心對“減鹽、糖、油，我做！”的實施情況作出檢討後，現正推行新措施，積極爭取業界支持，提供更多少鹽及／或糖的食物／菜式，或歡迎顧客在點菜時提出減少用鹽及／或糖的要求。食安中心近月已開始實施這些新措施，期望業界有更正面的回應。

食物環境衛生署：
組織圖 (摘錄)
(2018 年 6 月 30 日)



資料來源：食環署的記錄

《公眾衛生及市政條例》的附屬法例

- (a) 《食物內染色料規例》(第 132H 章)
- (b) 《奶粉規例》(第 132R 章)
- (c) 《食物內甜味劑規例》(第 132U 章)
- (d) 《食物攙雜(金屬雜質含量)規例》(第 132V 章)
- (e) 《食物及藥物(成分組合及標籤)規例》(第 132W 章)
- (f) 《冰凍甜點規例》(第 132AC 章)
- (g) 《食物內有害物質規例》(第 132AF 章)
- (h) 《進口野味、肉類、家禽及蛋類規例》(第 132AK 章)
- (i) 《奶業規例》(第 132AQ 章)
- (j) 《食物內礦物油規例》(第 132AR 章)
- (k) 《食物內防腐劑規例》(第 132BD 章)
- (l) 《屠房規例》(第 132BU 章)
- (m) 《食物內除害劑殘餘規例》(第 132CM 章)