

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。