

二零一一年六月十四日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

有關修訂《食物內有害物質規例》(第 132AF 章) 以禁止奶粉、煉奶及再造奶含有若干物質的建議

目的

我們建議修訂《食物內有害物質規例》(第 132AF 章)，使附表 2 有關違禁物質的限制範圍擴大至涵蓋奶粉、煉奶及再造奶。本文件旨在就該項建議徵詢委員的意見。

背景

2. 近年，涉及內地嬰兒奶粉的食物事故在香港有廣泛報道，二零零八年年底在嬰兒奶粉內發現三聚氰胺便屬一例。這些問題嬰兒奶粉有否流入香港，一直備受關注。公眾也因該等事故注視到香港的現行規管制度是否足夠管制這項食品。

3. 根據食品法典委員會的定義，“嬰兒奶粉”是供嬰兒初生後食用的母乳代用品，直至嬰兒開始進食合適的輔助食物為止，而“嬰兒”是指年齡在 12 個月以下的人。不過，市面上還有其他可供各個年齡組別食用及可用作食物配料的奶粉供應。這些奶粉與供嬰兒食用的奶粉不同，通常並非用作主要食品，而是作為補充品。

4. 現時，嬰兒奶粉的安全受《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)第 54 條規管，規定所有供出售的食物必須適宜供人食用。由於食物包括嬰兒奶粉在內，我們可藉第 54 條規管嬰兒奶粉的安全，如有嬰兒奶粉不適宜供人食用，便可採取檢控行動。

5. 去年八月，部分內地兒童懷疑因食用一些疑有雌激素的內地製造嬰兒奶粉而出現性早熟的迹象。為消除公眾疑慮，我們曾經研究是否有任何特定的法定管制措施，可規管奶粉含有外源性激素的情況。

檢討相關法例

6. 我們檢討了香港有關奶粉、煉奶及再造奶安全的現行法例規管是否足夠，詳細分析載於附件一。我們認為由於香港法例第 132 章對食物所下的定義已包括奶粉、煉奶及再造奶，令奶粉、煉奶及再造奶受到現行的食物安全制度規管，除《食物內有害物質規例》(第 132AF 章)外，我們無須修訂其他法例。

7. 目前，第 132AF 章就輸入和出售含有多為獸藥的有害物質的食物作出規管。根據第 132AF 章第 3A 條，奶類不得含有附表 2 所載的違禁物質(大多為獸藥)。但由於第 132AF 章“奶類”的定義並不包括奶粉、煉奶及再造奶，因此，第 3A 條下的禁制並不適用於奶粉、煉奶及再造奶。結果，第 132AF 章無法禁止嬰兒奶粉含有附表 2 所載的外源性雌激素，即乙二烯雌酚、乙二基己烯雌酚及己烷雌酚。我們必須堵塞這個漏洞。

8. 除了第 132AF 章附表 2 之外，我們也曾探討應否在第 132AF 章第 3 條下為奶粉釐訂最高殘餘限量。根據第 132AF 章第 3 條，如附表 1 指明的任何食物所含的有關物質(所列項目也大多為獸藥)超過附表 1 釐訂的相應最高殘餘限量，則任何人不得輸入、託付、交付、製造或售賣該等食物以供人食用。在這方面須注意的是，附表 1 第 26B 項有關三聚氰胺的規限，適用於“擬主要供 36 個月以下幼兒食用的食物”。因此，這類食物包括嬰兒奶粉。

9. 據食物內殘餘獸藥標準釐訂工作小組的專家表示，他們並未聽聞有任何國家特別為嬰兒奶粉訂立殘餘獸藥標準。除了沒有國際標準可依之外，工作小組認為要訂立該等標準也相當困難，因為奶粉的製造工序可在多方面使殘餘獸藥出現變化。舉例來說，脫水過程可把殘餘物濃縮或使殘餘量減少，視乎有關獸藥的溶性而定。獸藥如屬脂溶性(例如氯青菊脂)，便會濃縮。至於水溶性獸藥(例如咪唑苯脲)，則有大比例的殘餘物可在乾化過程中隨水除去。煉奶及再造奶的情況與此相同。

10. 由於缺乏科學數據和國際標準支持，我們無法為奶粉、煉奶及再造奶釐訂附表 1 所列獸藥的最高殘餘限量。如釐訂的話，我們未必經得起世界貿易組織其他成員可能提出的質疑，指該等標準並非以科學實證為依據，故可被視作貿易壁壘。因此，我們不會在第 132AF 章附表 1 為奶粉、煉奶或再造奶釐訂最高殘餘限量。不過，我們仍然可根據第 132 章第 54 條，規管奶粉、煉奶及再造奶含有的殘餘獸藥(如發現這些奶粉、煉奶及再造奶不適宜供人食用)。

風險評估

11. 食物安全中心每年都會收集奶粉樣本(以嬰兒奶粉為主)進行測試，二零零七至二零一零年的測試結果令人滿意。近年對奶粉進行的食物監察結果，並無顯示有任何使用第 132AF 章附表 2 所列違禁物質的情況。有關詳情載於附件二。

12. 與奶類相比，奶粉較不容易腐壞。製造工序已把奶粉內的病原體含量降低。儘管奶粉含有病原體的風險偏低，卻有可能含有第 132AF 章附表 2 訂明的違禁獸藥。從風險評估的角度來看，在奶粉、煉奶及再造奶中發現含有違禁獸藥，顯然是不可接受的。由於嬰兒奶粉是嬰兒的主要食品，而嬰兒又屬脆弱的羣體，公眾會期望政府嚴格管制嬰兒奶粉。

法例修訂建議

13. 因應對現行法例所作的檢討(第 6 至 10 段)和風險評估(第 11 至 12 段)，我們建議把第 132AF 章附表 2 所列物質的禁制範圍擴大至涵蓋奶粉、煉奶及再造奶。為清晰起見，我們又建議為“奶粉”、“煉奶”及“再造奶”下定義。我們為“奶粉”所下的定義會涵蓋供各個年齡組別食用的奶粉。如修訂獲立法會通過，奶粉，包括嬰兒奶粉便會禁止含有附表 2 所載的三種外源性雌激素。去年八月內地疑受污染的嬰兒奶粉所突顯的潛在問題，也將得到解決。

諮詢

14. 我們已在二零一一年五月十二日的業界諮詢論壇上徵詢意見，並特別為相關的業界在二零一一年六月三日安排了一場諮詢會，出席的業界(包括六個主要嬰兒奶粉供應商)都對這些保障食品安全的建議不持異議。我們亦已分別於二零一一年五月二十五日和六月二日諮詢食物及環境衛生諮詢委員會和食物安全專家委員會，兩者也都對有關的法例修訂建議表示支持。

15. 在徵詢委員的意見後，我們會着手向那些有奶粉、煉奶及再造奶輸港的國家的駐港總領事館，進行諮詢。

立法程序時間表

16. 我們計劃在二零一一年年底前把修訂規例提交立法會。

徵詢意見

17. 請委員就第 132AF 章的修訂建議提供意見。

食物及衛生局
食物環境衛生署
食物安全中心
二零一一年六月

檢討相關法例

《食物內染色料規例》(第 132H 章)及《食物內甜味劑規例》(第 132 U 章)規管食物含有染色料和甜味劑的事宜。規例列出經准許的染色料和甜味劑，但沒有就各類食物所含的染色料和甜味劑指明任何限量。由於食物的廣義已包括奶粉、煉奶及再造奶，而第 132H 章及第 132 U 章也沒有任何條文把奶粉、煉奶及再造奶排除在外，因此第 132H 章及第 132U 章均無須修訂。

2. 《食物攙雜(金屬雜質含量)規例》(第 132V 章)規管食物內金屬雜質的含量，並訂明指明食物類別所蘊藏的七種指明金屬的最高准許濃度。同樣，《食物內礦物油規例》(第 132AR 章)限定食品所含礦物油分量，以重量計最多為食品重量每 100 份的 0.2 份。由於食物的一般定義已包括奶粉、煉奶及再造奶，而第 132V 章及第 132AR 章也沒有任何條文把奶粉、煉奶及再造奶排除在外，因此有關規例無須修訂。

3. 《食物內防腐劑規例》(第 132BD 章)規管食物使用添加劑(即防腐劑或抗氧化劑)的事宜。第 132BD 章第 4 條禁止供應含有抗氧化劑而主要供嬰兒及幼童食用的食物。該規例無須修訂。

現時對奶粉進行的食物監察

食物安全中心每年都會收集奶粉樣本(包括嬰兒奶粉及其他奶粉，但以嬰兒奶粉為主)進行測試。過去四年抽取的樣本數目載列如下。所有測試結果均令人滿意。二零零八年由於發生三聚氰胺事件，因此所抽取的樣本數目相對較大。

	2007年	2008年	2009年	2010年	總計
化學測試	38	450	66	177	731
微生物測試	15	8	106	100	229
總計	53	458	172	277	960

測試參數包括：

化學測試：抗生素、抗氧化劑、染色料、金屬雜質含量、合成物、輻射污染物、礦物油(碳氫化合物)、除害劑(有機氯農藥)、防腐劑、甜味劑、毒素、二噁英、三聚氰胺、食物腐壞、異物、致敏物質、激素

微生物測試：指示微生物、病原體、阪崎氏腸桿菌