

審計署第五十七號報告書第 3 及第 4 章
2011 年 12 月 6 日

食物及衛生局局長
開場發言要點

- 我首先感謝審計署就食物安全中心(中心)在規管食物標籤方面的工作進行審核，並接受報告的各項建議。
- 關於審計報告中各項涉及衡工量值的建議，我們會全力配合政府帳目委員會的工作，積極作出跟進。我們留意到審計署亦提出其他方面包括政策層面的建議。由於該等建議性質有別於涉及衡工量值的建議，我們會按既定機制，透過其他合適渠道，例如相關的事務委員會，與各位議員繼續討論。
- 我們一直致力提高營養資料標籤制度的成效，以便市民可善用營養標籤上的資料，選擇更健康的食物。
- 當局亦透過不同渠道與業界就推行營養資料標籤制度保持緊密溝通，並採取多項措施協助業界遵守該制度。
- 由於食物安全中心(中心)進行了大量的公眾教育和宣傳工作，消費者亦日漸明白善用營養標籤資料的重要性。
- 根據智經在今年六月進行調查，接近八成的受訪者表示知道香港已實施營養資料標籤制度，超過六成受訪者在選購預先包裝食物時，會經常或間中參考食物包裝上的營養資料標籤。整體來說，該項調查認同營養資料標籤在普及程度、公眾認受性及公信力等各方面，初步均取得不俗成效，值得支持。
- 為方便市民隨時隨地使用預先包裝食物上的營養資料，選擇適合自己的食物，中心於今年 10 月更推出流動應用程式「營計寶」，讓市民建立個人食物資料庫，方便記錄個人喜愛的預先包裝食物的營養資料；並透過輸入食物的進食量，用家便可估計攝取了多少營養素，然後以個人每日攝取上限作比較，因應需要而作出適當的調節。直至 11 月底，大約有 26,000 人下載該程式。

食物標籤

- 報告書所涵蓋的時段，大約是營養資料標籤法例生效第一年左右。由於時間尚短，所以中心在執法方面實在有很多地方需要累積經驗，作出調節、修正及改善。
- 營養資料標籤制度在 2010 年 7 月 1 日實施，在 2008 年通過有關法例時及其後的兩年寬限期間，有不少議員和業界人士向政府反映，指法例對一些中小企（尤其是小規模店舖及銷售少數族裔食品的店舖）影響較大，因此建議政府在法例生效首年，執法時應採取較彈性處理。因此，中心對這些店舖的主要工作是宣傳和教育。中心特別派人到訪這些店舖，派發有多種語言的單張，使少數族裔的店舖對法例規定有較深入的認識，並透過他們在香港的領使館，提供進一步的支援。
- 審計署批評中心大部份抽查的食物樣本都是來自大型超級市場，我想指出這是在執行營養資料標籤制度的初期，中心經過深思熟慮後訂出的策略。大型連鎖超市的市場佔有率比其他零售商店為大，銷售預先包裝食物貨量大，涉及的進口、批發、分銷商數目多，及食物品種繁多，若能確保營養資料標籤制度在超級市場盡早成功落實，對市民利益保障最大。
- 中心在營養資料標籤法例生效前三四個月，曾委託一家顧問公司進行市場調查，顯示本港超級市場出售的預先包裝食品佔整個市場約 70%。調查報告發現，當時超級市場出售的預先包裝食物符合營養資料標籤法例的比率只有約六成半。故此，在法例生效初期，從超級市場抽取較多樣本檢查，以確保最大眾化的食物能滿足法例要求，是中心在執行有關法例的合適策略。
- 若果中心在法例生效初期立即重點針對中小企，主力向小型雜貨店、街市商販或銷售少數族裔食品店舖執法，而忽略連鎖超市，這未必能夠符合大多數市民的利益。
- 食物安全中心一直十分認真處理食物標籤的執法工作，早於這次審計署審查工作之前，食環署已在 2009 年 11 月邀請廉署防止貪污處檢視食物標籤的執法情況，並就不足之處提出改善建議。廉署於 2010 年 11 月向食物安全中心提交報告，經磋商後食環署於今年 4 月推行有關建議措施。由此可見，中心做事認真、主動，並不馬虎。

- 中心接納了廉署的意見，按照風險評估方式來選擇處所作食物標籤的檢查；而風險評估是考慮 4 種因素，包括店舖管理情況、業務規模、出售的食物種類和過往不良記錄，把零售商店分類為高、中及低風險。加上制度實施一段時間後，大型連鎖超級市場的合格率理想，抽樣策略於 2011 年 4 月起定為從高、中及低風險的零售商店分別選取約 50%、30%及 20%的預先包裝食物作檢查。當然，在調整策略的時候需要一個合理的空間。我們亦不希望即時加強對中小企及小商戶的衝擊。而今次審計署報告所涵蓋的時段，剛好是這個新策略的開始。審計署亦贊同廉署防止貪污處的建議。
- 另外，審計署認為中心在選取食物樣本作化驗時，未能以風險為根據。
- 我希望指出，中心及政府化驗所最優先的工作必定是處理與食物安全事故，風險較高有害物質的化驗工作，從而保障市民健康，所以營養資料標籤化驗樣本數目相對較少。我們已公佈的目標是一年化驗約 500 個樣本。為了在法例生效初期抽取較多種類食品樣本，中心未必分析樣本全部 1+7 成份。而為了符合成本效益，中心在法例生效首年，將抽查重點放在附有聲稱包括"低糖"及"低脂"等營養聲稱的食品上。中心接受審計署建議，會在日後公佈檢驗結果時清楚交代檢驗詳情。
- 審計署報告書亦提出有關食物標籤字體過小的問題，中心已於日前草擬一份指引，並已上載中心網頁，徵詢業界的意見，以處理此事。指引的目的是確保消費者能清楚閱讀營養標籤上的資料。
- 至於審計署報告書中公佈懷疑違規個案數目及百分比，由於審計署和食物安全中心的策略、抽樣方法、尺度、化驗準則有差異，我認為兩者不能作出客觀比較，不過中心已積極跟進審計署轉介的個案，詳情稍後由食環署署長交代。

嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 政府一向十分重視嬰兒奶粉的安全，按照風險評估進行有害物質的分析。中心每年在進口、批發及零售層面收集樣本作化學及微生物測試。在二零零七年至二零一零年期間，已抽取 960 個奶粉樣本，當中包括 590 個嬰兒奶粉，所有測試結果令人滿意。

- 在制定現時營養標籤制度時，我們已表示由於嬰兒/較大嬰兒的配方奶粉、嬰兒及幼兒食物受到食品法典委員會的不同準則所規管，因此現有的規管機制並不適用於這類食品。
- 儘管如此，中心會繼續改善食物監察計劃，以安排更多在市面出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉進行化學分析。此外，在嬰幼兒食用的預先包裝食品的營養標籤、營養聲稱和其它聲稱方面，中心亦正與消委會進行一項聯合研究，希望進一步了解本地情況，以便就這方面向業界提出具體建議，預計研究結果將於二零一二年年初公布。
- 至於對嬰兒奶粉的標籤問題，奶粉製造商及分銷商必須遵守食物及藥物(成分組合及標籤)規例 (第132W章)以及自律地遵守世衛《守則》及世界衛生大會在監察鎖售手法方面的相關決議。
- 衛生署已於2010年6月成立了專責小組，負責制定本地《守則》。專責小組根據世衛《守則》及世界衛生大會決議的詳細內容及規管範圍，訂定本地《守則》的詳則及涵蓋範圍。預計本地《守則》的草擬工作將於短期內完成，在完成草擬《守則》後，衛生署會諮詢業界並收集各方的意見。預計本地《守則》將於二零一二年內實施。
- 中心會與衛生署緊密合作，積極考慮把在本港出售的嬰兒奶粉的營養成分組合及標籤規定納入本地《守則》內，並監察業界有否遵從。
- 政府會視乎業界對本地《守則》的反應，考慮是否制訂特定的法例，以規管嬰兒食物的營養成分組合及標籤。
- 在特殊膳食食物方面，由於供特殊膳食之用的食物種類繁多，食品法典委員會並未就各類特殊膳食食物訂立成分要求。食物安全中心會研究這些食物的標籤情況，並就規管這些食物的優先次序提出建議。事實上，大部分不同健康情況的人士都可從傳統食物滿足其膳食需要，而傳統食物已受《公眾衛生及市政條例》及其與食物有關的規例所規管。
- 我們瞭解公眾關注嬰幼兒食品及特殊膳食食物，在日後進行檢討法例時，會訂定立法優先次序。

- 就審計署提出有可能附有虛假說明或誤導成份的標籤或宣傳品的個案，食物安全中心已去信有關商戶，要求他們提供科學證據，以決定是否採取執法行動。
- 最後，我們感謝審計署提出的意見，並會積極跟進及進一步加強食物標籤的執法工作。