

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

## A. 引言

審計署就食物安全中心在規管食物標籤方面的工作進行審查，當中集中審查《2008年食物及藥物(成分組合及標籤)(修訂：關於營養標籤及營養聲稱的規定)規例》("《2008年修訂規例》")之下的營養資料標籤制度實施情況。審查工作亦研究嬰兒及特殊膳食食物在營養標籤方面的規管是否足夠。審計結果分別載於審計署署長第五十七號報告書("審計署署長報告書")的兩章，即"食物標籤"(第3章)及"嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤"(第4章)。

2. 委員會於2011年12月6日及8日舉行了兩次公開聆訊，就審計署署長報告書上述兩章內審計署的研究結果及意見聽取證供。

3. 委員會的報告書載述委員會取得的證供，這些證供關乎審計署署長報告書上述兩章所指出及在公開聆訊時進一步揭示的問題，以及委員會就這些問題作出的結論及建議。

## B. 嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

### 序辭

4. 在2011年12月6日委員會的公開聆訊上，**食物及衛生局局長周一嶽醫生**及**食物環境衛生署署長梁卓文先生**分別發表序辭。他們的序辭全文分別載於**附錄10及附錄11**。審計署署長鄧國斌先生亦發表了序辭，他的序辭全文載於**附錄12**。

5. 委員會提述食物及衛生局局長的序辭，當中他表示審計署提出的部分建議與政策事宜有關，而由於那些建議的性質有別於涉及衡工量值的建議，政府當局會按既定機制，透過其他合適渠道，例如相關的事務委員會，與議員繼續討論。

6. 委員會詢問食物及衛生局局長，具體來說，他認為哪些方面的事宜應由事務委員會而非政府帳目委員會討論，以及背後的理據。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

7. **食物及衛生局局長**答稱，審計署署長報告書第4章審查的部分事宜，包括嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤，以及就奶粉的銷售制訂守則以供業界遵從，均與政策層面有關，並曾在立法會食物安全及環境衛生事務委員會("食環事務委員會")討論。他認為這些事宜應繼續由食環事務委員會跟進。

8. 另一方面，委員會察悉審計署署長對為何就此課題進行審查工作所作的解釋。據審計署署長表示，儘管政府當局於2005年已承諾會檢討是否有需要就嬰兒及特殊膳食食物實施營養標籤規定，但並無告知相關事務委員會檢討的時間表。因此，審計署在現時的審計工作中研究嬰兒及特殊膳食食物在營養標籤方面的規管是否足夠，從而就是否要為這類食物引入營養標籤規定向政府當局提供意見。

9. 鑒於審計署署長的意見，以及審計署發現嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤有各項不足之處，委員會認為審計署就此課題進行檢討，以及委員會跟進相應的審計署署長報告書，是恰當的做法。委員會亦指出，由於食物環境衛生署("食環署")轄下的食物安全中心是香港的食物安全主管當局，並以公帑運作，因此，審計署署長有責任檢討食物安全中心有否以具成本效益的方式履行其職責，包括營養標籤法例的推行和執法工作。

《2008年修訂規例》並未涵蓋嬰兒及特殊膳食食物，以及營養資料的規管

*缺乏監管嬰兒配方奶粉營養成分組合及標籤的法定框架*

10. 委員會指出，嬰兒、幼兒及其他有特殊膳食需要的人士一般較為脆弱，因此，為他們提供的食物必須受到更嚴格的規管，而市民亦期望政府當局有效規管這類在本港出售的嬰幼兒及特殊膳食食物。儘管食物及衛生局局長在其序辭中表示，政府一向十分重視嬰兒配方奶粉的安全，但委員會注意到，目前本港並無監管嬰兒配方奶粉營養成分組合及標籤的法定框架。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

11. 一如審計署署長報告書第4章所述，在2010年7月1日生效的《2008年修訂規例》下的強制性營養資料標籤制度，並不適用於嬰兒及特殊膳食食物。雖然政府當局多次告知食環事務委員會，由於嬰兒及特殊膳食食物受食品法典委員會(負責制訂食物標準及準則的國際認可組織)不同的標準及準則所規範，因此營養資料標籤制度不適用於這類食物，但當局並無向食環事務委員會披露，遵守食品法典委員會的標準及準則並非強制的規定。

12. 此外，政府當局既無建議制定任何法例或規例以監管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤，亦無規定這類食物須遵守食品法典委員會的相關標準及準則。

13. 鑒於缺乏法定框架，以監管供幼兒及其他有特殊膳食需要人士食用的食物的營養成分組合及標籤，委員會質疑：

- 政府當局如何能保障本港的嬰兒及特殊膳食食物(包括嬰兒配方奶粉)的食用安全，或令公眾信服當局會優先處理這方面的工作；
- 雖然政府當局早於2005年承諾會檢討是否有需要就嬰兒及特殊膳食食物實施營養標籤規定，但為何至今仍未進行該項檢討；及
- 為何政府當局並未立法規定須遵守食品法典委員會的標準及準則。

14. **食物及衛生局局長**解釋：

- 在制訂營養資料標籤制度時，政府當局已清楚表明該制度不適用於嬰兒或較大嬰兒配方奶粉、或嬰幼兒食物，原因是這類食物受食品法典委員會不同準則所規管；
- 根據風險評估，食物安全中心認為奶粉的食用安全存有風險，故此會優先就影響嬰兒健康的有害物質進行

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

分析。食物安全中心每年在進口、批發及零售層面抽取奶粉樣本(包括嬰兒配方奶粉)，作化學及微生物測試。化學測試包括檢測食物添加劑、污染物、毒素及其他有害殘留物，而微生物測試則包括化驗細菌及病毒。食物安全中心亦會因應本地及海外的食物事故加強監察，例如在2008年年底於嬰兒配方奶粉發現三聚氰胺後，加強測試嬰兒配方奶粉是否含有三聚氰胺；

- 不同品牌的嬰兒配方奶粉的營養成分組合其實十分相近。就正常的健康嬰兒而言，兒科醫生會告知家長，若他們安排其嬰兒食用另一品牌的嬰兒配方奶粉，分別不會太大；
- 政府當局注意到，使用健康聲稱以推廣奶粉及其他食物的做法愈來愈普遍，當中部分聲稱可能具誤導成分。政府當局會採取措施處理這些問題；及
- 雖然國家機關一般會遵從食品法典委員會的標準及準則，但可按適當情況偏離食品法典委員會的規定，以顧及國民的營養需要。因此，不同國家或會就配方奶粉制訂不同的營養成分組合規定。所有在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉均從外國進口。若政府當局擬制訂特定的營養成分組合及標籤規定，以監管在本港出售的嬰兒配方奶粉，當局需仔細考慮有關規定如何能配合在不同國家製造的配方奶粉之間的差異。政府當局會循序漸進，在適當時候進行有關工作。

15. 依委員會看來，政府當局只關注嬰兒食品有否含有有害物質，卻看不到有需要為這類食品制訂特定的營養成分組合規定。當局只倚賴奶粉製造商遵從外國的相關規定。在此情況下，香港市民唯有在不知道進口配方奶粉的營養成分組合是否適合其嬰兒的情況下，接受進口配方奶粉。

16. 此外，委員會從審計署署長報告書第4章第3.3(a)段察悉，食物安全中心在進行食物監察時，並沒有抽查任何嬰兒及特殊膳食食物，以核實所標示的營養資料是否正確。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

17. 基於上述背景，委員會質疑本港現時的規管制度有否就嬰兒配方奶粉的食用安全提供足夠的監管。

18. **食物環境衛生署署長及食物安全專員陳漢儀醫生**表示：

- 考慮到在本港出售的奶粉主要屬國際大品牌，而成分均來自先進國家，故此奶粉的營養成分組合存在的風險不高。因此，食物安全中心主力檢測有害物質，以確保奶粉的食用安全；
- 目前，嬰兒配方奶粉的安全受《公眾衛生及市政條例》(第132章)第54條規管。該條文規定，所有供銷售的食物必須適宜供人食用。由於食物包括嬰兒配方奶粉，食物安全中心可透過第54條規管其安全。如發現有嬰兒配方奶粉不適宜供人食用，可採取檢控行動；及
- 因應公眾的關注，食物安全中心已調整其檢測策略，並將於2012年起，就嬰兒配方奶粉的營養成分組合進行檢測。

19. 在2012年1月4日的函件(載於**附錄13**)中，**食物及衛生局局長**闡述政府當局就嬰兒配方奶粉的營養成分組合進行檢測的計劃。他表示：

- 根據食物安全中心的紀錄，零售市場目前有28個品牌的嬰兒配方奶粉出售。食物安全中心會在這些不同品牌的嬰兒配方奶粉當中，合共抽取48個樣本，檢測食品法典委員會規定含有的33種營養素；及
- 檢測工作將分為兩階段進行，2012年檢測28個樣本，其餘20個樣本在2013年檢測。2012年檢測的28個樣本會從來自每個品牌最暢銷的嬰兒配方奶粉(0至6個月或0至9個月嬰兒適用)。至於2013年檢測的20個樣本，會優先選取其他的嬰兒配方奶粉和9個月或以上嬰兒適用的配方奶粉。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

偏離食品法典委員會的標準及準則

20. 一如審計署署長報告書第4章第2.16至2.21段所報告，審計署就於本港出售的選定嬰兒及特殊膳食食物進行研究，發現各種偏離食品法典委員會標準及準則的情況。委員會引述載於第2.16(a)段的個案一為例。

21. 食品法典委員會禁止在容器標籤上使用把嬰兒配方奶粉理想化的嬰兒及婦女圖片。然而，個案一顯示，配方奶粉1及2在容器標籤上展示了一個嬰兒圖像，而該兩款配方奶粉均是從國家A進口的暢銷品牌。此外，食品法典委員會規定嬰兒配方奶粉必須含有33種重要營養素(包括碘及生物素)，而較大嬰兒配方奶粉則必須含有25種重要營養素。然而，配方奶粉1及2卻沒有在營養標籤上顯示碘及生物素。

22. 委員會詢問，在審計署的審查工作進行前，政府當局是否知悉在本港出現上述違反食品法典委員會標準及準則的情況，以及當局有否採取行動處理有關情況。

23. **食物安全專員**表示，配方奶粉1及2沒有在營養標籤上顯示碘及生物素，因為國家A並不認為碘及生物素是重要營養素。然而，這並不代表該兩種配方奶粉不含碘或生物素。

24. **食物及衛生局局長**在2012年1月4日的函件中表示：

- 食品法典委員會的標準(包括嬰兒配方奶粉的標準)並無約束力，遵從與否純屬自願性質。訂定標準的目的是提供參考，方便各司法管轄區根據當地情況制訂其本身的規例。由於香港沒有法例規定須符合食品法典委員會的標準，因此當局一直沒有採取執法行動。然而，當局鼓勵業界為着優良規範的原則，也應按適用情況採納相關的食品法典委員會標準；
- 食物安全中心採用以風險為依據的策略，以策劃和推行食物安全管制措施。根據現有的資料，由於沒有證

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

據顯示以配方奶粉餵哺的嬰兒缺乏碘或生物素，因此食物安全中心並無就這方面進行詳細調查；及

- 一 食物安全中心現正與衛生署和其他專家以及專責小組成員共同制定《香港母乳代用品銷售守則》("本地《守則》")，並考慮將相關的食品法典委員會營養標籤規定和嬰兒配方奶粉成分組合標準納入本地《守則》內。

特殊膳食食物的規管

25. 委員會察悉審計署在審計署署長報告書第4章第3.8段所提出的關注，即由於"供特殊膳食之用的食物"仍未有法律定義，消費者難以區分特殊膳食食物與其他食物。此外，審計署發現雖然有一些食品是供特別人口組別食用，但食物安全中心並不把這些食品列為"供特殊膳食之用的食物"。營養資料標籤制度的規定應適用於這類食品。然而，審計署發現，部分這些食品在多方面似乎並不符合營養資料標籤制度的規定。

26. 在上述情況下，委員會質疑政府當局如何能有效規管特殊膳食食物的營養成分組合，並保障有特殊膳食需要人士的健康。

27. **食物環境衛生署署長及食物安全專員**回應時表示：

- 一 供特殊膳食之用的食物是指那些專為某些病人或身體狀況特別配製的產品、任何情況下均須在醫護人員指導下使用的產品，以及只用作管飼的產品；
- 一 如載有"3歲以下兒童須在醫護人員指導下使用"或"如本產品用作唯一的營養來源，須在醫護人員指導下使用"等字句的產品，並不屬於供特殊膳食之用的食物。市面上許多聲稱適合糖尿病患者的食品，並非屬於供特殊膳食之用的食物，因為一般市民亦可進食這些食品。這類產品須遵守營養資料標籤制度。若它們違反制度的規定，食物安全中心會採取檢控行動；及

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 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，而傳統食物已受到《公眾衛生及市政條例》及其與食物有關的規例所規管。食品法典委員會並未就各類特殊膳食食物訂立成分要求，原因是供特殊膳食之用的食物種類繁多。食物安全中心會研究這類食物現時的標籤情況，並就規管這些食物的優先次序提出建議。

28. 關於個案五的3種產品(載於審計署署長報告書第4章第3.3(d)段)，審計署發現多種營養素的標示值與其含量有明顯差異，**食物安全專員**表示，食物安全中心已對產品進行檢測。結果顯示，其中一項產品不合格，而食物安全中心已致函有關經營商要求解釋。另外兩項產品則合格。

本地《守則》的制訂及未來路向

29. 委員會察悉，世界衛生組織在1981年發出《國際母乳代用品銷售守則》("世衛《守則》")，確保使用者根據充足的資料及透過適當的銷售和分銷等途徑，正確地使用母乳代用品，從而為嬰兒提供安全和充足的營養。自世衛《守則》發出後，在過去30年，很多國家已制訂適用於當地的宣傳及銷售指引，以供業界遵守。

30. 然而，審計署署長報告書顯示，在香港，政府當局仍未採取任何措施，規定業界須遵守世衛《守則》。當局主要依賴本港奶粉製造商及分銷商在銷售手法方面自律遵守世衛《守則》及世界衛生大會相關決議的規定。

31. 委員會詢問為何香港在規定業界遵守世衛《守則》或立法規管嬰兒配方奶粉的宣傳及銷售方面，遠遠落後於其他國家。



食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

32. 食物及衛生局局長答稱：

- 政府的政策是推廣母乳餵哺，並不把嬰兒配方奶粉當作初生嬰兒的主要食物。在制訂營養資料標籤制度時，各界同意該制度應不適用於嬰兒或較大嬰兒配方奶粉，因為這些食品應分開處理。政府當局並無故意拖延立法以監管業界遵守世衛《守則》的情況，但認為較適當的做法是推廣母乳餵哺，這亦是世衛《守則》的目標，以及容許業界自願遵守《守則》；
- 鑒於香港倚賴進口的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉，若要立法規管這類食品，政府當局需作仔細研究。當局需確保奶粉製造商和進口商能遵守有關規定，否則會影響本港嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的供應。近年，配方奶粉的穩定供應尤其重要，原因是大批內地人士來港購買嬰兒配方奶粉，曾導致這類配方奶粉供應短缺；及
- 政府當局會先致力制訂本地《守則》，其後會考慮有否需要立法監管嬰兒配方奶粉的營養標籤和在推銷嬰兒配方奶粉時使用健康聲稱。

33. 衛生署署長林秉恩醫生表示，一般來說，本港奶粉製造商及分銷商在推銷供0至6個月大嬰兒食用的配方奶粉時均遵守世衛《守則》。另一方面，使用誤導或誇張的聲稱推銷供6至36個月大幼兒食用的配方奶粉的做法日趨增加，情況令人關注。他注意到部分廣告誇大較大嬰兒配方奶粉的營養，並似乎建議兒童只需進食配方奶粉而非其他食物。因此，當局有需要考慮加強規管這類廣告。

34. 委員會進一步詢問，政府當局會否就決定有否需要引入法例或規例，以監管嬰兒食物的營養成分組合及標籤一事，定下明確的時間表。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

35. **食物及衛生局局長**在2012年1月4日的函件中及公開聆訊上表示：

- 2010年6月，衛生署轄下成立本地《守則》專責小組，負責制訂本地《守則》。本地《守則》的目的，是監管母乳代用品及相關產品的製造商及分銷商，以免他們用不正當的手法宣傳和銷售母乳代用品及相關產品。此外，當局亦建議把母乳代用品及相關產品的營養標籤和聲稱規定納入本地《守則》內；
- 預計本地《守則》的草擬工作將於2012年年初完成。在完成《守則》的草擬工作後，衛生署會諮詢業界並收集各方的意見。預計本地《守則》將於2012年內推行；
- 政府當局認為，較可取的做法是在開始時讓業界自願遵從本地《守則》，而在《守則》推行後，衛生署和食物安全中心會監察業界有否遵從《守則》。視乎業界對本地《守則》的反應，政府會在適當時候考慮是否有需要就嬰兒食物的營養成分組合及標籤制訂特定的法例或規例。食物安全中心將在2012年對市面上出售的嬰兒配方奶粉的營養成分組合進行測試，藉此收集更多資料，以籌備日後的立法工作；及
- 目前，政府當局未能決定何時進行立法規管。

### C. 食物標籤

#### 食物標籤的準確及可閱程度

##### *食物標籤上營養資料的準確程度*

36. 營養資料標籤制度規定，所有預先包裝食物必須標示能量和7種核心營養素(即蛋白質、碳水化合物、總脂肪、飽和脂肪、反式脂肪、鈉和糖)，或俗稱"1+7"的數值／含量，以及作出營養聲稱的其他營養素。食物安全中心會就選定的預先包裝食品的营养標籤進行肉眼檢查，並且就標示的營養素進行化學分析，以確保業界遵守營養資料標籤制度。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

37. 一如審計署署長報告書第3章第2.5(a)段所報告，在營養資料標籤制度實施首年，食物安全中心檢查了16 245個食物樣本，而肉眼檢查的符合規定比率高達99.5%。然而，審計署發現大部分選定作檢查的食物樣本均來自大型連鎖超級市場，而一般來說大型連鎖超級市場不符合規定的風險較低。委員會詢問：

- 為何政府當局集中檢查來自大型連鎖超級市場的食物樣本；及
- 政府當局有何策略，確保較小型的食物商店(例如土產商店及零食店)亦會遵守營養資料標籤制度的規定。

38. **食物及衛生局局長**回應時表示：

- 大型連鎖超級市場銷售預先包裝食物的市場佔有率甚高，遠超過其他食物零售商店。若食物安全中心能確保營養資料標籤制度在大型連鎖超級市場盡早成功落實，對市民利益保障最大。因此，在營養資料標籤制度實施初期，食物安全中心從超級市場抽取較多樣本檢查，以確保最受歡迎的預先包裝食物能符合有關的法例要求，這是執行有關法例的合適策略；
- 若食物安全中心在法例生效後隨即重點針對中小型企業("中小企")，包括小型雜貨店、街市攤檔或土產商店採取執法行動，而忽略大型連鎖超級市場，這未必能夠符合大多數市民的利益；及
- 關於中小企，尤其是小規模店舖及銷售少數族裔食物的店舖，食物安全中心的策略是較集中進行宣傳和教育而非執法。食物安全中心派員到訪這些店舖，並向土產商店派發有多種語言的單張，使這些店舖對法例規定有較深入的認識。

39. 委員會察悉，在營養資料標籤制度實施初期，食物安全中心把其執法工作的重點放在大型連鎖超級市場，是刻意的策略。委員會質疑食物安全中心為何沒有從中小型零售商店選取食物樣本進行檢查，儘管這些商店違反規定的風險較高。委員

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

會亦指出，倘發現中小企違反標籤規定，食物安全中心可採取其他措施，例如要求該商店停止售賣有關食品，而非即時採取檢控行動。委員會詢問食物安全中心有否考慮採取這做法。

40. 食物及衛生局局長、食物環境衛生署署長及食物安全專員解釋：

- 在營養資料標籤制度實施早期，食物安全中心並不知道大型連鎖超級市場違反規定的風險是否確實較低，因此不宜作出這樣的假設。鑒於這些超級市場的預先包裝食物銷售量甚大，涉及眾多進口商、批發商和分銷商，以及食品品種繁多，因此，政府當局認為應集中從超級市場抽取更多樣本進行檢查，從而確保超級市場遵從該制度；
- 在制訂營養資料標籤制度期間，政府當局曾接獲部分立法會議員和業界人士的意見，指營養資料標籤法例會對中小企(尤其是小規模店舖及銷售少數族裔食物的店舖)影響較大。一些少數族裔消費者亦關注到，在該制度實施後，市場可能不再供應其國家的食物。考慮到他們所提出的關注，食物安全中心初期在執法上保持彈性，並致力教育中小企認識有關制度的規定；
- 在營養資料標籤制度實施首年，儘管食物安全中心對大型連鎖超級市場進行更多巡查，但亦有對中小企(包括土產商店和零食店)進行巡查，並在有需要時採取執法行動。舉例來說，截至2011年6月24日，食物安全中心發現111個食物標籤違反營養資料標籤制度。在這些違規個案中，有41宗(37%)來自大型商店，12宗(11%)來自中型商店，其餘58宗(52%)則來自小型商店；及
- 為預防貪污及衛生督察採用不一致執法準則的風險，食物安全中心已向其員工發出清晰的指引，列載他們在甚麼情況下應作出檢控或發出勸諭／警告信。倘發生嚴重違規及明確觸犯法例的情況，例如欠缺營養資料標籤或食物標籤，不論有關商店是大型超級市場或小型店舖，衛生督察均須採取檢控行動。至

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

於非嚴重違規個案及技術上的違規情況，例如以不正確的格式顯示"此日期或之前食用"／"此日期前最佳"的日期，衛生督察不會即時提出檢控。相反，衛生督察會告知商店有關法例規定，並給予它們一段時間作出糾正。衛生督察其後會進行跟進巡查，檢查違規情況是否已經糾正。若違規情況仍然持續，便會採取執法行動。

41. 委員會進而詢問有關食物安全中心就食物標籤及營養資料標籤法例的執法行動發出的指引詳情。**食物及衛生局局長**在公開聆訊上及2012年1月4日的函件中表示：

- 自2011年4月1日起，食物安全中心已按照廉政公署("廉署")就執行食物標籤規定的情況發表的審查工作報告中所提出的建議，採用以風險為依據的巡查方法。食物安全中心已建立一個資料庫，根據4項準則(即店舖管理情況、業務規模、出售的食物種類和過往紀錄)，把所有售賣預先包裝食物的食物店舖評估為高、中或低風險商店。土產商店和零食店歸類為高風險和中風險商店，受例行巡查和針對性巡查涵蓋。衛生督察須從高風險、中風險和低風險處所中分別抽取約50%、30%和20%的食物標籤進行檢查，並須每兩星期提交一份"在零售店舖檢查標籤／抽樣的工作報告"；及
- 食物標籤小組的內部指引已作出相應修訂，納入上述新訂的以風險為依據的巡查規定。經修訂的"食物標籤小組的內部指引(2011年4月修訂版)"載於其函件的附件I。食物標籤小組的內部指引第(B)(IV)段載明新訂的以風險為依據的巡查規定，而第(J)及(M)段則分別列出衛生督察應在何種情況下提出檢控和發出勸喻／警告信。

42. 關於食物安全中心就核心營養素進行的測試工作，審計署署長報告書第3章第2.5(c)段顯示，在食物安全中心進行化學分析的505個食物樣本中，只有30個樣本(6%)曾進行"1+7"核心營養素測試，70%的樣本只就其中一項營養素進行測試。考慮到食品

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

的性質，選定進行化學分析的營養素，並不一定是最主要的營養素或不符合規定風險較高的營養素。此外，衛生督察無須為他們所選取進行化學分析的食品記錄理據。委員會詢問有關選定食品及營養素進行化學分析的準則。

43. 食物安全專員解釋：

- 每年年初，食物安全中心會與政府化驗所會擬定抽樣方案，定出每個月進行化學分析的數目及該月測試的營養素。該抽樣方案會考慮到測試不同營養素所需的設備是否可供使用；
- 政府當局的目標是每年測試約500個樣本，這目標已公布周知。為符合成本效益，在營養資料標籤制度實施首年，食物安全中心初期集中抽查附有"低糖"、"高鈣"及"低脂"等營養聲稱的產品；及
- 衛生督察會按照議定的抽樣方案，根據他們獲指派負責的區份／來源國／食物種類，從零售商店購買食物樣本，然後送交政府化驗所進行化學分析。衛生督察在進行巡查時不會檢查零售商店內售賣的所有食物種類或檢查所有營養素。舉例來說，若衛生督察被指派於巡查時檢查糖果和餅乾，他便會把焦點放在這類食品上，而不會檢查同一商店內出售的其他食品(例如汽水)。

44. 因應上述答覆有關衛生督察只會按商定的抽樣方案從零售商店選取食物樣本，委員會質疑衛生督察在履行職務時是否只遵從既定的規則和做法，而漠視他們有需要因應實際情況選取最合適的食品進行測試。舉例來說，審計署在報告中指出，一包附有"低糖"聲稱的豆奶被選定只就其中的蛋白質進行化學分析，卻沒有就糖分進行分析。此外，不測試該款豆奶所含糖分的原因並沒有加以記錄。因此，委員會詢問食物安全中心會否：

- 改善就進行食物抽查所作的記錄；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 測試食物樣本中更多或全部"1+7"核心營養素；
- 檢討其檢查和測試的抽查策略，務求每次視察時檢查和測試更多食品；及
- 公布其檢查和測試結果，包括符合和不符合規定的零售商店名稱，以加強市民對營養資料標籤制度的認識和達至阻嚇作用。

45. **食物環境衛生署署長及食物安全專員**答稱：

- 食物安全中心會規定其員工為所選取進行化學分析的食品記錄理據；
- 食物安全中心亦接納審計署的意見，應就每個食物樣本進行更多營養素測試。在來年檢測的500個食物樣本中，半數將會就全部"1+7"核心營養素進行測試。食物安全中心亦會在匯報測試結果時，清楚列明為不同食物樣本測試的營養素數目；
- 食物安全中心不時檢討其策略，以找出可作改善之處。被發現觸犯法例的零售商店會被歸類為高風險商店，須接受衛生督察再次視察。在再次視察期間，衛生督察會從該零售商店選取更多食品進行測試；及
- 政府當局會考慮把檢查和測試結果公布的建議，以加深公眾的認識和加強阻嚇作用。

46. **食物及衛生局局長**補充，在營養資料標籤制度實施首年，由於食物安全中心的目標是盡量巡查更多商店，故此未能測試每間零售商店所售賣的所有食品。為符合成本效益，食物安全中心從不同商店抽取數個樣本進行測試，以便涵蓋更多商店。在汲取更多經驗後，食物安全中心已調整其抽樣策略，更集中處理高風險商店。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

47. 委員會詢問食物安全中心自2011年4月1日採用以風險為依據的巡查方法後，符合規定的整體比率為何。**食物安全專員**回應時表示，符合規定的比率由99.3%輕微下跌至99.1%。

*供考慮是否採取執法行動的規管容忍限*

48. 委員會從審計署署長報告書第3章第2.5(e)段察悉，食物安全中心在評估某款食品是否符合營養資料標籤制度的規定時，會採用若干營養素的規管容忍限，以考慮是否採取執法行動。然而，食物安全中心在匯報符合規定的比率時，並無披露所採用的規管容忍限。審計署亦指出，食物安全中心所採用的規管容忍限有些是"沒有上限或下限"，即在營養成分差異方面並無不容許超出的上限(或下限)。

49. 委員會詢問為何規管容忍限"沒有上限或下限"，以及政府當局在諮詢持份者和立法會對容忍限的意見時，有否告知他們此情況。

50. **食物安全專員**答稱：

- 政府當局在決定採用規管容忍限以衡量符合規定的程度時，曾參考海外國家的做法。很多其他司法管轄區(包括美國、中國內地及新加坡)均採用相同的方法。有關規管容忍限載於食物安全中心的《技術指引》內，並已上載至食物安全中心的網頁；
- 營養資料標籤制度旨在鼓勵市民透過增加有益營養素的攝取量和限制有害營養素的攝取量，從而培養健康的飲食習慣。因此，有益營養素(例如鈣)的規管容忍限定於 $\geq 80\%$ ，即這類營養素的量度所得數量不應少於標示值的80%。另一方面，有害營養素(例如膽固醇、反式脂肪及飽和脂肪)的規管容忍限定於 $\leq 120\%$ ，即這類營養素的量度所得數量不應超過標示值的120%，以限制這些有害營養素的攝取量；



食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 在有關法例實施前，政府當局曾於各技術會議、工作坊及研討會上與持份者討論規管容忍限的事宜，所諮詢的持份者包括進口商／供應商、生產商、食物零售商、食物商及化驗服務提供者。在制訂營養資料標籤制度時，當局亦曾諮詢立法會議員的意見；及
- 政府當局接納審計署的建議，食物安全中心日後公布化學分析的測試結果時，會披露所採用的規管容忍限。

審計署進行的測試結果

51. 一如審計署署長報告書第3章第2.6至2.11段所述，審計署曾進行獨立的檢查和測試，以評估業界遵守營養資料標籤制度規定的程度。審計署在55間零售商店以肉眼檢查營養標籤，結果顯示當中46間零售商店所出售的食品懷疑不符合一項或多項規定。審計署亦委聘了一間本地大學提供認可的化驗服務，以測試從市面購買的選定食物樣本。在審計署測試的70個食物樣本中，42個(60%)懷疑不符合規定。在該42個食物樣本中，其中22個(52%)有兩種或以上的營養素的測試結果差異超出食物安全中心的規管容忍限。

52. 另一方面，委員會從食物環境衛生署署長的序辭察悉，政府當局就審計署署長報告書內披露的懷疑違規個案所進行的測試結果有所不同。測試結果如下：

- 關於審計署獨立化驗測試後發現不及格的42個樣本，食物安全中心到有關商店取得40個樣本送交政府化驗所進行測試。結果顯示18個樣本合格，另外22個樣本有待食物商就化驗結果的差異作出澄清；及
- 換言之，政府化驗所的分析結果顯示，這些樣本不符合規定的比率，並非審計署署長報告書第2.10(a)段所指的60%，而是約34%。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

53. 委員會詢問34%不符合規定比率的依據為何，以及審計署和政府化驗所進行的測試結果出現差異的原因。委員會亦詢問，政府當局獲審計署邀請就報告書擬稿提出意見時，當局有否告知審計署有關測試結果出現差異，以便審計署在報告書定稿時處理這些差異。

54. **食物環境衛生署署長**回應時表示：

- 一如審計署署長報告書第2.10(a)段所述，在審計署測試的70個食物樣本中，有42個懷疑不符合規定，即有28個符合規定。把這28個樣本加上在政府化驗所的測試中合格的18個樣本，在70個食物樣本中，合共應有46個樣本符合規定。因此，符合規定的比率應為66%，而不符合規定的比率則應為34%；
- 測試結果出現差異，可能是因為審計署及食物安全中心採用的策略、抽樣方式和測試準則有所不同；及
- 就審計署以肉眼檢查發現的部分懷疑違規個案，食環署已向審計署提供其測試結果。然而，依賴化驗測試發現的違規個案，則需要更多時間才能提供測試結果。舉例來說，食物安全中心需按其程序收集食物樣本，亦需時等候測試結果。在此情況下，就審計署署長報告書擬稿提出正式意見的限期前，食環署未能及時通知審計署其測試結果。

55. **審計署署長**表示，審計署就化驗測試採用的方法、標準及測試準則與食物安全中心所採用的大致相同。然而，同類食品出現不同的測試結果並不出奇。舉例來說，在不同日期製造的同一種罐頭食品或會得出不同的測試結果。

*營養資料在可閱程度方面的規定*

56. 一如審計署署長報告書第3章第2.15至2.18段所報告，《2008年修訂規例》並沒有為確保食物標籤上的營養資料可閱程度訂下足夠規定(例如字體大小)。審計署的市場調查發現，部

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

分預先包裝食物上的營養標籤字體過小、部分標籤的文字與背景對比並不鮮明，以致消費者難以閱讀營養資料。審計署亦注意到，標籤難以辨認是市民閱讀營養標籤的主要障礙之一。

57. 委員會知悉，食物安全中心已製備一套指引擬稿，並上載到該中心的網頁，以諮詢持份者。鑒於不可閱讀的食物標籤有違讓消費者藉閱讀標籤取得他們所需資料，從而對食物作出有依據選擇的目的，委員會質疑：

- 政府當局為何選擇就製備可閱的食物標籤指引擬稿諮詢業界，而非即時採取行動，要求業界作出改善，從而保障消費者的利益；以及政府當局是否只照顧業界的利益而不顧消費者的利益；及
- 有哪些團體現正被諮詢意見。

58. **食物及衛生局局長及食物環境衛生署署長**解釋：

- 在制訂營養資料標籤制度時，食環事務委員會曾討論是否需要就預先包裝食物的包裝大小及放置食物標籤的位置等方面訂定強制性規則。當時同意應給予業界時間，以遵從法例規定；及
- 政府當局並非把業界利益放在消費者利益之上。然而，業界須更改食品的包裝以遵從法例。因此，就改善食物標籤可閱程度的可行方法徵詢業界的意見，是恰當的做法。此外，由於有關制度已推行一段時間，政府當局亦希望知道消費者的意見。因此，當局會諮詢業界和消費者群組，以及其他持份者，如食物進口商、分銷商及病人權益組織等。

營養聲稱及保健聲稱

59. 委員會知悉，食物商越來越多使用營養聲稱及保健聲稱來推廣傳統食物(慣常食用／飲用的食物或飲品)。營養聲稱受營養資料標籤制度規管，而保健聲稱則不受任何特定的香港法例或

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

規例所規管。當局在2005年制定《不良醫藥廣告(修訂)條例》，但該修訂條例僅就禁止／限制發布涉及6類不良保健聲稱的口服產品廣告施加規管，並且不涵蓋傳統食物。政府當局只可依賴《公眾衛生及市政條例》的一般條文，例如援引第61條，以規管傳統食物的保健聲稱。然而，審計署署長報告書第3章第3.8段顯示，截至2011年8月，當局從沒有根據《公眾衛生及市政條例》第61條就傳統食物的不當保健聲稱成功檢控任何食物商。

60. 委員會指出，市民期望政府當局會制訂妥善的法律框架，以保障他們免受具誤導成分或誇張失實的保健聲稱影響。因應審計署指出的不理想情況，委員會質疑：

- 對傳統食物的保健聲稱缺乏規管的原因，以及是否因政府當局認為規管那些聲稱並不重要以致規管不足；
- 海外國家處理食物使用具誤導成分或誇張失實保健聲稱的規管框架為何；及
- 食環署曾否嘗試根據《公眾衛生及市政條例》第61條(任何標籤或宣傳品均不得對食物作出虛假說明，或在食物營養或飲食價值方面誤導他人)檢控食物商，以及所遇到的困難。

61. **食物環境衛生署署長及食物安全專員**表示：

- 食物安全中心最優先處理的工作是進行有關食物安全的測試，而沒有對傳統食物的保健聲稱進行測試。食物安全中心希望透過採取措施，例如聯同消費者委員會就保健聲稱進行研究，教育消費者查明保健聲稱是否屬實的重要性；
- 若要援引《公眾衛生及市政條例》第61條提出檢控，必須獲律政司表示有足夠證據。屬實的保健聲稱與具誤導成分的保健聲稱之間有很多灰色地帶。當局通常難以有證據證明一項保健聲稱是有意誤導或虛假。儘管如此，若食物安全中心察覺或接獲投訴，指一項保

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

健聲稱誤導或虛假，食物安全中心會諮詢律政司，研究是否有足夠證據提出檢控；及

- 一 關於審計署發現食物安全中心對業界就食物所作的營養聲稱監管不足的問題，食物安全中心會發出具體指引，以協助員工保存紀錄及採取執法行動。

62. 關於海外國家的規管框架，**食物及衛生局副秘書長(食物)陳鈞儀先生**表示：

- 一 食品法典委員會已就食物使用保健聲稱提供指引，並載列獲准使用保健聲稱所應符合的各項條件。那些條件包括：保健聲稱必須以當前相關的科學證據為基礎，以及必須為產品銷售國的主管當局所接受或認為可接受。然而，食品法典委員會並沒有在其準則內訂明哪些保健聲稱可接受或不可接受；及
- 一 政府當局將會繼續留意海外國家關於食物使用保健聲稱的規管框架的發展，作為當局考慮如何改善現行法例的參考。

63. 委員會進一步詢問，為何在2005年制定的《不良醫藥廣告(修訂)條例》仍未生效。**署理衛生署署長譚麗芬醫生**表示，《不良醫藥廣告(修訂)條例》訂明，載有保健聲稱但並沒有根據《藥劑業及毒藥條例》(第138章)或《中醫藥條例》(第549章)註冊的保健食品，必須加上卸責聲明，說明產品並沒有根據上述條例註冊。這項條文只能在《中醫藥條例》全面實施後才能實施。政府當局預期《不良醫藥廣告(修訂)條例》將於2012年上半年開始實施。

豁免遵從營養標籤規定

64. 根據小量豁免制度，若食環署信納任何預先包裝食物在香港的每年銷售量不會超過3萬件，便可豁免該預先包裝食物遵從營養標籤規定。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

65. 委員會察悉，小量豁免制度實施首年內出現各種問題。舉例而言，根據審計署署長報告書第3章第4.14及4.16段，食物安全中心難以監察有關食物有否超出每年3萬件的限額，原因是食物安全中心主要依靠食物商申報的銷售量而沒有進行任何檢查，以核實申報數字是否準確。此外，食物安全中心無法監察其他銷售同一款產品但沒有申請小量豁免的食物商的銷售量。委員會詢問政府當局會如何堵塞這些漏洞。

66. **食物安全專員**回應時表示，根據小量豁免制度實施首年取得的經驗，食物安全中心會採取改善措施。由2011年9月起，食物安全中心每月會到訪在該制度下獲得豁免的選定食物進口商或批發商，並進行文檔檢查，以確定其獲小量豁免產品的銷售量。當局會特別注意那些未能按時就獲小量豁免產品申報銷售數字的食物商。

監察及執法工作

*進行例行巡查及突擊行動*

67. 根據審計署署長報告書第3章第5.2段，食物安全中心的食物標籤小組進行例行巡查及每星期進行突擊行動，以查核業界遵從食物標籤規定的情況。關於食物標籤小組進行的執法活動，委員會從第5.3段表八察悉，就違反一般食物標籤規定提出的檢控數字，由2010年的47宗減少至2011年(截至2011年6月30日)的7宗，而在同一期間，定罪的數字亦由47宗減少至0宗。委員會質疑檢控數字大幅減少是否因食物標籤小組人員鬆懈或調派擔任執法職責的人手減少所致。

68. **食物環境衛生署署長**在2011年12月7日的函件(**附錄14**)中，解釋2011年首6個月違反食物標籤的檢控及定罪數目較2010年相應數目為低的原因。他指出：

- 近年來，連鎖超級市場／商店對一般食物標籤規定已有較佳認識，營養資料標籤制度在2010年7月實施後，情況尤其明顯。因此，符合一般標籤規定的比率有所改善，令檢控數目在2011年下降；及

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 為查核業界遵從食物標籤及營養標籤規定的情況而進行的例行巡查及突擊行動，於2011年4月至6月期間暫停，以便抽調人手，協助處理因日本核意外及台灣塑化劑事故而出現的食物事故。巡查工作已於2011年7月回復正常，食物安全中心會盡量檢測與2010年數量相若的樣本。

69. 關於進行突擊行動，審計署署長報告書第3章附錄C顯示，審計署人員以觀察員的身分參與在2011年6月8日進行的突擊行動，發現行動中有若干不足之處。舉例而言，突擊行動的原定範圍，是包括目標地區內所有出售預先包裝食物的零售商店，但3條選定進行巡查的街道上並無商店。此外，行動中並無巡查目標商場內一個濕貨街市和一間土產商店(均屬高風險商店)。

70. 委員會詢問為何會出現有關的遺漏，以及食物安全中心在進行突擊行動前，有否制訂行動計劃，列出目標地區內應巡查的零售商店，特別是高風險商店。

71. **食物安全專員**回應時表示：

- 突擊行動的目的是在目標地區內盡量快速審查多間商店。一名高級衛生督察負責安排每星期突擊行動的時間表，但參與突擊行動的衛生督察不會事先獲告知目標地區，他們只會在進行行動當天早上才獲告知行動地區及目標地點(通常包括兩個商場及兩條街道)；
- 食物安全中心職員定期上網瀏覽出售食物的網上商店網站，並在進行突擊行動時巡查這些商店。然而，他們在行動前或不能得悉目標地點內的實際零售商店數目，原因是很多售賣食物的商店均無須向政府登記。因此，衛生督察只會在抵達現場後才知道位於目標地點的商店數目；
- 關於在2011年6月8日進行的突擊行動沒有巡查濕貨街市的原因，可能是有關衛生督察看不到有濕貨街市或由於時間不足所致。事實上，因應審計署人員的要

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

求，有關的衛生督察花了一些時間尋找一間被發現已搬遷的網上商店。衛生督察通常只會在行動結束後才查明已搬遷商店的去向。結果，2011年6月8日的行動中能巡查的商店較少。儘管如此，食物安全中心已提醒職員應盡量在每次行動中巡查目標地點內的所有商店；及

- 食物安全中心接納審計署的建議，就每個地區的所有零售商店建立全面的資料庫，並持續更新，從而避免在進行執法行動時遺漏若干零售商店。

廉署的審查工作報告

72. 委員會從審計署署長報告書第3章第5.5段得悉，廉署於2010年9月就食物安全中心執行食物標籤規定的情況完成審查工作報告。廉署在報告中表示，食物安全中心的策略及檢查程序"充滿可被濫用的漏洞(例如掩飾不符合規定的情況)"，且缺乏有效的執法機制。委員會詢問廉署進行該項研究的背景，以及落實廉署所提建議的進展情況。

73. **食物環境衛生署署長**在2011年12月7日的函件中表示，以及**食物安全專員**在公開聆訊中表明：

- 廉署的研究由食環署提出。由於食環署負責多項執法工作，故此經常與廉署的防止貪污處進行討論，以確保有足夠的保障措施防止貪污。在現時審計署的審查工作進行前，食環署在2009年11月已邀請廉署從防止貪污的角度，研究食物安全中心在食物標籤規定方面的執法工作，並就須改善的範疇提出建議；
- 食環署接納審查工作報告中所提出的各項建議，但下述兩項則建議除外，分別是：
  - (a) 在委派衛生督察所負責的例行巡查地區時考慮其住址。食環署不接納這項建議，原因是食物標籤小組只有10名衛生督察。若採納廉署的建議，不委派衛生督察在其居住地區進行巡查，會在調派



食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

巡查人手方面造成運作困難。此外，廉署已提出可促進現場巡查廉潔的其他建議，例如調派兩名衛生督察為一組執行突擊行動，並要求高級衛生督察就衛生督察的工作定期進行督導查核。這些措施已由2011年4月1日起實施；及

- (b) 安排總衛生督察搬往食物標籤小組辦公室辦公，以便直接監督食物標籤小組的工作。食環署不接納此建議，原因是總衛生督察除監督食物標籤小組的工作外，亦負責策略性分析，並在政策事宜上協助高級總監及總監。因此，總衛生督察的辦公室與高級總監及總監的辦公室設於同一地點，是理想的做法；及

— 廉署在得悉食環署有關其既有運作困難的解釋後，已同意該署不採取上述兩項建議。

74. 委員會從食物環境衛生署署長的答覆知悉，食環署接納廉署的各項建議(上述兩項建議除外)。另一方面，委員會從審計署署長報告書得悉，儘管廉署建議食物安全中心應採用以風險為依據的巡查方法，並建立零售商店資料庫，以便估評風險和識別巡查目標，然而，審計署在2011年3月就食物安全中心的例行巡查工作進行審查，結果顯示大部分所檢查的食物標籤仍從大型的連鎖超級市場選取，而超級市場不符合規定的風險一般較低。此外，食物安全中心正建立的零售商店資料庫尚未完備。

75. 此外，委員會提述廉署的審查工作報告。該報告顯示，雖然裁判官在一宗檢控個案中曾表示，食物標籤小組應確立環境證據(即當場發現的違規食品的確實數目)，以便日後作出檢控，但當局並沒有就此發出指示。廉署的檔案查閱亦顯示，巡查紀錄中仍無有關資料。

76. 依委員會看來，當局並無採取管理措施，以跟進裁判官就檢控事宜提出的意見，令人質疑食環署及食物安全中心是否有決心認真落實廉署及審計署的建議。委員會詢問，食環署為何未有就裁判官的意見快速採取行動。

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

77. **食物及衛生局局長**在2012年1月4日的函件中告知委員會：

- 對於未有迅速跟進裁判官在2009年10月9日就一宗違反一般食物標籤規定的案件提出的意見表示遺憾，但當局已自2011年年初起採取改善措施。由2011年2月起，食物標籤小組的衛生督察須在高級衛生督察的督導下，確立環境證據後才可提出檢控；及
- 為使相關員工更能掌握所需的法律知識，食環署的訓練組正舉辦培訓課程，訓練員工的搜證技巧。

78. **食物環境衛生署署長及食物安全專員**表示：

- 廉署於2010年11月向食環署提交審查工作報告後，食環署就報告的內容與廉署舉行進一步討論，並檢討部門的內部運作。食環署隨後告知廉署，該署接納報告的建議，並於2011年4月推行建議的措施。這顯示食環署以認真態度跟進廉署的建議及執行其職責；及
- 食物安全中心亦已落實廉署的建議，就或可豁免檢控的情況尋求法律意見，並要求衛生督察就不採取檢控行動向指定的高級人員(有關的高級衛生督察)尋求批准。

*推廣以風險為依據的方法*

79. 委員會察悉，廉署及審計署均建議，食物安全中心應採用以風險為依據的方法執行職責，例如選取食品及營養素進行檢測，以及進行例行巡查。有關方法亦為其他政府部門所採用，如水務署偵察非法取水個案。委員會進一步指出，雖然各部門有不同職責，並會對"風險"有不同的界定，但使用以風險為依據的方法調配資源，能有助各部門以有限資源發揮最大成效。委員會因此詢問，財經事務及庫務局會否率先推廣政策局及部門之間在履行職能時，採用以風險為依據的方法。

80. **財經事務及庫務局副秘書長(庫務)**1劉焱女士回應時表示，由於政策局及部門有不同的職責範疇，他們難免會對"風險"作出不同詮釋。儘管如此，她同意以風險為依據的方法有助政

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

策局及部門以其有限資源取得最佳成效，並能提供有用的參考，以助政策局及部門就資源調配作出決定。財經事務及庫務局會積極考慮有關建議，推廣政策局及部門之間，在適當的情況下採用以風險為依據的方法。

## D. 結論及建議

### 81. 委員會：

#### 整體意見

- 知悉食物及衛生局局長認為審計署在審計署署長報告書有關嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤的第4章中所提出的部分建議與政策事宜有關，應透過其他合適渠道討論；
- 不接受食物及衛生局局長的上述意見，但同意審計署署長的說法，認為由於政府當局於2005年已承諾會檢討是否有需要就嬰兒及特殊膳食食物實施營養標籤規定，但立法會並未獲告知檢討的時間表，因此，審計署研究嬰兒及特殊膳食食物在營養標籤方面的規管是否足夠，從而就是否要為這類食物引入營養標籤規定向政府當局提供意見，這做法是恰當的；
- 對下述情況感到不滿：在獲邀就審計署署長報告書擬稿提意見時，食物及衛生局局長未有提出上述意見，以及食物環境衛生署署長未有告知審計署其對審計署署長報告書中提出的若干證據有異議(例如審計署及政府當局就懷疑不符合規定的個案進行測試所得的結果有差異)，而只是在委員會的公開聆訊中才公開該意見及提出異議；
- 認為由於嬰兒、幼兒及其他有特殊膳食需要的人士一般較為脆弱，因此為他們提供的食物必須受到更嚴格的規管，而市民亦期望政府當局有效規管在本港出售的嬰幼兒及特殊膳食食物；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 一 對以下情況表示震驚，並認為完全不可接受：
- (a) 食物及衛生局局長在考慮引入適當的法例或規例，以規管在香港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養成份及標籤方面，進展極為緩慢，以及在規管嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的各個方面，香港落後於很多國家，情況如下：
    - (i) 雖然政府當局早於2005年承諾會檢討是否需要就嬰兒及特殊膳食食物實施營養標籤規定，但6年過後仍未進行該項檢討；
    - (ii) 雖然很多國家(包括中國)已制訂全面的法例或規例，以規管將在其國內出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的營養成分組合及標籤，但香港仍未制定那些法例或規例。由於中國內地與香港之間就與食物有關的事宜及執法措施有頻密的交流和合作，兩地規管食物(包括嬰兒及較大嬰兒配方奶粉)的標準理應相同，因此上述情況特別不能接受；及
    - (iii) 自世界衛生組織("世衛")在30年前發表《國際母乳代用品銷售守則》("世衛《守則》")後，很多國家已制訂適用於當地的宣傳及銷售指引，以供業界遵守。然而，在香港，政府當局仍未採取任何措施，規定業界遵守世衛《守則》；
  - (b) 香港現時存在明顯違反食品法典委員會(負責制訂食物標準及準則的國際認可組織)的標準及世衛《守則》的個案，但由於香港並無立法規定須符合食品法典委員會的標準及世衛《守則》，政府當局並無採取行動，亦沒有考慮根據《公眾衛生及市政條例》(第132章)對有關的違規個案進行檢控的可行性；及
  - (c) 食物安全中心及食物環境衛生署("食環署")未有就保障嬰兒及有特殊膳食需要的人士的健康給予適當的優先考慮，這從以下各點可反映出來：

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- (i) 雖然透過使用營養、保健及其他聲稱推銷嬰兒食物的做法在香港很普遍，而衛生署署長亦承認使用誤導或誇張的聲稱推銷供介乎6至36個月大幼兒食用的配方奶粉的做法日趨增加，情況令人關注，但食物安全中心並無採取積極行動，向食物商取得科學證據，以核實有關聲稱是否真確，或阻止他們作出有關聲稱；及
- (ii) 一如審計署署長報告書第4章個案四至七所示，食物安全中心及食環署並非經常妥為跟進其接獲有關嬰兒及特殊膳食食物的營養值的投訴及查詢。跟進行動不足，可能會導致延遲發現，或未能及時發現可能會對公眾健康構成威脅的情況；

— 促請財經事務及庫務局局長：

- (a) 提醒所有政府政策局及部門，應在審計署署長報告書定稿前，就報告書擬稿提出意見時告知審計署其對報告書內容有何異議，以便審計署在報告書定稿時可考慮其意見，或在報告書內處理不同的意見；及
- (b) 鑒於政策局及部門的資源有限，應推廣政策局及部門之間在履行職能時，在適當的情況下採用以風險為依據的方法；

嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

《2008年食物及藥物(成分組合及標籤)(修訂:關於營養標籤及營養聲稱的規定)規例》("《2008年修訂規例》")並未涵蓋嬰兒及特殊膳食食物

— 對以下情況深表遺憾：

- (a) 《2008年修訂規例》下的強制營養資料標籤制度並不適用於嬰兒及特殊膳食食物，而政府當局既

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

無提出任何法例或規例，以規管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤，亦無規定有關食物須符合食品法典委員會所制訂的相關標準及準則；

- (b) 雖然政府當局多次告知立法會食物安全及環境衛生事務委員會("食環事務委員會")，由於嬰兒及特殊膳食食物受食品法典委員會不同的標準及準則所規範，因此營養資料標籤制度不適用於這類食物，但在食環事務委員會就此事舉行的多個會議上，當局並無主動向食環事務委員會及公眾披露遵守食品法典委員會的標準及準則並非強制的規定。政府當局亦無透露為何並無立法規定須遵守有關標準及準則；
- (c) 審計署就在本港出售的選定嬰兒及特殊膳食食物進行的審查(如審計署署長報告書第4章個案一至三所匯報)顯示，各種偏離食品法典委員會標準及準則的情況見於：
  - (i) 部分嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的營養成分組合及標籤；
  - (ii) 為推銷嬰兒及較大嬰兒配方奶粉所使用的營養及保健聲稱和其他聲稱；及
  - (iii) 特殊膳食食物所使用的聲稱；
- (d) 奶粉商普遍使用營養及保健聲稱和其他聲稱，推銷嬰兒及較大嬰兒配方奶粉，儘管食品法典委員會禁止在嬰幼兒食物使用營養及保健聲稱，以及世衛《守則》亦建議不應以廣告或其他形式向公眾推銷母乳代用品(包括嬰兒及較大嬰兒配方奶粉)；及
- (e) 部分特殊膳食食物所載的多項聲稱，未必符合食品法典委員會的標準及準則；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 強烈認為，由於業界各種違反食品法典委員會的標準及準則的情況，繼續依賴業界自願遵守食品法典委員會的標準及準則的做法，並不符合公眾利益；

營養資料的規管

- 對以下情況深表關注：
  - (a) 儘管規管嬰兒及特殊膳食食物的營養資料十分重要，因為這類食物是以有特殊膳食需要的較脆弱人口組別為對象，但直至2011年年中，食物安全中心並沒有就嬰兒及特殊膳食食物的營養素進行任何風險評估研究。食物安全中心在進行食物監察時，只集中於食物(包括奶粉樣本)的化學及微生物測試，而並無抽查任何嬰兒及特殊膳食食物，以核實所標示的營養資料是否正確；
  - (b) 由於沒有特定的法例或規例，政府當局主要依賴《公眾衛生及市政條例》的一般條文，對在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物作出規管。《公眾衛生及市政條例》第61條規定，任何標籤或宣傳品均不得對食物作出虛假說明；或在食物營養或飲食價值方面誤導他人。如發現嬰兒及特殊膳食食物出現不當的情況，可援引該條文。不過，食物安全中心至今未曾就有關食物援引此條文；
  - (c) 審計署就在本港出售的選定嬰兒及特殊膳食食物進行審查，結果發現部分經審查的有關食物，營養標籤上所展示的營養資料與營養素含量出現明顯偏差。倘若營養資料標籤制度適用於有關食物，有些偏差已超出食物安全中心的規管容忍限，並且可能已導致當局發出警告／查詢信及採取執法行動。此外，這些產品並不符合營養資料標籤制度下的部分規定；
  - (d) 由於"供特殊膳食之用的食物"仍未有法律定義，消費者難以把特殊膳食食物從其他食物中區分出來；及

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

(e) 正如審計署署長報告書第4章個案十一及十二所匯報，審計署發現，雖然有一些食品是供特別人口組別食用，但食物安全中心並不把這些食品列為"供特殊膳食之用的食物"。營養資料標籤制度的規定應適用於有關食品。不過，審計署發現，部分這些食品在多方面看來並不符合營養資料標籤制度的規定；

— 察悉食物安全中心將自2012年開始，就嬰兒配方奶粉的營養成分組合進行檢測；

《香港母乳代用品銷售守則》("本地《守則》")的制定

— 對以下情況深表失望：

(a) 現時，政府當局主要依賴奶粉製造商及分銷商自律遵守世衛《守則》及世界衛生大會在銷售手法方面的相關決議的規定；

(b) 雖然政府當局已在2010年6月成立專責小組，負責制訂本地《守則》，並預計《守則》將於2012年年內推行，但本地《守則》的遵守與否將仍屬自願性質，而所制訂的《守則》至今沒有訂明有關各類嬰幼兒食物營養成分的規定；及

(c) 政府當局只會在檢討業界對本地《守則》的反應後，才考慮是否須制訂特定的法例或規例，以規管嬰兒食物的營養成分組合及標籤；

未來路向

— 政府當局在監督及規管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養成份組合及標籤方面未能有效履行其作為食物安全主管當局的職責，以致公眾健康未有得到充分保障，委員會對此深表遺憾，並認為不可接受，因為：

(a) 當局沒有另行訂立法例或規例，以規管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養成份組合及標籤；



食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- (b) 遵守食品法典委員會的標準及準則、世衛《守則》及本地《守則》(即將推行)僅屬自願性質；及
- (c) 審計署發現，在香港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養成分組合及標籤，以及政府對這些食物的食物標籤上所展示的營養資料的規管，有各項不足之處；

— 察悉以下情況：

- (a) 食物安全中心會與衛生署緊密合作，積極考慮把在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的營養成分組合及標籤規定納入本地《守則》內，並監察業界有否遵守；
- (b) 食物安全中心會研究供特殊膳食之用的食物現時的標籤情況，並就規管這些食物的優先次序提出建議；及
- (c) 衛生署會制訂適當的監察及檢討機制，以便有效推行本地《守則》。此外，本地《守則》專責小組正研究有關的制裁機制；

— 認為政府當局未有採取充分措施保障公眾健康，並強烈促請食物及衛生局局長解決審計署署長報告書第4章所提出的各項問題，不應有任何延誤。局長特別應：

- (a) 訂定明確的時間表，以檢討是否有需要就在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物實施營養標籤規定，包括是否有需要引入適當的法例或規例；
- (b) 盡快擬定計劃，以加強對在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養資料的法定規管；及
- (c) 繼續向食環事務委員會及本委員會報告檢討結果、計劃詳情及推行進度；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

---

---

食物標籤

食物標籤的準確及可閱程度

一 對以下情況深表關注：

- (a) 食物安全中心挑選食物樣本，以便肉眼檢查是否符合營養資料標籤制度及檢查是否符合一般食物標籤規定，大部分樣本均來自大型連鎖超級市場，而一般來說大型連鎖超級市場不符合規定的風險較低；
- (b) 雖然政府當局於2011年7月向食環事務委員會匯報，表示營養資料標籤制度已成功推行，以及符合規定的整體比率為99.3%，但食物安全中心所進行的檢查和測試有以下限制：
  - (i) 只有6%被選取進行化學分析的食物樣本曾就能量和7種核心營養素進行測試，70%的樣本只選取其中一項營養素進行測試；
  - (ii) 選定進行化學分析的營養素，並不一定是最主要的營養素或不符合規定風險較高的營養素；及
  - (iii) 在匯報符合規定的比率時，食物安全中心並無披露其用作考慮是否就不符合營養資料標籤制度採取執法行動的規管容忍限；
- (c) 審計署在一些零售商店以肉眼檢查營養標籤，結果發現那些零售商店中，大部分均有出售大量懷疑不符合規定的食品；
- (d) 審計署的化驗測試發現，在測試的食物樣本中，有60%懷疑不符合規定，52%的樣本有兩種或以上的營養素的測試結果差異超出食物安全中心的規管容忍限；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- (e) 在審計署測試的食物樣本中，有部分營養素的含量與其標示值之間出現重大差異。雖然有關差異並無超出食物安全中心的規管容忍限(由於其"沒有上限或下限"的特性)，但不正確的營養資料會令消費者無法作出有依據的食物選擇；
  - (f) 《2008年修訂規例》並沒有為確保食物標籤上的營養資料可閱程度訂下足夠規定，而在香港售賣的部分預先包裝食物上的營養標籤由於字體過小，以及文字與背景對比並不鮮明，以致消費者難以閱讀；及
  - (g) 在審計署曾到訪的部分零售商店，其出售的食品懷疑不符合一般食物標籤規定的情況頗為普遍；
- 明白在營養資料標籤制度實施初期(2010年7月至2011年3月)，食物安全中心特意集中監察大型連鎖超級市場，但認為食物安全中心不應忽視需要對不符合規定風險較高的中小型零售商店進行巡查，以確保那些商店符合制度的規定；
- 察悉以下情況：
- (a) 食物安全中心自2011年4月1日起已調整其執法策略，把更多小型零售商店納入其中。調整執法策略後，在符合規定方面紀錄欠佳的小型零售商店(例如土產商店及街市檔位)被歸類為高風險零售商店，而在符合規定方面紀錄良好的中型連鎖店及大型連鎖超級市場，則分別被評為中風險及低風險零售商店；
  - (b) 為處理食物標籤的可閱程度問題，食物安全中心已草擬一套指引，並上載該中心的網站，以徵詢業界的意見，目的是確保消費者能清楚閱讀營養標籤上的資料；及
  - (c) 食物環境衛生署署長已同意審計署在審計署署長報告書第3章第2.12、2.21及2.27段提出的建議；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

— 建議：

- (a) 食物安全中心應採取有效措施，協助中小型零售商店符合營養資料標籤制度，並監察它們的遵從情況；
- (b) 食物環境衛生署署長應定期公布食物安全中心根據營養資料標籤制度對食物標籤的檢查和測試結果，包括符合及不符合規定的零售商店名稱，以加強市民對該制度的認識和達至阻嚇作用；及
- (c) 食物環境衛生署署長應盡快對相關法例提出修訂，以確保有足夠的法定條文規管食物標籤上營養資料的可閱程度，從而保障消費者的利益；

營養聲稱及保健聲稱

— 認為以下情況不可接受：

- (a) 食物商越來越多使用營養聲稱及保健聲稱來推廣傳統食物(慣常食用／飲用的食物或飲品)。營養聲稱受營養資料標籤制度規管，但保健聲稱則不受任何特定的香港法例或規例所規管。政府當局只可依賴《公眾衛生及市政條例》的一般條文來規管傳統食物的保健聲稱。截至2011年8月，當局從沒有就傳統食物的不當保健聲稱成功檢控任何食物商；
- (b) 《不良醫藥廣告(修訂)條例》於2005年制定，就禁止／限制發布涉及6類不良保健聲稱的口服產品廣告施加規管，但主要修訂仍未生效；
- (c) 食物安全中心人員並未採取積極行動(例如向食物商索取科學證據)，查證食物商的營養聲稱(特別是在宣傳品中的聲稱)是否屬實。在實施營養資料標籤制度首年，食物安全中心只發現12項不適當營養聲稱；及

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- (d) 食物安全中心並無備存紀錄，以述明在進行檢查和測試時有否檢查食品或宣傳品所作的營養聲稱，以及選取作化學分析的食物樣本有否附有營養聲稱；

— 察悉：

- (a) 《不良醫藥廣告(修訂)條例》將於2012年上半年開始實施；
- (b) 食物安全中心會加強對營養聲稱的執法工作，並已跟進審計署所發現懷疑不符合規定的個案；及
- (c) 食物環境衛生署署長同意審計署在審計署署長報告書第3章第3.16段提出的建議；

- 促請食物環境衛生署署長採取有效措施，以糾正食物安全中心對業界就食物所作的營養聲稱監管不足的問題，包括改善食物安全中心人員採取執法行動的能力和警覺性，以及檢討食物安全中心執法工作的相關制度，以找出任何弱點，並向食環事務委員會和本委員會匯報有關進展；

豁免遵從營養標籤規定

- 知悉在小量豁免制度下，若食環署信納任何預先包裝食物在香港的每年銷售量不會超過3萬件，便可豁免該預先包裝食物遵從營養標籤規定；
- 對於在小量豁免制度實施首年出現以下各種問題，表示失望：
  - (a) 食物安全中心難以監察有關食物有否超出每年3萬件的限額，原因是部分食物商遲報其獲小量豁免產品的每月銷售數字，但食物安全中心主要依靠食物商申報的銷售量而沒有進行任何檢查，以核實申報數字是否準確。因此，即使部分產品的銷售量超過3萬件，食物安全中心亦未能及時採取行動，撤銷有關產品的豁免；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- (b) 食物安全中心不能確定獲小量豁免產品的整體銷售量，原因是食物安全中心只能監察已獲豁免的食物商提供的獲小量豁免產品的銷售量，其他銷售同一款產品但沒有申請小量豁免的食物商，其銷售量則不受監察；
- (c) 為處理小量豁免申請，食物安全中心人員必須信納有關產品並無作出營養聲稱，但他們在審核以中英文以外的語文寫成的食物標籤時，有時或會感到困難；及
- (d) 許多食物商在食物安全中心發出原則上批准後撤回其小量豁免申請，因此，食物安全中心在處理小量豁免申請的工作很多都徒勞無功，而截至2011年6月，涉及無法追討的成本約290萬元；

— 察悉：

- (a) 小量豁免制度推行後的檢討現正進行，而食物安全中心會同時考慮審計署的意見及建議；
- (b) 食物安全中心會繼續尋求方法監察獲小量豁免食品的整體銷售量；
- (c) 食物安全中心會提醒業界，所有聲稱(不論使用何種語文)均會受到規管。業界必須作出應盡的努力，以確保包裝上提供的資料正確無誤。食物安全中心亦會尋求方法，進一步支援其人員審核以中英文以外的語文寫成的食物標籤；
- (d) 由2011年11月起，食物安全中心只會向已繳付豁免費用的豁免享有人發出小量豁免編號，以避免可能出現濫用的情況。食物安全中心會在現正進行的檢討中，同時研究徵收申請費用是否可行，以解決申請經常被撤回的問題；及
- (e) 食物環境衛生署署長同意審計署在審計署署長報告書第3章第4.24段提出的建議；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

- 建議食物環境衛生署署長應從速完成小量豁免制度推行後的檢討，並因應檢討結果採取有效措施，堵塞在執行制度規定方面的任何漏洞；

監察及執法工作

- 對以下情況表示震驚：
  - (a) 儘管廉政公署("廉署")在其2010年9月的審查工作報告中，建議食物安全中心應採用以風險為依據的巡查方法，並建立零售商店資料庫，以便估評風險和識別巡查目標，然而，審計署在2011年3月就食物安全中心的例行巡查工作進行審查，結果顯示大部分所檢查的食物標籤仍從大型的連鎖超級市場選取，而超級市場不符合規定的風險一般較低。此外，食物安全中心正建立的零售商店資料庫尚未完備；
  - (b) 審計署在2011年3月就食物安全中心的突擊行動進行審查，結果顯示大部分被巡查的零售商店位於商場內，而在選取進行巡查的街道上的零售商店數目不多。審計署人員以觀察員的身分參與在2011年6月進行的突擊行動，並注意到行動中有若干不足之處(例如並無前往數間屬高風險級別的商店)；
  - (c) 對於只提供了外地分銷商或製造商名稱和地址的食品出現的違規情況，食物安全中心並無採取足夠的跟進行動；
  - (d) 雖然食物安全中心的指引規定衛生督察其後必須就檢控個案採取跟進行動，以確保不符合規定的情況不再出現，但指引卻沒有條文訂明採取有關行動的細節，例如跟進巡查的時限和次數。部分已完結的檢控個案並沒有記錄曾進行跟進巡查；及
  - (e) 食物安全中心並無發出安全警報，讓市民注意某些食品發現含有未標示的致敏物或食品含有非准許／過量的食物添加劑的食物安全問題；

食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

— 察悉：

- (a) 食物安全中心會繼續建立、改善並更新其零售商店資料庫，以利便巡查、監察、執法、風險管理和公眾教育方面的工作；
- (b) 食物安全中心會加強內部指引，要求衛生督察在可行情況下，盡量於突擊行動中巡查多些零售商店，並就跟進行動作出詳細指引，以確保發現的不符合規定情況不再出現；
- (c) 如食物樣本的測試結果顯示有關食物會對健康帶來即時風險，食物安全中心會採取執法行動，並即時向市民公布；及
- (d) 食物環境衛生署署長同意審計署在審計署署長報告書第3章第5.24段提出的建議；

- 建議食物環境衛生署署長應採取行動，落實推行廉署的建議及審計署的上述建議，不應有任何延誤；

*宣傳及公眾教育*

— 對以下情況表示關注：

- (a) 審計署於2011年6月及7月進行的意見調查顯示，雖然大部分受訪者知悉營養資料標籤制度，但他們對有關制度的瞭解並不充分。此外，大部分受訪者還未養成購買預先包裝食物時閱讀營養標籤的習慣；及
- (b) 審計署的意見調查亦顯示，不同類別的受訪者(特別是長者)對營養標籤的認知、看法及態度各有不同。此外，市民在使用營養標籤方面有各種障礙，例如"字體太小"、"不懂得把營養資料應用於日常飲食"及"提供的營養資料很難理解"；



食物標籤和嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

---

— 察悉：

- (a) 自2011年7月開始，食物安全中心已展開為期兩年的深化宣傳及公眾教育計劃，以期延續已推行3年的有關運動的教育工作，並推動市民作出行為上的改變；
- (b) 食物安全中心會檢討現時向不同組別市民推廣營養資料標籤制度的策略及方法，並致力改善營養標籤的易用程度；及
- (c) 食物環境衛生署署長同意審計署在審計署署長報告書第3章第6.12段提出的建議；

— 建議食物環境衛生署署長應從速落實審計署的上述建議；及

跟進行動

- 希望當局繼續向其報告落實委員會及審計署各項建議的進展。