

2002 年 11 月 11 日會議

討論文件

立法會衛生事務委員會

規管保健聲稱

引言

本文件載列政府對規管保健聲稱的詳盡建議，供各委員考慮。

背景

2. 本港市面聲稱有保健功效的食品數量日益增加。這些產品一般稱為「保健食品」，但所謂「保健食品」並無普遍接受的定義。我們亦留意到有消費者投訴該等所謂保健食品具誤導性或有誇大的聲稱。公眾人士、立法會及消費者委員會均籲請政府為保障公眾健康，應加緊管制不負責任的保健聲稱。

3. 現時，有關預防或治療疾病的特定聲稱已受到嚴格管制。凡有這類聲稱的產品均視作藥劑製品，並須按照《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章)註冊，或在適當情況下，當《中醫藥條例》(第 549 章)的相關條文生效後^(註)，按該條例註冊。就一般食品而言，製造商及銷售商須按照《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)的規管，確保其產品適宜供人食用。此外，《不良醫藥廣告條例》(第 231 章)禁止廣告聲稱某產品對該條例附表所列的任何疾病有治療或預防功效。

4. 我們已調查現時市面上供應的口服產品的保健聲稱，部分視為誤

^(註) 中藥註冊制度的相關附屬法例已於 2002 年 11 月 6 日提交立法會。待徵詢議員的意見後，有關規管制度將於明年分階段實施，首先實行的是中藥業者領牌制度。

導性或誇大的聲稱載於附錄 1。這些聲稱大致可分為下列兩類：

- (i) 與身體功能有關的聲稱，這類聲稱可能令市民延誤尋求適當的醫療意見及治理——例子包括調節血壓、調節血脂或膽固醇等。由於這類聲稱通常不會提及預防或治療特定疾病，因而不受《藥劑業及毒藥條例》和《不良醫藥廣告條例》等現行法例管制。
- (ii) 誇大或誤導性的與保健有關的聲稱——例子包括有關纖體、減肥、豐胸、排毒等誤導性聲稱。規管這類聲稱需要市民的共識。針對這類聲稱進行規管時，我們明白必須在保障公眾健康與消費者的選擇自由之間取得平衡。

建議

5. 為加強保障市民，我們建議訂定須予規管的保健聲稱的清單。我們建議修訂《不良醫藥廣告條例》(第 231 章)，從而達到規管保健聲稱的目的。現時的《不良醫藥廣告條例》禁止透過廣告宣傳藥物、外科用具及療法預防或治療某些人類疾病或病理情況的效用。禁止的目的是預防公眾不當地自行用藥，因而由於不當地自行用藥此舉本身，或由於延誤接受適當治療而造成傷害。《不良醫藥廣告條例》載有兩個附表，即附表 1 及 2。任何人如發布或安排發布任何可能導致他人使用任何藥物、外科用具及療法的廣告，以治療或預防染上附表 1 第 1 欄內所指明的疾病或病理情況，即屬違法；但如作第 2 欄內所指明的用途(如有的話)，則屬例外。廣告如屬附表 2 所指明的用途，亦在禁止之列。該兩個附表載於附錄 2。

6. 我們建議在《不良醫藥廣告條例》中加入新附表，列明禁止口服產品採用的聲稱，以防止誤導性資料和誇大的聲稱。我們建議賦予衛生署署長在考慮最新情況發展後，以及為保障公眾健康，在有需要時有權修訂該新附表，並將其涵蓋範圍擴展至其他產品及服務。我們會在確定/修改有關禁止聲稱的清單時，徵詢專家和市民的意見。為加強執行有關工作，當局建議賦予衛生署署長權力，讓其授權公職人員擔任督察，執行《不良醫藥廣告條例》的相關條文。

行動方案

7. 我們會盡快擬訂禁用聲稱的清單，並於明年年初就有關建議諮詢市民及其他相關人士，包括業界、消費者委員會及醫療專業人員。待收集他們的意見後，我們將再就未來路向徵詢委員的意見。

其他措施

8. 我們相信除了以立法方式規管保健聲稱之外，透過教育方式亦有助消費者掌握資料，從而作出適當選擇。衛生署已經推行計劃，向市民灌輸健康的概念，以及適當使用保健產品的知識。這方面的公眾教育工作將繼續進行，該署並會在必要時進一步加強有關工作。

9. 與此同時，衛生署和食物環境衛生署會繼續在監察計劃方面緊密合作。凡發現載有關於預防或治療疾病的特定聲稱的產品，食物環境衛生署的督察會把該等產品交予衛生署，以確保產品已妥善註冊，並在有需要時採取跟進行動。

徵詢意見

10. 現邀請委員就本文件所列的建議提出意見。我們徵詢委員的意見後，將着手擬訂禁用聲稱的初步清單，並籌備公眾諮詢工作。

衛生福利及食物局

2002年11月

Examples of Misleading / Exaggerated Health Claims**誤導性／誇大的保健聲稱例子**

Health Claims	保健聲稱
Regulate blood glucose of diabetic patients	調節糖尿病者的血糖水平
Suppress absorption of glucose	抑制糖份吸收
Stabilize blood glucose	穩定血糖
Stabilize blood pressure	穩定血壓
Regulate blood pressure	調節血壓
Reduce cholesterol	降膽固醇
Regulate cholesterol	調和膽固醇
Remove toxin in the blood	清理血毒
Regulate endocrine secretion	調節內分泌
Increase white blood cells count	提升白血球數量
Prevent nocturnal diuresis	預防夜尿
Frequent urination, urgent urination, dripping urination	尿頻，尿急，滴尿，小便無力
Enhance firmness of breast	改善胸部豐滿
Improve drooping breast	改善乳房下垂
Help eliminate fat during sleeping	幫助睡覺時消除脂肪細胞
Eliminate cellulite	減去橙皮脂肪
Decompose fat	分解脂肪
Slimming without going on diet or exercise	無需節食或運動而達到纖體效果

附表 1

[第 3 條]

禁止或限制發布的廣告所涉及的疾病
或病症情況

第 1 欄 疾病或病症情況	第 2 欄 准予作廣告宣傳的目的
1. 任何良性或惡性瘤。	沒有。
2. 任何病毒、細菌、真菌或其他傳染性疾病，包括結核病、痢疾、肝炎及瘰癧。	以外用藥物施於身體外部，以治療或預防惡瘡的皮膚感染，包括使用製劑治療以減輕兒童感染引起的癢癢及紅疹。 減輕真菌性潰瘍症狀。 減輕感冒、咳嗽等一般稱為流行性感冒及類似的上呼吸系統感染情況。 治療口腔前庭及咽喉的輕微急性發炎情況。
3. 任何寄生疾病。	治療疥癬或蟻蟲、虱或蝨蟲等感染，但有關廣告只可刊登於盛載所供藥藥物、外科用具或藥法的附有標籤的容器或包裝上。
4. 任何性病，包括梅毒、淋病、軟下疳、性病性淋巴肉芽腫、生殖器疱疹、生殖器肉贅、尿道炎、陰道炎、尿道或陰道潰液、愛滋病及任何其他經由性接觸傳染的疾病。	沒有。
5. 任何呼吸系統疾病，包括哮喘、支氣管炎及肺炎。	暫時減輕花粉病、鼻炎或結膜炎症狀。 減輕鼻塞症狀。

SCHEDULE 1

[s. 3]

DISEASES AND CONDITIONS IN RESPECT OF WHICH ADVERTISEMENTS ARE
PROHIBITED OR RESTRICTED

Column 1 Disease or condition	Column 2 Purposes for which advertising is permitted
1. Any benign or malignant tumour.	None.
2. Any viral, bacterial, fungal or other infectious disease, including tuberculosis, dysentery, hepatitis and leprosy.	Treatment or prevention of minor cutaneous infections where a medicinal product is to be administered to an external surface of the body, including treatment by means of preparations for the relief of pruritus or exanthematous rashes of childhood infection. Relief of symptoms of aphthous ulcer. Relief of symptoms of common colds, coughs, conditions commonly referred to as influenza and similar upper respiratory tract infections. Treatment of minor acute inflammatory conditions of the buccal cavity and pharynx.
3. Any parasitic disease.	Treatment of scabies or an infestation by threadworms, lice or roundworm, provided that the advertisement consists solely of a labelled container or package in which a medicine, surgical appliance or treatment is supplied.
4. Any venereal disease, including syphilis, gonorrhoea, soft chancre, lymphogranuloma venereum, genital herpes, genital warts, urethritis, vaginitis, urethral or vaginal discharge, acquired immunodeficiency syndrome (AIDS), and any other sexually transmitted disease.	None.
5. Any respiratory disease, including asthma, bronchitis, and pneumonia.	Temporary relief of symptoms of hay fever, rhinitis or catarrh. Relief of blocked-up sinuses.

第 1 欄 疾病或病理情況	第 2 欄 准予作廣告宣傳的目的
6. 任何心臟或心血管系統疾病，包括風濕性心臟病、動脈硬化、冠狀動脈病、心律失常、高血壓、腦血管病、先天性心臟病、血栓形成、末梢動脈病、水腫、視網膜血管變化及末梢靜脈病。	沒有。
7. 任何胃病，包括膽石、肝硬化、胃腸出血、腹瀉、疝、肛門瘻及痔。	減輕一般稱為不消化、胃灼熱、胃酸過多、消化不良、口臭或腸胃氣脹的症狀。 減輕腸絞痛、胃痛或惡心症狀。 減輕偶發性或非持續的腹瀉或便秘症狀。 預防旅行病或有關症狀。 以局部有效製劑或軟化糞便劑及潤滑劑治療痔及減輕症狀。
8. 任何神經系統疾病，包括羊癇、精神紊亂、精神變奇、癲癇及癲癩。	減輕頭痛。
9. 任何泌尿生殖系統疾病，包括腎石、腎炎、膀胱炎、任何前列腺炎及包莖炎。	沒有。
10. 任何血液或淋巴系統疾病，包括貧血、壞血病、出血病症、白血病及其他淋巴增生疾病。	給予藥物及維他命作為預防，以避免飲食不週或營養失調調節飲食的人士陷入缺乏狀態。
11. 任何肌肉骨骼系統疾病，包括關節病、關節炎及坐骨神經痛。	使用外用製劑以減輕肌肉疼痛、僵硬及痙攣症狀。
12. 任何內分泌疾病，包括糖尿病、甲狀腺毒症、甲狀腺腫以及與該系統活動減少或過多有關的任何器官或機能性病變情況。	食物補充品。
13. 任何影響視力、聽覺或平衡的器官病理情況。	局部使用眼製劑以減輕症狀。 局部使用耳垢溶劑以減輕症狀。

Column 1 Disease or condition	Column 2 Purposes for which advertising is permitted
6. Any disease of the heart or cardiovascular system, including rheumatic heart disease, arteriosclerosis, coronary artery disease, arrhythmias, hypertension, cerebrovascular disease, congenital heart disease, thrombosis, peripheral artery disease, oedema, retinal vascular change and peripheral venous disease.	None.
7. Any gastro-intestinal disease, including gallstone, cirrhosis, gastro-intestinal bleeding, diarrhoea, icterus, fistula-in-ano and haemorrhoids.	Relief of such symptoms as are commonly referred to as indigestion, heartburn, hyperacidity, dyspepsia, halitosis (bad breath) or flatulence. Symptomatic relief of colicky pain, stomach ache or nausea. Relief of occasional or non-persistent diarrhoea or constipation. Prevention of travel sickness or related symptoms.
8. Any disease of the nervous system, including epilepsy, mental disorder, mental retardation and paralysis.	Treatment of haemorrhoids for relief of symptoms by means of locally effective preparations or stool-softening agents and lubricants.
9. Any disease of the genito-urinary system, including kidney stone, nephritis, cystitis, any prostatic disease and phimosis.	Symptomatic relief of headaches.
10. Any disease of the blood or lymphatic system, including anemia, neck glands, bleeding disorders, leukemia and other lympho-proliferative diseases.	None.
11. Any disease of the musculo-skeletal system, including rheumatism, arthritis and sciatica.	Prophylactic administration of minerals and vitamins to avoid deficiency states in persons with inadequate diet or with increased dietary requirements.
12. Any endocrine disease, including diabetes, thyrotoxicosis, goitre and any other organic or functional condition related to under or over activity of any part of the system.	External preparations for the relief of symptoms of muscular pain and stiffness and cramp.
13. Any organic condition affecting sight, hearing or balance.	Provision of dietary supplements.
	Relief of symptoms by means of the local administration of eye preparations.
	Relief of symptoms by means of local administration of preparations as a solvent for ear wax.

第 1 欄 疾病或病理情況	第 2 欄 准予作廣告宣傳的目的
14. 任何皮膚、頭髮或頭皮疾病。	<p>以外用劑預防或治療頭皮屑。</p> <p>以外用劑施於身體外部，以治療丘疹、濕疹、皮膚敏感及腳氣。</p> <p>以保護性外用劑預防和治療接觸性皮炎及曬傷。</p> <p>使用藥膏或溶劑以治療硬皮及雞眼。</p> <p>減輕或預防一般粗糙皮膚症狀，包括乾燥及皸裂皮膚、唇皸疹、癢癢、昆蟲咬傷、汗疹及尿布疹。</p> <p>(附表 1 由 1988 年第 65 號第 8 條增補)</p>

附表 2

[第 3 條]

禁止為以下目的而為任何藥物、外科用具或療法作廣告宣傳

1. 誘發、醫治經閉、遲遲或任何其他婦產科疾病。
2. 增進性能力、性慾或生殖能力，或恢復失去的青春。
3. 矯正畸形或外科整容手術。

(附表 2 由 1988 年第 65 號第 8 條增補)

附表 3

(由 1988 年第 65 號第 11 條廢除)

Column 1 Disease or condition	Column 2 Purposes for which advertising is permitted
14. Any disease of the skin, hair or scalp.	<p>Prevention or treatment of dandruff by means of external applications.</p> <p>Treatment, where applied to an external surface of the body, of pimples, eczema, skin allergies and athlete's foot.</p> <p>Prevention or treatment of contact dermatitis and sunburn by means of protective applications.</p> <p>Treatment of hard skin and corns by means of the application of corn plasters or solvents.</p> <p>Relief or prevention of common minor skin conditions including dry and chapped skin, cold sores, pruritus, insect bites, heat rash and napkin rash.</p> <p>(Schedule 1 added 65 of 1988 s. 8)</p>

SCHEDULE 2

[s. 3]

PURPOSES FOR WHICH IT IS PROHIBITED TO ADVERTISE ANY
MEDICINE, SURGICAL APPLIANCE OR TREATMENT

1. The induction of menstruation or relief of amenorrhoea or delayed menstruation or any other gynaecological or obstetrical disease.
2. The promotion of sexual virility, desire or fertility, or the restoration of lost youth.
3. The correction of deformity or the surgical alteration of a person's appearance.

(Schedule 2 added 65 of 1988 s. 8)

SCHEDULE 3

(Repealed 65 of 1988 s. 11)