

二零一三年十二月十日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

配方粉供應鏈改善措施的檢討結果

目的

本文件旨在向委員匯報，政府檢討業界提出的配方粉(俗稱奶粉)供應鏈改善措施的結果，以及就規管配方粉出口措施，交代政府的立場。

背景

《2013年進出口(一般)(修訂)規例》

2. 為防止水貨活動把大量配方粉從香港供應鏈中帶走，政府自二零一三年三月一日起，透過修訂法例，規管從香港輸出配方粉的情況。《2013年進出口(一般)(修訂)規例》(《修訂規例》)禁止從香港輸出配方粉，除非獲工業貿易署(工貿署)署長發出許可證。考慮到離境人士的自用需要，每名16歲或以上人士在每24小時計的首次離境時，可攜帶淨重不超過1.8公斤的配方粉。

3. 《修訂規例》已經做到立竿見影。自從《修訂規例》實施以來，與配方粉相關的水貨活動明顯減少，而在零售點的配方粉供應也比今年年初的情況充足，儘管在某些時間仍有一些受歡迎牌子的配方粉出現短缺。

4. 我們留意到《修訂規例》實施後，配方粉的進口、轉口及留用進口量均繼續增加。根據二零一三年三月至九月的數字（附件一）：

- (a) 配方粉的進口量為2 848萬公斤，較去年及前年同期分別上升15%及23%；
- (b) 配方粉的轉口量為404萬公斤，較去年及前年同期分別上升176%及130%；以及
- (c) 配方粉的留用進口量為2 444 萬公斤，較去年及前年同期分別上升 5%及 14%。

截至二零一三年十月底，工貿署已發出約7 300個配方粉出口許可證。

5. 由此可見，《修訂規例》在某程度上在配方粉供應、零售、本地需求及內地需求四方面起了一個平衡作用，既照顧到本地父母對配方粉的需求，亦能保障商業貿易自由。

業界提出改善配方粉供應鏈的措施

6. 雖然如此，政府並不打算將《修訂規例》作為長遠措施。年初配方粉嚴重短缺的情況跟本港配方粉供應鏈失效有很大的關係，因此配方粉供應商有需要完善其供應鏈，以確保香港市民能夠得到充足及穩定的配方粉供應。

7. 因應政府的要求，業界¹提出以下改善措施：
- (a) 為本港 36 個月以下的嬰幼兒預留充足配方粉供應 (共 165 萬罐²)；
 - (b) 增加向藥房送貨次數至有需要時每天送貨；
 - (c) 加強現有訂購熱線服務至必要時達五成；以及
 - (d) 於 95 間指定藥房設立「預訂系統」，作為 36 個月以下本地嬰幼兒的「供應安全網」(奶粉券計劃)³。
8. 政府在今年七月成立了配方粉供應鏈委員會(委員會)，成員包括14名非官方人士，當中包括主要配方粉供應商、零售商、家長、物流界、相關學術界，及消費者界別的人士。委員會的成員名單及職權範圍見附件二。委員會已舉行多次會議研究業界建議的改善措施，並就此提出意見。
9. 為協助政府及委員會審視業界提出的改善措施，政府亦委託了彼安托亞太顧問有限公司(顧問公司)，就改善措施進行研究，主要是與持份者討論及收集資料，根據案頭研究及利用

¹ 改善措施由香港嬰幼兒營養聯會(成員包括美國雅培、牛欄牌、美素佳兒、美贊臣、雀巢及惠氏)、雪印及港九藥房總商會有限公司建議。

² 根據政府統計處的數據，在二零一三年，於香港出生的 36 個月以下嬰幼兒大約有 275 000 名。由於奶粉券計劃容許每名合資格的嬰幼兒每月最多換購 6 罐配方粉，按此計算，預留的存貨量應為 165 萬罐(即 275 000 名 X6 罐)。

³ 在奶粉券計劃下，36 個月以下本地嬰幼兒的父母可向本地供應商申請奶粉券。奶粉券持有人可在指定藥房提取其選購的配方粉，業界保證父母可在 3 個工作天內(不包括星期六及公眾假期)獲供應配方粉。

模擬模型進行評估，以及在十一黃金周及其前後日子進行壓力測試。研究同時包括在進行壓力測試期間觀察市場及供應鏈的情況。

壓力測試的設計及方法

10. 壓力測試的設計，是以真人在現實的環境，配以模擬情況，測試有關措施在壓力下是否仍然有效及可持續運作。但由於配方粉的出口規管仍然生效，壓力測試在設計上只能盡量模擬沒有出口規管時的市場情況。選擇十一黃金周及其前後日子，是由於這一般是內地訪港人數的高峯期，並帶來對配方粉的龐大需求，因而對供應鏈產生壓力。

11. 除了業界提出的改善措施(上文第7段)，食物及衛生局(食衛局)亦要求顧問公司透過壓力測試評估其他購買途徑的供應情況，因為本地父母未必全部依靠奶粉券計劃購買配方粉。這些途徑包括通過媽媽會在網上和以電話訂購，以及直接從沒有參與奶粉券計劃的藥房和連鎖店購買。

12. 壓力測試必須有適當的廣度與深度，重點如下：

(a) 就廣度而言，測試層面涉及配方粉供應鏈的多個重要環節及其運作，包括供應商的倉庫、供應商處理藥房訂貨、供貨及運貨的系統、參與奶粉券計劃的藥房存貨、分貨及售貨的系統等，亦包括沒有參與奶粉券計劃的藥房和連鎖店；

- (b) 測試於香港其中十區進行，選擇的原則以經常出現配方粉短缺的地區為主，包括北區、元朗、屯門、東鐵線沿線地區、將軍澳及港島一些地區；
- (c) 就深度而言，由於奶粉券計劃是一個供應安全網，故此必須經得起最嚴峻的考驗，所以測試模擬配方粉供應出現不同程度的嚴重短缺情況，包括在北區、元朗、屯門等重災區假設 100% 合資格父母使用奶粉券，在短時間內購買數量龐大的配方粉；
- (d) 短時間內頻密致電供應商的熱線，以模擬今年年初配方粉短缺時熱線服務需求高峯期的情況；
- (e) 在決定各類測試的數量時，顧問都考慮到各牌子配方粉的市場佔有率；以及
- (f) 顧問確保所有測試數據及結果符合統計學上有力 (statistically sound) 原則。

壓力測試詳情見附件三。

壓力測試結果及顧問公司評估

13. 顧問公司根據壓力測試所得的數據、對測試期間配方粉市場及供應鏈狀況所作的觀察，以及其他相關資料，就改善措施的有效性及可持續性向政府作出評估和提出建議。有關顧問報告摘要見附件四。

14. 顧問公司認為，改善措施的方向正確，而奶粉券計劃亦是一個明智的安排。就上文第 7 段(a)至(d)所述的改善措施在壓力測試期間的表現而言，顧問認為供應鏈雖然在預留 165 萬罐配方粉、增加送貨到藥房的次數和加強訂購熱線服務方面表現大致良好，但奶粉券計劃在其他同等甚至更重要的範疇的表現卻遜於預期，包括參與藥房的數目不足，換購配方粉需時甚長，計劃易被濫用，計劃欠缺宣傳、統籌及監管等問題。

15. 顧問公司的評估認為，奶粉券計劃本來是一個供應安全網，因此只應在有必要的情況下才啓動，而一旦啓動，就應從一開始便能非常有效地運作，以應付極為龐大的需求，尤其是很多嬰幼兒都倚賴配方粉作為唯一營養來源，缺貨會影響他們的健康。如無法迅速應付需求，便會產生信心危機，引起恐慌性搶購。得到公眾接納及信任，使眾多本地家長登記參與計劃及在有需要時購得所需的配方粉，是計劃成功發揮供應安全網作用的關鍵，但研究顯示這正是計劃所欠缺的。

16. 在壓力測試展開前或進行期間，供應商並沒有就奶粉券計劃與消費者充分聯繫。消費者不清楚在什麼情況下供應商會啓動奶粉券計劃這個供應安全網，沒有在計劃下登記，也不知道在計劃啓動後應怎樣做。由於登記和換購配方粉需時甚長，因此一定不能應付需求龐大時的緊急情況，這表示供應商有需要盡早開始向消費者介紹奶粉券計劃，並積極評估計劃內容是否符合消費者的期望及按需要作適當修改，以爭取消費者的接納及信任⁴。

⁴ 香港嬰幼兒營養聯會、雪印及港九藥房總商會有限公司於二零一三年四月宣布簽署《供應充足約章》及提出配方粉供應鏈改善措施。他們於二零一三年六月進一步宣布落實奶粉券計劃。

17. 其次，業界在很大程度上只是盡力改善各自的供應鏈，以應付壓力測試帶來的挑戰。業界有需要改善協調工作和採取更多一致行動，以加強與市民的溝通和供應各方之間的溝通，處理各種問題，例如濫用奶粉券計劃的情況，以及對計劃的縱向(由供應商至倉庫，然後至藥房)及橫向(在供應商之間及在藥房之間)運作欠缺具體了解的問題。

18. 雖然業界早已獲通知會進行壓力測試，理應已加強供應鏈以應付測試，而且在壓力測試期間，配方粉出口規管仍然生效，但一些主要牌子的配方粉在零售點的供應仍嚴重短缺，這些零售點包括連鎖店及沒有參與奶粉券計劃的藥房。基於這種缺貨情況，再加上改善措施的成效和能否持續推行等種種相關問題，顧問公司的評估結論是，除非改善措施按報告建議(見附件四第 4 段)大為優化，否則難以確保有穩定及充足的配方粉供應以應付本地需求。

配方粉供應鏈委員會的意見

19. 委員會在十一月二十日舉行會議，討論顧問報告摘要中的壓力測試結果、分析及建議，並就完善配方粉供應鏈提出意見。

20. 委員普遍接受顧問公司的評估(上文第13-18段)，並認為業界可就以下方面優化改善措施：

(a) 業界需要採取措施，讓奶粉券計劃作為一個供應安全網能符合本地父母的期望，得到他們的信任及採納。為達致此目的，參與計劃的藥房數目必須更

多⁵、分布更廣泛，而透過計劃取得配方粉的時間也需要縮短；

- (b) 業界應就該計劃向家長加強宣傳。現時不少家長對於計劃的詳情及奶粉券的使用不大了解，有家長甚至不知道計劃已經推行。供應商應透過顯淺易明的信息，持續宣傳該計劃，鼓勵本地父母及早登記參與；
- (c) 個別地區參與計劃的零售點數目嚴重不足，例如年初短缺情況嚴重的北區只有 4 間，因而減低家長參與計劃的意欲。有委員建議業界可研究邀請大型連鎖店加入計劃；以及
- (d) 業界需要加強對改善措施的統籌和監管。由於奶粉券計劃以外的三項改善措施，包括在供應商層面預留充足配方粉供應、增加送貨次數及加強熱線服務，與計劃環環相扣，供應商必須透過有效的統籌和監管機制，確保這些措施能整體有效及持續運作。

《修訂規例》應否撤銷

21. 食衛局認同顧問公司的評估及委員會的意見。在確保有穩定及充足供應以滿足本地需求的大前提下，政府不應輕率撤銷《修訂規例》加入的條文。食衛局認為以下三點尤其值得重視：

⁵ 現時只有 95 間藥房參與，但顧問公司認為理想數目為 175 間藥房。

- (a) 在進行壓力測試期間，業界全力以赴，尚且不免出現各樣漏洞。在現實的危機中，業界的各項改善措施，特別是奶粉券計劃，是否能即時發揮作用及持續運作，實在大有存疑。一旦措施失效，今年年初奶粉荒的現象可能重現；
 - (b) 壓力測試是在《修訂規例》仍然生效，需求受規管的環境下進行，若一旦撤銷《修訂規例》，釋放出來的壓抑需求必定龐大。業界各項改善措施到時是否足以應付局面，實在令人憂慮；以及
 - (c) 問題的關鍵，始終在於本地父母對奶粉券計劃作為供應安全網仍未建立足夠信心，以至當若干牌子的配方粉偶爾在部分地區出現零星短缺情況，又或因非本地需求龐大導致供應嚴重短缺，出現恐慌性搶購。因此，業界在優化改善措施時，必須以本地父母作為首要考慮，在平衡業界操作的同時，適當地符合他們的期望，建立他們對奶粉券計劃的信心。
22. 基於以上考慮，政府認為目前並未具備成熟的條件撤銷《修訂規例》加入的條文。

前路

23. 食衛局建議配方粉供應鏈委員會繼續運作，以跟進及監察奶粉商日後完善供應鏈的工作。

24. 食衛局亦建議業界應循以下途徑改善其供應鏈，並向委員會匯報進度：

- (a) 因應顧問及委員會的建議，大力改善奶粉券計劃，包括加強對整個計劃的統籌和監管、加快處理申請、擴大參與的藥房數目、考慮邀請大型連鎖店加入，以及防止濫用計劃等；
- (b) 向合資格的父母廣泛宣傳有關計劃，使參與人數達至足夠數量(critical mass)，以確保計劃一旦啓動，從一開始便運作良好，發揮供應安全網的作用；以及
- (c) 供應商必須更主動與本地父母溝通，了解他們對計劃的主要內容(例如參與計劃的藥房數目、藥房的分布、三個工作天的供貨承諾等)的期望，從而適當地修訂計劃的有關細節。

25. 為協助委員會工作，食衛局將會透過聘請顧問，就主要配方粉在全港各區的供求情況，以及價格是否出現不尋常的波動，進行定期調查。局方會將有關報告呈交委員會，以便委員會可進一步提供意見。

26. 在未來的一段日子，食衛局將會聽取配方粉供應鏈委員會及本事務委員會的意見，並視乎配方粉供應鏈的改善進度，才決定政府往後就《修訂規例》的取態。

徵詢意見

27. 請委員就上述檢討及建議提供意見。

食物及衛生局
二零一三年十二月

附件一

配方粉進口、轉口及留用進口貨量
(2011 年 1 月至 2013 年 9 月)

年份	月份	進口貨量 (a) (公斤)	轉口貨量 (b) (公斤)	留用進口貨量 (a)-(b) (公斤)
2011	1 月	1 762 372	299 880	1 462 492
	2 月	1 610 396	188 863	1 421 533
	3 月	3 670 431	212 382	3 458 049
	4 月	2 911 656	372 767	2 538 889
	5 月	3 007 179	195 069	2 812 110
	6 月	2 872 459	248 977	2 623 482
	7 月	4 195 386	256 807	3 938 579
	8 月	3 423 406	268 174	3 155 232
	9 月	3 087 101	197 793	2 889 308
	10 月	2 267 535	278 158	1 989 377
	11 月	2 318 724	167 266	2 151 458
	12 月	2 096 074	181 540	1 914 534
2012	1 月	3 261 523	130 609	3 130 914
	2 月	3 726 536	258 902	3 467 634
	3 月	3 511 711	142 247	3 369 464
	4 月	4 074 856	161 251	3 913 605
	5 月	3 955 038	298 042	3 656 996
	6 月	3 259 768	157 493	3 102 275
	7 月	2 674 227	233 624	2 440 603
	8 月	3 884 954	213 604	3 671 350
	9 月	3 482 528	256 184	3 226 344
	10 月	4 189 875	213 819	3 976 056
	11 月	4 162 563	218 103	3 944 460
	12 月	4 127 174	292 346	3 834 828

年份	月份	進口貨量 (a) (公斤)	轉口貨量 (b) (公斤)	留用進口貨量 (a)-(b) (公斤)
2013	1 月	4 683 142	377 294	4 305 848
	2 月	2 760 311	455 679	2 304 632
	3 月	3 677 706	461 991	3 215 715
	4 月	4 340 899	601 200	3 739 699
	5 月	5 073 673	726 750	4 346 923
	6 月	4 944 289	583 821	4 360 468
	7 月	3 989 216	623 999	3 365 217
	8 月	3 226 642	658 374	2 568 268
	9 月	3 224 475	380 319	2 844 156

資料來源：政府統計處貿易資料分析組

增長率

	進口貨量 (公斤)	轉口貨量 (公斤)	留用進口貨量 (公斤)
2013 年 3 月至 9 月 (a)	28 476 900	4 036 454	24 440 446
2012 年 3 月至 9 月 (b)	24 843 082	1 462 445	23 380 637
增長率 (%) (a)-(b)/(b)	14.63%	176.01%	4.53%

	進口貨量 (公斤)	轉口貨量 (公斤)	留用進口貨量 (公斤)
2013 年 3 月至 9 月 (c)	28 476 900	4 036 454	24 440 446
2011 年 3 月至 9 月 (d)	23 167 618	1 751 969	21 415 649
增長率 (%) (c)-(d)/(d)	22.92%	130.40%	14.12%

附件二

配方粉供應鏈委員會成員名單及職權範圍

成員名單

主席

— —

麥瑞琼女士

香港零售管理協會主席

委員

— — — —

鍾志偉先生

香港嬰幼兒營養聯會主席

王月歡女士

美贊臣營養品（香港）有限公司總經理

鄭月玲女士

菲仕蘭坎皮納（香港）有限公司銷售總監

劉愛國先生

港九藥房總商會有限公司理事長

倪文玲女士

屈臣氏集團（香港）有限公司集團營運，投資，國際採購及傳訊總監

胡子冠先生
牛奶有限公司（萬寧）營銷及採購董事

黃鳳嫻女士
消費者委員會總幹事

林潔貽女士
香港貨品編碼協會總裁

梁啟元博士
敦豪全球貨運物流亞太區行政總裁

吳惠群教授
香港理工大學工業及系統工程學系兼任教授

冼日明教授
香港中文大學市場學系教授

林鈺萍女士
元朗區家長

蕭穎欣女士
北區家長

職權範圍

研究以下配方粉供應鏈改善措施，並向政府提出建議：

- (i) 加強從外地補貨的效率，縮短所需的時間；
- (ii) 加強分發及送貨的能力，完善零售及分銷層面的供應鏈，迅速地補充零售點的貨量；
- (iii) 投入更多資源，加強訂購熱線的數目，並設立機制，務求在非常情況下，能夠即時增加熱線數目及人手，處理訂貨要求；
- (iv) 研究及訂立在香港不同區域的零售點預訂配方粉服務；以及
- (v) 其他相關但不包括在上述(i)至(iv)項內的措施。

附件三

壓力測試詳情

奶粉券計劃

顧問公司就奶粉券計劃進行了以下測試：

- (a) 在全港十個區域(北區、元朗、屯門、東區、九龍城、西貢、沙田、荃灣、大埔及油尖旺)其中42間參與奶粉券計劃的藥房使用奶粉券換購配方粉，共涉及超過50 000罐配方粉。顧問公司在不同區域使用不同的壓力程度，在北區、元朗及屯門等經常出現供應短缺的地區，顧問公司以最高的壓力程度¹測試奶粉券計劃在這些地區的承受能力，其中包括於藥房換購配方粉所需的時間；
- (b) 測試不牽涉以實際金錢購買配方粉，這是因為經購買後而脫離供應鏈的配方粉，不能被退回供應商作售賣之用。取而代之，被測試的藥房使用由顧問公司設計的「代用券」，每一張「代用券」代表一罐配方粉。為確保測試的可靠性，除了在藥房換購配方粉時會使用「代用券」外，其他供應鏈的環節均牽涉使用真正的配方粉，包括供應商於倉庫的庫存，以及供應商每天向藥房提供的實際貨品。測試人員在測試期間駐守於各供應商的倉庫，核對來自藥房的訂貨單與貨倉的出貨單，監察倉庫如何跟進訂貨單及安排送貨，並實際點算出貨量以作核對，

¹ 最高壓力程度指所有該區的合資格本地家長都使用奶粉券換購配方粉。

以及評估供應商是否能處理藥房的訂貨，以應付測試人員的大量換購；

- (c) 在倉庫駐守的測試人員亦會觀察倉庫人員如何管理預留給奶粉券計劃的庫存；
- (d) 在上述42間參與奶粉券計劃的藥房觀察他們如何管理預留給奶粉券計劃的配方粉；以及
- (e) 透過熱線測試參與奶粉券計劃及申請奶粉券的程序及所需時間，包括測試計劃會否被濫用。

熱線應付大量來電的能力

2. 壓力測試亦有評估供應商熱線應付大量來電的能力，包括供應商承諾將訂購熱線服務在有需要時加強達五成的所需時間，以及熱線能否應付以往高峯期水平的服務需求，測試的標準是供應商能否即時接聽來電，或於24小時內回覆未能即時接聽的來電。
3. 四個在本年初出現較嚴重供應短缺或市場佔有率較高的供應商接受了測試，包括牛欄牌、美素佳兒、美贊臣及惠氏。測試人員連續數天頻密地致電供應商的熱線，撥打次數超過10 000次。

供媽媽會會員使用的購買途徑

網上訂購

4. 現時只有牛欄牌、美素佳兒及美贊臣為媽媽會會員提供網上訂購配方粉的服務。
5. 測試目的是評估這些供應商的網上訂購平台是否能夠應付高使用量。測試涉及共600次訂購，即每個供應商200次。
6. 值得一提的是，美素佳兒及美贊臣的網頁僅容許顧客登入以登記訂購要求，然後由熱線員工跟進，因此實際上是熱線訂購，其成效應與相關供應商熱線的能力掛鈎。牛欄牌的網頁則容許顧客在網上完成交易。

在連鎖店及藥房試買

7. 試買不牽涉實際購買配方粉，測試目的是搜集有關在十一黃金周期間市面上配方粉的供應情況及價格的資料。
8. 測試於北區、元朗、屯門、油尖旺及東區進行，測試人員在這五區的連鎖店及藥房就七大配方粉牌子分別進行超過500次試購及超過200次價格調查。

摘要

1 引言

- 1.1 香港特別行政區政府(香港特區政府)食物及衛生局在二零一三年六月委託彼安托亞太顧問有限公司(顧問公司)，就業界建議通過奶粉券計劃採取的供應鏈改善措施(改善措施)進行顧問研究(研究)，以確保本港 36 個月以下的嬰幼兒有穩定而且充足的配方粉供應。具體來說，進行研究的目的是：
- 1.1.1 評估改善措施在需求不受規管的環境下的有效性和可持續性；以及
- 1.1.2 就如何加強和優化改善措施提出建議。
- 1.2 研究以數個方式進行，主要是與持份者討論及收集資料、根據案頭研究及利用模擬模型進行評估，以及在十一黃金周及其前後日子進行壓力測試。研究同時包括在進行壓力測試期間觀察市場及供應鏈的情況。
- 1.3 由於本地父母未必全部依靠奶粉券計劃購買配方粉。因此，食物及衛生局要求顧問公司，除了評估這些改善措施的成效外，也一併評估其他購買途徑的供應情況。這些途徑包括通過媽媽會在網上和以電話訂購，以及直接從沒有參與奶粉券計劃的藥房和連鎖店購買。

2 結果

2.1 配方粉在香港供應短缺的原因

2.1.1 顧問公司發現，導致配方粉在香港供應短缺的原因包括：

- 香港市場上所有配方粉都由外地進口。由於訂貨需時甚長(可長達四個月)，大大限制了供應商適時應付香港市場需求不斷波動的能力；以及
- 來自中國內地的非本地需求在香港市場上所佔份額甚大，但要預測這類需求即使並非不可能，也大有困難。

2.2 改善措施 — 能否達到預期目的，滿足本地需求？

2.2.1 因應政府改善配方粉供應鏈的要求，業界¹建議採取下列改善措施：

- 為本港 36 個月以下的嬰幼兒預留充足配方粉供應(共 165 萬罐²)；
- 增加向藥房送貨次數至有需要時每天送貨；
- 加強現有訂購熱線服務至必要時達五成；以及

¹ 改善措施由香港嬰幼兒營養聯會(成員包括美國雅培、牛欄牌、美素佳兒、美贊臣、雀巢及惠氏)、雪印及港九藥房總商會有限公司建議。

² 根據政府統計處的數據，在二零一三年，於香港出生的 36 個月以下嬰幼兒大約有 275 000 名。由於奶粉券計劃容許每名合資格的嬰幼兒每月最多換購六罐配方粉，按此計算，預留的存貨量應為 165 萬罐(即 275 000 名 X 6 罐)。

一 於 95 間指定藥房設立「預訂系統」，作為 36 個月以下本地嬰幼兒的「供應安全網」(奶粉券計劃)³。

- 2.2.2 業界表示，改善措施旨在通過奶粉券計劃建立“專用的供應鏈”，把本地需求與非本地需求分開處理，從而確保有充足及穩定的供應應付本地需求。
- 2.2.3 這些改善措施是否足以達到其預期目的，又能否持續地有效推行，是需要通過壓力測試，在真人現實環境，出現龐大需求以致本地供應鏈各環節都承受壓力的場景下受試驗。
- 2.2.4 顧問公司在進行壓力測試前提出的其中一項意見，是業界建議參與奶粉券計劃的藥房數目(95 間)太少，一旦配方粉出現短缺的情況，便難以有效應付本地父母的需求。顧問公司認為，奶粉券計劃最理想需要有 175 間藥房⁴參與才有足夠成效。
- 2.2.5 顧問公司在壓力測試中認真觀察和檢討供應鏈的表現後，認為供應鏈在某些範疇能有效地應付所面對的考驗，但在其他範疇的表現則有待改善。

³ 在奶粉券計劃下，36 個月以下本地嬰幼兒的父母可向本地供應商申請奶粉券。奶粉券持有人可在指定藥房提取其選購的配方粉，業界保證父母可在三個工作天內(不包括星期六及公眾假期)獲供應配方粉。

⁴ 顧問公司根據一些主要假設計算出 175 間藥房這個數目，這些假設包括現時 36 個月以下嬰幼兒的數目、所有本地需求須通過奶粉券計劃應付，以及藥房的貯存空間。

2.2.6 首先，顧問公司認為，改善措施的方向正確，而奶粉券計劃亦是一個明智的安排。壓力測試結果顯示，改善措施能按所訂安排推行，以下觀察所得足以證明這點：

- － 普遍能按承諾預留足夠存貨(即共 165 萬罐)。
- － 能確保適時運送足夠數量的配方粉到指定藥房。由訂貨至送貨所需時間為一至兩個工作天。
- － 整體上能增加熱線服務量至所承諾的水平(比正常服務量增加 50%)以上，更可增至足夠應付以往最高峯期水平的服務需求。

2.2.7 雖然顧問公司發現業界整體上有能力按所訂安排推行改善措施，但認為改善措施並非完全足夠，若干措施的成效也不足以保證配方粉供應在嚴重短缺而需求不受規管的情況下，可持續地有效應付本地需求。

改善措施的成效

2.2.8 在進行壓力測試時，供應鏈所有環節都因為要應付龐大需求而承受壓力，奶粉券計劃理應發揮供應安全網的作用，這表示第 2.2.1 段列出的首三項改善措施在奶粉券計劃下同一時間原則上全部受到考驗。在閱讀下文第 2.2.9 至 2.2.14 段有關改善措施能否持續地有效推行的評估時，應注意此點。

2.2.9 指定藥房的數目和地點

- － 壓力測試結果證實顧問公司的意見(見第 2.2.4 段)正確，也就是參與奶粉券計劃的指定藥房數目(即 95 間)，不足以確保為本地嬰幼兒提供穩定而充足的供應。由於參與奶粉券計劃屬自願性質，各區參與的

藥房數目並無規劃，以致未能充分顧及不同地區的實際需求。舉例來說，估計北區約有 12 000 名 36 個月以下本地幼兒，但僅有四間指定藥房；而整個葵青區則僅有兩間指定藥房。

- 同樣，由於計劃屬自願性質，同一地區參與計劃的藥房並非平均分散於區內不同地點，以致一些父母須長途跋涉到指定藥房換購配方粉。

2.2.10 登記參與奶粉券計劃至換購配方粉需時甚長

- 本地父母向供應商申請和取得奶粉券需時四至五天，而大部分父母(約 89%)須再等待三個工作天或以上才能在指定的藥房換購配方粉。
- 對部分供應商而言，所承諾增加的 50% 热線服務量(見第 2.2.1 段)遠低於他們在過往最高峯期所遇到的來電數目。由於參與奶粉券計劃的手續是需要通過熱線完成，熱線服務對確保計劃的有效性至為重要。當計劃全面推行時，與計劃相關的來電數字預計會顯著增加，並會高於增加所承諾 50% 的熱線服務量後所能應付的水平。而供應商能否在沒有預警的情況下，提升其熱線服務量，以可持續地應付大量的來電，仍有待探討。
- 大多數父母都無法在首次到訪藥房時憑奶粉券換購配方粉。大量本地父母(約 89%)須再到訪藥房才能換購配方粉。有相當比例(約 11%)的本地父母甚至無法在計劃所承諾的三個工作天之內換領購配方粉(見註 3)。
- 壓力測試顯示換購配方粉需時甚長，而在實際環境下所需時間可能更長，原因是大部分藥房的地方有限，無法貯存足夠的存貨供應給奶粉券計劃的顧客。

- 換購配方粉需時甚長，亦會減低奶粉券計劃對本地父母的吸引力，尤其是一些本地父母非常期望隨時可以在零售點購買到配方粉，因而削弱奶粉券計劃的整體成效。

2.2.11 易被濫用

- 奶粉券計劃一個主要可能遭人濫用的情況是「漁翁撒網」式申請(即一名申請人向多於一名供應商申請奶粉券)，原因是處理申請時供應商之間並無資訊共用及互相核對機制。其他可能濫用計劃的行為包括使用假奶粉券，以及一名申請人每月向一名供應商申請超過六張奶粉券(准許數目上限)。
- 壓力測試結果顯示，上述潛在漏洞均可被人利用。研究認為「漁翁撒網」的問題尤為棘手，因為沒有供應商能夠在測試期間識別出該類活動。
- 上述問題有可能令供應商承諾的 165 萬罐配方粉預留存貨嚴重不足，以致未能滿足真正的本地需求。

改善措施能否持續推行

2.2.12 計劃缺乏責任承擔和懲處規定

- 藥房參與奶粉券計劃屬自願性質，並沒有因應計劃與供應商建立合約關係。因此，藥房沒有責任一直留在計劃之內，即使退出，也無須承擔任何法律後果。
- 事實上，有一間藥房在壓力測試即將展開前退出奶粉券計劃。另有兩間藥房在壓力測試進行期間退出。藥房既然可輕易退出計劃而無須受任何懲處，計劃的可持續性實在令人懷疑。

- 有些藥房在測試期間並無經常備存承諾的預留存貨量，而有八間參與計劃的藥房就計劃有關的配方粉的定價被發現高於建議零售價的價格。雖然研究並無涵蓋藥房如何定價事宜，但這些做法與奶粉券計劃的安排並不相符。在壓力測試期間，顧問公司曾觀察市面上配方粉的售價，目的是搜集有關在十一黃金周期間市面上配方粉的供應情況及價格的資料。

2.2.13 沒有為倉庫經營者提供實務守則或指引以管理承諾預留的存貨

- 現時大部分供應商並沒有明文規定的實務守則或指引以協助倉庫經營者根據改善措施所訂安排管理預留存貨。舉例來說，現時並沒有清晰指引，訂明須如何適當地分隔、備存和添補存貨，以及應在何時和須如何使用有關存貨來應付零售商的補貨訂單。
- 由於沒有明文規定的實務守則或指引，供應商會傾向利用預留存貨應付奶粉券計劃以外的需求，在配方粉出現非常龐大的非本地需求時，情況尤甚。面對這種情況，有關措施的可持續性便成疑問。

2.2.14 溝通

- 供應商、參與的藥房、倉庫與父母之間的溝通極為不足。
- 不同藥房對奶粉券計劃的細節有不同理解。部分藥房表示，預留給該計劃的配方粉存貨可售予其他顧客。有些藥房會把奶粉券存根交還予計劃的顧客，以便顧客稍後領取配方粉，但亦有其他藥房沒有依照這個做法。

- 倉庫也對奶粉券計劃缺乏了解。根據觀察所得，倉庫經營者在為奶粉券計劃預留和添補存貨方面採用了不同做法。倉庫經營者對如何使用該等存貨也有不同理解。
- 在壓力測試期間的另一項觀察所得，是市民大眾(特別是本地父母)對奶粉券計劃只是粗略或甚至全不了解。計劃的原意是要向本地父母作出保證，如果本地父母對奶粉券計劃了解不足，保證便不會有預期的效用，在配方粉短缺時便很可能會出現恐慌性搶購。香港嬰幼兒營養聯會在十月四日壓力測試期間在報章刊登廣告，介紹奶粉券計劃，此舉在若干程度上有助釋除本地父母對配方粉報稱短缺的疑慮。若供應商能及早與市民溝通，便不會在測試期間出現那麼多父母擔心配方粉短缺的狀況。

對通過媽媽會在網上及以電話訂購配方粉的觀察所得

2.2.15 供應商設有媽媽會，通過會員計劃招攬準客戶和現有客戶。已在媽媽會登記的父母可在網上或以電話訂購配方粉。媽媽會會員只要提供會員資料，便可通過這些途徑購買配方粉。顧問公司在壓力測試期間曾透過測試評估這些途徑的成效。

2.2.16 網上訂購

- 牛欄牌、美素佳兒和美贊臣均設有網上平台，供媽媽會會員在網上購買配方粉。
- 測試結果顯示，美素佳兒和美贊臣的網上訂購平台能夠應付測試所產生的高使用量。不過，應注意的是，這些網頁僅容許顧客登入以登記訂購要求，然

後由熱線員工跟進。這些網頁的網上購貨服務實際上是經熱線訂購。有關熱線的成效載於第 2.2.6 段。

- 牛欄牌網頁則容許顧客在網上完成交易。測試結果顯示，99%的訂貨要求都未能完成，失敗率極高的原因可能是網頁處理能力出現問題，無法應付高使用量，以致等候時間過長。

2.2.17 電話訂購

- 各供應商的熱線都可以有效處理這些訂購要求。

對前往藥房及連鎖店即時購買配方粉的觀察所得

2.2.18 進行壓力測試期間，顧問公司曾在九天到訪五個地區，前往連鎖店及沒有參與奶粉券計劃的藥房即時購買配方粉。結果顯示，不同牌子的配方粉在本港不同地區的缺貨情況不一。

2.2.19 就牌子而言，美贊臣的平均缺貨率特別高，達 29%。該牌子配方粉在北區的平均缺貨率更高達 47%。就地區而言，北區的平均缺貨率在接受測試的五個地區當中為最高，達 24%，其次是屯門和東區，缺貨率都是 15%。在進行壓力測試期間，有新聞報道指若干牌子的配方粉嚴重缺貨，尤以北區為甚，這與我們觀察所得相符。

3 評估

- 3.1 延續第 2.2.8 段的討論，我們應根據奶粉券計劃評估第 2.2.1 段首三項改善措施在壓力測試期間的表現。就此而言，雖然預留 165 萬罐配方粉、增加送貨到藥房的次數和加強訂購熱線服務都在壓力測試期間表現大致良好，但奶粉券計劃在其他同等甚至更重要的範疇的表現卻遜於預期。
- 3.2 首先，奶粉券計劃本來是一個供應安全網，因此只應在有必要的情況下才啟動，而一旦啟動，就應從一開始便能非常有效地運作，以應付極為龐大的需求，尤其是很多嬰幼兒都倚賴配方粉作為唯一營養來源，缺貨會影響他們的健康。如無法迅速應付需求，便會產生信心危機，引起恐慌性搶購。得到公眾接納及信任，使眾多本地家長登記參與計劃及在有需要時購得所需的配方粉，是計劃成功發揮供應安全網作用的關鍵，但研究顯示這正是計劃所欠缺的。
- 3.3 奶粉券計劃的持份者不但包括供應一方，還包括作為需求一方的消費者。在壓力測試展開前或進行期間，供應商並沒有就奶粉券計劃與消費者充分聯繫。消費者不清楚在什麼情況下供應商會啟動奶粉券計劃這個供應安全網，沒有在計劃下登記，也不知道在計劃啟動後應怎樣做。要令奶粉券計劃從一開始便有效運作，理想的做法是讓有興趣參加計劃的本地父母在壓力測試展開前已經登記。然而，受情況所限(舉例來說，壓力測試只是一個模擬情況，供應商可能認為無須驚動消費者)，這點未必能夠做到。而如上文第 2.2.10 段所述，登記和換購配方粉需時甚長，因此一定不能應付需求龐大時的緊急情況，這表示供應商有需要盡早開始向消費者介紹奶粉券計劃，並積極評估計劃內容是否符合消費者的期望及按需要作適當修改，以爭取消費

者的接納及信任。此外，供應商從沒有在壓力測試開展前廣泛而有效地宣布(不論是真正或模擬的)奶粉券計劃已經啓動，並公布有哪些藥房參與計劃⁵。在十月四日壓力測試進行期間刊於報章的廣告有助彌補這方面的不足之處，但整體而言，計劃的宣傳是嚴重不足的。

- 3.4 其次，業界在很大程度上只是盡力改善各自的供應鏈，以應付壓力測試帶來的挑戰。業界有需要改善協調工作和採取更多一致行動，以加強與市民的溝通和供應各方之間的溝通，處理各種問題，例如濫用奶粉券計劃的情況，以及對計劃的縱向(由供應商至倉庫，然後至藥房)及橫向(在供應商之間及在藥房之間)運作欠缺具體了解的問題。
- 3.5 雖然業界早已獲通知會進行壓力測試，理應已加強供應鏈以應付測試，而且在壓力測試期間，配方粉出口規管仍然生效，但一如第 2.2.19 段所述，一些主要牌子的配方粉在零售點的供應仍嚴重短缺，這些零售點包括連鎖店及沒有參與奶粉券計劃的藥房。基於這種缺貨情況，再加上於第 2.2.8 段及其後各段所帶出的改善措施的成效和能否持續推行等種種相關問題，我們的評估結論是，除非改善措施按第 4 段的建議大為優化，否則難以確保有穩定及充足的配方粉供應以應付本地需求。

⁵ 香港嬰幼兒營養聯會，雪印及港九藥房總商會於 2013 年 4 月宣布簽署《供應充足約章》及提出配方粉供應鏈改善措施。他們於 2013 年 6 月進一步宣佈落實奶粉券計劃。

4

建議

基於上文所述，顧問公司提出下列主要建議，以優化奶粉券計劃：

建議 1 令奶粉券計劃得到本地父母信任

- 奶粉券計劃能否達到目的，關鍵在於本地父母是否對計劃能持續地有效推行有信心。若本地父母有信心奶粉券計劃能保證其子女有穩定而且充足的配方粉供應，即使若干牌子配方粉可能偶爾在部分地區零星出現短缺情況，甚至因非本地需求龐大導致供應嚴重短缺，他們的反應也會較為理性。這有助避免出現恐慌性搶購。
- 如以下建議能妥善推行，將有助奶粉券計劃取得本地父母的信任。

建議 2 使改善措施能符合父母的期望

- 本地父母對奶粉券計劃的接受程度，對計劃至為重要。供應商在優化奶粉券計劃時，應有效地聯繫父母，以確保計劃的主要安排(例如參與計劃的藥房數目、藥房的分布、三個工作天的供貨承諾等)符合父母的期望。

建議 3 供應商必須確保奶粉券計劃一開始便運作良好

- 一如第 3.2 段所指出，如要奶粉券計劃發揮供應安全網的作用，供應商便必須確保奶粉券計劃一旦啓動，從一開始便運作良好。鑑於根據奶粉券計劃處理申請需時甚長，供應商應加強該計劃的宣傳，並

持續進行，使有意參加的本地父母可及早登記並取得六張奶粉券(每月准許數目上限)自行選擇何時換購配方粉。要做到這點，供應商必須改善與父母、指定藥房及倉庫的溝通，以確保所有持份者都熟知該計劃的運作情況。

建議 4 增加藥房數目

- 一如第 2.2.4 段所指出，顧問公司認為理想地需要有 175 間藥房參與，奶粉券計劃才有成效，即使最理想的藥房數目仍要視乎供應商如何進一步優化計劃以提高本地父母的接受程度而定，供應商因此仍須致力增加藥房數目。

建議 5 在奶粉券計劃下設立懲處機制

- 奶粉券計劃以自願參與性質運作，指定藥房或供應商無須負上任何責任。由於指定藥房在有效推行奶粉券計劃方面起着關鍵作用，因此必須在計劃下設立懲處機制，以確保計劃的完整性，並防止有藥房突然退出。

建議 6 就妥善管理預留存貨提供明文規定的實務守則或指引

- 供應商應為倉庫經營者制訂明文規定的實務守則或指引。有關文件應清楚訂明如何管理與奶粉券計劃有關的預留存貨。有關方面應定期為倉庫經營者舉辦簡介會和提供培訓，確保他們熟知有關守則或指引。

建議 7 防止濫用奶粉券計劃

- 一 為避免出現「漁翁撒網」情況，七個主要供應商之間應設立核對機制，以處理奶粉券計劃的申請，但有關安排必須獲奶粉券計劃申請人同意，也要符合《個人資料(私隱)條例》的規定。
- 一 至於假奶粉券方面，供應商應小心設計奶粉券，加入防偽特徵。供應商應向指定藥房提供適當的培訓和指引。在供應商層面應作進一步審查，核實奶粉券的真偽。