

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1127/16-17(01)號文件

檔 號：CB2/PL/HS

衛生事務委員會

立法會秘書處為 2017 年 4 月 10 日特別會議 擬備的最新背景資料簡介

《香港配方奶及相關產品和嬰幼兒食品的銷售守則》

目的

本文件就《香港配方奶及相關產品和嬰幼兒食品的銷售守則》¹ ("《香港守則》") 提供背景資料，並概述衛生事務委員會和食物安全及環境衛生事務委員會的委員就此提出的關注事項。

背景

2. 多年來，世界衛生組織 ("世衛") 及聯合國兒童基金會強調維持以母乳餵哺，作為改善嬰幼兒健康和營養的一種方法的重要性。受推廣母乳代用品等多項因素影響，餵哺母乳的人數有下降趨勢，有鑑於此，世衛在 1981 年制訂《國際母乳代用品銷售守則》 ("《世衛守則》")，並獲世界衛生大會²採納。《世衛守則》旨在透過維護和推廣母乳餵哺，並確保在資訊充足及適當的市場推廣和分銷的基礎上，母乳代用品在有需要時會被正確使用，從而為嬰兒和幼童提供安全和充足的營養。世界衛生大會其後通過決議，闡明和更新《世衛守則》的若干條文。在 2010 年，第六十三屆世界衛生大會確認，推廣母乳代用品及部分嬰幼兒食物商品對以最佳方式餵哺嬰幼兒的過程構成影響，並敦促世衛會員國終止不當促銷嬰幼兒食品。世衛於 2016 年發出有關終止不當促銷嬰幼兒食品的指引 ("2016 年世衛指引")。

¹ 《香港配方奶及相關產品和嬰幼兒食品的銷售守則》之前稱為《香港配方奶及相關產品和嬰幼兒食品的銷售及品質守則》。

² 世界衛生大會是世衛的決策機構。

") °

3. 在本地方面，為妥善維護母乳餵哺和確保嬰幼兒食品的安全和品質，衛生署於 2010 年 6 月成立香港母乳代用品銷售守則專責小組³，參考《世衛守則》及世界衛生大會其後通過的相關決議，制訂配方奶⁴及嬰幼兒相關產品的銷售及品質守則。

4. 政府於 2012 年 10 月就《香港配方奶及相關產品和嬰幼兒食品的銷售及品質守則》草擬本 ("2012 年《香港守則》草擬本") 展開為期 4 個月的公眾諮詢活動。該草擬本針對 36 個月或以下嬰幼兒指定產品的銷售、標籤和品質方面，為製造商和分銷商提供自願性質的指引。

5. 政府當局表示，公眾諮詢活動所得結果是，2012 年《香港守則》草擬本獲得醫療界別、非政府機構及廣大市民支持，但業界大致上不支持草擬本及其有關銷售手法的條文。其後，政府當局修訂 2012 年《香港守則》草擬本的內容。與 2012 年《香港守則》草擬本相若，《香港守則》涵蓋 9 個章節，為在香港銷售指定產品⁵的本地及海外製造商和分銷商以及醫療界別，就若干範疇提供自願性質的指引，當中包括：

- (a) 向公眾推廣指定產品的手法；
- (b) 製作及向市民、孕婦和母親派發有關母乳餵哺及配方奶餵養與營養的資訊和教育材料；
- (c) 向醫護機構推廣的工作；
- (d) 向醫護人員派發有關指定產品的資訊材料，以及贊助醫護專業人員持續專業教育活動；及
- (e) 配方奶、嬰幼兒食品、與配方奶相關產品的標籤。

委員的商議工作

6. 委員曾分別於衛生事務委員會在 2012 年 4 月及 2014 年 7 月舉行的兩次會議，以及衛生事務委員會與食物安全及環境

³ 專責小組成員來自社會不同的界別，包括社區組織、專業團體、學術界，以及政府政策局及部門。

⁴ 配方奶包括嬰兒配方產品及較大嬰兒及幼兒配方產品。

⁵ 與 2012 年《香港守則》草擬本一樣，在《香港守則》定稿中，"指定產品"一語指(a)任何配方奶；(b)任何配方奶相關產品；(c)任何嬰幼兒食品；以及(d)獲衛生署為守則的目的而聲稱為指定產品的任何其他產品。

衛生事務委員會於 2012 年 11 月舉行的聯席會議上，討論與 2012 年《香港守則》草擬本有關的事宜。於 2012 年 4 月及 11 月的會議分別共有 11 個及 25 個團體代表出席，就此議題發表意見。衛生事務委員會於 2017 年 3 月 20 日討論經修訂的《香港守則》。

限制推廣配方奶及相關產品的手法

7. 委員對《香港守則》提出限制推廣 36 個月或以下嬰幼兒配方奶的手法的建議，持不同意見。部分委員同意有需要對嬰幼兒配方奶施加限制，因為透過銷售手法就較大嬰兒及幼兒配方產品進行的宣傳，實際上可被視為就是嬰兒配方奶的宣傳。有關宣傳手法亦會令家長誤解嬰幼兒配方奶的營養價值。依他們之見，現時有足夠途徑可為選擇以配方奶餵養嬰兒的母親提供非商業性質的嬰兒餵哺資訊。這些委員支持政府當局推行《香港守則》。

8. 部分其他委員認為應把限制範圍縮窄。這些委員認為，擬議限制會干預自由市場，亦會令家長獲取配方奶方面資訊的權利受損。亦有委員認為，當局應跟從大部分發達國家或地方的做法，即有關限制只適用於供未滿 6 個月的嬰兒食用的配方奶，或起碼是不適用於供 12 個月以上幼兒食用的配方奶。這樣會鼓勵指定產品的製造商及分銷商自願遵從《香港守則》。另有意見建議，政府當局應只規管不道德的配方奶推銷手法，並且要求這些產品的包裝須包含母乳是嬰兒最佳食物的信息。政府當局可設立機制，審視業界的嬰幼兒配方奶廣告，以規管誤導或具欺騙成分的健康聲稱。部分委員認為，當局可在禁止若干營商手法(包括在營商過程中就提供的貨品作出虛假商品說明及提供虛假、誤導或不完整的資料)的《商品說明條例》(第 362 章)中涵蓋營商者的欺騙行為。

9. 政府當局表示，有些配方奶是擬供 6 個月或以下嬰兒作為唯一營養來源，也有些可供餵養 6 個月以上及同時食用補充食品的幼兒。雖然現在已不容許就 6 個月以下嬰兒配方奶進行廣告宣傳，但研究顯示，現時較大嬰兒及幼兒配方產品在銷售當中經常使用非常近似嬰兒配方奶的包裝、品牌形象和標籤，因此較大嬰兒及幼兒配方產品的宣傳實際上就是嬰兒配產品的宣傳，使初生嬰兒母親感到混亂。2016 年世衛指引釐清了《世衛守則》及其後世界衛生大會的相關決議所提述的母乳代用品的涵蓋範圍，說明應包括擬供 36 個月或以下嬰幼兒食用的較大嬰幼兒配方產品和成長奶產品。此外，以過於進取的宣傳方式

推廣較大嬰兒及幼兒配方產品，亦令一至兩歲的幼童食用過多配方奶。因此，當局有需要禁止任何關於 36 個月或以下嬰幼兒配方奶的推廣手法。業界可在其網站，或應個別人士要求，以任何電子或實體方式提供確實無誤的產品資訊，惟所提供的資料不能傳遞偏頗的信息或不鼓勵母乳餵哺的信息。政府當局進一步表示，衛生署進行的一項調查顯示，約 60% 至 70% 的母親支持對配方奶的推銷手法施加限制。

10. 至於規管營養標籤及品質方面，政府當局表示，當局已於 2014 年 6 月向立法會提交《2014 年食物及藥物(成分組合及標籤)(修訂)(第 2 號)規例》("《修訂規例》")。該規例規管供 36 個月以下嬰幼兒食用的配方產品的營養成分組合⁶，以及有關配方產品和預先包裝食物的營養標籤⁷。關於規管配方產品和食品的營養和健康聲稱，政府當局表示，當局在 2015 年就 36 個月或以下嬰幼兒配方產品和食品的營養和健康聲稱提出規管建議，另外進行公眾諮詢活動。當局現正擬備立法建議，並會參考各方在公眾諮詢期間發表的意見、香港的國際責任和最新的國際發展，而有關營養和健康聲稱的規定不會納入《香港守則》。

奶瓶餵哺

11. 委員察悉，根據《香港守則》，配方奶及配方奶相關產品的製造商及分銷商不應推廣奶瓶餵哺。奶瓶餵哺指以附有奶嘴的奶瓶盛載液體或半液體食品而進行餵哺。部分委員認為，由於部分母親可能基於種種原因而選擇用奶瓶盛載母乳來餵哺嬰兒，因此當局有需要在《香港守則》更清晰地界定何謂奶瓶餵哺。政府當局表示，奶瓶餵哺會對母乳餵哺構成負面影響，故應只在有需要時才使用奶瓶餵哺。《世衛守則》建議就母乳代用品、奶瓶及奶嘴的銷售手法設立限制。

⁶ 根據《修訂規例》，嬰兒配方產品必須含有能量及 33 種營養素(即 1+33)，能量值及各營養素的含量必須符合《修訂規例》所指明的水平範圍，而某些營養素亦必須符合比例方面的有關規定。《修訂規例》亦訂明，含有牛磺酸或二十二碳六烯酸(DHA)的嬰兒配方產品必須分別在最高含量及比例方面，符合相關標準。此外，《修訂規例》強制規定，如嬰兒配方產品中氟化物含量超出所訂水平，則必須標示一項有關氟斑牙的陳述。

⁷ 《修訂規例》訂明，嬰兒配方產品的標籤須標示其能量值及 29 種營養素("1+29")的含量，而較大嬰兒及幼兒配方產品的標籤則須標示其能量值及 25 種營養素("1+25")的含量。供嬰幼兒食用的預先包裝食物的標籤須標示其能量值及 4 種營養素(分別為蛋白質、脂肪、碳水化合物和鈉)("1+4")，以及維他命 A 和 D(如食物內有加入的話)的含量。

《香港守則》的推行情況

12. 部分委員關注到，擬大概於 2017 年年中發布的《香港守則》只以自願指引的形式推行，而政府當局亦不會就不遵從《香港守則》訂立任何罰則。若只有大商家遵從有關守則，便可能導致業界做法不一致的情況。有委員認為，政府當局應就任何不遵從建議《香港守則》的情況施以刑罰，或公布不遵從《香港守則》的機構的名稱。部分委員進一步促請當局以強制形式推行《香港守則》，因為超過 100 個國家已制定法例或以其他立法手段實施《世衛守則》的所有或若干條文。

13. 政府當局表示，推行《香港守則》是要確保配方奶及相關產品的銷售方式不會引起混亂和削弱母乳餵哺的認受性。以自願方式推行《香港守則》，可作為提高業界和公眾認識保護母乳餵哺及嬰幼兒餵養免受不當商業影響的重要性的第一步。相關食品的製造商和分銷商有社會責任，促使其銷售手法符合《香港守則》的原則和目的。政府當局會定期進行研究調查，評估指定產品銷售手法的整體趨勢，藉以檢討屬自願性質的《香港守則》的成效，然後考慮未來的路向，包括應否就此立法。整個評估程序預計需時數年完成。

推廣母乳餵哺

14. 委員察悉，母乳餵哺對於確保母嬰的生理和心理健康有益處，以及母乳餵哺對接受母乳餵哺對象的長遠健康有正面影響。他們關注到，與其他已發展經濟體系相比，本港母乳餵哺率偏低。初生嬰兒曾以母乳餵哺的比率為 85%，但全以母乳餵哺至 4 個月及 6 個月的比率卻分別下降至 19% 及 2%。他們認為，單靠規管母乳代用品的銷售手法，無法達到以最佳方式餵哺嬰幼兒的目標。政府當局應同時加強推廣母乳餵哺的工作；在社區創造方便餵哺母乳的環境；以及為母親(特別是在職母親)繼續全母乳餵哺提供支援。此外，政府當局應把懷孕僱員的法定產假的時間延長，以便他們在產後有更多時間餵哺母乳。有委員關注促進母乳餵哺委員會所訂的工作目標。該委員會由政府當局於 2014 年 4 月成立，負責監察和統籌母乳餵哺的推廣和支持工作。

15. 政府當局表示，當局現正制訂一套全面的策略，涵蓋從多方面推廣、保護和支持母乳餵哺的主要措施。促進母乳餵哺委員會進一步加強推廣、保護和支持母乳餵哺的工作，透過確保醫院及其他醫護設施達到愛嬰醫院的服務水平，推動在工作間及公眾地方設置育嬰及餵哺母乳的設施。在 2016 年 5 月，伊利

沙伯醫院獲愛嬰醫院香港協會認證為全港首間"愛嬰醫院"。另外，政府於 2009 年 2 月發出有關《在商業樓宇提供育嬰間設施》的作業備考，藉此推動及輔助私人商業樓宇設置育嬰間。食物及衛生局局長於 2013 年 8 月向各政府政策局及部門發出公共健康建議，鼓勵各政策局及部門實施母乳友善的職場政策。上述委員會轄下已成立工作小組，就鼓勵私人企業實施同一政策提供具體建議。

相關文件

16. 立法會網站的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 4 月 5 日

附錄

《香港配方奶及相關產品和嬰幼兒食品的銷售守則》的 相關文件

| 委員會 | 會議日期 | 文件 |
|------------------------|-----------------------|--|
| 衛生事務委員會 | 2012年4月16日 (項目V) | <u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>CB(2)2250/11-12(01)</u> |
| 食物安全及環境衛生事務委員會和衛生事務委員會 | 2012年11月20日 (項目II) | <u>議程</u> <u>會議紀要</u> |
| 衛生事務委員會 | 2014年7月21日 (項目IV) | <u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>CB(2)2256/13-14(01)</u> |
| 衛生事務委員會 | 2017年3月20日 (項目V) | <u>議程</u> |

立法會秘書處
議會事務部2
2017年4月5日