

二零一八年一月九日  
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會  
配方粉出口管制的檢討工作

目的

本文件旨在向委員簡介配方粉出口管制（俗稱「限奶令」）的實施情況、配方粉供應鏈的調查數據以及「限奶令」的檢討工作。

背景

2. 2013 年初，大量水貨活動導致配方粉供應鏈失效，個別牌子配方粉嚴重缺貨。政府為了穩定本地配方粉供應，於 2013 年 3 月 1 日實施「限奶令」<sup>1</sup>。

3. 政府在 2013 年實施「限奶令」時已表示，「限奶令」屬短期措施。「限奶令」已經實施了超過四年半。期間，政府持續地檢視「限奶令」的運作情況。政府認為現在是時候對「限奶令」作出一個更全面、更深入的檢討。涉及的考慮多且複雜，政府會持客觀及沒有前設的態度進行檢討。

已實施的配方粉供應鏈改善措施

4. 除了引入「限奶令」以穩定本地配方粉供應，政府與配方粉業界以及零售業界共同商討並實施了多項改善措施，務求保障配方粉的穩定及足夠供應。已實施的配方粉供應鏈改善措施有：

---

<sup>1</sup> 除非獲工業貿易署署長發出許可證，否則任何人禁止從香港輸出供 36 個月以下嬰幼兒食用的配方粉。考慮到自用需要，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（約等於兩罐份量）。

- (a) 應急儲備：配方粉供應商自發地在任何時間提供共 165 萬罐最普及的配方粉產品作儲備，為本港嬰幼兒預留充足配方粉供應。
- (b) 增設本地需求專用的供應渠道：由香港嬰幼兒營養聯會<sup>2</sup>及港九藥房總商會共同推出的「奶粉券計劃」，作為本地嬰幼兒的「供應安全網」。本港母親可以向配方粉供應商申請「奶粉券」，憑獲發的「奶粉券」於全港約 90 間指定藥房訂購配方粉。
- (c) 優化供應鏈：配方粉供應商增加向藥房送貨次數，有需要時每天送貨；並實施及加強各項預訂服務（包括訂購熱線、上門送貨及零售點取貨等）。

## 政府監察「限奶令」運作的主要工作

5. 政府一直透過監察多項數據及進行市場調查，以監察「限奶令」以及配方粉供應鏈的運作。有關數據以及觀察如下。

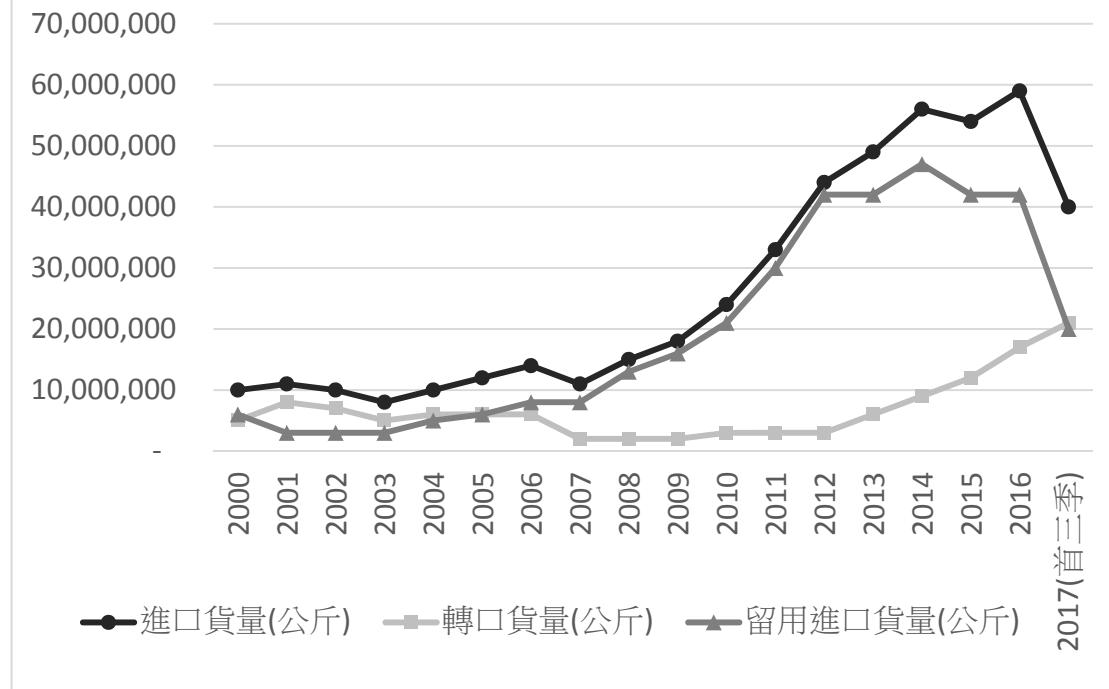
### (一) 監察配方粉的貿易（進口、轉口及留用進口量）

6. 整體來說，配方粉進口貨量及轉口貨量在過去十年均持續增加。自「限奶令」於 2013 年實施後，留用進口貨量則保持穩定。2000 年至 2017 年（首三季）配方粉的進口、轉口及留用進口量的趨勢見圖 1。

---

<sup>2</sup> 香港嬰幼兒營養聯會由多家配方粉生產商在本港的公司所組成。

圖1：香港嬰幼兒配方粉的進口, 轉口及留用進口貨量  
(2000 - 2017)



## (二) 監察「限奶令」檢控及定罪的個案數字

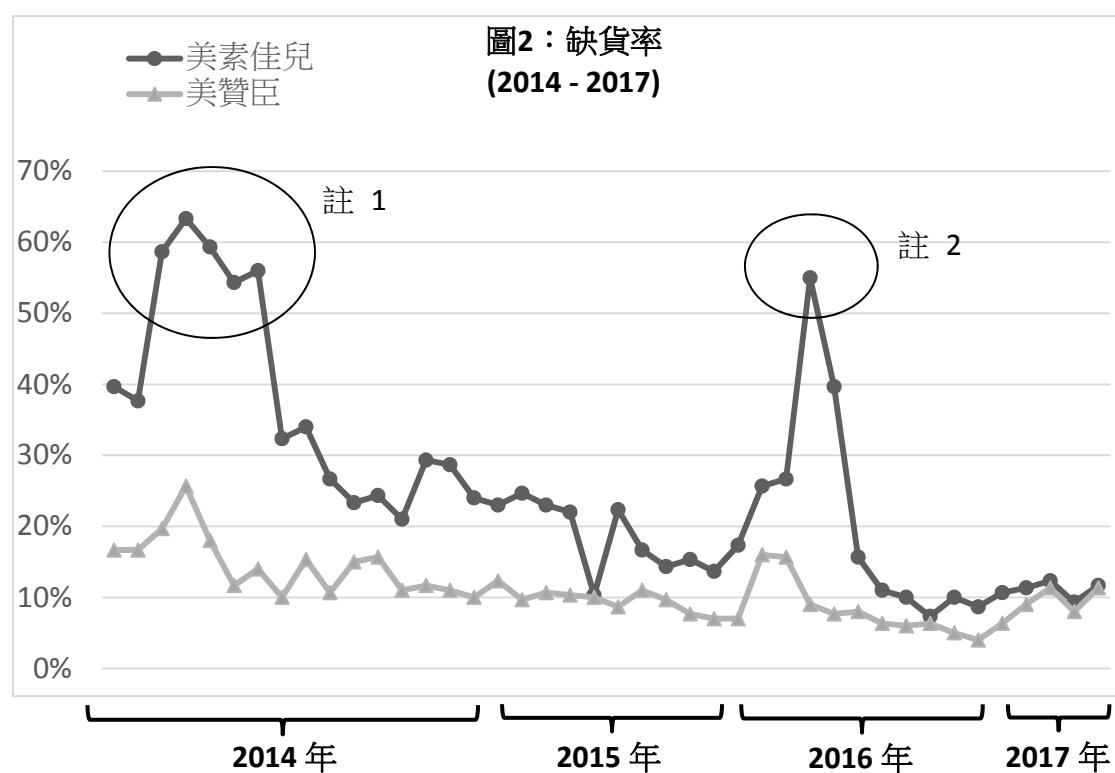
7. 2014 年至 2017 年（首三季）因違反「限奶令」而被檢控及被定罪的個案數字見下表。

年份	因違反「限奶令」而被檢控的個案數字	被定罪的個案數字
2014	5 160 宗	5 114 宗
2015	4 490 宗	4 445 宗
2016	3 830 宗	3 802 宗
2017 (首三季)	2 884 宗	2 850 宗

## (三) 進行市場調查，監察配方粉的供應情況及價格

8. 現行的市場調查方法主要是調查 2 個主要品牌（美贊臣及美素佳兒）的最普及產品（共 6 款產品）。每次調查涉及 5 區（參考以往調查顯示零售點未可即時供貨情況比較明顯的地區）。調查員如第一次進入被隨機抽樣調查的零售點不能即時買得指定配方粉，便視作一次缺貨。為了更全面和深入了解配方粉市場的銷售情況（包括存貨情況和價格），政府將會調整有關調查的方法，詳情見下文第 13 段。

9. 整體而言，各區總缺貨率持續改善，有個別地區有間歇性未可即時供貨情況的現象，較明顯出現此情況的區域有元朗、北區、深水埗及大埔。於 2017 年，藥房的平均缺貨率為 12%，較大型連鎖店的缺貨率 (8%) 為高。一般稱為第 3 階段的產品（泛指適合 1-3 歲嬰幼兒食用的產品）的缺貨率，高於一般稱為第 1 階段的產品（泛指適合 0-6 個月大嬰幼兒食用的產品）及第 2 階段的產品（泛指適合 6 至 12 個月嬰幼兒食用的產品）的缺貨率。上述 2 個主要品牌自 2014 年至 2017 年的平均缺貨率見圖 2。

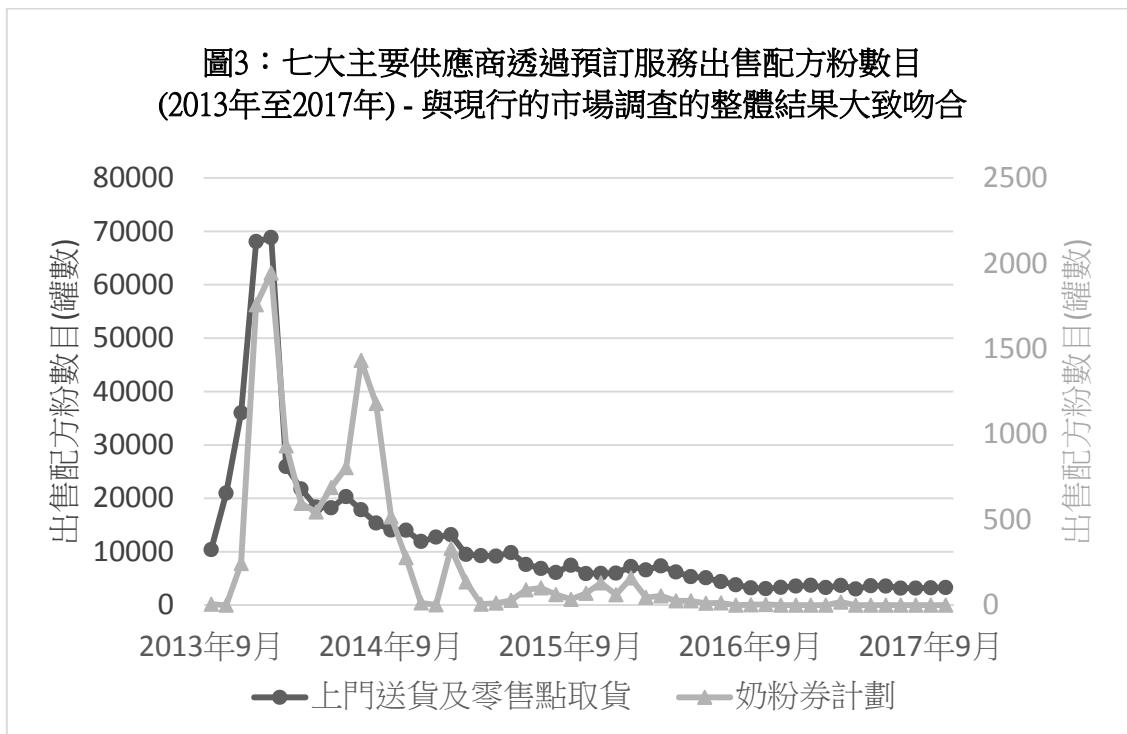


註1：2014年4月至7月期間，美素佳兒的整體缺貨率維持在30%至50%。期間為「限奶令」實施初期。

註2：2016年3月至4月期間，美素佳兒需更換產品包裝，導致缺貨率大幅上升，但情況於2016年5月持續改善。期間為法定配方粉成份及營養標籤要求生效實施初期。

#### (四) 監察配方粉供應鏈的運作(例如預訂服務的使用情況)

10. 各主要配方粉供應商透過不同類型的預訂服務，保障本地的穩定供應。然而，我們留意到透過預訂服務出售配方粉的數目持續下降。由2016年11月起至2017年9月，除了2017年3月有18罐配方粉經由「奶粉券計劃」出售外，沒有任何配方粉經由「奶粉券計劃」出售(詳情見圖3)。由配方粉供應商提供的預訂服務使用量低，反映整體市場供應一般而言充足穩定。



#### 「限奶令」的檢討工作

##### 相關考慮因素

11. 政府就「限奶令」的檢討沒有前設，即是說現階段假設檢討後「限奶令」會被撤銷、維持現狀或放寬都是言之尚早。我們在檢討時會考慮的問題包括：(一) 是否能有效保障本地嬰幼兒獲得足夠及穩定的配方粉供應？(二) 是否有長遠措施保障配方粉供應鏈有效運作？(三) 撤銷或放寬「限奶令」對社會的影響(例如大幅度惡化了水貨活動及有關地區的環境衛生)？(四) 其他相關的因素及發展(如近期內地調整特殊配方嬰幼兒奶粉的關稅)等。

## 主要步驟

12. 我們會在尊重市場機制及兼顧市民關注的前提下釐定未來路向。檢討的主要步驟包括：

- (一) 透過市場調查，更全面和深入了解配方粉市場的銷售情況（包括存貨情況和價格）。
- (二) 透過問卷調查，進一步了解本港父母購買配方粉的消費習慣。
- (三) 與配方粉供應鏈委員會<sup>3</sup>進一步探討保障配方粉供應鏈有效運作的長遠措施（最近一次會議剛於2017年12月初舉行）。與其他相關持份人士交換意見。
- (四) 政府發表檢討報告。

## 收集更全面的資料及數據

13. 我們認為更全面和深入了解配方粉市場的銷售情況，以及本港父母購買配方粉的消費習慣，是整個檢討的重要基礎。就市場調查而言，我們會從現時覆蓋兩個主要品牌，擴大至按客觀市場數據涵蓋本地市場的主要配方粉產品；就調查區域而言，我們會從現時每次調查5個區域，改為每次均調查全港18區；我們亦會在第一次進入的零售點不能即時買得配方粉的情況下，進一步確定(a) 該零售點在三個日曆天內就該配方粉的供貨情況，以及(b) 該零售點附近同類零售點的配方粉存貨情況。除了上述隨機抽樣調查外，我們亦會就曾未能即時買得配方粉的零售點作專項跟進調查，以了解有關零售點是偶然或持久缺貨。我們同時會注意配方粉的市場價格，包括調查藥房和大型連鎖銷售商的存貨情況及零售價比較。

14. 我們會透過問卷調查，進一步了解本港父母購買配方粉的消費習慣。我們會調查本地家長在慣常購買配方粉的店舖缺貨的情況下，可接受的補貨速度、願意轉往其他店舖購買的程度，以及他們可接受的價格差距。我們亦會調查本地家長購買配方粉的習慣，例如每次購買配方粉時家中的存貨

---

<sup>3</sup> 食物及衛生局在2013年7月成立了配方粉供應鏈委員會，其職能是研究配方粉供應鏈改善措施，並向食物及衛生局提出建議。委員會成員包括主要配方粉供應商、零售商、家長，物流界人士、相關學術界人士以及消費者委員會。

量、每次購買的貨量等、本地家長使用電話及社交媒體預訂奶粉的傾向。

15. 我們會進一步研究個別配方粉供應商上門送貨及零售點取貨的運作情況，以及進一步研究如何優化「奶粉券計劃」。

### 檢討「限奶令」的複雜性

16. 「限奶令」是一個涉及民生、業界利益，以及地區民情的議題。部分商界傾向撤銷「限奶令」，理由是他們認為「限奶令」有違本港自由貿易的原則，損害本港商業貿易。然而，支持維持「限奶令」的意見認為「限奶令」能有助確保配方粉的供應能滿足本港父母的需求，也擔心價格會因非本地需求的增加而上漲。反對撤銷「限奶令」的人士則認為撤銷「限奶令」可能令水貨活動更猖獗，進一步影響水貨活動頻繁的地區的環境衛生。配方粉供應商以及零售業界在優化配方粉供應鏈方面的協作亦不可或缺。也有部分人士傾向不撤銷但放寬「限奶令」（例如有限度地增加可攜帶出境的配方粉數量的上限）。

17. 面對以上種種複雜的考慮，政府會秉持沒有前設的原則進行檢討，從市場及問卷調查收集到的資料作客觀分析，務求向公眾呈現有關配方粉供應鏈的現況以及其面對龐大需求時的承受能力。政府會與配方粉供應鏈委員會以及其他相關持份者進一步探討保障配方粉供應鏈有效運作的長遠措施，以及評估有關措施能否保障本地父母在不同市場情況下均能在合理時間內透過合理地便捷的途徑購買到所需的配方粉。

### 徵詢意見

18. 請各委員備悉本文件的內容。

食物及衛生局  
二零一八年一月