

資料文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

配方粉出口管制檢討結果

目的

本文件向委員匯報食物及衛生局（食衛局）就配方粉出口管制（俗稱「限奶令」）檢討結果。

「限奶令」

2. 2013 年初，大量水貨活動對本港配方粉供應造成極大影響，個別品牌產品嚴重缺貨，政府為了穩定配方粉供應，於 2013 年 3 月 1 日實施「限奶令」，規定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 小時計首次離開本港時，可攜帶淨重不超過 1.8 公斤（相等於約兩罐）的配方粉。

3. 透過出口許可證制度，「限奶令」保障業界在有秩序的進出口安排以及不影響本地供應下，如常進行配方粉轉口商貿活動，以服務非本地市場。對於每名 16 歲或以上人士每次離境可攜帶配方粉的數量設定上限，可以規範零售層面的水貨活動，避免本地零售點存貨被外來需求大量吸納的情況。實施「限奶令」既不影響配方粉的正常轉口貿易，也保障本港父母能夠在合理時間內便捷地購得他們所選的配方粉，毋須擔心價格不尋常波動或突然出現供應短缺。

檢討「限奶令」

4. 自「限奶令」實施以來，食衛局一直透過多方面數據（例如配方粉貿易、違反「限奶令」被定罪的個案數字）及委託顧問公司進行市場調查，監察「限奶令」以及配方粉供應鏈的運作。食衛局於 2018 年初對「限奶令」展開全面和深入的檢討，包括進行更廣泛的市場調查，以收集更齊全的資料，市場調查詳情見附件一。檢討過程中，我們聽取了立法會食物安全及環境衛生事務委員會、配方粉供應鏈委員會¹、對檢討表達關注的區議會以及社會上不同持份者的意見。

檢討結果

5. 食衛局經分析市場情況，並充分考慮持份者的意見，已完成是次檢討，決定現階段維持「限奶令」現狀。

維持「限奶令」現狀的原因

6. 非本地人士對本港市場的配方粉潛在需求仍然龐大，過去六年，「限奶令」有效遏止非本地需求消耗本地零售層面大部份存貨的情況，令配方粉供應鏈可以正常運作。即使業界努力提升配方粉供應鏈的效率，並為本港父母提供「安全網」，現階段一旦撤銷或放寬「限奶令」，配方粉供應鏈將難以應付龐大的非本地潛在需求，亦難以令本港父母安心，不能排除重演 2013 年制訂「限奶令」前困擾全港家長的奶粉短缺問題。基於上述原因，我們決定現階段維持「限奶令」現狀，不作任何改變。

¹ 食衛局在 2013 年 7 月成立了配方粉供應鏈委員會，向食衛局建議配方粉供應鏈改善措施，委員會成員來自主要配方粉供應商及零售商、家長，以及物流界、學術界和消費者。

非本地需求仍然強勁

7. 自「限奶令」實施以來，在 2014 至 2018 年間，配方粉進口本港的總貨量每年平均為 5 600 萬公斤。同一時期，香港人口中約有 22 萬名 36 個月以下的嬰幼兒，以每名嬰幼兒平均每月消耗不多於 6 罐配方粉計算，本港嬰幼兒每年配方粉總消耗量最多約 1 600 萬公斤，餘下約 4 000 萬公斤的配方粉（即總入口量的 70%），主要是經一般商貿活動轉口往香港境外，或在本港出售但經水貨活動出口，以及出售予訪港旅客。事實上，「限奶令」實施後，經一般商貿活動從香港轉口的配方粉貨量較「限奶令」實施前明顯增加，有關情況見附件二。

8. 與此同時，因違反「限奶令」被定罪的個案自 2016 年起維持在每年約 3 800 宗，未見下跌趨勢，顯示配方粉水貨活動持續，有關統計數據詳見附件三。

9. 內地一直是本港的配方粉最大出口市場及水貨活動的主要目的地，近年內地訪港旅客數目持續上升，我們預計內地對本港市場上的配方粉潛在需求仍然強勁。

「限奶令」有助配方粉供應鏈有效運作

10. 除了實施「限奶令」外，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配方粉供應鏈措施（詳見附件四），有助配方粉供應鏈有效運作。

配方粉市場調查

11. 我們就是次「限奶令」檢討，於 2018 年全年進行了六輪市場調查，遍及全港 18 區有售賣配方粉的藥房和連鎖店，以了解過去一年本港父母能否在合理時間內便捷地購得比較暢銷的配方粉。調查結果顯示，全港各區（包括 2013 年「限奶令」實施前零售點出現嚴重缺貨的地區），調查員有九成

機會能夠在隨機抽選的指定零售點即時購買到指定的配方粉，即使未能即時在這些零售點購買到指定的配方粉，同日只需步行約五分鐘到附近一至兩間零售點，一般都能購得相同配方粉。

12. 另外，我們進行的本地父母消費模式調查結果顯示，過去一年他們普遍習慣剩餘少於一罐配方粉才補購一至兩罐配方粉，顯示現時本港父母有信心在合理時間內可以便捷地在零售點購買到他們所選的配方粉。

現階段沒有其他有效的替代措施

13. 雖然市場調查結果顯示，目前本港配方粉供應鏈運作大致暢順，各主要配方粉產品的零售價相對穩定，全港18區零售點在配方粉供應商配合下補貨效率理想，本港父母能夠在合理時間內便捷地買到他們所選的配方粉，不過，「限奶令」成功遏止本港配方粉零售市場被龐大的非本地潛在需求支配，仍是關鍵因素之一。放寬或撤銷「限奶令」，水貨需求量可能會倍增，對供應鏈構成衝擊，即使進一步強化供應鏈及安全網，本港父母恐怕難以安心。由此可見，「限奶令」在保障本港零售點有穩定配方粉供應發揮重要作用，並非其他措施可以輕易代替。

14. 配方粉供應鏈委員會討論「限奶令」檢討時，雖然部份業界代表認為現時的配方粉供應鏈改善措施足夠保障本地父母對配方粉的需求，但委員會整體認為現階段難以有其他措施，可以與「限奶令」同樣有效。

社會上的意見

15. 社會人士普遍關注若果撤銷或放寬「限奶令」，供求會否再次嚴重失衡，以及水貨活動活躍的地區所受影響等。北區區議會於2017年12月及2018年6月通過議員議案，

反對撤銷「限奶令」。此外，社會上大部分意見認同應維持「限奶令」，有少數意見則認為目前配方粉嚴重缺貨情況不再，政府應考慮撤銷或放寬「限奶令」。

下一步

16. 我們會繼續實施「限奶令」，並持續監察配方粉供應鏈的情況，以及配方粉在本港零售市場的非本地潛在需求變化，確保本地配方粉的供應穩定。

食物及衛生局

2019年2月

市場調查

2014至2017年

2014至2017年，我們委託顧問公司進行多輪市場調查，每一輪由調查員在五個被抽選的地區（通常是以往調查顯示零售點未有現貨的情況比較明顯的區份），到訪個別隨機抽樣的零售點（包括藥房及連鎖店）一次，查核能否即時購得兩個主要品牌最普及的指定配方粉型號。

2. 整體而言，在 2014 年上半年，即「限奶令」實施初期，兩個主要品牌在個別地區的零售點未有現貨的比率平均介乎 30% 至 50%，但其後情況持續改善。2016 年初，配方粉成份及營養標籤法定要求生效初期，個別品牌由於需更換產品包裝，配方粉出現短暫性的短缺現象，這種情況與「限奶令」無關。情況隨後迅速改善，零售點未有現貨的比率自此維持在 10% 左右。

2018 年

市場調查

3. 我們於 2018 年更新了市場調查的方法，以收集更全面的資料，如下：

- (a) 按客觀市場數據，涵蓋本港市場的七個主要品牌（即雅培、牛欄牌、美素佳兒、美贊臣、雀巢、雪印及惠氏）；
- (b) 就上述每個品牌的第 1 階段（泛指適合 0—6 個月大嬰幼兒食用）、第 2 階段（泛指適合 6—12 個月大嬰幼兒食用）及第 3 階段（泛指適合 1—3 歲

嬰幼兒食用）配方粉系列，選定其中較受歡迎合共 21 款配方粉產品作調查；

- (c) 就上述每款指定產品，在全港 18 區，每區隨機抽樣調查 10 個（包括藥房及連鎖店各一半）有售賣該產品的零售點，即覆蓋合共 180 個分佈於全港各區的藥房及連鎖店；及
- (d) 調查員會到訪被隨機抽選的指定零售點，視察能否即時購得指定產品；若否，調查員會分別於同日到該零售點附近的同類零售點，以及於三日後重訪原先被抽選的零售點，視察能否購得該指定產品。

4. 2018 年 1 月至 12 月，我們委託顧問公司以上述方法進行了六輪市場調查，涉及的查核量以所有指定配方粉產品計算合共約 24 600 次（平均每個產品約 1 200 次），調查結果載於下文。

價格水平

5. 2018 年本港的配方粉產品價格穩定，以個別品牌的同一產品在每輪市場調查錄得的平均價格計算，全年變動的幅度不超過 4%，反映本港整體的配方粉供求狀況大致平穩。

未有現貨情況

6. 約 24 600 次的查核中，有約 1 900 次（即 8% 左右）錄得零售點並無指定產品的現貨供即時購買，比率與過去就兩大品牌的市場調查結果大致吻合。

7. 就上述約 1 900 次查核，調查員同日在附近一至兩個同類零售點（平均值為 1.2 個）購得相同配方粉產品。視乎個別地區的實際情況，所需步程一般平均約五分鐘（或距離 400 至 500 米）。

8. 零售點出現個別配方粉產品未有現貨的原因，可能是各大品牌各型號配方粉產品種類繁多，店舖就個別產品的存貨量受空間所限。此外，調查顯示市場佔有率較高的兩個品牌相對於其他品牌，於零售點錄得未有現貨的情況較少，這相信與個別品牌／供應商向零售店舖供貨的安排，以及零售店舖因應其對於個別產品預期的銷售量而決定入貨量有關。

本地父母消費模式調查

9. 我們委託顧問公司在 2018 年 1 月至 12 月期間訪問了共約 2 400 位使用配方粉的本地家長，進一步了解他們購買配方粉的習慣，調查結果如下：

- (a) 購買途徑：絕大部分受訪者（99.2%）在零售點購買，藥房及連鎖店的比例約各佔一半，其餘受訪者（0.8%，即 19 個受訪者）透過零售點以外的各類預訂方法購買；
- (b) 選擇某一零售點的原因：主要為地點方便（67%），其次為價格相宜（42%）；
- (c) 何時購買：大多數在剩餘少於一罐配方粉時，才會補購（83%）；
- (d) 每次購買量：兩罐（62%），其次一罐（25%）；
- (e) 零售點若未有現貨：如選擇在同一零售點購買，多數可接受的補貨速度為兩日內（37%）；如選擇到另一零售點購買，多數可接受的步程為 10 分鐘內（53%）；及
- (f) 可接受零售點的價格差距：如到另一零售點購買，大多數接受不多於\$10 的差距（56%）。

10. 問卷調查顯示本港父母普遍習慣剩餘少於一罐才補購一至兩罐配方粉，反映現時本港父母有信心在合理時間內便捷地在零售點購買到他們所選的配方粉品牌。問卷調查亦顯示，當他們慣常光顧的零售點未有現貨時，他們期望可以不多於 10 分鐘的步程到另一零售點購買配方粉，或兩日後到相同的零售點購買。事實上，2018 年六輪市場調查所見，即使某個別零售點未有配方粉現貨，調查員同日只需步行約五分鐘到附近的同類零售點（即藥房對藥房／連鎖店對連鎖店），一般都能購得相同配方粉，情況符合本港父母期望。

附件二

配方粉進口量、估算本港嬰幼兒總消耗量、
轉口量及估算經其他途徑出口量

年份	進口量 (公斤)	估算本港嬰 幼兒最高總 消耗量 (公斤)	轉口量 (公斤) [轉口往內地量]	估算經水貨 活動出口， 以及出售予 訪港旅客量
2014	5 600 萬	1 600 萬	900 萬 [40 萬]	3 100 萬
2015	5 400 萬		1 200 萬 [270 萬]	2 600 萬
2016	5 900 萬		1 700 萬 [900 萬]	2 600 萬
2017	5 600 萬		2 700 萬 [1 900 萬]	1 300 萬
2018	5 500 萬		2 500 萬 [1 800 萬]	1 400 萬

違反「限奶令」而被定罪的個案

年份	檢控個案宗數	被定罪個案宗數
2014	5 160	5 114
2015	4 490	4 445
2016	3 830	3 802
2017	3 848	3 833
2018	3 863	3 843

配方粉供應鏈改善措施

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自 2013 年起實施了多項改善措施，如下：

- (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²及港九藥房總商會³共同推出的「奶粉券計劃」，作為本地嬰幼兒的「供應安全網」。本港父母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）。

² 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。

³ 估計本港在 2018 年底有大約 600 多家藥房。港九藥房總商會成員包括本港約 200 多家藥房。