

第 4 章

食物及衛生局
食物環境衛生署
衛生署

嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十七號報告書》共有 12 章，全部載於審計署網頁
(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.6
營養資料標籤制度	1.7 – 1.12
該規例對嬰兒及特殊膳食食物的適用範圍	1.13
食物安全中心	1.14
審查工作	1.15 – 1.17
當局的整體回應	1.18
鳴謝	1.19
第 2 部分：《2008 年修訂規例》並未涵蓋嬰兒及特殊膳食食物	2.1
背景	2.2 – 2.7
嬰兒及特殊膳食食物營養標籤的重要性	2.8 – 2.11
審計署的意見	2.12 – 2.22
第 3 部分：營養資料的規管	3.1
背景	3.2
審計署的意見	3.3 – 3.9
第 4 部分：《香港母乳代用品銷售守則》的制定	4.1
背景	4.2 – 4.4
成立負責制訂本地《守則》的專責小組	4.5 – 4.6
審計署的意見	4.7 – 4.8
第 5 部分：未來路向及審計署的建議	5.1
未來路向	5.2
審計署的建議	5.3
當局的回應	5.4 – 5.6

	頁數
附錄	
A : 食品法典委員會	44
B : 食物安全中心：組織圖 (摘錄) (二零一一年九月一日)	45
C : 食品法典委員會有關嬰兒及特殊膳食食物的標準及準則的例子	46
D : 各國為嬰兒配方奶粉營養成分組合及標籤規定訂立的基準	47
E : “供特殊膳食之用的食物” 的原則及指引	48 – 49
F : 個案六：有關使用聲稱來推銷嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的投訴	50 – 51
G : 個案七：有關使用聲稱來推銷嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的投訴	52

第1部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 食物標籤提供個別食品的資料 (例如配料、食用日期等)，是食物製造商與消費者之間重要的溝通途徑。食物標籤一方面讓食物商向有意購買食物的人士提供資料及吸引他們購買，另一方面協助消費者作出有依據的選擇。

1.3 食物標籤受《公眾衛生及市政條例》(第132章)下的《食物及藥物(成分組合及標籤)規例》(該規例——第132W章)規管。根據該規例附表3，所有預先包裝食物(註1)均須加上可閱的標記或標籤(須使用中文或英文，或中英兼用)，以提供下列資料：

- (a) 食物名稱；
- (b) 配料表(包括食物添加劑)；
- (c) 保質期的說明；
- (d) 特別貯存方式或使用指示；
- (e) 數量、重量或體積；及
- (f) 製造商或包裝商的名稱及地址。

1.4 《2004年修訂規例》二零零四年，該規例曾作出修訂，規定如有八種致敏物質(例如含有麩質的穀類、蛋類、花生、大豆和木本堅果)的任何一種存在於食物中，須作出聲明；而食物標籤應具體說明所使用食物添加劑的名稱或編號。《2004年修訂規例》於二零零四年七月制定，並於二零零七年七月開始實施。

1.5 圖一顯示《2004年修訂規例》實施後，預先包裝食物(包括嬰兒及特殊膳食食物)的食物標籤規定。

註1：該規例附表4訂明某些類別的預先包裝食物可獲豁免遵守該規例下有關標記或標籤的規定。例子包括在飲食供應機構售出以供即時食用的預先包裝食物、新鮮水果、新鮮蔬菜和含有單一種配料的食物。

圖一

預先包裝食物的食物標籤規定



資料來源：食物環境衛生署(食環署)的記錄

1.6 《2008年修訂規例》在實施《2008年修訂規例》之前，香港並無特定法例或規例管制食物標籤上的營養資料。當時，當局依賴《公眾衛生及市政條例》的一般條文規管食物標籤(例如根據《公眾衛生及市政條例》第61條，就食物商使用不適當的標籤或宣傳品，在食物的營養或飲食價值方面誤導他人而作出檢控)。《2008年修訂規例》於二零零八年五月制定，並於二零一零年七月開始實施，為預先包裝食物引入強制性**營養資料標籤制度**。該制度旨在：

- (a) 幫助消費者作出有依據的食物選擇；
- (b) 鼓勵食物製造商提供符合營養準則的食品；及
- (c) 規管有誤導或欺詐成分的標籤和聲稱。

營養資料標籤制度

1.7 營養素對於人體生長、修補組織和維持健康至為重要。人類在生命中的每一個階段都需要充足的營養。所有年紀的人都需要均衡和適量的不同營養素，以維持健康和預防疾病。

1.8 在食物標籤標示營養資料，是推廣均衡飲食，從而保障公眾健康的重要方法。據當局表示，根據外國的經驗，食物標籤上的營養資料有助改善消費者的飲食習慣，禦病延年，還可節省醫療開支。一般來說，營養不良並非本港市民的健康問題，然而飲食失衡卻導致過胖及許多慢性退化疾病(例如冠心病、糖尿病和某些癌症)。這些與營養息息相關的疾病，在世界很多地方(包括香港)都造成重大的公眾健康問題。

1.9 制訂適用於香港的營養資料標籤制度時，當局曾參考食品法典委員會(見附錄A)所採用的準則，亦考慮到本港居民的健康情況及國際做法。營養資料標籤制度涵蓋營養標籤及營養聲稱。

1.10 營養標籤指以標準格式列出食物的營養素含量，有關資料通常以表列形式顯示。凡附有營養標籤的食物，均須在營養標籤上開列能量和七種核心營養素(即蛋白質、碳水化合物、總脂肪、飽和脂肪、反式脂肪、鈉和糖)，或俗稱“1+7”的數值／含量(使用英文或中文，或中英文兼用)。圖二顯示一款預先包裝食物的營養標籤。

圖二

預先包裝食物的營養標籤



資料來源：食環署的記錄

1.11 營養聲稱是指表示某食物含有特定營養特質的陳述。營養聲稱包括營養素含量聲稱(註2)、營養素比較聲稱(註3)及營養素功能聲稱(註4)。在規管這些聲稱方面，當局一般會依循食品法典委員會標準及準則所訂定的標準及條件。圖三顯示預先包裝食物的營養聲稱例子。

圖三

預先包裝食物的營養聲稱



圖例：○ 營養聲稱

資料來源：食環署的記錄

註2：營養素含量聲稱描述食物中的營養素含量水平(例如“高鈣”、“低脂”及“無糖”)。只有在《2008年修訂規例》附表8中指明的能量值及營養素，才能作出營養素含量聲稱。

註3：營養素比較聲稱是比較兩種或以上同類食物的營養素含量水平(例如“低脂——脂肪含量較同一牌子的一般產品少25%”)。一般來說，要作出營養素比較聲稱，進行比較的食品之間在營養素含量水平方面必須要有最少25%差額(維他命和礦物質除外)。

註4：營養素功能聲稱說明某種營養素在人體生長、發育和維持身體正常功能方面所擔當的生理角色(例如“鈣有助鞏固骨骼和牙齒生長”)。

1.12 根據政府於二零零五年委託進行的研究，推行營養資料標籤制度可能會令進口商、製造商及零售商的成本增加，主要原因是他們有需要為預先包裝食物進行檢測及重新附加食物標籤。業界因遵從有關規定而初期須承擔的成本可能會十分可觀。

該規例對嬰兒及特殊膳食食物的適用範圍

1.13 《食物及藥物 (成分組合及標籤) 規例》，包括《2004年修訂規例》，均適用於所有預先包裝食物(見第1.3至1.5段)。《2008年修訂規例》(見第1.6段)為預先包裝食物引入強制性營養資料標籤制度。不過，營養資料標籤制度並不適用於嬰兒及特殊膳食食物，即：

- (a) 擬供不足 36 個月大的幼兒食用的配方奶粉；
- (b) 擬主要供不足 36 個月大的幼兒食用的食物；及
- (c) 供特殊膳食之用的其他食物。

早於二零零五年，當局已表示日後會檢討是否有需要就這類食物實施營養標籤規定。

食物安全中心

1.14 食物安全中心隸屬食物環境衛生署(食環署)，是香港的食物安全主管當局，負責推行全港的食物安全管制政策，以及執行與食物有關的法例，包括監督與食物標籤有關的法例和規例的實施情況。食物安全中心的組織圖載於附錄B。

審查工作

1.15 審計署最近就食物安全中心在規管食物標籤方面的工作進行審查，當中集中審查施行了一年多的《2008年修訂規例》之下的營養資料標籤制度實施情況(見第1.6段)。審查工作亦研究嬰兒及特殊膳食食物在營養標籤方面的規管是否足夠，目的是就是否要為這類食物引入營養標籤規定向當局提供意見(見第1.13段)。在進行這項審查時，審計署委託一間本地大學作為顧問，進行化驗測試，以核實營養標籤上的資料，並就食物標籤進行公眾意見調查。審計結果分別載於以下兩份報告：

- (a) 嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤(本報告的主題)；及
- (b) 食物標籤(見《審計署署長第五十七號報告書》第3章)。

1.16 審計署對嬰兒及特殊膳食食物營養標籤進行的審查集中於以下範疇：

- (a) 《2008 年修訂規例》並未涵蓋嬰兒及特殊膳食食物 (第 2 部分)；
- (b) 營養資料的規管 (第 3 部分)；
- (c) 《香港母乳代用品銷售守則》的制定 (第 4 部分)；及
- (d) 未來路向及審計署的建議 (第 5 部分)。

就上述 (a) 及 (b) 段所載的審計工作，審計署審查了多款嬰兒及特殊膳食食物。12 宗個案研究的結果載於本報告書 (個案一至三載於第 2 部分；個案四至十二載於第 3 部分)。

1.17 審計署發現某些範疇有需要及早留意／作出改善，並針對有關事宜提出多項建議。

當局的整體回應

1.18 食物及衛生局局長、食物環境衛生署署長及衛生署署長感謝審計署人員就食物安全中心在規管食物標籤方面的工作進行審查，並對審計署人員作出的努力表示謝意。

鳴謝

1.19 在審查工作期間，食物及衛生局、食物安全中心及衛生署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第2部分：《2008年修訂規例》並未涵蓋嬰兒及特殊膳食食物

2.1 本部分參照食品法典委員會的標準及準則，探討嬰兒及特殊膳食食物營養標籤的問題。本部分載述三個個案研究，有關的撮要現載列如下。

個案	審計署的意見
一	有少數在本港出售暢銷的外國嬰兒配方奶粉，其營養成分組合及標籤方面偏離了食品法典委員會的標準及準則（見第2.16(a)段）。
二	奶粉商普遍使用營養及保健聲稱和其他聲稱，推銷嬰兒及較大嬰兒配方奶粉，但有關聲稱不符合食品法典委員會的標準及準則（見第2.16(b)段）。
三	部分在特殊膳食食物使用的聲稱，並不符合食品法典委員會的標準及準則（見第2.21段）。

背景

2.2 正如第1.13段所述，《2008年修訂規例》所引入的營養資料標籤制度並不適用於嬰兒及特殊膳食食物。早在二零零三年十一月的諮詢階段，當局已表示建議的營養資料標籤制度將不適用於嬰兒及特殊膳食食物，因為這類食物是以有特殊膳食需要的人口組別為對象。二零零四年一月，消費者委員會、香港醫學專科學院及香港營養學會有限公司均向立法會食物安全及環境衛生事務委員會（事務委員會）建議，嬰兒及特殊膳食食物亦應納入標籤制度內。

2.3 二零零五年六月，當局告知立法會事務委員會，把嬰兒及特殊膳食食物納入建議的營養資料標籤制度並非首要工作，食品法典委員會亦已就這類食物制訂不同的標籤標準及準則。儘管如此，當局承諾日後會檢討是否須引入涵蓋這類食物的營養標籤規定。不過，事務委員會並未獲告知檢討時間表。

2.4 二零零七年十二月，當局再次告知立法會事務委員會，由於嬰兒及特殊膳食食物已受食品法典委員會的不同標準所規範，因此建議的營養資料標籤制度將不適用於這類食物。

2.5 《2008年修訂規例》最終在二零零八年五月通過成為法例，並於二零一零年七月實施，但不適用於嬰兒及特殊膳食食物。二零零九年六月，香港營養學會致函立法會事務委員會，表示關注到很多在本港出售的嬰幼兒食物均屬外地進口或經互聯網銷售，只附有外文標籤（非英文或中文），但這些食物並不在

營養資料標籤制度的範圍內，不受政府所規管。該會促請政府把這些食品納入營養資料標籤制度內(註5)，以保障下一代的健康。

嬰兒及特殊膳食食物的涵蓋範圍

2.6 正如第1.13段所述，嬰兒及特殊膳食食物涵蓋以下類別的食物：

- (a) **擬供不足36個月大的幼兒食用的配方奶粉** 這包括嬰兒配方奶粉及較大嬰兒配方奶粉。根據食品法典委員會(註6)，嬰兒配方奶粉是特別配製的母乳代用品(註7)，供嬰兒初生後食用以滿足營養需要，直至嬰兒開始進食合適的輔助食物為止。而較大嬰兒配方奶粉則是擬供六個月大起的嬰兒及幼兒(直至36個月大)在斷乳期食用的流質食物；
- (b) **擬主要供不足36個月大的幼兒食用的食物** 這包括嬰幼兒食物。根據食品法典委員會，嬰兒是指年齡在12個月以下的人，幼兒則是指年齡介乎12個月以上至36個月的人；及
- (c) **供特殊膳食之用的其他食物** 該規例並無就“供特殊膳食之用的食物”設下任何定義。不過，食物安全中心採納下列原則，而這些原則與食品法典委員會所採用的相類似：

- (i) 供特殊膳食之用的食物，是特別為滿足因特殊身體或生理狀況及／或特殊疾病引致有特殊膳食要求而加工或配製並作此表述的食物；及
- (ii) 這些食物與類似的一般食物(如有的話)在成分組合上必須有明顯分別。

資料來源：食物安全中心的網頁

註5： 在二零零九年六月二十二日的立法會事務委員會會議上，當局指出雖然《2008年修訂規例》並未涵蓋嬰兒配方奶粉，但食物標籤上提供的所有資料均須真確及不含誤導成分，而食物名稱、配料表及使用指示均須以英文、中文或中英文列出。

註6： 由於營養資料標籤制度是參照食品法典委員會所採用的原則而制定，因此如無法律定義，便會使用食物安全中心或食品法典委員會所採用的原則／定義。

註7： 根據世界衛生組織，母乳代用品是指任何在市場出售或以其他方式表示以部分或全部形式代替母乳的食物，而不論有關食物是否適合作該用途。

《2008 年修訂規例》不適用於嬰兒及特殊膳食食物

2.7 香港的營養資料標籤制度，是參照了食品法典委員會所採用的原則（食品法典委員會的標準及準則——註8）、本港居民的健康狀況及國際間的做法後制訂（見第1.9段）。當局表示，嬰兒及特殊膳食食物並未納入標籤制度，是因為這些產品的消費者對營養的要求及關注有別於一般人，而且這些食物已受食品法典委員會不同的標準及準則所規範。儘管如此，當局承諾日後會檢討是否須引入涵蓋這類食物的營養標籤規定（見第2.3段）。

嬰兒及特殊膳食食物營養標籤的重要性

2.8 人類在生命中的每一個階段都需要充足的營養。嬰兒在成長和發育過程中需要能量及營養素，營養充足的兒童更能健康地成長，學習能力也較高。孕婦和哺乳的母親需要攝取額外營養素，以維持妊娠期及哺乳期所需。成年人亦需要營養均衡，以保持身體健康和預防疾病。嬰兒、幼兒及其他有特殊膳食需要的人士一般較為脆弱，因此，為他們提供的食物必須受到更嚴格的規管。

2.9 嬰兒、幼兒及有特殊膳食需要的人士對膳食的要求有別於普羅大眾。食品法典委員會制訂有關營養標籤的標準及準則，大致上也適用於嬰兒及特殊膳食食物（見註8及註9），此外，該委員會亦制訂了特定的附加標準，以規管嬰兒及特殊膳食食物（見附錄C）。

2.10 以**嬰兒配方奶粉**為例，由於這是特別調製的母乳代用品，供嬰兒初生後食用以滿足營養需要，直至嬰兒開始進食合適的輔助食物為止，因此，食品法典委員會已就配方奶粉的成分、品質及安全要求訂立全面的標準，以確保其營養安全及充足度能應付嬰兒成長及發展所需。這些標準涵蓋嬰兒配方奶粉的營養成分組合及標籤，例子載於下文。

註8：食品法典委員會適用於所有預先包裝食物的標準及準則包括以下例子：《營養標籤的法典準則》（一九八五年）及《營養及保健聲稱的使用準則》（一九九七年）。

註9：舉例來說，食品法典委員會的《營養及保健聲稱的使用準則》（適用於所有作出營養及保健聲稱的食物）訂明，除非食品法典委員會的相關標準或國家法例另有明確規定外，禁止把營養及保健聲稱用於嬰幼兒食物。

範圍

- (a) 在應用嬰兒配方奶粉的食品法典委員會標準時須考慮多項事宜，其中包括世界衛生組織 (世衛) 在一九八一年發表的《國際母乳代用品銷售守則》(一九八一年世衛《守則》) 中所提出的建議。
- (b) 產品必須符合本食品法典委員會標準所訂明的準則，才可作為嬰兒配方奶粉在市場出售。

基本成分和品質因素

- (c) 應有科學證據，證明嬰兒配方奶粉的營養安全和充足度能應付嬰兒成長和發展所需。全部配料和食物添加劑均應不含麩質。
- (d) 根據食物製造商指示而製成的可供食用嬰兒配方奶粉，每100毫升應含有不少於 60 千卡 (250 千焦) 和不多於 70 千卡 (295 千焦) 的能量。
- (e) 每 100 千卡 (或 100 千焦) 能量的已製成可供食用嬰兒配方奶粉應含有 33 種重要營養素，包括蛋白質、脂肪、碳水化合物、維他命和礦物質，並符合每種營養素最低和最高的含量水平 (另有更多詳情載於附錄 D)。例如，每 100 千卡 (或 100 千焦) 能量的已製成可供食用嬰兒配方奶粉，其蛋白質含量應達到至少 1.8 克 (或 0.45 克)，但不應超逾 3 克 (或 0.7 克)。
- (f) 重要營養素的比例：

重要營養素	最低	最高
鈣：磷	1:1	2:1
亞油酸： α - 亞麻酸	5:1	15:1

自選配料

- (g) 除成分規定所訂明的重要營養素外，也可加入其他配料，以提供母乳通常所含的物質，以及確保配方適合用作嬰兒唯一的營養來源，或提供其他與母乳餵哺嬰兒效果相近的益處。
- (h) 這些配料是否適合嬰兒的特殊營養需要，以及這些物質是否安全，均須有科學證據證明。

(後續)

(續)

食物添加劑

- (i) 在配製嬰兒配方奶粉時，只可使用本食品法典委員會的標準或《嬰幼兒特殊膳食用食品中營養物質的參考清單》(一九七九)所載列的食物添加劑。在原料或其他配料(包括食物添加劑)中食物添加劑的含量不得超出指定的最高水平。

標籤

- (j) 除非食品法典委員會的相關標準或國家法例另有明確規定外，禁止把營養及保健聲稱(註)用於嬰幼兒食物。
- (k) 有關營養資料的聲明應按指定次序列出能量、蛋白質、碳水化合物、脂肪、維他命、礦物質、膽鹼及其他配料的含量／數量。
- (l) 標籤內容不應窒礙母乳餵哺。每個容器標籤均應載有清晰、顯眼而易讀的信息，並包含“母乳是嬰兒的最佳食物”的陳述(或類似“母乳餵哺或母乳更為優勝”的陳述)。
- (m) 標籤不應附有嬰兒及婦女的圖片，或任何把嬰兒配方奶粉用途理想化的圖片或文字。
- (n) 產品的標籤應盡量避免在嬰兒配方奶粉、較大嬰兒配方奶粉及特殊醫用嬰兒配方奶粉之間引起混淆的風險。

資料來源：食品法典委員會的《嬰兒配方奶粉及特殊醫用嬰兒配方奶粉的標準》(一九八一年首次發表) 甲部《嬰兒配方奶粉修訂標準》

註：根據食品法典委員會，營養聲稱是指表示食物含有某些營養特性的聲稱(見第1.11段)，而保健聲稱則是指暗示或表示某種食物(或該食物中某種成分)與健康有關係的聲稱。

2.11 在**特殊膳食食物**方面，食品法典委員會已就這類食物的標籤和聲稱制訂特定的附加標準，而這些標準較適用於普通食物的標準更為嚴格。食品法典委員會就這類特殊膳食食物 (包括嬰幼兒食物) 提議制訂的附加強制標籤規定的例子如下：

食物名稱

- (a) “特殊的膳食”、“特殊膳食”或適當的相應術語，應只可以與符合“供特殊膳食之用的食物”定義的產品名稱一起使用。
- (b) 應在靠近食品名稱處適當地描述其本質特徵。

營養標籤

- (c) 每100克或每100毫升銷售食品以及每特定建議食用量的食品應在標籤聲明下列資料：
 - (i) 能量 (以千卡及千焦表示)；
 - (ii) 蛋白質、可獲得的碳水化合物和脂肪的克數；及
 - (iii) 能提供特殊膳食食物主要特徵的特定營養素或其他成分的總量 (見上文第 (b) 項)。

資料來源：食品法典委員會的《特殊膳食食用預先包裝食品標籤和聲稱通用標準》(一九八五年首次發表)

如其他預先包裝食物一樣，食品法典委員會禁止在供特殊膳食之用的食物作出某類聲稱 (註 10)，例如沒有依據的聲稱及暗示均衡飲食或普通食物不能提供所有足夠份量營養素的聲稱。根據食品法典委員會，原則是所有食物的描述或表述方式不得有虛假、誤導或欺詐成分，或可能在任何方面令人對該食物的特性產生錯誤印象。食物商應能就其所作聲稱提供充分理據。

審計署的意見

並非強制規定要遵守食品法典委員會的標準及準則

2.12 審計署注意到，在制訂與食物有關的標準方面，食品法典委員會已得到國際的認可，但是否需要遵守它所定的標準及準則，則並沒有強制規定。個別

註 10：聲稱是指聲明、表示或暗示某食物因其來源、營養特性、性質、生產、加工、成分或任何其他質素而具有某種特性的陳述。

政府可自行制訂營養成分組合及標籤規定 (參照食品法典委員會的標準及準則)，以切合本身的需要。

2.13 當局多次告知立法會，由於嬰兒及特殊膳食食物受食品法典委員會不同的標準及準則所規範，因此營養資料標籤制度將不適用於這類食物 (見第 2.3 及 2.4 段)。然而對於當局延遲考慮把嬰兒及特殊膳食食物納入標籤制度內，審計署對這個做法是否可取有些保留。由於沒有強制規定須遵守食品法典委員會的標準及準則，因此除非規定須遵守有關標準及準則，否則在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物便不能受食品法典委員會的標準及準則有效規管。

2.14 雖然規管嬰兒及特殊膳食食物十分重要，但事實是營養資料標籤制度仍然不適用於這類食物。然而，當局沒有另行訂立法例或規例，以規管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤 (包括營養及保健聲稱)，亦沒有規定這類食物須符合食品法典委員會的相關標準及準則。

審計署就選定的嬰兒及特殊膳食食物進行審查

2.15 基於上述背景，審計署揀選了一些在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物進行審查 (註11)。審查目的是要了解有關食物遵從食品法典委員會各項標準和準則的程度。結果載於下文第 2.16 至 2.21 段。

嬰幼兒配方奶粉

2.16 審計署發現，在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉中，有少數並沒有嚴格遵從食品法典委員會的標準及準則，不符合規定之處包括：

- (a) 在營養成分組合及標籤方面偏離了食品法典委員會的標準及準則 (例子見個案一)；及
- (b) 雖然食品法典委員會已禁止在嬰幼兒食物使用營養及保健聲稱 (見第2.10(j) 段)，但奶粉商普遍使用營養及保健聲稱和其他聲稱，推銷在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉 (見個案二的例子)。值得注意的是，一九八一年世衛《守則》亦建議不應以廣告或其他形式向公眾推銷母乳代用品 (見第 4.2(b) 段)。

註11：基於資源所限，只審查了涉及兩類嬰兒及特殊膳食食物的有限樣本，分別是擬供不足 36 個月大的幼兒食用的配方奶粉，以及供特殊膳食之用的其他食物 (見第 1.13(a) 及 (c) 段)。

個案一

營養成分組合及標籤偏離食品法典委員會的標準及準則

1. 根據食品法典委員會，嬰兒配方奶粉必須含有33種重要營養素，較大嬰兒配方奶粉必須含有25種重要營養素，並訂明每種營養素的最低和最高含量水平，目的是提供擬用以替代母乳的產品，以滿足嬰兒的正常營養需要。

2. 所有在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉均從外國進口。根據二零一一年年中就多款在本港出售的外國嬰兒配方奶粉的一般食物及營養標籤進行的審查，審計署發現有兩款從國家 A 進口的暢銷品牌的配方奶粉 (配方奶粉1及配方奶粉2 (註1))，在營養成分組合及標籤方面，與食品法典委員會的標準及準則不同，情況如下：

(a) 食品法典委員會規定，如嬰兒配方奶粉已加入二十二碳六烯酸 (DHA)，其所含的花生四烯酸 (AA/ARA) 須至少達到 DHA 的相同濃度，即 **AA/ARA 與 DHA 的比例為 “≥ 1 : 1”**。然而，審計署發現，配方奶粉1及2的 AA / ARA 與 DHA 比例分別為 “**1 : 2**” 及 “**1 : 3.8**” (註2)；

(b) 根據食品法典委員會的標準 (見附錄D)，碘 (註3) 及生物素是兩種重要營養素，但配方奶粉1及2卻沒有在營養標籤上顯示這兩種營養素 (註4)；及

(c) 食品法典委員會禁止在容器標籤上使用嬰兒圖片 (見第2.10(m)段)，但配方奶粉1及2卻在容器標籤上展示了一個嬰兒圖像。

3. 根據食品法典委員會，可加入其他配料，只要有科學證據證明他們符合嬰兒食物的特殊營養使用和安全 (見第2.10(h)段)。審計署注意到，配方奶粉1及2均加入了沒有被食品法典委員會標準列為重要營養素的額外配料。然而，我們不知道有否科學證據證明這些配料適合我們的嬰兒食用。有關例子如下：

配方奶粉 1	配方奶粉 2
乳果糖及綿實糖 (兩者的標示值均為 500 毫克 / 100 克)	膽固醇 (標示值為 74 毫克 / 100 克)

(後續)

(續)

審計署的意見

4. 進口國家為切合其嬰兒的健康需要，可能對其嬰兒訂有不同的營養要求。不過，由於香港沒有制訂具體的營養成分組合及標籤規定，市民唯有在不知道有關產品對本港嬰兒是否適合的情況下，採用這些進口配方奶粉。值得注意的是，中國內地在一九九零年修改嬰兒配方奶粉的營養成分組合和標籤規定時，大致上依循了食品法典委員會的標準 (見附錄 D)。

資料來源：審計署的研究

註 1： 審計署亦發現配方奶粉 2 及由國家 A 進口的其他三個品牌嬰兒配方奶粉，其營養資料只以外文 (並非英文或中文) 展示。

註 2： 二零一一年十月初，食物安全中心告知審計署：(a) 某些國家機關會偏離食品法典委員會的規定，以顧及其國民的營養需要；(b) 根據國家 A 的規例，並沒有就 AA / ARA 與 DHA 比例訂下規定；(c) AA / ARA 與 DHA 比例的規定 (“ $\geq 1:1$ ”)，在二零零七年獲食品法典委員會採納，但在營養與特殊食用食品法典委員會第 28 次會議 (在二零零六年舉行) 上，並不獲國家 A (及部分其他代表) 支持，因為國家 A 認為科學證據並不充足。

註 3： 碘是人體所需的重要營養素。根據食物安全中心在二零一一年七月發表的風險評估研究——“香港成年人從膳食攝入碘的情況”，碘是調節人體多個新陳代謝功能的重要元素。報告亦指出，人體缺乏碘可引致甲狀腺腫、甲狀腺功能減退，以及令嬰兒及幼兒的成長、腦部發展和中樞神經系統出現異常情況。嬰兒及幼兒特別容易患上碘缺乏病。根據研究，世衛建議不同年齡組別的人士每日需要攝取 90 微克至 250 微克碘。

註 4： 根據食品法典委員會的標準，雖然碘及生物素是嬰兒配方奶粉的重要營養素，但在國家 A 卻不是。

個案二

普遍使用聲稱來推銷嬰兒及較大嬰兒配方奶粉

1. 審計署發現，奶粉商普遍使用營養及保健聲稱和其他聲稱來推銷在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉。部分例子載列如下：

- (a) “17 毫克(mg) DHA 、 34 毫克(mg) ARA 、 益菌素 (Prebiotics) 及抗氧化劑 (Antioxidants)：醫學研究顯示有助支持腦部及免疫系統發展”(見照片一)
- (b) “添加DHA及核苷酸 (Nucleotide)，添加低聚醣促進腸道健康，含唾液酸 (Sialic Acid) 及色氨酸”(見照片二)
- (c) “含更高磷脂。磷脂是確保腦細胞正常運作的重要元素”
- (d) “更添加葉黃素，有助嬰兒視力健康發展”
- (e) “DHA 及 ARA 是母乳中兩種重要的脂肪酸，有助調節寶寶天然抵抗力，促進腦部及視力發展”(見照片三)
- (f) “益生纖維 — GOS 刺激腸道益生菌生長及有助維持消化系統的健康”
- (g) “特別調配的植物脂肪組合，不含棕櫚油。有助加強鈣質吸收，讓骨骼及牙齒更堅固”
- (h) “PhD 有助傳遞大腦訊息”
- (i) “添加水溶性膳食纖維，幫助健康的腸道益菌生長，有助軟化便秘及減少腸道熱氣”
- (j) 廣告內有一名嬰兒和婦女的照片，連同“最健康天然的選擇原來是 XX (某品牌的嬰兒奶粉)”的陳述 (見照片四)

(後續)

(續)

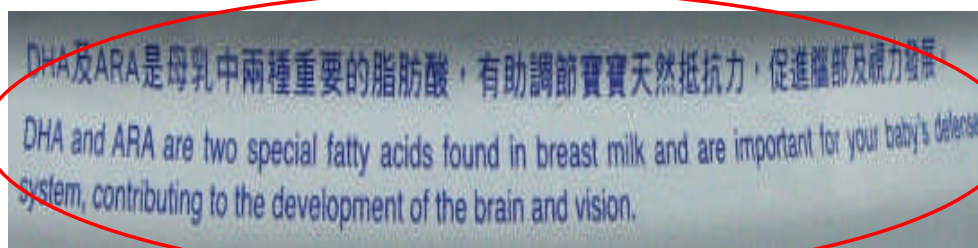
照片一



照片二



照片三



照片四



2. 由此看來，這些聲稱未必符合食品法典委員會的標準及準則。

圖例：○ 營養及保健聲稱，和其他聲稱

資料來源：審計署的研究

2.17 個案一及二顯示偏離食品法典委員會的標準及準則，情況令人關注。出現這些偏離情況，顯然是由於當局並未(以法例或規例的形式)制訂任何營養成分組合及標籤規定，以規管在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉所致。由於沒有這些規定，加上並非強制規定要遵守食品法典委員會的標準，在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉在營養安全及充足度方面，均沒有足夠的保證(第3部分探討營養資料的規管，亦與此相關)。

2.18 在釐定基準方面，值得注意的是很多國家(包括中國)已制訂全面的法例或規例，以規管將在其國內出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的營養成分組合及標籤。大部分國家在制訂其本地法例及規例時，均參照食品法典委員會的標準及準則，並已在使用營養及保健聲稱推銷嬰幼兒食物上施加不同程度的限制(註12)。中國內地(並不包括香港)在二零一零年修改嬰兒配方奶粉的營養成分組合及標籤規定時，更大致上依循食品法典委員會的標準。部分這些國家根據食品法典委員會的標準就嬰兒配方奶粉的營養成分組合及標籤規定所訂定的基準，撮錄於附錄D。

供特殊膳食之用的食物

2.19 該規例並無就“供特殊膳食之用的食物”(見第2.6(c)段)設下任何定義。為協助業界和消費者區別某食品應否列為“供特殊膳食之用的食物”，食物安全中心已在其網頁訂下一些原則及指引(見附錄E)。不過，食物安全中心已進一步表示，在決定個別食品是否屬於供特殊膳食之用的食物時，必須按個別情況作出考慮。

2.20 此外，由於香港非常依賴進口食物，在沒有為在本港出售的特殊膳食食物制訂具體營養成分組合及標籤規定的情況下，這些進口食物的營養標籤會因進口國家不同而各異。不過，不同司法管轄區可能為不同類別食物訂下不同的營養成分組合和標籤規定。因此，本港特別人口組別的利益可能沒有受到充分保障。

2.21 審計署就選定的特殊膳食食物進行的審查顯示，部分這些產品所載的聲稱，未必符合食品法典委員會的標準及準則(見第2.11段)。有關例子載於個案三。

註12：根據食物安全中心和衛生署在二零一一年八月的研究文件，很多國家已就嬰兒配方奶粉特別制訂關於聲稱的規則，有些國家更設有產品推出市場前批核／註冊制度(例如美國和歐洲聯盟)。這制度規定奶粉商如欲作出聲稱，須向規管當局提交詳情(例如配料表、聲稱的陳述和科學證據)，以供批核／註冊。

個案三

在特殊膳食食物使用聲稱十分普遍

1. 審計署審查了三款特殊膳食食品，即：
 - (a) 某牌子供孕婦及授乳婦女食用的暢銷營養粉產品 (產品 1)；
 - (b) 某牌子供糖尿病人食用的營養粉產品 (產品 2)；及
 - (c) 某牌子供癌症病人食用的營養粉產品 (產品 3)。
2. 產品 1 至 3 全部沒有把“特殊的膳食”、“特殊膳食”或適當的相應術語與產品名稱一起顯示 (見第 2.11(a) 段)。
3. 在產品 1 至 3 發現很多聲稱，例子包括：
 - (a) “含適量葉酸，有助預防胎兒先天性神經管畸形”(照片五)；
 - (b) 升糖指數低的食物有助控制血糖，因它令人進食後的血糖升幅較小。升糖指數低於 55 即為低。產品 2 的升糖指數只有 22，有助控制你的血糖 (“Foods with low GI help control blood glucose because they produce less of an elevation of blood glucose after eating. A GI less of 55 is considered low. Product 2 helps control your blood glucose as it has a GI of 22”)；
 - (c) 產品 2 提供全面的均衡膳食，其特別配方可產生較低的升糖反應 (“Product 2 is a complete balanced diet specifically formulated to produce a lower glycaemic response”)；
 - (d) “含豐富 DHA，有助胎兒腦部及視力發育”；
 - (e) “含豐富鐵質，有助預防孕婦缺鐵性貧血”；
 - (f) “複合性糖份及纖維有助穩定餐後血糖”(照片六)；
 - (g) “含天然胡蘿蔔素，有助增強母親的免疫能力”；
 - (h) “特含 EPA、豐富蛋白質及高能量的醫療營養品”；
 - (i) “提供豐富的蛋白質、熱量及各種礦物質及維生素，適合有體重驟降人士使用”；
 - (j) “醫學證實，癌症病人透過每天飲用 2 杯產品 3，可顯著增進體重”；
 - (k) “每日 2 克 EPA，能減低蛋白質分裂因子的產生及炎症反應，改善胃口，提升體重”(照片七)。(後續)

(續)

照片五

• 含適量葉酸，有助預防胎兒先天性神經管畸形。

照片六

複合性糖份及纖維有助穩定餐後血糖。

照片七

● 每杯提供1.1克EPA
每日2克EPA，能減低蛋白質分裂因子的產生及
炎症反應，改善胃口，提升體重

4. 由此看來，上述部分聲稱未必符合食品法典委員會的標準及準則(註)。

圖例：○ 聲稱

資料來源：審計署的研究

註： 二零一一年九月，食物安全中心進一步告知審計署，由於國際間對多個聲稱仍未有共識，因此，不同的司法管轄區容許在特殊膳食食物使用各類不同的聲稱。食物安全中心表示，在本個案中列舉的部分聲稱如能符合某些特定條件，亦可獲准使用。

須就引入適當的法例或規例作出檢討

2.22 為保障公眾健康，並鑑於各種偏離食品法典委員會標準及準則的情況(見第2.16至2.21段)，審計署認為當局須認真考慮應否繼續依賴業界自行決定遵守食品法典委員會的標準及準則的做法，是否符合公眾利益。當局在二零零五年承諾日後會檢討是否須為嬰兒及特殊膳食食物引入營養標籤規定(見第2.3段)，至今六年已過，當局是時候考慮引入適當的法例或規例作出規管。

第3部分：營養資料的規管

3.1 本部分探討政府對嬰兒及特殊膳食食物的食物標籤上的營養資料的規管。本部分載述九個個案研究，有關的撮要現載列如下：

個案	段數	事項
四	3.3(d)	跟進一宗醫院管理局 (醫管局) 在二零零七年就國家 A 進口的嬰兒配方奶粉的查詢
五	3.3(d)	跟進一宗有關三款供糖尿病人食用的外國進口食品營養素含量的投訴
六	3.3(d) 段及附錄 F	跟進數宗有關一間奶粉商在食物標籤或廣告中使用一些聲稱來推銷其品牌的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的投訴
七	3.3(d) 段及附錄 G	跟進廣播事務管理局轉介有關在電視廣告中出現的兩項聲稱的投訴
八	3.6	審計署就四款暢銷的外國品牌嬰兒配方奶粉 (在不同國家生產) 進行審查
九	3.6	審計署就一款適合12至36個月大幼兒食用的食品進行審查
十	3.6	審計署就一款供糖尿病人食用的特殊膳食食品進行審查
十一	3.8	審計署就一款供“糖尿病及關注糖尿病人士”食用的食品進行審查 (食物安全中心表示該食品不應視作“供特殊膳食之用的食物”)
十二	3.8	審計署就一款供某個特定年齡組別人士食用的食品進行審查 (食物安全中心表示該食品不應視作“供特殊膳食之用的食物”)

背景

3.2 由於嬰兒、幼兒及其他有特殊膳食需要的人士一般較為脆弱，其食物必須受到更嚴格的規管(見第2.8段)。即使不當進食這類食物未必對健康有即時影響，但規管這類食物的營養資料卻十分重要。當局在二零零五年承諾會檢討是否有需要就嬰兒及特殊膳食食物引入營養資料標籤規定，但至今六年已過。

審計署的意見

規管營養資料的不足之處

3.3 除第2部分所指出偏離食品法典委員會標準及準則的情況外，審計署亦發現，政府就在香港出售的嬰兒及特殊膳食食物的食物標籤上所展示的營養資料的規管，有以下不足之處：

- (a) **沒有對營養資料進行核實** 食物安全中心在二零零六年成立後，一直到二零一一年年中，並沒有就嬰兒及特殊膳食食物的營養素進行任何風險評估研究(註13)。截至二零一一年九月，食物安全中心仍就供嬰幼兒食用的預先包裝食物(不包括嬰兒及較大嬰兒配方奶粉)的營養標籤及營養聲稱，與消費者委員會合作進行一項聯合研究。預計研究結果可在二零一二年年年初得出。以嬰兒及較大嬰兒配方奶粉為例，現時香港沒有適當的進口管制(例如進口證／許可證)規管這類奶粉的進口，但食物安全中心並沒有制訂任何特別計劃，以確保在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的營養安全及充足度。食物安全中心在進行食物監察時，並沒有抽查任何嬰兒及特殊膳食食物，以核實所標示的營養資料是否正確，只是選取樣本作化學及微生物測試(註14)；

註13：食物安全中心每年都進行多項與食物有關的風險評估研究，近年完成與食物營養素有關的研究包括：香港成年人從膳食攝入碘的情況(二零一一年)、本地預先包裝不含酒精飲品的糖含量(二零零九年)及本地鹹味小食的鈉含量(二零零九年)。

註14：食物安全中心其中一項食物監察措施，是選取奶粉樣本(包括嬰兒配方奶粉)作化學及微生物測試。化學測試包括檢測食物添加劑、污染物、毒素及其他有害殘留物，而微生物測試則包括化驗細菌及病毒。此外，食物安全中心亦會因應本地及海外的食物事故加強監察，例如就這些事故測試嬰兒配方奶粉是否含有三聚氰胺及阪崎氏腸桿菌。二零一零年，食物安全中心就227個嬰兒配方奶粉樣本進行了化學及微生物測試。

- (b) **沒有援引《公眾衛生及市政條例》第61條所賦予的權力** 由於沒有特定的法例或規例，當局主要依賴《公眾衛生及市政條例》的一般條文，對在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物作出規管。《公眾衛生及市政條例》第61條規定，任何標籤或宣傳品均不得對食物作出虛假說明；或在食物營養或飲食價值方面誤導他人。如發現嬰兒及特殊膳食食物出現不當的情況，可援引該條文。不過，據審計署所知，作為食物安全主管當局，食物安全中心只曾數次發出警告／查詢信，告知食物商如繼續使用不當的聲稱推銷嬰兒配方奶粉，當局可根據《公眾衛生及市政條例》第61條展開執法行動（見例子載於附錄F個案六第2(c)段）。除此之外，食物安全中心至今未曾就任何有關嬰兒及特殊膳食食物的個案援引第61條；
- (c) **沒有採取積極行動** 食品法典委員會禁止把營養及保健聲稱用於嬰幼兒食物（見第2.10(j)段）。一九八一年世衛《守則》亦建議不應以廣告宣傳或其他形式推銷母乳代用品（見第4.2(b)段）。審計署注意到使用聲稱推銷嬰幼兒食物的做法在香港很普遍（見第2.16(b)段個案二）。不過，並沒有證據顯示食物安全中心曾採取積極行動，要求食物商提供科學證據，以核實有關聲稱是否真確，或阻止他們使用有關聲稱（註15）。把可能誤導或誇張的聲稱用於嬰幼兒食物，這情況令人關注。以嬰兒及較大嬰兒配方奶粉為例，使用誤導或誇張聲稱可能會對父母選擇奶粉造成不當影響。如容許這些做法持續，消費者可能會被一些失實聲稱誤導。事實上，出生數月的嬰兒是不建議過分依賴嬰兒及較大嬰兒配方奶粉攝取所需營養，對此食品法典委員會及世衛均建議，六個月以上的嬰兒可進食固體食物，以獲得最佳營養素攝取量；及
- (d) **查詢／投訴並非經常妥為跟進** 例子載於個案四至七。對各項查詢和投訴跟進不足，可能會令政府延遲或未能及時發現可能會對公眾健康構成威脅的情況。

註15：值得一提的是，所有傳統食物（包括嬰兒及特殊膳食食物）的保健聲稱，均不受本港任何特定法例或規例所規管。這點在《審計署署長第五十七號報告書》第3章“食物標籤”第3部分論述。

個案四

醫院管理局的查詢

1. 二零零七年九月，醫管局告知食環署：

- (a) 一些外國嬰兒配方奶粉(由國家 A 進口)在香港成為暢銷產品，但醫管局卻關注到若干問題，包括這些配方奶粉可能已加入一些帶有保健聲稱的“新奇配料”，以及奶粉商或須就有關聲稱的科學證據是否充足及有力作出澄清，以證明屬實；及
- (b) 醫管局關注到這些嬰兒配方奶粉可能不符合國際食物標準。

醫管局亦注意到，有些家長把該等嬰兒配方奶粉帶到醫院，要求醫院為他們沖調。為了確保兒童和公眾的安全，醫管局要求食環署研究此事，並在有需要時採取適當行動，以及將進展知會醫管局。

2. 二零零七年十一月，食環署告知醫管局：

- (a) 食物安全中心人員對零售商店內的預先包裝食物(包括嬰兒配方奶粉)進行標籤檢查(註)，並根據食物監察計劃在進口、批發和零售層面抽取食物樣本作分析或驗證；及
- (b) 食物安全中心會繼續提醒公眾向可靠來源購買食物和閱讀食物標籤，並建議業界遵守相關食物規例。

3. 根據食環署的記錄，食物安全中心於二零零七年十一月在內部報告中指出，其前線人員已就國家 A 進口的外國嬰兒配方奶粉進行例行的標籤檢查(註)，但沒有發現違規情況。

審計署的意見

4. 在本個案中，醫管局在二零零七年已表示關注到部分外國嬰兒配方奶粉(由國家 A 進口)加入帶有保健聲稱的“新奇配料”，以及這些奶粉可能不符合國際食物標準，但並無證據顯示食環署曾就此進行調查。

5. 值得注意的是，在第 2.16(a) 段個案一中，審計署於二零一一年年中亦發現，數款在本港出售暢銷的外國品牌嬰兒配方奶粉，在營養成分組合及標籤方面偏離了食品法典委員會的標準及準則。

資料來源：食環署的記錄

註：在二零零七年十一月，營養資料標籤制度仍未實施。因此，標籤檢查是指查核食物是否符合一般食物標籤規定(見第 1.3 及 1.4 段)。

個案五

供糖尿病人食用的食品營養素含量的投訴 (產品 4 至 6)

1. 二零一一年四月，食物安全中心接獲一宗匿名投訴，指一間位於灣仔的零售商店出售三款供糖尿病人食用的外國進口食品 (產品 4 至 6)。投訴人注意到，該三款食品均沒有列載食物配料表，但其營養標籤卻顯示每 100 克食品含糖量超過 50 克。投訴人非常關注該些食品是否真正適合糖尿病人食用。
2. 在二零一一年五月至六月期間，食環署人員曾數次到訪該零售商店，但直至二零一一年六月十五日仍沒有發現該店出售產品 4 至 6。二零一一年六月二十七日，食環署人員報告說已檢查了其中一款被投訴的產品 (以及同一品牌另外兩款相關的產品——註 1)，發現在包裝上貼有適當的食物標籤。
3. 審計署亦在二零一一年六月十日到訪該零售商店，發現產品 4 至 6 均有出售 (註 2)。審計署在二零一一年六月十四日及七月八日購下該三款產品以作審查。然而，審計署發現：
 - (a) 有關方面並無跟進投訴，以確定產品 4 至 6 是否真的適合糖尿病人食用 (註 3)；
 - (b) 審計署的化驗 (見第 3.5 段註 16) 顯示，多種營養素的標示值與其含量都有明顯差異 (見下文)。每款食品至少有一種營養素被發現其偏差的幅度超出食物安全中心的規管容忍限 (見第 3.6 段註 17)；

(後續)

(續)			
營養素	標示值 (a)	審計署化驗所得 的營養素值 (b)	營養素值佔標示值 的百分比 (註 4) (c) = (b)/(a) × 100%
產品 4 (果汁) :			
總脂肪	0.1 克 / 100 毫升	1.5 克 / 100 毫升	*1 500%
糖	75 克 / 100 毫升	80.7 克 / 100 毫升	108%
鈉	10 毫克 / 100 毫升	< 3 毫克 / 100 毫升	< 30%
蛋白質	1.1 克 / 100 毫升	0.4 克 / 100 毫升	*36%
產品 5 (果醬) :			
糖	56.8 克 / 100 克	6.1 克 / 100 克	11%
鈉	0 毫克 / 100 克 (註 5)	7 毫克 / 100 克	*140% (註 5)
產品 6 (果汁) :			
總脂肪	0.1 克 / 100 毫升	2.4 克 / 100 毫升	*2 400%

(c) 倘若營養資料標籤制度適用於特殊膳食食物：

(i) 當局早已因數值差距超出食物安全中心的規管容忍限 (見上文 (b) 項) 而發出警告／查詢信，並採取執法行動 (見第 3.6 段註 18)；及

(ii) 產品 6 早已因欠缺英文或中文營養標籤 (見第 1.10 段)，以及沒有標示反式脂肪含量 (在其以德文展示的營養資料) 而違反有關制度的規定；及

(d) 產品 4 至 6 全部以德文展示一般食物標籤資料 (例如食物名稱、配料表及使用指示)，違反了該規例要求以英文或中文展示食物標籤的規定 (見第 1.3 段)。

資料來源：食環署的記錄和審計署的研究

註 1：審計署注意到，該零售商店有兩個系列的同類食品出售，一個系列以德文標示“糖尿病”的字樣，另一個系列則沒有。

註 2：雖然容器標籤沒有任何“特殊的膳食”或“特殊膳食”的字樣 (見第 2.11(a) 段)，但審計署認為產品 4 至 6 均屬特殊膳食食物，原因是容器標籤清楚展示了“糖尿病” (德文) 一字，並與食品名稱一起使用。

註 3：二零一一年九月，食物安全中心告知審計署，其人員已在二零一一年八月再次到訪該零售商店作出跟進，希望抽取樣本作營養素含量測試，但發現產品 4 至 6 均缺貨。

註 4：倘若營養資料標籤制度適用於這些產品，以*符號標明的營養素早已超出食物安全中心的規管容忍限。

註 5：根據食物安全中心的《技術指引》，如每 100 克食物含量不超過 5 毫克鈉，其標示值可顯示為“0”。

3.3(d) 個案六及七的撮要如下 (另分別詳載於附錄 F 及 G)。在個案六，食環署一直沒有適當跟進在二零零三至二零一零年期間接獲的多宗投訴，關於一間奶粉商在食物標籤或廣告中使用聲稱來推銷其品牌的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉。在個案七，廣播事務管理局向食環署轉介五宗投訴，尋求意見。這些投訴涉及另一間奶粉商在電視廣告中使用的兩項聲稱。審計署認為食環署應提供更多支援，以協助廣播事務管理局核實有關聲稱是否真確。食環署尤其應跟進投訴，查看食物標籤或其他廣告是否亦有類似聲稱，並要求奶粉商提供科學證據，以作核實。截至二零一一年八月，審計署發現這兩間奶粉商 (個案六及七) 仍在食物標籤或其網頁上，仍使用很多與投訴聲稱類似的聲稱來推銷其品牌的配方奶粉。

須加強對營養資料的規管

3.4 審計署認為，食物安全中心須加強政府對嬰兒及特殊膳食食物的食物標籤上所展示的營養資料的規管，尤其須加強食物監察，把在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉納入涵蓋範圍，以確保這些奶粉的營養安全及充足度(見第 3.3(a)段)。在引入特定法例或規例以禁止在嬰幼兒食物使用營養及保健聲稱之前，食物安全中心應該採取積極行動，以核實食物商使用的聲稱是否真確，並勸止他們使用失實的聲稱來推銷其食品 (見第 3.3(c) 段)。食物安全中心亦應加強行動，跟進所接獲的查詢／投訴 (見第 3.3(d) 段)。

審計署就選定的嬰兒及特殊膳食食物進行審查

3.5 由於營養資料的規管有不足之處 (見第3.3段)，加上營養資料標籤制度不適用於嬰兒及特殊膳食食物，審計署揀選了一些在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物進行審查 (註 16)。審查目的是要確定這些食物在其食物標籤上所展示的營養資料是否準確。基於資源所限，審計署只就每種食品的少數營養素進行化驗。

註 16：審計署委託一所本地大學就獨立化驗提供認可的化驗服務 (見第 1.15 段)。

3.6 對於提供與較脆弱的特別人口組別食用的食物，我們一般預期營養標籤上所展示的營養資料(標示值)與營養素含量應只有極微的偏差。不過，審計署發現，部分經審查的嬰兒及特殊膳食食物出現明顯偏差。倘若營養資料標籤制度適用於這些食物，有些偏差已超出食物安全中心的規管容忍限(註 17)。此外，經審查的產品並不符合營養資料標籤制度下的部分規定(例如標示“1+7”核心營養素及作出營養聲稱的其他營養素含量)。由此看來，如果這些食品已受營養資料標籤制度規管，則當局早已就部分所發現的偏差及違規情況發出警告／查詢信，並採取執法行動(註 18)。上文第 3.3(d) 段個案五，以及下文個案八至十便是一些例子。

註 17：在考慮是否採取執法行動時，食物安全中心訂出規管容忍限，以協助評估某食品是否符合營養資料標籤制度的規定(例如為能量、總脂肪、飽和脂肪、反式脂肪、膽固醇、鈉或糖訂下“標示值 $\leq$ 120%”的規管容忍限)。

註 18：對於肉眼檢查中發現的違規情況，食物安全中心會向有關食物商發出警告信，要求在 60 天內採取補救行動。食物商若不依從，食物安全中心便會採取檢控行動。至於經化學分析營養含量後發現的違規情況，食物安全中心會向有關食物商發信查詢，容許在 21 天內作出解釋。若有關解釋未能令人接受，食物安全中心便會發出警告信，要求該食物商在 39 天內糾正違規情況。若違規情況仍然持續，食物安全中心便會採取檢控行動。

個案八

四款暢銷品牌的嬰兒配方奶粉

1. 在二零一一年五月至七月期間，審計署選取了四款暢銷的外國品牌嬰兒配方奶粉 (在不同國家生產) 進行化驗。該四款嬰兒配方奶粉包括：
 - (a) 配方奶粉 1 (0 至 9 個月嬰兒適用)
 - (b) 配方奶粉 4 (0 至 6 個月嬰兒適用)
 - (c) 配方奶粉 5 (0 至 6 個月嬰兒適用)
 - (d) 配方奶粉 6 (0 至 6 個月嬰兒適用)
2. 審計署的審查顯示，該四款嬰兒配方奶粉的含鈣量分別是其標示值的“96%”、“110%”、“82%”及“86%”。經科學驗證，鈣有助於骨骼和牙齒的發育，亦有助改善骨骼密度。不過，審計署發現在該四款嬰兒配方奶粉中，有兩款的鈣含量遠低於其標示值。
3. 審計署亦發現，倘若營養資料標籤制度適用於嬰兒配方奶粉，這些奶粉便可能不符合有關制度的規定，詳情如下：
 - (a) 配方奶粉 1、5 和 6 的偏差早已超出食物安全中心的規管容忍限，即“≥ 標示值”，而當局亦可能早已發出警告／查詢信，並採取執法行動；及
 - (b) 全部四款嬰兒配方奶粉亦發現有很多在標籤制度下可能不容許的營養聲稱，例子包括：
 - (i) 有關“DHA／ARA”及“AA／DHA”的聲稱；
 - (ii) “5 種主要核苷酸及 Alpha 蛋白 (母乳所含的主要乳清蛋白) 幫助促進嬰兒消化系統健康”；及
 - (iii) “益菌保護效應是理想的營養組合，促進腸道益菌生長，增強寶寶抵抗力”。

資料來源：審計署的研究

個案九

一款幼兒食品 (產品 7)

1. 二零一一年七月，審計署購買了一款適合 12 至 36 個月大幼兒食用的暢銷外國品牌餅乾 (產品 7)，以作審查，發現該產品的蛋白質及飽和脂肪含量標示為每食用分量含 0 克 (即每 7 克含 0 克)。不過，審計署的化驗結果卻顯示，該產品的蛋白質及飽和脂肪含量分別是“每 100 克含 7.8 克”和“每 100 克含 0.9 克”。
2. 審計署亦發現，倘若營養資料標籤制度適用於產品 7，這產品便可能不符合有關制度的規定如下：
 - (a) 雖然產品已標示全部“1+7”核心營養素，但在營養標籤上，不應把“每 100 克含 7.8 克”蛋白質及“每 100 克含 0.9 克”飽和脂肪 (見上文第 1 段) 分別標示為“每食用分量含 0 克”，因為根據食物安全中心的《技術指引》，每 100 克食物中的蛋白質或飽和脂肪含量須“少於或相等於 0.5 克”，其標示值方可顯示為每 100 克含“0 克”；及
 - (b) 該產品包裝上展示含大量鈣質、鐵質、維他命 E 及鋅 (“Good Source of Calcium, Iron, Vitamin E & Zinc”) 的營養聲稱 (註)，因此在營養標籤上，亦應標示該聲稱中四種營養素 (即鈣質、鐵質、維他命 E 及鋅) 的絕對含量。

資料來源：審計署的研究

註：在標籤制度下，如產品聲稱具“高”(鈣質、鐵質、維他命 E 及鋅) 含量，則有關產品每 100 克食物的有關維他命或礦物質含量應“不少”於營養素參考值的“30%”(有關的營養素參考值列於《2008 年修訂規例》附表 7)。

個案十

一款特殊膳食食品 (產品 8)

1. 二零一一年六月，審計署購買了一罐暢銷的外國品牌的糖尿病專用營養粉 (產品 8 —— 註)，以作審查。
2. 審計署的化驗顯示，產品的營養素的標示值與含量值有明顯的差異，詳情如下：

營養素	標示值 (a)	審計署化驗所得 的營養素值 (b)	營養素值佔標示值 的百分比 (c) = (b)/(a) × 100%
糖	沒有標示	12.3 克／100 克	不適用
鈣	481 毫克／100 克	554 毫克／100 克	115%
鈉	404 毫克／100 克	462 毫克／100 克	114%

該款供糖尿病人食用的特殊膳食食品並無標示含糖量，但化驗顯示產品 8 每 100 克含 12.3 克糖，情況令人關注。

3. 審計署亦發現，倘若營養資料標籤制度適用於產品 8，這產品便可能不符合有關制度的規定如下：
 - (a) 該產品並無標示三種核心營養素(即糖、飽和脂肪和反式脂肪)的數值；
 - (b) 該產品包含低卡路里 (“low calorie”) 的聲稱，但該產品的能量標示值為每 100 克 424 千卡，並不符合作出該聲稱的條件 (即每 100 克食物不應含超過 40 千卡的能量)；及
 - (c) 該產品包含“除添有纖維外，特含的單元不飽和脂肪酸，有助維持心臟血管健康”的營養聲稱，在標籤制度下是不容許使用的。

資料來源：審計署的研究

註：雖然容器標籤上沒有任何“特殊的膳食”或“特殊膳食”的字樣 (見第 2.11(a) 段)，但審計署認為產品 8 屬特殊膳食食物，原因是容器標籤清楚展示以下的陳述：

- (i) “糖尿病專用營養粉”(與食品名稱一起使用)；
- (ii) “其特別研製的緩慢釋放熱量配方，或有助於穩定血糖”；
- (iii) “醫學實證，每日一杯產品 8，配合綜合糖尿病管理，有助改善糖化血紅素、血壓和膽固醇指標”；
- (iv) “美國糖尿病協會建議，有效控制糖化血紅素、血壓和膽固醇，可減少併發症”；及
- (v) “必須遵照醫生或專業醫護人員的指示下方可給予兒童使用”。

須就引入適當的法例或規例作出檢討

3.7 鑑於部分嬰兒及特殊膳食食物違反了食品法典委員會的標準及準則 (見第 2.16 及 2.21 段)，另外在個案五及個案八至十中發現部分經審查的營養素在標示值與含量之間出現偏差，審計署認為當局須認真考慮繼續依賴業界自我規管的做法，是否符合公眾利益。第 2.22 段亦與此相關。

難以區分特殊膳食食物與其他食物

3.8 由於“供特殊膳食之用的食物”仍未有法律定義 (見第 2.6(c) 段)，現時雖然有一些食品是供特別人口組別食用，但食物安全中心根據其原則及指引，並不把這些食品列為“供特殊膳食之用的食物”，這情況亦令人關注。這些食品應早已涵蓋在營養資料標籤制度的範圍內。不過，審計署發現，部分這些食品在多方面可能並不符合營養資料標籤制度的規定，個案十一及十二便是例子。

個案十一

供“糖尿病及關注糖尿病人士”食用的產品 9

1. 二零一一年六月，審計署購買了一罐暢銷的外國品牌供“糖尿病及關注糖尿病人士”食用的奶粉(產品 9)，以作審查。
2. 審計署的化驗顯示，以下三種營養素的標示值與含量值有明顯的差異，詳情如下：

營養素	標示值 (a)	審計署化驗所得 的營養素值 (b)	營養素值 佔標示值的百分比 (c) = (b)/(a) × 100%
飽和脂肪	19 克／100 克	11.9 克／100 克	63%
糖	14.2 克／100 克	28.9 克／100 克	204%
鈣	472 毫克／100 克	799 毫克／100 克	169%

該款供糖尿病人食用的產品的含糖量是其標示值的兩倍，情況令人關注。

3. 審計署發現，產品 9 的容器標籤沒有展示任何“特殊的膳食”或“特殊膳食”的字樣(見第 2.11(a) 段)，但其容器標籤卻清楚展示以下的陳述：

- (a) 供“糖尿病及關注糖尿病人士”食用(與食品名稱一起使用)；
- (b) “符合國際糖尿病指引”；
- (c) “低升糖指數”；
- (d) “升糖指數在 55 以下被視為低指數，產品 9 能有效控制您的血糖，因為產品 9 的升糖指數是在 55 之下”；
- (e) “可作為糖尿病人飲食的主食來源或作為補充品”；及
- (f) “警告：請根據醫生指示食用”。

4. 二零一一年九月，食物安全中心在回應審計署的查詢時表示，產品 9 不應被視作“供特殊膳食之用的食物”，因為根據食物商的網頁，該產品實際上適合任何人使用，包括注重健康的人士。

(後續)

(續)

5. 不過，審計署關注到，由於並無要求食物標籤上須展示“特殊的膳食”的有關字樣，消費者可能難以把產品9(屬“疑似”特殊膳食食物，並應納入營養資料標籤制度內)從特殊膳食食物(並不納入制度內)中區分出來。消費者亦可能已依賴這些產品上的聲稱(不論這些食物是否被列為特別膳食食物)作出食物選擇。

6. 審計署進一步發現，產品9不符合營養資料標籤制度的規定，原因如下：

- (a) 沒有標示反式脂肪的數值；及
- (b) 產品的含糖量可能已超出食物安全中心的規管忍容限(即標示值的“ $\leq 120\%$ ”)。

資料來源：審計署的研究

個案十二

供某個特定年齡組別人士食用的產品 10

1. 二零一一年五月，審計署購買了一罐供某個特定年齡組別人士食用的暢銷外國品牌“高鈣低脂”奶粉(產品 10)，以作審查。
2. 審計署的化驗顯示，以下三種營養素的含量值與標示值明顯地有差異，詳情如下：

營養素	標示值 (a)	審計署化驗所得 的營養素值 (b)	營養素值佔標示值 的百分比 (c) = (b)/(a) × 100%
總脂肪	2.8 克／100 克	3.3 克／100 克	118%
鈉	300 毫克／100 克	260 毫克／100 克	87%
鈣	2 000 毫克／100 克	2 601 毫克／100 克	130%

由於該產品聲稱“低脂”，但其脂肪含量遠高於其標示值，情況令人關注。

3. 審計署發現，產品 10 的食物標籤並無展示任何“特殊的膳食”或“特殊膳食”的字樣，但包裝上卻三次清楚表示產品專為某個特定年齡組別人士配製，強調產品供某個特別目標組別的人士食用，將其與同一品牌專為較年青組別人士配製的類似產品明顯區分開來。
4. 二零一一年九月，食物安全中心在回應審計署的查詢時表示，產品 10 不應被視作“供特殊膳食之用的食物”，因為食物商的網頁顯示其他年齡組別人士亦可食用該產品。
5. 審計署關注到，由於並無要求須在食品標籤上展示“特殊的膳食”的有關字樣，消費者可能難以區分產品 10 與其他特殊膳食食物，而且未必能作出有依據的食物選擇。
6. 審計署亦發現，產品 10 可能已不符合營養資料標籤制度的規定，原因如下：
 - (a) 化驗顯示，該產品在每 100 克食物中含 3.3 克脂肪（見上文第 2 段），因此可能不符合“低脂”的聲稱條件，即在每 100 克食物中只容許不多於 3 克脂肪；及
 - (b) “含有比普通鈣質小多過 100 倍的納米鈣 (Nano-Calcium)。能提供骨骼所需的重要營養素”的營養聲稱，並不在食物安全中心容許的營養素功能聲稱之中（註）。

資料來源：審計署的研究

註：有關聲稱如以科學證據及科學共識作為基礎，或會獲食物安全中心接納。

須作出澄清及加強宣傳工作

3.9 由於食物安全中心表示須按個別情況考慮某產品應否列為“供特殊膳食之用的食物”(見第2.19段)，審計署認為，食物安全中心須作進一步澄清並且加強宣傳工作，幫助業界及消費者區別某種供特別人口組別食用的食品是否屬於“供特殊膳食之用的食物”(則不受營養資料標籤制度規管)。當局亦須考慮如何加強政府對這類食物的食物標籤營養資料的規管，例如擴大食物安全中心的食物監察範圍，以涵蓋更多這類食物。

第4部分：《香港母乳代用品銷售守則》的制定

4.1 本部分探討《香港母乳代用品銷售守則》(本地《守則》)的制定。

背景

4.2 食品法典委員會已訂定規管嬰兒配方奶粉成分、品質及安全要求的標準，並規定在採用食品法典委員會有關嬰兒配方奶粉的標準時，應考慮一九八一年世衛《守則》的建議(見第2.10(a)段)。世衛《守則》旨在透過維護和推廣母乳餵哺，致力為嬰兒提供安全和充足的營養；並確保在需要使用母乳代用品(包括嬰兒配方奶粉)時，是根據充足的資料，以及透過適當的銷售和分銷，正確地使用這些母乳代用品。世衛《守則》載有多項建議(例子見下文)，規管母乳代用品的宣傳和銷售手法，以及政府應如何推行該《守則》。

- (a) 各國政府有責任確保就餵哺嬰幼兒所提供的資料客觀及一致，以供家庭及與嬰幼兒營養範疇有關的人士使用。
- (b) 不應以廣告宣傳或其他形式向市民大眾推銷母乳代用品。
- (c) 製造商及分銷商不應直接或間接向孕婦、母親或其家庭成員提供母乳代用品的樣品。
- (d) 不應在銷售點作廣告宣傳、派發樣品或以任何其他推銷手法在零售層面直接向顧客促銷(例如特別展銷、折扣優惠券、獎金和特價出售)。
- (e) 不應向醫護人員提供嬰兒配方奶粉或世衛《守則》範圍內的其他產品的樣品。若供在機構層面作專業評估或研究用途，則不在此限。
- (f) 製造商及分銷商不應向孕婦、母親或嬰幼兒派發任何宣傳採用母乳代用品或奶瓶餵哺的物品或器具。
- (g) 容器或標籤均不應附有嬰兒圖片，或任何其他美化使用嬰兒配方奶粉的圖片或文字。
- (h) 各國政府應因應本身的社會及法律框架，採取行動，包括制定法例、條例或其他適當措施，把世衛《守則》的各項原則和目標付諸實行。

資料來源：世衛《守則》(一九八一年)

4.3 世衛每隔一至兩年舉行的世界衛生大會，會根據科學及市場的發展，決議作出更新及加強相關規管。在二零零五年五月，世衛關注到奶粉商可能利用營養及保健聲稱來推銷母乳代用品，指母乳代用品較母乳餵哺更優勝。世衛促請成員國確保這些聲稱不得用於母乳代用品，除非國家法例另有明確規定，則作別論。二零一零年五月，世衛再次敦促成員國終止以任何不當形式促銷嬰幼兒食物，並確保營養及保健聲稱不得用於這類食物，除非食品法典委員會的相關標準或國家法例另有明確規定，則作別論。

4.4 很多國家(例如澳洲、新西蘭、新加坡和馬來西亞)已參照世衛《守則》，制訂適用於當地的宣傳及銷售指引，以供業界遵守。內地亦已採用世衛《守則》，於一九九五年十月制訂《母乳代用品銷售管理辦法》。在香港，政府仍未強制規定業界遵守世衛《守則》及世界衛生大會相關的決議。換言之，政府主要依賴業界作自我規管。

成立負責制訂本地《守則》的專責小組

4.5 二零一零年六月，當局成立了一個專責小組(註19)，負責制訂本地《守則》。本地《守則》的目的，是監管母乳代用品及相關產品的製造商及分銷商，禁止他們以不正當的手法宣傳和銷售有關產品。據食物及衛生局表示，專責小組在制訂本地《守則》時，會參考世衛《守則》及世界衛生大會相關決議的內容及規管範圍。

4.6 二零一一年六月，食物及衛生局局長進一步告知立法會：

- (a) 本地《守則》將於二零一一年年底完成草擬。衛生署會在本地《守則》草擬工作完成後，諮詢業界並收集各方的意見。預計本地《守則》會於二零一二年內實施；及
- (b) 根據很多國家的經驗，在推行《守則》時配合適當的監察和制裁機制，能更有效規管不良的銷售手法。在香港，衛生署會在本地《守則》實施後進行監察，並收集各方意見，再決定是否需要進一步加強執行和規管。

註 19：專責小組在衛生署之下成立，成員來自社會不同的界別，包括醫管局、消費者委員會、專科學會、學界、非政府機構，以及其他本地主要合作伙伴的代表。

審計署的意見

4.7 審計署對政府最近致力制訂本地《守則》表示歡迎，認為此舉有助日後規管母乳代用品的宣傳和銷售手法。審計署亦同意當局的想法，認為須實施適當的監察及制裁機制，以便有效推行本地《守則》。

4.8 不過，只制訂本地《守則》未必足以對嬰幼兒食物 (包括嬰兒及較大嬰兒配方奶粉) 的營養成分作出規管 (註 20)。正如第 2.22 及 3.7 段所述，為解決這個問題，當局有需要進行檢討，認真考慮引入適當的法例或規例，以規管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養成分組合及標籤。

註 20：根據本地《守則》草擬本 (二零一一年八月)，審計署注意到：

- (a) 本地《守則》(遵從與否屬自願性質) 沒有訂明有關各類嬰幼兒食物營養成分的規定，當局會鼓勵業界遵從食品法典委員會的相關標準及準則，或其他國家有關食物製造的指引；及
- (b) 當局建議業界遵從本地《守則》，包括作出的聲稱可能受相關法例 (例如《公眾衛生及市政條例》和《商品說明條例》(第 362 章)) 規管。

第5部分：未來路向及審計署的建議

5.1 本部分探討嬰兒及特殊膳食食物營養標籤的未來路向，並就這次審查所發現的問題提出審計署的建議。

未來路向

5.2 審計署對營養資料標籤制度的實施表示歡迎。該制度幫助消費者選擇健康的食物、鼓勵食物製造商提供有利公眾健康及符合營養準則的食物，以及規管有誤導或欺詐成分的標籤和聲稱。不過，《2008年修訂規例》引入的營養資料標籤制度並不適用於嬰兒及特殊膳食食物。審計署在這次審查中發現，在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物在營養成分組合及標籤都有多個不足之處（見第2至4部分）。當局有需要盡快採取行動，解決這些問題。

審計署的建議

5.3 審計署建議食物及衛生局局長應與食物環境衛生署署長和衛生署署長合作：

- (a) 進行檢討，認真考慮引入適當的法例或規例，以規管在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養成分組合及標籤；
- (b) 加強對在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物的營養資料的規管，包括加強食物安全中心的食物監察計劃，以涵蓋更多在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的化驗測試，從而確保這些奶粉的營養安全和充足度；
- (c) 促請食物安全中心：
 - (i) 就第2部分個案一至三中各個偏離食品法典委員會標準及準則的情況，採取適當的跟進行動；
 - (ii) 在引入上文(a)段所述的特定法例或規例之前，採取適當行動，以鼓勵食物商盡量遵從食品法典委員會的標準及準則、教導他們認識食品符合食品法典委員會標準及準則的重要性，並在有需要時根據《公眾衛生及市政條例》第61條對食物商採取適當行動；
 - (iii) 在引入上文(a)段所述的特定法例或規例以禁止在嬰幼兒食物使用營養及保健聲稱之前，採取積極行動，以核實食物商所使用的聲稱是否真確、勸止他們使用失實聲稱來推銷食品，

並在有需要時根據《公眾衛生及市政條例》第 61 條採取適當行動；

- (iv) 加強行動，跟進查詢／投訴；
- (v) 就第 3 部分個案四至十二的審計署意見，採取適當的跟進行動，包括例如抽查更多樣本以核實其營養資料，以及在有需要時，要求食物商作出解釋；
- (vi) 把檢查範圍擴大至包括其他在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物，以確定是否有類似第 3 部分個案四至十所述的問題／偏離情況；
- (vii) 就“供特殊膳食之用的食物”的定義作進一步澄清，並加強宣傳工作，協助業界及消費者區別某食品是否不屬於營養資料標籤制度範圍內的“供特殊膳食之用的食物”；
- (viii) 把食物監察的檢查範圍擴大至包括“疑似”特殊膳食食物（例如第 3 部分個案十一及十二），以確保這類食物符合營養資料標籤制度的規定；
- (d) 在考慮上文(a)段有關制訂特定法例或規例的事宜後，引入適當的監察及制裁機制，以便有效推行本地《守則》(見第 4 部分)；及
- (e) 密切監察本地《守則》的推行情況，並於稍後計劃進行項目推行後檢討。

當局的回應

5.4 食物及衛生局局長，聯同食物環境衛生署署長及衛生署署長，歡迎審計署在第 5.3(a) 及 (b) 段所提出的建議。他表示：

- (a) 一九八一年世衛《守則》已對母乳代用品的宣傳及銷售手法定下基本規定。世衛亦因應科學及市場發展，透過其後世界衛生大會的決議更新這些規定，並加強相關的規管工作。在二零一零年舉行的第六十三屆世界衛生大會上，世衛促請成員國終止以任何不正當的手法推銷嬰幼兒食物。現時，當局主要依賴奶粉製造商及分銷商自律遵守世衛《守則》及世界衛生大會在監察銷售手法方面的相關決議的規定。如發現有不遵守世衛《守則》的情況，衛生署會向有關的製造商發出警告信；

- (b) 為進一步規管母乳代用品的宣傳及銷售手法，衛生署在二零一零年六月成立專責小組，負責制訂本地《守則》(見第4.5段)。專責小組一直根據世衛《守則》及世界衛生大會決議所建議的詳細內容及規管範圍，訂定本地《守則》的詳情及涵蓋範圍。預計本地《守則》的草擬工作將於二零一一年年底完成。在本地《守則》完成草擬後，衛生署會諮詢業界並收集各方的意見。預計本地《守則》將於二零一二年內實施(見第4.6(a)段)。食物安全中心會與衛生署緊密合作，積極考慮把在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的營養成分組合及標籤規定納入本地《守則》內，並監察業界有否遵從；
- (c) 視乎業界對本地《守則》的反應，政府會考慮是否須制訂特定的法例或規例，以規管嬰兒食物的營養成分組合及標籤；
- (d) 在特殊膳食食物方面，應注意的是，大部分不同健康情況的人士都可從傳統食物滿足其膳食需要，而傳統食物已受到《公眾衛生及市政條例》及其與食物有關的規例所規管。由於供特殊膳食之用的食物種類繁多，食品法典委員會並未就各類特殊膳食食物訂立成分要求。食物安全中心會研究這些食物現時的標籤情況，並就規管這些食物的優先次序提出建議；及
- (e) 食物安全中心的食物監察計劃定期監察在本港出售的食物(包括嬰兒及特殊膳食食物)，以確保這些食物如《公眾衛生及市政條例》所規定，適合人類食用。食物安全中心在進口、批發及零售層面收集樣本作化學及微生物測試(見第3.3(a)段註14)。例如，中心每年都收集奶粉(大部分為嬰兒配方奶粉)樣本，進行各類化學及微生物測試(註21)。在二零零七年至二零一零年期間，已抽取960個樣本，所有測試結果都令人滿意。食物安全中心會繼續改善食物監察計劃，以安排更多在本港出售的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉進行化學分析。

5.5 食物環境衛生署署長同意審計署在第5.3(c)段提出的建議。他表示：

- (a) 食物安全中心會跟進審計署所發現的個案；

註21：正如第3.3(a)段所述，食物安全中心在進行食物監察時，並沒有抽查任何嬰兒及特殊膳食食物，以核實所標示的營養資料是否正確。中心只選取奶粉(包括嬰兒配方奶粉)樣本作化學及微生物測試，範圍包括測試食物添加劑、污染物、毒素、細菌及病毒。第3.3(a)段註14與此相關。

- (b) 食物安全中心會對懷疑違反《公眾衛生及市政條例》第61條的食品採取行動。雖然食品法典委員會規管嬰兒及特殊膳食食物的標準及準則現時並無法律約束力，但食物安全中心會鼓勵食物商採取良好做法，遵守有關標準及準則。在本地《守則》實施後，這些良好做法可進一步予以推廣；
- (c) 食物安全中心已在不同會議及工作坊上，與業界詳細討論“供特殊膳食之用的食物”的定義。中心的網頁提供相關資料，供業界參考。中心會加強宣傳工作，增加業界及消費者對此事的了解(註22)；及
- (d) 雖然個案十一及十二不視為特殊膳食食物，但食物安全中心會繼續對發現違反營養標籤規定的食品採取行動。

5.6 衛生署署長同意審計署在第5.3(d)及(e)段所提出的建議。他表示：

- (a) 衛生署會制訂適當的監察及檢討機制，以便有效推行本地《守則》；及
- (b) 專責小組正研究有關的制裁機制。

註22：二零一一年十月，食物安全中心把更多有關區分特殊膳食食物的資料上載到其網頁(見附錄E)。

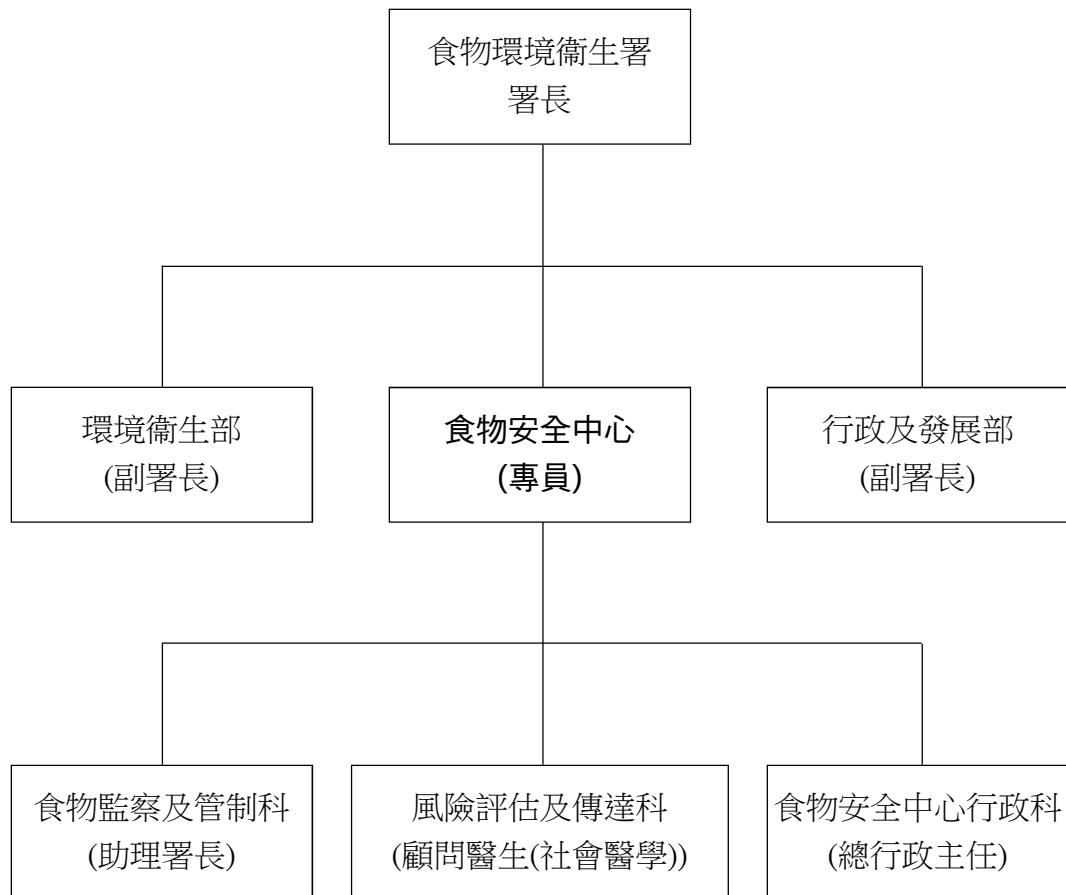
食品法典委員會

1. 食品法典委員會由聯合國糧食及農業組織和世界衛生組織於一九六三年創立，是國際認可組織，負責制訂聯合國糧食及農業組織／世界衛生組織聯合食物標準計劃 (Joint Food and Agricultural Organization of the United Nations/World Health Organization Food Standards Programme) 下的食物標準、準則和工作守則等相關文獻。計劃的主要目的是保障消費者的健康和確保食物業有公平的行為規範。食品法典委員會現時約有180個成員國，包括中國、美國、歐洲聯盟和澳洲。
2. 食品法典委員會在制訂與食物有關的標準方面，已得到國際的認可。在大多數情況下，食品法典委員會的標準是透過取得共識而採納的，並以最佳的科技知識作為基礎。該委員會亦是唯一匯聚了科學家、技術專家、政府規管機關代表、國際消費者，以及業界組織代表的國際論壇。根據食品法典委員會，其標準及準則只是屬自願性質而不具約束力的建議(即並非強制性)，因此，在實施方面不受管制。不過，由於不少國家認為遵守食品法典委員會的標準及準則有利於消費者及其貿易，因此仍樂於實施。
3. 食品法典委員會制定營養標籤的法典準則(最初於一九八五年發出)。這些準則規定，附加營養標籤時，標籤上列出的營養素，必須包括熱量、蛋白質、可獲得的碳水化合物和脂肪，以及其他有助消費者維持良好營養狀況的營養素。除核心營養素外，準則亦規定業界必須標示與聲稱有關的營養素的含量。根據這些準則，如沒有作出營養聲稱，則可自行決定是否附加標籤。
4. 食品法典委員會制定有關營養及保健聲稱的使用準則(最初於一九九七年發出)。這些準則訂明獲准在食物標籤和宣傳品中使用營養及保健聲稱的條件。

資料來源：審計署的研究

附錄 B
(參閱第 1.14 段)

食物安全中心
組織圖 (摘錄)
(二零一一年九月一日)



資料來源：食環署的記錄

食品法典委員會有關嬰兒及特殊膳食食物的標準及準則的例子

嬰兒配方奶粉的標準

1. 早於一九八一年，食品法典委員會已採納《嬰兒配方奶粉及特殊醫用嬰兒配方奶粉的標準》，以規管嬰兒配方奶粉的成分、品質和安全要求。食品法典委員會的標準訂明，只有符合標準的配方奶粉才能被允許作為嬰兒配方奶粉銷售。其他任何嬰兒配方食品都不獲准銷售、或被描述為適合去滿足正常健康嬰兒出生後最初幾個月的營養需求。

嬰幼兒食物中使用營養物質的準則

2. 一九七九年，食品法典委員會採納了《嬰幼兒特殊膳食用食品中營養物質的參考清單》。一九九一年，食品法典委員會進而制訂《較大嬰兒和幼兒配方輔助食品準則》，為較大嬰兒和幼兒配方輔助食品的生產提供營養和技術方面的指導，包括該類食品的配方、加工技術、衛生要求，以及對標籤和使用說明的規定。

較大嬰兒配方奶粉的標準

3. 一九八七年，食品法典委員會採納了《較大嬰兒配方奶粉標準》，以規管適用於較大嬰兒配方奶粉的成分組合及標籤，確保該類配方奶粉的營養成分足夠滿足嬰兒 (6個月以上) 和幼兒的正常生長和發育。如嬰兒配方奶粉一樣，食品法典委員會亦訂明較大嬰兒配方奶粉必須含有25種重要營養素，並符合每一種營養素的最低和最高含量水平。

特殊膳食用預先包裝食品的標準

4. 一九八五年，食品法典委員會採納了《特殊膳食用預先包裝食品標籤和聲稱通用標準》。根據食品法典委員會，特殊膳食食物是特別為滿足因特殊身體或生理狀況及／或特殊疾病引致有特殊膳食要求而加工或配製並作此表述的食物。特殊膳食食物包括嬰幼兒食物。

資料來源：審計署的研究

附錄 D

(參閱第 2.10(e) 段、2.16(a) 段個案一
及 2.18 段)

各國為嬰兒配方奶粉營養成分組合及標籤規定訂立的基準

		食品法典委員會	歐洲聯盟	美國	中國(註)
熱量	最少：	60 千卡／100 毫升	60 千卡／100 毫升	未有指定	60 千卡／100 毫升
	最多：	70 千卡／100 毫升	70 千卡／100 毫升	未有指定	70 千卡／100 毫升
重要營養素成分 (摘錄只供說明之用)：					
蛋白質	最少：	1.8 克／100 千卡	1.8 克／100 千卡	1.8 克／100 千卡	1.88 克／100 千卡
	最多：	3.0 克／100 千卡	3 克／100 千卡	4.5 克／100 千卡	2.93 克／100 千卡
脂肪	最少：	4.4 克／100 千卡	4.4 克／100 千卡	3.3 克／100 千卡	4.39 克／100 千卡
	最多：	6.0 克／100 千卡	6.0 克／100 千卡	6.0 克／100 千卡	5.86 克／100 千卡
亞油酸	最少：	300 毫克／100 千卡	300 毫克／100 千卡	300 毫克／100 千卡	290 毫克／100 千卡
	最多：	1 400 毫克／100 千卡	1 200 毫克／100 千卡	未有指定	1 380 毫克／100 千卡
碳水化合物	最少：	9.0 克／100 千卡	9.0 克／100 千卡	未有指定	9.2 克／100 千卡
	最多：	14.0 克／100 千卡	14 克／100 千卡	未有指定	13.8 克／100 千卡
維他命 B1	最少：	60 微克／100 千卡	60 微克／100 千卡	40 微克／100 千卡	59 微克／100 千卡
	最多：	300 微克／100 千卡	300 微克／100 千卡	未有指定	301 微克／100 千卡
維他命 B2	最少：	80 微克／100 千卡	80 微克／100 千卡	60 微克／100 千卡	80 微克／100 千卡
	最多：	500 微克／100 千卡	400 微克／100 千卡	未有指定	498 微克／100 千卡
煙酸	最少：	300 微克／100 千卡	300 微克／100 千卡	250 微克／100 千卡	293 微克／100 千卡
	最多：	1 500 微克／100 千卡	1 500 微克／100 千卡	未有指定	1 506 微克／100 千卡
泛酸	最少：	400 微克／100 千卡	400 微克／100 千卡	300 微克／100 千卡	402 微克／100 千卡
	最多：	2 000 微克／100 千卡	2 000 微克／100 千卡	未有指定	2 000 微克／100 千卡
生物素	最少：	1.5 微克／100 千卡	1.5 微克／100 千卡	1.5 微克／100 千卡	1.5 微克／100 千卡
	最多：	10 微克／100 千卡	7.5 微克／100 千卡	未有指定	10.0 微克／100 千卡
鈉	最少：	20 毫克／100 千卡	20 毫克／100 千卡	20 毫克／100 千卡	21 毫克／100 千卡
	最多：	60 毫克／100 千卡	60 毫克／100 千卡	60 毫克／100 千卡	59 毫克／100 千卡
鈣	最少：	50 毫克／100 千卡	50 毫克／100 千卡	60 毫克／100 千卡	50 毫克／100 千卡
	最多：	140 毫克／100 千卡	140 毫克／100 千卡	未有指定	146 毫克／100 千卡
氯化物	最少：	50 毫克／100 千卡	50 毫克／100 千卡	55 毫克／100 千卡	50 毫克／100 千卡
	最多：	160 毫克／100 千卡	160 毫克／100 千卡	150 毫克／100 千卡	159 毫克／100 千卡
鉀	最少：	60 毫克／100 千卡	60 毫克／100 千卡	80 毫克／100 千卡	59 毫克／100 千卡
	最多：	180 毫克／100 千卡	160 毫克／100 千卡	200 毫克／100 千卡	180 毫克／100 千卡
碘	最少：	10 微克／100 千卡	10 微克／100 千卡	5 微克／100 千卡	10.5 微克／100 千卡
	最多：	60 微克／100 千卡	50 微克／100 千卡	75 微克／100 千卡	58.6 微克／100 千卡
銅	最少：	35 微克／100 千卡	35 微克／100 千卡	60 微克／100 千卡	35.6 微克／100 千卡
	最多：	120 微克／100 千卡	100 微克／100 千卡	未有指定	121.3 微克／100 千卡
標籤規定 (摘要只供說明之用)：					
營養及保健聲稱	除非食品法典委員會的相關準則或國家法例另有明確規定，否則不得使用。	只容許使用某些指定的營養及保健聲稱。	只容許使用某些指定的營養及保健聲稱，例如“含鐵質的嬰兒配方奶粉”。	如符合某些條件，可使用能量和營養素的營養素含量聲稱及營養素比較聲稱。也容許使用某些指定的功能聲稱。	

資料來源：審計署的研究

註：中國的營養成分組合及標籤規定只適用於內地 (不包括香港) (見第 2.18 段)。

“供特殊膳食之用的食物”的原則及指引

1. 《食物及藥物 (成分組合及標籤) 規例》並無就“供特殊膳食之用的食物”訂出定義。不過，根據食物安全中心的《技術指引》，供特殊膳食之用的食物是特別為滿足因特殊身體或生理狀況及／或特殊疾病引致有特殊膳食要求而加工或配製並作此表述的食物。這些食物與類似的一般食物 (如有的話) 在成分組合上必須有明顯分別。

供特殊膳食之用的食物的例子

2. 根據食物安全中心，下列產品一般會視作供特殊膳食之用的食物：
- (a) 任何情況下均須在醫護人員指導下使用並作此表述的產品；
 - (b) 只用作管飼的產品；及
 - (c) 專為某些病人或身體狀況特別配製並清楚作此表述的產品，例如產品上註明“專為癌症病人特別配製”(只註明“適合 xx 病人食用”的產品則可能不屬於這類別)。
3. 根據食物安全中心在二零一一年十月前的指引，將會被列為供特殊膳食之用的食物的產品不得有任何資料或廣告指出或暗示該產品亦適合或建議供一般人或沒有有關疾病或身體狀況的其他人群使用。只要符合上文第 1 段所述的原則，其他不在上述之列的產品亦可能視作供特殊膳食之用的食物。無論如何，在決定個別產品是否屬於“供特殊膳食之用的食物”時，將會按個別情況作出考慮。

二零一一年十月的發展

4. 審查工作之後，食物安全中心在二零一一年十月，把以下附加資料上載到其網頁：
- (a) 如載有“三歲以下兒童須在醫護人員指導下使用”或“如本產品用作唯一的營養來源，須在醫護人員指導下使用”等字句的產品，並不屬於供特殊膳食之用的食物；
 - (b) 如產品只因應市場策略而以特定消費者群組 (例如老年人) 為銷售對象，但該產品的成分和一般食物並無明顯分別，又或者產品只因應某消費者群組的喜好而添加一些營養素，但該消費者群組

附錄 E

(續)

(參閱第 2.19 段及第 5.5(c) 段)

與一般人相比，實際上對這些營養素並無特別的需求，則有關產品並不屬於供特殊膳食之用的食物；

- (c) 屬於供特殊膳食之用的食物的產品不得有任何資料廣告指出或暗示該產品亦適合或建議供一般人或沒有有關疾病或身體狀況的其他人群使用 (例如 “為關注健康的人士而配製”、“維持健康活力”、“供偏食人士食用”)；及
- (d) 在任何情況下，產品須符合上文第 1 段所述的原則，才會視作供特殊膳食之用的食物。如未能確定個別產品是否屬於特殊膳食用食品，當局會考慮每宗個案的有關資料作決定。

資料來源：食物安全中心的網頁

個案六

有關使用聲稱來推銷嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的投訴

1. 在二零零三年十二月至二零一零年四月期間，食環署接獲六宗投訴，包括兩宗由某國總領事館(總領事館)提出和一宗由廣播事務管理局轉介的投訴。這些投訴是關於一間奶粉商在食物標籤或廣告中使用下列聲稱來推銷其品牌的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉：

- (a) **聲稱 1**：“不含棕櫚油，減低排硬便或便秘的機會”；
- (b) **聲稱 2**：“不含棕櫚油，寶寶的鈣質吸收更好，骨骼更強健”；
- (c) **聲稱 3**：“不含棕櫚油的嬰兒配方，有助鈣質吸收”；
- (d) **聲稱 4**：“不含棕櫚油，增加骨礦物質含量和骨質密度”；
- (e) **聲稱 5**：“不含棕櫚油：讓鈣質更好吸收，堅固牙齒和骨骼，寶寶大便稀糊不上火”；及
- (f) **聲稱 6**：“特有嘅 PHD 成分，即係Phospholipid(磷脂)，對大腦信息傳遞舉足輕重”。

投訴人認為這些聲稱沒有充分證據支持。總領事館亦於二零零六年向食環署表示，推銷不含棕櫚油配方奶粉的類似聲稱，在東南亞多個國家已被禁止使用。

2. 該六項聲稱其後以下述方法處理：

- (a) **聲稱 1**：奶粉商告知食環署已停止使用“不含棕櫚油”的聲稱來推銷其配方奶粉；
- (b) **聲稱 2**：食環署在收集奶粉商所提供更多的資料後，認為聲稱 2 有證據支持；
- (c) **聲稱 3、4 及 5**：由於有關聲稱沒有足夠的科學證據支持，食環署發出警告／查詢信，促請奶粉商停止使用有關聲稱，否則會根據《公眾衛生及市政條例》第 61 條採取執法行動；及

- (d) **聲稱 6：** 食環署在二零一零年六月及九月告知廣播事務管理局，根據海外研究，食用磷脂與正常記憶、學習能力、集中力及神經系統正常功能之間並無因果關係，而營養資料標籤制度並不適用於嬰兒及較大嬰兒配方奶粉。二零一一年一月，廣播事務管理局裁定有關聲稱 6 的投訴缺乏理據。

審計署的意見

3. 審計署發現，食環署(或其轄下在二零零六年成立的食物安全中心)一直沒有適當跟進有關投訴。例如，就聲稱 3、4 及 5，食環署只向奶粉商發出警告信，要求他們停止使用這些聲稱來推銷奶粉，但並無及早採取行動，處理問題的根源(例如展開行動，引入適當的法例或規例，以規管這些聲稱)。雖然聲稱 2 和聲稱 3 相似，但食環署認為聲稱 2 有證據支持，但聲稱 3 則沒有證據支持。

4. 至於有關在電視廣告使用聲稱 6 的投訴，審計署認為食環署應提供更多支援，以協助廣播事務管理局核實有關聲稱是否真確。食環署尤其應跟進投訴，查看食物標籤或其他廣告是否亦有類似聲稱，並要求奶粉商提供科學證據，以作核實。

5. 截至二零一一年八月，審計署發現該奶粉商仍然在食物標籤及其網頁使用很多其他類似上述的一些聲稱，以推銷其品牌的配方奶粉。

資料來源：食環署的記錄及審計署的研究

個案七

有關使用聲稱來推銷嬰兒及較大嬰兒配方奶粉的投訴

1. 二零一零年五月，廣播事務管理局向食環署轉介五宗投訴，尋求意見。有關投訴涉及另一間奶粉商 (與個案六所指的奶粉商不同 —— 見附錄 F)，在電視廣告中使用以下兩項聲稱，來推銷其品牌的嬰兒及較大嬰兒配方奶粉：

- (a) **聲稱 7：**“配方奶粉 3 DHA 含量全港最高”；及
- (b) **聲稱 8：**“配方奶粉 3 DHA 含量最高。喺 6 至 12 個月，腦部急促成長，腦細胞會攝取同儲存大量 DHA”。

投訴人認為這兩項聲稱沒有充分證據支持，可能失實。

2. 關於聲稱 8，食環署在二零一零年六月告知廣播事務管理局，根據世界衛生組織，人體中樞神經系統、細胞膜及視覺系統內有高濃度的 DHA，對維持理想的神經細胞功能及視覺敏銳度發揮作用。食環署亦告知廣播事務管理局，營養資料標籤制度 (當時行將實施) 不適用於擬供不足 36 個月大幼兒食用的配方奶粉 (註)。

3. 二零一零年九月，食環署進一步告知廣播事務管理局：

- (a) **聲稱 7：**食環署並無有關本港其他品牌配方奶粉 DHA 含量的資料；及
- (b) **聲稱 8：**從營養角度，食環署沒有意見，並未能提供更多協助 (註)。

4. 二零一一年三月，廣播事務管理局裁定投訴缺乏理據。

審計署的意見

5. 審計署認為食環署應提供更多支援，以協助廣播事務管理局核實有關聲稱是否真確。食環署尤其應跟進投訴，查看食物標籤或其他廣告是否亦有類似聲稱，並要求奶粉商提供科學證據，以作核實。

6. 截至二零一一年八月，審計署發現該奶粉商仍然在食物標籤及其網頁使用很多類似上述聲稱 7 及 8 的聲稱，以推銷其配方奶粉品牌。

資料來源：食環署的記錄及審計署的研究

註：二零一零年六月，食環署告知廣播事務管理局，根據食品法典委員會，如配方奶粉加入 DHA，其所含的 AA/ARA 須至少達到與 DHA 的相同濃度。食環署其後要求廣播事務管理局蒐集更多有關該被指控的配方奶粉的脂肪酸結構 (例如 DHA 在脂肪酸中所佔百分比) 的資料。二零一零年八月，廣播事務管理局向食環署提供所需的產品資料。二零一零年九月，食環署告知廣播事務管理局，產品資料顯示，被指控的配方奶粉所含的 AA/ARA 與 DHA 的濃度，符合食品法典委員會的其中一個要求。