

《審計署署長第五十七號報告書》— 第 4 章

嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤

撮要

1. 食物標籤提供個別食品的資料，是食物製造商與消費者之間重要的溝通途徑。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。該規例規定所有預先包裝食物(包括嬰兒及特殊膳食食物)均須加上可閱的標記或標籤，以提供食物名稱、配料表、保質期的說明，以及數量、重量或體積等資料。

2. **《2008 年修訂規例》** 二零零八年，該規例曾作出修訂，為預先包裝食物引入強制性營養資料標籤制度。該制度涵蓋營養標籤及營養聲稱，並於二零一零年七月開始實施，規定所有預先包裝食物必須標示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)，以及作出聲稱的其他營養素。營養資料標籤制度的目的是幫助消費者作出有依據的食物選擇及規管有誤導或欺詐成分的標籤和聲稱。不過，該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。

3. 食物安全中心隸屬食物環境衛生署，是香港的食物安全主管當局，負責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。

4. **審查工作** 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《2008 年修訂規例》之下營養資料標籤制度的實施情況，以及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。審查結果分別載於兩份報告：(a)嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤(本撮要的主題)；及(b)食物標籤(見《審計署署長第五十七號報告書》第 3 章)。為進

行本報告的審查工作，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內)。審計署亦委託一間本地大學進行化驗測試，以核實有關食物營養標籤上的資料。

《2008年修訂規例》並未涵蓋嬰兒及特殊膳食食物

5. 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(該會是國際認可組織，負責制訂食物標準和指引)所採用的準則，亦考慮到本港居民的健康情況及國際做法。當局表示，嬰兒及特殊膳食食物並未納入標籤制度，是因為這類食品的消費者對營養的要求及關注有別於一般人，而且這類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，早於二零零五年，當局承諾日後會檢討是否有需要就這類食物實施營養資料標籤規定。

6. **營養標籤的重要性** 人類在生命中的每一個階段都需要充足的營養。嬰兒、幼兒及其他有特殊膳食需要的人士一般都較為脆弱，因此為他們提供的食物必須受到更嚴格的規管。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，此外，亦制訂了特定的附加標準，以規管這類食物。以嬰兒配方奶粉為例，食品法典委員會已就其成分、品質及安全要求，訂立了全面的標準，以確保其營養安全及充足度能應付嬰兒成長及發展所需。食品法典委員會更建議禁止把營養及保健聲稱用於嬰幼兒食物，除非該會的相關標準或國家法例另有明確規定，則作別論。

7. **並非強制規定要遵守食品法典委員會的標準及準則** 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。然而，當局沒有另行訂立法例或規例，以規管這類食物的營養標籤，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。

8. **審計署就選定的嬰兒及特殊膳食食物進行審查** 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，以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。審計署發現，少數嬰兒及較大嬰兒配方奶粉並沒有嚴格遵守食品法典委員

會的標準及準則，當中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。舉例來說，兩款外國進口嬰兒配方奶粉的花生四烯酸(AA／ARA)與二十二碳六烯酸(DHA)的比例，不符合食品法典委員會定下的“≥ 1：1”規定；及(b)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。審計署就選定的特殊膳食食物進行的審查亦顯示，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。為保障公眾健康，審計署認為當局須認真考慮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(見第 19 段)。

營養資料的規管

9. 規管嬰兒及特殊膳食食物的營養資料十分重要，因為這類食物的對象是有特殊膳食需要的人士，他們一般屬身體比較脆弱的一群。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(見第 5 段)。

10. **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。食物安全中心在進行食物監察時，亦沒有抽查任何這類食物，以核實所標示的營養資料是否正確。

11. **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，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。

12. **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 6 段)。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》(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(包括嬰兒配

方奶粉)。然而，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 8 段)。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。把可能誤導或誇張的聲稱用於嬰幼兒食物，特別是嬰兒及較大嬰兒配方奶粉，這情況令人關注。

13. **查詢／投訴並非經常妥為跟進** 食物安全中心不時從不同渠道，收到有關嬰兒及特殊膳食食物營養方面的投訴和查詢，但食物安全中心並非經常妥為跟進有關投訴和查詢。審計署認為，跟進行動不足，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。

14. **審計署就選定的嬰兒及特殊膳食食物進行審查** 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，以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。審計署發現，部分經審查的食物在營養標籤上所展示營養資料，與它們的營養素含量出現明顯偏差。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度。此外，經審查的食物並不符合營養資料標籤制度下的部分規定。如果這些食物已受營養資料標籤制度規管，則食物安全中心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。因此，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(見第 19 段)。

15. **難以區分特殊膳食食物與其他食物** 該規例並無就“供特殊膳食之用的食物”設下任何定義。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和指引。然而，審計署關注到由於未有法律定義，一些食品雖然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”。因此，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。

《香港母乳代用品銷售守則》的制定

16. **世衛《守則》** 世衛《守則》(見第 12 段)致力為嬰兒提供安全和充足的營養，確保在需要使用母乳代用品時，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，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》。二零一零年五月，世衛促請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。

17. 很多國家已參照世衛《守則》，制訂適用於當地的宣傳及銷售指引，以供業界遵守。在香港，政府仍未強制規定業界遵守世衛《守則》。換言之，政府主要依賴業界作自我規管。

18. **成立負責制訂本地《守則》的專責小組** 二零一零年六月，當局成立了一個專責小組，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。當局表示，本地《守則》預計會於二零一二年內實施。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法和規管。

19. 審計署對政府致力制訂本地《守則》表示歡迎。不過，由於遵從本地《守則》與否純屬自願，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。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。第 8 及 14 段亦與此有關。

未來路向及審計署的建議

20. 審計署對營養資料標籤制度的實施表示歡迎。不過，該制度並不適用於嬰兒及特殊膳食食物。審計署發現在本港出售的嬰兒及特殊膳食食物中，營養成分組合及標籤都有多個不足之處。當局有需要盡快採取行動，解決這些問題。

21. 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) 在引入上文(a)段所述的特定法例或規例之前，鼓勵食物商盡量遵從食品法典委員會的標準及準則、核實食物商用於推銷食品所使用的聲稱是否真確，以及在有需要時根據《公眾衛生及市政條例》第 61 條採取適當行動；
 - (ii) 加強行動，跟進查詢／投訴；
 - (iii) 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屬於“供特殊膳食之用的食物”；及
 - (iv) 因應審計署在個案研究中所提出的意見，採取適當的跟進行動；
- (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》；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

22. 食物及衛生局局長、食物環境衛生署署長及衛生署署長同意審計署的建議。食物及衛生局局長表示視乎業界對本地《守則》(見第 18 段)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。

二零一一年十一月