

《審計署署長第五十七號報告書》— 第 3 章

食物標籤

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(即一般食物標籤規定)。
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。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，以及規管有誤導或欺詐成分的標籤和聲稱。該制度適用於所有預先包裝食物，但不包括嬰兒及特殊膳食食物。
3. 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》之下的營養資料標籤制度實施情況，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。審計結果分別載於兩份報告：(a)食物標籤(本撮要的主題)；及(b)嬰兒及特殊膳食食物的營養標籤(見《審計署署長第五十七號報告書》第 4 章)。

食物標籤的準確及可閱程度

5. **食物標籤上營養資料的準確程度** 營養資料標籤制度規定，所有預先包裝食物必須標示“1+7”，包括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)及作出營養聲稱的其他營養素。食物安全中心就選定的預先包裝食品的營養標籤進行肉眼檢查，並且就標示的營養素進行化學分析，以確保業界遵守營養資料標籤制度。在該制度推行的首年，食物安全中心檢查了 16 245 個食物標籤，發現有 111 個不符合營養資料標籤制度的規定(例如沒有營養標籤或營養聲稱不適當)。符合規定的整體比率為 99.3%。不過，審計署發現，食物安全中心所進行的檢查和測試有以下限制，包括：(a)選定作肉眼檢查的食物樣本，大部分來自違規風險較低的大型連鎖超級市場；(b)選定作化學分析的 505 個樣本中，食物安全中心只就 30 個樣本的“1+7”進行測試，當中 70% 的樣本只選取其中一項營養素進行測試；(c)選定進行化學分析的食物樣本的營養素，並不一定是最主要的營養素或不符合規定風險較高的營養素；及(d)用作考慮是否採取執法行動的規管容忍限度來評估食品是否符合營養資料標籤制度的規定，但食物安全中心在匯報符合規定的比率時，沒有披露相關資料。

6. 審計署進行獨立的檢查和測試，以評估業界遵守營養資料標籤制度規定的程度。審計署在三個地區的 55 間零售商店以肉眼檢查營養標籤，結果顯示當中 46 間零售商店出售的食品懷疑不符合一項或多項規定。審計署並委聘一所本地大學提供認可的實驗所服務，就在市面購買的選定食物樣本進行化驗測試。在測試的 70 個食物樣本中，有 42 個(60%)懷疑不符合規定。審計署建議食物環境衛生署署長應：(a)改善食物安全中心進行的檢查和測試(包括肉眼檢查及化學分析)；(b)在挑選食物樣本及營養素進行測試時，採用更加以風險為依據的方法；(c)在匯報符合規定的比率時，披露所採用的規管容忍限度；及(d)就審計署所發現的懷疑不符合規定個案，採取適當跟進行動。

7. **營養資料在可閱程度方面的規定** 《2008 年修訂規例》並沒有為確保營養資料清晰可辨而訂下足夠規定(例如字體大小)。審計署的市場調查發現，部分預先包裝食物上的營養標籤字體過小、部分標籤的文字與背景對比並不鮮明，以致消費者難

以閱讀營養資料。審計署亦注意到，標籤難以辨認是市民閱讀營養標籤的主要障礙之一。審計署建議食物環境衛生署署長應妥善處理可閱程度的問題，以期有效推行營養資料標籤制度。

8. **食物標籤所展示其他資料的準確程度** 在截至二零一一年六月底之前的 12 個月內，食物安全中心檢查了約四萬款預先包裝食品，以確定有關食品是否符合一般食物標籤規定(見第 1 段)。符合規定的整體比率為 99.9%。不過審計署注意到，食物安全中心所挑選作檢查的食物樣本，大部分來自違規風險較低的大型連鎖超級市場。在審計署到訪的 55 間零售商店(見第 6 段)中，發現有 27 間出售的食品懷疑不符合一般食物標籤規定，情況頗為普遍。審計署建議食物環境衛生署署長應改善食物安全中心的檢查工作，以執行一般食物標籤規定。

營養及保健聲稱

9. **使用聲稱吸引消費者** 食物商越來越多使用不同聲稱推廣傳統食物(慣常食用或飲用的食物或飲品)。使用的聲稱包括營養聲稱和保健聲稱。營養聲稱是指表示某食物含有特定營養特質的聲稱。保健聲稱則暗示或指出食物(或該食物中的成分)與健康狀況之間的關係。營養聲稱由營養資料標籤制度規管，而保健聲稱則不受任何特定的香港法例或規例所規管。

10. 早於二零零二年，公眾人士及立法會均呼籲當局應加緊管制所謂“保健食品”所作出具誤導性或有誇大成分的保健聲稱。二零零五年，當局制定《不良醫藥廣告(修訂)條例》，但該修訂條例僅就禁止／限制為口服產品作出六類不良保健聲稱發布的廣告施加規管，並且不涵蓋傳統食物。當局只可依賴《公眾衛生及市政條例》的一般條文，規管傳統食物的保健聲稱。截至二零一一年八月，當局從沒有就不當保健聲稱成功檢控任何食物商。審計署建議食物及衛生局局長應與食物環境衛生署署長及衛生署署長合作，審慎研究《公眾衛生及市政條例》的條文(或其他相關條文)是否足以規管傳統食物的保健聲稱，以及評估是否有需要引入合適的法例和規例，以規管該等食物的保健聲稱。

11. **食物安全中心對業界使用營養聲稱方面的監管** 審計署留意到食物安全中心人員並未採取積極行動(例如向食物商索取

科學證據)，查證食物商使用的營養聲稱（特別是在宣傳品中的聲稱）是否屬實。截至二零一一年六月，食物安全中心只發現 12 個不適當的營養聲稱。審計署選取了約 30 款在食物標籤上作出營養聲稱的預先包裝食物，以及一些附有聲稱的宣傳品，發現有 17 宗個案或須食物安全中心跟進。審計署建議食物環境衛生署署長應加強食環署對食物標籤及宣傳品上的營養聲稱的執法工作，以及跟進審計署所發現各宗營養聲稱懷疑不符合規定的個案。

豁免遵從營養標籤規定

12. 為利便食物業，《2008 年修訂規例》就推行小量豁免制度作出規定。根據該制度，食環署可豁免任何預先包裝食物遵從營養標籤規定，但該署必須滿意有關食品在本港的每年銷售量不超過 3 萬件。食物商可就食品向食物安全中心申請小量豁免。如申請妥當無誤，食物安全中心會向食物商發出原則上批准及繳費通知書，註明豁免編號及豁免有效期，並在食物商繳付豁免費用後，發出正式豁免批准信。截至二零一一年六月，共有 35 301 宗申請獲原則上批准或正式批准。

13. 審計署發現在推行小量豁免制度時出現多個問題，包括：(a)部分食物商就小量豁免產品遲報每月銷售量，令食物安全中心難以監察銷售量是否已超出每年 3 萬件的水平；(b)食物安全中心並無進行任何檢查，以核實食物商申報的銷售量是否準確；及(c)部分食物商遲交豁免費用，亦有一些產品未取得食物安全中心的正式批准便推出市面。審計署建議食物環境衛生署署長應就小量豁免制度進行項目推行後檢討，以評估制度成效，並採取行動，改善食物安全中心在小量豁免制度的規管工作。

監察及執法工作

14. 食物安全中心的食物標籤小組負責執行食物標籤的規定。該小組進行例行巡查及每星期突擊行動，以查核業界遵從食物標籤規定的情況。

15. **進行例行巡查** 進行例行巡查，旨在檢查食物標籤以確保一般食物標籤和營養標籤的規定得到遵守。廉政公署在

二零一零年九月的審查工作報告指出，食物安全中心沒有採用以風險為依據的巡查方法，因此沒有善用巡查資源。廉政公署建議食物安全中心應改善其巡查策略，並建立零售商店資料庫，以便評估風險和識別巡查目標。審計署審查食物安全中心在二零一一年三月的工作後發現，大部分所檢查的食物標籤，仍從違規風險較低的大型連鎖超級市場選取(見第 5 及第 8 段)。截至二零一一年五月，食物安全中心已就巡查過約 1 500 間的零售商店建立資料庫，但這個資料庫尚未完成。審計署建議食物環境衛生署署長應促請食物安全中心適當採用以風險為依據的方式進行例行巡查，並盡快建立完備的資料庫。

16. **進行突擊行動** 每周進行的突擊行動，旨在找出或須即時採取檢控行動的嚴重違規情況。每次行動通常包括兩個商場及兩條街道，期間會巡查目標地區內的所有零售商店。審計署審查食物安全中心在二零一一年三月的工作後發現，所選取進行巡查的街道中，並沒有很多零售商店。審計署人員亦以觀察員的身分參與一次突擊行動，發現行動中沒有巡查一些屬高風險的商店。審計署建議食物環境衛生署署長應促請食物安全中心加強突擊行動的計劃工作。

17. **跟進違規情況和檢控個案** 在截至二零一一年六月底之前的 18 個月內，食物安全中心已就 54 宗涉及違反一般食物標籤規定的個案提出檢控。雖然食物安全中心的指引規定中心人員必須採取跟進行動，以確保不符合規定的情況不再出現，但指引卻沒有條文訂明有關行動的細節，包括跟進巡查的時限和次數。部分已完結的檢控個案，並沒有記錄曾進行跟進巡查。審計署建議食物環境衛生署署長應促請食物安全中心為中心人員提供指引，訂明須就檢控個案採取的跟進行動，並監察檢控個案獲妥善跟進。

18. **食物回收及安全警報** 食物安全中心定期從零售商店抽取預先包裝食物樣本，以測試是否含有食物添加劑和致敏物。在截至二零一一年六月底之前的 18 個月內，食物安全中心發現有 19 個樣本的檢測結果未能令人滿意，當中有四個樣本含有非准許／過量的食物添加劑，或含有沒有標示的致敏物。不過，除要求食物商回收該四種產品外，食物安全中心並無發出安全警報，

讓市民注意這些產品的食物安全問題。審計署建議食物環境衛生署署長應促請食物安全中心發出安全警報。

宣傳及公眾教育

19. 食物安全中心在二零零八年六月至二零一一年六月期間，推行為期三年的宣傳及公眾教育運動，以提高公眾對營養資料標籤制度的認知和了解，並推動公眾培養健康飲食習慣。二零一一年六月及七月，審計署委託一間本地大學進行獨立調查，以蒐集公眾對食物標籤的意見。審計署的公眾意見調查，以面談方式共訪問 1 070 名人士。

20. 審計署的公眾意見調查發現：(a)雖然大部分受訪者知悉營養資料標籤制度，但他們對有關制度並不充分了解。此外，大部分受訪者還未養成購買預先包裝食物時閱讀營養標籤的習慣；(b)不同類別受訪者(特別是長者)對營養標籤的認知、看法及態度各有不同；及(c)使用營養標籤的主要障礙包括“字體太小”、“不懂得把營養資料應用於日常飲食”及“提供的營養資料很難理解”。審計署建議食物環境衛生署署長應：(a)加強食物安全中心的宣傳及公眾教育工作，以推廣營養資料標籤制度；及(b)採取適當措施，以處理審計署在公眾意見調查中發現的市民關注事宜，並改善營養標籤的易用程度。

當局的回應

21. 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。

二零一一年十一月