

第3章

食物及衛生局
食物環境衛生署
衛生署

食物標籤

香港審計署

二零一一年十月二十五日

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

食物標籤

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 – 1.13
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：食物標籤的準確及可閱程度	2.1
食物標籤上營養資料的準確程度	2.2 – 2.4
審計署的意見及建議	2.5 – 2.12
當局的回應	2.13
營養資料在可閱程度方面的規定	2.14
審計署的意見及建議	2.15 – 2.21
當局的回應	2.22
食物標籤所展示其他資料的準確程度	2.23 – 2.24
審計署的意見及建議	2.25 – 2.27
當局的回應	2.28
第 3 部分：營養及保健聲稱	3.1
使用聲稱吸引消費者	3.2 – 3.5
審計署的意見及建議	3.6 – 3.16
當局的回應	3.17 – 3.18
第 4 部分：豁免遵從營養標籤規定	4.1
豁免遵從營養標籤規定	4.2
少量豁免制度	4.3 – 4.7
審計署的意見及建議	4.8 – 4.24
當局的回應	4.25
第 5 部分：監察及執法工作	5.1
監察及執法活動	5.2 – 5.4
審計署的意見及建議	5.5 – 5.24
當局的回應	5.25

	段數
第 6 部分：宣傳及公眾教育	6.1
宣傳及公眾教育運動	6.2 – 6.4
審計署的公眾意見調查	6.5 – 6.6
審計署的意見及建議	6.7 – 6.12
當局的回應	6.13
	頁數
附錄	
A：食品法典委員會	60
B：食物安全中心組織圖 (摘錄) (二零一一年九月一日)	61
C：二零一一年六月八日採取的突擊行動	62
D：審計署有關食物標籤公眾意見調查的問卷	63 – 67

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，或中英文兼用)，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。

該規例適用於所有預先包裝食物，包括一些以有特殊膳食需要的人口組別為對象的嬰兒及特殊膳食食物。

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規管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、營養素比較聲稱及營養素功能聲稱 (見第3.3段)。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

1.12 根據當局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。

1.13 營養資料標籤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(註2)。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)。在進行此項審查時，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) 食物標籤(本報告的主題)；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)。

1.16 審計署對食物標籤的審查集中於以下範疇：

- (a) 食物標籤的準確及可閱程度(第2部分)；
- (b) 營養及保健聲稱(第3部分)；
- (c) 豁免遵從營養標籤規定(第4部分)；
- (d) 監察及執法工作(第5部分)；及
- (e) 宣傳及公眾教育(第6部分)。

註2： 嬰兒及特殊膳食食物是指：(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。

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：食物標籤的準確及可閱程度

2.1 本部分探討食物標籤的準確及可閱程度，所涵蓋的事宜如下：

- (a) 食物標籤上營養資料的準確程度 (第 2.2 至 2.13 段)；
- (b) 營養資料在可閱程度方面的規定 (第 2.14 至 2.22 段)；及
- (c) 食物標籤所展示其他資料的準確程度 (第 2.23 至 2.28 段)。

食物標籤上營養資料的準確程度

2.2 《2008年修訂規例》下的營養資料標籤制度規定，所有預先包裝食物必須標示“1+7”核心營養素(見第1.10段)及作出營養聲稱的其他營養素。食物商亦可在食物標籤內加入該制度沒有規定須標示的其他營養素資料。

2.3 食物商可對食物樣本進行直接化學分析，或通過計算方法進行間接營養素分析，以取得食物的營養資料。根據食物安全中心的技術指引(見第2.14段)，食物商可選擇進行間接營養素分析，但須由具備專業技能的人員根據現有最佳的數據和調整系數進行計算工作(註3)。

2.4 食物安全中心的日常食品監察工作之一，是就選定的預先包裝食品的食物標籤進行肉眼檢查，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(註4)。二零一一年七月，即實施制度一年後，食物及衛生局和食環署向立法會食物安全及環境衛生事務委員會(事務委員會)報告以下事項：

- (a) 該制度成功推行，而消費者的食物選擇亦沒有受到太大影響；及
- (b) 截至二零一一年六月二十四日，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，符合規定的**整體比率為99.3%**。食物安全中心並沒有就不符合規定的個案提出檢控。在111宗不符合規定的個案中，78宗是靠肉眼檢查，

註3：根據該指引，業界進行間接營養素分析時，可因應情況，採用外國或內地食物／衛生當局認可的最新食物成分資料庫和相關的調整系數。

註4：二零一一年一月，食物及衛生局局長告知立法會，食物安全中心計劃每年檢查55 000件預先包裝食品的食物標籤，以確定標籤是否符合一般標籤規定(見第1.3及1.4段)。在這55 000件食品中，約有5 000件會被檢查是否附有適當的營養標籤。在這5 000件食品中，食物安全中心會進一步分析500個食物樣本的營養素含量，以核實營養標籤和營養聲稱的準確程度。

以確定標籤是否符合法定的“1+7”標籤規定，另外 33 宗是透過化學分析，以核實營養標籤和營養聲稱的資料是否準確。111 宗不符合規定個案的分析載於表一。

表一

111 宗不符合規定個案的分析
(二零一一年六月二十四日)

不符合規定的性質	個案數目
(a) 沒有營養標籤或標籤上“1+7”核心營養素的資料不全	47
(b) 營養標籤的格式不適當	4
(c) 營養聲稱不適當	12
(d) 使用的語文不適當(即不屬中文或英文)	13
(e) 涉及超過一種不符合規定的情況	2
(f) 營養素標示值經化學分析後證實有差異	33
總數	111

資料來源：立法會的文件

審計署的意見及建議

2.5 審計署留意到，根據當局向立法會事務委員會所作報告，在推行營養資料標籤制度首年，符合規定的整體比率為 99.3%。不過，審計署的審查發現，食物安全中心所進行的檢查和測試有以下限制：

- (a) 在肉眼檢查的 16 245 個食物樣本中，發現有 78 個不符合規定(見第 2.4(b) 段)。肉眼檢查的符合規定比率高達 99.5% (即不符合規定的比率只有 0.5%)。然而，審計署發現大部分選定作肉眼檢查的食物樣本均來自大型的連鎖超級市場。根據食物安全中心的記錄，這些連鎖超級市場與其他類型的食物銷售商店(例如土產商店、零

食店及健康食品店等) 相比，不符合規定的風險一般較低(見第 5.8 及 5.9 段)；

- (b) 在上文 (a) 段所述經肉眼檢查的 16 245 個食物樣本中，有 505 個獲選出作進一步的化學分析。然而，這些食品獲選出作進一步測試的原因，並無記錄在案(見下文 (c) 段)。在這 505 個樣本中，發現有 33 個不符合規定(見第 2.4(b) 段)。經扣除在匯報當日(二零一一年六月二十四日)仍未有測試結果的 80 個樣本後，食物安全中心所進行的化學分析的符合規定比率為 92.2% (即有 7.8% 不符合規定)；
- (c) 在上文 (b) 段所述進行測試的 505 個樣本中，食物安全中心只就 30 個樣本 (6%) 的“1+7”核心營養素進行測試。70% 的樣本只選取(營養標籤所標示的“1+7”或其他營養素) 其中一項營養素進行化學分析。選取進行化學分析的營養素，是根據食物安全中心與政府化驗所議定的抽樣方案決定，詳情如下：
 - (i) 每年年初，食物安全中心與政府化驗所會擬定抽樣方案，因應政府化驗所的工作量及有關營養素對健康的重要性，定出每個月進行化學測試的數目及該月測試的營養素。舉例來說，他們議定在二零一一年三月就 40 個食物樣本進行化學分析，其中 20 個樣本測試糖分，20 個樣本則測試蛋白質；及
 - (ii) 根據議定的抽樣方案，食物安全中心的衛生督察會(根據所指定的區份／來源國／食物種類) 從市面購買食物樣本，然後送交政府化驗所進行化學分析。

審計署注意到，考慮到食品的性質，選定進行化學分析的營養素，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。尤須注意的是，衛生督察無須為所選取進行化學分析的食品記錄理據。下列示例可作說明。

舉例來說，在二零一一年三月，有一款奶油食品(通常含大量脂肪)及一包低糖豆奶被選定只就其中的蛋白質進行化學分析，而選取該兩款食品的理據並沒有加以記錄。選擇就蛋白質進行化學分析，顯然是因為食物安全中心在二零一一年三月的抽樣方案包括測試 20 個樣本中的蛋白質。鑑於抽樣方案亦包括測試 20 個樣本中的糖分，而有關豆奶載有“低糖”的聲稱，因此沒有測試該款豆奶所含糖分的原因應加以記錄。

因此，未能確保衛生督察是根據具代表性的抽樣方式或風險評估來選擇食品進行化學分析；

- (d) 廉政公署 (廉署) 在二零一零年九月就食物安全中心執行一般食物標籤規定 (見第 1.3 及 1.4 段) 的情況發表審查工作報告，指出食物安全中心的執法程序和做法存在不少漏洞，包括衛生督察可酌情挑選零售商店和食品進行檢查，以及酌情決定所發現的違規事項是否嚴重至足以採取執法行動。此外，中心並沒有為巡查目標設立資料庫 (見第 5.5 段)。食物安全中心自報告發表後已致力改善執法工作 (見第 5.6 段)；及
- (e) 食物安全中心在評估某款食品是否符合營養資料標籤制度的規定時，會採用以下的規管容忍限 (註 5)，以考慮是否採取執法行動：

表二

能量及營養素的規管容忍限

能量／營養素	規管容忍限 (佔標示值的百分率)
能量、總脂肪、飽和脂肪、反式脂肪、膽固醇、鈉、糖	≤ 120%
蛋白質、碳水化合物、膳食纖維、多元不飽和脂肪酸、單元不飽和脂肪酸、澱粉質、可溶性纖維、不可溶性纖維、纖維的個別組成部分	≥ 80%
維他命及礦物質 (維他命 A、維他命 D 及添加的維他命及礦物質除外)	≥ 80%
維他命 A 及維他命 D (包括添加的)	80% 至 180%
添加的維他命及礦物質 (維他命 A 及維他命 D 除外)	≥ 標示值

資料來源：食物安全中心的《技術指引》(見第 2.14 段)

註 5：規管容忍限載於食物安全中心的《技術指引》內，並已上載到中心的網頁供市民查閱。食物安全中心表示，曾在不同場合 (例如技術會議及相關的工作坊／研討會) 就採用這套規管容忍限與持份者進行商討。

食物安全中心採用上述規管容忍限，計算出符合規定的比率為99.3%，並向立法會事務委員會匯報（見第 2.4(b) 段）。鑑於採用不同的規管容忍限標準（註 6），可能得出不同的符合規定的比率，審計署認為食物安全中心在匯報符合規定的比率時，有需要披露使用了這些規管容忍限。這樣有助持份者從適當的角度評估營養資料標籤制度的符合規定情況。此外，審計署留意到食物安全中心所採用的規管容忍限有些是“沒有上限或下限”，即在營養成分差異方面並無不容許超出的上限（或下限）。這樣會構成風險，就是即使某食品內某種營養素可能與標示值有顯著差異，該食品仍被視作符合規定（註 7）。由於資料不準確可能會誤導消費者，使他們錯誤計算每天攝取的營養，審計署試圖查證食物安全中心的符合規定個案中是否有該等情況。然而，審計署注意到食物安全中心沒有為其符合規定個案備存結果的詳情供查閱之用。

2.6 由於審計署留意到食物安全中心的檢查和測試有不少限制，因此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。跟食物安全中心的做法類似，審計署的檢查和測試，包括肉眼檢查和化驗測試。關於**肉眼檢查**方面，在二零一一年七月其中三天，審計署前往三個地區（即九龍城、北角及上水）探訪55間零售商店，包括濕貨街市檔位、土產商店、零食店、雜貨店、新鮮糧食店及麵包餅食店。這類零售商店與大型的連鎖超級市場不同，食物安全中心把這些零售商店歸類為中至高風險處所。

2.7 審計署在該55間零售商店（位於九條目標街道）以肉眼檢查營養標籤，結果顯示當中46間零售商店所出售的食品懷疑不符合一項或多項規定。常見的不符合規定情況包括“沒有營養標籤”、“以外文（不屬英文或中文）顯示營養標籤”，以及“標籤中1+7核心營養素的資料不齊全”。審計署以快速肉眼檢查時留意到，在這46間零售商店中，有部分零售商店（例如零食店及土產商店）出售的很多食品均似乎沒有遵照營養資料標籤制度的規定。審計署共發現超過350款懷疑不符合規定的食品在該46間零售商店出售。肉眼檢查結果及審計署購買的59款食品的詳情（註8）已轉交食物安全中心，以便採取所需的跟進行動。表三按類別分析審計署曾到訪的零售商店，以及發現懷疑有不符合規定情況的零售商店數目。

註 6：舉例來說，有些國家（例如日本和泰國）採用的規管容忍限為 $\pm 20\%$ 。

註 7：食物安全中心表示，若發現標示值具誤導成分或並不屬實，中心可根據《公眾衛生及市政條例》第 61 條行使法律權力向食物商作出檢控。

註 8：審計署購買59款懷疑不符合規定的食品，以便採取跟進行動。在該59款食品中，53款懷疑不符合營養資料標籤制度的規定（包括35款懷疑同時不符合營養標籤及一般食物標籤規定（見第 2.25 段））。二零一一年九月，食物安全中心告知審計署，經調查後，發現該59款食品中有49款不再出售，並已對出售五款證實不符合規定產品的零售商店採取執法行動。

表三

審計署曾到訪進行肉眼檢查的零售商店
(二零一一年七月)

零售商店類別	審計署曾到訪的零售商店 (數目)	懷疑有不合規定情況的零售商店 (數目)
土產商店	11	11
雜貨店	8	8
麵包餅食店	1	1
零食店	9	8
濕貨街市檔位	23	16
新鮮糧食店	3	2
總數	55	46

資料來源：審計署的探訪

2.8 審計署在三天的肉眼檢查中發現大量懷疑不符合規定的個案，反映了食物安全中心的肉眼檢查程序有待改善。食物安全中心尤須加強監察工作，巡查更多高風險的零售商店。

2.9 審計署委聘一間認可實驗所(註9)就在市面購買的選定食物樣本進行化驗測試。審計署採用以下的方法進行化驗測試：

註9：審計署在是次獨立化驗測試中委聘一間本地大學提供認可的實驗所服務(見第1.15段)。

審計署所採用的方法	
測試期	二零一一年五月至八月
測試樣本	70 個
抽樣方式	<ol style="list-style-type: none"> 1. 受歡迎的食品 2. 根據風險評估而選取的食品
食品分類	<ol style="list-style-type: none"> 1. 罐頭食品 2. 穀物類食品 3. 調味料及醬油 4. 保健食品及補充劑 5. 奶及乳製品 6. 不含酒精飲品 7. 零食 8. 冷藏食品及其他食品
在市面所購食品的來源	超級市場 (主要來源)、百貨公司、雜貨店、土產商店及專門店
為每個食物樣本測試的營養素數量	兩至十種營養素 (約有九成食物樣本測試的營養素達四種或以上)
規管容忍限	食物安全中心在考慮是否需要採取執法行動時採用的標準 (見第 2.5(e) 段的表二)。

2.10 審計署在選取食品及營養素進行測試時，主要採取以風險為依據的方法。審計署的獨立化驗測試結果如下：

- (a) 在審計署測試的 70 個食物樣本中，有 42 個 (60%) 懷疑不符合規定。審計署已將全部 42 宗懷疑不符合規定的個案轉交食物安全中心，以便採取所需的跟進行動 (註 10)；
- (b) 在上文 (a) 段所述的 42 個食物樣本中，22 個 (52%) 有兩種或以上的營養素的測試結果差異超出食物安全中心的規管容忍限；
- (c) 在八類經測試的食品中 (見第 2.9 段)，穀物類食品、保健食品及補充劑，以及調味料及醬油製品出現差異的情況較多；
- (d) 在 70 個經測試的食物樣本中，有部分營養素的含量與其標示值之間出現重大差異，例如超過 60% 的差異 (例子載於表四)。不過，由於食物安全中心的規管容忍限“沒有上限或下限”的特性 (見第 2.5(e) 段)，因此有關差異並無超出規管容忍限。營養資料不正確，會令消費者無法作出有依據的食物選擇。食物安全中心有需要跟進這些存在重大差異的食物樣本，並採取適當的行動；及

註 10：根據食物安全中心的執法指引，如營養標籤與政府化驗所測試的結果出現差異，食物安全中心會向食物商發信，要求在 21 天內作出解釋。指引亦訂明：

- (a) 如食物安全中心不滿意解釋，會向食物商發出警告信，要求在指定期間內予以糾正 (同時見第 5.4(b) 段)；
- (b) 在警告信所述指定期間屆滿後，若違規情況仍未糾正，食物安全中心會抽取正式的食物樣本 (即從同一批食物批次中隨機抽取最少 12 個獨立單位，然後混合成為一個複合樣本) 進行測試；及
- (c) 如正式食物樣本的測試結果仍未能令人滿意，食物安全中心便會採取適當的執法行動。

表四

營養素含量與標示值有顯著差異的情況

食品	測試的營養素	標示值 (每 100 克) (a)	審計署 化驗測試 所得的營養值 (每 100 克) (b)	營養值相等於 標示值的百分率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
營養麥精飲料	鈣	266 毫克	441 毫克	166%
高纖小麥餅乾	鈣	240 毫克	430 毫克	179%
豆豉鯪魚	蛋白質	5.45 克	21.4 克	393%
豬肉條	蛋白質	6.3 克	36.8 克	584%
齋燒鵝	蛋白質	9.40 克	24.7 克	263%
有機無加糖即 溶豆奶	鈉	128 毫克	36 毫克	28%

資料來源：審計署的分析

- (e) 在測試的70個食物樣本中，有六個樣本是食物安全中心之前發現不符合規定的食品，有四個樣本則選自與食物安全中心之前發現不符合規定的產品牌子相同的同類產品。審計署的化驗測試顯示以下情況：

- (i) 在首六個食物樣本中，五個樣本懷疑不符合規定。例如：
- 有一個食物樣本有兩種之前沒有進行測試的營養素(即糖及總脂肪)含量是標示值的200%以上，超過食物安全中心的規管容忍限120%；及
 - 另一個食物樣本有一種之前沒有進行測試的營養素(即鈉)含量是標示值的1133%，亦超過食物安全中心的規管容忍限120%；及
- (ii) 在後四個食物樣本中，有三個樣本懷疑不符合規定。

結果顯示，一個牌子如過往記錄欠佳，該牌子的食品可能有較大機會不符合規定，當發現有一種營養素不符合規定，便可能要擴大化驗範圍至同一產品的其他核心營養素。

2.11 正如第 2.10(a) 段所述，審計署的獨立化驗測試顯示，有 60% 經測試的食物樣本懷疑不符合規定。懷疑不符合規定的樣本比率甚高，情況令人關注。食物安全中心有需要檢討其測試的程序，研究可否採用更加以風險為依據的方法。

審計署的建議

2.12 審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 考慮審計署在第 2.5 至 2.11 段指出的各種限制及不足之處，以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檢查和測試時，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 (見第 2.5(e) 段)，披露所採用的規管容忍限；
- (d) 就那些在營養素含量與標示值之間存在重大差異的食物樣本採取適當跟進行動，即使這些差異未必超出食物安全中心所採用的“沒有上限或下限”的規管容忍限 (見第 2.10(d) 段)；及
- (e) 就審計署進行肉眼檢查和化驗測試所發現的 46 間零售商店及 42 宗懷疑不符合規定的個案 (見第 2.7 及 2.10(a) 段)，採取適當跟進行動。

當局的回應

2.13 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 在審計署進行審查工作時，營養資料標籤制度已實施約一年。在制度實施初期 (二零一零年七月至二零一一年三月)，食物安全中心特意集中監察部分大型連鎖超級市場，以確保他們盡早符合制度的規定。原因是這些大型連鎖超級市場的市場佔有率較其他食物零售商店為大。此外，其食品來自較廣泛的進口商、供應商及分銷商網絡，而出售的預先包裝食品種類亦較為繁多。如能確保這些超級市場在初期便符合制度的規定，便可令最多市民受惠於該制度，從而促進公眾健康；

- (b) 食物安全中心一直因應其運作經驗，定期檢討執法策略。考慮到廉署的建議(見第5.5段)，以及鑑於連鎖超級市場符合規定的比率甚高，食物安全中心自二零一一年四月一日起已調整其執法策略，把更多小型零售商店納入其中。調整執法策略後，在符合規定方面記錄欠佳的小型零售商店(例如土產商店及街市檔位)被歸類為高風險零售商店。至於在符合規定方面記錄良好的中型連鎖店及大型連鎖超級市場，則分別被評為中風險及低風險零售商店。挑選高風險、中風險及低風險零售商店進行巡查的比例分別為50%、30%及20%；
- (c) 第2.5(e)段所述用以衡量某些營養素是否符合規定的規管容忍限與國際做法一致，很多其他司法管轄區(包括美國、加拿大、中國內地、韓國及新加坡)均採用相同的方法(註11)。營養資料標籤制度旨在鼓勵市民透過增加有益營養素的攝取量和限制有害營養素的攝取量，從而培養健康飲食習慣。舉例來說，有益營養素(如膳食纖維和鈣等)的量度所得數量不應少於標示值的80%。然而，有害營養素(如反式脂肪、鈉及糖等)的量度所得數量則不應超過標示值的120%，以限制這些有害營養素的攝取量。在制定營養資料標籤制度時，已就此與業界人士仔細商討，並向立法會議員詳加解釋。這方法可保障市民大眾的健康。載述了有關規管容忍限的《技術指引》自二零零八年六月起，已上載至食物安全中心的網站。食環署接納審計署在第2.12(c)段提出應披露所採用的規管容忍限的建議，並會在食物安全中心日後公布化學分析的檢定結果時，提醒市民有這些資料可供參閱；及
- (d) 食物安全中心正跟進第2.7段所述的46間零售商店及第2.10(a)段所述的食物。

營養資料在可閱程度方面的規定

2.14 根據《2008年修訂規例》，預先包裝食物必須加上一個營養素表的可閱標記或標籤，而營養素表則須在包裝的顯眼處以列表格式展示，並須配以適當標題。食物安全中心亦已發出《技術指引》，以期協助業界遵守營養資料標

註11：審計署備悉當局的解釋，但正如第2.5(e)段所述，規管容忍限是用以考慮是否需要採取執法行動，如規管容忍限同時用作評估符合規定的情況，理應披露相關的資料。

籤制度。根據《技術指引》，營養資料必須以列表形式分行列出(註12)，而營養標籤則須包含“1+7”核心營養素及各種涉及聲稱營養素的資料。營養標籤必須於食物包裝上顯眼的位置展示。

審計署的意見及建議

2.15 《2008年修訂規例》並沒有為確保營養資料可閱而訂下足夠規定(例如字體大小)。為確保營養標籤可閱，食品法典委員會的標準及準則規定主管當局應：

- (a) 說明營養標籤的字型、字型樣式及最低限度的字體大小，以及使用大小寫字母，以確保標籤清楚可閱；及
- (b) 規定文字與背景之間須有鮮明對比，以確保展示的營養資料清晰可閱。

2.16 在香港，預先包裝食品如根據小量豁免制度獲豁免遵從營養標籤規定(見第4部分)，《技術指引》則規定：

- (a) 包裝應附有標籤，以表明其豁免資格(包括豁免編號)；
- (b) 豁免標籤應清楚可閱，字體不小於6或10點，視乎包裝的表面面積而定(同時見第2.19段)；及
- (c) 字句應以深色楷體字印在淺色底上，或以淺色楷體字印在深色底上。

不過，對於營養標籤上披露的資料，則沒有類似的可閱程度規定。

2.17 審計署在二零一一年五月至八月期間進行的市場調查發現，在香港售賣的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(例子見照片一及二)。

註 12：除了列表形式外，業界亦可在包裝表面總面積少於 200 平方厘米的小包食物以直線格式展示營養資料。

照片一

湯料瓶上的營養標籤字體過小



資料來源：審計署的市場調查

備註： 照片顯示湯料瓶的實際大小

照片二

糖果包裝袋上食物標籤的
文字與背景對比欠鮮明



營養標籤

資料來源：審計署的市場調查

2.18 審計署二零一一年六月及七月的公眾意見調查結果亦顯示，標籤難以閱讀是市民閱讀營養標籤的主要障礙之一(見第6.11段)，也是受訪的長者(年齡在65歲或以上)不經常閱讀營養標籤的主要原因(見第6.7(e)段)。

2.19 為作出比較，美國的食物標籤法例訂明營養成分標籤在字體大小方面的規定。美國聯邦政府規定食物商必須在營養成分標籤(Nutrition Facts)上以6點的字體(註13)或較大的Helvetica Black及/或Helvetica Regular字型展示營養資料，並以8點的Helvetica Regular字型展示主要的營養成分(key nutrients)、食用分量(serving size)及每個容器含食用分量數目(servings per container)的資料(見圖四營養成分標籤的樣本)。

圖四

美國採用的營養成分標籤樣本

Nutrition Facts		
Serving Size 1/12 package (44g, about 1/4 cup dry mix)		
Servings Per Container 12		
Amount Per Serving	Mix	Baked
Calories	190	280
Calories from Fat	45	140
% Daily Value**		
Total Fat 5g*	8%	24%
Saturated Fat 2g	10%	13%
Trans Fat 0g		
Cholesterol 0mg	0%	23%
Sodium 300mg	13%	13%
Total Carbohydrate 34g	11%	11%
Dietary Fiber 0g	0%	0%
Sugars 18g		
Protein 2g		
Vitamin A	0%	0%
Vitamin C	0%	0%
Calcium	6%	8%
Iron	2%	4%
* Amount in Mix		
**Percent Daily Values are based on a 2,000 calorie diet. Your Daily Values may be higher or lower depending on your calorie needs:		
	Calories:	2,000 2,500
Total Fat	Less than	65g 80g
Sat Fat	Less than	20g 25g
Cholesterol	Less than	300mg 300mg
Sodium	Less than	2,400mg 2,400mg
Total Carbohydrate		300g 375g
Dietary Fiber		25g 30g
Calories per gram: Fat 9 • Carbohydrate 4 • Protein 4		

資料來源：審計署的研究

註 13：“點數”是字型大小的量度單位。每一英美點數相等於0.3514598毫米。6點相等於2.11毫米，8點則相等於2.81毫米。

2.20 為了有效推行營養資料標籤制度，審計署認為，食物安全中心有需要透過在法例或規例內具體說明適當規定等方法，處理可閱程度的問題。

審計署的建議

2.21 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。

當局的回應

2.22 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他表示食物安全中心會考慮在與持份者討論後發出一套業界指引，以處理可閱程度的問題。

食物標籤所展示其他資料的準確程度

2.23 一般食物標籤規定(見第1.3及1.4段)已實施多年。在截至二零一一年六月底之前的12個月內，食物安全中心已檢查了約4萬款預先包裝食品，以確定有關食品是否符合一般食物標籤規定。在該4萬個食物標籤中，發現有58個不符合有關規定。符合規定的整體比率為99.9%。

2.24 食物安全中心曾就該58宗不符合規定個案提出檢控或發出警告信，大部分不符合規定的個案涉及“沒有食物標籤”、“沒有保質期的說明”、“沒有妥當列出配料”及“製造商／包裝商的名稱及地址資料不齊全”。

審計署的意見及建議

2.25 在檢查食品是否符合一般食物標籤規定時，食物安全中心的做法與檢查營養標籤的類似，大部分所挑選作檢查的食物樣本，來自一般來說風險較低的大型連鎖超級市場(見第2.5(a)段)。審計署於二零一一年七月其中三天到訪55間零售商店(見第2.6段)發現，當中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。根據快速肉眼檢查，審計署留意到，在這27間零售商店共有超過160款懷疑不符合規定的食品出售。(檢查結果及審計署購買的59款食品的詳情已轉交食物安全中心，以便採取所需的跟進行動——註14)。這些懷疑不符合規定的情況包括“沒有食物標籤”、“沒有／不適當顯示保質期的說明”、“標籤資料不齊全”，以及“在‘此日期或之前食用’日期之後售賣食物”。

註14：審計署購買59款懷疑不符合規定的食品，以便採取跟進行動。在該59款食品中，41款懷疑不符合一般食物標籤的規定(包括35款懷疑同時不符合一般食物標籤及營養標籤的規定)。第2.7段的註8亦與此有關。

2.26 審計署在三天探訪期間發現多個懷疑不符合規定的樣本，顯示食物安全中心的檢查工作有可改善之處。食物安全中心尤其需要加強有關巡查較高風險零售商店的監察工作。

審計署的建議

2.27 審計署建議食物環境衛生署署長應考慮審計署載於第 2.25 及 2.26 段的意見，以及增加巡查風險較高零售商店次數的需要，藉此改善食物安全中心的檢查工作，以執行一般食物標籤規定。

當局的回應

2.28 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他表示自二零一一年四月一日起，食物安全中心已調整其執法策略，把更多小型零售商店納入其中，詳請載於第 2.13(b) 段。

第3部分：營養及保健聲稱

3.1 本部分探討食物商為吸引消費者而在食物標籤上所作的聲稱，探討範圍如下：

- (a) 沒有特定法例或規例規管傳統食物的保健聲稱 (第 3.6 至 3.9 段)；
及
- (b) 食物安全中心對業界就食物所作的營養聲稱監管不足 (第 3.10 至 3.14 段)。

使用聲稱吸引消費者

3.2 現時，食物商越來越多使用不同聲稱來吸引消費者。不過，包含虛假、誤導成分或誇張失實的聲稱會影響消費者所作決定。食物商使用的聲稱包括**營養聲稱**和**保健聲稱** (註 15)。與嬰兒及特殊膳食食物有關的營養及保健聲稱，會在《審計署署長第五十七號報告書》第4章有關嬰兒及特殊膳食食物營養標籤的審計報告中另作闡述。

營養聲稱

3.3 營養聲稱由營養資料標籤制度規管，用以指出某一食物含有特定營養特質 (見第 1.11 段)。這些營養聲稱包括營養素含量聲稱 (註 16)、營養素比較聲稱 (註 17) 及營養素功能聲稱 (註 18)。

3.4 就營養素作出營養聲稱時，營養標籤上必須列明涉及聲稱營養素的分量。營養素比較聲稱的主要原則是，就大部分營養素 (維他命及礦物質除外) 而言，被比較的兩種產品的聲稱營養素水平的差額必須至少為 25%。至於營

註 15：根據食品法典委員會，除了營養和保健聲稱外，還有以述明、指出或暗示的方式對食物的原產地、性質、生產、加工、成分或其他質量方面的特定特質的聲稱。

註 16：營養素含量聲稱說明某一食物中某類營養素的含量 (例如“高鈣”、“低脂”及“不含糖”)。只有在《2008年修訂規例》附表8中指明的能量及營養素，才能作出營養素含量聲稱。

註 17：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 (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 (維他命和礦物質則為營養素參考值的 10%)，並須符合其他相關規定。

註 18：營養素功能聲稱說明某種營養素對人體生長、發育和機能的正常運作所產生的生理作用 (例如“鈣有助鞏固骨骼和牙齒生長”)。

營養功能聲稱方面，這類聲稱只適用於設有營養素參考值(註 19) 及訂明所需水平的營養素。此外，《食物及藥物(成分組合及標籤)規例》亦規定，就食物所作的營養素功能聲稱必須以科學證據及科學共識作為基礎。

保健聲稱

3.5 《2008年修訂規例》只涵蓋營養聲稱，而沒有規管保健聲稱。不過，食品法典委員會制訂了關於就食物使用保健聲稱的準則(註 20)。根據食品法典委員會，保健聲稱暗示或指出食物(或食物中的成分)與健康狀況之間有某種關係。食品法典委員會的準則適用於在食物標籤及在宣傳品上使用的營養與保健聲稱。有關準則訂明，保健聲稱只有在符合一些條件的情況下，才獲准使用，包括以下各項：

- (a) 保健聲稱必須以當前相關的科學證據為基礎，而有關證據須在普遍獲接受的科學數據支持下，足以證明所聲稱的作用及與健康狀況的關係。一旦有新知識出現，則應對科學證據進行審查。
- (b) 任何保健聲稱必須為產品銷售國(地方)的主管當局所接受或認為可接受。
- (c) 保健聲稱應有一個明確的管理框架，闡明可以使用和／不得使⽤特定聲稱的條件，包括主管當局有權禁止對於包含增加疾病風險或不利於健康狀況的營養素或成分數量的食物作出聲稱。
- (d) 如聲稱的成效是由於食物的一種成分所產生，則必須有一種經驗證的方法，量化作出該項聲稱的食物成分數量。

註 19：營養素參考值是一組適用於營養標籤的數值，當中個別營養素各有獨立數值。消費者可把其每天從食物中攝取的營養素分量跟這套營養素參考值作比較，從而訂定配合個人需要的飲食模式。營養素功能聲稱只可為在《2008年修訂規例》附表7有列明營養素參考值的營養素或附表8指明的營養素而作出。

註 20：指食品法典委員會制定的《營養及保健聲稱的使用準則》(1997年)。

部分就食品所作的保健聲稱可被視為營養素功能聲稱，受現有的營養資料標籤制度所規管(見第3.3段)。不過食品法典委員會指出，除了營養素功能聲稱以外，保健聲稱亦包括其他功能聲稱(註21)及可減低疾病風險的聲稱(註22)。

審計署的意見及建議

沒有特定法例或規例規管傳統食物的保健聲稱

3.6 審計署於二零一一年七月和八月進行的市場調查顯示，保健聲稱常被用作推廣傳統食物(慣常食用／飲用的食物或飲品)。保健聲稱可在食物標籤、小冊子或雜誌報刊的廣告內找到(見表五的例子——註23)。

註21：根據食品法典委員會，其他功能聲稱是指在總膳食中食用某種食物或其成分對人體正常功能或生物活動產生特定有益作用。這類聲稱表明對健康有幫助、改善某身體功能，或可調節或保持健康。

註22：根據食品法典委員會，可減低疾病風險的聲稱是指在總膳食中食用某種食物或食物成分，有助減少患上疾病或與健康有關的狀況的風險。

註23：沒有證據證明這些食品是已根據《藥劑業及毒藥條例》(第138章)或《中醫藥條例》(第549章)註冊的藥物。

表五

就食品所作保健聲稱的例子

食品	所作的保健聲稱
1	(a) 含大量花青素，對保護視力有顯著功效 (b) 補充視網膜營養，並提升夜間視力 (c) 強化血管，有助心臟健康
2	(a) 穩定血糖，穩定血壓
3	(a) 平衡血脂，降醇消脂，淨化腸臟
4	(a) 含花青素，具高抗氧化能力 (b) 天然酵素，防便秘，痔瘡，暗瘡
5	(a) 維持泌尿系統的健康 (b) 維持腎臟和膀胱的健康 (c) 促進口腔健康 (d) 維持心血管系統的健康 (e) 增強免疫系統、抗衰老
6	(a) 穩定血糖，促進腸臟蠕動，抗氧防老，改善記憶力
7	(a) 高纖維 + 植物奧米加，控制血脂血壓，穩定血糖
8	(a) 膳食纖維有助降低膽固醇及保持血管暢通
9	(a) 亞麻籽內的奧米加 -3 必需脂肪酸和高鹼纖維成分能減低血糖，有助對抗糖尿病。
10	黑豆的營養價值及功效： (a) 營養豐富，促進血液循環 (b) 烏髮，改善皮膚質素 (c) 有助平衡血糖 (d) 促進腸道蠕動，紓緩偶發性便秘 (e) 有助控制膽固醇，促進心臟健康 (f) 補腎，利尿排水
11	(a) 黑加侖子內的植物色素——花青素促進視力保健，心血管健康，免疫能力及高抗氧化能力，效果不同凡響。

資料來源：審計署的市場調查

3.7 不過，審計署發現，這些保健聲稱(受《2008年修訂規例》規管的營養素功能聲稱除外)並不受任何特定的香港法例或規例所規管。由於食品法典委員會的標準及準則並非強制規定要遵從(見附錄 A 第 2 段)，因此，食品法典委員會就規管保健聲稱訂立的條件(尤其是有需要設立一個明確的管理框架，闡明可以使用和／不得使用特定聲稱的條件這點—見第 3.5(c) 段)，並不適用於在香港出售的傳統食物。審計署注意到，當局就監管在香港出售的傳統食物的保健聲稱進行了下列工作：

- (a) 早於二零零二年十一月，當時的衛生福利及食物局(即現時的食物及衛生局)已告知立法會衛生事務委員會，本港市面聲稱有保健功效的食品數量日益增加。這些產品一般稱為“保健食品”，但所謂“保健食品”並無普遍接受的定義。有消費者投訴該等所謂保健食品具誤導性或有誇大的聲稱。公眾人士、立法會及消費者委員會均呼籲當局為保障公眾健康，應加緊管制不負責任的保健聲稱。為加強保障市民，當局建議訂定須予規管的保健聲稱清單，並修訂《不良醫藥廣告條例》(第 231 章——註 24)，從而達到規管保健聲稱的目的；
- (b) 二零零三年十一月，食物及衛生局就建議的營養資料標籤制度展開公眾諮詢。該局在諮詢文件中提及市民關注到各種食物產品有關健康的聲稱，因為某些聲稱涉及對人體機能的影響，特別是聲稱有治療或預防疾病的功效，或會導致市民延遲就醫或治理，而其中有些聲稱更有誇大或誤導之嫌。然而，食物及衛生局沒有把保健聲稱包括在營養資料標籤制度內，也沒有徵詢業界及市民對保健聲稱的意見，因為當局當時正研究修訂《不良醫藥廣告條例》，以禁止或會危及公眾健康的聲稱。因此，其後推行的營養資料標籤制度並未涵蓋就傳統食物所作的保健聲稱(營養素功能聲稱除外)；及

註 24：《不良醫藥廣告條例》禁止為藥物、外科用具及療法發布廣告，宣稱可以預防或治療某些人類疾病或病理情況。

- (c) 二零零五年六月，《不良醫藥廣告(修訂)條例》制定。不過，該修訂條例僅就禁止／限制發布涉及六類不良保健聲稱(註25)的廣告施加規管，這些保健聲稱是就口服產品(註26)作出的，但並不涵蓋傳統食物。二零零六年，負責施行《不良醫藥廣告條例》的衛生署進一步發出一套指引，加強業界對保健聲稱新規管範圍的了解。不過，雖然《不良醫藥廣告(修訂)條例》已於二零零五年制定，但直至二零一一年八月，主要修訂仍未生效(註27)，要在食物及衛生局局長在憲報公告指定的日期才開始實施。食物及衛生局表示，該修訂條例擬於二零一二年上半年內開始實施。

3.8 傳統食物的保健聲稱既不受《2008年修訂規例》下的營養資料標籤制度所涵蓋，亦不受《不良醫藥廣告(修訂)條例》所規管，這情況令人關注。有別於受《2008年修訂規例》規管的營養聲稱，當局只可依賴《公眾衛生及市政條例》的一般條文(例如援引第61條——見第1.6段)來規管傳統食物的保健聲稱。不過，據審計署所知，多年來(截至二零一一年八月)，當局從沒有根據第61條就傳統食物的不當保健聲稱成功檢控任何食物商。由此可見，持份者早於二零零二年就規管保健聲稱以保障公眾健康所提出的關注(見第3.7(a)段)，並沒有獲得充分回應。

註25：六類不良保健聲稱為：

- (a) 預防、消除或治療乳房腫塊；
- (b) 調節生殖泌尿系統的機能；
- (c) 調節內分泌系統；
- (d) 調節體內糖分；
- (e) 調節血壓；及
- (f) 調節血脂或膽固醇。

註26：口服產品指擬供人類口服並屬丸狀、膠囊狀、片狀、粒狀、粉狀、半固體、液體型態的產品，或與這些型態類似的型態的產品；不包括慣常只作為食物或飲品而食用或飲用的產品，亦不包括慣常為滿足對味道、質感或氣味的渴求而食用或飲用的產品。

註27：在《審計署署長第五十三號報告書》(二零零九年十月)第4章“中藥的規管”內，審計署已關注到該修訂條例尚未生效，並建議衛生署署長應加快完成中成藥註冊的工作，以便盡早實施該修訂條例。

3.9 儘管傳統食物(例如表五所示者)的保健聲稱日益增加，部分可能有誤導成分、誇大或欠缺科學證據和共識，但當局沒有採取積極行動處理問題。審計署認為，食物及衛生局有需要參考食品法典委員會所訂明的保健聲稱條件(見第 3.5 段)，並探討此事，從而堵塞法例或規例上的漏洞，以規管傳統食物的保健聲稱。鑑於《不良醫藥廣告(修訂)條例》已制定六年，食物及衛生局有需要聯同衛生署盡早實施該修訂條例。

食物安全中心對業界就食物所作的營養聲稱監管不足

3.10 正如第 2.4(b) 段所述，截至二零一一年六月二十四日，食物安全中心檢查了 16 245 個食物標籤，並發現 12 個標籤的營養聲稱並不適當。該 12 個不適當聲稱的分項資料載於表六。

表六

12 個作出不適當營養聲稱的食物標籤的分析
(二零一一年六月二十四日)

不符合規定的性質	個案數目
(a) 雖然載有關於脂肪的聲稱，但沒有註明膽固醇含量	5
(b) 由於營養素(例如膠原及奧米加-3)不屬《2008年修訂規例》附表7及8指明的營養素，其所作出的營養素含量／功能聲稱是不容許的	6
(c) 產品並不符合不含反式脂肪聲稱的條件	1
總數	12

資料來源：食物安全中心的記錄

3.11 食物安全中心發現的12項不適當營養聲稱，全部均與不符合作出相關聲稱的條件有關。根據食物安全中心的內部指引，中心人員只會在下列情況採取執法行動：

- (a) 就《2008年修訂規例》附表8中沒有指明的營養素(例如澱粉質、氨基酸及葡萄糖)作出營養素含量／比較聲稱；

- (b) 就《2008年修訂規例》附表7中沒有載列其營養素參考值的營養素(例如奧米加-3)作出營養素功能聲稱；及
- (c) 沒有在貼近營養素比較聲稱處說明對比較的食物描述及分量差額。

有關指引並無條文要求食物安全中心人員查證在食品上發現的懷疑具誤導或誇大成分的營養功能聲稱是否屬實以及採取執法行動。在這方面，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)，查證食物商用作推廣食品的營養素功能聲稱(特別是在宣傳品中的聲稱)是否屬實。

3.12 鑑於食物安全中心對業界使用營養聲稱方面監管不足，審計署進行了獨立測試，包括肉眼檢查及化驗測試。**肉眼檢查**方面，審計署在市面上選取了約30款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(註28)進行審查。審計署發現，有17宗個案或須食物安全中心跟進(詳情已轉交食物安全中心，以便採取所需跟進行動)。例子見個案一及二(與食物標籤上的營養聲稱有關)及表七(與宣傳品中的營養聲稱有關)。審計署認為，食物安全中心有需要要求食物商提出證據，以確保營養聲稱有適當證據支持。

註 28：《2008年修訂規例》涵蓋食物標籤上及宣傳品中的營養聲稱。

個案一

懷疑不可接受的營養聲稱

1. 一款在零售商店出售的食品載有以下的聲稱：“蘊含天然高鹼礦物質(如：鈣、鐵、鎂、鉀)及大量檸檬酸，有效分解體內過多酸性物質，重整身體酸鹼度，維持健康酸鹼 7.35 體質”。沒有證據證明食物安全中心已從食物商取得資料，以確保此項營養功能聲稱已獲適當證據支持。
2. 再者，根據食物安全中心的指引，“含”是表達“來源”的營養素含量聲稱用語。對於就礦物質(例如鈣和鐵)來源作出的聲稱，則須符合若干聲稱條件(例如每100克固體食物的礦物質含量必須多於或相等於營養素參考值的15%)。不過，審計署發現有關食品的營養標籤上沒有標示礦物質值的資料。這不但違反了必須就作出聲稱的營養素標示含量的規定，而且亦難以確定有關食品是否已符合相關聲稱條件。

資料來源：審計署的市場調查

個案二

懷疑不可接受的營養聲稱

1. 一包在零售商店出售的冷凍火雞肉片載有“增添維他命及礦物質”的營養聲稱。
2. 根據食物安全中心的指引，就營養素比較聲稱而言，“增添”是“較高”的同義詞。凡作出營養素比較聲稱，必須同時顯示：(a) 說明用作比較的食物；及 (b) 用作比較的食物在營養素含量水平的差異(以絕對值、百分率或分數表達)。
3. 不過，在這個案中，該食品並沒有載列上文 2(a) 及 (b) 段所述規定的營養資料。

資料來源：審計署的市場調查

表七

宣傳品中以推廣食品所作的營養聲稱

食品 (註 1)	所作出的聲稱
12	蜂皇漿富含蛋白質、礦物質、抗壓維生素B，以及一切人體機能所需的氨基酸羣，有效促進新陳代謝，並提升能量及耐力(註 2 及註 3)。
13	含豐富二十二碳六烯酸及二十碳五烯酸，補充腦部及眼部所需營養。奧米加 -3 能提供人體所需之不飽和脂肪酸成分，長期服用，有助身體機能保持健康，促進血液循環，提升腦力及保護視力，是兒童及成人的保健佳品。(註 2 及註 3)。
14	氨基酸是營養要素，同時構成影響新陳代謝及消化吸收人體的荷爾蒙、酵素，換言之，善加利用L-卡尼汀、L-麩氨氨酸、L-甘氨酸、L-離氨酸等黃金纖體氨基酸，能高效提升新陳代謝率，極速燒脂纖體，效果持久而不反彈(註 3)。
15	姬松茸含特別品種多醣體、蛋白質、多種維生素、礦物質、食物纖維、消化酵素、麥角甾醇、核酸及18種氨基酸,當中包含人體必需的8種氨基酸。其中的β-D-葡聚醣複合物更是姬松茸獨有的成效，大大提升免疫力功效(註 2)。
16	配方的蕁麻精華蘊含豐富礦物質，當中的有機矽是有效修補骨膠原、關節、軟骨組織及筋鍵的重要元素，減少風濕所帶來的痛楚及各種筋骨問題(註 3)。
17	含豐富的奧米加-3 脂肪酸，是人體最重要和必需的營養物質之一，能促進腦部功能，並同時有助降低血液中膽固醇水平，令心腦血管暢通。另外它更有滋潤細胞功效，能修補關節磨損，保持關節靈活健康(註 2 及註 3)。

資料來源：審計署的市場調查

註 1： 沒有證據證明這些食品是已根據《藥劑業及毒藥條例》或《中醫藥條例》註冊的藥物。

註 2： 就產品 12、13、15 及 17 而言，有些營養素(如二十碳五烯酸、二十二碳六烯酸、奧米加-3 及氨基酸)並非《2008 年修訂規例》附表 8 中指明的營養素，因此不應作出該等營養素含量聲稱(見第 3.3 段的註 16)。

註 3： 就產品 12、13、14、16 及 17 而言，有些營養素(如二十二碳六烯酸、二十碳五烯酸、氨基酸、奧米加-3 及矽)沒有在《2008 年修訂規例》附表 7 列明營養素參考值，亦不屬《2008 年修訂規例》附表 8 指明的營養素，因此不應作出該等營養素功能聲稱(見第 3.4 段的註 19)。

3.13 至於化驗測試，是獨立測試的一部分(見第2.9段)。審計署選取了20個附有營養聲稱的食物樣本進行化驗測試，以確定有關聲稱是否屬實。審計署發現，有兩個(10%)食物樣本懷疑並不符合《2008年修訂規例》所訂明的聲稱條件(結果的詳情已轉交食物安全中心，以便採取所需的跟進行動)。更具體地說，其中一個產品懷疑未能符合作出高纖聲稱的條件，另一個產品則懷疑未能符合作出低脂聲稱的條件。

3.14 審計署審查過食物安全中心的記錄後，進一步發現中心並沒有備存資料，以記錄在檢查和測試中有否檢查食品或宣傳品所作的營養聲稱，以及選取作化學分析的食物樣本有否附有營養聲稱等情況。備存這些資料有助食物安全中心進行管理檢討，以確定有關營養聲稱的查核工作是否足夠。食物安全中心有需要在保存記錄方面作出改善。

審計署的建議

3.15 關於規管傳統食物的保健聲稱的情況(見第3.6至3.9段)，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：

- (a) 在考慮食品法典委員會準則訂明的規定後，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；
- (b) 盡快開始實施《不良醫藥廣告(修訂)條例》的主要條文；及
- (c) 設立適當的監察及懲處機制，以規管傳統食物和口服產品的保健聲稱。

3.16 就食物安全中心對業界使用營養聲稱方面的監管(見第3.10至3.14段)，審計署建議食物環境衛生署署長應：

- (a) 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，尤其是可能危及公眾健康、具誤導或誇大成分的聲稱；
- (b) 跟進審計署所發現各宗營養聲稱懷疑不符合規定的個案(見第3.12及3.13段)；及
- (c) 改善食物安全中心的記錄保存工作，以確保該中心妥善保存曾檢查的食品或宣傳品上的營養聲稱，以供查閱之用。

當局的回應

傳統食物的保健聲稱的規管

3.17 食物及衛生局局長歡迎審計署在第3.15段提出的建議，並表示食物及衛生局會檢討現行法例，以確定能否再作改進。在與食物環境衛生署署長及衛生署署長商議後，他亦表示：

- (a) 《不良醫藥廣告條例》旨在防止市民不當地自用藥物或延誤接受妥善治療。因此，《不良醫藥廣告(修訂)條例》特別針對以丸劑、膠囊、片劑等形態出現的口服產品的保健聲稱，因為這些產品較容易被視為治療疾病及病理情況的“藥品”。當局無意規管慣常只作為食物或飲品食用或飲用的產品，以及慣常為滿足對味道、質感或氣味的渴求而食用或飲用的產品；
- (b) 無法根據《中醫藥條例》歸類為中藥或根據《藥劑業及毒藥條例》歸類為西藥的食品，會當作一般食品，受《公眾衛生及市政條例》所規管。《公眾衛生及市政條例》及其相關附屬法例規定食物製造商和銷售商須確保其產品適宜供人食用，並符合有關食物安全、食物標準及標籤的規定；
- (c) 此外，《公眾衛生及市政條例》規定，任何人如就食物使用或展示包含虛假說明的標籤，或預計會在食物的性質、物質或品質方面誤導他人的標籤，即屬違法。該條例亦規定，任何人如發布或參與發布包含對食物作出虛假說明的宣傳品，即屬違法。食物環境衛生署如懷疑任何食品的宣傳品違反規定，即會作出跟進調查。如發現屬實，便會考慮提出檢控。就以上兩項規定，違例者最高可被罰款5萬元及監禁六個月；
- (d) 根據《食物及藥物(成分組合及標籤)規例》，所有預先包裝食物必須在標籤上正確列明食物的成分。此外，《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一日開始實施，就預先包裝食物引入強制性營養資料標籤制度。該規例規管預先包裝食物的營養標籤和聲稱，包括規定預先包裝食物的標籤和宣傳品上的營養素功能聲稱必須符合法例規定；

- (e) 可見《公眾衛生及市政條例》在整體上保障食物安全，特別是保障消費者免受虛假標籤或宣傳品所誤導。隨着營養資料標籤制度開始實施，當局的工作亦進一步加強。該制度有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和符合營養準則的食品，以及規管有誤導或欺詐成分的營養資料標籤和聲稱；及
- (f) 《不良醫藥廣告(修訂)條例》訂明，沒有根據《藥劑業及毒藥條例》或《中醫藥條例》註冊但具有醫學聲稱的保健食品，必須附加卸責聲明加以說明。這項條文須待就中成藥強制註冊、包裝及標籤作出規定的《中醫藥條例》全面實施後才可實施。有關的中成藥規定分兩個階段實施——第一階段在二零一零年十二月三日實施，第二階段則在二零一一年十二月一日實施。《不良醫藥廣告(修訂)條例》將於《中醫藥條例》最終的第二實施階段完成後，在二零一二年上半年內才開始實施。

食物安全中心對業界使用營養聲稱方面的監管

3.18 食物環境衛生署署長同意審計署在第3.16段提出的建議。他表示食物安全中心會加強對營養聲稱的執法工作，並正跟進懷疑不符合規定的個案。

第4部分：豁免遵從營養標籤規定

4.1 本部分探討小量豁免制度的執行情況，並檢視下列事項：

- (a) 為小量豁免制度進行項目推行後檢討(第4.8及4.9段)；
- (b) 監察獲小量豁免產品的銷售量(第4.10至4.17段)；
- (c) 授予小量豁免(第4.18至4.21段)；及
- (d) 提交小量豁免申請(第4.22及4.23段)。

豁免遵從營養標籤規定

4.2 為利便食物業及盡量減少對食物選擇的影響，《2008年修訂規例》豁免某些類別的預先包裝食物遵守營養標籤規定。這些食物包括：

- (a) 業界在提供營養資料方面有實際困難的預先包裝食物(例如包裝食物的容器表面總面積少於100平方厘米)；
- (b) 不含任何能量和核心營養素的食物(例如蒸餾水)；
- (c) 屬新鮮或未經煮熟，並無添加任何配料的食物(例如生肉和新鮮蔬果)；及
- (d) 以小量出售及根據小量豁免制度獲豁免的食物(見第4.3段)。

小量豁免制度

4.3 《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，但該署必須信納有關食物在本港的每年銷售量不超過3萬件。當局表示，實施小量豁免制度後，很多以小量進口或小量製造的土產食物、有機食物或專門食品，都可獲豁免遵從營養標籤規定。此外，該制度可照顧到舉辦食品展覽的需要，也照顧到通常為進行市場測試而舉辦的貿易促進活動。

4.4 食物商(製造商或進口商)可就預先包裝食品，向食物安全中心申請小量豁免。食物安全中心轄下的小量豁免辦事處負責處理小量豁免申請，由一名衛生總督察監督，並由兩名高級衛生督察及六名衛生督察協助。

4.5 獲授予小量豁免的食品必須每年續期一次。食物安全中心在批出或續批小量豁免時，一般會施加條件要求食物商遵守。有關條件包括規定食物商須備存獲小量豁免產品的交易記錄、向食物安全中心提交每月銷售量，並確保不會

在標籤上作出營養聲稱。獲少量豁免的產品亦須按訂明形式附上獲豁免標籤或標貼(見照片三及四)。

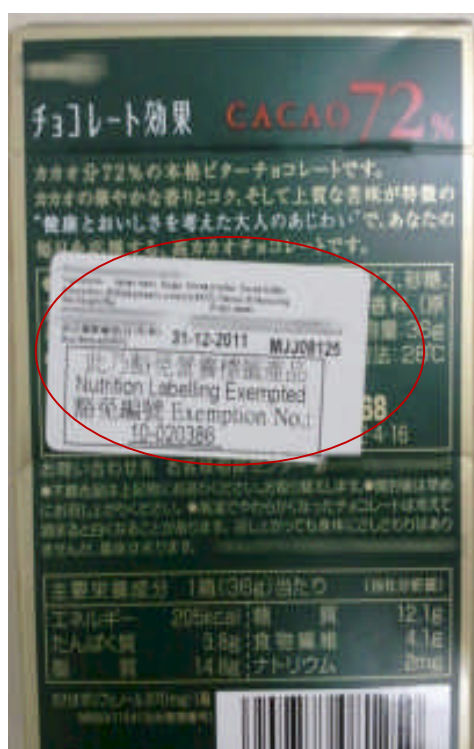
照片三及四

獲豁免標籤的例子

三.



四.



資料來源：審計署的市場調查

4.6 若食物商未能遵從食物安全中心就少量豁免所施加的條件，又或獲豁免食品的總銷售量已超出3萬件，則食物安全中心可撤銷有關食品的豁免資格。豁免資格一旦撤銷，有關食品在兩年內都沒有資格申請少量豁免。

4.7 食物安全中心由二零零九年九月一日起接受少量豁免申請。截至二零一一年六月，共接獲 38 682 宗申請，其中35 301宗 (91%) 已獲原則上批准／正式批准(見第4.18段)。約2 000宗申請被拒絕，主要是因為產品涉及營養聲稱；而餘下的申請則被申請人撤回或仍在處理當中。

審計署的意見及建議

為小量豁免制度進行項目推行後檢討

4.8 推行小量豁免制度旨在利便食物業，以及盡量減輕因實施營養資料標籤制度而對食物選擇造成的影響。當局曾委託顧問於二零零九年及二零一零年進行調查，結果顯示營養資料標籤制度對食物業及食品供應情況影響不大。

4.9 小量豁免制度已推行超過一年。截至二零一一年七月，約有26 000款食品獲授予小量豁免。由於審計署發現在推行小量豁免制度時出現多個問題(見第4.10至4.23段)，食物安全中心可藉此機會就小量豁免制度進行項目推行後檢討，以評估制度成效，並採取措施改善其運作。

監察獲小量豁免產品的銷售量

4.10 根據食物安全中心施加的條件，獲授予小量豁免的食物商必須：

- (a) 把有關獲小量豁免產品的交易記錄保存至少兩年；
- (b) 每月(在翌月首十天內)向食物安全中心申報獲小量豁免產品的銷售量；及
- (c) 在食物安全中心提出要求時出示相關記錄，作為所申報銷售量的佐證，以供查閱。

4.11 食物安全中心已設立電腦系統，讓食物商可選擇在網上申報獲小量豁免產品的每月銷售量，並查核累計數字。一旦累計銷售量超過每年3萬件的水平，食物安全中心便會把豁免撤銷。

4.12 **有需要提升電腦系統** 電腦系統設有一項功能，當獲小量豁免食品的累計銷售量達到3萬件的70%及90%，或超出3萬件的水平，便會向食物商發出警示。由二零一一年二月中至四月中，約有140宗警示個案(涉及約100款獲小量豁免食品)。審計署審查該140宗警示個案後，發現：

- (a) 在140宗個案中，有20宗(14%)涉及食物商向食物安全中心遲報每月銷售數字超過三個月。其中一宗個案在漏報十個月後才被發現；及

- (b) 在上文 (a) 段所述的 20 宗個案中，其中八宗由於食物商遲報每月銷售數字。因此，即使累計銷售量已超出 3 萬件的水平，食物安全中心亦未能及時採取行動，撤銷有關豁免，而延誤的時間由一個月至四個月不等。

4.13 二零一一年七月，食物安全中心告知審計署：

- (a) 在推行小量豁免制度的最初數個月，電腦系統在數據上載方面出現問題，影響了每月網上申報功能的效率。有關問題於二零一零年年底得到解決；
- (b) 電腦系統未能提供特殊情況報告，以助找出未能按時就獲小量豁免產品申報銷售數字的食物商。因此，食物安全中心須以人手找出這類食物商，以便採取跟進行動；及
- (c) 部分食物商缺乏所需人手及專業知識，以致難以按時在網上申報銷售數字。食物安全中心須多番透過電話或電郵催促或提醒，他們才申報有關數字。

4.14 **有需要核實申報的銷售量** 食物安全中心主要依靠食物商申報的銷售量，以確定累計銷售數字是否超逾 3 萬件的上限。雖然食物安全中心可要求食物商出示銷售記錄，以供查閱 (見第 4.10(c) 段)，但截至二零一一年七月，該中心並無進行任何檢查，以核實申報數字是否準確。

4.15 由於食物商按時及準確申報每月銷售量對小量豁免制度的有效運作至為重要，因此審計署認為食物安全中心有需要採取行動，改善對該制度的規管。這些行動可包括確保食物商按時申報銷售量、提升電腦系統，以及考慮就食物商的銷售記錄進行查驗，以核實所申報銷售量的準確程度。

4.16 **銷售量的監察受資料限制所限** 根據《2008 年修訂規例》，小量豁免制度為每年本地的銷售量 (在食物製造商／進口商層面) 不超過 3 萬件的食品提供豁免。換言之，如多於一名食物商 (例如多於一名進口商) 銷售同一款食品，在考慮銷售量是否達到 3 萬件的水平時，所有食物商出售該款食品的銷售量也應一併計算在內。

4.17 不過，審計署注意到，礙於資料方面的限制，食物安全中心只能監察已獲豁免的食物商提供的獲小量豁免產品銷售量，其他銷售同一款產品但沒有申請小量豁免的食物商，其銷售量則不受監察。因此，食物安全中心不能確定獲

小量豁免產品的整體銷售量。審計署認為，食物安全中心有需要研究有助監察獲小量豁免產品整體銷售量的方法，並考慮引用《食物安全條例》(第 612 章)的加強規管規定，以期更有效地監察獲小量豁免產品的銷售量 (註 29)。

授予小量豁免

4.18 如小量豁免的申請妥當無誤，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、豁免有效期及就小量豁免施加的條件 (見第 4.5 段)，並在食物商繳付 345 元豁免費用後，發出正式豁免批准信。

4.19 為給予食物商充足時間繳付豁免費用，食物安全中心通常在豁免生效前 14 天或以上發出原則上批准及繳費通知書，並承諾在收到豁免費用後七個工作天內發出正式豁免批准信。

4.20 截至二零一一年四月底，有 1 358 宗申請獲原則上批准 (獲原則上批准但仍未繳交豁免費用的個案)。一個月後 (截至二零一一年五月底)，審計署注意到下列事項：

- (a) **遲交豁免費用** 雖然大部分豁免有效期已經開始，但繳交豁免費用的進度緩慢。截至二零一一年五月二十四日，在 1 358 宗申請中，有 74% (即 1 005 宗個案) 仍處於原則上批准狀況 (即尚未繳付豁免費用)。沒有證據顯示食物安全中心已就這些原則上批准的個案採取適當跟進行動 (如發出催繳信等)。在 332 宗已發出正式豁免批准信的個案中，則有 291 宗 (88%) 是在豁免有效期開始後才繳付豁免費；及
- (b) **食物安全中心遲發正式豁免批准信** 在上文 (a) 段所述的 332 宗個案中，有 194 宗 (58%) 在收到豁免費用超過七個工作天後才發出正式豁免批准信，最遲的個案則超過 70 個工作天才發出批准信。

4.21 產品一經原則上批准授予小量豁免，便會獲編配豁免編號，因此會出現風險，就是即使未取得食物安全中心的正式批准，附有豁免標籤的產品也能推出市面。審計署進行了市場調查，並證實確有這種風險。在二零一一年四月二十八日，審計署到訪尖沙咀多間食物零售商店，在三間不同零售商店購得十款只經原則上批准的產品。在這十款產品中，有七款的豁免費用其後在二零一一年五月繳付，另外三款的費用則在二零一一年七月才繳付。審計署認為食物安全中心有需要盡快堵塞這個漏洞。

註 29：《食物安全條例》於二零一一年八月開始實施，旨在加強立法管制食物安全，包括規定所有食物商必須妥為保存食物交易記錄，而食環署有權查閱有關記錄。

提交小量豁免申請

4.22 **不屬中文或英文的食物標籤** 不少獲小量豁免產品是進口作測試香港市場之用的土產食品。在申請小量豁免時，食物商提交的食物標籤可能使用了不屬中文或英文的語文(例如日文或韓文)。由於食物安全中心在授予豁免前，必須信納有關產品並無作出營養聲稱，因此，其人員在審核標籤時有時或會有困難。審計署認為，食物安全中心有需要尋求方法協助其人員妥善審核小量豁免申請。這些方法可包括要求相關食物商在語文翻譯方面提供協助，向相關國家的領事館徵詢意見(如適當的話)，以及研究由小量豁免辦事處編纂主要營養素和營養聲稱的非屬中文或英文詞彙的可行性。

4.23 **在原則上批准階段後撤回申請** 《2008年修訂規例》規定，食物商在小量豁免申請獲批後，必須繳付345元豁免費用(或335元續期費用)。由二零零九年九月至二零一一年六月，食物安全中心就35 301宗個案發出原則上批准。不過，當中有8 428宗(24%)個案的食物商其後撤回小量豁免申請，但這8 428宗個案卻無須繳付任何豁免費用或其他費用。因此，食物安全中心在處理小量豁免申請的工作很多都徒勞無功，涉及無法追討的成本約290萬元(345元×8 428宗個案)。審計署認為，食物安全中心或須尋求方法，解決小量豁免申請經常被撤回的問題。

審計署的建議

4.24 審計署建議食物環境衛生署署長應：

為小量豁免制度進行項目推行後檢討

- (a) 考慮審計署在這項審計工作所提出的意見及建議，就小量豁免制度進行項目推行後檢討，以評估制度成效，以及採取措施改善其運作；

監察獲小量豁免產品的銷售量

- (b) 採取行動，改善食物安全中心在小量豁免制度的規管工作，例如確保食物商按時申報銷售量、提升電腦系統以監察獲小量豁免產品的銷售量，以及考慮就食物商的銷售記錄進行查驗，以核實所申報銷售量是否準確；
- (c) 尋求方法協助食物安全中心監管獲小量豁免產品的整體銷售量，包括考慮引用《食物安全條例》的加強規管規定；

授予小量豁免

- (d) 跟進那些逾期仍未繳付豁免費用的原則上批准個案；
- (e) 確保履行承諾，在收到豁免費用後七個工作天內發出正式的小量豁免批准信；
- (f) 採取措施，堵塞食品只獲原則上批准豁免 (即未取得食物安全中心的正式批准) 便推出市場的漏洞；

提交小量豁免申請

- (g) 尋求方法協助食物安全中心人員審核非以中文或英文寫成的食物標籤；及
- (h) 尋求方法解決小量豁免申請經常被撤回的問題。

當局的回應

4.25 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 在《2008年修訂規例》通過時，食物安全中心承諾會在推行小量豁免制度一年後進行檢討。檢討現正進行，食物安全中心會同時考慮審計署的意見及建議；
- (b) 鑑於食物安全中心並沒有就所有在本港出售的預先包裝食品及其零售地點設立完備及載有最新資料的數據庫，食物安全中心實際上無法監察獲小量豁免產品的銷售量，以及其他沒有申請小量豁免的食物商出售的相同食品的銷售量。儘管如此，食物安全中心會繼續尋求方法監察獲小量豁免食品的整體銷售量。如發現附有營養標籤的相同食品在市面上出售，而有關食品的每年總銷售量超過3萬件，食物安全中心將不會為有關食品續批豁免；
- (c) 食物安全中心會提醒業界，所有聲稱 (不論使用何種語文) 均會受到規管。業界必須作出應盡的努力，以確保包裝上提供的資料，包括配料、營養素含量及聲稱正確無誤。食物安全中心會尋求方法，進一步支援其人員審核以中英文以外的語文寫成的食物標籤；及

- (d) 由二零一一年十一月起，食物安全中心只會向已繳付豁免費用的豁免享有人發出小量豁免編號，以避免可能出現濫用的情況。食物安全中心會在現正進行的檢討中，同時研究徵收申請費用是否可行，以解決申請經常被撤回的問題。不過，這樣做可能涉及法例修訂。

第5部分：監察及執法工作

5.1 本部分探討食物安全中心的監察及執法工作，並涵蓋下列事宜：

- (a) 進行例行巡查 (第 5.5 至 5.12 段)；
- (b) 進行突擊行動 (第 5.13 至 5.16 段)；
- (c) 跟進違規情況和檢控個案 (第 5.17 至 5.21 段)；及
- (d) 食物回收及安全警報 (第 5.22 及 5.23 段)。

監察及執法活動

5.2 食物安全中心的食物標籤小組負責執行食物標籤的規定，其日常監察工作包括進行例行巡查及每星期進行突擊行動，以查核業界遵從食物標籤規定的情況。該小組由一名衛生總督察掌管，並由兩名高級衛生督察及十名衛生督察協助。

5.3 食物安全中心在過去兩年的主要執法活動載於表八。

表八

有關食物標籤的執法情況
(二零一零年至二零一一年六月)

執法活動	二零一零年 (數目)		二零一一年 (截至六月三十日) (數目)	
	一般食物 標籤	營養 標籤	一般食物 標籤	營養 標籤
(a) 巡查零售商店	3 177		1 462	
(b) 檢查食物標籤	55 100 (包括 13 731 個 營養標籤)		20 387 (包括 2 599 個 營養標籤)	
(c) 執法行動：	一般食物 標籤	營養 標籤	一般食物 標籤	營養 標籤
— 發警告信	66	18	19	11
— 發勸諭信/ 查詢信	12	97	0	23
— 檢控	47	0	7	0
— 定罪	47	0	0	0

資料來源：食物安全中心的記錄

5.4 食物安全中心發出指引，協助員工執行食物標籤規定。在以下情況下，食物安全中心會作出檢控或發出警告／勸諭／查詢信：

- (a) **一般食物標籤** 食物安全中心會向較嚴重的違規個案提出檢控，例如欠缺必要的標籤資料 (例如食物名稱、配料表、保質期的說明、製造商／包裝商的名稱及地址)，使用不適當語文，以及銷售過期食物。對於非嚴重違規個案 (例如使用不適當的食物名稱、沒有妥當列出配料、製造商／包裝商的名稱及地址不齊全、沒有

說明特別貯存方式或使用指示)，食物安全中心會發出警告信(註30)。如保質期說明並非按訂明格式顯示，食物安全中心會發出勸諭信；及

- (b) **營養標籤** 在實施營養資料標籤制度的首年內，食物安全中心一旦發現違規情況(例如營養標籤資料不齊全、標示的營養成分與分析結果有差異)，會先發出查詢信予有關食物商，要求在21天內作出解釋。若有關解釋未能令人滿意，食物安全中心便會發出警告信，要求該食物商在60天內遵從有關規定。食物商若不依從，食物安全中心便會採取檢控行動。由二零一一年七月起(即該制度實施一年後)，食物安全中心加強了執法行動。對於肉眼檢查中發現的違規情況，食物安全中心不會再向有關食物商發出查詢信，而會發出警告信，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。至於經化學分析後發現的違規情況，以及營養聲稱的懷疑違規個案，食物安全中心會繼續向有關食物商發出查詢信，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。

審計署的意見及建議

進行例行巡查

5.5 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。在二零一零年九月，廉署就食物安全中心執行食物標籤規定的情況完成審查工作報告(見第2.5(d)段)。廉署在報告中表示，食物安全中心的策略及檢查程序“充滿可被濫用的漏洞(例如掩飾不符合規定的情況)”，且缺乏有效的執法機制。廉署特別指出：

- (a) 前線衛生督察並沒有採取以風險為依據的方法，而是在預定巡查的地區檢查所有零售商店(即對高風險及低風險目標進行巡查工作的程度是相同的)，造成巡查資源錯配至低風險目標的情況。此

註 30：食物安全中心會在警告信內要求相關食物商在指定時間內(一般不多於四星期)，糾正違規之處。假如食物商不遵從警告信的要求，食物安全中心會採取檢控行動。

外，在沒有巡查目標資料庫的情況下，高級衛生督察或衛生督察無法確定一個範圍內應予巡查的目標數目，因而造成漏查某些零售商店的情況，並引致選擇性執法的指控；及

- (b) 衛生督察可自行編定例行巡查的時間表及揀選巡查目標，其間並無任何高級衛生督察監督。巡查只由一名衛生督察獨自進行，該名衛生督察可行使酌情權，決定巡查發現的違規情況屬“個別事件”，還是程度嚴重至足以採取執法行動。

廉署在其審查工作報告中建議食物安全中心應改善其巡查策略，以期盡量善用巡查資源，包括採用以風險為依據的巡查方法，並應建立零售商店資料庫，以便估評風險和識別巡查目標。

5.6 食物安全中心作出的改善工作 審計署在這次審查中注意到，食物安全中心已努力改善其執法工作。衛生督察獲指派在各自範圍內對某些食物種類進行例行標籤檢查(註 31)。根據經改良的巡查策略，自二零一一年一月開始，衛生督察須擬備一份兩星期的行動計劃(包括抽樣和檢查標籤的日期及地點)，並在執行前呈交高級衛生督察批准。他們亦須每月一次向高級衛生督察報告已完成的例行巡查工作。每月報告顯示曾巡查的零售商店的名稱／地址、商店所屬風險類別(見第 5.7 段)、曾檢查的食品、發現的違規情況，以及所採取的行動。

5.7 二零一一年一月，食物安全中心亦着手建立零售商店資料庫，並因應管理情況、業務規模、出售的食物種類和過往記錄，把零售商店分類為高、中及低風險。食物安全中心在二零一一年三月告知廉署，根據風險評估，衛生督察須從高、中及低風險的零售商店分別選取約 50%、30% 及 20% 的食物標籤檢查。巡查結果會在每月例行巡查報告中反映(見第 5.6 段)。

5.8 審計署的意見 審計署留意到食物安全中心已致力作出改善，但仍希望促請中心繼續保持改善動力。為評估改善工作的成效，審計署曾查閱二零一一年三月的衛生督察例行巡查報告。在該月內，衛生督察曾巡查 220 間零售商店，並檢查了 2 382 個食物標籤。按所巡查零售商店的類別及風險級別就該 2 382 個食物標籤所作的分析，分別載於表九及表十。

註 31：食物安全中心將全港／全球劃分為十個主要地區／全球區域。食物標籤小組十名衛生督察各負責一個主要地區／從某些國家進口的食品。每名衛生督察每月獲指派負責一項特定食物種類(輪流負責十個主要種類食物)，以進行標籤檢查。

表九

按零售商店類別就 2 382 個食物標籤所作的分析

零售商店類別	巡查食物商店 (數目及所佔百分率)	檢查食物標籤 (數目及所佔百分率)
超級市場	102 (46.3%)	1 746 (73.3%)
百貨公司	33 (15%)	176 (7.4%)
麵包餅食店	15 (6.8%)	88 (3.7%)
健康食品店	10 (4.6%)	82 (3.4%)
零食店	15 (6.8%)	66 (2.8%)
雜貨店	10 (4.6%)	64 (2.7%)
便利店	13 (5.9%)	62 (2.6%)
新鮮糧食店	5 (2.3%)	55 (2.3%)
藥店	4 (1.8%)	22 (0.9%)
土產商店	6 (2.7%)	7 (0.3%)
其他	7 (3.2%)	14 (0.6%)
總數	220 (100%)	2 382 (100%)

資料來源：食物安全中心的記錄

表十

按食物安全中心所定的零售商店風險級別
就 2 382 個食物標籤所作的分析

零售商店	檢查食物標籤 (數目)	百分率
高風險	1 093	46%
中風險	376	16%
低風險	913	38%
總數	2 382	100%

資料來源：食物安全中心的記錄

5.9 表九顯示，所檢查的73.3% (2 382個中的1 746個) 食物標籤仍從大型的連鎖超級市場選取。根據食物安全中心的記錄，與其他類別的零售商店 (如土產商店、零食店和健康食品店) 比較，超級市場不符合規定的風險一般較低。高度集中檢查從超級市場選取的食物標籤，會令調配至檢查其他較高風險目標的巡查資源減少。

5.10 表十進一步顯示，約有46%、16%及38%的食物標籤分別從高、中及低風險的零售商店選取。有關比例與第5.7段所述食物安全中心訂立的50%、30%及20%目標比例仍有差距。

5.11 審計署認為食物安全中心有需要採取措施，確保衛生督察採用以風險為依據的方式進行例行巡查，並避免把巡查目標集中於某特定類別的零售商店 (即超級市場)。正如在第2.5(c)段所述，衛生督察無須記錄從市面選取有關食品進行化學分析的理據。由於這點，再加上衛生督察選取進行化學分析的營養素是根據食物安全中心與政府化驗所議定的抽樣方案決定，因此未能確保食物安全中心能以風險為依據並適當地選取食品及營養素進行化學分析。這些都是食物安全中心在改善其檢查和測試時有需要處理的問題 (見第 2.12(a) 段)。

5.12 食物安全中心在二零一一年一月才開始建立已巡查零售商店的資料庫(見第 5.7 段)。到了二零一一年五月底，食物安全中心已就巡查過的約 1 500 間零售商店建立資料庫，但這個資料庫尚未完備。食物安全中心有需要加快行動，就每個地區內所有零售商店完成一個巡查周期，並盡快建立完備的資料庫。食物安全中心亦有需要不時核實資料庫的資料是否齊全，並按需要予以更新。

進行突擊行動

5.13 每周進行的突擊行動，旨在盡量為多款食品進行快速審查，從而找出或須即時採取檢控行動的嚴重和明顯違規情況(例如銷售過期食品或欠缺食物標籤)。突擊行動由高級衛生督察預先策劃，並由衛生總督察批准執行。就突擊行動而言，全港分為 19 區，每次行動以其中一區為目標。所有衛生督察都會參與突擊行動，以每兩人為一組的方式執行標籤檢查工作。衛生督察只會在進行行動當天早上才獲告知行動地區及目標地點(通常包括兩個商場及兩條街道)，而行動範圍內所有售賣預先包裝食物的零售商店都包括在內。食物安全中心的目標是在大概五至六個月內完成一個涵蓋全港 19 區的突擊行動周期。

5.14 審計署審查了衛生督察就二零一一年三月的突擊行動完成的報告。在該月份內，衛生督察在四個目標地區(即旺角、西貢、灣仔和北角)，包括九條街道和九個商場，進行突擊行動。在行動中，衛生督察在 75 間零售商店檢查了合共 1 290 個食物標籤。

5.15 在巡查的 75 間零售商店中，61 間位於九個目標商場，餘下 14 間位於九條目標街道上。審計署注意到，在選取進行巡查的九條街道中，每條街道上的零售商店不多於三間(其中兩條街道上完全沒有零售商店)。由於街上零售商店不符合規定的風險通常較高(見第 2.7 及 2.25 段)，食物安全中心有需要計劃在每次突擊行動中檢查更多位於街上的零售商店。

5.16 審計署人員以觀察員的身分參與在二零一一年六月進行的突擊行動。審計署注意到行動中有若干不足之處(見附錄 C)。

跟進違規情況和檢控個案

5.17 如第 5.4(a) 及 (b) 段所述，食物安全中心會就各項有關食物標籤的違法或違規情況，向食物商發出警告／查詢信。這些警告／查詢信主要向零售商發出，要求他們在指明期間內糾正違規情況，或在 21 天內作出解釋。如得知受影響食品的本地分銷商或製造商的名稱及地址，食物安全中心亦會向他們發出警告／查詢信副本，請他們注意違規情況。

5.18 在警告／查詢信所指明的期限屆滿後，衛生督察會前往有關的零售商店，檢查違規情況是否已經糾正。如不符合規定的情況仍然存在，他們會採取所需的跟進行動（例如作出檢控）。如違規情況已經糾正（例如已修改食物標籤），衛生督察便會為已修改的食物標籤拍下照片以作記錄，而個案亦會結束。如有關的食品不再展示以供出售，衛生督察會再巡查三次確定情況，個案才會結束。

5.19 **審計署的意見** 審計署注意到，不少出現違規情況的食品只提供了外地（包括中國內地）分銷商或製造商的名稱和地址。在這些個案中，食物安全中心不會向他們寄發警告／查詢信的副本，亦不會查問他們在香港的食物分銷情況。因此，有相同違規情況的食品可能已進口，並在衛生督察沒有巡查的零售商店出售（註32）。在這情況下，即使衛生督察作出第 5.17 及 5.18 段所述的跟進程序，但也無法涵蓋上述的其他零售商店。因此，食物安全中心有需要在例行巡查期間持續監察該等不符合規定的食品。《食物安全條例》在二零一一年八月生效（見第4.17 段註 29），可能有助食物安全中心追查這些不符合規定食品的分銷情況。

5.20 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 宗涉及嚴重違反一般食物標籤規定的個案提出檢控（見第5.4段）。根據食物安全中心的指引，衛生督察其後必須採取跟進行動，以確保不符合規定的情況不再出現。

5.21 雖然食物安全中心的指引規定衛生督察其後必須採取跟進行動，但指引卻沒有條文訂明採取有關行動的細節，例如跟進巡查的時限和次數，以及把檢查結果記錄在案的需要。審計署在審查已完結的檢控個案時，發現部分個案並沒有記錄曾進行跟進巡查。

食物回收及安全警報

5.22 為確保食物安全，食物安全中心進行食物監察計劃（註 33），當中工作包括由衛生督察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

註 32：舉例來說，二零一零年十二月，食物安全中心在調查一宗投訴後，向一個零售商發出查詢信，要求解釋為何有一款中國食品並沒附有營養標籤。二零一一年一月，衛生督察到訪該零售商店時發現違規情況已經糾正，因此結束該個案。二零一一年八月，審計署職員發現並無附有營養標籤的同款食品在其他零售商店出售。

註 33：根據計劃，食物安全中心人員會在進口、批發和零售三個層面定期抽取食物樣本，作化學及微生物測試，以控制和防止食物安全事故。化學測試包括化驗天然毒素、食物添加劑及污染物，而微生物測試則包括檢測細菌及病毒。

抽取了 1 709 個和 167 個預先包裝食物樣本，分別作食物添加劑和致敏物測試，有關結果如下：

- (a) **1 709 個檢測食物添加劑的樣本** 有 18 個樣本的檢測結果未能令人滿意 (例如食物標籤上沒有聲明含有食物添加劑)。在這 18 個樣本中，有三個含有非准許的食物添加劑，又或食物添加劑的水平超出合法標準。食物安全中心已要求食物商回收該三種有關食品，並妥善處置回收的食品；及
- (b) **167 個檢測致敏物的樣本** 一個樣本發現含有微量大豆，而含有大豆應在食物標籤上標示。食物安全中心要求食物商回收有關食品，並妥善處置回收的食品。

5.23 **審計署的意見** 食品含有致敏物但沒有標示，以及含有非准許／過量的食物添加劑，或會危害消費者的健康。除要求食物商回收該四種產品 (見第 5.22(a) 及 (b) 段) 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。安全警報應包括產品名稱及說明、發出警報的原因、食物安全中心採取的行動，以及給予業界和消費者的建議等詳情。根據食物安全中心的記錄，回收的食品數量有時甚少 (例如在第 5.22(a) 及 (b) 段所述的四次回收食品行動中，有一次未能回收任何產品)。

審計署的建議

5.24 **審計署建議** 食物環境衛生署署長應促請食物安全中心：

進行例行巡查

- (a) 採取措施，確保衛生督察適當採用以風險為依據的方式進行例行巡查，並避免把巡查目標集中在某特定類別的零售商店；
- (b) 加快行動，就每個地區內所有零售商店完成一個巡查周期，並盡快建立完備的資料庫；
- (c) 不時核實資料庫的資料是否齊全，並按需要予以更新；

進行突擊行動

- (d) 改善突擊行動的計劃工作，使每次行動可涵蓋更多位於街上的零售商店；
- (e) 提醒衛生督察在採取突擊行動期間應盡量檢查目標地點內所有零售商店 (包括濕貨街市檔位及土產商店)，並按情況採取跟進行動；

跟進違規情況和檢控個案

- (f) 利用記錄不符合規定食品的監察名單，以及在進行例行巡查時持續監察這些食品，以改善跟進程序；
- (g) 為衛生督察提供指引，訂明須就檢控個案採取的跟進行動，如跟進巡查的時限和次數，以及須把巡查結果記錄在案的有關規定；
- (h) 監察檢控個案獲妥善跟進；及

食物回收及安全警報

- (i) 發出安全警報，通知市民有關食品發現含有未標示的致敏物或食品含有非准許／過量的食物添加劑的食物安全問題。

當局的回應

5.25 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 食物安全中心會繼續建立、改善並更新其資料庫，以便利巡查、監察、執法、風險管理和公眾教育方面的工作。食物安全中心的目標是在切實可行的情況下盡量巡查多些零售商店，並逐步建立資料庫，但若要建立一個涵蓋全港所有零售商店的全面資料庫並定期更新資料，實際上並不可行，因為涉及的零售商店數目眾多，而且食物業的性質亦不時改變；
- (b) 同樣地，突擊行動旨在於特定時間內廣泛涵蓋目標地區範圍內的零售商店。食物安全中心會加強內部指引，要求衛生督察在可行情況下盡量巡查多些零售商店，並就所需採取的跟進行動作出詳細指引，以確保發現的不符合規定情況不再出現；及
- (c) 現時，如食物樣本的測試結果顯示有關食物會對健康帶來即時風險，食物安全中心會採取執法行動，並即時向市民公布。至於一些不符合規定但不會對市民健康帶來即時風險的食物樣本，則會集中在每月月底發表的《食物安全報告》公布。食物安全中心亦會按同樣的處理方式，在日後發表的《食物安全報告》中公布含有致敏物但沒有作出標示的食品。

第6部分：宣傳及公眾教育

6.1 本部分探討食物安全中心就實施營養資料標籤制度所推行的宣傳及公眾教育運動的成效。

宣傳及公眾教育運動

6.2 為充分獲取營養資料標籤制度的好處，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，以提高公眾對有關制度的認知和了解，並推動公眾培養健康飲食習慣。該運動下的活動包括小組簡介會、巡迴展覽、健康講座、傳媒活動、導師培訓工作坊，以及在21間中學推行營養標籤獎勵計劃。

6.3 二零零八年年中，食物安全中心向1 200名人士(年齡介乎18至64歲)進行了一項基線調查，以評估他們對營養標籤的知識和態度以及因應標籤所作出的行為。主要調查結果如下：

- (a) 超過80%的受訪者同意營養標籤是重要的，有助推廣均衡飲食；
- (b) 55%的受訪者表示，他們第一次購買某款食品時，“全部時間”／“多數時候”會閱讀營養標籤，33%表示“間中”或“好少”閱讀，12%則表示“從不”閱讀營養標籤；
- (c) 45%的受訪者認為預先包裝食物的營養聲稱屬實，42%則持相反意見；
- (d) 雖然市民對營養資料有一定認識(例如攝取過多鈉與患上高血壓有關)，但較少關注反式脂肪及飽和脂肪；及
- (e) 有需要再致力加強市民對營養資料的理解，讓他們明白如何按照個人進食量計算營養攝取量。

6.4 食物安全中心計劃在二零一一年下半年進行另一次調查，以評估市民對營養標籤的認識和態度以及因應標籤所作出的行為有否改變。

審計署的公眾意見調查

6.5 在二零一一年六月及七月，審計署委託一間本地大學(見第1.15段)進行獨立調查，以蒐集公眾對食物標籤四個主要方面(即一般食物標籤、營養資料標籤制度、營養聲稱及嬰兒食物)的意見。審計署的公眾意見調查以面談方式訪問了1 070名分屬四類受訪者的人士，調查員採用有系統的抽樣方法，在每五名人士中訪問一位(見表十一)。

表十一

受訪者的類別

類別	準則	選取樣本的地點	樣本數量
一般市民	年齡介乎 18 至 64 歲的人士	任何街道	594
購物者	光顧超級市場或便利店的人士	超級市場或便利店附近	175
學生	中學生	任何街道或學校區附近 (必須穿着校服)	175
長者	65 歲或以上人士	任何街道	126
總數			1 070

資料來源：審計署的公眾意見調查

備註： 面談訪問在平日及十個不同地區進行。有關地區是從香港三個區域(即港島、九龍及新界)的 18 區中按英文字母次序每隔一區有系統地選取。受訪者是在十個目標地區中任何街道(或學校/超級市場/便利店附近地方)有系統地每五名人士訪問一位。

6.6 受訪者被問及他們對食物標籤、營養資料標籤制度、營養聲稱和嬰兒食物的認知、認識和看法。審計署的公眾意見調查問卷載於附錄 D。

審計署的意見及建議

6.7 審計署的公眾意見調查結果概述如下：

閱讀食物標籤資料

- (a) 在購買預先包裝食物時，較大比例的受訪者會閱讀以下的食物標籤資料：有效日期 (57.9%)、食物名稱 (38.5%)、牌子 (37.8%) 及營養標籤 (33.6%)。並非經常閱讀的資料包括營養聲稱 (6.5%)、貯存方式 (10.1%)、製造商或包裝商的名稱及地址 (12.4%)，以及數量、重量或體積 (16.5%)；

營養資料標籤制度

- (b) 超過70%一般市民、購物者和學生聽聞過“1+7”營養資料標籤制度，但只有35.7%長者聽聞過有該制度；
- (c) 在曾聽聞過該制度的受訪者中，只有2.6%受訪者能夠正確說出“1+7”全部項目。約有三分之一受訪者甚至未能說出八個項目中的任何一項；
- (d) 28.2%受訪者表示，他們在第一次購買預先包裝食物時，經常閱讀營養標籤。不過，42.4%受訪者(特別是長者)表示，他們很少或從來沒有閱讀營養標籤；
- (e) 一般市民、購物者及學生不經常閱讀營養標籤的主要原因是“沒有時間”(30.3%)、“營養不是他們關心的因素”(24.3%)、“字體太小”(16%)及“不知道如何閱讀標籤”(11.9%)。至於長者，主要原因則是“字體太小”(33.3%)、“不知道如何閱讀標籤”(28.6%)及“沒有讀寫能力”(26.7%)；
- (f) 在表示會閱讀營養標籤的受訪者中，有32.1%認為營養標籤能經常幫助他們建立健康的飲食習慣。63.7%則表示營養標籤不是經常有幫助，主要原因是他們不懂得把營養資料應用於日常飲食，以及提供的營養資料很難理解；

營養聲稱

- (g) 67.5%受訪者不知道營養聲稱受香港法律規管。就知道營養聲稱受法律規管的受訪者而言，只有1.4%能夠準確指出以下三個聲稱均受到規管：(i)“本產品含豐富膳食纖維”；(ii)“鈣有助於骨骼和牙齒的發育”；及(iii)“本產品比普通薯片少50%脂肪”。雖然“少甜”的聲明並非受規管的聲稱，但有44%受訪者把它選為答案；
- (h) 14.5%受訪者相信預先包裝食物上的營養聲稱經常屬實，而餘下(85.5%)受訪者則不相信。受訪者表示，他們認為預先包裝食物上的營養聲稱不是經常屬實的主要理由為：“聲稱被誇大”(54.2%)、“政府對聲稱的監管不足”(44.5%)和“聲稱沒有科學證據支持”(22.8%)；

嬰兒食物

- (i) 受訪者在選擇嬰兒配方奶粉及嬰兒食物時，認為重要的四大考慮因素是：品牌 (55.9%)、出產地 (54.4%)、營養含量／聲稱 (45.2%) 及專業人員建議 (31.7%)；及
- (j) 94.6% 受訪者認為，雖然現行規例要求就嬰兒食物提供的信息必須屬實和沒有誤導成分，但嬰兒食物應受進一步監管。

6.8 二零一一年六月，食物安全中心就營養資料標籤制度的實施完成為期三年的宣傳及公眾教育運動 (見第6.2段)。運動能否推動市民利用營養資料標籤制度以培養健康飲食習慣，成效仍然未知。

6.9 根據審計署進行的意見調查 (見第6.7段)，雖然大部分受訪者知悉營養資料標籤制度，但他們對有關制度的了解並不充分。只有少數受訪者能說出營養標籤上“1+7”全部項目、知道營養聲稱受到規管，或能夠正確指出各項營養聲稱 (見第6.7(c) 及 (g) 段)。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。超過 40% 受訪者表示，他們很少或從來沒有閱讀營養標籤 (見第6.7(d) 段)。

6.10 審計署進行的意見調查發現，四類受訪者 (特別是長者) 對營養標籤的認知、看法及態度各有不同。超過 70% 一般市民、購物者及學生聽聞過營養資料標籤制度。不過，聽聞過該制度的長者只有 35.7% (見第6.7(b) 段)。約有 40% 一般市民、購物者及學生表示他們購買食品時從來沒有或很少閱讀營養標籤。另一方面，有 69% 長者表示他們從來沒有或很少閱讀營養標籤。調查結果顯示，有需要以不同的介入方式及手法，向不同組別市民推廣營養資料標籤制度。

6.11 審計署的意見調查亦發現，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”。食物安全中心有需要採取適當措施，處理受訪者所關注的問題，以及改善營養標籤的易用程度，鼓勵標籤得到更廣泛使用。這些措施可包括就營養標籤的可閱程度作出規定 (見第2.14至2.20段)，以及改善標籤的表達方式 (例如以營養素參考值的百分率表示營養素含量)。

審計署的建議

6.12 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，以提高市民對營養資料標籤制度 (包括營養聲稱) 的認知和了解，推動市民培養健康飲食習慣；
- (b) 考慮不同組別市民 (特別是長者) 的特別需要及看法，檢討現時向他們推廣營養資料標籤制度的策略及方法是否足夠；及
- (c) 採取適當措施，以處理審計署在公眾意見調查中發現的公眾關注事宜(見第 6.7 至 6.11 段)，並改善營養標籤的易用程度，從而推廣標籤的使用。

當局的回應

6.13 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。他表示：

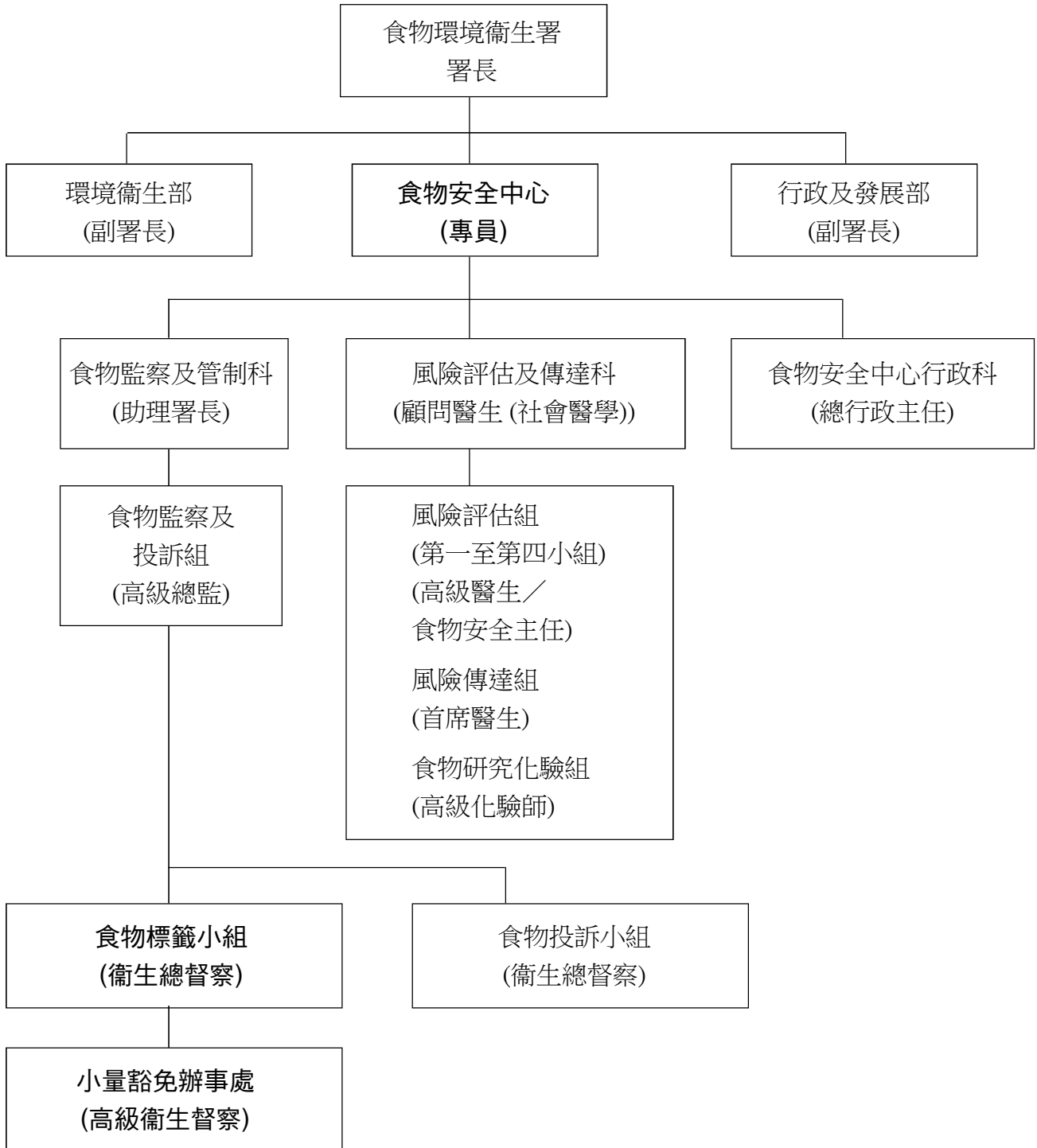
- (a) 自二零一一年七月開始，食物安全中心已展開為期兩年的深化宣傳及公眾教育計劃，目的是延續已推行三年的有關運動的教育工作(見第 6.2 段)，並透過鼓勵更多市民利用營養標籤選擇適合他們的食物，推動行為上的改變；
- (b) 食物安全中心會參考宣傳及公眾教育運動完結後進行的評估調查(將於本年稍後時間進行)的結果，並以此與二零零八年這項運動推行前進行的調查作比較，檢討現時向不同組別市民推廣營養資料標籤制度的策略及方法。食物安全中心亦會考慮不同組織及持份者進行的各項調查及研究的結果，也注意到不同的調查方法、取樣和訪問策略及問卷設計會產生不同的結果。食物安全中心會考慮審計署公眾意見調查的結果，並繼續透過廣泛的宣傳及教育活動和傳媒途徑接觸市民，加強與持份者及社區伙伴的協作，向不同的目標組別 (包括長者) 推廣使用營養標籤；及
- (c) 食物安全中心致力改善營養標籤的易用程度，並已於二零一一年七月向業界發出指引，推廣良好做法。

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品有關的標準方面，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

食物安全中心
組織圖 (摘錄)
(二零一一年九月一日)



資料來源：食環署的紀錄

二零一一年六月八日採取的突擊行動

1. 食物安全中心採取的突擊行動，目標是黃大仙區兩個商場內和三條街道上的零售商店。三間網上商店 (註) 亦包括在這次行動中。
2. 七名衛生督察獲調派參與行動。他們到訪 11 間零售商店及三間網上商店，檢查了約 230 個食物標籤，並在行動中發現一間出售台灣食品的網上商店所出售的一款食品出現違規情況 (即沒有適當說明保質期)。他們把有關的違規情況通知店商，表示有意提出檢控，並指示店商應如何修改食品標籤以符合法律規定。衛生督察亦向該店商送上有關食物標籤規定的單張。

審計署的意見

3. 突擊行動的原定範圍，是包括目標地區內所有出售預先包裝食物的零售商店，但三條選定的街道上並無商店。審計署亦留意到，行動中並無巡查目標商場內一個濕貨街市和一間土產商店 (均屬高風險級別的商店)。
4. 關於上文第 2 段所述售賣台灣食品的網上商店，除了在一款食品中發現違規情況外，審計署亦注意到，該店舖售賣的其他不少產品亦同樣沒有適當說明保質期，同時又發現其他違規情況 (例如營養標籤並無標示糖分的資料)。不過，有關店商當時並沒有獲告知須作出糾正。
5. 二零一一年七月十一日，食物安全中心作出跟進行動，到訪該網上商店，並隨機抽查了若干食品，證實妥當。
6. 二零一一年八月五日，審計署職員到訪該網上商店，並注意到除了少數例外情況外，大部分產品都有在食物標籤適當標示保質期。不過，仍然有些產品並無附上適當的營養標籤 (即沒有標示糖分資料)。審計署作出跟進訪查後，食物安全中心在二零一一年八月二十五日再次巡查該網上商店，發現兩款食品的營養標籤有違規的情況，並向該店商發出警告信。
7. 二零一一年八月二十五日，食物安全中心亦對上述的濕貨街市和土產商店 (見上文第 3 段) 進行跟進巡查，並作出兩次檢控。

資料來源：食環署的記錄

註： 食物安全中心定期上網瀏覽出售食物的網上商店網站，並在進行突擊行動時根據目標名單巡查這些商店。

審計署有關食物標籤公眾意見調查的問卷

受訪者類別：

性別 (1) 男 (2) 女

你屬於下列哪一個類別？

- (1) 一般市民 (18–64 歲) (2) 購物者 (圈出年齡組別)
18 歲以下 / 18–64 歲 / 65 歲或以上
- (3) 中學生 (4) 長者 (65 歲或以上)

1. 購買預先包裝食品 (包括飲品) 時，你會閱讀標籤上哪些資訊？ (不讀出答案，允許多個答案)

- (1) 食物名稱 (2) 有效日期
(3) 配料表 (4) 製造商或包裝商的名稱及地址
(5) 數量、重量或體積 (6) 貯存方式
(7) 營養標籤 (8) 營養聲稱
(9) 牌子 (10) 其他
(11) 不肯定 (12) 不閱讀食物標籤

2. 政府在 2010 年 7 月推行了 1+7 營養資料標籤制度，預先包裝食品必須在營養標籤標示規定的營養資料，你有聽聞過這制度嗎？

- (1) 有 (2) 無 略過第 3 題

3. 你可否說出法例要求營養標籤上必須有的 1+7 營養資料 (例如：營養素)？ (不讀出答案，允許多個答案)

- (1) 能量 / 卡路里 (2) 蛋白質 (3) 碳水化合物
(4) 總脂肪 (5) 飽和脂肪 (6) 反式脂肪
(7) 鈉 (8) 糖 (9) 其他
(10) 不知道

附錄 D
(續)
(參閱第 6.6 段)

4. 當你第一次購買某類食品時，你有幾經常閱讀包裝上的營養標籤？
- (1) 經常／大多數 略過第 5 題
 - (2) 有時
 - (3) 很少
 - (4) 從來沒有 略過第 6 題
5. 你不經常閱讀營養標籤的原因是甚麼？(允許多個答案)
- (1) 不知道如何閱讀標籤
 - (2) 難以閱讀，因為字體太小
 - (3) 提供的營養資料沒有用
 - (4) 提供的營養資料不可靠
 - (5) 選擇食物時，營養不是我關心的因素
 - (6) 沒有時間
 - (7) 沒有讀寫能力
 - (8) 其他
6. 你認為營養標籤能經常幫助你建立一個健康的飲食習慣嗎？
- (1) 經常／大多數 略過第 7 題
 - (2) 有時
 - (3) 很少
 - (4) 從來沒有
 - (5) 不知道

附錄 D
(續)
(參閱第 6.6 段)

7. 為什麼營養標籤不能經常幫助你建立一個健康的飲食習慣？(允許多個答案)
- (1) 不懂得把營養資料應用於日常飲食
 - (2) 提供的營養資料很難理解
 - (3) 提供的營養資料不足夠
 - (4) 提供的營養資料不可靠
 - (5) 其他
8. 你知道營養聲稱 (例如：低鹽) 是受香港法律規管嗎？
- (1) 知道
 - (2) 不知道 略過第 9 題
9. 你知道以下哪個是受法律規管的營養聲稱嗎？(讀出答案，允許多個答案)
- (1) 本產品含豐富膳食纖維
 - (2) 鈣有助於骨骼和牙齒的發育
 - (3) 少甜
 - (4) 本產品比普通薯片少 50% 脂肪
 - (5) 不知道
10. 你認為現時預先包裝食物上的營養聲稱經常可靠嗎？
- (1) 經常／大多數 略過第 11 題
 - (2) 有時
 - (3) 很少
 - (4) 從來沒有

11. 為什麼營養聲稱不是經常可靠？(允許多個答案)
- (1) 聲稱被誇大
 - (2) 聲稱沒有科學證據支持
 - (3) 政府對聲稱的監管不足
 - (4) 其他
12. 你有購買過配方奶粉或嬰幼兒食品給 36 個月以下的兒童嗎？
- (1) 有，我是一個母親。
 - (2) 有，我是一個父親。
 - (3) 有，我買給別人 (例如：朋友、親戚等)。
 - (4) 有，其他情況。
 - (5) 沒有，我沒有購買過。
13. 當選擇配方奶粉或嬰幼兒食品給 36 個月以下的兒童時，你認為哪些因素是重要？(允許多個答案)
- (1) 品牌
 - (2) 營養含量／聲稱
 - (3) 出產地
 - (4) 價錢
 - (5) 朋友建議
 - (6) 專業人員建議
 - (7) 其他

附錄 D
(續)
(參閱第 6.6 段)

14. 目前，嬰幼兒食品是沒有被包括在1+7營養資料標籤制度 (例如：嬰幼兒食品的營養聲稱不受該制度監管)，而現時法例只要求嬰幼兒食品須提供屬實和沒有誤導成分的信息。你認為嬰幼兒食品應受營養標籤制度監管嗎？

- (1) 應 (2) 不應 (3) 沒有意見

註： _____

— 完 —