

二零一三年三月十二日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的 配方奶產品和食品的立法建議

目的

政府建議修訂《食物及藥物(成分組合及標籤)規例》(第 132W 章)，在法例中訂明嬰兒配方奶的營養成分組合規定，以及嬰兒配方奶和擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的較大嬰兒配方奶和食品的營養標籤規定。本文件闡述政府的建議。

背景

2. 政府一向致力保障嬰幼兒的健康。嬰幼兒必須從膳食攝取最佳營養來維持健康，支持正常成長。母乳餵哺對於確保母嬰的生理和心理健康，以及嬰兒早期營養對長遠健康的影響，都有公認的優越性。如果餵哺母乳並不可行，嬰兒配方奶便是嬰兒出生後首數月，直至開始餵養合適的補充食品之前¹，唯一賴以全面滿足營養需求的加工食品。因此，我們必須確保嬰兒配方奶能安全食用和提供充足營養。此外，在擬供嬰幼兒食用的配方奶產品和食品的標籤上提供營養資料亦十分重要，因為這有助家長作出有依據的食物選擇。

3. 鑑於食物安全中心在 2012 年的調查結果發現有個別嬰兒配方奶產品的碘含量不足，以及保障嬰幼兒健康的迫切需要，政府當局認為應優先透過立法，就擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的配方奶產品和食品引入以下規管：

¹ 嬰兒一般由 6 個月開始餵養補充食品。

- (a) 為供嬰兒開始餵養補充食品前食用的嬰兒配方奶，引入食品法典委員會²訂明的營養成分組合(即食品法典委員會指定的能量和 33 種營養素(“1+33”))規定，特別是其能量值和各有關營養素含量必須符合食品法典委員會指定的水平範圍(如有的話)；
- (b) 為供嬰兒開始餵養補充食品前食用的嬰兒配方奶，引入營養標籤規定，要求這些產品列出食品法典委員會訂明這類產品須包含的能量值和 33 種營養素的含量；
- (c) 為擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的較大嬰兒配方奶，引入營養標籤規定，要求這些產品列出食品法典委員會指定的能量值和 25 種營養素的含量(“1+25”)；
- (d) 為擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的食品，引入營養標籤規定，要求這些產品列出食品法典委員會指定的能量值和營養素的含量；以及
- (e) 在適當的寬限期屆滿後才實施擬議法例。

4. 當局在 2012 年 11 月 20 日至 2013 年 1 月 21 日進行公眾諮詢。除上述建議外，當局還就以下兩項事宜徵詢公眾的意見：
(i)就非穀基類嬰幼兒食品加上鈉含量標籤；以及(ii)於來年(2013 年)較後時間處理規管營養和健康聲稱事宜。

5. 我們制訂立法建議時，已參照食品法典委員會的標準，並考慮國際間的做法，從而確保本港的立法建議與世界其他地方看齊。由於本港市面上絕大部分擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的配方奶產品和食品均是由外地進口，我們相信上述立法取向能於保

² 食品法典委員會於 1963 年由聯合國糧食及農業組織和世界衛生組織創立，是負責訂定與食品相關的標準和指引的國際機關。

障嬰幼兒健康和維持嬰幼兒配方奶產品和食品供應穩定之間取得平衡。

公眾諮詢

6. 上述立法建議在 2012 年 11 月 20 日的立法會食物安全及環境衛生事務委員會與衛生事務委員會聯席會議上討論。爲了就立法建議徵詢公眾、業界和其他持份者的意見，當局當日隨即啓動爲期兩個月的公眾諮詢。

7. 當局收到的意見和評論綜述於下文各段。

一般意見

8. 總括而言，業界人士和市民都歡迎以食品法典委員會標準爲基礎的立法取向，並且支持有關的立法建議。然而，一名業界人士關注立法建議對食物選擇可能產生的影響。

嬰兒配方奶的營養成分組合

9. 業界人士和市民普遍支持規管嬰兒配方奶營養成分組合的建議。

10. 大部分業界人士認爲政府應採納食品法典委員會的《嬰兒配方及特殊醫用嬰兒配方食品標準》(CODEX STAN 72-1981)所載的最高指導水平³的概念，以作爲指引，但不應將嬰兒配方奶的營養素含量最高指導水平設定爲法定含量上限。

³ 食品法典委員會就嬰兒配方奶中因缺乏充分資料可供進行科學風險評估而未能設定含量上限的部分營養素，制定最高指導水平。最高指導水平是爲製造商提供製造嬰兒配方奶的指引。最高指導水平的數值是根據符合嬰兒營養需求而制定，並須具備明顯安全使用的歷史。有關數值可根據相關科學或科技進展作出調整。

11. 特殊醫用嬰兒配方奶(特殊醫用配方奶)是指為滿足有特定的機能失調、疾病或醫療狀況的嬰兒的特殊營養需求而特別製造並須在醫生監督下使用的配方奶產品。部分業界人士認為特殊醫用配方奶應獲豁免遵從一般嬰兒配方奶的營養成分組合規定，或獲准偏離該規定。

擬供嬰幼兒食用的嬰兒配方奶、較大嬰兒配方奶和食品的營養標籤

12. 業界人士、消費者委員會和市民均支持規管嬰兒配方奶和較大嬰兒配方奶的營養標籤的建議。不過，一名業界人士關注，規定嬰兒配方奶的標籤須遵從“1+33”的規定，而非按食品法典委員會標準(CODEX STAN 72-1981)的規定標示能量值和 29 種營養素的含量(“1+29”)，可能會造成貿易壁壘。

13. 至於擬供嬰幼兒食用的食品，消費者委員會和市民均支持規管有關食品的營養標籤。不過，有兩名業界人士認為應豁免這些食品遵從營養標籤規定(通過擴大在現行營養資料標籤制度下小量豁免制度的適用範圍，或完全豁免遵從營養標籤規定)。

14. 部分業界人士認為特殊醫用配方奶應獲豁免遵從營養標籤規定。他們指出(i)特殊醫用配方奶有其獨特性且銷售量低，這些產品在多個國家使用，並按照多個銷售目的地國家的標籤規定附有英文標籤，確保產品得以在全球各地正確使用；(ii)由於這些產品在香港市場的供應量甚少，因此無須重新加上標籤；以及(iii)產品大部分在醫生監督下在醫院使用或由醫生處方使用。此外，業界人士認為可供即時食用的配方奶也應獲得豁免遵從營養標籤規定，理由是這些產品(i)目前並未在零售市場發售，僅在醫院供應；(ii)個別配方奶的容器一般比較細小，以致難以用清楚可閱的字體大小標示所有規定的營養資料。

寬限期

15. 業界人士和市民對寬限期的意見頗為對立。大部分業界人士基於技術理由(產品評估、產品開發、製造、供應鏈步驟，以及化驗所支援)，要求有最少 24 個月的寬限期；市民則建議較短的寬限期(1 年或以下)。消費者委員會則促請當局加快實施的進程。

就非穀基類嬰幼兒食品加上鈉含量標籤

16. 消費者委員會和市民普遍支持就非穀基類嬰幼兒食品加上鈉含量標籤，理由是這項資料有用，而攝入過量的鈉會影響健康。不過，大部分業界人士不支持這個想法，並指出食品法典委員會沒有規定非穀基類嬰幼兒食品必須於標籤上標示鈉含量。

聲稱的規管

17. 有政黨和消費者委員會對現行建議沒有把聲稱的規管包括在內感到失望，並促請政府盡快規管。部分市民也促請政府規管各種聲稱。另一方面，業界人士贊同政府採取的策略，首先集中處理營養成分組合和營養標籤的規管。

其他事宜

18. 消費者委員會認為也應採納食品法典委員會就擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的較大嬰兒配方奶和食品訂立的營養成分組合規定。

19. 有政黨建議為市民提供健康教育，教導市民選擇合適的配方奶。

立法建議

20. 公眾諮詢的回應者對立法建議大表支持。部分回應者促請當局盡快把建議通過成為法例，保障嬰幼兒的健康。因此，我們將會着手草擬法例，以期在 2013 年提交立法會審議。有關詳情綜述於下文各段。

主要用詞的定義

21. 我們擬對一些主要用詞作出以下定義：

(a) “嬰兒配方奶”指：

- (i) 以牛奶或其他動物的奶及 / 或動物及 / 或植物源的其他成分而特別配製，並可供單獨食用以滿足嬰兒出生後最初幾個月至開始餵養適當補充食品之前的營養需求的母乳替代品；以及
- (ii) 包括作特殊醫療用途的嬰兒配方奶。

“嬰兒”指 6 個月以下的人。

(b) “較大嬰兒配方奶”指以牛奶或其他動物的奶及 / 或動物及 / 或植物源的其他成分而配製的食品，並擬作為 6 個月以上嬰兒和 36 個月以下幼兒斷奶期膳食的液體部分的食物，包括作特殊醫療用途的較大嬰兒配方奶。

嬰兒配方奶的營養成分組合

22. 在嬰兒配方奶的營養成分組合方面，我們建議法例引入食品法典委員會訂立的“1+33”規定。我們知悉業界的意見(上文第 10 段)，認為不應將某些營養素的最高指導水平設定為法定含量上限。我們也知悉食品法典委員會就嬰兒配方奶中因缺乏充分資料可供進行科學風險評估而未能設定含量上限的部分營養素，制定最高指導水平。最高指導水平是為製造商提供製造嬰兒配方奶的指引。我們同意，在缺乏充分資料可供進行科學風險評估的

情況下，不應將最高指導水平設定為法定含量上限。不過，我們將會與業界磋商，就這項議題擬定指引。

23. 至於業界建議(上文第 11 段)特殊醫用配方奶應獲豁免遵從一般嬰兒配方奶的營養成分組合規定，或獲准偏離該規定，我們現正研究這項議題，看看有否理據支持豁免遵守有關規定。

24. 我們現時不建議規管較大嬰兒配方奶和嬰幼兒食品的營養成分組合，原因如下：

- (a) 已開始餵養補充食品的嬰幼兒不再單獨依賴配方奶或上述的嬰幼兒食品以攝取營養素；
- (b) 根據常規的兒童統計數字，兒童整體的成長令人滿意，沒有資料顯示出現缺乏營養的情況；
- (c) 食品法典委員會在超過 20 年前訂定較大嬰兒配方奶成分組合的標準，期間較大嬰兒配方奶經歷了重大發展，而食品法典委員會則剛開始檢討這套標準；以及
- (d) 要令兒童攝取成長所需的均衡營養，應從家長和照顧者着手，向他們灌輸有關適當飲食的知識。

擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的嬰兒配方奶、較大嬰兒配方奶和食品的營養標籤

25. 我們建議強制性規定擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的嬰兒配方奶、較大嬰兒配方奶和食品必須加上營養標籤，幫助家長和照顧者為嬰幼兒作出有依據的食物選擇，詳情如下：

- (a) 嬰兒配方奶：我們建議強制性規定在標籤上標示食品法典委員會標準(CODEX STAN 72-1981)訂明這類產品須包含的能量值和 33 種營養素的含量(“1+33”)。業界

提出應只須遵從食品法典委員會的“1+29”營養標籤規定⁴(上文第 12 段)。經仔細考慮，我們認為因為有關建議已規定嬰兒配方奶必須符合食品法典委員會所訂的“1+33”營養成分組合規定(上文第 3(a)段)，因此亦應標示能量值以及 33 種營養素的含量。否則，消費者將無法全面得知有關嬰兒配方奶的營養成分組合；

- (b) 較大嬰兒配方奶：我們建議按照食品法典委員會標準(CODEX STAN 156-1987)所載的規定，強制性規定在標籤上標示能量值和 25 種營養素的含量(“1+25”)；以及
- (c) 擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的食品：我們建議按照食品法典委員會標準(CODEX STAN 73-1981 和 CODEX STAN 74-1981)所載的規定，強制性規定在擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的食品的標籤上標示能量值以及蛋白質、脂肪和碳水化合物的含量；個別食物類別亦須按照上述標準在標籤上標示其他指定營養素的含量。

26. 至於豁免擬供嬰幼兒食用的食品遵從營養標籤規定的建議(上文第 13 段)，從保障嬰幼兒的健康角度來說，我們並不能接納這個建議。如這些食品均獲豁免，便會違背制訂新規例的目的。

27. 我們正就特殊醫用配方奶應否獲豁免遵從營養標籤的規定進行研究(上文第 14 段和 23 段)，亦正探討可供即時食用的配方奶的情況，研究這些配方奶應否獲豁免遵從營養標籤的規定。我們會在完成有關分析後訂定立場。

⁴ 食品法典委員會只規定須在標籤上標示嬰兒配方奶必需的 33 種營養素中的 29 種的含量。

寬限期

28. 政府當局知悉公眾及業界對寬限期的時限有不同意見。我們在考慮這問題時，會顧及業界和化驗所是否為擬議的改變作好準備，以及公眾的期望等，才決定寬限期的時限。

供嬰幼兒食用的非穀基類食品的鈉含量標籤

29. 鈉是維持身體機能妥善運作所必需的。不過，長時間攝入過量鈉會增加患上高血壓的風險。有研究指出中國人缺乏有效從腎臟排出鹽分(鈉)的機制，因而特別較容易受到膳食中的鹽分影響而引致高血壓。因此，市民應從小開始避免過量攝取鈉。雖然食品法典委員會只規定擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的穀基類加工食品須加上鈉含量標籤，但美國、澳洲、新西蘭和歐洲聯盟等多個司法管轄區，都對擬供嬰幼兒食用的其他食品施加鈉含量的標籤規定，而這項規定也獲得市民的支持。因此，我們建議強制性規定擬供 36 個月以下嬰幼兒食用的穀基類和非穀基類加工食品，都必須加上鈉含量標籤。

徵詢意見

30. 請委員就上文第 21 至第 29 段提出意見。

食物及衛生局
食物環境衛生署
食物安全中心
二零一三年三月