

“限奶令”不可能永远执行下去 独家专访香港食物及卫生局局长高永文：

“奶米粉事件”上了一课：香港政府的确忽视了与内地民众的沟通

21 世纪经济报道见习记者 江家岱

自 3 月 1 日起，香港《2013 年进出口（一般）（修订）规例》施行婴幼儿食用配方粉出境的限制条例（下称“限奶令”）至今，约 300 人因违反法例受到香港方面检控，其中超过三成为内地人。

3 月 15 日，南京市民黄女士遭遇的“奶米粉事件”（详见本报 3 月 19 日报道《香港大律师：奶粉管治，定罪何太急？》），香港的婴儿奶粉管治问题再次引发热议，不仅包括大量内地民众，甚至香港方面的大律师，亦认为“限奶令”边界模糊，落药过重。

当此质疑声四起之际，3 月 21 日，香港食物及卫生局（下称“食卫局”）局长高永文接受本报独家专访，并首次通过本报，向无辜受冤的黄女士和其他受法例牵连的内地旅客，致以最诚恳的歉意。

“正全面检视法律定义和前线执法指引，会吸取教训重视与内地民众的沟通。”高永文称。

在本次专访中，高永文首次提出，特区政府正试图在香港本地和境外购买需求之间设立“防火墙”，逐步完善分流机制，在满足本地孕产妇需求的前提下，取消“限奶令”。对于在边境设立奶粉免税区等提议，香港当局亦持开放态度，鼓励商界以伙伴形式共同发展。

他强调，政府会不时检讨法例实施的成效——只要零售市场供应链恢复正常，不排除在短时间内取消法例的可能。

水货客破坏奶粉供应链

《21 世纪》：其实早在 2 月 27 日，食卫局在法例答疑中已明确米粉等产品不受规管，但为何直至 3 月 15 日，海关却仍然错误执法？是否说明法例推行太过仓促？

高永文：我首先在此代表香港政府对黄女士道歉，也对所有受到影响的内地旅客致以歉意。特区政府正在检讨多方面的执法程序，包括法律定义、前线执法指引和跨部门沟通。若发现不足，会及时改正；其中就包括修改法例，明确限制范围。

但我想强调，尽管法例对旅客和许多买奶粉自用的内地民众造成了诸多不便，但为了有效打击猖獗的水货走私活动，执法标准无法放宽；24 小时内离境一次携带 2 罐奶粉已充分考虑了合理自用的需求。

根据食卫局早在 2 月 27 日发布的补充资料，米粉等冲调后不呈现奶类的物质，不受新修订的进出口法例限制。根据定义，规例适用于供 36 个月以下的婴幼儿食用的配方奶粉、豆奶粉及普通奶粉（例如供一岁以上的人食用的脱脂奶粉）。

《21 世纪》：法例最高罚则是罚款 50 万港元及监禁 2 年，是否如民众及律师所称，“落药过重”？

高永文：香港与内地法律体系不同，在普通法体系下，不可能类似内地法例量化每一罐超额奶粉的处罚标准，法官会根据每宗个案的实际情况决定具体罚款数目。

所谓监禁 2 年，是对严重走私犯罪的处罚；例如将一整个货柜的婴儿奶粉，在没有得到出口许可证的前提下偷运出境，这样极端的情况才有可能被判入狱。

截至目前，300 多宗的处罚结果显示，从罚款 500 港元至 5000 港元不等，尚未有人因此入狱。

《21 世纪》：香港政府针对限制配方粉出境的立法原意是什么？执法时如何平衡各方诉求？这其中，包括奶粉厂商、供应商、本地家长，以及香港以外的消费者等各个不同利益群体。

高永文：去年，越来越活跃的水货客活动严重破坏了香港本地的奶粉供应链。从供应商反馈来看，整体供应基本足够。但零售层面的补货制度严重滞后，部分商户刻意囤货提价销售给水货客，每罐奶粉的走私利润最高峰时达到 80 港元。

春节前，香港政府动用公共资源，设立 24 小时官方热线协助本地妈妈订购奶粉，市场短缺情况得以舒缓。但政府补贴的模式无法无限期维持，一旦水货活动死灰复燃，只有依靠强制立法增加走私成本。

奶粉商和内地旅客或多或少都会因为法例的实施造成不便，但相信大家会逐渐适应新法例下的实际情况，因为不了解法规而误伤的案例会越来越少。特区政府必须优先保证本地家长的合理需求。

分流机制“隔离”本外地需求

《21 世纪》：政府有无确切的供求资料来证明香港奶粉短缺？为何不通过增加供应来同时满足境内外消费者的需求？

高永文：去年首 11 个月，香港共计进口 4000 万公斤的婴儿奶粉。而在 2006 年至 2008 年，每年进口量稳定在 1500 公斤左右。从 2008 年至今，香港的人口出生率增加了 0.3 倍，奶粉进口量却激增近 2 倍，当局有理由相信，新增流入香港的奶粉绝大部分离开了香港。

因此，整体奶粉供应量不能判断本地需求是否得到了满足。在缺乏有效分流机制的前提下，即使每年进口 6000 公斤奶粉，也无法确定本地家长能够买到足够的婴儿奶粉。

至于奶粉商单方面增加供应，除非增加进口的数量紧贴水货走私的需求，否则进口越多只会“养肥”了水货客，本地供求失衡的情况并不会随着进口量的增加而得到改善。现实情况下，增加进口还取决于物流成本和商家的地区策略，政府无法主导。

《21 世纪》：除了行政立法外，特区政府有没有考虑过其他措施来长期稳定奶粉供应？

高永文：“限奶令”不可能永远执行下去，要取消限制有四大前提。政府总结为：整体供应稳定，补货机制健全，预订渠道畅通以及新建立零售点预订制度。

当局正计划在药房、超市等零售点设立预订制度，本地家长可事先根据需要提前预订大量的婴儿奶粉，由供应商完成定点配送，希望此举从根本上解决供求矛盾。

至于商界提出在新界东北等边境地区设立免税购物区，分流内地旅客购买奶粉的实际需要；政府对此持开放态度，但涉及物流、土地规划等复杂问题，难以在短期内完成配套建设。

长期而言，我希望建立起一套完善的分流机制来“隔离”本地和外地需求，既保证香港 BB 有奶吃，同时兼顾内地同胞对优质奶粉的合理需求。

《21 世纪》：内地民众之所以愿意来香港买奶粉，也是因为认可香港的检验制度，香港为何不趁机发展为一个奶粉贸易的中转站？

高永文：事实上，目前法例不影响正常的奶粉转口贸易，出口商可在工业贸易署取得许可证后，如常进行贸易，受影响的仅限于个人携带超额配方粉出境和非法集团走私。

不赞成设定“日落条款”

《21 世纪》：法例推出至今，香港的奶粉供应链是否得到了改善？政府通过什么机制来考察、判断本地奶粉的供应情况？法例今后会不会定期检讨甚至取消？

高永文：客观来看，新法例大幅增加了水货客走私的成本，情况有所收敛，奶粉预订机制也正在恢复。“限奶令”旨在降低进行水货活动的诱因，既不是针对内地人，也没有任何价值判断。

目前尚难以判断奶粉供应链已完全恢复，我不赞成给法例人为设定“日落条款”或“日落期限”，当局会随时评估供应、零售和预订三大层面的市场效果。若短期内发现市场已明显改善，不排除立刻取消限制。

《21 世纪》：在所有 300 多宗检控案例中，有多少涉及水货客？据统计，六成水客是香港永

久居民，特区政府对此如何监管？

高永文：在执法过程中，我们发现绝大多数违反法例的人，都涉嫌长期在关口从事水货集散。随着法例的执行，因缺乏了解而触犯法例的用家数量将越来越少。

法例对香港人和内地人一视同仁，警方和海关不定期在铁路沿线单位打击走私活动，相信已瓦解多个走私集团。

《21 世纪》：您有什么话想对内地旅客说吗？

高永文：特区政府不希望少数误伤的个案加剧两地民间的对立情绪。事实上，如果不采取有力度的措施，香港本地父母在继续彷徨的情况下，所引起的负面情绪将间接影响香港与内地的民间交流，

此次“奶米粉事件”给我好好上了一课，香港政府的确忽视了与内地民众的沟通。对此，我再次深表歉意。未来，或考虑开设官方微博平台，定期发布港府资讯，积极听取内地民众的反馈。