

二零零三年三月二十日會議
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

食物標籤

目的

本文件旨在就政府當局提出的營養標籤制度和規管基因改造食物的建議徵詢各委員的意見。

背景

食物標籤上的營養資料

2. 營養素是人類成長及維持健康不可缺少的元素。由於消費者日漸認識飲食與健康之間的關係，所以渴求更多有關供人食用的食物所含營養素的資料，以便選取健康的食物並減低患上某類疾病或出現某種情況（如過度肥胖）的風險。現行法例並沒有就食物標籤上的營養資料作出任何規定。雖然很多在香港出售的預先包裝食物都附有營養標籤，但標明的資料和規格並不一致，消費者可能難以理解食物標籤的資料，甚至會被誤導。

3. 在二零零一至零二年度，食物環境衛生署（食環署）就營養標籤進行了可行性研究，並探討多個實施方案。在研究進行期間，檢視了海外國家所採用的不同規管方法和食品法典委員會¹所發布的標籤指引。與

¹ 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食品法典委員會，以便制定食物標準、指引和相關文本，例如聯合國糧食及農業組織和世界衛生組織聯合食物標準計劃所制定的實務守則。該計劃的主要目的，是保障消費者健康和確保食品貿易的公平進行，以及促進國際上政府和非政府組織進行的所有食物標準工作的協調。

此同時，食環署進行了一項市場調查，以確定營養標籤及相關聲稱在市場上的使用情況，並探討營養標籤的內容。可行性研究所得出的結論是：要落實提供的關資料以幫助市民實踐均衡飲食及促進公眾健康的施政方針，最佳的方法就是分階段實施強制性營養標籤制度。

基因改造食物

4. 在二零零一年二月至五月期間，政府就基因改造食物的標籤事宜徵詢公眾意見，諮詢結果已於二零零一年十一月和十二月分別提交食物及環境衛生諮詢委員會（諮詢委員會）和立法會食物安全及環境衛生事務委員會審議。由於關注到強制要求以標籤標明含基因改造成分的制度可能促使價格上升，所以諮詢委員會建議政府進行規管影響評估，研究在香港實施基因改造食物標籤制度的影響。政府於二零零二年四月委聘顧問公司進行規管影響評估，以評估對預先包裝食物實施標籤制度所造成的經濟影響，而評估已於二零零三年三月完成。顧問所擬備的研究報告摘要載於附件。規管影響評估的顧問報告會存放在立法會秘書處供各委員參考。該評估報告顯示，自願標籤制度將不會增加食物業的成本；但如果推行強制性標籤制度，業界的成本將會增加，尤其對中小型企業的成本影響更為顯著，他們會面臨多個困難，其中之一就是要與製造商就產品是否含有基因改造成分訂立合約協議。此外，規管影響評估報告也提出了多個推行標籤的障礙，包括國際間對於基因改造成分的標籤和測試的事宜尚未達成共識，以及核證產品所含基因改造成分的保存本質系統或類似文件系統尚未有國際標準等。

5. 在考慮過規管影響評估的結果，對中小型企業的不良影響，以及必須積極處理未來基因改造食物的安全問題等因素後，我們認為對基因改造食物實施安全評估並推行自願標籤制度，是適當的做法。

建議

關於營養標籤的建議

6. 為確保所有在香港出售的預先包裝食物的營養資料都是一致，並杜絕虛假聲稱以保障消費者，政府必須推行營養資料標籤制度。這制度按照食品法典委員會的指引，並參照國際上的最佳慣常做法。

7. 我們建議就營養資料推行強制性標籤制度，並分階段實施。在首階段，食品供應商如自願在其產品上載列營養資料、營養聲稱和功能聲稱，就必須遵照既定模式標籤。經過一段合理時間後（約五至十年），待食品供應商和消費者都熟習新規例後，便會把營養標籤定為強制性措施，並涵蓋所有預先包裝食品。營養標籤制度包括以定量列出食物的營養價值。我們會遵照國際常規並考慮本地的健康因素，規定營養標籤（如有的話）必須載列的核心營養素，例如熱量、蛋白質、碳水化合物和脂肪等，並以每 100 克或 100 毫升食物所含絕對量（以公制單位計算）的方式標明。

8. 至於營養聲稱，可按營養素含量或營養素含量比較聲稱標明，但聲稱對象只規限於食品法典委員會指引上所列出的營養素並符合有關的特定條件。至於營養素含量的聲稱，例如“高鈣”或“低脂”等，便必須含有所指定營養素的最低或最高分量，以證明該聲稱是名符其實。至於營養素含量比較聲稱，如“低脂—比同品牌常規產品少 25%”等，標籤上所示的資料，必須包括與指明作比較的食物在營養素含量方面的最少差異值。

9. 至於營養素功能聲稱，例如鈣有助堅固骨骼和牙齒的成長，我們建議，只有載列在食品法典委員會指引的表單上的營養素，才可作功能聲稱。至於保健聲稱，如“調節糖尿病人血糖含量”等，將會另行以規管保健聲稱的法例規管。

規管基因改造食物的建議

基因改造食物的安全評估

10. 很多已發展國家已就基因改造食物的安全事宜訂立機制，作為預先防範措施。世界衛生組織和食品法典委員會已建議其成員國為基因改造食物建立安全評估規管架構。加拿大、歐盟成員國、澳洲、日本、中國大陸和台灣等地，都已採納類似的安全評估制度。

11. 雖然現時在國際市場上供應的基因改造食物均已通過風險評估，不會損害人類健康，但這種情況將來可能會改變，而本地現行的規管架構未必足以確保日後在本地市場出售的基因改造食物也一樣安全。況且日後市面上可能會有更多產自不同地方的基因改造食品種，所以現在適宜引進強制性安全評估措施，以便先確定供人食用的新基因改造食物安全，才准予推出市場。為基因改造食物進行的安全評估是遵照食品法典委員會所制定的科學原則和指引進行。海外的基因改造食物成分生產商（即生物科技公司）在出售其基因改造食物成分前，通常會根據有關指引進行安全評估，而且在進行安全評估的過程中，會確定有關食物成分是否含有危害、營養、毒性、致敏性或其他安全問題，如發現含有新產生或已改變的有害物質，就必須評估此危害所構成風險的特質，以確定會否影響人類健康。

12. 我們擬議訂立規定，要求對含基因改造成分的食品進行安全評估。根據擬議制度，進口或製造含基因改造成分的食品的人士，在有關食品輸入本港前，必須向食環署提交文件和證明，詳述有關基因改造食物成分生產商（即生物科技公司）所進行的安全評估。有關的評估需遵照食品法典委員會所擬定的指引進行。此外，海外規管機構對有關成分所作的評估結果也應一併提交，以便食環署在安全評估時考慮。含基因改造成分的食品在通過安全評估後，便可在香港出售。這安全評估的資料有助食環署確定有關的基因改

造成分生產商是否已全面評估該食物成分的安全問題，這套原則和評審機制已獲多個已發展國家的食物規管機構採用，安全評估也可防範香港成為可能危害人類健康的基因改造食物的傾銷地。為減輕對業界的影響，現時已在市場上銷售的基因改造食品將享有寬限期。

13. 在實施安全評估規定的一段時間後，食環署將可以根據進口商和製造商提交的申請制訂一份表單，列出已經核准的基因改造食物成分。政府日後將會公布和定期更新該份表單，供公眾參考。進口商和製造商有責任確保其產品只含有已經批准的基因改造成分，如檢定屬實，便可進口有關食品，而無須再進行安全評估。食品如含有不在批准表單上的基因改造成分，就必須向食環署申請進行安全評估。

14. 為確保含有未經批准基因改造成分的食物不會在本地市場出售，食環署會不時從市場抽取樣本，以測試是否有未經核准的基因改造食品。未經核准的基因改造食品會從市場移除，而有關的進口商也會被檢控。

自願為基因改造食物加上標籤

15. 目前國際間尚未就基因改造食物的標籤制度達成共識，從食物安全角度而言，也沒有強而有力的理據要求基因改造食物加上標籤。在這種情況下，為回應部分消費者要求在知情下作出選擇的訴求，鼓勵業界採用自願標籤制度也是可行的選擇。由於本地市場常見“不含基因改造成分”的聲稱，而其中有部分是誤導的，因此規範基因改造食物標籤的用語和準則，以及發展一套基因改造食物標籤指引，有助業界為基因改造食品制定真確聲稱。為此，我們建議發布一套基因改造食物標籤指引，並鼓勵業界依據指引自行標籤。這套擬議指引是供業界參考，用以制定真確的“含基因改造成分”或“不含基因改造成分”標籤。這套指引亦會列出建議的標籤方法所採用的標準用語及基

本原則。

徵詢意見

16. 請委員就上文第 6 至 15 段所載的建議提出意見。

未來的工作

17. 我們在研究過委員的意見後，將於二零零三年內就營養標籤建議徵詢公眾、食物業和其他機構的意見。此外，衛生署和食環署也會推行有關營養和食物標籤所示營養資料的公眾教育計劃。

18. 關於規管基因改造食物事宜，我們將會擬定安全評估的詳情，並於適當時間就有關建議徵詢業界和相關機構的意見，並與業界和有關機構協商，制定一套自願標籤的指引。

衛生福利及食物局
二零零三年三月