

消費者委員會向
立法會食物安全及環境衛生事務委員會提交
「營養標籤制度和規管基因改造食物」意見書

引言

1. 消費者委員會樂於提出對食物營養標籤制度和規管基因改造食物的意見。
2. 消費者委員會多年來均有研究食物營養標籤和基因改造食物。過去五年消委會就不同食物產品例如牛奶、橙汁等，進行超過十個測試研究。例如 2000 年的 105 個食品樣本的基因改造成分測試，2003 年 2 月的 20 個食品樣本的纖維含量比較。
3. 公眾不時關注食品的基因改造成分和營養標籤上的聲稱。消費者雖然有權選擇所進食的食物，但最終食品的成分是企業決定和控制的。

營養標籤

4. 消費者越來越重視食品的營養。然而，預先包裝食品的供應商，往往著重食品包裝，而忽略營養資料的重要性。部分產品雖有標籤營養資料，但標示的數字未必顯淺易明，一般人士難以明白當中意思，或難與同類產品比較。
5. 討論文件指出很多在香港出售的預先包裝食物的營養標籤，資料和規格都不一致。有時令人難以理解食物標籤的資料，甚至會被誤導。這和消委會的研究結果一致。

近期研究

6. 2003 年 2 月，消費者委員會出版了 20 個食品樣本的纖維含量比較測試。樣本包括 9 個麵包和 11 個餅乾，其中 6 個聲稱「高纖」或「含豐富纖維」。只有 4 個把纖維量以數字方式表達供消費者參考，而所採用的參考分量並不一致。餅乾樣本中，1 個的參考分量為 24 克，另 1 個則為 30 克。麵包樣本中，1 個的參考分量為 100 克，另一個則用百分比來表達纖維含量。消費者要比較不同食品的纖維含量，非常困難。
7. 根據美國《營養標籤及教育法》，食品的纖維含量，以每參考分量計(相當於 30 克餅乾或 50 克麵包)不少於 5 克，才能聲稱為高纖(以每天進食含 2,000 卡路里的食品計算)。是次測試所有樣本的纖維俱達不到上述要求。

8. 同類例子可見於 2002 年 2 月的牛奶測試報告。樣本分別用 100 毫升、200 毫升和 250 毫升的參考分量。一個沒有聲稱「高鈣」的樣本，含鈣量比很多有聲稱樣本高。

實行強制性營養標籤制度時間

- 9 本會歡迎政府實施強制性營養標籤制度，但對建議的實施時間有所保留。討論文件中第七段中建議：

「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。」

- 10 現時已有多國實施強制性營養標籤法例，本會希望政府能盡快實施強制性標籤。作為國際城市的香港仍需等五至十年，實屬緩慢。
- 11 實施強制性營養標籤制度對跨國企業生產的進口食物，應該不會構成問題，因為他們生產的食物早已符合其他國家的營養標籤制度，進口香港的食物沒理由以較低標準標籤。本地的製造商方面，根據本會過往的研究，某些食物樣本已經提供了營養資料，只是標籤資料不詳盡和規格不統一。是時候本地食物生產商應改善他們的標籤規格，提高競爭力。

核心營養素

- 12 討論文件中第七段建議：

「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。」

- 13 本會認為除了上述的核心營養素成分資料，還應包括脂肪(飽和與不飽和)、鈉和纖維。本會建議上述各項必須在營養成分表中列出。營養成分表中應列出參考分量的核心營養素成分。根據國際標準(例如澳洲、新西蘭和美國)，營養成分表中應另闢一欄列出糖分。如有足夠位置，應使用圖表方式表達，讓那些對數字運算有困難的人，亦較易明白。

營養聲稱

14 討論文件中第 8 段中建議：

「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。」

15 本會不反對容許標明營養素含量和食品營養素含量比較的聲稱，但本會認為有作比較的聲稱，某些字眼例如「高」、「低」、「減少」、「較多」、「較少」、「沒有」等，必須有清晰的法律定義。本會認為若食品擬使用比較的聲稱，須事先經認可實驗室用已認證的方法，核實所聲稱的有關的營養成分含量。

16 就營養標籤制度本會尚有以下建議。

(a) 有營養功能聲稱的食品，其相關營養成分含量必須明顯較高。與比較的聲稱一樣，有關的營養成分含量，須事先經認可實驗室用已認證的方法核實。

(b) 各食品包裝必須附有營養成分表，而表中字體不能太小，這方面應有規定。

(c) 相關食品設定一個本地人常食用的參考分量。

(d) 除了標籤防腐劑和著色劑等類型名稱外，相關化學成分的名字亦應列出。

(e) 食品內致敏原應詳細列出在成分表上，特別是較常令人過敏的致敏原。

(f) 制定各種營養成分的每日進食分量指引，例如男士或女士每日最多可進食多少脂肪。

17 上述建議已經在很多國家實行，生產商在跟隨這些建議方面應該不會有太大困難。

基因改造食物

基因改造食物的安全評估

- 18 本會支持實施強制性安全評估措施，確保食物的安全。
- 19 本會認為全面的安全評估應包括食品的安全及對社會的影響，確保基因改造食品安全、持續環境保護及為消費者接受。應全面評估基因改造成分對健康的影響，例如其致敏性及毒性、營養價值的改變、抗生素的抗藥性有否增加及其他非預期的影響等，針對特定組別的食品如嬰兒食品，應加以留意。
- 20 目前基因改造食物安全研究主要在西方國家進行。由於華人和洋人的飲食文化和體質上的差異，西方國家的食物安全資料或許不適用於本地情況。本會認為應鼓勵本地大學或研究機構，就以上課題進行基因改造食物研究。這些研究的資金應來自獨立的基金，而非由生物科技公司資助，這不但確保研究的獨立性，更令人清楚看到其獨立性。

未經批准基因改造成分

- 21 討論文件中第 14 段中建議：

「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。」

- 22 本會支持從市場抽取樣本，測試食品是否含有未經核准基因成分，保障消費者健康。另外，本會重申食品抽樣檢查的重要性。政府在實施安全評估措施時，須採納獨立機構提供的研究數據，避免倚重基因改造成分研發商的報告。在美國，安全評估側重生物科技公司的聲稱，若沒有人提出反証便假定及評估該品種為安全。全球的消費者組織均認為這種做法不恰當，本會認為香港不應效法美國。本會亦希望政府在引進基因改造食品的生產流程追溯技術。
- 23 本會認為食品生產流程的追溯技術很重要。食品生產流程的追溯技術有助找出問題的根源，以便實行適當的措施阻止問題再發生；亦可加快及集中回收問題產品，以避免消費者進食有問題的產品，例如當一種致敏基因改造成分用於多種食品生產原料，追溯技術就變得很重要。

- 24 歐盟已逐漸開始推行可追溯性的規例，商戶須要保證在生產、加工及分發等每個階段均有記錄基因改造成分，並把有關資料傳遞給下線買家。買家有責任把這些資料轉達給客人。

其他國家的法例

- 25 討論文件中第 15 段中指出：

「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。」

- 26 以上的說法並非完全正確，國際上對實施基因改造食品標籤是有共識的，縱使各國的標籤管制採取了不同的方式。歐盟在建立基因改造成分標籤制度方面最積極，超過 35 個國家或地區，如中國、菲律賓、南韓、台灣、澳洲、紐西蘭及日本等，亦相繼追隨。以色列、埃及、麥西哥、津巴布韋及南非等國亦正在考慮訂立有關的標籤制度。
- 27 最近歐盟更預備收緊所須標籤的基因改造成分含量，由 1%減至 0.9%，更把以基因改造成分作原料但在最終產品中不能被檢出基因改造 DNA 或新蛋白的食品，納入監管的範圍。

基因改造食物標籤指引

- 28 討論文件中第 15 段中建議：

「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，因為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。」

- 29 本會歡迎發展基因改造食物標籤指引。為了避免出現混亂情況，指引應該為標籤的形式、基因改造品種的名稱、含量的計算方法等定出統一標準。任何有關食品特質或營養的改變，以及致敏警告及其他須注意的事項等，亦應列於標籤上。

- 30 本會認為不應容許在標籤上作出「不含基因改造成分」的聲稱。很多時在種植、處理、儲存及運送等食品製造過程中，難以避免摻雜了基因改造品種。亦有可能以基因改造成分作原料，但因經過加工，在最終產品中不能被檢出基因改造 DNA。標籤上作出「不含基因改造成分」的聲稱，很容易誤導消費者。

強制與自願標籤計劃

- 31 討論文件中指出在考慮過規管影響評估的結果，自願標籤制度是可行的選擇。
- 32 本會認為強制性標籤制度在實際可行情況下越快實施越好。
- 33 消費者有權知道所購買的食品有否含基因改造成分，無論其理由是基於安全、宗教、文化或環境保護。而標籤最能幫助消費者作出適當的選擇。基因改造食品不一定較傳統食物不安全，不過亦不排除新產品在若干年後才發現對人體帶來負面影響。建立標籤制度，在發生安全問題時，容易追查根源。
- 34 自願標籤制度未能保障消費者的權益，不能防止隱瞞或虛報基因改造成分及本質保存的資料。任由商界決定是否標籤，消費者便無法得知食品的真實狀況及特性。
- 35 本會明白商界對增加成本的憂慮，尤其是中小企。不過，本會認為缺乏強制標籤制度，會令消費者對食品會失去信心，對企業將帶來更多經濟損失。因此，在評估實施強制標籤制度所帶來的成本的同時，亦應評估帶來的經濟效益。即是說 RIA 應同時分析成本/效益。
- 36 含有未經安全評估或已被評定對人體不安全的基因改造成分的食品，在沒有強制標籤制度下，容易流入市場而不被察覺。2000 年在美國，一款基因改造玉米由於其致敏性而未獲批准予人類食用，被發現摻雜於加工食品中，須要廣泛回收，對行業造成過億元的損失，並可能須要面對訴訟。此個案可讓我們估計到，在缺乏強制標籤制度下所帶來的損失，單以一個案計，已超越規管影響評估所估計的 2500 萬元至 1.3 億元的標籤經濟成本。

消費者委員會
2003 年 4 月