

二零零七年十二月十一日  
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會  
建議就預先包裝食物實施營養資料標籤制度

## 目的

本文件闡述政府當局建議在香港就預先包裝食物推行營養資料標籤制度的事宜。

## 背景

2. 食物標籤可讓消費者獲取有關個別食品的具體資料，例如成分、食用限期等。在食物標籤上提供營養資料，是推廣均衡飲食，保障公眾健康的重要方法。儘管在現今的香港，營養不足一般來說已不再是公眾健康問題，然而各種慢性退化疾病如冠心病、糖尿病和某幾類癌病卻日趨普遍。這些疾病的成因可能是多方面的，但飲食不均衡無疑是主要的成因之一。因此，規定在食物標籤上加入營養資料，是促進公眾健康所必須採取的做法。

## 建議

3. 政府當局建議就預先包裝食物推行營養資料標籤制度，目的如下：

- (a) 協助消費者選擇健康的食物；
- (b) 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
- (c) 規管有誤導或欺詐成分的標籤和聲稱。

4. 建議實施的制度涵蓋營養標籤<sup>1</sup>，而就聲稱而言，亦涵蓋營養素含量聲稱<sup>2</sup>；營養素含量比較聲稱<sup>3</sup>及營養素功能聲稱<sup>4</sup>。

### (a) 標示核心營養素的規定

5. 我們在擬訂營養標籤規定時，考慮過多項因素，包括食品法典委員會<sup>5</sup>的準則、本港居民的健康和疾病狀況、海外地方的制度、食物業遵守有關規定的成本、對食物種類的影響、諮詢期間蒐集所得的意見和《規管影響評估》結果等，務求訂定一套切合本港情況的制度。

<sup>1</sup> 營養標籤指以標準格式列出食物的營養素含量。凡附有營養標籤的食物，均須在標籤上開列熱量和各種核心營養素和聲稱營養素的含量。

<sup>2</sup> 營養素含量聲稱說明食物中某類營養素的含量(例如：“高鈣”；“低脂”；無糖”)。

<sup>3</sup> 營養素含量比較聲稱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%”)。

<sup>4</sup> 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，產品X含豐富鈣質)。

<sup>5</sup> 食品法典委員會(Codex Alimentarius Commission)指世界衛生組織和糧食及農業組織於1963年設立以制定食品標準、指引及相關文件的團體。

6. 根據食品法典委員會有關營養標籤的準則，凡作出與營養素相關聲稱的食物，必須附有營養標籤。有關準則訂明營養標籤上必須標示熱量、蛋白質、碳水化合物<sup>6</sup>和脂肪，以及其他各種與維持人民良好的營養狀態息息相關的營養素。事實上，不同國家已因應本身公眾健康的需要，採用不同的營養標籤規定。附件1表列各海外司法管轄區的營養標籤規定。

7. 我們建議規定所有預先包裝食物必須在食物標籤上標示**熱量，反式脂肪加另外六種核心營養素**，即 (i) 蛋白質 (ii) 碳水化合物 (iii) 脂肪 (iv) 飽和脂肪 (v) 鈉及 (vi) 糖。另外，凡涉及聲稱的營養素，亦必須於營養標籤中標明含量。如就膽固醇含量或脂肪含量及／或種類作出聲稱，則亦須標明膽固醇、單元不飽和脂肪和多元不飽和脂肪的含量。除食品法典委員會的基本規定外，我們建議加入飽和脂肪、鈉、糖以及反式脂肪，因為它們與心血管系統疾病和中風關係密切，而這是本港第二和第三大致命疾病。此外，世界癌症研究基金於二零零七年十一月發表題為《食物、營養、體能活動和癌症預防：全球觀點》的報告，清楚指出肥胖是致癌的主要原因，而癌病是本港的頭號殺手。為減低患癌風險，報告向我們提出多項建議，包括減少食用熱量密度高的食物、避免含糖份的飲品，以及減少吃鹽。

8. 反式脂肪對健康的不良影響已受國際認同。反式脂肪會增加人體內的低密度膽固醇(即“壞”膽固醇)，減少高密度脂蛋白膽固醇(即“好”膽固醇)。攝入過量的反式脂肪，可導致血管阻塞和增加患上冠心病和中風的機會。世界衛生組織建議，反式脂肪的攝取量應少於人體每天熱量總攝入量的1%。我們亦知悉越來越多國家例如美國、加拿大、巴西、阿根廷和以色列已規定須以標籤標明食物內含有反式脂肪。英國最近亦已着手研究規管食物內的反式脂肪。把反式脂肪納入營養資料標籤制度，長遠來說肯定對公眾健康有利。

9. 在標示營養素方面，有一點須注意的是，某些國家規定以標籤標示碳水化合物總量(例如加拿大、美國和日本)，而另一些國家則規定須標示可獲得的碳水化合物(例如澳洲、新西蘭、歐洲共同體、新加坡和內地)(參閱附件1)。可獲得的碳水化合物的數值，是由碳水化合物總量減去膳食纖維而得出。為了幫助消費者作出比較，我們建議食物經營商可選擇標示可獲得的碳水化合物的數值或碳水化合物總量，但如選擇標示後者，則須在碳水化合物總量下同時列明膳食纖維的數值。

10. 與政府當局於二零零五年提出的“熱量加九種核心營養素”的建議比較，我們現時的建議從核心營養素名單中剔除膽固醇、鈣和膳食纖維，並加入反式脂肪。剔除膽固醇是因為我們認為飽和脂肪及反式脂肪引致心血管系統疾病的風險較高。至於鈣和膳食纖維，則僅存在於少數預先包裝食物中，而含有大量該兩種營養素的食品(可能由於經過強化處理)通常附有聲稱，亦即表示營養數值須予標明。

---

<sup>6</sup> 可獲得的碳水化合物。

## (b) 自願標示營養素

11. 雖然我們會規定所有預先包裝食物必須標示熱量和七種核心營養素，但食物經營商可自行把預先包裝食物所含其他營養素的分量加入食物標籤內，例如鈣和膳食纖維等。我們認為有關食物中熱量和七種核心營養素的資料必須按訂明形式標示。至於其他由食物經營商自行提供的資料，只要真確無誤，我們認為可彈性處理，以鼓勵他們向消費者提供更多有用的營養資料，並盡量避免要為預先包裝食物重新加上標籤。這亦表示，食物經營商無須把食物標籤內已載列的任何營養素資料加以遮蓋，只要這些資料是真確無誤。

## (c) 標籤形式規定

12. 現時各司法管轄區之間並無統一的食物標籤形式來標示熱量和營養價值(見附件1)。在某些國家，熱量可用千卡路里為單位標示，但在其他國家則可用千焦耳為單位標示。營養價值也一樣，某些國家容許按每100克／毫升形式標示，其他國家則要求按每一食用分量形式標示。某些國家更進一步規定須同時以該兩種形式標示熱量及／或營養素，一些國家則容許彈性處理，讓食物經營商選擇其中一種形式。

13. 不同方案各有優點。就標示熱量而言，雖然香港人一般較易明白和較多使用千卡路里，但千焦耳卻是熱量的國際計量單位。至於營養素標籤，按每100克／毫升形式標示有助消費者作出比較，但按每一食用分量形式標示則較易為普羅大眾所明白。

14. 鑑於不同司法管轄區有不同的標示方法，如果硬性規定採用某一形式，則某些國家的食品有需要重新加上標籤(即使核心營養素資料全部載列於包裝上而且真確無誤)。我們認為在這方面應容許彈性處理。因此，我們建議容許以千卡路里或千焦耳為單位標示熱量，以及容許按每100克／毫升或按每一食用分量形式標示營養素。

## (d) 與營養素有關的聲稱的規定

15. 食品法典委員會準則中的《營養素含量聲稱規定表》備有與聲稱相關的規定，我們建議大致採用該等規定，以規管在本港出售食物可作出的營養素含量聲稱。我們亦建議大致採納食品法典委員會有關作出營養素含量比較聲稱及營養素功能聲稱的一般原則。營養素含量比較聲稱的主要原則，是作出比較的兩種產品所聲稱的營養素水平最少要有25%差異。至於營養素功能聲稱，只有標示本地營養素參考值<sup>7</sup>而其含量又達到指定水平的營養素才能作出這種聲稱。

<sup>7</sup> 營養素參考值是一組適用於營養標籤的數值，當中個別營養素均有獨立數值。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。

16. 多個國家都已各自訂定或採用本身的一套營養素參考值，但名稱各異，例如標籤參考值、每日攝取量、每日分量等。由於歐洲人和亞洲人的體型一般有差異，而營養專家的意見又不盡相同，因此營養素參考值也各異。鑑於香港人大部分是中國人，我們會採用內地的一套營養素參考值(見附件2)。有關規例中必須有我們本身的一套營養素參考值，以便為作出與營養素有關聲稱的預先包裝食物訂定準則。例如，如要作出“高蛋白質”聲稱，每100克固體食物的營養素參考值必須不少於20%。對於食品法典委員會準則沒有涵蓋但本地常見的聲稱，例如“低糖”、“低蛋白質”等聲稱，我們會遵從內地所採用的標準。

#### (e) 寬限期

17. 考慮到大部分預先包裝食物的存放期限，我們建議在實施營養標籤規定前，給予兩年的寬限期。寬限期可讓業界有充分時間與其貿易伙伴(例如食物製造商及／或食物進口商)聯繫，預備在有需要時為產品重新加上標籤。

#### 利便業界的措施

18. 香港從內地和海外進口全港所需的約60%的預先包裝食物(按貨量計)。根據香港一間大型連鎖超級市場提供的資料，二零零六年從內地進口的預先包裝食物按貨量計約佔37%，按項目計則約佔15%。至於北美和歐洲，按貨量計各佔4%，按項目計則各佔約20%，這表示縱使海外進口總貨量未必十分龐大，但食品項目卻頗多，其中很多可能是專門產品(例如有機產品、高檔食品)。

19. 二零零五年進行的《規管影響評估》結果顯示，如採用最嚴格的方案(即熱量加九種核心營養素)，現時在香港供應的食品有5至10%會撤離本地市場。不過，由於我們在標籤形式方面容許彈性處理(參閱第9及11至14段)，這方面對食物選擇的影響將會減少。

20. 為了利便業界運作，令香港食品得以維持多樣化，我們除了在標籤格式方面容許彈性處理外，亦建議採取以下利便業界的措施。

#### (a) 豁免

21. 我們建議豁免若干類別的預先包裝食物遵守營養標籤規定。豁免原則如下—

- (a) 業界在提供營養資料方面有實際困難(例如預先包裝食物的容器表面總面積少於100平方厘米)。
- (b) 食物的熱量和核心營養素價值非常低(例如茶葉、香料、蒸餾水)。
- (c) 食物屬新鮮食物，並無添加任何成分，亦無經過加工處理(例如生肉和新鮮蔬果)。

(d) 食物以小量出售(參閱第23至25段)。

就(a)，(b)和(c)而言，如預先包裝食物已註明或標示熱量或營養素含量，又或已作出任何與營養素有關的聲稱，則有關食物的豁免資格將予取消。就(d)而言，有關食物如作出與營養素有關的聲稱，其豁免資格將予取消。

22. 此外，我們建議的營養資料標籤制度將不適用於嬰兒／較大嬰兒的配方奶粉、嬰兒及幼兒食物，以及為有特別膳食需要人士而配製的其他食物。這類食物受到食品法典委員會的不同準則所規管。

### **(b) 小量豁免**

23. 我們建議在營養資料標籤制度下為每年銷售量為30 000個單位或以下的食品實施小量豁免制度。我們知道美國有豁免小量進口或小型企業遵從標籤規定的做法。實施小量豁免制度後，大部分以小量進口或小量製造的民族食物、有機食物或高檔食品，都可獲豁免遵從標籤規定。同時，我們將可照顧到通常為進行市場測試而舉辦的食品展覽和貿易促進活動的需要。

24. 根據我們的建議，小量豁免須透過預先登記制度獲得食物環境衛生署署長的批准。登記費會按收回全部成本原則向食物經營商徵收。食物經營商須每月向食物環境衛生署(食環署)報告有關食品的銷售量。一旦銷售量超出限額，即每年30 000個單位，所有當時在市面出售的該種食品便須嚴格按照法例規定加上標籤。根據小量豁免制度獲豁免的食品在市面出售時必須分開識別，把這些食品放在指定的貨架上，或附加特別標籤，以示這些食品的標籤未必符合法例規定。食環署人員會進行查核工作以執行法例。

25. 部分合資格獲得這類豁免的預先包裝食物，特別是那些進口食物，一般會在標籤上提供某些營養資料。只要標籤上的營養資料是真確無誤的，我們不會要求這些食物須符合我們的標籤規定，以盡量避免要重新加上標籤和遮蓋已印於食物標籤上的資料。不過，如食物作出與營養素有關的聲稱，則有關食物的小量豁免資格將予取消，並須遵守我們的標籤規定。

### **立法時間表**

26. 我們計劃在二零零八年年初把相關的修訂規例提交立法會，進行不反對即予通過的議決程序。

## 公眾教育

27. 與此同時，當局會繼續推展營養標籤教育工作。我們已成立由多個專業團體和政府部門代表組成的營養標籤教育工作小組，統籌有關營養標籤的公眾教育和推廣工作。工作小組亦會協助專業人士和非政府機構為市民大眾舉辦有關的教育活動。特別是由於我們在熱量和營養素的標籤形式方面容許彈性處理，我們會製備海報和小冊子等宣傳資料，以教導消費者如何閱讀食物標籤。此外，我們計劃舉辦工作坊，在修訂規例獲得立法會通過後，進一步協助業界適應相關的轉變。

## 徵詢意見

28. 請委員就上述建議提出意見。

食物及衛生局  
食物環境衛生署  
食物安全中心  
二零零七年十二月

國際間有關核心營養素的營養標籤規定

國家／ 地區	能量、蛋白質 及脂肪	碳水化合物 <sup>(6)</sup>	飽和脂肪	鈉	糖	膽固醇	膳食 纖維	鈣	其他核心 營養素	總數	指定能量值與營養素含量標示方式	
											每 100 克／每 100 毫升 與每份	千卡與千焦
食品法典 委員會	•	• (可獲得)								4	每 100 克／每 100 毫升	千卡及千焦
<i>強制規定所有預先包裝食物必須附有營養標籤</i>												
澳洲／新西蘭	•	• (可獲得)	•	•	•					7	每 100 克／每 100 毫升 及每份	千焦
加拿大 <sup>(1)</sup>	•	• (總)	•	•	•	•	•	•	4	14	每份	千卡
美國 <sup>(2)</sup>	•	• (總)	•	•	•	•	•	•	5	15	每份	千卡
<i>只有作出聲稱的食物才須附有營養標籤</i>												
歐盟地區 <sup>(3)</sup>	•	• (可獲得)	•	•	•		•			8	每 100 克／每 100 毫升	千卡及千焦
日本	•	• (總)		•						5	每 100 克／每 100 毫升 或每份	千卡
新加坡 <sup>(4)</sup>	•	• (可獲得)								4	每 100 克／每 100 毫升 及每份	千卡或千焦
馬來西亞	•	• (可獲得)								4	每 100 克／每 100 毫升 及每份	千卡或千焦
中國內地 <sup>(5)</sup>	•	• (可獲得)		•						5	每 100 克／每 100 毫升 或每份	千焦

備註：

- (1) 加拿大：強制規定須標示的另外四種核心營養素分別為鐵，維生素A，維生素C和反式脂肪。
- (2) 美國：強制規定須標示的另外五種核心營養素分別為鐵，維生素A，維生素C，反式脂肪和脂肪卡路里。
- (3) 歐盟地區：只有就糖、飽和脂肪、膳食纖維或鈉作出聲稱時，才須一併標示這四類核心營養素。
- (4) 新加坡：有關自願標籤制度的指引進一步建議標示另外四種營養素(即飽和脂肪、鈉、膽固醇和膳食纖維)。
- (5) 中國內地：在二零零七年七月底發表有關營養標籤修訂建議的諮詢文件。
- (6) 可獲得碳水化合物的數值是由總碳水化合物減去膳食纖維計算得出。

附件 2

營養素參考值(NRV)

<u>營養素</u>	<u>NRV</u>	<u>營養素</u>	<u>NRV</u>
能量 (千卡/千焦)	2000/8400	飽和脂肪 (克)	20
蛋白質 (克)	60	膽固醇 (毫克)	300
脂肪 (克)	60	總碳水化合物 (克)	300
膳食纖維 (克)	25		
<u>維他命及礦物質</u>			
<u>礦物質</u>	<u>NRV</u>	<u>維他命</u>	<u>NRV</u>
鈣 (毫克)	800	維他命 A (視黃醇當量; 微克)	800
磷 (毫克)	700	維他命 C (毫克)	100
鉀 (毫克)	2000	維他命 D (微克)	5
鈉 (毫克)	2000	維他命 E ( $\alpha$ -生育酚當量; 毫克)	14
鐵 (毫克)	15	維他命 K (微克)	80
鋅 (毫克)	15	維他命 B1 (毫克)	1.4
銅 (毫克)	1.5	維他命 B2 (毫克)	1.4
碘 (微克)	150	維他命 B6 (毫克)	1.4
硒 (微克)	50	維他命 B12 (微克)	2.4
鎂 (毫克)	300	煙酸 (毫克)	14
錳 (毫克)	3	葉酸 (膳食葉酸當量; 微克)	400
鉻 (微克)	50	泛酸 (毫克)	5
鉬 (微克)	40	生物素 (微克)	30
氟 (毫克)	1.0	膽鹼 (毫克)	450