

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)768/16-17(08)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

食物安全及環境衛生事務委員會

立法會秘書處為 2017 年 2 月 14 日會議 擬備的最新背景資料簡介

營養資料標籤制度的實施情況

目的

本文件就營養資料標籤制度("標籤制度")提供背景資料，並綜述食物安全及環境衛生事務委員會("事務委員會")委員就標籤制度的實施情況提出的主要意見及關注。

背景

法定要求

2. 為預先包裝食物引入標籤制度的《2008 年食物及藥物(成分組合及標籤)(修訂:關於營養標籤及營養聲稱的規定)規例》("《修訂規例》")自 2010 年 7 月 1 日起已開始生效。標籤制度涵蓋營養標籤¹及營養聲稱(包括營養素含量聲稱²、營養素比較聲稱³及營養素功能聲稱⁴)。未能遵從標籤制度的法定要求，即屬犯罪，可處最高罰款 50,000 元及監禁 6 個月。

¹ 營養標籤指以標準格式列出食物的營養素含量。凡須附有營養標籤的食物，均須在營養標籤上開列能量和 7 種核心營養素(即蛋白質、碳水化合物、總脂肪、飽和脂肪、反式脂肪、鈉和糖)(通常稱為"1+7")，以及所聲稱的營養素的含量。

² 營養素含量聲稱說明食物的能量值或某種營養素的含量水平(例如："高鈣"；"低脂"；"不含糖")。

³ 營養素比較聲稱比較兩種或以上不同版本的相同食物或類似食物的能量值或營養素含量水平(例如："低脂——脂肪含量較相同牌子的一般產品少 25%")。

⁴ 營養素功能聲稱說明某種營養素在人體生長、發育和機能的正常運作方面所發揮的生理作用(例如：鈣有助鞏固骨骼和牙齒生長)。

執法策略

3. 食物安全中心("食安中心")採用以風險為依據的執法方法，針對高風險的零售點⁵進行執法工作。食安中心建立了涵蓋12 000個零售點的資料庫，以便進行巡查、監察、執法、風險管理及公眾教育等工作。有關巡查行動的內部指引亦訂明以風險為依據的巡查規定，以及發現不符合規定的情況時應採取的跟進行動的詳情。

4. 食安中心在2014年年中就執法工作進行檢視。由於當時《修訂規例》下的營養標籤制度已全面實施一段長時間，業界應已相當熟悉有關條文的要求，並應有能力嚴格遵守這些要求。此外，食安中心亦於2012年5月發出《製備可閱的食物標籤業界指引》("《指引》")，協助業界在食物標籤上提供清楚可閱的資料。有見及此，食安中心決定收緊執法，取消解釋期，以及發出警告信及給予限期糾正違規之處等做法。如食安中心發現任何不符合規定的情況，會立即採取檢控而不會再給予時間糾正。食安中心在知會業界後，已於2014年10月1日起實施新的安排。

5. 按政府當局在2016年3月8日的事務委員會會議上所述，由2010年7月1日至2015年12月31日期間，食安中心檢查了39 656件預先包裝食品，發現有489宗個案不符合標籤制度的規定，整體符合法例規定的比率為98.77%。在489宗不符合規定的個案中，249件的標籤透過目測顯示未能符合標籤制度的法定要求，另外240件則透過化學分析，發現營養成分與標籤聲稱的資料不符。

小量豁免制度

6. 為利便食物業界及盡量減低對食物選擇的影響，政府在引入營養資料標籤制度時，在該制度下設立了一個小量豁免制度。如果預先包裝食物每年在本港銷售量為30 000件或以下，並且沒有在標籤上或宣傳品中作出營養聲稱，則食物製造商/進口商可向食物環境衛生署署長("食環署署長")申請豁免，毋須為該食物加上營養標籤⁶。如銷售量在一年內未有超出30 000件的

⁵ 高風險的零售點包括那些管理不善、通常規模較小、主要售賣附有營養聲稱的預先包裝食物(例如健康食品)，又或是往績欠佳(例如曾發現有不符合規定的標籤)的零售點。

⁶ 食物製造商/進口商需向食環署署長申請小量豁免。申請人須遵守由食環署署長訂定的條件，包括每月匯報有關食品在進口商/製造商層面的銷售量。當銷售量達到30 000件限額的70%時，有關經營商會接獲通知。一旦銷售量超出限額(即每年30 000件)，所有當時在市面出售的該種食品便須在30天內按照法例規定加上標籤。

豁免限額，製造商/進口商可申請續期。據政府當局所述，截至 2015 年 12 月 31 日，市面上有 16 544 種產品取得有效小量豁免登記。

事務委員會的商議工作

7. 事務委員會曾於 2009 年至 2016 年期間的多次會議上討論與標籤制度實施情況有關的事宜。委員就此議題提出的主要意見及關注事項綜述如下。

營養標籤的可閱性

8. 部分委員察悉，政府當局只要求業界自律地跟從《指引》，以及業界在提供可閱的食物標籤方面進展緩慢，他們促請政府當局考慮就規定所有食物商必須跟從《指引》定出時間表，以及按需要提出立法修訂，以加強規管營養標籤的可閱性。

9. 據政府當局所述，《指引》訂明構成食物標籤可閱性的主要元素的建議，包括字體大小。雖然食安中心會繼續透過不同渠道鼓勵業界改進營養標籤的可閱性，但違反《指引》及隨後的執法行動會按不同個案逐一處理。如業界未有自律地跟從《指引》，以致未能達到預期成果，政府當局不排除會提出相關的法例修訂，以進一步規管營養標籤的可閱性。

食物的味道聲稱

10. 委員對於一些聲稱"少甜"的預先包裝食品實際上含有高糖份深表關注。為免消費者被該類味道的聲稱誤導，委員建議在法例中界定食物"味道"的定義。不過，政府當局指出，對味道的感覺視乎個人的主觀口味而定，而且在《修訂規例》的審議階段時，委員曾進行徹底討論並同意，不能在法例中界定該種屬個人口味的聲稱。政府當局進而表示，當局已把有關味道聲稱(例如"少甜"和"輕怡脂肪")的教育納入公眾教育及宣傳計劃內。經政府當局推行大量公眾教育和宣傳活動後，公眾會了解如何善用營養標籤資料作出更健康的食物選擇。

11. 一名委員建議當局在標籤制度下界定飲品屬"低糖"的定義，以免消費者被該等聲稱誤導。政府當局就此回應時表示，按標籤制度的規定，聲稱"低糖"的食物，其糖含量不應超過每 100 克或 100 毫升食物含 5 克的糖。食安中心會通過化學分析，檢查營養成分與標籤所標示的資料有否不符。

消費者的食物選擇

12. 有委員關注標籤制度有否因為當局加強監察而限制消費者的食物選擇，特別是少數族裔人士。由於少數族裔的不符合規定食品在預先包裝食物市場所佔的比率甚少，委員要求政府當局寬鬆處理。

13. 政府當局表示，由食安中心委聘的市場調查顯示，實施標籤制度後，市場上的食物選擇沒有受到重大影響。政府當局委託了顧問在 2010 年及 2011 年的美食博覽進行調查，以評估標籤制度對首次推出市場的預先包裝食品的影響。調查結果顯示，實施標籤制度並沒有對於透過美食博覽在香港推出的新預先包裝食品帶來任何重大影響。對於委員擔憂標籤制度可能影響少數族裔商店的食物選擇，當局向委員表示，食安中心一直積極與業界保持溝通。雖然少數族裔食品商店出售的預先包裝食品數量在標籤制度實施後有所減少，但食安中心會採取適當行動，以協助食物商符合標籤制度的規定。

14. 對於委員就標籤制度有否影響過敏症患者的食物選擇而提出的關注，政府當局回應表示，據香港過敏協會主席所稱，標籤制度沒有對過敏症患者的食物價格及選擇帶來任何負面影響。值得注意的是，對食物過敏症患者而言，其食物選擇取決於有關食品是否含有會引致過敏反應的物質，以及其原產地。

"健康食品"的標籤資料

15. 有關"健康食品"須否遵從營養標籤規定的問題，政府當局解釋，香港目前並沒有特定法例監管"健康食品"。不過，在市面上出售的口服產品會按其成分分為藥物和食物兩類，以及按所作聲稱的內容，以不同的條例作較針對性的規管。舉例而言，所有符合中成藥定義的產品均受《中醫藥條例》(第 549 章)規管。"健康食品"如被分類為一般食品，須遵守在食物安全、食品標準及營養標籤方面的相關規定。與其他商品一樣，"健康食品"的聲稱亦受《商品說明條例》(第 362 章)的規管。若當局難以為"健康食品"分類，會尋求專家意見。

16. 就委員有關把"健康食品"成分的數量列載於標籤上的提問，政府當局在回應時表示，食品的標籤有兩大類，即食物標籤(標示預先包裝食品的成分)及營養標籤(以標準格式列出食物的營養素含量)。若"健康食品"被分類為預先包裝食品，則其各種配料應按重量或體積，由大至小依次序在標籤上列明。

小量豁免制度

17. 就委員對當局如何核實申請小量豁免食品的每年銷售量提出的關注，政府當局解釋，除規定食物商每月報告有關食品在進口商及製造商層面的銷售量外，食安中心亦會對進口商及零售商進行實地巡查，檢查他們申請小量豁免的食品。零售商或會被要求提供收據以供核實。

18. 委員問及在小量豁免制度下獲得豁免的主要食品種類，以及政府當局如何監察市場上持有有效登記的小量豁免產品，以確保它們符合相關的食物安全規定。據政府當局表示，小量豁免制度申請並不限於某特定種類的食物。就來源地而言，日本(56%)、香港(9%)、美國(6%)和英國(6%)佔小量豁免制度獲批申請的大部分，而大多數獲豁免產品均為小食。每件豁免產品會獲編配號碼。食安中心的人員在進行巡查時會核實該產品的豁免編號。雖然食安中心在巡查獲豁免遵守營養標籤規定的食品時，同樣是採用風險為本的方法，但食安中心亦會根據其食物監察計劃，抽取在小量豁免制度下獲豁免的食品樣本進行檢測。食安中心會留意獲豁免產品的每年銷售量，以防小量豁免制度被濫用。

基因改造食物的標籤規定

19. 部分委員察悉，本港現時並無基因改造食物的標籤制度，他們建議政府當局應考慮強制規定食物商/生產商為基因改造食物加上清楚的標籤，以便消費者在選擇食物時有所依據。

20. 據政府當局所述，食安中心於 2006 年藉發出《基因改造食物自願標籤指引》，推出基因改造食物自願標籤制度。該指引建議業界在食品的配料含有 5% 或以上的基因改造物質時，以正面標籤註明，並建議僅在具備文件證明有關聲明屬實時使用不含絕對性字眼的反面標籤。為加強對基因改造食物的食物安全管制，同時為防止未經認可的基因改造食物進入本地市場確立法律基礎，政府當局正考慮在香港推行強制性銷售前安全評估計劃("評估計劃")，以規管基因改造食物。根據評估計劃，基因改造食物開發商如有意在本港市場銷售基因改造食物，須向食安中心提出申請，並提交所需文件以供評估。食安中心會評定該基因改造食物開發商有否根據食品法典委員會所訂立的原則，充分考慮食物的安全問題。政府當局就擬議評估計劃的細節作出決定前，會進行公眾諮詢。

有關選擇較健康食物的公眾教育

21. 有委員認為，政府當局有需要加深公眾認識，若營養資料標籤所列的營養成分(即 7 種核心營養素，包括蛋白質、碳水化合物、總脂肪、飽和脂肪、反式脂肪、鈉和糖)攝取過量或攝取不足，會造成甚麼影響。部分委員認為，為取得理想的效果，政府當局所進行的宣傳及公眾教育活動應聚焦和主題明確。

22. 政府當局回應時表示，食安中心一直以不同方式和渠道，加深公眾對標籤制度的認知和了解。舉例而言，食安中心、教育局，以及家庭與學校合作事宜委員會於 2014 年合辦"減鹽減糖及營養標籤短片創作比賽"。食安中心亦製作了營養標籤教材套，內附短片、道具及工作紙，協助使用者透過互動和有趣的方式了解營養資料標籤。有關教材套已廣發給學校教師、學生、社區組織的工作人員和服務使用者及公眾人士。當局亦舉辦了一系列關於教材套的導師培訓工作坊。此外，食安中心所舉行的學校講座、公眾講座及巡迴展覽亦加入有關標籤制度的課題。

近期發展

23. 政府當局將於 2017 年 2 月 14 日的會議上就實施標籤制度的最新進展向事務委員會匯報。

相關文件

24. 立法會網站的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 2

2017 年 2 月 8 日

營養資料標籤制度的相關文件

委員會	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2009年6月22日 (項目 II)	議程 會議紀要
	2010年4月13日 (項目 V)	議程 會議紀要
	2011年7月12日 (項目 IV)	議程 會議紀要
	2012年5月8日 (項目 IV)	議程 會議紀要
	2014年5月13日 (項目 V)	議程 會議紀要
	2015年6月9日 (項目 IV)	議程 會議紀要
	2016年3月8日 (項目 VI)	議程 會議紀要 政府當局就食物安全中心為加深公眾對營養資料標籤制度的認識和了解方面所進行的工作提供的跟進文件(立法會CB(2)311/16-17(01)號文件)

委員會	會議日期	文件
立法會	2016年6月8日	會議過程正式紀錄第 8330 至 8331 頁 (梁君彥議員就"營養資料標籤制度的實施情況"提出的書面質詢)

立法會秘書處
議會事務部 2
2017年2月8日