

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2503/07-08(02)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

2008年7月8日食物安全及環境衛生事務委員會會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

基因改造食物的規管及標籤

目的

本文件撮述自2000年起，議員就是否需要在香港設立基因改造食物的規管及標籤制度而進行的討論。

背景

海外地方的基因改造食物標籤規定

2. 目前，國際社會並未就基因改造食物的標籤制度，或就基因改造食物測試議定書達成任何協議。美國及加拿大規定，只有那些在成分、營養價值和致敏性方面與同類的傳統食物顯著不同的基因改造食物，才須加上標籤。然而，食物業可自願為其他基因改造食物加上標籤。
3. 澳洲和新西蘭規定，食品中任何一種配料若含有1%以上的基因改造成分，便須加上標籤。歐洲聯盟(下稱"歐盟")國家則規定所有基因改造食品必須加上標籤。食品如含有的核准基因改造生物超過0.9%的閾限值，亦應加上標籤。
4. 在亞洲，日本和韓國規定，以最常用的基因改造農產品(如粟米和大豆)作為主要配料的若干食物製品，須加上標籤。日本訂定的基因成分閾限值為5%，韓國則為3%。
5. 在香港，現時並無規定預先包裝食物或其他類別的食物，須就其基因改造成分加上標籤。

公眾關注的事項

6. 綠色團體、消費者委員會(下稱"消委會")及部分市民要求基因改造食物須加上標籤，以便向消費者提供更多資料。公眾對基因改造食物的主要關注事項如下——

- (a) 基因改造食物可能會令人產生過敏反應及耐抗生素；
- (b) 基因改造食物可能會對環境造成不可逆轉的損害，例如基因改造農作物的花粉和種子或會意外地傳播到鄰近田野，改變其他品種；及
- (c) 宗教及素食團體擔心所進食的食物，或會含有他們因宗教或其他理由而不會進食的動物基因。

2000年1月5日立法會會議上進行的議案辯論

7. 在2000年1月5日，立法會通過議案，促請政府設立強制性基因改造食物標籤制度，檢測本地出售的基因改造食物，以及提高消費者對基因改造食物的認識。

政府當局發出的諮詢文件

8. 在2001年2月26日，政府當局發表一份題為"基因改造食物的標籤諮詢文件"，特別就多項問題徵詢公眾意見，包括——

- (a) 應否引入自願性質或強制性質的標籤制度，或分期推行先自願、後強制的標籤制度；
- (b) 應否只限定預先包裝食物才須加上標籤；及
- (c) 應否將基因改造成分的閾限值訂於5%或較低的水平。

食物安全及環境衛生事務委員會的討論

政府當局的諮詢文件

9. 政府當局曾於2001年2月26日向食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")簡介該諮詢文件。政府當局表示，迄今並無科學或醫學證據，證實基因改造食物不宜供人安全進食。政府當局亦指出，不論引入何種標籤制度，均會對食物的供應及食物業的成本造成影響。

10. 事務委員會在2001年5月28日舉行另一次會議，進一步討論諮詢文件的建議。事務委員會贊成盡早設立基因改造食物的標籤制度，以加強向消費者提供資訊。雖然委員並不反對在實施初期採用自願性質的標籤制度，但部分委員認為，應在18個月的寬限期過後，強制推

行標籤制度。張宇人議員建議，在實施初期可將基因改造成分閾限值訂於5%，其後逐步降低至3%。然而，部分委員建議，應訂定更嚴格的基因改造成分閾限值，例如1%。

11. 委員亦要求政府當局加強基因改造食物的宣傳和公眾教育。他們關注到制度的執行安排，例如應由哪一方負責確保食物標籤上有關基因改造成分的資料準確無訛。單仲偕議員建議，政府當局應考慮發出基因改造食物的白紙條例草案，以便搜集公眾意見。

公眾諮詢的結果

12. 政府當局在2002年1月28日會議上向事務委員會簡介公眾諮詢的結果。

13. 根據政府當局，公眾諮詢期間搜集所得的意見中，大部分贊成實施強制性標籤制度，而食物製品配料中的基因改造成分若超過閾限值，亦須加上標籤。就諮詢文件發表意見的所有醫學團體，均支持政府當局的建議，即基因改造成分若與其同類傳統品種的特性有很大差別，便須附加更詳盡的標籤。

14. 然而，業界關注到遵行強制性標籤制度會招致額外開支。此外，倘若香港的基因改造食物標籤制度和其他市場所實施的制度截然不同，海外的食品製造商或許索性放棄香港的市場，原因是香港市場對他們來說，規模細小。政府當局因而建議對不同的方案進行經濟評估，包括基因改造食物對食物業每個界別及食物價格的影響，以及推行各項方案對資源的影響。

15. 部分委員認為，由於在公眾諮詢期間收集所得的意見，大部分支持推行強制性制度，政府當局應盡早實施強制性標籤制度。儘管如此，事務委員會不反對進行擬議的經濟評估，以便全面評估對食物業的影響。

經濟評估的結果

16. 政府當局在2003年3月20日會議上向事務委員會簡介規管影響評估的結果。事務委員會察悉，根據規管影響評估，若採用自願性質的標籤制度，將不會增加食物業的成本。若推行強制性標籤制度，食物業的成本將會增加(介乎1,600萬元至9,100萬元)。標籤制度對中小型企業有重大的成本影響，因為他們在符合規定方面會遇到困難，包括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推行標籤制度的一些障礙，例如國際間對於基因改造成分的標籤和測試事宜尚未達成共識，以及核證產品所含基因改造成分的保存本質系統或文件系統尚未有國際標準等。

17. 考慮到規管影響評估的結果，以及有需要處理未來基因改造食物的安全問題，政府當局認為規定對基因改造配料實施銷售前的安全評估，並推行自願標籤制度，是適當的做法。

事務委員會及團體的意見

18. 事務委員會在2003年3月20日及4月29日舉行兩次會議，聽取食物業界及有關團體對下述事宜的意見：規管影響評估、政府當局建議引入自願標籤制度，以及規定對基因改造配料進行銷售前安全評估。

19. 綠色團體及消委會支持盡早對基因改造食物設立強制性標籤制度。綠色和平認為，自願標籤制度意味原地踏步，因為許多食物進口商不會自願標明其產品含有基因改造配料。消委會又指出，國際間一致認為有需要對基因改造食物加上標籤，但對應實施的標籤制度則意見分歧。該等團體認為，食物業遵從強制性標籤制度所需的成本不會很高，原因是有關成本會在一段較長時間攤分，若一些基因改造產品其後被發現未能供人安全食用，食物業為此付出的成本將更高昂。一些團體亦促請政府把種子和動物飼料納入基因改造食物的規管制度內。

20. 代表食物業的團體普遍支持自願標籤制度，並要求採取循序漸進的推行方式。他們亦對下述事宜表示關注：安全評估和重新包裝招致額外成本、國際間並未對須加上標籤的基因改造成分闕限值達成共識、難以追查配料內基因改造食物成分的來源、以及香港是否具有檢測設施。

21. 大部分委員支持實施強制性的基因改造食物標籤制度，以保障公眾健康及維護消費者權益。他們贊同部分團體的意見，認為由於許多出口國已採用基因改造食物標籤制度，而額外的9,100萬元成本對業界來說並非巨額，因此食物業應能符合標籤規定。事務委員會在2003年3月20日會議上通過議案，促請政府參考歐盟國家的經驗，盡快立法設立強制性的基因改造食物標籤制度。

22. 事務委員會代表團分別於2003年及2004年訪問澳洲及日本，以便更深入瞭解該兩個國家的食物規管制度。在訪問期間，委員亦與在該等國家推行基因改造食物標籤制度的有關團體交換意見。代表團的觀察所得的摘要載於**附錄I**。

23. 部分委員在2006年5月9日事務委員會會議上與政府當局討論監管基因改造食物在香港的銷售時，對政府當局在推行強制性基因改造食物標籤制度方面進展緩慢表示不滿。政府當局回應時表示，政府當局建議擬訂基因改造食物自願標籤的指引，是朝着設立基因改造食物標籤制度邁進第一步。政府當局會在12個月後檢討自願性質標籤制度的成效，並決定應否採取進一步行動，例如推行強制性標籤制度。

政府當局的擬議自願標籤指引

24. 政府當局於2006年6月13日向事務委員會簡介基因改造食物的擬議自願標籤指引。根據擬議指引，業界須自行決定是否列出食品中含有基因改造物質的配料。委員察悉，指引把標籤個別食物配料的闕限值訂於5%。若基因改造食物與原來品種有顯著分別時，則建議在

食物標籤上另加說明。不過，為免誤導消費者，若食物沒有對應的基因改造品種存在，則不建議使用"反面標籤"(即不含有基因改造成分的標籤)。

25. 大部分委員對推行強制性的基因改造食物標籤制度進展緩慢表示不滿，並促請政府當局加快就食物推行強制性標籤制度。他們要求政府當局在基因改造食物自願標籤制度推行一段時間後檢討該制度的成效，並向事務委員會匯報檢討結果。鑒於基因改造食物標籤指引屬自願性質，部分委員質疑食物業會否採用該指引；他們又關注到，食物業會在不提供證據情況下採用反面標籤。

26. 方剛議員指出，食物業不反對推行基因改造食物標籤制度，但關注到此舉涉及額外成本。張宇人議員又提醒政府當局在決定是否推行強制性基因改造食物標籤制度時，應仔細考慮。由於本港出售的食物大部分由其他地方進口，他關注若本港推行強制性基因改造食物標籤制度，食物的選擇會減少。

27. 政府當局重申，國際間尚未就標示基因改造食物達成共識，而在香港推行強制性標籤制度會增加業界的成本，影響營商環境。當局認為較適宜採取務實的做法，首先推行自願標籤制度。政府當局會鼓勵業界推行自願標籤制度，並在推行一段時間後檢討該制度的成效。至於對反面標籤的關注，政府當局指出，食物標籤提供的資料應符合現行法例的相關食物標籤規定，而提供虛假資料會被檢控。

最新發展

28. 政府當局將於2008年7月8日向事務委員會簡介基因改造食物的規管及標籤。

相關文件

29. 相關文件及曾於立法會會議上動議／提出的相關議案／質詢的一覽表載於**附錄II**，方便委員參考。委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm>)瀏覽此等文件及立法會質詢。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年7月3日

食物安全及環境衛生事務委員會代表團
於2003年7月20日至25日
研究澳洲食物規管制度報告的摘錄

X X X X X X X X X X

第7章：觀察所得

X X X X X X X X X X

基因改造食物的測試

7.7 澳洲有多間化驗所為工業及機構提供基因改造生物的測試服務。代表團得悉，隨著科技日益進步，現時透過聚合酶鏈反應測試，可檢驗出食物中含有低至0.1%的脫氧核糖核酸(第4.26段)。

7.8 根據澳洲最近進行的基因改造食物標籤調查(第4.16至4.24段)，接受調查的大型食物業已實行管理制度(包括文件證明及測試)，以顯示其產品的配料的基因改造狀況，但規模較小的食物業則未有實行此制度，它們普遍依賴供應商提供的資料。調查報告亦建議，文件檢查是一個有用的方法，可取代昂貴的測試，讓規管當局確定食物業有否遵守基因改造食物的標籤規定。

X X X X X X X X X X

食物安全及環境衛生事務委員會代表團
於2004年1月15日至21日
研究日本食物規管制度報告的摘錄

X X X X X X X X X X

第9章 —— 觀察所得

X X X X X X X X X X

食物標籤

9.6 代表團注意到，日本的食物標籤詳細標示食物的成分及其含量。日本亦制訂食物標籤的詳細指引及標準，例如與營養聲稱有關的指引及標準(第4.5至4.8段及附錄VII)。據日本政府官員表示，該國調查日本國民的健康狀況及所缺乏的營養素後，選出5種核心營養素納入強制性標籤制度內。日本實施營養聲稱標籤規定時，並無引起多大爭議，因為推行此標籤制度涉及的額外成本不多，而該國的食物業亦希望在其產品上標示此等資料，作為推廣產品的策略(第4.8段)。

9.7 日本實施強制性的基因改造食物標籤制度(惟若干食物可獲豁免)。該國考慮到本身的情況及參考海外的經驗，並經過科學研究及公眾諮詢後，決定將容許量訂為5%。在日本銷售的基因改造食物甚少，但幾乎所有非基因改造食物均附上標籤，儘管是否標明食物不含基因改造成分，全是自發執行(第4.10至4.14段)。

X X X X X X X X X X

相關文件

會議	會議日期	文件／通過的議案／立法會質詢
立法會	2000年1月5日	通過議案，促請政府設立強制性基因改造食品標籤制度，檢測本地出售的基因改造食品，以及提高消費者對基因改造食品的認識
	2001年12月5日	陳鑑林議員就"檢討預先包裝食品的標籤制度"動議的議案
	2001年12月12日	何秀蘭議員就"基因改造食物標籤制度"提出的書面質詢
	2002年5月8日	何秀蘭議員就"對含有來歷不明基因的大豆的管制"提出的書面質詢
	2003年6月26日	李華明議員就"設立基因改造食物標籤制度"動議的議案
	2005年3月2日	李華明議員就"基因改造食物"提出的書面質詢
	2005年6月1日	呂明華議員就"對在香港出售的食物的標籤要求"提出的口頭質詢
	2005年12月21日	呂明華議員就"基因改造食物"提出的口頭質詢
	2006年4月26日	李華明議員就"將《卡塔赫納生物安全議定書》延伸至香港"提出的書面質詢
食物安全及環境衛生事務委員會	2001年2月26日	政府發表題為"基因改造食物的標籤制度"的諮詢文件 綠色和平的意見書 [立法會CB(2)951/00-01(01)號文件] Hong Kong DNA Chips Ltd.的意見書 [立法會CB(2)920/00-01(06)號文件] 政府當局的文件 [立法會CB(2)920/00-01(05)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1328/00-01號文件]

	2001年5月28日	會議紀要 [立法會CB(2)2314/00-01號文件]
	2002年1月28日	政府當局的文件 [立法會CB(2)713/01-02(05)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1260/02-03號文件]
	2003年3月20日	政府當局的文件及《研究報告摘要：基因改造食物標籤規管影響評估》 [立法會CB(2)1511/02-03(04)號文件] 綠色和平的意見書 [立法會CB(2)1511/02-03(03)號文件] 民主黨立法會議員秘書處提交的新聞稿 [立法會CB(2)1511/02-03(05)號文件] 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部(下稱"研究部")就"基因改造食物的標籤"擬備的研究報告 [立法會RP05/02-03號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1835/02-03號文件]
	2003年4月29日	事務委員會接獲各團體就基因改造食物標籤提交的意見書的摘要 [立法會CB(2)2521/02-03(01)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)2169/02-03號文件]
	2003年5月27日	立法會秘書處研究部就"美國及澳洲對違反基因改造食物標籤規定的罰則的補充資料"擬備的資料摘要 [立法會IN25/02-03號文件]
	2003年11月25日	立法會秘書處研究部就"歐洲聯盟的基因改造食物標籤情況"擬備的資料摘要 [立法會IN03/03-04號文件]

	2006年5月9日	政府當局的文件 [立法會CB(2)1905/05-06(05)號文件] 立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)1905/05-06(06)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)2304/05-06號文件]
	2006年6月13日	政府當局的文件 [立法會CB(2)2305/05-06(05)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)2919/05-06號文件]
	---	立法會秘書處研究部就"歐洲聯盟及選定地方的基因改造食物標籤情況"擬備的研究報告 [立法會RP02/07-08號文件]