

立法會 CB(2)719/11-12(05)號文件

二零一二年一月十日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

有機食物

目的

本文件綜述全球有機食物的現況，並臚列關乎香港的若干事項，務求提綱挈領，啟導日後關於本地有機食物業發展的討論。

背景

2. 隨着全球對環保和人類健康的意識不斷提高，消費者對有機食物的需求與日俱增。雖然香港並無備存關於有機食物消耗量的正式統計數字，但據業界表示，有機食物的需求一直穩步上升。不過，在整體食物消耗量中，有機食物不大可能佔顯著比重，主要原因是供應量較少及價格較高。現時市面上供應的有機食品種類繁多，由新鮮蔬果、肉類、家禽、魚類、蛋類、奶類、果汁、茶，以至罐頭食品及嬰兒食品，包羅萬有。有機食品大多是進口的，並以高於常規食物的價格出售。有機食品也經常令人聯想到各種正面的特性，例如健康、安全、環保、以及品質良好。

“有機”的定義

3. “有機食物”一詞並無通用而統一的定義。這個名詞基本上是指根據有機耕作原則及方法生產的食物。有機耕作或有機農業有各種不同的定義及解釋。一般來說，有機農業是一個全面的生產系統，依靠因地制宜的生態系統管理方式(例如輪

耕、間作、良好的畜牧方法、使用綠肥等)，而非合成投入物(例如合成肥料及除害劑、獸藥、基因改造生物、防腐劑、添加劑及輻射)，以長期保持土壤肥力，並預防害蟲及疾病。國際有機農業運動聯盟(International Federation of Organic Agriculture Movements，以下簡稱“IFOAM”)是領導全球有機運動的非政府機構，該機構對有機農業所下的定義是：

“有機農業是一種能維護土壤、生態系統和人類健康的生產體系，她遵從當地的生態節律、生物多樣性和自然循環，而不依賴會帶來不利影響的投入物質。有機農業是傳統農業、創新思維和科學技術的結合，她有利於保護我們所共用的生存環境，也有利於促進包括人類在內的自然界的公平與和諧共生。”

4. 在各地，如政府已就有機食物或有機農業制訂標準及規例，則有機食物通常是指權力機關或認證機構根據相關有機標準認證的產品。經認證的產品便可被標籤為“有機”，並以有機產品的名義銷售。不過，有一點應注意，就是“有機”、“有機生產”及類似用語的定義，以及有機規例的涵蓋範圍，在各國均有所不同。

有機標準及認證

5. 以外觀來說，有機產品往往與常規產品完全一樣。有些國家的農業發展完善，並已制訂有機標籤，以認證那些按照特定有機標準生產的產品。有機標籤上通常標示認證機構的名稱及其遵循的標準。認證機構採用不同的有機標準對有機食物的生產進行評價¹，而這些機構本身又可以得到超過一個的權威機構正式承認。因此，某一認證機構的標籤會告訴消費者生產和加工按照了什麼標準，以及認證機構得到了什麼種類的承認。目前，國際間並無正式的多邊有機標準。在現行的國際或國家有機標準中，也沒有一種獲所有政府或國際跨政府組織全面承認。換言之，在某個國家屬“有機”的產品，在另一地方可能不會獲認證為“有機”。

¹ 根據 IFOAM 二零一一年出版的“IFOAM 有機保證系統 — 保證有機”小冊子，現有近 500 個公私營認證機構在全球有機市場上運作。全球各地用以認證有機產品的不同標準超逾 100 種。

國際自願指引

6. 食品法典委員會²在一九九九年發出《有機食品生產、加工、標籤及銷售指引》，以指導生產商、保障消費者免受有誤導成分的聲稱影響，以及促進貿易。該指引也擬促進國際間對有機產品要求的協調統一，並向希望在這領域訂定國家規例的各國政府提供幫助。該指引涵蓋說明有機生產概念及條文範疇的總則性章節；說明與定義；標籤與聲明(包括過渡/轉型產品)；生產與製作規程，包括有機生產中准許使用物質的準則；檢驗與認證系統；以及進口管制。

7. 在私營界別，與食品法典委員會的準則具有等效的準則為《IFOAM 有機生產及加工基本標準》。該套標準載列有關植物、家畜、蜜蜂、水產養殖及其他有機產品的生產、加工、包裝及標籤的各項一般原則、建議及標準。一如食品法典委員會的準則，IFOAM 的準則也會定期檢討。

國家標準

8. 食品法典委員會及 IFOAM 的準則，一直是指導各地政府及私營認證機構如何制訂標準的國際參考資料或最低有機標準。因此，這些準則可看作是“標準的標準”。各地政府可以利用這些標準制訂國家有機農業標準及規例。這些標準及規例往往更加詳細，並能針對各國的本地需要。大多數國家標準(例如歐盟成員國、日本及美國的標準)均在具有法律約束力的規例中載明。在某些國家，認證機構可採納比強制性基本要求更嚴格的標準。在沒有制定有機規例的地方，政府指引或會存在，認證機構可參考國際指引，訂定本身的標準。

認證機構的鑑定

9. “鑑定”是權力機關藉以評價和正式承認某一認證計劃符合該權力機關的標準的一套程序。有機產品認證機構如符合適

² 食品法典委員會是一個擁有超過 180 名成員的跨政府組織，設於聯合國糧食及農業組織和世界衛生組織制定的聯合食品標準計劃框架之內，目的是保障消費者健康和確保食品貿易公平進行。該委員會也致力促進國際間政府和非政府組織進行的所有食物標準工作的協調。

用的國際標準及/或國家標準，便可獲相關權力機關鑑定。IFOAM 在國際間管理一個鑑定計劃。認證機構凡使用符合 IFOAM 基本標準的認證標準，並符合 IFOAM 鑑定準則³，便會獲 IFOAM 鑑定。IFOAM 鑑定由國際有機鑑定服務公司 (International Organic Accreditation Service Inc.)進行，該機構是 IFOAM 的子公司。經 IFOAM 鑑定的認證機構的經營者，可於產品標籤及相關的宣傳材料上使用“IFOAM 鑑定”標誌。

10. 在國家層面，政府或國家鑑定機構根據本國的有機農業法例鑑定在其國內開展業務的認證機構。

近期發展

11. 有機標準與認證和鑑定要求均在不斷演變。有些轉變是全球環境的發展使然，例如有機規例及標籤措施數目日增，以及所有有機界別(包括認證機構數目)迅速增長。許多有機農業倡導者均認為，有機標準及技術規例繁多，窒礙了有機農業的進一步發展，並對貿易造成障礙。因此，國際組織已着手推行計劃，務求協調各項有機標準，並促進貿易。其中一例是由聯合國糧食及農業組織、IFOAM 和聯合國貿易及發展會議共同監督的全球有機市場准入(Global Organic Market Access)項目，該項目致力在各個規管及私營有機市場保證系統中，簡化有機產品的貿易往來過程。該項目也注重使各種有機標準及認證要求協調及具有等效，以清除貿易障礙。

12. 二零一零年，IFOAM 推出新的有機保證系統，對鑑定認證機構的要求作出重大修訂。舉例來說，現行的 IFOAM 基本標準現正轉化為新的 IFOAM 標準，使它成為一種現成的認證標準，而非“標準的標準”。這轉變有機會減低鑑定成本，因為認證機構再不需要制定和維持本身的標準。新的 IFOAM 標準現正制定中，務求與各主要規例具有等效，因此預期可簡化等效評核、放寬進口授權，以及有助減少全球目前使用的眾多有機標準數目。IFOAM 的目標是在有機保證系統下，就標準及核證系統的互相承認及協調建立框架。

³ IFOAM 鑑定準則就認證機構進行有機認證訂定要求。該準則以國際標準組織的認證機構運作標準為依據，並且加以增補，以反映認證有機生產及加工的特定情況。

香港的情況

有機耕作

13. 有機耕作在香港的發展歷史不算長。在一九八八年，一個名為綠田園的環保教育組織(現名為綠田園基金)，開辦了一個教育農場，採用環保耕作模式來種植農作物及推廣綠色生活。大約在同一時間，另一組織香港有機農業生態研究協會也為推動有機耕作做了大量工作。在九十年代，香港越來越多人對有機耕作產生興趣。到了一九九九年，一羣熱心人士還創立了香港有機農業協會(現名為香港有機生活發展基金)。由於當時的本地有機農場只有十個左右，耕作面積小，因此有機作物的產量極少。

14. 截至二零一一年十一月，本港共有405個有機農場，佔地110公頃。這些有機農場包括傳統農友家庭作業式的農場、機構經營的農場、以教育休閒為主要目的的假日農場，以及自稱的有機耕作農場。

15. 漁農自然護理署(漁護署)於二零零零年十二月推出有機耕作轉型計劃(其後改稱為有機耕作支援服務)，協助傳統農友轉型至有機耕作。漁護署也制訂了有機作物生產守則，為有意把自己的菜田轉型為有機農場的農友提供技術指南。蔬菜統營處(菜統處)及新界蔬菜產銷合作社有限責任聯合總社(菜聯社)⁴與漁護署緊密合作，為有機農友提供技術及銷售支援。截至二零一一年十一月，共有182個農場參加了有機耕作支援服務。這些農場集中於新界吳家村和大江埔這兩個種菜區，但也擴展到其他地區，包括坪輦、粉嶺、八鄉、上水和大埔。他們的產品在超級市場、健康食品店、街市和農墟等地方銷售。參加有機耕作支援服務的農場平均每日可生產共4.5公噸的有機蔬菜，相當於本地生產新鮮蔬菜供應量的10%左右或本港新鮮蔬菜總供應量的0.2%。這顯示，儘管本港有機農場的數目日益增長，本地有機蔬菜的產量仍然佔新鮮蔬菜消費市場的極小部分。

⁴ 菜聯社是本地的農民組織，積極支持有機耕作的發展。為了更好地協助社員(當中許多為有機農友)，菜聯社於二零零四年十一月成立了有機種植社羣辦公室，目的是幫助農友申請有機認證、為農友提供優質有機籽苗，以及透過旅遊農業和直接銷售推廣本地有機產品。

16. 漁護署與菜統處緊密合作，致力銷售和推廣有機蔬菜。菜統處收集有機農友生產的蔬菜，然後運往長沙灣批發市場進行銷售。嘉道理農場暨植物園及菜聯社也定期在嘉道理農場、中環、大埔蔬菜產銷有限責任合作社的菜站或屯門舉辦農墟，有興趣的有機農友可以把農產品帶到農墟上出售。

17. 除了新鮮蔬果之外，本港出產的有機食品只限於有機魚類。有機魚類最近才引入香港市場，供應量極少。

18. 由於本地農業規模非常細小，本港市面出售的有機食品實際上幾乎全都是從海外及內地進口的。這些產品許多都經常以高檔產品的形式在連鎖超級市場及專門店出售，售價較常規食品高得多。當局並無備存有關進口有機產品實際數量的資料，因為這些產品無須按類別提交獨立的進口報關單。此外，本港也沒有有關零售店所售的常規及有機食品比例的公開統計資料。

標準及認證

19. 就食物安全而言，我們既定的政策是不論產品屬有機與否，均須符合香港食物法例內的安全和標籤規定。

20. 隨着本港有機農場逐步發展，漁護署一直協助本地有機農戶進一步發展其行業，從而拓展高增值市場。因應業界要求提供獨立的有機認證服務，香港有機農業協會、綠田園及香港浸會大學在漁護署的協助下，於二零零二年聯合創辦香港有機資源中心。考慮過通行的國際IFOAM)有機標準及為配合本地情況而需要作出的修改，香港有機資源中心於二零零四年完成制定一套有機生產和加工認證標準，並於同年十二月為有機農戶和有機食物加工場推出該中心的獨立認證服務。

21. 一如其他有機認證機構，香港有機資源中心為農場的生產過程而非農場的產品認證。農田及種植模式、所用的物料、管理及產品的有機完整性均須符合有機標準。任何農場如獲得香港有機資源中心認證為“有機”農場，則該農場的有機生產範圍的所有產品均獲得有機認證。該農場可聲稱其產品“獲得有機認證”，並可使用香港有機資源中心的認證印章作為產品包裝上的標籤，以及使用該中心發出的證書作為認證實據。截至二零一一

年十二月中，獲該中心認證的本地作物生產農場有89個，加工處理機構有三個，水產養殖機構有兩個。

22. 除香港有機資源中心之外，香港有機認證中心是本港另一個提供有機認證服務的私營機構。據該中心的網站所載，該中心已為本地若干農場及內地和台灣的多個農場認證。

有關食用有機食物的事宜

價格

23. 根據聯合國糧食及農業組織的資料，認可有機產品的價格一般較常規產品昂貴，原因如下：

- (a) 與需求相比，有機食品的供應有限；
- (b) 由於單位產量的勞動力投入較高，也由於企業種類繁多，意味着規模經濟無法實現，因此有機食品的生產成本通常較高；
- (c) 有機產品與常規產品的收穫後處理必須分開，尤其就加工和運輸而言，因此數量較小的有機食品成本較高；以及
- (d) 由於數量小，有機產品的銷售和流通管道效率較低，成本較高。

有機食品的價格不僅包括生產成本，還包括常規食品價格不包括的其他一系列因素，例如：改善和保護環境、家畜飼養標準較高、消除對農民健康的威脅、增加農村就業和保障生產者獲得公平和足夠的收入。

24. 由於一般來說，消費者不可能辦別有機和非有機食物，也難以證明在零售層面出售食品的有機來源，某些零售商可能失實地把常規食品聲稱為有機食品，並以較高價格出售。

對健康的好處

25. 消費者選擇購買有機食品，原因眾多，其一是相信有機食品更安全和更有營養。儘管提倡有機食品的人大力宣揚這類食品的好處⁵，然而對於有機食品在安全程度和營養成分方面的優越性，目前並無明確的共識。此外，必須強調的是，“有機”是關於生產過程的聲稱，而並非關於產品質素或食物安全的聲稱。

26. 從食物安全的角度而言，有機食品與常規生產的食品應無分別，因為所有食物均須符合相同的質素和安全標準。有研究發現，有機食品所含的殘餘除害劑、抗生素和荷爾蒙較少，但就食物安全來說，有關數據顯示的分別不大。另一方面，某些有機生產方法和限制可能構成潛在的健康風險，例如受細菌及真菌污染，儘管目前的研究並未證實有機食品的風險較高⁶。如消費者相信有機食品較為安全，以致減少注意基本的食物衛生問題，則可能產生一定的健康風險。

27. 有機食品較有營養的概念，同樣受到質疑。美國農業部替代農業系統資訊中心的資料顯示，“把有機食品和常規食品進行比較，有效的科研付諸闕如，目前的研究結果專注於非常特定的食品和情況”。研究中發現的一些普遍趨勢顯示，有機作物的微量礦物質、維他命C及抗氧化植物營養素含量，高於以常規方法種植的作物；但相關證據的結論不一，而且往往限於某一種作物或產品。英國食品標準管理局曾委託進行一項有系統的研究，研究結果於二零零九年七月公布，顯示有機食品與常規生產的食品比較，其營養成分或任何附加的健康益處並無重大分別。此外，正如該標準局指出，食物中的營養含量會視乎多項因素而有所變動，這些因素包括新鮮程度、儲存條件、作物品種、泥土狀態、天氣狀況和家禽飼養方法。所有作物和家禽的營養含量都存在某程度上的不同，而現有證據顯示，有機耕作和常規耕作所生產的食物，其營養含量和變化的程度是相若的。

⁵ 例如可參考 IFOAM 從環境保護、食物質素、食物供應的保障、氣候變化及社會公義的角度支持有機耕作的論據；以及就針對有機耕作的好處提出質疑所作的回應。

http://www.ifoam.org/growing_organic/1_arguments_for_oa/arguments_main_page.html

⁶ 資料來自以下機構的網站：(i)美國農業部國家農業圖書館替代農業系統資訊中心；以及(ii)英國食品標準管理局。

http://afsic.nal.usda.gov/nal_display/index.php?tax_level=1&info_center=2&tax_subject=296

<http://www.food.gov.uk/foodindustry/farmingfood/organicfood/>

本地情況

28. 二零一一年三月，食物及衛生局委託展開了一項顧問研究，分析有關香港市民越來越多食用有機食物的情況。研究範疇之一是透過進行消費者和行業持份者調查，評估市民和業界對有機食物的了解程度。到目前為止，研究顯示：

- (a) 大部分消費者都聽過“有機食物”這個名稱，並能聯想到不使用除害劑和化學肥料等概念；
- (b) 人們普遍相信有機食物是優質產品，不但較為安全，而且營養更多，質素更佳。許多消費者也認為食用有機食物有助保護環境，即使付出較高費用，也是物有所值的。儘管如此，他們之所以購買有機食物，主要還是因為預期有機食物對健康有益；
- (c) 消費者主要是從超級市場購買有機食物，其次是專門店和濕貨市場。他們對超級市場較有信心，認為該處所售的有機食品不會是假冒的；
- (d) 消費者往往不知道有機食品的聲稱的真確程度，也無法肯定食物的來源，而市面上有機食品標籤式樣之多，令人眼花撩亂；
- (e) 大部分消費者同意，由本地主管當局推廣不同來源而信譽良好的有機認證和標籤，可以幫助他們辨識有機食物。他們也支持加強監察有機食品市場。
- (f) 行業持份者普遍認為不宜立法以實施一套本地認證計劃，也不贊成制訂新的本地標準。有意見指出如要規管市場，香港可同時承認多個國際認可的認證機構及其認證；及
- (g) 業界認為更根本的方法是教育市民認識有機標籤，從而加強消費者對有機食品真偽的了解。

29. 上述的初步調查結果顯示，就本地情況來說，食用有機食物的潛在問題主要是市民普遍對有機食品的聲稱缺乏了解，消費

者難以作出知情的選擇，而市場上(特別是濕貨市場)也可能有人會以欺詐手法把常規產品當作有機食品出售。

30. 在顧問研究的下一個階段，我們會審視其他某些地區的有機食品業和其規管制度。有關研究繼而會因應本地情況，評估應否規管香港有機食物的生產和銷售，如規管的話，方法為何；此外也會探討如何就有機食物加強消費者教育和為消費者提供更多資訊。研究工作預計於二零一二年第一季完成。待有最後結果和建議時，我們會向本事務委員會作出簡介。

徵詢意見

31. 請委員備悉本文件內容，並提供意見。

食物及衛生局
二零一二年一月