

二零一三年二月五日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

有機食物顧問研究報告

目的

本文件匯報有機食物顧問研究(顧問研究)的結果。

背景

2. 由於本港有機食物的食用量不斷增長，以及爲了促進有機食物業的進一步發展，食物及衛生局於二零一一年三月委託顧問進行研究，評估應否規管本港有機食物的生產和銷售；如要規管的話，應如何規管；以及探討如何在有機食物這課題上，加強消費者教育及爲他們提供更多資訊。具體來說，顧問研究的目的是：

- (a) 評估業界和市民對有機食物的了解程度；
- (b) 就香港市民越來越多食用有機食物的新趨勢，分析市民關注的主要事項；
- (c) 研究全球有機食物的現況及規管制度；
- (d) 評估香港應否規管有機食物的生產和銷售；以及
- (e) 提出建議方案，加強對消費者的教育及爲他們提供更多資訊。

3. 顧問已就香港有機食物業的概況及多個選定司法管轄區的規管制度進行案頭研究。顧問藉電話調查及面談訪問，評估消費者對有機食物的認知程度及購買有機食物的習慣；並訪問了有機食物業的主要持份者，以深入掌握市場現況及了解有關進一步發展該行業的主要關注事項。顧問根據研究結果歸納出若干需要注意的事項，並提出多個可行的政策方案。據此，顧問就未來路向作出建議。

4. “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。我們曾向本事務委員會提交文件，綜述全球有機食物的現況，並臚列關乎香港的事宜。有關文件已於事務委員會二零一二年一月十日的會議上討論(立法會 CB(2)719/11-12(05)號文件)。

顧問研究的結果

(A) 有機食物業的概況

5. 在香港，市民食用的食品中超過 90% 為進口食品。在二零一零年，進口食品總值達 1,240 億元。在扣除其後轉口的食品總值 340 億元後，留存以供本地食用的食品總值約為 900 億元。至於本地生產的食品，本港的漁農業在二零一零年的生產總值為 30 億元，大約相當於同年留存以供本地食用的進口食品價值的 3%。

6. 有機食物業只佔整體食品市場的一小部分。根據市場研究公司 **Organic Monitor** 在二零一一年發表的報告，香港有機食物及飲品市場的價值估計為 4.5 億元左右，大約少於本地超級市場食物銷售額的 2%，或少於本地住戶食物開支的 1%。顧問也注意到，本地餐廳所售的有機食物量微不足道。

7. 本地生產的有機食品以新鮮蔬菜為主，而有些新鮮水果及活魚也屬有機產品。截至二零一二年十月，香港有 452 個農場宣稱根據有機原則運作(佔香港農場總數的四分之一)。這些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。在這些農場中，有 203 個參加了由漁農自然護理署(漁護署)提供的有機耕作支援服務¹。截至二零一二年十月，這 203 個已登記接受有機耕作支援服務的有機農場所佔的總土地面積為 80 公頃，相當於本港常耕農地的 20%。這些農場平均每日可生產約 5 公噸的有機蔬菜，相當於本地生產新鮮蔬菜總供應量的 10% 左右，或本港新鮮蔬菜總供應量的 0.2%。

8. 總括而言，顧問觀察到本地有機食物業屬小眾市場。

¹ 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)，透過提供技術支援，協助傳統農友轉型至有機耕作。

如與其他本地生產或甚至進口的食品相比，本地有機食物業在食物供應鏈中所佔部分極小。

(B) 消費者調查結果

9. 為評估消費者在有機食物及飲品方面的消費偏好和模式，顧問曾於二零一一年四月至五月期間進行電話調查及面談訪問。電話調查方面，顧問成功聯絡了2 018名香港居民，其中1 013名18至64歲的人士回答了調查問題，回應率為50%。這些問題的設計是為評估受訪者對有機食物的了解和認知、購買有機食物的開支和頻密度、購買有機食物與否的原因等。除了電話調查之外，顧問另外又進行了面談調查，共有321名18至64歲的香港居民參與。在這321名受訪者中，有160人屬經常購買有機食物的消費者，91人屬並非經常購買有機食物的消費者，70人屬沒有購買有機食物的消費者，他們都是以配額抽樣法選定，確保樣本中有50%為經常購買有機食物的消費者，50%為並非經常購買或是沒有購買有機食物的消費者。

10. 有關消費者電話調查及面談訪問的主要結果，撮述如下：

- (a) 絕大部分(98%)受訪者都聽過“有機食物”這個名詞。
- (b) 關於對“有機食物”這個名詞的了解程度，大部分受訪者會從這個名詞聯想到“沒有使用除害劑”、“沒有使用化學肥料”、“沒有使用化學添加劑／防腐劑”及“在種植或繁殖過程中投入天然及有機的物質”。較小比例的受訪者聯想到“利用環保方法生產的[食物]”、“材料不含基因改造生物”或“沒有經過輻照處理的[食物]”。
- (c) 根據觀察所得，沒有購買有機食物的消費者對“有機食物”這個名詞的了解程度，與經常及並非經常購買有機食物的消費者相若。
- (d) 大部分受訪者認為有機食物較安全、營養價值較高、質素較佳、屬優質或奢侈的產品，以及更有益健康。沒有購買有機食物的消費者同樣對有機食物有這種正

面的觀感，儘管程度較低。

- (e) 稍多於一半的受訪者之所以購買有機食物，是由於他們認為有機食物對健康有益處。其他主要因素包括好奇心及對食物安全的關注。
- (f) 在接受電話訪問的有機食物消費者中，只有五分之一為每星期最少購買一次有機食物的固定消費者，另有五分之一每月最少購買兩次。其餘的消費者並非經常購買有機食物(少於每月兩次)或在調查前的三個月內不曾購買任何有機食物。
- (g) 接近 70%的受訪者指出，超級市場是他們購買有機食物的主要地點，原因是方便、所售產品種類繁多，以及消費者對其商品的質素具有信心。有些受訪者到專門店購買有機食物，因為品質較有保證；有些則為了方便而光顧濕貨市場。
- (h) 在曾經購買有機食物的受訪者中，超過 80%表示對有機食品的來源地並無特別偏好。大約 30%經常購買有機食物的消費者則表示較喜歡本地生產的有機食物。
- (i) 大部分受訪者估計，有機食品的成本較常規食品高 50%左右。大部分沒有購買有機食物的消費者都指出，價格是他們不購買有機食物的主要因素。
- (j) 其他可能令消費者不願購買有機食物的因素包括：對聲稱有機食品的真偽存疑、有機食物標籤使人混淆，以及缺乏選擇。
- (k) 大部分受訪者都相信，專門店、超級市場、百貨公司食品部及農場所售的有機食物為真正的有機食物。他們對於在濕貨市場或網上購買的有機食物，信心較小。

11. 藉着分析受訪者的人口統計資料，顧問注意到香港的典型有機食物消費者最有可能為女性、年齡介乎 35 至 54 歲、從事專業或半專業工作、最少具有高中教育程度，以及家庭入息為 20,000 元或以上。調查結果也顯示，願意嘗試有機產品的香港市民比例在近年持續上升。

(C) 主要持份者的意見

12. 顧問就香港的有機食物市場向主要持份者(包括相關的政府決策局及部門、公共機構、認證機構及業界代表(生產商及交易商)收集意見。他們對市場現況的意見，以及就進一步發展有機食物業的主要關注事項，撮述如下：

- (a) 香港的有機食物市場是一個細小行業，也是一個小眾市場。有機行業在過去十年取得顯著增長，並具有進一步擴展的良好潛力。不過，就產品的種類和供應，以及其銷售額和增長力而言，有機食物業的規模仍會較常規食物業為小。
- (b) 本地生產的有機食物主要為葉菜類蔬菜。不過，由於供應不穩定及種類有限，本地生產的有機產品通常都較為昂貴。這些產品主要在農墟、農產品嘉年華、網上貿易平台發售，也可直接透過農場購買。
- (c) 超級市場及專門店是有機食物的主要銷售點。這些地方出售的有機食物大多是從其他市場進口的經處理食品，甚少售賣本地新鮮副食品，原因是供應不穩定及成本較高。
- (d) 據本港兩間主要連鎖超級市場表示，有機食品佔其零售店所售食品總數不足 1%。另一間本地主要連鎖超級市場表示，其存貨約有 5-10% 為有機產品。
- (e) 區內對有機食物的需求與日俱增，而各地爭相獲取優質的有機食品，可能會令香港的有機食物供應量進一步減少。
- (f) 虛假或偽冒有機食物的問題可能存在。不過，受訪者認為極少零售商是故意觸犯法例的(指《商品說明條例》所訂關於所售產品使用虛假說明的罪行)。
- (g) 有些受訪者認為不宜採取規管措施，因為他們關注到業界可能要承擔遵從規定的成本，而遵守單一套規例也有困難。有些受訪者則質疑，既然市場規模細小，是否有需要進行規管。要統一“有機食物”的定義，

並訂定統一的有機作業標準，絕非易事。

- (h) 有些受訪者提出，規管有機食物業或會對售賣商及消費者造成負面影響。舉例來說，產品如不符合香港的規定便可能要撤出市場，而零售商引入新產品的意欲或會減低，進一步縮窄消費者的產品選擇。遵從有關規定所需的成本如提高，這些成本可能會轉嫁至消費者身上，進一步推高有機食品的價格。
- (i) 加強對消費者的教育，提高他們對有機食物的認識，是替代規管的可行方法。

(D) 所歸納出的市場事宜及參考其他司法管轄區的經驗

13. 依據上述消費者調查及持份者諮詢結果，顧問歸納出五個關乎本港有機食物業的市場事宜，並參考了選定司法管轄區解決這些市場事宜的經驗。所研究的司法管轄區包括澳洲、歐洲聯盟(歐盟)、中國內地、新加坡及美國。現把顧問的觀察所得撮述於下文各段。

“有機”一詞的歧義削弱消費者的信心

14. 消費者調查結果顯示，消費者普遍對聲稱有機食品的真確性缺乏信心，以致在購買有機食品時卻步。正如上文第4段所指，“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。香港目前有452個農場宣稱根據有機原則運作。在這些農場中，有103個獲香港有機資源中心認證為符合一套有機生產和加工認證的標準，另外九個則獲香港有機認證中心認證²。來自這些農場的產品可附有有關認證機構發出的標籤，證明本身為有機產品。

15. 在所研究的選定司法管轄區，有機食物及耕作的定義是一套標準，而該套標準訂明適切的規則和程序，以確保有機產品的一致性和可靠性。只有按照這種方式妥善生產的食品，才可標上“有機”的名稱。在有多種標準可供採用的司

² 香港有機資源中心及香港有機認證中心為獨立的認證機構。香港有機資源中心已獲國際有機農業運動聯盟(IFOAM)認可，IFOAM是領導全球有機運動的非政府機構。

法管轄區(例如澳洲)，他們傾向依循單一套的最低標準，並正按此方向發展，參照一套“最低要求”為“有機”一詞下定義。

消費者缺乏關於有機認證及標籤的基本知識

16. 顧問觀察到，消費者對有機食物的認識加深，與他們越來越多食用有機食物相關。據調查顯示，儘管關於有機食物與常規食物的相對營養價值及安全程度的證據未有定論，但許多消費者都認為有機食物較為安全，營養價值也較高。事實上，大部分政府都會把食物安全及營養問題的規管工作與任何有機食物政策分開處理，而在處理與食物安全及營養相關的事宜上，有機食物及常規食物是一視同仁的。協助消費者加深認識和了解何謂有機食物及耕作，以及如何詮釋各個認證機構發出的有機標籤，是十分重要的。

17. 關於這點，顧問觀察到在所研究的選定司法管轄區，業界與政府會攜手合作，向消費者提供關於有機耕作及食物的非技術性資料，以增加公眾對有機食物的認識，包括了解相關的認證標準及標籤。在這些司法管轄區，業界通常在有關消費者教育及推廣有機產品的活動中擔當主導角色。在某些司法管轄區(例如歐盟)，有機食物及耕作已納入食物及衛生課程。

式樣繁多的標籤可能令消費者混淆

18. 香港有超過 90%的食品是從其他地方進口的。本地生產或從其他地方進口的有機產品，可能附有由不同認證機構發出的標籤。不同的有機產品有多種式樣的標籤，或會令消費者混淆，削弱他們對有機產品的信心。大部分參與面談調查的受訪者都能辨認由香港有機資源中心發出的標籤，以及蔬菜統營處(菜統處)發出的本地有機蔬菜標籤。不過，對於外國認證機構發出的其他標籤，他們的認知度卻偏低。

19. 顧問注意到，採用單一標籤有助建立消費者的信心，並能提高他們對有機產品的認知。在所研究的部分司法管轄區，有關當局現正採用或逐步制定單一及劃一的標籤制度。不過，對於採用單一及劃一的標籤制度，所研究的各個司法管轄區的嚴謹程度各有不同。以澳洲為例，供內銷與供出口

的有機食物是按不同的標準認證的。

發生食品欺詐個案的風險(特別在濕貨市場內)

20. 倘某有機營運商(例如生產商、處理商、零售商或供應鏈所涉其他參與者)確定某產品為有機產品，但該產品事實上卻含有非有機的元素，或該產品的生產過程並沒有遵循有機生產標準，便會出現欺詐及標籤有誤的問題。這可能是故意造成的，屬於欺詐個案；也可能是由意外造成，原因是在生產過程或供應鏈中處理不當。要消費者甚或交易商憑肉眼或以其他檢驗方法核證有機產品的真偽，是十分困難甚至不可能的。顧問所研究的司法管轄區全都採用核證、監察及執法制度作為主要機制，以防範該等不當行為。不過，顧問也觀察到，這類問題的風險難以徹底杜絕。

關於相對安全程度和營養價值的信念和證據之間的差距－虛假聲稱的可能性

21. 顧問留意到，在許多國家中，有機市場的發展主要是基於達致環境可持續發展的目的，但衛生及食物安全方面的關注因素，往往對這個市場產生進一步的推動作用。某些國家發生的食品恐慌事故，促使消費者更傾向選擇有機食物，因為消費者一般認為有機食物較富營養及較為安全，儘管並無明確證據證實兩者之間的關聯。消費者相信有機食物的營養價值及安全程度較常規食物為高，這種信念是刺激有機市場發展的主要動力。顧問研究中的消費者調查結果亦顯示同樣趨勢。

22. 在顧問研究過的司法管轄區，政府所做的是提供公平客觀、從經驗和觀察所得的資訊，協助消費者作出購買選擇。一般而言，他們不會基於食物安全因素而採取積極措施推廣食用有機食物。不過，顧問留意到某些政府的確會推廣有機食物及耕種的概念，目的包括促進環境可持續發展和推動出口貿易。在某些情況下，有機食物的食物安全和營養價值問題，是按照與常規食物相同的準則來處理的。

(E) 顧問提出的政策方案

23. 顧問指出，政府在食物方面的主要政策目標，是保障

香港的食物安全和食物供應穩定。香港有機食物的生產和銷售與上述目標並不大相關，因為香港的有機食物業屬小眾市場，短期內未必會在食物鏈上佔有顯著分額。此外，有機食物及常規食物已受到現行的食物安全及貿易規例所規管，並按照相同的標準處理。因此顧問認為，任何政策方案如旨在加強管制香港的有機食物業，應從保障消費者的角度出發，並應以維護公平自由貿易為依歸。根據這些廣泛的目標，顧問提出了四個政策方案，並就此訪問過若干經選定的主要持份者，收集他們對不同政策方案的預計結果和成效的意見。下文載述顧問提出的政策方案及其對每個方案所作的評估。

方案一：保持現狀

24. 根據這個方案，政府會保持現狀，亦即繼續推行現有措施處理有機食物事宜(例如認證機構提供的自願性計劃，業界推出的教育和推廣工作)，而我們會讓市場去處理和解決上文所述的市場事宜。這樣，有關的市場事宜最終或許可以解決，但要看得到任何顯著的轉變，則可能要經過很長的時間。接受訪問的選定持份者認為，政府現時採取的行政和推廣措施及獨立認證機構的認證計劃應繼續推行。他們亦支持加強相關的工作。

方案二：提高意識

25. 市場事宜或可藉着提高消費者意識而糾正，包括透過網站、刊物、小冊子及電視向有機生產商、交易商和消費者發布資訊，以及在學校課程和課外活動中納入有機食物和耕作的概念。這些措施可由政府及業界聯手落實或各別推動。值得注意的是，部分接受訪問的持份者認為，政府不應擔當任何角色，把有機食物推廣為常規食物的優越替代品。有持份者表示，政府未必具備專業知識和經驗推行這些措施，而業界和學校則可能需要額外資源才可發揮主導作用。

方案三：行政措施

26. 政府可考慮與業界合作，透過採取一系列行政措施，加快帶動轉變，包括進一步推廣有機認證計劃及簡化認證程序；鼓勵本地認證機構獲得國際認可；研訂一套最低標準以界定“有機”的含義，以及公布一套食物欺詐舉報機制。關於上

述建議措施，顧問注意到，有機農場普遍對認證過程現時的行政要求表示關注。也有意見認為，在消費者眼中，香港的認證標籤往往遜於其他海外認證機構發出的認證標籤，儘管香港其中一間有機產品認證機構已獲某一國際認證機構認可。零售商一般支持就有機食物訂立一套“最低標準”，供業界參考及遵循。此外，接受訪問的選定持份者，對鼓勵消費者舉報一般食物欺詐事故的建議表示歡迎，但指出消費者未必懂得分辨真正和偽冒的有機食物。他們認為較可行的做法是由業界加強監察工作。

方案四：訂立法例

27. 政府可考慮建議制訂新法例，除非有機食物來自經核證為符合認可有機標準的生產商，否則可對該等食物的銷售施加限制。有持份者認為有機食物業仍屬小型市場，有機食物不應是政府當局優先處理的事項。政府首先應處理一般的食物安全議題，然後才特別就有機行業訂立法例。這些持份者也關注到立法措施可能為業界帶來負面影響，並認為政府宜先在短中期採取行政措施，長遠再檢討是否需要立法。

(F) 顧問的建議

28. 顧問在結論中指出，香港的有機食物市場是一個小眾市場，而有機食品主要由香港以外地方進口。本地生產的有機食物，產量和種類有限，而本地有機食品的出口量極少。儘管如此，顧問認為政府理應採取措施，加強保障消費者和合法生產商及交易商的權益。

29. 顧問考慮了有機食物業的市場規模，以及政府的主要政策目標是保障食物安全和食物供應穩定，從而評估上文提述的四個政策方案的利弊。顧問認為，保持現狀(方案一)未必是可取的做法，因為合法生產商和交易商的權益會持續受到損害，而消費者對購買有機食物的信心仍會偏低。此外，市民也期望政府採取措施，加強管制有機食物業。因此，在仔細研究下，保持現狀未必可行。

30. 另一端的政策方案是訂立法例(方案四)。採取立法措施或可有效提供最大保障予消費者，但顧問指出，這個做法與

本地有機食物業的規模及香港所面對的市場事宜的幅度或許並不相稱。業界認為立法方案過於繁複，而增設的限制措施可能會為生產商和交易商兩者帶來負面影響。這些負面影響也可能轉嫁到消費者身上，以致窒礙有機食物業的發展。與顧問所研究的其他司法管轄區相比，香港沒有迫切需要規管本地出口有機食物，因為本地有機食物的產量甚小，並主要供本地食用。至於進口有機食物，似乎並無任何迫切關注的問題要處理，因為該等食物主要在信譽良好的超級市場或專門店出售，這些地方絕少有虛假失實的有機聲稱。

31. 在權衡各個方案後，顧問建議政府考慮加強提高消費者意識的工作(方案二)及採取行政措施(方案三)。藉着這些措施，政府可加深消費者對有機食物的認識，以及鼓勵業界生產、開源和經營真正的有機產品，讓消費者能夠作出有依據的購買決定，防止非真正的有機產品充斥市場。所需的落實時間會相對較短，行政費用也會較低。此外，這兩個方案可能對有機食物的供求產生正面影響，從而促進本港有機食物業的可持續發展。

徵詢意見

32. 請委員察悉研究結果及顧問的建議，並提出意見。政府當局會進一步審視報告，並考慮事務委員會表達的意見，以制定規管本港有機食物的生產和銷售的策略，包括就有機食物這議題加強對消費者的教育及為他們提供更多相關資訊。

食物及衛生局
二零一三年一月