

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1905/05-06(06)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

**2006年5月9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

本文件撮述議員自2000年起，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及標籤規定

2. 現代生物科技可以透過傳統自然選擇以外的繁殖方法，改變生物的基因組織。約有50種供人食用的農作物(例如大豆、粟米和菜籽)經過基因改造。這些農作物通常引進了“抵抗昆蟲”和“抵受除草劑”的特性。
3. 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並非實質等同的基因改造食物，才須加上標籤。
4. 歐洲聯盟(歐盟)、澳洲和新西蘭則規定，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。
5. 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容許量為5%，韓國則為3%。
6. 在香港，並無規定預先包裝的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

7. 綠色團體、消費者委員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。
8. 公眾對基因改造食物的關注事項如下 ——
 - (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

9. 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

10. 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的食物才須加上標籤；及
 - (c) 應否將基因改造成分的容許量訂於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

11. 政府當局曾於2001年2月26日向立法會食物安全及環境衛生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。
12. 在諮詢期於2001年5月31日結束前，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。一位委員建議，在實施初期可將基因改造成分容許量訂於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容許量，例如1%。

13. 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。一位委員建議，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

14. 政府當局在2002年1月28日事務委員會會議上向委員簡介公眾諮詢的結果。

15. 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容許量，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。

16. 政府當局文件亦指出，業界認為若要遵行強制性標籤制度，會招致業界額外開支。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。

17. 事務委員會部分委員認為，由於在公眾諮詢期間收集所得的意見，均支持強制性制度，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。政府當局同意在2002年年底，向事務委員會匯報經濟評估的結果，以及發展方向的建議。

經濟評估的結果

18. 政府當局在2002年4月委聘顧問公司進行規管影響評估，以評估對預先包裝食物實施標籤制度所造成的經濟影響。評估工作於2003年3月完成，而政府當局向事務委員會提供規管影響評估的報告摘要，於2003年3月20日事務委員會會議上討論。

19. 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。

20. 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

21. 在2003年3月20日及4月29日會議上，事務委員會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。

22. 綠色團體及消費者委員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。消費者委員會指出，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。

23. 代表食物業的團體普遍支持自願標籤制度，並要求以循序漸進方式實施該制度。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容許量達成共識、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。事務委員會接獲的意見的摘要載於**附錄I**。

24. 出席2003年3月20日及4月29日會議的事務委員會委員，大多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。

資料研究及海外職務訪問

25. 為使事務委員會委員能更深入瞭解海外國家標示基因改造食物的做法，事務委員會於2003年要求資料研究及圖書館服務部研究美國、澳洲及日本的基因改造食物標標籤制度(立法會RP05/02-03及IN25/02-03號文件)。研究部其後亦向事務委員會提交有關歐盟制度的資料摘要(立法會IN03/03-04號文件)。

26. 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。代表團所獲得的資料的摘要載於**附錄II**。

自2003年起有關基因改造食物標籤制度的議案辯論及立法會質詢

27. 在2003年6月26日立法會會議上，李華明議員就“設立基因改造食品標籤制度”動議議案。該議案促請政府盡快以“先自願、後強制”的方式，為預先包裝食品設立基因改造食品標籤制度，議案獲立法會通過。

28. 李華明議員及呂明華議員分別於2005年3月2日及2005年6月1日立法會會議上，提出有關基因改造食物標籤的質詢。議員對於在素肉製品樣本發現動物基因，以及從內地及其他地方輸入的基因改造食物農作物表示關注。

29. 在2006年4月26日立法會會議上，李華明議員再度提出有關基因改造食物標籤的質詢，內容關乎將《卡塔赫納生物安全議定書》及《生物多樣性公約》延伸至香港、當局最近向農民分發含基因改造成分的木瓜種苗的事件，以及實施強制性基因改造食物標籤制度的時間表。

最新發展

30. 食物安全及環境衛生事務委員會將於2006年5月9日與政府當局舉行會議，討論嬰兒食品和木瓜種苗發現基因改造成分，《卡塔赫納生物安全議定書》的實施，以及引進強制性基因改造食物標籤制度的時間表。

相關文件

31. 曾討論的相關文件一覽表載於**附錄III**，方便委員參考。委員可於資料研究及圖書館資訊系統及立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽此等文件。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年5月9日

食物安全及環境衛生事務委員會

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
(截至2003年6月17日的情況)

	團體 [立法會文件編號]	意見／建議
1.	香港食品委員會 [CB(2)1565/02-03(01)]	<ul style="list-style-type: none"> — <u>支持</u>實施自願性的基因改造食物標籤制度 — <u>建議</u>在食品法典委員會尚未就基因改造食物標籤訂立國際認可的標準前，不應推行強制性的基因改造食物標籤制度 — <u>認為</u>規定所有基因改造食物須加上標籤不易執行，因為測試基因改造食物的方法有局限，而且並非所有基因改造食品均可輕易地透過製成品分析進行辨認。此外，香港的化驗所未有足夠能力為基因改造食物進行所需的測試 — 不同地方的基因改造食物標籤方法各有差別。舉例而言，日本、韓國及台灣規定，含有基因改造物質作為主要成分的指定食品須加上標籤。加拿大及美國只規定那些與原來品種並不實質等同的基因改造食物，才須加上標籤，而業界可自願為其他基因改造食物加上標籤。此外，加拿大及美國仍在草擬基因改造食物自願性標籤的指引。事實上，國際社會仍未就基因改造食物的標籤方法達成共識，而且並非所有國家已實施強制性的基因改造食物標籤制度 — 香港十分依賴進口食物。倘若香港制訂的標籤規定較一些貿易夥伴所施加的規定更為嚴格，不單會令進口商的成本增加，亦會造成貿易障礙 — <u>支持</u>政府應採取循序漸進的方式實施食物標籤制度

2.	香港零售管理協會 [CB(2)1836/02-03(04)]	<ul style="list-style-type: none"> – <u>歡迎</u>實施自願性基因改造食物標籤制度的建議，並同意應鼓勵業界自願加上標籤 – 實施強制性基因改造食物標籤制度的主要問題，是國際間並無就食物中的基因改造成分容許量達成共識。缺乏共識影響所有食品商，特別是中小型企業，因為他們須遵守多種不同法例 – 香港的基因改造食物標籤方法若有別於其主要貿易夥伴，既不切實際，費用亦高昂。這樣會推高生產成本及零售價格，並會減少消費者的選擇，因為部分產品可能不會再在香港市場出售 – <u>建議</u>若產品的出口地區能證明已對基因改造食物的標籤作出充分監管，便整體批准該等產品進口 – <u>憂慮</u>擬議的銷售前安全評估會增加食物環境衛生署(食環署)的規管成本，以及令審批程序冗長
3.	世界自然(香港)基金會 [CB(2)1836/02-03(07)]	<ul style="list-style-type: none"> – <u>歡迎</u>當局建議規定含有基因改造成分的食物在銷售前進行安全評估。不過，基因改造食物供應商及製造商均應在其食品上，標明所含的各項基因改造成分－無論該等基因改造成分是否載於經核准的基因改造成分列表內 – <u>建議</u>給予那些已在市場上出售的基因改造產品12個月的寬限期 – <u>支持</u>政府制訂一套有關基因改造食物的標籤指引 – <u>要求</u>政府實施強制性的基因改造食物標籤制度

4.	民主黨 [CB(2)1875/02-03(01)]	<ul style="list-style-type: none"> — <u>要求</u>政府實施強制性的基因改造食物標籤制度，讓消費者在知情下作出選擇 — <u>認為</u>政府已浪費不少時間進行有關研究，令本港對基因改造食物的規管，遠遠落後於鄰近地區。政府應立法訂定強制性標籤制度的條文，並應採取“先自願、後強制”的標籤方法 — <u>建議</u>把基因改造食物成分的容許量定為1%，超出該容許量的食物須加上標籤 — <u>建議</u>食環署應定期檢查在市場上出售的預先包裝食品，並公布當中哪些含有基因改造成分
5.	消費者委員會 [CB(2)1836/02-03(03)]	<ul style="list-style-type: none"> — <u>支持</u>在切實可行的情況下盡快制訂強制性基因改造食物標籤制度。國際社會對需否實施基因改造食物標籤制度已取得共識，而消費者有權知道所購買的食品是否含有基因改造成分 — <u>指出</u>自願性的標籤制度不能防止隱瞞基因改造成分的資料或就基因改造成分作出虛假的聲明 — <u>支持</u>就基因改造食物實施強制性的銷售前安全評估，並<u>歡迎</u>制訂有關基因改造食物的標籤指引 — <u>建議</u>應禁止在標籤上作出食物不含基因改造成分的聲明 — <u>指出</u>在美國，安全評估側重生物科技公司作出的聲稱，倘若並無科學證據證明某基因改造食物不安全，該產品便視為安全。全球的消費者組織均認為這種做法不恰當，而消費者委員會認為香港不應倣效這做法 — <u>建議</u>引入基因改造食物生產流程的追溯技術，並規定為基因改造食物的生產過程備存妥善紀錄

		<ul style="list-style-type: none"> — 建議當局應鼓勵本地大學及研究機構就基因改造食物的安全事宜進行研究，以便取得適用於本地人口的數據及資料
6.	香港食品科技協會 [CB(2)1906/02-03(02)]	<ul style="list-style-type: none"> — 支持實施自願性的基因改造食物標籤制度 — 建議應至少在5年後才推行強制性的基因改造食物標籤制度 — 實施強制性基因改造食物標籤制度的問題包括 —— <ul style="list-style-type: none"> (a) 生產成本必定會增加，並會轉嫁給顧客 (b) 在實施新標籤規定前，應給予業界充分時間把現有包裝的存貨售清 (c) 現時並無關於基因測試成本及以標籤標明食品不含基因改造成分的資料。本港亦只有少數化驗所提供測試基因改造食物的服務 (d) 本地零售商或製造商通常透過出口商從內地購入配料，要追查該等配料由哪個農場或工場生產相當困難
7.	香港基因晶片開發有限公司 [CB(2)1836/02-03(05)]	<ul style="list-style-type: none"> — 建議對基因改造食物標籤制度採取“有／無”的原則，並容許食物中含有可接受水平的外來污染物 — 在香港，可進行高度精確的脫氧核糖核酸測試。即使食物中所含的基因改造成分，較歐洲聯盟所訂的1%容許量為低，亦可透過此等測試偵測 — 為消費者提供更多資料，列載含有基因改造原料的成分，已成為全球的趨勢

8.	香港有機農業協會 [CB(2)1906/02-03(03)]	<ul style="list-style-type: none"> — <u>支持</u>制訂強制性的基因改造食物標籤制度，以保障消費者的知情權，並讓他們因應自己的宗教、文化或道德取向，作出選擇 — 若不訂定強制性的基因改造食物標籤制度，有機食物生產商或會一時不慎，在食物生產過程中使用基因改造成分。這問題已對有機耕種構成重大影響 — 由於鄰近地方如日本、南韓、內地及台灣均已制定基因改造食物標籤法例，香港將會淪為基因改造食物的傾銷地，銷售其他國家不准售賣的基因改造食物
9.	綠色女流 —— 屯門仁愛堂 婦女發展中心 [CB(2)1906/02-03(01)]	<ul style="list-style-type: none"> — <u>支持</u>制訂強制性的基因改造食物標籤制度，以保障消費者的知情權，並讓他們在知情下作出選擇 — 由於現時仍未能確定食用基因改造食物會否對人體健康構成長遠影響，因此不應把消費者當作測試基因改造食物安全程度的實驗品
10.	香港有機資源中心 [CB(2)1891/02-03(01)]	<ul style="list-style-type: none"> — <u>歡迎</u>規定含有基因改造成分的食物在銷售前必須進行安全評估，以及建議政府發出一套有關基因改造食物標籤制度的指引。不過，即使食物已通過評估，亦不能就基因改造食物對健康的影響下定論 — <u>支持</u>盡快制訂一套全面、嚴格及強制性的基因改造食物標籤制度 — 基因改造食物標籤制度不會使業界負擔額外的測試成本，因為業界無論如何也得在銷售食物前通過擬議的安全評估。若要符合基因改造食物的標籤規定，業界只需在食物標籤上標示安全評估的結果

11.	<p>綠色和平 [CB(2)1511/02-03(03) CB(2)1836/02-03(06)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> — 支持盡快就所有利用基因改造技術生產、加工、培植或種植的食物制訂一套嚴格的強制性標籤制度 — 建議把容許量定為1%，以及在實施有關法例前，應給予食物業一段不超過18個月的寬限期 — 對含有基因改造成分的食物進行擬議的銷售前安全評估，未能釋除消費者對基因改造食物的安全問題的疑慮 — 根據規管影響評估報告的結果，實施強制性基因改造食物標籤制度對民生不會構成重大影響。該報告指出，“對大部分製造商來說，增加的成本不會很高。假如這些成本可在一段較長的時間(超過一年)攤分，對公司的收入和利潤的實際影響應該不會太大”，以及“增加的成本不太可能會轉嫁給零售商” — 規管影響評估報告亦指出，食物業若實施強制性標籤制度，財政上的承擔只“介乎1,600萬港元至9,100萬港元”。即使選取成本最高昂的方案(9,100萬港元)，數額並不龐大，因為有關成本可由食物業不同界別共同分擔 — 強制性的基因改造食物標籤制度已在約39個地方實施，現時仍未知道曾有任何經濟體系或食品商／製造商因實施強制性基因改造食物標籤制度而受到負面影響 — 綠色和平曾調查本地80間食物製造商及代理商，當中49間已透過書面證實沒有使用基因改造成分，3間承諾避免使用基因改造成分。因此，基因改造食物的標籤制度不會使此等食品商負擔額外成本。只有規定使用基因改造成分的同業在其產品上標示含有基因改造成分，才對沒有使用基因改造食物成分的食品商公平
-----	---	---

		<ul style="list-style-type: none">— 綠色和平亦曾在2002年1月及9月致函本地食品製造商，當中不少對引入強制性的基因改造食物標籤制度持正面反應。有關回應的摘錄載於綠色和平的意見書內[立法會CB(2)1836/02-03(06)號文件]— 27個民間團體、政黨及環保團體聯署的立場書夾附於綠色和平的意見書內
--	--	---

議會事務部2
立法會秘書處
2003年6月17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4章：基因改造食物的安全評估

在澳洲須進行安全評估的食物

4.1 經濟合作及發展組織在1993年表示，“食物是否可供安全食用，所依據的理念是應合理地確定該食物的擬議用途不會帶來危害”。我們根據經驗來判斷某種食物是否可供安全食用，例如該食物過往並無造成不良影響，或社會上有足夠的知識應付食物風險。

4.2 以下各類食物若在澳洲銷售，須進行安全評估 ——

- (a) 新食品(包括以食物為主成分；植物、動物或微生物的提取物；單一成分食物；以及有生存力的微生物－益生菌)；
- (b) 利用基因技術製造的食物；及
- (c) 輻照食物。

利用基因技術製造的食物

4.3 利用基因技術製造的食物(下稱“基因改造食物”)，受第1.5.2項標準－“採用基因科技製造的食物”所規管。該“標準”禁止出售及採用基因改造食物，除非有關食物已納入第2條的列表內，並符合該列表指明的特定情況。“標準”規定，食品標準局把每種食物或每類食物納入列表前，必須評估有關食物是否可供安全食用。各類基因改造食物在銷售前，必須進行安全評估。評估的目的，並非確立基因改造食物絕對安全，而是研究基因改造食物與其原來傳統品種(如有的話)的安全程度是否一樣。

4.4 基因改造食物的安全評估特點如下 ——

- (a) 採用以風險為本的科學方法；

- (b) 就每宗個案進行評估；
- (c) 考慮預期及非預期的效果；及
- (d) 與傳統方法製造的食物作一比較。

4.5 進行評估的目的，是要確定基因改造食物是否存在危害。評估的對象是基因改造生物所衍生的食物(例如油、糖、種子及果實)，而非該生物本身。評估程序按國際訂定的概念及過去12年訂立的原則進行。該程序會因應最新的發展，不時予以檢討及更新。

4.6 安全評估程序分兩階段進行 ——

- (a) 找出相同及差異之處(例如找出所取出的脫氧核糖核酸／基因的來源，以及分子的特徵)；及
- (b) 進一步探究確認的差異之處(例如評估新蛋白質的毒性／致敏性、所轉移的耐抗生素基因的安全性，以及成分改變對食物的安全及營養的影響)。

當局會整體研究搜集所得的證據，以決定基因改造食物是否安全。

4.7 據食品標準局表示，澳洲在1998年首次就基因改造食物進行安全評估。直至2003年為止，先後已完成21項食物安全評估。迄今，所有經評估的基因改造食物“與其同類的非基因改造食物的安全程度無異”。

基因改造食物標籤規定的發展

4.8 1998年，因應部長議會(第2.2段)的要求，澳洲成立了跨政府基因改造食物標籤專責小組(Inter-governmental GM Food Labelling Taskforce)，就基因改造食物的標籤事宜訂定方案，並提供每項方案的預計成本。其後，委聘顧問公司就該等方案，以及政府和業界在每項方案下所需承擔的預計成本，提供意見。在公眾諮詢期內，共接獲數以千計的意見書。2000年11月，衛生部長通過一些標準，就最終食物所含的新脫氧核糖核酸或新蛋白質，實施新的標籤規定。新規定在2000年12月7日刊登憲報，並在一年後(即2001年12月7日)實施。

基因改造食物的標籤規定

4.9 基因改造食物在以下情況須加上標籤 ——

- (a) 含有新脫氧核糖核酸及／或新蛋白質的最終食物產品；及／或

(b) 其特質有別於其原來傳統品種的食物。

4.10 以下情況下可獲豁免遵守標籤規定 ——

- (a) 在提煉過程中移除新脫氧核糖核酸及／或新蛋白質的精製食物；
- (b) 加工助劑和食物添加劑(含有新脫氧核糖核酸及／或新蛋白質的最終食物產品，則須加上標籤)；
- (c) 含有濃度少於或相等於0.1%食用香料的最終食物產品；
- (d) 製造商獲取的非基因改造配料，當中含有或意外地混雜了1%或以下的基因改造成分；及
- (e) 在銷售點(即食肆及外賣食物店鋪)配製的食物。

4.11 採用基因科技製造的食物或食物配料，若含有基因改造物質的最終食物產品，必須附上“基因改造”的標籤。此項資料必須在包裝食物的標籤上標示。至於非包裝食物，則須在展示有關食物時標明。

4.12 倘若基因改造食物或配料的特質有別於其原來傳統品種，則須遵守第1.5.2項標準所訂明的額外標籤規定。經更改的特質包括 ——

- (a) 成分或營養價值；
- (b) 影響人體吸收營養的物質或天然毒性物質；
- (c) 已知可引致過敏反應的因素；
- (d) 有別於原來的用途；及
- (e) 可能在道德、文化或宗教方面引起重大關注的因素。

4.13 關於標明食物不含基因改造成分的做法，例如聲明食物“不含基因改造成分”或“非基因改造”，第1.5.2項標準並無規定這類聲明用語，亦沒有禁止作出這類聲明。食物業是否標明食物不含基因改造成分，屬自願性質。不過，這類聲明受澳洲《1974年貿易守則法令》(Trade Practices Act 1974)的公平貿易規定所規管。食物業必須確保這類聲明並無虛構、誤導或欺詐成分。

執法

4.14 食品標準局只負責制訂規管標準，執法工作由州政府／領地政府負責。在澳洲，零售層面上加工食物的食物標籤檢查和執法工作，分別由地方議會的環境健康主任或國家衛生當局的高級食物主任負責執行，視乎所屬的司法管轄區而定。至於進口食物，食物標籤規定的檢查和執法工作由檢疫及巡查局(請參閱第3.14至3.15段)負責執行。關於不遵從標籤規定的投訴，可向消費者組織或有關的執法機關提出。

4.15 食品標準局生物科技產品標準計劃(Biotechnology Products Standard Program)經理Paul Brendt博士表示，由於人手緊絀，澳洲進行的執法工作相當有限。不過，根據最近一項有關澳洲遵從基因改造食物標籤規定的調查(見第4.16至4.24段)，受訪的食物業普遍遵從第1.5.2項標準訂定的基因改造食物標籤規定。此外，食品標準局現正檢討實施了近3年的基因改造食物標籤標準。預計檢討工作會在2003年年底完成。

澳洲的基因改造食物標籤調查

4.16 澳洲的州政府及領地政府最近協力進行一項有關澳洲的粟米和大豆衍生食品的先導調查，以期找出 ——

- (a) 食物業如何作出適應安排，以遵從基因改造食物的標籤規定，以及是否需要確定其配料的基因改造狀況；及
- (b) 能否以文件檢查方法取代昂貴的化驗測試，即該方法能否讓規管當局有效地決定食物業有否遵從強制性基因改造食物的標籤規定。

4.17 是項調查測試一系列典型的大豆及粟米衍生食品(豆奶、麵包、粟米片、粟米條及墨西哥薄餅)，以確定是否含有新脫氧核糖核酸。這些產品有可能含有基因改造配料，原因是當中涉及國際貿易，以及海外國家種植基因改造農作物作商業用途。是項調查搜集了51個樣本，進行了3輪聚合酶鏈反應測試，以檢定當中是否含有脫氧核糖核酸。此外，亦要求提供該等樣本的36家製造商、進口商及零售商(售賣一般產品的超級市場)，提出證據說明他們如何確定其食品的基因改造狀況。文件檢查的對象包括大、中及小型食物業。

4.18 代表團訪問澳洲期間，部長議會仍未審議是項調查的結果。調查報告其後在2003年8月發表，報告全文現載於澳洲聯邦政府的網站：<http://www.foodstandards.gov.au>。

4.19 據調查報告所述，51個經測試的樣本全部符合第1.5.2項標準所訂的基因改造食物標籤規定。在10個樣本中，所發現的基因改造物質含量為1%以下。非基因改造食物若無意中混雜經批准的基因改造成分，如含量為1%以下，可獲豁免遵守標籤規定。

4.20 此外，根據該報告，文件檢查所涵蓋的大型食物業訂有管理制度(文件證明或測試)，以顯示其產品的配料的基因改造狀況。不過，接受檢查的小型食物業未能提出證據，證明其產品不含基因改造配料，原因是該等企業並無推行管理制度。

4.21 大型和中型食物業的管理制度包括多類文件，例如——

- (a) 供應商的產品說明表；
- (b) 供應商的證明書或申報表(可透過稽核或測試來核實所作出的保證)；
- (c) 獨立第三者的認證書；
- (d) “認可供應商計劃”規定供應商須符合的若干規定；及
- (e) 設有資料庫，將全部原料和配料的基因改造狀況加以分類，例如“基因改造”、“利用基因科技製成／含有新脫氧核糖核酸或蛋白質”、“利用基因科技製成／不含脫氧核糖核酸”、“並非由基因改造配料製造”及“不含基因改造成分”。

4.22 第1.5.2項標準並無規定食物業須訂立管理制度，以確定其產品的配料的基因改造狀況，從而決定是否為產品加上基因改造標籤。該標準亦沒有就文件證明作出任何規定。不過，澳洲當局曾建議採用文件證明的方法，以確定產品是否含有基因改造成分。

4.23 概括而言，調查結果顯示，大型食物業已作出適應安排，為基因改造食物或含有基因改造配料的食品加上標籤，以及須採取相應行動，確定其產品的配料的基因改造狀況。大型食物業亦已就此項規定推行管理制度。另一方面，規模較小的食物業似乎並未適應有關情況。不過，從接受測試及文件檢查的樣本來看，並無食物業不遵守基因改造食物的標籤規定。

4.24 根據該報告，倘若食物業已推行管理制度以顯示其產品的配料的基因改造狀況，規管當局可採用具效用的文件檢查方法，替代昂貴的測試，以確定食物業有否遵守基因改造食物的標籤規定。

AgriQuality —— 基因改造生物的測試服務

4.25 代表團曾參觀AgriQuality的其中一間化驗所。AgriQuality是一間以新西蘭為基地的公司，由新西蘭政府全資擁有。該機構透過其轄下多間化驗所，提供有關食物安全和生物安全的國際認證服務。

4.26 AgriQuality提供測試服務，以檢定食物和動物飼料中是否含有基因改造生物。該機構的技術專家採用聚合酶鏈反應技術，檢定有否出現通常在基因改造生物身上發現的脫氧核糖核酸排列次序。透過高度精密的儀器及採用即時聚合酶鏈反應技術，AgriQuality亦可量度出經基因改造的特定脫氧核糖核酸的數量。代表團在維多利亞州與AgriQuality的代表會晤時，獲告知現時的聚合酶鏈反應測試，可檢驗出食物中含有低至0.1%的脫氧核糖核酸。

4.27 據AgriQuality表示，全球約有63%的大豆、21%的粟米、11%的棉花及5%的菜籽經基因改造。種植基因改造商業農作物的主要國家包括美國、墨西哥、加拿大、阿根廷、中國及澳洲。

4.28 2002年，AgriQuality就麵粉(53%)、混合物(41%)、最終產品(31%)、種子／穀物(19%)和油／卵磷脂(10%)進行基因改造生物測試，涉及的種類包括大豆、粟米、稻米、油菜籽、甜菜、蕃茄、馬鈴薯和棉花。

4.29 據AgriQuality表示，以下事宜會繼續備受全球關注——

- (a) 測試基因改造生物的新興技術；
- (b) 世界各地是否接納基因改造生物測試；
- (c) 把基因改造生物測試的應用範圍擴大至各種食物(包括動物)；
- (d) 控制供應鏈以確保消費者可作出選擇；
- (e) 更妥善識別基因改造食物的制度；及
- (f) 發展非基因改造區。

歐洲聯盟(下稱“歐盟”)的新標籤制度

4.30 食品標準局Paul Brendt博士告訴代表團，歐洲議會在2003年7月2日通過一項新法例，該法例須首先經歐洲理事會簽署作實，然後才生效。新法例就以下各項作出規定：

- (a) 就基因改造生物(例如種子及基因改造生物所衍生的飼料)訂定單一審核程序；
- (b) 生產和分銷過程的追溯技術；及
- (c) 強制規定多種食物及飼料中的基因改造生物須加上標籤。

4.31 根據新法例，所有自基因改造生物製成的食物，不論最終的產品(例如精製食油及糖)是否含有原來基因改造品種的脫氧核糖核酸或蛋白質，均須加上標籤。此外，所有基因改造飼料必須加上標籤，並將無意中混雜經批准基因改造成分的容許量定為0.9%。

4.32 據Paul Brendt博士表示，新訂的歐盟法例認同，產品意外地或無意中混雜少量基因改造生物，實在難以避免。歐盟明白這情況現已存在，並影響到源自歐盟和其他國家的產品。儘管歐盟把各種食物含有基因改造生物的容許量一律定為0.5%，但仍准許食物含有技術上無法免除的基因改造生物，該等生物未經正式批准、但可藉科學方法予以評估。此項豁免在3年的期限內適用。歐盟的新法例較澳紐食品標準局的規定寬鬆，該局規定未經批准的基因改造食物絕不可在市面出售。

4.33 食品標準局Paul Brendt博士把歐盟的新法例與澳洲的規定作比較，並解釋歐盟的規管制度涵蓋種子，而澳洲的制度則規管農作物，而非種子。此外，歐盟把食物含有基因改造成分的容許量定為0.9%，澳洲則仍舊把容許量訂為1%，超過這含量的食物須加上基因改造標籤。至於食物意外地受到污染的情況，歐盟把容許量定為1%，而澳洲現時則“絕不容許”這情況。

4.34 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部已擬備有關歐盟基因改造食物標籤制度的資料摘要(IN25/02-03)。

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4章 —— 食物標籤

概述

4.1 《食品衛生法》規定擬銷售的食物、食物添加劑、食物器具及容器／包裝必須附上標籤，標示各成分的含量、最佳食用日期、製造商及貯存方法等資料。

含致敏物質的食物

4.2 在2001年4月，日本當局修訂《食品衛生法》，規定含致敏物質食物亦須附上標籤，以便向顧客提供所需的資料，讓他們加以預防，避免危害健康。日本強制規定5種可引致嚴重過敏症狀的食物(即雞蛋、牛奶、小麥、蕎麥及花生)須附上標籤。此外，日本當局亦鼓勵食物業在標籤上提供19種可引致輕微過敏症狀的食物的資料。此等食物包括鮑魚、魷魚、鮭魚卵、蝦、橙、螃蟹、牛肉、核桃、大豆、雞、豬肉等。

指定保健或營養用途的食物

4.3 指定保健用途的食物是指所有為保持或促進健康而進食的食物，或為控制健康狀況(如血壓或膽固醇水平)而進食的特別保健用途食物。製造或分銷此等食物須獲日本全國政府准許。日本當局會先評估此類食物是否安全，以及是否具有其聲稱的保健功能的效用，然後才發出准許。

4.4 特別營養用途的食物是指所有擬作特別營養用途的食物，例如供病人及長者食用的食物、供孕婦及嬰兒食用的奶粉，以及指定保健用途的食物。此等食物必須附有標籤，標明擬作某些特別用途，並已獲得准許或批准。食物標籤上亦須包括《健康增進法》下有關省令 (Ministerial Ordinance) 所訂明的資料，例如製造商的名稱及地址、准許的保健聲稱、營養素含量、卡路里、成分、食用日期、建議每天食用量，以及食用／保存方法。

營養資料

4.5 附有營養聲稱的食物，是指所有擬提供或補充日常容易缺少的營養素的食物。此類食物若符合訂明的標準及標籤規定，可無須獲得日本全國政府的特定准許，或向其提交通知，便可製造或分銷。

4.6 食物如在標籤上標示卡路里或營養素的資料(指定保健用途的食物除外)，必須遵守厚生勞動省在《健康增進法》所訂明的營養標籤標準 (Nutrition Labelling Standards)。在此等食物標籤上，必須包括5種核心營養素的資料，即蛋白質、脂肪、碳水化合物、礦物質及維生素。營養素的資料須以日文撰寫，並以方便閱讀的方式展示在容器或包裝上。代表團得悉，日本當局調查日本人的健康狀況及缺乏的營養素後，選擇上述5種營養素為核心營養素。

4.7 此等營養素的含量、水平或分量，均有具體的標籤規定。例如，每種營養素的含量必須以每100克或100毫升、或每份或每包為單位，表明所含的分量。日本當局亦就使用“高”蛋白質、“豐富”維生素A、“低”脂肪、“低”鈉及“含有”鐵質等用語作為聲稱的食物，訂明最低或最高的營養素含量。

4.8 厚生勞動省官員表示，食物業沒有強烈反對實施營養資料標籤規定，因為所涉及的額外成本不多，而製造商亦希望在其產品上標示此等資料，作為推廣產品的策略。

4.9 日本的營養標籤標準載於**附錄VII**。

(不連附件)

基因改造食物

4.10 在2001年4月，日本實施強制性基因改造食物標籤制度。農林水產省及厚生勞動省負責監察食物業有否遵從基因改造食物的標籤規定。農林水產省負責執行《日本農林規格法》(Japanese Agricultural Standards Law)，目的是讓消費者在知情下選擇食物。厚生勞動省則負責根據《食品衛生法》進行基因改造食物的安全評估。

4.11 截至2001年7月，5種農作物(即大豆、玉米、油菜籽、馬鈴薯及棉籽)及30種成分中含有上述農作物的加工食物須附上強制性的標籤。然而，自願標籤制度則適用於以下加工食物——

- (a) 已除去重組脫氧核糖核酸及蛋白質的食品；及
- (b) 沒有使用上述農作物為主要成分的食品(主要成分指食品中3種主要的成分，而每種佔總重量5%或以上)。

4.12 日本禁止若干基因改造成分的食物進口，例如Starlink基因改造玉米、55-1品種的基因改造木瓜，以及New Leaf Y馬鈴薯等。

4.13 據厚生勞動省的官員表示，甚少基因改造食品進口日本。至於不含基因改造成分的食物標籤，全是自發執行，而幾乎所有製造商均在非基因改造食物附上標籤。

4.14 至於採用5%的容許量作為強制性基因改造食物標籤制度的標準，厚生勞動省官員告知代表團，日本當局曾考慮農作物實際的製作及分銷過程，並注意到有些時候無可避免地會在過程中無心混入基因改造成分。日本決定把容許量訂為5%前，亦曾參考其他國家(例如美國)的情況，並已諮詢公眾及進行科學分析。

執法

4.15 厚生勞動省主要負責制訂標準、進行安全評估及監管進口食物的衛生標準，而都道府縣或地方政府的衛生指導員(Health Inspectors)則負責抽樣檢查及監察工作。在食肆(包括超級市場)售賣的食物必須符合《食品衛生法》及其他相關法例的規定。

4.16 如發現食物所含的營養素分量與標籤上的資料有所偏差，日本當局便會通知食物業經營者修正。如無改善，當局或會發出省令，不遵從省令者可被罰款50萬日圓。

4.17 至於售賣的食物若已超過“此日期前最佳”或“此日期前食用”的日期，厚生勞動省官員表示，《食品衛生法》第4條訂明，任何人不得售賣腐爛、分解或未成熟的食物，但食物若對人體健康沒有不良影響，並適合供人食用，此項條文則不適用。根據慣常做法，當局會告知食肆不可售賣過期食物。若銷售的食物經已腐壞，以及不宜供人食用，當局便會採取執法行動。

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	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23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	呂華明議員就“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	呂華明議員就“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

<p>食物安全及環境衛生事務委員會</p>	<p>2001年2月26日</p>	<p>政府發表題為“基因改造食物的標籤制度”的諮詢文件</p> <p>綠色和平的意見書 立法會CB(2)951/00-01(01)號文件</p> <p>Hong Kong DNA Chips Ltd.的意見書 立法會CB(2)920/00-01(06)號文件</p> <p>政府當局的文件 立法會CB(2)920/00-01(05)號文件</p> <p>會議紀要 立法會CB(2)1328/00-01號文件</p>
	<p>2001年5月28日</p>	<p>會議紀要 立法會CB(2)2314/00-01號文件</p>
	<p>2002年1月28日</p>	<p>政府當局的文件 立法會CB(2)713/01-02(05)號文件</p> <p>會議紀要 立法會CB(2)1260/02-03號文件</p>
	<p>2003年3月20日</p>	<p>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</p> <p>綠色和平的意見書 立法會CB(2)1511/02-03(03)號文件</p> <p>民主黨立法會議員秘書處提交的意見書 立法會CB(2)1511/02-03(05)號文件</p> <p>立法會資料研究及圖書館服務部就“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</p> <p>會議紀要 立法會CB(2)1835/02-03號文件</p>
	<p>2003年4月29日</p>	<p>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</p>

		會議紀要 立法會CB(2) 2169/02-03號文件
	2003年5月27日	立法會資料研究及圖書館服務部就 “有關基因改造食物的標籤的補充 資料”擬備的資料摘要 立法會IN25/02-03號文件
	2003年11月25日	立法會資料研究及圖書館服務部就 “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