

經濟及就業委員會方便營商小組
第五次會議

議程第 6 項：有關營養資料標籤制度的
規管影響評估

目的

本文件匯報就擬推行的營養資料標籤制度進行規管影響評估的結果及建議。

研究背景

2. 與營養相關的疾病是世界各地包括香港的主要公眾健康問題，而食物營養標籤對建立健康的飲食習慣可起重要作用。食品法典委員會⁽¹⁾的營養標籤指引建議在食物包裝上表列食物的熱量值、蛋白質、可獲得的碳水化合物及脂肪的含量。指引亦建議必須標示營養聲稱所述任何營養素的含量，以及各國家為保持良好營養狀況而立法規定載列所需任何其他營養素的含量。現時，最少有十個國家推行強制性營養標籤制度或已就這項制度立法，另有 27 個國家為營養聲稱訂立標籤制度，18 個國家則對某些特別膳食用途食物實施營養標籤制度。中國內地已草擬了「食品營養標籤管理辦法」，現正研究實施細節。

3. 有鑑於全球的趨勢，政府當局正考慮分兩個階段實施營養標籤制度。

不同方案

4. 研究探討了八個包含須在標籤載列的不同營養素組合的可行方案，以及計劃第一階段的範圍。各方案概述於表 1。方案 V 是衛生福

⁽¹⁾ 食品法典委員會於一九六三年成立，是負責制定食物標準、指引和相關文本的國際權威。

利及食物局於二零零三年諮詢公眾時所用的方案。政府當局建議的豁免類別有部分是依據《食物及藥物(成分組合及標籤)規例》的現行豁免類別而訂定的。

表 1 方案釋義

| 方案 | 營養素數目 | 第一階段模式 | 第二階段模式 |
|------|------------|---|----------------------------|
| I | 熱量+九種核心營養素 | 若包裝包括與營養素相關的聲稱，則標籤須符合特定規定。 | 所有預先包裝食物均須附加標籤，且標籤須符合特定規定。 |
| II | 熱量+七種核心營養素 | | |
| III | 熱量+五種核心營養素 | | |
| IV | 熱量+三種核心營養素 | | |
| V | 熱量+九種核心營養素 | 若包裝包括與營養素相關的聲稱 及 ／ 或現有標籤 ，則標籤須符合特定規定。 | |
| VI | 熱量+七種核心營養素 | | |
| VII | 熱量+五種核心營養素 | | |
| VIII | 熱量+三種核心營養素 | | |

第一階段的模式

5. 這八個方案都規定，任何作出與營養素相關聲稱的預先包裝食物必須附加符合特定規定的營養標籤。方案 I 至 IV 規定，無作出與營養素相關聲稱的預先包裝食物，可自願以任何方式提供營養標籤。至於方案 V 至 VIII 則規定，預先包裝食物如有營養標籤，該標籤必須符合特定規定。

第二階段的模式

6. 第二階段強制規定所有預先包裝食物須附加營養標籤，但獲豁免者除外。

須在標籤載列的營養素數目

7. 研究探討了四個包含不同核心營養素組合的可能方案：
- 熱量加九種核心營養素，包括蛋白質、可獲得的碳水化合物、脂肪、飽和脂肪、鈉、膽固醇、糖、膳食纖維及鈣。
 - 熱量加七種核心營養素，包括蛋白質、可獲得的碳水化合物、脂肪、飽和脂肪、鈉、膽固醇及糖。
 - 熱量加五種核心營養素，包括蛋白質、可獲得的碳水化合物、脂肪、飽和脂肪及鈉。
 - 熱量加三種核心營養素，包括蛋白質、可獲得的碳水化合物及脂肪。

成本效益分析

8. 該項研究探討各個方案對業界和市民所帶來的成本和效益。量化效益包括與下述相關的事項：
- 因避免與營養有關疾病而需入住公立醫院所減省的費用；
 - 因避免與營養有關疾病而需往家庭醫生就診和購買藥物所減省的費用；
 - 年齡未屆 65 歲者因避免住院而減少造成生產力損失和年齡未屆 75 歲者藉減少罹患與營養相關疾病而避免出現早逝情況⁽²⁾。

⁽²⁾ 這量化值包括對在 75 歲以前去世的人類壽命估值，並按每宗早逝個案為 1,000 萬港元計算(不論去世年齡)。計算延長壽命可產生的經濟價值是審核有關健康及安全政策和計劃的成本效益時的常見做法，所選用的估值是經參考本地和國際相關價值及多種研究後決定的(詳情請參閱報告全文)。報告全文亦載述，在不計避免早逝情況所得效益下，各個方案可得的效益詳情。

量化成本包括與下述相關的事項：

- 為目前沒有標明營養資料的產品進行營養資料的化驗檢測。
- 為目前沒有附加正確營養標籤和並非專為香港市場包裝的產品再標籤。
- 對小型進口商和零售商造成的經濟影響。
- 政府僱用衛生督察、在化驗室檢測產品、處理檢控和投訴，以及進行教育和推廣工作的成本。

上述分析結果在隨後各段闡述。

對業界的影響

9. 市場上大部分的產品將不符合擬議方案的規定，而且幾乎所有產品(超過 99%)都必須再標籤、再包裝及／或進行檢測，方能符合較嚴格的方案(方案 I 及 V)規定。即使嚴格程度最低的方案(方案 IV 及 VIII)，仍有超過四分之三的產品須採取一些行動，方可確保符合規定。研究估計，業界所因遵從規定招致的成本的現值淨額會介乎 11.8 億港元至 17.57 億港元之間，視乎方案而定⁽³⁾。

10. 對業界而言，實施方案令若干小規模的製造商、零售商和進口商所承擔的成本可能很重，特別是小眾產品。極端情況下，有些銷售額和利潤都偏低的小眾產品會停止輸入香港，最高減幅相等於香港銷售產品種類的 5% 至 10%，致使香港經濟也蒙受損失，例如導致流失一些職位和一些小型進口商及零售商結業。

11. 嚴重受到影響的小型企業，預計佔從事食物入口和零售的中小企業不足 1%。本港因產品選擇減少而蒙受的經濟損失可達每年 1.4 億港元，經常性機會成本則約為每年港幣 2,000 萬元。

⁽³⁾ 這是各可行方案最可能影響業界遵從法例成本的幅度。由於對未來的預測存在不確定因素，研究又分析了業界遵從法例成本的全部可能幅度(介乎八億至 24 億港元之間)。

對香港的淨經濟影響

12. 研究結果顯示，除了方案 IV 及方案 VIII 之外，實施制度下所有其他方案可帶來的健康效益遠高於所付出的成本。待制度全面實施後，其餘六個方案為香港帶來每年淨經濟效益可達 9 億港元至 16 億港元。

建議模式

13. 研究建議：

- **在第一階段，政府當局應推行方案 III。**因此，任何在包裝作出與營養素相關聲稱的預先包裝食物都必須列明聲稱所述營養素的含量，以及熱量、蛋白質、可獲得的碳水化合物、脂肪、飽和脂肪及鈉的含量的資料。待有關法例通過後，在實施第一階段制度之前有兩年寬限期。評估結果顯示，配合教育計劃及消費者行為改變下，這方案將可改善公眾健康、減低相關醫療費用及生產力損失，從而為香港帶來重大效益。這制度的首階段模式亦與本港多個主要貿易夥伴的現行制度類似。從分析結果可見，此方案可為香港帶來淨經濟效益，每年可減省開支超過二億港元，而食品業所需付出的成本卻不超過 4,000 萬港元，僅佔用住戶花在預先包裝食物開支的 0.2%。
- **在第二階段，政府當局應改為推行方案 I。**在推行第一階段制度時，應同時表明有意在未來引入更全面的營養標籤制度，以表示第二階段會規定增訂標籤需載列的營養素項目。在第二階段，所有預先包裝食物必須提供其營養成分資料。除了要載列熱量、蛋白質、可獲得的碳水化合物、脂肪、飽和脂肪及鈉之外，第二階段還規定必須標示膽固醇、糖、膳食纖維及鈣的含量。所研究的各個方案中，此方案(即標示熱量加九種營養素)可為香港帶來最大效益，除了有助改善公眾健康，減低相關醫療開支和生產力損失外，也是最具成本效益的方案(最高的效益成本比率)。

實施時間表

14. 顧問建議，待有關法例通過後，在實施第一階段制度前應有兩年寬限期。實施第二階段的時間須經檢討後才訂定，需要考慮的關鍵因素之一是海外地區的發展情況。香港有絕大部分的產品是從海外進口，而當香港實施全面的營養資料標籤制度時(即建議在第二階段推行的模式)，食物業必須採取相當措施去遵從規定。若實施制度的時間能配合海外地區的發展，可大幅減低遵從規定的成本⁴。因此，顧問建議，在立法三年後檢討推行第二階段的時間表，屆時第一階段已實施一整年，可供參考。如其他主要貿易夥伴已採用類似的全面標籤計劃，顧問建議政府當局宣布實施第二階段，並設定至少兩年寬限期，讓業界遵從有關規定。

15. 這些建議的背景、進行規管影響評估期間所作出的各項分析與取得的結果，以及建議方案的可能配套措施等，可參閱研究報告全文。

政府當局的最新建議

16. 經考慮本港居民的健康狀況、食品法典委員會和國際間的做法、諮詢期間和技術會議所蒐集的意見、公眾意見調查的結果和《規管影響評估》的結果後，政府當局建議香港分兩階段推行營養資料標籤制度：

- **第一階段：**只限定作出與營養素有關聲稱的預先包裝食物必須附加標籤。載列營養資料但無作出聲稱的現有產品不會納入第一階段內。作出與營養素有關聲稱的預先包裝食物必須在其包裝標籤上載列熱量加五種核心營養素資料，分別為蛋白質、可獲得的碳水化合物、脂肪總量、飽和脂肪和鈉。另外，凡涉及聲稱的營養素亦必須於營養標籤中標明含量。待有關法例通過後，在實施第一階段制度之前有兩年寬限期。

⁽⁴⁾ 因為需要根據香港計劃進行全面測試的產品會減少，而再標籤工作可以同時為海外計劃一起進行，所以遵從成本會大幅降低。

- **第二階段：**除了獲豁免的產品外，強制規定所有預先包裝食物都須附有營養標籤。所有預先包裝食物都必須在標籤載列熱量加九種核心營養素資料，分別為蛋白質、可獲得的碳水化合物、脂肪總量、飽和脂肪、鈉、膽固醇、糖、膳食纖維和鈣。另外，凡涉及聲稱的營養素亦必須於營養標籤中標明含量。第二階段會於第一階段實施兩年後才推行。

17. 政府當局計劃在二零零六年向立法會提交修訂法例。

衛生福利及食物局

食物環境衛生署

香港環境資源管理顧問有限公司(顧問公司)

二零零五年四月