

EXECUTIVE SUMMARY
研究報告摘要



Food and Environmental
Hygiene Department
食物環境衛生署

Regulatory Impact Assessment
on Labelling of Genetically
Modified (GM) Food
基因改造食物
標籤規管影響評估

March 2003
二零零三年三月

Environmental Resources Management
21/F Lincoln House
Taikoo Place 979 King's Road
Island East Hong Kong
Telephone 2271 3000
Facsimile 2723 5660

www.erm.com

Delivering sustainable solutions in a more competitive world



研究報告摘要

引言

政府現正就預先包裝的基因改造食物考慮多個標籤方案。為此，政府委託香港環境資源管理顧問有限公司進行規管影響評估，以便了解各個方案所帶來的影響。

進行規管影響評估的目的，是研究香港特別行政區為預先包裝的基因改造食物訂定標籤計劃，對經濟可能帶來的影響。

考慮方案

這項研究考慮了下列五個方案：

方案 I：自願為基因改造食物加上標籤

根據這個方案，業界是否為基因改造食物加上標籤，純屬自願。這亦是現時的情況，因為香港並沒有特定法例，規管屬於基因改造類別的產品。

方案 II：分階段為指定產品實施強制性標籤制度 — 容許量為 5%

這個方案規定，食品的主要成分如果包括指定的基因改造農作物，就必須加上標籤。主要成分是指按食品的重量計算居於首五位者，並佔最終製成品重量至少 5%。這些基因改造食品的容許量為 5% (即任何主要成分的基因改造物質含量如超過 5% 便須加上標籤)。此外，基因改造食物的特質與原來品種如有很大的差別，例如產生致敏原、成分或營養價值有所改變等，都必須在標籤內註明。不過，精製食品、食物添加劑、香料和加工助劑，則可獲豁免。在第一階段，基因改造黃豆和玉米產品 (以及含基因改造黃豆和玉米的加工食品) 必須加上標籤；到了第二階段，菜籽、馬鈴薯和棉籽，也須加上標籤說明成分。

方案 III：分階段為指定產品實施強制性標籤制度 — 容許量為 1%

這個方案與方案 II 基本上一樣，只是主要成分的基因改造物質含量的容許量定為 1%。

方案 IV：實施強制性標籤制度，所有基因改造食物須加上標籤 — 容許量

為 5%，多重加工食物獲得豁免

根據這個方案，任何食品如含有超過 5% 的基因改造物質，均須加上標籤。此外，基因改造食物的特質與原來品種如有很大的差別，例如產生致敏原，成分或營養價值有所改變等，都必須在標籤內註明。不過，精製食品、食物添加劑、香料和加工助劑，則可獲豁免。

方案 V：實施強制性標籤制度，所有基因改造食物須加上標籤 — 容許量為 1%，多重加工食物獲得豁免

這個方案與方案 IV 基本上一樣，只是容許量為 1%。

標明不含基因改造成分的副方案

這項研究也就標明不含基因改造成分及作出類似聲稱的標籤，考慮了三個副方案：

- **維持現狀** — 即對不含基因改造成分及類似聲稱的標籤，不作特別的規管；
- **提交證明文件** — 即聲稱其產品不含基因改造成分或作類似聲稱的人士，必須提供文件，證明產品如何“保存本質”或出示類似的 support 文件，以證明該產品不含基因改造成分；以及
- **禁止作出不含基因改造成分的聲稱** — 即禁止作出不含基因改造成分和其他類似聲稱。

評估結果及有礙實施標籤制度的問題

在成本方面對食物業的影響

財務分析結果顯示，方案 II 至方案 V 都會影響食物業的經營成本，方案 I(即維持現狀)則不會令業界的成本增加。

影響主要會在第一年出現，因為公司為確保產品符合法例規定，會在第一年檢驗、重新配製和測試產品。

業界在成本方面的增加幅度，將介乎港幣 1,600 萬元(方案 II 的最低成本)至 9,100 萬元(方案 V 的最高成本)之間。

方案 IV 和方案 V 的成本明顯高於方案 II 和方案 III(前兩項為港幣 4,700 萬元至 9,100 萬元，後兩項則為港幣 1,600 萬元至 4,600 萬元)。主要原因是方案 IV 和方案 V 的涵蓋範圍較廣，包括食品的所有成分，而方案 II 和方案 III 只包括食品的首五項主要成分。

此外，分析結果亦顯示：

- 如有更多基因改造的農作物推出市場，無論政府採用哪個方案，業界承擔的成本都會大幅增加。方案 V 會使成本增加高達 64%；方案 IV 34%；方案 III 51%；而方案 II 也會導致成本增加 28%。當中以方案 III 和方案 V 的估計成本增幅較大，因為這兩個方案都把容許量定為較嚴謹的 1%。
- 假如公司選擇為含有基因改造成分的產品加上標籤，而不是為了避免加上標籤而重新配製產品，業界受到的整體影響可能較小。但是業界多數不會這樣做，因為反對基因改造食物的聲音，通常比支持者或科學安全評估所提出的支持論點，更為人知曉，公司不會冒失去市場佔有率的風險。一名製造商曾指出，即使失去市場佔有率 5%亦不能接受。因此，他們會重新配製產品，改為屬於非基因改造類別。
- 業界的成本受多大影響，要視乎重新配製產品及維持該產品的基因改造類別所涉及的開支。雖然顧問公司已盡量準確地預計所需開支，但實在難以預測個別食品公司對新法例的回應，因此，標籤制度對業界在成本方面的整體影響還有未知之數，會因應個別產品和公司的特殊情況而有所分別。

- 建議的方案可能會對進口某些系列產品的小型進口商影響很大，特別是當他們無法就產品的基因改造類別，與產品製造商達成合約性的協議。部分產品可能因而不能在市面出售，特別是那些進口的數量不多，以及沒有在已執行基因改造標籤法例的司法管轄區(例如歐洲、澳洲、新西蘭、日本和韓國)出售的產品。
- 無論採用哪個方案，部分小型本地食品製造商在實施方案的第一年受到的影響最大。但值得注意的是，對大部分製造商來說，因而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。在現時的經濟情況下，增加的成本應不會轉嫁給零售商。

對經濟成本的影響

與財務分析結果一樣，方案 II 至方案 V 對香港的經濟成本都會有一定的影響。方案 I(即維持現狀)則不會令香港的經濟成本增加。

經濟成本與業界成本唯一不同的地方，是經濟成本包括執法成本。執法成本每年約為港幣 100 萬至 500 萬(視乎所採用的執法措施)。

就如在成本方面對業界的影響一樣，實施標籤制度對經濟成本的影響，主要也會在第一年出現，因為公司為了確保產品符合法例規定，也會在第一年檢驗、重新配製和測試產品。

經濟成本將介乎港幣 2,500 萬元(方案 II 的下限)至 1.3 億元(方案 V 的上限)之間。一如財務分析的結果，方案 IV 和方案 V 的成本，較方案 II 和方案 III 為高(前兩項為港幣 5,500 萬至 1.3 億元，後兩項則為港幣 2,500 萬至 8,400 萬元)。

對消費者的影響

顧問公司與食品製造商和零售商討論後發現，為證明其產品屬於某基因改造類別所涉及的成本，多數不會轉嫁給消費者。已重新配製產品的香港食品製造商和零售商表示，其產品的零售價格並沒有因而改變。其實，產品的零售價格隨市場需求而變動，有部分產品的價格甚至向下調整。

為了評估萬一成本轉嫁給消費者時可能造成的最大影響，顧問公司計算了這些額外成本佔家庭在食物方面總開支所佔的百分比，以反映消費者可能受到的影響。分析結果顯示，整體食品價格可能受到的最大影響，或會介乎家庭食物總開支 0.03%(方案 II)與 0.10%(方案 V)之間。

標明不含基因改造成分的情況

由於不含基因改造成分的產品有潛在的市場，業界亦希望把其產品的“非基因改造”特質告知顧客，因此或會自行在產品的標籤上，加上不含基因改造成分或類似的聲稱。這項研究探討了如果規管標明不含基因改造成分或作出同等聲稱的產品，對現正這樣做的產品有甚麼影響。顧問公司研究了兩個方案，第一是規定作出不含基因改造成分或類似聲稱者，提供文件證明有關產品屬於非基因改造的類別；第二是禁止標明不含基因改造成分及作出類似的聲稱。

結果顯示，禁止標明不含基因改造成分及作出類似聲稱所涉及的成本，會比要求有關人士提供“保存本質”證明文件的成本為少，但這樣做或會限制了消費者的選擇權利。另一方面，提交“保存本質”證明文件的額外成本，可能會由海外製造商負責，而重新加上標籤的成本，則多半會由香港的公司(例如進口商和零售商)承擔。

研究結果摘要

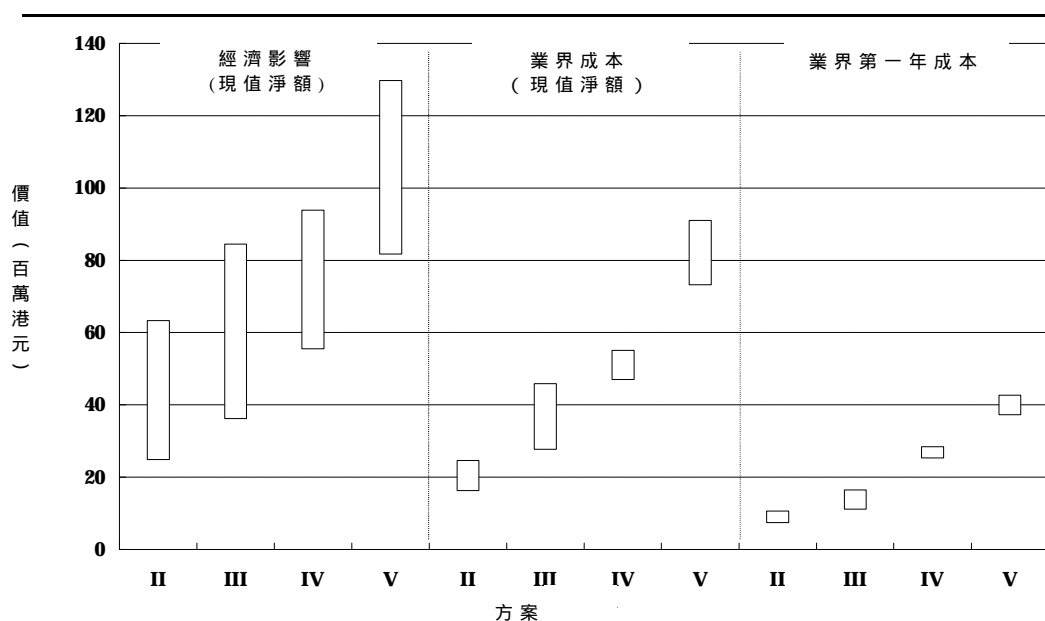
表 1 和圖 1 列載經濟及財務分析的結果。

表 1 成本影響(港幣百萬元)

方案	經濟成本 (現值淨額)		業界成本 (現值淨額)		第一年成本	
	最低	最高	最低	最高	最低	最高
I	-	-	-	-	-	-
II	25	63	16	25	7	11
III	36	84	28	46	11	17
IV	55	94	47	55	25	28
V	82	130	73	91	37	43

附註：“最低”的情況是假設精製產品，例如油和高果糖糖漿無需重新配製(因為可能獲豁免遵守標籤規定)。“最高”的情況則假設這些產品(油和高果糖糖漿)需要重新配製，以確保被檢出的脫氧核糖核酸(DNA)，不屬於基因改造類別。

圖 1 成本影響(港幣百萬元)



實施標籤制度的障礙

政府如選用方案 II 至方案 V 其中任何一個方案，實施時可能會受到下列問題影響：

- **基因改造食物的標籤工作未有國際共識。** 世界各地的規管機構對於如何為含有和沒有基因改造成分的食物加上標籤、使用的術語和字眼等，各有不同的規定。此外，聯合國食品法典委員會現時仍就基因改造食物的標籤問題，商討一套國際可以接受的政策，但在二零零四年前多數未能取得共識。由於香港在制訂食物標籤法規時經常參考食品法典委員會的決定，如採用的標籤制度與食品法典委員會最後達成的協議和其他地區的制度有所不同，有關法例日後或須修訂，香港的食品業因而可能須承擔額外成本，消費者又會感到困惑。
- **未來的基因改造農作物。** 由於不斷會有新的基因改造農作物研究成功和推出市場出售，實在難以準確預計基因改造食物標籤計劃對業界和香港經濟將會帶來的影響。如有很多基因改造農作物推出市場，而各國又未能就相關的標籤協議達成共識，香港食品業受到的影響將會比這項研究所預測的更大。
- **基因改造食物的測試欠缺國際共識。** 各國現時仍未能就基因改造食物的檢出率、量化的界限和方法等達成共識。因此，香港特別行政區政府應該採用何種量化的界限和方法，以及應否強制食品業採用這些方法，還須深思熟慮。此外，如未能在實施基因改造標籤規管制度前，就這些量化的界限和方法達成協議，而國際上又沒有已被接受的標準可以遵循，要有效地推行規管制度並不容易。
- **獨立實驗室的技術水平認證。** 與標籤有利益關係的人士會問，進行基因改造食物測試的實驗室是否可靠和獨立。食品製造商會希望有一套認證制度，證明進行測試的實驗室的測試水平，並確保實驗室可以證明製造商的產品符合出口市場的規定，以及合乎香港特別行政區政府將會實施的標籤規定。這樣便帶出另一個問題，就是香港特別行政區政府在實施強制性基因改造食物標籤制度前，應否先提供實驗室的認可計劃；然而，認可私營實驗室的工作，需要很多時間和人力資源。

- **採用“首五項成分”方法的困難。** 食品公司的產品成分和所採用的供應商都會不斷改變。例如標籤上註明含有“乳化劑”，而其中可能已包含了三種不同的乳化劑。食品公司不願意公開其產品某種成分的組成細節，因為這些都是其品牌獨有的資料，亦是商業上高度敏感的資料。此外，一家提供基因改造食物測試服務的實驗室指出，要確定食物產品中被檢出的基因改造脫氧核糖核酸(DNA)屬於哪一種食物成分十分困難。例如在首五項的食物成分中，其中一種含有3%的基因改造物質，而另一種成分(不屬首五項成分)則含有5%或以上的基因改造物質，該項食物產品在測試時可能被檢出超過容許量的基因改造DNA含量。為了證明該項產品的標籤符合法例的規定，生產商須向規管機構提供各種成分細節，並須進一步測試該產品。但有關公司可能不願意披露這些敏感的商業資料。
- **文件證明。** 國際間現時還未有標準，規定如何以文件證明食品“保存本質”，也沒有確立制度，以文件證明產品的基因改造物質含量。因此，如果採用的標籤制度是依靠文件來證明食品含有或沒有基因改造成分，便會出現問題。