

行政摘要

1 引言

財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處委託香港環境資源管理顧問有限公司進行《規管影響評估》(影響評估)，評估多個營養資料標籤制度方案，目的是評審在本港推行營養資料標籤制度對經濟及公眾健康的影響。

2 主要建議

顧問公司根據評估結果，建議政府在推行首期標籤制度時，應規定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附加符合有關訂明規定的營養標籤，並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，而且在推行制度前設定兩年寬限期。

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四千萬港元，僅佔用住戶花在預先包裝食物的開支的0.2%。

在推行首階段制度時，應同時表明有意在未來引入更全面的營養標籤制度。制度的次階段建議規定所有預先包裝食物提供其營養成分資料，並增加必須標示的營養素數目。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）。

實施第二階段的時間須經檢討後才訂定，需要考慮關鍵因素之一，是海外地區的發展情況。香港有許多產品是從海外進口，當香港引入全面的營養標籤制度時（即建議在第二階段推行的模式），食物業必須採取具體措施遵從規定。若實施制度的時間能配合海外地區的發展，可大幅減低遵從檢測規定的成本⁽¹⁾。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，可供檢討。假如其他主要海外貿易夥伴已採納類似的全面計劃，顧問建議政府宣佈實施第二階段，並設定至少兩年寬限期，讓業界遵從有關規定。

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，都在下文概述，詳情請參閱研究報告全文。

(1)因為需要根據香港計劃進行全面測試的產品將會減少，而再標籤工作可以組合海外計劃進行，所以遵守成本將會大幅降低。

3 研究背景

與營養相關的疾病是香港以至世界許多地方的重要公眾健康問題，而營養標籤機制對改善飲食習慣可起重要作用。香港現行法例沒有條文訂明食物標籤載列營養資料的標準方式，食物標籤上展示的聲稱又常欠佐證資料，而且包裝上的營養聲稱間或有誤導成分。

食品法典委員會⁽¹⁾指引建議表列熱量值、蛋白質、可獲得的碳水化合物（即膳食纖維以外的碳水化合物）及脂肪的含量。指引亦建議遵從有關的國家法律規定，標示營養聲稱所述任何營養素的含量，以及載列保持良好營養狀況所需任何其他營養素的含量。

有愈來愈多的海外地區強制規定一般食物類別或指定食物必須附加營養標籤。最少有二十七個國家為營養聲稱訂立標籤制度，也有十八個國家對某些特別用途食物實施營養標籤制度。與香港有關連並值得留意的是，中國內地已為實施營養標籤制度草擬法例，現正研究實施細節（包括時間表）。

鑑於全球的發展趨勢，政府正考慮分階段實施強制性營養標籤制度，藉下列途徑改善公眾健康：

- 幫助消費者選擇健康食物；
- 鼓勵食品製造商提供有利公眾健康和符合營養準則的食品；及
- 規管有誤導或欺詐成分的標籤及聲稱。

表1.1闡釋九個國家／地區的營養標籤規定。這九個國家／地區是香港食品的主要貿易夥伴，他們均規定在標籤載列食品法典委員會指引規定的四種核心營養素，而符合其中六個司法管轄地區（澳洲、新西蘭、加拿大、美國、歐洲共同體及泰國）規定的食品，都已具備本港建議首期方案規定載列的四種營養資料（即第一階段規定作出與營養素相關聲稱的食物須標示熱量及食品法典委員會指定的三種核心營養素、飽和脂肪及鈉）。

(1) 食品法典委員會於1963年創立，旨在擬定食? 標準、指引及有關文件。

表格1.1 國際間對核心營養素的標籤規定

國家	熱量、蛋白質、碳水化合物及脂肪	飽和脂肪	鈉	糖	膽固醇	纖維素	鈣	其他營養素	總計	營養素含量指定表述方式
強制性標籤										
澳洲 / 新西蘭	h	h	h	h					7	每一食用分量及每100克（或每100毫升）
加拿大 ⁽¹⁾	h	h	h	h	h	h	h	h	14	每一食用分量
馬來西亞 ⁽²⁾	h								4	每100克（或每100毫升）；或當每包只含單一分量及按標籤所示作一份食用量，可按每個包裝標示
美國 ⁽³⁾	h	h	h	h	h	h	h	h	14	每一食用分量
在特定情況下強制性標籤⁽⁴⁾										
歐共體 ⁽⁵⁾	h	h	h	h	h	h			8	每100克（或每100毫升），除此之外也可按標籤註明的每一食用分量或每一個分量標示資料，但須註明每包裝所含的分量數目。
日本 ⁽⁶⁾	h								5	每100克（或每100毫升），或每一食用分量每個包裝，或每其他適當單位。
新加坡 ⁽⁷⁾	h	h	h		h	h			8	每一食用分量及每100克（或每100毫升）
泰國 ⁽⁸⁾	h	h	h	h	h	h	h	h	15	每一食用分量。若無法釐定每一食用分量，則須按每100克（或每100毫升）標示。

其中一些制度的詳情載於報告原文附件B。

附註：

- (1) 加拿大於2003年頒佈規例，強制規定大多數食品標籤必須標示營養資料。這規例將於2005年年底實施。
- (2) 強制規定下列食物附加標籤：穀類食物及麵包；乳製品；糕點（如酥皮糕點、蛋糕、餅乾等）；罐裝肉類、魚類及蔬菜；罐裝水果及各種果汁；沙律醬及蛋黃醬；汽水。
- (3) 美國規定，自2006年1月1日起，營養資料欄（Nutrition Facts panel）須列明反式脂肪含量，使規定標籤的營養素數目數增至15種。
- (4) 某些國家只規定在包裝上作出與營養素有關的聲稱或載列與營養有關資料的產品才須附加營養標籤。
- (5) 歐共體關於營養標籤的指令規定，作出與營養素相關聲稱的產品須強制附加標籤。凡作出任何聲稱者，須在營養標籤載列聲稱所述的營養素、熱量值，以及蛋白質、碳水化合物及脂肪的含量。如對糖、飽和脂肪、纖維素或鈉作出營養聲稱，則須標示所有八種營養素。
- (6) 日本強制規定作出營養聲稱或已有標籤的產品均須附加標籤，列明卡路里、蛋白質、脂肪、碳水化合物、鈉及聲稱所述營養素的含量。
- (7) 新加坡強制規定作出聲稱的產品必須表列熱量、蛋白質、碳水化合物、脂肪及聲稱所述的營養素。此外，供自願遵從的營養標籤指引包括列出上述8種核心營養素。當局現檢討自願指引，考慮而推行強制計劃。
- (8) 泰國強制規定下列食物須附加標籤：作出與營養素相關聲稱的食物及促銷宣傳中引用營養價值的食物；以特定消費組群為對象（如長者）的食物；及泰國食品及藥品管理局（FDA）所指定的其他食物。標籤必須載列聲稱所述的營養素及規定標籤須載列的營養素。

1.4 研究期間審議的方案

在參考海外經驗及在2003年11月的公眾諮詢方案，研究督導小組擬訂八種可能的實施方案（方案I至VIII）交顧問分析。各方案都是分兩階段進行，按特定方式表述多種營養素的含量（特定規定⁽¹⁾），也包括豁免情況。此外，顧問又探討延遲實施第二階段的影響。各方案概要載於表1.2。方案V正是諮詢公眾時所用的方案。

表格1.2 方案釋義

方案	營養素數目	第一階段方法	第二階段方法
I	熱量 +9 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。 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。	所有產品均須附加標籤，且標籤須符合特定規定。
II	熱量 +7 種核心營養素		
III	熱量 +5 種核心營養素		
IV	熱量 +3 種核心營養素		
V	熱量 +9 種核心營養素		
VI	熱量 +7 種核心營養素		
VII	熱量 +5 種核心營養素		
VIII	熱量 +3 種核心營養素		

第一階段的模式

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

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

研究評估了四個包含不同核心營養素組合的方案：

- 熱量加9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7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5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3種核心營養素，包括蛋白質、可獲得的碳水化合物及脂肪。

(1) 熱量 / 營養素須按下列方式之一表述：(i) 以每100克(或每100毫升)食物所含絕對量(以千卡(kilocalories) / 公制單位計)來標示；及 / 或 (ii) 假如包裝的容量是單獨一個份量，則可以每個包裝所含熱量 / 營養素的絕對量(以千卡 / 公制單位計)來表述。此外，熱量 / 營養素也可以下列方式表述：(i) 按標籤上註明的每一食用分量，以千卡 / 公制單位標示所含熱量 / 營養素的絕對量；或 (ii) 如營養素備有本港適用的營養素參考值，也可以按每100克(或每100毫升)或標籤註明的每一食用分量，以營養素參考值的百分比標示所含營養素的相對量。

豁免

根據政府的建議，豁免類別有部份是依據《食物及藥物(成份組合及標籤)規例》的現行豁免類別訂定的。

1.5 業界相關的人士意見

雖然研究範疇不包括就建議規例進行正式諮詢，但顧問接觸了相關的商界人士，徵詢他們的意見。現將他們提出的各種意見摘錄如下：

- 香港特區政府應實施簡單的營養標籤制度，規定標籤載列的核心營養素數目只須符合最低標準（如遵照食品法典委員會的基本要求），並於日後逐步增加營養素數目，因為隨著港人日益注重保健，屆時即使沒有規管壓力，食品製造商仍會自願提供營養標籤。
- 海外製造商／出口商如預先（如三年）得知須依據香港營養標籤規定為食物再造標籤，通常都會願意遵從。
- 零售商不大可能自行另加標籤，只會停售不符標籤標準的產品。
- 應為中小型企業提供豁免優惠，因為大企業可以承擔檢測／再標籤成本，但小企業則無法應付。由於食品行業競爭激烈，再標籤成本很可能會轉嫁至消費者。
- 除非國際社會對營養標籤達成共識，否則香港不應為所有預先包裝食物推行強制性營養標籤制度⁽¹⁾。
- 現時沒有全球通用的營養標籤制度，而香港許多主要貿易夥伴各有不同規管機制。香港約有90%的食物是從海外地區進口，但香港對海外製造商而言只是小市場，若香港的營養標籤法較其貿易夥伴嚴格或採納不同制度，會局限香港市面上可供選擇的產品種類，以及因遵從規定或再標籤而使產品價格上漲等。
- 標籤規定載列的營養素數目，應以所有其他國家規定載列同類營養素的最低要求為？。受影響最大的是進口商（而不是本港製造商或零售商）。對於專為香港市場包裝產品的製造商來說，遵從規定不應構成任何問題。
- 與香港化驗室及檢測機構商討後，得知他們均具備技術為業界進行必要的檢測。香港現有許多化驗室及檢測機構均是國際公司的成員或聯營機構，故可聯接檢測設施網絡。

1.6 成本效益分析

研究包括對各個方案進行效益成本分析，分析方法及結果概述如下。

1.6.1 營養標籤方案的效益

香港大學社會醫學系所作的分析⁽¹⁾鑑認與營養相關疾病所招致的多種費用，以及透過教育、營養標籤及促使消費者行為作出相應改變而減省有關費用的可能減

(1) 香港的指明規定是依據食品法典委員會規管營養標籤及聲明的指引而制訂的。這指引是由成員國擬定及簽署。

幅。只要消費者掌握充分知識，提供營養標籤可促使消費者選擇健康食物，從而減低與營養相關疾病的費用。社會醫學系根據下列因素分析這八個方案可達致減省醫療費用的成效：

- 香港在附加營養標籤做法及消費者行為方面可能出現的變化（包括考慮基線）；
- 食用食物中預先包裝食物所佔比例；
- 因標籤載列特定營養素資料而受惠的人口比率（如肥胖症、糖尿病、高血壓患者等）；及
- 因減少或增加營養素攝取量而對健康造成的可能影響。

將減少或增加營養素攝取量對健康的影響作量化估值：

- 免因各種與營養有關疾病而住院所減省的費用；
- 免因各種與營養有關疾病而往普通科醫生就診和購買藥物所減省的相關費用；
- 免因未屆六十五歲因住院造成的生產力損失和未屆七十五歲便去世所減省的費用；及
- 藉減少罹患與營養相關疾病而避免出現早逝情況⁽²⁾。

這項分析，以現有資料庫中可量化的效益來推算推行強制性標籤制度可帶來的健康效益。因此，為各方案推算的量化效益，只限於已有可靠資料的疾病。鑑於這限制，分析結果很可能低估了各方案可產生的財務及經濟效益，因為現有資料庫有一些不足，例如：

- 改變某些營養素攝取量對降低健康風險成效的資料有限。例如，據報膳食纖維可降低罹患乳癌的風險，但未有足夠資料量化這方面的效益。
- 生活質素的變化難以估值。例如較少人罹患糖尿病、心臟病、中風及其他疾病，可對生活質素起重大影響，但卻不能在此分析中量化這方面的效益。
- 關於在醫院以外地方接受護理及復健費用的資料有限。雖然分析包括往普通科醫生診治若干疾病及購買醫藥的估計費用，但仍有很多其他費用（如家庭護理的費用）都未包括在內。

關於計算效益分析方法的詳情可參閱報告全文，以下數值反映各方案可帶來效益的最可能量化估計⁽³⁾。分析假設在標籤制度全面實施（第一階段加第二階段）後，有關效益需十五年時間累積而成。

(1) 香港大學社會醫學系編製的報告在草擬後經以下教授審核，並納入他們的意見：香港中文大學生物化學系喬治姬戈登教授，香港中文大學醫學院公共 壇坊口梁志明教授，及香港科技大學經濟系梁兆輝教授。

(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。

(3) 最常見的值。

表格1.3 各個方案的潛在效益（單位：百萬港元）

方案	第一階段每年最高效益	第二階段每年最高效益	合共每年最高效益
I	490	1,298	1,788
II	325	890	1,215
III	249	810	1,059
IV	31	121	152
V	1,040	748	1,788
VI	673	541	1,215
VII	510	549	1,059
VIII	53	98	152

附註：以上款額是第一階段及第二階段可達致的合計效益。分析時已考慮一系列可能結果，其數值上下限正反映推算效益分析法所依據的各項假設的不確定因素，並假設第一階段及第二階段的效益需經15年時間累積後才完全體現。

1.6.2 符合營養標籤規定的遵從成本

實施營養標籤制度後，很可能增加香港的進口商、製造商及零售商的成本，包括進行檢測及再造標籤的費用等。顧問為探討這方面和其他方面的影響，已與業界代表直接討論和面談、和進行了一次市場調查，並就遵從規定成本作詳細分析。為解決業界提出的各種疑慮（尤其是關乎中小企業或他們提出的疑慮），及確保全面考慮實施任何制度的財務與經濟成本，顧問在估算遵從規定成本時大多採用保守的計算法。分析已假設推行任何營養標籤制度都會招致下列成本，並納入分析：

- **檢測成本。**分析假設目前沒有所需營養資料的產品均需進行化驗室分析。顧問已藉市場調查鑑認目前無營養標籤的產品數目，並在分析中假設這些產品將必須進行化驗室檢測，以符合規例規定。
- **再標籤成本。**分析已計算在非專為香港市場包裝的產品在本港銷售前須附加標籤的成本，又假設不獲豁免而其包裝的營養標籤又不符香港擬議規定的食品在推出本港市場前會另加標籤，又同時假設進口商、批發商或零售商會承擔再標籤成本。需再標籤的產品數目已藉市場調查查知。
- **因損失產品種類而導致經濟損失。**實施營養標籤制度可能局限了可供選擇的進口產品種類。在決定是否停止將某種產品輸入香港時，最主要的考慮因素很可能是：產品的檢測及標籤費用是否超出經銷產品可得的利潤及／或市場承受加價的能力。因此，這類產品中有很多都很可能是銷量少和利潤低的產品，經大小規模的小眾零售商售予消費者。由於這些產品為小眾而設，損失這類產品對一般消費者的影響不大，但會限制了這些小眾社群的選擇（例如外籍家庭傭工），而他們所受的影響，也比一般本地消費者為大，因為他們多會購買銷量少及／或利潤低的產品。至於對商界的影響，雖然大型的小眾零售商、進口商／供應商或可承受這些影響，但可能對小型零售商或進口商構成重大財政負擔，促使他們捨棄經銷相當比例的產品。估算在各方案／階段下因損失這些產品而導致的經濟損失時，是根據這類小型進口商及零售商帶來的經濟增值⁽¹⁾而估算的。

(1) 增值是指企業為經濟創造的額外價值。對於食品零售商及進口商來說，增值相等於其銷售額及其他應收款項、所支付的利息及存貨變動，減去其他來源所得收入、採購待售產品的成本及薪酬以外的營運開支。

- **政府執法成本。**政府提供的執法成本估值，是根據推行營養標籤制度所需資源作出的一系列假設，進而估算執法成本。執法成本包括僱用 堯芽、在化驗室檢測產品、處理檢控和投訴，以及教育和推廣營養標籤理念。

有一點要注意的，以上成本值儘管未必已包括所有成本，但已反映實施營養標籤制度可能招致的主要成本。關於成本分析法的詳細論述，包括未納入分析的其他成本，請參閱報告全文**第四部份**。

各個方案實施時所招致的主要財務及經濟成本摘錄於表1.4。

表格1.4 各個方案的成本（單位：百萬港元）

方案	檢測成本 ⁽¹⁾	再標籤成本 ⁽²⁾	損失產品成本 ⁽³⁾	政府成本 ⁽⁴⁾	總成本 ⁽⁵⁾
第一階段					
I	28	31	28	4.4	91
II	22	31	27	4.2	84
III	15	23	23	4.1	65
IV	9	22	19	3.9	53
V	47	83	58	4.4	193
VI	36	82	56	4.2	178
VII	21	67	45	4.1	138
VIII	10	57	35	3.9	106
第二階段					
I	77	106	61	已納入第一階段	244
II	63	105	59	已納入第一階段	228
III	41	98	53	已納入第一階段	192
IV	22	89	47	已納入第一階段	158
V	60	54	31	已納入第一階段	144
VI	51	54	31	已納入第一階段	135
VII	35	54	31	已納入第一階段	119
VIII	21	54	31	已納入第一階段	105

附註：以上成本是假設於第一階段及第二階段為初步遵從規定所招致的成本。分析各個方案時已考慮一系列可能結果，其數值的上下限正是反映推算效益分析法的各項假設的不確定因素（如市場調查結果、檢測成本等）。

- (1) 檢測產品成本為一次性成本，雖然分析已包括與產品更替（如新產品）有關的經常性檢測成本。
- (2) 再標籤成本為經常性成本。
- (3) 損失產品成本為一次性經濟成本。分析亦包括與未來無法引入新產品有關的經常性機會成本。
- (4) 政府成本是指專為營養標籤制度進行執法和推廣工作的經常性成本，但不包括各政府部門在香港持續宣傳均衡飲食理念的成本。
- (5) 由於總成本數值已作四捨五入處理，故可能不等於其他成本的總和。

1.7 結果及建議

成本效益分析的主要結果摘錄於表1.5，並會在下文深入探討。

表格1.5 建議營養標籤制度的成本效益分析

方案	業界成本 現值淨額 (百萬港 元) ⁽¹⁾	經濟成本 現值淨額 (百萬港 元)	效益現值 淨額 (百萬港 元)	淨效益現 值淨額 (百萬港 元) ⁽²⁾	成本效 益比率 ⁽³⁾	效益超過 成本的年 度 ⁽⁴⁾	最高年度效益 淨額 (百萬港元) ⁽⁵⁾
I	1,615	1,858	10,031	8,173	5.4	2013年	1,620
II	1,563	1,798	6,798	5,000	3.8	2014年	1,051
III	1,338	1,549	5,863	4,314	3.8	2014年	916
IV	1,180	1,368	830	-538	0.6	-	24
V	1,757	2,013	11,077	9,064	5.5	2011年	1,620
VI	1,697	1,944	7,461	5,516	3.8	2013年	1,051
VII	1,451	1,671	6,360	4,688	3.8	2014年	916
VIII	1,268	1,463	873	-590	0.6	-	24

附註：上述款額為各個方案最可能產生的結果。報告全文詳列各項參數的可能結果範圍。所有現值淨額均為自2008年起計的二十年值，並按折扣率4%計算至2005年。

- (1) 此欄載列2008-2027年間業界遵從規定的成本，按折扣率4%計算至2005年。
- (2) 此欄載列2008-2027年間經濟效益淨值流（效益減成本），按折扣率4%計算至2005年。
- (3) 成本效益比是以效益現值淨額除以經濟成本現值淨額。
- (4) 此欄載列計劃的累積效益超過累積成本的年度。
- (5) 此欄載列計劃達致全面效益後的最高年度效益淨額。

1.7.1 對業界的影響

實施營養標籤制度很可能會增加香港的進口商、製造商及零售商成本。

研究發現，為預先包裝食物加上營養標籤的做法在香港頗為普遍，超過半數產品均展示某種形式的營養標籤，其中超過四份之一的產品標示與營養素相關的聲稱。不過，這些產品大都不符合方案規定，而且幾乎所有產品都必須再標籤、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。當需要標籤的營養素數目越多，需附加標籤及／或檢測的產品數目便越多，致使對業界的總體成本影響也越大。

推行第一階段期間，香港有20%至58%的預先包裝食物及飲品的營養標籤需要改善，例如透過再包裝或再標籤。在第一階段的兩種取向，初期的遵從規定成本差距甚大，因為僅對作出與營養素相關聲稱而採取行動（如根據方案I至IV）的產品數目，僅為作出與營養素相關聲稱及／或有營養標籤（如根據方案V至VIII）而採取行動的產品數目的一半。因此，如要解決初期遵從規定成本問題，在第一階段只規定現已作出與營養素相關聲稱的產品須符合特定規定，便可大幅降低業界成本。

分析亦顯示，對於部份小型製造商、零售商及進口商來說，實施方案可能大大加重他們的成本負擔，尤其是經銷小眾產品的零售商及進口商，如經銷產品難以另覓有適當標籤的產品代替，所受影響尤大。分析結果顯示，很多銷售額和利潤偏低的小眾產品可能因而停止輸入香港。這些產品可能佔香港銷售產品種類的5%至10%（按最嚴格的方案估算）。雖然損失這些產品對一般消費者的影響不大，但卻會令部份小型進口商及零售商蒙受財務損失，致使香港經濟也有損失，例如因零售及進口企業盈利能力減弱而使社會蒙受經濟損失，在嚴重情況下，更會導致這些行業出現失業及企業倒閉。

由於實施標籤制度很可能造成產品損失（如對象為小眾、銷量少及利潤低的產品），故要注意當小眾產品零售商及其供應商捨棄供應這些產品時，會局限少數社群（如在港的外籍家庭傭工）可選擇的產品種類。雖然對大多數小型企業的影響大都只屬暫時性，但對資源有限的小企業的影響卻可能很大。根據分析結果，損失這些產品導致的經濟成本可能高達1.4億港元，而所招致的經常性機會成本（因未來無法引入其他產品）約為每年2千萬港元。為闡釋這數值，這成本價相等於有多達191間小型企業倒閉（佔食物進口及零售行業中小型企業的1%以下）。

1.7.2 對香港的淨經濟影響

分析結果顯示，在所有評估情況下都未能取得額外淨經濟效益的只有方案IV及VIII（即按食品法典委員會的最低規定，只標示熱量值、蛋白質、可獲得的碳水化合物及脂肪含量）。其中部份原因是如市場調查發現，目前已在包裝上提供營養資料的產品中，有接近50%已載列這兩個方案規定的四種營養素。因此，藉實施這些方案向消費者提供額外資料所帶來的效益，並不足以彌補遵守規定的成本，故所得經濟效益有限。不過，有一點要注意，本分析未有考慮修改部份現有標籤以符合特定規定所可能帶來的效益⁽¹⁾。然而，研究這問題後顯示，就是包含採用劃一標準所帶來的效益，方案IV及VIII仍不大可能具成本效益（詳情請參閱報告原文）。

分析結果顯示，其他方案均會為香港帶來淨經濟效益，包括藉降低醫療成本、減少生產力損失及避免早逝等所帶來的效益，均遠高於為實施制度而付出的財務及經濟成本。事實上，敏感度分析結果顯示，這些成本效益比率最低為2:1，最高可達10:1。而且，待這些方案全面實施後，為香港帶來每年淨經濟效益可達九億港元（方案III及VII）至十六億港元（方案I及V）。

這些效益有很大部份是源於避免早逝的得益，而且是以人命估值為1,000萬港元計算。雖然對延長壽命附加經濟值的做法在本港以至海外都是常見的，但分析所用的估值仍是有所爭議。然而，在探討多個不同估值後，甚至以每人生命價值低估至170萬港元推算，這六個方案仍具成本效益。從本港及國際文獻可見，這估值(170萬港元)是遠低於合理水平，所以這分析結果仍是可靠的。

1.7.3 建議方法

鑑於上述結果，尤其是關於影響業界及中小型企業的疑慮，顧問建議香港採用漸進模式實施營養標籤制度。如本文開首所述，標籤制度初期只規定作出與營養素相關聲稱的產品附加標籤，而且營養標籤必須符合特定規定，載明產品聲稱所述營養素的含量，以及所含有的熱量、蛋白質、可獲得的碳水化合物、脂肪、飽和脂肪及鈉等資料。建議選用此方案（即在第一階段期間採納方案III）而非其他方案的理由概述如下：

(1) 根據海外消費者調查結果，規範營養標籤資料表述方式（包括聲稱），會使消費者準確理解標籤資料，並相應調整其購買習慣。雖然食物環境衛生署於2004年進行的意見調查結果顯示，有94.5%的公眾支持規範營養標籤格式，以便消費參考及避免混淆，但本研究並未將由此產生的效益量化。此外，由顧問進行的市場調查結果顯示，香港現有的營養標籤？遵從政府當局建議的指定方式表述營養素。例如，根據顧問的市場調查，在51%有營養標籤的產品中，約63%以每100克 / 100毫升方式或每包裝（若為一個分量）方式表述營養資料。

- 大幅降低第一階段的業界遵從規定成本。根據現行的標籤慣例，推行第一階段可能會造成重大成本影響。分析結果顯示，方案III第一階段的遵從規定成本，遠低於方案I、II、V、VI及VII第一階段的遵從規定成本；及
- 為香港提供淨經濟效益。分析結果顯示，實施方案I至III和方案V至VII，都可減省醫療成本、避免生產力損失及減少早逝情況，從而為香港帶來可觀淨效益。如實施方案I及V第一階段，雖然很可能為香港帶來明顯較高的淨效益，但方案III也可帶來可觀的淨效益，而且其成本效益比率可媲美方案II，更遠高於方案VI及VII⁽¹⁾。

因此，建議採用的制度能平衡各方面的需要，既可盡量減低對業界的成本影響，同時確保為香港整體提供具成本效益的制度。

與政府於2003年11月用以諮詢的原先建議（方案V）比較，方案III的初段模式明顯較為優勝。例如制度實施初段對業界的影響比原方案減輕一半以上（包括財務成本及受影響的產品數目），但仍可為香港帶來可觀經濟效益。建議方案III未如政府原先建議的嚴格，實施後對本港食品業造成的影響也顯著較輕，也可促使業界邁出重要的第一步，改善向公眾提供的營養資料。

待海外地區進一步推展營養標籤制度，而本港標籤制度第一階段也順利實施後，便可推行更全面制度（如在第二階段推行方案I）。此外，在建議方案下，為所有預先包裝食物推行強制附加營養標籤制度之前，共有最少五年或更長的寬限期，讓業界尤其是中小型企業等有充裕時間適應要求更嚴格的制度。

此外，顧問亦提出下列建議，以供參考：

- 降低業界成本，包括讓專為香港市場包裝產品的製造商有充裕寬限期，可將包裝設計變化納入其常規更新設計的工作流程中。
- 確保向業界和消費者提供充份的公眾教育、資訊服務、宣傳，及適當的技術援助。如無具體和有效的教育及宣傳活動配合，建議制度可帶來的效益會很有限。向行業提供資訊及援助可盡量減低遵從規定成本，從而確保制度的成本效益。
- 擬定詳細的監控及評估策略，以便取得制度在質和量方面所造成影響的資料、規管措施的成效，以及監控與執行活動的水平。這策略應納入檢討機制，以決定何時提升制度以推行第二階段及 / 或何時增加標籤載列核心營養素的數目。
- 研擬措施以盡量減輕中小型企業的成本，並確保香港可繼續有多元化產品可供選擇，並減少因而招致的經濟支出。除了上述配套措施外，可在不妨礙建議措施目標的前題下向中小型企業提供豁免優惠。就這方面而言，當局應制訂豁免指引，以便可迅速和公平地審批個別豁免申請。

⁽¹⁾ 僅就第一階段而言，顧問辨別的方案II、III、VI及VII的成本效益比分別為4.2、4.2、3.7及3.5。

1	行政摘要	1
1.1	引言	1
1.2	主要建議	1
1.3	研究背景	2
1.4	研究期間審議的方案	4
1.5	業界相關的人士意見	5
1.6	成本效益分析	5
1.7	結果及建議	8