

澳門食品安全管理系統之現況與未來

鄧志豪* 方月華** 湯家耀***

一、前言

澳門作為一個對外開放，以及以旅遊會議城市為發展方向的地區，食品安全衛生工作備受政府重視。如大多數國家和地區，澳門在食品安全衛生行政管理上採取多部門協同管理系統(multiple agency system)模式，即在“農場至餐桌”過程中，衛生局、民政總署、經濟局、旅遊局、海關和消費者委員會等多個部門不同程度地參與食品安全衛生行政管理；而各部門亦就其各自職能，在食品安全衛生相關領域制訂有關法律法規、控制管理系統、衛生稽查和監督制度，以至衛生教育等活動。

二、食品安全管理系統

法律規範

現時澳門特別行政區所制訂的法律規範有法律和行政法規。由於法律所規範者，可能涉及包括人身自由權及刑事責任等內容，故必須經過立法會討論審議；而行政法規的條文往往是針對行政機關的管理，又或建基於既有法律之技術細節的具體規範，故一般僅需通過行政會議審議。但基於澳門的歷史現實，現時法律規範中，亦包括法律、法令、訓令、行政法規、批示、行政命令、行政長官公告等形式。與食品安全衛生有關的現行法律規範包括：

——規範出入口管理制度之對外貿易法(第7/2003號法律)，它規範了在食品入境時需要進行檢驗檢疫的名單，並規範了執行的部門；

* 澳門公共衛生學會副理事長

** 澳門公共衛生學會監事

*** 澳門公共衛生學會理事長

——以食物產品為標的的妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度(第6/96/M號法律)，它界定了異常食品及異常食品添加劑的定義，以及其違法行為及相應之歸責和處分；

——為降低食品危害風險而預先規範酒店及同類場所設施之〈酒店業及同類行業之規章〉(第83/96/M號訓令)，它規範了酒樓食肆等同類場所在衛生相關設施上的一般要求，違反有關規範可影響行政牌照之批給；以酒樓食肆違法行為為標的的法律制度(第16/96/M號法令)，則具體列出了17項衛生及清潔方面的違法行為，以及其相應的處分；

——為保障消費者獲得適當資訊，以供有意識及合理選擇食品的食品標籤法(第50/92/M號法令)，它規範了除酒精量超過5%的飲料，以及供零售之新鮮產品外，所有預先包裝食品均需把包括產品之性質、成份、份量、有效期、保存及使用條件等資料提供予消費者，否則可屬違法而導致罰款及刑事歸責。

——為履行衛生局在疾病預防的職責，當中包括食物源性食物中毒在內的公共衛生事件爆發的預防和控制，衛生局內部份經社會文化司司長及由澳門特別行政區首長透過〈澳門政府公報〉指明確定委任之醫生具有“衛生當局”的權力(第81/99/M號法令)。其在進行活動時，無等級從屬關係且無需預先經行政或司法程序，並得採取必要措施以預防或消除可能危及或損害個人或集體健康之因素或情況。

食品控制之管理

第三產業是澳門的經濟命脈，農副產品及禽畜養殖業跡近乎零。由於食品及其原材料來源仰賴進口，因而食品加工及製造業亦不甚發達。若以“農場至餐桌”過程描述，餐飲業和食品零售業顯然是本地食品行業的主流。其管理工作由多個行政部門分別就其職能範疇內進行，並以相互協作方式共同參與：

1. 食品的入境管制

現時本澳對進口食品之衛生安全管制工作，主要由行政長官授權予民政總署(第32/2001號行政法規)對已規範需要進行衛生檢疫及植物

檢疫之貨品進行檢驗檢疫活動(第225/2003號行政長官批示附表三)。當中主要包括：活動物及植物、魚類、禽蛋及乳製品，以至雪糕等。根據1999年至2002年的資料顯示，經檢疫的禽畜類以豬隻及雞隻的數量最多，其比例達年總檢疫數量的六成或以上；海產類及農產品之年進口量近年持續上升。檢驗檢疫站分別設置在內港碼頭、關閘及機場。對於需檢疫而未經檢疫之食品，則由海關進行掃蕩，以至依法提出檢控。

然而，除上述進口貨品表所規範需經檢疫才得投放市場之食品外，包括其他農副產品及絕大部份預先包裝產品並不需經檢驗檢疫程序，而自由進出本澳。

2. 食品的市場供應

在澳門，食品市場採取自由進入制度。生產者和銷售者有責任保證其生產或銷售食品之安全性。衛生局負責計劃和執行對市面出售食品安全衛生質量的評估，以至作出適當的干預；並按其危害風險之大小而分為常規檢測活動及專項檢測活動。常規檢測活動是為了解經檢驗檢疫後的食品於本澳市場流通的安全性，以進一步保障消費者的健康免受傷害。目前項目包括綠葉菜蔬殘留農藥檢測、魚欄及酒樓食肆魚缸水質檢測等；專項檢測活動則是透過每年的重點危害分析而對某些特定食品進行評估，這除了是為澳門收集該特定食品基本數據外，亦為日後食品相關標準的制訂打下基礎。

無論如何，若然得到對群體健康產生或可能產生不良影響的評估結果，獲授予“衛生當局”權力的公共衛生醫生可透過法規所賦予的權力(第81/99/M號法令第四條)，進行沒有行政隸屬和必不可少的干預舉措，並根據妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度(第6/96/M號法律)，將事件提交檢察院，以便進行起訴程序。

衛生稽查

透過對食品供應場所的衛生稽查活動，除了監督及評估本澳的食品生產和供應場所的衛生設備和設施外，亦藉著有關活動以督促業界

糾正場所內妨害食品安全衛生的影響因素，以進一步降低食品安全風險。目前本澳在食品安全衛生方面的稽查活動分為預防性、日常性和事故性三種：

1. 預防性衛生稽查活動

預防性之衛生稽查活動，主要是透過參與食品生產或供應場所之發牌制度而建立。當食品生產或供應場所之申請人向其所屬類別的發牌機構提出開業申請，如食品製造工場需向經濟局提出申請，又或酒樓食肆等同類場所則向民政總署或旅遊局提出申請時，有關牌照批給行政機關將根據法規要求，把申請者遞交之有關圖則送至相關權力行政部門審議及提供相關技術意見。衛生局亦是在衛生方面進行審議和提出技術意見部門之一。申請者在收悉意見後，必須按有關書面建議進行工程。在工程竣工後，牌照批給機關將組織由衛生局、工務局及消防局等多個部門代表組成的審查委員會進行現場查驗。當有關現場情況符合各部門所作之建議後，營業牌照才得以發出。

2. 日常性衛生稽查活動

目前本澳經壹年半系統培訓之衛生稽查人員約30多人，大部份具大學學歷，然當中並沒有專職食品稽查人員。包括食品衛生及環境衛生在內的稽查活動是衛生稽查人員的日常主要工作。

為了保障消費者健康的需要，其稽查對象不單包括運作中之食品供應場所（當中包括酒樓食肆，以至學校飯堂等），同時亦包括麵飽店和外賣小食店一類目前未具法規規管之食品生產和供應場所。為了有效地進行評估比較，一款自行擬定之檢查量化評估表於1999年引入作為量化評估的工具，而每次評估結果亦會通知場所負責人。

3. 事故性衛生稽查活動

在突發食源性疾病爆發或食品事件方面的工作，現時則透過衛生局地區衛生監督及/或聯同疾病預防控制中心之環境及食物衛生部共同組織應變小組協調處理。一般而言，當可疑事故發生，地區衛生監督即帶領該區衛生工作組前赴可疑現場進行稽查活動，對可疑食品進行

封存取樣，並運用獲授予“衛生當局”之權力進行包括停業整頓在內等必不可少之干預措施。

對於安全質量存疑的已包裝食品，目前澳門衛生部門採取鼓勵業界自願回收的政策。但基於權責，以及對消費者健康的考量，衛生部門亦不定期於市場上抽取部份已包裝食品進行安全質量檢測。未能通過食品安全檢測者，“衛生當局”會勒令在銷售層面或消費者層面回收行動的進行，以保障消費者的健康。

食品化驗服務

目前涉及澳門食品檢驗相關工作的部門有：民政總署市政化驗所和衛生局公共衛生化驗所。前者在食品安全衛生方面，主要關注進口本澳市場之食品檢驗檢疫活動，以及可飲用水監測方面的工作；而後者則涉及所有本澳市場上之食品在檢測上的技術支援。檢測類別以物理化學、微生物及寄生蟲項目為主。

食品衛生教育

澳門食品安全管理系統除了得到法規、監察系統等方面提供支持外，同時亦透過食品安全衛生推廣及教育工作得到相互配合。在本澳近年食物源性疾病爆發事件中，以可疑細菌性食物中毒事件最為普遍，究其原因乃在於從業員食品安全衛生知識薄弱之餘，態度與行為亦有偏差所致；而食品安全管理體系的建立和維護，除有賴政府推動外，業界與消費者的支持都是必不可少的。

為加強業界的自強和自律，以及消費者對食品安全衛生的重視，衛生部門除針對特定題材制作宣傳單張，以及推動業界員工積極參與專題“食物衛生講座”和“食物衛生基礎課程”外，亦協助旅遊學院為業界管理層設計“食物衛生中階課程”，期望透過系統和規範的食物安全衛生知識的講授，俾加深對危害分析關鍵控制點(HACCP)的認識和了解，相信業界在各自單位內建立積極食物安全衛生預防措施，可以提高自身對食品安全衛生質量之保證，亦會增加消費者消費信心和意欲，為建立“健康旅遊城市”打下基礎。

三、衝擊與威脅

近年，國際上的食品安全警鐘不時響起；食品中抗生素之使用、瘋牛症的出現，又或食品被大腸桿菌O157：H7污染等等，已廣為世界各國所關注。無論是已發展國家和地區，或是發展中國家和地區，食品安全已是公共衛生領域中的一個重要環節，而非僅僅是澳門所面對的自身問題。建立和完善高效的地區性食品安全管理系統，肯定可以對未來食品安全水平的提升給與正面支持作用。在澳門政府積極推動下，目前澳門食品安全管理體系正逐步完善。然而，隨著社會文化和科技的發展，有關系統亦遇到前所未有的衝擊和威脅：

新型食品（包括：“健康食品”一類產品、基因食品）的衝擊

人們為著種種不同的原因，努力鑽研及開發各種包括“健康食品”一類產品和基因食品等新型食品，為市場上食品的選擇帶來了多樣性。澳門消費者對其需求亦日漸增加。然而，由於是新型食品的關係，人們對它們的認識並不多，往往亦缺乏足夠的科學證據以支持其安全性和有效性；對其安全性和聲稱之管理，國際間亦無較為一致的共識。因而，採取甚麼措施才能令消費者得到最大的安全保障，是全球關注的話題之一。

與大多數國家和地區相似，由於澳門沒有具針對性之行政法規和技術法規，因此，目前仍利用食品標籤法（第50/92/M號法令）及藥物廣告法（第30/95/M號法令）之相關條文對其聲稱進行被動性規管。這顯然為政府及消費者帶來較為消極之影響。

社會對政府的期望，以至對政府依賴性的增加

作為政府，無可避免地需要承擔社會責任。回歸以後，澳門政府亦本著“想市民所想，急市民所急”的精神做好本職工作，切實回應市民的訴求。而然，在政府努力做好本職工作的同時，社會民眾對政府的期望，以至對政府依賴性卻不斷地增加。個別人士認為，所有食品都經海關和民政總署檢查和檢驗檢疫就可以確保食品的安全性了。而

事實上，食品安全衛生涉及“政府”、“業界”和“消費者”的三方互動；業界的不當儲存，消費者的“貪小便宜”心理都會直接或間接影響食品的安全性。而三方共同努力協作才能達至最優化的結局。“消費者”和“業界”對政府的過份依賴，只會在社會資源耗損的同時，亦不可能把食品安全衛生工作做好。

全球自由貿易和經濟一體化帶來水貨的衝擊

全球自由貿易和經濟一體化的結果，必然加強了各地經濟及貿易之往來，亦降低各地地域保護主義勢力。澳門供消費的食品亦有可能增加了更多的安全不穩定因素；如澳門現時的“水貨”問題，將提供一定空間予冒牌貨，甚至假貨的出現。由於現時法規上的弱點和不足，使得監管上遇到一定的困難，市民大眾進食此等劣質食品後，身體健康必然受到極大的威脅。

人們不良的飲食習慣和生活模式

社會都市化在發展經濟的同時，亦改變了人們的飲食文化和習慣。過往為追求裹腹而進食，現今卻為了所謂“健康”而追求形形式式的“保健食品”或“纖體飲食”，凡此種種，顯示了現代食品的供應已非純粹為了飽腹的需要。為了滿足消費者的需求，包括非時令食品在內的各式食品的供應數量和消費量正日漸增多。不實的宣傳廣告，此起彼落。近年“東瀛風”和“韓風”飲食文化對本特區的衝擊，令年青一輩消費者趨之若鶩。然其市場競爭的劇烈，造成了“假貨”及“劣貨”生存的空間，而導致消費者安全食用風險的增加。另一方面，都市化和經濟環境改善的結果，導致餐館用膳又或進行團體膳食的機會增多，亦增加了安全食用的風險。凡此種種，當食品不安全事件出現時，除了為個人健康帶來傷害外，對業界以至整個社會之形象和經濟亦帶來負面影響。

食品安全衛生管理的滯後

無論如何，本特區已初步建立了食品安全衛生管理系統。但這系統顯然仍有極大的發展空間。正如前述，目前本特區在食品安全衛生

法規存在不完善的情況下，亦未建立專門化的地區食品安全衛生管理網絡，和缺乏專門的食品安全衛生監督隊伍。在專門化不足的同時，有關之稽查人員亦缺乏更新的相應知識和在職培訓。雖然，實驗室在食品安全性方面的檢測能力和技術亦滯後於監督單位的要求，但無論如何，面對日漸複雜的市場環境，日益發展的食品科技，要高效地維護本地區食品安全管理系統，以至可持續性發展，“人”的因素仍然是主要的關鍵。

四、機遇與未來

綜觀以上現實，其對食品安全衛生管理體系的衝擊，亦必然帶來相應機遇。故在進一步加強和完善現有澳門食品安全管理系統時，亦必須共同齊心，調整步伐，與時並進。

政府高層對食品安全衛生管理的重視， 加強相關法規及組織建設

世界各地的食源性疾病或進食不安全食品已導致發病和死亡人數近億萬，為此，2000年5月第53屆世界衛生大會已通過決議，要求世界衛生組織(World Health Organization, WHO)及其成員國將食品安全作為一個重要的公共衛生問題予以重視。澳門特區政府領導層亦在食品安全事務上具有前瞻性，為了有效地在未來降低社會對疾病的負擔，衛生局在醫療改革中，亦提出把加強食品安全衛生管理工作納入議事日程。事實上，社會文化司司長特別在2004年度社會文化範疇中衛生領域內的施政方針提到，“研究設立食物安全中心的可行性和實務性”。顯然，領導的重視是食品安全得以成功和延續的重要關鍵。把“以人為本，全面科學協調發展”的理念具體化，以至引入“產品為本”的食品安全衛生管理模式，研究組建如“中國國家食品藥品管理局”(SFDA)相類似組織，這除了可有效協調各部門的食品安全衛生工作外，相信亦可有效加強對保健功效宣稱的食品、藥食同源食品、輻射性食品、轉基因食品等一類新型或非傳統類型食品的統籌管理工作，以最大地保障消費者的健康。

在法規方面，本澳現行大多數食品相關法規均針對不安全食品(unsafe food)而制訂，客觀上並無預防食品事件爆發的效力。然而，食源性疾病和食品事件的爆發，卻多數歸因於製作過程或儲存等因素，若在最終產品被污染前提出有效之控制，則預防性的落實將勝於事後補求。故此，衛生部門應考慮在未來制定食品衛生相關法規時，把“危害分析關鍵控制點”的概念引入到法規的條文中去，以便加強在食品爆發事件上的預防力度。

澳門目前仍未公佈具法律效力之技術法規和標準。然根據澳門特別行政區基本法第110條之規定：“本澳是實行自由貿易政策，保障貨物、無形財產和資本的流動自由地區”。作為世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的成員，有必要遵守其協定及附屬的18個專業協議，在食品安全衛生相關方面須特別注意到衛生和植物衛生措施應用協議(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS Agreement)。無論如何，“安全”與“公平貿易”應是澳門在制定食品安全衛生相關技術法規之二大重要原則。為著填補本澳相關食品安全衛生技術法規和標準的不足，建議有關部門在該二大原則下，就食品安全衛生質量標準，參考世界糧油組織(FAO)轄下食品法典委員會(Codex Alimentarius Commission, CAC)組織所訂定之標準，以及中華人民共和國的国家標準，並結合本澳的實際情況進行危害分析評估，並由有關單位制訂本澳的相關技術規範，並適時地以立法或公佈形式保障食用者的健康。

加強對食品安全管理事務的透明度

隨著社會文化之變化，政府權威的認受性受到民眾不同程度的挑戰和衝擊。若然政府公共政策仍處於黑箱作業模式，公眾對政府所實行的政策往往不理解，而出現負面的不良反應；但亦有可能由於透明度不高，做成市民對政府的過份依賴。因此，我們相信，透過：向公眾諮詢制定之法規、適時向公眾公佈以及解釋食品監測結果、以及發放安全資訊等活動，可增加本澳食品安全衛生管理事務的透明度，這除了可使公眾對政府的食品安全衛生政策和具體工作進一步增加認識和了解外，亦使消費者和業界進一步加強對食品安全衛生方面的危機

意識，從而透過政府、業界和消費者三方面的共同努力，以追求達到消費者可享用更安全衛生食品的最高目標。

加強食品安全管理方面的溝通與合作

目前澳門地區的食品安全衛生行政管理採取的多部門協同管理系統模式，導致整個管理體系涉及四司級轄下五大部門，當中包括衛生局、民政總署、經濟局、海關及旅遊局。彼此均因應其權限而進行不同的工作。但作為整體性食品安全管理系統，有必要將其視之為整體而作出考量，藉以減少訊息的片斷性及資源之重疊。因此，加強中央化協調和溝通，將有利於本地區的食品安全衛生信息散播，以及提高本澳食品安全衛生的水平。長遠而言，在本澳建立類似美國“FoodNet”一類具中央性的食源性病源主動監測網，將有助預警機制的完善。

由於澳門實行“自由貿易”原則的關係，故此，包括食源性疾病爆發等公共衛生突發事件之源均可能涉及鄰近地區，以至是全球性問題。適時及適度的訊息傳達顯然有其需要。與鄰近地區，以至其他地區和國際組織，諸如：食品法典委員會(Codex)等建立和維持經常性的聯繫、溝通、合作、技術支援與交流，以至相互形成區域間或國際間之監測網，將不單幫助澳門的食品安全衛生水平的維護，相信亦可促進鄰近地區在食品安全衛生水平的提高。