

從食品安全看澳門特區 食品法規現況

鄧志豪、方月華*

古語有云，“民以食為天”，可見古往今來皆對“食”之重視。從科學而言，飲食是人類賴以生存和發展的必需。為了保障食用消費者的健康，中華人民共和國“食品衛生法”開宗明義地指出，食品應當無毒、無害，符合應當有的營養要求，具有相應的色、香、味等感官性狀。顯然，食用消費者在獲取食品時的最基本品質要求是食品的安全性。然而，食品安全涉及包括生產、運輸、存儲、加工製造、包裝及包裝用料等一系列複雜過程，當中更滲雜著政府、生產者和消費者三方對食品安全不同的認知、投入和實踐，因此，國家(地區)之間的食品安全管理體系具體措施並不盡相同。雖然，該等體系一般包括食品法律及法規、食品控制管理、檢驗服務、食品監測和食源性疾病監控，以及信息、教育、交流和培訓等內容，但無論如何，製訂有關食品的強制性法律及法規仍是現代食品控制體系中的基本組成部份。

為此，以食品安全事務的角度，本文以探討現時澳門食品法規之狀況。

食品安全及食品法規

1984年，在題為“食品安全在衛生和發展的作用”的世界衛生組織(World Health Organization, WHO)文件中，“食品安全”(Food Safety)被定義為“生產、加工、儲存、分配和製作食品過程中確保食品安全可靠，有益於健康並且適合人消費的種種必要條件和措施”，並與“食品衛生”(Food Hygiene)同義；也就是說，食品安全並非僅指食品必須可適合供人食用，而是把著眼點放在整個食品製造過程的安全性上。及

* 澳門公共衛生學會監事長、澳門公共衛生學會秘書長。

至1996年，世界衛生組織在其發表題為“加強國家級食品安全性計劃指南”的文件中，雖然把“食品安全”（對食品按其原定用途進行制作和/或食用時不會使消費者受害的一種擔保）與“食品衛生”（為確保食品安全性和適合性在食物鏈的所有階段必須採取的一切條件和措施）作為兩個概念不同的用語加以區別，但顯然食品安全除了只關注食物鏈（food chain）的措施及過程外，最終產品的保障亦被包括在內。也就是說，食品安全有著更豐富和廣泛的涵意。誠如世界衛生組織總幹事 Dr. Gro Harlem Brundtland 指出：“世界衛生組織強調食品污染的衛生學和社會後果，以及為了避免其發生應採取的措施。”顯然，為了避免食源性事件對食用消費者健康產生傷害的目的，按照國家（地區）的現實，制訂具有足夠包容性，以及合適的強制性食品法規是有需要的。必須強調的是，在食品法規中，除了不安全食品的法律界定外，有足夠涵蓋及預見性的預防手段亦必須於立法精神內得以體現。

食品安全法規的概念

狹義而言，食品安全法規指由立法機關按照法定程序所制定的、以食品安全衛生法典命名之文件，例如中國大陸1996年實施的“中華人民共和國食品衛生法”、英國在1990年開始施行的“食品安全法”（Food Safety Act 1990），以至2007年歐盟將全面實施的“食品法”（Food Law）等。它的立法意義在於由“農場至餐桌”一連續過程中，食品安全預防性的基本原則（precautionary principle）的應用；即不是在於針對某類食品的化學/微生物安全性、食品標籤及廣告等具針對性之事件，又或只在於對不安全食品（unsafe food）作出罰款或事後的追求等問題；而是透過一個彈性框架制約所有與食品有關之安全事件，具根本性和形式性。可以說是，食品法規的基本法，亦是其他法規手段的基礎。澳門特區目前並未具有已公佈的食品法規基本法。

若從廣義角度看食品法規，則所有食品安全衛生社會關係的法律規範均會涉及其中，即除了食品法規基本法以外，也包括其他有關食品衛生的規定和其他有關食品衛生的行政法規、行政規章，以至包括指引在內的規範性文件等。基於法規調整的靈活性，故部份國家（地區）食品安全衛生相關法規，亦同時零散存在於其他法規或規範性文件

中。現時澳門特區食品法規之源本模式乃在於此；例如對酒樓食肆的清潔違法行為見於“酒店及同類行業之規章”(法令第83/96/M號)，而對“異常食品”之描述和違法責任之擔承，則見於“妨害公共衛生及經濟之違法行為”(第 6/96/M 號法律)。

澳門特區食品法規內容

食品安全管理規範在本澳立法層面得到體現由來已久。發展至今，經公佈而尚有效的大概包括以下各項範疇：

1. 食品進口及轉口管制

· 第7/2003號法律，以及第16/2003號行政法規：為了保障輸入食品的安全性，規範了必需在進口和轉口需要進行檢驗檢疫之食品名單，而在表列以外的食品均可自由進出澳門特區。

· 第40/2004號行政法規：該法規除了明確由民政總署履行對須進行衛生檢疫及植物檢疫相關活動外，尚規範了活動的形式、地點和方法，以至不可銷售與公眾的條件。

2. 不安全食品監控

· 《刑法典》(第269條)：有關內容大意指出，無論結果是否對人身體造成傷害，提供異常食品者會受到刑責；

· 第 6/96/M 號法律：為了保障食用消費者，針對包括不安全食品在內的異常食品及異常食品添加劑，規範了“妨害公共衛生及經濟之違法行為”法律制度；

· 第 81/99/M 號法令：為了保障食用消費者，以便可快速而有效降低構成影響或可能構成影響之食品對人體健康造成的風險，特規範衛生局須履行在預防疾病方面的職責，而“衛生當局”亦得在進行活動時，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。

3. 食品生產建築及設施之要求

· 第 83/96/M 號訓令：為著預防食源性疾病爆發的發生，除規範旅遊局在對第一至第三組同類場所（餐廳、舞廳和酒吧）批給行政牌照時，須經得衛生局意見外，亦同時規範其須承擔的清潔違法行為；

· 第 16/2003 號行政法規：為著預防食源性疾病爆發的發生，除規範民政總署在對第四及五組同類場所（飲料場所及飲食場所）批給行政牌照時，須經得衛生局意見外，其亦應同時對第 83/96/M 號訓令所指的清潔違法行為作出承擔；

· 第 11/99/M 號法令：為著從預防性衛生監督角度出發，以控制製造商能作出最起碼的食品安全保證，除規範經濟局在對食品製造業處批給行政牌照時，須經得衛生局意見。

4. 消費者的保護

· 第50/92/M號法令：消費者是食品安全三大支柱之一，已包裝食品的標籤除了是食品生產商對消費者的承諾外，它亦是食用消費者安全消費的信息來源。法令強制規範了供應予消費者之熟食產品標籤所應該遵守之條件。

5. 食品技術標準

· 第46/96/M號法令：該法令核准了澳門供排水規章，特別須要指出的是，它強制規範了供人耗用水之品質標準及規則。

世界衛生組織對食品法規內容的若干建議

世界衛生組織認為，制定有關食品的強制性法律和法規是現代食品控制體系的基本組成部份。當中，除了包括不安全食品的法律界定、明確在商業中消除不安全食品的強制手段，以至對責任方的違法進行處罰外，尚應對食品標準進行修訂。它指出，食品法規應包括以下幾方面內容：

——法規必須規定高度的健康保護水平；

- 法規應包括明確的定義，以增加可靠性和法律安全性；
- 法規應建立在高水平、公開透明、獨立的科學建議上，這些建議應來自風險評估、風險管理和風險溝通的過程；
- 法規應包括在發現對健康風險已超過可接受的水平時，以及在無法開展全面的風險評估的情況下，須採用預防性手段和採取臨時性措施的規定；
- 法規應包括消費者有權獲得準確和足夠信息的規定；
- 法規應明確跟蹤食品的方法，以及在出現問題的情況下收回這些食品的規定；
- 法規應明確地規定屬於生產者和加工者承擔有關食品安全及質量的主要責任；
- 法規應包括保證投入到市場的食品是絕對安全並準確標識的義務；
- 法規還應承認國家應當承擔的國際義務，特別是與貿易有關的義務；
- 法規應確保在制訂食品法律過程中的公開性，並提供相關信息。

現時澳門特區食品法規之長處與不足

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。”加上澳門特區的地理及經濟特點，食品法規之制訂亦宜建基於“食品安全”與“公平貿易”兩大原則之下，並取得二者的平衡。目前，澳門特區的食品法規實質存在，其綜合特點可概括為：

1. 現時食品法規的長處

- 公共衛生干預行為可迅速作出。當可能危及或損害個人或集體健康之因素或情況出現時，根據衛生局獲賦予“衛生當局”權力的人士

可依據第81/99/M號法令第四條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。有關權力包括作出對可疑食品進行回收，以至銷毀的決定，亦可在未諮詢行政牌照發出部門意見情況下，命令涉案場所停業整頓及進行清潔等干預措施。由於有關舉措無須預先經行政或司法程序，故該等權力的運用，顯然可快速地切斷對食用者健康的不利因素，亦令危害擴散的風險大大降低。

· 公共衛生干預可依個案作彈性處理。基於第81/99/M號法令第四條指出，“衛生當局在進行活動時，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。”但由於衛生局在“必要措施”上未作出具體的說明和指引，因此，這亦給予“衛生當局”在處理涉及或可能涉及不安全食品上之彈性處理空間。即如，當發現飲食場所內已有鼠患或可能潛在該等情況時，“衛生當局”既可根據合適的法規，將有關情況轉介予有關行政牌照發出部門，以便提出起訴，但亦可根據所獲賦予的“衛生當局”權力，要求關閉場所勒令整頓清理，以便將損害集體的可能因素降至最低。如何取捨，端視乎個別“衛生當局”對個案具體情況的考量。

· 食物進口之檢驗檢疫和植物檢疫制度明確。由於地理關係，澳門市場上的食品供應絕大部份仰賴進口。根據第16/2003號行政長官批示附件三所列，差不多所有成批進口的鮮活食物均需要由民政總署進行檢驗檢疫和植物檢疫。若未經民政總署進行檢疫活動而成批進口有關貨物者，將可能因為妨礙有關法規而被有關當局檢控。顯然，該等涉及食物進口之法規以至相關活動會有利於消費食用者的安全保障。

· 參照國際及鄰近食品進口地區食品安全衛生標準，增加食品事件處理雙方的可接受性。科學技術的發展雖是一日千里，但人對大自然的了解僅是滄海一粟。食品安全衛生標準隨著人們的認知和期望在不斷的變化。政府投入大量人力和技術資源，在澳門特區建立“與時並進”，以及符合本地區現實的食品安全衛生標準體系的必要性及可行性，相信有待進一步探討。就目前現實情況而言，有關部門會參照食品法典委員會(Codex Alimentarius Commission, CAC)食品安全衛生標準，以及包括中國大陸、鄰近地區等進口地在內的食品安全衛生標準

以評估和處理個別食品事件，因而相信，在遵循“食用消費安全”和“貿易公平及促進”二大原則的基礎上的事件處理方式，會廣為業界和消費者所接受。

根據資料，由於“甜菊糖”並非香港法定允許使用之增甜劑，因此，年前香港方面曾公佈並禁售部份含“甜菊糖”之國產及韓日製食品，事件引起港澳市場一陣漣漪。當時，澳門衛生局並未即時跟隨禁售。據悉，此舉乃由於該等增甜劑的使用乃生產地區的合法允許，而國際上亦未有實證指其對食用消費者健康產生危害之故。衛生局在透過報刊新聞解釋之餘，亦呼籲業界自願回收，以平衡食用消費者的恐慌，事件的處理把買賣雙方可能承受的沖擊降至較低水平。若然澳門特區已頒佈相關增甜劑的標準，無論是允許或不允許使用，事件的處理均可能出現不同的結局。

· 食用消費者“知”的權利有法律保障。消費者有權在獲得充分而準確的消費信息條件下，對消費行為作出其認為合適的選擇，是食品安全的重要組成部份。第50/92/M號法令指出了供應予消費者之已包裝食品標籤所應該遵守之條件，當中除了強制規範業界對已包裝食品必須進行符合法規要求的標識外，亦為消費者有權獲得準確和足夠信息提供法定保障。

2. 現時食品法規的不足

· 法定市場准入機構並沒有明確處理食品安全問題的直接權責：隨著食品科技的發展，以及人們對食品安全衛生標準的日漸提高，包括食品製造業處環境設備及管理，以及其產品之安全衛生質量之高標準准入制度無疑是食品安全的重要保障。因而市場准入機關擔負著重要的食品安全角色。目前，民政總署根據第16/2003號行政法規所規範作出飲食及飲料場所行政牌照批給活動，和根據第16/96/M號法令所作出的行政監管活動，但民政總署並非澳門特區唯一對餐飲業實行市場准入機構。因為除了民政總署以外，旅遊局亦參與餐飲業的行政牌照批給活動，而食品生產工業行政牌照批給的權限實體乃歸經濟局所有。從廣義上來說，以上所涉及的行政部門均屬食品生產的市場准入機構，但明顯地，上述法定市場准入機構並沒有法定明確其對食品製

造業處環境設備及管理，以及其產品之安全衛生質量處理的直接權責。因而，客觀上並不能對食品安全的預防性提供足夠有效的保障。

· 在整體地區層面上缺乏法定的總體協調機制。在食品安全方面實行多部門管理模式是澳門特區的現實，法規的制定亦是各部門按自身的需要和考量而分別制訂，當中並不存在經立法規範部門間的協調及制約機制。因此，各行政部門對法規所界定權限的不同理解和實踐，導致出現食品管理縫隙或職能重疊的可能性是不難理解的。即如，第12/88/M號法律雖然訂定了行政當局在經濟及社會範圍內有促進消費者利益的一般義務，但觀乎從第12/88/M號法律和第6/96/M號法律頒佈至今各行政部門在食品安全方面的實踐，我們有理由相信，食品控制機構在有關法律製訂過程的參與、投入和承諾顯然不多，因而造成後續法規標準的缺如。

· 部份法規中的定義並不明確。為了增加法規的可靠性和法律安全性，法規中的“定義”擔當著非常重要的角色。

雖然，“食用添加劑”在過去不同的法規中，有著不同“定義”的情況已得到改正，但“定義”不明確的情況仍在部份食品法規中出現。需要留意的是，根據第6/96/M號法律第42條對“食品”所作的定義（任何供人食用之經處理或未經處理之物質，連同在製造、配製及處理食品過程中所使用之所有成分，該等物質包括飲料及香口膠類產品），藥物顯然被包括其中。但事實上，藥物有其專屬法規進行管理。而食品法典委員會對“食品”所作出的定義則明確指出，藥物並不包括在“食品”定義內。

除了部份技術性名詞定義不明確外，在非技術範疇內的名詞定義在解讀過程中亦存在不明確的地方。特別需要指出的是，在第12/88/M號法律中對“行政當局”一詞的界定模糊。相信可能是導致未能有效調整在食品安全組織活動中社會關係的原因之一。

· 目前並沒有法定跟蹤食品方法，以及在出現問題時招回“不良食品”的規定。在出廠、運輸、存儲，以至食用的過程中，會存在著不少可能導致缺陷產生的環節，因此，要求食品製造業界對其產品在市場上的存在表現為零缺陷，顯然是不切實際的。但對食用消費者而言，

小至食品在標籤或包裝上的缺陷，大至食品中檢得急性危害健康的污染物，均有可能導致食用消費安全性的降低。而食品製造業界主動召回其“不良食品”的舉措，除了可引證涉案單位具備良好“商譽”外，亦有利於消費食用者的安全與健康。

綜觀澳門食品法規，目前並沒有法定跟蹤食品的方法，以及在出現問題時召回“不良食品”的規定。據悉，基於“衛生當局”履行預防疾病責任的需要，而盡快阻斷可疑“不良食品”對食用者健康的影響乃是當務之急，而並非歸責及檢控，因此，“衛生當局”會根據獲賦予的第81/99/M號法令第4條的權力，視乎群體食用風險之大小，而要求以至命令經確證或高度懷疑對健康不安全的“不良食品”製造商或供應商，在市場銷售層面，又或消費者層面進行回收涉案批次食品的行動，甚至予以銷毀。但由於目前並未有具體法規，以明確在食品安全管理活動中“衛生當局”、法定市場准入機構、食品提供者，和消費者彼此相對的社會關係，以至各部門在食品溯源和回收過程中所擔當的角色和責任，因此，“衛生當局”發出命令的具體執行力度和效力仍有待商榷。

· 現行食品法規對國際義務承擔不足。國際義務的承擔是澳門特別行政區政府作為世界組織成員之必須。在食品安全方面，當然有責任保證食物產品在滿足本地區可食用標準，可供人安全食用外，亦應符合輸入地區的食用安全衛生要求。因此，食品法規可以說是具有一定國際性的國內(地區)法。其在澳門特區食品法規中的具體表現，在對第7/2003號法律的頒布與履行。

由於現行食品法規的不足，當業界需要“食物產品衛生證”以證明其產品可安全進口其他地區時，法定市場准入機構並無法定權力出具相關證明文件，亦沒有法定協調機制以處理相關事宜。據悉，雖然衛生局目前以任意行政行為，由具“衛生當局”權力醫生出具相關證明書，令事件表面上得以解決，但實際上，由於沒有適當的法規以規範有關行政行為，故其行為之合法性，以至證明書之合法性皆有商榷之處。重要的是，事件顯露了本澳現行食品法規對國際義務承擔不足的事實。

· 現行食品法規涵蓋面不足。從最大地保障食用消費者的健康需要，食品法規應涵蓋“農場至餐桌”全過程。根據現行第16/96/M號法令第80條，在同類場所中17項衛生及清潔方面違法行為被清晰界定，但有關違法行為似乎並不適用於由經濟局發出行政執照的食品工業製造及加工場所。亦由於同一法令第6條對同類場所分類的規範，“外賣小食店”的經營亦不存在市場准入制度。凡此事例，皆反映現行食品法規涵蓋不足之處。這相信是由於澳門特區實行多部門管理，缺乏食品安全方面法定總體協調機制，以及法定市場准入機構沒有明確處理食品安全權責的現實所致。

· 食品法規在食品安全預防性方面的不足。世界衛生組織指出，建基於對不安全食品的立法、強制清除市場上不安全食品，並在確認事實後給責任者以處罰等形式的傳統食品法規體系所採用的並不是預防性的方法，亦不會引起對預防的重視。綜觀澳門特區現行食品法規體系，明顯地傾向於對不安全食品的界定、明確在商業行為中消除不安全食品的手段，以至處罰違法的有關責任方，因而，其在客觀上並無預防突發食物事件爆發的效力。

雖然，第12/88/M號法律指出，將訂定“食物或衛生物品的製造、包裝、標籤、保存、手工製造、運輸、貯藏及出售的保持及清潔應遵守之規則”，以及“以動物製造之食品在工業冷藏庫保存的條件”，但可能由於法定市場准入機構權責和“行政部門”定義的模糊，致令經公佈之有效相關規範至今仍然缺如。客觀上，更突顯澳門特區的食品法規在食品安全預防方面的不足。

· 食品法規並非建基於“危害分析及關鍵控制點”(Hazard Analysis Critical Control Point, HACCP)概念。食品法規的其中一項任務是改善食品生產條件、加工、貯存、運輸和銷售等環節的衛生情況，以提高食品衛生質量，確保食品安全。在食品法規中引入有效的食品安全管理系統概念將有利於業界整體食品安全水平的提高。

綜觀第83/96/M號訓令核准的“酒店業及同類行業的規章”中羅列了同類場所牌照發出的要件，以及第16/96/M號法令第80條中羅列的17項在同類場所中的衛生及清潔方面違法行為，但並未突出對食品安全關

鍵重點的關注。無疑第16/96/M號法令第80條所羅列之事例，皆可能對使用者健康構成威脅。事實上，當考慮到“危害分析及關鍵控制點”概念時，“使用非公共供水網絡提供之水”乃是食品安全控制之關鍵所在，其亦可透過稽查活動進行有效的控制，而場所內“有易氧化之器具”顯然並非食品安全控制之關鍵。同時，對於採取必不可少措施，以阻止消化道傳染病病患進入食品製造場所亦未在規章中作出要求。故有理由相信，食品法規的制訂基礎並非源於諸如“危害分析及關鍵控制點”等有效食品安全管理系統的概念。

· 部份食品違法行為處罰條款較難實踐，致令有關規定形同虛設。對食品安全違法責任方處罰是食品法律的基本內容。事實上，法規執行的可實踐性，以及具體罰則對違法責任方的阻嚇力度必須取得平衡。法規要求過高，則難以執行相關處罰，徒具食品法規的空殼；法規要求過低，則欠缺對違法行為的阻嚇力度，亦負上縱容業界之名。

第16/96/M號法令第80條羅列了17項在同類場所中的衛生及清潔方面違法行為，當中任何一項違反，均可能被科以澳門幣15,000元至35,000元之罰款。事實上，過去因應該17項違法行為而致處罰的案例，坊間鮮有聽聞，官方亦從未系統公佈。若然同類場所中從沒有出現如法規中羅列的衛生及清潔方面違法行為，相信確是值得慶賀。但綜觀該等條款，部份“定義”似欠清晰（如：“有易氧化之器具”），而部份亦似存在難以“公平”執法（如：“有破損之盜器或玻璃”是經常遇到的事實）的情況，若再加上處罰起點為澳門幣15,000元的事實，不難令人聯想到有關執法部門以寬鬆態度處理該等違法行為。若然推斷屬實，則無疑令有關處罰制度形同虛設，從而削弱了法規的嚴肅性。

· 技術法規不足。法規標準是可量度的客觀準則，而檢測技術則是食品安全管理過程中的關鍵。雖然，第12/88/M號法律訂定了行政當局在經濟及社會範圍內有促進維護消費者利益的一般義務。但由於市售食品控制機構未明確界定，以及可能在法規制訂過程的協調和溝通不良，致令本澳食品安全相關技術法規存在相當程度的空白。

無論如何，作為世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 成員之一的澳門有必要遵守其協定及附屬18個專業協議的需要，在食

品安全衛生相關方面尤應注意到技術性貿易壁壘協議(Technical Barriers to Trade, TBT)和衛生和植物衛生措施應用協議(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS Agreement)，因而“食品安全”與“公平貿易”兩大準則應是重要的考量因素。澳門特區雖然仍未公佈具法律效力的標準技術法規，但在上述原則的基礎上，參考食品法典委員會，以及我國國家標準，對澳門特區市售食品的安全性進行危害分析評估，以至必須干預仍應是可行的考慮。而這亦是食品法典委員會所建議者。

· 針對特定食品的法規缺乏。隨著食品科技的日新月異，包括“保健食品”一類產品、轉基因食品、特殊營養食品，以及輻照食品的生產繁榮著食品市場，亦帶來無限的商機，但特定食品法規的缺如亦可能為食用消費者的健康帶來潛在風險。

討論

踏入新世紀，朝著“國際旅遊會議城市”發展，顯然是澳門特別行政區前進的方向。食品的自由貿易和食用安全保障是澳門成為“國際性旅遊會議城市”重要基礎，而相應的食品法規就是重要的保證。落實澳門食品安全有效監控管理工作，減少因食品污染而導致有害因素對人體健康之影響，顯然是食品安全法規重要內容。事實上，澳門特區已初步存在對食品安全事宜作一般規管的框架。特別需要指出是，明確的食物進口檢驗檢疫和植物檢疫制度，以及規範已包裝食品標籤上的限制，令食用消費者在食用消費和消費權益均得到一定程度的保護。同時，政府的公共衛生干預行為“可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”而迅速作出，以至有關干預處理具有相當程度彈性等措施，無疑是目前澳門特區食品法規優勢之所在。但與世界衛生組織對食品法規相關內容之要求比較，不難發現，縱使澳門特區短期內頒佈“食品添加劑使用衛生標準”等一類技術性標準，其食品法規體系顯然尚有不少需要改善的空間。

食品法規旨在調整食品由生產至消費食用過程中的社會關係，而由於食品在生產至消費食用過程中的國際性，因此，食品法規亦應

被視為具有一定國際性的地區法規。“分權而治”是澳門食品安全管理模式的現實，但明顯地法定的食品市場准入機構並沒有明確處理食品安全問題的權責，而在整體地區層面上亦缺乏法定的總體協調機制，這相信是導致現時部份法規在執行上，以及有關標準在研擬及提請頒佈上滯後於現實的根本原因。

事實上，食品法規不單需要考慮調整人們在食品生產流通及消費環節中形成的社會關係，更需要考慮調整在食品管理活動過程中，和食品相關組織活動過程中的社會關係。建基於澳門特區食品安全多部門管理模式的現實，參考聯合國糧食及農業組織/世界衛生組織在“保障食品的安全和質量：強化國家食品控制體系指南”的建議，整體全面回顧現時食品法規體系中所建立的社會關係，並以立法手段在地區層面上建立明確的總體協調機制，進一步明確法定食品控制機構在處理食品安全問題上的社會關係及權責是需要考慮的。

事實上，隨著近年對食品安全的關注和認知的深化，世界衛生組織一再強調，食品安全是當前重要的公共衛生問題之一。包括英國、美國、歐盟在內等國家，以至海峽兩岸均相繼回顧了各自食品法規體系，並順應形勢頒佈了“食品衛生法”或“食品安全法”一類食品基本法，並在有關法律框架下完善相應法規、規章、標準，以至其他規範性文件。由此可見，他們對食品安全的高度重視。

完善的食品法規體系是食品安全的重要保證。相信，透過充分參考其他國家和地區在食品安全方面的經驗和教訓，以及利用食品法典委員會所通過的建議標準，結合本地區的實際和食品安全需要，澳門特別行政區一定會擁有一套既可滿足本地區食品安全需要，亦同時符合衛生和植物檢疫措施協議和貿易伙伴要求的，涵蓋“農場至餐桌”整個過程和環節的食品法規體系。

參考資料：

1. World Health Organization. The role of Food Safety in Health and Development (TRS 705), World Health Organization Publication, 1984.
2. World Health Organization. Guidelines for Strengthening a National Food Safety Programme. World Health Organization Publication, 1996.
3. World Health Organization. WHO Global Strategy for Food Safety: Safer Food for Better Health. World Health Organization Publication, 2002.
4. 聯合國糧食及農業組織，世界衛生組織，《保障食品的安全和質量：強化國家食品控制體系指南》，糧農組織/世界衛生組織聯合出版。
5. 劉小寧、李運華主編《衛生法學教程》，北京，科學出版社，2000。
6. 趙同剛主編《衛生法》，北京，人民衛生出版社，2001。