

澳門、香港與內地食品安全法制比較研究

謝 偉*

澳門和香港回歸祖國以來，隨着地緣經濟發展、區域社會擴張、人口急速膨脹、與內地交流日益增多的現實需要，作為世界聞名的旅遊休閒中心和東方之珠，澳門和香港的食品安全問題也日益凸顯。¹“民以食為天”，當今世界的食品安全引起全球性的重視。回歸以來澳門和香港特區在食品安全法律規制方面取得了跨越式的進步，而內地近年來頻發的食品安全事件也催生出食品安全法制現代化的突破。

“一國兩制”的格局決定了三地食品安全法律衝突的存在。澳門特區因屬於典型的被動式立法體制，食品安全法律淵源多是由回歸前的總督或回歸後的行政長官頒佈的行政法規。按照基本法的要求，在食品安全法律制度建構方面，澳門特區現在與食品安全有關的法例中，主要是沿用回歸前澳門法律體系中的食品標籤法例及其修訂案、消費者保護法例及其修訂案，以及對於外地生產輸澳的食品設立的衛生檢驗檢疫制度等；香港特區則屬於典型的英法法系，食品安全法律淵源統一規定在香港法例中，其基本食物法例載於《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)第V及第VA部，主要條文涵蓋對食物購買人的一般保障、與出售不宜食用的食物和摻雜食物有關的罪行、食物成分組合及標籤、食物衛生，檢舉和銷毀不宜食用的食物，以及政府在某些情況下可作出命令，禁止輸入和供應食物和命令收回食物的權力；2006年以來，香港加大了食物安全法制的力度，逐步修訂並完善了多部食物安全法例，現在正在修訂《食物安全條例草案》，逐步實現了食品安全風險管控制度²；內地適應食品安全之情事變更，2009年修改了原有的《食品衛生法》，而代之以《食品安全法》，配套行政法規《食品安全法實施條例》，以及後期需要陸續跟進修訂的食品安全部門規章、行政法規、地方性法規和規章等，設立了以“食品安全至上”為最高理念、“以人為本，保障公民身

體健康”為價值追求的食品安全法律制度。食品安全監管的關鍵在於公眾參與下的政府監管，而確定有無食品安全問題的基本依據則是食品安全標準制度。

一、食品安全監管體制的比較

澳門、香港和內地政府在食品安全監管上均予以高度重視，監管體制都處在不斷完善之中。其中，澳門特區與中國大陸在食品安全監管體制上基本相同，而香港則有所不同。

(一) 澳門特區的食品安全監管體制

由澳門旅遊城市的性質和資源稀缺的現狀決定，澳門的食品構成可以分為三大部分，即生鮮食品(如雞鴨活物、蔬菜水果等)、餐飲業、預包裝食品，在食品安全監管體制上重點有三：一是對內地供澳食品的監管；二是對旅遊業食品的監管；三是對預包裝食品的監管。其監管體制的設置是以食品安全統籌小組為總協調人，由衛生局、民政總署、經濟局、旅遊局、海關、消費者委員會等多個部門以相互協作的方式共同管理。這些部門在食品安全方面的分工並不明確，概括而言，衛生局負責進出口食品安全的檢驗、檢疫等方面，所有食品從生產到食用，整個過程衛生局負責食品檢驗標準；民政總署設立管理委員會，下設衛生監督部，其下再設食物衛生檢驗處，負責內地輸澳鮮活、冰鮮肉類、蔬菜食品管理標準等。經濟局負責食品工場發牌、執行預先包裝食品標籤法之規定及其相對應監管措施；旅遊局負責與旅遊相關的餐廳、酒店、酒吧的牌照發放；消委會為消費者健康考慮，負責食品的抽查、公佈、爭議裁決、勸諭及教育等工作，借此提高消費者的自我保護意識，提醒生產商需確保消

* 河南工業大學法學院副教授

費者的安全與健康的責任，勸導行政當局注意訂定全面的產品安全法例才能有效杜絕不安全產品在澳門市場的流通。這種聯合管理方式經實踐證明是有效率的。比如，對於不設堂食的外賣飲食店，由衛生局負責一直實施經常性衛生檢查，監督商號的衛生及保障相關食品的衛生安全。對涼茶商鋪規管，由民政總署及經濟局負責發牌，衛生局則負責涉及公共衛生及違規藥物業活動的監察。³

（二）香港特區的食品安全监管體制

根據香港英美法系的傳統，為加強立法和行政機關就食品安全監管的制衡，分別設有專職的食品安全監管部門。立法會在下設的專門委員會中設立食品及環境衛生諮詢委員會，政務司設立食物及衛生局，作為專職的食品安全監管機構。

立法會轄下設有 18 個事務委員會，定期聽取政府官員的簡報，並監察政府執行政策及措施。⁴ 為加強對食品安全監管，在這 18 個事務委員會中設立食物及環境衛生諮詢委員會，其主要功能諸如審議有關食物安全政策，就該等政策向食物及衛生局局長提供意見，以及監察該政策的實施情況；向食物及衛生局局長就規管農場、食物業處所、食物危害因素和食物成分等事宜提供意見；收悉有關處理重大食物和農場事故的報告；以及就社區教育和宣傳計劃向食物及衛生局局長提供意見，以促進市民對食物安全的認識。

根據行政長官的指令，香港立法會目前正在就《食物安全條例草案》進行審核，其目的在於為食物進口商及食物分銷商設立一個登記制度；重新制定《公眾衛生及市政條例》第VA部，對該條例及另一條例作出相應及有關修訂及就附帶和相關事宜訂定條文。⁵ 實際上，該條例草案是自香港特區政府於 2006 年 5 月成立食物安全中心以來，加強香港的食物安全監控工作，制定了一些新法例規管進口食物的確認。規定從內地入口的家禽肉類、活魚和奶類製品等，必須出示衛生證明書證明食用安全。

香港政府對食品安全的監管，首先是監管機構的權力高度集中和專業化。香港的食物安全由食物安全中心專門負責，具體設置是：在政務司下設專門的食物及衛生局，在該局下設食物環境衛生署(食環署)，其職責是為市民提供範圍廣泛的服務，涵蓋監察和管制食物安全、策劃和提供環境衛生服務、教導市民注意食物安全和環境衛生等。食物環境衛生署下設食物安全中心、環境衛生部和行政及發展部。其中，食物安全中心於 2006 年成立，系為加強食物安全規管的職

能和回應市民對提升食物安全水平的期望，由食物安全專員負責，下設食物監察及管制科、風險評估及傳達科、食物安全中心行政科等三個部門。食物安全中心設有九個組別，各有不同職責，包括食物監察和驗證，活食用牲口進口管制、檢驗和測試，對某些類別的食物進行風險評估，以及發佈食物安全信息。中心也調查在食物業處所發生的食物中毒個案，並就食物安全標準提供意見。其中，食物監察及管制科由風險管理組、食物進出口組、食物監察及投訴組、食物化驗組、獸醫公共衛生組及屠房組構成，風險評估及傳達科由風險評估組、風險傳達組和食物研究化驗組構成。每組都有具體負責的工作，分工精細，職責分明。比如，在屠房(獸醫)組內的農業化學及獸醫藥物小組負責規管進入屠房的食用動物，抽驗殘餘農業化學物及獸醫藥物，並執行《公共衛生(動物及禽鳥)(化學物殘餘)規例》(第 139N 章)(下稱“規例”)內的規定，進行監察工作，以防殘餘藥物及化學物流入食物鏈中。再如，獸醫公共衛生組分設檢察及調查小組和動物源性食品小組，分別負責視察內地農場及聯絡內地有關當局；以及負責簽發動物制食品衛生證書，簽發食品出口的動物制食品衛生證書。其次，香港食物安全實現了風險管控。如 2008 年，食物安全中心開展多項風險評估研究，包括“動物源性食物的多溴聯苯醚含量”、“本港發酵食品的氨基甲酸乙酯含量”、“即食杯麵容器的食物安全問題”、“本地食物的反式脂肪含量(第三階段)”、“輻照食物的安全性”、“飯麵製品的衛生測試”和“本港鹹味小食的鈉含量”。中心還編制一系列《風險簡訊》，並上載中心網頁，向市民提供食物風險的資料。2008 年新推出的簡訊，包括“食物中的三聚氰胺”、“食物中的硝酸鹽”和“能量飲品的安全性”。中心也更新了“嬰兒配方奶粉中的阪崎氏腸桿菌”的資料。同時，為提高對食物風險的評估能力，以便日後進行總膳食研究，由政府委託香港中文大學進行首次全港性食物消費量調查，收集市民的食物消費模式資料。除了食物安全中心的強力行政監管之外，由於食物安全風險管理的高度專業和科技性特點，為增強有關食物安全議題的諮詢架構，食物安全中心專門設立食物安全專家委員會，負責就制定食物安全措施、檢討食物安全標準、參考國家常規、趨勢和發展，及就風險傳達策略向食物環境衛生署署長提供意見。

（三）內地食品安全監管體制

內地在 2009 年頒佈的《食品安全法》中正式確立

食品安全監管體制為國務院食品安全委員會統一協調，由國務院、各級地方人民政府、食品行業協會、社會團體、基層群眾性自治組織、新聞媒體等組成的複合型、立體化監管體系。在國家層面，主要由五大部門組成，即國務院衛生行政部門、質量監督部門、工商行政管理部門、國家食品、藥品監督管理部門、農業部門，而在地方，則由地方人民政府統一負責、領導、組織、協調本行政區域的食品安全監督管理工作，由本級政府的衛生行政部門、農業行政部門、質量監督部門、工商行政管理部門、食品藥品監督管理部門組成的、統一領導下的分部門負責的聯合監管體制，這種體制能否克服“九個部門管不住一頭豬”的食品安全監管體制詬病，實現制度設計所期待的效率，還有待實踐檢驗。比如，當前對食品安全監管還停留在事後救濟的階段，儘管正在努力構建事前預防性監管制度，但還需要一個過程。以廣東省為例，目前仍然主要以食品安全案件查處為主：衛生部門建立食品安全監測網絡，強化食品安全標準管理；農業部門穩步推進農業標準化，加強農業投入品管理；工商部門全面推行索證索票制度，加大問題食品的追溯力度；海洋漁業部門重點抓養殖地監控，保障水產品安全；質監部門嚴把准入關，突出風險管理；食品藥品監督管理部門深入宣傳餐飲服務安全知識，促進全社會參與。

內地近年來發生的許多突發性重大食品安全事件，催生了重大食品安全事故應急預案制度的設立，內地現在已經在從國家最高行政機構到最基層行政機構的全程應急處置制度，即在國家、省級、市級、縣級、鄉(鎮)級五個層面上確立了重大食品安全事故應急預案制度，按照食品安全事故的範圍、性質和危害程度，將重大食品安全事故分為四級：特別重大食品安全事故(I 級)、重大食品安全事故(II 級)、較大食品安全事故(III 級)、一般食品安全事故(IV 級)，設立應急處理指揮機構、確立其職責，設立重大食品安全事故日常管理機構、專家諮詢委員會，同時設立監測系統、預警系統、通報制度、舉報制度，規定了報告程序和響應程序。

在食品安全監管體制上的衝突，內地與澳門主要是不同法律法規導致的衝突。如依據法律規定，澳門的健康城市委員會下設的食品安全專責小組負責食品安全監管的高層協調，而內地則是國家和地方食品安全委員會負責食品安全監管的高層協調；與香港的衝突則突出表現為香港已經設立了以“食品安全風險預防控制”為主要內容的組織機構，內地仍然停留在食

品安全事故的事後救濟為主的機構設置，制度建構上以突發性重大食品安全事件應急機制為代表，體現出食品安全的事後救濟仍然是內地食品安全監管的主要任務。內地實行的是由一個部門(食品安全委員會)進行綜合協調、多個部門(衛生部門、質檢部門、工商部門、食品藥品監督部門、農業部門等)具體負責、分段監管的綜合性監管體制。而香港則是由一個部門(食品安全中心)全權負責、其他部門(漁農護理署、屋宇署、消防處、環境保護署、機電工程署)協助執行的監管體制。香港還設立了立法監督食品安全的行政監管，內地在這方面尚無制度建構，各級人大常委會並未設立食品安全委員會，只是在 2010 年初，為實現《食品安全法》規定，在國務院設立了國家食品安全委員會為食品安全最高協調機構，仍屬於行政機關性質。對這種監管體制的衝突，原因在於兩地實行的不同社會制度，香港效法英美行政監管體制，設立一個專職的統一監管機構，如美國的聯邦食品藥品管理局(FDI)，英國的環境、食品和鄉村事務部。內地雖然在 2009 年新的《食品安全法》設立了風險管控機構和制度，但仍然需要進一步加強和深化。

為解決食品安全監管體制上的衝突，可行性的辦法是構建澳門、香港與內地在高級、中級、基層食品安全監管層次上建立合作機制。澳門與內地在高級和中級、基層食品監管層次都建立了合作機制。澳門特區政府與國家質量監督檢驗檢疫總局簽署《檢驗檢疫及食品安全合作安排》，要求建立定期會晤和緊急聯絡機制，交流兩地的食品衛生法律、食品衛生標準及食品安全管理經驗、協助澳門開發食品檢驗技術、為澳門提供實驗室檢測服務、通報兩地的重大食品安全事故和偽劣有害食品事件。澳門健康城市委員會與區域政府在省級和市級的合作：健康城市委員會下屬的食品安全專責小組與廣東省食品安全委員會和珠海市食品安全委員會秉承“前瞻、全局、務實、互利”的原則，進一步加強食品安全工作的交流和合作，建立暢通的食品安全信息溝通渠道，確保粵澳兩地食品安全。⁶ 其中，就包括珠海、澳門已經建立的食品安全監管信息交流機制。同時，粵港兩地也加強合作。除兩地高層管理人員及專家定期舉行會議外，粵港已推行專家交流計劃，以增進瞭解，加強專業交流和切磋。如 2006 年，粵港食品安全工作交流與合作第一次工作會議在廣州召開，粵港兩地簽署了《粵港食品安全工作交流與合作框架協議》，正式啟動合作機制；粵港雙方一致同意建立工作通報機制，以便即時溝通工作情況，快速傳遞有關食品安全信息。內容包括：兩地重

大食品政策、法規、標準的推出、修改或更新，重要的食品質量安全監測(抽檢)結果，大規模召回或類似專門行動，涉及雙方的重大食品安全事故信息與調查結論等。事實證明，僅有兩地分別合作是不夠的，食品安全的嚴峻形勢和三地的現實法律衝突需要更大的合作範圍，這就是兩岸三地合作。從2008年11月20日開始，為協同開展出入境食品農產品安全和衛生檢疫管理工作，廣東、深圳、珠海檢驗檢疫部門和香港衛生署、澳門民政總署等部門的相關負責人舉行“粵港深珠澳出入境衛生檢疫、動植物檢疫與食品安全會議”。2010年4月7日，粵港兩地正式簽署《粵港合作框架協議》，其中在第五章第3條規定檢驗檢疫，明確規定了加強食品農產品質量安全信息的溝通和交流，及時通報對方入境食品農產品檢出問題等相關情況，協同積極應對影響兩地食品農產品貿易的檢驗檢疫問題，磋商統一雙方檢驗檢疫的程序、方法和標準，包括實驗室測試和分析技術。第六章第3條規定衛生及食品安全，完善動植物、食品、農產品衛生信息通報、協查和安全溯源機制，提高共同應對食品安全風險和突發事件能力。建立食品安全技術標準溝通及協調機制。加強雙方食品安全標準的交流合作。該協議對很多食品安全相關問題進行了政策性宣告，但缺乏可操作性。通過合作機制解決食品安全法律衝突，能夠及時消除衝突帶來的不利後果，但交易成本太高。從成本效益的觀點，要有效降低交易成本，不能僅僅依靠即時性、補救性的現實合作機制，應該尋求構建解決食品安全法律衝突的統一實體法規範，具有普遍和重複利用的功能。

二、食品安全標準制度的比較

對食品安全監管，現在全球領先並經過實踐公認的是實行風險管理，而釐定食物安全標準是食物安全風險管理的重要一環。在訂定新的食物安全標準時，澳門食品安全統籌小組主要參考美國同歐盟的最新評估數據，香港食物安全中心主要參考食品法典委員會所訂的國際食物標準，以及國際認可機構進行的科學評估結果。這些機構包括聯合國糧食及農業組織(糧農組織)/世衛食物添加劑聯合專家委員會、糧農組織/世衛農藥殘留專家聯席會議。

澳門在食品標準方面的制度建構主要是《食品標籤》法例規制，內容涉及預包裝食品標準、對內地供應澳門的食品衛生檢驗檢疫標準等。相對來說，內地

的食品標準體系已經形成了涉及食品標籤、食品添加劑、食品檢驗檢疫等複合型、立體化的食品標準體系。比如就食品標籤制度來說，如果從內地出口到澳門的預包裝食品，其標籤是根據中國國家標準GB7718-2004《預包裝食品標籤通則》，成分名目中的甜味劑、防腐劑、着色劑應標示具體名稱，其他食品添加劑可以按GB2760《食品添加劑使用衛生標準》的規定標示其具體名稱或種類名稱，當一種食品添加劑加了兩種或兩種以上着色劑，可以表示着色劑的類別名稱，再在其後加括號，標示GB/T12493《食品添加劑分類和代碼》規定的代碼。而澳門的食品標籤法規定，所有食品添加劑成分需同時標示其本身功能分類及其特定名稱或其添加劑識別編號。可見，符合內地GB7718-2004的預包裝食品，成分名目不一定符合澳門新規定。再如，根據內地國家標準GB7718-2004，預包裝食品的日期標示應按年、月、日的順序標示日期，而澳門方面，基本保存期限規定以阿拉伯數字按日、月、年順序載明。由於內地有關基本保存期限的標示方式與澳門有出入，如內地食品出口商沒察覺這一點就將產品出口到澳門，產品標示的基本保存期限就會因不符合澳門法例的規定而造成法律衝突。再如，對於三聚氰胺的安全標準，鑒於其影響已擴大至奶類以外的食品，澳門食品安全統籌小組建議衛生局疾病預防控制中心訂定三聚氰胺含量的澳門標準，並參照美國同歐盟的最新評估數據，以三聚氰胺含量少於百萬分之2.5作為安全界線。而內地僅原料乳、乳製品以及含乳製品中三聚氰胺的三種測定方法就實施了三個不同的標準，採用高效液相色譜法的定量限為2mg/kg，液相色譜-質譜/質譜法的定量限為0.01mg/kg，氣相色譜-質譜法的定量限為0.05mg/kg(其中氣相色譜-質譜/質譜法的定量限為0.005mg/kg)。⁷

香港在食品標準方面的制度建構主要是最新修訂的《2008年食物及藥物(成分組合及標籤)(修訂：關於營養標籤及營養聲稱的規定)規例》，實施營養資料標籤制度，以幫助消費者選擇健康的食物，鼓勵食物製造商提供符合營養準則的食品，以及規管有誤導或欺詐成分的營養聲稱；為配合立法會頒佈的這項新規，食物安全中心發佈了《營養標籤及營養聲稱技術指引》及《營養標籤及營養聲稱檢測方法技術指引》，構成營養標籤和營養聲稱技術標準和方法標準。《2008年食物內有害物質(修訂)規例》，訂定食物內三聚氰胺含量的法定上限，任何人售賣含三聚氰胺濃度超過法定上限的食物，即屬違法；《2008年食物內染色料規

例》的修訂於12月1日生效後，紅2G從該規例的准許染色料名單中剔除。《2008年食物內防腐劑(修訂)規例》、《2008年食物內抗氧化劑(修訂)規例》生效，對食物內的防腐劑和抗氧化劑含量做出規制，《公眾衛生(動物及禽鳥)(化學物殘餘)規例》禁止使用某些化學物(包括鹽酸克侖特羅)，並限制食用牲口體內某些化學物的殘餘含量。除此之外，在各個單行規例中都有相應的食物安全標準的規定，如《食物內有害物質規例》在第3條中規定禁止輸入和出售含有某些濃度過高物質的食物；在附表1中規定食物內所含某些物質的最高濃度；《冰凍甜點規例》中第6條規定所售冰凍甜點的含細菌標準。其標準體系內容可劃分為三類：濃度標準、含量標準(最高限量標準)、方法標準(使用方法、操作規範、檢驗標準)等。香港食品安全標準主要是參考。

內地目前正在構建統一的食物安全國家標準，截至2008年10月，食物安全國家標準共計454項，其中，食物污染物、食物添加劑、真菌毒素、農藥殘留、包裝材料用添加劑使用衛生標準等基礎標準8項，涉及動物性食物、植物性食物、輻照食物、食飲具消毒產品、包裝等相關產品標準128項，檢驗方法標準275項，食物企業衛生規範類標準22項，食物中毒診斷標準19項。⁸ 這些標準的制定是以原《食品衛生法》為依據制定的，以“食品衛生”為價值追求，以食物安全事後救濟制度為主要內容，在《食品安全法》頒佈後都需要根據“食物安全”的全新理念加以修改和完善，以食物安全，保障消費者身心健康為價值追求，以食物安全風險預防控制為主要內容，2010年4月，衛生部就《食物安全國家標準管理辦法(草案)》向社會公佈徵求意見。⁹

由於考慮到內地仍然屬於發展中國家的事實，內地在食物安全標準制定上並沒有引用國際標準，而是參考國際標準，並考慮到本國的實際情況，這是內地與澳門、香港最大的區別。由於經濟發展水平的差異，必然實行不同嚴格程度、不同體系的食物安全標準，在標準的設定、標準的評價、標準的內容等方面都會有差異，由此引發食物安全標準的法律衝突。

對食物安全標準的法律衝突，不能片面地認為孰優孰劣，在保證人體健康要求的前提下，根據國情、地域、經濟發展水平、人民生活習慣和身體健康狀況等方面具體確定。但如果涉及到食物進出口貿易，則需要通過溝通合作機制確定為衝突雙方接受的統一安全標準，防止由於食物安全標準的不同引發貿易壁壘。如2008年11月20日，澳門民政總署和疾病預防

控制中心的代表、香港食物及衛生局和食物環境衛生署的代表，與廣東、深圳和珠海的出入境檢驗檢疫局的代表在深圳舉行會議，商討衛生檢疫、動植物檢疫和食物安全控制事宜。2009年粵港澳深珠衛生檢疫、動植物檢疫、食物安全控制會議在珠海召開，來自國家質檢總局有關司局、香港食物及衛生局、香港民政事務總署以及廣東、深圳、珠海檢驗檢疫局的有關領導和專家匯聚一堂，共商食物安全控制大計，確保港澳食物、農產品市場的繁榮穩定。¹⁰

三、公眾參與食物安全監管的比較

有效的食物安全監管必須以公眾參與為前提。相對有限的行政資源、政府官員經濟人的本性等局限性，導致食物安全監管中的政府失靈。同樣，由於經濟人利益最大化的本性，市場的盲目性也會導致食物安全監管中的市場失靈。公眾參與作為不同於政府和市場的第三種力量，已經成為有效的治理結構中不可或缺的一環。

(一) 澳門食物安全監管中的公眾參與

公眾參與包括食物安全行業協會、消費者權益保護協會、社團、公民個人等。其中，消費者權益保護組織在食物安全監管體制中至關重要。澳門政府專門制定關於消費者保護的法律，設立消費者委員會為準政府部門，負責在政府監管部門與消費者之間溝通，便於消費者參與食物安全監管。近年來的實踐證明，消費者委員會參與食物安全監管的工作卓有成效。如2006年，消委會接到居民告發，指在北區購置了多種零食，及後發覺局部食物的包裝上所指定的食用日期或保管日期辨別為2006年7月或2005年7月，但卻被人用其他貼紙覆蓋，食用日期變為2008年12月30日。居民懷疑有人更改食物標籤出售過時食物圖利，於是向消委會告發。消委會根據2004年改正的現行食物標籤法規則，“如食物標籤上的根本保管期限已過時，則對出售或為出售而存有或展現該等食物者，科以一千至一萬元罰款。”換言之，但凡根本保管期限已過的食物，不得出售和保管，否則屬違法行為。改正後的法例同時規定，食物卷標上的數據不得刪改，欠缺食物卷標法規則應載數據，或所載數據不精確，有瑕疵、被刪改或與實踐成分不一致，貨主被科處罰款1千至5萬元等。當局近月連續接到5至6宗相關出售過時食物的消費投訴，當中有消委會的加盟商

號，除了個別小商號外，包括港資及澳門的大型連鎖超級市場，消委會亦已對加盟商號採取延長觀察期一年的措施，並將投訴個案轉介執法部門。但相關個案觸及大型連鎖超級市場，再次按響食品平安警號。¹¹ 澳門的消費者委員會可以就澳門地區保護消費者政策之執行情況，每年制定及通過報告，並將之呈交行政長官。消費者委員會或者消協是消費者參與食品安全監管的主要渠道，但是澳門消費者委員會因為立法設定的層級較高，能夠直接接觸政府主管部門和消費者，充當兩者之間的聯絡者。就執法而言，澳門為保障市民的食用安全，衛生局可以協同消委會一起執法。如2010年春節，衛生局和消委會一起在市場上抽查130件食品，包括中西式糖果/瓜子及應節糕點等賀年食品樣本進行微生物學及化學檢測。當中顯示3個糖椰(絲)片樣本含有超標份量的二氧化硫，對食用消費者健康可能構成風險，衛生監督已及時要求有關零售商及批發商將問題產品下架回收，並將事件通知相關權限部門跟進。¹² 澳門在食品安全監管體系中，非常重視行業協會的作用。近年來，澳門成立了食品管理學會等民間組織，澳門食品管理學會的成立，是希望推動澳門食品安全發展，提升餐飲從業人員和食品加工製造業工作者的食品安全意識和服務質量。學會將在香港食品委員會的協助下為食品從業人員提供英國環境衛生協會的食品安全衛生知識和技能操作培訓，以提高業界的食品安全意識，確保澳門生產的食物符合安全衛生標準，使澳門食品業界更趨專業化。

(二) 香港食品安全監管中的公眾參與

在食品安全監管中，香港的公眾參與非常普遍和深入，政府也深刻認識到公眾參與的極端重要性，設立了許多公眾參與的組織、提供了很多公眾參與的便利條件，並以立法保證之。

在政府層面，有食物及衛生局設立的專家委員會，其中有來自各界的代表，包括學者、專業人士、食物專家、食品業人士、消費者組織成員及其他專家組成。主要就以下事項向食物環境衛生署署長提供意見：一是關於現行及新的食物安全運作策略及保障公眾健康措施；二是參考國際常規、趨勢和發展制定的有關食物安全及成分的標準/指引以及其在港的適用性；三是推廣食物安全的風險傳達策略及如何有效推行有關的風險傳達及公眾教育計劃；四是關於食物安全中心策劃的研究的新方向。2008年4月28日，食物安全中心舉辦傳媒工作坊，加強雙方合作。6月27日，食物安全中心發出《營養標籤及營養聲稱技術指

引》及《營養標籤及營養聲稱檢測方法技術指引》，協助業界及化驗服務供應商瞭解和遵守營養資料標籤制度。

在食物行業界層面，專門設立業界諮詢論壇，定期舉行活動，藉以提供平台，與業界就各項食物安全事宜交換意見，討論有關食物安全管制措施的課題和業界對各項風險傳達活動的意見。首次論壇於2006年7月28日在中環愛丁堡廣場舉行，並得到多個食物業商會、食品製造商、食品進口商及批發商、超級市場經營商和零售商積極參與出席。再如，2008年7月3日，食物安全中心舉行“食物安全‘誠’諾”簽署儀式，食物業人士承諾向員工、同業及顧客推廣“食物安全五要點”的信息。

為保障公眾參與，政府還實行完備的信息公開制度和提供完善的食物安全信息服務。如食物安全中心設立營養資料查詢系統，為一個網上資料庫，儲存超過4,300款市民日常食用的食品的營養素資料，供市民檢索。系統於2007年6月增設食物營養計算器功能，以提高市民選擇健康食物的意識和能力。食物營養計算器可自行計算出使用者選取的不同食品的營養素含量，一般食物成分表無法提供此功能。中心現正根據外國的數據庫及本港研究的最新營養素資料，更新和改良查詢系統，務求提供更多市民關注的營養素資料。2008年2月1日，食物安全中心推出快速警報系統，就食物事故加強與業界溝通，以便業界迅速採取適當行動。3月17日，食物安全中心聯同澳門特別行政區政府疾病預防控制中心及歐洲委員會健康及消費者保護總理事會合辦“營養資料標籤制度工作坊”。香港、歐盟和澳門的代表與其他專家在工作坊上分享有關推行營養標籤的經驗，並交流最新資訊。4月16日，食物安全中心公佈魚類的汞含量與食用安全研究結果。食物安全中心在7月至9月期間，於全港各區為持牌食物業處所的經營者及市民舉辦連串食物衛生講座。9月16日，首次驗出食物樣本(一款酸奶奶味雪條)含有微量三聚氰胺，即設立三聚氰胺的電話查詢熱線。17日，開始每天在食物安全中心網頁公佈食物樣本的三聚氰胺化驗結果。12月1及2日，舉辦“魚類及魚類製品入口管制”獸醫公共衛生工作坊，講者包括內地、澳洲、日本、英國和歐盟食品安全局的專家。12月9-12日，聯同世界衛生組織在香港舉辦總膳食研究工作坊等。

在消費者層面。香港消委會是香港法定機構之一，該委員會最初只是一般公眾團體，1977年獲得香港當局承認，並定為港督委任的法定組織。回歸祖國

後，特區政府更確定其為獨立的法人團體，其資金來源主要是來自政府，屬於政府資助機構，也是公營機構，但是其運作又是獨立於政府的。¹³ 除此之外，政府專職食物安全中心下設消費者聯繫小組。其目的在於提供一個平台讓中心就各項食物安全事宜與市民加強溝通，從而搜集他們的建議和意見；以及瞭解市民對食物安全的知識、觀念和風險認知，藉以制定適切的風險傳達信息，回應他們的需要。小組成員的職能包括：出席專題小組討論會議；就食物安全的議題提出意見或建議；就資訊傳達的內容及方向提供意見或建議等。

(三) 內地食品安全監管中的公眾參與

相比之下，內地在公眾參與方面的制度架構上比較滯後。比如，就消費者協會來說，內地雖然也設置有中國消費者協會及其指導下的各級協會，但該協會是由國家法律確認、國務院批准成立的保護消費者合法權益的全國性或地區性的社會團體。而實際上，目前大部分省市的消費者協會都掛靠在“工商行政部門內部，由同級的工商副局長主管，其大部分職員來自同級工商部門，”人們想起消協，就會把它當成工商部門設置的一個附屬機構，使得消費者協會缺乏其法定社會組織應有的公眾形象，削弱了消協作為法定職能非政府機構的獨立性。其次，隨着投訴範圍和領域的擴大，消費者協會作為一個掛靠在工商行政部門的社會團體，難以協調物價、質檢、食品藥品監督等諸多部門的關係。再次，消費者協會名稱容易混同於一般的行業協會，從而限制其社會公信力的有效發揮。而香港消委會的委員由行政長官親自任命，並在媒體公開發佈，委員有任期限制，一般為兩年。其運作保持高透明度，發表獨立意見，可讓公眾問責。可獨立處理來自消費者的投訴和其他各種事務，其處理不需要向政府通告。對經營不當、屢勸不改的商店，消委會會點名公佈商店的名字。香港法院、海關與消委會關係密切。香港消委會每月的月中就會定時向媒體公佈每月新鮮出爐的測試結果，再由媒體第一時間向公眾發佈。與此同時，他們自己也出版了一本面向公眾的雜誌——《選擇》。《選擇》月刊不接受任何商業廣告，以維持其公正客觀的立場。該刊物從 1976 年 11 月創刊，之後從不間斷地每月出版了 30 多年。內容以目前來講除了專業的測試報告，更加是迎合節令和消費者的需求進行有針對性地刊登和篩選報告，《選擇》上發佈的檢測報告均為自買產品後發佈的獨立測試報告。所獲得的測試產品，全部均由工作人員從市面上

購買回來，並不存在着與企業聯繫並由企業提供獲得，而且企業在測試完成之前是絕對不會從消委會方面得到其產品即將進行測試的通知，這就有效地防止了舞弊現象。同時採購人員也有十分嚴格的工作守則，如果採購人員和測試人員向所測試產品的企業洩露了相關資料或者接受了相關企業的饋贈，這就有可能觸犯相關法律，有可能構成刑事罪行，並且會是十分嚴重的罪行，相關的人員和企業將會直接由香港廉政公署進行調查和起訴。

內地應該借鑒澳門、香港的公眾參與制度，在消費者權益保護組織獨立行動、食品安全信息公開等方面不斷完善。內地與澳門、香港公眾參與最大的區別就在於是否有獨立行動的權利。內地目前的公眾參與一般僅限於對法律法規起草過程中提出建議，缺乏參加實際行動的權利，如衛生部起草的《食品安全國家標準管理辦法(草案)》2010 年 4 月 30 日向社會公佈並徵求意見。草案規定，制定食品安全國家標準應當發揚民主，做到公開、透明。鼓勵公民、法人和其他組織通過多種途徑參與食品安全國家標準工作。但這種規定往往流於政策性宣告，並無實際可操作性的法律規範。內地應該構建獨立運行、有充足資金支持的消費者權益保護組織，通過可操作的法律制度建構和完善消協的職能和權利，充分發揮消協在全體消費者和政府監管部門之間的信息溝通作用，為政府有效監管提供信息、支持，為消費者提供良好救濟渠道。內地應該借鑒澳門、香港的食品信息公開和服務制度。如香港 2008 年 2 月開始推行“快速警報系統”，可迅速向業界發送電郵或傳真，提供食物事故信息和相關建議，以及查詢電話。如發生備受關注的食物事故，中心會在網頁及通過電郵發出食物警報。網上的《食物安全焦點》電子月刊，除報道本港和外地的食物安全事宜，以及中心採取的相應行動外，還會以深入淺出的方法闡釋各種食物危害及對市民構成的健康風險。中心分別為市民和業界編制《食物安全通訊》和《食物安全廣播站》季刊，並不時在網頁發出最新的時令食品安全貼士。

回歸祖國以來，在中央政府的強力支持下，澳門和香港特區獲得了百年一遇的寶貴發展機會。當前，澳門的城市定位是：“在經濟適度多元的發展策略引導下，以綜合旅遊業為經濟主體、以中西文化交融為城市特色、以可持續發展為基本尺度、以人文關懷為內在本質，凝聚和煥發澳門的經濟、文化和城市活力，使澳門成為宜居的現代文化城市、世界旅遊休閒中心。”整體旅遊業素質得以提升，並致力將澳門博彩

旅遊業全面邁向會展旅遊、文化旅遊、飲食旅遊、體育旅遊、區域旅遊等多元傳承文化組成的綜合型旅遊城市。¹⁴ 食品安全是澳門打造世界旅遊休閒中心的一個關鍵，飲食旅遊是其中一個主要組成部件，食品安全法制化是澳門強化食品安全監管的惟一選擇。同樣，香港為保持和發展其世界級旅遊和金融中心的地位，食品安全亦至關重要。澳門、香港的經濟發展需要內地的強力支持，兩地與內地的交往日益增多，內地與澳門、香港在強化食品安全監管的過程中，會面臨大量食品安全法律衝突，解決辦法主要歸納為三個方面：

一是制定食品安全統一實體法律規範。其優點是能夠反覆適用，成本較低；缺點也是顯而易見，難以跟上複雜的食品安全形勢的變化，對於層出不窮、類型多樣、變化多端的食品安全事件，僅僅依靠制定食品安全統一實體法規範遠遠不夠；二是依據共同參與的國際公約、條約、協定、議定書等解決食品安全法制方面的衝突。根據基本法，澳門、香港可以參與認為與特區利益密切相關的國際公約、條約、協定和議定書，內地也參與了同樣的國際法律文件，出現法律衝突後，可以在共同參與的國際法律文件框架內協調解決。比如，就作為食品污染源的危險廢物處置的法律衝突，就可以在《控制危險廢物越境轉移及其處置的巴塞爾公約》的爭端解決機制框架內加以解決。三

是建立長效監管機制需要設立的澳門、香港與內地長期食品安全合作機制。目前，這種機制已經開始產生和發展。比如，香港與內地的食品安全合作機制已經從信息溝通和交流，發展到食品安全行政監管合作、重大食品安全事故處置合作、食品安全風險預防控制等全方位合作，合作範圍已經逐漸擴大到整個珠江三角洲，即包括港、澳、粵、深、珠、內地等多層次、立體化的合作格局。

綜上所述，澳門、香港回歸祖國以來，食品安全法律規制與內地食品安全法律規制在衝突中日益融合，這是“一國兩制”框架下的必然結果。對澳門、香港與內地在食品安全規制方面的法律衝突，應該本着以“食品安全至上”的理念彌合法律衝突，澳門應該在打造世界級旅遊休閒中心的目標下，香港在保持和發展其“東方之珠”目標的指導下，參考借鑒內地經過實踐證明較好的食品安全法律制度，如重大食品安全事件應急反應制度，不斷修訂完善自身食品安全法律制度，內地也應該借鑒香港以風險預防管控為主的食品安全管制模式，如政府向社會公眾及食品行業界提供食品安全信息，加強信息溝通，及時掌握最新食品安全信息等方面，在合作的深度和範圍上不斷加強，從而構建三地長效食品安全合作機制。

註釋：

- ¹ 據《澳門日報》報道，分別由澳門土生教育協進會、土生葡人美食聯誼會、葡萄牙澳門之家簽署，以及土生葡人美食聯誼會及葡萄牙美食聯誼會簽署的兩份協議，致力向歐洲推廣澳門美食。澳門特區行政長官崔世安表示，美食已成為澳門旅遊業的重要組成部分，當局亦致力將澳門美食推向全球。見《澳門特區政府向全球推廣澳門美食》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com.cn/ga/ga-kjww/news/2010/06-22/2355104.shtml>，2010年6月22日。
- ² 《公眾衛生及市政條例》，載於香港律政司雙語法例資料系統網站：http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/8171D1F8EA9B0162482575EE003FCBAA?OpenDocument&bt=0，2010年5月20日。
- ³ 《政府部門協同規管食品安全》，載於澳門新聞局網站：<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=36203>，2009年4月2日。
- ⁴ 關於食物安全及環境衛生事務委員會的情況，見香港立法會網站：<http://www.legco.gov.hk/general/chinese/panels/yr04-08/fseh.htm>，2010年5月10日。
- ⁵ 《香港食物安全條例草案刊憲 將提交立法會》，載於“財訊”網站：<http://content.caixun.com/NE/02/0p/NE020ptb.shtml>，2010年5月20日。
- ⁶ 《澳門健康城市委員會食品安全專責小組來粵訪問》，載於“新浪廣東美食”網站：<http://gd.sina.com.cn/life/news/2006-05-29/2518819.html>，2006年5月30日。
- ⁷ 《關於批准發佈〈原料乳與乳製品中三聚氰胺檢測方法〉國家標準(GB/T 22388-2008)的公告》，載於第一食品網：

<http://www.foods1.com/content/611157/>，2008年10月7日。

- ⁸ 《衛生部將對食品安全國家標準進行整合》，載於食品伙伴網：<http://www.foodmate.net/news/guonei/2010/04/161810.html>，2010年4月16日。
- ⁹ 《我國將鼓勵公民參與制定食品安全國家標準》，載於中國人民共和國政府網站：http://www.gov.cn/jrzg/2010-04/30/content_1597134.htm，2010年4月30日。
- ¹⁰ 劉可英：《粵港澳深珠共商食品安全控制》，載於《南方日報》，2009年9月12日，第05版。
- ¹¹ 《奸商更改食品標籤被舉報 澳門食品安全又響警鐘》，載於搜狐新聞網：<http://news.sohu.com/20070304/n248494376.shtml>，2009年12月12日。
- ¹² 《健康飲食度春節》，載於澳門衛生局網站：<http://www.ssm.gov.mo/design/news/Document/news.SSM.CM.20100210cp.pdf>，2010年2月11日。
- ¹³ 《廣東消委會向香港學習建與司法部門合作機制》，載於新浪新聞網：<http://news.sina.com.cn/c/2009-03-15/041115310439s.shtml>，2009年3月15日。
- ¹⁴ 《諮詢兩月 廣納民意 齊來構建玫瑰園 澳門未來由你做主》，載於《澳門日報》，2008年7月22日，第A01版。