



澳門大學
社會科學學院
公共行政碩士學位



從風險管理視角剖析澳門食品安全監管體制

澳門大學

UNIVERSIDADE DE MACAU

UNIVERSITY OF MACAU

學生姓名： 譚德毅

學生編號： M-B1-5210-5

指導老師： 陳建新教授

此論文之提交是用以部分滿足澳門大學公共行政碩士學位的要求

二零一四年一月

概要

在以貫徹打造旅遊城市為目標的前提下，飲食旅遊及手信業是澳門定位發展世界旅遊休閒中心的要素。食品行業對推動本澳旅遊業發展十分重要，因而衍生社會各界對食品安全的重視。現時，世界各國普遍認可世界衛生組織 2003 年發佈的《保障食品質量與安全－強化國家食品控制體系指南》對食品安全的定義，而《指南》建議以風險分析的理論基礎規劃國家政府對食品的監管體制，同時鼓勵國家從多部門管理模式轉型至綜合管理模式。

隨著國際發展趨勢及社會對食品安全的日益關注，本澳政府於 2013 年公佈《食品安全法》，作為監管本地食品安全的法律基礎。本澳食品依賴外地進口，由於中央政府對供澳食品監管嚴格，因此本地較少發生因進口食品而引發大規模的食源性疾病等危機。然而，過去十年仍不乏出現大規模食品安全事故，如奶類食品被檢出含三聚氰胺及台灣食品的塑化劑風波等；雖然未有造成即時危險，但仍對業界及市民信心有一定打擊。為此，本研究以風險管理為基礎，探討本澳多部門監管的運作模式；並在《食品安全法》的框架下，對改善食品安全監管提出若干建議。

澳門政府整體上已建立監察食品安全的預防及危機處理機制。《食品安全法》生效前，過往體制主要以食品安全統籌小組為中心，小組由行政法務司司長協調，並由民政總署、衛生局、經濟局及新聞局與食品及訊息傳播的相關部門組成，各部門在規律賦予的權限下監察食品的各個環節。然而，這種模式對食安事故處理流程及源頭監控方面仍有改善的空間。為加強在食品安全範疇工作，在食安法的基礎下，民政總署轄下現增設食品安全中心，由其集中行使與食品安全的監察權限，並落實風險管理工作。

新加坡與日本的屬綜合型控制體系，且兩國均依賴食品原材料進口。日本政府已發展完善的進口監管制度，而新加坡遍佈在全國的小販中心已成為新加坡的餐飲業特色，其國內嚴厲而高效的食品衛生管理具參考價值。因此，兩國無論在食品內涵及監管體制與本澳均有相似之處及值得參考之處。此外，本研究亦探討美國政府及世界衛生組織對食品安全風險作完整的風險管理，為完善對問題食

品之風險管理作參考。

綜合對本澳以往食品安全的概況、政府的管理模式及外地監管體制的探討，本研究將對完善本澳的風險管理作出討論及建議。當中重點提及建立食品安全標準、完善對食安事故的風險管理、構建食品資料庫及加強進口檢驗等。在宣傳推廣方面，鑑於現時普及的食安課程及指引仍停留在業界及學術層面，而宣傳教育亦屬預防性風險管理活動的重點，為此，本研究亦為加強向市民大眾對食品安全認知提出若干建議。

關鍵詞：食品安全、風險管理、國家食品控制體系、食品安全監管及推廣



澳門大學

UNIVERSIDADE DE MACAU

UNIVERSITY OF MACAU

目錄

一、研究背景.....	1
(一) 前言.....	1
(二) 研究結構.....	3
二、文獻回顧.....	4
(一) 食品安全.....	4
(二) 風險分析.....	6
1. 風險評估.....	7
2. 風險管理.....	8
3. 風險溝通.....	9
(三) 國家食品安全控制體系.....	11
1. 多部門體系.....	11
2. 單一部門體系.....	11
3. 綜合體系.....	12
(四) 食品安全管理系統.....	13
1. 良好作業規範.....	13
2. 危害分析重點管制系統.....	14
3. ISO 22000 食品安全管理系統.....	16
(五) 小結.....	18
三、研究方法.....	19
(一) 文獻回顧.....	19
(二) 深入訪談及焦點小組.....	20
(三) 個案分析.....	24
四、澳門食品安全、食物衛生課程及行業指引概況.....	25
(一) 本澳食物中毒事件.....	25
(二) 本澳食物衛生課程開辦概況.....	28
(三) 現行業界使用之技術指引.....	29
(四) 小結.....	30
五、澳門的食品安全監管體制.....	31
(一) 多部門監管模式.....	31
(二) 食品安全法律制度.....	33
(三) 食品安全統籌小組、食品安全中心及食品安全法.....	36
(四) 區域合作.....	39
(五) 小結.....	41
六、本澳食品安全之風險管理.....	42
(一) 風險管理者 – 食品安全統籌小組.....	42
(二) 主要執行部門.....	45
1. 經濟局.....	45

2. 民政總署.....	47
3. 衛生局.....	48
(三) 檢驗機關.....	51
1. 民政總署化驗所.....	51
2. 公共衛生化驗所.....	52
3. 澳門自來水化驗研究中心.....	52
(四) 分析.....	53
1. 預防性風險管理活動.....	53
2. 食品安全事故之風險管理.....	54
(五) 小結.....	55
七、特選國家食品安全控制體系例子.....	56
(一) 日本.....	56
1. 食品安全控制體系.....	56
2. 食品安全管理制度.....	58
(二) 新加坡.....	62
1. 食品安全控制體系.....	62
2. 食品安全管理制度.....	64
(三) 食品安全事故：甲基水銀 (Methylmercury).....	68
1. 初步風險管理活動.....	68
2. 建立、評估及選擇風險管理方案.....	71
3. 執行方案.....	72
4. 監察及評估.....	73
八、討論.....	74
(一) 完善澳門食品安全的監控制度.....	74
1. 完善風險評估制度.....	75
2. 風險管理系統化.....	76
3. 構建食品資料庫.....	78
4. 強化進口檢驗制度.....	79
5. 加強跨部門協作.....	80
6. 設立衛生等級評估制度.....	82
7. 加強區域合作.....	82
(二) 推廣和普及食品安全意識.....	84
1. 本澳宣傳的食安知識主要內容.....	84
2. 推廣和普及食品安全意識建議.....	85
九、建議可行性及限制.....	93
(一) 預期達到效果.....	93
(二) 限制.....	95
十、總結.....	97

十一、參考文獻.....	100
--------------	-----

圖目錄

圖一：風險分析元素.....	7
圖二：風險管理理論框架.....	18
圖三：2009-2012 年食物中毒爆發平均數(宗數)%	26
圖四：2009-2012 年食物中毒病例平均數(人數)%	27
圖五：日本食品安全控制機關.....	56
圖六：新加坡食品安全控制機關.....	62
圖七：食品安全事故處理流程.....	78

表目錄

表一：受訪者資料.....	20
表二：本澳近十年的食物中毒例數.....	26
表三：本澳近四年來的食物中毒類型分析.....	26
表四：擬在本澳舉辦之食品安全課程.....	28
表五：業界之技術指引 (2013 年).....	29
表六：本澳食品安全法律.....	33
表七：新加坡衛生等級評估制度表.....	67
表八：澳門市民基本食品安全知識認知及現行食安宣傳工作調查研究.....	86
表九：“全城食安競賽”列系比賽活動的主要內容.....	88