



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

第二常設委員會

第 1/IV/2013 號意見書

事由：《食品安全法》法案

I

引言

1. 2012 年 4 月 19 日，澳門特別行政區政府向立法會提交了《食品安全法》法案，立法會主席於 4 月 20 日根據《議事規則》的規定接納了該法案。

2. 上述法案於 2012 年 5 月 9 日至 10 日在立法會全體會議上引介以及進行一般性討論並獲通過。立法會主席於同年 5 月 10 日透過第 423 /IV/2012 號批示將該法案交予立法會第二常設委員會負責細則性審議工作並提交意見書，同時以第 5/IV/2012 號通知，指派顧問團



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

F 工作小組¹協助審議工作。

3. 本委員會於 2012 年 5 月 22 日、6 月 7 日及 20 日、11 月 1 日、11 月 22 日，2013 年 1 月 16 日、1 月 21 日、2 月 5 日、2 月 26 日先後 9 次召開會議，對本法案進行了分析。

行政法務司司長陳麗敏，法務局局長張永春，民政總署管理委員會主席譚偉文，民政總署管理委員會副主席李偉農，法務局查核暨申訴廳廳長林智龍，民政總署衛生監督部部長吳秀虹，法務局技術輔助處處長邱顯哲，民政總署法律及公證辦公室處長杜淑儀，民政總署高級技術員梁詠嫻等政府官員列席了 2012 年 6 月 7 日及 11 月 22 日的會議。

4. 立法會顧問團 F 工作小組與法務局及民政總署的相關官員及法律專家於 2012 年 6 月 29 日至 2013 年 1 月 18 日期間先後舉行了 7 次技術會議。

5. 經立法會主席團召集，於 2012 年 11 月 20 日舉行了有立法會主席劉焯華、副主席賀一誠、第二常設委員會主席陳澤武、立法會顧問團 F 工作小組成員，以及特區政府法務局局長張永春、民政總署管理委員會副主席李偉農等官員和法律技術人員參加的特別協調會議。

¹顧問團 F 工作小組成員：李寒霖、馬詠茹、羅敏思、容文怡。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

6. 此外，在細則性審議過程當中，委員會還收到了澳門大學法學院趙國強教授提交的有關意見書。

7. 經過上述歷次會議，在委員會層面對法案進行了認真、深入的討論分析，委員會成員與提案人之間以及雙方的法律技術人員之間無論是在立法政策層面還是在立法技術層面均進行了充分和有效的溝通和交流。在此基礎上，擬定了本法案的最後文本。

8. 鑒於法案的技術複雜性，本委員會曾 3 次要求立法會主席批准延長細則性審議期限，均獲得立法會主席接納。

9. 2013 年 1 月 25 日，政府提交了法案最後文本，當中部份反映了本委員會的意見及立法會顧問團的法律技術分析。

10. 除另有說明外，本意見書所引述的條文以上述最後文本的條文為依據。

11. 經對法案條文進行討論及對法案所建議的立法取向和解決方案作出考慮後，委員會現根據《立法會議事規則》第一百一十七條之規定發表意見並製作本意見書。



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large 'Z' and several other marks.

II

引介

12. 在附隨於本法案的理由陳述中，政府首先概括性指出了提出法案的原因以及擬規範的事宜：

“澳門目前有一套行之有效的保障食品安全的法律規範和行政監管制度，並在國家主管部門的支持和協助下，使到食品安全工作在亞洲地區達到一定的水平。然而，隨着社會各界對食品安全問題的日益關注，法規及權限分散、監管存在交叉或空白等問題也相繼顯現。因此特區政府在去年年底進行了公開諮詢，就如何完善食品安全的立法及監管聽取社會各界的意見和建議。

在參照聯合國糧食及農業組織與世界衛生組織的指引，中國內地、香港、台灣和新加坡等地有關食品安全立法的經驗，以及吸收公開諮詢中收集到的意見和建議的基礎上，特區政府草擬了《食品安全法》法案，對食品安全的監督管理，食品安全風險的預防、控制及應對措施，以及針對



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

食品安全事故的處理機制作出規範，以達到保障澳門居民的
食品安全和身體健康的目的。”

13. 隨後，理由陳述中還詳細列出了擬採取的具體立法措施，顯示出了法案所涉及內容的廣度，具體包括：

“(1)法案建議，除藥物、中成藥及法律規定在中藥房內專門出售的中藥材另有特別規範外，本法律適用於所有食品的生產經營，以及在食品的生產經營過程中對食品添加劑及食品相關產品的使用，從而在法律的適用上涵蓋了所有食品及可直接影響到食品安全的其他產品。

(2)法案建議由民政總署負責食品安全的監督管理和統籌工作，有權對所有生產經營食品的地點或場所進行監察、調查及處理食品安全事故、採取預防及控制措施，或建議行政長官針對某類行業、場所或食品等採取預防及控制措施，並對行政違法行為作出處罰。這樣可改變目前在食品安全工作方面多部門監管的局面，將與食品安全有關的權限集中由民政總署統一行使。

(3)將來在民政總署內設立的食物安全中心，除專責行



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

使有關食品安全的監督管理職權外，尚負責因應食品安全的風險程度和範圍公開相關資訊，適時對外發佈食品安全事故的處理情況，並對事故可能引致的食品安全風險作出說明；同時，亦確保與國家或地方主管當局、相關國際組織及其他國家或地區相關部門的聯繫與合作，互相通報食品安全方面的資訊，以及推動食品安全的培訓及宣傳教育。

(4)法案建議將與食品安全有關的權限集中由民政總署行使，但並不影響法律賦予其他公共實體的職權，因此旅遊局及經濟局將按照相關的法律，繼續對受其發牌監管的餐廳及食品生產場所等地點進行監察，當發現違反食品安全規定的行為時，除須依法作出必要的處理外，尚應立即通知民政總署，以便其依職權採取行動。此外，任何公共實體在執行職務時，如發現有跡象顯示存有食品安全風險，亦須向民政總署作出通報，而民政總署則須將獲悉的食品安全風險的資訊向相關公共實體傳達。

(5)民政總署在行使食品安全的監督管理職權時，須訂定相關的食品安全標準，對食品安全進行風險監測及評估，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

當發現存有食品安全風險時，一方面須向公眾發出警示，而另一方面則須命令採取相應的召回食品、暫停場所運作、扣押、銷毀等預防及控制措施，在任何情況下採取措施時均須遵守必要、適度及與既定目標相符的原則，且一旦證實不再存有食品安全風險時，有關措施須立即予以解除。

(6)當可能發生對人體健康、經濟活動及社會秩序造成嚴重及廣泛影響的重大食品安全事故時，行政長官除可行使其他法規就應對突發公共事件所賦予的權限外，尚可採取針對某類行業、場所、食品、食品添加劑或食品相關產品的特別預防及控制措施，以及按第 7/2003 號法律《對外貿易法》的規定，禁止、限制某些食品或食品添加劑的進口、出口或轉運，又或對其設定條件。

(7)澳門現行法律關於危害食品安全行為的犯罪，由《刑法典》及第 6/96/M 號法律《妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度》規範。經研究後認為，有必要對該法律作出適當的調整，把當中涉及食品犯罪的規定納入法案中，以配合現時對食品安全的要求。因此針對目前危害食品安全犯罪



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的特點，在法案中訂定了“生產經營有害食品罪”，規定任何人如生產經營對他人身體完整性造成危險的食品，處最高五年徒刑或科最高六百日罰金；如引致他人身體完整性受傷害，則對行為人科處的刑罰的最低及最高限度均加重三分之一。如果生產經營的有害食品對他人生命造成危險，或對他人身體完整性造成嚴重危險時，將繼續適用《刑法典》第二百六十九條的規定，最高可處八年徒刑。

(8)為確保監管實體能有效行使食品安全的監督管理職權，法案建議凡拒絕讓執行職務的人員進行監察者，構成普通違令罪，而違反預防及控制措施命令者，構成加重違令罪。此外，法案還針對法人犯罪訂定了主刑和附加刑，並適用於《刑法典》第二百六十九條所規定的犯罪，填補了《刑法典》未有對法人犯罪作出處罰的空白。

(9)鑑於食品安全工作重在預防，因此法案針對生產經營偽造、污穢、腐敗、變質的食品或不符合食品安全標準的食品等行為，即使尚未對他人身體完整性造成危險，仍將構成行政違法行為，科處澳門幣五萬元至六十萬元的罰款。生



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

產經營者使用不符合衛生要求的食品相關產品，科處澳門幣二萬元至二十五萬元的罰款。

(10)法案建議，就所規定的行政違法行為尚可科處禁止從事相關業務或封閉場所的附加處罰，為期六個月至兩年。如違法者被科處附加處罰，負責對生產經營食品的場所發出准照的公共實體可按其他法規宣告有關准照失效。

(11)法案還規定，凡在當局作出行動或他人作出檢舉且未對他人身體完整性造成傷害之前，主動將有問題的食品或食品相關產品收回，並向警察當局或監察當局作出具體的申報，或標明有關食品或食品相關產品存有問題以便公眾知悉，則相關人士可免受相關的刑事或行政處罰。”



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

III

總體性審議

A. 對相關現行法例²的檢視

14. 在本澳，從立法角度對於食品安全問題的關注並非自本法案始。早在二十世紀九十年代初及隨後的數年當中，當時的澳葡政府以及立法會已經密集地就相關事宜陸續展開了立法活動，先後制定了如規範食品標籤事宜的八月十七日第 50/92/M 號法令、經十一月十三日第 58/95/M 號法令核准的《刑法典》、規範酒店及同類場所活動的四月一日第 16/96/M 號法令、核准妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度的七月十五日第 6/96/M 號法律、核准供排水規章的八月十九日第 46/96/M 號法令、規範貨物送檢流程的一月二十五日第 2/99/M

²鑒於本法案自身的公法屬性，本意見書當中所述及的法例均僅限於公法範疇，即討論目標是以公共權力實現對食品安全的保障。但這並不意味著本澳用以規範食品安全事宜的法例僅限於公法領域。事實上，以私法性質的規範來保護食品消費者權益亦見之於本澳的法例當中，比如《商法典》第八編關於商業企業主之民事責任的規定等。但本意見書限於法案所涉及的領域，不對公法以外的相關規範展開討論。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and marks in the top right corner]

號法令等等，這些法例中均包含有關於保證食品衛生方面的規範，大部份至今仍然有效。

15. 而在回歸之後，隨著規範對外貿易活動的第 7/2003 號法律的生效，特區政府對供應本地市場的食品及其他貨物亦加強了衛生檢疫與植物檢疫工作。從第 28/2003 號行政法規《對外貿易活動規章》第十八條開始，陸續先後發出了第 225/2003 號行政長官批示、第 368/2006 號行政長官批示、第 452/2011 號行政長官批示，制定了第 40/2004 號行政法規《衛生檢疫及植物檢疫》。

16. 因此，可以說，上述跨越回歸前後十數年間的一系列制定法例的活動，為確保本澳公共食品安全提供了較為細密的規範依據。總體來看，這些規範涵蓋了與公共食品相關的各個環節和範疇。就其適用範圍而言，可以分為以下幾類：

(1) 食品進口及入市環節。主要是透過衛生檢疫與植物檢疫來控制。可適用的主要規範³有上述第 28/2003 號行政法規《對外貿易活動規章》第十八條、第 40/2004 號行政法規、第 452/2011 號行政長官批示。

³ 此處所列出的規範僅為與食品安全事宜直接相關或者認為更為重要者，但並不排除還存有其他可能適用的相關規範。隨後數點所列的規範亦相同，故不再另行說明。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

(2) 一般性保護公共食品衛生，並不受特定的場所、範疇限制。

可適用的主要規範有上述《刑法典》的第二百六十九條⁴、七月十五日第 6/96/M 號法律第二十條⁵、第二十一條⁶、第二十二條⁷；

4

第二百六十九條

(使供應養料之物質或醫療物質腐敗)

一、作出下列行為，因而對他人生命造成危險，或對他人身體完整性造成嚴重危險者，處一年至八年徒刑：

a) 在利用、生產、製作、製造、包裝、運輸或處理供他人作為食用、咀嚼或飲用而消費、或為著內科或外科用而消費之物質之過程中，又或在對上述物質所作之其他活動中，使該等物質腐敗、偽造之、使之變質、減低其營養或治療價值，或加入某些成分；或

b) 將屬上項所指活動之對象之物質，或在有效期過後將被使用之物質，又或因時間作用或受某些劑之作用而變壞、腐敗或變質之物質，輸入、隱藏、出售、為出售而展示、受寄託以供出售，或以任何方式交付予他人消費。

二、如因過失而造成上款所指之危險，行為人處最高五年徒刑。

三、如因過失而作出第一款所指之行為，行為人處最高三年徒刑或科罰金。

5

第二十條

(異常食品或食品添加劑)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

一、為供公眾食用而生產、配製、製作、製造、運輸、貯存、以存放之方式持有、出售、為出售而存有或展示、進口、出口不對他人生命造成危險或不對身體完整性造成嚴重危險之下列異常食品或食品添加劑，以任何方式將之作交易者，處以下列處罰：

- a) 屬偽造之食品或食品添加劑，處三個月至三年徒刑或科不少於一百二十日罰金；
- b) 屬腐敗之食品或食品添加劑，處最高兩年徒刑或科不少於一百二十日罰金；
- c) 屬變壞之食品或食品添加劑，處最高十八個月徒刑或科不少於六十日罰金。

二、屬過失之情況，上款所規定之處罰分別為：

- a) 處最高一年徒刑或科不少於六十日罰金；
- b) 處最高六個月徒刑或科不少於六十日罰金；
- c) 處最高六個月徒刑或科不少於三十日罰金。

6

第二十一條

(妨害食品或食品添加劑之真實性、質量或組成之其他違法行為)

為供公眾食用而生產、配製、製作、製造、運輸、貯存、以存放之方式持有、出售、為出售而存有或展示、進口、出口以下食品或食品添加劑，或以任何方式將之作交易者，科最高六十日罰金：

- a) 非屬異常者，但其性質、組成、質量或原產地與出售時所作之標明或所載之特性不符；
- b) 在取得、配製、製作、製造、包裝、保存、運輸或貯存之過程中，未遵守有關法律規定；或
- c) 未遵守法律或特別規章所定有關食品或食品添加劑方面之規則，尤其是有關保障清潔及衛生之法律或特別規章所定之規則。

7



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

(3) 餐廳、酒吧、飲食場所。可適用的主要規範有上述《刑法典》第二百六十九條、七月十五日第 6/96/M 號法律第二十條、第二十一條、第二十二條、四月一日第 16/96/M 號法令第八十條⁸；

第二十二條

(持有可用於偽造食品或食品添加劑之物質或用具)

持有可用於偽造食品及食品添加劑之物質、產品、商品、物件、用具或任何機器而無合理解釋者，及擁有或正在製造不符合法律規定且可作上述用途之產品而無合理解釋者，科最高六十日罰金。

8

第八十條

(衛生及清潔方面之違法行為)

一、以下情況尤其視為環境衛生、食品衛生及清潔方面之違法行為：

- a) 食品未作應有之保護、保存或超過其有效期；
- b) 在食品操作及準備區吸煙、吃東西、吐痰或咳嗽；
- c) 未穿適當制服製作或準備食品，或將食品與地板接觸；
- d) 使用非公共供水網絡提供之水；
- e) 洗手池、洗碗池及便池無虹吸彎管；
- f) 堆積殘餘物及垃圾；
- g) 無收集垃圾之容器，或垃圾收集器皿不帶蓋；
- h) 瓷器及器皿存放在不符合衛生條件之地方；



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

(4) 食品標籤。可適用的主要規範為八月十七日第 50/92/M 號法令；

(5) 水質。可適用的主要規範為經八月十九日第 46/96/M 號法令核准的供排水規章。

(6) 食品添加劑。可適用的主要規範有八月十七日第 50/92/M 號法令第五條第三款、載有一般食品添加劑的特定名稱及其功能分類的第 556/2009 號行政長官批示。

-
- i) 個人物品與食品準備或儲藏區接觸；
 - j) 設施、設備及器皿之保養及清潔狀況不佳；
 - l) 有易氧化之器具；
 - m) 有破損之瓷器或玻璃；
 - n) 通風、抽氣及照明不足；
 - o) 煙味抽吸及排放系統運作不佳；
 - p) 齧齒類動物及昆蟲之滋生；
 - q) 衛生設施內無一次性紙巾、手烘乾機、以及其他必不可少之個人衛生用品；
 - r) 水箱不運作。

二、對環境衛生、食品衛生及清潔方面之違法行為，科以澳門幣 15,000.00 元至 35,000.00 元之罰款。



17. 以規範本身的不同性質為標準，可以將上述相關規範分為刑法規範與行政法規範。

刑法規範比如《刑法典》第二百六十九條（使供應養料之物質或醫療物質腐敗），七月十五日第 6/96/M 號法律第二十條（異常食品或食品添加劑）、第二十一條（妨害食品或食品添加劑之真實性、質量或組成之其他違法行為）、第二十二條（持有可用於偽造食品或食品添加劑之物質或用具）等。

行政法規範比如八月十七日第 50/92/M 號法令第十九條（制裁）

⁹、第 16/96/M 號法令第八十條（衛生及清潔方面之違法行為）等。

9

第十九條

（制裁）

一、如供公眾食用的食品的標籤欠缺本法規規定應載有的資料，或所載資料不準確、有瑕疵、被刪改或與實際成份不一致，則對出售或為出售而存有或展示該等食品者，科以金額等同於屬上指食品的價值的罰款，但罰款不得少於\$1,000（澳門幣壹仟元）或超過\$50,000（澳門幣伍萬元）。

二、如食品標籤上的基本保存期限已過時，則對出售或為出售而存有或展示該等食品者，科以\$1,000（澳門幣壹仟元）至\$10,000（澳門幣壹萬元）的罰款。

三、如在供公眾食用的食品的基本保存期限標示處貼上另一標貼，或以其他使消費者難以閱讀或阻礙消費者閱讀的方法將該期限隱藏或掩蓋，則對為出售而將該等食品展示者，科以\$1,000（澳門幣壹仟元）至\$10,000（澳門幣壹萬元）的罰款。



18. 提案人認為，澳門目前所擁有的一套保障食品安全的法律規範和行政監管制度是行之有效的。同時也承認，隨着社會各界對食品安全問題的日益關注，法規及權限分散、監管存在交叉或空白等問題也相繼顯現。¹⁰

在委員會細則性審議當中，提案人更進一步具體指出，當前所存在的食品安全監管問題主要有：

(1) 監管制度不全面。對於如外賣店之非堂食場所所出售或供應的食品，欠缺準照制度監管。

(2) 溯源機制未建立。未強制要求食品須作溯源登記，不利於食品安全問題的追蹤管理。

(3) 系統化食品安全標準未設立。

(4) 罰則阻嚇力度不足。需要適當調高對違法行為的懲罰。

(5) 食品安全知識的宣傳教育不夠全面。主要原因是

四、屬上述三款所指的食品須予扣押，並宣告歸澳門特別行政區所有。

五、如為累犯，須將有關罰款的最低限度提高四分之一，而其最高限度則維持不變。

六、自作出處罰批示通知之日起一年內，作出相同的違法行為視為累犯。

¹⁰ 見前述附於法案的理由陳述。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

過往該項工作由不同部門展開，主要針對其各自的職能範疇。

19. 委員會認為，上述對現行相關法律制度體系的評估是客觀而審慎的。

總體來看，上述刑法規範結合行政法規範的制度構成方式能夠回應不同層級的管理需要，因而並不存在太大的結構性問題。

然而，在行政法領域，相關監管方式的規定是否合理以及所設置的不同監管權限的之間是否會有重疊引起了較多的關注。關於後一點，本意見書將在隨後專門討論。

在刑法規範領域，由上述《刑法典》第二百六十九條，以及七月十五日第 6/96/M 號法律第二十條、第二十一條、第二十二條等所構成的由傳統刑法到經濟刑法的規範內容在委員會內被予以充分討論。

20. 委員會與提案人均意識到，相關刑法規範在實際操作層面少有適用。當然，基於規範的屬性，從一般性預防的積極角度而言，也



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

許可以說，規範越少被實際適用，相關規範的實際功效越能夠得到彰顯。

21. 然而，作為立法者，委員會與提案人更多考慮的是，是否存在某些源於立法合理性的問題，比如是否由於所立之法欠缺可操作性，因而導致規範的少適用。

22. 委員會注意到，七月十五日第 6/96/M 號法律是在參考了葡國一月二十日第 28/84 號法令、在澳門刑法典所載指引的基礎上、並以立法當時澳門的政治、社會、文化以及經濟環境為依據而制定的。

11

23. 毋庸置疑，這部法律在當時以及隨後的時間裏為維護本地公共經濟秩序和公共衛生起到了重要作用。

24. 然而，隨著時間的流逝，時至今日，澳門特區各個方面的社會環境都發生了重大的變化。

25. 外貿活動增加，尤其是與食品密切相關的消費品的進口份額大幅增加。據統計資料顯示，1997 年 1 月至 12 月間，包括食品在內

¹¹ 參見澳門立法會公共經濟及財政委員會第 3/V/96 號意見書葡文版，第 2.1.1.1 點。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的進口澳門的消費品貿易總額為四十三億澳門元；而 2012 年 1 月至 10 月間，僅是進口食物及飲品的貿易額就已經達到七十億澳門元。¹²

26. 本地餐飲業規模也有了較大擴展，據統計資料顯示，1997 年，本澳在經營的餐廳、酒樓等餐飲場所總數為一千零五十一間，營業額為十五億澳門元；2011 年，在營業的飲食店鋪及街市熟食檔為一千七百一十四間，營業額為六十億澳門元。而且其中尚未包括由酒店直接經營的餐飲場所和設施，以及街邊攤檔。¹³

— 27. 另一方面，本澳的食品安全狀況也並未達到令人十分滿意的程度。

應委員會要求，特區政府提供了 2000-2012 年間所錄得的突發性公共衛生事件統計資料，其中所載的群集性食源性疾病累計為 110 宗。¹⁴

28. 上述客觀環境對包括七月十五日第 6/96/M 號法律在內的相關法律體系提出了挑戰，急需立法者作出適當的應對。

¹² 資料來源 <http://www.dsec.gov.mo>。

¹³ 資料來源 <http://www.dsec.gov.mo>。

¹⁴ 見本意見書附件。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

29. 就此，有專家指出存在以下法規不足¹⁵：

“（1）法規分散，欠缺整體系統，未覆蓋完整的食物鏈，許多生產經營場所、物品、人、活動不受規範；未妥善分配監管權限，部門之間容易出現消極的和積極的權限衝突；未確立食品業界對食品安全的基本責任，未建立促進政府、食品業界、消費者三方合作的機制；

（2）以反應而非預防為導向；只著眼於異常食品，未引入 HACCP 的關鍵控制點概念；未引入風險分析的概念，未重視風險評估和事前的風險管理；

（3）未確立食品衛生標準體系，難以界定違法情況；

（4）未提供多種有效的干預手段，難以遏制違法情況；未規範食品溯源和問題食品召回制度；未規範食品安全突發事件應對制度。”

30. 除此之外，委員會與提案人均認為，具體就七月十五日第 6/96/M 號法律而言，也存在如下問題：

¹⁵ 湯家耀，蕭巧玲：《澳門食品安全應急經驗和建議》，載於《行政》雜誌第二十三卷，總第八十八期。



[Handwritten signatures and marks in the top right corner]

- (1) 相關刑事違法行為的構成要素有欠清晰，用詞模糊；
- (2) 因此導致相關規範的可適用性被降低；
- (3) 就違法行為而言，欠缺行政違法與刑事違法的分界，導致法律事實上僅規管對於人的生命或者身體完整性具有危險性的行為，而不去理會尚未產生危險、但是卻孕育著危險的行為。

31. 事實上，世界衛生組織對於如何建立一個合理的食品安全法律體系曾經給出過指引，指出食品法規應該包括以下幾個方面¹⁶：

- 該法規必須規定高度的健康保護水平；
- 該法規應包括明確的定義，以增加可靠性和法律安全性；
- 該法規應建立在高水品、公開透明、獨立的科學建議之上，這些建議應來自於風險評估、風險管理和風險交流過程；
- 該法規應包括在發現對健康的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，須採取預防性手段和採取臨時性措施的規定；

¹⁶聯合國糧食及農業組織及世界衛生組織：《保障食品的安全和質量—強化國家食品控制體系指南》http://www.who.int/foodsafety/publications/capacity/en/Chinese_Guidelines_Food_control.pdf



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- 該法規應包括消費者有權獲得準確和足夠信息的規定；
- 該法規應明確地規定屬於生產者和加工者承擔的有關食品安全及質量的主要責任；
- 該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；
- 該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；該法規應確保在制定食品法律過程中的公開性並可提供相關信息。

32. 經對法案作總體審視，委員會認為，所建議的方案基本上回應了以上所述的問題，考慮了應該考慮的各種因素，在嘗試以一部單一的法律規範食品安全事宜方面做出了積極努力。

B. 定義問題

33. 談及食品安全 (food safety)，另一個相關概念即糧食安全 (food security) 不能不被提及。在聯合國糧食及農業組織的官方用



語中，這兩個概念均被使用，但是，各自有其不同的含義。

34. 糧食安全，側重於考慮如何保證食品的供應量，關注的問題是，“雖然糧食供應量有了大幅度增加，但是由於獲得糧食方面的制約性因素，家庭和國家仍然沒有足夠的收入購買糧食，供需不穩以及天災人禍等均有礙基本的糧食需要得到滿足。”¹⁷有學者將這一概念稱為“食品量安全”，並將其歸納為宏觀性食品安全，“實際上是指人類社會中每個人獲得食品的能力，強調人人享有免於飢餓和獲得充足而富有營養的食品的權利。”¹⁸

35. 與上述概念相對應的另一個概念是“食品質安全”，被歸納為微觀性食品安全概念。雖然在學術上尚未出現一個具有普遍認受度的形式上的定義，但是，就其內涵而言，將食品安全與食品質量、食品衛生放在同一語境下去論述或者提及似乎並未引起太多的爭議。事實上，這三個概念之間也的確存在緊密的關聯，以致於其往往被混用。¹⁹

36. 儘管如此，世界衛生組織於 2003 年出版的《強化國家食品控制體系指南》中還是盡力作了一些相關概念的澄清工作，比如，其中

¹⁷ 1996 年《世界糧食安全羅馬宣言》。

¹⁸ 李蓉主編：《食品安全學》，中國林業出版社 2009 年 12 月第 1 版，第 4 頁。

¹⁹ 上引李蓉，第 5 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner.]

明確指出，“食品質量包括可影響產品消費價值的所有其它特性。其包括一些不利的品質特性，例如腐爛、臟物污染、變色、變味等，以及一些有利的特性，例如食品的產地、顏色、香味、質地以及加工方法。”而就食品安全本身而言，則“涉及那些可能使食品對消費者健康構成為害（不論是長期的還是馬上出現的為害）的所有危害因素。這些因素是毫無商量餘地，必須消除的。”

37. 有學者據此指出：“在滿足食品可獲得安全性的前提下，食品安全問題就歸結到個體營養安全，即社會必須保證每一個人所獲得的食品是有營養和安全的，即對消費者是無害的。”²⁰

38. 而這樣一個目標的實現，必須依賴政府以有效管制方式的介入。為此，上述世界衛生組織《強化國家食品控制體系指南》給出了一個關於食品控制的定義即：“……爲了保護消費者，並確保所有食品在生產、處理、貯藏、加工和銷售過程中均能保持安全、衛生及適於人類消費，確保其符合食品安全和質量要求，確保貨真無假並按法律規定準確標識，由國家或地方主管部門實施的強制性法律行為。”

39. 毫無疑問，本法案所欲規範的對象正是這一質量意義上的食品安全。在這一層面上，委員會注意到，本法案將立法目的設定為：

²⁰ 上引李蓉，第4頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

規範食品安全的監督管理，食品安全風險的預防、控制及應對措施，以及食品安全事故的處理機制，以保障公眾的身體健康和生命安全（法案第一條）。

40. 同時，法案將食品安全定義為：食品無毒、無害，符合應具有的營養要求，對人體健康不會造成任何急性、亞急性或慢性危害（法案第三條（五）項）。

41. 委員會認為，上述關於立法目的與食品安全定義的規定符合學術上與國際上被廣泛認可的理念，體現了在公共食品質量控制方面政府應當擔負的責任。

42. 法案第三條（一）項訂定了食品的定義，即指任何供人食用的經處理或未經處理的物質，包括飲料及香口膠類產品，以及在生產、配製及處理食品過程中所使用的所有成分。

43. 相對地，法案第二條第二款擬將非屬食品的藥物排除在本法的適用範圍之外。如果是涉及純粹藥物，委員會認為並不會產生任何疑問，即便是屬於十一月十四日第53/94/M 號法令第十三條第五款所指的在中藥房內專門出售的中藥材也均被清晰排除適用本法。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

44. 但是，如果是涉及傳統上（特別是中華傳統上）亦食品亦藥品的物質，以及市場上經營的各類保健品是否亦被排除適用本法，委員會與提案人均認為需要加以適當說明。

45. 需要指出，根據上述十一月十四日第 53/94/M 號法令第十三條第五款規定，衛生局負責具體核准在中藥房內專門出售的物質的名單。這一核准行為目前體現在第 7/SS/2004 號批示當中。根據該批示第二條之規定，列於該批示所核准的中藥材表 I（毒性中藥材表）及表 II（普通中藥材表）者，均被認為屬於在中藥房內專門出售的物質。因此，屬於這兩種類別的中藥材被排除在本法適用範圍之外。

46. 但是，列於上述批示所核准的中藥材表 III（食藥兼用中藥材表）者，並非於中藥房專門出售的物質。對於這一類物質，上述第 7/SS/2004 號批示第三條作了特別的處理：含有食藥兼用中藥材成份的產品，在其包裝或說明書上聲稱有治療或預防疾病者，均視為等同於十一月十四日第 53/94/M 號法令所指的中成藥。因此，符合該第三條所定條件的食藥兼用的中藥材以及保健品亦被排除適用本法。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

47. 關於法案第三條（一）項對食品的定義行文中“以及在生產、配製及處理食品過程中所使用的所有成分”一句，在立法技術上，委員會與提案人均同意，這裡所指的“所有成分”並不包括添加劑在內，否則就會與同條（二）項的規定無法區分。

48. 在本法案上述關於食品的定義中，飲料被明確規定為食品的一種。在此基礎上，出於適當的立法政策的考慮，委員會與提案人均同意，將供給公眾食用的水（包括自來水以及有預包裝的各類礦泉水、蒸餾水、純淨水等）納入受本法規範的食品範圍。

49. 法案第三條（四）項將生產經營定義為：為供公眾食用而生產、加工、調配、包裝、運送、進口、出口、轉運、貯存、出售、供應、為出售而存有或展示，又或以任何方式進行交易食品的行為。

50. 這一定義中包含了三項關鍵元素：第一是目的構成要素；第二是行為構成要素；第三是時刻構成要素。

51. 就生產經營食品的目的而言，本法所規範的食品僅限於“為供公眾食用”而生產和經營的食品。這意味著，相關的食品之所以



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

被生產和經營就是為了公眾食用。而僅供自己食用，或者供家人食用而生產經營者，即使出現了食品問題，也不受本法規範。因為，從倫理責任上說，顯然，不論是食品生產經營者自己還是參與生產經營者均不能成為其自身行為的受害人。²¹

52. 從行為構成要素來看，擬規範的相關行為具體包括生產、加工、調配、包裝、運送、進口、出口、轉運、貯存、出售、供應、為出售而存有或展示，又或以任何方式進行交易食品的行為。

53. 因此，雖然從經營的概念可以推導出獲利行為，但是，從對行為的描述來看，一個具體行為是否具有牟利性質似乎並不那麼重要——可以是牟利行為，也可以是非牟利行為，也就是說，可以是出售或者交易食品，也可以是無償提供食品。而即便是交易食品的行為，也並不僅限於以上所列舉的方式，而是“任何方式”。

54. 行為時刻要素的訂定反映了立法者對於食品安全相關的時空狀態的認知、判斷和選擇。在前述世界衛生組織《強

²¹ 參 Jorge de Figueiredo Dias, Comentário Conimbricense do Código Penal, Tomo II, Coimbra Editora, 1999, p1000.



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

化國家食品控制體系指南》當中指出，“消費者希望能受到保護，免受整個食品鏈中的危害物之害。該食品鏈是指從最初的生產者直至消費者的過程（通常稱之為從農場至餐桌的連續過程）。只有食品鏈的各個環節的操作均能規範一致，食品控制體系監控著食品鏈的整個過程，方能實現上述的保護。”顯然，使得保護能夠貫穿食物鏈始終，是滿足食品安全保證的理想要求。

55. 在這一意義上，本法案將擬規範的行為設定為食品生產經營。而在概念上，可以按照涵蓋於食品生產經營這一定義中的各個具體行為的屬性，大致劃分出三個前後銜接但又彼此有別的時間段：最初時刻、中間時刻以及最後時刻。

56. 在最初時刻，從事食品的生產、加工、調配、包裝等活動，這是一個完成由原材料到成品的過程。

57. 在中間時刻，從事食品的運送、進口、出口、轉運、貯存等活動。一般情況下，處在該階段的食品是已經過上述最初時刻的結果，但是離最後的消費者尚存有一定的時空距離。

58. 在最後時刻，從事出售、供應、為出售而存有或展示食品，又或以任何方式進行交易食品。毫無疑問，之所以稱



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

其為最後時刻，是因為此時刻最為接近最終的消費者——處於這一時刻的食品已經隨時可能被擺上餐桌從而進入下一個環節即消費環節。

59. 因而，從本法的立法目的來看，最高追求是將發生食品問題的風險控制在消費環節之前，即盡可能保證消費者所獲得的食品是健康、營養並且無害的食品，也可以說，本法對食品安全的控制將以預防原則作為優先保障。

60. 事實上，澳門特別行政區由於地理環境的限制，較少出產於本地的農牧產品，絕大部份食品原材料甚至是半成品或者成品都依賴於進口，因此，就單一食品而言，未必會經歷上述三個完整的連續階段，也許只會經歷上述中間時刻與最後時刻；或者在所經歷的時刻順序也會有所不同，比如也許會先經歷進口食品原材料階段，而後才去生產或加工食品。

61. 但是，無論如何，委員會與提案人均認為，這三個時刻的法定化，即使不是從農場到餐桌，也是從進口、生產到供應的完整鏈條，串聯起所有相關環節，因而能夠最大程度地覆蓋本澳的食品供應鏈。



62. 在立法政策層面，委員會與政府均同意除了可能發生食品安全事故之外還可能發生重大食品安全事故的假定。因此，在法案第三條（六）項將食品安全事故定義為“食物中毒、食源性疾病、食品污染等源於食品而對人體健康有危害或可能有危害的事故”之後，還在同條（七）項專門設定了重大食品安全事故的定義，即“指對人體健康、經濟活動及社會秩序造成或可能造成嚴重及廣泛影響的食品安全事故。”

63. 相應地，政府在應對等級有別的食品安全事故時也會按照法案所建議的規定，採用不同的介入形式。

64. 當事故尚未達到重大程度時，民政總署可以採取本法案第九條所建議的預防及控制措施，可以收集樣本進行檢測和化驗等，對於構成本法規定的行政違法行為者，則給予相應的處罰。

65. 而對於重大食品安全事故，法案則建議提升介入機構的行政等級，賦予行政長官直接作出相關控制行為的權力。具體而言就是，如有充分依據顯示發生或者可能發生重大食品安全事故，行政長官可以直接命令對於某類行業、場



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

所、食品、食品添加劑或者食品相關產品採取本法案第九條所建議的預防及控制措施。

66. 但是，上述兩個不同機制之間並不是絕對的互相排斥關係—行政長官可以不直接命令採取相關措施，而是選擇仍然由民政總署採取；即使是行政長官直接命令採取相關措施，民政總署仍然要依據本法的規定，履行第九條所建議的預防及控制措施以外的其他職責。

67. 委員會注意到，目前，政府方面事實上已經另有相關的機制來應對包括食品安全事故在內的公共事件，比如經第265/2008 號行政長官批示，設立了食品安全統籌小組；經第79/2009 號行政長官批示，核准了《澳門特別行政區突發公共事件之預警及警報系統》；經第297/2012號行政長官批示，設立了突發事件應對委員會等等。

68. 因此，在發生或者可能發生重大食品安全事故的情況下，行政長官除可以依據本法作出應對之外，還可以按照上述的機制去作出適當的應對。

69. 此外，行政長官還有權依據第7/2003號法律《對外貿易法》第五條第一款的規定，基於公共利益，特別是基於公共安全理由或者



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

保護人的生命、健康或安全等理由，對某些貨物的進口、出口以及轉運加以禁止、限制或設定條件。在涉及食品安全問題的時候，行政長官當然也可以採取這些措施。

C. 政府的責任與食品生產經營者的義務

70. 委員會注意到，鑒於本澳自行生產食品原材料的能力不足，存在很大程度上的進口依賴。因此，把好進口食品檢驗關，對於保證公共食品安全至關緊要。為此，委員會提醒政府，充分運用好現行的食品檢驗制度，提前防範和控制食品安全風險。

71. 委員會與提案人均同意，政府對於食品安全的控制應該以預防為主，即盡力將風險控制在發生之前，同時輔之以風險發生之後的補救及懲罰體系。

72. 在此意義上，法案當中建議引入由政府負責的風險監測及評估機制，該機制的運行效果如何將決定政府下一步採取何種監控行為，因此，其作用非常關鍵。

73. 此外，民政總署的日常巡查工作的成效如何對於食品安全的



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

保障亦非常重要，因此，委員會督促政府在此方面投入更多的資源，加強對監察人員的培訓，確保其能夠依法並有效率地執行職務。

74. 為了保障公眾的知情權，法案建議規定，政府要對相關資訊予以公開，對於食品安全事故的處理情況予以公開。

75. 在此基礎上，經委員會與提案人雙方共同研究，決定在法案中建議新增加規定，對致病性微生物、污染物、有毒有害物質及因素進行風險監測及評估之後，在有需要的時候對外公佈相關結果。

76. 試圖以此方式保證風險監測及評估的透明度，也更好地維護公眾的知情權。為此，對法案最初文本的第八條第一款作出了相應修改。

77. 委員會還提及了風險責任問題。所假設的前提是，一旦進口的食品類產品經政府檢驗合格，但隨後在轉移到生產經營者手中之後，卻發現存有食品安全風險，這時，食品生產經營者將可能面對相關產品被採取預防及控制措施、或者被依照本法規定予以處罰的情況，這對於相關食品生產經營者是否公平？

78. 對此，政府的解釋是，食品生產經營本身是一種商業活動，參與或者從事該活動者需要面對各種風險，食品安全風險也是其中之



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

一。因此，如果發現存有食品安全風險，的確可能因為採取預防及控制措施而造成財產損失或負擔，但這屬於商業風險之一，應由相關食品生產經營者自行承擔。

79. 事實上，上述觀念在現行相關法規當中已經有所體現，比如規範衛生檢疫及植物檢疫事宜的第 40/2004 號行政法規第七條第二款規定，如不符合清潔、衛生及食物安全的要求，又或未通過衛生檢疫及植物檢疫，除施予尚有的行政或刑事處分外，尚可執行包括銷毀、施加強制隔離期、對貨物進行特別處理，使之符合衛生及食物安全的要求等措施，而因採取相關措施而導致的開支及損失，根據該行政法規第八條之規定，均由受檢貨物或場所的擁有人承擔。其中可能存在的風險責任情況與本法案所規定的食品安全風險情況相類同。

80. 在清楚並且理解上述立法政策之後，委員會又指出，由相關食品生產經營者自行承受相關負擔這一立法意向在法案當中欠缺明確表示。

81. 而法案在第十二條就收集樣本進行檢測的負擔歸屬卻有詳細規定：

一、因執行本法律需要而向私人實體收集樣本進行檢測，須繳付該等樣本的市價，如無法知悉有關市價，則須給



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

予合理的補償；但按法律規定無須作出補償者除外。

二、如生產經營食品的地點或場所涉及食品安全事故，則可無償收集樣本進行檢測。

82. 作為生活常識，通常情況下因收集樣本進行檢測而產生的負擔在很大程度上會輕於因採取預防及控制措施而造成的負擔，法案棄重就輕的選擇令人費解—選擇由誰承受相關負擔是一回事，作不作相關規定是另一回事。

83. 就此，政府表示，基於操作理由，擬不在法律當中明確列出上述事宜。

84. 而且，法律不明確規定由誰負責承擔相關費用也可以為政府未來執行法律留出空間—原則上，政府不會承擔上述相應的負擔，但也並不排除在採取大範圍的預防性措施時，政府可能因應實際情況按照第 28/91/M 號法令第十條的規定，對受影響的商戶給予補助或者津貼。

85. 關於所涉及到的對違法行為的處罰問題，政府解釋稱，法案在處罰制度的設計上，並未採取風險責任原則，而是始終遵循過錯責任原則。即要求在行為人的主觀構成要素中存在過錯因素，單純的無過錯行為不會受到處罰。



F. 9 2 1
後. 1
W
M

86. 法案當中並未引入當前國際上流行的良好生產規範及危害分析與關鍵控制點體系，委員會對此非常關注，認為立足長遠，應該在法案當中規定倡導推行該食品質量管理體系。

87. 政府對此問題的回應是，本澳食品行業發展水平極不均衡，許多等級較高的餐廳已經自願實行上述質量管理體系，但是，也有許多餐廳或食肆的經營尚不夠規範化，距離該體系所設定的標準相距甚遠。

88. 考慮到這樣複雜的現實情況，同時也照顧到餐飲業當前的一般發展狀況，政府的取態是，實事求是，不一刀切劃定過高的管理標準。但是，政府將會依法有針對性地向食品生產經營者發出食品安全指引，並且透過訂定食品安全標準，對食品生產經營過程的提出具體衛生要求以及食品品質要求。希望透過這樣一種更為穩妥的方式，來保證公共食品的安全。

89. 由於是否存在食品風險甚至是否存在違法事實在很大程度上依賴於相關的化驗及檢測程序，委員會十分關注政府的化驗機構及其人員的設置，提醒政府強化化驗與檢測能力，以確保政府化驗機構的化驗結果的權威性。

90. 爲了瞭解相關機構的運行情況，委員會還於 2013 年 1 月 16



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

日參觀了民政總署化驗所。²²

91. 關於化驗結果的權威性問題，提案人回應稱，法案建議，由民政總署負責收集樣本及化驗和檢測食品的安全性，這本身已經對其化驗結果賦予權威性。而且，客觀上，相關化驗機構也已經取得了實驗室國際認證（ISO17025），相關項目獲得國際互認，可以確保其公信力。

92. 但作為對委員會所關注的問題的回應，提案人建議在法案第四條新增第四款，行文為：“為化驗和檢測食品的安全性，在有需要時，民政總署可要求具備必需的專業條件的本地或外地的機構進行化驗和檢測。”

93. 這一規定使得政府化驗機構之外的相關機構有機會參與到相關程序當中，但條件是，只能是經民政總署提出相關要求，其他任何公共或私人實體（包括私人在內）都無該權限，而確認擬委託的其他機構是否具備必需的專業條件亦由民政總署負責。

94. 委員會認為，這一措施是對政府專業能力的有益補充。

95. 也有議員關注到政府負責化驗和檢測食品的人員的專業資格

²² 在該次考察當中，委員會留意到，目前該化驗所設施空間狹小，一些設備陳舊。雖然據政府稱將來擬搬去籌建中的批發市場，會有更大的空間，但委員會表示，該計劃將化驗所置於一個容易造成交叉感染的環境當中，這一選址值得商榷。同時也對相關物品的消毒控制處理程序的可靠性提出疑問，希望政府加以注意。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

及其認證問題，提醒政府應該設法保證資格授予及認證程序的認受度。

96. 經委員會與提案人研究，將法案最初文本第五條第三款中規定的食品生產經營者的特別合作義務修改為義務，這主要是考慮到，該款中所規定的內容更多並非體現為政府對食品生產經營者提出的合作要求，而是法律本身對其所提出的行為要求，即是法律義務。

97. 經對該款最初文本設定各項具體義務的行文作出若干改善，²³最後確定了食品生產經營者的以下義務：

- (一) 按照食品安全標準生產經營；
- (二) 建立有效的食品安全內部管理制度；
- (三) 在指定期間內保存進出貨紀錄或相關單據；
- (四) 存有或可能存有食品安全風險時向民政總署作出通報；
- (五) 適時召回存有食品安全風險的食品。

98. 透過設定上述義務，一般性建立起了一些基本管理制度，如食品安全標準制度、食品溯源管理制度以及問題食品的召回制度等。

99. 但是，委員會仍然需要指出，上述各項義務的規定距離完備

²³ 詳見本意見書隨後的細則性審議部份。



[Handwritten signatures and marks]

而成體系的制度要求尚有一定差距，而且，除第（一）項之外，其他各項所規定的法律義務尚欠缺相應的法律後果的規定。從立法技術上說，這些所謂的義務並非嚴格意義上的真正法律義務，而是更多體現了立法者的政策立場。當然，執法者可以透過向業界發出相關指引的方式使立法意圖得以實現，但其終歸是一種軟性的規範方式，不具有法律的強行性效力。

100. 就此問題，委員會曾與提案人反復斟酌。

101. 政府解釋稱，考慮到目前澳門飲食業的發展水平普遍不均衡，情況複雜多樣，更為具體而細緻的管理措施以及劃一的硬性規定恐怕會脫離實際狀況。所以希望以更簡化一些、彈性一些的方式開始管理，在過程當中去探索並且逐漸推進管理手段的完善。

102. 委員會對此表示理解，但同時也指出，希望政府加快與飲食業界的溝通，尋找到更為合理的規範方式，並以此為基礎，完善本法律的相關規定。

D. 監察權的衝突及解決方案

103. 鑒於目前政府各部門對公共食品安全的監察權限尚處於較



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

為分散的狀態，存在監管交叉或者空白，易造成不同部門的權限之間的消極衝突或者積極衝突，提案人建議，透過本次立法行為，統一相關監管權。具體作法是，在法案當中規定，將監察公共食品安全的權限一併劃歸民政總署這一單一部門。

104. 為此，法案在第四條第一款規定，民政總署負責監察對本法律的遵守情況，並且具體賦予其十三項職權：

- (一) 統籌食品安全的監督管理工作；
- (二) 就訂定食品安全政策提出建議；
- (三) 對生產經營食品的地點或場所進行監察；
- (四) 收集樣本及化驗和檢測食品的安全性；
- (五) 進行食品安全的風險監測及評估；
- (六) 編製食品安全事故的應急預案；
- (七) 調查及處理食品安全事故；
- (八) 採取預防及控制措施；
- (九) 向食品的生產經營者發出有關食品安全的指引；
- (十) 因應食品安全的風險程度和範圍公開相關資訊，尤其食品的來源地、生產經營者或其場所的名稱；
- (十一) 適時對外發佈食品安全事故的處理情況，



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

並對事故可能引致的食品安全風險作出說明；

(十二) 在食品安全領域與國家或地方主管當局、相關國際組織及其他國家或地區相關部門的聯繫與合作，尤其通報及獲取涉及食品安全的資訊；

(十三) 推動食品安全的培訓及宣傳教育。

105. 經研究，委員會與提案人均同意對法案最初文本的相關條款的行文作出適當修改：刪除最初文本第四條第一款中“但不影響法律賦予其他公共實體的職權”一句；刪除最初文本第四條第二款的行文“公共實體在各自的監察範圍內履行職務的過程中，如發現違反本法律規定的行為，除須即時依法作出必要的處理外，應立即通知民政總署，以便其按本法律所賦予的職權採取行動。”；另外，還在吸收原第四條第二款部份內容的基礎上，對法案第六條第一款作出修改，經修改之後，該款行文為，“任何公共實體在執行職務時，如發現有跡象顯示存有食品安全風險或違反本法律規定的情況，須立即通知民政總署。”

106. 上述修改的唯一目的就是，以此消除在民政總署與其他公共實體之間可能存在的執法權衝突。確認，在食品安全監管的事宜方面，只有民政總署擁有相關權限。換言之，其他公共實體所擁有的權



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

限一定不是監管食品安全，而是法律賦予的其他權限。其他實體在行使其自身的法定職權時，如果發現有違反本法的跡象，其不能直接予以處理，而是必須立即通知民政總署，以便後者及時介入程序。對於其他相關實體而言，這是法律的強制要求—既不能超越職權，也不能視而不理。

107. 事實上，委員會極為關注可能存在的相關執法權交叉重疊問題，認為一旦實際出現這種情況，將損害法律的權威，並會打亂政府的管治秩序。

108. 為此，委員會曾經以餐飲業操作為背景，作了一些可能的假設。比如，在廚房中鮮肉跌落地上被污染後未經任何清潔處理就繼續使用，這種情形由哪一個部門來監管？

109. 上述假設的法律背景是，根據前述規範酒店及同類場所活動的四月一日第 16/96/M 號法令第二條第一款、第五條、第六條第一款之規定，旅遊局對於餐廳、舞廳（提供飲料，亦可能提供膳食）以及酒吧負有監察職責。在對違法行為的監管方面，根據該法令第七十九條及第八十條之規定，該局對於公共食品衛生方面的違法行為擁有處罰權限。

110. 因此，一旦發生以上所假設的情形，旅遊局將根據上述法令



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第八十條第一款 a) 項之規定，對“食品未作應有之保護、保存”的違法行為予以處罰。²⁴

111. 然而，這樣一來，在適用法律的層面如何與本法第十九條關於行政違法行為的規定相協調，尤其是考慮到本法擬將對於食品安全的監管權限統一劃歸民政總署的立法取向？

112. 就這一問題，提案人的觀點是，上述法令與本法的相關規定各自有其不同的適用範圍：前者僅針對保管食品的行為過程，即只關注鮮肉是否被妥善保護或者保存，而不關注有問題的鮮肉的隨後使用；後者則恰恰相反，只關注所生產經營的食品本身的品質，即所生產經營的鮮肉是否超過保質期，是否含有致病性微生物、殘留農藥、殘留獸藥、重金屬、放射性物質及其他危害人體健康物質，是否腐敗、變質等，而不去理會保管鮮肉的行為過程。

113. 委員會認為，上述觀點在一定條件下可以成立：監管當局所發現的違法事實僅僅維持在食品保管的層面。

114. 然而，生活經驗告訴我們，鮮肉或者其他任何食品被污染，除非由於人力不可控制的意外，否則必定是由於其沒有被妥善保護或者保存。

²⁴ 參見注 8。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

115. 因此，一個生產經營食品的行為中極有可能包含了食品保管行為，亦即在同一違法事實中，兩者可能同時並存。

116. 比如，對所生產經營的食品未作應有的保護、保存，從而導致該食品腐敗、變質，或者含有致病性微生物、殘留農藥、殘留獸藥、重金屬、放射性物質及其他危害人體健康物質。

117. 在這樣一個事實當中，實質上同時包含有未對食品作應有的保護、保存，以及生產經營本法所定的某些有問題的食品這兩個違法行為。

118. 在上述情況下，仍然試圖以相關違法事實是單純屬於食品保管範疇還是食品生產經營範疇為標準來劃分管轄權限就會變得非常困難，四月一日第 16/96/M 號法令所賦予旅遊局的職權與本法擬賦予民政總署的職權就可能發生衝突。

119. 其他亦可能發生的民政總署與其他部門之間的此類管轄權限衝突的例子還有，如前述八月十七日第 50/92/M 號法令，其中的第十八條將對食品標籤事宜的監管權賦予了經濟局，而第十九條第二款則規定，“如食品標籤上的基本保存期限已過時，則對出售或為出售



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and marks at the top right of the page.

而存有或展示該等食品者，科以\$1,000（澳門幣壹仟元）至\$10,000（澳門幣壹萬元）的罰款。”

Handwritten signatures and marks on the right side of the page.

120. 問題是，已經超過保質期的食品，很有可能已經成為本法第十三條所稱的含有致病性微生物的食品或者已經腐敗、變質的食品。在這種情況下，管轄權究竟屬誰？

121. 還有例如在第 2/2004 號法律《傳染病防治法》所賦予衛生局的監管範圍內，亦包括向公眾提供食物、飲料、飲用水的服務²⁵。

25

第五條

公共衛生

一、衛生局及其他主管實體應採取必要的措施，以確保澳門特別行政區擁有良好的衛生環境，避免傳染病的發生或傳播。

二、衛生局及其他主管實體應通過舉辦公開活動、藉各種傳播媒介發放信息、發出指引等方式開展預防傳染病的宣傳教育工作。

三、向公眾提供食物、飲料、飲用水服務或醫療、衛生或清潔服務的公共或私人實體應採取必要的措施，以確保所提供的財物或服務不會導致傳染病的發生或傳播。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

122. 而第 8/2010 號法律《衛生督察職程制度》第四條²⁶第一款亦明確賦予二等衛生督察對酒店及同類場所進行衛生監察的職權。

123. 上述相關規定從防治疾病、特別是傳染病的角度而言毫無疑問是有需要的。

26

第四條

職務內容

一、二等衛生督察的職務尤其包括：

- (一) 對酒店及同類場所、工業場所、教育場所、社會服務場所、衛生護理場所、法律規定需受衛生監察的其他可能對公共衛生構成危害的場所及地點進行衛生監察工作；
- (二) 參與聯合衛生稽查活動；
- (三) 收集及處理公共衛生範圍內的投訴；
- (四) 收集樣本以供化驗；
- (五) 參與陸路口岸、港口及機場的衛生監測工作；
- (六) 參與公共衛生範疇犯罪或行政違法行為查處程序；
- (七) 執行控制及預防吸煙的監察工作；
- (八) 執行任何對履行衛生局職責屬必需的措施。

.....



T
F W
K
後
ZZ
W
M

124. 但問題是，當考慮到上述法律與本法之間的關係時，又會令人產生一些疑問：當衛生督察檢查到食品時，雖然目的是為了預防傳染病的發生，但是如果發現相關食品中含有本法第十三條所規定的致病性微生物，衛生局是應該繼續進行其相關程序，還是應該將其情況立即通知民政總署，並轉由後者去繼續跟進？

125. 對於這一疑問，提案人解釋稱，政府內部已經有妥善的協調方案，就衛生局與民政總署各自的管轄範圍達成了一致意見。

— 126. 為了在立法層面解決上述問題，經過委員會與提案人研究，最後建議在法案第十九條當中新增加第三款，行文為：“如同一事實同時構成本條及其他法規所定的行政違法行為，則只對處罰較重的行政違法行為作出處罰。”

127. 這一規定意味著，首先，在法律層面確認存在同一行為同時觸犯不同法規的可能性；其次，在此情況下，所建議的相應處罰規則是，僅依據其中的一個法規給予處罰，即不會同時依據所涉及的數個法規對同一行為給予多於一次的不同處罰；第三，選擇適用哪一個法規的標準是，看哪一個法規所訂定的處罰更重，所設處罰更重者被適用。因此，這一比較將發生在不同法規之間，而同法規的適用結果無



關。

128. 委員會認為，透過上述方案，能夠避免不同法規就同一行為的交叉適用，因而也就能夠避免不同執法主體之間的權限衝突。

129. 唯一的問題是，由於選擇適用法規的標準是從一重罰者，因而，就相關違法行為的執法者最後可能不一定是民政總署。

130. 儘管從目前的比較來看，本法所建議的處罰事實上要重於其他法規，因此，實際的執法者就必然會是民政總署，但是，理論上不排除會存在其他法規所定的處罰重於本法的可能性。

E. 食品安全標準

131. 法案將食品安全的法律制度集中於“食品安全標準”，食品的生產經營，食品添加劑以及食品相關產品的使用均須符合上述標準。(見第七條第一款)

132. 儘管在法案中未有直接訂定“食品安全標準”的概念，但事實上，該概念經已受到法案第七條第二款的內容所規限，在該條文中，已明確和詳盡地指出該概念之涵蓋範圍。



J
g
2
[Handwritten signatures and initials]

133. “食品安全標準”是關於“食品中的致病性微生物、農藥殘留、獸藥殘留、重金屬、放射性物質及其他危害人體健康物質的限量規定；食品添加劑的品種、使用範圍及用量；專供嬰幼兒和其他特定人群的食品的營養成分要求；食品生產經營過程的衛生要求；及與食品安全有關的品質要求。”

134. 透過對法案第七條、第十三條和第十九條²⁷的綜合理解，上述之一般原則的適用範圍廣泛，該範圍更因為在遵守“食品安全標準”和處罰規定之間建立了一個直接明確的關係而進一步擴闊。關於這一點，不妨礙稍後對處罰規定進行更詳細的解釋。

135. 換言之，若違反食品安全標準，可以構成行政違法行為，科處澳門幣五萬元至六十萬元的罰款；更甚者，可以構成生產經營有害食品罪²⁸。因此，上述的標準為相關法定罪狀的組成部分。

136. 就這方面，需要強調的是，對採用何種行為形式去訂定“食品安全標準”這一事宜成為了委員會與政府之間多次深入討論的其中一個主要議題。

137. 考慮到在法案中“食品安全標準”在上述訂定罪狀的規範

²⁷ 分別是關於食品安全標準、生產經營有害食品罪和行政違法行為。

²⁸ 針對有關事項，第十三條第一款（一）項和（二）項及第十九條具有重要的作用。第十九條不但援引作為備用條款的第十三條，更規定凡生產經營“不符合食品安全標準”的食品，即使未對他人身體完整性造成危險，也會構成行政違法行為。【見法案第十九條第一款（三）項】



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and marks in the top right corner]

方面所佔的地位，委員會對法案第七條第三款最初所確立的方案表示擔憂，該條文規定——經訂定所涵蓋的範圍後——相關的標準由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示核准，理由是為了確保法律制度之操作性。

138. 具體而言，委員會在分析政府該方案時，需要釐清兩個問題。首先，政府是否能夠以位階低於法律的行為去規範相關事項，而不違反《基本法》和第13/2009號法律有關法律保留事項的規定，並且不違反刑法和行政處罰制度的一般原則；第二，假如第一個問題的答案是肯定的，那麼，在遵循澳門特區的法律秩序下，究竟應該以何種位階較低的法規進行規範；換句話說，即使可採用位階低於法律的規範，但該規範是否可僅以行政長官批示為之？

139. 在澳門特區法律秩序的憲制和刑法框架中，對於該等事項有清晰的限制。

140. 《基本法》第二十九條規定：“澳門居民除其行為依照當時法律明文規定為犯罪和應受懲處外，不受刑罰處罰”，該規範在澳門特區的憲法性制度中引入了刑事法的罪刑法定原則²⁹。

²⁹ 關於這事宜可參考楊允中，「澳門基本法釋要」，澳門特別行政區政府法務局出版，2003，第71頁；以及 Américo Taipa de Carvalho, DIREITO PENAL, PARTE GERAL, QUESTÕES FUNDAMENTAIS E TEORIA GERAL DO CRIME, Coimbra Editora, 2ª Edição (Reimp.), Coimbra, 2008,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and marks]

141. 除了這一憲制性的規範之外，還有另一部應該受到同樣尊重的準憲制性規範，該規範為第 13/2009³⁰號法律。

142. 對此，第 13/2009 號法律規定：凡有關“犯罪之定義（……）和相關的前提條件”（見第六條（五）項），以及“行政違法行為的一般制度、相關的程序及處罰（……）”（見第六條（六）項）的事宜，均須由法律予以規範³¹。換言之，犯罪行為和行政違法行為的構成要件均屬形式上的法律保留事項，而有關構成要件之訂定，需要遵從處罰制度的一般原則，尤其是確定性原則³²。因此，不但要在形式上遵守罪刑法定原則，同時也必須確保訂定罪狀的條文，以盡可能精準的方式描述關鍵的行為，亦即“有必要對被禁止的事宜作清晰的描

第 152 頁及隨後數頁，和 Jorge Figueiredo Dias, DIREITO PENAL, PARTE GERAL, TOMO I, QUESTÕES FUNDAMENTAIS, A DOCTRINA GERAL DO CRIME, Coimbra Editora, 2ª Edição, Coimbra, 2007, 第 177 頁及隨後數頁；還有，澳門特區終審法院就 2007 年 7 月 18 日第 28/2006 號案件的司法裁判，2007 年 9 月 12 日第 37 期「澳門特區公報」第 7921 頁。

³⁰ 第一常設委員會有關《關於訂定內部規範的法律制度》法案第 3 /III/2009 號意見書清楚指出：“本法亦將成為其所規範事項的依據法律，也就是說，它無論如何也是一部為隨後的規範行為提供準則的法律”；“是一部為隨後的規範行為提供準則的法律，即必須為這些行為所須遵守的法律，否則便沒有任何作用”，「關於訂定內部規範的法律制度的法律彙編」，立法會，澳門，2009 年，第 50 頁（也可透過 http://www.al.gov.mo/colect/col_lei-10/045-159.pdf 查閱）。這種見解同獲立法會各委員會的認同【第三常設委員會有關《公積金個人帳戶》第 6/IV/2012 號意見書（http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-14/parecer_cn.pdf）；第一常設委員會有關《房地產中介業務法》第 3/IV/2012 號意見書（http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-16/parecer_cn.pdf）】。

³¹ 眾所周知，這並不會妨礙法律所允許的另一情況，就是可透過獨立行政法規對罰款金額不超過澳門幣五十萬元的行政違法行為及其罰則作出規範【第 13/2009 號法律第七條第一款（六）項應與第六條（六）項一併解讀】。

³² 亦被稱為訂定罪狀原則，而事實上，就實質層面而言，其屬於罪刑法定原則的必然後果。為進一步了解這個事宜，參閱 Américo Taipa de Carvalho, 第 162 頁及隨後數頁和 Jorge Figueiredo Dias, 第 185 頁及隨後數頁。



述，使被禁止和處罰的行為得以客觀確定”³³。

143. 總結而言，不論是訂定犯罪行為抑或行政違法行為的規定（不妨礙上述的例外情況），均屬形式上的法律保留事項，並且受到規範處罰法的訂定罪狀原則限制。

144. 正如前述，在法案中，在“食品安全標準”和處罰規定之間建立了一個直接明確的關係，這體現為：“食品安全標準”成為了有關訂定犯罪行為和行政違法行為（可被科處最高六十萬元罰款的行為）之規定的其中一個組成部分，而有關的罪刑法定和訂定罪狀原則應同樣地適用於對該標準的規範。因此，“食品安全標準”同樣應由法律以盡可能精準的方式規範。

145. 基於以上所述，法案在“食品安全標準”方面並不是沒有著墨的。相反，不但界定了其所涉及的範圍，更建立了須遵守相關標準的一般原則，以及訂定了違反該原則的後果。

146. 亦因此而符合《基本法》和第 13/2009 號法律所訂定的形式要件。現在餘下的問題是，法案所訂定的規範在實質上是否符合第 13/2009 號法律第四條第二款所確立的充分原則或完整性原則。亦只有這樣政府才可以位階低於法律的行為進行規範。

³³ Jorge Figueiredo Dias 第 186 頁。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'Z' and several illegible signatures.

147. 需要指出的是，第 13/2009 號法律第四條第二款規定：“法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則”。

148. 就此，當以法律形式制定一套法律制度時一猶如本法案的情況，因《基本法》的憲制性規定，且經第 13/2009 號法律落實一須要確保 “(…)當透過法律對某事項進行規範時，這項規範必須整體載於一部法律中。亦即，法律應是充分的，足以讓法律適用者把握整套法律制度。”³⁴ 再者，根據立法會另一委員會就第 13/2009 號法律所載的法律完整性原則所述：“據此引申的重要後果有二：一方面，當採用法律形式作為對某項法律制度的適當規範性文件類型時，即意味著該制度將來須採取的形式已固定下來。換言之，從這刻起整套制度必須載於屬法律性質的規範性文件；另一方面，有關法律制度不得分別由多於一部的規範性文件訂定，不論是相繼頒佈的法律還是法規都如此。由此可見，自法律確立了完整性原則後，即要求法律（位階最高的規範性文件）“本身應能夠準確和充分地發出規範的指令，例如不應僅訂定某一制度的主要方向、標的和範圍，然後將該制度交由補充法規訂定。³⁵” 這是很清楚的，當然，並不妨礙第 13/2009 號法律賦予補充性行政法規的規範功能，即“為執行法律而訂定所必需的

³⁴ 第三常設委員會第 6/IV/2012 號意見書，第 9-10 頁。

³⁵ 立法會第一常設委員會有關《關於訂定內部規範的法律制度》法案的第 3/III/2009 號意見書。澳門立法會 2009 年出版的《關於訂定內部規範的法律制度的法律彙編》第 54 頁。（亦可瀏覽網頁 http://www.al.gov.mo/lei/leis/2009/13-2009/parecer_cn.pdf）。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

具體措施³⁶”的功能。(…)基於法律完整性原則(這項原則載於澳門法律秩序中生效的法律當中，因而是必須遵守的)，任何規範性文件的制定，不論是法律或是行政法規，均受其規範。”³⁷

149. 如前文所述，食品安全標準所適用的範圍已載於本法案第七條第二款。不論法律適用者或法律所針對適用的主體，在獲悉相關的法律內容後，皆能知悉有關食品安全標準的法定範圍，本法律已就其涵蓋範圍清楚詳盡地加以訂明。

150. 具體而言，法律適用者或法律所針對適用的主體可透過法律本身知道食品安全標準的內容只能涉及：“食品中的致病性微生物、農藥殘留、獸藥殘留、重金屬、放射性物質及其他危害人體健康物質的限量規定”；“食品添加劑的品種、使用範圍及用量”；“專供嬰幼兒和其他特定人群的食品的營養成分要求”；“食品生產經營過程的衛生要求；與食品安全有關的品質要求”³⁸。同時，他們亦會深知違反這些標準的後果，以及由此所受到的刑罰和行政處罰。

151. 總括而言，委員會認為本法案已就“食品安全標準”清楚、明確而且詳盡地訂出其規範之重點，同時，在這個事宜上，政府可採用位階次於法律的規範³⁹。加之，政府無論在法案理由陳述中抑或與委員會會晤期間，以至雙方的顧問共同討論法案時，均表示，該

³⁶ 第 13/2009 號法律第四條第四款。

³⁷ 第三常設委員會第 6/IV/2012 號意見書。

³⁸ 在闡述這些條文方面還須特別注意本法案所訂定的其他概念，尤其“食品”、“食品添加劑”、“食品相關產品”、“生產經營”、“食品安全”〔參見法案第三條第一至第五項〕。

³⁹ 需要指出，除了法案所指的，政府可透過位階次於法律的規範行為之外，委員會也曾提出另一方案，考慮將第七條第二款的內容設定為本法案組成部份的附件作規範，猶如以往第 17/2009 號法律(禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物)曾經採用的方法(該法律刊於二零零九年八月十日澳門特區政府公報第 32 期)。但是，這個方案最終沒被採納，因為委員會認為法案已符合法律保留原則和法律充足性原則，因此，可以容許透過次於法律位階的行為作出規範。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

方面的規範將按照國際間所採用的操作方法和標準為之。⁴⁰

152. 就《基本法》和第 13/2009 號法律規定的法律保留和充分原則，委員會在完成有關第一個問題的分析後，接著便分析本第二個方面，亦即是分析若以行政長官批示作規範，是否切合澳門特區的法律體制；還是應將法案第七條第三款所指的準用性規範訂為行政法規，後者為行政當局位階最高的規範性文件（《基本法》第五十條第五項，以及第六十四條第五項均可體現這看法）。

153. 政府建議將“食品安全標準”其餘的內容透過行政長官批示進行規範，其理由是為了設定一套具操作性的法律制度，以滿足食品安全的實質所需，尤其在技術方面的要求，例如訂定在食品生產經營過程中，食品添加劑可使用份量的上下限等。

154. 委員會強調，任何法律制度均期望具備操作性，然而，操作性應符合澳門特區在法律淵源方面的法律制度，以便確保法律規範的確切性。

155. 此外，儘管有關這方面之其餘規範部份屬於技術性質，然而，正如本意見書多次指出，需要注意法案這方面的規範涉及到訂定犯罪行為以及行政違法行為⁴¹的規定。因此，按照澳門特區的法律體制，該規範僅可透過規範性文件為之，即使其原則性之內容已受法案規管亦然。

⁴⁰ 根據附同本法案的理由陳述，提案人稱“在參照聯合國糧食及農業組織與世界衛生組織的指引”（中文版理由陳述第一頁）。多項國際準則當中，包括有聯合國糧食及農業組織與世界衛生組織“共同成立 Codex Alimentarius 委員會的所制定的標準（詳情可參見網址：<http://www.codexalimentarius.org/standards/en>）。

⁴¹ 修改《機動車輛稅規章》法案期間，當時負責審議的委員會同樣面對這個疑問，然而，當時討論應否以行政長官批示作規範的事項並非類似本法案現時所針對的，法律規範的部份內容，而只是從技術方面的考量。（參見 http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-01/parecer_cn.pdf, 第 7-8 頁）



I g v
後
W
M

156. 綜合上述觀點，就政府所提出的方案，委員會對其合法性存有疑問，並認為第七條第三款的準用應為行政法規。

157. 繼委員會表態後，在法案第二文本中，其第七條第三款修改為為“食品安全標準由補充性行政法規訂定”。然而，該條文亦規定“但在緊急情況下，可由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示修改”。

158. 綜合考慮到委員會在分析該問題時所闡述的意見後，對於本條最後部份維持採用行政長官批示，即使僅限於緊急情況，委員會向政府重申其擔憂。

159. 此外，委員會擔心，如果現在規定以某一位階低於行政法規⁴²的行為去修改行政法規，那麼，以行政長官批示修改食品安全標準必然會引致修改訂定該標準的補充性行政法規之內容，需要留意，在這種情況下，在淵源上，作為規範性行為的行政法規在政府採用的行為當中所處的位階最高⁴³。

160. 政府再次說明，之所以採用這一特別處理方法，是為了確保“食品安全標準”的法律制度能夠回應現實發生的問題，而訂定規範性行為的程序要求一定時間，往往不能夠及時回應到現實出現的問題，即使這一規範性行為是一項由同一機關制定的行政法規亦然⁴⁴。此外，政府亦指出，在政府看來，在該兩種規範性行為之間並不

⁴²詳見 António Katchi, As Fontes do Direito de Macau, 澳門大學法學院, 2006, 第 538 頁及續頁。

⁴³ “第 3/1999 號法律隱含著對這些規範之間的位階規定(…), 從上而下有行政法規、行政命令和批示”。 António Katchi, 已引述著作第 533 頁。

⁴⁴ 要注意的是，即使是一個法律的立法程序，基於其本身的性質，會比採用行政法規之程序顯得較為複雜，而且由兩個不同的機關介入，但可透過由立法會議事規則(經第 1/1999 號決議核准，並經第 1/2004 號及第 2/2009 號決議所修改)第一百五十五條所規定的緊急程序，以一個相對迅速的方式去完成有關的立法程序。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

存在一個真正的位階，因為兩者均由行政長官制定，雖然在制定時可能存在程序上的分別⁴⁵。

161. 委員會已將政府的立場作適當記錄，並接納政府建議的規定。

162. 關於這個問題，儘管委員會對法案第二文本第七條第三款最後部分所確立的方案仍存有疑問，但由於該批示具有規範性內容，理應屬於規範性質的批示⁴⁶。申言之，由於該批示在實質上與政府作出的規範性行為相符（或“行政機關在行使行政職能過程中制定的法律規範”⁴⁷），故除了須刊登在《澳門特別行政區公報》⁴⁸外，還應該將第七條第三款最後部分所指的批示歸納為行政長官對外規範性批示（見第 3/1999 號法律第三條（四）項），並適用相應的程序性規定⁴⁹。

163. 此外，仍有兩個方面須加以強調。首先，透過行政長官批

⁴⁵ 應當注意，行政法規須先聽取行政會意見，但批示則無這個需要。從《基本法》第五十八條的規定“行政長官(…)向立法會提交法案、制定行政法規(…)前，須徵詢行政會的意見”，以及，第 3/1999 號法律第三條〔見第 3、第 4 款〕，關於核准法規的公佈與格式(刊登於一九九九年十二月二十日澳門特區政府公報第一期) 可以得出這樣的解讀。

⁴⁶ “經由第 3/1999 號法律第 3 條（二）項所創立的、定名為“行政法規”的規範，僅僅是規定於《基本法》內的行政法規類別中的一種，其實根據第 3/1999 號法律第 3 條（四）、（五）項、第 13 條第 1 款、第 15 條第 2 款和第 16 條第 2 款中可得知，該法在創立了“行政法規”的同時，還創立了由澳門特別行政區行政長官作出的“對外規範性批示”。後者以《基本法》第 50 條為依據(…)同樣是規定於《基本法》中的行政法規”——前述載於澳門特別行政區公報的終審法院裁判第 7920 頁。

⁴⁷ 引述該刊登於澳門特別行政區公報的終審法院裁判第 7920 頁。

⁴⁸ 明確規定在法案第七條第三款。

⁴⁹ 針對這些情況，有學說認為，狹義上的行政法規以及行政長官對外規範性批示應遵守相同的程序，包括聽取行政會之意見，實質上有規範性質(見已提及的 António Katchi 第 539 頁)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

示所進行的修改是建基於緊急情況之上，因此受到時間上之限制，所以該批示應當因應該緊急情況而適時作出調整。

164. 另一方面，如有食品安全風險或在緊急情況下，法案第九及第十條之規定容許政府透過行政長官批示，採取及時及迅速的行動（包括召回食品或食品添加劑、禁止有關生產或進行銷毀、暫時禁止或限制生產經營以及封存或銷毀⁵⁰）。

165. 因此，實際上，僅有少數的情況才會引發第七條第三款最後部分所指的機制，而且其所持續的時間受到在相關的緊急情況的限制。

F. 預防及控制措施

166. 保障食品安全意味著需要建立一套持續性的預防機制，為此，除需要落實相關的政策外，亦要定期為食品業及整體社會培育人才，以及創設法定機制以採取特定及適當措施去應對具體狀況。

167. 正是在這個背景下，在法案的第八條第二款及第九條引入

⁵⁰ 在不影響將作出之分析，針對這些規定，要指出的是，民政總署因應食品安全的風險程度和範圍以及行政長官在重大食品安全事故時均可採取預防及控制措施（見法案第九條第一及第二款結合第十條第一款之規定）。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

“預防及控制措施”，以及援引至法案第十條。

168. 透過上述條文所建立的制度以及其本身的名稱可知悉，該等措施以預防食品安全風險為其目的，並在有關情況發生時作出調控。

169. 透過上述的條文，仍可知悉，民政總署具有採取該等措施的權限，當然，須根據“食品安全風險監測及評估結果”以及因應“風險的程度和範圍”而作出(結合法案第八條第二款及第九條第一款之規定)，並須遵守“必要、適度及與既定目標相符的原則”(見第九條第二款)。因此，民政總署所採取的行動需依照風險的程度和範圍及針對風險的科學評估⁵¹，並參照法案所規定的法定標準及一系列措施(有關分析將較後作陳述)。

170. 除了上述的一般制度外，根據法案第十條之規定，“如有充分依據顯示發生或可能發生重大食品安全事故”⁵²，行政長官“可針對某類行業、場所、食品、食品添加劑或食品相關產品命令採取”第九條所述的“預防及控制措施”(見法案第十條第一

⁵¹ 要指出的是，食品安全的科學評估是該法律制度的結構性原則。關於這個事宜，可參見 Miguel Ángel Recuerda Girela 的 “Introducción al Derecho Alimentario”, TRATADO DE DERECHO ALIMENTARIO (Dir. Miguel Ángel Recuerda Girela), Aranzadi, Pamplona, 2011 年, 第 89 頁及續後數頁。

⁵² 發生或可能發生重大食品安全事故是“指對人體健康、經濟活動及社會秩序造成或可能造成嚴重及廣泛影響的食品安全事故”(法案第三條(七)項)。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

款⁵³)。行政長官就這方面所作出之行為同樣是受到規限的，一方面，需遵循行政行為的一般限制；另一方面，正如第十條所規定，僅在發生重大食品安全事故(或有充分依據顯示可能發生重大食品安全事故)的情況下方可介入，同時須考慮到第九條所確立的措施。仍要指出的是，行政長官就這方面所作出的行為應以批示形式刊登於《澳門特別行政區公報》。

171. 正如前述，法案亦具體規定了可以適用的“預防及控制措施”，包括：“清潔、消毒或改善有關地點、場所、設施、設備或工具”；“召回食品或食品添加劑”；“暫時禁止或限制生產經營及使用”；“暫時停止場所運作”；“封存”；“保全性扣押”；“銷毀”(“但以採取其他措施不能消除食品安全風險者為限”)—見第九條第一款(一)至(七)項—這些措施均可單獨或一併採用。

172. 根據第十四條第二款之規定，若違反法案民政總署或行政長官按法案第九條及第十條而命令採取的措施者，構

⁵³ 只要符合職能規範所規定的法定要件，行政長官可以採取其他措施(法案第十條第一款第一部分)。可參見第 7/2003 號法律 - 對外貿易法(載於 2003 年 6 月 23 日第 25 期的澳門特別行政區公報)，亦可見附隨本法案的理由陳述(中文版第二頁)。



成加重違令罪⁵⁴。

173. 在對法案“預防及控制措施”的一般制度作出介紹後，要指出的是，委員會對有關制制存有保留。

174. 首先，委員會一開始⁵⁵已經就以下事宜存有疑問：如果賦予民政總署有關職能，是否符合澳門特區的法律體系？因作為行政機關的民政總署，其工作人員在採取法案第九條所規定的“預防及控制措施”時，僅具有公共當局的權力（見法案第四條第二款）。

175. 委員會認為，有關第九條第一款所規定的某些措施，尤其是扣押，根據刑事訴訟法典之規定⁵⁶，應由刑事偵查機關在刑事訴訟中程序中作出。現存有的問題是，從法案第九條的表述可知悉現在所針對的並非刑事訴訟程序⁵⁷，而是涉及保全性措施的行政訴訟程序。

⁵⁴ 這規定應與刑法典第三百一十二條一併解讀。以加重違令罪予以處罰者，刑罰最高為二年徒刑或二百四十日罰金(刑法典第三百一十二條第二款)。

⁵⁵ 這亦是最初以書面送交政府的其中一條問題。而政府在第一次與委員會開會時(2012年6月7日)作了回應。

⁵⁶ 刑事訴訟法典第二百三十一條及續後條文應與同一法典第一條第一款(b)至(d)項一併解讀。要指出的是，這些措施只可由刑事偵查機關採用，故刑事警察機關及刑事警察當局的地位應透過法律明確地確立。關於這個問題，可參閱第一常設委員會關於《廢止在經濟局範圍內有關刑事警察當局及刑法警察機關身份的法律制度》法案的意見書一載於

http://www.al.gov.mo/lei/leis/2008/04-2008/parecer_cn.pdf, 第3及第4頁。

⁵⁷ 要指出的是，就生產經營有害食品的犯罪偵查，按照刑事訴訟的相關規定，應由刑事警察機關及刑事警察當局作出。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

176. 另外，需要注意，雖然是由行政實體在行政程序下作出的一項行為，但第九條規定的措施是有別於民政總署根據《行政程序法典》第八十三條⁵⁸規定而採取的措施，因為，當中大部分的措施，例如銷毀食品、食品添加劑及食品相關產品（見第九條第一款（七）項），均具有（或可能產生）確定性效力⁵⁹，該效力與上述《行政程序法典》所規定的臨時措施的性質（即暫時性及可復原性）相互抵觸。

177. 最後，需要將法案第九條所訂定的保全性法律制度與第40/2004 號行政法規⁶⁰（有關於規範進行衛生檢疫及植物檢疫）第七條第二款作出區分，後者是以措施所針對的人未有履行義務作為基礎，然而，第九條所訂定的機制並未以該條件作為前提。這一點，透過其相關的預防目的可以得知。

178. 其次，對於法案所列出的各種措施，委員會特別關注第九

⁵⁸ 《行政程序法典》（由一九九九年十月十一日的第 57/99/M 號法令核准，並在同一日刊登於一九九九年第四十一期的特區政府公報內）第八十三條第二款規定：“如有理由恐防不採取臨時措施將對有關之公共利益造成嚴重或難以彌補之損害，有權限作出最終決定之機關得主動……在程序中之任何階段命令採取必要之臨時措施”。

⁵⁹ 在這個背景下，須要強調，在第九條第一款所規定的各種措施，很多時標的都是滅失物，因此，相關的措施可以產生確定性效果，與首次看到措施時所想像到的效力不同。例如，封存及禁止銷售已由超級市場取得的水果，將妨礙在合適時間內進食，因此，措施所產生的效果，實際上，不是臨時的。

⁶⁰ 據此，在“不符合清潔、衛生及食物安全要求……”的情況下，“除施予倘有的行政或刑事處分外”民政總署及其他部門還可以決定銷毀產品。不論情況怎樣，須指出，在這些情況下，民政總署可以“請求警察當局……及司法當局提供因執行職務所需的協助，尤其是在執勤時遇到阻攔或反抗的情況”（見刊登於二零零四年十二月二十二日澳門特區公報第五十一期的第 40/2004 號行政法規第七條第一款（五）項）。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

條第一款（七）和（八）項。

179. 就第九條第一款（七）項而言，鑒於銷毀產品具有確定性效力，而且這項措施會對產品持有人的所有權帶來明顯衝擊，委員會⁶¹認為，該措施的有關規定過於空泛，不足以確定其是否屬於最後情況下方可採用的手段。

180. 至於第九條第一款（八）項的情況，委員會則擔憂該項規定未能符合刑法方面的訂定罪狀原則，這是因為當訂定“作出其他消除或減低食品安全風險的特別處理”時，從行文可以得出，民政總署可以採取（其他）並沒有列出的措施。在實際上，正如之前所述，若違反以法案第九條（及第十條）為依據而命令採取的措施，可以構成加重違令罪。故此，第九條第一款（八）項（以及其他各項）實際上屬於一項訂定犯罪行為的規範⁶²。因此，所有在本意見書F點所敘述關於刑法上訂定罪狀原則的要求，應同樣地適用法案第九條。

181. 第三，正如前述，鑑於“預防及控制措施”會對食品、食品添加劑及食品相關產品的持有者之基本權利帶來衝擊，委員會對法案沒有明確規定任何程序性規範而表示擔憂，尤其是關於針對民政總

⁶¹ 委員會尤其關注當食品安全風險的出現只屬於可能性質時而採用這項措施的情況。

⁶² 換言之，第十四條第二款的犯罪，只有與第九條（及第十條）第一款各項的規定一併閱讀，才是一條完備的條文。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

署所採取的措施而提出異議的機制。

182. 這些憂慮及相關的理據，既在委員會的會議上，又在相關顧問團所舉行的會議上，已傳達給政府。

183. 政府在法案的第二文本中，對行文引入了一些修訂，以作回應委員會所表達的憂慮。

184. 首先，第九條第一款的正文中引入了“預防及控制措施”可以“單獨或一併”採取，這更加清晰了民政總署應按照具體情況的要求而作出適當的介入。

185. 除此之外，就有關於扣押及銷毀產品的制度，對其相應項的行文作了更清晰的處理：現在第九條第一款（六）項規定為“保全性扣押”⁶³，而同一條第一款（七）項則規定採取銷毀的決定“以採取其他措施不能消除食品安全風險者為限”。這突顯出法案所規定的扣押之特別性（與刑事訴訟中的扣押不同），而且明確了銷毀是當其他的措施未能預防及控制食品安全風險時所採用的最後手段。

186. 所有的修訂及所作的清晰化處理應與第四條第二款所引入的修訂結合起來，一併作理解（引入的修訂指出“民政總署的工作人

⁶³ 該解決方案在澳門特區法律制度內已經有先例，如設立預防及控制吸煙制度第 5/2011 號法律，在其第二十八條第二款（三）至（六）項亦可見該方案 刊登於二零一一年五月三日第十八期特區公報。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

員……可依法要求警察當局提供所需協助，尤其是為調查目的或在執行職務時遇到反對或抗拒的情況”⁶⁴），而且上述的修訂及清晰處理既使民政總署介入的（行政）性質及其相關的限制⁶⁵更加明確，藉此緩解有關於第九條訂定的方案是否與澳門特區法律體系相互抵觸的問題。

187. 至於由委員會就其他方面提出的問題，第九條及第十條維持不變。政府指出，上述條文所規定的解決方案是基於食品安全風險對公眾的健康及生命產生或可能產生的後果之嚴重性，以及考慮到食品、食品添加劑和食品相關產品的特別性質，政府認為相關的規定能夠適當及迅速地，按每一具體情況的嚴重性作出回應。

188. 除此之外，有關於欠缺程序規範的問題，尤其是缺乏對民政總署及行政長官的決定提起爭執的機制，政府指出這些決定都屬於行政行為，因此，將補充適用《行政程序法典》⁶⁶，《行政訴訟法典》，⁶⁷以及本地區行政當局、公共法人其權利人及公共管理代理人之合約

⁶⁴ 類似的解決方案見於第 5/2011 號法律第一款及關於房地產中介業務的第 16/2012 號法律第二十七條。

⁶⁵ 關於這項事宜，請參考第一常設委員會第 3/IV/2012 號意見書，第 59-60 頁。

⁶⁶ 對於該事宜，請參見《行政程序法典》第一百四十五條及續後數條關於聲明異議及行政上訴的制度。

⁶⁷ 載於一九九九年十二月十三日第 110/99/M 號法令內，該法令在同一日刊登於一九九九年第五十期澳門特區公報內。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

外民事責任的一般制度。⁶⁸

189. 最後，就有關於第九條第一款（八）項的行文，政府認為並沒有任何違反刑法一般原則的情況，因為，自特別措施所針對的人被通知將要採取的特別措施之時起，所有用以確認相關行為的必要要素已經集齊。

190. 委員會已把政府的立場作適當記錄。

G. 刑事及行政違法行為的規範

191. 總體而言，本法案當中關於刑事及行政違法行為的規範是在現行七月十五日第 6/96/M 號法律當中的相關規定基礎上發展而來。體現了兩項重要的立法政策：首先是將不法行為區分為犯罪與行政違法兩類；其次是適當加重對相關行為的處罰。

192. 透過法案第十三條，創設了生產經營有害食品罪。
透過法案第十九條，創設了行政違法行為。

顯然，在設定相關規範時，有兩個方面的主要因素需要

⁶⁸ 訂定在四月二十二日第 28/91/M 號法令內，該法令在同一日刊登於一九九一年第十六期澳門特區公報內。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

考慮：第一，行為的危險性程度；第二，行為的構成方式。

193. 在現行的相關制度當中，關於危險性程度的規定見於兩個規範：對他人生命造成危險或對身體完整性造成嚴重危險者，規定於《刑法典》第二百六十九條⁶⁹；不對他人生命造成危險或不對身體完整性造成嚴重危險者，規定於七月十五日第 6/96/M 號法律第二十條⁷⁰。

194. 換言之，現行相關法律制度當中存在兩個彼此關聯卻又危險程度有別的規範，當然，兩者均屬於刑事範疇。

195. 除了在法定刑幅度的設定方面上述兩個規範以適度的差別體現了罪行的輕重有別之外，在具體行為方式的設定方面，儘管七月十五日第 6/96/M 號法律的立法者意圖設定一些有別於《刑法典》第二百六十九條的概念，但是，在核心概念的使用上，可以說這兩個規範並無實質上的區別—兩者所遵循的基本邏輯是相同的。

196. 但問題是，在七月十五日第 6/96/M 號法律的立法者那裡，看不到以行政不法行為規範來管控食品安全問題的意

⁶⁹ 見注 4。

⁷⁰ 見注 5。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

圖。這便產生了一個問題：食品安全方面出現的問題要麼是不構成任何不法行為，要麼就是構成刑事不法行為。

197. 從這個意義上說，本法案所建議的刑事不法與行政不法分治的方案為食品安全的管控多提供了一條渠道。同時，由此也必然導致將七月十五日第 6/96/M 號法律當中被規定為犯罪的某些行為予以非犯罪化處理。

198. 法案擬將現規定於七月十五日第 6/96/M 號法律第二十條不對他人生命造成危險或不對身體完整性造成嚴重危險的法定情形演化為兩種不同性質的情形：其一是尚未造成危險的情形；其二是雖然對他人身體完整性造成危險、但尚未達到嚴重程度，或者尚未對他人生命造成危險的情形。

199. 為此，相應採取了兩個立法方案：對應前者，透過創設尚未造成危險者這一法定情形，引入了行政不法；對應後者，以對他人身體完整性造成危險為標準，創設了生產經營有害食品罪。

200. 這樣，加之由於前述《刑法典》第二百六十九條規定當中的使供應養料之物質腐敗罪所設定的危險程度是，對他人生命造成危險，或對他人身體完整性造成嚴重危險，就將形成



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

這樣一種立法安排：以行為是否對他人身體完整性造成危險為標準，區分為犯罪與行政違法行為；以行為是否對他人生命造成危險，或對他人身體完整性造成嚴重危險為標準，區分為使供應養料之物質腐敗罪與生產經營有害食品罪。並從而呈現出這樣一種邏輯體系：行為的危險性由無到有—由行政違法行為到犯罪；行為的危險性由輕及重—由生產經營有害食品罪到使供應養料之物質腐敗罪。

201. 相應地，在本澳的法律體系中，就食品安全問題的監管，將會出現一個新的罪名即生產經營有害食品罪，同時也將出現基於這一刑事規範的行政違法行為，而現有的異常食品或食品添加劑罪名將被取消。

202. 委員會與提案人均認為，這樣的立法政策選擇考慮到了首先以行政手段介入食品安全管理事宜（會帶來適度的非犯罪化處理），而將刑事干預放在最後的位置，既體現了刑法最後干預原則，也準確識別了必須以刑法加以保護的法益。⁷¹⁷²這對於提高行政與司法兩方面的效率應該有所幫助。

⁷¹ 參 Jorge de Figueiredo Dias, *Direito Penal, parte geral* tom1, Coimbra Editora, 2004, p120ss.

⁷² 正如 Jorge de Figueiredo Dias 所指出的，“在二級刑法當中，存在一個選擇的空間……，只能透過這樣一種方法來處理，即將行政法秩序與刑事法秩序相分離，將所有那些並未侵犯法益或者其



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

同時，立法上的區別化處理也符合本澳飲食業現實狀況，符合國際上的總體立法趨勢。

203. 僅就本法所設定的刑事不法行為的規範而言，亦值得重溫並且沿用七月十五日第 6/96/M 號法律的立法者的觀點：尋求與刑法典的協調一致。作為一個刑法體系，“其中一般刑法與特別刑法之間的辯證關係應該體現為，僅當所保護的法益值得給予不同處理時，一般規範才讓位與特別規範。

在此方面，正在審議中的法案基本上有三個法益：a) 公共衛生，b) 市場關係的規範秩序（及消費者對該規範秩序的相應信心），以及 c) 作為滿足群體性需求的手段的經濟活動。

毫無疑問，這些法益值得給予不同處理。因為其更多的規範要求，所以將其分離於刑法典之外。”⁷³

204. 亦正如 Jorge de Figueiredo Dias 教授所指出的，“二級刑法的特別性建基於，認為有刑事政策的需要，在其範疇內設立一

刑罰不具有必須性的不法行為—這是適用刑罰的條件，清除出刑事法秩序。”（Jorge de Figueiredo Dias, Para uma dogmática do direito penal secundário, Direito e Justiça, Vol. IV. 1989/90, p16.）

⁷³ 參見澳門立法會公共經濟及財政委員會第 3/V/96 號意見書葡文版，第 2.1.1.2 點。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

些個別化的措施，無論是在狹義立法層面還是在組織層面。”⁷⁴

205. 法案第十三條與第十九條的設計理念是，在所訂定的犯罪與行政違法行為之間建立起上述邏輯上的聯係，除此而外，使兩者共享部份行為構成要素，甚至無論從形式上還是在內容上，行政違法行為的規範在很大程度上依賴於刑事違法行為的規範－第十九條第一款（一）項援引了第十三條第一款（一）、（三）、（五）、（六）、（七）項；第十九條第一款（二）項援引了第十三條第一款（二）、（四）、（八）項。

206. 委員會內部曾意識到，法案規定刑事不法行為的第十三條與規定行政不法行為的第十九條之間的這樣一種關係的設定方式不論是從立法的確定性角度，還是從刑法作為最後手段原則的角度，甚至從法律適用的角度都似乎值得斟酌，並曾考慮過另外一個方案：將兩者位置互換，將行政不法行為的規範置於刑事不法行為的規範之前，並且另外在兩者之前新增關於本法擬禁止作出的行為的規範。

但提案人認為，這不過是立法形式的不同，不值得作出

⁷⁴ Jorge de Figueiredo Dias, Para uma dogmática do direito penal secundário, Direito e Justiça, Vol. IV. 1989/90, p17.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

改變，最終，委員會與提案人就此並未達成一致意見。

207. 在行為構成方面，在委員會內尤為關注的一個問題是，法案第十三條所規定的生產經營有害食品罪的多項內容實質上依賴於第七條第二款所指的食品安全標準。例如第十三條第一款（一）項及（二）項所稱的加入食品添加劑以外的化學物質的食品，以及不當使用食品添加劑的食品，似乎要依賴於第七條第二款（二）項的規定；第十三條第一款（三）項所稱的使用超過保質期的食品作為原料的食品，似乎要依賴於第七條第二款（四）、（五）項的規定；第十三條第一款（八）項所稱的被除去某成分或某元素以致營養價值降低的食品，似乎要依賴於第七條第二款（三）、（五）項的規定；第十三條第一款（四）項所稱的含有致病性微生物、殘留農藥、殘留獸藥、重金屬、放射性物質及其他危害人體健康物質的食品似乎要依賴於第七條第二款（一）項的規定等。

208. 換言之，一個行為是否構成本法第十三條所定犯罪，在以上情況下要以本法第七條所定的食品安全標準作為依據。



209. 同樣，由於之前所述的第十三條與第十九條之間的邏輯關係，以及由於第十九條第一款（三）項及第二款對食品安全標準的直接與間接援引，一個行為是否構成第十九條所指的行政違法行為，也要以第七條所定的食品安全標準作為依據。

210. 因此可以說，第七條所定的食品安全標準是第十三條所指犯罪及第十九條所指行政違法行為的核心構成要件。

211. 法案第七條第二款規定，食品安全標準必須包括下列內容：

- （一）食品中的致病性微生物、農藥殘留、獸藥殘留、重金屬、放射性物質及其他危害人體健康物質的限量規定；
- （二）食品添加劑的品種、使用範圍及用量；
- （三）專供嬰幼兒和其他特定人群的食品的營養成分要求；
- （四）食品生產經營過程的衛生要求；
- （五）與食品安全有關的品質要求。

212. 換言之，法案透過上述第七條、第十三條、第十九



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

條，劃定了相關不法行為的範圍及其法律後果，其核心要素是，看其是否違反法定的食品安全標準。

213. 這樣，在立法上就要求法律關於食品安全標準的規定完備而明確的。

214. 然而，委員會注意到，相關各項食品安全標準的細節並未載明於本法當中，在第七條第三款的最初文本行文中甚至擬規定經民政總署建議、透過行政長官批示核准。

215. 委員會對於該措施產生了疑問，認為這些安全標準應該明確規定在本法當中，否則會有違反法律的立法保留原則及法律完備性原則之嫌。

216. 政府就此解釋稱，該選擇完全是基於實際操作的需要，考慮到相關食品安全標準的高度變動性、高度技術性而作出。

217. 經委員會與提案人研究，最後將第七條第三款改為以補充性行政法規訂定食品安全標準，但在緊急情況下可由行政長官以批示修改。

218. 仍然需要指出，上述修改並未從根本上改變其空白規範的性質。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

219. 在理論上，二級刑法“旨在處罰破壞國家行政法秩序的行為，通常會援用行政法，以此訂定—具有高度可變性—其內容，因此，經常由空白刑法規範構成。”⁷⁵

220. 從立法角度，考慮到構成要件確定性原則（o princípio de determinabilidade dos tipos），該等空白規範在學術上似乎並不甚受待見，儘管不是說要完全剔除，但也主張要儘量減少。⁷⁶這就意味著，如果使用這種規範是不可避免的，也並不絕對予以排除。

221. 另外，將來的實際操作需要，特別是食品安全標準本身所具有的高度技術性、專業性以及高度可變性，這些也的確是不能不加以考慮的因素。

222. 因此，委員會在一般意義上並未過度反對法案第七條經修改後的第三款擬採用的空白規範方式。

223. 實際上，就上述第十三條的規範方式，立法會顧問團與提案人在立法技術層面亦曾多次相互交換意見。

在立法會顧問團看來，雖然並不完全拒絕採用空白規範

⁷⁵ 上引| Jorge de Figueiredo Dias, Para uma dogmática do direito penal secundário, Direito e Justiça, Vol. IV., 1989/90, p19.

⁷⁶ 參上引| Jorge de Figueiredo Dias, p57.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的形式，但畢竟還是首先要尋求不採用這種方式的辦法。為此，顧問團提出的建議是，使本條所定的犯罪行為與第七條所定的食品安全標準在形式上脫離；而在具體設定罪狀時，建議採用與刑法典第二百六十九條相類似的邏輯。

最終，雙方就此未能取得一致意見。

224. 在刑事政策的層面，與七月十五日第 6/96/M 號法律第二十條第一款所設定的最高三年徒刑或不少於一百二十日罰金的刑罰幅度相比較，本法第十三條第一款擬設定的最高五年徒刑或最高六百日罰金顯然重了許多，而且這還未考慮第十三條第三款所設的加重處罰情形：在因故意或過失而造成第十三條第一款或第二款所指的事實引致他人身體完整性受傷害的情況下，則對行為人科處的刑罰，為對該情況可科處的刑罰，而其最低及最高限度均加重三分之一——這一規定在七月十五日第 6/96/M 號法律當中並不存在。

225. 委員會對於提案人試圖透過在立法層面加重對食品安全犯罪的刑罰幅度，以收到更好的一般預防效果的設想表示理解。

226. 可以預期，本法生效以後，第十九條關於行政違法



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

行為的規定將成為最為常用的監管工具，其所規定的違法行為以及作為相應法律後果的澳門幣五萬元至六十萬元的罰款，加之第二十條所規定的兩種附加處罰，將填補目前的立法空白，也體現出立法者加強對食品安全平常管控的策略。

227. 顯然，這一管控將公共權力介入的時間點提前到了相關行為尚未對他人身體造成危險的時刻，但另一方面也可以說是危險尚未顯現的時刻，或者危險尚在潛藏的時刻。其中傳遞的信息就是，食品安全，預防為上。

III

細則性審議

228. 除了上述總體性審議之外，委員會還根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對法案所規定的具體解決方案是否切合法案所蘊含的原則、法律規定在技術上是否完善方面作出了細則性審議。

以下將按照提案人於2013年1月25日提交的最後文本中的條文序號及條文的內容，就所涉及的修改內容及主要問題作出具體說明：



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

229. 第一條 — 標的

本條的標題由最初文本的“目的”修改為“標的”，純粹是立法形式的完善。在行文中則相應刪除了“旨在”一詞。另外，中葡行文都有其他基於語法原因的微調。

230. 第二條—適用範圍

(1) 關於該條第一款中所使用的食品的“生產經營”這一表述用語，委員會當中曾經有議員擔心政府將監管範圍設定的太廣，是否超過其自身的能力。但經政府一再堅定表明這一立場，委員會除了提醒政府提升其相關監管能力之外，認為這一適用範圍的設定反映了業界的實際操作情形，可以接受。

(2) 委員會也與提案人討論過是否可以將該款中文本行文的“生產經營”改為“生產及經營”，認為這樣可以使得其含義更為清晰。但提案人擔憂如果這樣修改會令人誤解本法只是規管生產與經營，即其他行為不受規管。換言之，立法初衷是將從食品生產到經營中的所有活動均納入本法的規範範圍。

(3) 委員會認為，關於食品生產經營，本法在第三條（四）項有清晰的定義。從中文語法角度而言，無論是否在“生產”與“經營”兩詞之間增加一個“及”字，這兩個動詞之間都是並列的關係。



而且，事實上，在本條的葡文版行文中，確實在“produção”（生產）與“comercialização”（經營）兩詞之間使用了“e”（及）一字。雖然中文版行文使用與不使用“及”字，並不會在規範的實質內容上有所差別，但如果使用的話，與葡文的對應在形式上會相對好一些。

（4）無論如何，在最後文本中，該條第一款中文本維持了最初文本的表述方式。

（5）關於該條第二款，在委員會內討論了兼為食品與藥品的物質以及保健品的規範問題，確認，聲明其具有治療或者預防疾病功效者，均視為中成藥，不受本法規範。⁷⁷

231. 第三條一定義

（1）在該條（一）項關於食品的定義中，飲料被明確規定為食品的一種。在此基礎上，出於適當的立法政策的考慮，委員會與提案人均同意，將供給公眾食用的水（包括自來水以及有預包裝的各類礦泉水、蒸餾水等）納入受本法規範的食品範圍。但在表述形式上，委員會內亦曾擔憂過“水”能否被“飲料”的概念所包容，但最後還是維持了“飲料”

⁷⁷ 詳見本意見書第 44-46 點。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

這一用詞。

(2) 關於該條(一)項行文中“以及在生產、配製及處理食品過程中所使用的所有成分”一句，在立法技術上，委員會與提案人均同意，這裡所指的“所有成分”並不包括添加劑在內，否則就會與同條(二)項的規定無法區分。

(3) 將該條(二)項關於食品添加劑定義的行文中“取得、處理、包裝、運送或貯存”的表述修改為“生產經營”，其理由是，使得該表述與本法所定義的生產經營的實質內容保持一致。

(4) 此外，為了解釋該項所使用的“但不包括為提高營養價值而添加在食品中的物質”一句，可以給出的例子比如添加在食品當中的維生素。

(5) 對該條(三)項關於食品相關產品的定義，委員會內曾經質疑除了該定義之外，欠缺更為具體的監管規定。實際上，食品相關產品的使用除了必須遵循本法第七條所規定的食品安全標準之外，還可能與所有相關產品的本身標準相關，但僅就本法的適用而言，所能依據的也的確僅有本法第七條所指的食品安全標準。

(6) 在該條(四)項關於生產經營定義的行文中，增加關鍵的“食品”一詞，使得生產經營的對象更為明晰。



(7) 在該條規定食品安全事故的第(六)項，基於技術考慮，刪除了最初文本行文中的“包括一般食品安全事故及重大食品安全事故”一句。

232. 第四條一職權

(1) 在該條第一款正文的行文中刪除最初文本該條第一款中“但不影響法律賦予其他公共實體的職權”一句，目的是為了避免不同部門之間的權限衝突，強調在面對本法之時，權限歸於民政總署。

(2) 在上述第一款(四)項，將最初文本行文“收集樣本進行檢測”一句修改為，“收集樣本及化驗和檢測食品的安全性”，以使得該項規定的內容更為清晰。

(3) 在上述第一款(八)項行文中，刪除最初文本行文中的“或建議採取特別措施”一句。該修改主要是由於在第十條第一款行文中刪除“採取下列特別措施”一句，因為，行政長官可以採取任何法定的措施，而無需依賴於民政總署的建議。

(4) 上述第一款(十一)項葡文行文有基於語法原因的微調。

(5) 在上述第一款(十二)項行文中，將最初文本行文中的“尤其互相通報食品安全方面的資訊”一句，修改為“尤其通報及獲取涉及食品安全的資訊”，以使得其含義更為清晰。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

此外，該項中所稱的“國家或地方主管當局”，顯然是在指稱中華人民共和國的國家或者地方主管當局。

該項中文行文有基於語法原因的微調。

(6) 該條第二款最初文本的行文“公共實體在各自的監察範圍內履行職務的過程中，如發現違反本法律規定的行為，除須即時依法作出必要的處理外，應立即通知民政總署，以便其按本法律所賦予的職權採取行動”予以刪除。本款中“如發現違反本法律規定的行為，立即通知民政總署”一句的內容被吸納進第六條第一款。

這一修改的目的是為了避免不同部門之間的權限衝突，強調在面對本法之時，權限歸於民政總署，因此，其他公共實體在發現違反本法規定的行為時，無權直接作出任何處理，而必須立即通知民政總署。

(7) 該條最初文本中的第三款因上述原第二款被刪除，按順序替代移為第二款。

將該款最初文本行文中的“民政總署的工作人員在執行監察職務時，具有公共當局的權力”一句修改為，“民政總署的監察人員在執行職務時，具有公共當局的權力”。這一修改強調執行相關職務的人員所擁有的特定身份，但同民政總署的職程制度無關。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在該款中新增“並可依法要求警察當局提供所需協助，尤其是為調查的目的或在執行職務時遇到反對或抗拒的情況”一句，以便利相關人員行使職務。

(8) 該條最初文本中的第四款因上述修改，按順序替代移為第三款。

因應上款的修改，將本款正文行文由最初文本的“上款所指人員”，改為“上款所指監察人員”。

葡文將最初文本中的“têm o direito de”（有權）改為“pode”（可以），而中文本仍然維持“有權”這一表述方式不變。葡文的這一修改一方面是基於葡文表達習慣的需要，另一方面則更為準確體現了相關行為的性質。就中文“有權”本身的含義而言，此處所體現的是一種公共權力，而不是一般權利。經修改後的葡文用詞應該可以表示同樣的意義。

(9) 提案人建議在該條新增第四款，行文為：“為化驗和檢測食品的安全性，在有需要時，民政總署可要求具備必需的專業條件的本地或外地的機構進行化驗和檢測。”

這一規定使得政府化驗機構之外的相關機構有機會參與到相關程序當中，但條件是，只能是經民政總署提出相關要求，其他任何公



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

共或私人實體（包括私人在內）都無該權限，而確認擬委託的其他機構是否具備必需的專業條件亦由民政總署負責。

委員會認為，這一措施是對政府專業能力的有益補充。

233. 第五條—義務

（1）本條的標題由最初文本的“合作義務”改為“義務”，目的是與本條規定的實質內容保持一致。

（2）本條第二款有兩處技術修改，一處是刪除了最初文本中的“為執行本法律的規定”一句；另一處是增加“向民政總署”的表述，均為了使得相關表述更為清晰。

（3）本條最初文本第三款正文中規定的食品生產經營者的特別合作義務修改為義務，行文為，“食品的生產經營者尤其負有下列義務”。這主要是考慮到，該款中所規定的內容更多並非體現為政府對食品生產經營者提出的合作要求，而是法律本身對其所提出的行為要求，即是法律義務。

（4）本條最初文本第三款（一）項行文中的“嚴格”一詞被刪除，以使行文含義更為準確。

（5）本條最初文本第三款（二）項行文“確保生產經營的食品不會對人體健康構成危害”被刪除，原因是該行文累贅而又空泛，該



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

項所規定的本來就是本法的核心目的之一，需要透過本法中的相關規定予以確保。

(6) 本條第三款原第(三)項因上述第(二)項被刪除，按順序替代移為第(二)項。

將最初文本的“管理制度”，改為“內部管理制度”。理由是，政府應負有制定具有普遍適用性的食品安全管理制度的責任；食品的生產經營者所負的相關責任僅在於其所經營的實體內部。

(7) 本條第三款原第(四)項因上述修改，按順序替代移為第(三)項。

將原行文中的“在一定期間內”改為“在指定期間內”。這一修改是對委員會意見的回應。委員會曾指出，“在一定期間內保存進出貨記錄或相關單據”的規定本身具有時間上的不確定性，因而質疑其可操作性。

為此，提案人建議將其改為“在指定期間內保存進出貨記錄或相關單據”。根據這一規定，政府作為市場管理者，將透過向食品生產者或經營者發出指引等方式，指定一個保存進出貨記錄或相關單據的期間，後者應按該指引行事。

(8) 本條第三款原第(五)項因上述修改，按順序替代移為第



(四) 項。

(9) 本條第三款原第(六)項因上述修改，按順序替代移為第

(五) 項。

刪除在該項原文中使用的“主動”一詞，改為“適時”。主要是強調召回存有食品安全風險的食品的行為應該及時、迅速，以免風險擴大。

234. 第六條—公共實體的資訊互通

(1) 如上述第 232 (6) 點所述，在吸收原第四條第二款的部份內容基礎上，對法案第六條第一款作出修改，經修改之後，該款行文為，“任何公共實體在執行職務時，如發現有跡象顯示存有食品安全風險或違反本法律規定的情況，須立即通知民政總署。”

這一修改的目的是，以此消除在民政總署與其他公共實體之間可能存在的執法權衝突。確認在食品安全監管的事宜方面，只有民政總署擁有相關權限。換言之，其他公共實體所擁有的權限一定不是監管食品安全，而是法律賦予的其他權限。其他實體在行使其自身的法定職權時，如果發現有違反本法的跡象，其不能直接予以處理，而是必須立即通知民政總署，以便後者及時介入程序。對於其他相關實體而



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

言，這是法律的強制要求—既不能超越職權，也不能視而不理。

(2) 該條第二款亦相應新增了民政總署將所獲悉的違反本法律規定的情況向相關公共實體傳達的規定，經修改後的行文為，“民政總署須將將獲悉的涉及食品安全風險或違反本法律規定的情況的資訊向相關公共實體傳達”。

(3) 上述經修改後的規定既有利於民政總署與其他相關公共實體分工負責，也有利於協調各相關部門統一應對食品安全風險。

235. 第二章—預防及控制

本章的標題由最初文本的“監督管理和預防及控制措施”修改為“預防及控制”，以此與本章所載內容保持一致。

236. 第七條—食品安全標準

(1) 本條第三款原擬規定由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示核准食品安全標準，最後文本改為“食品安全標準由補充性行政法規訂定，但在緊急情況下，可由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示修改。”

(2) 綜合考慮到委員會在分析該問題時所闡述的意見後，對於本條最後部份維持採用行政長官批示，即使僅限於緊急情況，委員會向政府重申其擔憂。



(3) 此外，委員會擔心，如果現在規定以某一位階低於行政法規的行為去修改行政法規，那麼，以行政長官批示修改食品安全標準必然會引致修改訂定該標準的補充性行政法規之內容，需要留意，在這種情況下，在淵源上，作為規範性行為的行政法規在政府採用的行為當中所處的位階最高。

(4) 政府再次說明，之所以採用這一特別處理方法，是為了確保“食品安全標準”的法律制度能夠回應現實發生的問題，而訂定規範性行為的程序要求一定時間，往往不能夠及時回應到現實出現的問題，即使這一規範性行為是一項由同一機關制定的行政法規亦然。此外，政府亦指出，在政府看來，在該兩種規範性行為之間並不存在一個真正的位階，因為兩者均由行政長官制定，雖然在制定時可能存在程序上的分別。

(5) 委員會已將政府的立場作適當記錄，並接納政府建議的規定。

237. 第八條—風險監測及評估

該條第一款行文中增加了“並在有需要時對外公佈有關結果”一句，以此保證風險監測及評估的公開、透明。

238. 第九條—預防及控制措施



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

(1) 本條第一款正文進行了兩處修改：一處是增加“單獨或一併”的表述，以此明確本條第一款所定的各項措施在採用時彼此互不衝突。

另外一處是，將“但不影響下款規定的適用”糾正為“但不影響下條規定的適用”。

(2) 本條第一款(六)項原使用的“扣押”一詞，改為“保全性扣押”，以明確其性質。

— (3) 在本條第一款(七)項的銷毀措施當中，新增“但以採取其他措施不能消除食品安全風險者為限”一句，以此表明，本條第一款(一)至(六)項規定的措施將得到優先適用，銷毀只有在不得已的情況下才會被採用，因此事實上被作為最後的手段。

239. 第十條—重大食品安全事故

本條第一款經修改後的行文為，“如有充分依據顯示發生或可能發生重大食品安全事故，行政長官除可行使其他法規所賦予的權限外，尚可針對某類行業、場所、食品、食品添加劑或食品相關產品命令採取上條所指預防及控制措施。”

所引入的修改目的在於使得該款行文更為清晰。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several smaller marks.

240. 第十一條—解除措施

該條經修改後的行文為，“按第九條及上條的規定採取措施後，一旦證實不再存有食品安全風險，命令採取措施的實體須立即解除有關措施。”

所引入的修改目的在於使得該款行文更為清晰。

241. 第十二條—補償

本條第一款中葡文行文均有基於語法原因的微調。

242. 第三章—處罰制度

本章的標題由原“各種違法行為”修改為“處罰制度”。

243. 第十三條—生產經營有害食品罪

在本條中文本第一款（一）、（三）、（四）、（五）、（六）項的行文末端均分別增加“的食品”的表述。

在第（七）項行文中刪除“或污穢”的表述。

上述修改均旨在使得行文更為清晰。

244. 第十四條—違令罪

本條第一款的修改是因應第四條第三款的變動而作出。

本條第二款有基於語法原因的微調。

245. 第十六條—附加刑



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

基於技術原因將原規定於第三款的內容“附加刑可單獨或一併科處”移至本條第一款正文。

246. 第十七條—鑒定證據

經立法會顧問團與提案人進行技術溝通，雙方確認，本條第五款所規定的無效情形當中有涉及到第二款所指的技術顧問，而按照該第二款的規定，指派技術顧問是屬於嫌犯、檢察院、輔助人及民事當事人的權利，其可以指派，也可以不指派。因此，相應的無效情形應該是指，相關者未曾被給予機會指派第二款所指技術顧問，或者，如果第二款所指技術顧問已經獲指派，但卻未被允許在場並協助鑒定。

247. 第十八條—適用

本條經修改後的行文為，“第十五條至第十七條的規定適用於《刑法典》第二百六十九條所規定的與食品有關的犯罪。”

這一修改的目的是，將本法關於法人犯罪的處罰規定僅限於延伸適用於《刑法典》第二百六十九條中所規定的與食品有關的犯罪，即對該條中所規定的使醫療物質腐敗的犯罪排除適用本法相關規定。因為，本法所規範的是食品安全事宜，並且在第二條第二款明確將藥物排除在本法的適用範圍之外。

實際上，委員會非常理解和認同對於這樣一種處理方式



帶給《刑法典》第二百六十九條的衝擊的擔憂，並且建議政府另行展開立法行為來處理與醫療物質有關的犯罪。

248. 第十九條—行政違法行為

爲了更進一步解決不同部門之間的權限衝突問題，經委員會與提案人研究，最後，提案人建議在法案第十九條當中新增加第三款，行文為：“如同一事實同時構成本條及其他法規所定的行政違法行為，則只對處罰較重的行政違法行為作出處罰。”

這一規定意味著，首先，在法律層面確認存在同一行為同時觸犯不同法規的可能性；其次，在此情況下，所建議的相應處罰規則是，僅依據其中的一個法規給予處罰，即不會同時依據所涉及的數個法規對同一行為給予多於一次的不同處罰；第三，選擇適用哪一個法規的標準是，看哪一個法規所訂定的處罰更重，所設處罰更重者被適用。因此，這一比較將發生在不同法規之間，而同法規的適用結果無關。

249. 第二十條—附加處罰

將本條第一款所規定的處罰幅度由六個月至兩年，改為一個月至一年，修改原因是使得本條規定的處罰幅度與第十六條所規定的附加刑刑幅相協調。

250. 第二十二條 - 累犯



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

本條第一款的中文行文有技術微調。

251. 第二十五條—不予處罰

本條經修改後的行文為，“凡在當局作出行動或他人作出檢舉且未對他人身體完整性造成傷害之前，因己意將第十三條或第十九條所指食品或食品相關產品收回，並同時作出下列行為者，不受處罰：

（一）向民政總署申報存有該等食品或食品相關產品，以及其數量及所在地點；

（二）妥善封存該等食品或食品相關產品，以避免公眾食用或使用。”

所引入的修改目的在於使得行文更為清晰。

252. 第二十八條—勞動關係

本條有技術微調。

253. 第二十九條—補充法律

在行文中新增《刑事訴訟法典》。

254. 第三十條—廢止

（1）本條經修改以後，將擬廢止的範圍擴大至七月十五日第

6/96/M 號法律《妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

度》第二十一條 a) 項，以及第四十二條至第四十四條。

(2) 該修改意味著，現規定於該第二十一條 a) 項的行為被非犯罪化，在本法生效之後，對相關行為將透過其他相關規範去規管。

(3) 此外，該第四十二條至第四十四條內均為關於食品的定義，而就這些定義基本上已經在本法當中有相應規定，因此，這些條款已失去繼續存在的意義。

(4) 除了上述明示廢止者外，七月十五日第 6/96/M 號法律《妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度》中的第七條（不予處罰），第八條（刑罰之特別減輕或免除）所援引的第二十條及第二十一條，以及第十七條（法院裁判之公開）第一款 a) 項所援引的第二十條均因邏輯理由而一併廢止。

255. 第三十一條—生效

該條原擬規定的等待生效日期為九十日，經委員會與提案人研究，將該日期改為一百八十日，以此給予政府和業界更多的準備時間。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and marks in the top right corner]

IV

結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

- 1、本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- 2、有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

2013 年 2 月 26 日於澳門

委員會

[Handwritten signature of Chen Zewu]

陳澤武

(主席)

[Handwritten signature of Li Zhengzheng]

李從正

(秘書)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signature in the top right corner.

馮志強

馮志強

崔世昌

崔世昌

吳國昌

吳國昌

黃顯輝

黃顯輝

陳明金

陳明金

何少金

何少金

麥瑞權

麥瑞權



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

附件

政府提供的統計資料

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

2000-2012 年錄得突發公共衛生事件

分類/年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
群集性食源性疾病	2	1	12	7	8	8	16	5	7	4	17	13	10
群集性呼吸道感染	--	--	--	--	7	9	12	11	12	453	46	47	101
群集性腸病毒感	--	--	--	--	1	6	12	5	21	42	15	27	55
群集性病毒性胃腸炎感染	--	--	--	--	0	0	2	5	8	5	5	12	19
登革熱個案	0	1418	2	28	2	0	2	14	3	4	6	3	24
嚴重急性呼吸道綜合徵 (SARS)個案	--	--	--	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--
氣體中毒個案	--	--	--	--	--	1	1	--	--	--	1	2	1
中藥中毒個案	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1
其他傳染病	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	--	5	8

*自 2003 年 SARS 後才逐漸完善傳染病集體事件的通報機制



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

2000-2012 年澳門及國際關注突發公共衛生事件防控/應對

分類/年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
澳門突發公共衛生事件													
登革熱	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
嚴重急性呼吸道綜合徵(SARS)			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
第四屆東亞運動會					✓								
澳門第一屆葡語系運動會													
亞洲室內運動會								✓	✓	✓	✓	✓	✓
三聚氰胺事件									✓	✓	✓	✓	✓
低溫症監測								✓	✓	✓	✓	✓	✓
毒豐花園食水污染										✓	✓	✓	✓
2009新甲型H1N1流感大流行													
澳門九澳堆填區飛灰事件										✓	✓	✓	✓
塑化劑防控												✓	✓
國際關注的突發公共衛生事件													
禽流感防控					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
日本福島輻射事件防控												✓	✓
新型冠狀病毒(Novel Coronavirus)相關的嚴重呼吸道疾病													✓

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

2000年至2012年錄得食源性疾病事件宗數及病例人數

分類/年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
細菌性	2(67)	--	10(124)	7(84)	4(395)	6(123)	12(139)	4(46)	5(20)	3(84)	14(119)	9(129)	6(143)
化學性	--	--	1(4)	--	--	1(3)	--	--	1(3)	--	1(3)	--	--
生物毒素	--	--	1(3)	--	--	1(3)	1(8)	--	--	1(6)	2(19)	--	1(3)
病毒	--	--	--	--	1(33)	--	2(9)	--	1(164)	--	--	2(5)	2(13)
其他	--	1(3)	--	--	3(30)	--	1(4)	1(2)	--	--	--	2(9)	1(2)
總數	2(67)	1(3)	12(131)	7(87)	8(458)	8(129)	16(160)	5(48)	7(187)	4(90)	17(141)	13(143)	10(161)
發生率(每萬人口計)	1.6	0.1	3.0	1.9	9.8	2.6	3.1	0.9	3.4	1.7	2.6	2.6	2.8

附：括弧外數字為宗數，括弧內數字為病例人數

資料來源：衛生局疾病預防控制中心、環境及食物衛生部及傳染病制暨疾病監測部

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.