

臺灣食品安全管理制度及執行之研究

計畫主持人：王宏文

(一) 計畫背景與議題

臺灣近年來出現一些重大食品安全事件，例如稻米農藥殘留、塑化劑、斃死豬、及瘦肉精事件，顯示政府在食品風險的管制上出現一些問題，但是因為食品安全所涵蓋的範圍甚廣¹，本研究僅就食品安全管理之執行面作探討。食品安全管理之執行是假設法規已存在的情況下，政府機關是如何將法規落實執行，並對風險加以管理，因此其業務包含抽查檢驗計畫之規畫、執行、通報、及處罰等。本文並不包含食品安全風險的評估及食品安全標準的設定，因此有關含有瘦肉精之美國牛肉進口爭議便不屬於本計畫的研究範圍。

臺灣的食品安全管理主要是由三個部會，也就是農委會、衛生署、及環保署來共同管理的，在權責劃分上，農委會負責農漁畜牧產品之安全，因此針對食物的栽種、養殖、生產、及收穫進行管理，例如農藥的核准、製造、販售及農民使用端的輔導皆是農委會的職責；衛生署管轄食品安全與食品工業，它會規定食品添加物用法、用量或污染物的殘留量，並會不定期抽驗市面上的食品，包含檢驗市場端的農藥殘留；環保署則管轄環境與生態。

這樣的組織結構基本上是斷裂的(fragmented)，也就是說一項政策目的的達成需要依賴許多不同部會及其下屬機關來協調執行，就理論上而言，本身就會產生一些協調及合作的問題，例如資源分配的合理性、執行策略的不同、裁罰工具及強度的差異、甚至部會的本位主義，都會使得食品安全的管理效能受到影響。

因此本研究想要檢討臺灣食品安全管理上的制度及組織是否需要調整？該如何調整？在執行策略上，是否有可以改進的地方？因此必須詳細檢視衛生署、農委會、及環保署的權責，作一個全面性的探討，因筆者過去已針對衛生署的管理工作進行研究，發現衛生署主要是針對食品的處理流程及最後成品進行管制，但有許多問題是出在源頭的部分，也就是農委會或是環保署管轄的部分；此外，各縣市的衛生局在執行法規時，組織型態、人員特性、執行方式及態度等皆不相同。基於過去的研究成果，本研究的焦點將放在農委會、環保署、及各地方政府的食品安全管理，最後結合過去的研究成果，進行綜合的研討，並做出政策建議。本研究的研究議題如下：

(1) 農委會及環保署如何執行食品安全的管理？所面臨的困境為何？

¹ 世界衛生組織(WHO)將食品安全風險的管制及管理功能依照流程分為三類:即風險評估(risk assessment)、風險管理(risk management)、及風險溝通(risk communication)，其中「風險管理」包含執行方案的評估及選擇、執行方案、監督與檢查等，本研究之研究範圍為風險管理面，但不包括風險評估，此外本文也包含一些風險溝通面向中有關資訊流通的部分。

- (2) 地方執行機關的組織及人員特性、執行方式、態度、所獲得的資源有何不同？他們會面臨什麼樣的執行困境？改進的意見為何？
- (3) 衛生署、農委會、及環保署在食品安全管理上的互動關係？
- (4) 臺灣食品安全管理的組織制度該如何改變？執行的策略可以如何加強？

(二) 文獻回顧及理論架構

國外學者將食品安全政策視為一項針對食品風險所做的管制政策，過去學者多是從宏觀面或微觀面的角度出發，來探討政府可能面臨的問題及可能的選擇及策略。

在宏觀面上，學者多關注食品安全管理的制度、管制策略、及公私協力等，他們發現各國政府對於食品安全管制的涉入程度並不相同(Martinez et al. 2007)、規範的標的或焦點也不同(Henson and Caswell, 1999)、政府與民間企業合作的程度不同(Scholz, 1984; Henson and Caswell, 1999; Borzel and Risse, 2005; Wendler, 2008)、執行時所採取的策略也有不同(Scholz, 1984; Scholz and Gray, 1997; Law, 2005)。本文認為各國的產業狀況民眾壓力法令制度資源配置、府際關係等皆不相同，因此各國政府在考慮許多因素後，會選擇其適合的食品安全管制制度與策略，因而，各國食品安全管理制度上有許多不同之處。

例如 Henson and Caswell (1999) 將管制系統依照公私參與的程度分為直接管制(direct regulation)、產品責任(product liability)、自我管理(self-regulation)、及認證(certification)等；他們也將管制的對象依政府介入程度的高低分類為事前批准(prior approval)、詳細的明細單(specification)、履行的成果(performance)、對身體健康沒有危害(target)、及提供資訊(information)等。

在微觀面上，學者大多從被管制者的順服行為及管制者的執行策略出發，來探究哪些因素會影響被管制者的遵從行為及管制的效果，本文將可能影響的因素整理成五大類，分述如下：

- (1) 風險的特性：Renn(2006)及 Fares and Rouviere (2010)認為對於不同種類的風險來源，應採取不同的治理方法來降低其可能危害。Caduff and Bernauer (2006)發現大品牌的廠商會傾向採用比政府規定還要嚴格的食品安全標準，來保護其品牌價值，以傳遞我的產品是安全的訊號(signal)；而小廠商比較喜歡政府採取較嚴格的 HACCP 或其他食品安全管制措施，這是因為小廠商沒有品牌之利益，且遵守食安標準的成本相對其總成本的比例是較大的，因此只能仰賴政府的政策及輔導，來減少來自其他廠商的風險。
- (2) 被管制對象的特性：食品安全管理當中被管制的對象很多，每個廠商在很多方面並不相同，例如規模的大小、產業的競爭程度及文化、垂直整合的程度從業人員的素質、對食品風險的認知及態度、以及為了符合食品安全規定所需做的改變程度等皆有不同，因此，在政府訂定食品安全相關規定後，這些廠商會在考量上述因素後來決定其是否遵行相關法規 (Henson and Heasman, 1998; Henson and Caswell, 1999)，如此就需要政府以強制檢

查及處罰的手段來矯正其行為，許多學者針對被管制者是否會遵從管制的法規，哪些因素會影響被管制者的遵從行為等進行研究。

- (3) 管制法規的特性：法規的設計會影響管制機構的執行策略與執行的努力程度，例如 May (1993)發現某些條文能促進政府間的合作及執行的努力，例如若地方政府執行不佳，上級政府可以處罰之；或是上級政府必須提供地方政府技術支援、資源、教育訓練等；此外，上級政府的承諾也是促進執行的要素之一，但他也發現法規目標是否清楚及官僚組織的能力並不會影響政策的執行程度。另外，Fielding et al. (2001)檢視洛杉磯針對餐飲業所採取的一項食品檢查計畫的效果，他們發現將檢查的分數公告出來，會使廠商更加注意食品安全，這研究結果顯示將檢查資訊公告給消費者知道，會促使業者爭取更好的成績，這反映了資訊流通的重要性，因為消費者的壓力能促進業者遵守食品安全相關法規。
- (4) 執行機關的特徵及合作關係：管制執行機關的特性，例如所獲得的人力及財力資源、依賴上級政府的程度、上級政府的承諾與努力程度、政府間水平及垂直的合作程度、個別組織的特性、及組織內部公務員的態度、認知、及文化等，皆會影響食品安全管理的執行。(Dodge, 1997;)
- (5) 外部因素：一般大眾對於食品風險的認知及對政府管制的信任度、消費者團體的壓力、大眾媒體的報導、食品相關業者等利益團體的壓力等皆會影響政府執行食品安全管理的程度(Lo and Fryxell, 2003; Hutter and Jones, 2007)。

(三) 臺灣食品安全管理組織及法規的演變

臺灣食品安全管理始於 1969 年內政部擬具「食品衛生管理條例草案」。1971 年衛生署成立時，僅在藥政處設置食品衛生科(編制 4 人)，1975 年雖公布「食品衛生管理法」，然而政府組織並未因此擴編。直至 1979 年發生多氯聯苯食油中毒案(米糠油中毒)，對食品安全造成莫大衝擊，中央政府才在 1981 年成立衛生署食品衛生處(編制 27 人)，而地方衛生機關則是於 1982 至 1984 年間逐步設置食品衛生科(課)，以強化中央至地方之食品衛生管理及檢驗工作。

2000 年修正食品衛生管理法，強調自主管理源頭管制，另外正式公告實施食品良好衛生規範(Food Good Hygienic Practices, GHP)²，2001 年成立環境保護與食品安全協調會報(由衛生署、環保署與農委會三方會談的三署會報)，並於 2003 年公告施行危害分析重要管制點(Hazard Analysis Critical Control Point，

² 食品良好衛生規範於 2000 年 9 月 7 日正式公告實施，由行政院衛生署依據食品衛生管理法第二十條第一項制定，其目的在於規範食品業者製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣食品或食品添加物之作業場所、設施及品保制度之管理，以確保食品之衛生、安全及品質。其強制規定各種食品於其產銷過程中，都必須遵循食品良好衛生規範的法令規範，也就是著重於硬體設施、人員服裝與衛生等方面。資料來源：行政院衛生署，「GHP、HACCP 與 CAS、GMP 有何差別?」。http://www2.thu.edu.tw/~foodpro/allnews/different.htm

HACCP)³ 的食品安全管理系統，以源頭管理與預防為原則，針對高風險的產業別，陸續於 2003、2007、2007 及 2010 年推動水產品、肉類加工品、餐盒食品工廠與乳品加工的 HACCP。

2007 年推動建置加工食品追溯系統，而因應 2008 年中國三聚氰胺毒奶事件，於 2009 年成立由行政院副院長擔任召集人的行政院食品安全會報，以全方位推動食品安全政策，解決突發重大食品安全事件，並規劃成立行政院衛生署食品藥物管理局（Food and Drug Administration，以下簡稱 TFDA），於 2010 年 1 月 1 日正式成立 TFDA，整合與食品安全相關的局處。但目前食品安全管理的權責仍是由不同的中央部會所職掌。下面將食品安全相關事件及組織法規的歷年變動情形整理如下表 1：

表 1 食品安全相關事件及組織法規歷年變動表

西元 (年)	組織政策及法規演變	食品安全事件
1969	內政部擬具「食品衛生管理條例草案」	
1971	成立衛生署	
1972	行政院公布「食品衛生管理暫行辦法」	
1975	公布「食品衛生管理法」	
1979		多氯聯苯食油中毒案 (米糠油中毒)
1981	(1) 成立衛生署食品衛生處 (2) 進口食品查驗暫時委託經濟部實施	
1982 至 1984 年	地方衛生機關逐步設置食品衛生科(課)	
1986		(1) 西施舌中毒事件 (2) 蔭花生肉毒桿菌中毒事件
1985-1989 年	執行「加強食品衛生管理方案」	
1995		(1) 小玉西瓜殘留農藥事件 (2) 守宮木減肥菜健康危害事件(開始重視農藥使用安

³ 危害分析重要管制點方法目前在許多先進國家被採用它是一套預防性之自主式製程管理的食品衛生管理系統，廠商應在事前分析自原料到產品製造過程中的每個步驟所可能產生的危害，再依據危害的機率與後果嚴重性來訂定重要管制點，以能有效預防與控制危害的發生；或者能在危害產生時，即刻採取矯正措施去除危害，以確保產品安全。HACCP 實施需建立在 GHP 的良好基礎上，世界各國的執行步調尚未一致，我國亦已於四大行業別中實施，公告業別之食品業必須在法令規範前題下執行食品安全管制系統。資料來源：行政院衛生署，「GHP、HACCP 與 CAS、GMP 有何差別?」。http://www2.thu.edu.tw/~foodpro/allnews/different.htm

		全)
1999	公布「健康食品管理法」	
2000	正式公告實施食品良好衛生規範 (GHP)	
2001	(1) 成立環境保護與食品安全協調會報 (三署會報) (2) 公布罐頭食品良好衛生規範	
2003	(1) 公告施行危害分析重要管制點 (HACCP) 的食品安全管理系統 (2) 公告施行水產品食品業的 HACCP	美國發現首例狂牛症 病例
2005	成立「食品安全警報紅綠燈」機制	(1) 戴奧辛毒鴨蛋事 件 (2) 6月美國境內發 現第2起狂牛症 案例
2006	行政院農委會動植物防疫檢疫局公告萊克 多巴胺、沙丁胺醇、特布他林與克倫特羅 等四種俗稱瘦肉精為動物用禁藥	大鬧蟹事件
2007	(1) 推動建置加工食品追溯系統 (2) 公布食品業者投保產品責任險，並分 期強制實施 (3) 公告施行肉類加工食品業及餐盒工廠 之 HACCP	部份進口美國豬肉檢 驗出瘦肉精事件
2008		中國三聚氰胺毒奶事 件
2009	(1) 成立行政院食品安全會報 (2) 規劃成立行政院衛生署食品藥物管理 局 (TFDA)	麥當勞油炸油事件
2010	(1) 成立 TFDA (2) 公告施行乳品加工食品業的 HACCP	(1) 真空包裝食品肉 毒桿菌中毒事件 (2) 塑膠容器溶出雙 酚 A 事件
2011	修正食品衛生管理法 31 及 34 條	(1) 塑化劑事件 (2) 過期食品風暴
2012	修正食品衛生管理法 11, 17-1, 31 條	美牛事件

資料來源：行政院衛生署食品藥物管理局 (2011) 與自行整理。

表 1 顯示臺灣的重大食品安全事件有越來越密集的現象，過去重大食品安全事件多會促使政府擬訂新的法規、成立新的組織、或推行新的政策等來因應之。

例如 1979 年的多氯聯苯食油中毒案後，政府在 1981 年成立了衛生署食品衛生處；在 2008 年中國三聚氰胺毒奶事件後，政府在 2009 年成立了行政院食品安全會報並規劃成立行政院衛生署食品藥物管理局，在 2011 年塑化劑事件後，也修正了食品衛生管理法第 31 及 34 條等。這都顯示政府一直努力改善食品安全之管理，但究竟這樣的改善是否還有可以再改善的空間？以及該如何改善？則是本文想要探討的焦點。

(四) 研究方法及步驟

本研究所採取的研究方法為深度訪談法、問卷調查法及、焦點座談法等。首先，針對農委會及環保署，筆者將先蒐集相關法令規定及國外的學術期刊，作一個初步的了解，並設計訪談的問題，然後約訪相關利害關係人，以深入了解它們是如何執行其食品安全之管理，及所面臨的困境。因農委會在執行食品安全相關法令時，會牽涉到農糧署、漁業署、動植物防疫檢疫局、畜牧處、及家畜衛生試驗所等分布在臺灣不同地區之單位，且農漁畜牧產品的生長過程、飼料、用藥、及產業特性相差甚大，因此必須廣泛的約談相關人士，才有可能獲得其管理的全貌。

另外，針對地方政府是如何進行食品安全的管理，因筆者過去已有一些研究，在過去的研究基礎上，結合前述農委會的訪談結果，筆者將設計一份問卷，以深入了解地方執行機關的特性、所獲得的資源、執行方式、及態度有何不同，甚至對於執行所遭遇的困境及改進措施的看法，因此在寄送問卷後，將與幾個地方機關進行深度訪談，以更了解其狀況。

在撰寫完初稿及初步建議後，為確認本文所描述的現況與執行現況相合，並蒐集相關專業人士對初步建議的看法，本研究將舉辦 4 次焦點座談會，每場邀集相關人士 5 人，來提供意見及改進建議，在修改後，將試圖與幾位熱心的參與者加以確認及修訂，最後提出期末報告，並提出政策建議。

本計畫之執行步驟如下：

- (1) 1~5 月對農委會及環保署進行深度訪談。
- (2) 2~3 月設計問卷，並與相關人士討論修改並進行前測。
- (3) 4~6 月寄出問卷，並訪談一些地方執行機關，收回問卷。
- (4) 7~8 月撰寫初稿。
- (5) 9~10 月焦點座談。
- (6) 11 月修改初稿，並完成最後報告。
- (7) 12 月繳交期末報告。

(五) 計畫工作項目、產出、及預期效應

本計畫之工作項目及產出如下：

- (1) 系統性分析農委會及環保署是如何執行食品安全管理的工作。
- (2) 針對地方執法單位進行訪談及問卷調查，以了解他們的特性、所得到的

資源執行方式、及態度有何不同及對執法過程的看法。

- (3) 整合所得到的研究成果，探討整體制度及執行策略的問題，提出未來改進的建議。

本計畫的預期效應如下：

- (1) 整合農委會、環保署、及衛生署之研究成果，有系統的分析及檢討臺灣目前食品安全的管理，並針對整體的制度組織及具體的執行策略作法，提出政策之建議。
- (2) 取得地方執法單位的實證資料，深入了解地方政府的執法行為，並將執行方式分類、研究官僚的行為。