

食品安全、正義與責任

吳建昌(臺大醫師)

食品安全議題不只關係到人類的身體健康和生命安全，也影響到國家及社會的穩定與發展。近幾年來臺灣食品安全問題不斷，政府強化處罰之措施，本身具有一種訴諸於食品製造、輸出入及販售者的經濟理性的思維。然而，在這些論述忽略的是風險分配的責任與論述沒有完整而系統的討論。美國在經濟、政治皆有一定水準，但近二十年來仍有許多食品安全問題，因此自 1938 年通過食品藥物及化妝品法案以來，仍不斷對此法進行修訂。歐盟國家也曾爆發多起食品安全醜聞，重創當地經濟及觀光等發展，為因應此問題，歐盟進行整合並多次頒布凌駕於各國法律之上的歐洲食品安全通則，成立食安相關機構。因此本研究以美國及歐盟為對象，從風險、正義與責任之理論出發，分析食安事件與各國文化、政策、法律及經濟等之間的關係，以此作為臺灣之借鏡以及未來政策擬定及修法之參考。

本研究計畫蒐集國內外食品安全相關研究、法規、新聞等，對於國內外食安事件之歷史、食安政策、法條的演變等進行了解。接下來參考國內外文獻對食品安全政策與食安事件之間的關聯性進行分析，了解各國如何應對、修法以及事件帶來的影響。並由背景資料及文獻分析臺灣與美國及歐洲在食安歷史、法規、政策演變上的差異。並以正義理論的角度探討此差異及可能之原因，包括以程序正義討論各國對於食安事件的司法程序及機關的權責分配等問題，以應報正義探討法律對於業者違法的懲戒及嚇阻效果，以補償正義來看消費者在食安事件損害的金錢、健康及權利應該如何補償，有限的資源應如何在個人、團體、政府及國家之間分配運用則是分配正義所探討之問題。最後將針對上述研究成果進行匯整，參考美國及歐洲經驗提出我國食品安全體制、政策及法規之相關政策建議。

本計畫主持人及協同主持人在課程進行中，以 Zuvio 系統讓臺灣大學「臺灣食品安全問題之剖析與省思」課程之修課同學們表達意見，以瞭解同學們身為消費者時對於臺灣食安事件之看法。結果顯示，約 71% 的表達意見者對於消費者在食品安全上所發揮

的能力缺乏信心，且忽略消費者在食品市場上的影響力，並以商品價格為首要考量因素。當一個食品號稱由某原料所製成，消費者對於某原料「意外」及「故意」攙有仿冒品的食品，能夠容忍的程度為何；結果顯示在「故意」的情況下 58% 的消費者能夠忍受食品中 0.1% 攙有仿冒品；在「意外」的情況下，24% 的消費者能夠忍受食品中 0.1% 攙有仿冒品，但是同時 19% 的消費者能夠忍受食品中 0.5% 攙有仿冒品。消費者明顯對於業者故意摻有仿冒品較不能接受，但對於意外摻有仿冒品的業者則有相對較高的容忍程度。此結果反應出消費者在面對食品安全的問題時會考慮到造成的因素以及業者的動機。因此，即使仿冒品對於人體的有害程度是一樣的，卻因摻雜之動機不同而產生接受度上的明顯差異，消費者的心理值得深入探討。比較消費者對於確保「食品廉正」及「食品安全無毒」所能接受商品價格的上升程度差異，兩者結果相近，對於食品廉正的價格上升接受度較食品安全無毒稍高，顯示消費者對於食品的真實度及廠商的誠實更為重視，也呼應前面消費者對意外摻有仿冒品接受度較高的結果。

美國首部食品安全相關法規為 1906 年之純淨食品及藥品法案，至 1938 年廢除舊法，通過聯邦食品、藥品和化妝品法案；此法案重新賦予美國食品藥物管理局 (Food and Drug Administration, FDA) 管控食品藥物及化妝品的權力。此法之後也因應食安事件歷經多次增修法，每次增修法後對於國家食品安全的管制方法及政策都有深遠的影響。1997 年之食品保護法首度由不允許任何農藥添加改為食品安全容忍標準，象徵科學的進步，已經有足夠的實驗技術建立容忍標準，也首度考慮嬰幼兒之特殊情況建立另一套標準。2004 年之食品過敏標示及消費者保護法案的頒布則代表消費者權力逐漸受到重視，除了食品本身的品質及安全外，更進一步要求產品透明化，過敏原及其他原料的標示不得造成混淆或不實標示。最近期的美國食品安全現代化法案於 2011 年頒布，自 2000 年以來一連串的食品安全事件，帶來龐大的經濟損失及消費者的恐慌，美國重新正視食安問題，促成此一自 1938 年以來最大幅度法案修訂的結果。本次法律修訂重點包括首度將法規重點由事後應變轉為強制實施事前預防性控制，領航人計畫增加供應鏈上的溝通協調，強制回收的標準以「有合理的可能性」取代「有明確證據」，以及三聚氰胺奶粉進口事件後，更注重的進口食品安全，進口商需對其進口產品負責。以上增修法都是美國隨著科

技進步及食安事件的爆發在政策及法規上不斷調整更新之重點。

1990 年代歐洲食品安全事件頻傳，嚴重影響世界各國的消費者對歐洲食品的信心，促使歐盟當局全面重新檢視其食品安全體系與政策，因此歐盟於 2000 年頒布了食品安全白皮書，歐盟各國根據此白皮書修改國家法律，增進食品安全之管理，恢復對歐洲食品之信心。歐盟在狂牛症事件爆發後，揭露了歐盟在危機處理上的問題，以及歐盟當時對於市場及交易的重視勝於重視消費者權益的傾向。這些問題顯示歐洲需要一個新的整合法規，及成立食安整合機構並制定一套準則適用所有食安部門。因此歐盟於 2002 年頒佈一般食品通則，針對農業部門協調、歐盟內部市場法律、共同貿易政策等，做通則性的描述。一般食品通則提供了歐盟及其成員國法律的基礎，並做水平整合，此法也應證了歐盟對於部門整合及跨領域的整合，例如歐盟於 2002 年成立歐盟食品安全局 (European Food Safety Authority, EFSA)，負責科學研究與風險評估，不具決策權但決策者須按科學證據做決策，此負責風險及學術研究的獨立機構臺灣目前還尚未成立。

本研究比較臺灣及美國現行法規的異同，臺灣以食品衛生管理法，美國則以食品現代化法案為準則。對於食品安全的管理措施，臺灣及美國都採行以科學證據為原則，建立科學化之標準，進行風險評估及危害分析，並強調預防性控制之重要性大於事後之處理應變。針對回收下架的標準，臺灣明確列出十項情況，美國對於回收的標準則為「有相信的理由」，不需明確證據即可執行回收。若業者拒絕回收違法商品，美國及臺灣主管機關皆有權強制回收；但美國有特別規定業者對於強制回收的命令有權召開聽證會，並另有規定衛福部每年需報告回收權的使用，美國法規對於程序較重視另一原因為，美國回收標準較模糊，因而對於回收權運用之相關程序有更多的規定。臺灣針對風險程度較高之輸入食品，主管機關可於輸入前實施系統性查核，評估輸出國之食品衛生安全管理體系與政府機關監督與我國具等效性。美國法規則是規定進口商需進行國外供應商風險驗證，政府當局應與國外政府簽訂協議，以進行國外供應商稽核及直接取得相關資源。臺灣在法規上對於食品行業舉報人的保護僅規定資料守密並給予獎勵金，美國食品現代化法案則有特別規定，在食品行業工作者提供任何違法的資訊，或作證、協助訴訟程序，員工依法不得因此解雇，一旦員工認為此計畫導致他被解雇，勞工局及聯邦法院可以將

該員工復職，並給予工資、律師費及其他損失。美國對於舉報人較為保護，且鼓勵員工投訴自家公司。臺灣與美國之食品法規之大原則相似，但美國法規對於細節、程序及業者之權利更為重視，美國在歷經多起食安事件後，其修法及政策的改變值得臺灣作為參考及學習的對象。

所謂他山之石可以攻錯，希望本計畫繼續研究之成果，可以協助臺灣學習其他國家食品治理政策之優點，不要再犯與美國歐洲過去相同的錯誤，期待在本研究計畫發現的臺灣食安立法之可能不足之處，預作立法與執行上的規範，強調預防之分配正義，並減少傷害發生後補償正義之程序負擔。