

食品安全管理制度系列研究： 食品認證制度之獨立性與架構之檢討

陳淳文(台大政治系教授)

王宏文(台大政治系副教授)

宮文祥(真理大學政治系助理教授)

本團隊在 2016 年的研究計畫主要是想針對食品認證制度之獨立性、公正性、有效性、及整體架構來進行分析與檢討，其緣起是因為在 2014 年有關油品的食安事件中，生產偽油與攙油的公司，有的是經過標章認證的大廠，這使得多年建立起來的食品認證制度的公信力受到很大損害，例如 GMP 標章公信力毀壞，導致政府退出 GMP，並改變組織與名稱，成立台灣優良食品發展協會(Taiwan Quality Food, 簡稱 TQF)，這迫使政府不得不重新檢視現行的認證制度，特別是認證制度的公信力乃是來自其組織的獨立性、公正性、與有效性，因此引發本研究之動機。

我國現行的食品標章或認證從中央到地方，乃至於民間機關，多達 60 多種，所涉及之部會，包括經濟部、衛生福利部以及農業委員會等，其各自業管之標章包括「鮮乳標章」、「有機農產品標章」、「食品安全管制系統(HACCP)」以及「優良農產品標章(CAS)」等。這 60 多種的標章中，中央部會推動的有十多種、地方機關推動有二十多種、民間團體自主推動也有二十多種。

雖然標章的主要目的是要降低食物或食品市場中資訊不對稱的程度，例如有的賣方會宣稱其農產品是來自某地區，或是為有機栽種，或是在生產過程中，遵守某些衛生規範等，但買方很難確定賣方的宣稱是否為真，因此需要公正第三方的驗證，來提供更多的資訊，以利民眾選擇。

但這樣複雜的標章體系實在讓消費者看得眼花撩亂，事實上，過去研究顯示消費者在購買食品或食物時，除非最近發生重大食安事件或是對該產品有一定認識與了解，否則一般並不會注意標章資訊，因此太複雜的標章功能似乎是不必要的。

但為何市場上仍有許多標章呢？過去研究顯示可能有兩個原因，第一是政府單位喜歡創設新的標章，來作為自己的政績；第二個原因則是因為消費者需求多樣化，民間機構為了因應新的市場需求，也會建立新的標章。故在整併及檢討上，若標章的確是因應市場需求而生，則沒有整併問題，但若是由政府所創立的，則就比較有可能出現標章目的重複或疊床架屋的狀況，故本研究的重點就放在中央與地方政府所創造之標章上。

故本研究之主要目的是想要盤點台灣目前所有與食品食物相關的標章，並分析其主要目的、認驗證的組織與過程、及其獨立性與公正性，檢視其可能的威脅或缺點，然後提出政策建議，對有缺失的標章提出改進建議、對功能相近的標章建議整併，並落實各標章或認證所要達到的食品品質標準，以提高管理效率，符合國人對簡化標章之期待與要求，因此本研究的第一項工作就是要盤點台灣目前所有與食品食物相關的標章。

國外學者 Guthman (2007)認為標章的設立過程是高度政治性的，團隊在蒐集整理國內食品相關標章之後，依據 Theuvsen et al. (2007)的研究結果，將這些標章依據主管機關(經濟部、農委會、衛生福利部)、標章目的(最低標準的規範、市場區隔、供應鏈之需要、廠商輔導等)、涵蓋範圍(全國或地區)、目標族群(B2B 或 B2C)、及認驗證機構等標準來加以分類。如此獲得全國標章的全貌，並將同類型的標章予以分析整理。

在這過程中，我們特別注意各標章的認驗證機構為何，中央政府推動標章的認證機構大多為政府單位或財團法人全國認證基金會(Taiwan

Accreditation Foundation, 簡稱 TAF), 但驗證機關就非常多樣化了, 這也是本團隊目前的研究重點。

根據調查結果, 我國標章的驗證單位可以分為五類: (1)政府機關; (2)財團法人; (3)私法上之社團法人; (4)股份有限公司; (5)大學單位及其他等。而且大多數的驗證機構可以驗證一項以上的標章, 有的還兼營輔導取得標章的業務。

依據國外研究, 在認驗證過程中, 資訊不對稱及代理問題是存在的, 此外, Hatanaka and Busch (2008)認為第三方驗證是一種商業行為, 因此可能會發生一些不好的現象, 例如驗證機構的素質會參差不齊, 驗證機關可能會以營利為目標, 甚至會以低價來招攬客戶, 而可能破壞其與認證機構間的關係及標章的公信力, 因此本團隊參考其研究架構, 來探討我國標章的獨立性與公正性。

標章獨立性的定義是認驗證組織是否會因某些因素而使其決策受到干擾, 故本研究調查的重點是認驗證部門是否會受到上級或其他部門的干涉? 資金來源為何? 是否有母公司或其他公司的捐助? 客戶的影響力為何等? 標章的公正性是指認驗證機構是否中立客觀地執行驗證, 因此調查重點是認驗證的過程中是否可能放水? 執行驗證與輔導之間的關係為何等?

初步的結果顯示驗證機構通常有兩個老闆, 一個是標章主管機關, 另一個則是 TAF; 此外, 在認驗證過程中的利害關係人, 例如政府機關、TAF、驗證機構、與農友或業者等, 都有不同的目的, 在各方目的不同之情況下, 代理問題是存在的。更重要的是有些業者輔導機構與驗證機構或食品公司關係密切, 似有利益衝突的可能。

另外, 雖然政府針對驗證費用是有設定公定價格, 但實際上, 驗證市

場中的確存在商業行為，也就是驗證機構可能會透過給予其他服務或其他優惠來降低實際的驗證費用，以招攬客戶。

最後，驗證機構不同的組織型態，也會造成一些差異。例如有業者提到驗證機構若是公司，則因其營利特性，可能會被詬病；但以大學單位來說，雖然有其公信力，但學校似乎也不適宜以其校譽來擔保驗證的品質；社團法人的組織型態似乎也不適合，因此初步結果是認為財團法人是較適合的組織型態，而實際上，台灣驗證機構在財團法人上，存在兩種型態，一種是政府捐助財團法人，另一則是民間的財團法人。

另外，本研究也針對驗證現場的過程進行了解與分析，主要的原因是想了解在驗證過程中，是否能有效的進行驗證，這是因為驗證機構在一年365天當中，只能抽出幾天去業者場所來進行驗證或查核工作，故大部份的時間，食品的安全與品質仍然是由業者所控制的。因此，當驗證機構要去業者場所驗證或查核時，就有可能遭受到業者的一些策略性行為，例如表面功夫、阻擋、隱匿、拖延、不開工、甚至威脅利誘等，以干擾有效驗證的執行，這就會考驗第一線驗證人員的處理方式與智慧。

初步結果顯示驗證過程中，業者的確會有干擾驗證的行為，但驗證第一線人員也有發展出一些因應措施，惟法律上則有一些疑義；此外，就整體環境而言，驗證稽核員的薪資水準不高，流動性高，導致有經驗的驗證員養成不易，這也會影響驗證的有效性。因此本團隊在未來將整理這些訪談內容，希望能提出一交戰手冊，以利驗證或查核工作的執行。

綜合上述，本計畫初步研究結果顯示台灣食品認驗證的制度與實際運作狀況的確存有一些問題，例如驗證機構具有不同的組織型態與運作方式，其驗證品質參差不齊，優惠攬客行為也存在，而政府並沒有足夠的人力與資源來查核這些標章的驗證過程，過去皆是有賴第一線驗證查核人員的經驗與

智慧來處理可能遭遇的干擾，以保障驗證的品質，但本團隊認為可以從公共管理及法律學的觀點來對標章的獨立性、公正性、有效性、及整體架構來進行分析與檢討，並提出一些建議，以降低日後發生標章危機的機率，避免再度重創民眾對食品安全及政府的信心。

參考文獻

1. Guthman, J. (2007). The Polanyian way? Voluntary food labels as neoliberal governance. *Antipode*, 39(3), 456-478.
2. Theuvsen, L., Plumeyer, C. H., & Gawron, J. C. (2007). Certification systems in the meat industry: Overview and consequences for chain-wide communication. *Polish Journal of Food and Nutrition Sciences*, 57(4C), 563-569.
3. Hatanaka, M., & Busch, L. (2008). Third-Party Certification in the Global Agrifood System: An Objective or Socially Mediated Governance Mechanism?. *Sociologia Ruralis*, 48(1), 73-91.

