

# 食品安全管理制度系列研究：農產品標章制度之檢討與前瞻——

## 以稻米與蔬菜為例

計畫主持人：陳淳文

協同主持人：王宏文、宮文祥

### 一、計畫背景與議題

我國近年來出現諸多重大食品安全事件，顯示政府在食品安全管制上出現諸多問題。其中有關食品安全與品質的食品標章與認證制度，過去曾經發揮一定的功能，並取得人民一定程度的信賴。但卻在2013年有關油品的食安案件中，嚴重受到傷害。因為生產偽油與攪油的公司，都是經過標章認證的大廠。這使得多年建立起來的食品標章制度的公信力全毀，並迫使政府不得不重新檢視現行的標章與認證制度。

事實上，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，讓民眾看得眼花撩亂。如何檢討與評估現行標章與認證制度，如何整併功能相近的標章或更改已失公信力的標章、如何落實各標章或認證所要達到的食品品質標準，讓民眾吃得安心，是政府的職責。行政院江院長於2013年12月宣示中央部會將率先檢討，從結構及制度來建立標章或認證的公信力，並指示凡認證目標及程序相類似的標章宜重新盤整，不同標章或認證的管理應互相聯結，以提高行政管理效率，符合國人對簡化標章之期待與要求。

就我國現行標章與認證制度所涉及之部會，包括經濟部、衛生福利部以及行政院農業委員會等，其各自業管之標章包括「食品良好作業規範(GMP)」、「食品良好衛生規範(GHP)」、「食品安全管制系統(HACCP)」以及「優良農產品標章(CAS)」等。再就目前衛生福利部所收集到與食品有關的標章或認證項目，中央部會推動的有12種、地方機關推動共有26種、民間團體自主推動有25種，且尚有可能有更多其他的地方機關或民間標章。

除了標章與認證項目繁多之外，其執行與查驗成效、市場信賴程度，以及濫用標章的查緝情形等，過去的研究甚少涉入，有待更進一步的深入檢討。在檢討我國情形之餘，國外目前有關食品標章與認證制度的發展現況，也有同時進行分析的必要。在比較研究上，將以美國與歐盟國家為參考對象，預計分析美國、法國與歐盟等三個不同組織層次的法制架構與實務情形，以作為比較參照的基礎。

綜上，本研究將以過去研究成果與歐美元法為基礎，並以稻米及蔬菜兩樣農產品為中心，對其標章與認證制度進行綜合性的研討，並作出政策改革建議。以蔬菜為例，目前「農產品生產及驗證管理法」中，以法律的層級制定了三種標章，也就是優良農產品產銷履歷、及有機農產品，此外，又以行政命令的方式訂定吉園圃安全蔬果標章，但這是經過農委會數次政策變動後所產生的結果。又以稻米為例，除了上述標章外，也積極推動產地標章，如池上米等。因此本研究的研究議題如下：

(1)我國目前食品標章與認證制度的法制架構為何？其與美國與歐陸有何不同？

- (2)我國現行農產品標章與認證制度的更迭、目前運作實況、與初步的成效評估，並探究其主要缺失為何？
- (3)各級政府與主管機關有關食品標章與認證制度的組織問題與互動及協力困境為何？
- (4)現行有關稻米與蔬菜的食品標章與認證制度該如何改革？

## 二、文獻回顧及理論架構

本研究將延續過去研究計劃的理論架構，分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，涉及食品安全管理的制度、管制策略、及公私協力等，研究顯示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)。這些食品安全管理制度上的不同之處，正是反思自我問題的重要參考基礎。

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，吾人則可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，本研究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物安全標準，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或其他食物安全管制措施，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：食物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、對食物風險的認知及態度、以及為了符合食物安全規定所需做的改變程度等皆有不同，因此，在政府訂定食物安全相關規定後，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，上級政府可以代為處罰之；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、 預期效益

本計畫之工作項目及產出如下：

- (1) 全面評估我有關稻米及蔬菜的各類標章與認證制度的實際運作成效。
- (2) 針對相關單位進行訪談，並對農友進行問卷調查，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) 整合美國、歐盟國家、農委會、環保署、經濟部及衛福部之研究成果，有系統的分析及檢討臺灣目前食品標章與認證制度的基本問題，並針對稻米與蔬菜等兩項農產品，提出具體的政策建議。
- (2) 取得相關執行機關及農友的實證資料，深入了解地方政府的執法行為，及農友的因應方式。