

CPPL105-01

公共政策與法律研究中心
105 年度研究計畫案期末報告

食品安全管理制度系列研究（三）：
食品認驗證制度之獨立性與架構之檢討

研究主持人：陳淳文 教授

協同主持人：王宏文 副教授

宮文祥 助理教授

吳全峰 副研究員

洪美仁 助理教授

研究助理：任曼欣 鍾瑞萱 卓均彥 邱子骥 郭立婷

許慧瑩 劉炳勛 藍景彥 簡昕立 楊東叡

周廣宣 劉曉曼

中華民國 105 年 12 月

〈本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本校意見〉

目次

壹、前言	4
貳、研究議題一：認驗證業務的組織型態與特性	6
一、前言	6
二、文獻回顧	7
三、研究設計	16
四、資料分析與討論	16
五、研究成果	21
參、研究議題二：食品認驗證制度之獨立性與架構之檢討	22
一、前言	22
二、文獻回顧	22
三、研究設計	23
四、資料分析與討論	23
五、結論	48
肆、研究議題三：英國認驗證制度的規範與運作	49
一、前言	49
二、英國食安管理體系	49
三、英國認證體系介紹	52
四、英國驗證體系介紹	57
五、小結	62
伍、研究議題四：歐盟稽查與認驗證制度的規範與運作	63
一、前言	63
二、歐盟食安管理體系	63
三、歐盟食安立法體系	69
四、歐盟認證體系介紹	71
五、歐盟驗證體系介紹	73
六、小結	77
七、附錄	79
陸、研究議題五：美國查驗與認驗證制度的規範與運作	83

一、前言.....	83
二、文獻回顧.....	85
三、研究設計.....	85
四、資料分析與討論.....	85
五、研究成果.....	87
柒、研究議題六：消費者對於農產品標章之了解、認知與信任程度的研究	
.....	145
一、前言.....	145
二、文獻回顧.....	146
三、研究設計.....	172
四、研究發現.....	174
五、結論.....	187
捌、研究議題七：臺灣食品委託檢驗的利害關係人——消費者面向.....	191
一、前言.....	191
二、研究問題.....	192
三、研究設計.....	192
四、文獻回顧.....	197
五、消費者態度與立場分析.....	205
六、結論.....	224
玖、結論與建議.....	228
參考文獻.....	232



壹、前言

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，特別是 2014 年有關油品的食安案件中，嚴重傷害政府的公信力，因為生產偽油與攪油的公司，有的是經過標章認證的大廠，且現行機制也無法偵測到其違規行為，這使得多年建立起來的食品認驗證制度的公信力受到很大損害，迫使政府不得不重新檢視現行的認驗證制度，特別是認驗證制度的公信力乃是來自其組織的安排與獨立性，因此引發本研究之動機。

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，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。這 60 多種的標章中，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，且尚有可能其他地方機關或民間之標章。這樣複雜的標章體系實在讓消費者看得眼花撩亂，因此需要迫切檢討現行標章與認驗證制度，整併功能相近的標章或更改已失公信力的標章、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。

本研究團隊在 2014 年針對台灣農產品的標章制度進行研究，並完成一本專書，書名為「食安風暴下的農產品標章制度—台灣實證研究」，並在 2015 年持續對農產品標章相關議題進行研究，例如探討吉園圃標章的地理分布、地理標章與產地團體商標的異同、有機標章認驗證制度的跨國比較、與食品檢驗制度的初步分析等。爰此，在過去的研究基礎以及對未來食安議題的展望，本團隊欲以食品認驗證制度為主要研究對象，其理由分述如下：

- 一、標章的存在與其價值，必須以認驗證機構的良善運作為前提。本研究團隊在過去研究經驗中發現：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，主要的原因是政府缺乏人力與財力，故將認驗證的工作進行委外或民營化。在這過程中，政府是如何決定委外組織與機構？接受委外的組織或機構的工作性質與項目為何？委外契約內容合適否？是否具有足夠的能力、獨立性、及透明度？是否被民眾所信任？及何種是較適當的委外方式？等皆是很重要的議題，但目前較少人研究。
- 二、在 GMP 公信力毀壞的情況下，政府退出 GMP，並將 GMP 民營化改名為台灣優良食品發展協會(Taiwan Quality Food, TQF)，針對食品製造業提出許多規範，並建構一個新的驗證體系，但關於 TQF 協會管理的透明度與獨立性仍是一大議題。

在這樣的情況下，本團隊針對食品認驗證制度及運作進行，選擇以下五個議題來進行探討與分析，茲分述如下：

- 一、探討負責認驗證業務的組織型態與特性。因台灣食品相關的標章眾多，本團隊過去的研究著重在農產品標章上，特別是有機標章、地理標章、與吉園圃標章等，而於該年度本團隊將擴大所研究的標章，並比較食品相關標章的主要目的為何？認驗證是如何被委外的？被委託的認驗證機構與組織特性為何？並進行比較，以提供相關的資訊供政府參考。
- 二、檢討認驗證單位的獨立性與透明度：延續上述議題，目前政府將認驗證業務委外，但受委託的單位是否具有足夠的獨立性？或是受委託單位應該做哪些事來改善其獨立性與透明度，以提高民眾的信任度。
- 三、探討驗證現場的實況與查驗過程的協力治理：被委託的驗證機關或單位必須進入食品製造廠中去進行驗證，但這些驗證人員並不是公務員，因此其行動會受到一定的限制，此外，這些驗證人員所面臨的現場狀況可能也不會很友善，甚至可能受到威脅利誘等，這些都會影響整個標章認驗證制度的成效，因此我們將訪談一些第一線的驗證人員，來了解驗證現場的實際狀況，並進行檢討分析，希望能提供切實可行的建議供未來驗證單位與政府參考。此外，也會針對政府各部門在進行查驗過程中的協力治理狀況進行調查。
- 四、進行跨國比較：針對食品標章的認驗證制度，本團隊將蒐集歐美相關法規來進行跨國的比較。主要選擇三至四種標章的認驗證制度進行跨國的比較。
- 五、消費者對於農產品標章之了解、認知、與信任程度的研究。這是延續過去研究，本團隊從部份訪談結果發現消費者對於農產品標章是非常不熟悉的，倘若這是事實，則生產者對農產品標章的申辦誘因將大幅降低，因此本團隊計畫針對地理標章、產地團體商標、及有機標章等，對消費者進行網路問卷調查，希望以較大的樣本來調查實況。

後續報告之呈現方式，本團隊將依據各研究議題一一撰寫。總體而言，針對上述五個研究議題，本團隊採用多種方法來進行探索研究，包括文獻分析法、深度訪談法、及焦點座談法等。針對每一個研究議題，研究團隊會先蒐集相關法令規定及國內外的學術期刊，來進行分析與了解，特別是在認驗證制度的運作制度研析。此外，因本研究團隊成員的專業橫跨法律與公共行政領域，每個月都會召開研究會議，報告研究進度，並進行討論，因此可以分享法律專業的見解與公行的實證研究結果，希望在彼此的交流下，能夠產生更多的研究成果。後續將依序呈現本團隊在此五個研究議題上的研究成果。

貳、研究議題一：認驗證業務的組織型態與特性

本文分為五個部分：(一) 前言；(二) 文獻回顧；(三) 研究設計；(四) 資料分析與討論；(五) 研究成果。

一、前言

近年來臺灣食安事件頻傳，從塑化劑到餿水油，民眾因此人心惶惶，對於食品的信任再次降到谷底。而連帶受到影響的，除了食品本身外，就是原先食品擁有的標章或證明，像是食品 GMP 標章，在發生了餿水油事件後，民眾對其的信任完全喪失。而在這些食安風暴以前，民眾不太會想知道這些標章是什麼？如何可以獲得這些標章？標章的目的是什麼？但在食安事件爆發後，多多少少使民眾開始想要了解這些標章的目的，以及其取得的方式。以往的文獻多在探討民眾對於標章的認知，鮮少提到前端，也就是標章取得的方式。標章的取得，其實是透過一種認證驗證的系統，國外已經行之有年的「第三方驗證」這種驗證方式，強調的是認證機構、驗證機構的獨立性，也就是獨立於廠商、標章擁有者、通路商之外，公正的執行業務。第三方驗證具體的執行方式是認證機構接受標章系統擁有者的委託，透過其標準去認證驗證機構，驗證機構通過認證後，就可以對客戶執行驗證業務，認證和驗證通過後都會有證書，認證代表的是對驗證機構能力的認可；驗證則是代表對於客戶產品的認可。

我國目前食品標章包羅萬象，與外國有些不同的地方在於，我國的標章許多都是透過政府去發行，政府再透過上述提到的第三方驗證方式去執行。我國的認證機構主要是透過財團法人全國認證基金會（TAF）及公家單位，驗證則是包羅萬象，各種組織型態都有，以我國來說有學校、財團法人、社團法人、公設財團法人、私人公司等不同的驗證機構。而本議題欲探討認證驗證的業務，透過上述提到的不同組織型態執行，其在執行的過程、結果上是否會有所不同，本文透過有機標章為例，檢視有機標章中執行驗證機構組織形式，透過比較不同的組織形式在執行有機標章的驗證是否有不同的情況，並加以整理出不同組織形式執行驗證的特性，以及不同組織形式的優缺點，因此本研究提出以下兩項研究問題：(一) 影響驗證機構獨立性之原因為何？(二) 組織形式的不同是否會影響組織執行驗證？有的話會有哪些影響？

二、文獻回顧

(一) 食品安全標章制度簡介

了解驗證機構以及驗證的運行前，我們需要先知道驗證的標準，而驗證的標準即是各類的食品安全標章。而在探討食品安全標章前，我們需要先釐清「標示」與「標章」之間的差異，從字面上來看兩者十分相近，而其主要的差異是在於現行法的規範，標章需要經過「第三方驗證」而標示不必，因此我們可以想像兩者都是提供資訊給予消費者，但標章是較為嚴謹的，而標示則是比較鬆散的手段。提供給消費者資訊的原因，是因為在食品的市場中，存在著供給者以及需求者之間的資訊不對稱，而這種資訊的落差會導致食物市場的失靈（Akerllof, 1970）這些資訊不對稱實際的表現，像是廠商時常會宣稱產品是安全的、產品的來源地、是否有加農藥、或是是否為基因改造食品，這些情況在現實中層出不窮，這種資訊不對稱，除了造成市場失靈外，其實也與民眾的健康切身相關，因此也是近年來關注重點。

而我們為什麼需要標章，就是為了矯正這種資訊不對稱。一般來說，經濟學家將市場上的商品，根據資訊不對稱程度分成三類，第一類是搜尋財（search good），也就是消費者可以透過查詢的方式，在購買前就能獲得的資訊，像是一般食品的外觀、顏色、形狀等等，就是屬於消費者事前搜尋就可以得到的資訊；第二類是體驗財（experience good），係指消費者在購買前較無法獲得的資訊，必須購買後體驗才能夠得知，像是一般食品的味道、口感，就是屬於消費者必須吃過後才體驗的到的資訊；第三類是信用財（credence good），係指部分特性消費者就算體驗過後，也不一定會知道的，因此其所造成的資訊不對稱會比上述的嚴重，像是食品的添加劑，或是食品的

處理方式衛生與否，其實消費者在體驗過後仍然無法確切得知。而在食品領域，還有另外一種財，Jahn（2004）提出第四種，稱作表面的虛假（Potemkin attribute）而表面的虛假意指，部分食品的特性，不只消費者無法得知，連政府或是第三方驗證機構也都無法得到相關資訊，像是產品的來源、真偽與否，其實這些不只消費者不知道，連政府甚至是負責驗證的第三方機構也都不知道，如此可以看出食品市場存在著比平常更加嚴重的資訊不對稱情況，而這也是我們為什麼需要標章之原因，而單獨標章沒辦法發揮作用，透過驗證才能夠確保其施行，因此下一部份我們開始談論認證驗證制度。

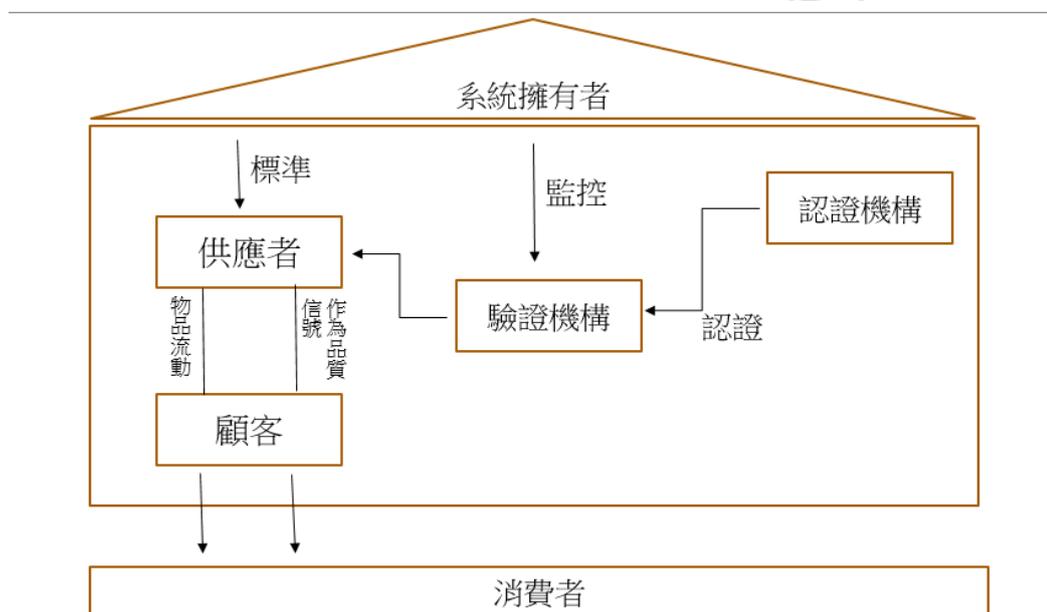
（二）認驗證制度簡介

上個部分提到食品標章的制度是用來解決食品市場的資訊不對稱，而食品標章的實務運作上，又是如何能夠確保執行成效以及標準，以下將針對食品標章的認證驗證制度簡介：根據 Albersmeier（2009）所歸納食品標章的系統圖，整個系統包含五個行為者，分別是（一）系統擁有者（二）供給者（三）驗證機構（四）認證機構（五）顧客和消費者。系統擁有者代表此項標章或標準的主管機關、供給者代表商品的供給者、驗證機構是通過認證後，執行標準驗證的組織編制、認證機構則是按照系統擁有者的標準，去認證驗證機構的能力之編制、顧客和消費者則是供給者提供商品的對象。

從這個系統圖我們可以看出，行動者之中，有認證機構和驗證機構，而其中有兩個較為重要的行為，也就是所謂的認證與驗證。首先，認證的意思是指對能力的認可，因此對象是人或機構，也就是一個認證機構，其透過實地訪查、檢驗文件的方式

認可驗證機構的能力，其給予驗證機構認證，如此一來驗證機構就可以以這個能力，去做驗證的工作。再來，驗證的意思是指對符合標準之產品或服務認可，因此對象是物品或服務，通過認證的驗證機構，其對於廠商的物品或服務，透過稽核及檢驗的方式驗證，得到一個驗證結果，若驗證結果通過則廠商可以獲得這個標準的證明，也就是所謂的標章。

圖 1 食品標章系統圖



資料來源：Albersmeier (2009)。

(三) 誰來進行認證及驗證？

Hatanaka (2005) 將驗證又分成三種類型，分別是第一、第二、第三方認證，而其中第一方驗證是指業者本身去做的，有點類似企業社會責任 (CSR)、第二方驗證則是透過與零售商或生產者相關的機構去驗證、而第三方驗證機構則是指涉獨立的，與生產者和零售商無關的機構去驗證。其中第一方驗證較屬於業者自發性的，而第二方

第三方驗證差別則在於，第二方的角色類似顧問，而第三方驗證機構則是獨立的機構，與通路商及產商無關係。而本文欲探討之驗證機構，即屬於所謂第二方或第三方之驗證，也就是透過零售商或是獨立之第三方機構所進行之驗證行為。

Hantanaka (2008) 提到第三方驗證的驗證機構可以是私人組織、公家單位、營利公司、非政府組織 (NGO)，而這些驗證機構主要提供四項功能，分別是 (一) 建立標準 (二) 驗證標準是否被執行 (三) 發布驗證消息 (四) 持續定期驗證。其進一步指出驗證機構分成兩種形式，一種是有經過認證機構認證的，其按照認證機構認證的部分，並且按照認證標章標準去執行；而另一種則是未經過認證機構認證的，此種類型是自己創造一套標準，並且以此標準去驗證，並發放證明。

而以我國目前現況來說，驗證機構也是包含不同類型的組織，但主要是以私人組織以及準公家單位為主，包含一般的股份有限公司、私人財團法人、政府捐助財團法人、大專院校功能中心。

(四) 第三方驗證的角色與定位

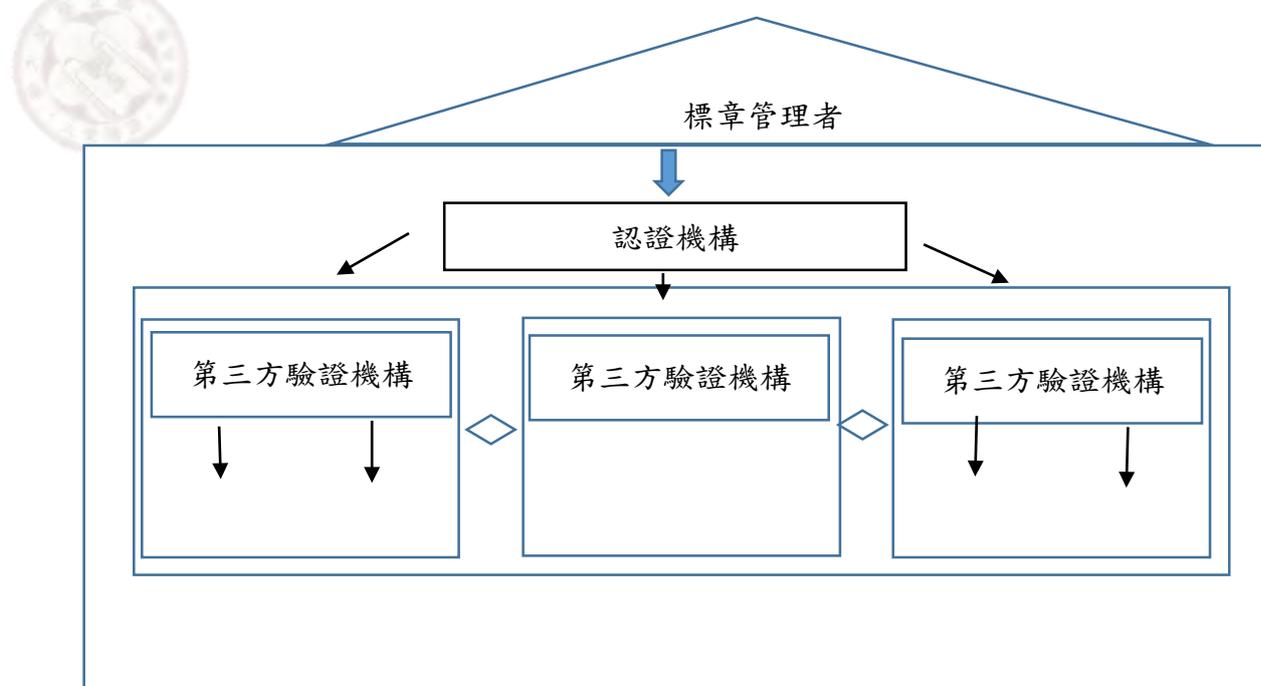
第三方驗證，作為一個近年來十分流行的模式，其角色與定位究竟是什麼，與其他部門的把關又有什麼差異？

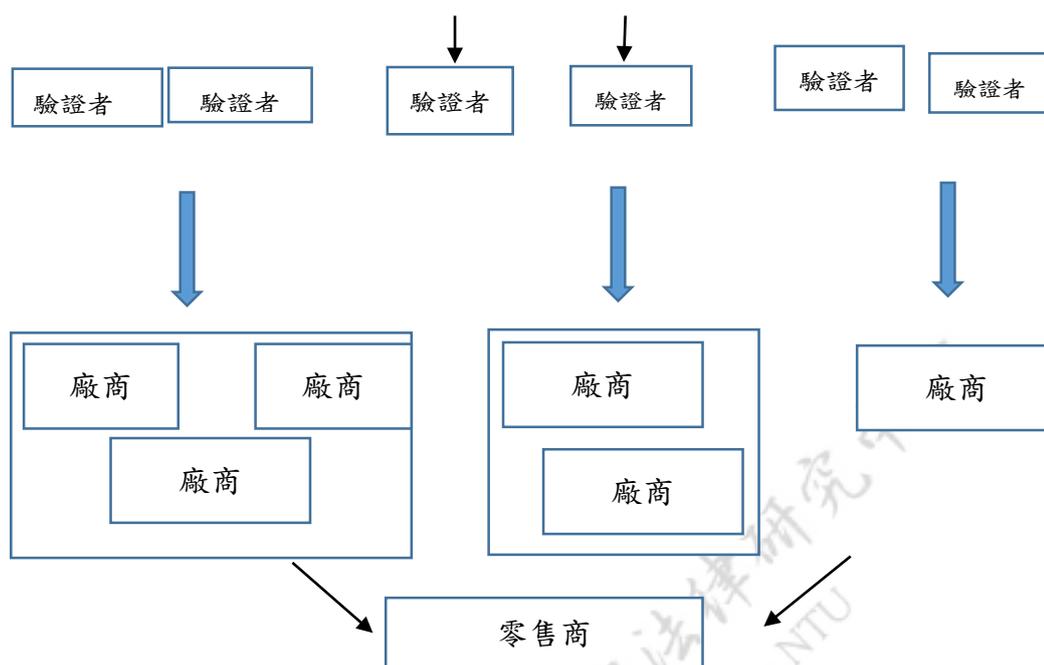
根據 Tanner (2000) 提到驗證可以分成四個部門，其中第一方重視的是業者自律，

也就是像是企業社會責任，透過業者自己本身控管，去做一層把關；第二方則是透過業者找尋的顧問公司，而這種顧問公司通常是會進入到業者體系內，因此算是在廠商內部的顧問角色；第三方驗證則是強調，驗證機構是獨立於業者、政府、通路商，透過獨立於三者之外的機構，去對業者做驗證把關；第四方則是透過政府，政府會透過強制性的稽核，或其他強制性的手段去把關。由此我們可以知道，第三方驗證的角色就是藉於政府強制管理，還有業者自律之間，強調的是他的獨立性，但又不完全透過業者自行去管理。而以我國來說，我國有三級品管，第一級品管就是業者自律，第二級品管則是我們這裡提到的第三方驗證，第三級品管則是政府強制性的措施。

另外 Anders (2010) 探討第三方驗證 (TPC) 中，各個驗證機構 (CB) 之間的競爭關係，以及整體的系統圖。我們可以看出，第三方的驗證機構，是獨立於廠商及零售商，而其中政府也並沒有干涉過程，僅有認證機構的管理，以及驗證機構自己本身的競爭。綜上所述，第三方驗證是其中一個把關食安的工具，而其角色是獨立的，且執行上不受政府、廠商、通路商所干預，公正客觀地去驗證。而正由於強調獨立性及其客觀公正執行業務，下一部分我們會討論到第三方驗證機構的獨立性及公正性。

圖 2 第三方驗證國際市場架構圖





資料來源：Anders (2010) 改編自 Jahn (2005)。

(五) 第三方驗證的獨立性與透明度

過去的許多研究提到第三方驗證為何在現在的國際社會如此風行的原因，主要是因為其客觀性和技術性，且在訂定標準的過程採取民主的方式 (Konefal, 2010) 而對第三方驗證的認知又可以分為兩種，一是其為科學基礎的，也就是較為客觀和獨立；二是其為政治性的，也就是其標準制定以及實務過程有許多干涉力量。而認為第三方驗證為科學基礎的，主要論點是第三方驗證獨立於廠商與零售商外，除此之外，Deaton (2003) 指出第三方驗證機構通過認證後，更能確保其獨立性和可信度，透過許多國際標準和執行國際標準認證的組織，像是 ISO、ANSI、RAB，這些標準都可以確保第三方驗證機構的獨立性及客觀性。

而 Hatanaka (2008) 指出，TPC 的獨立性不能單單僅檢視其組織上的獨立，其執

行上的獨立更為重要，且時常被大家所忽略，而執行上的獨立可以從四個面向可以檢視：

1. 將 TPC 當成是一種商業活動

隨著全球對於 TPC 需求的增加，此類活動的競爭性越來越強，而也因為競爭越來越激烈，驗證及認證機構越來越難保持獨立，因為跟其他商業活動一樣，驗證機構必須保持其獲利，因此必須主動地去廣告，吸引客戶，因此損失其正當性。另外新的驗證機構不斷出來，但其素質參差不齊，也有可能造成驗證品質的下滑，也導致第三方驗證正當性的減少。

2. 驗證標準及執行上的統一

為了回應上述提到，許多驗證機構的出現。將驗證標準及執行統一變成是一件很重要的事情，透過統一標準及執行方式，使 TPC 的正當性，以及其可信度提升。但許多驗證機構並不同意統一標準及執行，其一原因是因為統一標準意味著要通過認證，而通過認證花費不少成本、其二原因是因為，若大家都統一標準及執行，作為一個商業活動，驗證機構就無法凸顯其與他人的差異，也影響了其競爭力。

3. 認證及驗證實務中的信任關係

驗證及認證過程中的客觀性，每個認證機構去監看訪視的次數都不同，且有些甚至僅以文件認證，並沒有實際查訪，驗證和認證機構的關係僅建立在對彼此的信任上，而認證結果的保障也僅建立在驗證機構的自我評估上，也因此兩者時常沒有保持執行上的獨立，擔負其應有之監督管理的責任。

4. 驗證機構外部定位的雙面性

第三方驗證機構在推銷其服務時，常常會重視其”外部”的角色，也就是處於廠商和零售商之外，因此其通常可以以不同的角度去查看過程，並且提出一些廠商本來的盲點，幫助改善食品安全及品質。但另一方面，因為第三方驗證的頻率大概是一年

兩次左右，可能無法真正的指出系統的風險，僅能確保稽查當下的安全而已。

而作者認為為了解決這些獨立性危機，政府應該扮演更加積極的角色，而這不意味著政府該全面接管，而是政府必須多花費力氣在監督認證以及驗證行為上，作者認為在政府的介入下，整合政府及非政府的力量後，第三方驗證或做得更好。

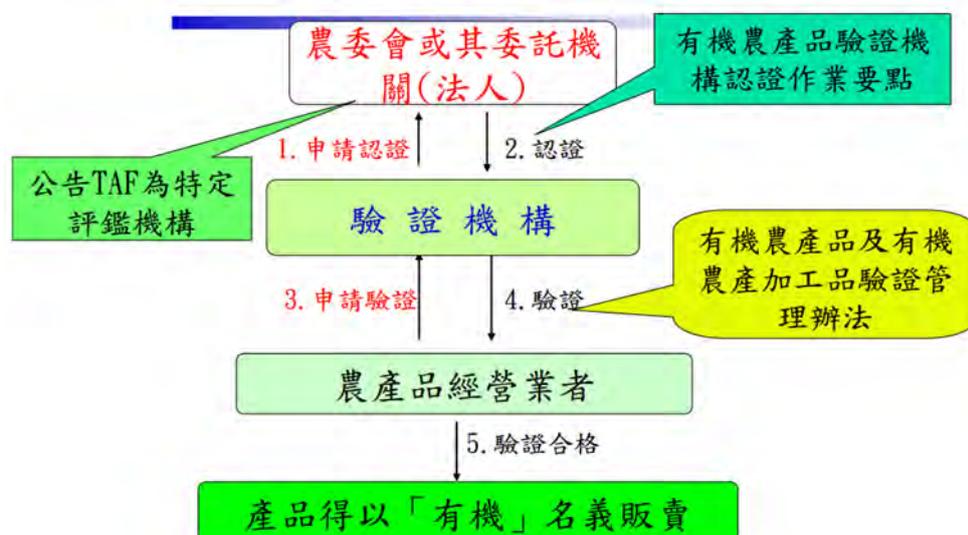
Hatanaka (2010) 進一步指出第三方驗證機構其性質可能是政治性的，而非科學性的，因其標準制定以及運作的過程中有許多力量干涉，而這些力量導致第三方驗證機構無法保持執行上的獨立，政治力介入的問題也在後許的訪談分析中有進一步的探討。

(六) 國內有機驗證機構的型態與獨立性

在有機標章系統中，標章主管機關為農委會，認證機構為 TAF、驗證機構為 TAF 認證過的機構，農委會根據有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法，授權驗證機構對農戶生產者就其生產的環境條件及產品進行驗證，以確認符合有機農產品的相關規範(如圖 3 所示)。目前國內可以進行有機驗證的機構包括十二家，有五家是屬於公司的型態，三家是接受捐助而成立的財團法人，兩家為學校機構，另兩家為協會的型態(如下表 1)。



圖 3 我國有機認證架構圖



資料來源：國立中興大學生物產業暨城鄉資源管理學系網站。

表 1 我國驗證機構一覽

驗證機構名稱	機構型態
慈心有機驗證股份有限公司	公司
環球國際驗證股份有限公司	公司
中華驗證有限公司	公司
采園生態驗證有限公司	公司
曄凱國際檢驗科技股份有限公司	公司
財團法人國際美育自然生態基金會	財團法人
財團法人和諧有機農業基金會	財團法人
中央畜產會	財團法人
國立中興大學農產品驗證中心	學校機構
朝陽科大	學校機構
台灣寶島有機農業發展協會	協會
台灣省有機農業生產協會	協會

資料來源：本研究自行整理。

先前 Hantanaka (2008) 提到第三方驗證的驗證機構可以是私人組織、公家單位、營利公司、非政府組織 (NGO)，而以國外案例來說，美國許多驗證機構都是以公司

形式成立，而以 NGO 形式成立的也不在少數，由此可見驗證作為一個市場行為，當中的行為者包括各種型態的組織，在台灣就有機驗證制度而言，最早是由農委會自己進行有機驗證，2000 年開始逐步開放給民間機構進行驗證的業務，國內相關研究多聚焦於驗證機構及人員之管理，對於驗證機構之獨立性欠缺完整的討論，本研究建構於國外認驗證制度的討論，希望對於台灣的有機驗證制度的實務運作有更進一步的分析與了解，並提供未來政府管理驗證機構，以及驗證制度修正之建議。

三、研究設計

本文透過深度訪談法，訪談對象包括：學校類型驗證機構、公司類型驗證機構和基金會類型驗證機構。總共訪談了五家驗證機構，共八位驗證機構的主管與業務承辦人。除此之外，本研究也訪談了主管機關以及三位有機驗證相關的學者專家，期能對有機驗證制度的運作提供較為多元和平衡的觀點。訪談提綱主要聚焦於（一）有機驗證制度發展的歷程（二）有機驗證機構實務運作的狀況，包含市場競爭的程度與策略、獨立性與專業性的程度，驗證機構與認證機構和主管機關間的互動等（三）未來有機驗證制度發展的建議。

四、資料分析與討論

（一）有機驗證制度發展的歷程

大多數的受訪者都支持主管機關將驗證業務委託給民間機構進行的作法，首先，早期的作法是主管機關肩負推動有機農業的責任，又須負責替有機農產品進行驗證把關，容易有球員兼裁判的問題產生，委託給獨立的第三方驗證機構進行可以避免這樣的問題，第二，國際趨勢的確是由民間機構來進行農產品驗證，而台灣早期有能力進行驗證的機構不多，隨著有機農業的發展，驗證市場的擴大，以及大眾對於食品安全的重視，使得更多的機構願意投入有機農產品驗證的市場，在政府主管機關以後市場抽查確保驗證品質，同時補助農民申請有機驗證雙重管道齊下的政策推動下，希望有

機農業得以順利擴展。

(二) 有機驗證機構的運作實況

1. 驗證作為一種商業行為

受訪者多主張有機驗證機構雖向農民收取費用，但由於政府對於費用有所管制，驗證業務的利潤並不高，然而，在市場競爭下，仍不免有削價競爭以爭取客戶的情形出現，也有將其他費用像是檢測費拉高以追求利潤的情形。受訪者主張「理論上每一家驗證機構是一樣的，但是還是會有一些操作空間。所以有一些機構會把檢測費拉很高，因為他自己有實驗室，有的會故意把人天費放很多，所以可能一天不用那麼浪費時間，但他就會弄成兩天」。受訪者也有表示「應該會有削價競爭的情況，但我們公司基本上是不太打折的，所以我們給的報價單是沒有差別的，可能錢有差但是說得出明確的理由，我們是不打折的，已經賺很少了還打折」。有機驗證畢竟是一種商業行為，市場交易的活動，自然有可能出現驗證機構設法降低成本，或是提高利潤的作法。

有受訪者指出，驗證機構素質參差不齊的狀況是有的，有的驗證機構為了節省人力成本，可能不會選擇聘用經驗能力很好的稽核員，「如果我是公司型態的話，我將本求利，我可以花一半或四成的薪水去請到，我幹嘛去花那麼多人去請，那相對來說，現在小朋友的價格，有些學校剛畢業的把他抓抓出來就好啦，工資又低壓榨他們就好啦，但是經驗上面會差很多」。「說實在話，我聘你，你是一個合格稽核員，這時候就來談了，我一天才收多少錢，那我要不要管銷，要，那要怎麼拆帳，對阿，那你是一個極品，跟一個剛合格，60分跟100分的寫出來的報告，說實在話這兩個是同價的時候，有一點點不合理。那有時候我是100分的，照理說我可以拿到更好的一個，我們做出來的品質非常的好非常完美，幾乎可以躺的睡覺，可是我拿到的錢都拿不多，因為你要扣掉管銷扣其他東西，說實在話，你請得動嗎」？

也有受訪者指出「所以我很怒阿，我講真的因為我去年其實想說不想幹了，覺得太荒謬了。因為我個人是發不出那種鳥垃圾證書，但其他家公司可能隨便請個人去訓練後報告打一打就出來了，我全部都 full-time，因為我很 CARE 我的商業秘密，客戶的商業秘密，但他們全部都 PART-TIME，所以經營策略上當然有所差別，但我們就沒辦法在售價上反映出來」。正如同先前文獻所提及的驗證本身是一種商業行為，若驗證機構為了提升驗證品質而付出較高的成本，卻無法反映在售價上時，驗證機構自然有動機降低其成本，因而可能影響其驗證的品質，降低其對於有機農產品應盡的把關的效

果。

2. 驗證標準及執行的一致性

有機驗證的標準是由政府主管機關訂定，驗證機構負責執行，主管機關每年會召開會議，蒐集驗證機構之意見，並了解驗證機構執行的困難之處。然受訪者也指出，驗證標準執行時的一致性仍有加強的必要，執行的一致性有賴於稽核員的專業以及對於法規認知的訓練和要求，若欠缺適當的訓練與要求，往往使得申請驗證的農戶無所適從，因為每年每次稽核員著重的重點以及判斷的標準可能不一樣，造成驗證業務執行上的問題。

再者，有受訪者指出對驗證機構而言，除了符合主管機關對於驗證業務的規範之外，也必須接受 TAF 的認證追蹤與管理，而這兩者間的標準或指示可能不一致，造成驗證機構的困擾，甚至可能出現政治力的介入，進一步使得驗證業務的執行變得更為複雜，一致性收到威脅。受訪者表示「會變成說 TAF 是我的爸爸，那農委會是我的阿公，那意見就很多，上頭的指示就很多，那甚至有可能兩個看法又不太一樣，那到底誰講的是對的，那我們也是盡量去滿足他服務他，那回來之後我們才能要求下面的嘛，那其實這個就是阿公管爸爸，爸爸管兒子，兒子去打孫子，那這是一關卡一關，孫子就叫立委去打阿公，就是會有這個生態，那這個一層一層的管理就是這樣來的…」。

3. 驗證機構的定位與獨立性

受訪者指出驗證機構必須獨立於有機農品的生產過程，與生產者以及通路商等維持一定的界線，免於其受到生產者或廠商的壓力，影響其驗證之獨立與品質，就台灣有機農產品的發展過程而言，驗證出現的較輔導要早，等於是在嚴管嚴查的政策下，並沒有對於想要從事有機農業的農敏有足夠適當的輔導，對於驗證機構而言，當農民尋求其協助時，也可能面臨輔導與驗證兩者間的衝突，甚至是為了擴大市佔率，以輔導的方式鞏固客源。受訪者指出「我們公司只做驗證，不過有的驗證機構是會這樣，像是老公開驗證公司，老婆開輔導公司」。「外人可能看不出來，但業界都知道」「這種狀況其實很常見，不過你也很難界定，有一些是朋友間的關係」。「對我們來說還好，因為如果不輔導的話我們會告訴他們法律上的要求，輔導比較強而有力的界定是你付給我錢，我幫你寫東西，像是文件等等，然後也會有一些技術的輸入。我們的話是純粹只針對法規上的要求，但不能額外的去教導，純粹只是解說說明，看個人造化」。

「也有類似這樣子的，應該是說，這就是你提到公正性的問題，今天如果有一個輔導機構是跟你合作的，在國外來說系統驗證是非常常見這個東西，系統驗證要注意的東西更多，太多了一套系統開玩笑，沒有人輔導你妳寫得出來？所以通常會找驗證機構，驗證機構會說他們可能有合作的好幾家，你可以去找他們，但很忌諱的是你去找其中一家它幫你輔導，我這邊就一定會過，這個就是綁了，這個有對價關係的，這公正性上面一定要考量這一點」。

4. 驗證機構對於認證機構的看法

多數受訪者肯定認證機構的必要性，對於主管機關將驗證機構之追蹤管理交由財團法人全國認證基金會 TAF 來執行，沒有太多的意見，但是仍有受訪者主張其收取的費用過高，甚至有受訪者主張應該要開放，讓更多的機構來做認證業務，而 TAF 本身也因為要向驗證機構收取費用，因此也有可能影響其認證之品質或效果。「我覺得 TAF 沒有什麼太大的問題，他畢竟是根據 ISO17065，雖然很多國內的呼聲說 TAF 外行，所以農委會應該自己收回來什麼的，不過我覺得應該還是要 TAF 拉，畢竟 ISO17065 是全世界產品驗證的通則，你至少通則要先有，我不覺得農委會收回來後那些所謂的評審委員會更專業，我不這麼認為，那些評審委員不外乎就是專家或學者，那這怎麼產生的？我認為會形成更嚴重的共犯結構」。「如果 TAF 收回給農委會認證的話，有一點是因為 TAF 他畢竟還是有一點點業界的壓力，當然要收回去的話農委會就應該要把淘汰不好的驗證機構能力強化一點，這樣收回去才有一點意思，因為 TAF 畢竟不會下那麼重的手，畢竟如果少一個客戶每一年就少四五十萬的收入」。

5. 驗證機構的型態

受訪者指出驗證機構有可能會因不同的型態，而在驗證業務的運作上面臨不同的壓力，「以公司經營總是會被人詬病，因為公司是以營利為目的，那驗證機構是一個裁判性質的東西，人家是這樣子講扣你帽子，你要怎麼去辯或是什麼東西都很辛苦，與其花那麼多心力去做這些事情，不如做一個策略上的切割，你們這個驗證機構就捐錢成立基金會將他遷出去，這兩種設立章程就不同了，公司就是營利為目的，那母公司想幹嘛就盡量去做，基金會就專心去做驗證的事務，兩者其實就不相涉了，那捐助是他單一捐助。那其實捐助出來後，整個驗證操作上面和專心的程度上面會產生很大的獨立性，幾乎不太會受到影響」。

「像是公司、協會、或學校單位他們有他們不一樣的使命嘛，協會可能是由農民團體組織出來的，我這些好做有機農民說我們希望由農民來自己服務，那我們成立一

個協會，由這個協會去申請驗證機構來服務他們，那這個協會就是完全靠協會來支撐，那他們營運上面就要自己去考量；學校單位的部分，說實在話有一點怪怪的拉，如果你們直接去研究一下，全世界沒有學校跳出來當驗證機構的，就只有台灣，那這其實有它的歷史背景，法規設定的歷史背景，當初在推廣的時候，其實農業的驗證機構，說實在話只要是公司型態去評估都不賺錢，都不賺錢誰要出來做？但是政策要推，所以請各大學成立驗證機構，先從產銷履歷開始，所以才會有海大去驗漁產品，中興去驗農產品，嘉義大學屏科大之類的跑出來了。那他們去承接這個的部分回來後就開始驗證機構也做了，驗證的也發證了，那但是學校也需要營運阿，說實話對他們來說，我學校是教學研究為主耶，這個是很奇怪的事情...因為他不太適合幫產品背書拉，如果他成立實驗室做檢驗分析倒是有公信力，但幫產品背書，如果背書的產品或廠商出問題，你會把整個學校都拖垮了」。然而，也有受訪者指出學校從事驗證機構可以整合校內既有的專業資源，對於有機農產品的把關，乃至於有機農業的發展，都可能發揮更好的效用。

（三）未來有機驗證制度發展的建議

政府對於有機驗證費用的補助政策，是維持驗證機構生存一個重要的原因之一，然而，也有受訪者指出，政府的補助政策反而造成真正有心想要做有機的農民沒有辦法脫穎而出，未必有利於有機農業的長期發展。「他沒有扶，我也希望他不要扶，越扶我就沒有生意了，政府就做好他自己法規，該鬆動就鬆動，其他事情我們民間努力就好，比如說鬆綁不要再補助農民也好，不要再訂天花板，其實我覺得不補助很多事情就結束了，因為你農民真的有決心在做就好了嘛，你真的有決心在做有機就好啦，因為這本來就是一個商業行為阿，你有決心就像創業一樣嘛，你出來創業都需要本錢，我出來創業也需要本錢，農民出來創業不需要本錢這莫名其妙的事情嘛，那你這樣就沒辦法支持知識型農民，知識型農民就拉不開差距了」。

也有受訪者指出政府可以考慮把投入在補助農民驗證費用的資源移到其他面向上，可以更有效的推展有機農業，「所以理論上把驗證補助拿掉，把錢拿到行銷這邊去，畢竟政府應該還是要鼓勵多一些消費吧。拿掉補助之後就有第一道門檻，那你上得去的人，後端的銷售比較沒問題，也鼓勵這個產業的人會更專精去投入有機的生產。因為有機其實算是高科技農業拉，所以你讓一些知識型農民有辦法拉開差距，我覺得這樣產業才会有救」。「那法規上推行會有政策補助，那政策補助現在是不斷的在退場，那他這退場總有一天會退到沒有，那當然我們的農友會負擔不起他就退了，這是一個很現實的問題，當然這跟政策補助有他規劃方向有點不太一樣的，當時規劃的

補助是你來申請驗證我就補助你，那當然這個就治標，他應該是行銷那一端如果很順的話，哪需要你補啊？他前撲後繼就撲上來了，要多少錢我都付嘛」。

此外，受訪者也強烈表達政府應該加強有機農業之輔導，而非僅依賴後市場產品的抽查，來確保有機農產品的品質，或者是依賴對於驗證機構的連坐記點 | 來強化對於驗證機構之管理，畢竟，驗證本身不是最終的目的，懲罰農戶或驗證機構並非最終的目的，最終的目的還是希望在擴展有機農業的同時，維持有機農產品的品質，如何有效的運用政府資源是值得深思的。

五、研究成果

具體而言，本研究針對有機驗證機構運作的實際狀況進行深入之分析，包括有機驗證制度發展之歷程，以及有機驗證制度運作的實際狀況，了解不同組織型態從事驗證業務可能的差異性，以及影響驗證機構獨立性的相關因素等，並提出對於未來有機驗證制度發展的政策建議。就有機驗證制度的發展而言，主管機關將驗證業務授權給民間辦理，希望藉由民間機構的專業與能量，提升有機農產品之品質，是值得肯定的做法，然而主管機關對於驗證費用的管制，乃至於驗證費用補貼的政策，以及對於驗證機構的管理，似有再斟酌之必要性。驗證作為一種商業行為，的確可能受到市場競爭壓力的影響，若驗證機構試圖降低人力成本，可能會影響其專業性，若試圖介入輔導業務，則可能影響其獨立公正性，主管機關不可輕忽之，而國外文獻中著重的驗證標準及執行的一致性，則可以藉由強化稽核員的訓練、以及與驗證機構的溝通和管理來加強。至於驗證機構的型態是否會影響其獨立性，或者是影響其驗證之品質，可能必須考慮其財源，與生產者間的關係，甚至是其專業資源的多寡，因此主管機關除了以後市場抽查的結果加以檢視課責之外，也必須與驗證機構多溝通，多了解驗證機構實際運作的狀況，以作為後續驗證制度調整之依據。更重要的是，政府若想長期有效的推動有機農業，則必須針設法強化輔導的機制，並妥善利用有限的資源，同時拒絕政治力的不當介入，使得驗證業務回歸其專業，鞏固社會大眾對於有機農產品的信任，並回應社會大眾對於食品安全之疑慮。

參、研究議題二：食品認驗證制度之獨立性與架構之檢討

本文分為五個部分：(一) 前言；(二) 文獻回顧；(三) 研究設計；(四) 資料分析與討論；(五) 結論。

一、前言

我國目前食品安全事件頻傳，惟食品認驗證流程之建立似乎仍未盡完善，甚至連其法律定性亦未明確，詳查現行食品之認驗證制度係採授權認驗證機構，由其進行相關驗證單位之認驗證程序，定性上應係行政程序法第 16 條之委託行使公權力；至於驗證制度方面，則係上開經認證之私人驗證機構對業者之產品進行實際檢驗、發給證明，性質似屬私經濟行為，惟仍有爭議（其驗證對大眾食品安全有相當大之影響，發給標章證照之行為是否有公權力之成分參雜其中而成為行政契約，抑或是受益之形成處分？），另外明確區分食安法第 8 條以及第 37 條之不同系統特性，予以其明確之法律定位，亦為食安法修法後重要之議題。

又目前關於上開經認證之私人驗證機構，品質上有參差不齊之情形，是故較大型之連鎖經銷商皆自行設立獨立之檢驗機構，若欲透過該管道進行上架，食品生產者不僅須經政府之驗證流程，尚得經由通路商進行重複驗證，其結果，顯示出政府之檢驗程序不被私人企業所信賴，然而對生產者而言，以我國目前之中小企業生產型態，亦難以負荷大量疊床架屋之驗證經費，故實有必要就此一現象進行探討，並研究進一步之緩解辦法。

另外，由於我國業者自主管理精神相對鬆散以及政府單位監督人力不足，如何架構出一套完善的制度以確保認驗證的客觀專業與中立性，亦係一大難題。本研究將從探討認驗證制度之定性入手，再從組織上之設計論析認驗證機構的獨立性及透明性，最後討論認驗證制度目前之信賴危機以及政府主管機關、認驗證單位之後續監督責任問題，希冀對本議題的未來制度發展，有微薄之貢獻。

二、文獻回顧

原則上，政府欲利用私人完成行政任務之類型計有「行政之替代履行者」、「對私人人員或物資的納用」、「行政受託人」、「行政助手」，原則上可先行區分私人本身以私人之型態為之（前兩種類型屬之），或者私人以參與國家高權運作的模式，與行政融為一的形式為之（後兩種類型屬之）。而食安法本身之認驗證制度可分為第 8 條及第 37 條不同的體系，法律定性上除第 8 條之認證為行政程序法第 16 條之委託行使公

權力較無爭議外，其他第 8 條之驗證以及第 37 條之檢驗流程，究竟有無高權性質之公權力之介入，又雖難以與國外商業性認驗證做出直接連結，然其在兩者極端光譜端點之擺盪，究竟所偏何方，均待進一步釐清。

另外，在三級品管之二級品管體系中，除了上開食安法第 8 條之認證在界定上將之定性為委託行使公權力外，對於同條之驗證機構，或可連結到所謂之「制度性之自我規制」，由於此涉及行政任務之移轉，國家僅須負擔擔保責任，而此一擔保責任或透過認證機構的認證，或透過必要的稽查行為（即三級品管）來加以確保，又如何以組織法的設計來杜絕上開認證驗證機構人員之私相授受情形，達成流成公正化、透明化，在認證驗證機構成為食安守門員的現在，更顯現出它的重要性。

三、研究設計

首先關於食安法第 8 條、第 37 條之認驗證制度，以及傳統商業性認驗證之制度定性上，本文將從傳統行政法之法理出發，綜合分析比較學者文章、食安法及其授權子法之條文，予以較精確之法律定性。

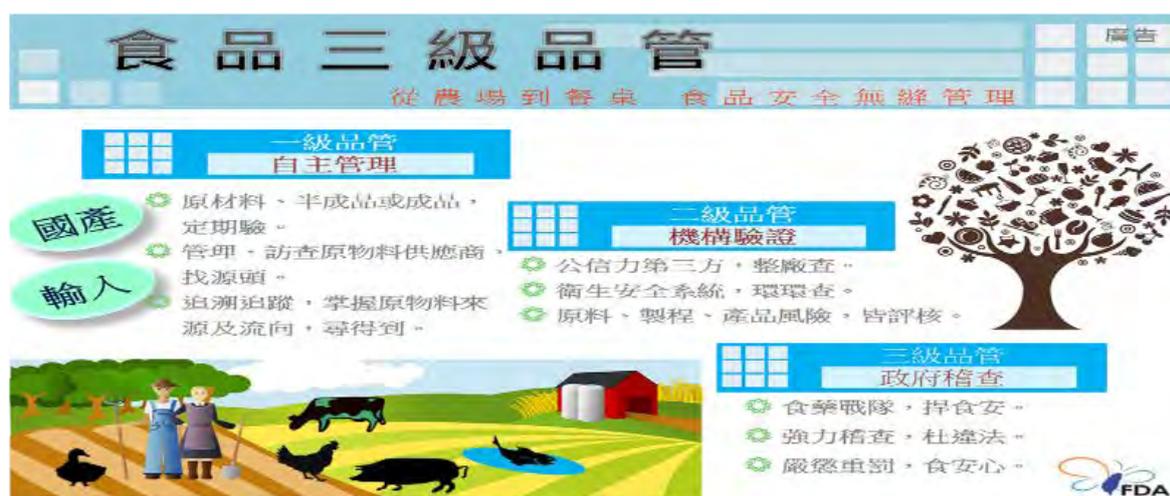
又目前經認證之私人驗證機構，實務上品質有參差不齊之情形，是故較大型之連鎖經銷商皆自行設立獨立之檢驗機構，若欲透過該管道進行上架，食品生產者不僅須經政府之驗證流程，尚得經由通路商進行重複驗證，其結果，顯示出政府之檢驗程序不被私人企業所信賴，然而對生產者而言，以我國目前之中小企業生產型態，亦難以負荷大量疊床架屋之驗證經費，故實有必要就此一現象進行探討，並研究進一步之緩解辦法，本文對此議題將透過綜合分析現行法制以及學者文獻之方式進行，期待能提出較具建設性之解套辦法。

另外，由於我國業者自主管理精神相對鬆散以及政府單位監督人力不足，如何架構出一套完善的制度以確保認驗證的客觀專業與中立性，亦係一大難題。本研究將從探討認驗證制度之定性入手，再從組織上之設計論析認驗證機構的獨立性及透明性，最後討論認驗證制度目前之信賴危機以及政府主管機關、認驗證單位之後續監督責任問題，希冀對本議題的未來制度發展，有微薄之貢獻。

四、資料分析與討論

（一）認證驗證制度之介紹與基本定性

本文上開標題之「認證驗證」並非僅指食安法第 8 條之「強制性認證」，定義上包含本法第 37 條之「檢驗」以及傳統之「商業性認證（如有機農產品標章）」，定義上較為寬泛，故本文之後之說明，將逐一說明其制度間之不同，而為使讀者能有我國目前食品安全檢驗體系之初步架構概念，以下先就我國現制之品管制度做出說明：

圖 4¹

資料來源：行政院食品安全辦公室食品安全資訊網

1.目的：

建構業者強制自主檢驗法制化、公正第三方獨立機構驗證及政府稽查抽驗管理之食品三級品管制度。

2.具體內容：

- (1)一級品管：業者自主品管。
- (2)二級品管：第三方驗證。
- (3)三級品管：強化政府稽查抽驗量能。

3.辦理情形：

(1)業者自主品管(一級品管)辦理情形：

A.實施一級品管強制自主檢驗制度業別：

¹ 詳參行政院食品安全辦公室食品安全資訊網，<http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=8A0404D0C442445F>，最後瀏覽日期：2016年4月19日。

(a)103年10月31日起資本額3000萬元以上之食用油脂製造業者實施強制自主檢驗制度。

(b)103年12月31日起五大業別(水產品、乳品、肉品、食品添加物輸入及製造、特殊營養食品)實施強制自主檢驗制度。

(c)104年7月31日起公告八項大宗民生物資(澱粉、麵粉、糖、鹽、黃豆、小麥、玉米、醬油)業者、茶葉輸入業及茶飲料製造工廠，於104年7月31日起實施強制自主檢驗制度。

(d)上市、上櫃及經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應設置實驗室，從事自主檢驗，強化自主管理措施。衛福部業於104.10.15公告凡領有工廠登記且資本額一億元以上之食用油脂、肉類加工、乳品加工、水產品食品、麵粉、澱粉、食鹽、糖、醬油及茶葉飲料等10類製造、加工、調配業者，自105.12.31起應設置實驗室，從事自主檢驗。

(e)104年12月30日預告新增食用油脂輸入業者、達3家以上獨立門市之連鎖品牌且資本額三千萬元以上之非屬百貨公司之綜合商品零售業者，自105年7月31日起實施強制自主檢驗制度。

B.訂定食品安全監測計畫：

(a)103年12月10日修正公布「食品安全衛生管理法」第7條²，規定食品業者應訂定食品安全監測計畫，負起自主管理責任。

(b)104年12月30日預告食用油脂、肉類加工食品、乳品加工食品、水產品食品、食品添加物、特殊營養食品、黃豆、玉米、小麥、麵粉、澱粉、食鹽、糖、醬油、茶葉、茶葉飲料及非百貨公司之綜合零售業者等17類食品業者，自105年7月31日起分階段訂定食品安全監測計畫。

C.輔導機制：

² 食品安全衛生管理法第7條：「食品業者應實施自主管理，訂定食品安全監測計畫，確保食品衛生安全。食品業者應將其產品原材料、半成品或成品，自行或送交其他檢驗機關（構）、法人或團體檢驗。（第1項）上市、上櫃及其他經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應設置實驗室，從事前項自主檢驗。（第2項）第一項應訂定食品安全監測計畫之食品業者類別與規模，與第二項應辦理檢驗之食品業者類別與規模、最低檢驗週期，及其他相關事項，由中央主管機關公告。（第3項）食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報直轄市、縣（市）主管機關。（第4項）」

(a) 輔導學校實驗室參與食品檢驗。

(b) 針對食品業者實驗室之檢驗品質及檢驗技術，辦理北中南分區教育訓練。

D. 「食安守門站」運動：104 年度行政院食品安全辦公室倡議「食安守門站」運動，結合衛生福利部、經濟部、行政院農業委員會、行政院消費者保護處等機關(單位)及行政院食品安全會報委員與食品相關公協會及通路業者之力量共同呼籲通路業者注重食品安全自主管理。

(a) 104 年 11 月 20 日舉辦聯合記者會，計有 11 家食品連鎖通路企業首波宣誓加入「食安守門站」運動，並於 104 年 11 月 21 日、22 日及 11 月 27 日至 30 日舉辦量販店、超商食安守門站焦點活動。

(b) 104 年 11 月 20 日衛生福利部發布理想食品及農產品通路商企業指引及相關參考檢核表協助通路商遵循自主把關食品安全。

(2) 第三方機構驗證（第二級品管）辦理情形：

A. 實施二級品管業別：

(a) 103 年 11 月 20 日公告辦理工廠登記且資本額 3 千萬元以上之食品油脂製造業者及辦理工廠登記之罐頭食品製造業，應接受食品業者衛生安全管理驗證，並自 104 年 1 月 1 日施行。

(b) 104 年 6 月 4 日公告辦理工廠登記之食品添加物及特殊營養食品製造業、應符合食品安全管制系統準則之乳品加工食品業者，應取得衛生安全管理系統驗證，並自即日生效。

(c) 104 年 12 月 25 日公告辦理工廠登記且資本額達新臺幣 3 千萬元以上之麵粉、澱粉、食鹽、糖及醬油食品製造業者應取得衛生安全管理系統驗證，並自 105 年 7 月 1 日生效。

B. 食品業者驗證管理及辦法相關作業：

(a) 103 年 11 月 7 日依 103 年 2 月 5 日修正公布之食品安全衛生管理法第 8 條第 6 項公告訂定「食品業者衛生安全管理驗證及委託驗證管理辦法」。

(b) 103 年 12 月 10 日公告食品業者衛生安全管理驗證作業程序。

(c)依 104 年 2 月 4 日修正公布之食品安全衛生管理法第 8 條第 6 項³，於 104 年 9 月 16 日公告訂定「驗證機構認證及驗證實施管理辦法」草案。

(d)105 年 1 月 15 日衛生福利部法規會召開審議會會議，就「驗證機構認證及驗證實施管理辦法⁴(草案)」逐條審查完畢。

(e)105 年 3 月 11 日廢止原「食品業者衛生安全管理驗證及委託驗證管理辦法」(該辦法已無對應條文依據，故廢止之)。

(3)政府稽查(第三級品管)辦理情形：

A.加強稽查：

(a)103 年 7 月 1 日成立食藥稽查戰隊全面加強稽查。

(b)103 年 12 月 31 日完成國內 235 家食用油脂製造工廠之 GHP⁵查核。

(c)104 年 9 月至 11 月執行資本額達 3 千萬以上之食用油脂製造業之政府單位第三級查核，由二級驗證分級結果依比例查核，以強化對食品業者衛生安全之管理監督。

³ 食品安全衛生管理法第 8 條第 6 項：「前項驗證，應由中央主管機關認證之驗證機構辦理；有關申請、撤銷與廢止認證之條件或事由，執行驗證之收費、程序、方式及其他相關事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」

⁴ 「驗證機構認證及驗證實施管理辦法」草案總說明及逐條說明詳見 <http://www.ieatpe.org.tw/upload/img-921131236-0001.pdf>，最後瀏覽日期：2016 年 4 月 19 日。

⁵食品良好衛生規範準則(GHP)：該準則由食品業者之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度等四大面向著手，除訂定應遵守之一般規定外，另針對不同業別，分別訂定規範專章，包括食品製造業、食品工廠、食品物流業、食品販賣業、餐飲業、食品添加物業、罐頭食品製造業、真空包裝即食食品製造業及塑膠類食品器具容器或包裝製造業。未符合食品良好衛生規範準則之食品業者，依食安法第 44 條第 1 項第 1 款規定，經命其限期改正，屆期不改正，處新台幣 6 萬元以上 5 千萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄。食品良好衛生規範準則是我國所有食品業者實施衛生管理最重要之衛生準則，為奠定食品安全之基礎，食品衛生之管理，業者應從注重硬體設施及最終產品之檢驗，提升為對整體流程之監督，各類食品業者在製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣產品時，其相關作業場所、設施、人員及品保等所有過程中之軟、硬體均應落實實施食品良好衛生規範準則，才能降低污染，並進一步施行其他衛生管理如食品安全管制系統(HACCP)，才能確保產品之衛生安全及品質，詳參 http://iychiang1809.blogspot.tw/2014/11/blog-post_24.html，最後瀏覽日期：2016 年 4 月 19 日。

(d)104年12月2日發布「104年食用油脂三級品管稽查專案」之稽查結果新聞稿，完成12家食用油脂製造業者查核，結果有7家不符GHP，1家追溯追蹤未落實，8家不合格業者依食品衛生管理法命其限期改正，並已經轄區衛生局複查改善完成。

B.強化稽查抽驗量能：

(a)103年9月24日行政院核增稽查人力70人建置於衛福部食品藥物管理署，由中央統一調度。

(b)103年12月10日公布修正「食品安全衛生管理法」第42條之1⁶，明定警察機關應派員協助主管機關。

(c)督導各地方政府落實法規之執行，並針對市售各類食品之稽查抽驗及食品業者之查核，加強高風險食品工廠及食品製造業者之稽查，及各類專案稽查檢驗。將結合地方衛生機關進行食品工廠「食品良好衛生規範」GHP普查，完成查核具食品工廠登記之業者，落實GHP要求。

查我國食品安全衛生管制法之認證，可分成衛生福利部食品藥物管理署(以下簡稱食藥署)依食品安全衛生管理法第8條第6項：「前項驗證，應由中央主管機關認證之驗證機構辦理；有關申請、撤銷與廢止認證之條件或事由，執行驗證之收費、程序、方式及其他相關事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」及依同法第37條第3項：「前二項有關檢驗之委託、檢驗機關(構)、法人或團體認證之條件與程序、委託辦理認證工作之程序及其他相關事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」訂定之不同系統，前者是針對食品生產系統本身所為之強制性認證，而後者則係針對食品本身所為之任意性認證(為做區分常將之稱為檢驗)，另外，因上述兩者均與往常傳統之商業性認證制度有所落差，為使三者之定性能有進一步釐清，本文將以有機農產品之第三方認證體系為例來與前述兩者進行進一步比較，此外，為就我國食安法規建置體系有系統化的了解，在介紹上開個別條文的細節前，將先行介紹現行食安法之三級品管制度，以求研究層次的進一步全面化。以下，將就目前我國食安體系所建立之三級品管下之認證驗證制度的流程詳細說明⁷：

⁶ 食品安全衛生管理法第42條之1：「為維護食品安全衛生，有效遏止廠商之違法行為，警察機關應派員協助主管機關。」

⁷ 詳參行政院食品安全辦公室食品安全資訊網，<http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=8A0404D0C442445F>，最後瀏覽日期：2016年4月19日。

(二) 認驗證之類型區分

1. 食安法第 8 條之生產系統認驗證

按食安法第 8 條之規定：「食品業者之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度，均應符合食品之良好衛生規範準則。（第 1 項）經中央主管機關公告類別及規模之食品業，應符合食品安全管制系統準則之規定。（第 2 項）經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應向中央或直轄市、縣（市）主管機關申請登錄，始得營業。（第 3 項）第一項食品之良好衛生規範準則、第二項食品安全管制系統準則，及前項食品業者申請登錄之條件、程序、應登錄之事項與申請變更、登錄之廢止、撤銷及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。（第 4 項）經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應取得衛生安全管理系統之驗證。（第 5 項）前項驗證，應由中央主管機關認證之驗證機構辦理；有關申請、撤銷與廢止認證之條件或事由，執行驗證之收費、程序、方式及其他相關事項之管理辦法，由中央主管機關定之。（第 6 項）」，本條文所規定之認證驗證，並非上開三級品管之第二級品管中業者可自由選擇參加與否之任意性認驗證，而係屬於強制性認驗證，定性上應介於二級及三級品管之間，而檢驗客體則係食品生產系統本身。

2. 食安法第 37 條之檢驗

按食安法第 37 條之規定：「食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑之檢驗，由各級主管機關或委任、委託經認可之相關機關（構）、法人或團體辦理。（第 1 項）中央主管機關得就前項受委任、委託之相關機關（構）、法人或團體，辦理認證；必要時，其認證工作，得委任、委託相關機關（構）、法人或團體辦理。（第 2 項）前二項有關檢驗之委託、檢驗機關（構）、法人或團體認證之條件與程序、委託辦理認證工作之程序及其他相關事項之管理辦法，由中央主管機關定之。（第 3 項）」，本條之認驗證（或稱檢驗），性質上係任意性認驗證，非有上開同法第 8 條之強制性性質，但其與傳統商業性認驗證（關於傳統之二級品管下之商業性認驗證，可參考下述之有機農產品實例）又不完全相同，可說是介於兩者光譜極端值間之制度。

3. 第三方所為之一般食品標章之認驗證流程—以有機農產品為例

1. 認證制度

(1) 制度介紹：目前我國係由農委會所公告之財團法人全國認證基金會（TAF）提供各項認證項目。

A.主管機關：行政院農委會

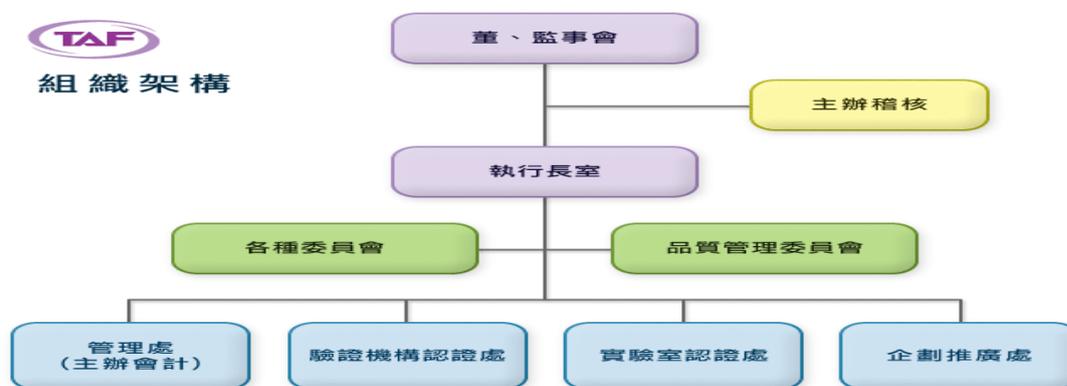
B.法源：農產品生產及驗證管理法

C.特定評鑑機構：財團法人全國認證基金會（Taiwan Accreditation Foundation, TAF）為農委會所公告之特定評鑑機構⁸。

a.簡介：其負責推動國內各類驗證機構、檢驗機構及實驗室各領域之國際認證，建立國內驗證機構、檢驗機構及實驗室之品質與技術能力的評鑑標準，結合專業人力評鑑及運用能力試驗，以認證各驗證機構、檢驗機構及實驗室，提昇其品質與技術能力，並致力人才培訓與資訊推廣，強化認證公信力，拓展國際市場，提昇國家競爭力⁹。

b.組織架構¹⁰：

圖 5



資料來源：財團法人全國認證基金會官方網站。

c.主要任務¹¹：

(a) 建立及維持國內認證制度之實施與發展，確保認證運作符合國際規範 ISO/IEC 17011 之要求，以公正、獨立、透明之原則，提供有效率及值得信賴的認證服務，滿足顧客之期望。

(b) 持續維持與運用國際認證組織之相互承認協議機制，積極參與國際或區域認證組

⁸ 惟按農產品生產及驗證管理法第 9 條第 2 項之規定所授權之農產品驗證機構管理辦法並無限定僅以一個認證機構為限。

⁹ 參閱財團法人全國認證基金會官方網站，<http://www.taftw.org.tw/dispPageBox/TAFTWCP.aspx?ddsPageID=TWABOUTA&>，最後瀏覽日期，2016 年 1 月 6 日。

¹⁰ 同前揭註 2。

¹¹ 同前揭註 2。

織之認證活動或主辦國際認證活動，建立符合 WTO 及 APEC 符合性評鑑制度之基礎架構，有利經貿發展。

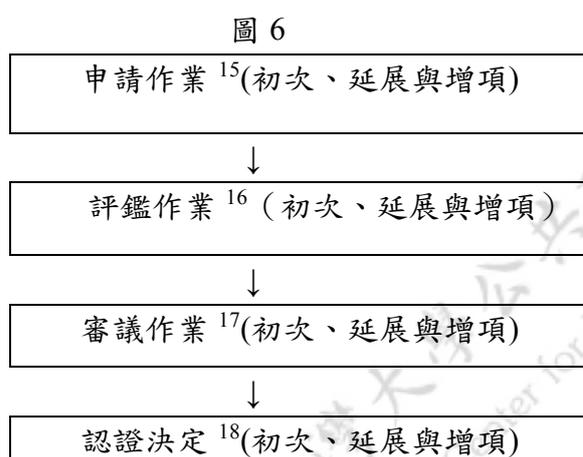
(c) 建構全國符合性評鑑資料庫及知識服務體系，提供認證品質及技術之專業網絡及資訊服務。

(d) 加強推廣國家及產業需求之符合性評鑑認證方案，健全國內符合性評鑑制度之發展環境。

d. 認證¹²服務項目¹³：包含管理系統驗證機構、產品驗證機構認證、人員驗證機構認證，以及溫室氣體確證與查證機構認證。

D. 認證流程¹⁴：

其認證流程如圖 6 所示：



資料來源：本研究自製。

¹² 根據 ISO/IEC 17000：2004，認證之定義係「符合評鑑機構提出用以展現其執行特定符合性評鑑任務之能力的正式證明的相關第三人證明」。

¹³ 同前揭註 2。

¹⁴ 整理編輯自 TAF 實驗室與檢驗機構認證服務手冊。

¹⁵ 凡符合申請資格的機構皆可由該機構代表人提出實驗室檢驗機構認證申請。申請機構為海外地區，請檢附當地法院或權責機構對法定證件之公證文件。

¹⁶ 評鑑階段的重點事項為評鑑小組執行文件審查、現場評鑑、不符合事項的改善確認與提出認可建議。TAF 並得視需要得召開評鑑協調會，討論評鑑事宜。

¹⁷ TAF 將依技術專業邀請兩位或兩位以上評鑑案審查小組委員，進行評鑑小組評鑑結果與認可建議的審議。一般而言，審議為書面方式進行，若有需要，則以會議方式為之，由主評審員簡報評鑑結果進行審議。

¹⁸ TAF 將彙整評鑑案審查小組委員之審議意見，連同評鑑相關報告與結果等相關資料，進行認證決定。

(2) 現狀之探討

A. 認證機構數目限制：無論係按前揭農產品生產及驗證管理法第 9 條¹⁹之規定，抑或其授權辦法之規定，皆無限制認證機構之數目。惟目前實務上僅有 TAF 一個認證機構，日後似有必要推動輔導其他認證機構之成立。

B. 認證機構營利限制：中華民國實驗室認證體系 CNLA(Chinese National Laboratory Accreditation)為全國認證基金會(TAF)實驗室認證處(Department of Laboratory Accreditation)之前身。為整合國內認證資源，奉經濟部命令、由經濟部標準檢驗局推動合併 CNLA 與 CNAB(前「中華民國認證委員會」)，成立非營利性機構「財團法人全國認證基金會²⁰」(TAF, Taiwan Accreditation Foundation)，自 2004 年 1 月 1 日起提供單一窗口認證服務。TAF 定性上既為非營利機構，應是為確保其認證行為之公正性與透明性，但同時應搭配其他利益迴避之組織法規，應保證其做成處分之公正性。

C. 目前實務上有機認證其實是農委會委託 TAF 進行實質的認證檢測，通過後再由農委會自己予以核發認證。惟基於經濟考量，似應改為直接由 TAF 核發認證即可。

2. 驗證制度

(1) 制度介紹：目前我國對有機農產品，係採私人驗證模式，凡通過認證的私人驗證機構²¹，依據「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」審核由農產品經營業者提出之驗證申請，驗證合格後的產品才得以用「有機」名義販售。

(2) 法源：以農產品生產及驗證管理法為母法，子法計有：

- A. 有機農產品認證機構申請及審查作業程序
- B. 農產品檢驗機構管理辦法
- C. 有機農產品生產及有機農產品加工檢驗管理辦法

¹⁹ 農產品生產及驗證管理法第 9 條：「農產品及其加工品之驗證，由認證機構認證之驗證機構辦理。

(第 1 項) 驗證機構之申請資格與程序、驗證業務與範圍、有效期間、第十一條所定喪失執行驗證業務能力之認定及相關管理之辦法，由中央主管機關定之。(第 2 項) 驗證機構辦理驗證，得收取費用；其收費數額，由該驗證機構訂定，報請中央主管機關核定。(第 3 項)」

²⁰ 同前揭註 2。

²¹ TAF 驗證機構認證處：本處依據國際標準組織標準 ISO17011 建立對驗證機構之認證計劃，各類認證計劃皆依據國際標準、國家標準、專業團體標準或國內外法規等而訂定，驗證機構取得本會認證與國外認證具有同等效力。本處之主要認證業務範圍如下：管理系統驗證機構之認證、產品驗證機構之認證、人員驗證機構之認證、溫室氣體確證與查證機構之認證。為順利推動認證業務，本處積極參予國際認證組織如國際認證論壇(IAF)與太平洋合作組織(PAC)等各項活動，並與國外認證機構如美國 ANAB、澳洲 JAS-ANZ 與加拿大 SCC 等建立合作關係。認證人才之培訓與認證制度之推廣，也是本處重點工作項目。

- D.進口有機農產品生產及有機農產品加工品管理辦法
- E.產銷履歷農產品驗證管理辦法
- F.優良農產品驗證管理辦法
- G.農產品標章管理辦法
- H.農產品檢查及抽樣檢驗辦法
- I.檢舉違反農產品生產及驗證管理法案件獎勵辦法

(3) 驗證程序：

- A.驗證程序包括書面審查、實地查驗、產品檢驗及驗證決定等過程。
- B.各階段程序作業期限合計不得超過一年，但經通知申請人補正或限期改善之期間，不列入計算。

(三) 認驗證制度之定性與爭議

1. 認證制度之性質

(1) 強制性認證—食安法第 8 條

食安法第 8 條之規定：「食品業者之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度，均應符合食品之良好衛生規範準則。（第 1 項）經中央主管機關公告類別及規模之食品業，應符合食品安全管制系統準則之規定。（第 2 項）經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應向中央或直轄市、縣（市）主管機關申請登錄，始得營業。（第 3 項）第一項食品之良好衛生規範準則、第二項食品安全管制系統準則，及前項食品業者申請登錄之條件、程序、應登錄之事項與申請變更、登錄之廢止、撤銷及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。（第 4 項）經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應取得衛生安全管理系統之驗證。（第 5 項）前項驗證，應由中央主管機關認證之驗證機構辦理；有關申請、撤銷與廢止認證之條件或事由，執行驗證之收費、程序、方式及其他相關事項之管理辦法，由中央主管機關定之。（第 6 項）」，本處之認證係主管機關親自為之，定性上可認為係行政程序法第 92 條所規定之授益處分，應無爭議。

(2) 任意性認證

一般來說，任意性認驗證指的是傳統的商業性認驗證，為做出較為具體之制度比較，本文此處以有機農產品之認驗證來做說明，而身為傳統性商業性認驗證之一之有機農產品認證過程，係由性質上屬於民間組織之 TAF 進行，形式上應為純粹私經濟行

為之一種，惟其所以有認證權限，仍舊係主管機關透過訂定細部法規命令與以授權之結果，本文認為就「認證」行為此一區塊，仍應屬於行政程序法第 16 條所規定之委託行使公權力。

(3) 食安法第 37 條之檢驗機構認證

按食品安全衛生管理法第 37 條之規定：「食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑之檢驗，由各級主管機關或委任、委託經認可之相關機關（構）、法人或團體辦理。（第 1 項）中央主管機關得就前項受委任、委託之相關機關（構）、法人或團體，辦理認證；必要時，其認證工作，得委任、委託相關機關（構）、法人或團體辦理。（第 2 項）前二項有關檢驗之委託、檢驗機關（構）、法人或團體認證之條件與程序、委託辦理認證工作之程序及其他相關事項之管理辦法，由中央主管機關定之。（第 3 項）」，該管主管機關衛生福利部食品藥物管理署，依該條授權訂立「食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法²²」作為委託行使公權力之法規依據，是故定性上似可認為係委託行使公權力之一種。

2. 驗證制度之性質爭議

(1) 強制性驗證—食安法第 8 條

食安法第 8 條之驗證機構，一律由政府進行認證，而屬於委託行使公權力，亦即上開食安法第 8 條之驗證，因公權力介入甚深，不完全是獨立的第三方驗證，就分類上來講我國缺乏純然之第二級品管，目前之制度分類上較類似第 2.5 級品管。

若認為其係行政程序法第 16 條之委託行使公權力²³，則驗證過程亦屬授益行政處分（或認為其依契約標的說、契約目的說判斷，係為一有公法關係之行政契約²⁴）之一種，則全體過程可直接回歸行政程序法進行適用。惟認證驗證行為基本上乃委託民間機構進行自主運作，可否將其依並認為係受託行使公權力，蓋有疑義存在，舊有實務見解一方面認為其並非公權力之行使，亦非委託行使公權力之情形，另一方面卻以法規命令之形式欲將其納入公法管理，立場不無爭議。此時或可引入行政法上所謂羅致私人的概

²² 食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法第 15 條：「中央主管機關依本法第三十七條第二項規定，將認證工作委託相關機關（構）、法人或團體（以下簡稱受託者）辦理時，應以公開甄選方式為之。」

²³ 舊有實務上見解認為該驗證行為非公權力之行使，如台北地方法院 100 年度國字第 70 號判決以及經濟部見解認為：產品驗證、認證及授予標章等，並非該管政府機關之法定職權，與國家賠償法規定要件不合，農產品驗證機構既非行使公權力，也不受中央主管機關委託行使公權力，恐無成立國家賠償責任的餘地，惟亦形成食安法之國賠漏洞，殊非妥適，詳參中時電子報，GMP 出包 經濟部：無法國賠，<https://tw.news.yahoo.com/gmp%E5%87%BA%E5%8C%85-%E7%B6%93%E6%BF%9F%E9%83%A8-%E7%84%A1%E6%B3%95%E5%9C%8B%E8%B3%A0-215026737.html>，2014 年 10 月，最後瀏覽日期：2016 年 3 月 16 日，惟目前此見解已因相關法規之修訂而被推翻，目前實務將之定性成委託行使公權力。

²⁴ 此時或可認為係由私人間訂立之行政契約，在有法律義務及當事人均有可處分之公法上利益之情形下，可由驗證機構及生產者間訂立一行政契約，此時驗證程序可視為行政契約下驗證機構所為之對待給付。且因為係行政契約，此給付本身帶有公益色彩，單就驗證來看，其性質仍應屬委託行使公權力。

念²⁵進行概念說明，仍維持驗證行為係私法行為之認定，然而食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法所欲將其納入行政程序法體系管理之意圖，是否僅為對私法契約之控管，抑或係屬對其委託行使公權力性質之肯認，若不進一步釐清，將進一步造成對後續救濟途徑之影響，本文以為，若如舊實務見解般，將其完全定義為私經濟行為，將造成消費者對問題食品之國家賠償訴訟無從進行，且在認驗證機構或大型企業化之生產者與消費者雙方經濟能力顯不相當的情形下，國家不應完全自外於其中，採行政契約說似較可兼顧處理彈性以及當事人之救濟利益。惟目前因應相關食安法子法之修正，原則上係將其定性為委託行使公權力，此為現行之定見。

而賠償責任部分，因食安法第 8 條屬公權力委託，有監督其委託機關之監督義務，一旦發生不實情事，即可依據國賠法向政府機關為賠償請求（本文第十六頁註 24 索引判決中，於此並未提及食安法第 37 條之賠償責任追究對象）。至於用語上為何稱為驗證而不用委託，乃因成本考量，委任委託需編列預算，而現制下只要業者自己進行經費吸收即可，但效果上認證僅代表該實驗室有合法驗證的能力，不代表其後一切驗證行為均屬公權力之委託。

(2) 任意性驗證

身為商業性（任意性）驗證之有機農產品驗證，性質上應屬純粹之私經濟行為，應無爭議。

(3) 食安法第 37 條

首先須做名詞釐清：食安法第 8 條所稱之驗證，屬非自願性強制之「驗證」，性質上屬法定強制驗證，和同法第 37 條之「檢驗」屬自由參加之驗證流程不同。兩者之對象、性質、程序都不同，有嚴加區分之必要，目前食安法之用語有使人混淆之虞，未來立法上應進行改善。

至於此條文中驗證制度之性質，因其係由生產者自由向認證機構提起認證要求，而認證機構授予一定之產品證明，似屬私經濟行為上之對價契約，而應逕依民事法律處置。惟依食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法第 25 條第 1 項²⁶之規定，認證機構人員受託辦理認證工作時，其迴避事項，係依行政程序法之規定進行辦理，主管機關為確保認證行為之獨立性與公正性，有意將其納入公法運作體系予以控管，惟詳細定性上應如何處置，則容有爭議。

²⁵ 定義上而言，係指行政機關得以承攬契約或類似私法契約，委託民間業者完成特定之行政任務，如：代履行、修築道路...等。因此，亦有將之稱為「行政之替代履行者」，此種態樣之私人於受委託之範圍內，獨立以非高權方式活動而不具高權，故非公權力受託人；且基於作業之獨立性，亦非行政助手，詳參程明修，私人履行行政任務時的法律地位，台灣本土法學雜誌第 39 期，2002 年 10 月，第 133-138 頁。

²⁶ 食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法第 25 條：「受託者及其人員受託辦理認證工作時，其迴避事項，依行政程序法之規定。（第 1 項）受託者對於檢驗機構，不得有強暴、脅迫、恐嚇，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益，偽造、變造文書或業務登載不實之行為；違反者，移送司法機關辦理。（第 2 項）」

就食安法第 37 條（檢驗，通常檢驗機關名稱為實驗室、檢驗機構，而不稱驗證單位）中，目前公部門所找的第三方驗證機構，係在其與政府依政府採購法所訂的契約中規定其資格要件，以保證該驗證機構之品質，之所以不一律規定該檢驗機構皆須經過認證程序，是因為該檢驗機構僅對該實驗樣本負責，且考量成本問題所致，性質上屬行政契約之訂立²⁷。

故除了認證機構在界定上將之定性為委託行使公權力外，對於驗證機構，或可連結到所謂的「制度性的自我規制」，由於此涉及到行政任務轉讓給私部門，國家僅承擔擔保之責任，而此一擔保責任或透過認證機構的認證、同樣也透過前述必要的執行（稽查）行為，亦即第三級品管來加以確保。

結合前面的認識與論述，面對風險評估之本質，在於透過專業評估以確保安全，針對門檻之設定，以之決定規範行為是否啟動。同樣的，業者自主管理要求自我檢驗、抑或是自主送驗，即在於透過專業檢驗，以決定、調整業者本身之決策，另外透過必要的資訊揭露，以期得以進行與大眾的溝通，進而在法的要求下，針對此一純然私經濟的行為，亦得以確保食安法所強調的「知的權利」。

（四）食安法第 8、37 條關於認驗證機構之獨立性與透明度探討

我國目前二級品管²⁸（第三方驗證）之法規體系構成可約略細分為：105 年 3 月 11 日公告之「食品業者衛生安全管理驗證及委託驗證管理辦法」，同年 5 月 13 日公告之「食品衛生安全管理系統驗證機構認證作業程序」及「食品衛生安全管理系統驗證作業程序」，並於 6 月 21 日公告「國立臺灣大學」、「財團法人中華穀類食品工業技術研究所」、「財團法人食品工業發展研究所」為食品衛生安全管理系統認證驗證機構，同時於 7 月 1 日預告訂定「食品衛生安全管理系統認證收費辦法」草案²⁹。



²⁷ 歸納整理自「食品安全風險分析法治發展」三級品管在食品安全風險規範下之問題初探—以現行認證與驗證制度出發研討會口述報告內容。

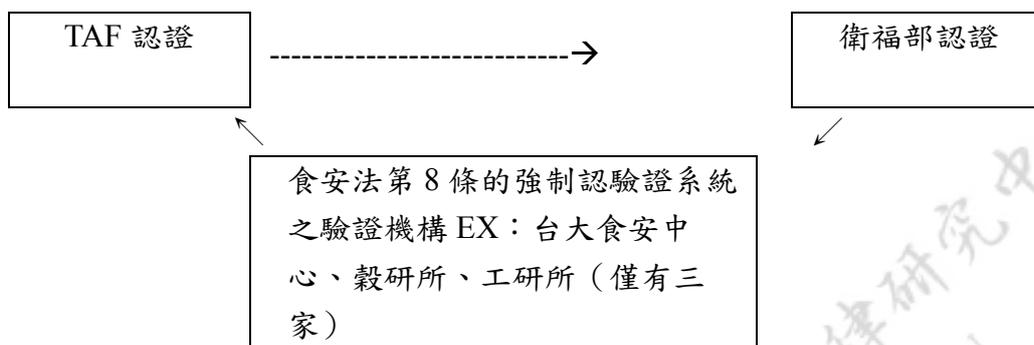
²⁸ 應取得驗證之業別有：罐頭食品製造業，食品添加物、特殊營養食品製造業、乳品加工食品業、資本額 3 千萬元以上之食品油脂製造業、麵粉、澱粉、食鹽、糖及醬油食品製造業者等。

²⁹ 參閱行政院食品安全辦公室食品安全資訊網，<http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=8A0404D0C442445F>，最後瀏覽日期：2016 年 8 月 20 日。

進一步言之，目前我國之認驗證體系可以架構圖說明如下：

(一) 食安法第 8 條之認驗證系統³⁰：

圖 7



資料來源：本研究整理。

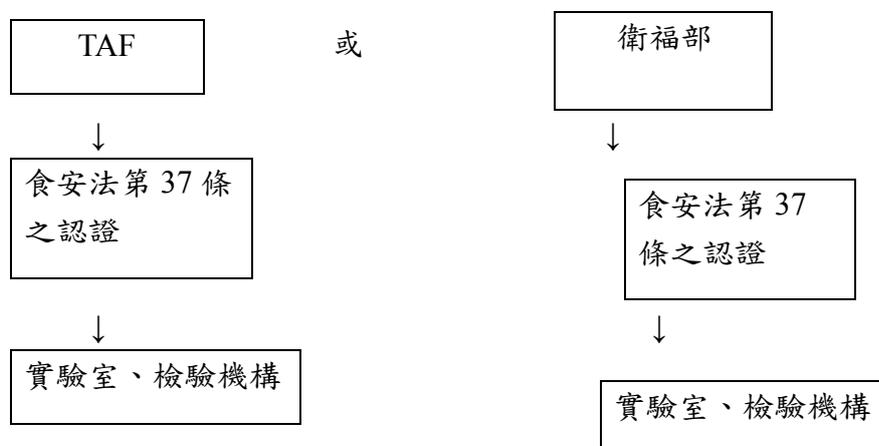
1. 認證台大食安中心、穀研所、工研所為本體系下現僅有之驗證機構。
2. 檢驗客體為工廠生產系統、流程。
3. 要成為此處之驗證機構須先具有 TAF 之認證後再取得衛福部之認證。
4. 故綜上所述，目前之認證機構除了衛福部之外，僅有 TAF 一家。

(二) 食安法第 37 條之檢驗系統³¹：

³⁰ 由食品衛生安全管理法第 8 條授權訂定「食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法」為規範依據。

³¹ 此檢驗流程性質上並非傳統之商業性驗證，因在我國三級品管之制度下，商業性驗證係被歸類於第一級品管之下，政府無介入干預，由業者以市場價值自主決定；相對地，無論是食安法第 7 還是第 38 條之規定，都是在第二級品管下，政府有介入空間之制度，只是介入之密度手段有所不同而已。

圖 8



資料來源：本研究整理。

1. 為和同法第 8 條之體系作出區別，此處之驗證單位被稱為實驗室或檢驗機構。
2. 此處衛福部和 TAF 均可自行進行實驗室之認證。
3. 檢驗客體為產品本身。
4. 故綜上所述，目前之認證機構除了衛福部之外，僅有 TAF 一家。

綜上所述，目前之食品衛生安全管理系統認證驗證機構只有三家，分別為「國立臺灣大學」、「財團法人中華穀類食品工業技術研究所」、「財團法人食品工業發展研究所」，未來是否有逐步增加之可能及趨勢尚待觀察，驗證單位過少之缺點可能造成壟斷及私相授受之情形，惟考量我國之市場規模，究竟有無能力開設更多具有足夠專業能力之驗證單位亦有疑問，是故現狀下之解決之道應該從系爭驗證機構之獨立性制度設計入手，探討如何從組織制度設計上提升驗證程序之透明性以及公信度，本文以下將介紹認證機構以及經其認證之驗證機構之組織架構以及分析其如何以之進行利益迴避，並探討該制度有無更進一步精進之可能。

(五) 認證機構之組織架構及其獨立程度探討與分析

由上述圖表可知，目前無論係食安法第 8 條或第 37 條之認證工作，認證主體均為衛福部及財團法人全國認證基金會（TAF），前者關於組織公正性及獨立性之部分，因其依中央行政機關組織基準法之規定為二級機關，故其構成員可當然適用公務員服務法及公務人員利益衝突迴避法之相關規定，就此部分而言，因系爭規範體系較為完整，本文認為較無利益迴避漏洞填補之問題，然而關於後者之迴避標準部分，在其驗證機構認證處邀請評鑑通知暨個案利益迴避與保密聲明書中，有提及：(1) 本會從事

各項認證作業之審議小組委員、認證評審員、技術專家及本會各級人員（含外聘人員），非經驗證機構之書面同意，不得將認證過程中所獲得之任何資訊透露給第三者，且遇有涉及本身或家族利害相關者應行迴避（2）本會若因法律規定，需將驗證機構資訊提供給第三者時，將依法律許可範圍通知驗證機構（3）本會接受國際組織之評估或評鑑作業時，將依國際組織規定提供相關案件資料接受查核，本會將不另通知驗證機構；本人、配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親（或曾有此關係者），或與事業有利害關係者，均無利益衝突，且未提供獲得或維持認證的顧問活動，並願遵守保守機密及利益迴避條款之規定。

在上述後者的迴避標準裡，除了親屬關係之迴避外，「涉及本身或家族利害相關者」、「與事業有利害關係者」均為不確定概念，應進一步特定化，否則若依個案承審人員之主觀認定，可能會產生相當大之歧異結果，至於如何進行特定化，本文認為可參照行政程序法第 32、33 條以及公務員服務法第 13 條第 1 項前段、第 14 條之³²之規定進行要件上的訂定。

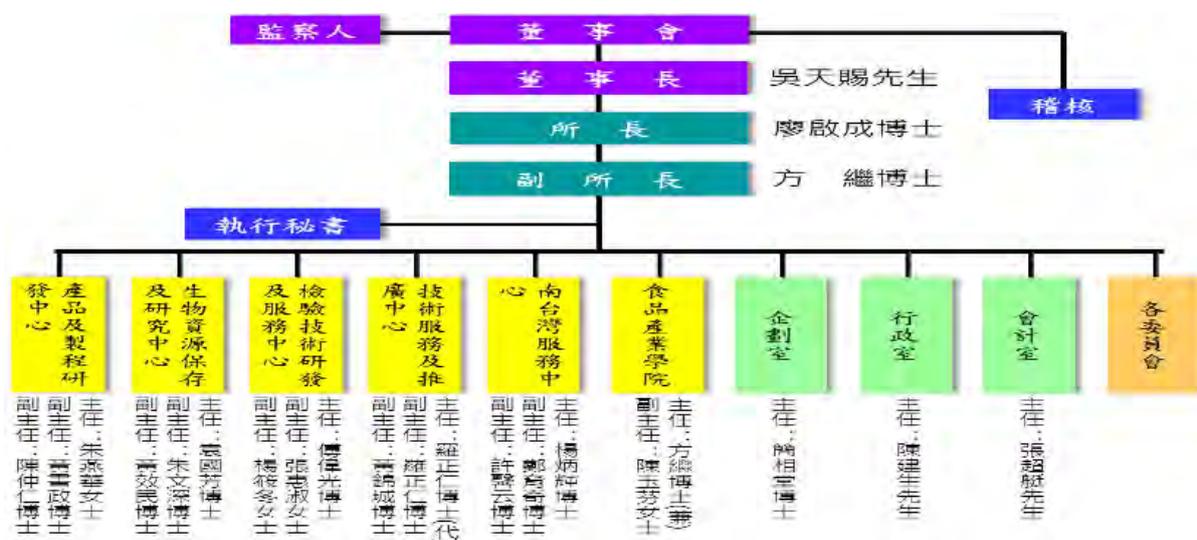
（六）驗證機構之組織架構及其獨立程度探討與分析

1. 食安法第 8 條之驗證單位

³² 行政程序法第 32、33 條：「公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：一、本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。二、本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。三、現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。四、於該事件，曾為證人、鑑定人者。」「公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：一、有前條所定之情形而不自行迴避者。二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。（第 1 項）前項申請，應舉其原因及事實，向該公務員所屬機關為之，並應為適當之釋明；被申請迴避之公務員，對於該申請得提出意見書。（第 2 項）不服行政機關之駁回決定者，得於五日內提請上級機關覆決，受理機關除有正當理由外，應於十日內為適當之處置。（第 3 項）被申請迴避之公務員在其所屬機關就該申請事件為准許或駁回之決定前，應停止行政程序。但有急迫情形，仍應為必要處置。（第 4 項）公務員有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避。（第 5 項）」

公務員服務法第 13 條第 1 項前段：「公務員不得經營商業或投機事業。」

公務員服務法第 14 條之 1：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」

圖 9 財團法人食品工業發展研究所³³

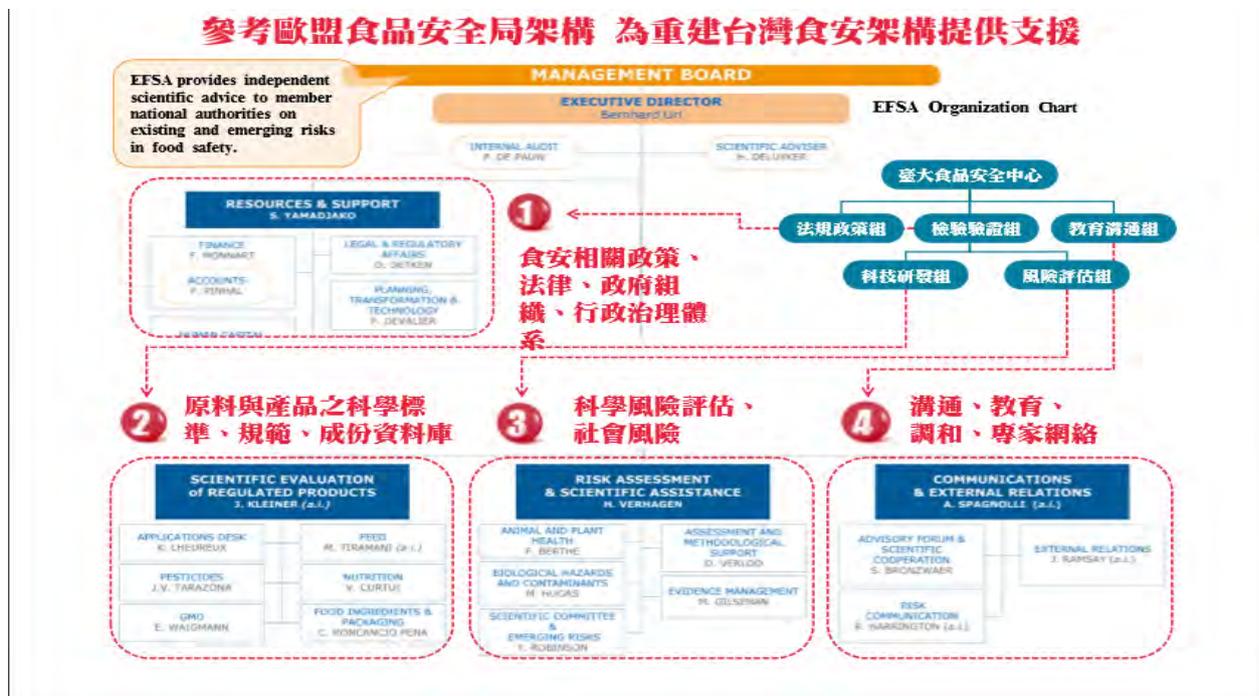
資料來源：財團法人食品工業發展研究所網站。

圖 10 財團法人中華穀類食品工業技術研究所³⁴

資料來源：財團法人中華穀類食品工業技術研究所網站。

³³ 參閱財團法人食品工業發展研究所網站，http://www.firdi.org.tw/Firdi_Info_5.aspx，最後瀏覽日期：2016年8月20日。

³⁴ 參閱財團法人中華穀類食品工業技術研究所網站，<http://www.cgprdi.org.tw/about/org.htm>，最後瀏覽日期：2016年8月20日。

圖 11 台大食品安全中心³⁵

資料來源：台大食品安全中心網站。

由上述組織架構圖可知，除台大食安中心外，其餘兩者均係財團法人³⁶，有自己本身之獨立經費與負責統籌規畫執行決策之董事會³⁷，為獨立織政府外部之組織，其辦理驗證工作也係依行政程序法第 16 條之規定，性質上為行政委託，進而有就系爭委託內容進行獨立裁量之權限，在其辦理食安法第 8 條之強制性認驗證、第 37 條之非強制性檢驗時，形式上是獨立於政府及業者之第三方機構³⁸，然而針對其內部組織設計

³⁵ 參閱台大食品安全中心網站介紹，http://fsc.ntu.edu.tw/Download/160215_台大食安中心介紹.pdf，最後瀏覽日期：2016 年 8 月 20 日。

³⁶ 參照食品業者衛生安全管理驗證及委託驗證管理辦法第 7 條：「受託者應為政府機關（構）、大學或非營利性質之法人，並具備下列條件：一、辦理食品衛生安全管理查核驗證所需之經驗，並提出證明者。二、聘有符合下列條件之人員：（一）食品技師、畜牧技師、水產技師、水產養殖技師、營養師或獸醫師，至少一人。（二）修習國內大學開設之刑法、民法、刑事訴訟法、民事訴訟法及行政法總計十五個學分以上，並領有學分證明之人。三、其他依食品業別，經中央主管機關公告之條件。」

³⁷ 然而即使台灣大學性質上為教育部之附屬機構，台大食安中心性質上仍係獨立行使認證等公權力委託業務之機構，形式上並不受上級單位指揮行事。

³⁸ 但上開食安法第 8 條之第三方驗證上，因公權力介入甚深，不完全是獨立的找第三方為驗證，就分類上來講我國缺乏純然之第二級品管，目前之制度分類上較類似第 2.5 級品管—引自食藥署風管組科長呂

之管制上，只有食品業者衛生安全管理驗證及委託驗證管理辦法第 8 條有規定：受託者辦理驗證，應建立管理系統，並編製手冊；其內容包括組織架構.....受託者就前項手冊，應定期審查其適用性，並因應實際需要隨時更新或修正之寬鬆規定，係將組織架構之調整建構權交付各認證單位為之，僅要求其必須有法定最低限度之專業人員（參見同辦法第七條）而已，然而在食品安全體系甫漸完善之現在，即使形式上驗證單位係完全獨立進行其受委託之業務，但行政機關對其之實質影響力仍大，造成三級品管下的二級品管及三級品管分際上產生混淆，需要政府機構於日後規範體系成熟後自行收斂，使三級品管回歸其該有之原來面貌。

然而凡論及組織獨立性暨公正性者，除了上開所論及之不受政府外力干涉外，最重要者莫過於係其內部人員間之利益迴避衝突禁止規定，因上開認證單位之從業人員並非公務人員利益衝突迴避法第 2 條、公務員服務法所稱之公務人員³⁹，是故無法直接適用該等法規關於利益衝突迴避之規定，為避免產生規範漏洞，食品業者衛生安全管理驗證及委託驗證管理辦法第 17 條規定關於利益迴避準用行政程序法第 32、33 條之規定：「公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：一、本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。二、本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。三、現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。四、於該事件，曾為證人、鑑定人者。」「公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：一、有前條所定之情形而不自行迴避者。二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。（第 1 項）前項申請，應舉其原因及事實，向該公務員所屬機關為之，並應為適當之釋明；被申請迴避之公務員，對於該申請得提出意見書。（第 2 項）不服行政機關之駁回決定者，得於五日內提請上級機關覆決，受理機關除有正當理由外，應於十日內為適當之處置。（第 3 項）被申請迴避之公務員在其所屬機關就該申請事件為准許或駁回之決定前，應停止行政程序。但有急迫情形，仍應為必要處置。（第 4 項）公務員

在論之訪談紀錄稿。

³⁹ 若規範對象係衛福部食藥署之公務員時，係依下列方式處理利益衝突迴避之問題：中央主管機關食品部門之官員與三等親內不得有經營食品產業之背景，食藥署任用公務人員，應符合其組織及公務員服務法等有關規定，其中在職者均符合第 13 條規定，公務員不得經營商業或投機事業。另離職或退休者亦均符合第 14 條之 1 規定，公務員於離職三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。倘公務人員之配偶或二親等內之親屬，從事與食品業相關職務，公務員亦受公職人員利益衝突迴避法之規範，如有違反第 7 條假借職務權力圖利或第 8 條之關說、請託等圖利，均可依該法處 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，並追繳不當得利—引自衛福部食藥署，尊重食安遊行訴求，食藥署正面回應，2015 年 12 月，

<http://www.fda.gov.tw/tc/newsContent.aspx?id=19359&chk=766edc27-44f9-4301-8af3-eeb051a7b93f#.V7j93I90LIU>，最後瀏覽日期：2016 年 8 月 21 日。

有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避。（第 5 項）」

上開利益衝突迴避規範看似縝密，然而畢竟行政程序法關於利益衝突之規定較諸公務人員利益衝突迴避法及公務員服務法範圍上仍較為侷限，如公務員服務法第 13 條、第 14 條之 1 之旋轉門條款，於認證單位人員嗣後轉任驗證單位時似乎亦有適用之必要，然而依現行法規似乎難以對其有所規範，是故關於此部分食品業者衛生安全管理驗證及委託驗證管理辦法第 17 條之準用規定，應有擴充之必要。

2. 食安法第 37 條之檢驗單位及實驗室

查食安法第 37 條⁴⁰和同法第 8 條之不同處在於：首先它並非針對生產流程而係對食品本身、添加物、器具、容器或包裝及洗潔劑的檢驗，再者它並非如第 8 條般係強制性之認證檢驗系統，而是一任意性之檢驗流程，可由業者自由選擇參加與否⁴¹，然其定性上屬於三級品管下的第二級品管，與傳統上之商業性驗證亦有所不同⁴²。

而此處關於利益迴避之處理方式，係依據食安法第 37 條授權訂定之食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法第 25 條⁴³之規定為之，大體上仍同前述內容係準用行政程序法第 32、33 條之規定，然而於此處因其係業者自願性接受檢驗，制度性質上介於食安法第 8 條強制性驗證與商業性驗證之中，此處辦理檢驗之民間實驗室等單位，是否仍屬行政程序法第 16 條之委託行使公權力，容有疑義，若傾向較接近於強制性驗證者，可能此處代政府所為之檢驗仍然屬於公權力之代行，惟若認定本條性質較傾向商業性認證者，則較難以被認定為公權力之行使，僅係私經濟行為之一種。

承上述，若認定食安法第 37 條之性質較偏向商業性認證者，則利益迴避規定上除法有明文的準用行政程序法第 32、33 條之規定外，並無法另類推公務員服務法之法理意旨予以規範限制之（因兩者分別為私經濟行為及公權力行使，本質上並不相同），惟若認定其同與食安法第 8 條為政府得以介入控管之不完全之第二級品管者，則上開

⁴⁰ 其授權訂定之子法規定為：食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法。

⁴¹ 詳細內容請參閱附錄訪談內容之第一部分之回答。

⁴² 關於商業性驗證之定性，有認為商業性驗證除無強制性外，分類上屬於一級品管（詳參本研究計畫研究議題三第 39 頁），屬業者自主管理體系之一環。

⁴³ 食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法第 25 條：「受託者及其人員受託辦理認證工作時，其迴避事項，依行政程序法之規定。（第 1 項）受託者對於檢驗機構，不得有強暴、脅迫、恐嚇，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益，偽造、變造文書或業務登載不實之行為；違反者，移送司法機關辦理。（第 2 項）」

公務員服務法等規範，似仍得類推適用之，以為較縝密之規範。

（七）我國現行認驗證制度之信賴危機

我國在過去幾年，幾乎每隔一段時間即會爆發一起重大的食品安全事件，除了引發社會各界的不安外，也一次又一次加深了消費者對國內食品安全制度的不信任感。幾年前發生的三聚氰胺事件、毒澱粉事件、瘦肉精事件、劣質混充米等食安事件在消費者心中產生的陰霾還沒完全散去，2014年發生的餽水油及飼料油事件又再度引發社會大眾對食品安全的恐慌與憤怒，政府監督輔導而建立多年的 GMP 優良食品與 CAS 優良農產品制度備受消費者質疑，政府為消費者把關食品安全的公信力也瀕臨瓦解⁴⁴。是故公部門之食品驗證並不完全被食品銷售之通路商所信任，於是私人通路之檢驗開始興起，然而此等疊床架屋之檢驗使業者不堪負荷、生產成本大幅增加，其連帶也影響到整體食品之價格之上漲，本文將對此問題進行淺析並嘗試提出合適之解決方法。

1. 人民對現行認驗證制度之不信賴

近年來爆發的重大食安危機揭露了我國舊有的食品安全檢驗制度的癥結所在，舉 GMP 標章為例，在大統、富味鄉黑心油、山水米假米事件未爆發前，大眾應該是對 GMP 及 CAS 兩大認證標章深信不疑，認為只要食品上貼了這兩張貼紙，就表示有「政府掛保證」，「買就對了」，「穩妥當、可以放心」，但這樣的想法可能是個美麗的錯誤，而且一錯就是二十六年。

在 GMP 第 1 條成立目的，清楚寫道「是為了促進食品工業發展，保障消費者及業者共同利益」，當中完全沒提「保證食品安全」這一項。制度設計上，GMP 把輔導業者發展與監督食品安全兩個互相衝突的因素放在同一天平上，「GMP 的角色及定位不清楚，是造成今天認證頻出包，風波不斷的關鍵因素。」

另外標章主事者出自衛福部人事交叉任職恐有球員兼裁判之嫌，GMP 背後主要的查核單位，都是食品工業發展研究所（簡稱食研所），而食研所所長、副所長，兩位均出身衛福部。而衛福部，是台灣兩大重要標章的最大掌控者。GMP 證書由食研所核發，食研所所長、副所長，出身衛福部；衛福部雖不是這兩大標章的直接老闆，卻具有標章審核生殺大權。也就是說，在人事交叉任職的情況下，食研所要徹查各項證書

⁴⁴ 參閱吳榮杰，【食安論壇】強化農產品與加工食品安全管理機制之我見，<http://www.peoplenews.tw/news/7a5d2778-0aab-4eab-a052-0c3b73f4161c>，最後瀏覽日期：2016 年 11 月 9 日。

的公信力，無疑是向過去的老長官或是老同事宣戰，也成為很怪異的交叉關係。衛福部擔任食品安全把關的角色，而國內重要認證又都來自衛福部退休人員，是業務上下游關係，還是利益關係，已經混淆不清。

大統、富味鄉事件，傷害到的不僅是消費者的健康，連認證驗證制度的公信力都賠上了，這次事件爆發後坊間也傳出類似「國家金牌獎」居然花四萬元就可買到，「一〇〇%純釀造」的醬油標章，只要入會就可頒發之類的傳言，對這些認證機構形成很大的傷害，也使人民對系爭驗證制度的信賴蕩然無存⁴⁵。

2.私人通路檢驗之盛行

因上開驗證公信力低落，各銷售通路業者為求自保，紛紛委託自己熟識的實驗室對進貨的食品進行檢驗，若同一個食品業者要在多數通路商上架者，可能會受到政府及每個通路商的反覆檢驗，除不堪其擾外，檢驗成本費用的負擔也是一大問題，甚至可能造成食品業者間大型企業兼併中小型零售商的問題，進而影響後者之生存工作權，關於此部分的解決方法詳於後述。

然而私人通路之檢驗之盛行並非全然出於通路商之本身主觀動機，近來衛福部食品藥物管理署研擬新制，為了不讓通路商在食安問題中再度自稱受害者，要求大賣場、連鎖超商等通路商需將食品定期送驗；若被查獲販售違規的黑心食品，通路業者將遭連坐處分，最高可處2億元罰鍰。未來通路業者須依照政府規定的食品種類、檢驗項目與頻率自行抽檢販售食品。初步會先規範連鎖、規模較大的便利商店與大賣場，包含4大超商、8大通路。未來可能逐步納入其他小型業者，例如用資本額1億元、5000萬元、3000萬元等標準來區分，加強通路商的食安把關責任。至於須自行檢驗的食品種類，初步傾向納入過去違規比率較高的醃漬、脫水蔬菜，如金針、蘿蔔乾、筍乾等；或現場調理食品，像是民眾常買的關東煮、茶葉蛋、滷味，以及現切現售的水果、蔬菜切盤。新規定上路後，若通路商未定時送驗，可依食安法開罰3到300萬元。如果明訂須自主檢驗的產品被揪出違規，則須與上游供應商連坐處罰，罰鍰為6萬到2億元⁴⁶。

⁴⁵

參閱張瀨文整理，要取得GMP標章只需三萬元，檢測機構早被大廠綁架，
[http://blog.xuite.net/linmark.alumni/blog/152921138-%E8%A6%81%E5%8F%96%E5%BE%97GMP%E6%A8%99%E7%AB%A0%E3%80%80%E5%8F%AA%E9%9C%80%E4%B8%89%E8%90%AC%E5%85%83+\(Sandy+Chen+%E5%88%86%E4%BA%AB\)](http://blog.xuite.net/linmark.alumni/blog/152921138-%E8%A6%81%E5%8F%96%E5%BE%97GMP%E6%A8%99%E7%AB%A0%E3%80%80%E5%8F%AA%E9%9C%80%E4%B8%89%E8%90%AC%E5%85%83+(Sandy+Chen+%E5%88%86%E4%BA%AB))，最後瀏覽日期，2016年11月9日。

⁴⁶ 參閱中時電子報，賣場超商食品，須自主檢驗，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151219000337-260114>，最後瀏覽日期：2016年11月9日。

3. 疊床架屋之反覆檢驗流程及建議之改善辦法

觀諸上開疊床架屋之反覆驗證情形，基於我國食品業者大都皆為中小企業生產者的模式，若使業者一而再再而三地受到反覆檢驗，不但業者本身吃不消，消費者也會因成本上漲的高物價所苦，是故亟需解決方案予以折衷調整。

其中一可行途徑或為：由零售商超市聯合制定食品安全標準，要求其食品供應商必須滿足於安全標準，理由分析如下：其一、現代超市往往控制大部分的食品販售通路；其二、大型超市擁有強大的採購力量，可迫使其供應商遵循其安全標準；其三、包括從國際、歐洲、乃至國內層級，各國超市往往聯合推出一致的安全標準，供應商缺乏選擇空間；其四、歐盟一般食品規則第 17 條第 1 項同樣要求超市等零售商必需對其銷售食品的安全性負責，超市可藉此要求其供應商負起責任，以有效降低其本身的法律風險；其五、超市安全標準可增加消費者信心與消費意願⁴⁷。

惟上開解決方案為純然之私經濟行為，須仰賴民間團體為之，政府單位不可以強制力為執行後盾，但本文認為政府可以制定獎勵措施鼓勵通路商制定共通的檢驗制度而非重複自行一一驗證，以解決上開重複驗證的問題。

但若係政府規定通路商必須踐行之私人檢驗，則政府應考量此等重複檢驗是否使業者難以負荷，可考慮將各該規定之通路商檢驗對於同一業者進行統一次性檢驗，以節省其時間金錢成本之花費，進而使物價不至於過分連帶飆漲，當然此部分相對前段所述（私經濟行為）而言，政府可以行政處分為之。

（八）認證驗證之後續監督問題

我國目前食安法第 8 條、第 37 條的認證驗證制度在認驗證程序結束後，是否有後續之監督管理措施？若經過驗證之食品產生問題，則進行認證之政府機關，或進行驗證之民間單位是否可成為究責對象，均係值得探討之議題，本文以下將對此做出進一步之探討，綜合研求現行食安法後續監督制度之未來進步空間：

1. 發證後之後續管理措施

依目前食安法第 41 條之規定：「直轄市、縣（市）主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，

⁴⁷ 參閱眾律國際法律事務所 黃文政，透視食安危機：政府發現食品不法行為的能力不足，<http://www.zoomlaw.net/files/16-1138-36472.php>，最後瀏覽日期：2016 年 11 月 9 日。

業者不得規避、妨礙或拒絕：一、進入製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗。二、為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。三、查核或檢驗結果證實為不符合本法規定之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，應予封存。四、對於有違反第八條第一項、第十五條第一項、第四項、第十六條、中央主管機關依第十七條、第十八條或第十九條所定標準之虞者，得命食品業者暫停作業及停止販賣，並封存該產品。五、接獲通報疑似食品中毒案件時，對於各該食品業者，得命其限期改善或派送相關食品從業人員至各級主管機關認可之機關（構），接受至少四小時之食品中毒防治衛生講習；調查期間，並得命其暫停作業、停止販賣及進行消毒，並封存該產品。（第1項）中央主管機關於必要時，亦得為前項規定之措施。（第2項）」，行政機關可藉由三級品管下的第三級品管方式作事後抽查，且此抽查具有強制性及裁罰性，不失為一優秀的事後控管方法，但是行政機關在食安問題發生時，往往主張其所為的認證之驗證機構所為之驗證不能成為請求國家賠償的依據，因為其無公權力行使，惟本文認為，至少食安法第8條的認證驗證制度有公權力委託的性質⁴⁸，在這方面，應有國家賠償相關問題之討論，並非一概可認屬私經濟行為。

而就食安法第8、37條實際進行認證、驗證之民間認證驗證機構，相關法規僅有食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法第18條所規定對食品業者之不定期追蹤查驗，是否僅可據此規定及嗣後之民事究責即為已足，本文認為尚有疑義。

2. 未來食安法關於後續監督之修正方向

首先，針對上開對政府認證驗證究責不易之問題，須回歸食安法第8、37條之基本定性予以釐清，本文認為，我國目前就上開條文所為之認證驗證均非純然之二級品管之第三方認驗證，而係混雜國家監督力量於其中之二點五級品管，是故應使國家為此介入負上事後責任，以求權責相符，要否不然即應使制度根本性回歸純然之二級品管，交由市場經濟去監督運作。

再者，就實際上為認證驗證之民間單位的事後監督責任方面，應可補充規定提升不定期查驗次數為每年兩次，另外亦應詳細規範該等查驗流程，若嗣後食安問題爆發時發現系爭民間機構並無照法定流程進行者，可逕自以此理由為民法上損害賠償責任之過失推定，以減免受害者之舉證責任及督促後續監督之執行效率。

⁴⁸ 第37條的檢驗性質上介於第8條及商業性認驗證之間，故定性上是否牽涉公權力之行使有爭議，而傳統性商業性認驗證則屬純粹之私經濟行為，無涉公權力之行使。

五、結論

在食安問題頻傳的今日，我國急切需要一套完善的食品認證驗證制度以確保消費者之飲食安全，惟一味的強調政府介入以及增加檢驗項目並無法根治問題癥結，反而只會無意義地提高生產成本甚至造成中小型食品業者之生存危機。本文認為，以組織法的設計強化檢驗流程之中立性、透明度；以策略聯盟的方式消除不合理之重複檢驗對生產者造成之過度負擔；以訂定明確之嗣後不定期抽查流程作為嗣後民事責任之過失推定是否成立之依據，贏回人民對食品檢驗制度的信任，或許才是最有效率的方式，也是本文希望提供給未來食安法制更加健全化的一點建議。



肆、研究議題三：英國認驗證制度的規範與運作

本文將針對英國的認驗證制度介紹。本文分為以下六個部分：(一) 前言；(二) 英國的食安管理體系；(三) 英國的認證體系介紹；(四) 英國的驗證體系介紹：以 Red Tractor 為例；(五) 小結。

一、前言

英國是近代以來，最早發現並解決食品安全問題的國家之一。部份原因在於英國在過去歷史上，資本主義工業化的腳步領先各國，市場經濟盛行，各式各樣的商品也在市場流通，造假攙雜等食品問題也開始出現，輿論開始注意到食品安全的問題，而學者也開始紛紛研究、嘗試去分析有造假嫌疑的產品。在這個風潮下，1860、70 年代英國即有相關法令規定禁止造假攙雜食品，例如，1860 年的《食品及藥品摻假法》(The Adulteration of Food and Drugs Act)、1875 年的《食品與藥品法》(Sale of Food and Drugs Act 1875) 等等，英國政府也開始擬定食品安全政策 (魏秀春，2011)。

基於英國是最早關注食品安全議題、發展食品安全政策的國家之一的原因，因此我們挑選英國作為介紹外國認驗證制度的標的。在深入了解英國認驗證制度前，我們有必要對於英國食品安全管理體系有簡單初步的了解。因此，以下兩段將簡單說明英國食安管理體系、英國食安立法體系，最後再介紹英國認驗證體系。

二、英國食安管理體系

(一) 英國食安管理機構

英國的食安管理機構，可以分為中央機構和地方機構。中央負責食品安全標準的制定、食安管理體系之監管；地方各郡區則設立相對應的機構進行具體執行工作，是一個垂直管理的體系。其中跟食品安全管理較有相關的中央機構包括：

1. 環境食品農村事務部(Department for environment, Food and Rural Affairs, DEFRA)

DEFRA 主要工作是跟第一級產業相關的食安管理，包括農業的農藥管理、畜牧業

的養殖環境管理等等，但也負責部分食品標章的認證工作⁴⁹。另外，DEFRA 也主導食品供應的穩定、安全等相關立法制訂工作。DEFRA 外圍有許多非政府部門公共機構 (NDPB)、執行機構(executive agency)協力運作政務。

2. 衛生部(the Department of Health, DH)

主要職掌健康、醫療疾病相關的業務。在食安層面上主要負責食品安全標準的制定，另也負責關於食品營養的標章制度。

3. 食品標準局(Food Standard Agency, FSA)

(1) 組織緣起

FSA 的組織法依據是《1999 年食品標準法》(1999 Food Standard Act)授權所成立。1990 年代末期，Professor James 針對當時英國食安擬寫了一份報告書，時任首相的布萊爾相當重視這份報告。有關當局遂也發表了食安白皮書⁵⁰。白皮書中載明當時英國的食安管理系統混亂、權責不一、執法不一、管理系統不公開透明、也缺乏相關的食安教育。

(2) 工作職掌

如同前述，食安白皮書中指出過去英國食安管理體系相當混亂，權責不清。過去英國農漁業食物部(the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food，即為 DEFRA 過去的前身)負責食品標準、食品化學安全、食品標章、食品科技、魚肉類衛生等業務；衛生部則負責食品衛生、食品微生物安全、食品營養等業務。FSA 之所以成立，部分原因即在解決權責不一的問題。因此 FSA 融合了衛生部(the Departments of Health)和農漁業食物部的舊有業務。

現今 FSA 負責大部份的食安工作，包括制定食安政策、食安監管、問題產品召回制度、食品追溯、餐廳管理、檢驗證工作、食安教育、與地方政府合作等等。FSA 的一大特色是相當重視消費者，《1999 年食品標準法》第一條開宗明義寫道 FSA 的設立宗旨即是要保障消費者利益，同法第七條規範 FSA 有義務要公開相關食品資訊給消費

⁴⁹ 關於 DEFRA、FSA、DH 三者食品標章業務之分工，詳情可見 FSA 官方新聞稿說明：

<http://tna.europarchive.org/20130513091226/http://www.food.gov.uk/news-updates/news/2010/sep/labelgov>，2016/06/28 檢索。

⁵⁰ 白皮書(white paper)是政府公開說明政策的文件。

者，而 FSA 所辦的「利害相關人論壇」，論壇成員除了政府執行部門、食品業者之外，消費者亦是論壇成員之一。

(3) 組織性質

FSA 屬於非內閣部委(NDMGs；Non-ministerial government departments)。NDMGs 是英國特有的一種行政組織形式，這種類型的組織多半從事管制和檢查的工作。NDMGs 相比於一般部會，其具有相當的獨立性，可以避免政治力的介入和紛擾。雖然 NDMGs 隸屬於某一個母部會(FSA 即隸屬於衛生部)，但是母部會只能針對 NDMGs 運作的法源依據作修改，並無法干預 NDMGs 實際政務運行。NDMGs 也有獨立的預算(直接透過財政部報議會決定，毋須經過母部會提出預算)，年度評估報告也是獨自提出，都和母部會無涉。

之所以會將 FSA 組織定位為 NDMG，乃是因為 FSA 草創之初，各界認為食品安全政策牽涉各方利益，若將其交由政府一般部門管理，其可能會有受到利益團體俘虜(captured)的影響，尤其在 1996 年英國狂牛病事件爆發，便有輿論批評當時農業部因為利益團體的影響，導致危機處理投鼠忌器、不能妥善解決狂牛病危機。

(4) 組織組成

FSA 以 NDMGs 的方式運行政務，採取「委員會治理」的方式。委員會成員最少 8 人，最多 12 人，多半是由母部會——衛生部最高長官衛生大臣任命之。此外，委員會還會另行聘任一位執行長，負責統領所有 FSA 之業務。

上述為英國中央食安管理機構的簡單介紹。至於英國地方機構在食安管理中多擔任執行工作的角色，除非當地方機構無權或無力執行某些食安工作，才會再轉由中央的 FSA 來執行。

如前所述，FSA 也會和地方食安機構合作。為此 FSA 還特定設立了資訊管理系統 LAEMs(Local authority enforcement data)，每當地方機構有相關的執法工作，便要上傳相關紀錄，種類包括抽樣檢測(sampling)、介入(intervention)、執法(enforcement)，如此地方機構可以更清楚管理自己的工作進度，也有利於 FSA 進行監督與年度評估。

總結來說，英國食安管理體系相對簡單，DEFRA、FSA、DH 三者彼此合作緊密，

在一些相關文件和方案中都可以看見三者合作的身影。

（二）英國食安立法體系

英國食安相關的立法例可以分成兩層來看。第一層是國會所制定通過的法律位階之規範，例如《1990 食品安全法》(1990 Food Safety Act)、《1999 年食品標準法》(1999 Food Standard Act)。

第二層是相關主管機關制訂之「委任立法」(UK Statutory Instruments)或是「指南」。委任立法即為我國所謂的「法規命令」。《1990 食品安全法》第 40 條授權了相關主管機關在食品安全管理方面有委任立法的權限，因此後續有相關多食安的委任立法出現，例如：《1996 食品標章規定》(1996 Food label Regulations)、《2006 食品衛生規定》(2006 Food Hygiene Regulations)等等。

至於指南，則是針對新法規、或新政策措施所作的說明書，FSA 即曾制訂發布不少指南。有些指南是針對特殊的食品行業，有些指南則是全面適用所有食品行業。舉例來說，Feed Law Code of Practice 乃是針對畜牧業，Food Law Code of Practice 則針對所有的食品業者。

三、英國認證體系介紹

UKAS(United Kingdom Accreditation Service)是英國政府在國內唯一認准的認證機構(Accreditation Bodies)。本節將針對 UKAS 的運作作扼要完整的說明。

（一）UKAS 對認證的定義

根據 UKAS 的定義，認證(Accreditation)是對於驗證組織(Certification bodies)的認可。通過認證的驗證組織，代表其有能力勝任認證範圍下的「驗證工作」。因此，認證必須是客觀透明、且必須是能有效衡量驗證組織的驗證水準，認證工作由必須由可信賴的專業領域的評估人士、相關技術專家來執行。

（二）UKAS 組織緣起與運作

UKAS 角色類似我國的公設財團法人全國認證基金會(Taiwan Accreditation

Foundation, TAF)。根據歐盟法規 EU Regulation (No) 765/2008 的規定，要求各國必須設立一個國家認准的認證機構。配合歐盟法規的要求，英國制訂了《2009 認證規則》(2009 Accreditation Regulations)，確定 UKAS 為英國政府所認准的認證機構，同時，UKAS 也和英國商業創新和技能部 (Department for Business, Innovation and Skills, BIS) 簽立備忘錄，備忘錄中擬定了 UKAS 和政府的未來合作模式。

UKAS 是以非營利組織模式運作，然而根據英國法律，非營利組織並不具有法人人格，因此非營利組織若欲取得法人人格多會向政府申請以私人擔保有限公司(private company limited by guarantee)的形式運作。這種公司形態的股東是不能分配盈餘的，盈餘必須再投入到組織的使命或目標。既然是非營利組織，UKAS 其大方向的運作主要也由董事會決策決定，而 UKAS 的會員則包括利益團體(例如：英國零售商協會 British Retail Consortium, BRC)、政府部門(例如：衛生部、食品標準局)等等，這些會員一同參與投票，選出 UKAS 的董事會。

另外值得附帶一提的是，我國有 TAF 參與國際實驗室認證聯盟(International Laboratory Accreditation Cooperation, ILAC)中的國際認證論壇(International Accreditation Forum, IAF)，並簽署多邊相互承認協議(Multilateral Recognition Arrangement)，因此我國 TAF 和英國 UKAS 彼此承認彼此的認證效力，因此兩國所製造之產品，只需在產地國經過認驗證，進口該產品之國家無須再另行認驗證。如此一來，可以避免產品重複認驗證的花費，對於兩國國際貿易有正面影響。

(三) 認證機構的規範

ISO/IEC 17011 為規範認證機構之國際標準，亦為簽署上述國際實驗室認證聯盟(ILAC)之多邊相互承認協議(IAF)的基本要求。為了確保認證機構時時刻刻都有達到 ISO/IEC 17011 的要求，ISO/IEC 17011 規則 5.7 規定認證機構每年必須執行一次以上的內部審計(internal audit)，規則 5.8 規定認證機構每年必須進行至少一次管理回顧(management review)，內部審計和管理回顧兩者目的都在於確保認證機構長期符合國際標準，也確保認證機構從事認證工作的品質保障。UKAS 簽署了多邊相互承認協議，自然也受到 ISO/IEC 17011 的規範。

ISO/IEC 17011 對於認證機構的規範極為詳盡，在法規面上保證了認證機構的獨立性。以下說明 ISO/IEC 17011 分別如何在透明面、人事面、公平面、監督面上保障認證機構的獨立性。

透明面上，認證機構必須公開說明其組織性質，例如法律地位、組織掌權者(規則 4.2.3)；公開說明組織內部人事的權責、列舉有影響認證程序權力者(規則 4.2.4)；；公開說明認證程序(規則 6.2.1)，原則禁止認證機構將認證工作轉包(規則 7.4.1)，若例外轉包也有很嚴格的規定(規則 7.4.2)以及例外轉包的監控要求(規則 7.4.3)。

人事面上，認證機構必須建立人事聘任、職員訓練的辦法(規則 6.2.2)；內部人事、委員會的人員聘任必須依照法定程序進行，且須注意參與者的代表性(規則 4.2.7)；專家、評估者的聘任必須符合專業、品行良好等資格條件(規則 6.2.4)；內部人員、評估者必須進行績效、專業能力的評估，並進行必要的專業訓練，評估頻率每三年至少一次，方式包括現場評估、檢查認證報告、同儕評估等等(規則 6.3.1；規則 6.3.2)；認證機構也有義務將評估者告知客戶，以確保客戶對於評估者的客觀性無所質疑(規則 7.5.4)。

公平面上，ISO/IEC/17011 規定認證機構禁止被主宰力量把持(規則 4.3.2)；對待客戶(也就是等待認證的機構)一視同仁(規則 4.3.3)；嚴格禁止相關商業、財政利益影響認證工作的公平性(規則 4.3.4)；組織決策者和實施認證評估者不得相同(規則 4.3.5)；禁止和客戶提供相同服務和提供諮詢、輔導(規則 4.3.6)；認證機構的相關人事必須承諾保密條款和不受利益影響(規則 6.1.4)，也不能和受評估者有任何連結(規則 7.5.3)。

監督面上，除了前述的內部審計(規則 5.7)、管理回顧(規則 5.8)外，再測(reassessment)與監察(surveillance)的制度更加保證了認證機構執行認證工作的品質以及認證機構的獨立性。再測跟認證過程中的評估程序幾乎完全相同；監察則是親自到客戶現場進行評估，程序較為簡便。認證機構必須根據客戶的表現訂定監督計畫。若監督計畫單單只有再測，則每兩年必須進行至少一次的再測，若監督計畫中再測與監察兼具，則五年內必須進行至少一次的再測，每兩年內必須進行至少一次的監察。

(四) UKAS 食安的認證範圍

UKAS 的認證範圍包括食品、鑑識科學、工安、公衛、製造業、工業管理、設施管理(Facility Management, FM)、環境管理、工程建設、能源使用、保全、化學材料、產品製造、度量衡等等，種類繁多。而 UKAS 在食安領域的相關認證活動如下：

1. Accredited Laboratory Testing to ISO/IEC 17025

針對校正測試實驗室(testing and calibration laboratories)之認證，UKAS 以 ISO/IEC 17025 作為認證依據，通過 UKAS 認證確定該實驗室有化學、微生物的檢驗能力，因

此和食品、飲用水、產品包裝、環保、感官分析等等有關。

2. Accredited Certification Schemes

針對驗證機構(certification bodies)，通過 UKAS 認證之驗證機構便可以進行食品、飲用水的驗證工作。一些通過 UKAS 認證之驗證機構包括了 Red Tractor Assurance Schemes、BRC global standards、Organic certification and HACCP、Lion Eggs scheme。此外 UKAS 也針對驗證機構作 ISO22000、ISO/IEC 17065 的認證，前者為食品安全管理系統驗證的認證標準，後者為產品製造驗證的認證標準。

3. Accredited Inspection Programmes

針對檢驗機構⁵¹(inspection bodies)，UKAS 認證的依據為 ISO/IEC 17020。通過 UKAS 認證的檢驗機構，即可針對食品生產鏈、飲用水進行檢驗，包括貨品裝運、植物疾疫、動物福利、肉類、屠宰場、飯店、食品標示等等皆為其檢驗範圍。

4. Accredited Proficiency Testing Schemes

此為針對能力試驗執行機構(proficiency testing center)之認證，認證依據為通過 ISO/IEC 17043。所謂的能力試驗簡單來說就是透過比對不同實驗室的結果，來衡量實驗室的表現以及發覺實驗室可能的潛在問題，是實驗室品質控管的常見方式。能力試驗在食品安全主要與食品成份、飲用水成份、食品真偽、食品汙染之鑑別有關。

5. Accredited Reference Material Producers

此為針對參考物質生產機構(reference material producer)的認證，認證依據為 ISO GUIDE 34。所謂參考物質意指：該物質有一種或多種特性，適合用於賦予樣品數值、分析控制品質、評價計量方法、查核標準品、建立新的方法、校準測量儀器、檢查分析程序、實驗室間能力比對、或直接用作分析比對標準等等⁵²。參考物質和食品安全的關聯在於參考物質和食品分析與檢驗有關。

(五) 認證過程

UKAS 的認證過程可以分階段敘述如下：

⁵¹其中檢驗機構又可以分為 A 型、B 型、C 型，A 型是獨立第三方的檢驗機構，必須注意保持其獨立性，不能從事可能影響其獨立性的活動；B 型是附屬於某個組織的檢驗機構，並且只能為母組織從事檢驗；C 型是附屬於某個組織的檢驗機構，但是其可以為母組織和其他組織從事檢驗。

⁵²此段說明摘錄於財團法人塑膠工業技術發展中心網站：<http://www.pidc.org.tw/zh-tw/div2/22/PTSAMail/Pages/2013-05-c%E5%8F%83%E8%80%83%E7%89%A9%E8%B3%AA-ReferenceMaterial.aspx>，2016/06/28 檢索。

1. 評估前的拜訪(pre-assessment visit)：

客戶可以自己選擇是否需要進行此項程序。對此 UKAS 則持鼓勵態度，因為評估前的拜訪可以讓客戶更了解評估內容，以及客戶目前符合評估標準的程度。

2. 初訪(the initial assessment visit)：

初訪是最初的正式評估，評估者包括：評估總經理、評估技術人員和專家等，他們會進入受評估機構現場進行評估。評估方式則包括：當面訪談、垂直及水平審計、現場觀察機構運作。初評結束後，認證機構會將初訪報告遞交於機構負責人。值得一提的是，根據前述 ISO/IEC 17011 的規定，認證機構不能給予被評估者建議、諮詢或輔導，只能指出被評估者目前不合標準之處。

3. 二訪(post assessment)：

初訪結束後，通常評估總經理會給客戶大約 12 週左右的時間處理初評所發現的問題。若處理完畢，且經評估總經理審核通過，則評估總經理會將其意見轉遞 UKAS 的獨立決策者(Decision-Maker)，由該獨立決策者來決定是否同意發給認證(根據前述 ISO/IEC 17011 之規則 4.3.5 之規定：組織決策者和實施認證評估者不得相同)。評估總經理的意見對決策者有參考效力，但沒有強制力。

4. 維持認證：

獲得認證過後六個月內會進行第一次監察(surveillance)，往後則是以一年一次的頻率進行監察，至於重測(re-assessment)則是每四年一次。相比於前述 ISO/IEC 17011 對於監察及重測的頻率規範，UKAS 監察及再測次數更為頻繁、密集。

(六) 制裁條款

根據 ISO/IEC 17011 的 7.13 規定，認證機構必須設有「制裁條款」。制裁處分的影響範圍可能是全部業務，也可能是部份業務。制裁處分又可以分為兩大類，一為停止(suspension)處分，二為撤銷(withdrawal)處分。

其中停止又可以細分為三項：強制停止(UKAS 發現機構無法依照認證標準繼續提供服務)、自願停止(機構自行提出停止業務，原因可能是因為人力缺乏或者是人力移轉等等原因)、財務停止(申請認證的機構未繳作業費用予 UKAS)。撤銷則是針對遭受停止處分的機構，若該機構無法於一定時間內改善，則該機構之前所獲得 UKAS 之認證即會遭撤銷。此外若是機構被舉報公平性有問題並查證屬實，則之前獲得之認證也可能直接被 UKAS 所撤銷。

遭受制裁的機構都會公佈於 UKAS 網站上，公告眾人周知，但按照 ISO/IEC 17011 中 7.14.1 的規定，UKAS 必須對於被評估者相關資料保密，所以遭受制裁處分的原因並不會公開。

若遭受「停止」或「撤銷」處分，則該機構不能再提供任何需要 UKAS 認證才能提供的服務。此外，遭受制裁處分的機構，必須通知該機構的所有顧客，告知顧客他們的權益可能會遭受影響。

四、英國驗證體系介紹

在 2012 年食品標準局的 Food certification and assurance schemes，報告中將 Assured Food Standards (Red Tractor scheme) 列為英國國內最成熟發達的驗證體系。因此遂揀選 Red Tractor 作為介紹英國驗證體系的範例。

(一) 成立緣起

Assured Food Standards(以下簡稱 Red Tractor)在 2000 年創立。當時英國民眾普遍認為英國境內食品標章數量太多，也沒有統一的食物安全標準，因此英國農民、食品製造商及零售商遂團結起來，想要創造一個統一的食物安全標準及食品標章，此想法獲得當時首相認同，並發起創造了 Red Tractor 驗證體系。Red Tractor 致力於提供英國民眾安全、有品質且可信任的食品標章以及食物安全標準。而之所以會選擇 Red Tractor(紅色拖拉機)作為食品標章的標誌乃因其方便簡單一眼辨認。圓圈內有紅色拖拉機代表該食品是通過 Red Tractor 驗證的食品，若圓圈底下還有英國國旗則代表該食品原料產於英國。



圖 12 Red Tractor 的食品標章



資料來源：摘錄於 Red Tractor 網站。

(二) 組織介紹

Red Tractor 當初草創時，成員代表則幾乎涵括了英國食品工業的各種代表，例如包括國家農戶聯盟 NFU (National Farmers' Union)、Ulster 農戶聯盟(the Ulster Farmers' Union)、肉類及家禽委員會(Meat& Livestock Commission)、英國乳製品協會(Dairy UK)以及英國零售商聯盟(British Retail Consortium, BRC)等等。名義上這些食品工業代表即為 Red Tractor 的所有權人。但這些代表只是 Red Tractor 名義上的所有權人，實際上 Red Tractor 是以非營利組織的型態運作。

Red Tractor 其運作的資金來源主要有二：一為「驗證工作所收取的金額」，二為「准許客戶使用 Red Tractor 標章的使用費」。而所有的所得收入除了維持組織的運作外，其餘也都再投入於組織的使命與目標中，並不分配盈餘給上述 Red Tractor 的所有權人。

為了確保 Red Tractor 獨立運作，Red Tractor 的組織面有三個特色：一是 Red Tractor 以非營利組織形式運作，不以盈利為目標；二來 Red Tractor 轄下委員會的人員組成也多遴選學術專業領域有卓著名譽的專家學者；三者 Red Tractor 的組織組成也注重多元性及代表性，除了草創的英國食品工業代表幾乎涵括了所有英國食品工業之外，Red Tractor 的運作組織也包括了各式各樣的利害相關人，包括了專家學者、Red Tractor 轄下部門部長員工外，也包括了消費者團體、政府部門等 Red Tractor 所認定的重要合作夥伴(Key Partners)。這些特色使得 Red Tractor 不至於受到單一組織或商業利益的影響介入。

(三) 運作方式

1. 食品安全標準制定

Red Tractor 針對各式各樣不同的食品製造、生產鍊等，訂有不同的食品安全標準。這些標準是由食安、公衛、動物福利、環境、獸醫等等學者專家所組成的專家小組所共同制定。

2. 驗證範圍與運作

在 Red Tractor 驗證體系創立之前，英國即存在許多驗證機構，因此與其說 Red Tractor 創立新的驗證體系，毋寧說 Red Tractor 統合了過往紛雜繁多的驗證體系，並共同使用單一的食品標章：Red Tractor 標誌。Red Tractor 負責的驗證範圍極大，包括了

牛羊肉、豬肉、雞肉、乳製品、水果蔬菜、農作物生產、肉品轉運、肉品集散地等驗證工作，所以必須仰賴 Red Tractor 轄下眾多的驗證機構傾力合作才能完成所有的相關驗證工作。也因為 Red Tractor 底下有許多驗證機構，部分驗證機構可能會重疊，Red Tractor 也允許客戶中途轉換驗證機構，這使得驗證機構彼此之間有一定程度的市場競爭。

3. 驗證過程

以下簡單敘述 Red Tractor 的驗證流程：

(1) 申請(application)：

申請驗證的客戶須先將申請表格回函及申請費用繳交給自己屬意的驗證機構，該驗證機構會在 14 日內回覆並擬定驗證計劃。

(2) 初評(initial assessment)：

驗證人員會和客戶機構負責人先行說明初評過程再進行實際評估，方式包括：實際現場走訪、調查相關的員工、檢查食品原料或家禽牲畜等。驗證人員會將不符合標準之處(non-conformances)以實際證據資料(例如：相片、專家勘查報告等等)告知客戶，但不會提供客戶任何改進的方法與建議。此外，客戶也須在規定的時間內改善不符合標準之處。

(3) 改善(correct non-conformances)：

客戶必須針對初評發現的不符合標準之處在規定時間內進行改善，並必須向驗證機構充分舉證自己業已改善。必要時，驗證機構甚至還會再安排一次複評。

(4) 獲得驗證(issue certificate of conformity)：

一旦驗證機構確認客戶已改善所有不符合標準之處，該客戶即可得到 Red Tractor 的驗證，取得 Red Tractor 會員身份。

(5) 更新會員資格(renewal)：

獲得驗證後，每 12 個月都需更新會員資格一次，驗證機構會發通知信告知客戶相關事宜，並且一併通知會員相關法規或標準的修改。

(6) 複檢和隨機現場抽查(routine assessments and spot checks)：

此兩者都是為了確保客戶的食品事業時時刻刻皆遵照 Red Tractor 的食品安全標準作業。複檢每年進行一次，檢查程序跟初評大致相同；隨機現場抽查則為不定期的突襲檢查。倘若複檢和隨機現場抽查發現不合標準之處，則該客戶必須在 28 日改善，並向驗證機構充分舉證自己已經改善。倘若在複檢和隨機現場抽查發現有嚴重不合重要標準之處(key standard)，該客戶的驗證甚至可能因此停權(suspension)處分。

4. 使用標章

Red Tractor 的食品驗證、和包裝驗證(Red Tractor Assurance For Packers)是兩套分別

運行的制度。換句話說，通過 Red Tractor 食品驗證並不代表可以逕行在食品包裝上使用 Red Tractor 的標章，必須再經過 Red Tractor 的包裝驗證才可以在包裝上使用 Red Tractor 的標誌。

若要通過 Red Tractor 的包裝驗證，客戶必須承諾未來只有通過 Red Tractor 食品驗證的食品才能使用 Red Tractor 的標章，此外客戶也必須保存食品原料、中間商品進貨的紀錄，以利 Red Tractor 日後方便進行食品追溯，Red Tractor 也會不定期抽查檢視客戶這些紀錄。

此外，倘若是多重原料所製成的產品，產品必須有 95% 的比例採用 Red Tractor 驗證通過的原料所製成，才可以在產品包裝上貼上 Red Tractor 的標章。

5. 制裁處分

如同 UKAS 的認證制度，Red Tractor 驗證體系同樣也設有制裁處分的相關規定。又可以分為停權(Suspension)和撤銷(Withdrawal)驗證兩種。

倘若有以下數種情況，包括(1)拖延或拒絕複檢、現場抽查、(2)阻撓評估者現場評估、(3)評估發現有嚴重不合重要標準之處、(4)超過一定數量的違規、(5)連續數次發現同樣的違規、(6)未於規定時間內改善違規、(7)第三方檢舉有嚴重不合重要標準之處且經查證屬實者，則可能會遭受停權處分，一般來說，停權處分會達三月之久。

遭受停權處分的期間，該客戶不能使用 Red Tractor 所發行的驗證，且也無法使用 Red Tractor 的標章。若要取消停權處分，該客戶同樣必須提出充分證據證明自己已改善不合標準之處，必要時甚至驗證機構還會再行安排現場評估。

倘若已逾三個月的停權時間，該客戶仍沒有改善自己的不合標準之處，則會遭受撤銷處分，情況嚴重者甚至還會受到 Red Tractor 的特殊制裁，包括不接受重新申請驗證、列入 Red Tractor 黑名單等等。

6. 會員規範

Red Tractor 訂有會員規範(Red Tractor Membership Rules)，會員必須時時遵守以維持自己的驗證。由於前面的篇章已有說明部分的法規內容，此再挑選數則重要的規章補充說明：

(1) 食品安全標準和會員規章可能隨時修改，會員必須遵守最新的規定(第 5 條)。

- (2) 若有欺殆或不實陳述的情事，可能會遭受停權或撤銷驗證的制裁，甚至永久列入黑名單(第 13 條)。
- (3) 所以食品產業相關的營業地點、財產股份、土地、食品運輸工具都必須呈報給驗證機構進行評估。(第 15、16 條)
- (4) 若食品產業相關的營業地點、財產股份、土地、食品運輸工具的狀態有增減或變動，必須主動告知驗證機構，以確保自己能持續維持驗證。(第 26 條)
- (5) 驗證不可進行移轉。(第 24 條)
- (6) 在臨時告知或不予告知的情況下，Red Tractor 或驗證機構可以直接進行複查和現場抽查。(第 35、36 條)
- (7) 賦予 Red Tractor 以及驗證機構有權在特殊情況進行額外的訪查或是延請獨立的第三方專家進行評估。(第 41 條)

由上述規章可知，Red Tractor 確保食品安全的認證體系可說是規範的相當詳盡。除了前面篇章所敘述的部份，Red Tractor 的規章也會因時、科技發展而更新；評估的內容包括了營業地點、財產股份、土地、食品運輸工具，可說是無所不包，若有評估內容的更動客戶也有主動告知的義務。突襲檢查的規範依據更賦予 Red Tractor 擁有檢查轄下驗證機構是否良好執行驗證工作的權限。

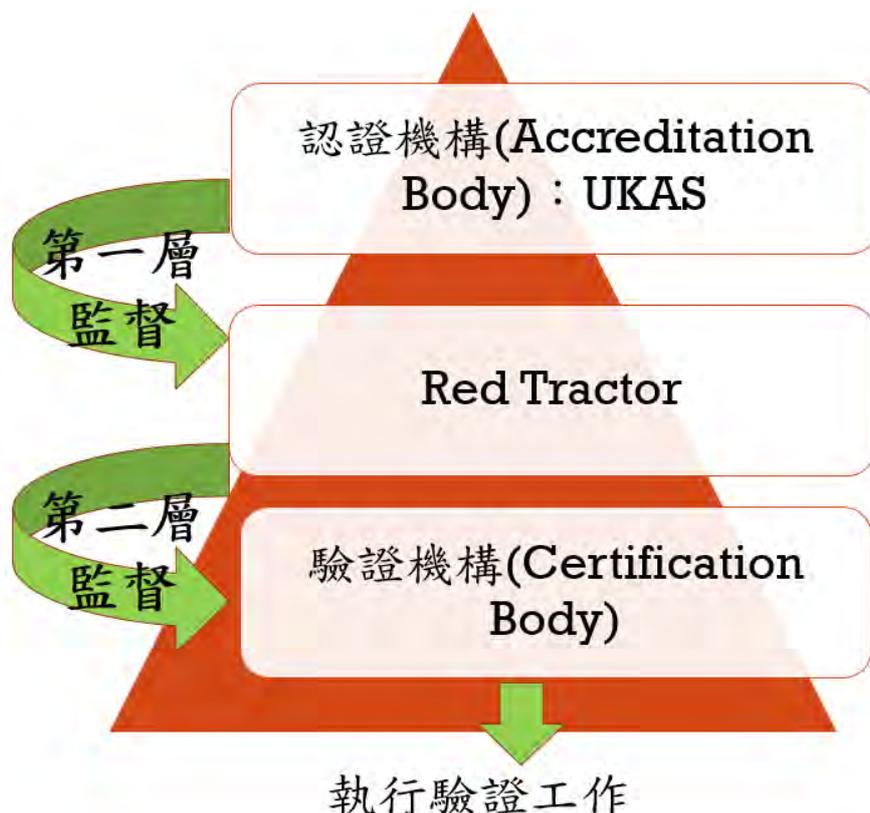
(四) Red Tractor 驗證體系的獨立性

有兩層外部監督力量可以確保 Red Tractor 轄下驗證機構的獨立性。以下分別說明。如前所述，Red Tractor 是經由 UKAS 的 Accredited Certification Schemes 驗證所通過的驗證機構(Certification Bodies)，認證機構 UKAS 對於驗證機構發行認證後，還會有後續的監督計畫，包括監察(surveillance)、重測(re-assessment)等等，且有定期頻率。這不啻於保障驗證機構獨立性的良好方式。這是檢證組織(UKAS)對驗證機構的監督。因此，第一層是認證機構(UKAS)對於驗證機構(Red Tractor)的監督。

另外，Red Tractor 統整了舊有英國境內許多的驗證機構，Red Tractor 也負起了相當的監督責任。根據 Red Tractor 會員規章的規定，Red Tractor 有權要求轄下之驗證機構提供驗證成果報告之相關資料。Red Tractor 也會擬定執行一些內部監督方案。舉例來說，2014 年 10 月 Red Tractor 即進行了 Compliance and Integrity (C&I)方案，該方案

遴選了一些獨立於任何驗證機構的專家組成了一個檢查團隊，並抽查了一些食品企業，檢查「驗證該食品企業的驗證機構」是否妥善恰當完成驗證工作。而這個方案在 2014 年實施獲得不錯成效，因此 Red Tractor 決定繼續沿用。這是第二層：Red Tractor 對於其轄下驗證機構的監督。

圖 13 Red Tractor 轄下驗證機構的兩層外部監督力量



資料來源：本研究自製。

五、小結

截至 2015 年 7 月止，通過 Red Tractor 驗證者高達 86900 家企業⁵³，也有越來越多的農業工作者、食品生產鏈上的業者、超級市場、餐廳採用或認可 Red Tractor 的制度及標章。綜上所述，我們可以窺知 Red Tractor 在食品安全工作上作得相當紮實且徹底，在認驗證工作的獨立性也都有相當嚴密的規範和實際作法。這些都值得我國作為借鑑及學習。

⁵³ Red Tractor 之 2015 年年度報告的統計數字。可見 Red Tractor 網站所提供之年度報告文件：<http://www.redtractor.org.uk/contentfiles/RedTractor-573.pdf>，2016/06/28 檢索。

伍、研究議題四：歐盟稽查與認證制度的規範與運作

本文將針對歐盟的認證制度介紹。本文分為以下六個部分：(一) 前言；(二) 歐盟的食安管理體系；(三) 歐盟的食安法律體系；(四) 歐盟的認證體系介紹；(五) 歐盟的驗證體系介紹；(六) 小結。文末並附有附錄。

一、前言

1990 年代末，一連串的食安事件（如英國 1996 年之狂牛症、比利時 1999 年之戴奧辛雞毒事件），重創消費者對歐洲食品之信心，讓歐洲國家警覺到應設立一套歐盟會員國共同遵循的食品和飼料法規內容及相關規範標準。因此，歐盟委員會（European Commission）於 2000 年草擬出《食品安全白皮書》，內容涵蓋了食品生產鏈的各個環節，包括飼料生產，初級產品生產，食品加工，儲存，運輸和零售。具體制定出「從農場到餐桌」的一套食品安全綜合方針，俾保護消費者之健康及恢復其對歐洲食品之信心。

在《食品安全白皮書》的根基上，歐盟接著修訂了一系列的法令。2002 年，歐洲議會和歐盟理事會通過 EC178/2002 食品法規的一般性原則及要求（一般食品法）。這部一般食品法是歐盟及各會員國食品和飼料法的基礎，提供了涵蓋食品和飼料生產和銷售的一般原則、要求和程序。這部法律也授權歐洲食品安全局（EFSA）的設置，主要任務在於提供具備專業科學的建議和協助。此外，歐盟食品和飼料類快速預警系統（RASFF）也是在本法的基礎之上設置，當食品安全突發事件或危機爆發時，能有依循的步驟和工具進行危機管理。

歐盟以「預防原則」（precautionary principle）為主要軸心概念，重新建構出新的食品安全管理體系，以便能將食品安全風險防範於未然。不管在認證或驗證事宜上，只提供基本規定架構，給予會員國依照國家過去法律規定或進行慣習的裁量空間，舉凡認證機構是否為國家機關或由授權給私人機構到驗證事宜的進行由國家機關或私人機構執行，在各會員國的實踐都有所不同。以下，將依序針對歐盟之食安管理體系、立法體系、認證制度進行分析，並擇取數個歐盟會員國之制度或案例進行介紹。

二、歐盟食安管理體系

目前歐盟食品安全決策部門包括歐洲理監事會以及歐盟委員會（European Commission），負責法規及政策的制定，並對食品安全問題進行決策。在管理方面，主

要則是由歐盟健康與消費者保護總署 (DG SANCO) 及其下轄獨立機關食品與獸醫辦公室 (FVO) 負責，主要職責在於對成員國和向歐盟出口的第三國進行巡檢。在食品安全風險分析上，則是由歐洲食品安全局 (EFSA) 負責，監督整個食物鏈，並針對涉及食品與飼料安全的立法、政策制定、標準制定及其修改方面，提供科學建議及科學技術支持，進行食品安全風險評估，再提供給歐盟委員會及各會員國。

(一) 歐盟健康與消費者保護總署與歐盟食品和飼料類快速預警系統⁵⁴

歐盟健康與消費者保護總署 (DG SANCO) 的設置宗旨在於為歐洲消費者的身體健康、消費安全提供保障，並保持相關法制建設的完善更新。而其下轄獨立機關食品與獸醫辦公室 (FVO) 則負責是在於確保歐盟的食物安全、動物健康、植物健康和動物福利方面的法規正確落實，對於成員國和向歐盟出口產品的第三國進行巡檢，並將結論與建議彙集成巡檢報告。

在食品安全監控回報部分，歐盟透過一套快速警報系統 (Rapid Alert System) 來反應處理，由健康與消費者保護總署負責系統管理。當歐盟會員國發現某食品或飼料可能直接或間接對人類健康產生風險時，經指定聯絡處對執委會發出警告或通知後，執委會將同步傳送資訊給其他會員國，並將此風險交由科學小組分析後，再由執委會評估後選擇發布新聞、市場通報或資訊通報給歐盟會員國及第三國 (如表 2、圖 14)。

歐盟的食品與飼料快速預警系統作為歐盟成員國食品和飼料的風險信息交流平台，已經成為歐盟乃至世界重要的預警信息窗口，不僅幫助和實現了歐盟成員國快速應對危機，也體現了歐洲共同體現代食品安全的大體系、大範圍預警理念和思想。RASFF 系統的年度報告及信息數據，反映了歐盟的風險預警特點，以及關注的焦點和熱點問題。研究近年尤其是 2008 年以來 RASFF 系統發布的有關數據和年度報告，有利於了解歐盟的食品風險變化，以及針對近年全球食品安全重大事件和新的風險所採取的預警策略 (案例如表 3)。

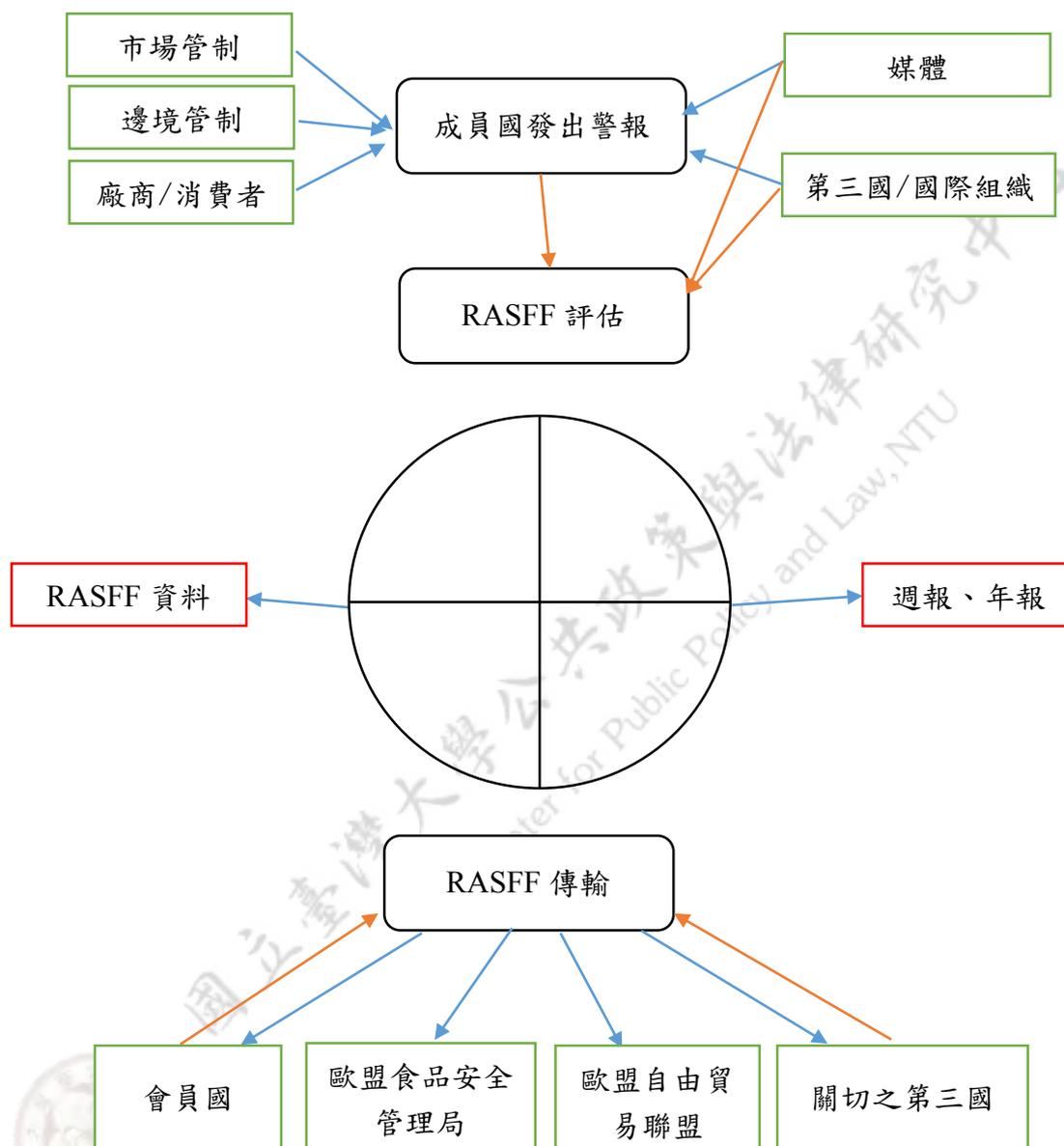
⁵⁴ RASFF 網站：http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/index_en.htm，2016/11/28 檢索。

表 2 RASFF 四種通報方式比較

通報類型	市場通報 (預警通報) (有立即處理必要)	資訊通報 (無立即處理必要)	邊境拒絕	新聞發布
使用時機	當對健康帶有高度風險的食品或飼料出現在市場上，任一 RASFF 會員國一旦發現會立即下架並禁止產品繼續販售，並發布通報給其他市場上流通此產品的會員國知悉。	對健康帶有風險的食品或飼料出現在市場上，任一 RASFF 會員國會立即下架並禁止產品販售，但對該產品尚未流通市場上(或其風險沒有立即處理之必要)的其他會員國，僅需以資訊通報方式使其知悉。	當在歐盟或歐洲經濟區邊境(海關)發現對健康帶有風險的食品或飼料，將發布邊境拒絕通報予歐洲經濟區的國家，以確保此類不合格的產品不會由其他國家的邊境進入歐盟。	尚未構成前三項之通報，但對各 RASFF 會員國而言具有重要性之訊息，將透過新聞發布傳達給各會員國。

資料來源：本研究自製。

圖 14 RASFF 制度運作流程



資料來源：本作者自製。

表 3 對華通報案例(2015 年第 49~50 週通報)

通報時間	通報國	通報產品	編號	通報原因	狀態/採取措施
市場通報(預警通報)					
2015/11/30	波蘭	玻璃刷	2015.1507	含有重金屬：鎘遷移 (1.36mg/kg-ppm)、鉛遷移 (15.0mg/kg-ppm)	尚未在通報國銷售/撤出市場
2015/12/04	愛爾蘭	椰子汁	2015.1539	含有過敏原：含有未申報的乳蛋白 (>13.5mg/kg-ppm)	在其他成員國銷售/召回
資訊通報					
2015/12/07	愛沙尼亞	面包竹菜 闊	2015.1542	物質遷移：甲醛遷移 (53.1mg/kg - ppm)	尚未在通報國銷售/撤出市場
2015/12/07	立陶宛	電熱水壺	2015.1547	感官方面：外觀缺陷	尚未在通報國銷售/返還發貨方
2015/12/08	丹麥	有機葵花籽餅	2015.1550	含有異物：含有骨頭、塑料、紙張、木屑、五金件、香煙等異物	尚未在通報國銷售/產品遣回
邊境拒絕					
2015/12/11	西班牙	甜點	2015.BYQ	不合格的食品添加劑：喹啉黃含量過高 (47.5mg/kg-ppm)	尚未投放市場/拒絕進口

資料來源：作者整理自鑫宇環檢測⁵⁵。

（二）歐洲食品安全局⁵⁶

歐洲食品安全局（EFSA）是歐盟計畫補助成立的一個機構，獨立於歐盟立法和行政部門以及歐盟各成員國。該局成立於 2002 年，為因應 1990 年代末期一連串糧食危機，法規依據係《一般食品法》(178/2002)。目標在於透過該獨立運作的科學評估機構，對各種食品進行風險評估，以科學分析訂定各項食品法規，包括動物飼料、動物的健康及福利、食品衛生、污染物的殘留、包裝和對消費者資訊提供等。其主要任務，可進一步歸納為：

1. 提供科學建議與相關技術支援，並溝通相關風險，以協助執委會與會員國在推動相關立法與政策，無論是直接或間接影響食品安全者皆包含在內。
2. 協助以高標準保護人類生命與健康，並進一步考慮動物及植物的健康與福祉。
3. 蒐集並分析數據，以描述和監控對食品及飼料之直接或間接影響。
4. 在獨立與透明的原則下進行科學分析。

歐洲食品安全局下設有管理委員會，主要的工作為訂定預算與工作計畫，並監督食品安全局的運作。此外，管理委員會下設有科學顧問，負責與科學部門協調，包括工作方針與工作程序，並可視情況成立科學部門職責範圍外之工作小組，科學顧問成員由管理委員會任命。而該局最主要的四大部門，分別負責「資源和支援」(Resources & Support)、「對已納入規範產品的科學評估作業」(Scientific Evaluation of Regulated Products)、「風險評估和其他科學協助」(Risk Assessment & Scientific Assistance)，以及「公眾傳播和外部關係」(Communications & External Relations)。

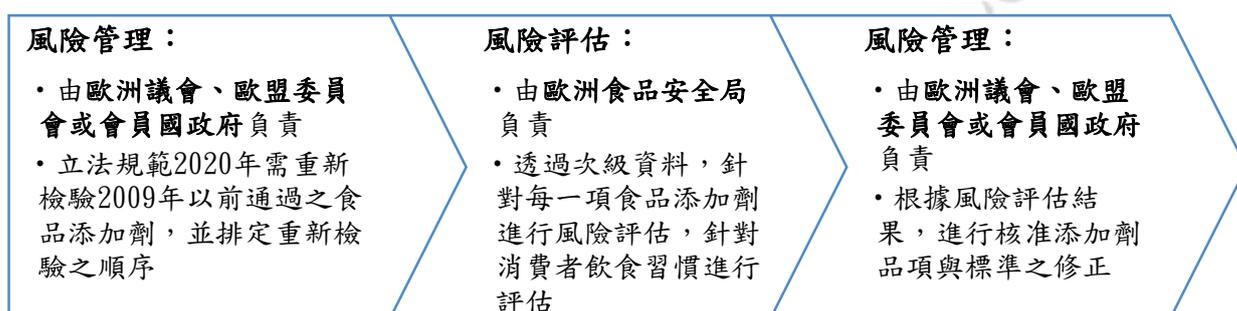
其中分別負責「對已納入規範產品的科學評估作業」和「風險評估和其他科學協助」的兩大科學部門，即為該局執行評估之核心單位。兩個部門底下再細分成各個風險評估小組，負責內容包括各種食品添加物、飼料添加物、殺蟲劑、基因改造作物、食品營養、食品成分標示與包裝、動植物健康，生物性危害與污染、及各種新興食安風險評估。

⁵⁵ 鑫宇環檢測 <http://www.agc-cert.com/char/newsshow.php?cid=93&id=310>，2016/12/04 檢索。

⁵⁶ EFSA 網站：<https://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa>，2016/12/04 檢索。

《一般食品法》建立了歐洲食品安全體系，分開處理風險評估（科學）和風險管理（政策）：歐洲食品安全局負責前項，有責任向社會大眾公布風險評估結果，而歐盟立法和行政部門負責後項。也有責任傳達其科學發現向公眾開放(見圖 15)。簡言之，歐洲食品安全局對於影響食品安全的各個領域提供科學建議及科學和技術的支持，構成在這一領域的所有事項的獨立訊息來源，並確保廣大民眾被告知相關訊息，也開放歐盟成員國以及申請歐盟食品安全法規的其他國家得以參與。

圖 15 風險評估與風險管理之差異（以食品添加劑之管理為例）。



資料來源：本研究整理自 EFSA 網站⁵⁷。

三、 歐盟食安立法體系

(一) 食品安全白皮書

《食品安全白皮書》提出一系列的食品安全保證措施的改革計畫，內容包含食品安全原則、食品安全政策體系、食品安全管理機構、食品法規框架、食品管理體系、消費者資訊溝通、食品安全國際合作等，共計正文 9 章 117 條及附錄，以及 84 項立法建議的行動方案。

- 甲、簡介
- 乙、食品安全原則
- 丙、食品安全政策的所需資訊：科學化的建議—資訊彙整與分析
- 丁、建立歐盟食品管理專責單位
- 戊、法規面的檢視

⁵⁷ 見 EFSA 網站：

https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/efsa_rep/blobserver_assets/InfographicsRiskARiskM.png , 2016/12/06 檢索。

- 己、控管方式
- 庚、消費者資訊溝通
- 辛、國際合作
- 壬、結語
- 附錄 立法方案 84 項及其時程

本白皮書在開頭即強調，「本書提出的所有措施，將透過更完善整合、合作的方式確保食品安全，進而實現保護人民健康的最高標準。法規內容也將進行重新檢視和修訂，以期能有一致性、全面性和合時性，我們也將督促各部會嚴格落實執法。我們(委員會)認為，設立一個新的管理局，提供歐盟全境科學化參考資訊，將有助於更完善的消費者健康保護，從而恢復和維持消費者的信心。本白皮書的提出有賴歐洲議會和理事會的支持，未來書中目標若要實現，更需仰賴歐盟各會員國的參與。本書也在此呼籲食品供給者能謹守本書所提之舉措，畢竟你們才是最源頭的食品安全守護者」。在《食品安全白皮書》的基礎上，歐盟接著修訂了一系列的法令，以強化對食品安全衛生之管理。

(二) 歐盟一般食品法

歐洲議會和歐盟理事會 2002 年 1 月 28 日第 178 號規章，明定食品法之一般原則和要求、成立歐盟食品安全局及明定有關食品安全事宜之程序。本法於 2005 年 1 月 1 日起生效，並同時成立歐洲食品安全局，以協調各會員國執行與食品安全有關之法規，如食品之可追溯性、防止有害食品(含有害物質)進入市場、食品供應鏈業者(含進出口商)之義務(包括配合實施歐盟食品及飼料快速警報系統)、標示規範、不符合食品安全標準時須自市場撤回之規定(各章節條文要旨請見本文附錄)。

歐盟食物鏈及動物健康常務委員會(Standing Committee on the Food Chain and Animal Health)為協調各會員國執行上述法規有關食品之可追溯性、防止有害食品進入市場、食品業者之義務及對進出口商之要求(第 11、12 及 16 至 20 條)等一般原則及基本規範，制定指導綱領，並同時協助相關業者瞭解，以徹底落實相關規範。相關新規範將適用於所有食品、動物飼料、動物用藥、保育類植物、肥料以及所有食物鏈業者，包括農場經營、食品之加工、運輸、儲存、配送及零售等。

「歐盟一般食品法」第五條到第九條明定一般食品法的基本原則，其中最重要的原則包括第六條的「風險分析」原則(risk analysis)、第七條的「預防原則」(precautionary

principle) 以及第八條的「消費者利益保護」原則 (protection of consumers' interests)。第六條的「風險分析」原則說明食品法規應以風險分析為基礎，而風險評估應以獨立、客觀和透明的科學證據為基礎。第七條的「預防原則」說明經科學評估既有訊息後，如已鑑定出具危害健康之「可能性」，即便在科學上還具有不確定性，仍可採行暫時之風險管理措施以保護歐盟環境和消費者，並等待更進一步的科學資訊來進行更完整的風險評估。第八條的「消費者利益保護」，則是說明食品法規之訂定，旨在保護消費者權益，而非廠商及其他相關人。

此外，還有像是第九條的「公開協商」(public consultation)、第十條的「公開訊息」(public information)，關於「透明原則」(principle of transparency) 以保護社會大眾的明確原則。該法最為特殊的設計，也是在國際貿易場域最受爭議的，即為「預防原則」。此一原則首度出現在 1970 年代，適用於環保立法。永續發展是歐盟重要的長程目標。在食品安全的議題上，歐盟採取其對於環境保護以及消費者保護的一致立場，以對人體健康的高標準及科學的風險分析作為基礎，並在有可能對人體或環境產生危害時，即使科學上具有不確定性，仍可依據預防原則展開保護措施。

其後，協調歐盟各會員國之食品衛生法(第 852/2004 號規定)亦於 2006 年 1 月生效，有關動物用藥、保育類植物等相關規範亦須配合該規定實施。

(三) 食品衛生法

《食品衛生法》旨在調合歐盟各會員國之食品衛生法，確保食品在各階段生產過程之衛生及安全。本法規範所有食品業者(包括食品運輸及倉儲業者)須確實遵守食品衛生規範，其作業應符合該法附錄 I 之一般衛生規範，並要求所有食品業者(不包括原物料生產者)須遵守附錄 II 之一般衛生規範，如運輸條件、生產設備、廚餘處理、水質、人員衛生、包裝、食品之熱處理及食品加工人員之培訓等。此外，該規定第 5 條亦要求食品業者(除原物料初級產品之生產者外)均須遵守食品衛生法典委員會(Codex Alimentarius) 所頒布之危害分析重要管制點(HACCP)的原則及相關的要求，以確保食品的衛生安全。

四、 歐盟認證體系介紹

針對歐盟一般食品法，歐盟訂定了一套官方確認程序，旨在確保食品、飼料法及

動物衛生與動物福利法規之遵循情況，執行有效官方管制。為建立有效的官方監控及查驗程序，歐盟設立了一套「認證 (accreditation)」與「驗證 (certification)」體系。

根據 European Regulation (EC) No 882/2004 《關於飼料及食品法、動物衛生及動物福利法規之官方管制規章》，「驗證」是指查核，以檢查和考量客觀證據之方式核對是否符合特定之食品規定。而執行驗證的機構，必須經過政府主管機關「認證」以獲得授權。也就是說，各歐盟會員國之驗證機構必須經過各會員國如農委會等機關，審核其執行驗證的能力後授權執行驗證。在歐盟現行法中，執行認證的政府主管機關稱為「權責機關 (competent authority)」，而執行驗證的機構則為「委託機構 (control body)」。

不僅在食品安全部分，歐盟制定了認證與驗證體系，事實上整個認證與驗證體系是目前歐盟重要的經濟基礎建設，而兩者之間存在關鍵差異：根據 European Regulation (EC) No 765/2008，「驗證」是指公正獨立之第三者驗證機構授與書面保證人員、產品、程序、或服務符合規定要求之過程或活動，此乃符合性評鑑 (conformity assessment) 之主要內涵；「認證」則是權責機關為了制定特定標準，給予驗證機構的正式承認。後者的特色是，「認證」是在法律架構之下運作的，是政府機關的作為，目的是為了制訂標準，其運作是非營利的，完全獨立於商業動機，因此不會與其他認證機構或符合性評鑑機構相競爭，認證是獨立且公正的，並且不會參與符合性評鑑活動。

為了執行驗證，權責機關需要指定或認證實驗室 (即第三方委託機構)，分析官方管制行動採取到之樣本。根據 European Regulation (EC) No 882/2004 《關於飼料及食品法、動物衛生及動物福利法規之官方管制規章》規定，獲認證之實驗室必須符合「EN ISO/IEC 17025 測試與校正實驗室能力之一般要求」，以及「EN ISO/IEC 17011 認證機構認證符合性評鑑活動之一般要求」。

ISO/IEC 17025 與 ISO/IEC 17011 為國際標準化組織 (ISO) 與國際電工協會 (IEC) 針對實驗室能力以及認證機構運作所設計之國際標準。其中，ISO/IEC 17025 是測試或校正 (包括抽樣) 實驗室的能力一般要求，包括使用標準方法、非標準方法與實驗室自行開發的方法所執行之測試與校正。ISO/IEC 17025 實驗室用於發展品質、行政及技術系統以支配其作業。實驗室顧客、權責機關及認證機構可應用 ISO/IEC 17025 來確定或承認實驗室的能力 (條文大綱請見附錄二)。另一方面，ISO/IEC 17011 則是整合了 ISO/IEC Guide 58 實驗室認證機構的運作規範、ISO/IEC Guide 61 驗證機構之認證機構的規範，

以及 ISO/IEC TR 17010 檢驗機構之認證機構的規範，所發展出的一份各類認證機構皆適用的規範（條文大綱請見附錄三）。

以下舉兩例說明歐盟食品之認證體系：首先，以英國為例：英國零售商協會(BRC)在 1992 年成立，1998 年制定「BRC 食品技術標準」，在英國取得了相當大的成功，並逐步發展成為不僅是用以評估零售業供應商的全球性標準，成為一個框架，許多公司依靠它來評估供應商的項目和生產者的某些品牌的產品。執行該標準的好處之一是，它符合「合理措施」的法律要求，因此其認證並非貿易障礙，而是滿足法律要求的一種手段。因此，在歐洲及全球的大部分零售商在選擇供應商時，只考慮與獲得 BRC 全球標準認證的企業進行合作，也使 BRC 認證成為打入國際市場的重要認證。

第二，在歐盟的有機農產品方面，德國聯邦農糧局允許 16 個邦自行選定 / 設立驗證機構，由《有機農作法》(Öko-Landbaugesetz, ÖLG) 授權委託第三方，亦即認證非官方有機驗證機構 (private Öko-Kontrollstellen) 進行驗證程序。這些驗證機構必須受國家完全的監管，監管任務由聯邦與地方共同負責執行，其分權亦規定於《有機農作法》。監管單位互相支援，行動上具整體性，即不管監管單位座落何地，都允許對其它地區的驗證機構進行監管。此外，關於有機農產品方面值得一提之處是，歐盟雖有一套對於有機規章的標準，但歐盟會員國國內的有機生產團體會參考該國消費者對有機產品的期待，制定更嚴格的規範，形成私準則 (private standards) 成為普遍標準的現象。

五、 歐盟驗證體系介紹

歐盟嚴格進行食品生產到銷售過程的品質控制，生產過程採用農藥殘留檢測制度、行業協會自查制度、良好生產實踐指南及食品投入品質管理制度等；流通過程採用食品安全全程追溯、市場準入制度、通用及專項標示管理及綠色壁壘等；加工流程則採 HACCP 認證、安全認證優質企業、標準化生產制度、產品有機認證等。以下將針對最具代表性、為世界各國仿效之 HACCP 認證、安全認證優質企業、標準化生產制度三者進行介紹。

(一) HACCP 認證機制

HACCP 原文為「Hazard Analysis and Critical Control Point」，意指「危害分析和重點管制的管理機制」，為有效之食品安全問題的管理系統，強調源頭管理模式。HACCP

制度更依循科學理據及合乎邏輯的探討模式，從原料處理到產品製造、銷售等完整製程中，評估潛在的危害因素，鑑別顯著危害後再判定加工流程中的重要管制點，並加以有效監測以確保食品安全的管理制度。實施 HACCP 制度的工廠，必須具備對其加工程序中可能發生之生物性、化學性或物理性危害，進行詳實之評估分析並研訂對策，才能確保最終產品之安全品質。

HACCP 建立必須考慮整個生產製造加工的過程，每個 CCP 訂定會因產品、製程、工廠而異，意即每樣產品，每個生產製造工廠所建立的 HACCP 系統各有其專一性。當產品加工過程或是任何步驟改變時，HACCP 系統必須重新審核並作適當修改，此對製造多樣化產品的工廠更是重要。

必須利用這些原則為工廠生產的每種產品制定個別的 HACCP 計劃。一項 HACCP 計劃以可以使用於一個加工類別中的多種產品。在制定 HACCP 計劃之前，管理人員必須對計劃作出承諾。HACCP 是向客戶提供價值的重要工具。我們不僅希望銷售優質產品給我們的客戶，而且希望確保我們的產品的安全性。首先，需要組織一個 HACCP 工作組。工作組不僅包括管理人員，而且包括實際參與生產產品的人員和品質管理人員。由於 HACCP 工作組不曾一次對所有產品進行危害分析，需要依照產品其食品安全風險建立制度的產品為其 pH 值或水活性處於適於病原菌微生物生長的範圍，或經常與食品傳染疾病的發生產生相關。

一旦某種產品被確認後，就需要列出該產品的下列特徵：包括產品配方、加工技術、產品是否需要冷藏、冷凍或室溫存放即可、以及使用方式。然後繪制描述該生產程序的流程圖。從該流程圖中可以識別出每個步驟可能出現的潛在生物、物理和化學危害。這就是危害分析。隨後，在流程圖中潛在危害可能發生的步驟中挑出重要管制點。重要管制點是一些可以加入某種控制方式的點、步驟或程序，以達到預防、消除或降低食品安全危害。控制技術的例子包括溫度、pH 值、水活性、加工時間和水含量。

需要為每一個鑒定出的重要管制點訂定出標準。例如，如果某種產品需要經過熱處理，則特定產品維持在中心溫度下的時間可能就是標準。每個重要管制點制定都需被監控以確定是否出現偏離所訂定的標準。如果溫度是某個重要管制點的標準，則需要溫度測量和記錄的設備來監管產品的溫度。如果出現偏離標準則必須採取校正措施以修正或補救出現的問題。如果由於出現偏離標準，但無法挽救該產品，該產品可能需要棄置

或銷毀。

表 4 HACCP 驗證機制之七大原則

1. 危害分析	危害係指食品中對健康具有潛在不良作用的生物、化學或物理因子或其情況，亦即導致食用不安全身如疾病或傷害之特性或污染物。
2. 確認重要管制點(CCP)	重要管制點為食品加工過程中的一個程序或步驟，如果針對此程序或步驟進行管制，可預防、去除或將食品危害降低到可接受的程度。
3. 建立管制界線	重要管制點必須符合之標準，例如時間、溫度、濕度、鹽度、酸鹼值、防腐劑等。
4. 建立管制點監控方式	監測是指有計畫之監控管制點是否符合管制界限，並做成控制記錄備查確認，其中包含設定 CCP 的監視目標、設定偵測失控之監視方法及提供確認之書面文件、設定連續式或批次式監控方法、設定 CCP 在控制中之監視頻率。
5. 建立異常矯正措施	監控過程發現不符合管制界限時，應實施改正措施使重要管制點回復控制之下，例如檢驗後拒收退回、廠房及設備消毒、調整時間或溫度等。
6. 建立確認程序	運用監視和稽核方法、隨機取樣分析方法，作為判定依據。
7. 建立文件及記錄	HACCP 的紀錄由工廠負責保存。一般而言，這些記錄包括 HACCP 工作小組名單、產品說明及其用途、標明重要管制點的製造流程圖、與每個重要管制點相關的危害和預防措施、重要管制點的標準、監管系統、臨界限制偏離的糾正措施計劃、記錄保持程序、確認 HACCP 計劃的程序等。

來源：本研究整理。

(二) 安全認證優質企業

美國 911 事件後，世界關務組織（World Customs Organization, WCO）於 2005 年 6 月無異議通過全球貿易安全與便捷之標準架構(Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade，簡稱 SAFE Framework 或 SAFE 標準架構)，建議海關與業者建立夥伴關係，對符合守法和安全供應鏈標準的業者賦與優質企業的資格，該架構主要目

的在促使全球貿易移動之安全與便捷。安全認證優質企業(Authorized Economic Operator, AEO)是 SAFE 標準架構中推動安全供應鏈的重要觀念之一，凡從事與貨物之國際運送有關業務，遵守 WCO 或等同之供應鏈安全標準，並獲得國家海關當局或其代表人承認者；包含製造業者、進口人、出口人、報關行、承攬業者、併裝業者、中繼運送人、港口、機場、貨車業、整合運送業者、倉儲業者、經銷商等國際物流供應鏈各環節之關係人，均可經由認證成為 AEO。

歐盟積極配合此標準架構，由歐盟議會與執委會先行於 2004 年 12 月推動歐盟關稅法現代化，並草擬了 e-Customs Vision Statement and Multi-Annul Strategic Plan，且於 2005 年起提出關稅法修正案(Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the Community Customs Code) 導入此安全標準架構，並於 2007 年開始實施 AEO 認證計畫，及 2009 年全面執行預先電子申報作業。

AEO 在國際運輸相關業界發酵，通過認證可享有快速通關優惠。安全認證優質企業之進出口貨物享有「最低」之文件審查及貨物抽驗比率，而一般優質企業享有「較低」之抽驗比率；另對於安全認證優質企業，海關得設立貨物未放行案件處理單一窗口，提供廠商查詢並協助解決通關流程問題，並得申請使用非侵入方式查驗貨物，另出口報單離岸價格或進口報單完稅價格為新台幣一億元以上者，得以免審免驗通關；而對於一般優質企業，則未提供此項優惠措施。

歐盟 AEO 認證種類則包含：

1. AEOC-通關簡化 (simplification) 的 AEO 證書：申請業者只要符合第 14h, 14i 與 14j 條的規定，即可申請被海關賦予通關簡化的優惠資格。
2. AEOS-安全與防護 (security and safety) 的 AEO 證書：申請業者只要符合第 14h, 14i, 14j 與 14k 條的規定，即可申請被海關賦予在貨物進出口通關時降低抽驗與管制的優惠資格。
3. AEOF-通關簡化與安全防護的 AEO 證書：申請業者只要符合第 14h, 14i, 14j 與 14k 條的規定，即可申請被海關賦予通關簡化，及在貨物進出口通關時降低抽驗與管制的優惠資格。

(三) 標準化生產制度

制定歐盟標準為歐盟用來統一歐洲市場，促進區域貿易，提高歐洲競爭力的一個

重要政策措施。主管歐洲標準的組織首推歐洲標準化委員會(CEN) ，於 1961 年成立，旨在促進會員國之間的標準化合作，制定歐洲地區需要的歐洲標準 (EuroPe Norma, EN)。藉由鼓吹自願性的標準，推動自由貿易、保障就業人口、消費者安全、環境保護、網絡互通、政府採購等事務。在屬性上，CEN 的標準化範疇與國際標準組織 ISO 相仿。

六、 小結

1990 年代的食安事件，讓歐盟國家開始警覺到食品安全的重要性。在 2000 年《食品安全白皮書》的根基上，歐盟接著修訂了強調風險分析與預防原則的《一般食品法》，以及要求業者遵循食品衛生規範及 HACCP 原則的《食品衛生法》，皆強調從源頭控管—「從農場到餐桌」的整套食品安全綜合方針。除了法規的誕生，新的管理單位歐洲食品安全局 (EFSA) 亦自《一般食品法》而生，職司食品的「風險評估」，提供科學建議及科學和技術的支持，為此一領域所有事項的獨立訊息來源，確保廣大民眾被告知相關訊息。

在食品安全相關政策與風險管理上，則由歐洲理監事會以及歐盟委員會負責。而在管理方面，主要則由歐盟健康與消費者保護總署 (DG SANCO) 及其下轄獨立機關食品與獸醫辦公室 (FVO) 負責，主要職責在於對成員國和向歐盟出口的第三國進行巡檢，並建立「快速警報系統」即時傳遞巡檢結果給會員國知悉—形式包含市場通報、資訊通報、邊境拒絕及新聞發布。法規及組織體系的縝密設計，將可望提升對消費者的健康保護，進一步恢復消費者對於食品安全的信心。

而為了確保食品、飼料法及動物衛生與動物福利法規之遵循情況，執行有效官方管制，歐盟亦設立完善的認驗證體系：執行認證的政府主管機關稱為「權責機關」，主要依 ISO/IEC 17025、ISO/IEC 17011 是測試或校正對進行驗證的實驗室進行能力的一般性要求。而執行驗證的機構則為「委託機構」，可給予符合生產流程規範之產品 HACCP、AEO 等認證。HACCP 重點在於評估潛在的危害因素(HA)，鑑別顯著危害後再判定加工流程中的重要管制點(CCP)，並據以監測以確保食品安全。安全認證優質企業制度(AEO) 則是自美國引進，歐盟 2007 年起採行，通過認證之廠家可享有快速通關優惠，包含進出口貨物之簡化的文件審查及較低的貨物抽驗比率。

從前述之制度可看出，歐盟的法規及認驗證制度都非常強調風險評估與管理，以

及從源頭開始預防的觀念，從生產到加工再到販售都有不同的要求。尤其國際組織更強調貨品的流動性，因此建立跨國一體適用的制度，加上即時通報系統與優質企業認證，便可有效預防跨國性的食品安全事件再次發生。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

七、 附錄

附錄一：歐盟一般食品法(178/2002 號規定)條文要旨

- | | | | |
|------|-----------------------------|------|--------------------------------|
| 八、 | 第 1 章 範圍與定義 | 三十三、 | 第 20 條 對飼料之責任：
飼料業經營者 |
| 九、 | 第 1 條 目標與範圍 | 三十四、 | 第 21 條 法定責任 |
| 十、 | 第 2 條 食品之定義 | 三十五、 | 第 3 章 歐盟食品安全局 |
| 十一、 | 第 3 條 其他定義 | 三十六、 | <u>第 1 節 使命與任務</u> |
| 十二、 | 第 2 章 一般食品法 | 三十七、 | 第 22 條 該局之使命 |
| 十三、 | 第 4 條 範圍 | 三十八、 | 第 23 條 該局之任務 |
| 十四、 | <u>第 1 節 食品法之一般原則</u> | 三十九、 | <u>第 2 節 組織</u> |
| 十五、 | 第 5 條 總體目標 | 四十、 | 第 24 條 該局之組成機構 |
| 十六、 | 第 6 條 風險分析 | 四十一、 | 第 25 條 管理委員會 |
| 十七、 | 第 7 條 預警原則 | 四十二、 | 第 26 條 執行長 |
| 十八、 | 第 8 條 消費者利益之保護 | 四十三、 | 第 27 條 諮詢論壇 |
| 十九、 | <u>第 2 節 透明原則</u> | 四十四、 | 第 28 條 科學委員會和科
學技術小組 |
| 二十、 | 第 9 條 民意諮詢 | 四十五、 | <u>第 3 節 運作</u> |
| 二十一、 | 第 10 條 公眾訊息 | 四十六、 | 第 29 條 科學審查意見 |
| 二十二、 | <u>第 3 節 食品貿易之一般
責任</u> | 四十七、 | 第 30 條 分歧的科學審查
意見 |
| 二十三、 | 第 11 條 輸入共同體之食
品和飼料 | 四十八、 | 第 31 條 科學與技術性協
助 |
| 二十四、 | 第 12 條 輸出共同體之食
品和飼料 | 四十九、 | 第 32 條 科學研究 |
| 二十五、 | 第 13 條 國際標準 | 五十、 | 第 33 條 資料彙集 |
| 二十六、 | <u>第 4 節 食品法之一般要
求</u> | 五十一、 | 第 34 條 新生風險之鑑定 |
| 二十七、 | 第 14 條 食品安全要求 | 五十二、 | 第 35 條 快速警報系統 |
| 二十八、 | 第 15 條 飼料安全要求 | 五十三、 | 第 36 條 在該局使命涵蓋
範圍內行動之組織網路 |
| 二十九、 | 第 16 條 介紹 | 五十四、 | <u>第 4 節 獨立、透明化、機
密與通知</u> |
| 三十、 | 第 17 條 責任 | 五十五、 | 第 37 條 獨立 |
| 三十一、 | 第 18 條 可追蹤性 | 五十六、 | 第 38 條 透明化 |
| 三十二、 | 第 19 條 對食品之責任：
食品業經營者 | 五十七、 | 第 39 條 機密 |

- 五十八、 第 40 條 傳達訊息
- 五十九、 第 41 條 文件的取用
- 六十、 第 42 條 消費者、製造商及其他利害關係人
- 六十一、 第 5 節 財政規定
- 六十二、 第 43 條 該局預算之通過
- 六十三、 第 44 條 該局預算之執行
- 六十四、 第 45 條 該局之收費
- 六十五、 第 6 節 一般規定
- 六十六、 第 46 條 法人格及特權
- 六十七、 第 47 條 法定責任
- 六十八、 第 48 條 工作人員
- 六十九、 第 49 條 第三國之參與
- 七十、 **第 4 章 快速警報系統、危機管理和緊急狀況**
- 七十一、 第 1 節 快速警報系統
- 七十二、 第 50 條 快速警報系統
- 七十三、 第 51 條 施行條例
- 七十四、 第 52 條 快速警報系統適用之機密準則
- 七十五、 第 2 節 緊急狀況
- 七十六、 第 53 條 源於共同體或自第三國進口之食品與飼料之緊急措施
- 七十七、 第 54 條 其他緊急措施
- 七十八、 第 3 節 危機管理
- 七十九、 第 55 條 危機管理之整體計畫
- 八十、 第 56 條 危機小組
- 八十一、 第 57 條 危機小組的任務
- 八十二、 **第 5 章 程序與附則**
- 八十三、 第 1 節 委員會和調解程序
- 八十四、 第 58 條 委員會
- 八十五、 第 59 條 委員會受命之任務
- 八十六、 第 60 條 調解程序
- 八十七、 第 2 節 附則
- 八十八、 第 61 條 檢討條款
- 八十九、 第 62 條 歐盟食品安全局和食品鏈與動物健康常設委員會之參考
- 九十、 第 63 條 歐盟藥品評估局的權限
- 九十一、 第 64 條 歐盟食品安全局之掛牌運作
- 九十二、 第 65 條 生效日



附錄二：ISO/IEC 17025 測試與校正實驗室能力之一般要求條文大綱

- | | | | |
|-------|---------------------|--------|-------------------|
| 九十四、 | 1. 範圍 | 一百一十、 | 4.13 記錄的管制 |
| 九十五、 | 2. 引用標準 | 一百一十一、 | 4.14 內部稽核 |
| 九十六、 | 3. 術語和定義 | 一百一十二、 | 4.15 管理審查 |
| 九十七、 | 4. 管理要求 | 一百一十三、 | 5. 技術要求 |
| 九十八、 | 4.1 組織 | 一百一十四、 | 5.1 總則 |
| 九十九、 | 4.2 管理系統 | 一百一十五、 | 5.2 人員 |
| 一百、 | 4.3 文件管制 | 一百一十六、 | 5.3 設施和環境條件 |
| 一百零一、 | 4.4 要求、標案及合約的審查 | 一百一十七、 | 5.4 檢測和校正方法及方法的確認 |
| 一百零二、 | 4.5 檢測和校正的外包 | 一百一十八、 | 5.5 設備 |
| 一百零三、 | 4.6 服務和供應品的採購 | 一百一十九、 | 5.6 測量溯源性 |
| 一百零四、 | 4.7 服務客戶 | 一百二十、 | 5.7 抽樣 |
| 一百零五、 | 4.8 抱怨 | 一百二十一、 | 5.8 檢測和校正物品的處置 |
| 一百零六、 | 4.9 不符合檢測和/或校正工作的管制 | 一百二十二、 | 5.9 檢測和校正結果品質的保證 |
| 一百零七、 | 4.10 改進 | 一百二十三、 | 5.10 結果報告 |
| 一百零八、 | 4.11 矯正措施 | | |
| 一百零九、 | 4.12 預防措施 | | |



附錄三：ISO/IEC 17011 認證機構認證符合性評鑑活動一般要求條文大綱

一百二十五、	1. 範圍	一百五十六、	7.6 文件和記錄審查
一百二十六、	2. 引用標準	一百五十七、	7.7 現場評估
一百二十七、	3. 術語和定義	一百五十八、	7.8 結果分析和評估報告
一百二十八、	4. 認證機構		
一百二十九、	4.1 法律責任	一百五十九、	7.9 決策和授予認證
一百三十、	4.2 架構	一百六十、	7.10 上訴
一百三十一、	4.3 公正	一百六十一、	7.11 重新評估和監督
一百三十二、	4.4 保密	一百六十二、	7.12 延長認證
一百三十三、	4.5 責任與財務	一百六十三、	7.13 暫停、撤銷或縮減認證
一百三十四、	4.6 認證活動	一百六十四、	7.14 CAB 之記錄
一百三十五、	5. 管理要求	一百六十五、	7.15 實驗室能力驗證和其他比較
一百三十六、	5.1 組織	一百六十六、	8. 認證機構與符合性評鑑 (CAB) 之職責
一百三十七、	5.2 管理系統	一百六十七、	8.1 CAB 之義務
一百三十八、	5.3 文件管制	一百六十八、	8.2 認可機構之責任
一百三十九、	5.4 紀錄	一百六十九、	8.3 認證之參考和標章之使
一百四十、	5.5 不符合檢測和/或校正工作的管制		
一百四十一、	5.6 預防措施		
一百四十二、	5.7 內部稽核		
一百四十三、	5.8 管理審查		
一百四十四、	5.9 抱怨		
一百四十五、	6. 人力資源		
一百四十六、	6.1 與認證機構相關的人員		
一百四十七、	6.2 與參與認證機構相關的人員		
一百四十八、	6.3 監控		
一百四十九、	6.4 人事記錄		
一百五十、	7. 認證程序		
一百五十一、	7.1 認證標準和資訊		
一百五十二、	7.2 認證申請		
一百五十三、	7.3 資源審查		
一百五十四、	7.4 分包評估		
一百五十五、	7.5 評估準備		

陸、研究議題五：美國查驗與認驗證制度的規範與運作

本文分為五個部分：(一) 前言；(二) 文獻回顧；(三) 研究設計；(四) 資料分析與討論；(五) 研究成果。

一、前言

查核 (inspection) 與認驗證 (accreditation and certification) 制度在食品安全衛生體系之建立中，佔有不可取代的重要地位。就查驗而言，為主管機關食品藥物管理署 (TFDA) 運用其公權力監管食品業之風險預防控制、紀錄檔案保存、改善措施建立、危害發生控制等項目；而就認驗證而言，則屬對檢驗機構或食品業者是否具備特定資格 (如檢驗能力或合格食品安全管理系統) 之認定程序。為使相關討論不致失焦，本研究在進行深入分析與討論前，有必要將相關名詞做適當之定義，方不致使討論過程中出現觀念混淆之情形。

(一) 查驗：主要指食品安全衛生管理法 (以下簡稱食安法) 第 41 條所規定主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑符合規定，所得執行且業者不得規避、妨礙或拒絕之措施，其中包括現場查核及抽樣檢驗兩個部分 (參考食安法第 3 條第 10 款，詳細內容另可參考食品查核檢驗管制措施辦法)。但在地方法規 (如臺南市政府食品安全聯合稽查小組設置要點) 亦有使用稽查一詞者。

(二) 檢驗：主要指食品實驗室使用衛生福利部公告方法、建議方法或其他國際認可方法，執行食品產品原材料、半成品或成品之衛生相關數據是否合乎衛生標準，亦可作為是否採取安全措施判斷之依據；而實施檢驗者可為主管機關、食品業者或其他檢驗機關 (構)、法人或團體。

(三) 認證：食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法 (以下簡稱食品認證辦法) 第 2 條第 2 款定義認證為，依法定程序對於檢驗機構就特定檢驗項目具備檢驗能力 (如就食安法第 8 條第 5 項衛生安全管理系統具備驗證能力者) 之確認。

(四) 驗證：指食品業者依食安法第 8 條第 5 項之規定所應取得中央衛生主管機關就其衛生安全管理系統是否合格之證明程序。

另需附帶一提者為，驗證可以是主管機關依食安法所賦予之權力進行查驗後所發給之合格證明，亦可為民間（或透過政府協助）所自主建立之食品風險控管機制，並藉由標章制度之建立，增加或補充既有政府查驗制度所未採納之食品標準。換言之，查驗後對食品業者之驗證證明為政府所建立之食品安全最低標準，而民間機構自行檢驗後所發給之驗證證明則多為稽查最低標準以外所附加之特殊需求（如有機食品認證）；就前者而言，美國稱前者為查驗（inspection，將於本章進行分析），後者則稱為私人查驗（private inspection，將於下一章進行分析）。換言之，通過政府查驗之驗證食品應具有基本之安全性，但特殊之食品需求（不一定與食品安全有關，如有機食品、公平交易等）則可透過私人查驗制度加以規範，亦即通過該私人查驗之驗證食品則可能符合特定食品標準。由前述不難發現，查驗、私人查驗、認證與驗證所涉及之公私部門間關係之複雜性、查驗或認證檢驗項目之多元性，均將使相關制度之建立與評估更形困難。

再就美國查驗（inspection）、認證（accreditation）與驗證（certification）制度觀察，其運作與台灣並不相同。簡言之，（1）就查驗制度而言，主要屬公權力之行使，類似台灣食安法第 41 條之規範內容；但美國與台灣在公權力行使之範圍、強度與是否得委託私部門行使公權力有所差異。（2）再就驗證制度而言，美國市面上販售之食品所參與之驗證項目，除政府部門有限之參與外（如有機食品驗證），多屬民間機構針對食品之特殊消費需求（如伊斯蘭教徒食用之肉品須符合宗教屠宰規範、公平貿易商品等）所自主發起；然而就最基本的食品安全議題而言，市面上所有食品機構所製造之食品之安全性，仍回到查驗機制並受食品藥物管理署（Food and Drug Administration，簡稱為 FDA）與食品安全與稽查服務處（Food Safety and Inspection Service，簡稱為 FSIS）規範，並以上述兩官方機構為食品安全的第一道防線之守門人。因此，美國之驗證程序並不侷限於台灣食安法第 8 條第 5 項所規定之政府驗證，而可能包括目前台灣民間（或郵政府協助）廣泛使用之「標章」。

為充分理解美國食品安全之制度運作，本文首先聚焦於探討 FDA 與 FSIS 確保食品安全之基本業務：查核（inspection）與後續相關之行政行為（administrative actions）與司法訴訟（judicial actions，包括民事與刑事責任），分析針對市面上

流通之食品管制之運作實務。其次，則將接續探討美國食品之認驗證制度，分述之著名之食品私人驗證項目：Kosher、Fair Trade USA、USDA Organic 與官方之進口食品之第三方檢驗與認驗證。文末則分析臺灣《食品安全衛生管理法》之三級品管制度與臺灣食品認驗證之實務運作常見之食品標章制度，參照美國之規範機制，討論對台灣之啟示。

二、文獻回顧

本文之重要文獻為美國與台灣現行稽查之法規，以及國內外相關論文，於下文專章介紹。FDA 稽查法源依據為聯邦食品藥品與化妝品法案（Federal Food, Drug, and Cosmetic Act，簡稱為 FDCA）、食品安全現代化法案（Food Safety Modernization Act，簡稱為 FSMA）、生物反恐法案⁵⁸（Bioterrorism Act provision）。FSIS 稽查制度之稽查之法源依據為如聯邦肉品稽查法案（Federal Meat Inspection Act，簡稱為 FMIA）、禽類產品稽查法案（Poultry Products Inspection Act，簡稱為 PPIA）、蛋製品稽查法案（Egg Products Inspection Act，簡稱為 EPIA）。

三、研究設計

本研究採文獻分析，為充分理解美國稽查與認證制度的實務上之運作，蒐集美國食品安全相關法規與法案，另參考美國稽查機關內部人員之實行手冊（Regulatory Procedures Manual）與對產業發佈之指南（Guidance）；針對立法演進與稽查實務操作之探討，資料來源主要為過往判決之判例、相關單位與機構所出版發佈之文件、學者專家之研究報告與期刊論文、相關網站所公布之資料與新聞事件報導，希冀藉由文獻歸納，了解美國稽查與認證制度之理論與實務，為我國稽查與認證制度執行提供政策建議。主要研究來源資料庫則包括 Westlaw、Lexus、JSTOR、Social Science Citation Index 等。

四、資料分析與討論

（一）FDA 稽查與認證相關法律規範

1. 因 1937 年一起成藥 Elixir sulfanilamide 所造成的大規模中毒與逾百人死亡⁵⁹,

⁵⁸ U.S. Customs and Border Protection. The Bioterrorism Act. <https://www.cbp.gov/trade/priority-issues/import-safety/bioterrorism>

⁵⁹ Carol Ballentine. Taste of Raspberries, Taste of Death The 1937 Elixir Sulfanilamide Incident.

使國會於 1938 年通過聯邦食品藥品與化妝品法案 (Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, 簡稱為 FDCA), 該法案奠定了美國衛生及公共服務部 (the US Department of Health and Human Services, 簡稱為 HHS) 轄下之食藥署 (Food and Drug Administration, 簡稱為 FDA) 於食品安全控管之權威, 因應頻傳且複雜化之食品安全議題。

2. 2011 年之食品安全現代化法案 (Food Safety Modernization Act, 簡稱為 FSMA) 將 FDA 治理之重心由監控與對食品安全事件的處理延伸至預防, 加強政府與民間之合作、肯認食品業者應為食品安全付起重大責任, 故導入新興之安全管制模式, 包含風險分析、進口驗證 (importer verification) 與第三方檢驗認證 (third party accreditation)。
3. 於 2002 年立法、為因應 2001 年之 911 事件之生物反恐法案⁶⁰ (Bioterrorism Act provision), 生物反恐法案⁶¹ (Bioterrorism Act provision) 要求所有國內外之製造、加工、包裝人類食品之廠商向 FDA 登記註冊, 該法案另外加強了 FDA 與 CBP (海關與邊境保護局, Customs and Border Protection Agency) 之合作, 防堵恐怖主義之攻擊; CBP 於各國境入口之人員得以檢查貨物與滯留可疑之運輸船隻、以便進一步之檢驗與採樣。

(二) FSIS 稽查制度稽查與認證相關法律規範

1. 聯邦肉品稽查法案 (FMIA) 始於 1906 年, 由國會立法通過, 目地為避免摻偽假冒 (adulterated) 或標示不實 (misbranded) 的肉類製品 (含牛、羊、山羊、馬與豬)、確保所有肉類製品的屠宰流程符合安全規範, 而此法針對肉類產業訂立了四項規範⁶²: 屠宰前之意務稽查、屠宰後之個別溫體稽查、屠宰與加工機構衛生規範、USDA 針對屠宰與加工流程之稽查。上述規範也涵蓋進口肉品, 然 FDCA 亦規範禽畜肉品之稽查, 包括未列入 FMIA 之鹿肉與水

<http://www.fda.gov/aboutfda/whatwedo/history/productregulation/sulfanilamidedisaster/default.htm>

⁶⁰ U.S. Customs and Border Protection. The Bioterrorism Act. <https://www.cbp.gov/trade/priority-issues/import-safety/bioterrorism>

⁶¹ U.S. Customs and Border Protection. The Bioterrorism Act. <https://www.cbp.gov/trade/priority-issues/import-safety/bioterrorism>

⁶² FSIS, Meat, Poultry and Egg Product Inspection Directory. <http://www.fsis.usda.gov/wps/portal/fsis/topics/inspection/mpi-directory>

牛肉。

2. 禽類產品稽查法案 (PPIA)⁶³ 要求 USDA 與 FSIS 應稽查所有經屠宰、加工、將被人類食用之家禽 (含雞、火雞、鴨、鵝、珠雞等); 於 2001 年之增訂, FSIS 之稽查範圍擴及所有州間貿易、進口之禽類產品。
3. 蛋製品稽查法案 (EPIA) 針對蛋類與蛋製品有特定之稽查規範⁶⁴, USDA 將每三個月定期至蛋農場稽查, 且有運輸、進口蛋類之公司也得受定期稽查, 若該公司將蛋類打破、乾燥或加工使其成為液化、冷凍或乾燥之蛋製品, 及所有州間貿易、進口之產品, 必須接受 USDA 之稽查。

五、研究成果

(一) 美國食品查驗制度之簡介

1. FDA 之食品查驗權限

查驗 (inspection) 為針對食品產品之檢驗與針對製程、廠房之查核⁶⁵, 執行者主要為食品藥物管理署 (Food and Drug Administration, 簡稱為 FDA) 或其他與 FDA 有合作、契約、備忘錄政府機關 (如州政府下之管理機關); 而在食品安全管制階層上, 又可分為聯邦層級 (州間貿易與國際進口) 與州層級 (州內貿易) 兩個部分。

美國食品安全衛生管理機制之建立, 最早可溯源至 1937 年 Elixir sulfanilamide 藥品所造成的大規模中毒與死亡事件⁶⁶, 該事件並促使國會於 1938

⁶³ Poultry Products Inspection Act Title 21 - Food And Drugs Chapter 10 - Poultry And Poultry Products Inspection

⁶⁴ Egg Products Inspection Act §1034. Inspection of egg products.

⁶⁵ 21 U.S. Code § 374(a)(1)

“(1) For purposes of enforcement of this chapter, officers or employees duly designated by the Secretary, upon presenting appropriate credentials and a written notice to the owner, operator, or agent in charge, are authorized (A) to enter, at reasonable times, any factory, warehouse, or establishment in which food, drugs, devices, tobacco products, or cosmetics are manufactured, processed, packed, or held, for introduction into interstate commerce or after such introduction, or to enter any vehicle being used to transport or hold such food, drugs, devices, tobacco products, or cosmetics in interstate commerce; and (B) to inspect, at reasonable times and within reasonable limits and in a reasonable manner, such factory, warehouse, establishment, or vehicle and all pertinent equipment, finished and unfinished materials, containers, and labeling therein.”

⁶⁶ Carol Ballentine. Taste of Raspberries, Taste of Death The 1937 Elixir Sulfanilamide Incident.

年通過聯邦食品藥品與化妝品法案（Federal Food, Drug, and Cosmetic Act，簡稱為 FDCA），並藉由法案奠定美國衛生及公共服務部（the US Department of Health and Human Services，簡稱為 HHS）轄下之食品藥物管理署於食品安全控管之權威，得訂立與實施食品規範，以因應頻傳且複雜化之食品安全議題。但因食品產業近年來發展迅速，包括基改食品興起、進口食品增加、食品工業技術日漸複雜化等議題，已有七十年歷史之 FDCA 已無法妥善因應相關食品安全之發展。

美國國會遂於 2011 年增訂食品安全現代化法案（Food Safety Modernization Act，簡稱為 FSMA），將 FDA 治理之重心由監控與對食品安全事件的處理延伸至預防，除加強政府與民間之合作、肯認食品業者應為食品安全負擔起重大責任外，亦進一步導入新興之安全管制模式，包含風險分析、進口驗證（importer verification）與第三方檢驗認證（third party accreditation）。另外，為因應機端主義者可能藉由生物或食品進行之恐怖攻擊加以防範，美國亦於 2002 年訂定生物反恐法案（Bioterrorism Act provision）⁶⁷，在維護國家安全之前提下，要求所有國內外之製造、加工、包裝人類食品之廠商均需向 FDA 登記註冊；該法案同時加強 FDA 與海關與邊境保護局（Customs and Border Protection Agency，以下簡稱為 CBP）之合作，藉由 CBP 於各國境入口之人員得以檢查貨物與滯留可疑之運輸船隻、甚至進一步之檢驗與採樣，事先防堵恐怖主義之攻擊。

綜上所述，可知 FDA 對於食品安全之管制——尤其在食品稽查部分——有實質且逐漸擴充之權限。但就實務上觀察，FDA 之資源雖足夠針對重大公衛危機進行處理，但針對食品管理卻仍力有未逮之處⁶⁸，如市售產品之標示不實、食品添加物之攙偽假冒等常見之違法情節，故國會亦賦予 FDA 裁量權得作出行政處分或裁罰。舉例而言，在 NMPF v. Harris⁶⁹ 乙案中，NMPF（National Milk Producers Federation）要求 FDA 應另定規範以區隔兩樣替代起司產品與一般純正之起司，法院便認定 FDA 應有裁量權可自主裁量兩者之差異並作出判斷，不受限於 NMPF 或其他（專業）團體之意見。

但要進一步說明者為，針對食品安全控管之裁量權也並非專屬於 FDA，司

<http://www.fda.gov/aboutfda/whatwedo/history/productregulation/sulfanilamidedisaster/default.htm>

⁶⁷ U.S. Customs and Border Protection. The Bioterrorism Act. <https://www.cbp.gov/trade/priority-issues/import-safety/bioterrorism>

⁶⁸ NEAK D. FORTIN, FOOD REGULATION: LAW, SCIENCE, POLICY AND PRACTICE.498 (2009).

⁶⁹ NMPF v. Harris, 653 F.2d 339 (8th cir.1981).

法部 (Department of Justice, 以下簡稱 DOJ) 與美國檢察體系 (United States Attorney) 均扮演重要角色。主要原因在於, (1) FDA 與 USDA 作為聯邦之行政法人 (federal agencies), 並無法於訴訟中出庭, 僅可訴諸有限之法律追溯手段 (如扣押 (seizure) 或禁制令 (injunction)) 達成食品安全管制之目的; 因此, 針對廠商之違法情事, 若進入司法程序, 便需由檢察官作為主體進行訴訟。另外, (2) 在美國食品安全管制體系中, 有些管制手段若超出 FDA 之可行範圍, 亦有司法權介入之方式可進行規範 (如針對食品廠商之特定違法情事, 以藐視法庭等非行政處分之方式處罰, 詳後述)。

而就實質管轄範圍而言, 為尊重聯邦與州之間之管轄權限, FDA 之實質管轄範圍主要限於州間貿易 (interstate commerce) 之產品: 如 FDCA 針對禁止之行為便描述為「禁止在州間貿易下引入標示錯誤或含不當添加物之食品、藥物、醫療器材或化妝品」⁷⁰。但在食品安全之管制上, 若針對跨州貿易商品採如此狹義之解釋, 對於食品安全管制將有不利之影響: 亦即管制之範圍將僅限於已有流通事實之產品, 而尚待銷售或運輸之產品則無從管理。因此, 法庭傾向廣義詮釋前述之州間貿易, 即便商品尚未跨越州境, 只要有銷售事實或銷售合約之存在⁷¹、或是被判定為即將跨州銷售之產品⁷², 均受 FDA 管轄。進一步, 為減輕 FDA 舉證產品在州間銷售之責任, FDCA 第 379a 條引入州間貿易推定 (presumption of interstate commerce) 之概念, 推定受 FDA 管理之醫療器材、菸品、食品、藥物或化妝品, 均屬州間貿易之產品⁷³。

再就管理之客體而言, 目前 FDA 食品安全管理僅限於食品製造業, 主計處 (General Accounting Office, 簡稱為 GAO) 雖於 1975 年建議 FDA 亦應將餐飲

⁷⁰ 21 U.S.C. §331

“§331. Prohibited acts

The following acts and the causing thereof are prohibited:

(a) The introduction or delivery for introduction into interstate commerce of any food, drug, device, tobacco product, or cosmetic that is adulterated or misbranded.

(b) The adulteration or misbranding of any food, drug, device, tobacco product, or cosmetic in interstate commerce.

(c) The receipt in interstate commerce of any food, drug, device, tobacco product, or cosmetic that is adulterated or misbranded, and the delivery or proffered delivery thereof for pay or otherwise.

(d) The introduction or delivery for introduction into interstate commerce of any article in violation of section 344, 350d, 355, or 360bbb-3 of this title.”

⁷¹ United States v. 184 Barrels Dried Whole Eggs. 53 F. Supp. 652 (1943)

⁷² United States v. Sanders. 196 f.2d 895

⁷³ “In any action to enforce the requirements of this chapter respecting a device, tobacco product, food, drug, or cosmetic the connection with interstate commerce required for jurisdiction in such action shall be presumed to exist.”

業者納入管理範圍，但由於行政資源考量，故 FDA 目前僅管理已註冊之食品製造業者⁷⁴。

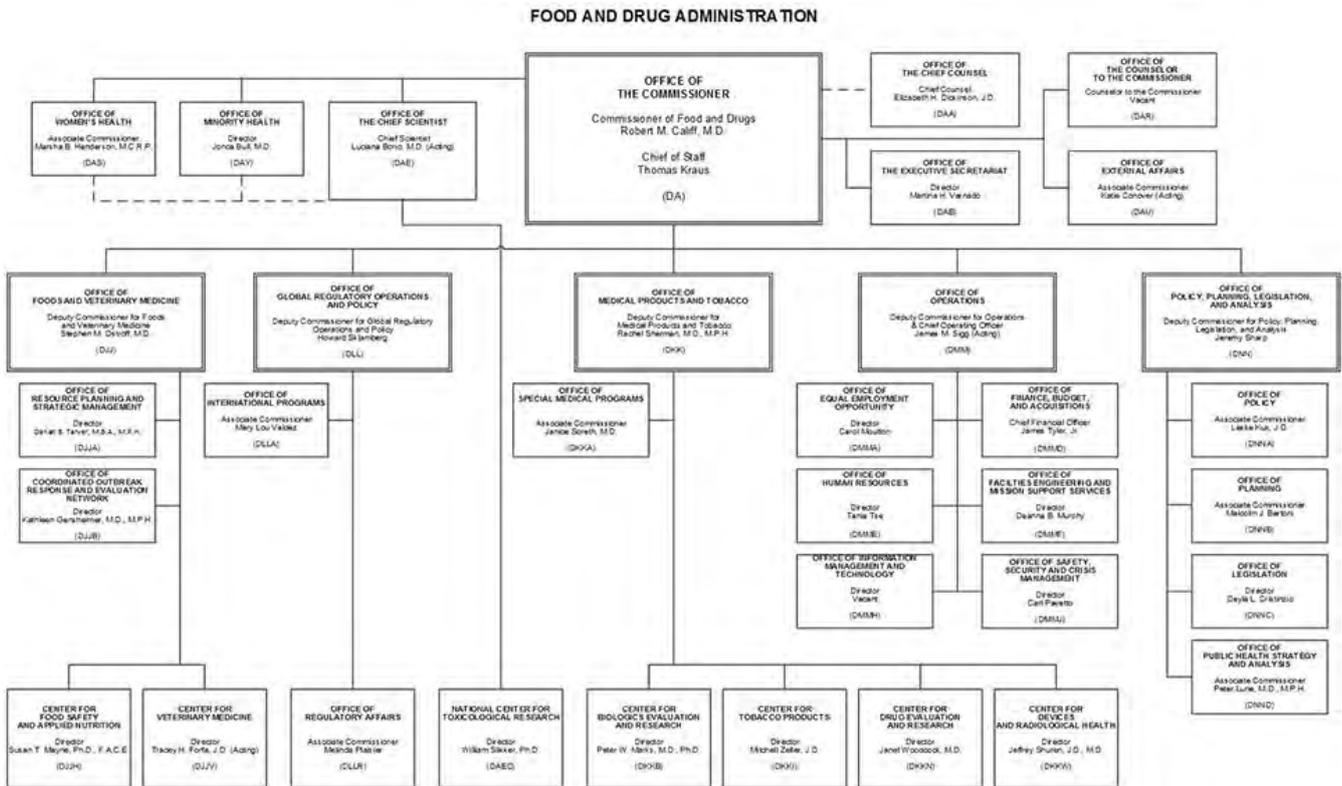
2. FDA 食品安全稽查相關組織概覽

在執行上，為因應美國遼闊之領土與幅員，FDA 組織分為五個區域辦公室 (Regional Field Office)，各區域下設食品與藥物規範中心 (Regional Food and Drug Directors，以下簡稱 RFDDs)，主管食品與藥物是否符合法訂規範。同時，為推動食品安全管制之落實，並評估 FDA 針對食品安全所發起之法律行動與對消費者需求之回應，於 RFDDs 設有管制司 (Office of Regulatory Affairs，以下簡稱 ORA)，由其向 ACRA (Associate Commissioner for Regulatory Affairs) 匯報食品安全管制之規範成果，並協助 ACRA 評估政策影響與制定長程目標。而 ORA 作為實務上管制之重要執行者，其管制主要藉其所屬之地區實驗室 (Regional Laboratories)、工程分析中心 (Winchester Engineering and Analytical Center) 與化驗中心 (Forensic Chemistry Center) 推動並執行⁷⁵。

⁷⁴ NEAK D. FORTIN, FOOD REGULATION: LAW, SCIENCE, POLICY AND PRACTICE 503 (2009).

⁷⁵ FDA. Regulatory Procedures Manual.

圖 16 FDA 之組織架構⁷⁶



資料來源：本研究摘錄於 F D A 網站。

除了前述各區域辦公室，FDA 針對其所管理之個別產品，亦於總部設立對應之研究中心：如食品安全與應用營養中心（The Center for Food Safety and Applied Nutrition，簡稱為 CFSAN）得針對各種食品進行檢驗與評估，其擁有超過八百名員工，包含化學、食品科技、醫藥衛生與毒物分析專業之專家，提供消費者與國內外廠商相關服務、制定食品管理規範與政策⁷⁷；另如處分部門（Division of Enforcement），則進行稽查與行政處分事宜⁷⁸。

在聯邦政府所設地區性 FDA 分支機構外，各州行政部門亦擁有權限可自行設置管制機關。但因各州所採行之法案與 FDCA 高度重疊，許多州立稽查機構與 FDA 擁有契約或合作備忘錄之合作關係，故進出口食品、州間貿易食品（含蛋類

⁷⁶ FDA. FDA Organization Overview.

<http://www.fda.gov/AboutFDA/CentersOffices/OrganizationCharts/ucm393155.htm>

⁷⁷ FDA. About the Center for Food Safety and Applied Nutrition.

<http://www.fda.gov/AboutFDA/CentersOffices/OfficeofFoods/CFSAN/>

⁷⁸ FDA. Regulatory Procedures Manual – February 2014. Chapter 1 Regulatory Organization. P.21

“There are two teams and one branch within the Division of Enforcement:

- i. Recall and Product Reconditioning Team
- ii. Labeling and Dietary Supplement Compliance Team
- iii. Food Adulteration Assessment Branch”

食品，肉品與禽畜類由 USDA 管理)、瓶裝水、酒精濃度 7%以下⁷⁹之酒精飲料均由 FDA 管轄。FDA 主管之食品範圍廣泛，故 FDA 於聯邦之安全管制體系扮演重大角色⁸⁰。

(二) 食品安全查驗稽查制度之憲法爭議

1. 憲法第四修正案與行政搜索令

美國憲法第四修正案中載明人民享有保障人身、住所、文件及財物的安全、不受無理搜查和扣押的權利，且搜查和扣押狀須有相當理由 (probable cause)⁸¹；因而食品安全稽查涉及對產品之檢驗與對廠房、設備之查核，對於食品業者之人身自由與財產權保障，均有一定程度之限制，故依憲法第四修正案對民眾權利保障之意旨，FDA 之各項稽查行動自然需有限制——亦即仍需有相當理由作為限制民眾權利之正當化基礎。

但若要求 FDA 於食品稽查食均需完全依照刑事搜索之程序，對於食品安全稽查而言將形成不合比例之行政負擔，蓋若要求 FDA 之查驗稽查人員於查驗稽查行動前均須至法院報備申請搜索令，將造成高額的行政與司法成本；因此，將食品查驗稽查之程序保障完全比照刑事搜索者，對於查驗稽查之實效益將有負面之影響。因此，法院一般均肯認 FDA 之食品安全稽查並不同於搜索⁸²，聯邦最高法院亦以平衡第四修正案之權利保障與公共健康安全維護作為理由，肯認 FDA 例行性之查驗稽查無須有相當理由即可進行，並發展出行政搜索令 (administrative warrant) 之概念⁸³。

⁷⁹酒精濃度 7%以上之酒精飲料由財政部酒菸稅務暨貿易局 (Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau (TTB))管理。

⁸⁰ NEAK D. FORTIN, FOOD REGULATION: LAW, SCIENCE, POLICY AND PRACTICE 29 (2009).

⁸¹ "The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized."

⁸² FDA. Regulatory Procedures Manual. Chapter 6-3 - INSPECTION WARRANTS.

⁸³ CHAPTER II--Drug Enforcement Administration

"In all cases where an inspection is contemplated, an administrative inspection warrant is required pursuant to section 510 of the Act (21 U.S.C. § 880), except that such warrant shall not be required for establishments applying for initial registration under the Act, for the inspection of books and records pursuant to an administrative subpoena issued in accordance with section 506 of the Act (21 U.S.C. 876) nor for entries in administrative inspections (including seizures of property):

(a) With the consent of the owner, operator, or agent in charge of the controlled premises as set forth in 1316.08;

(b) In situations presenting imminent danger to health or safety;

(c) In situations involving inspection of conveyances where there is reasonable cause to obtain a

詳言之，1967 年 *Camara v. Municipal Court*⁸⁴ 乙案中，最高法院認定行政搜索私人住宅仍應有搜索令（warrant），但行政搜索令相較刑事搜索令，核發所根據之相當理由之標準較不嚴苛⁸⁵，僅須證明稽查行動式基於中立的行政考量或法律規範便得核發。故實務操作上，若食品機構之擁有人不同意查驗稽查人員進入場所並進行查驗稽查，查驗稽查人員得申請行政搜索令進行稽查；且取得行政搜索令並不須亦不以該次查驗稽查具有相當理由（probable cause）為限。

但須特別說明者為，在前述案例中，雖然不需要一般之搜索令作為進入受查驗稽查廠所之正當法律程序依據，但行政搜索令仍為必要之要件。惟聯邦最高法院在日後在相關案件開始承認在特定情況下可以在完全沒有搜索另之情形下進行搜索或扣押。如 1968 年 *United States v. Biswell* 乙案中，聯邦最高法院首度肯認針對違反槍枝管理法案（The Gun Control Act of 1968）的違法槍械可進行無扣押令之扣押；聯邦最高法院於 1970 年 *Colonnade Catering Corp. v. United States* 乙案中亦肯認聯邦探員在無搜索令但有法律依據下，得撬開酒廠之儲藏室以採樣違法回填之酒品。*Biswell* 與 *Colonnade Catering Corp.* 兩案遂形成 *Colonnade-Biswell exception*，亦即聯邦最高法院認定若一商業機構之業務與公共利益關係重大，自應受到政府規範，包含例行性之行政稽查；而此類例行性審查責無需踐形取得搜索令之要件。換言之，聯邦最高法院肯認第四修正案並無限制國會針對特定產業規範無需搜索令之行政搜索；亦即行政搜索之法定程序要件，自需具相當理由且取得一般搜索令，放寬至無需相當理由但仍需行政搜索令，再放寬至特定範圍內之例行性稽查無需搜索令即可進行⁸⁶。

warrant;

(d) In any other exceptional or emergency circumstance or time or opportunity to apply for a warrant is lacking; or

(e) In any other situations where a warrant is not constitutionally required.”

⁸⁴ *Camara v. Municipal Court*, 387 U.S. 523 (1967)

⁸⁵ “if reasonable legislative or administrative standards for conducting an area inspection are satisfied” — the government does not necessarily need “specific knowledge of the condition of the particular dwelling” to be inspected.”

⁸⁶ Regulatory Procedures Manual 6-3-2 - Inspection Warrants

“The Food and Drug Administration (FDA) does not routinely request inspection warrants in order to conduct investigations or inspections of regulated industry. However, warrants have been used effectively to gather information that has been refused improperly. Inspection warrants should be recommended as soon as possible after a refusal is encountered. A past refusal is not a prerequisite to seeking an inspection warrant. (NOTE: "Inspection warrant" and "administrative inspection warrant" have the same meaning.)”

而前述之例外規定，一般認為亦擴展至食品查驗稽查之範圍：FDA 所進行之食品安全查驗稽查，在行政搜索概念之發展下，也被賦予逕行查驗稽查之法理基礎。於 1938 年之 FDCA 法案第 704 條已明定查驗稽查之授權條款⁸⁷，為了 FDCA 法案之實施確立 FDA 之查驗稽查權限，同時也限制 FDA 之查驗稽查行動應在合理的時段、以合理之手段為之⁸⁸。另一點值得注意者為，該法案雖僅列出 FDA 稽查員得於食品工廠進行實地稽查——包括查核設施與檢驗產品，但國會並無明確授權稽查員得要求受稽查廠商繳交相關紀錄與檔案；但實務上廠商若拒絕稽查員之請求，將被懷疑是否有潛在之違法行為⁸⁹，將可能構成裁罰之理由。至生物反恐法案（Bioterrorism Act）加強食品供應與公共衛生安全之措施與對食品業者之管控⁹⁰，遂授權稽查機關得要求食品業者繳交生產製造過程相關之紀錄⁹¹。

2. 同意稽查（Consent to Inspect）

除上述例行性查驗稽查得於無行政搜索令下執行外，若取得食品廠商之同意，查驗稽查人員仍得進入廠房查核⁹²。United States v. Thriftmart, Inc.⁹³ 乙案中，Thriftmart 公司之食品倉儲空間於例行查驗稽查過程中被判定為衛生狀況低劣、害蟲感染盛行；而該公司以 FDA 之稽查人員並無出示行政搜索令為由，控訴 FDA 之查驗稽查屬違法。聯邦最高法院認定查驗稽查人員即便無持有行政搜索令，但

⁸⁷ 21 U.S.C. §374(a)(1). “(1) For purposes of enforcement of this chapter, officers or employees duly designated by the Secretary, upon presenting appropriate credentials and a written notice to the owner, operator, or agent in charge, are authorized (A) to enter, at reasonable times, any factory, warehouse, or establishment in which food, drugs, devices, tobacco products, or cosmetics are manufactured, processed, packed, or held, for introduction into interstate commerce or after such introduction, or to enter any vehicle being used to transport or hold such food, drugs, devices, tobacco products, or cosmetics in interstate commerce”

⁸⁸ 21 U.S.C. §374(a)(1)(B). “(B) to inspect, at reasonable times and within reasonable limits and in a reasonable manner, such factory, warehouse, establishment, or vehicle and all pertinent equipment, finished and unfinished materials, containers, and labeling therein. In the case of any person (excluding farms and restaurants) who manufactures, processes, packs, transports, distributes, holds, or imports foods, the inspection shall extend to all records and other information described in section 350c of this title, when the standard for records inspection under paragraph (1) or (2) of section 350c(a) of this title applies, subject to the limitations established in section 350c(d) of this title.

⁸⁹ NEAK D. FORTIN, FOOD REGULATION: LAW, SCIENCE, POLICY AND PRACTICE 541 (2009).

⁹⁰ U.S. Customs and Border Protection. The Bioterrorism Act. <https://www.cbp.gov/trade/priority-issues/import-safety/bioterrorism>

⁹¹ 21 U.S.C. §306. Maintenance And Inspection Of Records For Foods. “(a) Records Inspection.--If the Secretary has a reasonable belief that an article of food is adulterated and presents a threat of serious adverse health consequences or death to humans or animals, each person (excluding farms and restaurants) who manufactures, processes, packs, distributes, receives, holds, or imports such article shall, at the request of an officer or employee duly designated by the Secretary, permit such officer or employee, upon presentation of appropriate credentials and a written notice to such person, at reasonable times and within reasonable limits and in a reasonable manner, to have access to and copy all records relating to such article that are needed to assist the Secretary in determining whether the food is adulterated and presents a threat of serious adverse health consequences or death to humans or animals.”

⁹² Elizabeth C. Richardson. Administrative Law and Procedure. 198

⁹³ UNITED STATES v. THRIFTMART, INC. 429 F.2d 1006 (9th Cir. 1970) 10F1

因該公司之主管人員已口頭同意查驗稽查人員進入場所逕行作業，故在取得同意下該查驗稽查並無違法之處。換言之，查驗稽查人員若非脅迫或使其陷入誤會（force or misrepresentation），在獲得廠商同意後，即得進行場地查核⁹⁴（而不需再另行申請行政搜索令），而此類經同意但無搜索令之查驗稽查並無違法憲法第四修正案之虞。

較為特殊者為住家即廠房之情形。由於憲法第四修正案針對私人住家之保障更甚於企業廠房，聯邦最高法院在 *Camara v. Municipal Court* 乙案中，便將隱私保障區分出個人權利（right）與特權（privilege）兩個不同之概念：私人住宅之隱私為個人權利，而廠商之商業行為運作為基於政府給予之特權；若政府之行政行為可能侵犯人民隱私，其所要求搜索令之要件將更為嚴謹，反之則否。故若查驗稽查人員欲查驗稽查與住家合一之生產廠房，應取得一般搜索令始得為之⁹⁵。若無搜索令，則應取得廠房擁有者之同意，或在住家與廠房間有明確區隔且分為兩個區域時，僅進入廠房之區域進行稽查，而不得進入私人住家之區域。

（三）FDA 食品查驗稽查之執行

1. 預先警告

警告信（warning letter）為預先警告（prior notice）之一環，屬建議措施（advisory action），並非行政處分⁹⁶。當 FDA 經稽查後發現有違反規範之事由發生時，得由區域辦公室或研究中心發出警告信，而（1）發送之考量包含是否有證據顯示

⁹⁴ “Here, the managers were asked for permission to inspect; the request implied an option to refuse and presented an opportunity to object to the inspection in an atmosphere uncharged with coercive elements. The fact that the inspector did not warn the managers of their right to insist upon a warrant and the possibility that the managers were not aware of the precise nature of their rights under the Fourth Amendment did not render their consent unknowing or involuntary.”

⁹⁵ FDA. Investigation Operations Manual. p223. “[when the premises to be inspected are also used for living quarters] ,inspectors must first obtain a warrant for the inspection unless: 1. The owner or operator is fully agreeable and offers no resistance or objection whatsoever, or 2. The living quarters are physically separated from the actual business operation being inspected by means of doors or other building construction which provides a distinct division of the premises into two physical areas, one for living quarters and the other for business operations, and the inspector does not enter the living area.”

⁹⁶ FDA. Warning Letters: Roadmap to Corrective Action: Facilities should understand the importance of this "early-warning" message from FDA. FDA 網頁資訊載明 warning letter 之性質為非正式且建議性，若仍無改善，將面臨行政行為與其他規範。“The Warning Letter states that the failure to take appropriate and prompt action to correct and prevent any future repeat of the violations noted in the Warning Letter may result in an administrative or regulatory action. Although serious noncompliance is a catalyst for a Warning Letter, a Warning Letter is informal and advisory.” Retrieved from <http://www.fda.gov/Radiation-EmittingProducts/MammographyQualityStandardsActandProgram/ConsumerInformation/ucm114025.htm>

該機構違反規範、且預期該機構或個人將自行修正，(2) 信內包含稽查日期、違法事由、要求矯正之事宜 (request for correction)、若未於期限內修正將面臨行正處分之警語。警告信旨在給予該機構或個人在行政處分前得自行修正之機會⁹⁷，然須注意警告信並非行政處分前之必要措施，當違法事由嚴重、故意、重複多次，FDA 得直接進入行政處分措施⁹⁸。

另，根據資訊公開法案⁹⁹ (Freedom of Information Act，簡稱為 FOIA)，政府部門之資訊應公開供調閱，故上述之警告信應公告於 FDA 之網站¹⁰⁰並將電子檔傳送至 FOI 之資料庫部門，故民眾得上網查詢各年度所有發出警告信之內容。

Section 305 Notices and Meetings 為處理違規事宜前、依法應召開之會議，供廠商或個人陳述意見，同時主關機關也應於此會面時備妥相關違法事由之記錄¹⁰¹。

2. 行政處分

(1) 召回 (recall)

召回為食品廠商針對違法之上市產品、其標示或宣傳文宣，進行移除或修正，為廠商自主之行為，得於 FDA 建議下施行之；通常召回係在 FDA 認為違法情節輕微之情形下為之，廠商得自行決定是否遵守。但若 FDA 已建議而廠商不願遵守，FDA 可開啟進一步調查，在確認違法情節後採取較嚴厲之處罰。換言之，除了法定特殊情況外 (如嬰幼兒食品標示不實或含有違法添加物質¹⁰²)，FDA 並無法定權力要求廠商召回商品¹⁰³。

⁹⁷ FDA, Regulatory Procedures Manual July 2012, Chapter 4 Advisory Actions, p.5

⁹⁸ 18 U.S.C. §1001

⁹⁹ FDA. <http://www.fda.gov/RegulatoryInformation/FOI/>

¹⁰⁰ FDA. <http://www.fda.gov/ICECI/EnforcementActions/WarningLetters/>

¹⁰¹ 21 U.S.C. §335. "Before any violation of this Act is reported by the Secretary to any United States attorney for institution of a criminal proceeding, the person against whom such proceeding is contemplated shall be given appropriate notice and an opportunity to present his views, either orally or in writing, with regard to such contemplated proceeding."

¹⁰² 21 U.S.C. §355a.

¹⁰³ FDA. Investigations Operations Manual. Chapter 7 - Recall Activities

召回與下市 (market withdrawal)¹⁰⁴不同，前者為 FDA 建議進行之處分，後者為廠商自行撤回 (1) 有違法情事之虞但 FDA 尚未介入，而仍於市面上流通之產品，或 (2) 不受 FDA 管轄之產品。實務上而言，不論廠商接受 FDA 建議自主召回有疑義之產品，或自行採取下市之措施，均屬得以塑造形象之手段¹⁰⁵，不僅有益與 FDA 建立正向之關係，且相較於其他行政或司法處分，在有違法之虞之產品大量通行於市面上時，可較有效率地保護消費者¹⁰⁶。而對 FDA 而言，其在採取較為精確之檢驗或其他措施確認產品之違法前，若可以先建議廠商召回有疑義之產品，則可以有助於其採取預防措施以保障消費者之健康。

21 CFR part 7 中指出 FDA 期待廠商應自主擔負召回產品、召回後追蹤之責任¹⁰⁷，並將召回分類為三級¹⁰⁸：第一級召回 (class I recall) 為有相當理由 (但可能尚無充分科學證據完全確認其危害¹⁰⁹) 認定該違法產品將造成嚴重之健康風險或死亡，如含有毒物或未標示之過敏原；第二級召回 (class II recall) 為有相當理由認為產品將造成之健康負面後果係可回復、或造成嚴重健康風險之可能性較低；第三級召回 (class III recall) 為有相當理由認為產品影響健康之機率較低。

當廠商自主召回之行動被 FDA 判定符合 21 CFR 7.3(g) 之定義¹¹⁰，依 FDCA 第 423 條與第 FSMA 206 條，公司應於大眾媒體上發布召回訊息，FDA 也應於

¹⁰⁴ 21 U.S.C. §7.3(j), “Market withdrawal means a firm’s removal or correction of a distributed product which involves a minor violation that would not be subject to legal action by the Food and Drug Administration or which involves no violation, e.g., normal stock rotation practices, routine equipment adjustments and repairs, etc.”

¹⁰⁵ “Product Recalls, Including Removals and Corrections -Industry Guidance”

¹⁰⁶ Regulatory Procedures Manual - October 2013 Chapter 7 Recall Procedures

¹⁰⁷ 21 CFR part 7. “(a) Recall is an effective method of removing or correcting consumer products that are in violation of laws administered by the Food and Drug Administration. Recall is a voluntary action that takes place because manufacturers and distributors carry out their responsibility to protect the public health and well-being from products that present a risk of injury or gross deception or are otherwise defective.”

¹⁰⁸ IOM 7.1.1 Recall classification criteria

¹⁰⁹ 21 CFR part 7.41 “(a) An evaluation of the health hazard presented by a product being recalled or considered for recall will be conducted by an ad hoc committee of Food and Drug Administration scientists and will take into account, but need not be limited to, the following factors: [...] (5) Assessment of the likelihood of occurrence of the hazard.”

¹¹⁰ 21 C.F.R. 7.3(g), “Recall means a firm’s removal or correction of a marketed product that the Food and Drug Administration considers to be in violation of the laws it administers and against which the agency would initiate legal action, e.g., seizure. Recall does not include a market withdrawal or stock recovery.”

equipment adjustments and repairs, etc.”

其網頁公佈相關資訊¹¹¹。

(2) 取消資格¹¹² (debarment)

若一廠商於觸犯重罪 (felony)¹¹³ (如賄賂、詐欺、偽證、黑函、銷毀紀錄、阻擋刑事追訴等行為¹¹⁴) 與屢次進口摻偽假冒、造成人體重大傷害之食品¹¹⁵，FDA 得取消相關人士之資格、使其不得繼續製作販賣食品或進口食品至美國境內，並將其全名與相關資訊公布於網頁¹¹⁶。取消資格之立法源自於 FDCA1992 年之增修，起因為特定學名藥廠於藥品開發時從事犯罪之行為，故取消資格之目的為懲罰該機構負責人不得提交學名藥申請案¹¹⁷。生物反恐法案¹¹⁸的立法促進 FDAC 的增修，根據 21 USC 335 若於食品進口之過程中違反刑法¹¹⁹，FDA 得將該被告取消資格。

取消資格之期限法定為不得短於一年、不得長於十年，若於十年內累犯，FDA 得永久取消其資格¹²⁰。

¹¹¹ <http://www.fda.gov/Safety/Recalls/>

¹¹² 21 U.S.C. §335(a)

¹¹³ 21 U.S.C. §335(a)(3)(A)

“(3) Persons subject to permissive debarment; food importation: A person is subject to debarment under paragraph (1)(C) if—

(A) the person has been convicted of a felony for conduct relating to the importation into the United States of any food[.]”

¹¹⁴ 21 U.S.C. §335(a) (2)(B)(ii)

“(I) a felony which is not described in subsection (a)(2) or clause (i) of this subparagraph and which involves bribery, payment of illegal gratuities, fraud, perjury, false statement, racketeering, blackmail, extortion, falsification or destruction of records, or interference with, obstruction of an investigation into, or prosecution of, any criminal offense, or

(II) a conspiracy to commit, or aiding or abetting, such felony[.]”

¹¹⁵ 21 U.S.C. §335(a)(3)(B)

“(3) Persons subject to permissive debarment; food importation: A person is subject to debarment under paragraph (1)(C) if—

(B) the person has engaged in a pattern of importing or offering for import adulterated food that presents a threat of serious adverse health consequences or death to humans or animals.”

¹¹⁶ FDA. FDA Debarment List (Food Importation).

<http://www.fda.gov/ICECI/EnforcementActions/FDADebarmentList/ucm194263.htm>

¹¹⁷ NEAK D. FORTIN, FOOD REGULATION: LAW, SCIENCE, POLICY AND PRACTICE 511 (2009).

¹¹⁸ Bioterrorism Act provision (FD&C sec. 306)

¹¹⁹ 21 U.S.C. §335(a)(3)

¹²⁰ 21 U.S.C. §335(2)(A) “(i) The period of debarment of a person (other than an individual) under subsection (a)(1) of this section shall not be less than 1 year or more than 10 years, but if an act leading to a subsequent debarment under subsection (a) of this section occurs within 10 years after such person has been debarred under subsection (a)(1) of this section, the period of debarment shall be permanent.”

(3) 行政扣留 (administrative detentions)

行政扣留為行政主管機關發現疑似違法之食品，發佈書面之扣留令 (detention order，即 Form FDA 2289) 並扣留該食品，目地為立即保障民眾之食品安全。2002 年之 The Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act 為因應恐怖主義之威脅，賦予 FDA 扣留食品之權力，並將任意移動扣留食品、更改食品外包裝上之扣留標示之行為列於違法；2011 年之 Food Safety Modernization Act 增添一行政扣留之要件¹²¹：若 FDA 擁有理由相信一食品為摻偽假冒 (adulterated) 或標示不實 (misbranded)，即可扣留該產品。

行政扣留需區域辦公室之主管 (District Director of the District) 核可¹²²，併同時通知 FDA；若 FDA 認定食品將可能為 section 402(a)(4) 所定義之污染 (如果汁與海產未能按 HACCP 管理、為反其他風險管理措施)，應於發布行政扣留前立即進行初步評估 (preliminary assessment，簡稱為 PA)¹²³。

FDAC 304(h) 明訂行政扣留之執行方式¹²⁴，行政扣留之期限應在合理之時段內，不得超過二十日，若特殊情況得展延至三十日，供主管機關預備其他行政處分措施¹²⁵。行政扣留唯在下列情形得終止 (termination of a detention

¹²¹ FSMA §207.

“(a) In General.--Section 304(h)(1)(A) (21 U.S.C. 334(h)(1)(A)) is amended by--
(1) striking "credible evidence or information indicating" and inserting "reason to believe"; and
(2) striking "presents a threat of serious adverse health consequences or death to humans or animals" and inserting "is adulterated or misbranded".”

¹²² 21 C.F.R. §1.391.

“§ 1.391 Who approves a detention order?

An authorized FDA representative, *i.e.*, the FDA District Director in whose district the article of food involved is located or an FDA official senior to such director, must approve a detention order. If prior written approval is not feasible, prior oral approval must be obtained and confirmed in writing as soon as possible.”

¹²³ FDA, Regulatory Procedures Manual – August 2015 Chapter 5 Administrative Actions p. 5-24.

“However, in situations where FDA has reason to believe the food is adulterated within the meaning of section 402(a)(4) of the FD&C Act (e.g., failure to have and implement a seafood or juice HACCP plan when required, or other critical violations of risk-based preventive control standards), the District should immediately initiate a preliminary assessment (PA) call to consult with and obtain the concurrence of the appropriate Center compliance office, OCC, and OEIO prior to issuing an administrative detention order. In most situations of misbranding, the District should immediately initiate a PA call, as well.”

¹²⁴ FDA, Regulatory Procedures Manual – August 2015 Chapter 5 Administrative Actions p. 5-25.

“The regulatory authority for administrative detention of foods appears in section 304(h) of the FD&C Act and in 21 CFR 1.377-1.406, and associated regulatory authority and operations appear in 201(x) of the FD&C Act, 21 CFR Part 16, 21 CFR 10.19, and 21 CFR 10.45. IOM Subchapter 2.7 Detention Activities also contains instructions for implementing the administrative detention authority.”

¹²⁵ 21 U.S.C. §334(h)

action)¹²⁶：扣留肉品或禽類產品改由 USDA 主管、主管機關認定產品無重大違反 FDCA 與其他農產品法律者、扣留之產品已被銷毀或被妥善修正、二十日之扣留期限已至、扣押 (seizure) 執行完成。行政扣留之救濟措施為請願¹²⁷ (appeal of a detention order)，若廠商向 FDA 請願並要求非正式聽證 (informal hearing)，FDA 應於請願之五日內 (或廠商得要求延期，最遲至二十日內) 舉行非正式聽證，並於聽證結束後五日內告知請願之結果 (即告之扣留是否因請願而終止)；若廠商僅請願而無要求非正式聽證，FDA 應於請願之五日內告知請願之結果。

(4) 撤銷註冊登記 (suspension of registration)

生物反恐法案要求所有食品生產機構應向 FDA 註冊登記，且進口食品之運輸應事先通知 FDA¹²⁸；FSMA 第 102 條延續生物反恐法案之規範，要求註冊登記範圍增加，納入所有食品生產、加工、包裝或儲藏之所有機構，要求其均需額外繳交註冊資訊，並應受 FDA 隨時依法查驗稽查，各機構亦應每兩年向 FDA 更新註冊登記。FSMA 第 102 條也授權 FDAC 第 451 條¹²⁹，若 FDA 認定一機構出產之食品將造成食品安全危機，FDA 得取撤銷其註冊登記¹³⁰。撤銷註冊登記的效果為關閉違法機構¹³¹，即該進出口食品廠商不得或該國內生產廠商均不

¹²⁶ FDA (2015), Regulatory Procedures Manual- August 2015: Chapter 5 Administrative Actions, 49.

¹²⁷ 21 CFR 800.55(g)(1): “(g) Appeal of a detention order. (1) A person who would be entitled to claim the devices, if seized, may appeal a detention order. Any appeal shall be submitted in writing to the FDA District Director in whose district the devices are located within 5 working days of receipt of a detention order. If the appeal includes a request for an informal hearing, as defined in section 201(x) of the act, the appellant shall request either that a hearing be held within 5 working days after the appeal is filed or that the hearing be held at a later date, which shall not be later than 20 calendar days after receipt of a detention order.”

¹²⁸ 21 U.S. Code § 350(d)(a)

“(a) Registration

(1) In general

The Secretary shall by regulation require that any facility engaged in manufacturing, processing, packing, or holding food for consumption in the United States be registered with the Secretary. To be registered—

(A) for a domestic facility, the owner, operator, or agent in charge of the facility shall submit a registration to the Secretary; and

(B) for a foreign facility, the owner, operator, or agent in charge of the facility shall submit a registration to the Secretary and shall include with the registration the name of the United States agent for the facility.”

¹²⁹ FDA. Registration of Food Facilities.

<http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FoodFacilityRegistration/ucm2006831.htm>

¹³⁰ FSMA section 102

“[I]f FDA determines that food manufactured, processed, packed, received, or held by a registered food facility has a reasonable probability of causing serious adverse health consequences or death to humans or animals, FDA may by order suspend the registration of a facility that:

(1) Created, caused, or was otherwise responsible for such reasonable probability; or

(2) Knew of, or had reason to know of, such reasonable probability; and packed, received, or held such food.”

¹³¹ 21 U.S. Code § 350(d)(4)(b)

得繼續營運，故能有效地遏止違法產品流通。

FDA 通常將在撤銷註冊登記令 (suspension order) 發布後兩日提供非正式之聽證會 (informal hearing)，告知違法事由並要求機構提交改正計畫，並依聽證會間所收集到之資訊修正或延長撤銷註冊登記令。

(5) 罰鍰 (civil penalties) 與協議裁決 (consent decree)

針對違法產品，國會授權 FDA 僅得就下列七項產品相關之違法事由課與罰金¹³²：醫療器材 (medical device)、處方藥物販售 (prescription drug marketing)、含放射線產品 (radiation-emitting products)、生物藥品 (biological products)、學名藥品 (generic drugs)、乳房攝影 (mammography quality)、幼兒疫苗 (childhood vaccination)；但若違法事由無課以罰金之授權依據 (但可能有其他處罰方式)，FDA 實務上得以協議裁決之方式要求違法機構自所得 (profit) 中提撥部分金額作為類似罰金之處罰。近年最著名之案例為 1999 年美國雅培與 FDA 達成金額高達一百萬美元之協議裁決¹³³，FDA 認定其自 1993 年販售之肝炎與心血管檢測器具品質與製造過程均有疏漏，即便此缺失並未顯著有害於使用者，而無處以罰鍰之依據，但 FDA 仍與廠商達成協議裁決要求其繳納部分不法所得，而此協議裁決之結果被外界普遍解讀實質為 FDA 所課之罰鍰。

3. 民事處分

(1) 扣押 (seizure)

扣押¹³⁴為法庭認定一產品違法，FDA 得扣押該產品。相較於禁制令與刑事

“(4) Effect of suspension

If the registration of a facility is suspended under this subsection, no person shall import or export food into the United States from such facility, offer to import or export food into the United States from such facility, or otherwise introduce food from such facility into interstate or intrastate commerce in the United States.”

¹³² 21 U.S.C. §335b

¹³³ “Abbott Agrees To Huge Fda Settlement” November 03, 1999

http://articles.chicagotribune.com/1999-11-03/news/9911030409_1_fda-warning-letter-fda-investigations-alex-zisson

¹³⁴ 21 U.S.C. §334. “(1) Any article of food, drug, or cosmetic that is adulterated or misbranded when introduced into or while in interstate commerce or while held for sale (whether or not the first sale) after shipment to interstate commerce, or which may not, under the provisions of section 331(II), 344, or 355 of this title, be introduced into interstate commerce, shall be liable to be proceeded against while in interstate commerce, or at any time thereafter, on libel of information and condemned in any district court of the United States or United States court of a Territory within the jurisdiction of which the article is found.”

手段，扣押所需之行政成本較為低廉且得有效保障食品安全，故為 FDA 最常見之手段。此項扣押行動是針對個別產品而非特定人士或機構；扣押之執行始於地區稽查人員向 FDA 總部建議發起扣押，經過總部考核並同意行動後，FDA 區域辦公室將向產品所在地之檢察機關提出建議，經檢察官於地區法院（U.S. District Court）發出請求，若地區法院同意，將發出扣押令（warrant for seizure）。

FDA 內部作業將常見之扣押行動歸類如下¹³⁵；

- A. 全數與開放式扣押（mass and open-ended seizures）：為一處理常見之食品危機之手段。全數扣押（mass seizure）為 FDA 針對一違法環境（如不潔之製造場所）或一違法狀態（如未遵守 GMP 製程規範）下所製造之所有產品，無論品項全數扣押之行為，即便廠房內有部分產品未受污染（如在不潔生產機構內已放置至儲藏室、已裝箱之產品）。開放式（open-ended seizure）為針對特定違法產品盡數扣押，因違法事由被視作具連續性，故不論商品數量多寡均得扣押。
- B. 多次扣押（multiple seizures）為針對一違法之產品向不同地區法院多次申請扣押，得有效抑制違法產品之流通。FDAC 第 304(a)(1)條列出多次扣押之條件，必須基於不同之違法事由（不同於開放式扣押得基於同一違法理由）。因稽查現場之違法情結於稽查起始至扣押執行期間經常有所變動（如廠商迅速修正違法事由、證據在蒐證期間改變等），將影響是否扣押之判決，故迅速的檢驗證據十分重要。實務上扣押執行所需之證據應在稽查結束後三十日內提出，FDAC 第 342(a)(4)條規定因產品污染之而進行多次扣押，應提出製造環境不衛生之具體證據、或合理預期該產品具有被污染之風險¹³⁶。

(2) 禁制令/暫時處分（injunction）

禁制令¹³⁷為聯邦法院針對違法者所下之要求，為停止或防止違法行為、補

¹³⁵ Regulatory Procedures Manual – 2015, Chapter 6 Judicial Actions p.6

¹³⁶ 21 U.S.C. §342(a)(4)

“There must be compelling evidence of significant insanitary conditions (e.g. current live rodent, insect, bird or other vermin activity in the location where the food is to be seized). Physical evidence of filth on each lot of food to be seized is not necessary.

The evidence should demonstrate that the infestation has resulted in widespread 342(a)(4) adulteration or that the live infestation is sufficiently dense and can reasonably be expected to spread to the food to be mass seized. ”

¹³⁷ 21 U.S.C. §332

償違法之後果，FDCA 明確規定地區法院 (district court) 有管轄權 (jurisdiction) 依其 FDCA 款發布禁制令，FDA 得依此禁制令要求廠商停止違法商品之流通、提高機構衛生狀況等改進措施。若 FDA (與其他食品稽查機構如 FSIS) 欲尋求禁制令，必須向該違法機構所在之檢察機關聯繫，若該檢察官 (prosecutor) 同意進行此案可將禁制令之請求 (complaint for injunction) 上交至地區法院。禁制令可授權 FDA 要求違法機構採取特定行動 (如要求未登記之廠商向 FDA 補行註冊登記或進行產品召回)，實務上，針對食品生產機構之禁制令較少見，因禁制令之實行過程中須監督並花費大量行政成本，常為針對屢次違法、無意願配合改進之機構¹³⁸。

(3) 藐視法庭 (contempt actions)

法庭具要求個人應行使其命令之公權力，若故意不從者將面臨藐視法庭 (contempt of courts) 之處分；若廠商拒絕配合查驗稽查令 (warrant for inspection)、禁制令、扣查令，FDA 得向法院申請藐視法庭動議 (contempt action)，要求法院判決其為阻礙法庭或藐視法庭 (obstruction or contempt of court)，將可能帶來民事¹³⁹或刑事¹⁴⁰處分。

4. 刑事處分

(1) 嚴格責任 (strict liability)

刑法之可罰性奠基於犯罪意圖 (mens rea)，然而 FDCA 之罰則設計除了應合乎憲法人權保障 (Bill of Rights) 外，並不僅受刑法之犯罪意圖概念所限；在食品行事處分上係採嚴格責任制，亦即犯罪者不論其故意或過失均應受罰，故未預見可能性、無犯罪意圖均無法作為有效之抗辯理由。在行事處罰上採嚴格責任之原因在於，(a) 因食品與人民健康息息相關且後者之安全與重要性均有其特殊性，故除金額有限之罰金外，尚應提供足夠之嚇阻力以防止食品廠商之違法行為。嚴格責任制奠基於 United States v. Park 一案，該案中一連鎖雜貨店 Acme International 之執行長 (CEO) 抗辯其不知商品儲藏空間不符合衛生標準，

¹³⁸ Michael T. Roberts. Food Law in the United States. P.166

¹³⁹ 28 U.S.C. § 636(e)(2) “A magistrate judge shall have the power to punish summarily by fine or imprisonment, or both, such contempt of the authority of such magistrate judge constituting misbehavior of any person in the magistrate judge’s presence so as to obstruct the administration of justice. The order of contempt shall be issued under the Federal Rules of Criminal Procedure.”

¹⁴⁰ 18 U.S.C § 401 “A court of the United States shall have power to punish by fine or imprisonment, or both, at its discretion, such contempt of its authority, and none other, as - (1) Misbehavior of any person in its presence or so near thereto as to obstruct the administration of justice; (2) Misbehavior of any of its officers in their official transactions; (3) Disobedience or resistance to its lawful writ, process, order, rule, decree, or command.”

但最高法院認定當一企業與公共健康息息相關時，民眾有權利要求企業主應加倍小心地負起相關責任¹⁴¹。(b)且嚴格責任制得鼓勵廠商主動配合稽查與其他守法行為。

(2) 罰金與有期徒刑¹⁴² (fines and prison)

FDCA 第 331 條羅列出違法行為 (prohibited acts) (見表 5)，若一機構拒絕稽查員依法要求複製機構相關紀錄、依法進入機構進行稽查¹⁴³，得依 FDAC 第 332 條之罰則處分，處以一年以下或一千美元以下之罰金，若屢犯者或意圖詐欺者，處以三年以下或一萬美元以下之罰鍰¹⁴⁴。

(3) 其他刑事追訴 (Criminal Code Charges)

除了違反 FDAC 所列之禁止行為外，司法部門 (Department of Justice) 得在 FDA 提交的證據與 FBI 的協助下，進行違反其他法規之刑事追訴¹⁴⁵。如一生產機構於查驗稽查下，謊稱其摻偽假冒之商品為合法，將面臨除了 FDAC 與摻偽假冒食品相關的罰則外，也將被控以妨礙司法 (obstruction of justice)；如一生產機構於註冊或請求商品生產許可時，向 FDA 遞交不實資訊，除了違反 FDAC 條文外，亦將面臨提交錯誤資訊給聯邦行政機關之刑事追訴¹⁴⁶。

¹⁴¹ United States v. Park, 421 US 658 (1975),

¹⁴² 21 U.S.C. §333

¹⁴³ 21 U.S.C. §331

“(e) The refusal to permit access to or copying of any record as required by section 350a, 350c, 350f(j), 350e, 354, 360bbb-3, 373, 374(a), 379aa, or 379aa-1 of this title; or the failure to establish or maintain any record, or make any report, required under section 350a, 350c(b), 350f, 350e, 354, 355(i) or (k), 360b(a)(4)(C), 360b(j), (l) or (m), 360ccc-1(i), 360e(f), 360i, 360bbb-3, 379aa, 379aa-1, 387i, or 387t of this title or the refusal to permit access to or verification or copying of any such required record; or the violation of any recordkeeping requirement under section 2223 1 of this title (except when such violation is committed by a farm).

(f) The refusal to permit entry or inspection as authorized by section 374 of this title.”

¹⁴⁴ 21 U.S.C. §333

“(a) Violation of section 331 of this title; second violation; intent to defraud or mislead

(1) Any person who violates a provision of section 331 of this title shall be imprisoned for not more than one year or fined not more than \$1,000, or both.

(2) Notwithstanding the provisions of paragraph (1) of this section, 1 if any person commits such a violation after a conviction of him under this section has become final, or commits such a violation with the intent to defraud or mislead, such person shall be imprisoned for not more than three years or fined not more than \$10,000, or both.”

¹⁴⁵ NEAK D. FORTIN, FOOD REGULATION: LAW, SCIENCE, POLICY AND PRACTICE 534 (2009).

¹⁴⁶ 18 U.S.C. § 1001

“(a) Except as otherwise provided in this section, whoever, in any matter within the jurisdiction of the executive, legislative, or judicial branch of the Government of the United States, knowingly and willfully—

(1) falsifies, conceals, or covers up by any trick, scheme, or device a material fact;

表 5 FDCA 第 331 條違法事由節錄¹⁴⁷

- 下列行為為違法事由：
- 於州間貿易引入或運輸摻偽假冒之食品、藥品、醫療器材、煙品或化妝品。
- 摻偽假冒任何於州間貿易之食品、藥品、醫療器材、煙品或化妝品
- 於州間貿易收取且運送（或預計將運送）摻偽假冒之食品、藥品、醫療器材、煙品或化妝品。
- 拒絕提供或供複製相關紀錄；或無建立或留存本法所需之紀錄，或拒絕提供、供確認、供複製紀錄，或違反本法紀錄留存之要求。
- 拒絕稽查人員進入廠房查核。
- 於任何領土內製造摻偽假冒之食品、藥品、醫療器材、煙品或化妝品
- 假造、仿冒、模仿、使人陷於錯誤或濫用本法 344 或 379e 標記、標章、標籤、標示或其他辨識機制。
- 於銷售期間、州間貿易運輸期間，變更、破壞、毀損、消去、移除標示，使該食品、藥品、醫療器材、煙品或化妝品陷入摻偽假冒。
- 故意偽造本法規定跟進出口所需之宣言、分析認證、紀錄或報告；無法提交本法所要求之分析認證；無法保留或提交本法所要求之紀錄與報告；於上述情形下於州間貿易引入進出口產品；無法出口或銷毀上述情形下之產品。
- 針對藥品、醫療器材、食品—(1) 經本法認證之人員提交錯誤或誤導之報告或推薦；(2) 經本法認證之人員未經繳交人員之書面同意，接漏其商業或貿易機密；或(3) 經本法認證之人員因其職權相關，接受

(2) makes any materially false, fictitious, or fraudulent statement or representation; or

(3) makes or uses any false writing or document knowing the same to contain any materially false, fictitious, or fraudulent statement or entry;

shall be fined under this title, imprisoned not more than 5 years or, if the offense involves international or domestic terrorism (as defined in section 2331), imprisoned not more than 8 years, or both. If the matter relates to an offense under chapter 109A, 109B, 110, or 117, or section 1591, then the term of imprisonment imposed under this section shall be not more than 8 years.”

¹⁴⁷ 21 U.S.C §331. Prohibited acts

賄賂或其他形式之舞弊行為。

- 運輸違反本法扣留事由之食品；或消除、變更扣留標記或標示。
- 因本法取消資格者，從事、指示、協助進口食品或提供進口進入美國。
- 食品廠商未按本法登記註冊。
- 進口或提供進口違反本法規定之食品進入美國。
- 機動車與鐵路運輸之運輸者、接收者或其餘與食品運輸相關之人士，違反本法 350e 規定之運輸衛生要求。
- 食品廠商之註冊者未按依法提交報告或通知。
- 食品廠商之註冊者提交之報告或通知有所錯誤。
- 一食品廠商之生產、加工、製造過程、包裝未符合本法針對危險分析與風險控管標準（Hazard analysis and risk-based preventive controls）。
- 違反本法針對生產安全（Standards for produce safety）之標準。
- 違反本法針對故意摻偽假冒之規範。
- 違反本法針對產品召回之規範。
- 食品進口廠商或提供進口未按本法參與外國廠商認驗證項目（foreign supplier verification program）。
- 進出口廠商未登記註冊。

資料來源：本研究自行翻譯、整理。

5. 其他處分措施

(1) 公開違法事由（Publicity）：

為保障民眾消費食品時應有充分資訊做出決策，FDAC 第 705 條賦予 FDA 公布違法產品資訊及使用後之負面效應¹⁴⁸。另，FDA 針對其行政處分依資訊公開法應發佈聲明稿，上述資訊之公開揭露也可能嚴重影響生產機構之公共形象與銷售，從而強迫食品廠商進行修正。舉例而言，因 FDA 無強制召回產品之權

¹⁴⁸21 USC375 Publicity

“(a) Reports

The Secretary shall cause to be published from time to time reports summarizing all judgments, decrees, and court orders which have been rendered under this chapter, including the nature of the charge and the disposition thereof.”

利，公開違法事由得有效降低違法產品之流通，並在廠商無意召回產品時發揮實質照召回之效果，故為嚇阻廠商違法行為的有效手段。

(2) 移交州立機關 (Referral to State Agencies)

上文提及各州均採用與 FDAC 相似之食品安全法規規範，且各州議會得因其需求另增添條款，各州也得要求州內食品廠商向其註冊以獲得營業許可¹⁴⁹，故各州食品安全相關之行政機關針對違法廠商擁有相當之處分權力（如撤銷該機構之註冊登記使其無法繼續生產），是故 FDA 得將違法事由移交州立機關處置¹⁵⁰。

(3) 處分後追蹤 (Post-enforcement compliance monitoring)

主管機關於處分後，將繼續追蹤違法機構是否修正，故違法機構應面對包含回訪 (return visit)、回覆 FDA form 483 之糾正、針對聯邦或州立機關之要求來改善其生產過程。

(四) FSIS 查驗稽查制度

1. FSIS 查驗稽查法源依據

美國農業部 (U.S. Department of Agriculture, 簡稱為 USDA) 下設之食品安全與稽查服務處 (Food Safety and Inspection Service, 簡稱為 FSIS) 之食品管制基礎源自相關之農產品稽查法案，如聯邦肉品稽查法案 (Federal Meat Inspection Act, 簡稱為 FMIA)、禽類產品稽查法案 (Poultry Products Inspection Act, 簡稱為 PPIA)、蛋製品稽查法案 (Egg Products Inspection Act, 簡稱為 EPIA)。FSIS 依據 FMIA 與 PPIA, 得直接稽查並處理以控管風險, 上述法案之相關概述如下:

(1) 聯邦肉品稽查法案 (FMIA) 始於 1906 年，由國會立法通過，目地為避免摻偽假冒 (adulterated) 或標示不實 (misbranded) 的肉類製品 (含牛、羊、山羊、馬與豬)、確保所有肉類製品的屠宰流程符合安全規範，而此法針對肉類產業訂立了四項規範¹⁵¹：屠宰前之業務稽查、屠宰後之個別溫體稽查、屠宰

¹⁴⁹ NEAK D. FORTIN, FOOD REGULATION: LAW, SCIENCE, POLICY AND PRACTICE 533 (2009).

¹⁵⁰ NEAK D. FORTIN, FOOD REGULATION: LAW, SCIENCE, POLICY AND PRACTICE 535 (2009).

¹⁵¹ FSIS, Meat, Poultry and Egg Product Inspection Directory.

<http://www.fsis.usda.gov/wps/portal/fsis/topics/inspection/mpi-directory>

與加工機構衛生規範、USDA 針對屠宰與加工流程之稽查。上述規範也涵蓋進口肉品，然 FDCA 亦規範禽畜肉品之稽查，包括未列入 FMIA 之鹿肉與水牛肉。

- (2) 禽類產品稽查法案 (PPIA)¹⁵² 要求 USDA 與 FSIS 應稽查所有經屠宰、加工、將被人類食用之家禽 (含雞、火雞、鴨、鵝、珠雞等); 於 2001 年之增訂, FSIS 之稽查範圍擴及所有州間貿易、進口之禽類產品。
- (3) 蛋製品稽查法案 (EPIA) 針對蛋類與蛋製品有特定之稽查規範¹⁵³, USDA 將每三個月定期至蛋農場稽查, 且有運輸、進口蛋類之公司也得受定期稽查, 若該公司將蛋類打破、乾燥或加工使其成為液化、冷凍或乾燥之蛋製品, 及所有州間貿易、進口之產品, 必須接受 USDA 之稽查。

2. 稽查權限與方法

上述法源規範所有於州間銷售或出口之肉品, 均需經過 FSIS 檢驗, 稽查權限與裁量權相關規範列於 9 C.F.R. 第 300 至 592 條。所有欲銷售生產肉品之生產機構應向機構所在地之 FSIS 區域主管 (District Manager, 簡稱為 DM) 申請, 並提交“Application for Federal Meat, Poultry, Egg or Import Inspection”, 又稱 FSIS Form 5200-2。在查驗稽查進行前, 生產機構應符合下列條件 (Conditions for Receiving Inspection) 始得進行¹⁵⁴: (1) 應符合法定衛生生產過程 (Sanitation Standard Operating Procedures, 簡稱為 Sanitation SOPs)、(2) 下文將簡介之風險分析與關鍵點系統 (Hazard Analysis and Critical Control Point System, 下文稱為 HACCP) 與 (3) 廠商書面之預備召回計畫 (written recall procedures)。

美國 FSIS 查驗稽查與後續處分措施規範於 9 Code of Federal Regulations 第 500 條, FSIS 得因下列事由採取規範性管制措施¹⁵⁵: 不潔的生產環境與製程、

¹⁵² Poultry Products Inspection Act Title 21 - Food And Drugs Chapter 10 - Poultry And Poultry Products Inspection

¹⁵³ Egg Products Inspection Act §1034. Inspection of egg products.

¹⁵⁴ Form 5200-2 - Application for Federal Inspection (Meat, Poultry, Egg Products and Import Inspection) (Fillable PDF) http://www.fsis.usda.gov/wps/wcm/connect/c7512904-07cf-46e2-bdfd-2a48e61b588b/Form_5200-2.pdf?MOD=AJPERES

¹⁵⁵ 9 C.F.R. §500. “(a) FSIS may take a regulatory control action because of:

- (1) Insanitary conditions or practices;
- (2) Product adulteration or misbranding;

產品污染或標示不實、特定情況下 FSIS 無法認定產品是否污染或標示不時、不人道之飼育或屠宰牲畜。

查驗稽查方法為 HACCP 系統，該系統源於 1993 年大規模的速食業牛肉製品大腸桿菌感染，促使柯林頓政府推動 HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point System，即風險分析與關鍵點系統)，建立食品中風險物質之含量限制。HACCP 系統之來源為 1983 年、FSIS 請求 National Academy of Sciences (NAS) 為其查驗稽查制度進行之評估報告所發展而來；而根據此研究，¹⁵⁶ 公共衛生中最重大的威脅為微生物感染。產業界之 National Advisory Committee on Microbiological Criteria for Foods (NACMCF) 亦極力呼籲 FSIS 應採取 HACCP 之檢測系統，防止製造過程中之安全問題並應特別注重病原消滅 (Pathogen Reduction)。1980 年代前之查驗稽查措施有“command and control”之稱¹⁵⁷，FSIS 稽查員應在稽查現場，並以 FSIS 核發之同意作為營業之必要條件；相較之下，HACCP 要求各廠房應承擔自行設計與監控制程之責任，FSIS 審查人員主要作業似由實地勘查轉為閱讀檢驗結果報告，故行政負擔與主導權均減輕許多。

3. 行政處分

(1) 規範性管制措施¹⁵⁸ (Regulatory control actions)：

由稽查員於機構之實地稽查時發出¹⁵⁹，具體措施包含產品扣留 (retention of product)、禁用器材與廠房 (rejection of equipment or facilities)、減緩或停止製造線 (slowing or stopping of lines)、禁止特定產品之生產 (refusal to allow the processing of specifically-identified product)。

上述之措施下，稽查人員經常開立書面之違法紀錄 (non-compliance record，簡稱為 NR)，又因 HACCP 系統仰賴各項紀錄之追蹤，NR 除了紀錄各項違法事由外，也是更進一步行政處分之重要依據。NR 文件之開頭以粗體告知：「本文件為書面通知您：因未符合法規規範，您將面臨額外之行政與規範性處分」

(3) Conditions that preclude FSIS from determining that product is not adulterated or misbranded; or
(4) Inhumane handling or slaughtering of livestock.”

¹⁵⁶ National Academy of Sciences. “Meat and Poultry Inspection: The Scientific Basis of the Nation's Program.”

¹⁵⁷ Dennis R. Johnson & Jolyda O. Swaim, *The Food Safety and Inspection Service's Lack of Statutory Authority to Suspend Inspection for Failure to Comply With HACCP Regulations*, Fall J. OF FOOD LAW & POL'Y. 121, 125 (2005).

¹⁵⁸ 9 C.F.R. §500.2

¹⁵⁹ Rules and Regulations. Federal Register. 66541. Vol. 64, No. 228. Monday, November 29, 1999.

http://www.fsis.usda.gov/wps/wcm/connect/0df6f506-b001-43c5-998b-bcd5277e3729/95-025F_244.pdf?MOD=AJPERES

（“This document serves as written notification that your failure to comply with regulatory requirements could result in additional regulatory or administrative action.”）；而此處所指之更進一步之規範，即為下文介紹之停止生產（Suspension）與撤銷稽查（Withdrawal of inspection）。

(2) 停止上市前審查（Withholding action）

停止上市前審查¹⁶⁰為拒絕讓通過查驗稽查之標章（marks of federal inspection，如下圖）出現在產品上（但須注意者為FDA之查驗稽查通過後並沒有如FSIS有相關標章標示），由於此標章必須出現在產品標示上、為產品上市之必要條件，故停止上市前審查得有效阻止違法產品於市面上散布。

圖 17 停止上市前審查之標章

Inspection mark on carcass
beef, pork, lamb, and goat



Inspection mark on
processed beef, pork,
lamb and goat



Inspection mark on
raw and processed
poultry



資料來源：本研究摘錄於FSIS網站。

(3) 暫停（Suspension）

暫停¹⁶¹為FSIS拒絕指派稽查人員至某機構進行查驗稽查，由於查驗稽查為法定事由，故此舉等同暫時停止該機構往後之生產與營運，待情況改善並由FSIS再進行查驗稽查確認情況感受後，得再進行生產營運¹⁶²。Withholding action與Suspension得在FSIS判斷違法事由重大之情況下（如立即之公共危險）、未經先行告知（prior notification）而逕行進行；若情節輕微者，FSIS將發函Notice of Intended Enforcement Action (NOIE)通知，機構得自行更正、若FSIS認可其改善措施，將終止進一步之行政處分。

¹⁶⁰ 9 C.F.R. §500.3

¹⁶¹ 9 C.F.R §500.4

¹⁶² p513

(4) 撤銷查驗稽查 (Withdrawal of inspection)

撤銷查驗稽查¹⁶³為最嚴厲之手段，撤銷查驗稽查意味撤銷已經查驗稽查廠商之通過證明，而撤銷查驗稽查證明之機構將不得營運，因 FSIS 查驗稽查是所有機構生產、銷售、輸送產品之法定條件；與暫停者不同之處在於，撤銷查驗稽查表示該廠商將永久喪失資格¹⁶⁴，但暫停僅表示暫時喪失資格，若條件改善仍可重新取得接受查驗稽查之資格。因撤銷查驗稽查之效果十分嚴重，故僅在機構多次的 Withholding action 與 Suspension 後仍違法、或是違法情節重大被判定為不適宜營運 (“unfit to engage in business”，如機構員工於稽查中騷擾或威脅稽查人員¹⁶⁵)，FSIS 才會透過 administrative hearing 後裁定撤銷稽查。

(五) 新興食品安全管制模式：食品認證制度

FDA 認為官方與私部門均應負擔維繫食品安全之責任¹⁶⁶；FDA 之職責為訂立規範、稽查廠房與處置違法行為，故 FDA 定期查驗稽查已註冊之食品廠商，以確保產品基本之安全性。個別食品廠商則應確保其生產、運輸、加工之過程符合 FDA 訂立之安全性標準。而食品之私人驗證或商業驗證所扮演之角色，相較於 FDA 針對食品安全性之基礎要求，其業務目標更為進階；驗證機構 (certification body) 按消費者特定需求訂立驗證標準 (如特殊食用需求之有機驗證 USDA Organic、認證食品符合猶太教飲食戒律之 Kosher、特殊消費需求之公平貿易驗證 Fair Trade USA)，經過檢驗者 (auditor) 確認該食品或其生產方式符合該標準後，頒發驗證予食品廠商。

私人驗證 (private certification，或有稱為私人查驗 (private inspection) 或商業驗證 (commercial certification))¹⁶⁷為非官方之驗證機構證明一產品、製造機構或服務符合特定標準；因其可能較 FDA 具備業界技術優勢、較佳之檢驗與

¹⁶³ 9 C.F.R. §500.6

¹⁶⁴ 9 C.F.R. §500.1(c). p514

¹⁶⁵ White Paper: Food Safety Enforcement and Inspection Actions and Terminology

¹⁶⁶ FDA. Voluntary Third-Party Certification Programs for Foods and Feeds, Guidance for Industry.

¹⁶⁷ Timothy D. Lytton, Competitive Third-Party Regulation: How Private Certification Can Overcome Constraints That Frustrate Government Regulation, 15 Theoretical Inquiries L. 539, 539 (2014).

Saadoun, Sarah., Private And Voluntary: Are Social Certification Standards a Form of Backdoor Self-Regulation?, 45 Colum. Hum. Rts. L. Rev. 281, 281 (2013)

監督能力，且可針對消費者之反映發展較具彈性之標準與達到較佳之效率¹⁶⁸，進一步亦可因應市場需求、發展不同於FDA查驗之認證項目並依此收費營利，故相較於行政資源有限之政府管理，其得有效控制風險與管理產品品質。

私人驗證包含之項目廣泛¹⁶⁹，包括市面上之產品（食品、家用器材、防水用具）與專業服務（金融業之證照發放），且得針對政府無意願或無能力規範、規範法規不完全之產品類別提供驗證服務，故聯邦政府支持自願性驗證項目（voluntary certification programs），因其得有助於確保產品之安全性，並有益於政府行政資源之節省與分配¹⁷⁰。

而私人驗證除上述官方治理之考量外，尚有重要之兩性質：一為自願性（voluntariness），廠商得自行選擇是否參與；二為較嚴格之標準，即驗證之標準通常較法律規範之要求（亦即TFDA之查驗）更為進階¹⁷¹。故對私部門之廠商而言，若面對願意以較高價格購買品質較佳或符合特定需求之產品的消費者，除TFDA之查驗證明其基本之食品安全外，私人驗證之價值在於滿足建立其不同於其他產品之品牌並滿足特定消費者之需求；換言之，由廠商行銷策略與品牌建構的考量點出發，私人驗證有助於廠商建立起與其他同業廠商之區別，進而加強其品牌識別度。

除前述之私人驗證，美國在FSMA中，亦針對進口食品之安全管制，建立一個有別於內國食品產業查驗制度之第三方食品認證制度：為確保進口食品能達到與美國內國製造、加工、包裝之同類產品相同之食品安全標準，FDA可要求第三方驗證機構（certifying entities，包括FDA代理機構、出口國政府代表、或其他符合資格規定之第三方稽核員）提出食品驗證或其他形式之保證¹⁷²；FSMA亦要求FDA建立認許認證機構（accreditation bodies）¹⁷³之機制，再由經

¹⁶⁸ Timothy D. Lytton, *Competitive Third-Party Regulation: How Private Certification Can Overcome Constraints That Frustrate Government Regulation*, 15 *Theoretical Inquiries L.* 539, 539 (2014).

¹⁶⁹ Department of Commerce. “2001 Directory of U.S. Private Sector Product Certification” Programs

¹⁷⁰ FDA. *Voluntary Third-Party Certification Programs for Foods and Feeds, Guidance for Industry*. <http://www.fda.gov/RegulatoryInformation/Guidances/ucm125431.htm>.

¹⁷¹ Sarah Saadoun, *Private And Voluntary: Are Social Certification Standards a Form of Backdoor Self-Regulation?*, 45 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 281, 286 (2013)

¹⁷² FSMA §303.

¹⁷³ “‘Accreditation body’ means an authority that performs accreditation of third-party auditors /certification bodies.” [hereinafter *Audit and Certification Proposed Rules*], 78 *Fed. Reg.* 45790

認證機構認證之驗證機構¹⁷⁴透過稽核措施判斷出口國食品業者設施是否符合美國食品安全標準，並發放驗證證書。此處：

1. 認證 (accreditation) 為一正式證明用以證實一認證機構具備足夠能力與資格得以完成認證驗證機構之業務¹⁷⁵。
2. 第三方 (third party) 意指非該品之製造者 (first-party) 或消費者 (second-party) 之第三人，得為非 FDA、非 FDA 簽約、合作之政府機關，得以為聯邦、州、地區性或外國之政府機關，也得為私人機構¹⁷⁶。
3. 驗證 (certification) 為證明一業者構通過檢驗、其特定產品類型之生產、加工、製造過程符合特定標準¹⁷⁷

(proposed Jul. 29, 2013) (to be codified at 21 C.F.R. pt. 1 and 16).

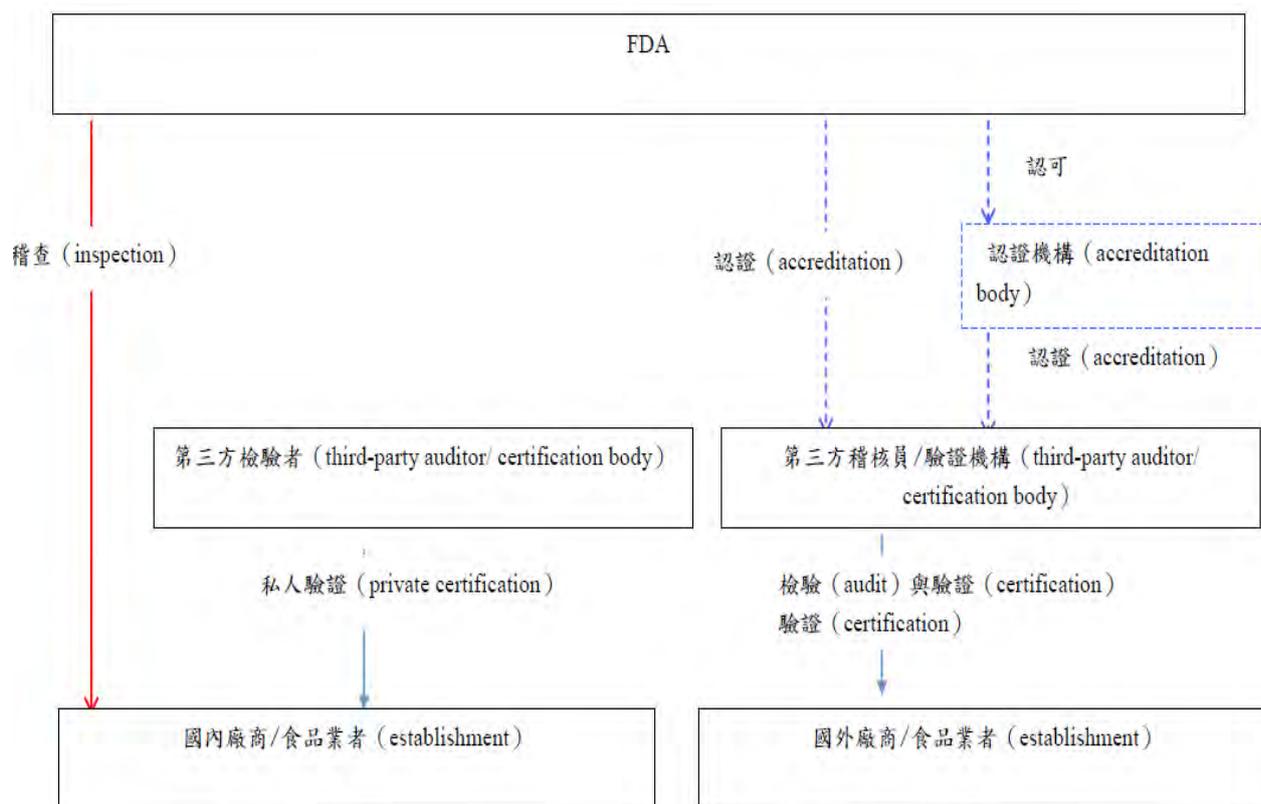
¹⁷⁴ “‘Accreditation’ means a determination by a recognized accreditation body, or by FDA in the case of direct accreditation, that a third-party audit or /certification body is competent to perform the activities required of an accredited auditor / certification body for the purposes of this rule. ‘Accredited auditor / certification body’ means a third-party auditor / certification body that a recognized accreditation body (or, in the case of direct accreditation, FDA) has determined meets the applicable requirements of this subpart and is authorized to conduct food safety audits and to issue food or facility certifications to eligible entities.” Id.

¹⁷⁵ FDA. (2016). Third-Party Certification Body Accreditation for Food Safety Audits: Model Accreditation Standards: Guidance for Industry and FDA Staff: “Accreditation means a determination by a recognized accreditation body (or, in the case of direct accreditation, by FDA) that a third-party certification body meets the applicable requirements of 21 CFR part 1, subpart M [Subpart M-- Accreditation of Third-Party Certification Bodies To Conduct Food Safety Audits and To Issue Certifications].”

¹⁷⁶ FDA. (2016). Third-Party Certification Body Accreditation for Food Safety Audits: Model Accreditation Standards: Guidance for Industry and FDA Staff: “Third-party certification body has the same meaning as third-party auditor as that term is defined in section 808(a)(3) of the FD&C Act and means a foreign government, agency of a foreign government, foreign cooperative, or any other third party that is eligible to be considered for accreditation to conduct food safety audits and to certify that eligible entities meet the applicable requirements of the FD&C Act and FDA regulations. A third-party certification body may be a single individual or an organization. Once accredited, a third-party certification body may use audit agents to conduct food safety audits.”

¹⁷⁷ FDA. (2016). Third-Party Certification Body Accreditation for Food Safety Audits: Model Accreditation Standards: Guidance for Industry and FDA Staff: Facility certification means an attestation, issued for purposes of section 801(q) or 806 of the FD&C Act, by an accredited third-party certification body, after conducting a regulatory audit and any other activities necessary to establish whether a facility complies with the applicable food safety requirements of the FD&C Act and FDA regulations.”

圖 18 FDA 食品安全之項目一覽



資料來源：本研究自行整理。

表 6 第三方檢驗認證施行原則¹⁷⁸：

- 檢驗施行以風險監測為原則：檢驗者應關注生產、加工、製造過程、包裝中是否有危害人體之風險，檢驗者也可以由生產廠房內部之自行檢驗流程來決定其檢驗之範圍。
- 檢驗應以書面告知施行方針：檢驗過程中，檢驗者應提供其檢驗過程與方針之書面通知，上述之書面資訊得包括以下檢驗過程：
- 檢視受檢驗機構前一年與食品安全相關之認證報告。
- 是否已有其他 FDA 認可之第三方檢驗者進行食品安全之檢驗。
- 受檢驗機構內部處理消費者投訴與自行內部檢驗。

¹⁷⁸ FDA. Voluntary Third-Party Certification Programs for Foods and Feeds, Guidance for Industry.

<http://www.fda.gov/RegulatoryInformation/Guidances/ucm125431.htm>

C. Elements of an Effective Audit Program

- 確認受檢驗機構之員工是否擁有足夠之食品安全訓練。
- 評估其原料、操作模式、包裝標示是否符合 FDA 規範。
- 若檢驗人員目擊嚴重違反食品安全之行為，得記錄之。
- 蒐集具代表性之樣品進行檢驗。
- 確認受檢驗者是否修正過往檢驗結果所指出之錯誤。
- 檢驗受檢驗廠房於檢驗過程中是否衛生。
- 確認受檢驗機構是否符合認證標準：檢驗者應提供受檢驗機構是否於生產、加工、製造過程、包裝均符合認證之安全標準，檢驗者應有其所需之相關資訊以便確認，包括受檢驗機構與其產品製程、產品型態與相關資訊記錄。FDA 針對個別產品得針對認證標準令公告認證指南。
- 受檢驗機構針對檢驗之申訴：認證機構應給予受檢驗機構申訴管道，提供其聯絡資訊、書面記錄申訴流程（包括認證機構如何接受、評估、回復其申訴）。
- 文件與記錄留存：認證機構應保存所有檢驗結果之文件至少三年，含檢驗報告、檢驗者筆記、相關實驗結果、受檢驗機構之通連資訊與受檢驗機構之後續修正。

資料來源：本研究整理。

由前述不難發現，食品認驗證為政府查驗食品廠商之外，保障食品安全的重要一環，其除滿足消費者選購食品時之特殊需求或偏好外，亦可輔助 FDA 監控食品安全風險；若遭遇食品污染事件，因經驗證之食品廠商之產品與廠房資訊於驗證機構處均有建立資料庫，故 FDA 得迅速追蹤或排除污染產品¹⁷⁹。另，食品認驗證因消費者需求，亦已成為食品管理之重要環節；據統計，由九家私人認驗證機構所組成之聯盟 The Food Safety Service Providers 每年於逾一百個國家進行超過二十萬次之檢驗（audit）、稽查與驗證，故學者推估私人食品認驗證機構每年所檢驗之業務量，已超過各級政府機關之總和¹⁸⁰。

¹⁷⁹ Lesley McAllister, *Regulation By Third-Party Verification*, 53 B.C. L. Rev. 1-63, 9 (2012).

¹⁸⁰ Lytton, Timothy D. & McAllister, Lesley K, *Oversight in Private Food Safety Auditing: Addressing Auditor Conflict of Interest*, *Wisconsin Law Review*, 290 (2014).

“Based on these figures, the scale of private food safety auditing activity appears to be at least ten times larger than that of federal government inspection, and it may exceed that of all federal and state efforts combined.”

另，如前所述，因食品製造廠商於訴訟時須擔負嚴格責任，故其亦有強烈之動機來維護產品安全性。而隨著近年來私人驗證之普及，食品相關訴訟案件亦發展出新趨勢，即原告控告驗證機構過失（negligence）並負擔賠償責任¹⁸¹。按侵權法，過失之定義為應注意而未注意¹⁸²，而專業從業人員之過失（professional negligence）為未能行使如同業從業人員應有之注意；於此定義之過失下，若遇一食品安全危害事件，受害者得依民事侵權（tort）請求賠償，若檢驗者之檢驗行動有所缺陷而造成他人權益損害，其應擔負侵權之責任（tort liability）¹⁸³。且於侵權之訴訟過程（tort litigation）中，關係人於調查（discovery）階段得以按民事訴訟法要求驗證機構公布檢驗相關之資訊¹⁸⁴，使外界得知並關注相關訊息，進而促使驗證機制與個別驗證者之修正與改進。

美國境內所生產之食品，針對消費者之不同需求已發展出多元之食品驗證項目；FDA 僅發布指南然針對各項目、針對檢驗施行之程序與實質內容給與建議，並無法訂之統一規範，本章分述之著名食品驗證項目如下：Kosher、Fair Trade USA、USDA Organic。章末分析針對進口食品之第三方檢驗與認證，因 FDA 對外國廠商並無管轄權，私人認證得以有效協治理，故 FSMA 授權 FDA 得要求外國廠商於進口食品時應檢付第三方驗證者之認證，合格者得加速食品進口程序；FSMA 規範之認證程序僅適用於進口食品¹⁸⁵、並未擴及美國本土製造之食品。

i. Kosher

圖 19 常見之 Kosher 標章¹⁸⁶

¹⁸¹ See Scott Rafferty, FDA Moving Too Slowly to Promote Private Inspections, Food Safety News (Sept. 6, 2013), <http://www.foodsafetynews.com/2013/09/the-fda-is-moving-too-slowly-to-promote-private-inspections/#.Us2HcImA1i4>

¹⁸² See Black's Law Dictionary. "negligence n. failure to exercise the care toward others which a reasonable or prudent person would do in the circumstances, or taking action which such a reasonable person would not."

¹⁸³ Lytton, Timothy D. & McAllister, Lesley K, *Oversight in Private Food Safety Auditing: Addressing Auditor Conflict of Interest*, 2014 Wis. L. Rev. 289, 310 (2014).

¹⁸⁴ Fed. R. Civ. P. 26. "Federal Rules of Civil Procedure Rule 26. Duty to Disclose; General Provisions Governing Discovery"

¹⁸⁵ Lytton, Timothy D. & McAllister, Lesley K, *Oversight in Private Food Safety Auditing: Addressing Auditor Conflict of Interest*, Wisconsin Law Review, 291-324 (2014).

¹⁸⁶ 圖片源自 <http://henrymakow.com/2015/07/are-kosher-symbols-extortion.html>



資料來源：本研究摘錄於網路。

Kosher 為針對符合猶太教規食品之認證，Kosher 一詞源自希伯來文，意為「合適」及「清潔」。猶太教戒律 (kashrus) 針對食品具詳細之規範，明文限制可食用動物之種類、烹飪方式與清潔步驟，故發展出認證制度，以滿足猶太教徒遵循教義之需求。猶太教之飲食戒律之主要原則為「五不食一從一止」¹⁸⁷，「五不食」為「不食動物血液、不食自然死動物、不食牛羊身體後部的筋腱、不食豬、兔、馬、駝、龜、蛇、蝦、貝、帶翅昆蟲與爬蟲、跳鼠及凶禽、一餐中不可同時食用肉類與奶製品」；「一遵從」為「遵從律法 (Torah)，迴避使用清潔有疑義的原料、迴避食用烹煮方式不明的食品」；「一禁止」為「安息日 (週五日落至周六日落) 禁止生火做飯」。肉品屠宰前則應實施儀式，且屠宰者 (shohet) 不得使用不潔、破損之刀具，切斷食道與氣管之下刀必須連續，屠宰者也應檢視牲畜是否有不潔或病變之處¹⁸⁸。

¹⁸⁷ 雅各之星 国际 Halal/Kosher 认证中心。http://www.halalkosher.org/

¹⁸⁸ Gerald F. Masoudi, *Kosher Food Regulation and the Religion Clauses of The First Amendment*, 60 U. Chi. L. Rev. 667, 669 (1993).

取得 Kosher 驗證代表該食物之原料、添加物及製作方式均符合猶太教規，雖然主要目的是為方便猶太教徒選購，但就其他消費者而言，Kosher 食品驗證也可作為食品安全性及清潔度之參考判斷依據。Kosher 食品之市場龐大，據統計每年消費額超過一百二十億美元，美國具超過一萬家之 Kosher 食品生產廠商、販售產品超過十三萬五千項，超過一千二百萬名美國消費者（其中僅 8% 為猶太人）因健康、食品安全、飲食偏好等原因選擇購買 Kosher 食品¹⁸⁹。

傳統且常見之 Kosher 食品管制係由地區團體於其管轄範圍內核發屠宰許可予特定商家；但因美國猶太社群之權力中心並非世俗政府之延伸，且在自由市場及宗教自由的氛圍下，各猶太社區可能同時有許多其他文化之移民、一社區內之猶太教信仰者也得自由選擇參與不同之猶太教會堂（synagogue），故各猶太社區內對於 Kosher 食品之管制本無統一規範。

但於二十世紀以降 Kosher 肉品曾接連爆發出醜聞，且有統計發現逾半數宣稱為 Kosher 之肉品並未符合猶太教戒律之屠宰規範¹⁹⁰。為因應消費者之龐大需求與解決上述之弊病，Kosher 驗證機構遂進行一系列之改革，含定期檢驗加工食品與生產廠房，並推廣其認證服務，並允許廠商以其驗證作為有效之行銷手段。其中最成功之業者為 Orthodox Union (OU)，1950 年代因拉比（Rabbi，對教師之尊稱）Alexander S. Rosenberg 經營而崛起；不同於其他飲食專業不足或收入來源主要為受檢驗廠商之驗證機構，OU 自詡為非營利機構，迴避利益衝突、統一檢驗人員薪資不隨驗證收入浮動、加強檢驗人員之猶太教義與食品專業訓練，成為最著名之 Kosher 驗證機構。目前美國有超過三百家 Kosher 驗證機構，OU 仍為市場龍頭，超過三分之二之 Kosher 食品均經過其驗證。OU 之成功奠基於龐大之驗證需求，其驗證效用於市場競爭下亦廣受消費者信賴；且除消費者外，食品製造業者也高度依賴其針對產品之原料與添加物之驗證（如一家餅乾業者之產品欲獲 Kosher 驗證，其上游原料之香草精也應具 Kosher 驗證）¹⁹¹。

¹⁸⁹ Timothy D. Lytton, *Competitive Third-Party Regulation: How Private Certification Can Overcome Constraints That Frustrate Government Regulation*, 15 *Theoretical Inquiries L.* 553 (2014).

¹⁹⁰ 本段所敘述之 Kosher 食品認證發展歷史源於 Timothy D. Lytton, *Kosher: Private Regulation in the Age of Industrial Food* 1-35 (2013).

¹⁹¹ 本段所敘述之 OU 發展歷史源於 Timothy D. Lytton, *Competitive Third-Party Regulation: How Private Certification Can Overcome Constraints That Frustrate Government Regulation*, 15 *Theoretical Inquiries L.* 539 (2014).

因 Kosher 並非政府強制力背書下運作之驗證架構，故針對 Kosher 標示錯誤與不實，有賴宗教社群、認驗證機構與法律共同監管，此機制可分為三層次¹⁹²：(一) 第一層為自我監理之機制，亦即食品廠商若載取得驗證標章後，違反驗證之相關規定生產不麼符合驗證標準之食品產品，則驗證機構可於發現後將其除名，從而對違反驗證規定的食品廠商商譽造成影響；同理，驗證機構若因給予標示不實之驗證標章，若被消費者發現，則該驗證機構之商譽亦有可能受損。(二) 第二層為訴諸私法 (private law) 救濟，亦即消費者針對標示錯誤 (misrepresentation of a material fact) 之驗證標章，得對發給該驗證標章之驗證機構提起侵權之訴，並依其所受之損害求償；如消費者因食用經驗證機構驗證之食物而仍引發過敏，自得對該認證機構提出違反合約 (breach of contract)、違背義務 (breach of duty) 之訴¹⁹³；若驗證機構發現其驗證標章為他人所濫用，其可針對此未授權使用按商標法 (trademark law) 按蓄意侵害 (willful infringement) 或商標造假 (counterfeit of marks)¹⁹⁴ 提起訴訟。(三) 第三層為特別法，如消費者保護法 (consumer protection laws) 或 Kosher 詐欺法規 (Kosher Fraud Statutes) 之適用。一般州立之消費者保護法雖未明文提及 Kosher 之規範，然其可規範廣告不實 (false advertising) 或標示錯誤；而紐約州、紐澤西州等州則特別訂立州法—Kosher 詐欺法規—以規範相關 kosher 驗證之法律問題。

紐約州為訂立 Kosher 詐欺法規之第一州，此法源自於十九世紀末一猶太教教團 Congregation Shearith Israel 為阻止一喪失授權之屠宰者繼續販售 Kosher 肉品而遊說立法者所設¹⁹⁵；且隨著 Kosher 不實標示頻傳、猶太移民人口增加與食品工業日益複雜化，原先用以維持特定教團獨賣地位為目地所設之規範，其焦點轉向保護食用者權益。紐約州之 Kosher 詐欺法規針對 Kosher 之定義援引符合正統猶太教宗教規範 (orthodox Hebrew religious requirements)¹⁹⁶，禁止非 Kosher 之食品冒充並要求 Kosher 食品販賣者應履行特定義務，包含註冊與分離標示非 Kosher 食品；違法者恐面臨罰金與有期徒刑¹⁹⁷。

然於 *Commack Self-Serv. Kosher Meats, Inc. v. Weiss*¹⁹⁸ 乙案中，法院卻判決紐約州之 Kosher 詐欺法規因違反美國憲法第一條修正案而無效。該案始於被告公司所產的牛

¹⁹²

¹⁹³ Shayna M. Sigman, *Kosher without Law: The Role of Nonlegal Sanctions in Overcoming Fraud within the Kosher Food Industry*, 31 Fla. St. U. L. Rev. 509, 548 (2004).

¹⁹⁴ 15 U.S.C. § 1117(a)-(b) (2015).

¹⁹⁵ Shayna M. Sigman, *Kosher without Law: The Role of Nonlegal Sanctions in Overcoming Fraud within the Kosher Food Industry*, 31 Fla. St. U. L. Rev. 509, 552 (2004).

¹⁹⁶ N.Y. AGRIC. & MKTS. LAW § 201-a (Gould 2003).

¹⁹⁷ *Id.* at 119.

¹⁹⁸ See *Commack Self-Serv. Kosher Meats, Inc. v. Weiss*, 294 F.3d 415, 432 (2d Cir. 2002)

排於接受 Kosher 商業查驗後，被認為其加工浸鹽過程未符合 Kosher 之規範；前者抗辯商業查驗所採樣之牛排尚未加工完成、並非供銷售之最終產品，紐約市府最終撤銷對其追訴。然被告公司於紐約州政府撤回除罰後，提出紐約市 Kosher 詐欺法規針對 Kosher 食品應符合正統希伯來宗教規範之要求（“orthodox Hebrew religious requirements”），係違反憲法第一修正案有關宗教自由保障之規定，而提起訴訟。在該案中，法院認為 Kosher 詐欺法規可視為消費者保護法之延伸，源自於處分有害公益之行為，屬於刑法之範疇，故 Kosher 詐欺法規應先界定何謂正確之 Kosher 標示，以區隔何謂錯誤之 Kosher 標示。然而行政機關在判定何種 Kosher 標示方法時，卻以其是否符合正統猶太教義為判斷依據，並強制要求 Kosher 食品販售者均須標示 Kosher 標章；換言之，僅有遵守「正統」猶太教義之食物處理方式可被授與 Kosher 標章，從而排除其他「非正統」猶太教義對 Kosher 食物之認定。因此，法院判定紐約州 Kosher 詐欺法規之論斷（依正統猶太教義為判斷依據）與強制規範將抵觸美國憲法第一條修正案：「國會不得制定有關下列事項的法律：確立一種宗教或禁止信教自由；剝奪言論自由或出版自由；或剝奪人民和平集會及向政府要求伸冤的權利¹⁹⁹」。

除了紐約市，紐澤西於 *Ran-Dav's County Kosher, Inc. v. State* 案後²⁰⁰、巴爾第摩於 *Barghout v. Bureau of Kosher Meat & Food Control* 案後²⁰¹，相繼因違反憲法第一修正案而廢除 Kosher 詐欺法規。換言之，公部門之 Kosher 詐欺法規執行受限於憲政與行政資源之考量，已逐漸取消；但值得注意者為，現今之 Kosher 驗證產業針對監控、監督與核證已有精密之分工，已逐漸達到原先 Kosher 詐欺法規之立法目的²⁰²，從而使美國現行針對 Kosher 食品詐欺防弊之作法主要仰賴宗教與認證社群之資訊分享與私人追訴。

¹⁹⁹ US. Const. amend. I.

“Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.”

²⁰⁰ *Ran-Dav's County Kosher, Inc. v. State*, 608 A.2d 1353, 1366 (N.J. 1992)

²⁰¹ *Barghout v. Bureau of Kosher Meat & Food Control*, 66 F.3d 1337, 1346 (4th Cir. 1995)

²⁰² Shayna M. Sigman, *Kosher without Law: The Role of Nonlegal Sanctions in Overcoming Fraud within the Kosher Food Industry*, 31 Fla. St. U. L. Rev. 509, 601 552 (2004).

ii. USDA Organic

圖 20 USDA Organic 之標章²⁰³



資料來源：本研究摘錄於網路。

相較於 Kosher 主要以民間之商業認驗證為主，政府之公權力僅扮演輔助之角色，美國政府在有機食品之認驗證上則扮演較為重要之角色。美國國會於 1990 年通過有機食品保護法（Organic Foods Production Act，以下簡稱為 OFPA），授權 USDA 管理有機食品之製造、運輸與標示；該法之立法目的為建立國家級之有機食品標準、確保消費者食用之產品符合穩定之國家標準、促進有機食品之州間貿易、管理有機食品製程之許可與建立禁止物質之國家清單（National List of Allowed and Prohibited Substances）²⁰⁴。USDA 將有機食品之管理業務授權於其轄下之農業銷售服務處（Agricultural Marketing Service，以下簡稱為 AMS），以達成前述立法目的；USDA 另於 2002 年建立國家有機計畫（National Organic Program，以下簡稱為 NOP），其法源列於 7 C.F.R. Part 205，其主要業務包括管理有機食品之認驗證機構、提供有機食品相關規範與指南、管理有機食品之進出口政策²⁰⁵。於上述規範下，消費者針對有機食品之需求日益增加，至 2008 年有機食品產業之規模已達 211 億美元²⁰⁶。

OFPA 針對有機之規範以食品製造過程為中心，其「有機製造」(organically produced)

²⁰³ 圖片源自 USDA. <https://www.ams.usda.gov/rules-regulations/organic/organic-seal>

²⁰⁴ 7 U.S.C. § 6501: ”“(1) to establish national standards for organically produced products; (2) to assure consumers that organically produced products meet a consistent national standard; and (3) to facilitate interstate commerce of organically produced products.”

²⁰⁵ See USDA National Organic Program. <https://www.ams.usda.gov/about-ams/programs-offices/national-organic-program>

²⁰⁶ Catherine Greene et al., U.S. Dep't of Agric. Econ. Research Serv., Economic Information Bulletin No. 55, Emerging Issues in the U.S. Organic Industry 3 (2009), <http://www.ers.usda.gov/publications/eib55/eib55.pdf>.

之定義為「按本法章節所製造與處理之農產品」²⁰⁷，故有機食品之製程與處理應參照 NOP 之規範、符合 7 C.F.R. Part 205 Subpart C 所列之有機製造與處理要求（Organic Production and Handling Requirements）所列之標準或避開禁止事項。針對有機食品是否符合 OFPA，USDA 並不執行查驗稽查，而是由 USDA 直接認證驗證機構並由驗證機構監控與驗證有機農場與製造者，僅通過驗證機構驗證之有機產品才得以宣稱或標示其產品為「有機製造」²⁰⁸。

有機食品之標示分為三層次²⁰⁹：（一）完全由有機製造之原料所組之產品得以標示為「100%有機」（100% organic）；（二）有機原料使用量超過重量或容量 95%者得標示為「有機」（organic），此類與第一類產品得於產品外包裝使用 USDA Organic 之標章與驗證機構之 Logo；（三）有機原料使用量為重量或容量 70%至 95%者得標示為「由有機製造」（made with organic），產品外包裝僅得使用驗證機構之 Logo，不得使用 USDA Organic 之標章。

表 7 7 C.F.R. Part 205 Subpart C 所列之有機製造與處理要求節錄

- | |
|--|
| <p>§ 205.200 製造或處理者若欲標示其農產品為「100%有機」、「有機」、「由有機製造」，須符合本章之規定。製造方法必須維持或增進生產所應用之自然資源，包含土壤與水之品質。</p> <p>§ 205.101(a) 造或處理者若欲標示其農產品為「100%有機」、「有機」、「由有機製造」，應發展有機製造與處理計畫（organic production or handling system plan），並由經認證之驗證機構同意。該計畫須達本法之標準，並包含：</p> <ol style="list-style-type: none">(1)該計畫作業與過程之描述，並應載明應用頻率；(2)製造與處理過程所用之物質名冊，應包含組成成份、來源、使用處、商業用途；(3)描述監控該計畫之方法，並應載明監控頻率；(4)按§ 205.103 建立紀錄留存系統；(5)防止與非有機產品混雜之管理措施與實際阻隔方式，須將有機產品與非有機 |
|--|

²⁰⁷ 7 U.S.C. §6502(14): “an agricultural product that is produced and handled in accordance with this chapter..”

²⁰⁸ 7 U.S.C. § 6506(a)(A)(1).

“(a) In general

A program established under this chapter shall-

(1) provide that an agricultural product to be sold or labeled as organically produced must-

(A) be produced only on certified organic farms and handled only through certified organic handling operations in accordance with this chapter; and

(B) be produced and handled in accordance with such program;”

²⁰⁹ 7 C.F.R. §205.301(a).

產品、禁用物質分隔處；

(6)其於驗證機構認定遵循法規必要之事項。

§ 205.105 農產品若欲標示其為「100%有機」、「有機」、「由有機製造」，該產品之製造與處理不得使用下列物質或製作方式：

未列於§ 205.601 或§ 205.603 之化學合成之物質與原料；

§ 205.602 或 § 205.604 所禁止之非化學合成物質；

使用於製造產品之非農業用物質（§ 205.605 所列之物質不受此限）；

使用於製造產品之非有機物質（§ 205.606 所列之物質不受此限）；

被排除之生產手段（如基因改造或其他影響作物生長之非自然手段），疫苗不受此限（唯§ 205.600 (a)許可之疫苗不受此限）；

21 CFR 179.26 所描述之游離輻射處理；

廢水處理之污泥。

§ 205.202 有機產品來源之土地須 (a)符合§§ 205.203 至 205.206 之規範；(b)於受成前三年內不得於其使用禁止物質；(c)必須具明確之界限與緩衝區，以區隔鄰近非有機管理之土壤。

§ 205.203 「土壤肥沃度與作物營養管理標準」

(a)製造者必須採用維持或增進土壤之物理、化學與生物性之耕作與種植方式，並極小化土壤侵蝕；

(b) 製造者須以輪種、覆蓋作物、應用動植物衍生物等方式管理土壤肥沃度與作物營養；(c) 製造者管理土壤肥沃度與作物營養之方式必須維持或增進土中的有機物質，並不可以植物營養素、病原生物、重金屬或禁止物質之殘留物污染作物、土地、水源；

(d) 欲達(c)，製造者得使用國家清單允許之有機製造使用之化學合成物質、可溶性低之開採自土壤物質、可溶性高之開採自土壤物質須符合有機製造使用國家清單、燃燒動植物之灰燼；

(e) 製造者不得：使用含有有機製造國家清單禁止之使用物質的肥料或動植物原料、使用廢水處理之污泥、為去除作物殘而將其燃燒（除非為控制疫情或促進種子發芽）。

§ 205.270(c) 農產品若欲標示其為「100%有機」、「有機」、「由有機製造」，或產品所含之原料若欲標示為有機，該有機食品處理者不得 (1) 行使 205.105(e)或(f)禁止之行為；(2) 使用§ 205.605 所禁止之不穩定之化學合成溶解物質或其他製造過程添加之化學合成物質；標示為「由有機製造」之產品，其非有機之原料不受此限。

資料來源：本研究自行整理。

有機食品之驗證機構得為各州之農業行政部門或國內外私部門之機構²¹⁰，且必須具備有機製造之農業科技專業、稽查人力與訓練充足、每年進行驗證機構內部之評估、留存期稽查之紀錄以供主管機關查閱²¹¹。驗證機構並須避免利益衝突，7 C.F.R. § 205.501(a)(11) 列出應遵守之義務²¹²：其不得驗證與其一年內有商業利益往來之廠商、驗證過程中應排除與被驗證廠商有商業往來或親屬關係之人員、驗證機構所有僱員不得接受被驗證廠商之餽贈、不得給予通過驗證之協助或建議、相關人員應提供年度的利益衝突揭露報告、核發驗證與進行評估應由不同人員為之。至 2007 年止，經 USDA 認證之驗證機構已驗證超過 27,000 家有機製造商，其中 11,000 家為國外之廠商，其通過有機驗證之商品得以在美銷售²¹³。

表 8 7 C.F.R. § 205.501(a) (11) 避免利益衝突之規範

7 CFR § 205.2

責任連接 (responsibly connected) 之狀態為認驗證之申請者或接受者，同時為該認驗證機構之合夥人、經營人、監督人、持有人、經理人、超過 10% 股票之擁有者²¹⁴。

§ 205.501(a) (11) 為避免利益衝突，廠商應採取下列措施：

(i) 若驗證機構之人員或其責任連接之相關人士，於十二個月期間與一生產

²¹⁰ 7 C.F.R. § 205.500(a): “The Administrator shall accredit a qualified domestic or foreign applicant in the areas of crops, livestock, wild crops, or handling or any combination thereof to certify a domestic or foreign production or handling operation as a certified operation.”

²¹¹ See National Organic Program, 7 C.F.R. §205.501(a).

²¹² 7 C.F.R. § 205.500(a) (11) : “Prevent conflicts of interest by:

(i) Not certifying a production or handling operation if the certifying agent or a responsibly connected party of such certifying agent has or has held a commercial interest in the production or handling operation, including an immediate family interest or the provision of consulting services, within the 12-month period prior to the application for certification;

(ii) Excluding any person, including contractors, with conflicts of interest from work, discussions, and decisions in all stages of the certification process and the monitoring of certified production or handling operations for all entities in which such person has or has held a commercial interest, including an immediate family interest or the provision of consulting services, within the 12-month period prior to the application for certification;

(iii) Not permitting any employee, inspector, contractor, or other personnel to accept payment, gifts, or favors of any kind, other than prescribed fees, from any business inspected: Except, That, a certifying agent that is a not-for-profit organization with an Internal Revenue Code tax exemption or, in the case of a foreign certifying agent, a comparable recognition of not-for-profit status from its government, may accept voluntary labor from certified operations;

(iv) Not giving advice or providing consultancy services, to certification applicants or certified operations, for overcoming identified barriers to certification;

(v) Requiring all persons who review applications for certification, perform on-site inspections, review certification documents, evaluate qualifications for certification, make recommendations concerning certification, or make certification decisions and all parties responsibly connected to the certifying agent to complete an annual conflict of interest disclosure report; and

(vi) Ensuring that the decision to certify an operation is made by a person different from those who conducted the review of documents and on-site inspection.”

²¹³ Chenglin Liu, *Is “Usda Organic” a Seal Of Deceit?: The Pitfalls Of Usda Certified Organics Produced in the United States, China and Beyond*, 47 Stan. J. Int'l L. 333, 335 (2011).

²¹⁴ 10 7 CFR § 205.2: “Responsibly connected. Any person who is a partner, officer, director, holder, manager, or owner of percent or more of the voting stock of an applicant or a recipient of certification or accreditation.”

(production)或處理(handling operation)過程中擁有商業利益(包含為一等、二等親屬者或提供諮詢服務者),其應拒絕驗證該生產或處理過程。

(ii) 應排除人員或組織(含約聘人員(contractors)),於核發驗證及驗證後監控之作業、討論、決策過程中有利益衝突者,含於該生產或處理過程擁有商業利益(包含為一等、二等親屬者或提供諮詢服務者)。

(iii) 禁止雇員、稽查人員、約聘人員或其他驗證機構之人員自驗證申請者接受除了表定費用外之付款、禮物、或任何形式之幫助。例外:驗證機構為美國稅法認定之非營利組織,或經該國政府認定為非營利組織之外國驗證者,得接受驗證申請者之自願勞力協助。

(iv) 不得給予驗證申請者通過驗證之協助或建議、助其通過驗證過程之標準。

(v) 要求所有驗證機構之人員,含審查驗證申請者、進行現場稽查者、檢閱驗證文件者、評估是否符合驗證標準者、針對驗證給與建議者或核發驗證者,及責任連接之相關人員應提供年度的利益衝突揭露報告。

(vi) 核發驗證與否之決策者與進行現場稽查、檢閱驗證文件者,應由不同人員為之。

資料來源:本研究自行整理。

除了聯邦之有機食品管理機制,各州亦已發展出有機相關之規範與管理機制。Florida Lime & Avocado Growers, Inc. v. Paul 乙案揭示各州政府針對食品所設之規範,具備保障健康、安全、福利之功能²¹⁵。OFPA 也揭示各州得建置其有機食品管理,並得發展進階之規範²¹⁶。如奧瑞岡州於 1973 年便通過有機食品標示法²¹⁷,為各州之有機食品法規揭開序幕;後其餘各州相繼立法,如加州於 1973 年參考奧瑞岡州之法規修正其健康與安全法(Health and Safety Code)²¹⁸。

自 NOP 於 2002 年創立後,USDA 之查驗稽查官(Inspector General)一共進行兩次關於其效能之內部檢討;於 2010 年之檢討報告中,歸結 NOP 之出重大缺陷²¹⁹:一為 NOP 針對違法之驗證者並未採取有效之行動,主要係因其行政資源不足而無法處理針對驗證機構之投訴,亦因此無依據依法定之罰則開罰違法之驗證者;二為 NOP 之實

²¹⁵ Florida Lime & Avocado Growers, Inc. v. Paul, 373 U.S. 132, 144 (1963).

²¹⁶ 7 U.S.C. § 6506 “(d) State program

A State organic certification program approved under this chapter may contain additional guidelines governing the production or handling of products sold or labeled as organically produced in such State as required in section 6507 of this title.”

²¹⁷ See OR.REV.STAT. § 616.406 (1991).

²¹⁸ CAL.HEALTH & SAFETY CODE § 26569.13 (1979) (repealed 1990).

²¹⁹ Office of Inspector Gen., U.S. Dep't of Agric., Audit Report 01601-03-Hy, supra note 51, at 2-4.

務作業並未符合相關之規範，如 NOP 認證驗證機構之決議，依法應經由其他審核委員會（peer review panel）檢視與評估²²⁰，然 NOP 並未成立該審核委員會，意即 NOP 之認證均由其獨立決定、並未經其他機關評議，故其認證之效能堪慮；三為 NOP 針對外國驗證機構之監管有限，NOP 需經實地評估（site evaluation）方得核發認證²²¹，然針對部分外國之驗證機構，NOP 以旅遊警戒為由而未派遣稽查員至該國進行實地訪查，卻核發認證予未經實地評估之驗證機構。

iii. Fair Trade USA

圖 21 Fair Trade USA 之標章²²²



資料來源：本研究摘錄於網路。

公平貿易（Fair trade）之概念在提倡全球化貿易與生產過程中應重視勞工、環保

²²⁰ 7 C.F.R. § 205.509 (2016): “The Administrator shall establish a peer review panel pursuant to the Federal Advisory Committee Act (FACA) (5 U.S.C. App. 2 et seq.). The peer review panel shall be composed of not less than 3 members who shall annually evaluate the National Organic Program's adherence to the accreditation procedures in this subpart F and ISO/IEC Guide 61, General requirements for assessment and accreditation of certification/registration bodies, and the National Organic Program's accreditation decisions. This shall be accomplished through the review of accreditation procedures, document review and site evaluation reports, and accreditation decision documents or documentation. The peer review panel shall report its finding, in writing, to the National Organic Program's Program Manager.”

²²¹ 7 C.F.R. § 205.506(a)(3): “Accreditation will be granted when: (3) The Administrator determines that the applicant for accreditation meets the requirements for accreditation as stated in § 205.501, as determined by a review of the information submitted in accordance with §§ 205.503 through 205.505 and, if necessary, a review of the information obtained from a site evaluation as provided for in § 205.508.”

²²² 圖片來自 Fair Trade USA 之官方網站：<http://fairtradeusa.org/resources/logos-labels>

及社會政策的公平性；公平貿易組織訂立生產與貿易過程中應符合之社會、環保與經濟之標準，以達到保障勞工待遇、環境保護、生產過程透明化、生產社區（尤以開發中國家為最）的經濟發展等目標。開發中國家之製造者因其位於供應鏈前端，仰賴傳統之中盤商收購，故議價能力較為弱勢，公平交易對其影響（或助益）較為明顯；如未參與公平貿易之咖啡種植者，因種植產量有限而無規模經濟優勢，又加工廠商針對其產品之收購價格遠低於市價，故其生產收益有限²²³。而公平貿易可為製造者帶來行銷至其他市場的機會、提升其產品至合理之價格，進而幫助其提升生產技術、多樣化生產不同作物、改善工作環境。學者 Stephen Franklin 於 2012 年估計，參與公平貿易之生產者每磅之收購價介於 \$1.00 至 \$1.10 間，較未參與者平均 \$0.30 高出許多²²⁴。

公平貿易機制亦可協助改善生產過程中所帶來之社會問題，如發展中國家童工（child labor）受剝削之困境。童工之成因源於家戶貧窮、跨國公司之要求、產品消費者與受害者擁有之資訊有限。藉由公平貿易之標章驗證，可揭示一產品是否由童工生產，且生產者是否均得到合理之報酬；公平貿易之認驗證提供產品收購價之底價，鼓勵生產者應採取公平之生產方式，有效改善因貧窮帶來之童工問題，同時保障生產者面臨市場波動時不受價格下滑之劇烈影響²²⁵。而不同於訴諸生產國之法規來改善生產不公情況與其衍生之社會問題，公平交易驗證係透過資訊揭露與消費者自主選擇，使他國消費者得以透過公平交易認驗證機制，在日常消費的過程中為貿易衍生之社會公平問題盡一份心力，並藉此督促或促進已開發國家之生產者能採取對開發中國家較為友善或公平之交易與生產制度。而公平交易驗證之標章亦的確達成法律強制管制以外之效果：據調查，美國之消費者若得知一產品若得知產品並非由童工生產，多願意付出較高之價格購買²²⁶。

如前所述，公平貿易多為法律強制規範以外之私人認驗證，於美國之推行亦非由公部門立法規範，而由民間組織按國際標準進行私人認驗證。國際之公平貿易組織網路旁大，而由四大跨國組織（其合稱為 FINE）—— Fairtrade Labelling Organizations International（後改制為 Fairtrade International（FLO））、World Fair Trade Organization（WFTO）、Network of European World shops and European Fair Trade Association（EFTA）

²²³ Brink Lindsey, Grounds for Complaint?: 'Fair trade' and the Coffee Crisis, Adam Smith Institute (Nov. 22, 2004, 10:07 PM), <http://www.adamsmith.org/publications/economy/grounds-for-complaint-%3F/>.

²²⁴ Tad Mutersbaugh, Ethical Trade and Certified Organic Coffee: Implications of Rules-Based Agricultural Product Certification for Mexican Producer Households and Villages, 12 *Transnat'l L. & Contemp. Probs.* 89, 91 (2002)

²²⁵ Shima Baradaran, Stephanie Barclay, Fair Trade and Child Labor, 43 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 1, 58 (2011).

²²⁶ See Patrick De Pelsmacker et al., Do Consumers Care About Ethics? Willingness to Pay for Fair Trade Coffee, 39 *J. Consumer Aff.* 363, 364 (2005).

— 所共同訂立之公平貿易標準，則廣為各國驗證機構採納；而前述之四大組織之主要業務，便是為統一各國國內各驗證組織之驗證標準。

美國著名之公平貿易驗證組織 Fair Trade USA 之宗旨為「透過驗證與推廣公平貿易產品，建立較平等之國際貿易典範，裨益農民、勞工、消費者、產業與地球環境，促進永續性成長與社區培力」²²⁷，其為符合美國稅法 (Internal Revenue Code) 501(c)(3) 所定義之非營利組織。Fair Trade USA 原亦為 FLO 之一員，於 2011 年 10 月退出²²⁸，主要是因兩者之理念分歧。以咖啡為例²²⁹，FLO 僅驗證農夫自擁 (farmer-owned cooperatives) 並自治 (self-governance) 下所生產之咖啡，經驗證之廠商將得到最低收購價之保障；Fair Trade USA 則希望提高其驗證之普及度與影響力²³⁰，開放驗證受僱農民 (waged farm workers) 種植之咖啡，此舉被視為迎合大型咖啡生產商之需求²³¹，背離公平貿易提升小規模生產者之市場勢力 (market power) 之主要目標。其他反對 Fair Trade USA 之公平貿易組織採取了應對行動，遊說公平貿易咖啡最大之廠商 Green Mountain Coffee Roasters 脫離 Fair Trade USA 之驗證²³²，並另行創立針對小規模生產者之標章 Small Producers Symbol (SPP)。

不同於專注生產者所在之社群，Fair Trade USA 採取不同之取徑，提出公平貿易城鎮 (Fair Trade Towns) 之名單，與各城鎮之當地政府合作提出在地消費之政策，如 2008 年 Northampton 市通過「在地與公平消費準則」(Buy Local/Buy Fair ordinance)²³³，鼓勵民眾消費在地生產之物產。公平貿易驗證機構針對其理念之分歧顯現於各驗證機構彼此相異的經營模式，而驗證大規模之廠商與否至今仍是公平貿易社群辯論之焦點。

²²⁷ Mission/Values, FAIRTRADEUSA (2014) <http://fairtradeusa.org/about-fair-trade-usa/mission>: “Fair Trade USA enables sustainable development and community empowerment by cultivating a more equitable global trade model that benefits farmers, workers, consumers, industry and the earth. We achieve our mission by certifying and promoting Fair Trade products.”

²²⁸ Amy J. Cohen, *The Law and Political Economy of Contemporary Food: Some Reflections on the Local and the Small*, 78 *Law & Contemp. Probs.* 101, 139 (2015)

²²⁹ *Id.*

²³⁰ Paul Rice, *Fair Trade USA: Why We Parted Ways with Fair Trade International*, TRIPLEPUNDIT (Oct. 26, 2016), <http://www.triplepundit.com/2012/01/fair-trade-all-fair-trade-usa-plans-double-impact-2015/>

²³¹ See Daniel Jaffee & Philip H. Howard, *Corporate Cooptation of Organic and Fair Trade Standards*, 27 *AGRIC. HUM. VALUES* 387 (2010).

²³² See, e.g., *An Open Letter to Green Mountain Coffee Roasters from Equal Exchange: Please Leave Fair Trade USA* (Oct 26, 2016), available at <http://equalexchange.coop/open-letter-green-mountain-coffee-roasters-equal-exchange>

²³³ *City of Northampton, Buy Local/Buy Fair Resolution*, (Oct 26, 2016), available at <http://www.northamptonma.gov/DocumentCenter/View/872>

(五) 新興食品安全管制模式 (二): 進口食品之第三方認驗證

有別於前述國內食品產品認驗證制度，美國 FSMA 針對進口食品產品另行建立一套進口食品之第三方認驗證機制。進口食品占美國食品消費量日趨增加，2011 年進口食品之產值為所有食品之 15%²³⁴，達 760 億美元；然而，因美國對於其他進口國之食品安全衛生監管機制並無管轄權，故無法將其內國查驗稽查等行政措施擴及他國領土內實施，且因目前國際間多邊或雙邊針對食品之貿易協定缺乏食品安全相關之規範，故進口國僅得於產品抵達其境內之進口海關時稽查產品、自行負擔確保進口食品安全性之責任²³⁵。然則面對數量遽增的進口食品與有限之查驗稽查人力，海關處之查驗稽查 (port-of-entry inspection) 面臨許多難題²³⁶：包括效率低落、無法妥善於海關入口處檢測出污染源、檢測樣品遭廠商抽換、經檢驗被 FDA 拒絕入境之產品因與海關溝通失誤導致其流入市面等。針對進口食品，相較於資源及治權有限之公部門，私部門之檢驗者得因市場誘因、主動訂立驗證標準，實質影響他國廠商行為並促進跨國食品安全²³⁷。檢驗者得建立作為驗證機構之品牌 (brand)、進而營利，且私部門之檢驗者擁有較佳之彈性、不受限於政府間之多國協議與談判結果所限，故其所有之監督能力與檢驗技術優於公部門之稽查機關²³⁸。

有鑑於此，FSMA 提出第三方認驗證 (accreditation of third-party auditors) 之機制，針對進口食品建立安全性檢測之延伸機制。FDA 於 2011 年公布 FSMA，該法案為 FDCA 之修法，旨為促進食品管制之全面性改革²³⁹，規範內容包含食品安全問題預防²⁴⁰、食品安全問題之監控與處理²⁴¹、進口食品安全之促進，並將面臨食品污染之施政方針、由處理轉為預防²⁴²。第三方認驗證之最終法案 (Final Rule) 於 2015 年 11 月 27 日公布，明訂第三方驗證機構之認證與第三方驗證機構進行檢驗 (audit)、核發食品與廠房之驗證 (certification) 之相關事宜，並授權 FDA 訂立檢驗者針對採樣、分析、內部品

²³⁴ Tacy Katherine Hass, *New Governance Can User-Promulgated Certification Schemes Provide Safer Higher Quality Food*, 68 Food & Drug L.J. 77 (2013)

²³⁵ Ching-Fu Lin, *Public-Private Interactions In Global Food Safety Governance*, 69 Food & Drug L.J., 143, 152 (2014).

²³⁶ Eric M. Goldstein, *Inspecting the Hands That Feed US Requiring US Quality for All Imported Foods*, 7 Wash. U. Global Stud. L. Rev. 137, 150 (2008).

²³⁷ Jennifer Clapp & Doric Fuchs eds., *Corporate Power in Global Agrifood Governance* (2009).

²³⁸ Ching-Fu Lin, *Public-Private Interactions In Global Food Safety Governance*, 69 Food & Drug L.J., 143, 153 (2014).

²³⁹ FDA. FDA Food Safety Modernization Act (FSMA). <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/>

²⁴⁰ FSMA TITLE I--IMPROVING CAPACITY TO PREVENT FOOD SAFETY PROBLEMS.

²⁴¹ FSMA TITLE II--IMPROVING CAPACITY TO DETECT AND RESPOND TO FOOD SAFETY PROBLEMS

²⁴² FSMA TITLE III--IMPROVING THE SAFETY OF IMPORTED FOOD

質控管之標準²⁴³。

針對進口食品²⁴⁴實施之第三方驗證機構之認證程序，與該第三方驗證機構執行食品安全檢驗與驗證核發之相關規範，列於FSMA第307章，FDA並發佈相關函釋指導企業實施。被FDA認可(recognized)之認證機構(accreditation body)得為外國政府、行政機關或私人機構，認證機構應向衛生和公眾服務部提交其認證之檢驗機構與檢驗人員(audit agent)之名單。若未符合本法之規範，衛生和公眾服務部得取消對認證機構之認可²⁴⁵，且衛生和公眾服務部應定期(至少每四年)針對認證機構重新評估²⁴⁶。認證機構之職責另包括：藉由定期實地訪查監督第三方驗證機構之表現、向FDA通報其認證名單之變更、提交監督與自我評估跟FDA、留存FDA所需之紀錄²⁴⁷。

檢驗機構(auditor)亦需應經認證機構認證其得執行食品安全檢驗與驗證之核發、成為經認證之第三方檢驗機構(Accredited third-party auditor)。第三方檢驗機構得為外國政府及其行政機關、外國公司、或其他經美國衛生及公共服務部認定符合(b)(2)之核證標準(accreditation)²⁴⁸之第三方機構，其得為個人行使業務，或聘僱檢驗人員(audit agents)。外國政府欲成為經認證第三方檢驗機構，該國之食品安全系統應達到美國之

²⁴³ Food Safety Modernization Act, SEC. 202. “(6) Model laboratory standards.--The Secretary shall develop model standards that a laboratory shall meet to be accredited by a recognized accreditation body for a specified sampling or analytical testing methodology and included in the registry provided for under paragraph (1). In developing the model standards, the Secretary shall consult existing standards for guidance. The model standards shall include--

“(A) methods to ensure that--

“(i) appropriate sampling, analytical procedures (including rapid analytical procedures), and commercially available techniques are followed and reports of analyses are certified as true and accurate;

“(ii) internal quality systems are established and maintained;

“(iii) procedures exist to evaluate and respond promptly to complaints regarding analyses and other activities for which the laboratory is accredited; and“(iv) individuals who conduct the sampling and analyses are qualified by training and experience to do so; and

“(B) any other criteria determined appropriate by the Secretary.”

²⁴⁴ 本法針對進口食品應具第三方認證之規定不包含外國製造之酒精飲品、USDA管轄之肉品、禽畜與蛋類。FDA. KEY REQUIREMENTS: Final Rule on Accredited Third-Party Certification.

<http://www.fda.gov/downloads/Food/GuidanceRegulation/FSMA/UCM472891.pdf>

²⁴⁵ See FSMA SEC. 307 (b)(1)(C)

²⁴⁶ FSMA SEC. 307 (f)(1)

²⁴⁷ FDA. KEY REQUIREMENTS: Final Rule on Accredited Third-Party Certification.

<http://www.fda.gov/downloads/Food/GuidanceRegulation/FSMA/UCM472891.pdf>

²⁴⁸ FSMA SEC. 307(b)(2). “(2) Model accreditation standards. <<NOTE: Deadline.>> --Not later than 18 months after the date of enactment of the FDA Food Safety Modernization Act, the Secretary shall develop model standards, including requirements for regulatory audit reports, and each recognized accreditation body shall ensure that third-party auditors and audit agents of such auditors meet such standards in order to qualify such third-party auditors as accredited third-party auditors under this section. In developing the model standards, the Secretary shall look to standards in place on the date of the enactment of this section for guidance, to avoid unnecessary duplication of efforts and costs.”

標準，即其標準應等同於美國加工、製造、包裝或待進口之食品²⁴⁹。外國企業或其他第三人機構若欲成為經認證第三方檢驗機構，FSMA section 307(b)(2)授權衛生及公共服務部訂立認證標準（model accreditation standards）²⁵⁰，經認可之認證機構應確認檢驗機構之檢驗能力應符合該標準²⁵¹。

第三方檢驗機構之職責為管理其檢驗人員之行動、檢討其檢驗之效率與缺失、留存 FDA 所需之紀錄²⁵²。第三方檢驗機構因利益迴避之要求，不得為受檢驗者所經營或控制，且應定期向衛生和公眾服務部揭示其財務利益衝突之資訊。

經認證之第三方檢驗機構，其認證於下列情況將予以撤銷（withdrawal of accreditation）²⁵³：若該第三方檢驗者牽涉一重大之食品疾病²⁵⁴、衛生和公眾服務部經評估後發現該第三方檢驗者並不符合認證之標準²⁵⁵、拒絕美國政府針對該第三方檢驗者是否符合認證標準之檢驗²⁵⁶、該第三方檢驗者之認證機構之認可被取消²⁵⁷。且衛生和公眾服務部應定期（至少每四年）針對經認證之第三方檢驗者重新評估²⁵⁸。

檢驗人員得為經認證之第三方檢驗機構（accredited third-party auditor）之工作人員，得代表其所屬之第三方檢驗機構進行食品安全檢驗²⁵⁹，若其檢驗過程中發現可能有害公共衛生之情形，應立即通報衛生和公眾服務部²⁶⁰。檢驗方式針對不同檢驗客體

²⁴⁹ See FSMA SEC. 307 (c)(1)(A).

²⁵⁰ FSMA section 307(b)(2) "(2) Model accreditation standards. --Not later than 18 months after the date of enactment of the FDA Food Safety Modernization Act, the Secretary shall develop model standards, including requirements for regulatory audit reports, and each recognized accreditation body shall ensure that third-party auditors and audit agents of such auditors meet such standards in order to qualify such third-party auditors as accredited third-party auditors under this section. In developing the model standards, the Secretary shall look to standards in place on the date of the enactment of this section for guidance, to avoid unnecessary duplication of efforts and costs.

²⁵¹ See FSMA SEC. 307 (c)(1)(B)

²⁵² FDA. KEY REQUIREMENTS: Final Rule on Accredited Third-Party Certification. <http://www.fda.gov/downloads/Food/GuidanceRegulation/FSMA/UCM472891.pdf>

²⁵³ See FSMA SEC. 307 (c)(6)

²⁵⁴ FSMA SEC. 307 (c)(6)(A)(i)

²⁵⁵ FSMA SEC. 307 (c)(6)(A)(ii)

²⁵⁶ FSMA SEC. 307 (c)(6)(A)(iii)

²⁵⁷ FSMA SEC. 307 (c)(6)(B)

²⁵⁸ FSMA SEC. 307 (f)(2)

²⁵⁹ FSMA SEC. 307(a)(1). "Audit agent.--The term 'audit agent' means an individual who is an employee or agent of an accredited third-party auditor and, although not individually accredited, is qualified to conduct food safety audits on behalf of an accredited third-party auditor."

²⁶⁰ See FSMA SEC. 307 (c)(4)(A)

得具彈性，FSMA 針對檢驗報告（audit report）之形式具統一規範²⁶¹。檢驗報告應於檢驗四十五日內備妥，並載明受檢驗之負責人、檢驗日期、檢驗項目²⁶²。在第三方認證完成後，衛生和公眾服務部得要求第三方檢驗機構提交相關報告。

第三方檢驗機構得進行諮詢性（consultative audits）或規範性檢驗（regulatory audits）²⁶³。諮詢性檢驗為針對廠商是否符合 FSMA 之規範進行檢驗，其結果僅供受檢驗者內部參考²⁶⁴；規範性檢驗為檢驗廠商是否符合 FSMA 之規範，其結果將決定進口食品是否得取得本法 SEC.801(q)（具風險之待進口食品應付驗證之要求）或 SEC. 806（憑驗證參與自願性合格進口商計畫）要求之驗證²⁶⁵。

一食品廠商構通過檢驗，檢驗機構確認其特定產品類型之生產、加工、製造過程符合驗證標準，得給予該廠商驗證²⁶⁶；而 FSMA 明訂驗證進口食品之目的為滿足 FSMA sec.801(q)與 sec. 806 針對進口食品之驗證要求²⁶⁷：一為滿足 FDA 於特殊狀況下針對待進口食品須隨附驗證之要求²⁶⁸，FDA 為防止食品安全危機，得針對具已知風險之食

²⁶¹ Food Safety Modernization Act, §307.

²⁶² See FSMA SEC. 307 (c)(3)(A)

²⁶³ FSMA SEC. 307(a)(3). “(3) Third-party auditor.--The term `third-party auditor' means a foreign government, agency of a foreign government, [[Page 124 STAT. 3960]] foreign cooperative, or any other third party, as the Secretary determines appropriate in accordance with the model standards described in subsection (b)(2), that is eligible to be considered for accreditation to conduct food safety audits to certify that eligible entities meet the applicable requirements of this section. A third-party auditor may be a single individual. A third-party auditor may employ or use audit agents to help conduct consultative and regulatory audits”

²⁶⁴ FSMA SEC. 307(a)(5). “(5) Consultative audit.--The term `consultative audit' means an audit of an eligible entity--

“(A) to determine whether such entity is in compliance with the provisions of this Act and with applicable industry standards and practices; and

“(B) the results of which are for internal purposes only.”

²⁶⁵ FSMA SEC. 307(a)(7). “(7) Regulatory audit.--The term `regulatory audit' means an audit of an eligible entity--

“(A) to determine whether such entity is in compliance with the provisions of this Act; and

“(B) the results of which determine--

“(i) whether an article of food manufactured, processed, packed, or held by such entity is eligible to receive a food certification under section 801(q); or

“(ii) whether a facility is eligible to receive a facility certification under section 806(a) for purposes of participating in the program under section 806.”

²⁶⁶ FDA. Voluntary Third-Party Certification Programs for Foods and Feeds, Guidance for Industry.

“III. DEFINITIONS F. *Certification* means the procedure by which a certification body provides assurance that the establishment conforms to certification criteria.”

²⁶⁷ See FSMA SEC. 307 (c)(2)(A) and (B)

²⁶⁸ 21 U.S. Code § 381(q)(1). “(q) Certifications concerning imported foods (1) In general

The Secretary may require, as a condition of granting admission to an article of food imported or offered for import into the United States, that an entity described in paragraph (3) provide a certification, or such other assurances as the Secretary determines appropriate, that the article of food complies with applicable requirements of this chapter. Such certification or assurances may be provided in the form of shipment-specific

品類別、來源國或地區具特定風險、來自食品安全檢驗標準不如美國之進口食品²⁶⁹，要求其進口應隨附第三方驗證機構核發之驗證；二為得憑該驗證參與自願性合格進口商計畫（Voluntary Qualified Importer Program，簡稱為VQIP），進而提供該進口商之進口食品得加速審核與入境²⁷⁰。

然則針對進口食品之第三方認驗證制度亦有其潛在之缺陷。該制度以參與VQIP作為廠商尋求認證之誘因，期待緩解官方檢驗進口食品之行政負擔；但因食品進口廠商均了解官方檢驗能力有限（據統計，FDA於海關處稽查之進口食品僅為進口總量之1%、USDA所稽查之進口農產品僅為總量之5%²⁷¹），故對廠商而言，獲取第三方認證參與VQIP、進而減免入境稽查，相較於未參與第三方認證之廠商面臨極低之稽查機率，誘因有限²⁷²。

（六）台灣之食品安全管理體系簡述

1. 台灣《食品安全衛生管理法》之三級品管制度

歷經數次食品安全事件後，我國之《食品安全衛生管理法》（簡稱《食安法》）修法並引入食品三級品管制度，其中之一級品管為業者自主管理、二級品管為經公告業

certificates, a listing of certified facilities that manufacture, process, pack, or hold such food, or in such other form as the Secretary may specify.”

²⁶⁹ 21 U.S. Code § 381(q)(2). “(2) Factors to be considered in requiring certification

The Secretary shall base the determination that an article of food is required to have a certification described in paragraph (1) on the risk of the food, including—

(A) known safety risks associated with the food;

(B) known food safety risks associated with the country, territory, or region of origin of the food;

(C) a finding by the Secretary, supported by scientific, risk-based evidence, that—

(i) the food safety programs, systems, and standards in the country, territory, or region of origin of the food are inadequate to ensure that the article of food is as safe as a similar article of food that is manufactured, processed, packed, or held in the United States in accordance with the requirements of this chapter; and

(ii) the certification would assist the Secretary in determining whether to refuse or admit the article of food under subsection (a); and

(D) information submitted to the Secretary in accordance with the process established in paragraph (7).”

²⁷⁰ 21 U.S. Code § 384b. “(a)(1)(A) to provide for the expedited review and importation of food offered for importation by importers who have voluntarily agreed to participate in such program.”

²⁷¹ Tacy Katherine Hass, *New Governance Can User-Promulgated Certification Schemes Provide Safer Higher Quality Food*, 68 Food & Drug L.J. 77, 85 (2013). “Furthermore, the FDA only inspects about one percent of the imported shipments in its jurisdiction; and the USDA inspects just five to ten percent.”

²⁷² Lytton, Timothy D. & McAllister, Lesley K, *Oversight in Private Food Safety Auditing: Addressing Auditor Conflict of Interest*, Wisconsin Law Review, 327 (2014). “Rafferty predicts that, “[g]iven fiscal constraints, the FDA is unlikely significantly

to increase its own presence at ports of entry. So importers know that the overwhelming majority of shipments will not be refused, held, or even inspected at the port,” thereby undermining the incentive of expedited review”

者應通過第三方獨立機構之驗證、三級品管為政府查驗稽查管理之加強（其中政府之檢驗業務尚得委託外部檢驗機構檢驗）。上述之食品安全系統與其施行概況於下分述之。

一級品管為要求廠商應自主管理，其內涵包括廠商應自訂食品安全監測計畫、規模龐大之食品業者應自行設置實驗室²⁷³、與自行將產品或原料送驗。按《食安法》第七條第二項「食品業者應將其產品原材料、半成品或成品，自行或送交其他檢驗機關（構）、法人或團體檢驗」，即屬業者自主檢驗之法制化。而檢驗機構按《食安法》第三十七條第二項與第三項，得由衛生福利部食品藥物管理署（簡稱食藥署）委任、委託並辦理認證，而驗證亦可由食藥署委託之認證機構辦理。

二級品管要求指定業別與資本額新台幣三千萬元以上之食品業者²⁷⁴，應按《食安法》第八條第五項取得衛生安全管理系統之驗證。該驗證之核發機構需經中央主管機關認證，「國立臺灣大學」、「財團法人中華穀類食品工業技術研究所」、「財團法人食品工業發展研究所」為目前經認證之食品衛生安全管理系統認證驗證機構。

三級品管為加強政府例行與專案性查驗稽查，查驗稽查分為現場查核與抽樣檢驗，前者應由食藥署與地方政府衛生局之人員按《食安法》第四十一條辦理，後者之檢驗得按第三十七條由經中央主管機關或認證機構認證之檢驗機構為之，食藥署於其網頁定期公告經認證之食品檢驗機構²⁷⁵。

圖 22 臺灣食品安全之項目一覽

²⁷³ 行政院食品安全辦公室食品安全資訊網 <http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=8A0404D0C442445F> (最後流覽日期；2016.11.2)

「(1)上市、上櫃之食品業者，104年12月10日起應設置實驗室。

(2) 104年10月15日公告凡領有工廠登記且資本額一億元以上之食用油脂、肉類加工、乳品加工、水產品食品、麵粉、澱粉、食鹽、糖、醬油及茶葉飲料等10類製造、加工、調配業者，自105年12月31日起應設置實驗室。」

²⁷⁴ 行政院食品安全辦公室食品安全資訊網 <http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=8A0404D0C442445F> (最後流覽日期；2016.11.2)

「應取得驗證之業別：罐頭食品製造業，食品添加物、特殊營養食品製造業、乳品加工食品業、資本額3千萬元以上之食品油脂製造業、麵粉、澱粉、食鹽、糖及醬油食品製造業者等。」

²⁷⁵ 公告之食品認證檢驗機構

<http://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=113#.WFIIrJ96Uk>

可獲得健康食品許可證²⁷⁷。

圖 23 健康食品標章



資料來源：本研究摘錄於網路。

- B. 深層海水自願性產品驗證標章：為經濟部標準檢驗局按《商品檢驗法》²⁷⁸為推廣「深層海水」之產業鏈所設之標章，經濟部於 2006 年核定「深層海水資源利用及產業發展實施計畫」，積極投入深層海水檢測技術之驗證制度，並制定 31 項深層海水檢驗法國家標準(CNS)，2008 年經濟部標準檢驗局花蓮分局之深層海水驗證中心正式啟用。

圖 24 深層海水自願性產品驗證標章



²⁷⁷ 《健康食品管理法》第 3 條：「依本法之規定申請查驗登記之健康食品，符合下列條件之一者，應發給健康食品許可證：一、經科學化之安全及保健功效評估試驗，證明無害人體健康，且成分具有明確保健功效；其保健功效成分依現有技術無法確定者，得依申請人所列舉具該保健功效之各項原料及佐證文獻，由中央主管機關評估認定之。二、成分符合中央主管機關所定之健康食品規格標準。第一項健康食品安全評估方法、保健功效評估方法及規格標準，由中央主管機關定之。中央主管機關未定之保健功效評估方法，得由學術研究單位提出，並經中央主管機關審查認可。」

²⁷⁸ 《商品檢驗法》第 14 條：「為提升商品或服務之品質、環境、安全或衛生之管理，標準檢驗局得推行相關商品或管理系統之驗證制度。標準檢驗局依前項規定受理廠商申請商品或管理系統驗證，其申請條件、程序、驗證證書之有效期限、核(換)發、撤銷、廢止及相關事項之辦法，由主管機關定之。」

資料來源：本研究摘錄於網路。

(2) 由公私部門共同執行之食品標章

- A. 正字標記：其為經濟部標準檢驗局按《標準法》創立，廠商得向標準檢驗局申請實施驗證其是否符合國家標準項目²⁷⁹，標準局管亦可委託非營利之標準化認證機構辦理認證業務²⁸⁰。

圖 25 正字記號



資料來源：本研究摘錄於網路。

- B. TQF 台灣優良食品(Taiwan Quality Food)：本標章之前身為經濟部食品 GMP 認證體系；1980 年代國家建設委員會委託經濟部工業局輔導食品工業實施食品 GMP 品保制度，1989 年經濟部公告食品 GMP 認證體系實施規章，涵蓋 16 項認證食品類別，並委託食品工業發展研究所成為第一個食品 GMP 認證執行機構。2015 年 GMP 微笑標章正式由經濟部移轉至 TQF 協會，並進行組織改組，除了原先之政府主管機構，另納入原物料業者、通路業者以及消費者保護團體，『台灣食品 GMP 協會』更名為『台灣優良食品發展協會』(Taiwan Quality Food Association, TQF)²⁸¹。

TQF 僅制定標準與管理已登錄之驗證標章，不進行驗證，而依其標準進行驗證之機構需經財團法人全國認證基金會(TAF)認證，方能驗證食品業者。TQF 公告《台

²⁷⁹ 《標準法》第 11 條：「標準專責機關對前條選定之國家標準項目，得依廠商之申請實施驗證；經驗證合於驗證條件及程序者，得核准其使用正字標記。」

²⁸⁰ 《標準法》第 14 條：「主管機關得委託非以營利為目的之標準化認證機構辦理認證業務。前項標準化及認證實辦法，由主管機關定之。」

²⁸¹ 上述資料參考自『台灣優良食品發展協會』之發展沿革介紹：

<http://www.tqf.org.tw/tw/about/history.php?menu=%E9%97%9C%E6%96%BC%E5%8D%94%E6%9C%83&submenu=%E7%99%BC%E5%B1%95%E6%B2%BF%E9%9D%A9>

灣優良食品驗證制度產品驗證方案》與《台灣優良食品產品驗證檢驗項目規格及標準》，作為驗證機構受理客戶申請 TQF 驗證及辦理驗證作業之遵循依據²⁸²。

圖 26 TQF 台灣優良食品標章



資料來源：本研究摘錄於網路。

- C. 台灣優良農產品標章(CAS, Certified Agricultural Standards)：由行政院農業委員會按《農產品生產及驗證管理法》所設立，該法第 9 條規定「農產品及其加工品之驗證，由認證機構認證之驗證機構辦理」，而認證機構為「中央主管機關或其審查合格之委託機關、法人，具有執行本法所定認證工作資格者」²⁸³，目前經認證之驗證機構目前包括財團法人中央畜產會、財團法人食品工業發展研究所、財團法人工業技術研究院、財團法人台灣優良農產品發展協會。農委會另公告《優良農產品驗證管理辦法》與各類食品項目之驗證基準。農委會於 1991 年成立之「財團法人 CAS 優良農產品發展協會」，現更名改制為「財團法人台灣優良農產品發展協會」，以推廣該標章。

圖 27 台灣優良農產品標章



²⁸² 《台灣優良食品驗證制度產品驗證方案》：「本驗證方案之擁有者「台灣優良食品發展協會」(以下簡稱本會)係社團法人組織。本會為依法設立、非以營利為目的，結合食品及飲料製造業者、通路及零售業者、原物料供應業者、消費者團體、學研團體等，共同致力於提升食品品質，推廣 TQF 驗證制度，確保食品的衛生安全及健全食品產業發展為宗旨。」

²⁸³ 《農產品生產及驗證管理法》第 3 條



資料來源：本研究摘錄於網路。

- D. 台灣有機農產品標章(CAS Organic)：由行政院農業委員會按《農產品生產及驗證管理法》所設立²⁸⁴，農委會辦理驗證機構之認證業務²⁸⁵並公告《有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法》。經驗證通過之國產有機農產品，需依規定標示驗證證書字號及使用 CAS 台灣有機農產品標章；進口產品則需經審查合格及標示有機標示同意文件字號始得標示為有機²⁸⁶。

圖 28 台灣有機農產品標章(CAS Organic)



資料來源：本研究摘錄於網路。

- E. 產銷履歷(TAP, Traceable Agriculture Product)：由行政院農業委員會按《農產品生產及驗證管理法》所設立²⁸⁷，且除了自願性之產銷履歷驗證制度。必要時，中央主管機關得針對特定農產品強制實施產銷履歷驗證²⁸⁸。產銷履歷係「指農產品自生

²⁸⁴ 《農產品生產及驗證管理法》第 5 條：「農產品、農產加工品在國內生產、加工、分裝及流通等過程，符合中央主管機關訂定之有機規範，並經驗證者，始得以有機名義販賣。前項各類有機農產品、農產加工品之申請條件與程序、驗證基準、標示方式、有效期間及相關管理之辦法，由中央主管機關定之。」

²⁸⁵ 《有機農產品驗證機構認證作業要點》

²⁸⁶ 《核發進口農糧產品及農糧加工品有機標示同意文件審查作業要點》

²⁸⁷ 《農產品生產及驗證管理法》第二章 生產管理及產銷履歷

²⁸⁸ 《農產品生產及驗證管理法》第 7 條：「中央主管機關得就國內特定農產品實施自願性產銷履歷驗證

產、加工、分裝、流通至販賣之公開且可追溯之完整紀錄」²⁸⁹；《產銷履歷農產品驗證管理辦法》第2條第1款定義產銷履歷為「農產品之產製過程，依照中央主管機關訂定之標準化作業流程及模式進行生產作業，有效排除風險因素，降低環境負荷，以確保農產品安全與品質」。財團法人全國認證基金會（TAF）或農委會為認證機構，經認證之產銷履歷驗證機構。

圖 29 TAP 產銷履歷標章



資料來源：本研究摘錄於網路。

(3) 純由私部門執行之食品標章

- A. GGM 羊乳標章(Good Goat's Milk)：由中華民國養羊協會設立，該協會為「業者自行發起，內政部核准，依法設立之非以營利為目的之社會團體。協會本著成立時的宗旨，極力配合政府政策，輔導養羊產業，加強養羊戶情誼交流與團隊合作，提高羊農收益，提供給國人健康、優質的羊類畜產加工品」²⁹⁰。該協會公告《中華民國養羊協會羊乳標章認證使用要點》並向經濟部智慧財產局登記註冊商標；驗證申請者應繳交其作業程序評核與申請書、向該協會申請。養羊協會定期公告檢驗結果，公布參與廠商是否有摻假試劑、羊奶是否純正。



圖 30 GGM 羊乳標章

制度。必要時，得公告特定農產品之項目、範圍，強制實施產銷履歷驗證制度。」

²⁸⁹ 《農產品生產及驗證管理法》第3條

²⁹⁰ 中華民國養羊協會之協會沿革參考自 <http://www.goat.org.tw/about.asp>



資料來源：本研究摘錄於網路。

(七) 對台灣之啟示

1. 查驗稽查規範之疊床架屋、權責分配不清

查驗稽查之實務包含現場查核與抽樣檢驗，為政府以公權力介入、保障市面流通食品基本安全之手段。由現行《食安法》之管制架構觀之，查驗稽查相關規範卻有疊床架屋、權責分配不清之疑慮。首先，政府要求廠商之產品應具備基本之安全性，因而於三級品管之架構下要求廠商主動送驗或政府及其委託驗證單位得主動至實地稽查，看似全面性的對食品安全查驗稽查作相對應之規範，但因不同層級之查驗稽查或驗證範圍有所重疊，可能一方面導致廠商在食品安全查驗或驗證時之資源重複投入或錯置，亦可能導致廠商無所適從，甚至政府查驗單位或驗證機構相互推卸責任。另外，三級品管夾雜民間自行監督與政府公權力不同管制方式，但在相關規範與其施政目標卻有重疊之處：《食安法》第七條第二項要求廠商應「自行送交檢驗」，屬一級品管之範疇；然為確保市面流通之食品產品基本安全性，規模龐大或特定產品別之業者須按《食安法》第八條第五項取得衛生安全管理系統之驗證，屬二級品管之範疇；食藥署與地方政府衛生局之人員按《食安法》第四十一條辦理現場查核檢驗，經中央主管認證之檢驗機構得協助抽樣檢驗，屬三級品管之範疇。然則此三級之行政管制措施均為保障食品安全，所採之手段卻又分歧、彼此衝突，包含了要求廠商自主送驗又強制大型廠商應通過特定安全性認證，第三級又由政府進行查驗稽查，其間之標準設定是否有所差異，並不清楚。

然參見美國之管制架構，其以 FDA 之查驗稽查作為最基本之保障安全性手段，已註冊之食品廠商須經 FDA 定期稽查，而查驗稽查所得之採樣檢驗亦於 FDA 中央或地區之實驗室分析，市面上之產品均係透過主管機關之此一層措施，以達保障市面上產品基本安全性之立意。然台灣似將此一目標分為三級由私人與政府機構主行（或至少沒有明確區分三級品管之不同立法目的），彼此間目標重複、專職機構偶有重疊，亦易造成特定產品或廠商之重複查驗稽查、檢驗、強制驗證，致資源之浪費、廠商面對重複規範而

無所適從之困境。

上述不同級別品管之專責機構亦可能因立法目的重複而未明確區分之故，可能產生主管機關過度授權之疑慮。舉例而言，「財團法人中華穀類食品工業技術研究所」、「財團法人食品工業發展研究所」等單位一般被視為二級品管下經中央主管機關認證之食品衛生安全管理系統認證驗證機構，但法律亦未禁止其得作為三級品管之檢驗機構²⁹¹；但二級品管之驗證機構作為三級品管之檢驗機構，之間是否有利益衝突之問題？其作為三級品管檢驗機構時與主管機關之法律關係為何？是否屬委託行政？抑或僅屬行政機關委外檢驗而行政處分仍由中央主管機關做成，均尚待釐清。舉例而言，三級品管為主管機關進行食品查核及管制時協助其檢驗，應屬委託行使公權力²⁹²與行政契約授與，然則檢驗過程下若出現爭議，如檢驗結果錯誤導致廠商受罰、致營業損失，該廠商應如何向政府或檢驗機構究責，此第三人之行政救濟手段為何，仍待揭示。且檢驗結果為政府行使公權力之依據，但主管機關卻以民間機關之檢驗結果責罰廠商，此時除非由主管機關通盤自主決策是否開罰並對民間檢驗機構之檢驗結果全權負責，否則將有過度授權檢驗機構之質疑。

再者，二級驗證機構與三級檢驗機構為同一單位，亦造成利益衝突之困境。二級品管之實施為廠商個別向驗證機構申請驗證，而驗證機構就驗證通過與否發給證明，屬私部門之民事契約。三級品管下，政府與檢驗單位為行政契約，按《食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法》第二十五條：「受託者及其人員受託辦理認證工作時，其迴避事項，依行政程序法之規定」。然則實務運行上，二級驗證機構若與廠商有業務互動，該機構於三級檢驗時是否得針對有利益往來之廠商提供公正之檢驗報告，尚有疑慮。

2. 台灣主管機關於食品認證介入過多

除查驗稽查外，私人/商業食品認證之目的，主要在針對基本食品安全（由政府查驗緝豺機制確保）以外之特殊消費需求，訂立相應規範並給與符合者驗證，以供消費者選購時得以參考，藉由資訊透明以達到特殊食品安全或需求之效果；而廠商亦得以銷售

²⁹¹ 請詳食品藥物管理署之二網頁：

公告之食品認證檢驗機構：

<http://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=113#.WFHTrJ96Uk>

食品衛生安全管理系統驗證法規：「國立臺灣大學」、「財團法人中華穀類食品工業技術研究所」、「財團法人食品工業發展研究所」為本部食品藥物管理署食品衛生安全管理系統認證驗證機構。」

<http://www.fda.gov.tw/TC/siteListContent.aspx?sid=7887&id=20441&chk=d1643570-f710-414b-b041-7de88bfe597b¶m=pn%3d1%26sid%3d7887#.WFIKAbJ96Uk>

²⁹² 行政程序法第 16 條第 1 項：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」

符合驗證之產品，以應不同之市場需求，並賺取較高之利潤。而消費者之特殊需求（如支持特定生產理念、符合特定宗教規範）已逸脫基本安全性之範疇，屬於更進一步之消費偏好；而公權力之管制界線應止於基本安全性之保障，廠商針對消費者特殊需求的額外措施，應屬私人商業行為，公部門似不應過度介入。

但台灣一方面在公權力應扮演重要角色之食品基本安全之查驗稽查制度上，大幅度引入私人認驗證機構協助公權力行使；另一方面，主管機關卻於應屬私人/商業認驗證食品標章之運作扮演重大角色，可能使消費者對查驗稽查與私人認驗證之功能混淆，從而將應屬食品基本安全之外、針對優質產品之進階驗證標章，視為政府應提供之食品安全性保障，並認為無標章者不具基本之食品安全。然市面上流通之產品，主管機關均應恪行查驗稽查之職責，並確保食品依法不得危害人身健康；至如其他私人標章則應由私人私法契約關係加以規範，政府似不應在基本食品安全之外再介入私人標章之運作（除非涉及認驗證機構之設立標準）。換言之，在考量食品安全管制架構之初衷與行政資源之掙節，台灣主管機關是否應過度介入食品標章之運作，似有進一步思考之空間。

以美國為例，除查驗稽查外，相關認驗證機制多以私人認驗證為主，如猶太教之 Kosher 驗證，因美國憲法規定政府不得針對宗教內涵進行管制與規範，故猶太教徒及其他消費者針對 Kosher 之食品需求，完全仰賴宗教社群之經營；公平貿易之食品標章，亦由國際級及各國之公平貿易組織訂立規範、推廣標章，並無政府直接介入，亦屬私部門之經濟活動。公部門在查驗稽查以外之介入有限，僅於特定食品種類（如有機食品）由美國農業部訂立相關規範，並由驗證機構驗證與追蹤廠商之生產活動。公部門僅有限介入食品驗證與標章，得有效發揮私部門之經濟效率、集中公部門資源於基本安全性保障之稽查業務、避免介入宗教與政經貿易意識形態等屬消費者個人偏好的領域。

3. 臺灣稽查罰則過輕、處罰手段有限

相較於美國查驗稽查之規範，台灣公部門實施查驗稽查過程中發現廠商之不法情事，《食安法》現有之罰則過輕、處罰之手段有限²⁹³，多僅針對查核檢驗之產品，將變質、

²⁹³ 《食安法》第 52 條：「食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，經依第四十一條規定查核或檢驗者，由當地直轄市、縣（市）主管機關依查核或檢驗結果，為下列之處分：一、有第十五條第一項、第四項或第十六條所列各款情形之一者，應予沒入銷毀。二、不符合中央主管機關依第十七條、第十八條所定標準，或違反第二十一條第一項及第二項規定者，其產品及其為原料之產品，應予沒入銷毀。但實施消毒或採行適當安全措施後，仍可供食用、使用或不影響國人健康者，應通知限期消毒、改製或採行適當安全措施；屆期未遵行者，沒入銷毀之。三、標示違反第二十二條第一項或依第二項及第三項公告之事項、第二十四條第一項或依第二項公告之事項、第二十六條、第二十七條或第二十八條第一項規定者，應通知限期回收改正，改正前不得繼

腐敗、有毒者均予以沒入銷毀，食品器具與包裝不符衛生安全及品質、食品添加物之使用未按中央主管規定、食品標示不清者須限期改正或予以沒入銷毀。列於第九章《食安法》之其餘之罰責所責罰之情節不足涵蓋所有不法之情。且裁罰之內容不似美國具備多種程序與手段，雖有歇業、停業、廢止登錄等機制設計，與美國相較，行政處分之選擇仍屬寡少。

相較之下，美國 FDCA 第 331 條所列舉之違法事由涵蓋食品之製造、加工、包裝、運輸、銷售等環節，可供台灣罰則設計時之參考。舉例而言，FDA 之**預先警告信函**得清楚標示稽查時間與違法事由，且根據資訊公開法案需公開於網頁供民眾閱覽；若台灣有此設計，可於第一時間讓消費者知悉廠商違法狀況。行政處分之**召回**為一具彈性之管制手段，廠商於 FDA 建議下得自主召回產品、維護企業形象，且廠商依法應於大眾媒體上發布召回訊息，FDA 也應於其網頁公佈相關資訊，故 FDA 與廠商需主動與廣大消費者溝通、而非仰賴第四權之媒體以「爆料」手段引發人心恐慌。FDA **取消資格**之機制亦較台灣之規定細緻，法定取消資格之期限為一年至十年，若累犯者得永久取消其資格。行政扣留則為主管機關針對疑似違法食品直接發布扣留令，無須另命廠商回收、銷毀其產品；若台灣參考此手段，得有效防堵有害產品流入市面、也無須事後追蹤廠商是否依主管機關指示沒入銷毀。**撤銷註冊登記**要求廠商每兩年應更新註冊，若違法機構遇撤銷，亦得於聽證會向主管機關溝通與提交改正計畫，供主管機關裁罰參考；但台灣並無類似之機制。另，美國法定罰則之**罰鍰**雖然有限，然實務上 FDA 大量運用**協議裁決**，要求違法機構繳納不法所得，並無金額上限，若再加上訴訟後給予消費者之損害性賠償，企業不法行為所帶來之損失金額龐大，得有效嚇阻違法情事。

綜上所述，FDA 之各種行政手段較具彈性、著眼促進廠商及消費者三方的正向互動，且著重資訊公開，得供臺灣制度改進之參考。

續販賣；屆期未遵行或違反第二十八條第二項規定者，沒入銷毀之。

四、依第四十一條第一項規定命暫停作業及停止販賣並封存之產品，如經查無前三款之情形者，應撤銷原處分，並予啟封。前項第一款至第三款應予沒入之產品，應先命製造、販賣或輸入者立即公告停止使用或食用，並予回收、銷毀。必要時，當地直轄市、縣（市）主管機關得代為回收、銷毀，並收取必要之費用。

前項應回收、銷毀之產品，其回收、銷毀處理辦法，由中央主管機關定之。製造、加工、調配、包裝、運送、販賣、輸入、輸出第一項第一款或第二款產品之食品業者，由當地直轄市、縣（市）主管機關公布其商號、地址、負責人姓名、商品名稱及違法情節。輸入第一項產品經通關查驗不符合規定者，中央主管機關應管制其輸入，並得為第一項各款、第二項及前項之處分。」

柒、研究議題六：消費者對於農產品標章之了解、認知與信任程度的研究

本文分為以下五個部分：(一) 前言；(二) 文獻回顧；(三) 研究設計；(四) 研究發現；(五) 結論。

一、前言

「民以食為天，食以安為先」，隨著社會經濟條件變遷，民眾對於食物的要求，從過去追求「量」的溫飽，進而注重「質」的面向，包括安全、品質、健康等等，然而，近年來我國的食安問題層出不窮，重創了民眾對於政府、食品廠商的信任。食品安全(Food Safety)和其在生產過程中所使用的原料、器具以及方式等特性皆是在食物的運轉體系之中被觀察的重要項目(Caswell, 1998)，食品安全因而逐漸成為被公眾、業界、政府、學術界廣為討論的議題(Grunert, 2005)，在公共政策中，食品安全的管制政策可以被劃分為兩個種類，以短期效果而言，政府對於食品安全設置一些最低的共同標準要求；以長期效果而言，則希望藉由對消費者進行教育和消費者資訊機制(例如:食品認證標章)，令消費者對於食品安全能有自主性判斷能力、增加食品安全資訊的透明度。(Caswell and Mojduszka, 1999)。

其中，Caswell(1999)指出，有越來越多的國家選擇以食品標章作為其對消費者提供資訊、促使市場重視食品品質的重要管制工具，現行在我國食品中能看到的標章五花八門，以蔬菜農產品的標章而言，即有 CAS、產銷履歷、有機農產品以及吉園圃四種，其各自認證的目的、要求標準和驗證流程也不盡相同，其中，有機農產品的驗證機構更是多達 10 家，面對眾多的標示與標章制度，消費者究竟是否能夠區分標章並認知其有何不同、對於標章是否信任，另外，標章之於消費者購買行為的決策上是否有影響力，皆是需要進一步釐清探討的問題。

過去的相關研究顯示，消費者對於標章的認知程度尚嫌不足(黃錦煌、林正士、郭岑伊、李能慧，2011)，本研究選擇以小白菜作為研究中心的原因在於，第一、過去研究雖有消費者對於食品標章的認知、信任程度以及是否影響其購買因素，惟仍是針對特定某一標章，沒有進行消費者跨標章看法的比較；第二、目前的研究皆是以大範圍的「農產品」為分析對象，沒有以具體某一農產品品項作為研究標的；第三、本研究選擇小白菜作為研究對象，在於小白菜是國人平時經常食用、易購買到的蔬菜，且有無張貼認證標章的市售價格，尤其在有機農產品標章上，有顯著的價差，因此亦可以做為消費者願付價格高低的比較。

因此，本研究將以小白菜為題，參考過去有關消費者對於食品標章與購買決策關聯性的文獻，探討目前我國消費者對於小白菜的標章認知、信任程度為何，其是否視標章為購買決策中的重要因素，以及其個人或家庭背景因素是否會造成對標章認知、信任程度和購買決策上不同的比較性研究。

綜上，本研究提出以下研究問題：

(一) 透過問卷調查法，探討我國消費者對於小白菜的不同食品標章認知、信任程度以及購買決策因素為何？是否能與過去的文獻相契合？

(二) 我比較我國消費者對於小白菜的食品標章認知、信任程度以及購買決策因素是否受到個人性別、年紀、教育程度、婚姻狀況或家庭經濟狀況、成員組成特性所影響？

二、文獻回顧

(一) 現行食品標章制度介紹

「食品安全」的核心思考在於人不可一日無食，正所謂「國以民為本，民以食為天」。由於與民生安全關係重大，對安全農業的重視，儼然成為世界潮流的趨勢。我國相關農業施政及政策方針，亦著重推動安全農產品驗證管理機制，以維護國人飲食的衛生安全，和強化國產農產品及其加工品的競爭力為施政重點方向，進而創造農業優質形象，深化台灣品牌價值並可避免不確定風險(責任)所需付出的代價或損失。(王淑慧，2013)

我國現行蔬菜農產品標章包括有機農產品標章、產銷履歷標章、吉園圃安全蔬果標章以及優良農產品標章，本節將對以上四種標章逐一介紹。

1.台灣優良農產品

CAS 台灣優良農產品標章(Certified Agricultural Standards, CAS)，為我國農產品及其加工產品最高品質代表標章，是行政院農業委員會本著「優良農業」、「安全農業」以及「精緻農業」的理念自民國 78 年所推動，主要目的在於提昇國產農、水、畜、林產品及其加工品的品質水準和附加價值，保障生產者和消費大眾共同權益，並和進口農產品進行市場區隔，另一方面，亦期望能透過 CAS 標章的推廣與宣導，建立國產農產品在國人心目中的良好形象，且能愛好使用國產品，進而提昇國產農產品的競爭力。

CAS 優良農產品須符合四項特點：第一、原料以國產品為主；第二、衛生安全符合要求；第三、品質規格符合標準；第四、包裝標示符合規定。為確保符合上述四項特點，行政院農業委員會會同 CAS 驗證機構之學者、專家們至各個獲得 CAS 標章驗證業者的製造設施、使用原料、生產管理制度及製品的品質與衛生，並赴通路賣場抽樣檢驗，嚴格為國人的飲食健康安全做好把關的工作。

小白菜屬於小葉菜類中的十字花科小葉菜，截至今年(2016年)，CAS標章有十六大項認證種類²⁹⁴，依據「優良農產品生鮮截切蔬果項目驗證基準」之定義，生鮮截切葉菜類係為國產農作物類別中之包葉菜類及小葉菜類等經採收、選別、清洗、截切、離心去水後包裝，保持在7℃下（建議最好保持在4℃下）之冷藏低溫狀態下儲運販售，供進一步加工處理之產品。其驗證評審規定包括廠(場)區環境、廠房設施、機械與檢測設備、製程管理、品質管制、衛生管理、倉儲與運輸管理、管理人員資格和其他條件皆須符合生鮮截切蔬果項目之驗證基準要求，此外，品質規格亦要符合規定之品溫、官能品質、不得有異物和包裝。

目前經行政院農委會認證通過的CAS驗證機構包括：財團法人台灣優良農產品發展協會、中央畜產會、食品工業發展研究所和工業技術研究所，廠商欲申請CAS優良農產品標章，應符合「優良農產品驗證管理辦法」第4條之具備資格相關規定，檢具同法第5條所規定文件提出申請，連同生鮮截切蔬果類別之申請書，以公文方式寄送至驗證機構進行驗證，通過審查者由驗證機構授予證書、簽訂契約，驗證機構須執行每年至少一次以上的定期或不定期追蹤管理，被抽驗出一年內違規三次以上或該產品已經停止生產一年以上，將終止該產品的CAS標章使用契約。

CAS優良農產品標章(如圖31)，編號為六碼，前二碼為「產品項目」、中間二碼為「生產商」、最後兩碼為「產品序號」。

圖 31 CAS 台灣優良農產品標章

²⁹⁴ CAS標章現有十六大項，包括：(一)肉品、(二)冷凍食品、(三)果蔬汁、(四)食米、(五)醃漬蔬果、(六)即食餐食、(七)冷藏調理食品、(八)生鮮食用菇、(九)釀造食品、(十)點心食品、(十一)蛋品、(十二)生鮮截切蔬果、(十三)水產品、(十四)林產品、(十五)乳品、(十六)羽絨



資料來源：本研究摘錄於財團法人台灣優良農產品發展協會。

2.有機農產品標章

有機農業是一種較不污染環境、不破壞生態，並能提供消費者健康與安全農產品的生產方式，有機農業之定義因各國法律之規定而不同，隨著農業技術的演變，有機農業法規的要求亦漸趨嚴格(黃璋如，2003)。

聯合國糧食與農業組織 (FAO) 的農業委員會將有機農業定義為「一種旨在提升或強化農業生態系統健康的全方位生產管理系統」；美國國家有機標準局 (NOSB) 則將之定義為「一個用以提升和強化生物多樣性、生物循環再生和土壤生物活動，以生態為導向之生產管理系統」；我國農委會的定義為：「有機農業是遵守自然資源循環永續利用原則，不允許使用合成化學物質，強調水土資源保育與生態平衡之管理系統，並達到生產自然安全農產品目標之農業。」

我國蔬菜類有機農產品由農委會農糧署辦理，依據「有機農產品及有機農產加工品質驗證管理辦法」之規定，有機蔬菜應要在符合農業發展條例所規定之供農作使用之耕地耕種，且應有適當圍籬措施避免該作物受有害物質汙染，同時用以灌溉之水質和土壤重金屬含量應不超過規定標準，短期有機蔬菜(例如:葉菜類之小白菜)耕作田地於取得有機驗證前，需有兩年的轉型期，截至 2015 年底，經驗證之有機農業耕種面積約為 6,490 公頃，分為水稻與非水稻作物(包含蔬菜、水果、茶葉、其他特作或雜糧四

類)，總共佔總農地耕地面積的 0.8%，有機栽培農戶數為 2,598 戶，其中蔬菜佔有機耕種農地的 38%，為比例最高的有機耕地。²⁹⁵

另依「農產品生產及驗證管理法」第 6 條、第 7 條規定，農產品及其加工品需符合中央主管機關訂定之有機規範，並經由中央主管機關公告之國家或國際有機認證機構（組織）認證之驗證機構驗證及中央主管機關之審查，方能以有機名義販賣，以有機農產品標章認證制度而言，其中央主管機關為農委會農糧署，授權委託財團法人全國認證基金會(Taiwan Accreditation Foundation, TAF)為認證機構，申請認證為農產品驗證機構，經 TAF 審查結果認符合者，即給予認證並核發證書，農產品驗證機構取得認證之有效期間為自取得認證之日起三年²⁹⁶，才能合法受理農民有機農產品標章的驗證業務，驗證機構於認證有效期屆滿的六個月之前，得向 TAF 申請重新評鑑，若是逾期申請，則需要再經重新認證。

「農產品驗證機構管理辦法」第 6 條規定，申請成為農產品驗證機構應為機構、學校、法人或團體，又「農產品生產及驗證管理法」第 10 條、第 11 條規定：「驗證機構提供不實資料或以其他不正當方法取得認證者，中央主管機關應撤銷其認證。前項經撤銷認證之驗證機構，三年內不得再申請認證」、「驗證機構喪失執行驗證業務能力，中央主管機關應廢止其認證」。

目前我國經 TAF 認證通過能替有機蔬菜驗證之驗證機構共有 10 家，經驗證通過的有機蔬菜，由驗證機構核發有機農產品驗證證書，並得於有機蔬菜包裝上印有 CAS 有機農產品標章圖示，CAS 有機農產品標章可以和驗證機構標章以雙標章方式呈現，

²⁹⁵ 104 年有機栽培農戶和種植面積概況，2015，行政院農業委員會有機農業統計

²⁹⁶ 農產品驗證機構管理辦法第 8 條

雙標章圖示整理於表 9。

表 9 CAS 有機農產品驗證機構及標章標章

驗證機構名稱	標章圖示
財團法人國際美育自然生態基金會	
台灣省有機農業生產協會	
曄凱國際檢驗科技股份有限公司	
台灣寶島有機農業發展協會	
國立中興大學	
環球國際驗證股份有限公司	

財團法人和諧有機農業基金會



慈心有機驗證股份有限公司



采園生態檢驗有限公司



中華驗證有限公司



資料來源：本研究整理自有機農業全球資訊網。

由表 9 所示，有機農產品標章的驗證機構以性質而言，可以區分為四大種類，第一類為「學校」，例如：國立中興大學；第二類為具公益性質的財團法人「基金會」，例如：財團法人國際美育自然生態基金會(MOA)；第三類為由行政院農委會授權創立的「協會」，例如：台灣省有機農業生產協會；第四類為「公司」，例如：采園生態檢驗有限公司。

3.產銷履歷農產品標章

我國現行的產銷履歷稱之為「產銷履歷農產品」(TAP)，其英文縮寫中，T 同時代表了可追溯性(Traceability)和台灣(Taiwan)、A 代表農業的(Agricultural)、P 即產品(Product)，因此 TAP 即為「具有可追溯產銷履歷資訊的台灣農產品」。

產銷履歷農產品標章為依據「農產品生產及驗證管理法」第7條所推動的自願性標章認證制度，結合了台灣良好農業規範（Taiwan Good Agriculture Practice，TGAP）和履歷追溯體系（Traceability）兩種作法，前者旨在降低生產過程及產品之風險(包括食品安全、農業環境永續、從業人員健康等風險)，後者目的除在賦予產銷流程中所有參與者明確責任，尚可作為一旦食品安全事件發生時，快速釐清責任並及時從市場中移除問題產品，降低該等事件對消費者的危害，也避免因為消費者的不安造成符合規範的生產者蒙受損失。蔡憲唐(2012)指出，農委會所規畫推動的產銷履歷制度三大支柱為：「建立良好農業作業規範」、「建置資訊管理及追溯平台」、「建立獨立公正的第三方認證制度」。

有志於執行產銷履歷農產品的農友，首先須依據 TGAP 的各項查核表單，調整生產流程並詳實紀錄生產栽培過程，包含生產流程圖、風險管理表、查核表等，以小白菜而言，其亦須符合「短期葉菜類【十字花科非結球葉菜（小白菜、青江白菜、芥藍、油菜、小芥菜）、蕓菜、茼蒿】良好農業規範」所訂之栽培管理作業曆、施肥作業標準、病蟲害防治曆、生產履歷登記簿等規定，接著至「農糧產品產銷履歷登錄系統」(<http://presume.afa.gov.tw>) 申請組織代碼，並持續於台灣農產品安全追溯網(TAFT)系統輸入至少三個月的履歷資訊且經至少一次以上的自我查核，方可申請驗證機構進行驗證，目前我國產銷履歷農產品驗證機構有 8 家，分別為國立成功大學、國立中興大學、采園生態驗證有限公司、台灣檢驗科技股份有限公司、中華驗證有限公司、國立屏東科技大學、環球國際驗證有限公司、曄凱國際檢驗科技股份有限公司。

驗證機構在檢視申請驗證書內容及所附文件齊全後，方受理驗證業務，並依「產銷履歷農產品驗證辦法」第9條驗證程序辦理，依次為成立稽核小組、文件稽核、稽核計畫擬定、現場稽核、產品抽樣及送檢、稽核報告提送，最後做出驗證決定，文件

稽核及現場稽核未通過者，驗證機構應通知申請人限期補正或改善，並以一次為限；屆期未補正或改善者，退回其申請案。

農友取得驗證機構頒發的產銷履歷驗證證書始得於農產品包裝上使用產銷履歷標章，目前農委會推薦的產銷履歷標章，有「正方形」(4.5 cm x 5.2 cm)和「橫式」(7.5 cm x 4.2 cm)兩種形式，另外，該標章上依據「產銷履歷農產品驗證管理辦法」第 13 條規定，於陳列販售時，應於產品本身、包裝或容器明顯處標示下列事項：一、品名；二、追溯碼；三、資訊公開方式；四、其他法規所定標示事項及經中央主管機關公告應標示事項。(產銷履歷農產品標章如圖 32 所示)。消費者於購物時，可以掃描 QR code 或直接進入台灣農產品安全追溯網輸入農產品的產銷履歷追溯碼，便可清楚得知該農產品的經營業者、產地、生產者姓名、包裝出貨日期、驗證機構、驗證有效期限、詳細生產紀錄等資訊。

圖 32 產銷履歷農產品標章暨標示事項



資料來源：摘錄於產銷履歷農產品資訊網網站

4. 吉園圃標章

因農產品農藥殘留量乃為食品安全中重要環節之一，惟又無法為肉眼判斷，因此我國農委會自 1993 年起推廣「吉園圃安全蔬果標章」，並訂定管理作業規範，期透過農政單位輔導，教育農民安全用藥，申請審查並使用吉園圃標章行銷產品，形成市場區隔，以建立消費者信心，提升國產蔬果競爭力(謝敏驥，2011)。

為輔導農民正確使用農藥，建立責任生產概念，農委會農糧署訂有「吉園圃安全蔬果標章作業管理規範」，適用申請的農作物包含生鮮之蔬果、水果作物及自產農產加工品²⁹⁷，其申請對象分為兩類，第一類為依農業產銷班設立暨輔導辦法設立登記的產銷班，第二類為依農場登記規則核准登記之農場²⁹⁸。

欲申請吉園圃標章之農友，依「吉園圃安全蔬果標章作業管理規範」第 5 條檢具相關資料由農業產銷班設立暨輔導辦法所定鄉（鎮、市、區）級之輔導單位代為向轄區農糧署各區分署提出申請，各區分署受理申請後，會邀請直轄市、縣（市）政府、農改會、毒藥所、農糧署及各區分署（含各辦事處）中至少兩個機關（購）召開審查會，審查項目包含農友出席情形（10 分）、接受指導紀錄及改進情形（20 分）、農藥殘留抽檢結果（20 分）、病蟲草害防治紀錄情形²⁹⁹

（30 分）、和面談農友有關吉園圃標章使用規定、病蟲草害防治及安全用藥技術、農藥使用等常識（20 分），總分為 100 分，平均分數達 80 分以上者即為合格。通過審查者，由各區農糧署分署會與經審查合格之農友簽訂「吉園圃台灣安全蔬果標章使用契約書」，並由農糧署統一印製吉園圃標章，提供各區分署轉發給鄉（鎮、市、區）的輔

²⁹⁷ 吉園圃安全蔬果標章作業管理規範第 2 條

²⁹⁸ 吉園圃安全蔬果標章作業管理規範第 3 條

²⁹⁹ 此項目會審查各期作栽培、各項作物是否均分別有詳實完整記錄，有完整紀錄者給予滿分，否則酌以減分

導單位，再由上述各輔導單位轉發給審查合格的申請者，依規定³⁰⁰，吉園圃標章發放數量，是經各區分署衡量申請者申請的種類生產量、標章存量，酌量發給，一般而言，以每季發放一次為原則，另若農友欲將標章圖樣套印於各種包裝、標示牌及宣傳資料上，應由鄉(鎮、市、區)輔導單位函報各區分署審查並編定識別號碼，申請者須將識別碼套印於標章圖樣下端，其標章有效期限為兩年。

農糧署各區分署、直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)輔導單位會定期追蹤查核，包含實地查核、至市售通路檢查、抽檢方式，每年至少會有一次，其未符合規定者會持續追蹤輔導，視違反情節的輕重，對違規者有暫停使用標章三個月至一年之處理，甚至可以終止契約。

吉園圃標章如圖 33 所示，吉園圃以藍色字樣呈現，兩片綠葉代表農業，三個紅色圓圈具有雙重意義，一方面強調農民要「合理病蟲害防治」、「使用推薦藥劑」以及「遵守安全採收期」；另一方面則是指貼有標章的產品是有經過「輔導」、「檢驗」、「管制」，最下方的 9 個阿拉伯數字識別碼，由左至右各有其意義，第 1、2 碼代表縣市別，第 3 碼為標章類別碼，後 6 碼為流水號管制碼，每個標章均為特定農民所有，讓消費者可透過識別碼追溯生產者資訊，至 TAFT 網站上查詢該農產品的相關資訊，於此同時也教導農民其耕耘的農作物亦背負著我國眾多消費者的身體健康，以此更建立農民的責任感。

圖 33 吉園圃安全蔬果標章

³⁰⁰ 吉園圃安全蔬果標章作業管理規範第 10 條



資料來源：摘錄於吉園圃安全蔬果資訊網網站。

(二) 消費者行為理論

人類從開始與他人以物易物的交易時，便注意到要如何說服他人與之進行交易，雖起源甚早，但直至 1960 年代才真正成為一門學問，目前消費者行為理論多屬於行銷學的範疇，另外也借用心理學、社會學、社會心理學、人類文化學、經濟學等理論來解釋和預測消費行為，因此消費者行為學可說是一跨學科的學門(林靈宏、張魁峰，2006)，是故，以消費者行為理論為本研究探討消費者對食品標章的認知、信任與看法。

1. 消費者行為定義

消費者行為(Consumer Behavior)的定義，Engel et al. (1973) 將消費者行為分為狹義與廣義的定義，狹義的定義為：「為獲得和使用經濟性商品和服務，個人所直接投入的行為，包含導致及決定這些行為的決策過程。」廣義的定義為：「除了狹義的消費者購買行為外，還包括非營利組織、工業組織及中間商的採購行為。」；Peter et al. (1990) 則認為是消費者在交易過程中的認知、行為及環境互動關係、包含人們在不同消費狀態及環境中的思考、感受與行動間的關係，在探討消費者行為是探討在滿足其欲望與需求時，個人、群體與組織間如何選擇、購買及處置商品、服務、理念或經驗(Kollat, 1997)。根據以上不同學者的定義，可將消費者行為定義為：「消費者行為是指與產品、服務的獲取、購買、使用和處理等有直接關係的行為，這其中包括影響和決

定這些行為發生的決策過程」。(汪志堅，2015)

依據林靈宏、張魁峰(2006)的分類，消費者行為會受到三種層次的影響，分別是心理因素、群體因素和社會文化因素，茲分述如下：

(1) 心理因素

心理因素將個人視為一個心理單位，個人的價值觀、認知、學習、人性、動機、經驗和動機都會影響到個人的消費行為，例如從學習理論中對特定行為的懲處或獎賞，視為對形成特定行為模式的影響因素；又知覺理論可以知道消費者如何看待某一產品，此產品對消費者意義為何，讓行銷者分析為何有一些廣告、訊息可以影響消費者，有些則否；此外，涉入程度的高低亦可以協助了解某一類型的購買行為對消費者的重要程度。

(2) 群體因素

群體因素的理論主要是從社會學角度出發，透過研究某一群的結構與特性，以了解在此群體的消費者為何做出某種消費決定，通常而言，家庭對形塑一人消費行為有重大影響，在一人成長過程中扮演如何社會化的關鍵，因此時常可以發現小孩和其父母的行為、觀念相似；另外，社會中的意見領袖亦是在研究某一產品的消費行為是如何擴散的過程中要注意的因素。

(3) 社會文化因素

第三個層級分析的是社會的整體行為，進一步而言，是認為處在同一社會階層 (social class) 的人，其消費行為應具有相似性，是故，社會文化因素探討的可能為一個人所生長的地方，此社會群體帶給他何種價值觀、何種生活態度，進而影響

他在未來購買的行為，也可以是種族的面向，視個人認同該種族的程度高低，亦會影響消費者行為，除此之外，不同的文化，例如：富裕國家與開發中國家的差別，可能也會影響消費者對某種產品卻有不同的認知、解讀。

2.消費者決策理論

(1) 定義

消費者購買決策是指消費者謹慎地評價某一產品、品牌或服務的屬性並進行選擇、購買能滿足某一特定需要的產品的歷程，Walter & Paul(1970)認為是指「人們購買和使用產品或服務時，所相關的決策行為」，也就是消費者在最終的購買決定前，會有許多的行為或活動來為其最終決定提供參考的訊息。

廣義的消費者購買決策，是指消費會為了滿足某種需求，在一定的購買動機的支配下，在可供選擇的兩個或者兩個以上的購買方案中，經過分析、評價、選擇並且實施最佳的購買方案以及購後評價的活動過程。³⁰¹

(2) 消費者決策模型

在面對破碎與不連續的市場時，使用消費者如何制定購買決策的地圖，例如消費者決策程序模式(Consumer Decision Process(CDP) Model)，可供行銷人員用於引導產品組合、溝通與銷售策略，此模式捕捉決策制定時所發生的活動，並顯示各種內外部力量如何產生交互作用，進而影響消費者的想法、評估與活動(Blackwell, 2012)。

³⁰¹ 資料來源: MBA 智庫百科 <http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E6%B6%88%E8%B4%B9%E8%80%85%E8%B4%AD%E4%B9%B0%E5%86%B3%E7%AD%96%E7%90%86%E8%AE%BA>，2016/06/29 檢索。

a. EKB 消費者決策模式

此模式由三位俄亥俄州立大學教授 Engel, Kollat 與 Blackwell 於 1968 年所提出，因此稱為 EKB 模式，EKB 模式將消費者行為視為一種連續程序，而非見間斷的個別行動(郭靜怡，2009)，主要包括四個部分：

(a) 訊息輸入(Input)

訊息輸入為最初刺激消費行為的原因，其來源有兩個面向，一方面由行銷人員，藉由廣告、銷售人員傳遞；另一方面來自非行銷人員，例如：家人、朋友、意見領袖。

(b) 資訊處理(Information Processing)

當消費者接觸外來的訊息後，會經由展露、注意、理解、接受、保留等五個階段處理資訊，進而形成記憶。

(c) 決策過程(Decision Process)

此過程包含五個步驟：問題認知、搜尋訊息、評價備選方案、購買決策、購後評估。消費者可能由內在的生理活動或外界某種刺激，意識到有某種需求，形成決策過程的開端，開始搜尋訊息，訊息可以來自個人(家庭、朋友)、商業(廣告、銷售員)、公共(大眾傳播媒體、消費者組織)或經驗四種來源，之後進行分析、評估和選擇，形成購買意願，而之後購後的滿意程度和購後的活動亦會影響其購後評價。

(d) 決策過程變數((Decision Process Variables)

影響決策過程的因素又可以分為兩個部分：

- 甲. 環境因素：生長環境、文化差異、社會階層、家庭背景、購買當時的情境。
- 乙. 個人因素：消費者資源、知識程度、購買動機、涉入程度高低、人格、價值觀、生活型態。

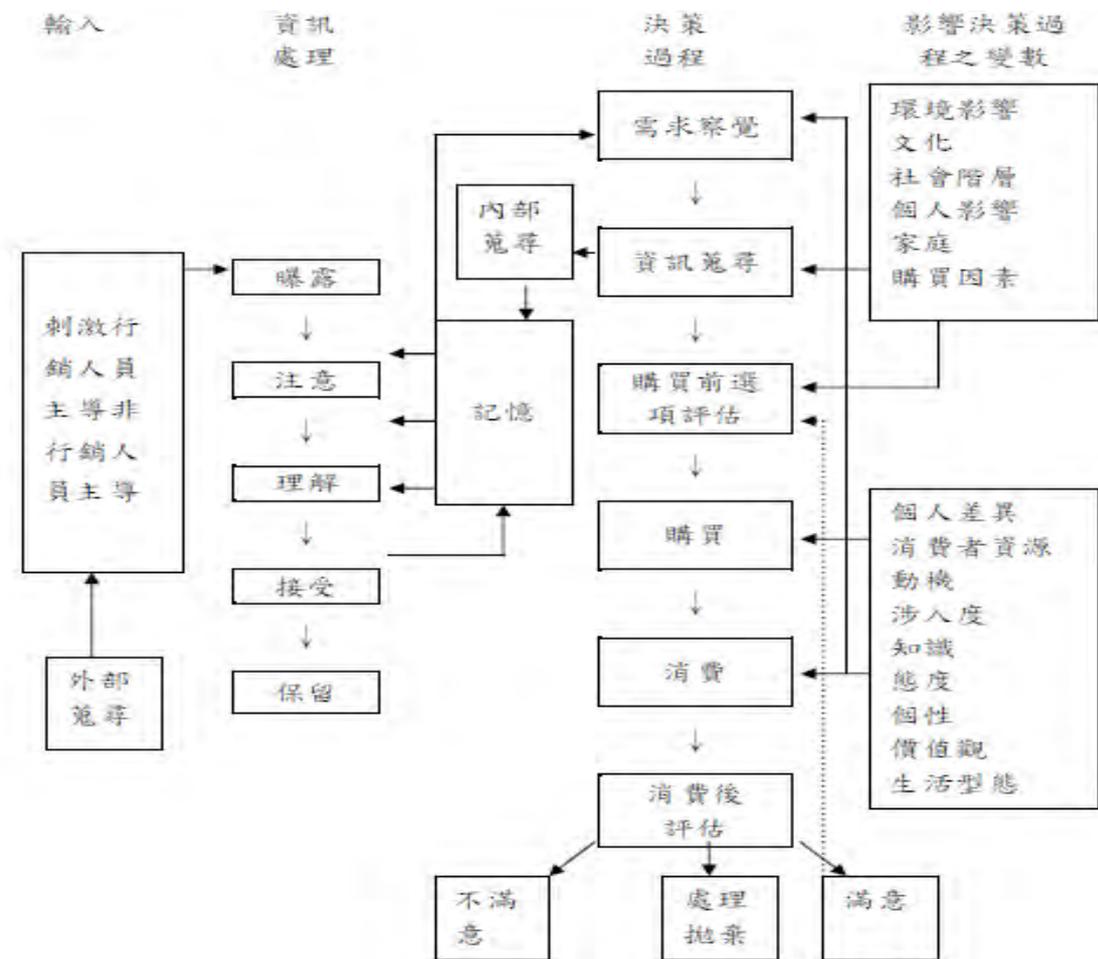
b. EBM 消費者決策模式

原先的 EKB 模型於 Miniard 加入後，改名為 EBM 模式，此模式的目標欲分析個體如何將事實與具有影響力的人事物加以彙整，以期制定出符合邏輯一致的決策，在此模式中，消費者在做購買決策時，會經歷七個主要階段：需要確認、資訊搜尋、購前評估、購買、消費、購後評估與處置，如圖 34 所示。

由圖 34 可以發現，EBM 模型是在原先 EKB 模型中決策過程的五個步驟的基礎上，再加上消費(Consumption)與處置(Divestment)，消費是指在消費者購買與擁有產品之後，一旦消費者使用產品，便發生消費，消費可以是在購買後立即產生，也可能有所延遲；處置為消費者決策的最後一個階段，消費者可以選擇直接丟棄、回收利用或者再次銷售。

圖 34 EBM 模式





資料來源：Engel, Blackwell and Miniard (2008)。

3. 國內外相關文獻回顧

本節將回顧過去國、內外曾針對消費者對食品標章認知、信任、看法，以及消費者決策行為之相關研究，將消費者對蔬菜農產品看法分為食品安全衛生、環境保護、價格、驗證標章、健康營養五個面向探討。

(1) 食品安全衛生面向

完整的食品衛生安全概念及範圍包括「充足供應」和「安全營養」兩方面，後者意指人類攝取的食物不得含有可能引起食源性疾病之污染物，且無毒、無害。食物污

染物就性質可分為生物性污染、化學性污染和放射性污染(汪采潔、邱玉蟬，2014)，而所謂的「安全農產品」泛指生產及加工過程中，未遭過量、不當使用之化學肥料、農藥、動植物生長激素和食品添加劑等化學物污染之農產品。(陳政忻，2011)

同時，消費者對於食品風險的知覺會影響其購買行為，此外，食品安全會影響到消費者的願付價格，過去國內外的研究皆顯示對能提升食品安全的願付價格是正向的，Misra, Huang and Ott (1991)探討美國消費者對農藥殘留量的認知與其願付價值發現，多數消費者對蔬菜農藥殘留量表示關心，有 37%的受訪者基於食品安全的認知認為某些農藥應被禁止使用，44%的受訪者則認為某些農藥使用上雖安全，惟仍須加強安全檢測。Van Ravenswaay & Hoeh (1991)設計出三種不同性質的蘋果，分別是完全沒有農藥殘留、沒有檢驗出農藥殘留和在法規規定上限內的農藥殘留量，發現消費者願意多付 37.5 美分購買完全沒有農藥殘留量的蘋果。

陳麗婷(1997)研究消費者對有機蔬菜的認知與願付價格，指出在食品安全的考量下，消費者已對無農藥及無化學肥料之新鮮蔬菜產生需求，且願意支付高於市售價格一倍的價格購買有機蔬菜，而主要購買有機蔬菜者，多為對有機標章認證制度較為信任、注重有機蔬菜無農藥及無化學肥料的安全特質、主觀認為一般蔬菜具較高農藥殘留風險。王家興(1996)則以標榜「安全用藥」的吉園圃認證制度作為衡量農藥殘留量風險降低的指數，發現台灣地區消費者願意以高出一般蔬菜 38.86%的價格購買有吉園圃標章的蔬菜。

吳佳靜(2000)探討台灣地區消費者購買吉園圃標章和有機農產品標章的人口統計特徵與認知及消費行為特徵，其中購買吉園圃標章的消費者行為特徵與認知的焦點為關心農藥殘留議題、農藥殘留之嚴重程度等項。

(2)環境保護方面

1970 年代的能源危機顯示出地球的資源並非取之不盡的，當自然環境遭到破壞，不僅影響到生態資源，亦導致農業生產力下降，因此各國逐漸重視強調自然資源永續利用、達到水土資源保護與生態系統平衡的有機農業種植法，有機農業的推動符合京都議定書(Kyoto Protocol)減少溫室氣體排放，進而保護環境及維護生態，因此，有機農產品標章除了表示農產品健康環保的特性之外，有機農產品標章也可以視為新的環境管制與命令工具 (command-and-control measure)。(張民忠、胡均立，2013)

莊世任等人(2015)以驗證性因素分析(CFA)和結構方程模式(SEM)分析，消費者對「環境關懷」(Environmental concern)、「公益環保信念」(Utilitarian environmental benefits)以及「心理品牌效益」行為 (Psychological brand benefits)之於消費者購買有生態標章產品的意願發現，「環境關懷」和「公益環保信念」對消費者的購買意願有正向的影響；林珊如(1998)亦指出環境價值觀與農業環保意識有顯著的正相關，會購買具有有機農產品標章有機蔬菜的消費者，普遍有注重自然與生態環境的傾向，且認為造成嚴重農業污染問題的來源為水汙染，消費者對環境保護的意識愈強烈，對有機蔬菜的與安全蔬菜的態度也越正面，正面的態度會提高消費者的購買意願。

(3)價格方面

Rozen 等學者(2004)的研究指出，當經驗證食品與未經驗證食品兩者公開比較時，未經驗證食品的購買價格會降低，消費者對於有經驗證的食品願付價格會比較高，因此認證的策略可說是在促進食品安全，提高消費者購買產品的願付價格。(Loureiro & Umberger, 2004)

黃錦煌等人(2011)以金門地區消費者對於 CAS 有機農產品標章、吉園圃標章、產銷履歷標章和金門安全蔬果標章的研究顯示，有 48.66%的受訪者選擇 CAS 有機標章的蔬果，且願意多付 23.42 元購買、有 42.05%受訪者選擇金門安全蔬果，願付價格多出 19.10 元、9.29%消費者則傾向產銷履歷標章，並願意多付 25.13 元購買，整體而言，消費者願意付高於市價價格購買有標章認證的蔬果。

游炳龍(2007)以我國消費者對吉園圃標章、有機農產品標章、無毒農產品標章的認知、信任度與態度與購買行為的研究發現，有 95.6%的受訪者表達願意購買有標章認證的農產品，且有 77.3%的受訪者能接受有標章認證的農產品售價會高於一般農產品。

周靖凱(2006)探討國人對具有安全性認證的小葉菜類及根菜葉類的願付價格，指出普遍都會區的消費者認為有安全性認證的蔬菜有比一般蔬菜有較高願付價格的價值，消費者對具有吉園圃標章之小葉菜類及跟葉菜類的願付價格較一般蔬菜分別高出 91%和 85%；對具有產銷履歷標章的兩種菜類願付價格則較一般蔬菜高出 94.67%和 82.33%，雖小葉菜類的願付價格略高於跟葉菜類，但差距不大，而影響消費者購買安全性蔬菜的因素，主要為消費者對於安全認證制度的需求、教育程度、家中有小孩或慢性病患者。

王怡文(2006)以台北市和高雄市兩地消費者的社經背景、有機農產品消費水準、生活型態因素、環境態度因素、有機農產品態度等因素，比較對有機農產品的願付價格，將台北市消費者分為「價格重視」、「偶爾購買」、「健康重視」和「潛在購買」；高雄市消費者分為「環保實踐」、「價格冷感」、「偶爾購買」和「健康重視」各四個集群，發現兩地「健康重視」群集願意支付高於一般農產品價格 11%以上的價錢，同

時，女性消費者較男性常購買有機食品，此外，對農業生物技術風險認知越高的消費者，將會增加其購買有機食品的頻率。

(4) 驗證標章方面

眾多的食品安全標章易讓消費者產生混淆，美國的消費者認為具有 FDA(Food and Drug Administration) 認證的產品較為有保障(Roe & Teisi, 2007)，黃璋如(2003)指出台灣農產品市場中，存在買賣雙方資訊不對稱的現象，驗證和標章可發揮辨別優劣農產品功能，進而避免劣幣驅逐良幣現象。

黃錦煌等人(2011)以問卷調查法探討金門消費者對安全農業的認知度與消費行為發現，有近 92% 的消費者認識 CAS 有機標章，吉園圃標章的認知度超過半數為 52.1%，產銷履歷標章的認知度最低僅 40.8%，其中，受訪者非常重視產品的保存期限，其次為蔬果的新鮮度。

黃璋如(1998)的研究發現，對有機農產品有較高購買意願者，極為重視供應者或生產者之可靠度和政府認證，因此認為政府應加強督促及推廣有機農產品之認證輔導工作，且亦應將有機農產品供應商包括在認證輔導對象，使得有機農產品認證工作更完全，以保障生產者與消費者之權益；林妙娟、丁孝全(1999)亦指出，消費者與生產者皆認為應盡速推動認證制度。此外，消費者越是了解有機農產品認證制度，購買意願越會提升(吳佳靜，2000)。

莊富桂(2011)針對設有吉園圃專區之超市消費者進行發放問卷調查，發現消費者對於標章資訊了解程度以及標章資訊線索對其購買選擇有顯著的影響，亦即政府若能於吉園圃專區加強宣導公告，有助於消費者更加了解吉園圃標章或增加吉園圃標章的

資訊線索，消費者對吉園圃標章的了解程度越高，購買意願也會顯著增加。

賴鴻慶(2009)發現消費者對產銷履歷農產品的認知在態度和購買意願上有顯著影響，認知程度越高，態度亦趨正向，購買意願便會增加，三者間的關係密切，因此建議我國生產單位和政府應多加利用座談會、說明會、媒體管道宣導，另外，在都市以外地區較少有超市賣場，可以配合便利商店將產銷履歷農產品變為平常化商品。

林君怡(2012) 研究標章涉入程度和個人價值觀是否會影響購買決策發現，涉入程度、知覺價值和親友影響會影響消費者購買不同標章的產品，對購買利己標章消費者而言，其影響因素重要程度依序為態度、主觀規範和知覺行為控制；購買利他標章的消費者則為知覺行為控制、態度及主觀規範，整體而言，具利他主義者的價值觀與高涉入的消費者對於標章產品皆有較高的購買意願。

(5)健康營養方面

在日常生活中有許多會影響人體健康的因素，近來在食安問題頻繁發生地影響下，消費者對自身健康更加重視，基於此，健康為消費者決策過程中重要的考量因素(湯士毅，2014)，而消費者的健康意識會對有機食品的態度、購買意圖有顯著影響(Makatouni, 2002; 湯士毅、李奇勳，2014)，另外，洪嘉聰(2014)的研究發現，食品安全意識、健康意識、感知到有用度與感知到易用度對使用產銷履歷產品具正向顯著影響。

林妙娟、丁全孝(1999)以問卷調查法和實地訪談法發現，普遍受訪者的社經地位高，但仍有近三成受訪者對有機農產品知識欠缺，而消費者有高達九成(88%)選擇購買有機農產品的原因是「健康」因素，「環保」因素占 32%。

由上述可知，消費者的健康意識會影響其在消費食品的態度，亦會影響消費者對購買某產品的意圖。

4. 小結

目前我國對於農產品標章的研究，無論是從消費者認知、信任、看法以及消費者決策模式等都有相關的文獻可以參考，本研究將其整理如下表 10:

表 10 我國農產品標章相關研究

時間	學者	研究標的	研究方法	觀點
1996	王家興	吉園圃標章	條件評價法(CVM)	消費者願意以高於市價 39%之價格購買吉園圃認證蔬菜
1997	陳麗婷	有機蔬菜	問卷抽樣調查台北市、 高雄市、台中市	<ol style="list-style-type: none"> 1.對無農藥、無化學肥料之新鮮蔬菜需求基於食品安全的考量 2.未曾購買過有機蔬菜原因為不知何處購買、住家附近無銷售、對有機蔬菜不熟悉 3.九成以上受訪者對有機蔬菜認證制度的實行持肯定態度 4.消費者願付較一般市價高的價格購買有機蔬菜
1998	黃璋如	有機農產品之市場區隔	問卷調查台北市消費者，以事前、事後區隔法分析不同消費集群特性	潛在消費者多為年齡較輕、教育水準及工作職位較高、常在超市購物、重視產品外觀、對農藥與化肥在環境保護與食品安全之影響較無概念之族群
1998	林珊如	環境價值與農業環保意識對購買有機蔬菜、安全蔬菜之行為影響	各鄉鎮市區進行問卷調查訪問	<ol style="list-style-type: none"> 1.受訪者普遍認為農業汙染問題是嚴重的，尤其是水汙染問題 2.個人背景因素對環境價值與農業環保意識有顯著影響 3.對環境價值觀越正向、農業環保意識越強烈，對有機或安全

				蔬菜態度越正面，購買意願也較強
1999	黃璋如	不同安全等級農產品、不同驗證單位之消費者偏好	聯合分析法	<ol style="list-style-type: none"> 1.農產品屬性面向，消費者最重視安全、驗證、價格 2.安全面向，消費者最偏好全有機、其後依序為準有機、吉園圃、一般農產品 3.驗證方面，最偏好政府單位驗證、其次民間團體、最不偏好無驗證
1999	林妙娟 丁孝全	有機農產品	舉辦座談	<ol style="list-style-type: none"> 1.受訪者社經地位雖高，仍欠缺有機農產品知識 2.購買有機農產品動機主要為健康，其次是環保因素
2000	吳佳靜	有機認證蔬菜價格	以吉園圃蔬菜和有機蔬菜之價格資料進行 OLS 推估	<ol style="list-style-type: none"> 1.有機標章蔬菜之特徵價格高於一般市價 27% 2.消費者最高願付價格代表消費者對市場價格之期望值 3.個人社經背景、心理因素、行為因素會影響此期望值
2003	黃璋如	有機農產品標章制度	比較國內外有機農產品之驗證制度	期能有一國家統一的有機章，並為有機農規範立法，以助消費者辨識
2006	王怡文	有機農產品	將台北市、高雄市消費者依生活型態各分為四個集群分析	北高「健康重視」集群購買有機農產品時願意支付高於一般農產品價格 11% 以上金額，且均以蔬菜和水果之願付價格為最高
2006	周靖凱	安全性蔬菜之願付價值	採條件評估法中的雙界二元選擇法，蒐集假設性購買資料，運用最大概似估計法，以 Probit 模型推估願付價格	<ol style="list-style-type: none"> 1.受訪者對農藥殘留度表達高度關注 2.72%受訪者認為認證制度有其必要存在，且受訪者對具吉園圃標章和產銷履歷標章之願付價格皆高於一般市價，影響購買意願因素為對安全認證需求、教育程度、家中有或慢性

				病患者
2006	張永春	產銷履歷標章願付價格	透過網路調查，以 CVM 分析，配合 Tobit 迴歸與存活分析(Survival Analysis)估計願付價格	1.受訪者對產銷履歷 100 元食品的願付價格平均約為 19.33 元 2.受訪者對產銷履歷制度的了解程度受其個人的風險態度、生活經驗、家計所得、飲食花費型態所影響
2007	杜采藍	有機蔬菜之購買認知與行為	以二元選擇模型為理論基礎，於台中市發放問卷	1.有機專賣店受訪者較注重健康營養，男性、年紀越大、教育程度越高、家中有老人，越傾向購買有機蔬菜 2.傳統市場受訪者較注重價格和健康營養，教育程度越高、經濟收入越高、家中有小孩，越傾向購買有機蔬菜 3.大賣場受訪者較注重標章，以女性、教育程度越高，越傾向購買有機蔬菜
2007	游炳龍	吉園圃標章、有機農產品標章	問卷調查法收集資料後，以敘述統計、卡方檢定分析結果	消費者對於標章認知度與 WTP 呈正向關係，且 WTP 較一般無標章產品高
2011	莊富桂	吉園圃標章	對設有吉園圃專區之超市進行問卷調查	消費者對標章了解程度及標章資訊線索對其購買選擇有顯著影響，吉園圃標章知名度雖高，消費者對其了解程度卻偏低
2011	黃錦煌等人	金門安全蔬果	問卷調查法與統計分析	消費者對有機農產品標章認知度有高達九成以上，且 WTP 跟其他標章相比也最高
2012	林君怡	標章產品決策因素	問卷調查法	消費者在購買不同標章產品的影響因素，態度、主觀規範及知覺行為控制的影響程度不同，不同集群的消費者對於不同標章的購買意願有顯著差異，例如:具利他主義價值觀者或高涉入的消費者對於標章產

2012	蔡憲唐 等人	產銷履歷政策	發放問卷並整合 KANO 法與 SEM 法分析	品皆有較高的購買意願 僅 50.8% 的受訪者聽聞產銷履 歷，政府宜加強對產銷履歷宣 導，以降低消費者資訊不對稱 之疑慮
2013	張民忠 胡均立	有機農產品標章	以兩家農產品供應商決 定是否生產有機農產品 的市場結構模型分析	推行有機農產品標章可以減少 N ₂ O 排放量，並提高消費者剩 餘，達到雙重紅利的效果
2014	汪采潔 邱玉蟬	農產品安全	質性訪談	食品安全具高不科學不確定風 險，須建立與消費者間橋樑， 在認驗證制度上應加強稽核 關，令產品資訊透明化
2014	湯士毅	有機商品	問卷調查法	健康為消費者決策過程中重要 的考量因素，而消費者的健康 意識會對有機食品的態度、購 買意圖有顯著影響
2014	洪嘉聰	產銷履歷標章	對 3 位專家焦點座談法 並以結構方程式實證 380 位參與者對農產品產銷 履歷接受度的影響	食品安全意識、健康意識、感 知到有用度與感知到易用度對 使用履歷態度具正向顯著影響
2014	徐意茹	食品的品牌與標 章	問卷來自網路與紙本， 以 SmartPLS 統計軟體進行 路徑分析以及信效度分 析	標章標示與信任度間有顯著影 響，顯示消費者的標章信任度 較為一致，原因為標章的推手 幾乎為政府

資料來源：本研究整理

由上表的整理，可以發現幾點，第一、過去的研究多著重於單一標章的分析，其中又以有機農產品為最多(陳麗婷，1997；黃璋如，1998；黃璋如，1999；林妙娟、丁孝全，1999；黃璋如，2003；王怡文，2006；杜采藍，2007)；第二、即便有進行跨標章的比較(林珊如，1998；吳佳靜，2000；周靖凱，2006；游炳龍，2007；黃錦煌等人，2011)，卻較常為兩種標章間的比較，沒有涵蓋到我國現行蔬菜標章全面性的分析探討，此外，亦沒有以特定某項蔬菜品項作為研究標的；第三、在進行標章消費者行為的研究上，許多文獻焦點放在消費者的願付價格上(王家興，1996；吳佳靜，2000；王怡文，2006；周靖凱，2006；張永春，2006)，然而影響消費者購買行為的因素中，尚包括個人因素與環境因素。

是故，本研究欲以前人研究為基礎，補足上述幾點的不足，以小白菜為具體的蔬菜品項，進行跨三種標章的比較研究，期有更完整的發現。

三、研究設計

(一) 問卷調查方式

本研究的問卷調查方法採取面對面發放，研究者將至預計發放地點(請見第三段發放地點和表 11)，隨機詢問消費者是否願意受訪、填寫問卷，此種問卷調查方式的優點在於，研究者可以直接面對受訪者，在對談交流中觀察受訪者的反應態度，若受訪者對於問卷中題目內容、語義有不清處的地方，可以直接向研究者詢問，同時研究者也可從受訪者的提問中獲得反饋，作為問卷修改之利基，且又能確保受訪者有填答完整，提升問卷有效回收率；其缺點則因受限於人力、時間有限，實地發放的成本較高，可能導致發放的範圍和數量較為侷限。

(二) 問卷內容設計

本研究問卷分為四個部分(請參見附錄 1)，第一部分為知識題，主要針對消費者對有機標章驗證機構的認知，有機農產品標章的驗證機構多達 10 家，且市面販售之有機產品標章又多以有機農產品標章和驗證機構標章之「雙標章」呈現，為避免多數受訪者不清楚有機農產品標章驗證機構，容易拒訪，因此在題目一開始便先簡介有機農產品標章的形式，並讓受訪者了解不知道題目的訊息實屬正常，藉此降低受訪者覺得不被尊重的心理，而本部分旨在了解受訪者是否對不同驗證機構類型有不同的偏好，平時最常見到哪幾種驗證機構的標章。

本問卷的第二部分題組採用李克特量表方式，以本文第二章第四節將過去農產品文獻中消費者「購買認知」的分類，分為:食品安全衛生方面、環境保護方面、價格方面、健康營養方面、認證標章方面，欲探究受訪者購買小白菜時，對於吉園圃安全蔬果標章、有機農產品標章和產銷履歷農產品標章在這些面向的看法和信任程度為何，題目以「我覺得有 XX 標章的小白菜比較沒有農藥殘留」、「我覺得有 XX 標章的小白菜品質比較好」、「我願意付較高價格購買有 XX 標章的小白菜」設計，請受訪者依據問卷題目中的認同程度，圈選相對應的選項分數，5 分代表非常同意該敘述、4 分代表同意、3 分代表對該敘述無特殊意見、2 分代表不同意、1 分代表非常不同意，為避免

題目過多導致受訪者眼花撩亂，將每題的重點字，例如「我信任」、「比較安全」以粗體字標示。

本問卷的第三部分主要是在詢問受訪者平時的消費習慣，其中包含了是否為家中主要採購者、平時最常購買小白菜的地點為何，另外，黃璋如(1999)研究指出消費者考慮是否購買某產品時，可能會受到外觀、驗證、價格等因素影響，因此也會請受訪者排列在購買小白菜時考量的優先因素，同時，以現在市價為基準點，請受訪者勾選對於有標章的小白菜其願付價格高低。

本問卷的第四部份為消費者的個人基本資料，將個人基本資料擺在最後一部分是希望降低受訪者對於類似在做身家調查而有敵意的感受，過去研究指出，研究消費分析行為時，消費者行為易受到社會統計人口變數影響，此包括消費者個人特質：性別、年齡、是否已婚、教育程度、所得，以及家庭因素：家庭人口數、組成人口是否有老人或小孩、是否有慢性病患、是否有孕婦所影響，因此第四部份的調查結果希望能和上述受訪者對於蔬菜標章認知、信任程度和消費行為作一交叉分析。

(三) 問卷發放地點

本研究問卷發放地點主要以傳統市場、生鮮超市、有機專賣店三種通路進行調查，期望能接觸到真正平常會購買菜的標的受訪者，因主要考量點為研究成本、人力、時間有限，是故選擇地區有兩種，一為臺灣大學校內台大農產品展示中心和附近傳統市場、生鮮超市、有機專賣店；二為筆者住家附近(新北市永和區)之傳統市場、生鮮超市和有機專賣店。

預計問卷發放地點如表 11 所示，由研究者於通路附近隨機尋找願意協助填寫問卷之受訪者。

表 11 問卷發放地點

發放通路類型	店名	地址
傳統市場	安東市場	台北市和平東路二段
	竹林市場	新北市永和區竹林路
生鮮超市	頂好大安店	台北市大安區和平東路 2 段 311 巷 29 號
	頂好師大店	台北市大安區師大路 129 號 1F
	頂好永和二店	新北市永和區福和路 103 號 B1
	全聯大安店	台北市大安區復興南路 2 段 237 號
	全聯永和店	新北市永和區竹林路 179 巷 4 號 B1

有機商店	里仁公館店	台北市大安區羅斯福路三段 283 巷 24 號
	棉花田羅斯福店	台北市大安區羅斯福路三段 273 號之 1
	棉花田福和店	新北市永和區福和路 162 號
	聖德斯科台大店	台北市羅斯福路三段 283 巷 5 號
	聖德斯科福和店	新北市永和區福和路 164 號
其他	台大農產品展示中心	台灣大學校總區內

資料來源:本研究整理。

(四) 問卷發放時程

本研究之問卷發放地點如表 11，問卷發放主要以 2016 年 7、8 月為主，在時程的安排上，因考量到發放問卷的時間點、地點可能會影響到受訪者的特性，進而影響到問卷的代表性，因此會錯開在類似的通路發放的時間，具體而言，會讓每種通路類型的發放時間都有包含假日和非假日、白天與晚上(或中午)。

四、研究發現

(一) 消費者問卷調查發現

1. 受訪者特性

本研究總共發放 300 份有效問卷，其中紙本問卷 200 份、網路問卷 100 份。紙本問卷發放地點中，35.4%為傳統市場、20.8%為有機商店、40.3%為生鮮超市、3.5%為台大農產品展示中心。

300 位受訪者中，男性 84 人(28%)、女性 216 人(72%)；又受訪者年齡層分布集中於 41~60 歲，且七成以上教育程度為大專院校(含)以上，婚姻狀態 73%受訪女性已婚，已婚男性則約 50%，詳細受訪者特性分析如表 12。

表 12 問卷受訪者屬性列表

		男性 (單位:人)	男性 (單位:百分比)	女性 (單位:人)	女性 (單位:百分比)
年齡	30 歲以下	36	12	30	10
	31~45 歲	12	4	44	14.7
	46~60 歲	24	8	100	33.3
	61 歲以上	12	4	42	14
教育 程度	高中職以下	6	6	42	14
	大專院校	64	21.3	148	49.3
	研究所以上	14	4.7	26	8.7
婚姻 狀態	未婚	44	14.7	58	19.3
	已婚	40	13.3	158	52.7
總計		84	28	216	72

資料來源：本研究整理。

(二) 消費者標章認知

1. 消費者對有機 CAS 標章之認知

本研究問卷第一部分(見附錄 1)旨在了解消費者對於目前現行的有機 CAS 雙標章認知程度，統計結果發現多數受訪者(61.3%)看過有機 CAS 標章而沒有看過驗證機構標章；32%受訪者有看過雙標章；6.7%受訪者完全沒看過雙標章，整體而言有超過九成以上受訪者至少看過 CAS 有機標章，另外，由表 13 可知，女性受訪者又較男性對有機 CAS 標章和雙標章有明顯較高比例的認知。

表 13 有機 CAS 標章認知度

	看過雙標章	沒看過雙標章	只看過 CAS 有機標章
男性	9.3%	3.3%	15.3%
女性	22.7%	3.4%	46%
總計	32%	6.7%	61.3%

資料來源：本研究整理。

2. 消費者對驗證機構之偏好度比較

在對於有機 CAS 標章驗證機構偏好之評比部分，本研究將驗證機構區分為學校、協會、基金會、公司四類，受訪者依此勾選較喜好的分類，若無特殊偏好，則可勾選無差別選項，根據表 14 統計結果發現，受訪者最偏好到最不偏好的驗證機構依序為：協會、學校、基金會和公司，且超過五成受訪者偏好協會，此外，也有 20%受訪者認

為驗證機構間並無差別。

表 14 驗證機構偏好度

	人數	百分比(%)
學校	86	28.7
協會	168	56
基金會	64	21.3
公司	40	13.3
無差別	60	20

資料來源：本研究整理。

3. 驗證機構標章認知概況

在問卷第一部分最後一題中，受訪者依據直覺判斷勾選曾經看過的驗證機構標章，藉以瞭解消費者對何種驗證機構較有印象，表 15 所示有 6.7%受訪者完全沒看過任何一種標章，大部份消費者至少有看過一個以上的驗證機構標章，其中以台灣寶島有機農業發展協會勾選次數最多(114 人)，此後依序為慈心有機、中興大學、台灣省有機農業發展協會、MOA、采園，然而，所有驗證機構皆看過僅有 6 人(2%)，仍為少數。

表 15 驗證機構認知度

驗證機構	人數	百分比(%)
慈心有機	104	34.7
MOA	62	20.1
TOPA	50	16.7

台灣寶島有機農業發展協會	114	38
中興大學	76	25.3
采園	42	14
皆看過	6	2
皆未看過	20	6.7

資料來源：本研究整理。

(三) 消費者對標章看法與信任程度

1. 有機農產品標章

有機農業是遵守自然資源循環永續利用原則，不允許使用合成化學物質，強調水土資源保育與生態平衡之管理系統，並達到生產自然安全農產品目標之農業(農委會)，有機農產品標章則是對落實有機農業耕種方法之農民的認證，過去研究指出消費者購買有機農產品標章認證蔬果基於：第一、無農藥、無化學肥料之安全性考量(陳麗婷，1997)，又認為全有機的標章最具安全性指標(黃璋如，1999)；第二、重視健康、營養(王怡文，2006；杜采藍，2007)；第三、環保價值(林妙娟、丁孝全，1999)，本研究問卷結果顯示如表 16。

表 16 消費者對有機標章看法

有機農產品標章看法	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
我認為吃有機農產品標章的小白菜比較健康	6.62%	44.37%	39.73%	8.61%	0.66%
我認為有機農產品標章的小白菜營養成分比較多	3.97%	29.80%	51.66%	12.58%	1.99%
我認為有機農產品標章的小白菜比較安全	9.27%	47.68%	37.74%	3.97%	1.32%

我認為有有機農產品標章的小白菜農藥殘留量比較少	11.26%	50.10%	32.45%	3.97%	1.32%
我認為有有機農產品標章的小白菜比較能保護環境	12.58%	46.36%	38.41%	1.99%	0.66%
我認為有有機農產品標章的小白菜品質比較好	7.94%	42.38%	45.03%	4.64%	0%

資料來源：本研究整理。

2.消費者對產銷履歷農產品標章看法

產銷履歷農產品標章為「具有可追溯性履歷資訊的台灣農產品」，一方面可以降低農作物生產過程及產品之風險，一方面亦讓生產流程中的所有參與者責任明確化，若發生食品安全事件時，可快速釐清責任歸屬，保障消費者的權益，消費者對產銷履歷標章看法如表 17 所示。

表 17 消費者對產銷履歷農產品標章看法

產銷履歷農產品標章看法	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
我認為吃有產銷履歷農產品標章的小白菜比較健康	6.62%	36.42%	50.33%	5.96%	0.66%
我認為有產銷履歷農產品標章的小白菜營養成分比較多	4.64%	29.14%	54.97%	9.27%	1.99%
我認為有產銷履歷農產品標章的小白菜比較安全	7.94%	50.10%	36.43%	4.64%	0%
我認為產銷履歷農產品標章的小白菜農藥殘留量比較少	5.96%	46.36%	44.37%	2.65%	0.66%
我認為有產銷履歷農產品標章的小白菜比較能保護環境	8.61%	47.02%	41.06%	3.31%	0%
我認為有產銷履歷農產品標章的小白菜品質比較好	7.28%	46.36%	41.72%	4.64%	0%

資料來源：本研究整理。

3.消費者對吉園圃標章看法

吉園圃標章的設立目的為降低農產品中農藥殘留量的風險，教導農民正確用藥、建立責任生產，吳佳靜(2000)指出購買吉園圃標章的消費者特徵與認知的焦點為關心農藥殘留議題、農藥殘留量之嚴重程度，惟，黃璋如(1999)則指出，消費者針對安全面相對不同標章的評比發現，吉園圃標章的偏好程度次於全有機和準有機標章，僅高於一般農產品，消費者對吉園圃標章看法見表 18。

表 18 消費者對吉園圃標章看法

吉園圃標章看法	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意
我認為吃有吉園圃標章的小白菜比較健康	4.64%	37.09%	46.36%	11.92%	0%
我認為有吉園圃標章的小白菜營養成分比較多	3.97%	21.85%	61.59%	10.60%	1.99%
我認為有吉園圃標章的小白菜比較安全	7.94%	37.09%	48.34%	5.96%	0.66%
我認為有吉園圃標章的小白菜農藥殘留量比較少	4.64%	36.42%	54.30%	3.97%	0.66%
我認為有吉園圃標章的小白菜比較能保護環境	4.64%	39.73%	51.66%	3.97%	0%
我認為有吉園圃標章的小白菜品質比較好	7.28%	34.44%	51.66%	6.62%	0%

資料來源：本研究整理。

4.標章看法綜合探討

整理表 16 至表 18，消費者對三種標章的看法，除每題勾選「普通」看法外，將「非常同意」和「同意」之個數相加並轉換成百分比，視為對題目敘述持有「正面」看法，將「非常不同意」和「不同意」之個數相加並轉換成百分比，視為對題目敘述

持有「負面」看法，如表 19 所示，藉以探討受訪者對各標章的看法是否與該標章設立目的相合，又消費者對三種標章在何種面相持有較歧異的看法。

首先在「我認為吃有 XX 標章的小白菜比較健康」，消費者對有機標章較產銷履歷和吉園圃標章持有明顯較高的正面態度，約五成同意或非常同意題目敘述，但亦有近一成不認為有機標章的小白菜較為健康，高於產銷履歷標章的負面態度約 3%，另一方面，消費者對具吉園圃標章之小白菜則有 11.92% 不認同其較健康，為三個標章中持負面態度最多者。

三個標章在「我認為有 XX 標章的小白菜營養成分比較多」這題中持正面態度者皆不到五成，其中吉園圃標章的正面態度僅 25.82%，為三者中最低，有機標章和產銷履歷標章亦僅約三成，然而，對此題持負面態度由高志低依序則為有機標章、吉園圃標章和產銷履歷標章，顯示出有機標章是否較有營養於受訪者中呈現較兩極的對比。

受訪者對「我認為有 XX 標章的小白菜比較安全」此題敘述中，產銷履歷有近六成的正面態度，為三者中最高，其次為有機標章，而吉園圃標章約為四成五正面態度，然吉園圃標章亦是負面態度三標章中最高者。

「我認為有 XX 標章的小白菜農藥殘留量比較少」中，令人意外的是以降低農藥殘留量、提倡安全用藥為標章核心理念的吉園圃標章為三個標章中正面態度最低者，僅 41.06% 同意或非常同意該敘述，尚不到五成，而有機標章有超過六成持正面態度，與過去研究(陳麗婷，1997；林珊如，1998)結果相同，另外產銷履歷也有超過五成受訪者給予正面態度的評價。

統計結果顯示在「我認為有 XX 標章的小白菜比較能保護環境」此題敘述中，有近六成受訪者認為購買有機標章小白菜較能保護環境，與有機農業強調自然資源永續利用、達到水土資源保持與生態系統平衡的種植法初衷相符，此外，林珊如(1998)指出對有機標章態度較正面者，普遍更具有自然與生態保育的價值觀；然而，吉園圃在此題中的正面態度仍為三個標章中最低(41.06%)，反映過去研究指出農藥殘留量和保護環境、永續發展間的相關性，最後產銷履歷標章雖強調的是具有咎責概念生產流程追溯系統，受訪者卻有超過五成認為符合該標章認證之小白菜較能保護環境。

最後一題「我認為有 XX 標章的小白菜品質比較好」，吉園圃標章仍是持正面態度最低(41.72%)、負面態度最高者(6.62%)，另一方面有機標章和產銷履歷標章正面態度皆有超過五成，又以產銷履歷標章 54.64%的正面態度最高。

綜上所述，第一、吉園圃標章無論是在食品安全、環境保護、健康和品質方面得到的認同度皆為最低，同時吉園圃標章因關心農藥殘留量所設立，教導農民安全用藥的目的並未反映在消費者的正面看法中，甚至比有機標章和產銷履歷標章明顯低出許多。

第二、產銷履歷在除了健康營養面向外，在食品安全、品質和環境保護的面向上皆有超過五成受訪者持正面態度，最後有機標章除了是否較有營養成分認同度偏低外，其餘亦有超過五成的受訪者同意或非常同意該敘述。

表 19 消費者對各標章正負面看法

標章看法態度(百分比 %)	有機標章	產銷履歷標章	吉園圃標章

題目	正面	負面	正面	負面	正面	負面
我認為吃有 XX 標章的小白菜比較健康	50.99	9.27	41.04	6.62	41.73	11.92
我認為有 XX 標章的小白菜營養成分比較多	33.77	14.57	33.78	11.26	25.82	12.59
我認為有 XX 標章的小白菜比較安全	56.95	5.29	58.04	4.64	45.03	6.62
我認為有 XX 標章的小白菜農藥殘留量比較少	61.36	5.29	52.32	3.31	41.06	4.63
我認為有 XX 標章的小白菜比較能保護環境	58.94	2.65	55.63	3.31	44.37	3.97
我認為有 XX 標章的小白菜品質比較好	50.32	4.64	54.64	4.64	41.72	6.62

資料來源：本研究整理。

(四) 消費者對標章信任程度

在標章信任部分，消費者依據題目「我認為我國目前 XX 標章認證制度值得信任」圈選同意程度，由表 20、表 21 發現，消費對標章的信任程度從高至低依次為產銷履歷標章、有機標章、吉園圃標章。

表 20 標章信任程度比較-1

	有機標章	產銷履歷標章	吉園圃標章
--	------	--------	-------

非常同意(%)	7.94	7.28	4.64
同意(%)	35.09	41.06	35.76
普通(%)	47.68	45.03	50.10
不同意(%)	7.94	5.96	7.94
非常不同意(%)	1.32	0.66	0.66

資料來源：本研究整理。

表 21 標章信任程度比較-2

	總和	平均數	標準偏差
有機標章	1020	3.40	0.80
產銷履歷標章	1050	3.50	0.74
吉園圃標章	1008	3.36	0.72

資料來源：本研究整理。

(五) 消費者購買行為與願付價格

1. 消費者購物習慣

問卷統計結果顯示，有 58.3% 受訪者為家中主要買菜者，有 41.7% 受訪者非家中主要買菜者，受訪者中為家中主要買菜者以女性較多(49.33%)，男性則為 8.67%。

問卷受訪者有接近六成平常最常購買小白菜的地方為傳統市場，其次超級市

場或量販店也有超過三成，不到一成受訪者在有機商店購買小白菜，而農會則無受訪者圈選，部分受訪者表示會選擇離住家近且既有通路購買小白菜，不會特別至某類型通路購買，此外，亦有受訪者會從熟悉的菜販或盤商直接購入小白菜，受訪者最常購菜地點可參考表 22。

表 22 平常最常購買小白菜地點

購買地點	百分比(%)
傳統市場	53.3%
農會	0%
超級市場或量販店	38.7%
有機商店	8%
其他	0.67%

資料來源：本研究整理。

消費者在選擇小白菜考慮的優先因素上，前三項最常被考慮的因素為葉面完整度、色澤、價格，其次為有機和產銷履歷，產地和吉園圃標章則是較不被優先考慮的項目(可參考表 23)，此外，從問卷統計結果發現最多被圈選為第一考慮的因素為葉面完整度，其後依序為色澤和價格，有趣的是，受訪者若視產地為其考量的優先因素之一，產銷履歷亦會是隨之考量的因素，由此推斷消費者認為產銷履歷和產地之兼具連結性，注重來源地的消費者亦相對重視是否有產銷履歷標章標示。

表 23 購買小白菜優先考量因素

考量因素	統計次數
------	------

色澤	70
葉面完整度	127
價格	81
產地	15
有機	39
產銷履歷	34
吉園圃	12

資料來源：本研究整理。

2.消費者購買標章認證小白菜經驗

本部分探討消費者購買標章小白菜之經驗發現，有 25%受訪者不曾購買有任何標章之小白菜，有購買過標章小白菜的消費者中，將近五成受訪者購買過吉園圃標章小白菜，47.3%購買過產銷履歷之小白菜，43.7%購買過有機標章之小白菜，另有 11.9%受訪者有機標章、產銷履歷標章、吉園圃標章的小白菜皆有購買過。

問卷接著詢問未曾購買過有標章小白菜之原因，結果如表 24 所示，較多歸因為有標章小白菜比較貴，是否有標章的小白菜差別不大、不信任標章，另各有一成以上消費者因附近無銷售所以無法購買，或是根本不知道有標章，少數受訪者表示因習慣於傳統市場跟固定菜販購入，因此不會特別注意是否有標章，亦有受訪者認為購得便利性很重要，只要方便就好不需在意標章問題。

表 24 未曾購買標章小白菜原因

未曾購買標章小白菜原因	百分比(%)
不信任標章	23.8%
有沒有標章沒有差別	29.1%
比較貴	34.4%
不知道有標章	11.9%
附近無銷售	14.6%
其他	0.13%

資料來源：本研究整理。

3. 消費者對標章小白菜之願付價格

問卷的願付價格部分，將三個標章分為三條數線，依據目前市售小白菜價格區間為一台斤新台幣 20 至 40 元，區間為 1 元，請受訪者圈選不同標章的願付價格，結果整體而言，依表 25 所示，消費者對不同標章小白菜願付價格由高至低依次為有機標章、產銷履歷標章、吉園圃標章。

表 25 願付價格

標章	願付價格	總和	標準差
產銷履歷標章	26.21	7863	4.089
有機標章	27.15	8145	4.472
吉園圃標章	25.66	7698	4.090

資料來源：本研究整理。

五、結論

我國現行的標章制度多元並行，不同標章制度的認驗證流程、目的皆有所不同，消費者在各通路購買時亦可看到不同的標章，本研究旨在探討消費者對於我國目前標章的認知程度、對標章的偏好信任度以及看法，進而衍伸至對不同標章的願付價格比較，並以小白菜為具體的研究標的，進行綜合分析。

本文的研究方式以文獻分析法、問卷調查法為主，經由探討過去的相關研究，發現過去研究的不足之處並參考其使用的變數架構出本研究的問卷，最後經由統計分析後回應本文的研究問題。

本研究問卷可分為四大部分，第一部分著重於消費者對現行標章、標章認證機構的認知和偏好，第二部分以李克特量表方式探討消費者對於各標章看法，第三部分是消費者的日常消費習慣的綜合探討，包含：是否為家中主要買菜者、買購買小白菜時優先考量因素、曾購買過的標章、不曾購買過標章的原因為何，最後請受訪者圈選不同標章的願付價格，第四部份則為消費者的個人基本資料。經由分析後，本文得出以下幾點結論：

(一) 具有一定程度有機 CAS 標章的認知

根據問卷第一部分研究顯示，有九成以上受訪者至少看過有機標章，惟對驗證機構標章的認知仍稍嫌不足，在驗證機構偏好度方面，協會和學校較為消費者偏好，公司則較不偏好，然而亦有 20%受訪者認為驗證機構間沒有差別，此外亦發現，受訪者有看過的驗證機構標章和對驗證機構種類的偏好有相關性，屬於協會和學校種類的驗證機構同時也是較常被受訪者圈選為有看過的驗證機構標章。

(二) 消費者整體而言對於產銷履歷的看法最為正面，有機標章其次，對吉園圃的認同

較低

由問卷發現，消費者認為吃有機標章的小白菜較為健康，而產銷履歷和吉園圃則較不帶給消費者健康的意象，且有一成一上消費者對具及吉園圃標章小白菜代表健康持不同意態；對於營養面向看法，受訪者對於三個標章皆持較低認同程度，又以吉園圃最低；此外，在農藥殘留量的看法上，即便問卷以提供各標章注重面向及欲達目的的補充知識，受訪者對於強調安全用藥的吉園圃標章仍未給予高度正面的評價，反而認為產銷履歷較具此特色，綜而言之，受訪者對產銷履歷評價最高，吉園圃最低，有機標章居其中。

(三) 標章信任程度和標章看法具相關性

研究結果消費者最信任的標章依次為產銷履歷、有機標章、吉園圃，與在健康營養、品質、環境保護等面向綜合分析後得出的順序一樣，此外，有機標章的信任程度雖位居第二，惟其標準誤差較大，同樣反映於受訪者認為具該標章之小白菜是否較健康、是否營養成分較多、是否較為安全等看法上，雖然持正面態度者高，然而其持負面態度者也較令兩個標章為高，由此推斷消費者對有機標章無論是看法或信任度較為兩極。

(四) 標章並非消費者購買小白菜時優先考量的因素

有機標章和產銷履歷較吉園圃標章明顯較多消費者有納入考量，但整體消費者在考慮購買小白菜時，最多考量的前三因素為葉面完整度、價格和色澤，標章仍非關鍵影響購買決策的因素。

(五) 消費者對標章制度仍有疑慮

消費者未曾購買具標章認證小白菜原因中，除了認為標章比較貴、有無標章無差別外，有 23.8%不信任標章，為主要不願購買有標章小白菜原因之一。

(六) 具標章小白菜平均願付價格界在新台幣 25~27 元

消費者的願付價格由高至低依序為有機標章、產銷履歷、吉園圃，研究結果顯示，消費者仍願花費高於一般市售無標章小白菜的價格購買具標章的小白菜，有機標章的平均願付價格約為無標章小白菜的 1.36 倍，產銷履歷的平均願付價格為 1.31 倍，吉園圃的平均願付價格為 1.28 倍。



捌、研究議題七：臺灣食品委託檢驗的利害關係人——消費者面向

本文分為以下五個部分：(一) 前言；(二) 研究問題；(三) 研究設計；(四) 文獻回顧；(五) 消費者態度與立場分析；(六) 結論。

一、前言

近年來，臺灣的食品安全事件頻傳，消費者面臨一波波的食安事件亦信心全失、草木皆兵，紛紛怨嘆究竟還有什麼能吃、還有什麼能信？此時檢驗報告如同海難時的一條浮木，成為備受倚賴的救命工具。

經濟動機而產生的食物造假問題使得人們對於食品安全的期待從傳統上客觀的「食品安全」，轉向主觀感受層面的「食品安心」，如此現象也可以從食物的類型與風險去解釋：Darby and Karni (1973) 將物品品質分為三種類型，搜尋財 (searching good)、經驗財 (experience good)、信任財 (credence good)。搜尋財是在選購時就可以鎖定的特徵，例如豆腐的外觀、色澤；經驗財是要買回家並經由使用經驗就可以得知的，例如豆腐的味道；而信任財則是無法透過經驗而感知的，例如豆腐是否添加防腐劑，消費者無法自行判別。當品質無法透過搜尋或經驗來觀察，就屬於信任財的一種。

食物品質在許多面向皆可歸納為信任財，而「安全」亦可視為品質的一種。因為無法單純經由食用或檢查而得知其安全品質高低，如此特性造成了消費者與生產者之間擁有資訊多寡的落差。Fischler (1988) 指出上升的、更複雜的食物型態顯示消費者對於自己在吃什麼是更不清楚的，而且食品供應鏈的供給者是非常複雜的。Caswell et al. (2002) 也說明了食物品質與經驗、搜尋和信任財之間的關係，而 Caduff and Bernauer (2006) 從「風險」的角度將食物分為微生物型風險與信任型風險兩類。微生物型風險對應到經驗財，必須使用過後才會發現其問題如腹瀉或中毒等；而信任型風險則對應到信任財，

消費者在食用之後，仍無法知道下肚的食品對於人體可能的影響。

近年我國的食品安全風暴圍繞著不法添加、標示、摻偽假冒等食品造假問題，就是屬於信任財產的危機，無法透過消費者的使用經驗而判別。³⁰²信任型風險的食品安全危機讓消費者處於相對資訊不對稱（information asymmetry）的狀態下，無從得知食品安全與否的真實完整資訊，而僅有食品業者的片面之詞。

二、研究問題

本研究的研究問題在於了解台灣消費者對於食品安全以及食品委託檢驗報告的認知與選擇。研究問題如下：

- (一) 消費者的消費購買習慣為何？有哪些食品安全相關因素會影響其購買決策？
- (二) 消費者對於各類型的食品安全議題關注程度有如何的不同？
- (三) 在食品安全事件中，各相關行為者在消費者心目中受到的信賴程度有何不同？
- (四) 消費者對於食品委託檢驗報告的認知如何影響到食品委託檢驗制度的運行？

本研究提出以上四個研究問題，欲描繪出消費者在食品委託檢驗制度中的角色與影響。

三、研究設計

³⁰² 少數或許可以視為經驗財產食品安全危機，例如之前爆出將摻雞毛、糞便、作為動物飼料的病雞血摻入鴨血，然而並沒有直接的證據顯示經過適當的烹煮此問題鴨血仍會造成人體立即的危害。

本研究在消費者面向採用焦點團體來處理。焦點團體座談意指選取符合條件的成員，以 4 到 12 人組成進行團體訪談，目的在於了解某族群對於特定的議題或產品的感受與意見，尋找影響觀點建構、行為或動機的多元因子 (Morgan, 1993)。

(一) 焦點團體座談進行方式

周雅容 (1997) 指出，焦點座談的特殊之處在於藉團體成員的互動，刺激成員能在意見交流中自由的表達自身的態度與意見。因此，研究者的身分不同於深度訪談的訪問者，而比較偏向於主持人的身分。為了使成員能夠對於研究議題暢所欲言的表達自身經驗或感受，研究人員必須著重於製造出自然的互動的氛圍。

本研究計畫將座談時間設定約一個半小時到兩小時內，使用錄音設備紀錄座談內容，訪談結束後製作座談摘要以及整理錄音逐字稿，而後進行座談內容的討論與分析。

(二) 焦點團體之特性界定與成員選取

焦點團體強參與者的自在與互動，所以在選取受訪者上，應採取同質性 (homogeneity) 原則，也就是同一團體的成員因有類似的特定社會特質者，常見的特質有性別、社會階層、種族、年齡等。對本研究而言，食品安全消費者研究的相關文獻歸納可以發現，對於食品安全行為與認知的影響因子除了普遍的性別、教育程度、年齡等之外，較為特殊的影響因子為「是否為家庭主要食物負責採購者」、「家中是否有孩童」此二因子。本研究欲加上一組「非家庭主要食物負責採購者且家中沒有幼童的外食族」作為對照，進行三組焦點團體座談：第一組為屬於家庭中主要食物採購者的團體 (編號 E1)；第二組為非食物主要購買者且家中無小孩者 (編號 E2)；最後一組為家中有 15 歲以下小孩者 (E3)，此三組再依家戶平均每人月所得三萬三千元以下或以上依序分為 A、

B 兩組。³⁰³期待利用特性的控制以區別不同族群之間的想法。原則上，焦點團體成員應該要彼此不相識，本研究也會依循這個原則來尋找適合的受訪對象。

(三) 焦點團體座談的優點與限制

Morgan (1988) 認為，相較於個別訪談可以在個人層面收集深入的資料，焦點團體則在於發揮團體互動使成員在這種互動過程中，產生對談。運用團體當下的對話情境，利於對研究議題取得更豐富、多元的質性資料。再加上消費者方面的研究難，因為消費者母體過於龐大，個人並不具有代表性，不適合使用個人深度訪談；而問卷調查雖然較能克服代表性的問題，但卻又有所得之資訊不夠深入與細膩的問題。因此，在本研究所欲處理的消費者面向上，焦點座談屬於較為理想的研究方法。

除此之外，Morgan and Krueger (1993) 也指出焦點團體法特別適用於：當研究者與研究群體因文化、階層、背景、語言及生活方式等差異，而有相當社會距離存在時，或者當研究議題屬於探討行為、動機、態度等複雜的社會心理過程，在缺乏普遍性的表達意見管道下，運用焦點座談可以獲得較理想的資料。在這個觀點下，本研究的主題食品安全相關行為與決策屬於複雜的社會歷程，而且消費者的組成相當多元。本文之所以會選擇以上三種特質者做為焦點團體，是透過文獻檢閱而得知具有該特性者對於食品安全的敏感度較高。要出到社會上最在乎食品安全的群體，來克服消費者種類難以窮盡的問題，也用以突破研究者個人認知的框限。

本研究透過此消費者焦點座談來達到資料來源的多元化以及研究方法上的多元化。除了加入消費者的意見與食品業者、檢驗機構、以及政府官員之間的想法互相驗證之外，透過焦點團體座談能夠豐富本研究的方法。

³⁰³ 家戶每人平均所得三萬三千元為 104 年行政院家庭收支基本調查之平均。

(四) 焦點座談設計

焦點團體座談的主題是透過特定群體的討論與分享而解析消費者對於臺灣食品安全的定義、經驗與期待。決定要進行此項研究的原因有三：首先，過去沒有類似的研究進行；第二，臺灣學界與政府對於食品安全的定義還有所歧異；第三，欲了解消費者對食品主觀的「安心」與客觀的食品安全之間的落差。

研究目的為蒐集團體意見以了解特定族群的思考歷程與想法，需要的資料種類為參與者分享的經驗與看法，跳脫固定結構的決策關鍵點是最需要挖掘的。

當資料進入討論與分析的階段，會以匿名方式整理，除了有文獻強調的因子之外（如性別、年齡等），不會透漏個人資料。本研究在資本資料的蒐集上主要是參考行政院 104 年家庭收支調查，人口特徵的部分考量性別、年齡、教育程度、職業、經濟情況（家戶總所得以及家戶人數）以及外食頻率。³⁰⁴

(五) 進行方式與流程

1. 事前準備

研究者須在心理上有所預備，包括需要釐清自身角色、決定焦點團體目的與問題等，在實際面上需要決定邀請對象與參與人數、座談日期與地點，並且需準備座談大綱，最後對符合條件的潛在參與者提出說明與邀約。

2. 座談主持結構與時間設定

本研究欲透過開場白提問、導入性提問、過渡性提問、關鍵性提問、以及結尾性提問等五個階段來達成訪談的目的（Krueger and Casey, 2000；洪志成、廖梅花，2003），

³⁰⁴ 消費者焦點座談會人口特徵問卷如附錄四。

詳細階段設計與問題內容請見下表。

表 26 座談結構、題目與時間安排

階段	問題	時間設定
開場	入座、問候、說明進行方式。	10 分鐘
開場白提問	1. 自我介紹 2. 食品購買習慣分享	15 分鐘
導入性提問	1. 什麼是「食品安全」？ 2. 對於各類型食品安全議題的關注程度	20 分鐘
過渡性提問	1. 對於目前政府政策的感覺如何？ 2. 給臺灣的食品安全打幾分呢？	15 分鐘
關鍵性提問	1. 有安全標示的食品，您就會安心食用嗎？ 2. 要有多少安全標示，您才會覺得安心？ 3. 對於食品檢驗標示有什麼認識嗎？ 4. 提供目前食品檢驗標示有關的資訊之後，覺得怎麼樣，有沒有期待修改的部分？	25 分鐘
結尾性提問	1. 什麼配套措施會讓人感覺到「食品安全」呢？ 2. 對於臺灣食品安全的未來有何期待？	10 分鐘
結論與致謝	1. 做出簡單結語 2. 感謝各位參與者	5 分鐘

資料來源：本文自行設計。

(六) 參與者人口統計特徵

六場焦點團體座談會總樣本人數一共 57 人，家人數平均 3.4 人，月可支配所得在五分位落在 2.33。教育程度集中在大學及大學以上，男女比例約 1:4，年齡層、教育程

度、外食頻率總體與各組之平均如下表 27，下表 28 則為編碼參考。

表 27 焦點團體座談參與者人口特徵敘述統計

組別	人數	男性 比	年齡	教育 程度	家戶 人數	月可支 配所得	外食 頻率
總體	57	21%	3.75	5	3.4	2.3	2.7
E1A	7	29%	4.9	4.1	3.3	1.4	3
E1B	11	18%	3.7	4.9	3	2.2	2.7
E2A	9	33%	1.1	4.7	2.6	1.2	1.7
E2B	9	11%	3.1	5	3	2.4	2.6
E3A	9	22%	3.4	5.2	4.5	1.7	2.9
E3B	12	17%	5.6	5.5	3.8	3.6	3

資料來源：本研究自行繪製。

表 28 焦點團體座談編碼參考

年齡		教育程度		月可支配所得		外食頻率	
1	18-25 歲	1	國小	1	27,000-49,000	1	總是 (100%)
2	26-29 歲	2	國中	2	49,000-70,000	2	經常 (75%)
3	30-34 歲	3	高中、職	3	70,000-95,000	3	有時 (50%)
4	35-39 歲	4	專科	4	95,000-160,000	4	偶爾 (25%)
5	40-44 歲	5	大學	5	160,000 以上	5	從不 (0%)
6	45-49 歲	6	研究所以上				
7	50-54 歲						
8	55-59 歲						
9	60-64 歲						
10	65 歲以上						

資料來源：本研究自行繪製。

四、文獻回顧

(一) 依消費者的購買決策

過去有很多研究在探究消費者對於食品安全的態度與決策。例如 Carriquiry and Babcock (2004) 研究重複購買決策中對生產者的品質保證系統與名稱的不同選擇。Starbird (2005) 用委託代理模型看檢查政策對於消費者與生產者使用之策略的影響。更明確的，Röhr et al. (2005) 指出提高食安的努力也需要相對的更高的食物價格，研究發現 80% 的人總體上願意為了食品安全付出更多的錢，雞蛋和牛肉願意多付 30%、蘋果願意多付 22%，相較於植物，消費者較願意多為肉類的安全而付出。

然而，消費者的組成是多元的、消費者的偏好也是多元的，Crespi and Marette (2003) 就指出，食品標示保證產品的多元性和選擇的自由，某些消費者偏好購買雖具有風險但低售價的商品，而非選擇高價但卻低風險的。

仍需持續關注的特性之一如前所述，人們常常系統性的高估了對於食品的風險，通常在認知到的風險與特定食品安全關心的真正風險之間是缺乏關聯的。而且一般大眾難以了解專家使用的語言，尤其是一般大眾常常認為科學的測量是確定的，但事實上科學的測量是充滿不確定的。還有一點值得注意的是，Teisl and Roe (1998) 指出消費者的理性是有邊界的，在對於食品標示的詮釋標上會有時間和認知的限制。

雖然研究顯示還是有一部分人願意為了安全付出更多，但大多數人還是認為食品安全是一種權利 (right) 而非特權 (privilege)。很重要的一點是，所以需要為消費者培養一種對食品安全的意識，這樣他們才會願意為了這個東西付出更高的成本，例如用天然或有機，而不是標榜「無狂牛症」(Loader and Hobbs, 1999)。

(二) 消費者認知的安全、風險與信任

臺灣的食品安全中的消費者議題牽涉到社會對於安全、風險與信任的認知。國際食

品法典委員會(Codex Alimentarius Commission)在 1999 年定義了風險分析的三個階段：風險評估、風險管理以及風險溝通。其中，風險評估是科學性的應用；而風險管理是透過政治與法律規範；風險溝通則是社會科學範疇中消費者認知與行為及技術風險評估的領域，也就是從社會科學觀點去看風險分析。

什麼是食品安全？Henson and Traill (1993) 定義食品安全就是食品風險的逆向，也就是消費者不會從消費了特定食物而遭受某些痛苦，食品安全與風險的概念息息相關。

食品安全與風險的連結可以從 Röhr et al. (2005) 的研究中發現，Röhr 進行了一項消費者對於「食品安全」抽象概念解讀實驗。結果有 22% 的受試者認為食品安全是「控制、監控、化驗與檢查」；18% 的人選「健康、無害、無毒」；「對於物種的正確農畜方式」則有 13% 的人選。有趣的是，有 14% 的人認為食品安全是「沒有信心、出錯」，但有 13% 的人選「信心、信用」，可見「食品安全」集合了相矛盾的正反面情緒，安全與風險是緊緊相扣的。

為什麼食品安全中的風險是需要被注意的？因為風險可能演變成社會集體的恐慌，衍生出不理性的行為。Frewer et al. (1996)、Bennett and Calman (1999) 以及 Frewer et al. (2005) 分類了三種從風險發展成社會恐慌的類型，包括了心理上的害怕、恐慌的元素、以及社會性的觸發。心理上的害怕是個人對於風險所認為的嚴重程度，這與個人經驗和暴露在風險中的非自願程度有關，例如無法追溯的食物污染或化學殘留，或是在個人知識可理解範圍之外。更重要的是，「恐懼」會在風險被認為是無法避免時發生，例如煮熟或是洗淨皆無法避免狂牛症，恐懼尤其會在不同的利害關係人有相互抵觸的意見時發生，例如生產者宣稱沒問題，但是科學家卻說可能對人體有影響時。而當恐懼升級為恐慌 (panic)，在暴露於普遍性的危險中，例如鴨蛋可能全部都被戴奧辛污染，或是

出現新型態的、不確定的、被確定有致病的風險時。最後，媒體資訊對於危機的出現扮演重要的角色，例如「有罪」的個人出現時（無論這到底有沒有被證實）、與人格有關（例如不道德的指控）、個人或是某機構表現出極欲要保護自身利益時，搭配上強大可見的媒體效應，危機就會爆發，恐慌就會流竄。例如歐洲的狂牛症、戴奧辛鴨蛋、動物用藥殘留事件，最後消費者往往將涉入事件的畜牧業者視為「罪犯」與「殺人兇手」。這樣的結果套用在臺灣似乎也相當符合。

Kasperson et al. (1988) 認為了解食物恐慌的關鍵之一在於社會對於風險放大的心理作用，此研究說明為什麼相對小的風險常常會引起相對強烈的公共恐慌。社會大眾面對風險時會有過度放大的傾向，很多研究都證明了這個說法。例如，Swinnen et al. (2005) 以及 Verbeke and Ward (2001) 都指出，消費者對於負面消息的敏感度遠高於正面新聞，消費者對於負面新聞的關心可以從媒體對於提供負面新聞的更強烈興趣來看。而 Kahneman et al. (1979) 和 Kahneman et al. (1991) 認為這是因為消費者判定對自身福利有負面影響的訊息是更有價值的，所以會更關注負面消息，預期理論和稟賦效應都在解釋這個現象。

Frewer et al. (1997) 和 McCarthy and Vilie (2002) 進一步指出，當風險牽涉到了與科技有關的問題時，人們會相信這是難以控制的、人造的，認為這是傷害更大且更嚴重的，這樣的認知跟人的個人態度甚至政治經濟態度有關，也跟對科技和科學的態度有關。

Korthals (2006) 認為同時是市民也是消費者的大眾們似乎對於食物安全風險很缺乏知識，Verbeke and Von Kenhove (2002) 更指出當一個新的反面資訊出現，就算缺乏醫學或科學證據，消費者對於食品安全的認知仍然會戲劇性的下降，一般群眾與專家對於風險的觀點差異可以歸因於事實和科學證據之間的偏差。

但人們對於「風險」也不見得都是過度解讀的，有時也會有忽略風險的情況。Golan and Kuchler (1999) 指出，人們比較不願意接受非自願的風險，但較願意接受在自由意志下假設的風險。在風險很小或是非致命的情況下，給予消費者在不同價格下不同風險程度的選擇，可能在經濟上是效率的 (Beales et al., 1981)。而 Groth (1991) 以及 Lee (1989) 皆認為，一般人對於自己的行為與食品安全的危害之間並沒有建立連結、甚至根本沒有意識到自己具有風險的食品行為，群眾傾向於認為自己需要擔心的主要危害來自於食品製造商的食物添加物和摻假。McIntosh et al. (1994) 有一個關於漢堡肉的知識與行為的研究可以反應出這樣的說法：高教育程度者傾向選擇健康與安全作為他們的食品偏好，但是他們卻更傾向於吃不全熟的漢堡肉，他們的認知與安全行為的實踐是不一致的，如此對於自身行為過度樂觀的情況在社會大眾上非常普遍。

Wilcock et al. (2004) 也認為消費者這種樂觀的偏差是值得注意的，因為這可能阻礙風險控管措施的推行，人們對於自己對自己所造成的風險會忽略風險溝通，並假設這些資訊是針對更為脆弱的其他人，或是誤判自己可以控制潛在的危機、自己的知識和能力足以有效的處理問題。這樣的狀況比集體的恐慌更可能將人陷入於真正的風險中。

(三) 群眾對於食品的安全認知

消費者什麼時候開始關注食品安全呢？Röhr et al. (2005) 比較了 1994 年到 2002 年消費者對於食品安全認知的變化趨勢。並且發現，在過去，食品製造商認為沒有必要跟消費者溝通安全問題，但在近十年來，安全成為了品質的其中一種標準。而 ISO 對品質的定義是「現存的特質符合要求的程度」，從 ISO9000 到 2000 的改變之一就是在品質上賦予了消費者滿意度。政府部門也開始要求製造商建立全盤的管理系統以促進食品安全、重建食物檢查系統以及嘗試提升消費者的資訊，以重新取得消費者對於食品的信心。

不過，安全可能到什麼程度？Francis (1979) 表示，FDA 曾經把「絕對食品安全」的觀念加強在民眾身上，然而要達到絕對的食品安全是不可能的。過去很多起事件都顯示了這個不可避免的事實。但是 Frewer et al. (2005) 和 De Jonge et al. (2004) 皆指出消費者對於安全的需求是沒有妥協空間的，一個擁有充分資訊的理性消費者絕對不會選購不安全的產品，人們共同的期待是提供給社會的食品要是安全又營養的。絕對食品安全的困難與消費者對安全的不妥協使得消費者對食品安全越來越充滿懷疑。

那麼消費者所關心的食品安全內涵是什麼？Brewer et al. (1994) 歸納出六個主宰對食品安全反應態度的因素，包括化學議題，例如賀爾蒙或是化學添加物、健康議題例如膽固醇成分和營養不均衡、食物腐敗議題例如微生物汙染、規範議題例如檢查與標示法規、欺騙與詐欺議題包括減肥飲食、或是想法特定技術性的討論例如農藥殘留的安全時間評估。他們的研究發現人們對於不同類型的議題有著不一樣密度的關心，化學、健康與污染很受矚目，然而法規、欺騙的廣告和技術性討論就沒有那麼多關注。消費者在乎食品安全中的特定面向，但是並不會去思考「如何讓食品更安全」。在調查中，滿分十分，1986 年受訪者對於食品安全的關注是 9.6 分，而 1990 年的調查中顯示，30% 的密西根人認為新鮮和食物沒有腐敗是食品安全中他們最關注的事情。這樣的研究結果可能因為時空的推移而與臺灣情況不同。

確實，消費者在意食品安全中的哪個議題，會因社群的不同而存在著差異。Hoban (1996; 1998; 1999) 的一系列研究中調查美國與日本消費者，主題是食品安全問題中造成最大威脅的是什麼？有 45% 的日本人回答是農藥殘留、34% 回答添加物和防腐劑，僅有 7% 的人認為是微生物汙染；然而美國受訪者對於這三項的選擇比例則是 16%、2%、69%，顯示出日本社會與美國社會中對於食品安全威脅感的差異。

以上的研究提供一個重要的訊息：在考量食品安全政策時也需要了解目標族群所關心的順序，不能脫離當下社會文化脈絡的特性。舉例來說，美國食安政策可能注重食品處理程序，但臺灣的消費者更重視不法食品添加物的管理，因此美國的研究焦點、經驗甚至制度設計無法橫向移植到臺灣，這樣的差異也是在地實證研究的價值之所在。

(四) 食品安全中的信任

Green et al. (2003) 指出信任有兩種類型，一種是鑲嵌在社會關係中的，個人與個人之間的信任；而另外一種則是人們對於「抽象體系」的感覺，例如科學、法規、製造產業等等。Earle and Cvetkovich (1995) 說明所謂的社會信任 (social trust) 指的是社會上的人們對於專家或機構在風險的評估與管理中願意依賴的程度。

當一個毫無預兆的危機發時，消費者對於食品整體的信心和安全認知會大幅下降，無論其他食物跟這個問題食物是否有任何的關係，顯示群眾對於食品的信任之脆弱 (Liang and Jensen, 2007)。消費者的信任成為了影響消費者行為的一個關鍵因素 (Bredahl, 2001)，並也影響了公共認知於風險的評估與管理 (Frewer and Salter, 2003)。Grunert (2005) 認為對於食物的信任與風險是互為反向的兩種概念，當一個人對食物的信任程度越高，對食物風險的敏感度就越低，反之亦然。

Röhr et al. (2005) 指出群眾普遍對於食品製造商的信心很低，人們比較相信從消費者和環保組織來的訊息，比較不信任政府、製造商與媒體。有趣的是，對於不同資訊來源的信任程度差異也與消費者個人對於食物的不確定感有關，對食物不確定感越高的人，越相信環保組織和媒體，和較有信心的消費者相比也更不相信政府和製造商。

食品安全是一種信任財，食品廠商與政府皆站在衝突與多元利益的位置，他們既要保護既得利益，但也應該要以安全敏感的消費者多做安全與風險的溝通，主動公布安全與品質資訊，而非採取「沒消息就是好消息」的態度，如此一來才能建立消費者的信心。

Siegrist (2000) 指出，大眾對於食品安全的感覺與社會中的信任有關，例如負責該事的機關不願意直接承認特定風險的話，社會大眾就會感覺不安全。Frewer and Miles (2001) 則認為信任和能力 (competence)、誠實以及公共利益有關。以群眾對於政府的信賴為例，群眾對於政府的信任常因為政府對於消費者保護策略的遲疑和怠惰而消弭，這大多數是因為預算或法規的改變 (Day, 1997)。

而群眾對於政府政策的了解也會影響到信賴程度，最後就會影響到政策的推行。Carpentier et al. (2002) 透過法國豬肉安全的個案研究發現，在影響甚廣的食品政策中，不清楚的政策會造成高度的缺點與危害，如果要讓政策足夠明確，消費者教育計畫可能帶來更多的清楚與透明。Sexton (1981) 就指出，消費者教育計畫在食品安政策中會帶來補充標示 (complementary label) 正確的受到消費者信賴。

以上研究帶出了進一步的研究問題：政策是否足夠明確、政策對於消費者的可及性，此為現行的食品政策能否重建群眾對於食品產業的信心的關鍵。

Wilcock et al. (2004) 認為消費者在關乎食品安全議題上需要專業的協助，例如促進公共信任與信用的資訊來源、食安教育的需求等。消費者因為教育的提升、對食品安全的影響力提升等因素而越來越在乎食安問題。消費者對於食品安全態度的差異與人口統計學的特徵有關，包括性別、年齡、教育程度、經濟地位，也跟個人偏好與經驗有關，而且對於食品安全的態度與他們對於食品製造商與負責食品安全的政府機構的信任程度都有很高的相關。

值得注意的一點是，資訊揭露也不見得能夠增強消費者的信心或減低焦慮。Verbeke et al. (2007) 認為現今的食品安全事件造成了消費者的關心與恐慌，尤其在沒有可以信賴且可以了解的資訊或信號時，消費者面臨不確定性以及取得資訊的成本。當消費者認為食物是不安全的時候，科技運用的過程與個人價值觀和態度的衝突會一再重複表現。消費者對於追溯系統這樣龐大且複雜的資訊事沒有興趣的，反而對於驗證標章、品質保證、和一些強制性的規定例如有效日期更能夠消化與接受。簡單的品質標章讓消費者非常便於做決定跟建構安全的認知，大量的資訊對於消費者是沒有用處的。所以在風險溝通中，比較有效的方式是對於不同的片段中的消費者給予有效且有限的資訊。對消費者來說，資訊並非多多益善，這個特點也能夠用以觀察臺灣消費者對於食品檢驗報告的觀感與認知。

一般大眾和專家對於風險的評估有不同的想法和溝通方式，所以大眾常常顯得是不理性、沒有邏輯或不一致的，與專家或政策制定的風險分析是相違背的。人們對於農作物和食物的信心在過去十年被摧毀的非常嚴重。追溯系統、標示、分段式的風險溝通、和公共涉入的風險管理決策是重建消費者信心的幾個選擇。Frewer et al. (2005) 指出只有對於風險溝通更多的努力才會讓消費者信心提升。客觀資訊不只是因為資訊釋出而自然流出，更要考量到其中情緒的內涵 (Rosa et al., 2006)，而 Slovic (1997) 很早就指出公眾的信心容易被摧毀但卻難以被建立的特性。

五、消費者態度與立場分析

消費者對於食品安全的認知影響其食品購買行為，而消費者的購買行為又會影響到食品業者的策略。究竟，消費者如何看待食品安全？本章分析焦點團體座談會的討論結果。

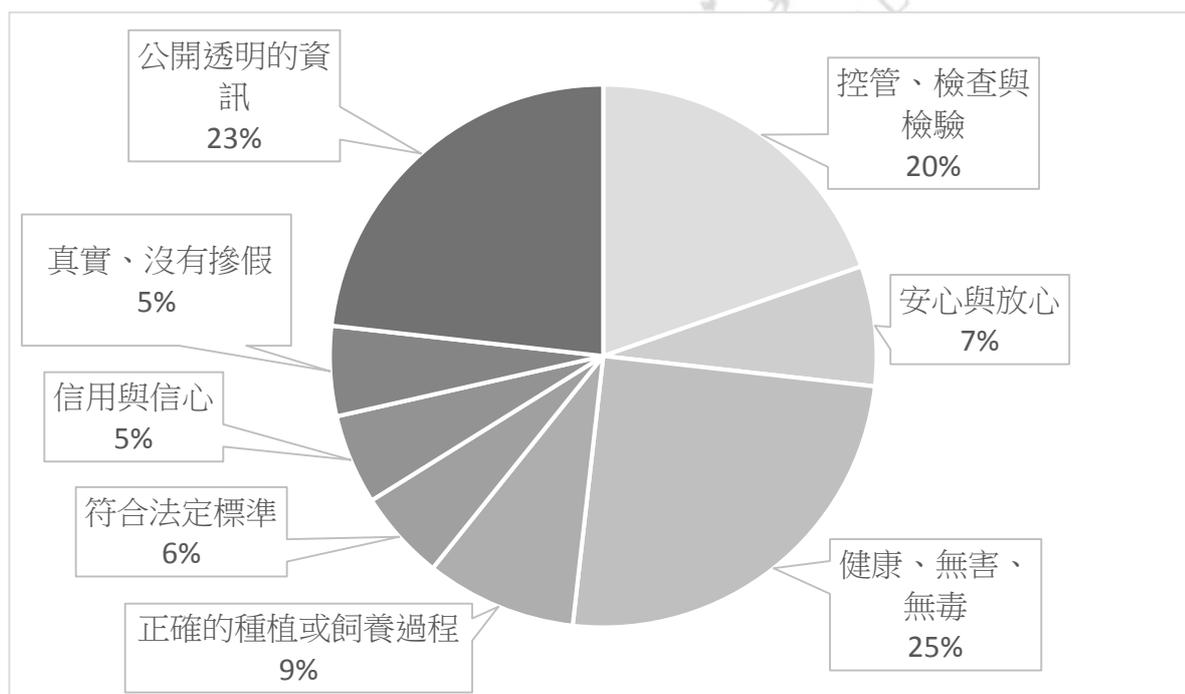
(一) 概念與認知

本段討論兩個問題，首先，對於消費者來說，何謂食品安全？再者，對於食品安全相關的議題，哪些是受到消費者關注的、而哪些又是被忽略的？透過以上兩個問題的思考，能夠建構出對與消費者態度與認知的基本了解。

1. 何謂食品安全

消費者常認為的食品安全概念如下圖 35。

圖 35 消費者對於食品安全的概念定義



資料來源：本文自行繪製。

首先，透過圖表可以得知，對於消費者來說最能涵蓋食品安全概念的選項是：「健康、無毒、無害」、「公開透明的資訊」以及「控管、檢查、檢驗」等三個選項，此三個

選項與其他選項之間有明顯的落差。

更進一步分析消費者選擇此一概念所提出的理由，首先，選擇「健康、無毒、無害」的消費者在回答中一再強調「毒」的問題，有趣的是，「害」的部分卻顯得有較少的關注與討論，而「健康」則是被作為一個總體目標。E3 組別的消費者特別多提到因為有成長中的兒童而在意健康問題。「毒」與「害」之間的關聯並未在選擇此項目的消費者中提及。反而是在選擇「符合法定標準」的族群中，幾乎皆有提及「法定標準以考慮人體對於毒物的承受範圍」的概念。可見，在將食品安全解讀為「健康、無毒、無害」的消費者中，缺乏對於有害物質對於人體影響上客觀層面的了解與想像，而較為平面的將「毒」與「害」畫上等號。

再者，「公開透明的資訊」則在 E1 組別中特別被強調，E1 組參與者的共識為，作為家庭主要食物購買者，需要負擔家人健康的責任，並且也花費較多的時間在於選購日常食物，對於標示與食品相關資訊例如產銷履歷等概念也較常在討論中被提及。除此之外，選擇此類的消費者亦一再強調食安風暴下缺乏能夠幫助購買判斷資訊的問題。對於「公開透明的資訊」之重視，能夠凸顯消費者認為在食安風暴中接受到的資訊的匱乏。最後，也有部分選擇此的消費者提出，產品品質的優劣與高低為自然存在，對於成分與來源的公開資訊，配合上各種產品之間價格上的差異，能夠幫助自身的選擇。此類消費者強調市場上同類型產品多樣性的重要，認為各種品質的產品應該要存在於市場中，這類消費者集中於 E2，公開透明的資訊與消費者選擇權的概念是息息相關的。

支持「控管、檢查與檢驗」的選擇者不約而同在回答中將此概念與「政府」相連結，不斷強調政府對於管制廠商的重要性。然而，食品業者自身對於食品控管、檢查與檢驗的責任是鮮少被提出的。從如此選擇背後的意涵也可以得知，消費者將食品流程管理的

責任視為政府的工作。如此看法亦能夠回應越來越多的食品管制作為納入食品安全衛生管理法的趨勢。

有趣的是，許多政府機關與檢驗機構的受訪者皆提到「符合法定標準」作為食品安全概念的重要性。然而在消費者中，卻鮮少有人將此兩個概念作連結。可以見得，在消費者的心目中，光是符合法定標準並不足以作為安全的表徵。當消費者提及「符合法定標準」的選項時，表達的意見指出兩個負面的結論：首先是認為法規僅僅為最低標準，政府在標準的制訂上是不夠嚴格的；再者是對於執法過程的不信任，表面上符合法定標準並不足以確保其中的過程受到保障。此二結論皆能回推至消費者對於政府的不信任。

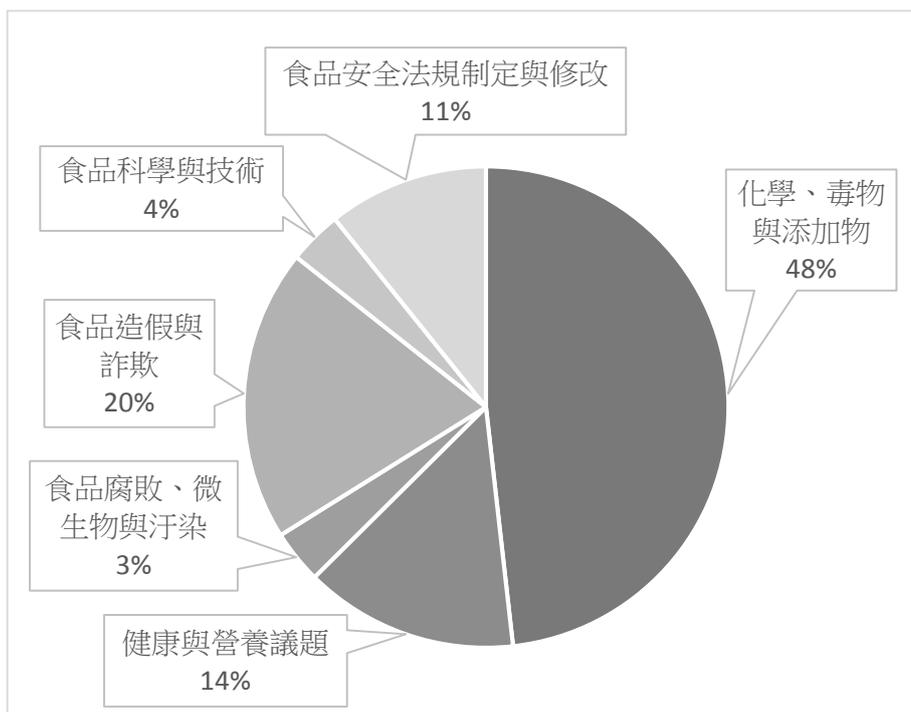
較少被提及的幾個選項中，「真實、沒有摻假」皆與對於食安事件的印象而一併提出，搭配上對於企業倫理、業者良心的批評，選擇此項的消費者在表達意見的過程中帶入了較多的情緒表達，強烈的表示出對於「假」的無法接受。而「安心與放心」則從個人主觀層面出發；「正確的種植或飼養過程」選擇的參與者則強調源頭食材的重要性以及選擇食物原型的購買習慣；「信用與信心」則與固定的購買對象畫上等號，例如多年以來皆向固定的攤商買菜。

從消費者對於食品安全概念的界定討論中可以歸納出一個結論，首先，消費者對於「毒」物的敏感度非常高；再者，資訊的公開為消費者對於政府與業者的期待；第三，消費者認為食品安全最大的責任在於政府；最後，消費者普遍缺乏對於法規以及符合法規結果之判定的信心。總體而言，最終客觀的安全與否，必須要回到「符合法定標準」的概念上，無論是毒、害、是否影響健康、真偽的判定，最後皆依賴法定標準來做為衡量的尺度，然而當消費者不認為符合法定標準能夠表徵食品安全時，所有客觀的結果都有可能因受到質疑而動搖。

(二) 消費者關心的議題

在消費者主觀對食品安全概念的討論之後，接著進入對於食安相關議題的關注程度排序。消費者關注的議題與食品安全概念的定義能夠對照出符合邏輯的結果，如下圖 36。

圖 36 消費者首要關心的食品安全議題



資料來源：本文自行繪製。

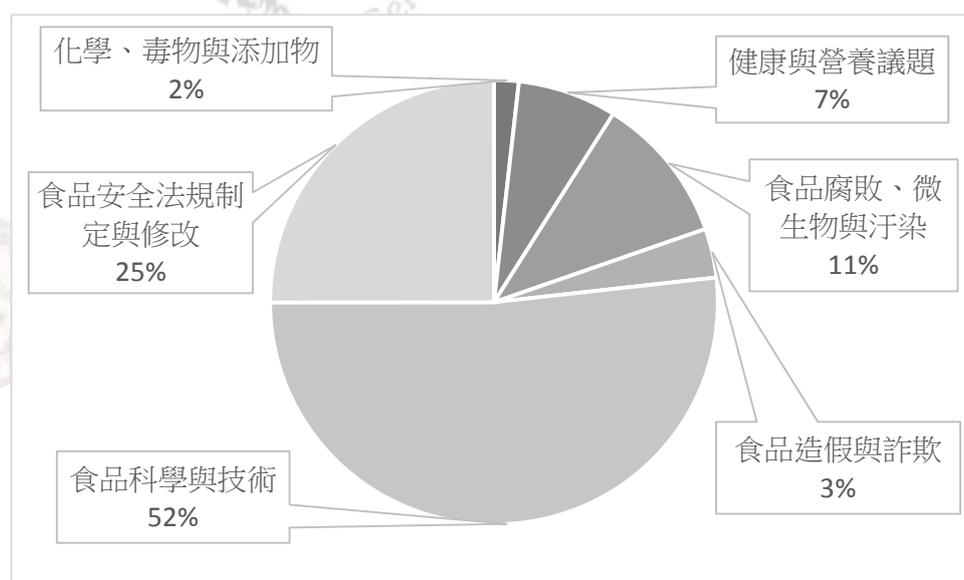
首先，最多消費者放於首位關注的議題為「化學、毒物與添加物」，幾乎有一半的消費者把這個選項列為首要關注的議題，此結為能夠對照第一題對於食品安全定義中對於「無毒」的要求。次多則為食品造假與詐欺，同樣的，選擇此項的消費者主要關注的焦點在於僅幾年來的食品安全事件與不肖業者之間的關聯。第三則是健康與營養議題，與第一題相同之處在於，E3 組的消費者同樣強調此選項與家中孩童成長的關連。

從消費者關心的議題順序中就可以發現消費者與專業檢驗機構如 A5 之間想法上的落差。最在意的是化學、毒物與添加物，最不在意的是食品安全法規制定與修改以及食

品科學技術。檢驗儀器與檢驗數據能夠表達的意義以及是否安全的法定判斷顯然不是消費者關心的重點，而是化學、毒物與添加物的有無。再者則是食品安全法規的制定與修改，選擇此項的消費者皆圍繞在一個概念上：所有的選項之中，僅有法規的制定是一般消費者能夠主動關心甚至表達意見的，並且也是唯一能夠制衡問題的。最後，令人值得探討的是，「食品科學與技術」與「食物腐敗、微生物與污染」同屬於最少獲得首要關注的議題。對於食品科學與技術，消費者明確表示，術業有專攻，科學距離自身遙不可及，選擇將科學交給專業處理，對於食品相關科學與技術性的議題具有一定程度的排斥。而對於食物腐敗、微生物與污染問題，許多消費者提到沒有將其放於首要關注的原因在於，此一部份能夠依靠自身的觀察，包括觀察販賣環境衛生情況、以嗅覺及視覺檢視食物、以及使用味覺辨別食物的腐敗與否等，多數消費者認為此類為題屬於感官可判定的，也就是經驗財的範疇。有的消費者會進一步表示，就算碰到肉眼無法辨別的問題食物，食用後身體的後續反應也在能夠承受的範圍之內。

接續對照消費者最不關心的議題，如下圖 37。

圖 37 消費者最後關心的食品安全議題



資料來源：本文自行繪製。

圖 37 呈現了一個較為明確的差異，在首要關心的議題中，「食品腐敗、微生物與污染」在最後一位，然而在最後關心的議題中其名次大幅被科學與法規兩個議題超越。也就是說，消費者雖然不會將食物腐敗、微生物與污染問題放在第一位，但仍認為其有一定的重要性，因此甚少消費者將其放於最後一位。如此所顯示的結果是，在食物腐敗、微生物與污染問題在食品議題中屬於消費者在意但卻不會付出強烈關注的議題。然而，食物腐敗、微生物與污染問題屬於傳統的、食品安全管理中最主要所欲解決的問題。

有趣之處在於，消費者並不擔心立即對於身體有損害的問題，而關心長期無法確認並辨識的問題，即使是科學認為一定量之下對於身體無害的物質，消費者對其的在意程度卻大於食物中毒的議題。顯然的，消費者對於有害與無害的定義可能與食品科學的視角有所落差，這樣的結果可以對照於文獻探討中消費者對於風險的感知：消費者往往對於自身所選擇的行為隱含之風險低估，而高估了非自身選擇但卻可能影響自身的風險。再者，化學、毒物、添加物的問題皆在於能否與多少的問題，例如能否添加、能夠添加多少，照理而論，此項目幾乎脫離食品製造鏈中風險評估的問題，屬於人為的行為。然而，食物腐敗、微生物與污染卻屬於製造過程於自然環境中所承受的風險，整個食品製造鏈中風險評估與風險管理的努力皆在於處理此面向的問題，而非化學、毒物與添加物等屬於「能與不能」的問題。在食品安全中的最高風險為死亡，近年來唯一有見報並致人於死的食品安全事件為一起肉毒桿菌死亡事件，但相較之下後續卻無引起媒體與社會太多的討論。

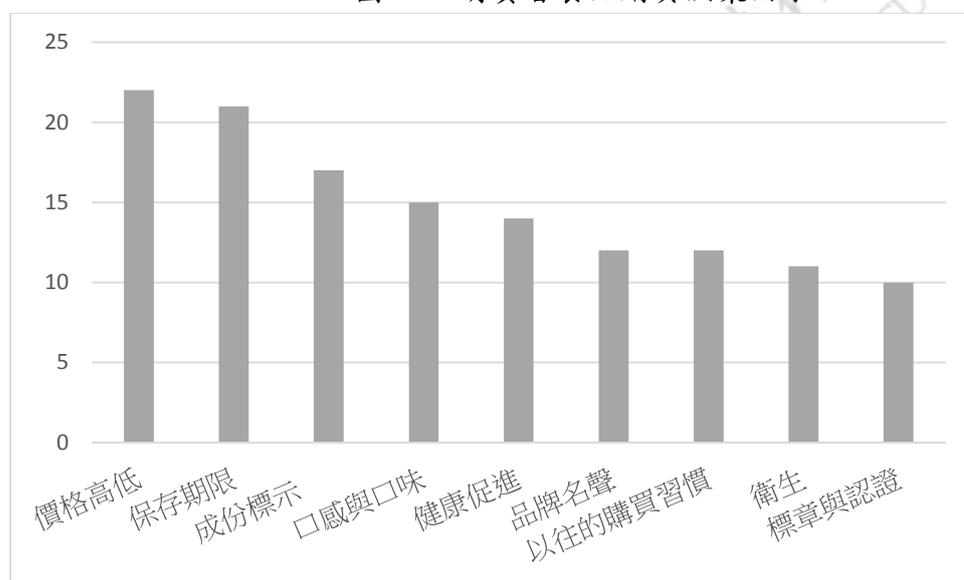
綜觀臺灣食品安全過去十年來的事件，焦點皆在於違法使用非供人食用的例如工業原料等進入食品產業鏈，在如此社會氛圍之下，消費者首要關注的議題為化學、毒物與添加物亦為理所當然。然而，站在食品安全的角度下，最終仍須回歸至食品安全的風險評估與管理，食品安全的風險評估與管理必然牽涉到食品科學的相關知識，然而此議題

為消費者最為冷淡的領域，因此也增加了風險溝通的困難。在嚴格的定義之下，食品攙偽假冒問題甚至不屬於食品安全的範疇。從以上兩個部分的討論中，可以對於消費者關注的焦點有概略的理解。

(三) 消費與成本

此段討論消費者的行為，首先從購買行為切入。消費者在購買決策上最重要的因素為何？最為關鍵的就是價格與保存期限，下圖 38 為所有消費者最注意的三項因素中有較高共識的項目。

圖 38 消費者食品購買決策因子

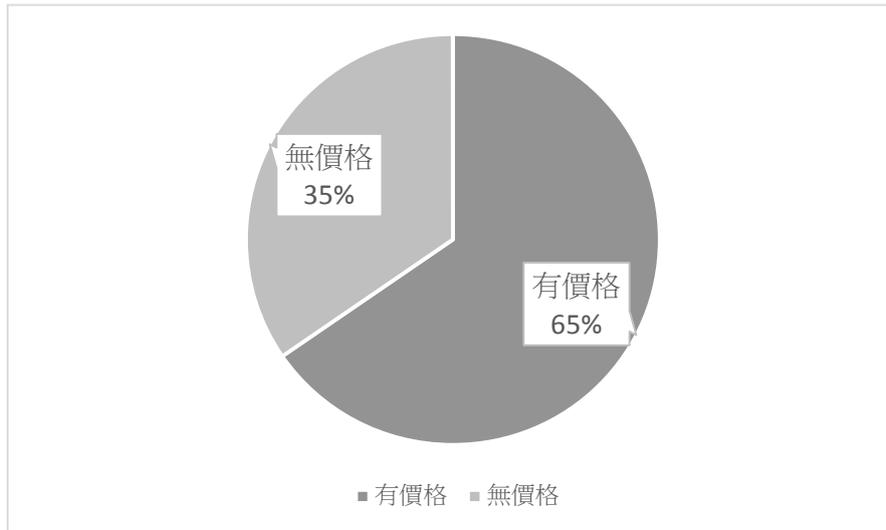


資料來源：本文自行繪製。

1. 價格高低

首先討論價格高低的問題，若以經濟情況作為考量，A 組消費者再三因素中有選擇價格因素的比例如下圖 39。

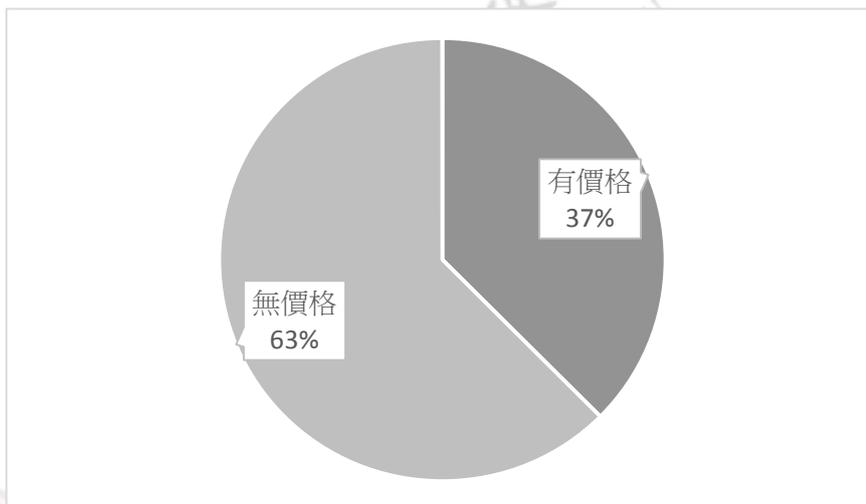
圖 39 A 組食品購買決策因子有無價格之比例



資料來源：本文自行繪製。

相對的，B 組在意價格的情況明顯 A 組有所落差，如下圖 40。

圖 40 B 組食品購買決策因子有無價格之比例



資料來源：本文自行繪製。

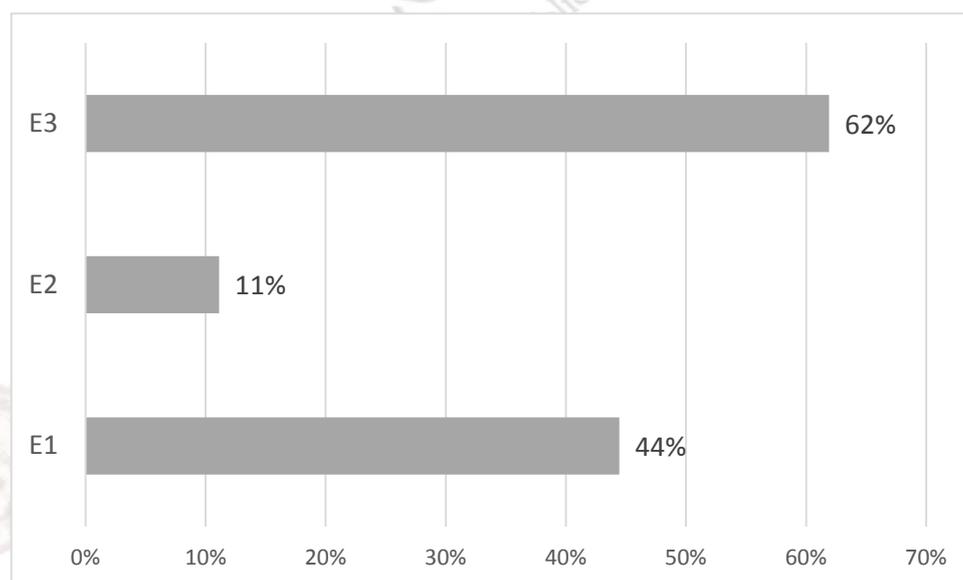
以上簡單的比較初步證實消費者的購買日常生活食物的決策中對於價格的考量與否與經濟因素有很大的相關。這個問題的重要性在於，當食物價格影響食物安全品質時，會產生經濟分類之族群上的差異。若食品的安全程度會反映在食物的成本，而食物成本又會反映在價格上，那等同於經濟上的族群差異會影響到能夠得到的食品安全的程度。假若所有市面上能夠購買到的食物皆符合最低食品安全標準，則即可符合價格差異造成

安全程度差異的問題。然而，假若市面上販售的食物不一定都達到符合法規的最低安全標準，那麼就會衍生出公平正義的問題。除了價格高低之外，其他因素在 A 組與 B 組之間的差異並不如此明顯。

2. 保存期限

除了價格之外，保存期限為普遍受到注意的項目，然而對於保存期限的注意在 E1 與 E3 組皆甚為明顯，而 E2 組則否，如下圖 41。在討論中，E1 與 E3 組消費者皆提及因為購買食物時必須考量家庭人口數量，一次購買量較多，因此會注意食物能夠儲藏的長度。而 E2 則否，可以對照的是，E2 組的一大特色在於注重方便性，無論是購買地點的方便與食用方便，被提及的次數皆與其他兩組有落差。推測 E2 組所購買之食物大多為即食且為一人份的量，因此較無考量保存期限的需求。

圖 41 保存期限作為食品購買決策因子



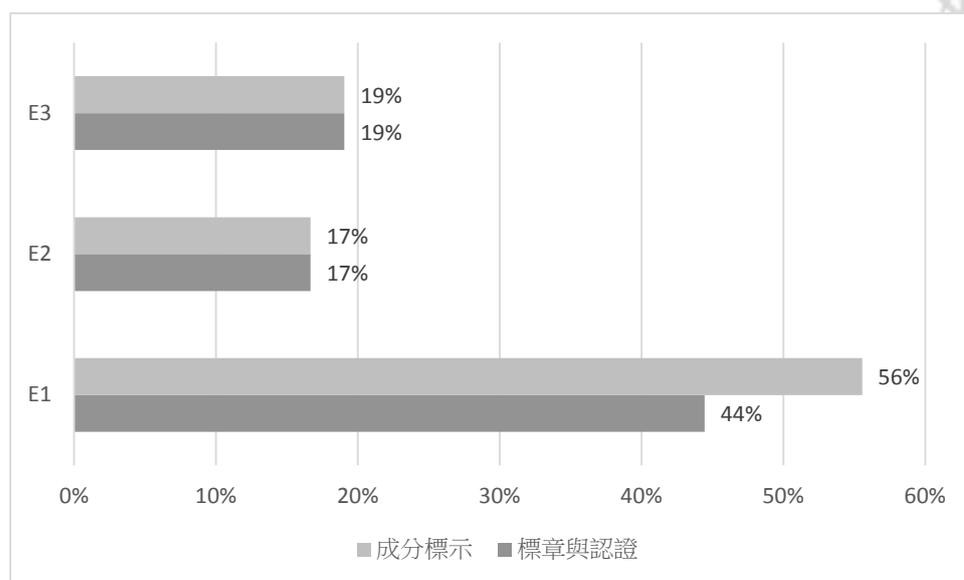
資料來源：本文自行繪製。

3. 標章與認證、成分標示

健康促進概念在三組之間被提及的比例是差不多的，(E1 與 E2 組皆為 22%，E3 組

為 28%)。然而，有趣的是，標章與認證及成分標示這兩點在 E1 被提及的比例遠大於 E2 與 E3，如下圖 42，初步推測與 E1 家庭食物主要購買者的身分有關，家庭食物主要購買者對於食品安全的訊號外在訊號，包括標示與認證、成分標示等有更多的關注。不過 E2 與 E3 卻沒有太大的差異。

圖 42 保存期限作為食品購買決策因子



資料來源：本文自行繪製。

4. 衛生

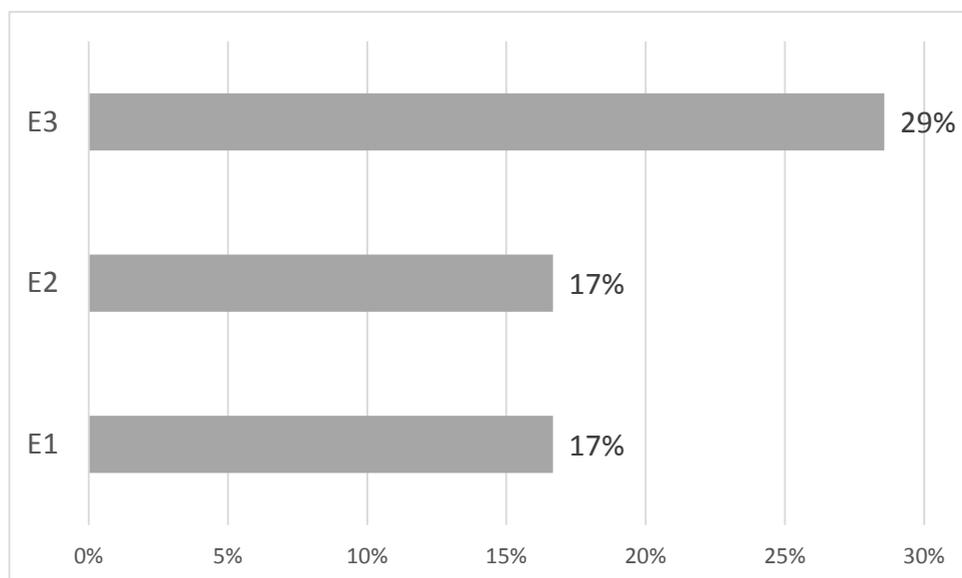
再對照另一與食品安全有關的因素「衛生」，三組的比例依序是 17%、33% 以及 10%。反而是 E2 組有較多的比例會注意衛生。根據討論顯示，原因在於 E2 組有較多外食族群，因此在外食的挑選上更會注意店家的衛生條件。

5. 以往的購買習慣

以往的購買習慣於 A、B 組皆沒有太大的差異，分布十分平均。唯在 E3 組稍高，如下圖 43，大多參與者將「以往的購買習慣」與時間成本做連結，因為採買食的時間有限，因此依據過往經驗直接挑產品，並不會花費太多時間觀察、吸收其他資訊。然而，值得注意的一點在於，以往的購買習慣應是過去曾經綜合考量各種因素後而做成，因此

「以往的購買習慣」之因素所代表之意義僅能連結到消費者對於自身對新的訊息可能較缺乏接收與消化之機會是有所意識的。

圖 43 三組選擇以往的購買習慣作為購買決策因子之比例



資料來源：本文自行繪製。

6. 品牌名聲

品牌名聲無論在 A、B 組或是三組之間皆沒有特別的差異。在討論過程中，選擇品牌名聲選項的消費者皆將「名聲」與先前食品安全事件落馬的廠商、或是在食安風暴中建立良好形象的廠商做出連結，同時含有正面與負面的意涵。可以進一步解讀，消費者對於品牌名聲的考量與針對此品牌對於食品安全所付出努力的印象有直接的關聯，而這樣的關聯來自於食安風暴中的事件事實與媒體報導。

品牌在食安風暴中樹立注重安全的形象是重要的，可是總體而言，僅有不到五分之一的消費者提及品牌名聲，這又能夠與消費者將品牌名聲視為一種品質信號程度的能力做一個連結。當消費者在「廠商會因為想維護自家名聲而不賣有問題的產品」的題目中，以李克特量表計分，總體平均分數僅有 2.56 分，落在「不同意」與「普通」之間。如此

結果顯示，消費者並不相信業者會因為自家名聲而會食品安全做好把關，品牌名聲對消費者作為食品安全訊號的效果是不彰的。

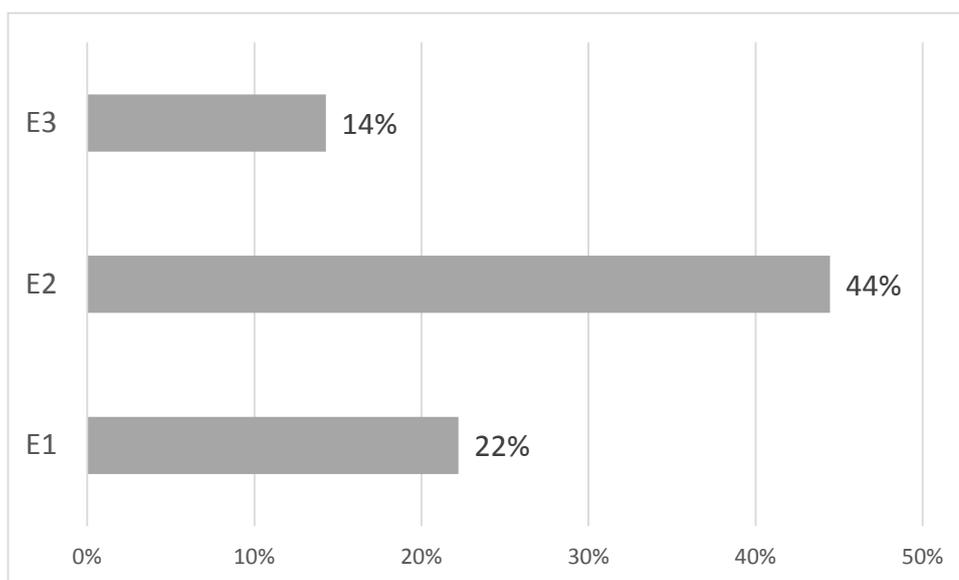
7. 口感與口味

在口感與口味的討論大多集中於 E2 組，如下圖 44。E2 組對於口感與口味的要求明顯多於另外兩組，較為特別的是，E2 組在分享選擇口感與口味時，常連帶主動提及炸雞、珍珠奶茶與滷味食品的不健康，並且說明自己願意承受美味但是不健康食品的風險。如此說明充分提醒一個事實，消費者對於口味的個人偏好以及自身所願意承擔的風險之間不是必然固定的考量。對於消費者來說，安全不一定是第一考量，不安全亦可能為消費者願意承擔的風險。然而對於如此風險的承擔，在非家庭食物主要購買者且家中無兒童者較為願意。E3 的參與者分享了一個自身的例子：「我在有小孩前什麼好吃就吃什麼，路邊攤、五元、十元的東西都隨便吃；但是有小孩之後因為也要考慮到小孩的健康，所以這些東西都不在吃了。(E3B1)」

從 E3 的例子來看，為家人或小孩健康的誘因可能大於對自身健康考量的誘因，值得進一步思考的是：消費者對於自願選擇面對的風險較為樂觀的結論是否適用於當此風險同時家人亦必須承擔時。依此角度來說，當對消費者風險溝通時，在對消費者傳遞訊息的目標設定上亦須加以琢磨。



圖 44 三組選擇口感與口味作為購買決策因子之比例



資料來源：本文自行繪製。

透過以上的討論，可以整理出消費者幾個在購買時考量的因素。首先，經濟在水平以上的消費者或是經濟在水平以下的消費者而言，價格都是首要受到考量的因素。再者與食品安全相關的保存期限、成分標示、健康促進、衛生以及標章與認證，或是口感與口味、品牌名聲等個人偏好的選擇，以及在時間有限的情況下直接藉由以往的購買習慣降低購買食物的時間成本，等三大類型的因子對於消費者的食品購買皆有所影響。經濟情況差異、是否屬於家庭食物主要購買者或是家庭中有小孩者等因素皆會造成偏好的差異。

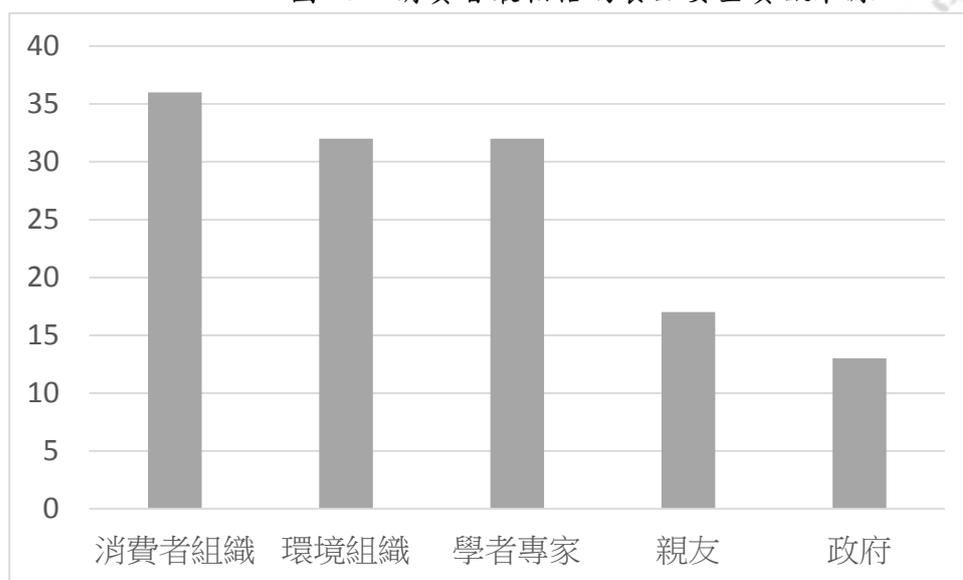
然而，值得注意的一點是，消費者在資訊的更新上顯然是較為片段的，舉例來說，當討論到品牌名聲問題時，其實在大多情形下消費者對於品牌名聲的判定標準往往來自於單一次的事件或是報導，而沒有長時間持續追蹤後續處理情形。在其他的因素中，也僅有極少數的消費者離開購買場所之後會持續追蹤與所購買食品有關之資訊，例如上網查詢某食品中的特定成分、掃描產銷履歷 QRcode 等等。時間的有限是消費者不能忽略的特性，過多的資訊也沒辦法被解讀。消費者使用近乎直覺而做判斷。

(四) 食品安全中的信任

1. 受到信賴的資訊來源

消費者信賴什麼食品安全的資訊來源？而哪些又是不受信賴的？總體來看，最受到信賴的如下圖 45。

圖 45 消費者最相信的食品安全資訊來源



資料來源：本文自行繪製。

在消費者組織、環境組織與學者專家的信賴程度是最有共識的，在消費者眼中此三個方的共通點在於獨立於政府與賣方的特性。專職組織與專家學者在消費者心中具有一種知識權威的地位，傾向於信賴這樣的權威。然而，當消費者提及學者專家時往往會增加一個附帶條件：「如果沒有跟財團掛勾」，如此疑慮並沒有在另外兩個選項中被提及。在消費者心目中，學者專家因為「個人」的特性，所以相較於「團體」特性的消費者與環境組織而言，更有利益衝突的所造成的獨立性問題存在。

接著，與前三項之間有明顯落差的選項為「親友」及「政府」。論及親友選項時，

消費者提出的主要理由為「親友不會害你」，然而每當這樣的說法出現時，緊接著就會有參與者提出反面的意見與經驗，將親友與「不理性」、「不科學」的觀念相聯結，並且提及許多未經證實的錯誤訊息會因親友而透過通訊軟體散佈。支持親友選項的消費者認為，特定的親友具有更多的生活經驗，因此與其自己蒐集資訊，更傾向於直接聽取特定親友的意見。選擇親友的消費者同時也會強調，雖然相信親友，但是仍會衡量個別親友的可信賴程度。

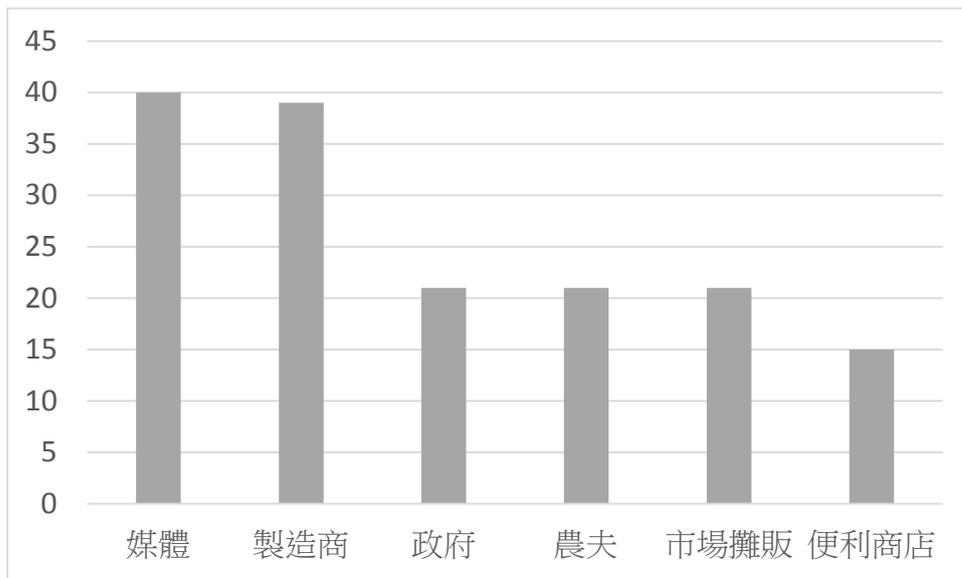
再者，在信任的對象有中選擇政府的消費者，多數是從鼓勵的立場出發：「我們自己選出來的政府當然要相信。」，或是「如果連政府說的都不相信，那還可以相信誰呢？」。然而，如此意見的發表皆會引起對於政府沒有信心的參與者的反對，雙方意見壁壘分明。對於親友及政府的信賴與不信賴，在團體中引起相當大的討論，支持與反對方的意見相當不一致。

2. 受到否定的資訊來源

消費者最不信任的來源又是什麼呢？如下圖 46，首要不受到信任的為媒體，再者為製造方，第三則為政府，其次才是各種規模的販售商。

圖 46 消費者最不信任的食品安全資訊來源





資料來源：本文自行繪製。

媒體不受到消費者的信任，於論中普遍提及的理由在於「媒體誇大、渲染」等問題，然而消費者卻也表示，雖然不信任媒體，但是最大的訊息來源仍為媒體。因為媒體資訊的混亂以及消費者對其的不信任，導致在食安風暴下消費者無所適從。

而對於製造商的不信任則來自於過去幾起食安事件中涉入的幾家知名製造商。值得注意的一點是，消費者對於製造商宣稱不知情的說法是不買帳的，並認為製造商必須負起最大的責任。再者，消費者在討論中無法明確的說明自己不信任的製造商是在哪個事件中出了如何的問題，對於製造商的不信任感可以稱為一種直覺，來自於過去對於食安事件的印象，對於製造商的不信賴與企業倫理、良心相連結。

第三則為政府，政府是同樣不受到信賴的。對於政府的信賴與否受到了相當多的討論，而消費者說明不信賴政府的原因在於「政府都不願意把事情清楚」、「事件爆發都是政府已經壓了很久的」、「政府從來沒有告訴我們應該怎麼做」、「政府與財團掛勾，都是利益考量」。從討論中能夠歸納出消費者主要的不滿：來自於政府對民眾公布資訊的不

足、風險溝通的缺乏以及對於錢與權之間的臆測。

對於食品業者的信任，可以先做一個規模的區分，大規模為製造商、通路商、超市、便利商店等等，而小規模為農夫與攤販。除了受到相當多批判的製造商之外，對於小規模如農夫與攤販等不信賴的消費者也相當多，主要的原因在於此兩者為了銷售產品，在無人監督的情況下會誇大自身產品的安全性，例如偽稱自己的產品皆為有機。然而在農夫與攤販的選項中也一樣受到相當多的討論。消費者從自身經驗出發，有人曾經有受騙的經驗或是居住在鄉下的親身經歷。然而亦有消費者傾向於購買產地直送的商品，「小農」的概念也不斷受到強調。這樣的落差可以從消費者的年齡層上區分，主張不信任農夫並且能夠發表親身經驗的消費者多為年紀稍大的主婦，然而主張信賴小農、注重農夫與土地親近特性者則為年輕族群。可見得對於小型生產者的信賴程度具有世代間的差異。

以販售方而言，較多消費者不信任攤販，「他就是想賣東西給你，什麼話說不出來？」主要的反對意見為此。然而，也有消費者提出相反的看法，認為因為自己與市場攤販長期往來，因此建立了信賴關係，而且能夠從攤販口中得到第一手資訊，因此選擇最為信任攤商，但這樣的說法也引發了相當大的不認同。便利商店、超市、量販店等則極少被論及，從討論的狀況中可以推論的是，消費者對於整個食品產業鏈的想像僅強調出發點的製造商、農夫與最下游的攤商、便利商店，對於中間過程中的超市、量販店等沒有將其與「人」及相關責任主動連結的想法。

（五）對於食品委託檢驗的認知

最後一個部分在探討消費者對於食品委託檢驗的認識、抱持如何的態度。分為三個層次討論，首先討論將檢驗結果是否會做為決策依據；再者則為消費者是否願意付出更多的成本在有檢驗的產品上；最後則是討論消費者對於檢驗相關資訊的了解。

1. 是否會將檢驗報告作為購買決策依據

絕大多數的消費者在看到檢驗宣稱或是檢驗報告時，都會將此資訊作為購買決策的依據，明顯傾向於提高購買意願，但是在自認為購買意願會提高的同時，也有為數不少的消費者表示自己同時仍抱持懷疑，懷疑的原因在於質疑「標章」的真實性。少數不會將其作為購買決策依據的購買者有三種，其一，習慣於傳統市場中購買散裝食品，根本沒有機會看到檢驗資訊。再者，對於檢驗資訊有相當程度的認知，能夠明確指出檢驗是由第三方機構執行，最後則是因自身的餐飲經驗而認為檢驗有很多造假可能的消費者，然而，此僅佔極少數的意見。另外也有一小部分的消費者認為，食品本來就應該「合格」，不應具有檢驗標示而作為證明之用。

2. 是否願意花更多的錢在檢驗報告上

大多數消費者表示願意花費更多的預算在具有檢驗標示的產品，大多數參與者認為保障食品的安全本須具就更高的成本，因此表示在「合理範圍內」、「兩成到兩成五」等條件下能夠接受些許的價差。然而，延續前述小部份認為食品本應「合格」的消費者，認為不能因食品的符合標準就提高價格。

3. 對於檢驗標示的理解

以最常見的 SGS 檢驗為例，所有的消費者都表示曾經看過「SGS」標示、SGS 檢驗報告、或是具有 SGS 檢驗合格的廣告。可以見得 SGS 在消費者心目中的辨識度相當高。然而，僅有極少數消費者在討論過程中能夠明確指出「SGS」為一家第三方檢驗機構的涵義，絕大多數消費者認為 SGS 代表一種合格標章或是一套檢驗的標準，更遑論對於樣本代表性問題、自行送樣問題的理解。理解 SGS 意涵的消費者與不會將檢驗標示作為購買決策依據的消費者高度重疊。

「SGS」作為一家檢驗公司名稱的縮寫，在臺灣的消費者心中確實有相當高的辨識

度，也有相當高的參考價值，然而參考價值的來源在於誤認其為一種「標章」或是「標準」，而非因為 SGS 在檢驗專業的能力或是對於 SGS 把關能力的認可。而且消費者並無法區別檢驗與驗證、標章之間含意的不同。

檢驗標示或宣稱對於消費者的購買決策有一定的影響，大多數消費者甚至表示願意為其付出更多的成本，然而，消費者卻不了解檢驗標示或宣稱背後實際代表的意義，甚至認為 SGS 為標章或標準。

六、結論

現今的食品是否安全？從業內人士的觀點來看，臺灣目前的食品安全是相當好的，然而對於消費者來說並不盡然。食安事件發生時，政府無能或是無心對消費者做有效的風險溝通，政治立場的考量也造成風險溝通的失效。

消費大眾的報酬高低由主觀的安心感受與客觀的安全程度所組成，主觀安心以及客觀安全提升所帶來的正向報酬。而政府的報酬則由高調的執行管制所耗費的成本、政績、未來潛在的選票損失、以及揭發食安問題後具有不確定性的大眾反映。從以上研究能夠總結出消費者的幾個特性：

(一) 消費者的零容忍

消費者對於所謂「有毒物質」的接受度是零容忍的，消費者要求零檢出的觀念甚至會擴及對於絕對的食品安全的要求，食安風暴當中，政府也會回應消費者的零容忍要求，然而，究竟何謂「零檢出」？檢驗因為根據儀器設備的設計上的精密度，能夠去測到物質的程度，就會有所謂零檢出在意義上的不同。

消費者對於檢驗報告的追求可以回到對於零檢出的概念模糊。「偵測不出來」的概念與使用的工具有關，也就是放大倍數上的差異。舉例而言，使用放大鏡、顯微鏡、以及電子顯微鏡所見之倍數差異。過去的檢驗例如簡單的化學分析，就如同用眼睛觀察，自然無法觀察到有毒物質，觀察的程度就在百分比；二、三十年前，HPLC 如同使用放大鏡觀測，得以看到百萬分之一的單位；在食品檢驗中，可以將精密的質譜儀比擬為電子顯微鏡，在一定的濃度下，此一物質使用質譜儀是可偵測的，而且此一物質確實也是毒，然而此有害物質符合食品法規的規格。過去簡單的檢驗，做出來的結果在百分比的範圍中，然而現在的儀器，就到了 PPM（百萬分之一）的規格或是更小的 PPB（十億分之一）的規格。因此，消費者對於零檢出以及檢驗報告的堅持，其實是沒有意義的。

在食品安全的評估中，要視使用的單位而斷定危害，對於食品安全客觀標準的認定，最後仍要回到規範標準討論。

（二）消費者的恐慌

臺灣的食品安全問題中有幾個有問題的人：媒體、專家、以及政府。媒體喜歡譁眾取寵，報導能夠抓住消費者注意力的訊息；專家，有一些專家把自己最嚴格的角度來看食安，然而這不見得是對的。每個家庭的背景、經濟狀況、需求都不一樣，各自有各自的需求；而政府是否有必要使用最嚴苛的標準來要求？舉例而言，政府可以要求汽車的安全規格都要比照賓士，然而會造成汽車的成本拉高，如此一來就減少了能夠買車的人數。以食品而言，這個概念更為重要，政府在制定規則時的要求是最基本的、符合普羅大眾負擔的。

（三）消費大眾輿論與政府決策

回到消費者對於食品委託檢驗報告的需求，消費者在對於食品安全風險零容忍的同時，卻又追求低價，造成食品業者使用光怪陸離的方式壓低成本，造成食品造假與摻偽的問題叢生。消費者關注的焦點帶動民意代表的立場，消費者無法深入探討議題，而民代又急於有所建樹，導致制度的設計時常偏離解決問題的初衷。

(四) 食品安全風險溝通

回歸到臺灣的檢驗現況，社會整體對於食品安全的討論已經不屬於安全衛生問題，而是屬於信心問題，因此造成依賴檢驗報告作為安全信號的功能。況且，以追求健康為目標而言，健康的要素還包含遺傳、環境、生活習慣等，生活習慣中除了飲食，也包括睡眠習慣、運動習慣，消費者對於食品安全問題的焦慮有時是過度的。

回到食品安全風險的討論，造成真實危害的食品風險不會在於檢驗的結果，而在於導致檢驗結果的原因。甚至不在於量與有無的問題。以大腸桿菌與肉毒桿菌為例，大腸桿菌頂多造成嚴重腹瀉，然而微量的肉毒桿菌就能夠致死，食品檢驗做為風險分析工具的功能在於尋找原因。摻偽假冒的問題首先在於難以用檢驗來解決，第二個問題在於工業原料、或人工香精等問題，在安全與衛生而言立即的風險相對較小，反而是環境中的毒物例如戴奧辛、重金屬、甚至是病菌皆能夠造成更大的危害。

政府與消費者之間對於食品安全有視角上的差異，現今的食品安全政策強調從農產採收到供應到餐桌，從源頭到最終產品，整個流程都維持一系列的管理，整個流程的管理皆為食品安全的範疇。在政府訂定的標準之內都是政府所認為的食品安全，是最低的標準。然而，業者卻不見得認同整個系統的管理，原因在於消費者往往僅依最終看見的結果做判定。政府現在強調重視管理流程，而消費者只看到後端，因此檢驗仍為重要的

政策工具。在政策轉變的過程中必須搭配與消費者對於食品安全的風險溝通，逐漸教育消費者關心食材來源，建立起消費者源頭管理的概念。

對於消費者而言，食品安全有兩個層次，一個是安全一個是安心，消費者當然是從安心的角度切入，政府則是從安全切入，科學就是風險評估、風險管理，安全是科學的，在風險評估的架構下尋找風險，安心跟安全之間的落差就是風險溝通，從風險評估的結果訂定風險管理措施，中間就要用風險溝通解決差異。



玖、結論與建議

延續過去本研究團隊的研究成果，本研究團隊此次之研究主題包括五個議題如下：

- 一、探討負責認驗證業務的組織型態與特性。因台灣食品相關的標章眾多，本團隊過去的研究著重在農產品標章上，特別是有機標章、地理標章、與吉園圃標章等，而於該年度本團隊將擴大所研究的標章，並比較食品相關標章的主要目的為何？認驗證是如何被委外的？被委託的認驗證機構與組織特性為何？並進行比較，以提供相關的資訊供政府參考。
- 二、檢討認驗證單位的獨立性與透明度：延續上述議題，目前政府將認驗證業務委外，但受委託的單位是否具有足夠的獨立性？或是受委託單位應該做哪些事來改善其獨立性與透明度，以提高民眾的信任度。
- 三、探討驗證現場的實況與查驗過程的協力治理：被委託的驗證機關或單位必須進入食品製造廠中去進行驗證，但這些驗證人員並不是公務員，因此其行動會受到一定的限制，此外，這些驗證人員所面臨的現場狀況可能也不會很友善，甚至可能受到威脅利誘等，這些都會影響整個標章認驗證制度的成效，因此我們將訪談一些第一線的驗證人員，來了解驗證現場的實際狀況，並進行檢討分析，希望能提供切實可行的建議供未來驗證單位與政府參考。此外，也會針對政府各部門在進行查驗過程中的協力治理狀況進行調查。
- 四、進行跨國比較：針對食品標章的認驗證制度，本團隊將蒐集歐美相關法規來進行跨國的比較。主要選擇三至四種標章的認驗證制度進行跨國的比較。
- 五、消費者對於農產品標章之了解、認知、與信任程度的研究。這是延續過去研究，本團隊從部份訪談結果發現消費者對於農產品標章是非常不熟悉的，倘若這是事實，則生產者對農產品標章的申辦誘因將大幅降低，因此本團隊計畫針對地理標章、產地團體商標、及有機標章等，對消費者進行網路問卷調查，希望以較大的樣本來調查實況。

針對上述研究議題，本研究團隊之研究發現有以下幾點：

第一，農委會、TAF、有機驗證機構之間有委託人代理人關係，彼此目標之間可能衝突。且 TAF 為自負盈虧，因此選擇客戶上有一些特殊的顧慮，不輕易淘汰不適任的

驗證機構，避免造成收入的減少。

驗證費用方面，雖然政府業已公告統一的驗證費用，但仍有驗證機構會做細部的微調。本研究訪談發現，價格的差異可以導致市場的競爭，可以區隔何者的驗證服務服務較好。在英國，Red Tractor 之食品廠商會員亦可以中途轉換驗證機構，此舉同樣亦增加了驗證機構彼此之間的競爭，避免因為驗證機構費用都一致，且驗證標準也都採用 ISO 國際標準，導致廠商間沒有市場區隔，廠商沒有誘因將驗證業務做得完美。因此，對照我國政府公告統一驗證費用，本研究認為是值得重新討論的。

第二，而在公正性的疑慮方面，本研究發現「驗證」和「輔導」有極大的差異。本研究團隊訪談發現，有驗證機構便直陳：「輔導的定義是給人錢，他直接幫忙寫文件，輸入一些技術」。該驗證機構也認為輔導本身沒有問題，但若驗證機構跟固定輔導公司合作，經過某家輔導公司輔導後驗證就一定通過的話，這個部分就有對價關係，就有公正性的疑慮。對比英國 UKAS、Red Tractor 之例，兩者都是禁止輔導，只能點出驗證機構、接受驗證服務的廠商之錯誤，不能實質提供建議之道，可以說英國之作法更實質阻絕了認驗證機構在獨立性方面的疑慮。英國之作法或可為本國仿效。

第三，至於組織形式對於認驗證機構之獨立性與公正性之影響，本研究發現可歸納如下：

(一) 若以公司經營驗證業務，優點為資金運用上比較自由，較有彈性可以聘請高級專業人才，且營運上因盈虧自負，因此也較少矛盾處，缺點則是有營利之負面形象，雖然有機驗證已經是市場行為，但多數認為驗證仍具有其考核性質。

(二) 若以基金會營運有機驗證，優點是形象上屬於非營利，資金透過母公司捐助，較少會有資金及營運的壓力；缺點是因彈性相較私人公司較低，非營利組織的資金運用上有其限制，且基金會若有從事輔導業務，則不容易與驗證切開導致獨立性疑慮。

(三) 若以協會營運驗證業務，優點是協會組成通常由農民組成，對於農民的需求較為清楚，且對農業相關也較有了解，營運上也比基金會的規範自由；缺點則是協會因由農民組成，部分會質疑其是否球員兼裁判，容易有放水等危及公正性的狀況。

(四) 若以學校、公家單位營運驗證業務，優點是形象上來說有保證，政府或學校公家單位背書，且學校較不具備營利性質，機構負責人也非老闆，而是透過學校指派，較少會有營利而造成風險的情況，且學校老師資源豐富，專業度高可以了解問題根本並提出解決辦法；缺點則是學校公家單位的會計制度僵化，在驗證這種市場機制的業務上，容易會有無法因應的彈性問題，且組織在聘用人上面也有一定限制，最後是學校畢竟有名聲問題，且背負著公家單位及學校的招牌，對於部分業務是有一定壓力存在。

第四，本研究團隊認為認證驗證之民間單位的事後監督程序應再加強。舉例而言，可補充規定提升不定期查驗次數為每年兩次，另外亦應詳細規範該等查驗流程，若嗣後食安問題爆發時發現系爭民間機構並無照法定流程進行者，可逕自以此理由為民法上損害賠償責任之過失推定，以減免受害者之舉證責任及督促後續監督之執行效率。舉例而言，英國之 UKAS、Red Tractor 其事後監督次數比起 ISO 國際標準有過之而無不及，次數更密集，甚至明定有不定期突襲檢查之制度。相當值得我國學習。

第五，本研究團隊發現我國認驗證制度有以下缺陷。

(一) 驗稽查規範之疊床架屋、權責分配不清，例如各級品管之認定、以及各級品管之標準亦可能有差異。若各級品管之間，彼此目標重複、專職機構偶有重疊，亦易造成特定產品或廠商之重複查驗稽查、檢驗、強制驗證，致資源之浪費、廠商面對重複規範而無所適從之困境。二級驗證機構與三級檢驗機構為同一單位，亦有可能造成利益衝突之困境。

(二) 臺灣主管機關於食品認驗證介入過多，而公權力之管制界線應止於基本安全性之保障，廠商針對消費者特殊需求的額外措施，應屬私人商業行為，公部門似不應過度介入。但台灣一方面在公權力應扮演重要角色之食品基本安全之查驗稽查制度上，大幅度引入私人認驗證機構協助公權力行使；另一方面，主管機關卻於應屬私人/商業認驗證食品標章之運作扮演重大角色，可能使消費者對查驗稽查與私人認驗證之功能混淆。若能仿照美國，公部門僅有限介入食品驗證與標章，得有效發揮私部門之經濟效率、更能集中公部門資源於基本安全性保障之稽查業務，不啻為更好的方法。

(三) 臺灣稽查罰則過輕、處罰手段有限。對照美國，美國 FDA 之各種行政手段較具彈性、著眼促進廠商及消費者三方的正向互動，且著重資訊公開，可以說是臺灣制度改進之甚好楷模。

第六，消費者對於農產品標章之了解、認知與信任程度方面，研究發現多數受訪者具有一定程度有機 CAS 標章的認知；消費者整體而言對於產銷履歷的看法最為正面，有機標章其次，對吉園圃的認同較低；標章信任程度和標章看法具相關性；標章並非消費者購買小白菜時優先考量的因素；消費者對於有標章之小白菜，對比無標章之小白菜，前者之願付價格則為後者之 1.2 至 1.3 倍左右。然仍有部分消費者對於標章有疑慮、或認為標章無關緊要，可見我國食品安全標章制度仍有需改善之處。

第七，根據消費者的利害關係人分析，我們發現消費者傾向風險零容忍的「安心」，然而政府更傾向適合普羅大眾的「安全」，如何在民代、媒體扭曲的情況下，能完善進行風險溝通是未來政府面對食安問題不得不面對的課題。

綜上所述，我們認為我國食品安全認驗證制度仍有許多可以改善之處，美國、英

國之制度也有不少值得我們取經之處。此外，我們仍不可忽視預防面。所謂預防勝於治療，歐盟重視風險溝通、食品預警、即時通報系統與優質企業認證、從源頭開始預防的觀念，從生產到加工再到販售都有不同的要求。若能結合預防面的加強，配合認證制度之改善，相信我國之食品安全現況未來定會大有改觀。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

參考文獻

二、中文部分

王怡文，2006，《消費者對有機農產品願付價格之研究》，高雄：國立高雄應用科技大學觀光與餐旅管理研究所碩士論文。

王家興，1996，〈消費者對安全用藥認證蔬菜支付意願與價值之評估〉，《臺灣經濟》，(239)：50-75。

王淑慧，2013，《我國安全農業 CAS 標章政策成效之研究：以 CAS 良質米為例》，台北：淡江大學會計學習碩士在職專班學位論文。

石郁琴，2015，〈雲嘉南地區青年農民有機農業訓練成效評估之研究〉，《臺南區農業改良場研究彙報》，(66)：77-91。

杜采藍，2007，《消費者對有機蔬菜購買認知與行為之研究》，台中：國立中興大學應用經濟學系所學位論文。

汪采潔、邱玉蟬，2014，〈消費者對農產品安全的信任〉，《農業推廣學報》，(31)：25-44。

周雅容，1997，〈焦點團體法在調查研究上的應用〉，《調查研究》，(3):52-73。

周靖凱，2006，《消費者對安全性蔬菜之願付價值研究》，台中：國立中興大學應用經

濟學系所學位論文。

吳佳靜，2000，《台灣主要都會區蔬菜食用安全特徵價格之研究》，台中：國立中央大學農產運銷學系學位論文。

林君怡，2012，《標章產品消費者決策因素之研究》，台北：國立臺北科技大學服務與科技管理研究所碩士學位論文。

林妙娟、丁孝全，1999，〈有機農產品的消費研究〉，《花蓮農業改良場研究彙報》，(17)：21-41。

林珊如，1998，《消費者之環境價值與農業環保意識對吉園圃安全蔬菜購買行為之影響研究》，台中：國立中興大學農業推廣教育研究所碩士論文。

邱錦添、李根永，2016，《食品安全衛生管理法之理論與實務》，臺北：元照。

洪志成、廖梅花譯，2003，焦點團體訪談，嘉義：濤石文化。(Krueger, R. A. & Casey M. A. (2000). Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research, (3rd Edition). California: Sage.)

洪嘉聰，2014，《消費者對農產品產銷履歷接受度模型之研究》，高雄：中山大學企業管理學系研究所學位論文。

苑倚曼，2015，〈歐盟食品安全管理體系簡介〉，《畜產報導》，186：2-5。

徐意茹，2014，《產品標章與品牌影響消費者購買意圖之探討》，台北：國立臺北商業

大學商學研究所碩士論文。

莊世仁、陳基祥、洪秀婉、陳得釗，2015，〈環境關懷和心理效益對生態標章產品購買之決策之研究〉，《中原企管評論》，13(2)：65-86。

莊富桂，2011，《資訊線索對消費者購買蔬菜選擇分析—以吉園圃安全蔬果標章為例》，台中：國立中興大學應用經濟學系所學位論文。

許聆儀，2015，《消費者對稻米同產品的有機農產品標章、產地標章和品牌的認知和信任之調查》，台北：國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

郭淑敏，2007，〈台灣導入 AEO 認證機制之研究分析與建議〉，《國家發展委員會委託研究計畫報告書》。

陳政忻，2011，〈全球食品安全發展趨勢〉，《農業生技產業季刊》，(27)：7-10。

陳麗婷，1997，《台灣有機蔬菜願付價格與消費決策之研究》，台中：國立中興大學應用經濟學系所學位論文。

程明修，2002，〈私人履行行政任務時的法律地位〉，《台灣本土法學雜誌》，(39)：133-138。

張永春，2006，《消費者對食品產銷履歷之願付價格》，台中：國立中興大學應用經濟學系所學位論文。

張民忠、胡均立，2013，〈有機農產品標章之雙重紅利效果〉，《農業與經濟》，(50)：

67-97。

張惠貞、陳采晴，2010，〈台中區消費者對有機及吉園圃農產品信賴度與滿意度之研究〉，《農業推廣經濟專輯》，(特刊 99)：1-12。

游炳龍，2007，《農產品標章的認知、信任度與態度對消費者購買行為影響之研究》，屏東：屏東科技大學農企業管理系所碩士學位論文。

湯士毅，2014，《有機商品消費者信念、態度、行為之探討》，苗栗：國立聯合大學管理碩士學位學程學位論文。

黃乃芸，2009，〈輸歐盟漁產品安全管理制度介紹〉，《臺灣水產》，4(5)：1-20。

黃璋如，1998，〈有機農產品之市場區隔研究〉，《農業經營管理年刊》，(4)：75-102。

黃璋如，1999，〈消費者對蔬菜安全偏好之聯合分析〉，《農業經濟半年刊》，(66)：21-46。

黃璋如，2003，〈有機農業驗證制度與標章之研究〉，《臺灣地區有機農業產業發展研討會專刊》，(特刊 57)：33-51。

黃錦煌、林正士、郭岑伊、李能慧，2011，〈金門農產品標章消費者認知與市場區隔分析〉，《行銷評論》，8(3)：315-330。

蔣建軍，2005，〈論食品安全管制與理論分析〉，《中國行政管理》，(4)：1-4。

劉邵宣，2014，《食品品質標章認證與消費者信賴程度之動態分析》，南投：國立暨南國際大學經濟學系研究所碩士論文。

蔡憲唐、蕭宏金、洪嘉聰、陳彥鉛，2012，〈我國農產品產銷履歷政策之實證研究〉，《行政暨政策學報》，(55)：67-108。

魏秀春，2011，〈英國食品安全立法研究述評〉，《井岡山大學學報(社會科學版)》，32(2)：122-130。

謝敏驥，2011，〈台灣安全蔬果—吉園圃標章推動成果〉，《農政與農情》，(233)：54。

二、西文部分

Alba, J. W., and J. W. Hutchinson. 2000. "Knowledge Calibration : What Consumers know and What They Think They Know." *Journal of Consumer Research*, 27(2) : 123-156.

Albersmeier, F., H.Schulze, G.Jahn, and A.Spiller. 2009. "The reliability of third-party certification in the food chain : From checklists to risk-oriented auditing." *Food Control*, 20(10) : 935-937.

Baradaran, S. & Barclay, S. 2011. "Fair Trade and Child Labor." *Columbia Human Rights Law Review* 43(1) : 1-63.

Beales, H., R. Craswell, and S. Salop. 1981. "The Efficient Regulation of Consumer Information". *Journal of Law and Economics* 24(2): 491-544.

Bennett, P., and K. Calman (Eds.).1999. *Risk Communication and Public Health*, Oxford: Oxford University Press.

Bones, G. G. 1992. “State and Federal Organic Food Certification Laws : Coming of Age?” *North Dakota Law Review* 68 : 405-444.

Bredahl, L. 2001. “Determinants of Consumer Attitudes and Purchase Intentions with Regard to Genetically Modified Foods— Results of a Cross-National Survey.” *Journal of Consumer Policy* 24: 23–61.

Brewer, M. S., G. K. Sprouls, and R. Craig. 1994. “Consumer Attitude Toward Food Safety issues.” *Journal of Food Safety* 14: 63–76.

Brucks, M. 1985. The Effects of Product Class Knowledge on Information Search Behavior. *Journal of Consumer Research*, 12(1), 1-16

Caswell, J. A. 1998. “How Labeling of Safety and Process Attributes Affects Markets for Food.” *Agricultural and Resources Economics Review*, 27(2) : 151-158.

Caswell, J. A. and S. Henson. 1999. “Food safety regulation : an overview of contemporary issues.” *Food Policy*, (24) : 589-603.

Caswell, J. A., C. M. Noelke, and E. M. Mojduszka. 2002. "Unifying Two Frameworks for Analyzing Quality and Quality Assurance for Food Products." In Krissoff, B., M. Bohman, and J.A. Caswell (Eds.). *Global Food Trade and Consumer Demand for Quality*.

Caduff, L., and T. Bernauer. 2006. "Managing Risk and Regulation in European Food Safety Governance." *Review of Policy Research* 23(1): 153-168.

Carpentier, A., K. Latouche, and P. Rainelli. 2002. *Food Safety and the Demand for Meat Quality: The Case of Pork Chops in France*. Working paper, Second World Congress of Environmental and Resource Economists. Monterey, CA: Association of Environmental and Resource Economists.

Carriquiry, M.A., and B. A. Babcock. 2004. "Reputations, Market Structure, and the Choice of Quality Assurance Systems in the Food Industry." Working paper, Department of Economics, Iowa State University.

Centner, T. J., and K. W. Lathrop. 1996. "Differentiating Food Products : Organic Labeling Provisions Facilitate Consumer Choice." *Drake Journal of Agricultural Law*, (1) : 30-50.

Codex Alimentarius Commission. 1999. *Principles and Guidelines for the Conduct of Microbiological Risk Assessment, CAC/GL-30*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Cohen, A. J. 2015. "The Law and Political Economy of Contemporary Food : Some Reflections on the Local and the Small." *Law and Contemporary Problems* 78 : 101-149.

Crespi, J. M., and S. Marette. 2003. "Some Economic Implications of Public Labeling." *Journal of Food Distribution Research* 34(3): 83-94.

Darby, M. E., and E. Karni. 1973. "Free Competition and the Optimal Amount of Fraud." *Journal of Law and Economics* 16: 67-88.

Day, M. 1997. "Food Safety May Have to Wait." *New Scientist* 154: 6.

De Jonge, J., L. J. Frewer, H. Van Trijp, R. J. Renes, W. DeWit, and J. Timmers. 2004. "Monitoring Consumer Confidence in Food Safety: an Exploratory Study." *British Food Journal* 106(10/11): 837-849.

Earle, T., and G. Cvetkovich. 1995. *Social Trust: Toward a Cosmopolitan Society*. Westport, CT: Praeger.

Ellis, J. 2013. "Constitutionalization of Nongovernmental Certification Programs." *Indiana Journal of Global Legal Studies* (20) : 1035-1058.

Engel, J. F., D. T. Kollat and R. D. Blackwell. 1973. *Consumer Behavior*, 2th ed. New York,

Holt, Rinehart and Winston.

Fagotto, E. 2010. "Governing a Global Food Supply : How the 2010 FDA Food Safety Modernization Act Promises to Strengthen Import Safety in the US." *Erasmus Law Review* 3 : 257-266.

FDA. 2012. Regulatory Procedures Manual. Retrieved from [http : //www.fda.gov/ICECI/ComplianceManuals/RegulatoryProceduresManual/](http://www.fda.gov/ICECI/ComplianceManuals/RegulatoryProceduresManual/) Last updated : 16 October 2016.

FDA. 2016. Investigations Operations Manual. Retrieved from [http : //www.fda.gov/ICECI/Inspections/IOM/](http://www.fda.gov/ICECI/Inspections/IOM/) Last updated : 16 October 2016.

Fischler, C. 1988. "Food, Self and Identity." *Social Science Information* 27: 275–292.

Fortin, N. D. 2009. *Food Regulation : Law, Science, Policy and Practice*. Hoboken, NJ : John Wiley & Sons, Inc.

Francis, F. J. 1979. "Consumer Confusion." *Journal of Food Protection*, 42: 679–682.

Frewer, L.J., C. Howard, D. Hedderley, and R. Shepherd,. 1996. "What Determines Trust in Information About Food-Related Risks? Underlying Psychological Constructs." *Risk Analysis* 16(4): 473–486.

Frewer, L.J., C. Howard, and R. Shepherd. 1997. "Public Concerns in United Kingdom about General and Specific Application of Genetic Engineering: Risk, Benefit, and Ethics." *Science, Technology & Human* 22: 98-124.

Frewer, L. J., and S. Miles. 2001. "Risk Perception, Communication and Trust. How Might Consumer Confidence in the Food Supply Be Maintained?" In Frewer, L. J., E. Risvik, and H. Schifferstein (Eds.). *Food, People and Society. A European Perspective of Consumers Food Choices*. Berlin: Springer-Verlag. 401–413.

Frewer, L. J., and B. Salter. 2003. "The Changing Governance of Biotechnology: The Politics of Public Trust in the Agri-food Sector." *Applied Biotechnology, Food Science and Policy* 1: 1–8.

Frewer, L.J., A. Fischer, J. Scholderer, and W. Verbeke. 2005. "Food Safety and Consumer Behaviour." in: Jongen, W. M. F., and M. T. G., Meulenberg. (Eds.). *Innovation in Agri-food Systems: Product Quality and Consumer Acceptance*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers. 125-145.

Golan, E., and F. Kuchler. 1999. "Willingness to Pay for Food Safety: Costs and Benefits of Accurate Measures." *American Journal of Agricultural Economics* 81(5):1185–1191.

Goldstein, E. M. 2008. "Inspecting the Hands That Feed Us Requiring Us Quality for All Imported Foods." *Washington University Global Studies Law Review* 7 : 137-159.

Green, J. M., A. K. Draper, and E. A. Dowler. 2003. "Short Cuts to Safety: Risk and 'Rules of Thumb' in Accounts of Food Choice." *Health, Risk & Society* 5:33–52.

Groth, E. III.1991. "Communicating with Consumers about Food Safety and Risk Issues." *Food Technology* 45, 248–253.

Grunert, K. G. 2005. "Food quality and safety : consumer perception and demand." *European Review of Agricultural Economics*, 32(3) : 369-391.

Hatanaka, M., C. Bain.and L. Busch. 2005. "Third-party certification in the global agrifood system." *Food Policy*, 30(3) : 354-369.

Hass, T. K. 2013. "New Governance Can User-Promulgated Certification Schemes Provide Safer Higher Quality Food." *Food & Drug Law Journal* 68 : 77-95.

Henson S., and J. Caswell. 1999. "Food safety regulation : an overview of contemporary issues." *Food policy*, 24(6) : 589-603.

Henson S., and W. Traill. 1993. "The demand for food safety : Market imperfections and the role of government." *Food Policy*, 18(2) : 152-162.

Henson, S., and B. Traill. 1993. "Consumer Perceptions of Food Safety and Their Impact on Food Choice." In Birch, G. G., and G. Campbell-Platt (Eds.). *Food Safety—the Challenge Ahead*. Andover: Intercept. 39–55.

Hoban, T. J. 1996. "How Japanese Consumers View Biotechnology." *Food Technology*, 50:85–88.

Hoban, T. J., and L. Katic. 1998. "American Consumer Views on Biotechnology." *Cereal Foods World*, 43:20–22.

Hoban, T. J. 1999. "Consumer Acceptance of Biotechnology in the United States and Japan." *Food Technology* 53: 50–53.

Johnson, D. R., and J. O. Swaim. 2005. "The Food Safety and Inspection Service's Lack of Statutory Authority to Suspend Inspection for Failure to Comply With HACCP Regulations." *Journal of Food Law & Policy*, (2) : 337-363.

Kahneman, D., and A. Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica*. 47(2): 263-292.

Kahneman, D., J.L. Knetsch, and R.H. Thaler. 1991. "Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias." *Journal of Economic Perspectives* 5(1): 193-206.

Kiker, C.F., and F.E. Putz. 1997. "Ecological Certification of Forest Products : Economic Challenges." *Ecological Economic*, (20) : 37–51.

Konefal J. and M. Hatanaka. 2010. "Enacting third-party certification : A case study of science and politics in organic shrimp certification." *Journal of Rural Studies*, 27(2) : 125-133.

Korthals, M. 2006. "The Ethics of Food Production and Consumption." in Frewer, L.J., and H. Van Trijp (Eds.). *Understanding Consumers of Food Products*, Cambridge: Woodhead Publishing.

Krueger, R. A., and M. A. Casey. 2000. *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. Newbury Park, CA: Sage.

Lathrop, Kyle W. 1991. "Pre-Emptying Apples with Oranges : Federal Regulation of Organic Food Labeling." *Journal of Corporation Law* 16 : 885-930.

Lee, K. 1989. "Food Neophobia: Major Causes and Treatments." *Food Technology* 43: 62–73.

Liang, J., and H. H. Jensen. 2007. "Imperfect food certification, opportunistic behaviors and detection." Paper Presented at the Meeting of American Agricultural Economics Association, July 29-August 1, Portland, Oregon.

Liu, C. 2011. "Is "Usda Organic" a Seal Of Deceit? : The Pitfalls Of Usda Certified Organics

Produced in the United States, China and Beyond.” *Stanford Journal of International Law* 47 : 333-377.

Loader, R., and J.E. Hobbs. 1999. “Strategic responses to food safety legislation.” *Food Policy* 24(6): 685–706.

Loureiro, M. L., and W. J. Umberger. 2007. “A choice of experiment model for beef : What US consumer responses tell us about relative preferences for food safety, country-of-origin labeling and traceability.” *Food Policy*, (32) : 496-514.

Lytton, D. T. 2014. “Competitive Third-Party Regulation : How Private Certification Can Overcome Constraints That Frustrate Government Regulation.” *Theoretical Inquiries in Law*. (15) : 539-579.

Lytton, T. D. & L. K. McAllister. 2014. “Oversight in Private Food Safety Auditing : Addressing Auditor Conflict of Interest.” *Wisconsin Law Review*,(2) : 289-335.

McCarthy, M., and S. Vilie. 2002. “Irish Consumer Acceptance of the Use of Gene Technology in Food Production.” In Trienekens, J.H., and S.W.F. Omta (Eds.). *Paradoxes in Chains and Networks*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.

Makatouni, A. 2002. “What motivates consumers to buy organic food in the UK? : Results from a qualitative study.” *British Food Journal*, (104) : 345-352.

Marks, A. B. 2015. “The Risks We Are Willing to Eat : Food Imports and Safety.” *Harvard*

Journal on Legislation Winter 52(1) : 125-169.

Martinez, M. G., A. Fearne, J. A. Caswell, and S. Henson. 2006. "CO-regulation as a possible model for food safety governance : Opportunities for public-private partnerships." *Food Policy*, 32(3) : 299-314.

Masoudi, G. F. 1993. "Kosher Food Regulation and the Religion Clauses of The First Amendment." *University of Chicago Law Review* 60 : 667-696.

McAllister, L. K. 2012. "Regulation By Third-Party Verification." *Boston College Law Review*. 53(1) : 53-63.

McIntosh, W. A., L. B., Christensen, and G. R. Acuff. 1994. "Perceptions of Risks of Eating Undercooked Meat and Willingness to Change Cooking Practices." *Appetite* 22: 83-96.

Misra, S. K., C. L. Huang, and S. L. Ott. 1991. "Consumer Willingness to Pay for Pesticide-Free Fresh Produce." *Western Journal of Agricultural Economics*, 16(2) : 218-227.

Mojduszka, E. M., and J. A. Caswell. 2000. "A test of nutritional quality signaling in food markets prior to implementation of mandatory labeling." *American Journal of Agricultural Economics*, (82) : 298-309.

Morgan, D. L. 1988. *Focus Groups as Qualitative Research*. Newbury Park, CA: Sage.

Morgan, D. L., and R. A. Krueger. 1993. "When to Use Focus Groups and Why." In Morgan D. L. (Ed.) *Successful Focus Groups: Advancing the State of the Art*. Newbury Park, CA: Sage. 3-19.

Morgan, D. L. (Ed.). 1993. *Successful Focus Groups: Advancing the State of the Art*. Newbury Park, CA: Sage.

Muchmore, A. I. 2010. "Private Regulation And Foreign Conduct." *San Diego Law Review* 47 : 371-419.

Peter, J. P. and J. C. Olson. 1990. Consumer behavior and marketing strategy. Richard D. Irwin Inc.

Ritson, C.,and L. W. Mai. 1998. "The economics of food safety." *Nutrition & Food Science*, 98(5) : 253-259.

Roberts, M. T. 2016. Food Law in the United States. New York, NY : Cambridge University Press.

Röhr, A., A. Lüddecke, S. Drusch, , M.J. Müller, and R.V. Alvensleben. 2005. "Food Quality and Safety – Consumer Perception and Public Health Concern", *Food Control* 16:649-655.

Rosa, F., Sanchez, M., and R. Barrena. 2006. "Confidence in Consumer Retailer Relations and

Quality Label as a Compensation of the Inefficiency of Beef Meat Markets: A Compared Analysis Among Canada, Italy and Spain.” In Proceedings 99th European Seminar of the EAAE on “*Trust and Risk in Business Networks*” Germany: Bonn University. 235–250.

Rozen, R. 2004. “Folate and Genetics.” *Journal of Food Science*, 69(1) : 65-67.

Saadoun, S. 2013. “Private And Voluntary : Are Social Certification Standards a Form of Backdoor Self-Regulation?” *Columbia Human Rights Law Review* 45 : 282-324.

Saadoun, S. 2013. “Private and Voluntary : Are Social Certification Standards a Form of Backdoor Self-Regulation?” *Columbia Human Rights Law Review* 45 : 281-324.

Sanchez, M. 2015. *Food Law and Regulation for Non-Lawyers : A US Perspective*. Springer. New York, NY : Springer

Sexton, R. 1981. “Welfare Loss from Inaccurate Information: An Economic Model with Application to Food Labels.” *Journal of Consumer Affairs* 15(2):214–231.

Sharma, L. L., S. P. Teret, and K. D. Brownell. 2010. “The Food Industry and Self-Regulation : Standards to Promote Success and to Avoid Public Health Failures.” *American Journal of Public Health*, 100(2) : 240-260.

Siegrist, M. 2000. “The Influence of Trust and Perceptions of Risks and Benefits on the Acceptance of Gene Technology.” *Risk Analysis* 20(2): 195-204.

Sigman, S. M. 2014. "Kosher without Law : The Role of Nonlegal Sanctions in Overcoming Fraud within the Kosher Food Industry." *Florida State University Law Review* 31 : 509-601.

Slovic, P. 1999. "Trust, Emotion, Sex, Politics, and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield." *Risk Analysis* 19(4): 689-701.

Starbird, S.A. 2005. "Moral Hazard, Inspection Policy, and Food Safety." *American Journal of Agricultural Economics* 87(1): 15-27.

Stenzel, P. L. 2014. "Connecting the Dots : Synergies among Grassroots Tools for Authentic Sustainable Development." *Fordham Environmental Law Review* 25 : 393-456.

Swinnen, J.F.M., J.J. McCluskey, N. Francken. 2005. "Food Safety, the Media, and the Information Market." *Agricultural Economics* 32: 175-188.

Tanner, B. 2000. "Independent assessment by third-party certification bodies." *Food control*, 11(5) : 415-417.

Teisl, M.F., and B. Roe. 1998. "The economics of labeling : an overview of issues for health and environmental disclosure." *Agricultural and Resources Economics Review*, (27) : 140-149.

Theuvsen, L., C. H. Plumeyer, & J. C. Gawron. 2007. “, Certification System In The Meat Industry : Overview and Consequences For Chain-Wide Communication.” *Polish journal of food and nutrition sciences*, 57(4) : 63-69.

Thompson, C. 2014. “Consumerism as a Human Rights Enforcement Mechanism : the Coffee Cultivation Model.” *Transnational Law & Contemporary Problems Ethical* 24 : 161-194.

Van Ravenswaay, E.O. and J.P. Hoehn. 1991. “The Impact of health risk information on food demand : A case study of alar and apples.” *Economics of Food Safety* : 155-174.

Verbeke, W., and R.W. Ward. 2001. “A fresh meat almost Ideal Demand System Incorporating Negative TV Press and Advertising Impact.” *Agricultural Economics* 25(2-3): 359-374.

Verbeke, W., P. Van Kenhove. 2002. Impact of Emotional Stability and Attitude on Consumption Decisions under Risk: The Coco-Cola Crisis in Belgium. *Journal of Health Communication* 7: 455-472.

Verbeke, W., L.J. Frewer, J. Scholderer, and H.F. De Brabander. 2007. “Why Consumers Behave as They Do with Respect to Food Safety and Risk Information.” *Analytica Chimica Acta* 586: 2-7.

Walter, C. G., and P. W. Gordon. 1970. *Consumer Behaviors : an Integrated Framework*, Richard D. Orwin Inc, 7.

Waterman, R. W., and K. J. Meier. 1998. "Principal-Agent Models : An Expansion?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2) : 173-202.

Wilcock, A., M. Pun, J. Khanona, and M. Aung. 2004. "Consumer attitudes, knowledge and behavior : A review of food safety issues." *Trends in Food Science & Technology*, (15) : 56-66.



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU