

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

計畫主持人：陳淳文

協同主持人：王宏文、吳全鋒、宮文祥、洪美仁

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，因為生產偽油與攬油的公司，有的是經過標章認證的大廠，且現行檢驗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檢驗與認證制度的公信力受到很大損害，並迫使政府不得不重新檢視現行的檢驗與認證制度。

事實上，我國現行的食品標章或認證從中央到地方，乃至於民間機關，多達 60 多種，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，加上讓民眾搞不清楚的商標及廣告文字，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。行政院江院長於 2013 年 12 月宣示中央部會將率先檢討，從結構及制度來建立標章或認證的公信力，並指示凡認證目標及程序相類似的標章宜重新盤整，不同標章或認證的管理應互相聯結，以提高行政管理效率，符合國人對簡化標章之期待與要求。

本研究團隊在 2014 年針對台灣農產品的標章制度進行研究，並即將完成一本專書，書名暫定為「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。

在過去的研究基礎以及對未來食安議題的展望，本團隊提出 2016 年的研究計畫是以食品認驗證制度為主要研究對象，其理由如下：

1. 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。
2. 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 協會管理的透明與獨立性仍是一大議題。

在這樣的情況下，本團隊想要針對食品認驗證制度及運作進行以下主題的探討與分析，茲分述如下：

1. 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，但未來將擴大所研究的標章，並比較食品相關標章的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。
2. 探討驗證現場的實況：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。
3. 檢討認驗證單位的獨立性與透明度：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，也是一重要議題。
4. 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。目前規劃選擇三或四種標章的認驗證制度進行比較。
5. 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。