

CPPL106-03

公共政策與法律研究中心
106 年度研究計畫案期末報告

食品安全管理制度系列研究（四）：食品認證制度實務運作之檢討

研究主持人：洪美仁 助理教授

協同主持人：陳淳文 教授

宮文祥 助理教授

吳全峰 副研究員

研究助理：卓均彥 吳佳安 莊詠晴 劉炳勛 邱子戩
張乃其

中華民國 106 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	3
貳、研究議題一：食品安全認驗證制度之中央與地方跨域治理之研究	6
一、前言	6
二、我國中央與地方政府之行政權限劃分	7
三、地方政府之食品安全把關角色	12
四、地方政府所進行之食品安全把關定位	21
參、研究議題二：中央與地方政府在食品安全管理制度中的角色與分工協調	30
一、前言：食品安全管理制度下的中央與地方分工	30
二、研究設計	30
三、研究成果	31
四、綜合分析	38
五、結論與建議	40
肆、研究議題三：民間團體對於認驗證制度以及政府食品安全管理制度的評價與意見	41
一、前言：民間團體在食安政策的參與	41
二、研究設計	41
三、研究成果	43
四、結論與建議	51
伍、研究議題四：國內食品安全認證概況	53

一、前言	53
二、食品安全認證（標章）定性	55
三、食品安全三級品管制度	65
四、我國現行食品安全標章的現實與困境	72
五、小結	78
陸、研究議題五：歐盟國家認驗證制度的獨立性架構	80
一、英國認驗證制度的獨立性與架構	80
二、愛爾蘭認驗證制度的獨立性與架構	85
三、法國認驗證制度的獨立性與架構	88
四、荷蘭認驗證制度的獨立性與架構	92
五、歐盟認驗證制度的獨立性與架構：從歐洲芬普尼毒雞蛋事件反思	97
六、結論與政策建議	100
柒、參考文獻	104

壹、前言

因應近年來出現的重大食品安全事件，政府一直設法強化整個食品安全治理的制度架構與能量，2016 年 1 月衛福部所公布的 2016-2020 食品安全政策白皮書當中，除了繼續強化食品三級品管制度之外，也希望藉由與地方政府的合作，擴大公民參與，以及跨國比較等多元的途徑，使得整個食安管理機制更為完善，這些政策提議引發本研究之動機。

本研究團隊在 2016 年已針對食品認驗證制度之架構與獨立性進行初步的分析與檢討，除了釐清食品認驗證制度之基本架構，並討論認驗證機構與人員獨立性之相關規範之外，亦發掘不少認驗證制度在我三級品管中定性之爭議，並藉由深度訪談了解政府主管機關對認驗證制度之看法與管理策略。奠基於過去兩年對於食品標章以及認驗證制度之研究，以及回應政府所強調的強化地方政府的執行能量以及擴大公民參與的政策規劃，本團隊提出 2017 年以食品認驗證制度實務運作之檢討為主軸的研究計畫，主要的理由如下：

1. 食品標章與認驗證制度之法律定性與規範是基礎架構，在設計上是否有定性不清的問題？除了規範的分析之外，必須要輔以動態面的標章和認驗證制度執行面的分析，才能了解這樣的制度執行上何有困境，以提出適當的政策建議。
2. 食品認驗證制度能否有效運作除了牽涉到中央主管機關與認驗證機構之外，亦牽涉到地方政府和民間團體等對於認驗證制度之支持與評價，因此本研究團隊擴大研究的範圍，將地方政府主管機關以及民間團體納入，探討這些機關團體對於現行認驗證制度乃至食安政策制度之看法。

因此，2017 年本研究團隊將針對食品認驗證制度之實務運作進行以下主題的探討與分析，茲分述如下：

1. 中央與地方政府在認驗證制度中扮演的角色與分工協調：本研究從我國中央與地方政府之行政權限劃分制度入手，再藉由對於食品安全檢驗體系之分析，以釐清地方政府在整體食品安全把關體系中欲扮演之角色，

並討論地方政府在協助中央政府執行查驗稽核時，其決定稽查對象、時間與密度之方法應如何改善，而地方政府若欲成立自身的認驗證或檢驗機構時，必須面對哪些法律權限和專業能量的問題？

2. 就中央與地方政府在整個食安政策執行上的分工與協調，特別是地方政府實際執行中央所委辦的食安稽查時，面臨何種人力和預算資源的困境？有哪些法規窒礙難行之處？現行中央政府分配給地方政府的補助款是屬於何種模式？衍生何種問題？以及地方政府對於整個食安政策制度的設計有哪些建議？應如何做才能把有限的資源分配在對於促進食安有重大幫助的政策項目上？
3. 民間團體對於認驗證制度及政府食安政策之看法與評價：民間團體雖不具備實質上制度規劃或執行之權限，但對於認驗證制度之看法與評價卻會影響社會大眾與媒體對食品標章及其認驗證制度之信任與支持，大型的民間團體甚至可以動用其人力與資源對於有標章之產品再次進行檢驗，究竟這些檢驗與政府的稽核查驗有何方法與功能上之不同？除了檢驗之外，民間團體還可能扮演何種角色以促進食安？民間團體覺得政府目前的食安政策制度，特別是三級品管制度，有何定位與執行上的問題？未來政府在食安政策的規劃、資訊的流通以及專業能量的累積上有何可以改善的空間？
4. 國內食品安全認證概況之分析：本研究蒐集現有國內之食品安全標章之資料，分析其法律授權之依據、管理與權限移轉之類型，就各標章之法律定性問題進行深入之分析，由於政府介入各食品標章之程度不一，從前端的標章之規範與審查機制之訂定，到後端標章之發放與管理，有不同程度之介入，也因此引發標章之定性問題，乃至於標章出事時，消費者究竟應該依循民事法途徑，或是可以依照國家賠償法的規定尋求賠償，不無疑問，究竟政府對於標章制度的介入應到何種範圍？是否應該有計畫的讓標章制度回歸自由市場機制的運作，讓民間業者自行管理？
5. 進行跨國比較：本研究從歐盟國家之英國、愛爾蘭、法國、荷蘭等國家的認驗證制度運作出發，分析歐盟的認驗證制度設計及其獨立性是如何維繫，特別是在法律授權、財務收入透明、人員專業能量，以及認驗證機構獨立性和政府監督機制上進行深入分析。本研究並以 2016 年歐洲芬普尼毒雞蛋事件為例，檢視歐盟國家在面對食品安全事件的因應作

為，就食安事件資訊的通報、產品溯源的機制，以及食品驗證制度的完整性上，分析歐盟國家的作法與面臨的困境，提供台灣強化食安制度之參考。

後續報告之呈現方式，將依據各研究議題一一排列。

貳、研究議題一：食品安全認驗證制度之中央與地方

跨域治理之研究

一、前言

過去幾年陸續發生重大食品安全事件，到 2014 年 9 月爆發黑心油事件，包括強冠香豬油混用餽水油、正義豬油混用飼料油等，致使發展為全民抵制頂新社會運動，台灣持續籠罩在食安風暴中。黑心油事件如滾雪球般擴大，許多知名品牌廠商受牽連，損失慘重，人民食不安心，身心受創，並嚴重斷傷臺灣美食王國美譽。

過去幾年，每次食安問題發生後，政府、學術與社會各界不乏提供各項建言。監察院針對食品安全事件已提出許多糾正案及改進建議，尤其衛生福利部及縣市政府的食品藥物安全管理不佳，面臨人力不足、經費不夠、法令不嚴、執行不力四大困境，要求行政院及相關主管機關檢討。

在組織層面，中央政府與地方政府缺乏水平聯繫與垂直整合，難以課責，而在落實執行時，又需強化中央與地方政府合作。如餽水油事件揭發之揭發，由屏東某老農，因不滿郭烈成地下餽水工廠散發惡臭並汙染其農地，因而展開兩年內五度長期投訴，但屏東縣府只開兩張罰單了事。最後，老農只好越區報案，由台中一分局派出三名警員跨區辦案，而查獲不法證據。在這過程中，中央政府指責屏東縣政府稽查不力，而屏東縣政府卻認為是中央政府沒有對食品製作原料源頭的有效掌握與建立管理機制。因此，由於食安主管機關過於分散，造成權責紊亂，加上府際關係不佳，不願負責與政治因素干擾，更引發課責不易現象，亦讓民眾對政府喪失治理信心。

本文鑒於以上問題之發生，嘗試從介紹我國地方與中央政府之行政權限劃分制度入手，再藉由對於食品安全檢驗體系之分析，以釐清地方政府在整體食品安全把關體系中欲扮演之角色以及其實際所扮演之角色兩者之差距，最後將地方政府所為之食品安全把關行為其定性予以明確化，並進一步討論地方政府實務上執行職務時可能遭遇的難題及可能之解決之道，希冀對其將來整體制度之完善化，提供初步之可行方向。

二、我國中央與地方政府之行政權限劃分

近來，由於行政任務之複雜化，中央集權的國家統治形態已經漸漸失去其主流地位，取而代之的是地方分權之思潮，然而地方分權雖意味著地方自治團體之法律地位受到保障，其權限與自主性大幅提高，但地方自治並非意味著地方可藉此享有獨立主權而不受國家整體施政方針之約束（蔡茂寅，2003：23），是故如何拿捏兩者間之分際即有其重要性，以下將就我國之中央地方政府之行政權限分配以及地方政府與中央政府之關係進行介紹：

（一）憲法及地方制度法上之中央地方權限分際

中央及地方政府之權限劃分不清乃我國實務上之實然狀態，然而究其根源，重要者乃就此進行劃分之法律意義之探求，否則此區分即失其區分實益，一般而言，行政事項在此脈絡下可分為「中央專屬管轄事項」以及「地方自治事項」兩者，並分別於憲法第 107 條以下以及地方制度法第 18 條以下進行規範，以下將分別介紹其詳細規範之內容以及作出此區分之實際意義。

1. 憲法上之中央地方權限劃分規定

按憲法第 107 至 109 條之規定，由中央立法並執行之事項計有：「外交；國防與國防軍事；國籍法及刑事、民事、商事之法律；司法制度；航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政；中央財政與國稅；國稅與省稅、縣稅之劃分；國營經濟事業；幣制及國家銀行；度量衡；國際貿易政策；涉外之財政經濟事項；其他依本憲法所定關於中央之事項，」大體上以關乎國家主權以及適合由中央政府統一處理之事項為主。

而除上開事項外，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之部分委辦事項則有：「省縣自治通則；行政區劃；森林、工礦及商業；教育制度；銀行及交易所制度；航業及海洋漁業；公用事業；合作事業；二省以上之水陸交通運輸；二省以上之水利、河道及農牧事業；中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障；土地法；勞動法及其他社會立法；公用徵收；全國戶口調查及統計；移民及墾殖；警察制度；公共衛生；振濟、撫卹及失業救濟；有關文化之古籍、古物及古蹟之保存，」最後，由地方政府自體立法並執行之事項則分為：由省立法並執行或交由縣執行之項目：「省教育、衛生、實業及交通；省財產之經營及處分；省市政；省公營事業；省合作事業；省農林、水利、漁牧及工程；省財政及省稅；省債；省銀行；省警政之實施；省慈善及公益事項；其他依國家法律賦予之事項。」，以及由縣立法並執行之項目：「縣教育、衛生、實業及交通；縣財產之經營及處分；縣公營事業；縣合作事業；縣農林、水利、漁牧及工程；縣財政及縣稅；縣債；縣銀行；縣警衛之實施；縣慈善及公益事項；其他依國家法律及省自治法賦予之事項。」

綜上內容觀之，憲法關於「中央專屬管轄事項」以及「地方自治事項」之區分，係以列舉方式列舉出各該事項，然而由於憲法畢竟係最高性、綱要性之法規，難以就其進行鉅細靡遺之規範，然而此項區分相當重要，若劃屬「中央專屬管轄事項」者，則除非中央政府有委辦該事項給予地方政府執行（若屬於此種情況，中央政府除了有適法監督權外，亦有合適性監督權¹），否則地方政府即無由行使任何權限，而若係劃屬於「地方自治事項」者，則對於地方政府而言，雖非完全排他之權限賦予（蔡茂寅，2003：24），但中央政府除了對系爭事項進行「適法性監督」之外，就其他方面之內容，並不能如上開「中央專屬管轄事項」進行合適性監督，而就更詳細之劃分規範，則須參見以下之地方制度法之內容。

2. 地方制度法上之中央地方權限劃分規定

為了更加詳細的就地方政府的行政權限，甚至是地方政府之立法權等自治權力進行更詳細的規範，地方制度法遂應運而生，而其中，關於地方自治事項之規

¹ 所謂適法監督權指中央政府可以監督地方政府，使其不得違反法律進行行政任務之執行，而所謂合適性之監督則係除了法規範之框架外，中央政府尚可以就其意思進行整體行政任務之主導，地方政府僅僅擔任輔助之任務而已。

範，有關直轄市部分，規範於該法第 18 條之中：「下列各款為直轄市自治事項：一、關於組織及行政管理事項如下：（一）直轄市公職人員選舉、罷免之實施。（二）直轄市組織之設立及管理。（三）直轄市戶籍行政。（四）直轄市土地行政。（五）直轄市新聞行政。二、關於財政事項如下：（一）直轄市財務收支及管理。（二）直轄市稅捐。（三）直轄市公共債務。（四）直轄市財產之經營及處分。三、關於社會服務事項如下：（一）直轄市社會福利。（二）直轄市公益慈善事業及社會救助。（三）直轄市人民團體之輔導。（四）直轄市宗教輔導。（五）直轄市殯葬設施之設置及管理。（六）直轄市調解業務。四、關於教育文化及體育事項如下：（一）直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。（二）直轄市藝文活動。（三）直轄市體育活動。（四）直轄市文化資產保存。（五）直轄市禮儀民俗及文獻。（六）直轄市社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。五、關於勞工行政事項如下：（一）直轄市勞資關係。（二）直轄市勞工安全衛生。六、關於都市計畫及營建事項如下：（一）直轄市都市計畫之擬定、審議及執行。（二）直轄市建築管理。（三）直轄市住宅業務。（四）直轄市下水道建設及管理。（五）直轄市公園綠地之設立及管理。（六）直轄市營建廢棄土之處理。七、關於經濟服務事項如下：（一）直轄市農、林、漁、牧業之輔導及管理。（二）直轄市自然保育。（三）直轄市工商輔導及管理。（四）直轄市消費者保護。八、關於水利事項如下：（一）直轄市河川整治及管理。（二）直轄市集水區保育及管理。（三）直轄市防洪排水設施興建管理。（四）直轄市水資源基本資料調查。九、關於衛生及環境保護事項如下：（一）直轄市衛生管理。（二）直轄市環境保護。十、關於交通及觀光事項如下：（一）直轄市道路之規劃、建設及管理。（二）直轄市交通之規劃、營運及管理。（三）直轄市觀光事業。十一、關於公共安全事項如下：（一）直轄市警政、警衛之實施。（二）直轄市災害防救之規劃及執行。（三）直轄市民防之實施。十二、關於事業之經營及管理事項如下：（一）直轄市合作事業。（二）直轄市公用及公營事業。（三）與其他地方自治團體合辦之事業。十三、其他依法律賦予之事項，」而就縣市及鄉鎮市之自治事項部分，則規範於同法第 19、20 條之中，規範架構大致與上開內容大體相同。然而，列舉方式之立法縱然使規範範圍較為明確，但行政事務包羅萬象，難免有掛一漏萬之情形產生，是故仍會產生中央與地方政府就系爭事項究屬「中央專屬管轄事項」抑或「地方自治事項」產生爭議，而其解決方式，本文將於下進行介紹及討論。

（二）中央地方權限劃分爭議

我國在解嚴後，地方自治的風潮日益興盛，然而如此一來，地方政府勢必針對其自治事項進行積極的爭取，以求取獨立於中央之自我決策權²，是故其就地方自治事項之解釋勢必較為寬鬆，進而導致與中央政府的權限劃分產生爭議，而對於此等爭議問題，實務上與法制的處理方式悉如下所述。

1. 憲法與地方自治法提供之解決之道

按憲法第 111 條之規定，如有未列舉屬於「中央專屬管轄事項」抑或「地方自治事項」之事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之，而規定由立法院為紛爭裁決之機構。

惟目前中央與地方權限衝突時，地方制度法第 75 條第 8 項³以及司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款⁴亦有規定地方得聲請大法官解釋，然而大法官為避免承接此等燙手山芋，常以司法院大法官審理案件法第 9 條⁵之規定，認為須由上級機關進行層轉並與之先行協商為由而拒絕受理（王服清，2014：52），是故其對於系爭爭議曾經實質表示過見解之次數並不多。

² 但實際上仍會因事件性質而定，因為地方自治是兩面刃，在擁有自治權的同時，也代表該事項所需要的相關費用得自行籌措，雖然可從中央獲得統籌分配款以及補助款之發給，但在目前僧多粥少的情況下，地方自籌財源的狀況相當普遍，所以有時地方政府反而會希望將某些須消耗大量費用的行政事項劃歸為中央專屬管轄事項，讓其以委辦方式交予地方政府處理，同時並撥給所需之款項，以達節省財源之目的。

³ 地方制度法第 75 條第 8 項：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」

⁴ 司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款：「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。」

⁵ 司法院大法官審理案件法第 9 條：「聲請解釋機關有上級機關者，其聲請應經由上級機關層轉，上級機關對於不合規定者，不得為之轉請，其應依職權予以解決者，亦同。」

2. 實務上之解決方法

實務上並不常見如憲法第 111 條般以立法院為紛爭解決機構，經常看到的反而是以上開司法院大法官審理案件法第 9 條之規定，進而由中央及地方政府就系爭爭議展開協商，然而若是協商破裂者，往往都是逕由中央政府直接做成最後之決定，然而如此一來將使地方往往只能對中央唯命是從，進而使地方自治之精神意旨⁶蕩然無存。

然而，針對上開中央政府在協商不成後，逕行做成處分予以認定系爭案件屬於「中央專屬管轄事項」抑或「地方自治事項」者，依性質而言，應為行政處分⁷，

⁶ 關於地方自治之概念，詳參司法院大法官解釋第 498 號之說明：「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。立法院所設各種委員會，依憲法第六十七條第二項規定，雖得邀請地方自治團體行政機關有關人員到會備詢，但基於地方自治團體具有自主、獨立之地位，以及中央與地方各設有立法機關之層級體制，地方自治團體行政機關公務員，除法律明定應到會備詢者外，得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。於此情形，地方自治團體行政機關之公務員未到會備詢時，立法院不得因此據以為刪減或擱置中央機關對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。」

⁷ 司法院大法官解釋第 553 號之解釋理由書（節錄）：「本件台北市政府對於行政院依地方制度法第七十五條第二項撤銷其延選決定，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，雖得依地方制度法第七十五條第八項聲請本院解釋，然因係中央監督機關之撤銷處分違憲或違法之具體審理，衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條第四項），尚不及於具體處分違憲或違法之審理（本院釋字第五二七號解釋理由書參照）。本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之行為，係中央主管機關認有違法情事而干預地方自治團體自治權之行使，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，並非行政機關相互間之意見交換或上級機關對下級機關之職務上命令。上開爭議涉及中央機關對地方自治團體基於適法性監督之職權所為撤銷處分行為，地方自治團體對其處分不服者，自應循行政爭訟程序解決之。其爭訟之標的為中央機關與地方自治團體間就地方自治權行使之適法性爭議，且中央監督機關所為適法性監督之行為是否合法，對受監督之地方自治團體，具有法律上利益。為確保地方自治團體之自治功能，本件台北市之行政首長應得代表該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷，受訴法院應予受理。其向本院所為之釋憲聲請，可視為不服原行政處分之意思表示，不生訴願期間逾越之問題（參照本院院字第四二二號解釋及訴願法第六十一條），其期間應自本解釋公布之日起算。惟地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。」由上開理由書可知大法官對於其本身擔任中央與地方權限紛爭的裁量者之意願並不高，似希望地方政府能以行政法院為常規救濟管道，才做出如此解釋。

司法院大法官解釋第 553 號認為：涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，地方政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。地方自治團體如認中央主管機關之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。

本文認為，就中央與地方權限之爭議問題，憲法、法律、大法官解釋都提供了解決方法，解決問題的管道可謂相當多元化，而就各個管道之使用應讓地方自治團體能自由選擇，且應實體地提供問題之解決管道，如大法官以程序不受理與以巧妙迴避的情形應該予以避免（李建良，2008：183），否則就失去了其身為問題解決管道之意義。

三、 地方政府之食品安全把關角色

近日來食品安全問題頻傳，無論是餿水油或是毒雞蛋事件都再再顯示出了現有制度的不足，而此漏洞之填補除了由中央政府進行整體法規範與相關制度的修補外，擔任第一線檢查與把關的各地地方政府自然也得進行必要的配合與改善，然而承接上開內容之論理脈絡，就食品安全之把關機制，中央與地方政府各自擁有如何之權限，最後之責任歸屬又要如何釐清，以下將一一就目前實務上地方政府之食品安全把關行動的實際執行情狀進行介紹及討論。

（一） 地方政府所為食品安全把關之法律依據

關於地方政府所得為之食品安全把關手段之依據，主要仍規定於食品安全衛生管理法第 2-1 條、第 37 條、第 41 條及第 52 條之中，然而，各地方政府為了自身環境之因地制宜以及為了獲取更多的法規貼身剪裁性與彈性，紛紛自行訂立自己之食品安全自治條例，以下礙於篇幅，僅就本文所舉例之台南市之自治條例以及台北市之自治條例作出簡單介紹。

1. 食品安全衛生管理法

按食品安全衛生管理法第 2-1 條之規定：「為加強全國食品安全事務之協調、監督、推動及查緝，行政院應設食品安全會報，由行政院院長擔任召集人，召集相關部會首長、專家學者及民間團體代表共同組成，職司跨部會協調食品安全風險評估及管理措施，建立食品安全衛生之預警及稽核制度，至少每三個月開會一次，必要時得召開臨時會議。（第 1 項）召集人應指定一名政務委員或部會首長擔任食品安全會報執行長，並由中央主管機關負責幕僚事務。（第 2 項）各直轄市、縣（市）政府應設食品安全會報，由各該直轄市、縣（市）政府首長擔任召集人，職司跨局處協調食品安全衛生管理措施，至少每三個月舉行會議一次。第一項食品安全會報決議之事項，各相關部會應落實執行，行政院應每季追蹤管考對外公告，並納入每年向立法院提出之施政方針及施政報告。（第 3 項）第一項之食品安全會報之組成、任務、議事程序及其他應遵行事項，由行政院定之。（第 4 項）」此地方政府所進行之食品安全會報以各縣市政府首長作為召集人，依據其所通過之食品安全會報設置要點進行設立，並協調各局處進行中央委辦、該地自辦食品政策之實行，扮演協調整合之角色。

但實際上賦予地方政府對於食品業者作為之權力者，乃同法第 41 條：「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，業者應配合，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）」而地方政府得命業者進行之善後程序之規定則在同法第 52 條之規範中：「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，其產品及以其為原料之產品，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。（第1項）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。（第2項）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。（第3項）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。（第4項）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。（第5項）」上開條文內容給予的地方政府的權力其實相當有限，大體上都是三級品管之稽查程序及處罰而已。

2. 臺北市食品安全自治條例

此自治條例之重點可分為幾部分。首先，台北市食品安全自治條例責令市府應成立食品安全委員會，由市長擔任召集人，召集市府相關局處首長、專家、學者、業者及公民團體代表共同組成，職司跨局處協調、食品安全之風險評估與管理措施、食品安全衛生預警與稽核制度之建置及其他因應重大食品安全事件之處置作為（台北市食品安全自治條例第5條）。再者其並規範食品資訊必須透明化，規範經衛生局公告類別或規模之食品業者，應建立食品來源與流向之追蹤（溯）系統及生產履歷等事項，並應加入本市食材登錄平台，公開食材來源（台北市食品安全自治條例第7條）。並於第11條至第16條課予食品業者所須遵循之食品標示及報備流程（安心外食規範），最後，並於第17條以下訂有罰則之規定。

其與食品安全衛生管理法之差異並不大，主要係針對食品業者所須遵循之食品標示及報備流程做出更嚴格之規定，以及將相關食品資訊公開化、透明化以供

市民參考而已，本文認為其獨立於食品安全衛生管理法之因地制宜性並不顯著，然而這可能亦是因為台北市之食品生產業者數量少，管理容易，無另加規範必要之故。

3. 台南市食品安全管理自治條例

台南市於 105 年 1 月訂立台南市食品安全管理自治條例，其最主要之特色為將是政府轄下各單位進行食品安全把關之權責區分：一、衛生局：辦理食品業者之管理、監督及稽查事項。二、環境保護局：辦理毒性化學物質運作之管理與變質或逾期食品之清理、監督及稽查事項。三、教育局：辦理校園食品安全之管理、監督及稽查事項。四、農業局：辦理農產品生產業者與農產品批發市場之管理、監督及稽查事項。五、經濟發展局：辦理食品、食品添加物與化工原料之製造、加工業者列冊管理、監督及稽查事項。六、市場處：辦理零售市場、攤販集中場與集合攤販之食品業者列冊管理、監督及稽查事項。七、警察局：辦理有關食品業者涉及刑罰案件之偵辦、移送及本府相關機關實施檢查或取締時，予以配合及必要警力協助事項。八、新聞及國際關係處：辦理食品安全管理之新聞發布、聯繫、傳播及宣導等事項。九、法制處：協助有關食品安全管理法制、訴願與國家賠償及相關法規作業事項。十、消費者保護官：辦理消費者消費爭議申訴、調解之申請，以及協助消費者團體訴訟求償事項。（台南市食品安全管理自治條例第 2 條），讓各單位之權責歸屬更加清晰。

另外，其亦對學校營養午餐之標示內容特別做出規範，以顯示台南市對學生用餐品質之重視，並將檢舉重大食安事件之獎勵措施標準明文化，雖仍無提及前述食安聯盟以及南臺科技大學之後可能成立之食安中心，實屬可惜，然而其針對檢舉獎金之規範，充分體現出其食品業者眾多，稽查不易之現況，也算是展現出系爭條例因地制宜的一面。

（二） 地方政府實務上對於食品安全把關之參與

食品安全衛生管理法第 41 條規定：「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，業者應配合，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）」由上開規定可知，地方政府主要在我國三級品管制度下，擔任第三級之抽查及檢驗的角色。

惟目前實務上地方政府自身並不甘於僅為進行第三級品管的稽查機關，其有認為食品安全衛生管理法第41條、第52條針對不合格食品業者之裁罰措施系治標不治本的做法，因有些小型業者本身並不清楚第一級品管之業者自主管理以及第二級品管之第三方驗證要如何進行，比起直接施予罰鍰等行政裁罰，提供一媒合平台使其能與上開檢驗體系之相關負責機構進行聯結反而更有其意義⁸，故各地地方政府亦有心涉足其他管制領域，惟似乎仍須在現行食品安全衛生管理法之框架中進行之，始有其適法性。

1. 地方政府參與食品安全把關之背景

近年食品安全問題日趨嚴重化，各地地方政府身為一線主管機關，在面臨食安問題時，往往最先遭到民眾的指謫，然而，目前實務現象中，有趣的是當地方政府投入越多的稽查人力，實際查驗出不合格的食品業者時，卻往往遭遇到最大的批評與非難，這也就造成了地方政府不願僅僅在第三級品管始有其管理權限，而欲打破此框架。然欲擴大其對於系爭食品安全把關權限，依憲法第107至109條以及地方制度法第18條之規定，須由食品安全衛生管理法進行相關之規範與授權始有其可能性⁹，雖然目前實務上尚未產生如憲法第111條的中央地方政府行政權限之爭議問題，但若未來就目前之食品安全把關制度，地方政府認為中央機關在不清楚地方實際執行狀況下盲目制定沒有可執行度之法規命令，抑

⁸ 整理自台南市衛生局食品藥物管理科科长之訪談內容。

⁹ 目前食品安全衛生管理法僅在第41及第52條規範地方政府為擔任第三級品管之稽查單位，並賦予其對於不合格食品業者之裁罰權限。

或地方政府希望對於現行食品安全衛生管理法之管理架構進行調整¹⁰，上述所述及之中央地方政府就行政權限爭議之紛爭解決機制即可派上用場，至少可以讓中央政府在制定相關法規命令或政策時，使地方政府不只有列席權，並有與之協商之權利。

2. 中央政府對其之獎勵措施

行政院以中央特別統籌分配稅款新臺幣 5 億元，對執行強化食品安全管理表現績優之地方政府給予獎勵，由衛生福利部會同本院農業委員會、經濟部、本院環境保護署、教育部共同訂定獎勵方案試辦計畫，並由衛福部邀請食品安全會報委員、專家學者及機關代表共同組成評比小組，研擬評比項目、評比標準，訂定「獎勵地方政府強化食品安全管理方案試辦計畫¹¹」。

該試辦計畫分為「落實食安管理之基礎築底」及「強化食安表現特優之拔尖典範」二大主軸，參酌行政院八大強化食品安全措施及依循「農場到餐桌」管理原則，共同朝向「管理體系增預警」、「源頭管理控風險」、「製造品質求保證」及「運銷資訊易掌握」等 4 個面向研擬考評策略，據以建構政府、企業及民眾的「鐵三角」防線。

在「落實食安管理之基礎築底」項目分別由臺中市政府及彰化縣政府獲頒卓越獎，各獲得 5250 萬元獎勵金；「強化食安表現特優之拔尖典範」項目則嘉義縣政府（農政、環保業務）、彰化縣政府（校園食安管理業務）、臺中市政府（源頭及產製流通業務、消費者權益保護業務）獲頒卓越獎，各獲得 1 千萬元獎勵金。

¹⁰ 如地方政府想仿照台大食安中心之模式進行自己之第三方認證與驗證，但囿於目前食品安全衛生管理法第 8 條嚴格之限制，事實上有難以達成之困難，但一旦達成目標，地方政府可藉由其與此機構之緊密連接，如平時彼此間之緊密合作關係，使該機構對於其食品政策的配合度，能較諸一般之驗證及檢驗機構為高。

¹¹ 行政院食品安全辦公室，2016，〈獎勵地方政府強化食品安全〉，行政院食品安全辦公室網站，<https://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=E017B87C3826DCAF>，2017/10/05。

衛生福利部指出，透過各項考評指標及獎勵方式，逐步指引各地方政府經由爭取獎勵過程，落實從食品原料的源頭、食品的製程、食品的保存，乃至食品的銷售作好全程管理，達到完備食安管理之築底行動；而藉由獎勵金之發放，亦能有效挹注地方食品安全管理經費，以整體提升食品安全管理之品質，引領我國食品業品質超越水準¹²。

由上述內容可得知，中央政府以補助款競爭的形式來獎勵地方政府進行食品安全把關工作，惟本文認為，應該就各縣市之食品業者、生產工廠數量，以及各縣市之人力、財力進行衡量，就業者數量多的縣市（如彰化縣）應增加其補助款之數額，當然，獎勵績效好之地方政府之措施可以同時進行，以收更好之配合效果。

3. 實務案例－以台南市為例

實務上，台南市政府衛生局推動自行辦理之食安計畫，成立「食品安全自主管理聯盟協會」，希望結合產學研能量，協助在地食品業者遵守食品法規，整合地方資源解決目前嚴峻的食安問題。

台南市政府計畫成立一個平台進行食品安全管理，於是成立系爭食安聯盟、檢驗平台，藉以輔導一千家廠商業者並同時進行食安法規之即時對外公佈，希望透過此聯盟使廠商互助合作、資源共享，最終讓民眾吃到最安全的食物，以保障民眾健康。

¹² 衛福部食藥署，2016，〈獎勵地方政府強化食品安全管理 14 個地方政府單位獲頒食品安全基礎築底及拔尖典範獎與獎勵金〉，衛福部食藥署網站，<https://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=19870&chk=a02b28d1-d3fa-4bd6-bbf2-acf1f06153e6>，2017/10/05。

市政府表示：「食品業者自主管理的能力必須提升」，有些食品業者因知識或資訊較缺乏，導致製作過程難免有不符合食品安全的規範，此時若能有合格之食安輔導員，組成轉導團到廠輔導，必能對廠商產生指導功能，如此一來，願意配合、遵循相關法規程序之好廠商會被突顯，而品質不佳的黑心廠商，亦無法使用不知者無罪，欠缺不法意識的藉口與以脫免減輕罪責，在此淘汰機制之運作下，民眾自然就能吃到安全的食品¹³。

實務上，地方自己籌辦之食品檢驗機構，如南臺科技大學之後可能成立之食安中心，對於其定位之問題，台南市衛生局人員在訪談中表示：其實大致上也是希望這個檢驗機構能夠幫忙實施輔導業務這個範疇，但並不會提供市府的廠商資料給他，對於這一些平常有建檔、配合度比較高的業者，市政府會自己去做輔導。而對於配合度較低之某些中小企業而言，他們的想法可能是：「反正我就這樣做」，而其實裡面的整個的衛生上管理系統就是不符標準的，雖然不符合，但他們也不知道如何去改善，因為企業裡面並沒有真正有食品相關知識背景的人員存在，因為他們一般請的就是僅是年紀較長的，不然就是雖然略懂皮毛，但實際上根本沒有受過正統食品教育的人，這跟食品安全把關的觀念都是背道而馳的，然而實務上，很多中小企業都是這樣子，他們聘的食品技術人員都是這樣子，甚至於在其員工之中，完全沒有受過任何相關的食安之教育訓練，另外，像是地方政府對於食品業者進行集中輔導，並進行一些相關宣導活動，但有可能這些企業老闆會隨意命令一個人，甚至是一個會計去應付了事，真正帶回去的輔導效果其實相當有限，所以藉由該食安中心現場去輔導，順便告知他們該怎麼做，然後再去第二次、第三次，並在輔導業者後會發給輔導證明書（但不會有認證或驗證證書的發給，畢竟其僅被定位成行政助手型之輔導機關¹⁴），會有更好之效果。是故，

¹³ 自由時報，2017，〈美食正字標記—台南市成立食品安全自主管理聯盟〉，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2177858>，自由時報網站，2017/10/05。

¹⁴ 其他名稱類似，但實質內容不同者有：名為台南食安檢驗中心，而定位上屬食品安全衛生管理法第 37 條之檢驗單位，為確保食品安全零風險並提高檢驗技術水準，於 2014 年 8 月由統一企業所成立國家級之「食品安全檢驗中心」。統一企業並表示其已取得衛生福利部 TFDA 及全國認證基金會 TAF 的實驗室認證，從 2014 年 8 月興建大樓初期取得 111 項測試檢驗認證，到目前已通過農藥殘留、動物用藥、重金屬、塑化劑、微生物、防腐劑、營養成分等 514 項測試檢驗認證。目前已有麥當勞、王品、Tetra Pak（利樂）、全國漁業等近 700 家外部客戶，未來每年仍會投入數千萬元，提升檢驗能力，並提供服務於尚無法購置設備或無資源可執行食品安全之中小型企業。此外，該檢驗中心 2016 年更經疾管署評定符合實驗室生物風險管理規範，擁有國家級實驗室水準的「食品安全中心」，未來更擴大與國際大廠（如瑞典商 Tetra Pak 利樂包裝公司）合作，將食品安全的維護提升至國際級水平。統一企業公司內部目前從事食品安全之各類專職人員近 200 人，未來隨著食安大樓的落成啟用，將投入更多的人力與設備，預防食安風險的發生。新建構的「食品安全大樓」將為供應商管理、原物料管理、製程管理、產品安全風險管理等，作更

台南市政府本身，首先希望這個食安中心能發揮的功能就是輔導業者進行第一級及第二級品管的工作¹⁵，實務上，專家學者數量有限，如台大食安中心，縱使其設備、人員很完善，但畢竟是全國性的機構，不太可能就某一個特定地點進行輔導、稽查、驗證資源的投入，若是地方所協助成立的南台科大食安中心或是台南食安檢驗中心，地方政府可以以政府招標的方式給予他們專案預算扶助其運作，並要求他們針對「特定地區」「特定時期」進行「高密度」輔導或驗證、檢驗的業務，而且在下一年度也可以要求其接續上年度的進度繼續進行，這是其他受限於資源有限性之全國性的機構所無法達成的¹⁶。

另外，鑒於食安問題層出不窮，台南市日前連結產官方及學界，成立了食品安全自主管理聯盟協會，其理事長表示，食安聯盟成立的主要任務是執行市政府衛生局所推動的食安計畫，並協助食品業界廠商順利經營事業，讓消費者吃的安心，而計畫首要執行重點即為成立台南市食安聯盟，第一步先以台南做為基地，長遠目標是成為台灣第一、世界第一之食品把關平台。

同時由南臺科技大學所執行的 106 年度台南市食品安全衛生管理體系，主要是藉由「食品安全自主管理聯盟協會」以輔導優化廠商食安管理、建立台南市食安系統平台，同時擬結合轄區內各大專院校、實驗室、檢驗機構，或政府機關成立食品安全工作團，設置單一服務窗口，提供政策、法規諮詢、食安專業輔導。

其計畫招募台南各大專院校之食品及品管專長教師、具食品廠輔導經驗之專業人員及對食品安全工作有熱誠之食品或資訊相關科系人士，接受培訓課程成為合格食安輔導員，組成專家輔導團到廠輔導。日後，由輔導團隊共同參與輔導，

嚴格的把關。詳參中國時報，統一嚴把關—台南食安檢驗中心啟用，詳見中國時報，2017，〈統一嚴把關 台南食安檢驗中心啟用〉，中國時報網站，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170110000149-260204>，2017/10/05。

¹⁵ 然而其亦希望系爭中心將來能成為第二級品管之認證驗證機構，但在現行框架下，其編製規模及專業人員數量，都還有相當程度之不足。

¹⁶ 但如台大食安中心本身並不進行對食品業者的輔導工作，因為其本身是認證及驗證機構，若再兼任輔導工作，恐有球員兼裁判的問題，是故若未來地方政府（如台南市）欲就其食安中心（如南台科大食安中心）進行上述兩者任務之執行，恐不甚妥適，本文認為至少應就辦理認證驗證的單位與辦理輔導的單位進行分流，使其不互相隸屬或有所屬人員之過度重疊。

塑造亮點案例產生示範效果，帶動食品相關業者參與，揚優汰劣，提升台南市食品業者的食品安全自主管理能力¹⁷。

台南市政府認為此聯盟之成立，象徵其食安把關機制之躍進，因台南市是生產食品業為大宗的城市，其計畫成立一個平台做食品安全管理，而這項計畫需要進行多項工作，包括成立食安聯盟、成立檢驗平台、輔導 1000 家廠商業者、食安法規即時公佈等，希望透過聯盟成立，使廠商互助合作、資源共享，共同為台南市的食品安全做努力，最終讓台南市民眾吃到最安全的食物。

四、 地方政府所進行之食品安全把關定位

嚴格說起來，根據食品衛生安全管理法之體系架構，針對食品業者生產系統之認證、驗證（即食品衛生安全管理法第 8 條），是專屬於中央政府之行政權限，地方政府在系爭架構下，能採行之食品安全把關手段其實相當有限。

（一） 食品安全衛生管理法之食品認證驗證與檢驗

目前我國食品管制法制下有許多法規命令提到「認證」與「驗證」的用語，但不若一般坊間將認證驗證視為一個整體，認證與驗證實際上是截然不同的兩個概念，以下將簡單介紹兩者用語所代表的意義，以免有概念之混淆。

2014 年食品安全衛生管理法修正後，在多項法規命令中，都有出現國家在食品安全管控上，將私人納入監控體系之「監控民營化」之食品「認證」與「驗證」用語（Matthias Knauff, 2017: 162），但在法規命令上仍呈現較為紛亂無章且隨時可能修正之狀態¹⁸。

¹⁷ 詳見工商時報，2017，〈台南市成立食品安全自主管理聯盟協會〉，工商時報網站，<https://m.ctee.com.tw/livenews/CH/20170829003393-260405>，2017/10/05。

¹⁸ 如食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法、食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法、食品衛生安全管理系統認證及驗證收費辦法、產銷履歷農產品驗證管理辦法、有機農產品

按食品安全衛生管理法第 8 條第 5 項、第 6 項之規定：「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）」，雖然有認證及驗證之用語出現，然而，就其確切之名詞解釋及定義卻付之闕如，反而是在農產品生產及驗證管理法第 3 條第 6 款及第 8 款中中有就何謂認證及驗證做出初步之解釋：「認證，指認證機構就具有執行本法所定驗證工作資格者予以認可。（第 6 款）驗證，指證明特定農產品及其加工品之生產、加工及分裝等過程，符合本法規定之程序。（第 8 款）」

由上開規定可歸納出目前我國食品認證與驗證制度大概可以歸納成：由主管機關核准之認證機構進行驗證機構資格之賦予，此過程被稱之為認證；而由驗證機構對於食品業者進行產品檢驗的過程，則被稱之為驗證（吳全峰&簡昕立，2017：195），是故認證與驗證，兩者為截然不同之概念，須詳加區分。

1. 我國食品安全管理之三級品管制度：

查我國食品安全衛生管理法之認證，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」所訂定之不同系統，前者是針對食品生產系統本身所為之強制性認證與驗證，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亦有所差異，

及有機農產加工品驗證管理辦法、優良農產品驗證管理辦法、產銷履歷驗證機構認證作業要點、農產品驗證機構管理辦法。

此外，為就我國食安法規建置體系進行有系統化的了解，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略作說明¹⁹：

(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：

a.一級品管：業者自主品管。

b.二級品管：第三方驗證。

c.三級品管：強化政府稽查抽驗量能。

2. 食品衛生安全管理法第 8 條之生產系統認證與驗證：

按食品安全衛生管理法第 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）」其所規定之認證與驗證，實際上並非上開三級品管之第二級品管，蓋業者此時不可自由選擇參加與否之任意性認證，而係被強迫進行強制性認證與驗證，同時，本條檢驗客體則係食品生產系統本身，而非食品，亦須留意。

3. 食品衛生安全管理法第 37 條之產品檢驗：

¹⁹ 行政院食品安全辦公室，2016，〈落實三級品管〉，行政院食品安全辦公室網站：<http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=8A0404D0C442445F>，2017/04/29。

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）」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，可說是介於光譜兩個極端值間之制度。

4. 小結：

綜上所述，可知「認證」與「驗證」制度除彼此間性質不同外，在我國的食品安全衛生管理法中之第 8 條和第 37 條所規範的生產系統及產品本身之認證和驗證亦為不同意思，且食品安全衛生管理法和一般之商業性認證與驗證制度更是不相同，此乃因為我國在引進國外名詞制度時，並未將所有法規範體系之用語進行同步化、齊一化所致，是故縱使都使用「認證」及「驗證」之名稱，亦不代表其均屬相同之制度、代表相同之意涵，必須仔細的區分其究竟是何種認證及驗證，始足以釐清其性質。

（二） 地方政府之食品安全把關角色定位

1. 現行定位：

根據衛生福利部食品藥物管理署所提出之食品安全政策白皮書，地方政府在食品安全把關的定位主要為協助中央執行查驗稽核之執行組織。

蓋經濟部為提升食品工廠登記管理之強度，其掌握全國各地列管未登記食品工廠家數已超過 1 萬家，且推估未列管未登記食品工廠家數可能高達 2 萬家以上，而取得補辦臨時工廠登記之業者近 4,000 多家。為落實食品工廠登記制度，經濟部將督導地方政府逐年建立轄內未列管未登記工廠名冊，及推動輔導未登記工廠合法經營方案等管理措施，並加強管理已取得補辦臨時工廠登記證之食品工廠，持續督導地方政府依現有的聯合稽查制度，加強查核前列之食品工廠，避免違法工廠存有僥倖心態而造成管理漏洞。又，2014 年政府啟動第一波「淨安專

案」，由內政部警政署規劃並會同各目的事業主管機關、地方政府於 1 個月內積極清查國內與食品相關地下工廠，共查獲並裁處 480 家²⁰。

依上所述，在現行實務定位上，地方政府在食品安全把關上係負責落實中央食品安全政策，受委辦相關行政任務，並擔當第一線稽查任務（第三級品管）之稽查機關。現行法制下，按食品衛生安全管理法第 42 條之規定，其查核、檢驗與管制措施及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。是故，遂有「食品查核檢驗管制措施辦法」之產生，此辦法相當詳細地規範上開查核的事項（該辦法第 3 條²¹）及查核範圍（該辦法第 4 條²²），以及查核之程序（該辦法第 7²³、第 8²⁴、第 9 條²⁵）、得請求警察機關強制力介入之規定（該辦法第 6 條²⁶），

²⁰ 衛福部食藥署，2016，〈食品安全政策白皮書〉，衛福部食藥署網站，<https://www.fda.gov.tw/upload/133/content/2016010616580240974.pdf>，2017/11/11。

²¹ 食品查核檢驗管制措施辦法第 3 條：「主管機關對食品業之查核事項，範圍如下：一、食品業者之基本資料。二、實施自主管理之相關資料。三、衛生管理人員及專門職業或技術證照人員之設置。四、投保產品責任保險之情形。五、執行食品之良好衛生規範準則之情形。六、執行食品安全管制系統準則之情形。七、執行食品業者登錄辦法之情形。八、執行食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法之情形。九、執行食品工廠建築及設備設廠標準之情形。十、執行公共飲食場所衛生管理辦法之情形。十一、其他依本法或中央主管機關規定應查核之事項。（第 1 項）前項第九款之查核應會同工業主管機關為之。（第 2 項）」

²² 食品查核檢驗管制措施辦法第 4 條：「主管機關執行食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑之查核範圍如下：一、有關本法第十五條至第十八條、第二十條第二項至第四項、第二十一條之食品衛生管理規定事項。二、有關本法第二十二條至第二十九條之食品標示及廣告規定事項。三、其他依本法或中央主管機關規定應查核之事項。」

²³ 食品查核檢驗管制措施辦法第 7 條：「執行查核任務時，應出示身分證明文件並說明目的，並得對執行過程之內容照相、錄音或錄影。」

²⁴ 食品查核檢驗管制措施辦法第 8 條：「主管機關得要求業者出示相關文書、表單、單據等書面資料或電磁紀錄，以供查閱。（第 1 項）主管機關因查核、檢驗之必要，得將前項資料或紀錄原件或複製件，予以扣留。（第 2 項）主管機關執行前項扣留，準用行政罰法第三十六條至四十一條之規定。（第 3 項）」

²⁵ 食品查核檢驗管制措施辦法第 9 條：「主管機關執行查核，必要時，得對產品取樣。（第 1 項）前項取樣為無償並隨機為之，業者不得指定；其樣品數量以足供檢驗及留樣所需為限。（第 2 項）主管機關取樣後，應填寫相關紀錄文件或收據，經在場業者簽名、蓋章或捺指印確認後，一份交由業者收執。（第 3 項）」

²⁶ 食品查核檢驗管制措施辦法第 6 條：「有下列情形之一者，主管機關得依行政程序法第十九條或行政執行法第六條之規定，商請警察機關協助：一、有維護執行或稽查人員之安全與現場秩序之必要。二、發現犯罪、違法（規）行為，有依法取締查處之必要。三、執行取締遭受暴力威脅或抗拒」，之所以有本條規定的出現，是因為針對某些配合度低落之業者，稽查單位之行政人

而地方政府中對於食品安全問題的主管機關各地衛生局，在稽查食品業者時均須遵守本辦法之正當法律程序。

2. 中央政府對其之看法：

對於食品安全衛生之管理，係屬全國一致性之事務，衛生福利部已訂有「食品安全衛生管理法」並執行之，對於地方政府為強化食品安全管理，另以自治條例訂定相關規範，食品藥物管理署樂觀其成。有關「臺北市食品安全自治條例」中，規劃成立「食品安全委員會」，並以市長擔任召集人，每三個月召開食品安全會報一次，符合食安法第 2 條之 1 第 2 項規範之精神；對於散裝食品「其他應標示事項」之規範，104 年 1 月 20 日立法院三讀通過之食品安全衛生管理法修正條文第 25 條，已新增該項規定；而有關要求網路業者自主通報或下架、規範塑膠食品容器之標示，與要求食品添加物業者提供產品成分報告或衛生證明等規定，食安法中亦有相關規定。目前已有其他縣市政府訂有食品管理相關自治條例，如「彰化縣食品安全管理自治條例」（103.6.23 制定）、「桃園縣食品添加物管理自治條例」（103.6.19 制定），另高雄市政府於 103 年 11 月 4 日將其所擬之「高雄市食品安全衛生管理自治條例（草案）」，報請行政院核定中。食藥署再次重申，對於縣市政府另定自治條例管理食品衛生安全之精神，予以肯定與尊重，但仍需注意避免牴觸法律及基於法律授權之法規。另亦提醒各縣市政府應依照食安法第 2 條之 1 之規定設立食品安全會報，定期召開會議²⁷。

3. 地方政府之期望與現行狀況之差距：

上開的台南市自治條例之訂定，與食品安全自主管理聯盟協會之成立與運作顯示，地方政府不甘僅作為單純三級品管中之第三級品管之稽查單位，其亦有意涉入第二級品管中之第三方認證與驗證流程，以及對於食品生產廠商進行相關輔

員在遭受物理上隔絕甚至是對其人身安全之侵害時，較諸警察人員的強制執行能力顯為不足，是以有此行政協助的規定存在。

²⁷ 衛福部食藥署，2015，〈食藥署對於縣市政府因重視食品安全制定自治條例表示肯定〉，衛福部食藥署網站，<https://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=12058&chk=9154d2be-c023-4aae-bfc4-0061f2b58128¶m=pn%3D1%26cid%3D4%26cchk%3Df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453>，2017/11/11。

導工作，但礙於目前食品安全衛生法之法規架構，要成為如之前台大食安中心之認證機構，就目前地方政府欲培育之相關機構之專業人員數量及設備規模，仍有事實上之困難，但亦並非完全不可能達成，其未來之進一步之發展與走向，仍值得關注。

（三） 地方政府實際上所遭遇之問題及可能的解決之道

除了上開期望與現實落差的問題外，目前地方政府所遭遇的問題主要在於其稽查之對象、時間、密度究竟如何決定，實務上，有業者因住處樓房掛置在野黨立委看板，竟遭地方政府衛生局人員一星期檢查兩次，更因衛生局人員找不到問題，竟然要求針對廁所有無洗手標語、工作場域及是否使用食品添加物進行安檢及複檢，第三次則以營養標示不符現階段規定稽查，於甫開門營業就看到 9 局處 10 多名人員，大陣仗進行臨時抽檢稽查，該業者因而對於該稽查之公正性有相當程度之質疑²⁸。

事實上，這是個兩難之議題，食品衛生安全管理法之隨機抽樣，目的就是在於避免業者對其事先有預見，進而使該查驗流於形式化而失去本來之意義。然而，也就是因為其不可預測性，導致行政機關若缺乏合理的監督機制，一般民眾確實會導致對其有行政權限濫用的疑慮，是故，本文認為合理的改善方法應該在上開「食品查核檢驗管制措施辦法」之中加入隨機抽樣的具體規定，如使用何種電腦模組進行抽籤，以及系爭電腦模組之選定程序等等，另外，應該就隨機抽樣後，對於同一業者之過度密集之稽查（若有發生食品安全問題之情形除外）予以避免（在無發生食安問題的情況下，如一個月的稽查次數上限為兩次），防止抽樣之結果過於集中，藉以提高制度之公平性²⁹。

²⁸ 詳見中國時報，2015，〈糕餅舖疑遭刁難市府：隨機稽查〉，中國時報網站，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151216000546-260107>，2017/11/11。

²⁹ 實務上如台南市的稽查模式訂定，通常可分成中央政府所主導的聯合稽查，以及地方政府主導之稽查，根據台南市地方衛生局食品藥物管理科承辦人員之說法：像中央政府與其配合的聯合稽查，稽查的品項、範圍、數量、環境都是由中央進行指定，地方政府再對其配合進行稽查，同時，中央對其地方政府的稽查也會有要求的一定數量存在，就這方面中央政府會針對其本身的績效進行考核。至於地方政府自己跨局處的稽查，會隨著年節進行變動，比如過年，就會針對民眾在過年時常買的品項，這些品項的大規模生產工廠進行稽查（對整體生產環境、設備全面稽查），又或者是在民眾有檢舉的情況下，地方政府也會就此進行稽查，這大概就是決定如何稽查的標準，整理自台南市衛生局食品藥物管理科科長之訪談內容。

五、 小結

地方政府在食安問題發生時是第一個遭受非難的對象，這是因為其係擔任第一線稽查任務之重要角色，然而近來各地地方政府紛紛通過自身之食安自治條例強調其自主性，部分縣市甚至不甘於僅擔任第三級品管中之稽查機關，想仿效臺大食安中心的模式，協助成立與自身配合度較高的認證、驗證或檢驗機構，只是目前在專業人員規模及設備上都還有相當長一段路要走，若對此和中央政府產生權限之爭議（因現行法制下只有第三級品管對業者之稽查是地方政府依法明確有權限之範圍），則須遵循憲法及地方制度法之紛爭解決方式進行協商解決之。而實務上，近來較迫切需要解決的問題，反而是隨機抽樣稽查的抽樣模組之建立及透明化、公開化，以免除其淪為政治鬥爭工具之疑慮。

附錄：2017.12.12（二）台南市衛生局食藥科科长訪談稿³⁰

一、想請問主任您對於南臺科技大學成立之食安中心、以及統一成立之台南食安檢驗中心的定位和看法，若他們日後順利成為驗證機關、檢驗機構，而同時兼有輔導業者進行第一級第二級品管之功能，對於市府而言，由其他中央認證之驗證機關、檢驗機構來擔當此任務和由他們（南臺科技大學成立之食安中心、以及統一成立之台南食安檢驗中心）來擔任此任務，有何不同？

A：專家學者數量有限，如台大食安中心，他縱使設備、人員很完善，但其畢竟是全國性的機構，不太可能就某一個特定地點進行輔導、稽查、驗證資源的投入，若是我們地方所協助成立的南台科大食安中心或是你所提到的台南食安檢驗中心，我們地方政府可以以政府招標的方式給予他們專案預算（給予他們運作經費），並要求他們執行針對我們需要他們進行「台南市」「特定時期」的「高密度」輔導或驗證、檢驗的業務，而且下一年度也可以要求其接續上年度的進度繼續進行，這是其他受限於資源有限性之全國性的機構所無法達成的³¹。

二、目前依據食品安全衛生管理法第 41、42 條以及食品查核檢驗管制措施辦法之規定，地方政府對於食品業者稽查之執行係採隨機選取進行抽驗，然而此一抽驗之模組為何？就其公正性如何進行確保？又就隨機抽樣後，對於同一業者之過度密集之稽查（若有發生食品安全問題之情形除外）是否應予以避免（在無發生食安問題的情況下，如一個月的稽查次數上限為兩次），防止抽樣之結果過於集中，藉以提高制度之公平性？

A：像中央政府跟我們配合的聯合稽查，稽查的品項、範圍、數量、環境都是由中央進行指定，地方政府再對其配合進行稽查，同時，中央對我們地方政府的稽查也會有要求的一定數量存在，就這方面中央政府會針對我們的績效進行考核。至於我們地方政府自己跨局處的稽查，會隨著年節進行變動，比如過年，就會針對民眾在過年時常買的品項，這些品項的大規模生產工廠進行稽查（對整體生產

³⁰ 訪談人：研究助理卓均彥，國立台灣大學法律系碩士班公法組三年級。

³¹ 但如台大食安中心本身並不進行對食品業者的輔導工作，因為其本身是認證及驗證機構，若再兼任輔導工作，恐有球員兼裁判的問題，是故若未來地方政府（如台南市）欲就其食安中心（如南台科大食安中心）進行上述兩者任務之執行，恐不甚妥適，本文認為至少應就辦理認證驗證的單位與辦理輔導的單位進行分流，使其不互相隸屬或有所屬人員之過度重疊。

環境、設備全面稽查)，又或者是在民眾有檢舉的情況下，地方政府也會就此進行稽查，這大概就是我們決定稽查的標準。

參、研究議題二：中央與地方政府在食品安全管理制度中的角色與分工協調

一、前言：食品安全管理制度下的中央與地方分工

在現行的食品安全管理制度下，中央政府負責食品安全制度之規劃與設立，依照現行的食品安全衛生管理法，中央主管機關負責界定食品的範疇、建立食品安全風險管理的體系、訂定食品業者衛生管理的規範（包括食品業者登錄，以及設置實驗室自主檢驗的要求等）、食品衛生管理的相關規範（包括食品添加物、器具或包裝等），以及食品輸入管理、標示及廣告管理等的規範，中央主管機關衛福部並依照食安法發布食品安全衛生管理法施行細則。

地方政府負責食品的查核及管制，根據中央所訂定的相關規範，進行現場查核及抽樣檢驗，查到不符規定之食品，必須予以封存，必要時得命食品業者暫停作業及停止販賣，並根據相關罰則開罰。除此之外，地方政府對於檢舉查獲違反規定之食品等，應對檢舉人身份保密並得酌予獎勵。食品檢驗則可以由中央或地方主管機關委託相關機關機構辦理。

除了上述法律相關規範之外，中央政府於 104 年提出「獎勵地方政府強化食品安全管理方案試辦計畫」，以及 106 年提出「獎勵地方政府落實推動食安五環改革政策計畫」，運用經費獎勵地方政府強化轄區內的食物安全管理。

二、研究設計

地方政府在食品安全制度中扮演執行者的角色，是否有足夠的人力和資源等執行相關規範，不無疑問，除此之外，食品安全管理法的相關規範在執行上有何困境？是否可以一體適用在不同的縣市？各縣市是否面臨不同的食安問題等，均須深入探討之。本研究訪談北、中、南、東部五個縣市政府，針對上述的議題進行深入的分析。以下為訪談題綱以及訪談的時間對象等。

表 3-1 訪談題綱

題號	題目
1	請問貴局在食品安全業務上主要的人力有哪些？分工的狀況為何？是否有人力不足的問題？
2	請問貴局在食品安全業務上是否有面臨資源不足的問題？希望食藥署提供何種協助？
3	請問貴局在食品安全業務上，是否覺得法規上有窒礙難行之處？覺得應該如何調整？
4	請問貴局在處理食品安全業務上，是否面臨與其他縣市政府衛生局不同的困境？有何特別的需求？

資料來源：本研究製表。

表 3-2 訪談對象與時間

	受訪時間	受訪者	訪談者
北部縣市	106.08.10	食品藥物管理科 科長	洪美仁、吳佳安
南部縣市	106.08.21	食品衛生科 科長及簡任技正	洪美仁、吳佳安
中部縣市	106.09.01	食品衛生科 科長	洪美仁、吳佳安
東部縣市 1	106.09.11	食品藥物及毒品 防制科 科長	洪美仁、吳佳安
東部縣市 2	106.09.22	食品藥物管理科 科長 / 稽查科科 長	洪美仁

資料來源：本研究製表。

三、 研究成果

以下先就個別縣市訪談的成果進行摘要，最後進行綜合彙整與分析。

(一)北部縣市訪談摘要

1. 公務人力從 88 年以後就沒有增加，食品科和藥政科合併後員額減少。人力不足的部分只能招募臨時人力來補充，104 年以前中央通常都有經費可以繼續聘僱，但 104 年以後則視該年度是否有拿到專案的經費，造成臨時人員很沒有安全感。
2. 7000 多家食品業者，只有 7 位稽查員，要負責食品藥政、疾管、醫政、菸害等各類的稽查，從食品業者到辦公場所，需要熟悉各類的法規標準，每天跑來跑去，壓力又大，流動性高，留不住人。臨時人員反而比較待的久，最長的有五六年的資歷，比公務人員還要久，變成臨時人員帶著沒有經驗的公務人員去做稽查。現在連工友都遇缺不補，誰來開稽查車？稽查員自己開還找不到車位，騎機車又不衛生，真的影響效率，前瞻計劃說要配置稽查車輛，但是問題是沒有人來開。
3. 臨時人員不能單獨行使公權力，必須要搭配公務人員，這是不合理的規定，應設法修正，因為人力短缺。臨時人員招募時，根據勞基法規定，連續性業務不能明訂契約期間，所以不能寫，竟還有建議乾脆包給人力公司做，合法變非法。臨時人員無法加薪，就算中央有給經費，但地方政府有自籌款需要負擔，所以被市府擋下來。
4. 106 年度開始，食安五環政策下，政風人員也會檢討食品稽查業務有沒有做好，但並不熟悉相關法律政策，造成主政單位的困擾。
5. 政府應該有一個長期穩定的團體做食安政策的規劃，而不是在外界的壓力下，動不動就修改法規，學者沒有實務經驗，中央公務員有些有，但升不上去，建議中央的公務員應有地方實習的經驗，才能了解地方運作的實務，做出來的政策規劃較能符合現實需要。
6. 近年來中央推很多的專案，針對特定的行業或食品進行聯合稽查，的確做的比較深入，但是缺乏廣度，以前尚有人力可以掃街，一家一家登記輸入系統，每年可以檢查 8 到 9 成的業者，幾乎每一家不超過兩年都一定會抽查到，現在則沒有餘力去顧及這些比較小型的業者，每年抽查到的大約 5 成，沒有抽查到的則不斷地增加。專案要求的時效性不同，讓同仁疲於拼命，應該設法改善。
7. 中央包括監察院等一直要地方政府檢討食安人力不足的問題，但上簽到人事處，只會說員額要自行調配，局長也沒有辦法處理，一直寫報告沒有用。食

安的預算除了必要性的業務外，幾乎是逐年打八折。

8. 食安業務有些不是那麼必要，卻占去很多時間，例如民眾檢舉不實廣告，有案例就是把 50 個網路搜尋的結果剪下來，同仁必須一筆一筆查證，花掉很多時間，建議考慮要調整民眾檢舉的獎金額度。
9. 營養標示有一定的格式，中間不能有格線，要是整數，不能有小數，違反規定就要開罰，這些規定並不一定合理。廠商請不到食品技師就一定得開罰，每年都是一樣的情形，中央應該想辦法，而不是一味的要求地方政府開罰，不罰就會扣分，扣分就影響考核的分數。被罰的業者不繳錢，要送行政執行處，同仁還要每半年自行清查財產，催繳，業者不繳罰款，同仁要寫好多報告，類似的行政業務花好多時間。
10. 現在多跟食藥署北管中心聯繫，以前是直接問食品組，現在透過北管中心，北管中心再去問食品組。很多時候要依據解釋函開罰，不是根據食安法，真的沒辦法。同時，解釋函部分並未具有法效力，用解釋函開罰，確實不妥。
11. 跟食安辦沒有太多的聯繫，大多是食安辦轉來檢舉的案件，食安辦不應該是這個定位，民眾可以直接跟地方政府檢舉就好，跟中央檢舉，中央也是轉給地方政府。
12. 每個縣市不一樣，稽查員隸屬食藥科，科長可以直接指揮，但若是獨立的稽查科，配有科長則不一定會認同。縣市是否要將食品、藥物及檢驗分為各自獨立科室，得由該地方政府衛生局自行決定。
13. 食安事件處理的優先順序被媒體操縱，比如說綠薯條事件，照理說影響範圍不大，但是媒體一報，長官受到壓力，就必須要積極出面處理，即使廠商都已經處理好，還是必須要去追認登記有問題的原物料，必須一直追，確認已經離開自己的縣市。食品安全應該劃分風險等級，依照不同等級做出不同反應，以免浪費地方稽查人力。
14. 節慶時期的食品應該要多久前查驗？因為中央要時間彙整地方的資料，檢驗又要時間，所以往往要兩周之前，有時候真不知道取哪裡找東西來檢驗？會有問題的通常都是節慶到時那幾天小型業者自行生產販售的，很多時候，節慶期間還繼續抽查，但之後的檢驗結果不能發，因為一發民眾就會說已經吃下去了才去檢驗，事實上前後都有驗，但民眾看不到，民眾跟媒體都需要再

教育。

15. 中央沒有做好源頭管理，卻一直要求地方廠商去罰下游的食品業者，並不合理，經常是上游業者被抓到違規，可能只有輔導，資訊也不公開，但是地方政府稽查的資訊要全部上網公開，而且一查到不合格就要開罰，不開罰就要被檢討。源頭和食品業者處罰方式不一樣，因為權責單位不同，源頭可能由農政單位，食品業者由衛政單位，兩個單位之間處罰方式並不一致。

(二)中部縣市的訪談摘要

1. 關於食品登錄的部分，偏鄉超過一半沒有相關的知識設備，需要衛生局人員的協助才以可能完成登錄的作業，資料登錄上去以後每年還要過卡，一樣要衛生局人員幫忙，找工會幫忙，工會一樣沒有相關的知識設備。
2. 人力夠不夠是看政策怎麼定，食品登錄的政策從早期的大型業者，到中小型業者，下一波連蹲在路邊賣菜的阿婆都要強制登錄，人力當然不夠，而且是一種資源錯置，耗費人力卻對食安沒有太大的幫助。
3. 轄區內食品業特別多也特別多元，從大型到小型，管理上十分困難，比起台北大多是看得到的餐飲業，台北管制容易得多。
4. 網路平台業者沒有登錄是一大漏洞，目前沒有法源可以管，也沒有主管機關，可以參考國外的做法，網路平台業者要合法化必須經過一定的教育訓練等程序，確保對法規的認知與熟悉。
5. 標示相關法規應保留彈性，可以考慮不要將格式上的錯誤納入罰則的範圍
6. 食安溯源的問題主要是出在整個供應鏈，由於市場上往往要求產品的大小品質一致，但是各產地來源的產量不可能那麼穩定，產品也不太可能大小均一，因此產生收購者會交換來自不同產地的農產品，造成溯源上的困難，因此政府更應注重源頭管理，源頭管好了，下面怎麼換都不會出問題。
7. 業者太多，能輔導的人太少，急須就特定食品製造生產可以諮詢輔導的人員，學校的老師除了專業知識外，必須與生產者有互動的經驗，沒有實務經驗會很難輔導，比較能夠了解如何幫助生產者找出食安的漏洞，很多時候是生產者在生產過程中因為天氣環境等因素，就是需要用藥，但是因為沒有人

輔導，所以通常就道聽塗說，或者是就相信農藥行的人，他們說可以用就可以用，一直到被政府驗出是違規的，所以需要長期針對整個製程問題進行輔導。

8. 化工原料行所販售的一般性的材料，可能可以被用在食品製造過程，但是目前沒有管制。
9. 中央各局處的協調應可以加強，不要每個局處都要求最速件，每個局處都是最速件那就是沒有最速件，中央應該可以用更有效率的方式命令地方政府做事，一個地方衛生局就要面對中央 20 幾個不同的部會單位，應該考慮用最後結果當 KPI（關鍵績效指標）來控管地方政府，而不要用太多過程指標，例如辦了幾場輔導，可以考慮以抓到違規的廠商就記點的方式來控管。
10. 中央也很可憐，要面對民代和媒體的壓力，很多政策就是這樣而來。

(三)南部縣市的訪談摘要

1. 食品衛生科正式編制 26 人 加上 10 名臨時人員（由中央補助經費支應）流動率很高，油品事件等對於食安人員造成很大的壓力，工作量也很大。
2. 105 年度開始中央改變以往逐年編列給各縣市的衛生局補助經費（業務費，包含人力、資本門支出儀器設備等），改採競爭型補助款的機制，有具體的績效指標，縣市分組，除了達標之外，必須與同組的縣市競爭，用績效指標來競爭補助款，應該等食安政策穩定下來，第一線人員都上手之後再開始比較，近幾年食安政策變動太快，不太適合用績效指標來做評比。
3. 經費來源變得不穩定，且各縣市的差異很大，有的縣市先天條件不好，提不出好的計畫，很吃虧，有的縣市上一年度拿到不少經費，有許多具體成效，自然容易爭取到下一年度的經費，變成好上加好，有許多縣市則是根本沒機會拿到補助款，每個縣市的需求也不一樣，每年要提計畫時都會碰到登革熱疫情，衛生局需出動許多人力支應，寫計畫的時間不多。
4. 政風人員一起參與在食安稽查中，扮演公正第三方的腳色，特別是民眾對於稽查行動有所質疑時，需要政風人員或警察人員一起，降低風險。
5. 臨時人員可能負責小型餐飲業的稽查，大型食品工廠或業者則由正職人員來

進行。

6. 覺得中央政府應強化邊境管理與源頭管理，在一開始就做好篩選與把關的機制，而不是只靠地方政府後市場的抽驗，即使增加稽查能量，也無法有效降低食安風險，除此之外，應整合農政環保等相關部會資源，教育輔導農民及相關業者共同維護食安。
7. 花費近乎十幾位的人力在處理民眾檢舉、網路謠言等，來自民代、媒體與民眾的都有，對於其他食安業務造成排擠效應，更有媒體自行抽樣檢驗，但由於送檢的機構不一定符合 FDA 認證，因此會產生與地方衛生局檢驗結果不一致的狀況，導致民眾對於衛生局的不信任。
8. FDA 與轄下的區管中心會發生溝通不良，意見不一致，或是同時在追蹤同一件事情，分工不明確，區管中心應定位為地方與 FDA 溝通的窗口，把執行的人力下放到地方衛生局，較有幫助，區管中心與地方衛生局應一起調配稽查人力，不要做重複的事情，感覺整個食安的人力從上到下是一個倒金字塔，最需要稽查人力的地方政府反而編制較少。
9. 這幾年多了很多專案性質的稽查，針對特定產業類型予以深入追蹤，花費許多時間人力以及後續的資料處理，使得地方較無時間發展自己的特色，中央在規劃專案前通常不跟地方溝通，以至於時間人力重複花在同樣的事情上。
10. 中央部會思考上通常還是侷限在北部，較不了解中南部的需求和實際運作狀況，食安辦的定位不清，不應該是幕僚諮詢或研究的腳色，應該是要有實權，間接代表院長，可以出來協調指揮相關部會才有用。

(四)東部縣市 1 的訪談摘要

1. 因為幅員較大，人員分工上採用編隊方式，以達到人力有效之運用。幅員較大人力上也較為辛苦。稽查隊成員為各地衛生所稽查員，專責稽查工作。稽查人力和區管中心有疊床架屋之現象，建議將人力派下來至衛生局。
2. 大量運用志工進行食安政策的宣傳和輔導，以彌補人力上之不足，並嘗試在賣場提供簡易的試劑，教導民眾自行使用作簡單的檢測。

3. 稽查上只要是中央計畫就會進行，市場、夜市每 3 個月進行一次稽查。節日之前會抽查該項節日產品，例如，中秋節前會稽查月餅。
4. 依賴中央補助款。中央補助款以往補助於業務費、人事費，但是從今年（106 年）開始業務費不再補助。食安五環政策下，補助款改為競爭型。競爭型補助款也未必全額給予衛生局，其他局處可以進行分配。地方政府預算上，每年要減少 10%。
5. 食品登錄耗費人力，每年還要更新，希望中央可以改善。法規上，對於過期商品，開罰 6 萬到 2 億元，未考慮開罰對象為大型或小型商家，有違反比例原則，建議可以修法改善。此外，產品責任險投保會對商家產生一定負擔。因此，小型製造業也要投保產品責任險，是否有必要，認為中央也應該妥善考量。
6. 因為交通成本，黑心商家不願意進入。大型商家進入本地市場較多，較好掌握。稽查上幾乎全面稽查。

(五)東部縣市 2 的訪談摘要

1. 食品衛生稽查與後續的辦理究竟是採查辦分工或是查辦合一較有效率？目前多採查辦分工，造成協調上的問題，地方政府可以自己決定要以何種方式運作，長官可能有自己的想法，但實際上在執行的人會感到有困難。
2. 稽查員的專業度是個問題，感覺近年來考試進來的稽查員並非一定是食品專業背景，可能有專業度不夠的問題，甚至有稽查員認為玉米筍是加工品。
3. 稽查員的工作環境惡劣，流動性高，甚至需要自備極度保暖的衣服，因為工廠的冷凍櫃可能是零下三四十度，而那裡可能藏有非法或過期的食品，必須要打開檢查，惡劣的工作環境造成稽查員的流動性高。
4. 許多資源耗費在處理民眾檢舉，大多數的民眾檢舉都非關食安，而是對業者服務或產品不滿意，內部員工檢舉較有可能產生較大的影響。
5. 食安法規很完整，但是落實度有很大的問題，特別是食安修法太快，業者都跟不上，FDA 規劃的人應該親自下來看實際執行的狀況，除此之外，對大小型業者應有不同的規範，彈性不夠。

6. 許多規範沒有考量到實際狀況，例如食品技師的規定沒有考量到地方業者招募不到食品技師，不斷開罰沒有意義，且加重地方執行機關的負擔，無法將人力放在最有意義的事情上。
7. 食安法沒有行政指導，只有罰則，因此輔導業者的部分不納入 KPI（關鍵績效指標）計算，如此一來，誰去輔導業者了解相關規範？
8. 中央應該去檢討一年 20 多個專案有沒有必要？不同區管中心負責不同專案，要求與時效不同，地方政府疲於奔命。
9. 地方過度依賴中央經費，食衛科的電腦設備依賴中央補助，檢驗稽查科的人力也依賴中央補助，一旦中央的經費不穩定，地方執行的能量立刻受到衝擊，並非長久之計。

四、綜合分析

以下將彙整上去的訪談成果，針對食安人力、中央補助款、地方政府執行困境，以及針對現行食安政策建議進行整理。

首先，受訪的五個縣市表示，食安稽查人力流動率高、區管中心人力重疊之問題。人員流動率高的原因，包括有法規複雜程度高、業務繁重，以及工作環境惡劣等。此外，區管中心與地方衛生局經常聯合執行稽查，人力上有所重疊，地方政府皆建議將區管中心人力移置衛生局，使衛生局人力可以較不吃緊。然而，東部縣市 2 除了人力不足外，亦面臨人員素質問題，進而影響稽查工作的品質。

第二，就中央補助款而言，受訪的各縣市政府皆依賴中央政府補助款，不論是人事費上或是業務費上。對於中央政府將補助款改為競爭性補助款，認為應該考慮城鄉差距、指標建置上應該更加明確，才能縮減城鄉差距，未來可以考慮將一部份的經費分配給所有縣市，另一部分的經費用競爭的方式發放，如此較能兼顧地方的需求與中央的管控。

第三，地方政府面臨的食安問題因地而異。受訪的北部縣市因為多為小型廠商，容易追蹤，管理上較為方便。受訪的中部縣市轄區內多為食品加工業，稽查

上所花時間會比較多。南部縣市，面臨疫情爆發時，稽查人力也需要幫忙防疫工作，因而壓縮人力。東部縣市 1，地方政府每年對於食安預算以 10% 進行刪減，並且只補助業務費，預算非常緊縮。稽查人力因為幅員較大，食安稽查上亦較為吃力。東部縣市 2，稽查人力往往耗費時間在處理民眾之檢舉。

第四，就現行食安政策的制度建議上，受訪者建議，第一，中央對於產品標示開罰，應該更為彈性，若符合法規精神，則不應因為格式等細節開罰，一來沒有意義，一來耗費地方稀少的食安人力。第二，受訪縣市建議中央政府應該強化源頭管理，透過良好源頭管理，有效減少稽查的必要性，此外，政府應考慮設置輔導機構，減少廠商誤觸食安相關法規規範；透過建置地方政府食品風險管理，讓地方政府可以針對較為嚴重的食安問題做出反應，而非每一項食安問題皆須回應民眾；修法上，應該針對不同商家規模制定不同規範，同時考慮地方政府執行之成效。

最後，受訪者對於中央管理地方政府執行食安政策的措施與做法表達不同的意見，主要的問題包括有中央食品安全的主管機關除了食藥署之外，還有負責協調的食安辦公室，然而，食安辦公室的定位與權限是有爭議的，可以再設法強化，而食藥署與其分區的區管中心與地方政府間的人力配置、溝通協調以及時效管控等，需要進一步的思考與討論。

表 3-3 訪談結果摘要

	北部縣市	中部縣市	南部縣市	東部縣市 1	東部縣市 2
人力問題	流動率高。與區管中心人力上重疊。	流動率高。與區管中心人力上重疊。	流動率高。與區管中心人力上重疊。	流動率高。政策影響人力配置。與區管中心人力上重疊。	流動率高。新進人員素質參差不齊。查辦分工影響人力配置與有效運用。
中央補助款問題	改為競爭型補助款，將造成城鄉差距。	競爭型補助款，無法考慮縣市差異。指標公平性也存疑。	改為競爭型補助款後，應該建立明確的指標制度。	業務費相當依賴中央補助款。	食衛科和稽查科都相當依賴中央補助，從人力到電腦設備都是

地方政府 面臨問題	無大型公司 較好管理。	產業特性導 致稽查上較 為吃力。	地方政府 面臨疫情 問題，壓 縮稽查人 力。 幅員較 大。	業務費用逐 年刪減。 幅員廣大， 稽查上較為 吃力。	資源耗費在 民眾檢舉， 不一定跟食 安有關
現行食安政策 建議	食品登錄耗 費人力。 產品標示開 罰應該更為 彈性。	產品標示開 罰應該更為 彈性。 設置輔導機 構。 進行源頭管 理。 中央對地方 政府應該為 結果管理。 建立食品風 險制度。	產品標示 開罰應該 更為彈 性。	食品登錄耗 費人力。 產品標示開 罰應該更為 彈性。	食安修法太 快，業者跟 不上，中央 應該多關注 地方執行情 形 應增加對不 同規模業者 的管制法規 的彈性

資料來源：本研究自行整理。

五、 結論與建議

本研究透過深度訪談了解到地方政府執行食安政策上的困境，包括預算資源、人力以及政策的變動頻繁等，都是地方政府實際執行時主要面臨的困難。另一方面，由於地方政府比起中央政府更貼近受到管制的食品業者，更能了解到現行的政策和制度設計是否真的窒礙難行，或者是是否可以有效的改變食品業者的行為，中央政府面臨立法院與媒體的壓力，制定的政策是否可以有效落實，需要搭配多少資源的配置，以及有效的管理措施等，都應該多聽取地方政府的意見，畢竟，中央政府相當程度還是依賴地方政府來具體推動食安政策，兩者間的權限與資源配置需要更多的討論與協調，值得未來的研究進一步深入探討之。

肆、研究議題三：民間團體對於認驗證制度以及政府 食品安全管理制度的評價與意見

一、前言：民間團體在食安政策的參與

台灣近年來食安議題受到高度的關注，然而實際上，長期關注食安議題的民間團體並不多，本研究用新聞資料庫搜尋的結果（檢索時間為 2012 年 1 月 1 日到 2017 年 7 月 24 日），有發表關於食安議題意見的民間團體依照發言的頻率依次為主婦環境保護基金會（31%）、消基會（27%）、董氏基金會（9%），綠色和平（6%），以及全國家長團體聯盟、台灣營養學會、食品科學技術學會、食品保護協會等團體。本研究選擇上述發言頻率高的團體進行深度訪談，以了解民間團體對於政府食品安全管理以及認驗證制度的看法。由於訪談牽涉一些較為敏感之議題，並非每位受訪者都希望公開所屬團體及身分等，因此接下來的研究成果以代碼取代民間團體之實際名稱。

二、研究設計

本研究總共訪談五個民間團體，訪談時間為 2017 年 8 月到 11 月，詳細訪談時間與人員請見下表。

表 4-1 訪談對象與時間

民間團體	訪談時間	訪談人員
民間團體 A	2017 年 8 月 17 日（面訪）	洪美仁、莊詠晴
民間團體 B	2017 年 9 月 29 日（面訪）	洪美仁、莊詠晴
民間團體 C	2017 年 9 月 05 日（電訪）	洪美仁
民間團體 D	2017 年 10 月 11 日（面訪）	洪美仁、莊詠晴
民間團體 E	2017 年 11 月 22 日（面訪）	洪美仁、莊詠晴

資料來源：本研究製表。

訪談題綱的設計包括兩大部分，主要針對民間團體對於政府三級品管制度之評價，以及民間團體在食安議題中扮演的角色與功能進行提問。訪談題綱如下：

表 4-2 訪談題綱

第一部分 對政府推動之三級品管制度之評價 1. 請問您對於政府推動之一級品管 - 業者自主管理政策之看法與評價如何？ 2. 請問您對於政府推動之二級品管 - 第三方驗證政策之看法與評價如何？ 3. 請問您對於政府推動之三級品管 - 政府稽查評鑑政策之看法與評價如何？ 第二部分 民間團體在食安議題中的角色與功能 1. 請問您覺得民間團體在食安議題中適合扮演的角色與功能為何？ 2. 請問您任職的機構在食安議題中扮演的角色與功能為何？ 3. 在食安議題上，民間團體與政府的互動合作有哪些方式？覺得政府可以如何促進與民間團體的互動，共同因應食安問題？

資料來源：本研究製表。

邀訪的過程中有部分民間團體表示這些議題太廣，他們無法回答，因此訪談題綱有針對不同民間團體而進行修改。例如有的民間團體比較偏重農藥的評鑑，就會以農藥評鑑為主軸，請他們發表對於政府在這方面的制度的評價，也有的受訪民間團體以食品安全議題的資訊傳播為主，便會依此修改訪談題綱。

三、 研究成果

(一)民間團體 A 對食安議題的看法

民間團體 A 在食安議題上的參與，主要是以農藥管理評鑑為主，對於農藥造成的食品安全和環境危害等議題有高度的關注。下面依照修改過後的訪談題綱，呈現訪談的成果。

表 4-3 民間團體 A 訪談題綱

- Q1 請問當初進行農藥管理評鑑的想法與想達成的目標為何？
Q2 農藥管理評鑑與政府進行的農產品抽查有何不同？
Q3 當初為何選擇超市與量販店進行農藥管理評鑑？
Q4 超市與量販店對評鑑結果的反應如何？
Q5 未來會繼續進行農藥管理評鑑嗎？或者是針對食品安全相關議題有另外的計畫？

資料來源：本研究製表。

Q1：請問當初進行農藥管理評鑑的想法與想達成的目標為何？

我們會因應每個地區需要關注的環境議題不同，而提出不同的專案，像是在北京的辦公室推動的專案主要是推動反基改作物，或是像在香港和歐洲同樣是關注農作物農藥殘留的問題。而農業發展和土地、水源息息相關，因此關注農業的同時也是關注環境保護。

我們會向企業、政府（例如：農委會）遊說，在農委會方面，我們遊說他們先行淘汰劇毒農藥，像是會影響蜜蜂的類寧古丁農藥。而在超市方面為了瞭解銷售蔬果農藥殘留量，我們請四百位志工作為秘密客去超市探訪，並將蔬果進行抽驗，以了解超市蔬果農藥殘留的情況，作為我們遊說的工具。

Q2：農藥管理評鑑與政府進行的農產品抽查有何不同？

政府方面的農產品抽查由衛生局負責，衛生局的人員在抽查出有問題的產品時只能要求「下架」，並對業者開罰，但源頭制定農藥殘留量標準的是農委會，兩個單位並沒有溝通管道，造成抽查出的問題無法反映給源頭（農委會），就無法改善整體農藥殘留的問題。

而我們的農藥管理評鑑除了進行農產品的抽查外，還會對超市進行後續的追

問，請業者提出具體的改善方案，例如如何改善他們的管理政策等，與政府進行的農產品抽查只進行抽查要求下架而不追蹤後續有所不同。

Q3：為何選擇超市與量販店進行農藥管理評鑑？有關注傳統市場嗎？傳統市場的蔬果農藥殘留量如何？

我們也有到傳統市場進行，是到果菜批發市場，像是去濱江批發市場，而做出來的結果其實和我們在超市與量販店所進行出來的結果差異不大，而且果菜批發市場本身每天也會派人進行蔬果農藥殘留的抽檢，但是，沒有被抽檢到的蔬果就會流到市面上販售。

Q4：超市與量販店對評鑑結果的反應如何？

我們並非如政府主管機關具有公權力，超市與量販店對評鑑結果的反應不一，要看公司態度而定。有一些就會積極提出改善方案，像是頂好超市，但是，像是大潤發對評鑑結果反應消極，我們的人員那時就到大潤發的賣場裡上演白雪公主吃毒蘋果而亡的行動劇，讓他們能體認到農產品殘留農藥的問題嚴重性。

對於那些消極反應的廠商，將資訊公開給媒體去報導後，他們的反應會有所不同。就像是 Costco（好市多）對於評鑑結果，我們多次聯絡對方，然而，對方都僅回應「遵守美國、台灣的農藥標準法規」。但是這裡存在很弔詭的現象，美國與台灣在地理環境上差異很大，農作物的種類與生產情形有所不同，有些農產品台灣有，但是美國沒有種植，何來遵守兩國法規？不過，在經過媒體報導後，就有對對方造成壓力。

Q5：未來會繼續進行農藥管理評鑑嗎？或者是針對食品安全相關議題有另外的計畫？

農藥管理評鑑的專案已經告一段落了，短期內不會再進行有關農藥殘留的專案。針對食品安全較有關的專案，是有關倡議禁用柔珠的專案，柔珠在許多化妝品、保養品都有，在使用過後，流到海洋裡被海中生物吃下肚後，會汙染海洋生態，許多海洋生物的肚子中都被發現有很多柔珠，而我們人類又將海洋生物吃下肚，對食品安全也造成威脅。

Q6：政府對農藥管理的方向與態度如何？

我們有向政府倡導要往「農藥減量」的方向前進，但是，政府給我們的感覺是在拖「農藥減量」。之前，爆出政府放寬很多農藥的殘留量，就與「農藥減量」的方向相悖。

其實，農藥殘留的問題要改善須從源頭做起，農民噴灑多種農藥，由於農藥之間會有抵銷效果，農民花了錢買農藥來噴灑，卻沒有預期的效果，但是最後卻被抽檢出來有農藥殘留。最近，民間有人開始推行農藥存摺，農民拿著存摺到農藥店購買農藥，店家就會用存摺紀錄每次農藥的種類、購買量，透過記錄農民就可以了解自己的用藥狀況，而且，再搭配「植醫」的制度，可以使農藥用量可以逐步降低。但是，農民通常還是依照自己的種植經驗在噴灑農藥，雖然各地都有農改場，不過，農改場的人員十分有限，願意親自輔導農民的人員不多。整體而言，若要改善使用農藥的情形，需要國家力量的介入。

Q7：國外有業者自行做驗證（像是通路商自行組成協會對旗下產品做驗證），你認為依照台灣的情形，如何看待這件事？

其實，在台灣已經有像棉花田在做這樣的事情。不過，有機店內農產品的標示不清，像是產品上標示「安心」，但是卻被檢驗出含有低劑量的農藥殘留，這是因為產品在轉型期中才會被檢驗出低劑量的農藥殘留，這與消費者看到「安心」對產品的期待（沒有農藥殘留）有所不同。而通路商透過他們自己的管道了解，表示台灣的消費者對於標示寫得太清楚反而沒有人會購買，所以，對於標示清楚會感到疑慮。這一部分，我們認為通路商需要教育消費者，要將資訊公開給消費者，讓消費者可以自行做選擇。

Q8：你認為在政府方面在進行教育、溝通人民有關食品安全這一塊進行得如何？

在這方面，政府做得顯然不足，農委會並非專責單位，並沒有教育和與人民溝通。雖然，現在有些政府的相關單位有弄一些相關網站供人民查詢，但是，常見網站過舊、設計不良等問題，消費者在上這些網站查詢資料時，往往遇到問題就會放棄。

整體而言，民間團體 A 對於政府在農藥管理以及食安資訊溝通上的表現並不滿意，認為政府可以更積極的投入輔導農民，並強化食安的資訊呈現與溝通。至於民間團體能夠扮演的角色與功能上，民間團體 A 主張可以運用農藥評鑑對超市和量販店產生一定的壓力，特別是民間團體不僅可以自行評鑑，更能夠進一步將評鑑的結果公開，甚至是運用各式的宣傳管道，讓評鑑未通過的通路商產生壓力，積極回應，有別於政府僅將稽查結果於網站上公開，民間團體可以用更活潑多元的方式製造輿論壓力，提升通路商對於食安議題的關注。

(二) 民間團體 B 對於食安議題的看法-主婦聯盟

民間團體 B 主要是關注環保議題，對於食安議題的參與主要是與校園午餐

有關，以下為訪談成果的摘要。

Q1：政府對於民間團體所提的食安議題建議的接受度如何？

這要看人決定，像以前國民黨執政時，民間團體也給予政府很多建議，但是政府都不太理會。而現在民進黨執政，有成立食安辦公室，定期會有「食安會報」與專家學者、民間團體一起討論食安政策和法規，在這個會報中，我們有三個委員，對於食安政策的建議，透過這個會報，政府能好好傾聽我們的建議。另外，政府之前也有和一些關注食安議題的民間團體溝通，每個月請民間團體一起討論，這持續大約半年，之後大概是因為政府還有其他要忙的事，就沒有繼續展開。

Q2：民間團體在食安議題中扮演的角色與功能為何？

我們剛開始踏入食安的議題，主要是因為我們組織關注環境，再加上近年來食安問題層出不窮，民眾對於我們就有所期待，就會想有所回應。然而，說真的我們已經不太想再管食安議題，因為食安實際上是一個專業度很高的問題，食品科學的人員會認為他們的專業被侵犯，認為我們誤導民眾有關食安的觀念，所以我們後來轉向作「食育」這一塊。

Q3：為何會想推動「食育」這一塊？

我們會想推動這一塊，主要是因為我們想藉由「食育」，使民眾可以了解如何去選擇食物，進而了解土地和保護環境。所以我們有推動「食育法」的立法，藉由一系列農田體驗、烹飪體驗，使民眾可以建立食育的觀念。「食育法」目前還在修法，其實，在現行法律中也有「食育」的概念，例如在「環境教育法」中也有食育的概念，而農會也有推廣活動，像是每年會舉辦米食文化推廣。然而，我們依舊努力推動立專法。因為立了專法後，「食育」才會變成政府的義務，政府才會有職責系統性的推動，否則可能去年有在推，今年可能因為沒有經費就不推動了。

Q4：對於「校園午餐」的議題關注可以產生何種效益？

藉由關注這個議題，可以提倡國內優良農產品，像是有生產履歷的農產品，其標章設計具有「批次」的概念設計，有這個設計才能追蹤追溯，另外亦可使午餐安全提升，因為食材會比一般產品還要好。

Q5：請問你們組織未來在食安政策方面的規劃為何？

我們組織在食安政策方面未來的規劃不多，但是，會持續推動「風險評估」的公共參與，風險評估雖然表面上看起來是科學技術的問題，但實際上有許多主觀的選擇，歐盟已經注意到這一問題，有在推動公共參與，所以，

未來我們會持續推動。在食安政策其他方面，我們不會太積極參與，但會繼續支持小農，包含重建生產管理、生產良好輔導，並持續推行校園午餐、食育。

Q6：未來會希望和政府合作?或希望政府提供何種幫助?

在食安政策方面，並沒有想和政府合作，原因就如前次提過我們並非專業，不過，希望政府能支持、投入食農教育這一塊。我們本身不想和政府「資源」上有來往，但是我們依然可以給予政府相關建議。

Q7：請問您對於政府推動之二級品管-第三方驗證政策之看法與評價如何?

我認為二級品管有點多餘，因為二級品管首先不是針對食品本身，是對衛生程序，再來銷售和送驗的產品其實並不知道是不是同一批。以前，消基會有發起活動，讓民眾在市場買的食品送到政府的認證過的實驗室，讓公民自主，但是，後來活動無疾而終，而這個活動之所以無法持續的原因在於人力問題，而且食藥署會質疑這樣舉動的法律效力。

Q8：請問您認為食安五環的正面效益為何?

我們在食安五環中，最看重的是「源頭管理」和「重建生產管理」這兩環，其他的還好，在「重建生產管理」這一塊，像是國內的畜牧法過舊，使得主管機關連蛋雞場的數量也沒有掌握，未來要推動牧場換證，朝釐清畜牧業的生產過程努力。而對於「檢驗」這一塊其實還好，因為檢驗已經是後端的問題，舉例來講，像不久前爆發的普芬尼雞蛋問題，在政府會議上，蔡總統曾提出一個問題：「為何普芬尼被禁用，卻不去檢驗它?」這個問題對於相關機關人員是一個很奇怪的問題，因為，藥物已經被禁用，本來就不該被驗出來，所以只會驗那些規定可以用的藥物。另外，普芬尼的問題，也反映出國內對用藥並沒有推薦用藥，讓業者其實並不知該用何種藥物才是最適當的，政府應該要輔導正確用藥，讓產業可以走向好的方向，而非一味加強稽查。長期而言，應該由地方政府的農政、衛生單位來加強輔導食品業者。

Q9：政府在面對規模不同的食品業者在管理上應該如何處理?

我認為應該要做到「分級管理」，視食品的風險程度來作規定，像現在用同一套規範去管理食品業者其實不適當，例如現在許多小農會想加值自己的農產品，依照現在一視同仁的規定，會使小農的成本過大，使他們不願意去做。對於這樣的問題，有人提倡可以建立統一的加工廠，讓小的個體戶可以去這個加工廠做統一的加工，這個工作希望政府去做。

整體而言，民間團體 B 雖有機會參與在政府食安政策的規畫當中，但由於

專業性的考量，並未介入太深，主要是以食育和校園午餐的議題為主，對於政府所提倡的二級品管和三級驗證制度能產生多大的效果有所疑問，同時主張政府應強化源頭管理，並改善對於食品業者的輔導，強化食品的分級管理。

(三)民間團體 C 對於食安議題的看法。

民間團體 C 主要是以食品檢驗為主要的影響食安議題的途徑，對於檢驗相關的技術與程序有所專精，對於政府的食安政策也多有關注和評價，以下是訪談結果的摘要。

1. 第三級品管政府稽查檢驗政策尚可，但執行面不行，缺乏一線稽查所需的科技，例如環保稽查一線人員有完整的資料，使用平板，食安稽查則無，應該多聽一線人員的需求，有的問題現場初篩就可，有問題再送回去檢驗，但是現在政府並沒有這樣做。
2. 目前第三方驗證機構會有利益衝突的問題，很難確保驗證或檢驗的公正性，成立第三方公正檢驗聯盟主要是希望成立一個平台，因為民間的實驗室檢驗能量是夠的，只是分配不均，透過平台，把採樣和檢驗分開，並且充分運用聯盟的實驗室的能量，並輔以盲測等方式進行品質監控，確保檢驗結果的正確性。
3. 採樣方式有所謂的統計採樣，平均的採，也有所謂主觀採樣，規劃偏重在風險較高的食品或地點進行採樣，並與歷史資料進行比對，觀察同一種食品不同時期不同地點的風險變化。檢驗要成本且造成環境負擔，若由結果來看，檢驗是為了發掘問題的話，應該要挑風險比較高的地方做，才能發掘問題盡早處理，先前芬普尼蛋的事件為何政府抽驗過說沒問題，後來又發現有問題，是因為政府只採超市的盒裝蛋進行檢驗，那是風險較低的地方。中南部辦公室有媽媽擔任志工，受過一定訓練後可以進行市場的採樣，幫助發掘風險較高的食品或地點，同時可以提升消費者的力量，抵制有問題的食品。歐洲針對採樣有具體的規範，台灣管理制度則不確實。
4. 食藥署修法太慢，民間團體可以運用各式食品的調查檢驗以找出食安問題，推動食藥署進行修法，以往有許多食品有問題大家都不知道，進行調查以後才知道原料或添加物有問題。我們的人員會跟標檢局一起去採樣，有問題的商品採樣回來以後送到標檢局的實驗室進行檢驗，再一同對外發布檢驗結果，與環保署也有類似的合作關係，但與食藥署就沒有。

5. 與政府的互動溝通方式，第一個是開記者會讓政府知道我們發掘的食安問題，也可能是行文到主管機關，也可能透過立委或監察院，行政機關不理會的話，監察院可以發揮適當的角色。非營利組織在食安中可能扮演的腳色，歐盟都固定有一部分的食安經費是編列給 NGO，可以針對政府沒做過的部分進行採樣檢驗，根據國際報告，媒體報導以及其他政府的調查等資料，選取風險較高的食品進行調查，檢驗只是手段，提醒政府應該要修法，提高管制的標準。
6. 食安的白皮書列有短中長程的計畫，內容沒有問題，但是執行面都沒有落實，內容有很多都是以前學者專家提出的重要政策，政務官應放手讓事務官去處理事務性質的事情，風險評估應該交由獨立機關去做。
7. 食安這一塊，政府總說有很多消費者的活動，但實際上消費者很少真正有參與的機會，不像環保署的許多活動，環保團體一直都有參與，食安這一塊則沒有。

整體而言，民間團體 C 主張政府在稽查檢驗上有許多改進的空間，無論是抽樣的方式，或是科技的使用，都可參考國外的實務加以改善。另外，民間團體 C 建構檢驗的平台，希望能夠藉由採樣與檢驗的分離來確保檢驗的公正獨立，並統合運用檢驗資源，以提升食品安全。除此之外，民間團體 C 主張政府的食安政策規劃大致方向是正確的，但是執行上落差很大，需要強化消費者的參與與保護。

(四)民間團體 D 對於食安議題的看法

民間團體 D 並非以食安為主要關注的議題，然而，對於政府的食安制度與政策也有長期的觀察，以下是訪談結果的摘要。

1. 有別於一般媒體上所看到的主張地方嚴重缺乏食安人力，其實地方政府人力不是不夠，是太多，政府做一年的事情，我們一個月就做完了，在做事的效率上有很大的改進空間。
2. 公務員心態造成很多時候政府不夠積極，像是標示的訂定等，我們很早就跟政府建議要做，也都沒做，政府不會做預防，往往都是等問題爆開來才處理，並不是完全事先不知情，很多食安議題都是這樣，長期以來政府並無明顯的

改善。

3. 許多中央和地方的聯合稽查專案，沒有分工，也沒有合作，資源沒有用在對的地方，政府應該針對食安稽查有詳細的規劃，並妥善做好各部會以及中央和地方政府間的分工，地方食安人力的素質也有待加強。
4. 政府進行後市場抽查的方法有問題，同樣是抽一種產品，政府抽出來 500 件只有一件違規，我們抽出來就有 25 件違規，政府挑低風險的去抽，當然就抽不出任何問題，對於食品安全的幫助有限。
5. 食品認驗證制度不夠完善，例如利益迴避的條款就沒有落實，很多機關團體背後都是食品業者，這樣認驗證的結果並非完全可信，其次，要業者自主管理也非常的困難。
6. 政府很多食安相關的資訊沒有串在一起，例如環境汙染值的比對，農田若環境汙染超標怎麼樣，應該開會時拿出來大家一起檢討，很多時後各部會間資訊沒有流通，自然不知道問題出在哪裡，政策制訂也沒有長遠的規劃。現在的食安辦公室沒有兵，沒辦法做事情，沒有辦法協調各部會，政府應該設法改善。

(五)民間團體 E 對於食安議題的看法

民間團體 E 主要是關注食安議題的媒體，以科普的方式帶給民眾更多食安的相關資訊，訪談成果摘要如下。

1. 民眾對於食品議題非常關心，相較於美國民眾在網路搜尋食安的相關資訊的次數相對穩定，台灣民眾每在食安事件爆發時搜尋的次數會突然增加很多，表示民眾對食品議題的高度關注。
2. 民眾雖有高度關注，但非常缺乏正確的資訊來源，食安事件熱度很高，燃點很低，一堆不專業的政治人物和名嘴亂講，媒體又無法判斷，大學教授又不一定會發言，怕被攻擊，所以民眾欠缺正確的資訊來源。因此社會的氛圍給我們這樣的一個機會來做食品的科普性質的網路媒體。

3. 民眾缺乏正確的資訊，舉例來說，林鳳營的口感最綿密，因為加工過程把乳蛋白打到最細，是進步的加工技術，而非因為這樣就是毒奶。其可以放得比較久是因為殺菌技術好，不是因為加了防腐劑。
4. 台灣的食品業者因為競爭激烈，非常的封閉，不對外開放，很多獨家的秘密，很多媒體很想做，但做不出來，很多食安議題，即便出事的廠商並非真的有問題，也不會有人出來替他講話，社會大眾更是缺乏了解食品整個製作過程的相關資訊。因為有食品業的人脈，所以瞭解比較深入，這是我們的優勢。
5. 食品業者忽略民眾的不信任，都只注重與銷售相關的廣告支出，沒有花在食品安全、社會責任等，出事的時候當然不會有人同情。
6. 台灣沒有真正的食安媒體，泛科學³²性質上很接近，但並非以食品議題為主軸，上下游³³多只處理上游，農產品的生產提供等，沒有處理後續食品加工製造的過程。
7. 跟食藥署長官開會，經常勸說不要動不動就說這是食品安全的問題，政府經常把稽查成果拿出來講，只會讓民眾覺得到處都是問題，應該多強調如何輔導處理，因為稽核結果沒有幫助建立民眾信任，也欠缺相關的論述。

四、 結論與建議

綜合以上的訪談成果，本研究發現，就民間團體對於政府現行的食品安全制度有以下幾項主要的意見。首先，就三級品管-政府之稽核查驗而言，稽查的技術和方法有提升的必要性，除了多聽第一線稽查人員的需求，運用先端科技以輔助稽查行動外，也必須針對食品採樣的邏輯與方法進行仔細的評估，此外，政府不宜只著重在後市場的稽查，前端的源頭管理以及食品業者的輔導才能有效的改善食品安全的問題。而就第三方驗證而言，如果利益迴避的原則並未被落實，則

³² 詳見泛科學，2018，<http://pansci.asia/>，泛科學網站，2018/01/10。

³³ 詳見上下游，2018，<https://www.newsmarket.com.tw/>，上下游網站，2018/01/10。

第三方驗證的獨立公正性會受到威脅，政府必須設法強化對於驗證機構的管理。

就民間團體在食安議題扮演的角色，首先，民間團體可以運用資源自行進行評鑑檢驗，可以彌補政府抽樣之不足，與稽查人力資源的有限，然而政府抽樣邏輯與民間團體之不同，導致抽樣結果之差異，容易導致民眾的質疑與不信任，政府應該設法改善。其次，民間團體可以運用志工、運用媒體，以多元活潑的方式引起民眾對於食安議題的關注，並傳達食安的相關資訊，相較於政府多著重在稽查管理上，民間團體投入在資訊傳播和教育更多。民間團體就食安議題上與政府的互動或合作並不多，民間團體有機會參與食安政策的討論時，則經常提供政府建議，希望政府可以有長期專業的政策規劃，積極地藉由資訊的流通與分析，發掘食安潛在的危機，預先制定對策或修改相關法規，而非被動等待食安議題爆發後才忙於因應。除此之外，政府必須尊重事務官的專業，並多聽民間團體的意見，在食安政策的執行上，改善跨部會以及中央地方分工協調的問題。

伍、研究議題四：國內食品安全認證概況

一、前言

伴隨著現代社會科技的高速發展，食品的種類越趨多樣、製程也愈漸繁複。食品供應鏈的細緻分工與食品貿易全球化等外在因素，使得食品安全所面臨之挑戰與日俱增。而近年來我國食品安全重大事件層出不窮，諸如大統假油事件³⁴、胖達人人工香精事件³⁵、鼎王火鍋湯頭標示不實事件³⁶、戴奧辛鴨蛋事件³⁷、餿水油回收再製事件³⁸等，均造成國人對食品安全信任的崩解與惶恐。上述事件再再的凸顯出現行法制下，行政機關就食品安全的控管機制或確有不足之處。

³⁴ 參見臺灣彰化地方法院 102 年度矚易字第 1 號刑事判決；智慧財產法院 103 年度刑智上易字第 13 號刑事判決。

³⁵ 參見行政院，2013，〈消費資（警）訊-北市府主動說明稽查胖達人香料使用情形〉，行政院網站，http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=E7E343F6009EC241&sms=E452EBB48FCCFD71&s=3F9AC402AE1E5DC2，2018/01/12。

³⁶ 參見行政院，2014，〈消費資（警）訊-行政院消保處督促相關縣市政府對「鼎王」案之處理情形〉，行政院網站，http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=E7E343F6009EC241&sms=E452EBB48FCCFD71&s=0995B61C706096FF，2018/01/12。

³⁷ 參見行政院，2017，〈消費資（警）訊-彰化蛋行蛋品檢出戴奧辛超標 桃園市政府衛生局全數封存該來源產品〉，行政院網站，https://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=E7E343F6009EC241&sms=E452EBB48FCCFD71&s=23E118AF902975C6，2018/01/12。

³⁸ 參見行政院，2014，〈消費資（警）訊-嘉義縣衛生局全面稽核「餿水油（全統香豬油）」問題油品流向！〉，行政院網站，http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=E7E343F6009EC241&sms=E452EBB48FCCFD71&s=B63C7DAD6C00EB1A，2018/01/12。

我國立法者概於民國 60 年代中末期，方就我國食品安全系統有初步的認識，並為了食品衛生管理與國民健康等目的，訂定了食品衛生管理法³⁹，復於 80 年代末期，行政機關與立法者才意識到細緻分工的現代社會，應自上游源物料開始控管，俾能保障食品安全⁴⁰。而遲至 2014 年的食品安全衛生管理法（下稱食安法）修正，立法者才大幅度就既有的查驗與認驗證制度，建立從業者自主管理到認驗證單位稽核，再到政府查核抽驗之食品安全三級品管管理模式。由我國的食安法的演進，可以看到行政機關與立法者對於食品安全系統確實有所改進，惟看似立意良善的立法，實則缺乏統一規劃，各機關基於職權各自修法補漏，使得現行法下就食品安全的規範，顯得紊亂無章、疊床架屋，而各機關間的權責也顯得不明。本文將就現行食品安全認證（標章）之定性、三級品管管理模式與現有食品安全標章的問題與缺漏分別評析，並個別舉實例分析之。摯盼有關機關於未來修法時能夠盱衡全局、體恤民意，作出適當的變革。

³⁹ 參見《立法院公報》，第 64 卷 2 期 756 號，頁 17（「食品為維持國民生命與健康不可或缺之必需品，其為生管理之重要性較藥物有過之而無不及，惟關於**食品衛生之管理**，迄未有完整之法律可資遵循，過去僅以行政命令加以規定，對於違反規定之處罰，亦僅能依照行政執行法，違警罰法或刑法等法律之規定，難以收到良好之效果，亟應制定食品衛生管理法，以因應需要，爰經參照國內外有關法令與我國國情，詳加研究，擬具「食品衛生管理法草案」，內容共分七章三十三條，分別規定本法之要旨，食品衛生之管理，食品標示及廣告之管理，食品業衛生之管理，查驗取締及罰則等」）。並參見食品衛生管理法第 1 條（64/01/28）：「為**管理食品衛生，維護國民健康**，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法律。」同條立法理由「**本條為本法立法之主旨**。並表明本法未規定者適用其他有關法律，以期周全。」

⁴⁰ 參見食品衛生管理法第 20 條（89/01/14）：「食品業者製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣食品或食品添加物之作業場所、設施及品保制度，應符合中央主管機關所定**食品良好衛生規範**，經中央主管機關公告指定之食品業別，並應符合中央主管機關所定食品安全管制系統之規定（按：第一項）。食品業者之設廠登記，應由工業主管機關會同主管機關辦理（按：第二項）。食品工廠之建築及設備，應符合中央主管機關會同中央工業主管機關所定之設廠標準（按：第三項）。」同條立法理由「一、本條由原條文第二十一條及第二十二條合併修正。二、**食品衛生之管理，應自最終產品之檢驗，提升為對整體流程之監督**，使其相關作業場所、設施、人員、製程、運送及品保等**所有過程中之一切軟硬體，均能符合優良製造規範（Good Manufacturing Practice）**，此為**食品業衛生管理之最基本要求**。另食品安全管制系統之建立，則在要求業者瞭解其生產之食品及產銷之過程中，對消費者衛生安全可能產生之危害，並尋求避免、防止、減少其發生之方法，以保護消費者健康，先進國家如美國、歐洲聯盟、日本，及國際規範 Codex 等，均已推動執行，目前推動最積極者，為「危害分析重要管制點」。未來中央主管機關將依食品業別發展之水準，逐步公告強制實施食品安全管制系統，以提升我國食品工業之水準，爰將原條文第二十一條第一項及第二十二條合併修正，並列為修正條文第一項。三、有關工廠之設立登記，有由「許可」、「登記」二階段制簡化為「登記」一階段制之必要，爰將原條文第二十一條第二項之「設廠許可」修正為「設廠登記」，並列為修正條文第二項。四、增列第三項，以加強規範食品工廠建築與設備之設置標準，並統一食品安全衛生管理業務事權。」

二、食品安全認證（標章）定性

誠如前述，現今社會的食品業分工已愈趨精細，製程也愈趨複雜，生產者及消費者間的市場資訊不對等差異越來越大，為了弭平消費者就與生產者間的資訊落差，滿足消費者的需求等種種因素，食品標章制度在我國逐漸興起。政府、非營利組織及民間機構各自以不同的方式參與食品安全認證（標章）制度的建置。然而，隨著食品標章種類越來越多，影響力也越發深遠，使得食品標章構築了食品安全管理系統中的重要環節（王宏文等，2016：30-31）。然而，食品標章的方興未艾，不免也帶來了許多的疑慮。無論是對於消費者、生產者、政府機關或第三人驗證機構而言，多數時候只需專注於食品標章本身的意義、標章的檢驗或認證機制，往往忽略了究竟食品標章的法律性質為何，使食品全認證制度中，食品標章多數長久以往的處於法律定性模糊的狀態之下，衍生許多疑慮，本文將嘗試整理現行食品標章，解析並定性現行食品標章的法律性質。

（一）管轄權之範圍恆定與變動

在探討食品安全認證（標章）時，最困難的便是法律上如何定性的問題。由於社會事件與保健意識的抬頭，食品安全日益受到國人重視，造成日常生活中充斥著各種食品安全認證機制與標章，它們在食品安全系統中扮演著為民眾領航的角色，卻通常不容易理解其本身所具有的性質。目前我國的認證機制與標章因受到政府機關的介入甚多，而其介入程度的多寡，又會影響其性質，使得認證或標章本身處於混亂的狀態，消費者在無法辨識的情況反而使得認證及標章之信賴以及效用受到質疑。是故，在討論食品安全認證標章時，先從管轄權的範圍討論起，依管轄權範圍的恆定或變動程度做區分，嘗試將法律上的定性整理後，與現有的食品安全認證標章作結合。

首先，稱管轄權者，乃行政主體或行政機關，透過行政作用之行使來達成其行政目的。而管轄權所涉及之核心問題，即行政主體或行政機關究應如何使行政作用得以落實。蓋行政作用之行使前提，乃行政機關具有法律上所授與之權限，俾能執行特定目的之行政任務，並落實其權責，以發揮行政之功能。一般而言，

行政機關之管轄權權限一經劃定，原則上不再輕易變動，此即所謂的「管轄恆定原則」。然而經劃分的管轄權，於例外的特殊情況下，亦有變動之可能。此管轄權之變動即是所謂的權限移轉。權限移轉依其對象區分，又可分為權限移轉於組織內部的對內權限移轉，以及權限移轉至組織外部的對外權限移轉兩種態樣。

1. 機關自行做成（行政處分）

稱行政處分者（Verwaltungsakt），乃行政機關在公法領域上，為規制個別事件，以直接對外發生法律效果為目的，所為之各種處置、決定或其他之公法措施（陳敏：2013：298）。我國行政程序法第 92 條⁴¹及訴願法第 3 條⁴²，分別就行政處分之定義明文釋示。

舉例而言，性質上屬行政機關自行做成之行政處分者，如基隆市生鮮漁產品品質證明標章。基隆市政府為確保基隆市生鮮農漁產品品質優良、食用衛生安全與消費者權益，依據地方制度法第 19 條第 7 款規定⁴³，訂定基隆市生鮮農漁產品品質證明標章申請及使用辦法，由基隆市為主管機關⁴⁴，管理單位則為基隆市政府產業發展處。上開產業發展處對轄內特定對象⁴⁵所申請之農產品及生鮮漁產

⁴¹ 行政程序法第 92 條第 1 項：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」

⁴² 訴願法第 3 條第 1 項：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」

⁴³ 地方制度法第 19 條第 7 款：「下列各款為縣（市）自治事項……七、關於經濟服務事項如下：（一）縣（市）農、林、漁、牧業之輔導及管理。（二）縣（市）自然保育。（三）縣（市）工商輔導及管理。（四）縣（市）消費者保護。」

⁴⁴ 基隆市生鮮漁產品品質證明標章第 1 條：「基隆市政府為確保基隆市生鮮農漁產品品質優良、食用衛生安全與消費者易於辨識、選購，依據地方制度法第十九條第七款規定，訂定本辦法。」

⁴⁵ 基隆市生鮮漁產品品質證明標章第 2 條：「本辦法主管機關為基隆市政府（以下簡稱本府），管理單位為本府產業發展處。」

品⁴⁶為商標申請之准駁。基隆市政府就該商標申請得以自己名義自為准駁之，故性質上屬機關自行做成之行政處分。

2. 對內的權限移轉

對內的權限移轉，即權限授予者，因法律以明文規定，在同一行政主體之行政機關間，其中一行政機關，得將其權限之一部，移轉至他行政機關，並以該他行政機關之名義行使權限。如權限授予發生在上下級機關之間者，稱作權限委任；反之，若權限移轉發生在無隸屬關係之機關之間者，則稱為權限之委託。由此可知，無論是權限委任亦或者是權限委託，皆是處理行政機關對內的權限變動，並非對外的權限移轉。下分就權限委任及權限委託簡述之。

(1) 權限委任（委任）

權限委任，又稱之為委任，規範於行政程序法第 15 條第 1 項⁴⁷。指上級行政機關將其管轄權之部分移轉至下級行政機關，而受移轉之下級行政機關，於執行該受移轉之部分管轄權時，乃以自己之名義執行管轄權。因權限移轉變更事涉法定管轄權變更，自應有法律規定時，行政機關始得按前開行政程序法同條第 3 項規定為之。

以吉園圃台灣安全蔬果標章⁴⁸為例（王宏文等，2016：160-173），其主管機關乃行政院農委會⁴⁹。而行政院農業委員會農糧署又設有北區、中區、南區及

⁴⁶ 基隆市生鮮漁產品品質證明標章第 3 條：「本辦法所稱生鮮農產品係指在基隆市（以下簡稱本市）轄區生產之農產品；所稱生鮮漁產品係指在基隆沿岸及近海海域（北緯 25 度至 29 度、東經 121 度至 126 度）捕撈之漁產品。所稱初級加工生鮮農漁產品，係指主原料來源符合前項規定，並於本市進行初級加工作業之農漁產品。」

⁴⁷ 行政程序法第 15 條第 1 項：「行政機關得依法規將其權限之一部分，**委任**所屬下級機關執行之。」

⁴⁸ 吉園圃標章近年來面臨退場浪潮，例如造假與仿冒的問題、政策目標不明確，高度仰賴政府政策的特性，使得該標章受到諸多挑戰。

東區分署，各分署依法職掌業務。由吉園圃台灣安全蔬果標章申請流程觀之，依農業產銷班設立暨輔導辦法設立登記之產銷班，或依農場登記規則核准登記之農場⁵⁰，得就其生產之生鮮蔬菜、水果作物及自產農產加工品⁵¹，產銷班五人以上之班員聯名或農場負責人（以下簡稱申請者），填具申請審查表，由向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⁵²。在此乃農糧署各區分署依法辦理行政院農委會所委任之業務。並以自己之名義執行吉園圃台灣安全蔬果標章之聲請案准駁。故吉園圃台灣安全蔬果標章性質上應屬權限委任（委任）。

(2) 權限委託（委託）

權限委託（mandate），又稱之為委託，規範於行政程序法第 15 條第 2 項⁵³。指委託之行政機關，將其權限之部分，委由不相隸屬之受託行政機關，且受託行政機關以委託機關之名義執行管轄權。同權限委任部分，因權限移轉變更事涉法定管轄權變更，自應有法律規定時，行政機關始得按前開行政程序法同條第 3 項規定為之。

因我國食品安全認證標章中，迄未發見有此種法律性質之態樣。故以他案例演練之。舉例而言，老年農民福利津貼之核發，其目的乃為照顧老年農民生活，

⁴⁹ 參見吉園圃安全蔬果標章管理作業規範第 1 點：「一、行政院農業委員會為輔導農民正確使用農藥，以生產優質安全蔬果，並發給吉園圃台灣安全蔬果標章，特訂定本規範。」

⁵⁰ 參見吉園圃安全蔬果標章管理作業規範第 2 點第 1 項：「二、本標章適用範圍為生鮮之蔬菜、水果作物及自產農產加工品。」

⁵¹ 參見吉園圃安全蔬果標章管理作業規範第 3 點：「三、申請對象：（一）依農業產銷班設立暨輔導辦法設立登記之產銷班。（二）依農場登記規則核准登記之農場。」

⁵² 參見吉園圃安全蔬果標章管理作業規範第 5 點：「五、申請程序：（一）產銷班五人以上之班員聯名或農場負責人（以下簡稱申請者），填具本標章首次使用申請審查表及個人資料蒐集、處理、利用同意書，並檢附下列各目文件，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（以下簡稱各區分署）提出申請：……。」

⁵³ 行政程序法第 15 條第 2 項：「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」

增進農民福祉⁵⁴。其主管機關在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）則為縣（市）政府⁵⁵。而老年農民福利津貼之核發之業務執行，依老年農民福利津貼申領及核發辦法第8條規定⁵⁶，就津貼之核發及溢領催繳、開立專戶證明文件及約定金融機構開立專戶等業務，由中央主管機關（即行政院農業委員會）委託勞工保險局辦理。由於受委託機關與委託機關間並無隸屬關係，受委託機關得決定是否接受委託，因此委託機關與受託機關監，原則上以行政契約建立委託關係。故勞工保險局接受不相隸屬機關行政院農業委員會就老年農民福利津貼業務之部分權限委託，而執行其業務是乃行政法上的權限委託，依訴願法第7條規定⁵⁷，無隸屬關係之機關辦理受託事件，所為之行政處分，應視同委託機關行政院農業委員會之行政處分，如就該行政處分有疑義時，應按同法第4條規定⁵⁸，向原委託機關或其直接上級機關提起訴願。

3. 對外的權限移轉

對外的權限移轉中，如以涉及公權力與否區分。不涉及公權力行使，亦非法律授權行政機關辦理者，稱之為「業務委託」。剩餘涉及公權力行使者，稱之為「委任行政」，專指國家得依法律規定，將行政事務之一部分，委由自治團體或私人代為執行。委由自治團體執行者稱為「委辦」，而委由私人執行者，則稱為「公權力之委託行使」，亦稱作「行政委託」（陳敏，2013：950）。茲就業務委託、委辦、行政委託三者分述如次。

⁵⁴ 老年農民福利津貼暫行條例第1條：「為照顧老年農民生活，增進農民福祉，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」

⁵⁵ 老年農民福利津貼暫行條例第2條：「主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

⁵⁶ 老年農民福利津貼申領及核發辦法第8條：「中央主管機關委託勞工保險局辦理下列業務；其所需經費，由中央主管機關編列年度預算撥付之：一、本津貼之核發、溢領催繳。二、依本條例第四條之一規定出具開立專戶證明文件。三、約定金融機構開立專戶。各級主管機關依本條例第六條規定應負擔之本津貼，應按月撥付勞工保險局。」

⁵⁷ 訴願法第7條：「無隸屬關係之機關辦理受託事件所為之行政處分，視為委託機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第四條之規定，向原委託機關或其直接上級機關提起訴願。」

⁵⁸ 訴願法第4條：「訴願之管轄如左：……六、不服中央各部、會、行、處、局、署所屬機關之行政處分者，向各部、會、行、處、局、署提起訴願。七、不服中央各部、會、行、處、局、署之行政處分者，向主管院提起訴願。……」

(1)委辦

委辦，見於地方制度法第 2 條第 3 款⁵⁹規定。指自治團體為特定目的而設立之獨立之行政主體，有其本身固有之事務（自治事項）。為自治團體在固有事務外，亦受國家之委託，以自己名義辦理國家之行政事務。行政機關委辦行政事務時，可以法律明文規定或以訂定行政契約之方式為之，惟須注意如依法律規定委辦時，受委辦機關不得拒絕之。但因委辦所生之費用，得依法請求撥付⁶⁰。此外，因委辦涉及不同公法人間之權限移轉，故可歸類為對外的權限移轉。但亦有學者採不同見解，認其兼具對內及對外性質（蔡茂寅，2002：7）。

因我國食品安全認證標章中，迄未發見有此種法律性質之態樣。故以他案例演練之。舉例而言，公司法規定⁶¹該法之中央主管機關為經濟部，故公司之登記設立等事項乃經濟部之業務職掌範圍。經濟部就公司登記依公司法第 5 條第 2 項之規定，以公告方式⁶²將臺北市轄內公司實收資本額未達 5 億之公司登記委辦給臺北市政府，即屬委辦。

(2)公權力委託（行政委託）

⁵⁹ 地方制度法第 2 條第 3 款：「……三、委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」

⁶⁰ 財政收支劃分法第 38 條：「各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。」

⁶¹ 公司法第 5 條第 2 項：「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府。（第一項）中央主管機關得委任所屬機關、委託或委辦其他機關辦理本法所規定之事項。（第二項）」

⁶² 參見經濟部商業司，2017，〈公告本部 106 年度委辦直轄市政府辦理公司登記事項〉，經濟部商業司網站，

<http://gcis.nat.gov.tw/mainNew/publicContentAction.do?method=showPublic&pkGcisPublicContent=4570>，2017/08/28。

公權力委託，又稱為行政委託，規範於行政程序法第 16 條⁶³。乃指行政機關將公權力授與私人（私法人或個人），使其以自己之名義行使該公權力，執行有關之行政事務者（陳敏，2013：951）。惟在此稱「私人」者，並不限於私法人，學理上亦應包含非法人團體及自然人於在內（吳庚，2012：163）。司法院大法官釋字第 269 號解釋⁶⁴，亦肯認依法設置之私法組織，經主管機關就特定事項依法授與公權力者，在其授權範圍內，有與行政機關相同之地位，行政程序法第 2 條第 3 項，即反映了上開解釋之意旨⁶⁵。如委託之事項涉及私經濟或不對外發生效力之事實行為，行政機關本於職權，得以私法契約方式自由委託私人辦理。反之，若涉及公權力之行使，則應有法律或法律授權之命令為依據，始得為之（林明鏘，1993：5-6；蔡茂寅，2002：6-7）。而公權力之行使是直接繫於法律之授權，或法律在特定範圍內授予行使，則分別有司法院大法官釋字第 382 號⁶⁶及第 462 號⁶⁷解釋為例。在此，學者以為，涉及公權力之行政委託應有三個特徵（翁岳生，2006：246-247）。一、公權力，即該業務領域具有規制性之目的。二、受委託人可直接做成決定。三、私人且以自己名義執行之。如商品檢驗法中，受

⁶³ 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。」

⁶⁴ 參見司法院大法官釋字第 269 號解釋理由書第 1 段：「……政府機關以外之團體，原不得作為行政訴訟之被告。惟依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，在其授權範圍內，既有政府機關之功能，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，當有行政訴訟之被告當事人能力。……」

⁶⁵ 行政程序法第 2 條第 3 項：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」

⁶⁶ 司法院大法官釋字第 382 號解釋理由書第 2 段：「公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位，而私立學校係依私立學校法經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位。……」

⁶⁷ 司法院大法官釋字第 462 號解釋理由書第 2 段：「……私立學校教師之任用資格及其審查程序，依教育人員任用條例第四十一條，亦準用前開條例之規定。是各大學校、院、系（所）及專科學校教師評審委員會關於教師升等之評審，係屬法律授權範圍內為公權力之行使，其對教師之資格等身分上之權益有重大影響，均為各該大學、院、校所為之行政處分。受評審之教師於依教師法或訴願法等用盡行政救濟途徑後，仍有不服者，自得依法提起行政訴訟，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。……」

委託辦理檢驗業務之法人或團體得核發合格證書之規定，應認為係公權力之行使⁶⁸。

以台灣優良農產品標章及有機標章為例，兩者依農產品生產及驗證管理法，其中央主管機關皆為行政院農委會⁶⁹。同法第4條⁷⁰及第6條⁷¹分別規定**自願性優良農產品以及有機農產品認證制度**。兩者之驗證，乃由同法所定義中之驗證機構辦理⁷²；而同法之施行細則第5條復規定⁷³必要時，中央主管機關亦得委託相關機關、法人辦理農產品驗證機構之認證。經驗證合格之農產品及其加工品即得使用農產品標章⁷⁴。而同法第12條第2項更授權主管機關訂定農產品標章管理辦法，該辦法第2條⁷⁵將農產品標章分為三類，即前述的優良農產品標章與有

⁶⁸ 商品檢驗法第4條：「檢驗之技術工作除由標準檢驗局執行外，標準檢驗局並得委由相關機關（構）、法人或團體代為實施。（第一項）**標準檢驗局得將相關檢驗合格證書之核（換）發及檢驗業務，委託相關機關（構）、法人或團體辦理。**（第二項）前二項支付之委由或委託費用，得由商品檢驗費用扣抵。（第三項）第二項受委託相關機關（構）、法人或團體之資格要件、審查、監督考核及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。（第四項）」

⁶⁹ 農產品生產及驗證管理法第2條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

⁷⁰ 農產品生產及驗證管理法第4條第1項：「中央主管機關得就國內特定農產品及其加工品之生產、加工、分裝及流通等過程，實施自願性優良農產品驗證制度。」

⁷¹ 農產品生產及驗證管理法第6條：進口農產品、農產加工品須經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，始得以有機名義販賣。（第一項）前項進口有機農產品、農產加工品之申請條件、審查程序、標示方式及相關管理之辦法，由中央主管機關會同相關機關定之。（第二項）」

⁷² 農產品生產及驗證管理法第3條第1項：「本法用詞，定義如下：……七、驗證機構：指經認證並領有認證文件之機構、學校、法人或團體。八、驗證：指證明特定農產品及其加工品之生產、加工及分裝等過程，符合本法規定之程序。……」

⁷³ 農產品生產及驗證管理法施行細則第5條：「中央主管機關必要時，得委託相關機關、法人**辦理農產品驗證機構之認證。**」

⁷⁴ 農產品生產及驗證管理法第12條第1項：「農產品及其加工品**使用農產品標章**，須經驗證合格。」

⁷⁵ 農產品標章管理辦法第2條：「農產品標章分為下列三類：一、**優良農產品標章**：證明農產品及其加工品經依本法第四條第二項所定辦法規定驗證合格。二、**有機農產品標章**：證明農產品、農產加工品經依本法第五條第二項所定辦法規定驗證合格。三、**產銷履歷農產品標章**：證明農產品經依本法第七條第二項所定辦法規定驗證合格。」

機農產品標章，以及產銷履歷農產品標章，由上述現行法規可知台灣優良農產品標章及有機標章皆是行政機關將公權力授與驗證機構（領有認證文件之機構、學校、法人或團體），使其以自己之名義行使該公權力，執行有關之台灣優良農產品標章之驗證，為典型之行政委託。對於消費者而言特別值得一書者，或許是同樣屬於行政委託類型的產銷履歷農產品標章。

實務上，產銷履歷農產品標章與**優良農產品**及**有機農產品**標章皆是屬於同一母法規定而來，亦有產銷履歷農產品驗證管理辦法規範其制度。國際上農產品管制制度主要有良好農業規範（Good Agriculture Practice，簡稱 GAP）的認證，以及建立履歷追溯體系（Traceability，食品產銷所有流程可追溯、追蹤制度）兩種作法。有別於現行多數食品標章皆係透過個別認證制度，使終端消費者信賴受驗產品上之標章，藉以提升產品價值及消費者信賴。我國產銷履歷則同時採取臺灣良好農業規範（Taiwan Good Agriculture Practice，簡稱 TGAP）的實施與驗證，以及**履歷追溯**。履歷追溯制度使得消費者得以獲知較一般食品標章更多的資訊，產銷價值鏈的參與者，透過提供其參與過程相關投入物的來源、產出物之去向，及投入物及產出物之批次關係，進而架構出可供追溯及追蹤之完整產銷資訊網絡⁷⁶。或可說相較於一般標章，對消費者而言產銷履歷標章所得以揭露的資訊確實較為豐富。

(3) 業務委託

業務委託，指行政機關就非法律授權給行政機關外民間機構、且未涉及公權力行使之行政事務，委由私人行使。此種其況下，私人僅單純完成受託事項，幾乎不涉及任何公權力色彩。例如行政機關將公務所需之車輛，乃其與私人業者簽立租賃契約。約定租賃之車輛型號、保固維修與其他事項，因車輛之租賃自始即未涉及公權力之行使，故僅屬於業務委託。為因應財政成本的管控，近年來業務委託的情況於行政機關屢見不鮮，除上述之車輛租借外，常見的辦公室耗材，如大型影印機租賃、清潔回收業務外包都是此種類型。而因業務性質單純，將業務

⁷⁶ 參見產銷履歷農產品資訊網，2018，〈農產品產銷履歷制度＝臺灣良好農業規範實施及驗證＋履歷追溯體系〉，產銷履歷農產品資訊網網站，<http://taft.coa.gov.tw/ct.asp?xItem=4&CtNode=296&role=A>，2018/01/12。

委託民間辦理之情況慢慢成為常態後，可以發現近年來行政機關漸漸朝向將指導原則明確以法令規定確立者⁷⁷。

4.業者自主管理

食品安全的管控，除繫於行政機關依據不同情狀賦予程度高低的授權外，亦可由食品業者自行發起。以食品良好作業規範（Good Manufacturing Practice，以下簡稱 GMP）標章及承接辦理 GMP 標章業務的台灣優良食品發展協會（Taiwan Quality Food，以下簡稱 TQF）標章說明之。

為達成促進食品工業實施食品 GMP 作業規範，以強化業者自主管理體制，確保加工食品品質與衛生，保障消費者及製造業者之共同權益，進而促進食品工業整體之健全發展等目的⁷⁸。經濟部乃於民國 81 年 1 月以公告訂定發布「食品良好作業規範（GMP）推行方案」，使經濟部工業局得據以召集有關機關及業者並組成認證體系推行委員會。該作業規範及標章實施 20 餘年，對我國食品安全防護之概念建立，功不可沒。然而，近年來我國爆發連串的食安案件⁷⁹，因各個案件均涉及 GMP 認證項目之食品，使得國人的身心健康受到莫大威脅，且民眾對食品安全產生疑慮，並對食品 GMP 認證制度不再信任。經濟部工業局復於 103 年底彙集各界意見後，議決未來食品 GMP 標章將移轉由民間團體，即 TQF 承接辦理⁸⁰。

⁷⁷ 相關規定可自行參見行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點、臺中市政府及所屬各機關學校推動業務委託民間辦理實施要點、國軍退除役官兵輔導委員會及所屬機構推動業務委託民間辦理實施要點等，在此不另逐一贅述。

⁷⁸ 參見食品良好作業規範（GMP）推行方案 壹、目的：「為促進食品工業實施「食品良好作業規範（Good Manufacturing Practice）」（簡稱食品 GMP），以強化業者自主管理體制，確保加工食品品質與衛生，保障消費者及製造業者之共同權益，進而促進食品工業整體之健全發展。」

⁷⁹ 例如民國 100 年 5 月爆發塑化劑添加於食品之事件，包含統一企業等知名公司均涉入其中；102 年 10 月大統公司以銅葉綠素油，混充高級橄欖油販售，調查後復而發現味全公司等則以大統公司劣油混充高級油品販售；103 年 8 月爆發強冠公司製造餿水油，味全使用強冠公司之問題油品製造產品等，上述案件之產品極大多數均通過 GMP 標章認證。

⁸⁰ 參見《經濟部工業局 105 年度法定單位預算書》，〈立法院審議中央政府總預算案所提決議、附帶決議及注意辦理事項辦理情形報告表〉項次七，頁 133 以下。

綜上，可知現行 TQF 標章僅為民間團體所作成之認證。如該認證有誤致生損害，人民亦無依據國家賠償法⁸¹請求賠償之可能。惟 TQF 標章施行前之 GMP 標章造成損害時，人民是否得請求國家賠償，在此則未有定論。我國實務見解並未否定 GMP 具有公權力色彩⁸²，但人民如須請求國家賠償，則須檢驗國家賠償法之賠償要件⁸³，證明其就職務行使公權力究有何故意或過失。

三、食品安全三級品管制度

（一）制度簡介

為因應食品安全事件層出不窮，2014 年間產官學三方協力促成修法，並於食安法大幅修正後，引入針對國內食品產品之食品安全三級品管制度，及針對進口食品之系統性查核制度。然而政府機關以各種方式介入，導致政府機關公權力查驗與民間認證（標章）間之區分界線並非十分明確清楚，也導致國內純粹由市場機制主導之認證機制並不多見。以下分就三級品管制度略作簡介。

⁸¹ 參見國家賠償法第 4 條：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。（第一項）前項執行職務之人有故意或重大過失時，賠償義務機關對受委託之團體或個人有求償權（第二項）」

⁸² 臺灣臺北地方法院民事判決 100 年度國字第 70 號民事判決：「查「食品 GMP」標章係由政府及民間代表共同組成之「食品良好作業規範 GMP 認證推行會」與廠商簽訂「食品 GMP 認證合約書」及獲授認證標誌使用權……縱此推行會由被告工業局局長兼任召集人……惟推行會及現場評核小組尚有經濟部標準檢驗局、經濟部商業司、經濟部中小企業處、食品藥物管理局、行政院農業委員會、食品 GMP 認證執行機構、GMP 發展協會、消費者保護團體所推薦之人選……故被告工業局局長、副局長或被告工業局之公務員，依 GMP 認證體系之運作，對於系爭商品認證並獲授「食品 GMP」標章之過程，並無單獨決策之權力……未舉證證明被告工業局之公務員有何執行職務行使公權力之故意或過失，自難遽認被告工業局應負國家賠償責任。」

⁸³ 參見司法院大法官釋字第 469 號解釋文第 1 段：「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第二條第二項後段，向國家請求損害賠償。」

1. 三級品管（政府查驗）

三級品管為政府食品安全查驗系統之強化，實務上包含現場查核與抽樣檢驗，政府以公權力介入作為保障市面流通食品產品基本安全之手段，違反者有相關罰則。詳言之，依食安法規定，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本法規定，得進入製造、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（第 41 條第 1 項第 1 款），並得查閱、扣留或複製食品業者所提供相關資料、證明或紀錄（第 41 條第 1 項第 2 款）。對於違反規定者，得命業者暫停作業及停止販賣（第 41 條第 1 項第 4、5 款）、限期改善並採行適當安全措施（第 52 條第 1 項第 2 款後段）、封存產品（第 41 條第 1 項第 3、4 款）、限期回收（第 52 條第 1 項第 3 款前段）、沒入銷毀產品（第 52 條第 1 項第 1 款、第 2 款前段、第 3 款後段）；同時可命業者立即公告其產品停止使用或食用（第 52 條第 2 項），主管機關亦可公布違規業者商號、地址、負責人姓名、商品名稱及違法情節（第 52 條第 4 項）。

2. 二級品管（衛生安全系統驗證）

二級品管為經公告類別與一定規模之食品業者應通過獨立機構之衛生安全管理系統驗證（第 8 條第 5 項）；且就所有食品業者而言，均須符合食品良好衛生規範準則（Good Hygienic Practice，簡稱 GHP），而乳品加工食品業、水產食品業、肉類加工食品業、餐盒食品工廠尚須符合食品安全管制系統準則（Hazard Analysis and Critical Control Point System，簡稱 HACCP）。而依食安法第 8 條第 5 項規定應取得衛生安全管理系統驗證而未取得之食品業者，將面臨同法第 48 條第 2 款之處罰，包括罰鍰、歇業或停業、廢止公司、商業、工廠之全部或部分登記事項等，故此類驗證係具有強制力之規範；換言之，政府在公權力查驗方式以外，另外創設衛生安全管理系統驗證體系，藉由政府認證驗證機構、訂定驗證標準等方式，達到食品安全管制之立法目的。

3. 一級品管（業者自主管理）

一級品管為要求食品業者自主管理，其內涵包括業者應自訂食品安全監測計畫（第 7 條第 1 項），並自行將原材料、半成品或成品自行檢驗或送檢驗機關檢

驗（第 7 條第 2 項）；且上市、上櫃或符合衛福部 2015 年年 7 月 22 日部授食字第 1041301083 號公告之業者應設置實驗室從事自主檢驗（第 7 條第 3 項）。對於未訂定食品安全監測計畫、未依規定設置實驗室或未將產品自行檢驗或送檢之業者，與違反二級品管之處罰相同（第 48 條第 1 款），得處新臺幣三萬元以上三百萬元以下罰鍰，甚至命其歇業、停業，廢止食品業者登錄或其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項。

（二）二級品管與食品安全認證

總覽我國衛生安全管理系統，或可由食品安全衛生管理法（下稱食安法）第 8 條窺見其立法時的政策輪廓。首先，食安法第 8 條以管制密度區分，就我國食品業者衛生之管理，分為一般概括性的原則管制，以及對經中央主管機關公告類別及規模之食品業，所為的特殊性食品安全管制。前者的管制相對較鬆，僅係要求所有食品業者，均須符合食品良好衛生規範準則（Good Hygienic Practice，簡稱 GHP）之標準（食安法第 8 條第 1 項⁸⁴）；而肇於產業之性質，後者的管制應顯得較前者更加嚴謹，故食安法以明文要求特定經中央主管機關公告類別及規模之食品業⁸⁵，應取得**食品安全管理系統**之驗證（食安法第 8 條第 2 項⁸⁶）；且亦明文要求，經中央主管機關公告類別及規模之**食品業者**⁸⁷，應向中央或直轄市、縣（市）主管機關申請登錄，始得營業（食安法第 8 條第 3 項⁸⁸）。在此所須釐

⁸⁴ 食品安全衛生管理法第 8 條第 1 項：「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。」

⁸⁵ 食品安全管制系統準則第 1 條：「本準則依食品安全衛生管理法（以下簡稱本法）第八條第四項規定訂定之。」；同法第 2 條：「本準則所稱**食品安全管制系統**，指為鑑別、評估及管制食品安全危害，使用危害分析重要管制點原理，管理原料、材料之驗收、加工、製造、貯存及運送全程之系統。」

⁸⁶ 食品安全衛生管理法第 8 條第 2 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。」

⁸⁷ 食品安全衛生管理法第 3 第 1 項第 7 款：「本法用詞，定義如下：……七、**食品業者**：指從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出或從事食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或販賣之業者。……」

⁸⁸ 食品安全衛生管理法第 8 條第 3 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。」

清者，乃二級品管制度與現行食品安全認證（標章）制度之性質有無不同。以下試就「衛生安全管理系統」（二級品管）所涉之法規範整理後，簡要說明中央主管機關、驗證機構與食品業者間之關係，再就此關係試著分析，「衛生安全管理系統」（二級品管）有無可能屬本文前述其中一種或數種行政法上性質。

由食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法規定之定義或可知，我國食品衛生安全管理系統，乃先由「中央主管機關」**認證**「驗證單位」，再由「驗證機構」**驗證**「食品業者」（食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法第2條⁸⁹）。在此前提下，我國食安法規定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」所為之「驗證」（食安法第8條第5項⁹⁰）。首先，在此所稱之「衛生安全管理系統」，依食安法施行細則第4條⁹¹規定，其範圍乃食安法第8條第1項或第2項規定之**食品良好衛生規範準則或食品安全管制系統準則**。其次，同條第5項所稱之「驗證」，應由中央主管機關認證之「驗證機構」辦理。在此得申請認證為驗證機構者，應為滿足特定條件之行政機關（構）、大學校院或非營利性質之法人、團體（食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法第3條⁹²）。其中，中央主管機關統一就有關申請、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

⁸⁹ 食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法第2條：「本辦法用詞，定義如下：一、認證：指中央主管機關對有能力辦理本法第八條第五項衛生安全管理系統驗證者予以認定之程序。二、驗證：指驗證機構對食品業者查核證明其符合本法衛生安全管理系統所進行之程序。三、驗證機構：指經認證得執行驗證之機關（構）。」

⁹⁰ 食品安全衛生管理法第8條第5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。」

⁹¹ 食品安全衛生管理法施行細則第4條：「本法第八條第五項所稱衛生安全管理系統，指本法第八條第一項或第二項規定之食品良好衛生規範準則或食品安全管制系統準則。」

⁹² 食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法第3條：「申請認證為驗證機構者，應為行政機關（構）、大學校院或非營利性質之法人、團體，並具備下列條件：一、取得國際認證論壇（IAF）會員核發之食品安全管理系統驗證機構認證（ISO/TS 22003）證書。二、置有專職之稽核員，並應具備下列資格之一：（一）領有食品技師、畜牧技師、水產技師、水產養殖技師、營養師或獸醫師證書，且受食品安全管制系統訓練三十小時以上，備有證明文件者。（二）領有教育部承認之國內外專科以上學校食品、營養、家政、生活應用科學、畜牧、獸醫、化學、化工、農業化學、生物化學、生物、藥學、公共衛生等相關科系畢業證書，且受食品安全管制系統訓練六十小時及相關稽查經驗一年以上，備有證明文件者。前項第二款稽核員應具有相關查核技巧、食品衛生安全與相關法規等知能；驗證機構應對其為初次及定期考核。」

管理辦法等細節性、技術性事項規定之（食安法第 8 條第 6 項⁹³）。同本文前述，如於欲探討特定食品安全認證（標章）之法律定性時，首先必得判斷其標章之授權依據為何，以及是否涉及管轄權之範圍變動。

衛生福利部食品藥物管理署因食品安全衛生管理法第 8 條第 5 項、第 6 項及食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法之授權規定，進而訂定食品衛生安全管理系統驗證作業程序，辦理衛生安全管理系統驗證作業。而該驗證作業包括書面審查及實地評鑑程序，使中央主管機關評鑑經其公告類別及規模之食品業者，並審核聲請人對衛生安全管理系統之符合程度。而中央主管機關復透過食品衛生安全管理系統驗證作業程序中，第二章之驗證程序，規定申請人應提出驗證需求、擇定驗證機構、提出驗證申請、資料行政審查、受理與繳費、評鑑、書面審查、實地評鑑、回覆改善、複評、驗證審議、核發證明書及紀錄管理等流程完備其申請，並同時規定如遇有申訴、變更及終止驗證等情狀時，各該流程之提出方式。特別值得探討的是，最後核發給業者的驗證證明書，乃是以驗證機關之機構名義核發，而中央主管機關則以認證機構之名義載於驗證證明書。由此可見，食安法中衛生安全管理系統所為之驗證，應屬公權力委託（即行政委託）性質，行政機關將公權力授與私人（私法人或個人），使其以自己之名義行使該公權力，執行有關之行政事務。

承前文所述，可知食安法下我國食品安全三級品管制度，分為三級品管（政府查驗）、二級品管（衛生安全系統驗證）及一級品管（業者自主管理）等三部分。其中具有公權力色彩之政府查驗與不具公權力色彩之業者自主管理性質上較為單純。或有疑問者，乃衛生安全系統驗證，是否具有公權力色彩，以及其究屬何種行政法上之性質。概我國食安相關法規既已明確分配權責，使「中央主管機關」認證「驗證單位」，並使「驗證機構」驗證「食品業者」。「中央主管機關」可就對「驗證單位」辦理每年至少一次，且不得規避、妨礙或拒絕之不定期或定

⁹³ 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。」

期追蹤查驗⁹⁴且主管機關得於特定情況下撤銷或廢止其認證(食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法第 10 條⁹⁵)；或經主管機關命限期改正，卻屆期不改正時，得停止其全部或部分驗證業務；復於情節重大時，亦得廢止其認證⁹⁶等。而「驗證機構」對於「食品業者」辦理每年至少一次，且不得規避、妨礙或拒絕之不定期或定期追蹤查驗⁹⁷，且驗證機構得於特定情況下撤銷或廢止其驗證，並收回驗證證明書⁹⁸；或經驗證機構以書面通知改善，且屆期未改時，得廢止驗證，並收回驗證證明書⁹⁹等。由上述就「中央主管機關」、「驗證機構」及「食品業者」間之規定，或可得知，二級品管(衛生安全系統驗證)既然主管機關可就驗證機構辦理之業務為監督，自難謂無公權力色彩介入。故我國食安法之食品安全三級品管制度下，僅一級品管無公權力色彩，反之，二級品管與三級品管皆有公權力色彩介入其中，政府自應負起相關責任。又二級品管下，食品衛

⁹⁴ 食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法第 9 條：「中央主管機關應**每年至少辦理一次**對驗證機構實施**定期**追蹤查驗，**並得實施不定期追蹤查驗**。(第一項)前項追蹤查驗，驗證機構**不得規避、妨礙或拒絕**。(第二項)」

⁹⁵ 食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法第 10 條：「**驗證機構有下列情形之一，中央主管機關得撤銷或廢止其認證**：一、提供虛偽不實之資料或以其他不正當方法取得認證資格。二、擅自將全部或部分驗證業務移轉至其他機構辦理。三、驗證紀錄或相關資料登載不實。四、以不正當方式招攬業務。五、違反第七條第一款、第二款、第十款、第八條及第九條第二項之規定。六、其他經中央主管機關認定無法繼續執行驗證。」

⁹⁶ 食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法第 11 條：「**驗證機構有下列情形之一，經命其限期改正，屆期不改正者，得停止其全部或部分驗證業務；情節重大者，得廢止其認證**：一、未依中央主管機關所定收費標準收取驗證費用。二、未持續符合第三條及第六條第三項之規定。三、違反第七條第三款至第九款之規定。四、未依第十四條其自訂之期限，辦理食品業者之驗證。五、其他經中央主管機關認定須停止執行驗證。」

⁹⁷ 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：「**驗證機構應每年至少辦理一次**對驗證通過之食品業者實施**定期**追蹤查驗，**並得實施不定期追蹤查驗**。」

⁹⁸ 食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法第 19 條：「**通過驗證之食品業者，有下列情形之一，中央主管機關得命其驗證機構逕予撤銷或廢止其驗證，並收回驗證證明書**：一、以虛偽不實之文件、資料取得驗證者。二、經查有違反本法及其相關規範，且情節重大者。」

⁹⁹ 食品衛生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法第 20 條：「**驗證機構有下列情形之一，經命其限期改正，屆期不改正者，得停止其全部或部分驗證業務；情節重大者，得廢止其認證**：一、未依中央主管機關所定收費標準收取驗證費用。二、未持續符合第三條及第六條第三項之規定。三、違反第七條第三款至第九款之規定。四、未依第十四條其自訂之期限，辦理食品業者之驗證。五、其他經中央主管機關認定須停止執行驗證。」食品業者有下列情形之一，情節重大或經驗證機構以書面通知改善屆期未改善者，得廢止其驗證，並收回驗證證明書：一、未持續符合衛生安全管理系統。二、規避、妨礙或拒絕驗證機構之追蹤查驗(第一項)。前項廢止決定作成時，應副知中央主管機關(第二項)。」

生安全管理系統驗證機構認證及驗證管理辦法既規定為行政機關（構）、大學校院或非營利性質之法人、團體均得申請認證為驗證機構。故本於此寬鬆定義，行政法下的權限委任、權限委託、委辦或公權力委託等，均不排除可能為二級品管於個案中之性質，端視中央主管機關與驗證機構間之關係而定。在此涉及層面較廣且須仰賴逐案分析的方式歸納，故於本文不另作章節深入討論。

現行食安法中食品安全系統架構下，三級品管與二級品管均具有公權力色彩，且彼此互不重疊。綜觀食安法與其相關法律或命令，這樣的設計將產生許多問題。首先，這樣的設計將產生食品安全管制手段疊床架屋，甚至可能生權責不明的疑慮。食安法強制特定食品業者均須取得衛生安全管理系統驗證之機制，該機制與主管機關查驗功能重疊，導致食品業者需重複接受機構民間與政府兩者查驗，耗費資源。其次，二級品管本身設計雖由政府機關訂定相關規定，再委由私人機構驗證，發生公權力的轉移亦可能造成權責不清之情形，政府機關與私人機構間法律定性混亂，最終導致機制運作上互相推諉責任，民眾如受有損害時易求償無門。最後，二級品管下所為之衛生安全管理系統驗證乃公權力色彩具有強制性質，但受託之私人機構之員工並無公權力作為後盾，遇食品業者拒絕或規避驗證要求時，其可使用之對策有限，縱驗證機構如前文具有駁回驗證申請或廢止驗證之權，但未取得驗證之處罰，是否屬情節重大可依食安法規定命其歇業、停業，或廢止等，效力並不清楚。使得受託之私人機構員工執行驗證業務時易受制肘。

最後，除上述食安法下的二級品管制度外，臺灣現有之認驗證機制，實務上另有一套認驗證機制存在於現行三級品管制度之外，且多以食品標章的形式出現。如臺灣優良食品標章、健康食品標章、吉園圃臺灣安全蔬果標章、鮮乳標章、水產精品標章等。

由前文第二節所述食品標章之運作方式，又可簡單分為政府主導、政府機關訂定標準，委託私人機構驗證及自由市場機制等三種。首先，政府主導者，乃政府機關或立法者直接或間接授權者管機關以法律或命令規範，並由主管機關直接執行相關驗證程序，符合相關標準者始可登錄或使用食品標章。其次，政府機關直接訂定標準委託私人機構驗證，或者將以特定目的概括將管轄權限轉移私人機構辦理驗證。臺灣之食品標章驗證多屬前者。最後，自由市場機制，即食品標章

之驗證標準設定、執行與授權使用均由私人機構執行，為透過市場誘因實現業者自主管理之機制。現行臺灣純粹由自由市場機制主導之認證機制並不多見。推測係因對消費者而言，食安事件層出不窮，使得其對食品業者負社會責任的信賴感不足；而對食品業者而言，如民眾對業者自主管理機制早已失去信賴，連帶使得以民間認證制度來提升商譽或產品價值本身失去市場誘因，而我國食品產業者又以中小企業營運模式為主，民間認證之規模與效力受限於成本因素成效往往不佳，最終導致政府機關以公權力介入訂定驗證標準、監督驗證機構等成為常態，如此惡性循環成為常態後，導致自由市場機制的萎縮。

四、我國現行食品安全標章的現實與困境

（一）我國現行食品安全認證標章總覽

我國食品安全制度常搭配標章認證，期望透過認證制度，得以建立消費者信心、提升食品業者商譽，或達成增加生產產品之價值之目的。這種食品安全政策搭配認證的制度運作模式，在我國已行之有年。但現存各食品安全標章，誠如前述，皆非由同一法律所授權而來，相對的，乃是因應各種現實層面的需要，由該標章之主管機關甚至是民間業者自行訂定相關規定。各行其是的現況，使各標章散見於各種不同的規範中。在無統一的指導原則的情況下，導致現行我國現行食品安全標章性質各有不同，有具有強烈公權力介入色彩者，亦有純屬業者自行管理者。以下整理我國現有之食品安全標章，並於後續探討其與衛生安全管理系統驗證制度間之關係。

表 5-1 我國現有之食品安全標章及其定性

認證名稱	法律授權依據	管理類型	權限移轉之類型
健康食品標章	健康食品管理法	近似於 一級品管	公權力委託 (行政委託)

食品良好作業規範/ 台灣優良食品 (104 年 6 月起適用)	無	非現行三級 品管制度	業者自主管理
深層海水自願性產品驗證標章	商品檢驗法	非現行三級 品管制度	行政處分或權 限委任（委任）
正字標記	標準法	非現行三級 品管制度	公權力委託 （行政委託）
優良農產品標章	農產品生產及驗證管理法	非現行三級 品管制度	公權力委託 （行政委託）
有機農產品標章	農產品生產及驗證管理法	非現行三級 品管制度	公權力委託 （行政委託）
產銷履歷農產品標章	農產品生產及驗證管理法	非現行三級 品管制度	公權力委託 （行政委託）
吉園圃臺灣安全蔬果標章	吉園圃安全蔬果標章作業 規範	非現行三級 品管制度	權限委任 （委任）
屠宰衛生檢查合格標誌	畜牧法	近似於 一級品管	行政處分或公 權力委託（行政 委託）
鮮乳標章	乳業管理輔導辦法	非現行三級 品管制度	業者自主管理
水產精品標章	水產精品評選要點	非現行三級 品管制度	行政處分
GGM 羊乳標章	無	非現行三級 品管制度	業者自主管理
國產蜂產品證明標章	無	非現行三級 品管制度	業者自主管理
基隆市生鮮漁產品品質證明標章	地方制度法第 19 條第 7 款	非現行三級 品管制度	行政處分
基隆市加工農漁產品品質證明標 章	地方制度法第 19 條第 7 款	非現行三級 品管制度	行政處分

校園食品標章	臺北市政府教育局所屬各級學校員生消費合作社辦理販售食品作業程序	非現行三級品管制度	業者自主管理
餐飲衛生管理分級評核標章	食品業部分 依食品衛生管理法	近似於一級品管	公權力委託 (行政委託)
SNQ 國家品質標章	社團法人生技醫療策進會章程	非現行三級品管制度	業者自主管理
碳標籤	1.產品與服務碳足跡計算指引 2.推動產品碳足跡標示作業要點 3.碳足跡產品類別規則訂定、引用及修訂指引	非現行三級品管制度	業者自主管理

資料來源：本研究自行整理。

(二) 食品安全認證(標章)定性混亂

透過表 5-1，可得知我國現行食品安全認證(標章)的制度紊亂且法律定性差異極大。前文已就政府介入程度多寡作為區分標準，分為政府主導、政府機關訂定標準，委託私人機構驗證及自由市場機制等三種態樣。前文就三種態樣之定義已大致說明，現簡要分析其優缺點。並嘗試說明其對現行制度之影響。

首先，全然自由市場機制，乃業者自行就生產之產品送驗，並依照送驗結果通過與否自行標示認證(或是商家自製的標章)，這種型態的優點是對業者而言影響最小，受到政府的控管同時也是最低，食品業者在此具有較自由的空間可以自行決定如何經營，回歸自由市場競爭淘汰。但亦有其缺點，例如食品業者規模過小時，因無法自行成立實驗室檢驗，委外送驗的成本自然較高、認證而來的標章對產品的附加價值亦不如由政府輔導或介入者高，未必能達成消弭消費者食安疑慮之目的等等，這類標章對業者而言較為類似「業者自我控管約束」。

其次，是政府機關訂定標準，委託私人機構驗證者，如 GGM 羊乳標章及國產蜂產品證明標章等，這類標章乃由政府為達成特定範圍食品之品質控管，同時

具有提升價值、產業扶植或消費者食品安全等概括性目的，以行政規則或法規命令制定，輔導食品業者就其產品認證，並於認證通過後授予標章。一般而言，這類型的標章多係由業者組成的組織，例如協會依據法規命令或行政規則之授權來進行標章的管理與核發。這類型的標章對業者而言仍是影響較小的，但因為有政府介入在後，控管方面至少有法可循。整體而言或較全然業者自主管理者嚴格。雖然送驗機構多已由協會等業者組織負責，但依然有無法自行成立實驗室檢驗，委外送驗的會提高成本等缺點。有別於前者，此類型因已開始有政府輔導或介入，對於達成消弭消費者食安疑慮之目的等，應有幫助。

最後，是政府主導的型態，這類型的標章乃政府以行政規則或法規命令制定，直接建立一套食品安全認證規則及標章，讓食品業者直接依照規定進行認證，因此無論是行政處分或者公權力委託都有可能屬於此種類型。整體來說這種類型是三種之中政府控管最嚴格的，在此的嚴格並非只是指違反相關規定時，食品業者會受到較為嚴厲的處罰，同時也包含了食品業者有可能一旦被劃入特定範圍，就得受到強制規範。故此種標章對業者來說影響最大，送驗成本依然昂貴的情況下，更增添了進一步法律規制的強度。

透過本文前各段分析，已可得知我國現行食品安全認證制度下，食品標章並沒有一定的法律性質，標章本身有可能只是業者自主管理，亦可能是在政府介入後帶有輔導性質，公權力介入較深之食品標章者，則可是公權力委託、權限委託甚至是行政處分。因為各自的法律性質的不同，會導致出後續相關的問題隨之產生。政府在食品安全管制的政策上，立場不明且搖擺時，會讓每一個食品安全認證（標章）一旦出現問題，都非得要個案逐一的定性，才能認清責任歸屬。而責任歸屬不明的現況，往往又會使得政府機關與食品業者間，對於食品安全的管控於事前有許多漏洞，嗣發現問題時又互相推諉卸責，毋寧說標準不一的結果，使得一般民眾無法輕易的理解標章的意涵，在食品業者各行其是，而政府機關立場又搖擺不定的今天，而食品安全標章充斥著良莠不齊的結果。認證機制本身失靈在所多有，反而使得民眾對食品安全標章失去信心，甚至對政府所認證的標章可信度也同時提出質疑。

（三）政府機關角色混淆（與二級品管與標章之間搖擺）

由現行各種食品安全認證制度不清、標章法律定性混亂，可知政府機關在食品安全管理的立場上依然擺盪不定。從食安法規定來看，政府機關希望透過現行二級品管制度建立食品安全系統驗證，使得經由食安法公告類別與一定規模之食品業者應通過獨立機構之衛生安全管理系統驗證；並就所有食品業者，均須符合食品良好衛生規範準則。二級品管的管制強度，既已經是以法律正式介入，透過認證後的驗證單位來驗證食品，這一類的驗證當然具有強制力的規範。換言之，政府在三級品管的公權力查驗之外，又另外創設了二級品管衛生安全管理系統驗證體系，希望透過政府認證驗證機構、並依照食品類別訂定各自不同管制密度的驗證標準等方式，達到食品安全管制之立法目的。

而另一方面，政府機關又透過各種食品安全認證標章規定，試圖直接制定或間接輔導的介入規定的制定，經由政府機關直接地准駁或間接地由業者組織核發等手段，試圖就各種不同食品業提供具有公信的認證。這一類的認證驗標章規定，誠如前述定性複雜，伴隨著定性不同，隨之而來的強制力高低也有所差異。

在此部分最大的問題，毋寧是政府機關除了三級品管（政府查驗）與二級品管（衛生安全系統驗證）外，更隱約介入了一級品管（業者自主管理）的範圍。按理，政府機關所得介入者，應僅限於由法律所規定的三級品管（政府查驗）與二級品管（衛生安全系統驗證），而一級品管（業者自主管理）則應留給業者自主負責。在這樣的分工架構下，食品安全認證（標章）制度應係民間食品業者為了所生產的食品安全及提升產品價值等目的，自行成立監測檢驗制度，作為一級品管制度之外的延伸，這個制度中政府機關充其量所得扮演者，最多僅係輔導民間食品業者訂定規則，應回歸民間業者自主管理。

然而現行法下最大的問題便是食品安全認證（標章）制度本身，處處充滿政府機關介入的痕跡，使得政府機關控管食品安全制度的影子無所不在。最常見的公權力委託，便使得食品業者和政府機關之間多了一層法律關係，使得政府機關得以隱身在食品業者或認證機構之後。這層法律關係如係單純的輔導時，或可解釋為食品業者於食品安全認證（標章）出現問題時，消費者得向負責驗證之機構或者送驗之食品業者求償。但通常的情況卻係政府機關將公權力授與私法人或個人，並使其自己之名義行使該公權力，執行有關之行政事務之公權力委託態樣。

在這樣的情況下，民眾一方面相信受政府機關委託之私人會較私人標章來得嚴謹且具有公信力，另一方面也以為相關政府機關會負起把關責任。然而，由過往食品安全重大事件的經驗來看，政府機關真的有可能對所有公權力委託樣態的食品安全認證（標章）都負起責任嗎？在此需要持保留態度，而政府機關的角色錯亂並且介入食品安全認證（標章）制度，已經將現行三級品管制度分層負責的界線混淆，不僅無法達成其保護食品安全之目的，更使得民眾在判斷標章時手足無措。這樣的政策立場一方面希望透過干預認證（標章）規定來保障食品安全，另一方面又希望減少政府機關在其中所需負起的法律責任。兩面干涉終究使得整個制度愈難運作，最終使得整體陷入一個沒有人是贏家的無解困境。

以吉園圃標章為例，其在法律性質上雖屬權限委任，但該標章之發放並非直接由驗證單位檢驗發放，而僅由農糧署各區分署負責核發使用，方式亦為各區分署與審查通過之申請者簽訂吉園圃台灣安全蔬果標章使用契約書後（吉園圃安全蔬果標章管理作業規範第 7 點），後者便可使用相關標章；且使用方式可為農糧署統一印製之黏貼標章，或由申請者於審查合格後，依約定自行套印標章（吉園圃安全蔬果標章管理作業規範第 9 點），並以產銷班作為單位進行使用。換言之，政府在標章管理之前端以公權力介入之方式建立標章標準與審查機制，但在後端標章發放與管理上卻又以契約方式處理，且違規使用標章之處罰最重僅係終止標章使用契約（吉園圃安全蔬果標章管理作業規範第 14 點），或在未經審查簽約而擅自使用本標章或擅自轉讓使用本標章者，依商標法相關規定處理（吉園圃安全蔬果標章管理作業規範第 15 點）。政府在吉園圃標章制度中所欲扮演之角色，便出現管理者與輔導者之混淆，從而使該標章之責任歸屬與良好運作出現執行上之兩難困境。

（四）消費者求償困難

消費者在食品安全系統中，往往只能單方面的選購供應鏈末端的食品者提供之食品，而對於食品的安全不具備任何監督或查核的能力。只能片面就生產者所提供的資訊，在有限的資訊與選項中選擇食品。誠如前述，食品安全認證（標章）制度的目的本身，最重要的即是提供在消費者挑選食品時，得以獲取資訊並在選擇上有所依憑。然而現行食品安全標章的定性各異，對消費者而言，最直接的影

響莫過於當有一日，因信任食品安全認證標章而產生損害時，究以何種方式提出救濟。

救濟方式可能因為食品安全標章的性質迥異，而有所不同。如標章係食品業者自主管理所做成者，遇有偽造標章檢驗報告或者根本未檢驗即使用標章時，消費者或得循民事法上途徑請求救濟。但在政府機關將公權力授與私法人或個人，具有公權力色彩的食品安全認證時，結果可能就有所不同。在此能否依照國家賠償法規定，主張受委託行使公權力之個人或團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員，故其因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任，仍存有疑問。如是，消費者亦會面臨如何舉證受政府機關認證後，委託行使公權力之驗證機構有故意或過失不法侵害消費者權利之情事；舉證困難的情況下，要難期待訴訟結果會有利於消費者。假使，消費者因信任政府主導之食品安全認證標章制度（不論是政府自行作成行政處分、權限委任或公權力委託），但受有損害時，卻無法釐清責任所屬，求償上亦屬不易，則對消費者而言，食品安全認證（標章）的可信度皆會存疑，對於政府公信力亦是傷害。對政府機關來說，耗費了大量的人力物力介入食品安全第二級與第三級品管之外的食品安全認證標章，並導致民間自行建立之食品安全認證制度之空間限縮，卻沒有得到食品安全建置防護系統的效果，亦沒有完成提升民眾信任感的階段性任務，那麼是否依然該以這樣的手段介入食品安全認證標章制度，不免令人懷疑。

五、小結

我國現行的食品安全認證（標章）制度，由於政府機關與民間食品業者間依各自所涉之產品或議題分別主導，並無統一的指引或規範。且政府機關未能清楚建立本身在政策上應該有的高度，每每在食品安全三級品管制度外，以直接控管或間接干涉的手段，使原本應由民間食品業者自由發展的食品安全認證（標章）制度受到制肘，導致該制度本身法律性質越趨複雜。混亂的定性使得民眾因信賴認證標章制度遇有損害時無所適從，亦使得政府機關在其中有推諉責任的操作空間。近年來，國內屢屢爆發食安事件，用一次次的食安危機方喚醒了國人對於食品安全的重視。伴隨著政府機關由政策到法律面無孔不入的積極介入，民間食品

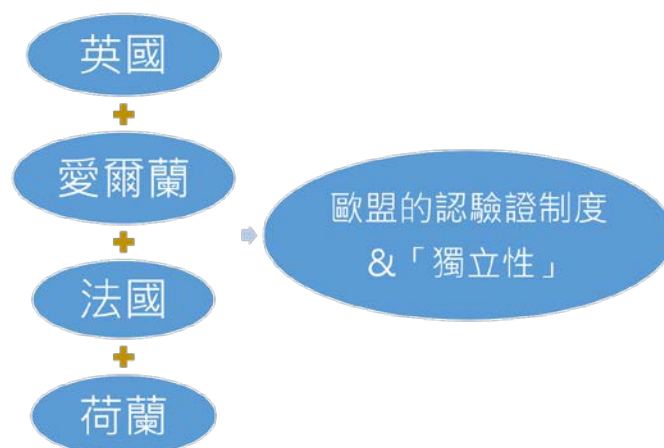
業者也為了維持商譽與消費者信賴感，致力於食品安全。然而食品安全系統的分層負責概念，在食安法修正後已建置了食品安全三級品管的相關規定可供民眾理解，體系業已大致完備。現行的食品安全認證（標章）制度，即應回歸食品價值提升與食品業者自行管控的市場機制。不宜再由政府機關以公權力形式過度介入。

政府機關在此應扮演的角色，是於食品業者有困難時被動提供有關於制定規範的協助。例如訂定最基本的定型化規範供業者參考，但在此並不審查任何民間業者所訂立之食品安全認證標章規定。而係回歸自由市場機制，由食品業者本身決定該制度的密度，以及相關的推廣。在透過消費者來淘汰不適任的食品安全認證標章。對政府機關而言，不積極的介入食品安全認證制度，未必代表消極的不推行食品安全系統。在此，應認為前者乃食品業者為提升商譽或添加食品價值等目的，所倚賴的手段。政府機關得以法律限制者，僅有食品安全衛生管理法中，因考量特定範圍食品業者之性質應為較嚴格態度對待，所公告劃定的特定食品業範圍，以及所有食品業者均應具備的基本素養，所為之廣泛規定。毋寧說，政府機關在食品安全政策上，應扮演引導產業、確立大方向的概念，讓食品業者可以在合乎法規的前提下，自行決定食品業與食品的定位。政府機關以少量的介入，代替過去行政干預及輔導為主的角色退居幕後，一方面得以減輕有關機關的業務負擔減少花銷，另一方面也能致力於總體的政策規劃，有助於完備食品安全系統。而非如同今食品安全認證標章制度一般，四處介入反致進退兩難的情形。最後，食品安全認證標章機制，位於整體食品安全制度的末端，卻深遠的影響消費者的購物意願。當政府機關、食品業者與民間消費者三方定位清楚時，即便遇有食品安全認證標章致生損害，亦可清楚將法律關係原則推定為民事法律關係，使消費者得循民事訴訟途徑，以普通法院為審判法院。如此的推定，對消費者求償而言可免去判斷法律定性的困難，食品業者亦可致力於維護食品認證制度與流程，政府機關也可節省人力物力的耗損。食品安全認證規定作為二級品管制度的補充，在實務上已越來越常見。政府機關在其中所扮演的角色勢必得越來越清楚，方能回應實務上所生之各種困惑。誠如本文所述，政府機關應應對自己在食品安全政策上的定位有所認識。在規劃時適當的由民間業者回歸自由市場機制自主管理，俾使權責分明，得以架構無懈可擊分層負責的食品安全防護系統。

陸、研究議題五：歐盟國家認驗證制度的獨立性架構

本部分將延續上一年度「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」研究中，「英國認驗證制度的規範與運作」、「歐盟稽查與認驗證制度的規範與運作」兩大議題之初步研究成果進行更深入且更全面的探討。在宏觀層次的跨國比較分析上，本文試圖將從歐盟國家之英國、愛爾蘭、法國、荷蘭等國家的制度運作出發，見微知著來全面理解歐盟的認驗證制度設計及其獨立性是如何維繫，並深入探究歐盟與會員國之間在食安體系與認驗證制度的互動關係（如下圖 6-1）。另外，本研究將以 2016 年歐洲芬普尼毒雞蛋事件為例，檢視歐盟國家在面對食品安全事件的因應作為，並反思歐盟認驗證制度之完善性與未來的影響。

圖 6-1 本文研究架構



資料來源：本研究自行製作。

一、英國認驗證制度的獨立性與架構

（一）認證制度介紹：英國認證服務組織

英國認證服務組織（The United Kingdom Accreditation Service, 以下簡稱 UKAS）是全國唯一的認證機構，對提供驗證、檢測、檢驗和校準服務的組織進行認可，以確保其公正性和技術能力。簡而言之，UKAS 扮演「檢驗驗證者」(checks the checkers)的角色，可以按照實驗室、檢驗機構和驗證機構的不同具體要求進行樣品、產品、服務、管理系統或人員各面向的評估。在食品安全方面，UKAS 則對於食品安全、食品衛生、製造和加工、貨物檢驗、動物福利、標籤等驗證機構進行驗證作業。

與許多國家的認證由公部門進行管理不同，UKAS 屬於有限責任公司而獨立於政府部門之外，它由會員(而不是股東)組成，這些會員代表國家與地方政府、工業與商業生產者、消費者、用戶和品質管制者。UKAS 設有董事會，由執行委員和非執行委員兩部分組成。但它也因被指定為國家認證機構，和英國商業、能源暨產業策略部（Department for Business, Energy and Industrial Strategy, BEIS）簽立備忘錄以確立任務內容¹⁰⁰。

在國際的地位上，UKAS 是歐洲認證聯盟(EA)、國際認證論壇(IAF)與國際實驗室認證聯盟(ILAC)的主席會員並簽署互認協議，讓驗證機構不需要重複進行認證，故能有效達成降低貿易壁壘的效果。

在 UKAS 的運作上，可看出以下特點可供我國認證制度參照：

1. 明確授權與唯一性—英國的認證法規於條文中明確指定 UKAS 為國家唯一認證機構，而這也符合歐盟對於會員國之要求(Regulation (EC) No

¹⁰⁰ 備忘錄可參考 Department for Business, Energy & Industrial Strategy. 2017. “Memorandum of Understanding: Between Department for Business, Energy & Industrial Strategy and United Kingdom Accreditation Service” in https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/613193/memorandum-of-understanding-beis-ukas.pdf Latest update 13 December 2017.

765/2008 第四條要求會員國應指定一間國家認證機構，若該機構不隸屬於政府部門，也應透過賦予法律地位委託行使公權力¹⁰¹。此外，政府也在備忘錄中承諾將推動認證制度的普及化，鼓勵驗證機構接受 UKAS 的認證。

2. 財務收入與透明性—UKAS 的收入來源同樣明訂於 Accreditation Regulations 2009 中，雖然機構內部不會分配盈餘，但仍然可以透過收取合理的認證費用來維持運作，而 UKAS 基本上也能自給自足。此外，在與政府簽署的備忘錄中也明確要求 UKAS 定期公布收支報表以維持財務的透明性。然而，在服務範圍配合政府政策擴大，或推動認證制度普及化的成本上，政府也被要求要給予相關資助。
3. 人員培訓與專業性—UKAS 所有審核員均為品質管制方面有經驗的專家，通過審核領域的正規培訓課程，且所有的實驗室審核員均為經過考核的測量方面的專家。至 2000 年 5 月，UKAS 已經認可了 500 家測量實驗室，1500 家測試實驗室，80 家認證機構和 70 家檢測機構。
4. 監督機制與獨立性—UKAS 扮演國家公權力的行使者，於備忘錄中也再次強調會公平、公正的進行認證，不會在服務過程中對特定組織或單位夾雜偏好或偏見。商業、能源暨產業策略部(BEIS)作為 UKAS 的監督者，於備忘錄中要求 UKAS 定期遞交各種營運資料，包含：年度運作計畫、年度報告、前瞻報告、年度法律判決報告、季度顧客意見報告、季度顧客滿意度調查結果、收費變更說明，並定期與 UKAS 召開會議討論、赴 UKAS 實地勘察、委託專家學者進行評鑑等書面及非書面的審查。

圖 6-2 UKAS 標誌

¹⁰¹ Accreditation Regulations 2009. 2009. in http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/3155/pdfs/ukxi_20093155_en.pdf Latest update 13 December 2017.



資料來源：UKAS 網站

（二） 驗證制度介紹：英國保證食品標準

在 1990 年代的狂牛症疫情過後，零售商則更注重食品的「可追溯性」，以及供應商是否有良好的第三方組織保證。因此，零售商傾向於和已加入「英國肉品安心組織」（Assured British Meat/ABM，供應商們共同成立的公正第三方組織¹⁰²）的供應商進行交易，使得優質業者在市場上的競爭優勢更加有利。這種標榜完全公開、嚴格把關的第三方組織能夠追蹤肉品從農場到市場的每一個步驟，而透明化的紀錄更提高了大家的信心。

2000 年在標章混雜的背景下，英國保證食品標準(Assured Food Standards, 以下簡稱 Red Tractor)創立，驗證產品類型廣泛，包含肉類、家禽、乳製品，早餐穀物和蔬果，而驗證精神則涵蓋食品安全、人道飼養(動物)、可追溯性、在地生產和環境保護。在 Red Tractor 的運作上，可看出以下特點可供我國驗證制度參照：

1. 經驗證產品在市場占有率高：從肉品市場來看，Red Tractor 驗證超過 65%以上的市面上販售牛肉及近乎 90%的豬肉。大型零售商的在選擇販售產品時，會選擇經過 Red Tractor 驗證、提升產品附加價值的商品。對於未獲驗證的生產者而言，則因為畏懼「良幣驅逐劣幣」的效果，在

¹⁰² 「英國肉品安心組織」在當時的特殊性是從農場、運輸、加工廠到市場都建立起一致的標準，並開放所有紀錄以供查詢，用公開資訊的方式表明肉品的安全性。

半推半就之下也會追求驗證通過（Theuvsen et al., 2007：563-569）。

2. 傘狀整合與監督制度：整個傘狀的 Red Tractor 之下仍有包含 ACD、ABP、ABM 等不同的驗證機構，彼此之間的衡量標準是能在恆定在一定的水平，因此雖然驗證產品類型廣泛，但都能確保合乎一定的品質（Schiefer, 2003）。

表 6-1 Red Tractor 傘狀驗證機構

ACD (Assured Chicken Production)	Poultry
ABP (Assured British Pigs)	Pigs
ABM (Assured British Meat)	Meat
NDFAS (Nat. Dairy Farmers Assurance Scheme)	Dairy
ACCS (Assured Combinable Crops Scheme)	Cereals
APS (Assured Produce Scheme)	Fruits, vegetables, cereals
FABBL (Farm Assured British Beef and Lamb)	Beef and lamb
Genesis	Principally open

資料來源：UKAS 網站。

然而，英國民眾對於 Red Tractor 的認知仍然有限，很多民眾甚至不認識 Red Tractor 的標章（Duffy et al., 2005：17-33）。和英國比較，我國的食安概念仍偏向由政府單方面負責，試圖用更繁重的檢驗和懲罰，在數以萬計的廠商中挑出「劣幣」。面對數十萬間的商家，在有限的人、財力條件之下，成效恐怕難以讓每個人都滿意。

圖 6-3 Red Tractor 標誌



資料來源：Red Tractor 網站

二、愛爾蘭認驗證制度的獨立性與架構

（一）認證制度介紹：愛爾蘭國家認證委員會

愛爾蘭國家認證委員會(INAB)成立於 1985 年，是負責認證實驗室、驗證機構和檢驗機構，隸屬於健康與安全管理局之下的委員會，同樣根據 ISO 17000 系列標準和指南執行任務¹⁰³。尤其在驗證的方面，INAB 針對驗證機構的管理面(品質控管、環境影響、能源使用、資訊安全、食品及安全管理等)、人事面(人員專業度等)、產品面(例如食品是否遵守相關法規或具有相關生產證照)進行多方的考核，以全觀地評估受認證的機構。

INAB 於 2010 年正式被企業、貿易及就業部(Department of Enterprise, Trade and Employment, DETE，現為 Department of Jobs, Enterprise and Innovation, DJEI)宣布為愛爾蘭唯一官方認證機構。在國際的地位上，INAB 同樣屬於歐洲認證聯盟(EA)會員，與歐洲其他認證機構通過多邊協議(MLA)，讓驗證機構不需要重複進行認證¹⁰⁴。這也讓貼有 INAB 認證標幟的愛爾蘭製產品能夠在單一市場的歐盟中順利出口、拓展貿易，以「品質導向」(quality-oriented)的傲姿行銷各地。

而在 INAB 的運作特點上，本文大致可復歸納為以下數個面向進行討論：

1. 明確授權與唯一性—同樣根據歐盟 Regulation (EC) No 765/2008 第四條要求，愛爾蘭的企業、貿易及就業部指定下級之 INAB 為唯一國家認證機構，但與前述英國 UKAS 不同，INAB 係隸屬於健康與安全管理局之下的委員會，具公部門之性質。
2. 財務收入與透明性—公部門性質的 INAB，透明化的收費標準已公布於

¹⁰³ ISO 17000 系列為 ISO 理事會符合性評鑑委員會 (ISO Committee on conformity assessment, CASCO) 針對符合性評鑑 (conformity assessment) 所制定的標準。符合性評鑑為直接或間接決定是否滿足技術法規或標準中之相關要求的任何作業程序。包括抽樣、測試與檢驗；評估、查證與符合性保證 (供應者聲明、驗證)；登錄、認證與認可，或以上各項之組合。詳見經濟部標檢局，2012，〈符合性評鑑(Conformity Assessment)基本概念〉，經濟部標檢局網站，<http://www.bsmi.gov.tw/wSite/public/Data/f1245208915781.pdf>，2017/12/14。

¹⁰⁴ The Irish National Accreditation Board Brochure. 2017. "Irish National Accreditation Board Brochure" in <http://www.inab.ie/FileUpload/INABBrochure.pdf> Latest update 13 December 2017.

網頁上，在認證方面包含申請費(約 1100 歐元)、管理費用(約 4600 歐元)、資料審查暨機構訪視費(約 1500 歐元)等項目，定價透明但不賡，應能維持該委員會的運作無虞。

3. 人員培訓與專業性—在 INAB 的認證程序中，會聘請組織外的專家學者與組織內的「認證官」一同前往受認證的機構進行任務(有意願加入者亦可提出申請，但強調具備實務歷練與 ISO 相關領域的培訓經驗)，而這些專家也會先經過認證要點的說明受訓才開始其工作，以確保專業性和客觀性。而 INAB 因業務主題多元，在認證官的組成上也包含醫療、食品、環保、動物等相關背景的人士。
4. 監督機制與獨立性—INAB 有諮詢委員會(Advisory Committees)的設計，但主要是針對在醫療方面的認證業務提供建議，成員主要具醫療相關背景(例如醫院主管級人員)，以及 INAB 的認證官。諮詢委員會較不具監督功能，但畢竟 INAB 屬於公部門之委員會，在監督方面推測可透過國會進行。

圖 6-4 INAB 標誌



資料來源：INAB 網站

(二) 驗證制度介紹：全球信任驗證公司

全球信任驗證(Global Trust Certification, GTC)是一個跨國驗證公司，在愛爾蘭的總部於 2001 年取得 INAB 的認證，在農產加工食品、有機農產品、海鮮類及其製品上具驗證的資格。1998 年成立的 GTC 目前已在 25 個國家設立分公司，

營運上強調「愛爾蘭式」的風格—「親切、主動、努力」，以保護消費者、生產者和環境為核心使命。

團隊成員以市場，業務和產品為分工重點，在不同領域延攬不同人才，包含全球零售、製造、供應鏈、農產食品、漁業和環境部門都具有高度專業性，以達到顧客導向(client-based)的目標。以下歸納全球信任驗證公司在運作上的特殊性供政策推動參考：

1. 跨國營運、在地適用：透過全球化的營運，建立全球性的專家網絡，可將他國經驗移植當地，同時亦可收規模經濟的效果。
2. 針對特定類型產品擬定驗證方案：以水產品為例，GTC 參照 ISO 標準制定認證計畫，包括鮭魚、鱒魚和扇貝的品質驗證方案、GAA 最佳水產養殖實踐計畫（BAP）、有機水產養殖計畫等。

圖 6-5 GTC 標誌



資料來源：GTC 網站

三、 法國認驗證制度的獨立性與架構

（一） 認證制度介紹：法國認證委員會

作為僅次於美國的世界第二大農產品出口國，法國在食品安全的管理上相當嚴格，以確保出口貿易的順暢。法國認證委員會(Comite Francais d'Accreditation,

COFRAC)是 1994 年依法成立的獨立法人機構，主管法國境內認證事務。根據 2008 年頒布之行政命令(décret du 19 décembre 2008)規定，在認證許可方面，法國認證委員會是法國唯一和最高認證核可之公權力機構。經營階層採理事會組織(理事 22 人)，管理階層設執行長 1 人，由政府派現任官員擔任，旗下員工則包含 300 位品質管理顧問及大約 1,300 位科技顧問。

COFRAC 依照業務內容劃分為四個部門：實驗室認證(子部門包含生物-農業-食物、化學-環境、物理-機械、以及建築-電力)、驗證機構認證、檢驗機構認證、及健康照顧機構認證。2005 年資料顯示，該委員會總共認證了 2000 多個機構，其中包括 1800 個實驗室、125 個稽查機構、85 個認證機構。而在組織的願景方面，最強調「信任」的重要性—透過專業與提升附加價值取信於受認證組織及產品消費者，透過謹守國內及國際認證標準取信於國際認證組織。以下摘列 COFRAC 的運作特點：

1. 明確授權與唯一性—法國的認證法規於 2008 年宣布 COFRAC 為法國唯一和最高的認證機構，符合歐盟對於會員國之要求¹⁰⁵。
2. 財務收入與透明性：在財務方面，申請 COFRAC 認證的費用從申請費(依申請單位規模，約 1000 至 4000 歐元) 審查費(約 1100 歐元)與管理費等，透過服務收費來維持運作，但也獲得來自政府的補助。在透明性上，與 COFRAC 有任何利害相關的團體，都可以參與 COFRAC 大會及決策過程，而這些利害關係人可以進一步在區分為三個組別(college)：

表 6-2 COFRAC 利害關係人組別

組別 A	被認證機構及其相關團體
組別 B	專業團體或個人，以及購買或使用組別 A 服務的代

¹⁰⁵ Décret n° 2008-1401 du 19 décembre 2008: “L’instance nationale d’accréditation mentionnée à l’article 137 de la loi du 4 août 2008 susvisée est le Comité français d’accréditation (COFRAC).”

	表團體
組別 C	有責任於維護國家運作和維護集體利益的國家利益代表(國家、國家部門、國家機構、消費者/使用者/環境保護團體)

資料來源：本研究整理。

3. 人員培訓與專業性：COFRAC 委員會由政府、驗證機構及業者代表組成，負責實際執行之執行長則由政府派任，並由政府實際掌控 COFRAC 之運作。
4. 監督機制與獨立性：在監督機制方面，COFRAC 並無顯著的外部監督機制，但因隸屬公部門，可推測國會的監督可能可發揮作用。

圖 6-6 COFRAC 標誌



資料來源：COFRAC 網站

(二) 驗證制度介紹：食品驗證發展協會

食品驗證發展協會(ADCCPA)成立於 1995 年，負責驗證並頒發農產品合格證書。ADCCPA 為法國食品驗證相關重要協會之一，組織的任務主要在與分享資訊，並透過標章的推廣，開創成員之間在量販店和消費者心中的信譽與信任。在實際運作上，透過產品符合性驗證(La Certification de Conformité de Produit, CCP)

這種官方認可的品質監控方法進行，驗證對象包含酪農、穀物、蔬果、海鮮及肉品。驗證機構由政府指定的認證機構及政府單位監督，獨立運作為業內的消費者和合作夥伴樹立信譽，並提升產品的附加價值 (ADCCPA 指出受驗證的產品可望提升近 50% 的營業額)。

由於簡化了註冊和管理流程¹⁰⁶，因此易於實施，提升客戶申請驗證的意願與比率。另外，「CQ」標章的設計讓經驗證的產品一目了然，是從原料到成品整個生產鏈都經過驗證而確保品質的產品。

以下歸納食品驗證發展協會在運作上的特殊性供政策推動參考：

1. 流程簡化、提升驗證意願：四項步驟(甚至若無補充功能的需要則為三項步驟)對於客戶而言相當便於達成，在申請流程上的簡化將有助於提升市場的佔有率。
2. 多樣化的驗證產品：驗證的產品種類包含酪農、穀物、蔬果、海鮮及肉品。有如英國 Red Tractor 的傘狀整合制度，ADCCPA 的合作驗證組織也分別負責不同類型的產品，但各種產品在經過驗證後都會貼上 ADCCPA 的驗證標章，讓民眾得以一目了然而不致因為驗證組織過多而使得標章變得繁複。

圖 6-7 ADCCPA 標誌



資料來源：ADCCPA 網站

¹⁰⁶ 其共有四項步驟：儲存庫寫作 Redaction du référentiel、驗證流程與資料確認 Validation par l'organisme certificateur、補充功能通過倫理委員會 Comité de déontologie、向政府部門登記 Enregistrement auprès des pouvoirs publics)。

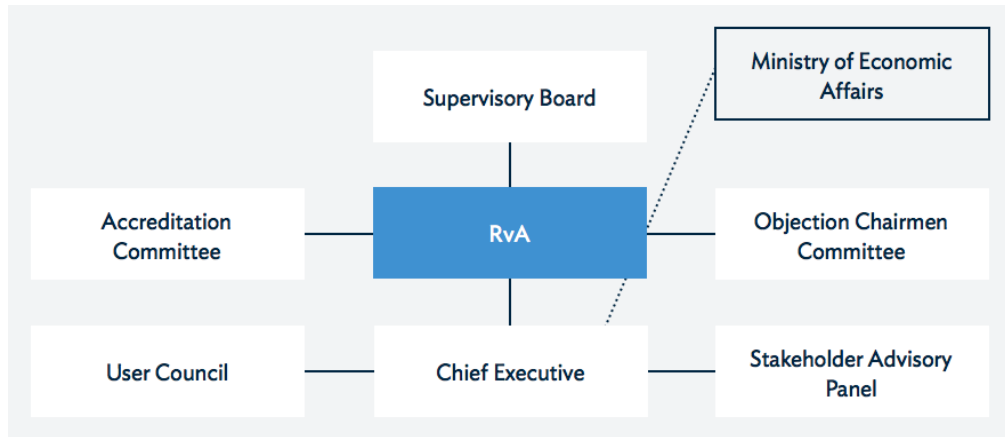
四、 荷蘭認驗證制度的獨立性與架構

(一) 認證制度介紹：荷蘭認可委員會

荷蘭認可委員會(RvA)成立於1995年，同樣是根據歐盟 Regulation (EC) No 765/2008 規定，為荷蘭官方於2010年指定之唯一負責認證實驗室、驗證機構和檢驗機構之民間組織，定期向負責動物健康及食品安全衛生管理相關政策的經濟部(EZ/MEA)回報。2008年，負責認證醫學實驗室的 CCKL 組織也正式併入 RvA 中，強調更多元化的認證服務外，也與其他國家的認證組織相似，強調專家、中立、獨立進行認證。而加入 EA 多邊協議委員會的 RvA，也受到此跨國組織的監督，來滿足歐盟法規和 ISO 17011 的要求。

RvA 比較特殊的地方在於其自我檢視與監控的能力—從組織面來看，執行長(Chief Executive)的團隊負責實現組織策略和目標，並擬定未來發展與修改方向，組織績效和未來方案則會由監事會(Supervisory Board)進行監督。任期三年、得連任一次的監事是根據專業知識和能力來選定的，其領域組成包含商業、政府、研發、醫療、食品和商品、品質管控等，透過多元專業而獨立的成員組成來提供營運團隊意見參照。下圖左側則有認證委員會(Accreditation Committee)，由四名監事會選出的成員組成，任命具認證，誠信和獨立方面的專業知識者。認證委員會每月召開一次會議，任務是向執行團隊提供個案是否授予認證或撤銷認證的建議。一旦執行團隊與認證委員會意見不一致，則須向監事會報告。而若客戶對於 RvA 做出的決定有異議時，可向異議主席委員會(Objection Chairman Committee)提出申訴，執行團隊將指派一名委員會成員(不會身兼執行團隊的成員)組成一個諮詢委員會來處理此一申訴意見，因此在中立性的維持上相當要求。

圖 6-8 RvA 組織架構



資料來源：RvA 網站

從組織創新的角度來看，在 2013 年和 2014 年的年度報告中，RvA 進行了全面的 SWOT 分析，並提出了幾個未來發展方向：從 2015 年到 2020 年欲在人力資源、卓越經營、國際接軌和認證工具的普及化等四面向上著力，在 2016 年也提出相關進程的成效評估。

在 RvA 的運作特點上，大致可歸納為以下數個面向進行討論：

1. 明確授權與唯一性—根據歐盟 Regulation (EC) No 765/2008 第四條要求，RvA 為荷蘭經濟部指定之唯一認證組織，屬於民間單位。
2. 財務收入與透明性—RvA 與官網上發布各年度財務報告(Financial Report)，公開其收支情形，在收入方面則主要來自認證服務的收費，而收費標準則與用戶董事會(User Council)共同決議，經監事會和經濟部批准。
3. 人員培訓與專業性—RvA 有自己的管理系統以確保組織目標的實踐，RvA 在 2016 年提出數項品質和流程管理的變革舉措：例如，RvA 開創員工的「品質對話迴圈(quality dialogue cycle)」，讓所有員工都參與其

中對於組織的核心價值、品質和過程管理方面提出實質討論，可以使所有員工隨時掌握品質和流程管理的最新策略，並保持我們組織參與的動能。

4. 監督機制與獨立性—RvA 相當強調組織的自我檢視與監控的能力—從組織面來看，監事會的組成強調專業監督；認證委員會中立給予執行團隊認證與否的建議；異議主席委員會則獨立審查申訴案件以取信於客戶。從組織創新來看，RvA 透過不同類型的分析工具，訂出改革目標，並逐年進行自我檢核與完成度評量。相較於外部組織或上級單位的監督，RvA 更加強調內部的管理與監督機制設計。

圖 6-9 RvA 標誌



資料來源：RvA 網站

（二）驗證制度介紹：IKB 雞蛋驗證組織

與台灣類似，荷蘭的驗證機構和標章數量持續增加，尤其區域性、特定產品類別的標章也在增加，大量的標章也使得消費者難以區辨。新標章的制定需要廣泛推廣才能受到客戶與社會大眾信任，但荷蘭的驗證機構協會 Food Holland 也指出，農產品和食品業主通常難以抉擇要將產品提供與哪一間機構做驗證才最合乎效益、提升產品在市場上的附加價值。廠商多半選擇的指標，在於是否能反映產品—特出的品質、生產鏈上整體品質維持、對健康或自然環境友好的生產方式、小規模且精緻的生產、有地區特色。而從顧客端來看，可以根據客觀的驗證機構

指標層級來選擇產品：第一級的產品貼有經過荷蘭認證委員會（RvA）認證的驗證標章；第二級的產品則是貼有小型或地區型標章；第三級的產品則是個別生產者所自行設計的標示¹⁰⁷。

在荷蘭這個歐盟最大的雞蛋供應國，幾乎所有的食用雞蛋都是經過 IKB 雞蛋驗證組織(IKB Ei)驗證過並貼有標章的。IKB Ei 是蛋品的品質保證體系，蛋農可自願參與驗證，但是必須服膺於 IKB Ei 的嚴格規定，從家禽農場到包裝地點都需經過重重檢驗(IKB Ei 針對蛋雞與雞蛋驗證；另有 IKB Kip 針對肉雞進行驗證)。

IKB Ei 的驗證項目，蛋雞的用藥(包括抗生素)、環境污染物（戴奧辛、多氯聯苯等）、衛生安全(須合乎《蛋類行業沙門氏菌防治行動計劃》等要求)、動物福祉以及產品的可追溯性(包含在蛋品上印刷生產編號，以供追蹤生產者)，在下一段落中蛋品污染的化學物質芬普尼，即未見於驗證項目中。在財務方面，IKB Ei 對於各公司（包括孵化場）客戶的驗證費用，為每 KIP 編號 160 歐元，而會員費用則取決於國內銷售量決定¹⁰⁸。

以下歸納荷蘭驗證系統及 IKB 雞蛋驗證組織在運作上的特殊性供政策推動參考：

1. 建立標章的特殊性與層級性：在荷蘭的現況裡，各種產品的驗證組織眾多、標章繁雜不一，造成民眾對於標章的認知甚為混亂。因此，凝聚驗證組織的協會可扮演各類標章區辨的角色，依照認證者的專業性質加以劃歸不同級別的標章並加以推廣。
2. 驗證面向的現代性與多樣化：以 IKB Ei 為例，雞蛋的驗證並非單就雞蛋本身進行驗證，而要擴及蛋雞的用藥、環境污染物、衛生安全、動物

¹⁰⁷ Food Holland. 2017.“Dossier Quality marks and Certification in the Netherlands”in <https://www.foodholland.nl/dossiers/qualitymarks/#keurmerken> Latest update 13 December 2017.

¹⁰⁸ IKB Ei 2017.“Over IKB Ei”in <http://ikbei.nl/overikbei/> Latest update 13 December 2017.

福祉以及產品的可追溯性等不同生產階段的考量，讓一個標章便能涵蓋多種含義：環境友善、動物權、食品安全及健康。

圖 6-10 IKB Ei 標誌



資料來源：IKB Ei 網站

五、 歐盟認驗證制度的獨立性與架構：從歐洲芬普尼毒雞

蛋事件反思

（一） 歐洲芬普尼毒雞蛋事件始末

2017 年 7 月，比利時當局調查到國內生產的雞蛋含有芬普尼，數天後，荷蘭也發現了相同的情況。政府採取的應對是將數百萬顆受污染的蛋立即下架、並關閉有問題的養雞場。後續調查則發現，受污染的雞蛋已經出口到德國、英國、盧森堡、法國、瑞典、瑞士、羅馬尼亞、奧地利、愛爾蘭、義大利、波蘭等許多國

家。而污染的原因，根據初步調查是一家荷蘭公司可能與比利時的供應商勾結，將芬普尼與清潔消毒溶液混合，然後在蛋雞雞舍施用，以治療蟲子和蟬蟲¹⁰⁹。

芬普尼雞蛋的問題實非一朝一夕所致：於 2016 年之前，荷蘭當局其實早已調查出兩家疑似販售與使用含有殺蟲劑芬普尼的企業公司，然當局僅警告，並獲准使用於清潔雞舍；2016 年 11 月，有匿名人士向荷蘭當局舉發家禽養殖場使用芬普尼一事，但荷蘭當局並未調查與通報；2017 年 6 月，比利時食品安全局其實也檢測出從荷蘭進口的雞蛋受到芬普尼的汙染，但由於涉及詐欺的調查行動，係以調查保密為主¹¹⁰，因此沒有直接通報。直至同年 7 月至 8 月，荷蘭食物與產品安全委員會(NVWA)發現更高濃度的芬普尼汙染後，方下令禁止銷售數以百萬計已經流入市面的毒雞蛋，同時暫時關閉約 180 家荷蘭養殖場¹¹¹。

問題最嚴重的荷蘭，在歐盟雞蛋的生產上佔有最重要的地位。荷蘭家禽年養殖約 1 億隻，肉雞 4,700 萬隻、蛋雞 4,481 萬隻、另有種雞、鴨及鵝等，年屠宰 5 億 8,000 萬隻肉雞，計約 99 萬公噸，總共有 20 間大型家禽屠宰場，3 間大型分切廠。荷蘭外銷家禽肉類產品之生產製造需符合歐盟法規之衛生條件。年出口量達 150 萬公噸，75%銷往歐盟會員國，25%銷往歐盟以外之第三國，如香港、馬來西亞、南韓、新加坡、南非等國家及地區（吳宗熹等，2016）。

¹⁰⁹ SGS. 2017. “FIPRONIL IN EGGS – ANOTHER FOOD ISSUE IN EUROPE”in <http://www.sgs.com/en/news/2017/10/fipronil-in-eggs-another-food-issue-in-europe> Latest update 2 January 2018.

¹¹⁰ BBC. 2017. “Belgium says it knew about contaminated eggs in June”in <http://www.bbc.com/news/world-europe-40841411> Latest update 2 January 2018.

¹¹¹ 食物與產品安全委員會為受荷蘭經濟部（EZ/MEA）和衛生福利及體育部（VWS）委託，獨立行使職權之機關，執行食品安全等領域的監督、風險評估和風險通報，監督管理從農場到餐桌之把關措施，監督動物產品在其生產過程符合動物健康、動物福利、飼料管理、動物用藥、動物疫病防治與管制、屠宰衛生、加工包裝等自原料、加工到最終產品和消費端生產鏈之法規要求。並與其他機關聯繫及維持貿易夥伴國的交流與聯絡，亦負責動物健康、疫病控制及通報之危機管理，向 EZ/MEA 和 VWS 提供政策建議。

根據 2005 年的歐洲議會與理事會第 396/2005(EC)號規章¹¹²，雞蛋中芬普尼的最高殘留限量(MRLs)為 0.005 mg/kg，而據荷蘭食物與產品安全委員會檢測其中一家養殖場所生產的一批雞蛋的結果顯示，該批雞蛋中的芬普尼濃度已超出人體代謝所能承受的 0.72 mg/kg 的閾值，亦即若雞蛋含有高於 0.72 mg/kg 的芬普尼濃度，則可能對人體健康產生負面影響。本次事件共有 15 個歐盟成員國、瑞士以及香港都有銷售這些受到芬普尼污染的雞蛋，而在檢驗出高濃度芬普尼之前，這些受到污染的雞蛋早已經在市場上銷售許久，也可能已經吃進各國人民的肚子了。

事件爆發後，引發各國消費者對政府的不滿，並強烈譴責企業違法與政府辦事效率低，顯示各國政府的危機處理能力仍有待加強。對於問題的善後，比較樂觀的是歐盟國家要求每個生產出來的雞蛋都須進行編碼，所以對於要下架數間「問題農場」的雞蛋相對較為簡單，然而較長期負面的影響則是其他無辜的農民和供應商可能面臨嚴峻的考驗：即使沒有用藥、沒有受到污染，消費者也會避免購買來自荷蘭和比利時的雞蛋。截至 2017 年 9 月，歐洲蛋商的損失估計已達 3300 萬歐元，258 家公司在此期間甚至被禁止出售任何雞肉或雞蛋。除此之外，消費者也會對於受污染地區產出的其他家禽產品避之唯恐不及。可見污染事件所帶來的影響，在歐盟經濟一體的制度設計上，已然形成跨國、跨產業、長期性的負面衝擊。

（二） 歐盟認驗證制度的反思

為何歐盟的認驗證制度看似如此完善的設計，卻仍然讓含有芬普尼的毒雞蛋廣銷到其他國家？是否在制度的設計上仍有缺陷？社會大眾又是如何看待與批評問題的根源呢？

¹¹² EUR Lex. 2005. “REGULATION (EC) NO 396/2005 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 February 2005 on maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin and amending Council Directive 91/414/EEC”in <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2005/396/oj> Latest update 2 January 2018.

本文初步發現，即便是通過認驗證制度的產品，在驗證的面向上仍然有其不可避免的侷限性，以荷蘭蛋品驗證為例，潛在的危險因子包含抗生素、戴奧辛、多氯聯苯、沙門氏菌等為驗證單位的檢驗項目，但傳統不會出現於蛋品上的芬普尼則不會受到查驗。報導中批判的焦點，幾乎擺在荷蘭公司 Chickfriend 的兩名董事身上，他們向農民提供法律禁止使用的抗蟲害藥物(內含芬普尼)，被逮捕後眾怒似乎就稍微平息¹¹³。然而，也有報導針對荷蘭政府當局進行批判：荷蘭食物與產品安全委員會(NVWA)在前一年就接獲匿名通報，為何無積極處理？NVWA 官員的回應否認未積極處理，指出當時調查結果呈現未檢出芬普尼的情況，因此未進行後續調查與下架。

此次事件可以發現，民眾在通報時往往仍是向政府傳達消息，政府相關單位如何與民間的驗證組織加強聯繫，讓可能有問題的產品受到更嚴密的監控，是未來須重視的面向。但從此次問題可見，歐盟國家之間的通報系統運作相當快速，能夠在發現問題後在各國進行產品的追蹤與下架作業。此外，前文提及之蛋品上印有編碼，能夠快速追蹤問題產品的流向，也係本次問題所浮現出的制度設計特點。當然，此次問題的根源並非認驗證制度的失靈，而是呈現驗證面向的不足——在問題發生後，由於消費者的關注與懷疑，廠商開始主動尋求實驗室檢測產品中芬普尼一項殘留情形以昭公信，不論是雞蛋或是蛋品的相關製品皆然，此也不失作為世界各國在驗證類別上增加的參照。

六、 結論與政策建議

¹¹³ 被逮捕的兩人受到輿論強烈批判：「欺詐者必須受到法院的嚴厲懲罰，因為為了自身利益，他們毫不猶豫地冒著損害消費者健康的風險。」參見 The Guardian. 2017. "Contaminated eggs: Netherlands failed to sound alarm, says Belgium" in <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/09/contaminated-eggs-netherlands-failed-to-sound-alarm-says-belgium> Latest Update 2 January 2018.

1990 年代末一連串的食安事件衝擊歐洲各國，重創消費者之信心，激發出歐盟共同的食物和飼料法規內容及相關規範標準：從 2000 年的《食品安全白皮書》到 2002 年 EC178/2002 食品法規的一般性原則及要求，都強調「預防勝於治療」、「從農場到餐桌」的完整生產鏈保障。

不管在認證或驗證方面上，歐盟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，因此在各會員國的實踐都有所不同。本文試圖歸納並列舉英國、愛爾蘭、法國、荷蘭等四個歐盟國家在認證與驗證方面的經驗與特殊性，並以歐盟芬普尼毒雞蛋事件作為案例，評估其對於認證制度的衝擊或影響。

在認證制度上，我們歸納為「明確授權與唯一性」、「財務收入與透明性」、「人員培訓與專業性」、「監督機制與獨立性」等四大特色。歐盟對於會員國之要求(Regulation (EC) No 765/2008 第 4 條)規範會員國應指定一間國家認證機構，若該機構不隸屬於政府部門，也應透過賦予法律地位委託行使公權力。本文發現除了愛爾蘭、法國以公部門的形式設置認證機構，英國、荷蘭則以民間組織委託行使公權力—當有國內法規的明確授權，在運作上可以具備彈性、但相關部會也可持續監督其運作成效。

在財務方面，四個國家的認證機構多能透過服務收費(服務費、審查費、管理費等)維持財務運作，政府若透過公權力行使之委託民間組織進行認證，可透過備忘錄之簽署明確要求組織公布歷年收支報表，甚至可公告於網頁以增加透明性。在人事與專業性方面，認證組織多會面對差異甚鉅之業務主題，建議可透過聘請外部的專家學者加入，與組織內的專業人員一同前往受認證的機構進行，但不論是專家學者或組織成員都須事先受訓以確保專業性和客觀性。此外，可參酌荷蘭之「品質對話迴圈(quality dialogue cycle)」經驗，提升員工的組織參與與討論，對於組織的核心價值、品質和過程管理方面提出意見。

在監督機制方面，設計得宜則可有效維持組織的獨立性—公部門下的認證組織，可透過國會的傳統監督機制維持，但若是民間的認證單位，政府可在合作備忘錄中事先要求中要求營運資料的定期提供、不定期進行實地勘察與評鑑，組織本身也應具自我監控的能力，設置監事會等中立成員組成來監督營運團隊，並要求營運團隊的組織目標設定與目標達成度報告，以維持組織創新的動能。

除此之外，在歐盟內部的聯繫上，歐洲認證合作組織（The European co-operation for Accreditation，EA）建立了歐洲國家認證的基礎架構，透過簽訂 EA 多邊協議（The EA Multilateral Agreement，EA MLA），讓在一國的認證結果能被另一國的認證機構和市場接受，無須再次進行認證，達到歐洲認證的一致性，並透過會員們公開共享資訊，確保過程與結果的透明。

在驗證制度上，歐盟國家驗證組織的數量增長與標章的繁多似乎也跟台灣有相似的情況，如何讓驗證的成果(標章)能夠受到更廣泛社會大眾的接納與信任，或許可以透過以下特色的提升來達成：經驗證產品提升市場占有率、傘狀整合與監督制度、跨國營運與在地適用、針對特定類型產品擬定驗證方案、流程簡化以提升驗證意願、多樣化的驗證產品、建立標章的特殊性與層級性、驗證面向的現代性與多樣化。驗證組織為達到規模經濟，多會驗證多樣化甚至跨國的產品，但這也相對應提升專業的面向需求。本文探討的四個驗證組織案例，皆對於不同類別的產品訂出相對應的驗證規範，而這樣的規範要求必須嚴格—涵蓋生產鏈上的各個環節(包含許多新興議題的關注)、保障驗證產品的全面安全性—但在申請的流程與文書作業上則應盡量簡化、並盡量倡導產品附加價值提升的功能，以提升客戶(尤其小型農戶)投入驗證的意願。

最後，本文參照 2017 年的歐洲芬普尼毒雞蛋事件來反思食品安全體系與驗證制度的完備性：雖然問題根源來自驗證項目的缺陷與不足，但問題於前一年

即在荷蘭浮現，政府若能與民間的驗證組織加強聯繫，將能盡早將問題產品揪出。此外，本文則發現歐盟國家間的通報機制的速度、產品溯源的透明性值得我國參照，在問題的處理上將可有更快速的反應，而我們也樂觀地認為，驗證面向的成長將是本次事件所帶來的正面效益—歐盟對於食品安全的事件源於食品安全問題，芬普尼的污染事件也應成為芬普尼污染的結束。

柒、參考文獻

一、中文部分

- Matthias Knauff, 2017, 〈認證與驗證作為擔保國家的經濟監控手段——以產品安全法為例〉, 李建良(編), 《人民與國家關係之變遷》, 臺北: 元照, 頁 155-180。
- 工商時報, 2017, 〈台南市成立食品安全自主管理聯盟協會〉, 工商時報網站, <https://m.ctee.com.tw/livenews/CH/20170829003393-260405>, 2017/10/05。
- 上下游, 2018, <https://www.newsmarket.com.tw/>, 上下游網站, 2018/01/10。
- 王宏文、宮文祥、陳淳文, 2016, 《食安風暴下的農產品標章制度—臺灣實證研究》, 新北: Airiti Press。
- 王服清, 2014, 〈中央與地方的文化權限劃分問題與其爭議解決途徑——以文化資產保存法為中心〉, 《月旦法學雜誌》, 225: 51-73。
- 中國時報, 2015, 〈糕餅舖疑遭刁難市府: 隨機稽查〉, 中國時報網站, <http://www.chinatimes.com/newspapers/20151216000546-260107>, 2017/11/11。
- 中國時報, 2017, 〈統一嚴把關 台南食安檢驗中心啟用〉, 中國時報網站, <http://www.chinatimes.com/newspapers/20170110000149-260204>, 2017/10/05。
- 行政院, 2013, 〈消費資(警)訊-北市府主動說明稽查胖達人香料使用情形〉, 行政院網站, http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=E7E343F6009EC241&sms=E452EBB48FCCFD71&s=3F9AC402AE1E5DC2, 2018/01/12。
- 行政院, 2014, 〈消費資(警)訊-行政院消保處督促相關縣市政府對「鼎王」案之處理情形〉, 行政院網站, http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=E7E343F6009EC241&sms=E452EBB48FCCFD71&s=0995B61C706096FF, 2018/01/12。

- 行政院，2017，〈消費資（警）訊-彰化蛋行蛋品檢出戴奧辛超標 桃園市政府衛生局全數封存該來源產品〉，行政院網站，
https://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=E7E343F6009EC241&sms=E452EBB48FCCFD71&s=23E118AF902975C6，2018/01/12。
- 行政院，2014，〈消費資（警）訊-嘉義縣衛生局全面稽核「餵水油（全統香豬油）」問題油品流向！〉，行政院網站，
http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=E7E343F6009EC241&sms=E452EBB48FCCFD71&s=B63C7DAD6C00EB1A，2018/01/12。
- 行政院食品安全辦公室，2016，〈落實三級品管〉，行政院食品安全辦公室網站：
<http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=8A0404D0C442445F>，2017/04/29。
- 行政院食品安全辦公室，2016，〈獎勵地方政府強化食品安全〉，行政院食品安全辦公室網站，<https://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=E017B87C3826DCAF>，2017/10/05。
- 李建良，2008，〈大法官 1328 次會議不受理決議案（第 38 案）〉，《台灣法學雜誌》，117：181-184。
- 泛科學，2018，<http://pansci.asia/>，泛科學網站，2018/01/10。
- 吳全峰、簡昕立，2017，〈食品安全的守門員：從食品安全查核檢驗制度與認證證制度談起〉，《月旦醫事法報告》，6：191-219。
- 吳庚，2012，《行政法之理論與實用》，臺北：三民。
- 吳宗熹、唐玉芸、鐘婕瑀、彭家芬、許嫩宜、宋志宏，2016，〈105 年度赴荷蘭實地查核禽肉產品屠宰與食品安全衛生〉，公務出國報告資訊網網站，
https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwixv_vAhuvYAhWGTbwKHTqfAYsQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Freport.nat.gov.tw%2FReportFront%2Freport_download.jsp%3FsysId%3DC10501768%26fileNo%3D001&usg=AOvVaw3MNB9THTCCymtNPcBM4VC，2018/01/02。
- 林明鏘，1993，〈論行政委託私人—其基本概念、法律關係及限制監督〉，《憲政時代》(2)19：4-17。
- 陳敏，2013，《行政法總論》，臺北：新學林。
- 翁岳生，2006，《行政法（上）》，臺北：元照。

產銷履歷農產品資訊網，2018，〈農產品產銷履歷制度＝臺灣良好農業規範實施及驗證＋履歷追溯體系〉，產銷履歷農產品資訊網網站，
<http://taft.coa.gov.tw/ct.asp?xItem=4&CtNode=296&role=A>，2018/01/12。

經濟部商業司，2017，〈公告本部 106 年度委辦直轄市政府辦理公司登記事項〉，經濟部商業司網站，
<http://gcis.nat.gov.tw/mainNew/publicContentAction.do?method=showPublic&pkGcisPublicContent=4570>，2017/08/28。

經濟部標檢局，2012，〈符合性評鑑(Conformity Assessment)基本概念〉，經濟部標檢局網站，
<http://www.bsmi.gov.tw/wSite/public/Data/f1245208915781.pdf>，2017/12/14。

蔡茂寅，2002，〈行政委託相關問題之研究〉，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集編集委員會(編)，《當代公法新論(中)翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，臺北：元照。

蔡茂寅，2003，〈論中央與地方權限劃分問題〉，《月旦法學雜誌》，93：23—39。

衛福部食藥署，2015，〈食藥署對於縣市政府因重視食品安全制定自治條例表示肯定〉，衛福部食藥署網站，
<https://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=12058&chk=9154d2be-c023-4aae-bfc4-0061f2b58128¶m=pn%3D1%26cid%3D4%26cch%3Df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453>，2017/11/11。

衛福部食藥署，2016，〈獎勵地方政府強化食品安全管理 14 個地方政府單位獲頒食品安全基礎築底及拔尖典範獎與獎勵金〉，衛福部食藥署網站，
<https://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=19870&chk=a02b28d1-d3fa-4bd6-bbf2-acf1f06153e6>，2017/10/05。

衛福部食藥署，2016，〈食品安全政策白皮書〉，衛福部食藥署網站，
<https://www.fda.gov.tw/upload/133/content/2016010616580240974.pdf>，2017/11/11。

二、西文部分

- Accreditation Regulations 2009. 2009. in
http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2009/3155/pdfs/ukxi_20093155_en.pdf
 Latest update 13 December 2017.
- BBC. 2017. “Belgium says it knew about contaminated eggs in June” in
<http://www.bbc.com/news/world-europe-40841411> Latest update 2 January 2018.
- Department for Business, Energy & Industrial Strategy. 2017. “Memorandum of Understanding: Between Department for Business, Energy & Industrial Strategy and United Kingdom Accreditation Service” in
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/613193/memorandum-of-understanding-beis-ukas.pdf Latest update 13 December 2017.
- Duffy, R., Fearne, A. & Healing, V. 2005. “Reconnection in the UK food chain: bridging the communication gap between food producers and consumers.” *British Food Journal* 107(1) : 17-33.
- EUR Lex. 2005. “REGULATION (EC) NO 396/2005 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 February 2005 on maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin and amending Council Directive 91/414/EEC” in
<http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2005/396/oj> Latest update 2 January 2018.
- Food Holland. 2017. “Dossier Quality marks and Certification in the Netherlands” in
<https://www.foodholland.nl/dossiers/qualitymarks/#keurmerken> Latest update 13 December 2017.
- IKB Ei 2017. “Over IKB Ei” in <http://ikbei.nl/overikbei/> Latest update 13 December 2017.
- Schiefer, G. 2003. “From enterprise activity quality management to sector initiative quality assurance: development, situation and perspectives.” in
<https://pdfs.semanticscholar.org/491d/0bb9e0d9af550f37ef9478c4056ab5b8173c.pdf> Latest update 15 December 2017.
- SGS. 2017. “FIPRONIL IN EGGS – ANOTHER FOOD ISSUE IN EUROPE” in
<http://www.sgs.com/en/news/2017/10/fipronil-in-eggs-another-food-issue-in-europe> Latest update 2 January 2018.
- The Guardian. 2017. “Contaminated eggs: Netherlands failed to sound alarm, says Belgium” in

<https://www.theguardian.com/world/2017/aug/09/contaminated-eggs-netherlands-failed-to-sound-alarm-says-belgium> Latest Update 2 January 2018.

The Irish National Accreditation Board Brochure. 2017. "Irish National Accreditation Board Brochure" in <http://www.inab.ie/FileUpload/INABBrochure.pdf> Latest update 13 December 2017.

Theuvsen, L., Plumeyer, C. H. & Gawron, J. C. 2007. "Certification systems in the meat industry: Overview and consequences for chain-wide communication." *Polish Journal of Food and Nutrition Sciences* 57(4C) : 563-569.