

食品安全管理制度系列研究（四）：食品認驗證制度實務運作之檢討

計畫主持人：洪美仁

協同主持人：陳淳文、宮文祥、吳全峰

計畫摘要

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，推動食品通路業者的自主管理，以及擴大公民參與等多元的途徑，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，以及回應政府所提議的納入通路商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. 食品認驗證制度之規範與架構屬於靜態面的分析，必須要輔以動態面的制度執行面的分析，才能了解這樣的制度執行上有何困境，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政府主管機關與認驗證機構之外，亦牽涉到食品的通路商、民間團體以及消費者等對於認驗證制度之支持與評價，因此本研究團隊將擴大研究的範圍，將食品通路商以及民間團體納入，探討通路商和重要民間團體對於現行認驗證制度之看法，以及分析消費者對於不同食品標章之市場評價。

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：對於哪些認證機構可以對驗證機構進行認證，以及認證機構之規範訂定與管理等，似有中央與地方在管轄權劃分上的問題，連帶的也會有中央與地方應如何協調統整、中央應如何提供必要資源以協助地方等之爭議。此外，地方政府是否已然準備好承擔並執行如此的工作則亦值得深入探討之。本研究將針對上述問題進行法律概念與規範上之釐清與討論，並輔以深度訪談了解實務上中央與地方政府在認驗證

制度管理上如何分工協調？有何困境與改善之道？

2. 食品通路商對食品標章及認驗證制度之看法與評價：食品通路商在整個食品安全治理的架構中扮演著相當重要的角色，大型通路商藉由其掌握銷售通路的優勢，可以對生產者是否要申請驗證以取得相關標章有相當的影響力，因此本研究將針對加入政府「食安守門站」的十一家連鎖通路商進行訪談，以了解其對於標章的看法與評價，是否相信或接受這些標章？對於這些標章背後的認驗證制度抱持何種看法？是否相信這些標章和認驗證制度可以有效降低食品之風險？認為政府在推動這些標章及其認驗證制度上有何可以改善之處？
3. 民間團體對於認驗證制度之看法與評價：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，其檢驗結果將影響社會大眾對標章和認驗證制度之信任，究竟這些民間團體對於認驗證制度抱持何種看法與評價？是否信任和支持這些認驗證制度？認為政府在推動這些標章及其認驗證制度上有何可以改善之處？
4. 進行跨國比較：針對食品標章的認驗證制度，本團隊將蒐集歐美相關法規來進行跨國的比較。首先，本研究將針對美國 2011 年頒布的 Food Safety Modernization Act (FSMA) 中有關 third part certification and accreditation 的規範進行分析，並將其與台灣目前的制度進行比較，以了解有何異同之處，可以替台灣帶來何種借鏡與啟示？除此之外，本研究將探討歐盟與歐盟會員國等兩個不同層級的食安法制設計。歐盟是超國家的組織結構，為強化食安控管，特別設置歐盟食品安全局，專責食安問題。會員國中最重要的大國，如德國或法國等，也有類似的食安專責機構，它們在執行食安稽查的任務上，扮演重要的角色。此外，在國家層級內還涉及國家本身與次級統治團體（如聯邦國中的各邦，或單一國下的地方自治團體）間的分工與協力。在執行食安稽查上，有的由中央主導，有的由地方負責，其成效如何？
5. 消費者對於農產品標章之了解、認知、與信任程度的研究。這是延續過去研究，本研究團隊計畫將繼續進行實體與網路問卷調查，擴大研究的樣本，以了解消費者是否支持與信任這些標章，以及對於標章後面的認驗證制度之了解與評價，以作為未來政府推動標章之參考。

各個子議題預計的研究進度如下表。

	1-2月	3-6月	7-8月	9-10月	11-12月
1. 中央與地方分工協調	法規蒐集與分析		中央與地方主管機關訪談	訪談成果分析	研究成果彙整
2. 食品通路商對認驗證制度評價	通路商資料蒐集與	通路商訪談 架構設計與執行		訪談成果分析	

	接洽			政策建議 討論 期末報告 撰寫
3. 民間團體對認驗證制度評價	民間團體資料蒐集與接洽	民間團體專家座談設計與執行		
4. 跨國法規制度比較分析	歐美各國法規資料蒐集	法律概念與制度設計之比較分析		
5. 消費者調查研究	問卷設計與前測	問卷發放	資料分析	

最後，本研究計畫的預期產出，將結合 2016 年和 2017 年兩年針對食品認驗證制度之法律規範與實務運作面之了解與分析，召開學術研討會，主題為台灣食品認驗證制度之檢討與分析，將本團隊的研究成果展現出來，並邀請產官學界進行評析討論，在修正後，集結成書，提供給相關機構與政府參考。