

NDC-DSD-103-013（委託研究報告）

健全我國食品安全管理機制之研究

國家發展委員會編印

中華民國 104 年 4 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

NDC-DSD-103-013（委託研究報告）

健全我國食品安全管理機制之研究

受委託單位：建業法律事務所
研究主持人：蘇嘉瑞律師/醫師
協同主持人：施明智教授、黃子彬教授、
楊文育總經理

國家發展委員會編印
中華民國 104 年 4 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

提 要

關鍵字：食品安全、源頭管理、上下游產銷鏈監測機制、自主管理、食品消費爭議、舉證責任轉換

一、研究緣起

隨著民眾健康意識抬頭及網路媒體傳播效力的快速發展，食品安全議題越來越受到民眾重視。然而，近幾年來重大食品安全事件卻層出不窮，從稻米殘留農藥、食品添加塑化劑、工業級原料及順丁烯二酸，或食用油添加銅葉綠素等事件，不僅傷害國人的身體健康，亦有損國人對政府治理能力的信心、更重創臺灣美食的國際形象與相關產業之收益，暴露出臺灣對於食品安全的相關機制，實有進一步提升之必要。

食品從生產到消費牽涉複雜的分工階段，而在全球化與區域經濟整合的影響下，食品安全的管理與挑戰更顯複雜，其所面臨的風險包括輸入輸出及在地的源頭管理、國內農產品及加工產品的產製流通監管與風險分析、業者的自主管理能力、消費者權益保護及食品安全教育等議題。

近年來，全球的食品安全管理機制，均一致往「從產地到餐桌」的管理方式發展，亦即將食品產業的生產、製造、販賣到消費，視為一個不間斷的產業連結，並從食品安全的角度，在各階段進行不同的管理，以確保食品安全。

相對於此，我國雖也往此目標邁進，除了在民國（以下同）98年成立常態性的跨部會「食品安全會報」外，並為因應相繼爆發之食品安全事件，進行「食品衛生管理法」的修正，迄至102年為止，並已陸續完成強制登錄制度、大幅加重罰則及建立食品追蹤與追溯系統等重大改革措施，其重點包括產地源頭管理、加強食品產銷鏈之監測把關、業者自主管理、消費者權益保障等面向。

然而，「徒善不足以為政，徒法不足以自行」，食品安全的落實除了良善的政策目標與立法的工作之外，尚須結合業者、民間團體力量，透過從產地到生產銷售環節的整體把關，才能根本解決食品安全的問題。對此，我國

健全我國食品安全管理機制之研究

目前食品安全管理仍面臨上游的生產、製造及下游流通供應鏈等各個環節的管理整合的問題，以及業者自主申請的驗證與標章制度（如 GMP、HACCP、CAS、產銷履歷農產品驗證、吉園圃等）之管理、推廣及與國際接軌等問題，而消費者保護基金、食品安全保護基金或其他保險方式等保障機制的立法工作則尚未完成，其中基金來源、申請資格、理賠裁量標準如何認定等問題，均需詳加研擬與規劃。

為此，本團隊擬進行「健全我國食品安全管理機制之研究」（以下簡稱「本研究計畫」），期能總體檢當前之食品安全管理法規、公私協立分工體制及相關管理作法，並借鏡先進國家之經驗，進而研提具前瞻性的強化食品安全管理機制之具體政策建議。

二、研究方法及流程

本研究計畫之研究方法主要係以文獻分析法為主，並輔以比較法之立論方式進行，其中文獻分析資料，除相關書籍外，並有期刊、論文、專論、研究報告、學術研討會紀錄、相關座談會等，均儘可能以學者專家最新發表之文章、專論為參考文獻，以維持本研究計畫與最新之學說、實務案例同步發展。

關於比較法部分主要係以美國、歐盟、日本等國之相關法規為主，從比較分析法之觀點，一方面透過介紹上開各國對於食品安全管理之相關規範，一方面與我國法制加以比較分析，以探知得否藉由外國立法例，提出對我國現行法制之具體修正建議。

此外，為能了解我國社會各界之意見，於本研究計畫進行期間，共舉辦 4 場焦點座談會，分別邀請有關機關代表、專家學者及實務界人士等與會，俾利本研究報告能以更多元之角度進行分析。另外亦就 10 位專家學者進行深度訪談，以瞭解實務現階段之需求及各界對現行制度之看法，以利本研究綜合相關見解作成具體建議。

三、重要發現

（一）我國風險評估與資訊揭露機制部分：

1. 我國依法成立之風險評估諮議會，仍為附屬於食藥署之諮詢、建議性之定期集會委員會，非為獨立之常設性機關，且我國風險評估程序之透明度較不足，若風險評估機關附屬於風險管理機關，恐有風險管理者選擇有利自身利益之評估結果之疑慮，而損及風險評估機關之客觀、獨立性。況且，就風險評估諮議會任務之相關規範，內容過於概括簡略，其所為的科學意見及風險評估結果所能產生之實質拘束力為何，均不無疑問。
2. 依現行法之規定，風險評估諮議會之會議資料、委員意見或會議結論應予保密，僅於食藥署核定後得公開會議結論，並無確保公眾及利益團體取得即時、客觀、可信賴之風險評估資訊、評估結果及科學意見之規範，其透明程度有所不足，將減損風險評估機關之獨立、中立及客觀之價值。
3. 我國食品安全之資訊揭露，現行制度常以主管機關建置相關網站或線上資料庫為之，然資訊揭露應包括「風險評估結果」及「風險管理政策決定依據」，我國風險評估諮議會之透明程度較為不足，且未有明確規範，使民眾及利益團體得知悉諮議會風險評估之結果，已如前述。此外，於風險管理及政策擬定方面，食藥署均預留兩個月以上期間，使相關利益團體進行評論、表達意見，另針對食安重大議題召開公開說明會，惟，食安法仍未明文風險溝通（包括風險評估、風險管理及政策擬定）之法定程序及專責機構。

（二）我國食品業者自主管理部分

1. 食安法歷經數次修法後，從我國食品業者應實施自主管理，訂定食品安全監測計畫，部分業者亦應符合食品安全管制系統準則，以及建立產品追溯或追蹤系統等規範可以得知，我國法制就業者自主管理部份，已大幅參酌外國立法例，僅於規範方式或密度上仍存有些微差異。
2. 我國食藥署已積極致力於公告修正相關檢驗方法，並有相當程度之完整規範，但仍受限於政府機關之人力與預算，或許將所有標準涵蓋所有食品原料，可能將面臨建置上之困難，此時公協會、廠商、公司本身必須發揮業者之自主管理，自行訂定更高的自主標準。

健全我國食品安全管理機制之研究

3. 吉園圃標章面退場並轉型為產銷履歷或有機農產品，仍應考量吉園圃標章長期以來已獲得農民及消費大眾支持，在轉型過程中亦必須考量如何克服第三方驗證費用過高及程序繁瑣之瓶頸。

(三) 我國源頭管理機制以及食品上下游產銷鏈監測機制部分

1. 我國源頭管理制度由自願性的農產品產銷履歷、強制性又非全面性之追蹤追溯系統，以及食品來源去向資料留存義務等機制所共同運作，不論從行政效能、法令遵循成本或對消費者之權益而言，仍不免有紊亂之感，未必能符合民眾對於知的權利的期待，對於業者端而言，也在一定程度上增加了法令遵循的成本。
2. 觀歐盟之「食品與飼料安全快速預警系統」(The Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF)，一旦發現食品與飼料可能會對人體健康產生危害之際，將啟動快速預警系統，並採取終止或限定有問題食品的銷售、使用等的相關緊急控制措施，並將危害情況通知大眾。而相關食品安全事件等相關資訊，我國乃係由各單位之特定雙口相互聯繫，以電子(紙本)公文及電話方式並搭配 TIFSAN 系統收集國內外相關食品安全等資訊，將相關食品危安訊息向他地方衛生單位及中央通報，再於網站上公布。
3. 觀諸先進國家之法制，雖未單獨課予業者向其上游廠商要求提供相關產品係符合法規要求等文件之義務，但為落實食品安全，確保國人吃的安全衛生，該等先進國家乃係藉由課予食品業者一原則性之責任，並搭配其他配套措施，將食品業者納入協助主管機關監控食品安全之一環。

(四) 我國食品消費事件之消費者權益保護部分

1. 新修正之食安法第 56 條第 1 項，明文採納民法第 191 條之 1 關於「因果關係推定」及「過失推定」之規定，以減輕消費者之舉證責任。然而，消費者於訴訟上所面臨之主要困境，往往係損害難以證明之問題，而立法者針對此部分並未設有舉證責任倒置之特別規定，以致於消費者無法證明身體、健康損害之困境，仍未獲得有效之改善。

2. 立法者不斷透過修法之方式，加重對食品業者裁處罰金及罰鍰之數額，希望能透過裁罰數額之加重，達到懲治不肖食品業者之綜效。然而，食品業者之財力有限，若一味的加重對食品業者裁罰之數額，將導致食品業者無財力再負擔對消費者之損害賠償。
3. 立法者不斷透過修法加重食品業者之刑事罰金和行政罰鍰，而食品業者之民事責任，觀諸消保法第 51 條及食安法第 56 條第 2 項亦設有加重之規定，惟依照該等規定，消費者若欲對食品業者主張懲罰性賠償金，除請求之數額受限外，尚需證明業者之故意過失，對消費者權益之保障仍未臻周全。

(五) 我國食品安全管理公私協力部分：

1. 行政委託是目前行政實務上最常運用之公私協力模式之一，即由行政機關委請私部門提供一定之服務或作為，例如我國食品檢驗機構監督之民間參與程度高，得由民間進行相關認證之檢驗業務。另外，類似於食安法第 9 條之規定，業者應建立追溯追蹤系統之紀錄資料，即是直接以立法方式，課與業者履行行政法上之一般協力義務。
2. 食品安全除了取決於業者良心進行自主管理外，相關從業人員亦必須有足夠之專業知識始能相輔相成，惟我國目前食品業界團體尚待整合，而食品業者本身似亦較欠缺此種意識。又，食品安全議題常經誇大渲染、未經證實或以訛傳訛的錯誤資訊，未能使一般民眾建立起正確的食品安全意識，往往也是導致社會大眾恐慌驚悚的主要原因。
3. 雖我國現行之消費者爭議事件依消保法之規定，應由消保團體提起團體訴訟，現行僅有「中華民國消費者文教基金會」及「台灣消費者保護協會」兩機構，無法消化實際上存在眾多之消費爭議案件，且即便消保團體受理民眾申請提起團體訴訟，現實上仍有訴訟上難以舉證等問題待克服。

四、主要建議事項

茲依主要建議事項所涉及之相關事務後續規劃所需時程，提出立即可行建議及中長程建議如下：

(一) 立即可行建議：

1. 我國風險評估與資訊揭露機制

(1) 具體化風險評估諮議會權責（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

建議於「風險評估諮議會設置辦法」中，明定諮議會進行風險評估之具體措施、作業程序及其職權、編制、預算及權責，並參考外國法制，賦予諮議會相當權限，例如調查、蒐集資料、委託外部機關及請求風險管理各部會提供資料及陳述意見，俾利其進行風險評估。

(2) 提高風險評估及風險管理之透明化及資訊揭露（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

建議得配合相關行政程序法規，明定風險評估諮議會應定期公開資訊、賦予委員以外之利害關係團體有陳述意見之機會，或要求諮議會於必要時應主動徵詢利害關係人及外部獨立意見，以落實風險溝通之資訊揭露及公眾取得資訊之權利；於風險管理層面，行政機關除應公開揭露其施政計畫、進度及成果外，建議於食安法中明定，主管機關於政策擬定及法規修訂時，應給予專家學者、業者及公眾充分陳述意見之機會。

(3) 加強落實風險評估與風險管理機關之客觀性與獨立性（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

現行法下，職掌風險評估之「風險評估諮議會」隸屬於風險管理之「衛生福利部」，惟仍應明確區分兩者權責，以確保風險評估之客觀性、獨立性及正當性，強化利害關係人對風險評估機關之信賴。例如，諮議委員之遴選，建議得參考歐盟及日本模式，建立公開遴選、評選程序，並受民意機關（立法院）適當監督，俾使公眾及不同利害關係團體意見得充分表達，亦得提升諮議會委員之獨立性及正當性，並提升公眾之信賴。

2. 食品業者自主管理

(1) 應建立具體配套措施以強化業者自主管理並減少違反食品規範之誘因（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

政府應建立具體配套措施，以強化業者自主管理並減少違反食品規範之誘因，積極地爭取與先進國家間之貿易協定，使業者為有利可圖而願遵守更高規格之食安管理機制；對於內銷業者而言，駐外單位應盡量協助其至國外參展，蒐集整理當地之即時資訊、出口國食品相關法規、管理制度等資訊，藉著輔導業者擴張其銷售範圍，俾利要求業者有更完善之自主管理措施。亦可提供健全自主管理之業者在稅務、採購通路或其他項目中具有較為優勢之地位，藉由市場機制達到正面的誘因。

3. 源頭管理與上下游監測

- (1) 有效建立食品流向可追溯制度(主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署、農業委員會農糧署、農委會漁業署、農委會畜牧處、農業委員會動植物防疫檢疫局、環境保護署廢管處；協辦機關(單位)：衛生福利部中醫藥司、經濟部工業局、各地方衛生局)

由於源自不同產業鏈之食物涉及不同主管機關，因此，建議由行政院轄下的跨部會食品安全會報，定期檢討並合力發展或引進國內外最新的產品追蹤技術與快速檢驗食品成分的方法，使摻假、使用非法食品添加物或標示不符的食品得以迅速現形；亦建議衛福部編列預算成立北、中、南區食品醫藥稽查大隊，加強對於問題食品業者與高風險食品的稽查工作。

- (2) 建構完善之食品危害快速預警系統(主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署)

我國目前倘生食安事件，乃係透由各衛生單位之特定窗口，以電子公文或電話方式相互傳遞相關食安事件資訊，並配合 TIFSAN 系統收集國內外相關食品安全等資訊。惟，相關食品安全資訊之查詢，我國僅按各次食品安全事件於網頁公告相關資訊，滿足人民被動查詢知的權利，但尚未有似歐盟快速預警制度一般設置一可以方便人民檢索之系統(<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/>)，進而滿足人民主動檢查查詢的權利，此似可作為我國建制食品安全控管機制時參考之依據。

4. 食品消費事件消費者權益保護

- (1) 對於食品業者不法利得之追討，消費者之損害賠償應優先於政府之刑事罰及行政罰（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

對於不肖食品業者不法利得之追討，應從刑事、行政及民事之整體體系均衡發展出發，而非特重刑事罰及行政罰，以免真正受害之消費者無法獲得賠償，特別是針對業者之不法利得，為避免政府與民爭利，消費者之損害賠償應居於優先。

5. 食品安全管理公私協力

- (1) 持續推動民間實驗室之認證（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

食藥署近年已加速民間實驗室之相關認證工作，然在政府人力與經費仍屬有限之情況下，一方面應就食品檢驗證持續引入民間力量，繼續提高認證之民間實驗室之數量，以茲因應。

- (2) 廣泛落實食安教育與訓練（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署；協辦機關：教育部）

就食品安全教育與訓練之落實，對象應從職司食品稽查業務之稽查人員、製造、加工食品之食品從業人員，乃至一般消費大眾；至於方式，由於現代社會接受外界資訊之方式多元，政府應廣泛運用網路、電視、報章雜誌等傳播媒體，對一般民眾宣導正確之食安觀念，學校機關亦可依教育或訓練之對象不同，開設相應之課程，除此之外，善加利用相關公協會之管道與資源亦屬重要。

- (二) 中長期建議：

1. 我國風險評估與資訊揭露機制

- (1) 建立獨立風險評估機關（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

建議可參考日本及歐盟 EFSA 模式，運用公私協力機制，考慮將風險評估諮議會設置為官方或半官方之獨立組織，其地位應與我國各風險管理

機關相當且互不隸屬，並由立法院修法給予相應預算經費及人員編制，職司科學風險評估、提出建議及適當監督風險管理機關。當然，預算經費為我國政府亟待克服之難題，此部分仍待我國政府勉力為之。

(2) 整合風險評估及風險溝通機關(主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署)

我國目前食品安全之風險溝通，多經由各風險管理機關職掌，建立相關網站或線上資料庫為之，惟歷經多次食品安全事件後，民眾似對官方機構較無信心，且風險評估之資訊揭露(output)、公眾參與及資訊蒐集(input)，或食品風險觀念及安全教育宣導等風險溝通事宜，亦不宜完全由負責風險管理之官方組織為之。建議得運用公私協力機制，參考歐盟及日本法制，將風險溝通與風險評估機構結合，由獨立、客觀、專業之風險評估組織，同時負責風險溝通及食品安全教育事宜，且如上所述，風險評估機關應與風險管理機關互相獨立且互不隸屬。

2. 食品業者自主管理

(1) 除了一定規模以下之食品業者外，逐步擴張食品業者應採行追溯追蹤制度之範疇，並將登錄資訊予以類型化(主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署、行政院農委會、行政院環保署)

建議於全面落實可追溯性制度之前期，可先依食品可能之風險範圍及風險程度，逐步就風險高之食品公告強制實施，待將來相關制度穩定建置後，得效法歐盟法制之精神，擴張食品業者應採行追溯追蹤制度之範疇，但考量追溯追蹤制度之建立必須支出之金錢成本及實際運作之可行性，仍宜將「微型」、「小型」或一定規模以下之食品業者排除在外。同時，亦必須與農委會已推行多年之農產品產銷履歷制度就相關規定、認證等制度規範，以及編碼、資料交換格式、資料庫等資訊系統與以整合，並將登錄資訊區分為「可揭露」、「不可揭露」及「內部管理」三大部分，消費者能查詢可揭露資訊，達到資訊透明化的需求；政府主管機關可查詢可揭露及不可揭露兩部分的資訊，達到安全管理的目的；而基於營業機密理由，個別廠商除了上述兩種資訊外，尚可自主管理內部資訊，可減少業者對於資訊揭露影響其營業活動所產生之疑慮。

(2) 建立食品技師簽證制度 (主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署)

建議引進食品技師簽證制度，以立食品技師專法之方式，訂定特定職務應由食品技師簽證；亦或可於其他與食品安全相關之法規內，訂定特定與食品安全有關事項應經由食品技師簽證，或者規範具有一定規模或於食品市場上佔有一定比率者之食品業者，就與食品安全有關之事項須進行強制簽證；若該食品業者之營業額未達一定金額時，即便不強制辦理食品技師簽證，但主管機關可加強抽查該食品業者之生產製造流程，讓食品業者欲降低主管機關之抽查次數，而主動委請食品技師就食品安全事項進行外部簽證。

(3) 將包括 GMP 在內之食品標章重新檢討與整合 (主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署、行政院農委會、經濟部工業局)

雖然目前政府之政策方向，決定將 GMP 標章制度逐步淡化官方色彩，未來將授權工作移轉給公協會團體辦理，加入消費者團體代表及通路業者，強化第三方專業機構與消費者保護團體共同監督機制。惟本文認為，應將我國各項食品標章予以整合，成立一個國家品質標章之概念，由政府機關來驗證把關，類似於健康食品的小綠人標章或有機產品標章，增加民眾的信心亦可提高其經濟價值。甚至，賦予主管機關在業者違反標章制度所揭發之各項衛生標準時，有相當程度之處罰規範。

3. 源頭管理與上下游監測

(1) 重視食品技師，作為上下游監測、溝通連結之角色 (主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署)

我國目前累計持有食品技師證照者約有 1600 人，建議我國可妥適安排運用具豐富食品證照專業人才，將具有專業背景與知識的食品技師做為稽核上、中、下游溝通連結之角色。例如，比照會計師建立簽證制度，要求一定規模的廠商必須自聘食品技師，將相關資料提交給食品技師簽證，以落實食品安全之監管。我國目前僅肉品、水產品、餐盒、乳製品

四種高風險的食物有強制採用食品技師的制度，建議將油品列為下一個應強制採用食品技師制度之產品。

(2) 加強食品從業人員之專業素養(主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署)

除了透過外部第三方的專業技師就食品安全加以把關外，建議藉由食品業者組成公會，每年提供一定時數的課程，並要求業者需修滿一定時數的課程或教育訓練，強化食品從業人員的相關知識與素養，以確實達到食品上下游產銷鏈監測之機制。

4. 食品消費事件消費者權益保護

(1) 對於未顯病徵之食品安全事件受害消費者，若符合一定要件，亦得請求一定範圍之賠償(主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署)

針對消費者病徵尚未顯現之情況下，我國或可參考美國實務之見解，讓消費者在符合一定要件之下，縱使尚未有病徵顯現，亦得請求「未來醫療檢測」、「保險費用增加」等費用，藉以保障消費者權益，並同時避免對食品業者課予過重之責任。

(2) 鑒於食品安全事件之本質及基金收支平衡之維護，建議不宜將消費者補償納入基金之用途。退步言之，縱將消費者之損害補償列入食安基金之用途中，亦應為一定適用範圍之限縮(主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署)

論者有謂，基於消費者權益之保障，應將「消費者之損害賠償」列入食安基金之使用範圍，以避免政府向業者裁罰取得巨額罰款後，反致食品業者無財力再負擔對消費者之損害賠償(消基會，2013)，雖值參考。惟，食安基金之來源有限，如將消費者之損害賠償一概納入食安基金用途，恐有不足支應之疑慮。再者，食品安全事件則多半肇因於業者之違法行為，與藥害救濟基金係針對「正當使用合法藥物而受害」所為之補償有所不同，自不宜比附援引將消費者補償納入基金之用途。退步言之，縱未來立法選擇將消費者之損害賠償納入食安基金之用途，亦應為一定適用範圍之限縮，解釋上宜限於消費者醫療費用等支出，而不應包

山包海將消費者因購買產品之財產上損害亦納入，以兼顧消費者權益之保障及食安基金收支之平衡。

- (3) 建議加重食品業者之民事責任，藉以強化食品業者自主管理之誘因（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

透過加重食品業者之民事責任，促使中下游食品製造、加工、輸入與零售業者加強自行控管食品原物料安全與流向，並要求其上游業者提供安全性檢驗報告始能加以使用。本文建議或可於食安法中新增關於懲罰性違約金之規定，具體的修法方向應為：食品業者所生產或銷售的食品經衛生主管機關抽驗出不符本法規定得添加並對人體健康有危害之虞的物質，經衛生主管機關裁處行政罰並確定者，因食用系爭食品而有健康危害或危害之虞的消費者得出示食品消費金額單據向食品業者請求賠償高於消費金額之懲罰性違約金。

5. 食品安全管理公私協力

- (1) 善用民間團體等進行資訊處理與風險溝通（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

考量食品安全相關資訊提供與風險溝通之國家高權色彩較為淡薄，復政府預算有限以及身為公權力代表，建議可善用業者以及非營利組織等提供、蒐集食品安全相關情報，甚至擔任風險溝通之角色。

- (2) 以食安基金補助或設置一公正第三方之常設抽驗機構；以立法方式放寬現行消費者團體起訴之要件（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

依現行食安法第 56 條之 1 第 3 項規定，食品安全保護基金之用途除其中列舉 4 款之特定用途外，尚有第 5 款「補助其他有關促進食品安全之相關費用」之概括性規定，是如能適當地解釋運用該款規定，應能透過該基金去補助、甚至是設置一公正第三方之常設抽驗機構，以便將來逐步完備定期抽樣、檢驗之制度。

另，可考慮以立法方式放寬現行消費者團體起訴之要件，至於具體如何放寬，以德國而言，其要件相對我國即較為寬鬆，如「消費者團體設立 1 年以上」、「團體成員 75 人以上」等，然因各國民情、立法政策有異，其具體應如何放寬，仍有待評估，但為免消費者團體起訴要件一旦放寬，導致濫訴情況發生，建議仍可保留現行法「經消費者保護官同意」之要件。

最後，就是否賦予消費者團體公權力，政策方向上似無不可，惟應先釐清該公權力事項委託是否涉及權限移轉？如屬權限移轉之行政委託，尚須有法規依據、授權（行政程序法第 16 條）、民間辦理公權力事項之監督機制為何、民間機關是否權責相符等問題。例如：先行評估相關行政業務是否適於委託，於適法之情形下再檢討其可行性，包括以何種方式進行公權力委託；選擇符合機關所要求之積極與消極資格之委託團體，並予必要之輔導與適時之監督考核等。

健全我國食品安全管理機制之研究

目次

提 要.....	I
目 次.....	XV
表 次.....	XXI
圖 次.....	XXIII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起	1
第二節 研究目的	3
第三節 研究方法與架構	3
第二章 我國食品安全管理之機關事權劃分.....	5
第一節 我國食品安全管理之中央部會組織與事權	5
第二節 我國食品安全管理之地方機關組織與事權	48
第三節 我國食品安全管理之跨機關組織與事權	50
第三章 我國食品安全管理機制現況與重大食品安全事件.....	61
第一節 我國現行食品安全管理機制之概況	61
第二節 我國歷年重大食品安全事件之回顧	67
第三節 小結	78
第四章 風險分析與資訊揭露機制之比較分析.....	81
第一節 我國風險分析與資訊揭露機制之現況	86
第二節 先進國家風險分析與資訊揭露機制之現況	88
第三節 我國與先進國家風險分析與資訊揭露機制之比較	105
第四節 小結：我國風險分析與資訊揭露機制之改進方向	113

第五章 食品業者自主管理之比較分析	117
第一節 我國食品業者自主管理之現況	117
第二節 先進國家食品業者自主管理之現況	128
第三節 我國與先進國家食品業者自主管理之比較	136
第四節 小結：我國食品業者自主管理之改進方向	141
第六章 源頭管理之比較分析	147
第一節 我國源頭管理之現況	147
第二節 先進國家源頭管理之現況	159
第三節 我國與先進國家源頭管理之比較	171
第四節 小結：我國源頭管理之改進方向	178
第七章 食品上下游產銷鏈監測機制之比較分析	181
第一節 我國上下游產銷鏈監測機制之現況	181
第二節 先進國家上下游產銷鏈監測機制之現況	184
第三節 我國與先進國家上下游產銷鏈監測機制之比較	190
第四節 小結：我國上下游產銷鏈監測機制之改進方向	191
第八章 食品消費事件消費者權益保護之比較分析	195
第一節 我國食品消費事件消費者權益保護之現況	195
第二節 先進國家食品消費事件消費者權益保護之現況	200
第三節 我國與先進國家食品消費事件消費者權益保護之比較.....	210
第四節 小結：我國食品消費事件消費者權益保護之改進方向.....	214
第九章 食品安全管理公私協力之比較分析	217
第一節 公私協力之概說	217
第二節 我國食品安全管理公私協力之現況	219

第三節 先進國家公私協力之經驗與現況	225
第四節 我國與先進國家公私協力之比較	229
第五節 小結：我國公私協力之改進方向	232
第十章 結論與建議	239
第一節 研究發現	240
第二節 健全我國食品安全機制之建議	244
參考書目	254
附錄	282
附錄一：深度訪談提綱	282
附錄二：深度訪談紀錄	287
附錄二－1	287
第一次深度訪談紀錄摘要	287
附錄二－2	294
第二次深度訪談紀錄摘要	294
附錄二－3	301
第三次深度訪談紀錄摘要	301
附錄二－4	309
第四次深度訪談紀錄摘要	309
附錄二－5	316
第五次深度訪談紀錄摘要	316
附錄二－6	322
第六次深度訪談紀錄摘要	322
附錄二－7	329

健全我國食品安全管理機制之研究

第七次深度訪談紀錄摘要	329
附錄二－8	337
第八次深度訪談紀錄摘要	337
附錄二－9	345
第九次深度訪談紀錄摘要	345
附錄二－10	353
第十次深度訪談紀錄摘要	353
附錄三：焦點座談會會議資料	361
附錄四：焦點座談會會議紀錄	417
附錄四－1	417
第一次焦點座談會會議紀錄摘要	417
附錄四－2	426
第二次焦點座談會會議紀錄摘要	426
附錄四－3	432
第三次焦點座談會會議紀錄摘要	432
附錄四－4	440
第四次焦點座談會會議紀錄摘要	440
附錄五：公共政策大家談	450
議題一	450
議題二	451
議題三	453
議題四	454
附錄六：期中審查意見回覆與修正說明表	455

附錄七：期末審查意見回覆與修正說明表.....473

健全我國食品安全管理機制之研究

表 次

表 2-1：各中央部會有關食安之權責分工.....	38
表 2-2：各主要機關所適用食安法令整理表.....	38
表 2-3：跨部會有關食安之權責分工.....	59
表 4-1：我國與先進國家風險分析與資訊揭露機制之比較整理.....	105
表 5-1：我國與先進國家就食品業者自主管理制度之比較整理.....	138
表 6-1：ISO22000 與其他管理系統之比較.....	152
表 6-2：油安新政策.....	157
表 6-3：有關單位在可追溯系統下的角色與職責.....	160
表 6-4：我國與先進國家不安全食品通關監管的比較分析.....	174
表 6-5：我國與先進國家就源頭管理制度之比較整理.....	176
表 7-1：食藥署針對輸入油脂之邊境管制.....	183
表 7-2：歐盟食品衛生相關規範體系.....	185
表 7-3：我國與先進國家就上下游產銷鏈監測機制之比較整理.....	190
表 8-1：我國與先進國家食品消費訴訟舉證責任之比較整理.....	211
表 9-1：我國與先進國家就食品安全管理之公私協力比較整理.....	229

健全我國食品安全管理機制之研究

圖 次

圖 2-1：我國食品安全管理機制之組織架構.....	5
圖 4-1：風險分析示意圖.....	82
圖 4-2：風險評估示意圖.....	84
圖 4-3：風險分析三要素.....	101
圖 4-4：食品安全委員會之組織架構.....	103
圖 4-5：風險評估之流程.....	104
圖 6-1：我國 TIFSAN 系統之運作方式.....	173

健全我國食品安全管理機制之研究

第一章 緒論

根據聯合國糧食及農業組織以及世界衛生組織的觀察，現今食品控制部門所面對的挑戰包括（FAO,WHO, 2003 : 4-5）：

- 食源性疾病的壓力日益增大，不斷出現新的食源性危害；
- 應用於食品生產、加工及銷售方面的技術日新月異；
- 著重於消費者保護並以科學為基礎的食品控制體系日趨發展；
- 國際食品貿易的發展以及食品安全和品質標準一體化的需要；
- 包括快速都市化在內的生活方式改變；
- 消費者日益瞭解食品安全和品質問題，並不斷要求獲得更準確的資訊；

相對於此，我國食品安全衛生管理法（以下簡稱「食安法」）訂定於民國（以下同）64年（當時名稱為「食品衛生管理法」，全文32條），然而，迄今食安法已歷經11次修正，其中有8次修正在90年以後，這一方面反映出政府與民眾對於食品安全的重視，也顯示我國多次透過修法，希望能彌補我國法令與國際間的落差，然而，晚近食品相關事件仍發生，在人力資源有限的情形下，在應對時不免有捉襟見肘之感。對此，也難免讓人反思：在努力追趕國際法令落差的同時，我國食品安全政策是否仍有所不足，從而尚有加強之空間？為此，本文擬先說明本研究在執行過程中將採行之程序與方法，以及整個計畫之研究整體架構。

第一節 研究緣起

隨著民眾健康意識抬頭及網路媒體傳播效力的快速發展，食品安全議題越來越受到民眾重視。然而，近幾年來重大食品安全事件卻層出不窮，從稻米殘留農藥、食品添加塑化劑、工業級原料及順丁烯二酸、食用油添加銅葉綠素，以至於近期爆發之餽水油及飼料油事件，不僅傷害國人的身體健康，

健全我國食品安全管理機制之研究

亦有損國人對政府治理能力的信心、更重創臺灣美食的國際形象與相關產業之收益，暴露出臺灣對於食品安全的相關機制，實有進一步提升之必要。

食品從生產到消費牽涉複雜的分工階段，而在全球化與區域經濟整合的影響下，食品安全的管理與挑戰更顯複雜，其所面臨的風險包括輸入輸出及在地的源頭管理、國內農產品及加工產品的產製流通監管與風險分析、業者的自主管理能力、消費者權益保護及食品安全教育等議題。

近年來，全球的食品安全管理機制，均一致往「從產地到餐桌」的管理方式發展，亦即將食品產業的生產、製造、販賣到消費，視為一個不間斷的產業連結，並從食品安全的角度，在各階段進行不同的管理，以確保食品安全。

相對於此，我國雖也往此目標邁進，除了在 98 年成立常態性的跨部會「食品安全會報」外，並為因應相繼爆發之食品安全事件，進行「食品衛生管理法」的修正，迄至 103 年為止，並已陸續完成強制登錄制度、大幅加重罰則及建立食品追蹤與追溯系統等重大改革措施，其重點包括產地源頭管理、加強食品產銷鏈之監測把關、業者自主管理、消費者權益保障等面向。

然而，「徒善不足以為政，徒法不足以自行」，食品安全的落實除了良善的政策目標與立法的工作之外，尚須結合業者、民間團體力量，透過從產地到生產銷售環節的整體把關，才能根本解決食品安全的問題。對此，我國目前食品安全管理仍面臨上游的生產、製造及下游流通供應鏈等各個環節的管理整合的問題，以及業者自主申請的驗證與標章制度（如 GMP、HACCP、CAS、產銷履歷農產品驗證、吉園圃等）之管理、推廣及與國際接軌等問題，而消費者保護基金、食品安全保護基金或其他保險方式等保障機制的立法工作則尚未完成，其中基金來源、申請資格、理賠裁量標準如何認定等問題，均需詳加研擬與規劃。

為此，本團隊擬進行「健全我國食品安全管理機制之研究」（以下簡稱「本研究計畫」），期能總體檢當前之食品安全管理法規、公私協力分工體制及相關管理作法，並借鏡先進國家之經驗，進而研提具前瞻性的強化食品安全管理機制之具體政策建議。

第二節 研究目的

根據本研究主題與研究緣起之探討，本研究之目的如下：

- 一、檢視我國食品安全管理機關事權劃分之現況，嘗試發現改善空間或提出精進建議。
- 二、檢視我國歷年重大食品安全事件，嘗試發現改善空間或提出精進建議。
- 三、檢視我國風險評估與資訊揭露機制之現狀，嘗試發現改善空間或提出精進建議。
- 四、檢視我國源頭管理機制之現狀，嘗試發現改善空間或提出精進建議。
- 五、檢視我國食品上下游產銷鏈監測機制之現狀，嘗試發現改善空間或提出精進建議。
- 六、檢視我國食品業者自主管理之現狀，嘗試發現改善空間或提出精進建議。
- 七、檢視我國食品消費事件之消費者權益保護現狀，嘗試發現改善空間或提出精進建議。
- 八、檢視我國公私協力分工體制之現況，嘗試發現改善空間或提出精進建議。

第三節 研究方法與架構

本研究計畫之研究方法主要係以文獻分析法為主，並輔以比較法之立論方式進行，其中文獻分析資料，除相關書籍外，並有期刊、論文、專論、研究報告、學術研討會紀錄、相關座談會等，均儘可能以學者專家最新發表之文章、專論為參考文獻，以維持本研究計畫與最新之學說、實務案例同步發展。

關於比較法部分主要係以美國、日本、歐盟、丹麥、德國等國之相關法規為主，從比較分析法之觀點，一方面透過介紹上開各國對於食品安全管理之相關規範，一方面與我國法制加以比較分析，以探知得否藉由外國立法例，提出對我國現行法制之具體修正建議。

健全我國食品安全管理機制之研究

此外，為能了解我國社會各界之意見，於本研究計畫進行期間，共舉辦 4 場焦點座談會，分別邀請有關機關代表、專家學者及實務界人士等與會，俾利本研究報告能以更多元之角度進行分析。另亦就 10 位專家學者進行深度訪談，以瞭解實務現階段之需求及各界對現行制度之看法，以利本研究綜合相關見解作成具體建議。

本研究計畫分為十個章節，架構如下：

第一章為「緒論」，本章主要係在說明本研究之研究緣起、研究目的，及研究方法與架構；

第二章為「我國食品安全管理之機關事權劃分」，以此為開端，主要目的在於了解我國食品安全管理之中央、地方及跨機關組織與事權之分工現況；

第三章為「我國食品安全管理機制現況與重大食品安全事件」，本章之重點，乃在於透過我國重大食安事件之回顧，了解我國食品安全管理之現況；

第四章為「風險分析與資訊揭露機制之比較分析」，本章主要以風險分析作為食品安全管理之前哨站；

第五章為「食品業者自主管理之比較分析」，本章主要在探討如何強化業者自發性加強自身食品安全之管理；

第六章為「源頭管理之比較分析」、第七章為「食品上下游產銷鏈監測機制之比較分析」，此兩章主要在探討政府機關如何透過「源頭管理」、「食品上下游產銷鏈監測機制」加強對食品安全之管理；

第八章為「食品消費事件消費者權益保護之比較分析」，本章主要係在探討食品安全事件受害消費者權益之保護；

第九章為「食品安全管理公私協力之比較分析」，本章主要係探討如何有效結合政府機關和民間之力量，以發揮食品安全管理之最大綜效；

第十章為「結論與建議」，本章主要係針對上述內容為綜合之整理，並提出本研究之具體政策建議。

第二章 我國食品安全管理之機關事權劃分

關於我國食品安全管理機制，由於所涉機關、法令繁多，為了解現況俾便後續討論，以下將藉由本章對於我國食品安全管理之中央、地方及跨機關組織之事權劃分及其職掌之食品安全相關法令等，進行整理。茲先就我國食品安全管理機制之組織架構示意如下圖：

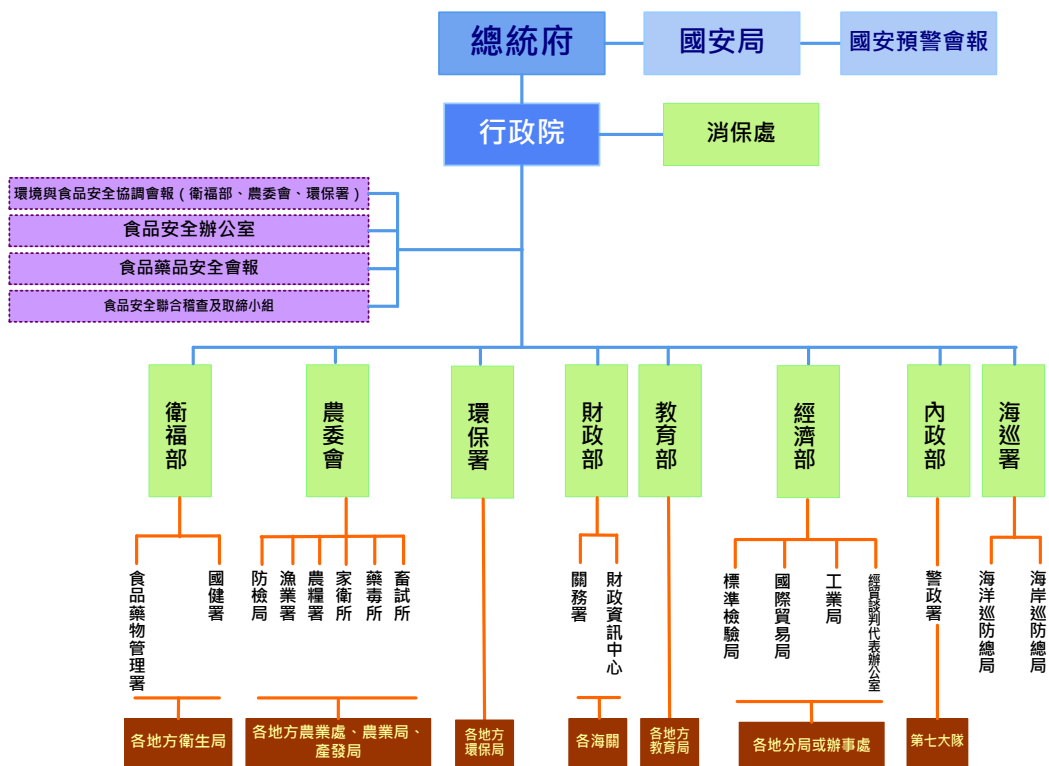


圖 2-1：我國食品安全管理機制之組織架構

資料來源：本研究整理

第一節 我國食品安全管理之中央部會組織與事權

一、衛生福利部

健全我國食品安全管理機制之研究

(一) 組織架構與權責分工

1. 中央機關（衛生福利部）

衛生福利部（下稱「衛福部」），其下共有 6 個機關，針對與食品安全管理密切關聯之機關及其組織權限，茲簡要分述如下：

(1) 食品藥物管理署（下稱「食藥署」）：

其職權包含前階段之食品管理、政策及相關法規研擬；食品查驗登記、審查與審核及產品風險評估、中階段之業者生產流程之稽查與輔導；產品檢驗研究與科技發展與後續相關食品安全之風險管理、監視、危害事件調查、處理以及消費者保護措施之推動等。例示如下：

- A. 食品與食品器具、食品容器、食品包裝、食品添加物、罕見疾病特殊營養食品之查驗登記與其許可文件變更、移轉、展延登記之審查，及許可文件之核發、換發、補發；
- B. 新穎性食品之安全評估；
- C. 食品生產流程管理之規劃及政策推動；
- D. 食品營養成分分析、食品標示之管理；
- E. 食品業、餐飲業衛生管理、政策與相關法規之研擬及輔導；
- F. 食品風險評估；
- G. 食品危害事件之應變及管理；
- H. 食品實驗室管理與認證業務之規劃及執行；
- I. 食品製造工廠查核業務之規劃及執行。（衛生福利部食品藥物管理署，2013）

(2) 中醫藥司：

基於「藥食同源」之概念，實務上時有發生無法清楚區分產品原料應屬食品或藥品之情形，亦產生無法確認該等成份應屬何機關管轄之問題。是以，為確保食品安全之管理，中醫藥司之職權為會同食藥署之人員，藉由跨部會之合作機制以判定該等成份之屬性，並確保供人民食用之產品中所添加或使用之成份，皆有確實受應管轄機關控管。

(3) 國民健康署：

國民健康署主要職司於國民健康控管，如推廣健康飲食及生活習慣、防癌保健等業務。惟食品安全事項涉及之範圍甚廣，實務上係橫跨各專業領域而需各機關相互合作始得為國人「食的安全」確實把關。據此，就食品安全管理相關事項，國民健康署係扮演後勤單位，除向國民介紹食品成份並宣導何為不宜食用之成份外，亦同時配合食藥署提供國民相關健康檢查等服務。(國民健康署)

2. 機關橫向聯繫溝通

鑑於食品安全事項，實質上乃係橫跨各個行政單位，而有強調並建立各部會、機關間之溝通及相互間合作之必要，現今衛福部已與環保署建立毒性化學物質之列管通報；並與財政部及經濟部合作，強化食品添加物源頭管理，包括「進口分流」、「製造分區」及「販賣分業」之「三分策略」，藉以防堵不當化學物質流入食品產業。(衛生福利部食品藥物管理署，2013)

(二) 涉及食安管理相關法規

衛福部食藥署適用之食安法規主要為食品安全衛生管理法及健康食品管理法，茲略述內容如下：

1. 食品安全衛生管理法

為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，於民國 64 年制定公布「食品衛生管理法」，其後歷經十二次修正，於 103 年 2 月 5 日正式更名為「食品安全衛生管理法」，並依照該法內容制定眾多法規命令與行政規則。

2. 健康食品管理法

為加強健康食品之管理與監督，維護國民健康並保障消費者之權益，於民國 88 年制定公布健康食品管理法，以針對提供特殊營養素或具有特定保健功效之食品加強管制。

（三）施政目標與計畫

1. 強化食品藥物管理，保障民眾健康

針對近年來頻繁發生之食安問題，食管署目前擬定之施政目標為：a. 建立食品、藥物及化粧品之管理與風險評估體系，透過加強食品藥物之原料及食品添加物管理、源頭管理及流通稽查，重建 MIT 食品藥物之產品信譽；b. 推動跨部會合作取締不法藥物及黑心食品，以徹底免除黑心食品流動於市場上；c. 建立與國際調合之食品添加物分類，以確保我國之食品添加物等相關規範與國際接軌。

2. 重要計畫項目

（1）重建食品藥物安全（清雲行動五五方案）計畫、食品安全管制科技發展計畫，該二計畫強調之目標為加強「源頭管理」，強調自源頭開始為食品管理及風險控管，藉由擴大食品品質及安全監測計畫，以持續性的監控食品安全。其細部實施方式例如：建立業者及產品登錄制度、健全產品原料管理、加強輸入食品之管理等。再者，為避免大眾對食品安全疑義過度恐慌，該計畫預計透過加強消費者之衛生安全教育與風險溝通，以確保大眾對於食品相關資訊有正確的認知。

（2）基因改造食品之前瞻性議題及強化風險分析能力科技計畫

有鑑於基因改造食品，無論種類或數量皆有日益增加之情事，故針對基因改造食品之安全性議題，特別要求加強風險評估及相關性研究。

3. 其他加強食安之措施

（1）除前開計畫外，衛福部欲藉由整合中央及地方能量，正式啟動聯合稽查及取締小組，優先針對已認證食品、具國家標準及相關檢驗標準的食品、每日生活必需且影響健康重大的食品，分批展開稽查與取締；而原地方政府例行性食品安全稽查工作，以及衛福部、農委會等重點專案監

測計畫不會中斷，仍然繼續執行。藉此加以確認原經認證之產品，是否確實有持續性的維持原先送樣檢驗之品質。

- (2) 納入食品三級品管之新管理模式，透過一級品管（強制檢驗）、二級品管（機構驗證）及三級品管（政府稽查）之方式，搭配強化檢舉人保障機制、成立食品安全保護基金等相關機制，藉以提升食品安全管理並保障國人健康。
- (3) 為使人民可方便獲取相關食品安全等資訊，強調資訊公開，保障人民知的權利，衛福部於 102 年 12 月 3 日發布「食品業者登錄辦法」，要求具有高風險之食品添加物業者應採取資訊化之管理措施；而針對劣質油品事件，則要求食用油脂製造及輸入業者於 103 年 10 月底完成登錄，預計屆時油脂製造工廠約 100 家及輸入業者約 500 家將納入實施登錄，藉以確實將該等業者納入登錄系統以便日後之追溯追蹤。（衛生福利部，2014）

二、農業委員會

（一）組織架構與權責分工

1. 中央機關（農委會）

行政院農業委員會（下稱「農委會」），就食品安全管理而言，主管生產階段之農、漁、畜牧產品之安全，其職責主要針對食物的栽種、養殖、生產、及收穫進行管理，包括農藥、動物用藥物、添加物之使用，並執行水果、蔬菜、肉品、養殖水產品在上市前之藥物殘留及衛生檢查工作，以完善源頭之管理；農委會下轄共 57 個直屬機關，其中，與食品安全管理密切關聯之機關及其組織權限，茲簡要分述如下：

（1）農糧署：（行政院農業委員會農糧署，2014）

職掌農作物（稻米、蔬菜、果樹、雜糧、食用花卉）之生產、運銷加工、檢驗及管理業務，例如農產品上市前農藥殘留抽驗（執行面）、稻米分級檢驗、推動產銷履歷農產品、吉園圃安全蔬果、有機農產品、CAS 優良食米，並掌理農民生產面農藥、肥料、種苗檢查業務之策劃、執行及監督。例示如下：

健全我國食品安全管理機制之研究

- A. 農藥安全使用宣導教育之策劃、推動及督導；
- B. 安全用藥教育資材之編訂、製作；
- C. 農作物農藥殘留監測與管制之策劃、推動及督導；
- D. CAS 吉園圃驗證標章推廣之策劃、推動及督導；
- E. 有機農產品及認驗證之輔導；
- F. 土壤與肥料管理相關法規、方案計畫之擬訂、執行及督導；
- G. 土壤、肥料相關業務之試驗研究、示範推廣與教育訓練之策劃及督導；
- H. 農作物公害案件之協助查處及重金屬污染監測管制；
- I. 國產農作物產品加工事業之策劃、輔導及監督；
- J. 糧商管理業務之擬訂及督導；
- K. 市售食米抽檢計畫之擬訂及督導；
- L. 稻米檢驗法規與檢驗制度之研擬及推動；
- M. 稻米品質檢驗之擬訂及推動；
- N. 稻米檢驗技術之研究及推廣；
- O. 稻米品質調查計畫之策劃及督導。

(2) 漁業署：（行政院農業委員會漁業署，2014）

職掌水產品上市前衛生品質之抽驗及監測、水產品 CAS 驗證、產銷履歷驗證、有機驗證之推動及水產配合飼料管理。。例示如下：

- A. 養殖水產品生產安全、衛生管理及輔導；

- B. 配合辦理養殖水產動物防疫、檢疫事項；
- C. 水產品生產之品質安全管理之策劃、推動及督導；
- D. 水產品標示與品牌建立之策劃、推動及督導；
- E. 水產品認驗證之策劃、推動及督導；
- F. 水產品加工、保鮮與品質提昇之策劃、推動及督導；
- G. 水產配合飼料之登記、管理及督導；
- H. 其他有關水產品安全事項。

(3) 農委會畜牧處：（行政院農業委員會，2014）

職掌畜禽產品上市前藥物殘留監測、CAS 肉品及蛋品等驗證、有機畜產品、畜禽產品產銷履歷驗證之推動及飼料、飼料添加物管理。例示如下：

- A. 關於畜產品試驗研究與品質管制之策劃及督導事項；
- B. 關於畜牧事業產生污染之防治策劃及督導事項；
- C. 關於畜牧場登記管理之策劃及督導事項。

(4) 動植物防疫檢疫局：（行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2014）

職掌法規面上動植物農產品用藥之一切業務，為農委會食品安全事務之對外窗口。業務包括監測、宣導畜禽飼養用藥、屠宰衛生檢查、畜禽產品上市前藥物殘留監測（藥物殘留標準由衛福部訂定）、農藥之生產、輸入輸出、檢驗及殘留標準（由衛福部訂定，並由農糧署執行抽驗）。例示如下：

- A. 動植物防疫檢疫、畜禽屠宰衛生檢查、動物用藥品與衛生資材、獸醫公共衛生等政策、法規、方案、計畫之擬定、執行與督導；

健全我國食品安全管理機制之研究

- B. 植物防疫、檢疫人員與獸醫師之管理政策、法規、方案、計畫之擬定、執行與督導；
 - C. 動植物防疫、檢疫與畜禽屠宰管理科技之研究發展及技術服務。動植物防疫、檢疫及畜禽屠宰管理技術、程序、方法之研議、執行及督導；
 - D. 國內外動植物防疫、檢疫、畜禽屠宰管理等之疫情報告、資訊蒐集、風險分析、技術諮商及諮詢服務；
 - E. 輸出入動物與畜、禽、水產品疫病之精密檢查及處理；
 - F. 輸出入植物與其產品之有害生物之精密檢查及處理；
 - G. 輸出入動植物與其產品之檢疫證明書之簽發、查核、管理及督導；
 - H. 動植物防疫、檢疫及畜禽屠宰管理人員之管理與訓練；
 - I. 其他有關動植物之防疫、檢疫及畜禽屠宰管理事項。
- (5) 農藥藥物毒物試驗所：
職掌農產品農藥及重金屬殘留檢驗。
- (6) 家畜衛生試驗所：
職掌動物衛生、疾病防治、傳染病診斷及防疫。
- (7) 畜產試驗所
飼料及生乳之抽樣檢驗：。

2. 機關橫向聯繫溝通

農委會主管生產階段之農、漁、畜牧產品之安全，故農產品上市或經加工製成食品後，即為衛福部之職掌範圍；另依據食品安全衛生管理法第 15 條第 2 項之規定，動植物用藥品，其殘留容許量之標準，應由中央主管機關會商相關機關定之，故實務上係由衛福部主導訂定，再交由農委會糧農署及

防檢局執行；最後，如前所述，農委會、環保署、衛福部已共同建置環境保護與食品安全通報及應變處理平台。

(二) 涉及食安管理相關法規

以下各法規之職掌機關為農委會，惟執行上，則依法規類別及法條內容，分別委由農糧署、漁業署、農委會畜牧處、動植物防疫檢驗局執行，茲擇重要者略述如下：

1. 農產品生產及驗證管理法

明定優良農產品、有機農產品，及產銷履歷農產品（Traceability Agricultural Product, TAP）之申請、審查機制、認證及驗證機構，其內容包含農產品之標章、安全管理、抽樣查驗及取締罰則等內容。

2. 農產品標章管理辦法

區分農產品標章為優良、有機、產銷履歷等三種，並規範其規格、使用期間、驗證程序、標示。

3. 優良農產品驗證管理辦法

4. 有機農產品及有機農產品加工品驗證管理辦法

5. 產銷履歷農產品驗證管理辦法

依農產品生產及驗證管理法授權訂定，主要內容為訂定「臺灣良好農業規範」（Taiwan Good Agriculture Practice, TGAP）及產銷履歷之相關規範。

6. 農產品檢查及抽樣檢驗辦法

依農產品生產及驗證管理法第 15 條授權訂定，就農產品經營業者執行檢查或抽樣檢驗，其檢驗事項包括優良、有機、加工、進口農產品及產銷履歷、標章、動植物用藥等規定。

7. 畜牧法

規範畜牧場衛生管理、屠宰管理、乳業管理，建立斃死畜禽處理方式及紀錄查核，防範斃死畜禽非法流用，並配合防疫檢疫機關依據「化製場及化

製原料運輸車消毒及管理辦法」，加強化製場、化製原料運輸車輛消毒與管理，以管理廢棄動物屠體之使用。

8. 肥料管理法

規範肥料之登記、生產製造、輸入輸出、販賣及查驗與監督。

9. 飼料管理法

職掌飼料及飼料添加物之成分、製造、加工、分裝、標示、販賣、輸入輸出，包括其監督、檢查、取締及申請檢驗登記，並主管飼料工廠之設立登記及許可。

10. 動物用藥品管理法

內容包括動物用藥品範圍，及管理製造者、販賣者等相關規定，其目的係解決養畜禽藥品殘留問題及使業者正確使用動物用藥品。防檢局得赴相關場所抽查藥品及稽查其使用情形，違規者並處以罰鍰。

11. 農藥管理法

規範對象為農藥之生產者、銷售業者（輸入輸出）及使用者（農民），內容包括農藥之生產製造、加工、販賣、輸入輸出之核准登記及核發許可證，及其使用、監督、檢查、取締及獎勵，並規範禁用農藥、偽農藥、劣農藥。

（三）施政目標與計畫

1. 加強飼料管理

行政院於 103 年 10 月間通過飼料管理法修正草案，其修正內容包括：飼料及飼料添加物改採正面表列、建立基因改造飼料或飼料添加物之安全性評估與許可制度、增設飼料溯源及追蹤系統、提高自製自用飼料品質等（法源法律網—法律新訊：2014）。

2. 加強農藥管理

103 年 12 月 24 日修正公布農藥管理法部分條文，其修正內容包括：主管機關得定期向業者索取農藥流向資訊、公布違法業者、加強農作物上市前農藥殘留檢測及抽樣、偽農藥之裁罰基準，並修正農藥許可證展延、生產、

委託分裝、輸入輸出、販賣之相關登記程序及管制規定（法源法律網—法律新訊：2014）。

3. 加強動物用藥管理

修正動物用藥品優良製造準則第 23 條，明確規範動物用藥廠執行確效作業項目及申請檢查程序，以改良動物用藥品優良製造基礎（法源法律網—法律新訊：2014）。

4. 依據「農產品生產及驗證管理法」，設置臺灣農產品追溯資訊網（Taiwan Agriculture and Food Traceability System, TAFT）作為平台，建立健全之農產品產銷履歷制度：（臺灣農產品追溯資訊網，2014）

（1）此政策主要包含兩部分。首先，農委會參照世界先進國家標準（歐盟零售團體良好農業規範、日本適正農業規範），制定並實施「臺灣良好農業規範」（Taiwan Good Agriculture Practice, TGAP），以降低生產過程及產品之風險（包括食品安全危害）；其次，透過農產品產銷履歷制度及建立履歷追溯體系（Traceability），以釐清產銷責任、移除問題產品以保障消費者權益。

（2）臺灣農產品追溯資訊網詳細介紹「產銷履歷」之內容、價值、申請方式及統計資料，並推廣、輔導生產者加入產銷履歷。獲得產銷履歷農產品標章之產品，將能從該網站查詢產銷紀錄，亦代表該產品已通過中立第三方之產銷履歷驗證機構對於產銷履歷資料記載及產品藥物殘留量之檢驗。

（3）農委會於 2004 年起，即開始推動農產品產銷履歷制度計畫迄今，每年之「建構產銷履歷之安全農業體系」計畫案，針對產銷履歷之發展、推廣、執行、修正擬定各項目標，以 102 年度該計畫評核報告及 103 年度的計畫執行目標為例，其計畫內容略包括產銷履歷、良好農業規範標準相關法規之檢討及國際化、完備履歷資訊系統及提升消費者、通路業者對產銷履歷的了解、認同及可及性。（知識管理平台—行政院政府計畫管理資訊網，2014）

5. 設置「農產品檢驗專區」

透過揭示農產、畜產、水產品之檢驗結果，讓資訊更加透明化以保障消費者權益。揭示事項包括：農作物農藥殘留監測、有機農業品質檢驗與有機農業標示檢查結果。

6. 停用吉園圃標章（自由時報，2014）

農委會農糧署全面稽查其核發管控、代表安全蔬果的「吉園圃」標章，因市面上造假標章流竄，預計於民國 108 年 6 月 15 日停用，並將輔導 2127 個使用吉園圃安全蔬果標章的產銷班加入有機標章、產銷履歷行列。

7. 推動黃豆分級制度（中央社，2014）

管理基因改造黃豆之使用，及相關食品之標示及檢驗。

8. 檢討「海宴標章」管理使用機制（陳開明，2014）

所謂海宴標章，係業者生產製程符合五大驗證系統（CAS、HACCP、GMP、TAP、ISO22000）其中之一，漁業署簽訂授權使用「海宴」水產標章，若期限屆滿廠商提出續約要求，須檢附通過五大驗證系統之有效證明文件申辦。

鑑於海宴標章係為推廣行銷水產精品，非屬安全驗證之標章，為避免外界混淆，漁業署自 104 年 9 月起將取消授權使用海宴標章，僅作為漁業署辦理水產精品之行銷活動、宣傳物、印刷品標示使用，將全面禁止標示於得獎產品。同時，未來將配合食品衛生相關規範及整體食品安全標章驗證制度，定期檢討「水產精品」評選機制，以維護水產精品品質及消費者權益。」

9. 強化農產品安全管理（行政院農業委員會，立法院第八屆第 6 會期施政報告；行政院農業委員會，立法院第八屆第 7 會期施政報告）

（1）推展有機農業：

至 103 年底有機農業驗證面積 6,071 公頃，農戶 3,038 戶，其中輔導有機農業集團栽培區(公設、自營)共 999 公頃。另設置有機專櫃 103 處、有機農夫市集 18 處、有機村 12 處、參與電子商城銷售有機農場 165 家，發展特色有機農產品及加工品。

(2) 推動 CAS 優良農產品制度：

包括肉品、乳品及水產品等 16 大類優良農產品驗證，至 103 年年底計有 290 家業者之 744 項產品（含 5.946 細項）通過驗證。CAS 驗證產品經驗證機構及主管機關雙重把關，由業者自主檢驗、驗證機構查核及產品抽驗外，政府亦依法監測管理，落實食品三級品管制度。

(3) 推廣產銷履歷制度：

至 103 年底產銷履歷驗證有效家數 1,420 家，供應 201 品項。透過多面向產銷履歷之推廣，如供需媒合、教案推廣、輔導連鎖量販超市設置專櫃 361 處、推動溯源餐廳等，產銷履歷標籤使用數 103 年至 12 月底每月平均 358 萬張，較 102 年每月 174 萬張成長 106%。

(4) 加強農、漁、畜產品用藥殘留檢測：

每年辦理農產品及飼料等農藥與動物用藥殘留檢測，將相關檢驗資訊公告於農委會網站「農委會檢驗資訊」。經檢測不合格案件，依相關規定查處並列管輔導改善。例如：至 103 年底以化學法抽驗田間及集貨場蔬果 7,267 件、合格率 95.9%；稻米 1,848 件、合格率 96.9%；茶葉 2,123 件、合格率 97.1%；抽驗禽畜養殖場用藥 2 萬 3,830 件、合格率 99.9%。

(5) 避免不法油品危害全民食品安全及動物健康：

自 103 年 9 月 5 日起請相關直轄市及縣（市）政府持續就進威公司油脂流向進行查證，並採集該公司 8 個油槽內之動物油脂、進口牛油、進口魚油、進口棕櫚油等 8 件及下游廠商 6 件油脂樣品進行檢驗。

(6) 推動國產農產品與進口分流管理：

包括「市售食米管理與推廣」及「國產畜產品與進口品分流管理」。

前者，係因糧食管理法已於 103 年 12 月 18 日修正，市場銷售之糧食不得以進口稻米與國產稻米混合銷售。並建立糧食追蹤追溯機制，規範糧商業者對於「進口糧食」與「國產糧食」之購進售出等資料，應

健全我國食品安全管理機制之研究

分開記錄；經主管機關公告一定規模之糧食「輸入」或「加工」業者，應記錄供應來源及流向資料。

後者，係自 103 年 3 月及 5 月起，規定生鮮超市通路所販售之冷藏雞肉及豬肉應標示「解凍肉」或「冷藏肉」，得避免混充冒用，以保障消費者權益。

三、環境保護署

(一) 組織架構與權責分工

1. 中央機關（環境保護署）

就食品安全管理，行政院環境保護署（下稱「環保署」）主要權責有二：第一，負責監控農業生產環境（包括稽查、抽驗工廠是否符合廢棄物清理法等環保法規），防免土壤、水質、空氣資源受污染源（工業廢棄物、污水、廢氣等毒性物質）污染而損害農產品；第二，近期著重廢棄食用油之管理（包括回收、流向、再利用）及廢食用油處理廠商之監管。

2. 機關橫向聯繫溝通

農委會、環保署、衛福部為對應環境保護對食品、農產品安全之影響，共同建置環境保護與食品安全通報及應變處理平台（詳見下述）。

(二) 涉及食安管理相關法規

針對環保署所適用涉及食安管理之相關法規，茲略述內容如下：

1. 環境保護法規

環保署為監控農業生產環境之安全無虞，適用之環境保護法規包含空氣污染防制法、水污染防治法、毒性化學物質管理法、環境用藥管理法、土壤及地下水污染整治法、海洋污染防治法等。

2. 廢棄物清理法

環保署為廢棄食用油之管理機關，廢棄物清理法訂有廢棄食用油管理之相關事項，如第三章「事業廢棄物之清理」，明定環保署職掌「廢食用油」

之清理（包含回收及追蹤流向）；第四章「公民營廢棄物清除處理機構及廢棄物檢驗測定機構之管理」，明定環保署應公佈、管理、監督「廢食用油」之處理廠商。

3. 行政院環境保護署事業廢棄物再利用管理辦法

依廢棄物清理法第 39 條規定，事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關規定辦理，故由各主管機關訂定主管事業廢棄物之再利用辦法，而廢食用油之再利用，係由環保署職掌。

（三）施政目標與計畫

1. 強環境保護之管理

（1）環境保護（空氣、水質、土壤、海洋）本為環保署之職責，而環境保護之良莠與農產品及食品安全密不可分，環保署近年亦發布多項施政報告及規劃，均高度重視環境保護對農產品生產環境之影響（詳細內容請詳參附件）。

（2）與衛福部、農委會建立「環境保護與食品安全通報及應變處理」機制。當民眾陳情環境污染事件或食品安全事件時，若衛福部進行市售產品抽驗檢驗結果偏高、農委會農畜水產品檢測值偏高或環保署檢測環境介質及污染源調查結果偏高等三種情況發生時，三部會將相互通報並聯合進行應變措施。其中，環保署之職責，係進行農畜戶週遭環境之調查、檢測，以清查、管制特定汙染源，並對可能造成汙染源之廠商、業者進行稽查、裁罰。

2. 加強廢棄食用油之管理（行政院環境保護署—黑心油品事件專區，2014）

（1）預告修正廢棄物清理法，全面禁止進口「使用過或廢棄的食用油」，並將油品分流管理。進口油品依用途別，須經各目的事業主管關同意後，始得進口，以杜絕工業用混油、食品用油、飼料用油及廢食用油，混入國內食品用油及食品供應鏈。

- (2) 積極推動「資源循環利用法」(草案)之立法,計畫將現行「廢棄物清理法」及「資源回收再利用法」二法整併,於7月25日行政院院會通過,將函送立法院審議。
- (3) 於9月25日預告修正「執行機關一般廢棄物應回收項目」草案,增列「食用油」為清潔隊回收項目,並於9月30日召開公聽研商會;於10月24日完成正式公告,家戶及非家戶(如學校、機關團體等)所產出之廢食用油可交由環保局或鄉(鎮、市)公所清潔隊清運,清潔隊不得拒收。
- (4) 建立「廢食用油污染源管制行動計畫」,加強對廢食用油之上(製革業、屠宰業及食品業)、中、下游業者之管制。依照公害陳情系統、稽查處分系統及廢棄物管制中心資料篩選污染熱點,列為優先稽查對象,針對物質流、資料流及金錢流進行稽查,並重視機關部會間橫向聯繫,必要時採取聯合稽查。
- (5) 於103年9月15日函頒「廢食用油訪查作業原則」,要求各縣市環保局訪查轄內夜市/商圈、餐廳、小吃店、攤販等小型餐飲業者,了解廢食用油產生量及宣導廢食用油之處理方式,尤其是「小蜜蜂」收油業者之廢食用油流向。並於103年10月15日發布「廢食用油訪查作業成果」。下一階段將自10月15日起至12月底進行複查輔導作業,並請各縣市環保局每週回報縣市複查成果,並預計104年起將再進行另一階段稽查作業。
- (6) 計畫於廢食用油中加入「示蹤劑」(tracer)追蹤廢食用油之流向,可能採取有色染劑或化學追蹤劑等二方式。
- (7) 建置「清除處理機構服務管理資訊系統」:便利不同產業業者依該系統尋找合法之廢食用油清除機構、處理機構及再利用機構。
- (8) 向業者加強宣導廢食用油回收途徑、方式與法令遵循:提供Q&A問答集、宣導單及廢食用油簡易回收契約,供業者參考。
- (9) 發展廢食用油作之再利用機制,例如作為製造「生質柴油」的主要原料。

- (10) 與地方政府合作進行聯合稽查、交流管制政策及資訊流通，以健全廢食用油之橫向、縱向管理，並輔導無牌收油業者「小蜜蜂」合法化。目前已與臺南市、高雄市政府有密切合作。

四、經濟部

(一) 組織架構與權責分工

1. 中央機關（經濟部）

關於食品安全管理，經濟部之權責事項主要是在於進出口貿易協定、國內工廠之輔導管理及國內 GMP 認證之推動與規劃等，茲就其相關組織架構與權責事項整理如下：

(1) 工業局：

主要負責有食品 GMP 之發展與認證規劃業務，包括研擬食品 GMP 之發展與措施、推動相關產業輔導專案計畫，如一般食品 GMP 認證及技術輔導計畫、穀類及糖類食品 GMP 認證計畫、食品 GMP 推廣宣導計畫、食品工業人才培訓計畫，以及負責食品 GMP 認證體系推行委員會秘書處業務等。此外，工業局係國內工業行政管理之主管機關，是食品工廠建築及設備之設置標準亦為其職掌項目。

(2) 國際貿易局：

負責辦理國際雙邊及多邊涉及貿易之食品相關議題諮商及聯繫、食品輸出入管理與簽證，包括輸入食品稅則號列分類、進口產品之產地來源證明查核管理、食品進出口廠商管理等。

(3) 標準檢驗局：

辦理外銷食品及飼料衛生安全管理系統驗證及外銷水產品特約檢驗，協助通過驗證之水產品廠場取得輸入國接受之外銷證明文件，順利通關。

(4) 商業司：

負責公司登記與商業登記。

(5) 經貿談判代表辦公室：

代表政府參與多邊及雙邊經貿談判，包括：臺美牛肉協議、臺加牛肉協議等。

2. 機關橫向聯繫溝通

關於機關間之橫向聯繫溝通，國貿局必須配合衛福部、農委會執行食品輸出入管理與簽證、辦理進口產品之產地來源證明查核管理等事項；工業局則配合衛福部協助輔導國內食品產業。商業司負責之工商登記則可供衛福部作為審查營業項目之依據（監察院，2011：71-79）。

(二) 涉及食安管理相關法規

針對經濟部所屬各機關所適用涉及食安管理之相關法規，茲略述內容如下：

1. 工業局

(1) 工廠管理輔導法

為促進工業發展，健全工廠管理及輔導，就工廠之登記及設立許可事項、管理、輔導及相關罰則所為之規範。

(2) 食品工廠建築及設備設廠標準

依食品安全衛生管理法第 10 條第 2 項規定訂定，係針對食品工廠建築及設備之設置標準所為之規範，其內容包括食品工廠之基本共同標準以及專業食品工廠之生產設備、檢驗設備及基本設施標準等。

(3) 食品良好作業規範（GMP）認證制度實施規章

為建立及執行「食品良好作業規範（GMP）認證制度」，以輔導國內食品工廠實施食品良好作業規範，依據經濟部公告之「食品良好作業規範（GMP）推行方案」及其所附之「經濟部食品良好作業規範（GMP）推行會報設置要點」所為之規範，內容包括食品 GMP 認證制度細部作業程序及其查驗評定基準等。

2. 國際貿易局

(1) 貿易法

就貨品之輸出入行為及有關事項所為之規範，其內容包括貿易管理及進口救濟、貿易推廣與輔導及相關罰則等。

(2) 貨品輸入管理辦法、貨品輸出管理辦法

依貿易法第 15 條第 2 項規定訂定，係就貨品之輸出入與簽證所為之規範。

(3) 原產地證明書及加工證明書管理辦法

依貿易法第 20 條之 2 第 4 項規定訂定，其內容包括原產地證明書及加工證明書之格式、原產地認定基準、加工證明書核發基準等事項。

(4) 出進口廠商登記辦法

依貿易法第 9 條第 5 項規定訂定，其內容包括出進口廠商申請登記之條件、程序、變更、撤銷、廢止、英文名稱使用及其他應遵行事項。

3. 標準檢驗局

(1) 商品檢驗法

為促使商品符合安全、衛生、環保及其他技術法規或標準，保護消費者權益，促進經濟正常發展所為之規範，其內容包括逐批檢驗、監視查驗、驗證登錄、符合性聲明、市場監督、檢驗費用等事項。

(2) 依商品檢驗法第 14 條第 2 項規定訂定外銷食品及飼料衛生安全管理系統驗證實施辦法、管理系統驗證實施辦法。其內容包括受理廠商申請商品或管理系統驗證，其申請條件、程序、驗證證書之有效期限、核（換）發、撤銷、廢止等事項。

(3) 依商品檢驗法第 16 條規定訂定外銷水產品特約檢驗辦法。

（三）施政目標與計畫

茲整理近期經濟部為因應食品安全事件，就工廠管理與 GMP 業務之相關作為與計畫如下：

1. 實施油品分流管制（行政院，2014）

- （1）於進口報關單上填列進口產品之用途，分別由衛福部、農委會及經濟部針對進口之食品用、飼料用及工業用油脂（包括原料油脂），進行分流管理。
- （2）訂定複合輸入規定，分別由衛福部、農委會及經濟部針對油脂進口之輸入規定內容進行確認後，由國際貿易局公告複合輸入規定，強化輸入油脂產品管理。其中於工廠進口工業用油脂時，由經濟部工業局協調國際貿易局訂定輸入管理規定後，經由工業局核准進口並副知工廠所在地直轄市、縣（市）政府，以為管制其流向之參據。
- （3）有關工廠進口及自行生產工業用油脂之流向管理，經濟部工業局業於民國 103 年 10 月 28 日公告「經濟部辦理及督導一般工業用油脂工廠申報調查作業程序」全文，並自同年 10 月 31 日生效。

2. 食品 GMP 之改革（行政院，2014）

食品 GMP 制度之精進措施預計提早自民國 104 年 1 月 1 日全面施行，新制要點包括：

- （1）全廠同類產品全數認證
- （2）落實源頭管理
- （3）追蹤管理強化
- （4）國際接軌
- （5）簽約與授證，包括 GMP 協會僅負責食品 GMP 認證制度之推廣，簽約作業改由認證執行單位（即財團法人食品工業發展研究所、財團法人中華穀類食品工業技術研究所）負責，授證作業亦改由經濟部以官方名義授與。

此外，經濟部亦將全力宣導「只有 GMP 商品，沒有 GMP 廠商」，俾民眾及中下游食品業者正確選用優良產品。

3. 分廠分照制度（經濟部中部辦公室，2014）

經濟部於民國 103 年 10 月 2 日及 15 日召開會議獲得初步決議如下：

- (1) 擬以發布解釋令方式規範從事食品製造、加工之新設工廠，應單獨辦理工廠登記，不得從事非食品製造、加工。
- (2) 由經濟部成立輔導團訪視既有兼營食品與非食品之工廠，提供輔導建議。
- (3) 配合修正後之食安法辦理(該修正案已於 103 年 12 月 10 日經總統公布)。

4. 食品產業價值鏈整合及加值推動計畫

該計畫執行期間為 101 年 1 月 1 日至 104 年 12 月 31 日。其計畫緣起，係因我國食品產業之產品同質性高，以致相互競爭激烈並面臨全球自由貿易之挑戰，為此，如何引入新技術開發區隔性產品、增加產品多樣性，爭取市場佔有率，及開發創新性、差異化、多樣化及高附加價值產品。以突破長期以來食品產業保守、封閉的特性，為食品產業革新之重要課題。是以，該計畫目標係為健全整體產業價值鏈及整合跨領域的技術能量，以強化食品產業製造體系之彈性與競爭力。該計畫包括以下子計畫（經濟部工業局 101 年度專案計畫期末執行成果報告—食品產業價值鏈整合及加值推動計畫，2012，5-14）：

(1) 食品原料管理及風險管理計畫：

我國為食品原料的進口國，為避免原物料來源及品質良莠不齊，致生食品安全風險。該計畫目標係建立國際食品原料資訊及風險管理體系，以源頭管理方式，評估各原物料之安全性及風險，強化原物料及食品之風險管理，供國內業者作為營運決策參考。計畫內容主要為完成國際大宗原料供應資料庫報告、原料風險管理報告，及輔導廠商建立原料保存、管理環境及制度。

(2) 食品產業產品創新加值計畫：

該計畫目標係為強化食品工廠原料管理及提升食品工業技術水準，以產業媒合、諮詢、輔導創新及研發等方式，提高產品附加價值，增加在地產業國際競爭力（如結合地方特色、美學創意元素、推動識別性高的包裝樣式）。

(3) 保健食品工業技術推廣與輔導計畫

鑒於保健食品產業高度的附加價值，並與醫療照護、精緻農業、生技等產業息息相關，該計畫目標係為發展我國保健食品產業之國際競爭力，並運用生物技術結合食品加工科技，協助傳統食品產業升級與轉型。其計畫內容，包括進行「國內保健食品產值及市場現況調查」、辦理保健食品產業服務網等。

(4) 食品產業提升品質輔導與推動計畫

該計畫係依據工業局公告之「食品良好作業規範(GMP)推行方案」、「國家科技發展六年計畫—策進應用科技發展計畫」，以及「食品工業發展策略與措施」辦理，持續推動食品 GMP 認證制度，以確保食品產業製造水準。其計畫內容，包括研擬各類食品 GMP 認證制度及技術規範、協助業者進行 GMP 食品認證作業、食品產業人才教育培訓，並以 GMP 制度輔導穀類及糖類提升品質。

(5) 食品產業智慧型自動化整合加值計畫

該計畫目標，係於食品產業之原料資訊、產品研發及品質管控之原有架構下，協助業者整合電子、電機、機械與資訊等跨領域技術，使食品製造系統智慧化、產線自動化及彈性化。其計畫內容，包括舉辦食品產業智慧型自動化之座談會、診斷服務、個案輔導及協助食品製程設備關鍵模組之開發。

五、財政部

(一) 組織架構與權責分工

1. 中央機關（財政部）

關於食品安全管理，財政部主要之工作是由轄下之關務署及各海關辦理進口食品之查緝、查核與通關管理作業，而將來食品雲結合電子發票之雲端資料系統建置，則是責成財政資訊中心負責統籌推動。是關於食品安全之源頭管理，財政部實扮演了舉足輕重之角色，茲簡要整理其組織與權責如下：

(1) 關務署：

負責辦理包括進口食品之通關作業、關稅稽徵、查緝走私等，以及相關關務政策之規劃、推動、督導和法規擬訂。

(2) 財政資訊中心：

依稅捐稽徵法與其他相關法律規定執行資料之蒐集、資訊處理及運用，包括電子發票業務等等。

2. 機關橫向聯繫溝通

實務作業上，進口貨物如屬食品或含有食品，即應向衛福部食藥署申請輸入合格許可，海關始得放行貨物。另關務署亦應配合衛福部、農委會加強查緝取締非法進口產品以及進口產品之產地來源證明查核管理事項等（監察院，2011：71-79）。

此外，依 103 年 12 月 10 日修正公布之食品安全衛生管理法第 9 條第 2 項規定：「中央主管機關為管理食品安全衛生及品質，確保食品追溯或追蹤系統資料之正確性，應就前項之業者，依溯源之必要性，分階段公告使用電子發票。」授權中央主管機關公告包括由油品業者開始，逐步要求食品業者一律使用電子發票，以便將來連接食品雲系統，進行追溯追蹤及勾稽管理。而此項工作將有賴財政資訊中心結合賦稅署、關務署及各地區國稅局各項資源及人力推動。

(二) 涉及食安管理相關法規

針對財政部所屬各機關所適用涉及食安管理之相關法規，茲略述內容如下：

1. 關務署

(1) 關稅法

針對關稅之課徵、貨物之通關所為規範，其內容包括通關程序、稅款之優待、特別關稅及相關罰則與執行等事項。

(2) 進出口貨物查驗準則

依關稅法第 23 條第 2 項規定訂定，其內容包括依職權或申請對於進口、出口及轉口貨物施以查驗或免驗時，相關查驗、取樣之方式、時間、地點及免驗品目範圍等事項。

2. 財政資訊中心

電子發票實施作業要點。

六、行政院消費者保護會/處

(一) 組織架構與權責分工

1. 中央機關（行政院消費者保護會/處）

關於食品安全管理，行政院消費者保護處之工作內容主要在於事前針對有危害消費者安全之虞之食品進行抽驗、調查，以及就因食品安全引發之相關消費爭議進行處理，包括協助消費者提起團體訴訟等。茲簡要整理其組織與權責如下（行政院消費者保護處，2012：6-11）：

(1) 行政院消費者保護會（下稱「消保會」）：

重要消費者保護政策、法規、機制、執行成果等事務之諮詢審議及跨部門協調。

(2) 行政院消費者保護處（下稱「消保處」）：

解決食品消費爭端與爭議事項，包括消費者保護基本政策及計畫之研（修）訂、協調與監督中央及地方主管機關業務之執行、消費者保護法之研修、重大消費爭議事件之協調處理等，係負責辦理消保會之幕僚作業。

2. 機關橫向聯繫溝通

在食品安全管理上，消保處須配合衛福部處理相關消費爭議，例如經衛福部公告為不合格產品時，消保官即應督促各個業者落實消保處建立之「瑕疵商品（含食品）事件通路業者之退貨及消費爭議處理機制」，提出退貨方式及退貨管道。同樣地，就消費者權益保護議題，包括衛福部等中央各部會亦需受消保處監督，確實研擬與執行每年度之消費者保護方案。

（二）涉及食安管理相關法規

針對消保處（會）所適用涉及食安管理之相關法規，茲略述內容如下：

1. 消費者保護法

消費者保護之規範，其內容包括消費者權益、消費者保護團體、行政監督、消費爭議之處理及相關罰則等事項。

2. 消費者保護團體評定辦法

依消費者保護法第 49 條第 4 項規定訂定，為消費者保護團體評定程序之規範。

3. 消費爭議調解辦法

依消費者保護法第 44 條之 1 規定訂定，規範消費爭議調解事件之受理及程序。

4. 消費者保護官任用及職掌辦法

依消費者保護法第 39 條第 2 項規定訂定，規範消保官之任用及職掌。

（三）施政目標與計畫

近年來重大消費議題均涉及消費商品與服務之品質與安全衛生，如塑化劑污染食品、工業用硫酸銅摻入飼料、國小營養午餐肉品食材安全、真空包裝即食食品安全等。故各項商品與服務之安全與衛生之議題，乃是政府在消費者保護業務之推動上，首需關注之課題，各主管機關應持續掌握問題成因，透過法令檢討、建立機制與加強查核等各種手段以加強食品安全之管理。茲就消保處未來施政之目標及政策概述如下（行政院消費者保護處，2014：5-12）：

健全我國食品安全管理機制之研究

1. 加強安全衛生之維護與危險之防止

為加強安全衛生之維護與危險之防止，應研議、推動及落實商品、食品及農產品履歷制度（消保處需會同經濟部、農委會、衛福部及相關部會局署共同辦理）、加強食品添加物之使用、管理及查核（消保處需會同衛福部及相關部會局署共同辦理）。

2. 合理包裝之促進

為確保市售包裝產品之安全性，應加強食品器具及容器包裝、材質之環保與安全管理（消保處需會同衛福部、環保署共同辦理）。

七、教育部

（一）組織架構與權責分工

1. 中央機關（教育部）

教育部本部單位組成為 8 司、6 處、1 會（常設性任務編組），其下共有體育署、國民及學前教育署及青年發展署 3 個機關，針對與食品安全管理密切關聯之機關及其組織權限，茲簡要分述如下：

（1）綜合規劃司：

為強化學校供餐品質，營造安全健康之學校飲食環境，研擬落實校園食品安全管理之具體措施、工作項目及注意事項，以凝聚共識，維護學生健康。此外，為確定各級學校販售之食品符合「食品衛生管理法」之規定，故負責研擬校園食品安全教育政策之規畫與研究，並設有學生衛生科，執掌綜理學校衛生業務，例示如下：

- A. 規劃學校衛生政策事宜
- B. 學校衛生法及相關法規命令研修
- C. 大專校院健康促進規劃
- D. 大專校院健康管理

E. 健康行為調查分析之規劃及輔導事項

F. 大專校院餐飲衛生管理事項（綜合規劃司學生衛生科，2012）

（2）國民及學前教育署：

執掌高級中等以下學校與學前教育階段學校衛生事項之規劃、執行及督導，並設有學校衛生科，執掌綜理校園食品安全業務，例示如下：

A. 學校衛生法及午餐、餐廳廚房員生社等相關法規研修

B. 學校午餐政策之規劃及輔導事項

C. 校園食品衛生及營養等相關業務

D. 午餐食材衛生管理及登錄平台等事項

E. 學校衛生人力資源之規劃及督導

F. 地方政府學校衛生教育之訪視、督導及協調

G. 學校衛生資料庫登錄系統業務（國民及學前教育署，2014）

2. 機關橫向聯繫溝通

為確定各級學校販售之食品符合「食品衛生管理法」之規定，由各教育主管機關及學校配合衛生單位加強監控，禁止違法及可疑食品進入校園。教育部亦持續與行政院農委會、衛福部、行政院消費者保護處、直轄市及縣(市)政府及學校等相關單位共同合作，研議加強校園食品安全及推動工作注意事項，並整合校園食品安全風險管理機制，確保各級學校師生健康及用餐品質。

（二）涉及食安管理相關法規

針對教育部為落實校園食品安全管理及確保學生飲食健康所適用之食安法規，茲略述內容如下：

1. 學校衛生法

為促進學生及教職員工健康，奠定國民健康基礎及提升生活品質，於民國 91 年 2 月 6 日制定公布「學校衛生法」，其後為因應健康營養、衛生安全、採購弊案等管理機制未臻完備之缺失，並檢討營養午餐供應契約之合宜性及驗收管理機制以保護學生用膳健康權益，已於 102 年 12 月 18 日完成修法之工作。

2. 學校餐廳廚房員生消費合作社衛生管理辦法

依照學校衛生法第 22 條第 3 項規定之授權，於民國 92 年 5 月 2 日制定公布「學校餐廳廚房員生消費合作社衛生管理辦法」，就學校餐廳、廚房、員生消費合作社之飲食衛生管理、學校食品製作、學校炊、餐具管理等作詳細規範。

3. 教育部學校衛生委員會設置要點

依照學校衛生法第 5 條規定之授權，為設教育部學校衛生委員會，於民國 91 年 6 月 13 日制定公布「教育部學校衛生委員會設置要點」，其間歷經兩次修法，分別於 94 年 3 月 11 日、101 年 12 月 11 日修正公布。該委員會提供學校衛生政策及法規興革之意見、學校衛生之計畫、方案、措施及評鑑事項之意見、並提供學校環境衛生管理之規劃及研發事項等各項校園衛生事宜。

（三）施政目標與計畫

1. 整合校園食品安全風險管理機制

研議建立通報系統，協助直轄市及縣（市）建置食材登錄、稽查、採樣、驗收、食材查驗及後續履約管理制度，以提供學童家長透明化的午餐資訊，建立地方網絡合作及風險管理機制。

2. 強化三級防護策略

（1）落實中央聯合稽查制度：

教育部會同農委會及衛福部聯合稽查團膳廠商及食材供應商，確保學童用餐衛生及安全。

(2) 地方政府主動督導及監測：

加強學校午餐督導作業措施、增強輔導訪視辦理午餐之學校機制及主動稽查團膳廠商與食材供應商。

(3) 學校自主管理：

學校午餐供應委員會或相當性質之組織嚴格控管午餐，並依規定建立餐飲衛生自主管理機制，落實自行檢查管理。

3. 建置「衛生－農業－教育」校園食安防護溝通平台

包括倡導建立通報、回報機制，配合農政及衛生機關源頭管控、上游食材查驗及食材履歷登錄等，藉以有效評估食安風險及落實溝通協調機制。（綜合規劃司，2013）。

八、內政部

(一) 組織架構與權責分工

1. 中央機關（內政部）

內政部其下共有 10 個機關，與食品安全管理密切關聯之機關為警政署下所設置之保安警察第七總隊第三大隊，其職權除一般性駐地勤務（如值班、備勤）外，線上勤務編排以聯合稽查為優先，刑案查察及區域巡邏次之。職掌內容可包含協助稽查取締違法設置廢棄物處理場，清除、處理有害事業廢棄物，重大污染源等阻礙之排除及打擊任何個體或組織性的污染犯罪，包括空氣、土壤及水源等，以確保環境生態的穩定。同時，除主動查緝非法食品外，亦全力配合衛福部等相關目的事業主管機關進行稽查工作。茲就及權責簡要概述如下：

- (1) 有關協助排除稽查或取締違法設置廢棄物處理場（廠）之阻礙
- (2) 有關協助排除稽查或取締違法清除、處理有害事業廢棄物之阻礙
- (3) 有關協助排除稽查或取締違法運作毒性化學物質之阻礙
- (4) 有關協助排除稽查或取締重大污染案件之阻礙

- (5) 有關協助排除稽查或監督取締環境影響評估開發違法行為之阻礙
- (6) 有關協調聯繫預防與處理環境保護工程或業者遭不法份子介入操縱等不法行為
- (7) 有關協助排除其他環境破壞之阻礙（內政部警政署保安警察第七總隊第三大隊，2014）

2. 機關橫向聯繫溝通

為了強化機關間的橫向聯繫，警政署要求各警察局局長親自督辦查緝非法食品，並利用各直轄市及縣（市）政府會報之時機，尋求各方支持藉以強化相關查緝機制的構建，並主動與所轄相關目的事業主管機關建立 24 小時聯繫窗口名冊，以確保緊急狀況時協調聯繫之暢通；於召開相關縣（市）會議時，亦請各地檢署檢察官列席指導，解答各類執法疑義以彌補現有機制中不足之處，藉以釐清灰色三不管地帶，讓不法業者沒有生存的空間。

（二）涉及食安管理相關法規

針對內政部為食品安全衛生管理之執法及稽查所適用之相關法規，茲略述其內容如下：

1. 內政部警政署保安警察總隊組織準則

內政部警政署為辦理各項保安警察業務，於民國 102 年 12 月 30 日制定公布「內政部警政署保安警察總隊組織準則」，依其內容設置保安警察第一總隊至第七總隊，並就各總隊所掌理事項及編制加以明定。

2. 內政部警政署保安警察第七總隊辦事細則

內政部為處理內政部警政署保安警察第七總隊內部單位之分工職掌，並確認各大隊執掌事項，於民國 102 年 12 月 30 日制定公布「內政部警政署保安警察第七總隊辦事細則」。

（三）施政目標與計畫

1. 加強查緝非法食品

為有效保障國內食品安全，內政部警政署將全力加強查緝非法食品，由保七總隊分北、中、南 3 區規劃支援警力，主動配合衛福部等相關目的事業主管機關進行稽查工作，並由刑事警察局分北、中、南 3 區（偵查第七大隊、偵查第六大隊、偵查第八大隊）來執行各項查處作為。

2. 主動偵查相關不法犯罪

主動偵辦相關不法犯罪，期能有效防範並遏止非法食品之猖獗，近期內將完成清查國內食品相關地下工廠，以實際的行動來展現政府捍衛食品安全之決心。

九、海巡署

（一）組織架構與權責分工

1. 中央機關（海岸巡防署）

針對食品安全管理，海岸巡防署（下稱「海巡署」）主要權責內容為保障農漁民生計及防止未經檢疫產品走私入境，並由轄下之海岸巡防總局及海洋巡防總局負責執行，全力查緝農漁畜產品、菸酒及動物活體走私，以維護國人健康並穩定經濟秩序。茲簡要整理其組織與權責如下：

（1）海岸巡防總局：

海岸巡防總局主要職掌海岸與非通商口岸之查緝走私、偷渡、犯罪偵防及海岸管制區之檢查管制，藉由建立強固的海岸線以維護國家整體安全，其所屬機關為北中南東四個地區巡防局，且為應勤務需要設有警衛大隊及通資作業大隊。

（2）海洋巡防總局：

海岸巡防總局主要職掌各項海洋執法任務之執行，諸如領海警衛警戒、海域犯罪偵防、查緝偷渡、走私等，並協助環境保護、資源維護及漁業巡護、海難救助等工作。為因應業務及勤務需要，其下除設置偵防查緝隊及直屬船隊外，亦設有第一至第十六海巡隊及北中南東四個地區機動海巡隊。（行政院海岸巡防署，2014）

2. 機關橫向聯繫溝通

海巡署於 95 年 11 月起推動「安康專案」，結合檢、警、調、海關及漁政、衛生等單位，全力查緝農漁畜產品、動物活體、菸、酒等走私入境，並積極維護農、漁民權益及國人身體健康。藉由「行政院強化查緝走私偷渡聯繫會報」建立跨部會聯繫平台，結合內政部、財政部、法務部、經濟部、交通部、農委會、新聞局、衛福部及消保會等部會，共同策劃、分工，並於北、中、南、東等四地區分別成立「聯合查緝執行小組」，加強查緝黑心食品及擴大推動市面聯合查緝行動。

(二) 涉及食安管理相關法規

針對海巡署所屬各機關所適用涉及食安管理之相關法規，茲略述內容如下：

1. 海岸巡防法

為利海域及海岸巡防任務之遂行及發揮整體防衛功能，以維護臺灣地區海防之安全，於 89 年 1 月 26 日制定公布「海岸巡防法」，使海巡署得全力查緝農漁畜產品、動物活體、菸、酒等走私入境。

2. 行政院海岸巡防署與行政院農業委員會協調聯繫辦法

依照海岸巡防法第 11 條第 2 項規定之授權，於 91 年 1 月 16 日制定公布「行政院海岸巡防署與行政院農業委員會協調聯繫辦法」，行政院海巡署及所屬機關與行政院農業委員會及所屬機關暨受其業務督導之農漁政機關，於巡防機關管轄區域內，執行有關農、林、漁、牧業法令所規範之事項時，得互相協助辦理，並建立相關通信、資訊網路與資料庫連結交換系統，藉以維持聯繫及資源之共享。

(三) 施政目標與計畫

1. 統合部會能量、阻斷走私源頭

在「安康專案」架構下，藉由「行政院查緝走私偷渡聯繫會報」平台機制，與相關查緝單位進行經驗交流及資源整合，加強查緝走私農、漁、畜、菸、酒及動物活體等案件，針對走私犯罪模式，清查可能販售地點，回溯上

游盤商、倉儲（庫）處所、起貨源頭、製造工廠及走私管道，以達追本斷源之目的。

2. 建立基礎資料、廣拓情資蒐集

建立完整漁（貨）船基本資料，確實掌握涉案船筏不法動態，落實轄區經營，清查可能藏匿私貨之大型倉庫、銷售地點，透過聯合查緝作為，廣蒐走私來源，加強情資綜整運用、研判走私集團可能之犯案模式，以提升查緝走私成效。

3. 加強檢攔密度、淨化海域治安

加強海域登檢攔查密度，以確保我國專屬經濟海域權益，並維護漁民作業安全；另針對違法進入禁、限制水域之大陸漁船強力驅離、取締，以有效阻絕走私犯罪於境外。（行政院海岸巡防署，2014）

綜上，茲就上開中央各部會機關之權責分工與職掌之食安法令，簡要整理如下：

表 2-1：各中央部會有關食安之權責分工

單位	權責
衛生福利部	加工流通之食品安全管理
行政院農業委員會	農業生產階段之農漁畜產品安全
環境保護署	農業生產階段之環境安全管理、食品廢棄物之清理
經濟部	與食品有關之國際貿易業務、食品工業之輔導管理、食品驗證及檢驗、工商登記
財政部	食品之通關查驗、電子發票業務
行政院消費者保護處	食品安全之消費者保護事項
教育部	校園食品安全管理及教育
內政部	查緝非法食品並配合稽查工作
行政院海岸巡防署	查緝農漁畜等產品走私

資料來源：本研究整理

表 2-2：各主要機關所適用食安法令整理表

機關	法律	法規命令／行政規則
衛生福利部食品藥物管理署	食品安全衛生管理法	一般食品衛生標準
		藻類食品衛生標準
		食品及其相關產品回收銷毀處理辦法
		食品器具容器包裝衛生標準
		生熟食混合即食食品類衛生標準

機關	法律	法規命令／行政規則
		市售包裝食品營養標示規範
		『混合型基因改造食品』安全性評估原則
		「基因改造食品」之安全性評估方法
		應辦理檢驗之食品業者、最低檢驗週期及其他相關事項
		食品安全衛生管理法施行細則
		動物用藥殘留標準
		食品安全管制系統準則
		食品業者登錄辦法
		食品工廠建築及設備設廠標準
		食品製造工廠衛生管理人員設置辦法
		食品含戴奧辛及戴奧辛類多氯聯苯處理規範
		食品業者衛生安全管理驗證及委託驗證管理辦法
		食品添加物中所含香料成分標示之應遵行事項
		食品添加物使用範圍及限量暨規格標準
		農藥殘留容許量標準
		嬰兒食品類衛生及殘留農藥安全容許量標準
		天然食用色素衛生標準

機關	法律	法規命令／行政規則
		食品中真菌毒素限量標準
		飲料類衛生標準
		蔬果植物類重金屬限量標準
		禽畜產品中殘留農藥限量標準
		食品中原子塵或放射能污染安全容許量標準
		食米重金屬限量標準
		食品中多氯聯苯限量標準
		市售包裝食品營養宣稱規範
		包裝食品營養標示應遵行事項
		得免營養標示之包裝食品規定
		食品與相關產品查驗登記業務委託辦法
		食品與相關產品查驗登記及許可證管理辦法
		食品過敏原標示規定
		宣稱含果蔬汁之市售包裝飲料標示規定
		鮮乳保久乳調味乳乳飲品及乳粉品名及標示規定
		市售包裝冷凍食品標示規定
		食品工廠設廠標準
		以基因改造黃豆及基因改造玉米為原料之食品標示事宜

機關	法律	法規命令／行政規則		
		輸入食品系統性查核實施辦法		
		食品及相關產品輸入查驗辦法		
		食品添加物查驗登記相關規定		
		食品標示宣傳或廣告詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定基準		
		特殊營養食品查驗登記相關規定		
	健康食品管理法	健康食品許可證展延變更登記轉移登記補發作業要點		
		健康食品衛生標準		
		健康食品標準圖樣使用規範		
		健康食品申請許可辦法		
		紅麴健康食品規格標準		
		魚油健康食品規格標準		
		健康食品管理法施行細則		
		健康食品工廠良好作業規範		
		健康食品安全性評估方法		
		健康食品查驗委託辦法		
		健康食品查驗登記審查原則		
		健康食品之骨質保健功效評估方法		
		農業委員會	農產品生產及驗證管理法	農產品生產及驗證管理法施行細則
				農產品檢查及抽樣檢驗辦法

機關	法律	法規命令／行政規則
		產銷履歷農產品驗證管理辦法
		農產品標章管理辦法
		優良農產品驗證管理辦法
		農產品生產及驗證管理法第二十七條執行原則
		有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法
		有機農產品及有機農產加工品檢查及抽樣檢驗結果處置作業要點
		進口有機農產品及有機農產加工品管理辦法
		農產品產銷履歷委託認證實施要點
		農產品產銷履歷驗證管理作業要點
		農產品產銷履歷驗證機構認證規範
	畜牧法	畜牧法施行細則
		畜禽飼養登記管理辦法
		乳業管理輔導辦法
		屠宰作業準則
		屠宰場設置標準
		屠宰衛生檢查合格標誌及標明方法
		屠宰衛生檢查規則
		基因轉殖種畜禽及種源輸出入同意文件

機關	法律	法規命令／行政規則
		審核要點
	肥料管理法	肥料管理法施行細則
		肥料查驗辦法
		肥料檢驗項目及檢驗方法
	飼料管理法	飼料管理法施行細則
		輸入飼料查驗作業要點
		飼料添加物使用準則
		自製自用飼料戶使用飼料添加物管理辦法
	動物用藥品管理法	動物用藥品管理法施行細則
		動物用藥品檢驗標準
		動物用生物藥品查驗辦法
		動物用藥品使用準則
		水產動物用藥品使用規範
		動物用藥品優良製造準則
		動物用藥品製造廠設廠標準
	農藥管理法	農藥管理法施行細則
		農藥使用及農產品農藥殘留抽驗辦法
		農藥標準規格準則
		農藥許可證申請及核發辦法
		農藥檢查辦法

機關	法律	法規命令／行政規則
		農藥標示管理辦法
		農藥工廠設廠標準
環境保護署	空氣污染防治法	空氣汙染防治法施行細則
		空氣汙染行為管制執行準則
		固定污染源空氣汙染物排放標準
		固定污染源設置與操作許可證管理辦法
		固定污染源戴奧辛排放標準
	水污染防治法	水污染防治法施行細則
		土壤處理標準
		化工業放流水標準
		放流水標準
	毒性化學物質管理法	毒性化學物質管理法施行細則
		毒性化學物質運送管理辦法
		毒性化學物質運作及釋放量紀錄管理辦法
	環境用藥管理法	環境用藥管理法施行細則
		環境用藥工廠設廠標準
		環境用藥許可證申請核發作業準則
		環境用藥標示準則
環境用藥貯存置放使用管理辦法		
土壤及地下水汙	土壤及地下水汙染整治法施行細則	

機關	法律	法規命令／行政規則
	染整治法	土壤及地下水污染整治場址環境影響與健康風險評估辦法
		土壤污染評估調查及檢測作業管理辦法
		土壤污染監測標準
		地下水污染監測標準
		地下水污染管制標準
	海洋污染防治法	海洋汙染防治法施行細則
		海洋棄置許可管理辦法
		海洋環境污染清除處理辦法
		陸上污染源廢（污）水排放於特定海域許可辦法
	廢棄物清理法	廢棄物清理法施行細則
		行政院環境保護署事業廢棄物再利用管理辦法
		一般廢棄物回收清除處理辦法
		有害事業廢棄物認定標準
		事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準
	經濟部	工廠管理輔導法
經濟部辦理及督導一般工業用油脂工廠申報調查作業程序		
食品良好作業規範（GMP）認證制度實施規章		

機關	法律	法規命令／行政規則
		食品良好作業規範（GMP）推行方案
	貿易法	貿易法施行細則
		貨品輸入管理辦法
		貨品輸出管理辦法
		出進口廠商登記辦法
		原產地證明書及加工證明書管理辦法
		輸出入貨品電子簽證管理辦法
		進口貨物原產地認定標準
	商品檢驗法	商品檢驗法施行細則
		外銷食品及飼料廠場危害分析重要管制點管理系統驗證基準
		外銷食品及飼料衛生安全管理系統驗證實施辦法
管理系統驗證實施辦法		
外銷水產品特約檢驗辦法		
財政部	關稅法	關稅法施行細則
		進口貨物原產地認定標準
		進出口貨物查驗準則
		海關進口稅則
		進出口貨物查驗注意事項
		海關認定進口貨物原產地作業要點
		海關配合進出口貿易管理作業規定

機關	法律	法規命令／行政規則
		電子發票實施作業要點
消費者保護處	消費者保護法	消費者保護法施行細則
		消費者保護團體評定辦法
		消費爭議調解辦法
		消費者保護官任用及職掌辦法
		行政院辦理中央及地方主管機關消費者保護業務監督考核作業要點
		消費爭議申訴案件處理要點
		行政院獎勵補助消費者保護團體作業要點 行政院獎勵補助消費者保護團體作業要點
		消費者保護團體認定要點
		直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點
教育部	學校衛生法	學校衛生法施行細則
		學校餐廳廚房員生消費合作社衛生管理辦法
		教育部學校衛生委員會設置要點
		直轄市縣（市）政府學校衛生委員會設置要點
內政部	內政部警政署組織條例	內政部警政署臺灣保安警察總隊組織條例
		內政部警政署保安警察總隊組織準則

機關	法律	法規命令／行政規則
海岸巡防署	海岸巡防法	行政院海岸巡防署與行政院農業委員會協調聯繫辦法
		海岸巡防機關與環境保護機關協調聯繫辦法
		行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法
		行政院海岸巡防署與財政部協調聯繫辦法
		海岸巡防機關與警察移民及消防機關協調聯繫辦法

資料來源：本研究整理

第二節 我國食品安全管理之地方機關組織與事權

一、衛生機關（衛生局）

就食品安全管理，各直轄市及縣(市)政府衛生局中均設有相關單位(如：台北市衛生局食品藥物管理處、高雄市食品衛生科)來針對當地食品安全為管理，其職責包含各類食品例行性及季節性抽驗及標示管理；對轄區內之食品業者為管理、輔導等，如：食品製造業之 GMP 輔導工作、辦理食品業者評鑑、評比及自主管理認證、與食品業者資料收集及建檔工作等，以及食品業者證照核發及管理等。(台北市衛生局食品藥物管理處，2013；高雄市食品衛生科)

二、農政機關（農業處、農業局或產業發展局）

就食品安全管理，各直轄市及縣(市)均分別依各地方政府自治條例設置農業局、農業處、產業發展局，經查詢相關網站，其施政內容較偏向促進

農業發展、推廣農產品、環境保護、觀光等事務，較少涉及食品安全之職權或施政計畫，至多協助、推動中央制定之農產品相關認證。（台北市政府產業發展局、新北市政府農業局、雲林縣政府農業處、嘉義縣政府農業處，2014）

三、環保機關（環保局）

環保署之地方機關為各直轄市及縣（市）環保局，其主管事項均規定於環保相關法令及其施行細則，針對農業生產環境保護（例如空氣污染及水污染防治）及廢棄物（廢食用油）之清理，相關法令（空氣污染防治法、水污染防治法、廢棄物清理法）均明訂直轄市及縣（市）環保局為地方主管機關。故各直轄市及縣（市）環保局於環境保護之權限，包括制定、釋示污染防治法規，監測、稽查、抽驗、裁罰相關污染源，以監控農業生產環境；至於廢棄物（廢食用油）清理部分，直轄市及縣（市）環保局除配合環保署政策實行稽查、訪查外，其權限包括（1）廢棄物清理方案與計畫之規劃、訂定及執行、稽查；（2）廢棄物清理自治法規之訂定及釋示；（3）公民營廢棄物清除處理機構許可文件之核發、查核及管理及監督「廢食用油」之管理廠商。

四、關務機關（海關）

就食品安全管理，經濟部下之關務署下又設有基隆、臺北、臺中、高雄四個海關，各海關又下設分關，執行關稅稽徵、查緝走私以及一般進出口貨物、保稅、機場之出入境旅客通關等業務。

五、工商、經濟行政機關（經濟部各地方分局或辦事處）

就食品安全管理，經濟部各機關單位下又設置各分局或辦事處執行相關業務，如標準檢驗局下設有六個分局（基隆、新竹、臺中、臺南、高雄、花蓮），且各分局下尚設有各辦事處；國際貿易局則設有高雄辦事處；工業局就 **GMP** 認證之業務，係委託民間團體「財團法人食品工業發展研究所」、「財團法人中華穀類食品工業技術研究所」辦理，就工廠輔導管理方面，地方上係由各地方政府執行之。另，經濟部下設有中部辦公室，目前該辦公室主要負責工業行政、技術行業行政、商業行政、市場及攤販輔導管理等業務（就公司、商業之登記管理及監督事項，資本額五億元以下係由經濟部中部辦公室、台北市、新北市、台中市、台南市及高雄市政府辦理）。而為整合

所屬各單位輔導及服務工商業界之資源，協助地方政府以及提供在地服務，經濟部下亦分設有中區、南區聯合服務中心，該中心有國際貿易局、商業司、標準檢驗局等派駐人員，分別辦理（1）中、南部地區廠商申辦貨品輸出入電子簽證應檢附相關文件數量之核扣、「廠商擬用之英文名稱預查」及「出進口廠商登記」案件之受理、提供貨品輸出入規定事項、相關書表販售及其他貿易業務相關問題之轉介與答覆等；（2）提供公司名稱及所營事業及公司登記等基本資料查詢服務及相關問題諮詢服務等；（3）提供各類標準資料之諮詢服務、提供商品檢驗之諮詢服務等。且南區聯合服務中心尚設有工業局南部服務處，辦理核發特定用途減免進口關稅證明、有關工業發展業務之諮詢等。

六、消費者保護機關

就食品安全管理涉及消費者保護工作事務，中央政府除消保處外，並由中央主管部會各自就其所掌事務推動；在地方上則係由各地方政府執行。另消保處與各地方政府皆設置有消費者保護官（下稱「消保官」）以處理消費爭議及行使行政監督；並且，為推行消費者教育、辦理消費者諮詢服務及處理消費爭議案件，消保處設有消費者中心外，並於各地方政府設置消費者服務中心與消費爭議調解委員會以辦理相關業務（行政院消費者保護處，2012：6-11）。

七、警政機關（警察局）

針對食品安全之管理，在地方政府機關部分，為了清查國內食品相關地下工廠，主動偵辦相關不法犯罪以期能有效防範並遏止非法食品之猖獗，由各直轄市及縣（市）警察局刑事警察大隊（經濟組）擔任專責聯絡窗口，負責妥適規劃及調集警力，主動全力查緝相關不法地下工廠。

第三節 我國食品安全管理之跨機關組織與事權

一、行政院食品藥品安全會報

（一）組織架構與權責分工

考量食品衛生安全之管理，首重機關內部整合及外部協調機制，應於行政院層級成立一跨部會、具協調功能之任務編組，以全方位推動食品安全政策，解決突發重大食品安全事件。故行政院業於 98 年 6 月 1 日核定「行政院食品安全會報設置要點」，行政院食品安全會報設置委員二十三人至二十九人，由行政院副院長兼任召集人；置執行秘書一人，由衛生福利部部長兼任之兼任；幕僚作業，亦由衛生福利部負責。

此會報自民國 98 年 8 月成立以來，每 6 個月召開 1 次會議，必要時，得召開臨時會議，主要任務定位為食品安全政策之指導、食品安全事件之協調、食品衛生安全之預警制度及其他相關問題之諮詢，除成為相關部會溝通協調之平台外，亦提供政府機關、學術單位與民間團體直接進行雙向溝通之平台。嗣後，為因應行政院任務編組運作情形檢討，將「行政院食品藥品安全專案會報」整合併入「行政院食品安全會報」，「行政院食品安全會報」名稱並修正為「行政院食品藥品安全會報」，及配合修正設置要點，並自 102 年 8 月 23 日起生效。

行政院食品藥品安全會報之委員由衛福部及相關部會首長 10 人、專家學者代表 6 人、消費者民間團體代表 8 人所組成，就食品安全衛生之管理，行政院食品藥品安全會報主要職掌跨部會協調事項，針對與食品安全管理密切關聯之機關及組織權限，茲簡要分述如下：

1. 食品安全聯合稽查及取締小組

- (1) 依據 102 年 10 月 23 日總統對大統油品事件之指示事項、102 年 10 月 24 日行政院第 3369 次院會院長裁示事項、102 年 10 月 21 日與 102 年 10 月 30 日行政院副院長召集食品安全跨部會專案小組第 6 次、第 7 次會議決議事項，為統合與食品安全相關權責機關力量，共同打擊非法食品之目的，依據「行政院食品藥品安全會報設置要點」第 7 點規定，行政院食品藥品安全會報下設有「食品安全聯合稽查及取締小組」對於違法業者加強查緝及處辦，該小組之召集人由張善政政務委員及蔡玉玲政務委員擔任，衛福部及農委會主委擔任副召集人，成員機關包括內政部、財政部、法務部、經濟部、環保署、公平交易委員會等，

小組定期邀集成員機關（單位）召開會議並得邀集相關權責機關（如外交部、國防部、教育部、交通部、行政院海巡署、行政院大陸委員會、行政院原子能委員會、行政院勞工委員會及國家通訊傳播委員會等）、直轄市、縣市政府及學者、專家或民間機構、團體代表參加，截至 104 年 1 月止，已召開 20 次會議。

- (2) 食品安全聯合稽查與取締小組會議優先針對已認證食品、具國家標準及相關檢驗標準的食品、每日生活必需且影響健康重大的食品，陸續分批展開稽查與取締；原地方政府例行性食品安全稽查工作，以及衛福部、農委會等重點專案監測計畫不會中斷，仍然繼續執行。食品安全聯合稽查與取締小組將突破以往個案或檢舉導向作法，改為主動出擊，並由源頭生產地或產製工廠開始，進行重點稽查與檢驗，並請檢調機關配合，一旦發現違法事證，將立即依法嚴懲並即時公布，讓國人獲取充分食品安全訊息。

2. 食品安全推動工作小組

為強化與整合會報功能，進一步於 103 年 8 月成立「食品安全推動工作小組」，由行政院指派政務委員兼任召集人，衛福部、經濟部、農委會三部會首長擔任副召集人，該小組之委員組成橫跨九部會（內政部、財政部、教育部、法務部、經濟部、衛福部、環保署、農委會、消保處），並設立專責幕僚辦公室。惟為統籌規劃食品安全政策，協調中央及地方權責機關預防及處理重大食品安全事件，並推動食品雲之建置以保障國民健康，行政院將原食品安全推動工作小組，轉型並擴大為「行政院食品安全辦公室」，於 2014 年 10 月 22 日正式成立。（立法院第 8 屆第 6 會期外交及國防委員會全體委員會議專案報告，2014）

（二）重要會議及決議

1. 99 年度行政院食品安全會報

- (1) 政府將以「產地源頭管理」、「加強監測食品產銷鏈」為食品安全會報 100 年度之工作重點目標，由衛生署（現為衛福部）及農委會分別成立工作小組落實推動，各機關依行動方案加強執行，每季追蹤管考。

- (2) 持續加強學生建立良好食品安全觀念，教育部已將食品安全納入國民中小學、高級中等學校及高級職業學校之課程綱要，並將持續列為重點項目，落實課綱教學。
- (3) 有關 MIT 微笑標章產品驗證制度之推廣，將研議以食品類為優先，並與 GMP 等相關認證機制結合，以簡化認證程序，減輕產業負擔。

2. 100 年度行政院食品安全會報

- (1) 成立「落實產地源頭管理工作小組」由農委會主任委員及臺灣大學陳保基教授共同召集，除農委會、環保署及衛生署等權責機關外，將海巡署、財政部、原能會納入小組機關；另成立「加強食品產銷鏈之監測把關工作小組」，由朱敬一政務委員主持，含衛生署（現為衛福部）及經濟部等相關機關，2 個工作小組每個月密集研商及規劃執行措施，以加強食品安全之把關工作。
- (2) 針對高風險、高價值產品，優先推動食品安全履歷制度，提供透明化之食品安全資訊。

3. 101 年度行政院食品安全會報

- (1) 為落實食品安全管理，擬定「推動我國食品安全管理工作」計畫，訂定 4 大目標，17 項策略，整合各部會就食品安全管理工作績效，定期檢討推動成效，並強化我國塑膠類食品容器具及包裝之管理。
- (2) 為全面加強產品源頭管理，建立產品登錄、列管、追溯與追蹤制度，規劃推動我國食品履歷追溯追蹤系統之整合。責由經濟部就「高價值產品履歷資訊化」之食品履歷追溯追蹤資訊系統及認證制度進行統籌整合；由行政院農業委員會及衛生署就「高風險產品追溯法規化」擬定相關食品追溯法規，並規劃由風險食品業者實施食品追溯或追蹤系統。

4. 102 年度行政院食品藥品安全會報

- (1) 應行政院任務編組運作情形檢討，將「行政院食品藥品安全專案會報」整合併入「行政院食品安全會報」，「行政院食品安全會報」名稱並修

正為「行政院食品藥品安全會報」，及配合修正設置要點，並自 102 年 8 月 23 日起生效。

- (2) 為加強全國化學品之流向管理，由行政院勞工委員會建置之全國化學物質資料庫擴充平臺內容，建立化學品追溯追蹤管理系統，以供即時掌握化學物質之流向資訊，防杜工業用化學品流入食品供應鏈。
- (3) 為統合與食品安全相關權責機關力量，共同打擊非法食品，並依據「行政院食品藥品安全會報設置要點」第 7 點規定，於該會報下設立專案小組「食品安全聯合稽查及取締小組」。

5. 103 年度行政院食品藥品安全會報

- (1) 該會報將設立「食品安全推動工作小組」，由具食品科學專業背景的政務委員蔣丙煌擔任召集人，衛福部、經濟部及農委會首長共同擔任副召集人，以統合食安相關權責機關力量、共同提升食安衛生管理政策、強化緊急事件之應變與溝通、建置完善的資訊系統及打擊非法食品、保障國民健康。至於現有跨部會「食品聯合稽查及取締小組」，也將納入該工作小組，持續食品聯合稽查，維護國人食品安全。
- (2) 食品工廠輔導及查核制度在法律上必須有所依據，罰則上也應提高，未來將繼續強化衛生機關對食品工廠的管理效能，營造食品安全消費環境，全面落實工廠良好衛生規範，提升產業品質。（行政院食品藥品安全會報，2014）

（三）施政目標與計畫

1. 落實食品安全管理

擬定「推動我國食品安全管理工作」計畫，訂定 4 大目標及 17 項策略，以整合各部會就食品安全管理之工作績效，並定期檢討推動成效。

2. 強化我國塑膠類食品容器具及包裝之管理

已責由環保署及衛福部就 PVC 及 PVDC 保鮮膜限制使用、PVC 食品容器具之管理及塑膠奶瓶禁用雙酚 A 等案，依所轄業務權責審慎評估，召開專家會議，研擬具體行政管理措施。有關 PVC 產品管理部分，衛福部已於 101

年 9 月 21 日修正公告「食品器具容器包裝衛生標準」，增訂 PVC 食品器具容器包裝材質試驗中塑化劑之限量規定。有關塑膠奶瓶管理部分，衛福部已預告增列嬰幼兒奶瓶不得使用含有雙酚 A 之塑膠材質等項規定。

3. 規劃推動整合我國食品履歷追溯追蹤系統

為全面加強產品源頭管理，建立產品登錄、列管、追溯與追蹤制度，規畫推動我國食品履歷追溯追蹤系統之整合，責由經濟部就「高價值產品履歷資訊化」之食品履歷追溯追蹤資訊系統及認證制度進行統籌整合；由農委會及衛福部就「高風險產品追溯法規化」擬定相關食品追溯法規，並規劃由高風險食品業者實施食品追溯或追蹤系統。

4. 加強全國化學品之流向管理

藉由擴充行政院勞工委員會建置之全國化學物質資料庫平台內容，建立化學品追溯追蹤管理系統，以供即時掌握化學物質之流向資訊，並防杜工業用化學品流入食品供應鏈。（監察院，2014）

二、食品安全辦公室

（一）組織架構與權責分工

為提高國內食品安全管理層級，行政院將現有院內專責食品安全管理之單位行政院食品安全推動工作小組，擴大成「食品安全辦公室」，以推動跨部會之食品安全管理工作。食品安全辦公室於 103 年 10 月 22 日正式成立，設立之法源依據為「行政院組織法」第 14 條，是常設性任務編組，負責督導協調、統籌推動跨部會食品管理工作，其下設置管理協調組、應變溝通組、稽查取締組、資訊服務組等業務單位，由行政院政務委員或衛生福利部部長督導，並置主任及副主任綜理相關業務。

食安辦公室將置 20 名專職人員，其成員包括行政院編制內人員、各食品安全業務有關機關（含內政部、財政部、經濟部、衛福部、法務部、農委會等）及財團法人借調人員、具專業約聘人員等，主要工作任務有：食品安全政策與措施之研議及協調推動、食品安全法案之審查及協調推動、食品安全重大計畫之核議、協調推動及管考、食品安全重大事件緊急應變與社會溝通

事務之協調推動及督導、食品業者自律事務之協調推動及督導、食品安全聯合稽查與取締事項之協調推動及督導、食品雲相關事務之協調推動及督導、重要食品安全會議之籌辦及其他食品安全相關事項之推動及協調。(行政院, 2014) 然而, 食品安全辦公室雖然為行政院轄下之幕僚單位, 考量食品安全辦公室層級較高、民眾對其成立效能多所期待, 且食安相關業務具跨機關協調性質, 為使食品安全辦公室的組織功能予以發揮, 建議可統籌負責下列事項: 一、落實食品資訊之統整與公開: 由於食品安全議題為全國人民所關注, 食安辦公室作為匯整與分析所蒐集之重要預警情資, 藉此形成具體政策之研擬, 同時將資訊公開使民眾與相關部會掌握相關事件發展; 二、動員現有人力與資源: 在取得食品安全相關重要資訊後, 為了預防或解決相關可能產生之食安問題, 必須動員各部會、縣市政府、鄉鎮市區公所、民眾, 以及非營利組織等人力與資源, 藉由眾機關之通力合作, 方能有效解決食安問題; 三、統籌機關組織間合作: 透過組織間合作的方式, 才能有效動員相關人力與資源, 但為了避免各機關權責分配上之爭議, 得透過組織間合作(溝通)平台, 進行網絡關係之建構。同時設計與提高組織間資訊分享與合作的誘因, 讓參與合作的組織(含非營利或民間組織), 都有參與的榮耀與成就感。(二) 重要會議及決議

食品安全辦公室負責食品安全訊息上下傳遞, 類似參謀作業單位, 主責跨部會協調與系統性風險預警分析, 追蹤管考與檢討執行成效, 相關業務仍由各權責機關負責執行, 故並無具體的重要會議及決議。

(三) 施政目標與計畫

食品安全辦公室負責食品安全訊息上下傳遞, 類似參謀作業單位, 主責跨部會協調與系統性風險預警分析, 追蹤管考與檢討執行成效, 相關業務仍由各權責機關負責執行, 故並無具體的施政目標與計畫。

三、國安預警會報

(一) 組織架構與權責內容

馬英九總統於 103 年 10 月 13 日主持國安高層食安會議時, 指示國安單位全力蒐報食安預警情資及發掘不法案源, 國安局遂於 103 年 10 月 16 日成

立「國安預警會報」之任務性編組，且規劃編成專案情報及聯合應處中心架構，其成立之宗旨為統合調查局、警政署、海巡署、移民署、憲指部等情治單位，藉以擴大食安預警情資之蒐集，以利統合發揮國內、境外及鄰近海域的黑心食品查緝能量。

「國安預警會報」主要職掌之職務為蒐集及統合食安問題檔案、情報及檢舉資訊，並提供行政院食品安全辦公室做為後續研判、調查及偵辦之依據，藉由「國安預警會報」此專責機構主動發掘潛存之食安問題，以避免再度發生類似頂新油品事件此擴及全省之食安問題，更可改善地方政府在查緝食安事件時，實務上所生人力及資訊不足之困境。（自由電子報，2014）

（二）重要會議及決議

國安預警會報為任務性編組，故無具體的重要會議及決議。

（三）施政目標與計畫

國安預警會報為任務性編組，故無具體的施政目標與計畫。

四、環境與食品安全協調會報（三署會報）

（一）組織架構與權責內容

為加強食品中環境污染物及其源頭之管理，建立環境污染與食品安全問題之聯繫整合處理機制，依行政院第 2718 次會議之指示：「衛生署（現為衛福部）、環保署、農委會、消保會等相關權責機關，應建立此類問題之聯繫整合危機處理機制，於問題發生時立即召開跨部會會議，迅速有效處理」，行政院於 90 年 4 月成立環境保護與食品安全協調會報（下稱“三署會報”），旗下並設立「食品安全評估工作小組」、「環境監測及污染管理工作小組」及「農畜水產品安全管理工作小組」，分別由衛生署（現為衛福部）、環保署及農委會負責辦理相關事宜。因三署會報涵蓋之業務涵蓋範疇甚廣，故於 92 年 12 月 1 日提升該會報運作層級，由農委會、環保署及衛生署（現為衛福部）3 機關副首長共同擔任召集人，定期每季召開協調會，並已建立「環境保護與食品安全通報及應變處理流程」及聯絡窗口，其組成包括環保署、環保署環境檢驗所、農委會、農委會中部辦公室、農委會漁業署、農委會動

植物防疫檢疫局、農委會農業藥物毒物試驗所、消費者保護委員會、衛生署（現為衛福部）藥物食品檢驗局之人員，以期在業務執行之統合及權責上更加明確、有效率。

三署會報之職掌內容，係藉由建立對環境、生產、養殖區及食品消費等全面且持續之監測制度，以有效監控國內污染食品衛生安全事件之發生，並落實跨部會協調機制。質言之，從各項環境監測污染管理、農畜水產品生產安全管理、食品安全評估，至共同討論從農場至餐桌之供應鏈管理等各種策略或執行面向之問題，皆可由三署會報協調解決之。另外，三署之間若有任何職權分工上之爭議、進行聯合稽查、請求資料提供或突發事件之初期緊急應變措施等事宜而需要各部會間進行聯繫溝通時，跨部會協調機制即產生效用。惟若所涉及之事項爭議或政策方向擬定，已非衛福部、農委會、環保署所掌權責上所能協調處理，或涉及其他部會之業務執行時，則必須於提出至更高層級之跨部會編組「行政院食品藥品安全會報」，由行政院副院長在主持部會溝通協調之平台中，解決各項爭議問題。（監察院，2011）

（二）重要會議及決議

環境保護與食品安全協調會報係為衛福部、環保署、農委會辦理業務執行之協調平台，故無具體的重要會議及決議。

（三）施政目標與計畫

環境保護與食品安全協調會報係為衛福部、環保署、農委會辦理業務執行之協調平台，故無具體的重要會議及決議。

綜上，茲就上開跨部會組織（單位）之權責簡要整理如下表：

表 2-3：跨部會有關食安之權責分工

單位	權責
行政院食品藥品安全會報	食品安全政策指導、協調及諮詢
食品安全辦公室	督導、統籌跨部會食品管理工作
國安預警會報	統合情治單位、擴大食安情資蒐集
環境與食品安全協調會報	衛福部、環保署、農委會辦理業務執行之協調平台

資料來源：本研究整理

健全我國食品安全管理機制之研究

第三章 我國食品安全管理機制現況與重大食品安全事件

我國食品安全管理之主要權責，歸屬於衛生福利部（下稱「衛福部」）之食品藥物管理署（下稱「食藥署」），其所依據之主要規範為食品安全衛生管理法（下稱「食安法」）。近年來，食安法因應各類型食品安全事件修正頻仍。本章第一節將以食安法為主，簡介我國現行食品安全管理現行機制，並著重於 102 年 6 月 19 日（修正公布全文 60 條）、103 年 2 月 5 日及 103 年 12 月 10 日（部分條文尚未施行）等三次大規模修正；第二節將分別從事件源起、政府因應及後續處理等層面，分別檢討我國歷年重大食品安全事件；第三節為小結。

第一節 我國現行食品安全管理機制之概況

我國食安法於 64 年公布全部條文共 32 條，現行食安法的風貌，係 102 年及 103 年，因應塑化劑事件、混充油品事件、黑心油品事件所形塑，全部條文擴充為 60 條，並鑒於生物技術、農藥化學發展蓬勃，尚難僅以「衛生」作為食品規範之準則，法規名稱亦從「食品衛生管理法」修改為「食品安全衛生管理法」。

一、跨部會、局處組織—食品安全會報（第 2 條之 1）

如第二章所述，我國現行食品安全管理機制，為中央各部會及地方各機關，按其職權分別職司不同事務，而非由單一機關職掌食品安全管理事務；因此，為推動跨部會、機關之協力與整合，於 98 年開始成立行政院食品藥品安全會報，惟，於近年食安事件後，考量既有運作模式，無法常態性處理食品安全各項跨部會整合問題，爰於 103 年 12 月修正公布食安法第 2 條之 1，明定中央（行政院）、地方（各直轄市、縣市政府）應設置跨部會、跨局處之食品安全會報常設機關。

其中，行政院食品安全會報應由相關部會首長、專家學者及民間團體組成，職司協調跨部會食品安全風險評估及管理、建立食品安全衛生之預警及

稽核制度，其每年應向立法院提出施政方針及施政報告，此外，行政院就食品安全會報之組成、任務、議事程序等事項，訂定「行政院食品安全會報設置要點」；而直轄市、各縣市食品安全會報則由地方首長召集，協調跨局處協調食品安全衛生管理事宜。

二、食品安全風險管理

（一）風險評估機制及食品安全諮議體系（第 4 條）

所謂風險分析，包括風險評估、風險管理及風險溝通，為各國食品安全制度之基礎，比較制度上，風險評估與風險管理機關應各自獨立、相互支援。

我國衛福部為食品安全管理機關，卻無專門之風險評估機關，是為維護食品安全及保障消費者權益，建立符合滿足國民享有之健康安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則之風險評估體系及諮議體系，於 102 年 6 月及 103 年 2 月兩度修正食安法第 4 條，分別建置「食品風險評估諮議會」及「食品衛生安全與營養諮議會」、「食品檢驗方法諮議會」、「食品廣告標示諮議會」、「基因改造食品諮議會」等組織。關於風險分析之詳細說明及比較研究，請參照本研究報告第四章。

（二）食品安全之監測、預警及管制系統（第 5 條）

食安法於 102 年 6 月修正後，依據「預警原則」，增訂第 5 條建置食品安全之監測、預警及管制系統，於監測發現有「危害食品安全之虞事件」時，主管機關應發布預警或採行必要管制措施；嗣後，於 103 年 11 月之修法，擴大主管機關權限，賦與其對「危害食品安全之虞事件」進行主動查驗之義務（包含抽樣檢驗、追查原料來源、產品流向、公布檢驗結果及揭露資訊，並令業者自主檢驗）。

（三）重大食品安全事件之風險管理（第 4 條第 5 項）

食安法於 102 年 6 月修正後，參考歐盟及美國立法例，於重大或突發食品安全事件時，中央主管機關得對特定食品採取下架、封存、限期回收、限期改製、沒入銷毀等管理措施，而針對進口食品，得限制或禁止輸入查驗；

另外，若於食品製造加工過程產生危害，該危害通常與製造加工方式及條件有關，故主管機關亦得限制或停止製造、加工之方式或條件。

（四）食品安全通報系統（第 6 條）

於食安法舊法，僅規定醫療機構有通報食品中毒事件之義務，惟於 102 年 6 月修法時，因食品種類、數量龐大，食品安全事件亦曾出不窮，實難僅以政府及醫療機構主動糾舉查核，爰修法強化民間主動通報機制，其目標係以公眾力量，督促主管機關積極行使職權，以降低危險事件產生之損害，並使公眾均得參與、搜集、揭露、知悉食品安全之危險源，其通報範圍，尚包括「疑似但非經證實」之食品中毒事件。

三、食品業者衛生管理

（一）業者自主管理（第 7 條）

於 102 年 6 月食安法第 7 條，即明定食品業者應實施自主管理，於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報直轄市、縣（市）主管機關；於 103 年 2 月修法時，增訂食品業者之「自行或送交檢驗義務」，經中央主管公告之食品業者，應將其產品原料、半成品或成品，自行或送交外部檢驗機關。

於 103 年 12 月食安法修法，為健全食品業者自主管理，由中央主管機關公告，強制特定食品業者訂定「食品安全監測計畫」，並要求上市、上櫃及經中央主管機關公告之食品業者，應設置實驗室，進行其產品原料、半成品及成品之自主檢驗。關於食品業者自主管理之詳細說明及比較研究，請參照本研究第五章。

（二）食品良好衛生規範（第 8 條第 1 項）

確立食品安全管理，應自最終產品之檢驗，提升為對整體流程之監督，並進而訂定「食品良好衛生規範準則」，使食品業者之作業場所、設施、人員、及品保等整體流程之軟硬體，均能符合優良製造規範（Good Manufacturing Practice）。

(三) 食品安全管制系統—危害分析重要管制點 (第 8 條第 2 項)

於 102 年 6 月食安法修法中，參考美國、歐盟、日本及聯合國 Codex 規範，引入「危害分析重要管制點」(HACCP)，建構食品安全管制系統，要求業者瞭解其生產之食品及產銷過程中，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(法源法律網，2014)。目前，食藥署已公告水產品食品業、肉類加工食品業、餐盒食品工廠業、乳品加工業等強制實施食品安全管制系統，並制定「食品安全管制系統準則」規範細節事項。

關於食品安全管制系統之詳細說明及比較研究，請參照本研究第五章、第六章、第七章。

(四) 強制登錄管理 (第 8 條第 3 項)

於 102 年 6 月食安法修法中，為加強食品工廠建築與設備之設置標準，凡公告類別之食品業者，均應申請登錄，始得營業；基此，主管機關訂定「食品業者登錄辦法」、設置線上「食品業者登錄平台」，並於 103 年 10 月，公告部授食字第 1031301884 號，要求具有工廠登記、商業登記或公司登記的食品製造、加工、餐飲、輸入及販售業者，均應於 103 年 12 月 31 日前完成登錄，食用油業者則應於 103 年 10 月 31 日前完成登錄。(食品業者登錄平台，2014)

強制登錄實施後，針對食品輸入業者，食藥署邊境查驗自動化資訊管理 (IFI) 系統將自動核對登錄字號，確認身份後，食藥署始受理其申請輸入食品查驗；準此，未取得登錄字號之業者，食藥署將拒絕受理其輸入報驗。

(五) 原料、食品之追溯追蹤系統 (第 9 條)

於 102 年 6 月食安法修法中，於食品安全案件發生時，為使主管機關及業者得迅速追查、知悉問題原料、半成品、產品之來源及流向，掌握時效管控，爰參酌歐盟一般食品法第 18 條與美國食品安全現代化法第 204 條規定，要求業者建立追溯、追蹤系統，並維持追溯、追蹤紀錄及保持資料正確性。

目前，依食藥署部授食字第 1031302873 號，公告應建立產品追蹤追溯系統之食品業者，主要為「食用油脂業」、「肉類加工食品業」、「乳品加工食品業」、「水產品食品業」、「餐盒食品業」、「食品添加物業」、「基因改造食品原業」及「應標示基因改造食品」及「標示非基因改造食品」等。另外，於 103 年 12 月修法中，增定公告食品業者應使用電子發票，以有效協助主管機關對產品之追溯追蹤，以落實源頭管理，並修法改以電子系統方式，建立追蹤追溯系統。

另一方面，依食安法第 41 條，地方政府於執行查核及抽樣檢驗時，得要求業者提供原料或產品之來源、數量及販賣對象，故縱非為上開食藥署公告之食品業者，仍應保留原料及產品之購買、銷售資料，以供主關機關查核及抽驗。

（六）食品業者分廠分照制度（第 10 條）

於 103 年 12 月食安法修法中，鑒於 103 年之黑心油事件，源於非食用油（飼料油）流入及混充於食用油中，考量目前國內食品工廠得同時擁有食品廠與飼料廠執照，致國內外非食用原料、添加物有混充流入食品供應鏈之虞，爰要求從事食品或食品添加物之食品工廠應單獨設立，不得從事非食品（化工原料、飼料等）製造、加工及調配。

（七）食品從業人員專業化（第 11 條、第 12 條）

為提升食品衛生從業人員之專業素質，以強化食品衛生管理，授權中央主管機關得公告特定類別及規模之業者應聘用一定比率、領有特定種類專業技術證照之人員，例如食品技師。

四、食品及食品添加物之禁止事項（第 15 條）

為強化食品安全管理，食安法第 15 條增訂各款食品及食品添加物之禁止事項，並因應歷次食品安全事件，逐步完善該條規範，如狂牛症事件中，除疫區產品不得進口外，食安法亦限制「風險可控制之國家或地區」進口其牛隻高風險部位。

五、商品標示及資訊揭露（第 22 條、第 24 條）

於 102 年 6 月食安法修法中，鑒於食品及食品添加物應標示事項有不同管理需求，爰於第 22 條、第 24 條分別規範，並於食安法施行細則中規定各款之標示細節規定；另於 103 年 12 月之修法，為保障對消費者之資訊揭露，爰要求通過農產品生產驗證及經公告有生產系統之食品，負有標示義務，又為健全源頭管理，提升稽查效率，對於僅標示國內負責廠商名稱之食品，應將製造廠商、受託製造廠商或輸入廠商之名稱、電話號碼及地址通報轄區主管機關。

六、食品輸入管理

（一）查驗申報、強制資訊揭露及資料保存義務（第 30 條、第 32 條）

我國對輸入食品、食品添加物之監管，主要採取「查驗申報」及「強制資訊揭露」義務，依食安法第 30 條，食品輸入時，應向主管機關申請查驗，且主管機關為追查或預防食品安全事件，得要求食品業者提供輸入產品之紀錄、文件、電子檔案及資料庫；於 103 年 12 月修法時，鑒於黑心油事件中非食用油進口涉及非食品業者，為確實掌握輸入資料及成品流向，亦課與「非食品業者」資訊揭露之義務。同時，強化輸入食品業者之資料保存義務。

（二）系統性查核（第 35 條）

於 102 年 6 月食安法修法時，為加強進口食品之管理，建立系統性查核制度，食藥署並依授權訂定「輸入食品系統性查核實施辦法」，於高風險產品輸入前，以書面審查輸出國食品安全管理體系，甚者，必要時得至產地、工廠實地查核，以落實源頭管理。

於 103 年 12 月修法中，鑒於輸入複方食品添加物時，難以逐一查驗登記其內含單方，為加強對複方食品添加物之監管，要求業者輸入時應檢附官方衛生證明及製造工廠之成分分析檢驗報告（Certificate of Analysis），食藥署並應將檢驗報告揭露於地方衛生機關，俾利隨時進行稽查抽驗查核。

七、食品檢驗及稽查（第 41 條）

食品檢驗及稽查制度為食品安全風險管理之重點，於食安法舊法時即已存在。針對食品檢驗，食藥署多委託各大學實驗室、民間機關辦理食品檢驗；而食品稽查制度，於 102 年 6 月修法時，對於食品業者已明顯違反「食品良

好衛生規範準則」及「食品安全管制系統準則」之業者，因可能影響其所生產之食品衛生安全，故於第四款授權主管機關得命食品業者暫停作業及停止販賣，並封存涉嫌產品。

八、食品消費者保護

（一）食品安全保護基金（第 56 條之 1）

於 103 年 2 月食安法修法中，為保障消費者權益，避免其因訴訟上之勞費支出而求償無門，爰於食安法第 56 條之 1 設置「食品安全保護基金」，明定基金收入來源及用途（補助消費訴訟、健康風險評估等費用）；惟於同年因油品食安事件持續發生，爰再度修法擴大食安基金收入來源及用途，前者，包括食品業者受沒入、追繳、追徵或抵償之不當利得，後者，為鼓勵消費者團體訴訟及勞工自主揭發、檢舉不肖業者，而增加補助前兩者之訴訟費用及律師費。

（二）食品安全訴訟之舉證責任轉換（第 56 條）

鑒於於食品安全訴訟中，消費者常難以證明產品與損害間之因果關係，於 103 年 12 月修法中，為有效保障消費者，爰參考現行民法第 191 條之 1，推定違犯特定規範食品業者之過失及因果關係，另准許食品安全訴訟之受委任律師得請求報酬。

第二節 我國歷年重大食品安全事件之回顧

一、米糠油中毒（多氯聯苯中毒）事件

（一）事件簡介

1979 年，彰化油脂企業股份有限公司於製造米糠油的過程中，為了除去米糠油的異色和異味，使用毒性極強的多氯聯苯作為熱媒，後因加熱管經多次的熱脹冷縮後產生了裂縫，致使作為傳熱介質的多氯聯苯自管路中洩漏出，污染到米糠油，造成全台灣至少 2000 人中毒，其中以台中、彰化、苗栗等中部地區最為嚴重，臺中惠明盲校因團體用膳，一時間即有上百位師生受

害。中毒之受害者臉上出現黑瘡（氯痤瘡）等皮膚病變、甚至免疫系統失調，尤其，因毒油中的「多氯聯苯」無法排出體外，受害者至今仍「與毒共存」，甚至遺傳至下一代。

後續訴訟方面，涉案相關人士之刑事部分：彰化油脂公司董事長於審理期間因病過世、總經理最後被判處 2 年 3 個月有期徒刑、豐香油行負責人被判無罪。民事部分：雖有受害人集體向彰化油脂公司董事長、總經理求償，且每人獲判 20 萬至 50 萬不等之賠償金，但因被告脫產且拒絕賠償，致使無人獲得賠償；另有受害者集體向豐香油行負責人求償 1 億 1 千餘萬之慰撫金，但最後仍遭法院仍認定該負責人無過失而駁回其請求。

（二）政府因應及處理

1. 調查中毒患者，列冊登記並建檔追蹤。
2. 對當時全國 250 家登記有案之食用油製造廠進行全面性抽驗。
3. 加強管制當時國內 5 家直接進口多氯聯苯絕緣油的工廠。
4. 陸續於各縣市衛生局增設食品衛生科，並將多氯聯苯列為檢驗項目，嗣衛生署成立食品衛生處，提出協助米糠油中毒患者就業與醫療服務之相關決議。
5. 1981 年 7 月 1 日公布實施「國家賠償法」。
6. 患者持「油症患者就診手冊」，可至各省立醫院及指定之醫療站接受免費醫療（健保實施後，改持「油症患者就診卡」，醫療站改為全民健保特約醫療院所）。
7. 委託中國醫藥學院附設醫院辦理「多氯聯苯中毒患者針灸暨中藥醫療照顧計畫」（嗣因經費用罄於 1992 年 6 月 30 日終止）
8. 環保署逐步公告禁用多氯聯苯：1988 年全面禁用多氯聯苯於食品工業，2001 年 1 月 1 日起，則進一步公告除試驗、研究、教育外，全面禁用多氯聯苯物質及製品。
9. 中央健保局將多氯聯苯中毒列為慢性病範圍之一。

10. 定期提供健康檢查服務、不限科別補助門診部分負擔、1979 年後出生之第二代子女有疑慮者可申請「油症患者就診卡」，由衛生局列冊提供健康照護等。

（三）未解決問題及困境

1. 受害者無法經由司法程序獲得合理賠償

民事賠償部分或因被告事前脫產，或因法院無法認定被告有主觀上之故意或過失，致使被害人無法獲得賠償，且嗣後公布施行之國家賠償法亦不溯及適用，是油症事件之被害人至今仍無法經由司法程序獲得合理賠償。

2. 保障油症受害者之行政手段不足；相關草案立法進度停滯

目前對於油症受害者多以行政手段提供被害人醫療上等協助，惟相關措施零散且時斷時續，對受害者保障不足；復「臺灣油症受害者支持協會」自 2012 年起即透過立委提出「油症受害者救濟法草案」，惟立法院對於該草案至今尚未完成初審，是目前臺灣油症受害者尚無法如日本之油症受害者，享有法律上之權利保障。

二、毒奶粉（三聚氰胺）事件

（一）事件簡介

三鹿集團為中國重要且知名的嬰幼兒奶粉品牌，多年蟬聯該中國自製乳品市場的首位，從 2008 年 8 月前後，中國國內陸續發生食用三鹿集團生產的奶粉的嬰兒被發現患有腎結石，部分患病嬰兒產生腎功能不全之病徵，亦發生死亡之案例，同時在中國各省相繼有類似事件發生。隨後，在三鹿牌及其他多家中國知名企業之奶粉中，檢驗出了不同含量的三聚氰胺作為食品添加劑於其中，爾後，擴及至其他乳製品，無論在奶精、餅乾、三合一咖啡、鈣粉等各項產品，皆含有三聚氰胺之成分。然而，三聚氰胺是一種化工原料，呈白色粉末狀，沒有特殊的氣味，多用做餐具器皿或建築用塗料，因具毒性，不可用於食品加工或做為食品添加劑，細究為何此種非食用原料會被添加於奶粉中，係因奶粉的品級分類，主要是以所含的蛋白質高低為依據，而含氮量檢測是蛋白質含量的主要指標，故不肖廠商為了省錢，減少蛋白質原料，把根本不能食用但價格低廉、富含氮的三聚氰胺摻入奶粉中，以矇混過關。

若以同樣重量之三聚氰胺及奶粉加以比較，三聚氰胺之含氮量，乃是一般奶粉蛋白質含氮量之二至三倍以上，故過去有人把三聚氰胺稱做「蛋白精」之緣故（財團法人健康全民健康基金會，2014）。隨著貿易全球化及兩岸經貿交流之緊密依存，我國同樣深受其害，在台灣上市出售乳製品的廠商，包含雀巢、克寧、真鍋、立頓、三花、味全等各大知名企業，各大賣場之商品可謂無一倖免，衛生署（現為衛生福利部）遂於 97 年 9 月 22 日起陸續對自中國進口之奶粉、乳製品、奶精、鈣粉、蛋白粉及嬰兒奶粉等食品（包括原物料及含上揭成分之產品）暫停受理報驗。其他相關食品，例如咖啡、糖果、湯類等，進口商應先檢附產品無含奶粉、乳製品、奶精及植物性蛋白等之聲明文件，始得報驗，並逐批檢驗三聚氰胺（監察院，2011：58）。

（二）政府因應及處理

政府為因應中國三鹿集團奶粉違法添加三聚氰胺事件，成立跨部會專案小組，要求食物成品中含大陸製造之植物性蛋白、奶精及乳製品等成份者一律於 24 小時內下架；前述植物性蛋白、奶精及其他乳製品原料，全部封存停止販售。另參考國際檢驗方法及香港立法規定之標準，並由藥物食品檢驗局（現為食品藥物管理署）與食品工業研究所專家會商後，決定我國三聚氰胺檢測宜採 2.5ppm 為判定標準，惟此項標準卻引起了社會輿論劇烈的反彈，並導致時任衛生署長辭職。嗣後，衛生署（現為衛生福利部）決定提高檢驗的規格，決定將所有的奶粉、嬰幼兒奶粉及奶精原物料，不論是進口或者是本地產品，都必須經液相層析串聯質譜儀（LC/MS/MS）檢測，結果為「未檢出」，才算合格，始得販售，也採取加強邊境抽驗，比例從 5% 提升到 20%，希望達成嚴格把關、監控、管理之效果，以確保民眾食的安全與健康。（衛生福利部焦點新聞，2008）

有鑑於三聚氰胺事件之發生時，兩岸就食品資訊相關資料之取得及確認耗費甚多時間，以致造成諸多處理上之困難，2008 年 11 月 4 日，中國海峽兩岸關係協會會長陳雲林來我國進行第二次「江陳會議」時，我國與中國簽訂「兩岸食品安全協定」。該協議使我國對於中國大陸食品衛生安全等訊息之取得，更為快速、更加透明，同時，更有助於我國對其食品進口之監控與把關。若兩岸之間有任何食品衛生安全事件，均可相互就涉案之產品品名、

規格、大陸之製造商、國內之進口商等項訊息，直接通報相關人員，俾便就該事件評估風險程度，立即掌握產品流向，即時採取必要管制措施，以確保食品之安全，維護消費者之權益（衛生福利部焦點新聞，2008）。更在後續兩岸食品安全業務主管部門專家會議中，我國政府要求陸中國大陸就三聚氰胺求償事宜，具體提供協助及積極督促廠商履行責任。（監察院，2011：87）

另外，當時之衛生署有鑒於於輸入食品管理雖屬其權責，但因人力不足，暫時委託標檢局執行，考量建立一元化之管理系統，方能有效防止引發國際事件之食品消費安全事件之發生及擴大；另因食品、藥品、醫療器材及化粧品之安全、品質等，攸關民眾日常生活甚鉅，其管理制度及產業管理績效，為國家全民健康與公共衛生之重要指標，須有一具備完整組織及功能之中央主管單位，快速有效管理合法，並打擊不法食品、藥品、醫療器材及化粧品，落實前述產品健康風險評估及管理，在此背景之下，促成食品藥物管理局(現為食品藥物管理署)於 2009 年 5 月經立法院三讀通過成立。（監察院，2011：25-26）

三、塑化劑事件

（一）事件簡介

塑化劑（DEHP）係一種普遍用於塑膠材料之塑化劑，已被環保署公告為第四類毒性化學物質，我國亦公告「食品器具容器包裝衛生標準」塑膠類中 DEHP 之溶出限量標準為 1.5 ppm 以下，而食品中則不得添加。若民眾在不知情的情況下長期飲用，將造成身體健康的危害。

2011 年 5 月爆發起雲劑含有塑化劑之污染事件，不法業者於製造市面流通食品之添加物原料物質時，為降低原料成本、牟取暴利並增加成品賣相，將原僅合法添加於保特瓶等食品容器之塑化劑，即含有毒性之化學物質鄰苯二甲酸類塑化劑 DEHP，以替代、混合原有配方成分之方式添加至起雲劑中，長期食用不僅造成生殖毒性，甚至有致癌危險，國內知名果汁、運動飲料等被檢出含有塑化劑，又因長期欠缺業者登錄及原料來源之相關資訊，衛生主管機關追查困難，造成社會大眾莫大恐慌。

（二）政府因應及處理

1. 危害控管：

衛生署召集各相關機關成立專案小組，以最快速度全力清查及掌握事件具體內容，追查供應源頭及污染產品流向，緊急宣布下架回收問題食品，並宣布啟動 D-day 政策，要求自同年 5 月 31 日起，若未檢附不含六大種類塑化劑的檢驗報告證明之業者，即必須下架不得販售，亦即，運動飲料、果汁、茶飲、糖漿果漿類及膠錠粉狀 5 類產品，如有使用起雲劑，需 3 天內提出安全證明，才可上架，否則禁止販售。

2. 修正食品安全衛生管理法，加重處罰：

- (1) 加重行政裁罰：提高最重罰鍰之額度，情節重大者並得直接廢止其營業或工廠登記證照。（修正第 31 條）
- (2) 加重刑責：除參照刑法第 191-1 關於千面人條款之規定加重刑責外，併科罰金額度與過失犯之處罰均予提高加重。（修正第 34 條）

四、毒澱粉（順丁烯二酸）事件

（一）事件簡介

2013 年 2 月衛生署食品藥物管理局（現為衛生福利部食品藥物管理署）接獲民眾舉報，有業者將非食用之工業用黏著劑「順丁烯二酸酐」添加於所生產之澱粉製品當中，藉以增加澱粉製品之口感（洪素卿，2013）。而衛生署食品藥物管理局（現為衛生福利部食品藥物管理署）經三個月調查發現，市售澱粉製品包括珍珠粉圓、肉圓、魚丸、豆花、黑輪、板條、米粉等，皆被驗出含有順丁烯二酸，而引發一連串的食品安全風暴。隨後，衛生署食品藥物管理局（現為衛生福利部食品藥物管理署）進一步追查發現，涉嫌違法添加化製澱粉之原料生產廠商多集中在台南地區，而相關技術均來自中學退休教師王東清，他以每次 50 萬到 100 萬元之報酬，教導業者如何調製化製澱粉，讓製作出的產品更具口感。

（二）政府因應及處理

為解決廠商惡意添加不法添加物：順丁烯二酸酐化製澱粉，所造成之食品安全問題，政府機關乃採取下列措施，資為因應：

1. 納入化學物質源頭登錄制度

為有效追蹤化學物質之流向，立法者於 2013 年 11 月三讀通過《毒性化學物質管理法》修正案，要求於國內製造或輸入達一定量經環保署指定種類之化學物質，應由製造或輸入者向環保署登錄其製造、輸入情形、物理、化學、毒理、暴露及危害評估等資料。

2. 實施食品添加物之三分策略

為避免化學品再度流入食品生產鏈中，政府機關乃實施進口分流、製造分區及販賣分業之三分政策，將化學品及食品添加物全面分離。

3. 促成食安法 2013 年 5 月 31 日之修法

在毒澱粉事件之推波助瀾下，立法院亦於 2013 年 5 月 31 日三讀通過《食品衛生管理法》（現為食品安全衛生管理法）修正草案，新增下列規定加強對食品添加物業者之管理：

（1）新增強制登錄之規定

為有效掌握業者之資訊、健全食品業者資料庫之建置，立法者乃新增食安法第 8 條第 3 項之規定：「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」，並於 2014 年 4 月 24 日發布部授食字第 1031300763 號，以食品添加物製造、加工、輸入及販售業者為首波應強制登錄之食品業者。

（2）新增強制建置追溯追蹤系統之規定

為使整個食品產銷鏈之參與者都能去提供他原料之來源及產品之去向，進而於食品安全事件發生時，能快速釐清責任並進行緊急之處理像是下架銷毀等，避免損害的擴大，立法者乃於食安法新增第 9 條之規定：「經中央主管機關公告類別與規模之食品業者，應依其產業模式，建立產品原材料、半成品與成品供應來源及流向之追溯或追蹤系統」，強制特定食品業者應建置追溯追蹤系統。

（3）新增全成分標示之規定

為了充分保障消費者知的權益，立法者乃新增食品安全衛生管理法第 22 條第 1 項第 2 款規定：「食品之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。」及同法第 22 條第 1 項第 4 款規定：「食品之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示食品添加物名稱；混合二種以上食品添加物，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱」。基此，食品中添加之食品添加物，其名稱即應使用中央主管機關所定之食品添加物品名或通用名稱，而不得僅以功能（用途）名稱標示之。舉例言之，關於修飾澱粉之標示，業者即應依照主管機關所頒布的「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」所定之品名標示，而不得僅以粘稠劑、化製澱粉或修飾澱粉等概括名稱稱之。

五、毒醬油（單氯丙二醇）事件

（一）事件簡介

「單氯丙二醇」為化學醬油加工、加熱過程常產生的化合物，過量的「單氯丙二醇」可能傷害腎臟、神經中樞系統、生殖器官及引發致癌風險，依 WHO 及我國「醬油類單氯丙二醇衛生標準」標準，醬油類中「單氯丙二醇」含量應在 0.4ppm 以內（林杰樑，2014）；102 年 5 月，媒體報導專門銷售給夜市攤商的醬油中，驗出過量（高達 0.8-0.9ppm）的「單氯丙二醇」。

（二）政府因應及處理

食藥署隨即於同年 5 月 27 日啟動專案稽查，發現 49 件市售醬油原料或產品中，有 9 件「單氯丙二醇」超標（陳鈞凱，2013），另外，如「一江食品」、「一品醬園」等業者製造的醬油、辣醬、油膏、魚露等多項商品，均含有超標之「單氯丙二醇」，且該類醬油因價格便宜，故廣泛流向夜市攤販。對此，食藥署認為，「單氯丙二醇」為人工醬油製造時自然產生的化合物，故排除人為惡意添加之可能，並採取公布檢驗不合格名單，及回收、下架、銷毀等措施；嗣後，為加強對市售人工醬油之管理，食藥署依部授食字第 1021950046 號，訂定「醬油類 3-單氯丙二醇之檢驗方法」，並發布部授食字第 1021350146 號，依食安法第 17 條修正「醬油類單氯丙二醇衛生標準」，於今（103）年，衛生署亦將醬油列為年度專案稽查之對象。

六、混充油暨銅葉綠素事件

（一）事件簡介

102 年 10 月 16 日，食用油業者「大統」公司，被發現以造假方式，將低成本的葵花油、棉籽油混充沙拉油、橄欖油，並於橄欖油中混入銅葉綠素調色，而棉籽油若未精煉而含有棉籽粉，則會傷害人體生育功能，而銅葉綠素雖經衛福部訂定之「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」（食安法第 18 條第 1 項授權）列為食用色素，惟未准許於食用油中使用「銅葉綠素」（邱文聰，2013），且「銅葉綠素」不易代謝而有造成肝腎負擔之疑慮；嗣後，檢調追查大統油品流向國內知名廠商「福懋」及「頂新」，其中，頂新向大統購買油品再分裝、混合後後售出，卻未主動下架、揭露，經食藥署查驗後，遭強制下架 21 項問題油品，並裁罰 1500 萬元，重創其企業形象。另外，台灣另一家大量進口棉籽油的「富味鄉」公司，亦被發現 21 項油品含有精煉棉籽油，並銷往國外。

（二）政府因應及處理

事件發生後，衛福部食藥署將混充油事件定調為食安法中的「摻偽假冒」及「標示不實」；食藥署對本事件因應措施包括：（1）為澄清大統使用的棉籽油是否含有有害人體的棉籽粉，對下架產品進行檢測，證實大統問題油品均未驗出棉籽粉（食藥署，2013）；（2）加強稽查、抽驗標示「100%」市售食用油，並公布油品檢驗、下架回收及封存情形（食藥署，2013）；（3）要求所有食用油品製造、分裝及進口業者提供切結保證備查；（4）建立食用油中銅葉綠素檢驗方法，雖該檢驗方法於隔年取得國際橄欖理事會（International Olive Council, IOC）之重視，惟歐洲經貿辦事處卻認為台灣採取之檢驗方式不適用於偵測橄欖油是否添加銅葉綠素。

於司法追訴層面，富味鄉承諾不在台灣市場販售含有精煉棉籽油之產品，經地檢署認定未構成詐欺、虛偽標示，亦無攙偽假冒之嫌，而獲不起訴處分。而大統負責人則涉嫌為違犯商品「虛偽標示不實」及「詐欺取財」等罪名，於 103 年 7 月 24 日，經智慧財產法院二審判處合併有期徒刑 12 年，併課 3800 萬罰金定讞。

另外，於大統混油事件爆發初期，彰化衛生局曾對大統開立 18.5 億的罰鍰，惟於刑事判決定讞後，因大統負責人被裁罰刑事罰金 5000 萬元，本於「一事不二罰」原則，該 18.5 億元之罰鍰嗣後經衛福部撤銷（邱俊吉，2014），惟食藥署亦表示，將請地方政府協助確認大統違反食安法的違法事實，是否均已受刑事判決所包括在內，若有未包括於刑事判決中之事實，則仍得對該部分課處罰鍰（食藥署，2014），且於 103 年 10 月的修法中，明文提高罰金數額，並得追徵、追繳、沒收犯罪行為所得，於未有刑事裁罰時，並賦與行政機關沒入或追繳業者不當利得之權限。

七、餽水油暨飼料油事件

（一）事件簡介

103 年的黑心油事件可細分為兩起事件，餽水油事件及飼料油事件。

其一，為「餽水油」事件，103 年 9 月初，檢調破獲屏東郭烈成等地下工廠，涉嫌回收餽水油、廢食用油，處理後轉售於食品業者製成食用油或飼料油販售，經追查，國內油品業者「強冠」，涉嫌於其主要產品「全統香豬油」、「合將香豬油」中混摻餽水油，由於售價較低，故廣受食品經銷商、加工業及餐飲業使用，影響下游業者 1000 餘家；專家指出，餽水油之黃麴毒素、重金屬、苯比、反式脂肪酸含量較高，長期食用有致癌風險（曹明正、林和生、林宜慧、石文南、張潼、池雅蓉，2014；食藥署，2014）。

因應本次事件，食藥署及檢調採取下列因應措施及裁罰：（1）禁止製造、加工、販賣及回收、封存、銷毀「強冠」的「全統香豬油」及相關問題產品；（2）全面稽查下游食品業者、夜市、攤販、供飲食場所及販賣場所，要求業者主動下架、回收、銷毀使用問題油品之產品；（3）處以新臺幣 5,000 萬罰鍰，凍結、扣押公司負責人名下資產；（4）對「強冠」公司處以停業處分（食藥署，2014）；而環保署則加強對廢食用油處理廠之稽查，並強化管理及回收等措施。

其二，為「飼料油」事件。檢調於追查「餽水油」時發現，「強冠」、「進威」等食品廠商，涉嫌以食用油名義，自香港、澳洲等地進口工業用豬油或飼料油，以供自用或轉售予國內食品業者，又「進威」亦被查出涉嫌以

餽水油、皮革油脂作為飼料油，出貨給國內飼料廠（林巧璉、梁雅雯，2014；林和生、舒子榕，2014）。

因應「飼料油」事件，農委會隨即檢驗「進威」公司之儲油槽，追查飼料油流向，並重申劣質油品屬飼料管理法明定不得添加於飼料之物質，不論其油品檢驗結果是否符合現行規定，均將依法銷毀、處分，並檢討飼料管理法及飼料用油相關檢測標準。（農委會，2014）

103年10月初，檢調追查飼料油流向時發現，頂新集團旗下「正義」公司，涉嫌透過油品經銷商「鑫好」公司，自越南進口動物性飼料用油，混摻入食用豬油中，製成「維力清香油」等60餘款油品銷售；由於「正義」生產之豬油約占國內市場七成至八成，且頂新集團相關企業生產之食品，於102年大統混充油事件及103年餽水油事件中，均遭檢驗出使用問題油品，引起市場、民眾恐慌，並對頂新集團旗下「味全公司」產品發起抵制，甚而進行「滅頂」計畫，全面抵制頂新集團於臺灣的投資及產業。

除頂新集團外，食用油上游廠商「北海油脂」公司，亦涉嫌於食用豬油中混摻飼料油，該油品經食品經銷商「美食家」廣泛流向市場，致市場上多家知名、連鎖餐廳業者受害；後續，尚有「統一」公司使用疑似混摻頂新進口之椰子油，而遭食藥署強制下架其產品。

本次事件後，凸顯出進口飼料用油未經農委會列管及追蹤，且同一工廠得領有食用油及飼料油執照，致生油品管理漏洞；故於103年2月、103年10月之修法，逐步建立輸入油脂進口分流、強化邊境管理、分廠分照、三級品管制度（擴大強制自主檢驗、強制辦理衛生安全管理驗證、政府查核）等制度，並設置食品安全保護基金，保障消費者權益。

（二）政府因應及處理

因應本次事件，食藥署及檢調採取下列因應措施及裁罰：（1）追查相關公司使用餽水油、飼料油製售食用油情形，並公告、下架、回收、封存、銷毀「頂新」、「北海油脂」及下游廠商疑似混摻問題油品之產品；（2）強制食用油脂業者建立食品追溯追蹤系統；（3）聯合稽查資本額3000萬以上之食用油業者，並要求自主清查、申報食用油品原料來源及產品流向；優先實

施強制性檢驗；及優先建立產品追溯追蹤系統；（4）與經濟部、財政部關務署合作，強化油品邊境管理（輸入油品分流管理、公告複合輸入規定、檢附出口國檢驗合格證明等）。

經 103 年黑心油事件後，凸顯斯時機制仍無法追蹤、管理廢食用油及進口飼料油之流向、處理及回收，且食品工廠同時領有食品、飼料生產執照時，將無可事先預防飼料油的攙混情形，為維護食品安全，食安法於 103 年 12 月再度修正，衛生福利部並陸續要求食用油脂業者落實執行強制登錄、追溯追蹤、三級品管（食品業者自主檢驗、第三方機構驗證、政府稽查）、分廠分照及油品輸入分流管制等新規範，亦建置多項資訊系統，進行業者管理（如食品業者登錄平台、邊境查驗自動化管理、食品追溯追蹤管理、地方衛生稽查管理檢驗系統）。

第三節 小結

食品之產業供應鏈，自上游農業生產原物料、中游進行原物料加工製成半成品、至下游銷售予消費者之成品或零售、餐飲業者等，其間尚有運輸、儲存等過程，任一環節均可能發生食品之污染或不當使用添加物等食品安全事件，造成國人之健康安全受到影響。又若該物質（例如飼料油）係由國外進口，則涉及我國食品、食品添加物邊境查驗之問題；若該物質屬廢棄回收物（如餿水油），則屬廢棄物環保清運問題。因此，自食品供應鏈觀之，食安問題所涉及之主管機關，從上游之農委會、中下游之衛福部、至執掌工廠輔導管理之經濟部、負責廢棄物處理之環保署等，均屬重要之政府部門。然而，從本研究列舉之我國重大食安事件中，較少為源頭原物料、農產品受污染之事件，而均屬食品業者於生產、加工時，使食品遭受化學物質污染，或惡意添加各種有害人體健康或摻偽假冒之物質，顯見我國食品安全最大問題，似仍出於政府對食品業者的稽查管理，始終有鞭長莫及之處。

因此，於歷年食安法修正中，政府除加重對不法業者之罰則外，亦於歷次食安事件後，檢討我國既有食品安全管理制度之缺失，逐步增訂多項制度，

力求完善我國食品安全之監管體系，事實上，經過歷次食安法修正後，從制度面而言，我國於比較法制上並無落後或重大差異。

例如，歷次食安事件，均涉及食品中特定化學物質對人體健康之可能危害或影響，而我國於 102 年修法前，始終未於法律明文訂定風險評估制度，及該制度應遵循之相關原則；而於塑化劑及兩次油品安全事件後，政府亦逐步改變管制思維，首先，從源頭管理開始，建立食品從農場到餐桌之上下游產銷鏈監測機制，以及，改變以往官方稽查、監督為主之模式，轉而要求業者自行送驗、建立食品安全衛生監測計畫、設置衛生管理人員及實驗室等自主管理機制，而建立相對健全之「食品三級品管」體系，然而，自主管理能否落實，及部分（小型）業者專業能力及資源之問題，仍待克服。

此外，食品消費者保護，為食品安全事件後之必然問題，塑化劑及兩次油品安全事件後，以設置「食品安全基金」及增訂「舉證責任轉換條款」為首，我國形式上大幅提高對食品消費者之保障，然而，實踐上能否取得預期效果，仍待觀察；而食品安全管理之公私協力，亦為近年之討論焦點，其得泛指食品安全領域，一切公部門與私部門共同處理事務之情況，而私部門（民眾、專家學者、業者）利害關係人之參與，實為現代食品安全管理體系所不可或缺。

緣此，以下將分別探討食品安全風險分析與資訊揭露機制、自主管理、源頭管理、食品上下游產銷鏈監測、食品消費者保護及食品安全管理之公私協力等各項主題，包括簡介、比較我國與外國法制之現況，進而檢討我國食品安全制度之現行缺失，提出未來改進方向。

健全我國食品安全管理機制之研究

第四章 風險分析與資訊揭露機制之比較分析

食品法典委員會 (Codex Alimentarius Commission, Codex) 為聯合國糧食及農業組織 (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) 及世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 共同成立，其職責係為協調各政府間對食品之管制標準，以建立完善、統一的國際食品標準體系。

依照 Codex 的定義，所謂「食品安全」，係指確保食品依正常、預期之使用方式食用後，不致對消費者健康產生傷害。然而，若食品中帶有「危害」，則可能影響食品之安全性，所謂「危害」(Hazard)，係指食品中含有對健康具有潛在不良影響之生物、化學或物理因子，而「危害」是否將對身體健康產生影響，應考慮其對健康所生「風險」(Risk) 之大小，然而「零風險」之食品，其實並不存在 (Jiang Yi, 2011: 866)，從而，食品安全，於通常情況下，係指食品風險控制於足以保障公眾健康的適當程度 (appropriate level of protection)。

風險分析 (Risk Analysis) 機制，確保食品安全及公眾健康之重要原則，其得評估食品風險對人體健康之影響，提供充分之資訊及實證，使政府及管制者得迅速、透明作成適當決策，並向利害關係人傳遞管理措施及風險之資訊 (FAO/WHO, 2006: 5)；於 2006 年，FAO 及 WHO 公布風險分析之定義，而受國際組織及法制先進國沿用至今，風險分析包括風險管理、風險評估及風險溝通三個部分 (FAO/WHO, 2006: 6-7)，且依其建議，風險分析機制之完善運作，至少應包括：(1) 決策、執行層面分工之風險管理機關；(2) 具備充足科學能力之風險評估機關及 (3) 取得利害關係人 (如消費者、業者、專家學者) 充分支持及參與 (FAO/WHO, 2006: 9)：

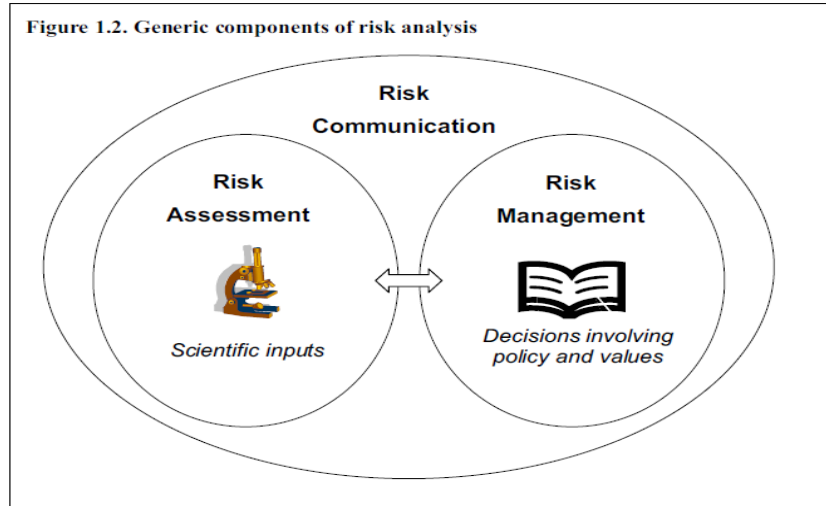


圖 4-1：風險分析示意圖

資料來源：(FAO/WTO, 2006: 6)

一、風險管理 (Risk management)

風險管理，係整合科學證據及風險評估結果，配合社會、經濟、文化等政策考量，選擇最適當管制措施之決策過程，並執行該措施以控制風險 (FAO/WHO, 2006: 7)；論者認為，應利用成本效益分析 (Risk-benefit analysis) 效率化風險管理，並強調專家知識及合理科學之重要性 (程立民、林清同, 2014: 220)。

申言之，食品風險管理之正確概念，係利用有限資源，盡量降低食品之風險危害，亦即，以「降低相對風險」取代「追求絕對安全」之錯誤迷思。若將「風險危害程度」設定為縱軸，「風險發生機率」設定為橫軸，得跟據兩者指標之高低劃分為四個區域，兩項因子為高者為高風險區，應採取適當措施、投入資源以避免該風險發生；反之，兩項因子為低者為低風險區，其風險程度屬「可以接受」之等級，而兩者間之中度風險，則應採取「設法降低或減少」之管制策略 (傅偉光, 2012, 39-40)。

各國食品安全風險管理者 (Risk managers) 通常為政府機關，其為食品安全管制措施 (風險管理) 之決策機關，應確保風險分析機制運作，並依風

險評估及風險溝通結果實施、調整風險管理措施，另一方面，其非必定負責風險評估及風險溝通，其得將風險評估委託第三專業機關執行，（FAO/WHO，2006：6）。

風險管理之具體方式，得配合不同食品安全風險及政策考量，而包括源頭及上下游管理（並參本研究第六章及第七章內容）、食品查驗登記、食品標示及特定食品之禁止、封存、下架、回收、沒入銷毀等各種管制措施；其中，舉其重要者，如危害分析重要管制點（HACCP）系統，及依預警原則建立之食品安全監測、預警及管制系統，所謂「預警原則」，係依現有資訊進行評估後，已辨識食品有對健康產生有害影響之虞，惟於科學上仍不確定時，仍得採取必要之臨時性風險管理措施，以維護食品安全及保障消費者權益，並同時以更進一步資訊進行更全面的風險評估。

前揭管制措施，得經由政府管制、業者自主管制（參本研究第五章）及公私協力（參本研究第九章內容）等不同方式進行，並跟據風險評估及風險溝通結果隨時調整。

二、風險評估（Risk assessment）

風險評估之功能，係跟據科學證據，以獨立、客觀及透明之方式，建立評估危害方式及具體執行過程，評估食品於製造、保存、運輸、銷售過程產生之食源性危害（Food-borne hazard）對民眾身體健康之不良影響及風險（Jiang Yi，2011：866）；然而，因風險溝通之要求，專家學者以外之其他利害關係人亦得參加風險評估程序，而非全然僅有科學考量。依我國食品風險評估諮議會設置辦法第 2 條，其參考「食品安全風險分析工作原則」（CAC/GL 62-2007），定義風險評估依序由以下四個步驟組成：

1. 危害鑑定（Hazard Identification）
2. 危害特徵描述（Hazard Characterization）
3. 暴露評估（Exposure Assessment）

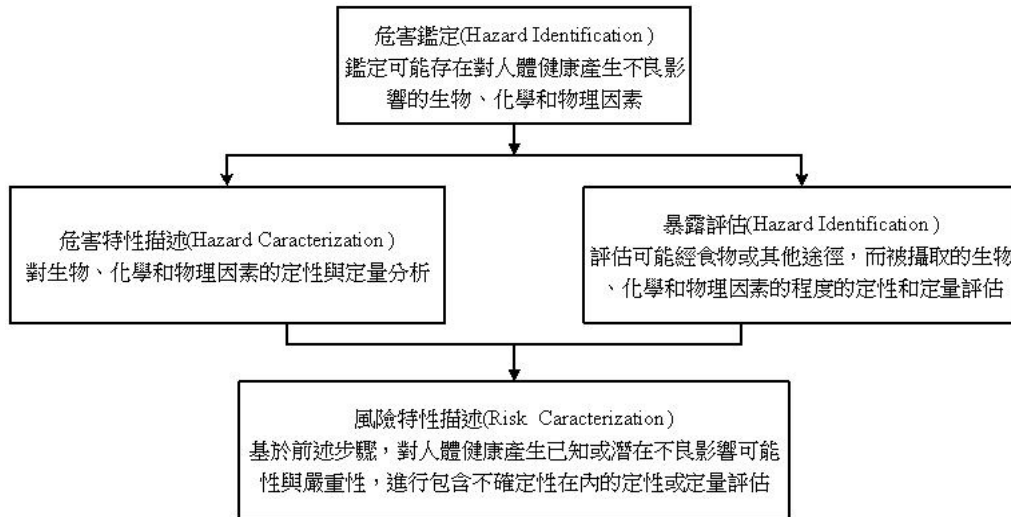


圖 4-2：風險評估示意圖

資料來源：整理自 (FAO / WTO, 2006 : 40)

4. 風險特徵描述 (Risk Characterization)

風險評估通常高度仰賴食品安全之專家學者等風險評估者 (Risk assessors)，其次，風險評估應以「預防原則」(precautionary principle) 為本，於充分科學證據證明損害前，提前對民眾健康採取防護措施，以避免嚴重及不可回復之損害 (程立民、林清同，2014，220)。

三、風險溝通 (Risk communication)

風險管理及風險評估程序應公開、透明為之，並持續與利害關係人溝通及對話。所謂「風險溝通」，係於風險分析過程中 (包括風險評估及風險管理)，隨時揭露風險資訊及管制措施與利害關係人 (stakeholder，包括風險評估者、風險管理者、消費者、食品業者、專家學者及其他利益團體)，並使其參與程序、交換意見，有助於以充分資訊決策及瞭解食品安全風險 (FAO/WHO，2006：66)。

詳言之，風險溝通分為兩部分：資訊揭露 (outgoing process) 及資訊參與 (incoming process)；前者，係使公眾即時、透明、正確取得食品安全風

險資訊，後者，係使風險管理者及風險評估者，交換彼此意見並取得來自其他利害關係人之意見及回饋，優化風險管理及評估程序（FAO/WHO，2006：66），亦即，風險溝通將隨時影響風險評估及風險管理，而風險管理，係跟據風險評估之科學結果，輔以社會、經濟、文化等政策考量為之。

良好的風險溝通機制，將影響公眾對食品安全的風險認知（Risk Perception），提升消費者信心；例如，歐盟 EFSA 於 2010 年對近 27,000 歐盟居民執行的風險認知調查報告中，顯示多數歐洲人信賴各國政府及歐盟提供之食品安全資訊。（Eurobarometer survey report on risk perception in the EU，2010）

四、資訊揭露（Disclosure）

資訊揭露，相對於風險分析，非為獨立機制，亦無明確定義，從資訊揭露機制之內涵而言，其功能主要有二：

1. 作為風險管理措施：

資訊揭露，得作為管理食品安全風險之工具，以我國食安法為例，如對人民揭露問題食品資訊、食品通報系統、食品標示、業者自主揭露、業者定期申報、追蹤追訴機制及食品產銷履歷公開等。

2. 作為風險溝通之一環：

如上所述，資訊揭露（尤其是政府對人民之資訊揭露），為風險溝通之一環，其得使公眾即時、透明、正確取得風險評估、風險管理及有害食品之相關資訊，保障民眾食品安全之資訊權。

另外，從資訊揭露之方向及「揭露者」及「被揭露者」而言，可約略區分為三種類型：

1. 政府對人民之資訊揭露：

例如政府對人民公佈食品檢驗結果，或依政府資訊公開原則，公開其風險評估結果或風險管理目標及措施，或以網站方式提供消費者各類食品安全知識及教育。

2. 業者對人民之資訊揭露：

例如業者依法令規定所為之商品標示及認證標示。

3. 業者對政府之資訊揭露；

例如業者依法令及主管機關要求，申報其自主檢驗結果、追蹤追溯、輸入查驗等事項。

由上可知，資訊揭露機制，實為風險管理及風險溝通內涵之一環，而得置於風險分析架構下討論；以下，為免重複，將不獨立討論資訊揭露機制，而將其內涵，置於風險管理及風險溝通章節討論。

第一節 我國風險分析與資訊揭露機制之現況

一、風險評估

依食安法第 4 條規定：「主管機關採行之食品安全管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則，建構風險評估以及諮議體系。」。

（一）食品風險評估諮議會

我國食安法第 4 條第 2 項，主管機關應召集食品安全、毒理及風險評估等專家學者及民間團體，組成「食品風險評估諮議會」（下稱「諮議會」）進行風險評估工作；該諮議會僅為協助風險評估之建議性機關，由代表社會整體利益之第三方，參與主管機關風險評估，有助民間團體及專家學者監督食品安全之決策及行政，惟風險評估後，相關風險管理及措施之選擇及執行，仍為各主管機關之權責（張永明，2014：96-97）。

諮議會之組成、議事、程序與範圍及其他應遵行事項，主管機關另以「食品風險評估諮議會設置辦法」（下稱「諮議會設置辦法」）明定之，結論上，諮議會及各委員應獨立行使職權，不受任何干涉，惟為保持獨立性，其會議資料、委員意見及會議結論應予保密（諮議會設置辦法第 10 條），除非經主管機關核定公開，否則不得揭露，目前諮議會委員共 18 人，並由食藥署副署長擔任召集人，其中，三分之一為食藥署官方內聘委員。

（二）食品安全之健康風險評估資料庫

食品安全之健康風險評估資料庫（下稱「本資料庫」）之設置，其目標係為建立食品安全風險溝通機制，建構完善之消費者健康及食品安全資訊。具體而言，該資料庫功能有二：其一，藉由公開、透明之資訊傳遞，向民眾、利益團體進行風險溝通，促進消費者對食品安全之正確認知，提升對食品安全之信心；其二，作為主管機關進行食品安全風險評估、風險管理措施及政策擬定之參考。

本資料庫係由財團法人食品工業發展研究所（FIRDI）建置，經費由食藥署補助，於 2014 年，食藥署仍持續編列預算擴增該資料庫，廣泛蒐集、彙整國際組織及各國政府對於農藥、動物用藥、食品添加物、重金屬、病原體之相關食品安全規範、技術資訊等風險評估資料，並經過系統性比對及評估，整理為成分特性、用途、來源、毒性、對健康影響、暴露評估、體內代謝、國際法規、容許量標準等重要資訊（傅偉光，2012：39-41）。

（三）食品安全事件風險分級（Food-safety Risk Levels）

行政院於 2013 年 11 月 20 日召開「食品安全聯合及稽查取締小組」公佈「食品安全事件風險分級」制度，將食品安全事件依其嚴重性分為四個等級：短期食用將致立即危害（第一級）、不符合食品衛生法規標準（第二級），但食用時沒有立即危害、摻偽假冒或標示誇大（第三級）、標示不實或不完整（第四級）。（邱文聰，2013）

二、風險管理

我國食品安全之風險管理，其主管機關權責劃分如本研究第二章所述，並以食安法為主要法律規範。另，關於風險管理之具體措施，將於本研究第五章、第六章、第七章詳述。

三、風險溝通

（一）食品藥物消費者知識服務網

食品藥物管理署（Taiwan Food and Drug Administration, TFDA）將歷年蒐集之風險評估資料放置於「食品藥物消費者知識服務網」供外界查詢，藉

由網站等溝通管道，提升民眾風險安全相關知識，減少食安事件發生時所造成不必要之恐慌。健全消費者食品安全知識及判斷食品正確訊息之能力。以公開透明化的資訊傳遞，對民眾及利益關係團體進行風險溝通，減少其疑慮，進而加強民眾之健康自主管理。

（二）食品安全通報系統

依食安法第 6 條第 1 項規定：「各級主管機關應設立通報系統，劃分食品引起或感染症中毒，由衛生福利部食品藥物管理署或衛生福利部疾病管制署主管之，蒐集並受理疑似食品中毒事件之通報。」，並依同條第 2 項，醫療機構為法定之義務通報人。其目標係以公眾力量，督促主管機關積極行使職權，以降低危險事件產生之損害，並使公眾均得參與、搜集、揭露、知悉食品安全之危險源；其通報內容，包括「疑似但非經證實」之食品中毒事件（張永明，2014：102-103）。

第二節 先進國家風險分析與資訊揭露機制之現況

一、FAO/WHO

依據聯合國糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）及世界衛生組織（World Health Organization, WHO）之報告，風險分析機制的運作流程如下（FAO/WHO，2006：15-34）：

（一）初步風險管理措施（Preliminary Risk Management Activities）

1. 辨識食品安全事件（Identify and describe the food safety issue）
2. 建立風險資訊（Develop a risk profile）
3. 決定風險管理目標（Establish broad risk management goals）
4. 決定是否進行風險評估（Decide whether a risk assessment is necessary）
5. 決定風險評估策略（Establish a risk assessment policy）
6. 委託風險評估工作（Commission the risk assessment）

7. 評價風險評估結果 (Consider the results of the risk assessment)
 8. 劃分食品安全事件等級並決定優先控管目標 (Rank food safety issues and set priorities for risk management)
- (二) 選擇風險管理措施 (Identification and Selection of Risk Management Option)
 - (三) 執行風險管理 (Implementation of Risk Management Decision)
 - (四) 監督及審查 (Monitoring and Review)

二、美國

早於 FAO 及 WHO，美國國家科學研究委員會 (United States National Research Council, NRC) 首先於 1980 年提出一套風險分析的架構，包含「風險評估」、「風險管理」及「風險溝通」三個步驟。

美國未設置單一的食物安全風險評估機構，而係經由各機關參與風險評估機制，各主管機關有權於其職掌領域執行風險評估；其中，美國食品藥物管理署 (Food and Drug Administration, FDA) 與馬里蘭大學合作，設置食物安全與應用營養中心 (Center for Food Safety and Applied Nutrition, CFSAN) 負責各類食物感染因子的資料蒐集及風險評估工作 (Jiang Yi, 2011: 868)，及建立、修改食物安全標準及營養標示要求 (程立民、林清同, 2014: 208)。

風險管理部分，主要權責機關為 FDA 及美國農業部食物安全檢驗局 (Food Safety and Inspection Service, FSIS)，除肉類、家禽、蛋製品為 FSIS 監管外，FDA 管理約 80% 於美國流通之食物，並負責監管 FSMA 定義的食物企業 (包括生產、加工、包裝與儲藏)，及食物通路、銷售之超市及餐廳，此外，各機關間會經由備忘錄作為整合、協調機制 (陳雅琴, 2006; 廖鴻仁, 2011)。而相關法規，主要為 1938 年食物、藥品與化妝品法 (Food, Drug and Cosmetic Act, FDCA)、2011 年食物安全現代化法案 (Food Safety Modernization Act, FSMA) 及 2000 年針對部分食物產業實施的危害分析重要管制點 (Hazard Analysis and Critical Control Point, HACCP) 機制。

風險溝通部分，於 FSMA 第 105 條 a 項規定，FSMA 要求 FDA 訂定任何食品安全標準時，應會同相關機關，並以公聽會之方式提供公眾對法令內容表達意見之機會。FDA 並設置風險溝通諮議會（Risk Communication Advisory Committee），負責檢視、評估食品風險溝通策略、計畫及相關研究，對 FDA 提出建議，以加速食品安全資訊之傳遞，使公眾取得充分資訊為消費決策；委員會由機關首長遴選的 15 位成員組成，其應具備社會行銷、食品安全健康等專業，並與利害關係團體具有一定連結，此外，因應特定議程及事件，委員會得於特定利益團體遴選臨時委員參與會議、陳述意見（FDA：Risk Communication Advisory Committee，2014），並指派兩位以上委員組成小組（subcommittee）；委員會一年約集會四次，並於 FDA 網站公開揭露其開會日期、議程、主題、會議紀錄等資訊，使公眾易於取得（FDA：Charter of the Risk Communication Advisory Committee to the Food and Drug Administration，2014）。

（一）食品、藥品與化妝品法（Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, FDCA）

1938 年，美國國會通過 FDCA，其採取事後監管模式（post-market approach），僅於食物中毒或污染事件發生時，FDA 始啟動應變機制，食品毋庸經上市審查程序，惟食品添加物依法應事前取得核准，證明該食品添加物無風險或落於 FDA 所定之容許值內。FDCA 主要風險管理措施，分述如下：（吳行浩，2014：127-132）

1. 食品業者登記註冊制度：

食品製造、包裝、保存之工廠、倉庫或進口商，均應依法向 FDA 登記註冊。

2. 食品標示規範：

FDCA 並明文規範標示不符食品（misbranded food）之類型與態樣，禁止於標示上提供虛假或具誤導性之訊息。

3. 摻偽（Adulterated Food）食品之監管：

FDCA 規定當食品、食品添加物或其包裝容器之成分有害身體健康之虞時，即屬摻偽食品；FDA 同時依職權訂定各有害物質之最大容忍限值。

4. 問題食品通報登錄系統：

FDCA 要求 FDA 應於 2007 年 9 月前完成食品登錄系統，接受來自聯邦、州政府及地方主管機關通報之疑似問題食品資訊，並課與食品業者通報義務，如發現其製造、加工、販售之食品屬應通報食品者，應於 24 小時內通報；該疑似問題食品資訊，經 FDA 審核後登錄，於有維護公眾健康之必要時，並得向公眾發出警告及通知。

5. 有毒、有害物質之管制：

FDCA 將有毒或有害物質分為「天然存在」(naturally occurred) 及「人為加入」(added) 兩類。「天然存在」之有毒或有害物質，以其含量到達使一般人身體健康產生危害為標準；而「人為加入」者，則進一步區分為「必要加入或不可避免」(necessary or unavoidable) 與「非必要加入且可避免」(unnecessary and avoidable)，前者，由行政機關訂定安全限量標準，後者，以其含量有致生人體健康危害之虞為標準。(邱文聰，2013：16-17)

(二) 食品安全現代化法案 (Food Safety Modernization Act, FSMA)

近年美國食品污染事件及食源性疾病頻傳，如 2009 年花生醬污染及 2010 年雞蛋沙門氏桿菌污染事件，致每年約有 32 萬人因食品引發疾病，且美國企業每年花費數十億美元處理食品安全問題之回收、訴訟和損害賠償，甚至導致知名企業破產，為此，美國國會於 2010 年 12 月通過 FSMA，並於隔年 1 月施行，針對已施行 70 餘年之 FDCA，力求食品安全監管之現代化。

FSMA 共有 42 條條文，架構分為四篇，分別為(徐遵慈、吳佳勳，2011)：

第一篇：強化食品安全問題之預防；

第二篇：改善食品安全問題之稽查及應對；

第三篇：提高進口食品安全；

第四篇：其他規定(包括加強國際合作)；

以下，就風險管理及資訊揭露部分，簡述法案對 FDA 之授權與重要內容(吳行浩，2014：133-139；廖鴻仁，2011；徐遵慈，吳佳勳，2011)：

1. 預防性控管

FSMA 與 FDCA 之最大不同，在於其調整監管策略，強調事前、預防性控管。FSMA 授權 FDA，以科學基礎，於食品供應鏈各環節（製造、包裝、運輸、保存）建立全面性預防措施。其重要內容如下：

(1) 強制食品業者擬定、提交「食品危害控管計畫」(preventive controls plan)：

該計畫內容應包括：(1)評估可能影響食品安全之危害因素；(2)具體描述預防或降低食品安全風險之措施或控制機制；(3)說明前揭機制如何確保食品安全；(4)定期監督紀錄；(5)食品安全問題發生時之補救措施。

(2) 頒定強制食品安全標準：

FDA 應以科學為基礎，訂定法規命令建立食品安全標準，並預防故意摻假或添加有害物質於食品之行為。

2. 稽查及法令遵循

預防性控管之落實，需經由食品業者之法令遵循，故 FSMA 擴大 FDA 享有之稽查權限，以監督並確保食品業者遵循法令。於強制稽查方面，FDA 有權依個案情況隨時對有危害公眾健康之虞之食品展開稽查，並取得業者之食品安全計畫及計畫執行之書面紀錄，同時，FSMA 依食品之風險值區分業者受檢測之頻率，針對高風險或曾有違法紀錄之業者，得提高稽查頻率；另外，FSMA 得經由認證檢驗機構，對特定食品進行檢測。

3. 食品安全問題之應對

FSMA 授予 FDA 食品安全事件之管理權限，包括：

(1) 強制性回收 (Mandatory Recall)：於食品業者未依法自行收回問題產品時，得採取強制回收。

(2) 擴大行政扣留 (Expanded administrative detention)：

擴大授權 FDA 扣留疑似污染及標示不實產品，於進口食品時，FDA 若有合理理由相信進口食品有不安全之虞，得逕行扣留該食品。

(3) 吊銷食品業者註冊登記 (Suspension of registration)：

若食品業者所生產、進口之食品有造成消費者身體健康負面影響之合理可能時，FDA 得吊銷該業者之註冊登記。

(4) 強化食品追蹤溯源能力 (Enhanced product tracing abilities)：

建立統一系統，強化國內外食品之追蹤溯源機制，並建立快速偵測、評估、預防及控制食源性疾病之有效系統。

(5) 保存高風險食品記錄 (Additional Recordkeeping for High Risk Foods)：

對高風險食品之製造、加工、包裝或儲存，提出特別保存規定。

(三) 有毒物質控制法 (Toxic Substances Control Act, TSCA)

美國 TSCA 於 1976 年訂定，並於 2011 年通過修正案，其主管機關為環保署 (Environmental Protection Administration, EPA)。

該法將化學物質區分為「現有化學物質」(Existing Chemicals)及「新化學物質」(New Chemicals)；前者，例如放射性物質、藥品或農藥中的活性組分、食品或化妝品中的添加劑等，均為新法實施時已製造或進口的化學物質，TSCA 將其列入「現有化學物質名錄」(已登記超過 7 萬種化學物質)，並依循原相應法規管理，無需再次註冊，惟「現有化學物質」每 5 年應向 EPA 提交報告，於必要時，EPA 得要求提供相關資訊，並進行有害性試驗及評估。

新化學物質，則為 TSCA 實施後製造或進口之化學物質，對此，TSCA 實施事前製造告知 (PMN) 制度，於進入市場時，應辦理註冊手續、說明化學物質應用方式，及提交製造過程與加工使用中潛在釋放物質及其他與風險相關的資訊，EPA 會根據風險評估原則，評估化學物質對人體健康和環境的有害性和暴露的可能性。一般而言，從向政府申報到許可上市約需 90 日的時間，但主管機關得依個案情況延長時間。(中小企業綠色環保資訊網，2015)

(四) 聯邦殺蟲劑、殺菌劑及滅鼠劑法 (Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, FIFRA)

FIFRA 規定農藥（抗微生物藥物）於美國的管理、售賣、供銷和使用，規範食品中藥物殘留之容許量，授權環保署（EPA）執行評審、登記、暫停或撤銷農藥登記，依據 FIFRA，農藥註冊得依循下列四種註冊措施：

1. 聯邦註冊（Federal Registration Actions）
2. 田間試驗許可（Experimental Use Permits, EUPs）
3. 緊急豁免（Emergency Exemptions）
4. 地方註冊（State-Specific Registrations or Special Local Need registrations）

而關於農藥種類，FIFRA 則將其分類為微生物農藥、生化農藥及轉基因植物個體三類。（許嘉伊、邱安隆，2013）

（五）食品品質保護法（Food Quality Protection Act, FQPA）

FQPA 於 1996 通過，其主管機關亦為美國環保署，該法案係於評估農藥、殺蟲劑等化學物質時，預先防範、管制食品中潛在荷爾蒙或神經毒性可能產生之危險性，尤其是針對胎兒及幼兒之保障；為避免影響胎兒及幼兒之發育，於攝取有健康疑慮、高度不確定性之化學物質時，FQPA 於食品中農藥殘留標準上，除採取傳統安全係數外，另視情況採取 1~10 倍之額外安全係數作為安全殘留標準。

FQPA 要求 EPA 應致力減少高風險化學農藥之使用，因此，農藥應證明對人體健康低毒性、低風險，以及不會影響特定人體器官或污染水源；此外，FQPA 要求 EPA 應建立農產品中對人體有害的害蟲名單，並藉此判斷、鼓勵使用有助人體健康之特定農藥，而針對有助人體健康的農藥使用，則提供相關規費之豁免。

三、歐盟

90 年代歐洲爆發一系列食品安全事件，如英國之狂牛症（1996 年）及比利時之戴奧辛雞毒事件（1999 年），重創消費者對歐洲食品之信心，促使歐盟當局全面重新檢視其食品安全體系與政策，於 2000 年發表歐盟食品安全白

皮書後，2002 年，歐洲議會通過一般食品法（於 2005 年 1 月 1 日生效），並於同年設置歐盟食品安全局，作為食品安全專責機構，俾利協調各會員國執行食品安全相關規範（吳行浩，2014：139）；嗣後，歐盟經由一般食品法之授權，擬定一系列有關食品安全之規章。以下，擇要簡介歐盟食品安全管制體系。

（一）一般食品法（Regulation (EC) No 178/2002）

歐盟一般食品法（下同），明確定義風險分析為一套具系統性、準則性的決策程序，包含風險評估、風險管理與風險溝通三個部分，詳述如下：

1. 危害（Hazard）與風險（Risk）

依第 3.14 條之定義，所謂「危害」，係指食品或飼料存在生物學、化學或物理的物質，而有產生身體健康負面影響之可能性；又所謂「風險」，依第 3.9 條之定義，係指對身體健康負面影響的可能性、嚴重程度及衍生危害。

2. 風險分析機制

第 6 條要求食品法規應以風險分析為基礎，又依第 3.10 條之定義，「風險分析」係指由風險評估、風險管理及風險溝通建構之程序。

「風險評估」，依立法理由第 18 點及第 6.2 條，為建立對一般食品法科學基礎之信心，應以獨立、客觀、透明之科學證據為基礎，其具體內容，係由危害辨識、危害特徵描述、暴露評估及風險特徵描述等四項科學基礎程序構成（第 3.11 條）。又，依立法理由第 19 點，於特定案例中，風險評估不得單獨本於科學基礎，而應綜合考量社會、經濟、傳統、道德、環境及可行性等合法因素。

「風險管理」應與風險評估區分，其應參考風險評估結果、利害關係團體意見及其他合法因素，權衡各食品安全政策選項，必要時，應採取適當的預防或管控措施（第 3.12 條）；另，風險管理應考量風險評估結果，尤其是歐盟食品安全局（European Food Safety Authority, EFSA）之評估意見，並以「預防原則」為依據（第 6.2 條）。又，預防原則，依第 7 條之說明，係指評估既有資訊後，若發現食品有危害健康之可能性，雖該風險於科學上仍存有不確定性，於更完整的科學風險評估完成前，歐盟亦得先採取暫定風險

管理措施，惟前揭措施，應符合比例原則及考量技術、經濟及相關面向之可行性，例如不應超過保障健康之高標準（high level of health protection）而限制貿易，並於合理期間內審查該暫定措施，以執行更完善之風險評估。

「風險溝通」，係指風險評估者、風險管理者、消費者、食品業者、學術團體或其他利益團體，於風險分析過程中，就危害、風險、風險因子、風險觀念等事項，在，相互交換資訊及意見，其內容應包括揭露風險評估結果及風險管理之依據（第 3.13 條）；立法理由第 19 點要求確保消費者之信賴，於食品管理法修訂之評估、準備與草擬階段，提供民眾陳述意見及參與重大決策之機會（吳行浩，2014：144）。

於「資訊揭露」方面，第 10 條規定，於不違反歐盟及成員國相關法規之前提，有合理基礎懷疑食品、飼料可能造成健康風險之虞時，權責單位應依風險之性質、嚴重性及程度，採取適當程序通知公眾該風險對健康之影響、食品種類及資訊、現存可能風險及採行預防、降低或排除該風險之措施，以確保民眾對食品安全之資訊權（吳行浩，2014：144）。

（二）歐盟食品安全局（European Food Safety Authority, EFSA）

EFSA 為歐盟直屬機構，其不具備制定法規之權限，主要職責係以公正、獨立、透明之方式，進行食品產業鏈之監督管理、食品安全風險分析、建立消費者溝通管道、提供食品安全評估結果與建議（陳玉玲、歐泳峰、簡相堂，2010：30）。EFSA 主要任務為風險評估及風險溝通，前者，EFSA 委託其他專業第三方機構，與會員國及專家學者合作，以獨立、透明方式執行必要的科學研究；後者，經由揭露專家意見及風險評估資料，確保民眾得即時取得可信賴、客觀及正確之食品安全資訊，同時，EFSA 亦蒐集民眾對食品安全之觀點，以促進風險溝通（Jiang Yi, 2011：867）。以下簡介組織架構及風險分析職權。

1. 組織架構

依據一般食品法第 24 條，EFSA 四個主要部門為管理委員會、執行局長、諮詢論壇、科學委員會與科學小組。

（1）管理委員會（Management Board）

依一般食品法第 25 條，管理委員會為決策機構，每年至少召集 4 次，以多數決執行其職務，負責編列預算、制定年度工作計畫、監督 EFSA 運作並任命執行局長、科學委員會及科學小組的成員。管理委員會的成員共有 15 位，由歐盟執委會提名，再由歐盟理事會諮詢歐洲議會意見後遴選，其中，至少 4 位應具備消費者或食品利益團體背景，使消費者與食品利害關係人得以參與風險評估的過程。依第 37(1)條規定，管理委員會成員應代表公共利益獨立行使職權，故 EFSA 運作不受各會員國自身利害影響，以確保風險評估的獨立性、專業性及透明性（楊岱欣，2014：33-34；洪德欽，2014：58-59）。

(2) 執行局長 (Executive)

依一般食品法第 26 條規定，執行長之任免由管理委員會為之，其任期為 5 年，於就任前，執行長有義務至歐洲議會報告並接受諮詢，以確保其專業的能力與經驗。執行長之職責包括：(a) EFSA 日常運作；(b) 草擬工作計畫；(c) 執行管理委員會通過之工作計畫及決議；(d) 提供科學委員會與科學小組適足資源；(e) EFSA 之財務、人事及業務；(f) 歐洲議會及相關委員會之聯繫；(g) 每年向管理委員會提交年報、工作計畫初稿、年度帳目及預算規劃，並取得同意。

局長之下設有行政 (Administration)、風險評估 (Risk assessment)、科學合作 (Scientific cooperation & assistance) 和公共關係 (Communications) 四個部門。

(3) 諮詢論壇 (Advisory Forum)

依一般食品法第 27 條規定，諮詢論壇成員由各會員國食品安全主管機關代表組成，每年至少集會 4 次，為 EFSA 與歐盟各會員國之間之聯繫橋梁，代表各會員國的利益，故不得成為管理委員會的成員，以維持管理委員會的獨立性並避免利益衝突。其主要職權包含：(a) 提出工作計畫之意見；(b) 建立資訊交流平台；(c) 協調 EFSA 及各會員國間之食品安全法規及政策決定，避免科學意見之衝突及重複，提升行政效率（楊岱欣，2014：34-35；洪德欽，2014：60）。

(4) 科學委員會與科學小組 (Scientific Committee and Scientific Panels)

依一般食品法第 28 條規定，科學委員會與科學小組成員，均為具備風險評估經驗及技術之獨立科學專家，經公開遴選程序由執行局長提名再由管理委員會任命之。

科學委員會與科學小組為 EFSA 之運作核心，負責提供風險評估所需的科學意見，為歐盟食品安全風險決策之重要基礎，依第 37(2)條及依第 38 條規定，兩者應具備獨立、客觀及透明性，以平衡風險評估過程之各項不確定因素，並建立歐盟民眾對歐盟與 EFSA 的信心。為此，科學委員會頒布風險評估作業方針，以確保風險評估之獨立、客觀及透明，並協調各科學小組各會員及國際研究機構，確保風險評估意見之一致性；科學小組則負責執行風險評估之科學研究工作（楊岱欣，2014：35-36；洪德欽，2014：77），於第 29 條至第 34 條亦分別明定科學風險評估之相關規定。

2. 風險評估

第 23 條明定 EFSA 之職權，其內容多涉及風險評估，包括：

- (1) 提供歐盟及其會員國科學意見（第 23(a)條）、科學及技術協助（第 23(c)條）
- (2) 促進、協調及發展統一的風險評估模型（第 23(b)條）
- (3) 委託進行科學研究（第 23(d)條）
- (4) 蒐集、分析、整合相關科學及技術數據（第 23(e)條）

EFSA 依據一般食品法第 33 條具有蒐集食品安全風險資料之職權，實務運作上，EFSA 受理風險評估申請後，應依序進行選任適格專家、利益迴避、與利害關係人風險溝通等程序，最後，風險評估報告應載明量化及質化的描述性資料及說明，同時說明該風險評估涉及之科學上敏感性、爭議性及不確定性。另外，EFSA 亦會依據科學發展及新證據，調整或修改其評估結果，尤其預防原則之暫定措施及涉及重大公共利益者，應定期進行後續評估。

實務上，高達 95% 的 EFSA 之科學意見經歐盟執委會採納，並因 EFSA 高度之獨立性，其科學意見具有實質之法律效力，且得受司法審查（楊岱欣，2014：36-39）。

3. 風險溝通

EFSA 之風險溝通職權，規定於一般食品法第 40 條，EFSA 應確保公眾及利益團體容易取得即時、客觀、可信賴之風險評估資訊，並依第 38 條及第 40 條，公開其風險評估結果及科學意見，使公眾容易使用該資訊，另外，其應與歐盟委員會及各會員國合作，促進風險溝通之統一及連貫性，並與消費者、食品業者及相關利益團體代表建立有效率的溝通管道（第 41 條）。

同時，EFSA 為提升消費者食品安全教育及說明風險評估內涵，於諮詢論壇下設置風險溝通工作小組（Communications Working Group），促進與各會員國主管機關之合作，並設置風險溝通諮詢小組（Advisory Group on Risk Communications, AGRC），負責對執行長提供風險溝通建議、評估風險溝通計畫及研擬對應緊急食安狀況之風險溝通策略；另於 2012 年，EFSA 發布風險評估準則（Risk Communication Guidelines），其目標係對應各類食品安全狀況，為風險溝通提供統一架構。（EFSA：Risk Communication，2014）

EFSA 之風險溝通策略包括四項要點：

- （1）簡化及透明（Simplicity and transparency）：增加風險評估資訊之可接受度。
 - （2）獨立性（Independence）：加強宣導 EFSA 風險評估機制之獨立性。
 - （3）提高 EFSA 能見度及服務範圍（Visibility and outreach）。
 - （4）一致性（Coherence），提升歐盟外及會員國間風險溝通之一致性。
 - （5）保持與消費者及利益團體之持續對話（Dialogue）。
- （三）快速警報系統、危機管理及緊急措施（吳行浩，2014：145-147）

依一般食品法第 35 條及第 50 條，為有效監控食品安全風險，歐盟執委會建置食品安全快速警報系統（Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF），以分析食品安全訊息內容，並快速提供執行委員會及各會員國風

險分析所需資訊；申言之，其為歐盟執委會、EFSA 及各會員國主管機關之風險資訊交換平台，若其持有食品有直接或間接健康風險之虞的資訊，或採取任何限制產品上市、下架、回收或限制入關時，應立即輸入該系統，RASFF 評估後，將會通報預警體系之成員，使歐盟執委會及會員國能快速執行風險管理；另為避免侵害營業秘密，於第 52 條訂定 RASFF 的資訊保密規定。

若特定會員國無從控制風險，歐盟執委會將啟動緊急應變措施，其規定於第 53 條，如中止問題食品之販售、使用、進口或設定特殊使用條件，該緊急措施將於 10 日內被重新審核。

一般食品法第 55 條要求歐盟執委會、EFSA 及各會員國主管機關密切合作，擬定食品安全之一般性危機管理計畫（General plan for crisis management），危機管理程序應透明公開，並明定應採取之實施程序及風險溝通策略；另外，應明定啟動緊急小組機制之情況。從而，當歐盟執委會認為，依現有食品安全法規或採取緊急措施，仍不足以預防、消除或降低食品安全風險或危害時，其得成立危機小組（Crisis Unit），由 EFSA 提供科學及技術上之支援，於蒐集、評估所有相關資訊後，提出有效排除或降低食品安全風險之可行方案，同時，其有義務進行風險溝通，告知公眾食品危害性質、程度及採取之因應措施。

除歐盟執委會得成立危機小組外，各會員國亦多有設置危機專案小組之制度，於 2011 年，德國發生腸出血性大腸桿菌疫情，為阻止病原體繼續進入食物供給鏈，德國特別成立緊急應變的專案小組（Task Force），這個短期性的任務編制主要是追查病原體的來源以及流向，其參與者除德國主管機關成員，亦包括來自 EFSA 的專家。

四、日本

日本於 2001 年、2002 年相繼發生狂牛症感染牛肉及食品不實標示等事件，導致人民對食品安全之不信任；為調查狂牛症牛肉組成之「狂牛症（bovine spongiform encephalopathy, BSE）問題調查檢討委員會」指出，過去食品安全管理存有：「危機管理制度之欠缺」、「生產者優先、輕視消費者」、「政策決定過程之不透明」、「農林水產省及厚生勞動省之合作不足」、「情報公開之不完全」等問題，故建議食品安全行政之規範應導入：一、風險分析

與預防原則（從消極行政轉向積極預防行政）；二、以保護消費者之健康為優先；三、從農場到餐桌之之整合性規制；四、業者正確提供資訊義務等原則，最後，日本於 2003 年制訂食品安全基本法，並依該法成立食品安全委員會，重新建構食品安全管理體系。（德田博人，2003：5-7）

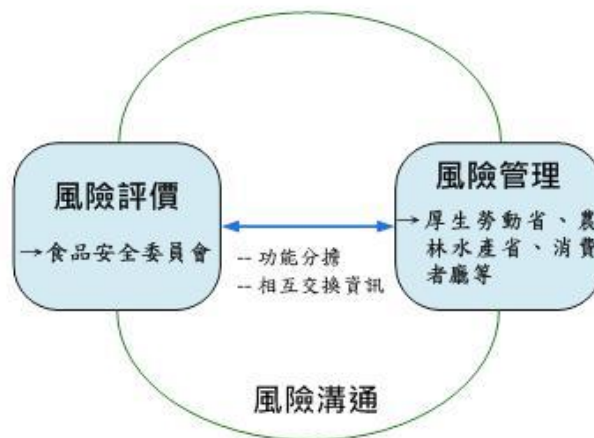


圖 4-3：風險分析三要素

資料來源：整理自食品安全委員會パンフレット（2013）

（一）食品安全基本法

該法引入風險分析機制，當食品安全風險有危害國民之虞時，於事故發生前，盡可能防患於未然，降低風險之過程，以保護公眾健康（勞働厚生省藥食品局食品安全部，2013：4）。

食品安全基本法明文規定政府對於食品供給過程之各階段，亦即，從農場到餐桌之過程（原料來源、生產、收成後處理、加工製造、流通、運輸及銷售），均應採取相關必要管理與預防措施之義務，整合政府（中央與地方）、食品業者與消費者，共同確保食品安全。

依據食品安全基本法，風險管理機關主要為厚生勞動省、農林水產省、環保省及消費者廳，惟風險評估事項，於食品安全基本法訂定後，從厚生勞

動省轉移至新設之「食品安全委員會」；食品安全委員會係由 7 名對食品安全具有專門知識之委員所組成，設置 12 個專門調查會及事務局（負責食品安全委員會之日常營運），其組織如下表所示（監察院，2011：19-21）：

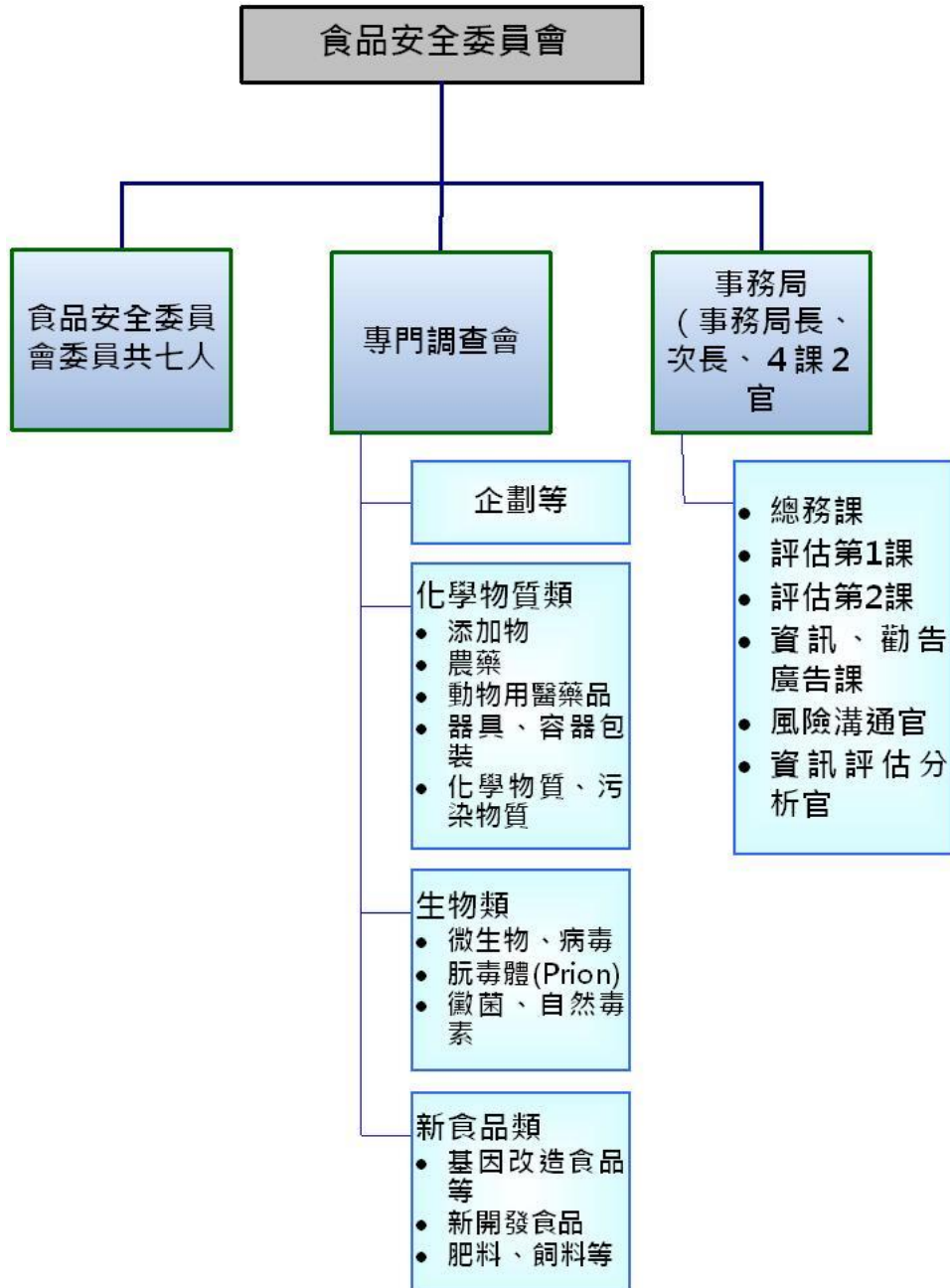


圖 4-4：食品安全委員會之組織架構

資料來源：整理自食品安全委員會パンフレット（2013）

（二）食品安全委員會

食品安全委員會設置於內閣府下，與食品安全風險管理機關分別獨立運作，委員會由 7 名委員組成，其中 3 人為兼任（第 28 條），從具備毒理學、微生物學、有機化學（化學物質）、公共衛生學、食品生產流通系統、消費者保護等相關食品安全專業知識之民間人士中選任，經國會同意後，由首相任命（齋藤道愛，2003：40-41）。

委員應具備獨立性，於任期中不得任職於政黨或其他政治團體，且不得積極從事政治活動；此外，除經許可，專職委員亦不得從事有給職、營利事業或其他以獲取金錢利益為目的之職務（第 32 條）。

食品安全委員會之權限，包括風險評估及風險溝通。具體而言，於風險評估方面，其負責匯整來自國外、食品安全管理機關、業者及人民之相關資訊，由各專門調查會執行（第 23 條第 1 項第 5 款、第 6 款）或委託獨立行政法人、一般社團法人或一般財團法人、業者、其他民間團體之實驗研究機構或專家學者執行科學調查及研究（第 25 條、第 26 條），並依據風險評估結果，依職權或經風險管理機關申請，向風險管理機關提出評估報告及具體建議；此外，委員會有監督食品安全管理之調查審議權，風險管理機關修訂食品安全施政計畫及法規後，應向委員會提出報告，另委員會於調查審議時，得要求風險管理機關列席、陳述意見、提供資料或其他必要協助。

於風險溝通方面，食品安全委員會每週召集一次，聽取風險管理機關、業者及消費者之意見，所有會議、議事錄及風險評估結果均公開揭露，以促進資訊透明及風險溝通；另外，政府於食品安全政策制定前，應提供人民充分資訊，並給予陳述意見之機會。（食品安全委員會パンフレット，2013：4-5）其權限行使方式略如下圖所示：

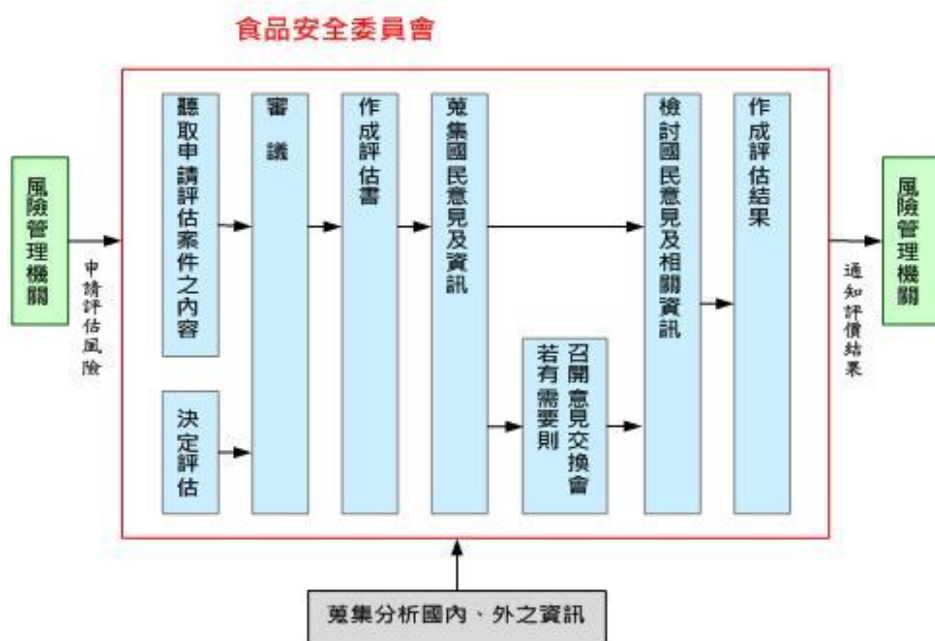


圖 4-5：風險評估之流程

資料來源：整理自食品安全委員會パンフレット（2013）

（三）風險管理機關：

日本風險管理機關主要為厚生勞動省、農林水產省、環境省及消費者廳，其權責職掌範圍相當於我國衛生福利部、農委會、環保署及行政院消保會。

其中，厚生勞動省為食品衛生法之主管機關，並負責定訂食品添加物、農藥殘留基準，及食品製造、流通及販售過程之監督；農林水產省負責農、林、水產品之生產及流通；環境省負責污染及廢棄物管制；消費者廳負責消費者基本法及食品消費者保障之相關事宜。另外，食品安全基本法規定各風險管理機關應密切合作，並依據風險評估結果制定政策及法規。

第三節 我國與先進國家風險分析與資訊揭露機制之比較

表 4-1：我國與先進國家風險分析與資訊揭露機制之比較整理

	美國	歐盟	日本	臺灣
風險評估	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品藥物管理署 (FDA) 下設置食品安全與應用營養中心 (CFSAN) ● 各類食品感染因子的資料蒐集及風險評估工作 ● 建立、修改食品安全標準及營養標示要求 	<ul style="list-style-type: none"> ● 一般食品法 Regulation (EC) No 178/2002 ● 歐盟食品安全局 (EFSA) 之「科學委員會」與「科學小組」，負責提供風險評估所需的科學意見，兩者應具備獨立、客觀及透明性。 ● 科學委員會頒布「風險評估作業方針」，確保風險評估之獨立、客觀及透明，並 	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品安全委員會由 7 名委員組成 (具食品安全專業背景及獨立性)，設置 12 個專門調查會及負責營運之事務局。 ● 負責匯整來自國外、食品安全管理機關、業者及人民之相關資訊，由各專門調查會執行或委託外部單位執行科學調查及研究，並依據風險評估結果， 	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品安全衛生管理法 ● 風險評估諮議會為協助風險評估之建議性機關，由食品安全、毒理及風險評估等專家學者及民間團體組成，參與風險評估；諮議會及各委員應獨立行使職權，不受任何干涉，其會議資料、委員意見及會議結論應予保密。 ● 食品安全之健康風險評

	美國	歐盟	日本	臺灣
		<p>協調各科學小組各會員及國際研究機構，確保風險評估意見之一致性</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 科學小組負責執行風險評估之科學研究工作 	<p>向風險管理機關提出評估報告及具體建議</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 監督食品安全管理，風險管理機關應向委員會提出報告 ● 委員會於調查審議時，得要求風險管理機關列席、陳述意見、提供資料或其他必要協助。 	<p>估資料庫： 由財團法人食品工業發展研究所（FIRDI）設置，廣泛蒐集、彙整國際組織及各國政府食品安全相關規範、技術資訊等風險評估資料，並經過系統性比對及評估，整理為各項重要資訊。 資料庫主要功能有二： 第一，經由公開、透明之資訊傳遞，向民眾、利益團體進行風險溝通，促進消費者對食</p>

	美國	歐盟	日本	臺灣
				<p>品安全之正確認知及信心；第二，作為主管機關進行食品安全風險評估、風險管理及政策擬定之參考。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 「食品安全事件風險分級」制度：分為「短期食用將致立即危害」（第一級）、「不符合食品衛生法規標準，但食用時沒有立即危害」（第二級）、「摻偽假冒或標示誇大」（第三級）、「標示不實或不完整」（第四級）。

	美國	歐盟	日本	臺灣
風險管理	<ul style="list-style-type: none"> ● FDA： 管理約 80% 於美國流通之食品，並負責監管 FSMA 定義的食品企業（包括生產、加工、包裝與儲藏），及食品通路、銷售之超市及餐廳 ● FSIS（美國農業部食品安全檢驗局）：肉類、家禽、蛋製品 ● 各機關間以備忘錄作為整合、協調機制 ● 法規： 1938 年食品、藥品與化妝品法（FDCA）、2011 年食品 	<ul style="list-style-type: none"> ● 一般食品法 Regulation (EC) No 178/2002 ● 歐盟執行委員會、各會員國食品安全權責機關 ● 食品安全快速警報系統（RASFF）： 歐盟執委會建置，作為歐盟執委會、EFSA 及各會員國主管機關之風險資訊交換平台，快速提供歐盟食品安全局及各會員國風險分析所需資訊，使歐盟執委會及各會員國能快速執行風險 	<ul style="list-style-type: none"> ● 厚生勞動省：食品衛生法之主管機關，並負責定訂食品添加物、農藥殘留基準，及食品製造、流通及販售過程之監督 ● 農林水產省：負責農、林、水產品之生產及流通 ● 環境省：負責污染及廢棄物管制 ● 消費者廳：負責消費者基本法及食品消費者保障之相關事宜。 ● 食品安全基本法規定各風險管理機 	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品安全衛生管理法（詳參本研究第二章第一節、第五章、第六章、第七章）

	美國	歐盟	日本	臺灣
	安全現代化法案 (FSMA)	<p>管理。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 一般危機管理計畫： 一般食品法要求歐盟執委會、EFSA及各會員國主管機關密切合作，擬定食品安全之一般性危機管理計畫，危機管理程序應透明公開，並明定應採取之實施程序及風險溝通策略。 ● 緊急應變措施： 當歐盟執委會認為，依現有食品安全法規或採取緊急措施，不足以預防、消除 	<p>關應密切合作，並依據風險評估結果制定政策及法規。</p>	

	美國	歐盟	日本	臺灣
		<p>或降低食品安全風險或危害時，其得依一般維基管理計畫成立危機小組，由 EFSA 提供科學及技術上之支援，進行風險管理及風險溝通。</p> <p>除歐盟執委會得成立危機小組外，各會員國亦多有設置危機專案小組之制度</p>		
風險溝通	<ul style="list-style-type: none"> ● FDA 訂定任何食品安全標準時，應會同相關機關，並以公聽會之方式提供公眾表達意見之機會。 ● FDA 設置風 	<ul style="list-style-type: none"> ● 一般食品法 Regulation (EC) No 178/2002 確保公眾及利益團體容易取得即時、客觀、可信賴之風 	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品安全委員會應聽取風險管理機關、業者及消費者之意見，並公開揭露會議、議事錄及風險評估結果 	<ul style="list-style-type: none"> ● 食品藥物消費者知識服務網：放置歷年蒐集之風險評估資料供外界查詢，藉由網站等溝通管道，以

	美國	歐盟	日本	臺灣
	<p>險溝通諮議會，負責檢視、評估食品風險溝通策略、計畫及相關研究，對FDA提出建議；委員會由15位成員組成，其應具備社會行銷、食品安全健康等專業；委員會一年約集會四次，並於FDA網站公開揭露其開會日期、議程、主題、會議紀錄等資訊。</p>	<p>險評估資訊、結果及科學意見，並使公眾容易使用該資訊。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 歐盟委員會及各會員國合作，促進風險溝通之統一及連貫性，並與消費者、食品業者及相關利益團體代表建立有效率的溝通管道。 ● EFSA「風險溝通工作小組」：促進與各會員國主管機關之合作 ● EFSA「風險溝通諮詢小組」(AGRC)： 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府於食品安全政策制定前，應提供人民充分資訊，並給予陳述意見之機會 	<p>公開、透明的資訊傳遞對民眾及利益關係團體進行風險溝通，提升民眾風險安全相關知識，減少食安事件發生時所造成不必要之恐慌及疑慮。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 食品安全通報系統：該系統目標係使公眾均得參與、蒐集、揭露、知悉並受理疑似食品中毒事件之通報。」，以使主管機關積極行使職權，降低危險事件產生之損害，。

	美國	歐盟	日本	臺灣
		負責對執行長提供風險溝通建議、評估風險溝通計畫及研擬對應緊急食安狀況之風險溝通策略 ● EFSA2012年「風險評估準則」：對應各類食品安全狀況，為風險溝通提供統一架構。		

資料來源：本研究整理

觀察我國風險分析機制與美、歐、日之差異，於風險管理部分，各國之組織及規範大同小異，而我國食品安全相關規範於近年頻繁修法後，制度面上，並非遜於各國比較制度；然，各國食品安全管理各有其現況及困境，我國所待克服者，即於執行面上，如何因地制宜、妥善執行規範之問題，而執行後，又如何根據運作成效，調整既有規範，亦值主管機關於未來多所注意。

而風險評估及風險溝通機制，歐盟及日本差異不大，均由獨立於風險管理之機關負責，而美國則將風險評估、風險溝通機關設於 FDA 之下，再經由規範保障其獨立運作；實則，風險分析（包括風險評估、管理及溝通）既為食品安全管理之共通框架，美、歐、日於風險評估及風險分析之架構、組織及制度上，自不會有過多差異；準此，其優劣得失，尚非得從組織、制度面

上得輕易查知（因各國組織、制度大同小異），而係風險評估、風險溝通之運作，能否切合各國風險管理之需要，確實解決不同之食品安全問題。

論及優劣得失，比較法制值得我國借鏡者，除組織面及規範面外，更在於對於風險分析體系各環節之重視及資源分配；觀諸我國與美、歐、日風險分析體系之差異，其一，我國食品安全衛生管理法，雖於近年增訂風險評估機制，惟尚未完全將風險分析框架運用至食品安全領域，而從風險評估、風險管理及風險溝通三個層面，平衡建構我國食品安全體系；其二，我國於風險評估及風險溝通投注之資源，無論組織、制度及執行層面上，均遠不如風險管理。

以下，本研究試對我國風險評估及風險溝通等機制，提出改進建議。

第四節 小結：我國風險分析與資訊揭露機制之改進方向

各國建立之風險分析機制，均於近年來發生之重大食品安全事件中，有效達成預警、控制食品安全危害之功能；例如，早於 2003 年狂牛症事件中，美國即建立檢測美國境內狂牛症比率之系統，於該年發現狂牛症檢測率達到新高時，即時採取追蹤追溯系統，確認病源並檢測罹病牛隻是否將對公眾健康產生危害（葛益民，2006）；又如歐盟近年的戴奧辛飼料污染、腸出血性大腸桿菌疫情、草莓諾羅病毒事件及馬肉詐欺事件，歐盟食品安全體系均發揮重要功能。

一、加強落實風險評估與風險管理機關之分離與獨立

我國雖已成立風險評估諮議會，並保障其獨立性，惟其僅為附屬於衛福部下設之定期集會委員會，相較之下，歐盟 EFSA 為獨立於歐盟執行委員會之常設性機關，而日本食品安全委員會層級平行於各風險管理機關，且彼此分別獨立運作，得有效避免民眾質疑政府球員兼裁判之疑慮。

是以，為確保風險分析的正確性與客觀，論者特別強調，風險評估與風險管理之權責機關應分別獨立且明確區分權責，以避免風險管理者球員兼裁判，選擇有利自身利益之評估結果進行管理，並確保風險評估之客觀性及獨立性，強化消費者對風險評估機關之信賴。（吳榮杰，2010：28）

具體執行方式，例如，目前風險評估諮議會委員為衛生福利部長遴選之，得參考歐盟及日本模式，建立公開遴選、評選程序，並受民意機關適當監督，俾使公眾及不同利害關係團體意見得充分表達，亦得提升諮議會委員之獨立性及正當性，並提升公眾之信賴；而長期而言，應亦可考慮經由公私協力，建立半官方、完全獨立之風險評估機關，與風險管理機關平行而互不隸屬。

二、具體化風險評估機關權限

我國法雖以「風險評估諮議會設置辦法」為依據，明定諮議會之任務，惟其內容較屬概括簡略，且未如歐盟一般食品法或日本食品安全基本法明定風險評估機關職權、編制、預算及事權劃分等事項，其能否提供有效之科學意見，甚至如同歐盟 EFSA 之科學意見及風險評估結果對執行委員會具有實質拘束力，均不無疑問；

又就風險評估架構而言，食安法第 4 條明定食品安全管理應以風險評估為基準，惟觀諸我國相關規範，欠缺執行風險評估之具體措施及作業程序，而未如同 FAO 及 WHO 之風險評估，定有完整之操作程序，或如歐盟一般食品法明定科學意見之相關事項。

準此，為健全我國風險評估機構功能，未來相關規範之擬定，除得參考歐盟一般法及 EFSA 外，亦得參考日本食品安全基本法，如明定其風險評估程序及賦予諮議會調查、委託外部機關、蒐集資料等相關權限，以利其進行風險評估。

三、提高風險評估之透明化

現行法下，我國風險評估諮議會之會議資料、委員意見或會議結論應予保密，僅於食藥署核定後得公開會議結論，相較歐盟 EFSA 及一般食品法，並無確保公眾及利益團體取得即時、客觀、可信賴之風險評估資訊、評估結

果及科學意見之規範，其透明程度有所不足；從而，為落實風險溝通之資訊揭露及公眾資訊權，建議明文風險評估諮議會應定期公開資訊，另，現行法規雖允許專家學者、民間團體等利害關係人之代表作為諮議委員，惟除此之外，建議亦賦予委員以外之利害關係團體有陳述意見之機會，或明定諮議會於風險評估時，於必要時應主動徵詢利害關係人及外部獨立意見。

四、建構風險溝通管道及專責機構

論者建議，政府仍應參考國外經驗，持續強化民間及專家參與風險評估，以彌補官方專業能力之不足，提升民眾信賴（程立民、林清同，2014，211-212）；另，我國目前之風險溝通，多經由各部會按其事權分別進行，惟此尚與比較法制有間，且歷經多次食品安全事件後，民眾似對官方機構較無信心。

再者，資訊揭露應至少包括「風險評估結果」及「風險管理政策決定依據」，如前所述，我國風險評估諮議會透明度有待加強，且目前未有明確規範，使民眾及利益團體，得知悉諮議會風險評估之結果。

此外，就「風險管理政策決定依據」方面，依據諮議會設置辦法，雖明定專家學者及民間團體得參與風險評估之程序，且食藥署就食品安全風險管理之政策擬定，均預留兩個月以上的時間，使相關利益團體進行評論、表達意見，並針對食安重大議題召開公開說明會。

惟，風險評估之資訊揭露（output）、公眾參與及資訊蒐集（input），或食品風險觀念及安全教育宣導等風險溝通事宜，均不宜全由負責風險管理之官方組織（如衛福部及消保會）為之；因此，建議得運用公私協力，借重民間團體及學界力量主導或協助風險溝通，淡化官方色彩，並考慮與風險評估機構結合，由獨立、客觀、專業之風險評估機關同時負責風險溝通事宜。

如得於食安法明定風險溝通（包括風險評估、風險管理事宜）管道、法定程序及專責機構，並按相關法令規定（如政府資訊公開法、行政程序法等）辦理資訊揭露，尚不宜將風險溝通概由風險管理機關（食藥署）負責，另，我國目前於行政院層級設有食品安全辦公室及食品安全會報，然而，前者，

健全我國食品安全管理機制之研究

係屬行政院內部之幕僚及督導單位，後者，定性為跨部會溝通協調之食品安全（風險）管理平台，均非適合作為風險溝通之專責機構。

另外，消費者之食品安全教育，始終為我國食安管制缺漏之處，如何經由政府機關、民間機構或透過媒體，傳遞、引導消費者建立正確食品安全知識，為風險溝通之重要課題。

五、強化媒體公關及民眾溝通

論者建議，於食品安全事件發生時，政府應思考最佳反應策略，包括經由與媒體及民眾之良好溝通，保持良好公共關係，同時，行政院公布「食品安全事件風險分級」制度，得據此分級標準，向民眾及利益團體進行風險溝通（程立民、林清同，2014，212-213）。

第五章 食品業者自主管理之比較分析

近年來國內食品安全事件頻傳，從塑化劑使用於製作起雲劑作為食品添加物、大統長基食用油品摻偽事件、強冠公司回收廢油和餵水油製成豬油、頂新集團混充餵水油及飼料油等事件，不肖食品業者於製造食品時，為降低成本牟取暴利，不論係以劣質品混充優質品或以人工原料混充天然食材，皆對民眾食品衛生安全及消費者權益影響甚鉅，顯見在源頭管理或業者自主管理方面仍有強化空間。其原由或因國內食品業者規模差異甚大，相對在投入食品安全管理之經費、技術及能量上有明顯之落差，導致部分業者未能有效落實食品安全的源頭管理，形成整體食品產業對食品安全確保的隱憂。

觀諸近年來食品安全衛生管理法之修法歷程，已不斷的在業者自主管理方面加強規範，無論是要求食品業者將原料、成品、半成品自行或送交檢驗、設置實驗室自主檢驗，抑或要求訂定食品安全監測計畫，確保食品衛生安全，並有加重處罰之規定，以發揮遏止作用。「徒善不足以為政，徒法不足以為行」，儘管透過法律明文加重食品業者的責任，或許是舉世皆然的趨勢，惟在加重業者責任的同時，如果不能同時增加業者遵守法令的誘因，則無異將政策的成敗純然訴諸於業者的道德。況且，重罰難擋貪婪的慾望，只要還有利潤空間，欠缺道德良心之業者仍有鋌而走險之動機，故在探討食品業者自主管理，除了在業者不但是因為制度之設計而承擔義務，如何使業者更願意自主去履行法律所課予之義務，亦是相當重要之議題。

第一節 我國食品業者自主管理之現況

一、食品衛生管理法之規範

(一) 定期檢驗與問題食品回收、通報義務

103年2月5日總統華總一義字第10300017801號令公布修正之食安法，已納入了「三級品管制度」之概念。食品衛生安全之確保，理應由業者與政府共同維護，為使其管理更加周延，將分為三級管理，第一級由業者進行自

主管理，第二級由第三方驗證，第三級由政府進行稽查抽驗。亦即，以業者自律、機構驗證、政府稽查落實食品之安全管理，並使業者知法守法，擔負起食品安全的企業責任。

103年11月18日經立法院三讀通過食安法部分條文修正，依最新食安法第7條規定：「食品業者應實施自主管理，訂定食品安全監測計畫，確保食品衛生安全。（第1項）食品業者應將其產品原材料、半成品或成品，自行或送交其他檢驗機關（構）、法人或團體檢驗。（第2項）上市、上櫃及其他經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應設置實驗室，從事前項自主檢驗。（第3項）」此為三級品管制度中之第一級品管，要求食品業者應負起自主管理責任，新法立基於風險管理之角度，要求業者訂定食品安全監測計畫，並對其產品原料、半成品或成品有自主檢驗或送驗的義務，若達成一定規模（例如一定資本額以上）的食品業者，應設立衛生安全研究室，從事自主檢驗。同時，衛福部已公告「應辦理檢驗之食品業者、最低檢驗週期及其他相關事項」(衛福部103年8月21日部授食字第1031302025號函)，包括水產食品、肉類加工、乳品加工食品業工廠、食品添加物之製造及輸入業者、取得查驗登記許可之特殊營養食品業者，規定其最低檢驗週期及檢驗相關事項，並於103年12月31日起正式實施強制性檢驗；另八項大宗民生物資（澱粉、麵粉、糖、鹽、黃豆、小麥、玉米、醬油）製造業於104年7月起強制實施。上述規範顯係著眼於維護食品安全人人有責，尤其是身為風險製造來源的食品業者，更應該擔負起最大的的風險防禦責任，將食安風險控制的成本予以內部化。（邱文達，2013：12）

又為了因應一級品管之檢驗需求，截至103年10月止，衛福部食品藥物管理署已對379家業者辦理「實驗室檢驗品質訓練」，亦正在輔導35家學校實驗室，未來將鼓勵食品業者踴躍參與及設立實驗室，以擴大檢驗量能，協助食品業者做好自主管理。同時，衛福部與國立台灣大學簽署食品安全合作備忘錄，由台灣大學成立食安中心，整合醫學、公共衛生管理、社會科學等跨學院資源，協助衛福部評估食品安全風險，幫助政府輔導二級品管的驗證單位，以及訓練人才輔導我國的食品查核制度。（黃沛云，2014）並且，在104年2月4日修正通過食安法第8條第5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，亦即，明確規範

特定之食品業者，必須主動接受第三方驗證之外部查核監控，提升食品業者衛生安全監督管理之效能，亦為二級品管之具體實踐。

再依食安法第 7 條第 5 項規定：「食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報直轄市、縣（市）主管機關。」在符合法定構成要件，即發現產品有危害衛生安全之虞時，課予食品業者採行一定之應變或召回措施，並通報地方主管機關之義務。此類規定屬於主管機關或立法機關強制下的自我管制，主管機關仍保有最後介入之職權，當業者之自我管制失靈時，主管機關尚可採行相關之直接強制措施，以確保法規範目的之實現。（張永明，2014：100）是以，食安法第 4 條第 5 項規定：「中央主管機關對重大或突發性食品衛生安全事件，必要時得依風險評估或流行病學調查結果，公告對特定產品或特定地區之產品採取下列管理措施：一、限制或停止輸入查驗、製造及加工之方式或條件。二、下架、封存、限期回收、限期改製、沒入銷毀。」即對受限於目前的科學資料，無法有效完成完整的風險評估，在陷於科學不確定狀況的同時，對於此一科學技術上尚無法確定的風險，仍有一定的科學證據與風險評估下，允許主管機關先採取暫時性的限制或禁制措施，以其能早期控制風險，避免之後可能更嚴重的實害發生。

（二）遵循食品良好衛生規範準則及食品安全管制系統準則之義務

食安法第 8 條第 1 項規定：「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。」衛福部又依據同條第 4 項之授權訂定「食品良好衛生規範準則」，並於 103 年 11 月 7 日發布施行。此係為了建立對食品業者及其產品之源頭管制、自主管理及產品責任，由食品業者之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度等四大面向著手，除訂定應遵守之一般規定外，另針對不同業別，分別訂定規範專章，包括食品製造業、食品工廠、食品物流業、食品販賣業、餐飲業、食品添加物業、罐頭食品製造業、真空包裝即食食品製造業及塑膠類食品器具容器或包裝製造業。惟有各類食品業者在製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣產品時，其相關作業場所、設施、人員及品保等所有過程中之軟、

硬體均應落實實施食品良好衛生規範準則，才能降低污染並確保產品之衛生安全及品質，可謂所有食品業者所需遵守最基本之食品衛生要求。

食安法第 8 條第 2 項規定：「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。」援引「危害分析重要管制點」(Hazard Analysis and Critical Control Point, HACCP) 之原理，以事前分析，從原料到產品製造過程中的每個步驟，分析可能產生的危害，然後依危害的機率與後果嚴重性，訂定重要管制點，有效預防控制危害的發生，或者在危害產生時，可立即採取矯正措施去除危害，以達到確保產品安全為目標，提升食品業者的水準。目前，依照衛福部之規定，應實施食品安全管制系統之業者包括水產食品業(衛福部 103 年 08 月 08 日部授食字第 1031302142 號函)、肉類加工食品業(衛福部 103 年 08 月 08 日部授食字第 1031302143 號函)、餐盒食品工廠(衛福部 103 年 08 月 11 日部授食字第 1031302212 號函)及乳品加工食品業(衛福部 103 年 08 月 08 日部授食字第 1031302144 號函)，至於國際觀光旅館內之餐飲業則自民國 104 年 7 月 1 日起生效(衛福部 103 年 5 月 9 日部授食字第 1031301089 號函)。然而，消費者對於食品本身之要求日與漸增，為了提升食品產業製程的品質安全，提升消費者購買之意願，縱使政府並未強制實施之業者，仍可藉著遵行食品安全管制系統準則，以提高業者本身之信譽及其食品之價值。

(三) 擴大食品技師聘用之規定

衛福部於 103 年 3 月 11 日以部授食字第 1031300488 號令訂定發布食品安全管制系統準則，該準則第 3 條之規定：「中央主管機關依本法第八條第二項公告之食品業者，應成立管制小組，統籌辦理前條第二項第二款至第八款事項。管制小組成員，由食品業者之負責人或其指定人員，及品保、生產、衛生管理人員或其他幹部人員組成，至少三人，其中負責人或其指定人員為必要之成員。前項成員中，至少一人應為食品業者專門職業或技術證照人員設置及管理辦法規定之專門職業人員，並負責規劃及管理本系統執行之文件及紀錄。」復依照食品業者專門職業或技術證照人員設置及管理辦法第 4 條規定，無論肉類加工業、水產品加工業、乳品加工業或餐飲業，皆可設置食品技師作為專門職業人員，可謂在落實食品安全管制系統扮演重要之角色，

蓋因食品安全管制系統以危害分析重要管制點（HACCP）之方式，分析食品加工過程中每一步驟對衛生安全之影響程度，找出重要管制點並加以監控，重視源頭管理與製程之風險分析及控管，強調事前預防勝於事後檢驗，屬系統性預防管制。而食品技師為通過國家考試，經認定在食品專業領域之技術與知能具有一定能力的專門技術人員，尤其是經政府公告實施類別及規模之食品業，更需要食品專業人士加入以規劃及執行，以有效管理食品安全管制系統之運作。此外，非政府公告實施食品安全管制系統之食品業別，仍可藉由食品專業人才之進駐，協助業者落實衛生自主管理，確保製造之食品衛生安全，提升我國整體食品產業之能力與品質。另外，照衛福部於 103 年 11 月公告訂定食品業者衛生安全管理驗證及委託驗證管理辦法，該辦法第 7 條規定，受託驗證機構應聘用符合條件人員之中，亦得選擇食品技師。

（四）建立追溯追蹤系統之義務

為了使政府與業者在食品安全事件發生之當下，能迅速追蹤調查可能的食品危險與風險來源，確認問題發生之環節，並且立即控制食品事件，以確保從農場到餐桌全程的食品安全保證，食安法第 9 條第 1 項規定：「經中央主管機關公告類別與規模之食品業者，應依其產業模式，建立產品原材料、半成品與成品供應來源及流向之追溯或追蹤系統。」又，依照「應建立食品及相關產品追溯追蹤系統之食品業者」（衛福部 103 年 10 月 27 日部授食字第 1031302873 號函）之規定，包括食用油脂、肉類、乳品加工食品、水產品食品、餐盒食品、食品添加物、應標示「基因改造」或「含基因改造」字樣食品、標示「非基因改造」或「不是基因改造」字樣食品之製造、加工、調配及輸入業者及基因改造食品原料之輸入業者。其中，食用油脂之追溯追蹤系統已於 103 年 10 月 31 日開始實施，並且食用油脂之輸入業者及資本額三千萬元以上之食用油脂製造、加工、調配業者，依「食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法」規定保存之紀錄，應於原料、半成品或成品進貨後三個工作天內完成上傳「供應商資訊」至「食品追溯追蹤管理資訊系統（非追不可）」（<http://ftracebook.fda.gov.tw>），並於產品出貨日後三個工作天內完成完整資訊之上傳，至於其他類別的食品業者，則分別於 104 年 2 月 5 日及 105 年 2 月 5 日開始實施。另外，為了利於中央主管機關即時掌握追溯追蹤系統

之相關資料，於 103 年 11 月 18 日新修正之食安法第 9 條第 2 項明定食品業者應分階段公告使用電子發票。

觀諸我國所建立之食品追蹤追溯制度，從 95 年起，當時之衛生署食品衛生處（現為衛生福利部食品藥物管理署）評估導入食品履歷追溯制度之做法，並於 96 年 12 月啟動加工食品追溯網。96 年初，立法院三讀通過實施「農產品生產及驗證管理法」後，隨即發布「產銷履歷農產品驗證管理辦法」，成為我國第一個食品履歷之法案，並正式開始陸續啟動農產品、漁產品、禽產品及畜產品的安全追溯。此外，經濟部商業司建置加工食品流通履歷追蹤系統、經濟部工業局於台灣食品 GMP 協會的 ICT 服務平台導入品質履歷，以及農委會之台灣農產品安全追溯資訊網，共同開啟我國食品履歷追溯的新紀元。然而，在各項制度紛紛導入而尚未整合之情況下，不免使食品加工業者產生無所適從之疑慮，故於 101 年啟動安心食品履歷追溯雲端應用平台，整合及串接各部會之資訊平台，並建置單一入口之雲端平台。食安法於 102 年修正時，所建立之追溯追蹤系統為強制性規範，希望逐步擴張至各類型食品業者，建立全面性的資訊管理且同步彙整於食品雲中，透過程式設計之分析以發現問題產品，找到源頭並提供橫向聯繫，使成為行政部門稽查行動之依據，加強業者自主性之源頭管理。平心而論，目前食品雲的建置、食品及相關產品追蹤追溯系統管理辦法的公布，以及即將公告的資料交換標準 GTP2.0 等，已可讓食品加工業者有所依循。未來可根據這基礎，在避免或減少食品安全事件的發生上展現更積極的作為。（廖鋸賢、許輔，2014：39）。然而，本次受邀訪談之專家蔡宗佑教授（輔仁大學食品科學系）則認為，追溯追蹤管理系統僅是建置一個完善的資料庫，關鍵還是在於業者是否有確實、完整的登錄，亦即，就算業者完成食品登錄，政府相關單位仍應該要去查廠、稽核登錄資料是否正確，若僅仰賴業者自主管理，從這幾年一路發生的食安問題，可謂完全破功。（蔡宗佑，附錄二-7）立法委員亦有提出類似之質疑指出，衛福部公布實施上網登錄、自行檢驗、上傳供應商資訊和建立產品追溯追蹤系統等食安政策，基本上無異於經濟部在 101 年就推動上線的「安心食品履歷追溯雲端應用計畫」的食品雲，當初建置目的在整合上下游的履歷資料，與主管機關的稽查資料勾稽，政府不僅耗資 7 千萬，更另外補助 1.3 億給 14 家廠商進行示範計畫，如今卻有近半數廠商陷入食安風暴，故

食品雲的資料都由廠商自行登錄，這樣的追溯追蹤系統根本就無法改善食安問題。因此，相關行政部門未來在稽查時，應該將業者在食品追溯追蹤管理資訊系統所登錄之資料是否正確，列為主要的稽查工作重點項目之一，並按個案違反情節，落實食安法第 47 條或第 48 條罰則之規定。

（五）真實標示與廣告之義務

市場上食品種類繁多且功能複雜，食品業者為了使不具有專業知識的一般消費大眾辨別其優劣，並對食品之成分、性質、功能有所了解，即須要借助食品標示。又，業者為了陳售時間延長或銷售範圍擴大而將產品加以包裝，則應完整標示內容，以確保消費者選購之權益（衛福部 101 年 3 月 8 日衛署食字第 0910020060 號函），故食安法第 22 條及第 24 條分別訂定食品或食品添加物之容器或外包裝，應以中文及通用符號明顯標示之事項；至於無容器或包裝之散裝食品，常以傳統市場為食品購買地，多為未經加工的生鮮食品，考量此類食品之特性與消費型態，產品標示可能造成過重之成本負荷，採取循序漸進之管制方式，故依食安法第 25 條之規定，僅經公告之特定散裝食品須加以標示；對於食品標示、宣傳或廣告，依食安法第 28 條之規定，食品業者不得有不實、誇張或易生誤解之情形，亦不得為醫療效能之宣稱。亦即，食品業者有依法提供正確資訊之義務。

二、食品標章制度

除了透過法律對於食品業者自主管理之強制規範外，如何建立具體配套措施，提供業者自主管理的誘因，亦是相當重要的課題。質言之，食品業之管理，雖能透過資料庫的建立掌控相關食品製造資訊與動態，但衛生主管機關無論在人力、預算及各項行政資源皆相當有限，對於部分業者或地下廠商鋌而走險將不良食品於市場流通的可能性仍無法完全杜絕。據此，如何提供消費者判斷與選擇優質的食品製造業或優質、安全食品的能力，將取決於業者透過自主管理與建立優良食品標章制度的成效。我國已存有食品 GMP、台灣優良農產品 CAS、農產品產銷履歷標章、有機農產品標章及吉園圃等各項食品標章制度，食品業者參與上開標章之驗證都是自願性取得（即非法律強制規範必須參加），透過驗證機構及主管機關雙重把關，就驗證產品進行安全管理及查核取締，包括辦理生產廠(場)追蹤查驗、產品抽驗及市售產品標

示查核等工作，可謂是符合三級品管制度及落實業者之自主管理。另外，由農委會推動之台灣優良農產品 CAS、農產品產銷履歷標章、有機農產品標章及吉園圃標章具可追溯性，生產管理資料明確並有詳實紀錄可供查核，驗證標章上有編號，或產品標示上有批號均可溯源追蹤。（行政院，2014）

（一）GMP 標章

GMP 是 Good Manufacturing Practice 之縮寫，認證標準主要是審查特定食品是否符合「良好作業規範」，是一種特別注重製造過程中產品之品質與衛生安全的自主性管理制度。有論者認為，所謂「良好作業規範」欠缺實定法之依據，為確保消費者選擇食品 GMP 產品的權益，應將食品標章制度予以法制化，藉以明確訂定其內容與檢驗項目，並於食安法授權主管機關訂定法規命令或以行政規則規範由政府主導認證的食品標章，並針對申請資格、申請標準、申請認證程序與救濟方法作詳細之規範。（吳行浩，2014：153-154）另外，本次受邀訪談之專家廖怡禎（GMP 發展協會祕書長）指出，目前 GMP 的驗證係以產品驗證為主，以產線驗證為輔，一家廠商如有一條產線是符合 GMP 要求，即可稱己為 GMP 廠商，雖然這樣自稱為 GMP 廠商在形式上並沒有錯，但為了避免消費者因而被誤導該廠商「所有」的產品都有經 GMP 認證。故，將來將採取「全廠同類產品全數認證」，並改以產品驗證為輔，以產線驗證為主。（廖怡禎，附錄二—9）最後，在不改變 GMP 標章目前的運作前提下，為了能鼓勵食品業者自願申請食品標章，或許在未來在食安法修正時，對於取得食品標章成效績優的食品業者，由中央衛生主管機關公開表揚與激勵，甚至提供少許補助，並立法授權政府機關、公立學校、公營事業或機構、軍事機構應先採購具食品標章的食品。

應注意者，食品 GMP 制度之精進措施已於 104 年 1 月 1 日全面施行，新制要點包括全廠同類產品全數認證、落實源頭管理（包括落實供應商評鑑制度及實地訪查原物料供應商）、強化追蹤管理（包括增加查驗人力及一年兩次以上的無預警抽查）、交由專業機構認證、經濟部工業局授證、與國際接軌的認證方式等措施，同時經濟部亦將全力宣導「只有 GMP 商品，沒有 GMP 廠商」之觀念，俾民眾及中下游食品業者正確選用優良產品。（經濟部，2014）

（二）台灣優良農產品標章（CAS 標章）

CAS 台灣優良農產品標章 (Certified Agricultural Standards) 為國產農產品及其加工品最高品質代表標章，是行政院農委會本著發展「優質農業」、「安全農業」、「精緻農業」之理念，為提升國產農水畜林產品及其加工品的品質水準和附加價值，以保障生產者和消費大眾共同權益，並和進口農產品區隔，自民國 78 年起著手推動之優良農產品標章。目前，行政院農委會委由台灣優良農產品發展協會擔綱驗證之行政業務，而接受廠商 CAS 標章驗證申請驗證項目包括：肉品、冷凍食品、果蔬汁、食米、醃漬蔬果、即食餐食、冷藏調理食品、生鮮食用菇、釀造食品、點心食品、蛋品、生鮮截切蔬果、水產品、羽絨、乳品、林產品及其他經中央主管機關公告者，截至 103 年 8 月底，計有 297 家業者之 761 項產品 (含 6,103 細項) 通過驗證。(行政院農委會，2015) 依據優良農產品驗證管理辦法第 4 條之規定，申請優良農產品驗證應具備下列條件：一、依法設立或登記之廠(場)、農民團體或營利事業。二、廠(場)之衛生管理、產品之衛生安全及包裝均符合有關法令之規定。三、廠(場)及其產品符合中央主管機關訂定之「驗證基準」。申言之，CAS 驗證產品除了由業者自主檢驗管理外，亦受到主管機關及 CAS 驗證機構(包括中央畜產會、食品工業發展研究所、工業技術研究院等) 雙重把關，不定時追蹤查驗各個獲得標章驗證業者之製造設施、使用原料、生產管理制度及製品的品質與衛生，並赴通路賣場抽樣檢驗，嚴格為國人的飲食健康安全做好把關的工作，確實落實食品三級品管制度。

(三) 農產品產銷履歷標章 (TAP 標章)

農委會 96 年公布施行「農產品生產及驗證管理法」及依據該法第 7 條第 2 項所制定之「產銷履歷農產品驗證管理辦法」，期待藉由將農產品產銷履歷自「農場」到「餐桌」之流向及相關產銷資訊強制公開、透明，消弭消費者因資訊不足所生之疑慮，由於農產品產銷履歷屬自願性之標章，可謂業者自主管理具體實踐之一環。農產品產銷履歷標章 (Traceable Agricultural Products, TAP) 同時採取臺灣良好農業規範 (Taiwan Good Agriculture Practice, TGAP) 之實施與驗證，以及建立履歷追溯體系，期能發揮有效管控風險及降低風險發生時之危害之綜效。簡言之，具有農產品產銷履歷標章之產品，不僅須符合臺灣良好農業規範，亦可以從「台灣農產品安全追溯資訊網」(<http://taft.coa.gov.tw>) 查詢到產銷履歷農產品之生產或流通相關資料。

另外，為建立公正第三者驗證制度，農委會已審核通過全國認證基金會(TAF)為產銷履歷驗證機構之特定評鑑機構，而驗證的程序包含生產紀錄及品質管理系統的文件審查、現場操作情形與人員能力稽核確認、產品的抽樣檢驗等，俟稽核所查出的全部缺失均經農民矯正完成後，才能將驗證報告提送審議決定；驗證通過後需每年至少 1 次定期或不定期對農民進行追蹤查驗，並對於驗證通過的市售產品進行檢查及檢驗，截至 103 年 8 月底，產銷履歷驗證有效家數 1,362 家，供應 194 品項。

(四) CAS 台灣有機農產品標章

農委會 96 年公布施行「農產品生產及驗證管理法」及依據該法第 5 條第 2 項所制定之「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」明定國內有機加工品之生產、加工、分裝及流通等過程之產品驗證及各項相關規定，亦為我國有機農產品標章之法源依據，故未通過驗證或未經過政府核准進口者，不得以有機農產品名義販售。為了嚴謹把關有機農產品之品質，有機農產品需通過嚴格的土壤及水源檢驗合格，產銷過程不得使用化學肥料、農藥及食品添加物，從生產、加工、分裝、流通到販賣，均需遵守有機驗證規範，並完整記錄產銷流向，確保有機完整性，才得經驗證機構驗證通過，另外，再經過 2 至 3 年之轉型期間後，其栽培管理需符合有機農產品及有機農產加工品驗證基準，方可使用 CAS 台灣有機農產品標章，而經驗證通過之國產有機農產品，則須依規定標示驗證證書字號及使用 CAS 台灣有機農產品標章。迄今為止，農委會已認證之有機農產品驗證機構 13 家，其中 12 家有機農糧產品，1 家有機畜產品，可謂已有效提高驗證能量，並由農委會會同全國認證基金會，每年至少進行一次查核管理，並訂有違規記次機制，經審查確認有情節重大未能有效處理者，則終止其認證資格，以確保有機驗證品質。(有機農業全球資訊網，2015)

(五) 食品安全管制系統 (HACCP)

危害分析重要管制點 (Hazard Analysis Critical Control Points, HACCP) 制度之概念於 1971 年美國第一屆食品保全會議上所提出，係一套強調須先分析明瞭食品製造過程中可能出現之危害，並於製程中找出重要管制點在食品製造時即予以控制，使危害不致發生於最後成品內的預防系統。質言之，即

是藉由預防控制來確保成品的安全，而食品 HACCP 制度已漸取得國際間的共識與肯定。國內推動 HACCP 制度之濫觴，緣起於台灣省政府衛生處在民國 86 年起執行之『餐飲業食品安全管制系統先期輔導計畫』，並於食安法第 8 條第 2 項所規定之『食品安全管制系統』賦予其法源依據，即為鑑別、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、貯存及運送全程的系統，並且這套食品安全管制系統的實施，必須建立在食品良好衛生規範良好基礎（GHP）之上。

有鑑於 HACCP 制度是目前世界公認為食品衛生最具成效、預防性之自主式製程管理系統，以事前分析，從原料到產品製造過程中的每個步驟，分析可能產生的危害，然後依危害的機率與後果嚴重性，訂定重要管制點，有效預防控制危害的發生，或者在危害產生時，可立即採取矯正措施去除危害，以達到確保產品安全為目標，提升食品業者的水準。我國目前已陸續公告水產食品工廠、肉品工廠、餐盒食品工廠、乳品工廠等強制實施食品安全管制系統；另從 104 年 7 月 1 日起國際觀光旅館也需加入強制實施的行列，並由各縣市衛生局執行符合性稽查之把關作業。（社團法人中華食品安全管制系統發展協會，2015）

（六）吉園圃安全蔬果標章

農產品農藥殘留是食品安全極為重要之環節，但因農藥殘留無法由外觀辨別，因此政府推動「吉園圃」安全蔬果標章，期透過農政單位輔導，教育農民正確且安全使用農藥，藉著流水號管制碼，可供追溯生產者，建立責任生產觀念及提升消費者信心，形成市場區隔，促進國產蔬果之競爭力。另外，農糧署訂有「吉園圃安全蔬果標章管理作業規範」，由農糧署、農業藥物毒物試驗所、各區農業改良場及直轄市或各縣（市）政府組成工作團隊，輔導產銷班安全用藥、記錄用藥情形、產品檢驗合格及經審查通過者，才能使用吉園圃標章。關於吉園圃標章管控方面，農糧署各區分署除不定期至各吉園圃產銷班，查核其標章使用情形以避免標章流用，亦就吉園圃產銷班每班每年進行蔬果農藥殘留抽驗，凡有不合格之情事一律停用該標章，同時加強查核市售吉園圃標章產品，如有仿冒或違規者即依法究辦。由於，吉園圃標章

因審查程序簡易、農民不必負擔費用，且具有已成為各項安全農業制度之基礎。（吉園圃安全蔬果資訊網，2015）

然而，為提高售價而仿冒吉園圃標章之不實農產品流竄市場，且吉園圃標章之農藥檢驗標準與現行食藥署所發布之農藥殘留容許量標準無異，皆使得吉園圃標章之存廢引起各方探討。有鑑於至 103 年 8 月底，已累計輔導 2,127 個產銷班取得吉園圃標章，生產面積 2 萬 5,695 公頃，短期內吉園圃標章不宜有劇烈變動，農糧署已擬定五年計畫：第一階段是 104 年 7 月起，停止受理新的產銷班申請加入吉園圃；第二階段則是 106 年元月停止與現有的吉園圃產銷班終止續約；第三階段則是 108 年 6 月全面轉型，逐步引導農友轉型為農產品生產追溯條碼(QR-code)、產銷履歷(TAP)或有機農產品(OTAP)。另外，為強化生產追溯機制，預計將於 104 年 7 月起推動臺灣農產品生產追溯條碼制度，輔導農民自主管理產品安全與揭露生產資訊，吉園圃標章將配合生產追溯條碼使用，消費者可透過智慧型手機等行動裝置掃描吉園圃蔬果上的生產追溯條碼，更便利查得生產者及產品資訊。

第二節 先進國家食品業者自主管理之現況

一、歐盟之現況

歐盟於 2002 年公布 Regulation (EC) No 178/2002（下稱歐洲一般食品法）以整合歐盟食品安全的監管能力與會員國間的合作，該法自 2005 年 1 月 1 日起生效，明確建立了通則性的食品安全立法原則，除了保障消費者的生命、身體與健康外，亦將動物健康與福利、植物健康與環境保護均納入考量，並授權成立歐洲食品安全局（European Food Safety Authority），作為協調與監督歐盟各會員國執行與食品安全相關法規的專責機構，以確切掌握對公眾健康和生活的保護。（European Commission，2011：13）其中，透過課予食品業者若干責任，以加強業者自主管理之力度，可供我國借鏡。

首先，歐盟一般食品法第 14 條第 1、2 項規定，不安全食品不得上架，任何有害人體健康或不適合人類攝取之食品即屬之。而食品安全與否的決定，應考量食品在消費者正常利用之情形，以及食品在製造、加工或運輸的

任何階段，是否提供消費者明確的資訊，包含標示或消費者一般可普遍取得之有關避免特定食品種類具有不良健康效果的資訊；一般食品法第 16 條規定，食品之標示、廣告及呈現方式，包括其形狀、外觀、包裝、所使用的包裝材料、陳列方式，不應違反食品法規之規定，以及不得透過任何媒體傳遞不實資訊及誤導消費者。

其次，為了達到更有效的預防食品風險，並避免國家任務過重，除國家主動介入管制外，也賦予食品業者在面對風險議題時自我負責的自主責任。一般食品法第 17 條第 1 項規定，食品供應鏈的所有食品業者，對於其得掌控的業務範圍內，應確保其作業程序及產品符合食品法規之要求。申言之，一般食品法強調業者對食品安全維護有責任，而非只有政府須負責任。所謂業者責任包括「階段責任」與「層級責任」，階段責任係指食品鏈各個階段之業者，應對於自己的業務階段負起業者責任。亦即，由於食品的環節涉及原料端、生產端、物流端及通路端，必須獨立判斷業者在各自負責之階段上，是否已盡管控之義務，在零售商需對其銷售食品的安全性負責時，自會督促其供應商負起相關責任，以降低其本身的守法成本，供應商亦會向食品生產者或製造者有所要求，達成上下游相會監測之效果。層級責任係指，依照食品業者在食品供應鏈的不同階段，而有不同密度之注意義務。例如食品生產者較零售商應負有更大的檢驗義務，當食品業者間有約定產品須符合一定品質與安全之契約，則有跨層級責任的情形產生。（林昱梅，2013：23）

再次，一般食品法第 18 條規定，食品業者在生產、加工及運送之所有階段均應確保其可追溯制性，使業者有能力確認其食品原料之供應商及其下游業者，並應建立依主管機關之要求，通報上開資訊之系統或程序。另外，在歐盟已上市或即將上市之食品，應透過符合相關要求之文件或資訊，加以適當標示或辨別，以利其源頭之可追溯性；一般食品法第 19 條規定，食品業者有疑慮或有理由認為其所進口、生產、加工、製造或流通之食品，在不符合食品安全之要求或有害人體健康時，應將問題食品下架，並通知主管機關相關訊息及告知主管機關其所採取預防風險之措施；對於可能已到達消費者端之食品，業者應有效且確實的告知消費者食品回收的原因並予以召回。負責零售或運輸之食品業者，雖其行為未影響包裝、標示、安全或食品之完整性，但為確保人體健康安全，其在業務範圍內亦應將不符合食品安全要求之

食品從市場上回收，協助提供相關資訊以利於食品來源的追溯追蹤，並與生產者、加工者、製造者及主管機關之行動合作。

最後，Regulation (EC) No 852/2004（食品衛生規章）於 2006 年 1 月 1 日生效，主要協調歐盟各會員國之食品衛生法，以確保食品在各階段生產過程之衛生標準。該規定第 5 條要求食品業者（除原物料初級產品之生產者外）均須採用食品衛生法典委員會(Codex Alimentarius)所頒布之危害分析重要管制點之原則及相關要求規定，以確保食品衛生安全。（駐歐盟兼駐比利時代表處經濟組，2006：3-4）此外，歐洲的超市、零售商有鑑於消費者對食品安全對健康及環境影響之意識高漲，為了協調統一安全衛生的標準和檢驗程序，建立了一個獨立的認證系統「EUREPGAP」，即 Good Agricultural Practice (G.A.P.)。由於 EUREPGAP 標準在歐洲建構了一套統一的認證方法，避免了因應接受數個不同檢驗標準所可能支出的成本，隨著全球化的影響，世界各地的生產商和零售商紛紛加入此項系統，並在 2007 年更名為「GLOBALG.A.P.。質言之，此項業者自主管理機制所產生之影響力逐步影響到全球各地。（GLOBALG.A.P.，2014）

二、美國之現況

美國聯邦法對於食品安全管制主要是以聯邦食品、藥品與化妝品法（Federal Drug Cosmetic, FDCA）規定作為基本規範基礎，但隨著美國境內發生數起嚴重的食物中毒事件，食品安全問題引起政府、國會及各界廣泛的討論，希望針對當時食品安全相關法令重新檢討、修正，並藉以強化美國聯邦健康福利部所屬之食品藥物管理局（FDA）對於食品安全的把關能力。嗣後，美國國會於 2010 年 12 月通過食品安全精進法案（Food Safety Modernization Act, FSMA），2011 年 1 月由總統歐巴馬簽署後發布實施，此一法案並可視為將農場到餐桌思維的具體化，建立如何落實改善食品安全體系的科學性與管理面的共識。FSMA 立法的核心宗旨在調整 FDCA 偏重事後應變的規範模式轉而強調事前預防的原則，故該法案不止擴大的 FDA 的監管權利和職責，並提高了食品業者所應承擔的責任，亦課予其遵守確保食品安全及自主管理的義務。（程明修，2014：78-79）

首先，在 FSMA 通過之前，即有果汁、海鮮、肉類與家禽等產品，依據食品安全「危害分析重要管制點（Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP）」進行必要的管制。（洪忠修，2012：71）FSMA 第 103 條課予食品業者必須基於風險預防管控，而有提出書面食品危害控管計畫（Hazard Analysis and Risk-Based Preventive Controls, HARPC）之義務，並由 FDA 訂定相關法規命令應記載之內容或提供之資訊等。亦即，使用「危害分析重要管制點」之基本原理，界定與評估可能影響食品安全的所有潛在危害因素，以及提供業者減輕或避免危害因素發生的具體執行措施，亦應對前述食品危害控管計畫進行監測，以確保計畫所欲達成之效果。另外，FSMA 並要求業者，將相關食品安全管控的相關資料及文件紀錄，至少應保存 2 年以供主管機關隨時查驗之義務。惟針對每年銷售所有食品營收平均金額低於 50 萬美元的食品業者等小型食品業者，無須適用上開食品風險評估措施；不過，這些小型食品業者必須向主管機關提交已經進行預防食品危害措施等證明文件。

並且，此條文增訂之同時，FDA 亦不斷致力於良好作業規範規則之現在化，將 FSMA 立法之精神揭櫫於其中，於 2013 年 1 月發布針對 FSMA 第 103 條發佈了補充規範草案“Current Good Manufacturing Practice and Hazard Analysis and Risk Based Preventative Controls for Human Food”（21 CFR Part 117, subpart B），同樣要求在食品業者在製造、加工或運輸過程中，亦必須實施食品危害控管計畫，透過危害分析重要管制點之「概念」作為框架，避免食品過敏原在上述過程中有滲入之可能，或有任何風險或危害風險因素之發生，於未來依照食品業者之規模，逐步開始實施相關規範，並取代目前 Current Good Manufacturing Practice in Manufacturing, Packaging or Holding Human Food（21CFR Part 110）關於 CGMP 舊有之規範。（FDA，2014）質言之，美國關於 CGMP（21CFR Part 110）屬於強制性法律，適用於所有食品，亦是全球少數國家將 GMP 以法律條文明文規範，而非以輔導業者自主管理之方式為之，但由於 GMP 可謂是制定和實施食品危害控管計畫之基礎，該草案將兩者予以結合，使得美國未來無論在 CGMP 或者 FSMA 皆透過類似於「危害分析重要管制點」之基本原理，對美國國內及輸入食品進入美國之業者建立一套更完整的食品安全管理機制。此外，美國在 FSIS（The Food

Safety and Inspection Service) 推廣下，逐步強制將食品加工廠轉成 HACCP 系統，並成立 HACCP 國際聯盟 (International HACCP Alliance, IHA)，制定整體的 HACCP 認證流程。

其次，FSMA 新法規定，FDA 應依據不同食品類型，建立 3 種評估與追溯追蹤替代機制。2004 年，研究人員針對美國國產牛肉、穀物與油脂類的追溯追蹤系統進行研究指出，由於 3 種產品的腐壞特性、畜產品保護制度，以及穀類分級分類標準等差異，必須因產品屬性分別建立不同的追溯追蹤系統。同時，藉由上述的研究並得到 3 個具體的結論，包括：(一) 若為建立一套可同時適用於各種產品的劃一標準追溯追蹤系統，無疑將耗費更多的成本，遠不如依各類產品特性，各自建立一套追溯追蹤系統與標準，將可節省成本。(二) 由政府依公權力制訂的追溯追蹤系統，應滿足民間廠商可彈性機動調適，以因應技術日益變遷與消費者的需求。(三) 民間部門已成功發展可追溯追蹤系統，滿足民間部門市場需求，更已形成水平與垂直整合體系，可與公部門結合發展以收綜合效果。(洪忠修，2012：72) FSMA 第 204 條之規定，為一個試行法案，應建立追蹤國內生產與進口食品流向的制度，具體要求在法案頒佈生效之 270 天內，衛生部部長應當考量農業部部長及州衛生和農業部代表的建議後，與食品業者協調制定試行方案，依實際需求在食品和藥物管理局內部設立一個產品追溯追蹤系統，以接收可提高署長快速、有效地追溯和追蹤美國境內或準備進口到美國境內的食品的能力的資訊，並且此方法必須適用於包括小型企業在內之不同規模的食品業者。另外，為預防或降低食源性疾病的發生，亦應加強對高風險食品保存紀錄之要求，而所謂高風險食品之清單，則應由主管機關於 FDA 網站上公告指定，並得隨時更新。(程明修，2014：81-82)

再者，按 FSMA 第 206 條規定，若衛生部部長根據通報之食品註冊或其他方式搜集資訊，認為某食品 (嬰兒配方食品除外) 有摻偽或不實標示的情況，且使用或接觸此類食品將造成嚴重之不利健康影響或人或動物之死亡時，對食品召回設有規定，分為「自願召回前置程序」、「強制召回程序」及「聽證程序」。分別為：(a) 項規定主管機關發現食品有害健康時，食品業者得自行停止銷售並自願召回；(b) 項規定主管機關有權強制食品業者停止銷售並召回有礙健康的食品；(c) 項規定主管機關發出停止銷售與強制召回的命令後 2

天內應舉行聽證會，聽證後主管機關如認為無強制召回必要，得撤銷或修改命令。FSMA 第 301 條規定，針對輸入食品進入美國之業者，課予輸入食品安全之核檢義務。亦即，各美國進口商（輸入時美國境內之食品所有人或代理人）有義務執行國外供應商風險檢核計畫，以驗證此進口商或其代理商進口的食品，是否在製造過程中有導入 HACCP 或非屬不良品及並無不當標示。最後，關於第三方查核機構之認證制度，主要是規範於 FSMA 第 307 條及第 808 條之規定，在 FSMA 頒佈後，美國已建立一個認可認證機構的體系，而這些認證機構授權第三方查核機構可以實施食品安全查核，查核結果用以認證該事業體之製造、加工、包裝或者儲存之食品是否有資格獲得食品證明或設施證明，以便參與自願性合格進口商計畫。而經認證之第三方查核機構可能為外國政府、外國政府機構或衛生部部長認為合理之其他第三方，亦可以是個人，並可以聘請查核代理人協助開展諮詢和監管查核。

三、日本之現況

日本食品安全體系分為法規和標準兩種，食品安全法主要包括食品安全基本法和食品衛生法等，以及其相關法律的實施令、實施規則、補充說明與規範。日本為一法制完善國家，其法律條款的修訂依實際情況隨即調整（即一旦法規條款不適用於實際情況，則以省令和告示修訂條款）。其中，在 1948 年頒布「食品衛生法」及 1975 年日本厚生省開始訂定各類食品衛生規範，並陸續實施 GMP 制度，在執行上僅發生技術性行政指導之作用，並不具有法律上拘束力。2003 年制定極為重要的「食品安全基本法」，而食品安全基本法相當於在日本食品安全憲法的地位，將除了醫藥品之外的所有飲食品納入規範，並就為食品從生產、加工到銷售流通等環節，皆明確訂定政府有關部門的職責，並且為了防範對國民健康之負面影響於未然，確立了國家、地方政府、食品業者、消費者之角色、職責及新的食品安全監管理念。

首先，食品安全基本法第 8 條規定了食品相關業者之職責，食品業者有秉持食品安全之理念，於進行事業活動時，應認知到其負擔確保食品安全的首要責任，必須在食品供給過程的各階段採取必要措施。業者亦有努力提供關於食品或其他產品正確而適當的資訊，並對國家或地方機關所實施確保食品安全性之政策予以協力的職責。

其次，食品衛生法第 3 條規定，食品業者對於其採收、製造、進口、加工、調理、貯存、運送、販售，且對不特定或多數者提供、或營業上使用之食品、添加物、器具或包裝容器，為負責任確保該販售食品之安全性，應習得確保所販售食品安全性之知識及技術，以確保販售食品原材料等之安全性，同時應致力於實施販售食品之自主查驗及採取其他必要之措施。食品業者為防止因販售食品而造成食品衛生上之危害，應在可能範圍內，將該販售食品或原材料業者之名稱及其他必要資訊做成記錄，並盡可能保存該項記錄，提供與中央、都道府縣等。對於可能造成食品衛生上危害原因之販售食品，應適切而迅速採取銷毀及其他必要之措施。

最後，食品衛生法第 13 條規定，厚生勞動大臣得針對製造、加工之食品種類及製造、加工各項設施，審核其的確遵循以危害分析重要管制點（HACCP）為基礎之「總合衛生管理製造過程」製造、加工時，得發給許可證，並且在特定情況下，取消許可證之全部或一部分。進一步言之，1995 年日本公告實施「總合衛生管理製造過程之承認制度」，HACCP 制度之推動實施成為日本政府及加工業界共同努力之目標，較大的肉品公司（其加工肉品產量佔全國 85% 以上），均已實施，惟部分舊有企業（其加工肉品產量約佔全國 15%）設備改善有其困難，欲落實 HACCP 制度僅能從軟體規劃及衛生管理方面著手，亦分別在 1996 年 12 月、1997 年 11 月時，修正日本屠宰場法施行規則及屠宰場之構造設備標準。日本所採行「總合衛生管理製造過程之承認制度」，某種程度是結合「食品良好衛生規範」及「危害分析重要管制點」，其申請、資料審查、現場評核、認定及取消等作業，均由中央與地方政府分工執行。目前，日本政府採用輔導與鼓勵的方式，協助業者整合改善設施設備的研發、提供教育訓練、提供相關資料與指導手冊、派員指導等措施，達成普及 HACCP 制度的目的。然而，此驗證制度係取採自願性驗證，並無強制實施，於初期指定食肉製品、乳、乳製品及罐頭食品先行導入，並逐步導入清涼水飲料、魚肉煉製品及真空包裝食品開放驗證。（財團法人中央畜產會，2014：6-7）同時，日本政府為了促進食品製造業者導入 HACCP 制度以充實機械設備，決定從資金融資面及放寬不動產取得稅加以支援補助，計畫的認定在 2008 年有 280 件，資金的融資在 2007 年有 114 件，總金額約 430 億日圓。（張國益，2011：3）

另外，日本於 2001 年發生狂牛症事件，為了弭平民眾恐慌並重回外銷市場，日本政府於 2003 年公佈「牛產品追溯系統法」，要求所有國內牛隻打上耳標，從出生就配備「身分證」，紀錄屠宰、包裝、上市過程，追蹤流向。同時，要求業者必須取下部分牛肉冷凍保存，再不定時到業界抽查，比對編號是否屬實；2008 年發生過期米流入托兒所午餐事件，隔年 4 月公布即「米產品追溯系統法」，2010 年要求業者製作與保存生產記錄，2011 年進一步要求向消費者公布產地資訊。（林慧貞，2014）

綜上所述，為了確保各項食品安全規制間的運作更為順暢及加強業者之自主性管理，日本透過食品生產過程的管理制度，具體分為「危害分析重要管制點」的承認制度、「食品良好衛生規範」的倡導制度、食品安全追溯制度、危害食品銷毀或必要措施等制度，從原料加工到出廠的每個環節都予以嚴格把關，並向消費者全面公開其生產狀況。此外，日本亦相當重視企業的召回責任，經常會有企業主動召回食品之情形，比如遺漏了對過敏原的標記，企業就必須回收特定批號之產品，所產生之費用由企業承擔，企業還要向消費者道歉。甚至，日本食品企業，為確保自己企業的食品質量，還專門斥鉅資建立了自己的食品安全研究所。而日本企業之所以如此重視社會責任，也與他們背後所承受的信用風險密切相關，一旦有企業因食品安全問題喪失了消費者信任，那麼即使是百年老店，也將面臨信用、財務破產之情況。（台灣區飲料工業同業公會，2010）

第三節 我國與先進國家食品業者自主管理之比較

由前述歐盟、美國及日本的食品安全法制的探討，可以發現我國食安法分別於 102 年 6 月、103 年 2 月及 103 年 11 月的三次條文修正中，已逐步參酌外國法制並加以仿效移植。然而，其中關於食品業者自主管理之條文，在規範方式或密度上仍與外國法制上有些微差異，或許係因各國食品安全法規相當程度的反應當地民眾飲食習慣，本文以下就其中之差異簡要分析之：

首先，日本之食品標準體系分為國家標準、行業標準和企業標準三層，數量多且涵蓋範圍廣(包括：食品的生產、加工、銷售、包裝、運輸、儲存、標籤、品質等級、食品添加劑和污染物，最大農獸藥殘留允許量，食品進出口認證制度、食品取樣和分析方法等)且要求具體，形成完備的標準體系，而且標準制定初期即注重與國際接軌，依照國際標準和國外先進標準制定之，如食品法典委員會的食品標準，即融入國際標準以適應國際市場要求，同時亦結合日本的具體情況加以細化，具有很強的可操作性和可檢驗性。同樣地，我國食安法第 7 條課與食品業者應實施自主管理，訂定食品安全監測計畫，確保食品衛生安全，並將產品原材料、半成品或成品檢驗之義務，此為三級品管中的第一級品管，其中關鍵無疑是政府所制定的食品標準。食品與食品添加物的「衛生安全標準」具有管制食安風險的作用，惟衛生安全標準勢必無法將食品或食品添加物之所有類型預先訂定安全限量，而必須先就風險程度較高之食品或食品添加物優先規範，故食安法第 38 條有規定，未定檢驗方法者，得依國際間認可之方法為之。目前，我國食藥署積極致力於公告修正相關檢驗方法，已有相當程度之完整規範，但為了避免沒有統一的標準檢測所可能造成的紛亂結果，仍必須仰賴食藥署繼續研擬，並適時將檢驗方法公開供各界參考使用。

另外，歐盟一般食品法第 17 條第 1 項規定，食品供應鏈的所有食品業者，對於其得掌控的業務範圍內，應確保其作業程序及產品符合食品法規之要求，各自負有「階段責任」及「層級責任」，並由超市、零售商協調統一食品安全標準，要求其食品供應商必須滿足於安全標準，因現代超市往往具有

強大的採購力量及控制食品通路的能力，此舉將有助於食品安全治理。不論我國超市與便利商店是否也有形成類似零售商食品安全治理的條件，但我國食安法第 3 條第 7 款關於食品業者之定義非常廣泛，故政府若能善用執法策略，迫使包括大賣場、連鎖超市、便利商店在內之食品銷售商，主動發揮其採購經濟優勢與行內知識，要求其食品供應商提升其產品安全標準，積極查核其供應商提供的食品是否符合安全標準，藉此轉嫁政府對其施加的執法壓力於食品製造商。（胡博硯、黃文政，2013：35-36）

其次，我國食安法第 8 條援引「危害分析重要管制點」之原理，目前應實施食品安全管制系統之業者包括水產食品業、肉類加工食品業、餐盒食品工廠及乳品加工食品業，至於國際觀光旅館內之餐飲業則自民國 104 年 7 月 1 日起生效。觀諸歐盟之食品業者（除原物料初級產品之生產者外），均須採用 Codex 頒布之 HACCP 原則及相關要求規定，動物性源產品上市皆須實行 HACCP 或等效性品管制度；又觀諸美國 FSMA 之規定，除了小型食品業者所有供給美國食品之業者必須基於風險預防管控，而有提出書面食品危害控管計畫之義務，同時應監督這些控管計畫的實施情況，並將監控紀錄予以保存供主管機關查驗；再觀諸日本的 HACCP 制度，除將食肉製品、乳、乳製品及罐頭食品先行導入，並逐步導入清涼水飲料、魚肉煉製品及真空包裝食品，同時透過資金融資或補助計畫等措施，協助業者推動此項制度。因此，我國未來持續推動食品安全管制系統時，除了應視各食品產業之特性與發展現況，針對高風險性食品產業優先實施外，並應參酌歐盟及美國制度之趨勢，逐步擴張應適用危害分析重要管制點之食品產業。政府亦應思量應以何種方式或提供何種誘因，以增加業者採用此項制度之意願。同時，危害分析重要管制點制度相關人才的培養與相關人員之教育，也是在推行過程中值得思考的問題之一。

另外，美國 FSMA 具有第三方查核機構之認證制度，由認證機構授權第三方查核機構可以實施食品安全查核，而我國於 104 年 2 月亦修正了食安法第 8 條規定，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。觀諸該條之立法理由即謂，參酌美國食品安全現代法第 307 條，授權對國外食品生產設施，建立第三方驗證查核機制及其認證，以及國際間對第三方驗證機構之認證管理，增訂驗證機構之管理及認證規

定，以提升驗證制度對食品業者衛生安全監督管理之效能。而食品技師無論是食品安全管制系統準則第 3 條之規定，或者依照食品業者衛生安全管理驗證及委託驗證管理辦法第 7 條之規定，食品技師都可以做為食品安全管制小組之必要成員，或者受託驗證機構必須聘用之人員之一，因此，儘管於外國之立法例中，似未有相同於「食品技師」之名詞，但實則即類似於美國第三方查核機構之地位。

最後，在食品流通與追溯追蹤上，我國食安法 7 條規定，食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，有主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報主管機關之義務。我國食安法第 9 條規定，特定之食品業者，有應依其產業模式，建立產品原材料、半成品與成品供應來源及流向之追溯或追蹤系統之義務。就食品召回制度論之，我國與歐盟及美國之規範類似，均強調業者應自主回收有食品衛生安全疑慮的食品，主管機關亦有權命業者停止銷售與回收。就食品追溯與追蹤制度論之，歐盟「一般食品法」第 18 條規定，於生產、加工和配送階段之所有食品業者應建立食品追溯與追蹤制度，而美國法上則是強調衛生部與農業部協商後，據需要在食品和藥物管理局內部設立一個產品追溯追蹤系統，以快速、有效地追蹤和追溯美國境內或準備進口到美國境內的食品的能力的資訊，並且針對高風險食品有加強保存記錄之要求。惟應注意者，就日本與我國皆無全面性的追蹤追溯系統，日本僅有「牛產品追溯系統法」及「米產品追溯系統法」，而我國截至 103 年止，僅食用油脂之製造、加工、調配及輸入業者開始實施。

表 5-1：我國與先進國家就食品業者自主管理制度之比較整理

	美國	歐盟	日本	臺灣
業者建立食品追溯追蹤制度	1、FDA 應依據不同食品類型，建立追蹤國內生產與進口食品流向的制	1、全面性的追蹤追溯系統 2、生產、加工和配送階段之所有食品業者應建立食品追溯與	1、並無全面性的追蹤追溯系統 2、「牛產品追溯系統法」及「米產品追溯	1、並無全面性的追蹤追溯系統 2、目前僅食用油脂之製造、加工、調配及

	美國	歐盟	日本	臺灣
	<p>度</p> <p>2、強化對高風險食品保存紀錄之要求，而所謂高風險食品之清單，則應由主管機關於 FDA 網站上公告指定，並得隨時更新</p>	<p>追蹤制度</p>	<p>系統法」</p>	<p>輸入業者開始實施</p>
業者建立 HACCP 制度	<p>1、僅有在果汁、海鮮、肉類與家禽等產品，依據食品安全「危害分析重要管制點（Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP）」</p>	<p>食品業者(除原物料初級產品之生產者外)均須採用 Codex 頒布之 HACCP 原則及相關要求規定</p>	<p>1、並無強制規定</p> <p>2、初期指定食肉製品、乳、乳製品及罐頭食品先行導入，並逐步導入清涼水飲料、魚肉煉製品及真空包裝食品開放</p>	<p>目前公告強制適用之食品業者：</p> <p>1、水產食品</p> <p>2、肉類加工食品</p> <p>3、餐盒食品工廠、及乳品加工食品</p> <p>4、國際觀光旅館內之餐飲業（2015 年 7 月 1 日起</p>

	美國	歐盟	日本	臺灣
	<p>進行必要的管制。</p> <p>2、食品業者必須基於風險預防管控，而有提出書面食品危害控管計畫（Hazard Analysis and Risk-Based Preventive Controls, HARPC）之義務，但小型食品業者除外</p>		<p>驗證</p>	<p>生效)</p>
業者對問題食品之因應	<p>認為某食品（嬰兒配方食品除外）有摻偽或不實標示的情況，且使用或接觸此類食品將造成嚴重之不利健康影響或人或動</p>	<p>1、食品業者有疑慮或有理由認為食品在不符合安全之要求或有害人體健康時，應將問題食品下架，並通知</p>	<p>1、食品業者為防止因販售食品而造成食品衛生上之危害，應在可能範圍內，將販售該</p>	<p>發現產品有危害衛生安全之虞時，課予食品業者採行一定之應變或召回措施，並通報地方主管機關之義務</p>

	美國	歐盟	日本	臺灣
	物之死亡時， 食品業者「得」 自行停止銷售 並自願召回	主管機關相 關訊息及告 知主管機關 其所採取預 防風險之措 施 2、對於可能已 到達消費者 端之食品， 業者應有效 且確實的告 知消費者食 品回收的原 因並予以召 回	販售食品 或能原材 料業者之 名稱及其 他必要資 訊做成記 錄 2、對於可能 造成食品 衛生上危 害原因之 販售食 品，應適 切而迅速 採取銷毀 及其他必 要之措施	

資料來源：本研究整理

第四節 小結：我國食品業者自主管理之改進方向

我國政府近年來飽受食品安全事件之困擾，消費者對於食物安全性的信心也每下愈況，或許再嚴緊的管制或預防措施，均無法將食品風險降低至零，但政府仍應以「防範於未然」態度，積極健全我國食品安全之風險預防工作及法制。食安法近年來數次之條文修正，已將歐盟、美國等國關於食品安全法制的實踐經驗加以參酌，並體現於實際規範中，本文仍就我國食品業者之自主管理，提出可能改進之方向。

首先，我國針對三級品管中的第一級品管，已優先將資本額 3000 萬以上之食用油製造工廠實施強制自主檢驗制度，另針對大宗民生物資如澱粉、麵粉、糖、鹽、黃豆、小麥、玉米等製造業也預計列入優先實施之對象，但為了確保業者自行送驗與第三方驗證共同構築第一級與第二級品管防線，達到食安風險預防的目的，我國食藥署已積極致力於公告修正相關檢驗方法，並有相當程度之完整規範，但仍受限於政府機關之人力與預算，或許將所有標準涵蓋所有食品原料，可能將面臨建置上之困難，此時公協會、廠商、公司本身必須發揮業者之自主管理，自行訂定更高的自主標準，蓋因任何人均具有守法之義務，從而即有知法之責任，尤其從事於食品製售之業者，對於其本身從事之業務相關法令尤無主張不知之理。縱使，主管機關尚未能及時訂定食品安全標準，業者仍應循各種管道，尋求相關權責單位之指導，亦應結合相關業者或工會，做相關之陳情、意見表達，以尋求遵法之共識，亦可提升民眾之信心及產品之價值。（臺北高等行政法院 97 年簡字第 240 號判決參照）另外，在期待食品業者從事自主管理之際，政府機關亦應加強食品安全教育宣導，應該幫助農民和其他基層食物生產者遵守良好農業規範、協助食品加工業者遵循良好作業規範以及幫助食物烹調處理者遵循良好衛生規範與習慣；應該對食品供應鏈中每一生產階段的生產者提供食品安全教育訓練，以避免使食物在生產過程中產生有害的殘留物以及造成對消費者健康與生態環境的危害；應對消費者宣導有關食物在家中要如何儲藏、處理利用、烹調的相關資訊，以避免發生居家食品衛生危害事件。

其次，對於食品安全的監督，建立由「產地到餐桌」食品流向之追蹤追溯系統，在發生食品安全危機時，不僅可迅速降低食品危害的風險與擴散，亦能發揮遏阻不肖業者添加有害物質於食品的可能。目前，我國已先就食品油脂之追溯追蹤系統已經開始運作，其他公告類別與規模之食品業者於未來逐步實施，本文認為在落實可追溯性制度前期，的確可先依食品可能之風險範圍及風險程度，逐步就風險高之食品公告強制實施，待將來相關制度穩定建置後，得如同歐盟採取全面要求所有食品業者應採行食品追溯追蹤制度，但考量追蹤追溯制度之建立必須支出之金錢成本及實際運作之可行性，我國又多以中小企業為主體，宜效法美國之制度將「微型」、「小型」或一定規模以下之食品業者排除在外，避免造成其過度之負擔，蓋因食品製造過程十

分複雜，要針對產程中每一節點都詳實記錄，勢必增加人力與物力的雙重負擔，即便其結果可有效減少或降低食品安全事件的發生，但由於廠商在管理成本上花費太高而無法落實。至於食品追溯追蹤制度建構時，或許可以將登錄之資訊區分為「可揭露」、「不可揭露」及「內部管理」三大部分。消費者能查詢可揭露資訊，達到資訊透明化的需求；政府主管機關可查詢可揭露及不可揭露兩部分的資訊，達到安全管理的目的；而基於營業機密理由，個別廠商除了上述兩種資訊外，尚可自主管理內部資訊，可減少業者對於資訊揭露影響其營業活動所產生之疑慮。一旦有食品安全事件發生，可在最短時間內把有問題的產品下架回收，讓損害降至最小。另外，政府亦應提升資訊管理之效能，以『食品勾稽』主動發現食品安全問題，建立跨部會風險管理機制，並建置跨部會資料共用與資料交換機制，讓資訊利用再加值。同時，建立與消費者溝通管道，維持產官學研及消費者、媒體之良性互動，建立產業服務團輔導食品業者，並鼓勵發展食品雲加值服務，以社群網絡建立溝通聯繫機制。

應注意者，食品流向追蹤的成效某程度須仰賴高密度與頻繁的稽核工作，有論者有建議衛福部得仿照環保署之作法，編列預算成立北、中、南區食品醫藥稽查大隊，加強對於問題食品業者與高風險食品的稽查工作，同時也提高民眾檢舉獎金，達成借用民間力量共同監督食品安全管理之目的。（吳行浩，2014：152）另外，本次受邀訪談之專家蘇錦霞律師（前消費者文教基金會董事長）則是認為，若考量目前政府無論在人力或財力或皆有所不足，組織之改造亦非一蹴可幾，政府或許可以藉由研究計畫的方式，將後續相關稽查工作分散出去，由學校相關科系、民間團體、食品技師來彌補政府現今資源之缺乏。（蘇錦霞，附錄二—10）同時，亦必須解決食品衛生稽查人員進行稽查時，面臨公權力因欠缺強制力而難以伸張的現況；受邀訪談之專家葉安義教授（國立台灣大學食品科技所）指出，目前追溯追蹤管制的範圍並非首要問題，食品追蹤追溯系統建立之目的與重點在於得否有效稽核，然目前最大問題卻是在政府於後端稽核時，因當初系統編碼並未統一，將面臨勾稽不到之窘境，故建議應先花時間（可至少要一年以上）致力於產品編碼之統一。（葉安義，附錄二—8）

再者，觀諸我國食安法第 3 條第 7 款之規定，食品業者之定義非常廣泛，從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、輸出或販賣之業者皆屬之，增重食品業者之法律責任，乃是為了實現維護國民健康之目的。鑑於歐盟一般食品法不僅規定業者對於食品安全有責任，亦規定食品業之階段責任及層級責任，而我國食安法雖然將食品業者之定義看似十分廣泛，發生食品安全事件時，基於自己責任之原則，食品供應鏈中每一生產階段之生產者，應僅獨立判斷各自負責之階段，是否已盡管控義務，故可以參考歐盟規範模式之精神，於法院具體個案審理中，將食品業者之責任更加細膩化、階段化及層級化。亦即，不同階段之業者除了要符合法定之衛生規範或檢驗標準外，尚必須課與業者對於食品安全維護一定程度之協力義務及注意義務，惟仍必須符合比例原則之法定要求。舉例而言，依專業及注意程度之不同，課予各階段業者食品安全義務，中下游食品製造、加工、輸入或零售業者除了加強自行控管食品原物料安全與流向，亦必須要求其上游業者提供安全性檢驗報告始能加以使用，否則縱係由上游業者所提供之食品原料導致食安事件，中下游業者則亦不當然得以免責。另外，食品業者在為自主管理時，可考慮強制由食品技師親自訪廠或由其於訪廠記錄簽名後，始可認為公司合格之供應商，如食品技師於簽證時有故意或過失，再輔以罰責，使食品技師「權責相符」，但應有明確的規範未經認定核可的廠商，公司的採購或經營者不得擅自向該供應商採購，惟此種作法涉及限縮食品公司經營者之採購權限，如何避免反彈，是立法時需要注意的事情。（葉安義，附錄二—8）進一步言之，雖然目前食品技師於食品安全管制系統中所扮演之角色，類似於業者內部自主管理之一環，惟亦可考慮將食品技師進行簽證制度，可參酌會計師之相關簽證制度，以立食品技師專法之方式，訂定特定職務應由食品技師簽證；亦或可於其他與食品安全相關之法規內，訂定特定與食品安全有關事項應經由食品技師簽證，或者規範具一定規模或於食品市場上佔有一定比率者之食品業者，就與食品安全有關之事項須進行強制簽證；若該食品業者之營業額未達一定金額時，即便不強制辦理食品技師簽證，但主管機關可加強抽查該食品業者之生產製造流程，讓食品業者欲降低主管機關之抽查次數，而主動委請食品技師就食品安全事項進行外

部簽證。藉由不同之法規建立起完善的食品技師簽證制度，並可收食品技師執業範圍擴大之效果。同時，政府亦可輔助並推廣包括大賣場、連鎖超市、便利商店在內之大型食品通路商，建立統一的食物安全標準，使安全性具有疑慮之食品因欠缺市場與銷售管道，消弭於消費市場中，亦有助於業者自律及業者食物安全治理。

再者，目前我國存在許多食物標章制度，民眾多不了解各標章間之功能與差異，具備之公信力已亦大幅降低，甚至有廢止部分標章之呼聲。其中，農糧署已擬定五年計畫，將吉園圃標章於是 108 年 6 月全面退場並轉型為產銷履歷或有機農產品，政府之立意相當良善，惟仍應考量吉園圃標章長期以來已獲得農民及消費大眾支持，在轉型過程中亦必須考量如何克服第三方驗證費用過高及程序繁瑣之瓶頸。吉園圃標章在正式退場前，面對標章被仿冒之問題可透過增加仿冒標章之困難度，以先進科技研發加強標章防偽之功能、提高罰鍰或加強主管機關之稽查效能，遏止不法業者或商家僥倖心理。但若囿於政府稽查人力有限且農民對冒用資訊往往較政府來的快速準確，主管機關除了鼓勵農民積極參與產銷運作避免標章被濫用外，亦可考慮提高檢舉獎金使全民積極參與監督。

至於 GMP、CAS 標章多係政府提撥經費，輔導業者之立場協助實施認證，實際上是由民間團體主導，負責執行與推廣，其性質究竟屬於民間協會的認證，抑或屬於政府委託民間協會或檢驗單位而執行的公務，不免產生疑義。故本次受邀參與第三次焦點座談會之專家陳炳輝教授（輔仁大學食品科學系）即主張，應將各項食物標章予以整合，成立一個國家品質標章之概念，由政府機關來驗證把關，管理上將較現行制度妥適，亦可委由學術界以公平、公正、公開之方式執行標章之核可，將更具有公信力，避免現在有球員兼裁判之疑慮（陳炳輝，附錄四-3）。同時，將國際上通行的 HACCP、ISO22000 等食物法規及品保驗證制度精神納入其中，使 GMP 與國際認證規定接軌。另外，目前通過 GMP 之廠商經相關稽核單位定期之查廠，縱有不合格之情事，僅發生撤銷標章之效果，是否使食物廠商產生一定之嚇阻效果不無疑問，故受邀訪談之專家蘇錦霞律師（前消費者文教基金會董事長）指出，無論在廠商有違反 GHP、GMP、HACCP 之各項衛生標準時，賦予主管機關有撤銷食物業者登錄之權力，比起處以罰鍰較可以降低業者違規之機率

(蘇錦霞，附錄二—10)；受邀訪談之專家廖怡禎(GMP發展協會祕書長)則認為，政府制定相關法令規範並政策宣導，讓業者重視企業社會責任與相關民法與刑事法的嚴重性。並在相關制度與政策，如果能提供廠商自主管理認證制度標章，在特殊通路採購的優勢差異，自然能讓市場機制達到正面的誘因。或許，亦可參酌日本法之規定，厚生勞動大臣得針對製造、或加工之食品種類及製造、加工各項設施，審核其的確遵循結合食品良好衛生規範及危害分析重要管制點之「總合衛生管理製造過程」，得決定發給許可證，並在特定情況下，得取消許可證之全部或一部分，即類似於前述由政府機關整合成國家品質標章之概念。目前GMP標章於104年1月1日起，將改為全廠同類產品全數認證通過之方式，有論者認為可能有難以落實的實際困難，得考慮分為「一般」、「高階」的兩個階級認證，以因應業者不同的工廠設施、產出品項等狀況(天下雜誌，2014)，亦值得本文參考借鏡。另外，觀諸各國零售商或超市往往聯合推出一致的安全標準，除了前文所述之GLOBALG.A.P.外，英國與荷蘭採取英國B R C (British Retail Consortium)標準、法國與德國採取德國IFS (Internation Food Standard)、美國與澳洲採取澳洲SQF(Safe Quality Food)等認證制度(胡博硯、黃文政，2013：36)，或可將零售商管理，納入我國食品衛生安全認證制度的稽核對象中。

最後，關於食安法所建構之三級品管安全體系如何具體落實，為社會大眾所關切，尤其針對如何強化第一級業者自主管理，政府得建立具體配套措施作為減少業者違規之誘因，例如：政府應積極地爭取與先進國家間之貿易協定，一方面為出口業者爭取經濟上之利益，一方面使業者為有利可圖而願遵守更高規格之食安管理機制；對於內銷業者而言，駐外單位應盡量協助其至國外參展，蒐集整理當地之即時資訊、出口國食品相關法規、管理制度等資訊，藉著輔導業者擴張其銷售範圍，俾利要求業者有更完善之自主管理措施。亦可在政府建立食品相關制度或政策時，提供健全自主管理之業者在稅務、採購通路或其他項目中具有較為優勢之地位，藉由市場機制達到正面的誘因，相對地，政府亦必須就現有之法律規範具體、確實執行，針對大規模之食品業者嚴格把關，對小規模之業者則以輔導之角度加以改善。

第六章 源頭管理之比較分析

因應重大食品事件，我國為加強食品安全衛生與品質之管理，近來歷經數次修正「食品安全衛生管理法」，該法新增規劃之各項管理措施，包括登錄制度、追溯追蹤、三級品管、邊境分流、檢舉制度等，以回應人民期待。

我國食品安全衛生管理規範涵蓋甚廣，在管理精神與原則已與先進國家大致相似。除納入風險評估、科學實證與資訊透明等，也明確訂定政府對業者管理之授權。此授權包括：要求業者須自主管理、實施食品安全監測、自主檢驗等。以下先簡述作為監管食品安全其一制度「源頭管理」之我國現況，同時介紹其他先進國家之於「源頭管理」所為之相關配套措施及法規，進而自彼此間之相異點中探尋出可作為我國日後努力之參考依據。

第一節 我國源頭管理之現況

WHO 於 1983 年即定義食品安全與衛生為：「食物在生產、加工、貯存、分配和製造過程中，確保食物安全可靠、有益健康，且適合人類食用的種種必要條件和措施」。依照全世界學者、專家、政府及國際組織對於食品安全管理的研究和論述，政府、業界及民間是維護食品安全的三大支柱，應共同負擔維護食品安全之責任。（吳孝芸，2014）

同時，隨着社會分工的細緻化，食品供應鏈不斷延長，食品風險亦因而持續增加，對於食品安全的維護，從過去僅著重單一致病原因，到當代以科學為基礎的風險評估，期望做到整個食品供應鏈的安全管理，使生產流程透明化，利用標示或條碼正確掌握食品的流通狀況，因為在能確認問題的範圍時，才能避免全面性的恐慌。（謝銘輝，2012：41）

世界上沒有所謂的零風險食品，「從產地到餐桌」這一條漫長而複雜的道路，食品經由農場生產、加工製造、流通販售，最後送至消費者的過程中，存在著許多可能影響食品品質與食用安全之因素。而，源頭管理之目標是杜絕不合格產品或原料流入。「從產地到餐桌」是食品衛生安全管理的基

本精神，有好的原料加上安全衛生的製造過程，將食品從原料種植、養殖、收穫後處理、加工、製造、流通、到銷售過程中的每一階段，都視為是下一個階段的「源頭」。源頭管理實可約分為國產食品的食品安全管理系統及輸入食品的境外管制及邊境管制作業。本章將進行前者管制系統之探討，並於本節介紹我國管理後者所依據之相關準則。

一、我國食品安全「源頭管理」相關制度之演變

我國於 89 年修正食安法，開始強調源頭管理制度於監控管理食品安全之重要性，以下先簡介我國食安法就源頭管理規定之演變及現況，並於其後就衛福部及農委會為加強源頭管理所公告實施各法規準則及相關制度為介紹：

（一）我國食安法就源頭管理所為之歷年修訂：

1. 於 89 年全文修正食安法：

為加強業者之衛生自主管理及源頭管制，將以往僅針對最終產品檢驗之方式，提升為對整體流程的監督，明定食品業者應使食品供應鏈所有過程中之一切設備，均能符合「食品衛生良好規範準則」，另經中央主管機關公告指定之食品業別，並應符合食品安全管理系統之規定，最積極推動者為「危害分析重要管制點」，乃要求業者了解其生產之食品及產銷過程中，對消費者衛生安全可能產生之危害，並尋求避免、防止或減少其發生之方法。

2. 於 102 年全文修正食安法：

- （1）為加強食品業者之管理，要求經公告類別及規模之食品業者須進行登錄後，始得營業（第 8 條第 3 項）
- （2）為辦理有關食品業者之衛生安全管理驗證，爰增列第 8 條第 5 與第 6 項，以臻明確。
- （3）為確保發生食品衛生安全案件時，衛生主管機關及業者可立即知悉有問題產品之流向及其原料來源，掌握時效加以追查處置，以儘速杜絕該等產品繼續供應，以免影響消費者健康。故，要求業者建立相關追

溯、追蹤系統，並明確規範業者應依循相關辦法建立追溯或追蹤紀錄及資料正確性，實有必要。（第 9 條）。

- (4) 農業機關負責屠宰場內之衛生查核，衛生機關負責食品業者之製造、加工等衛生管理。然而，屠體運出屠宰場至加工廠及販賣者之間之運送過程無人管理，容易形成衛生管理之漏洞，又，運出屠宰場之屠體或分切物，並非完全供作食品業者加工、販賣使用，亦有可能運至化製廠作為飼料使用，為明確各個過程及因用途不同時之主管機關權責分配，修訂第 20 條，以臻明確。
 - (5) 增列無論國產或進口產品應標示製造廠商，以落實製造廠商對該產品之責任。（第 22 條第 1 項第 5 款）
 - (6) 為確保進口食品之安全性，特增訂第 6 章「食品輸入管理」：
 - A. 確保輸入之食品衛生安全及落實邊境管制作業，同時，透由通關優惠措施（例如：降低查驗比率），以調節輸入邊境查驗能量，並間接鼓勵進口業者持續落實自主管理。（第 30 條）
 - B. 為加強進口食品之管理，授權中央主管機關得就高風險產品於輸入前，採系統性查核（例如：針對輸出國食品管理體系之書面審查及至輸出國實地查核）。（第 35 條）
3. 於 103 年修正食安法（含 103 年 11 月 18 日最新修正）：
- (1) 為確保食品追溯或追蹤系統資料之正確性，有效協助主管機關之稽查效能，爰於第 9 條第 2 項授權中央主管機關公告食品業者應使用電子發票，以利產品追溯追蹤，落實源頭管理之目的。
 - (2) 分流管制：有鑑於近年所發生之食安事件均源於非食品級原料流入並混充於食品中，目前國內部分廠商同時具有食品廠與飼料廠等之執照，致國內外非食用原料、添加物混充流入食品供應鏈管理不易，爰增列第 10 條第 3 項，要求從事食品或食品添加物之食品工廠應單獨設立，不得從事化工原料或飼料等非食品之製造、加工及調配，與非本廠廢棄物之回收、清除及處理。

- (3) 為確實進行源頭管理，及利於稽查人員共享資訊，要求業者應將製造廠商、受託製造廠商或輸入廠商之名稱、電話號碼及地址通報轄區主管機關，並供其他主管機關共同查閱。（第 22 條第 4 項）
- (4) 為利追查食品衛生安全事件，明文規定相關證明文件、資料之保存期限（5 年），以杜絕廠商規避或拒不提供之情形（第 32 條第 2 項）
- (5) 我國單方食品添加物須經查驗登記，以單方調配成複方食品添加物時亦需備查。但輸入複方食品添加物時，其內含單方難以逐一查驗登記，為維國人健康，業者輸入時應檢附官方衛生證明及製造工廠之成分分析檢驗報告（Certificate of Analysis），中央主管機關並應將該成分分析檢驗報告公布於食品衛生機關內部網站，俾便各縣市食品衛生稽查員隨時進行稽查抽驗核對（第 35 條第 4 項）

（二）源頭管理之相關準則及制度

1. 食品良好衛生規範準則：

衛福部於 89 年 9 月 7 日制定食品良好衛生規範（Food Good Hygienic Practices，GHP），目的在於規範食品業者製造、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、設施及品保制度之管理，以確保食品之衛生、安全及品質。其強制規定各種食品於其產銷過程中，都必須遵循食品良好衛生規範的法令規範，也就是著重於硬體設施、人員服裝與衛生等方面。

而後，為建立對食品業者及其產品之源頭管制、自主管理及產品責任，衛福部於 102 年將該規範予以廢止，但以該規範為架構，並綜合「罐頭食品良好衛生規範」及「真空包裝食品良好衛生規範」，而於 103 年 11 月 7 日制定發布「食品良好衛生規範準則」，該準則由食品業者之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度等四大面向著手，除訂定應遵守之一般規定外，另針對不同業別，分別訂定規範專章，包括食品製造業、食品工廠、食品物流業、食品販賣業、餐飲業、食品添加物業、罐頭食品製造業、真空包裝即食食品製造業及塑膠類食品器具容器或包裝製造業。食品良好衛生規範準則是我國所有食品業者實施衛生管理最重要之衛生準則，為奠定食品安全

之基礎，食品衛生之管理，業者應從注重硬體設施及最終產品之檢驗，提升為對整體流程之監督，各類食品業者在製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣產品時，其相關作業場所、設施、人員及品保等所有過程中之軟、硬體均應落實實施食品良好衛生規範準則，才能降低污染，並進一步施行其他衛生管理如食品安全管制系統(HACCP)，才能確保產品之衛生安全及品質。

2. 食品安全管制系統準則：

衛福部於 97 年 5 月 8 日發布實施「食品安全管制系統準則」，強調以源頭管理與預防作為食品安全控管之原則，採取「危害分析重要管制點」(Hazard Analysis Critical Control Point，HACCP)管理原料、材料之驗收、加工、製造及貯運。目前經公告指定強制要求實施食品安全管制系統之食品業別有水產品食品業、肉類加工食品業、餐盒食品工廠與乳品加工食品業。

3. 食品安全管理系統 (ISO22000)

隨著各國對食品安全關注程度不斷增加，然而各國訂定的法律、法規或標準愈來愈多，相互間的不統一現象日益明顯，使得食品生產加工企業難以應對，妨礙貿易的順利進行。94 年 9 月正式公佈 ISO22000：2005 食品安全管理系統，是由 ISO 國際標準組織的食品技術委員會所制定。其乃係結合了 ISO9000 的 PDCA 精神，融入 HACCP 的原理，參考了 GMP、GHP 等之規定，包括前提方案、管理措施、作業前提方案、HACCP 計畫及組織運作等構面。其目的就是讓食物鏈的過程中，所有類型的組織執行食品安全管理系統，讓消費者吃得安心、用的安心。所謂「PDCA」，又稱「PDCA 循環」乃係指質量計劃之制訂和組織實現之過程。PDCA 四個英文字母各自表示：Plan (計畫)、Do(執行)、Check(檢查)、Act (行動)。透由確定方針和目標，確定活動計劃 (Plan)，實地去做，實現計劃中的內容(Do)，總結執行計劃的結果，注意效果，找出問題 (Check) 與對總結檢查的結果進行處理，成功的經驗加以肯定並適當推廣、標準化；失敗的教訓加以總結，以免重現。在品質管理中，PDCA 循環得到了廣泛的應用，並取得了很好的效果，而於 2000 年版 ISO 9000 標準引進了 PDCA 方法模式，高度重視質量管理系統與組織的其他管理系統的相容性。

表 6-1 是 ISO22000 與 HACCP、ISO9001、CAS 之組織、發布日期、適用行業及產品、驗證機構、主要內容、外來趨勢及類別等之比較，可瞭解 ISO22000：2005 之演化過程。我國現行由政府相關主管機關推動及主導之食品安全管制系統，包括食品良好操作規範(FGMP)(又稱為「食品 GMP」)、台灣優良農產品證明標章(CAS)及食品安全管制系統(HACCP)之三大體系。(黃聖賀，2011: 30-31)

表 6-1：ISO22000 與其他管理系統之比較

比較項目	ISO22000	HACCP	ISO9001	CAS	FGMP	衛福部之 HACCP 系統
發佈組織	聯合國 ISO 機構	美國 FDA	聯合國 ISO 機構	行政院農委會	經濟部工業局	衛福部
發布日期	2005 年	1993 年	1987 年	1989 年	1989 年	2000 年
適用行業或產品	所有與食品相關之行業皆適用	<ul style="list-style-type: none"> • 水產食品業 • 肉類加工食品業 • 餐盒食品工廠 • 乳品加工食品業 	不限行業	肉品、冷凍食品等數十六項產品	飲料、烘焙食品等共 27 項食品	水產食品、肉類加工食品、乳品加工食品、餐盒食品工廠

驗證機構	<ul style="list-style-type: none"> 國際性驗證機構 標檢局 	<ul style="list-style-type: none"> 國際性驗證機構 標檢局 	<ul style="list-style-type: none"> 國際性驗證機構 標檢局 	<ul style="list-style-type: none"> CAS 協會 食品所 中央畜產會 工研院 	<ul style="list-style-type: none"> 穀類時研所 食品所 	<ul style="list-style-type: none"> 國際性驗證機構
主要內容	<ul style="list-style-type: none"> 涵蓋 HACCO、CAS、FGMP 及部分 ISO 9000 的需求 另增加 ISO22000 獨有的特殊需求 以 ISO9001 : :2000 為架構基礎 	<ul style="list-style-type: none"> 安全製造食品的 12 步驟 以 ISO9001 : 1994 為架構基礎 	<ul style="list-style-type: none"> 品質管理系統 	<ul style="list-style-type: none"> 注重硬體設施安全衛生、人員管理及產品品質符合規格標準 	<ul style="list-style-type: none"> 偏重硬體設施安全衛生 	<ul style="list-style-type: none"> 食品在安全條件下生產、製造、輸送及販賣
未來趨勢	為食品業及食品相關行業的世界級共同標準	被併入 ISO 22000 內	為所有行業的世界級共同標準	須先取得 ISO 22000 驗證，才能申請	須先取得 ISO 22000 驗證，才能申請	從分階段實施，循序漸進達全面實施
驗證類別	系統驗證	系統驗證	系統驗證	單項產品（工廠）驗證	單項產品（工廠）驗證	系統驗證

資料來源：<http://www.pidc.org.tw/zh-tw/Div5/51/512/Pages/p5120006.aspx> 及本報告整理（瀏覽日期：2014/11/11）

4. 台灣優良農產品 CAS 驗證制度

農委會為提升國產農水畜林產品及其加工品的品質水準和附加價值，以保障生產者和消費大眾共同權益，並和進口農產品區隔，自民國 78 年起，本著發展「優質農業」及「安全農業」的理念，依據農產品生產及驗證管理法，基於為提升農產品與其加工品之品質及安全，維護國民健康及消費者之權益，推動 CAS 優良農產品標章制度，至今已 25 年。CAS 是國產農產品及其加工品品質代表標章，普遍獲得國人的認同和信賴，成為國產優良農產品的代名詞。主要即是因為 CAS 優良農產品具有：原料以國產品為主、衛生安全符合要求、品質規格符合標準，以及包裝標示符合規定等之特點。

目前 CAS 產品類別計有肉品、冷凍食品、果蔬汁、食米、醃漬蔬果、即食餐食、冷藏調理食品、生鮮食用菇、釀造食品、點心食品、蛋品、生鮮截切蔬果、水產品、羽絨、乳品及林產品。

為確保 CAS 公信力，對通過驗證產品及生產廠實施定期及不定期之抽驗及追蹤查驗，並辦理市售 CAS 產品抽驗及標章標示稽查作業，如發現不符規定事項，要求業者立即提出改善措施，並加強查驗，未改善者終止其驗證資格。（監察院，2011：94）

5. 農產品產銷履歷制度：

農委會 96 年公布施行「農產品生產及驗證管理法」及依據該法第 7 條第 2 項所制定之「產銷履歷農產品驗證管理辦法」，期待藉由將農產品產銷履歷自「農場」到「餐桌」之流向及相關產銷資訊公開、透明，消弭消費者因資訊不足所生之疑慮，係屬一追溯食品生產流向之制度。其架構及實施策略包括：制定標準化「臺灣良好農業規範」（TGAP）；建構透明化農產品產銷履歷資訊查詢系統；建立公正第三者認驗證制度及相關配套措施。

農委會目前已完成農產品生產及驗證管理法、產銷履歷農產品驗證管理辦法、農產品驗證機構管理辦法、產銷履歷驗證機構認證作業要點等配套法規制定，以及農、漁、畜產品 106 種良好農業規範之訂定與公告。為建立公正第三者認驗證制度，農委會已審核通過全國認證基金會（TAF）為產銷履歷驗證機構之特定評鑑機構。（監察院，2011：91）

6. 加工食品追溯制度：

加工食品由於所涉及原料成分及加工方式較為複雜多元，不同於農產品為單一原料不經加工或僅經簡單之加工製程，故衛福部分別於 94 年透過執行「食品履歷可行性之研究計畫」及 95 年執行「食品履歷制度建立之先導規劃計畫」，先了解國內推動加工食品追溯環境及建立雛型模式，期能逐步完成不同加工食品類別之食品履歷制度。以達使每一種食品從農場到餐桌（from farm to table）之過程，與生產銷售資訊都可上游追溯（trace back）或下游追溯（trace forward）。衛福部自 96 年開始推動「加工食品追溯系統之建置」計畫，建立不同類別產業加工食品追溯系統，初期以簡單加工步驟流程之食品產業，作為加工食品追溯系統之優先推動業別。現已完成市售 17 品項乳品、11 品項包裝飲用水、5 品項飲料、2 品項冷藏調理食品及 1 品項冷凍食品，共計 36 品項產品參與加工食品追溯資訊之整合計畫。藉由食品追溯系統之規劃建置，既可提供消費者透明化產品資訊，更有助於推動食品衛生安全之源頭管理。（監察院，2011：93）

又，基於風險管控之考量，衛福部於 103 年 10 月 27 日公告應「建立食品及相關產品追溯追蹤系統之食品業者」，包括：

- (1) 食用油脂之製造、加工、調配及輸入業者
- (2) 肉類加工食品之製造、加工、調配及輸入業者
- (3) 乳品加工食品之製造、加工、調配及輸入業者
- (4) 水產品食品之製造、加工、調配及輸入業者
- (5) 餐盒食品之製造、加工、調配業者
- (6) 食品添加物之製造、加工、調配及輸入業者
- (7) 基因改造食品原料之輸入業者
- (8) 應標示「基因改造」或「含基因改造」字樣食品之製造、加工、調配及輸入業者
- (9) 標示「非基因改造」或「不是基因改造」字樣食品之製造、加工、調配及輸入業者並分批實施。

又，因本次油品風暴事件，衛福部要求資本額三千萬元以上之食用油脂製造、加工、調配及輸入業者，其依「食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法」規定保存之紀錄，應於原料、半成品或成品進貨後三個工作天內完成上傳「供應商資訊」至「食品追溯追蹤管理資訊系統(非追不可)」(<http://ftracebook.fda.gov.tw>)，並於產品出貨日後三個工作天內完成完整資訊之上傳，且應依「加值型及非加值型營業稅法」規定應使用統一發票者，應使用電子發票。(衛福部，2014)

7. 非登不可、非報不可：

此外，為因應近來之油品安全危害事件，衛福部乃推行非登不可及非報不可等制度。

(1) 非登不可：

按衛福部 103 年 10 月 16 日所公告之「應申請登錄始得營業之食品業者類別、規模及實施日期」。以下業者應先申請登錄後始得營業之。

A.食品業者類別：

- (a) 製造、加工業：食品製造、加工業、含塑膠類材質之食品器具、食品容器或包裝製造、加工業。
- (b) 餐飲業。
- (c) 輸入業：食品輸入業、含塑膠類材質之食品器具、食品容器或包裝輸入業。
- (d) 販售業。

B.食品業者規模及施行日期

- (a) 新辦理工廠登記、商業登記或公司登記者，自公告日起實施
- (b) 已辦理工廠登記、商業登記或公司登記者，自 103 年 12 月 31 日實施。惟已辦理工廠登記之食用油脂製造業、加工業，以及已辦理工廠登記、商業登記或公司登記之食用油脂輸入業，自 103 年 10 月 31 日實施。(衛生福利部 公告 2014：10)

(2) 非報不可：

以「邊境查驗自動化管理資訊系統」，輸入食品源頭管理，彙整輸入業者報驗通關資訊。

以下表 6-2 簡介我國源頭管理制度，經過本次油品風暴事件後所為之相關新政策。

表 6-2：油安新政策

政策	實施日期	實施對象	實施內容
強制登錄	2014.10.31	1、已辦理工廠登記之食用油脂製造業、加工業 2、已辦理工廠登記、商業登記或公司登記之食用油脂輸入業	應於 103 年 10 月 31 日前至食品業者登錄平台 (http://fadenbook.fda.gov.tw/) 完成登錄。 如公告指定食品業者登錄資料不實，或未登錄且經命限期改正，屆期不改正者，依違反食品安全衛生管理法第八條第三項規定，分別依同法第四十七條及第四十八條，處新臺幣三萬元以上三百萬元以下罰鍰，情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項
追溯追蹤	2014.10.31	1、資本額三千萬元以上之食用油脂製造工廠 2、具商業登記、公司登記或工廠登記之食用油脂輸入業者	依「食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法」規定保存之紀錄，應於原料、半成品或成品進貨後三個工作天內完成上傳「供應商資訊」至「食品追溯追蹤管

政策	實施日期	實施對象	實施內容
			理資訊系統(非追不可)」(http://ftracebook.fda.gov.tw)，並於產品出貨日後三個工作天內完成完整資訊之上傳
	2014/10/31	食用油脂之製造、加工、調配及輸入業者	依「食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法」建立食品及相關產品追溯追蹤系統。
	2014/12/31	1、資本額三千萬元以上之食用油脂製造、加工、調配業者 2、具商業登記、公司登記或工廠登記之食用油脂輸入業者	依「加值型及非加值型營業稅法」規定應使用統一發票者，應使用電子發票
分流管理	2014/10/21	食品輸入業者	業者輸入油脂時，應在進口報單上註明輸入用途
	2014/10/31	食品輸入業者	依複合輸入規定，分別由相關機關包括：衛生福利部、環保署、經濟部及農委會，針對輸入食品用油、廢油脂、工業用油及飼料用油等，執行邊境管理

資料來源：

<file:///C:/Documents%20and%20Settings/hollychu/My%20Documents/Downloads/%E9%99%84%E4%BB%B6.pdf> (瀏覽日期 2014/12/24)

二、我國「源頭管理」現況

綜上所述，源頭管理制度與食品履歷追溯系統乃係唇齒相依之兩大食安監控制度，前者為後者之鋼架；而後者僅得於前者內容正確無誤始得發揮其於食安事件中之追溯功能。我國早已於 89 年起陸續推動食品安全之源頭管理制度，申言之，食品安全源頭管理制度對於我國並非屬一新概念，而係一個已實施多年的制度，在油品危安風暴前，我國推動建置的「源頭管理」乃係採「自由式」、「鼓勵型」而非「強制性」之源頭管理，採行食品追溯與食品履歷之廠商較偏屬行銷性質，可藉此將自家商品與其他商品予以區隔（廖怡禎，附錄二-9）；而於油品危安風暴後，我國已逐步採行強制登錄制度，以落實源頭管理政策。

第二節 先進國家源頭管理之現況

一、歐盟關於源頭管理之規範與具體措施：食品可追蹤系統

「食品可追蹤系統」之定義，係指與食品有關的資訊，從原料（農產品）來源、生產（養殖）、收穫後處理、加工、製造、流通、運輸、銷售的每一階段，都可以向上游或下游追溯（trace or trace back）及追蹤（track or trace forward）查詢。實際上，「食品可追蹤系統」的主要目標就是要建立食品鏈（food chain）中可追溯資料的系統，特別是作業流程與相關配套之資訊系統；其資訊與原料的來源、生產的歷程、儲藏、運送、傳遞、商品的存在與位置都有關。由另一角度觀之，食品可追蹤系統乃是要建立一個作業方式，讓生產者可以追蹤產品儲藏、加工、流通及販賣過程；消費者可以知道（回溯）產品流通、加工等產品來源及製造過程，也就是生產者、加工業者、流通業者乃至消費者之間，都可以雙向追溯或追蹤食品資訊的環境。由此可知，食品可追蹤系統之建立係保障從農場到餐桌（from farm to table）之安全，亦保障產品從生產、加工到銷售之資料確實完整，因此，「食品履歷」亦可稱之為「產銷履歷」。（林信堂，2005）

透過事前對食品供應鏈各個階段建立紀錄的預防性作法，強化食品之源頭管理，相較於在食品問題爆發後的亡羊補牢，更能防範事件於未然，故此

系統在發生食品問題時，扮演相當重要的角色，能夠有效避免無謂的社會成本損失。（楊岱欣，2014：44）

按歐盟一般食品法第 18 條規定：「1.於生產、加工和配送之所有階段皆應建立可追溯食品、飼料及供應食用牲畜及其他被使用而加入食品或飼料之物質之制度。2.食品和飼料業者應能判斷辨別其已供應食品、飼料及供應食用牲畜及其他被使用而加入食品或飼料之物質之客戶。為滿足此要求，食品和飼料業者應有系統和程序於權責機關要求時提供相關之資訊。3.食品和飼料業者應有系統和程序於以辨別其所供應之業者。並於權責機關要求時提供相關之資訊。4.進入市場的食品或飼料或可能流入歐盟之食品或飼料應依特定法令之相關要求，可透過相關之文件或資訊，並有適當之標示或辨別以供追溯。5. 相關產業為符合本條文要求可依第 58(2)條之程序據以執行。」前述條文雖未明確規範標示內容，惟因歐盟規定所有食品及飼料均須標示生產者之姓名、地址、產品名稱及交易日期，相關資料須保存至少 5 年，以供日後追查，故基本上應包含以下兩類資訊：（一）供應商姓名地址及其供應之產品名稱、銷售對象姓名地址及銷售產品名稱、交易或交貨日期；（二）產品之交易量、條碼、其他相關資訊（如定量包裝或散裝、水果或蔬菜種類、原料或加工產品）。（駐歐盟兼駐比利時代表處經濟組，2006：3-4）

食品供應鏈從進口或初級生產的產品，到最後銷售至終端消費者，牽涉繁複的作業流程，故歐盟在其可追溯性系統中，針對每一個階段之有關單位如食品業者、會員國主管機關及歐盟本身的角色與職責有明確的定位，如下表 6-3 所述：

表 6-3：有關單位在可追溯系統下的角色與職責

	整體責任	確認風險後之採取措施
食品及飼料業者	於上下游產銷鏈中，確認及紀錄相關產品等資訊	<ul style="list-style-type: none">• 立即將有問題的產品自市場下架回收，如有必要，則會進一步自消費者手中回收該等產品。• 銷毀任何不符合食物安全

	整體責任	確認風險後之採取措施
		<p>相關規定之飼料。</p> <ul style="list-style-type: none"> 立即通知主管機關有關該等食物風險及已採取之步驟。
會員國主管機關	<ul style="list-style-type: none"> 監管食品與飼料的生產、加工及銷售等過程，並確保業者實施可追溯性系統。 針對未符合歐盟有關食品追溯等相關要求者，制定、修訂罪責相當之規定，並向未符合規定之業者予以執行。 	<ul style="list-style-type: none"> 確保相關業者已履行義務。 採取適當措施以維護食品安全。 沿著食品供應鏈向上游追溯找尋源頭，並向下游追蹤查出流向。 向食品與飼料安全快速預警系統（the rapid alert system for food and feed, RASFF）進行通報。
歐盟	<ul style="list-style-type: none"> 針對食品供應鏈之不同階段，制定相應之可追溯性規範。 由歐盟執委會健康暨消費者保護總署（DG SANCO）下之食品暨獸醫辦公室處（FVO）定期查核，確保業者符合食品安全標準，包含實施可追溯性系統。 	<ul style="list-style-type: none"> 歐盟執委會向食品與飼料快速預警系統之成員進行通報。 要求業者提供相關資料，使各會員國主管機關能進行追溯並及時採取相應措施。 實施進出口限制。

資料來源：Health & Consumer Protection Directorate-General, 2007：6（瀏覽日期：2014/11/13）

上開表格所述之「食品與飼料安全快速預警系統」（The Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF），乃係於 1979 年設立，並於 2002 年依一般食品法開始實施，其中含有 27 個會員國主管機關、歐盟委員會、歐洲食

品安全局、冰島、列支敦斯登及挪威等。該預警系統提供了食品及飼料主管機關一有效的工具，藉由交換有關處理危害食物及飼料安全等措施之相關資訊。舉例而言，倘若系統中之任一會員，察覺到有對人類健康造成為害之情事時，其應通知歐盟委員會，而歐盟委員會會立即將該等資訊向其他會員通知，藉此，其他會員乃可立即的採取正確的措施。(歐盟委員會，2014) (瀏覽日期: 2014/11/13)

以下就歐盟於源頭管理機制中危害分析重要管制點之實施情形進行說明，另進一步介紹歐盟會員中，具特色之丹麥畜牧號碼制度與德國之源頭管理措施等，以更臻明瞭歐盟於源頭管理機制之現況。

(一) 源頭生產階段危害分析重要管制點

危害分析重要管制點是針對食品安全的一種系統性預防方法，強調事前監控勝於事後補救，可以有效抑制食品源頭製造過程中物理性、化學性及生物性等危害的發生可能，將食品安全危害降低到可以接受的水準，著重整個製程管理的有效性，而非僅關注最終產品的檢驗。其源自於 1960 年代美國 Pillsbury 食品公司、美國太空總署(NASA)以及陸軍 Natick 研究所三個單位共同合作，研發出專門提供太空人的食物，針對產製過程中較弱的一環，分析缺失可能發生原因，對與食品安全性有關的重要危害進行確實的控管，以確保食品不會遭受病原菌汙染，而發展出保障食品安全之食品製造管理方法。危害分析重要管制點的主要目的在於判斷食品從生產、加工、運輸到銷售整個過程中可能產生的危害因子，追蹤製程狀況與源頭，將資源集中在關鍵流程的控制，從而降低危害發生的機率。

危害分析重要管制點在風險分析的基礎上指定了生產週期中必需遵守的階段，以提供需要嚴密監督的管制點之確認，進而確保食品安全：1.確認所有的風險都已經被避免、消除或減低到可接受的範圍內；2.確認管制點獲得必要的監督；3.建立或運用有效率的程序以監督管制點；以及 4.在管制點超出限度時採用正確的措施，尤其是在做為歐洲有關食品衛生以及針對人類消費的動物源性食品之相關立法基礎上更是如此。(楊岱欣，2014：46)。

(二) 丹麥的畜群號碼制度

歐盟一般食品法對於追溯系統之建立方式，僅有一般性之規定，從而許多具體細節，尚有賴會員國配合其內國法制，始能窺見其全貌，而身為歐盟成員國之一的丹麥更是畜產出口上始終維持領先地位，就此，丹麥的畜群號碼制度普遍被認為是超前於歐盟標準的制度是以研究上述國家針對源頭管理建構了如何的機制與措施，當有相當參考價值。

丹麥除了 1992 年丹麥食品農業水產部施行畜群號碼（Central Husbandry Register, CHR）及中央資料庫外，1999 年歐盟亦核准 CHR 系統應用於牛隻的登記，目前丹麥所有牛或豬場都須登記一個畜群號碼，畜群號碼必須隨時更新下列資料：1.畜群號碼（CHR，存放網址為：www.glr-chr.dk）；2.使用者（所有者、經理、佃農）姓名和電話號碼；3.所有者姓名、地址和電話號碼；4.牧場地址；5.動物品種和生產類別（如肉豬）；6.平均飼養頭數；7.現場獸醫師姓名、地址和電話號碼；8.豬隻屠宰前 CHR 號碼須刺青於大腿。其中，CHR 畜禽登記系統之施行是依 97/12/EC、92/102/EEC 和 2000 年 10 月委員會決議執行，應用在畜群移動、用藥記錄和疾病管控等面向，例如豬群移動須有下列資訊：1.畜群號碼，買賣雙方姓名與地址、2.運輸者姓名與地址、3.豬隻頭數，以及 4.運輸日期。但下列四種情形例外：1.豬隻在大腿部刺青，並且直接運送至丹麥屠宰場、2.化製之豬隻、3.豬隻無買賣之移動（多點式飼養），以及 4.買賣雙方簽訂固定合約的豬隻移動。（邱垂章等，2006，12）

透過前開機制，由於業者依規定必須留存必要資訊備查，各該機關仍得依其行政作業需求，基於各自行政目的向業者調取相關資料；而在業者端而言，僅需準備一份資料留存放與網址，即可供不同機關備查，從而應付行政檢查的成本，亦可在必要限度內大幅降低。

（三）德國聯邦政府確立的食品安全目標與原則

在德國有 200 多項關於食品安全法律規定以及判決，涵蓋範圍從農藥殘留最高限量到消費者溝通與資訊揭露的規定，最主要是為達成食品安全的三項目標：

1. 為保護國民健康，僅允許安全食品的提供與流通。

2. 保護消費者免於受欺騙。
3. 透過資訊公開，向大眾提供確實可靠的訊息。

這三項目標主要建立於七個基本原則之上，其分別為：食品鏈原則、企業責任與謹慎義務原則、可追溯原則與包裝號碼、獨立與科學的風險評估原則、風險評估與風險管理分離原則、預防原則、風險溝通與透明原則。以下僅先就相關源頭管理為介紹：

(1) 食品鏈原則

從生產到消費者端，食品安全的每一個環節相扣，沿著食物鏈前後一貫地進行，以對冰淇淋得生產到販售為例，對所供應給乳牛的飼料即已開始加以控管，結束於商店櫃台，其供給鏈如下：飼料工業→農業→食品工廠/加工業→商業/餐飲業→消費者。

這個食品供應鏈同時也是一個完整的控管系統，相對應的法律規範為德國依循「從土地到餐桌」理念，於 2005 年所頒行的「食品、日用品與飼料法」(Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch, LFGB)。這部法典以歐盟 Nr. 178/2002 規章為基礎，所促進者正為前揭食品安全的三項目標，需要被強調的是，在 2005 以前的舊法 - 「食品、日用品法」(Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz, LMGB) 並沒有對飼料的販賣做出規定，在新法中將生產最前端的飼料一項納入與規範人類食品相同的法典中(置於 LFGB 的第三章)，代表的正是食品鏈原則的落實。

(2) 可追溯原則與包裝號碼

這是在食品安全的管理中實施已久的制度之一。每個食品包裝上都必須標示日期以及生產批號，供廠商自己以及監督機關能夠加以辨識。自 2005 年以來，廠商不僅必須紀錄商品的去向，更被要求提供產品原料的來源證明。這樣的作法間接要求廠商對原料進貨的衛生與質量有更高的要求，相對端的原料廠商也因此必須對其所供應的貨品提供詳細的書面檢驗證明，供日後得以追查可能的問題原料，即可在

第一時間阻斷其他產品的受害，這是此原則最重要的作用所在。（駐德國代表處科技，2013:12）（瀏覽日期 2014/11/13）

二、美國 FSMA 對於食品可追蹤性之要求

美國聯邦法於對於食品安全管制主要是以聯邦食品、藥品與化妝品法（Federal Drug Cosmetic Act, FDCA）規定作為基本規範基礎。FDCA 對於市面販售的食品主要係採取事後監管模式（post-market approach），惟有發生食物中毒或汙染事件時，FDA 才會啟動應變機制，派員介入調查並視需要與科學證據命食品供應業者下架、回收或銷毀等處置。雖然食品原則上並不適用上市前審核（pre-market approval）的機制，但食品添加物（food additive）依法乃係採事前監管模式（pre-market review）且須取得 FDA 核准後始可添加於食品中，除非該等物質經由專家一般性的認定且具有充足依據足以證明該物質之於其使用添加之目的係屬安全而無害於人體健康，易言之，該添加物係符合「一般認定安全」之標準（Generally Recognized As Safe, GRAS），「一般認定安全」（GRAS）乃係於 FDCA 第 201(s) 及 409 節中所使用的法律名詞（該二節係於 1958 年增修至 FDCA 之食品添加物章節），按 FDCA 法案第 201(s) 及 409 節之規定，判斷一物質是否符合 GRAS，除可透由科學驗認程序來確認外，倘該物質係屬早於 1958 年前即使用於食品中者，則可藉由該物質一般使用之經驗來加以判定其是否屬安全食用者。（<http://www.fda.gov/Food/IngredientsPackagingLabeling/GRAS/>）（瀏覽日期 2015/03/18）。

FDCA 所規範的食品適用範圍，授權由 FDA 局長於考量對於消費者權益是否有促進誠信和公平情況下，根據食品常用或一般的名稱訂定合理的認證、合理的品質或填充容器的標準。對於新鮮的蔬果等天然食物原則上並不適用 FDCA 規範，但局長在考量消費者的利益維護之下，對於存儲和傳輸中水果或蔬菜罐頭必要的包裝和保護材料（罐頭食品），仍應訂定相關的品質標準。其次，局長應在考量促進誠信與公平交易為目的下，對於食物添加物的名稱與成分等資訊，要求業者將相關資訊標示於食品標籤之上（吳行浩，2014：13-14 30-39）。

（一）食品業者登記註冊制度

FDCA 對於食品預防性安全的規範主要是透過食品業者 (food facilities) 的註冊制度，FDCA 要求一切製造、包裝或保存於美國消費食物的工廠、倉庫或進口商的所有人、經營者與外國食品業者於美國之代理者向 FDA 註冊。依據 FDCA 登記註冊的食品業者資訊檔案，應由 FDA 負責編列、保存並保持最新狀態。值得注意得是該清單與相關資訊，並不會適用資訊自由法而得向公眾披露或公開，以避免洩漏註冊人的身份與隱私。(吳行浩，2014:15)

(二) 食品安全現代法 (Food Safety Modernization Act, 簡稱 FSMA)

FSMA，乃係於 2011 年 1 月制定公佈實施，其主要立法宗旨在於調整 FDCA 偏重事後應變的規範模式轉而強調事前預防，藉由對 FDA 的廣泛行政處分授權，強化其對於食品供應鏈業者登錄資訊、食品標示、口岸稽查之高密度監管，藉以預防或減少食品污染事件的發生。其中與源頭管理較為相關者為：

1. 強化進口食品邊境檢查：

將根據各種食品安全風險因素，確定進口食品是否需要實施口岸查驗，以及查驗的頻次和項目，實施口岸查驗的判定因素包括：進口食品的已知安全風險，食品原產國或者原產地以及食品過境國的已知安全風險，進口商食品召回、食源性疾病暴發、違反食品安全標準等不良記錄，進口商參與國外供應商核查計畫情況，進口商參與自願合格進口商計畫情況，相關企業通過認證情況等因素。

2. 強化食品追蹤與追溯：

為快速有效徹底處置食品安全事件，該法案對食品跟蹤與追溯作了規定，並明確了高風險食品的判定依據和相關記錄保存的要求。要求在該法案頒佈後 270 天內，對水果和蔬菜等天然農產品的加工商或分銷商開展食品跟蹤與追溯試點。在 FDA 內部建立產品追溯系統，提高跟蹤和追溯國內或擬輸美食品的能力。要求高風險食品企業保存生產、儲運記錄，以快速、有效地跟蹤食品去向，預防突發食源性疾病，降低摻雜和標籤錯誤食品可能造成

的危害。(美國食品和藥品管理局食品安全現代法 背景介紹, 2014: 8) (瀏覽日期 2014/12/25)

或許是意識到機關事權重疊的複雜性以及建立新的行政措施所需的彈性, FSMA 採行了一貫責成主管機關的法例。FSMA 直接規定 FDA 應建立追蹤國內生產與進口食品流向的制度, 具體的作為包括由 FDA、農業部及州政府共同合作發展產品追蹤技術 (product-tracing technology); 以及由 FDA 主導執行的科技計畫, 計畫目的是透過研發快速檢驗方法, 得以迅速與有效的確認特定食品是否會造成健康影響。針對進口食品的稽查, FDCA 將本國食品與進口食品區分處理, 進口食品並不適用本國法的管制, 而僅於輸入美國境內口岸時予以抽驗。然而如此作法卻遭受相當大的批評, 因為進口食品於入境時的抽驗是否通過乃基於相當有限的資訊, 而非基於該類食品如何栽種、製造或處理。相較於 FDCA 對於進口食品低度的管制, FSMA 提供 FDA 更大的授權嚴格稽查檢驗進口食品, 例如當 FDA 官員有相當的理由相信特定進口食品有摻假、不符標示或有對人體健康造成危害之虞時, 得要求進口食品業者盡速提供有關問題食品製造與處理過程的一切相關資訊。FDA 官員亦得依職權命該類食品予以扣押 (detention), 扣押期間最長至 60 日。(吳行浩, 2014: 24)

三、日本食品生產履歷制度

日本在 2001 年 3 月揭示 e-Japan 戰略內容, 針對食品生產履歷項目, 就明確指出「在 2010 年前實現所有食品的生產履歷」的目標。農林水產省為配合食品生產履歷制度的推動, 在 e-Japan 戰略重點政策提出「食料品履歷情報有關係統的導入」以及「牛肉履歷情報有關係統的普及」等兩項計畫, 揭櫫將食品生產履歷制度正式導入農產品實施, 其具體要求如下 (黃培訓, 2004):

(一) 各階段資訊的記錄與保管

事業者在食品各階段, 應至少識別食品 (產品及原料) 與其批發商及販賣商, 以使他們彼此間產生關聯, 並記錄、保管此種情報資訊。

(二) 食品識別的機制

食品（產品及原料）的識別管理是建立生產履歷制度的基礎。食品與其批發商、販賣商的情報應分別對應紀錄及保管。此種實施的作業稱為食品的識別管理，它是確立生產履歷制度的基本作業。而識別管理的作業總共歸納有 5 項要素：

1. 決定追蹤產品或原料的單位（識別單位），並透過分配 ID 識別記號來管理。
2. 對每個識別單位分別管理產品及原料。
3. 釐清產品及原料的識別單位與其批發商、販賣商間相互關連關係，並記錄其情報資訊。
4. 確認原料的識別單位與半成品及成品的識別單位間相互關連關係，並記錄其情報資訊。
5. 假如原料或產品整合及分割時，分析產品整合及分割前後的識別單位相互關連關係，並記錄其情報資訊。

（三）更進一步的細節說明如次：

1. 決定識別單位：事業者應決定產品的識別單位。而依據適當設定的識別單位，便能夠進行有效率的追蹤。識別單位是個別產品及批次，且應使用識別記號來詳細說明。識別單位常根據食品供應鏈（生產與裝運、整備與加工、流通及銷售）的階段變動，由於識別單位將成為跟蹤及追蹤回溯的單位，因此，須對此種識別記號加以管理。
2. 批次的形成：設定適當的批次，能有效率及有效果地跟及回溯。批次的處理應考慮下列 2 點：

（1）風險管理

發生事故時，識別的批次用來當作產品回收或撤除及查明原因的基礎。因此，產品的批次是否適當的形成，影響產品能否有效地被回收或撤回及查明原因。批次的基本要件，在同一生產條件下，例如，在同一工廠，同一製造日的範圍內編批次。以時間單位再區分成小的批

次，集中回收或查明原因時較有效果。反之，為了分別管理時，費用將上升。

(2) 標示的情報提供

為了保證標示與產品內容的對應關係，依照標籤及這些批次分開及供應的情報資訊，應存在批次形成的機制。但是，標示事項本來是以整個批次做管理。當標示事項增加時，則批次會變小。（例如，產地加品種，材料加生產，製造方法等），當能提供的情報愈多時，將增加分別管理的費用。

3. 各階段的產品識別

(1) 生產及裝運階段

應建立生產批次能對應裝運批次的生產履歷系統。當生產批次以生產地或生產者、及耕作、栽培、飼育、養殖的情報資訊等來做識別時，裝運地或裝運者、規格等其他的裝運情報資訊，將被使用來另外識別裝運批次。構成批次的產品應該以一致的情報資訊來代表。

(2) 處理、加工、流通及販賣階段

我們要的是能跟蹤及追蹤加工及運銷等的食品履歷。食品履歷包括協助識別擁有食品、日期、場所、批次等情報資訊。在生產履歷制度中，食品履歷係透過批次號碼加以管理及檢索。

某些事業者，根據食品的特性，可能想要增加生產過程情報資訊等不同的資料時（如成分、溫度、處理日期、殘留農藥及其他檢驗紀錄等）。事業者應考慮情報資訊的用處及所需花費的成本後，決定增加何種情報資訊。事業者應分配產品的批次，讓它來對應追加的資訊情報，亦應區別這些產品與其他產品。構成批次的產品應該以一致的情報資訊來代表。

A. 形成、移動、整合及分割批次

事業者應建立內部系統，很清楚地瞭解移動或其他作業前後對應的批次（進貨的批次與裝運的批次、作業前批次與作業後批次的關

聯)。批次的形成及移動，不論何種事業者皆能為下列六種型態的任何一個所組成。

- 批次的進貨（在事業者間移動）
- 批次的內部移動及儲存（構成批次的產品不改變）
- 批次的整合（如 2 個以上的批次整合成 1 個批次）
- 批次的分割（如將 1 個批次分割成 2 個或多個批次）
- 加熱、冷凍、乾燥、其他加工，包含非批次整合或分割
- 批次的裝運（在事業者間移動）

上述案例，事業者應建立機制讓不同的批次不會彼此弄混淆。

B. 內部識別號碼的利用

當內部識別號碼被用在處理、加工、流通及販賣階段，進貨及裝運批次號碼與內部識別號碼應彼此有關聯，並加以紀錄。

進貨批次號碼→內部識別號碼→裝運批次號碼

4. 內部檢查、外部檢查

為了確保系統的信賴性，增加生產履歷系統的功能，內部檢查及外部檢查是必要的。內部檢查的方法是要：

- (1) 根據事前決定的程序，檢驗作業是否執行。
- (2) 檢驗食品及其情報資訊，使其能被追蹤回溯。
- (3) 檢驗作業前後重量及品質有否異常的增減變動。

利用適當外部組織的檢查，是讓生產履歷系統維持在高水準的有效方法。並能透過外部的知識確認及解決內部系統的問題，且能獲得消費者更大的信賴。

5. 對消費者的情報提供

一般提供資訊給消費者有兩個方法：

- (1) 提供有關導入生產履歷制度、識別記號、詢問窗口等資訊。
- (2) 提供店頭標示和網際網路之網頁等履歷相關資訊。

而發生食品事故時，公開更詳細的資訊是有必要的。

第三節 我國與先進國家源頭管理之比較

我國在源頭管理上，其實已有長年的努力，其中產銷履歷尤有卓著成效。（相關統計可參見：監察院，2011：90）但從前面的介紹，也可看出，於油品危害事件發生前，我國的追蹤追溯系統其實是由自願性的產銷履歷制度、強制性（但又非全面性）的追蹤追溯系統，以及食品來源去向資料留存義務等機制所共同運作，其彼此之間或有重疊，或相互補充，但整體來說，仍不免有紊亂之感，未必能符合客戶端對於知的權利的期待；同時，由於彼此間有所重疊，對於業者端而言，也在一定程度上增加了法令遵循的成本。

我國與先進國家源頭管理之比較：

一、非全面性的源頭管理

我國乃係自油品風暴後，始為階段性實施強制性之源頭管理，先將風險較高之食品予以規範要求為強制之源頭管理（例如：強制登錄食品資訊等）。此與部份先進國家（例：德國）採「全面性」之源頭管理仍有些許差異，我國是否亦可於將來採取全面性之源頭管理，尚待考驗著主管機關執法之能力及安全快速預警系統、查核檢驗登錄資料等相關配套措施之配置安排。且，我國食品產業與該等先進國家具有本質上之差異，蓋，我國食品供應廠商，仍有不少係屬中小型甚至為 3 至 5 人之家庭式工廠，齊頭式的要求所有食品廠商皆需依法按時登錄其製造或販售之食品資訊，是否可行，尚待省思。

二、加強食品安全預警系統制度

歐盟之「食品與飼料安全快速預警系統」(The Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF)，藉由交換有關處理危害食物及飼料安全等措施之相關資訊，於食品安全發生問題時，使主管機關得迅速且正確的採取相關措施以降

低危害的擴大。(歐盟委員會, 2014)(瀏覽日期 2014/12/25)。RASFF 不僅係各國食品飼料安全監管機關間之資訊交流平台,更確保了廠商及消費者之得全力,有關 RASFF 所有的資訊,均公布在 <http://ec.europa.eu/rasff>,包括每週的通報情形,以及 RASFF 年報。若要查詢某一筆關鍵資料,可至此網址, <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/> 輸入要查詢的關鍵字,以檢索相關訊息。

為防止不符衛生、安全之偽劣食品流入市場,引發消費者恐慌,衛福部於 96 年參考世界衛生組織的國際食品安全網絡(INFOSAN)及 歐盟食品和飼料快速預警系統(Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF),建置國際食品安全快速通報系統(TIFSAN),針對食品衛生安全事件建構快速通報、預警及回應機制。歷經 97 年至 99 年三次系統功能擴充,100 年 1 月 1 日正式上線,各縣市衛生局可由原本傳真通報,改為至本系統線上通報,並設定稽催功能,以增進事件通報處理效率。TIFSAN 系統針對每日接收自食品衛生管理資訊系統(簡稱 FMS 系統)之國內稽查抽驗不合格資料及輸入食品邊境查驗系統之邊境輸入食品不合格必要性資料,發布通報;各縣市衛生局稽查人員可即時就轄區內不合格食品工廠加強稽查,而系統匯入之國際食品風險資訊,可供使用者立即掌握國外相關食品安全資訊;各衛生單位亦可將輸入食品不合格資訊、食品消費紅綠燈及相關即時新聞,上傳至消費者知識服務網發布,提供國內民眾查詢,降低食品安全風險。
(<http://www.mohw.gov.tw/MOHW Upload/doc/book/%E5%85%AC%E8%A1%9B%E7%99%BC%E5%B1%95%E5%8F%B2-8.pdf>, 瀏覽日期: 2015/03/19)

以下圖 6-1 顯示我國 TIFSAN 系統之運作方式:

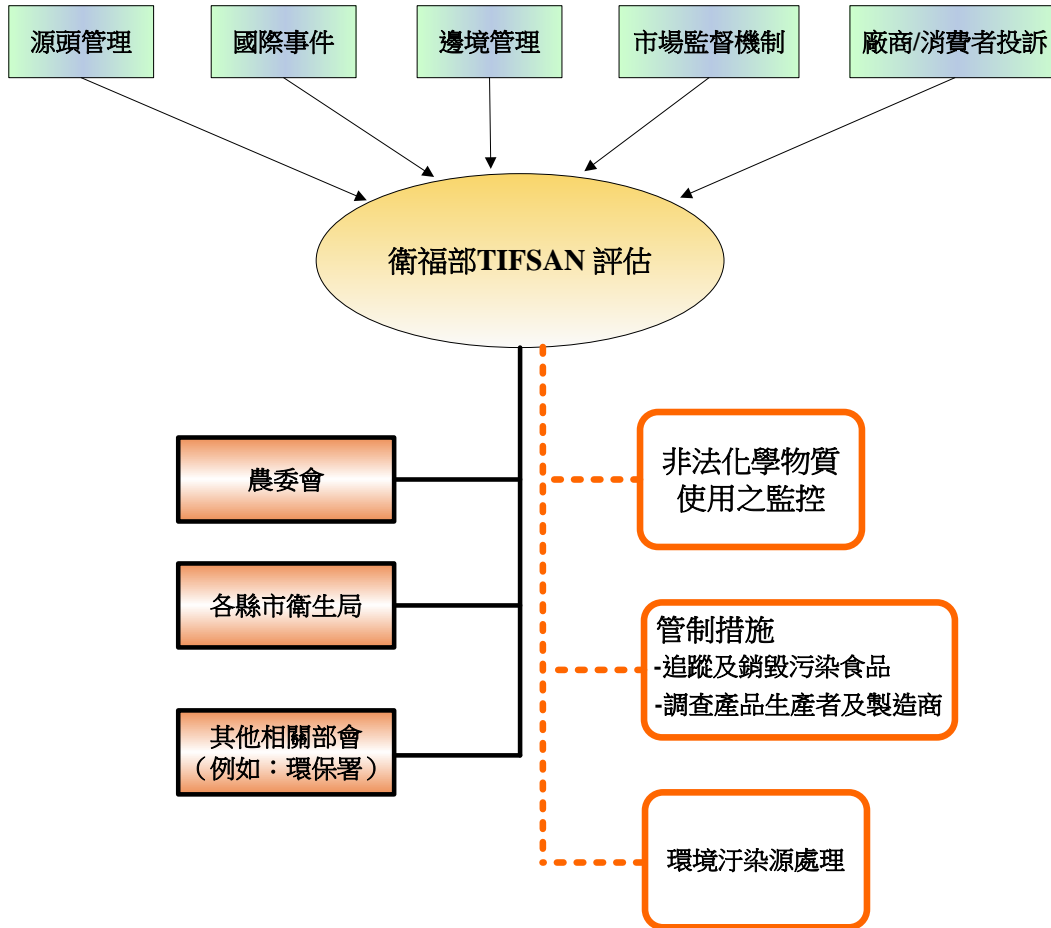


圖 6-1：我國 TIFSAN 系統之運作方式

資料來源：林信堂 2014〈食品科技發展講義〉

無論是源頭管理、食品履歷之建制，皆係為了於食品安全生有危險之虞時，可以依循食品履歷的途徑，迅速的追尋到問題源端，以採取立即的措施。雖我國各食品安全監管機關/單位間已相互聯繫的窗口，可迅速將食品危安訊息向他地方衛生單位及中央通報，並於網站上公布。惟，就資訊查詢之方便性與即時性宜可借鏡歐盟的「食品與飼料安全快速預警系統」，加強我國現有之食安通報系統，使源頭管理之目的確實且完整的達成。

源頭管理除了 ISO22000:2005 之規範外，還須包括檢驗機制面向，依據「食品及相關產品輸入查驗辦法」執行，對於一再輸入不符規定產品之報驗義務人、產地或國家，得要求業者或出口國政府機關提供改善計畫，甚至暫停其申請輸入查驗，促使業者加強衛生自主管理。表 6-4 為比較分析我國與先進國家不安全食品通關監督管理機制。(黃聖賀，2011: 32-33)

表 6-4：我國與先進國家不安全食品通關監督的比較分析

國別	美國	歐盟	日本	台灣
監督管理優點	進行風險分析 食品安全管理有效方法，包括風險評估、風險管理與風險溝通，並建立先進的食源性疾病監測、分析、診斷及溯源	以科學證據做出食品危機風險評估，實施歐盟食品和飼料快速預警系統，對食品安全作有效的預警監測	制定和執行進口食品的監控和命令檢查的抽驗比例，可以根據實際情況，彈性調整監控檢查的抽驗比例。	進口食品之管理採風險評估之管理精神，依照食品可能造成的為害程度及產品過往的安全紀錄進行分級查驗
監督管理缺點	美國政府責任署 (Government Accountability Office, GAO) 調查結果顯示，企業受 FDA 與 FSIS 雙重管理，效率低、權限劃分困難，食品	食品安全管理局無制定規章制度權限，只負責監督整個食物供應鏈，根據研究成果作出風險評估，為制定法規、標準以及其他的管理政策提供依據	日本執行進口食品查驗的隨機性，增加企業額外負擔，擴大出口風險，將對正常貿易造成不良影響	民間企業無危機管理意識

第六章 源頭管理之比較分析

	安全管理機構 存在著重複及 大量資源浪 費。			
--	---------------------------------	--	--	--

資料來源：http://ind.ntou.edu.tw/~mmsel/Data/Conference%20Papers/20081227_424-435.pdf (瀏
覽日期 2014/12/24)

參酌上開我國與先進國家如歐盟各國、日本、美國之源頭管理經驗與現況，茲簡要整理如下表 6-5：

表 6-5：我國與先進國家就源頭管理制度之比較整理

	外國經驗與作法	臺灣
全面性源頭管理	<p>以德國為例，其要求所有企業<u>無論規模大小和行業差異</u>均須進行食品安全自我監製，建立自我控制體系，且要執行食品危害分析關鍵控制（HACCP）管理。</p> <p>同時，亦要求所有食品生產企業都要在當地食品監管部門登記註冊，履行記錄所用原材料的品質、進貨渠道和銷售對象等資訊的義務，對自己的產品進行自檢，並隨時接受主管部門的檢查。</p>	<p>自 2014 年油品危害事件起，設立</p> <ul style="list-style-type: none"> • 非登不可 • 非報不可 • 非追不可 <p>等源頭管理制度。</p> <p>惟，該等制度並非「全面性」之源頭管理。</p>
安全快速預警系統	<ul style="list-style-type: none"> • 歐盟執委會向食品與飼料快速預警系統之成員進行通報。 • 要求業者提供相關資料，使各會員國主管機關能進行追溯並及時採取相應措施。 • 實施進出口限制。 	<ul style="list-style-type: none"> • TIFSAN 系統 • 中央或地方衛生單位皆有相互聯繫的窗口，可迅速將該等食品危安訊息向他地方衛生單位及中央通報，並於網站上公布。

	外國經驗與作法	臺灣
食品安全管制系統 (HACCP)	<ul style="list-style-type: none"> • 以德國為例，無論規模大小和行業差異，一律要求要執行食品危害分析關鍵控制 (HACCP) 以為源頭管理。 • 日本早期推動 HACCP 於肉品加工業時，因部分舊有企業 (其加工肉品產量約佔全國 15%) 設備改善有其困難，故透由「建立 HACCP 制度低利貸款」等鼓勵制度漸進的推動 HACCP 於肉品加工業。 	<ul style="list-style-type: none"> • 於 2008 年 5 月 8 日發布實施「食品安全管制系統準則」，強調以源頭管理與預防作為食品安全控管之原則，採取「危害分析重要管制點」。 • 目前經公告指定強制要求實施食品安全管制系統之食品業別有水產品食品業、肉類加工食品業、餐盒食品工廠與乳品加工食品業。
邊境查驗	<p>以美國的 FSMA (食品安全現代法) 為例，該法提供 FDA 更大的授權嚴格稽查檢驗進口食品。</p> <p>例如，當 FDA 官員有相當的理由相信特定進口食品有摻假、不符標示或有對人體健康造成危害之虞時，得要求進口食品業者盡速提供有關問題食品製造與處理過程的一切相關資訊。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 依產品過往的安全紀錄進行分級查驗(食品及相關產品輸入查驗辦法第 12 條) • 未授權主管機關同美國 FDA 官員一般，於有相當理由時，得要求進口廠商提供相關該進口食物之製造及處理過程的一切資訊。

資料來源：本研究整理

第四節 小結：我國源頭管理之改進方向

綜觀歐盟、美國及日本等先進國家相關源頭管理等實踐經驗，並參考文獻資料，本文提出以下值得我國參酌部分：

一、食品安全監督與稽查建立食品流向可追溯制度

對於食品安全的監督，必須建立由「產地至餐桌」食品流向可追溯機制，在發生食品安全危機時不但可以迅速降低食品危害的風險與擴散，亦能發揮遏阻不肖業者添加有害物質於食品的不法氣焰。本文建議針對市場流通的食品管制得參酌前述歐盟與美國法相關之規定，建立食物鏈可追溯性系統（tracing system）。所有食品進入市場前，食品業者除依我國現行食安法規定應於包裝上標示生產者與供應商之姓名、地址、食品添加物名稱、有效日期以及產品名稱外，本文參酌學者意見，建議增訂業者應標示銷售對象、交易量、交易日期與產品條碼等相關資料，相關資料並應保存至少 5 年以上以利主管機關未來追查食品流向。（吳行浩，2014）（食安法第 32 條，已 103 年 2 月 5 日增修第 2 項，要求業者應就輸入產品、基因改造食品原料之相關紀錄、文件及電子檔案或資料庫保存五年）

由於源自不同產業鏈之食物涉及不同主管機關，舉例而言，進入市場買賣前之農產品、水產品及畜牧食品(肉品、乳品、蛋品等) 應由生產業者強化自主管理，並由職司檢驗該等食品之農業委員會農糧署、漁業署、畜牧處與動植物防疫檢疫局加強上市前抽驗監測，以送至餐桌上食物之安全可食性；另依我國目前之油品安心政策，乃係藉由分流管理以達防止非供人體食用成份進入食品供應鏈，該部份則須分別由衛福部、農委會、經濟部及環境保護署廢管處盡其監管之責，為國人食用油之安全把關。因此，為能有效追蹤食品流向，建議衛福部與農委會、環保署，經濟部與公平交易委員會合作，建立由行政院下轄的跨部會食品安全會報，定期檢討與分享國內外並且合力發展或引進國內外最新的產品追蹤技術與快速檢驗食品成分的方法，使摻假、使用非法食品添加物或標示不符的食品得以迅速現形。由於食品流向追蹤的成效需要相當程度取決於高密度與頻繁的稽查，本文參酌學者意見，建議衛福部得仿照環保署之作法編列預算成立北、中、南區食品醫藥稽查大隊，加強對於問題食品業者與高風險食品的稽查工作。此外，衛生署得提高

對於人體健康有危害之虞的食品的檢舉獎金，借用民間力量共同監督食品安全管理。（吳行浩，2014）

二、食品危害快速預警系統之建立

歐盟採取之預警系統一旦發現食品與飼料可能會對人體健康產生危害，將啟動快速預警系統，並採取終止或限定有問題食品的銷售、使用等的相關緊急控制措施，並將危害情況通知大眾。（黃聖賀，2011：79）。

我國目前已有類似之食品危害通報機制，為中央或地方衛生單位皆有相互聯繫的窗口，可迅速將該等食品危安訊息向他地方衛生單位及中央通報，並於網站上公布，以及各縣市衛生局亦透由 TIFSAN 系統收集國內外相關食品安全等資訊，惟，相關食品安全資訊之查詢，我國僅將各次食品安全事件之相關訊息公告於網頁，滿足人民被動查詢知的權利，但尚未有似歐盟快速預警制度，設置一可以方便人民檢索之系統 (<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/>)，進而滿足人民主動檢索查詢的權利，此似可作為我國建制食品安全控管機制時參考之依據。

此外，食品三級管理制度中（「業者自律、機構驗證、政府稽查」，亦即，第一級為業者自主管理、第二級為獨立機構驗證，第三級則為政府稽查評鑑），位處第二級的監督者，在相當程度上亦適合由客觀公正的民間團體發揮功能，因此，引進民間力量以充實三級管理，應是值得未來努力的方向。

健全我國食品安全管理機制之研究

第七章 食品上下游產銷鏈監測機制之比較分析

縱使明文立法要求業者需誠實登錄相關產品資訊，透由主管機關不定期的稽查抽驗，以達源頭管理，並藉由該等資訊庫建立食品履歷，使食品自其生產、製造、加工、包裝到販售皆可清晰的線路得以追蹤，確保食品危害發生時，主管機關可依循食品履歷追溯自問題源端，而立即採取相關處理措施。然，食品安全的維護，不僅僅係需主管機關確實的實施相關法規命令，更需藉由著上下游業者相互間的監測，為食品安全加以把關。

所謂食品上下產銷鏈監測，乃係指要求食品業者於進貨時向其上游業者要求提供其產品之相關資訊，例如：產區、成份等。使食品供應鏈之每一環節業者皆有一定責任監督其上游業者所提供之產品。

第一節 我國上下游產銷鏈監測機制之現況

依據食安法第 6 章(食品輸入管理)規定，凡是輸入經中央主管機關公告之食品、基因改造食品原料、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑時，應依海關專屬貨品分類號列，向中央主管機關申請查驗並申報其產品有關資訊，次按國貿局之輸入規定說明¹，應向中央主管機關申請查驗並申報其產品有關資訊乃係指應依照「食品及相關產品輸入查驗辦法」向衛生福利部食品藥物管理署申請辦理輸入查驗者，亦即，輸入規定代碼為 F01、F02 之產品。而 F01、F02 之產品分類責係由「中華民國輸入規定 F01、F02 貨品分類表」表列²。

¹ 國貿局--輸入規定說明 <https://fbfh.trade.gov.tw/rich/text/fhj/asp/FHJP050Q.asp> 瀏覽日期 2014/12/26。

² 中華民國輸入規定 F01、F02 貨品分類表
<http://www.taiwanorigin.org.tw/wp-content/uploads/2014/11/%E5%85%AC%E5%91%8A%E9%99%84%E4%BB%B6-%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E8%BC%B8%E5%85%A5%E8%A6%8F%E5%AE%9AF01%E3%80%81F02%E8%B2%A8%E5%93%81%E5%88%86%E9%A1%9E%E8%A1%A8.pdf> 瀏覽日期 2001/12/26

按「食品及相關產品輸入查驗辦法」第 4 條規定，應檢具下列文件，向中央主管機關或其委任、委託之機關（構）（以下稱查驗機關）申請查驗：

- 一、查驗申請書。
- 二、進口食品基本資料申報表。
- 三、進口報單影本。
- 四、其他中央主管機關所定應檢具之有關衛生安全證明文件。

隨著國際貿易的發展，食品原料之供應早已不再僅限於國內，而係大量仰賴輸入，為確保國民健康安全，我國於 90 年即針就進口特定產品之業者要求其就產品資訊為申報查驗，該等業者應將進口食品基本資料(如: 產品衛生報告)提供予中央主管機關。又，主管機關得為因應各食品/藥品安全事件，就進口業者應提供之資料種類、內容為細部的要求及規定，以保障國民食的安全。

為因應油品事件，衛福部於 103 年 11 月 3 日公告，預告訂定「報驗義務人於輸入油脂、特殊營養食品、錠狀膠囊狀食品、專案進口者，應檢附相關證明文件」草案，並於 104 年 1 月 26 日生效，加以確保進口油品之安全性，該公告內容如下：

報驗義務人於輸入油脂、特殊營養食品、錠狀膠囊狀食品、專案進口者，應檢附證明文件，係指

- 一、輸入油脂以散裝或以 150 公升(含)以上之油桶裝運者，應檢附輸出國衛生主管機關核發之可供人食用或可供食品原料使用之衛生證明；
- 二、輸入以船艙或儲油櫃/袋（ISOTANK）裝運之散裝油脂者，除應檢附前述衛生證明外，並應檢附經我駐外機構確認之國外立案公證公司所出具之公證報告，證明其船艙清潔；
- 三、輸入特殊營養食品、錠狀膠囊狀食品、專案進口者；應檢附中央主管機關核准文件影本。（衛福部，2014）

又，以頂新自越南大幸福進口飼料油事件為例，頂新所檢具之文件乃係由民間公證行所出之「食用油脂」證明文件，進而以食用油報關進口。由於

接連爆發進口食用油脂報關時所檢附的出口國民間公證文件造假，衛生福利部食品藥物管理署（下稱「食藥署」）決定未來業者進口食用油脂，報關時都必須出具出口國當地官方開立的可食用證明文件，不再接受民間公證行認證。於食藥署 103 年 10 月 28 日所發布之「黑心油品事件-管理措施及推動政策之進度與說明」中即強調加強輸入食用油品管制，下表 7-1 就各輸入國之食用油品為比較（食藥署，2014）：

表 7-1：食藥署針對輸入油脂之邊境管制

生產地	產品	查驗方式
中國、澳門、香港	食用油脂	逐批查驗，並須檢附官方衛生證明文件
香港	豬油	暫停受理
越南	牛、羊、豬油脂	暫停受理
	其他食用油脂	逐批查驗，並須檢附官方衛生證明文件
澳洲	牛油	檢附澳洲農業部核發之編號 M426-08/10 「DECLARATION AND CERTIFICATE FOR SHIPMENTS OF TALLOW FOR FURTHER PROCESSING」證明文件
	其他食用動物性油脂(除牛油外)	檢附澳洲主管機關核發可供人食用、精煉後可供食用或食品加工用之衛生證明文件
所有國家	動物性油脂	逐批查驗

生產地	產品	查驗方式
	植物性油脂	加強抽批查驗 50%
	貨號分類號列 1501.20.00.00.8	暫停受理，並通知海關

資料來源：<http://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=4159#.VIVEeNKUcqN> (瀏覽日期 2014/11/28)

申言之，自特定國家輸入食用油業者所需檢具之有關衛生安全證明文件，自頂新飼料油事件後將需檢附官方衛生證明文件，使得申請查驗。

惟，倘若係自國內廠商進貨，直至目前，尚未有相關法規強制要求中下游業者需向其上游業者要求其提供相關產品原物來源或相關衛生證明文件。雖於食品風暴接連發生後，曾有論者建議日後應課予中下游業者於進貨時向其上游廠商要求提供相關確保產品係屬符合法規標準者等義務，以達到上下游監控的目的，然，我國食品多為中小型廠商，要求該等規模較小的廠商向其上游廠商要求相關檢測資料，執行必會有一定的困難。(廖怡禎，附錄二—9)

第二節 先進國家上下游產銷鏈監測機制之現況

經查，其他先進國家，如：美國、日本及歐盟等，未有針對上下游產銷鏈監測為直接的法律規範，而係以其他配套措施要求食品業者在食品供應鏈的不同階段，負有不同的「層級責任」。

一、歐盟

為確保食品安全之高標準並加強消費者對歐盟食品管理的信心，歐盟著手進行改革，積極重整其食品安全管理體系，不僅加強對食品安全的管理，亦制定了一套完善的食品安全法律體系，以確保「從產地到餐桌」(from farm to table)的整體食品安全。從發表「食品法律一般原則綠皮書」(Green Paper on

the General Principles of Food Law)以及發布「歐盟食品白皮書」(White Paper on Food Safety)，到訂定「歐盟一般食品法並成立歐洲食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA)，歐盟逐步促使其食品安全管理體系邁向更趨完善的嶄新未來。

表 7-2：歐盟食品衛生相關規範體系

	規範	重要內容
食品 安全 相關 法規	一般食品法 (General Food Law) • Regulation (EC)178/2002	<ul style="list-style-type: none"> • 設立歐洲食品安全局 • 食品安全政策的制定須建立在風險分析的基礎上 • 確立食品安全可追溯系統
	動物營養法 (Animal Nutrition) • EC Regulation 767/2009 • EC Regulation 1831/2003	<ul style="list-style-type: none"> • 飼料標示 • 飼料衛生 • 飼料添加劑
	食品標示與營養法 (Labelling & Nutrition)	<ul style="list-style-type: none"> • 營養標示 • 膳食補充劑 • 醫療保健食品
	基因改造食品 (Biotechnology)	基因改造食品及飼料
	新穎性食品認證 (Novel Food) • Regulation (EC) 258/97	建立新穎性食品進口歐洲上市時所必須具備的認證
	食品化學安全 (Chemical Safety)	化學殘留
	官方控制 (Official Controls) • Regulation (EC) N° 882/2004 on official controls	<ul style="list-style-type: none"> • 食品與飼料安全快速預警系統 • 提高非動物源性飼料食品檢查 • 貿易管制專家系統

資料來源：本研究整理

歐盟於 2002 年 1 月 28 日訂定了「歐盟一般食品法」(Regulation EC/178/2002)，具體內容包括：設立歐洲食品安全局、食品安全政策的制定須建立在風險分析的基礎上、確立食品安全可追溯系統(Traceability System)、預防原則(Precautionary Principle)的法制化、防止具有害風險的食品或物質進入歐盟市場、食品供應鏈業者(含進出口商)之義務(包括配合實施歐盟食品及飼料快速預警系統)、使消費者獲知準確資訊的產品標示義務、不符合食品安全標準時須自市場回收之規定等。其中與上下游產銷鏈監測有相關者，以下略述之：

(一) 食品業者之責任

1. 注意義務

為了達到更有效的預防食品風險，並避免國家任務過重，除國家主動介入管制外，也賦予食品業者在面對風險議題時自我負責的自主責任。在食品供應鏈的所有食品業者，包含製造、加工及運輸等階段之業者，對於其得掌控的業務範圍內，應確保其相關活動符合食品法規之要求，故在食品供應鏈的各個階段，食品業者對自己的業務階段，各自負有「階段責任」；而注意義務的嚴格程度，視食品業者在食品供應鏈的不同階段，而有不同的「層級責任」，舉例而言，生產者應比零售業者負有更大的檢驗義務；又因生產者、製造者及銷售者的交流互動越來越頻繁，有約定產品應符合一定品質與安全要求之契約出現，因而有「跨層級責任」的情形出現。

2. 食品之下架、回收及通報責任

食品業者有義務配合主管機關之行動，以避免、降低其所供應或被提供之食品所造成的風險。若食品業者有疑慮或有理由認其進口、生產、加工、製造或運輸的食品不符合食品安全的要求或有害人體健康時，應將問題食品立即下架，並通知主管機關相關訊息及告知主管機關其所採取預防風險的行動。對於可能已到達消費者手中的食品，食品業者於必要時得從消費者手中回收問題食品，並應有效且確實的告知消費者食品回收的原因。負責零售或運輸之食品業者，雖其行為未影響包裝、標示、安全或食品之完整性，但為確保人體健康安全，其在業務範圍內亦應將不符合食品安全要求之食品從

市場上回收，協助提供相關資訊以利於食品來源的追溯，並與生產者、加工者、製造者及主管機關之行動合作。（楊岱欣，2014：19）

（二）歐盟上下游廠商之於食品安全的責任

歐盟食品安全管理體系以歐盟一般食品法作為食品安全政策之基本框架，並制定相應之食品衛生系列法規，重構了歐盟過去在食品衛生領域複雜、零散的法律規定，逐步使歐盟的食品安全管理體系更趨完善。歐盟在食品安全的基本原則上，要求各食品業者必須對食品的安全負責，保證其產銷之食品符合法律之要求，而主管機關須對食品安全進行監督，以確保有關消費者保護之法規均獲食品業者的遵守與執行。

總結歐盟一般食品法之規範內涵，歐盟對於食品安全的管理，可歸納為以下幾個重點：

1. 以消費者健康的高標準保護為首要目標，建立一部綱領性、整合性的食品安全基本法；
2. 食品安全管理政策的制定必須建立在風險分析的基礎上，並於科學證據不確定時納入預防原則，以採取暫時性之風險管理措施；
3. 建立歐洲食品安全局作為食品風險評估之主管機關；
4. 食品供應鏈過程中從製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出等所有環節之衛生管理，均須分別採用嚴格的食品安全管理措施，並要求所有之食品相關業者須承擔各該業務範圍內的責任，強調業者的階段責任及層級責任（楊岱欣，2014:25）。

二、德國：企業責任與謹慎義務原則及可追溯原則與包裝號碼

德國涉及食品立法及相關條例迄今已多達 200 餘個。最基本的法律首推 1879 年制定的「食品法」，該法包羅萬象，所列款項多達幾十萬條，貫穿食品生產和流通各個環節。其次是「食品、日用品與飼料法」(Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch, LFGB)」，該法是德國食品安全核心法律之一，為食品安全的其他法律法規提供了原則和框架。「食品責任法」明確規定了食品生產各個環節企業的責任，每個食品或飼料生產者，

無論是農業經營者、麵包師或食品添加材料製造商，都必須承擔食品安全責任。

(一) 企業責任與謹慎義務原則：

食品生產者與加工者，甚至運送、販賣者被課以對其營業活動中之商品較高的謹慎義務。以食品加工業者的製造過程為例，任一環節的疏失都可能讓最終產品進入市場流通後造成嚴重後果。業者必須為疏忽行為所導致的商品缺陷負起責任，責任的範圍除了民事法的損害賠償，也可能遭受行政法，甚或刑事法的追訴。

(二) 可追溯原則與包裝號碼：

這是在食品安全的管理中實施以久的制度之一。每個食品包裝上都必須標示日期以及生產批號，供廠商自己以及監督機關能夠加以辨識。自 2005 年以來，廠商不僅必須記錄商品的去向，更被要求提供產品原料的來源證明。這樣的作法間接要求廠商對原料進貨的衛生與質量有更高的要求；相對端的原料商也因此必須對其所供應的貨品提供更詳細的書面檢驗證明，供日後在問題產生時的責任歸屬得以明確被判斷。當然，若市場上發現一例商品遭污染時，並立即得以追查出可能的問題原料，即可在第一時間阻斷其它產品的受害，這是此原則最重要的作用所在。（駐德國代表處科技，2013）

三、美國

美國就上下游監測乃係藉由嚴格要求業者確實向主管機關為相關產品資訊之登錄，以及強化主管機關稽查與發動應變措施之權力、範圍。

美國法對於食品安全的管制相當重視食品業者的登記註冊制度，食品製造、進口與販售業者必須依 FDCA 法登記註冊業者相關資訊檔案。此外，美國 FDCA 要求食品業者對於食品包裝上標示應詳盡記載食品業者資訊、食品的原料、數量、重量等資訊以供消費者查詢或向主管機關舉報標示不符的問題食品。換言之，美國法相當重視食品業者的控管與食品的可追溯性，並透過食品業者提供資訊義務之最大化，提供消費者足夠之資訊選擇安全的食品，矯正因資訊不對稱所致的市場失靈。針對問題食品，尤其是進口食品，美國近期通過的食品安全現代法提供食品安全主管機關 FDA 相當廣泛的授

權。該法一方面要求強制食品業者應提供食品安全危害控管計畫，透過業者自律與生產過程的嚴格自我管控預防食品污染事件發生。另一方面針對紀錄不佳的特定食品業者，新法授權 FDA 得隨時增加稽查的頻率，預防具高風險的食品業者有再犯的可能。另一值得注意的是，美國食品安全管理相當重視科技的發展，以及科技對於食品安全監管、稽查的支援。食品安全精進法明文責成聯邦 FDA 農業部應與各州政府共同合作發展產品追蹤技術（product-tracing technology），並核撥預算推動相關科技計畫以支持前述快速技術的研發。透過快速食品檢驗方法的研發，將得以輔助食品安全機關提升稽查力度，並且快速確認市面上流通的大量食品是否有造成健康影響之虞，早一步避免食品污染事件的擴大。（吳行浩，2014：24-25）

四、日本

日本現行的「食品安全基本法」，詳細的規定國家和地方公共團體及食品業者的責任與義務，並提出應積極發揮消費者之作用。其規範內容概要如下：

（一）第 3 條至第 5 條確立了三個基本理念：

1. 以保護國民健康為要之基本認知下，來制定確保食品安全性之必要措施；
2. 在食品供應之各階段中，為確保食品之安全性而採取適當必要措施；
3. 需要考慮國際性動向及民眾之意見，並以科學知識為見解，來制定食品安全性之必要措施；

就食品安全問題，明確了國家、地方公共團體和食品關聯企業在食品整個供給過程中的責任及消費者的作用，確定了制定政策的基本方針，確保消費者的飲食安全。

（二）第 6 條至第 9 條規定：

國家有綜合制定及實施食品安全之責、地方政府有制定及實施與其區域諸多自然、社會與經濟條件相適應之政策、食品相關企業者及消費者之責、食品相關企業者在從事肥料、農藥、飼料添加劑、飼料、動物用藥等生產、

運輸、銷售以及其他企業活動時，應依照基本理念，確保食品安全作為第一責任。（黃聖賀，2011）

1. 食品相關企業者之責，乃規定於本法第 8 條中，其中雖未明確的界定食品業者之於食品安全之各該具體責任為何，但卻有課予食品業者一原則性的責任，亦即，食品業者於從事其事業時，應依循著前開之三個基本理念，確保食品安全。
2. 據此，倘若課予食品業者要求其向上游廠商取得相關產品之資訊，以落實食品安全。該條乃係主管機關課予食品業者該等義務之法律依據。

第三節 我國與先進國家上下游產銷鏈監測機制之比較

自本章第一節可知，我國目前除自特定國家輸入食用油品時，應檢具輸出國官方可得證明產品衛生之文件，始得申請查驗。然此文件的提供並非向中、下游廠商提供，而係為了申請查驗而提供予查驗機構。此與食用油風暴後曾有人建議應課予業者向其上游廠商要求提供相關產品係符合法規要求等文件之義務，仍有落差。

觀諸先進國家之法制，雖未單獨課予業者向其上游廠商要求提供相關產品係符合法規要求等文件之義務，但為落實食品安全，確保國人吃的安全衛生，該等先進國家乃係藉由課予食品業者一原則性之責（即，維護、確保食品安全之責），搭配其他配套措施（例如：企業責任、謹慎義務原則、可追溯原則與通報責任），進而將食品業者納入協助主管機關監控食品安全之一環。參酌我國與先進國家如歐盟各國、日本、美國之經驗與現況，茲簡要整理如下表 7-3：

表 7-3：我國與先進國家就上下游產銷鏈監測機制之比較整理

	外國經驗與作法	臺灣
食品業者之於食品提供鏈中相關責任及義務	• 歐盟：要求食品供應鏈的所有食品業者，包含	• 按現行之食安法規，以業者之規模或所屬

	外國經驗與作法	臺灣
	<p>製造、加工及運輸等階段之業者，對於其得掌控的業務範圍內，應確保其相關活動符合食品法規之要求，故在食品供應鏈的各個階段，食品業者對自己的業務階段，各自負有「階段責任」。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 日本：課予業者概括性的維持食品安全責任，期藉由企業社會責任之意念使業者更注重食品安全之維護。 ● 美國：透過食品業者提供資訊義務之最大化，用以監控食品安全。 	<p>產業別區分，階段性的要求業者對於其得掌控的範圍內，盡其法定義務，例如：要求上市櫃食品業者，應設立實驗室自主檢驗。</p>

資料來源：本研究整理

第四節 小結：我國上下游產銷鏈監測機制之改進方向

同前所述，先進國家並無針就上下游產銷鏈監測明文立法規範，而係藉由課與食品供應鏈中之每一食品業者相關義務（如：有問題產品之下架回收與通報責任等），透過對每一層級業者的細部要求，進而達到食品安全。以德國為例，德國食品生產和加工企業要對食品安全負全部責任。所有企業無論規模大小和行業差異均須進行食品安全自我監製，建立自我控制體系，都要執行食品危害分析重要管制點（HACCP）管理，或執行歐盟有關規則。所

有食品生產企業都要在當地食品監管部門登記註冊，履行記錄所用原材料的品質、進貨渠道和銷售對象等資訊的義務，對自己的產品進行自檢，並隨時接受主管部門的檢查。（中國駐德國經商參處，2013）。

我國係於油品危安風暴後，制定「報驗義務人於輸入油脂、特殊營養食品、錠狀膠囊狀食品、專案進口者，應檢附相關證明文件」之規定，惟亦無針對上下游產銷鏈監測機制制定明文規範。而相較於前述先進國家之作法，我國已於業者自主管理及源頭管理制度方面，逐步加強對於業者注意義務及品管責任之要求，詳見本研究第五章及第六章之說明。是以，針對食品上下游產銷鏈監測機制部分，經訪談專家意見，並參考相關文獻，我國如欲加強此部分食品安全之控管，建議可採取以下措施：

一、重視食品技師，作為上下游監測、溝通連結之角色

按食品安全管制系統準則第 3 條規定：「中央主管機關依本法第八條第二項公告之食品業者（以下簡稱食品業者），應成立管制小組，統籌辦理前條第二項第二款至第八款事項。管制小組成員，由食品業者之負責人或其指定人員，及品保、生產、衛生管理人員或其他幹部人員組成，至少三人，其中負責人或其指定人員為必要之成員；前項成員中，至少一人應為食品業者專門職業或技術證照人員設置及管理辦法規定之專門職業人員，並負責規劃及管理本系統執行之文件及紀錄」。

其中，管制小組職責為：

- （一）鑑別及管理食品良好衛生規範相關紀錄
- （二）訂定、執行及確認危害分析重要管制點計畫
- （三）負責食品安全管制系統實施之溝通及鑑別所需資源

而食品技師工作內容，依食品工廠食品技師設置管理辦法第 7 條規定，可概略分為下開數類：

- （一）食品安全管制系統之規劃及執行；
- （二）食品追溯或追蹤系統之規劃及執行；
- （三）食品衛生安全事件緊急應變措施之規劃及執行；

- (四) 食品原材料衛生安全之管理；
- (五) 食品品質管制之建立及驗效；
- (六) 食品衛生安全風險之評估、管控及與機關、消費者之溝通；
- (七) 實驗室品質保證之建立及管控；
- (八) 食品衛生安全教育訓練之規劃及執行；
- (九) 國內外食品相關法規之研析；
- (十) 其他經中央主管機關指定之事項

復依照食品業者專門職業或技術證照人員設置及管理辦法第 4 條規定，經公告應實施食品安全管制系統之食品業者，無論肉類加工業、水產品加工業、乳品加工業或餐飲業，皆應設置食品技師作為專門職業人員，可謂在落實食品安全管制系統扮演重要之角色。

自食品技師證照制度實施至今，我國已有約 1600 位食品技師，食品技師為通過國家考試，經認定在食品專業領域之技術與知能具有一定能力的專門技術人員，應可妥為安排運用此種具食品證照專業人才，使具有專業背景與知識的食品技師做為稽核食品產業上、中、下游溝通連結之角色。例如，比照會計師建立簽證制度，要求一定規模的廠商必須自聘食品技師，以實食品安全之監管。我國只有肉品、水產品、餐飲、乳製品四種高風險的食物有強制採用食品技師的制度，故論者建議，應將油品列為下一個應強制採用食品技師制度者。（蔡宗佑，附錄二-7）

二、加強食品從業人員之專業素養

當然，除了透由外部第三方的專業技能就食品安全加以把關外，亦應藉由食品業組成公會，每年提供一定時數的課程，並要求業者需修滿一定小時數的課程或教育訓練，以加強所有食品從業人員之專業素養。我國傳統食品業乃以中小型企業為主，食品添加物的來源則多來自於傳統化工行，由於未必具有食品背景，也欠缺食品、法律的專業知識下，常常在自行研究、混和的過程中，調配出可能對於人體有害的複合物卻不自知，這也是為什麼不斷

健全我國食品安全管理機制之研究

要去強化食品從業人員的相關知識與素養的原因，以確實達到食品上下游產銷鏈監測之機制。（蔡宗佑，附錄二-7）

第八章 食品消費事件消費者權益保護之比較分析

第一節 我國食品消費事件消費者權益保護之現況

一、消費者在食品消費事件救濟所遭遇之困境

2011年5月引起軒然大波之塑化劑食品安全事件，可謂為我國30年來最嚴重之食品安全事件，其主要源起於部分之食品上游原料供應商以廉價之工業用「塑化劑」取代棕櫚油製成之起雲劑（合法食品添加物），而其影響之廣，除了市售飲料外，包括泡麵、麵包、餅乾甚至是保健食品皆受到波及。另在此事件之催化下，消基會為了捍衛消費者之權益，更接受了568名消費者委託，投入了7名律師，依消費者保護法第7條、第51條等規定，起訴請求涉案之昱伸、賓漢及統一等三十多家公司負連帶責任，求償78億元，惟本案之承審法院最後僅就原告請求消費者購買被告產品之支出部分予以准許，至於原告請求送檢產品是否含塑化劑的檢驗費用、消費者身體健康損害（得知產品含塑化劑後進行健康檢查的費用、醫藥費）、減少勞動力的損害及增加生活上需要的費用等部分，則予以駁回，並且未對該等廠商判處懲罰性賠償，最終認定昱伸、賓漢、統一等18家公司，僅需賠償120萬餘元，引起社會一片譁然。

然而，探究法院駁回原告請求之主要理由，乃在於企業經營者依消費者保護法之規定，雖須自行舉證證明其所設計、生產、製造、分裝或改裝或經銷之商品，於流通進入市場時，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性，然此乃關於被告等因商品不符合上開規定時，應否負損害賠償責任問題，至於請求賠償之消費者究竟受有何種損害，仍須由請求賠償之消費者負舉證責任，倘消費者未就其所受損害舉證明，仍不得認為其請求賠償之金額為可採。職此，承審法院雖援用蓋然性因果關係之舉證方法：「個別請求權人就其損害發生之主張，倘有消費者或第三人使用或接受有缺陷之商品，如其所生之損害與因缺陷通常所生之損害係屬同一者，即可推定該損害即為商品之

缺陷所導致」，以減輕消費者之舉證責任，惟其最終仍以行政院國民健康局所出版之「食品中塑化劑汙染衛教手冊」為指引，認為塑化劑會隨新陳代謝排出，不至於對人體產生危害，而駁回消費者之塑化劑的檢驗費用、消費者身體健康損害（得知產品含塑化劑後進行健康檢查的費用、醫藥費）、減少勞動力的損害及增加生活上需要的費用等大部分之請求。此判決一出，食品消費事件舉證責任分配合理性之探討也紛紛地被提出。

惟進入食品消費事件舉證責任分配合理性之探討前，首應究明者，為「食品安全事件」在概念與特性上，與「食源性疾病」及「食品詐欺事件」之不同。蓋在法律別無規定的情形下，依民事訴訟法之規定，舉證責任的減輕或轉換只能以「依其情形顯失公平」為前提始具正當性，從而在概念上，性質上無涉消費者安全，而僅損及消費者財產之單純詐欺事件，或是消費者並未處於弱勢之事件，仍應回歸原則規定予以處理。而「食品安全事件」，顧名思義，應指涉及食品安全之事件，而所謂「食品安全」，則應指食品本身對食品消費者的安全性而言。（陳政忻，2011：7）由此定義觀之，一般媒體上慣用的「食品安全」一詞，實不無浮濫之嫌。例如喧騰一時的「胖達人」事件，雖然有偽冒「天然」之誇大、不實行為，但實際上並未涉及消費者之食用安全，依前開定義，實非「食品安全事件」。準此，性質上無涉消費者安全，而僅損及消費者財產之單純「食品詐欺事件」，因並未影響消費者身體健康，自不產生健康受害而難以舉證之問題，而宜排除在舉證責任分配合理性之探討之外；而所謂「食源性疾病」，即食物中毒，消費者一般均不會有所謂損害隱而不顯或因果關係難以證明之問題，亦宜排除在舉證責任分配合理性之探討之外。

另，在近期一連串食安事件的推波助瀾下，為解決食品安全事件中消費者請求損害賠償訴訟中所面臨舉證責任之困境，我國乃於 103 年 11 月 18 日立法院三讀通過，於食品安全衛生管理法（以下簡稱「食安法」）新增第 56 條第 1 項之規定：「食品業者違反第十五條第一項第三款、第七款、第十款或第十六條第一款規定，致生損害於消費者時，應負賠償責任。但食品業者證明損害非由於其製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出所致，或於防止損害之發生已盡相當之注意者，不在此限。」明文採納民

法第 191 條之 1 關於「因果關係推定」及「過失推定」規定方式，力圖改善食品安全事件消費者救濟上之困境，本文將於本章結論中一併分析探討之。

二、食品消費爭議之特殊性以及舉證責任分配機制之檢視

（一）一般消費訴訟之舉證分配

按「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任」，民事訴訟法第 277 條第 1 項本文定有明文。又民事訴訟如由原告提起以主張權利者，自應由原告就主張有利於己之事實負舉證責任，故必須原告已盡其證明責任後，始由被告就其抗辯事實負證明之責，若原告不能舉證證明其主張為真，即應為不利於原告之認定，此乃舉證責任分配之原則。基此，主張侵權行為損害賠償請求權之人，自應對於侵權行為之成立要件即加害人之故意或過失、加害行為、損害之發生，及其間之因果關係負舉證責任，否則即應為不利於其之認定。

然而，基於消費者權益之保障，我國法針對商品責任，分別於消費者保護法（以下簡稱：消保法）及民法第 191 條之 1 另設有舉證責任分配之特別規定，茲析述如下：

1. 消保法上之舉證責任分配

「從事設計、生產、製造商品或提供服務之企業經營者，於提供商品流通進入市場，或提供服務時，應確保該商品或服務，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」、「企業經營者違反前二項規定，致生損害於消費者或第三人時，應負連帶賠償責任。但企業經營者能證明其無過失者，法院得減輕其賠償責任」、「企業經營者主張其商品於流通進入市場，或其服務於提供時，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性者，就其主張之事實負舉證責任」，消保法第 7 條第 1 項、第 3 項及第 7 條之 1 第 1 項分別訂有明文。基此，消保法下之企業經營者責任為一「無過失責任」，且應由企業經營者就其所提供之產品「符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」負舉證責任，職此，消費者自無庸就企業經營者之故意、過失及商品之安全性欠缺負舉證責任。

2. 民法第 191 條之 1 之舉證責任分配

民法第 191 條之 1 第 1 項規定：「商品製造人因其商品之通常使用或消費所致他人之損害，負賠償責任。但其對於商品之生產、製造或加工、設計並無欠缺或其損害非因該項欠缺所致或於防止損害之發生，已盡相當之注意者，不在此限」，亦即民法關於商品製造人之責任，規定有舉證責任之三重推定，即「過失推定」、「商品欠缺安全性之推定」及「因果關係之推定」，而消保法第 7 條關於舉證責任既已採無過失責任及商品欠缺安全性之推定，因而民法第 191 條之 1 第 1 項對於消費訴訟舉證責任之重要性即在於「因果關係之推定」，自不待言。

3. 競合適用

承前所述，我國法就商品責任乃為雙軌體系，惟兩法間究應如何競合適用，非無疑問，特別是在舉證責任分配上，消保法及民法第 191 條之 1 第 1 項為保障消費者之利益，雖皆訂有若干舉證責任推定之規定，惟其推定之內容並不完全相同，其中最重要之差異即在於消保法並未如民法第 191 條之 1 第 1 項有「因果關係推定」之規定。針對此適用上之疑義，論者有謂，就法規之競合適用上，消保法雖為民法之特別法，然在同時符合民法規定時，應有必要採取請求權規範競合說，參考消保法第 1 條第 2 項之規定：「有關消費者之保護，依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律」，以民法第 191 條之 1 第 1 項之規定補充消保法不足之處，使其亦有「因果關係推定」之適用，以貫徹保護消費者利益之立法目的。（吳從周，2013：87-88）

（二）食品消費訴訟之舉證責任分配

1. 食安法第 56 條第 1 項之舉證責任倒置

立法者為因應近日來國人對食品安全事件一再發生之不耐，於 103 年 11 月 18 日三讀通過食安法第 56 條第 1 項規定：「食品業者違反第十五條第一項第三款、第七款、第十款或第十六條第一款規定，致生損害於消費者時，應負賠償責任。但食品業者證明損害非由於其製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出所致，或於防止損害之發生已盡相當之注意者，不在此限。」明文採納民法第 191 條之 1 關於「因果關係推定」及「過失推定」之規定，以減輕消費者之舉證責任，力圖改善食品安全事件消費者救濟上之困境。

2. 食安法第 56 條第 3 項舉證責任之減輕

依照食安法第 56 條第 2 項（現為第 3 項）之規定：「如消費者不易或不能證明其實際損害額時，得請求法院依侵害情節，以每人每一事件新臺幣五百元以上三萬元以下計算」，並於 103 年 11 月 18 日食安法修法時，將該條之損害賠償金額之上限由原來的三萬元提高為三十萬元，希望可以透過這樣的方式，避免消費者因無法舉證受害金額而敗訴。

（三）食品消費爭議之特殊性

食品消費爭議案件具有科學證據不確定、侵害主體多元性、損害發生潛伏期長、接觸有害食品資料欠缺、損害發生之多因性、損害性質特殊等特性（蔡瑄庭，2008：16-18），因而導致被害人往往難以舉證證明損害及其損害與加害行為間之因果關係。針對此一舉證上之困境，103 年 11 月 18 日三讀修正通過之食安法第 56 條第 3 項雖規定：「如消費者不易或不能證明其實際損害額時，得請求法院依侵害情節，以每人每一事件新臺幣五百元以上三十萬元以下計算」，以避免消費者因無法舉證受害金額而敗訴，惟此規定之適用前提，仍建立在消費者已先證明其損害及其損害與業者之加害行間具有因果關係，而難以根本性地緩和消費者舉證上之壓力。

再者，立法者為因應近日不斷發生之食品安全事件，於 103 年 11 月 18 日三讀通過食安法第 56 條第 1 項規定：「食品業者違反第十五條第一項第三款、第七款、第十款或第十六條第一款規定，致生損害於消費者時，應負賠償責任。但食品業者證明損害非由於其製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出所致，或於防止損害之發生已盡相當之注意者，不在此限。」明文採納民法第 191 條之 1 關於「因果關係推定」及「過失推定」之規定，以減輕消費者之舉證責任。然而，上開規定之立意雖良善，但因上開規定是仿效民法第 191 條之 1 商品製造人責任，故其關於舉證責任倒置之項目，與民法第 191 條之 1 商品製造人責任相類，因此於訴訟上所能得到之效果，仍與民法之商品製造人責任相同，並無法完全排除消費者於訴訟中所面臨之舉證責任問題。蓋新法雖明文採納「因果關係推定」之規定，惟食品安全事件之受害消費者於訴訟上所面臨之主要困境，往往係損害難以證明之

問題，舉塑化劑一案為例，法院即係以消費者難以證明其所受損害為由，駁回其大部分之請求。

第二節 先進國家食品消費事件消費者權益保護之現況

一、美國法

食品安全訴訟，在美國法上，除屬消費訴訟外，其與環境訴訟、藥害訴訟、職業災害訴訟相同，均屬毒物侵權訴訟（toxic torts litigation）之一種；又「毒物侵權訴訟」，係受害者（原告）因加害者（被告）生產產品或排放之特定物質或，而致生疾病、死亡等身體健康或生命之損害，並具有受害者眾多、損害潛伏期長、損害隱微及難以證明因果關係等共通性。（蔡瑄庭，2009：16、22）

（一）科學證據於因果關係之適用

1. 流行病學因果關係

毒物侵權訴訟（包括環境公害訴訟、藥害訴訟、職業災害訴訟、食品安全訴訟）與一般侵權訴訟相比，其因果關係之建立，多欠缺直接證據，而高度仰賴間接證據及專家意見，如「流行病學」（Epidemiology）之分析方式（蔡瑄庭，2009：23）；所謂「流行病學」，係研究人類群體疾病、健康相關事件之發生、狀態及政策，包括事件之影響程度（incidence）、分布狀態（distribution）、決定因素（determination），並應用研究成果控制（control）疾病（王嘉琪，2013：28、29）。

而流行病學於預測方法上，係評估「接觸特定物質」與「特定疾病」間於統計上關聯性之強度，其具體判斷指標，主要有以下三種：第一，歸因風險、風險差異（risk difference）（計算方式：以接觸某特定物質群體中疾病發生率，減去事件未發生群體中疾病發生率，以判斷事件發生（接觸某特定物質）的群體中疾病發生率是否高於事件未發生群體中疾病發生率），得直接判斷特定因素是否導致風險升高；第二，相對危險度（relative risk，RR 值）（計算方式：以事件發生（接觸某特定物質）的群體中疾

病發生率，除以事件未發生群體中疾病發生率之比值），為因果關係判斷之重要指標，若危險度比值超過 1，則比值越大，風險升高越大，美國實務上，為符合「優勢證據」原則，常以相對危險度比值大於 2，作為因果關係成立之門檻；第三，歸因比率（attributable proportion，AP 值）（當相對危險值大於 2 時，換算成歸因比率即大於百分之五十，符合優越證據之要求）（王嘉琪，2013：139），得釐清群體疾病發生率中那些部分與接觸特定物質有關，進而表現接觸該特定物質對群體整體疾病發生率之影響程度。（張柏淵，2005：30-32）

然而，流行病學方法僅能呈現該特定物質或產品，與群體間之疾病、傷害統計上之關聯性，換言之，僅能證明特定物質或產品，具有造成疾病或傷害之可能性或能力，為「一般因果關係」之判斷（王嘉琪，2013：142），而原告於訴訟上，仍須證明個案因果關係存在，縱統計上特定物質或產品，與疾病、死亡間具有關聯性，原告所受之損害（疾病、死亡），亦可能係其他原因導致，而欠缺個案因果關係。（李崇偉，2013：7）

是以，應如何證明個案因果關係存在？有認為，於毒物侵權訴訟，若嚴格區分一般、個案因果關係，非但於科學上毫無意義，且於多因性疾病中，常難以證明個案因果關係存在，故美國實務上，常以流行病學研究結果推論個案因果關係（李崇偉，2013：8、9、15）；惟另有認為，流行病學方法有其侷限及優缺點，其呈現出之風險評估指標，僅能作為因果關係輔助判斷之參考，從而，不應直接以流行病學方法建立因果關係。（王嘉琪，2013：142）

2. 科學證據之適用與證明力

依美國聯邦證據法第 702 條，科學證據應具備關聯性及可靠性，基此，美國實務對科學證據之態度，從普遍接受轉向個案綜合觀察；於 Daubert 案（Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals, Inc., 727 F.Supp. 570 (S.D.Cal.,1989)），法院就科學證據之適用，確立四項不具排他性之衡量基準：第一，該科學理論、技術或方法是否已通過驗證，或是否具備可驗證性；第二，該科學理論、技術或方法可能之錯誤機率；第三，該理論、技術是否經同儕審核（peer-review），或研究結果是否已公開發表；第四，該科學理

論、技術或方法，於相關科學領域是否被普遍接受。（張柏淵，2005：42-44；王嘉琪，2013：68）

（二）因果關係及損害之舉證責任

1. 原則—原告負擔因果關係及損害之舉證責任

美國法上，於食品安全訴訟（food safety litigation）或毒物侵權訴訟（toxic tort litigation），原告應負舉證責任，證明其損害與產品瑕疵或有毒物質間具有因果關係，且應證明其具體損害範圍（D. ALAN RUDLIN，2006：4）；其證明程度，應達到優勢證明之程度。

2. 例外—因果關係舉證責任轉換

原則上，原告應證明特定物質或產品，與其損害間之因果關係，並特定侵權行為人及侵害來源；惟毒物侵權訴訟中，因損害潛伏期長，原告起訴時，除難以證明因果關係外，亦難以特定侵權行為人，循此，美國法上為解決原告無法特定被告之困境，發展出選擇責任、事業責任及比例責任，將舉證責任轉換至被告。（D. ALAN RUDLIN，2006：7）

3. 損害之證明與範圍（D. ALAN RUDLIN，2006：41-46）

如前所述，原告起訴時，未必已產生明顯病症及損害，故得分為有症狀原告（symptomatic）及無症狀原告（asymptomatic）。以下，分別討論兩種原告，於美國法上有請求可能之損害項目。

（1）醫療費用（medical expenses）

若原告出現明顯病症或損害，得請求相應之醫療費用，其範圍包括現在支出及未來可合理估計的身體檢查、醫療照護、藥品等費用。反之，無症狀原告若無法證明未來確定之罹患疾病風險及醫療需要，即不得請求未來之醫療費用。

（2）醫療檢測費用（medical monitoring）

醫療檢測費用為無症狀原告接觸特定物質或產品後，請求預防、檢測潛在性疾病之未來支出，以預防潛在性疾病或及時治療。對此，美國

實務見解分歧，但多數認為，若原告得證明有未來醫療檢測之合理需要，且該醫療檢測係因被告之侵害行為（使原告接觸有毒物質）所致，無症狀之原告亦得請求未來可能支出之醫療檢測費用。標竿案例為 *Ayers v. Jackson Tp* 案，法院以原告接觸有毒物質數量、有毒物質之性質、可能罹患之疾病種類、罹患疾病風險升高之比率及原告早期檢查之必要性，綜合判斷無症狀之原告得否請求醫療檢測費用（*Ayers v. Jackson Tp.*, 525 A.2d 287 (N.J.,1987)）。

醫療檢測費用之另一問題，為法院如何酌定、分配損害賠償於原告。美國實務上傾向一次計算、結清並給付原告於未來可能支出之醫療費用，惟學說建議，將損害賠償以專用帳戶基金方式管理，當原告實際進行醫療檢測時，再向專用帳戶請求款項。

(3) 保險費用增加 (increase health insurance premium)

原告接觸特定物質或產品，而致其罹患疾病風險升高時，保險費用增加與醫療檢測費用相同，均為疾病風險升高衍生之結果損害 (consequential damage)，論者認為，若醫療檢測費用經法院准許，無症狀原告亦得請求增加之保險費用，且無論其先前是否有保險。(ERNEST P. CHIODO, 2007: 44-46)

(4) 薪水及工作能力喪失 (lost wages and loss of earning capacity)

有症狀原告若因疾病而無法工作，法院多准許其薪水損失之請求；而工作能力喪失，等同其喪失未來之工作收入，故法院將依原告之年齡、平均壽命、健康、習慣、職業、專業技能及工作經驗酌定實際賠償金額。

(5) 精神痛苦 (emotional distress)

精神痛苦係指原告因接觸特定物質或產品，而害怕未來罹患疾病，例如癌症恐懼 (cancerphobia)。依美國侵權行為法整編第 436A 段：「因行為人因過失而生不合理風險，致他人受有身體損害或精神痛苦時，若他人僅受有精神上痛苦，而無身體損害或其他得請求賠償之損害時，行為人將不負精神痛苦的損害賠償責任」。從而，美國法

上，原告請求精神痛苦賠償之前提，係其接觸特定物質或產品，而受有一定身體損害（physical injure）或被告行為出於惡意，另法院亦審查原告精神痛苦是否合理，反之，無具體症狀之原告，則不得請求之（D. ALAN RUDLIN, 2006: 44-45），標竿案例為 Metro-North Commuter R. Co. v. Buckley 案（Metro-North Commuter R. Co. v. Buckley, 521 U.S. 424, 117 S.Ct. 2113 (U.S.,1997)）。

少數例外，如加州最高法院於 Potter v. Firestone Tire & Rubber Co.案（Potter v. Firestone Tire & Rubber Co., 6 Cal.4th 965, 863 P.2d 795 (Cal.,1993)），准許無症狀原告請求精神痛苦損害賠償。

（三）小結

美國法上，於食品安全訴訟（food safety litigation）或毒物侵權訴訟（toxic tort litigation），原則上仍應由原告舉證證明其損害與產品瑕疵或有毒物質間具有因果關係，且應證明其具體損害範圍，僅於少數案例中原告無法特定被告（侵權行為人）時，美國學說及實務上發展出選擇責任、事業責任及市占比例責任等理論，轉換舉證責任於被告。

另外，針對損害之證明及範圍，美國法上亦無「推定原告受有損害」之制度，而對於無症狀之原告是否受有損害？得否請求廠商賠償？其賠償項目、範圍為何？美國實務認為，若滿足特定要件，原告得請求「未來醫療檢測費用」、「保險費用增加」等損害，而醫療費用、薪水及工作能力喪失及精神痛苦（慰撫金）之損害賠償，若原告起訴時尚未產生具體病症，法院多認其不得請求。

二、歐盟

（一）相關法令及學說

歐盟主要之食品安全法規為 Regulation(EC) No. 178/2002³，又稱 General Food Law，其為歐盟食品安全之定義、原則及義務建立了法制的基礎。有關

³ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety

食品安全事件之舉證責任，**General Food Law** 並無明確規定，而是於第 21 條規定⁴，有關食品安全責任，**General Food Law** 之規定不會影響歐盟國家依據歐盟瑕疵產品責任指令（**Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985**）⁵制訂之法規，因此可推定食品安全責任亦有適用歐盟瑕疵產品責任指令之相關規定。

承上，依據歐盟瑕疵產品責任指令第 4 條規定⁶，產品瑕疵損害之舉證責任落於被害人。被害人需要證明實際之損害、產品之瑕疵以及產品瑕疵與實際損害之因果關係，但被害人無須證明產品製造者或進口商之過失或疏忽。然而，歐盟瑕疵產品責任指令第 7 條亦規定⁷，在某些情況下，產品製造人或進口商等得舉證免除責任。例如，其未將產品流入市場，或有可能在其將產品流入市場時尚未有瑕疵，或瑕疵係於事後才產生的，或該產品並非其為販賣或經濟目的製造或銷售或非屬於其營業一部份的製造或銷售，或產品之瑕疵係為符合主管機關規定之要求，或其將該產品流入市場時的科學或技術知識並無法發現該瑕疵，或若為零件之製造商，該產品瑕疵歸咎於使用該零件之產品的設計或該產品製造商之指示。

⁴ Article 21: “The provisions of this Chapter shall be without prejudice to Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products.”

⁵ Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products

⁶ Article 4: “The injured person shall be required to prove the damage, the defect and the causal relationship between defect and damage.”

⁷ Article 7: “The producer shall not be liable as a result of this Directive if he proves:
(a) that he did not put the product into circulation; or (b) that, having regard to the circumstances, it is probable that the defect which caused the damage did not exist at the time when the product was put into circulation by him or that this defect came into being afterwards; or (c) that the product was neither manufactured by him for sale or any form of distribution for economic purpose nor manufactured or distributed by him in the course of his business; or (d) that the defect is due to compliance of the product with mandatory regulations issued by the public authorities; or (e) that the state of scientific and technical knowledge at the time when he put the product into circulation was not such as to enable the existence of the defect to be discovered; or (f) in the case of a manufacturer of a component, that the defect is attributable to the design of the product in which the component has been fitted or to the instructions given by the manufacturer of the product.

而上開歐盟指令為對會員國最基礎的原則及目標要求，各會員國可自行決定如何達成該原則及目標，因此，有關產品責任之詳細規定與訴訟，仍由各會員國以其國內法為規範，並於會員國法院進行訴訟，故有關瑕疵產品之舉證責任之詳細規定即應視各歐盟會員國國內立法例之規定。以下將以歐盟會員國英國為例，簡單介紹其產品責任舉證之規定。

有關產品責任之規定，英國係規範於消費者保護法（Consumer Protection Act 1987），其亦係依照歐盟瑕疵產品責任指令所制定之規定。如同歐盟瑕疵產品責任指令，英國消費者保護法規定，針對產品瑕疵所造成之損害，產品製造人應負相關賠償責任。而關於損害賠償責任之成立，就舉證責任而言，被害人僅需針對產品瑕疵的存在以及該瑕疵造成傷害之因果關係進行舉證。受害者無須證明產品製造商之過失或疏忽。英國消費者保護法亦訂有有製造商免責之規定，其要件如：製造商必須證明瑕疵係因為符合歐盟規定要求所致，或製造商沒有將該產品提供給其他人，或在其將產品流入市場時尚未有瑕疵，或瑕疵係於事後才產生的，或該產品並非其為販賣或經濟目的製造或銷售或非屬於其營業一部份的製造或銷售，或產品之瑕疵係為符合主管機關規定之要求，或其將該產品流入市場時的科學或技術知識並無法發現該瑕疵，或若為零件之製造商，該產品瑕疵歸咎於使用該零件之產品的設計或該產品製造商之指示，或瑕疵其實屬於後來產品的瑕疵，而系爭被告之產品為該後來產品的一部份，或瑕疵的產生可完全歸咎於後來產品之設計或依照後來產品廠商之指示製造，或以當時的科學及技術知識，與系爭產品同樣之產品製造者亦不會發現該瑕疵，或瑕疵在當下並不存在等，以上均由產品製造商具舉證責任以證明其符合上述免責條件。

（二）小結

從上開歐盟瑕疵產品責任指令、英國消費者保護法可知，歐盟產品責任體系原則是採取推定過失責任，被害人即原告仍應就產品存在瑕疵、損害之發生，及損害係因該廠商產品之瑕疵所導致負舉證責任，待原告舉證證明上開事項後，即推定廠商就產品之瑕疵有過失，惟廠商仍得舉反證推翻上開推定，對於因果關係部分，則認為應由原告舉證證明其損害與廠商產品瑕疵間之因果關係。

三、日本

(一) 食品安全消費訴訟之舉證責任分配

1. 舉證責任之相關法規範

承上，消費者提起食品消費訴訟之損害賠償依據主要為民法之債務不履行、侵權行為責任以及製造物責任法等規定，而關於舉證責任分配，一般仍是依循所謂「法律要件分類說」進行，亦即當事人必須就有利於自己之法律要件事實，負舉證責任。（青山善充主筆，中野貞一郎、松浦馨、鈴木正裕編，1999：302-303）

從而，關於日本民法第 709 條規定之一般侵權行為責任之要件事實（主要事實）即 1、故意或過失；2、權利或法律上利益受到侵害；3、損害之發生；4、因果關係，被害人即原告負舉證責任。（前田達明主筆，遠藤浩、川井健等編，1997：96）而相較於民法一般侵權行為責任，被害人須證明加害人之「故意或過失」，製造物責任法則是順應世界各國關於消費被害救濟之潮流，捨棄加害人故意、過失之主觀歸責要件，採用「無過失理論」，取而代之以客觀上製品具有缺陷之要件，緩和了消費者就加害者主觀要件舉證之困難。（吉村良一，2005：262-263；伊藤進主筆，遠藤浩、川井健等編，1997：221-223）

雖製造物責任法一定程度地緩和了消費者針對加害者主觀要件之舉證責任，然針對「缺陷之存在」、「損害之發生」、「缺陷與損害發生之因果關係」之客觀要件是否應制訂相關推定規範，以減輕被害消費者之舉證責任，於製造物責任法立法研議當時則有過一番討論。（赤堀勝彦，2009：593-594）當時有論者提案「當被害人得證明其雖合理且適當地使用製品，但仍發生依該製品之性質通常不會產生之損害」時，推定製品缺陷存在（製品缺陷推定）」，或「於製造物存在缺陷時，如發生與該缺陷通常可能造成之損害為同一之損害時，即推定該損害係因該製品之缺陷所致（缺陷與損害間之因果關係推定）」；惟反論者則認為：前者所謂「合理且適當地使用」之前提事實與其他法律上推定之明文相比，過於主觀與抽象；後者則認為，如事實上已可證明「損害具同一性」時，實則無必要訂定推定之相關明文，運用「事實上推定」即得解決之（第 14 次国民生活

審議會消費者政策部會報告)；此外，尚應考量被害之性質與態樣會隨製品之態樣與特性而有所異，如一律以制度上之相同要件強行規定舉證責任轉換，對業者似過於不利，況於涉及生物化學之人身被害情形，發生症狀之原因因子多端，同樣地業者亦難以舉反證推翻之，是以法律上推定之方式為之者，似已超越了減輕被害人舉證負擔之機能，而有可能創設出業者原來所無之責任，如欲解決被害人舉證困境，毋寧應倚賴司法實務上依個案事例，活用「事實上推定」，以及建構國家或各地方政府之檢(驗)證研究機關、民間之檢驗研究機構或各大學之協助，盡可能使被害人得以利用而能證明缺陷、因果關係存在等要件事實之機制。(第14次國民生活審議會消費者政策部會報告)

最後，製造物責任法立法採納了上述反論者之意見，於法條中未設有相關推定規範，是依該法被害之消費者仍須對「缺陷之存在」、「損害之發生」、「缺陷與損害發生之因果關係」之客觀要件負舉證責任，致使消費者在訴訟上仍必須循民事訴訟法一般之舉證原則，即主張有利於自己之事實者應就此事實負舉證責任，被害人之舉證困境並未獲完全之解決。(朝見行弘，2013：32-33；赤堀勝彦，2009，593-594)

2. 舉證責任之緩和—事實上推定、疫學因果關係

日本民事訴訟上對於事實認定之心證程度，係採取「高度蓋然性」(約80%之確信)，而實務見解對於因果關係之舉證即有如此闡釋：訴訟上因果關係舉證，並非是毫無疑義之自然科學證明，而是參照經驗法則，綜合全部證據檢討之，證明至得認為特定事實將導致特定結果之關係之高度蓋然性，而其判定必須是一般人確信其真實性且無懷疑之程度，並以此為足(最判昭和50年10月24日(東大ルンバール・ショック事件))。

然於現今製品本身往往具有複雜之製造與流通過程之情況下，就製品之缺陷存在、缺陷與損害之因果關係要求嚴格之舉證責任，仍有相當難度。故而目前雖無法律上推定之適用，學說與裁判實務皆有認應運用論理法則、經驗法則以「事實上推定」之方式—即被害人雖無法以直接證據舉證主要事實之存在，但只要能證明從經驗法則可推認直接事實存在之間接事實時，即可推定主要事實存在—進行製品缺陷之存在與因果關係之判斷，減輕被害人舉

證責任之負擔（伊藤進主筆，遠藤浩、川井健等編，1997：224-225），且從食品對於安全性要求相較於一般製品更高之特徵來看，於食品事故發生時，缺陷之存在與損害發生間之因果關係之推定應更為強烈。（松居英二主筆，塩崎勤、羽成守編，2005：150-151）

其次，在公害訴訟、藥害訴訟等此種發生源與受害人集體因原因不明發病間之因果關係難以證明（欠缺經驗法則或可供參考之科學實證資料等）之情況下，更發展出所謂的「疫學的因果關係」（統計的手法），只要被害者得具體提出所謂「疫學四條件」，即認定因果關係成立，以緩和被害者之舉證困境：（青山善充主筆，中野貞一郎、松浦馨、鈴木正裕編，1999：293）

- （1）可疑因子於發病（損害）結果出現前已存在一定期間；
- （2）可疑因子作用越顯著，疾病罹患率（損害結果發生率）越高；
- （3）得說明可疑因子之分布消長與疾病（損害結果）之發生、程度之關聯性，並且無矛盾者—可疑因子去除後，損害結果發生率降低；
- （4）就可疑因子係造成損害結果乙事，得從生物學及既存之科學角度說明且無矛盾者。

雖有論者認為疫學因果關係之運用固於公害訴訟領域有其重要性，但其至多僅能證明「集團之因果關係」而不及於「個別的因果關係」，尤其是於大氣污染引發慢性支氣管炎此種不屬於非典型症狀之公害事件（如水俣病）即有相當疑義；然亦有學者（吉村良一，2002：242-244）與實務見解（津地四日市支判昭和47年7月24日（四日市喘息事件）、神戶地判平成12年1月31日（尼崎公害第1審判決）、名古屋地判平成12年11月27日（名古屋南部公害訴訟第1審判決））肯認，既個人屬於集團，而當其罹患已依疫學手法證明於集團中確實會因為該可疑因子而經常發生之疾病時，於無其他特別情事時，就個別之因果關係應至少為不同程度上之事實上推定。

另，於公害訴訟領域中之大氣污染事件中，尚涉及所謂「到達因果關係」之證明問題。嚴格來說，到達因果關係應要求就個別排出源之排出於大氣汙染物質（共同侵權行為成立時，共同侵權行為人排出於大氣物質之全體

或一部），為被害人所攝取吸入乙事證明之（大阪地判平成 7 年 7 月 5 日（西淀川大氣污染公害第 2-4 次訴訟））。日本民法第 719 條第 1 項規定：「數人因共同侵權行為致生他人損害時，各自對其損害負連帶賠償責任。不能知悉其中孰為加害人者，亦同。」依日本判例之法理，共同侵權行為之成立，對於「特定」被害人損害之發生，不論程度如何，必須證明至「特定」加害者之行為有到達之事實（加害行為之具體到達證明必要說）。（松本克美，2011：2858-2859）而目前相關裁判對於本條詮釋之有力說為：將共同關連性類型化為「強關聯共同性」、「弱關聯共同性」，結合民法第 719 條第 1 項之架構，如具有「強關聯共同性」，適用同條第 1 項前段（狹義之共同侵權行為），擬制個別加害行為與損害結果之因果關係，而無法適用個別減免責之抗辯事由；如僅具「弱關聯共同性」，則（類推）適用同條項後段（加害者不明之共同侵權行為），僅推定因果關係，個別加害人仍得舉證推翻而得以減免責。（松本克美，2011：2848-2853）而至於如何證明到達因果關係，其手法仍須借助大量之統計資料進行檢討。

（二）小結

現今食品製造分工流程複雜，且往往須運用相當專業知識之情況下，針對食品安全訴訟之舉證責任，實有必要運用相關舉證責任緩和機制已如前述。裁判實務上除了可運用一般之事實上推定方式外，因食品安全之議題於日本 1960 年代以降發生多起公害事件之時空背景下受到廣泛討論，且鑒於食品安全訴訟往往具有與公害訴訟類似之集團性受害、長時間受害及侵害源與損害間因果關係難以證明之特徵，是上述所謂疫學因果關係之緩和舉證責任方式，亦值得參考之。

第三節 我國與先進國家食品消費事件消費者權益保護之比較

消費者所面臨舉證責任之問題，在消費者已發生損害，惟難以證明係因被告廠商之食品所致者或消費者尚未發生損害，即提起請求損害賠償之情形，立法政策上應否放寬消費者之舉證責任，可從兩方向思考之。其一，按損害賠償之目的在於填補被害人之損害，有損害始有損害賠償，此為損害賠償

法制之基本精神，世界各國均然，因此，在無損害發生之際，若立法或在訴訟中，藉由減輕消費者就「損害」舉證責任之證明度要求或轉換「損害」之舉證責任予廠商，即可能與上開損害賠償制度之基本精神相違背；反之，若立於消費者未來有可能發生損害，且係因廠商不良之食品所增高之風險，此時，消費者若不能先行請求，日後若因無法舉證因果關係而失去請求之可能性時，是否對消費者不公平之觀點，以及廠商較具財力，可以透過保險制度，將損害賠償責任分散，預做規劃之觀點，放寬消費者因果關係及損害之舉證責任，亦非毫無立足點，此即涉及立法政策之考量。

經本文研究美國、歐盟、日本面對此一問題的時候之態度，發現原則上仍是維持由損害賠償之請求權人負責舉證證明其損害賠償請求權存在之主軸思想，雖就廠商之故意過失部分，或有採無過失責任者，或有採推定過失責任者，惟關於消費者受有損害之要件此點，尚未見有將其舉證責任倒置由廠商負擔者，雖然按照各國既有之法規，若干環境公害、藥害、醫療訴訟，或是潛伏期長之案件，負責舉證之一方易陷於舉證之困難，是普遍存在之問題，然而，外國立法例並未逕以訂定特別法之方式處理，而是由學說與司法實務，針對案件之特性，抽絲剝繭地發展出了事實上推定、疫學因果關係、流行病學因果關係等理論以補不足。另外，特別是針對消費者病徵尚未顯現之情況下，依照美國實務之見解，只要能符合特定之要件，即允許原告請求「未來醫療檢測」、「保險費用增加」等費用，實有助於保障潛在之被害人，這也是在上開兩個極端間尋得一折衷之處理方式，殊值我國參考。

表 8-1：我國與先進國家食品消費訴訟舉證責任之比較整理

		美國	歐盟	日本	臺灣
食品、毒物侵權等公害案件之舉證責任分配	行為	• 並無舉證責任倒置或減輕之明文，由原告負舉證責任	• 並無舉證責任倒置或減輕之明文，由原告負舉證責任	• 並無舉證責任倒置或減輕之明文，由原告負舉證責任	• 依照消保法第7條之1之規定，企業經營者需就其商品符合

		美國	歐盟	日本	臺灣
					當時科技或專業水準可合理期待之安全性，負舉證責任。
	損害	<ul style="list-style-type: none"> • 原則：並無舉證責任倒置或減輕之明文，由原告負舉證責任 • 例外：原告得透過罹患疾病風險升高之證明，減輕舉證責任 	<ul style="list-style-type: none"> • 並無舉證責任倒置或減輕之明文，由原告負舉證責任 	<ul style="list-style-type: none"> • 並無舉證責任倒置或減輕之明文，由原告負舉證責任 	<ul style="list-style-type: none"> • 並無舉證責任倒置或減輕之明文，由原告負舉證責任
	因果關係	<ul style="list-style-type: none"> • 原則：並無舉證責任倒置或減輕之明文，由原告負舉證責任 • 例外：如 	<ul style="list-style-type: none"> • 並無舉證責任倒置或減輕之明文，由原告負舉證責任 	<ul style="list-style-type: none"> • 原則：並無舉證責任倒置或減輕之明文，由原告負舉證責任 • 例外：透過 	<ul style="list-style-type: none"> • 食安法第56條第1項明文採行「因果關係推定」

		美國	歐盟	日本	臺灣
		<p>未能確定侵權行為人，且符合一定要件時，轉換舉證責任於被告</p> <ul style="list-style-type: none"> • 例外：透過流行病學因果關係，減輕原告舉證責任 		<p>事實上推定、疫學因果關係減輕原告之舉證責任</p>	
	故意過失	<ul style="list-style-type: none"> • 依照紐澤西州消費者詐欺法之規定，消費訴訟中，若被告有「積極詐欺」行為或銷售、廣告違反法規，被告之責任型態即轉為無過失責 	<ul style="list-style-type: none"> • 採過失推定原則 	<ul style="list-style-type: none"> • 採無過失責任 	<ul style="list-style-type: none"> • 食安法第56條第1項明文採行「過失推定」原則 • 消保法第7條採「無過失責任」

	美國	歐盟	日本	臺灣
	任			

資料來源：本研究整理

第四節 小結：我國食品消費事件消費者權益保護之改進方向

食品消費爭議案件具有科學證據不確定、侵害主體多元性、損害發生潛伏期長、接觸有害食品資料欠缺、損害發生之多因性、損害性質特殊等特性（蔡瑄庭，2008：16-18），因而導致被害人往往難以舉證證明損害及其損害與加害行為間之因果關係。針對此一舉證上之困境，立法者為因應近日不斷發生之食品安全事件，於103年11月18日三讀通過食安法第56條第1項，明文採納民法第191條之1關於「因果關係推定」及「過失推定」之規定，以減輕消費者之舉證責任。然而，食品安全事件之受害消費者於訴訟上所面臨之主要困境，往往係損害難以證明之問題。就此部分，因為立法者並未制定舉證責任倒置之相關規定，故若再次面臨塑化劑案件，在食安法新法下，消費者亦難在身體、健康無損害之情況下，獲得損害賠償。

本文以為，消費者食用原本不應存在於食品中之物質，當然會對於日後身體仍否保持健康有所疑慮，故針對消費者病徵尚未顯現之情況下，我國或可參酌美國實務之見解，在符合特定要件之前提下，即以消費者接觸有毒物質數量、有毒物質之性質、可能罹患之疾病種類、罹患疾病風險升高之比率及早期檢查之必要性，綜合判斷無症狀之消費者得否請求「未來醫療檢測」等費用，以保障潛在之被害人。惟，為避免課予業者過重之責任並防止消費者濫為請求，在請求前提要件之設計上，自不宜過於寬鬆。就此，美國法院以原告接觸有毒物質數量、有毒物質之性質、可能罹患之疾病種類、罹患疾病風險升高之比率及原告早期檢查之必要性，綜合判斷無症狀之原告得否請求醫療檢測費用，或可供我國借鏡參考。

再者，除上述放寬對消費者舉證責任之要求外，為加強消費者權益之保障，亦應加重食品業者的民事責任，促使中下游食品製造、加工、輸入與零

售業者加強自行控管食品原物料安全與流向，並要求其上游業者提供安全性檢驗報告始能加以使用。透過業者自律使得不法食品添加物因欠缺市場與銷售管道，自然消弭於無形。然而，依照我國消保法第 51 條及食安法第 56 條第 2 項之準用規定：「依本法所提之訴訟，因企業經營者之故意所致之損害，消費者得請求損害額三倍以下之懲罰性賠償金；但因過失所致之損害，得請求損害額一倍以下之懲罰性賠償金。」，可知消費者若欲對食品業者主張懲罰性賠償金，除請求之數額受限外，尚需證明業者之故意過失，而難以對不肖業者產生嚇阻效果。循此，本文建議或可於食安法中新增關於懲罰性違約金之規定，具體的修法方向為：食品業者所生產或銷售的食品經衛生主管機關抽驗出不符本法規定得添加並對人體健康有危害之虞的物質，經衛生主管機關裁處行政罰並確定者，因食用系爭食品而有健康危害或危害之虞的消費者得出示食品消費金額單據向食品業者請求賠償高於消費金額之懲罰性違約金。⁸

最後，依照現行食安法第 56 條之 1 之規定第 2 項第 1 款之規定，食安基金之用途僅限於補助因食安事件提起團體訴訟之律師報酬及訴訟相關費用，而不包括食品業者對於食安事件受害消費者之補償。就此，同為衛生福利部所主管，且用於為受害者提供救濟的「藥害救濟基金」法例，是否有值得參考之處，不無疑問。按藥害救濟基金係依藥害救濟法所設置，依藥害救濟法第 1 條規定所示，其目的在於：「使正當使用合法藥物而受害者，獲得及時救濟」，該基金以衛生福利部為主管機關。就財源而言，基金之來源包含：「一、藥物製造業者及輸入業者繳納之徵收金。二、滯納金。三、代位求償之所得。四、捐贈收入。五、本基金之孳息收入。六、其他有關收入。」；就實務運作而言，則以徵收金為其主要來源，以確保不虞匱乏。較諸與此，食安基金之來源並不包括對於食品業者之徵收金，因而財源不若藥害救濟基金龐大，如將消費者之損害賠償一概納入食安基金用途，恐有不足支應之疑慮。再者，食安基金亦不宜參考「藥害救濟基金」將食品業者之徵收金納入食安基金之來源，蓋藥害救濟基金之適用事件為「正當使用合法藥物而受害」

⁸ 現行法並無類似規定，僅能透過與食品業者協商之方式，請求高於消費金額之懲罰性違約金。例如劣質油品事件爆發時，臺北市政府消保官與味全公司、布列德麵包、德克士餐廳等業者即協商達成依消費者保護法(下稱消保法)第 51 條及食品安全衛生管理法第 56 條規定，業者除應賠償原購買金額外，另負擔 3 倍懲罰性賠償金與新臺幣 500 元之賠償原則。

之事件，然而食品安全事件則多半肇因於業者之違法行為，從而，若比照藥害救濟基金之模式，則無異造成由合法食品業者為違規業者買單之結果，有失公允。

另一方面，考量到食品安全保護基金的設置涉及有無必要針對特定消費關係之救濟訂定特別規範之必要，從而我國針對特定消費種類所設計之各種訴訟外爭議解決機制，例如金融消費者保護法之相關規範，似應具有相當參考價值。然而，「財團法人金融消費評議中心」依照金融消費者保護法所設置之基金，其來源為：捐助之財產、向金融服務業收取之年費及服務費、基金之孳息及運用收益，以及其他受贈之收入，惟其用途尚不包含金融消費者訴訟相關費用及損害之補償等。同理觀之，食安基金之用途似亦不宜將消費者之損害賠償納入。

本文以為，雖然論者有謂，基於消費者權益之保障，應將「消費者之損害賠償」列入食安基金之使用範圍，以避免政府向業者裁罰取得巨額罰款後，反致食品業者無財力再負擔對消費者之損害賠償（消基會，2013）。惟，食安基金之來源有限，如將消費者之損害賠償一概納入食安基金用途，恐有不足支應之疑慮。再者，食品安全事件則多半肇因於業者之違法行為，與藥害救濟基金係針對「正當使用合法藥物而受害」所為之補償有所不同，自不宜比附援引將消費者補償納入基金之用途。退步言之，縱未來立法選擇將消費者之損害賠償納入食安基金之用途，亦應為一定適用範圍之限縮，解釋上宜限於消費者醫療費用等支出，而不應包山包海將消費者因購買產品之財產上損害亦納入，以兼顧消費者權益之保障及食安基金收支之平衡。

第九章 食品安全管理公私協力之比較分析

第一節 公私協力之概說

一、公私協力之意義

(一) 概念

公私協力 (Public Private Partnership, PPP)，又稱公私夥伴關係，一般被理解為一集合概念，泛指所有公部門與私部門共同處理事務之情形。論者有認其概念可被理解如下：「公組織對私主體委以下列事項有關之任務與責任：1.關於諸利益之衡量或財貨、服務分配之決定，或執行、實現此決定；或是，2.為準備公組織作成此決定，或作為公組織不作此決定之替代，收集、形成、提示有關自己利益以外利益之資訊。」(山本隆司，2008：176)

另，德國史拜雅行政學大學公法學教授 Jan Ziekow 指出：「當吾人嘗試對於公私協力相關問題進行法學分析時，首先面臨到的難題，將是缺乏專有名詞上之精確性。」；歐盟執委會認為下列特徵，對於將國家與私人間之合作認定為公私協力，是具有啟發性的 (Jan Ziekow，2010：221)：

1. 長期存續之計畫關係。
2. 由私經濟負擔部分之計畫經費。
3. 私經濟主體對於各計畫階段之參與
4. 由公部門夥伴確立目標，並為維繫目標進行監督。
5. 風險分擔，並移轉風險予私人夥伴。

是論者有嘗試將公私協力更精確的定義為：「國家高權主體與私經濟主體間本於自由意願，透過正式之公法或私法性質雙方法律行為，抑或非正式之行政行為形塑合作關係，且彼此為風險與責任分擔之行政任務執行模式」。(詹鎮榮，2009：101-159) 並且，從行政任務不是由國家單獨履行的

角度來看，公私協力與功能民營化、部分民營化，在概念上有類似之處。
（詹鎮榮，2005：7-8）

本文以為，於我國法下，並沒有對公私協力的概念在法條上做明文的界定，而是散見在各個行政法各論的制度中予以體現，如促進民間參與公共建設法、政府採購法等制度，而使私部門能夠循著法定程序參與公共事務，而於行政法總論的層面，行政程序法第 16 條規定：「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。（第 1 項）前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。（第 2 項）第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。（第 3 項）」此為我國委託私人行使公權力之總則性質之明文規定。另，除依循前開之法定途徑，行政機關委請私部門提供服務，亦可透過與私部門締結私法契約或公法契約為之，故於實際面上公私協力除了受委託行使公權力需有法規依據外，其他之勞務給付均可以契約約定為依據，是公私協力於我國的發展，基於契約自由原則可謂相當的活絡，只要是公私部門共同執行工作，以促進公共利益者，不問其法律形式，應均屬之。

二、公私協力之類型

基於上述概念之闡釋與定義，公私協力基本上可以分為下列類型：（詹鎮榮，2005：9 以下）

（一）行政委託

行政委託是目前行政實務上最常運用之公私協力模式，也是法制上問題較為複雜，學說意見較為分歧之類型。

（二）公私合資事業之經營

公司合資事業，又稱公司合營事業，係指政府與人民共同參與一事業，並經營特定之業務。

（三）政府與民間共同參與公共建設

指公部門與私部門共同參與中央與地方基礎建設之規劃、興建、維護與經營等事項。

(四) 公私合作管制

近年來，公私協力進一步延伸到經營管制與監督行政領域。（莊國榮，2013：309-311）

第二節 我國食品安全管理公私協力之現況⁹

一、風險評估與資訊揭露

(一) 風險評估

我國風險評估之公私協力機制，舉其重要者，為 102 年 6 月 19 日修正通過之食安法第 4 條「食品風險評估諮議會」。其要求衛福部建立風險評估及諮議體系時，應召集食品安全、毒理、風險評估之專家學者及民間團體，組成風險評估諮議會，由代表社會整體利益之第三方參與主管機關職權行使，有助民間團體及專家學者監督食品安全之決策及行政，惟風險評估後，相關行政管理及管制措施之採行，仍為各主管機關之權責，故該諮議會僅為協助風險評估之建議性機關，而非受託行使公權力之第三人（張永明，2014：96-97）。另，諮議會之組成、議事、程序與範圍及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

為此，衛福部依上開授權，於 103 年 1 月 10 日公布「食品風險評估諮議會設置辦法」，依此辦法，諮議會每半年至少須開會一次，必要時得召開臨時會議（第 6 條），其任務，係依科學證據、事先預防及資訊透明原則，對風險評估事項提出諮詢及建議（第 3 條），而諮議會委員由衛福部部長聘任（第 4 條），任期為三年（第 5 條），各委員為無給職（第 10 條），其應獨立行使職權，不受任何干涉（第 11 條），且其會議資料、委員意見及會議結論應予保密，除非經主管機關核定公開，否則諮議會委員及列席人員對會議資料、委員意見或會議結論（僅會議結論得例外核定後公開）應予保密，不得洩漏，以確保各委員得獨立行使職權（第 10 條），目前「食品風險評估諮

⁹ 關於「業者自主管理」主要係探討食品安全領域當中業者本身之自律、自主規範（雖我國現況多為他律），其本身所討論者即屬公私協力之態樣，詳細內容可參本研究報告第 5 章，於此不贅。

議會」委員共 18 人，並由食藥署副署長擔任召集人，其中，三分之一為衛福部食藥署官方內聘委員。

（二）資訊揭露

我國資訊揭露之公私協力機制，舉其重要者，為食安法之「食品安全通報系統」。依食安法第 6 條第 1 項規定：「各級主管機關應設立通報系統，劃分食品引起或感染症中毒，由衛生福利部食品藥物管理署或衛生福利部疾病管制署主管之，蒐集並受理疑似食品中毒事件之通報。」，並依同條第 2 項，醫療機構為法定之義務通報人。其目標係以公眾力量，督促主管機關積極行使職權，以降低危險事件產生之損害，並使公眾均得參與、搜集、揭露、知悉食品安全之危險源；其通報內容，係為「疑似但非經證實」之食品中毒事件。

該食品通報系統之實施，對消費者而言，或可達到預防食品安全危害之效果，惟對「疑似中毒事件」之食品業者而言，於事件未釐清前，似有間接遭受處罰效果，因此，論者有謂該資訊通報系統雖以公私合作之方式進行，但仍不失為國家高權行為，屬行政程序法之「行政指導」，雖不具法效性，惟仍對關係人（業者）之權利產生干預效果（張永明，2014：102-103）。

二、源頭管理

「食品追溯追蹤」是指食品從原料生產、加工、流通、銷售的每一個階段，都可以向上游追溯，或下游追蹤。所謂追溯追蹤制度，係指業者必須透過書面或電子化方式留存相關生產紀錄，如產品資訊、標記識別、供應商資訊、產品流向資訊等，並具備連結食品鏈（前一階段與後一階段）的能力。

按主管機關為明確規範食品及其相關產品追溯追蹤系統之規範對象及應建立記錄資料範圍，依食安法第 9 條第 2 項規定，訂定「食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法」，總計 10 條，明定食品業者從事製造、加工、調配業務時，建立追溯追蹤系統之紀錄資料範圍（第 4 條），與食品業者從事輸入業務時紀錄資料範圍（第 5 條），以及食品業者從事販賣、輸出業務時之紀錄資料範圍（第 6 條），並包含食品業者從事包裝業務時之紀錄資料範圍

（第 7 條），而業者於登錄相關紀錄資料時，即係在履行行政法上之一般協力義務。

並且，為確保食品追溯或追蹤系統資料之正確性，且有效協助主管機關之稽查效能，食安法於 103 年 12 月 10 日修正公布施行，於該法增定第 9 條第 2 項，授權中央主管機關分階段公告食品業者應使用電子發票，以利產品追溯追蹤；並為利中央主管機關即時掌握產品追溯或追蹤系統之相關資料，於同條第 3 項明定食品業者應以電子方式申報，落實源頭管理之目的，同時要求業者依其規定之方式履行其協力義務（衛生福利部食品藥物管理署，2014）。

制度面上，目前之加工食品追溯網有新舊兩版網站，鮮乳類產品資訊集中於舊加工食品追溯網，其他類產品可上新加工食品追溯網，人民可以藉由系統查詢，瞭解該項食品在食品鏈的移動情形，並取得該批食品的紀錄資訊。此外，於食品資訊的登錄上，目前衛福部食藥署已將食品添加物等業者優先納入強制食品登錄制度，並建置網站 <http://fadenbook.fda.gov.tw/>（「非登不可」），如此，衛生機關即可掌握國內食品添加物廠商、其產品種類及流向，加以列管稽查，由源頭杜絕食品添加物非法使用或濫用，提供食品製造業者選購優良產品。

另，農委會為提升農產品與其加工品之品質及安全，亦於 96 年 1 月 29 日公布施行「農產品生產及驗證管理法」，按該法第 7 條第 1 項，中央主管機關得就國內特定農產品實施自願性產銷履歷驗證制度。必要時，得公告特定農產品之項目、範圍，強制實施產銷履歷驗證制度。而執行驗證之驗證機構，依同法第 3 條第 5 款規定，包括經中央主管機關審查合格之委託機關、法人，具有執行本法所定認證工作資格者，期藉由符合標準之民間機構為農產品之安全、衛生之驗證，提升我國農產品之品質。此亦為另一透由公私協力之方式，落實我國食品安全。

三、上下游產銷鏈監測機制

茲列舉我國目前於食品安全管制制度上，得由主管機關委託民間機構協力辦理者：

(一) 食安法第 21 條

經中央主管機關公告之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，其製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出，以及食品所含之基因改造食品原料，其健康風險評估審查之查驗登記業務。

(二) 食安法第 37 條

食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑之檢驗，其檢驗工作可委任、委託經認可之相關機關（構）、法人或團體辦理；而檢驗機關之認證工作，亦得委任、委託相關機關（構）、法人或團體辦理。

而針對上開業務，主管機關亦分別依法制定相關業務委託辦法，以茲因應：依食安法第 21 條第 4 項規定，主管機關制定了「食品與相關產品查驗登記業務委託辦法」，依據該辦法，查驗登記業務之委託範圍，包括新申請許可證及許可證之換發、補發、展延、移轉、廢止、登記事項變更等事項，是民間機構就此範圍內均有參與公共事務之權利；依食安法第 37 條第 3 項規定，主管機關則是制定了「食品衛生查驗業務驗證機構認證委託辦法」，將檢驗機構認證條件及程序、認證檢驗機構之管理、委託辦理認證工作之程序、受託認證機構之管理等事項加以具體化。

四、消費者權益保護

關於消費者權益保護之推動，除政府部門外，民間消費者保護團體之力量亦不容忽視，目前我國民間消保團體，如社團法人台灣消費者保護協會、社團法人台灣消費者協會、社團法人中華設計裝修消費者品質保護協會、財團法人中華民國消費者文教基金會、財團法人崔媽媽基金會、社團法人臺中市消費者權益促進會、社團法人臺中市保險契約消費者權益促進會等，依消費者保護法（下稱消保法）第 28 條規定，可就市售食品（之標示及其內容）進行調查、檢驗、比較；接受消費者申訴，調解消費爭議、處理消費爭議，提起消費訴訟等。

(一) 消保團體之食品抽（檢）驗權

在衛生主管機關因受限於人力與能力，而無法做到全面檢驗市售食品之情況下，民間消保團體即得以定期抽購市售食品檢驗之方式，適時發揮「補

位」功能，提供消費大眾更多之商品檢測資訊。然而，針對 102 年 5 月 23 日行政院會通過之消費者保護法第 29 條文修正草案，以及 102 年 6 月 9 日食安法（現食安法）增訂第 40 條、103 年 8 月 13 日發布施行之食安法施行細則第 24 條，民間消保團體皆提出其等之抽驗權將因前開修法受到相當抑制之質疑（中華民國消費者文教基金會，2013；中華民國消費者文教基金會，2014a）。

蓋消保法修正草案第 29 條第 3 項規定：「消費者保護團體發表前項檢驗結果後，應公布其取樣、儲存樣本之方式與環境、使用之檢驗設備、檢驗方法及經過，並通知相關企業經營者。」要求民間消保團體提供檢驗之細節；食安法第 40 條更要求發布食品衛生檢驗資訊時，應同時公布檢驗方法、檢驗單位及結果判讀依據，且依同法施行細則第 24 條，其內容包括 1.檢驗方法：包括方法依據、實驗流程、儀器設備及標準品；2.檢驗單位：包括實驗室名稱、地址、聯絡方式及負責人姓名；3.結果判讀依據：包括檢體之抽樣方式、產品名稱、來源、包裝、批號或製造日期或有效日期、最終實驗數據、判定標準及其出處或學理依據。如此修法，恐會讓實驗室怯於發布食品檢驗報告，造成各民間實驗室「明哲保身」，只敢接安全的食安檢驗案件，形同干擾民間檢驗權。

（二）消保團體代為提起消費者賠償訴訟

依消保法第 49 條規定，消費者保護團體於符合一定要件基準下，得以自己之名義，提起消費者損害賠償訴訟。然消費者於消費訴訟所面臨之困境，除舉證上之困難外，尚因食品消費之金額相對較小，使得投入救濟程序之成本與費用成為相對而言較高之門檻，在投入成本與回收不成比例之情形下，即便消費者保護法已有前開團體訴訟之相關規定，消費者在食品安全事件發生時，亦往往寧可自行吸收損害，而不願尋求救濟。是為解決食品消費者權益在救濟途徑中之諸多困境，引進更多之民間力量協助爭取消費者權益，食安法已陸續進行修法，包括：

1. 103 年 2 月修法新增第 56 條之 1 規定，設置食品安全保護基金之制度，並依同條第 4 項第 1 款規定，該基金之用途係用於補助因食安事件而依

消保法規定提起之消費訴訟相關費用，以期於既有之消費者保護法令之前提下，透過基金之運作，消彌消費者權利救濟之不便與不利。

2. 103 年 12 月修法新增第 56 條第 5 項規定，使「食品消費事件」中受消費者保護團體委任代理消保法第 49 條第 1 項訴訟之律師，就該訴訟得請求報酬，毋庸受消保法第 49 條第 2 項後段所定之團體訴訟律師不得請求報酬之限制，以鼓勵律師積極參與食品消費事件團體訴訟。另，為因應「食品消費事件」團體訴訟之律師亦得請求報酬規定之通過，食安法第 56 條之 1 第 3 項第 1 款，亦新增「食品消費事件」團體訴訟律師報酬之基金用途，藉以鼓勵律師加入團體訴訟，共同為消費者爭取權益。

五、公協會運作之現況

目前我國食品相關之公協會，除了各類食品之同業公會，如各地方之糕餅商業同業公會、台灣區飲料工業同業公會等外；尚有不分食品類別，廣納各界人士，針對提升食品安全、品質、製造技術之公益法人，如「臺灣食品產業發展協會」、「臺灣食品產業策進會」、「中華食品安全管制系統發展協會」等；以及推動食品安全衛生專才投入相關產業與管理，如「台灣食品技師協會」等。

就上開公協會之運作現況，如係同業公會者，多以推廣同業食品之商業活動為主，並協助政府推行法令之推行或接受委託案等，且有論者指出：目前我國食品相關公會未若醫師公會、藥師公會等，有一經過整合、組織化之運作及設計（魏任廷，附錄四—4）。至於同業公會以外，致力於提升食品安全、製造技術等之全國性公益法人，或有收集世界各國食品安全資訊公會員參考，或有辦理相關訓練研習課程（含研討會），或提供輔導、諮詢，接受政府專案委託，甚至已陸續推動產業自主管理。例如臺灣食品產業策進會之「食品業者自主管理服務平台」、「食品業數位學習平台」目前已在建置中。

第三節 先進國家公私協力之經驗與現況

一、歐盟—以德國之殘留農藥管制、消費者團體運作為例

(一) 殘留農藥管制

以農藥殘留標準為例，在歐盟現行《第 396/2005 號規定》(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)¹⁰之框架下，歐盟境內之生產者、製造商、進口商等皆須遵循該最高容許農藥殘留規定指令之標準，當地之執行與檢查，則由各會員國因地制宜加以落實轉換；而除了前述設定之標準外，歐盟另一項重要行政任務即是「管控」，其方式非僅止於官方之行政手段，而是同時借助民間力量為監督，當然其前提必須是事前之資訊公開與透明（劉小蘭，2011：81-83）。

德國身為歐盟的會員國之一，其於農藥管制上，自應依循上開架構，而其管理途徑多元，除政府運用具公權力性質之行政檢查外，一方面亦藉由民間團體之參與及業者自律之公私合作，達成農藥殘留管制目的，進而為食品安全及消費者健康把關，以民間團體監督為例，由中立、獨立之基金會（例如由官方出資成立之「勞務暨商品檢測基金會（Stiftung Warentest）」）或由民間雜誌社透過定期出版評比報告，藉由資訊公開以影響消費者之選擇；另外，業者於前述資訊公開透明之情況下，為避免商譽受損、防止損失（以德國連鎖超市為例，一旦生鮮蔬果被檢測出有超標之農藥殘留，該等訊息除會刊載於報章媒體外，亦會揭露於前述之評比報告或雜誌，將重大打擊消費者對業者產品之信心），亦會於內部自行監控農藥殘留值，形成業者自律（劉小蘭，2011：83-88）。

(二) 消費者團體運作

¹⁰ 2014 年 10 月 23 日之最新修正詳見

http://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/legislation/max_residue_levels_en.htm，最後瀏覽日期：2014 年 12 月 25 日。

德國之消費者保護制度中，官方機關乃是扮演法律訂定、制度建立與協助民間消費者保護團體推行相關業務角色，民間之消費者保護團體則主要負責協助消費者主張個人權益、提供消費相關資訊、代替或直接提起消費爭議訴訟等任務。然於官方機關與民間團體間，有著良好的互助及配合機制：由官方機關每年編列預算補助民間消費者保護團體之業務推行，民間消費者保護團體則協助政策之推動及法案研訂（葉慶元、陳碧珠、王室富、許惠冠，2011：58-59）。

具體而言，德國於聯邦層級設有食品、農糧及消費者保護部（**Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**：BMELV），主管包括食品安全、化妝品、日用雜貨、消費者保護政策、產品安全等相關業務；消費者團體之部分，除上開由聯邦政府出資設立之「勞務暨商品檢測基金會」，比較重要者，尚有「聯邦消費者保護中心總會（**Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V**：VZBV）」。前者為民間財團法人，其預算大半來自出版物收入，並接受政府一定之補助，其所為之檢驗評比報告，據統計有約 3 分之 1 德國人於購買重要物品時，會參考該基金會之評比報告；後者則由德國 16 個邦之消費者保護中心、25 個與消費者政策工作相關之團體等組成，其預算約 85% 來自 BMELV，其餘來自會員會費、出版物收入或聯邦、歐盟之相關計畫資金，主要業務包括消費資訊提供、消費者團體之進修培訓、消費政策建議以及消費者團體訴訟等（消費者庁，2013）。VZBV 之經費雖多來自官方，但其仍係獨立於政府外之組織，於聯邦之架構下與各邦之消費者保護中心合作。

關於消費者團體執行任務之內容，就消費者團體訴訟之方面，截至 2014 年 7 月 1 日止，包括 VZBV 雖有 77 個具備提訴適格之團體（**Bundesamt für Justiz**，2014），然於實務運作上多由全國性團體之 VZBV 進行交涉、提訴，由地方性團體進行則較為少見（內閣府国民生活局，2006：23），且消費者雖得讓與小額請求權予消保團體統一進行訴訟，惟時常囿於經費不足（高額律師費為主要風險）、調查困難等因素，實際執行上仍有諸多困難；就市面上相關商品抽檢（驗）權方面，實務上各邦之消費者保護中心，或自行對於市場上之相關產品採樣檢驗，或由消費者寄送相關樣品，再決定是否提出（不作為）訴訟（葉慶元、陳碧珠、王室富、許惠冠，2011：42-43）。

二、日本—以民間登錄檢驗機構、HACCP 導入為例

(一) 民間登錄檢驗機構

民間登錄檢驗機構得進行之檢查項目包括基於日本食品衛生法第 25 條之製品檢查 (Tar 色素檢查)、同法第 26 條之命令檢查, 或受委託進行檢疫所對於輸入食品所為之監視檢查之試驗業務, 或經各地方政府等採樣之食品之檢查 (同法第 28 條第 1 項參照), 截至 2014 年 4 月 3 日, 目前已登記在案之登錄檢驗機構計有 102 個 (厚生勞動省, 2014)。

另, 依日本食品衛生法第 31 條以下規定, 登錄檢驗機構作為政府之代行機關, 其必須符合一定之登錄基準 (包括製品檢查之種類、經驗、信賴性之確保、法人之中立性、公平性, 同法第 33 條第 1 項第 1 款至第 3 款參照), 而只要符合該基準, 不論是何種型態之法人皆可成為登錄檢驗機構, 惟登錄檢驗機構於進行登錄之相關檢驗作業前, 其檢驗業務相關規程必須先獲得厚生勞動大臣之認可, 並且接受各地方厚生局每年 1 次以上之內檢査 (關東信越厚生局健康福祉部食品衛生課, 2013)。

(二) HACCP 導入

目前日本國內就 HACCP 導入之比率, 大企業雖有 8 成, 但占食品業界大宗之中小企業卻不滿 3 成, 為因應食品產業全球化 (要求交易對象提供 FSSC22000 等經 GFSI 認可之認證標準) 考量其國內之食品產業導入 HACCP 之比率有限, 且鑒於日本國內對於 HACCP 並無統一之評價 (目前於日本國內運用之 HACCP 制度有依 1995 年食品衛生法改正時導入之「綜合衛生管理製造過程承認制度」、以地方自治體或業界團體為主體之認證體系、ISO 規格等認證機關結合 ISO9001 與 HACCP 之認證等), 是日本專家學者研擬出三大方針, 包括 (農林水產省, 2014: 1-13) :

1. 建構一個國際通用之關於食品安全, 消費者信賴確保之管理規格與認證體系。
2. 專業人才之養成, 包括食品業者內部之監督者以及參與策劃國際標準制定之人才。
3. 向海外廣布宣傳相關情報。

為具體化前開方針之實施，有賴食品業者等、業界團體、地方自治團體、國家各司其職，例如就專業人才養成與向海外發布情報之部分，期待由食品業者致力行之，而如業者本身對於人才養成力有未逮，則考慮由業界團體進行相關指導之支援（農林水產省，2014：14-15）。

三、美國—以食品風險分析架構及 NAIS 為例

（一）食品風險分析架構

關於美國食品安全對策，「風險分析」可謂扮演了舉足輕重之角色，其架構大致上可分為以科學分析為基礎之「風險評估」，進行檢查與控管之「風險管理」，以及關於風險相關資訊揭露、意見交換之「風險溝通」三方面。其中，由於風險評估涉及科學數據分析，主要是由一些研究機關去進行，以肉類食品為例，實務上係由美國農業部農業調查局（USDA ARS：United States Department of Agriculture Agricultural Research Service）、大學研究單位、民間研究機構、美國國立養牛協會（NCBA：The National Cattlemen's Beef Association）等機構單位參與或予以協助（USDA，2013；John Spriggs & Grant Isaac，2001：49-50），基於前開研究機關所為之風險評估，再由農業部（USDA）下設之食品安全檢驗局（FSIS：Food Safety and Inspection Service）、動植物檢疫局（APHIS：Animal and Plant Health Inspection Service）與美國健康與人類服務部（USDHHS：United States Department of Health and Human Services）下設之食品藥物管理局（U.S. Food and Drug Administration）聯合進行風險管理。

此外，美國之大學設有食品相關科系者，亦與官方保持密切之合作關係，學生之實習結果對於 USDA 資料庫之建立與完備貢獻良多，如此，大學最先端之研究可於第一時間運用於生產現場並且反饋之（USDA Center for Nutrition Policy and Promotion，2011）。

（二）全國動物個體識別系統（NAIS：National Animal Identification System）

此為美國農業部自 2004 年開始推動之計畫，目的是為了提供州政府、聯邦政府有足夠之能力與資源標識所有動物及飼育場，以便迅速對應動物發生疾病等衛生問題之緊急事態，該項計畫係由州政府、聯邦政府、家畜飼養產

業所共同推動，並且分階段實施，初期乃一自願性計畫，透過動物飼養業者自願參與該計畫並提供測試後意見，其方式係由生產者等向政府申請登錄其設施，標示動物識別碼，並將前開情報提供予管理連結飼養動物識別碼與飼養廠識別碼之情報系統之企業，該等企業則須先向 USDA 提出參加申請，於其系統符合一定基準下，與政府簽定正式之合作協議契約書，依契約約定該動物追蹤處理系統之開發責任歸屬 APHIS，民間業者則免費提供為動物識別目的之相關資訊；同時 USDA 亦與產業界、州政府所有之動物追蹤資料庫簽定合作協議書以完成與 NAIS 相關資料庫之整合（許輔，2009）。

至於當初考量以公私協力之方式之理由在於：如僅由聯邦政府實施，可能無法獲得來自產業界與各州之贊同，致使全部費用須由聯邦政府支出，且計畫是否能達成預期目標，亦須倚賴飼養業者將其管理之動物遷移資料回報予負責之官員，而 NAIS 計畫本身對於公、私部門皆會帶來一定之好處，如分由公部門、私部門進行開發即非明智之舉（農林水產政策情報センター，2008：43）。

第四節 我國與先進國家公私協力之比較

參酌上開我國與先進國家如德國、日本、美國之公私協力經驗與現況，茲簡要整理如下表：

表 9-1：我國與先進國家就食品安全管理之公私協力比較整理

	外國經驗與作法	臺灣現況
風險評估	<ul style="list-style-type: none"> 以美國就肉類風險評估為例，係由 USDA 內部研究單位、民間之專家學者（包括業界團體）參與其中。 	<ul style="list-style-type: none"> 設置有食品風險評估諮議會，委員由官方、食品安全、毒理與風險評估等專家學者及相關民間團體代表組成。
源頭管理	<ul style="list-style-type: none"> 以美國 NAIS 計畫為 	<ul style="list-style-type: none"> 食品追蹤追溯系統：以法

	外國經驗與作法	臺灣現況
	<p>例：針對部分品項採強制性登錄。計畫推展初期，USDA 除協助推動該計畫之基礎建設，亦與產業界積極合作，如訂定合作協議、於各種團體間推廣場地登記、與產業團體、供應商、賣場等合作；且為持續改進蒐集資料之效率與正確性，官方仍持續與產業界密切合作。</p>	<p>令規定方式，授權主管機關分階段公告特定業者強制登錄資料以建置追蹤追溯系統。</p> <ul style="list-style-type: none"> 農產品產銷履歷：原則上僅就特定之主要品項採自願性，惟以法令規定方式，授權主管機關於必要時得公告特定農產品之項目、範圍，強制實施產銷履歷驗證制度。
上下游產銷鏈監測機制	<ul style="list-style-type: none"> 以日本民間之登錄檢驗機構為例，其依法得進行製品檢查、命令檢查、輸入食品之監視檢查試驗、經地方政府採樣之食品檢查等。而該等登錄檢驗機構，受到政府相當之監督，如事前應符合一定登記標準、業務規程取得許可及年度定期入內檢查等。 	<ul style="list-style-type: none"> 食品查驗登記業務可委託民間辦理（食安法第 21 條）。 食品檢驗工作與檢驗機構之認證業務均可委託民間辦理（食安法第 37 條）。 主管機關針對上開業務均已訂定相關業務委託辦法。
消費者權益保護	<ul style="list-style-type: none"> 以德國消費者團體運作為例，其得透過對市面上產品進行之不定期抽 	<ul style="list-style-type: none"> 我國消費者保護團體得透過對市面上產品進行之不定期抽驗達成民間監

	外國經驗與作法	臺灣現況
	<p>驗達成民間監督目標；且於符合一定條件下，得代表民眾提起團體訴訟。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 目前德國具備提起消費者團體訴訟適格之團體有 77 個。當中較具代表性之全國性團體 VZBV，最大經費來源係來自於官方。 	<p>督目標；且於符合一定條件下，得代表民眾提起團體訴訟。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 目前我國具備提起消費者團體訴訟適格之團體僅有 2 個。其中「消基會」最大經費來源係來自出版物收入及民間贊助。

資料來源：本研究整理

由上表整理可知，我國與先進國家就食品安全管理機制之公私協力部分，在大方向架構上，例如食品之檢驗可由民間之檢驗機構為之、風險評估機關有民間之專家學者人士參與其中，以及由民間之公益法人以公正第三方之角色，定期對市面上食品抽驗，為消費者健康把關，甚至代表消費者提起團體訴訟等，並無甚太大差別。惟就細部而言仍有其不同之處：如我國食品檢驗機構之認證業務，亦得委由民間進行，然以日本為例，其登錄檢驗機構除須符合法令所訂定標準外，該等機構之相關業務規程須取得厚生勞動大臣之許可，且受定期之內檢査等，公權力監督之程度似較我國深入；消費者權益保障方面，我國目前少數具提起消費者團體訴訟適格之代表性之消保團體「中華民國消費者文教基金會」，其經費來源多來自民間，與德國 **VZBV** 之經費主要來自官方，並於聯邦之架構下與各邦之消費者保護中心合作之模式有別，且從數據上觀之，我國消費者團體具團體訴訟適格之比例遠低於德國（德國人口約為我國人口 3.5 倍，但得提起消費者團體訴訟之團體數量為我國的 38 倍）。

另，食品安全除了取決於業者良心進行自主管理外，相關從業人員亦必須有足夠之專業知識始能相輔相成，以日本近期為提升其國內企業導入

HACCP 比率之計畫內容為例，該計畫內容即明確意識到食品從業人員專業之培育，是可期待由業者方面去推動與完成，並善用業界團體之力量，惟我國目前食品業界團體尚待整合，而食品業者本身似亦較欠缺此種意識。

第五節 小結：我國公私協力之改進方向

一、風險評估與資訊揭露

（一）風險評估

首先，立法者或可明文規定食品安全係屬中央政府、地方政府、業者及消費者之共同責任，並於維護國民健康之基礎下檢討現行風險評估之組織及權限，以強化風險評估之中立性與客觀性。其次，進一步完善我國現行風險評估之組織—「食品風險評估諮議會」之制度及配套措施，例如諮議會之議事程序決議效力等事項；並得考量以法律擴張其權限，例如明定風險溝通條款、強化委員會之調查權限、評估結果有拘束食品安全管理機關之效力、評估過程與結果之資訊公開等措施，以建構完善之風險評估制度（徐良維，2014：44-45）。

另，為落實風險評估與風險管理分離，以強化風險評估之中立性與客觀性，似可效法歐盟法關於委員之公開遴選程序。或可仿比較法例，設置獨立於公部門（政府機關）外之風險評估機構，如學校或是一個獨立之財團法人機構，惟應克服組織運作及經費等問題，並廣納法律及經濟分析等專家（馮潤蘭，附錄二—3）。

（二）資訊揭露

風險的不確定性特徵，使主管機關無法在進行決策時即為準確之事實認定或調查，故風險分析之正當性，一方面為科學證據之支持，另一方面為消費者、食品業者等利害關係人對決策者及管制措施的信賴，而該信賴之建立，得經由公私協力中公眾參與決策程序、透明且廣泛之資訊揭露及利害關係人陳述意見程序等方式（楊岱欣，2014：119-120）。

另有論者認為，如有一機制促使經常從事檢驗之人，特別是民間的檢驗機構，對於檢測過程中之一些不尋常訊號或檢測結果進行通報，讓主管機關及早發現，實屬重要；若能由政府或民間機構自行出資，由獨立民間機構建立諮詢窗口及處理平台，處理民眾食品安全之相關問題，亦將有助於完善化資訊揭露機制，無論借由公部門或私部門，均應力求資訊傳遞平台的多元化（陳君如，附錄二—1），且該平台之設置，除食品安全、衛生及毒理之專家外，應廣納法律及經濟分析等多元人才（馮潤蘭，附錄二—3）。

（三）本文建議

因風險評估領域涉及相當之科學專業而須由專業人士進行，在既有之法令架構下，就專家遴選仍應延續廣納民間各領域人才之作法，並網羅學界甚至是來自產業界方面之協助。至於是否仿照外國立法例，於公部門外另設置一獨立之風險評估機構，考量目前我國已有食品風險評估諮議會且有相關法規配套以茲因應，本文以為，較為可行之法毋寧是先檢討現行該風險評估之組織及權限是否以及如何維持其客觀、中立性，包括以立法方式訂定委員遴選程序、議事程序等，甚至進一步強化委員會之調查權限、評估結果效力等。而就資訊揭露部分，考量食品安全相關資訊提供與風險溝通之國家高權色彩較為淡薄，在政府預算有限以及代表公權力之立場下，善用業者以及非營利組織等提供、蒐集情報，甚至擔任風險溝通之角色，例如由政府補助民間機構建立食品安全資訊諮詢窗口及處理平台，應屬可行。

二、源頭管理

（一）業者自主管理

藉用民間力量輔導建立業者自我管理機制，邀請各領域學者專家，就業者之生產流程，包含加工場規劃、加工原料進料管理、廠區作業規範、加工流程及產品包裝標示等進行輔導改善，協助業者建立自主品管機制（黃美華，附錄二—6）。

（二）食品衛生檢驗

1. 現階段政府的人力應該是不夠的，但也難去擴編，以養殖水產品藥物殘留的查驗為例，農委會漁業署並沒有檢驗部門的設置，因此對於未上市產品查驗的檢測分析都是委託民間認證的檢測機構辦理。衛福部食品藥物管理署及地方政府衛生局雖設有檢驗部門，例如所查之東西須檢查藥殘，還是要委託外面之技師，這些檢驗如果全面進行的時候，但目前檢驗的能量不夠，因此借助民間的量能是必須也是必然的。（陳君如，附錄二-1）
2. 食品之檢驗與監測，應該讓經過認證的民間團體來參與，並依據認證公告的方法，由其來進行監督、採樣，以監督產品之源頭管理，否則實務上如僅依靠消保官或是食藥署所配置的人力來管制，其力道係顯然不足的，並且應該將檢測所得之資料上網公開，透過社會大眾、民間團體、NGO、消基會及環保團體等力量來加以共同監督，如此方能落實食品安全之源頭管理。（吳焜裕，附錄四-1）
3. 建議民間實驗室可以朝向取得認證之方向努力，例如取得由 TFDA 或 TAF（財團法人全國認證基金會）所給予的 ISO17025 品質認證系統，使食品安全之鑑定報告更具公信力，用以向客戶保證檢驗結果的有效性，為對品質管理系統的背書。（蔡宗佑，附錄二-7）
4. 公家機關之檢驗能量不足，應透過民間之認證實驗室提高檢驗及稽查能量；食安法修法後，亦增訂第三方驗證機構以協助業者進行第 2 級品管。（魏任廷，附錄四-4）

（三）食安之資訊蒐集與監測

論者有建議或可以委外方式，請民間之大型研究室（例如台大的研究室）建立一「食品安全預警」系統（廖怡禎，附錄二-9）：

1. 藉由定期蒐集世界各地所發生食品安全事件的資料，並依各該食安資訊其對國內市面上之產品安全性影響程度區分為紅、黃、綠，以決定是否應對該等產品為進一步的查驗。

2. 透過被委託之民間單位不間斷地蒐集整理相關國際間之食品安全事件，並加以評斷是否有需建議政府就該等產品為進一步之檢驗，此亦為另一種私人可於監控食品安全上協助公家機關之方式。

(四) 食安教育與訓練之落實

1. 目前臺灣食品保護協會都會固定到社區或學校進行食安宣導，政府應重視藉由長期的宣導、相關知識培養去建立民眾對於食品安全之觀念。（蔡宗佑，附錄二—7）
2. 以新北市政府衛生局而言，例如邀請各大學食品科學系所教授、中華穀類研究所、中華民國食品安全系統管制發展協會、財團法人塑膠工業發展協會、食品技師協會之專家辦理該局之食品行政、稽查人員專業訓練及食品從業人員衛生講習；委託前述之專家學者辦理業者輔導、查廠，以提升食品衛生安全。（林金富，附錄二—4）。
3. 目前食品公會未像其他醫師公會、藥師公會有組織化的運作及設計，應增加食品公會功能及促進其運作，以增加法規、政策資訊傳導及自我監管，而衛福部應與研究機構及學界合作，以彌補官方人員並非食品專才的缺陷。（魏任廷，附錄四—4）

(五) 本文建議

食藥署近年已加速民間實驗室之相關認證工作，然在政府人力與經費仍屬有限之情況下，一方面應就食品衛生檢驗持續引入民間力量，繼續提高認證之民間實驗室之數量以茲因應；另一方面則是食品安全教育與訓練之落實，對象從職司食品稽查業務之稽查人員、製造、加工食品之食品從業人員至一般消費大眾，除可由機關學校進行，亦得善加利用相關公協會之管道與資源。蓋廠商、民眾之教育訓練與相關檢驗活動，如能多開放獨立之民間團體參與，應能促進政府行政管制之公信力，與公私協力之發展。

另，近年國內申請 CAS 驗證及 GMP 認證之新增廠及項目數皆趨緩，主要原因係規模大的食品工廠大多已經加入申請，而國內目前食品業仍以中小企業為主，若欲提昇安全衛生品質，勢必需投入相當的生產成本。為增進國內食品產業整體之水準，扶植國內食品產業發展及強其競爭力，並保障國人

飲食健康安全衛生，在不降低 CAS 驗證及 GMP 認證之水準下，論者有謂農委會及經濟部應研議適當誘因，鼓勵業者申請驗證或認證（陳長文 2011）。本文以為，基本上除了登錄系統的強化外，業者自主檢測與品管的制度改良皆是良方，然在制度上需給予努力配合的廠商制度上的誘因。

三、上下游產銷鏈監測機制

雖有論者認為如整個上下游產銷鏈監測是政府機關按照其權責去管理，則差別即為源頭管理之部分，其他於法規上都已有一套制度在管理，故除檢驗量能與共同監督外，應無特別需要民間協助之部分。（陳君如，附錄二—1）

但亦有論者認為，政府可與糕餅公會、餐盒公會等相關公會定期進行聯繫會議，交換意見、加強宣導等，此外亦可以請學者或專業團體一同輔導、或前往查廠，透過民間的力量提供支援（林金富，附錄二—4）；而除了訴求業者有良心的自主管理監測外，一方面因我國傳統食品業是以中小型企業為主，食品添加物的來源多來自於傳統化工行，而化工行之從業人員未必具有食品專業背景，於欠缺食品、法律之專業知識下，業者常常在自行研究、混和的過程中，調配出可能對於人體有害之複合物卻不自知，是強化食品從業人員之相關知識與素養，甚為重要，具體而言，或可要求食品從業人員每年須接受一定時數之食品業相關公會所開設之課程或教育訓練，加強所有食品從業人員之專業素養（蔡宗佑，附錄二—7）。

本文以為，就民間機構在現行機制下受委任擔任檢驗的工作，政府應在經濟上提供多一些之誘因，挹注經費與學校與私人實驗室，鼓勵其參與食品衛生檢驗業務，以增加公私協力監測產銷鏈之動能。另，政府對於現有的食品證照制度及相關之專業人才亦沒有妥善運用，實可透由食品技師的專業背景與知識，將其作為稽核上、中、下游溝通連結之角色，更加落實上下游產銷鏈監測機制。

四、消費者權益保護

論者有謂，從事前預防之觀點出發，如能利用食品安全保護基金去設置一公正第三方之常設抽驗機構（非政府），建置定期抽樣、檢驗之制度，而非僅是由業者自行送驗，讓其知所警惕，亦能間接防止相關消費訴訟之產生

（徐則鈺，附錄二—5）。循此，在食品安全保護基金制度之運作下，透過消保團體和政府機關之通力合作，將有助於食品消費爭議案件救濟制度之完善。

然而，雖我國現行之消費者爭議事件依消保法之規定，應由消保團體提起團體訴訟，惟現行符合消保法所定之消保團體地位者，僅有「中華民國消費者文教基金會」及「台灣消費者保護協會」兩機構，根本完全無法消化實際上存在眾多之消費爭議案件，且即便消保團體受理民眾申請提起團體訴訟，現實上亦有諸多問題有待克服，遂有論者建議應放寬團體訴訟起訴之要件，例如讓「行政機關」也可以直接聘請律師提起團體訴訟（陳信誠，附錄四—1），希冀透過公、私部門之通力合作，以完善我國食品消費事件消費者權益之保護。

另，論者亦有謂，考量民間消費者保護團體地位相對弱勢，往往僅止於發布消費及食品安全資訊，或與業者進行無拘束力之協商，而欠缺進行稽查和取得資訊之公權力，或可考慮將消費者保護團體之位階提高，例如，瑞典之消費者保護團體直接設置於立法機關下，而擁有一定調查權限，故能否賦予民間機關一定的調查權，或藉由委託行使公權力成立基金會或委員會，讓民間機關具有常設預算及公權力，均值考慮；而媒體於食品安全上占有舉足輕重之地位，其應教導民眾對食品安全之正確認知，因此，如消基會、消保會或其他食品安全政府機關，應可考慮成立媒體及公關聯絡部門，加強媒體溝通，將媒體公關及公眾教育結合（陳柏菁，附錄四—4）。

本文建議，考量國民健康與社會成本，妥為利用食品安全保護基金之用途以完備事前預防措施，確實優於事後之興訟與各種彌補措施，而依現行食安法第 56 條之 1 第 3 項規定，食品安全保護基金之用途除其中列舉 4 款之特定用途外，尚有第 5 款「補助其他有關促進食品安全之相關費用」之概括性規定，是如能適當地解釋運用該款規定，應能透過該基金去補助、甚至是設置一公正第三方之常設抽驗機構，以便將來逐步完備定期抽樣、檢驗之制度。

另，為便集團受害之消費者日後救濟，似應考慮以立法方式放寬現行消費者團體起訴之要件，至於具體如何放寬，以德國而言，其要件相對我國即

較為寬鬆，如「消費者團體設立 1 年以上」、「團體成員 75 人以上」等¹¹，然因各國民情、立法政策有異，其具體應如何放寬，仍有待評估，但為免消費者團體起訴要件一旦放寬，導致濫訴情況發生，建議仍可保留現行法「經消費者保護官同意」之要件。

最後，就是否賦予消費者團體公權力乙節，政策方向上似無不可，惟須先釐清該公權力事項委託是否涉及權限移轉？如屬權限移轉之行政委託，尚須有法規依據、授權（行政程序法第 16 條）、民間辦理公權力事項之監督機制為何、民間機關是否權責相符等問題。例如：先行評估相關行政業務是否適於委託，於適法之情形下再檢討其可行性，包括以何種方式進行公權力委託；選擇符合機關所要求之積極與消極資格之委託團體，並予必要之輔導與適時之監督考核等。

¹¹ 詳參德國「違反消費者權益及其他違反行為之不作為訴訟法」(Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen ,UKlaG)第 4 條第 2 項。

第十章 結論與建議

《禮記禮運》記載「飲食男女，人之大欲存焉」；愛爾蘭劇作家蕭伯納則說：「沒有一種愛比對美食的愛好更真誠。」民以食為天，不僅僅在數千年的中華文化傳誦，甚至成為各國文化輸出與國際推廣的主流。我國以美食王國享譽國際，近年卻不斷爆發重大之食品安全事件，從食品內添加塑化劑取代起雲劑、順丁烯二酸添加於澱粉製品以增加口感、大統長基食用油品摻偽並混入銅葉綠素調色、強冠公司回收廢油和餽水油製成豬油、頂新集團混充餽水油及飼料油等事件，不僅對民眾食品衛生安全及消費者權益影響甚鉅，亦重創國人對政府把關食品安全之信心，更使台灣美食之都的招牌蒙灰。甚至，在 2014 年年度代表字的票選活動中，也因連環食安風暴影響，讓「黑」字成為 2014 年的縮影。

面對各類型之食品安全事件，政府針對食安法之條文，分別於 102 年 6 月 19 日、103 年 2 月 5 日及 103 年 12 月 10 日進行三次大規模之修正，藉此希望能健全我國食品安全之管理機制。政府也積極採取防範措施，以頂新黑心油品事件為例，除了全面稽查生產鏈、查緝黑心產品，裁罰違規廠商外，並在政府機關網站設置「黑心油品事件」網頁專區，擴增消費者服務專線，亦透過提高檢舉獎金核撥比率，鼓勵民眾勇於檢舉不法等具體應變作為。惟不置可否，面對歷次之食安事件，政府機關固然已努力研議執行各項改善措施，然各類食品安全問題仍層出不窮，各種違反食品安全之犯罪態樣日新月異，足可見政府尚未能有效把關之餘，食品業者為了降低成本謀取暴利而為取巧詐欺之歪風仍未曾停歇。為了能就食品相關問題進行更周全之釐清及廣泛探討因應之道，本研究經蒐集與研閱國內外之相關文獻，透過深度訪談及辦理焦點座談會之方式，將食品安全所牽涉各領域學者專家之意見匯整後，俾提出我國目前相關問題，以及可能採取具體措施之建議，供相關主管機關卓參，並期盼能促使我國食品安全管理之機制更加健全。

第一節 研究發現

一、我國風險評估與資訊揭露機制部分：

(一) 風險評估機關及風險管理機關權責不清

我國依食安法成所立之風險評估諮議會，仍為附屬於食藥署之諮詢、建議性之定期集會委員會，而非如歐盟 EFSA 為獨立於歐盟執行委員會之常設性機關，且我國風險評估程序之透明度較不足，若風險評估機關附屬於風險管理機關，恐有風險管理者球員兼裁判，選擇有利自身利益之評估結果之疑慮，而損及風險評估機關之客觀、獨立性。況且，就風險評估諮議會任務之相關規範，內容過於概括簡略，其所為的科學意見及風險評估結果所能產生之實質拘束力為何，均不無疑問。

(二) 風險評估程序欠缺透明及資訊揭露

依現行法之規定，風險評估諮議會之會議資料、委員意見或會議結論應予保密，僅於食藥署核定後得公開會議結論，尚無明確規定確保公眾及利益團體得取得即時、客觀、可信賴之風險評估資訊、評估結果及科學意見，其透明程度有所不足，可能減損風險評估機關之獨立、中立及客觀之價值。

(三) 未明文確立風險溝通之有效管道及專責機構

我國食品安全之資訊揭露，現行制度常以主管機關建置相關網站或線上資料庫為之，然資訊揭露應包括「風險評估結果」及「風險管理政策決定依據」，我國風險評估諮議會之透明程度較為不足，且未有明確規範，使民眾及利益團體得知悉諮議會風險評估之結果，已如前述。此外，諮議會設置辦法雖明定專家學者及民間團體得參與風險評估程序，且食藥署就食品安全風險管理之政策擬定，均預留兩個月以上的時間，使相關利益團體進行評論、表達意見，另針對食安重大議題召開公開說明會，惟，仍建議得於食安法明文風險溝通（包括風險評估、風險管理及政策擬定）之法定程序及專責機構，並按政府資訊公開法、行政程序法及相關規定，辦理資訊揭露及賦予民眾表達意見之權利。

二、食品業者自主管理部分：

（一）關於我國業者自主管理之規範，已參酌外國法制並加以仿倣移植

食安法歷經數次修法後，從我國食品業者應實施自主管理，訂定食品安全監測計畫，部分業者亦應符合食品安全管制系統準則，擴大食品技師聘用規定以及建立產品追溯或追蹤系統等規範可以得知，我國法制就業者自主管理部份，已大幅參酌外國立法例加以移植，僅於規範方式或密度上仍存有些微差異。

（二）食藥署已積極致力於公告修正食品安全檢驗方法，並有相當程度之完整規範

我國針對三級品管中的第一級品管，已優先將資本額 3000 萬以上之食用油製造工廠實施強制自主檢驗制度，另針對大宗民生物資如澱粉、麵粉、糖、鹽、黃豆、小麥、玉米等製造業也預計列入優先實施之對象，但為了確保業者自行送驗與第三方驗證共同構築第一級與第二級品管防線，達到食安風險預防的目的，我國食藥署已積極致力於公告修正相關檢驗方法，並有相當程度之完整規範，但仍受限於政府機關之人力與預算，或許將所有標準涵蓋所有食品原料，可能將面臨建置上之困難，此時公協會、廠商、公司本身必須發揮業者之自主管理，自行訂定更高的自主標準。

（三）標章制度的重新檢討

吉園圃標章面退場並轉型為產銷履歷或有機農產品，政府之立意相當良善，惟仍應考量吉園圃標章長期以來已獲得農民及消費大眾支持，在轉型過程中亦必須考量如何克服第三方驗證費用過高及程序繁瑣之瓶頸。GMP、CAS 食品標章制度之公信力已大幅降低，雖係透過政府提撥經費，輔導業者之立場協助實施認證，實際上是由民間團體主導，負責執行與推廣，其性質究竟屬於民間協會的認證，抑或屬於政府委託民間協會或檢驗單位而執行的公務，不免產生疑義。

三、源頭管理與上下游監測部分：

（一）安全快速預警系統

歐盟之「食品與飼料安全快速預警系統」(The Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF)，藉由交換有關處理危害食物及飼料安全等措施之相關資訊，於食品安全發生問題時，使主管機關得迅速且正確的採取相關措施以降低危害的擴大。而相關食品安全事件等相關資訊，我國乃係透由各單位之特定雙口相互聯繫，以電子(紙本)公文及電話方式並搭配 TIFSAN (Taiwan's International Food Safety Authorities Network；國際食品安全快速通報系統)系統收集國內外相關食品安全等資訊，將相關食品危安訊息向他地方衛生單位及中央通報，再於網站上公布。。

(二) 先進國家並無針對上下游產銷鏈監測之明文規範

觀諸先進國家之法制，雖未單獨課予業者向其上游廠商要求提供相關產品係符合法規要求等文件之義務，但為落實食品安全，確保國人吃的安全衛生，該等先進國家乃係藉由課予食品業者一原則性之責(即，維護、確保食品安全之責)，搭配其他配套措施(例如：企業責任、謹慎義務原則、可追溯原則與通報責任)，進而將食品業者納入協助主管機關監控食品安全之一環。

四、食品消費事件消費者權益保護部份：

(一) 食品安全事件之受害消費者往往難以證明其身體、健康上之損害

103年11月18日三讀通過食安法第56條第1項，明文採納民法第191條之1關於「因果關係推定」及「過失推定」之規定，以減輕消費者之舉證責任。然而，食品安全事件之受害消費者於訴訟上所面臨之主要困境，往往係損害難以證明之問題，而立法者針對此部分並未設有舉證責任倒置之特別規定，以致於消費者無法證明身體、健康損害之困境，仍無法獲得有效之改善，進而影響食品安全事件受害消費者最終獲得賠償之機會。

(二) 食品安全事件之受害消費者縱獲得勝訴判決，亦可能因業者無財力而求償無門

立法者不斷透過修法之方式，加重對食品業者裁處罰金及罰鍰之數額，希望能透過裁罰數額之加重，達到懲治不肖食品業者之綜效。然而，食品業

者之財力有限，若一味的加重對食品業者裁罰之數額，將導致食品業者無財力再負擔對消費者之損害賠償，而致生影響消費者之權益。

(三) 食品業者之民事責任與行政、刑事責任顯失均衡

立法者不斷透過修法加重食品業者之刑事罰金和行政罰鍰，而食品業者之民事責任，觀諸消保法第 51 條及食安法第 56 條第 2 項亦設有加重之規定：「依本法所提之訴訟，因企業經營者之故意所致之損害，消費者得請求損害額三倍以下之懲罰性賠償金；但因過失所致之損害，得請求損害額一倍以下之懲罰性賠償金。」惟依照該等規定，消費者若欲對食品業者主張懲罰性賠償金，除請求之數額受限外，尚需證明業者之故意過失，而難以對不肖業者產生嚇阻效果。

五、食品安全管理公私協力部分：

(一) 以行政委託或以立法方式課予業者協力之義務

行政委託是目前行政實務上最常運用之公私協力模式之一，即依照行政程序法第 16 條之規定，由行政機關委請私部門提供一定之服務或作為，例如我國食品檢驗機構監督之民間參與程度高，得由民間進行相關認證之檢驗業務。另外，類似於食安法第 9 條之規定，業者應建立追溯追蹤系統之紀錄資料，即是直接以立法方式，課與業者履行行政法上之一般協力義務。

(二) 我國雖以法律課予部分業者協力義務，但無論是業者或一般民眾，落實食品安全之正確意識似仍有限。

食品安全除了取決於業者良心進行自主管理外，相關從業人員亦必須有足夠之專業知識始能相輔相成，以日本近期為提升其國內企業導入 HACCP 比率之計畫內容為例，該計畫內容即明確意識到食品從業人員專業之培育，是可期待由業者方面去推動與完成，並善用業界團體之力量，惟我國目前食品業界團體尚待整合，而食品業者本身似亦較欠缺此種意識。又，食品安全議題常經誇大渲染、未經證實或以訛傳訛的錯誤資訊，未能使一般民眾建立起正確的食品安全意識，往往也是導致社會大眾恐慌驚悚的主要原因。

(三) 我國消費者保護團體囿於經費與法令，參與數量與深度仍有提升空間

雖我國現行之消費者爭議事件依消保法之規定，應由消保團體提起團體訴訟，惟現行符合消保法所定之消保團體地位者，僅有「中華民國消費者文教基金會」及「台灣消費者保護協會」兩機構，無法消化實際上存在眾多之消費爭議案件，且即便消保團體受理民眾申請提起團體訴訟，現實上仍有訴訟上難以舉證等問題待克服。

第二節 健全我國食品安全機制之建議

針對我國食品安全機制之研究發現，本報告依各項議題分別研擬數點建議，並依照相關事務後續規劃所需時程，分列為立即可行建議以及中長程建議如后：

一、立即可行建議：

(一) 我國風險評估與資訊揭露機制

1. 具體化風險評估諮議會權責（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

建議於「風險評估諮議會設置辦法」中，明定諮議會進行風險評估之具體措施、作業程序及其職權、編制、預算及權責，並參考外國法制，賦予諮議會相當權限，例如調查、蒐集資料、委託外部機關及請求風險管理各部會提供資料及陳述意見，俾利其進行風險評估。

2. 提高風險評估及風險管理之透明化及資訊揭露（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

我國風險評估諮議會之會議資料、委員意見或會議結論應予保密，僅「會議結論」於食藥署核定後始得公開，相較歐盟一般食品法及 EFSA，並無確保公眾及利益團體能取得即時、客觀、可信賴之風險評估資訊、評估結果及科學意見之規範，其透明程度較為不足；建議得配合相關行政程序法規，明定風險評估諮議會應定期公開資訊、賦予委員以外之利害關係團體有陳述意見之機會，或要求諮議會於必要時應主動徵詢利害關係人及外部獨立意見，以落實風險溝通之資訊揭露及公眾取得資訊之權利。

此外，於風險管理層面，行政機關除應公開揭露其施政計畫、進度及成果外，於政策擬定及法規修訂時，亦應給予專家學者、業者及公眾充分陳述意見之機會，現食藥署就食品安全風險管理之政策擬定，均預留兩個月以上的時間，使相關利益團體進行評論，針對食安重大議題亦召開公開說明會，惟仍建議得於食安法明文風險管理及政策擬定之溝通管道。

3. 加強落實風險評估與風險管理機關之客觀性與獨立性（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

建議明確區分風險評估與風險管理之權責機關。現行法下，職掌風險評估之「風險評估諮議會」隸屬於風險管理之「衛生福利部」，惟仍應明確區分兩者權責，以確保風險評估之客觀性、獨立性及正當性，強化食品安全利害關係人對風險評估機關之信賴。而於目前組織架構下，提升「風險評估諮議會」客觀性及獨立性之方式，如上所述，得具體化風險評估諮議會權責為之，並落實資訊揭露強化其透明度，另外，如諮議委員之遴選，建議得參考歐盟及日本模式，建立公開遴選、評選程序，並受民意機關（立法院）適當監督，俾使公眾及不同利害關係團體意見得充分表達，亦得提升諮議會委員之獨立性及正當性，並提升公眾之信賴。

（二）食品業者自主管理

1. 應建立具體配套措施以強化業者自主管理並減少違反食品規範之誘因（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

政府應積極地爭取與先進國家間之貿易協定，一方面為出口業者爭取經濟上之利益，一方面使業者為有利可圖而願遵守更高規格之食安管理機制；對於內銷業者而言，駐外單位應盡量協助其至國外參展，蒐集整理當地之即時資訊、出口國食品相關法規、管理制度等資訊，藉著輔導業者擴張其銷售範圍，俾利要求業者有更完善之自主管理措施。亦可在政府建立食品相關制度或政策時，提供健全自主管理之業者在稅務、採購通路或其他項目中具有較為優勢之地位，藉由市場機制達到正面的誘因，相對地，政府亦必須就現有之法律規範具體、確實執行，針對大規模之食品業者嚴格把關，對小規模之業者則以輔導之角度加以改善。

(三) 源頭管理與上下游監測

1. 有效建立食品流向可追溯制度（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署、農業委員會農糧署、農委會漁業署、農委會畜牧處、農業委員會動植物防疫檢疫局、環境保護署廢管處；協辦機關（單位）：衛生福利部中醫藥司、經濟部工業局、各地方衛生局）

由於從食物之生產、加工、包裝各階段，來自不同產業鏈之食物涉及不同管理機關或單位，故源頭管理宜採行放射狀式管理，因此，跨部會整合益顯重要，建議衛福部與農委會、環保署、經濟部與公平交易委員會合作，建立由行政院轄下的跨部會食品安全會報，定期檢討與分享國內外並且合力發展或引進國內外最新的產品追蹤技術與快速檢驗食品成分的方法，使摻假、使用非法食品添加物或標示不符的食品得以迅速現形。由於食品流向追蹤的成效需要相當程度取決於高密度與頻繁的稽查，故，建議衛福部編列預算成立北、中、南區食品醫藥稽查大隊，加強對於問題食品業者與高風險食品的稽查工作。

2. 建構完善之食品危害快速預警系統（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

為適時控管食品危安之擴大，各部門單位或機關，於執行檢驗抽查職務時，倘有相當理由認為有食品危安發生之可能，應即透由內部聯繫系統，將該等食安危安事件之訊息向其他機關或單位通報，除可即時將食品危安之發生降到可控制之範圍內以外，亦可迅速蒐集各部會意見，進而採取適當之防止或預防措施。觀諸歐盟採取之預警系統，一旦發現食品與飼料可能會對人體健康產生危害之際，將啟動快速預警系統，並採取終止或限定有問題食品的銷售、使用等的相關緊急控制措施，並將危害情況通知大眾。我國目前倘發生食安事件，乃係透由各單位之特定雙口相互聯繫，以電子(紙本)公文及電話方式並搭配 TIFSAN 系統收集國內外相關食品安全等資訊，將相關食品危安訊息向他地方衛生單位及中央通報。惟，相關食品安全資訊之查詢，我國僅按各次食品安全事件於網頁公告相關資訊，滿足人民被動查詢知的權利，但尚未有似歐盟快速預警制度一般設置一可以方便人民檢索之系統

(<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/>)，進而滿足人民主動檢索查詢的權利，此似可作為我國建制食品安全控管機制時參考之依據。

(四) 食品消費事件消費者權益保護：

1. 對於食品業者不法利得之追討，消費者之損害賠償應優先於政府之刑事罰及行政罰（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

對於不肖食品業者不法利得之追討，應從刑事、行政及民事之整體體系均衡發展出發，而非特重刑事罰及行政罰，以免真正受害之消費者無法獲得賠償，特別是針對業者之不法利得，消費者之損害賠償應居於優先。

(五) 食品安全管理公私協力：

1. 持續推動民間實驗室之認證（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

食藥署近年已加速民間實驗室之相關認證工作，然在政府人力與經費仍屬有限之情況下，一方面應就食品衛生檢驗持續引入民間力量，繼續提高認證之民間實驗室之數量，以茲因應。

2. 廣泛落實食安教育與訓練（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署；協辦機關：教育部）

就食品安全教育與訓練之落實，對象應從職司食品稽查業務之稽查人員、製造、加工食品之食品從業人員，乃至一般消費大眾；至於方式，由於現代社會接受外界資訊之方式多元，政府應廣泛運用網路、電視、報章雜誌等傳播媒體，對一般民眾宣導正確之食安觀念，學校機關亦可依教育或訓練之對象不同，開設相應之課程，除此之外，善加利用相關公協會之管道與資源亦屬重要。

二、中長期建議：

(一) 我國風險評估與資訊揭露機制

1. 建立獨立風險評估機關（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

建議可參考日本及歐盟 EFSA 模式，運用公私協力機制，考慮將風險評估諮議會設置為獨立組織（官方或半官方），其地位應與我國各風險管理機關相當且互不隸屬。

另就其內部部門規劃，則得借鏡於歐盟 EFSA 及日本食品安全委員會之設計，以評議委員會作為決策機構，並常設執行長及秘書處，而風險評估、風險溝通事務，則分別設置專門小組職掌。當然，預算經費為我國政府亟待克服之難題，此部分仍待我國政府勉力為之。

2. 整合風險評估及風險溝通機關（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

我國目前食品安全之風險溝通，多由各部會（風險管理機關）職掌，以建置相關網站或線上資料庫為之，惟此作法與比較法上由風險評估機關負責風險溝通事宜之制度仍有落差，且歷經多次食品安全事件後，民眾多已對官方機構失去信心，事實上，風險評估之資訊揭露（output）、公眾參與及資訊蒐集（input），或食品風險觀念及安全教育宣導等風險溝通事宜，均不宜全由負責風險管理之官方組織（如衛福部及消保會）為之。

另外，於食安法修法後，我國於中央及地方已建立食品安全辦公室及跨部會食品安全會報，得提升各風險管理機關間政策擬定、權責分工及資訊交流之效率，然而，食安辦公室，係為行政院內部食品安全之幕僚及督導單位，而食品安全會報，係食品安全（風險）管理跨部會平台，且其層級，均高於我國各風險管理部會，若由其執行風險評估或風險溝通，仍無法避免民眾對政府機關球員兼裁判之疑慮，亦無從增加風險評估及風險溝通（如食品安全教育）之客觀性及中立性。

因此，建議得參考歐盟及日本法制，借重民間團體及學界力量主導或協助風險溝通，淡化官方色彩，進而將風險溝通機構與風險評估機構結合，由獨立、客觀、專業之風險評估組織，同時負責風險溝通及食品安全教育事宜（如推動食農教育法之草案及立法）；最後，如上所述，風險評估機關應與風險管理機關互相獨立且互不隸屬。

（二）食品業者自主管理

1. 除了一定規模以下之食品業者外，逐步擴張食品業者應採行追溯追蹤制度之範疇，並將登錄資訊予以類型化（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署、行政院農委會、行政院環保署）

我國已先就食品油脂之追溯追蹤系統已經開始運作，其他公告類別與規模之食品業者於未來逐步實施，在落實可追溯性制度之前期，的確可先依食品可能之風險範圍及風險程度，逐步就風險高之食品公告強制實施，待將來相關制度穩定建置後，得效法歐盟法制之精神，擴張食品業者應採行追溯追蹤制度之範疇，從食物相關的資訊，從原料、生產、加工處理、包裝、流通至銷售的每個階段詳予紀錄並公開標示，以做好風險管理，惟考量追溯追蹤制度之建立必須支出之金錢成本及實際運作之可行性，仍應將「微型」、「小型」或一定規模以下之食品業者排除在外，避免造成其過度之負擔。同時，除了將食品追溯追蹤系統逐步擴大其實施範圍外，亦必須與農委會已推行多年之農產品產銷履歷制度就相關規定、認證等制度規範，以及編碼、資料交換格式、資料庫等資訊系統與以整合，並將登錄資訊區分為「可揭露」、「不可揭露」及「內部管理」三大部分，消費者能查詢可揭露資訊，達到資訊透明化的需求；政府主管機關可查詢可揭露及不可揭露兩部分的資訊，達到安全管理的目的；而基於營業機密理由，個別廠商除了上述兩種資訊外，尚可自主管理內部資訊，可減少業者對於資訊揭露影響其營業活動所產生之疑慮。

2. 建立食品技師簽證制度（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

目前食品技師於食品安全管制系統中所扮演之角色，類似於業者內部自主管理之一環，未來可考慮將食品技師進行簽證制度，以立食品技師專法之方式，訂定特定職務應由食品技師簽證；亦或可於其他與食品安全相關之法規內，訂定特定與食品安全有關事項應經由食品技師簽證，或者規範具一定規模或於食品市場上佔有一定比率者之食品業者，就與食品安全有關之事項須進行強制簽證；若該食品業者之營業額未達一定金額時，即便不強制辦理食品技師簽證，但主管機關可加強抽查該食品業者之生產製造流程，讓食品業者欲降低主管機關之抽查次數，而主動委請食品技師就食品安全事項進行外部簽證。

3. 將包括 **GMP** 在內之食品標章重新檢討與整合（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署、行政院農委會、經濟部工業局）

雖然目前政府之政策方向，決定將 **GMP** 標章制度逐步淡化官方色彩，未來將授權工作移轉給公協會團體辦理，加入消費者團體代表及通路業者，強化第三方專業機構與消費者保護團體共同監督機制。惟本文認為，可參酌日本法之規定，厚生勞動大臣得針對製造、或加工之食品種類及製造、加工各項設施，審核其的確遵循結合食品良好衛生規範及危害分析重要管制點之「總合衛生管理製造過程」，得決定發給許可證，並在特定情況下，得取消許可證之全部或一部分。亦即，亦可考慮將我國各項食品標章予以整合，成立一個國家品質標章之概念，由政府機關來驗證把關，類似於健康食品的小綠人標章或有機產品標章，透過有效建立標章制度，增加民眾的信心亦可提高其經濟價值，管理上將較現行制度妥適。亦可進一步考慮，賦予主管機關在業者違反標章制度所揭發之各項衛生標準時，有相當程度之處罰規範（例如廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄）。同時，亦應將國際上通行的 **HACCP**、**ISO22000** 等食品法規及品保驗證制度精神納入其中，使我國食品標章與國際認證規定接軌。

（三）源頭管理與上下游監測

1. 重視食品技師，作為上下游監測、溝通連結之角色（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

我國目前累計持有食品技師證照者約有 1600 人，建議我國可妥適安排運用具豐富食品證照專業人才，將具有專業背景與知識的食品技師做為稽核上、中、下游溝通連結之角色。例如，比照會計師建立簽證制度，要求一定規模的廠商必須自聘食品技師，以落實食品安全之監管。我國目前只有肉品、水產品、餐盒、乳製品四種高風險的食物有強制採用食品技師的制度，建議將油品列為下一個應強制採用食品技師制度之產品。

2. 加強食品從業人員之專業素養（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

除了透過外部第三方的專業技師就食品安全加以把關外，亦建議藉由食品工業同業公會，每年提供一定時數的課程，並要求業者需修滿一定小時數

的課程或教育訓練，以加強所有食品從業人員之專業素養。另外，我國傳統食品業乃以中小型企業為主，食品添加物的來源則多來自於傳統化工行，由於未必具有食品背景，也欠缺食品、法律的專業知識下，常常在自行研究、混和的過程中，調配出可能對於人體有害的複合物卻不自知，這也是為何要不斷強化食品從業人員的相關知識與素養之原因，以確實達到食品上下游產銷鏈監測之機制。

(四) 食品消費事件消費者權益保護：

1. 對於未顯病徵之食品安全事件受害消費者，若符合一定要件，亦得請求一定範圍之賠償（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

針對消費者病徵尚未顯現之情況下，我國或可參考美國實務之見解，以原告接觸有毒物質數量、有毒物質之性質、可能罹患之疾病種類、罹患疾病風險升高之比率及原告早期檢查之必要性，綜合判斷無症狀之原告得否請求醫療檢測費用，讓消費者在符合一定要件之下，縱使尚未有病徵顯現，亦得請求「未來醫療檢測」、「保險費用增加」等費用，藉以保障消費者權益，並同時避免對食品業者課予過重之責任。

2. 鑒於食品安全事件之本質及基金收支平衡之維護，建議不宜將消費者補償納入基金之用途。退步言之，縱將消費者之損害補償列入食安基金之用途中，亦應為一定適用範圍之限縮（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

依照現行食安法第 56 條之 1 之規定第 2 項第 1 款之規定，食安基金之用途僅限於補助因食安事件提起團體訴訟之律師報酬及訴訟相關費用，而不包括食品業者對於食安事件受害消費者之補償。就此，論者有謂，基於消費者權益之保障，應將「消費者之損害賠償」列入食安基金之使用範圍，以避免政府向業者裁罰取得巨額罰款後，反致食品業者無財力再負擔對消費者之損害賠償（消基會，2013）。然而，食安基金之來源有限，如將消費者之損害賠償一概納入食安基金用途，恐有不足支應之疑慮。再者，食品安全事件則多半肇因於業者之違法行為，與藥害救濟基金係針對「正當使用合法藥物而受害」所為之補償有所不同，自不宜比附援引將消費者補償納入基金之用途。退步言之，縱未來立法選擇將消費者之損害賠償納入食安基金之用途，亦應

為一定適用範圍之限縮，解釋上宜限於消費者醫療費用等支出，而不應包山包海將消費者因購買產品之財產上損害亦納入，以兼顧消費者權益之保障及食安基金收支之平衡。

3. 建議加重食品業者之民事責任，藉以強化食品業者自主管理之誘因（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

透過加重食品業者之民事責任，促使中下游食品製造、加工、輸入與零售業者加強自行控管食品原物料安全與流向，並要求其上游業者提供安全性檢驗報告始能加以使用。透過業者自律使得不法食品添加物因欠缺市場與銷售管道，自然消弭於無形。循此，本文建議或可於食安法中新增關於懲罰性違約金之規定，具體的修法方向應為：食品業者所生產或銷售的食品經衛生主管機關抽驗出不符本法規定得添加並對人體健康有危害之虞的物質，經衛生主管機關裁處行政罰並確定者，因食用系爭食品而有健康危害或危害之虞的消費者得出示食品消費金額單據向食品業者請求賠償高於消費金額之懲罰性違約金。

（五）食品安全管理公私協力：

1. 善用民間團體等進行資訊處理與風險溝通（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

考量食品安全相關資訊提供與風險溝通之國家高權色彩較為淡薄，復政府預算有限以及身為公權力代表，建議可善用業者以及非營利組織等提供、蒐集食品安全相關情報，甚至擔任風險溝通之角色。

2. 以食安基金補助或設置一公正第三方之常設抽驗機構；以立法方式放寬現行消費者團體起訴之要件（主辦機關：衛生福利部食品藥物管理署）

考量國民健康與社會成本，妥為利用食品安全保護基金之用途以完備事前預防措施，確實優於事後之興訟與各種彌補措施，而依現行食安法第 56 條之 1 第 3 項規定，食品安全保護基金之用途除其中列舉 4 款之特定用途外，尚有第 5 款「補助其他有關促進食品安全之相關費用」之概括性規定，是如能適當地解釋運用該款規定，應能透過該基金去補助、甚至是設置一公正第三方之常設抽驗機構，以便將來逐步完備定期抽樣、檢驗之制度。

另，為便集團受害之消費者日後救濟，或可考慮以立法方式放寬現行消費者團體起訴之要件，至於具體如何放寬，以德國而言，其要件相對我國即較為寬鬆，如「消費者團體設立 1 年以上」、「團體成員 75 人以上」等，然因各國民情、立法政策有異，其具體應如何放寬，仍有待評估，但為免消費者團體起訴要件一旦放寬，導致濫訴情況發生，建議仍可保留現行法「經消費者保護官同意」之要件。

最後，就是否賦予消費者團體公權力，政策方向上似無不可，惟應先釐清該公權力事項委託是否涉及權限移轉？如屬權限移轉之行政委託，尚須有法規依據、授權（行政程序法第 16 條）、民間辦理公權力事項之監督機制為何、民間機關是否權責相符等問題。例如：先行評估相關行政業務是否適於委託，於適法之情形下再檢討其可行性，包括以何種方式進行公權力委託；選擇符合機關所要求之積極與消極資格之委託團體，並予必要之輔導與適時之監督考核等。

參考書目

一、中文部份

1. Jan Ziekow 著、詹鎮榮譯（2010）。〈公私協力法制專題研究系列之八／從德國憲法與行政法觀點論公私協力－挑戰與發展〉。《月旦法學雜誌》，180:220-236。
2. 山本隆司著、劉宗德譯（2009）。〈公私協力法制專題研究系列之一／日本公私協力之動向與課題〉。《月旦法學雜誌》，172:202-217。
3. 中華民國輸入規定 F01、F02 貨品分類表（2014）
<http://www.taiwanorigin.org.tw/wp-content/uploads/2014/11/%E5%85%AC%E5%91%8A%E9%99%84%E4%BB%B6-%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E8%BC%B8%E5%85%A5%E8%A6%8F%E5%AE%9AF01%E3%80%81F02%E8%B2%A8%E5%93%81%E5%88%86%E9%A1%9E%E8%A1%A8.pdf> 瀏覽日期 2014/12/26。
4. 王嘉琪（2013），〈流行病學與法學因果關係之研究：以職業傷病為例〉。國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。
5. 加工食品追溯網（2014）。〈什麼是加工食品追溯？〉
<http://tfts-old.firdi.org.tw/BaseInfo.aspx>，瀏覽日期 2014/11/7。
6. 台北市衛生局食品藥物管理處（2013）。〈施政計畫〉。
<http://www.health.gov.tw/Default.aspx?tabid=606>，瀏覽日期 2014/10/28
7. 立法院（2013）。〈立法院第 8 屆第 3 會期社會福利及衛生環境委員會第 23 次全體委員會議紀錄〉。《立法院公報》，102(39):239-314。
8. 立法院第 8 屆第 6 會期（2014）。〈外交及國防委員會全體委員會議專案報告〉。<http://lis.ly.gov.tw/lydb/uploadn/103/1031015/4.pdf>，瀏覽日期 2014/10/27

9. 行政院及所屬各機關出國報告（2006）。〈赴丹麥考察安全農業報告（動物部分）〉。
http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Freport.nat.gov.tw%2FReportFront%2Freport_download.aspx%3FsysId%3DC09501952%26fileNo%3D001&ei=tRGEVIG_E9XX8gX2zICYBQ&usg=AFQjCNHykAcDowfuQSbcy1-7kqbtD5Bb_g&sig2=3ZF5dZDvqAOubsl2GqQNIQ，瀏覽日期 2014/11/13。
10. 行政院消費者保護處（2012）。〈行政院消費者保護處簡介〉。
<http://www.cpc.ey.gov.tw/Upload/WebArchive/3695/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%B6%88%E8%B2%BB%E8%80%85%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E8%99%95%E7%B0%A1%E4%BB%8B.pdf>，瀏覽日期 2014/10/27
11. 吳行浩（2014）。〈由比較法觀點論食品安全管理規範之檢討〉。《高大法學論叢》，9(2):115-176。
12. 吳孝芸（2014）。〈安全農業推手－水產品衛生安全優質把關〉，
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2501225>，瀏覽日期 2014/11/7。
13. 吳從周（2013）。〈臺灣商品責任之實體與程序主要爭議現況〉。《月旦法學雜誌》，214：69-97。
14. 吳榮杰（2010）。〈強化台灣食品安全管理機制刻不容緩〉。《看守台灣季刊》，12(1):26-34。
15. 李崇僖（2013），〈公害訴訟中因果關係認定之科學與法理〉。《全國律師》，17(1)：7。
16. 汪文豪（2012）。〈揭露政府未公開報告瘦肉精將衝擊畜牧業〉。《臺灣法學雜誌》，199:29-37。
17. 林信堂（2005）。〈「食品履歷」系統之發展及應用〉。
<https://consumer.fda.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=272&pid=5213>，瀏覽日期 2014/11/11。

18. 林信堂 (2014) 。〈食品科技發展講義〉。
http://emabio.niu.edu.tw/download.php?filename=140_191ccac9.pdf&dir=archive&title=1030110%E9%A3%9F%E5%93%81%E7%A7%91%E6%8A%80%E7%99%BC%E5%B1%95%E8%AC%9B%E7%BE%A91-%E6%9E%97%E4%BF%A1%E5%A0%82，瀏覽日期 2015/03/19。
19. 行政院衛生署 (2013) 。〈台灣地區公共衛生發展史〉
http://www.mohw.gov.tw/MOHW_Upload/doc/book/%E5%85%AC%E8%A1%9B%E7%99%BC%E5%B1%95%E5%8F%B2-8.pdf，瀏覽日期 2015/03/19。
20. 林昱梅 (2010) 。〈當健康風險之預防原則遇上商品自由流通原則—評歐洲法院有關歐盟禁制英國牛肉輸入之判決〉。《月旦法學雜誌》，178:247-258。
21. 林昱梅 (2013) 。〈失落的道德線—食用油事件之省思〉，《台灣法學雜誌》238:18-30
22. 邱文聰 (2013) 。〈畫餅充飢的食品安全风险管控策略--簡評食品衛生管理法修正〉。《台灣法學雜誌》，238:11-17
23. 姜世明 (2006) 。〈舉證責任與真實義務〉。
24. 洪忠修 (2012) 。〈美國食品安全政策新紀元〉，《農政與農情》238:70-73
25. 洪德欽 (2011) 。〈歐盟食品安全局風險評估體系之研究〉，收錄於洪德欽主編，《歐盟與美國生物科技政策》，頁 35-126。臺北市：中央研究院歐美研究所。
26. 胡博碩、黃文政 (2013) 。〈我國新修正食品衛生管理法之解析與反省：回應食安危機〉，《台灣法學雜誌》238:31-43。
27. 倪貴榮 (2013) 。〈食品安全與風險治理—評析含「萊克多巴胺」美畜產品之管制〉。《月旦法學雜誌》，217:108-123。
28. 徐良維 (2014) 。〈食品安全行政之改革芻議-日本法制之借鏡〉。《國會月刊》，42(5):33-69。

29. 財團法人台灣優良農產品發展協會。〈CAS 簡介〉，
http://www.cas.org.tw/content/popularize/c8.asp?C8b_sn=6，瀏覽日期
2014/11/11。
30. 財團法人塑膠工業技術發展中心。〈ISO22000 與其他管理系統之比較〉，
<http://www.pidc.org.tw/zh-tw/Div5/51/512/Pages/p5120006.aspx>，瀏覽
日期 2014/11/11。
31. 國立台灣大學社會科學院風險社會與政策研究中心（2013），〈食品
風險治理宣言〉，
[http://rsprc.ntu.edu.tw/zh-TW/m06/27-declaration_on_food_risk mana
gement](http://rsprc.ntu.edu.tw/zh-TW/m06/27-declaration_on_food_risk_management)，瀏覽日期 2014/8/25。
32. 張一知（2014）。〈食品安全及其風險分析〉。
<http://chemed.chemistry.org.tw/wordpress2/?p=2261>，瀏覽日期
2014/8/22。
33. 張正明（2014）。〈如何正確看待國內的食品安全事件與水產業者的
因應對策〉。《海大漁推》，43:23-31
34. 張永明（2014）。〈臺灣食品安全衛生之新挑戰〉。《月旦法學雜誌》，
224：93-113
35. 張柏淵（2005），〈醫療訴訟中「因果關係」至「機會喪失」之演變
—由機率之觀點出發—〉。國立政治大學法律學研究所碩士論文。
36. 張麗卿（2014）。〈妨害食品安全刑事責任之探討〉。《東海大學法
學研究》，42:53-107。
37. 教育部綜合規劃司學生衛生科（2012），〈業務職掌表〉
<http://www.edu.tw/userfiles/url/20131002173627/%E7%B6%9C%E5%90%88%E8%A6%8F%E5%8A%83%E5%8F%B8%E6%A5%AD%E5%8B%99%E8%81%B7%E6%8E%8C-%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E8%A1%9B%E7%94%9F%E7%A7%91%E8%AA%BF%E6%95%B4>

- %E8%A1%A8_5%E4%BA%BA%E7%89%88_1021001.pdf，瀏覽日期 2014/10/27。
38. 莊國榮（2013）。〈行政法〉。
39. 許士宦（2011）。〈2010 年民事程序法發展回顧〉。《臺大法學論叢》，40:1758-1792。
40. 陳玉玲、歐泳峰、簡相堂（2010）。財團法人食品工業發展研究所〈食品產業鏈之安全管理〉，
https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.itis.org.tw%2FBook%2Fdownload_sample.aspx%3Fpubid%3D39751309&ei=fC2MVMuYBIH-8QWeI4KQAQ&usg=AFQjCNFow8IE_ZgyaJtlv8FHtzCXzVkdsQ，瀏覽日期：2014 年 12 月 13 日。
41. 陳志立、王健福、翁國祐與李彥瑤（2008）〈不安全食品海運通關之監督管理－以毒奶粉事件談起〉
http://ind.ntou.edu.tw/~mmsel/Data/Conference%20Papers/20081227_424-435.pdf，瀏覽日期 2014/12/23。
42. 陳長文（2011）。〈食品安全衛生之管理體系----食品衛生管理法所應用之管制手段〉。2011 年第 1 學期經濟行政法學期報告。
43. 陳政忻（2011），〈全球食品安全發展趨勢〉。《農業生技產業季刊》。27：7。
44. 陳雅琴（2006）。〈美國食品安全的制度體系與法令規定〉。《農政與農情》。164：77-82
45. 傅偉光（2012）。〈食品安全之健康風險評估資料庫之建立與應用〉，《農業生技產業季刊》，30:39-41
46. 程立民、林清同（2014）。食品安全風暴下政府的因應作為，治未指錄，1：204-222

47. 程明修（2014）。〈部門法律系列研討會-食品衛生管理法（二）〉，
《台灣法學雜誌》，242：65-103。
48. 黃培訓（2004）。〈日本食品生產履歷制度對臺灣的啟示〉。《農政
與農情》，145：75-82。
49. 黃聖賀（2011）。〈食品衛生安全管理法制之比較研究—以食品安全
風險分析為中心〉。國立東華大學自然資源與環境學系碩士論文。
50. 楊岱欣（2014）。〈歐盟與我國食品管理法制之比較研究〉。國立中
央大學法律與政府研究所碩士論文。
51. 經濟部工業局（2012）。〈101 年度專案計畫期末執行成果報告—品
業價值鏈整合及加值推動計畫〉。
<http://www.moeaidb.gov.tw/external/ctrl?PRO=executive.ExecutiveInfoView&id=5657>，瀏覽日期 2014/12/15。
52. 葉慶元、陳碧珠、王室富、許惠冠（2011）。〈德國地方自治法制、
國家賠償、政府採購、消費者保護等業務之實務運作考察報告〉
53. 葛克昌、鍾芳樺（2000）。〈基因科技之風險調控—風險社會下人權
保障與法律調控〉。《法令月刊》，51(12):14-24。
54. 詹鎮榮（2005）。〈論民營化類型中之「公私協力」〉。收錄於氏著，
《民營化法與管制革新》，頁 1-40。臺北：元照。
55. 詹鎮榮（2009）。〈行政合作法之建制與開展——以民間參與公共建
設為中心〉，收錄於：台灣行政法學會主編，《行政契約之法理各
國行政法學發展方向，台灣行政法學會研討會論文集》，頁 101-159。
臺北：元照。
56. 廖鴻仁（2011）。〈美國食品安全現代化法案主要規範內容與對我農
產品輸美之可能影響。農政與農情。234:83-89。
57. 監察院（2011a）。〈我國食品安全衛生把關總體檢專案調查研究報
告〉。
<http://www.google.com.tw/url?url=http://www.cy.gov.tw/dl.asp%3Ffile>

Name%3D2120949771.pdf&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=daj9U7WAHou68gXn0oKgBg&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNGEeVTNCmQXFLKaxiVuzq8YRIzA0w，瀏覽日期 2014/12/2。

58. 監察院（2011b）。〈監察院食品衛生安全問題彙整報告〉。
http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Upload/files/ePaper/201106/doc/食品衛生安全問題彙整報告.docx，瀏覽日期 2014/10/25。
59. 監察院（2012）。〈101.07.04 瘦肉精調查報告〉，http://www.監察院.tw/sp.asp?xdUrl=./di/edoc/eDocForm_Read.asp&ctNode=910&APCode=eDoc&Func_Code=t01&case_id=101000259，瀏覽日期 2014/8/23。
60. 劉小蘭（2011）。〈食品安全治理：政府、市場與第三部門之協力—以德國經驗為例〉。《第三部門學刊》，16：73-94。
61. 蔡瑄庭（2008）。〈毒物侵權法相關問題之研究〉。《看守台灣季刊》，11(2):16-26。
62. 衛生福利部（2014a）。〈施政計畫〉。
http://www.mohw.gov.tw/CHT/Ministry/DM2_P.aspx?f_list_no=6&fod_list_no=4253&doc_no=32635，瀏覽日期 2014/10/24
63. 衛生福利部（2014b）。〈油安新政策〉
<file:///C:/Documents%20and%20Settings/hollychu/My%20Documents/Downloads/%E9%99%84%E4%BB%B6.pdf>，瀏覽日期 2014/12/24。
64. 衛生福利部（2014c）。〈訂定「食品良好衛生規範準則」〉《衛福部公告》
<http://www.tafp.org.tw/%E3%80%90%E8%A1%9B%E7%A6%8F%E9%83%A8%E5%85%AC%E5%91%8A%E3%80%91%E8%A8%82%E5%AE%9A%E3%80%8C%E9%A3%9F%E5%93%81%E8%89%AF%E5%A5%BD%E8%A1%9B%E7%94%9F%E8%A6%8F%E7%AF%84%E6%BA%96%E5%89%87%E3%80%8D/>，瀏覽日期 2014/11/7。

65. 衛生福利部 (2014d)。〈訂定「應申請登錄始得營業之食品業者類別、規模及實施日期」〉《衛福部公告》。
<http://www.tafp.org.tw/%E3%80%90%E8%A1%9B%E7%A6%8F%E9%83%A8%E5%85%AC%E5%91%8A%E3%80%91%E8%A8%82%E5%AE%9A%E3%80%8C%E6%87%89%E7%94%B3%E8%AB%8B%E7%99%BB%E9%8C%84%E5%A7%8B%E5%BE%97%E7%87%9F%E6%A5%AD%E4%B9%8B%E9%A3%9F%E5%93%81/>，瀏覽日期 2014/11/11。
66. 衛生福利部 (2014e)。〈預告訂定「報驗義務人於輸入油脂、特殊營養食品、錠狀膠囊狀食品、專案進口者，應檢附相關證明文件」草案〉《衛福部公告》
<http://www.tafp.org.tw/%E3%80%90%E8%A1%9B%E7%A6%8F%E9%83%A8%E5%85%AC%E5%91%8A%E3%80%91%E9%A0%90%E5%91%8A%E8%A8%82%E5%AE%9A%E3%80%8C%E5%A0%B1%E9%A9%97%E7%BE%A9%E5%8B%99%E4%BA%BA%E6%96%BC%E8%BC%B8%E5%85%A5%E6%B2%B9%E8%84%82/>，瀏覽日期 2014/12/26。
67. 衛生福利部 (2014f)。〈預告廢止「食品良好衛生規範」、「罐頭食品良好衛生規範」及「真空包裝食品良好衛生規範」〉《衛福部公告》，
<http://www.tafp.org.tw/%E3%80%90%E8%A1%9B%E7%A6%8F%E9%83%A8%E5%85%AC%E5%91%8A%E3%80%91%E9%A0%90%E5%91%8A%E5%BB%A2%E6%AD%A2%E3%80%8C%E9%A3%9F%E5%93%81%E8%89%AF%E5%A5%BD%E8%A1%9B%E7%94%9F%E8%A6%8F%E7%AF%84%E3%80%8D%E3%80%81/>，瀏覽日期 2014/11/7。
68. 衛生福利部。〈GHP、HACCP 與 CAS、GMP 有何差別?〉，
<http://www2.thu.edu.tw/~foodpro/allnews/different.htm>，瀏覽日期 2014/11/07。

69. 駐歐盟兼駐比利時代表處經濟組（2006）。〈歐盟動植物檢驗檢疫暨食品衛生法規簡介〉，
<http://www.taiwanembassy.org/public/Attachment/08221231571.doc>，
瀏覽日期 2014/11/11。
70. 謝銘輝（2012）。〈「什麼是食品追溯？」許輔教授演講紀實〉。《臺大農業推廣通訊雙月刊》，96:40-45。
71. 邊境查驗自動畫管理資訊系統（2014）。
https://ifi.fda.gov.tw/ifi/index_ca.jsp，瀏覽日期 2014/12/24。
72. 許嘉伊、邱安隆（2013），〈美國微生物農藥產品登記制度簡介〉，
《農政與農情》，第 258 期。

二、外文部份

（一）西文部分

1. Ayers v. Jackson Tp., 525 A.2d 287 (N.J.,1987)
2. Bundesamt für Justiz (2014). Liste qualifizierter Einrichtungen gemäß § 4 des Unterlassungsklagengesetzes (UKlaG). Retrieved on Dec 27, 2014 from
https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Verbraucherschutz/Liste_qualifizierter_Einrichtungen.html
3. D. Alan Rudlin (2006). Toxic tort litigation.
4. Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals, Inc., 727 F.Supp. 570 (S.D.Cal.,1989)
5. Ernest P. Chiodo (2007). Toxic tort : medical and legal elements.
6. European Commission (2014). RASFF - Food and Feed Safety Alerts. Retrieved on December 26, 2014 from
http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/index_en.htm

7. European Commission (2007) . Health & Consumer Protection Directorate-General,. Retrieved on Aug 22, 2014 from http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/traceability/factsheet_trace_2007_en.pdf
8. FAO, WHO (2003) . Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems. Food and Agriculture Organization of the United Nations World Health Organization.
9. FAO, WHO (2006) .Food safety risk analysis - A guide for national food safety authorities. Food and Agriculture Organization of the United Nations World Health Organization.
10. Health Commission (2007). Health & Consumer Protection Directorate-General, June 2007.Retrieved on November 13, 2014 from http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/traceability/factsheet_trace_2007_en.pdf
11. Health Commission (2014). How does RASFF work. Retrieved on November 13, 2014 from http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/how_does_rasff_work/index_en.htm
12. http://www.cnpp.usda.gov/sites/default/files/internship_program/CNPPInternships.pdf
13. Jiang Yi. (2011) . Analysis of the Development of Food Safety Risk Assessment FAO, WHO. (2006) . Food safety risk analysis: A guide for national food safety authorities.
14. Jill E. Hobbs a, Andrew Fearne, John Spriggs (2002) .Incentive structures for food safety and quality assurance:an international comparison . Food Control 13:77–81.

15. John Spriggs & Grant Isaac (2001) .Food Safety and International Competitiveness: The Case of Beef: UK Wallingford: CABI.
16. Metro-North Commuter R. Co. v. Buckley, 521 U.S. 424, 117 S.Ct. 2113 (U.S.,1997)
17. Potter v. Firestone Tire & Rubber Co., 6 Cal.4th 965, 863 P.2d 795 (Cal.,1993).
18. Regulation (EC) No 178/2002
19. System. US-China Law Review, 8, 866-873.
20. U.S. Food and Drug Administration (2014). Background on the FDA Food Safety Modernization Act (FSMA). Retrieved on December 25, 2014 from <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm239907.htm>
21. U.S. Food and Drug Administration (2014) . Risk Communication Advisory Committee. Retrieved on Aug 22, 2014 from <http://www.fda.gov/advisorycommittees/committeesmeetingmaterials/riskcommunicationadvisorycommittee/default.htm>
22. USDA Center for Nutrition Policy and Promotion (2011) . National Volunteer Student Internship Program. Retrieved on Dec 25, 2014 from http://www.cnpp.usda.gov/sites/default/files/internship_program/CNPInternships.pdf
23. USDA (2013) .Interagency Risk Assessment :Listeria monocytogenes in Retail Delicatessens-Technical Report. Retrieved on Dec 25, 2014 from <http://www.fsis.usda.gov/wps/wcm/connect/c0c6dfbc-ad83-47c1-bcb8-8db6583f762b/Lm-Retail-Technical-Report.pdf?MOD=AJPERES>

(二) 日文部分

1. 山本隆司(2008)。〈日本における公私協働〉, 収録於稲葉 馨・亘理 格 編《行政法の思考様式(藤田宙靖博士東北大学退職記念)》, 頁 171-232。東京: 青林書苑。
2. 内閣府食品安全委員会事務局(2013)。《食品安全委員会パンフレット》。
3. 水野英雄(2007)。〈食品安全基準と食料輸入に関する考察〉。《愛知教育大學研究報告》, 56:153-161。
4. 伊藤進主筆, 遠藤浩、川井健等編(1997), 《民法(7)》。
5. 吉村良一(2002), 《公害・環境私法の展開と今日的課題》。
6. 吉村良一(2005), 《不法行為法》。
7. 労働厚生省薬食品局食品安全部(2013)。《食品の安全確保に向けた取組》。
8. 赤堀勝彦(2009), 〈製造物責任法と企業のリスクマネジメント〉, 《神戸学院法学》, 38(3/4):593-594。
9. 岡部昭二、三品広美(2005)。〈食の安全、安心等についての消費者意識とその問題点〉。《経済學論集》, 45(3):170-185。
10. 松本克美(2011), 〈共同不法行為と加害行為の到達問題—建設作業従事者のアスベスト被害とアスベスト建材メーカーらの共同不法行為責任を契機に〉, 《立命館法学》5・6(339/340): 2858-2859。
11. 松居英二主筆, 塩崎勤、羽成守編(2005), 《実務不法行為法講義》。
12. 青山善充主筆, 中野貞一郎、松浦馨、鈴木正裕編(1999)。《新民事訴訟法講義》。

13. 前田達明主筆，遠藤浩、川井健等編（1997）。《民法(7)》。
14. 齋藤道愛（2003）。〈食品安全システムの意義について〉，《立正大學經濟報告季刊》，53(1/2):15-64。
15. 朝見行弘（2013），《製造物責任法における立証責任》。
16. 農林水産省（2014）。〈食料産業における国際標準戦略検討会報告書〉。
17. 農林水産政策情報センター（2008）。〈官民パートナーシップの構築に関する調査研究最終報告書〉。
18. 徳田博人（2003）。〈食品安全基本法および改正食品衛生法の批判的検討〉。《琉大法學》，70:1-26。

三、網站資料

1. EFSA：Risk Communication，
<http://www.efsa.europa.eu/en/efsawhat/riskcommunication.htm>，瀏覽日期 2014/12/26。
2. European Commission . Food: From farm to fork statistics,. Retrieved on Dec 26, 2014 from
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3930297/5966590/KS-32-11-743-EN.PDF>
3. European Food Safety Authority，<http://www.efsa.europa.eu/>，瀏覽日期 2014/12/14。
4. FDA，<http://www.fda.gov/default.htm>，瀏覽日期：2014/12/14。
5. FDA：Background on the FDA Food Safety Modernization Act，
<http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm239907.htm>，
瀏覽日期 2014/12/14。

6. FDA : Charter of the Risk Communication Advisory Committee to the Food and Drug Administration ,
<http://www.fda.gov/AdvisoryCommittees/CommitteesMeetingMaterials/RiskCommunicationAdvisoryCommittee/ucm116544.htm> , 瀏覽日期 2014/12/27 。
7. FDA : Risk Communication Advisory Committee ,
<http://www.fda.gov/advisorycommittees/committeesmeetingmaterials/riskcommunicationadvisorycommittee/default.htm> , 瀏覽日期 2014/12/26 。
8. FDA: Generally Recognized as Safe (GRAS) ,
<http://www.fda.gov/Food/IngredientsPackagingLabeling/GRAS/> , 瀏覽日期 2015/03/18 。
9. Global G.A.P, Retrieved on Dec 26, 2014 from
http://www.globalgap.org/uk_en/who-we-are/about-us/history/
10. News & Market (2014) 〈世界各國如何管理食品添加物？〉
<http://www.newsmarket.com.tw/blog/46030/> , 瀏覽日期 2014/12/5 。
11. U.S. Food and Drug Administration(2014). FSMA Proposed Rule for Preventive Controls for Human Food. Retrieved on Aug 22, 2014 from
<http://www.fda.gov/food/guidanceregulation/fsma/ucm334115.htm>
12. 中央社，新聞：黃豆不分級，恐釀下一場食安風暴，
<http://www.cna.com.tw/news/afe/201410190157-1.aspx> , 瀏覽日期 2014/12/15
13. 中央廣播電台（2014a） ,
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/823312> , 瀏覽日期 2014/10/24

14. 中央廣播電台（2014b），
<http://www.rti.org.tw/m/news/subjectHot/?recordId=67&newsId=144706>，瀏覽日期 2014/10/24
15. 中國駐德國經商參處（2013）〈德國食品安全監管體系贏得信任〉
<http://big5.shanghai.gov.cn/gate/big5/fzb.sh.gov.cn/portal/news/abroad/abroadlegalaffairlist23073.html> 瀏覽日期 2014/12/26
16. 內政部警政署保安警察第七總隊第三大隊，
<http://www.7spc.gov.tw/btln3/index.php?catid=53>，瀏覽日期 2014/10/25。
17. 內閣府国民生活局（2006），〈消費者団体訴訟制度説明会資料〉，
<http://www.consumer.go.jp/seisaku/caa/soken/seido/kouhou/file/seido-setsumeikai.pdf>，瀏覽日期 2014/12/26。
18. 天下雜誌（2014），（「食在安心」食品 GMP 與時俱進（上）），
<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5059383&page=1>，瀏覽日期 2014/12/24。
19. 日本內閣府食品安全委員會，<http://www.fsc.go.jp/>。
20. 台北市政府教育局（2014），〈新聞稿〉
<http://www.mso.taipei.gov.tw/fp.asp?fpag=cp&xItem=74675778&ctNode=66165&mp=104001>，瀏覽日期 2014/10/25。
21. 台北市政府產業發展局，
http://www.doed.taipei.gov.tw/MP_105001.html，瀏覽日期 2014/12/26。
22. 台北市衛生局食品藥物管理處（2013），〈為民服務業務職掌與內容簡介〉，
<http://www.health.gov.tw/Default.aspx?tabid=467&mid=1116&itemid=4810>，瀏覽日期 2014/10/28。

23. 台灣區飲料工會同業公會（2010），（9910號電子報），
http://www.bia.org.tw/style/content/CN-02a/news_detail.asp?id=21583&thelev=2&lang=1&customer_id=1135&name_id=16664，瀏覽日期 2014/12/8。
24. 台灣農產品安全追溯資訊網
<http://taft.coa.gov.tw/ct.asp?xItem=4&CtNode=296&role=C>。
25. 台灣農產品安全追溯資訊網 TFAT，<http://taft.coa.gov.tw/>，瀏覽日期 2014/10/27
26. 立法院國會圖書館，〈外國法案介紹〉，
<http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroduction?blockId=1>，瀏覽日期 2014/12/13。
27. 自由時報，新聞：仿冒標章流竄 江宜樺：吉園圃確定退場，
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1137071>，瀏覽日期 2014/12/15。
28. 行政院（2013），〈即時新聞〉
http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=89F791081D859886，瀏覽日期 2014/10/24。
29. 行政院（2014），〈行政院強化食品安全措施〉，
<http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/19/716552/d366fa33-6c2d-4ded-bec5-65053ddb1282.doc>，瀏覽日期 2014/12/2。
30. 行政院海岸巡防署，〈安康專案〉
<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3464&ctNode=5927&mp=9996>，瀏覽日期 2014/10/25。
31. 行政院海岸巡防署，〈組織架構〉
http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/lp?ctNode=890&mp=999&idPath=600_601_781_890，瀏覽日期 2014/10/25。

32. 行政院消費者保護處 (2014)，〈104-105 年度消費者保護計畫〉，
[http://www.cpc.ey.gov.tw/Upload/RelFile/2221/713491/104-105 年
度消費者保護計畫.docx](http://www.cpc.ey.gov.tw/Upload/RelFile/2221/713491/104-105%20%E5%B9%B4%E5%B9%B5%20%E6%B6%A5%E6%B6%9C%E6%B6%8C%E6%B6%8C%E6%B6%8C.docx)，瀏覽日期 2014/12/2。
33. 行政院消費者保護會，www.cpc.ey.gov.tw，瀏覽日期 2014/10/26。
34. 行政院農業委員會，http://www.coa.gov.tw/show_index.php，瀏覽
日期 2014/12/26。
35. 行政院農業委員會，立法院第八屆第 6 會期施政報告，
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2501802>，瀏覽日期
2014/12/17。
36. 行政院農業委員會農糧署，<http://www.afa.gov.tw/>，瀏覽日期
2014/12/26。
37. 行政院農業委員會漁業署，<http://www.fa.gov.tw/cht/index.aspx>，瀏
覽日期 2014/12/26。
38. 即時新聞：行政院公布「食品安全事件風險分級」制度，
[http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830
&s=51935BCA94350702](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=51935BCA94350702)，瀏覽日期 2014/12/13。
39. 林巧璉、梁雅雯 (2014)，聯合新聞網：強冠進口香港工業油 十
年混充食用油，
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT4/8928398.shtml>，瀏覽日期
2014/12/22。
40. 林宜慧、邱雯敏、林欣儀、張啟芳、劉宥廷、程炳璋，中時電子
報：北海油禍 38 項下架，
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141106000463-260102>，
瀏覽日期 2014/12/22。
41. 林杰樑 (2013)，毒醬油的單氯丙二醇，
<http://www.greencross.org.tw/food&disease/3-MCPD.htm>，瀏覽日期
2014/12/22。

42. 林慧貞（2014），〈提升食安 台日食品追溯制度經驗交流〉，
<http://www.newsmarket.com.tw/blog/49921/>，瀏覽日期 2014/12/10。
43. 林騰鶴（2007），〈歐盟經濟法表解〉
http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.thu.edu.tw%2F~law%2Ffaculty%2FEU%2520LAW.DOC&ei=on_9U7qfCZfh8AWJsYFY&usg=AFQjCNFtkQ5NJyHF4et_DbkK6pwaAC1oWA&sig2=VLxwJ6V2iXSI62N9Ywo3Zg&bvm=bv.74035653,d.dGc，瀏覽日期 2014/8/18。
44. 法源法律網，〈法律新訊〉，
<http://www.lawbank.com.tw/news/NewsSearch.aspx>，瀏覽日期 2014/10/27。
45. 知識管理平台—行政院政府計畫管理資訊網，
<http://117.56.91.94/KMPublic/index.html>，瀏覽日期 2014/10/27
46. 厚生労働省（2014），〈登録検査機関一覧（平成 26 年 4 月 3 日現在）〉，
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/shokuhin/jigyousya/kan/，瀏覽日期 2014/12/08。
47. 洪素卿（2013），〈化製澱粉流竄 專家憂塑毒風暴再起〉，自由時報（2013.05.14），<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/678858>，瀏覽日期 2014/12/25。
48. 食品安全之健康風險評估資料庫，
http://health-info.firdi.org.tw/GSSKM_READER/TOP.aspx，瀏覽日期 2014/12/13。
49. 食品藥物消費者知識服務網，
<https://consumer.fda.gov.tw/People.aspx>，瀏覽日期 2014/12/13。
50. 徐遵慈、吳佳勳，美國《食品安全現代化法》對我國產品輸美之可能影響與因應建議，

<http://web.wtocenter.org.tw/file/newsletter/OrderNewsletter/wtoepaper/article291.htm>，瀏覽日期 2014/12/14。

51. 消費者庁（2013），〈海外主要国における消費者政策体制等に関する総合的調査〉，
<http://www.caa.go.jp/adjustments/findings/index.html>，瀏覽日期 2014/12/26。
52. 財政部關務署，<http://web.customs.gov.tw/>，瀏覽日期 2014/10/26
53. 財團法人中央畜產會，
www.naif.org.tw/upload/95/20110423_105433.76072.doc，瀏覽日期 2014/12/8。
54. 財團法人中華民國消費者文教基金會（2013），〈政府把關不力、箝制民間檢驗權，業者管控也失靈，食安崩解！〉，
<http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=1689>，瀏覽日期 2014/12/10。
55. 財團法人中華民國消費者文教基金會（2014a），〈自己管不好、還要別人管不了？！反對衛福部干擾民間檢驗權、輕縱業者！〉
<http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=1816>，瀏覽日期 2014/12/10。
56. 財團法人中華民國消費者文教基金會（2014b），〈肯定食安新法～消費者求償面配套仍不足、修法也要罰得到〉，
<http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=1862>，瀏覽日期：2014年12月26日。
57. 財團法人中華民國消費者文教基金會，
<http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=1723>。
58. 財團法人健康全民健康基金會，毒奶粉事件 三聚氰胺惹禍，
http://twhealth.org.tw/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=369&Itemid=21，瀏覽日期 2014/12/22。

59. 高雄市食品衛生科，〈業務簡介〉，
<http://khd.kcg.gov.tw/Main.aspx?sn=395>，瀏覽日期 2014/10/28。
60. 動植物防疫檢疫局，<https://www.baphiq.gov.tw/home.php>，瀏覽日期 2014/12/26。
61. 國民及學前教育署，〈業務職掌表〉
http://www.k12ea.gov.tw/ap/unit_view.aspx?sn=19，瀏覽日期 2014/10/25
62. 國貿局 (2014) 〈輸入規定說明〉
<https://fbfh.trade.gov.tw/rich/text/fhj/asp/FHJP050Q.asp> 瀏覽日期 2014/12/26。
63. 張國益 (2012)，〈日本因應 TPP 調整農產運銷與農民組織上的改革經驗〉，
http://www.coa.gov.tw/htmlarea_file/web_articles/coa/14306/1006.pdf，瀏覽日期 2014/12/8。
64. 教育部綜合規劃司 (2013)，〈即時新聞〉
<http://www.edu.tw/news1/detail.aspx?Node=1088&Page=21630&Index=0&WID=45a6f039-fcaf-44fe-830e-50882aab1121>，瀏覽日期 2014/10/25。
65. 曹明正、林和生、林宜慧、石文南、張潼、池雅蓉 (2014)，〈200 噸餿水油 嚥下肚〉，中時電子報 (2014.09.05)，
<http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=2014090500748&cid=1210>，瀏覽日期 2014/12/22。
66. 第 14 次国民生活審議會消費者政策部會報告，
http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai2/kako/spc14/houkoku_d/spc14-houkoku_d-2.html，瀏覽日期 2014/11/21。
67. 許輔 (2009)。〈美國動物疾病追溯計畫與動物識別系統之介紹〉，
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=20181>，瀏覽日期 2014/12/10。

68. 陳鈞凱（2013），醬油再爆毒！一品醬園 9 醬油單氯丙二醇超量銷毀 69 噸，<http://www.nownews.com/n/2013/07/05/221393>，瀏覽日期：2014 年 12 月 22 日。
69. 陳開明（2014）。新聞：漁業署水產精品選拔 提昇產銷品質，瀏覽日期 2014/12/15。
70. 雲林縣政府農業處，<http://www4.yunlin.gov.tw/agriculture/>，瀏覽日期 2014/12/26
71. 黃沛云（2014），（衛福部和台大簽署合作備忘錄 協助提升食安查核專業），<http://www.newsmarket.com.tw/blog/61380/>，瀏覽日期 2014/12/8。
72. 新北市政府農業局，<http://www.agriculture.ntpc.gov.tw/website/cht/index.php>，瀏覽日期 2014/12/26。
73. 經濟部工業局，<http://www.moeaidb.gov.tw/>，瀏覽日期 2014/10/26。
74. 經濟部中部辦公室（2014），〈本辦公室食安措施〉，<http://www.cto.moea.gov.tw/foodsafety/本辦公室食安措施.doc>，瀏覽日期 2014/12/2。
75. 經濟部商業司，<http://gcis.nat.gov.tw/main/indexC.jsp>，瀏覽日期 2014/10/26
76. 經濟部國際貿易局經貿資訊網，<http://www.trade.gov.tw/>，瀏覽日期 2014/12/2。
77. 經濟部經貿談判代表辦公室，<http://www.moea.gov.tw/MNS/otn/home/Home.aspx>，瀏覽日期 2014/10/26
78. 經濟部標準檢驗局，<http://www.bsmi.gov.tw/wSite/mp?mp=1>，瀏覽日期 2014/12/2。

79. 農業委員會（2014），農委會公布進威公司等油脂及飼料抽樣檢驗結果，
http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20140912121606，瀏覽日期 2014/12/22。
80. 農業知識入口網，〈漁業署舉辦水產精品選拔活動引領產業提昇品質〉，
<http://kmweb.coa.gov.tw/ct.asp?xItem=928894&ctNode=497&mp=1&kpi=0&rowId>，瀏覽日期 2014/12/15。
81. 嘉義縣政府農業處，<http://www1.cyhg.gov.tw/agriculture/chinese/>，
瀏覽日期 2014/12/26。
82. 監察院（2014），
<https://www.cy.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/additional/download/236>，
瀏覽日期 2014/10/24。
83. 關東信越厚生局健康福祉部食品衛生課（2013），〈食品衛生法に基づく登録検査機関について〉，
<https://kouseikyoku.mhlw.go.jp/kantoshinetsu/shokuhin/riskcom/documents/130627-02.pdf>，瀏覽日期 2014/12/08。
84. 德國杜夫萊因，<http://www.aimex.tw/cht/index.asp>。
85. 衛生福利部（2013a），〈食安有信心，消費真安心！〉，
http://www.mohw.gov.tw/CHT/Ministry/DM2_P.aspx?f_list_no=7&fod_list_no=4259&doc_no=42538，瀏覽日期 2014/8/25。
86. 衛生福利部（2013b），公布油品檢驗、下架回收與封存情形，
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=10364&chk=d4b8a6ee-1fb3-4803-a625-a3c0c33c01d0¶m=pn%3d11%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJgTqsABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
87. 衛生福利部（2013c），所有食用油品製造、分裝及進口業者應於 10 月 31 日前提供切結保證備查，

- <http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=10376&chk=0d88829c-3bdc-4ffc-bc79-1d89e6e43393¶m=pn%3d11%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJgTpsABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
88. 衛生福利部（2013d），食用油中銅葉綠素檢驗方法之說明，
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=10437&chk=44611cbf-6936-4187-8d52-3adcd7047e58¶m=pn%3d10%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJgUzsABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
89. 衛生福利部（2013e），棉籽油中棉籽酚檢驗結果，
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=10355&chk=ee7f27bc-3053-40af-92ad-c72a639c9e04¶m=pn%3d11%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJgTrsABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
90. 衛生福利部（2013f），領先國際建立食用油中銅葉綠素檢驗方法，並獲國際認同，
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=10973&chk=8caee97-1e08-4f75-aaa1-01788830cefa¶m=pn%3d10%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJgUxsABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
91. 衛生福利部（2013g），衛生機關持續加強油品工廠查核，
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=10356&chk=be585c7c-7df0-43da-b254-d28ced3c9f13¶m=pn%3d11%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJgTrsABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
92. 衛生福利部（2014a），〈強化風險評估諮議體系，公告施行「食品風險評估諮議會設置辦法」〉
http://www.mohw.gov.tw/cht/Ministry/DM2_P.aspx?f_list_no=7&fod_list_no=4978&doc_no=45811，瀏覽日期 2014/8/25。

93. 衛生福利部 (2014b) , 油安新政策 業者應落實 ,
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11758&chk=7e2b39f8-7521-478a-a3b8-6e6978a9581d¶m=pn%3d2%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJf3tsABA> , 瀏覽日期 2014/12/22 。
94. 衛生福利部 (2014c) , 食藥署請彰化縣了解大統案判決內容並續為處辦 ,
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11842&chk=72028650-cb46-421e-b981-00a404823995¶m=pn%3d1%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e5%25a4%25a7%25e7%25b5%25b1#.VJgg-sABA> , 瀏覽日期 2014/12/22 。
95. 衛生福利部 (2014d) , 追查強冠公司進口香港飼料用油製售劣質豬油事件說明 ,
http://www.mohw.gov.tw/cht/Ministry/DM2_P.aspx?f_list_no=7&ford_list_no=4980&doc_no=46541 , 瀏覽日期 2014/12/22 。
96. 衛生福利部 (2014e) , 業者製造劣質油事件說明 ,
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11492&chk=da2ef22e-ab63-4fb1-93b6-df44257b6cde¶m=pn%3d9%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJjPPsABA> , 瀏覽日期 2014/12/22 。
97. 衛生福利部 , 10 月 31 日起食用油脂及其他 8 類業者分階段應建立食品及相關產品追溯追蹤系統 ,
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11726&chk=3f7372d2-cdc6-4756-9d70-3caafcc22eba¶m=pn%3d2%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJkHmsABA> , 瀏覽日期 2014/12/22 。
98. 衛生福利部 , 持續追查強冠公司進口香港飼料用油製售劣質豬油事件說明 ,

http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11547&chk=6d6449c4-f698-413b-a66b-6927c73d296b¶m=pn%3d8%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJj_usABA，瀏覽日期 2014/12/22。

99. 衛生福利部，食用油脂業者應建立食品追溯追蹤系統，
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11549&chk=993aa410-718b-4066-a158-9bfbbc0e2b0a¶m=pn%3d7%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJkASsABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
100. 衛生福利部，食品藥物管理署查核頂新製油實業股份有限公司進口越南油品案之說明，
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11660&chk=63197706-05f0-42b9-b9e0-73f818c63a8f¶m=pn%3d5%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJkC2sABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
101. 衛生福利部，食藥署要求食用油脂製造業者，提供詳細來源流向資料，
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11644&chk=74356f26-33c3-49af-bdb5-f635712e0e3c¶m=pn%3d6%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJkA8sABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
102. 衛生福利部，統一公司疑似使用越南大幸福椰子油製成 23 項產品，
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11804&chk=9325cc1d-3239-4775-9442-b25bafb4d3ba¶m=pn%3d1%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJkJtsABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
103. 衛生福利部，資本額 3000 萬元以上之食用油脂製造工廠，自 10 月 31 日起實施強制性檢驗，

- <http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11709&chk=264277dd-9428-450a-b555-af35c68d44b5¶m=pn%3d3%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJkGJsABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
104. 衛生福利部。自 103 年 10 月 31 日起實施輸入油品分流管理新措施，
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11809&chk=e1801631-e970-4b05-9b0f-051cd70e113a¶m=pn%3d1%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453%26key1%3d%25e6%25b2%25b9#.VJkKosABA>，瀏覽日期 2014/12/22。
105. 衛生福利部食品藥物管理署（2013a），〈「三分策略」、強制登錄、產銷追溯，落實食品添加物管理〉，
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=9972&chk=bfac1037-474a-4d34-b37d-98d28afc3c02#.VIAx4DGUfQp>，瀏覽日期 2014/10/24。
106. 衛生福利部食品藥物管理署（2013b），〈組織職掌與業務簡介〉，
<http://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=1916#.VIAwuTGUFQo>，瀏覽日期 2014/10/24
107. 衛生福利部食品藥物管理署（2014a），〈黑心油品事件-管理措施及推動政策之進度與說明〉
<http://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=4159#.VIVE7dKUcqO>，瀏覽日期 2014/11/28。
108. 衛生福利部食品藥物管理署（2014b）。〈訂定「應建立食品及相關產品追溯追蹤系統之食品業者」〉
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=11727&chk=005b0cc2-0ec3-4abe-a161-eb01551f75fb#.VIUXgNKUcqN>，瀏覽日期 2014/11/17。

- 109.衛生福利部食品藥物管理署（2014c）。〈食品安全衛生管理法部分條文修正草案對照表〉，
<http://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?id=1701&chk=db6ab0be-c8ef-432f-96ce-6f78690cf1d2&mid=46&name=fdContent>，瀏覽日期 2014/12/10。
- 110.衛生福利部食品藥物管理署，103 年度公開徵求委託科技計畫研究重點—擴增食品風險評估資料庫，
https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fda.gov.tw%2Ftc%2Fincludes%2FGetFile.ashx%3FmID%3D206%26id%3D26157%26chk%3D802b8ca0-eb5c-4e82-9472-4aff566ee82a&ei=biidVO6RIZD28QWHzoHoBQ&usg=AFQjCNFLU-ucy4W_aEWd6lYA7TSyzzUxA，瀏覽日期 2014/12/13。
- 111.衛生福利部國民健康署，〈組織架構與業務簡介〉，
<http://www.hpa.gov.tw/BHPNet/Web/About/About.aspx?class=org>，
瀏覽日期 2014/10/24。
- 112.駐德國代表處科技（2013）。〈關於全民優生健康-- 德國觀點系列 1：德國食品安全之原則及分工（專題報導）〉
<http://germany.most.gov.tw/ct.asp?xItem=1021213009&ctNode=173&lang=C>。瀏覽日期 2014/11/13。
- 113.環境保護署，<http://www.epa.gov.tw/mp.asp?mp=epa>，瀏覽日期 2014/12/15。
- 114.環境保護署黑心油品事件專區，
<http://www.epa.gov.tw/oil/index.htm>，瀏覽日期 2014/12/15。
- 115.關於全民優生健康—德國觀點系列 3：德國對食品安全危機之處置經驗，
<http://germany.most.gov.tw/ct.asp?xItem=1021219007&ctNode=173&lang=C>，瀏覽日期 2014/12/14。

116. 中小企業綠色環保資訊網，TSCA 美國有毒物質控制法案，
[http://green.pidc.org.tw/rules.php?action=detail&aid=20&cid=12&cmd=%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%9C%89%E6%AF%92%E7%89%A9%E8%B3%AA%E6%8E%A7%E5%88%B6%E6%B3%95%E6%A1%88\(TSCA\)&id=26](http://green.pidc.org.tw/rules.php?action=detail&aid=20&cid=12&cmd=%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%9C%89%E6%AF%92%E7%89%A9%E8%B3%AA%E6%8E%A7%E5%88%B6%E6%B3%95%E6%A1%88(TSCA)&id=26)，瀏覽日期：2015/03/20。

附錄

附錄一：深度訪談提綱

■ 期中提綱

壹、源頭管理：

- 一、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞？
- 二、如何避免工業原料進入食品產業鏈中使用？
- 三、現行源頭管理措施，是否對業者營業秘密造成不當影響？
- 四、現行法要求特定規模與類別之食品業者應向主管機關辦理登錄，惟在實務上應如何確保食品登錄系統中業者登錄資訊之正確性與完整性？
- 五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

貳、上下游產銷鏈監測：

- 一、為落實食品安全管理機制，農政單位、食品衛生單位與消保單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？現行溝通機制是否足夠解決事權劃分之間題？
- 二、現行食品安全管理機制如要徹底落實，應否將環政單位（如經濟部、環保署），亦納入相關管理機制之一環？
- 三、有關機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？
- 四、食安法第 56 條第 3 項規定之團體消費爭議，應由何機關負責辦理？
- 五、相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

參、業者自主管理：

- 一、現行業者自主管理之規範，是否尚需其他配套措施以作為減少業者違規之誘因？
- 二、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

肆、消費者保障措施：

- 一、食品安全訴訟發生時，消費者舉證上會遭遇何種困難？
- 二、因果關係舉證之部分，是否應導入舉證責任反轉之機制以維護消費者權益？
- 三、損害金額舉證之部分，現行食安法規定是否妥適且足以保障消費者權益？是否仍有改進之空間？
- 四、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的功能以保障消費者權益？
- 五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

伍、風險分析與資訊揭露機制：

- 一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？
- 二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？
- 三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？
- 四、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

■ 期末提綱

壹、源頭管理：

健全我國食品安全管理機制之研究

- 一、為落實產地源頭管理，除持續推動「食品追溯」，強化從農場到餐桌之產銷鏈管理外，未來是否有建立「食品履歷」制度以強化食品識別及勾稽之必要？如有，具體應注意及遵守之事項為何？
- 二、現行已建立食品雲制度以加強食品之源頭管理，惟在實務應用上是否仍有不足？未來如何確保跨部會資料之有效整合利用？
- 三、透過飼料油事件加以檢視，可知在境外輸入食品管理之部分，我國之管制措施仍有所不足，油品未來輸入改採分流制度處理是否即可有效解決油品輸入產生之問題？現行輸入食品管制制度除油品外是否仍存有管制上之缺漏，有何具體措施加以解決？

貳、上下游產銷鏈監測：

- 一、如要落實從食品到餐桌之產銷鏈管理，針對食品上、中、下游業者之監測管理實為重要，我國現行食品產銷鏈管理遭遇之主要問題為何？有何具體措施得加以解決？
- 二、有無透過上下游業者間之相互監督以完善上下游產銷鏈監測之可能？其具體措施為何？
- 三、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞而有改進之必要？具體可行之改善方式為何？
- 四、在國家人力、物力資源有限之前提下，如何透過強化地方衛生機關稽查人員專業知識以加強食品安全稽查之力度，有效減少食品安全事件之發生？

參、業者自主管理：

- 一、我國現行雖透過強制食品業者登錄、檢驗、建立追蹤追溯系統等相關制度來規範業者，並意欲透過公權力之介入以加強對於我國食品安全之管理，惟社會上重大食安事件仍迭出不窮，論者指出正本清源之方

式在於加強業者之自主管理，此部份我國食品業者在自主管理上遭遇之問題為何？有何具體措施得加以解決？

- 二、在強化業者自主管理之目標下，政府得建立何種具體配套措施作為減少業者違規之誘因？
- 三、我國現行之食安標章認證制度，具有性質重複與疏漏等問題，除讓認證失去辨識效果，更因一般民眾對於現行標章制度缺乏正確認識，當食品安全事件爆發時，亦使民眾對於現行標章制度失去信心，針對國內現行之標章制度，未來應如何整合及發展方為妥適？
- 四、除政府公權力之監督外，如何引進外部之監督機制（如消費者、公協會及廠商），藉以加強業者之自主管理？

肆、消費者保障措施：

- 一、食安事件之受害消費者，起訴時其損害往往尚未發生，得否以證明將來可能損害之方式替代之？例如美國毒物侵權行為法則所發展出之「健康風險增高之賠償基礎」，如果患病風險值高於百分之五十其請求即應准予。
- 二、在消費者無法於起訴時證明其身體健康受有損害時，是否得參酌比較法上對於公害案件之處理方式，使消費者仍得請求廠商支付未來醫療監測所生費用？
- 三、因果關係舉證之部分，現行法制是否有導入舉證責任反轉機制之必要？如有，較可行之方式為何？
- 四、在食品安全消費事件中，是否在要件上得跳脫損害及因果關係之窠臼，請求廠商全額或按比例提繳「不法利得」，再以成立特別基金之方式保障消費者權益？
- 五、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的功能以保障消費者權益？未來是否有擴及適用至賠償消費者所受損失之必要？

伍、風險評估與資訊揭露機制：

健全我國食品安全管理機制之研究

- 一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？實務上運作面臨之問題及相對應之解決方式為何？
- 二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？
- 三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？
- 四、相較於比較法上先進國家（如歐盟、美國、日本）之組織及運作方式，我國現行建立之風險評估體系是否仍有不足？未來應如何師法外國制度以健全我國之風險評估體系？

陸、機關事權劃分及公私協力

- 一、如何有效將環政單位（如經濟部、環保署）納入相關管理機制之一環，據以徹底落實食品安全管理機制？
- 二、當食品安全事件涉及跨部會機關之權限時，機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？
- 三、為落實食品衛生安全管理機制，現行已建立之跨部會溝通機制（如行政院食品藥品安全會報、食品安全辦公室、國安預警會報、環境與食品安全協調會報等）是否足夠解決機關事權劃分之問題？是否仍有運作上之不足或待改進之處？
- 四、現行我國食品衛生安全主要面臨之困境，分別為人力不足、經費不足、法令不嚴、執行不力等問題，在政府資源有限之前提下，似得以公私協力之方式，透過民間力量協助解決上開源頭管理、上下游產銷鏈監測、業者自主管理、消費者保障、風險評估與資訊揭露所面臨之問題，惟此部分國內尚欠缺具體措施，是否可提出具體方式及建議以供未來實務上加以執行？

附錄二－1

附錄二：深度訪談紀錄

第一次深度訪談紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時間：民國 103 年 7 月 28 日（星期一）上午 10 時 00 分至 12 時 00 分

地址：行政院農業委員會漁業署（台北市中正區和平西路二段 100 號 8 樓）

訪談人員：農委會漁業署副署長 陳君如 記錄：陳彥如

出席人員：黃士洋律師、陳彥如律師

陳君如副署長發言摘要：

壹、源頭管理：

一、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞？

說明：

（一）就農業部門而言，主要依循的是動物用藥及農藥兩個法，動物用藥所牽涉者為家畜禽和魚類，農藥則為農作物。此外，農委會就農產品產銷履歷之管理亦訂有優良農產品的驗證管理辦法，其主要牽涉者為

CAS、產銷履歷及有機三個認證制度，只不過這並不是強制性的，而是出於業者自願。

- (二) 以水產養殖為例，動物用藥管理辦法的規定是比較明確的，當主管機關對還沒上市仍在魚塢裡面的養殖魚進行抽檢，若檢出業主若施用禁藥（如孔雀綠，硝基呋喃）或非允用藥物，是直接可以予以裁罰。至於允用藥物則依衛福部所訂殘留標準（即衛生標準）處理，超過殘留標準者，就進行所謂的移動管制，即不准許業主採收，須等到檢驗結果符合衛生標準以後，始可上市。
- (三) 動物用藥管理辦法對於允用藥物定有停藥期的規定，一般業主依循規定之停藥期用藥是不致於產生超標殘留問題，惟停藥期過了，殘留量若仍超標，業主仍須負責，因為一方面，業者藥物用量可能計算錯誤，另一方面，養殖池的環境（水質）可能有其特殊性也會影響停藥期的長短，業者必須自己掌握判斷，確認上市魚貨是符合衛生標準的。
- (四) 目前法規上並未強制漁民要申報其魚苗來源，但這未來應是一個管理的方向。另外，漁業法對水產養殖業的規範強度也不夠，我們還沒辦法像歐美國家要求業者要做上市前的自主。因此養殖水產品的溯源管理，目前除產銷履歷等驗證制度下的產品外，多賴官方的查驗管理。
- (五) 在農產品的查驗管理上，農委會與衛福部的分工是以批發市場為界線，農場到批發市場由農委會主管，零售市場（含超商、量販店）則歸衛福部。零售市場端的查驗若有不符衛生標準者，則由零售商、中盤商一路追溯到養殖場，如果可以查到養殖場，最後受處分的會是養殖場，如果無法溯源到養殖場，則無法交代上一層的業者會受處罰。

二、如何避免工業原料進入食品產業鏈中使用？

說明：把比較容易流入食品產銷鏈中的工業原料，提升其毒性等級，或讓其毒性等級不變，但讓它的追蹤機制要比照較高毒性等級之毒性化學物質當然是很好，但像孔雀綠這種東西，其實在工業上用得很普遍，流入食品的量從總共用量來看，應該只是一小部分，如果為了這一小部

分要做全面的管制，這對工業主管機關而言可能會有點為難，可能還是得由農業與衛生的法規來加強管理。

三、現行源頭管理措施，是否對業者營業秘密造成不當影響？

說明：對於養殖漁戶或是畜產戶而言，應不致於影響其營業秘密。

四、現行法要求特定規模與類別之食品業者應向主管機關辦理登錄，惟在實務上應如何確保食品登錄系統中業者登錄資訊之正確性與完整性？

說明：本人對衛福部的管理方式與內容尚不了解，管得愈細，相對需要投入得人力越多，要落實管理需要地方政府的配合，也可善用民間相關組織團體的能量。

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：現階段政府的人力應該是不夠的，但也難去擴編，以養殖水產品藥物殘留的查驗為例，農委會漁業署並沒有檢驗部門的設置，因此對於未上市產品查驗的檢測分析都是委託民間認證的檢測機構來做。衛福部食品藥物管理署及地方政府衛生局雖設有檢驗部門，但目前檢驗的能量不夠，因此借助民間的量能是必須，也是必然的。

貳、上下游產銷鏈監測：

一、為落實食品安全管理機制，農政單位、食品衛生單位與消保單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？現行溝通機制是否足夠解決事權劃分之問題？

說明：

(一) 地方政府之衛生主管機關跟農業主管機關如能合作，始能為有效之源頭管理，蓋如果只靠中央主管機關，其人力勢必不足。

健全我國食品安全管理機制之研究

(二) 衛福部、環保署跟農委會目前已有一個三部會的聯繫會報定期開會、必要時亦會開臨時會，管轄有問題亦會於此提出討論，因此橫向聯繫是有管道的。

(三) 衛福部及農委會是以進入市場跟未進入市場當作一個切割，所謂進入市場指的是零售市場，例如南方澳市場，魚上岸的地方，即為生產地的市場，乃農方所管，當魚送到台北的濱江魚市，係屬消費地魚市場，就由衛生主管機關來管。

二、現行食品安全管理機制如要徹底落實，應否將環政單位（如經濟部、環保署），亦納入相關管理機制之一環？

說明：目前經濟部並未納入。但經濟部嚴格來講，會牽涉者僅有工業局所主管之加工廠。個人認為個機關若能就各自主管的法規落實管理，現有的管理機制應該是足夠的。

三、有關機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

說明：各機關主管法規在立法階段就已考量避免管轄衝突，因此目前應該沒有管轄衝突的問題，倒是管轄歸屬較易產生模糊的狀況。

四、食安法第 56 條第 3 項規定之團體消費爭議，應由何機關負責辦理？

說明：（略）

五、相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：整個監測如果是政府機關按照其權責去管理，差別即為方才所述之源頭管理部分，其他因於法規上現在都已有一套制度在管理，個人認為目前除檢驗量能與共同監督外，應無特別需要民間協助之部分。

參、業者自主管理：

一、現行業者自主管理之規範，是否尚需其他配套措施以作為減少業者違規之誘因？

說明：已經進入到自主管理者，本即屬業主自己應盡之義務，若談減少業者違規之誘因，則唯有加重罰責始可給予警惕，如業者已善盡管理責任而還會出錯即是業主自主管理無法掌握之情況，例如橄欖油銅葉綠素係於國外添加亦或輸入後始添加，政府本即弄不清楚，業者自更是不清楚，因此就需要民間與政府一起來提升向上。

二、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：

（一）基於政府追查之效率，一定要靠一些民間力量，去知悉哪一家公司之聲譽或是私底下員工傳出之耳語，所以更需要一般的消費者作為政府之耳目。

（二）業者要如何符合政府之規範，多半的人不懂，特別是中小企業，所以可以靠一些民間力量（例如公協會）去協助他們，單純要靠政府去宣導其實也宣導不來。

肆、消費者保障措施：

一、食品安全訴訟發生時，消費者舉證上會遭遇何種困難？

說明：像塑化劑的案子，消費者吃了會有怎樣之損害，是對身體已產生實質傷害，或是慢性傷害而無表徵，其實相當多樣態消費者是很難舉證。

二、因果關係舉證之部分，是否應導入舉證責任反轉之機制以維護消費者權益？

說明：（略）

三、損害金額舉證之部分，現行食安法規定是否妥適且足以保障消費者權益？是否仍有改進之空間？

說明：（略）

四、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的功能以保障消費者權益？

說明：（略）

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

伍、風險分析與資訊揭露機制：

一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？

說明：（略）

二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？

說明：針對國際間之規範，雖不能去要求他國依照我國之檢測項目，但至少須掌握他國所關切之項目，一方面算是保護國人，另一方面也可以保護我國之出口商。

三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？

說明：

（一）我們比較欠缺的其實並非風險評估而是風險溝通，亦即如何把潛在之食安問題讓消費者、民眾也都能夠知悉，並協助政府監督。此外，形成某一種機制讓經常從事檢驗之人，特別是民間的檢驗機構，能夠對

於檢測過程中之一些不尋常訊號或檢測結果進行通報，讓主管機關及早發現亦屬重要。

- (二) 多元資訊同時揭露，且無論是負面或正面之資訊都應揭露，如此消費者才能據以判斷。如果消費者無法自行判斷，也應提供其諮詢之管道，例如衛福部食藥署網路流言終結者所揭露相關訊息即為一適例。

四、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：如果能夠由民間機構或政府出資讓某些民間機構來擔任民眾詢問之窗口，並且另有平台來處理民眾之相關問題，將有助於資訊揭露機制之完整。而這個平台除了衛福部外，因為農委會底下之農、林、畜、水產、毒物藥物、家事衛生，有六個試驗所、七個改良場，並且各部會亦會有一、兩個研究機構，若這些人員再加上大學等民間團體都能解答一般民眾所提出之問題，將有助於揭露機制之完整。

五、其他

說明：農政專家也應加入風險評估諮議體系。

附錄二－2

第二次深度訪談紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時 間：民國 103 年 7 月 28 日（星期一）下午 13 時 30 分至 15 時 00 分

地 址：台灣食品產業策進會（台北市大安區忠孝東路四段 107 號 12 樓）

訪談人員：台灣食品產業策進會執行長 陳健人 記錄：陳彥如

出席人員：黃士洋律師、林鼎鈞律師、陳彥如律師

陳健人執行長發言摘錄：

壹、源頭管理：

一、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞？

說明：此非管制範圍的漏洞，而係執行力之問題，法律之訂定總有未盡明確之處，追蹤追溯在現實上難以全面貫徹，如遇有業者未提供資料之情形，且實際上下游業者亦難以請求上游大廠商提供資料，故如政府要求廠商填寫添加物所有配方，實難以得知該配方內容是否正確。

二、如何避免工業原料進入食品產業鏈中使用？

說明：（略）

三、現行源頭管理措施，是否對業者營業秘密造成不當影響？

說明：目前制度上要求業者敞開添加物之資料，惟上有政策下有對策，事實上仍難以確定添加物的真實內容，是就添加物之登記，除了要求業者須申報、切結以外，政府除了做例行性的查察外，更需要編列預算作風險分析研究計畫，而應廣收台灣進出口或市面上的產品做計畫性的抽驗分析，建立原物料檢驗資料庫，來比對市售產品有無非法的情事。

四、現行法要求特定規模與類別之食品業者應向主管機關辦理登錄，惟在實務上應如何確保食品登錄系統中業者登錄資訊之正確性與完整性？

說明：（略）

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：詳見陸、其它：公私協力的現況與建議之說明。

貳、上下游產銷鏈監測：

一、為落實食品安全管理機制，農政單位、食品衛生單位與消保單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？現行溝通機制是否足夠解決事權劃分之問題？

說明：目前是有一行政院層級的跨部會組織會議進行討論。

二、現行食品安全管理機制如要徹底落實，應否將環政單位（如經濟部、環保署），亦納入相關管理機制之一環？

說明：（略）

三、有關機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

說明：（略）

四、食安法第 56 條第 3 項規定之團體消費爭議，應由何機關負責辦理？

說明：（略）

五、相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：詳見陸、其它：公私協力的現況與建議之說明。

參、業者自行管理：

一、現行業者自主管理之規範，是否尚需其他配套措施以作為減少業者違規之誘因？

說明：

（一）不是說減少業者違規，蓋本質上業者本來就不應該違規，應該使業者願意做好自主管理。於比較法制上，中國大陸係使用 QS 制度，原稱「質量安全」（quality standard），而採高度管制；日本及澳洲之營業許可非常嚴格，而為實地查核合格後方得營業；至於美國則是需一定程度以上之業者始須登載，其中外賣之餐飲業始須登載，而內用之餐飲業則不需登記，且針對自主管理做驗證，亦係民間在執行，而非政府。

（二）目前台灣的民間欠缺足夠的合作機制，廠商間就很多事項都欠缺合作，若能由民間的法人單位，來訂定驗證標準，結合採購者的力量，來訂定標準，就能確保販售的品質，使消費者能取得優良的產品，並排除不良業者。

（三）在國際上，如美國現在買下的 SQF 制度，即為民間所推動。另外英國零售商協會所訂定之 BRC 制度也是（民間）零售商協會訂定之標準，亦獲歐盟採用。

二、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：詳見陸、其它：公私協力的現況與建議之說明。

肆、消費者保障措施：

一、食品安全訴訟發生時，消費者舉證上會遭遇何種困難？

說明：（略）

二、因果關係舉證之部分，是否應導入舉證責任反轉之機制以維護消費者權益？

說明：（略）

三、損害金額舉證之部分，現行食安法規定是否妥適且足以保障消費者權益？是否仍有改進之空間？

說明：（略）

四、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的功能以保障消費者權益？

說明：（略）

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

伍、風險分析舉資訊揭露機制：

一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？

說明：（略）

二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？

說明：（略）

三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？

說明：（略）

四、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

五、其他

說明：

（一）因台灣之原物料百分之八十係來自進口，故政府應該從進口方面做監測，目前政府有很好的資源而可和國外外館取得當地區域的食品違規訊息，故應該從原物料著眼，從國外蒐集資料，以茲分析可能有什麼危害，而自台灣海關開始進行抽驗、分析，發覺有無非法的原料？是否構成欺騙、詐欺行為？

（二）政府具備能力使外館之資訊匯入，而在市面上分析各外國曾出現之問題，我國內部會不會亦出現同樣問題，應朝此方向做研究與檢測，並交給各個公會去執行，輔導業者並觀察其執行狀態，於此層面，外館之資訊係處於關鍵性的地位作用，欠缺此資訊而盲目執行並沒有意義。

陸、其它：公私協力的現況與建議

一、現況與期許

- (一) 台灣目前的公協會或財團法人多為單點運作，但沒有一個是從原料到流通的法人做食品安全見解，我們的目標就是從流通進出口到流通業之間食品安全的串接。
- (二) 食品從業人員之教育學習有待加強：台灣之食品廠商，除了需要落實登錄與審查之外，亦需要做教育訓練的加強。

二、財團法人台灣食品產業策進會（下稱食策會）簡介：

食策會係 2013 年 12 月 10 日經衛福部核准設立之食品衛生安全財團法人。

(一) 食策會業務（任務）

1. 辦理食品安全維護及產業發展促進相關業務。
2. 結合業者力量配合政府政策健全食品產業鏈包括源頭管理，並提升產業經營環境。
3. 協助食品業者落實自主管理，提升技術與品管服務，強化企業倫理並避免道德危機。

(二) 食策會業務說明

1. 食品產業有關之研究調查業務。
2. 食品產業有關之政策規劃業務。
3. 食品產業有關之查驗登記業務。
4. 食品產業有關之工廠查核業務。
5. 食品產業有關之品質管理業務。
6. 食品產業有關之輔導業務。
7. 食品產業發展有關之推廣宣傳業務。

(三) 做好食品安全工作之基本要件

1. 不分大小人人有責：食品安全的投入應不分大公司或小公司。
2. 資訊整合創造綜效：業者投入食品安全的工作必須要有公正第三者的平台作為資訊交換與採認，才能使有限的資源發揮最大綜效。
3. 基礎教育提昇職能：食品業的從業人員，多數未能有食品安全的基本知識，應強化從業人員的教育訓練。

(四) 食策會目前推廣之工作

1. 食品安全衛生管理法第 7 條及第 8 條要求食品業者必須進行一級、二級管理，食品業者可利用食策會推動之食品業者自主管理平台 (A.Q.M.) 做好自主管理工作。
 - (1) 降低業者在檢驗設備上的投資與維護人力。
 - (2) 供應商管理及採購的品質，透過第三者稽核協助業者取得正確有效資訊。
 - (3) 減少業者被重複稽核的負擔，將有效人力及資源做最大的利用。
2. 合作數位學習課程內容：
 - (1) 業者可透過食策會進行客製化數位教材開發，做好人員培訓工作。
 - (2) 減少人員外派上課成本，增進受訓效率。

附錄二－3

第三次深度訪談紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時間：民國 103 年 7 月 30 日（星期三）下午 1 時 00 分至 3 時 00 分

地址：TFDA 北區管理中心（台北市南港區昆陽街 161-2 號 6 樓）

訪談人員：TFDA 北區管理中心主任 馮潤蘭 記錄：陳彥如

出席人員：黃士洋律師、林鼎鈞律師、陳彥如律師、劉昱明律師

馮潤蘭主任發言摘錄：

壹、源頭管理：

一、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞？

說明：

- （一）追溯追蹤系統設計目的係提供物品買賣之流向，目前業界通常是於金額較大之交易中，方有契約之訂定，小廠商仍存在現金交易行為，故實際上要達到全面追溯需要時間，如業者沒有配合誠實申報，主管機關亦很難稽查其是否有落實。
- （二）目前國內之大公司及有 GMP 認證之工廠可能較了解此制度並落實，但其他多數之小商家，恐仍需一段過渡期及輔導期。

二、如何避免工業原料進入食品產業鏈中使用？

說明：

- (一) 首先，檢測儀器於進行檢驗時實際上並無法區分檢驗材料是食品級還是工業級，因是否為工業原料係涉及工廠製程規範之問題。
- (二) 至若如何避免工業原料進入產品產業鏈中使用，除主管機關要落實稽查外，尚需業者本身之企業管理、企業良心以及消費者能認知到品質管理、管制，都需成本，所謂「一分錢一分貨」之正確消費觀念，從此三方面去配合
- (三) 另，工業社會中使用工業原料是必然的，但添加至食品中必須符合食品法規，食品中含有化學物質一律視為極毒物質、完全不容許其存在之觀念也需要溝通。例如塑化劑雖不能添加於食品內，但有時被驗出之情況係因自然釋出，而非被添加。

三、現行源頭管理措施，是否對業者營業秘密造成不當影響？

說明：

- (一) 此應無侵犯營業秘密或影響之問題，因為業者毋庸提供具體的配方和比例，而只需提出成分即可，且縱使業者提供正確完整資料後，亦不會公告或公布。
- (二) 考量商業競爭的問題，需要公開之範圍，實際上僅限於衛生安全部分，亦即添加物為何、是否符合衛生安全、有無符合國際或台灣規定等。

四、現行法要求特定規模與類別之食品業者應向主管機關辦理登錄，惟在實務上應如何確保食品登錄系統中業者登錄資訊之正確性與完整性？

說明：

- (一) 不管是登錄系統或追蹤追溯系統的維護，基本上並不會預設使用者都存心提供不實資訊，依人力經費不可能也無法不計成本的去逐一查證。
- (二) 我覺得這是管理機制問題，不免要花人力經費，根據稽查業務排程及風險高低進行稽查。

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議如何？

說明：

- (一) 組織運作一定要有經費的支持，這非常現實，沒有財力支持難以維持正常的運作。就算給學校學生去做這個工作，即使不花錢也要有誘因。
- (二) 依公務預算經費，不可能編很大筆經費給公協會，但例如編成學校的一門課程，讓學生願意共同來參與或許是可行。
- (三) 私人實驗室是營利機構，藉由提供檢驗服務幫助業者，因為不可能請所有業者設立實驗室、買上千萬儀器、設置專門人員。因此如果業者要作品管的時候可以委外方式，但他要支付金錢，這不可能由公部門處理。所以某種程度業者作品管的時候，必須自付這個錢。
- (四) 品管要多久一次？這是一個問題，需不需要由公部門來做界定？食品產品的品項很多，每一項食品風險都不同，統一規定固定品管時程，這有實務上非常難執行之處。

貳、上下游產銷鏈監測：

- 一、為落實食品安全管理機制，農政單位、食品衛生單位與消保單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？現行溝通機制是否足夠解決事權劃分之間題？

說明：

健全我國食品安全管理機制之研究

- (一) 這在各國都是個討論的議題。例如美國，含肉及不含肉食品分屬不同單位負責，不管是哪種方式管理，都會有某種程度界線上的模糊。
- (二) 目前在行政院就有好幾個跨部會會議，但是無大小食品安全事件都到院的層級，也顯然沒有必要。關於要不要統一納入相關管理機制一環的這件事，必須經過各部會的討論，我覺得非常不容易！除了法規完備性外，如何啟動機制是重點。
- (三) 一致的管理機制是可以，但還是要有適當地分級和區隔，看是到哪一個等級，該由什麼層級來處理。二、現行食品安全管理機制如要徹底落實，應否將環政單位（如經濟部、環保署），亦納入相關管理機制之一環？

三、有關機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

說明：（略，同前）

四、食安法第 56 條第 3 項規定之團體消費爭議，應由何機關負責辦理？

說明：

- (一) 我們跟消保單位之間會有一些些矛盾之處，因為我們一直認為消費爭議不全然是食品安全事件，它是食品事件，可是是消費事件。
- (二) 技術幕僚都是技術本位專業性的，辦理食品安全的風險圖或者是說標準，技術幕僚很清楚，但對民事或消費爭議的法律的瞭解，其實是相對薄弱的。這其實是術業有專攻，因此與食品安全無關的單純消費爭議，應該還是該要由消保單位或機關來辦理。。

五、相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：

- (一) 只能說涉及法律方面的專業業務，真的有需要民間的參與。
- (二) 另一方面，也不只是訴訟，其他相關的法令諮詢及風險溝通，其實也很需要民間的參與和協助。

參、業者自行管理：

- 一、現行業者自主管理之規範，是否尚需其他配套措施以作為減少業者違規之誘因？

說明：

- (一) 食藥署正在推動三級品管，一級就是業者管理自己的產品，例如說罐身破損秤重、pH 值、水分，甚至可以自付檢驗費委請民間實驗室檢驗；第二級品管就是藉由具公信力的驗證公司，以外人的角度來檢視自己公司做的好不好；第三級當然就是官方定期去稽核。
- (二) 至於如何減少業者違規的誘因，個人認為有一個是正誘因，有一個是反誘因，應該執法明確然後重罰，例如一塊豆干能賺多少錢，一次罰三萬、第二次六萬、第三次十萬，業者要賣多少豆干才能夠把這個錢賺回來呢？因此重罰某種程度是可以嚇阻不肖廠商。
- (三) 另外是對於小規模的業者，則比較需要以輔導的角度加以改善。

- 二、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：

- (一) 有些大規模的通路商，是有自己一套的管理，因為所販售品項上萬項，也不是只有食品，所以是有一個部門管理所有的商品，公司會要求提供產品的廠商除了符合官方規格外，還要符合它們大賣場自己的規

格。對於官方管理的要求，這些大廠商應該是可以配合，管理絕對是沒有問題的。

(二) 可是也必須要承認有些地方是很鄉下的，還是要考慮他的便利性。

肆、消費者保障措施：

一、食品安全訴訟發生時，消費者舉證上會遭遇何種困難？

說明：(略)

二、因果關係舉證之部分，是否應導入舉證責任反轉之機制以維護消費者權益？

說明：(略)

三、損害金額舉證之部分，現行食安法規定是否妥適且足以保障消費者權益？是否仍有改進之空間？

說明：(略)

四、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的功能以保障消費者權益？

說明：(略)

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：(略)

伍、風險分析舉資訊揭露機制：

一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？

說明：一般來講，「評估」跟「管理」要有獨立性，分開辦理會更客觀。目前食藥署有個諮議會在運作，每半年（開會），必要時可以加開；我們會有外部委員、內部委員，外部委員會定期簽送，當中有學者，有消保團體。現在是每半年開一次會，在會議中提出年度監測計畫，每一年都會進行監測，分析趨勢。另，食藥署有委辦計畫可以進行必要的評估項目。

二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？

說明：管制措施還是要符合風險比例。如已經危害人體，管控層次就不一樣。例如 100 年發生肉毒桿菌的時候，直接就先把肉乾跟蚵仔下架了，即使還沒驗出來，因為我們不允許有人死亡，不論是食安法或是消保法都是可以採用。

三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？

（一）其實比較困擾不是資訊不透明，而是資訊沒有辦法用非專業的語言轉換成讓大眾懂，因此記者之文字傳達非常重要。官方講出來的專業術語要靠記者的文筆，轉換給消費者瞭解。目前本署媒體官方課程，希望用一般消費者的語法。可是我們必須承認一點，官方寫出來新聞內容很類似公文書，不夠親切的文字內容，因此必須改善這部分。

（二）另外，媒體畫面出來 15 秒，時間短暫，要在極短時間內表達民眾易懂的資訊確實必須更多加強。

（三）在民眾反應方面，常常對於不熟悉的訊息產生懷疑，尤其是片段的訊息，對官方的說法有疑，但官方是不會說謊。

四、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

- (一) 很多老師幫官方執行風險評估，委員會中所遴選的委員也是來自學校，也包括一些消保團體人士。參與的人士都可以提供意見，目前整個公部門的體系裡面，員額是固定的，要成立獨立組織，涉及層面太廣。有些國家有的是在學校或是一個獨立的財團法人的機構，如果有財力在支持的話，其實是可以運作的，我覺得這就是一個體制。
- (二) 我認為風險評估應該要包括法律在內的其他人才在裡面，因為風險評估不是只有這個產品吃了會怎麼樣，應該還是要有社會經濟的風險評估。因為我們看其他國家風險評估，除了有這個產品安全的評估外，還包括了其他的，譬如包括社會上對這件事整體接受性的評估、或經濟的評估。
- (三) 現在最大的問題還是在溝通，你無法限制媒體播報，可是可以用正確的訊息去宣導正確的知識，所以我要靠其他民間力量幫助官方。總之，對於錯誤的訊息只能導正它，應該是去平衡報導，可是非常困難的一點。

陸、如何健全我國食品安全管理機制，有何建議？

說明：

- (一) 我覺得很多問題都不是食品安全的問題，食品的一般消費爭議和食品安全的問題還是應該分開來談。
- (二) 新進的公務人員非常優秀，但對於業界生態不見得十分瞭解，這部份應該想辦法加強公部門和業界的聯繫。
- (三) 食安事件其實有很多是業界的問題，但「管理」與「管制」是不同的概念，管理跟管制是不一樣的，儘管很多民眾是希望我們去管制，但我認為我們應該是管理。
- (四) 非法制單位，對法律的掌握也許不夠，很多地方其實需要靠外面的協助，但仍然要有預算的支持。

附錄二－4

第四次深度訪談紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時間：民國 103 年 8 月 4 日（星期一）上午 10 時 00 分至 12 時 00 分

地址：新北市政府衛生局（板橋區英士路 192-1 號 2 樓）

訪談人員：新北市政府衛生局副局長林金富 記錄：陳彥如

出席人員：新北市政府衛生局食品藥物管理科科长林冠蓁、林鼎鈞律師、陳彥如律師

林金富副局長、林冠蓁科長發言摘錄：

壹、源頭管理：

一、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞？

說明：

- （一）這可分兩個層面探討。第一，時間點的問題：當問題發生時，決策者是否能在很短時間內依據現有的資訊或資料做出判斷。第二，落實度的問題。在追溯追蹤系統中的資料是否詳實正確。
- （二）目前與行政院科技辦公室合作建立營養午餐的追溯追蹤系統，要求供應業者須記載上一層的供應業者。目前運作還蠻順利，未來希望能推動到連鎖餐飲業者。

二、如何避免工業原料進入食品產業鏈中使用？

說明：此問題若從中央處理，是政策層面，如何管理源頭的問題。在地方，則是花費勞力及時間去實地查廠。在查廠過程中，發現有兼營化學原料及食品添加物的工廠，此屬高危險群，我們會將查核重心放在這區塊。

三、現行源頭管理措施，是否對業者營業秘密造成不當影響？

說明：要求業者揭露原料成分，是業者與消費者間的拉鋸戰。其實要求揭露成分，即可知悉其作用機制，他人可藉此創造更新的產品，勢必多少對該業者營業秘密造成侵害。但重點是揭露到什麼樣的範圍。或許，在系統中，我們允許業者以秘方的方式呈現，但當問題發生，行政機關或檢調機關介入調查時，則要求其全部揭露。

四、現行法要求特定規模與類別之食品業者應向主管機關辦理登錄，惟在實務上應如何確保食品登錄系統中業者登錄資訊之正確性與完整性？

說明：因公部門人力永遠不足，無法在登錄前確保業者登錄資訊之正確性，而且百分之八、九十業者是守法的，只有約百分之一、二十是有問題的。所以藉由教育宣導方式，希望業者能如實記載。接著源頭管理系統勾稽方式，將人力放在查核剩下百分之一、二十的部分，邀請專家學者配合我們去查察。

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：我們邀請業者對同仁做教育訓練。在查廠時，則邀請專家學者與我們一同前往。除了產官學，我們也與 NGO 團體合作，例如穀類研究所、中華食品安全管制協會。

貳、上下游產銷鏈監測：

一、為落實食品安全管理機制，農政單位、食品衛生單位與消保單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？現行溝通機制是否足夠解決事權劃分之問題？

說明：目前與中央縱向部分，有不定期的聯繫會議。橫向部分，與經發局、環保局也有密切聯繫，相關單位也會會同查廠，所以目前聯繫部分還算順利。

二、現行食品安全管理機制如要徹底落實，應否將環政單位（如經濟部、環保署），亦納入相關管理機制之一環？

說明：目前新北市運作上，已有將環政單位、經建單位等納入食品安全管理機制的一環。例如去年環保署跟衛福部提供毒性化學物質清單，衛生局與經發局合作查廠，留意該物質使用情形，確保未流入食品消費市場。

三、有關機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

說明：衝突是難免的，若局端無法解決，則提到市政府處理，目前運作還算順利。

四、食安法第 56 條第 3 項規定之團體消費爭議，應由何機關負責辦理？

說明：

（一）新北市或台北市依消保法的一般行政作業流程，都是由衛生局先處理，即使消保案件不是食品、藥品或化妝品案件，而是其他商品的案件也會由經發局先去處理。

（二）像去年的油品案件，衛生局處理後，由法制局接手。法制局與廠商聯繫，請其提供消費者相關補償措施，先提信託基金成立專戶。

五、相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：目前新北市的作法是，每季都會與糕餅公會、餐盒公會等等相關公會進行聯繫會議，交換意見、加強宣導等。此外也請學者或專業團體一同輔導、或前往查廠，透過民間的力量提供支援。

六、其他

說明：食品藥物管理署的「食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法」，針對供應商、產品流向的部分，已要求供應商、物流業者做登載。我們將大賣場定義為物流販賣業者，而物流販賣業者已屬登錄的管轄範圍。第九條規定，食品業者從事食品及其相關產品販賣、輸出業務時要建立追溯追蹤系統，賣場端或是通路商已經適用這一條規範。「彰化縣食品安全管理自治條例」第四條提到，食品添加物業者每年要向衛生單位報備，如果沒有依規定報備，將處三萬到十萬元罰鍰，這是中央法規所沒有的。

參、業者自主管理：

一、現行業者自主管理之規範，是否尚需其他配套措施以作為減少業者違規之誘因？

說明：

(一) 新北市自民國 99 年起，從餐飲業開始實施「實在有夠證」認證標章，這有助業者提升形象。此外也對業者進行教育訓練，提供其正確資訊，以避免違規。

(二) 衛生局目前就小廠或未登記工廠，比較難進行查核，為加強查核，未來中央或可考慮分階段實施登記、驗證的程序，將上述業者拉入食品安全管理體系中。

二、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：本局向來皆與民間 NGO 團體或學術單位有良好之合作關係，例如我們會邀請各大學食品科學系所教授、中華穀類研究所、中華民國食品安全系統管制發展協會（簡稱 HACCP 協會）、財團法人塑膠工業發展協會、食品技師協會之專家辦理本局食品行政、稽查人員專業訓練及食品從業人員衛生講習。本局亦有多項餐飲業者衛生安全輔導、食品源頭自主管理、食品工廠專案輔導、團體膳食製備供應管理等計畫，委託前述機關之專家學者辦理業者輔導、查廠，以提升食品衛生安全。

三、其他

說明：「食品安全衛生管理法」第七條第三項要求特定類別跟規模的業者必須做自主檢驗，在過去食藥署一直都是依照產業的類別監測抽驗，但有些類別很難歸類，也許可以考慮用資本額分類的方式，透過經發局的系統，挑出 2500 萬以上的業者，要求其自主檢驗。

肆、消費者保障措施：

一、食品安全訴訟發生時，消費者舉證上會遭遇何種困難？

說明：（略）

二、因果關係舉證之部分，是否應導入舉證責任反轉之機制以維護消費者權益？

說明：（略）

三、損害金額舉證之部分，現行食安法規定是否妥適且足以保障消費者權益？是否仍有改進之空間？

說明：（略）

四、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的機能以保障消費者權益？

說明：（略）

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

伍、風險分析與資訊揭露機制：

一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？

說明：（略）

二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？

說明：

（一）倘若法律有規定管制量，地方會依法處理，對於違規業者，要求其將產品下架銷毀。倘若法規尚無規範，但對人體健康有疑慮時，先依消保法要求業者暫停販售或先下架，請其提供相關文件，再送食藥署風險評估。（二）像之前塑化劑案件，凡與昱伸及賓漢有供應關係，一律要求其產品下架，其可主動銷毀，或提出合格證明，待市府重新檢驗合格後再上架。倘與昱伸及賓漢無關，則屬非高危險群，檢具相關證明，即可繼續販賣。兩者做法有些不同。

三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？

說明：在食品揭露資訊部分，目前共識是應由中央政府介入，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮，但是否限制非官方言論，目前尚無共識。

四、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

五、其他

說明：

- (一) 應推動「飲食攝取建議量」，即每日安全攝取量概念。
- (二) 風險管理應從成本概念著手，此稱為食品經濟學或是風險管理經濟學。倘欲查核一百家業者，則需要增加現有稽查人員人力的五到十倍的量。但倘若有機制剔除掉合法的百分之八十，著重於有疑慮的百分之二十，則可節省人力及時間。

附錄二－5

第五次深度訪談紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時 間：民國 103 年 8 月 4 日（星期三）下午 2 時 00 分至 4 時 00 分

地 址：徐則鈺律師事務所（台北市安和路 2 段 70 號 10 樓之 2）

訪談人員：消基會監察人 徐則鈺 律師 記錄：陳彥如

出席人員：林鼎鈞律師、陳彥如律師

徐則鈺律師發言摘錄：

壹、源頭管理：

一、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞？

說明：（略）

二、如何避免工業原料進入食品產業鏈中使用？

說明：（略）

三、現行源頭管理措施，是否對業者營業秘密造成不當影響？

說明：（略）

四、現行法要求特定規模與類別之食品業者應向主管機關辦理登錄，惟在實務上應如何確保食品登錄系統中業者登錄資訊之正確性與完整性？

說明：（略）

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

貳、上下游產銷鏈監測：

一、為落實食品安全管理機制，農政單位、食品衛生單位與消保單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？現行溝通機制是否足夠解決事權劃分之問題？

說明：（略）

二、現行食品安全管理機制如要徹底落實，應否將環政單位（如經濟部、環保署），亦納入相關管理機制之一環？

說明：（略）

三、有關機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

說明：（略）

四、食安法第 56 條第 3 項規定之團體消費爭議，應由何機關負責辦理？

說明：（略）

五、相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

參、業者自主管理：

一、現行業者自主管理之規範，是否尚需其他配套措施以作為減少業者違規之誘因？

說明：（略）

二、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

肆、消費者保障措施：

一、食品安全訴訟發生時，消費者舉證上會遭遇何種困難？

說明：

（一）消費者於第一步證明是否受有損害時，即可能遭遇困難。以塑化劑案為例，雖一審判決承認「疫學因果關係」，且依法舉證責任應由被告負擔，但當時一審判決仍原告敗訴，其中原因即在於法院認為被告業者已盡舉證責任，且提出衛生署（現衛福部）100年6月15日之「食品中塑化劑汙染衛教手冊」中論及塑化劑經攝食進入人體後，通常會快速排出人體代謝，對人體不至有傷害等語，故如消費者本身因體質特殊而受到何種損害，即應由其自己舉證。但嗣後經查訪，發現衛福部手冊所引據之研究報告之可信度極待商榷（受測者樣本數太少）。

（二）另，就消費者如何證明購買到問題食品之事實，目前實務上一般是提出購買發票，但電子發票制度上路後，對於日後消費者舉證恐成問題，一旦無法舉證，即無法作為原告提起訴訟求償。

二、因果關係舉證之部分，是否應導入舉證責任反轉之機制以維護消費者權益？

說明：

- (一) 實務目前尚無消費訴訟處理到因果關係舉證之個案，因消費者多於第一階段是否受有損害即生舉證困難。於塑化劑案中，目前為止法院雖認為舉證責任應由業者來舉證，只是在業者已經盡舉證責任後，消費者即必須就其因特殊體質而受損之事實舉證。然而，實際上業者是否已盡舉證責任係由法院自由心證認定，於目前法院處理消費訴訟之心證並非有利於消費者之情況下，實有導入此因果關係舉證反轉機制之必要。
- (二) 實際上關於舉證責任反轉之部分，消保法已有規定，其適用範圍亦包括食品，應毋庸在食安法特別規定。

三、損害金額舉證之部分，現行食安法規定是否妥適且足以保障消費者權益？是否仍有改進之空間？

說明：

- (一) 食品衛生管理法第 56 條第 2 項雖規定，如果消費者難以證明其損害「額」時，得請求法院以每人每一事件新台幣五百元以上到三萬元以下計算之。然此條之立法技巧實有問題，蓋法條規定難以證明其損害「額」，而邏輯上要先證明有損害，始有（損害）額之討論，而其實消費者在一開始如何證明受有損害時，即已遭遇難題，是該修正顯非妥適，應刪掉「額」字，修正成「如消費者不易或不能證明其實際損害時……」
- (二) 雖法定是五百元到三萬元，但金額仍是過低，蓋既然由法院酌定，則一開始於法條訂定損害金額上限即應更高。
- (三) 消費者權益之保護，除立法層次外，實務上法官適用消保法之態度亦是關鍵，如最高法院對於消保法懲罰性賠償金係限縮解釋於故意或重大過失，但實際上法條並無此限制。故法官實有確實認識消保法之精神係保護消費者（不論是在舉證責任或契約解釋方面）之必要。

四、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的功能以保障消費者權益？

說明：該基金對於訴訟之幫助可能在於，得利用此筆基金去支付消基會聘請人力蒐集、整卷之費用，以及消費者登記之相關費用。但更重要應是防範於未然，利用該基金去設置一公正第三方之常設抽驗機構（非政府），建置定期抽樣、檢驗之制度，而非僅是由業者自行送驗，讓其知所警惕，減少並防止相關消費訴訟產生。

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：就此議題實需要政府機關更多著力。而關於專家學者建議設立公正第三方之實驗室平台，供業者自行去驗證，立意固然良好，但因將來消保法之修法方向是，消保團體之檢測必須先公布實驗室名稱，讓業者有答覆空間，而實驗室可能會因擔心曝光引來麻煩，造成寒蟬效應，此建議在實務上恐窒礙難行。

伍、風險分析與資訊揭露機制：

一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？

說明：（略）

二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？

說明：（略）

三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？

說明：（略）

四、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

陸、其他建議：

- 一、應成立公正之第三方單位，由其進行抽檢，而非由業者自行送驗、自主管理。主管機關即使要安撫人心，提出之數據資料亦應有足夠之科學上依據。
- 二、法律既無法徹底解決消費者受有損害之舉證問題，則應從源頭管理著手，如源頭管理不佳時，則中間須有公正第三人（非政府）把關。

附錄二－6

第六次深度訪談紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時 間：103 年 8 月 4 日（星期一）上午 10 時 00 分至 12 時 00 分

地 址：新北市政府衛生局

訪談人員：農委會農糧署副署長 黃美華 記錄：林鼎鈞

出席人員：林鼎鈞律師、陳彥如律師

黃美華副署長發言摘錄：

壹、源頭管理：

一、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞？

說明：

（一）食品追溯追蹤系統之強化，在農產品之部分可透過推動農產品生產追溯制度，結合 QR-Code 二維條碼，逐步輔導轉型為生產追溯標章，俾銜接食品來源追溯機制，強化農民自主管理及責任生產之觀念，從生產面提升安全品質，此部分本署亦持續加以推動。

（二）食品追溯追蹤系統之強化，可透過全面清查及建立資料庫之方式，以利源頭追蹤追溯及抽查檢驗。以農產加工品為例，農委會農糧署為加強農民團體及產銷班農產加工品安全監測管理機制，已全面清查本署

輔導之農民團體及產銷班農產加工場並建立資料庫（計 194 處，共產製 840 項農產加工品），以利源頭追蹤追溯及抽查檢驗。

- （三）食品追溯追蹤系統之強化，應持續加強生產端管制及教育輔導工作，以農產品為例，對於市售抽驗不合格之農產品，除應積極配合衛生署之抽驗結果來加強溯源追蹤管理工作外，亦應教育農民正確用藥之概念，藉以確保農產品安全。

二、如何避免工業原料進入食品產業鏈中使用？

說明：（略）

三、現行源頭管理措施，是否對業者營業秘密造成不當影響？

說明：現行之源頭管理措施，並不涉及營業秘密，且對消費者食品安全之保障確有實際助益，以農委會農糧署為例，所公布不合格案件之資料僅包括未具全銜農民姓名、採樣地點、農產品、殘留農藥成份等，與營業秘密無涉。

四、現行法要求特定規模與類別之食品業者應向主管機關辦理登錄，惟在實務上應如何確保食品登錄系統中業者登錄資訊之正確性與完整性？

說明：（略）

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議如何？

說明：

（一）農產品安全管制分工現況：

1. 農產品上市前（包括田間及集貨場）農產品生產源頭農藥殘留監測工作，由農委會依「農藥管理法」負責管理。

2. 上市後之（傳統市場、零售市場、量販店、生鮮超市等）農藥殘留監測工作，由衛生福利部依「食品安全衛生管理法」負責管理。

（二）公私協力之建議：

1. 業者強化自主管理措施：

業者可改採生化檢驗監測方式，透過檢測方式之改良，藉以保障消費者之食品安全，亦可提升品牌形象及市場競爭力。

2. 藉用民間力量輔導建立業者自我管理機制：

邀請各領域學者專家，就業者之生產流程，包含加工場規劃、加工原料進料管理、廠區作業規範、加工流程及產品包裝標示等進行輔導改善，協助業者建立自主品管機制。

貳、上下游產銷鏈監測：

- 一、為落實食品安全管理機制，農政單位、食品衛生單位與消保單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？現行溝通機制是否足夠解決事權劃分之間題？

說明：

- （一）各項農畜水產品衛生安全問題，現行橫向聯繫管道係由衛生福利部、環境保護署及農委會召開「環境保護與食品安全聯繫會報」。藉由定期及不定期之聯繫會報，聯繫整合各權責機關，以迅速有效解決緊急問題，強化國產農畜水產品安全管理效能。遇有緊急事件，再即時召開臨時會議，重要議題均由 3 機關副首長獲致共識後共同對外發表，所有相關資訊共享、互相流通，如發現有急迫事項者均即時知會其他兩機關，共同合作處理，並共同研訂「環境保護與食品安全通報及應變處理流程」，供為處理類似食品污染事件之標準作業程序，建立一整套衛生福利部、環保署、農委會環境保護與食品安全聯繫協調機

制，以提升環境保護與食品安全問題處理效率，迅速有效解決緊急問題。

- (二) 就上下游分別由不同機關管轄之特定類型食品，機關間應透過「加強合作」之方式建立橫向聯繫管道，以強化國內食用米之衛生安全品質管理為例，為維護國人健康，農委會農糧署與衛生福利部食品藥物管理署曾於 101 年 12 月 12 日召開協調會議，共同成立「聯合稽查小組」，針對業者庫存原料稻穀及生產之市售小包裝食米，1 年 2 次抽樣檢驗農藥殘留量，透過合作方式共同維護國產米之衛生安全品質。

二、現行食品安全管理機制如要徹底落實，應否將環政單位（如經濟部、環保署），亦納入相關管理機制之一環？

說明：食品安全管理機制因涉及層面廣泛，環政相關單位確實應納入相關管理機制之一環，目前業已包含於管理機制內之部分如下：

- (一) 「環境保護與食品安全聯繫會報」業已納入環保署。
- (二) 財政部關稅總局及行政院海岸巡防署協助辦理非法農產品走私查緝；財政部關稅總局、海岸巡防署、內政部、法務部協助辦理非法動物用藥及農藥查緝；財政部關稅總局、經濟部國際貿易局辦理進口產品之產地來源證明查核等。

三、有關機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

說明：可透過跨部會食品安全聯繫會報等相關會議，加強各部會間橫向及縱向之聯繫溝通與協調處理，以避免管轄衝突，確保消費者食的安全。

四、食安法第 56 條第 3 項規定之團體消費爭議，應由何機關負責辦理？

說明：（略）

五、相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

參、業者自行管理：

一、現行業者自主管理之規範，是否尚需其他配套措施以作為減少業者違規之誘因？

說明：

- (一) 業者要做好自主管理，主管機關之配套措施不可缺少，以茶葉為例，為提升國產茶安全品質，農委會農糧署已成立茶葉生產安全監測與輔導專案工作小組辦理茶葉農藥殘留抽樣檢驗，並對違規案件持續追蹤辦理茶品抽檢，及安全用藥輔導等，迄有效管控茶品安全並檢驗合格為止。相關配套措施尚有加強輔導茶園安全用藥，宣導茶園健康管理觀念等，且為維護國人飲茶安全之保障，仍需訂定相關作業規範以為因應，確實防範業者違規產品流入市場，損害消費者權益。
- (二) 主關機關亦可透過輔導業者外銷等政策，作為減少業者違規之誘因，如茶品外銷需符合輸入國之農藥殘留標準，目前並以日本之標準最為嚴格，製茶業者要將其產品外銷日本，其自我管理本即為必須，但為維護國產茶葉信譽，有效管制出口日本茶葉品質，促使國產茶葉外銷日本穩定成長，行政院農業委員會特訂定「茶葉出口日本同意文件核發注意事項」，限制茶葉出口日本前，需檢附由農糧署核發之同意文件，如此再多一層把關之配套方式，即可將業者違規案件降至最低。
- 二、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

肆、消費者保障措施：

一、食品安全訴訟發生時，消費者舉證上會遭遇何種困難？

說明：（略）

二、因果關係舉證之部分，是否應導入舉證責任反轉之機制以維護消費者權益？

說明：（略）

三、損害金額舉證之部分，現行食安法規定是否妥適且足以保障消費者權益？是否仍有改進之空間？

說明：（略）

四、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的功能以保障消費者權益？

說明：（略）

五、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

伍、風險分析舉資訊揭露機制：

一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？

說明：（略）

二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？

說明：（略）

三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？

說明：

（一）有關資訊揭露機制，應訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮，以農委會農糧署為例，針對農產品農藥殘留檢驗不合格案件，已訂定「農作物農藥殘留監測結果不合格案件通報作業程序」：

健全我國食品安全管理機制之研究

1. 依據「農藥管理法」及「農藥使用及農產品農藥殘留抽驗辦法」規定規劃辦理。
 2. 每年成立相關計畫辦理蔬果、茶、稻米等農藥殘留抽樣檢驗。蔬果、稻米由農業藥物毒物試驗所負責執行，茶葉（茶菁）由茶業改良場凍頂工作站負責檢驗。
 3. 檢驗結果由檢驗機構於當日即傳真農糧署、各區農業改良場、相關縣市政府及鄉鎮市農會。不符規定者即由鄉鎮市農會通知農民延後採收，不得販售，後續由農糧署函知縣市政府（副知防檢局、區農業改良場、農會）加強管制不得販售、追蹤教育安全用藥、持續再予抽驗及依法查處等措施。
 4. 蔬果每月檢驗結果資料，由藥毒所送農糧署彙整月報表及不合格農戶名單，函知中央相關部會，各縣市政府（農政及衛生單位）及主要消費團體，並副知農委會相關機關（單位）依規定處理。
- （二）為強化市售米管理，農委會農糧署於 103 年 1 月 9 日訂定「市售包裝食米抽檢及公布作業流程」，自當年 1 月起，市售包裝食米抽檢作業由以往按季抽檢，改為按月抽檢、逐月公布之方式辦理，將每月抽檢結果，於次月 15 日前公布所有包裝標示及外觀品質檢驗結果，及 DNA 品種檢驗無申請複驗者之檢驗結果。對於申請 DNA 複驗之產品，則於次月 30 日前公布複驗結果，以維護消費者權益。
- 四、針對此議題，相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

說明：（略）

附錄二－7

第七次深度訪談紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時間：103年11月13日（星期四）下午2時至3時30分

地址：輔仁大學（新北市新莊區中正路510號）

訪談人員：輔仁大學食品科學系 蔡宗佑副教授 記錄：吳家維

出席人員：林鼎鈞律師、陳伊盈律師、朱佑翎律師、吳家維實習律師

蔡宗佑副教授發言摘錄：

壹、源頭管理：

一、為落實產地源頭管理，除持續推動「食品追溯」，強化從農場到餐桌之產銷鏈管理外，未來是否有建立「食品履歷」制度以強化食品識別及勾稽之必要？如有，具體應注意及遵守之事項為何？

說明：

- （一）食品履歷是像光泉首席藍帶全脂鮮乳，做的非常完善，輸入 QR 碼就可以查到他的各項資料，這也是目前許多專家學者認為未來必須要建立的制度，但此部分須配合業者做好自主源頭管理。
- （二）然而，食品履歷相較於農、畜、水產品所推行之產銷履歷，較為困難的部分即是食品所含之內容物太多，無法一一皆追蹤整個流向，也可能使成本轉嫁到消費者身上，或許從基礎原料之源頭管理是個可行的

方法，透過危害分析重要管制點（HACCP），保證食品安全的系統性的加工流程控制系統，以預防的方法生產最安全的食品供人使用，而非從最終端推動食品履歷制度。

二、現行已建立食品雲制度以加強食品之源頭管理，惟在實務應用上是否仍有不足？未來如何確保跨部會資料之有效整合利用？

說明：

- （一）食品雲是業者自行上網登錄，但政府端沒有對應的配套措施，可以稽核登錄添加物之來源，目前仰賴業者自主管理，惟從這幾年一路發生的食安問題，自主管理可謂完全破功。其實，從業者本身的稅務資料或進出項之稽核，可以追查食品業者進出口的所有資料，但可能礙於業者本身的營業祕密或隱私權之保障，無法有效施行，未來是否有可能在法令上鬆綁。
 - （二）食品雲可以整合食品追溯及食品勾稽之功能，但就算業者完成食品登錄，政府相關單位仍應該要去查廠、查核登錄資料是否正確。亦即，後端稽核部分也是非常重要的問題，很多業者在進貨資料的單據保全都相當不完整，應該將業者所有的進貨資料登錄於「非登不可」系統中。
 - （三）食品雲最麻煩的就是涉及跨部會之間的問題，例如食品做成以前交由農委會，做成食品之後交由衛福部，彼此間有無聯繫的機制，食品安全辦公室或許可以扮演類似的腳色，雖然成立的時間不長，後續成效仍需繼續觀察實際運作的情形。
- 三、透過飼料油事件加以檢視，可知在境外輸入食品管理之部分，我國之管制措施仍有所不足，油品未來輸入改採分流制度處理是否即可有效解決油品輸入產生之問題？現行輸入食品管制制度除油品外是否仍存有管制上之缺漏，有何具體措施加以解決？

說明：

- (一) 飼料油的問題，政府的確應該採取所謂分流、分級制度，無論是在稅跟抽驗方式上都應該重新調整，也就是食品用油、飼料用油、工業用油皆必須逐一抽驗，沒有快速通關都要通過邊境查驗，其實現在政府已經有在做，希望能持續把關。
- (二) 但就算有採取分流、分級制度，仍須配合稽核制度，此為我國相當欠缺的部分，為了建立健全的稽核制度，可以考慮公職的人員、業者所為品質保證、品質管制。其實，在最終檢驗端回溯食品是否有問題相當困難，應該在整個加工製程中，建立機制以督促業者，美國 FDA 就有類似設計，廠商有自己的食品技師，政府有負責查廠的公職食品技師，是我國可以加以學習的部分。
- (三) 目前我國前十大食品廠都還是跟油有關係，所以管制上仍以油品為主要的部分，大宗物資、黃豆的基因改造分流，可能是未來應該著重的地方。

貳、上下游產銷鏈監測：

- 一、如要落實從食品到餐桌之產銷鏈管理，針對食品上、中、下游業者之監測管理實為重要，我國現行食品產銷鏈管理遭遇之主要問題為何？有何具體措施得加以解決？

說明：

- (一) 我覺得我國對於食品證照制度及相關之專業人才並沒有妥善運用，食品技師是我們一直在推廣的部分，亦即具有專業背景與知識的食品技師可以做為稽核上、中、下游溝通連結之角色。
- (二) 目前，只有肉品、水產品、餐盒、乳製品四種高風險的食物有強制採用食品技師的制度，接下來油品應該緊接跟進，所以我覺得可以繼續擴大食品技師要求的層面。

- 二、有無透過上下游業者間之相互監督以完善上下游產銷鏈監測之可能？其具體措施為何？

說明：

健全我國食品安全管理機制之研究

- (一) 藉由食品業組成公會，每年必須至少有多少小時的課程教育訓練，加強所有食品從業人員之專業素養。另外，也必須訴求業者有良心的自主管理監測。
- (二) 我國傳統食品業是以中小型企業為主，食品添加物的來源則多來自於傳統化工行，由於未必具有食品背景，也欠缺食品、法律的專業知識下，常常在自行研究、混和的過程中，調配出可能對於人體有害的複合物卻不自知，這也是為什麼不斷要去強化食品從業人員的相關知識與素養的原因。

三、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞而有改進之必要？具體可行之改善方式為何？

說明：

- (一) 其實我不覺得食品安全的問題是出在追溯追蹤管理系統，因為該系統就是建置一個完善的資料庫，關鍵還是在於業者是否有確實、完整的登錄，我想如何有效做好源頭管理才是最重要的部分。
- (二) 從強冠餛水油之案件觀察，或許最底層的食品業者沒有能力或期待可能性去就他的原料來源予以稽查，但一些較為大型的下游廠商應該有能力且應積極去稽核或稽查食品來源。

四、在國家人力、物力資源有限之前提下，如何透過強化地方衛生機關稽查人員專業知識以加強食品安全稽查之力度，有效減少食品安全事件之發生？

說明：地方衛生機關除了人力、物力資源都相當有限，專業知識也相當欠缺。甚至常發生中央政府叫不動地方主管機關或不願意配合中央調取所需資料之情形，地方衛生單位常常會受到民意代表所給予的壓力，不知道衛生單位是否有可能像稅務案件採取一條鞭的制度，或許有更好的成效，但這也涉及了地方自治這個非常困難的問題。

參、業者自主管理：

- 一、我國現行雖透過強制食品業者登錄、檢驗、建立追蹤追溯系統等相關制度來規範業者，並意欲透過公權力之介入以加強對於我國食品安全之管理，惟社會上重大食安事件仍迭出不窮，論者指出正本清源之方式在於加強業者之自主管理，此部份我國食品業者在自主管理上遭遇之問題為何？有何具體措施得加以解決？

說明：（略）

- 二、在強化業者自主管理之目標下，政府得建立何種具體配套措施作為減少業者違規之誘因？

說明：

- （一）可能是因為現在台灣經濟上困境之因素，導致無法把食品對應的價值展現出來，政府在這方面可能無法協助，像我國鰻魚外銷到日本，有相對高的經濟效益與誘因時，業者就會依照日本較高程度的自主管理之規範。
- （二）類似於健康食品的小綠人標章或有機產品標章，透過有效建立標章制度，增加民眾的信心亦可提高其經濟價值。
- 三、我國現行之食安標章認證制度，具有性質重複與疏漏等問題，除讓認證失去辨識效果，更因一般民眾對於現行標章制度缺乏正確認識，當食品安全事件爆發時，亦使民眾對於現行標章制度失去信心，針對國內現行之標章制度，未來應如何整合及發展方為妥適？

說明：

- （一）所有標章認證制度中，最有成效的即屬於小綠人標章，因為不僅在申請檢驗上非常嚴格，後續的稽查檢驗也做的非常好，所以我國標章制度就要從使認證強度更加嚴謹之方向著手。
- （二）從 **GMP** 的例子來看，常有球員兼裁判之詬病，因此是否考慮學習小綠人標章，由政府而非私人去做核發，控管上亦相對容易，但政府

必須扛起相當之責任，像現在居然有考慮以最基本的 GHP 取代 GMP，我覺得並不妥適，HACCP 則是持續往下發展的部分。

四、除政府公權力之監督外，如何引進外部之監督機制（如消費者、公協會及廠商），藉以加強業者之自主管理？

說明：

- （一）如果以公協會方式加強自主管理之監督機制，其實就是目前 GMP 過往的方式，從近年來發生的食品安全事件看來，短期內這條路應該無法有效監督，但長遠來看勢必要回歸此方式作為監督機制，公協會應該重視進行教育訓練，研擬一套有效的機制去教育、協助基層的食品業者。
- （二）公私協力的部分其實一直都有持續進行，像我們臺灣食品保護協會都會固定到社區或學校進行食安宣導，藉由長期的宣導、相關知識培養去建立民眾對於食品安全的觀念。
- （三）民間實驗室可以朝向取得認證之方向努力，例如由 TFA 或 TAF（財團法人全國認證基金會）所給予的 ISO17025 品質認證系統，關於食品安全之鑑定報告會更具有公信力，可以向客戶保證檢驗結果的有效性，為對品質管理系統的背書。

肆、消費者保障措施：

一、食安事件之受害消費者，起訴時其損害往往尚未發生，得否以證明將來可能損害之方式替代之？例如美國毒物侵權行為法則所發展出之「健康風險增高之賠償基礎」，如果患病風險值高於百分之五十其請求即應准予。

說明：（略）

二、在消費者無法於起訴時證明其身體健康受有損害時，是否得參酌比較法上對於公害案件之處理方式，使消費者仍得請求廠商支付未來醫療監測所生費用？

說明：（略）

- 三、因果關係舉證之部分，現行法制是否有導入舉證責任反轉機制之必要？如有，較可行之方式為何？

說明：（略）

- 四、在食品安全消費事件中，是否在要件上得跳脫損害及因果關係之窠臼，請求廠商全額或按比例提繳「不法利得」，再以成立特別基金之方式保障消費者權益？

說明：（略）

- 五、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的功能以保障消費者權益？未來是否有擴及適用至賠償消費者所受損失之必要？

說明：（略）

伍、風險評估與資訊揭露機制：

- 一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？實務上運作面臨之問題及相對應之解決方式為何？

說明：（略）

- 二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？

說明：（略）

- 三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？

說明：（略）

健全我國食品安全管理機制之研究

四、相較於比較法上先進國家（如歐盟、美國、日本）之組織及運作方式，我國現行建立之風險評估體系是否仍有不足？未來應如何師法外國制度以健全我國之風險評估體系？

說明：（略）

陸、機關事權劃分及公私協力

一、如何有效將環政單位（如經濟部、環保署）納入相關管理機制之一環，據以徹底落實食品安全管理機制？

說明：（略）

二、當食品安全事件涉及跨部會機關之權限時，機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

說明：（略）

三、為落實食品衛生安全管理機制，現行已建立之跨部會溝通機制（如行政院食品藥品安全會報、食品安全辦公室、國安預警會報、環境與食品安全協調會報等）是否足夠解決機關事權劃分之問題？是否仍有運作上之不足或待改進之處？

說明：（略）

四、現行我國食品衛生安全主要面臨之困境，分別為人力不足、經費不足、法令不嚴、執行不力等問題，在政府資源有限之前提下，似得以公私協力之方式，透過民間力量協助解決上開源頭管理、上下游產銷鏈監測、業者自主管理、消費者保障、風險評估與資訊揭露所面臨之問題，惟此部分國內尚欠缺具體措施，是否可提出具體方式及建議以供未來實務上加以執行？

說明：（略）

附錄二－8

第八次深度訪談紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時間：103年11月27日（星期四）上午10時至11時50分

地址：國立台灣大學（台北市羅斯福路4段1號）

訪談人員：國立台灣大學食品科技研究所 葉安義教授 記錄：陳伊盈

出席人員：陳伊盈律師

葉安義教授發言摘錄：

壹、源頭管理：

一、為落實產地源頭管理，除持續推動「食品追溯」，強化從農場到餐桌之產銷鏈管理外，未來是否有建立「食品履歷」制度以強化食品識別及勾稽之必要？如有，具體應注意及遵守之事項為何？

說明：

- （一）食品履歷是食品追溯的一環，關於食品履歷系統，其重點應在於上下游的勾稽作業，但是目前最大問題在於，同一（輸入）產品有不同之編碼，如此，會使調查與勾稽難以達成。
 - （二）此外，主管機關對於登錄項目名稱之定義要精細、明確，否則將導致廠商無所適從。
- 二、現行已建立食品雲制度以加強食品之源頭管理，惟在實務應用上是否仍有不足？未來如何確保跨部會資料之有效整合利用？

說明：同上，最重要仍是同產品編碼未統一而勾稽不到之問題，以及如何確認所登錄的資訊都是正確的。

三、透過飼料油事件加以檢視，可知在境外輸入食品管理之部分，我國之管制措施仍有所不足，油品未來輸入改採分流制度處理是否即可有效解決油品輸入產生之問題？現行輸入食品管制制度除油品外是否仍存有管制上之缺漏，有何具體措施加以解決？

說明：油品採分流制度是本來就應該做的，但要先明確各項目之定義，且以法令明定，何謂食用油、飼料及工業用油。就分廠分照制度似會過於僵化、形式化而不合理。舉例而言，「大豆」本身可以製成飼料油與食品用油，如何限制只能做食品用油？重點毋寧應是食品廠之原料、製品可以進入飼料廠，但飼料廠之原料、製品絕不能流入食品廠。

貳、上下游產銷鏈監測：

一、如要落實從食品到餐桌之產銷鏈管理，針對食品上、中、下游業者之監測管理實為重要，我國現行食品產銷鏈管理遭遇之主要問題為何？有何具體措施得加以解決？

說明：我國對於食品安全管理之制度確與先進國家有所不同，但不是表示要一味照搬其制度，毋寧要思考置於我國是否為「合理可行」之制度，必須先建立起來，再由制度去建立文化，去改變普遍之機關本位主義心態，其中，如何讓產銷鏈透明化是一個重要的課題。

二、有無透過上下游業者間之相互監督以完善上下游產銷鏈監測之可能？其具體措施為何？

說明：業者是否能相互監督，除有賴食品從業人員之「專業知識」，更重要的是有無實務經驗得否察覺箇中問題，是應考量如何加強業者之專業能力，即使以教育訓練之方式為之，亦必須是由有具豐富「實務經驗」之人員授課始可能較有成效。

三、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞而有改進之必要？具體可行之改善方式為何？

說明：管制範圍是其次，食品追蹤追溯系統建立之目的與重點在於能否稽核。然目前最大問題卻是在政府於後端稽核時，因當初系統編碼並未統一，因此面臨勾稽不到之窘境，因此建議應先花時間（可至少要一年以上）致力於產品編碼之統一。

四、在國家人力、物力資源有限之前提下，如何透過強化地方衛生機關稽查人員專業知識以加強食品安全稽查之力度，有效減少食品安全事件之發生？

說明：地方機關稽查人員一方面權限不夠，一方面可能囿於專業知識不足，凡事都要請示長官之作法常緩不濟急。故加強稽查人員之專業能力，除教室內的授課外，稽核人員的實務經驗傳承非常重要，並非只接受3-5年之基本訓練即可。並且，應考慮賦予地方衛生機關稽查人員「本身」之一定之強制權限。

參、業者自主管理：

一、我國現行雖透過強制食品業者登錄、檢驗、建立追蹤追溯系統等相關制度來規範業者，並意欲透過公權力之介入以加強對於我國食品安全之管理，惟社會上重大食安事件仍迭出不窮，論者指出正本清源之方式在於加強業者之自主管理，此部份我國食品業者在自主管理上遭遇之問題為何？有何具體措施得加以解決？

說明：

（一）食品業者於要求供應商提供證明時，理論上應由有兼具「實務經驗」與「專業知識」之人員實地訪廠，始能進行有效之監督。目前實務上很大的問題是，食品從業人員本身缺乏足夠專業，即使於查訪供應商時亦無法當場找出問題。即使由公協會或學術單位去提供教育訓練，

但是紙本的知識是無法取代實務經驗之訓練，要根本解決這個問題還是要從教育界著手。

- (二) 此外，可考慮強制由食品技師親自訪廠或由其於訪廠記錄簽名後，始可認為公司合格之供應商，如食品技師於簽證時有故意或過失，再輔以罰責，使食品技師「權責相符」，但應有明確規定，未經認定核可的廠商，公司的採購或經營者不得擅自向該供應商採購，此種作法涉及限縮食品公司經營者之採購權限，如何避免反彈，是立法時需要注意的事情。

二、在強化業者自主管理之目標下，政府得建立何種具體配套措施作為減少業者違規之誘因？

說明：

- (一) 實際上，政府是否適合充當提供誘因之角色，頗值商榷。在我國食安管理機關事權劃分下，TFDA 比較類似裁判之角色，為稽查、執法；經濟部工業局比較類似教練之角色。因此，如真的要建立具體配套措施以減少業者違規之誘因，或可考慮由此二機關進行協調配合。
- (二) 此外，如為提升我國食品業者自主管理，政府應積極地爭取與先進國家間之貿易協定，一方面為出口業者爭取經濟上之利益，一方面使業者為有利可圖而遵守更高規格之食安管理機制；對於內銷業者而言，駐外單位應盡量協助其至國外參展，蒐集整理當地之即時資訊、出口國食品相關法規、管理制度等資訊，而非一般於網路上即可搜尋到之 paper 資料或公開資訊。

三、我國現行之食安標章認證制度，具有性質重複與疏漏等問題，除讓認證失去辨識效果，更因一般民眾對於現行標章制度缺乏正確認識，當食品安全事件爆發時，亦使民眾對於現行標章制度失去信心，針對國內現行之標章制度，未來應如何整合及發展方為妥適？

說明：

- (一) 首先應先教育媒體與一般民眾，任何驗證系統皆不能保證不會出現任何問題，僅是減低其影響範圍。

(二) 以 **GMP** 而言，其當初之任務是從「一堆爛蘋果，挑出好蘋果」，而此一階段性任務既已完成，應思考要轉型，至於如何轉型則必須視主導者。目前有兩個方向必須思考，一是如何與國內現有之驗證系統區隔；二是如何國際化，與海外市場接軌。

四、除政府公權力之監督外，如何引進外部之監督機制（如消費者、公協會及廠商），藉以加強業者之自主管理？

說明：消費者團體也應進入驗證系統，擔任監督的角色；公協會雖一直有在運作，但其現況是有經費但欠缺能力。公協會的角色，除了提供一些教育訓練課程供食品從業人員進修外，可扮演自主管理的一環，協助規模較小的業者進行自主管理，亦可參與驗證系統，並協助業者與政府溝通。

肆、消費者保障措施：

一、食安事件之受害消費者，起訴時其損害往往尚未發生，得否以證明將來可能損害之方式替代之？例如美國毒物侵權行為法則所發展出之「健康風險增高之賠償基礎」，如果患病風險值高於百分之五十其請求即應准予。

說明：（略）

二、在消費者無法於起訴時證明其身體健康受有損害時，是否得參酌比較法上對於公害案件之處理方式，使消費者仍得請求廠商支付未來醫療監測所生費用？

說明：（略）

三、因果關係舉證之部分，現行法制是否有導入舉證責任反轉機制之必要？如有，較可行之方式為何？

說明：（略）

四、在食品安全消費事件中，是否在要件上得跳脫損害及因果關係之窠臼，請求廠商全額或按比例提繳「不法利得」，再以成立特別基金之方式保障消費者權益？

說明：（略）

五、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的功能以保障消費者權益？未來是否有擴及適用至賠償消費者所受損失之必要？

說明：（略）

伍、風險評估與資訊揭露機制：

一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？實務上運作面臨之問題及相對應之解決方式為何？

說明：（略）

二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？

說明：（略）

三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？

說明：

（一）首先應讓大眾認知到，「風險評估」與驗證系統一樣，皆是扮演維護食品安全的角色之一。

（二）其次，關於食品安全之風險評估，其間必須考量「（可疑成分於食品之含量*攝取量=消費者總攝取量）V.可疑成分之毒性」，而就可疑物質毒性此部分，係以「毒理學」去分析。然事實上，這是質與量的問題，例如，空氣是我們生活所必須的，其中的氧氣更是不可或缺，但是，我們吸進純氧氣，對身體是有害的，除非是醫療用，換言之，很

好的物質，大量涉入，對身體是有害的。所以，需要重新評估零風險的思維。

四、相較於比較法上先進國家（如歐盟、美國、日本）之組織及運作方式，我國現行建立之風險評估體系是否仍有不足？未來應如何師法外國制度以健全我國之風險評估體系？

說明：

- （一）我國過去做風險評估係由出身公衛體系之人士進行，會有直接將「毒理學」之觀念運用於食品安全管理，而會忽略消費者攝取量（此部分較涉及營養學領域）因素之情況，目前已有改善了。
- （二）此外，必須認識到「風險評估」、「風險管理」、「風險溝通」之區別。風險管理與溝通主要是政府職責。學術界可以就風險評估的結果，在沒有食安問題的時候，與消費者或媒體溝通，建立正確的觀念。

五、針對已發生之國內重大食安事件，突顯我國現行之檢驗機制仍存有缺漏，無法透測有效防止損害之發生或擴大，此部分未來應如何加強，具體之可行措施為何？

說明：（略）

陸、機關事權劃分及公私協力

一、如何有效將環政單位（如經濟部、環保署）納入相關管理機制之一環，據以徹底落實食品安全管理機制？

說明：（略）

二、當食品安全事件涉及跨部會機關之權限時，機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

說明：（略）

三、為落實食品衛生安全管理機制，現行已建立之跨部會溝通機制（如行政院食品藥品安全會報、食品安全辦公室、國安預警會報、環境與食品安全協調會報等）是否足夠解決機關事權劃分之間題？是否仍有運作上之不足或待改進之處？

說明：（略）

四、現行我國食品衛生安全主要面臨之困境，分別為人力不足、經費不足、法令不嚴、執行不力等問題，在政府資源有限之前提下，似得以公私協力之方式，透過民間力量協助解決上開源頭管理、上下游產銷鏈監測、業者自主管理、消費者保障、風險評估與資訊揭露所面臨之問題，惟此部分國內尚欠缺具體措施，是否可提出具體方式及建議以供未來實務上加以執行？

說明：（略）

柒、其他建議

先進國家之供應鏈模式，是從供應商、製造（加工）者、零售商再到消費者，然後由零售商往上游向製造（加工）者要求，製造（加工）者反映給供應商，由零售商向消費者負責的同時，製造（加工）者也必須向消費者負責，整個供應鏈是透明的，政府只扮演監督之角色，這是臺灣最欠缺的觀念，如果要效法歐美先進國家制度，就必須先有這樣一個架構，否則只是頭痛醫頭，腳痛醫腳。

此外，零售商可能是要求上游製造商、供應商須符合某一種民間驗證系統，而臺灣目前之民間驗證系統人才欠缺，即使目前有所謂的食品技師，但也因為過去僅著重於健康、保健食品方面，就教育上有一斷層尚無法填補，是個大問題。驗證人員的訓練，是必須的工作。

附錄二－9

第九次深度訪談紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時間：103年11月27日（星期四）上午9時30分至11時40分

地址：台灣食品產業策進會（臺北市大安區忠孝東路四段219號6樓）

訪談人員：臺灣食品GMP發展協會秘書長 廖怡禎 記錄：朱佑翎

出席人員：朱佑翎律師

廖怡禎秘書長發言摘錄：

壹、源頭管理：

- 一、為落實產地源頭管理，除持續推動「食品追溯」，強化從農場到餐桌之產銷鏈管理外，未來是否有建立「食品履歷」制度以強化食品識別及勾稽之必要？如有，具體應注意及遵守之事項為何？

說明：產地源頭管理，持續推動「食品追溯」進而建立「食品履歷」，確為一良善的概念。然，食品履歷的功能主要是讓消費者瞭解知悉其所食用之產品來源、製成及加工等流程，實質而言，食品履歷的建立較偏屬行銷性質，廠商可藉此將自家商品與其他商品予以區隔，但之於食品安全控管，食品履歷似僅有有限之幫助。又，現今之食品製成流程複雜、冗長，可預見建立完整食品履歷之成本勢必不低，此將使其執行上確有一定的困難度。

二、現行已建立食品雲制度以加強食品之源頭管理，惟在實務應用上是否仍有不足？未來如何確保跨部會資料之有效整合利用？

說明：如上所述，「食品履歷」較屬於行銷性質。又，源頭管理要求業者將其產品相關資訊登錄於網路上，使人民可隨時方便查詢，此亦為一良善的制度。僅是，究有多少消費者會去查看這些登錄資料？而，食品追溯，應是於食品安全發生問題時，始確實發揮其功能，亦即，使主管機關可迅速掌控問題來源，較屬事後控管層面。食品安全的事前控管，反而應該是強調下游廠商監控、確認上游廠商的品質，而此可藉由各項食品驗證標章制度來協助各廠商達到該等目的。

三、透過飼料油事件加以檢視，可知在境外輸入食品管理之部分，我國之管制措施仍有所不足，油品未來輸入改採分流制度處理是否即可有效解決油品輸入產生之問題？現行輸入食品管制制度除油品外是否仍存有管制上之缺漏，有何具體措施加以解決？

說明：或許確可自課稅及海關抽驗程序重新調整，進而消弭業者鑽漏洞的心態。

貳、上下游產銷鏈監測：

一、如要落實從食品到餐桌之產銷鏈管理，針對食品上、中、下游業者之監測管理實為重要，我國現行食品產銷鏈管理遭遇之主要問題為何？有何具體措施得加以解決？

說明：

- (一) 倘若是要求規模一定以上的廠商應向其上游廠商要求提供其提供產品之相關檢測資料，也許可行。但是，我國食品也多為中小型廠商，要求該等規模較小的廠商向其上游廠商要求相關檢測資料，執行上確實會有一定的困難。食品安全的控管的責任，不能全數皆壓在廠商身上。
- (二) 其實，在有食安問題的工廠中，是有很大一部份屬於無工廠登記的廠商，試問，為何沒有工廠登記的廠商可以存在？這本身即非食安的問題。

題，這是政府於行政管理上應該監控的，要求各廠商在進出貨時向其上游廠商要求提供相關檢驗文件，不但無法達到其預期的成效，對中小型的廠商亦是無理的要求。

(三) 透由具專業背景與知識的食品技師從旁協助稽核上、中、下游，不失為一個可行的方法。

二、有無透過上下游業者間之相互監督以完善上下游產銷鏈監測之可能？其具體措施為何？

說明：(略)

三、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞而有改進之必要？具體可行之改善方式為何？

說明：其實追溯追蹤管理系統，如前所說，它並非解決現今食品安全的方法。反而是應強調藉由各項食品驗證標章制度來達到上下游監測的目標。

四、在國家人力、物力資源有限之前提下，如何透過強化地方衛生機關稽查人員專業知識以加強食品安全稽查之力度，有效減少食品安全事件之發生？

說明：(略)

參、業者自主管理：

一、我國現行雖透過強制食品業者登錄、檢驗、建立追蹤追溯系統等相關制度來規範業者，並意欲透過公權力之介入以加強對於我國食品安全之管理，惟社會上重大食安事件仍迭出不窮，論者指出正本清源之方式在於加強業者之自主管理，此部份我國食品業者在自主管理上遭遇之問題為何？有何具體措施得加以解決？

說明：自主管理其實一直以來都有在進行。但是，每個地方總是會有少數的廠商為貪圖利益而忽略食品安全的重要性。政府定期的抽查檢驗，將可一定程度的降低不肖業者的比例。

二、在強化業者自主管理之目標下，政府得建立何種具體配套措施作為減少業者違規之誘因？

說明：政府制定相關法令規範並政策宣導，讓業者重視企業社會責任與相關民法與刑事法的嚴重性；並在相關制度與政策，如果能提供廠商自主管理認證制度標章，在特殊通路採購的優勢差異，自然能讓市場機制達到正面的誘因。

三、我國現行之食安標章認證制度，具有性質重複與疏漏等問題，除讓認證失去辨識效果，更因一般民眾對於現行標章制度缺乏正確認識，當食品安全事件爆發時，亦使民眾對於現行標章制度失去信心，針對國內現行之標章制度，未來應如何整合及發展方為妥適？

說明：

(一) 我國現有的標章認證制度中，每個皆有其特定的功能。故無將標章認證相互結合的必要性。再者，標章認證相互結合談何容易，執行上有一定的困難度。

(二) 食品管理系統，本身就是要持續性的改進，標章認證制度也是一樣的，目前 **GMP** 的驗證係以產品驗證為主，驗證範圍以產線驗證為輔，一家廠商如有一條產線是符合 **GMP** 要求，即可稱己為 **GMP** 廠商，雖然這樣自稱為 **GMP** 廠商在形式上並沒有錯，但為了避免消費者因而被誤導該廠商「所有」的產品都有經 **GMP** 認證。故，將來將採取「全廠同類產品全數驗證」，並改以產品驗證為輔，以系統驗證為主。

四、除政府公權力之監督外，如何引進外部之監督機制（如消費者、公協會及廠商），藉以加強業者之自主管理？

說明：

(一) 其實，我國消費者很清楚都很懂得主張自己的權益。外部監督機制，我們一直都有，例如：消費者保護團體、由官方主導委託與民間辦理的 **GMP**，都屬於公權力以外的外部監督機制。

(二) 我們所有的相關食品安全管理的機制其實已經足夠，重點是要教育人民，食品安全管理是屬於風險管理，亦即，沒有任何制度可以全然的將食安危險免除，危險總是會發生，我們現在要做的就是學習如何做好風險控管。透由，GMP、GHP 等標章認證制度，讓廠商透由依循該等規章要求的 SOP 程序，提昇自家產品的品質，並且透由 GMP 不定期為商品抽查，以及政府定期查驗市售產品是否含有正面表列不應含有之添加物，並配合稽查工廠登記等，即可達到加強業者之自主管理。

肆、消費者保障措施：

一、食安事件之受害消費者，起訴時其損害往往尚未發生，得否以證明將來可能損害之方式替代之？例如美國毒物侵權行為法則所發展出之「健康風險增高之賠償基礎」，如果患病風險值高於百分之五十其請求即應准予。

說明：（略）

二、在消費者無法於起訴時證明其身體健康受有損害時，是否得參酌比較法上對於公害案件之處理方式，使消費者仍得請求廠商支付未來醫療監測所生費用？

說明：（略）

三、因果關係舉證之部分，現行法制是否有導入舉證責任反轉機制之必要？如有，較可行之方式為何？

說明：（略）

四、在食品安全消費事件中，是否在要件上得跳脫損害及因果關係之窠臼，請求廠商全額或按比例提繳「不法利得」，再以成立特別基金之方式保障消費者權益？

說明：（略）

健全我國食品安全管理機制之研究

五、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的功能以保障消費者權益？
未來是否有擴及適用至賠償消費者所受損失之必要？

說明：（略）

伍、風險評估與資訊揭露機制：

一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？實務上運作面臨之問題及相對應之解決方式為何？

說明：（略）

二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？

說明：（略）

三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？

說明：（略）

四、相較於比較法上先進國家（如歐盟、美國、日本）之組織及運作方式，我國現行建立之風險評估體系是否仍有不足？未來應如何師法外國制度以健全我國之風險評估體系？

說明：（略）

陸、機關事權劃分及公私協力

一、如何有效將環政單位（如經濟部、環保署）納入相關管理機制之一環，據以徹底落實食品安全管理機制？

說明：（略）

二、當食品安全事件涉及跨部會機關之權限時，機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

說明：（略）

三、為落實食品衛生安全管理機制，現行已建立之跨部會溝通機制（如行政院食品藥品安全會報、食品安全辦公室、國安預警會報、環境與食品安全協調會報等）是否足夠解決機關事權劃分之間題？是否仍有運作上之不足或待改進之處？

說明：確實，食品安全管理橫跨了許多行政部會，每 3-6 個月開會的三署會報，實質上較屬於開會討論的性質。有鑑於其效果有限，故現在有了食安辦公室，作為以後協調溝通環保署、衛福部、農委會的橋樑，這是個很好得構思。但是目前食安辦公室之人員，乃係向前開各部會申調而來，較屬於暫時性的配置，倘若政府真的有心要解決這個問題，食安辦公室，應該是要設立在行政院之下，且有自己的人員配置，以確保日後發生食品安全事件時，食安辦公室確實可以發揮其所被賦予功能，不但為調解溝通各部會的橋樑單位，更是統整各部會意見的單位。

四、現行我國食品衛生安全主要面臨之困境，分別為人力不足、經費不足、法令不嚴、執行不力等問題，在政府資源有限之前提下，似得以公私協力之方式，透過民間力量協助解決上開源頭管理、上下游產銷鏈監測、業者自主管理、消費者保障、風險評估與資訊揭露所面臨之問題，惟此部分國內尚欠缺具體措施，是否可提出具體方式及建議以供未來實務上加以執行？

說明：

（一）因為之前有在義美、南橋、味全等食品廠服務過。義美現在內設的檢驗實驗室，就是我當時規劃設立的食物安全研究室的重要工作之一。更對義美所有的原物料和產品以及標示進行審查，以及食物安全預警

的研究。舉例來說：當年的三聚氰胺是先在寵物飼料中發現，因為寵物飼料中含繆有三聚氰胺黃豆粉成份，當時義美本身有素食廠，有大量使用黃豆粉之需求。故，這樣的食安消息就對義美產品有一定程度的影響，也是因為這樣，義美開始對自家工廠使用的黃豆粉檢驗是否含有三聚氰胺。在味全的時候亦設立食安小組。起初，我們是以日報(後變為週報)的方式為「食品安全預警」。詳細來說，我們每週都去蒐集世界各地有發生食品安全事件的資料，並將該等資料以日報(後變為週報)的方式讓義美各廠知道，並一其對義美產品安全性影響程度區分為紅、黃、綠，以決定味全本身是否應對自家產品為進一步的查驗。

- (二) 建議，可以由政府或是大型研究室（例如台大的研究室）來做「食品安全預警」。
- (三) 又，現在衛福部其實已經朝向「無標的物檢測」努力，但是科技、技術都有他一定的限度，無標的物檢測是很好構思政策。但是，他有他一定的困難度，有他一定的極限，這都要憑藉不斷人力、金錢、時間的投入才會顯現成效。

附錄二－10

第十次深度訪談紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時間：103年12月3日（星期三）上午16時00分至17時10分

地址：衍義國際法律事務所

（103台北市大同區承德路一段70之1號5樓）

訪談人員：蘇錦霞律師

記錄：吳家維

出席人員：吳家維實習律師

蘇錦霞律師發言摘錄：

壹、源頭管理：

一、為落實產地源頭管理，除持續推動「食品追溯」，強化從農場到餐桌之產銷鏈管理外，未來是否有建立「食品履歷」制度以強化食品識別及勾稽之必要？如有，具體應注意及遵守之事項為何？

說明：

（一）從美國牛肉瘦肉精事件開始，就有所謂「三管五卡」的管制措施，食品亦必須從邊境開始做源頭管理，而食品追溯不單單是從商品製造商著手，而應該從原料開始從何地進口？銷往哪裡？都應該全部予以追溯追蹤並記錄在雲端，除了食品添加物的內容外，有涉及增加毒性化學物的管理密度應更提高。

(二)除了推動食品履歷建立追蹤追溯外，因為 90 年修法後取消複方食品添加物查驗登記之規定，即並不再需要核備，但從最近的食物添加物所發生的食安事件，可以去檢討究竟複方食物添加物應該採先行審查抑或事後追蹤的管理方式。

二、現行已建立食品雲制度以加強食物之源頭管理，惟在實務應用上是否仍有不足？未來如何確保跨部會資料之有效整合利用？

說明：食物雲登錄後的稽查，以目前政府的人力或財力或許有所不足，但可以藉由計畫的方式分散出去，由學校相關科系、民間團體、食物技師來彌補政府人力之不足，也比較公正。

三、透過飼料油事件加以檢視，可知在境外輸入食物管理之部分，我國之管制措施仍有所不足，油料未來輸入改採分流制度處理是否即可有效解決油料輸入產生之問題？現行輸入食物管制制度除油料外是否仍存有管制上之缺漏，有何具體措施加以解決？

說明：現在的確已採取油料流制度，至於是否可以解決目前的問題或有何管制上的缺漏，仍有待詳細的數據呈現出管制的成效為何。

貳、上下游產銷鏈監測：

一、如要落實從食物到餐桌之產銷鏈管理，針對食物上、中、下游業者之監測管理實為重要，我國現行食物產銷鏈管理遭遇之主要問題為何？有何具體措施得加以解決？

說明：

(一)上下游的食物產銷鏈管理可能面臨業者之反彈，如何協助小廠之轉型，尤其是我國食物廠多為中小型企業，在增加成本的情況下，是否會產生反托拉斯法之疑慮。因此，在相關監測管理系統建置上，我國資策會、科技部就要建立一套方便業者使用的系統，減少其可能相對應必須支出的成本，卻又可以達成相互監督的制度。

(二)目前有個類似評鑑及鼓勵的措施，當廠商建立起一個完善的管理系統

與制度，若廠商能將此制度影響其上下游業者即給予補助，也就是給予一些誘因而來落實監測管理。

二、有無透過上下游業者間之相互監督以完善上下游產銷鏈監測之可能？其具體措施為何？

說明：（略）

三、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞而有改進之必要？具體可行之改善方式為何？

說明：（略）

四、在國家人力、物力資源有限之前提下，如何透過強化地方衛生機關稽查人員專業知識以加強食品安全稽查之力度，有效減少食品安全事件之發生？

說明：（略）

參、業者自主管理：

一、我國現行雖透過強制食品業者登錄、檢驗、建立追蹤追溯系統等相關制度來規範業者，並意欲透過公權力之介入以加強對於我國食品安全之管理，惟社會上重大食安事件仍迭出不窮，論者指出正本清源之方式在於加強業者之自主管理，此部份我國食品業者在自主管理上遭遇之問題為何？有何具體措施得加以解決？

說明：（略）

二、在強化業者自主管理之目標下，政府得建立何種具體配套措施作為減少業者違規之誘因？

說明：

（一）我覺得在討論業者自主管理之前，可以思考我國食品業者設立是否採取登記許可制度，政府先建立一套標準予以審核，准許之後再由業者

自主管理，若被稽核人員發現有違反相關 GMP、HACCP 等衛生標準之情事，賦予主管機關有撤照之權力，比起處以罰鍰較可以減少業者違規之誘因。

三、我國現行之食安標章認證制度，具有性質重複與疏漏等問題，除讓認證失去辨識效果，更因一般民眾對於現行標章制度缺乏正確認識，當食品安全事件爆發時，亦使民眾對於現行標章制度失去信心，針對國內現行之標章制度，未來應如何整合及發展方為妥適？

說明：

- (一) 我國的標章制度未來勢必要加以整合，現在標章制度不僅無法讓消費者清楚了解各標章代表的意涵，對於標章的信心度也有所不足，但這些標章既然政府都有出資補助，政府就應該加以整合並完善建構。
- (二) 整合標章制度勢必會面臨業者之反彈，因為在各個標章制度中，無論在組織或利益方面已經被佔據，當一個標章制度都是由業者自行組成，而沒有消費者團體或其他公正團體參與，如何建立它的公正與信度。

四、除政府公權力之監督外，如何引進外部之監督機制（如消費者、公協會及廠商），藉以加強業者之自主管理？

說明：消費者保護團體、公協會在經費、人力沒有政府龐大，只有政府確實在源頭管理、各項制度建立完整後，才由包括消費者或公協會來做強化監督的機制，不可以過度仰賴這些外部的監督機制。

肆、消費者保障措施：

一、食安事件之受害消費者，起訴時其損害往往尚未發生，得否以證明將來可能損害之方式替代之？例如美國毒物侵權行為法則所發展出之「健康風險增高之賠償基礎」，如果患病風險值高於百分之五十其請求即應准予。

說明：

- (一) 食品安全訴訟必須舉證受有損害、損害數額、兩者間之因果關係，其實民事訴訟法第 277 條本來就有舉證責任減輕或倒置的規定，但我國法院應該多予以採用此條文之運用。
- (二) 目前有在推動消保法之修法，以後只要有科學證據證明的確對人體受有損害，只要有違反衛生法規有違法添加之情事，無論是否已經有病徵出現，應足認有違反民法第 184 條第 2 項之規定，直接推定消費者受有損害及因果關係，得以主張侵權行為賠償，即交由業者來負舉證責任。

二、在消費者無法於起訴時證明其身體健康受有損害時，是否得參酌比較法上對於公害案件之處理方式，使消費者仍得請求廠商支付未來醫療監測所生費用？

說明：如果得請求未來醫療監測所生費用，可能產生請求範圍、程度難以限縮之疑慮，或許可以先從一個定額去補償消費者所支出檢測的花費，而非以實際所支出之金額作為請求之金額。

三、因果關係舉證之部分，現行法制是否有導入舉證責任反轉機制之必要？如有，較可行之方式為何？

說明：

- (一) 在因果關係的反轉機制上，未來修法會朝向只要有違反食品安全衛生管理法或消費者保護法等之情事，直接認定會造成消費者受有損害，並且損害與業者之食品或相關產品具有因果關係。
- (二) 上述推定或許有法理上之爭議，損害賠償理論必須以損害為前提要件，既然法律是為因應社會問題所研擬，當現行法律不足以解決現有問題時，就應該改變既有的理論去創設法律與制度。當然，亦必須視違反法令的種類在層次上有所區分。
- (三) 上述之論點有點類似我國目前個資法的規定，當個人資料被侵害如何證明其損害及其損害範圍？故可透過法律直接明文規定其可以請求及一定數額範圍。

四、在食品安全消費事件中，是否在要件上得跳脫損害及因果關係之窠臼，請求廠商全額或按比例提繳「不法利得」，再以成立特別基金之方式保障消費者權益？

說明：團體訴訟要消費者讓與才能向業者請求，目前我們承辦的餿水油團體訴訟時，會面臨消費者當初購買的收據、發票遺失，這時候就賦予行政機關請求不法利得，這個在行政法上已有明文規範，但未來此部分是否可以賦予消保團體去行使。

五、食品安全保護基金在食安事件中，應發揮怎樣的功能以保障消費者權益？未來是否有擴及適用至賠償消費者所受損失之必要？

說明：食品安全保護基金要加強對合法業者之補償，例如為了消費者權益所為之預防性下架所造成之損失，也可以促使業者願意於平日提撥一定金額作為食品安全保護基金的來源，如何建立起這方面的機制將有助於消費者、業者、政府三方共存。

伍、風險評估與資訊揭露機制：

一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？實務上運作面臨之問題及相對應之解決方式為何？

說明：（略）

二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？

說明：（略）

三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？

說明：（略）

四、相較於比較法上先進國家（如歐盟、美國、日本）之組織及運作方式，我國現行建立之風險評估體系是否仍有不足？未來應如何師法外國制度以健全我國之風險評估體系？

說明：（略）

陸、機關事權劃分及公私協力

一、如何有效將環政單位（如經濟部、環保署）納入相關管理機制之一環，據以徹底落實食品安全管理機制？

說明：我仍然是主張把消費者保護委員會當作一個獨立的機構，由該機構去統籌各部會的協調與事權劃分。

二、當食品安全事件涉及跨部會機關之權限時，機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

說明：（略）

三、為落實食品衛生安全管理機制，現行已建立之跨部會溝通機制（如行政院食品藥品安全會報、食品安全辦公室、國安預警會報、環境與食品安全協調會報等）是否足夠解決機關事權劃分之間題？是否仍有運作上之不足或待改進之處？

說明：食品安全辦公室實際上有何權力，其組織仍有合法性之疑慮，過去有消費者保護委員會可以去統合跨部會機關之權限，但後來卻被取代變成幕僚單位，然而消費問題並不單單只有食安部份，故食品安全辦公室能否全面性解決食品安全所帶來的爭議，相當令人存疑。

四、現行我國食品衛生安全主要面臨之困境，分別為人力不足、經費不足、法令不嚴、執行不力等問題，在政府資源有限之前提下，似得以公私協力之方式，透過民間力量協助解決上開源頭管理、上下游產銷鏈監測、業者自主管理、消費者保障、風險評估與資訊揭露所面臨之問題，惟此

健全我國食品安全管理機制之研究

部分國內尚欠缺具體措施，是否可提出具體方式及建議以供未來實務上加以執行？

說明：（略）

附錄三：焦點座談會會議資料

一、第一次焦點座談會

(一) 簽到單



國家發展委員會

103 年度「健全我國食品安全管理機制之研究」

第一次焦點座談會簽到單

時間：103 年 6 月 20 日（星期五）下午 2：00～4：00

地點：建業法律事務所（台北市信義區信義路五段 7 號 62 樓）

6201 會議室

出席人員：

服務單位	姓名	職稱	簽名
建業法律事務所	蘇嘉瑞	合夥律師	
建業法律事務所	黃士洋	資深律師	
建業法律事務所	林鼎鈞	律師	
建業法律事務所	陳彥如	律師	
建業法律事務所	劉昱明	實習律師	
文化大學	施明智	教授	



服務單位	姓名	職稱	簽名
國立台灣大學	吳焜裕	教授	吳焜裕
農委會防檢局	林進忠	組長	林進忠
食品藥物管理署	吳宗熹	科長	吳宗熹
董氏基金會	許惠玉	主任	許惠玉
臺北市政府法務局	陳信誠	主任消保官	陳信誠
食品藥物管理署	劉芳銘	副主任	劉芳銘
國家發展委員會	莊靜雯	視察	莊靜雯
國家發展委員會	翁慧雯	專員	翁慧雯

(二) 會議簡報

建業法律事務所
CHIENT YEH LAW OFFICES

國家發展委員會「健全我國食品安全管理機制之研究」第一次焦點座談會

計畫主持人:蘇嘉瑞律師/醫師
協同主持人:施明智教授、黃子彬教授、楊文育總經理
報告人:黃士洋 律師

2014年6月20日

HTTP://WWW.CHIENYEH.COM.TW

前言：食安危機連環爆

2011/5 塑化劑

2013/5 毒澱粉

2013/6 毒醬油

2013/8 混充米

2013/10 黑心油

前言：本研究之研究內容



本次座談會討論提綱

(一) 源頭管理與風險分析

- 1、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，然在管制範圍上是否仍存有漏洞？
- 2、如何避免工業原料進入食品產業鏈中使用？
- 3、實務上應如何落實食品安全之源頭管理？
- 4、如何做好源頭管理之風險評估與風險分析？

(二) 上下游產銷鏈監測與消費者保障措施

- 1、為落實食品安全管理機制，農政單位與食品衛生單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？
- 2、機關應如何共同參與程序以避免管轄衝突？
- 3、消費者爭議事件發生時，機關間之權限分配為何？

源頭管理，管到哪裡？

屠宰牛隻灌水案

2012/6 台灣動物社會研究會拍到福伯屠宰場把水管插入待宰牛隻嘴裡，正常牛隻一天飲水量大約40公升，但福伯一次就灌80公升，每天灌2到4次。當時農委會開罰7.5萬元，並在動社要求下，補助全台14家牛隻屠宰場，每場加裝4支監視器。
2012/9/24 農委會動植物防疫檢疫局查核員，調閱監視錄影器，發現福伯沒有申請屠宰衛生檢查，欲趁獸醫師不在場偷偷屠宰，罰鍰10萬元。

建業法律事務所

CHIEN YEH LAW OFFICES

© Chien Yeh Law Offices, All Rights Reserved.

5

源頭管理，管到哪裡？

屠宰牛隻灌水案(續)

2014/6 福伯屠宰場被拍到將牛隻屠宰剝皮後插入水管，灌水增加重量
2014/6 農委會防檢局肉品檢查組判斷福伯屠宰場至少有2隻牛灌水，總共開罰30萬。就涉嫌不當得利及詐欺部分，移送司法機關偵辦。

建業

建業法律事務所

CHIEN YEH LAW OFFICES

© Chien Yeh Law Offices, All Rights Reserved.

6

源頭管理，管到哪裡？

依據「屠宰作業準則」規定，屠宰家畜禽及其屠體不得灌水；主管市售肉品的衛福部並未制定檢驗市售牛肉是否灌水的標準

福伯屠宰場於2012年6月已遭動保團體踢爆活體灌水，被罰7.5萬元，同年9月，防檢局再次抓到福伯沒有申請屠宰衛生檢查，欲趁獸醫師不在場偷偷屠宰，開罰10萬，但現行《畜牧法》規定，業者只要在期限內改善就可繼續營業，因此福伯雖前科累累，農委會仍無法撤照。

源頭管理，管到哪裡？

- 其他類型案件的省思：
 - 塑化劑事件(環境毒素)
 - 修飾澱粉(工業原料)
 - 美國牛(境外)

風險分析，要分析多細？

歐洲進口油品的銅葉綠素

2013. 10. 16

「大統長基特級橄欖油」等多項產品橄欖油含量不到50%，並添加「銅葉綠素」調色

衛福部研發食用油中銅葉綠素檢驗方法，開始檢驗市面油品

2013. 11. 14

衛福部公布，多項維多利亞公司進口油品驗出含有銅葉綠素

2013. 12

衛福部公布於海關驗出多家義大利、西班牙進口橄欖油含銅葉綠素

2014. 01

歐盟代表團來台與衛福部溝通，並邀台灣代表赴歐溝通

建業法
CHEN YEH

© Chien Yeh Law Offices, All Rights Reserved.

風險分析，要分析多細？

歐洲進口油品的銅葉綠素

2014. 03

食藥署代表團赴歐與國際橄欖理事會說明我國採用檢驗方法

2014. 04. 07

食藥署：領先國際建立食用油中銅葉綠素檢驗方法，並獲國際認同


2014. 04. 15

歐洲經貿辦事處：台灣採取的檢測方法不適用於偵測橄欖油是否含有人工添加銅葉綠素，國際橄欖理事會要求台灣停止以此分析測試方法做為判斷食用油品是否有添加銅葉綠素的依據

食藥署：除非進口油品能檢附自己國家衛生單位的檢驗結果，否則台灣將堅守目前逐批檢驗的政策

建業法
CHEN YEH

© Chien Yeh Law Offices, All Rights Reserved.




源頭管理與風險分析：題綱

- 1、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，然在管制範圍上是否仍存有漏洞？
- 2、如何避免工業原料進入食品產業鏈中使用？



11



源頭管理與風險分析：題綱

- 3、實務上應如何落實食品安全之源頭管理？
- 4、如何做好源頭管理之風險評估與風險分析？



12

上下游產銷鏈監測與消費者保障措施： 上游、下游誰來負責？

塑化劑事件

- 2011/3 衛生署技正檢驗台南衛生局送檢減肥用益生菌是否摻西藥，發現含塑化劑 DEHP
- 2011/5/19 彰化縣檢方查出塑化劑來自新北市昱伸公司，將負責人賴俊傑等羈押偵辦
- 2011/5/23 衛生署全面檢驗食品，含塑化劑者下架銷毀
- 2011/5/27 新北地檢署查出賓漢香料公司販售塑化劑給統一、津津等公司生產飲料，將負責人夫妻等依詐欺等罪嫌起訴

建業法律事務所

CHEN YEH LAW OFFICES

© Chien Yeh Law Offices, All Rights Reserved.

13

上下游產銷鏈監測與消費者保障措施： 上游、下游誰來負責？

塑化劑事件(續)

- 2011/12/16 統一向昱伸負責人求償1.4億元
- 2012/3/15 消基會代表561名消費者對昱伸、賓漢、統一等37家公司求償，共24.9億元
- 2012/3/20 賓漢負責人被判刑13年
- 2012/8/16 統一企業向賓漢公司求償8,000萬元，新北地院判賠7,300萬餘元
- 2012/11/20 康富生技向昱伸求償851萬，獲台中地院判賠421萬元
- 2012/12/27 昱伸負責人被判刑15年

建業法律事務所

CHEN YEH LAW OFFICES

© Chien Yeh Law Offices, All Rights Reserved.

14

上下游產銷鏈監測與消費者保障措施：
上游、下游誰來負責？

塑化劑事件(續)

2013/2 北市李姓男子因購買統一寶健運動飲料，向統一求償商品價格25元及精神慰撫金1元，另向衛生署及工業局各求償1元，一審法院認定統一與政府機關無疏失，判李男敗訴

2013/5 金果王負責人判刑14個月

2013/8 大漢酵素公司向昱伸求償，獲新北地院判賠3,300萬餘元

2013/10/17 新北地院判昱伸等18家公司須賠償消費者120萬7,868元

上下游產銷鏈監測與消費者保障措施：
上游、下游誰來負責？

商業周刊第1353期，以聳動標題表示「受害企業判賠逾億，消費者僅一百二十萬。塑化劑輕判 揭開消保法無用真相」

企業聲望較民眾身體健康重要？

上下游產銷鏈監測與消費者保障措施：
越罰越重、欲速不達

混充米案

2013/8 泉順食品企業的小包裝米—「山水佳長米」，涉嫌以進口米混充國產米銷售，除被要求立即回收下架外，另依糧食管理法第18條規定，處以新台幣20萬元罰鍰，並列入追蹤抽檢。
2014/1 監察院表示泉順公司「山水佳長米」以進口米混充國產米銷售，近兩年遭查獲總計18次，農委會皆以「限期改善」裁處，直到第19次查獲，才裁罰新台幣20萬元，農委會放任業者銷售標示不實混合米，糾正農委會

上下游產銷鏈監測與消費者保障措施：
越罰越重、欲速不達

立法院三讀通過《糧食管理法》修正案

國產米與進口米禁止混合銷售，違反者處10萬元至1,500萬元罰鍰，並按次處罰

市售糧食標示與內容物不同、內容物攙偽假冒、廣告不實且屆期未改正者，處4萬元至400萬元罰鍰，並按次處罰

將散裝米亦納入糧食管理法管理

上下游產銷鏈監測與消費者保障措施：
越罰越重、欲速不達

立法院三讀通過《糧食管理法》修正案(續)

違規情節嚴重損害消費者權益者，市售產品應於三日內下架一個月內回收。未於期限內下架、回收者，處10萬元至300萬元罰鍰；違規情節重大者，主管機關並應令其停止經營全部或部分項目糧食業務一定期間，或廢止糧商登記或部分糧商登記事項

國產米與進口米之買賣進出應分開記錄，且一定規模以上之加工及進口業者並應記錄糧食供應來源及流向資料，以利追蹤進口米來源及流向。未來修正案公布施行後，市售米管理機制將更為周延，可有效導正糧食市場交易秩序，加強維護消費者權益

上下游產銷鏈監測與消費者保障措施：題綱

- 1、為落實食品安全管理機制，農政單位與食品衛生單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？
- 2、機關應如何共同參與程序以避免管轄衝突？
 - 農藥、動物用藥問題
 - 不實廣告
 - 環境毒素

消費者權益，誰來保護？

偽劣油品案

2013/10/16 大統橄欖油被爆摻假
2013/10/17 大統花生油被爆沒有花生
2013/10/21 棉籽油問題延燒，國內棉籽油，4成售大統，6成售富味鄉
2013/10/21 富味鄉召開記者會，表示公司對在台油品有信心
2013/10/24 富味鄉坦承摻棉籽油，新北市開罰800萬
2013/10/25 富味鄉油品標示不實，再追3款黑麻油

消費者權益，誰來保護？

偽劣油品案(續)

2013/10/25 富味鄉負責人250萬元交保
2013/10/25 大統長基負責人高振利依詐欺罪起訴
2013/10/28 大統長基關係企業大聯製酒廠11品項都標示不實，罰新台幣550萬
2013/11/1 衛服部全台油安大稽查
2013/11/2 福懋承認向大統買混油
2013/11/13 大統案開庭，高振利1200萬交保
2013/11/18 富味鄉案首度開庭，6被告只認摻油
2013/12/16 大統案宣判

上下游產銷鏈監測與消費者保障措施：題綱

3、消費者爭議事件發生時，機關間之權限分配為何？

- 衛生機關
- 消費保護機關
- 民間團體？



23

本次座談會討論提綱

(一) 源頭管理與風險分析

- 1、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，然在管制範圍上是否仍存有漏洞？
- 2、如何避免工業原料進入食品產業鏈中使用？
- 3、實務上應如何落實食品安全之源頭管理？
- 4、如何做好源頭管理之風險評估與風險分析？

(二) 上下游產銷鏈監測與消費者保障措施

- 1、為落實食品安全管理機制，農政單位與食品衛生單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？
- 2、機關應如何共同參與程序以避免管轄衝突？
- 3、消費者爭議事件發生時，機關間之權限分配為何？



24



謝謝聆聽
敬請指教





建業法律事務所
CHIEN YEH LAW OFFICES

服務單位	姓名	職稱	簽名
環球果菜運銷合作社	胡世銘	理事主席	胡世銘
農委會台南區 農業改良場	黃瑞彰	副研究員	黃瑞彰
高雄市政府衛生局 食品衛生科	魏任廷	科長	
農委會高雄區 農業改良場	李穎宏	副研究員	李穎宏
屏東科技大學農學院	吳明昌	教授兼院長	

(二) 會議簡報

The slide features a background with a globe and a gavel. At the top right is the logo for Chien Yeh Law Offices, established in 1973. The main title is in large, bold Chinese characters, followed by the date and website URL.

建業法律事務所
CHIENT YEH LAW OFFICES

國家發展委員會
「健全我國食品安全管理機制之研究」
第二次焦點座談會

計畫主持人：蘇嘉瑞律師/醫師
協同主持人：施明智教授、黃子彬教授、楊文育總經理
報告人：陳彥如 律師

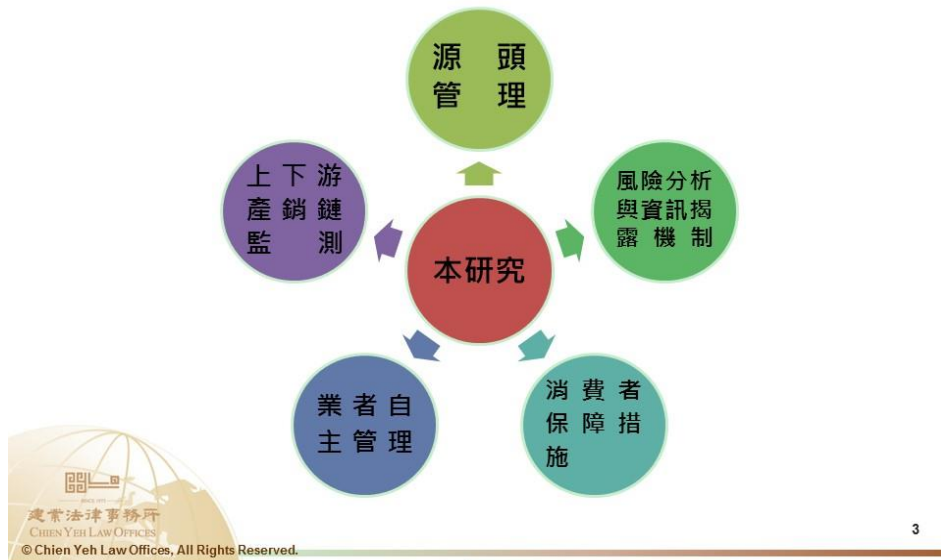
2014年8月1日

HTTP://WWW.CHIENYEH.COM.TW

前言：食安危機連環爆



前言：本研究之研究內容



本次座談會討論題綱

(一) 源頭管理

1. 現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，然在管制範圍上是否仍存有漏洞？
2. 如何避免非法動物用藥或非法農藥進入食品產業鏈中使用？
3. 現行源頭管理措施，是否對業者營業秘密造成不當影響？

(二) 上下游產銷鏈監測

1. 為落實食品安全管理機制，農政單位與食品衛生單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？現行的溝通機制是否則足夠解決事權劃分之間題？
2. 有關機關應如何共同參與程序以避免管轄衝突？
3. 食安法第53條第3項規定的團體消費爭議，應由那個機關辦理？

本次座談會討論題綱

(三) 業者自主管理

1. 現行業者自主管理規範，是否需要其他配套措施以減少業者違規之誘因？
2. 相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？



5

源頭管理，管到哪裡？

屠宰牛隻灌水案

2012/6 台灣動物社會研究會拍到福伯屠宰場把水管插入待宰牛隻嘴裡，正常牛隻一天飲水量大約40公升，但福伯一次就灌80公升，每天灌2到4次。當時農委會開罰7.5萬元，並在動社要求下，補助全台14家牛隻屠宰場，每場加裝4支監視器。

2012/9/24 農委會動植物防疫檢疫局查核員，調閱監視錄影器，發現福伯沒有申請屠宰衛生檢查，欲趁獸醫師不在場偷偷屠宰，罰鍰10萬元。



6

源頭管理，管到哪裡？

屠宰牛隻灌水案（續）

- 2014/6 福伯屠宰場被拍到將牛隻屠宰剝皮後插入水管，灌水增加重量
- 2014/6 農委會防檢局肉品檢查組判斷福伯屠宰場至少有2隻牛灌水，總共開罰30萬。就涉嫌不當得利及詐欺部分，移送司法機關偵辦。

源頭管理，管到哪裡？

依據「屠宰作業準則」規定，屠宰家畜禽及其屠體不得灌水；主管市售肉品的衛福部並未制定檢驗市售牛肉是否灌水的標準

福伯屠宰場於2012年6月已遭動保團體踢爆活體灌水，被罰7.5萬元，同年9月，防檢局再次抓到福伯沒有申請屠宰衛生檢查，欲趁獸醫師不在場偷偷屠宰，開罰10萬，但現行《畜牧法》規定，業者只要在期限內改善就可繼續營業，因此福伯雖前科累累，農委會仍無法撤照。

源頭管理，管到哪裡？

- 其他類型案件的省思：
 - 塑化劑事件（環境毒素）
 - 修飾澱粉（工業原料）
 - 美國牛（境外）



9

源頭管理：題綱

1. 現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，然在管制範圍上是否仍存有漏洞？
2. 如何避免非法動物用藥或非法農藥進入食品產業鏈中使用？
3. 現行源頭管理措施，是否對業者營業秘密造成不當影響？



10

上下游產銷鏈監測：上游、下游誰來負責？

塑化劑事件

- 2011/3 衛生署技正檢驗台南衛生局送檢減肥用益生菌是否摻西藥，發現含塑化劑DEHP
- 2011/5/19 彰化縣檢方查出塑化劑來自新北市昱伸公司，將負責人賴俊傑等羈押偵辦
- 2011/5/23 衛生署全面檢驗食品，含塑化劑者下架銷毀
- 2011/5/27 新北地檢署查出賓漢香料公司販售塑化劑給統一、津津等公司生產飲料，將負責人夫妻等依詐欺等罪嫌起訴

建業法律事務所
CHIEN YEH LAW OFFICES

© Chien Yeh Law Offices, All Rights Reserved.

11

上下游產銷鏈監測：上游、下游誰來負責？

塑化劑事件（續）

- 2011/12/16 統一向昱伸負責人求償1.4億元
- 2012/3/15 消基會代表561名消費者對昱伸、賓漢、統一等37家公司求償，共24.9億元
- 2012/3/20 賓漢負責人被判刑13年
- 2012/8/16 統一企業向賓漢公司求償8,000萬元，新北地院判賠7,300萬餘元
- 2012/11/20 康富生技向昱伸求償851萬，獲台中地院判賠421萬元
- 2012/12/27 昱伸負責人被判刑15年

建業法律事務所
CHIEN YEH LAW OFFICES

© Chien Yeh Law Offices, All Rights Reserved.

12

上下游產銷鏈監測：上游、下游誰來負責？

塑化劑事件（續）

- 2013/2 北市李姓男子因購買統一寶健運動飲料，向統一求償商品價格25元及精神慰撫金1元，另向衛生署及工業局各求償1元，一審法院認定統一與政府機關無疏失，判李男敗訴
- 2013/5 金果王負責人判刑14個月
- 2013/8 大漢酵素公司向昱伸求償，獲新北地院判賠3,300萬餘元
- 2013/10/17 新北地院判昱伸等18家公司須賠償消費者120萬7,868元

上下游產銷鏈監測：上游、下游誰來負責？

商業周刊第1353期，以聳動標題表示「受害企業判賠逾億，消費者僅一百二十萬。塑化劑輕判揭開消保法無用真相」

企業聲望較民眾身體健康重要？

中央研究院公布最新的塑化劑研究顯示，服用過多塑化劑，恐影響男性的生殖能力並增加女性罹患乳癌的風險

上下游產銷鏈監測：越罰越重、欲速不達

混充米案

- 2013/8 泉順食品企業的小包裝米—「山水佳長米」，涉嫌以進口米混充國產米銷售，除被要求立即回收下架外，另依糧食管理法第18條規定，處以新台幣20萬元罰鍰，並列入追蹤抽檢。
- 2014/1 監察院表示泉順公司「山水佳長米」以進口米混充國產米銷售，近兩年遭查獲總計18次，農委會皆以「限期改善」裁處，直到第19次查獲，才裁罰新台幣20萬元，農委會放任業者銷售標示不實混合米，糾正農委會

上下游產銷鏈監測：越罰越重、欲速不達

立法院三讀通過《糧食管理法》修正案

國產米與進口米禁止混合銷售，違反者處10萬元至1,500萬元罰鍰，並按次處罰

市售糧食標示與內容物不同、內容物攙偽假冒、廣告不實且屆期未改正者，處4萬元至400萬元罰鍰，並按次處罰

將散裝米亦納入糧食管理法管理

上下游產銷鏈監測：越罰越重、欲速不達

立法院三讀通過《糧食管理法》修正案（續）

違規情節嚴重損害消費者權益者，市售產品應於三日內下架、一個月內回收。未於期限內下架、回收者，處10萬元至300萬元罰鍰；違規情節重大者，主管機關並應令其停止經營全部或部分項目糧食業務一定期間，或廢止糧商登記或部分糧商登記事項

國產米與進口米之買賣進出應分開記錄，且一定規模以上之加工及進口業者並應記錄糧食供應來源及流向資料，以利追蹤進口米來源及流向。未來修正案公布施行後，市售米管理機制將更為周延，可有效導正糧食市場交易秩序，加強維護消費者權益

上下游產銷鏈監測：題綱

1. 為落實食品安全管理機制，農政單位與食品衛生單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？現行的溝通機制是否足夠解決事權劃分之問題？
2. 有關機關應如何共同參與程序以避免管轄衝突？
 - 農藥、動物用藥問題
 - 不實廣告
 - 環境毒素
3. 食安法第53條第3項規定的團體消費爭議，應由那個機關辦理？

業者自主管理

「三級管理」制度

近年台灣食安事件不斷，衛福部去年修改《食品安全衛生管理法》時，要求特定業者必須定期送交原料給第三方檢驗，即「三級管理制度」，第一級是業者自主管理、第二級是第三方實驗室驗證、第三級則由政府稽查。

根據「應辦理檢驗之食品業者、最低檢驗週期及其他相關事項」草案，具有工廠登記證的水產品食品業、肉類加工食品業及乳品加工食品業，必須檢驗產品中的動物用藥殘留；所有食品添加物之製造及輸入業者，檢驗添加物成品中的重金屬含量；取得查驗登記許可之特殊營養食品業者，檢驗成品中的微生物、營養素含量。

業者自主管理

食品技師協會理事長表示：

- 1.真正想違法的業者可能送沒問題的原料去檢驗，消費者看到檢驗報告安心，但其實食安問題根本沒解決。
- 2.者成本提高，若通路商又壓低價格，最終還是轉嫁到消費者身上。

食藥署食品組表示：風險較高的食品就要有高規格管理，因此不論大小規模都必須檢驗，而且有工廠登記，本身就有一定規模，未來會再評估，是否列入其他類別，違法者除了罰鍰，情節嚴重還可撤銷業者登錄執照，一年內不得再申請。

業者自主管理

食品源頭管理資訊服務平台

歷經2013年「食品安全風暴年」，台灣食品業者開始重視「自主管理」，泰山及味全發起「食品源頭管理資訊服務平台」。「食品源頭管理資訊服務平台」可建立原物料管理資料庫，讓所有食品供應鏈相關業者，登錄原料資料，並可以建立預警制度，協助廠商資料管理，預計今年第4季全面上線。

業者自主管理

科技政委表示，台灣登記有案的食品加工廠多5200家，只有業者自主管理意識全面覺醒，才能達到保障消費者與促進產業升級的雙重目標。食品安全不能單靠政府，業者自主管理才是真正杜絕黑心食品的關鍵

台灣食品產業發展協會理事長暨泰山董事長表示，萬事起頭難，初期建置投入都需要成本，對企業而言多少都是負擔，為了與國際接軌，重塑台灣美食王國的形象，這是台灣食品業必須走的路

業者自主管理：題綱

- 1.現行業者自主管理規範，是否需要其他配套措施以減少業者違規之誘因？
- 2.相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？



23

本次座談會討論題綱

(一) 源頭管理

- 1.現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，然在管制範圍上是否仍存有漏洞？
- 2.如何避免非法動物用藥或非法農藥進入食品產業鏈中使用？
- 3.現行源頭管理措施，是否對業者營業秘密造成不當影響？

(二) 上下游產銷鏈監測

- 1.為落實食品安全管理機制，農政單位與食品衛生單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？現行的溝通機制是否則足夠解決事權劃分之間題？
- 2.有關機關應如何共同參與程序以避免管轄衝突？
- 3.食安法第53條第3項規定的團體消費爭議，應由那個機關辦理？



24



本次座談會討論題綱

(三) 業者自主管理

1. 現行業者自主管理規範，是否需要其他配套措施以減少業者違規之誘因？
2. 相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？



謝謝聆聽 敬請指教

三、第三次焦點座談會

(一) 簽到單



國家發展委員會

103 年度「健全我國食品安全管理機制之研究」

第三次焦點座談會簽到單

時間：103 年 11 月 14 日（星期五）下午 2：00～4：00

地點：建業法律事務所（台北市信義路五段 7 號 62 樓）

出席人員：

服務單位	姓名	職稱	簽名
中國文化大學	施明智	教授	施明智
中國文化大學	黃子彬	教授	黃子彬
國家發展委員會	莊麗蘭	副處長	莊麗蘭
國家發展委員會	林嘉琪	科長	林嘉琪
國家發展委員會	翁慧雯	專員	翁慧雯
國立成功大學 環境醫學研究所	李俊璋	教授	李俊璋
台灣優良農產品 發展協會	楊聰賢	執行長	楊聰賢
國立中興大學 國際政治研究所	譚偉恩	教授	譚偉恩



服務單位	姓名	職稱	簽名
台灣食品 GMP 發展協會	廖怡禎	秘書長	
中華食品安全 管制系統發展協會	陳元科	常務理事	陳元科
天主教輔仁大學 食品科學系	陳炳輝	教授	陳炳輝
建業法律事務所	蘇嘉瑞	醫師/律師	蘇嘉瑞
建業法律事務所	林鼎鈞	律師	林鼎鈞
建業法律事務所	王怡華	律師	王怡華

健全我國食品安全管理機制之研究

(二) 會議簡報

The slide features a background image of a globe and a gavel. At the top right is the logo for Chien Yeh Law Offices, which includes a stylized '四一' symbol and the text 'SINCE 1973' and '建業法律事務所 CHIEN YEH LAW OFFICES'. The main title is '國家發展委員會「健全我國食品安全管理機制之研究」第三次焦點座談會'. Below the title, it lists the organizers: '計畫主持人:蘇嘉瑞律師/醫師', '協同主持人:施明智教授、黃子彬教授、楊文育總經理', and the reporter: '報告人:王怡華 律師'. The date is '2014年11月14日'. At the bottom right, the website 'HTTP://WWW.CHIENYEH.COM.TW' is provided.

建業法律事務所
CHIEN YEH LAW OFFICES

國家發展委員會「健全我國食品安全管理機制之研究」第三次焦點座談會

計畫主持人:蘇嘉瑞律師/醫師
協同主持人:施明智教授、黃子彬教授、楊文育總經理
報告人:王怡華 律師

2014年11月14日

HTTP://WWW.CHIENYEH.COM.TW

The flowchart is titled '前言：食安危機連環爆'. It consists of six blue rectangular boxes arranged in a descending staircase pattern, connected by downward-pointing arrows. The incidents listed are: '2011/5 塑化劑', '2013/5 毒澱粉', '2013/6 毒醬油', '2013/8 混充米', '2013/10 黑心油', and '2014/9 餽水油、飼料油'. At the bottom left is the Chien Yeh Law Offices logo and the text '© Chien Yeh Law Offices, All Rights Reserved.'. At the bottom right is the number '2'.

前言：食安危機連環爆

2011/5 塑化劑

2013/5 毒澱粉

2013/6 毒醬油

2013/8 混充米

2013/10 黑心油

2014/9 餽水油、飼料油

建業法律事務所
CHIEN YEH LAW OFFICES
© Chien Yeh Law Offices, All Rights Reserved.

2

前言：本研究之研究內容



本次座談會討論提綱

➤ 源頭管理

1. 為落實產地源頭管理，除持續推動「食品追溯」，強化從農場到餐桌之產銷鏈管理外，未來是否有建立「食品履歷」制度以強化食品識別及勾稽之必要？如有，具體應注意及遵守之事項為何？
2. 現行已建立食品雲制度以加強食品之源頭管理，惟在實務應用上是否仍有不足？未來如何確保跨部會資料之有效整合利用？
3. 透過飼料油事件加以檢視，可知在境外輸入食品管理之部分，我國之管制措施仍有所不足，油品未來輸入改採分流制度處理是否即可有效解決油品輸入產生之問題？現行輸入食品管制制度除油品外是否仍存有管制上之缺漏，有何具體措施加以解決？

本次座談會討論提綱

➤ 上下游產銷鏈監測

- 1.如要落實從食品到餐桌之產銷鏈管理，針對食品上、中、下游業者之監測管理實為重要，我國現行食品產銷鏈管理遭遇之主要問題為何？有何具體措施得加以解決？
- 2.有無透過上下游業者間之相互監督以完善上下游產銷鏈監測之可能？其具體措施為何？
- 3.現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞而有改進之必要？具體可行之改善方式為何？
- 4.在國家人力、物力資源有限之前提下，如何透過強化地方衛生機關稽查人員專業知識以加強食品安全稽查之力度，有效減少食品安全事件之發生？



5

本次座談會討論提綱

➤ 業者自主管理

- 1.我國現行雖透過強制食品業者登錄、檢驗、建立追蹤追溯系統等相關制度來規範業者，並意欲透過公權力之介入以加強對於我國食品安全之管理，惟社會上重大食安事件仍迭出不窮，論者指出正本清源之方式在於加強業者之自主管理，此部份我國食品業者在自主管理上遭遇之問題為何？有何具體措施得加以解決？
- 2.在強化業者自主管理之目標下，政府得建立何種具體配套措施作為減少業者違規之誘因？
- 3.我國現行之食安標章認證制度，具有性質重複與疏漏等問題，除讓認證失去辨識效果，更因一般民眾對於現行標章制度缺乏正確認識，當食品安全事件爆發時，亦使民眾對於現行標章制度失去信心，針對國內現行之標章制度，未來應如何整合及發展方為妥適？
- 4.除政府公權力之監督外，如何引進外部之監督機制（如消費者、公協會及廠商），藉以加強業者之自主管理？



6

本次座談會討論提綱

➤ 風險分析與資訊揭露機制

1. 食安法第4條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？實務上運作面臨之問題及相對應之解決方式為何？
2. 基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？
3. 有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？
4. 相較於比較法上先進國家（如歐盟、美國、日本）之組織及運作方式，我國現行建立之風險評估體系是否仍有不足？未來應如何師法外國制度以健全我國之風險評估體系？
5. 針對已發生之國內重大食安事件，突顯我國現行之檢驗機制仍存有缺漏，無法透過檢測有效防止損害之發生或擴大，此部分未來應如何加強，具體之可行措施為何？

前導案例（一）

毒澱粉事件

- 2013/2 - 食藥局（現稱食藥署）接獲檢舉，有澱粉業者將工業用黏著劑「順丁烯二酸酐」添加入澱粉製品。
- 2013/3/15 - 「順丁烯二酸酐」不在衛福部管制的食品添加物名單，無法進行相關產品的檢驗，直到3月15日食藥署才建立食品含順丁烯二酸檢驗方法，開始進行市售澱粉製品檢驗。
- 2013/3/18 - 調查市售之74件產品，檢出粉圓、黑輪、板條等五件含有順丁烯二酸，並著手要求相關業者將產品下架回收，確保產品不會流入市面。

前導案例（一）

毒澱粉事件

- 2013/05/10 - 衛生署（現稱衛福部）掌握製造商、澱粉廠等資料。
- 2013/05/13 - 衛生署（現稱衛福部）對外發布訊息。
- 2013/05/28 - 衛生署（現稱衛福部）表示，6月1日起，「下游食品業者凡是未有檢驗安全證明之店家的產品都必須先行下架，待檢驗安全後，方可恢復販售。」

前導案例（一）

➤ 管理上之漏洞

- 現行制度過度依賴上市食品之抽檢，惟食品檢驗仍有其極限，以致無法有效遏止食安事件繼續發生。
- 主管機關對於問題產品之流向及其原料來源難以掌握，增加食安事件稽查之困難。
- 衛福部、環保署、經濟部未能有效分工，導致工業原料之流向無人控管。

源頭管理與上下游產銷鏈監測

➤ 政府之因應措施

1. 納入化學物質源頭登錄制度

- 立法院三讀通過《毒性化學物質管理法》修正案，要求於國內製造或輸入達一定量經環保署指定種類之化學物質，應由製造或輸入者向環保署登錄其製造、輸入情形、物理、化學、毒理、暴露及危害評估等資料。

2. 實施食品添加物之三分策略

- 實施進口分流、製造分區及販賣分業，將化學品及食品添加物全面分離，避免化學品流入食品生產鏈。

3. 建構完整的資訊化管理

- 有意整合衛福部負責的「食品業者登錄平台」、勞工委員會負責的「化學雲」及環保署負責的「毒性化學物質資料庫」的串聯勾稽。



11

業者自主管理

➤ 政府之因應措施

1. 建立強制登錄制度

- 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（食安法第8條第3項）。

2. 建置食品追蹤及追溯系統

- 經中央主管機關公告類別與規模之食品業者，應依其產業模式，建立產品 原材料、半成品與成品供應來源及流向之追溯或追蹤系統（食安法第9條）。

3. 明確規範全成分標示

- 有容器或包裝之食品必須詳列食品添加物全成分，混合二種以上食品添加物以功能性命名者，應分別標明添加物名稱（食安法第22條第1項第4款）。



12

前導案例 (二)

餵水油、飼料油案

- 2014/09 - 知名豬油品牌強冠企業股份有限公司被檢調破獲向屏東郭烈成等地下工廠購入「餵水油、廢食用油、回鍋油」以及向香港金寶運貿易公司購入「飼料油」後製成香豬油。
- 2014/10 - 臺灣臺南地方法院檢察署查獲頂新國際集團旗下的正義股份有限公司購自鑫好企業的原料，遭以「飼料用油」等黑心油混充「食用豬油」再製成銷售。此外，頂新國際旗下知名品牌「正義」、「頂新製油」、「味全」相關豬油、牛油等動物性脂肪，均涉及越南、香港飼料原油。
- 2014/11 - 臺南地檢署新聞公布103年間北海油脂股份有限公司(協慶企業有限公司)涉攙偽混入非供食用之飼料油，再經臺南市政府衛生局確認，相關產品已製成豬油6品項。

前導案例 (二)

➤ 管理上之漏洞

- 一 食用油係屬食安法之管理範疇，故油品業者若欲進口食用油勢必須經食藥署之報關查驗，較諸於此，進口飼料油卻不受農委會之列管及追蹤，以致產生油品管理上之漏洞。
- 一 同一張工廠登記內，業者可能製造食用油、飼料油甚至其他，增加食品安全管理之難度。

源頭管理

► 政府之因應措施

1. 建立輸入油脂進口分流政策

- 業者輸入油脂時，應在進口報單上註明輸入用途。
- 依複合輸入規定，分別由相關機關包括衛福部、環保署、經濟部及農委會，針對食品用油、廢油脂、工業用油及飼料油等，執行邊境管理。

2. 進口證明文件之檢附

- 針對自中國大陸(含香港及澳門)及越南出口之食用油脂採取邊境加強管控措施，並要求於輸入時檢附輸出地(國)衛生主管機關核發之可供人類食用之衛生證明文件，始得申請輸入食品查驗。



15

上下游產銷鏈監測

► 政府之因應措施

1. 分廠分照

- 從事食品或食品添加物製造之工廠應單獨設立，不得於同一廠址及廠房同時從事非食品之製造、加工、調配（食安法修正草案第10條第3項）。

2. 強制辦理衛生安全管理驗證（二級品管）

- 食用油製造業應於104年1月1日起，依「應申請登錄始得營業之食品業者類別、規模及實施日期」辦理衛生安全管理驗證。

3. GHP查核（三級品管）

- 主管機關應於103年12月31日前，至少完成國內100家食用油製造工廠之GHP查核。



16

業者自主管理

► 政府之因應措施

1. 擴大實施強制登錄

- 已辦理工廠登記之食用油製造、加工業及輸入業應於103.10.31前至食品業者登錄平台完成登錄。

2. 擴大強制自主檢驗（一級品管）

- 資本額3000萬以上之食用油製造工廠應於103年10月31日起實施強制自主檢驗制度，另大宗民生物資(澱粉、麵粉、糖、鹽、黃豆、小麥、玉米)製造業列入104年優先實施。

3. 強制設置實驗室從事自主檢驗

- 上市、上櫃及其它經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應設置實驗室，從事自主檢驗。（食安法修正草案第7條第3項）



17

業者自主管理

4. 擴大強制建置食品追溯追蹤系統

- 食用油製造、加工及調配業者，於103年10月31日起實施食品追溯追蹤制度，另大宗民生物資(澱粉、麵粉、糖、鹽、黃豆、小麥、玉米)將於下一波陸續公告，於104年7月開始實施追溯追蹤制度。

5. 強制使用電子發票

- 中央主管機關為管理食品安全衛生及品質，確保食品追溯或追蹤系統資料之正確性，應就應建立食品追溯追蹤系統之業者，依溯源之必要性，分階段公告使用電子發票（食安法修正草案第9條第2項）。
- （1）資本額3000萬以上之食用油製造工廠；（2）食用油輸入業，於103年10月31日起，依「加值型及非加值型營業稅法」規定應使用統一發票者，應使用電子發票。



18

業者自主管理

6.食品追溯追蹤系統之電子化

- 中央主管機關應建立追溯或追蹤系統，食品業者應以電子方式申報追溯或追蹤系統之資料，其電子申報方式及規格由中央主管機關定之。（食安法修正草案第9條第3項）。
- （1）資本額3000萬以上之食用油製造工廠；（2）食用油輸入業，於103年10月31日起，依「食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法」規定保存之紀錄，應於原料、半成品或成品進貨後三個工作天內完成上傳「供應商資訊」至「食品追溯追蹤管理資訊系統(非追不可)」，並於產品出貨日後三個工作天內完成完整資訊之上傳。

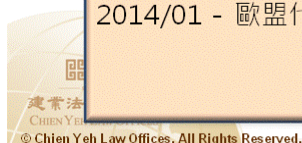


19

前導案例（三）

歐洲進口油品的銅葉綠素

- 2013/10 - 「大統長基特級橄欖油」等多項產品橄欖油含量不到50%，並添加「銅葉綠素」調色衛福部研發食用油中銅葉綠素檢驗方法，開始檢驗市面油品
- 2013/11 - 衛福部公布，多項維多利亞公司進口油品驗出含有銅葉綠素
- 2013/12 - 衛福部公布於海關驗出多家義大利、西班牙進口橄欖油含銅葉綠素
- 2014/01 - 歐盟代表團來台與衛福部溝通，並邀台灣代表赴歐溝通



401

前導案例 (三)

歐洲進口油品的銅葉綠素

2014/03 - 食藥署代表團赴歐與國際橄欖理事會說明我國採用檢驗方法

2014/04 - 食藥署：領先國際建立食用油中銅葉綠素檢驗方法，並獲國際認同

2014/04 - 歐洲經貿辦事處：台灣採取的檢測方法不適用於偵測橄欖油是否含有人工添加銅葉綠素，國際橄欖理事會要求台灣停止以此分析測試方法做為判斷食用油品是否有添加銅葉綠素的依據

食藥署：除非進口油品能檢附自己國家衛生單位的檢驗結果，否則台灣將堅守目前逐批檢驗的政策

前導案例 (三)

管理上之漏洞

- 一 銅葉綠素亦可能會在橄欖粕油和葡萄籽油等之加工過程中自然形成，故於此類油品中檢測出銅葉綠素，並不代表即有違法添加銅葉綠素之情事。而國際標準針對自然存在之銅葉綠素並無設有任何定量限制，亦無建立任何認可之銅葉綠素檢測方法。另一方面，國際上亦無檢測方法可辨識銅葉綠素究為自然生成或非法添加。職此，我國在科學證據不足之情形下，即以現有資料發展出之檢驗方法進行檢驗，並進一步執行貿易管制，是否妥適，非無疑義。

風險分析與資訊揭露機制

➤ 政府之因應措施

強化風險評估諮議體系，公告施行「食品風險評估諮議會設置辦法」

- 一 依此辦法，諮議會每半年至少須開會一次，諮議會委員由食品安全、毒理與風險評估等專家學者及相關民間團體代表共同組成。藉由實證科學所得之風險評估資訊，釐清食品安全相關議題，並就食品安全及相關有害物質之風險評估、風險評估政策及策略之訂定、風險評估計畫之研定、風險評估指引之增修，及風險評估作業之執行等工作，由專家委員提供專業諮詢及建議。



23

本次座談會討論提綱

➤ 源頭管理

1. 為落實產地源頭管理，除持續推動「食品追溯」，強化從農場到餐桌之產銷鏈管理外，未來是否有建立「食品履歷」制度以強化食品識別及勾稽之必要？如有，具體應注意及遵守之事項為何？
2. 現行已建立食品雲制度以加強食品之源頭管理，惟在實務應用上是否仍有不足？未來如何確保跨部會資料之有效整合利用？
3. 透過飼料油事件加以檢視，可知在境外輸入食品管理之部分，我國之管制措施仍有所不足，油品未來輸入改採分流制度處理是否即可有效解決油品輸入產生之問題？現行輸入食品管制制度除油品外是否仍存有管制上之缺漏，有何具體措施加以解決？



24

本次座談會討論提綱

➤ 上下游產銷鏈監測

1. 如要落實從食品到餐桌之產銷鏈管理，針對食品上、中、下游業者之監測管理實為重要，我國現行食品產銷鏈管理遭遇之主要問題為何？有何具體措施得加以解決？
2. 有無透過上下游業者間之相互監督以完善上下游產銷鏈監測之可能？其具體措施為何？
3. 現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞而有改進之必要？具體可行之改善方式為何？
4. 在國家人力、物力資源有限之前提下，如何透過強化地方衛生機關稽查人員專業知識以加強食品安全稽查之力度，有效減少食品安全事件之發生？



25

本次座談會討論提綱

➤ 業者自主管理

1. 我國現行雖透過強制食品業者登錄、檢驗、建立追蹤追溯系統等相關制度來規範業者，並意欲透過公權力之介入以加強對於我國食品安全之管理，惟社會上重大食安事件仍迭出不窮，論者指出正本清源之方式在於加強業者之自主管理，此部份我國食品業者在自主管理上遭遇之問題為何？有何具體措施得加以解決？
2. 在強化業者自主管理之目標下，政府得建立何種具體配套措施作為減少業者違規之誘因？
3. 我國現行之食安標章認證制度，具有性質重複與疏漏等問題，除讓認證失去辨識效果，更因一般民眾對於現行標章制度缺乏正確認識，當食品安全事件爆發時，亦使民眾對於現行標章制度失去信心，針對國內現行之標章制度，未來應如何整合及發展方為妥適？
4. 除政府公權力之監督外，如何引進外部之監督機制（如消費者、公協會及廠商），藉以加強業者之自主管理？



26

本次座談會討論提綱

➤ 風險分析與資訊揭露機制

1. 食安法第4條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？實務上運作面臨之問題及相對應之解決方式為何？
2. 基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？
3. 有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？
4. 相較於比較法上先進國家（如歐盟、美國、日本）之組織及運作方式，我國現行建立之風險評估體系是否仍有不足？未來應如何師法外國制度以健全我國之風險評估體系？
5. 針對已發生之國內重大食安事件，突顯我國現行之檢驗機制仍存有缺漏，無法透過檢測有效防止損害之發生或擴大，此部分未來應如何加強，具體之可行措施為何？

謝謝聆聽
敬請指教

四、第四次焦點座談會

(一) 簽到單



國家發展委員會

103 年度「健全我國食品安全管理機制之研究」

第四次焦點座談會簽到單

時間：103 年 12 月 12 日（星期五）下午 2：00～4：00

地點：高鐵台中站多功能會議室（台中市烏日區站區二路 8 號）

出席人員：

服務單位	姓名	職稱	簽名
國家發展委員會	林嘉琪	科長	林嘉琪
國家發展委員會	翁慧雯	專員	翁慧雯
台南市政府衛生局 食品藥物管理科	許惠美	科長	許惠美
高雄市政府衛生局 食品衛生科	魏任廷	科長	魏任廷
弘光科技大學 食品科技系	林麗雲	教授	林麗雲
靜宜大學食品營養學系	張永和	教授	張永和
台中市政府法制局	陳柏菁	消保官 律師	陳柏菁



SINCE 1973

建業法律事務所
CHIEN YEH LAW OFFICES

服務單位	姓名	職稱	簽名
建業法律事務所	蘇嘉瑞	醫師/律師	蘇嘉瑞
建業法律事務所	王怡華	律師	王怡華
建業法律事務所	陳伊盈	律師	陳伊盈
建業法律事務所	陳佑基	律師	陳佑基

(二) 會議簡報

建業法律事務所
CHIENT YEH LAW OFFICES

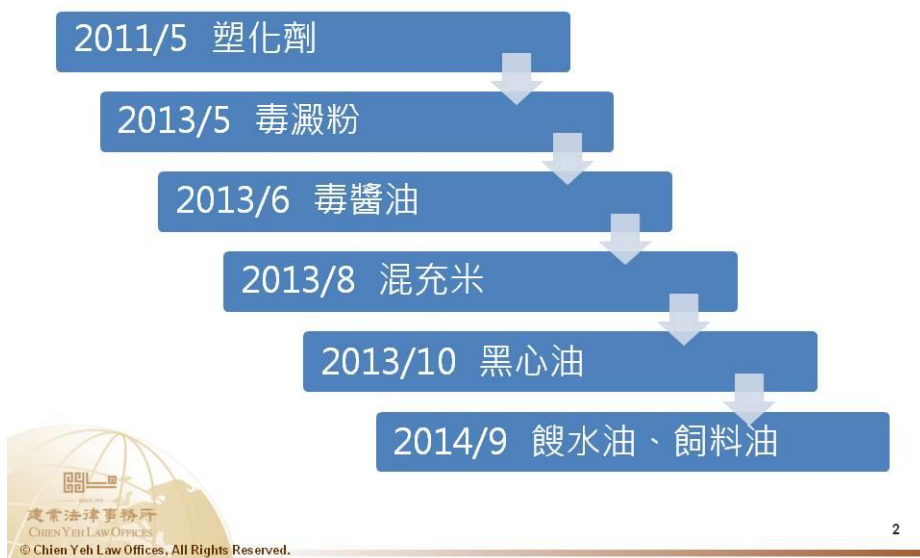
國家發展委員會「健全我國食品安全管理機制之研究」第4次焦點座談會

計畫主持人:蘇嘉瑞律師/醫師
協同主持人:施明智教授、黃子彬教授、楊文育總經理
報告人:王怡華 律師

2014年12月12日

HTTP://WWW.CHIENYEH.COM.TW

前言：食安危機連環爆



前言：本研究之研究內容



本次座談會討論提綱

► 消費者保障措施

- 1、食安事件之受害消費者，起訴時其損害往往尚未發生，得否以證明將來可能損害之方式替代之？例如美國毒物侵權行為法則所發展出之「健康風險增高之賠償基礎」，如果患病風險值高於百分之五十其請求即應准予。
- 2、在消費者無法於起訴時證明其身體健康受有損害時，是否得參酌比較法上對於公害案件之處理方式，使消費者仍得請求廠商支付未來醫療監測所生費用？
- 3、今（103）年11月18日三讀修正通過之食品安全衛生管理法第56條第1項明文採納民法第191條之1關於「因果關係推定」及「過失推定」之規定，是否有助於提升消費者權益之保障？

本次座談會討論提綱

- 4、食品安全衛生管理法於今（103）年11月18日三讀修正通過第56條第3項，將消費者不易或不能證明其實際損害額時，法院得審酌之損害賠償金額上限由原來的三萬元提高為三十萬元，此修正是否有助於解決消費者舉證上之困境？
- 5、相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？



5

本次座談會討論提綱

➤ 機關事權劃分及公私協力

- 1、如何有效將環政單位（如經濟部、環保署）納入相關管理機制之一環，據以徹底落實食品安全管理機制？
- 2、當食品安全事件涉及跨部會機關之權限時，機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？
- 3、為落實食品衛生安全管理機制，現行已建立之跨部會溝通機制（如行政院食品藥品安全會報、食品安全辦公室、國安預警會報、環境與食品安全協調會報等）是否足夠解決機關事權劃分之問題？是否仍有運作上之不足或待改進之處？



6

本次座談會討論提綱

- 4、現行我國食品衛生安全主要面臨之困境，分別為人力不足、經費不足、法令不嚴、執行不力等問題，在政府資源有限之前提下，似得以公私協力之方式，透過民間力量協助解決上開源頭管理、上下游產銷鏈監測、業者自主管理、消費者保障、風險評估與資訊揭露所面臨之問題，惟此部分國內尚欠缺具體措施，是否可提出具體方式及建議以供未來實務上加以執行？

消費者保障措施

塑化劑事件

- 2011/03 - 衛生署技正檢驗「康富生技中心股份有限公司」所生產的「DDS-1 六淨元益生菌」，發現含塑化劑
- 2011/05 - 確認塑化劑來源為昱伸實業公司以塑化劑取代棕櫚油製成之起雲劑
- 2012/07/31 - 統一企業向實業公司求償8,000萬元，新北地院判賠7,300萬餘元
- 2012/11/20 - 康富生技向昱伸求償851萬，獲台中地院判賠421萬元

消費者保障措施

塑化劑事件

- 2013/02 - 北市李姓男子因購買統一寶健運動飲料，向統一求償商品價格25元及精神慰撫金1元，另向衛生署及工業局各求償1元，一審法院認定統一與政府機關無疏失，判李男敗訴
- 2013/10/17 - 新北地院判昱伸等18家公司須賠償消費者120萬7,868元
- 2013/12/04 - 台中高等法院審酌統一食品公司所提出的財產損失及非財產損失，包括報廢、退款、銷毀等損失，判處昱伸賠償1億3000多萬元

消費者保障措施

➤ 103.11.18立法院三讀通過

第56條

食品業者違反第十五條第一項第三款、第七款、第十款或第十六條第一款規定，致生損害於消費者時，應負賠償責任。但食品業者證明損害非由於其製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出所致，或於防止損害之發生已盡相當之注意者，不在此限。（第1項）

如消費者不易或不能證明其實際損害額時，得請求法院依侵害情節，以每人每一事件新臺幣五百元以上三十萬元以下計算。（第3項）

受消費者保護團體委任代理消費者保護法第四十九條第一項訴訟之律師，就該訴訟得請求報酬，不適用消費者保護法第四十九條第二項後段規定。（第5項）

採行舉證責任倒置

- (1)業者不法行為和消費者損害間因果關係之推定
- (2)業者過失之推定

提高損害賠償金額上限

食安事件團體訴訟律師得請求報酬

機關事權劃分及公私協力

餽水油、飼料油案

- 2014/09 - 強冠公司被檢調破獲向屏東郭烈成等地下工廠購入「餽水油、廢食用油、回鍋油」以及向香港金寶運貿易公司購入「飼料油」後製成香豬油。
- 2014/10 - 臺南地檢署查獲頂新集團旗下的正義公司，向鑫好企業購買之原料，遭以「飼料用油」等黑心油混充「食用豬油」再製成銷售。此外，頂新集團旗下知名品牌「正義」、「頂新製油」、「味全」相關豬油牛油等動物性脂肪，均涉嫌含有越南、香港飼料原油。
- 2014/11 - 臺南地檢署新聞公布103年間北海油脂股份有限公司(協慶企業有限公司)涉攙偽混入非供食用之飼料油，並經臺南市政府衛生局確認，相關產品已製成豬油6品項。

機關事權劃分及公私協力

➤103.11.18立法院三讀通過

第2條之1

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。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1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2項)

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)

中央食品安全會報

常態性處理食品安全各項跨部會整合問題定

地方食品安全會報

加強地方政府各機關之橫向聯繫及與中央之縱向聯繫

本次座談會討論提綱

➤ 消費者保障措施

- 1、食安事件之受害消費者，起訴時其損害往往尚未發生，得否以證明將來可能損害之方式替代之？例如美國毒物侵權行為法則所發展出之「健康風險增高之賠償基礎」，如果患病風險值高於百分之五十其請求即應准予。
- 2、在消費者無法於起訴時證明其身體健康受有損害時，是否得參酌比較法上對於公害案件之處理方式，使消費者仍得請求廠商支付未來醫療監測所生費用？
- 3、今（103）年11月18日三讀修正通過之食品安全衛生管理法第56條第1項明文採納民法第191條之1關於「因果關係推定」及「過失推定」之規定，是否有助於提升消費者權益之保障？



13

本次座談會討論提綱

- 4、食品安全衛生管理法於今（103）年11月18日三讀修正通過第56條第3項，將消費者不易或不能證明其實際損害額時，法院得審酌之損害賠償金額上限由原來的三萬元提高為三十萬元，此修正是否有助於解決消費者舉證上之困境？
- 5、相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？



14

本次座談會討論提綱

➤ 機關事權劃分及公私協力

- 1、如何有效將環政單位（如經濟部、環保署）納入相關管理機制之一環，據以徹底落實食品安全管理機制？
- 2、當食品安全事件涉及跨部會機關之權限時，機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？
- 3、為落實食品衛生安全管理機制，現行已建立之跨部會溝通機制（如行政院食品藥品安全會報、食品安全辦公室、國安預警會報、環境與食品安全協調會報等）是否足夠解決機關事權劃分之問題？是否仍有運作上之不足或待改進之處？

本次座談會討論提綱

- 4、現行我國食品衛生安全主要面臨之困境，分別為人力不足、經費不足、法令不嚴、執行不力等問題，在政府資源有限之前提下，似得以公私協力之方式，透過民間力量協助解決上開源頭管理、上下游產銷鏈監測、業者自主管理、消費者保障、風險評估與資訊揭露所面臨之問題，惟此部分國內尚欠缺具體措施，是否可提出具體方式及建議以供未來實務上加以執行？



謝謝聆聽
敬請指教



附錄四：焦點座談會會議紀錄

附錄四－1

第一次焦點座談會會議紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時間：民國 103 年 6 月 20 日（星期五）下午 2 時 00 分至 5 時 00 分

地址：建業法律事務所（台北市信義區信義路五段 7 號 62 樓）

6201 會議室

主席：建業法律事務所 蘇嘉瑞律師/醫師 記錄：林鼎鈞

出席人員：

國立台灣大學 吳焜裕教授

農委會防檢局 林進忠組長

食品藥物管理署 吳宗熹科長

食品藥物管理署 劉芳銘副主任

董氏基金會 許惠玉主任

臺北市政府法務局 陳信誠主任消保官

建業法律事務所 蘇嘉瑞律師/醫師

建業法律事務所 黃土洋律師

建業法律事務所 林鼎鈞律師

建業法律事務所 陳彥如律師

建業法律事務所 劉昱明律師

會議紀錄

- 一、主席報告：（略）
- 二、黃士洋律師報告（詳簡報檔）。
- 三、與會人員發言摘錄：

壹、源頭管理與風險分析

一、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，然在管制範圍上是否仍存有漏洞？

（一）許惠玉：

現行追溯追蹤系統之建立，其立意雖為良善，惟管制上之漏洞在於業者是否確實有去執行以及所建立之追溯追蹤資訊其正確性是否無疑。就我觀察實務上食品業者之作法而言，知名廠商對食材的源頭管理追蹤都有兩套作法，一套是合格的、一套是不合規定的，譬如合格的有 2 箱供查驗之用，實際上不合格的確有 20 箱，而衛生局就食品業者追溯追蹤之資訊，也沒有主動去做後續之追蹤管理。

（二）吳宗熹：

目前台灣的食安法歷經多次修法，包含風險評估、預警原則、透明度原則、科學證據、追蹤追溯、登錄等，與歐盟的法規相較，調和度或許有百分之九十。但差別在於如何執行、如何落實，及業者自身守法的認知

（三）劉芳銘：

1. 食品衛生安全管理中，最重要的是找出問題的最源頭，而要找出問題之最源頭必須要了解整個產銷鏈，如要了解產銷鏈就是要了解整個追溯追蹤的過程，這到底是從哪裡來的、到底從哪裡去，把整個產銷鏈的網路，網狀的結構建構起來，我們才會知道源頭管理之問題在哪裡。
2. 修法關於追溯追蹤的管制，目前係先從一些高風險的業者開始，進而陸續去進行公告要求辦理，但是問題在於到底追溯到範圍能不能到最源頭？舉一個簡單的例子，假設今天發生一個動物用藥事件，我們可能可以追到分解場，但是不是能繼續追上去，那就是一個源頭管理的問題，甚至於說進口的部分能不能追的到國外，能不能追到最源頭，這也是追蹤上的一個困難點。

二、如何避免工業原料進入食品產業鏈中使用？

吳焜裕：

即使是合法使用之添加物，仍可區分為「工業級」及「食品級」之原料，如果是「工業級」原料的話，其內容可能包含很多不純之化學物質，其添加物對人體健康可能會有顯著影響。相較之下，「食品級」添加物內涵之不純化學物質，其數量相對會低很多，所以如果要避免工業原料進入食品產業鏈中使用，應將食品業者得使用之合法添加物限定為「食品級」。

三、實務上應如何落實食品安全之源頭管理？

(一) 陳信誠：

1. 源頭管理在 WHO 促進食品安全的指導原則中分兩個層面：第一層為「預防重於治療」，第二層則是「積極預防取代消極檢驗」。
2. 源頭管理可分為「自管」及「他管」，依目前我國發生之食安事件來看，僅依靠業者本身之「自管」是不足的，還是須仰賴其他機關之「他管」來加以配合。「他管」主要可分為兩部分，第一是「公部門」公

權力之介入，此部分我建議應盡快建立食安警察制度，畢竟大家對於警察，還是存有敬畏之心，依我過去查緝案件之經驗，若有警察在場，食品業者通常不敢造次，較能夠落實食品安全之源頭管理。第二是「消保團體」之介入。近幾年消保官藉由與消保團體之互相配合，在落實食品安全之源頭管理上也是居功厥偉。

3. 建議食安基金成立以後，可以將經費補助與食安有關之非利益組織（NGO）上，以便在上開所述「他管」的部分，加強私團體與公部門間之相互配合。

（二）吳焜裕：

1. 食品之檢驗與監測，應該讓經過認證的民間團體來參與，並依據認證公告的方法，由其來進行監督、採樣，以監督產品之源頭管理，否則實務上如僅依靠消保官或是食品藥物管理署（TFDA）所配置的人力來管制，其力道顯然是不足的，並且應該將檢測所得之資料上網公開，透過社會大眾、民間團體、NGO、消基會及環保團體等力量來加以共同監督，如此方能落實食品安全之源頭管理。
2. 要做好源頭管理，我國現行之資訊揭露制度仍有向上提升之空間，以日本為例，市場上販售之每一塊牛肉都有編號，透過該編號碼即可上網查詢這頭牛什麼時候出生？怎麼飼養？什麼時候宰殺及透過何種管道販售？這在實務上來說雖然所費不貲，但是如此之資訊公開及追蹤制度，在食品安全之源頭管理上非常有效率，值得我們學習。
3. 在食品安全源頭管理上，實務上目前採行之管理方式主要係採取末端抽查之方式，然我認為如此之方式並非妥適，應該要進到製程裡去查，否則很難瞭解產品製造過程中使用了何種化學藥品，甚至回過頭應把食品業者加工過程所添加或產生之化學物質加以檢驗，這樣才能徹底落實食品之源頭管理。
4. 若查獲業者送檢驗之產品與實際產品不同，應加以重罰。

(三) 林進忠：

落實食品之源頭管理，不應只著重在生產端之部分，而應將生產鏈、消費鏈等上下游機制串接起來，並區分重要之源頭及管制點，透過法規之制定、機關之管制及配合食品業者之確實執行，即可降低風險並做好源頭管理。

(四) 劉芳銘：

在地方執行上，不論衛生單位或農政單位，稽查搜索的權力不夠，仍然需要靠一些刑事單位或檢警單位介入，才可以達到查核管理的目標，建議食安單位是否能比照環保署納入環保警察，藉由公權力之強化來加強源頭管理之落實。

四、如何做好源頭管理之風險評估與風險分析？

(一) 吳焜裕：

1. 現行採取之風險評估與風險分析制度，有與國際接軌之必要，如國際間就食品安全之風險評估及分析，實際上並不要求去證明產品對人體造成危害才要管理，因風險評估之結果就直接供食品安全管理之決策使用，所以不需證明產品必然對人體健康造成損害。舉例而言，日前政府發布因沒有科學證據證明瘦肉精對人體造成危害，故未採行相關預防措施，其實從風險評估與分析之角度而言，並不需要證明瘦肉精對人體之健康必然造成危害政府始可採取預防手段，食品如具有風險，基於預防原則之考量本即有管理之必要，如需要證明瘦肉精對人體健康造成危害才來管理，處理上即不夠快速及明確，也與風險評估及分析之主要目的有違。蓋就食品本身之性質而言，要百分百證明食品會對人體健康造成危害是不具有期待可能性的。
2. 要做好源頭管理之風險評估與風險分析，必須持續加強風險溝通跟危機溝通此兩基礎層面。風險溝通跟危機溝通有什麼不一樣？危機溝通就是當食品安全事件發生時，主管機關在處理時，需要與各涉及機關

就該事件做好危機溝通；風險溝通則是要求主管機關平時需向社會大眾及業者，做好資訊交換之雙向溝通管道。

貳、上下游產銷鏈監測與消費者保障措施

一、為落實食品安全管理機制，農政單位與食品衛生單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？

(一) 林進忠：

1. 目前農政單位與食品衛生單位之間，事實上已建立了一定程度之橫向聯繫管道。在行政院層級，有「食品安全會報」作為統籌整個跨部會業務整合之橫向聯繫管道，而在中央層級，亦有由農委會、環保署、衛福部三署所成立跨部會之「食品安全跟環境保護聯繫會報」，如果各部會間就事權劃分有疑義，亦會上提至行政院或交由上級長官裁示。所以目前大致上而言，農政單位與食品衛生單位之間，在橫向聯繫上並沒有問題。
2. 另，在地方層級，各地方縣市政府亦有成立跨局處之食品安全跟環境保護的會報，以作為農政單位與食品衛生單位之間橫向聯繫之管道。

二、機關應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

(一) 林進忠：

1. 在機關間管轄衝突部分，承前所述，可透過中央與地方之各種橫向聯繫管道，透過相關會議作為平台加以解決。
2. 另，透過橫向聯繫溝通後，機關間亦應依據各自業務之範圍來共同參與及充分執行。以肉品管理而言，目前農委會要求肉品上市前，需附屠宰證明、購買來源證明及標誌，而與衛福部的分工，是以加工廠或是販賣場所為分界點，由衛福部配合去管理，稽查其來源。

(二) 劉芳銘：

1. 目前國內食品安全領域，涉及之管轄機關眾多，如農委會管農產，食管署管市面販售之食品，食品安全之管理如要充分落實且避免管轄衝突，最理想之方式當然是參酌比較法制，去成立一元化之管理機關，然就現實面來講確實有困難，因成立一元化之食品安全機關，無論從管理面、執行面、法規面來講，目前都有其衝突點存在。回過頭來說，現今在中央管理面上，不同單位有不同之管理項目，惟各項目間仍有相應之灰色地帶要去釐清事權，所以必須藉由一些跨部會之會議，透過橫向聯繫溝通來對這些項目做釐清，以避免管轄衝突之產生。
2. 除管轄衝突外，目前就法規面亦存在衝突之情形，如一個食品產品違規的案件，是要適用公平交易法、消保法或食品安全衛生管理法來處理才最適當？在最高罰則之部分，如果普通法較特別法來得低，是否仍要優先適用特別法而不適用普通法？目前社會輿論上往往希望適用最高罰則來嚇阻食品業者之違法行為，但最高罰則又規定在普通法而不是特別法中，這些法規適用上之衝突，確有其需要釐清與調和之處。

(三) 吳宗熹：

1. 食品衛生安全管理如何避免管轄衝突，建議朝向建立農產品、食品一元化管理機關之方向去處理。再者，除整合食品安全與衛生以外，有關消費者權益部分，亦可參酌比較法制，將消保官併入食藥署，整合成一個類似歐盟的消費者保護總署，來掌管消保、食品、農產品、醫藥品各領域，更可進一步考慮比照荷蘭將檢察官納入消費者保護總署，藉以專門偵查食品經濟犯罪。
2. 就現今尚無法成立一元化管理機關之現實面而言，不同部門間對於食品安全事件之管轄及分工，必須要有一定程度之合作關係來避免管轄衝突之發生。以食藥署（TFDA）與農委會而言，依食安法第 35 條，主要是著重在肉品輸入臺灣之部分，當一國之肉品欲輸入台灣，向台灣提出輸入申請時，先由農委會認定該國家是否屬於農委會公告之動物疫病區，若是，該案即暫停不受理，若否，則由農委會通知申請國提出動物疫病防制相關資料，再由 TFDA 接手就該國提出之相關資料

進行書面審查，於書面審查完成後，農委會防檢局再跟 TFDA 安排時間一同到該國進行實地查核，以跨部會合作之方式來共同決定是否接受該申請案，未來進一步更會考慮仿效歐盟之作法，循肉品輸入模式，就輸入臺灣的水產品、乳製品等，亦由 TFDA 與農委會合作來進行系統性之查核，以建立「從農場到餐桌」一條鞭之管理模式。

(四) 許惠玉：

1. 要避免機關間之管轄衝突，未來建議成立一元化管理機關來採取一條鞭之管理方式。就現今而言，行政院衛生署、農委會、公平會，消保會、經濟部商業司及工業局，在食品衛生管理上都有各自負責之領域及區塊，各機關間應該要透過分工合作之方式來避免管轄衝突。
2. 另須注意的是，即便目前已建立跨部會橫向溝通聯繫之平台，實務處理上，仍時常發生機關間互踢皮球或重複管理浪費資源之情形。是以，即便現今尚無法成立一元化之管理機關，相關平台中仍應找出一個「主導單位」來負責處理案件，以避免管轄衝突之情形發生。

三、消費者爭議事件發生時，機關間之權限分配為何？

(一) 陳信誠：

1. 當公平會和其他機關發生權限爭議時，若有目的事業主管機關，一定是先由目的事業主管機關優先管轄。但以廣告不實案件為例，早期若適用食管法或糧食管理法，大約只能罰 20 萬，若依公平交易法，最高則可罰至 2,500 萬，因此許多學者，包括消基會，都提出批判認為應適用公平交易法來加重對於食品業者之處罰。像此種權限爭議，或許可以行政罰鍰從重處分為由，適用較重的公平交易法，透過重罰食品業者來保障消費者之食品安全。
2. 在中央與地方消費事件權限爭議之處理上，因目前有成立消費查核機動之組織，比較沒有權限推諉的問題。另依台北市消費者保護條例，

消費事件之發生，各目的事業主管機關為執行機關，須做第一線的啟動，消保官則是做第二次爭議之處理。

3. 消費者爭議事件，在團體訴訟之權限分配上亦存在問題。現今消保法規定應由消保團體來提起團體訴訟，但目前符合消保法所定之消保團體卻只有兩個，消保團體之數量完全無法消化實際上存在之消費爭議案件。且即便消基會受理民眾申請提起團體訴訟，現實上還是有很多問題必須去克服。未來應該放寬團體訴訟起訴之要件，例如讓「行政機關」也可以直接聘請律師提起團體訴訟。

附錄四—2

第二次焦點座談會會議紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時 間：民國 103 年 8 月 1 日（星期五）下午 2 時 00 分至 4 時 00 分

地 址：高雄蓮潭國際會館（高雄市左營區崇德路 801 號）

主 席：文化大學施明智教授 記錄：陳彥如

出席人員：

文化大學 施明智教授

文化大學 黃子彬教授

國家發展委員會 翁慧雯專員

高雄市農會 蕭漢俊總幹事

環球果菜運銷合作社 胡世銘理事主席

農委會台南區農業改良場 黃瑞彰副研究員

農委會高雄區農業改良場 李穎宏副研究員

建業法律事務所 林鼎鈞律師

建業法律事務所 陳彥如律師

會議紀錄：

- 一、主席報告：（略）
- 二、陳彥如律師報告（詳簡報檔）。
- 三、與會人員發言摘錄：

壹、源頭管理

一、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，然在管制範圍上是否仍存有漏洞？

(一) 胡世銘：

台灣的 GAP 制度為本國所發明，而未與國際制度如 EuroGAP、GlobalGAP 接軌，惟中國大陸即有，我國國際化的程度不足。

(二) 李穎宏：

1. 就源頭管理，以農藥管理為例，必須從農藥商著手，命其就交易相關紀錄，如交易對象、交易品項名稱等為登記；食品添加物部分，必須從製造食品添加物之公司著手。另，食品製造工廠本身之品管亦是問題來源之一，而此部分應不能僅仰賴業者自主管理。
2. 建議可成立食品技師相關之事務所，對食品工廠進行簽證作業，而業者都應有此外部簽證，屆時如工廠之食品發生問題，簽證食品技師亦應同負刑責。而鑒於政府機關人力不足，進行監督時如發現第一個簽證有問題時，可再命業者應取得其他食品技師之簽證等。

二、如何避免非法動物用藥或非法農藥進入食品產業鏈中使用？

(一) 蕭漢俊：

1. 關於內銷，政府的控管力道不夠，目前是到果菜的供貨市場來進行抽驗，看有沒有超標，並且視供應的農民或者單位有無前科，然後他再來做一些抽驗，不可能每一批貨都予以檢驗，我認為需要在產地的時候就先經過一次檢驗，政府要投注經費，增加很多人力來做這些事情，並且成立一個專責的單位，譬如衛生局，然後給予儀器去抽驗。

2. 所謂偽藥乃未經過衛生署檢驗合格者，這個我們就列為偽藥，雖然其很有用，殺菌力很強，殺蟲力很好，但是沒有經過我們這邊實驗過的，核准上市的，即成為偽藥，這方面的源頭應該是從進口跟地下工廠來進行，所以說地方政府的這個責任是很重的。目前一般的案件破獲都從調查局來，令人訝異不是從地方政府過來，這表示我們公務體系是產生了一些問題。
3. 其實需加強在這個田間檢驗部分，於作物採收完以後，要出去以前，就在產地先做一次檢驗，如此對全部消費者才是公平的，不然消費者因沒有檢驗儀器，所以完全不曉得，故政府的制度不能很形式化，如吉園圃的制度，其檢驗需要多予落實，此即源頭的管理，農民所出產的產品需要檢驗，檢驗不合格即予重罰，因為農民需要教育但是有時候需要教訓。目前市面上多少標榜其是有機的？結果不是如此，這樣容易使制度變成噱頭，而使業者利用這個東西來增加他的收入。
4. 國內的檢驗密度不夠：我國有兩大系統，一個是市場拍賣系統、一個是港口的系統，惟港口的檢驗鮮少落實，是一個最大的漏洞。就需檢疫之農產品，或許可以請集貨場協助抽驗，但因為農產買賣交易作業時間關係，即使抽驗效果可能還是有限。

(二) 黃子彬：

與其現階段教育廣大農民正確使用農藥需耗費大量成本與時間，緩不濟急，不妨從幾個農藥商著手，目前農藥管理法等法律對於生產、分裝禁藥等罰則過輕，與農藥商之利潤相較，實無法達到嚇阻違法之效。

(三) 施明智：

即使吉園圃、產銷履歷、有機農產品之農藥殘留問題較少，扣除此部分，還是從農藥商著手會較有實益。

(四) 黃瑞彰：

政府應多鼓勵農藥廠商去開發、生產對於土地較無害之農藥，如微生物農藥等生物農藥，農糧署於 99 年公告修正之「肥料種類品目及規格」業已將微生物肥料納入規範，現行生物農藥之相關法規其實已有備置了。

三、現行源頭管理措施，是否對業者營業秘密造成不當影響？

(略)

四、其他

黃子彬：

- (一) 國內外農產品檢驗標準應一致，避免造成消費者誤解。
- (二) 有機農產品之驗證辦法中，准許使用之食品添加物有 67 項，例如氯化鉀不能添加於化學農藥、化學肥料中，但卻可作為食品添加物，似過於寬鬆。
- (三) 應讓消費者了解某些對健康有害之物質很難零檢出，如使用氮肥、有機肥就一定會釋放出硝酸鹽、亞硝酸鹽等，目前歐盟等其他國家（包括台灣）之作法上是制定一客觀容許標準。

貳、上下游產銷鏈監測

一、為落實食品安全管理機制，農政單位與食品衛生單位之間，應如何建立橫向聯繫管道？現行的溝通機制是否則足夠解決事權劃分之問題？

(一) 黃子彬：

現階段機關間之事權劃分已較以往釐清、改善許多，但如欲建立橫向聯繫管道，應該是成立一個正式的、常設的機構，例如以委員會之形式為之，而非僅是所謂的「食品安全會報」。

(二) 蕭漢俊：

就是否成立一條鞭系統，如防檢食品管理局，立意良好，但實際上政府機關欲成立新單位或是擴編組織皆屬不易。

(三) 李穎宏：

1. 食品安全會議在行政院之架構下進行並非妥適，目前衛福部之食安問題受到重視之情況下，一方面農委會的聲音可能被忽視。而除現行衛福部組織編制可能不夠大之問題外，如公務員本身無任何與食品工作相關之實務經驗，對於廠商之心態與作法不了解，執行層面亦會是問題。
2. 之前黃副主委去中國大陸考察時，發現它們所謂的一條龍是由食品工廠往上控制農場，往下發展通路，中心在於食品工廠，而此應為規範管理之核心所在。

二、有關機關應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

(略)

三、食安法第 56 條第 3 項規定的團體消費爭議，應由那個機關辦理？

(略)

參、業者自主管理

一、現行業者自主管理規範，是否需要其他配套措施以減少業者違規之誘因？

(略)

二、相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

黃瑞彰：

目前實務上有些農會已自行把關其本身運銷之農產品，例如台南的將軍農會有自己成立一農藥殘留快速檢測中心。建議地方縣市政府對於建立消費者對特定「品牌」農產品之信心乙事應予重視，並投入經費協助。

附錄四—3

第三次焦點座談會會議紀錄摘要

委託機關：行政院國家發展委員會

承辦單位：建業法律事務所

時間：民國 103 年 11 月 14 日（星期五）下午 2 時 00 分至 4 時 00 分

地址：台北建業法律事務所 6201 會議室

主席：建業法律事務所 蘇嘉瑞醫師/律師 記錄：吳家維

出席人員：

文化大學 施明智教授

文化大學 黃子彬教授

成功大學環境醫學研究所 李俊璋教授

優良農產品發展協會 CAS 楊聰賢副執行長

成功大學環境醫學研究所 李俊璋教授

中興大學國際政治研究所 譚偉恩助理教授

中華食品安全管制系統發協會 陳元科常務理事

輔仁大學食品科學系 陳炳輝教授

國家發展委員會 莊麗蘭副處長

國家發展委員會 林嘉琪科長

國家發展委員會 翁慧雯專員

建業法律事務所 蘇嘉瑞醫師/律師

建業法律事務所 林鼎鈞律師

建業法律事務所 王怡華律師
建業法律事務所 陳伊盈律師
建業法律事務所 朱佑翎律師
建業法律事務所 吳家維實習律師

會議紀錄：

- 一、主席報告：（略）
- 二、王怡華律師報告（詳簡報檔）。
- 三、與會人員發言摘錄：

壹、源頭管理

一、為落實產地源頭管理，除持續推動「食品追溯」，強化從農場到餐桌之產銷鏈管理外，未來是否有建立「食品履歷」制度以強化食品識別及勾稽之必要？如有，具體應注意及遵守之事項為何？

（一）李俊璋：

1. 產銷履歷是非常重要的事情，使消費者得以知悉產品從何而來，一旦發生食安問題，政府機關可以迅速循著資料去追蹤解決問題。況且，有建置才有逐層檢驗之可能，且應該課與食品業者於內部依其批次登錄之義務及食品安全之責任。
2. 無論本國或進口食品，都應該建置食品的產銷履歷，但在人力物力有限之情況下，應該要從重要且高風險的食品優先建構。
3. 源頭管理之登記制度，應定期或不定期查驗，無論在食品業或化學品在製造、使用、輸入都有必要進行。

（二）譚偉恩：

1. 我從政府或廠商之角度觀察源頭管理這件事，食品在地化或許是危害分析重要管制點（HACCP）的另一個思維。當食品全球化，使原料供應鏈拉長，源頭管理自然非常困難，食品在地化將有利於所謂源頭管理之可能。

二、現行已建立食品雲制度以加強食品之源頭管理，惟在實務應用上是否仍有不足？未來如何確保跨部會資料之有效整合利用？

（一）楊聰賢：

1. 在輔導農民或食品加工廠作登錄時，可發現透過紙本記錄食品的來源並不困難，但必須將資料電腦化時，業者會擔心他的營業秘密或商品資訊被揭露，而且登錄系統不斷的更新，也造成食品業者沉重的負擔。
2. 食品業者可能僅將部分合法資訊予以登錄，或有不據實登錄之情形，造成稽核人員在勾稽時無法發現問題之所在，一旦有食品安全事件產生，才會發現資訊登錄之缺失。

（二）陳元科：

1. 源頭管理有三大重點，分別是商品檢驗（供應商檢驗）、合約審查、採購驗收制度落實，其實合約審查比驗收更為重要，可以直接將詳細的驗收標準規範在合約中。
2. 無論是追蹤追溯系統、產銷履歷或食品履歷都沒有加以整合處理，有的用一維條碼、二維條碼甚至其他編碼方式，皆有待改進。
3. 目前食品雲的建置似乎只有在團膳系統，未來無論是透過政府補助或業者自費，應從大規模的業者開始著手，逐漸擴張至小規模之農民，因為沒有食品雲之建置，就不可能有逐層檢驗之可能。

三、透過飼料油事件加以檢視，可知在境外輸入食品管理之部分，我國之管制措施仍有所不足，油品未來輸入改採分流制度處理是否即可有效解決油品輸入產生之問題？現行輸入食品管制制度除油品外是否仍存有管制上之缺漏，有何具體措施加以解決？

(一) 陳炳輝：

1. 關於油品分流管制，是將現行食用油、飼料用油、工業用油進行分流管理，食用油交給衛福部、飼料油交給農委會、工業用油交給經濟部，凡食品製造或加工業者皆不可使用飼料用油或工業用油。
2. 目前所有油品廠商大約三百餘家，為何不能透過國安、調查或警政體系將全國油廠作一個徹底的查驗，以確保食用油之安全性。另外，夜市廢油如何回收管理或者流向為何？目前仍未有具體的管制措施，政府單位應有所因應。

貳、上下游產銷鏈監測

一、如要落實從食品到餐桌之產銷鏈管理，針對食品上、中、下游業者之監測管理實為重要，我國現行食品產銷鏈管理遭遇之主要問題為何？有何具體措施得加以解決？

(略)

二、有無透過上下游業者間之相互監督以完善上下游產銷鏈監測之可能？其具體措施為何？

(一) 楊聰賢：

1. 包含衛福部在內之各個機關，希望有上下游產銷監測的整合模式，也就是下游廠商作為上游廠商之品管師或監控師，若透過法規之要求，供應商評鑑該如何執行、執行到何種程度才算有監測，有進一步探討之必要。

2. 目前 CAS 有要求就風險性較高的食品業者，必須提出一套如何進行供應商評鑑之作法。

三、現行法雖訂有食品及其相關產品之追溯追蹤系統管理辦法，惟在管制範圍上是否仍存有漏洞而有改進之必要？具體可行之改善方式為何？

(略)

四、在國家人力、物力資源有限之前提下，如何透過強化地方衛生機關稽查人員專業知識以加強食品安全稽查之力度，有效減少食品安全事件之發生？

(略)

參、業者自主管理

一、我國現行雖透過強制食品業者登錄、檢驗、建立追蹤追溯系統等相關制度來規範業者，並意欲透過公權力之介入以加強對於我國食品安全之管理，惟社會上重大食安事件仍迭出不窮，論者指出正本清源之方式在於加強業者之自主管理，此部份我國食品業者在自主管理上遭遇之問題為何？有何具體措施得加以解決？

(一) 譚偉恩：

1. 當業者配合政府規定之自主管理措施，與國外業者競爭時可能減損其競爭力，就算克服競爭力之問題，提高之成本將轉嫁於消費者身上，消費者又因為個人所得、經濟能力之不同，使安全產品產生類似奢侈財之概念。
2. 當建立食品業者登錄、建立追蹤追溯系統等相關制度，業者可能擔心它的營業祕密或配方被公開，或許透過專利權或一定程度之保障，可以降低業者此方面之疑慮。

二、在強化業者自主管理之目標下，政府得建立何種具體配套措施作為減少業者違規之誘因？

(略)

三、我國現行之食安標章認證制度，具有性質重複與疏漏等問題，除讓認證失去辨識效果，更因一般民眾對於現行標章制度缺乏正確認識，當食品安全事件爆發時，亦使民眾對於現行標章制度失去信心，針對國內現行之標章制度，未來應如何整合及發展方為妥適？

(一) 楊聰賢：

1. 目前有提到將 CAS 與 GMP 加以整合，也就是將過往由政府所支持公協會之食品標章，導入第三方驗證之機制。外國大型零售通路商會要求其供應商或上下游遵循其指定之驗證系統，作為品管及品保之措施。
2. 目前 GMP 有討論朝向全廠認證或轉為民營化之方向改變，但目前因為 GMP 要把相關廠商的數量降低，使廠商必須支出之成本大幅增加，也會降低其意願，民營化之結果我認為也可能反而會毀了 GMP 這個標章制度。

(二) 陳炳輝：

1. 現在很多討論將 GMP、CAS 整合，也就是一個國家品質標章的概念，在管理上或許可以更為容易，由學術界以公平、公正、公開之方式執行更具有公信力，避免現在有球員兼裁判之疑慮。

四、除政府公權力之監督外，如何引進外部之監督機制（如消費者、公協會及廠商），藉以加強業者之自主管理？

(略)

肆、風險分析與資訊揭露機制

一、食安法第 4 條規定之風險評估諮議體系與風險評估諮議會，其功能與性質是否重疊？實務上運作面臨之問題及相對應之解決方式為何？

(略)

二、基於預防原則所採取之管制措施，應如何維持其適法性？

(略)

三、有關資訊揭露機制，應否訂定標準作業流程，以降低民眾過度反應或資訊不透明之疑慮？

(一) 李俊璋：

1. 風險揭露之時機掌握非常重要，一定要顧及其他合法或者可能受有損害的業者之權益加以評估。

四、相較於比較法上先進國家（如歐盟、美國、日本）之組織及運作方式，我國現行建立之風險評估體系是否仍有不足？未來應如何師法外國制度以健全我國之風險評估體系？

(一) 李俊璋：

1. 我國之風險評估現在不論是環保署、衛福部、農委會或工業局在執掌範圍內都有在做，但政府機關欠缺一個統籌整合的單位，機關間調取資料亦常發生困難。
2. 原本我們所預設之食品安全辦公室之組成非由各單位借調，而應該是聘用風險評估或執行之專業人士。亦即，整體風險評估必須要有整合能力、專業能力及獨立編制的預算。

五、針對已發生之國內重大食安事件，突顯我國現行之檢驗機制仍存有缺漏，無法透過檢測有效防止損害之發生或擴大，此部分未來應如何加強，具體之可行措施為何？

(略)

二、王怡華律師報告（詳簡報檔）。

三、與會人員發言摘錄：

壹、消費者保障措施

一、食安事件之受害消費者，起訴時其損害往往尚未發生，得否以證明將來可能損害之方式替代之？例如美國毒物侵權行為法則所發展出之「健康風險增高之賠償基礎」，如果患病風險值高於百分之五十其請求即應准予。

（一）張永和：

1. 食品中很多有害物質需經長期累積才會對人體產生影響，而民眾能否接受這樣的科學結果？個人接受患病風險高於百分之五十即得請求損害賠償，但應注意是否致食品業者負擔過重，另外，應輔以配套措施，例如建立消費者正確之食品安全觀念。
2. 食品對身體健康危害之檢測非常困難，縱有明確檢測目標，得檢驗出特定物質含量，但該物質於人體的排放量及累積量為何？累積量之多寡會對健康產生何種影響？從公共衛生角度，縱得以動物性實驗區分實驗組及對照組，比對問題食品對人體之危害，但影響因子太多，數據說服力仍不足。

（二）林麗雲：

1. 從公共衛生研究及醫療數據中，其實能找到數據，研究問題食品是否導致患病風險增加，例如餿水油期間，罹患癌症比率是否提高。
2. 黑心油事件的有毒物質，提到最多的是重金屬，惟重金屬非為食用油之檢驗項目，重金屬難以被人體代謝，長久累積將對人體產生危害。但科學評估及消費者求償仍非常困難，如正義問題油品已存在八年，但八年間，有無特定疾病發生機率提高？既然對特定廠商求

償困難，應考慮以國家對廠商之罰鍰建立基金，提供患病民眾賠償，不然科學上太難鑑定。

(三) 陳柏菁：

個人認為，引入或類推適用美國毒物侵權行為法則，於我國並不可行，原因有二，第一，我國欠缺專業的毒物行政鑑定中心或機關，第二，毒物侵權訴訟涉及過多「不確定法律概念」，例如「患病風險」為不確定法律概念，再者，患病風險高於百分之五十，為何是百分之五十呢？數值的高低於經驗法則上實難判定，有待臨床上的科學實證。

(四) 魏任廷：

1. 健康風險評估部分，我國食品安全問題得分為兩部分，其一為食品詐欺，例如大統案摻混對健康無害的棉籽油，或是羊肉混摻豬肉事件，很難證明有健康危害；其二為食品毒害，此涉及消費者之攝取量，但食品安全事件之攝取期、潛伏期很長，相關研究單位要進行流行病學分析非常困難，畢竟連消費者攝取量都不易確定。
 2. 另外，有毒物質之鑑定問題，二手煙或塑化劑事件證明較為容易，如有毒物質為尼古丁，為單一化學物質；惟如黑心油為多種回收油混摻，其有害物質為何？如食藥署針對黑心油鑑定後，反而發現黑心油均符合檢測標準，從而，若無從確定有害物質，即難以進一步評估對健康產生之風險，如此，要透過健康風險評估證明特定食品與損害間之因果關係，或健康風險是否提升百分之五十以上，均十分困難，惟一成功案例為國衛院對塑化劑事件之評估。
- 二、在消費者無法於起訴時證明其身體健康受有損害時，是否得參酌比較法上對於公害案件之處理方式，使消費者仍得請求廠商支付未來醫療監測所生費用？

陳柏菁：

贊成以修法方式列入未來醫療監測費用，但如何於執行層面實踐，強制執行法需有配套措施。

三、今（103）年 11 月 18 日三讀修正通過之食品安全衛生管理法第 56 條第 1 項明文採納民法第 191 條之 1 關於「因果關係推定」及「過失推定」之規定，是否有助於提升消費者權益之保障？

（一）許惠美：

若有具體症狀發生，如何證明特殊病症確實係經該特定食品所導致？例如瘦肉精要吃多少才會對人體有傷害？每個消費者人體代謝狀況是否相同？均為因果關係證明之問題。

（二）陳柏菁：

消費者保護法第 7 條之 1，其實已規範舉證責任之倒置，至於第 56 條之 1 修法後是否增加消費者保障，持保留態度，因消費者保護法及民法已有對消費者十分優惠的規定。

四、食品安全衛生管理法於今（103）年 11 月 18 日三讀修正通過第 56 條第 3 項，將消費者不易或不能證明其實際損害額時，法院得審酌之損害賠償金額上限由原來的三萬元提高為三十萬元，此修正是否有助於解決消費者舉證上之困境？

（一）許惠美：

於塑化劑事件，消保官為消費者主張權益時，很多廠商要求消費者出具購買證明，無論是產品包裝盒或發票。若消費者未受有身體健康損害，如何請求賠償？如此看來，新法有利於消費者，即使消費者無從取得任何證據，亦得請求賠償。

（二）陳柏菁：

食品安全問題一定要回歸行政解決，無法以司法上民事請求損害賠償解決，因消費者對因果關係及損害之舉證十分困難，因此，行政機關責任重大。個人認為，消費者請求損害賠償一定要有發票或購買憑證。至於修法提高食安法第 56 條第 3 項損害賠償金額，其實只是對消費者心理上的安慰，若無從解決訴訟上舉證困境，即使賠償額度提高仍無實益。

(三) 魏任廷：

1. 食品與其他商品不同，消費者很容易證明曾購買其他商品，但食品保存期短（吃掉），消費者要證明曾購買食品，或許只能以發票佐證，但消費者發票能保留多久？財政部之消費、發票紀錄留存期間多長？如昱伸案中，消費者主張使用產品 30 年，即有提出 30 年購買憑證（發票）之舉證責任，若如正義油品事件，混摻飼料油長達 8 年，但消費者的購買憑證能否保留這麼久？綜上，消費者很難證明曾購買該類商品，或證明購買數量，因此，除於食安法增訂安慰型條款外，應考慮其他法規能否協助食品安全之消費者保護及舉證求償。
2. 若損害及購買證明問題未能解決，食安法修法即使增訂食安基金、轉換舉證責任等規定，其幫助恐仍有限。

五、相關公私協力之現況為何？有無進一步借助民間力量之可能？如有，您的建議為何？

陳柏菁：

1. 公私協力部分，其實民間消費者保護團體相當弱勢，例如消基會只能發布消費及食品安全資訊，或與業者進行無拘束力之協商，而欠缺進行稽查和取得資訊之公權力；是以，官方與民間機構（消基會）的合作存在斷層，此或得以提高消基會位階解決，例如，瑞典之消費者保護團體直接設置於立法機關下，而擁有一定調查權限，故能否賦予民

間機關一定的調查權，或藉由委託行使公權力成立基金會或委員會，讓民間機關具有常設預算及公權力，均值得考慮。

2. 最後，媒體於食品安全上佔有舉足輕重之地位，但媒體未能發揮應有功能，媒體名嘴甚至誤導民眾對食品安全之正確認知，因此，如消基會、消保會或其他食品安全政府機關，可考慮成立媒體及公關聯絡部門，加強媒體溝通，將食品安全媒體公關及公眾教育結合。

貳、機關事權劃分及公私協力

- 一、如何有效將環政單位（如經濟部、環保署）納入相關管理機制之一環，據以徹底落實食品安全管理機制？

魏任廷：

1. 跨部會合作於食品安全層面非常重要，很多食品安全事件非僅有食品安全法規問題，以三聚氰胺及越南飼料油進口為例，涉及外國原料進口，需要陸委會、外交部等涉外單位與衛生單位之合作、協調，同時亦涉及農政單位及環保單位。
2. 跨部會合作上，以往較多問題發生於機關間消極衝突，亦即，食品安全問題常發生在各部會職權的三不管地帶，解決方式可以嘗試建立預警制度，使各機關得預先察覺問題、採取合作，以避免事件發生後產生的積極或消極衝突；例如病死豬，初期無人注意，後來事件發生後，各部會始進行部會間合作機制，環保單位負責廢棄豬隻處理、農政單位負責監控豬隻屠宰；又例如戴奧辛鴨，環保單位負責監測養殖場環境、農政單位負責移動檢測。

- 二、當食品安全事件涉及跨部會機關之權限時，機關間應如何共同參與程序以避免管轄衝突？

（一）魏任廷：

1. 舊有管制思維常以提高罰則為主，惟重罰效果有其極限，並非治本方式，而應增加部會間的交流及資訊溝通，如飼料油的進口量逐年增加，但飼料產量未逐年增加時，應經由各部會間資訊交流，判讀風險及預警，並列為基層人員的稽查重點，因稽查非常耗時及範圍太廣，因此，須以跨部會資訊交換，效率化基層稽查。
2. 又跨部會合作，需要部會首長的支持，並改變對食品安全事件之態度，食品安全事件非僅為衛生機關之工作，各部會思考政策時，應同時考量對食品安全之影響，例如食用油事件，無人預料經濟部的生質能源計畫停擺，竟然衍生廢食用油利用的問題。

(二) 陳柏菁：

1. 任何食品安全事件，永遠發生於行政機關間消極衝突，因此，跨部會間應如何合作，以避免積極及消極衝突？第一，取決於機關首長態度及行政裁量，第二，為行政程序法第 19 條之行政協助。
2. 每次食品安全事件發生，辛苦的都是地方衛生單位，因此中央要給予地方預算及資源，使地方機關建立長治久安之人事制度，並培訓專業技術及稽查人才，始可能改善地方衛生單位執行上的困境。
3. 最近有個撒豆成兵的想法，以往公務人員分發過度注重直系分類，例如法制人員分派到法制局，食品專長分派到衛生局，建議應於各機關分派各種專業人才，且不僅擔任窗口、聯繫功能，例如，於各部會機關中置入食品安全人才，以配合先前兩位科長提到的預警系統。

(三) 林麗雲：

人力永遠是大問題，今年事件發生後，地方機關有增加一些約聘人力，但此非治本之道，因此，厚植專業人才為施政重點，中央也必須給予基層人力及經費。

(四) 許惠美：

1. 以前承辦登革熱案件時，沒有跨部會合作根本無從請求其他機關協助。目前，食品安全問題的處理責任好像都落在衛生單位上，惟應取得各部會機關主管之協助，以跨部會合作加速整合及執行效率，例如聯合稽查時，各機關負責各自權責範圍，若沒有跨部會合作，而由單一部會進行，稽查可能會有盲點。
 2. 另外，應落實業者自主管理，否則單憑稽查難以發現問題，且實務上常有經費、人力不足之問題，同時，稽查時亦應借助專家學者協助。
- 三、為落實食品衛生安全管理機制，現行已建立之跨部會溝通機制（如行政院食品藥品安全會報、食品安全辦公室、國安預警會報、環境與食品安全協調會報等）是否足夠解決機關事權劃分之間題？是否仍有運作上之不足或待改進之處？

（一）魏任廷：

1. 本次食安法修法增訂食品安全會報及食品安全辦公室，目前，食安辦公室向各部會借調人力，分為四組運作，但仍處於磨合期，主要工作為分案，決定各種案件由哪個部會主辦，然而，更重要之功能應為各部會間資訊交換。例如經濟部、海關對於進口非食用原料，財政、稅務單位對於廠商假發票之稽查，均為食品安全相關之重要資訊。
2. 個人認為，食品安全辦公室最重要的功能，為匯集跨機關資訊，並進行整理及研究。於食品安全研究上，應兼顧各種方向，例如「豬油定價」問題，為何我國豬油定價遠低於國外，其中理由為何，均為值得研究之議題。

（二）陳柏菁：

跨部會機構目前仍處於磨合階段，僅具備收發文及分案功能，其實未能解決事權劃分問題，食品安全辦公室應就具體事件，依各部會權責分配工作，並主導各部會間協調工作，而非交由單一機關主辦，再由單一機關請求其他機關協助，這樣無法解決問題；因此，食安辦公室

首長應由通才擔任，於現行機制下，政務委員屬不管部會，由政務委員擔任協調工作，其實不需要再疊床架屋設置食安辦公室。

(三) 林麗雲：

1. 先前國庫署進口啤酒發生問題，請求衛福部協助時卻遭拒絕，顯示實務上機關整合確有其問題，故應提升食品安全辦公室的功能。
2. 另外，剛才魏科長提到食品研究的問題，確實，近幾年食品研究多偏向保健食品之研究，若未涉及保健食品研究，可能很難申請計畫，但整個方向都偏了。

(四) 張永和：

其實各部會都有自己的資料庫，應將資料庫資料整合至食品安全辦公室，由辦公室建立統一的預警系統，而非僅有分案功能；另外，撒豆成兵的概念很好，但恐有人力及編制問題，或許可藉由民間力量組成兼顧各方面專業人才之團隊，例如由學校實驗室及學會提供技術層面支援。

四、現行我國食品衛生安全主要面臨之困境，分別為人力不足、經費不足、法令不嚴、執行不力等問題，在政府資源有限之前提下，似得以公私協力之方式，透過民間力量協助解決上開源頭管理、上下游產銷鏈監測、業者自主管理、消費者保障、風險評估與資訊揭露所面臨之問題，惟此部分國內尚欠缺具體措施，是否可提出具體方式及建議以供未來實務上加以執行？

(一) 林麗雲：

我國食品安全預算是一大問題，歷經多次食品安全事件後，國民平均分配到的食品安全預算仍未增加，若預算不足，如何能提高食品安全保障？又，行政院設立食品安全辦公室，是否確實有所做為？

(二) 陳柏菁：

民間力量始終無法跟上整個食品安全的監理制度，亦無法發揮應有功能，有賴政府之扶植及授予公權力。

(三) 魏任廷：

公家機關之檢驗能量不足，應透過民間之認證實驗室提高檢驗及稽查能量；食安法修法後，亦增訂第三方驗證機構以協助業者進行第 2 級品管。另外，可強化食品公會之功能，食品公會未像其他醫師公會、藥師公會有組織化的運作及設計，應健全食品公會功能並促進其運作，以強化法規、政策資訊傳導及自我監管。最後，衛生福利部應與研究機構及學界合作，以彌補官方人員並非食品專才的缺陷。

附錄五：公共政策大家談

議題一



公共政策大家談
2014年7月24日 · 🌐

近年重大影響消費者權益之食品安全事件頻傳，為此政府兩次修改《食品安全衛生管理法》，於102年6月19日及103年2月5日公布施行，以保障消費者權益，惟修法後仍有若干食品安全事件發生。各位關心國內食品安全問題的朋友們，請您針對下列問題提供寶貴意見，共同為我國食品安全盡一份心力：

日前傳出屠宰廠對活體牛隻灌水，以增加牛肉重量，抬高賣價。依《畜牧法》規定，業者只要在期限內改善就可繼續營業。即使業者已有前科，農委會仍無法撤照，此恐損害消費者權益。請問依現行法，對屠宰牛隻灌水的屠宰場只要限期改善，仍能繼續營業，是否足以保障消費者權益？您認為政府還可以採行何種措施，方能有效遏止業者違法行為？

相關新聞報導請參見：
http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp...

讚 · 留言 · 👍 31 🗨️ 3 ➦ 2

👍 Li Chen Su、邱俐馨、Yi Ying Chen 以及其他 28 人都說讚。 人氣留言 ▾

➦ 2個分享

 **蘇盈臻** 我認為期限內改善一點也無法過阻不肖業者，應當重罰，再有下次就勒令停業。
👍 1 · 2014年12月10日 6:40

 **徐鳴襄** 我認為第一次可以限期改善，第二次違法就要撤照了
👍 5 · 2014年7月24日 7:06

 **Emily Kuo** 對我也覺得第二次就要嚴懲了
👍 2 · 2014年7月31日 20:32

議題二


公共政策大家談
 2014年12月9日 · 9

所謂「舉證之所在，敗訴之所在」，為有效保障消費者權益，《食品安全衛生管理法》於本次修法時，針對食品安全消費訴訟部分，明文採納「因果關係推定」原則（食安法第56條第1項），規定由業者舉證證明損害非由於其違法行為所致（即舉證無因果關係）者，始得免責，藉此可加重業者的舉證責任。

您認為上述的修法規定，是否足以保障消費者的權益？政府機關還可以採取怎樣的措施，加強對消費者權益的保障？歡迎您提出寶貴意見。

讚 · 留言 ·  44  13

 Li Chen Su、Yichien Chu、吳家維以及其他 41 人都說讚。

人氣留言 ▾


楊承翰 大廠表示：我只是下游，偶不知情，通通都是they的錯！結果真正有品牌，延伸至消費者各層面的桶二、長拳總是可以全身而退，不用盡任何把關責任，也無須連帶負責，你說保護消費者，洗洗睡啦！依照業者對消費者品牌影響力、市場佔有率等為標準，事前要求內部檢驗機制之建立與高標，事後就已事前要求猶然出問題即無法推諉卸責重罰，推定過失？是想推去哪？最後，內湖歐巴馬參上！
 8 · 2014年12月9日 17:06


Po Hsun Yang 關於審查食安的政府機關人力應該補足，現有人力過少並無法有效執法；成立食安基金專款專用食安事項；食安認證制度（ex：GMP）須重新檢討組成與認證方式；吹哨者制度亦可考慮擴大實施。
 7 · 2014年12月9日 7:14


吳啟瑞 政府應該定期稽查。且應有懲罰性賠償。
 7 · 2014年12月9日 6:39


黃一涵 或可規定由消費者證明該產品具有有害物質，一旦舉證成功，業者即需依法賠償消費者，以減輕消費者證明違法行為與損害因果關係之困難。
 1 · 2014年12月10日 8:38


蘇盈臻 希望舉證不會淪為推卸責任。我認為可以加重員工的舉發責任，並保障其舉發後權利。
 1 · 2014年12月10日 6:47


Alex Cheng 此一修法只是小事。整套食安法應該有完整的配套，政府的責任不是在修法就可以了。應該加強事前認證的實質效力及事中的監督。
 1 · 2014年12月10日 4:17

健全我國食品安全管理機制之研究



趙文魁 食品業者不一定是像頂新或味全這樣的上市櫃公司啊！很多中小企業、商號或甚至沒做任何登記的攤販，一律都要負這樣的舉證責任就太重了！

👍 3 · 2014年12月10日 1:25 · 已編輯



潘晨綱 「由業者舉證證明損害非由於其違法行為所致」，聽起來像是讓業者自己去想辦法推卸責任，而且有種球員兼裁判的感覺。以我是一個普通消費者的角度來說，我從業者那購買的食品出了問題，我當然的是向業者求償，但是如果出了問題的地方是在更上游的廠商，我覺得業者有他一定比例的責任去向上游廠商求償，而且業者自己也沒有負到把關的責任，所以我覺得業者免責很不合理。

👍 4 · 2014年12月9日 8:12



Kunchou Tsai 我們從民法總則的人格權及參考歐洲法制，提出完全不同的主張，請參考 zoomlaw.pixnet.net



眾律國際法律/專利商標事務所 :: 痞客邦 PIXNET ::

提供全方位新創公司法務設計、投資併購上市審查...

ZOOMLAW.PIXNET.NET | 由 ZOOMLAW (ZOOMLAW)...

👍 3 · 2014年12月9日 7:04



龔郁婷 應該要去追討不肖廠商的不法利得，作為消費者的補償。

👍 5 · 2014年12月9日 7:03



Kunchou Tsai 舉證責任倒置無法解決因果關係存在與否的難題，科學及經驗法則上仍需證明違法行為與損害有因果關係。另外，就損害的定義、存在、計算，在原告訴訟主張及法庭實證上都存在困難。

👍 4 · 2014年12月9日 7:01



河馬馬籽 雖然採行因果關係推定，但是消費者通常是損害沒辦法證明，新法無法解決這樣的困境。

👍 4 · 2014年12月9日 7:00



Shih-yang Huang 建議放寬懲罰性賠償之成立要件並增加其上限。

👍 4 · 2014年12月9日 6:58

議題三

 **公共政策大家談**
2014年12月28日 23:25 · 🌐

針對不肖食品業者之違法行為，《食品安全衛生管理法》設有刑事罰金及行政罰鍰若干處罰規定。然而，上開款項若全數歸屬國庫，可能導致受害者消費者對於廠商的民事賠償訴訟，最後縱然得到勝訴結果，也可能會因為廠商資力不足，而無法獲得完全的賠償。對此，請問您的觀點為何？政府機關還可以採取怎樣的措施，以避免懲治不肖業者同時，又不會與民爭利呢？需要您的寶貴建議。

讚 · 留言 · 👍 21 🗨️ 2

👍 Yen-ju Lee · Li Chen Su · Emily Kuo 以及其他 18 人都說讚。 人氣留言 ▾

 **Po Hsun Yang** 那為什麼不足的部份不從刑事罰金及行政罰鍰補足即可？法制上不可以做這樣的設計嗎？但也有可能拿完之後還是不足阿！
👍 1 · 2014年12月29日 6:57

 **Shih-yang Huang** 消費者民事求償的債權，透過假扣押可以達到和行政執行併案執行的效果，但即使併案執行且與罰鍰同一順位受償，如罰鍰金額甚鉅，又遇到廠商資力不足，則分配結果將不利於消費者。對此，建議透過修法，提升消費者受償順位，增加消費者獲償之可能。
👍 2 · 2014年12月29日 6:57

議題四



公共政策大家談
2014年12月29日 1:21 · 🌐

為有效解決我國食安問題，《食品安全衛生管理法》於本次修法尚未將受害消費者的補償納入食品安全保護基金用途當中。針對這樣的修法結果，有專家建議，應該將受害消費者的補償也納入食品安全保護基金用途當中，然後再由政府出面向廠商索賠，對於這樣的建議，請問您的觀點為何？

讚 · 留言 · 👍 17 💬 2

👍 Li Chen Su · Emily Kuo · 陳俞翔以及其他 14 人都說讚。 人氣留言 ▾

 **Shih-yang Huang** 個人持保留意見，理由如下：
1. 基金才剛上路，如作代償之用，能否維持收支平衡，有待觀察。
2. 代償之方式為何？如是由基金先行償付，再向廠商求償，則日後遭敗訴判決時，該如何處理？追回已償付之款項？或由基金自行吸收？
👍 4 · 2014年12月29日 2:00

 **陳文連** Facebook 專頁編號 655255324595897 我這裡有答案...?!(獨家資料)
1月15日 8:38

附錄六：期中審查意見回覆與修正說明表

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
雷教授立芬（台灣大學農業經濟學系暨研究所）		
1	建議本研究應先釐清食品詐欺與有害食品兩類食安問題，以降低消費者之恐懼心理，並拉近政府與消費者之認知差距，繼而再探討政府如何進行食品安全管理。	已參照審查意見，於期末報告第八章第一節說明食品安全事件中「食源性疾病」（有害食品）事件和「食品詐欺」事件之不同。
2	歐盟、美國及日本有關食品安全管理機制與做法之文獻，需更深入分析，譬如將各國相關法規、管理機制或體系、人力等整理成圖表，以方便比較渠等之差異，進而與我國現況做比較，從中獲得值得借鏡之處。	已參照審查意見，於期末報告第四章至第九章分別針對食品安全管理機制各項議題加強與歐盟、美國、日本等先進國家之比較分析，並於各章中將比較我國現況整理成比較表，藉以提出我國未來改進方向。
3	本研究以文獻分析為主要研究方法，應更充實文獻來源，特別是外國相關文獻，且參考文獻不宜引用未出版之碩士論文或資料。	有關本研究計畫文獻收集之部分，已於期中審查後加強蒐集外國及本國文獻，引用至期末報告中。
4	建議彙整最近發生之餽水油事件，包括相關問題（如檢驗方法如何改進，以驗出供應鏈上游廠商油品之問題）、政府回	已參照審查意見，於期末報告第三章第二節中，說明「餽水油暨飼料油事件」之事件簡介、政府政策因應及法規修正等內容。

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	應政策及專家意見，以充實報告之完整性。	
5	消費者權益部分，目前食安基金主要用於協助消費者訴訟，及進行風險評估，惟訴訟過程冗長，且費用昂貴，建議團隊研究食安基金用於消費者損害賠償之可能性。	有關食安基金用於賠償消費者損害之可行性分析已納入探討，請參見期末報告第八章第四節之內容。
6	研究建議未根據座談會或深度訪談之結果，整理出形成政策建議之論述重點。建議事項雖列舉主辦機關，惟須更具體說明主要橫向統合機關及協調機制。另再加強提出具體政策建議，譬如公私協力如何於我國現行管理機制中凸顯。	已於期末報告第四章至第九章中，分別就座談會及深度訪談之專家建議，綜合文獻分析及比較分析結果，提出相關政策建議，並具體建議主辦機關（單位）及協辦機關（單位）。
陳執行秘書樹功（行政院食品安全推動工作小組）		
1	第一手資料蒐集較少，建議補強。另報告內容多引用二手研究報告，造成部分名詞用法不一，且未見研究團隊之分析與見解。	已於期末報告中加強第一手資料之蒐集，並統一報告書中名詞之用法，以及提出研究團隊之分析與見解。
2	我國食品安全管理機制雖然由若干部會共同負責，但已有相當架構，建議查明後完整列入報告內容。	已參照審查意見，於期末報告第二章「我國食品安全管理之機關事權劃分」，完整說明我國食品安全管理相關中央部會及地方機關之組織架構、權責分工、施政計畫、職掌法令

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
		及其間之權責分工，及跨部會機關組織及事權。
3	有關風險評估部分，日本與我國不論在法規、組織或人力資源上均有顯著差異，必須敘明。例如日本食品安全管理委員會之主任委員是部長級，其下有技術人員 200 人，行政人員 100 人；我國食品風險評估諮議會隸屬於衛福部之下，由專家學者及民間團體代表組成，每半年開一次會。	已參照審查意見，於期末報告第四章第二節中，說明日本風險分析機制的現況；並於第四章第三節中比較各國風險分析機制。
4	源頭管理之第 49 頁表 4-3 主要機關與所適用法令之整理，內容不完整，請再蒐集補充相關法規。	已將主要機關所適用法規整理於期末報告表 2-2：各主要機關所適用食安法令整理表。
5	業者自主管理之第 58 頁提及「查驗登記」，此與自主管理之關聯性不明，請檢視修正內容。另第 59 頁提及依食品安全衛生管理法第 8 條第 5 項規定，中央主管機關得就食品業者，辦理衛生安全管理之驗證，惟驗證工作應由主管機關委託民間辦理，而非主管機關自行負責，上開規定或有再商榷之必要，值得進一步探討。	已參照審查意見，將「查驗登記」及「驗證」之內容，自期末報告第五章食品業者自主管理之比較分析中移除。

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
王簡任技正慧英（衛生福利部食品藥物管理者）		
1	報告引述我國食品安全管理資料，並非最新資訊，請更新資料，並依我國最新管理現況予以探討。	已參照審查意見，已重新查詢我國食品安全管理現況，並於期末報告第二章「我國食品安全管理之機關事權劃分」及第三章第一節「我國現行食品安全管理機制之概況」，完整說明我國食品安全管理現況。
2	研究團隊應就我國近來發生重大食品安全事件，探究其原因及處理情形，俾提出有助於食品安全管理之具體建議。	已參照審查意見，於期末報告第三章第二節「我國歷年重大食品安全事件之回顧」，說明我國近年重大食品安全事件之事件緣起、政府因應措施及法令修正等內容。
3	跨國資料比較時，應先蒐集先進國家對具體案例之處理，觀察其執行面之運作，及法規制定之時空背景。例如丹麥之畜群號碼制度乃為因應狂牛症，進而將人力、財力等資源挹助於建立此項制度。	已於期末報告中加強蒐集先進國家之食品安全管理資料，以瞭解各國食品安全管理制度之背景。
4	第三章 源頭管理機制部分，有關農委會所推動之農產品產銷履歷追蹤追溯制度，係屬生產者為提升產品形象，所申請之自願性行為，與食品安全衛生管理法所規定食品追蹤追溯制度之強制性規範，兩者性質不同必須釐清。	已於期末報告第六章中，就衛福部於103年10月27日公告應「建立食品及相關產品追溯追蹤系統之食品業者」為介紹，列出應強制建立食品追蹤追溯之特定業者，使其與其他自願建立食品追溯之制度做清楚區分。

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
5	請補充說明當前政府與公、協會團體合作之現況，及未來如何強化合作關係之具體建議。	已於期末報告第九章第二節加強說明，並於第十章第二節提出建議。
6	表 4-1 歐盟食品衛生法規體系，引用 2008 年之二手資料，請逕上歐盟網站，將資料更新至最新。	已將最新歐盟食品衛生法規體系，整理於第六章第二節之 7-2 表中
7	錯漏字部分請一併修正，如第 10 頁「WTO」應改為「WHO」，第 26 頁第二章第四節之「食管法」應改為「食安法」，第 41 頁第一段之「衛生署食品藥物管理局」應該為「衛生福利部食品藥物管理署」，第 48 頁表 4-2 之「行政院衛生署」應該為「衛生福利部」，「行政院消費者保護委員處」應改為「行政院消費者保護處」等。另年份之表示方式亦請統一。	已於期末報告中加強用語、年代之統一，並加強校對與機關名稱之修正。
馮副局長海東（行政院農業委員會動植物防疫檢疫局）		
1	請補充說明如何透過資料蒐集與分析，辨識我國食品安全管理機制之問題。另請說明焦點座談會與深度訪談對象之代表性。	本團隊於期末報告第三章中介紹目前我國食品安全衛生管理法中食品安全管理之重要機制，另於第四章至第九章中，分別就各項議題進行我國與先進國家之比較，進而瞭解我國食品安全管理機制之問題。另焦點座談會及深度訪談對象名單已經委辦機

健全我國食品安全管理機制之研究

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
		關先行確認。
2	文獻分析內容請強化說明我國食品安全管理機制現況，先進國家所採行之制度亦應有比較分析，並說其成效優劣。	已於期末報告第三章第一節及第四章至第九章中，說明我國食品安全管理機制現況，並與先進國家機制進行比較分析。
3	風險管理之手段須考量經濟效益，及資源之有效運用，我國食品安全管理制度設計多著重於產品末端之檢驗，而較少針對生產前端之控管，故請比較我國與先進國家對於產品追溯性管理及產品檢驗之作法及其優劣得失，相關檢討併請納入建議。	已參照審查意見，於期末報告第五章，將我國及先進國家對於追蹤追溯系統之規範加以比較分析其優劣得失，提出相關建議並整理表 5-1。
李技正家豪（經濟部工業局）		
1	有關先進國家資料分析，請針對運作投入經費多寡，或制度調整過程中，國家、產業、企業及消費者等關係人之反應及影響性等過程進行資訊蒐集，以利後續我國食品安全管理機制之調整。	已加強蒐集先進國家之食品安全管理機制資料，詳參期末報告第四章至第九章之說明。
2	國際間食品安全或食品造假等問題仍存在，如何降低食品事件發生頻率或消費者溝通之效果等，乃目前政策關注且運作之重點，請補充歐美日經驗以	已加強蒐集先進國家之食品安全管理機制資料，詳參期末報告第四章至第九章之說明。

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	為我國借鏡。	
3	有關源頭管理機制部分，請就國外相關制度之運作情形、運作成效，及國家、產業、企業及消費者等關係人之反應，進行綜合性分析，並提出我國源頭管理機制整合或調整之具體建議。	已於期末報告第六章中介紹國外源頭管理機制運作情形，並於第十章提出我國可於近、中長程努力之具體建議。
4	研究指出歐盟執委會可立即成立危機小組，進行有效危機管理及專業支援，請針對該危機小組組織運作，佐以實際案例，以為我國借鏡。	已於期末報告第六章第二節中介紹歐盟之安全快速預警系統，並於同章第四節提出我國可以學習的方向。
5	請以案例方式補充說明國外風險分析如何透明運作，及其對消費者信任度之改善效益。	已參照審查意見，於期末報告第四章第二節中，分別說明美國、歐盟及日本三國之風險分析及資訊揭露機制，並於同章第一節以歐盟為例，說明完善風險分析機制，確實能反映到民眾對食品安全及政府資訊揭露之信心。
6	有關上下游業者相互監督、自主管理部分，請佐以實際案例，以供我國參考。	已參照審查意見，將我國具有指標性的食品業者，其所從事自主管理之具體措施於第五章第一節加以介紹及說明。
本會意見		
1	本研究主題為健全我國食品安	已參照審查意見，於期末報告第二章

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>全管理機制，請先就當前我國中央各部會、地方政府、跨部會橫向聯繫機制及公私協力等組織管理架構、權責分工與適用法規等，勾勒出整體情況，再以此為基礎，探討有關風險評估與資訊揭露機制、源頭管理機制、上中下游產銷鏈監測機制、業者自主管理及消費者權益保護等相關議題。</p>	<p>中，完整說明我國食品安全管理相關中央部會及地方機關之組織架構、權責分工、施政計畫、職掌法令及其間之權責分工，及跨部會機關組織及事權。</p> <p>並於期末報告依序探討風險分析與資訊揭露機制（第四章）、食品業者自主管理（第五章）、源頭管理（第六章）、食品上下游產銷鏈監測機制（第七章）、食品消費事件消費者權益保護（第八章）、食品安全管理公私協力（第九章）等議題。</p>
2	<p>本研究預期成果之一為蒐集、分析先進國家在源頭管理機制、上中下游產銷鏈機制、業者自主管理、消費者權益保障、風險分析與資訊揭露機制等面向之法規制度設計及作法，瞭解其利弊得失，進而借鏡其經驗，研提具前瞻性之具體政策建議，惟綜觀整本報告資料之整理與分析，不論是各章之小結，抑或最後一章之結論與建議，均僅探討我國現狀及問題，請就國外相關資料與我國現況以表格化方式整理比對，並比較其優劣，進而提出我國可參採之具體措施，以利</p>	<p>已於期末報告第四章至第九章中，分別就風險分析與資訊揭露機制、業者自主管理、源頭管理機制、食品上下游產銷鏈機制、消費者權益保障、公私協力等事項，加強進行比較法分析，並以表格化方式整理比對，進而提出可採行之比較法具體措施與政策建議。</p>

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	後續政策參考運用。	
3	本研究論述方式多係引用二手資料，多份文獻資料或重複引述，或與章節不盡相符，請重新檢視修正，並請更新至最近資料。	已於期末報告中加強文獻資料之蒐集，並更新至最近資料。惟部分資料經搜尋後尚無最新資料，或該資料係針對食品安全管理為定義性說明，或完整內容乃出現於非最新資料中，故未使用最新資料，應不致影響報告完整性故以最完整之內容作為引用資料，謹附帶說明。
4	第一章 緒論：第三節標題為研究方法與架構，惟內容僅見研究方法，請補充說明研究架構內容（第 3 頁）。	已於第一章第三節中新增研究架構內容之說明。
5	第二章我國風險評估與資訊揭露機制之現況及其問題： (1) 綜觀第一節之內容(第 6-19 頁)，節名宜修正為「先進國家風險評估與資訊揭露機制之現況」。 (2) 有關「一、世界衛生組織與聯合國農糧組織對於風險評估與資訊揭露之說明」(第 6-10 頁)，引用資料來源為 FAO/WTO(2006)，請將資料更新為前開 2 個國際組織之最新資料。另風險分析包括風險評估、風險管理、風險溝通，惟內容未論	(1) 參照審查意見，已於期末報告第四章第二節「先進國家風險分析與資訊揭露機制之現況」，說明美國、歐盟及日本之食品安全風險評估及資訊揭露制度之現況。 (2) 經搜尋後，FAO 及 WTO 雖有出版較新文獻，惟該文獻完整度未及於本研究報告現行引用資料，又，該部分引用內容為風險分析之定義性說明，引用較舊資料，無礙於說明內容之正確性及完整性。另外，於研究報告第四章第二節說明 FAO 及 WTO 風險分析之流程。 (3) 參照審查意見，已於第四章第二

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>及風險管理，請補充說明前開 2 個國際組織對於風險管理之相關作法。</p> <p>(3) 「二、歐盟法令對於風險評估與資訊揭露之落實」提及歐盟一般食品法第 3-10 條明確定義風險分析之決策程序(第 11 頁)，請逐項說明其相關規定與作法。歐盟有關風險評估與風險管理之權責機關彼此獨立(第 11-14 頁)，從內容研判，風險評估機關為科學委員會與科學小組，風險管理機關為管理委員會、執行局長與諮詢論壇，請補充說明風險溝通由哪個部門負責，以及資訊揭露如何落實。</p> <p>(4) 從「三、日本法關於風險評估與資訊揭露機制之規範」之圖 2-3(第 14 頁)顯示，風險評估係由食品安全委員會負責，食品管理由厚生勞動省等其他政府機關負責，惟從文字內容來看，風險分析之權限係由食品安全委員會行使(第 15 頁)，顯然與圖 2-3 不符，請修正相關內容。另請說明食品安</p>	<p>節，說明歐盟食品安全法中關於風險分析機制之相關條文，並簡介歐盟執行風險評估、風險管理、風險溝通之權責機關。</p> <p>(4) 參照審查意見，已於第四章第二節，分別說明日本之風險評估、風險溝通及風險管理機關，並特別說明食品安全委員會與風險管理機關之關係及資訊揭露制度。</p> <p>(5) 參照審查意見，已於第四章第二節，說明美國風險評估、風險管理權責機關，並特別說明風險溝通諮議會，另以 FDCA 及 FSMA 為例說明其風險管理機制（包括資訊揭露機制）。</p> <p>(6) 參照審查意見，已於第四章第一節「我國風險分析與資訊揭露機制之現況」，說明我國風險管理及風險溝通之權責機關。</p> <p>(7) 參照審查意見，已於第九章第三節「先進國家公私協力之經驗與現況」，以美國為例說明風險分析之公私協力。</p> <p>(8) 參照審查意見，已於第十章第二節，說明如何借鏡比較法制，健全我國風險評估委員會。</p>

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>全委員會在整個政府組織架構之位階與隸屬關係，及其設立時間。另請補充說明日本資訊揭露機制。</p> <p>(5) 「四、美國食品安全現代化法關於風險評估與資訊揭露機制之變革內容」(第 18-19 頁)，請補充說明風險溝通諮議會多久開一次會，其調查權限與評估結果之拘束力如何，另風險評估、風險管理分別由哪個組織負責，其與風險溝通諮議會之組織關係，並請補充說明其資訊揭露機制。</p> <p>(6) 請補充說明面對業者破解檢疫標準之投機做法，國外檢驗標準與檢驗方法如何因應。</p> <p>(7) 第二節我國風險評估與資訊揭露機制之現況：我國風險評估係由食品風險評估諮議會負責(第 19 頁)，至於風險管理、風險溝通與資訊揭露則分別由哪些機關負責，請補充說明。</p> <p>(8) 第三節風險評估與資訊揭露機制中的公私協力可能性分析(第 21-26 頁)：請補</p>	

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>充說明各國有關風險評估與資訊揭露機制中之公私協力情形。</p> <p>(9) 第四節小結:本研究認為歐盟法關於風險評估委員之公開遴選程序,可確保委員之中立性,有一定之參考價值(第 27 頁),請具體說明歐盟做法如何運用至我國。</p>	
6	<p>第三章 我國源頭管理機制之現況及其問題：</p> <p>(1) 第一節請補充說明歐盟、美國、日本之源頭管理法規是否如我國，僅規範特定類型與規模之食品業者應建立產品原材料、半成品與成品供應來源及流向之追溯追蹤系統，如與我國相同，對於未受法規規範之業者如何管理。</p> <p>(2) 請補充說明歐盟、美國、日本在源頭管理之做法上，如何防範工業原料或其他不良原料流入食品製作過程。</p> <p>(3) 請補充說明歐盟、美國、日本在源頭管理機制上，是否運用公私協力機制，如果有，亦請說明其運用機制與</p>	<p>(1) 有關源頭管理機制，已於期末報告第六章中說明。另就先進國家源頭管理法規，已整理於表 6-5。</p> <p>(2) 請詳見表 6-5 及第六章第三節之說明。</p> <p>(3) 已整理於第九章第二節。</p> <p>(4) 已重新蒐集第六章引用之資料。</p> <p>(5) 已重新修正本章之小結內容。</p>

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>做法。</p> <p>(4) 本結資料來源係引用二手文獻資料(第 30-37 頁)，立論基礎較為單薄，且部分資料撰寫年份較久遠，請補充該國或該組織相關主責機關之最新資料。</p> <p>(5) 第四節小結：前三節內容與此節之建議不連貫，說明如下：最後一段提及台灣食品產業發展協會及台灣食品產業策進會等民間組織，對源頭管理之檢驗平台之建立或整合，均提出具體可行之建議(第 43 頁)，請具體說明上開民間組織提出哪些具體可能建議。最後一段並提及應引進民間力量充實三級管理制度(第 43 頁)，惟在第三節並未有相關論述說明，請補充相關資料。</p>	
7	<p>第四章 我國食品上下游產銷鏈監測機制之現狀及其問題：</p> <p>(1) 從歐盟、日本、美國與我國有關上下游產銷鏈監測機制之論述內容觀之，甚難清楚瞭解何謂產銷鏈監測機</p>	<p>(1) 有關上下游產銷鏈監測機制之各國現行制度比較，已整理於第七章一、二節中。</p> <p>(2) 已重新檢視更新資料，整理為表 2-1，並已將資料來源增列於參考文獻中。</p>

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>制，各節內容請重新檢視修正。</p> <p>(2) 表 4-2 各中央部會有關食品之權責分工，其中行政院衛生署業已改組為衛生福利部(第 48 頁)，請重新檢視更新資料，並將資料來源增列於參考文獻。</p> <p>(3) 表 4-3 主要機關與所適用法令之整理(第 49-50 頁)，為與表 4-2 對應，請增列環保署、財政部、行政院消費者保護處、教育部、國家通訊傳播委員會等機關之法律及行政規則。另請補充說明各機關面臨哪些領域之管轄權衝突。又本表之資料來源為杜夫萊因，請檢視是否有誤，並將資歷來源增列於參考文獻。</p> <p>(4) 在橫向聯繫機制方面，請補充說明食品藥物安全會報近日成立之食品安全推動工作小組等相關資料。</p> <p>(5) 在第三節公私協力在上下游產銷鏈監測機制之可行性分析：針對上下游產銷鏈監測部分，有受訪專家以為無特別需要民間協助，亦有</p>	<p>(3) 有關主要機關與所適用法令，已重新整理於期末報告表 2-2 中。</p> <p>(4) 已將橫向聯繫機制整理於第二章第三節。</p> <p>(5) 已於第九章第二節針就公私協力表現於上下游產銷鏈監測機制之情況。</p> <p>(6) 已重新整理本章之小結內容，另有關公私協力部分請見第九章。</p>

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>專家認為在輔導或查廠方面可請民間支援(第 53-54 頁)，請問如何判讀上開資料，另研究報告所提及政府應在經濟上提供誘因，鼓勵學校、私人實驗室參與食品衛生查驗業務之立論依據何在？(第 54 頁)。</p> <p>(6) 第四節小結(第 54 頁)：標題誤植為我國源頭管理機制之改進方向(第 54 頁)，請修正。請補充公私協力之結論。</p>	
8	<p>第五章 食品業者自主管理之現狀及其問題：</p> <p>(1) 有關食品業者之自主管理部分，係指除食品衛生管理法第 7 條所規範之食品業者應確保食品衛生安全，再發現有危害衛生安全之虞的產品，應主動停止生產與販賣，並應將原材料與成品送驗外，另有意提升品質與水準的業者亦可申請 GMP、CAS 等相關的驗證與標章制度。故討論食品業者自主管理之議題，請著重於說明各國如何透過法規</p>	<p>(1) 參照審查意見，已於期末報告第五章第一節中，詳細探討食安法第 7 條之相關規範，並提出若干具體建議。</p> <p>(2) 已於期末報告第五章將 GMP 標章制度上的缺失及發展現況予以詳細介紹，並提出若干具體建議供主管機關酌參。另外，亦針對歐盟、美國及日本在業者自主管理之具體措施，於第二節「先進國家食品業者自主管理之現況」予以分析，以期作為我國法上之參考。</p>

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>與制度設計，讓業者願意主動履行上開義務與提升品質。</p> <p>(2) 本節各節內容與上開界定不符，請重新檢討調整。</p>	
9	<p>第六章 我國食品消費事件之消費者權益保護現狀及其問題：</p> <p>(1) 請補充外國法規制度之分析。</p> <p>(2) 有關我國消費者權益保護方面，論述重點聚焦於消費爭議之舉證責任與救濟(第 61-67 頁)，惟該基金設立之目的在協助消費者對食品業者提出訴訟，恐無法涵蓋因食品標示不實所損害之消費者權益，未來是否應更名為消費者保護基金，較能保障消費者權益，另有關理賠裁量基準如何認定仍有待商榷，上開議題請補充相關資料與分析。</p>	<p>參照審查意見，於期末報告第八章第二節說明「先進國家食品消費事件消費者權益保護之現況」。</p> <p>(2) 食安基金之用途及適用範圍等議題，已納入探討，請參見第八章第四節之內容。</p> <p>(3) 食安基金之用途，並不限於協助消費者對食品業者提出訴訟，尚包括人體健康風險評估費用、檢舉獎金等，故建議不宜更名為消費者保護基金。</p>
10	<p>第七章 結論與建議(第 69-72 頁)：</p> <p>(1) 第二節所提及之建議事項應具體明確，且標題應與內文一致，並有完整說明，如</p>	<p>參照審查意見，已於期末報告第十章結論與建議中，就建議事項提出完整說明及具體建議，並且區分立即可行建議與中長程建議，亦同時將相應之主、協辦機關（單位）納入。</p>

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>涉及修法者，應提出擬修法之法規名稱及條文。</p> <p>(2) 有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告定稿。</p>	
11	<p>其他</p> <p>(1) 有關焦點團體座談會及深度訪談等質化資料之引述，請先歸納具共同性、可行之專家意見，再據以撰寫統整意見。</p> <p>(2) 有關圖、表之引用資料來源體例不一，請重新檢視統一。</p> <p>(3) 內文有關英文縮寫部分，請補充全稱</p> <p>(4) 請重新檢視修正引資料之時態，如第 39 頁提及食品追溯追蹤系統，預計於 103 年 12 月 31 日正式實施，實施時態應為完成式，而非未來式。</p> <p>(5) 請一併檢視修正內容之錯漏字。</p>	<p>已於期末報告中加強專家意見之引述、統一圖表資料來源體例、補充英文全稱、修正資料時態及校正錯漏字。</p>
12	<p>請研究團隊於文到一個月內提交我國食品安全相關之中央各部會、地方政府、跨部會橫向</p>	<p>已依 貴會意見，於 103 年 10 月底提交機關事權劃分等資料。另亦已於 104 年 1 月 19 日就期末報告初稿邀請</p>

健全我國食品安全管理機制之研究

編號	期中報告審查意見	回覆與修正說明
	聯繫機制及公私協力等組織管理架構、權責分工、適用法規及相關施政計畫等資料與分析架構。另請研究團隊於 104 年 1 月中旬前完成研究報告初稿，並邀請相關主管機關召開審查會議，完成修正後依契約期程提交本會。	相關主管機關召開審查會議。

附錄七：期末審查意見回覆與修正說明表

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
沈教授立言（臺灣大學食品科學研究所）		
1	請補充說明文獻分析選擇之依據，例如先進國家經驗為何選擇丹麥。	本研究團隊係針對各項研究議題挑選相關之文獻，其中於源頭管理部分，因丹麥畜群號碼制度之執行有成，具有參考價值，故選擇該制度做為研究參考。
2	<p>研究發現與建議有切入重點，但如何執行與落實是一大挑戰，有加強說明之空間。包括：</p> <p>(1) 建議目前已有行政院食品安全辦公室，其執行績效如何，是否再成立風險溝通專責機構。</p> <p>(2) 風險諮議機關在目前之組織架構下如何保持其獨立性，在法規面還有哪些可改進空間。</p> <p>(3) 建議建構具可操作性及可檢驗性之食品安全標準體系，應如何具體落實。</p> <p>(4) 有關建立食品流向可追溯制度，可能造成規模較小業者之經營困境，又如何確保業者提供資料的正確性，以及監督管理機制不</p>	<p>(1)行政院食品安全辦公室係屬行政院內部之幕僚及督導單位，其負責事務類型仍屬食品安全之風險管理，本研究認為風險溝通事項不宜均由風險管理機關負責，從而，食品安全辦公室固得擬定風險溝通政策方向，惟若由其負責風險溝通事宜，則與目前由食藥署等機關負責風險溝通之現況並無二致（參本研究報告第四章第四節、第十章第二節）。</p> <p>(2)於目前組織架構下，法規面上，風險評估諮議會得經由下列方式提升其獨立性：提高風險評估諮議會之透明度及資訊揭露、開放公眾參與、諮議委員公開遴選、評選並受民意機關適當監督（參本研究報告第四章第四節、第十章第二節）。</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>影響食品產業之競爭力等議題，在制度規劃及落實時，均須一併考量。</p> <p>(5) 建議參考歐盟預警制度，建制更完善之食品安全聯絡通訊網，應先比較歐盟快速預警制度及我國現有預警機制，再具體提出如何落實。</p> <p>(6) 上下游產銷鏈監測，除重視食品技師監測、溝通連結之角色外，應補充相關配套措施。</p> <p>(7) 食品安全保護基金成立之目的係為訴訟、或補償、或兩者兼具，其本質、定位、目前執行現況及後續應如何發展，請補充說明。</p>	<p>(3) 參照審查意見，已調整該段內容之論述，並認為衛生安全標準勢必無法將食品或食品添加物之所有類型預先訂定安全限量，而必須先就風險程度較高之食品或食品添加物優先規範，故食安法第 38 條有規定，未定檢驗方法者，得依國際間認可之方法為之。目前，我國食藥署積極致力於公告修正相關檢驗方法，已有相當程度之完整規範。</p> <p>(4) 參照審查意見，已調整該段內容之論述，認為考量追蹤追溯制度之建立必須支出之金錢成本及實際運作之可行性，我國又多以中小企業為主體，宜效法美國之制度將「微型」、「小型」或一定規模以下之食品業者排除在外，避免造成其過度之負擔。</p> <p>(5) 我國現有之預警系統之操作，已補充於第六章第三節中。同時比較我國目前現有之預警通報制度與歐盟的 RASFF 之差異處，並提出我國現有預警系統可加強之處。</p> <p>(6) 已補充於第七章第四節中。</p> <p>(7) 參照審意見，關於食安基金之本質、定位、目前執行現況及後續應如何發展，已於第八章第四節補充論述。</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
陳副執行秘書樹功（行政院食品藥物安全會報）		
1	研究內容所涉及之資料十分廣泛，由目前列出之參考資料觀之，其呈現之格式並未一致，部分有欠完整，少數似非正確，亦有部分於討論中提及但未列入結論，且少數欠缺時效性，請重新檢視修正。	已依審查意見重新檢視及修正。
2	部分研究分析引據二手資料，但如果該被引用資料本身即有失誤，將影響本研究之發現與結論，例如針對我國 GMP 標章要求、美國 GMP 標章認證、我國 GHP 要求等相關敘述，請重新檢視修正。	參照審查意見，已重新檢視並修正我國 GMP 標章要求及美國 GMP 標章認證等敘述。
3	第六章有關美國 GRAS 定義、日本 HACCP 產品項目之敘述有誤，請重新檢視修正。另第六章提及綜觀歐盟、美國及日本等先進國家相關源頭管理等實踐經驗，建議食安法對於單方或複方食品添加物實施查驗登記，其結論與歐盟、美國及日本等先進國家無關，更與事實不符，請重新檢視修正。	(1)有關美國 GRAS 之定義等，已修改於第六章第二節中之「美國 FSMA 對於食品可追蹤性之要求」內文中。 (2)已將有關食安法對於單方或複方食品添加物等修正之建議刪除之。
4	最新修改之提要內容及第十章之結論建議，比較類似討論分	已依審查意見重新檢視修正。

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	析而非建議，請重新檢視修正。	
5	本研究辦理多場焦點座談，由於內容廣泛、時間有限，專家發言精簡，如果整理紀錄未能充分掌握專家意見，即可能誤判，例如針對優良產品標章制度之建議，應不可能一方面要淡化官方色彩，另一方面要求政府機關驗證把關。	參照審查意見，本研究係指目前我國政府機關政策係將 GMP 標章朝向淡化官方色彩之方向，但本研究及學者專家所提出之建議則認為可食品標章予以整合，成立一個國家品質標章之概念，由政府機關來驗證把關，將更具有公信力，謹予陳明。
6	行政院成立食品安全辦公室，其目的係為增進跨部會食品安全議題之協調與資源整合之功能，因其為任務編組幕僚機關，而非主管機關，故有關建議食品安全辦公室擔任主辦或協辦機關之文字，應重新考量修正。另食品安全辦公室之運作模式正逐步建立中，請從前瞻性角度補充說明該組織未來之發展方向。	已依審查意見，刪除食品安全辦公室擔任主辦或協辦機關之文字。
雷教授立芬（臺灣大學農業經濟學系暨研究所）		
1	食品供應鏈涵蓋農業生產、加工、運輸、儲存及零售等流程，故探討食品安全管理機制，應先由供應鏈角度建立分析架構，文章論述才具系統性，故	已於本研究第三章第三節補充說明。

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	請補充食品供應鏈，並討論各階段可能出現之食安問題及主管機關。	
2	引用過多不具學術性之傳播媒體資料，如中央社、自由時報、中國時報等平面媒體新聞；部分文獻為引用而引用，造成文字內容不夠流暢，例如第 109 頁、第 149 頁；又部分資訊未即時更新或不正確，如第 134 頁有關 GMP 標章精進已提前至 104 年 1 月實施、第 141 頁之 ISO 並非聯合國組織，請重新檢視修正。	已依審查意見重新檢視及修正，並更新資訊內容。
3	食安法之內容說明與執行困難等相關問題，應由研究團隊自行撰寫，而非引用網路資料。	關於我國現行食品安全管理機制（主要為食安法），均為研究團隊蒐集資料及立法理由後自行撰寫而成，並非單純引用網路資料，謹予陳明。
4	各章之小結應明確區分「研究發現」與「改進方向」。	由於各章小結中，係將各章所蒐集之文獻資料、外國制度比較以及專家學者意見綜合分析討論，故尚未區分「研究發現」與「改進方向」，而係於第十章中加以區分兩者之說明。
5	業者自主管理部分，過於強調 GMP 標章制度之檢討，應涵蓋農業生產與食品加工；請評估第 119 頁起業者自主管理之楷	(1)參照審查意見，已經刪除者自主管理之楷模一節。 (2)參照審查意見，已增加目前我國食品技師之發展現況，並具體建議

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>模一節之適當性。另曾有業者反應食品技師通過筆試即可取得資格，但缺乏實務經驗，因而認為食品技師對業者自主管理不具實效，再者食品技師是否具備教育業者或消費者之專業，需要提供更多具體論述，故若要強調食品技師在上下游監測之重要性，或擬賦與其重要監測角色，宜先檢討現行食品技師證照資格取得之條件。</p>	<p>未來可引進食品技師簽證制度，來協助業者從事自主管理及上下游監測。</p>
6	<p>源頭管理與上下游監測之研究發現內容敘述似嫌薄弱，例如第 227 頁指出，產銷履歷制度與追蹤追溯系統有所區別，但內容與標題並無關連性。請補強源頭管理與上下游建議中，特別強調「強化對於食品添加物之管制密度」之原因與具體作法。</p>	<p>(1)已按審查意見修改之。 (2)由於我國就食品添加物之使用範圍、限量與規格等已有相關法規規範，故已將有關「強化對於食品添加物之管制密度」之論述刪除。</p>
7	<p>我國近來出現的食安問題，以業者使用不得用於食品製造之添加物或原料為主。若無法充分掌握業者的製成與配方，即使訂定「具有可操作性及可檢驗性之食品安全標準體系」，仍是防不勝防。</p>	<p>參照審查意見，已調整該段內容之論述，並認為衛生安全標準勢必無法將食品或食品添加物之所有類型預先訂定安全限量，而必須先就風險程度較高之食品或食品添加物優先規範，故食安法第 38 條有規定，未定檢驗方法者，得依國際間認可之方法為之。目前，我國食藥署積極致力於</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
		公告修正相關檢驗方法，已有相當程度之完整規範。
8	我國制度與歐美日(先進國家)比較表之格式應一致，包含表 4-1、表 5-1、表 6-4、表 6-5、表 7-3、表 8-1、表 9-1 等。	已依審查意見修正各表格格式。
9	我國食安管理機關之簡介內容宜精簡且格式一致，例如無需呈現農委會之施政結果(第 17 頁)。現行食安管理機制概況宜併入第二章。第十章結論部分未能針對我國食安管理系統現況是否存在問題，提出建議。	<p>(1)本研究報告第三章「我國食品安全管理之機關事權劃分」中，所簡介各部會近年施政計畫及施政結果，目的係為知悉我國各部會近年對食品安全管理之現況，故仍保留農委會施政結果之說明，謹予陳明。</p> <p>(2)按本研究報告架構，第二章係從組織面介紹食品安全管理各主管機關之權責及施政計畫，第三章係從制度、規範面上簡介我國食品安全管理制度，故「現行食品管理機制概況」仍維持原章節，謹予陳明。</p> <p>(3)第十章內容係依各章之分析結果，檢討我國食品安全管理系統現況下可能之缺失，並提出相關建議，謹予陳明。</p>
10	請檢視第三章小節文字是否恰當，例如「...若謂歷次食安事件為推動制度改革之動力，實不為過。」；另歷年食安事件	已依審查意見，酌作文字修正（參本研究報告第三章第三節）。

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	應更深入探討發生之原因與產生之各種影響。	
11	建立獨立風險評估機關涉及修法，宜具體說明法規名稱與條文。	已於報告結論部分補充說明修法方向。（參本研究報告第四章第四節、第十章第二節）
蔡副主任淑貞（行政院食品安全辦公室）		
1	本研究報告由不同執筆人負責各章之撰寫及論述，不同章節間之論述有不一致情況，例如部分章節直接寫「論者建議」或「本次受邀訪談之專家XX」、部分章節直接敘述受訪者意見、各章節小結之格式亦不同，建議整體報告宜再重新審視酌整，用語用詞用語宜一致(衛福部食品藥物管理署、衛福部食藥署、衛福部 TFDA 等等)；參考文獻亦應依常見研究報告格式，且很多資料是引用政府機關所發布之新聞稿並非「公告」(「公告」是行政規則)，請重新檢視修正。	已依審查意見重新檢視，並調整有可能因不一致之用語而造成誤導之虞處。
2	報告論述國外現況，會強調論述食品供應鏈有關農業生產端管理規範及現況資訊，但對國內相對應上游之農業生產端則少有著墨，仍著重在中游製造	有關農業生產(農、漁、畜)端管理規範及現況資訊，已於第六章第一節(二)之第4、5點中詳加論述我國之管理現狀制度。另於第二章亦有簡介我國目前就農業生產端之相關法

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	端及下游通路販售端，請加強論述國內安全農業生產及環境保護中涉食品安全源頭管理現況，以及精進策略建議。	規，又同時進階提出近期修法所強調之方向，包括 <ul style="list-style-type: none"> ● 加強飼料原管制：飼料及飼料添加物改採正面表列、建立基因改造飼料或飼料添加物之安全性評估與許可制度、增設飼料溯源及追蹤系統、提高自製自用飼料品質； ● 加強農藥管理：主管機關得定期向業者索取農藥流向資訊、公布違法業者、加強農作物上市前農藥殘留檢測及抽樣； ● 加強動物用藥管理：明確規範動物用藥廠執行確效作業項目及申請檢查程序。 ● 藉由簡介新修法規走向，說明我國於農業生產(農、漁、畜)端之加強管理，使源頭管理始於食品提供鍊之最源頭。
3	報告中多處直接引用片段資訊或媒體報導，例如第 17 頁「將相關檢驗資訊公告於本會網站..」、第 23 頁經濟部的施政目標與計畫等等，請就整份報告作整體性查證及修正。	已依審查意見修正並調整內容。
4	本報告將國際規範、食安法、農產品生產及驗證管理法等所規範的認證、驗證、檢驗、稽查、查驗登記、查驗等用語混	已依審查意見重新檢視，並依照法律條文之用語予以修正。

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>用，致整體報告產生混淆情況，例如第 143 頁提到 CAS 驗證制度，但第 221 頁卻又是 CAS 認證等，請增加詞彙 (glossary) 解釋，以利閱讀。</p>	
5	<p>第九章第 220 頁，食安法增訂第三方驗證機構，所賦予的責任是執行食品業者衛生安全驗證，其與透過民間實驗室提高檢驗及稽查量能，相關性似乎被誤解了；又該頁所提「行政委託」依行政程序法是指將政府的公權力委託，惟所建議之事項似乎未涉公權力，請重新檢視修正。</p>	<p>已依審查意見修改文字敘述。</p>
6	<p>多處引用資料有誤，請務必再釐清及修正，例如第 5 頁組織架構圖、第 38 頁「食品衛生查驗業務驗證機構認證及管理辦法」已廢止、第 44 頁「食品工廠建築及設備設廠標準」是依食安法公告(第 38 頁)而非工廠管理輔導法等等、第 47 頁第二節各直轄市及縣市衛生局並非設在食藥署之下、第 51 頁食品安全聯合稽查與取締小組並未併入食品安全辦公室、第 61 頁 GHP 及 62 頁 HACCP(請看</p>	<p>已依審查意見修正並調整內容。</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>第 140 頁)、第 65 頁「多氯聯笨」、第 74 頁混充油暨銅葉綠素事件與該頁第二段無關，該段應與餽水油暨飼料油事件有關、第 75 頁第四段敘述錯誤、第 113 頁「食品內添加塑化劑取代起雲劑」、第 117 頁行政院推動「自願性農產品驗證及產銷履歷制度」、第 123 頁美國發予 GMP 標章等等，建議應再查閱相關部會之網站資料，並再仔細核對。</p>	
7	<p>本研究各章第四節「小結」所提出之建議，應由研究團隊依據所蒐集資料，以及訪談國內相關專家學者、機關代表等意見，經過詳細比較各國及我國管理規範與制度，進一步整體研析提出研究團隊的意見及建議，且所提應有具體論述、能與國際規範接軌且要確實可行，不宜貿然依單一、二位受訪者意見或看法，即據以提出建議。</p> <p>(1) 第六章源頭管理，僅在第 139 頁提到國內對食品添加物之管理法規，從第二至第三節未論及國外對食</p>	<p>(1)由於我國就食品添加物之使用範圍、限量與規格等已有相關法規規範，故已刪除有關「強化對於食品添加物之管制密度」之論述。</p> <p>(2)本研究報告係於第七章第三節前段，簡述我國強制特定食品業者設置食品技師之依據法規，並細部介紹食品技師於食品安全監控管理程序中所擔任的角色以及職責為何。同時，以本次深度訪談之專家學者之意見作結，期待將油品列為下一個應強制設置食品技師之產業，蓋油品所涉及之食品安全廣度，相較個別食品，更為廣泛。</p> <p>查，其他先進國家亦有藉由業者</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>品添加物之管理規定，亦未比較國內外涉食品添加物之管理規範與機制之相似或相異處，卻依據單一意見在第 164 頁提出食安法應對於不論是單方或複方添加物實施查驗登記之建議，若研究團隊認為確有此必要性，則建議應加強論述國際間先進國家對食品添加物之管理規範，加以評析後，再提出建議。</p> <p>(2) 第七章第 178、179 頁對國內「食品技師」之論述，應引用國內最新包括食安法及其辦法的規定；另該章各節並無國內外關於食品技師等具專業證照人員投入食品產銷鏈之論述，卻於小結中貿然提出建議，若研究團隊經整體評析，認為「食品技師」投入食品產業對提升整體食品安全有其重要性，則建議應加強蒐集國際間對具專業證照人員投入產業鏈之規範。另食品產業包括之產品類別眾多，包括動物性(禽、畜、水產品、乳</p>	<p>以外之第三者，作為評析查核其所提供之食品是否無害於人體，該公正第三人於食品安全監控程序中，確實係居於簽核認證的角色，而此係我國目前食安制度中可加以參考之方向，謹予陳明。</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>品)、植物性，則具相關專業證照之人員投入食品供應鏈可行性，以及參與方式及扮演之角色(例如品質管理 QA、品質管制 QC，不應只侷限在稽核簽證等)，亦請一併評析。</p>	
8	<p>第六章及第七章，對國內之論述多強調食品輸入、加工、製造及上市流通階段的源頭管理，有關農委會之源頭管理業務，僅著墨在 CAS 產品。缺乏農委會近年積極推動國內農業生產端的源頭管理，包括農業安全生產與飼養殖，飼料、農藥、動物用藥使用管理等、農地污染防治；對國外之源頭、上下游產銷鏈，則缺輸入管理等，且此二章部分內容重覆論述，請重新編整。</p>	<p>於第六章第一節中除著墨於 CAS 外，亦有提及我國農產品產銷履歷制度中之「良好農業規範」(TGAP)，同時，強調農委會目前已完成農產品生產及驗證管理法、產銷履歷農產品驗證管理辦法、農產品驗證機構管理辦法、產銷履歷驗證機構認證作業要點等配套法規制定，以及農、漁、畜產品 106 種良好農業規範之訂定與公告。為建立公正第三者認驗證制度，農委會已審核通過全國認證基金會(TAF)為產銷履歷驗證機構之特定評鑑機構。就農委會近年積極推動國內農業生產端的源頭管理已有詳細簡介。</p> <p>另於第二章亦有簡介我國目前就農業生產端之相關法規，又同時進階提出近期修法所強調之方向，包括</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 加強飼料原管制：飼料及飼料添加物改採正面表列、建立基因改造飼料或飼料添加物之安全性評估

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
		<p>與許可制度、增設飼料溯源及追蹤系統、提高自製自用飼料品質；</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 加強農藥管理：主管機關得定期向業者索取農藥流向資訊、公布違法業者、加強農作物上市前農藥殘留檢測及抽樣； ● 加強動物用藥管理：明確規範動物用藥廠執行確效作業項目及申請檢查程序。 ● 藉由簡介新修法規走向，說明我國於農業生產(農、漁、畜)端之加強管理，使源頭管理始於食品提供鍊之最源頭。
9	<p>報告中所建議之主辦及協辦機關(單位)請重新修正，尤其行政院食品安全辦公室、消費者保護處為行政院院內幕僚及業務權責機關之督導單位，非「協辦」單位，也非如第 235 頁所提之風險管理(跨部會)組織，亦不是執行風險評估或風險溝通，此節之敘述顯然將依食安法所設置之行政院食品安全會報與食品安全辦公室混為一談。</p>	<p>已刪除食品安全辦公室或消費者保護處為主辦或協辦機關之建議。</p>
10	<p>提要(第 IX 頁)、第四章(第 111 頁)及第十章(第 235 頁)均建議我國應參考歐盟及日本法制，</p>	<p>已按審查意見再度確認，並加入教育部作為食品安全教育之協辦機關(參本研究報告第十章第二節)。</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>將「風險溝通機構」與「風險評估機構」結合，請再確認此論述之正確性。食品安全可在不同階段依不同需求進行不同面向的風險溝通，包括在風險評估過程由風險評估機構就風險評估所發現危害或潛在危害等進行風險溝通，或者風險管理者在推動管理政策時就其政策進行風險溝通；至於食品安全教育應可包括校園與社區教育，此部分教育部必有其納入教育施政之必要性。</p>	
11	<p>在食品供應鏈之管理上，經濟部負責強力推動食品產業創新、增值、技術推廣與輔導等整體產業發展的獎勵，以及化工原料製造與販售等；環保署負責源頭生產環境污染防治、化學物質管理、廢棄物管理等；教育部負責推動校園及社區之食品安全教育，請針對上開部會其在整體食品供應鏈應扮演之積極角色與功能，提出具體建議。</p>	<p>我國中央、地方各部會於食品安全供應鏈之組織權責，已於本研究報告第二章說明；並於本研究報告第十章詳列各短期及中、長期建議之主辦與協辦機關，俾能將建議及各主管機關相互對應。</p>
許專門委員朝凱（衛生福利部食品藥物管理署）		
1	<p>請在研究報告增加下列比較資料：</p>	<p>(1)由於各國政治體制不同，例如美國採聯邦制、歐盟採會員國制，故</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>(1) 第二章我國食品安全管理之機關事權劃分：比較各國與我國中央與地方機關之組織架構分析。</p> <p>(2) 第五章食品業者自主管理之比較分析：國內、外食品技師等相關專業人員運用制度之說明與比較。</p> <p>(3) 第六章源頭管理之比較分析：各國對於食品添加物之管理的比較。</p>	<p>即使將外國之中央與地方機關組織與我國之組織進行比較，亦難直接參考該國之機關組織制度進行我國組織改造，從而本研究中未進行此種比較，謹予陳明。</p> <p>(2)由於外國法制似不具有食品技師之概念，故本研究參照審查意見，謹於第五章第二節增添類似於食品技師之美國第三方查核機構的相關規範。</p> <p>(3)由於我國就食品添加物之使用範圍、限量與規格等已有相關法規規範，故已刪除有關「強化對於食品添加物之管制密度」之論述。謹予陳明。</p>
2	<p>報告研究之中長期建議提及「整合風險評估及風險溝通機關，建議得參考歐盟及日本法制，借重民間團體及學界力量主導或協助風險溝通，淡化官方色彩，進而將風險溝通機構與風險評估機構結合，同時負責風險溝通及教育訓練事宜」。請確認國外也有食安教育部分嗎？如果有，則主辦機關或協辦機關請增列教育部。</p>	<p>已按審查意見再度確認，並加入教育部作為食品安全教育之協辦機關（參本研究報告第十章第二節）。</p>
3	<p>第五章食品業者自主管理之比較分析，表 5-1：我國與先進國</p>	<p>參照審查意見，已將相關論述修正，認為除了小型食品業者外，應係基於</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	家就食品業者自主管理之比較整理，比較美國 HACCP 制度，提及「食品業者必須進行危害分析，以及基於風險而提出食品危害管制計畫」，是否美國的食品業者均須進行，請再確認。	風險預防管控，而有提出書面食品危害控管計畫之義務，而非美國食品業者均須進行 HACCP 制度。
4	食品業者自主管理之中長期建議，提及「逐步採取全面要求所有食品業者應採行追溯追蹤制度，並建立食品業者之階段責任」。由於我國食品業者素質、規模大小不一，是否須全面要求採行追溯追蹤制度之必要性，請再評估考量。	參照審查意見，已調整該段內容之論述，認為考量追蹤追溯制度之建立必須支出之金錢成本及實際運作之可行性，我國又多以中小企業為主體，宜效法美國之制度將「微型」、「小型」或一定規模以下之食品業者排除在外，避免造成其過度之負擔。
5	食品安全管理公私協力之研究發現，提及「以行政委託或以立法方式課予業者協力之義務，我國食品檢驗得由民間進行相關認證業務，另有關業者應建立追蹤追溯系統之紀錄資料，即是以立法方式，課予業者履行行政法之一般協力業務」，內文所提「認證業務」文字請修正為「認證之檢驗業務」。	已依照審查意見修改文字敘述。
6	立即可行建議事項之「源頭管理與上下游監測」，提及「建	以本次油品危安為例，原本應倒棄的地溝油竟回流至食品供應列中，此乃

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>議衛福部編列預算成立北、中、南區食品藥物稽查大隊，加強對於問題食品業者與高風險食品的稽查工作」，針對內文所提北、中、南區食品藥物稽查大隊，目前本署已有北、中、南區管理中心，並沒有相關流通稽查人力，請再評估是否可行。</p>	<p>係因各地之稽查人員及稽查所需經費有限等因素，而使不肖業者藉機將等此不宜人體食用的油品加以過濾後，再販售回市場。而此可知，對於較高風險食品的基層稽查工作之重要性。因此，本研究參考學者意見，建議福部編列預算成立北、中、南區食品藥物稽查大隊，已加強稽查工作之執行，謹予陳明。</p>
7	<p>第七章食品上下游產銷鏈監測機制之比較，表 7-2：歐盟食品衛生法規體系，表格內法規欄所提之內容似乎不像法規，請再確認，並標註歐盟法規之相關編碼。</p>	<p>表 7-2 已依審查意見調整文字內容，並標註歐盟法規之相關編碼。</p>
8	<p>第九章第五節之小結，源頭管理之自主管理內文似乎皆摘錄自附錄之訪談內容，不免有斷章取義之處，請重新審閱。</p>	<p>已依照審查意見重新檢視修正。</p>
<p>馮副局長海東（行政院農業委員會動植物防疫檢疫局）</p>		
1	<p>研究資料部分，建議補充收集美國食品相關管理法規，包括環保署主管 TSCA、FIFRA、FQCA 等。</p>	<p>依審查意見補充美國 TSCA、FIFRA、FQPA 法案內容簡介（參本研究報告第四章第二節）。</p>
2	<p>有關建構獨立之風險評估體系一節，依據科學、透明、溝通等風險評估原則，未必要優先</p>	<p>風險評估機關、風險管理機關相互獨立為風險分析機制之根本，亦為各國比較法制之通則，實應列為最優先處</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	處理組織結構是否獨立之問題，建議在現有組織架構上，評估如何最有效地利用既有資源，以達到最大效益。	理之問題。而所謂獨立性，除形式(組織)上獨立性外，尚包括實質獨立性，故風險評估機關雖於組織上未獨立，其實質獨立性仍不可或缺；實則，風險評估之所以要求科學、透明及溝通等原則，除為保障風險評估之客觀性及效益外，亦係希望藉此強化風險評估機關之實質獨立性。 關於如何於現有組織架構上改良風險評估諮議會制度，請參本研究第四章第四節、第十章第二節。
3	第二章有關農委會資料有誤，請參考農委會網站更新相關內容。	已依審查意見重新檢視，惟尚未查得資料有誤之處。
4	第四章第二節標題編號有錯，請檢視修正。	已依審查意見修正。
5	有關我國與外國之比較，各章順序請調整一致。	已依審查意見調整各比較表格格式。
莊技士文儀（經濟部工業局）		
1	第二章我國食品安全管理之機關事權劃分第 21 頁(2)國際貿易局：「...、進口產品之產地來源證明查核管理、...」一節，請修正為「...、洽請駐外人員協助海關進口貨品產地認定之查核、...」。	已依審查意見修正文字。

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
2	第 56 頁有關三署會報連絡窗口，自 102 年起三署會報議題即無涉經濟部標準檢驗局業務，該會報主辦機關未再函請標準檢驗局參加，請刪除標準檢驗局。	已依審查意見修正。
3	第 232 頁建議「建構具有可操作性及可檢驗性之食品安全標準體系」，主辦機關包括經濟部標準檢驗局，因我國食品安全標準為衛生福利部食品藥物管理署所訂定，故請刪除經濟部標準檢驗局。	參照審查意見，已刪除該項建議，亦已將主辦機關刪除經濟部標準檢驗局。
4	第 235 頁建議「食品業者自主管理—標章整合」，主辦機關包括經濟部工業局，考量食品相關標章涵蓋廣，主要由衛生福利部食品藥物管理署及農委會主管，經濟部工業局僅主管食品 GMP 認證標章，且該標章業奉行政院會議決議將移轉民間，故請刪除經濟部工業局。	由於本研究認為可將食品標章予以整合，成立一個國家品質標章之概念，由政府機關來驗證把關，將更具有公信力，而其中 GMP 標章廣為一般民眾所知悉，故本研究仍將較為著名有標章之主管機關或相關機關加以盧列，謹予陳明。
鄭科長春菊（行政院環境保護署環境衛生及毒品管理處）		
1	本案委託研究題目涵蓋範圍廣泛，第 10 章結論與建議過於發散，請酌修文字並提出具體建	已就第十章之第二節中相關建議之文字酌為修正。

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	議之可行方案。	
2	附錄訪談對象，倘經費許可，建議訪談食品大廠負責人或工廠，以聽取產業意見。	本研究團隊訪談對象包含台灣食品產業策進會執行長，故已有含括產業界意見。
本會意見		
1	<p>有關研究建議部分：</p> <p>(1) 我國風險評估與資訊揭露機制：</p> <p>I. 請針對食品詐欺及食品安全兩議題，研提如何強化媒體公關及民眾溝通之具體措施，同時加強消費者端食品安全認知教育(如產品原物料、添加物等標示)。</p> <p>II. 有關成立部會層級風險評估專責機關，請就現行風險評估諮議會的組織與運作，研提強化其透明化與獨立性的措施；至於中長期建議可參考日本及歐盟 EFSA 模式，成立半官方之獨立組織，考量目前風險諮議會係部會內之任務編組，若依研究建議未來轉型為半官方獨立組織，請提出組織轉型之具體作法；又未來成立半官方獨</p>	<p>(1)我國風險評估與資訊揭露機制：</p> <p>I. 參本研究第四章第四節所提建議，行政院有公布「食品安全事件風險分級」制度，得據此分級標準，作為向民眾及利益團體進行風險溝通之依據。</p> <p>II. 關於風險評估諮議會透明化及獨立性之建議，與組織轉型之具體作法，組織轉型後之運作機制及成員組成，均參照本研究報告第四章第四節、第十章第二節。</p> <p>(2)食品業者自主管理：</p> <p>I. 參照審查意見，已於第五第四節增添關於政府如何提供誘因以強化第一級業者自主管理之論述。</p> <p>II. 參照審查意見，已增添我國過往食品雲或追溯追蹤系統之發展過程，以及未來可能如何改善的具體建議之相關論述。</p> <p>III. 參照審查意見，已於第五章第四節增添關於食品業者階</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>立組織後，其運作機制及成員組成等為何，亦請提出具體作法或建議。</p> <p>(2) 食品業者自主管理：</p> <p>I. 食品安全三級品管安全體系如何落實，為外界所關心，尤其針對如何強化第一級業者自主管理，政府可以提供哪些誘因來強化業者自願性的去配合非強制性的措施，以及如業者應作為不作為時，政府之應對作法，請參考國外相關運作機制，於研究建議中增列更具體作法，使其管理更為周延，確保業者、政府共同把關。</p> <p>II. 請就行政院所推動之食品雲制度(追溯追蹤系統)，有關跨部會間的連繫問題，參考歐盟、美國做法，具體說明如何於制度面，規劃整合各部會資訊系統，強化食品、農產品、原料等源頭管理，建立全面性的追溯追蹤系統(食品雲)，並解決編碼未統一問題。</p> <p>III. 有關建議參考歐盟一般</p>	<p>段責任之論述及具體舉例說明。</p> <p>IV. 已增加目前我國食品技師之發展現況，並具體建議未來可引進食品技師簽證制度，來協助業者從事自主管理及上下游監測。</p> <p>(3) 源頭管理與上下游監測：我國現有之預警系統之操作，已補充於第六章第三節中。同時比較我國目前現有之預警通報制度與歐盟的RASFF之差異處。</p> <p>(4) 食品消費事件消費者權益保護：</p> <p>I. 參照審意見，關於放寬消費者團體起訴要件之具體論述已於期末報告第九章第五節、第十章補充論述；關於賦予消費者團體公權力之相關問題，已於期末報告第九章第五節、第十章補充論述可行之解決方式。</p> <p>II. 參照審意見，關於無病徵顯現，如符合「一定要件」亦得請求賠償之說明，已於第八章第四節補充論述。</p> <p>(5) 其他：已於期末報告第二章第三節二、之內文補充論述。</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>食品法規範，課予食品供應鏈之所有食品業者，於其掌控業務範圍內，各自負起其階段責任。請具體舉例說明不同食品供應鏈階段之業者，各自有那些應擔負之注意義務。</p> <p>IV. 本研究建議提及應發揮並強化「食品技師」功能，包括像是立法強制由食品技師親自訪廠，始可確認合格供應商，協助業者自主管理，並作為稽核上、中、下游溝通連結角色，請就食品技師目前的功能進行檢視，並就其如何強化擔任食品稽核溝通連結功能補充說明。</p> <p>(3) 源頭管理與上下游監測：請就歐盟預警系統與我國現行通報系統差異進行比較，並補充說明預警對象、預警機制運作及如何快速運作等的具體作法，建議可參考經濟部技術處委託財團法人食品工業發展研究所進行之「食品安全預警之導入策略與作法」報告。</p>	

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>(4) 食品消費事件消費者權益保護</p> <p>I. 有關「以立法方式放寬現行消費者團體起訴之要件」(第 239 頁), 請具體說明應如何放寬。另有關賦予消費者團體公權力, 所涉及之公權力事項委託是否涉及權限移轉、其法規依據、授權、監督機制等相關問題, 請補充說明可行的解決之道。</p> <p>II. 研究建議提出可參考美國實務見解, 食安事件消費的受害者, 即使無病徵顯現, 如符合一定要件, 亦得請求賠償, 請就「一定要件」進一步說明。</p> <p>(5) 其他: 行政院於 103 年 10 月 22 日成立食品安全辦公室, 統籌規劃食品安全政策, 統合協調各權責機關處理重大食安事件, 及推動食安計畫及食品雲建置。考量食品安全辦公室層級較高、民眾對其成立效能多所期待, 且食安相關業務具跨機關協調性質, 為使食品安全辦公室</p>	

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	的組織功能予以發揮，請可就未來如何強化食品安全辦公室功能，新增相關研究建議。	
2	「食品安全衛生管理法」於104年2月4日修正施行，請通盤檢視並更新研究報告相關內容，如第225頁研究建議部分。	已依審查意見重新檢視及更新相關內容。
3	<p>部分內容有誤或不周全，請重新檢視修正，包括：</p> <p>(1) 第二章第二節我國食品安全管理之地方機關組織與事權，有關衛生機關部份，內容提及「食藥署下又設置各直轄市及縣(市)衛生局等地方機關...」內容有誤(第47頁)，請檢視修正。</p> <p>(2) 第三章「我國食品安全管理機制現況與重大食品安全事件」有關行政院食品安全會報內容，引述食品安全衛生管理法第2-1條內容，惟內容有誤(第59頁)，該條文第1項規範中央政府應設置行政院食品安全會報，第2項規範各</p>	<p>(1) 已依審查意見修正。</p> <p>(2) 已依審查意見修正。</p> <p>(3) 已依審查意見修正。</p> <p>(4) 已依審查意見修正。</p> <p>(5) 已依審查意見修正。</p> <p>(6) 已依審查意見修正，刪除「四、事先規劃有毒或有害物質之檢驗方法及殘留容許標準」。</p> <p>(7) 參照審查意見，已於第五章第一節增添 HACCP、CAS、產銷履歷農產品驗證、台灣有機農產品及吉園圃等標章制度之相關內容。</p> <p>(8) 關於歐盟現況提及之「EUREPGAP」認證系統，並無英文全名，僅 G.A.P 為 Good Agricultural Practice 之縮寫，謹予陳明。</p> <p>(9) 已補充於第六章第一節內文中。</p> <p>(10) 已按審查意見增修文字內容，使</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>直轄市、縣市政府應設置食品安全會報，兩者為不同層級之跨機關組織，不應混為一談。</p> <p>(3) 第三章第一節分析食品安全衛生管理法(第 59-65 頁)，部分內容與條文不符，請重新檢視修正。包括第 60 頁引述食品安全衛生管理法第 5 條之內容，主管機關於監測發現有危害食品安全之虞事件時，「應」發布預警或採行必要管制措施，而不是「得」發布預警或採行必要管制措施。重大食品安全事件之風險管理規範(第 60 頁)，引述條文應為第 4 條第 5 項，非第 4 條第 2 項。第 8 條食品良好衛生規範，條文內容並無「製程、運送」字眼(第 61 頁)。第 10 條食品業者分廠分照制度規範，條文內容無「亦不得從事非該工廠之廢棄物回收、清除及處理」(第 63 頁)。</p> <p>(4) 第三章部分內容引述食品安全衛生管理法第 8 條之</p>	<p>前後段落得以連結。</p> <p>(11) 已按審查意見修改，強調於油品危安風暴後，我國已逐步採行強制登錄制度，以落實源頭管理政策。</p> <p>(12) 「上下游產銷鏈監測機制」乃係因近年來多次食安事件的發生而新創想出之機制，於其他新進國家中亦未見有相關立法規定。要求食品供應鍊中之上、中、下游間要求彼此需相互提供產品之相關資訊(例如：是否有通過相關認證等資料)，該等機制，我國目前僅有就輸入食品之管理有類似之相關規定，故於介紹「上下游產銷鏈監測機制」時，以輸入食品之管理作為依據來簡述「上下游產銷鏈監測機制」的精神所在，謹予陳明。</p> <p>(13) 按審查意見，修改表 7-3 內容。有關「重視食品技師」、「加強食品從業人員專業素養」等建議，乃係依據訪談食品領域之各專家學者後，整理其所提出之建議及想法進而提出，本研究之內容(包括研究發現及建議)，除係依據國內外相關文獻、法規外，尚包含我國專家學者所提出之寶貴建議，以期可提供融合實務</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>不同項次(第 61 頁-62 頁), 惟均標示為第 8 條, 請標示至第 8 條第幾項以資區別。另部分標題後面未括號註明條文編號(第 64-65 頁), 請重新檢視, 統一論述格式。</p> <p>(5) 第四章第一節有關食品風險評估諮議會會議資料、委員意見及會議結論應與保密(第 84 頁)之引述, 請註明資料來源為食品風險評估諮議會設置辦法第 10 條。有關食品藥物消費者知識服務網第一行之英文縮寫 TFDA(第 85 頁), 請改為中文, 再於其後括號加註英文全名及簡稱, 第二節提及之英文縮寫 FSMA(第 87 頁)、EFSA(第 92 頁)、BSE(第 97 頁), 亦請比照辦理。有關歐盟一般食品法之條文引述(第 91-96 頁), 請一律將「Article」均改為中文。</p> <p>(6) 第四章第三節有關我國與先進國家風險分析與資訊揭露機制之比較(第 101-108 頁), 僅放置表</p>	<p>及學術之觀點完整報告, 作為我國食品安全監管日後可參考之依據。</p>

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>4-1，未進一步分析不同機制之優劣得失，請補充相關說明。第四節小結之「四、事先規劃有毒或有害物質之檢驗方法及殘留容許標準」(第 110 頁)，此項內容與前面分析資料無關，如要條列，請於前面各節補充國內外相關資料及比較。</p> <p>(7) 第五章第一節我國食品業者自主管理之現況，有關食品標章制度內容(第 118-119 頁)，除了 GMP 之外，請補充說明 HACCP、CAS、產銷履歷農產品驗證、吉園圃等標章制度。</p> <p>(8) 第五章第二節歐盟現況提及「EUREPGAP」認證系統，請補充說明英文全名。</p> <p>(9) 第六章請增列前言說明文字(第 137 頁)。第一節有關我國源頭管理之現況，第 141 頁之食品安全管理系統提及 PDCA，請補充說明「PDCA」之內涵及英文全稱。</p> <p>(10)第六章第二節有關歐盟源頭管理之食品可追蹤系</p>	

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>統，表 6-3 之相關內容(第 149-151 頁)與其後之「(一)源頭生產階段危害分析重要管制點」、「(二)丹麥的畜群號碼制度」及「(三)德國聯邦政府卻立之食品安全目標與原則」，缺少段落連結說明文字，請補充說明。</p> <p>(11)第六章本節最後一段有關我國源頭管理現今癥結處(第 148 頁)，指出在本次油品危安風暴前，我國源頭管理採非強制性作法，從實務角度觀之較偏行銷性質，惟油品危安風暴後源頭管理業已採行強制登錄等相關新政策(第 146-148 頁)，上開評論未將新政策一併納入考量探討，請重新檢視修正相關內容。</p> <p>(12)第七章第一節有關我國上下游產銷鏈監測機制之現況，只分析輸入食品之管理(第 167-170 頁)，請補充說明國內食品之管理。</p> <p>(13)第七章第三節表 7-3 之前說明文字，誤繕為表 7-2，請修正。另表 7-3 有關國外</p>	

編號	期末報告審查意見	回覆與修正說明
	<p>經驗與作法(第 177-178 頁)，僅條列德國作法，請補充歐盟、美國及日本資料。第四節小結提出「重視食品技師」、「加強食品從業人員專業素養」等建議(第 178-179 頁)，並非從本章所蒐集分析資料得出之結論，請重新檢視修正相關內容。</p>	
4	<p>有關格式統一部分： (1) 第四章第二節有關美國風險分析與資訊揭露機制之現況探討(第 87-91 頁)，標題編碼格式有誤，請重新檢視修正。 (2) 第五章第一節有關時間陳述多以民國計年，請將第 114 頁第 2 段之「2014 年」西元計年，改為民國 103 年。</p>	<p>(1) 已依審查意見修正。 (2) 已依審查意見修正為以民國計年。</p>
5	<p>另部分錯(漏)字、引用文獻未納入參考資料等疏忽，請一併檢視修正之。</p>	<p>已依審查意見重新檢視修正。</p>