

## 食安危機行政管制模式之初探\* ——以德國與臺灣之制度為中心

李寧修\*\*

### 摘 要

隨著當代社會中風險成因不斷地增加，食安問題之樣貌亦趨多樣。面對食安突發事件，行政機關或可透過平時建置之風險分析體系，循線找出問題來源，採行相關風險管理措施，將損害控制在特定範圍，並預防風險成真，基此，如何建構有效、快速、正確並透明的危機處理程序及組織，以應不時之需，即具重要性；然而，現今食安維護所面臨之另一挑戰，恐怕還須考量「問題來源在事件發生當下無法立即、或無法預見得於短期間內確認」的困境，思考一旦遭逢科學侷限性時，食品危機行政管制之應對進退。

食安危機管制的重心，係透過組織與程序之架構，就食安危機發生時所面臨的風險不確定性，進行制度性調控。本文嘗試以德國在歐盟引領下，建構之食品安全危機任務編組架構為借鏡，參考其行政管制體系之運作模式及實踐經驗，期得作為完善我國現行食安危機處理機制的參酌。

\* 投稿日：2016年9月20日；接受刊登日：2017年3月22日。〔責任校對：林庭伊〕。

本文首次發表於中央研究院法律學研究所主辦之2015「行政管制與行政爭訟——食品安全的法律對策與法治實踐」學術研討會，感謝主持人葉俊榮教授及與談人黃舒芃研究員所給予之提點及建議，以及兩位匿名審查人之悉心審閱，並惠賜具體的意見，作者受益良多，銘感在心，惟文責仍應自負。另，中國文化大學法律研究所康敏軒同學幫忙繪製圖表，以及林倫慶先生協助資料蒐集整理與校對，在此一併致謝。

\*\* 中國文化大學法律學系副教授。

穩定網址：<http://publication.ias.sinica.edu.tw/30929081.pdf>。



關鍵詞：食品安全、食品安全行政管制、風險分析、風險評估、風險管理、風險溝通、危機處理、食品安全衛生管理法。

## 目 次

壹、前言	二、管制架構
貳、德國食安危機的行政管制模式	肆、食安危機處理之革新與展望：德國制度之借鏡
一、2011年德國大腸桿菌污染事件之影響與反思	一、食安危機之認定
二、食安危機之認定與管理機制	二、事前確立危機處理程序與負責機關
三、食品行政管制之組織架構與職權分配	三、風險分析體系的再檢視：風險評估與風險溝通之強化
參、我國現行食安危機處理之規範及其管制架構	四、風雨添信心：危機後之復原
一、食安危機之處理機制	伍、結語

## 壹、前言

食品安全之議題，隨著層出不窮的食安事件而受到高度的關注<sup>1</sup>，其中包括非法添加、摻偽或假冒、超過安全容許值或殘留農藥、標示不實、不符合食品衛生標準……等各式各樣的型態，其對人民生命與健康導致的損害或風險程度雖然不一，卻都使消費者人心惶惶。面對突發的食安危機，主管機關若得透過平時已建置之食品行政管制體系，循線找出問題之來源，對症下藥採行即時之處

<sup>1</sup> 以臺灣為例，2008年之三聚氰胺毒奶粉事件、2011年起雲劑內含塑化劑事件、2012年開放含萊克多巴胺牛肉進口之爭議、2013年順丁烯二酸酐化製澱粉事件、2013年胖達人香精麵包事件以及油品混充及添加銅葉綠素事件、2014年之黑心油事件、2015年手搖茶飲之茶葉農藥殘留超標、調味粉添加工業用碳酸鎂，以及2016年美豬開放等食安問題，均備受關注。

置，將已發生之損害控制在特定範圍，同時預防風險成真，當屬理想；然而，伴隨著當代社會中風險成因的增加，食品安全問題的樣貌亦趨於多元，現今維護食品安全之任務，恐怕還必須正視，一旦「問題來源在事件發生當下無法立即、或無法預見得於短期間內確認」的困境，延伸思考科學侷限性對於食品行政管制措施之可能影響，及其相對之應對進退。

國家面對食安危機事件，在既有之食品行政管制基礎上<sup>2</sup>，應相對建立何種危機管理機制，以有效、迅速、正確並透明的危機處理程序及組織，因應此種在短期間突發，並可能對人類健康或身體帶來損害或風險之情況；甚或當面臨危機本身潛藏高度之不確定性，而無法於短期間釐清時，又應思考何種事前、事中及事後之管制措施以為因應，將可能的風險降至最低，即具重要性。本文第貳部分嘗試由德國在2011年大腸桿菌污染事件後所重構之食安危機管制架構切入；第參部分則接續針對我國現行食安危機行政管制之規範及其管制架構進行介析；最後，第肆部分以德國之經驗與發展趨勢為借鏡，並反饋至我國現行食安危機行政管制模式之檢討，提出個人之觀察與建議，期得提供各界參考。

## 貳、德國食安危機的行政管制模式

### 一、2011年德國大腸桿菌污染事件之影響與反思

2011年5月初，德國北部爆發一連串因感染腸出血性大腸桿菌（enterohaemorrhagic E. coli，簡稱EHEC）導致食物中毒之事件，因

---

2 對於我國食安管制架構之剖析，請參考李建良，導論：食品安全的管制架構與規範體系——以食品標示法制為觀察視角，收於：李建良編，2015行政管制與行政爭訟——食品安全的法律對策與法治實踐，頁6-8（2018年）。

其同時併發溶血性尿毒綜合症（hämolytisch-urämisches Syndrom），而引發重症疫情，並逐步擴散至歐洲、甚至歐洲以外的其他國家。針對此次大腸桿菌疫情，聯邦消費者保護暨食品安全局（Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit，簡稱BVL）於同年6月初成立專責小組（Taskforce），致力於病源與感染途徑之釐清<sup>3</sup>，並設立情勢中心（Lagezentrum），確保德國通報系統（AVV Rüb）、歐盟快速通報系統以及德國各邦之間，得無礙地進行資訊傳遞與溝通<sup>4</sup>；德國各邦亦多自行成立邦層級之危機小組與情勢中心，作為其管控疫情之中樞單位，並隨時針對該邦之情況發布最新之情勢報告與說明檢驗結果。在疫情延燒期間，德國相關主管機關曾分別判定來自西班牙的小黃瓜以及本土所栽種、源自埃及葫蘆巴（Bockshornkleesamen）種子之有機豆芽菜，可能是污染之來源，因而採行相關的預防性管理措施，例如：於德國及歐盟之通報系統發布警告；命相關產品下架回收；或是停止輸入、販賣有疑慮之產品、命暫停營業等，德國專責疾病管制與預防之Robert Koch研究所，亦曾對外發布停止食用生番茄、小黃瓜及生菜之建議，以防疫情擴大。同年7月26日，Robert Koch研究所宣布這波為期二個月之致命性大腸桿菌疫情趨緩，總計共通報3,842人遭受感染，造成53人死亡，而其中50起病例均來自德國。

但德國針對此次大腸桿菌污染事件所啟動之食品安全危機應變機制，卻引發國內外眾多批評與爭議，而亟思變革，例如：聯邦經

---

3 該小組之參與成員包括聯邦風險評估所、Robert Koch研究所之專家以及巴伐利亞、漢堡、黑森、下薩克森及梅克倫堡-前波莫瑞等受到此次疫情波及之各邦代表，並由歐盟執委會及歐盟食品安全局（European Food Safety Authority，簡稱EFSA）提供必要之支援，其成員間之協調主由聯邦消費者保護暨食品安全局（BVL）負責，當時之聯邦糧食、農業暨消費者保護部（BMELV）並未有代表參與。

4 關於快速通報系統之建置及運作，請參考李寧修，論歐盟及德國食品安全法制與其通報系統之建構，興大法學，13期，頁15-31（2013年）。林昱梅，失落的道德線：食用油事件之省思，台灣法學雜誌，238期，頁24（2013年）。

濟行政事務監察官 (Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 簡稱BWV) 於2011年應當時聯邦糧食、農業暨消費者保護部 (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 簡稱BMELV)<sup>5</sup> 部長之請求, 就消費者健康保護之組織提出鑑定意見, 並將關注重心鎖定於食品領域, 其中更特別針對2011年發生之戴奧辛污染及大腸桿菌疫情, 指明聯邦及各邦在上述食安危機處理過程中差強人意之處, 並提出對於危機管理體系建構之諸多建議<sup>6</sup>; 而於2011年9月召開之消費者保護部長會報 (Verbraucherschutzministerkonferenz) 中, 聯邦及各邦亦共同針對食品危機之處理模式, 凝聚改革的共識, 續於2013年8月簽訂聯邦與各邦就食品及飼料安全領域危機情況之共同合作協議 (Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit), 簡稱聯邦及各邦危機處理協議 (Bundesländer-Vereinbarung zum Krisenmanagement), 積極重塑食品安全危機處理之機制; 此外, 德國民間消費者保護團體Food Watch, 亦於2012年發布研究報告„In Bockshorn“<sup>7</sup>, 針對官方報告提出質疑與批

---

5 2014年底, 聯邦糧品、農業暨消費者保護部改組為聯邦糧食暨農業部 (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 簡稱BMEL), 原先之消費者保護業務則轉由原聯邦司法部承接, 成為現今之聯邦司法暨消費者保護部 (Bundesministerium für Justiz und für Verbraucherschutz)。

6 Vgl. *BWV*, Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, 2012, S. 112 ff., online verfügbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/bwv-band-16-organisation-des-gesundheitlichen-verbraucherschutzes-schwerpunkt-lebensmittel>. 無獨有偶, 在眾多食安事件連續爆發的背景下, 中央研究院亦曾於2014年針對我國食品安全提出相關建言, 請參考中央研究院, 「國家食品安全維護及環境毒物防治體系」建議書 (2014年)。

7 Vgl. *Foodwatch e. V.*, Im Bockshorn: Die EHEC-Krise im Frühsommer 2011, 2012, online verfügbar unter [http://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/EHEC/Dokumente/2012-05-04\\_Im\\_Bockshorn\\_Die\\_EHEC-Krise\\_2011\\_foodwatch-Analyse.pdf](http://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/EHEC/Dokumente/2012-05-04_Im_Bockshorn_Die_EHEC-Krise_2011_foodwatch-Analyse.pdf) (last

判，並認為此次大腸桿菌疫情，並無法如官方所言完全歸責於由埃及的葫蘆巴種子栽種所得之豆芽菜，亦無法確證該病源係來自栽種該有機豆芽之農場<sup>8</sup>，意即，關於此次污染來源與傳染路徑之判定，仍然充滿著眾多的不確定性與疑點，若不積極釐清其他可能之感染來源或途徑，而僅著眼於對於豆芽進口或栽種之管制<sup>9</sup>，將無助於防範下一次大腸桿菌疫情之發生，並於報告中強調危機前、後風險評估持續進行的必要性，大力疾呼應強化風險評估預防類似危機再度發生。

上述改革的呼籲，為德國食安危機應變之體系帶來革新的契機，本文即鎖定2011年大腸桿菌污染事件發生後，德國在食品安全危機處理機制所進行之反思與變革，分別就危機之認定、危機之管理程序以及主管機關之組織及權限劃分等面向，說明德國現行危機管理之規範及其運作，期得作為後續與我國食安危機行政管制模式比較之基礎。

## 二、食安危機之認定與管理機制

### (一) 危機之認定

德國採行聯邦制度，為促進聯邦和各邦就危機處理之共同合作，於2013年簽訂聯邦及各邦危機處理協議，作為聯邦及各邦之間

---

visited Sept. 18, 2016).

- 8 研究報告中以此次事件中負責提供專責小組專業科學風險評估之Robert Koch研究所之報告為基礎，認為3,842件感染病例，以及被列為與此次疫情具有高度關聯性的40個地點中，約僅有10%有進行後續追蹤，因此，約僅有350個病例得以溯源至位於德國下克森邦栽種有機豆芽之農場，然而，在採集自該農場之上千份樣本中，並未檢驗出病源。因此，是否能就此斷定此次疫情之來源「單純」來自生該農場生產之有機豆芽，恐怕仍有待更多的科學證據予以釐清。Vgl. *Foodwatch e. V.* (Fn. 7), S. 14 f.
- 9 歐盟執委會於2013年訂定第209/2013號規則，其中即針對豆芽菜之微生物細菌感染之監控，包括檢驗項目、採樣以及檢驗之規定，修正原歐盟第2073/2005號規則，提升其管制強度與範圍。

相互協調與合作之基礎<sup>10</sup>。其中第1條第1句界定危機情況 (**Krisenfall**) 如下：

當得以充分地懷疑，

1. 依據歐盟第178/2002號規則第14條認定為不安全之食品，
2. 依據歐盟第178/2002號規則第15條認定為不安全之飼料，
3. 超過法定容許值 (Grenzwerte)、最高成分或最高含量之食品或飼料，
4. 對健康無害，但不宜食用之食品，特別是會引發反胃者，

越過一個邦之邊界流通或可能流通，且該狀況無法藉由常規程序加以處置，而顯現聯邦與各邦有協調行動之必要時，邦應立即通知受牽連之各邦及聯邦糧食、農業暨消費者保護部。

聯邦消費者保護暨食品安全局針對上述危機情況，進一步訂定聯邦消費者保護暨食品安全局處理食品、飼料、化粧品及其他日用品範圍內之事件與危機手冊 (Leitfaden des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zur Bearbeitung von Ereignissen und Krisen im Bereich Lebensmittel, Futtermittel,

---

<sup>10</sup> 聯邦與各邦危機處理協議之內容包括：前言，危機情況 (第1條)，食品及飼料安全危機委員會 (第2條)，食品及飼料安全危機指揮中心 (第3條)，危機指揮中心業務部門 (第4條)，食品及飼料安全專責小組 (第5條)，費用、生效及退出 (第6條)，書面、修正及分別適用條款 (第7條)。該協議之內容同時準用於因日用品或化粧品所引發之危機情況 (第1條第5句)。Vgl. Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, online verfügbar unter [http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01\\_Lebensmittel/Krisenmanagement/Bund\\_Laender\\_Vereinbarung\\_2013\\_08\\_31.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Krisenmanagement/Bund_Laender_Vereinbarung_2013_08_31.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (last visited Sept. 18, 2016).

Kosmetische Mittel und sonstige Bedarfgegenstände)，簡稱BVL危機處理手冊（BVL-Krisenleitfaden），其中就事件（**Ereignis**）與危機（**Krise**）之概念予以區分：所謂事件，係指在一定時間內，食品及飼料安全領域中所生之不尋常情況（**außergewöhnliche Situationen**），其透過一般程序無法或無法充分迅速地解決。事件無論規模之大小，其皆有可能轉變為危機，但非必然之發展趨勢<sup>11</sup>。針對食品或飼料安全之事件，聯邦糧食暨農業部（BMEL）將組成事件核心小組（**Ereigniskernteam**），以進行事件評估並確認續行程序；而針對「危機」，由於德國相關法令中未就此概念予以明確定義，BVL危機處理手冊於此引用歐盟第178/2002號規則第55條之規定，將危機界定為：由食品或飼料所生，對人類健康存有直接或間接重大風險，而無法透過已採行之預防措施加以保護、排除或降低，或透過同規則第53條及第54條所定即時處置措施亦無法適當地排除問題之情況<sup>12</sup>。但危機的判斷，仍須取決於聯邦糧食暨農業部次長（**Staatssekretär**）是否成立由聯邦及各邦共同組成之「食品及飼料安全危機委員會（**Krisenrat** „Lebensmittel- und Futtermittel-

---

11 歐盟於2002年1月28日制定之「第178/2002號確立食品法制一般性基本原則及要求、建立歐洲食品安全機關及確立食品安全程序之規則（**Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit**）」，簡稱歐盟第178/2002號規則，其中第53條第1項所稱「緊急情況（**Notfälle**）」，係指「源自歐盟或由第三國進口之食品及飼料，對人類、動物健康或環境帶來重大風險」之情況，若受牽連之（各）會員國未能以令人滿意的方式採行相應措施處理該風險時，歐盟食品安全專責機關即得自行或依任一會員國之請求，視情況即刻採行暫時性處置措施。

12 歐盟第178/2002號規則對於危機情況之判斷，要求：必須實際上或是為公眾所認定或知悉，對人類健康存有直接或間接風險者；且該風險必須有顯著的部分是來自於食品或飼料之產銷鏈中；無法事前透過既有之預防性措施加以防免、排除、或使其降至可接受之範圍，或透過即時處置之措施亦無法適當地排除問題；並需同時考量該風險擴展至其他歐盟會員國或是第三國之情況。歐盟第178/2002號規則第55條參照。



sicherheit“)」，簡稱「危機委員會 (Krisenrat)」之決定，意即，一旦危機委員會成立，聯邦消費者保護暨食品安全局即將以危機視之，並採行相應之組織與程序以為因應。

德國食品行政法制中所界定之危機，傳統上似較傾向限於客觀風險 (objektives Risiko) 存在之情況，亦即以有實際危害存在或是有科學證據支持為前提，例如：德國食品、日用品及飼料管理法 (Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch, LFGB，以下簡稱食品及飼料管理法) 針對食安危機情況所採行之暫時禁止或限制食品進口措施，即可見以「須有事實顯示，其對人類或動物之健康帶來風險時」為其要件 (第39條第2項第6款b)；而聯邦糧食暨農業部得訂定命令例外取代特定食品及飼料管理法規定之情況，亦限於人民生活所必須 (食品) 之供應有「重大危害」之情形 (第67條第1項第1句) 等。相較之下，歐盟所界定之危機，則傾向採用主觀風險 (subjektives Risiko) 概念，意即只要是單純可能影響食品鏈中的風險即屬之，因此，即便並不存在對於人體健康之風險，或尚有待科學釐清驗證，但一旦其已被公眾視為風險或危險，或是有極高可能性將被如此看待，即足以當之，而應發動相關之危機管理手段以為因應<sup>13</sup>，因此，許多被媒體以斗大的標題報導為「食品危機」(Lebensmittelkrisen) 之事件，即便其未必將伴隨著對人體健康造成損害之結果，但考量其可能造成消費者極大的恐慌，仍應以危機視之，而啟動相關之處置程序。

食品安全危機之類型眾多，經過2011年大腸桿菌污染事件，德國亦開始積極思索，當危機潛藏高度不確定性，且該不確定性無法於短期間確認時，在危機之處理上，應要如何建構新的因應模式。然而，危機之界定是否需進一步擴張及於主觀風險，要求相關機關

---

<sup>13</sup> 王服清，論「預防原則」之意涵與應用，中正大學法學集刊，37期，頁162-164 (2012年)。BWW (Fn. 6), S. 124 f.

積極回應，強化國家保護人民身體、健康之義務，恐涉及政策規劃與價值取舍等多層次之考量，而未必有絕對一致性之價值選擇，德國近年在危機概念之界定上，多傾向將管制範疇由「以有實際危害存在或是有科學證據支持」之客觀風險，擴張及於「對於人體健康尚不存在具體風險」或「仍待科學釐清驗證」之主觀風險情狀，在當前面臨風險類型漸趨多元，且不確定性日益增加之情況下，選擇採取高度之保護水準，維護消費者之健康與安全<sup>14</sup>。

## （二）危機管理之特殊性

在食品及飼料領域的發展歷程中，不難察覺預先建構一即時的危機應變程序實有其必要性，其將有助於彙整最新科學技術與知識，協調各種應變措施，以求取更為有效的解決方法。所謂危機管理，係指一透過風險評估、風險管理與風險溝通處理危機之體系化方法，其包含任何觀念上及組織上，針對危機之預防、準備及因應所為之嘗試與努力，專業的危機管理得有效控管危機可能致生之損害或招致之風險，維持消費者的信賴，並確保由危機中記取教訓。危機的管理若以危機發生之時點觀之，可概分為三個階段：首先，在危機發生前，應致力於預防危機的發生或降低其發生之機率，並同時作好面對危機之充分準備，包括：事前訂定危機處理流程、確立專責機關及其權限分配，儘早針對風險之來源進行廣泛的研究與瞭解等<sup>15</sup>；其次，在危機發生之當下，如何透過事前已確立之危機處理機關與程序，快速匯聚平時所累積之專業智識，並據其即時採

14 但此種將管制時間提前之作法，因可能將對貿易造成極大之限制與影響，進而引發討論及批評，例如：食安危機發生時，專責機關迫於溯源以及預防危害之壓力下，先發布預警，透過資訊公開之方式，預防風險或危害之擴張，但此舉往往亦將伴隨著經濟或是聲譽之重創，在2011年之大腸桿菌污染事件中，德國於全面性的檢驗報告出爐前，即先行對西班牙進口的黃瓜發布警告，在事後證實其並非感染之來源後，引發極大的批評，西班牙政府亦決定就其所蒙受之鉅額經濟損失，對德國政府提出求償。

15 於此即有強化風險評估階段各個專家與科學家之投注與參與之必要，甚至應將其範圍擴展至與其他國家專家與科學家的共同合作。Vgl. *BWV* (Fn. 6), S. 120.

行相關危機管理措施，對於有疑慮之產品進行預防性之管制，追溯問題來源，同時適時向消費者發布警告，強化風險溝通，妥適因應當下即刻的問題，將損害限於最小<sup>16</sup>；最後，當危機已然受到控制或已排除，則應充分檢討該次危機在各個因應環節中之缺失，並反饋至事前危機預防與準備工作中為修正及調整，並於後續給予相關之補償、賠償。另外，針對危機處理流程中之風險溝通，往往必須被特別強調，因為面臨發展局勢以及影響範圍之高度不確定性，對於資訊之需求亦將隨之大幅提升，因此，如何以提供正確、充分、易懂且方便取得之資訊，消弭人民對於食安危機之恐懼，並建立其對行政機關應變能力之信賴，不可或缺。以下分別針對德國現行法令中，就危機管理共同計畫之擬定與風險溝通形式之確認予以介析。

### 1. 共同計畫之擬定

面對既有之預防措施皆無法適當回應食品及飼料可能對人體健康招致風險之情況，歐盟第178/2002號規則要求歐盟執委會應與歐盟食品安全機關及各會員國密切合作，就此一可能發生之危機情況預先擬定食品及飼料安全領域危機處理之一般計畫（*allgemeiner Plan für das Krisenmanagement*），事先確認危機判別之標準、危機處理之實務程序、透明原則於危機處理中之適用範圍以及應採用之風險溝通策略；另，歐盟第882/2004號規則第13條亦就危機處理予以規範，要求依據歐盟第178/2002號規則第55條所定計畫中，須規範包括：危機管理之參與機關、各機關之權限分配與管轄範圍以及應採行之資訊流通管道及程序，以利危機發生時，得立即發動有效之危機處理以為因應。

---

<sup>16</sup> Vgl. *BWV* (Fn. 6), S. 120.

依循歐盟上述規則之意旨，德國自需訂定內國之危機處理計畫，惟基於聯邦與邦權責之劃分，聯邦本身並未享有訂定危機處理計畫之權限，而須交由各邦自行訂定，上傳至消費者保護與食品安全專業資訊系統（Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, FIS-VL）並定時更新<sup>17</sup>，以確立聯邦與各邦間就危機事件發生時之權責機關及相關程序；然而，考量各邦對於其所建立之危機處理制度選擇了不同之規範形式與深度，為了讓各邦之計畫在執行時能夠相互協調、避免過度歧異，聯邦消費者保護暨食品安全局訂有BVL危機處理手冊，聯邦糧食暨農業部（BMEL）亦制定有食品安全危機處理手冊（Leitfaden zum Krisenmanagement Lebensmittelsicherheit），提供各邦關於危機處理組織與程序建置之參考。另外，2013年8月31日聯邦和各邦間就危機處理之共同合作，簽署聯邦及各邦危機處理協議，亦是德國現行就危機處理，確立聯邦及各邦間之權責組織，並相互協調其職權分配的重要基礎。

## 2. 風險溝通形式之確認

就2011年大腸桿菌疫情所採行危機處理之檢討聲浪中，針對歐盟、德國聯邦及各邦在資訊交流以及職權之協調上，普遍認為仍有極大的改善空間，因此，如何統整各個層級之機關組織所掌握之檢驗結果、風險評估報告、情勢分析報告、追蹤結果等重要資訊，使其在最短時間內全部到位，並以此作為基礎，共同合作進行危機處理，避免各說各話、朝令夕改，造成人民信賴之流失，乃是危機處理改革之一大重心。風險溝通作為風險分析程序中之重要環節，在平時之食品行政管制程序中即屬不可或缺，但考量食安危機發生之

---

<sup>17</sup> 關於德國各邦食品安全主管機關之介紹及其職權。Vgl. Michael Lendele, Krisenmanagement und der Umgang mit Behörden, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Information und Kommunikation von Unternehmen und Behörden, 3. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, Bd. II, 2011, S. 87 (89 ff.).

當下，資訊流通與公開之強度與形式皆有升級的必要，因此，危機處理程序中風險溝通的形式，亦應由事前訂定之危機處理共同計畫予以確認。

所謂的風險溝通，係指在風險分析程序進行中交互式的資訊與意見交流，其內容包括危險及風險、與風險相關之因素以及對於風險的認知，而風險評估結果的闡明，及風險管理決策作成之依據，往往是風險溝通的主要內容。風險溝通之進行並不侷限於風險分析的任何一階段，其在實施風險評估的科學家、作成風險管理決定之行政機關、消費者、食品及飼料業者、專家學者及其他利益團體之間，以不同的形式在不同的組合間交互進行<sup>18</sup>。風險溝通之型態多元，包括人民對於危機的內容、影響及行政機關採行措施的知悉；各個風險評估機關就風險所為評估結果之交流、討論，以避免評估結果之歧異或落差；聯邦與各邦間就彼此所採行之危機處理方式及流程之掌握；歐盟與其會員國、或歐盟各會員國間對於危機之影響及處置方式之通報等，皆涵蓋其中。因此，如何將食品法制中所明揭之透明原則（Transparenzgrundsatz）<sup>19</sup>，落實於風險溝通之過程，誠屬危機處理於理論及實務中皆共同關注之焦點。

---

18 歐盟第178/2002號規則第3條第13款參照。李寧修，歐盟食品法制之基本原則及其實踐：由歐盟第178/2002號規則出發，收於：洪德欽、陳淳文編，*歐盟法之基礎原則與實務發展*（下），頁258（2015年）。

19 歐盟第178/2002號規則第2章第2節就食品法制基本原則中之透明原則，分別於第9條課予歐盟及各國立法者之立法及其附隨行為應進行公眾協商之義務：「在食品法制準備、評估和審查期間，應直接或透過代表委員會以公開且透明化的方式與公眾進行協商。有基於緊急的理由無法進行者，不在此限。」另外，於第10條則有資訊公開之要求：「當得以充分懷疑，食品或飼料對於人體或動物之健康可能帶來風險時，歐盟食品安全機關於未與現行之各國或歐盟規範衝突之範圍內，應依據風險之態樣、嚴重性及規模依循適當的步驟公開文件，向公眾釐清健康風險的形式；同時應儘可能廣泛地告知（涉及的）食品或飼料、食品或飼料之種類、與其可能伴隨的風險及即將或已採行預防、降低或排除該風險之措施。」

### (1) 資訊公開之義務

針對公眾告知之義務，德國聯邦憲法法院雖然曾明確揭示<sup>20</sup>，透過即時公開資訊加以緩解國家與社會間之衝突對立，乃屬聯邦政府之義務，但在現行食品及飼料管理法第40條中，仍是將資訊公開之權限交給各邦行使<sup>21</sup>。依據食品及飼料管理法第49條第1項，聯邦僅於有充分之理由顯示，該事件具有跨邦之影響力時，方得基於危害防禦之考量，訂定情勢範本（Lagebild），以預估可能的聯邦行動需求，並於必要時告知聯邦議會。為了訂定範本，聯邦得要求各邦提供必要之檢驗數據（食品及飼料管理法第49條第2項第1句），但其並未因此被賦予採行任何實質行動之權限。

在面對食品或飼料安全危機之情況，為避免聯邦與各邦資訊在分歧或是不完整的情況下對外公佈，聯邦及各邦共同簽訂聯邦及各邦危機處理協議<sup>22</sup>，將危機事件中風險溝通之職權統一由聯邦層級之食品及飼料安全危機指揮中心（Krisenstab „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“），簡稱危機指揮中心（Krisenstab）負責，包括：針對科學性質疑之溝通<sup>23</sup>、對外說明危機情況之發展、回應國際間所提出之疑問等，而各邦則於此基礎之上再行針對各邦特殊之發展與情況為補充，並於協議中簽署通過危機溝通之基本原則，例如：聯邦應事前知會各邦公開之內容、對外公開之資訊應全國一致，且即時、易懂等。

---

20 BverfGE 105, 252 (279).

21 食品及飼料管理法第39條及第40條規定參照。

22 請參考聯邦及各邦危機處理協議第3條第3項第2句第4款以及附件1：危機溝通之基本原則。

23 此部分係交由專責風險評估之聯邦食品安全暨風險評估所（BfR）負責，提供基於科學作成之風險評估報告，並告知消費者其所面臨之風險以及相應之行動或攝食建議。

而在資訊公開之途徑上，歐盟第178/2002號規則第50條第1項規定，就「因食品或飼料而生，且對人類健康產生直接或間接風險之通報，應建立一快速風險通報系統網絡」，考量歐盟作為一生命共同體，其食品產銷網絡牽一髮動全身，故透過歐盟快速通報系統，建立各會員國間無礙之風險溝通渠道，以求發揮更高的風險管理效能。此一通報系統由歐盟執委會負責管理，與各會員國及歐盟食品安全機關合作，並同為歐盟快速通報系統之法定組成員。聯邦消費者保護暨食品安全局（BVL）作為管理德國食品安全通報系統之專責機關，同時作為歐盟快速通報系統之德國對口聯繫機關，負責彙整各邦監督機關所擁有之資訊及警告，並將該訊息轉遞至歐盟，以期得及早掌控風險，採行相應風險管理措施；同時負責評估由歐盟快速通報系統轉知之相關資訊，依據食品及飼料管理法之規定通報各邦之食品主管機關，並於必要時公開相關資訊予消費者<sup>24</sup>。

資訊公開作為風險溝通之重要形式，德國透過立法，課以專責機關雙重之公開義務：一方面於食品及飼料管理法（LFGB）第40條第1項訂定應主動公開資訊之類型及其要件<sup>25</sup>；另一方面，亦肯

24 李寧修（註4），頁21。

25 食品及飼料管理法第40條第1項規定：「依據歐盟第178/2002號規則之標準，主管機關應公開食品及飼料之名稱及涉及製造、加工及販賣相關食品或飼料之企業及其名稱，若為得更為適當地防止危害，亦可公布其運送業者之名稱。第1句所規定公開資訊之方式，除第1a項外，亦適用於下列資訊之公開，當

1. 有充足的懷疑，認為化粧品或日用品對於人體健康可能產生風險；
2. 有充足的懷疑，認為在本法適用之範圍內有違反
  - a) 保障消費者免於受到健康危害之規定，或
  - b) 保障消費者免於受到欺騙之規定，其將以顯著之程度受到侵害；
3. 在個案中有充足的證據顯示，產品將導致或已造成健康安全之危害，且依據不充足之科學知識或基於其他理由，此不安全性無法在緊急的時間內排除，
4. 其並未危害健康，但不適宜販售，特別是引起反胃之食品以不可忽視之數量將於市場上販售或已在市場上販賣，或是上述食品因其特性僅以少量，但長時間在市場上販賣者，
5. 個案之情況有充分的理由相信，不公開產品名稱及必要情況下，製造或運送該產品之經濟上相關或是販售之人，將對於其他製造或經銷同類或類似產品

認人民得主張「消費資訊公開請求權」，透過消費資訊法（*Verbraucherinformationsgesetz*，簡稱VIG）明定應人民申請，應公開之資訊類型，讓消費者有知情選擇之自由<sup>26</sup>，藉由雙向之資訊公開，強化風險溝通，落實透明原則<sup>27</sup>。

## （2）風險評估歧異之排解

食品行政機關之決策必須有其論據基礎，其中學術研究及鑑定結果即佔有舉足輕重的地位。因此，經常性地針對食品可能帶來之人體健康風險進行客觀、科學之評估，以提供未來決策所需之科學與技術上協助，作為風險管理措施採行之參考，乃屬食品行政機關平時即應積極面對的任務。但針對風險評估結果若產生歧異，究應如何確立未來風險管理之依據與標準？即應透過積極的風險溝通加以排解。

依據歐盟第178/2002號規則，歐盟食品安全機關<sup>28</sup>依職權應儘早關注其所作成之科學鑑定間，或與其他負責相類職務之機構所作成科學鑑定間，是否存有歧異<sup>29</sup>。當發覺有潛在的歧異存在時，應

---

之人造成顯著之不利益。

第二句第3-5點所稱資訊公開之情況，需權衡相關人員之利益以及公眾得因此所獲致利益。」關於行政機關主動公開資訊之論述，vgl. *Gerhard Zellner, Die öffentliche Warnung im Lebensmittelrecht*, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), *Information und Kommunikation von Unternehmen und Behörden*, 3. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, Bd. II, 2011, S. 25 (31 ff.). *Peter Hahn/Klaus Pichhard, Lebensmittelsicherheit: Haftung- Rückruf- Rückverfolgbarkeit*, 2. Aufl., 2008, S. 53 ff.

26 消費資訊法第2條第1項參照，關於德國消費資訊法之介紹，請參考李寧修，消費資訊公開法制之建構：以德國消費資訊法為借鏡，歐美研究，46卷4期，頁517-519（2016年）。

27 有關透明原則之相關論述，請參考林昱梅，論食品安全管理法中之預防原則：以歐盟與臺灣為中心，臺大法學論叢，44卷特刊，頁1133-1137（2015年）。

28 歐盟之食品安全機關為歐盟食品安全局（EFSA），<https://www.efsa.europa.eu/de/aboutefsa> (last visited Sept. 18, 2016).

29 洪德欽，歐盟食品安全局風險評估體系之研究，收於：歐盟與美國生物科技政



與相關機構取得聯繫，確保提供其所有相關之科學資訊，並將可能的科學爭議予以界定（eingrenzen）；若對於科學問題之認定存有本質上的差異（substanzielle Divergenz），見解歧異之雙方負有合作義務，排解此一歧異；或是共同對外發布報告，就爭議之科學問題及其相應之不確定性附具資料明確公開說明<sup>30</sup>。德國聯邦消費者保護暨食品安全局（BVL）應與歐盟食品安全機關間保持極為密切之聯繫與合作，共同致力於避免風險評估之重複與評估結果歧異之排解。

### 三、食品行政管制之組織架構與職權分配

#### （一）聯邦糧食暨農業部

德國之食品安全專責機關在聯邦層級為聯邦糧食暨農業部（BMEL），負責相關政策之統籌制定與法令之草擬及頒布，作為聯邦食品安全之主管機關，所有相關資訊皆會彙整至此提供其作為決策參考，其中包括：各邦之食品飼料監督報告、風險評估機關之評估意見、聯邦議會之記錄、歐盟之討論及聽證與企業代表或是媒體就相關議題所給予的反饋等，其於風險分析之環節中主要負責風險管理之職權。聯邦糧食暨農業部所得採取之風險管理措施相當多元，除得透過公權力，例如訂定食品中含有黴菌之最高含量限制、加強邊境檢查或強制標示食品過敏原等；或是採行非權力行為達成目的，例如：公告檢驗結果、通報有違害健康疑慮之產品等<sup>31</sup>。另外，由於德國的食品法規大約有八至九成來自於歐盟法規之轉化或

---

策，頁69（2011年）。

30 關於科學鑑定歧異之處理，請參考歐盟第178/2002號規則第30條。

31 關於行政機關公告以及通報行為之法律性質之探討，請參考李寧修（註4），頁16-18。張桐銳，行政機關之公開警告與國家賠償責任，收於：李欽賢教授六秩論文集編輯委員會編，現代法學之回顧與展望——李欽賢教授六秩華誕祝壽論文集，頁675（2008年）。David Zechmeister/Oliver Van der Schoot, Rechtsschutz gegen (Schnell-) Warnungen im Lebensmittelrecht, ZLR 5 (2008), S. 583 (586 ff.).

受其影響，因而與位處布魯塞爾之歐盟執委會保持緊密的聯繫與溝通亦為聯邦糧食暨農業部在風險溝通的領域內所擔負之重要的任務。

當食安危機發生，考量其對人民生命、健康之影響程度、事件之規模、危害和風險之形式、風險溝通之強化需求等，聯邦糧食暨農業部得依據聯邦及各邦危機處理協議，針對食安危機之個案，於既有之常設機關組織外，彈性成立相關之任務編組，以求因應食安危機所帶來之危害或風險：

### 1. 危機委員會

當危機狀況發生，聯邦糧食暨農業部得依職權，或是依據邦之請求，成立危機委員會（Krisenrat），作為危機管理之最高協調委員會（oberstes koordinierendes Gremium des Krisenmanagements）。聯邦糧食暨農業部在決議是否成立危機委員會時，應同時將該危機在經濟層面之影響及所涉公共利益納入考量。危機委員會由聯邦及各邦之食品及飼料安全專責機關首長共同組成，由聯邦糧食暨農業部之次長擔任主席，負責召開並主持會議，其中，危機指揮中心之主席亦為當然成員，並應確保各邦於危機委員會中皆有代表參與。一旦該危機所涉領域延伸至其他部門之管轄範圍，例如環境或健康，其邦及聯邦專責機關首長亦應共同參與危機委員會之會議。危機委員會之任務包括確立共同的情勢評估、針對危機處理之基本行動以及政治層面的公眾風險溝通<sup>32</sup>。

### 2. 危機指揮中心

聯邦糧食暨農業部（BMEL）依據危機委員會之決議，成立危機指揮中心（Krisenstab）<sup>33</sup>，其由聯邦及各邦之食品及飼料安全專

<sup>32</sup> 聯邦及各邦危機處理協議第2條參照。

<sup>33</sup> 歐盟層級亦有相似之組織類型，歐盟第178/2002號規則第56條即規定，一旦危

責機關代表，以及聯邦消費者保護及食品安全局（BVL）下設專責小組之代表（通常亦為危機指揮中心辦公室主任）共同組成，危機指揮中心之主席為聯邦糧食暨農業部之代表，負責召開並主持會議，同時知會危機委員會關於危機指揮中心工作之進程。該組織原則上屬部門首長層級（Abteilungsleiter-Ebene），故多由相關局處之首長作為代表參與。一旦危機所涉領域延伸至其他部門之管轄範圍，則相關專責機關亦應派代表共同參與會議。危機指揮中心若認為有必要，亦得邀請其他與事件相關之機關組織代表列席會議，例如：聯邦風險評估所（Bundesinstitut für Risikobewertung，簡稱BfR）、Max Rubner 研究所、Robert Koch研究所、歐盟執委會及其所屬食品及獸醫局以及歐盟食品安全機關等。危機指揮中心之任務在於快速且有效的協調各個與危機相關行政機關之共同合作，提供可能的健康風險諮詢，確保與歐盟、其他國家和公眾間資訊之公開與交流。其作成決議之基礎在於：彙整專責監督機關對於危機發生的所有認知、建立一致性的標準與情境範本、發展出危機處理之共同策略及認可專責監督機關採行之個別措施、依循危機委員會之行動計畫確認公眾溝通之形式<sup>34</sup>。惟依據德國食品及飼料管理法（LFGB）之規定，就食安危機發動相關具體之措施，包括實施檢查、禁止販售或製造、產品（暫時性）之保全措施或移除等，仍屬各邦的權限。

## （二）聯邦消費者保護暨食品安全局

聯邦消費者保護暨食品安全局（BVL）設立於2002年，屬當時

---

機發生，歐盟執委會應即刻通知各會員國及歐盟食品安全機關，並共同成立危機指揮中心，歐盟食品安全機關為當然成員，其主要職權即於危機處理程序中，提供專業的科學與技術鑑定。危機指揮中心負責蒐集並評估全部相關資訊，並找出一得有效並快速防止或排除對人體健康風險或是降低至可接受範圍之可行途徑。其得請求任何人提供必要之專業協助，對於存續之風險及相應採行之措施，皆應向公眾公開。

<sup>34</sup> 聯邦及各邦危機處理協議第3條參照。

聯邦糧食、農業暨消費者保護部（BMELV）之下級機關，依據聯邦消費者保護暨食品安全局組織法第1條，於聯邦糧食暨農業部之執掌下，設立聯邦消費者保護暨食品安全局，其為具有單獨法定地位之聯邦上級機關（*selbstständige Bundesoberbehörde*）<sup>35</sup>，致力於消費者之健康保護、風險溝通之透明化以及妥適地管理風險，以預防其衍生危機，同時促進德國各邦之間、邦與聯邦之間以及德國與歐盟間的共同合作，並支援聯邦及各邦食品安全職務之執行。

其同時負責德國食品安全通報系統之管理，並作為歐盟快速通報系統之德國對口聯繫機關，彙整各邦監督機關所擁有之資訊，並將該訊息轉遞至歐盟。另外，聯邦消費者保護暨食品安全局同時作為食品安全之審核及管理機關，其下設有一個歐盟層級之實驗室、8個德國國內國之實驗室，例如：農藥與動物用藥之檢驗與許可，以及基因改良作物及新式食品的審核等相關業務，均由實驗室之專業人員，依循風險評估機關所設定之分析程序進行審核並將情況回報。

針對危機事件之處置，得經危機委員會決議，亦得於聯邦消費者保護暨食品安全局下成立相關臨時任務編組，作為危機指揮中心之幕僚單位，包括：食品及飼料安全專責小組（*Taskforce „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“*），簡稱專責小組（*Taskforce*），負責支援危機指揮中心；危機指揮中心辦公室（*Geschäftsstelle des Krisenstabs*），擔任危機指揮中心之業務協調與聯繫工作；並視情況設立情勢中心（*Lagezentrum*），確保風險溝通之暢通。

---

<sup>35</sup> 聯邦消費者保護暨食品安全局組織法第1條參照。關於組織之性質，vgl. *Bernhard J. Simon*, *Kooperative Risikoverwaltung im neuen Lebensmittelrecht*, 2007, S. 121 f.; *Franz-Joseph Peine*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 9. Aufl., 2008, S. 16; *Hartmut Maurer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18. Aufl., 2011, S. 532 ff.

### 1. 專責小組

在面對較為複雜且涉及多邦之危機情況時，危機委員會得決議於聯邦消費者保護暨食品安全局下設專責小組，並於決議中確認專責小組之組成及任務，專責小組支援危機指揮中心之工作，並提供危機委員會決策所需之參考依據<sup>36</sup>。

專責小組由聯邦及各邦之專家共同組成，由危機委員會決議參與專責小組之成員，並負責任命包括危機指揮中心辦公室主任在內之專責小組成員，其通常包括來自聯邦消費者保護暨食品安全局、聯邦食品安全暨風險評估所以及各邦食品專責機關之專家，並於必要時，加入聯邦及各邦其他機關之代表，例如負責疾病監控與預防之Robert Koch研究所的專業代表<sup>37</sup>。專責小組負責執行危機委員會所列出之各個任務，匯集所能獲得之專業智識，建議為追查突發事件而應採行之措施，排除致生危機之來源並追溯其原因，負責危機管理之專業協調，且於過程中隨時通報危機指揮中心，力求於最短時間內追溯並釐清其受污染之食品及污染源，防止危機影響範圍之擴張。專責小組之任務亦包含提供各邦關於監管措施執行之諮詢<sup>38</sup>。

專責小組得依據其工作內容再細分為個別之工作小組，例如：分析產品流向、處理與食品流行病學有重要相關之因素以及評估特

---

<sup>36</sup> BVL, Krisenleitfaden: Leitfaden des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zur Bearbeitung von Ereignissen und Krisen im Bereich Lebensmittel, Futtermittel, Kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände, 2015, S. 11, online verfügbar unter [https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/07\\_Bundesamt/krisenleitfaden2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/07_Bundesamt/krisenleitfaden2015.pdf?__blob=publicationFile&v=9).

<sup>37</sup> 2012年由聯邦行政之經濟事務監察官所提出之建議書中，即提出聯邦與各邦應透過簽訂協議之方式，將專責小組之設立制度化，使其得隨時就食品危機作出因應；並在成員組成上保留跨部會之彈性，使相關機關之專家亦得參與。Vgl. *BWV* (Fn. 6), S. 119.

<sup>38</sup> 聯邦及各邦危機處理協議第5條參照。

殊的調查結果，專責小組的工作將由聯邦消費者保護暨食品安全局中各個與危機處理相關之單位全力支持，特別是資訊中心。專責小組於危機事件過後，應撰寫結案報告（Abschlussbericht）<sup>39</sup>，並對外公開。專責小組目前曾因應2011年之大腸桿菌（EHEC）疫情以及2012年爆發之諾羅病毒腸胃炎而成立。以大腸桿菌疫情為例，聯邦消費者保護暨食品安全局於同年6月初就此成立專責小組，結合聯邦食品安全暨風險評估所、Robert Koch研究所之專家代表，以及巴伐利亞、漢堡、黑森、下薩克森及梅克倫堡-前波莫瑞各邦之代表共同組成，致力於尋得該傳染病之病源，並在歐盟執委會及歐盟食品安全局（European Food Safety Authority，簡稱EFSA）之協力下，由聯邦消費者保護暨食品安全局協調各成員之權限分配。

## 2. 危機指揮中心辦公室

聯邦消費者保護暨食品安全局下設危機指揮中心辦公室，負責協調危機指揮中心與專責小組，且作為危機指揮中心與其他聯邦機關之對口機關。辦公室主任通常即由專責小組之主席擔任，並同時作為危機指揮中心之組成員<sup>40</sup>。

## 3. 情勢中心

聯邦消費者保護暨食品安全局得依其職權決定局勢中心（Lagezentrum）之成立，其主要任務在於彙整包括來自聯邦及地方各個專責機關、歐盟執委會、其他歐盟會員國以及業者和消費者保護團體所通報之所有資料、消息，同時包括所有研究採集之樣本及研究結果，並將其整理後通報與各危機處理機關，確保資訊充分之

---

<sup>39</sup> 2011年大腸桿菌（EHEC）疫情之結案報告，[http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01\\_Lebensmittel/Krisenmanagement/Task\\_Force\\_EHEC\\_Ergebnisbericht\\_23\\_09\\_2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Krisenmanagement/Task_Force_EHEC_Ergebnisbericht_23_09_2011.pdf?__blob=publicationFile&v=2)；以及2012年諾羅病毒腸胃炎之結案報告，[http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01\\_Lebensmittel/Krisenmanagement/Task\\_Force\\_Gastroenteritis\\_Bericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Krisenmanagement/Task_Force_Gastroenteritis_Bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4)。

<sup>40</sup> 聯邦及各邦危機處理協議第4條參照。

交流與溝通。

專責小組在各邦同意之前提下，得至當地行政機關索取相關資訊，其所獲得之資訊亦會於此進行彙整作業，聯邦消費者保護暨食品安全局作為歐盟快速通報系統之對口機關，亦會將相關結果隨時通報歐盟。情勢中心之成立不以發生危機為限，亦可為因應事件而成立，截至目前曾分別因2011年之戴奧辛污染及大腸桿菌疫情、2012年之諾羅病毒腸胃炎之爆發以及2013年之標示不實之馬肉事件而成立。

### （三）聯邦風險評估所

基於風險管理與風險評估權責應明確區分之原則，2002年底設立之聯邦風險評估所（BfR），其職權主要為風險評估與風險溝通，負責對於食品可能帶來之風險進行科學分析與評估，聯邦風險評估所組織法（Gesetz über die Einrichtung eines Bundesinstitutes für Risikobewertung，簡稱BfRG）第1條即將其定位為直屬聯邦具有法律上權利能力之公法機構（bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts）<sup>41</sup>，其於執行科學評估與研究之職權時，具有獨立性，不受聯邦農業暨糧食部之指揮，藉此確保其與風險管理之職權有所區隔，而享有更多得據其專業，自主決策之空間<sup>42</sup>。聯邦食品安全暨風險評估所所完成之評估意見，除得供風險管理機關決策之用，亦得作為專業鑑定報告提供法院判決參考。聯邦食品安全暨風險評估所為歐盟食品安全局（EFSA）之姐妹機關，並與世界衛生組織（WHO）有著緊密的聯繫及合作，其評估之意見同時於德國和歐盟公開，透過風險溝通，一方面作為科學家接續研究討論之基礎或材料；另一方面則供新聞媒體、民間消費者保護團體及

41 德國基本法第86條、第87條第3項；聯邦風險評估所組織法（BfRG）第1條。關於組織之性質，vgl. *Simon* (Fn. 35), S. 111 f.; *Maurer* (Fn. 35), S. 534 ff.

42 聯邦風險評估所組織法（BfRG）第2條第3項及第8條第1項參照。

一般社會大眾參考利用。

聯邦暨風險評估所作為在德國負責風險評估之機關，除再依據不同專業領域，分設有相關之附隨研究機構，例如：Max Rubner 研究所（MRI）負責糧食及食品領域；Julius Kühn 研究所（JKI）負責人工作物研究；Friedrich Loeffler 研究所（FLI）負責動物健康領域；Johann Heinrich von Thünen 研究所（vTI）則是致力於農地空間、森林及漁業之研究外，亦與聯邦研究機構、各大學及為數眾多之國家認證實驗室（nationale Referenzlaboratorien）共同合作，發展一致性的評估標準，並提供各機關諮詢，藉由各相關領域風險評估成果之持續累積，作為維護人民生命及健康的強大後盾。

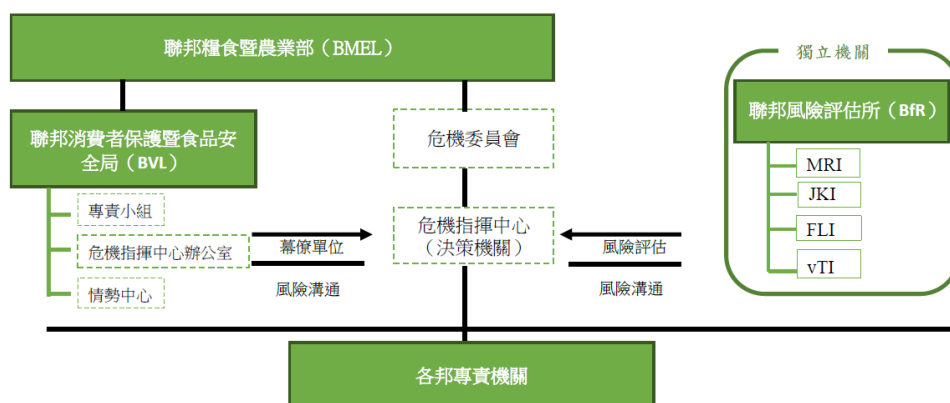


圖1 德國食安危機之行政管制架構<sup>43</sup>

資料來源：本文製圖。

<sup>43</sup> 圖中框格以實線標示者，係屬常設性組織；以虛線標示者，則為因應食安危機所成立之臨時任務編組。



## 參、我國現行食安危機處理之規範及其管制架構

### 一、食安危機之處理機制

#### (一) 食安危機之界定與分級管理

觀諸我國現行食品相關法制，與食安危機相類似的概念包括：食品安全衛生管理法第4條第5項授權中央主管機關得採行相關應變措施之「重大或突發性食品衛生安全事件」<sup>44</sup>，以及第19條之「突發事件」<sup>45</sup>；而依據食品安全衛生管理法第2條之1第3項訂定之行政院食品安全會報設置要點，其中第7點亦得見「食品安全危機事件」應變機制之規範；另外，在衛生福利部（簡稱衛福部）訂定之緊急應變手冊中，亦就「緊急事件」訂有處置之流程。然而，「重大或突發性食品衛生安全事件」、「突發事件」、「食品安全危機事件」或「緊急事件」等用語，是否係因考量風險或危害程度高低不同，而在實務操作上採行不同之措施加以因應？抑或僅是文字之出入，實質內涵並未有異？在上述規範中似乎並未有明確說明。

我國現行法制中雖欠缺對「食安危機」具體的定義或描述，但若進一步觀察我國食安危機處理規範之發展脈絡，或可梳理出一大致之趨勢：104年度行政院食品安全會報（簡稱行政院食安會報）所召開的第1次會議中，衛福部依據行政食安會報設置要點第7點提出「中央食品安全危機事件應變指揮中心」原則及架構草案，提出

44 食品安全衛生管理法第4條第5項：「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。」然而，針對「重大或突發性食品衛生安全事件」之界定，以及發生後之處置標準流程，包括職權分配、處理原則與程序等，該法並未有進一步之明文規範。

45 食品安全衛生管理法第19條：「第15條第2項及前2條規定之標準未訂定前，中央主管機關為突發事件緊急應變之需，於無法取得充分之實驗資料時，得訂定其暫行標準。」

食安危機動員之應變建議，其中將食安事件區分為四種層級：例行業務（Business as Usual）、一般事件（Incident）、緊急事件（Emergency）與重大危機事件（Crisis）<sup>46</sup>，而「研判事件影響程度」時，行政院食安會報中建議規劃由兩個層面著手：首先，「針對可預測或經常性發生的食品事件，需先擬定相關應變機制，由適當層級人員判斷並啟動應變機制，當事件發生時立即套用」；而「對特殊重大、非經常性發生、未知物或需提升應變層級的食品事件，則請比照八仙塵爆事件處理模式，於事件發生後，立即邀集國內學者專家成立專案小組研商應變作為」<sup>47</sup>。而於衛福部所訂定之「中央食品事件分級通報及開設作業標準」中，即就特殊重大之認定與應變中心之啟動時機，要求應綜合考量健康受損人數、傷害之嚴重性、事件動員規模、污染食品分布情形與數量、污染源屬已知或未知、國內外經貿影響程度，以及新聞輿情之效應等，以為研判；若遇有特殊重大事件，屬衛福部依其專業無法判定時，則將邀集相關專家學者進行研議及協助<sup>48</sup>。惟一旦經主管機關認定為嚴重且無法掌控之食安事件，不論是意外或人為，只要造成公眾危害，而有採行緊急措施之需求者，均會劃歸為緊急事件或重大危機事件，行政院或衛福部於此應即啟動食安危機事件緊急應變機制，進行跨機關之協調與合作；相較之下，若主管機關認定為個案或能掌控之食品安全事件，而其所造成之危害範圍有限時，則屬一般事務

46 衛福部於2015年3月25日行政院食品安全會報中提案研擬「中央食品安全危機事件應變指揮中心」原則及架構（草案），而依據行政院食品安全會報104年度第4次會議紀錄（2015年12月23日）：「……緊急事件應變程序已逐步建立，也已套用食品事件進行演練，後續請衛生福利部邀集跨部會及地方政府應變演練以檢視相關程序並持續修正，使應變機制完整建立。」似已完成食品事件處理標準作業文件之訂定。惟上述文件皆經衛福部認定屬「……內部資料，主要提供屬內同仁作為依循參考，故無法提供外界研究」，故本文僅以行政院食安會報歷次會議對外公布之資料，以及食藥署所公布之食品藥物管理署年報為主要之研究素材。

47 行政院食品安全會報104年度第4次會議紀錄（2015年12月23日），頁4參照。

48 行政院食品安全會報歷次決議事項列管追蹤辦理情形表（105年度第1次會議，2016年3月23日），頁1-2。

或例行業務之類型，即無啟動緊急應變機制之必要。

由上述可知，我國現行食安危機之處理機制，係由主管機關負責認定事實，綜合考量該事件已致生之危害、可能伴隨而來的風險以及經濟、社會、國際等各個層面，將各類食品事件分級，以決定是否啟動、以及啟動何種層級的緊急應變機制，並依據事件等級區分相應之專責機關，而目前被例示為重大危機事件，而適用食品事件一級開設緊急應變程序者，包括塑化劑事件、順丁烯二酸酐化製澱粉事件、混油事件及劣質油品事件等。

## （二）風險溝通之型態

風險溝通作為風險分析程序中之重要環節，其係「經由風險分析程序針對風險、風險相關因子、與風險感知在執行風險評估者、執行風險管理者、消費者、產業界、學術界，與其他利害關係人間流通與交換資訊與意見，並解釋風險評估結果與風險管理決策基礎之程序」<sup>49</sup>，當危機發生時，消費者往往渴求獲知詳細與精準之資訊，以作為消費決策之基礎，因此，如何妥適地讓消費者知悉並掌握事件之發展，係危機處理過程中不可忽視的環節。衛生福利部食品藥物管理署（簡稱食藥署）綜合法令規定、風險評估結果、產品潛在風險、社會影響等面向之考量，將食品事件分為4級：「短期食用，立即危害」（第1級）、「不符合食品衛生法規標準，但無立即危害」（第2級）、「攙偽假冒或標示誇大」（第3級）及「標示不實或不完整」（第4級），依據不同級別，採行相應之風險管理措施<sup>50</sup>及風險溝通策略，即時發布明確資訊予公眾，例如針對第1級之食品事

49 請參考行政院衛生署食品藥物管理局（今衛福部食品藥物管理署）所訂定之食品安全風險分析工作原則參、六。

50 其處理流程係依據食藥署區管中心所訂定之食品管理事件處理程序、食品管理事件風險分級第1級稽查處理流程、食品管理事件風險分級第2級稽查處理流程、食品管理事件風險分級第3級稽查處理流程及食品管理事件風險分級第4級稽查處理流程處理。

件，要求負責廠商應立即主動公告、追查並聯繫消費者回收；其他則是要求負責廠商應於限期內主動公告及回收。

惟上述風險溝通之層面，皆著重於敦促業者向消費者公布資訊之層面。在食安事件發生時，讓業者有先行自主發布資訊之機會，應是基於行政行為需合乎比例原則之考量，惟其並不得作為行政機關推諉行使其風險溝通職責的理由，一旦業者怠於公告或公告資訊不完整，或是情況緊急，主管機關仍應責無旁貸地揭露相關資訊，此觀諸食品安全衛生管理法第4條第5項以及消費者保護法第37條之規定自明<sup>51</sup>。尤其面對食安危機的發生，行政機關往往被寄予能夠採行即時、有效風險管理措施之高度期待，如何在食安危機之處理流程中，藉由人民易於接近之平台或管道，提供人民易理解之資訊，贏取人民對於國家危機應變能力之信賴，亦不容忽視<sup>52</sup>。

## 二、管制架構

我國食品行政之管制架構，除了食品安全衛生管理法第2條所定中央與地方主管機關以外<sup>53</sup>，亦持續以任務編組形式，建立連結食品鏈上各相關主管機關之管道：2001年由當時之衛生署、農委會與環保署共同組成環境保護與食品安全協調會報<sup>54</sup>；2009年為提

51 食品安全衛生管理法第4條第5項對於中央主管機關因應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之管理措施；消費者保護法第37條則就商品或服務之提供，對消費者已發生重大損害或有發生重大損害之虞，而情況危急時，直轄市或縣（市）政府應即在大眾傳播媒體公告企業經營者之名稱、地址、商品、服務、或為其他必要之處置。

52 2012年行政院針對進口牛肉及禽流感疫情組成食安危機處理小組時，亦曾強調即時、明確之資訊提供，包括對公眾公布相關機關採行之作為及查驗結果，藉由資訊公開換取消費者之信心。針對進口牛肉之相關議題，食藥署即曾於其網站中架設進口牛肉專區供民眾查閱。衛生福利部食品藥物管理署網站，<http://www.fda.gov.tw/TC/index.aspx>（最後瀏覽日：2016年9月18日）。

53 食品安全衛生管理法第2條：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

54 環境保護與食品安全協調會報下設食品安全評估工作小組、環境監測及毒化物

供行政院關於食品安全政策、制度與其他重要之諮詢，核定設立之行政院食品安全會報<sup>55</sup>；2011年6月因應塑化劑污染事件，行政院核定成立食品藥品安全專案會報<sup>56</sup>；2013年8月，整併行政院食品藥品安全專案會報與行政院食品安全會報，修正名稱為行政院食品藥品安全會報<sup>57</sup>。惟上述任務編組之組織，多著重於各部會職權的橫向聯繫，而並非以處理特定食安危機為目的，惟其中於2011年6月成立之行政院食品藥品安全專案會報中，曾輔以**食品安全危機處理小組**共同運作，針對2012年3月肉品驗出非法乙型瘦體素及禽流感疫情，由行政院副院長召集當時之衛生署、農委會、法務部、內政部、國科會、經濟部、財政部、環保署、新聞局、研考會等相關部會召開會議，研擬各項查驗標準之建立與執行，其與常態性之組織編制不同之處在於「……重視行動與效率，將採取機動性、密集性的跨部會開會方式，嚴格檢討目前所有相關食品安全的法規與做

---

管理工作小組及農、畜、水產品安全管理工作小組，另制定衛生署農委會環保署環境保護與食品安全通報及應變處理流程，供部會通報及聯繫參考。其初期每年召開2次會議，如遇有緊急事件，則不定期召開會議緊急協商，2006年7月起，開會時間改為每3個月一次。另衛生署、環保署及農委會為加強食品衛生之源頭管理，自2005年8月起，每月再定期召開三機關副首長聯繫會議，以共同提升跨部會協調工作之效率。環境保護與食品安全協調會報亦同時推動地方衛生、環保及農政機關共同成立環境保護與食品安全通報及應變機制，並定期開會協調事務。徐良維，食品安全行政之改革芻議——日本法制之借鏡，國會月刊，42卷5期，頁52-53（2014年）。監察院，我國食品安全衛生把關總體檢專案調查研究報告，頁29-30（2011年）。

- 55 行政院核定設立行政院食品安全會報，委員除相關部會首長外，也包括專家、學者、民間機構及消費者團體代表等。由行政院副院長擔任召集人，每6個月召開一次會議，必要時得召開臨時會議。
- 56 行政院藥品食品安全專案會報由院長擔任召集人，副院長擔任副召集人，會報成員包括行政院政務委員、秘書長及各有關部會首長一共12人。並為促進各機關職權之整合提升工作效率，於其下設立負責跨部會協調的食品安全推動工作小組，並於2014年9月1日開始運作，其亦為現今行政院食品安全辦公室之前身。
- 57 行政院食品藥品安全會報係在檢討行政院任務編組運作情形後所設立，由副院長擔任召集人，委員包括相關部會首長、專家學者、相關民間機構與消費者團體代表，由衛生福利部部長兼任會報執行秘書，幕僚作業由衛生福利部負責，每6個月召開會議一次，必要時得召開臨時會議。

法，並責成各部會採取積極措施，從源頭到市場進行整體性與全面性規範」<sup>58</sup>，此種透過任務編組之形式，結合各部會之資源，並將決策層級提升，確實符合因應食安危機組織之建構模式。食安危機處理小組當時雖係為因應特定食安危機而設立，但其後續之運作似乎並未謹守其初衷：例如其於第3次會議中認定：「政府自加強市售肉品查驗迄今，成效良好，未來政府仍會嚴格執行各項查驗。在禽流感疫情方面，政府已啟動全國性訪視調查，……，禽流感疫情無蔓延趨勢」<sup>59</sup>，事件既已獲得控制，相關監督工作應即回復一般食品行政管制體系，由相關主管機關接續進行例行性查驗與監測工作，然其卻於第4次會議再提出：「經濟部、衛生署與農委會加強修改相關法規，從源頭、中游至下游作業流程強化管理」之建議<sup>60</sup>，並強調將增加動物飼料非法添加工業及硫酸銅案的產品流向，以及工廠再利用之相關管理機制，似乎有將手從「危機處理」之本職，伸入干預相關主管機關權限之隱憂<sup>61</sup>，應為後續規劃食安危機應變組織及職權時所借鑑。

食品安全衛生管理法於2014年12月增定第2條之1，基於加強全國食品安全事務之協調、監督、推動及查緝之目的，除原先之中央與地方主管機關外，增加了作為中央一級之行政院食安會報，職司跨部會協調食安風險評估及管理措施，而形成我國現行食安行政管制體系之完整樣貌。

---

58 新聞局，陳院長指示副院長江宜樺成立「食品安全危機處理小組」，「務必在最短時間內，重建國人對食品安全的信心」，苦勞網，2012年3月15日，<http://www.cooloud.org.tw/node/67250>（最後瀏覽日：2016年9月18日）。

59 經建會綜合計畫處，重要財經政策紀實，台灣經濟論衡，10卷4期，頁4（2012年）。

60 臺北記者，食品安全危機處理第四次會議，將全面管理上中下游，今日新聞，2012年3月29日，<http://www.nownews.com/n/2012/03/29/403917>（最後瀏覽日：2016年9月18日）。

61 但因食安危機處理小組於2012年3月28日召開第4次會議後，並未得見有進一步之作為，應得合理推測，因行政院認定食安危機已趨緩，故危機處理小組已完成其階段性任務，因而無繼續開會之必要。

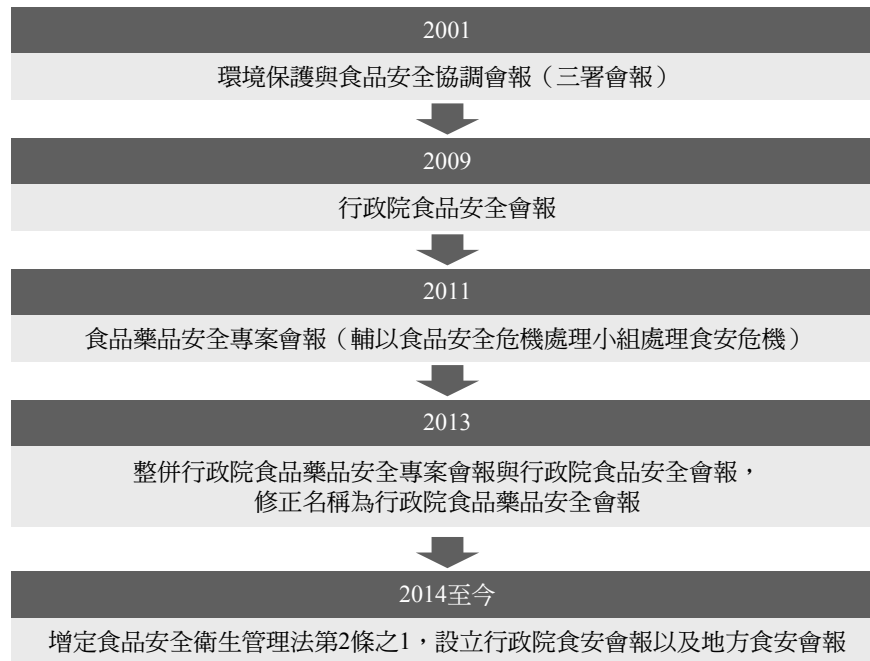


圖2 我國食品行政管制架構中任務編組組織之演進

資料來源：本文製圖。

### (一) 行政院食安會報

基於食品安全衛生管理法之授權，行政院就食安會報之組成、任務、議事程序及其他應遵行事項，另定行政院食品安全會報設置要點，以任務編組之方式，由院長擔任召集人，副院長擔任副召集人，委員包括相關部會首長、專家學者、相關民間機構與消費者團體代表；可視議題需要，邀請相關機關代表、其他專家學者與民間機構及團體代表列席，並得成立專案小組。幕僚事務則交由衛福部負責，至少每3個月召開1次會議，必要時得召開臨時會議。

行政院食安會報在2015年3月所召開之首次會議中，衛福部即

依據行政院食品安全會報設置要點第7點規定：「本會報得視需要，依召集人指示成立專案小組，針對特定議題研究、規劃；除地方政府及衛生福利部依食品安全事件所需啟動應變機制外，必要時，得提具動員應變建議，報請本院同意，成立中央食品安全危機事件應變指揮中心，並指派指揮官。」提案研擬「中央食品安全危機事件應變指揮中心」原則及架構，參考災害應變<sup>62</sup>、防疫應變機制，規劃各級食安應變指揮中心分級開設標準、解散標準、核心任務、標準作業程序及各權責機關分工事項。依據食安危機之分級，劃分為三個應變層級：首先，為行政院食安會報下設中央食品安全危機事件應變指揮中心之一級開設；其次，則是由衛福部成立食品安全危機事件應變中心之二級開設；最後，係由食藥署食品安全危機事件應變小組與地方主管機關共同合作之例行處理機制。其中中央一級開設部分，由行政院院長負責指派中央食品安全危機事件應變指揮中心之指揮官，並由衛福部擔任幕僚機關，下分為4組：

1. 通報及風險評估組：負責風險評估與監控通報。
2. 參謀及調查稽查組：負責產品檢驗、流向追查、下架回收及司法偵辦業務。
3. 行政及支援作業組：專責通關協助、產業協助、消費權益諮詢、並設立聯繫窗口。
4. 資訊及新聞發布組：負責風險溝通，例如：發布新聞及網路資訊。

各組之權責由行政院下各部會分別擔負，包括外交部、環保署、經濟部、農委會、衛福部、法務部、財政部內政部、陸委會、教育部等，並視事件發展再增列其他機關。

上述將食安危機之應變，交由行政院食安會報配合中央食品安

---

<sup>62</sup> 關於我國災害應變之體系架構及相應之批評，請參考周佳宥，台灣災害防救法之過去、現在與未來，法令月刊，62卷10期，頁107-113（2011年）。



全危機事件應變指揮中心共同運作之制度設計，應是考量我國現行食品鏈上各個機關之權責分散，為強化其合作，故採行任務編組之形式，綜攬環保署、經濟部、農委會、衛福部、法務部、財政部、內政部、陸委會、警政署等各部會首長，透過跨部會之協調，一方面為食安危機應變之主軸定調，避免各行其是；另一方面，亦是針對主管機關可能無法憑一己之力處理之情形，透過各部會資源之整併，共同面對突發之重大事件。然而，於行政院食安會報下再設中央食品安全危機事件應變指揮中心，除組成員重複性高，任務性質亦與其既有之「加強全國食品安全事務之協調、監督、推動及查緝」職權多所重疊，是否有增設之必要？是否因此在食安危機處理流程上多一道關卡，反而可能造成更為不利之結果？另外，食安危機的處理除了效率，仍然必須高度倚重專業，任務編組或許是因應當下突發狀況之必要安排，但亦不應忽略在此編組中對於專業職權之尊重，因此，以中央食品安全危機事件應變指揮中心為首，而衛福部僅作為其成員以及幕僚機關之危機處理組織架構，是否有周延考量食品行政主管機關——包括中央以及地方——之專業執掌，恐亦不無疑慮。

## （二）衛福部

衛福部依據食品安全衛生管理法第4條第5項之規定，就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產品採行相關之風險管理措施，例如：限制或停止製造、下架或封存等；同法第19條亦賦予中央主管機關為突發事件緊急應變之需，在未有標準可供依循，且無法取得充分實驗資料時，得自行訂定暫行標準。衛福部作為食品安全衛生管理法之中央主管機關，亦屬食品事件二級開設之專責機關，設立食安危機事件應變中心，由衛福部部長擔任總指揮，食藥署則作為幕僚機關，並視實際情形就各相關機關進行應變任務分組，以為因應。

食藥署為因應食品及藥物安全緊急事件之處理，落實緊急事件之通報及相關應變作業，制定緊急應變手冊，依事件影響層面與動員規模等將事件分級及處理，並明列各級緊急事件危機處理之啟動機制，其中增定「第一級緊急應變檢查表」，將事件區分為初期、中期與後期，列明各時期之工作項目與權責單位，作為緊急事件應變之依據，且將通報方式由分層通報改為直接通報，以提升輿情事件處理效能與通報效率<sup>63</sup>。

針對緊急事件之分級與其相應之處置，首先得依據重大輿情與事件處理通報作業要點進行研判，或是由相關內部單位接獲緊急事件訊息，經業務專責單位研判緊急事件之影響程度，區分為署層級、跨組層級及組層級三個級別，並依其等級分別採行下列處置：業務權責單位於獲知緊急突發事件訊息後，應即啟動相應之單位內危機處理機制，包括交由各權責單位自行處理（組層級）；或由權責業務單位提出或經風險評估監控小組評估，陳報署長或副署長核定後召開工作協調會議（跨組層級）；抑或陳報食藥署署長核定成立緊急應變小組，召開緊急應變小組會議，擬定專責與協助人員名單及任務分配，啟動緊急應變運作機制（署層級）<sup>64</sup>。一旦事件趨緩，應即降低事件等級或解除緊急應變小組，回歸一般性之食品安全問題處理流程。

另外，值得一提者為行政院環保署為統合資源，就重大環境事件迅速應變及處理，訂定行政院環保署因應重大環境事件內部分工應變及處理機制，其中所規劃之衛生署農委會環保署環境保護與食品安全通報及應變處理流程，透過建置溝通協調平台，建立分工應

---

63 衛生福利部食品藥物管理署，2014食品藥物管理署年報，<http://www.fda.gov.tw/upload/ebook/AnnuaReport/2014/C/files/assets/basic-html/page-1.html>，頁64（2014年）。

64 2013年因應「順丁烯二酸酐化製澱粉事件」及「油品混充及違法添加銅業綠素事件」，食藥署皆曾啟動相關緊急應變機制。

變處理之聯繫窗口，督導及協助地方政府執行應變相關作為，並對跨縣市之環境事件，視需要協調處理，以降低環境及輿論風險，值得作為食安危機處理之參酌。考量我國現行針對食品安全從農場到餐桌的各個環節，分別交由不同主管機關把關，食品安全之維護確實會涉及到上述三個機關各自之職權<sup>65</sup>，亦導致任一階段出現污染，皆會產生牽一髮動全身之骨牌效應，為對於食品鏈有完整之掌握，自有建立聯絡窗口彙整通報，並視具體情況採行共同緊急應變措施之必要。惟上述通報及應變處理流程之制定目的，係由環保署針對重大環境事件而訂定，自不適用於直接援用至食安危機之處置，例如在發動要件之設定上，不難發現由衛生署通報之情況，僅限於其在權限範圍內實施市售食品抽驗，而檢驗結果偏高時，方有通報聯合窗口以及參與由部會副首長召開之協商緊急應變措施會議，並統一發布新聞對外說明之義務，欠缺對其他食安危機可能生成途徑之關注。因此，衛福部於此通報及應變處理流程中，應仍是以提供環保署處理重大環境事件所需協助為主。

### （三）食藥署與地方主管機關

依據衛福部所研擬之「中央食品安全危機事件應變指揮中心」原則及架構，針對列屬為「一般事件」或「例行業務」之食品事件，亦即「當主管機關認定為個案或能掌控之食品安全事件，而其所造成之危害之範圍有限」時，得由食藥署與地方主管機關共同處理，於食藥署設立食品安全危機事件應變小組，配合直轄市、縣

65 我國食品安全之管理，在未上市前乃由行政院農委會負責，其自食品鏈之最上層，亦即從「農場」開始展開管理與監控，其範圍涵蓋：畜牧之污染防治；飼料與飼料添加物製造、查驗及登記；農藥、堆肥使用；畜禽屠宰衛生檢查及動植物防疫、檢疫與畜禽屠宰管理等，分別依其屬性交由旗下所屬機關執行相關農產品之管理措施。食品上市後則交由行政院衛福部食藥署負責，其執掌範圍包括以科學證據為基礎之風險評估，並以科學實證支援業務管理，強化食品衛生安全，亦將透過與地方政府的合作，加強食品行政管理以及查驗、檢驗、稽查等業務。環保署則負責環境監控，包括土壤、水及空氣；廢棄物回收及管理；毒物管制，如：毒性化學物質管制、環境衛生及用藥等。

(市)政府之食品安全危機事件應變小組以及食安會報，以為因應。

依據食品安全衛生管理法第2條之1第2項之規定：「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。」地方食安會報與行政院食安會報相同之處，在於地方主管機關所設食安會報亦強調跨局處協調之功能，但因其並未享有風險評估之職權，故地方主管機關於食安危機之應變過程中，仍需高度仰賴中央層級風險評估機關之協助。

#### 肆、食安危機處理之革新與展望：德國制度之借鏡

食安危機之處置，係就事件發生時所面臨的風險不確定性，透過組織與程序之架構，進行制度性的調控，若以時間序列觀之，危機尚未發生前，行政機關一方面應預防危機之發生，另一方面則應作好面對食安危機之充分事前準備，包括確保風險分析體系之建立與良善運作、擬定危機處理程序、確認專責機關及其權責劃分等；一旦危機成真，應據事前所建立之危機處理機制，由相關專責機關依循應變程序，在最短的時間內，力求將危害降到最低，或是將風險予以適當的控制；最後，隨著事件趨緩或落幕，應就該食安危機之個案處置情況，進行全面性的檢討，並反饋至事前計畫之修正與調整，形成良性的循環，並應作成檢討報告對外公開<sup>66</sup>。

由於我國現行就食安危機所規劃之應變體系，尚未有實務操作之經歷，是否完備，現階段恐怕只能紙上談兵，故於此僅以德國制

---

<sup>66</sup> 關於緊急應變機制之事前、事中與事後程序建置之建議，請參考中央研究院(註6)，頁36-39。

度之發展與變革為借鏡，希望透過他山之石，預先設想既有食安危機處理機制之設計可能發生之窒礙與困難，並對於未來可能的發展方向，提出個人的觀察與建議。

### 一、食安危機之認定

食安危機應變機制之發動，首要必須確立何謂「食安危機」，我國現行對於食安危機之描述，不論是使用「重大或突發性食品衛生安全事件」、「緊急事件」或「重大危機事件」等不同之用語，於相關法令規範中皆未提供明確之判別依據，得以區別其異同，若上述各個用語所指涉情況並未有顯著差異，實應統一，避免致生混淆。

其次，則是食安危機認定標準之妥適運用，其除有助專責機關判定是否應發動緊急應變程序外，亦可讓消費者對於該事件之影響範圍及其嚴重性獲得初步之印象與警覺，而採行相應之行動。觀察「中央食品安全危機事件應變指揮中心」原則及架構草案中所界定之重大危機事件及緊急事件，係指「當主管機關認為嚴重且無法掌控之食品安全事件，不論是意外或人為，造成公眾損害而需採取緊急措施」，其中將「造成公眾損害」定為要件，似未能周延考量食安風險成因日趨複雜的今日，科學未必能充分回應所有風險，甚至危害，加以食安之維護著重防患於未然，一旦事件有急迫、突發之特性，影響範圍或程度較廣且高，而有即時採行相關作為之必要，即便未有具體「公眾危害」發生，亦應得該當食安危機，而啟動緊急應變機制以為因應，例如透過民間團體披露、媒體報導或是民眾爆料，造成極大關注與影響之輿情事件，雖未必皆會對人民生命、健康造成大規模的衝擊，但因已引發公眾高度關注，故應得準用食安危機之應變機制，透過高強度之風險溝通妥善處置<sup>67</sup>。

<sup>67</sup> 在環境法之領域，行政院環保署因應重大環境事件內部分工應變及處理機制之規定中，就重大環境事件所建立之認定標準，即將客觀與主觀風險之防範，同

續而，考量食安危機分級之研判標準，涉及主管機關之專業判斷、裁量，甚至是行政預測，其據以判定食品事件等級之相關食品事件處理標準作業文件，包括「中央食品事件分級通報及開設作業標準」、「食品事件一級暨二級開設緊急應變作業流程」、食藥署之「緊急應變手冊」等，目前皆以其屬內部文件而不對外公開。然而，即便其規範性質屬行政命令，其內容因涉及事實認定或是裁量權之行使，實應劃屬為解釋性、裁量性之行政規則，且考量該分級之認定往往將連帶影響相關機關、業者甚至消費者後續採行之因應措施，具有行為引導性，實施結果對於消費者之健康安全與業者之財產權皆可能產生間接的重大影響，因而有必要對外公布其判斷之標準，並藉此強化風險溝通。

最後，在食安危機之界定上，相較於德國將決定權交由聯邦層級之專責機關進行專業判斷，並以危機委員會之設立，確認啟動食安危機程序之作法，我國目前對於相關食安事件究竟是否應啟動食安危機應變機制，依據行政院食品安全會報設置要點第7點之規定：「本會……；除地方政府及衛生福利部依食品安全事件所需啟動應變機制外，必要時，得提具動員應變建議，報請本院同意，成立中央食品安全危機事件應變指揮中心，並指派指揮官。」由此觀

---

時納入考量，具有參考之價值：

「二、重大環境事件之認定如下：

- (一) 透過行政院衛生署、行政院農業委員會及本署（以下簡稱三會署）機制通報並採取應變措施之環境事件。
- (二) 已衍生人員傷亡或重大財產損害之公害糾紛事件。
- (三) 經本署業務主管單位研判應採取應變措施之下列環境事件：
  1. 依地方政府之通報顯示可能成為環境污染事件。
  2. 本署自行或委託之環境監（檢）測調查研究結果有污染物偏高之情事。
- (四) 經媒體或輿論報導引起民眾關切之環境事件：
  1. 專家學者或環保團體自行調查研究發現之環境污染事件。
  2. 污染來源不明或影響範圍不明之環境污染事件。
  3. 突發緊急之環境污染事件。」

之，不論是行政院食安會報、地方政府或衛福部，似乎皆享有啟動食安危機應變機制之權限，而在食安危機定義不明之情況下，是否會有判斷標準不齊一，而發生中央與地方不同調之情況？考量危機之認定應具有一致性，而主管機關方具有相關專業與充分資源，得依據所得資訊判斷事件之性質或等級，故啟動食安危機應變機制之權限，建議應由作為中央主管機關之衛福部進行判斷，但同時亦應輔以相關配套，提升其專業判斷能力，例如：建置以科學為基礎之獨立風險評估機關、配置充足之人力及設備以掌握「從農場到餐桌」一貫之食品安全，方可期待。

## 二、事前確立危機處理程序與負責機關

因應食安危機，建立靈活正確的指揮體系誠屬必要<sup>68</sup>，觀察德國危機管理體系之設計，承接歐盟第178/2002號規則之意旨，即十分強調預先擬定危機處理之一般性計畫的重要性，藉以事先確認危機認定之標準、處理程序、風險溝通等重要策略，避免事發當下的兵荒馬亂。在危機的事前準備工作中，應就緊急應變的程序與組織進行規劃與準備，包括危機應變之專責機關；其相應組成員，如：負責人、統一發言人之選任；職權之分配與協調以及危機處理之程序等，藉由各機關事前權責的清楚界分，或是明定如何建立臨時性之任務編組專責處理，降低越權、濫權或是相互推諉卸責之情況，一旦危機發生，即依循此一事先建立之處理機制，由指定之單位或機關共同合作，以為因應。而上述規範之內容，皆應循正當程序明定於各種食安危機應變之標準作業程序或手冊中，並對外公開，以昭公信<sup>69</sup>。

68 中央研究院（註6），頁38。

69 目前食藥署對於緊急應變手冊與重大輿情作業要點之內容，對於基於學術研究為由之申請，仍以「屬食藥署內部機關文件，主要為提供署內同仁作為依循參考，無法提供外界研究，……」（2015年5月6日、2016年5月13日）或「該文件係屬本署內部資料，並無開放外界閱覽」（2015年11月11日），拒絕對外公開。

而就危機處理負責機關之選定，德國係以聯邦層級之聯邦糧食暨農業部（BMEL）為首，由危機委員會及危機指揮中心之成立作為啟動程序之始點，並配合聯邦消費者保護暨食品安全局（BVL）下設立之專責小組，以及聯邦風險評估所（BfR）下的各個研究中心，共同形成處理危機之任務編組架構；同時與立於第一線、負責執行風險管理措施之各邦專責機關密切合作。轉而觀察我國針對食安危機所預先設計之應變體系，一共區分為三個層級：以行政院食安會報為首之中央一級、以衛福部為主之中央二級和以地方主管機關與食藥署共同合作之層級，隨著事件影響之程度，亦相對提升管制層級。將重大食安危機之事件，交由行政院食安會報負責處理，似乎是大勢所趨，但此一制度設計仍必須進一步釐清下列問題：

其一，行政院食安會報係以任務編組之型態組成，負責「加強全國食品安全事務之協調、監督、推動及查緝」，其成員係由行政院之各部會首長以及外部委員共同組成，具有風險管理機關之特質<sup>70</sup>，且並未享有實質執行其所決議事項之能力，仍須交由「各相關部會落實執行」，此種組織型態及其所擔負之協調、統整任務，本質上即已適於處理非常態性食品安全事件，因此，於行政院食安會報下，再行設立中央食品安全危機事件應變指揮中心之規劃，在力求效率之食安危機處理流程中，恐怕反而有節外生枝之慮，重大食安危機之因應，應直接交由行政院食安會報統籌即可。

其二，若將行政院食安會報界定為食安危機處理之專責機關，則其所掌理之職權，應與作為中央主管機關之衛福部有所區隔，例如其所掌理之風險評估，應即成立專責之風險評估機關負責<sup>71</sup>；而

70 行政院食安會報第1屆委員中，專家、學者共5人，民間相關機構、消費團體代表共9人，佔總額之半。

71 若由現行法令觀察，目前我國風險評估之職權，同由行政院食安會報及衛福部食品風險評估諮議會負責，前者係依據食品安全衛生管理法第2條之1以及行政院食安會報設置要點，後者則參照食品安全衛生管理法第4條第1項以及食品風險評估諮議會設置辦法之規定，享有風險評估之職權。然而，上述組織不論在



風險管理之職權，若屬一般性業務，亦應交由衛福部掌理，避免將其矮化為行政院食安會報之幕僚與執行機關。或許會有論者指出，食安業務因牽涉多個主管機關，因此有由較高層級之組織職司跨部會協調之必要，故行政院食安會報就一般食品行政業務，尤其是具有跨部會性質者，亦應交由其掌理，惟若行政院食安會報之設置，已凸顯食安之維護具有密切且密集的跨部會需求，則實應就我國現行食品行政組織之架構與職權重為檢視，成立一得從農場到餐桌進行完整監控與管理的專業主管機關<sup>72</sup>，避免當前由任務編組、非專業組成之行政院食安會報，引領食品主管機關為專業判斷之情況，成為食品行政管制模式之常態。以長期而言，考量食安危機之處理需要高度專業，若得有專責農場到餐桌之主管機關成立，自應讓其擔任處理食安危機的核心角色，使其得靈活運用既有之資源因應食安危機，例如：風險評估結果的彙整、中央與地方主管機關之聯繫等。

其三，食品安全衛生管理基準之建立，係屬全國一致性之事務，衛福部訂有食品安全衛生管理法並執行之，但在食品安全衛生管理法所定職權範圍內，地方主管機關亦得進一步以自治條例訂定相關規範，例如：食品安全衛生管理法第5條之食品衛生安全監測體系之建立、第6條之通報系統等，強化食品安全管理<sup>73</sup>。然而，在食安危機之應變程序中，考量危機之認定應有統一之標準，而認

---

組織架構、組成成員抑或職權行使之方式，是否能符合風險評估機關應維持科學、獨立、客觀、透明，並與風險管理職權有所切分之要求，恐不無疑義。關於我國風險評估職權與組織之論述，請參考李寧修，風險社會下食品行政管制模式之轉型：以行政機關採行之「預防性下架」措施為中心，臺大法學論叢，45卷2期，頁474-479（2016年）。林昱梅（註27），頁1112-1115。

72 以歐盟及德國為例，將食品鏈上所有相關之職權，皆交由同一專責機關負責掌理，乃必然且必要之趨勢。李寧修（註18），頁269-270。

73 例如：2014年之「彰化縣食品安全管理自治條例」與「桃園縣食品添加物管理自治條例」；2015年之「高雄市食品安全衛生管理自治條例」；以及2016年之「臺北市食品安全自治條例」。

定危機所需參酌之各項因素，須通盤彙整全國各地之具體個案、相關數據與科學評估結果等，並衡酌法律、社會、經濟、政治等面向為綜合判斷，故仍應交由中央主管機關決定為宜。但一經確認屬食安危機，不論是中央或地方，皆無法、亦不應獨善其身，故就風險管理層面而言，考量「衛生及環境保護事項」亦為直轄市或縣市之自治事項，且地方主管機關往往立於食安危機的發生與應變之第一線，其對於個案有較為全面的掌握，而後續應變措施之執行，亦亟需其配合參與<sup>74</sup>，因此，實應視危機影響程度與範圍，適度提升地方主管機關共同參與食安危機處理之程度<sup>75</sup>，例如：使食安危機所涉及之地方主管機關，作為中央食安危機事件應變指揮中心之法定組成員，或以中央與地方主管機關合組危機應變委員會之形式，共同參與危機應變，以提升處理之效率與共識，亦建立中央及地方間直接、通暢之風險溝通管道。德國作為聯邦國家，與我國地方制度有其相異之處，惟面對食安危機之處理，其設立之任務編組組織，均十分強調「聯邦及各邦共同合作」的精神，並未因此有別，此或許為我國現行以行政院食安會報或衛福部為首之食安危機管制模式得借鏡者。

最後，食安危機之負責機關應採任務編組之形式，或是將此任務交由既有之常設機關，或仍有討論空間<sup>76</sup>，但若是以任務編組之形式組成，一旦危機趨緩或告終，其所掌有之相關職權，亦應回歸常態，交還常設之食品主管機關持續進行管理及監控，以避免有凌駕專業之疑慮<sup>77</sup>；然若選擇設置常態性之組織以為因應，則應避免

74 地方制度法第18條及第19條之第9款第1目參照。

75 王毓正、鄭猷耀，後五都時代之直轄市自治權能之強化與調整——以行政區劃及自治立法權為中心，月旦法學雜誌，225期，頁21（2014年）。

76 吳行浩，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卷2期，頁156（2014年）。徐良維（註54），頁53-55。BWV(Fn. 6), S. 119.

77 相類之規範得參考行政院環保署因應重大環境事件內部分工應變及處理機制第7點：「緊急應變作業經應變專案會議研商認為完成後解除，相關應變資料移轉業務主政單位辦理後續事宜；……」。

與既有之食品行政組織在職權上疊床架屋，或是空有組織卻鮮少運作之情況。

### 三、風險分析體系的再檢視：風險評估與風險溝通之強化

#### (一) 風險評估

預防原則係食品安全衛生管理法制之核心內涵<sup>78</sup>，風險評估作為確保食品安全與人民健康之體系性方法，其建置不論是平時或是面對食安危機，皆具重要性<sup>79</sup>。風險評估係指「以科學為基礎並由危害鑑定，危害特徵描述，暴露評估和風險特徵描述四個步驟所組成的程序」<sup>80</sup>，由於風險評估之成果往往並非一蹴可幾，故其應屬食品行政主管機關平時例行業務之一部分，但亦僅有透過持續與時俱進之風險評估，長期累積評估之結果，方可能在食安事件發生時，作為事件分級研判之依據。因此，風險評估之深度與廣度之提升，係強化行政機關面對食安危機能力所不可或缺者。

78 參考歐盟第178/2002號規則第7條第1項所定義之預防原則係指「在特定情況下，根據現有資訊評斷，認為可能存有危害健康效果，雖在科學上尚存在不確定性，仍得在廣泛的風險評估所需更多的科學資訊出現前，預先採行風險管理措施，以確保歐盟所欲維護之高度健康保護水準。」但同條第2項對於依據預防原則採行之相關措施仍有其限制：首先，其所採行之預防措施需符合比例原則，即「依據前項（預防原則）所採行之措施，必須於合比例，且不得造成更大的貿易限制，同時必須是在衡量技術、經濟上的可實踐性及其他依據事實情況認為需被考量之因素後，認為屬為達成歐盟所維護之高度健康保護水準所必要者。」且於合理期間內，應再次審視，該措施與可能招致生命或健康之風險及與科學發展之關連性；並檢視「澄清科學上不確定性及廣泛風險評估的必要」。王服清，論預防原則的應用與問題，憲政時代，39卷1期，頁81-87（2013年）。李寧修（註18），頁258-261。林昱梅（註27），頁1138-1139。洪德欽，預防原則歐盟化之研究，收於：黃偉峰編，歐洲化之衝擊，頁199-200（2012年）。

79 行政院食安會報第1次會議即作成決議：「中央食品安全危機事件應變指揮中心之原則及架構，設置目的及運用時機係用於危機處理，至於前端危機預防之部分，應納入未來食品風險評估架構中處理。」行政院食安會報第1次會議紀錄，2015年3月25日，頁17。

80 行政院衛生署食品藥物管理局訂定發布，食品安全風險分析工作原則（2012年1月2日），參、四參照。

為強化風險評估在危機應變程序中之效能，首先，平時即應針對於與食品相關之風險應儘可能進行廣泛研究，並建置相關系統平台，彙整評估結果，提供風險管理機關作為決策之憑據，同時將其成果對外公開，接受專業檢證並強化交流；其次，必須投注一定比例專注於新興風險（*neu auftretende Risiken*）之研判<sup>81</sup>，提升防患於未然之能力，並關注本土特殊風險類型，將風險評估在地化，一旦遭遇問題來源在事件發生當下無法立即、或無法預見得於短期間內確認之情況，平時偵測、蒐集、統整及分析新興風險之評估結果，皆可提供作為判斷污染源之參考，亦將有助於判別程序之加速進行；最後，應強化國內及國際間，各風險評估機關間之溝通交流，包括評估內容、研究方法、科學新知等相互交流，於風險評估前期避免重複評估，並針對風險評估結果有歧異之情況凝聚共識<sup>82</sup>。但不可否認的是，以科學作為基礎之風險評估並非萬靈丹，其仍然具有侷限性，因此，一旦發現風險評估結果無法提供行政機關在風險管理措施上適當的解答時，行政機關仍應本於預防原則，以當下所得獲致之資訊與資料，針對具體個案為妥適考量，而為風險管理之決策；同時要求風險評估機關立即進行評估，一旦評估結果作成，亦應以此再次檢視先前風險管理決策之妥適性，並為必要之修正。

為確保風險評估得以有效運行，專責風險評估機關是否符合獨

---

81 歐盟第178/2002號規則第34條之規定值得參考，其要求歐盟食品安全機關應利用所有其擁有之資訊認定新興風險，並致力於建置一系統性偵測、蒐集、統整及分析資訊與資料之監測程序，以認定新興之風險。當歐盟食品安全機關接獲資訊，預測有嚴正之新興風險產生時，應向各會員國、歐盟其他機構及執委會請求提供相關資訊，其應即刻提供所持有的相關資訊。歐盟食品安全機關將其對於新生風險之評估與所蒐集之資訊進一步轉予歐洲議會、執委會及各會員國。關於食品安全領域新興風險之特性，請參考林昱梅（註27），頁1044-1046。

82 風險評估雖是以科學作為基礎，仍難以避免結果有所差異，歐盟第178/2002號規則第30條即針對科學鑑定歧異，要求歐盟食品安全機關依職權應儘早予以關注並進行排解。

立、客觀、科學、透明等特質之要求，誠屬關鍵；此外，風險評估與風險管理職權之嚴格區劃，此亦為我國現行食品行政組織中較為欠缺者<sup>83</sup>；另，由於我國現行風險評估之職權，僅規劃由中央負責，建議可考慮擴大地方以及民間之參與，透過民間（含大專院校）實驗室，一方面協助食品衛生檢驗，提升食品安全監測及檢驗能量，同時針對風險評估，善用相關實驗室所具有之特殊專業或優勢，配合地方性產業，有體系地規劃風險評估之項目與研究，強化風險評估之能量，但實驗室之認證、認證實驗室之監督管理以及建置各風險評估機關間良善之溝通平台，應為後續不可懈怠之工作。

## （二）風險溝通

風險溝通之面向十分多元，食品行政機關平時應即致力於完善國內與國際之食品相關通報體系，建立預警機制與標準作業流程，提升資訊之流通與透明<sup>84</sup>。而在危機發生之當下，必須更為強調風險溝通之程序，因為無法獲知相關資訊所帶來的不確定感，或是錯誤的資訊提供，皆可能會造成恐慌，甚而導致更大的危機，例如：在資訊缺乏之情況下，主管機關無法確認應採行何種風險管理措施；業者不知其製造、加工、運送或販售之食品是否受到波及，而無法確認是否有通報主管機關或自主下架之必要；消費者不確定究竟何種食品才是安全，因而無法作成理性之消費決定，而透過良善的風險溝通，在食安危機中將有助於國家、業者、媒體或是消費者間，傳播或轉載客觀公正的訊息，適度緩解人民之恐懼。

德國在2011年大腸桿菌污染事件後，對於危機處理過程中，資訊之流通與公開，亦有許多檢討，包括：建立彙整與食安危機相關

---

83 中央研究院（註6），頁19-24。李寧修（註71），頁488-490。林昱梅（註27），頁1139。洪德欽，歐盟食品安全制度對臺灣食安改革的啟示，臺大法學論叢，44卷特刊，頁1177-1182（2015年）。

84 林昱梅（註4），頁28-29。

各式資料之機制、各機關所掌握之資訊之相互流通、危機發展情況的統一對外發布與說明、聯邦與各邦間風險溝通渠道之暢通等；反觀我國由衛福部所研擬之「中央食品安全危機事件應變指揮中心」原則及架構（草案）中，雖已設有資訊及新聞發布組，作為中央一級之食安危機事件應變指揮中心對外發布新聞及網路資訊之窗口，但針對中央二級由衛福部開設之食安危機事件應變中心，以及由食藥署以及地方主管機關設立之食安危機事件應變小組，其資訊公開之途徑，是否亦需向上呈報至指揮中心統一對外發布？似乎未有細部之說明。

食安危機發生時，因往往需在短時間匯聚、整理與說明大量資訊，風險溝通強度自有提升之必要，而風險溝通所涵蓋之層面，除現行食藥署於其依據各級食品管理事件所定稽查處理程序中，所課予業者自主發布資訊予消費者之義務外，為避免「各說各話」或是「瞎子摸象」之不完整資訊提供，建議危機處理程序中國家應統一對外風險溝通之窗口，或是指定對外發布訊息之代表，例如：指定統一發言人，於處理程序中負責對外說明食安危機之發展與處置，提供包括採行措施、最新發展、有疑慮商品之追溯情形、相關風險評估之關聯性說明，隨時更新資訊，並回應外界之疑慮及提問，即時導正錯誤訊息，一方面免除消費者自行彙整與研判資料之不便；另一方面，亦避免因公布資訊內容之歧異而造成消費者之恐慌<sup>85</sup>。而各相關行政機關間，包括中央各機關間，以及中央與地方主管機關間，亦應建立內部資訊交流、溝通之機制，確保風險溝通管道之

85 在中研院2014年所提出之「國家食品安全維護及環境毒物防制體系」建議書中，亦強調：「目前，在政府部門關於食品與環境等相關的毒性健康危害物質管理，係依其目的與用途由各不同行政機關各自依法管理，部門間平時缺乏統合系統，各部門專業人才不足，跨專業的統合人才更不足，事件發生時民眾在媒體的推波助瀾之下容易陷於恐慌，甚至對政府發言或是對所釋放之訊息不信任。正因為如此，我們認為國家有必要重新建構『國家食品安全維護及環境毒物防治緊急應變與預警系統』並建立統一發言人。」中央研究院（註6），頁36。相類似的建議，請參考吳行浩（註76），頁156；*BWW* (Fn. 6), S. 124.

暢通，以利取得所需相關資料，例如最新之危機發展情勢（涉及產品之名稱、業者、追溯情形）、檢驗報告、風險評估結果或是各機關已採行或預計採行之風險管理措施等。另外，行政機關與業者及消費者間之風險溝通，若能於事前擬定之食安危機應變程序中，規劃完善之資訊公開流程與方式，透過資訊之掌握，正確判斷情勢，即時作出應對，應當亦有助於危機之緩解。

#### 四、風雨添信心：危機後之復原

在食安危機過後，如何由經驗中記取教訓，修正食安危機處理之機制，應是在下一次食安危機來襲前，必須要做好的準備。德國針對2010年與2011年交替間所發生之戴奧辛污染事件，在事件過後，德國聯邦與各邦便積極就戴奧辛污染問題共同擬定「行動計畫（Aktionspläne）」，以降低飼料製造過程中的風險、提升官方查驗效能以及強化消費資訊公開為目標，透過建立全國一致的戴奧辛前期通報系統（Dioxin-Frühwarnsystem）、設定更為嚴格之戴奧辛檢驗標準以及強化業者自我檢驗要求等多種把關措施，力求避免重蹈覆轍，而對於德國就戴奧辛污染所採行之相關危機管理，歐盟亦予以肯定，應屬由失敗中記取教訓之正面範例<sup>86</sup>；然而，相較於同於2011年所發生之大腸桿菌污染事件，疫情雖已獲控制，德國與歐盟亦共同推動對於豆芽種子進口與種植的管制，但針對污染源之確認，不論是程序或是結果，仍然有諸多爭議，是否能自此次事件中獲取避免重蹈覆轍之重要經驗，恐怕仍須透過不懈之風險評估，以及積極的風險溝通、對話，力求防患於未然。

觀諸食藥署制定之緊急應變手冊，針對緊急事件處理流程之最終，在事件平息或趨緩後，亦要求應進行檢討，包括風險評估是否

---

<sup>86</sup> *BWV* (Fn. 6), S. 118; Dpa, *EU lobt Deutschland für Dioxin-Krisenmanagement*, EU-INFO. DEUTSCHLAND (Feb. 23, 2011, 3:18 PM), <http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/183827.html>.

有所不足、危機處理流程之運作是否有所窒礙、風險的溝通是否暢通等面向，而各個負責之單位亦應針對危機處理成效進行檢討作成報告，以供做日後修改標準化作業流程之參考<sup>87</sup>；並針對在食安危機中受到損害之人民，應提供持續性之健康諮詢與追蹤照護<sup>88</sup>；若於危機處理程序中，主管機關所採行之措施有導致人民權益受損，亦應許其得提請救濟<sup>89</sup>，然而，由於食安危機行政管制之決策，多享有一定程度之預測或判斷之空間，司法審查之面向，或許可從制度建構之完整性，例如：風險評估機關獨立性之確保、風險評估與風險管理職權之妥適區隔；以及正當程序之踐行，例如：是否有依循風險分析之程序進行風險評估、風險管理、風險溝通等層面為審酌<sup>90</sup>；另外，應將食安危機中所得資料置入風險評估之體系，進行系統性之研究與分析，包括對於特殊易感族群健康危害之分析、提供基礎及臨床毒理學之持續研究等<sup>91</sup>，並應於結案後作成書面報告，對外說明危機處理之完整過程，接受公評與檢證<sup>92</sup>。

87 食藥署針對曾經發生之緊急事件，事後制定學習案例教材，提供日後發生危機事件之因應參考。衛生福利部食品藥物管理署（註63），頁64。

88 例如：食品安全衛生管理法第15條第5項規定：「國內外如發生因食用安全容許殘留乙型受體素肉品導致中毒案例時，應立即停止含乙型受體素之肉品進口；國內經確認有因食用致中毒之個案，政府應負照護責任，並協助向廠商請求損害賠償。」即為適例。但上揭條文是否能與食品法制中所揭示之「事先預防原則」相契合，仍不無疑義。

89 例如：中央主管機關對重大或突發性食品衛生安全事件，依據食品安全衛生管理法第4條第5項，必要時得依風險評估或流行病學調查結果，採取相關管理措施，包括：限制或停止輸入查驗、製造及加工之方式或條件（第1款）；下架、封存、限期回收、限期改製、沒入銷毀（第2款）。因主管機關採行相關管理措施，而造成人民權利損害時，自應許其得提請救濟；若屬主管機關怠於採行，依據司法院釋字第469號解釋之意旨，尚須「該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地」，方得依國家賠償法第2條第2項後段請求賠償。李惠宗，行政法要義，7版，頁68-69（2016年）。李建良，保護規範理論之思維與應用——行政法院裁判若干問題舉隅，收於：黃丞儀編，2010行政管制與行政爭訟，頁266-268（2011年）。

90 李惠宗（註89），頁78；李寧修（註71），頁490-492。

91 中央研究院（註6），頁40-41。

92 行政院環保署因應重大環境事件內部分工應變及處理機制第7點：「……，各應變小組應就該組應變事項撰寫檢討報告，並於應變專案解除後14日內彙整後送



## 伍、結語

隨著當代社會中風險成因不斷地增加，食安問題之樣貌亦漸趨多樣，隨著食安問題爆發，而既有之食品行政管制體系無法適當回應時，即有啟動危機處理機制之必要。每次的食安危機都像是對於食品行政管制體系的一次考試，考試前應該擬定讀書計畫，按表操課充分準備；試中自當全力以赴，力求表現；試後則要虛心檢討修正，避免重蹈覆轍。但考試題型變化莫測，即便依循上述步驟一一完成，亦不代表一定能取得好成績，但唯有親力親為完成上述步驟，才能夠說已盡人事。

確立食安危機處理機制之目的，是希望透過事前擬定的「作戰計畫」，確認危機發生時因應之流程與相應之專責機關，期待至少能夠透過理性、即時、有效、透明之處理程序，避免危害擴大，並將風險降至最低，包括：事前的充分準備，透過建立完善之風險分析體系、擬定危機處理程序、確認專責機關及其權責劃分等，以備不時之需；危機發生時，應即依循事前所建立之危機處理機制，由相關專責機關據此應變程序，彙整風險評估之結果，採行相應風險管理措施，同時進行高密度的風險溝通；最後，隨著危機告終，應就該食安危機之個案處置情況，作成檢討報告，對外公開，並相應修整食安危機之行政管制模式，同時進行相關之補償或賠償。然而，建構完善的食安危機行政管制體系，是維護人民生命及健康的手段，卻非最終的目標，因此，隨著危機落幕，每個人衷心期盼的，還是能真正終結食品不安全，迎向食安黎明。

---

幕僚作業組彙提事件之檢討報告，……」之規定，值得參酌。另，以德國為例，聯邦消費者保護暨食品安全局下所設置之專責小組，即分別針對大腸桿菌疫情以及諾羅病毒污染及兩個曾經發動危機應變機制之個案，作成結案報告，並公開提供查詢，亦有民間團體提出對應之影子報告，vgl. *Foodwatch e. V.* (Fn. 7), S. 20-25.

## 參考文獻

### 1. 中文部分

- 中央研究院（2014），「國家食品安全維護及環境毒物防治體系」建議書，臺北：中央研究院。
- 王服清（2012），論「預防原則」之意涵與應用，中正大學法學集刊，37期，頁117-187。
- （2013），論預防原則的應用與問題，憲政時代，39卷1期，頁33-119。
- 王毓正、鄭猷耀（2014），後五都時代之直轄市自治權能之強化與調整——以行政區劃及自治立法權為中心，月旦法學雜誌，225期，頁5-23。
- 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卷2期，頁115-175。
- 李建良（2011），保護規範理論之思維與應用——行政法院裁判若干問題舉隅，收於：黃丞儀編，2010行政管制與行政爭訟，頁249-320，臺北：中央研究院法律學研究所。
- （2018），導論：食品安全的管制架構與規範體系——以食品標示法制為觀察視角，收於：李建良編，2015行政管制與行政爭訟——食品安全的法律對策與法治實踐，頁1-63，臺北：中央研究院法律學研究所。
- 李惠宗（2016），行政法要義，7版，臺北：元照。
- 李寧修（2013），論歐盟及德國食品安全法制與其通報系統之建構，興大法學，13期，頁1-46。
- （2015），歐盟食品法制之基本原則及其實踐：由歐盟第178/2002號規則出發，收於：洪德欽、陳淳文編，歐盟法之基礎原則與實務發展（下），頁247-290，臺北：國立臺灣大學出

版中心。

- (2016)，風險社會下食品行政管制模式之轉型：以行政機關採行之「預防性下架」措施為中心，臺大法學論叢，45卷2期，頁455-499。
- (2016)，消費資訊公開法制之建構：以德國消費資訊法為借鏡，歐美研究，46卷4期，頁501-561。
- 周佳宥 (2011)，台灣災害防救法之過去、現在與未來，法令月刊，62卷10期，頁103-114。
- 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期，頁18-30。
- (2015)，論食品安全管理法中之預防原則：以歐盟與臺灣為中心，臺大法學論叢，44卷特刊，頁1037-1162。
- 洪德欽 (2011)，歐盟食品安全局風險評估體系之研究，收於：歐盟與美國生物科技政策，頁35-125，臺北：中央研究院歐美研究所。
- (2012)，預防原則歐盟化之研究，收於：黃偉峰編，歐洲化之衝擊，2版，頁185-220，臺北：五南。
- (2015)，歐盟食品安全制度對臺灣食安改革的啟示，臺大法學論叢，44卷特刊，頁1163-1236。
- 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卷5期，頁33-69。
- 張桐銳 (2008)，行政機關之公開警告與國家賠償責任，收於：李欽賢教授六秩論文集編輯委員會編，現代法學之回顧與展望——李欽賢教授六秩華誕祝壽論文集，頁667-696，臺北：元照。
- 經建會綜合計畫處 (2012)，重要財經政策紀實，台灣經濟論衡，10卷4期，頁3-6。
- 監察院 (2011)，我國食品安全衛生把關總體檢專案調查研究報告，臺北：監察院。

衛生福利部食品藥物管理署 (2014), 2014食品藥物管理署年報, <http://www.fda.gov.tw/upload/ebook/AnnuaReport/2014/C/files/assets/basic-html/page-I.html>。

## 2. 外文部分

- Foodwatch e. V. (2012), Im Bockshorn: Die EHEC-Krise im Frühsommer 2011, online verfügbar unter [http://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/EHEC/Dokumente/2012-05-04\\_Im\\_Bockshorn\\_Die\\_EHEC-Krise\\_2011\\_foodwatch-Analyse.pdf](http://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/EHEC/Dokumente/2012-05-04_Im_Bockshorn_Die_EHEC-Krise_2011_foodwatch-Analyse.pdf).
- Hahn, Peter/Pichhard, Klaus (2008), Lebensmittelsicherheit: Haftung-Rückruf- Rückverfolgbarkeit, 2. Aufl., Hamburg: Behr's Verlag.
- Lendele, Michael (2011), Krisenmanagement und der Umgang mit Behörden, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Information und Kommunikation von Unternehmen und Behörden, 3. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, Bd. II, Baden-Baden: Nomos, S. 87-96.
- Maurer, Hartmut (2011), Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München: C. H. Beck.
- Peine, Franz-Joseph (2008), Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller.
- Simon, Bernhard J. (2007), Kooperative Risikoverwaltung im neuen Lebensmittelrecht, Baden-Baden: Nomos.
- Zechmeister, David/Van der Schoot, Oliver (2008), Rechtsschutz gegen (Schnell-) Warnungen im Lebensmittelrecht, ZLR 5, S. 583-605.
- Zellner, Gerhard (2011), Die öffentliche Warnung im Lebensmittelrecht, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Information und Kommunikation von Unternehmen und Behörden, 3. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, Bd. II, Baden-Baden: Nomos, S. 25-38.

## Models for Administrative Regulation of Food Safety Crises:

Comparing the Institutions of Germany and Taiwan

*Ning-Hsiu Lee\**

### **Abstract**

Accompanying the increase in social risk in today's society, various food safety issues have arisen. When facing an unexpected food safety crisis, administrative agencies may seek the origin of the problem through an established risk analysis system, and adopt relevant risk management measures, in order to control damages within a specific scope and prevent risk from becoming reality. Therefore, how to establish an effective, rapid, precise, and transparent crisis management procedure and organization in order to meet contingencies is an important task. However, the safeguarding of food safety faces challenges. When the incident occurs, it may not be possible to immediately confirm the source of the problem, which gives rise to the need to consider how food administrative regulations should respond to the limitations of science.

Furthermore, the key to food regulation is how to institutionally manage risk and uncertainty, which occurs during food safety crises, through the establishment of organizations and procedures. Germany forms a task force for crisis management with close collaboration between BMEL, BVL, BfR, and the states. Taiwan's food crisis management system, depending on the seriousness of the incident, can be divided into three tiers: the Executive Yuan's Food Safety Taskforce, the Ministry of Health and Welfare, and collaboration between a regional

---

\* Associate Professor, Department of Law, Chinese Culture University.

governing authority and the Food and Drug Administration. This study draws on experience from the operation of Germany's food safety administrative regulation system and practices established by the European Union, in the hope that Taiwan can use this information as a reference for the improvement of the current food safety crisis management mechanism.

KEYWORDS: food safety, food safety administrative regulation, risk analysis, risk assessment, risk management, risk communication, crisis management, food safety, Act Governing Food Sanitation.