

臺灣食安法律問題面面觀

【圓桌論壇】

會議實錄


李建良（中央研究院法律學研究所研究員兼副所長）

謝謝在座各位，堅持到最後，我們現在開始本研討會的圓桌論壇。這場圓桌論壇的安排，主要的用意一方面是每一場次的討論時間都相當有限，好像都有意猶未盡之處，多一點的時間可以讓討論繼續延伸；另一方面我們希望可以透過一個類似公共論壇的方式讓大家進行觀念的交換與溝通。

今天的圓桌論壇，有林昱梅老師、倪貴榮老師、劉淑範老師、邱文聰老師，四位都是參與會議的報告人或評論人。此外，我們非常榮幸邀請到主婦聯盟的秘書長賴曉芬女士與會。賴秘書長經常參與環保或食安領域的活動，有相當多的實務觀察與經驗。如果大家有在媒體上有注意到，應該會常常看到賴秘書長在相關議題上為消費者或環境發聲，在此先感謝賴秘書長來參與這個圓桌論壇。

圓桌論壇的進行方式基本上沒有特殊的安排，我們有提供一份討論題綱，也只是作為參考之用。等一下發言的順序，我們就先請賴秘書長從非法律的角度，提供她對食安問題的觀察與心得，接著，我想沿著座位順序請四位老師作一輪的發言，內容不拘，我想就作這樣安排。

在開始之前，我先提一個小小的觀察，一個小小的故事，或許也不算是故事。關於我們談論的食安或糧食問題，在臺灣的社會運動中，有人正在推動一種叫做「良食運動」。什麼是「良食運動」

呢？就是把米跟量的糧（米量）改成良好的良。「良食運動」，大家應該有聽過這樣一個字眼。我們如果注意看「食」這個字，其實它本身就有一個「良」字。如果各位去查「食」這個字的字源，追溯到甲骨文來看（），「食」這個字是一個食器在煮東西，上面是一個蓋子，這表示以前在有甲骨文的時代，人們煮東西是有加蓋子，是非常文明的。比較有趣的地方是，「食」字下面這個煮東西的「食器」，為甚麼後來變成一個「良」字。我稍微查證了一下，結果發現這個「良」和我們一般獨立使用「良」這個字（意思是良好的），其實是沒有關係的。我們現在講這個（良好的）「良」原來是通「廊」，也就是走廊的「廊」。原本「食」下面的「良」原本只是象形文字，像是刀叉的象形文字，後來變成了「良」只是巧合。這是一則有關「食」這個字演進的趣事，我先以此開個場，現在我們請賴秘書長來跟我們提供高見，謝謝。

賴曉芬（主婦聯盟環境保護基金會秘書長）

各位法律界的前輩大家好，其實因為我昨天去參加貨貿與食安的研討會，所以沒辦法來這邊多學習，等一下可能講的內容不知道是不是昨天會議已討論過。我比較從實務上，以及我們面對的實際狀況與問題，提出一些經驗供大家參考，可能會帶出一些法律上的問題，我也希望可以在這圓桌論壇上多聽到大家很寶貴的建議。因為早上我有參加這兩場（的論文發表），那我先講我們在遇到一些的实际狀況那個過程，我們怎麼去思考這些認證、驗證或者定義的問題。舉一個例子，在跟日本談要附原產地證明跟輻射檢驗報告這兩個直接相關證明的時候，我們有很多次在基金會或立法院跟林淑芬委員、食藥署、日本代表跟（其他）相關代表，談判或是行政協商。我們其實本來很堅持要日本官方的證明，但食藥署後來反而一直在勸我們跟立法委員，是不是可以由食藥署去日本指定。假設日本有100間認證機構，然後食藥署去指定其中20間是ok的，那麼他們（這20間）出的報告就是可以。那時候我跟委員非常納悶，為甚

麼食藥署自己要把這個責任攬回來，應該讓（日本）官方去出證明，他們（日本）官方出的證明跟報告應該是把關最嚴或者最能夠負責任，可是當食藥署自己去認證日本機構的時候，變成所有責任食藥署要扛。但（食藥署）署長說：這是國際政治的問題，最後食藥署就採取日本官方的證明或經食藥署認證機構的證明。這是一個例子，我覺得就像是剛才林勤富老師在講的，其實有很多時候，這中間會有很多衝突，消費者其實永遠都是要最嚴格的那個部分，但食藥署必須要兼顧到日本業者有沒有辦法或者進出口業者可不可以拿到這個報告，最後變成輸入國的官方必須要承擔輸出國（要賣東西給我們，賺錢的那個國家）檢驗的責任。以上，是一個例子。

另一個例子是關於基（因）改（造）。基因改造標示在七月一號陸續一直要分四波去標示。我們在這個過程中，從去年二月到今年的四、五月，大概開了七、八次的會議，之前我每次都用一個很難聽的話，說這是鬼打架，可是我現在都不敢這樣說。例如所謂的標示，添加物要標示，有含基改的添加物，應該說添加物中有含基改成分就必須要標示，那到底要標到第幾層？所謂的加工品有初級加工品、高層次加工品，高層次加工品裡面有很多添加物，有一層、二層、三層，那到底要標到第幾層？從我們角度當然就是可以標就要盡量標出來，可是最後我們有部分妥協，因為進口業者，還有很多廠商的代表說，我們跟國外訂購的量不夠，臺灣在國際上的貿易關係沒有那麼的強勢，我們如何可能到原產地的廠去查訪，他（外國廠商）根本不會理會，他（外國廠商）如果可以出一張初層次加工物沒有含基改的報告就已經很賞臉了。這從民間團體做運動的角度，我們會覺得這違反食安法的母法精神，我們在討論施行細則要標示，要怎麼標示？添加物要標，我們到底要不要退讓？這個讓有兩個層次，一個讓是在法律上違反食安法母法，違反立法院總統公告的這個法，第二個讓是我們要怎麼跟民眾交待？我們推反基改運動推了十幾年，終於要標示了，我們可以因為說業者做不到，就說那沒關係只要標第一層就好？這個過程會讓我也想到林老

師說的，對業者來說我們真的是惡魔，母法就是這樣訂了，業者其實做不到就真的是做不到。後來業者也揚言，就是以後大家都不要吃這些添加物，那我們當然是很高興，消費者剛好以後就不要吃基改添加物。

我覺得就社會運動者來說，其實社會運動者在第一線，這些過程是衝突掙扎的，我們要不要看到現實，或要不要捍衛食安一個好的法制到底，因為已經走到這一步。最後，大家都會針對那3%非故意摻雜率或者風險部分，那也是吵了非常久，而且都是要通過許多協商，也是沒辦法（解決）。這些過程，真的讓我也思考一些問題，做社會運動、做食安運動，我們真的要去修食安法嗎？要一修再修嗎？因為會發現修了法，但是魔鬼都在施行細則裡，然後開始進入大戰，最後決定的其實不是食安，而是可能其它政治、經濟或是貿易現實的問題，或是我們花很多力氣在建立制度，但執行面的能量根本都提不上來。所以這會讓我想到我們前輩二十年前就在從事共同購買或合作社運動，其實我們採的就是所謂第二方驗證或者叫認證，就是讓消費者組織、社會運動團體一起進入，所謂的參與式認證，然後去看、去做，這不是像剛剛說的認證、驗證有沒有法律上的定義或者其他法律上的規範，可從我們做運動的角度來說，這是一個實際上可操作，依照不同的通路或者是團體、消費者屬性一起去發展出來、最草根或者符合人民科學、或是自己設定一個所謂信賴標準的一個驗證過程，像這樣由下而上發展出來的一套認證或驗證制度，它需不需要國家來管制？

飲食這件事情真的是非常個人性，不同的階層的人、團體對食安的品質有不同的規範與期待，但是不是都要透過國家介入跟管制來做？如果都透過國家來做，它一定會變成一個最低標，然後對這最低標，民眾又一定會很跳腳，因為我們都是往歐盟看。所有食安運動的過程，在談的價值、理念、生態、有機這些東西，我們理想的社會圖像，是歐盟的模式，但其實我們在臺灣會覺得這還很遙遠。

最後，我希望就是可以聽到大家的意見，例如說最近在談自由貿易、貨貿的這些問題，中國的農產品和食品加工品全部都要進來，管制裡面就有很多的妥協和交換，例如說陳保基主委說採國際慣例，就是採第三方驗證單位的報告出來，經濟部長會認為說，設一個專區就讓他們快速通關，連查驗、抽查都不用，等於我們邊境管制這些規格都往後退，向下沉淪。如果沒有辦法避免使用第三方公證、認證單位的報告，那個報告到底是臺灣的FDA去中國認證幾個機構出的報告民眾就接受，還是臺灣的FDA要到中國去進行系統性的查核，這基本上根本就不可行，可是中國農產與加工品馬上就要進來了，我們昨天都在討論這個問題，我其實滿擔心的。

兩個禮拜前我到衛福部中藥司去開了一整天的會議，因為我們的中藥是沒有通則來管制。中藥九成九都從中國進口，也沒有其他國家可以提供貨源，沒有通則標準我們都很傻眼，那（標準）到底要不要訂，因為標準訂下去之後，臺灣從此就沒有中藥可以吃了，如果依照國際CODEX或者歐盟對藥草的一些管制，我們的標準訂下去就沒有貨源了。可是不照國際規範，我們科學中藥製藥廠的產品又出不去，沒辦法跟國際的法規接軌。

中國的規範非常嚴但是執行率非常差，他們是不執行的，所以很多現實上的問題，那個標準要不要訂，最後變成所有利害關係人是非常衝突的場面，所以我跟中藥司的科長說，只好說回去告訴大家沒事不要吃中藥，因為農藥、重金屬真的非常嚴重！

總結一下我請教：1. 現在跟中國簽了貨貿，中國食品和加工品都要進來，我們那個管制可以是怎樣的一個型態？2. 所謂的報告，驗證報告採國際慣例要怎樣用行政權去賦予它更有效的管制？謝謝！

李建良（中央研究院法律學研究所研究員兼副所長）

謝謝，賴秘書長已經提出非常多的觀察與問題，其中讓我最感同身受的就是剛剛賴秘書長提到說魔鬼在施行細則中，簡單的說就

是「魔鬼藏在細則裡」，這是我長期研究法律覺得問題非常大的一個地方，也是臺灣法治最大困境所在，臺灣很多法律說授權必須要明確，必須要由行政機關在訂定相關規定的時候必須在法律裡找到授權依據，這樣的主張到施行細則中就全部破功，我們談得很細，很多東西要如何如何，但最後這些沒有授權的地方很多都進入到施行細則中，我們要如何要面對這樣的狀況，的確是很大的問題。比如說昨天邱文聰老師提到攙偽或假冒的問題，整個法律的關鍵就是在食品法第十五條第一項第七款。第十五條就是整個食安法的核心，它建立了一套基本規範，總共有十款。我們進一步去看它，發現這十款當中有些有授權訂細部的規定，有些沒有，就只有使用一個個不確定的法律概念，攙偽或假冒就只有第七款，法律沒有就此作再進一步的規定。理論上，很有可能哪一天衛福部覺得這個部分爭議很多，考慮是不是就在施行細則下個定義？下定義後，是否就把問題框限或者在解釋適用上可以比較一致化？這些問題，等一下邱文聰老師或許可以再作延伸。

另外，剛剛也有提到我們現在面臨到的食安問題跟對岸中國大陸的食品的關係幾乎是非常密切。舉例來說，我目前研究的食品標示，就會有個很有趣的問題。我們所謂的標示是中文標示，而不是外文標示，但甚麼叫做中文？簡體字算不算？如果算，中國產品進入臺灣如果上面都已經有簡體中文的標示，那算不算已標示？還是要全部轉成繁體字？這些部分在我們法律中都沒有交待，是不是以後在施行細則中規範？這些是我聽到賴秘書長發言後直接的感想跟回應。接下來，我們是不是就請倪貴榮老師給我們提供高見，謝謝。

倪貴榮（國立交通大學科技法律學院教授）

再次感謝李建良老師的邀請能夠參與這場盛會。從年初到現在已經參加很多場包括本人主辦的食品安全與法律相關的研討會，希望推動相關法律的熱情可以繼續延續下去；因為我覺得這個議題，

包括我跟主婦聯盟賴秘書長在過去這段時間的交流，深深發覺食管法從很多學者與專家的觀點來看，體系確實不夠完備。我們法律人到底能夠在這樣的議題能發揮甚麼作用？昨天聽到中興大學李惠宗主任的意見，好像法律學者使不上甚麼力，但是我覺得也不要太沮喪，因為過去這幾年不斷爆發的一個食安危機，其實是給法律人機會，重點是我們能不能把握這個契機，協助建構一套更為完整、更為平衡、更為有效的食品管制法律體系，這也是我近年進行相關教學研究希望能夠達到的一個目標。

基於這段時間的觀察，有幾點建議也許可以提供未來整個食安法制建構上的參考。第一，加強跨領域的溝通，今年我們辦了好幾場跨領域的座談，發現食安問題涉及許多非常技術性和科學面向，還有很多產業利益上的考慮；現在思考的路徑會覺得政府管制不當、管制不足或者業者和市場失靈、資訊不對稱等，其實這都是比較從需求面向、消費者端來思考，這方面的強調也無可厚非，但重要是一個管制體系不可能只有傾聽某一利益關係人的聲音，當然不是說不需重視消費者聲音，確實過去的問題是對食品業欠缺適當管制的失衡所造成，因為就美國FDA來講，一直被人詬病的是它的整個思維使得管制者跟業者關係太密切或者旋轉門條款沒有很嚴格地把關，所以管制者比較傾向保護產業，臺灣也難免有這樣的情況。聽賴秘書長說這叫做食品產官學三位一體，所以在整個食安體系操作上，難免偏向某方面意見。所以我們在建構跨領域的溝通跟平台上，需要更為包容與全面，讓各利害關係人方，包括管制者、被管制者、產業、科學界、民間團體和法學界能夠有效的交流與對話。當然我們會期待法律扮演最終價值判斷的角色或發輝依法行政、司法審查等功能，但是法律人進入這領域，還是需要很謙卑，願意傾聽其他領域的聲音，到底問題在哪裡？到底關鍵在哪裡？立法的授權充不充分、管制者是否介入過度或者不足；未來司法的審查如何進行，實際上我們必須要更多互相的溝通，以及了解彼此的專業與語言。

依目前食管法所規範的事項與範圍而言，個人覺得基本上已經嚴重超載；以歐盟的經驗論，是先制定一個一般食品法（General Food Law），先建立相關管理、管制的理念跟原則，然後再訂出更多細緻的規範。日本也是有類似的體系，但是我們的法律這幾年的修正主要是不斷在應付危機，並未思考總體的規範應該是如何建構。

原本的法律是規範和管理食品衛生，現在進步到關心食品安全問題，所以就必須處理不確定的風險，這發展值得肯定，但是我們未來要處理食品的問題很多，就像邱文聰老師講的攙偽仿冒或者李建良老師、陳鈺雄老師和吳全峰老師談的標示問題，實際上很多面向已經跟安全的概念與層面脫離，包含我們今天談的基改的標示；曉芬也提到基改管理要更為嚴謹，其實基改食品管理的問題是，要求強制標示的理由為何？如果我們在上市前（Pre-Marketing），已經有嚴格的風險評估，證明基改跟一般同類產品沒有明顯的安全上的差異，那為甚麼還需要標示？是否造成業者過多的成本要求或者剝奪、影響消費者的選擇空間，其實本質上標示可以與安全問題脫鉤，如果仍將它放在食品衛生安全的架構裡，其實很難取得嚴格要求標示的正當性。總之，現在的法律規格已無法滿足現代食品法應達成的治理目標。我們應該重新思考未來可能的改變，一個治理的改變，不管是立法者、衛福部、業界、消費者或者學界，應該重新思考我們整個法制重新建構的方向，是否要先制定一個食品基本法，針對衛生安全、標示、消費者保護和公平競爭，甚至可以提升到健康食品或者食品倫理和正義這層次，確立基本的立法和管制原則，因為很多的議題已無法在現行的法律架構下處理。這一兩年的討論，我們已經把很多食安問題提出來，但我覺得未來更重要的是我們各個利益關係人（stakeholders）必須認識到現在的食品衛生管理法不僅已難以與國際規範，如TPP接軌，甚至亦無法有效平衡消費者和業者的利益衝突，大家需要共同努力建構一個更完整的食品法律體系，這是我的發言，謝謝。

李建良（中央研究院法律學研究所研究員兼副所長）

謝謝倪貴榮老師的發言，他剛剛提到的觀點讓我想到我在寫這場研討會文章的時候，面臨的第一個問題就是食品安全衛生管理法如何簡稱，一種選擇是「食安法」，另一種是「食管法」。我後來選擇「食管法」的原因是，如果選擇「食安法」的話就沒辦法涵蓋舊法，因為舊法沒有「安全」兩個字，所以如果簡稱「食安法」，就必須特別要另外用一個舊的。等一下就請林昱梅老師跟我們來提供高見，我發現林昱梅老師的文章就叫做「食品法」，也就是說不要把安、管、衛甚麼的放進來，就是「食品法」，我以後也會簡稱「食品法」，這點跟倪老師的看法基本上相同。因為我們關心的標的就是食品。有點像我們現在很少或者比較不用「環保护法」，而直接叫「環境法」，大概也有類似的傾向。食品不管是安全或管理都一直在變遷之中，但我們關心的是環境問題、關心的是食品問題。我們現在請林昱梅老師跟我們分享她的高見。謝謝。

林昱梅（國立中興大學法律學系教授）

第一是謝謝李建良老師的引言。其實我會選擇用「食品法」，也是因為有剛剛李老師、倪老師一樣的困擾，到底要用食安法或還是食管法呢？若用食品法，討論範圍就不限於傳統的食品衛生管理。基本上我是用食品鏈的概念，去理解食品法，《歐盟食品安全白皮書》提到從農場到餐桌原則，昨天吳教授提到的，是「從農場到馬桶」的概念，整個關注都是跟所有食品階段有關，所以就簡稱為「食品法」。最主要是，「食品法」可以涵蓋肥料、農藥、動物用藥、重金屬等，甚至是環境背景值的問題。而我個人對食品的觀察，就是「食品鏈」，或者是「食品供應鏈」的觀察。

第二是想要回應剛剛上一場劉淑範老師所提到認證、驗證。在農產品生產及驗證管理法的規定裡，針對認證、驗證有作定義，認證是對於具有執行驗證資格的機構予以認可，這是第一個階段。驗證是證明產品的各種生產加工分裝符合本法的要求，是第二個階

段。所以我個人認為，相關法規對於認證、驗證的概念，似乎沒有太過模糊。另外我必須拋出一個議題，就是今天劉淑範老師有提到的，從《農產品生產及驗證管理法》的相關規範結構來看，認證具有公權力委託，而驗證似乎可以承認它是一個私法關係，但是目前我國立法的走向，似乎有這樣的趨勢，把公權力委託的認證，也就是主管機關對於某機構具有認證能力予以認可的部分，用簽約的方式去處理，而且認為它是私法關係，全部私法化了。但如果我們從國家作為擔保地位的角度來看，肯認它是劉淑範老師所提到的行政任務的話，若從認證到驗證都私法化，只是為了避免像GMP事件一樣衍生國賠問題，而做這樣結構性的改變，甚至是立法明文把認證與驗證都認定為私法，是不是妥適？這是我想要提出來的問題，個人認為可以再思考。

第三是賴曉芬秘書長剛剛提到的進口食品的問題。我舉一個歐盟的例子給大家參考。歐盟在2007年的時候，瑞士透過快速預警系統通報來自印度的瓜爾膠，戴奧辛跟五氯苯酚的成分含量超標一千倍，歐盟官方派一個任務小組去調查，調查結果發現是使用工業級的原料，這其實臺灣的業者也很多，包含最近的熱狗、香腸，都是使用工業級的原料或者添加物，所以調查結果認定他們的業者自主管理能力不足，歐盟要求業者的分析報告，應檢附實驗室所在地主管機關的分析報告，也就是要求官方證明文件。此對於進口食品來講，是更嚴格的管制。但此事件至此還沒有結束，歐盟還繼續追蹤，發現出口國整個風險管控系統沒有改變，進一步要求出具分析報告的實驗室，必須要提出五氯苯酚含量不可以超過0.01毫克的證明文件，而且出具證明文件的實驗室本身，必須是經過ISO驗證的實驗室，才可以出具分析報告，分析報告提出來之後，還必須由該國貿易產業部授權的代表簽署，而且這個分析報告，必須是四個月內有效的報告。我發覺歐盟對進口風險食品的管制密度是很嚴的，他們真的有派調查小組去做實地調查，要求官方證明的實驗室等級、規模、所要求的證明內容，都是高度的，當然也是因為它超標

一千倍，或許是風險的高低，讓歐盟的官方決定證明文件的精密程度。

回到基改這個部分，就會碰到剛剛倪老師提到的問題，它的安全性，到底是怎樣的風險，真的是見仁見智，甚至有些人認為它可以提供很好的養分，不用農藥就可以抗蟲害，雖然我自己聽起來是怕怕的，但是在有些人是贊成，有些人是反對的情況下，課予義務的部份，如果從食品法的觀點來講，或許沒辦法做到像剛才李建良老師講的第一層次的全面禁止，大概可以用標示的方式去解決，至於標示的標準，是歐盟的0.9，或者是3，或者是原來的5，以及廠商的成本問題，我個人倒是認為，我國官方也是有一些檢驗方法，標示的要求，是要拿到出口國的證明文件，或者我國終端食品的檢驗報告，如果檢驗的成本並沒有很高，或者可以用不同證明文件、證明方法去處理。但我並不清楚我國的實驗室，是不是可以達到低成本標示義務要求。以上我就先做這樣的回應，謝謝。

李建良（中央研究院法律學研究所研究員兼副所長）

謝謝林昱梅老師提供非常寶貴及豐富的資訊，這讓我想到大法官有關行政命令的解釋。剛剛兩位的發言都有一個共同的重點，就是食安具有技術性、科技性的特色。向來大法官在行政命令違憲審查的解釋中有這樣一句話：若是屬於細節性、技術性事項的話，行政機關就可以依職權做補充的規定，不用太多的法律授權。大法官解釋在技術性、細節性的後面，還有一句話叫做「次要事項」。但是，食安問題不是次要事項，所以將來我們可能要發展出一種叫做「技術性、細節性之主要事項」，這可能是未來要發展的另外一種類型。

其次，就是剛剛提到有關資訊的問題，上一場我原本想要提出的想法是，如果國家全面禁止某一種東西或行為，從比例原則來講，我們可能會馬上認為會有所抵觸，但是換一個方式，用其他管制方法，是不是就會比較緩和？比如採用食品標示的方式，是不是

就比較緩和？剛剛幾位老師有提到檢驗或標示成本的問題，其他管制方式的成本如果過高的話，對業者來說也會形同禁止，我們要求業者做這些做那些，從成本來算，如果業者沒有賺頭的話，他根本就不會做，或者另一個效應就是轉入黑市，這方面也都是我們必須要思考的。剛剛提到的一些問題等一下劉淑範老師也可以做一點回應，有關驗證、認證的整個制度。我們先請邱文聰老師開始。

邱文聰（中央研究院法律學研究所副研究員）

要釐清食品法的管制目的究竟為何，其實是一個困難的挑戰。主因是，食品法管制目的的確認，並非僅是從其名稱由過去的「食品衛生管理法」修改為「食品安全衛生管理法」，因多加「安全」二字，即可謂食品法僅以安全為唯一之管制目的。背後一個更大的問題是，傳統在看待食品問題時，除了現今經常理解的「食品是否導致有害健康」，亦即是否導致諸如腹瀉乃至於癌症等具體健康安全危害的考慮之外，至少還隱含著若干文化與心理因素。之所以如此，乃因「衛生」這個概念有別於「安全」，其實它更包含傳統社會文化中對於何謂「潔淨」（clean）的理解，在此脈絡下所認定的cleanness不見得會等同於今日所認知的safety的概念。一個東西它被認定為乾淨、清潔的，可能僅因其經過一定的處理程序或儀式，而此程序或儀式被接受為具有擔保潔淨的能力；但從相異的社會文化觀點來看，卻可能會認為它很骯髒。同樣地，一個被某種社會文化認定為不潔、骯髒的東西，很可能僅是未能符合該社會文化的認知，卻不見得在科學（也是一種社會文化）的標準下，必然是不安全的。昨日本人報告中，亦已提及「衛生」的概念其實在世界各國食品法的發展歷程中，均普遍存在，而「衛生」的概念與「安全」的概念並不完全一致，因此才會出現例如美國法上「瑕疵」（defect）概念的存在，也就是食品中雖有無法避免而存在令人作噁的物質，如農產品中就是會有一些昆蟲的殘留物、嚙齒類動物的毛、會有若干糞便排泄物的殘跡。此類一般人認為噁心的事物，若

嚴格從安全的角度來看，不見得對人體健康安全造成危害，但為了解決噁心的問題，仍訂出了可容許瑕疵的上限標準。由此可知，食品法之管制目的及管制範圍，其實真的並非僅以「安全」二字可以完全涵蓋。我想也是基於這樣的原因，剛剛倪老師提到現在這部法律有超載的可能。但與其說它超載，不如說它從本來僅有的「衛生」與「食品市場秩序維護」面向，擴張為涵蓋「安全」。而今，「安全」竟反而幾乎取代了原有的「衛生」與「食品市場交易秩序維護」，成為主流，以致於食品法中的「攙偽」竟被認為要以「安全」來理解、GMO也要用安全來理解。將食品法的規範目的都以「安全」理解的結果，就忽略食品法其實尚有其他必須處理的面向。誠然，最大的挑戰在於，食品法有一外在限制，即國際貿易上的若干限制，各國皆然。此限制類似行政法受憲法作為上位規範的拘束，而今食品法之上，則受到國際貿易法「WTO食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施協定」（即SPS協議）或其他含有SPS協議在內的區域貿易規範（例如TPP）的拘束，成為其外在限制。SPS協議與各國食品法有關，而此協議強調須以科學作為食品管制的基礎，因此這個science-based的要求，嚴重壓縮內國法原本在食品管制上的彈性空間，例如：當無法在科學上證明GMO對健康具有危害時，就無法以食品安全的理由進行管制，包括邊境的管制。倘若不能以不安全為由進行管制，有些人主張能改以標示（label）管制取而代之。但同樣地，倘若無法在科學上證明GMO對健康有危害，或者證明GMO食品跟同類之傳統非GMO食品有何不同，要求標示，也仍可能被認為違反國際貿易法。其結果，就是一步一步往後退，最終被科學壟斷宰制。以上所述雖是一個較極端的說法，但我們確實需要思考，若不希望食品法（尤其是現在這部食品安全衛生管理法）被「安全」、「科學」的標準與思維所壟斷，就必須另外建構出其它類型的管制空間。而倪老師確實也建議過，將食品安全衛生管理法之立法目的，擴張至「保護消費者免於誤認」，這當然是一個作法。以昨日我報告中提及的「攙偽假冒」為例，美國從

1906年就開始加以管制處罰，其目的純粹是避免消費者受食品詐欺，而非維護健康安全。因此，與其擔心食品法的規範目的超載，不如重新理解食品法中，原本就應該具有的幾個不同規範目的。正視這些不同的規範目的，才能讓食品法發揮其本來應該具有的不同功能，讓它乘載本應乘載的多重任務，也才是面對科學化浪潮全面席捲食品法之際，所應該持續邁進的方向。以上即是我針對關於「食品法之規範目的為何」、「其涵蓋範圍為何」等問題的回答。

其次，若回到「安全」這個規範目的來看，現今面臨眾多食品安全上的各種挑戰，如先前報告中談到的，其中最大的挑戰是未知性太大，我們不知道的東西太多，甚至我們不知道自己不知道什麼。在三聚氰胺Melamine事件爆發之前，沒有人知道、亦沒有人想像得到奶粉裡會含有三聚氰胺Melamine，根本不會有人想到要去驗這個東西，當然也根本不會有人想到檢驗的標準或者是可能的檢驗方法。在SPS協定的架構下，我們必須透過風險評估將未知轉換成已知，才能根據已知進行安全管制。然而此種轉換的效率相對低，效率低的原因有數個。第一，風險評估需要耗費很大的財力、人力跟時間成本。第二、即使評估結果出來後，也不見得都能提供足夠確定的答案，例如瘦肉精，針對瘦肉精做過風險評估後，得以握有若干證據，然而，無論是採「無證據證明有害，因此已足夠安全」說法的這一方，或說「未有足夠的證據證明它安全，因此仍不安全」的另一方，兩方從科學觀點來看皆難謂無所本，兩方皆宣稱是根據科學上的理由。因此即便已經風險評估，企圖從未知轉到已知的過程中，不確定性卻可能依舊存在。第三，現在許多已核准可使用的食品添加物或未被禁止的食品原料，一般以為應該都已掌握其安全性的知識，但事實上其中絕大多數都仍未經過詳細健康安全風險評估。面對上述將未知轉化為已知的無效率困境，建立安全港（safe harbor）或許是一個可能的解決之道——這是引用自其他領域的概念。所謂的「食品安全港」即是先針對常用飲食類別（限縮範圍），建立更全面與細緻的安全規範標準（拓展縱深），使廠商瞭解

遵循安全港內之規範，雖少了產品多樣化的創意，卻能確保安全，而消費者亦能確定購買安全港內之產品安全無虞。食品安全的問題中雖有少數廠商確實理解其產品並不安全，卻仍予製造流通，例如使用工業用原料就應該知道其欠缺食品安全性。但多數情形則是廠商懵懵懂懂，但運用食品科技的創意卻無限，或者廠商僅遵循過去作業方式或跟隨其他同業使用原料或添加物之作法，而不知該等作業或作法欠缺安全性。針對懵懂廠商，若有safe harbor規範可以遵循，則只要符合此規範即可擔保其產品之安全性。管制上也因此只需要針對那些自行離開safe harbor的業者，進行較高密度的管制，如此將較有辦法依照業者離開safe harbor時所用之原料、添加物或作業方式的發生頻率，標定出應該進行健康安全風險評估之原料、添加物或作業方式的優先順序。因此若能先針對有限範圍之飲食類別，進行健康安全風險評估，確認其中原料、成份或作業方式的安全性而建立起安全港之後，就能從安全港外特定活動的頻繁狀態，找到應該投注資源將未知轉化為已知的標的。這是我認為長期以來我們面對現代食品安全挑戰時，一個較為主動的因應策略，否則我們永遠都只能被動地因應突然爆發的未知事件。之前不久才爆發米中添加鮮保利的事件，該事件中的鮮保利雖是合法食品添加物，卻從未訂明確的安全限量標準，因此並不知道餐飲業者為了讓白飯看起來賣相佳而添加鮮保利時，究竟安全限量為何。所以即使是合法食品添加物也都仍普遍存在健康安全風險未知的問題，變成每天窮於應付這種突發事件。因此針對未知安全的問題必須化被動為主動，才有辦法有效地面對問題。但不可否認，建立安全港本身必須倚賴政府投入非常大的成本，才有辦法完成。或許有人質疑究竟該不該投入這樣的成本，因為建立安全港若需政府投入大量成本，必將排擠其他工作，其成效卻未知。但可以肯定的是，只要一刻不投入安全港的建置，就無法脫離「今天遇到問題，明天還會繼續出現」的無限循環。

李建良（中央研究院法律學研究所研究員兼副所長）

謝謝。非常多未知的事情，剛剛提到糞便，讓我想到麝香咖啡，我喝過，非常好喝！剛剛又提到食品安全的「安全」在法律上如何定位，這涉及到另一個觀察或者思考面，就是法律名稱到底有多大的功能？有什麼承載能力？本所曾經有一位博士後研究在研究法律的標題，在研究長標題或短標題哪個比較好，如果把它改成食品法的話，以他的觀點來說，是否比較好？！但是現在的問題不是長短，而是多一個字或少一個字在整個規範內涵中會產生化學變化還是什麼關係？我在這裡要提醒一點，在食品法的第一條裡面就寫到為了管理食品衛生、安全及品質還有維持國民健康，它裡面是衛生、安全及品質，那這幾個字在食品衛生管理法的名稱增加「安全」字眼之前就已經存在了，「安全」這兩個字變成法律用語是在之後的事情，所以我們怎麼看待法律的內涵？是看法律的名稱？或者是第一條？或者看每一條規範的內涵去進行法律解釋？是我們可以去思考的問題。接下來，我們請劉淑範老師發言。

劉淑範（中央研究院法律學研究所副研究員）

謝謝李建良老師、各位在座先進。我很感謝林老師有提到那個法律的名稱，還有關於農產品驗證管理的法律問題。但是，我剛剛有點恍神，有關農委會的認證、驗證機構，究竟指的是哪個認證呢？

林昱梅（國立中興大學法律學系教授）

在農產品生產及驗證管理法的結構裡，有關認證是採用「認可」的用語，我認為是公法關係，所以我是同意您的看法。

劉淑範（中央研究院法律學研究所副研究員）

很感謝林老師，那我就把它記下來，我看到相關法條，卻不知道是否可以做這樣的理解，感謝點出來！但是我有一個疑問：因為對照較近的歐盟有機農業法，他們為什麼要對有機農業要求那麼嚴

格，要求有機農業的檢驗機構，既要具備「認證」，還要受到「許可」，也就是具備兩個不同主管機關的行政處分；而我們（臺灣）卻只有一個認證（可）而已！事實上，「認證」是針對驗證機構的資格能力，而且通常是根據一系列規格化、標準化的準則去認定。如果符合這個資格認定，認證機關就核發驗證機構一個證明，這就是一個行政處分。至於說「許可」，它可能另涉及國家就整個競爭、營業政策的一些考量，不要因為驗證機構過多而造成激烈競爭，就像剛剛林勤富老師所說，可能會有某種削價競爭的問題。所以我想，歐盟是否基於這個考量，因為他們確實很有心要發展有機農業，所以他們會要求認證及許可兩個要件；反觀產品安全法領域，雖然歐盟的認證及驗證相關法制非常齊備，但它並沒有像有機農業法這麼嚴格。這是我的疑問，而我想藉這個寶貴的機會，反過來向林昱梅老師討教。

剛剛有討論到管理辦法，而管理法的相關定義，看起來就如同標準法的分類，只是這是用在農產品上。我受到德國法釋義學的影響，會思考有些概念是不是要先上位化、體系化。就「認證」而言，它是國家最後一道把關，是不是要把它抽絲剝繭，形塑出一個一般性的定義，進而制定一個認證法？而不需要每一個法都自作定義、都自訂標準，或者機關基於本位主義，都各自訂定辦法來處理認證的事務。所以我在簡報中所呈現的，就是受歐盟認證規則所啟發的理念：是不是針對認證的問題，可以整合成一個法律來處理？這也是想要就教各位的一個根本問題。至於「驗證」、「認證」兩者的概念區分：這兩個概念若同時出現在一個法律的領域，也就是出現階層問題的時候，就一定要區分；如果是各自分散在不同，而且是單一階層的話，那就要看各該領域是如何用法，為什麼會有驗證、認證兩者的概念區分？就產品安全法來說，因為傳統行政機關的負荷能力是很有限的，加上國際貿易的特性，檢驗機關不可能事必躬親；再加上西方國家科技水準都相當高，實驗室等各種檢驗機構到處林立，所以就把像我們標準檢驗局等行政部門的檢驗任

務，徹底的私部門化，轉變成民間的驗證。然而，驗證工作又是高度的公益性，事實上是取代行政功能，所以最終仍不允許驗證機構在市場上恣意而為，而且驗證機構的資格還是要受到國家的肯認，因此進一步又演化出認證制度。若回歸法釋義學的思考：如果說我們不採用歐盟的驗證及認證制度，而檢驗還是國家的行政任務，可是另一方面，我們運用公權力委託制度把它更加細緻化，會是怎樣的型態？也就是說，國家把公權力委託私人行使後，不是就可以高枕無憂，而是應該要作持續性的法律及專業監督，尤其是各種科技化的專業監督，這是很重要的一點。驗證有認證制度作為配套，而檢驗機構受到國家監督，這兩種制度我找不出太大的實質差異，只是名稱及法律定位的差別；唯一的重要差異，就是國家賠償責任，亦即，在驗證上，是對國家比較有利的。換言之，國家監督的責任並沒有在質上面或者量上面有所變化；只是一發生問題的時候，國家賠償責任則有差異。若是檢驗私部門化之後，如果驗證工作沒有好好把關而出了問題，這時因產品受害的消費者要請求損害賠償，首要對象當然是製造廠，這是涉及私法上的侵權行為。進一步而言，當受害的消費者擬向檢驗機構索賠，如果這個檢驗工作是行政任務公權力委託的話，此時受害的消費者即可直接訴諸國家，這就是公權力委託模式對國家不利的地方；反之，把檢驗的任務私部門化之後，國家一樣要負擔監督的責任，只是國家不這麼容易被要求擔負國家賠償責任，然而，也不是百分之百完全排除責任，於此種情況，若要向國家要求國家賠償責任，就只有一個可能性，就是國家在核發認證給驗證機構的時候有違法失職的情事，但這是個很難舉證的抽象問題，所以要從個案來訴諸國家賠償責任，是非常困難。總而言之，經過一番思索後，我發現唯一的差別，似乎只在國家賠償責任；至於管制監督的實質情況，則是看國家要選擇何種方式，但這只是管制的策略，應該沒有涉及憲法層面的框架問題。我似乎又拋出問題了，謝謝各位！

李建良（中央研究院法律學研究所研究員兼副所長）

謝謝劉淑範老師把我們的視野整個往上拉到不只是憲法層次，而是更高的談到國家任務的典範變遷的大問題上。之前，劉老師有提到現在很多「證」，不管前面是什麼，後面都叫做「證」，驗證、查證、核證，……。「證」代表的是國家的任務，或者這個部分要釋出給人民的部分？所以這裡涉及到整個國家跟人民之間的關係，也就是國家任務典範變遷的大問題，從這個角度出發，我們可以從更大的視野來看這些技術性的制度，我們可能有更多思考的腹地。

接下來我們還有一點點時間，我們再看在座的老師們有沒有最後的回應。

倪貴榮（國立交通大學科技法律學院教授）

國際經濟法，包括WTO/SPS、TPP等規範，相對於國內法，一般認為是立於較為優位的地位，或者某種程度此國際規範的執行限縮了國內的管制空間（regulatory space）；此種想法主要源於國際法優於國內法的概念。但如果由國際法規範的操作過程來看，其實創造使內國法制優化並與國際趨勢融合的機會；譬如以WTO的荷爾蒙案為例，雖然歐盟敗訴，卻間接的提供了歐盟建立更完善風險評估體系的動能，因為原先限制荷爾蒙牛肉進口欠缺適當的風險評估，在沒有充分科學證據支持下，如何能限制荷爾蒙牛肉？包括基改案也有類似情況，即由外部規制的壓力使它產生改變。而比較憂慮的是，我國從美國瘦肉精到基改產品等限制爭議，不斷的提供臺灣法規環境改變的機會，但是從過去的美牛到現在的美豬，我們一直沒有充分利用這契機去建構完整的食品法制，包含風險治理。進展很慢有很多原因，例如：管制者或者立法者是否關心國家長遠發展的需要，是否只是關心對選民、媒體或消費者團體有交代，還是關心一個長久法治的建立。舉一個例子，2011年美國通過食品安全現代化法，當初立法者要求食品藥物管理署（FDA）制定施行法規，結果直到最近才完成。FDA不斷地去尋求公眾意見，終於完成

了一千六百多頁的行政法規；陳乃瑜老師專門研究日本的食物標示法，日本標示的施行規範也達七百多頁。他們認真看待依法行政，值得我們學習。我們是否有耐心看待一個法治建設，立法者有耐心與行政部門共同去推動嗎？我覺得臺灣的困境在這邊，很多制度的建立確實需要花時間溝通、對話和推動，經由公聽會等機制仔細的去凝聚共識，臺灣還有許多公共政策與法規的形成過程需要更專業和更多元參與的基礎。此外，繼續與國際接軌的努力仍要進行，不管是WTO或者是目前推動加入的（CP）TPP所產生的另一個契機，不能再錯過。TPP其實沒有超越WTO/SPS太多的管制要求，但是它把風險分析體系的概念明文放入，這是比WTO更進步的地方，我們應該重新思考和架構風險分析體系。國際規範和標準不是那麼的可怕，重要是充分利用這機會與動能去做更長遠的規劃。

李建良（中央研究院法律學研究所研究員兼副所長）

謝謝。有沒有其他意見？

賴曉芬（主婦聯盟環境保護基金會秘書長）

真的很謝謝倪老師，因為他的努力，今年很多場的風險溝通研討，才有辦法理解很多。對NGO來說，是法治跟科技之間的衝突，管制越多，我們後來發現把臺灣很多飲食文化以及臺灣很多中小型的工作坊或廠商快速消滅，這也讓我們反省強調很多的管制，變成所有的小廠活不下去，而且沒有被輔導。這個過程也讓我們重新思考，也找很多的法令，像是美國都是以大去拉小，歐洲那邊好像沒有看到，我請義大利朋友去找尋義大利的法規，義大利是最注重美食、最注重傳統文化，他們怎麼去處理好像也沒有找到。我覺得管制的分流這部分，可能就是國內管制的結果越符合國際，都是在談國際接軌，但怎樣去跟在地的飲食文化，傳統的飲食文化接軌，讓一些工作坊和民間的技術被保留下來，而不是把安全無限上綱，我覺得這是可以大家一起努力，謝謝。

邱文聰（中央研究院法律學研究所副研究員）

我要呼應剛剛倪老師的一個評論。臺灣無論是食安或其他領域，有許多需要耗費長時間從基礎建設扎根做起的工作，卻被長期忽視。食品安全領域中不可或缺的一環，就是健康安全風險評估，這是無庸置疑的。蔡英文主席在總統競選政見中，提出食安五環的推動策略，其中之一是毒物的管控，而毒物的管控也與健康安全風險評估是密不可分。當然非常期待若明年由蔡英文贏得執政，可以落實她的承諾，在風險評估與毒物管制這方面著力。

但在前一輪發言，我提到的另一個層面的問題，其實是在提醒健康安全風險評估雖是必要條件，但絕對不是充分條件。食品管制議題上因為面臨到來自於國外，即國際貿易法上的要求，因此不可避免地必須回應風險評估的這個問題，而且必須要有科學證據。但我必須一再地強調，這絕對不是充分條件，且甚至在某些情形下應該找到bypass的方式。也許倪老師也不太接受我這樣的建議，但因為食品管制不單單只有「安全」這個面向，其他面向的管制，亟需要多一些論述建立其正當性，反過來或許也隱含著對未知回應的思考在其中。因為面臨未知領域時，風險評估本身存在的不確定性其實無法藉由科學徹底解決，究竟該如何解決，在食品管制議題上怎樣去回應這樣的問題，是亟須回答的問題。GMO是一例。多數科學家認為，依據目前的資料，並沒有證據顯示GMO不安全。但若反過來問，有無證據證明它安全？科學家會回答，不可能有證據證明安全，因此只能看它是否存在不安全的證據。在既沒有百分之百的安全，也沒有百分之百說它一定不安全的情形下，到底應該如何決策，並非科學所能回答，而是與背後價值的選擇有關。一如若無法百分之百確定一個人犯罪時，我們應推定其無罪，這其實是一個價值選擇的結果，並不是科學的答案。反之，在某些情形下，為甚麼沒有科學證據百分之百決定它是有危害的情況下，我們就認定它是有危害？這也跟價值選擇有關。因此當我們把這樣的價值納入食

品管制規範時，「安全」與「科學」間某種程度的脫勾，就找到論理基礎。或許這是一條可以進一步去思考的路徑，提出供大家參考。

林昱梅（國立中興大學法律學系教授）

我就簡單補充幾句，第一是食品跟藥品不一樣，難以對人體做實驗，觀察人吃了甚麼食物後會有甚麼樣的對身體有害的結果。食品的科學證據資料或風險評估，資料多來自動物實驗或流行病學的研究數據，流行病學的數據如果充分，因果關係就比較容易支撐，那就是邱老師剛提到的危險的部分，而風險其實是具有不確定性，是一種預測，就像昨天吳教授所提到的。所以我個人認為，動物實驗資料如果充分，不一定要等到流行病學有具體的數據出來，才進行風險管理，但我們還是必須體認到，風險評估要怎麼做，評估方法是甚麼，是應該要發展的。另外，如果風險評估是一種資料蒐集的話，很多都已經有國際文獻了，我們現在要做的，應該是以國人的膳食習慣、飲食文化為基礎，針對國人方面特殊的風險評估，如果需要做一些實驗，也是需要滿多經費的，經費的運用，政府所進行的針對國人膳食習慣的風險評估，如果沒有常態性，只是等到事情發生的時候，才開專家會議「決定」有沒有風險，這是比較屬於偶發的情形，風險評估要做常態，但是大家不要把它想得非常完美，因為它是需要錢的，所謂風險評估是一個理想，這是我自己的一個體認。

李建良（中央研究院法律學研究所研究員兼副所長）

因為時間的關係，最後我做一個小小的總結。食安法律問題非常複雜，或者說整個法律體系非常的混亂。問題可能是出在食品本身，也就是說，因為食品問題複雜，法律本身當然也就跟著複雜起來。我們不可能把一個複雜的問題透過法律把它簡單化，我們只能夠像各位老師剛剛說的，一再地投入時間，設法把複雜的問題一一解決。

食品問題的複雜性，主要有兩個：第一是事物本質的複雜，食品本身，就是我們面對的問題，自古以來，只要有人，就在吃東西，要怎樣吃？要吃甚麼？人類要吃的東西，也就是食品本身，就非常的複雜，這點不用多做說明。另一個複雜特性是，人很複雜，我們每個人的想法都不同，大家對未知的世界，對於現在、對於生活的方式，想要吃甚麼，每個人對這個世界的看法與想望，都不相同。人很複雜，除了面對未知的未來之外，到最後免不了還是會涉及到價值的選擇與取捨，也就是說，問題會回到每一個人自己身上，必須決定自己要過怎樣的生活。問題是，在我們國家體系之下，我們有沒有選擇、決定自己生活、決定自己價值的自由？剛剛提到食安問題的三角關係：政府、消費者、業者，這三方關係其實一直在流動當中，我們並沒有把「業者」當作特定的標籤，它只是一個流動的概念。我從小到大有一個夢想，就是去賣麵，夢想如果成真，那我就會從消費者變成了業者！

本研討會議到此全部結束，謝謝所有與會報告及參與，還有在場的各位來賓、各位先進，同時感謝會議團隊助理們的熱心協助。最後祝大家食品健康、萬事如意！

