

從公共行政與政策的角度來看 我國的食品安全管理

文・圖／王宏文

近年來，食品安全成為我國政府與民眾高度關注的議題，特別是2011年塑化劑事件、2013年毒澱粉事件及2014年之黑心油品事件後，民眾對於食品安全的重視程度持續上升。因此，政府在2014年底成立了行政院食品安全辦公室，2016年也由衛福部、農委會、環保署、經濟部、教育部及財政部等相關部會共同規劃與執行食安五環政策。另外，在2014年至2019年間，政府除對《食品安全衛生管理法》進行高達九次的修法，原為《食品衛生管理法》在修法歷程中亦更名為《食品安全衛生管理法》。從我國立法過程的困難度、所需時間及法規名稱來看，頻繁的修法紀錄顯示政府與民間對於食品安全議題的重視。特別是在近期，含有萊克多巴胺的美豬與日本核災食品等進口議題，更讓食品安全議題再度成為國人重視的議題。



傳統上，一般人很難將食品安全議題與公共行政連結在一起，大多認為這是屬於生農學院及公衛學院的領域。筆者在剛開始進行食安管理研究時，很幸運地獲得許多熱心朋友的協助，但有時訪談到最後，受訪者常忍不住問說：

「你是政治系的老師，跑來鄉下問這些幹甚麼呢？」

一般認為食品安全管理包含三個主要部分：風險評估、風險管理與風險溝通。從公共政策的角度來看，政府之所以要介入食品安全管理的主因在：上述三個部分中，都有資訊不對稱的問題，這些問題存在於買方與賣方之間、政府與業者之間、政府與民眾之間等。因此，政府必須制定食品安全標準且嚴格執行，並向媒體與民眾持續地說明與溝通。

從公共行政的角度來看，上述風險評

估、風險管理與風險溝通都有公共行政學者感興趣的議題，例如：不同國家政府在食品安全管理上的組織架構、制度並不相同，其主要的考量因素與優缺點為何？當科學家客觀的風險評估結果與民眾主觀的風險感知有很大差異時，會產生甚麼樣的政策結果？又政府可以如何做來縮小兩者差距？政府投入在食品安全上的經費與人力持續增加，但這是足夠的嗎？又資源是真的花在刀口上嗎？政府在對生產者、不同產業的業者進行稽查時，是真的依法行政，還是會有一些彈性的考量呢？被管制的業者又是如何看待這些稽查人員呢？以及相關政策的規劃執行，其績效或評估的結果為何呢？以下分享一些個人研究結果。

2014年黑心油品的產生原因與機關避責策略的分析

2014年底所發生的黑心油事件是最為國人所熟知的，在事件爆發後，媒體從該年9月初到11月底持續大篇幅報導，且事件一直延燒，從廢食用油經加工後變成食用油脂、飼料油事件，再到進口劣質油品等，一連串事件的爆發影響民眾對政府的信任，也導致衛福部部長與食藥署署長的接連辭職。

我們透過次級資料的分析與深度訪談後，結果顯示，這些事件的發生與我國食品安全管理的組織結構有關。我國食安管理由

中央與地方政府共同管轄，在中央政府部分，仰賴多個部會相互協調，以黑心油品事件為例，牽涉的部會包括衛福部、經濟部、環保署等，因此在整體管理上若無良好的溝通協調，實際上是相當斷裂（fragmented）的。若這些機關有人力或資源不足的情況，彼此的溝通協調也不夠充分，再加上各單位的資訊分享不夠暢通等，就有可能產生在某些應該管制的事項上權責歸屬不明的問題，形成管制的灰色地帶，也就是所謂的三不管地帶（鍾瑞萱、王宏文、蔡逸敬，2018）。

另外，從機關首長的角度來看，黑心油事件為政策失敗（policy failure）所造成的重大事件，因此社會大眾必然希望政府機關首長能出面負責、說明。但因這起事件牽涉到許多的部會與不同單位，實際上該由誰來承擔責任呢？

在官僚行為的相關研究中，一個機關行動的主要目的之一是提升與保護機關的聲譽，因此，機關總是希望能制定與執行叫好又叫座的政策；此外，也要盡量減少弊案或民怨，或是在重大事件發生，避免機關受到責難等。從此角度來看，當一重大事件發生後，且其原因可歸咎到機關的政策作為或無為時，機關首長就有可能被要求下台負責。

在針對新聞報導內容與訪談資料分析後，我們發現在黑心油品事件中，承擔最後



我國的食品標章太多，反而令民眾無所適從，難辨真假。有農民和大學USR合作，建立另類的食品安全認證。（攝影／李順仁）

政治責任的是衛福部，因衛福部部長及食藥署署長為此下台。但分析整體事件，衛福部並非是造成該事件實質責任最大的機關，為什麼會有這樣的情況發生呢？我們認為主要原因是衛福部沒有採取適當的避免責難策略（blame avoidance strategy），而成為此事件的替罪羔羊（Wang and Tsai, 2020）。

綜上，鑒於我國食安管理制度存在多個行為者，我們認為，各個行政部門仍應積極處理灰色地帶的權責劃分，各單位在資訊流通、合作上仍需不斷強化，始能有利於各項食安管理政策的落實。

食物與食品標章的分析

為了解決食物與食品的資訊不對稱問題，各式各樣的標章制度因應而生，例如優良農產品標章（CAS）、產銷履歷農產品標章、有機農產品標章及臺灣優良食品驗證制度產品標章（TQF）等，與食品或農產品相關的標章合計有60多種，這還不包括其他組織或單位所推動的標章。在臺灣，食品或農產品的標章似乎是一樣好東西，只要有資訊不對稱的問題，就用標章的方式來解決。

但事實上，食品或農產品標章的內涵是某一標章擁有者可以制定一套有助於改善或彰顯品質的驗證標準，在經過推廣後，說服某些生產者來採用，但生產者通常需要付出一定的成本與努力後，經驗證單位的驗證通過，才能在其所販賣的產品貼上這標章，以標示其擁有較高的品質；而買方相信且認同標章所傳遞的價值，故願意以較高的價格購買，如此生產者才能回收成本或獲利，如果產品價值能有效提升，就會有更多的生產者加入。

因此，一套標章制度的建立、經營與推廣，需要許多單位（如政府、標章擁有者、推廣單位、驗證單位、生產者及消費者）的配合。在制度設計上需要注意利益迴避或衝突的情況；需嚴格執行驗證，以確保生產者符合標準；生產者也必須忠誠地努力，在每

一次生產過程中，都應符合驗證標準，而不只是為了應付驗證單位的檢查；消費者也要有足夠的知識與經濟能力，才能辨識出不同標章的價值，且願意付出較高價格來購買等。倘若其中有一些投機分子，就有可能拖垮整個標章制度。可見一套標章制度的推廣經營，要投注大量的成本、時間與人力（王宏文、宮文祥、陳淳文，2016）。

從這個角度來看，臺灣推廣過數十種以上的食品或農產品標章就是一件值得研究的議題，因為推動一個標章制度十分困難，何況是數十種；換言之，如果中央與地方政府，以及不同單位曾經推廣過這麼多種的標章，平均而言，每個標章獲得的資源就不會太多，故採用的人或面積也不會很多，效果也就有限；此外，標章頻繁的變動，可能會讓生產者無所適從，消費者也會比較難以辨認與挑選。

政府在規劃或推廣標章時應避免如下迷

思，即認為食品與農產品標章可以解決資訊不對稱的問題，並且一定能有效地提高產品價格。如前所述，一個標章要能發揮預期的成效需要許多條件的配合，無法立竿見影，故在規劃及推廣標章時，宜謀定而後動。^{實地}
（本期專欄策畫／經濟學系謝德宗教授）

參考文獻：

- [1]Wang, Hongwung and Yi-Jing Tsai. 2020. “Blame Avoidance Strategies of Multiple Administrative Agencies During Policy Failure: A Case Study of Taiwan's 2014 Waste Oil Scandal”, *Administration & Society*, Published online: August 21, 2020.
- [2]王宏文、宮文祥、陳淳文，2016，《食安風暴下的農產品標章制度：臺灣實證研究》，Airiti Press，台北。
- [3]鍾瑞萱、王宏文、蔡逸敬，2018，〈臺灣食安管理中的跨域治理：以2014年黑心油品事件為例〉，《政治科學論叢》，76：103-158。



王宏文 小檔案

臺大會計系學士、財金所碩士、美國印地安納大學公共事務博士。目前是臺灣大學政治學系與公共事務研究所合聘副教授。主要研究興趣領域為公共財務管理、政策分析、政策執行、政策議程、分配政治、與食品安全政策等。過去曾擔任證券公司產業分析師。