

# 食品安全管理制度系列研究（二）：食品檢驗與認證制度之檢討

計畫主持人：王宏文

協同主持人：陳淳文、宮文祥

## 一、計畫背景與議題

我國近年來出現諸多重大食品安全事件，顯示政府在食品安全管制上出現諸多問題，特別是2014年有關油品的食安案件中，嚴重傷害政府的公信力，因為生產偽油與攙油的公司，有的是經過標章認證的大廠，且現行檢驗機制也無法偵測到其違規行為，這使得多年建立起來的食品檢驗與認證制度的公信力受到很大損害，並迫使政府不得不重新檢視現行的檢驗與認證制度。

事實上，我國現行的食品標章或認證從中央到地方，乃至於民間機關，多達60多種，所涉及之部會，包括經濟部、衛生福利部以及行政院農業委員會等，其各自業管之標章包括「食品良好作業規範（GMP）」、「食品良好衛生規範（GHP）」、「食品安全管制系統（HACCP）」以及「優良農產品標章（CAS）」等。這60多種的標章中，中央部會推動的有12種、地方機關推動共有26種、民間團體自主推動有25種，且尚有可能其他地方機關或民間之標章。這樣複雜的標章體系，加上讓民眾搞不清楚的商標及廣告文字，實在讓消費者看得眼花撩亂，因此需要迫切檢討現行標章與認證制度，整併功能相近的標章或更改已失公信力的標章、並落實各標章或認證所要達到的食品品質標準。行政院江院長於2013年12月宣示中央部會將率先檢討，從結構及制度來建立標章或認證的公信力，並指示凡認證目標及程序相類似的標章宜重新盤整，不同標章或認證的管理應互相聯結，以提高行政管理效率，符合國人對簡化標章之期待與要求。

本研究團隊在2014年針對台灣農產品的標章制度進行研究，主要是對於美國及歐盟中對於農產品標章的相關法規進行分析，並對於台灣生產者為何參與標章認證、農民在獲得標章認證後的行為、及消費者對於許多標章同時出現時的態度與認知進行研究，並獲得一些成果，但也發現三個特別有意義的問題，有待進一步的探討。

第一個延伸問題是想要了解台灣農友獲得各樣標章認證的地理分布。這是因為政府在推行標章認證時，非常需要地方政府與農會的推廣及地方農友的組織合作，但各地方政府及農會可能缺乏認知或推行不力，農友的合作也有集體行動的困境，因此成效並不好，本團隊認為可以利用地理資訊系統來確認已獲認證的產銷班的空間分布，來找出沒有任何認證的標章沙漠，來集中資源輔導。

第二個延伸問題則是針對產地標章進行更深入研究。產地標章在歐洲及美國獲得極大的成功，並具體展現在獲得此類標章的銷售量及產值的大幅成長（Barcala et. al., 2013）。2014年本團對的研究發現歐盟有一套詳盡的農產品地理標示與原產地標示制度，隨著歐盟與WTO影響力的擴大，地理標示逐漸成為一個全球的現象，地理標示能夠突顯出產品獨特的品質、名聲或其他特徵，所以其亦是一個行銷工具。

我國近年來皆被壓縮在中國大陸巨大的市場旁，因此地域特性對我國的重要性更顯得增強。我國無法以「大」取勝，而要寄望於中小企業及生產者的高品質產品，並且要連結我國特有的地理、氣候與文化背景，才能提高農業生產力與改善農業地區居民的福祉，而創造新的工作機會。然而在我國的規範中，沒有看到政府在農產品上突破的野心與提供給大眾願景，從民國92年加入WTO至今，一成不變，本團隊認為，在我國的消

費形態、網路媒體及具有中國大陸及東亞地區廣大市場的條件下，再加上由於在都市生活不易而返鄉從事農業的案例逐漸出現，政府應該把握機會，重新制定地理標章制度、活化我國農產品與食品的特殊文化。雖然我國有許多類似的產地相關標章，如產地團體標章，但其與產地證明標章的異同則有深入研究的必要，因此希望能延伸此項研究。

第三各延伸問題則是想要針對有機標章的演進進行更深入研究。這是源於2014年研究中，消費者對於有機標章中兩個圖示(如下圖所示)的疑惑，甚至有人認為有機標章中右邊的驗證機構圖示是假冒的，因此我們追查有機標章的演進，發現一些有趣的現象，也就是之前的有機標章其實是以四個不同的驗證機構為核心的，哪一個驗證機構認證過的有機食物，就標示該驗證機構的有機標章，並沒有統一的圖示，在增加一個共有的有機圖示後，才是現在標章。正好政府想要整併很多的標章，本團隊認為有機標章演進的歷史或許可以提供政府參考，因此想要延伸研究。

除了上述三個延伸的研究問題之外，本團隊想要擴大研究的範圍，針對政府與市場上現有的食品檢驗制度進行深入研究，主要的原因是政府財政困難，因此許多地方政府將檢驗工作委託民間辦理，食品工廠也委由民間檢驗機構來處理，在幾次食安事件中，常看到幾家民間檢驗公司所出具的合格報告掛在餐廳、賣場、或攤販的門面上，似乎也獲得民眾信任，但在幾次食安危機中，也看到這些民間檢驗公司的撇清責任等事情，因此這樣的制度安排與做法是否適當？民間檢驗公司所應具有的責任與義務究竟是什麼？其實是有待深入研究的。世界各國是如何規範有關食品檢驗的工作，事實上非常值得進一步探討。

因此本研究的目的在檢討我國認證及檢驗制度，並以美國與歐盟國家為參考對象，分析美國與歐盟等兩個不同組織層次的法制架構與實務情形，以作為比較參照的基礎。因此本研究的研究議題如下：

- 一. 我國農產品獲得各樣標章認證的地理分布為何？有沒有標章沙漠的存在，是否具有某些空間的關係？
- 二. 針對我國產地相關標章進行研究，以了解生產者消費者政府及農會的想法，希望能提出一套建議，重新制定地理標章制度、活化我國農產品與食品的特殊文化，以利農村發展及行銷。
- 三. 針對有機標章的演進進行更深入研究，並針對其歷史及效果進行分析，以供政府在整併標章時，有一些參考。
- 四. 分析我國食品檢驗的相關制度，並與美國與歐盟國家比較，來探討目前的制度設計與做法是否有缺失？可以如何改進？

## 二、文獻回顧及理論架構

本節將針對國內外的相關文獻進行整理，基本上會將相關的研究成果依其所研究的對象來區分成三大類，也就是針對空間分析、產地標章、及檢驗制度所作的研究。

### (一) 空間分析

過去，空間分析廣泛的應用在地理學、區域科學、氣象學、地質學等之中，近年來，社會科學則試著運用空間分析方法來了解社會現象的空間分布與變異，並將空間變項納入考量，例如人口研究了解台灣低生育縣市分布(劉君雅等，2009)、教育政策進行學

區畫分（張祖豪，1998）、疾病防治以空間分布探索癌症發生趨勢（胡立諄、賴進貴，2006）、選舉研究探討政黨選票分布的空間因素（鄧志松，2006），以及城鄉變遷研究了解土地規畫的空間變遷（紀玉臨、賴進貴，2010）等，皆藉由空間分析的應用，加入空間因素的影響，進一步討論並改善公共領域的議題。

產業群聚（industry cluster）的概念來自於聚集經濟（agglomeration economies）理論，也就是數家廠商基於生產條件，聚集於一定範圍內地理位置鄰近的地區，形成群集網絡，具有地理鄰近性與社會網絡（social networks）的特性（吳濟華等，2012）。產業群藉由跨廠商間的會網絡連結，彼此互補、專業知識技術的外溢、學習交流，有助於促進資訊流通、吸引人才聚集，地理鄰近能夠降低公共設施成本、分攤產業創新風險，並且引入商機。這些概念可以由聚集經濟理論的相關概念理解。

經驗證的農產品日漸重要，不論是有機或是農藥控管，其對於土地、水源、生態系統影響較小，使食物供應系統更為穩定發展。農業具有距離依賴（distance dependence）的特性，相異的農作方式，例如有機、慣行農法，或者不同的農作物，由於規定用藥或施藥期不同，在一定距離、範圍內是無法相容並行的（Parker & Munroe, 2007），如新聞報導標章農產品農藥殘留事件，往往是受到鄰田農友噴灑的農藥汙染。經驗證的農作容易受到周圍環境的影響，鄰田必須是相同耕作方式，才能夠讓驗證的農產品更加完善，因而有地區鄰近的特性，並有群聚的可能。

將產業群聚的概念運用於農產品驗證的情況，由於驗證的產銷班、農場如同相同產業的廠商，之間並沒有正式的交易關係，若驗證產銷班空間上具有群聚的特性，原因最有可能是來自非交易的互賴關係，而非交易性互賴又具有空間外溢的特性，使驗證有擴大規模的可能，能將更多農產品納入驗證體系之中。雖然食品安全長期以來受到關注，然而國內鮮少探討源頭驗證這方面的研究，尤其是最基本的吉園圃驗證，國外近年來逐漸重視農產品源頭的生產方式，才開始有關農作方式改變（驗證或有機）的研究，並探討鄰區農友合作轉型的原因，以推廣農作方式轉型。

過去較少研究分析農業土地利用的型態，探討有關農民之間為何決定合作的原因，而近來有一些相關研究，Lewis et. al.（2011）的有機農作研究中，發現鄰近區位對於選擇有機農作的影響、基因改造與非基因改造農作如何共存，以及生態保育與農耕地如何兼顧等研究，皆加強了探究原因的方向，運用經濟模型分析農業群聚現象及行為的產生原因，例如空間外部性（spatial externalities）、路徑依循（path dependence）等其美國威斯康辛州西南部有機酪農場的個案之中，另外發現，鄰近農民之間相互學習交流、合作營銷、分攤成本費用等，皆為農民合作的可能原因，如同聚集經濟、產業群聚的特性，進而使相同土地使用方式的農民形成群集。

Lewis等人的研究顯示酪農採行有機方式，確實有空間外溢效應，但是對於空間外溢效應為何會出現，只有歸納其他研究結果和推測，需要更進一步的研究去理解生產技術轉換行為背後的原因；其次，有機相較於其他驗證制度，屬於門檻較高的驗證標準，對於其他驗證制度而言，仍會改變生產方式，但未知是否也會有類似的情形產生；最後，回到台灣經驗，台灣的農業生產模式與規模皆和美國不同，農民之間交流的互動網絡、傳統農業文化亦不相同，例如台灣特殊的農會制度、鄉村的人際關係等，尚須深入的研究探討。

本團隊目前研究發現政府農政單位以及農會所扮演的角色相當重要，尤其是推動源頭驗證制度，即使是人為刻意輔導的驗證群聚，其空間外溢效應亦有隨之擴散的傾向，另一方面，農民為了產品價格誘因，主動加入吉園圃驗證，以作市場區隔、提高產品單位售價。

## (二)產地標章相關之研究

農產品標章之所以需要政府的介入，主要的原因是資訊不對稱，消費者無法得知所購買的農產品的品質究竟有多好，因此具備好品質的農產品生產者必須在市場上採取某些策略來顯示其品質是較好的。最常採用的策略就是發出品質好的訊號 (signal)，但好的訊號需要兩個條件，一是要付出相當的成本，才能發出訊號；二是訊號必須對消費者有益處。因此，在實務上，生產者可以申請政府所提供的各類標章 (如地理標章、產銷履歷、或有機標章等)，抑或採用私人品牌，透過廣告來提升形象。

在這類的研究中，主要是以地理標章作為研究對象，主要原因是地理標章在歐洲及美國獲得極大的成功，而地理標章之影響更體現在採用此類標章的農產品數量增加及產值的大幅成長 (Barcala et. al., 2013)。

Bouamra-Mechemache and Chaaban (2010) 認為PDO的地理標章不同於其他標章及私人的品牌，主要因為地理標章有較多的技術及產量的限制，因此限制了其採用的範圍及經濟的效率，他們以一個兩階段的賽局，推論PDO (protected designation of origin) 地理標章比較適合採用利基市場的生產者，其原因在於該生產者的產品品質高、產量有限、及較高的變動成本，此外，也要支付額外的認證成本；反之若生產者的產量較大、且具有較低的變動成本，則適合以私人品牌來加以行銷，也就是透過廣告及研發來提高效率。

但實務上地理標章的標準設定及申請流程等細節則非常複雜，Barham (2003) 認為鑲嵌理論使得地理標章的標準設定更加複雜，不同的標準也就產生不同的地理標章；Galtier et. al. (2013) 認為申請地理標章的過程，需要生產地相關利害關係人 (如農夫、製造商、中間商、消費者等) 對於地理標章的定義、可申請者、及使用者的範圍進行溝通協調，這有許多的困難，例如中間商具有較大的談判能力，或是當地社區成員的異質性程度等，皆會使溝通協調產生更多的障礙，這樣所定義出來的地理標章將直接影響可以申請標章的人數多寡及難易程度，甚至是其影響及效果 (Anson and Pavithran, 2014, Dentoni, et. al. 2012)。

Anson and Pavithran (2014) 研究南印度的Pokkali稻米生產之地理標章，他們發現由於標章的申請及註冊過程皆是由農會組織來進行，因此農會組織占據策略性的重要地位，使農民對地理標章的態度也有分歧，有農民認為地理標章有助於行銷其產品，但也有農民認為地理標章太辛苦，且讓中介者有機會賺更多錢。Dentoni, et. al. (2012) 則發現在” Prosciutto di Parma” 的地理標章會員中在行銷策略資產及其他特性上的異質性越來越高，使得他們之間的協調越來越困難，甚至設置了內部的障礙，而可能影響地理標章未來的發展。

我國目前的食品標章與認證制度法規由三個部分所組成：《農產品生產及驗證管理法》、《吉園圃安全蔬菜標章管理作業規範》以及《商標法》下的地理標示證明標章。目前《農產品生產及驗證管理法》中，以法律的層級制定了三種標章，包括優良農產品標章、產銷履歷標章、及有機農產品標章，此外，又以訂定行政命令《吉園圃安全蔬菜標章管理作業規範》的方式設置吉園圃安全蔬果標章；而規範在《商標法》中的產地證明標章亦有《地理標示申請證明標章註冊作業要點》。

產地證明標章規範於商標法之中，其起因於我國1992年加入 WTO 後需因應國際地理標示制度發展趨勢，為配合「與貿易有關之智慧財產權協定」(TRIPs) 中有關地理標示保護規定，因此經濟部智慧財產局及行政院農業委員會開始著手進行相關規範的訂定，並於民國92年11月28日修正商標法，增列「產地」為證明標章註冊範圍之一。

我國第一個註冊通過的產地標章為「池上米」標章，申請單位為由台東縣池上鄉公所，其於92年商標法修正納入產地後即註冊完成。目前已在我國獲准註冊之產地證明標章產品包括：池上米、西螺濁水米、鹿谷凍頂烏龍茶、嘉義縣阿里山高山茶、文山包種茶、杉林溪茶、竹山甘藷等等數十種。

依我國商標法規定來看，標章分為：商標、團體標章、團體商標、證明標章 等四種，各種標章皆有其不同的功能及規範。本團隊在2014年探討我國稻米、蔬菜等農產品標章的過程中，可以發現我國會出現在稻米及蔬菜上的標章初步可分為兩種不同的類型：證明標章及其他商標（包括商標、團體商標與團體標章）。其中，證明標章包括吉園圃標章、優良農產品標章、產銷履歷及產地證明標章等。證明標章依照商標法規範必須符合「證明標章權人用以證明他人商品或服務之特定品質、精密度、原料、製造方法、產地或其他事項，並藉以與未經證明之商品或服務相區別之標識。」證明標章除了規範於商標法之下，也具有另外的行政法法源。

會出現在農產商品上的標章，除了證明標章之外，還有商標、團體標章、團體商標。以商標來說，個人得以申請的商標較不會造成消費者將其與證明標章錯認與混淆。然而，商標亦存在著有如由花蓮縣政府主導的「花蓮無毒農業」以「商標」向智慧財產局註冊。除了證明標章與商標可能有混淆之外，另外，亦有「團體商標」存在，如「麻豆文旦」。麻豆文旦由台南市麻豆區農會申請，屬於產地團體標章，在智慧財產局的資料中顯示此標章針對的商品是產自於台南縣麻豆鎮之文旦。然而在類似的情況下，池上鄉公所申請的「池上米」標章在智慧財產局的登記下卻是產地證明標章，證明內容標註著：「本標章係由台東縣池上鄉公所授權之人使用，茲證明其製造行銷之「池上米」係產自台東縣池上鄉，且其品質符合證人「申請『池上米』良質米標誌規範」之標準。」此一標章就屬於證明標章中的「產地標章」，在商標法中有著較高的規範標準。

甚至，商標有時亦可能與團體標章混淆，以「東勢鎮農會」來說，依照經濟部智慧財產局的登記，其既是商標也是團體標章。然而商標法明確規範商標示針對商品或服務，而團體標章則是表彰東勢鎮農會之組織或會員之會籍，雖然兩者的申請人皆是台中縣東勢鎮農會，但是此一標章具有兩種不同的作用，在農產品上來說，商標針對特定的商品或服務，屬性明確，不易與團體標章混淆。因此，本文略過團體標章，以下只具焦於討論產地證明標章、商標與團體商標在我國規範下的現況與問題。

從以上舉例來看，首先可以發現，我國市面上的農產品標章在於「產地」證明上有些混亂、不明確之處，既有產地證明標章，又有商標，也有團體標章，團體標章甚至還分出了地理團體標章。不同屬性的標章欲彰顯的皆是自家產品的地理特性。然而，不同的標章屬性會不會因為其不同的申請規範嚴謹程度而影響到商品的品質？如果不同商標屬性確實可能影響商品品質，那麼消費者又要如何辨別？如果不同的標示不會影響商品品質，那麼設立證明標章原先所設想的效果有可能達成嗎？為回答這些問題，本團隊提出延伸研究的計劃，以更進一步釐清其異同。

### (三)針對政府之研究

國外學者將食品安全政策視為一項針對食品風險所做的管制政策，過去學者多是從宏觀面或微觀面的角度出發，來探討政府可能面臨的問題及可能的選擇及策略。

在宏觀面上，學者多關注食品安全管理的制度、管制策略、及公私協力等，他們發現各國政府對於食品安全管制的涉入程度並不相同（Martinez et al. 2007）、規範的標的或焦點也不同（Henson and Caswell, 1999）、政府與民間企業合作的程度不同（Scholz, 1984; Henson and Caswell, 1999; Borzel and Risse, 2005; Wendler, 2008）、執行時所採取的

策略也有不同 (Scholz, 1984; Scholz and Gray, 1997; Law, 2005)。本文認為各國的產業狀況民眾壓力法令制度資源配置、府際關係等皆不相同，因此各國政府在考慮許多因素後，會選擇其適合的食品安全管理制度與策略，因而，各國食品安全管理制度上有許多不同之處。

例如Henson and Caswell (1999) 將管制系統依照公私參與的程度分為直接管制 (direct regulation)、產品責任 (product liability)、自我管理 (self-regulation)、及認證 (certification) 等；他們也將管制的對象依政府介入程度的高低分類為事前批准 (prior approval)、詳細的明細單 (specification)、履行的成果 (performance)、對身體健康沒有危害 (target)、及提供資訊 (information) 等。

在微觀面上，吾人則可從被管制者的順服行為及管制者的執行策略出發，來探究哪些因素會影響被管制者的遵從行為及管制的效果，本研究將可能影響的因素整理成五大類，分述如下：

- (1) 風險的特性：Renn(2006)及Fares and Rouviere (2010)認為對於不同種類的風險來源，應採取不同的治理方法來降低其可能危害。Caduff and Bernauer (2006)發現大品牌的廠商會傾向採用比政府規定還要嚴格的食物安全標準，來保護其品牌價值，以傳遞我的產品是安全的訊號(signal)；而小廠商比較喜歡政府採取較嚴格的HACCP或其他食物安全管制措施，這是因為小廠商沒有品牌之利益，且遵守食安標準的成本相對其總成本的比例是較大的，因此只能仰賴政府的政策及輔導，來減少來自其他廠商的風險。
- (2) 被管制對象的特性：食物安全管理當中被管制的對象很多，每個廠商在很多方面並不相同，例如規模的大小、產業的競爭程度及文化、垂直整合的程度從業人員的素質、對食物風險的認知及態度、以及為了符合食物安全規定所需做的改變程度等皆有不同，因此，在政府訂定食物安全相關規定後，這些廠商會在考量上述因素後來決定其是否遵行相關法規 (Henson and Heasman, 1998; Henson and Caswell, 1999)，如此就需要政府以強制檢查及處罰的手段來矯正其行為，許多學者針對被管制者是否會遵從管制的法規，哪些因素會影響被管制者的遵從行為等進行研究。
- (3) 管制法規的特性：法規的設計會影響管制機構的執行策略與執行的努力程度，例如May (1993)發現某些條文能促進政府間的合作及執行的努力，例如若地方政府執行不佳，上級政府可以代為處罰之；或是上級政府必須提供地方政府技術支援、資源、教育訓練等；此外，上級政府的承諾也是促進執行的要素之一，但他也發現法規目標是否清楚及官僚組織的能力並不會影響政策的執行程度。另外，Fielding et al. (2001)檢視洛杉磯針對餐飲業所採取的一項食物檢查計畫的效果，他們發現將檢查的分數公告出來，會使廠商更加注意食物安全，這研究結果顯示將檢查資訊公告給消費者知道，會促使業者爭取更好的成績，這反映了資訊流通的重要性，因為消費者的壓力能促進業者遵守食物安全相關法規。
- (4) 執行機關的特徵及合作關係：管制執行機關的特性，例如所獲得的人力及財力資源、依賴上級政府的程度、上級政府的承諾與努力程度、政府間水平及垂直的合作程度、個別組織的特性、及組織內部公務員的態度、認知、及文化等，皆會影響食物安全管理的執行。(Dodge, 1997;)
- (5) 外部因素：一般大眾對於食物風險的認知及對政府管制的信任度、消費者團體的壓力、大眾媒體的報導、食物相關業者等利益團體的壓力等皆會影響政府執行食物安全管理的程度(Lo and Fryxell, 2003; Hutter and Jones, 2007)。

### 三、預期效益

本計畫希望在2015年中整合過去研究成果，出版一本有關台灣農產品驗證制度的專書，並在2015年計畫結束後，針對台灣認證及檢驗制度再出一本專書。本計畫之工作項目及產出如下：

- (1) 了解我國農產品獲得各樣標章認證的地理分布，查明有沒有標章沙漠的存在！
- (2) 檢討我國產地相關標章之法規，提出一套建議來重新制定地理標章制度，活化我國農產品與食品的特殊文化，以利農村發展及行銷。
- (3) 了解有機標章的演進，以供政府在整併標章時參考。
- (4) 分析我國食品檢驗的相關制度，並與美國與歐盟國家比較，來探討目前的制度設計與做法是否有缺失？可以如何改進？

#### 本計畫的預期效應如下：

- (1) 了解農產品標章的空間分布，以利政府與農會集中資源輔導目前成果較差者。
- (2) 改進我國產地相關標章，以利農村發展。
- (3) 了解有機標章之演進，提供政府整併標章時之參考。
- (4) 分析美國及歐盟國家之檢驗制度，有系統的分析及檢討台灣目前食品檢驗制度的基本問題，提出具體的政策建議。