

食安風險規範的基本說明 —以行政管制為核心*

Introduction to Risk Regulation for Food Safety :
The Overall Review of the Existing System
of the Administrative Regulation

宮文祥 Wen-Hsiang Kung **



摘要

食品安全是近來年大眾所關切的重要議題，但食安新聞事件的熱度，往往左右了人民對於議題持續關注的力道。而在法律研究領域的層次上，面對現今之風險社會，就食品安全風險規範體系的建立，除了回應憲法上對於人民健康與生存之基本權應有的保障外，更應在法律規範的應然面與實然面上，能有清楚的認識。亦即，以行政管制作為食安風險控管的手段，其規範的基礎與體系應如何建構？既有的法規範是否已能充分回應食品安全維護的需要？因此，掌握食品安

*臺灣食品安全衛生管理法自 1975 年 1 月 28 日公布施行至今，已歷經十三次修正，其中參考國外食品安全法制之建構，臺灣亦導入了風險評估之科學證據要求、業者自主管理、追蹤追溯系統，並強化食品添加物與基因改造食品等管制內容。本子題擬以食安風險規範之行政管制為核心，說明現行制度之各項原則內涵及其對應之措施，並分析其優劣利弊，以期未來我國食安法制之充實完備。

**東吳大學法學院助理教授 (Assistant Professor, School of Law, Soochow University)

關鍵詞：三級品管 (three-tier quality control system)、風險規範 (risk regulation)、風險評估 (risk assessment)、風險溝通 (risk communication)、風險管理 (risk management)

DOI : 10.3966/241553062017040006002

全風險規範的內容，自然是在問題回應與批判前之前提要件，而這即是本篇所欲嘗試說明的主題。

The food safety issue is one of the main concerns the public have in recent years. However, it is easy for the public to distract their attention when the media changes its focus on some other issues. For the legal academic study, especially facing the so-called risk society, regarding the solid establishment of the legal structure that should be funded, in addition to the security of the rights to health and life, we shall understand what the basic legal framework and system are supposed to be, which is the prerequisite for the administrative regulations of the food safety to be established. Moreover, we also need to know whether or how, if possible, the existing regulations can carry out the realization of food safety. In sum, for truly realizing and before further criticizing, we must comprehend what risk assessment, risk management, and risk communication are, which would be the main idea and subject in this paper.

壹、問題概述與現狀簡介

臺灣食品安全（以下簡稱食安）問題之發生，最早可溯及至1979年所發生的米糠油中毒事件，該次事件造成全台受害人數高達兩千餘人，然立法院卻遲至2005年1月22日通過「油症患者健康照護服務條例」，方使油症患者能夠獲得妥善的醫療照護¹。之後更陸續發生鍋米（1982年）、綠牡蠣、西施舌中毒、蔭花生肉毒桿菌中毒（1996年）、雲林小玉西瓜農藥殘留

1 行政院衛生福利部國民健康署，「油症患者健康照護服務條例」立法院三讀通過，油症患者健康照護保障升級！<http://www.mohw.gov.tw/news/530848279>（瀏覽日期：2017年1月1日）。

（1995年）、戴奧辛鴨蛋事件（2003年）、大匣蟹驗出致癌物質（2006年）、瘦肉精事件（2007年）、三聚氰胺毒奶粉事件（2008年）、真空包裝食品肉毒桿菌中毒事件、塑膠容器溶出雙酚A事件、開放進口美國帶骨牛肉（2010年）、起雲劑含有塑化劑事件（2011年）、過期奶粉再販售（2012年）、業者使用未經核准之順丁烯二酸——即毒澱粉事件、胖達人事件、大統長基公司混摻廉價油以及棉籽油事件（2013年）、強冠、頂新劣質豬油、地溝油事件、黑心牛羊肉注射保水劑增重、豆乾含工業染劑二甲基黃（2014年）、豆腐乳含工業染劑二甲基黃、黑心鴨血、工業用碳酸氫銨泡製海帶、潤餅皮添加吊白塊、黑心胡椒粉以及米摻藥用石膏（2015年）、魚鬆成分標示不實、過期冷凍食品（2016年）。

誠然，食安問題因不見得均會獲得媒體的關注，故而可能成為檢視上的「黑數」，但從以上的時序回顧，可以看出近年來食安問題的發生，確實越來越全面、越來越頻繁。而這樣的發展，也反映在立法者對於法律的修訂以及執政者對於因應策略的決定上。

臺灣食品安全衛生管理法（原「食品衛生管理法」）自1975年1月28日公布施行至今，已歷經十三次修正，尤其從2013年起，開啟一連串密集的修法，其中第九次的修法時間為2013年6月19日，2014年2月5日第十次²、2014年12月10日第十一次、2015年2月4日第十二次，一直到最近的修正，也就是第十三次，時間為2015年12月16日。這段期間平均半年一次的修法³，固然反映出立法者面對國內食安問題積極回應的態度，但也呈現出法制面對於相關問題無法提出全面的、有效

2 此次修法並將原稱「食品衛生管理法」修訂為「食品安全衛生管理法」，以示強調修法對於食安的重視。

3 檢視先前的修法期程，其實從2010年開始，因為重大食安問題接續的爆發，立法者在接下來的3年，也是以平均1年修法一次的頻率進行條文修訂與增補。