

審慎開放 高風險食品進口

Cautiously Deregulate the Import
Control on High Risk Foods

張永明 Yeong-Ming Chang*



摘要

臺灣現行食品安全衛生管理法引進風險管理制度時，採行了不同於歐盟原先設計之規定，而由中央主管機關同時執掌風險評估與風險管理之決策，以至於難有客觀、能受消費大眾普遍信賴之評估結果，其據以採行之風險管理措施備受質疑，儘管主管機關認真推行法律所未明定之風險溝通，亦未能令消費者釋疑。在民眾膳食習慣與對日本產品向來有特殊好感之事實下，日本核災區食品之解禁，必須由具可信賴性之單位，於考量含民眾膳食習慣等因素後所作成之風險評估為解禁依據。

Current Act Governing Food Safety and Sanitation adopted a risk management system authorizing the competent authority of central government to administer both risk

*高雄大學法學院財經法律學系教授 (Professor, Department of Economic and Financial Law, University of Kaohsiung)

關鍵詞：日本核災區食品 (Japanese's radiated food products)、風險評估 (risk assessment)、風險溝通 (risk communication)、風險管理 (risk management)、膳食習慣 (dietary habits)

DOI: 10.3966/241553062017060008004

assessment and risk management, which was different from its original mechanism in the EU regulations and which made the general public hardly believe the result was genuinely objective and greatly question the implemented measure of risk control. Unfortunately, consumers still felt suspicious of this system irrespective of the efforts made by the competent authority to carry out a risk communication, which was even not legally required. With our dietary habits as well as affection toward Japanese products, after lifting the import ban on foods from nuclear contaminated areas, we should choose a reliable institution to make the risk assessment with a consideration of our dietary habits.

壹、回顧日本核災區食品之進口管制與消費者反應

一、災後立即禁止核災區食品進口未受爭議

據行政院衛生福利部（以下簡稱衛福部）官方網站資料顯示¹，臺灣因應日本（Japan）於2011年3月11日發生之強烈地震，引發大海嘯導致福島核電廠釀成災害，為避免民眾遭核災食品污染，劃定核電廠所在之福島，以及茨城、櫛木、千葉與群馬等共五個縣市為核災區，凡核災區五縣市所生產之食品，一律禁止進口。此政策在福島大海嘯發生後之幾年內，因與多數消費者之消費期待相符，且和絕大多數國家所採取之策略相似，故似未引發管制上之爭議。

1 衛生福利部食品藥物管理署（食藥署），日本核災後食品風險危害評估及管理及茨城、櫛木、千葉、群馬食品開放與否公聽會，<http://www.fda.gov.tw/tc/siteList.aspx?sid=9239>（瀏覽日期：2017年5月9日）。

二、災後5年擬解禁受爭議

惟隨著時間經過，福島大海嘯發生滿5年之後，多數國家對於日本核災食品之管制政策開始出現歧異情形。據食藥署2016年11月14日公告，目前僅剩臺灣與中國大陸對核災食品採取最嚴格之全面禁止進口措施，但包括在多方面為臺灣引為食安標竿之歐盟（European Union, EU）與美國等其他先進國家，均已採取階段式地開放日本核災區食品²之管制模式，因此對日友好之執政當局也想要仿效開放，未料消息一經披露，卻引發民間持正反兩面意見者激烈對立，期間雖經衛福部自去年（2016）年底開始，接連在全臺各地舉辦數場討論「福島核子事故鄰近縣市食品輸臺管理政策妥適性」之座談會³，但似乎仍無法平息反對意見之聲浪，因此迄今仍繼續維持全面禁止核災區食品進口之做法，但來自日本貿易制裁之壓力卻也未曾間斷。

進一步觀察相關爭議之發展，可發現由於核能發電係為臺灣長期以來爭論不休之議題⁴，而核輻射對於人類生命健康之威脅情形，又為迄今醫學無法清楚說明者⁵，因此對於飽受一連串食品不安全、不衛生之苦的消費大眾而言⁶，對於核災區

2 食藥署，105年11月14日辦理「日本食品輸臺公聽會」情形，<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=21450&chk=08fca0afc0c8-45a6-b9fd-f96a4449b094>（瀏覽日期：2017年5月9日）。

3 該會議之目的在於討論福島核子事故鄰近縣市食品輸臺管理政策之妥適性，並以「準聽證會」規格辦理座談會，詳見衛福部，《日本核災後食品風險危害評估及管理及茨城、櫛木、千葉、群馬食品開放與否座談會》報名資訊，<http://www.fda.gov.tw/tc/siteContent.aspx?sid=9153>（瀏覽日期：2017年5月9日）。

4 黃靖萱，臺灣核電廠全停掉 電都夠用，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5032772>（瀏覽日期：2017年5月9日）。

5 廖彥朋，核廢料放我家，真的沒問題嗎？放射科專家打臉反核人士，別再無端恐慌啦，風傳媒，2016年9月11日報導，<http://www.storm.mg/lifestyle/160802>（瀏覽日期：2017年5月9日）。

6 宮文祥，食安風險規範的基本說明——以行政管制為核心，月旦醫事法報告，6期，2017年4月，33-34頁。

食品最好當然是採取敬而遠之的做法，且在一般情況下普羅大眾聞癌即已色變，怎可能在明知是來自核災區食品的情形之下，還會為滿足一時的口腹之慾，而讓自己置於核能輻射潛在之致癌風險中。因此，反對開放核災食品進口者，認為向來持反核立場之當今政府⁷，怎可讓人民食用核災區食品，開放進口無疑是以人民之生命與健康為代價，換取與日本經貿或維繫國際政治關係上之利益等⁸。

至於主張開放進口者，主要以歐盟及美國等食品安全程度普遍較高的國家，均已逐步放寬日本核災區食品之進口，不再採取全面禁止策略，而改以檢驗是否合格作為決定開放與否之準據為由，認為臺灣實在不須繼續堅持，何況旅日人次眾多之臺灣消費者，在日本購買檢驗合格被准許販售之核災區五縣市食品，無論係在日本食用，或者攜帶回臺灣自用、贈送他人食用等，基本上均不受限制，顯示不論是否檢驗合格一律禁止進口之做法，不僅無科學依據，亦難以達成管制進口之目的⁹。

貳、臺灣食安法之風險管理機制與運用

一、現行法已明定採預防性風險管理

臺灣有關食品安全衛生之專法，可回溯自1975年1月28

7 李欣芳、楊綿傑、蘇芳禾，蔡英文：2025達成非核家園，自由時報，2017年3月12日報導，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1085096>（瀏覽日期：2017年5月9日）。

8 吳佩旻，反核食品進口連署 民眾「我不笨，拒吃核災食品」，聯合報，2016年12月4日報導，<https://udn.com/news/story/1/2146943>（瀏覽日期：2017年5月9日）；反日本核災輻射食品進入臺灣網站，<https://www.facebook.com/DoNot.nuclear.TW/>（瀏覽日期：2017年4月20日）。

9 端傳媒，張文杰：福島五縣食品安不安全？豈能聽信謠言，2016年11月18日報導，<https://theinitium.com/article/20161118-opinion-fukushima/>（瀏覽日期：2017年5月9日）；李蘇竣，你支持有條件解禁核災區食品嗎？線上PK，新頭殼，2016年11月6日報導，<http://newtalk.tw/news/view/2016-11-16/79140>（瀏覽日期：2017年5月9日）。