

從「權責分配」的「失衡」論臺灣食安治理：以《食品安全衛生管理法》為例

譚 偉 恩

(國立中興大學國際政治研究所副教授)

郭 家 瑾

(中華經濟研究院輔佐研究員)

摘 要

在食品安全暨衛生這個議題領域中，消費者、業者、政府是三個最主要的行為者(actors)。理論上，當此三個行為者的地位在市場上處於均衡狀態，就算彼此偏好(preferences)不同，食安品質仍得以維持一定水準。惟業者多半在實際上享有資訊優勢，並藉由此種優勢地位在市場交易過程中取得主導性影響，致使政府經常與其靠攏或是消費者受其宰制。有趣的是，臺灣因近幾年接續爆發各式各類食安醜聞，於是政府開始頻繁地修正食安法規並積極地介入市場進行管理。這使得上述三個行為者在食安法制中的「權責分配」出現明顯「失衡」，特別是業者承擔的義務量被大幅調升，而政府承擔的管理責任也明顯加重。本文認為，此種「失衡」現象不僅導致臺灣食安醜聞不減反增，還可能惡化三個主要行為者在市場上的互動，甚至催生仇敵文化，讓現行《食品安全衛生管理法》具有「敵人食安法制」的性質。鑒此，本文建議食安問題的治理需要認真思考如何較為妥適地分配消費者、業者、政府三方之權利與責任，同時藉助風險溝通機制來緩解目前市場與法制中的失衡問題。

關鍵詞：權責分配、食安治理、風險溝通、敵人食安法制、權力平衡

* * *

壹、前 言

市場上的交易(trade or exchange)是一個有趣現象，不同行為者帶著自己能夠與他者互換之某物來到市場，試圖透過交換來滿足自己所偏好之需求。在這個看似簡單的過程中，經濟學家告訴我們有一隻無形的手會在供給與需求之間維持巧妙的動態平衡，人類社會如果依循自由市場原則(free market principles)組織起來，就能達到效

率生產和最適結果 (optimal outcomes)。^①然而，觀之市場上的食品 (food products) 交易，情況似乎並非如此；在許多採行自由市場原則的國家，各種食品的生產或許都十分有效率，但食品交易的結果卻並非一種最適狀態，而是三不五時地爆發食品不安全的醜聞。^②顯然，關於市場交易的經濟學理與人類社會真實的交易情狀有所出入，而食品安全暨衛生這個議題領域可以幫助我們重新思考食品供應者 (同時也是經濟利潤的需求者，以下統稱「業者」) 與食品需求者 (同時也是給付價金的供應者，以下統稱「消費者」) 之間的互動，探索兩者的關係為何失衡或陷入緊張。此外，當市場上出現失衡現象時，政府這隻有形的手是否應該以管理者的身分介入？如果有這樣的必要，那麼該怎麼介入進行管理才能夠達到較好的治理結果？

本文借助實證法的研究 (empirical legal studies) 方法，以根據事實取得之統計分析結果為後盾 (煩請參閱本文的【附件】)，回顧臺灣長達約 41 年的食品安全暨衛生法制。實證法的研究主要是對法案改革之實施成效進行評估，所獲致的研究成果可作為未來法律修正之依據。近幾年，臺灣有一定數量的學者和實務家開始採用，使此研究方法漸漸獲得肯定。^③而代表性學者 Eisenberg 曾指出，法律議題的實證分析中包括透過實際檢驗之方式 (例如：科學證據的取得或是統計數據之計算)，對特定法律系統的

註① Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Oxford: Oxford University Press, 1993), pp. 289~292.

註② 幾起相當具有代表性的事例如：(1) 從英國超市爆發的歐洲馬肉風波，見：“Abattoir Boss Fined £8,000 over Horsemeat Charges,” *Guardian*, <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/mar/23/uk-abattoir-boss-peter-boddy-fined-horsemeat-charges>. Accessed on July 21, 2016. (2) 美國奇波雷墨西哥燒烤餐廳 (Chipotle Mexican Grill) 的食安醜聞，見：Stephanie Strom, “Chipotle Food-Safety Issues Drag Down Profits,” *New York Times*, http://www.nytimes.com/2016/02/03/business/chipotle-food-safety-illness-investigation-earnings.html?_r=0. Accessed on July 21, 2016. (3) 日本岐阜縣黑心業者回收廢棄食品銷售事件，見：Kyodo Jiji, “108 Previously Discarded Food Products Found at Scandal-tainted Firm in Gifu,” *Japan Times*, <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/01/19/national/crime-legal/gifu-finds-extra-108-disposed-food-products-scandal-tainted-firm/#.V42e9vI96Uk>. Accessed on July 21, 2016. (4) 歐洲遭芬普尼污染的雞蛋，波及 17 個國家 (地區)，見：“Egg Contamination Scandal Widens as 15 EU States, Switzerland and Hong Kong Affected,” *Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/11/tainted-eggs-found-in-hong-kong-switzerland-and-15-eu-countries>. Accessed on September 1, 2017.

註③ 例如：黃國昌，「法學實證研究方法初探」，*月旦法學雜誌*，第 175 期 (2009 年)，頁 142~153；蘇凱平，「再訪法實證研究概念與價值：以簡單量化方法研究我國減刑政策為例」，*臺大法學論叢*，第 45 卷第 3 期 (2016 年 9 月)，頁 979~1043。值得注意的是，實證法的研究方法是為了對特定的法律現象進行社會科學的分析，也就是將抽象的法條或規範置於具體的社會事件中來理解。這使得在進行研究時，難以避免或克服「資訊蒐集的片面性」此項研究限制。因為，一方面有些資訊不易取得，一方面就算能取得完整資訊，也很難全面性的加以分析。事實上，實證法的研究者在進行法律現象的分析時，所蒐集之樣本資訊多半僅是在一個有限的程度上代表或反映所欲分析的問題。以本文的研究來說，儘管已傾力觀察 41 年的臺灣食安法制變化，以及目前《食安法》中所有法條的權利與義務分配情況，但仍難以克服上述的研究限制或缺陷。不過，因為研究發現係奠基於堅實的統計分析結果，所以對於長久以來的重罰迷思具有澄清的功能，也同時能將現行法制的施行成效加以忠實反映。可參考：邱文聰，「被忽略的 (立法) 事實：探詢實證科學在規範論證中的可能角色兼評釋字第 584 號解釋」，*國立臺灣大學法學論叢*，第 37 卷第 2 期 (2008 年 6 月)，頁 233~284。

運作進行描繪。^④依循此一研究方法，本文發現，臺灣最初於 1975 年 1 月 28 日制定公布《食品衛生管理法》(以下簡稱《食衛法》)，並在 2014 年 1 月 28 日第 10 次修法時，將此法更名為《食品安全衛生管理法》(以下簡稱《食安法》)。從《食衛法》公布施行至 2017 年 6 月，總共歷經 13 次修法，也就是平均每三年就會修法 1 次。其中 2010 年至今的 6 年多中，《食衛法》和《食安法》一共修了 7 次，而如此高頻的修法時期卻也是臺灣重大食安醜聞接續發生的年代。^⑤顯然，在頻繁修訂《食衛法》和《食安法》的 6 年多，不法生產、製造、銷售或致消費者健康權益受損的食安事件依然層出不窮，這很難不讓人民質疑政府的修法與執法工作是否已不足以提供消費者食品安全的基本保障。倘若修法的主要目標是爲了提供一個較高衛生品質的消費環境，或是要對違法生產者進行有效嚇阻與治理，現行的食安法制顯然力有未逮。

何以如此？是臺灣無良的黑心食品業者太狡詐或抓不勝抓；是政府執法不力或行政怠惰？還是消費者貪圖便宜或缺乏正確的飲食消費觀？本文嘗試從法政策學、政治經濟學、以及權責分配 (distribution of rights and duties) 的觀點切入，分析臺灣歷年食安法制 (以《食衛法》和《食安法》爲主) 對於三個主要行爲者 (actors) — 消費者、食品業者、政府行政機關 — 的權利與義務安排，進而說明此種安排的可能缺失。研究結果指出，修法本身就是一種對特定議題領域中行爲者權利義務關係的分配或重分配，倘若市場上最有影響力的行爲者無法參與制度面的修法過程，甚至因爲某些特殊因素而被課予過重或過多的義務時，修改後的新法必然面臨落實之困難。理由是，市場上實際 (*de facto*) 影響力如何分配與運作才是主導食品交易中供需雙方能否均衡互動的關鍵，政府如果只想透過法律對市場中的失衡現象進行調整，進而恢復市場均衡，並不容易。倘若矯枉過正，不斷透過修法來加重對業者之義務及罰則，反而是治絲益棼，甚至導致仇敵文化的催生，讓現行《食安法》具有「敵人食安法制」的性質。^⑥鑒此，本文建議食安法制要同時配合風險溝通 (risk communication)，^⑦在盡可能保障消費者「知的權利」之餘，也透過適當且必要之溝通，讓消費者了解風險和維護自己健康法益的責任。

扣除上述前言之說明，文中第貳部分呈現臺灣食安規範的訂定和隨後歷年之修法趨勢，以此作爲第參部分有關市場失衡與法制權責分配不當之論述基礎。第肆部分則借助風險溝通的概念來幫助食安法制調和消費者、業者、政府間失衡的互動關係，優

註④ Theodore Eisenberg, "Empirical Methods and the Law," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 95, No. 450 (June 2000), pp. 665-669.

註⑤ 例如：2010 年大溪豆乾引發肉毒桿菌中毒、豆腐中苯甲酸超標等事件；2011 年塑化劑事件；2012 年過期奶粉事件；2013 年毒澱粉、大統黑心油、胖達人香精麵包等事件；2014 年頂新餛飩水油事件、鼎王麻辣鍋湯頭事件；2015 年手搖飲料店殘留農藥、亞硝酸鈉熱狗和火腿等事件；2016 年的國興鮮公司違法販賣逾期冷凍雞肉事件、販賣機奶茶生菌數超標事件；以及 2017 年的機械潤滑油塗抹包子等麵製品、戴奧辛毒雞蛋事件等。

註⑥ 鍾宏彬譯，Luis Greco 著，「關於敵人刑法的文獻辨析」，*法學新論*，第 22 期 (2010 年 5 月)，頁 61-72。

註⑦ 請見本文第肆部分關於風險溝通和「消費主義」、「營利主義」、「國際標準的困境」之相關說明。

化現階段的治理，避免嚴法重罰的迷思催生仇敵文化。結論部分建議，食安治理不宜讓消費者僅知道責難生產者和向管理者尋求保護；^⑧消費者若不能與食品業者維持均衡的互動關係，市場上最重要的供需雙方注定陷入無盡衝突與對立的惡性循環，這不但造成政府治理食安的困難，也同時讓業者在惡質的食品市場結構中越來越傾向抗拒權責分配不當的食安法規。

貳、食安規範回顧：立法、修正暨變動趨勢

此部分就 2013 年以前的《食衛法》與 2014 年之後的《食安法》進行觀察（請參見【表 1】），回顧從立法到 13 次的修法歷程中消費者、業者和政府的權責分配情形及其變化（請參見【圖 1】）。本文將修法歷程的時段分為三部分：從 1975 年至 1980 年代末（第一階段）、1990 年代初至 2009 年底（第二階段）、2010 年至 2017 年 1 月（第三階段）。而觀察修法過程的主要參照是立法院進行立法和修法之相關文件暨說明。

1970 年初，行政院衛生署根據國內外相關法令與國情，擬定《食品衛生管理法草案》。1974 年 11 月 21 日，立法院第 54 會期第 1 次會議首次對上述《草案》進行審查，當時的衛生署長表示，食品是維持國民生命與健康不可或缺之必需品，但國內管理尚乏完整之法律可資遵循，對於違法者亦僅能依照《行政執行法》、《違警罰法》或《刑法》等法律處理，故有必要制定專門性法律，規定人民及政府關於食品衛生事項之權利與義務，以增進公共衛生。隔年 1 月，立法院三讀通過臺灣第一部《食品衛生管理法》，其中立法目的言明，本法乃為建立對食品衛生事務之專門管理，同時採取重罰主義，期收嚇阻不法業者之效。^⑨

註^⑧ 食安治理 (food safety governance) 並非本文研究的重點；本文分析的核心關切與研究問題是，什麼情況導致食安治理出現缺失，特別是為什麼越修越嚴苛的食安規範卻無法抑制不肖食品生產或不實銷售的犯罪行爲。準此，僅於本註腳簡要提供「食安治理」的定義和主要代表性文獻，供有興趣的讀者參考。所謂「食安治理」係指以政府官方為主要管理者的規範系統，處理涉及危害食品品質的風險評估、控管、相關的科學不確定性、管制流程與相關法規的透明公允，以及公民社群能夠參與此種規範系統的程度，加上對新興爭議性食品（例如：奈米食品）的因應機制。當然，私人性的治理措施也可能取而代之成為食安治理的主軸，只不過較常發生在特定的食品項目，而不是所有或一般性的食品項目。參考：Marion Dreyer and Ortwin Renn, "Introduction," in Marion Dreyer and Ortwin Renn eds., *Food Safety Governance: Integrating Science, Precaution and Public Involvement* (Berlin: Springer, 2009), pp. 3-5; Ching-Fu Lin, "Public-Private Interactions in Global Food Safety Governance," *Food and Drug Law Journal*, Vol. 69, No. 2 (2014), pp. 143-145.

註^⑨ 邱錦添、李根永，*食品安全衛生管理法之理論與實務*（臺北：元照，2014 年），頁 2；「立法院內政、司法兩委員會第一次聯席會議紀錄（第 54 會期）」，*立法院公報*，<http://lis.ly.gov.tw/tscgi/lgimg?@6454980002;0008;0015>，檢索日期 2016 年 7 月 16 日。

表 1 臺灣食安規範之制定與修正歷程總覽

法規名稱	制定&修正時間	制定 & 修正 內容
第一階段	1970年代至1980年代	
	1975.01.17制定 1975.01.28公布	制定32條
	1983.11.01修正 1983.11.11公布	修正全文38條
第一階段	1990年代至2010前	
	1997.04.15修正 1997.05.07公布	修正第17，38條
	2000.01.14修正 2000.02.09公布	修正全文40條
	2002.01.08修正 2002.01.30公布	· 增訂第29之1條 · 修正第14，27，29至33，35，36條
	2008.05.23修正 2008.06.11公布	· 修正第2，11，12，17，19，20，24，29，31至33，36條 · 增訂第14之1，17之1條
第三階段	2010年代至2017年1月	
	2010.01.05修正 2010.01.27公布	修正第11條
	2011.06.10修正 2011.06.22公布	修正第31，34條
	2012.07.25修正 2012.08.08公布	修正第11，17之1，31條
	2013.05.31修正 2013.06.19公布	· 修正全文60條 · 除第30條、第33條、第22條第1項第5款、第26條、第27條，自公布後1年施行外，自公布日施行。
	2014.01.28修正 2014.02.05公布	· 修正公布名稱並增訂第48之1，49之1，55之1，56之1條 · 修正第3，4，6至8，16，21，22，24，25，30，32，37，38，43至45，47，48，49，50，52，56，60條 · 第22條第1項第4款自中華民國103年6月19日施行；第21條第3項，自公布後1年施行。
	2014.11.18修正 2014.12.10公布	· 增訂第2之1，42之1，49之2條 · 修正第5，7，9，10，22，24，32，35，43，44，47，48，49，49之1，56，56之1，60條 · 除第22條第1項第5款應標示可追溯之來源或生產系統規定，自公布後6個月施行；第7條第3項食品業者應設置實驗室規定、第22條第4項、第24條第1項食品添加物之原料應標示事項規定、第24條第3項及第35條第4項規定，自公布後一年施行外，自公布日施行。
	2015.01.20修正 2015.02.04公布	修正第8，25，48條
2015.11.27修正 2015.12.16公布	· 增訂第15之1條 · 修正第41，48條	

資料來源：作者參考全國法規資料庫彙整而成。

上述《食衛法》公布時，內容中完全未提及消費者之權利和義務，業者與政府則是僅有應予承擔之義務，但毫無可主張之權利。惟相較於政府，業者的義務在統計上多了 1 次，於整部法典中佔比 52.2%。^⑩事實上，這也是臺灣食安規範中唯一業者義務多於政府的一次。觀之 1975 年《食衛法》規範政府的部分，主要是賦予政府訂定各種行政法規之義務，例如：衛生標準和其他與食品安全有關之辦法等，以及賦予政府面對不法業者時處罰之公權力；至於業者義務方面，主要規範業者在從事與食品有關之商業行為時應符合政府所制定之衛生標準，以及規範業者在特定情形下不得從事之行為。此外，法典內容中也規範業者的衛生管理、標示及廣告等事項，以及違背法規時所要承擔之罰則等。

在初次《食衛法》訂定與公布施行後，首次修正是在 1983 年，除進行全文修正，還從原本的 32 條增修至 38 條。此次修法提案者為行政院，是鑒於食品工業快速成長和國人飲食形態改變，而修法重點是強化政府管理食品業者之公權力，^⑪並讓業者負擔更多的法律義務。但應予注意的是，相較於 1975 年的《食衛法》，業者在 1983 年《食衛法》中承擔的義務數量開始少於政府。因此，儘管數量上業者的義務較其在 1975 年的《食衛法》有絕對的增加，但比例上反而是下降。此外，1983 年《食衛法》第 6 章罰則部分延續立法當時的重罰思考，提高罰金之最高額度。^⑫另有在有關檢舉不法事項之部分，第 29 條 1 項規定：「檢舉或協助查獲違反本法規定之食品、…或食品業者，除對檢舉人姓名嚴守秘密外，並得酌予獎勵。」同條 2 項規定：「前項檢舉獎勵辦法，由中央主管機關定之。」^⑬顯然，臺灣食安法規在非常早期就有鼓勵人民參與糾舉食安犯罪的規定，惟之後幾次的修法並未將此立法意旨深化或精進，未免可惜。^⑭

註⑩ 此處比例之計算，即整部法典中「分別規範政府、業者或消費者之權利或義務的總次數」除以整部法典「規範政府、業者和消費者權利和義務總次數」再乘以 100%。例如：1975 年 1 月 28 日公布的《食衛法》，規範政府、業者和消費者權利和義務總次數為 23 次，其中規範業者之義務佔了 12 次，因此就比例而言，業者義務於法典中之佔比為 52.2%（12 除以 23 再乘以 100%）。

註⑪ 修法強化政府管理食安的「公權力」，在法律上就是代表政府應承擔的管理責任增加。因此，政府「公權力」的增加是來自於法條賦予之行政責任。參考：「立法院議案關係文書，院總第 969 號，政府提案第 2367 號」，立法院質詢系統，<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcec8cfcacfcfc5cbc8cfd2cbc7c9>。

註⑫ 「院會紀錄」，立法院公報，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@72728700;0043;0050>，檢索日期 2016 年 7 月 16 日。

註⑬ 「立法院內政、司法兩委員會審查食品衛生管理法修正草案第四次聯席會議紀錄（第 71 會期）」，立法院公報，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@72715400;0091;0099>，檢索日期 2016 年 7 月 16 日。

註⑭ 從法條內容觀之，本文發現無論舊法或現行法，對於舉報者的獎勵規範用語都是「得」。也就是說，在漫長與多次的修法歷程中，獎勵性的條款設計沒有根本的修正，但處罰性的條款卻有之，並且明顯在數量上增加。可見我國的食安法制在獎勵層面「沒有精進」，但處罰層面清楚反映「加重化」的思考。

1996 年，行政院衛生署和經濟部開始計畫再次修改《食衛法》，主要原因與當時臺灣欲申請加入世界貿易組織（the World Trade Organization, WTO）有關。官方文件指出，加入 WTO 之後，臺灣須依《設立 WTO 協定》（The Agreement Establishing the World Trade Organization）第 16 條 4 項之規定，使其國內法規與 WTO 架構下之國際貿易規範一致，故國內規定若有與國際規範不符者，必須加以修正，方符合作為正式會員之義務。¹⁵當時在《食衛法》第 17 條是否修正的問題上，衛生署署長張博雅表示，多數國家只採用「有效日期」之標示，為符合國際貿易的普遍實踐和 WTO 之要求，政府必須對《食衛法》進行修正。惟有立法委員對此提出質疑，認為「製造日期」及「有效日期」都很重要，皆應予標示，強調政府不該只著眼於參與國際組織，而輕忽國內消費者權益之保障。不過，最後《食衛法》第 17 條在內容上偏向「有效日期」的必要，但實質效果上未排除「製造日期」，¹⁶也就是以「二擇一」的彈性立法來解決爭議。以下將修正之條文內容呈現於【表 2】。

表 2 1983 年與 1997 年《食衛法》第 17 條之比較

第17條修正後條文	第17條修正前條文
有容器或包裝之食品、食品添加物及食品用洗潔劑，應以中文及通用符號顯著標示左列事項於容器或包裝之上： 1.品名。 2.內容物名稱及重量、容量或數量；其為兩種以上混合物時，應分別標明。 3.食品添加物名稱。 4.製造廠商名稱、地址。輸入者並應加註輸入廠商名稱、地址。 5.製造日期或有效日期。經中央主管機關公告指定須標示保存期限或保存條件者，應一併標示之。 6.其他經中央主管機關公告指定之標示事項。	有容器或包裝之食品、食品添加物和食品用洗潔劑，應以中文及通用符號顯著標示左列事項於容器或包裝之上： 1.品名。 2.內容物名稱及重量、容量或數量；其為兩種以上混合物時，應分別標明。 3.食品添加物名稱。 4.製造廠商名稱、地址。輸入者並應加註輸入廠商名稱、地址。 5.製造日期。經中央主管機關公告指定須標示保存期限或保存條件者，應一併標示之。 6.其他經中央主管機關公告指定之標示事項。

資料來源：作者參考全國法規資料庫彙整而成。

在權責分配上（請參見【圖 1】），1997 年修正的《食衛法》並未明顯調整業者與政府的權利和責任，因此業者方面的義務數量與 1983 年相同，均是 14 次；而政府的義務承擔數僅多了 1 次。

註¹⁵ 倪貴榮、鄭昕怡，「國民健康與 WTO 規範：以我國推動之『國血自足』政策為探討中心」，科技法學評論，第 1 卷第 2 期（2004 年），頁 345-395。

註¹⁶ 「本院內政及邊政、經濟兩委員會報告審查行政院函請優先審議『食品衛生管理法第 17 條及第 38 條條文修正草案』案」，立法院公報，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@861701;0118;0122>，檢索日期 2016 年 7 月 18 日。

1999 年 6 月，行政院鑑於我國食品工業發展迅速，且國際間食品貿易往來頻繁，但當時的食安法制已不敷實際需求，遂參考國際相關規範並衡酌實際業務需要，向立法院提案，對《食衛法》進行全面性修正。^⑦2000 年 2 月 9 日，立法院參酌上述行政院之提案內容，修訂並公布新一版的《食衛法》，其主要內容有六大要點：(1) 擴大管理範圍（修正第 7、8、17 條）；(2) 加強食品衛生安全之維護（修正第 10、11、13、16 條）；(3) 強化食品標示及廣告管理（修正第 17~19 條）；(4) 加強業者在衛生面向的自主管理（修正第 20~21 條）；(5) 改進食品衛生之查驗與取締（修正第 24~27 條）；(6) 加重違規食品業者之責任，並提高行政罰鍰及罰金額度（修正第 29、31~33 條）。^⑧此外，上述新版《食衛法》中有部分條文是為了符合 WTO 的《技術性貿易障礙協定》(Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT) 及《食品安全檢驗與動植物檢疫措施協定》(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) 之規範而進行修正，例如：第 14 條、第 17 條、第 20 條、第 27 條。而在大幅修正後的新法中，政府承擔之義務明顯較 1997 年的《食衛法》為多，共計達 24 次。相較之下，業者義務雖然比其 1997 年的義務數量為多，但卻比政府少 5 次，法典中政府 (55.8%) 和業者 (44.2%) 義務所佔之比例差距為 11.6%。

2002 年 1 月 30 日，我國再次對《食衛法》進行修訂，主要是針對部分條文中的用語，例如：在第 31 條到第 35 條中將舊的用語「吊銷」改為「廢止」。不過，本次修訂過程中基改標示之問題也開始獲得關注。^⑨至於三個主要行為者的權責分配方面，政府承擔之義務數量較 2000 年的版本又多了 4 次，由 24 次增加到 28 次。業者部分，本年的《食衛法》首次賦與業者權利 2 次，而義務部分僅較 2000 年多了 1 次 (由 19 次增加為 20 次)。整體觀之，政府在本年《食衛法》中所佔之義務比例從原本高於業者 11.6% 上升至 16% (變成 56% 比 40%)。

2008 年 2 月和 4 月，行政院和部分立法委員分別對《食衛法》提出修正草案，主要原因是越來越多消費者因平面或電子媒體誇大不實的食品廣告而受騙上當，政府有關單位雖對於此類違規情事設有行政罰，然因並非針對與食品交易有關的不實廣告且罰則過低，難以遏止不肖業者違規。^⑩此外，先前的《食衛法》未對嬰兒配方食品、

註⑦ 「立法院議案關係文書，院總第 1722 號，政府提案第 6642 號」，立法院質詢系統，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcbcfcdcfcdcfcec5ccc7ced2cbcecd>，檢索日期 2016 年 7 月 18 日。

註⑧ 同前註。

註⑨ 例如：張蔡美委員認為，食品或食品添加物若含有基因改造物質逾 5% 才需要標示的規定，對消費者的健康保障不夠嚴格。對此，當時的衛生署署長李明亮認為，在美國食品中含基因改造物質的比率高達 10% 以上，但消費者並不在乎。而國內黃豆、玉米等農產品的進口國以美國為主，其農產品中所含基改物質比率很高。因此，若在基改標示上採取過嚴的標準（例如低於 5% 也要標示），會對未來經濟發展與美國的貿易關係產生影響。雖然 2002 年開始有立委討論基改議題，但是法條中是 2014 年 2 月 5 日修正公布的《食安法》才開始有具體規範。參考：「委員會紀錄」，立法院公報，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@903800;0094;0115>，檢索日期 2016 年 7 月 18 日。

註⑩ 當時案由內容中提及，衛生署食品衛生處在 2007 年 7 月到 11 月就一共處罰 600 多家業者，其中包含數家知名食品企業，如味全、味丹、葡萄王等，其中逾 30 家業者數次被罰卻仍一再刊播違法廣告，顯示罰鍰過低無法嚇阻違法業者。參考：「立法院議案關係文書，院總第 1722 號，委員提案第 7972 號」，立法院質詢系統，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfcefc8c8ccc5ccc9c6d2ccc8cb>，檢索日期 2016 年 7 月 18 日。

病人用食品等特殊食品的廣告範圍及方式有所規範，以致此等食品的內容易產生誤導消費者之情事，故政府希冀藉由修法增訂相關規範，以提升對消費者健康權益的維護。^①一言以蔽之，此次修法的主軸之一是食品廣告的管理，其它修法事項尚包括：殘留動物用藥標準的制訂和管理、傳播業者的相關責任、以及其它諸多食品衛生事項。而在權責分配方面，2008 年的《食衛法》明顯大幅加重政府責任，使之義務次數從原本的 28 次躍升到 40 次，佔比從 2002 年的 56% 提升為 66.7%。相較之下，業者承擔的義務數卻有所減少，從 2002 年的 20 次降為 18 次，佔比從 2002 年的 40% 降為 30%。至於權利方面，業者得享有或主張的權利次數沒有增加，依舊是 2 次，但比起沒有任何權利可為主張的政府，顯然高了一些。

自 2008 年修法後到 2010 年 1 月再次修法的這段期間，臺灣的食品市場上仍接二連三地爆發食安醜聞：假魚翅、豆乾殘留漂白劑、福馬林菜脯、麥當勞回鍋油、工業用鹽混充食用鹽等違法事件在這兩年內沒有停歇過。同樣的情況在 2010 年 1 月 27 日《食衛法》修正後亦然：從該年 3 月大溪豆乾中毒事件發生至今（2017 年 6 月），各式食安醜聞就沒有在臺灣新聞版面中缺席。^②弔詭的是，我國食安規範在進入 2010 年後迄今（共約 6 年）總共修正過 7 次，且每一次的修法幾乎都是緊跟著重大食安醜聞之後，特別是 2013 年以後的修法幅度與規模更加明顯反映出嚴刑化與重罰化的色彩，^③但胖達人、大統長基、強冠、英國藍、福知等不肖食品業者，以及吊白塊或黑心米血等具有詐欺、摻假、超標、不當添加、不實標示的食安犯罪依然層出不窮，絲毫沒有因為食安法制的嚴刑與重罰而受到抑制。以下透過【表 3】將【表 1】中第三階段的修法重點與歷程簡要說明如下：

註① 同前註。

註② 較近期的食安醜聞如 2016 年 12 月臺中的模範早點油條，業者為了使油條較為酥脆、筆直、且賣相佳，違法添加工業用明礬油炸。詳見：「臺中知名『模範早點』油條黑心 添加工業明礬」，蘋果日報，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1061297>，檢索日期 2017 年 1 月 20 日；2017 年 1 月生技大廠葡萄王涉嫌將過期產品回收改標及改瓶裝後再上架，詳見：「葡萄王涉改標 董座 200 萬交保」，蘋果日報，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20170101/37505330/>，檢索日期 2017 年 1 月 20 日；以及珍典食品公司使用食用級機械軌道潤滑油「WHITE-OIL P-350」，塗抹在各式包子表面以防止沾黏，詳見：翁聿煌，「包子店用機械潤滑油塗抹包子 食藥署勒令停業」，自由時報，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1946967>，檢索日期 2017 年 1 月 20 日。

註③ 舉例而言：2013 年 6 月 19 日修正公布的《食衛法》在罰則部分，第 44 條將原本處新台幣 6 萬元以上 6 百萬元以下罰鍰，提升為處新台幣 6 萬元以上 1 千 5 百萬元以下罰鍰；第 45 條將原本處新台幣 20 萬元以上 1 百萬元以下罰鍰，提升為處新台幣 60 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰。在修法理由提及是為了提高罰鍰額度以加重業者責任。

表 3 食安事件與第三階段修法之方向

危害或威脅食安之事件	法規修正日期	指標性法規&主要修正方向
具有狂牛症風險之美牛進口	2010/01/27	《食品衛生管理法》：規定雖非疫區，而近十年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏症病例之國家或地區，限制其牛隻風險部位之進口
塑化劑事件	2011/06/22	《食品衛生管理法》：就現行法第31條及第34條設有行政罰與刑罰之部分，加重裁罰額度及刑責，以期發揮遏止作用
施打瘦肉精之美牛開放進口	2012/08/08	《食品衛生管理法》：國內外肉品與相關產品，除衛生署訂定的安全容許量外，不得檢出乙型受體素（瘦肉精）
毒澱粉事件	2013/06/19	《食品衛生管理法》：針對風險管理、輸入管理、檢驗、查核及管制等議題以專章規範，賦予衛生機關更多執法權限，並加重業者的責任及違規行為的罰鍰及刑責。
銅葉綠素事件	2014/02/05	更名為《食品安全衛生管理法》；針對廠商於製造食品時，以劣質品混充優質品或以人工原料混充天然食材的行為提高行政罰鍰上限、刑法罰金額度及自由刑期間。
餿水油事件	2014/12/10	《食品安全衛生管理法》：本法經多次修正，雖已大幅加重處罰，惟仍有業者為牟取私利，以劣質原料製作食品，各界認為其罰則過輕，恐難以發揮遏止不法之作用，應加重處罰。
一心豆乾防腐劑超標、玉米檢出農藥殘留過量	2015/02/04	《食品安全衛生管理法》：修正重點包括：第三方驗證；提升二級品管制度之獨立性、公正性、有效性；針對直接供應飲食的場所及散裝食品，增列「其他應標示事項」；農產品追溯系統的建立。
潤餅皮添加工業漂白劑、胡椒粉等調味劑摻雜工業用碳酸鎂、米血摻入藥用石膏	2015/12/16	《食品安全衛生管理法》：增訂第15條之1，「中央主管機關對於可供食品使用之原料，得限制其製造、加工、調配之方式或條件、食用部位、使用量、可製成之產品型態或其他事項。」；「前項應限制之原料品項及其限制事項，由中央主管機關公告之。」此外，現行法僅要求標示反式脂肪含量，但並未禁止使用，故有立委提出修正案，針對經部分氫化處理而產生反式脂肪之油品，不得製造、加工、調配或販售；另同步新增處罰之規定，以強化對國人健康之維護。

資料來源：作者自行彙整。

從【表 3】中，可發現幾個值得注意和三思的現象：

首先，在八個危害或威脅食安的事件分類中，僅有兩個是純粹「境外輸入」之食品（且均與美牛有關）。意即在影響每次修法的重大食安問題裡，多數係「本土生產」或「在地加工」的食品。

第二，兩起「境外輸入」的個案在本質上屬於風險型案件且與國際標準（international standards）有關，即當時引起消費大眾疑慮和憂心的狂牛症或瘦肉精僅是在科學上有導致消費者健康受損之「風險」，而非必然會致食用者因普恩（prion）蛋白病變而患症，或因食用含萊克多巴胺（Ractopamine）等瘦肉精的牛肉而健康受損。進一步說，狂牛症在國際動物衛生安全的法規上有風險等級與分類標準，美國雖有本土型病例，但依據 2009 年世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health, OIE）頒布的《陸生動物衛生法典》（Terrestrial Animal Health Code），該國牛肉的狂牛

症風險是被控制的 (controlled BSE risk)。至於瘦肉精的使用，負責國際食品安全標準制定之食品法典委員會 (Codex Alimentarius) 已在 2012 年 7 月通過使用萊克多巴胺作為動物性用藥之最高殘留量 (maximum residue levels, MRLs) 安全標準：10 ppb (parts per billion)。因此，嚴格來說，兩起「境外輸入」的食品本身並沒有任何違法情事，此點與其他六起「本土生產」或「在地加工」的食品具有摻假、詐欺、刻意標示不實等直接觸法情事迥不相同。

第三，修法趨勢上可看出罰則「加重」之趨勢 (請參見【表 4】與【圖 2】)，現援引具體例子來補充【圖 1】說明之不足：

2014 年 9 月起，強冠、正義及頂新等公司生產之餿水油食安醜聞陸續爆發，立法院在極短時間內對《食安法》進行修正，其中第 49 條 1 項的自由刑期間提高至 7 年以下，得併科新台幣 8 千萬以下罰金。而情節輕微者處 5 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣 8 百萬元以下罰金。同條第 2 項則將情節重大足以「危害」人體健康「之虞」者，處以 7 年以下的自由刑，得併科新台幣 8 千萬元罰金；而「致」危害人體健康者，自由刑至少 1 年以上，但不逾 7 年，同時得併科新台幣 1 億元以下罰金。此外，同條第 3 項結果加重犯的部分，將「致人於死」者的罰金刑提高至新台幣 2 億元以下；「致重傷者」為新台幣 1 億 5 千萬元以下。此外，行為人縱屬過失犯，同條第 4 項的刑度亦由 1 年以下有期徒刑提高為 2 年以下。

上述這些「重罰」規範容易使人產生偏頗認知，像是：重典可治亂世、重罰能嚇阻犯罪、政府很積極或有決心打擊無良食品業者等等。然而，如果法律的修正重心都係以如何加重刑罰或提高罰金、罰鍰為主，卻沒有深刻反省不肖業者的犯罪動機究竟從何而來，或是食品市場的結構是否有所扭曲，再苛酷之嚴法和重罰均難帶來好的食安治理結果。事實上，2014 年 12 月 10 日修正的新法公布後，臺灣還是在 2015 年後出現數起業者違反《食安法》的事件 (請參見【表 3】)。

在簡要回顧長達 40 多年的食安立法和修法歷程後，以下將三個不同階段中食安規範有關消費者、業者、政府之權責分配輔以統計數據呈現於【圖 1】：

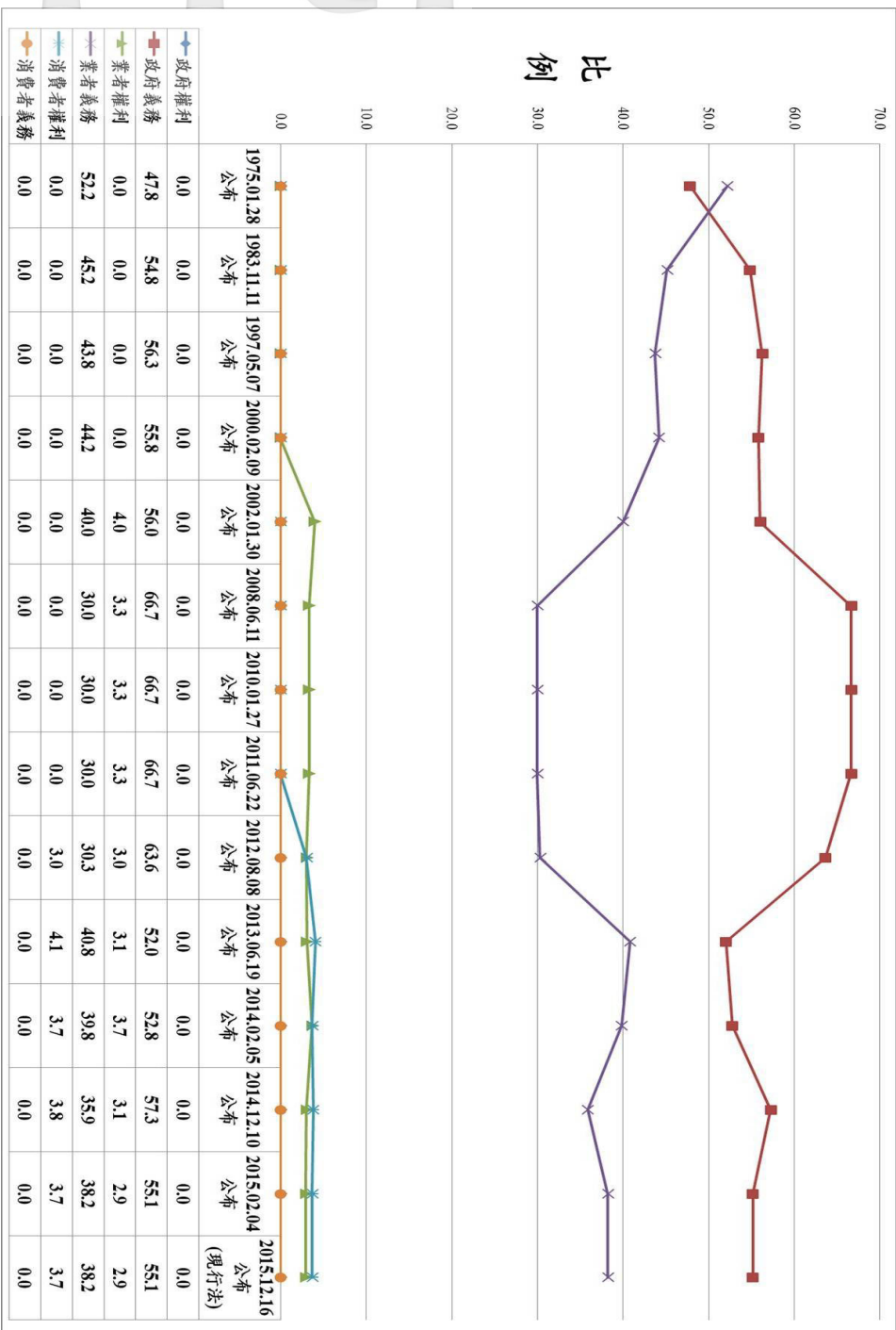


圖 1 歷年食安法制中政府、業者和消費者權利和義務之分配比例

資料來源：作者根據本文之統計自行繪製。

表 4 臺灣《食安法》重罰化之體現

法條內容	修法理由
<p>1975.01.28公布；第26條（罰則）</p> <p>有左列行為之一者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科5千元以上2萬元以下罰金，並得吊銷其營業或設廠之許可證照：</p> <p>一、違反第10條或第14條之規定者。</p> <p>二、違反第23條之禁止者。</p> <p>法人之負責人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人科以前項之罰金。</p>	（註：初次制定）
<p>1983.11.11公布；第32條（罰則）</p> <p>有左列行為之一者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科1萬元以上4萬元以下罰金，並得吊銷其營業或設廠之許可證照：</p> <p>一、違反第11條第1款至第8款或第15條之規定者。</p> <p>二、違反第31條之禁止者。</p> <p>法人之負責人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人科以前項之罰金。</p>	（註：此次修法進行全文修正）
<p>1997.05.07公布</p> <p>X</p>	（註：此次修法並未調整罰則額度，僅修正第17條、第18條）
<p>2000.02.09公布（全文修正）；第31條（行為人之處罰）</p> <p>有下列行為之一者，處新台幣4萬元以上20萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，並得吊銷其營業或工廠登記證照：</p> <p>一、違反第11條第1款至第7款或第15條規定者。</p> <p>二、違反前條之禁止命令者。</p>	<p>一、條次變更，本條為原條文第32條移列。</p> <p>二、原條文不論違規態樣及情節，一律處以刑罰，似嫌過苛，亦不符實際業務需要，爰衡酌違規行為之不法內涵及刑罰之最後手段性，除有危害人體健康情形，仍處以刑罰並移列修正條文第34條規定外，改以高額罰鍰代之，並對於一年內再次違反情形，吊銷其營業或工廠登記證照。</p>
<p>2002.01.30公布；第31條（行為人之處罰）</p> <p>有下列行為之一者，處新台幣4萬元以上20萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照：</p> <p>一、違反第11條第1款至第7款或第15條規定者。</p> <p>二、違反前條之禁止命令者。</p>	<p>有關「吊銷」營業或工廠登記證照規定，係使合法行政處分失其效力，依行政程序法之規定，其用語應為「廢止」，爰將「吊銷」修正為「廢止」。</p> <p>（註：此次修法未調整罰則額度，僅做法規用語之修正）</p>
<p>2008.06.11公布；第31條（廢止營業或工廠登記證照之行為）</p> <p>有下列行為之一者，處新台幣6萬元以上30萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照：</p> <p>一、違反第11條第1項第1款至第7款或第15條規定。</p> <p>二、違反依第20條第1項規定，經令其限期改正，屆期不改正。</p> <p>三、違反前條之禁止命令。</p>	<p>一、鑒於食品業者作業及設施衛生，與所產製食品之衛生息息相關，爰增列第二款，將現行條文第33條第4款有關違反中央主管機關依第20條第1項所為之規定，經通知限期改正，屆期不改正者之罰則移列並為明確規定，以加重不符合食品良好衛生規範或食品安全管制系統規定之處罰。</p> <p>二、本條所列違犯行為，均對民眾飲食衛生安全或消費權益影響甚鉅，爰提高其罰鍰額度，以收遏止之效。</p>
<p>2010.01.27公布</p> <p>X</p>	（註：此次修法未調整罰則額度，僅修正第11條）

表4 臺灣《食安法》重罰化之體現(續)

法條內容	修法理由
<p>2011.06.22公布；第31條(食品添加物或食品器具有毒及違反食品衛生安全之處罰)</p> <p>有下列行為之一者，處新台幣6萬元以上6百萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業一定期間、停業或廢止其公司、商業或工廠登記：</p> <p>一、違反第11條第1項第1款至第7款或第15條規定。</p> <p>二、違反第20條第1項規定，經令其限期改正，屆期不改正。</p> <p>三、違反前條之禁止命令。</p>	<p>一、原罰鍰額度及一年內再次違反始得廢止證照規定，難以遏止重大犯行，爰提高罰鍰上限，並改以情節輕重情形，作為是否命其歇業或廢止相關登記之判準。</p> <p>二、又依本條處以罰鍰者，得連續為之，併予敘明。</p>
<p>2012.08.08公布；第31條(食品添加物或食品器具有毒及違反食品衛生安全之處罰)</p> <p>有下列行為之一者，處新台幣6萬元以上6百萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠登記：</p> <p>一、違反第11條第1項第1款至第7款、第4項或第15條規定。</p> <p>二、違反第20條第1項規定，經令其限期改正，屆期不改正。</p> <p>三、違反前條之禁止命令。</p>	<p>配合修正條文第11條增訂第4項，於第1款增訂違反該規定之罰則。</p> <p>(註：修法並未調整此條罰則之額度)</p>
<p>2013.06.19公布(全文修正)；第44條(罰則(一))</p> <p>有下列行為之一者，處新台幣6萬元以上1千5百萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄：</p> <p>一、違反第8條第1項或第2項規定，經命其限期改正，屆期不改正。</p> <p>二、違反第15條第1項、第4項或第16條規定。</p> <p>三、經主管機關依第52條第2項規定，命其回收、銷毀而不遵行。</p> <p>四、違反中央主管機關依第54條第1項所為禁止其製造、販賣、輸入或輸出之公告。</p> <p>違反前項規定，其所得利益超過法定罰鍰最高額且經中央主管機關認定情節重大者，得於所得利益範圍內裁處之。</p>	<p>一、條次變更，原條文第31條、第33條移列。</p> <p>二、配合第8條公告類別及規模之食品業者登錄規定，爰修正序文，並提高罰鍰上限。</p> <p>三、經主管機關依第52條第2項命其回收銷毀而不遵行之最低罰鍰金額，由原條文第33條第7款之3萬元提高為6萬元，爰移列為第3款。</p> <p>四、原條文第31條第1款至第3款，配合相關條文條次變更，酌作文字修正，並依條次調整款次。</p> <p>五、增列第2項「違反前項規定，其所得利益超過法定罰鍰最高額且經中央主管機關認定情節重大者，得於所得利益範圍內裁處之」之規定。</p>
<p>2014.02.05公布；第44條(罰則(一))</p> <p>有下列行為之一者，處新台幣6萬元以上5千萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄：</p> <p>一、違反第8條第1項或第2項規定，經命其限期改正，屆期不改正。</p> <p>二、違反第15條第1項、第4項或第16條規定。</p> <p>三、經主管機關依第52條第2項規定，命其回收、銷毀而不遵行。</p> <p>四、違反中央主管機關依第54條第1項所為禁止其製造、販賣、輸入或輸出之公告。</p> <p>違反前項規定，其所得利益超過法定罰鍰最高額且經中央主管機關認定情節重大者，得於所得利益範圍內裁處之。</p>	<p>一、近期發現不肖廠商於製造食品時，為降低成本牟取暴利，乃以劣質品混充優質品或以人工原料混充天然食材，對民眾食品衛生安全及消費者權益影響甚鉅，應予遏止。</p> <p>二、對於此類不法行為，原條文第1項及第49條定有行政罰及刑罰之處罰規定，惟不足以發揮遏止不法之作用，應加重處罰，以維國人健康及消費權益，爰修正提高第1項罰鍰上限至新台幣5千萬元。</p> <p>三、原條文第2項未修正。</p>

表 4 臺灣《食安法》重罰化之體現（續）

法條內容	修法理由
<p>2014.12.10公布；第44條（罰則）</p> <p>有下列行為之一者，處新台幣6萬元以上2億元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄：</p> <p>一、違反第8條第1項或第2項規定，經命其限期改正，屆期不改正。</p> <p>二、違反第15條第1項、第4項或第16條規定。</p> <p>三、經主管機關依第52條第2項規定，命其回收、銷毀而不遵行。</p> <p>四、違反中央主管機關依第54條第1項所為禁止其製造、販賣、輸入或輸出之公告。</p> <p>前項罰鍰之裁罰標準，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、本法經多次修正，雖已全面加重罰則，惟仍有業者為牟取私利，以劣質原料製作食品，對民衆食品衛生安全及消費權益影響甚鉅，應予遏止。</p> <p>二、原條文第44條及第49條雖定有行政罰及刑罰之規定，惟各界認為其罰則過輕，恐難以發揮遏止不法之作用，應加重處罰，以維國人健康及消費權益，爰將第1項罰鍰額度上限提高至2億元。</p> <p>三、刪除原條文第2項，理由如下：</p> <p>（一）依據行政罰法第18條規定，地方衛生機關於實務執行時，即可視違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，於所得利益之範圍內酌量加重罰鍰，不受法定罰鍰最高額之限制。</p> <p>（二）本項適用於「違反前項規定且經中央主管機關認定情節重大者」，除對違反本法其他規定者，衍生法律適用疑義外，亦使地方主管機關須每案送中央主管機關認定情節是否重大，不僅與不當利得納入裁罰額度之規範目的未符，且影響行政效率及限制地方主管機關權限。</p> <p>四、考量本次修正之罰鍰額度差距大，爰配合授權中央主管機關訂定裁罰標準列為第2項，以建立執法之公平性。</p>
<p>2015.02.04公布</p> <p>X</p>	<p>（註：此次修正第8條、第25條、第48條，並未調整此條罰則之額度）</p>
<p>2015.12.16公布</p> <p>X</p>	<p>（註：此次增訂第15之1條，修正第41條、第48條，並未調整此條罰則之額度）</p>

資料來源：作者參考立法院法律系統自行彙整。

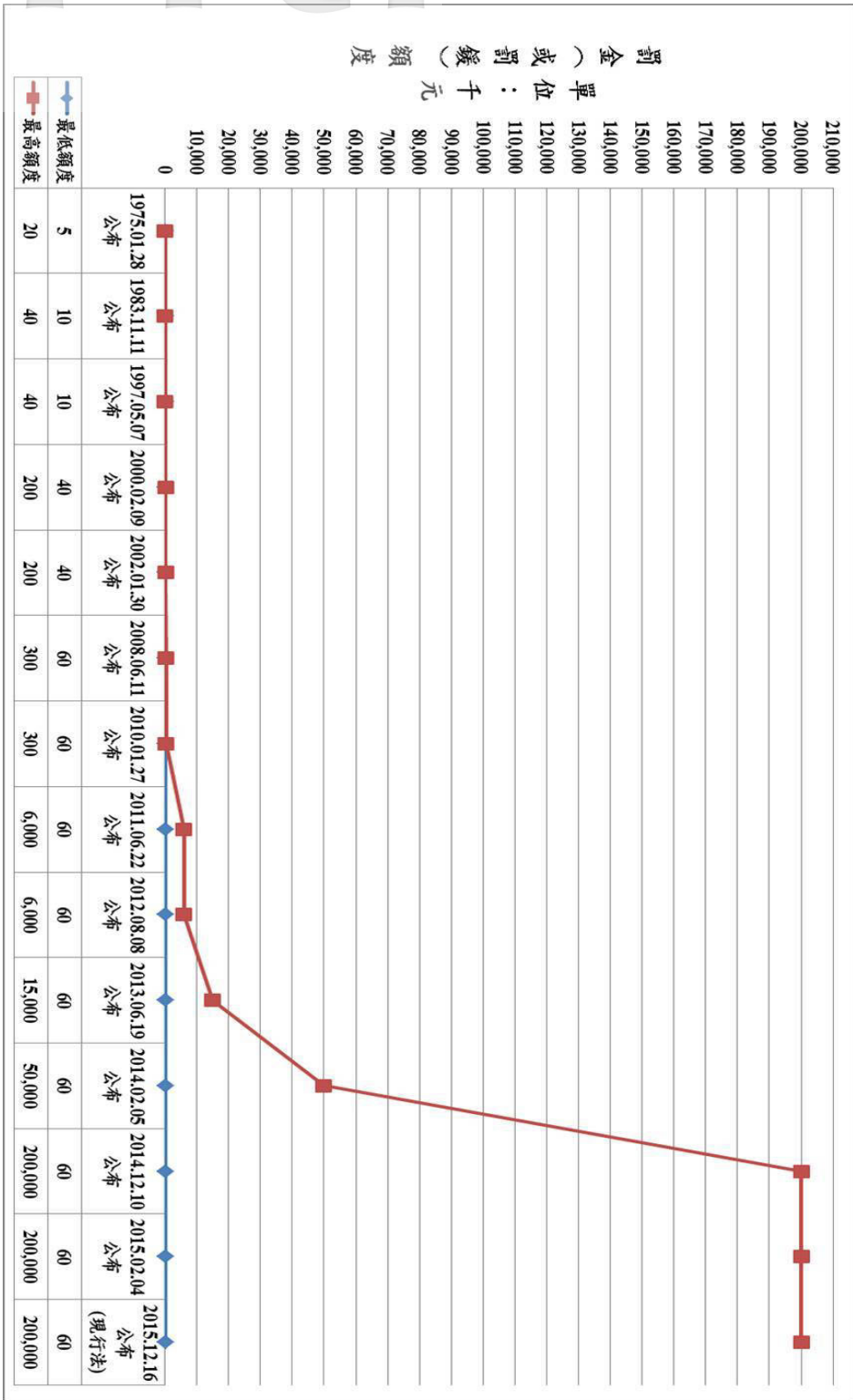


圖 2 歷年食安法制中罰金（或罰鍰）之變化

資料來源：作者根據本文之統計自行繪製。

參、從市場失衡到法制失衡：現行食安問題的根源

經濟學對於市場上的供需均衡論述有一套先驗前提 (the given assumption)，即將市場假定為完全競爭、消費者具有理性，以及業者進入或離開市場高度自由。此外，將價格以外的其他變數假定為不變，而當價格起伏時，供需會隨之產生相應變化。^④在此架構下，消費者的需求進一步被界定為「特定商品的購買情況」，具有兩個構成要素：偏好 (preference) 和能力 (ability)。偏好就是對於特定商品的欲望，它決定消費者主觀上有多大的意願去付出價金換取所欲之商品。而能力係指客觀上消費者有無充分的財富或收入讓其去取得所欲的特定商品。至於業者的供給，同樣也可以用上述兩個構成要素來理解：偏好就是業者主觀上想要投入哪一種商品市場去生產特定的產品，而能力就是業者客觀上是否有能力在其選擇的商品市場上去供應能滿足消費者需求之產品。理論上，某項商品在市場上的價格越高，業者越有意願投入該項商品市場去進行生產活動，然後透過滿足消費者的需求，來賺取利潤。^⑤在上述簡要說明中可以發現：首先，關於市場中供需均衡的論述是建立在許多純粹理論性質的前提上，與人類社會中的真實情況未必相符。其次，無論是消費者還是業者，他們主觀的偏好與客觀的能力之間可能存有落差。也就是說，消費者都想買到所欲且具一定品質的商品，但未必客觀上有能力在市場上取得此種商品。同理，業者都想進入價格較高且能獲利的商品市場，但未必具有這樣的生產條件。

綜合這兩項發現，經濟學關於供需均衡的論述即使並非背離現實，也是可遇不可求的情況，除非有特定外力之介入，否則供需雙方很難純粹透過「無形的手」而輕易達到均衡。因為從需求端來說，人人都想買到好貨，但未必人人有此經濟能力，這會導致供給端面臨一種結構變形的風險。詳言之，有能力提供滿足消費者主觀偏好的業者未必能在市場上獲利，因為市場上有能力負擔具一定品質商品價格的消費者並沒有那麼多。^⑥然必須注意的是，市場上有一部分的業者本身是生產能力不足或欠缺的，這些業者有誘因去生產品質較差的商品，並將之於市場上銷售，以較低的價格來爭取上述消費能力不足的民眾。更具體一點說，生產條件較差的業者看到市場上因消費能力欠佳而未被滿足的客群，藉由不實或甚至違法的手段提供低價但品質具有安全風險的商品，吸收這些未被滿足的客群，使自己獲取經濟利潤的需求得到滿足。倘若這種生產現象沒有被即時發現並加以制止，那麼原本具有生產條件和能提供良好與合法商品的業者就有可能仿效不肖業者的作為，導致供給端的結構形成一股逐底競爭 (race to

註④ David Begg, Stanley Fischer, and Rudiger Dornbusch, *Economics*, 8th edition (NY: McGraw Hill, 2005), pp. 30-36.

註⑤ *Ibid.*

註⑥ 此處的「能力」除了客觀上的財力外，也包括主觀上願意支付一定價格的意願 (willing)。

the bottom) 氛圍。^⑦

簡言之，所謂的供需均衡在人類社會並不是常態；被鑲嵌 (embedded) 於人類社會中的市場很多時候不會如經濟學家所言，是一個供需雙方平衡的狀況 (至少不會一直如此)，或是不需要外力介入就可以自動維持彼此對等而沒有衝突的互動。事實上，市場上的供需「失衡」才是常態。^⑧這裡的「失衡」指的不單單是生產者供應太多或太少，或是消費者需求太少或太多。本文提及的失衡 (或均衡) 是更為廣義且複雜的情況，是針對某種商品市場中行爲者具有資訊、制度、議價能力或其它優勢主導力的現象。由於市場並沒有被預設偏向供給或需求的任何一方，它只是人們進行交易的場所，因此扮演供給方角色的業者未必就當然取得市場中的優勢地位，而扮演需求方角色的消費者也不必然就是市場中的弱勢群體。現在問題的關鍵是，什麼因素導致食品市場中的供需兩造出現地位上的失衡，而且經常是呈現業者優勢和消費者弱勢的局面？本部分將說明我國食品市場及食安法制中的「失衡」現象，以及這樣的失衡會如何直接或間接影響所謂食安治理的成效。

本文認為，交易是生產者必須從市場上獲得利潤的社會現象，如果不能得到利潤，生產者的所有投入 (無論時間、資金，還是其它) 都將變成他繼續生存下去的負擔，最終使其離開市場。為避免此結果，獲利是生產者最重要的主觀偏好，但要如何確保此項偏好得到落實，又不同時損及其他行爲者的偏好？答案是進行市場管制，但管制並不意味與自由化對立。事實上，一個自由化的市場是諸多人為制度的刻意安排，毫無管制的自我調節市場在人類歷史中根本不會存在過。^⑨這裡無意捲入經濟學與政治學長達百年以上的辯論，也就是國家與市場的互動關係究應如何。^⑩本文側重的是，歷史清楚呈現維多利亞時代的英國、俾斯麥時期的普魯士，還有第三共和期間的法國，儘管在政治上存在明顯差異，但這三個國家都在經歷一段時間的自由放任

註⑦ 有一些文獻指出，食安管理上很難證明不肖業者「犯罪」，因為不法生產或製造導致的健康問題在某種程度上和許多醫療糾紛有點類似，也就是因果關係對比其他犯罪較難證明。目前大部分食安問題來自標示不實或業者使用政府有關管理機關所許可之外的原料，但科學上難以證明「不實的標示或非許可原料的使用」與造成「公共衛生的危險或實害」間具有因果關係。科學上難以證明之原因很多，一方面政府手邊資料不足 (醫學相關資料需要長期有系統的蒐集)，一方面食品與人體健康間的變數太多，即使有資料也未必能做到科學確認 (scientific confirmatory)。此種因果關係難以被確認的現象對政府和消費者來說是「弊」，但對業者來說可能是「利」，因為選擇不法生產或製造食品不易在法律上被歸責，但卻可以在市場上獲利。這會導致循規蹈矩的生產行爲漸漸失去誘因，最後整個食品市場上的產業結構就是逐底競爭。以上說明詳見：Alvin Klevorick, "Reflections on The Race to The Bottom," in J. Bhagwati and R. Hudec eds., *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?* (Cambridge: MIT Press, 1996), pp. 459-467; Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston: Beacon Press, 1944), pp. 57, 73; 譚偉恩, 「論跨國食品詐欺及其治理」, *全球政治評論*, 第 51 期 (2015 年 7 月), 頁 133、138、139。

註⑧ Karl Polanyi, *op. cit.*, p. 73.

註⑨ *Ibid.*; Ernest Partridge, "Theory vs. Reality: Why Market Absolutism Fails," *Dissident Voice*, <http://dissidentvoice.org/2008/12/theory-vs-reality-why-market-absolutism-fails/>. Accessed on July 21, 2016.

註⑩ Daniel Yergin and Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy* (NY: Touchstone, 2002).

(laissez-faire) 經濟體制後，對其國內的公共衛生、勞工待遇、社會保險等事項進行市場管制。而歐盟 (the European Union, EU)、美國、日本，甚至是臺灣現在對於食品市場的管制也有類似情況。可見，對食品市場進行管制是人類社會的常態，而管制就是對食品市場中不同行為者的權責分配進行調節，其變化可以從修正後的法規內容中看出端倪，但調節後的權責分配只是法律上的安排，未必與現實世界的市場情況契合，倘若兩者差距過於明顯，食品衛生安全的治理目標就不太容易得到落實。

一、食品市場中的「失衡」

在食品市場中，制度 (institutions) 與資訊 (information) 是衡量失衡現象有無存在的關鍵要素。制度是指關於食安政策 (在本文特指關於維繫食品衛生安全的法律或相關的行政暨法規命令) 的制定模式，如果某個行為者握有相對的政策決定優勢或影響政策內容的管道，行為者間的失衡現象會變得較為明顯。至於資訊是指關於特定食品的相關生產 (包括某種技術) 或銷售訊息，此種資訊越多集中在特定身分的行為者手中時，失衡現象也會越明顯。有必要進一步說明的是，制度並不限於實質有形的立法或行政模式，任何足以影響或改變食安規範內容的方法均係屬於制度，包括那些在檯面下進行的遊說或是非法賄賂等等。^①簡言之，觀察食品市場中是否存在失衡現象的方法是掌握消費者、業者、政府三個主要行為者彼此間是如何互動。而在他/她們的互動關係中有三個變數可以幫助我們較具體地進行判斷：(1) 利益偏好的差異程度；(2) 影響相關政策的能力大小；(3) 關鍵資訊 (或技術) 的多寡。

舉例而言，如果行為者彼此間的利益偏好差異很大 (人民想要買較便宜又品質安全的食品，業者想要賣能獲利又成本低廉的食品，而政府想要市場經濟活絡且人民及廠商都認同它的管理)，但手中掌握的資訊或影響政策的能力又相差無幾時，三方便處於一種近似權力平衡 (balance of power) 的狀態，合作空間有限，彼此間的互動趨向一種「均衡」的情況。^②這種情況對食安治理來說是最佳狀態，因為沒有任何一方能主導市場運作或法制設定，故誰也不必然順從誰，但同時誰也無法恣意行事而不顧慮對方的制衡 (balancing)。^③詳言之，業者若是想要從市場上賺取預期之利潤，就必須盡可能提供能滿足消費者需求的食品；而消費者在追求價廉與需求滿足之際，也必須確保業者能從市場獲得合理利潤。^④此時政府基本上僅是一個中性的管理者，在不以政策干預價格機制的前提下，提供公平與透明的市場，讓消費者與業者依其需求進行交易。

註① Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1997), pp. 3-32.

註② Justine Sergent, "The Cerebral Balance of Power: Confrontation or Cooperation?," *Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance*, Vol. 8, No. 2 (April 1982), pp. 253-272.

註③ Mara Olekalns, "The Balance of Power: Effects of Role and Market Forces on Negotiated Outcomes," *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 21, No. 12 (June 1991), pp. 1012-1033.

註④ 這裡假定 (assume) 消費者為單一整體 (a unitary actor)，不能從所得或任何其它面向進行分類或區分。

資訊在上述例子中是一項左右利害當事方互動能否均衡的關鍵變數，但在真實的人類社會，業者通常是享整資訊優勢之一方。^⑤因此，雖然業者沒有立法與行政這樣的制度性權力，但在食品市場上卻是非常關鍵的行為者。同理，政府雖然沒有充分的資訊，但在制度面政府享有近乎壟斷的行政管理優勢，因此可以藉由法規的權力制衡業者的資訊優勢。不過，值得關注的是，消費者在三個主要行為者中通常居於互動關係的下風，無論是市場上的資訊面或是法律上的制度面皆然。這種消費者相對居弱的情況，導致業者與政府較容易產生彼此合作的誘因，儘管雙方的利益偏好不一致。詳言之，業者有可能提供部分政府需要的食安相關資訊，藉此換取實質影響食安法制之能力。而政府當然不會憑白無故讓業者左右整個食安法制的設計，與業者的合作僅僅是為了要取得所需的資訊，以強化立法品質和政策執行成效。在此情況下，資訊相對匱乏又欠缺制度影響力的消費者就難免要成為食品市場上被邊緣化的一方，其衛生安全的利益也就往往註定要被犧牲。^⑥消費者唯一扭轉劣勢的轉捩點就是手中的鈔票和選票，^⑦但那也僅是在特定條件下才會發揮效用，而非時時刻刻都能夠產生影響。^⑧如果

註⑤ 吳榮杰、賴朝煌、陳雅惠、林欣穎，「消費者對食品品質資訊不對稱且有錯誤認知下的政策福利效果分析」，*公平交易季刊*，第 15 卷第 3 期（2007 年 7 月），頁 43-65；Helen Milner and David Yoffie, "Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and A Theory of Corporate Trade Demands," *International Organization*, Vol. 43, No. 2 (Spring 1989), pp. 239-272.

註⑥ 原本按照政治學「權力平衡」的理論邏輯，應該是「結弱以抗強」，但在食品安全暨衛生這個特定的議題領域中，業者和政府是平分秋色的兩強；一個有資訊優勢，一個有近乎壟斷式的管理權威。他們彼此合作不但可以進一步強化既得利益，還可以透過犧牲較弱勢的消費者利益來增加自己的利益。這已非傳統「權力平衡」所能解釋，而必須藉助諸如「利益平衡」(balance of interest) 或「威脅平衡」(balance of threat) 的論述，甚至是本文有關權責重新分配的概念，來補充傳統「權力平衡」在解釋上之不足。學理相關論述可參考：Ernest Haas, "The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda?" *World Politics*, Vol. 5, No. 4 (July 1953), pp. 442-477; James Fearon, "Signaling versus the Balance of Power and Interests: An Empirical Test of a Crisis Bargaining," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 38, No. 2 (June 1994), pp. 236-269; Laura Sims, *The Politics of Fat: People, Power and Food and Nutrition Policy* (NY: Routledge, 1998); Marion Nestle, *Food Politics: How the Food Industry Influences Nutrition and Health* (Berkeley: University of California Press, 2007), pp. 93-138; David Rousseau, *Identifying Threats and Threatening Identities* (California: Stanford University Press, 2006), pp. 3-15; 真實例子可見美國最新關於基因改造有機體 (genetically modified organisms, GMOs) 物質是否標示於食品的立法過程，特別是其中妥協色彩濃厚的法案內容，請見：Dan Flynn, "Compromise Bill on GMO Labeling Lands on President's Desk," *Food Safety News*, <http://www.foodsafetynews.com/2016/07/compromise-bill-on-gmo-labeling-lands-on-presidents-desk/#.V5AxJfm7hBd>. Accessed on July 19, 2016. 中文方面可參考：林昱梅，「失落的道德線：食用油事件之省思」，*臺灣法學雜誌*，第 238 期（2013 年 12 月），頁 18-30；胡博硯、黃文政，「我國新修正食品衛生管理法之解析與反省：回應食安危機」，*臺灣法學雜誌*，第 238 期（2013 年 12 月），頁 31-42。

註⑦ Marion Nestle, *Eat, Drink, Vote: An Illustrated Guide to Food Politics* (NY: Cartoonist Group, 2013), pp. 135-149.

註⑧ Deborah Stone, "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas," *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2 (Summer 1989), pp. 281-300; Thomas Birkland, "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting," *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No. 1 (January-April 1998), pp. 53-74; Joel Teitelbaum and Sara Wilensky, *Essentials of Health Policy and Law*, 3rd edition (Burlington, MA: Jones & Bartlett Learning, 2016), p. 21.

食安醜聞未被揭露，或距離選舉的時間尚遠，消費者在現實世界的食品市場中影響力通常是最小的。早在 1977 年，Lindblom 的研究便指出，相較於人民，政府更傾向迎合企業的利益偏好，因為執政情況的穩定與否和經濟狀況的好壞有關，這使得政府無法不關心直接影響國家經濟表現的業者。³⁹不可諱言，在以資本主義為運作原則的市場經濟裡，業者是交易活動得以順利進行的關鍵行為者，左右一個國家的經濟發展水平與人民的就業和薪資。而業者作為一個利益團體，必然運用手上的資訊優勢去和身為管理者的政府議價，形成策略性的合作關係。這意謂著：食安法制對業者利潤的影響程度將是業者決定配合或抗拒食安規範的最主要考量，至於消費者的食品衛生安全有沒有得到保障，只是業者次要的考量或附帶目標。

二、食安法制中的「平衡」

觀之臺灣歷年食安規範修法趨勢（請對照本文第貳部分及【圖 1】），當中行為者三方的權責分配明顯「失衡」，不過此種失衡的法制安排是作為管理者的政府為了要平衡（balance）食品市場上業者的優勢。【圖 1】關於義務承擔的狀態顯示，我國的食安法制賦予業者的責任比例遠遠高於消費者；而業者與消費者所享有的權利在 2013 年之後比例上逐漸趨近。因此，總的來看，現行食安法制的權責分配情況是「業者有大量的義務，但僅有少許之權利」。導致此種情況的原因值得探討，但基本上 2008 年與 2013 年的修法是兩個明顯的關鍵期，將消費者與業者要承擔的法律責任差距拉大，而得主張的權利差距縮小。此處以時間點較近的 2013 年修法為例，根據食藥署的公告，「該修正法案通過後，將賦予衛生機關更多權力和任務、加重食品業者之責任及違規行為罰鍰與刑責，建立完善的食品安全管理體系」。⁴⁰由此可見，消費者在修法過程中，並未被認為是應予承擔責任的行為者，而業者卻非常明顯地被定位為該承擔更多責任或被課處更重罰則。

修法內容對利害當事方進行這樣的權責重新分配，使得在法制上消費者成為相對優勢的一方，這是政府透過立法與行政所刻意製造出的「失衡」現象，其目的可以理解為是強化對消費者之保護，但也可看作是藉由重罰思維塑造政府對食安問題進行處理的社會觀感，讓消費者以為自己在看得見的食安法制中漸漸成為被高度保護的群體，但完全忽略自身應有的責任（義務）。事實上，目前臺灣食安法制中的權責分配現象並未使消費者的衛生安全法益獲得真正保障。何以如此？理由在於，食安規範每一次的修法就是一種對行為者權利義務的重分配，倘若市場上原本具有優勢的行為者因為某些特殊因素（例如：食安醜聞不斷爆發）而被課予過多責任時，修改後的新法會很難得到落實，因為食品市場上真正較具優勢的一方（也就是業者）並沒有辦法在修改後的法制中取得所需之利潤。為了解決這個問題，但又在不能與政府繼續策略結盟

註³⁹ Charles Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems* (NY: Basic Books, 1977).

註⁴⁰ 「食品衛生管理法通過全面修正，食品安全管理邁向完善的新紀元」，衛福部食藥署，http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=9853&chk=b0feecf1-b1ec-4afd-a545-baa559ccd619#VwOdF_196Uk，檢索日期 2017 年 6 月 18 日。

與合作的情況下，業者不得不選擇抗拒或違反食安規範中的義務。近幾年臺灣因涉及公共衛生的食安問題層出不窮（可參見【表 3】），讓政府無法不在民意的期待與民怨的壓力下展開對食品市場的深度干涉和對業者的嚴加管理，但卻沒有同時對等地去干涉消費者在食品市場中的需求模式。此種失衡或片面的治理，一方面讓消費者在法制層面只知道責難業者和向政府尋求保護，另一方面導致業者與消費者在真實生活中關係緊張化，不但加深市場上供需雙方溝通之困難，同時也讓業者越來越傾向違法，而不是為了建立消費者良好印象或信任而去承擔作為生產者應有的責任。

一言以蔽之，理論上均衡型的三方行為者互動最有益於食安治理，若客觀上食安領域的三個主要行為者無法達到此種均衡，也應該透過深思熟慮的修法去重分配行為者間的權利和責任。如果政府捨此不為，而是純粹以課予特定一方行為者義務的方式來進行因應，將導致食安問題在市場與法制兩個面向均演變成「失衡型」的互動。由於業者是真實世界的優勢行為者，因此有能力選擇配合或抗拒法制中的權責分配安排，一旦業者選擇不遵守，食安法制的落實就會因為和現實市場情況抵觸而遭遇落實的困難，這便是臺灣目前食安治理面臨之困境，即無論修法幾次或是修法過程中如何加重對業者的責任，市場上食品安全的水平還是依然沒有改善，甚至可能反出現倒退。

肆、從失衡重回平衡的可能：風險溝通作為一種嘗試

第參部分闡述了食品市場上的失衡現象，以及此種失衡現象如何進一步延伸到目前制度面的食安法規。毋寧，政府介入市場的管理策略非但沒有將行為者在市場上的失衡互動矯正回來，反而是促成法制中三方行為者的另一次失衡。此種由市場失衡到法制失衡的情況有無可能獲得改善？本部分擬援引「風險溝通」的概念，並以此作為一種嘗試來調和目前市場及法制中的失衡現象，優化食安治理，避免仇敵式的食安法制出現。^④

註④ 食品安全及其治理在安全研究中係屬「非傳統安全」；提及非傳統安全，其定義或含蓋之範圍相當廣，因此在政治科學界有不少討論，甚至爭辯。早期的研究文獻建議擴大安全研究的議題領域、鼓勵跨學科的研究、或導入「以人為中心」的思考；近期（特別是 2010 年以後）學術與實務則是越來越肯定非傳統安全的重要性，並將之與全球治理結合，例如：SARS 的治理、食品衛生安全的治理。詳見：Richard Ullman, "Redefining Security," *International Security*, Vol. 8, No. 1 (Summer, 1983), pp. 129-153; Jessica Mathews, "Redefining Security," *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2 (Spring 1989), pp. 162-177; Neta Crawford, "One and Future Security Studies," *Security Studies*, Vol. 1, No. 2 (Winter 1991), pp. 283-316; Bill McSweeney, *Security, Identity, and Interests* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 83; David Fidler, *SARS, Governance and the Globalization of Disease* (NY: Palgrave MacMillan, 2004); 蔡育岱、譚偉恩，「從『國家』到『個人』：人類安全概念之分析」，*問題與研究*，第 47 卷第 1 期（2008 年 3 月），頁 151-188；洪德欽，「消費者權利在歐盟基改食品標示之規定與實踐」，*歐美研究*，第 38 卷第 4 期（2008 年 12 月），頁 509-578。

一、風險溝通

風險溝通此概念的提出與為求順利推行公共政策有關；^②詳言之，政府透過與特定議題領域的利害當事方（stakeholders）進行立法或執法前的溝通與協商，以便之後制訂或執行各方面均可接受且具有一定效度和品質的施政。研究文獻已證實，^③風險溝通是一項可幫助人民得到更多所需資訊的策略，使其在實際消費階段取得更符合其主觀期待與客觀需求之商品（或服務），並同時增進不同利害當事方相互間的理解。此外，風險溝通還可以強化業者本身判斷風險之準確性，使風險得到有效控管，特別是將之限縮在社會大眾可容許之範圍。^④鑒於風險溝通具有上述這些正面功能，^⑤本文進一步從治理食品衛生安全的角度就「風險」和「溝通」加以闡釋。

首先，風險應係指主觀上不希望面臨或遭遇之事件（與事件本身的社會通念價值好壞無關），但客觀上因個人能力有別，而在類型上從光譜完全不能承擔的一端到完全可以承擔的一端。其次，風險必須要和人類社會緊扣，純粹自然性質的天災必須排除在外。第三，風險不是實害，因此關於特定議題領域的風險必須是個人事前的主觀認知，若沒有此種認知，那麼在毫不知情的前提下自然不會去迴避風險，待風險果真降臨之際，就是實害結果發生之時，此時的討論將會是如何因應災難性結果與損害賠償的問題。

易言之，個體主觀上的認知是風險溝通非常重要之一部分，如果潛在受害人本身有義務去認知風險，則進行風險溝通的必要性就會縮小。因此，風險溝通所以要置於本文討論並嘗試將之作為緩解「失衡」效應的方法，以改善目前治理食品安全的疏漏，其實背後與「知的權利」這個概念密切相關，特別是潛在受害人（一般而言即消費者）在法律上有「知的權利」。以食安問題來說，對於特定食品的購買，消費者是否有「知的權利」？如果有，那麼誰該承擔「告知義務」？有沒有確實履行這樣的作為義務？以及此種義務之違反是否構成法律上的不作為犯罪？這些是討論非傳統安全與食安治理或風險溝通較重要的問題。

註② Robert Wallace and Maria Oria eds., *Enhancing Food Safety: The Role of the Food and Drug Administration* (Washington, DC: The National Academies Press, 2010), pp. 35~74.

註③ 鑑於風險溝通是食安治理中具有高度專業的次領域，無法在目前有限篇幅中加以詳論，故提供若干具代表性的文獻供有興趣的讀者自行參考：J. Eijndhoven, "Risk Communication: The Need for A Broader Perspective," in R. E. Kasperson and P. J. Stallen eds., *Communicating Risks to the Public* (Boston: Kluwer, 1991), pp. 393~412; Evan Wilhelms and Valerie Reyna, "Effective Ways to Communicate Risk and Benefit," *Journal of Ethics*, Vol. 15, No. 1 (January 2013), pp. 34~41; 周桂田，「從美國牛肉談爭議性科技的風險溝通」，成令方主編，*醫療與社會共舞*（臺北：群學，2008年），頁350~357；倪貴榮，*食品安全與國際貿易：貿易自由化與健康風險治理之平衡*（臺北：元照，2016年），頁257~278。

註④ *Ibid.*; Evan Wilhelms and Valerie Reyna, "Effective Ways to Communicate Risk and Benefit," pp. 34~41.

註⑤ 當然，本文不否認風險溝通也同時會消耗大量的行政成本，或降低某些政策執行之效率。

airiti

簡要回顧 2008 年中國三聚氰胺毒奶粉被揭露的事件，生產者以不當方式製造嬰兒食品，違背了無瑕疵給付的責任（即便主觀上沒有致人於死之故意），因此消費者在購買奶粉時等於是在資訊被廠商刻意蒙蔽的情況下，產生錯誤致使其主觀上不想買到毒奶粉，但客觀上卻買到毒奶粉且沒有能力承擔。因此，消費者自己或其家人受傷或致死。此情況中，生產者乃積極地陷消費者於錯誤（或消極地不告知奶粉中有添加非正常物質），是違反「告知義務」的不法行為。而消費者因為無法獲得充足資訊，自然也就無法對風險進行正確「認知」，當然難以迴避風險，只能在風險轉為實害的那一刻淪為受害方，承受具體的苦果。延續先前文中對食品市場和食安法制的失衡現象分析，類似三聚氰胺毒奶粉事件的食安問題均有一個共性－「營利主義」（此處的營利主義排除合法營利的情況）。業者為了節省成本，使用一些明知道會對人體健康有不良影響的添加物。這麼做是為了讓利潤上升（經濟誘因下的食品詐欺結合傷害消費者身體法益之未必故意）。這類事例在臺灣也發生不少，不肖業者應予非難之處在於，把消費者的健康法益置於風險之中，把自己的經濟利得排序為最優先。因為如此，業者背離了在法律上的義務（包括告知義務），但邏輯上，業者的不告知就是為了要讓消費者支付較高價額購買劣質食品，以滿足自己獲利之目的。更明確地說，違反告知義務是獲利手段之一部分，而賺取不法利益是業者之終極目標。明白此點，就知道期待業者在「營利主義」的氛圍下履行告知義務完全不具期待可能性（但並非毫無任何可能）。職是之故，「營利主義」情況下的風險溝通不可能在業者與消費者間發生，政府此時的介入便有其必要性。

然而，導致風險溝通困難重重的因素並不止於「營利主義」；接下來討論的「消費主義」恐怕是更為深層的原因。沒有人會否認在三個主要行為者中，消費者其實非常重要，雖然這個身分沒有掌握制度性權力或資訊面的優勢，但食品市場上若沒有消費者存在，一切都將歸零。可是在像臺灣這樣的國家，食品市場上的多數消費者普遍欠缺跟得上時代的消費觀。詳言之，消費者一方面很有意願在飲食上進行消費，但一方面在實際支付日常飲食費用時卻捨不得承擔太高的價格。此種情況對市場上的生產者來說是一種壓力，但也是一種機會：壓力在於，正常獲利空間太有限，如果同業數量又多，能賺取的利潤就更薄；機會是，日常飲食屬於必須品且消費人口龐大，而且食品供應鏈的參與者非常多（國內和國外皆有），因此只要稍加改變一些正常的生產方式或流程，就可以降低成本並滿足消費者的低價偏好，但同時需要因此而負責的風險卻很低。^⑥簡言之，「消費主義」催生出一種不良的食品供需結構，讓許多生產者有誘因和空間去為惡。

要改善因上述營利主義或消費主義所衍生之問題，具管理者身分的政府可以藉由風險溝通去填補消費者知的權利或是建構消費者較正確之消費觀。舉例來說，政府可以設法使消費者明白飲食費用所節省下來的金錢會在健康減損的風險或實害中流失。由於政府並沒有在消費者手上賺取利潤，因此風險溝通的中立者角色不會被質疑，但

註⑥ 請對照本文註腳⑦。

可預見之困難是政府用以溝通的資訊品質是否足夠，或是政府有可能必須面對業者的抱怨，甚至是一些來自檯面下的政治力干預。所以，政府要進行風險溝通的對象還有業者，甚至應該將業者與消費者同時集結，一起進行溝通，使得市場上的供需雙方可以直接進行資訊交換，理解彼此面臨的困難。事實上，溝通不是單向的法令宣達或政策告知，而是建立一個平台，讓利害當事方有機會在風險尚未變成實害以前，透過溝通形成降險避災的各種共識或諒解。

然而，食安治理的風險溝通還有一種很特別的情形，本文稱其為「國際標準的兩難困境」。臺灣是 WTO 的正式會員，而 WTO 是負責全球貨品貿易秩序的國際組織，它章程附件一中的《SPS 協定》是所有 WTO 會員在進行食品貿易時必須遵守之遊戲規則。這裡簡單以「國際貿易法的義務」來概括《SPS 協定》的相關規定：一旦臺灣必須遵守國際貿易法的義務，那麼從境外輸入臺灣的食品就不能被恣意地限制，即便消費者可能對這樣的食品有衛生安全方面之疑慮。倘若此種情況發生時，政府就非常需要和消費者（有時甚至是和國內生產同類食品的業者）進行風險溝通。^④而且這種類型的風險溝通同時涉及到風險分配的問題，因為加入 WTO 對臺灣的出口貿易商有利，但對面臨外國產品競爭的本國業者，還有一般的人民（也就是消費大眾）就不見得同樣有利。^⑤如果因為不能違反國際貿易法的義務，那麼開放進口食品後所產生的不利益（或是風險）誰該承擔？是沒有因加入 WTO 而受惠的國內業者或消費者承擔嗎？若是，則政府就要設法進行風險溝通，善盡告知義務，使會受害或有受害之虞的業者和消費者瞭解這個複雜的「國際標準兩難困境」，或是要在行政管理上做好風險分配，盡可能在不違背國際貿易法義務的前提下，提供本國受害群體或面臨較高風險的社群一個公平和有救濟途徑之機制。以本文第貳部分提及之 1997 年《食衛法》第 17 條為例，政府宜在修法期間和新法正式施行前，善加利用風險溝通的方式告知臺灣消費者相關資訊，例如：說明國際上食品標示係以「有效日期」為主要實踐，如果臺灣希望進口食品一定要標註製造日期，則購買價格會較高，因為業者必將額外標示的成本反映在商品售價上。此種處理方式會比僅以法條上透過「或」字來解決為佳（請對照本文【表 2】）；理由是，消費者或國內業者雖然未必滿意政府的做法，但已然知道接下來在市場上面臨的可能風險或為了避險所需付出的代價為何，這使得受到衝擊的利害當事方能夠盡早調整自己的消費選擇或是生產方式。

二、敵人化的食安法制

任何一種安全利益的追求都在反應當下既有安全治理的缺失或不足。本文已經藉

註④ 謝顯堂、溫啓邦、吳焜裕、李明亮，「以關心與愛心透視美國牛肉的安全性：科學評估美國牛肉的風險值」，*衛生報導*，第 123 期（2005 年），頁 26~28；Michael Palenchar, "Risk Communication and Community Right to Know: A public Relations Obligation to Inform," *Public Relations Journal*, Vol. 2, No. 1 (Winter 2008), pp. 1~26.

註⑤ 譚偉恩，「反思臺灣食安問題暨其治理規範：非傳統安全的觀點」，左正東、蔡育岱主編，*臺灣與非傳統安全*（臺北：五南，2016 年），頁 227。

由分析臺灣歷年食安法制中的權責分配，指出其中的失衡現象，進而說明單憑法規嚴格化和處罰加重化並無法杜絕食安醜聞，也難以嚇阻潛在的食安犯罪行為人。由於現行食安法制沒有宏觀地針對市場結構和法制中權責分配的失衡問題進行反省，且長期慣性地以重罰的思考來進行治理，致使食安醜聞不減反增。何以如此？乃因身為管理者的政府傾向選擇建構和說服人民接受某項議題值得被特殊處理（也就是將之「安全化」）。^⑩舉例來說，911 事件後，恐怖主義的威脅性在美國官方大力宣傳與建構下，不僅成爲全球的安全議題，更在美國境內以設立國土安全部（The Department of Homeland Security, DHS）這樣的特別機關來作爲回應。^⑪然而，十多年下來，美國或全球就不再受到恐怖主義的危害了嗎，還是反而面對更爲棘手的恐怖組織或孤狼式（Lone-wolf type）恐怖攻擊？^⑫

由此可知，透過貼標籤（labeling）的手法，將特定的客體（例如提供食品的業者）判定爲是威脅某項安全需求的來源，進而加以重罰，但不深刻反省爲什麼無法獲得安全，也未仔細檢視採取之重罰措施是否真的能有效提升或強化安全，將註定是一個失敗的安全治理。法學和國關學者皆曾指出，「安全化」其實更多時候近似一種妖魔化（demonization），即將特定行為者或是其行為建構爲不正當、不合法，或貼上「敵人」的標籤，使之應爲某種結果負起全部罪責。^⑬如此，掌握制度性權力的政府就可以很容易移轉社會大眾的關切，使之將焦點集中在對「敵人」進行懲治。^⑭此種治理食安的方式相當近似刑法學中的敵人刑法（enemy criminal law or *Feindstrafrecht*），^⑮也就

註⑩ 2013 年 12 月 9 日立法院召開修法會議時，田秋堇委員等人提出將《食品衛生管理法》更名為《食品安全法》，田委員表示當前實施的《食衛法》訂於 1975 年，當時食品科技尚未發達，衛生條件不佳，因而以「衛生管理」作爲核心價值。但現在生物科技、農業技術及化學工業的發展已不可同日而語。故食品問題不單是衛生，更是「安全問題」。最後，在委員與食藥署署長葉明功的相互折衝下，法規更名為《食品安全衛生管理法》。參考：「社會福利及衛生環境委員會會議」，立法院公報，http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/102/83/LCIDC01_1028301.pdf，檢索日期 2016 年 7 月 20 日。

註⑪ Charles Wise, "Organizing for Homeland Security," *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 2 (March/April 2002), pp. 131~144.

註⑫ Orlandrew Danzella and Lisandra M. M. Montañeza, "Understanding the Lone Wolf Terror Phenomena: Assessing Current Profiles," *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, Vol. 8, No. 2 (2016), pp. 135~159; Fawaz Gerges, "The World According to ISIS," *Foreign Policy*, <http://www.foreignpolicyjournal.com/2016/03/18/the-world-according-to-isis/>. Accessed on July 19, 2016; "A Lorry Attack in Nice Suggests No End to The Acute Terrorist Threat that Menaces France," *The Economist*, <http://www.economist.com/news/europe/21702260-least-73-people-are-reported-dead-just-two-weeks-countrys-state-emergency-was>. Accessed on July 19, 2016.

註⑬ Edmund Leach, *Custom, Law and Terrorist Violence* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1997), p. 36; Michael Williams, "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics," *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 4 (December 2003), pp. 512~513.

註⑭ Thierry Balzacq, "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context," *European Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 2 (June 2005), pp. 171~172.

註⑮ 徐育安譯，Günther Jakobs 著，「市民刑法與敵人刑法」，許玉秀主編，*刑事法之基礎與界限：洪福增教授紀念專輯*（臺北：學林，2003 年），頁 15~39。

是將那些威脅或危害社會整體公共安全的食安犯罪者視為「敵人」，排除其市民人格（personalität）的身分，並將之從法治秩序的共同體中驅逐。⁵⁵

本文認為，一個國家的法律在相當程度上是反映某個議題領域中的社會認知；因此，如果上述敵人刑法的概念被移植到食安法制或成為政府治理食安問題之基礎思想時，一種仇敵文化的對抗性氛圍就在我國食安法制中生成。可是這種具有仇敵概念的法律規範究竟目的是什麼呢？是用來強化我們的食安？還是要把特定身分的行為者貼上標籤妖魔化？如果是前者，那麼現行的食安法制顯然在效果上是失敗的。但倘若是後者，那麼另一個值得思考的問題將是，在我們把業者判定為敵人的同時，因為否定了業者在市場上的生存安全或利益，因此也必將被這些業者視為「敵人」，如此業者、政府、消費者彼此相互對戰，陷入無限迴圈的衝突互動中，臺灣的食安治理會真的比較好嗎？事實上，食品不安全的成因更多時候是屬於經貿制度、市場結構、消費文化或是食品科學等領域的綜合交織。如果政府僅僅從法律制度來著手，根本無法掌握問題的全貌，⁵⁶當然也就不可能提出因應問題的有效措施，更遑論落實食品衛生安全。正因如此，食品安全的治理不宜再抱持治亂世用重典的迷思，以「敵人食安法制」的思維來因應。相反地，作為管理者的政府在安全提供者（the supplier of security）這項角色的認知上，應理解到借助風險溝通的必要性，並且在共同溝通與齊心解決問題的基礎上讓失衡的市場與法制能夠重新回到均衡或至少讓這樣的現象獲得緩解。

伍、結 論

若說食品安全是臺灣當前亟待面對與解決的重大公衛問題並不為過，接續爆發的食安風暴早已使消費者人心惶惶，面對眼前的盤中餐更不免心存疑慮。⁵⁷政府於是被期待在食品衛生安全的治理上有所作為，扮演一個積極管理者的角色，而食安法制也被認為必須藉由重罰化才能收立竿見影之效。惟從歷年的實際治理成效觀之，政府交出的成績單與消費者的期待有相當之落差。事實已清楚顯示，臺灣的食安問題無法以嚴刑重罰的思維來達到有效治理，但當前的食安法制卻恰好犯了這個錯誤，使得在短短幾年內出現法律越嚴苛但食安事件卻不減反增之謬象。從《食衛法》到《食安法》，臺灣食安法制歷經數次修訂，無非是政府為了更加完善食安治理所付出之努力，但若

註⁵⁵ 李雅雯，「正義油品出包 朱立倫：罰到倒、關到老」，自由時報，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1126660>，檢索日期 2016 年 7 月 20 日；林立，「由 Jakobs 仇敵刑法之概念反省刑法『規範論』傳統對於抵抗國家暴力問題的局限性：一種導源於 Kant『法』概念先天性信念之思想的分析與批判」，政大法學評論，第 81 卷（2004 年 10 月），頁 3。

註⁵⁶ 譚偉恩、蔡育岱，「食品政治：『誰』左右了食品安全的標準？」，政治科學論叢，第 42 期（2009 年 12 月），頁 1~42。

註⁵⁷ 如近日臺灣發生芬普尼蛋事件，引發民眾食安疑慮，見：楊淑閔，「芬普尼蛋查驗有漏洞 消基會：食安不安心」，中央通訊社，<http://www.cna.com.tw/news/ahel/201708310255-1.aspx>，檢索日期 2017 年 9 月 1 日。

讓市場上三個主要行為者（消費者、業者、政府）形成一良性循環，並非僅透過修法就能盡其功，尚須不斷審視法規制定之初所欲達成之目標，且不斷檢驗與調整三個主要行為者的權責分配。

回顧臺灣長達約 41 年的食安法制可發現，政府和業者所承擔的責任與義務都隨著修法而逐漸加深或加廣，不變的是消費者始終處於一個被保護的地位。表面上，這樣的法制或許未被認為不妥，因為呈現出的意象（image）是政府認真管理，行政責任不斷增加；而業者若是違法，將承擔極重之罰責，而不違法的業者也要承擔許多生產與銷售過程中的義務。但在這樣的法制中，三個主要行為者權責分配明顯失衡，導致食安問題不僅無法改善，還可能惡化三者在市場上的互動，甚至催生仇敵文化，致使現行的《食安法》漸漸出現「敵人食安法制」的性質。鑒此，本文認為，唯有重新審慎思考如何更加妥善地分配三者之權利與義務，同時藉助風險溝通的機制來平衡目前市場與法制中的失衡問題，方可能為臺灣的食安治理帶來轉機。立即修法改善現行法制中權責分配失衡的現象是一方法，但客觀上修法已過於頻繁且難以迴避政黨間的惡鬥或利益交換等流弊。從短、中、長期觀之，較為務實的食安治理或可嘗試採取以下建議：^⑧

短期而言，提高或增設對消費者的獎勵，例如：提高檢舉不法情事的獎金，或以補貼的方式鼓勵消費者購買優良食品生產業者（但不要刻意區分國內或國外業者）的商品，藉此驅動或帶動消費者短期的支付意願（willingness to pay），如此可讓政府從積極介入管理食品市場的角色漸漸轉化為妥善分配權責的角色，也就是透過獎勵機制讓消費者開始關心市場上誰是較優良的業者，並透過瞭解「好的生產者」這樣的資訊來漸漸改善食品市場結構，壓縮不肖業者的生存空間。

中期而言，則是謀求三個主要行為者的風險溝通，建立一個讓利害當事方在風險尚未變成實害前，就能達到降險避災的機制，使得市場上供需雙方可以直接進行資訊與意見的交換，理解彼此面臨的困難和所欲之需求，而絕非僅僅是單向的法令宣達或政策告知。具體做法上，針對目前常常在食安治理中被邊緣化的消費者而言，風險溝通必須盡可能保障消費者「知的權利」，提升消費者對於市售食品資訊之掌握，尤其是在選購食品之前。此外，政府可以透過拍攝廣告的方式，教育消費者意識到維護自己健康法益之重要性，使其從消極的被保護者成為積極的食安關切者，甚至是維護者。

長期而言，整個國家要思考如何藉由教育的方式漸進地改變當前的飲食消費文化。舉例而言：糧食是人類生存不可或缺的物資，但弔詭的是，在消費市場上，許多人吝於多花一點錢選購更加衛生或安全的食品，但卻願意花萬把塊錢去購買諸如智慧型手機的科技產品。臺灣的消費文化還多半停留在每當市場食品價格揚升，消費者就

註⑧ 除以下短、中、長期之具體政策性建議外，匿名審查人和編委會的寶貴建議也啓發本文未來延伸性之研究。例如，透過質性比較分析（qualitative comparative analysis），將與臺灣有類似修法情況的國家列入觀察，檢視是否修法過程中出現權責分配「失衡」現象者，就容易出現食安治理的缺失。尤其是，傾向重罰化或嚴刑化的國家是否其食安治理規範體系就會容易出現食安問題不減反增的謬象。而修法未採重罰化作為主軸之國家，其食安治理的結果又是如何。

直覺式地反彈或發出怨聲，但極少以同樣的態度回應 3C 產品、時尚精品或美容化妝品的漲價。此外，當面對食安醜聞爆發，許多消費者常常一面倒地支持採取嚴刑峻法來懲治業者，導致政府的修法方向是選擇重罰化而非權責分配的均衡化，這無疑反映出國人安全感的匱乏及心中的仇敵感。一方面我們把食品衛生的問題「安全化」，使之成為特別議題，認為有需要且應該被迅速處理或是可異於一般法律原則。另一方面，我們把食品不安全的原因大量歸責給業者，甚至將之視為「敵人」。犯罪行為人當然應負起法律上罪責，但他/她們終究是臺灣社會的一份子，同時也必然是飲食的消費者。把臺灣整體社會中一小群人仇敵化，然後不斷強調對之處以重刑，完全無法解決食安品質低落的問題。作為管理者，政府不妨嘗試改善飲食教育，調整國人自身的飲食暨消費習慣，讓消費者從消極地被保護到積極地參與食安治理，也讓已被食安法制仇敵化的業者轉化為食安治理中的「盟友」。儘管教育無法立竿見影，但若方向與方式正確，將能治問題之本。目前立法院正在推動的《食農教育基本法》即是希望能透過理念的建構，讓政府、業者和消費者之間建立密切而非疏離的互動關係。

食安治理是一漫漫長路，當前的食安法制一味地將責任加諸於政府和業者之上，而讓消費者處於被動的受保護地位，忽略了其在治理中所能發揮的功能，反使其只知道責難生產食品的業者和向掌握公權力的政府尋求保護。倘若消費者不能與食品業者維持均衡的互動關係，市場上最重要的供需雙方註定陷入無盡衝突與對立之惡性循環，這不僅造成政府治理食安的困難，也同時讓業者在惡質的食品市場結構中越來越傾向抗拒權責分配不當的食安法規，而消費者也必定因此深受其害，最終形成三輸局面。本文相信，唯有試著扭轉或緩解當前食品市場和法制中的「失衡」現象，食安治理才能有較佳和具體的成效。一言以蔽之，食品市場中的三個主要行為者必須分工合作與權責共享同擔，臺灣的食安治理才可能脫離目前困境。

* * *

附件：

本研究透過統計過去 41 年來臺灣食安法制從最初 1975 年制定公布到 2015 年年底共歷經的 13 次修法過程，將法條內容中對於政府、業者和消費者「權利」及「義務」之安排加以呈現，進而從該安排的變化趨勢中檢視政府、業者和消費者之間的權責分配，說明何以臺灣的食安法律規範無法有效治理市場上層出不窮的食安醜聞。

為便於讀者理解或進行同樣之檢視，以下提供本研究判讀與統計法條內容之依據與原則，詳見如下【表 A】及其說明：

表 A 行為者權利與義務判別標準簡表

	規範主體	規範類別	統計方式	條文範例	
定義性、說明性或補充性之法條	不列入統計			§1、§2、§3、§4II~III、§5II、§7II~III、§15III、§15-III、§50II	
應： 不得： 由OOO定之、 公告之	政府	與食安衛生直接相關	計入政府義務	§2-1I*2次、§2-1II*1次、§2-1III*3次、§4I*1次、§5I*2次、§6I*1次、§7IV*1次、§8IV*1次、§8VI*1次、§9III*1次	
		行政程序之相關規範，本身與食安衛生無直接相關	不列入統計	§2-1IV、§9IV次、§11II、§12II、§13II、§33III、§37III、§49-2IV	
	業者	與食安衛生直接相關	計入業者義務	§7I*1次、§7V*2次、§8I*1次、§8II*1次、§8III*1次、§9I*1次、§9III*1次、§11I*1次、§12I*1次、§16*1次	
			計入業者權利	§21IV*1次、§21VII*1次	
		行政程序之相關規範，本身與食安衛生無直接相關	不列入統計	無	
	消費者	與食安衛生直接相關	計入消費者義務	無	
			計入消費者權利	§15V*2次、§56I*1次	
		行政程序之相關規範，本身與食安衛生無直接相關	不列入統計	無	
	司法機構或其他	不列入統計			§6II、§36I、§49-1III、§49V

表 A 行為者權利與義務判別標準簡表（續）

	規範主體	規範類別	統計方式	條文範例
得	政府	權利面	計入政府權利	無
		非權利面，為行政程序之相關規範，本身與食安衛生無直接相關	不列入統計	§4V、§15-II、§19、§23、§31、§33I、§49-2II、§49-2III
	業者	權利面	計入業者權利	§39I*1次、§50III*1次
		非權利面，為行政程序之相關規範，本身與食安衛生無直接相關	不列入統計	§33I
	消費者	權利面	計入消費者權利	§56II*1次、§56III*1次
		非權利面，為行政程序之相關規範，本身與食安衛生無直接相關	不列入統計	§49-1IV
	司法機構或其他	不列入統計		無

資料來源：作者根據 2015 年 12 月 16 日公布之《食品安全衛生管理法》自行彙整。

一、法條中計入權利或義務之情形

在法典中，「應」(shall) 的含意具有強制性與義務性，違背「應」所設定之義務在法律上是當然違法。與「應」字具有同樣效果者為「不得」，係指禁止從事某行為之意。相較之下，「得」(may) 或「必要時」(when necessary) 之法條用語，為非強制性義務，提供被規範者一定的空間或判斷餘地，被規範者因此可選擇積極「作為」或消極「不作為」。

本研究在檢視《食品安全衛生管理法》(以下簡稱《食安法》) 時，凡條文中有「應」字者，除少數例外，均視為含有規範某行為者之義務，統計上列入某行為者之義務 1 次。而「得」字則必須根據法條前後文判定是「非權利面」或「權利面」之規範；若為「非權利面」則不計入統計，若為「權利面」則計入被規範者之權利 1 次。至於「非權利面」或「權利面」的判斷，將於稍後詳細說明之。

此外，依據《中央法規標準法》第 8 條，有些法條中還有「項」，其下偶有「款」、「目」等更小的層級分類。由於「項」的內容中可能包含一個以上行為者的權利或義務，因此本研究計算行為者權利和義務時，以「次」為單位，例如：某條中的某一項所包含的政府義務有 2 個項目，則該條該項計入政府義務 2 次。現將《食安法》(以 2015 年 12 月 16 日公布之版本為例) 中列入權利或義務之統計數據情形說明如下，並援引特定條文作為代表，以為例示：

(一)「應」(行為者之義務)

第 4 條第 1 項：「主管機關採行之食品安全管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則，建構風險評估以及諮議體系。」上述條文除了有代表強制性和義務性之「應」字外，從其前後文之判斷可知規範事項與食品安全衛生直接相關，故計入政府義務 1 次。

此外，在一些法條中是以條件句來說明行使權利或義務之情況，如第 5 條第 1 項：「各級主管機關依科學實證，建立食品衛生安全監測體系，於監測發現有危害食品衛生安全之虞之事件發生時，應主動查驗，並發布預警或採行必要管制措施。」本研究的統計遇此情況時，一律假定 (assume) 有發現危害食品衛生安全之虞之事件發生，故依此項條文之規定，政府應主動查驗，故計入政府義務 1 次。而此條除了主動查驗之外，還要發布預警或採行必要管制措施 (二擇一)，故再計入政府義務 1 次。^⑩簡言之，法條若是以條件句來說明權利或義務之行使，本研究皆假定事實有成立，並在此前提下計入被規範者之權利或義務 1 次，如條文中同時出現「並」字，則再依「並」後的規範內容計算權利或義務之次數。

另須加以說明的是，「應」之計算也有少數例外之情況，如第 21 條第 4 項：「第 1 項及第 2 項許可文件，其有效期間為 1 年至 5 年，由中央主管機關核定之；期滿仍需繼續製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出者，應於期滿前 3 個月內，申請中央主管機關核准展延。但每次展延，不得超過 5 年。」本項條文內容中雖然有「應」字，但實際上展延與否完全取決於業者的需求，若業者期滿後不再需要繼續製造、加工、調配等，就沒有申請展延的義務；易言之，展延與否為業者之權利，故本項計入業者權利 1 次。

此外，前述雖提及法條中的「應」字具有強制性和義務性，但判斷上並非有「應」字即列入行為者的義務中，尚應判斷該法條內容是否與食品衛生安全有直接相關，如第 58 條規定：「中央主管機關依本法受理食品業者申請審查、檢驗及核發許可證，應收取審查費、檢驗費及證書費；其費額，由中央主管機關定之。」由於此條僅為行政程序之一部份，實際上與食安並無直接相關，故亦不計入統計數據中。

(二)「不得」

法條中類似「應」字之使用，具有強制性意涵，也就是不可做某事，其反面解釋即應遵守某事。實例如第 32 條第 1 項：「主管機關為追查或預防食品衛生安全事件，必要時得要求食品業者、非食品業者或其代理人提供輸入產品之相關紀錄、文件及電子檔案或資料庫，食品業者、非食品業者或其代理人不得規避、妨礙或拒絕。」在此

註⑩ 而同條第 2 項：「前項主動查驗、發布預警或採行必要管制措施，包含主管機關應抽樣檢驗、追查原料來源、產品流向、公布檢驗結果及揭露資訊，並令食品業者自主檢驗。」乃第 1 項之補充說明，故不計入統計。因此，就第 5 條而言，共計入了政府義務 2 次。

項條文中，當主管機關認為有「必要」且也對業者進行「要求」時，食品業者便「不得」規避、妨礙或拒絕，也就是有義務遵循主管機關之要求，故本項計入業者義務 1 次。

必須注意的是，「應」和「不得」在一條法規中出現的次數不等於計入統計數據的次數，計入統計數據與否，最重要的依據還是從前後文來判斷，如第 41 條第 1 項：「直轄市、縣（市）主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，業者應配合，不得規避、妨礙或拒絕：……（略）。」本項條文中同時出現「應」和「不得」，似乎應計入業者義務 2 次，但從前後文判斷可知，「應配合」實際上就隱含了「不得規避、妨礙或拒絕」，若業者有配合，實際上就是沒有規避、妨礙或拒絕；而若業者沒有配合，就是規避、妨礙或拒絕，因此第 41 條第 1 項只須計入業者義務 1 次即可。

另外，第 56 條第 1 項：「食品業者違反第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定，致生損害於消費者時，應負賠償責任。」直觀上，第 56 條第 1 項計入業者義務 1 次，但該條同時也彰顯了消費者所享有之權利，即法律上的賠償請求權，故第 56 條第 1 項也必須計入消費者權利 1 次。其他法條之計算方式依此類推。

（三）「得」（行為者之權利面）

「得」，相較於「應」，不具強制性；即被規範者亦可為亦可不為。但在本研究的統計中，「得」可細分為兩種情況，一種為非權利面（不計入統計，稍後說明），另一種為權利面，即行為者有權要求另一行為者採取某些措施以保障自身權利，例如第 39 條：「食品業者對於檢驗結果有異議時，得自收受通知之日起 15 日內，向原抽驗之機關（構）申請複驗；受理機關（構）應於 3 日內進行複驗。但檢體無適當方法可資保存者，得不受理之。」此條前段之表述即說明食品業者在期限內有申請複驗之權利，故計入業者權利 1 次。此處本研究同樣假定業者有提出申請，在這情況下受理機關（構）應於期限內進行複驗，除非有後段但書的情況，否則計入政府義務 1 次。因此，第 39 條共計入業者權利 1 次和政府義務 1 次。

另一例為第 56 條第 2 項：「消費者雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額，並得準用消費者保護法第 47 條至第 55 條之規定提出消費訴訟。」不同於同條第 1 項，第 2 項是針對消費者非財產上之損害（例如：精神上之損害），故計入消費者權利 1 次。同樣的情況也在同條第 3 項出現，「如消費者不易或不能證明其實際損害額時，得請求法院依侵害情節，以每人每一事件新台幣 5 百元以上 30 萬元以下計算。」此項是針對不易或不能證明之實際損害額，由法律提供消費者請求依情節獲得賠償之權利，故計入消費者權利 1 次。

較特別的情況是第 15 條第 5 項：「國內外如發生因食用安全容許殘留乙型受體素肉品導致中毒案例時，應立即停止含乙型受體素之肉品進口；國內經確認有因食用致中毒之個案，政府應負照護責任，並協助向廠商請求損害賠償。」本項前段的「應」

係要求業者在中毒案例出現時，立即停止進口，故計入業者義務 1 次。後段是針對政府進行規範，即「應」負起照護之責，同時協助中毒之受害者進行求償，故計入政府義務 2 次。但應注意，後段內容中的消費者可以依本項要求政府照護並協助其向業者求償，故要計入消費者權利 2 次。

（四）由○○○定之、公告之（與食品安全衛生之措施有直接相關）

法典中可發現有許多條文有「由○○○定之」的陳述，假若根據前後文判斷是與食品安全衛生之措施有直接相關，那麼就會計入該行為者的義務 1 次。如第 7 條第 4 項：「第一項應訂定食品安全監測計畫之食品業者類別與規模，與第 2 項應辦理檢驗之食品業者類別與規模、最低檢驗週期，及其他相關事項，由中央主管機關公告。」中央主管機關根據第 7 條第 4 項所公告之事項是與第 7 條第 1 項為使食品業者實施自主管理以確保食品衛生安全所必須做的義務，因此第 7 條第 4 項計入政府義務 1 次。另外如第 14 條：「公共飲食場所衛生之管理辦法，由直轄市、縣（市）主管機關依中央主管機關訂定之各類衛生標準或法令定之。」此條所謂「公共飲食場所衛生之管理」實與食品安全衛生之措施有直接相關，故也必須計入政府義務 1 次。

二、不列入統計數據（非權利也非義務面）之情形

本研究之統計關注的是《食安法》中，政府、業者和消費者權利和義務之分配，但並非該法典的每一個法條皆有規範行為者之權利或義務，故此類法條不予計入統計數據中。以下說明這些法條的主要類型：

（一）內容為定義型、說明型或補充型

在《食安法》第 1 章總則的部分，有許多關於此部法典之說明或名詞定義，如第 1 條：「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法。」此條為整部法典之立法目的，法典中所有條文之制定皆環繞第 1 條之精神，此種說明宗旨的法條不列入統計數據中。又如第 2 條和第 3 條，是說明法典之名詞定義，此種定義型的法條亦不列入統計數據中。

此外，有些法條為補充說明之性質，如第 5 條第 2 項：「前項主動查驗、發布預警或採行必要管制措施，包含主管機關應抽樣檢驗、追查原料來源、產品流向、公布檢驗結果及揭露資訊，並令食品業者自主檢驗。」類此條文（如第 7 條第 2 至第 3 項、第 49 條第 3 項至第 5 項、第 50 條第 2 項等）是補充前項（或前條，或它條）的陳述性說明，皆不列入統計數據中。

（二）「得」（非權利面）

前已提及法條中關於「得」的權利面規範，此處則處理「非權利面」之規範。某些情況下，一方行為者有權力決定是否要對另一行為者採取特定措施，但這些措施與保障前者自身之權利並無關聯，例如第 15-1 條第 1 項：「中央主管機關對於可供食品

使用之原料，得限制其製造、加工、調配之方式或條件、食用部位、使用量、可製成之產品型態或其他事項。」法條中即顯示中央主管機關有權力決定是否要對法規中所提及之事項採取相關措施，但這些措施與中央主管機關本身的權利並無關係，故不計入統計數據中，其他類似條文如第 19 條、第 23 條、第 34 條、第 41 條第 2 項等，皆不列入統計數據。

（三）由○○○定之、公告之（為行政程序面，與食品安全衛生無直接相關）

所謂行政程序之相關規範，即指該法條內容與《食安法》之立法宗旨無直接相關，而僅是為達立法目的之手段且性質上為行政程序之一部份，例如第 2-1 條第 4 項：「第一項之食品安全會報之組成、任務、議事程序及其他應遵行事項，由行政院定之。」行政院雖有義務訂定食品安全會報之相關事項，然第 2-1 條第 1 項已提及行政院應設食品安全會報，第 4 項僅為第 1 項行政事項之補充說明，若將此類條文計入義務恐有重複計算之虞，故針對此種條文，本研究不計入統計數據，其他類似的條文如第 4 條第 4 項、第 9 條第 4 項、第 32 條第 3 項等，皆不列入統計數據。

（四）法條所稱之行為者為司法機構而非行政機構

在《食安法》中，還有少數看似為義務或權利但不計入統計的法條，如第 49-1 條第 3 項：「依第 1 項規定對犯罪行為人以外之自然人、法人或非法人團體為財物或財產上利益之沒收，由檢察官聲請法院以裁定行之。法院於裁定前應通知該當事人到場陳述意見。」此條文之所以不計入是由於權利與義務之統計在本研究是以和食安相關之法條為範疇，若法條實質內容涉及的是食安無關之行政程序，或屬於司法訴訟類，亦不計入統計數據中。

同理，上述條文第 4 項：「聲請人及受裁定人對於前項裁定，得抗告。」看似為行為者之權利，但由於此項為訴訟法上之權利，與本研究統計所關注之權利不甚相同，故不計入統計數據中。

airiti

On Taiwan's Food Safety Governance from the Perspective of Imbalance within Rights and Liabilities Distribution: A Case Study of the Act Governing Food Sanitation

Wei-En Tan

Associate Professor
Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University

Chia-Chin Kuo

Assistant Research Fellow
Chung-Hua Institution for Economic Research

Abstract

Consumers, the food industry, and the government are the main actors in the area of food safety and the embedded domain of public health. Theoretically, only by balancing power among the three actors will desired food safety be maintained, even though the three actors have different preferences. Nevertheless, the industry frequently plays the leading role in the market because of its superiority in information possession. Thus, the government usually leans toward collaborating with the industry, leaving consumers under industry domination in the long run. In recent years, food scandals broke out one after another in Taiwan, forcing the government to amend the Act for governing food safety and public health, while hoping to better manage the market. Yet, the government's response to address food safety caused an imbalance of rights and liabilities distribution among the three actors. Particularly, the obligations of the food industry increased, and

the responsibilities of the government extended. This paper argues that such imbalance not only induced the incremental incidence of food scandals in Taiwan over the past years, but also worsened the interaction between the three actors, sharpening hostility among the three parties. As a result, the Taiwan's Act Governing Food Sanitation has features of *the law of the enemy*. This article argues for the appropriate distribution of rights and liabilities of the three actors, and risk communication as remedy to the imbalance in the market and legislation.

Keywords: Distribution of Rights and Liabilities, Food Safety Governance, Risk Communication, Enemy Criminal Law or Feindstrafrecht, Balance of Power

參考文獻

- 「立法院內政、司法兩委員會第一次聯席會議紀錄（第 54 會期）」，立法院公報，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@6454980002;0008;0015>，檢索日期 2016 年 7 月 16 日。
- 「立法院內政、司法兩委員會審查食品衛生管理法修正草案第四次聯席會議紀錄（第 71 會期）」，立法院公報，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@72715400;0091;0099>，檢索日期 2016 年 7 月 16 日。
- 「立法院議案關係文書，院總第 1722 號，委員提案第 7972 號」，立法院質詢系統，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfcefc8c8ccc5ccc9c6d2ccc8cb>，檢索日期 2016 年 7 月 18 日。
- 「立法院議案關係文書，院總第 1722 號，政府提案第 6642 號」，立法院質詢系統，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfcefc8c8ccc5ccc9c6d2ccc8cb>，檢索日期 2016 年 7 月 18 日。
- 「立法院議案關係文書，院總第 969 號，政府提案第 2367 號」，立法院質詢系統，<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfcefc8c8ccc5ccc9c6d2ccc8cb>，檢索日期 2016 年 7 月 16 日。
- 「本院內政及邊政、經濟兩委員會報告審查行政院函請優先審議『食品衛生管理法第 17 條及第 38 條條文修正草案』案」，立法院公報，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@861701;0118;0122>，檢索日期 2016 年 7 月 18 日。
- 「委員會紀錄」，立法院公報，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@903800;0094;0115>，檢索日期 2016 年 7 月 18 日。
- 「社會福利及衛生環境委員會會議」，立法院公報，http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/102/83/LCIDC01_1028301.pdf，檢索日期 2016 年 7 月 20 日。
- 「食品衛生管理法通過全面修正，食品安全管理邁向完善的新紀元」，衛福部食藥署，http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=9853&chk=b0feecf1-b1ec-4afd-a545-baa559ccd619#.VwOdF_196Uk，檢索日期 2016 年 7 月 18 日。
- 「院會紀錄」，立法院公報，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@72728700;0043;0050>，檢索日期 2016 年 7 月 16 日。
- 「葡萄王涉改標 董座 200 萬交保」，蘋果日報，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20170101/37505330/>，檢索日期 2017 年 1 月 20 日。
- 「臺中知名『模範早點』油條黑心 添加工業明礬」，蘋果日報，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1061297>，檢索日期 2017 年 1 月 20 日。
- 吳榮杰、賴朝煌、陳雅惠、林欣穎，「消費者對食品品質資訊不對稱且有錯誤認知下的政策福利效果分析」，公平交易季刊，第 15 卷第 3 期（2007 年 7 月），頁 43~65。
- 李雅雯，「正義油品出包 朱立倫：罰到倒、關到老」，自由時報，<http://news.ltn.com>。

- tw/news/life/breakingnews/1126660，檢索日期 2016 年 7 月 20 日。
- 周桂田，「從美國牛肉談爭議性科技的風險溝通」，成令方主編，**醫療與社會共舞**（臺北：群學，2008 年），頁 350~357。
- 林立，「由 Jakobs 仇敵刑法之概念反省刑法『規範論』傳統對於抵抗國家暴力問題的侷限性：一種導源於 Kant『法』概念先天性信念之思想的分析與批判」，**政大法學評論**，第 81 卷（2004 年 10 月），頁 1~50。
- 林昱梅，「失落的道德線：食用油事件之省思」，**臺灣法學雜誌**，第 238 期（2013 年 12 月），頁 18~30。
- 邱文聰，「被忽略的（立法）事實：探詢實證科學在規範論證中的可能角色兼評釋字第 584 號解釋」，**國立臺灣大學法學論叢**，第 37 卷第 2 期（2008 年 6 月），頁 233~284。
- 邱錦添、李根永，**食品安全衛生管理法之理論與實務**（臺北：元照，2014 年）。
- 洪德欽，「消費者權利在歐盟基改食品標示之規定與實踐」，**歐美研究**，第 38 卷第 4 期（2008 年 12 月），頁 509~578。
- 胡博硯、黃文政，「我國新修正食品衛生管理法之解析與反省：回應食安危機」，**臺灣法學雜誌**，第 238 期（2013 年 12 月），頁 31~42。
- 倪貴榮，**食品安全與國際貿易：貿易自由化與健康風險治理之平衡**（臺北：元照，2016 年）。
- 倪貴榮、鄭昕怡，「國民健康與 WTO 規範：以我國推動之『國血自足』政策為探討中心」，**科技法學評論**，第 1 卷第 2 期（2004 年），頁 345~395。
- 徐育安譯，Günther Jakobs 著，「市民刑法與敵人刑法」，許玉秀主編，**刑事法之基礎與界限：洪福增教授紀念專輯**（臺北：學林，2003 年），頁 15~39。
- 翁聿煌，「包子店用機械潤滑油塗抹包子 食藥署勒令停業」，**自由時報**，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1946967>，檢索日期 2017 年 1 月 20 日。
- 黃國昌，「法學實證研究方法初探」，**月旦法學雜誌**，第 175 期（2009 年），頁 142~153。
- 楊淑閔，「芬普尼蛋查驗有漏洞 消基會：食安不安心」，**中央通訊社**，<http://www.cna.com.tw/news/ahel/201708310255-1.aspx>，檢索日期 2017 年 9 月 1 日。
- 蔡育岱、譚偉恩，「從『國家』到『個人』：人類安全概念之分析」，**問題與研究**，第 47 卷第 1 期（2008 年 3 月），頁 151~188。
- 謝顯堂、溫啓邦、吳焜裕、李明亮，「以關心與愛心透視美國牛肉的安全性：科學評估美國牛肉的風險值」，**衛生報導**，第 123 期（2005 年），頁 26~28。
- 鍾宏彬譯，Luis Greco 著，「關於敵人刑法的文獻辨析」，**法學新論**，第 22 期（2010 年 5 月），頁 61~72。
- 譚偉恩，「反思臺灣食安問題暨其治理規範：非傳統安全的觀點」，左正東、蔡育岱主編，**臺灣與非傳統安全**（臺北：五南，2016 年），頁 214~233。
- 譚偉恩，「論跨國食品詐欺及其治理」，**全球政治評論**，第 51 期（2015 年 7 月），頁

123~146。

譚偉恩、蔡育岱，「食品政治：『誰』左右了食品安全的標準？」，*政治科學論叢*，第 42 期（2009 年 12 月），頁 1~42。

蘇凱平，「再訪法實證研究概念與價值：以簡單量化方法研究我國減刑政策為例」，*臺大法學論叢*，第 45 卷第 3 期（2016 年 9 月），頁 979~1043。

“A Lorry Attack in Nice Suggests No End to The Acute Terrorist Threat that Menaces France,” *The Economist*, <http://www.economist.com/news/europe/21702260-least-73-people-are-reported-dead-just-two-weeks-countrys-state-emergency-was>. Accessed on July 19, 2016.

“Abattoir Boss Fined £8,000 over Horsemeat Charges,” *Guardian*, <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/mar/23/uk-abattoir-boss-peter-boddy-fined-horsemeat-charges>. Accessed on July 21, 2016.

“Egg Contamination Scandal Widens as 15 EU States, Switzerland and Hong Kong Affected,” *Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/11/tainted-eggs-found-in-hong-kong-switzerland-and-15-eu-countries>. Accessed on September 1, 2017.

Balzacq, Thierry, “The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context,” *European Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 2 (June 2005), pp. 171~201.

Begg, David, Stanley Fischer and Rudiger Dornbusch, *Economics*, 8th edition (NY: McGraw Hill, 2005).

Birkland, Thomas, “Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting,” *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No. 1 (January-April 1998), pp. 53~74.

Crawford, Neta, “One and Future Security Studies,” *Security Studies*, Vol. 1, No. 2 (Winter 1991), pp. 283~316.

Danzella, Orlandrew and Lisandra M. M. Montañaña, “Understanding the Lone Wolf Terror Phenomena: Assessing Current Profiles,” *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, Vol. 8, No. 2 (2016), pp. 135~159;

Dreyer, Marion and Ortwin Renn, “Introduction,” in Marion Dreyer and Ortwin Renn eds., *Food Safety Governance: Integrating Science, Precaution and Public Involvement* (Berlin: Springer, 2009), pp. 3~5.

Eijndhoven, J., “Risk Communication: The Need for A Broader Perspective,” in R. E. Kasperson and P. J. Stallen eds., *Communicating Risks to the Public* (Boston: Kluwer, 1991), pp. 393~412.

Eisenberg, Theodore, “Empirical Methods and the Law,” *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 95, No. 450 (June 2000), pp. 665~669.

Fearon, James, “Signaling versus the Balance of Power and Interests: An Empirical Test of a Crisis Bargaining,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 38, No. 2 (June 1994), pp.

236~269.

- Fidler, David, *SARS, Governance and the Globalization of Disease* (NY: Palgrave MacMillan, 2004).
- Flynn, Dan, “Compromise Bill on GMO Labeling Lands on President’s Desk,” *Food Safety News*, <http://www.foodsafetynews.com/2016/07/compromise-bill-on-gmo-labeling-lands-on-presidents-desk/#.V5AxJfm7hBd>. Accessed on July 19, 2016.
- Gerges, Fawaz, “The World According to ISIS,” *Foreign Policy*, <http://www.foreignpolicyjournal.com/2016/03/18/the-world-according-to-isis/>. Accessed on July 19, 2016.
- Haas, Ernest, “The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda?” *World Politics*, Vol. 5, No. 4 (July 1953), pp. 442~477.
- Jiji, Kyodo, “108 Previously Discarded Food Products Found at Scandal-tainted Firm in Gifu,” *Japan Times*, <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/01/19/national/crime-legal/gifu-finds-extra-108-disposed-food-products-scandal-tainted-firm/#.V42e9vI96Uk>. Accessed on July 21, 2016.
- Klevorick, Alvin, “Reflections on The Race to The Bottom,” in J. Bhagwati and R. Hudec eds., *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?* (Cambridge: MIT Press, 1996), pp. 459~467.
- Leach, Edmund, *Custom, Law and Terrorist Violence* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1997).
- Lin, Ching-Fu, “Public-Private Interactions in Global Food Safety Governance,” *Food and Drug Law Journal*, Vol. 69, No. 2 (2014), pp. 143~160.
- Lindblom, Charles, *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems* (NY: Basic Books, 1977).
- Mathews, Jessica, “Redefining Security,” *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2 (Spring 1989), pp. 162~177.
- McSweeney, Bill, *Security, Identity, and Interests* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Milner, Helen and David Yoffie, “Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and A Theory of Corporate Trade Demands,” *International Organization*, Vol. 43, No. 2 (Spring 1989), pp. 239~272.
- Milner, Helen, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1997).
- Nestle, Marion, *Eat, Drink, Vote: An Illustrated Guide to Food Politics* (NY: Cartoonist Group, 2013).
- Nestle, Marion, *Food Politics: How the Food Industry Influences Nutrition and Health* (Berkeley: University of California Press, 2007), pp. 93~138.
- Olekalns, Mara, “The Balance of Power: Effects of Role and Market Forces on Negotiated

- Outcomes,” *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 21, No. 12 (June 1991), pp. 1012~1033.
- Palenchar, Michael, “Risk Communication and Community Right to Know: A public Relations Obligation to Inform,” *Public Relations Journal*, Vol. 2, No. 1 (Winter 2008), pp. 1~26.
- Partridge, Ernest, “Theory vs. Reality: Why Market Absolutism Fails,” *Dissident Voice*, <http://dissidentvoice.org/2008/12/theory-vs-reality-why-market-absolutism-fails/>. Accessed on July 21, 2016.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston: Beacon Press, 1944).
- Rousseau, David, *Identifying Threats and Threatening Identities* (California: Stanford University Press, 2006).
- Sergent, Justine, “The Cerebral Balance of Power: Confrontation or Cooperation?,” *Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance*, Vol. 8, No. 2 (April 1982), pp. 253~272.
- Sims, Laura, *The Politics of Fat: People, Power and Food and Nutrition Policy* (NY: Routledge, 1998).
- Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Oxford: Oxford University Press, 1993).
- Stone, Deborah, “Causal Stories and the Formation of Policy Agendas,” *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2 (Summer 1989), pp. 281~300.
- Strom, Stephanie, “Chipotle Food-Safety Issues Drag Down Profits,” *New York Times*, http://www.nytimes.com/2016/02/03/business/chipotle-food-safety-illness-investigation-earnings.html?_r=0. Accessed on July 21, 2016.
- Teitelbaum, Joel and Sara Wilensky, *Essentials of Health Policy and Law*, 3rd edition (Burlington, MA: Jones & Bartlett Learning, 2016).
- Ullman, Richard, “Redefining Security,” *International Security*, Vol. 8, No. 1 (Summer, 1983), pp. 129~153.
- Wallace, Robert and Maria Oria eds., *Enhancing Food Safety: The Role of the Food and Drug Administration* (Washington, DC: The National Academies Press, 2010).
- Wilhelms, Evan and Valerie Reyna, “Effective Ways to Communicate Risk and Benefit,” *Journal of Ethics*, Vol. 15, No. 1 (January 2013), pp. 34~41.
- Williams, Michael, “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics,” *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 4 (December 2003), pp. 511~531.
- Wise, Charles, “Organizing for Homeland Security,” *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 2 (March/April 2002), pp. 131~144.
- Yergin, Daniel and Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy* (NY: Touchstone, 2002).