

## 從稽核角度，看食安問題

產諮會 許碧書 副研究員

近年來，台灣食安問題層出不窮。從 1979 年的「米糠油」事件，到近期的塑化劑、黑心油包括摻銅葉綠素、地溝油、飼料油、工業用油，以及工業級添加物用在豆腐等，這連續數年的大量食品安全事件與「黑心食品」的出現，讓食安問題不僅成為 2014、2015 年台灣十大消費新聞之首，更是 2015 年十大兒少所關注的議題，此顯示，國人不分年齡、性別、職業、區域，最擔心的事情就是食安的問題，食安問題不但瓦解社會彼此間的信心與信任，更重創了台灣美食王國及 MIT 形象。

為了解決食安問題，政府成立食安辦公室，但仍無法抑止事件的發生。因為政府一有食安問題，都是從修改食安法罰則開始，像是加重罰鍰或制定內部舉發的窩裏反條款，或是提出包材、標示、食品級和工業級的分廠分照制度等來遏阻。近期政府也擬訂出「2016 到 2020 年的食品安全政策白皮書」，規劃未來會整合跨部會的大數據資料(如食藥署「非登不可系統」、環保署「廢棄物申報系統」或農委會「飼料油品流向申報資訊系統」等)，透過資料系統化的勾稽方式，加速食安的把關，達到「預警」效果。然而，從「輸入」和「製造端」進行登錄勾稽，對食品鏈中間的販賣業者還是有很多沒納入管理，不僅整個追蹤追溯鏈無法完整建置，也讓正規的食品業疲於應付規範反覆多變。

為此，總統當選人蔡英文，也將食安管理列為優先政策，提出民眾不只要「有得吃」，還要建立從農場到餐桌的安全體系，讓民眾「吃得安心又安全」。在食品安全處理做法方面，提出包括新創源頭管控機制、設立毒物及化學有害物質的管制機構；重建生產管理、建立可追溯的生產資料；10 倍市場查驗；修改食安法、加重生產者責任；設立高額檢舉獎金、監督食安。

這些作法是將食品安全交由政府主導的系統管理，然而這龐雜的系統包括中央政府各部會、中央與地方政府、地方與地方政府都需要投入多少人力、經費進行協調，也會碰到專業問題。單就專責食安稽查人員來看，全台 22 縣市專責人員不到 400 人，也就是每縣市平均負責查食安的官員不到 20 人，全台有工廠登記的食品、飲料業超過 5,900 家，有繳營利事業稅的餐飲業超過 11 萬家，尚不包括未登記、未繳稅，及屬於食品鏈的上游農產品業者及中游業者等，這超過 20 多萬家食品產業，即便是政府已招募近 2,000 位食安稽查志工，其專業問題是否足以應付？

另外，台灣公衛促進會也指出衛福部每年預算僅有百分之三用於食品藥物

管理，而食品安全經費僅占食藥安全管理預算的三分之一，因此，國人每年每人分配到的食品管理費用不到 40 元，是英國、美國 1/5，香港的 7%。在缺人、缺錢、缺專業訓練之下，不僅監察院已多次提出糾正，若政府以現存的財源窘境下來擴大人力與資源，重拾民眾對食安的信任感，將成為相當大的挑戰。

2001 年諾貝爾經濟學獎 (George Akerlof) 喬治·阿克羅夫授在 1970 年發表《檸檬市場：質化的不確定性和市場機制》(The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism)一文，以二手車市場探討不對稱資訊之理論，其主要論點有三，其一是在資訊不對稱下，即使有人想買、有人想賣，但是交易卻可能不會發生，即會產生市場失靈的現象。其次，惟在資訊透明公開的情況下，市場上買、賣雙方才能取得價值與價格相符之產品，如此亦能將市場的一些檸檬產品(lemon product)(即低價值或負面價值產品)，但仍取得高價格之產品，提早揭發出來而剔除，以免攪亂市場交易。最後，強調稽核(audit)功能的介入，可解決檸檬產品在市場的問題，因為稽核功能可將檯面下的資訊，搬上檯面，讓買、賣雙方擁有對等的資訊，進而使市場價值與價格有相符之現象產生，另在稽核功能介入下，產品資訊得能公開透明，可讓消費者(買方)恢復對生產者(賣方)提供產品價值的信心，進而使市場再度回復活絡。

因此，稽核功能導入食安管控問題，不應全然由政府主導，應是要回歸市場機制運作模式來解決。這種稽核作法是商業之所以能夠蓬勃發展主因之一，將其運用在食安管控問題之上，亦可透過資訊揭露，讓政府及民眾提早發現問題所在而防範於未然。然而這種稽核功能應由民眾及政府雙方認可的專技人員來執行。因此，建議政府應善用，與會計師、律師、建築師等同樣是國家高等考試合格專技人員的食品技師，賦予稽核功能，建立符合市場的檢核制度，如同商業管控模式的會計師或獨立董監事與公司之角色。

其實，立法院法制局曾提出國際間對食品安全採取預防原則，建議要建立食品技師(士)簽證輔導制度、建置食品技師安全管理資訊系統與網路資訊平台等。由於現行的食安法或食品技師專法，並未賦予其權責，若能建立如等同會計師、建築師般的位階，以食品技師充當稽核角色，建立「第三方食品技師(與公司無利害關係者)」作為外部稽核監督者，並給予會計師或公司獨立董監事之權責(如有怠惰、失責或牽扯利益輸送關係，接受懲戒，如記缺失、過或甚至撤照，以及負民、刑事責任等，以達實際利益迴避管控及稽核之效果)。簡言之，在公司或工廠內部則由經濟部所鑑定的食品品保工程師(或食品技師)負責品保，而公職食品技師負責稽核審查第三方簽證之食品技師每季或每半年或每年提送簽證案，在三者(工廠品保技師、簽證食品技師、公職食品技師)相輔相成之下，作好食品安全衛生把關工作。