

# 欠缺風險溝通的食品風險治理架構

徐健銘<sup>1</sup> 周桂田<sup>2,\*</sup>

有關食品的风险爭議近年來仍層出不窮，我國在修訂《食品安全衛生管理法》後，在第四條清楚指明「主管機關採行之食品安全衛生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……前項風險評估，中央主管機關應召集食品安全、毒理與風險評估等專家學者及民間團體組成食品風險評估諮議會為之。」意即風險評估之職責應該交由食品風險評估諮議會來實行。

然而，現實情況是食品風險評估諮議會僅為半年開會一次，一次又無法涵蓋食品風險評估眾多的題目，更無法處理風險溝通之議題。結果是第四條中國民享有之知的權利難以得到落實。特別是從會議紀錄上來比較詳實度與公開程度，行政主管機關主導的食品安全會報紀錄明顯地優於食品風險評估諮議會紀錄。這說明即使是未談其它的管道，目前的食品安全風險評估在最基本的資料呈現要求上有非常嚴重的不足，僅僅仰賴食藥署官方的60天公告作法，因此反而與民眾間長期存在著資訊未交流的情況。甚至在與農政主管機關的溝通上，也有資訊和權責不清的情況。

## 以2017年3月氟派瑞殘留容許量標準為例

食品藥物管理署當時透過發佈修正「農藥殘留容許量標準」，新訂氟派瑞於茶葉中殘留容許量為6 ppm。該標準是經過公告60天後才訂定，並且在公告前兩天在網路上也發佈預告。但在發佈修正後5天，立委質疑該案為「放寬標準」以及提出氟派瑞在動物實驗中造成腫瘤等問題，同時也質疑原來的60天公告被過早撤下。甚至有媒體報導這是「台灣搶全球之先開放」的質疑，以及「套出來了！放寬農藥容許量 竟是農藥商提出」的說法[1,2]。這導致食藥署和農委會動植物防局再召開專家會議審議該項標準訂定是否洽當。

3月24日所召開的專家會議，由毒理、植物病理、食品科學和醫學等領域專家檢視氟派瑞於茶葉之「毒理、殘留試驗、殘留標準評估等資料，認為氟派瑞並無致癌之虞慮，核可使用於茶樹符合國內法規及國際對於農藥登記之原則，兩項農藥之殘留容許量訂定均不致對人體有危害，且符合國際標準訂定之原則。」[3]。但與會專家也建議政府，未來即使是已經發佈的法規，外界仍可提出意見使行政機關決定是否要重啟評估；未來研議農藥標準時，考慮與產業溝通和國際貿易面向；風險評估和風險管理的資訊可更透明，才會減少民眾不必要的誤解[3]。

然而本來應該要主責風險評估之機關呢？2016年11月30日召開的105年第二次食品風險評估諮議會並未論及此議題，2017年2月13日召開的106年第一次食品風險評估諮議會也則僅報告「國人飲食中攝入農藥之總膳食調查與健康風險評估」，而決定僅為「洽悉」[4,5]。此外，原來專家委員會建議外界意見可使行政機關重啟評估的機制與標準仍然付之闕如。

<sup>1</sup> 國立台灣大學社會科學院風險社會與政策研究中心

<sup>2</sup> 國立台灣大學國家發展研究所

\* 通訊作者：周桂田

地址：台北市大安區羅斯福路四段1號

E-mail：ktchou@ntu.edu.tw

DOI:10.6288/TJPH.201912\_38(6).PF07



## 「治理」需要強化溝通的中介

從傳統公共行政的邏輯到今日的治理概念，政府各部門在達成其職能上，越來越必須考量如何納入、以及納入何種參與者。提升大眾對目前的食物安全認識，以及促進食物安全並不一定在於設立更多的機關，或者設立更多的法令，而在於整個食物風險治理的機制是否有效地解決溝通、透明和課責面的問題[6]。而在與民眾溝通之前，先強化風險評估諮議會的職能以及改善基礎資料的放置平台，為當前必須的第一步。風險評估諮議會從設置辦法上已經可以得見跨領域的擴張同儕審查和納入公民消費者參與的概念。但其由主管機關召開、半年一會、資料不透明的特性使其本來可以發揮的功能受限。

甚至是風險評估諮議會的委員們也多次反應需要增加召開次數、預先提供資料、強化委員對現行評估案的瞭解[4,5,7,8]，以及建議強化與民眾溝通之研究計畫[9,10]。而直到2018年第二次會議，食物風險評估諮議會才在臨時動議中提出「建構臺灣風險管理架構」之議題，但結論仍僅作參考[11]。

簡而言之，政府應從整體治理的高度有系統地強化風險評估諮議會，並審議如何將不同性質的風險問題納入不同廣度的同儕審查與利害關係人機制[12]，並將風險評估諮議過程的資料建置更加透明化，包含風險評估報告的內容與會議紀錄等來強化風險溝通，甚至是嘗試性地納入參與者。藉此來逐步化解民眾和政府之間的資訊不對等關係，民間社會也只有在看見政府以程序性的方式來解決大眾的疑慮，才能相信政府[13]。

## 參考文獻

1. 鄭郁蓁：氟派瑞准用在茶葉 食藥署：重啟評估。  
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170322000409-260114?chdtv>。引用2019/11/15。  
Cheng YC. Fluopyram allowed in tea leaves. Taiwan Food and Drug Administration “Reevaluation will be conducted.” Available at: <https://www.chinatimes.com/newspapers/20170322000409-260114?chdtv>. Accessed November 15, 2019. [In Chinese]

2. 周佑政：套出來了！放寬農藥容許量 竟是農藥商提出。  
<https://udn.com/news/story/1/2359977>。引用2019/11/15。  
Chou YC. Secret let slip! The increase in the tolerance level of pesticide residue turned out to be proposed by pesticide suppliers. Available at: <https://udn.com/news/story/1/2359977>. Accessed November 15, 2019. [In Chinese]
3. 衛生福利部：農藥使用及殘留容許量研商會議專家共識。  
<http://www.mohw.gov.tw/news/645860160>。引用2019/11/15。  
Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Experts reached an agreement on pesticide use and tolerance residue level in a negotiation meeting. Available at: <http://www.mohw.gov.tw/news/645860160>. Accessed November 15, 2019. [In Chinese]
4. 衛生福利部食物風險評估諮議會：106年第1次會議會議紀錄。台北：衛生福利部，2017。  
Food Safety Risk Assessment Advisory Committee, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Meeting Minutes of the First Meeting in 2017. Taipei: Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan), 2017. [In Chinese]
5. 衛生福利部食物風險評估諮議會：105年第2次會議會議紀錄。台北：衛生福利部，2016。  
Food Safety Risk Assessment Advisory Committee, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Meeting Minutes of the Second Meeting in 2016. Taipei: Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan), 2016. [In Chinese]
6. Matsuo M. Restructuring Japanese Food Safety Governance: institutional changes and future challenges. *Eur Food Feed Law Rev* 2013;8:250-8.
7. 衛生福利部食物風險評估諮議會：105年第1次會議會議紀錄。台北：衛生福利部，2016。  
Food Safety Risk Assessment Advisory Committee, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Meeting Minutes of the First Meeting in 2016. Taipei: Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan), 2016. [In Chinese]
8. 衛生福利部食物風險評估諮議會：107年第1次會議會議紀錄。台北：衛生福利部，2018。  
Food Safety Risk Assessment Advisory Committee, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Meeting Minutes of the First Meeting in 2018. Taipei: Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan), 2018. [In Chinese]
9. 衛生福利部食物風險評估諮議會：105年第1次臨時會議會議紀錄。台北：衛生福利部，2016。

- Food Safety Risk Assessment Advisory Committee, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Meeting Minutes of the First Nonroutine Meeting in 2016. Taipei: Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan), 2016. [In Chinese]
10. 衛生福利部食品風險評估諮議會：106年第2次臨時會議會議紀錄。台北：衛生福利部，2017。  
Food Safety Risk Assessment Advisory Committee, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Meeting Minutes of the Second Nonroutine Meeting in 2017. Taipei: Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan), 2017. [In Chinese]
  11. 衛生福利部食品風險評估諮議會：107年第2次會議會議紀錄。台北：衛生福利部，2018。
  12. International Risk Governance Council (IRGC). Introduction to the IRGC Risk Governance Framework, Revised Version. Lausanne: EPFL International Risk Governance Center, 2017. doi:10.5075/epfl-irgc-233739.
  13. 呂家華：政府、民間、網路，審議一個中介者的觀察與思考。國土及公共治理季刊 2016；4：80-3。  
Lu CH. Government, civic society, and the Internet: the observation and thoughts of an intermediary. Public Governance Quarterly 2016；4：80-3. [In Chinese]