

從迷失的身分重新找尋 食品攙偽假冒管制的可能途徑 ——以食品身分標準為分析焦點*

邱 文 聰**

要 目

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| 壹、序論：危險防禦典範下食品攙偽假冒管制的盲點 | 一、市場管制的兩種手段：資訊揭露與違禁品 |
| 貳、美國法「食品身分標準」的源起與制度變遷 | 二、風險管制前置化的真正目的：公衛與健康 |
| 一、制度興起：以「食品身分標準」整飭市場交易秩序 | 肆、以食品身分標準的建立填補臺灣食安管制的破網 |
| 二、制度衰落與轉變：取代身分標準的資訊揭露 | 一、過分仰賴資訊揭露的現行食安管制策略 |
| 參、資訊揭露的極限與風險管制前置化的再分析 | 二、建立「食品身分標準」的政策步驟 |
| | 伍、結 論 |

DOI : 10.3966/102398202015060141001

* 作者感謝李彥賦先生提供之研究協助。

** 中央研究院法律學研究所副研究員，美國維吉尼亞大學法學博士。

投稿日期：一〇二年十二月十六日；接受刊登日期：一〇三年五月十五日

責任校對：林嘉瑛

摘 要

近來食品的攙偽假冒事件層出不窮，然而在傳統的危險防禦管制典範下，正確的產品標示毋寧已是達成避免消費者誤認的最有效手段，既有的事後救濟與制裁也理應足以因應例外產生的健康危害風險。但是這樣的管制策略忽略了食品的攙偽假冒本身並非僅侵害消費者正確選擇商品的經濟上權益，更已是當今食品安全與健康危害的主要來源。食品的攙偽假冒因而在現今的風險社會中帶來管制典範移轉的需求，進一步挑戰現有將攙偽假冒之認定繫於食品標示資訊是否正確的管制模式。本文以美國「食品身分標準」制度為例，說明一種獨立於標示資訊而判斷「攙偽假冒」的可能管制模式，分析該種管制模式所具備的前置化風險管制功能，並探究以之填補我國食品安全管制漏洞的可能性。

關鍵詞：食品安全、食品身分標準、攙偽假冒、食品標示、標示不實、食品添加物、風險預防

壹、序論：危險防禦典範下食品攙偽假冒管制的盲點

二〇一三年十月間爆發的混油事件，從地方衛生主管機關配合地檢署搜索大統長基公司，發現油品配方的內部文件而拉開序幕。這份內部文件透露了大統長基過去七年所販售的各種油品中，可能都混充了低成本的葵花油或棉籽油；其中標示為100%橄欖油的產品中，真正橄欖油的含量遠不及50%。之後，衛生主管機關再從棉籽油的進口資料追查，陸續揪出富味鄉、福懋、頂新、味全等多家知名廠商，同樣都涉及以低價棉籽油混摻於所販售的各種較高價油品的違法事實，更發現這些廠商為了將混充油品調色以偽裝成橄欖油，違法在油品中添加性質上不耐熱、原本只允許供作口香糖染色使用的銅葉綠素。相關涉案廠商多達二十餘家，產品超過一百七十多個品項。光是大統長基一家廠商，過去七年來所生產的混充油品即近三萬公噸，相當於十四座國際標準游泳池的儲量。

面對這場因攙偽假冒而引發的食安危機，臺灣現有的食安管制架構是否足堪因應？現行的〈食品安全衛生管理法〉（原名「食品衛生管理法」）自一九七五年立法以來，為了回應各種食品衛生與安全的挑戰，已歷經九次修正，在管制人力、經費與資源皆有限的前提下，嘗試以產品成分的資訊揭露、原料追蹤追溯、認證檢驗、廠商自主管理等手段，填補原有食安管制的漏洞。在管理組織的變革上也在二〇一〇年整併了原衛生署內的食品衛生處與藥政處，單獨成立食品藥物管理局（二〇一三年七月再改制為衛生福利部食品藥物管理署），集中投入經費與人力，¹

¹ 食品藥物管理署於2014年度編列的「食品管理業務預算」僅約1.9億元，約占食藥署全部管理業務預算的17%，請參見食品藥物管理署，中華民國103年度中央政府總預算衛生福利部食品藥物管理署單位預算，頁54-57，2013

專責食品與藥物之管制。另一方面，以重罰遏止食安危害的策略，從食管法立法以來就一直是相當主流的管制思維，使得違反食品衛生管理的刑事責任在刑度上不斷被加重。單以攙偽假冒致危害人體健康的刑事責任為例，法定自由刑從最早的三年以下有期徒刑，²已提高至目前的七年以下有期徒刑，³相當於是從「普通傷害罪」的刑責加重至「激於義憤殺人罪」，也已經與「投放毒物或混入妨害衛生物品於供公眾所飲之水源、水道或自來水池罪」、「駕車肇事逃逸罪」等公共危險罪的一年以上七年以下有期徒刑相仿，而併科的罰金刑則一直較〈刑法〉本身所訂的最高罰金刑高出一倍至二十倍之多。至於攙偽假冒的「抽象危險罪」則從一九七五年立法時的三年以下有期徒刑，一度於二〇〇〇年修法時廢除，再於二〇一三年六月修法時回復，並一併增加了違法使用添加物的抽象危險罪類型；日前於二〇一四年二月五日由立法院通過的食管法第十次修正，更已將這兩種抽象危險罪的刑度提高至五年以下有期徒刑。⁴

然而，主要由事前的自主管理、產品成分標示、原料追蹤追溯等策略⁵所構築的食安管制，雖然已具有將管制前置化的風險預防色彩，但仍存在諸多風險管制的缺口，使得最後仍多倚重事後

年8月，平均每位國人只分配到8.26元的食管預算經費，比政府投注在慶祝建國百年，委託製作一部演出2天的音樂劇的預算經費2.3億元還要低。另外食藥署還編列了食品安全管制科技發展經費約2.1億元，參見食品藥物管理署，同註，頁39-44。

² 食品衛生管理法第34條第1項（2000年2月9日修正公布）。

³ 食品安全衛生管理法第49條第2項（2014年2月5日修正公布）。

⁴ 食品安全衛生管理法第49條第1項（2014年2月5日修正公布）。

⁵ 特定食品業者依據食品安全衛生管理法第9條所應建立的產品原材料、半成品與成品供應來源及流向的追溯或追蹤系統，已於2013年11月19日由衛福部發布「食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法」並開始實施。

的查驗與重罰等傳統危險防禦思考下的管制手段，⁶因此在面對此次因攙偽假冒而引發的混油食安風暴時，仍至少在以下三個面向上，暴露出系統性管制失靈的窘境。

首先，食品藥物管理署（以下稱「食藥署」）對於棉籽油中有毒棉酚含量的檢測方法與標準的決定，因未能事先制定安全限量標準而進退失據。食藥署雖早已將棉籽油公告為可供食品使用之原料，⁷但未精煉前的天然棉籽油含有毒棉酚，精煉後供食用的棉籽油中是否仍可能殘留棉酚？殘留的棉酚是否絕對有害，或在一定限量範圍內不致危害健康？此等問題理應成為評估混摻或直接食用棉籽油，是否將造成健康危害的關鍵。然而食藥署卻以目前欠缺棉酚殘留的國際標準，因此在未進行健康風險評估以訂出棉酚「安全限量標準」的情況下，直接以較不精密儀器的「檢測極限」（Limit of Detection, LoD），當成棉酚的檢驗標準值（1ppm）。⁸此一草率作法立即遭致了罔顧棉酚可能帶來重大健康危害的批評，迫使食藥署隨後即改採較精密儀器的檢測極限值，將棉酚檢測標準調降為0.05ppm。⁹由於棉酚的「安全殘留限

⁶ 有關風險預防與危險防禦的區分，請參見郭淑珍，科技領域的風險決策之研究——以德國法為中心，臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁26-39，1998年6月；李仲軒，風險社會與法治國家——以科技風險之預防為立法核心，臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁45，2007年1月。

⁷ 食品藥物管理署，可供食品使用原料彙整一覽表，請見<https://consumer.fda.gov.tw/Food/Material.aspx?nodeID=160#>，最後瀏覽日：2014年5月27日，於搜尋欄位輸入「棉籽油」即可得查詢結果。

⁸ 食品藥物管理署，食用油中游離棉籽酚之檢驗方法（High Performance Liquid Chromatography, HPLC），2013年10月23日，<http://www.fda.gov.tw/upload/133/Content/2013102416313832757.pdf>，最後瀏覽日：2014年5月27日。

⁹ 食品藥物管理署，食用油中游離棉籽酚之檢驗方法（Liquid Chromatograph Tandem Mass Spectrometer, LC/MS/MS），2013年11月8日，<http://www.fda.gov.tw/upload/133/Content/2013110816313832757.pdf>，最後瀏覽日：2014年5月27日。

量標準」尚未訂出，食藥署事實上僅將目前的棉酚檢驗，當成證明橄欖油已混摻棉籽油的證據方法，而未將之作為確認混摻棉籽油安全性的工具。因此，混摻棉籽油即使正確標示，其是否安全，顯然仍留下未解的困惑。這是混摻之物質本身欠缺安全限量標準時，所引發的管制困境。

其次，在棉酚檢測標準的爭議之外，銅葉綠素也帶來另一個管制的挑戰。由於銅葉綠素被當成食品添加物中第九類的著色劑來規範，依據食管法第18條規定，僅能用於衛福部所核准的食品項目中，包括口香糖、泡泡糖及膠囊狀、錠狀食品，但不包括食用油。也因此當銅葉綠素被懷疑遭違法添加於食用油品時，食藥署卻苦無在油品中鑑別銅葉綠素的方法。¹⁰技術限制所造成的暫時性管制漏洞，讓管制機關無法即時確認違法產品，因而延續並擴大了消費者因混油而產生的恐慌。這是欠缺檢驗方法鑑別「意料之外的違法混摻物」時，所造成的管制困境。

第三，當食藥署終於開發出食用油中銅葉綠素檢驗方法，確認違法添加銅葉綠素的產品，並將之排除（下架、封存）於市場後，行政院便在衛福部的協助下開始將單純混充棉籽油的事件定調為產品標示不實的假冒行為：混充油品若未涉及違法使用諸如銅葉綠素等添加物，只要改正標示，清楚說明不同油品成分及其

gov.tw/upload/133/Content/2013110117452466549.pdf，最後瀏覽日：2014年5月27日。

¹⁰ 事實上，國外學界至遲在2003年就已發展出幾種檢驗油品中添加銅葉綠素的技術。See, e.g., Luciana Del Giovine & Fabio Fabietti, *Copper Chlorophyll in Olive Oils: Identification and Determination by LIF Capillary Electrophoresis*, 16 FOOD CONTROL 267, 267-72 (2005); María Roca et al., *Control of Olive Oil Adulteration with Copper-Chlorophyll Derivatives*, 58 J. AGRIC. FOOD CHEM. 51, 51-56 (2010).

比例後，就如同以玉米澱粉混摻米粉、以蔗糖與玉米花粉混摻蜂蜜的問題一樣，並不會造成健康危害，因此並不算是嚴重的食安問題。¹¹此論一出，隨即又遭質疑精煉棉籽油過程所使用的有機溶劑正己烷（n-Hexane）雖然尚未經國際癌症研究署（International Agency for Research on Cancer, IARC）進行致癌性的風險分類，但以口吞食正己烷可以想見應該比起傳統由鼻吸入或皮膚吸收的暴露途徑，具有更高的致癌風險。事實上，己烷雖是主管機關核准的溶劑類添加物，可「用於食用油脂及甘蔗蠟質之萃取」，但依照「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」的規定，在「最終產品中不得殘留」。¹²但目前國內仍欠缺正己烷在食用油中殘留量的檢驗方法，使得以棉籽油混充之油品即使標示正確無誤，仍可能因含有正己烷而存在不確定的安全風險。¹³這是欠缺檢驗方法鑑別「合法混摻物」中之有害物質時，所造成的管制困境。

摻偽假冒帶來的上述三種管制困境，雖有部分導因於食品業者的刻意違法，例如，故意添加從未經許可供食用之物質而難以

¹¹ 行政院於2013年11月20日將食品安全事件進行風險分級。「摻偽假冒或標示誇大」與「標示不實或不完整」分別被標列為低風險與最低風險的第三與第四級，請參見「行政院公布『食品安全事件風險分級』制度」新聞稿，2013年11月20日，http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=51935BCA94350702，最後瀏覽日：2014年5月27日。

¹² 「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」之「附表一食品添加物使用範圍及限量」第十五類中的「己烷」。

¹³ 翁榕琄，油品含正己烷恐致癌 食藥署：檢驗辦法開發中，新頭殼 newtalk，2013年11月18日，<https://tw.news.yahoo.com/%E6%B2%B9%E5%93%81%E5%90%AB%E6%AD%A3%E5%B7%B1%E7%83%B7%E6%81%90%E8%87%B4%E7%99%8C-%E9%A3%9F%E8%97%A5%E7%BD%B2-%E6%AA%A2%E9%A9%97%E8%BE%A6%E6%B3%95%E9%96%8B%E7%99%BC%E4%B8%AD-043632225.html>，最後瀏覽日：2014年5月27日。

查驗發現；亦有部分導因於原本即存在的風險管制缺口，例如安全限量標準的制定涵蓋率普遍不足；¹⁴許多時候則是出於創新或降低生產成本過程中的無知或過失。但無論如何，這三種管制困境都與「消費者資訊不足」無關，在面對欠缺安全限量標準或欠缺檢驗方法的困境時，業者的「自主管理」、「原料追蹤追溯」甚至「查驗」等管制手段，也同樣無法發揮作用。顯然地，食品的攙偽假冒帶來了目前管制策略無法妥適處理的安全風險。倘若這些安全風險又具有認知上的未決性（不確定是否安全或具有風險）時，危險防禦典範所仰賴的最後管制防線，亦即事後救濟與制裁，更可能面臨崩潰的困境。以違法添加塑化劑於起雲劑的事件為例，混摻物塑化劑是否會造成健康危害仍未有充分確切的科學證據，因此以「造成健康危害」為要件的事後救濟或制裁，都可能遭遇證明的困難，而無法發揮原本期待的事後管制功能。¹⁵

對食安管制體系帶來巨大衝擊的混油事件，與之前發生的塑化劑混摻起雲劑、三聚氰胺毒奶粉、順丁烯二酸混摻修飾澱粉，以及近來頻傳沒有米成分的米粉、沒有蜜的蜂蜜事件一樣，都是廠商為謀取經濟上利益而進行食品或其原料的攙偽或假冒。事實上，食品的攙偽假冒並非始於現代。至少在希臘羅馬時代，從地中海沿岸各地運送至羅馬的食品、香料與酒就已出現各式各樣的攙偽與假冒。¹⁶橄欖油的攙偽假冒在歐洲更已有數百年的

¹⁴ 邱文聰，畫餅充飢的食品安全風險管控策略——簡評食品衛生管理法修正，*台灣法學雜誌*，238期，頁11-17，2013年12月15日。

¹⁵ 法院判決：新北地方法院101年度重消字第1號民事判決。新北地方法院100年度矚易字第1號刑事判決與士林地方法院100年度矚訴字第1號刑事判決雖均認定被告食品業者該當食品衛生管理法的「致危害人體健康罪」，但該罪屬危險犯，並不以發生實害為必要。

¹⁶ See James F. Bush, *Science and the Adulteration of Food and Other Natural*

歷史，¹⁷且由於攙偽假冒所得的利潤幾乎可比古柯鹼走私，至今仍成為歐盟內最常發生攙偽與假冒的單一食品項目，¹⁸也成為其他橄欖油進口國的關切。¹⁹但舊時的攙偽與假冒，多半僅是以品質較差、成本較低的其他天然產品混充較高品質或高價的食品（例如以植物油混充橄欖油），本身除了涉及詐欺與影響交易秩序外，並未造成太大的食品安全危害，也因此長期以來只被當成經濟而非衛生安全的問題來處理。然而在食品科學與化工技術高度發展的現代社會中，食品攙偽與假冒的動機雖然依舊是獲取經濟上的暴利，但利用食品化學科技進行攙偽與假冒的結果，卻往往帶來嚴重的食品安全危害，再加上全球化的加乘效應，快速地擴散攙偽假冒所造成的公衛風險。毒奶粉、塑化劑與假冒橄欖油，都說明了單純以處理經濟問題或事後收拾已發生危險的防禦管制架構（例如要求揭露並正確標示產品資訊的規範，違法時再處以重罰）來防制與管控攙偽假冒所產生的公衛風險，可能並不足夠。

但究竟除了透過要求食品業者提供消費者正確無誤的產品成分資訊來避免攙偽假冒，並在發現標示不實的「事後」，以構成攙偽假冒論斷處罰之外，有無其他管制手段可更有效地防制攙偽假冒，以及其所帶來的食品安全風險？換言之，攙偽假冒的認定

Products in Ancient Rome, 57 FOOD & DRUG L.J. 573, 574-75 (2002).

¹⁷ See TOM MUELLER, EXTRA VIRGINITY: THE SUBLIME AND SCANDALOUS WORLD OF OLIVE OIL 89-110 (2011).

¹⁸ Sally Errico, *Olive Oil's Dark Side*, NEW YORKER, February 8, 2012, available at <http://www.newyorker.com/online/blogs/books/2012/02/the-exchange-tom-mueller.html> (last visited: 2013.05.27).

¹⁹ See UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, OLIVE OIL: CONDITIONS OF COMPETITION BETWEEN U.S. AND MAJOR FOREIGN SUPPLIER INDUSTRIES xiii, 1-2, 3-1, 3-2, 3-3 (2013).

除了以食品標示所揭露的資訊作為判斷的基準之外，是否可能存在獨立於標示資訊的其他判斷基準，可作為前進管制的依據？對此，美國一九三八年的聯邦食品藥物及化妝品法中所建立的「食品身分標準」（*standard of identity*）制度，透過法規命令的制訂程序，由國家定義了特定種類食品的身分，凡訂有身分標準之食品，必須符合標準所訂的成分、比例、配方或製造方式，才可合法地以該特定名稱之食品上市販售。「食品身分標準」提供了判定食品是否構成攙偽假冒的獨立參考點，也因此與目前臺灣所採行由標示資訊之正確性來認定攙偽假冒的制度，形成一個有趣的對比。本文以下將從美國食品身分標準的制度起源與變遷的介紹出發，進一步比較分析食品身分標準與資訊揭露制度二者，在食安風險控制上所具有的不同功能與各自極限，最後再回到臺灣，探討以食品身分標準填補現行食安風險管制漏洞的可能性。

貳、美國法「食品身分標準」的源起與制度變遷

一、制度興起：以「食品身分標準」整飭市場交易秩序

一九二〇年代的經濟成長為美國的食品業者帶來商品包裝與廣告的發展契機，但隨之而來一九三〇年代的大蕭條，卻使得廉價與劣質商品充斥市場。²⁰這兩個發展趨勢合流的意外結果就是，消費者很難藉由食品的外觀、包裝與業者宣稱的產品資訊，分辨與判斷食品真正的內容物、成分與品質，也由於官方（當時主管食品的聯邦機關為農業部轄下的化學局）食品標準僅為參考

²⁰ Suzanne White Junod, *The Rise and Fall of Federal Food Standards in the United States: The Case of the Peanut Butter and Jelly Sandwich*, in *FOOD AND DRUG ADMINISTRATION* 35, 35-36 (Meredith A. Hickmann ed., 2004).

性質，產品的好壞無分，真假難辨，攙偽假冒的贗品往往得以低價成功反淘汰貨真價實者，進一步造成市場中整體的食品品質螺旋向下沉淪的困境。²¹這正是經濟學中，因為買賣雙方資訊不對稱（*information asymmetry*），而使商品的供給產生劣幣驅逐良幣的典型例子。²²

面對食品攙偽假冒的問題（美國*food law*學界稱之為*economic adulteration*），美國聯邦政府從一九一〇年代起，²³就積極根據一九〇六年通過的「純淨食品與藥物法」（*Pure Food and Drug Act of 1906*），²⁴打擊各種明顯的攙偽行為。例如牛奶灌水、²⁵以玉米粉混充的白胡椒粉、²⁶以酒精加水溶液稀釋混摻純檸檬粹取原汁等。²⁷但這個管制策略的運作邏輯是建立在產品所明示或暗示的成分、品質或質量，與實際產品有所出入的前提之上。因此灌

²¹ *Id.* at 36. See also NEAL D. FORTIN, *FOOD REGULATION: LAW, SCIENCE, POLICY, AND PRACTICE* 153 (2007).

²² 此即由諾貝爾經濟學獎得主Akerlof所提出的「檸檬車市場理論」，see George A. Akerlof, *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, 84(3) Q. J. ECON. 488, 488-500 (1970).

²³ 雖然攙偽假冒往往就是一種不公平競爭的手段，因此理論上也屬於不公平競爭法下聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission, FTC）的管轄事務，但FTC很早就與FDA達成協議，由FDA負責食品攙偽假冒的執法。See Wesley E. Forte, *The Food and Drug Administration and the Economic Adulteration of Foods*, 41 IND. L.J. 346, 347-48 (1966).

²⁴ *Pure Food and Drug Act*, ch. 3915, 34 Stat. 768 (1906) (repealed 1938).

²⁵ *Union Dairy Co. v. United States*, 250 F. 231 (7th Cir. 1918) (milk diluted by water).

²⁶ *Frank v. United States*, 192 F. 864 (6th Cir. 1911) (white pepper diluted by corn).

²⁷ *United States v. Frank*, 189 F. 195 (S.D. Ohio 1911) (lemon extract diluted by solution of alcohol and water).

了水的牛奶宣稱為純正牛奶、摻了玉米粉的白胡椒粉以純正白胡椒粉之名販售、被酒精與水稀釋過的檸檬粹取汁被當成純正檸檬粹取原汁來賣，都毫無疑問地構成了攙偽假冒。但是，「攙偽假冒」一定必要依附在「標示不實」的基礎之上嗎？在產品標示並無不實的情況下，是否仍有單獨構成「攙偽假冒」的可能？一旦業者不是以原有產品的通用品名標示其產品，而刻意改用其他名稱上市販售時，把「攙偽假冒」建立在「標示不實」的管制策略就可能出現問題。一九三一年的Bred Spred案，正是這個困境下的例子。²⁸

Bred Spred是Glaser, Crandell公司所生產的一款水果「風味」(flavor)麵包塗醬的產品品名，在產品標籤上也並未自稱為「果醬」(jam)。Bred Spred推出幾種不同的「風味」，例如草莓、水蜜桃、鳳梨、黑莓、覆盆子。產品依其風味，含有17%的水果成分，55%的糖，其他則是水、果膠和酒石酸。Bred Spred與其他混充食品，例如僅含少量花生的花生塗醬(peanut spread)、醋含量極少的沙拉香醋(salad bouquet)等，都由於其價格相對於真材實料的正品來得低廉，在大蕭條時代廣受消費者青睞。但一般消費者多半並未注意或並不真的瞭解這些產品相較於傳統產品(例如，稱為「果醬」的產品通常至少都含有45%至55%的水果)，在成色、品質、營養價值上的等級較差，甚或可能被混入其他不明的替代原料與添加物，也因此成為聯邦政府查緝的重點。問題在於，一九〇六年的食藥法規定，混合其他原料的複合產品，若本身不含有害健康的物質，只要標以不同於原有產品的「特殊品名」(distinctive name)，既不構成「標示不實」，也

²⁸ United States v. Ten Cases Bred Spred, 49 F.2d 87 (8th Cir. 1931); United States v. 15 Cases of Bred Spred, 35 F.2d 183 (7th Cir. 1929).

非「攙偽假冒」。²⁹據此，聯邦法院在Bred Spred案中即拒絕將這類產品認定為「攙偽假冒」。

一九〇六年食藥法的「特殊品名」例外條款，等於提供一個法律依據，允許次等混充產品可正當地利用消費者的疏忽或未及深思熟慮的購物情境而行銷獲利。其結果卻不僅可能導致市場交易秩序大亂，也可能必須付出消費者營養攝取不足的代價。對此，首先發難的其實正是受害的產業界。罐頭與果醬食品業界自一九二〇年代末期起，即分別向國會、農業部、聯邦貿易委員會發出制定官方食品標準的呼聲。³⁰在此同時，混充食品所造成的消費者權益受損問題，也逐漸引起了媒體、消費者團體及羅斯福總統夫人的注意與關切，最後終於促成一九三八年修正通過「食品藥物及化妝品法」（Food, Drug, and Cosmetic Act of 1938），廢除了「特殊品名」的例外條款，並增訂了由主管機關制定食品標準的條文。

依據一九三八年食藥法第401節的規定，為促進交易誠實與公平，以保障消費者權益，健康福利部長應制定食品之身分（standard of identity）、品質（standard of quality）、容器裝填（standard of fill container）等三種食品標準。³¹當中，「食品身

²⁹ Pure Food and Drug Act, ch. 3915, § 8, 34 Stat. 768 (1906) (repealed 1938) (“An article of food which does not contain any added poisonous or deleterious ingredients shall not be deemed to be adulterated or misbranded in the following cases: Mixtures or compounds under distinctive names.”).

³⁰ See Junod, *supra* note 20, at 37.

³¹ Food, Drug, and Cosmetic Act, ch. 675, § 401, 52 Stat. 1046 (1938) (codified as amended at 21 U.S.C. § 341) (“Whenever in the judgment of the Secretary such action will promote honesty and fair dealing in the interest of consumers, he shall promulgate regulations fixing and establishing for any food, under its common or usual name so far as practicable, a reasonable definition and standard

分標準」的制定與本文所討論的食品攙偽假冒問題之處理，最為相關。按照國會立法時的想法，「食品身分標準」如同該食品的食譜（*recipe*），規定了特定食品所應使用或得使用的原料、成分與比例，有時也規定其製造方法與配方。「食品身分標準」的訂定，成為量度攙偽假冒的獨立參考座標，而不需再依附於產品本身的標示或說明的正確與否。³²一九三八年食藥法第403節第g項更進一步規定，在已訂有「身分標準」的情況下，食品之組成分或其他性質不符合該標準所規定者，若意圖以標準化食品（*standardized food*）之姿來販售，即使冠以非標準化食品的其他特殊品名，仍不得上市。³³一九三八年修法賦予強制的「身分標準」具有整頓市場秩序的規制效力。

美國食品暨藥物管理局（U S Food and Drug Administration, FDA）在健康福利部長的授權下，實際負責了食品標準的制定工作。為了進行「食品身分標準」的制定，FDA參考美國過去兩百年來的各種食譜，³⁴經過正式聽證之後，³⁵頒訂一系列的「食品

of identity, a reasonable standard of quality, or reasonable standards of fill of container.”).

³² See Michael T. Roberts, *Cheaters Shouldn't Prosper and Consumers Shouldn't Suffer: The Need for Government Enforcement Against Economic Adulteration of 100% Pomegranate Juice and Other Imported Food Products*, 6 J. FOOD L. & POL'Y 189, 208 (2010).

³³ Food, Drug, and Cosmetic Act, § 403(g), 21 U.S.C. § 343(g) (2013) (“A food shall be deemed to be misbranded, [i]f it purports to be or is represented as a food for which a definition and standard of identity has been prescribed unless (1) it conforms to such definition and standard, and (2) its label bears the name of the food specified in the definition and standard.”).

³⁴ See Junod, *supra* note 20, at 43.

³⁵ 1954年之後，對於無爭議的標準制訂，則取消了正式聽證的程序性要求。Enactment of the Hale Amendment in 1954, Pub. L. No. 83-335, 21 U.S.C. §§

身分標準」，例如，「花生醬」（peanut butter）必須含有超過90%以上之花生含量，不得添加人工香料、人工色素或化學防腐劑；³⁶「果醬」（fruit preserves and jams: strawberry）中的水果比例必須達到45%以上，且只能另外加入七種列舉的原料；³⁷「蕃茄醬」（catsup）除了蕃茄成分外，必須符合一定的酸鹼值，且除了醋、糖、香料、洋蔥與大蒜外，不得加入其他原料或添加物；³⁸「營養強化穀粉」只允許加入維他命B1、鐵、核黃素與菸酸。³⁹食品一旦訂定了「身分標準」，業者即不得使用標準所未要求或允許的原料與成分，即使業者將該等未經「身分標準」許可使用的原料或成分，正確而清楚地標明於產品上，亦在禁止之列。例如，「含『防腐劑』的蕃茄醬」，⁴⁰或者「『維他命D』強化穀粉燕麥」，⁴¹都因為使用了未經標準允許的添加物，而被禁止販售。突破此一禁令的唯一例外是，食品業者須在產品上以幾近自貶的方式，明顯標註「仿製品」（imitation）字樣，才能販售不符「身分標準」的相類似產品。⁴²一九三八年起至一九七〇年代初期，FDA共頒訂了超過兩百種「食品身分標準」，約涵

341, 371(e), as amended by 68 Stat. 54 and 70 Stat. 919 (1956). 到了1990年，更進一步全面取消了標準制訂程序的聽證要求。Pub. L. No. 101-535, 104 Stat. 2353 (1990).

³⁶ 21 C.F.R. § 164.150 (2013).

³⁷ 21 C.F.R. § 150.160 (2013).

³⁸ 21 C.F.R. § 155.194 (2013).

³⁹ 21 C.F.R. § 137.305 (2013).

⁴⁰ Libby, McNeil & Libby v. United States, 148 F.2d 71 (1945).

⁴¹ Fed. Sec. Adm'r v. Quaker Oats Co., 318 U.S. 218 (1943).

⁴² Food, Drug, and Cosmetic Act, § 403(c), 21 U.S.C. § 343(c) (2013); *see also* 62 Cases of Jam v. United States, 340 U.S. 593 (1951).

蓋美國國內批發食品總值45%的食品。⁴³截至目前為止，更已達二十類共三百項「食品身分標準」。⁴⁴

由於「食品身分標準」限制業者在標準化食品中使用非經標準所許可的原料或成分，因此在一九五八年與一九六〇年分別針對食品添加物與人工色素實施上市許可審查制度之前，⁴⁵「食品身分標準」實際上也肩負起控管當時越來越多化學添加物使用的任務。任何新的添加物都必須經過食品身分標準制訂的聽證程序，提出安全性的科學證據並加以確認之後，才能成為新標準所許可使用的原料與成分。⁴⁶「食品身分標準」實施之後的另一個效果是，協助美國在戰後降低人口中因營養不良所導致的幾種疾病的發生率。⁴⁷上述這兩個作用，使得「食品身分標準」在整飭市場秩序之外，也發揮了維護公共衛生的功能。然而，由「食譜」的概念為始發展而成的「食品身分標準」，原先並不內含「食品安全」的考量在內，因此理論上，符合身分標準的食品並不必然都是安全無虞。事實上，FDA所採行的「食譜型身分標準」其最大的效用還是在經濟市場秩序的整頓。⁴⁸職是之故，一旦添加物安全性的管制可由獨立的上市許可審查把關，其他的管制方法似乎可更有效地維護經濟市場秩序時，強制性「身分標

⁴³ 44 Fed. Reg. 75990 (Dec. 21, 1979).

⁴⁴ 21 C.F.R. Parts 130 to 169 (2013).

⁴⁵ Food Additives Amendment of 1958, Pub. Law No. 85-929, 72 Stat. 1784 (codified at 21 U.S.C. § 348); Color Additive Amendments of 1960, 1960, Pub. L. 86-618, 74 Stat. 397 (codified at 21 U.S.C. § 376).

⁴⁶ See J. Kenneth Kirk, *Standard-Setting – FDA*, 24 FOOD DRUG COSM. L.J. 408, 409 (1969).

⁴⁷ See Junod, *supra* note 20, at 43.

⁴⁸ See H. Thomas Austern, *The F-O-R-M-U-L-A-T-I-O-N of Mandatory Food Standards*, 26 FOOD DRUG COSM. L.J. 376, 379 (1971).

準」的適當性與必要性，即開始受到質疑。

二、制度衰落與轉變：取代身分標準的資訊揭露

論者多認為，「食品身分標準」對市場最明顯的負面影響就是限制食品的創新，並造成限制競爭的結果。⁴⁹因為在標準化食品的市場上，不同業者所製造與提供的產品，彼此間的差異其實不大，通常擁有規模經濟效益的業者才比較能夠在此種競爭中勝出。根據統計，一九四七年到一九六一年間，美國國內食品製造業由原先約40,000家萎縮至32,000家，並且朝規模集中化的方向發展，前50大食品業者占有全部食品業資產的一半，並擁有超過60%的整體營業額，這多少都與「食品身分標準」造成食品的趨同現象有關。⁵⁰此外，即使食品業者所製造的是品質較標準化食品更佳的改良品，在「食品身分標準」下依舊被禁止，明顯犧牲了食品創新所可能帶來的利益。基於上述理由，再加上執行「食品身分標準」的龐大管制成本（從事前的標準制訂到事後的執法），FDA從一九六〇年代以後，開始逐漸放寬「食品身分標準」的管制強度。例如，一九六五年FDA所制定的「冷凍麵包蝦」（frozen raw breaded shrimp）身分標準，首次在最基本的原料之外，未嚴格規定所能使用的各種成分，而寬鬆地允許使用除人工香料、色素與化學防腐劑以外任何「安全而適當的機能性成

⁴⁹ See Richard A. Merrill & Earl M. Collier, Jr., "Like Mother Used to Make": An Analysis of FDA Food Standards of Identity, 74 COLUM. L. REV. 561, 600-09 (1974); Frederick H. Degan, *What is in a Name? The Legal Effect of Food Standards*, 45 FOOD DRUG COSM. L.J. 263, 265-66 (1990).

⁵⁰ See Comment, *The Federal Food, Drug, and Cosmetic Act as an Experiment in Quality Control*, 20 SYRACUSE L. REV. 883, 904 (1969).

分」(safe and suitable functional ingredients)。 ⁵¹

此外，FDA在一九七〇年代開始採取幾種較以往嚴格的資訊揭露策略。首先，FDA從一九七三年起，在「食品身分標準」之外，針對幾種特定的未標準化食品規定「一般常用品名」(common and usual name) 的標示規範。⁵²食品業者若販售屬於「一般常用品名」的非標準化食品時，必須針對FDA所指定的特定「成分」，標示其含量與比例。例如，在花生含量達90%以上的標準化「花生醬」(peanut butter) 之外，FDA在一九七七年對於花生含量低於90%的產品規定了「花生塗醬」(peanut spread) 的「一般常用品名」標示規範，要求業者必須在標籤上揭露花生的含量。⁵³「一般常用品名」的標示規範以資訊揭露取代禁止販售，大大地弱化了「食品身分標準」的規制效力。但是，FDA針對「一般常用品名」仍然規定了某些最低標準，例如上述的「花生塗醬」，其中所含花生含量不得低於10%，且其整體產品的蛋白質、菸酸、葉酸、鐵、鋅、鎂、銅及維他命B6等營養成分，也都必須符合該規定所設下的最低營養含量，⁵⁴否則產品仍必須標以「仿製品」(imitation) 的字樣始得販售。⁵⁵

第二個在一九七〇年代之後開始採行的資訊揭露策略是更全面的「成分」與「營養含量」的標示要求。一九三八年的食藥法

⁵¹ 21 C.F.R. § 161.175 (2013).

⁵² 目前共針對16種非標準化食品訂有「一般常用品名」規範。21 C.F.R. part 102 (2013).

⁵³ 21 C.F.R. § 102.23 (2013).

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ 因此，「模仿品」的規定既適用於訂有「食品身分標準」的標準化食品，也適用於訂有「一般通常品名」的非標準化食品。See Merrill & Collier, *supra* note 49, at 579-80; United States v. 651 Cases, More or Less, of Chocolate Chilizert, 114 F. Supp. 430 (N.D.N.Y. 1953).

針對標準化食品原本並未要求必須標示所含的全部成分，僅針對「身分標準」所允許「選用」(optional)的成分，要求業者一旦使用，才必須標示。一九七二年起，FDA雖企圖將「成分」強制標示的適用範圍擴大，但並未成功。一九七三年起，FDA開始推行「營養含量」標示政策，但最初也僅要求在食品中添加人工營養成分或者具體宣稱食品營養成分的業者，才需依營養標示規定進行含量標示，其餘業者則可決定是否自願標示。⁵⁶「成分」與「營養含量」的強制標示政策，一直到一九九〇年聯邦國會通過「營養標示與教育法」(Nutrition Labeling and Education Act)，才有重大的進展。⁵⁷「營養標示與教育法」要求全面實施強制的食品標示。除了幾類被排除法律適用的食品之外(例如小額零售商，餐廳、醫院、學校、大眾交通工具中所提供的食品)，目前所有包裝食品已全面實施「成分」之標示，⁵⁸也必須標示經FDA指定之幾種特定營養素的「營養含量」。⁵⁹至此，以「食品身分標準」來管制攙偽假冒的政策已幾乎是名存實亡。在聯邦層級，FDA不僅很少再制訂新的「食品身分標準」，也很少對單純違反「食品身分標準」但不涉及標示不實的食品進行執法。⁶⁰

然而，近年來隨著幾種高價食品攙偽情形日益嚴重，各州又出現了新的「食品身分標準」制訂活動。例如，二〇〇八年康

⁵⁶ 33 Fed. Reg. 2125 (Jan. 19, 1973).

⁵⁷ Nutrition Labeling and Education Act of 1990, Public Law 101-535, 104 Stat. 2353.

⁵⁸ 21 C.F.R. § 101.4 (2013).

⁵⁹ 21 C.F.R. § 101.9 (2013).

⁶⁰ United States v. Dakota Cheese, Inc., 906 F.2d 335 (8th Cir. 1990); United States v. Pure Raw Honey, 550 F. Supp. 15 (W.D. Okla. 1982).

乃迪克州⁶¹與加州，⁶²均依其州法的規定頒訂了「橄欖油」的食品身分標準；二〇〇九年佛羅里達州以及二〇一三年猶他州⁶³也分別頒訂了「蜂蜜」的食品身分標準；⁶⁴加州州議會日前也針對「純石榴汁」的「食品身分標準」進行立法的討論。⁶⁵各州的行動也再次引起了聯邦參眾兩院的注意，⁶⁶敦促FDA應重新考慮制訂各該食品的「身分標準」。⁶⁷美國境內各州紛紛制定並醞釀制訂聯邦層級「橄欖油」食品身分標準的行動，也引發歐盟的關注，是否將導致新一波的貿易戰各方摒息以觀。⁶⁸此際，原本幾乎已蓋棺論定為過度經濟管制的「食品身分標準」，在休眠近四十年之後，似乎又有再度復出的跡象。那麼，這個源起於美國三〇年代，快速發展於四〇至六〇年代，並在七〇年代之後逐漸衰落的制度，是否仍可能是今日所面臨食品攙偽假冒問題的解藥，似乎仍值得我們進一步探究。

61 CONN. AGENCIES REGS. § 21a-100-7-§ 21a-100-10 (2008).

62 CAL. HEALTH & SAFETY CODE, Art. 1, §§ 112875-112880 (2012).

63 UTAH ADMIN. CODE R70-520 (2013).

64 FLA. ADMIN. CODE 5K-4.02 7 (2009).

65 See Roberts, *supra* note 32, at 225.

66 H.R. Rep. No. 111-181, at 63 (2009); S. Rep. No. 111-39, at 109 (2009).

67 其實不僅美國如此，近來世界各國也開始考慮對於攙偽假冒嚴重的食品頒訂食品身分標準，例如澳洲在2011年即頒訂了「橄欖油」的身分標準。

68 See Julie Butler, *Concern in Europe Over New Olive Oil Standards*, OLIVE OIL TIMES (Oct. 17, 2013), available at <http://www.oliveoiltimes.com/olive-oil-business/europe/concern-in-europe-over-new-olive-oil-standards/36782> (last visited: 2013.05.27); Curtis Cord, *U.S. Launches Coordinated Strikes on E.U. Olive Oil Strongholds from Washington and Sacramento*, OLIVE OIL TIMES (Sep. 25, 2013), available at <http://www.oliveoiltimes.com/opinion/u-s-strikes-olive-oil-strongholds/36498> (last visited: 2013.05.27).

參、資訊揭露的極限與風險管制前置化的再分析

一、市場管制的兩種手段：資訊揭露與違禁品

在資訊不對稱的情況下，由於消費者無法以有限的資訊正確評估產品的真正價值，使得市場機制無法阻止食品的攙偽假冒，進而影響個別消費者的權益，甚至造成社會資源的錯誤配置。利用市場失靈而浮現的攙偽假冒若進一步製造了公共衛生與健康的危害，也將帶來整體社會福利額外的損失。當避免社會資源的錯誤配置或避免社會福利損失，需要支付極大的交易成本時，由外部介入市場進行管制就成為必要。

市場管制的方法，依其介入市場的程度，大體上可區分為兩類。⁶⁹第一類管制將政府介入的目標設定在促成買賣雙方作成正確的「價格決定」，因此主要是透過資訊揭露來達成管制目的，例如要求買賣房屋時，賣方應提供房屋是否屬於凶宅的資訊，以利買方作成正確的定價決定。在食品市場的管制中，以「食品標示」處理攙偽假冒的管制策略，即是希望藉由正確的資訊，避免消費者對產品的真正價值產生誤判，正屬於第一類的市場管制。第二類管制方法則是由政府取代交易雙方，直接作成交易決定，例如，由於決定污染或有害物質偏好的交易成本過大（污染或有害物質涉及多數人的權益，但對所有交易者的個別影響難以評估統計），因此直接由政府將污染或有害物質當成違禁品預先進行管制。⁷⁰在食品市場的管制中，「強制的食品身分標準」禁止製

⁶⁹ See Joseph E. Stiglitz, *Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation*, in *GOVERNMENT AND MARKETS: TOWARD A NEW THEORY OF REGULATION* 13, 25-29 (Edward J. Balleisen & David A. Moss eds., 2012).

⁷⁰ See Merrill & Collier, *supra* note 49, at 592-94.

造或販售不符合標準的食品，即屬於第二類管制。此外，在 *Carolene Products* 一案中，由 Stone 大法官以著名的違憲審查「雙重基準理論」，判定為合憲的聯邦立法管制——「調合乳類製品法」（*Filled Milk Act*），⁷¹ 禁止販售混充非乳脂（例如植物脂肪）的乳類製品，其實和「食品身分標準」一樣，也屬於第二類管制。

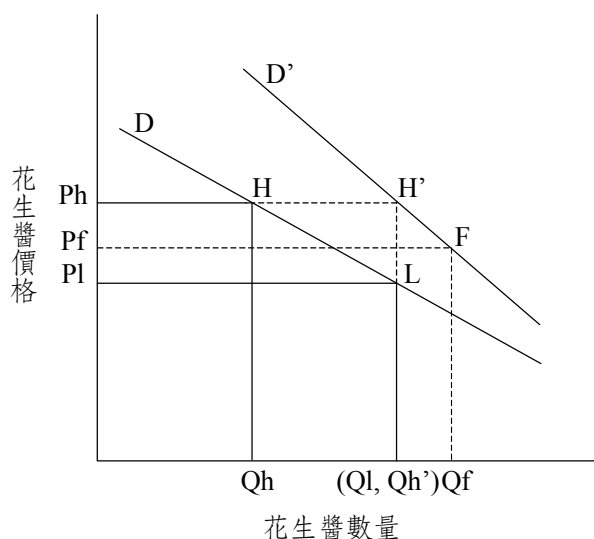
討論攙偽假冒的管制應該採取上述第一類或第二類管制手段，必須從管制攙偽假冒的目的究竟是什麼出發。倘若管制攙偽假冒只是為了避免消費者受騙（*deception*），第一類管制似乎是一個比較理想的政策選擇。相較於第一類管制，第二類管制通常需要支出極大的管制成本。除此之外，以「食品身分標準」禁止任何不合標準食品的販售，形同製造市場進入障礙，因而產生限制競爭與抑制創新的惡果，甚至提供利益團體不當尋租⁷²（遊說新標準的制訂，藉此取得限制競爭的優勢）的機會。⁷³ 食品與藥物法的權威學者 Merrill 更認為，「食品身分標準」的管制將限制消費者選擇較便宜產品的可能性，使消費者被迫以較高的價格購買他所不需要的產品，甚至必須放棄購買這種商品。⁷⁴

⁷¹ *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (1938).

⁷² 「尋租」（*rent seeking*）為經濟學之概念，指行動者為了壟斷社會資源或維持市場上之壟斷地位，以便獲取壟斷利潤（即經濟租），而從事非生產性的尋利活動。

⁷³ See Merrill & Collier, *supra* note 49, at 600-09; Christopher Chen, *Food and Drug Administration Food Standards of Identity: Consumer Protection Through the Regulation of Product Information*, 47 *FOOD & DRUG L.J.* 185, 195-98 (1992).

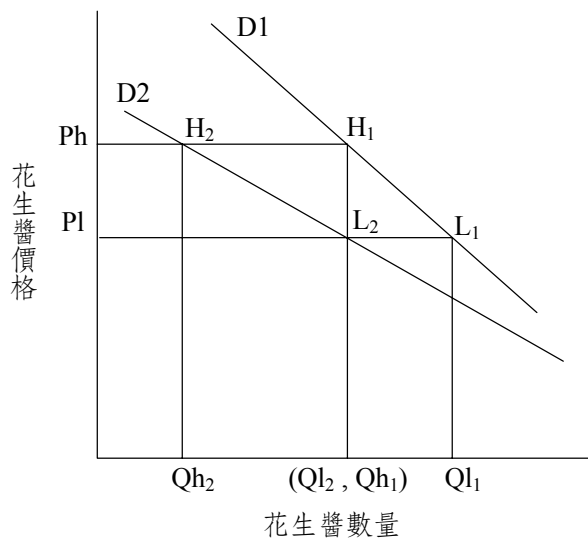
⁷⁴ Merrill & Collier, *supra* note 49, at 604-07.

圖一 Merrill的分析⁷⁵

Merrill舉「花生醬」的食品身分標準管制為例說明。在沒有食品身分管制的情況下，消費者的需求曲線可以D來表示（如圖一）。Merrill假設產品價格直接反映產品的品質，品質越高，價格越貴。因此D這條需求曲線說明了只有較少數人（以購買 Q_h 數量的花生醬呈現）願意付較高的價格 P_h ，取得品質較好的產品；反之，有較多的人（以購買 Q_l 數量的花生醬呈現）可以支付較低的價格 P_l ，購買品質沒有那麼好的產品。一旦「食品身分標準」規定「花生醬」必須含有90%以上的花生，就形同以法律將產品的最低價格規定在 P_f 以上，將消費者的需求曲線改變為 D' ，迫使原本只需支付 P_l 的消費者，必須支付更高的價格 P_h ，才能取得與原本相同數量（ Q_l ）的花生醬。對一般消費者而言可能是一種資

⁷⁵ *Id.* at 605.

源的錯置，對收入較少的消費者而言，更因購買該產品所需支付的金額占其有限收入中之比例，較收入較高的消費者更高，更是不利，亦即對低收入消費者產生更大的「收入效應」(income effect)。⁷⁶



圖二 不同品質商品的需求曲線

不過，Merrill的分析至少犯了一個錯誤。他把產品的品質直接等同於產品的價格，也因此把消費者對產品品質的偏好，等同於對產品價格高低的偏好，並由此決定其可購買的數量。事實上，價格、品質、數量三者，是各自獨立的變項。⁷⁷品質越高的

⁷⁶ Merrill & Collier, *supra* note 49, at 606-07.

⁷⁷ See Edward H. Chamberlin, *The Product as an Economic Variable*, 67(1) THE QUARTERLY J. ECON. 1, 1-29 (1953); Lawrence J. White, *Quality Variation When Prices are Regulated*, 3(2) THE BELL J. ECON. & MANAGEMENT SCI. 425, 425-36

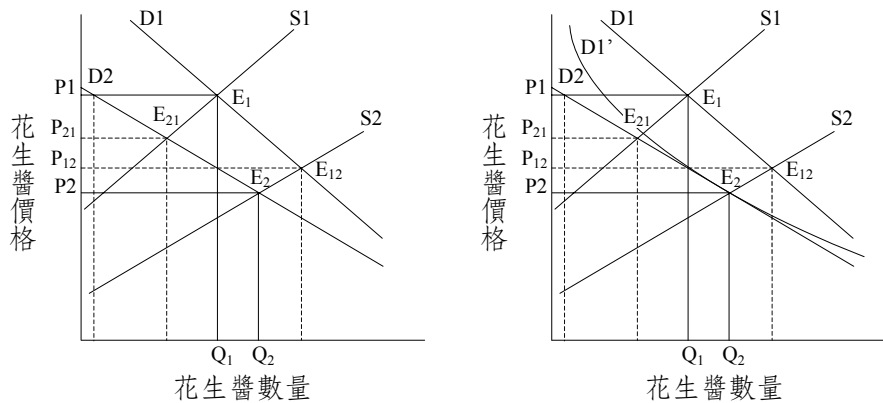
產品雖然通常較貴，但並不表示消費者必定不會想以較高的價格，例如Merrill例子中的Ph，買到品質其實較差的產品，也不表示不會想以較低的價格，例如Merrill例子中的Pl，購買品質較高的產品。因此，不同品質的產品對消費者而言，本身就會產生不同的價格相對於數量的需求曲線。若同樣以花生醬為例，較高品質產品的需求曲線以D1表示，品質較低產品的需求曲線則應在其下方，以D2表示。有消費者願意以Ph價格購買Qh₁數量的高品質商品與Qh₂數量的低品質商品，也會有消費者願意以Pl價格購買Ql₁數量的高品質商品與Ql₂數量的低品質商品（如圖二）。

同樣地，生產高品質商品廠商的供給曲線S1，與生產較低品質商品廠商的供給曲線S2，也不相同（如圖三）。在資訊充分的情況下，期待高品質花生醬的消費者與提供高品質花生醬的廠商會在E₁達成均衡（以P1價格供給Q₁數量的花生醬），而偏好品質較低花生醬的消費者與提供較低品質花生醬的廠商則會在E₂達成均衡（以P2價格供給Q₂數量的花生醬）。當資訊不對稱的問題出現時，提供次級甚至劣質商品（S2）的廠商有可能偽裝其次級或劣質商品成高檔貨（其供給曲線可能存在於S1至S2間的區間），使得偏好高品質花生醬的消費者（D1）有可能支付P1至P₁₂間的價格，卻購買到品質較差甚至有害的花生醬。反之，提供高品質花生醬（S1）的廠商也可能被誤認為僅具有較低的品質，使得不識貨的消費者僅願意支付P₂₁的價格來購買實際上品質較高的花生醬。價格競爭的結果，就可能迫使原本提供高品質商品的廠商放棄原來的商品（S1），改賣次級或劣質商品（S2）。⁷⁸此外，若

(1972).

⁷⁸ See Gary F. Fairchild, John P. Nichols & Oral Capps, Jr., *Observations on Economic Adulteration of High-Value Food Products: The Honey Case*, 34(2) J. FOOD DISTRIBUTION RESEARCH 38, 43-45 (2003).

商品的資訊不對稱出現在經濟不景氣、消費能力下降的情況下（如圖四），由於相同消費者對同一商品的需求曲線可能下修（ $D1'$ ），以假亂真的問題將可能更為廣泛（以 $P1$ 至 $P2$ 的價格標示高檔貨，但實際上僅提供次級或劣質品），並可能因此造成隱藏性通貨膨脹（hidden inflation），⁷⁹例如，以低於 $P1$ 的價格計算（偽）高檔貨的物價，以致於得出偏低的消費者物價指數。

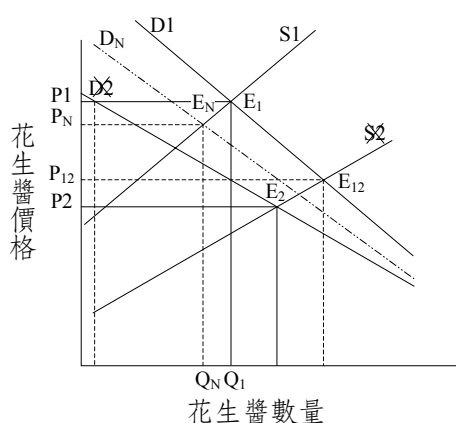


圖三 不同品質商品的供給與需求曲線 圖四 購買能力下降的影響

為了避免低品質商品「假冒」高品質商品，「強制的食品身分標準」採取禁止販售不符合「身分標準」花生醬的管制策略（如圖五），等於禁止販賣低品質商品（ $S2$ ）的廠商可以用 $P12$ 價格提供次級品給偏好高品質商品的消費者（禁止在 $E12$ 達成均衡），但也同時封鎖了偏好低品質商品的消費者可以用 $P2$ 價格購

⁷⁹ See, e.g., CHARLES R. HANDY ET AL., U.S. DEP'T OF AGRICULTURE, ASSESSMENT OF PROPOSED NET WEIGHT LABELING REGULATIONS FOR MEAT AND POULTRY PRODUCTS 7 (Agricultural Economic Report No. 443, 1979).

買到低品質商品的可能性（禁止在 E_2 達成均衡）。取而代之的是，以市場中全體消費者的新需求曲線 D_N （介於 D_1 與 D_2 間），迫使所有消費者不論其原有的品質偏好，都必須以 P_N 的價格來購買市場中僅存的高品質商品，對僅有支付 P_2 價格能力的消費者而言，的確大大地剝奪其獲取該類商品的機會。



圖五 強制食品身分標示的管制結果

若以避免消費者「受騙」的單一目的來檢驗，「強制的食品身分標準」似乎犯了「將小孩連同洗澡水一起倒掉」的謬誤：為了避免以假亂真而禁止達成 E_{12} 均衡的同時，也一併禁止「並無受騙疑慮」的 E_2 均衡。相對地，採取資訊提供策略的第一類管制手段，僅要求以各種資訊提供的方法，例如食品的「成分標示」與「營養含量標示」，避免偏好高品質商品的消費者在 E_{12} 均衡點上被騙而購買了偽裝成高檔貨的次級或劣質商品，但並不直接將次級商品當成劣質商品或危險物質加以查禁，因而允許 S_2 供給曲線與 D_2 需求曲線仍可在 E_2 上達成均衡。相較起來，採取資訊揭露的

第一類管制手段顯然是更有效率、也更精準地達成了避免消費者（其實只有高端消費者）受騙的管制目的，而不至於剝奪原本就偏好低品質商品或購買能力本來就較低的消費者獲取S2商品的權益。⁸⁰畢竟，若無肉糜，食地瓜粥可也。

二、風險管制前置化的真正目的：公衛與健康

即使如此，第一類管制仍存在一個嚴重的盲點。反對「僅」以第一類管制處理食品攙偽假冒的最重要理由即是：第一類管制手段雖維護了D2消費者取得S2商品的可能性，但卻無法分辨S2究竟只是次級品或根本是有害的劣質品，也無法管控攙偽假冒造成的其他外部性問題。這當然不僅只是對於「買不起高檔貨的人就該認分地接受次級品甚至劣質品」這個命題的政治正確性，提出的質疑。毋寧，上述的反對論點認為，食品攙偽假冒的管制目的不只在於「避免消費者受騙（deception）」，也應包含「維護公共衛生與健康（public health）」；而第一類管制卻不是達成後一目的的適當手段。以最近發生的諸多攙偽假冒事件為例來看，攙

⁸⁰ 不過也有學者認為「食品身分標示」其實也具有資訊提供的作用。消費者一般雖可在購買商品前透過各種管道查詢商品的品質，但對於購買後才能真正感受確認的「經驗價值」（experience values），以及產品宣稱具有但即使在購買後也難以查證的「信任價值」（credence values），消費者就很難在事前取得相關而有用的資訊，以作成價格決定。「食品身分標準」規範了食品必須具備的「經驗價值」（例如成分、基本口感）與「信任價值」（例如其健康宣稱），等於提供了與品質相關的資訊。在此意義下，「食品身分標準」並非只是單純的第二類管制手段。See Chen, *supra* note 73, at 199-201. 而事實上FDA在執行「食品身分標準」時，也允許該廠商於自我宣稱其商品品質較為劣等後（標示為「仿製品」），可例外以P2的價格提供次級品給偏好較低品質或僅有能力支付P2價格來購買商品的消費者（在E₂達成均衡），請參見同註42及其對應本文，等於已從第二類管制手段轉變為第一類管制手段。

偽假冒的食品不僅因欺騙消費者、破壞市場秩序而成為經濟問題，也因為帶來了嚴重的食品安全危害而製造公共衛生危機。例如，為了假冒蛋白質含量而將三聚氰胺混充於嬰兒奶粉的毒奶粉事件，據估計僅在中國就造成將近三十萬名孩童的健康危害，當中約五萬二千人因此住院。⁸¹ 含三聚氰胺的奶類製品經過國際貿易通路的擴散，更使得包括臺灣在內的世界多國，都引發了境內的食物安全問題。⁸² 此外，臺灣的食品業者長期而廣泛地在各類食品中使用混摻塑化劑的起雲劑，除了影響生殖與發育外，也被懷疑與臺灣孩童尿液中鄰苯二甲酸二（塑化劑）（di (2-ethylhexyl) phthalate, DEHP）含量平均較歐美國家高出數倍有關；⁸³ 毒澱粉則被懷疑是造成臺灣洗腎人口長期居高不下的罪魁禍首之一。⁸⁴ 此次混油事件，廠商以可能含有棉酚及殘留正己烷的棉籽油混充橄欖油，究竟將造成如何的健康風險危害，雖仍待進一步評估，但將之定位為只是消費者受騙、荷包損失的問題，顯然是避重就輕。

那麼，「食品身分標準」是否是管制摻偽假冒所可能造成公

81 See WORLD HEALTH ORGANIZATION, TOXICOLOGICAL AND HEALTH ASPECTS OF MELAMINE AND CYANURIC ACID I (2009).

82 See Vivek Bhalla et al., *Melamine Nephrotoxicity: An Emerging Epidemic in an Era of Globalization*, 75(8) KIDNEY INT'L 774, 774-79 (2009).

83 請參見王淑麗等，生活中接觸到的環境荷爾蒙——塑化劑，國家衛生研究院電子報，396期，2011年3月17日，http://enews.nhri.org.tw/enews_list_new2_more.php?volume_indx=396&showx=showarticle&article_indx=8405，最後瀏覽日：2014年5月27日。See Susana Li et al., *Phthalate Exposure in Pregnant Women and Their Children in Central Taiwan*, 82 CHEMOSPHERE 947, 947-55 (2011).

84 林天送，毒澱粉的毒性，健康e世界，305期，2013年6月13日，<http://paper.udn.com/udnpaper/POE0020/238626/web/>，最後瀏覽日：2014年5月27日。

衛風險的一個適當手段呢？「食品身分標準」將所有不符合身分標準的食品「視為」有害物質加以查禁（僅例外允許廠商販售已自行將不符標準之產品標示為暗示較次級的「仿製品」），從維護食品安全的角度而言，相當於是以風險預防的手段，將食安管制的時間點前置化，預先管控以禁絕任何可疑食品。但是，「食品身分標準」並非是避免公衛風險的唯一管制手段。在什麼情況下，「食品身分標準」相較於其他管制手段，仍是確保公衛與健康的必要選擇呢？

以美國為例，美國在一九五八年與一九六〇年分別對食品添加物與人工色素實施上市許可前，⁸⁵「食品身分標準」被當成是管控食品中使用化學添加物與色素的管制工具。透過「食品身分標準」的標準制訂或修正程序，FDA得以預先審查打算使用於標準化食品中的添加物或色素的安全性。化學添加物與色素在還未經身分標準的制訂或修正程序審查通過允許其使用前，都被視為有害物質，FDA即藉此達到維護食品安全的目的。但是自從食品添加物與人工色素開始獨立實施上市許可審查後，論者多認為已無必要再藉由「食品身分標準」進行食品安全的管控，因為理論上，已經不能再以維護「公共衛生與健康」為理由，禁止使用未被「身分標準」採納，但已通過上市審查許可的添加物。

不過，逐漸被淡忘的「食品身分標準」應該在維護「公共衛生與健康」上，仍具有其他可能的功用。首先，美國現行制度雖然要求新的化學添加物與人工色素必須進行上市前的審查，確認可安全使用的範圍與限量，但添加物與色素的「製造」與「使用」本身，除了須遵循自律性的「良好作業規範」（Good Manu-

⁸⁵ 請參見同註45及其對應本文。

facturing Practice) 之外，⁸⁶並沒有受到太多事前的外部控管。因此，不論廠商「主觀上」誤認為所使用的是經上市許可審查的添加物或色素，或者故意使用未經上市許可的添加物與色素，都只有在違法行為發生後或因已造成食品安全危害時，才受到事後的管制與制裁。⁸⁷換言之，添加物與人工色素的上市前審查，仍然在「品項」的許可與實際的「使用」之間，留下了管制的漏洞。

倘若能妥適運用「食品身分標準」的管制功能，將可以在現行添加物與色素的上市審查之外，替標準化食品的安全構築一道額外的防線，在「事前」協助廠商確認所欲使用但未為「身分標準」採納的食品添加物或人工色素，究竟是已通過添加物、色素的上市許可審查，確實已可安全地用於偏離「身分標準」的食品上，或屬違法使用而應被禁止。依此概念所構築的事前管控防線，並不需要再採取美國一九三八年食藥法所要求的聽證程序或「許可制」，而可以在第一類的資訊揭露要求之外，單純增加「報備」或「登錄」的要求。廠商僅需在偏離「身分標準」時，將所欲使用但未經「身分標準」採納的添加物或色素，向主管機關或受託機構報備或登錄其來源，即為已足。舉例來說，「起雲劑」(clouding agent) 本身雖是合法的食品添加物，但並非「果醬身分標準」准用於製造「果醬」的成分，⁸⁸依據上述新的事前管控制度，偏離「身分標準」而於製造或販售之「果醬」中使用「起雲劑」的廠商，即須踐行報備並登錄所使用之合法「起雲劑」來源，達到減少誤用違法起雲劑的目的。同樣地，「修飾澱

⁸⁶ 21 C.F.R. § 172.5 (2013).

⁸⁷ 21 U.S.C. § 342(a)(2)(C)(i) (2013) (“A food shall be deemed to be adulterated if it is or if it bears or contains any food additive that is unsafe within the meaning of section 348 of this title.”).

⁸⁸ 請參見同註37及其對應本文。

粉」若訂有「身分標準」，必然不會以有毒的「順丁烯二酸酐」或「順丁烯二酸」為其原料或添加物，⁸⁹因此倘若廠商因誤認「順丁烯二酸酐」或「順丁烯二酸」為安全，而欲以之製造「修飾澱粉」或「化製澱粉」以便增加澱粉製品的彈性口感，將因偏離「身分標準」而須報備與登錄「順丁烯二酸酐」或「順丁烯二酸」之使用與來源，主管機關藉此即有機會較早發現並阻止毒澱粉事件的發生與擴大蔓延。⁹⁰再例如「銅葉綠素」雖為合法的食品添加物，但並未被許可用於食用油品中，而「橄欖油身分標準」或「調合油身分標準」也未將「銅葉綠素」列為製造「橄欖油」或「調合油」的許可成分，因此一旦廠商誤認「銅葉綠素」為無害的「天然葉綠素」，而欲將之用於「橄欖油」或「調合油」時，因仍須踐行報備並登錄所使用的「天然葉綠素」來源，違法使用「銅葉綠素」的情形將有機會更早被發現。由偏離「食

⁸⁹ 美國雖然未訂有「修飾澱粉」的身分標準，但將「修飾澱粉」(Food starch-modified)列為食品添加物，訂有成分之規定，21 C.F.R. § 172.892 (2013)。臺灣則在「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」之「附表二食品添加物規格」的§12008中，詳細規定了「食用化製澱粉」(Food Starch, Modified)的性狀、鑑別及各種重金屬、化學成分的最高限量，等於是「化製澱粉」的身分標準。

⁹⁰ 臺灣在「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」之「附表一」所列第(十二)類食品添加物「粘稠劑」中，許可21種澱粉類添加物，但並不包含以「順丁烯二酸」或「順丁烯二酸酐」為成分的澱粉。因此在理論上，「使用」含有「順丁烯二酸酐」或「順丁烯二酸」成分之澱粉，即屬違反食品安全衛生管理法第18條第1項之食品添加物規格及其使用範圍、限量規定之行為。然而，因為含有「順丁烯二酸酐」或「順丁烯二酸」成分之澱粉並不在許可使用之食品添加物清單上，所以也不是主管機關依食品安全衛生管理法第21條第1項規定所公告應先經主管機關查驗登記許可，始得製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出的品項，因而形成一個管制上的漏洞：雖屬違法食品添加物，但其「製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出」卻不用經任何的事前管控。

品身分標準」所啟動的「報備」或「登錄」，填補了僅管控添加物之「品項」，但不管控添加物之「製造」與「使用」之制度（例如，尚未全面實施食品原料與添加物之來源追溯與銷售追蹤制度之前的美國制度或我國現行制度）所遺留下的管制漏洞。同時也因為攙偽假冒並不限於混充「食品添加物」，亦可能是「原料」的替換，因此，依據「食品身分標準」所發動的事前管控制度，不論是對食品添加物或者原料的製造與使用上，都增加了一道防止因無知或輕率魯莽而引發食品安全危害的防線。

其次，作為國民主要營養來源的食品，若當中之重要成分因經濟因素的考量被置換為便宜但營養成分也較低的其他成分時，將可能造成國民營養普遍攝取不足的公共衛生與健康問題。因此，規範食品之原料組成的「食品身分標準」即使不被用來確保原料或添加物的安全，亦仍可被當成是確保國民營養攝取的管制工具。⁹¹美國於一九二三年「調合乳類製品法」（Filled Milk Act）中所建立，至今仍有效的牛乳及乳製品「食品身分標準」，⁹²禁止以非乳脂之其他油脂混充牛奶及乳製品中原有的乳脂成分，⁹³即是基於純乳製品中的乳脂富含各種維他命，且為主要的維他命攝取來源，此等維他命為其他諸如植物油脂之脂肪所欠

⁹¹ See Dennis D. Miller & Ross M. Welch, *Food System Strategies for Preventing Micronutrient Malnutrition*, 42 FOOD POLICY 115, 122 (2013).

⁹² Filled Milk Act, ch. 262, sec. 1, 42 Stat. 1486 (1923) (codified at 21 U.S.C. § 61).

⁹³ 21 U.S.C. § 62 (2013) (“It is declared that filled milk, as defined in section 61 of this title, is an adulterated article of food, injurious to the public health, and its sale constitutes a fraud upon the public. It shall be unlawful for any person to manufacture within any Territory or possession, or within the District of Columbia, or to ship or deliver for shipment in interstate or foreign commerce, any filled milk.”).

缺，若大眾以混充乳製品替代真正乳製品作為日常飲食之來源，將導致營養不良的問題，尤其對孩童造成更大的影響，並且也易引起因營養不良而促發的各種疾病。⁹⁴另一方面，「食品身分標準」也可被當成是強制要求在傳統食品上添加特定營養成分，以解決人口普遍營養不良問題的手段。世界銀行（World Bank）的政策報告中即曾明白地建議，可將「食品身分標準」的設定當成是解決開發中國家人口營養不良的可行方法之一。⁹⁵不論是保留原有食品的自然成分，或者增加額外的營養成分，「食品身分標準」的管制都劃定了營養攝取的最低標準，偏離此一標準的食品，即使並非有毒物質，仍被視為有害「公共衛生與健康」之產品而被禁止。⁹⁶值得一提的是，美國雖訂有牛乳及乳製品的「身分標準」，但是自一九四九年的「農業法」（Agricultural Act of 1949）以來，⁹⁷美國政府即長期在國會的授權下，透過購買生產過剩之牛乳或補貼乳品價格的手段，維持低價供應的政策。⁹⁸這樣的補貼政策，似乎也避免了因為採行「食品身分標準」管制所可能造成的「人人被迫買高價品」及其伴隨的「收入效應」的影響。⁹⁹

綜上，即使在食品添加物的管制已承擔大部分食品安全維護的重任之後，「食品身分標準」在避免攙偽假冒所引發的「公共

⁹⁴ *Carolene Products Co.*, 304 U.S. at 149-50.

⁹⁵ WORLD BANK, ENRICHING LIVES: OVERCOMING VITAMIN AND MINERAL MALNUTRITION IN DEVELOPING COUNTRIES 27 (1994).

⁹⁶ See Roberts, *supra* note 32, at 227.

⁹⁷ Agricultural Act of 1949, Pub. L. No. 81-439, 63 Stat. 1051, 7 U.S.C. ch. 35a (2013).

⁹⁸ See MARION NESTLE, SAFE FOOD: THE POLITICS OF FOOD SAFETY 200 (2010).

⁹⁹ 請參見Merrill & Collier, *supra* note 49. 及其對應本文。

衛生與健康」危害上，其實仍可扮演前置化風險預防的重要角色。不管是在食品添加物的製造與使用上，增加一道避免因無知或輕率魯莽而引發食品安全危害的防線，或者在維持基本營養攝取上力求避免營養不良的健康危害，「食品身分標準」所執行的第二類管制，都有獨立於第一類資訊管制而存在的價值。但是，由兩種「維護公共衛生與健康」目的所導引出的「食品身分標準」管制，在強度上仍有區別。以補強食品添加物或原料之「使用」管制為目的的「食品身分標準」，主要扮演標竿的功能，在偏離「身分標準」時啟動「報備」或「登錄」的管制作為，但並不取代市場，禁絕偏離標準之所有食品的製造與販售。反之，以維護基本營養攝取為目的的「食品身分標準」，則可採取直接禁止的手段，處理偏離標準之食品，因而具有更大的規制強度。

肆、以食品身分標準的建立填補臺灣食安管制的破網

一、過分仰賴資訊揭露的現行食安管制策略

那麼在面對臺灣千瘡百孔的食品安全網時，「食品身分標準」是否也是挽救食安管制危機的解藥？

現行「食品安全衛生管理法」雖未訂定「食品身分標準」，但經濟部標準檢驗局在「標準法」的架構下制定了一百九十二種現行有效的食品類（不含農產品）國家標準，當中不乏與混油事件之主角相關的標準，例如「食用橄欖油與橄欖粕油」、¹⁰⁰「食用棉籽油」¹⁰¹、「食用葡萄籽油」¹⁰²與「食用調合植物油」標

¹⁰⁰ CNS4837 N5149.

¹⁰¹ CNS4832 N5144.

¹⁰² CNS14875 N5243.

準。¹⁰³此外，毒奶粉事件中的「嬰兒配方食品」標準，¹⁰⁴以及攙偽排行榜上有名的「蜂蜜」、¹⁰⁵「米粉絲（條）」、¹⁰⁶「水果及蔬菜汁飲料（已包裝）」¹⁰⁷等標準，也早為國家標準所規範。就連討論美國「食品身分標準」時經常提及的「花生醬罐頭」、¹⁰⁸「果醬罐頭」，¹⁰⁹也都在標檢局所制定之國家標準的涵蓋範圍。

不過，依據「標準法」第4條之規定：「國家標準採自願性方式實施。但經各該目的事業主管機關引用全部或部分內容為法規者，從其規定。」衛生福利部雖然最遲從一九八五年發布的「食品衛生管理法施行細則」中，就已開始針對食品「品名」的標示，要求「應使用國家標準所定名稱；無國家標準名稱者，得自定其名稱」。但不論是上述的施行細則或其母法，都並未規定不符合國家標準之食品卻使用國家標準所定名稱時，究竟將構成「攙偽假冒」（違反第15條第1項第7款）或僅是「標示不實」（違反第22條第1項）。過去也尚未曾因不符國家標準，而遭衛生主管機關或檢察機關以違反食管法進行管制或處罰的實際案例。這樣的結果使得這些食品國家標準雖然早在一九六〇年代至一九七〇年代間即已陸續制定（例如，「蜂蜜」國家標準在一九六〇年十二月二十二日即公布），但一直以來都僅為參考性質，而無規範上的拘束力或管制上的實效性。

近來衛生主管機關懷於食品攙偽假冒的情形日益嚴重，在二

¹⁰³ CNS7525 N5181.

¹⁰⁴ CNS6849 N5174.

¹⁰⁵ CNS1305 N5024.

¹⁰⁶ CNS11172 N5213.

¹⁰⁷ CNS2377 N5065.

¹⁰⁸ CNS4148 N5131.

¹⁰⁹ CNS4892 N5154.

○一三年十月與十一月分別發布了「宣稱含果蔬汁之市售包裝飲料標示規定」與「市售包裝米粉產品標示規定」，較為具體地參照了相關的國家標準，規定相關食品應標示之成分比例，例如，上述米粉的標示規定即比照「米粉絲（條）」之國家標準，將米粉分為100%使用米為原料製成的「純米粉（絲）、米粉（絲）」與使用50%以上之米為原料，而添加其他食用澱粉或食用穀粉為原料製成的「調合米粉（絲）」，並要求應分別標示「含米量百分比」。然而，只要產品已標示其主要成分的百分比，上述標示規定並未根本地禁止廠商生產或販售不符合國家標準之產品。例如，「水果及蔬菜汁飲料（已包裝）」之國家標準雖已律定果蔬汁應至少含有10%以上之蔬果成分，但新頒訂的標示規定則要求廠商只要將商品標註為果蔬「口味」或果蔬「風味」等字樣，就仍允許其以「果蔬」之名，販售完全不含果蔬汁在內的飲料。這樣的管制方法充其量僅類似於前述美國從一九七三年開始實施的「一般常用品名」（common and usual name）標示規範，¹¹⁰除了完全仰賴資訊揭露來避免消費者受騙外，並無獨立的判準認定攙偽假冒。

然而，這樣的管制策略顯然忽略了攙偽假冒對食品安全與國民健康的威脅，以及「食品身分標準」所具有維護「公共衛生與健康」的潛在功能。衛生福利部與食藥署似乎不僅從來都沒有認真思考，當同一種食品的主要成分含量可以從100%到0%間任由廠商自行決定時，雖然替食品化學科技的運用創造了極大的揮灑空間，但在欠缺更為前瞻性的食品添加物與原料「使用」管制的情況下，也同時成了食品攙偽假冒的溫床。另一方面，當衛福部的國民健康署正在大力推動少喝有礙健康之含糖飲料時，食藥署

¹¹⁰ 請參見同註52、53及其對應本文。

卻似乎從未評估一旦「果蔬風味飲料」替代「果蔬汁」成為國人飲料攝取的主要品項時，是否對國人整體營養健康造成負面影響。

二、建立「食品身分標準」的政策步驟

不過，即使要借重「食品身分標準」的管制能量來維護公共衛生與健康，現行以食品類國家標準為中心所建構的食品標準體系也仍必須進行調整。中央衛生主管機關應當以經濟部標準檢驗局在「改善產品品質、增進生產效率、維持生產、運銷或消費之合理化」¹¹¹的目的下制定的食品類國家標準為基礎，重新以「維護公共衛生與國民健康」的角度，審視食品類國家標準的涵蓋範圍與內容，再依其性質區分為強制型與基準型兩類「食品身分標準」，分別適用不同強度的管制。其具體作法包括如下幾個步驟：

首先，「食品身分標準」若要發揮維護公共衛生與國民健康的功能，必須涵蓋國人飲食上最常見的食品。目前食品類國家標準雖然多半可對應到世界衛生組織（World Health Organization, WHO）與聯合國農糧組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）共同創立之「食品法典委員會」（Codex Alimentarius Commission, Codex）所頒訂的二百一十二種食品標準（standards）。¹¹²但Codex標準所涵蓋的食品種類多

¹¹¹ 請參見標準法第1條之立法目的：「為制定及推行共同一致之標準，並促進標準化，謀求改善產品、過程及服務之品質、增進生產效率、維持生產、運銷或消費之合理化，以增進公共福祉，特制定本法。」

¹¹² 對於Codex標準制定的介紹，請參見倪貴榮，國際食品安全委員會（Codex）在國際貿易體系之地位——探討作為WTO國際標準之正當性，載：歐盟與美國生物科技政策，頁695-742，2011年11月。但當中並未嚴格

半屬於西方國家人口飲食習慣中較常見的品項，也是這些國家的食品市場中常見的商品種類，卻不見得符合臺灣飲食習慣的需求與市場供給的現況。因此衛福部除了可在食品安全衛生管理法第17條的權限下，¹¹³直接援引現有食品類國家標準為「食品身分標準」外，也應在現有國家標準外重新檢討是否應針對較常見的臺灣傳統食品，例如豆花、貢丸、天婦羅、肉圓、粿條、芋圓、粉圓、粉粿（以上均為毒澱粉事件中遭波及的食品種類），以及鳳梨酥、太陽餅、牛舌餅，乃至於魚餃、湯圓、燒仙草、明太子等，依照食品安全衛生管理法第17條規定，制定「身分標準」。值此全球化浪潮，臺灣將面臨更多攙偽假冒食品隨貨品貿易自由化從其他國家流入境內，必須及早制定臺灣傳統與常見食品的身分標準，作為管制的依據，以滿足維護公共衛生與健康的需求。尤其當食品標準的設定在今日已成為國際貿易戰爭中決定勝敗的關鍵因素之一時，¹¹⁴替臺灣食品建立「身分標準」也是整體經濟戰略不應忽略的一環。

區分Codex標準在事實上包括「作業規範」（codes of practice）、「一般指引」（guidelines）、「最大殘留容許限量」（Maximum Residue Limits, MRLs）、「身分標準」（standards）及「雜項」（misc）等五類。CODEX ALIMENTARIUS, CODEX STANDARDS, available at <http://www.codexalimentarius.org/standards/en/> (last visited: 2015.06.04).

¹¹³ 依食品安全衛生法第17條規定，衛福部有權訂定「販賣之食品」的「衛生安全及品質標準」。依標準法所制訂的「國家標準」，在管制機關引用為管制標準前，原則上並不具有公權力管制作用。反之，依食品安全衛生管理法第17條規定所訂定的「食品身分標準」，則為食品安全之管制目的而來，本身就具有規制效力。因此，衛福部可以在「維護公衛與健康」的指引下，決定(1)援引標準法的國家標準當作食品身分標準，亦可(2)以國家標準為基礎進一步修訂身分標準，或者(3)直接另訂食品身分標準。

¹¹⁴ See, e.g., UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, *supra* note 19, at 3-1-3-19.

其次，衛福部應從國人飲食上經常攝取的食物清單中，評估並挑選在營養攝取上扮演極重要角色的品項，可指定為「強制型食品身分標準」，將不符合身分標準之食品，不論其標示，均視為違反食品安全衛生管理法第15條第1項第7款之攙偽假冒。其餘的「食品身分標準」則僅作為啟動「報備」或「登錄」的基準，只有當廠商欲製造或販售偏離標準之食品，卻未「報備」或「登錄」其偏離之成分與來源時，才構成違法之攙偽假冒，否則僅需課以正確標示的義務。強制型與基準型身分標準的區分，反應了前述兩種不同的「維護公共衛生與健康」目的所需求的不同管制強度。

第三，目前仍有許多食品類國家標準在內容上仍不夠充分、明確，例如「花生醬罐頭」國家標準既欠缺食品主要原料（花生成分含量）比例的規定，對於可使用或不可使用於標準化食品中的添加物，也欠缺詳細的指引。這些內容不夠明確的國家標準，空有標準之名，卻很難作為維護食品安全的基準或確保營養攝取的底線。這類標準或許與美國FDA於一九六五年後在寬鬆的「安全而適當的機能性成分」（safe and suitable functional ingredients）概念下所制定的身分標準相似，¹¹⁵但由於美國「食品身分標準」制度一開始即採取全面強制適用的管制策略，因此才必須透過放寬標準內容的方式，調整「身分標準」對某些食品種類所產生過度限制的效果。相對地，一旦採取了本文所主張「強制型身分標準」與「基準型身分標準」二分的管制策略，「食品身分標準」的內容即應力求充分與明確，才能發揮劃定營養底線與標定食品安全基準的作用。

¹¹⁵ 請參見同註51及其對應本文。事實上，美國不論對於「花生醬」或「花生塗醬」均訂有花生最低含量比例的要求，請參見同註53及其對應本文。

第四，由「食品身分標準」所建構的公共衛生與國民健康防線若要能發揮作用，還必須以「食品身分標準」本身具備安全性為必要前提，否則即使符合了「身分標準」，也仍將帶來食品安全的危害。衛福部對於現行食品類國家標準或者添加物限量標準中所允用的原料與添加物的安全性，其實並非皆已進行過適當的健康風險評估，也往往欠缺實際上的檢驗方法，以致於不僅標準的履行無從核實驗證，符合標準也仍可能隱含著諸多的食安風險。例如，衛福部雖然早就將「棉籽油」列於「可供食品使用原料彙整一覽表」中，而「食用棉籽油」國家標準也規定食用棉籽油應將「粗原油經過脫膠、脫酸、脫色、脫臭等加工步驟，其油品質與特性符合精緻油標準」，¹¹⁶但不論是原料彙整表或該國家標準卻都未規定經過此等程序處理後，有毒「棉酚」的最大殘留容許限量標準（Maximum Residue Limit, MRL）。至於精煉棉籽油過程所必須使用有機溶劑「正己烷」的限量標準雖然早已於「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」中規定為「不得殘留」，¹¹⁷但其檢驗方法卻也一直是付之闕如。這使得表面上符合「食用棉籽油」國家標準的棉籽油，卻可能因殘留「棉酚」或「正己烷」而存在重大的安全風險。此問題之癥結其實並不在於「食品身分標準」本身，因為通常並不會將食品的一般衛生要求直接當成「食品身分標準」的內容；¹¹⁸也不在於衛生主管機關無法未卜先知，對過去未曾發生、在事後始發現混摻於食品中的可

¹¹⁶ CNS4832 N5144.

¹¹⁷ 「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」之「附表一食品添加物使用範圍及限量」中將「己烷」列為第十五類溶劑添加物，其使用範圍及限量規定為：「本品可使用於食用油脂及甘蔗蠟質之萃取；可視實際需要適量使用，但最終產品中不得殘留。」

¹¹⁸ See FORTIN, *supra* note 21, at 152.

能有毒或有害健康物質，預先進行健康危害的風險評估，並訂定管制標準，例如毒澱粉事件中的「順丁烯二酸」。真正的關鍵在於，即使對於「已知」之食用原料中的有毒或有害物質，不論是天然存在（*naturally occurred*），例如棉籽油中的「棉酚」，或因生產製造過程不可避免或必要加入（*unavoidable or necessary*），例如精煉棉籽油所需使用的「正己烷」，仍因為欠缺完整的健康風險評估資料，而未發展任何管制的標準或後續執法檢驗的手段。此次混油事件爆發之後，衛生主管機關在倉皇中前後頒訂了「棉酚」的兩種檢驗標準，又在遭質疑棉籽油恐殘留「正己烷」後，才急著開發檢驗方法，所透露的正是衛生主管機關針對此等可能有毒或有害物質的指認、容許限量標準的訂定與查驗，存在著頭痛醫頭腳痛醫腳的問題。因此，衛福部應以「食品身分標準」為起點，針對該等食品所使用原料中可能含有的有毒或有害物質，進行系統性的調查與健康風險評估，發展完整的檢驗方法，才能建立完整的管制基準與儲備必要的管制能量。

唯有在上述步驟依次完成之後，「食品身分標準」才有可能成為協助填補臺灣食安管制漏洞的解藥。

伍、結 論

本文指出，由於傳統危險防禦典範下的食品攙偽假冒管制，僅將攙偽假冒視為擾亂市場秩序的經濟問題，因此也只以食品標示所揭露的資訊，作為發動管制的基準點。然而，在面對各式各樣的食品加工與製造的產品不斷衍生新的公衛與健康問題時，單純以資訊揭露處理食品攙偽假冒的管制模式，往往失去從源頭管制風險的先機。因此，即使直接規範食品成分內容的「食品身分標準」管制，並非解決「消費者受騙」的最有效率手段，「身分

標準」作為一種標竿基準，卻能在添加物及原料的「使用」上，增加一道避免因無知或輕率魯莽而引發食品安全危害的管制防線，協助消費者對健康影響進行把關，而針對國民主要營養來源的食品，「身分標準」更可用來劃定營養攝取的底線，達到保障國民營養健康的目的。

二〇一四年二月，立法院雖通過食管法第十次修正，卻仍未能掌握此一改革關鍵。其間修法之重點除了仍舊緊抱著自古以來治亂世用重典的策略，大幅度提高攙偽假冒、違法使用食品添加物與不實標示的行政處罰與刑事責任之法定刑度外，最主要的改變就是增加了食品業者對其產品原料、半成品與成品的自行檢驗或送驗義務，¹¹⁹加強對於提供食安驗證與檢驗之機構、法人或團體的管理，並課以行政法上的責任，希望藉此建立「食品業者之自律」、「檢驗單位之驗證」和「政府之查驗」三者，所共同架構出的「食品三級品管制度」。¹²⁰然而，當攙偽假冒仍然僅是以食品標示所揭露的（部分）資訊作為管制的基準點時，食品三級品管依舊無法管控一旦沒有米的米粉可以混摻米以外的各種原料、沒有蜜的蜂蜜可以加入蜂蜜之外的各式成分時，這些混摻食品對公共衛生所可能帶來的巨大風險。

當現代科技的進展將人類帶離前現代的侷限，並帶來更多發展可能性的同時，也將人類帶向一個處處存在著未知風險的社會。人類社會隨時可能因為知識、技術能力或設備的限制，而無力處理眼前出現的各種危機，只能力圖以有限可得的風險資訊進行精算，提供個人進行風險的自我管理。但是，當食品的攙偽假冒在理論上已不再只是一種前現代社會的失序與混亂現象，而是

¹¹⁹ 食品安全衛生管理法第7條第3項。

¹²⁰ 邱文聰，同註14，頁12。

晚期現代社會中永遠無法根本去除的風險時，一個仍舊停留在危險防禦思考的管制模型，勢必無從因應治理典範移轉的需求，而引發危機。這個危機不僅透露治理當局的落後失能外，也似乎弔詭地敦促個人應戒絕食品科技的操弄而反璞歸「真」（例如，少吃加工食品）。然而，倘若食品還是真假難辨，個人恐將只能繼續在失敗的新自由主義治理叢林中徬徨迷失。建立「食品身分標準」或許是重新掌握新自由主義治理技術能力的重要一步。

參考文獻

一、中文

1. 李仲軒，風險社會與法治國家——以科技風險之預防為立法核心，臺灣大學法律學研究所碩士論文，2007年1月。
2. 邱文聰，畫餅充飢的食品安全风险管控策略——簡評食品衛生管理法修正，台灣法學雜誌，238期，頁11-17，2013年12月。
3. 食品藥物管理署，中華民國103年度中央政府總預算衛生福利部食品藥物管理署單位預算，2013年8月。
4. 倪貴榮，國際食品安全委員會（Codex）在國際貿易體系之地位——探討作為WTO國際標準之正當性，載：歐盟與美國生物科技政策，頁695-746，2011年11月。
5. 郭淑珍，科技領域的風險決策之研究——以德國法為中心，臺灣大學法律學研究所碩士論文，1998年6月。

二、外文

1. Akerlof, George A., *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, 84(3) Q. J. ECON. 488 (1970).
2. Austern, H. Thomas, *The F-O-R-M-U-L-A-T-I-O-N of Mandatory Food Standards*, 26 FOOD DRUG COSM. L.J. 376 (1971).
3. Bhalla, Vivek et al., *Melamine Nephrotoxicity: An Emerging Epidemic in an Era of Globalization*, 75(8) KIDNEY INT'L 774 (2009).
4. Bush, James F., *Science and the Adulteration of Food and Other Natural Products in Ancient Rome*, 57 FOOD & DRUG L.J. 573 (2002).
5. Chamberlin, Edward H., *The Product as an Economic Variable*, 67(1) THE QUARTERLY J. ECON. 1 (1953).
6. Chen, Christopher, *Food and Drug Administration Food Standards of Identity: Consumer Protection Through the Regulation of Product Information*, 47 FOOD

- & DRUG L.J. 185 (1992).
7. Comment, *The Federal Food, Drug, and Cosmetic Act as an Experiment in Quality Control*, 20 SYRACUSE L. REV. 883 (1969).
 8. Degan, Frederick H., *What is in a Name? The Legal Effect of Food Standards*, 45 FOOD DRUG COSM. L.J. 263 (1990).
 9. Fairchild, Gary F., Nichols, John P. & Capps, Oral, Jr., *Observations on Economic Adulteration of High-Value Food Products: The Honey Case*, 34(2) J. FOOD DISTRIBUTION RESEARCH 38 (2003).
 10. Forte, Wesley E., *The Food and Drug Administration and the Economic Adulteration of Foods*, 41 IND. L.J. 346 (1966).
 11. Fortin, Neal D. (2007), *FOOD REGULATION: LAW, SCIENCE, POLICY, AND PRACTICE*, Hoboken, NJ: Wiley.
 12. Giovine, Luciana Del & Fabietti, Fabio, *Copper Chlorophyll in Olive Oils: Identification and Determination by LIF Capillary Electrophoresis*, 16 FOOD CONTROL 267 (2005).
 13. HANDY, CHARLES R. ET AL., U.S. DEP'T OF AGRICULTURE, *ASSESSMENT OF PROPOSED NET WEIGHT LABELING REGULATIONS FOR MEAT AND POULTRY PRODUCTS* (Agricultural Economic Report No. 443, 1979).
 14. Junod, Suzanne White (2004), *The Rise and Fall of Federal Food Standards in the United States: The Case of the Peanut Butter and Jelly Sandwich*, in Meredith A. Hickmann ed., *FOOD AND DRUG ADMINISTRATION*. (Nova Science Pub Inc).
 15. Kirk, J. Kenneth, *Standard-Setting – FDA*, 24 FOOD DRUG COSM. L.J. 408 (1969).
 16. Li, Susana et al., *Phthalate Exposure in Pregnant Women and Their Children in Central Taiwan*, 82 CHEMOSPHERE 947 (2011).
 17. Merrill, Richard A. & Collier, Earl M., Jr., *“Like Mother Used to Make”: An Analysis of FDA Food Standards of Identity*, 74 COLUM. L. REV. 561 (1974).
 18. Miller, Dennis D. & Welch, Ross M., *Food System Strategies for Preventing Micronutrient Malnutrition*, 42 FOOD POL'Y 115 (2013).

19. Mueller, Tom (2011), EXTRA VIRGINITY: THE SUBLIME AND SCANDALOUS WORLD OF OLIVE OIL, New York, NY: W. W. Norton & Company.
20. Nestle, Marion (2010), SAFE FOOD: THE POLITICS OF FOOD SAFETY, Berkeley, CA: University of California Press.
21. Roberts, Michael T., *Cheaters Shouldn't Prosper and Consumers Shouldn't Suffer: The Need for Government Enforcement Against Economic Adulteration of 100% Pomegranate Juice and Other Imported Food Products*, 6 J. FOOD L. & POL'Y 189 (2010).
22. Roca, María et al., *Control of Olive Oil Adulteration with Copper-Chlorophyll Derivatives*, 58 J. AGRIC. FOOD CHEM. 51 (2010).
23. Stiglitz, Joseph E. (2012), *Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation*, in Edward J. Balleisen & David A. Moss eds., GOVERNMENT AND MARKETS: TOWARD A NEW THEORY OF REGULATION. (New York, NY: Cambridge University Press).
24. United States International Trade Commission (2013), OLIVE OIL: CONDITIONS OF COMPETITION BETWEEN U.S. AND MAJOR FOREIGN SUPPLIER INDUSTRIES, Washington, DC: USITC.
25. White, Lawrence J., *Quality Variation When Prices are Regulated*, 3(2) THE BELL J. ECON. & MANAGEMENT SCI. 425 (1972).
26. World Bank (1994), ENRICHING LIVES: OVERCOMING VITAMIN AND MINERAL MALNUTRITION IN DEVELOPING COUNTRIES, Washington, DC: World Bank Publications.
27. World Health Organization (2009), TOXICOLOGICAL AND HEALTH ASPECTS OF MELAMINE AND CYANURIC ACID, Geneva: World Health Organization.

Recovery from Lost Identity: An Analysis of Food Standards of Identity as a Precautionary Measure to Combat Economic Adulteration

Wen-Tsong Chiou^{*}

Abstract

Recent years have witnessed an increase in the prevalence and magnitude of the economic adulteration of food. It was commonly thought, under the traditional paradigm that legitimates state regulation so far as it is necessary to guard against actual danger, that labeling is still the most efficient way to protect consumers from fraud. At least, post hoc remedy and punishment should also be readily sufficient to redress any harm to health incidentally stemming from deception. The traditional approach, however, overlooks the fact that food fraud, in addition to being detrimental to the economic interests of consumers, has become the primary source of threats to food safety and public health. The adverse impact of economic adulteration in today's risk society breeds the need for a paradigm shift in regulatory

^{*} Associate Research Professor, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica; S.J.D. University of Virginia.

Received: December 16, 2013; accepted: May 15, 2014

approach. It also calls into question the adequacy of judging economic adulteration based only on the correctness of information disclosed through labeling. This article investigates the rise and fall of the “standards of identity”, a once popular approach independent of correct labeling to regulate economic adulteration in the United States. A revised version of the “standards of identity” approach is proposed as an alternative to proactively address economic adulteration.

Keywords: Food Safety, Standard of Identity, Economic Adulteration, Labeling, Misbrand, Food Additive, Precautionary Approach to Risk Regulation

