



食安風暴 政府治理危機

文·葉銀華

在餿水油風暴之後，國慶日前夕又爆出飼料油混入食用油事件（正義公司，頂新集團控股），再度引發食安危機。而且這兩次出問題的油品，在餐飲市場、各大飯店、連鎖餐廳與全國家庭被廣泛使用，導致人民感嘆「還有什麼油能吃？」並促使許多餐飲業者、家庭自炸豬油，等同已經不相信市場、企業與政府。在一年內發生飼料油混入食用油、大統黑心油與毒澱粉事件，持續發生食安風暴已造成社會人心惶惶。

而頂新集團又屢次發生問題產品事件，使企業形象、產品安全、消費者信心蕩然無存，亦家族名譽蒙羞。更有甚者，有知名人士、團體先從網路提倡「不買、不用」頂新味全集團的產品，而全台22個縣市政府禁止其所屬機關、中小學校抵制，再者亦有夜市、餐廳響應；另外，也有銀行揚言對於該集團未使用的貸款額度採審慎態度。

與此同時，還牽涉出行政院長在九月中下旬曾經在立法院備詢時說出當下的正義油品能繼續食用，而在之前衛福部也說出市面上應該沒有不合格的豬油產品。但半個月後，正義油品又爆發重大食安問題。面對持續發生的食安風暴，儼然已成為政府的治理危機。

我國食用油原料有仰賴進口的現象，但不法廠商卻從越南進口飼料用油、從香港進口工業用油，但皆申報食用油；另外，有人指出官方有關進口統計之飼料用油、工業用油急劇增加，但其去處有可能也被用到食用油。過去，政府在食安太過依賴業者之「自主管理」的GMP制度，但從去年即已發現GMP制度完完全全破功。

如同過去，行政院緊急召開食品安全危機會議，亦如同往昔重申徹查到底，從嚴從速追究。然而，我們認為除了修法加重刑責罰鍰、提高檢舉獎金外，還要建立食品安全之「跨部會整合、強化中央與地方聯繫」的機制，並且能夠持續推動與落實執行，才能降低食安風暴發生的可能性。

以本次正義油品事件，其原料來源多元，包含：飼料用油、回收油（餿水油、地溝油）、動植物混合油等，非單一部會所能完全涵蓋。有關回收油，環保署需查廢食用油的總量與去處；農委會需追查餿水油有無流入飼料油，以及飼料油、動植物混合油的流向管理；而衛福部要確保市面上食用油產品的安全；再者，有立委勾稽進口油品資料，發現存在進口油品（飼料用油、工業用油）之海關管制漏洞，因此從源頭管理的觀點，亦需財政部與鄉關部會的參與；另外，有關食品GMP制度的改革，從完全業者自主管理，需走向多元參與、引入定期檢查機制，這原是經濟部的業務。

從以上分析，單純確保食用油安全的機制，就涉及至少五個不同部會的統合；同時，在落實執行時，又需強化中央與地方政府的聯繫、合作，食品安全方能實現。

然而，食安風暴所引發政府治理危機的關鍵是「誰來負責跨部會整合、中央與地方政府連繫」的工作？我們不希望食安風暴風生時，才被動召開跨部會會議，解決當次問題而已，而重點是建立能夠落實執行的機制。目前，我們看不到行政院院本部有單位可負責此複雜的工作，而衛福部更不可能統整有關食安的相關部門。再者，我要強調食安的確保需要中央相關部會，與地方之衛生、農業、環保等單位配合。中央不是僅作制度規劃，還要確保落實執行，因此有關食安之有關中央部會、地方各單位有加強聯繫之必要。

食品安全錯綜複雜，行政院責無旁貸。因此我們建議在行政院建立食品安全之常態會議，並在行政院本部設立食品安全處，如同消費者保護處，配置適當人力，作為跨部會整合、中央與地方政府連繫之幕僚單位。而行政院食品安全會議開會前，食品安全處先統整各部會、地方政府資料（可由政務委員督導），並且檢查相關工作是否落實執行，特別是油品進口、源頭生產地或產製工廠管理、油品分流管制、廢油回收管理、食品追溯追蹤、稽查量能的強化等項目。

而食品安全會議開會時，各部會派首長或主管業務的副首長參加，而會議主席初期可由行政院長親自操刀，上軌道之後，可交由行政院副院長負責。行政院建立食品安全之常態會議、院本部設立食品安全處，是持續落實執行行政院所採食品安全措施之鑰。

葉銀華教授小檔案

國立台灣大學商學博士，主修財務金融。曾任行政院金管會專任委員、行政院改革公司治理專案小組委員、中國時報財經漫談專欄主筆人、經濟日報名家觀點主筆人、日本一橋大學經濟制度研究中心客座教授、香港科技大學公司治理研究中心訪問學者、台灣大學財務金融系兼任教授、輔仁大學金融所與貿金系教授、台灣證券交易所常駐監察人、證券櫃檯買賣中心監察人、投資人保護中心董事、保險安定基金董事。現任國立交通大學財務金融研究所教授。

