



# 106年第1次「犯罪防治研究發展諮詢會」 —獲獎論文專題報告

## 從英美食品治理經驗建構我國食品詐騙之防制策略

Institutionalization of food fraud prevention in Taiwan  
by learning experiences of food governance in UK. and USA.

報告人：謝青宏

國立政治大學公共行政學系博士  
佛光大學公共事務學系兼任助理教授

中華民國 106 年1月17日

# 章 節 安 排

## 壹、緒論

⇒ 研究背景、動機、目的、問題、範圍、限制等

## 貳、文獻回顧

⇒ 食品詐騙、經濟誘使攙偽、英美之防制策略

## 參、理論基礎

⇒ 政策工具、食品倫理回溯、消費者公民教育

## 肆、研究設計與實施

⇒ 研究途徑、方法、架構、信度與效度

## 伍、研究分析

⇒ 英美防制策略對我國之政策啓示、我國食品詐騙之類型化、我國食品詐騙防制策略之設計

## 陸、結論

⇒ 研究發現、建議

# 問題意識

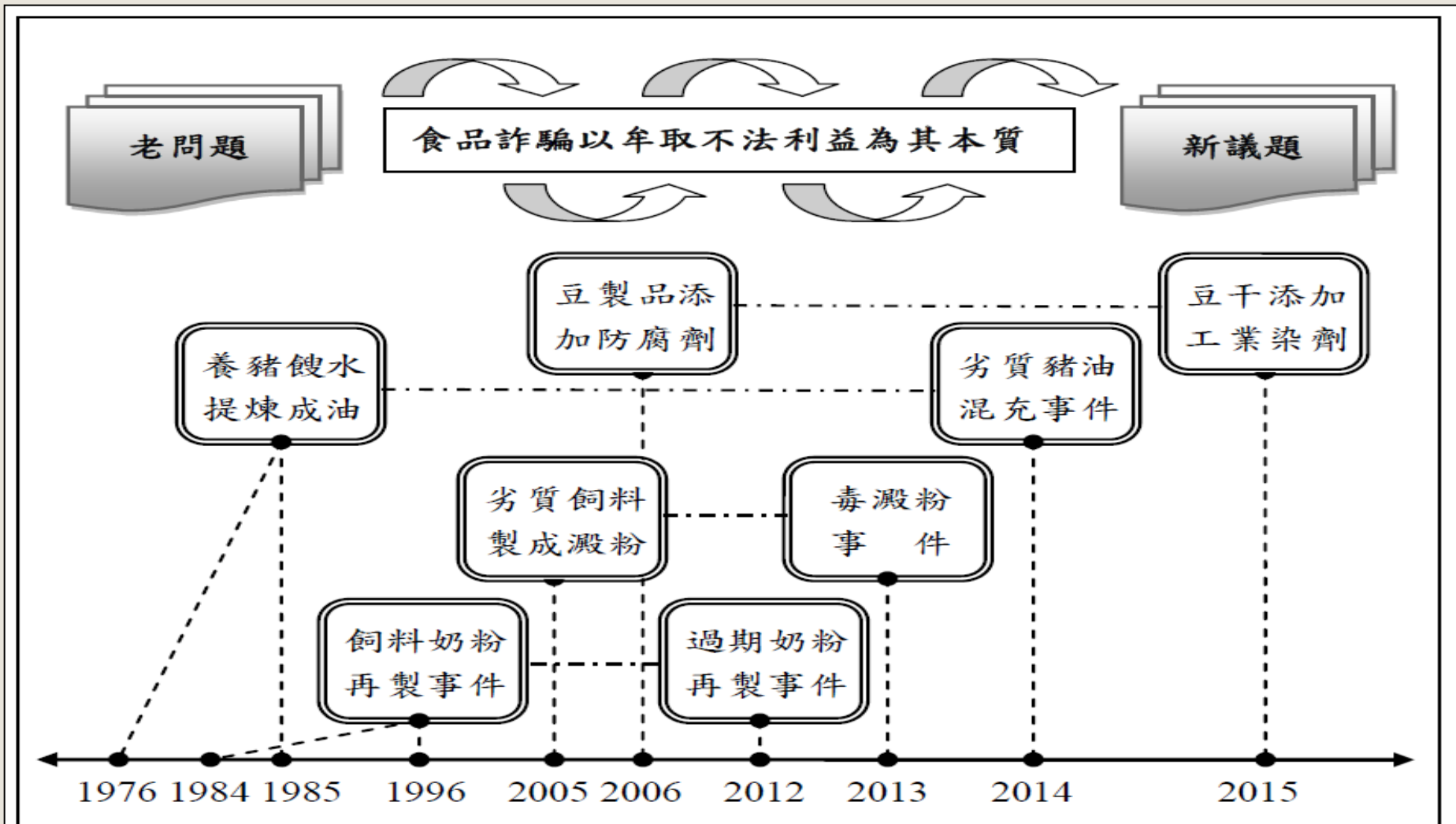


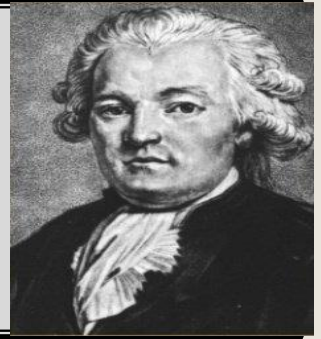
圖 1-1 我國食品詐騙事件的演化歷程  
(資料來源：本研究)

# 研 究 動 機

“Tell me what you eat, and I will tell you what you are.”

告訴我你吃了什麼，然後我就會告訴你，你像什麼！」

~ Jean Anthelme Brillat-Savarin, 1755-1826.



- 一、食品詐騙的成因為何？我國歷來發生的食品詐騙案件有何特性？哪些食品容易成為詐騙的標的？詐騙者的犯罪手法不斷地演化、更新，如何將食品詐騙的事件予以類型化？
- 二、英美兩國如何回應食品詐騙的危機？設若無法利用傳統的食品安全政策來解決食品詐騙問題，那麼該如何透過系統性、全面性的觀點來建構食品詐騙的預防策略？

# 研究目的

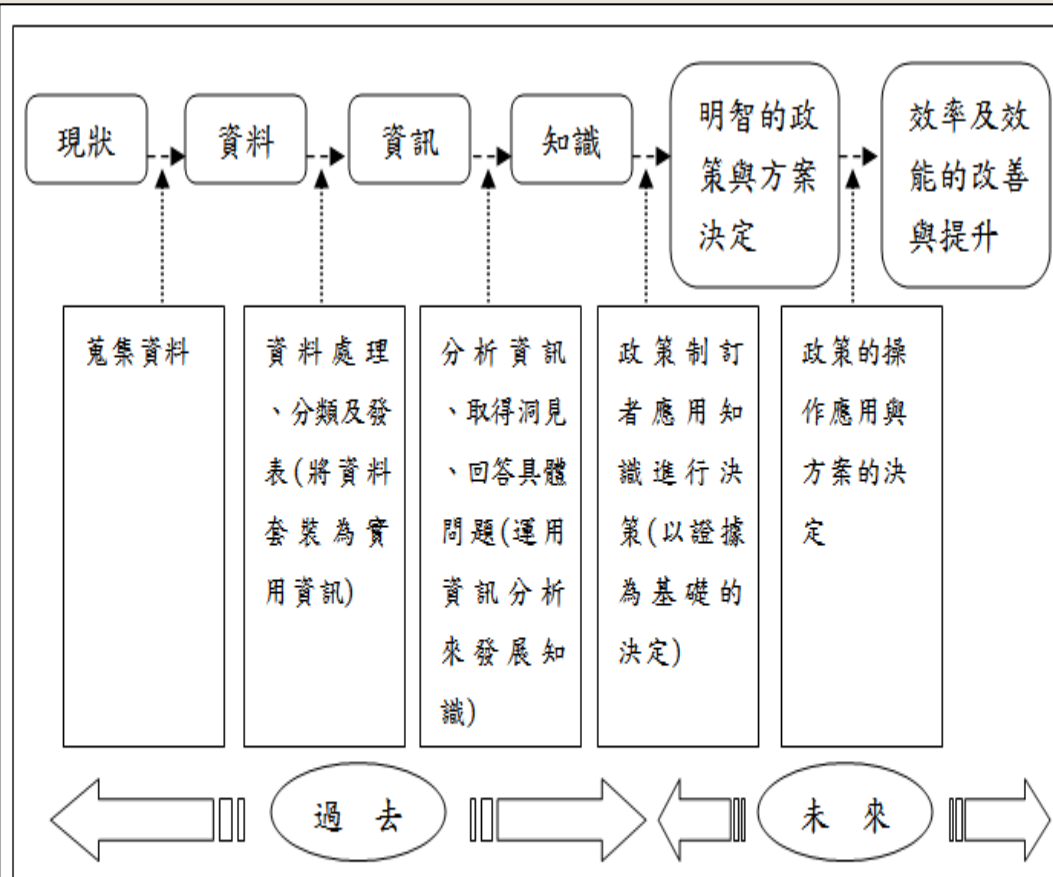


圖 1-2 知識發展系統的關係

(資料來源：Hollander, Corbett & Pallan, 2010)

- 一、在實務上，希望能系統性地梳理我國食品詐騙事件的特質和樣態並據此作為未來設計食品詐騙之防制策略的觀察基礎及參考依據
- 二、在知識上，盼由英美兩國的經驗析論其對我國政府具有何種政策啓示；此外，也冀盼以「政策工具」（政府）、「食品倫理回溯」（業者）及「消費者公民教育」（民眾）作為支撐食品治理的三大樑柱，據以設計防制詐騙之理念模型

# 研究問題

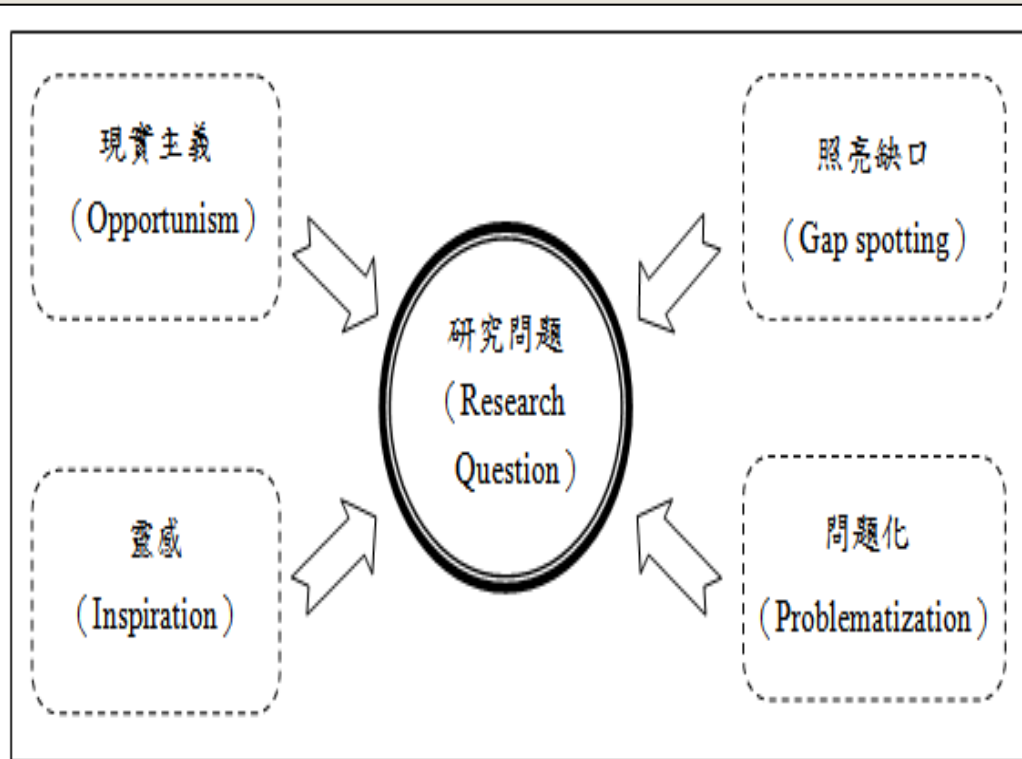
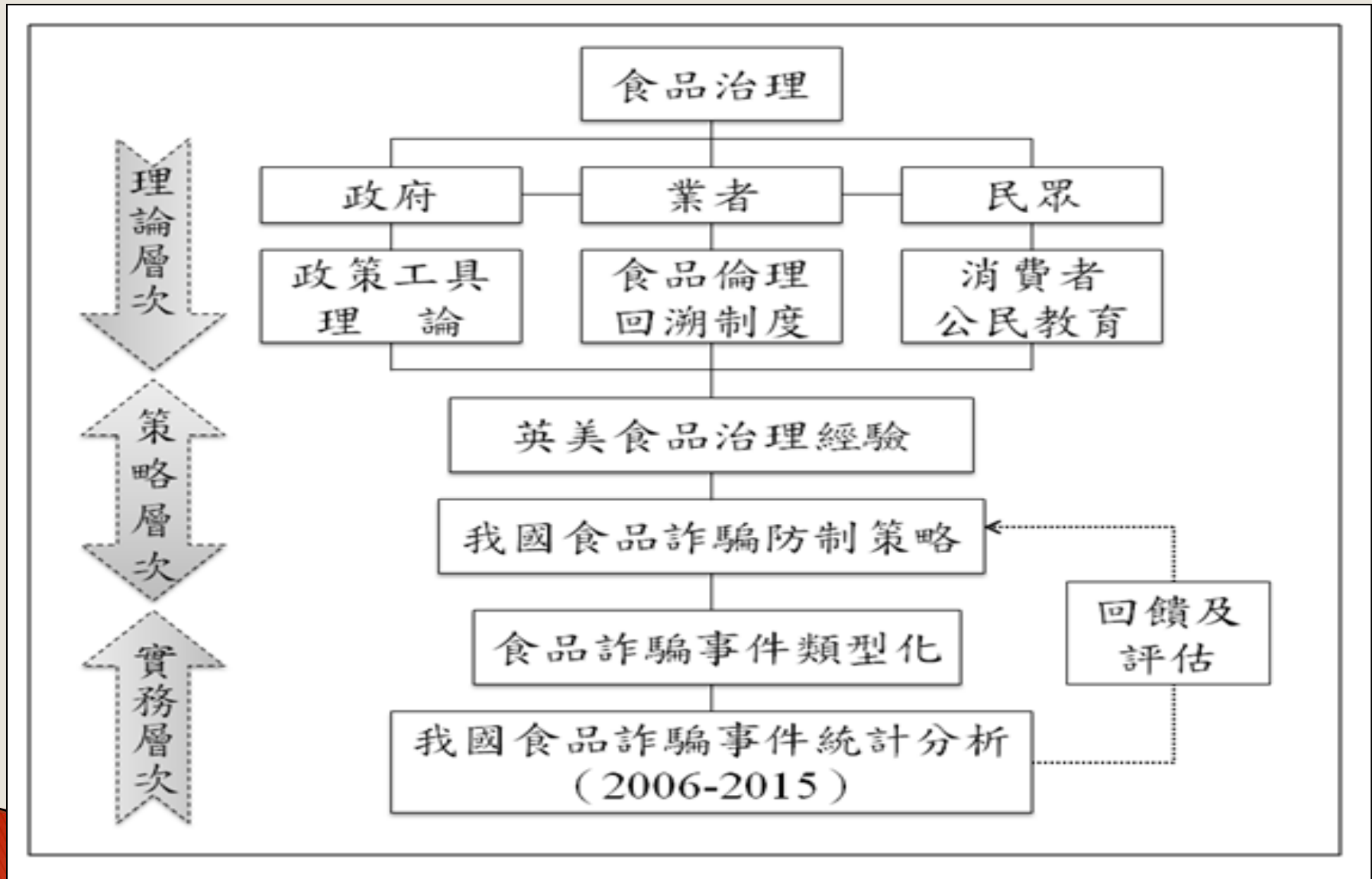


圖 1-3 研究問題的來源

(資料來源：Savin-Baden & Major, 2013: 103)

- 一、我國2006年起至2015年止，曾發生過的食品詐騙事件中，在食品類別、詐騙樣態、製造地點之空間分布等方面具有哪些特性？是否能以類型學 (typology)的概念將歷來發生的食品詐騙事件類型化？
- 二、借鏡英美的實務運作經驗，我國如何針對食品詐騙案例的特性設計防制食品詐騙的具體作法 (回應性)？英美兩國對於預防食品詐騙的學理探究及治理策略，能否為我國提供政策學習的改革方向 (前瞻性)？

# 研究架構



# 文獻回顧 ( I ) : 食品詐騙

## 壹、成因

“Food fraud is big business...Why sell meat when you can sell water?”

食品詐騙是一門大生意...當你能在肉品中灌水謀利，為何還要賣純正的肉？

~Peter Shears, Professor of Consumer Law and Policy,  
Plymouth Law School, University of Plymouth, UK.



- 一、十八至十九世紀的歐洲，由於鄉村人口往都市遷徙，造成都市人口數量急遽增加，昔日的食品生產規模已追趕不上市場的需求
- 二、美國的情況也不例外，城市居民對於食品生產的知識十分匱乏，故對食品的好壞也缺乏識別能力
- 三、受到工業化及都市化的影響，以及資本主義與專業主義的強化，迫使城市居民因食品供應鏈的延展而增加了與食品生產者之間的距離
- 四、當批發商或代理商 (agent) 也慢慢介入零售業及消費者之間的交易，並且逐漸佔據支配性的主導地位，這些新興而去人情化 (impersonal) 的條件，將使舊有的地方關係及約束力量逐漸勢微，連帶也使得食品的「品質保證」變得越來越難以控制



# 文獻回顧 ( I ) : 食品詐騙

## 貳、定義

序號	食品詐騙之意涵	資料來源
1	一種利用食品、食品成分及食品包裝作為欺騙消費者的工具以達成獲利目的之行動， <u>常見的食品詐騙包括：食品取代、非法添加、虛假標示、仿冒、食品竊盜或其他相關行為等</u>	(GFSI, 2014)
2	涵蓋了『對食品、食品成分進行蓄意之取代、添加，或是針對食品包裝予以竄改或不實陳述；同時，食品詐騙也涉及 <u>透過食品的虛偽或誤導之宣稱、說明而取得經濟上的利益</u> 』	(Spink & Moyer, 2011)
3	第一，販售不合適及具有潛在危害性的食品；第二，蓄意地針對食品提出不實描述；以及其他 <u>在食品生產製造過程中之不法行為</u>	(Elliott, 2014)
4	一種攫取財務利益的蓄意行動；其類型涉及 <u>對商標進行攙偽、仿冒、替代以及刻意之不實標示</u>	(Hnatio, 2014)

# 文獻回顧 ( I ) : 食品詐騙

## 參、範圍

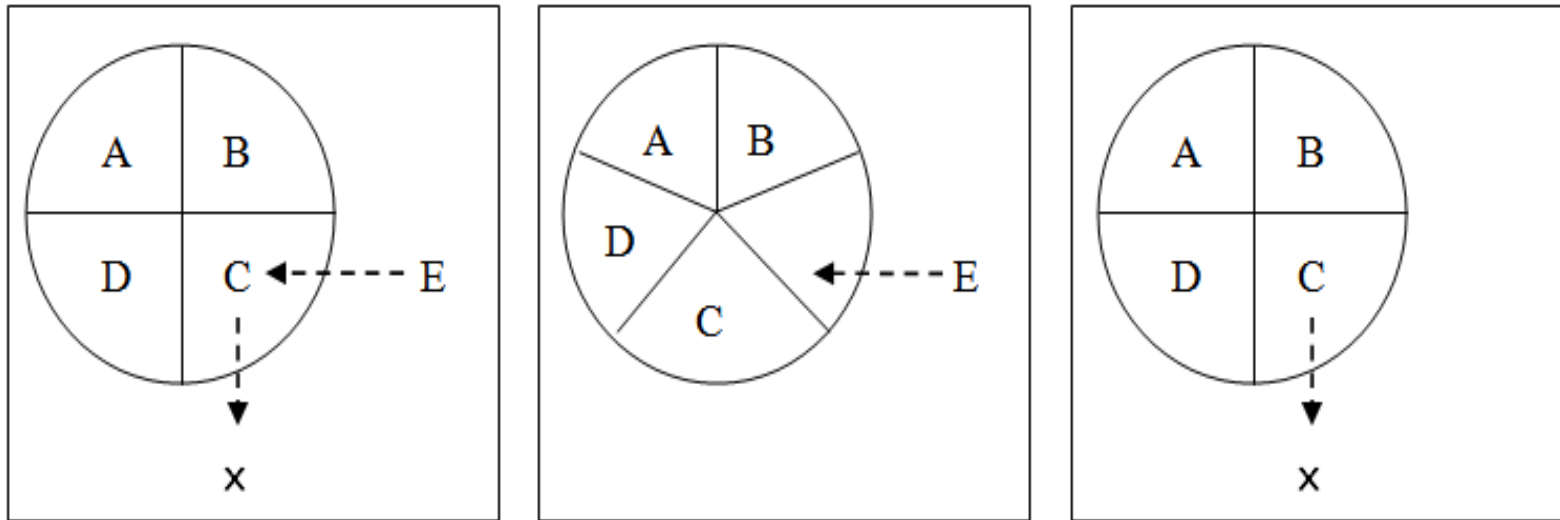
表 2-2 食品攙偽及詐騙的連續體

行動	描述	範例
成分的攙偽或替代	在食品中以秘而不宣的方式攙偽，如：添加次等或被禁止的成分	在乳製品及寵物食品添加三聚氰胺；未標示食品含有過敏原
竄改標籤	為佯裝成高級品而對食品進行不實陳述	非以有機方式生產卻以有機生產之價格販售；將平價魚標示為高價魚；透過轉運方式加工以偽稱原產地之來源
產品的替代或重新分裝	以品牌來包裝外觀相近的次級品	在知名品牌的汽水瓶或酒瓶內重新填充次級品或其他品牌之替代品
有效期限的錯誤陳述	藉由移除或更改標示來隱藏合適的食品銷售或使用期限	為了延長容易腐敗或乳製品的銷售時間而更改有效期限
對數量或重量的錯誤陳述	以填充物、包裝或其他名目來增加產品的重量	常見於散裝食品、地方特產或大宗物品

(資料來源：Mace, 2011)

# 文獻回顧 ( I ) : 食品詐騙

## 肆、類型



(以成分 E 取代成分 C)

(將成分 E 非法添加至食品)

(蓄意移除珍貴成分 C)

圖 2-1 食品詐騙類型示意

(資料來源：本研究)

## 文獻回顧 ( II ) : 經濟誘使攙偽

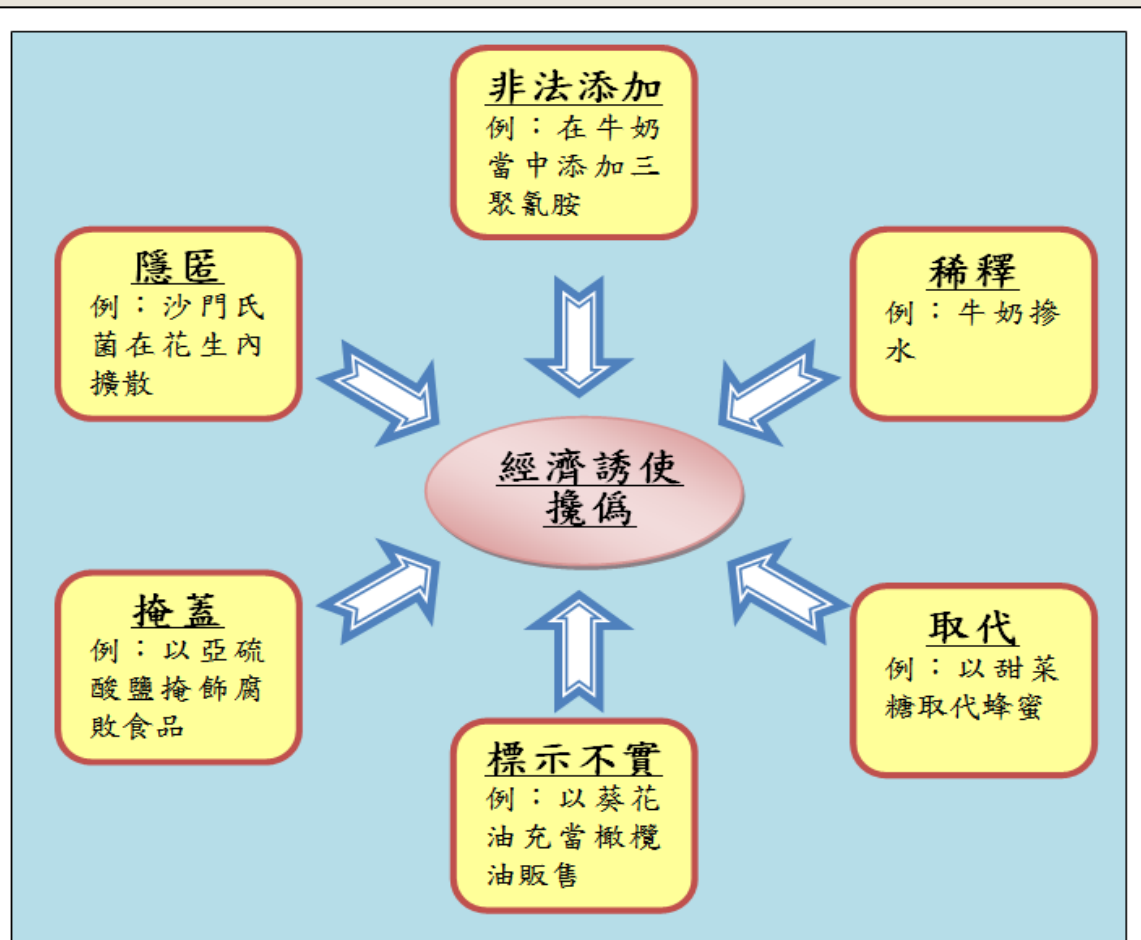


圖 2-4 經濟誘使攙偽的類型  
(資料來源：Kearney, 2010)

2009年5月，美國食品藥物管理署在「經濟誘使攙偽公民會議」中，將經濟誘使攙偽的「操作定義」界定如下：「...在某項產品中以欺騙、蓄意取代或添加某種物質的方式來提升產品的外在價值或降低產品的成本。經濟誘使攙偽包含以增加既有物質 (an already-present substance) 的量來稀釋產品的品質，甚至用添加或取代產品成分的方式來掩蓋稀釋作用，然此種稀釋效果可能會對消費者的健康產生風險。」

# 文獻回顧(II)：經濟誘使攙偽

表 2-6 美國經濟誘使攙偽重大事件

	食品類別	事件數量	源自美國境內的事件 (百分比)	攙偽物之範例
1	魚類與海鮮	24	22 (92%)	魚種的替代；過量的冰 (over-glazing)
2	乳製品	15	2 (13%)	三聚氰胺；蛋白質添加物；植物性脂肪
3	果汁	12	7 (58%)	摻水；甜菜糖；人工香料
4	油品與脂肪	12	0	變造原有的脂肪來源
5	穀類製品	11	1 (9%)	虛假的有機標示；膨鬆劑 (bulking agents)
6	蜂蜜與其他天然甜味劑	10	4 (40%)	氯黴素 (Chloramphenicol)；高果糖玉米糖漿 (high-fructose corn syrup)
7	香料與萃取物	8	0	各式染色劑
8	酒及其他含酒精飲料	7	0	甲醇 (methanol)；二甘醇 (diethylene-glycol)
9	嬰兒配方奶	5	3 (60%)	仿冒或偷竊的配方奶；未達營養標準的內容物
10	植物性蛋白質	5	0	三聚氰胺；尿素 (urea)
11	其他食品	28	8 (29%)	將蛋白質粉末添加至肉品；在豬肉內施打克倫特羅 (Clenbuterol, 具有瘦肉精的效果)；謊稱雞蛋是有機蛋
	總計	137	47 (34%)	

(資料來源：Everstine et al., 2013)

為了評估及降低經濟誘使攙偽的風險，美國國家食品保護及防禦中心 (NCFPD) 從學術期刊與媒體報導中，蒐集自1980年之後影響美國消費者的137個重大食品詐騙事件，並從中歸納出11種食品類別

事實上，若能釐清經濟誘使攙偽事件的共同特質，將有助於評估經濟誘使攙偽事件的風險並且研擬預防策略；然而，這些共同的特質一方面反映出當前的管制體系或品保檢測方法尚不足以偵測經濟誘使攙偽事件，另一方面，也意謂著日後仍需要利用有效的偵察方法和其他涉及經濟誘使攙偽之風險的相關概念，藉以作為扼止經濟誘使攙偽事件發生的策略

# 文獻回顧(Ⅲ)：英美對食品詐騙之防制策略

## 壹、英國對食品詐騙之治理經驗



The identification of sources of information concerning food fraud in the UK and elsewhere.

(Q01R0025)--Report to Defra, Food Authenticity Branch

~ Dr John Dennis (Project lead) and Dr Simon Kelly(2013)



### 一、鑑定食品詐騙資訊來源專案

◎委託機關：英國環境、食品暨鄉村事務部 (Defra)

◎目的：

蒐集食品詐騙及犯罪資訊以利風險分析

◎政策建議：

1. 建立資訊及技術交流機制
2. 促進新興科技及知識之應用
3. 啟動「食品反詐騙知識網絡」之建構
4. 參與「確保全球產品安全與品質途徑」

# 文獻回顧(Ⅲ)：英美對食品詐騙之防制策略

## 壹、英國對食品詐騙之治理經驗



食品詐騙並不能被視為一種「無受害者的犯罪 (victimless crime)」；當食品供應鏈中發生詐騙行為時，除了消費者可能得在經濟方面付出代價，那些必須仰賴他人來準備食物的人（如：關懷之家的弱勢群體、醫院裡的病患），恐將因無法從食物中攝取充分的營養而在健康方面承擔極大的風險及危害！

~ Professor Christopher Elliott, Queen's University Belfast.

## 二、愛略特評論(Elliott review, 2013-2014)

◎委託機關：

英國環境、食品暨鄉村事務部 (Defra)

◎目的：

改善食品供應網絡之誠信問題

◎政策建議：

建構並強化食品誠信八大支撐樑柱  
EX: 消費者優先、零容忍、情報蒐集、可信的實驗室服務機構、稽核機制、政府的支持、領導精神、危機管理

# 文獻回顧(Ⅲ)：英美對食品詐騙之防制策略

表 2-7 英國政府對於愛略特評論的回應<sup>4</sup>

重要發現 <sup>4</sup>	政府採取的行動及許諾 <sup>4</sup>	負責單位 <sup>4</sup>
政府必須更加集中心力以對抗食品詐騙 <sup>4</sup>	1. 於 2014 年的年底之前，在食品標準局下設食品犯罪調查小組並規劃相關調查工作 <sup>4</sup>	1. 食品標準局—進行中 <sup>4</sup>
以策略性途徑來確保國內的食品分析實驗室能維持彈性網絡 <sup>4</sup>	2. 應尋找檢測方法的標準化之機會並採取行動 <sup>4</sup> 3. 在食品真實性及虛擬網路部分，與民間相關單位共同發展卓越中心(Centres of Excellence, COE) <sup>4</sup> 4. 推動分析實驗室之間的知識與能力之分享 <sup>4</sup>	2. 環境部—進行中 <sup>4</sup> 3. 環境部—進行中 <sup>4</sup> 4. 健康部、公共衛生局—進行中 <sup>4</sup>
改善政府機關間的協調性以確保食品的誠信，同時處理食品犯罪問題 <sup>4</sup>	5. 有關食品誠信及食品犯罪議題必須設法建構跨部會協調機制 <sup>4</sup>	5. 環境部—進行中 <sup>4</sup>
食品產業與政府之間應的更好知識分享機制 <sup>4</sup>	6. 建立政府內部的知識中心以接收及分享資訊 <sup>4</sup> 7. 讓地方相關單位透過「重要性授權夥伴基模」(Primary Authority Partnership Scheme)來有效運用資訊分享機制 <sup>4</sup> 8. 促進產業建立本身的資訊分享安全中心 <sup>4</sup>	6. 由食品標準局負責輸送服務 <sup>4</sup> 7. 商業創新技能部與地方相關單位負責輸送服務 <sup>4</sup> 8. 食品標準局及環境務部—進行中 <sup>4</sup>
敦促食品企業了解上游供應商並透過監督來增加信任 <sup>4</sup>	9. 持續支持產業強化稽核及保證體制 <sup>4</sup> 10. 尋找進一步降低食品企業之管制負擔的機會 <sup>4</sup>	9. 環境部/食品標準局—進行中 <sup>4</sup> 10. 環境部/食品標準局/商業創新技能部—進行中 <sup>4</sup>

(資料來源：UK, 2014)<sup>20</sup>



# 文獻回顧（Ⅲ）：英美對食品詐騙之防制策略

## 貳、美國對食品詐騙之治理經驗

### 一、美國食品及藥物管理署的相關措施

#### （一）規範進口貨物動態風險評價預測系統（PREDICT）

由管制事務辦公室（ORA）利用風險指標進行管制食品風險掃描，協助政府找出潛在經濟誘使攙偽機會

#### （二）改善偵測經濟攙偽之風險因子模型

由ORA、國土安全部、農業部、明尼蘇達大學國家食品保護中心進行跨部門合作，負責：蒐集潛在經濟誘使攙偽資料、利用多元檢驗方法釐清食品風險、發展供應鏈掃描模式並進行脆弱性評估

#### （三）食品之經濟攙偽工作團隊

由食品安全及營養應用中心、獸用藥品中心、ORA進行跨單位合作，負責：研發利誘攙偽之分析檢測工具、定期針對利誘攙偽事件進行影響評估、與民間建立夥伴關係以蒐集相關資訊

# 文獻回顧（Ⅲ）：英美對食品詐騙之防制策略

## 貳、美國對食品詐騙之治理經驗

「食品詐騙不是新議題；事實上，它被比喻為第二古老的專業！」

~ Dr. John Spink, Michigan State University.

### 二、經濟誘使攙偽事件資料庫

#### （一）為何需要建構資料庫？

1. 食安體系及檢驗方法 難以偵測攙偽物質
2. 需由 多元視角 及不同資料歸納詐騙特性
3. 應以 系統性途徑 掃瞄利誘攙偽事件風險

#### （二）美國經濟誘使攙偽事件具有哪些共同特性？

1. 特定而有效的分析方法
2. 政府訂定標準的必要性
3. 透過產業貿易團體進行約制
4. 擴大近用廉價的基因檢測方法
5. 詐騙的機會係因冗長而複雜的供應鏈而來
6. 引發過敏的潛在詐騙成分
7. 利用非典型的資料來源進行偵察



# 文獻回顧（Ⅲ）：英美對食品詐騙之防制策略

## 貳、美國對食品詐騙之治理經驗

### 三、「食品詐騙白皮書」（food fraud whitepaper）

- （一）美國國家衛生基金會認為（NSF, 2014: 15-16），在有關食品詐騙的預測方面，實應建構以證據及風險（evidenced and risk-based）為基礎的管理工具，也就是針對詐騙者的獲利空間（由少至多）、詐騙者之詐騙成本（或詐騙手段；由易而難）以及食品詐騙被利害關係人（如：政府管制者、食品業者或消費大眾）所查獲的可能性（由低到高）來設計一個健全的診斷模型
- （二）降低食品詐騙機會的步驟
1. 依照食品潛在危害風險的高低進行水平掃描，包括食品詐騙知識及資訊的蒐集與分享
  2. 利用食品詐騙預防模型來界定高風險產品的範圍及可能的詐騙型態
  3. 透過商業與技術的功能來診斷企業文化
  4. 針對產品的發展與供應，提供整合性的訓練過程
  5. 應以供應商為基礎，發展長期永續的信任關係
  6. 在檢測與規範方面，應建構以風險為基礎的控制模型
  7. 建立風險評估及供應鏈保證方案

# 文獻回顧 ( III ) : 英美對食品詐騙之防制策略

## 參、英美防制食品詐騙之國際參與： 食品監控(Operation Opson)

表 2-8 第 4 次食品監控案例概述

序號	數量	案例概述	查獲地
1	超過 20,000 瓶	仿冒知名品牌空瓶並填充假酒	英國
2	超過 30 噸	將冷凍魚加工之後謊稱新鮮魚販售	義大利
3	X	將來自東歐的過期乳製品加工再製成乳酪	義大利
4	X	以劣質咖啡混充至宣稱 100% 的阿拉比卡咖啡	西班牙
5	4,000 公斤	在機場裡查獲冒牌草莓及非法攜帶魚子醬	法國
6	X	以中藥煉製的保健食品被驗出含汞	比利時
7	X	郵寄非法的營養補充品	美國
8	X	破獲非法生產、製造及銷售冒牌威士忌的犯罪集團	哥倫比亞
9	8,500 公斤	偽造品質認證標示的雞蛋	白俄羅斯
10	85 噸	非法進口未經合格檢驗的肉品	泰國

(資料來源：INTERPOL, 2015)

◎始於2011年

◎第4屆成員：

(歐、美、非、亞、中東)

Europol+Interpol+47國+業者+公會等

◎目標：

維護公共健康、打擊組織犯罪、促進國際合作等

◎工具：

安全資訊交換網絡應用程式 (SIENA)

歐洲警察專家平台 (EPE)

# 理論基礎 ( I ) : 政策工具

## 壹、定義

序號	政策工具之界定	資料來源
1	「政策工具」乃「 <u>政府當局運用權力以推動、影響或預防社會發生變革的一套技術</u> ；政策工具必須經過仔細地篩選，並且有助於政府部門達成所欲追求之目的或政策目標」	Vedung (2010: 21)
2	政策工具之操作定義乃「 <u>政府為了追求政策目標而採用的一種方法</u> 」	Salamon & Lund (1989: 29)
3	政策工具或可稱為「 <u>治理工具</u> 」(governing instruments)，一般指涉那些 <u>被政府用以執行政策的實際手段或機制</u> ；政策工具普遍存在於政策過程的各個階段，因此，其往往具備「多重目的」	Howlett et al.(2009: 114)；Howlett(2011 22-23)
4	<u>利用各種行政工具的結合以達成影響民眾生活之政策目的</u> ；政府在蒐集與吸納政策資訊的層面 <u>扮演「偵察者」的角色</u> ，至於如何使標的團體產生若干政策效應的部分，政府則 <u>肩負「影響者」之職責</u>	Hood(1983: 2-3)
5	<u>主要指稱那些政府用以達成某些政策目標所採取的各種手段</u> ；EX:對社會大眾的勸誡行動、為了宣揚理念而採取的象徵性措施、稅式支出及各種管制等	Woodside(1998: 163)

# 理論基礎 ( I ) : 政策工具

## 貳、類型

序號	各式政策工具分類	資料來源
1	從政府的四項基本資源(basic resources)： <u>節點(nodality)</u> 、 <u>財政(treasure)</u> 、 <u>權威(authority)</u> 及 <u>組織(organisation)</u> 來闡釋政策工具的應用特性 該項分類方式又可被簡稱為「 <u>NATO機制</u> 」(NATO scheme)	Hood(1983: 4-6)
2	以政策工具之效果或影響（直接或間接）作為分類： <u>實質性政策工具/程序性政策工具</u>	Howlett(2011: 24-25)
3	<u>依照政策工具的多元複雜特質</u> 進行分類，例如活動/財貨之種類、服務提供的媒介、輸送系統等	Salamon(2002: 20)
4	依照學界四大研究途徑進行分類： <u>選擇途徑</u> 、 <u>資源途徑</u> 、 <u>最大化途徑</u> 、 <u>最小化途徑</u>	Vedung (2010: 22-26; 50-51)
5	融合了前述「資源途徑」及「最小化途徑」之分類方式： <u>管制性工具</u> 、 <u>經濟性工具</u> 及 <u>資訊性工具</u>	Vedung(2010: 51)

# 理論基礎 ( I ) : 政策工具

## 參、應用

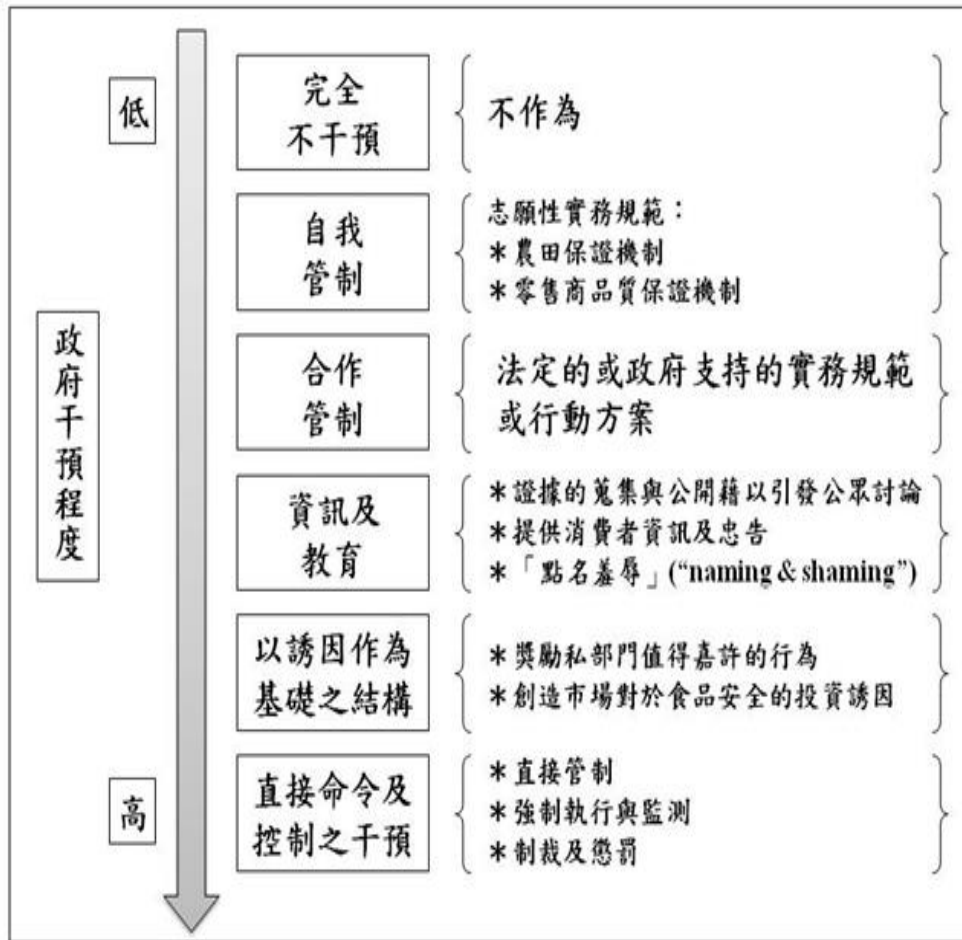


圖 3-1 政府干預的選項  
(資料來源：Martinez et al., 2007)

學者Martinez(2007)等人從解決食品安全問題的角度出發，嘗試對政府的政策工具進行分類，他們認為，政府採用的政策措施或管制手段，大致可依其干預程度的高低設計相應的政策工具類型，包括：完全的不作為（讓市場自己尋找合適的解決方案）、產業自我管制、由政府提供資訊或教育宣傳活動以及對於標示的要求等等。

當食品安全逐漸成為多數管制方案的焦點時，為了提倡正確的飲食價值並使消費者免受詐騙所害，連帶也會讓政府在食品品質的管控方面扮演更重要的參與角色。

# 理論基礎 ( I ) : 政策工具

## 參、應用

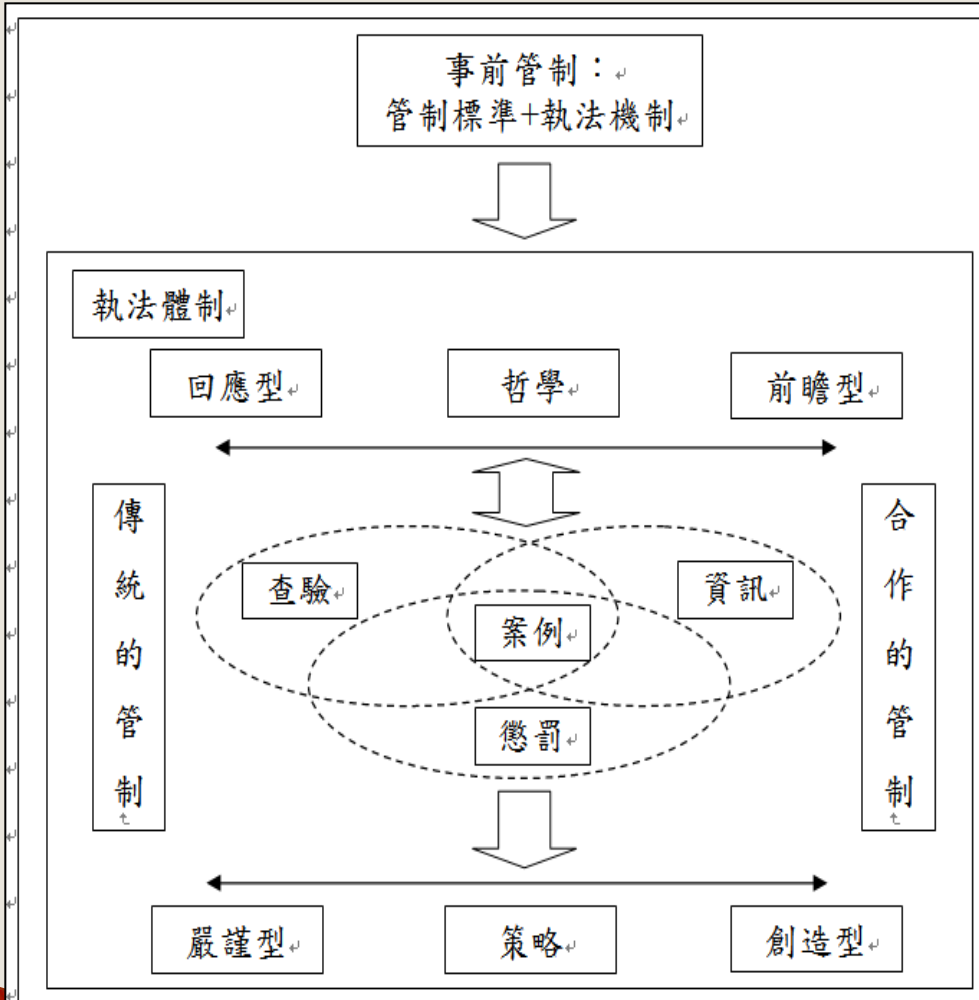


圖 3-2 合作管制的執法分析架構  
(資料來源：Rouvière & Caswellb, 2012)

Rouvière & Caswellb (2012)兩人嘗試以「合作管制」(Co-regulation)的概念作為基礎，希望透過執法哲學與策略(enforcement philosophy and strategy)及相關政策工具的配合(查驗、資訊、懲罰)，設法在食品安全的事前管制執法過程建構妥適的分析架構

傳統上，管制機關習慣以查驗來作為執法的手段，但就其實質效果而言，仍僅停留在回應性或反應式的執法哲學與策略階段；未來有關執法體制的轉型，除需以資訊途徑及資訊性懲罰作為基礎之外，更應整合前瞻型的執法哲學以及創造型的執法策略，並且朝向合作管制的政策目標邁進



# 理論基礎 ( I ) : 政策工具

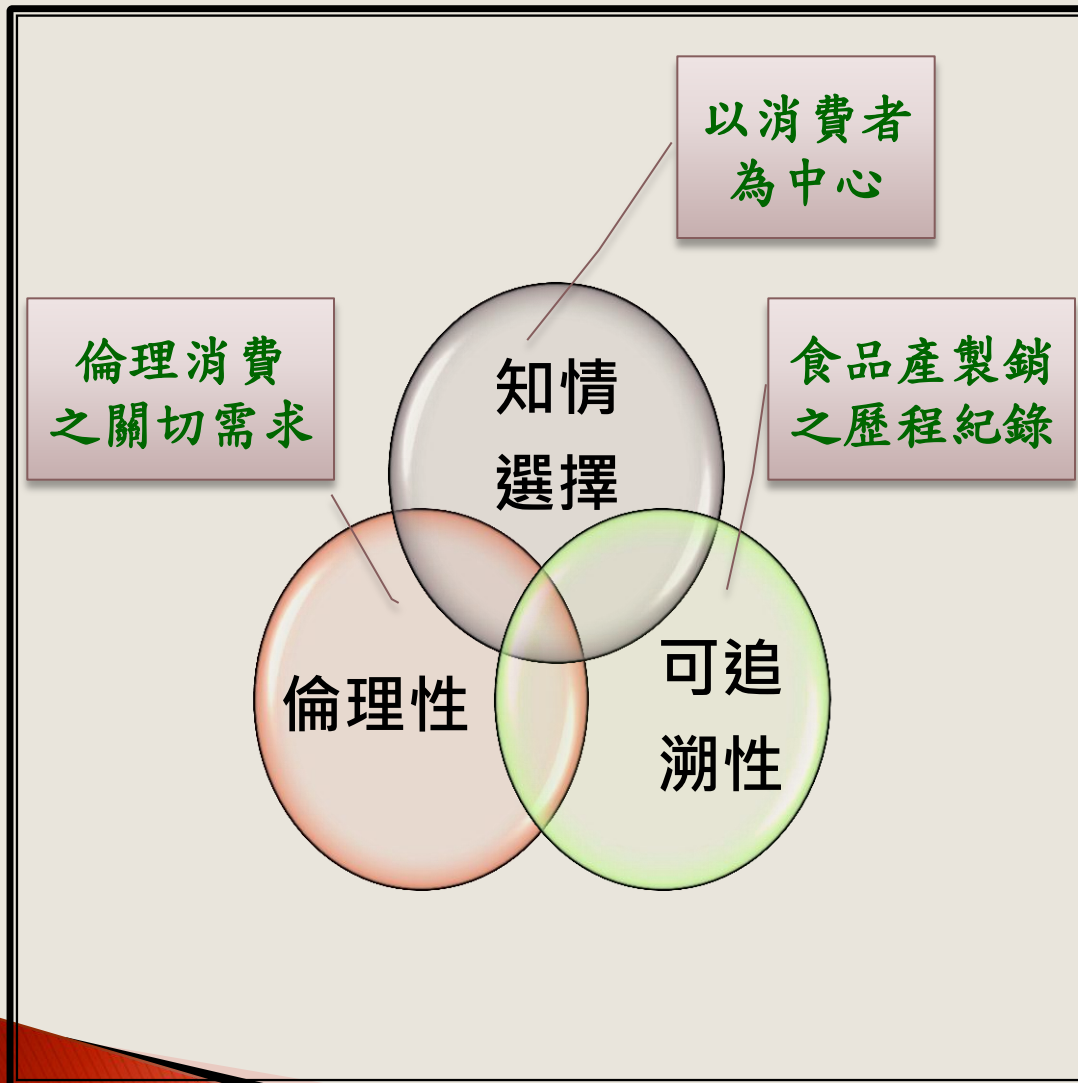
## 肆、限制

Powell等人(2013)特別以食品安全領域中經常被使用的政策工具—稽核(audit)與查驗(inspection)為例，提醒政府及相關單位在實際進行稽查行動抑或評估稽查結果時，應當針對以下的限制或盲點加以改善：

1. 稽查的及時印象(其評估結果僅能反映少部份的食品)
2. 稽查標準的可靠性(稽查標準是否植基於可被量化的實務規範)
3. 稽查工具的有效性(稽查工具或稽核清單是否具有效度)
4. 稽查者的稽查能力(稽查人員是否能從特殊情境中評估風險)
5. 稽查的範圍(稽查範圍是否涵蓋營運場所、製造地及產品本身)
6. 稽查的後續行動(不合格的稽查結果並無強制向管制機關報告之義務)
7. 稽查活動背後的利益衝突(廠商與稽查者之間的關係)

Manning與Soon(2014)也認為，所謂的第三方認證對於產品驗證的效果其實有其侷限性，因為稽查的結果基本上僅能代表產品在稽查時合格；因此她們主張應將食品詐騙及經濟誘使攙偽的具體構成要素，一併列入第三方認證與稽查的評估項目

## 理論基礎 ( II ) : 食品倫理回溯



當食品倫理結合食品回溯的概念之後，便融合為倫理回溯 (ethical traceability) 的新概念；倫理回溯乃是關於食品生產案例在倫理面向的持續追蹤，以及食品是在何種條件之下被製造為成品，這代表食品生產鏈的倫理價值應當被重視；倫理回溯性可以被視為一種「藉由識別紀錄來回溯與反映食品鏈之倫理層面的能力 (Coff et al., 2008: 8-10)」

# 理論基礎 ( II ) : 食品倫理回溯

“I aimed at the public’s heart,  
and by accident I hit it in the stomach.”

(我瞄準大眾的心，卻意外打中他們的胃！)

~ Upton Sinclair · 1878-1968.



表3-9 倫理消費的關切需求 (Coff et al., 2008: 11)

序號	倫理關切面向	倫理關切屬性
1	動物福利	實質性關切需求 ( substantive concerns )
2	人類健康	
3	生產與加工的方法及其影響	
4	貿易條件 (如：公平價格等)	
5	工作條件	
6	品質 (內在特質，如：味道、成分等)	
7	來源及產地	
8	信任	程序性關切需求 ( procedural concerns )
9	意見 (參與)	
10	透明	

## 小結：

【健全食品保護架構應從促進資訊完整性著手】

1. 食品資訊的豐富性(breadth)

⇒指資訊可被追溯的數量及廣度

2. 食品資訊的延伸性(depth)

⇒指資訊可被追溯至上游或下游之程度

3. 食品資訊的準確性(precision)

⇒指食品可被單獨回溯的最小單位

## 理論基礎 ( III ) : 消費者公民精神與教育

- 依據消費者公民精神網絡的界定(CNN, 2005: 7)：「消費者公民係指個體做出選擇的基礎是以倫理性、社會性、經濟性及生態性等層面作為考量；消費者公民會主動地透過對家庭、國家與世界的關懷以及負起責任的行為，來維繫公平和永續發展的價值」
- 消費者公民教育乃是一種負起責任的學習活動 (Thoresen, 2005: 11)，其目的在讓個體有能力管理自己的生活並且在全球社會的集體生活當中扮演好管家的角色；消費者公民教育不但涉及各種多元學科與課程的設計，同時也與當代社會運作之態度、知識與技能產生連結

# 研究設計

## 研究途徑—【個案研究】

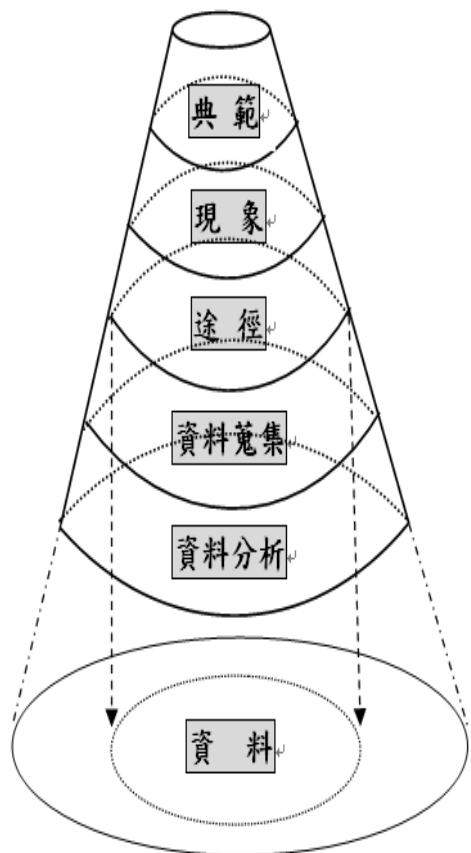


圖 4-1 研究透鏡的組合

(資料來源：修改自 Savin-Baden & Major, 2013: 47)

本研究的關注焦點，旨在觀察我國食品詐騙事件背後所呈現的特性，希望以系統化的科學方法，歸納我國食品詐騙的樣態；特別是每隔一段時間，就會浮上媒體版面的問題食品，「為何」(why)總是糾纏著人民的日常生活，以及產、官、學、研各界究竟該「如何」(how)攜手合作，共同扼止這種不法謀利的行徑一再地發生。

確立本研究在「時間」(2006年至2015年)與「空間」(我國本土)的定向之後，為有效地針對研究問題研擬解決方案，本文在資料蒐集的策略上決定採取「個案研究」(case study)的途徑。

# 研究設計

## 研究方法—【三角定位型混合研究法】

表 4-2 量化研究法與質性研究法的特性比較

比較層面 \ 研究方法	量化研究法	質性研究法
指導哲學	實證主義	多元選項
研究背景	控制取向	自然環境
研究概念	操作化	引導的，開放的， 建構的
研究角度	觀察者 (Etic)	參與者 (Emic)
研究距離	客觀的局外人	涉入的參與者
研究定向	客觀的/去人性化	主觀的/個人的
研究焦點	單一事實	複合事實
研究設計	結構化、封閉性，在 研究進行之前的設計	非結構化、開放性，建 構於研究課題當中
研究工具	調查/測驗	以研究者作為工具
研究次序	既定的設計步驟	多變的研究程序
資料來源	單一來源	多元來源
資料的代表性	樣本的統計代表性	以個案或案例為主
資料屬性	“硬”資料，客觀與標 準	“軟”資料，豐富與 深度
資料呈現	關聯性的觀點	敘事性的觀點
分析目的	解釋變項的變化	了解主體的意義
分析過程	演繹/化約	歸納/全觀
通則化的要求	相關性/因果模型/因 果關係的邏輯	分類及類型學/理想型 態/分門別類的邏輯
研究品質	固定的	多變的
報告特性	精確的、數據的	豐富的、描述的、語 意的
研究結果的範疇	一般性	特殊性

(資料來源：Corbetta, 2003: 37; Savin-Baden & Major, 2013: 15)

為了克服量化研究法及質性研究法的限制且同時擷取兩者優點，本文將採用「**三角定位型混合研究法**」(Creswell, 2008: 527)，亦即**同時蒐整量化與質性資料**，並且賦予資料更深的詮釋意涵：

### (一) 資料蒐集—**量化研究資料**

本研究使用「**立法院國會圖書館之新聞知識管理系統**」(包含聯合報、中國時報、自由時報及蘋果日報)作為抽樣的**母群體**，蒐整我國自2006年至2015年間的新聞資料並進行歸納，藉以作為次一個研究階段的資料分析對象

### (二) 資料分析—**資料統計及詮釋分析**

除量化資料外，本研究亦將**透過政策工具、食品倫理回溯以及消費者公民教育等理論基礎作為分析與詮釋的工具**，一方面利用這三大理論的研究視野來檢討其對食品詐騙在防制策略之建構方面的意涵，另一方面也希望藉由這三大構面的研究論述來強化本文對於設計防制策略之理念模型的根基

# 研究設計

## 研究信度

- 為確實提升本研究之信度，有關食品詐騙的概念界定部分，本文主要係參考英美的學術期刊及官方報告，同時配合我國實際發生的食品詐騙案例作為觀察對象，希望透過質性的文獻分析與量化的資料詮釋以強化方法論上的凝聚性。
- 在有關研究回應性的部分，本研究為了降低採用不實報導或錯誤報導的可能性，對於食品詐騙事件的案例蒐集乃是以國內的四大報做為觀察的對象，而透過關鍵字的檢索，一方面可以掌握各報具有新聞價值的獨家報導，另一方面亦可由相同的報導之中觀察食品詐騙事件的重要程度；而為了掌握食品詐騙的歷史演化特性，本研究也將觀察時間設定為10年之久，希望能從更寬廣的時間向度（4\*365\*10，約14,600日）來剖析該等問題的核心。
- 研究軌跡的稽核性方面，本研究對於資料蒐集過程、概念的界定及與食品詐騙所涉之數量、地點、樣態、食品類別等之編碼程序皆有詳盡的說明，此外，在研究的分析內容當中亦檢附統計數據與圖表，期完整呈現我國食品詐騙事件的真實特性。



# 研究設計

## 研究效度

為使本研究確實探知我國食品詐騙事件的問題屬性，在整體的資料蒐集與分析的過程中，將會從「人、事、時、地、物」等多元化的視角來針對食品詐騙事件進行類別編碼，俾真實反映食品詐騙現象之焦點及核心：

1. 「人」—將針對食品詐騙事件的查獲者或發現者進行身份類別的統計，同時觀察政府部門、食品業者及消費大眾等對象在弊端揭發這方面所佔的比例
2. 「事」—參酌國外對於食品詐騙之概念界定，據以作為釐清我國食品詐騙態樣的基礎，而透過標準化的資料編碼程序及統計數據，將可一窺我國過去10年以來有關食品詐騙態樣的消長趨勢
3. 「時」—觀察期程為2006年至2015年，除了食品詐騙事件的數量統計，也會呈現不同食品詐騙態樣的歷年發展走向
4. 「地」—針對食品詐騙事件當中的食品製造地點或製造公司進行追蹤，期由地理空間分布來掌握潛在詐騙者的可能活動範圍
5. 「物」—除將依實際遭受詐騙的食品項目進行系統化的分類以外，還會將食品詐騙態樣與食品類別進行交叉分析，盼由更客觀的資料詮釋來提升研究結果的內在效度

# 研究分析 ( I ) : 英美防制策略對我國之政策啓示

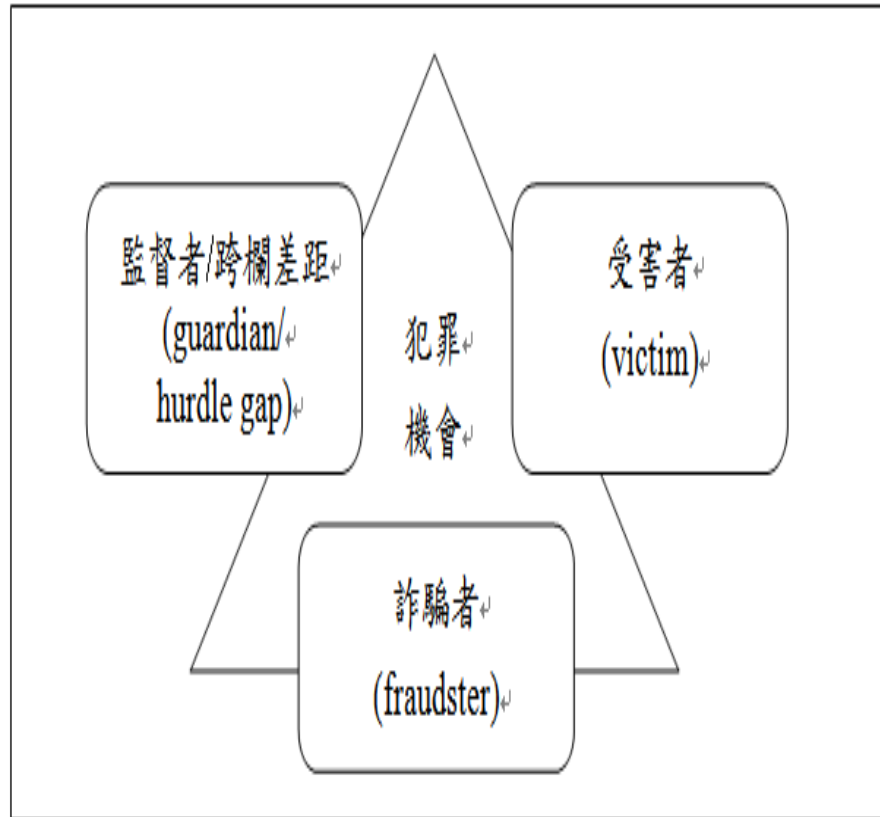


圖 5-1 食品犯罪三角論

(資料來源：Spink & Moyer, 2013)

從英美防制食品詐騙的經驗觀之，其在政策設計與防制措施的立論基礎其實與犯罪學理論當中的情境犯罪預防之觀點息息相關：在受害者端，可能涵蓋消費者、零售商、製造商或受騙上當的政府；在詐騙者端，受到全球化的影響，實際從事詐騙活動的加害者人數並不容易估計，且詐騙機會也不會因為某些罪犯被懲處後而降低。而在監督者端，通常是指那些嘗試透過研究、抽查、檢測、調查或舉發不法行為等方式來保護產品的人；而跨欄差距一詞則泛指那些被監督者用以提高詐騙者被舉報的風險或者增加其犯罪成本的對策而言，當潛在的詐騙者面對重重的阻礙或者必須承擔高度的風險而無法跨越柵欄差距時，那麼犯罪意願可能也會隨之降低

# 研究分析 ( I ) : 英美防制策略對我國之政策啓示

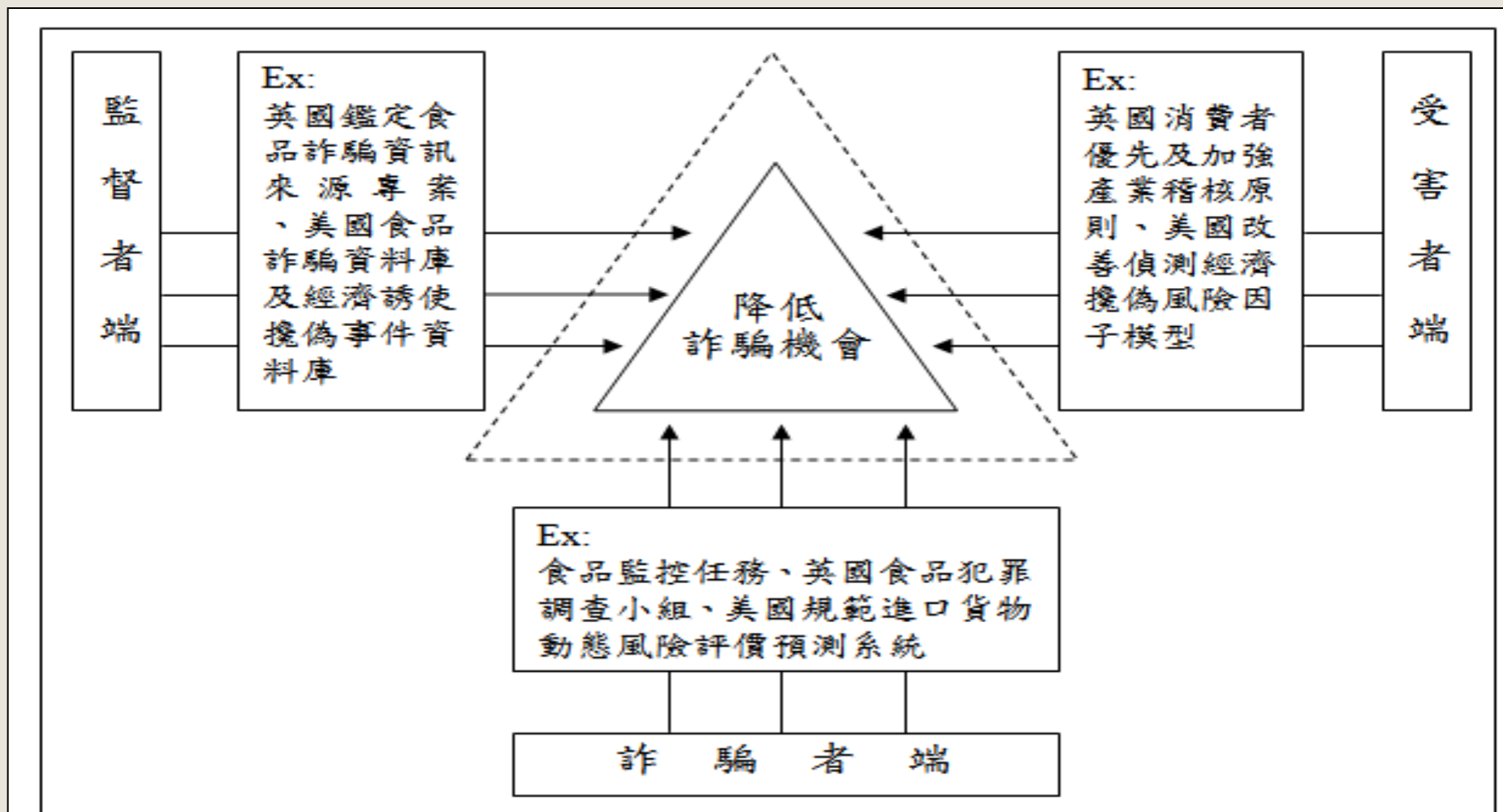


圖 5-2 英美防制食品詐騙之政策啓示

(資料來源：本研究自繪)

# 研究分析 ( II ) : 我國食品詐騙事件之類型化建構

表 5-1 我國食品詐騙樣態之操作型定義

序號	食品詐騙樣態	操作型定義	參考資料來源
1.	取代	針對食品成分或珍貴的實際物質，以較為廉價的替代品進行整體或部分的置換	Kearney, 2010; Moore et al., 2012; Dennis & Kelly, 2013.
2.	添加	加入少許物質藉以掩飾次級品的成分	Kearney, 2010; Moore et al., 2012; Dennis & Kelly, 2013; Hnatio, 2014.
3.	移除	在食物或食品成分中刻意遺漏真實或珍貴的物質	Moore et al., 2012; Hnatio, 2014.
4.	混充	同類食品或食物中，以不同品種之物質混入	Everstine et al., 2013; Hnatio, 2014.
5.	標示不實	對於食品包裝標示提供不實或錯誤的資訊	Kearney, 2010; Dennis & Kelly, 2013.
6.	稀釋	增加既有物質的量以降低食品品質	Kearney, 2010; Dennis & Kelly, 2013.
7.	其他	非屬第一類至第六類之樣態	x

資料來源：本研究

本研究在資料蒐集部分，主要以國內四大報：蘋果日報、中國時報、聯合報及自由時報在2006年至2015年間的新聞報導作為研究觀察群體；在選擇策略方面主要採取「由下而上」的方式，希望透過「食品安全」、「食品詐欺」、「黑心食品」、「食品攙偽」、「食品仿冒」、「食品廣告不實」、「假食品」等名稱作為關鍵字，儘量蒐羅可能構成食品詐騙的相關案例，而後再依照「時間」、「新聞概述」、「食品系統分類編號」、「製造地點（或公司行號）」、「食品詐騙樣態」及「資料來源（報紙類別）」等項目進行編碼。本研究參酌相關文獻後，初步將我國食品詐騙之類型歸納為七大類，包含：取代、添加、移除、標示不實、混充、稀釋及其他類（共470件）。

# 研究分析 ( II ) : 我國食品詐騙事件之類型化建構

表 5-2 食品分類系統編號

編號	食品名稱	分類說明
1.	乳及乳製品	以泌乳動物(牛、山羊及綿羊等)生產之生乳為主要原料,經加工產製而成之各項產品
2.	脂肪、油及乳化脂肪製品	包括所有來自植物、動物、水產品油脂製品或其混合物
3.	食用冰品	包括以水、果汁、乳、奶油或乳油等為原料,經冷凍製成之點心、糖果或其他新式產品,例如:冰淇淋、冰棒、食用冰及其他冰品
4.	蔬菜及水果類(包括葷類、根莖菜類、豆類、藻類、堅果及種子類)	本項除蔬菜類及水果類食品,復依其是否經加工再分為新鮮及加工等次分類
5.	糖果及甜點類	包括可及巧克力製品、糖果製品、口香糖及泡泡糖、糕餅上之裝飾或由前述各類組合之產品
6.	穀類、塊根、塊莖等可供主食作物及加工品	包括未經處理與經加工處理之穀物為原料之產品
7.	烘焙食品	包括麵包及一般烘焙食品與各類精緻烘焙食品
8.	肉類及其相關製品	包括各種生鮮(完整、分切、切片或絞碎)或經加工處理的畜肉、禽肉及野味
9.	水產及其製品	包括生鮮及經各種加工的水產品,水產品包括水生機脊椎動物如各種魚類;無脊椎動物如水母等;軟體動物如章魚、烏賊、蛤蜊、海螺等;甲殼類動物如蝦、蟹、龍蝦等;棘皮動物如海膽、海參等。生鮮水產品除用於冷凍用包冰(glazing)層中成分外,不得添加食品添加物
10.	蛋及蛋製品	包括新鮮帶殼蛋、新鮮蛋替代品及其他蛋製品
11.	甜味料,包含蜂蜜	包括各類可食糖結晶、糖粉、糖漿等,亦包括蜂蜜
12.	調味品	此類別包括用於強化食品香氣及嗜味之調味品(鹽及鹽的替代物、香辛植物及調味料、醋、芥末醬);部分食品配料(湯、醬及醬製品、沙拉及鹹味三明治抹醬);以黃豆、乳穀物、蔬菜或其他蛋白質製品(黃豆製調味品、黃豆以外其他蛋白質製品)
13.	特定營養需求食品	特定營養需求食品係指為滿足特殊體質、疾病或異常之人體營養需求,經特定製程或配方化之食品。此類食品與其類似之普通食品之組成有明顯差異(例如:嬰兒配方奶、體重控制食品等)
14.	飲料類 <sup>36</sup>	主要包括酒精含量在 0.5%以下之各種飲料產品,不包括調味乳
15.	即時零嘴	以穀類、薯類、麵粉、澱粉等為原料,主要在正餐以外時間食用之食品
16.	膳食補充品	有標示每日食用量,以補充維生素、礦物質等營養素為目的之產品,包括膠囊、錠狀、粉體或液體型態產品
17.	其他 <sup>37</sup>	未包括 1-16 類之加工食品

(資料來源:衛生福利部,2015)

# 研究分析 ( II ) : 我國食品詐騙事件之類型化建構

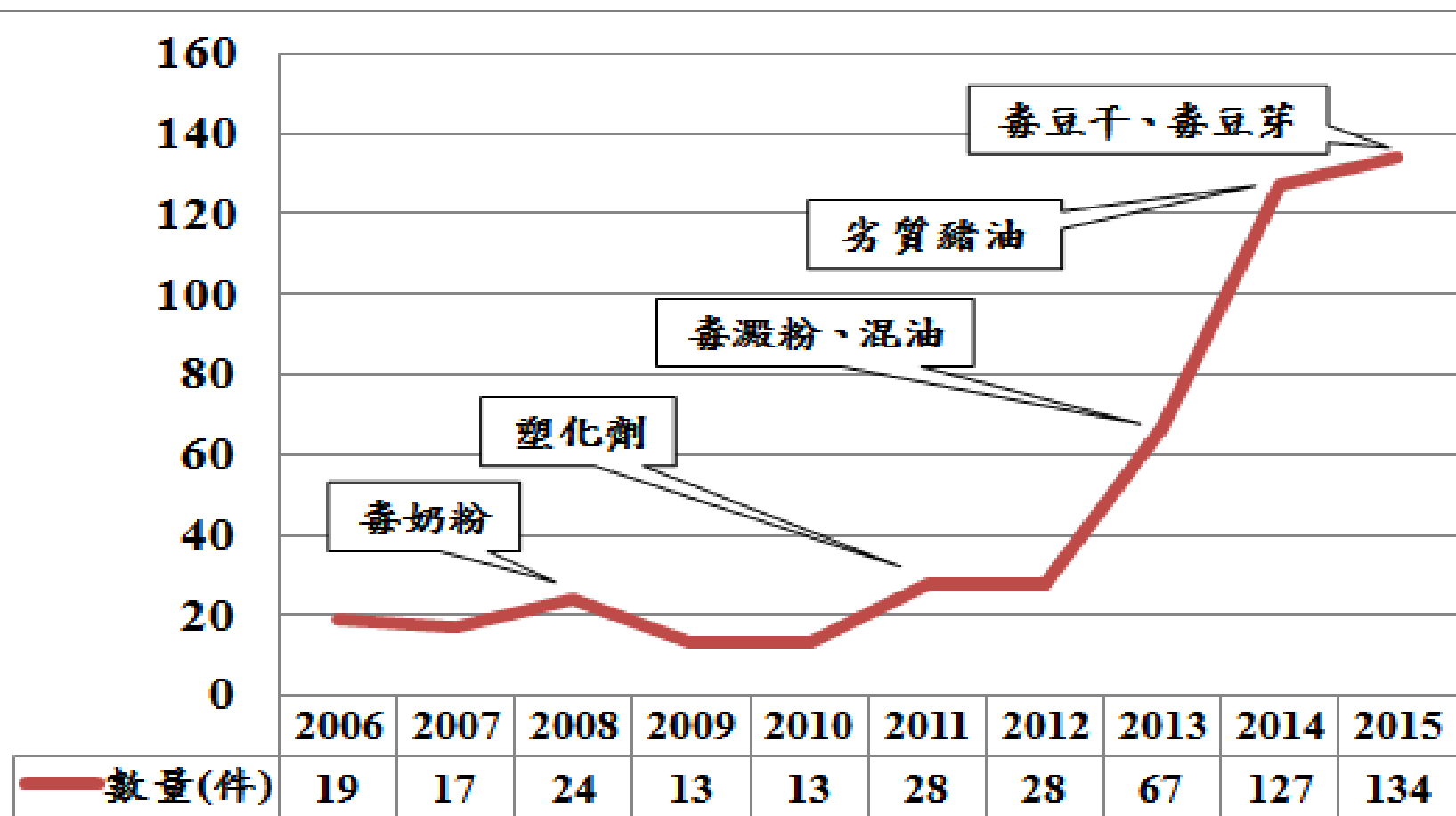


圖 5-3 我國食品詐騙事件數量歷年趨勢  
(資料來源：本研究)

# 研究分析 ( II ) : 我國食品詐騙事件之類型化建構

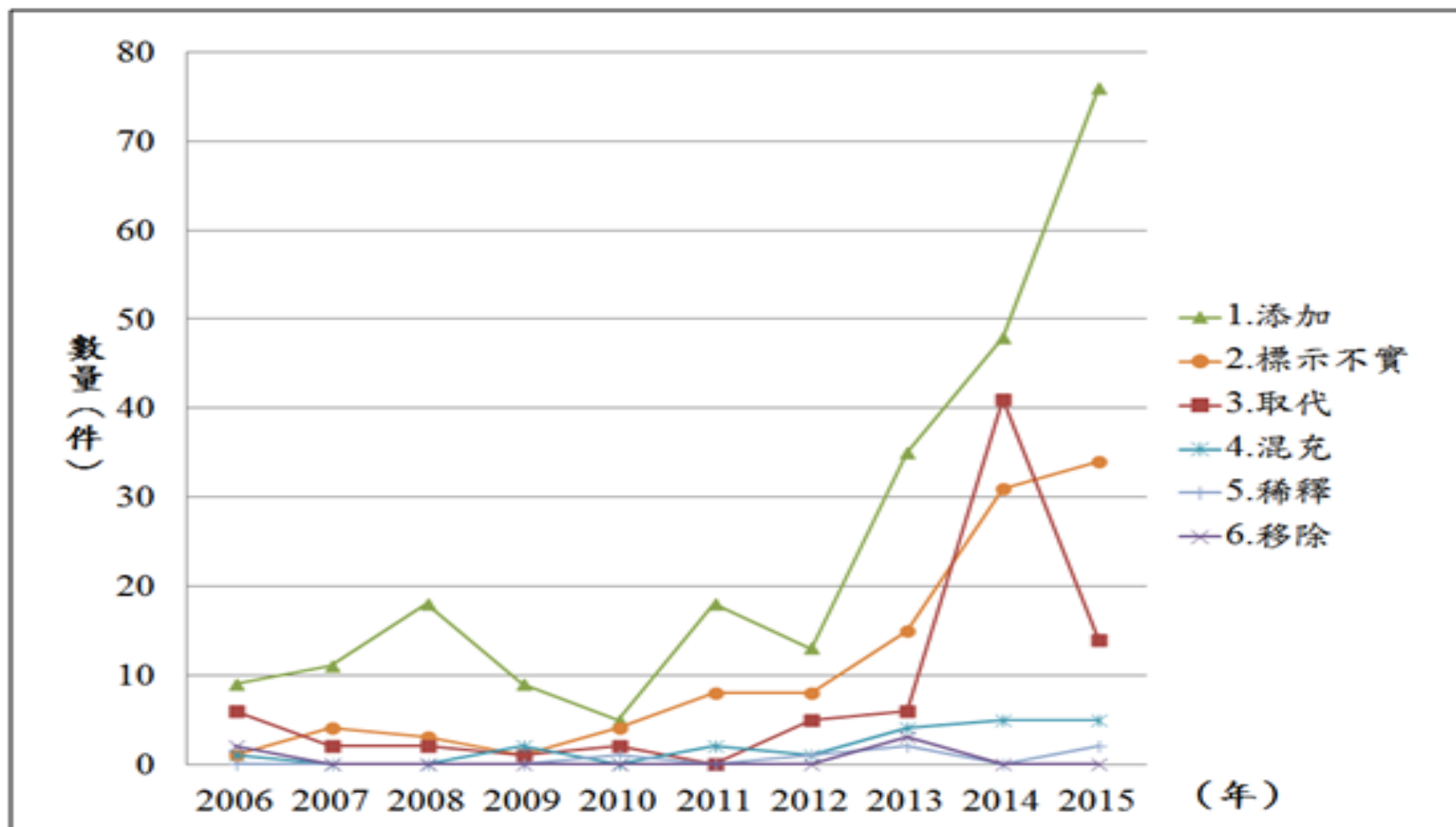


圖 5-4 我國各類食品詐騙樣態歷年趨勢  
(資料來源：本研究)

## 研究分析（Ⅱ）：我國食品詐騙事件之類型化建構

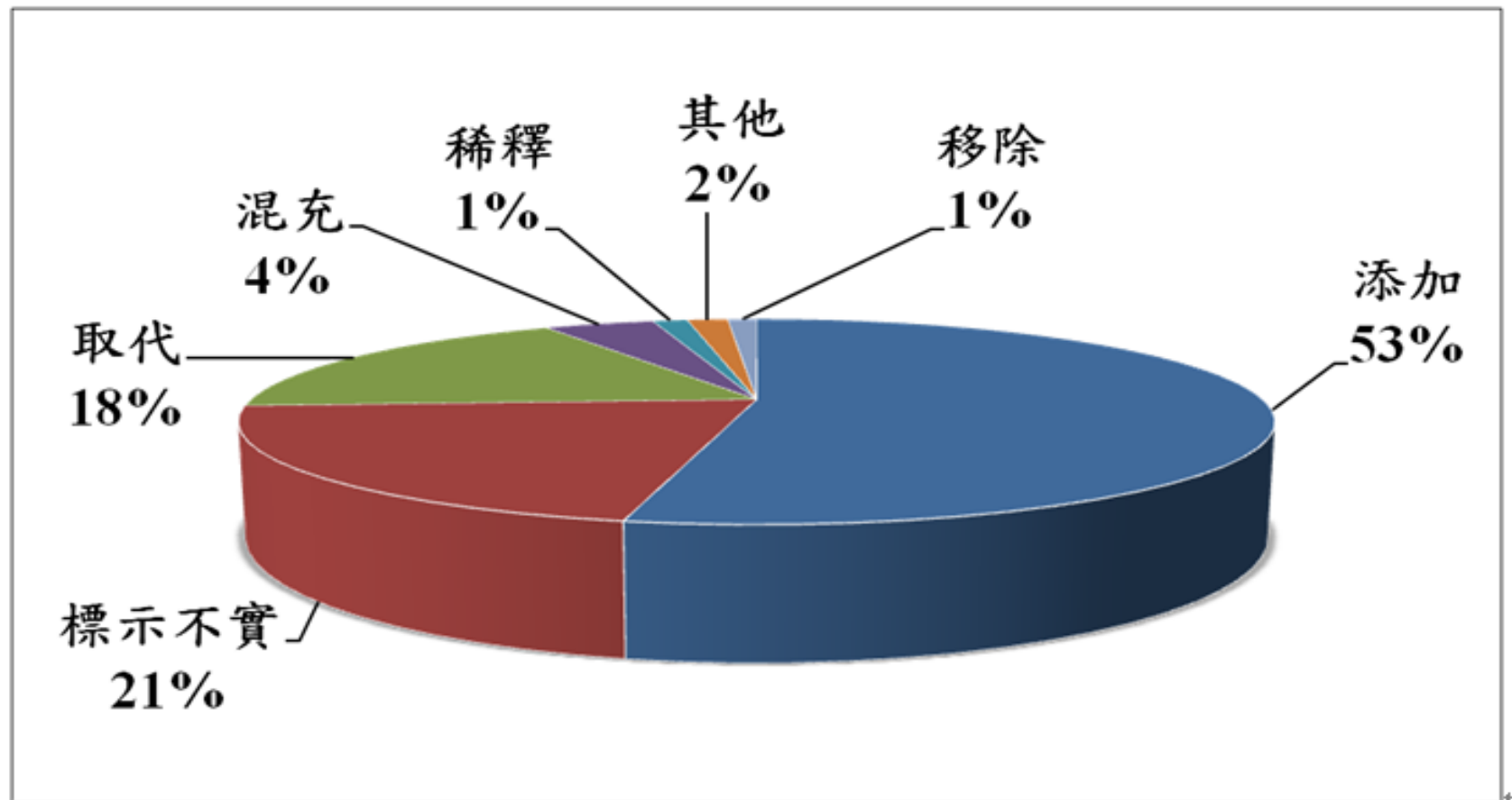


圖 5-5 我國食品詐騙樣態比例  
(資料來源：本研究)



# 研究分析 ( II ) : 我國食品詐騙事件之類型化建構

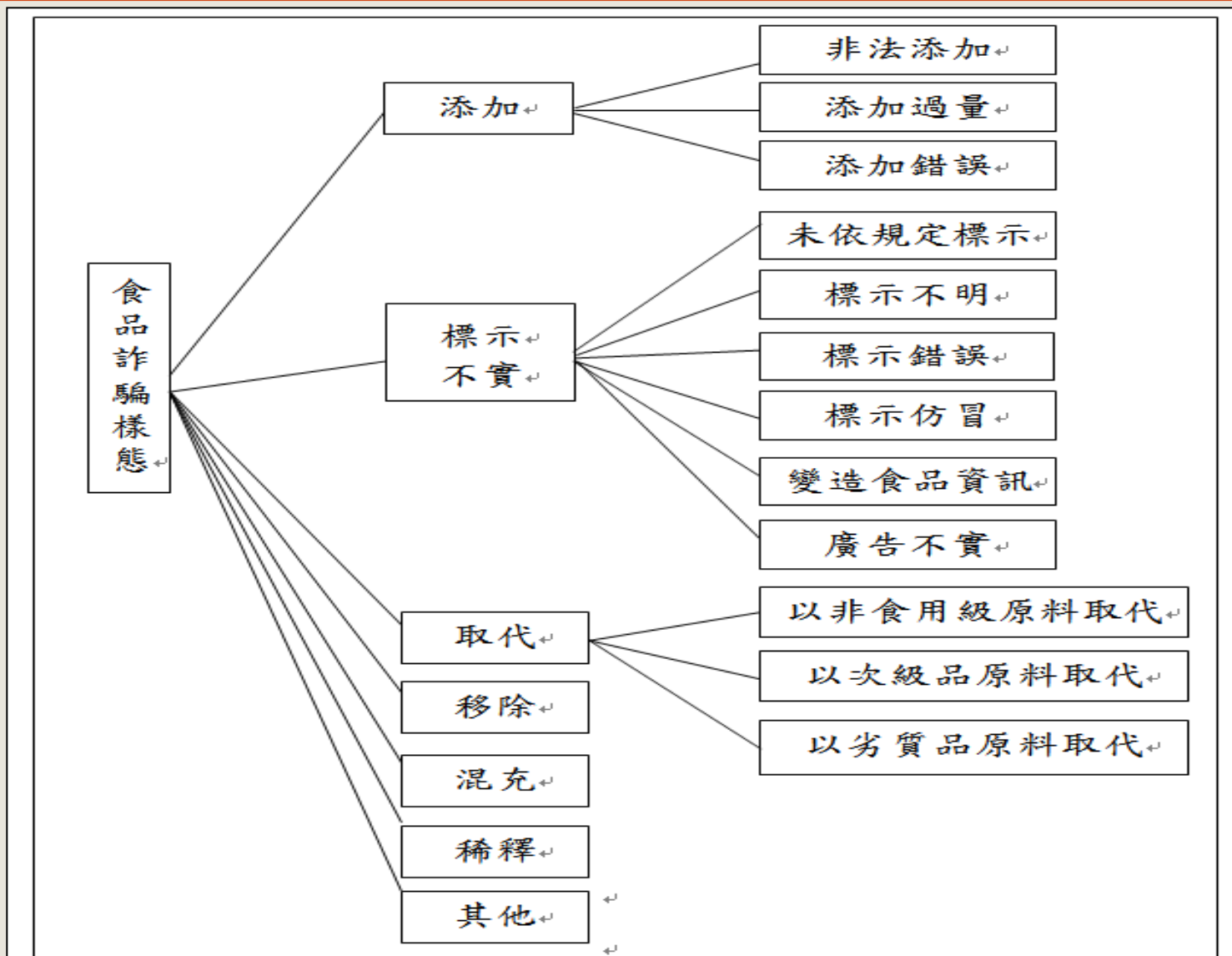


圖 5-6 我國食品詐騙樣態及其次分類  
(資料來源：本研究)

# 研究分析（Ⅱ）：我國食品詐騙事件之類型化建構

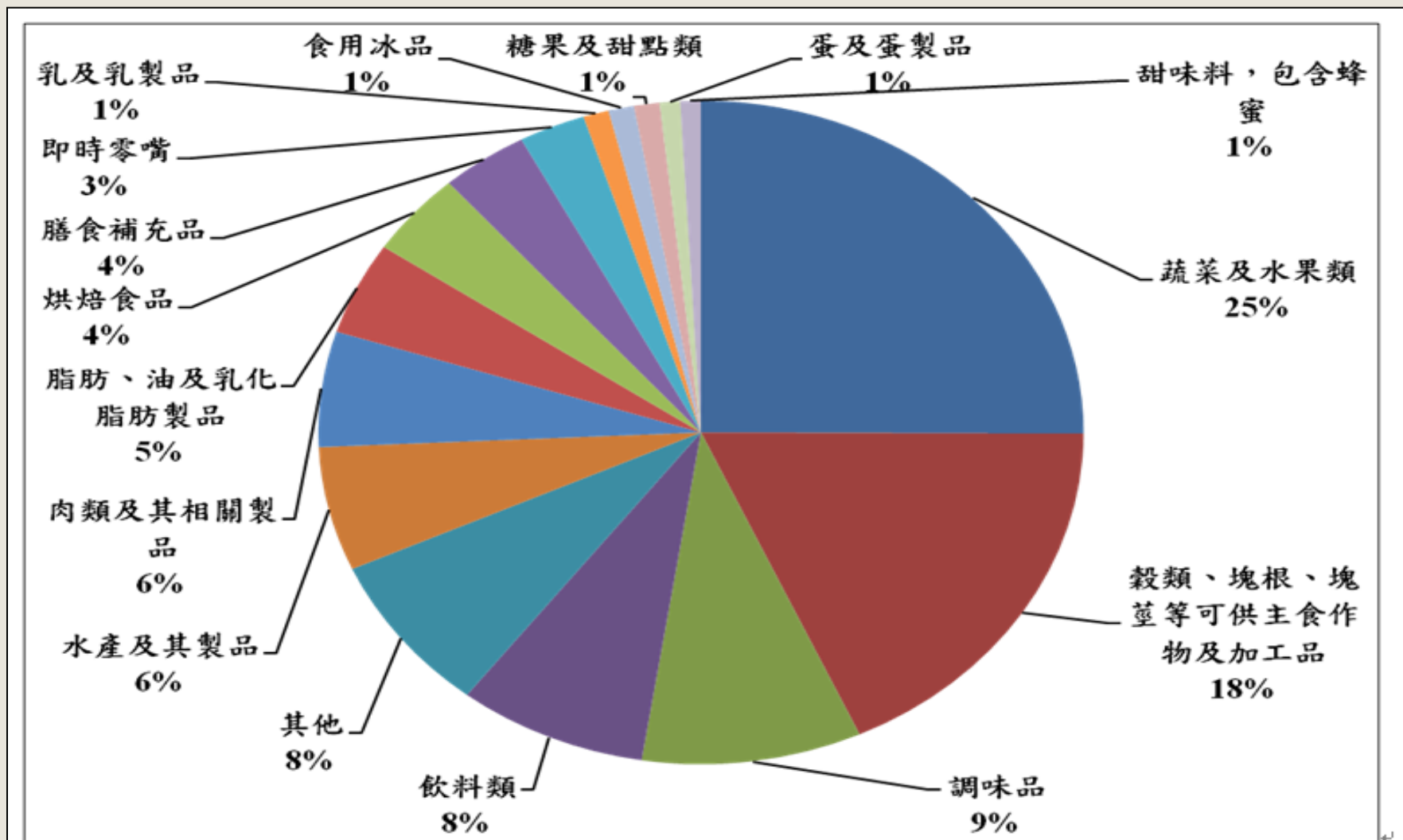


圖 5-7 我國各類食品曾遭詐騙之比例  
(資料來源：本研究)

# 研究分析 ( II ) : 我國食品詐騙事件之類型化建構

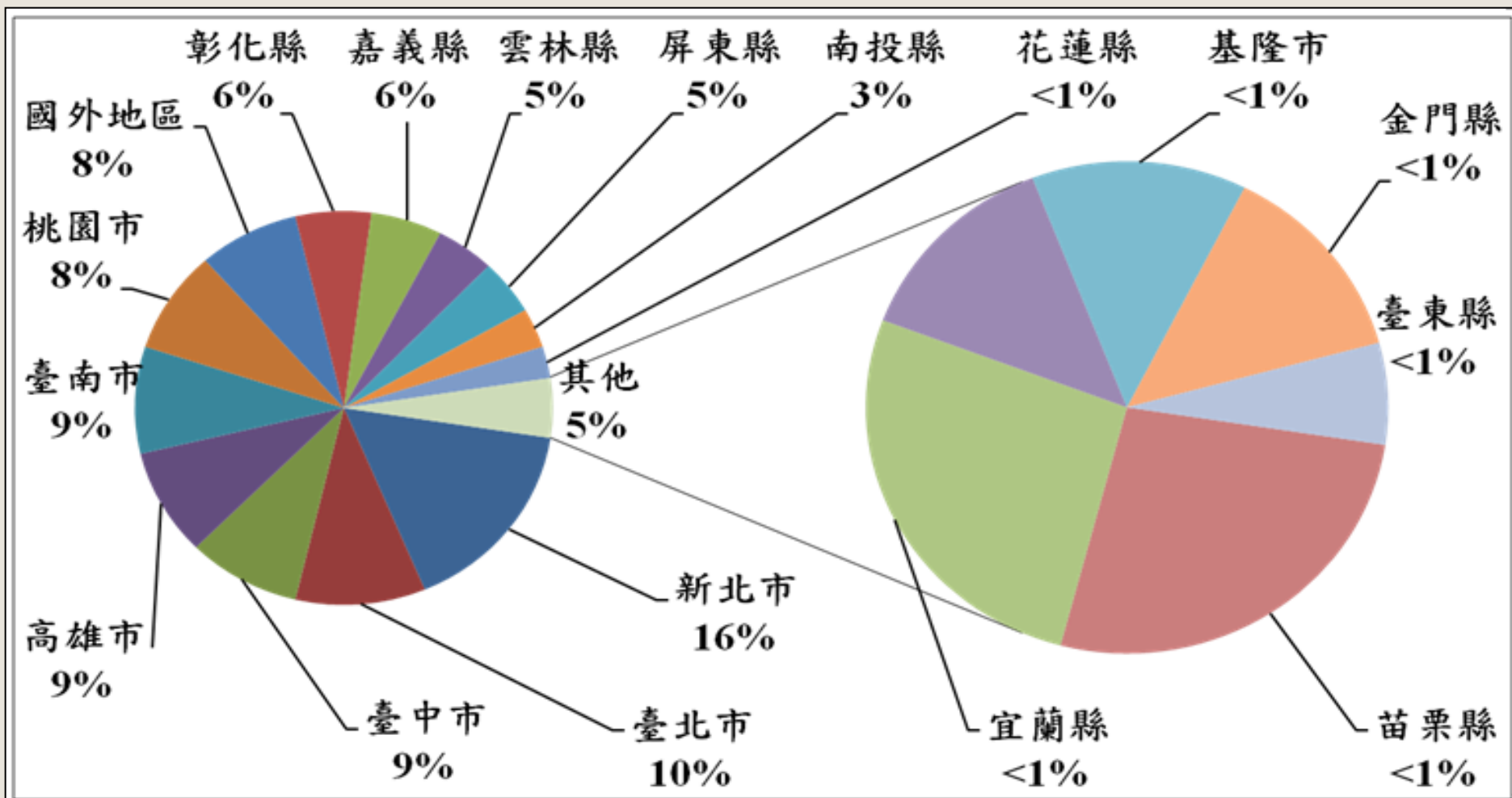


圖 5-8 食品詐騙製造地點分布  
(資料來源：本研究)

# 研究分析 ( II ) : 我國食品詐騙事件之類型化建構

表5-3 我國食品在不同類別中的詐騙手段 (資料來源：本研究)

食品類別 \ 詐騙手段	A. 乳及乳製品	B. 脂肪製品	C. 食用冰品	D. 蔬菜水果類	E. 糖果甜點類	F. 穀類等加工品	G. 烘焙食品	H. 肉類製品	I. 水產製品	J. 蛋及蛋製品	K. 甜味料	L. 調味品	M. 特定營養食品	N. 飲料類	O. 即時零嘴	P. 膳食補充品
1. 取代	☠	☠	☠	☠		☠	☠	☠	☠	☠		☠		☠	☠	☠
2. 添加	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠		☠		☠	☠	☠
3. 移除		☠		☠		☠										☠
4. 混充		☠		☠	☠	☠		☠	☠	☠		☠		☠		
5. 標示不實	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠	☠
6. 稀釋				☠							☠			☠		☠

# 研究分析 ( II ) : 我國食品詐騙事件之類型化建構

表 5-4 我國食品詐騙事件之查獲者或發現者身份說明

編號	查獲者或發現者	身份說明	數量 (件)
1.	食品相關單位 (中央)	含 (前) 行政院衛生署、衛福部及其分區管理中心、食藥署	37
2.	食品相關單位 (地方)	含各縣市衛生局	245
3.	農政單位	含行政院農委會、農糧署	5
4.	消保單位	含 (前) 行政院消保會、行政院消保處以及新北市消保官	9
5.	檢調單位	含各縣市地檢署檢察官、法務部調查局、縣市調查處 (站)	45
6.	警政單位	含高雄市左營分局、台中市警方及刑大偵六隊、新北市刑大	4
7.	海巡單位	含金門海巡隊、海巡署中區巡防局、嘉義縣布袋海巡隊	3
8.	關稅單位	含基隆關稅局、財政部關務署基隆關稽查組	2
9.	教育單位	新北市教育局	1
10.	跨單位稽查	指包含編號 1-9 至少兩個單位以上之稽查	37
11.	食品業者或公司行號	如：零售商、食品公司或其他食品業者	14
12.	非營利組織	含消基會、董氏基金會、養殖漁業發展協會	12
13.	平面或網路媒體	如：雜誌、報紙等	9
14.	民眾檢舉	含消費者投訴、民眾檢舉或內部員工舉報	22
15.	其他	如：監察委員、民意代表、政黨等	8

(資料來源：本研究)

# 研究分析 ( II ) : 我國食品詐騙事件之類型化建構

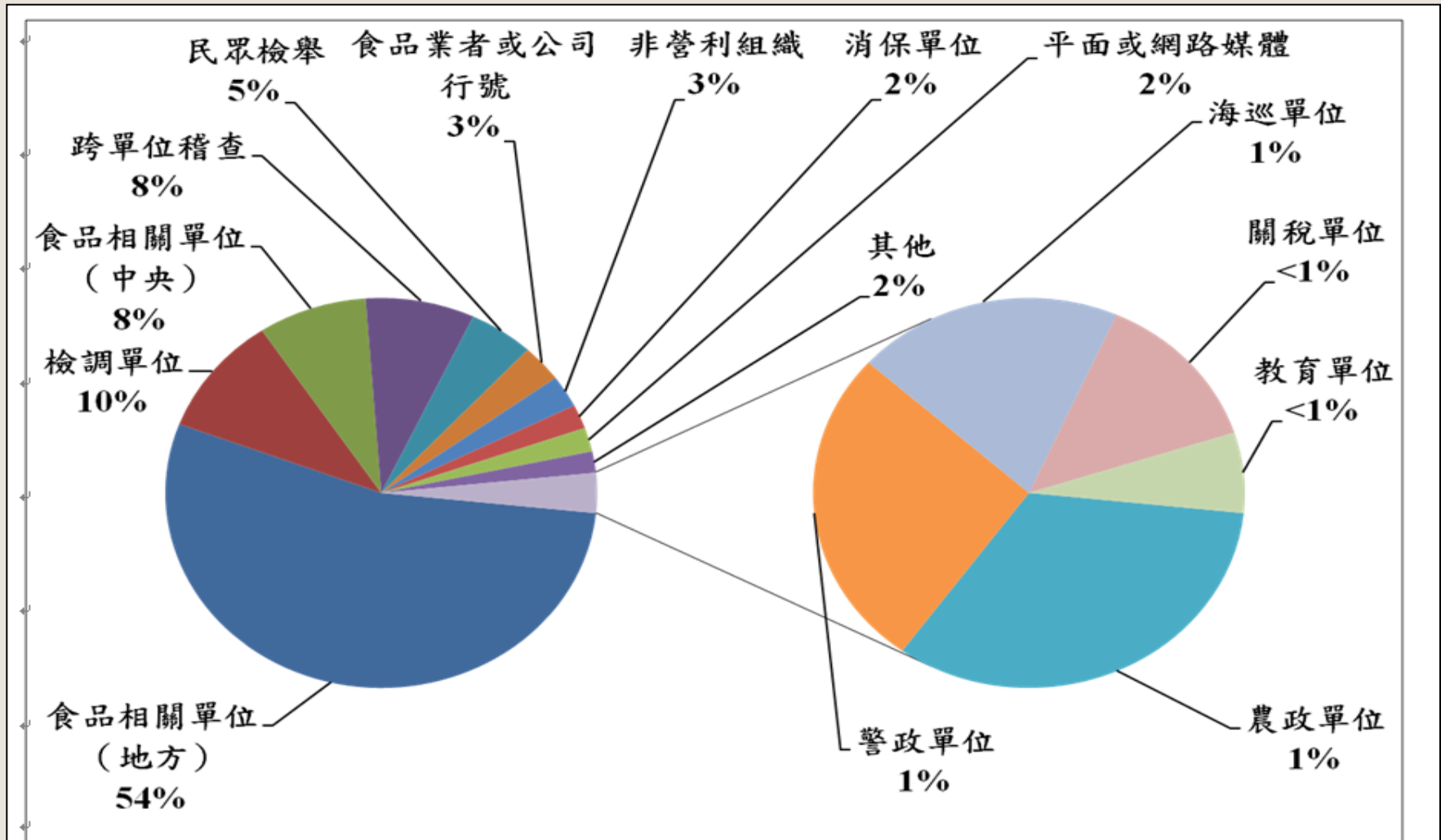


圖 5-8 查獲者或發現者身份比例。  
(資料來源：本研究)

# 研究分析（Ⅲ）：設計我國食品詐騙之防制策略

## 一、政策工具

- (一) 應思考如何降低食品詐騙機會
- (二) 應從食品詐騙樣態比例較高者著手
- (三) 應針對易受詐騙之食品類別進行監控
- (四) 應設計跨部門合作機制並進行潛在食品詐騙資訊的蒐集與分析
- (五) 應加強對六大直轄市之食品安全治理行動

## 二、食品倫理回溯

- (一) 為促進大眾知情選擇權，具一定市場規模之企業應提升資訊完整性
- (二) 透過「分享型的溝通策略」來促進利害關係人的意見交流
- (三) 借助資訊通訊科技的力量，讓消費者加強有關食品溝通的參與角色

## 三、消費者公民教育

消費者公民教育的目的應當涵蓋以下面向：

- (一) 應教育消費者除價格因素外也應考量食物背後的價值
- (二) 應透過相關知識與技能的訓練，促使民眾能成為具有獨立性、批判性及覺察性的消費者公民
- (三) 除食品素養之外，也應設法強化民眾對於經濟及媒體方面的素養
- (四) 消費者公民教育需將個人意願與民主理念予以整合，同時也必須向消費者呼籲：作為公民的責任以及基本權利的保障之間所具有的衡平關係

# 結論 ( I ) : 研究發現

壹、英美對食品詐騙之防制策略係以「降低食品詐騙機會為核心」

(保護受害者、強化監督者、打擊詐騙者)

貳、我國食品詐騙事件之問題特性

一、我國食品詐騙事件主要可區被區分為六大樣態；其中又以添加、標示不實及取代這三種樣態最為嚴重，合計比例高達92%

二、以食品詐騙的製造地點來看，數量較多的前六項地理區位恰好為我國六大直轄市，顯見食品詐騙行為與都市化、市場化等因素密切相關

三、以易受詐騙之食品類別來說，所涉類別與國人之飲食習慣息息相關，若由高至低排列，依序分別為：蔬果類；穀類等可供主食作物及加工品；調味品等

參、食品治理之分析架構的反思

(一)政府需將「政策工具」對於防制食品詐騙的有效性進行通盤檢討，避免以治理食品安全問題的政策工具來作為防制食品詐騙的主要政策措施

(二)業者必須由食品回溯制度逐漸進化到「食品倫理回溯」制度，一方面回應民眾對於食品供應鍊中之倫理面向的關切，另一方面也應善用資訊通訊科技來促進更多元化的食品資訊溝通

(三)民眾除需被保障食品知情權之外，更重要的是透過「消費者公民教育」來強化食品消費的選擇能力，並且反思人與食物之間的關係，從而避免過度以價格因素作為消費考量，以致忽略了食品製造歷程當中真正存在的真實價值



# 結論（Ⅱ）：研究建議

## 壹、政策建議

### 一、英美經驗的政策啓示

#### 1. 在監督者端：

參考美國經驗，研商建置「食品詐騙資料庫」之可行性，並且持續地蒐集有關食品詐騙或經濟誘使攙偽事件的資訊，以發展相應的政策干預措施或詐騙預測模型

#### 2. 在詐騙者端：

參酌食品監控任務之精神，建構跨部會、跨單位及跨縣市之合作與協調機制並結合檢、警、調之力量，定期針對食品供應鏈中的脆弱性因素及潛在風險進行稽查與調查並透過調查結果的公布來發揮嚇阻作用

#### 3. 在受害者端：

參考英國鑑定食品詐騙資訊來源專案之建議，思考如何建構「反食品詐騙知識網絡」，以利執法人員、從業人員、政府機關及消保團體等彼此之間的溝通與聯繫，同時透過該網絡內的預警系統，適時地公布可疑的食品相關資訊，避免因問題食品所引發的危機不斷擴散

# 結論（Ⅱ）：研究建議

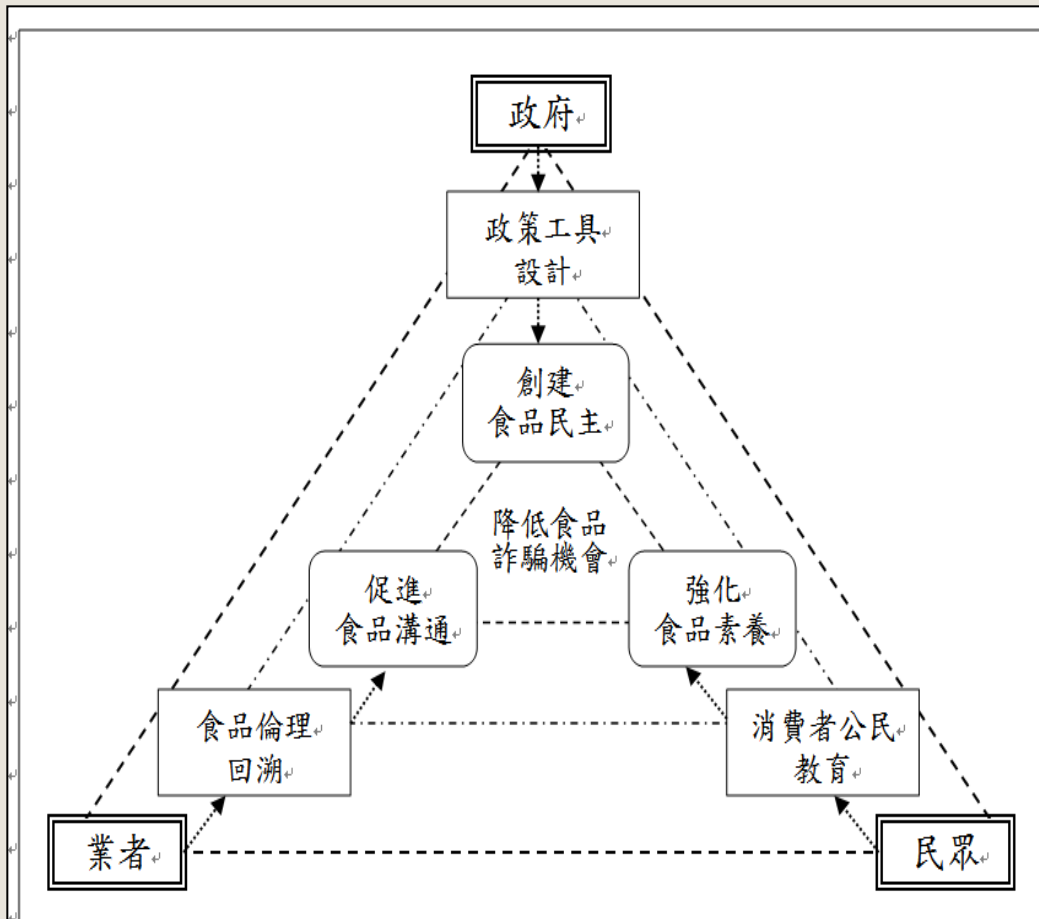
## 壹、政策建議

### 二、對於改善我國食品詐騙問題的建議

1. 在食品類別方面，建議中央及地方食品相關單位應將過去易受詐騙風險之食品列為優先稽查的對象
2. 在製造地點方面，建議將六大直轄市列為優先稽查之區域，特別是在該區域內的10大食品類別之生產、製造、加工等過程，是否涉及以合法掩護非法之情況；同時，鑒於食品之製造地及銷售地可能非屬同一區域，因此，建議地方政府應建立跨區域、跨單位的合作協調機制（如：資訊或資料共享、預警系統建置等）以爭取時效
3. 在食品詐騙手段方面：首先，食品業者應肩負起「向上游監督」的責任並且強化對食品相關法律概念的認知；其次，政府部門應持續地蒐整食品詐騙之相關資料並進行案例分析，以解構食品詐騙之手法來作為教育及訓練稽查人員的素材；最後，消費大眾應重新檢視自身的飲食及消費習慣，除了考量「物美價廉」、「健康營養」等因素之外，仍需儘量充實食品在產、製、銷等過程的相關知識以提高自身對於黑心食品的辨識程度

# 結論 ( II ) : 研究建議

## 壹、政策建議



食品詐騙防制策略之理念模型  
(資料來源：本研究)

## 三、食品詐騙之防制策略的建議

- (一) 政府應設計政策工具以創建食品民主之消費決策空間
- (二) 食品業者應透過食品倫理回溯以促進食品資訊之流動與溝通
- (三) 民眾應透過消費者公民教育以強化食品素養之能力

# 結論（Ⅱ）：研究建議

## 貳、後續研究建議

### 一、研究方法

- （一）未來可強化更多元化的資料來源，例如：學術期刊、官方文件或其他學術研討會等食品詐騙相關資料
- （二）可透過量化研究方法檢證食品詐騙事件與其他非典型資料之間的關聯程度，例如：食品價格的波動、各類食品進出口資料的異常等，可否做為食品詐騙的觀察指標？
- （三）彙整政策利害關係人的意見（如：對於政府、業者及消費者的訪談），從更宏觀的視野分析食品詐騙問題以研擬更細緻的政策替選方案

### 二、研究範圍

- （一）未來仍可拓展研究視野，一方面觀察2016年之後的食品詐騙情況，另一方面亦可觀察在2006年以前有關食品詐騙事件所呈現的特性
- （二）有關食品詐騙的製造地點方面，國外地區的部分並未納入本研究的討論範疇，未來如何針對跨國性的食品詐騙事件研擬防制對策，仍值得進行更深入的探究
- （三）鑑於食品詐騙的潛在風險乃隱藏在食品供應鍊的各個不同階段，如：食品的生產、製造、加工、貯藏、運送、銷售等等，因此建議將來仍得以食品的生產製造歷程為經，並以不同的食品類別及食品詐騙手段為緯，透過資料的交叉分析來釐清各類食品在不同的食品供應鍊階段中，分別會遭受到哪些詐騙手段的侵害

**報告完畢**  

---

**感謝聆聽**