

重構「吃」的精神，把食物帶回公共領域

一、前言

近年來，臺灣社會遭遇的食品安全危機層出不窮。在我的印象裡，只要一有新的事件揭露，往往如滾雪球般一發不可收拾，讓政府單位和民眾片刻間不知所措，無法因應。戴奧辛蛋、重金屬汙染作物、毒奶粉、混油、塑化劑、狂牛症牛肉……這些名詞像炸彈似的，彷彿毫無預警地爆發，又透過媒體報導與各種資訊的交互運作下，塑造出「風聲鶴唳、草木皆兵」的可怕氛圍。曾幾何時，我們全變成了驚弓之鳥，日常生活再平凡不過的食物，竟然變得與人們陌生而疏離，甚至成為一種危險和毒藥。

然而，這些事件的發生真的無跡可尋嗎？為什麼類似的議題不斷再現？政府做了什麼，沒有做什麼？我們的未來又該如何因應？

《從土地到餐桌的恐慌》回顧約自 2004 年至 2014 年間臺灣發生的重大食安議題，試圖透過脈絡化的資料整理和論述以回應這些問題的答案。事實上，食品安全的議題自古便已存在，但隨社會文化、科技革新，以及全球經濟的發展，食品安全的衝擊透過新的形式呈現或被人們所感知。作者周桂田教授與徐建銘先生，將這些事件從個人的消費選擇、少數廠商的不法行為，拓展到政府管制失靈、生產鏈變革、風險溝通與治理、公民意識覺醒等層次，並把臺灣的處境放在更寬廣的全球經貿體系下去分析，提供了讀者巨觀又切實的食品安全圖像。

二、各章心得與重點

(一) 前言、全球與在地共識

初始章節談的，是「吃東西」這件事情如何變得複雜和無法掌握。

在論及核心內容前，作者的導言給了我一個很好的提醒，那便是「食品安全的意識」其實是相當晚近才發展出來的概念。在二十世紀以前，其實「食品供應的安全」才是人們關注的核心，也就是生產的數量是否充足和得以因應消費市場。這個部份雖然並未在書中詳細論述，但我認為這個前提不能輕易忽視。

其一：食品安全的崛起其實是對製造和消費的反思，以及對於食物「品質」的再要求。但在食品「數量」尚未到達一定程度之前，食物的生產和加工其實是相對在地性的，人們較易掌握食物生產的軌跡，又或因為數量的稀少性(例：臺灣 1950 年代以前的奶粉進口)，人們預期食品的品质是可靠的，對於食品的來源並不會抱著高標準的檢視。其二：為了追求生產的極大化，極力壓低製造成本，並且提高食品穩定性以利跨國運輸和交易，食品加工的興起和連綿的上下游製造生產鏈，才有合理的背景被發展和壯大。

我認為上述的前提因素和第一章的重要概念彼此鑲嵌，亦即食品添加物的「三民主義」：營利主義、消費主義、開發主義。這是一套商業邏輯的遊戲，為了獲取利潤的增長，製造者有意無意使用較不安全的原料來製作食品，並和民眾的消費習慣互相形塑。開發主義作為折衝的結果，則使得政府在管制與否的取捨之間，陷入進退的兩難。

(二) 全球貿易和食品風險

隨著科技日新月異的進步，食品加工製造的樣態已超乎人們的預期，而諸多添加物的影響為何、安全攝取量如何計算等等，可能也缺乏確定的實證基礎。此時，「科學不穩定性」的概念便被作者帶入，這和食安風險的定義直接相關，也衍伸出各國對於食品管制立場的態度差異。

誠如本書特別強調的，政府在食安議題中所扮演的角色和功能，一方面必須作為新興科技的引入者和倡導者，但也必須是民眾安全的把關者。然而，政府應採取何種態度，要面對的敵人又是誰呢？第二章的精要之處在於將視野拉遠，把置身臺灣的各種食安風險放在全球化的浪潮下探討，提出食安決策和法規的制定並不僅僅是政府面對國內社會的問題，還是涉入國際組織、跨境商業競爭，以至經濟政治角力的一部份。

由於政治主權上的特殊因素，臺灣一直以來都積極參與國際社會，又在經濟貿易、公共衛生領域和國際組織有很多互動。但在面臨跨國政經壓力，甚至是利益交換的時刻，政府是否有強而有力的依據可以站穩立基，凝聚社會共識，在國人健康與國家發展之間做出適當的平衡呢？政府必須在保護境內產業的同時，維繫和國際的貿易交流。雖然這並非臺灣獨有的困難，但我相信這是臺灣社會迫切需要思考的問題。若缺乏預防性的準備，例如發展食品檢驗或研究能力、審視國際標準與國內法規、開放公民參與和溝通交流，被動的因應只會冒著國家整體權益受損的風險，讓健康變成談判桌上的賭注。

(三) 從土地到餐桌上的恐慌

自第三章以後，作者廣泛地整理和論述了臺灣社會曾經遭遇的重大食安挫折，本章特別聚焦環境汙染毒物對於農牧業和社會環境的整體傷害，並分析政府組織如何回應這些危機。雖然許多工業廢棄物的處理和食品加工的製程漏洞百出，但在便宜行事和管制規範不明確的背景下，經濟活動對於環境的破壞往往被明顯低估，而其負面效應又由全民承擔。

書中對於政府的作為有很嚴厲的批判，並指出政府在多次食安風暴的處理方式引發了民眾信任感的喪失。這樣的「無知」一方面代表

著行政官僚保守的慣性尚未完全去除，譬如過於採信廠商的自主管理卻無相應的監督機制，對於部分消息可能予以隱匿或忽視；另一方面也代表政府的疏忽，因為管制上的被動因應，所以缺少足夠的人力經費配置、檢驗資源和技術單薄，也無力對風險做出預警性的探知。

文中讓我印象深刻的一段係有關風險感知的描述：「專家習慣看比例測量風險，認為風險感知是一個機率乘上危害的概念。但是民眾的感知是有或無的概念…」有時候政府可能錯估民眾的危機意識，在缺少溝通的情形下，即便某些案件已有科學上的驗證(例：棉仔油對身體的影響有限)，卻仍可引發民眾廣泛的質疑和不諒解。當然，我並不認為政府的應對方式全然不可取，因為作為公部門機關，任何消息的發布和解釋都必須考量後續影響，謹慎為之。然而，食品安全的危害有時並非單純的「身體傷害」，反倒是在處理業者欺瞞導致的「群眾心理恐慌」，這也確實是主管單位需要關心和更深刻同理的環節。

(四) 現代鍊金術：三聚氰胺、塑化劑與化製澱粉

究竟，我們如何能夠掌握各種食品製程中所被添加的物質是否安全？從食品加工的視角出發，本章以具體案例分析了食品添加物的出現與其如何普及，普及後又如何被管理。科學的有限性在此又被突顯，因為政府往往沒有足夠的儀器以測量添加物的最低含量，耐受值缺乏國內數據只好參考先進國家的指標，而在人力物力的局限下，抽檢也只能針對已知的危害物質，而無法檢驗出潛在的未知添加物以做提前防範和警告。久而久之，公權力相形下便失去力量，使得食安衝突變成消費者與食品製造者之間的抗爭，讓食安風險個體化。

對於政府的介入和可扮演的積極性角色，我相當程度同意作者所述。猶如文中所指，「個人與政府往往存在制度上、知識上以及資訊流通的不對等」，因此要求民眾自我預防、避免選擇特定產品，又或

鼓勵產商自行約制和自主送檢，若在欠缺實質的公共安全管理機制之下，無疑僅是公部門卸責的作法。

(五) 與狂牛共舞：牛肉工業與其風險

第五章和第二章可相互參照，其以美國牛肉出口各國所造成的影響，更細緻地論述了臺灣在跨國經貿體系中游走兩難的決策歷程，以及各國對於狂牛症、瘦肉精牛肉的管制措施。

本段令我最「有感」的，就是文中提到 2009 年臺灣突然宣布開放美國帶骨牛肉進口引發軒然大波。食用帶骨牛肉已有相當程度的研究顯示將造成狂牛症的罹患風險急遽升高，但即便如此，政府仍然開關放行，衛生署長也因政策急遽轉向而下台。

這個荒謬的過程突顯的，是大眾對於政治「黑箱」的費解和不滿，以及行政權的逾越和民意監督的失靈。雖然深感臺灣政府為求爭取最大活動空間，在各國強權間斡旋協商的艱辛，但我們的政府似乎並未告訴人民，用食品安全的風險所交易而來的利益是什麼？我們的底線又在哪裡？我們完全無從知悉政府政策制定的歷程和評估依據為何，也不見程序上廣納意見的前置作業。而政府對於各級行政機關的主要首長，甚至也未善盡溝通討論的基本職責。

(六) 食用油假造三部曲

2013 年至 2014 年間有關油品混摻、造假、加工餿水油的事件席捲全臺，本章詳盡描述了事件的引燃和後續的處理狀況。歷經數次食安危機，作者對於政府資訊傳遞的延緩，以及未將嫌疑廠商和產品即時公布的作法，抱有相當程度的疑慮。而讓我最感訝異和震驚的，實際上為制度上的漏洞，也就是我國在原料進出口的標示、工業或食品用途區分、流向追蹤與登記等等，全都慢半拍，甚至沒有確實履行。

這樣的條件讓不肖業者有縫隙可鑽，若違反相關法令，有關罰則在食品安全衛生管理法大幅度修正前，似乎也缺乏有效嚇阻或懲處效果。

政府單位到底該怎麼做才能取信於民呢？資訊的透明公開是文中指出的關鍵。由於過往政府傾向以專家的姿態來「教育」大眾，常常導致資訊溝通的對立性和關係的緊張，而數據的解釋又常掌握在少數的官方學者和小組中，在產官學合作的複雜利益關係之下，某些訊息的可信度便會受到挑戰和懷疑。

(七) 公民覺醒、啟動預防性原則與恢復公眾信任

除了呼籲政府風險治理的革新，到了最後兩個章節，作者透過公民社會的興起和政治參與管道的多元開放，期許人們做回自己的主人。民眾已從等待資訊、後端接收、食安危機的受害者角色，轉化為積極主動的參與者、監測者與決策者。食品安全的知識並非高高在上，抽象而科學化，實則與常民日常活動有關，而在專家知識以外，每個人都有辦法建構出屬於自身適合的，促進食品安全改善的模式。公部門應該做的，便是「協助打造辯論與思索的開放空間」，甚至「讓民眾和在地社會的思慮化為論述的根本」，在政策制定和國際競合中，保有堅實的立場。

最後，作者重申「預防性原則」的落實，「為保護環境，如人類行為會帶來嚴重後果或傷害無法回復，政府應廣泛採取預防性措施，不該以科學證據為確鑿為由，延緩採取符合成本效益的介入行動。」這無論在環境汙染或在食品安全風險的管控上(例：預防性下架)都是關鍵的準則，也是重拾企業社會責任、政府公權力展現與社會信任感的基石。

三、回顧與反思

飲食作為群眾生存之本，原初是件單純的事情，或者說，更微小而直觀的事情。以前聽著父母或老一輩說，在農田旁的溝渠裡便可撈到魚蝦貝類，這對「都市俗」的我顯得不可思議。那個時代的汙染和食品安全的危機絕不比現今少，例如食物保存不易造成微生物感染和集體中毒，或者由於科學知識的缺乏，導致食品添加物的傷害不易發覺。但曾經人們和土地是極為貼近的，消費者和生產者彼此熟識，可以看到食品生產的過程，產品也不會長途跋涉送到地球的另一端去。

現在的我常常在超商裡讀得出每個產品包裝上的成分標示，卻完全不理解食物到底由什麼組成。伴隨科學知識的突飛猛進，人們對於營養學、基因科技、作物和牲畜選種培育、食品加工等等的的能力不斷提升，醫療科技也不斷延長人類的壽命和解決生理的病痛。不過在人口快速增長、產業轉型的過程中，我們所未預知的現代化副作用，也浮現在工業化後食品變得無法掌握的結果。個體必須花費更多的心力去理解食用產品的製程，並在價格、風味、飲食習慣、健康，食品倫理等架構下有所抉擇。

回歸自身作為政府組織的一員和基層消費者，兩相權衡下，我對書中所論及的政府部門的相關缺失大致認同。我認為目前最迫切的改變需求，除了官僚組織的行事風格外，便是加強決策溝通、發展長期風險預防監控模式，以及食品衛生人員和財力的補足。相對於現實操作的困境，我覺得這更是意識形態的問題，牽涉到政府單位是否願意以一個更加平等和接納的姿態，去與公民對話而非抗衡，是否有決心從亡羊補牢變成防範未然，對法令嚴加執行，以至資源的分配是否能夠充分討論和妥協，將預算挹注在食品安全網的建構上。

以 2016 年日本核災食品進口爭議為例，這個事件把書中所談的

決策不透明、國內政治惡鬥和國際角力、群眾恐慌，以及科學不確定性等因素全都展現出來。政府好像不能一口咬定什麼有問題、什麼沒有問題，起初要顧慮預防性下架造成的企業損失，爾後又要擔心臺日關係動搖，但民眾貌似逐漸喪失耐心。官員開始向大眾說明歐盟和先進國家的輻射殘留檢驗標準以及我國的措施，電視名嘴講得口沫橫飛，謠言滿街跑，公聽會則不斷爆發衝突。我私下詢問關務署的朋友他們是否跟這個議題有關，又是否具備輻射食品檢驗的設備和能力。她告訴我其實我們只能抽驗，設備和人力不足以全面檢查，而且跨單位合作的機制也沒有明確的架構。如果我們總在問題迫在眉睫才去思考因應的方式，那麼食安風險似乎永遠沒有消弭的一日。

那麼，千錯萬錯都是政府的錯嗎？是否所有進口食品都要一律開箱檢查？這當然也是有失公允的，因為批判永遠比提出改善策略來得容易，而政府機關作為最大的行政體，也最容易受到千夫所指。細究我國食品安全檢驗標準，很多指標並不比先進國家來得鬆散，近年來，我也可以實際感受到政府單位對於食安議題的日益重視，例如推動各種食物的產銷履歷、創建食品認證機制、落實食品添加物或基改原料標示、嚴禁廣告不實、輔導農畜業生產轉型、鼓勵友善耕作，加強各式稽查等等。政府單位除了硬性的宣導，也更彈性地利用許多在地特色活動、電視廣告、網路懶人包等方式，向大眾傳達新的食品安全治理決心。

回到本書的整體論述，若要提出更多辯證的面向，我覺得勢必得嚴肅的面對所謂第四權，也就是媒體在各種食安事件中所扮演的介入和操弄影響。資訊的傳遞和驗證並非憑空而來，而是有賴公正可靠的媒介作為知識教育和意見交流的平台。此部分應是書中較可惜，未加深究的地方，我相信政府的因應模式和民眾風險感知的敏感度飆升，

絕對與媒體的轟炸式報導無法切割。當國家無法集結社會共識，而內部矛盾似乎又非常尖銳地突顯時，政府和民眾其實也無力再去一致地面對境外的食安風險。

最後，若要對臺灣食品安全的未來發展做出省思，我想我的回答會是樂觀的，但須如履薄冰，步步為營，仰賴公私部門和公民社群的共同努力。目前消費者意識已逐漸抬頭，許多非傳統的知識論述也能補充官方或專家的不足。在諸多案例中，民間的消費者保護團體透過集體訴訟的方式，讓個人的力量得以集結，共同對抗惡質廠商的欺瞞以討回公道。許多廠商也在自主檢驗下發現有問題的產品，並和政府單位合作避免危害擴大。雖然每一次的食安風暴都讓社會受挫，但換句話說，每一次風暴也是推動公民素養提升的過程，讓人們重構「吃」的精神，把食物帶回公共領域，究責不法的業者，並督促政府履行其應負的職責。

對我來說，閱讀本書最大的收穫在於能夠迅速而有系統地回顧臺灣近年來發生的重大食安事件，並且在了解來龍去脈的背景，更深入地省思國際社會、政府機關、企業單位、民間組織與個別消費者在其中扮演的角色。唯有至此，才能從一個較為客觀中立的觀點去理解不同行動者的應然與使然，並再次確立政府的位置。