

國際食品安全法制經驗座談會

歐美打擊食品詐騙及犯罪之政策啓示

謝青宏

國立政治大學公共行政學系博士候選人

Email: 95256505@nccu.edu.tw

2015年11月13日

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

(食品詐騙是門大生意...當你能在肉品中灌水謀利時，為何還要賣純正的肉)

~Peter Shears, 2010, University of Plymouth, UK.

“Food fraud isn’t new. In fact, it’s described as the second oldest profession.”

(食品詐騙不是新議題。事實上，它被形容為第二古老的專業)

~ Spink & Moyer, 2010; Fuhrman, 2015.

內容架構

壹

• 前言

貳

• 食品詐騙及犯罪之概念界定

參

• 歐美對食品詐騙之防制經驗

肆

• 歐美防制經驗之政策分析

伍

• 結語及建議

壹、前言：食品詐騙的歷史成因

1. 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
2. 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
3. 當城市裡的消費大眾遠離食品的生產而開始聚集，以組織為單位的商業詐騙機會便應運而生
4. 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
5. 當批發商或代理商慢慢介入零售業及消費者之間的交易，並逐漸佔據支配性的主導地位，這些新興而去人情化（impersonal）的條件使得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

壹、前言

➤ 食品詐騙跨國鳥瞰

「毒奶粉事件」(中) ~ 2007-2008年

「毒花生事件」(美) ~ 2009年

「馬肉門事件」(歐) ~ 2013年

➤ 食品詐騙的重要影響

✓ 健康威脅⇒致病、死亡

✓ 經濟損失⇒每年約100-150億美元

貳、食品詐騙及犯罪之概念界定

- 「食品詐騙」應為一統合性術語，其涵蓋了對食品、食品成分或食品包裝進行縝密的與刻意的 (deliberate and intentional) 取代，添加，竄改或不實陳述；抑或藉由食品的虛假或誤導之聲明以取得經濟上的利益

～美國密西根大學（ Spink & Moyer, 2011 ）

貳、食品詐騙及犯罪之概念界定

- 食品詐騙涉及賣方為了經濟利得，遂於買方所具備的知識之外，以不真實的物質摻雜添加、移除或取代食品成分。此外，食品詐騙也包含經濟攙偽（economic adulteration），利誘攙偽抑或蓄意攙偽（intentional adulteration）或食品仿冒（food counterfeiting）

～美國藥典委員會（USP）

貳、食品詐騙及犯罪之概念界定

- 當食品詐騙不再是食品業者出於隨機的欺騙行動，而是透過某些集團故意欺騙或傷害消費者所採取的計畫性行動時，那麼食品詐騙行為便構成了食品犯罪行動

～ Elliott (2014: 12-14)

貳、食品詐騙及犯罪之概念界定

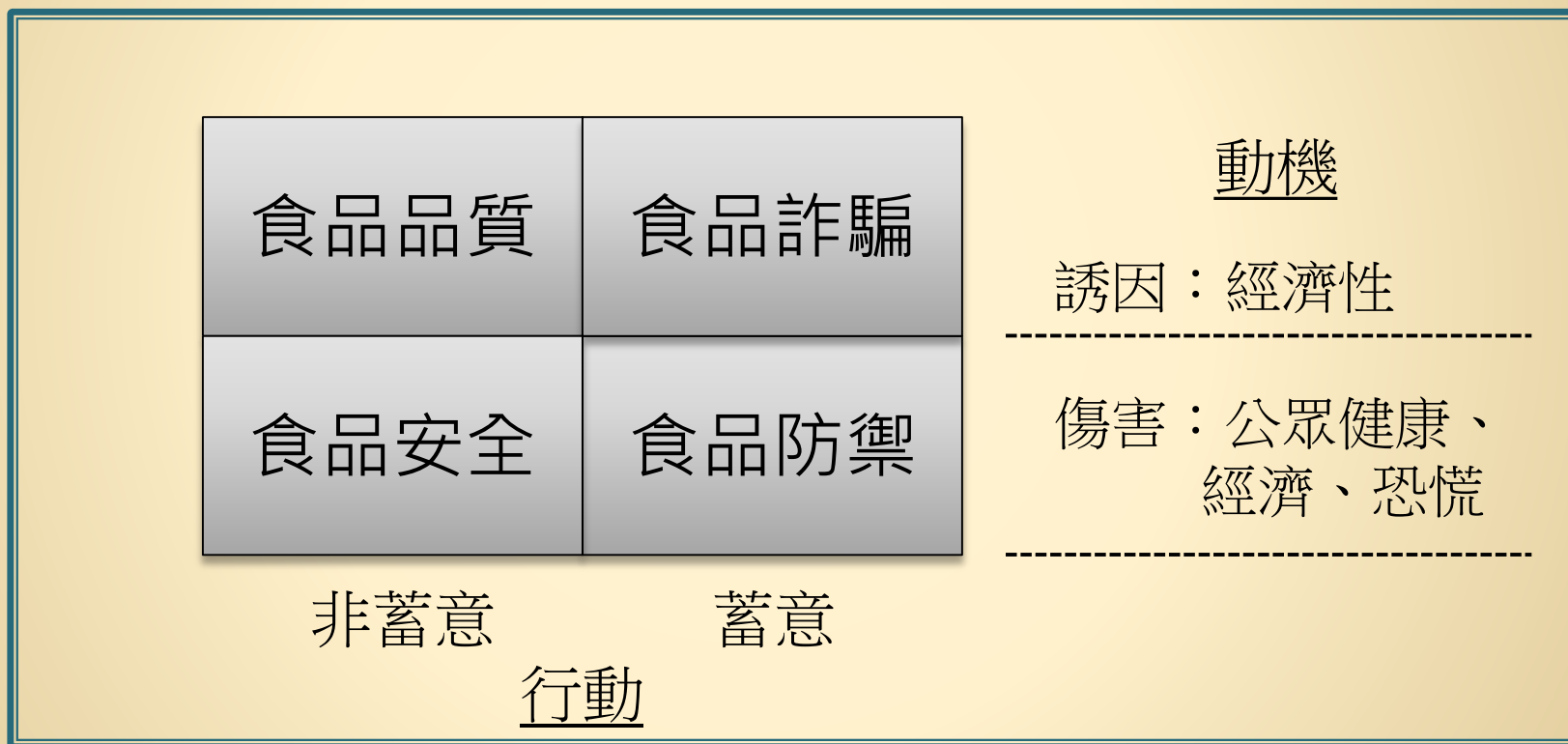
- 食品犯罪其實是某種滲透至食品供應鏈的各個階段所從事的犯罪活動，犯罪者會利用各種系統性欺瞞消費者或執法部門的手段，遂行其謀取不法經濟利益之目的

～Croall (2007: 207); Hnatio (2014: 51-52)

貳、食品詐騙及犯罪之概念界定



貳、食品詐騙及犯罪之概念界定



食品保護的風險矩陣（資料來源：Spink & Moyer, 2013）

貳、食品詐騙及犯罪之概念界定

二.類型

(一) 食品成分詐騙類型(Moore et al.,2012)

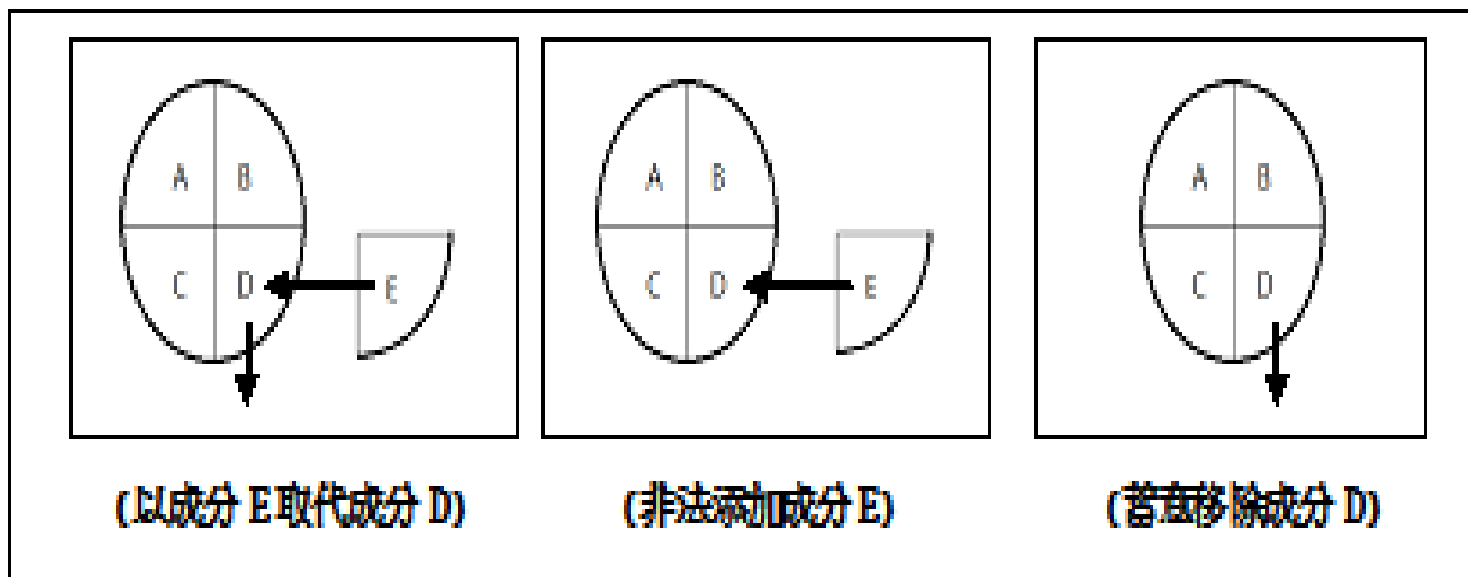


圖1 食品成分詐騙類型(資料來源：本研究自繪)

(二) 食品詐騙事件態樣

表 3 食品詐騙事件態樣(資料來源：Spink & Moyer, 2011a; 2011b; 2013; 2014)

類型	定義	案例	對公眾潛在健康危害
食品攙偽 (adulteration)	食品成分造假，包括：成分的替代、隱匿、稀釋等	將三聚氰胺添加至牛奶	造假的成分
竄改食品資訊 (tampering)	以造假的方式來包裝合法的產品	竄改有效期限、標示不實等等	造假的包裝資訊
過量 (over-run)	食品的產量超過法定的限制	產量申報不實，例如：謊報漁獲捕撈數量	在受到管制的供應鏈之外銷售產品
竊盜 (theft)	將偷竊所得之產品充當成合法購得之產品	將贓物混充至合法產品	在受管制或控制的供應鏈之外配銷造假的產品
分流 (diversion)	在目標市場 (intended market) 之外販賣或銷售合法產品，包括：走私、平行輸入 (parallel trade) 或黑市 (illegal grey market) 等等	將救濟品重新導向不需要接受援助的市場	使貧困地區的人口延遲取得救濟品的時間並且造成物資短缺
偽裝 (simulation)	非法模仿合格產品之設計	未能提供食品安全保證所生產的仿冒品	缺乏品質保證的造假食品
仿冒 (counterfeit)	產品及包裝的複製，包括：侵害智慧財產權、專利權、商標權等等	暢銷食品的複製品，但未能提供食品安全的保證	造假的產品

*散布於食品供應鏈中的詐騙風險

表 2 在食品供應鏈中常見的詐騙手法 (資料來源: Hnatio, 2014: 32)

詐騙手法	食品項目	食品生產及製造過程				
		種植者或飼養者	運輸業者	加工業者	倉儲業者	銷售業者
1. 稀釋	橄欖油、牛奶、蜂蜜、果汁			✓		
2. 填料	香料、米、可可、咖啡、茶	✓				
3. 添加糖份	蜂蜜、果汁			✓		
4. 以化學原料改變香味或外觀	橄欖油、牛奶、蜂蜜、香料、果汁、可可			✓		
5. 添加起雲劑	橄欖油、果汁			✓		
6. 品種的偽裝	牛肉、魚類、香料			✓	✓	✓
7. 腐敗的修飾	橄欖油、牛肉、魚類	✓		✓		✓
8. 菌落的偽裝	蜂蜜	✓		✓		
9. 隱匿化學性及生物性的特質	橄欖油、牛奶、牛肉、魚類、蜂蜜、香料、米	✓		✓		
10. 標示不實	所有的產品	✓	✓	✓	✓	✓
11. 重新標示	橄欖油、牛肉、香料、米				✓	✓

參、歐美對食品詐騙之防制經驗

一、歐盟經驗

(一) 食品監控任務 (Operation Opson I ~IV)

◎始於2011年

◎第4代成員：（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

◎工具：

安全資訊交換網絡應用程式(SIENA)

歐洲警察專家平台(EPE)

* 食品監控任務成效

表 1 第 4 次食品監控案例概述(INTERPOL, 2015)

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

一. 歐盟經驗

(二) 食品詐騙網絡(food fraud network)

◎ 始於2013年

◎ 成員：

Europol+28個歐盟國家接觸點+冰島+挪威

◎ 目的：

調查跨境食品詐騙及犯罪案例

◎ 機制：

行政協助及合作系統(AAC)

< 以快速預警系統(RASFF)為基礎並加以改良 >

一. 歐盟經驗

(三) 食品誠信計畫 (food integrity project)

◎ 始於2014年

◎ 成員：

食品誠信網絡 + 蒐證小組 + 研究及創新小組 +
影響評估小組 + 管理小組

◎ 目標：

※ 銜接過往研究

※ 整合偵測能力

※ 提供永續知識

二.英國經驗

(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

◎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「反食品詐騙知識網絡」之建構

4.參與「確保全球產品安全與品質途徑」

二.英國經驗

(二) 愛略特評論(Elliot review, 2013-2014)

◎委託機關：英國環境、食品暨鄉村事務部

◎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

二.英國經驗

表 4 英國政府對於愛略特評論的回應(UK, 2014)

重要發現	政府採取的行動及許諾	負責單位
政府必須更加集中心力以對抗食品詐騙	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	1. 食品標準局—進行中
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	2. 應尋找檢測方法的標準化之機會並採取行動 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) 4. 推動分析實驗室之間的知識與能力之分享	2. 環境部—進行中 3. 環境部—進行中 4. 健康部、公共衛生局—進行中
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	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	5. 環境部—進行中
食品產業與政府之間應建立更好的知識分享機制	6. 建立政府內部的知識中心以接收及分享資訊 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 8. 促進產業建立本身的資訊分享安全中心	6. 由食品標準局負責輸送服務 7. 商業創新技能部與地方相關單位負責輸送服務 8. 食品標準局及環境務部—進行中
敦促食品企業了解上游供應商並透過監督來增加信任	9. 持續支持產業強化稽核及保證體制 10. 尋找進一步降低食品企業之管制負擔的機會	9. 環境部 / 食品標準局—進行中 10. 環境部 / 食品標準局 / 商業創新技能部—進行中

三.美國經驗

(一) 美國食品及藥物管理局的相關措施

1. 規範進口貨物動態風險評價預測系統

(PREDICT)

◎負責單位-管制事務辦公室

◎方式：

利用風險指標進行管制食品風險掃描，

協助政府找出潛在利誘攙偽機會

三.美國經驗

(一) 美國食品及藥物管理局的相關措施

2. 改善偵測經濟攙偽之風險因子模型

◎負責單位-跨部門合作

◎管制事務辦公室、國土安全部、農業部、

◎明尼蘇達大學國家食品保護中心

◎執行重點：

a. 蒐集潛在利誘攙偽資料

b. 利用多元檢驗方法釐清食品風險

c. 發展供應鏈掃瞄模式並進行脆弱性評估

三.美國經驗

(一) 美國食品及藥物管理局的相關措施

3. 食品之經濟攙偽工作小組

◎負責單位-跨單位合作

食品安全及營養應用中心、獸用藥品中心、
管制事務辦公室

◎執行重點：

a. 研發利誘攙偽之分析檢測工具

b. 定期針對利誘攙偽事件進行影響評估

c. 與民間建立夥伴關係以蒐集相關資訊

三.美國經驗

(二) 利誘攙偽事件資料庫

◎何謂“economical motivated adulteration”?

◎「利誘攙偽公民會議」之操作定義(2009.5)

◎為何需要建構資料庫？

⇒食安體系及檢驗方法難以偵測攙偽物質

⇒需由多元視角及不同資料歸納詐騙特性

⇒應以系統性途徑掃瞄利誘攙偽事件風險

三.美國經驗

表 5 利誘摻偽事件列表 (資料來源：Everstine et al., 2013)

	食品類別	事件數量	源自美國境內的事件 (百分比)	摻偽物質範例
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	酒類及其他含酒精成分飲料	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%)	

肆、歐美防制經驗之政策分析

一.情境犯罪預防理論

- ▶ 理論基礎:

- ▶ 日常活動理論(routine activity theory)

- ▶ 提出者:

- ▶ Cohen & Felson (1979)

- ▶ 基本假定:犯罪三要素

- ▶ 犯罪者、合適的目標、欠缺有能力的監督者

肆、歐美防制經驗之政策分析

一.情境犯罪預防理論

- ▶理論修正:

- ▶食品犯罪三角論

- ▶提出者:

- ▶Spink & Moyer (2013)

- ▶基本假定:

- ▶將食品詐騙視為一種犯罪活動；設法提高詐騙

- ▶者被查獲之風險及成本，藉以降低犯罪機會

※ 食品犯罪三角論之觀點

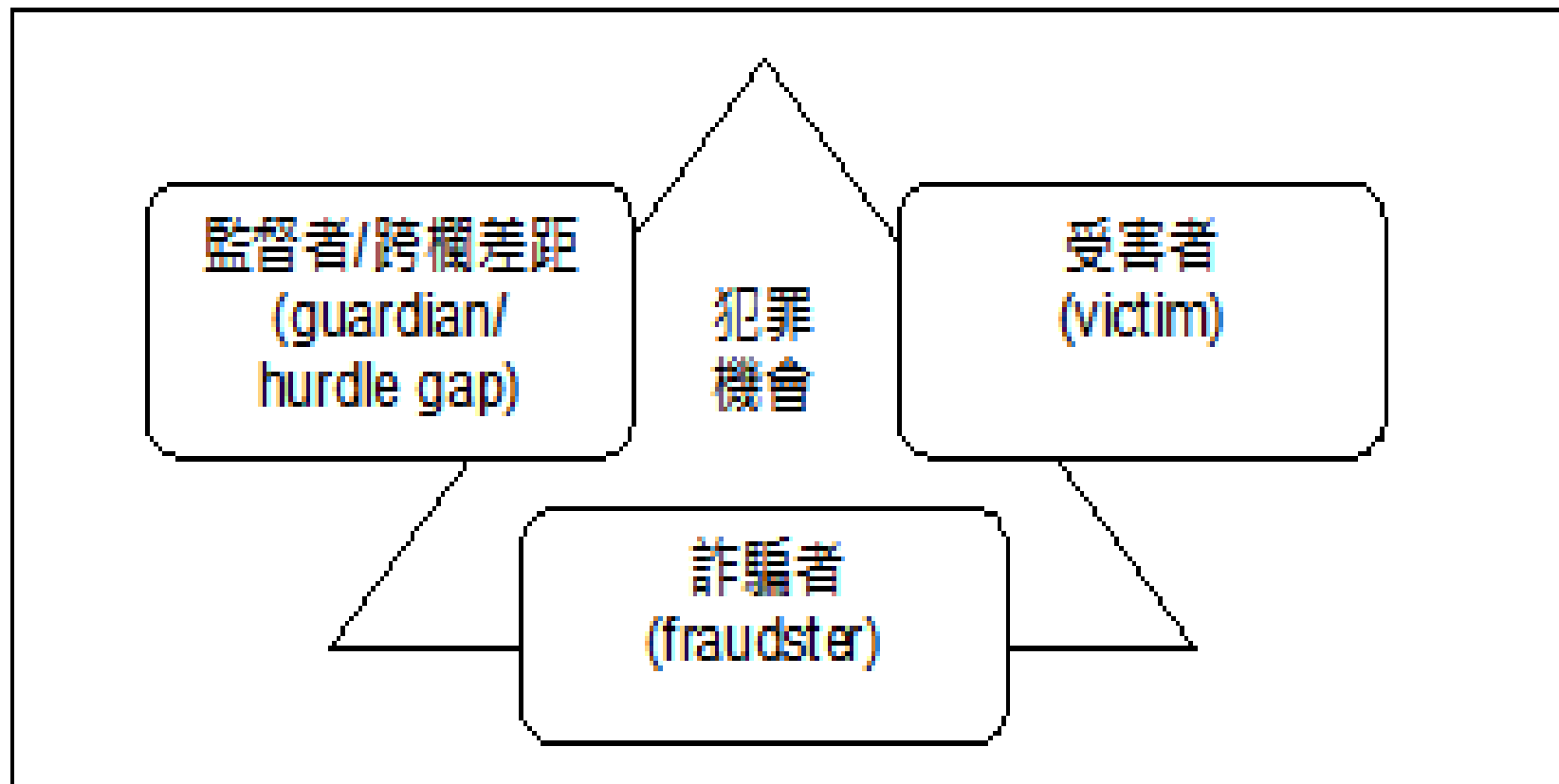
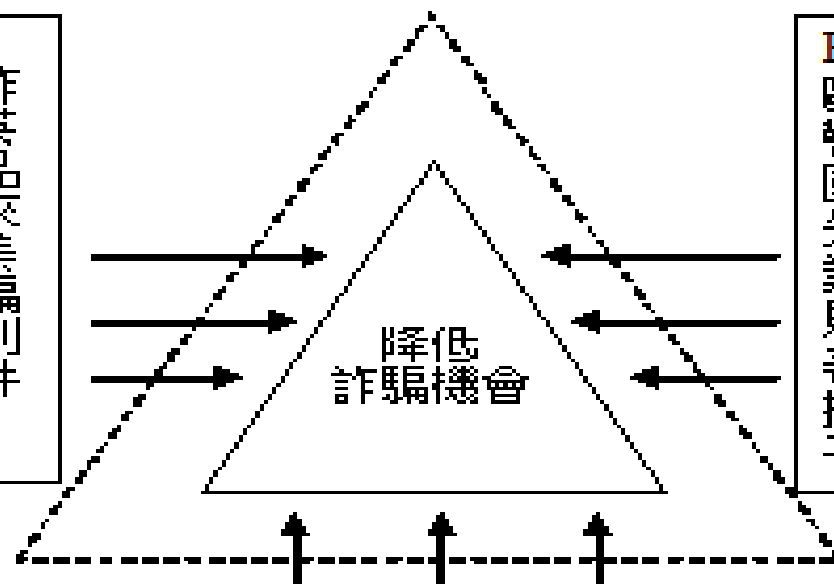


圖 2 食品犯罪三角論(資料來源：Spink & Moyer, 2013)

監督者端

詐英品來美騙利件
品、食訊、詐及事
食絡定資案品庫偽庫
盟網鑑騙專食料攪料
歐騙國詐源國資誘資



Ex: 歐盟快速預警系統、英國消費者優先及加強產業稽核、美國改善偵測經濟偽風險因子模型

受害者端

Ex:
 歐盟食品監控任務、英國食品
 犯罪調查小組、美國規範進口
 貨物動態風險評價預測系統

詐 騙 者 端

圖 3 歐美打擊食品詐騙之經驗分析(資料來源：本研究自繪)

二.食品倫理回溯制度

【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

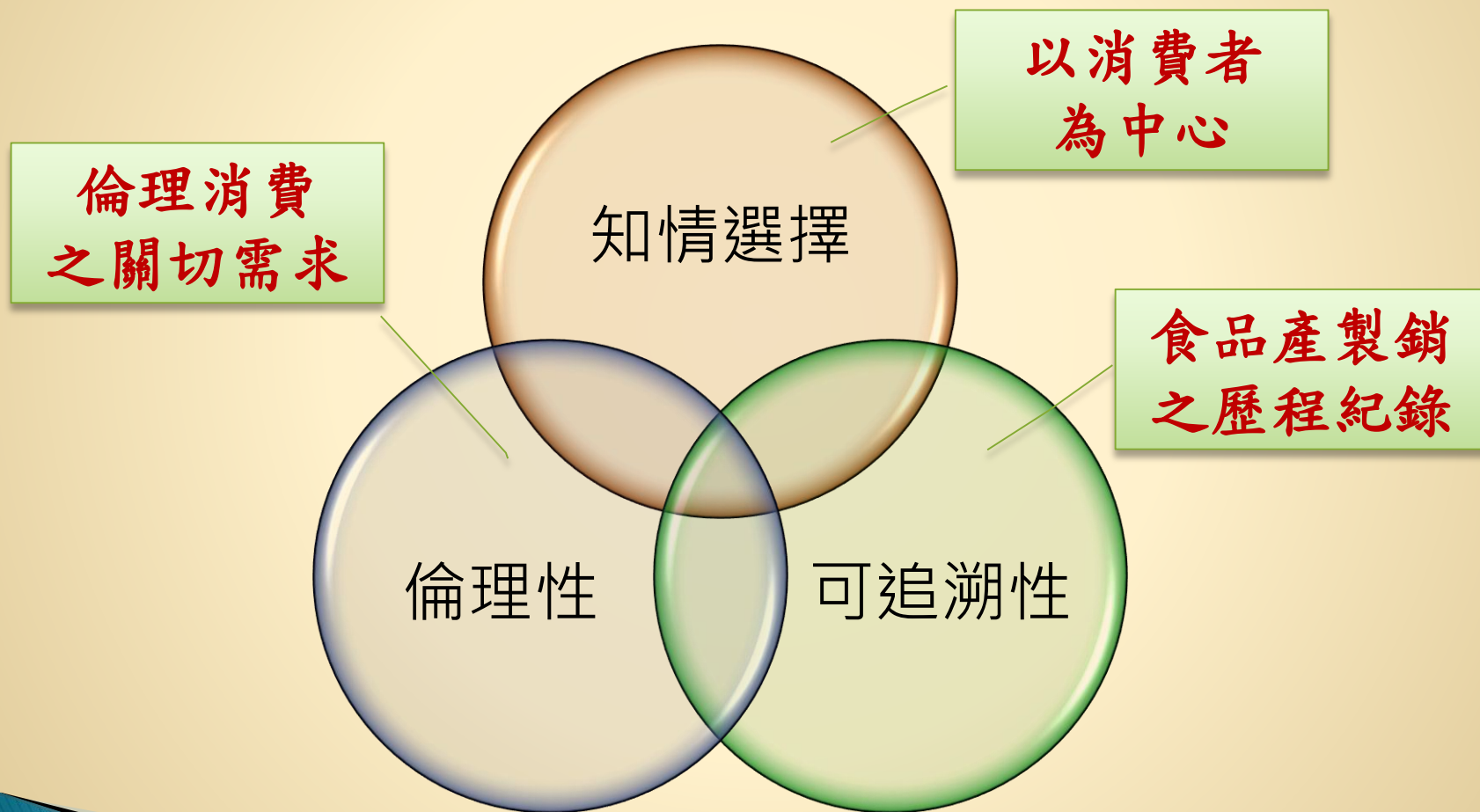
2.食品資訊的**延伸性**(depth)

⇒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

二. 食品倫理回溯制度



二.食品倫理回溯制度

表 6 倫理消費的關切需求 (資料來源：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：價格公道等)	
5	工作條件	
6	品質 (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	

二.食品倫理回溯制度

※倫理回溯之參與策略

- 1.提供消費者更完整的資訊
- 2.深化「消費者公民」 (consumer-citizens) 與生產者之溝通
- 3.食品供應鏈中之利害關係人合作

※ 「消費者公民」 (consumer-citizens)

旨在連結「消費者的教育」 (consumer education) 及「公民的訓練」 (civic training) 這兩大支柱；就積極意義而言，消費者將透過倫理議題的思辨、生態多樣性的觀點、全球化的演進及未來之發展等關切層面來作出符合倫理判斷的選擇

※ 小結

知情的食品選擇只是第一步，更重要的是要讓食品的製造資訊更加透明化，無論是食品業者或政府相關單位皆應負起責任，除了積極促進消費者的食品資訊權之外，也必須加強消費者的食品教育並提升其對食品素養之能力，一步步地將不知情的受害者翻轉為具有辨識力的購買者及消費者

伍、結語及建議

由於食品詐騙往往具備通過檢測及躲避偵查之特性，因此，若要有效地扼止此等事件的發生，首先應從問題的認定開始，過去在傳統上維護食品安全的作法，恐難以完全解決食品詐騙的問題

為避免食品詐騙活動一再地發生，當前首要課題乃應針對不同的食品詐騙態樣設計因應對策，例如：干預性措施（如：不定期針對上市前及上市後之高市佔率食品進行抽查或檢驗）、回應性措施（如：決定產品在何種條件之下必須採取預防性下架或緊急召回行動）以及預防性措施（如：持續蒐集食品詐騙相關資訊以針對潛在詐騙風險進行水平掃瞄）等等

伍、結語及建議

√建議一：將食品詐騙視為犯罪問題處理，並思考如何降低犯罪機會

▶強化【監督者】：

- (一) 持續蒐集有關食品詐騙或犯罪的相關資訊，並且透過非典型資料（如：食品進出口資料、食品價格的異常波動抑或季節性產品的供需失衡情形等）的彙整及分析，以輔助食品詐騙的偵察行動
- (二) 加強管制者、稽查人員及食品業者對於食品詐騙行為之辨識教育工作
- (三) 採用快速而有效的食品檢測法或食品分析法
- (四) 針對食品稽查過程及稽查結果進行評估且提出改革建議
- (五) 研商建置「食品詐騙資料庫」之可行性

伍、結語及建議

√建議一：將食品詐騙視為犯罪問題處理，並思考如何降低犯罪機會

▶打擊【詐騙者】：

- (一) 鼓勵食品業者接受第三方認證機構執行抽測並配合非預期之稽查行動
- (二) 設計誘因以鼓勵弊端揭發行為，例如：提供獎金、便捷的申訴管道或弊端揭發之保密措施等等
- (三) 透過產業貿易團體之約制力量，設法將潛在的食品詐騙者逐出市場之外
- (四) 加強與國際合作之力量，共同執行食品監控任務
- (五) 結合檢警調之力加強稽查供應鏈之潛在風險

伍、結語及建議

√建議一：將食品詐騙視為犯罪問題處理，並思考如何降低犯罪機會

▶保護【受害者】：

- (一) 提高消費者對於食品詐騙之認知意涵，例如：對不明確的食品資訊抱持懷疑態度
- (二) 鼓勵食品產業對於上游食品供應商進行檢測及監督，並支持貿易商與中盤商發展新的認證標準
- (三) 提醒業者需對食品供應鏈之中的脆弱環節進行診斷及分析，藉以釐清食品詐騙的潛在風險
- (四) 強化食品業者在供應鏈之相關知識，設法縮短食品供應鏈並進行垂直整合，以降低食品詐騙機會之發生
- (五) 建構「反食品詐騙知識網絡」及預警系統

伍、結語及建議

√建議二：提升資訊完整性、促進資訊透明化

▶以食品倫理回溯為目標並落實相關制度

無論採取何種防制策略來破壞食品詐騙的犯罪結構，可能都難以避免有心人士利用各種不法的手段謀利，因此，從長遠的政策發展角度觀之，仍應從健全食品資訊的完整性著手：一方面設法提升食品資訊的能見度與透明度，另一方面則必須確保消費者享有知情選擇權，除了法律所規範的基本要求之外，尚需兼顧消費者對於食品回溯資訊在豐富性、延伸性以及準確性這三方面的倫理關切需求，使消費者在經濟與健康層面獲得充分保障

報告完畢
感謝聆聽