

# APEC食品安全風險溝通框架及指引概述

廖家鼎<sup>1</sup> 林蘭砒<sup>2</sup> 鄭維智<sup>3</sup> 許朝凱<sup>1</sup>

衛生福利部食品藥物管理署 <sup>1</sup>企劃及科技管理組 <sup>2</sup>食品組 <sup>3</sup>北區管理中心

## 摘 要

食品安全是國際間重視之議題，風險溝通扮演重要角色。澳洲紐西蘭食品標準局透過申請亞太經濟合作會議補助計畫，邀請包含我國在內之各經濟體會員共同討論，在各方合作下，完成「APEC食品安全風險溝通框架及指引」，除列出食品安全風險溝通框架之八項重要原則，並依不同情境及角色訂定框架實施指引、監視與檢討指引、食品安全事件/緊急事故或危機時的指引、日常時的指引、使用社群媒體指引及食品產業指引，提供各國政府參考，有助增進政府機關、業者與相關利害關係人之食品安全風險溝通效能。本文亦檢視我國現行作法，並提出未來精進建議，例如可善加運用社群媒體、強化應用人工智慧等，以強化溝通效益。

**關鍵詞：**亞太經濟合作會議、食品安全風險溝通、食品安全風險溝通框架、食品安全風險溝通指引

## 前 言

風險分析包括風險評估、風險管理及風險溝通，為食品安全管理之重要性工作之一，世界衛生組織(World Health Organization, WHO)與聯合國糧食及農業組織(Food and Agriculture Organization, FAO)將風險評估、風險管理與風險溝通列為風險分析的三要素。國際食品法典委員會(Codex Alimentarius Commission, CAC)於2007年制定”Working Principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments”，於其中風險溝通一節敘明政府風險溝通基本要件與重點，而後2013年制訂的”Principles and Guidelines for National Food Control Systems”，將風險分析列為國家食品管制系統之項目之一，風險溝通自此為國家食品管制系統中必要工作<sup>(1-3)</sup>。國際間，陸續

有關於風險溝通執行之基本要件及重點之參考文件發布，例如FAO於2016年發布一份風險溝通手冊<sup>(4)</sup>，美國食品藥物管理局(U.S. Food and Drug Administration, USFDA)於2012年發布一份風險溝通策略計畫<sup>(5)</sup>，歐洲食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA)於2021年發布一份風險溝通領域之技術援助<sup>(6)</sup>。亞太經濟合作 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)為進一步推廣以及協助各國政府完善食品安全風險溝通工作，於2022年制定一份符合當今需求之食品安全風險溝通框架及指引(以下稱本框架指引)，以利各方參考依循。其主要目的有二，其一為建立框架，找出最佳實踐作法並將之描述為風險溝通原則；其二為引導各國政府，不論是承平時或面臨食品安全事件時皆能落實執行食品安全風險溝通，增加民眾對食品安全監管體系之信心。

本框架指引由澳洲紐西蘭食品標準局(Food Standards Australia New Zealand, FSANZ)申請APEC計畫經費並於2020年起邀請多個APEC經濟體會員政府機關共同參與，我國亦有幸受邀參加數場工作坊一同研擬。經2年所有參與者群策群力，完成本框架指引，於2022年正式發布<sup>(7)</sup>，其內容融合產官學界多方觀點，並依不同情境及角色各有分項指引，搭配圖示及實例，使其具參考價值。此文件發布後，食品安全風險溝通持續為APEC食品安全合作論壇之重要議題，澳大利亞已申請2023-2025年APEC計畫，研究各經濟體會員應用該份框架暨指引情形<sup>(8)</sup>；美國接續申請2025-2026年APEC計畫，協助各經濟體會員應用該份框架暨指引於農藥殘留容許量標準(Maximum Residue Limits, MRLs)<sup>(9)</sup>，以及主辦APEC研討會討論MRLs之風險溝通議題<sup>(10)</sup>。以下將簡要

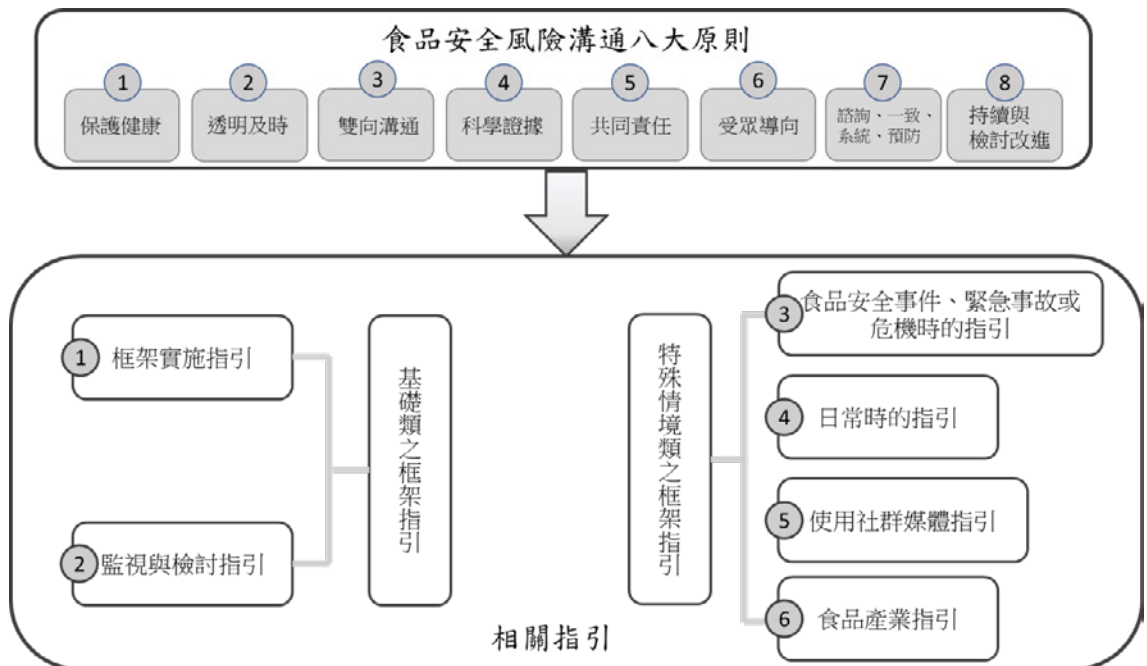
介紹本框架指引中八大原則及六大指引(如圖一)，並分析我國現況及提出精進建議。

## APEC食品安全風險溝通八大原則

本框架指引建構八項風險溝通原則，不僅適用於政府機關，亦適用於業者對消費者之溝通，不論是日常時或面臨食品安全事件時之風險溝通工作皆適用。

### 一、保護消費者健康(Protection of consumer health)

食品安全風險溝通的原則應以保護消費者健康為首要目標。業者有責任確保若消費者依照外包裝標示上的說明來準備和食用食品，不會對消費者健康造成危害，並應教導消費者如何避免潛在的食品安全風險，以維護健康。



圖一、APEC食品安全風險溝通框架

(資料來源：APEC Food Safety Risk Communication Framework and Associated Guidelines<sup>(7)</sup>及該指引作者團隊發表文獻<sup>(11)</sup>；本文中譯重製)

## 二、透明且及時(Transparency and timeliness)

向民眾公開、誠實地傳達風險相關資訊，包括風險程度、目前掌握情形、可能造成的影響及應對作法等，必須誠實以對，不隱瞞或誇大，以免造成不必要的疑慮，同時建立信任感。溝通的及時性亦重要，延遲公布資訊可能引起恐慌，並應持續追蹤風險發展，及時更新資訊，以利民眾掌握最新情況。

## 三、雙向溝通(Two-way communication)

雙向溝通才能確認資訊是否如預期被接收。應建立雙向溝通管道以增加透明度，鼓勵民眾提出問題並積極回復。雙向溝通工具也應與時俱進，例如，社群媒體相較於官網諮詢信箱溝通效率高。應以淺顯易懂之語言溝通，避免艱深專業術語。

## 四、有科學證據之可信資訊(Credible information based on science and evidence)

科學證據是風險評估的基礎，能提供客觀的資訊，在食品安全風險溝通的過程中，若有科學證據的支持以及可信的資訊來源，將有助民眾避免過度恐慌或忽視風險，也能提升對於食品安全的認知與信任。

## 五、共同的責任(A shared responsibility)

維護食品安全是每一個人的責任，不論是政府、業者或民眾，在食品安全體系中皆扮演重要的角色，彼此攜手合作，善盡責任，共同營造安全的食品消費環境。

## 六、受眾導向(Audience orientated and inclusive)

有效的食品安全風險溝通，應先對目標受眾深入了解，考量其知識水平、文化價值觀、

風險認知程度等，選擇合適的溝通管道，並針對不同受眾，調整溝通的內容及不同程度的資訊，以確保訊息能快速有效傳達給目標受眾。

## 七、諮詢、一致、系統及可預防性(Consultative, consistent, systematic and preventative)

內部應建立系統性的食品安全風險溝通計畫(下稱風險溝通計畫)，並應諮詢內部及外部專家之意見，事先充分規劃和準備。有了系統性的規劃，將有助於提升風險溝通效能，並能滿足民眾健康目標、法規要求及產業需求。發布之訊息應確保一致性，避免前後矛盾造成民眾之困惑及不信任。於風險尚未發生時及早溝通，有助防患未然，發揮風險溝通之預防性作用。

## 八、持續與檢討改進(Is iterative and requires continuous improvement)

風險溝通是持續進行的，並應檢討現有的風險溝通計畫，必要時更新改進內容，以確保其有效且符合最新情形。並應針對食品安全風險溝通技能，辦理教育訓練。

## APEC食品安全風險溝通六大指引

### 一、框架實施指引(Implementation of the APEC Food Safety Risk Communication (FSRC) framework)

此指引簡要概述APEC食品安全風險溝通整體框架，引導各國政府將前述框架融入其國家食品安全風險溝通系統中，建立風險溝通計畫，納入框架中之八大溝通原則，並參考各指引，使不同情境及角色下之溝通更有效率。

### 二、監視與檢討指引(Monitoring & review of competent authority's

### FSRC system)

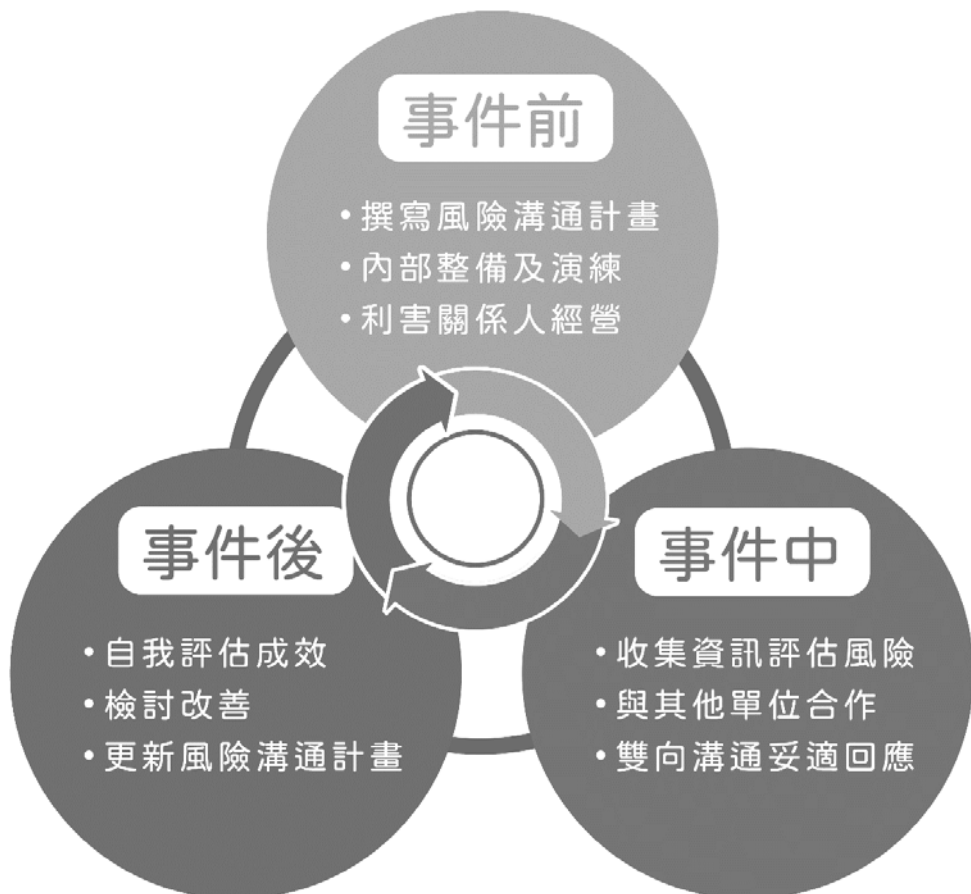
在政府機關之食品安全風險溝通系統中，持續改善為管理核心。監視部分，應收集數據以協助評估食品安全風險溝通系統各方面的效能，檢討部分，則應回顧檢視相關數據是否達到原先已設定之績效指標。此外，應系統化、全面化執行監視與檢討工作，於規劃時考量下列事項：監視與檢討之目標、內容、時機、績效指標、收集與分析數據之方式、讓相關利害關係人參與等。

有效的監視和檢討應包括書面記錄，並應指出關鍵問題及需要改善之處，還應列出時間

表及預計完成的事項清單，以確保能追蹤後續改善之進度。可邀請外部專家及利害關係人參與，協助檢討政府機關之風險溝通效能。本指引建議每3至5年檢討已進行的風險溝通八大原則合致情形，並持續改善。

### 三、食品安全事件、緊急事故或危機時的指引(FSRC during a food safety incident, emergency or crisis)

食品安全事件、緊急事故或危機之生命週期可分三階段(圖二)，各階段之風險溝通重點如下：



圖二、食品安全事件、緊急事故或危機風險溝通生命週期策略

(資料來源：APEC Food Safety Risk Communication Framework and Associated Guidelines<sup>(7)</sup>；本文中譯重製)



#### (一)事件前

##### 1. 撰寫風險溝通計畫：

應在事件發生之前，撰擬並訂定風險溝通計畫，以利依循及因應事件發生。

##### 2. 內部整備及演練：

重點包括確定溝通及回應之核心團隊、分配溝通責任、確定可能的目標受眾、確定適合不同受眾的訊息傳遞溝通管道、準備好使用該等溝通管道(如社群媒體)、草擬並測試訊息之傳遞及溝通材料、培訓發言人、每一年演練風險溝通計畫等。

##### 3. 利害關係人經營：

找出可能的利害關係人並建立名單，建立有效的溝通管道，維繫良好關係。

#### (二)事件中

##### 1. 收集資訊及評估風險：

收集相關資訊，先釐清事件緣由及各面向影響，包括受影響之食品範圍及攝食量、影響人數、對人體健康之危害性、民眾對此事件之風險認知、媒體之興趣等，利用人、事、時、地、物分析，評估各面向風險，並界定嚴重程度，以利採取合適策略。

##### 2. 與其他單位合作：

若設跨單位之業務，儘速協調確認分工，必要時一同對外說明最新進度。

##### 3. 雙向溝通妥適回應：

溝通技巧包括：表達同理心、分享你所知及仍待釐清的資訊、對外說明的資訊要一致、訊息要傳達到目標受眾、淺顯易懂的語言、必要時找專家協助說明；此外，不要做出無法做到的承諾、不要質疑民眾為何要擔心、不要不承認此事件有風險。

#### (三)事件後

##### 1. 自我評估成效：

可自我評估下列問題以瞭解成效，例

如：目標受眾是否接收到並了解我們傳達的訊息？是否因接收到訊息而降低焦慮？是否採取行動以降低風險？對我們的信賴度？是否有效協調其他單位支援？

##### 2. 檢討改善

##### 3. 更新風險溝通計畫

### 四、日常時的指引(Everyday FSRC)

執行日常時的指引時，應進行下列工作：

#### (一)收集背景和所需訊息

#### (二)確定食品安全風險溝通策略

#### (三)準備並測試訊息

#### (四)傳播訊息

#### (五)評估食品安全訊息和溝通管道之有效性

與危機情況不同的是，於「日常」期間，充裕的時間規劃並實施執行策略，有助提高整體風險溝通效能。此指引建議各國政府機關定期演練食品安全風險溝通相關技能，促進溝通系統的持續評估和改進。該指引亦提到應利用日常的時間進行下列事項，包括持續與民眾溝通，建立系統化和預防性的作法；回顧並學習過去風險溝通的成功與失敗經驗；使風險溝通方法與相關政策目標一致；評估、評價並向其他國家學習；修改現有的風險溝通方法並制定和實施新方法；參與能力建構活動。

### 五、使用社群媒體指引(Using social media engagement for FSRC)

隨社群媒體發展及普及，應與時俱進投資資源，善加經營及運用社群媒體，以擴增溝通效能。透過社群媒體可提供準確及時訊息，以幫助緩解社會上過度誇大有關食品安全的虛假或誤導性資訊。政府機關必須知道民眾通常在哪些社群媒體上尋找食品安全風險資訊，且要了解不同社群媒體之有效性及合適性，並能監測和評估風險溝通品質。

在選擇有效率及合適的社群媒體平台時，

應考慮：

(一)目標受眾：

不同媒體有不同的使用族群，應視欲溝通對象為何，選擇其較常使用之媒體，而非選擇最新之媒體。

(二)內容形式：

不同社群媒體有不同的傳播優勢，應視欲溝通之內容及形式，選擇最合適的媒體。例如 Twitter 和 Facebook 係依靠用戶分享文章而蓬勃發展，因此適合策劃內容和連結共享；若風險溝通訊息是擬透過影片、視訊串流來傳達，則適合 YouTube 和 Instagram。

(三)主管機關量能：

選擇在精不在多，於資源有限情形下，寧可將資源集中在少數社群媒體，善加經營，而不要以不充分的資源經營過多社群媒體。

## 六、食品產業指引(Food industry FSRC)

該指引提到，產業界應執行研究、分析、溝通。在研究方面，應瞭解消費者關心之處；在分析方面，應確認溝通目標，例如要改變行為或態度，或要找到克服困難的策略；在溝通方面，應結合APEC食品安全風險溝通框架之八大溝通原則，運用合適平台及工具傳遞資訊。

業者平日應將政府機關之聯絡資訊納入危機溝通計畫，並維繫好關係；對於媒體等其他利害關係人之關係亦須經營。此外，平日亦須安排教育訓練，以及演練發生緊急食安事件時之處置及溝通作法，以利一旦發生時能將傷害降至最低。當緊急情況或危機發生時，業者應準備好與政府機關和其他利害關係人(例如媒

體、專家、社群媒體影響者和顧客)交流，向消費者提供食品安全風險資訊，與政府機關建立溝通管道並確保所掌握之資訊與政府機關一致。

## 我國現況與未來精進建議

食品安全議題相當廣泛多元，我國與食品安全管理相涉之政府機關包括衛生福利部、農業部、環境部、教育部及經濟部等，並由行政院食品安全辦公室督導協調相關部會，確保從農場到餐桌每一環節之食品安全。在政府機關的風險溝通部分，隨著多年來面對數起重大食品安全事件之經驗，當面臨緊急突發事件時，執行危機處理、與其他單位之分工合作及與利害關係人之溝通日益純熟。本框架指引值得參採，讓我國各界在食品安全風險溝通方面精益求精，並與國際接軌。

現在政府機關於未發生食品安全事件的承平時期的，針對本框架指引所提到應進行的的工作，大多已規劃，例如：收集風險資訊；與業者、公民團體、媒體、民意代表、專家學者、意見領袖等利害關係人維繫關係；對民眾持續衛教宣導正確觀念；機關內部進行新聞稿寫作、懶人包設計、媒體採訪表達力、政策溝通等訓練；製作食安推廣影片、兒童雜誌及故事繪本，將食安正確觀念向下扎根；官網設有食安風險溝通區<sup>A</sup>或闢謠專區<sup>B</sup>。此外，為因應日益嚴重的假訊息問題，已於2019年修法，於食品安全衛生管理法第46條之1條文增訂散播有關食品安全之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者之刑罰<sup>(12)</sup>。

現在政府機關面對緊急突發食品安全事件時，可依相關指引進行下列工作，例如：釐清事件緣由及各面向影響、界定嚴重性等級、收

<sup>A</sup> 行政院食安風險溝通區<https://www.ey.gov.tw/ofs/63F4415DDBD7E873>

<sup>B</sup> 衛生福利部食品藥物管理署食藥闢謠專區<http://www.fda.gov.tw/TC/news.aspx?cid=5049>

集資訊、追蹤流向、與其他機關合作、必要時召開跨部會會議或專家及業者會議、運用社群媒體等多元管道溝通、找專家協助對外說明、發布新聞稿及召開記者會等<sup>(13)</sup>，並已掌握本框架指引中所提到之溝通原則。而隨社群媒體蓬勃發展，現在政府機關也普遍將社群媒體導入對民眾日常時的教育宣導，以及遇緊急突發事件時的溝通工具中。

放眼未來，為讓我國食品安全風險溝通工作精益求精，可考慮評估下列建議事項之可行性。

### 一、給政府端的建議

隨社群媒體崛起，政府機關應多管道布局，以強化溝通效益。可經營多種不同社群媒體平台，以利將欲溝通之訊息傳遞至不同目標受眾；近來流行的Podcast及短影音，亦可善加運用。在平日，運用上述管道衛教宣導，建立正確觀念；亦應正向宣傳政府在維護食安方面所做的努力與成果，一點一滴建立民眾對政府的信心。此外，食安觀念與知識應從小建立，善加運用社群媒體及傳統媒體如電視台及電台，搭配教科書及各種圖書刊物，做好向下扎根之教育。

在緊急突發事件的溝通部分，回應外界之速度及跨部會分工合作之效能尚有精進空間，新聞稿之用字遣詞應更白話一些，不能忽略民眾對風險的情緒反應，應教導民眾該採取何種行動以維護健康。此外，善用人工智慧工具強化風險溝通素材內容，也可打造食品安全智慧客服機器人或闢謠機器人，方便民眾隨時查詢或求證資訊。另可建置網路輿情大數據資料庫，蒐集關注的食品安全議題，深入探討，研議因應策略。此外，如本框架指引所建議，可邀請外部專家及利害關係人，定期檢視政府機關之風險溝通效能及其所訂之風險溝通計畫。

### 二、給企業端的建議

可參考APEC食品產業指引中所提到之作法，平日積極經營與利害關係人之溝通管道，包括政府機關、媒體、專家、社群媒體影響者和顧客等，另可強化運用社群媒體向消費者傳遞正確資訊。此外，對內安排發言人訓練等風險溝通教育訓練，提升同仁之風險意識，以及演練發生緊急突發事件時之溝通應對作法，融合APEC風險溝通八大原則，增進危機處理能力。亦應制定風險溝通計畫，定期檢視溝通成效，檢討改進。

### 三、給民眾端的建議

建立正確的食品安全觀念，並瞭解食品安全是每一個人的責任，政府、業者、消費者都應合作，貢獻一己之力！民眾若發現有食品安全疑慮之案件，可撥打1919全國食安專線檢舉不法情事，扮演吹哨者角色，發揮全民監督食安之精神。消費者也可用消費力量鼓勵優良食品業者，淘汰不良廠商。至於對政府溝通的部分，民眾可利用1919全國食安專線、部(署)長信箱、官方社群媒體、官方舉辦之活動等管道，提出建言，作為政府廣納參採之重要資訊；對業者溝通的部分，可善用官網所列或產品外包裝所示的消費者服務專線，溝通相關事項，促進食品安全共好，打造安心消費環境。

### 參考文獻

1. Food and Agriculture Organization. 2006. Food Safety Risk Analysis - A Guide for National Food Safety Authorities. [https://www.fao.org/4/a0822e/a0822e.pdf]
2. Codex Alimentarius Commission. 2007. Working Principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments (CXG 62-2007).

- [<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/c2c0c392-2a93-42b4-bf47-6d437db705d0/content>]
3. Codex Alimentarius Commission. 2013. Principles and Guidelines for National Food Control Systems (CXG 82-2013). [<https://www.fao.org/fao-who-codex-alimentarius/codex-texts/guidelines/en/>]
  4. Food and Agriculture Organization. 2016. Risk Communication Applied to Food Safety Handbook. [<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/04539c1d-1feb-4acf-bd9e-9d635e51c617/content>]
  5. U.S. Food and Drug Administration. 2012. Strategic Plan for Risk Communication. [<https://www.fda.gov/about-fda/reports/strategic-plan-risk-communication#plan>]
  6. European Food Safety Authority. 2021. Technical Assistance in the Field of Risk Communication. [<https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/6574>]
  7. Asia-Pacific Economic Cooperation. 2022. APEC Food Safety Risk Communication Framework and Associated Guidelines. [<https://www.apec.org/publications/2022/02/apec-food-safety-risk-communication-framework-and-associated-guidelines>]
  8. Asia-Pacific Economic Cooperation. 2023. Project: Facilitating the Implementation of the APEC Food Safety Risk Communication Framework and its Associated Guidelines (the Framework) by APEC Economies 2023-2025. [<https://aimp2.apec.org/sites/PDB/Lists/Proposals/DispForm.aspx?ID=3262>]
  9. Asia-Pacific Economic Cooperation. 2025. Project: APEC FSCF Workshop and Documents on Risk Communication of Pesticide Maximum Residue Limits (MRLs) - Part III 2025-2026. [<https://aimp2.apec.org/sites/PDB/Lists/Proposals/DispForm.aspx?ID=3768>]
  10. Asia-Pacific Economic Cooperation. 2023. APEC Food Safety Cooperation Forum (FSCF) PTIN Workshop on Risk Communication Related to Maximum Residue Limits (MRLs). [<http://fscf-ptin.apec.org/>]
  11. Jin, H., Adewoye L., Dupouy E., Er J.C. *et al.* 2023. Principles and practices of effective food safety risk communication – introducing the Asia-Pacific Economic Cooperation Food Safety Risk Communication Framework. *European Journal of Nutrition & Food Safety* 15(8): 11-27.
  12. 總統府公報。2019。108年6月12日總統華總一義字第10800059261號令增訂食品安全衛生管理法第四十六條之一條文。 [<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=L0040001&fno=46-1>]
  13. 衛生福利部食品藥物管理署。2016。105年食品藥物管理署年報，78。 [<http://www.fda.gov.tw/upload/ebook/AnnualReport/2016/C/files/basic-html/page78.html>]



# Introduction to APEC Food Safety Risk Communication Framework and Associated Guidelines

CHIA-DING LIAO<sup>1</sup>, LAN-CHI LIN<sup>2</sup>, WEI-CHIH CHENG<sup>3</sup>  
AND CHAO-KAI HSU<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Division of Planning and Research Development, TFDA, MOHW

<sup>2</sup>Division of Food Safety, TFDA, MOHW

<sup>3</sup>Northern Center for Regional Administration

## ABSTRACT

Food safety is an issue of international concern, and risk communication plays an important role in its management. The Food Standards Australia New Zealand applied the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) project and invited various member economies, including Taiwan, to corporately develop the APEC Food Safety Risk Communication Framework and Guidelines. The framework outlines eight key principles of food safety risk communication. It also includes six guidelines tailored to different scenarios and roles: Guideline for implementation of the APEC Food Safety Risk Communication (FSRC) framework, Guideline on monitoring & review of competent authority's FSRC system, Guideline on FSRC during a food safety incident, emergency or crisis, Guideline on everyday FSRC, Guideline on using social media engagement for FSRC and Guideline on food industry FSRC. These serve as references for governments of various countries, enhancing the effectiveness of food safety risk communication among government agencies, businesses, and relevant stakeholders. This article also reviews current practices in Taiwan and offers suggestions for future improvement, such as better utilization of social media and the application of artificial intelligence to enhance communication effectiveness.

**Key words:** APEC, food safety risk communication, food safety risk communication framework, food safety risk communication guidelines