發佈：2021-03-29, 週一 15:31
點擊數：5363

2011年日本福島核災後已過10

年，但不僅僅

是日本東北地區仍受當年餘

震影響，臺灣社會談到有關日本東北福島5

縣食品是否進口的議題時也依然餘波盪漾。特別是隨著政府開放美國含萊克多巴胺的豬肉進口後

，開始有人擔心日本東北地區食品將會是下一個，並且進一步降低民眾對政府的信任(柳金財,

2021/01/14; 陳熙文,

2021/01/20)。好像在臺灣相關的討論於2018年被限縮到公投第9

Phoca PDF

案提問後，似乎民眾就只有同意政府開放和不開放兩種選擇。

「你是否同意政府維持禁止開放日本福島311

核災相關地區，包括福島與周遭4

縣市（茨城、櫪木、群馬、千葉）等地區農產品及食品進口？」

最後的結果是同意維持禁止5縣地區農產品進口的票數為779萬1856

票，高於公投門檻的459萬票和不同意的223萬1425票。

但顯然問題並沒有在公投就自動被解答。從一個社會研究者角度來看，日本東北食品進口與否的相關問題並不止於食品安全議題，同時也包括如何理解施政所需的證據基礎、科學的角色、風險評估與溝通的過程，以及如何在制度設計上將社會疑慮納入考量。這些討論都應該發生在決策之先。為此，政府應該有計畫地統整相關訊息，進而將相關的利益與風險以大眾能理解的方式公開提供給公眾，主動透過社會中的各種機制引發討論和思辨，使得最後的政治決策是基於厚實的社會討論過程。

政策現況

在東日本發生地震、海嘯以及核災後，臺灣自2011年3月25

日起，迅速以「地區

Phoca PDF

管制」的方式禁止日本福島、茨城、櫪木

、群馬和千葉5縣食品進口，並對其它地區的9

大類食品逐批查驗。這套當下非常果斷的危機管理措施，在管制時間逐漸拉長下，首先在邊境管制和產品查驗上，在2015

年發現有輸臺食品換標。政府進而在2015年5月15

(施佳良, 2019, p.

40)。當時如大創百貨在2014年7月至2015年3月進口來自管制5

縣地區的食品而被停止輸入貨品6

個月，但仍以偽造許可證的方式輸入而因此被國貿局行政裁罰。

其次，隨著更多的調查和研究釐清日本食品風險及限制後，這套管制措施是否確實管制到原本有疑慮的輻射污染食品問題。

各國對於日本東北地區周邊食品陸續由依「地區」禁止食品進口，逐漸轉為依「風險品項」管制，或是解除相關禁令。依地區管制的邏輯是一種在缺乏足夠資訊的緊急措施，而依據風險品項的管制方式則是在資訊和研究基礎上，管制具有風險的產品。按地區管制不見得能管制到具有風險的品項，例如5

縣地區外的野生菇類、動物肉，同時又使得低風險的食品受到高管制且無法自由貿易。調整為依風險品項管制則有助於改善上述

情況，但相對地也必須對容易受影響的敏感族群提供充足的保護。

Phoca PDF

發佈：2021-03-29, 週一 15:31
點擊數：5363

根據日本農林水產省在2021年1月29

日所公佈的資料，在福島核災後採取額外管制措施的共有54個國家或地區如表1。

表1：福島第一核電廠災後對日本食品採取進口管制的國家或地區

<table>
<tr><td colspan="3">採取的措施的類型及國家或地區數</td><td>國家或地區</td></tr>
<tr><td rowspan="3">在災後增訂額外措施：54</td><td colspan="2">解除所有措施</td><td>39國及區域</td></tr>
<tr><td rowspan="2">維持措施：15</td><td>禁止輸入：6</td><td>中國、南韓、臺灣、香港、澳門、美國</td></tr>
<tr><td>要求檢測證明：9</td><td>歐盟及英國、冰島、列支敦斯登、挪威和瑞士、法屬玻利尼西亞、俄羅斯、新加坡、印尼</td></tr>
</table>

資料來源：農林水產省 (2021/01/29)

儘管同樣採取「地區管制」，

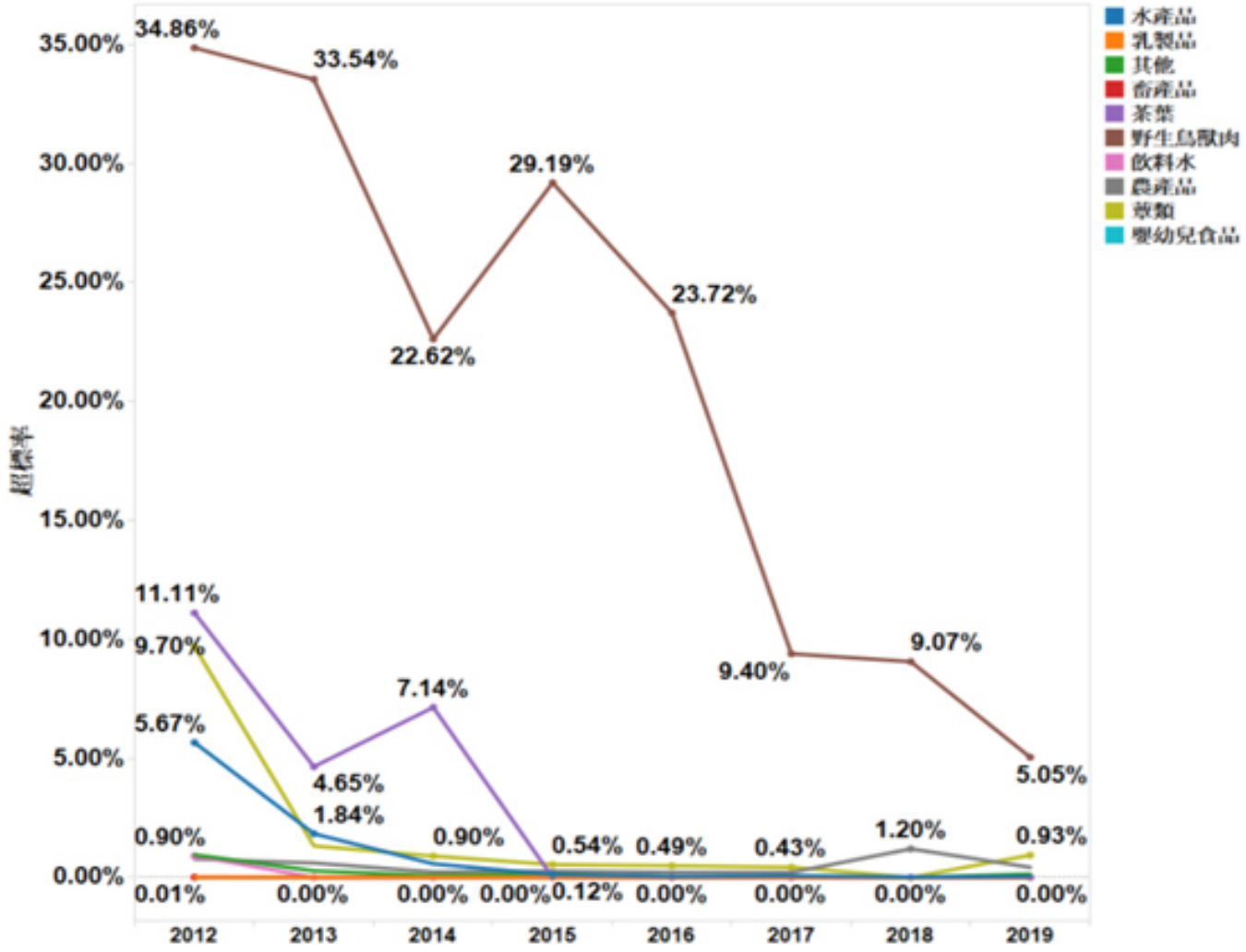
香港在2018年7月鬆綁福島周邊4縣（櫪木、茨城、群馬、千葉）

的部份食品以備有輻射檢測證明和出口商證明的方式進口。美國則在2019和2020年解除禁止進口來自日本岩手、

櫪木、福島、宮城等縣的部份產品。如果更進一步檢視美國食品藥物管理局在2020年12月21日對日本食品的進口警告，就會發現美國食品藥物管理局的不僅只管制福島及周邊4縣，也包括青森、岩手、宮城、山形、埼玉、千葉、新潟、山梨、長野、靜岡等縣，但大多數被警告對象為野生菇類、熊肉等特定品項(U.S. Food & Drug Administration, 2020/12/21; 農林水產省, 2020/12/21)。從圖1也可以看見日本國內監測風險較高的也是野生鳥獸肉與菇類。

Phoca PDF

圖1：日本厚生勞働省官方網站公佈之超標產品數百分率時序分析



資料來源：食品藥物管理署 (2020/02)

在國際陸續調整措施且不違貿易自由化的原則下，我國政府其實在2016年時也試圖以審議的形式調整政策。政府2016年分別從8

月我國衛生福利部與農業委

Phoca PDF

員會協同原子能委員會、外交部、經濟部

赴日考察輻射食品管理，並開始調整管制政策。

政府也在8月5日至16間在「眾開講平台」上詢問民眾對「日本四縣食品可否輸入我國？」的看法，並委外執行風險評估和舉辦公聽會的方式來尋求政策調整的可能性。行政院也組成「推動公民參與專業小組」，透過預備會議事先釐清相

關爭點。

衛生福利部也委託學者在2016年12月31日完成「受輻射影響食品之人體健康風險評估」以及「日本水產品輻射風險評估」兩份報告。在同年11月7日向立法院提出專案報告後，行政院根據立法院衛環委員會決議，在2016年11月12日至14日間分別在全臺各地區共舉辦10場公聽會。

然而政府看似萬全準，不僅因在短時間召開10

場公聽會受到批評，原本預訂在當年12月增開3場公聽會

來消除民眾針

對日本除福島縣外地區之食

品管制調整的疑慮並作為決策依據，結果

也在第一場次從公聽會轉為座談會結束後宣佈延期。這個過程被認為是由於政府在政策步驟的說明上缺乏透明、媒體也多以「核食解禁」報導、再加上在野黨的操作，導致民眾似乎認為臺灣政府要開放受核污染的日本食品(施佳良, 2019, p.

40)。最後，2018年的公投第9案，似乎暫時停止相關討論。

完整公開是風險溝通基礎

Phoca PDF

事實上，在政府2016

年的兩階段日本食品輸臺政策討論本來是一個臺灣社會共同討論施政基礎、風險治理並且形成對話機制的好機會。但是最終仍形成所謂的「核食」輸臺爭議，關鍵在於政府僅提供相當短的社會思辨時間，並且未能即時提供完整的資料，而且注重標準上的安全，卻沒有提供民眾選擇的權利和消除焦慮的機制。

政府依據新的事實和評估將管制對象

由「地區」轉為「風險品項」的調整是基於其風險評估和國際上的新資料。然而兩份風險評估報告並不是在2016年政府推動審議討論過程中便公開，而是在2017年11月2日才放到食品藥物管理署的「日本食品管理工作專區」的風險評估之下。部份民團則質疑這兩份報告晚11個月公開，且未說明受委託單位和報告撰寫人，以及論文格式、同儕審查等問題。即使是報告撰寫者也覺得相當可惜，錯失了將科學分析結果向民眾清楚說明的機會(張武修, 2018/02/03)。可以說引發爭議的並不是民眾對科學的誤讀，而是民眾也沒有足夠的機會獲取資訊並提問。

借英國科學媒體中心（Science Media

Centre

）的說法，無論最終決策如何，都應當將最好的科學意見提供給大眾，在那之後，即使大眾的決策與個人的想法相左，仍然可以欣然接受(Fox,

2012)

。因為這是社會經過思辨的結果，換言之，科學是支持社會討論和決策的基礎，但不是唯一的因素，更不應該是政府缺乏討論過程下的擋箭牌。

Phoca PDF

許多人都知道英國由於基因改造作物、狂牛症等食品相關爭議下，因此如歐盟建立獨立執行食品風險評估的歐洲食品安全局（European Food Safety Agency），英國也建立食品標準局（Food Standard Agency）。然而科學評估報告並不會自己轉成日常的語言，科學家要自願樂意走到公開場合與民眾交流更是困難。因此像是科學媒體中心等單位應運而生，提供新聞報導者更多元且主流科學的意見，將有助於報導中的科學內容被檢視和正確傳播。

從食藥署網站上可以看見與日本食品相關的資訊仍然在持續累積，但是這些內容必須要進入到社會中，才能提供民眾在決定相關議題時的知識，同時也也確認是否能滿足其判斷的需求。在公投後，食品藥物管理署仍然持續抽驗日本輸入食品，自2011年3月15日累積至2021年2月8日已達165462件，歷年共驗出微量輻射228件，檢出比率為0.14%(食品藥物管理署, 2021/02/09)。在2019年8月1日上日「106年度『受核事故影響食品之人體健康風險評估』」和「107年度『日本食品取樣檢驗與調查研究』」，也在2020年5月14日上架「108年度『日本食品檢驗與研究』」。這些資訊仍有待轉譯到民眾可以理解且接收資訊並討論的平台上。

在政府公開資料的情況下，至少不同的專家有機會檢視政策立論的證據基礎，而且也媒體也有機會將其轉化為民眾更可理解的語言。例如在2016年的爭議下，「泛科學」便將衛福部所提供的資訊整理成較好消化的Q&A(PanSci, 2016/11/16)。國內近年來也有以接受英國科學媒體中心規則而建立的新興科技媒體中心詢問原健康風險評估報告作者，提供媒體工作者和大眾以證據為基礎的科學資訊。

Phoca PDF

擴大公民的日常參與機會

其次，民眾對於食品的顧慮，並不止於安不安全的問題。透過政府部門和許多科學家和科普工作者的努力，將原來艱澀的計算過程化為大眾可以理解的內容，的確可以幫助原來因為不了解需承受的風險高低而不滿的民眾。但是民眾也關心為什麼自己需要承擔這樣的責任？為什麼需要增加面對的風險，即使機率或份量微乎其微？因此，近年來也有學者開始反思僅僅談風險評估內容上的風險溝通，是一種刻意限縮社會討論空間的作法(Kimura,

2016)

。定義哪些是風險、哪些不是的框架本質上類似於定義生產關係的框架，而不平等的框架使得某些人可以決定他人所需承擔的風險(Beck, 2006, p. 333)。而這往往才是爭點所在。

為釐清這些問題，建議相關部門一開始便提供完整的政策推動計畫，特別是近年來已有能源轉型白皮書的推

動過程作為借鑑。盡早

提供民眾參與、理解和審議（當然也包括衝突

），

明顯優於推動命令後才開始提供標章、政策說明、取得廠商支持，最後仍可能無法推動政策。儘管前者的確需要漫長的建置過程，政府需要從教育中、從新聞媒體上釐清風險的概念，而且在概念生根於大眾討論、媒體報導的內容之前，可能會不斷受挫才逐漸累積成決策的社會基礎。但是後者顯然也需要大量成本，例如每年持續付出大量人力和資源在邊境查驗與市場抽驗中，應對國際貿易的政治壓力，以及問題懸而未決的情況。

Phoca PDF

此外，公民能夠提供政府施政上更多的考量，而且對於相關資訊的溝通並不應該只限公聽會或者座談會，應該考慮與政府中的不同部門，以及社會中的不同利害關係人共同思考社會中的爭議。以日本經驗為例，在福島災後許多公民因為憂慮輻射食品而自組成立公民輻射測量組織（Citizen Radiation Measurement Organizations, CRMO）。儘管CRMO的政治動員能力受到限制，但是他們提出自身的檢測數據時，便能提供另外一種版本的現實來作為監督的基礎(Kimura, 2016; 房思宏, 2019)。公民行動可能提供政府施政上的反思，甚至是另外一種替代方案。

同樣地，臺灣公民也

可與近年來推動審議機制的青年發展署合作，或是基於過去臺灣已經實行過的公民審議會議與網路參與平台等持續與大眾對話。甚至是近日在台北美術館雙年展中以「協商劇場」的形式，探討離岸風電、氣候足跡、助孕科技、塑化劑、核廢料等，都可能是一種在日常深化民眾如何判斷和討論風險的知識，同時也使相關部門人員可以理解民眾感知和架構問題的方式。舉例而言，輸入日本食品的進口商在火藥味濃厚的公聽會現場是否願意揭露自己的身份並加入討論呢？如果將場景轉換為小型的公民審議場所呢？如果是在劇場之中呢？

決定哪些需要被考量、哪些不必，是一個價值取捨的過程，所以儘管科學在此之中扮演重大的角色，但民眾的價值體現卻更為重要。

無論最終日本東食品是否進口，這都還是政府建立一個與社會逐步交流、建立互信的機會。

參考文獻

Beck, U. (2006). Living in the world risk society. Economy and Society, 35(3), 329-345.

Phoca PDF

Fox, F. (2012). Practitioner's Perspective: The Role and Function of the Science Media Centre. In S. R dder, M. Franzen, & P. Weingart (Eds.), The Sciences' Media Connection –Public Communication and its Repercussions. London: Springer.

Kimura, A. H. (2016). Radiation Brain Moms and Citizen Scientists. Durham: Duke University Press.

PanSci（2016/11/16）。關於日本非福島食品輸台，我們知道什麼？，泛科學。 取自 https://pansci.asia/archives/109399

U.S. Food & Drug Administration. (2020/12/21). Import Alert 99-33: Detention Without Physical Examination of Products from Japan Due to Radionuclide Contamination. from https://www.accessdata.fda.gov/cms_ia/importalert_621.html

房思宏（2019）。書評：馴化的公民與科學？評Radiation Brain Moms and Citizen Scientists the Gender Politics of Food Contamination after Fukushima。科技醫療與社會（29），頁 193-199。

施佳良（2019）。 對話翻轉困局：從日本核食爭議，尋求風險治理新解方。載於林文源, 林宗德, 楊谷洋, & 程惠芳（主編）， 寫給青春世代的STS讀本2：餐桌上的食安風暴。（頁 38-53）。新竹市： 國立交通大學出版社。

柳金財（2021/01/14）。各家民調皆反萊豬，是否會影響下一階段的核食開放計畫？，關鍵評論網。

Phoca PDF

取自 https://www.thenewslens.com/article/145877

食品藥物管理署（2020/02）。日本全國食品監測情形。 台北：食品藥物管理署。

食品藥物管理署（2021/02/09）。日本輸入食品每日輻射檢測結果（110 年 2 月 9 日）。 取自 https://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?id=f637484885845257118

張武修（2018/02/03）。張武修：回應劉黎兒–請用科學和清楚的溝通建構台灣的食品安全，蘋果日報。 取自 https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180203/1291319/

陳熙文（2021/01/20）。日核災區食品將進口？游錫□: 希望依照科學證據做決策，聯合報。 取自 https://udn.com/news/story/6656/5188417?from=udn-catelistnews_ch2

農林水産省. (2020/12/21). 米国の輸入規制措置の概要: 農林水産省.

農林水産省. (2021/01/29). Status of countries and regions introduced import measures on Japanese food after the TEPCO’s Fukushima Daiichi Nuclear Power Station accident. from https://www.maff.go.jp/j/export/e_info/pdf/kisei_gaiyo_en.pdf

Phoca PDF

發佈：2021-03-29, 週一 15:31
點擊數：5363

作者 徐健銘 為台灣大學風險社會與政策研究中心助理研究員

Phoca PDF