

學術論文

論跨國食品詐欺及其治理

On Transnational Food Fraud and Its Governance

譚偉恩 *Wei-En Tan*

中興大學國際政治研究所助理教授

Assistant Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

摘要 / Abstract

雖然沒有必然的因果關係，但不能否認跨國性的食品詐欺 (transnational food fraud) 是導致食品衛生安全法益 (legal interests) 受損的主要原因之一。本文從宏觀與國際層次的視角切入，探討此種危害廣大消費者權益但卻難以杜絕之犯罪行為，並分析目前治理食品詐欺面臨之挑戰和形成有效國際合作機制的困難。由於不可逆的貿易自由化趨勢讓食品供需鏈變得異常複雜，呈現一種網狀模式，為跨國食品詐欺犯罪提供了一個有利的誘因與環境。經由概念釐清與簡要的歷史回顧，本文提出若干治理跨國食品詐欺可以努力之方向，有利國際社會防堵食品詐欺之擴散。

There is no denying that the main reason leading to the loss of legal interests in the field of food safety and sanitation is transnational food fraud, although the cause-effect relationship between the safety and the fraud

are not necessary. From the perspective of macro and international level, this paper goes over the food fraud crime which threatens consumer rights broadly but has been hard to completely eradicate. Further, it also analyzes the challenges of the governance of food fraud nowadays as well as the difficulties encountered by international cooperation. Since trade liberalization has undoubtedly become irreversible that results the chain of food supply and demand in the situation of being incredibly complex, the interlaced network of food trade, therefore, is friendly of transnational food fraud in the wave of globalization. Based on the exploration of the concept of food fraud and the review of its history, this paper offers some solid suggestions benefiting the governance of food fraud and preventing the spread of it in the age of trade liberalization.

關鍵字：食品詐欺、食品安全、經濟利得、故意犯罪、貿易自由化

Keywords : Food Fraud, Food Safety, Economic Gains, Intentional Offence,
Trade Liberalization

壹、導言

詐欺是一種刑事犯罪 (crime)，¹傳統上由犯罪行為地的國家司法機構進行管轄，基本上屬於國內法事件。但是各種跨境活動的增加 (尤其是透過通訊科技的網路貨品交易或服務提供)，以及邊境管制措施的便捷化，導致詐欺行為更多時候可能是以一種跨國犯罪的樣貌存在，增加了政府有關單位在治理上的困難度。²根據最新的研究，³由於不實食品 (counterfeit food or adulterated food) 正以全球為範圍在各國各地銷售，且創造出的非法營收額十分驚人，⁴因此消費者健康與財產法益受害的潛在風險是越來越高。

2013 年，一向強調食品安全 (food safety) 的歐洲國家開始因為馬肉冒充牛肉的攪假醜聞事件而感到不安；⁵同年 5 月，中國查獲不肖業者將鼠

¹ 被害人當然可能因詐欺犯罪而受有損害，在此情形下得於刑事訴訟程序中附帶提起民事訴訟，並對詐欺行為人依民法相關之規定請求回復其損害。惟此處的「民法」必然是一個特定主權國家之國內法，在決定何國民法為適合求償之準據法時，觸及的是民事法律適用法的選法問題，屬於國際私法領域，不在本文討論範疇。

² 這些挑戰包括：(一)犯罪實行行為地在 A 國，但被害人卻在 B 國，而結果發生地在 C 國；(二)詐欺行為的防堵或偵查應由哪個或哪些國家機關來負責？又由什麼樣的國際制度 (international institutions) 來因應？還是根本缺乏這樣的制度？(三)不同連繫因素建立起來的多個管轄權彼此間要怎麼在主權國家間調和？類此問題均非單純的國際公法問題。

³ Catherine Zuckerman, "Food Fraud: Labels on What We Eat Often Mislead," *National Geographic*, July 12, 2013, available at: <http://news.nationalgeographic.com/news/2013/07/130712-food-fraud-science-economic-adulteration-seafood-honey-juice/>

⁴ 根據估算，全球食品詐欺一年的獲利總額約為 490 億美元。因此，若把食品詐欺當做一種產業來看，它的規模不能算小 (儘管因為調查上的困難而無法精確估算)。參考：Jeneen Interlandi, "New Program Seeks Out Food Fraud," <http://www.newsweek.com/new-program-seeks-out-food-fraud-75265>。

2014 年美國食品雜貨製造商協會 (The Grocery Manufacturers Association, GMA) 做了一個估算，詐欺每年佔了全球食品產業 100 到 150 億美金的產值，大約是所有商業銷售食品總量的 10%。參考：The Grocery Manufacturers Association, "Consumer Product Fraud, Deterrence and Detection (2010)," <http://www.gmaonline.org/downloads/wygwam/consumerproductfraud.pdf>。

⁵ "Horsemeat Scandal," <http://www.bbc.com/news/uk-21335872>

肉標示為羊肉在市面販售；⁶翌年，以美食王國享譽的台灣暴發食安危機，不僅沒有因為先前的毒澱粉、起雲劑、銅葉綠素等醜聞事件而強化食安治理，反而繼之陷入餿油風波，導致食品暨餐飲業損失高達約 50 億新台幣。⁷由此觀之，無論西方還是東方，不分大國還是小國，幾乎都面臨到食品詐欺（food fraud）的問題；換句話說，攙假的（adulterated）和仿冒的（counterfeited）行為或各式詐騙（swindles）手段已經和食品生產或加工流程緊密相扣，並藉由國際貿易而擴散至世界各地。⁸多數被新聞報導揭露之不實食品，若非訴求可以讓消費者享有較健康的飲食效果而索取不當高價，要不就是為了降低製造過程中的生產成本而採取異於常態或違背法令的供應製程。總之，不肖的食品生產者或銷售者為了追求經濟利益，讓食品詐欺在貿易自由化大興其道的時空背景中成為普遍又難以杜絕之犯罪。⁹

⁶ Martin Patience, “Rat Meat and Chinese Food Safety,”
<http://www.bbc.com/news/magazine-22467484>

⁷ 〈社論：從食安問題看市場失靈與政府失靈〉，《中國時報》，2014 年 10 月 20 日，
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141020000030-260202>。

⁸ 有別於馬肉混充牛肉或鼠肉偽標羊肉的詐欺事件，跨國性的食品企業在不斷拓展全球市場時，可能忽略或不重視對於自己商品品質和來源的控管。美國福喜集團(OSI Group Inc)供應過期肉品給若干國際知名速食企業的食安醜聞，便是一例。見：Tim Loh, “Chinese Meat Scandal Tests Tycoon’s Ties with McDonald’s,”
<http://www.bloomberg.com/news/2014-07-29/chinese-meat-scandal-tests-burger-tycoon-s-ties-with-mcdonald-s.html>

⁹ 當全球化的食品供應鏈已經成為多數人取得食物的主要模式，而消費者又傾向和習慣以較少的金錢來取得所需的食物時，因經濟誘因而驅動的食品詐欺行為必然會變得普遍。文獻甚至指出，跨境食品詐欺事件的增加與網際網路的普及有不可分的關聯性。參考：Michael Rabkin, “When Consumer Fraud Crosses the International Line: The Basis for Extraterritorial Jurisdiction under the FTC Act,” *Northwestern University Law Review*, Vol. 101 (2007), p.294; Patrick Pimentel, “Trends and Solutions in Combating Global Food Fraud,” *Food Safety Magazine* (February/March 2014), available at:
<http://www.foodsafetymagazine.com/magazine-archive1/februarymarch-2014/trends-and-solutions-in-combating-global-food-fraud/>。統計數字上清楚反映出食品詐欺事件逐年增加的趨勢，英國國家審計辦公室(National Audit Office, NAO)2014 年的報告指出，2009 年到 2012 年英國各地食品詐欺案件的數量成長了 2/3 倍，總數從約 800 起增加到約 1400 起。而在美國藥典委員會(The US Pharmacopeial Convention, UPC)收錄的食品詐欺文本資料中，單單 2011 到 2012 一年內，就增加近 800 份關於不實食品的研究文獻或是新聞報導。詳見：

本文從宏觀與國際層次的角度來觀察詐欺犯罪跨國化之現象；一個分析與立論的基本前提（*assumption*）是，貿易自由化「加速」了食品詐欺的犯罪問題。由於貿易自由化的趨勢不可逆，甚至是目前多數國家政策上努力企達之目標，¹⁰國際社會如何因應越來越多的食品詐欺犯罪就成為一項重要的治理課題。一個更為完備的法律機制當然無法或缺，但整個食品詐欺的治理工作絕不只是在法律層面向詐欺犯罪行為人進行訴追與懲罰，還要設法提供犯罪被害方一個可靠及便利的求償管道。此外，因為食品詐欺而導致的公共衛生問題也需要列入治理藍圖中。最後，食品詐欺如果無法獲得一定的管制，將嚴重破壞食品貿易市場的信心機制，擾亂交易秩序，不但消費者蒙受其害，合法的生產者或供應端的相關參與者也將一併受累。因此，儘管食品詐欺在貿易自由化的結構下是一個無法杜絕的現象，但卻是不能坐視不理之問題。事實上，大眾市場型的詐欺（*mass-marketing fraud*）在過去二十年間已從國內犯罪演變成對全球消費者的財物和健康法益之威脅，但如何有效對抗跨國詐欺犯罪的討論卻不夠充分。調查數據顯示，跨國詐欺犯罪每年造成的經濟損失高達百億美元，¹¹這其中當然包括本文主要的研究對象：食品詐欺。

跨國詐騙既是一種國際犯罪，必然需要至少二以上的政府單位以合作或協調之方式共同因應。在歐洲有不少國家經歷半個世紀的政治協調與經

National Audit Office, "Food Safety and Authenticity in the Processed Meat Supply Chain," <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/10/10255-001-Food-safety-and-authenticity.pdf>; "New Additions Increase Number of Records in USP Food Fraud Database by 60 Percent, Add Seafood, Clouding Agents and Lemon Juice as Foods Vulnerable to Fraud," <http://us.vocuspr.com/Newsroom/ViewAttachment.aspx?SiteName=USPharm&Entity=PRAsset&AttachmentType=F&EntityID=109685&AttachmentID=469a974d-0aee-4a5e-bf11-01b5db5b233a>

¹⁰ 例如：台灣、南韓等國的 FTA 政策、歐美正在進行的 TTIP 談判、美國主導的 TPP(或 WTO plus)的跨區域經濟整合，以及東協國家試圖聯手週邊六國的 RCEP 等。

¹¹ Nelson Yiu-mo Cheng, "Transnational Organized Crime and Mass-Marketing Fraud: A Call for a Swift and Collaborated Response," <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/08/31-mass-marketing-fraud-cheng>

濟整合，發展出歐洲刑警組織（European Police Office, EUROPOL）這樣的區域性犯罪防制機制，這對於打擊歐洲地區的跨國詐欺當然有一定裨益。跳脫歐洲，在地理範圍更大一點的基礎上，經濟合作暨發展組織（The Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）訂有關於《保護消費者免於跨境詐欺與詐騙性商業活動指導方針》（the OECD Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders；以下簡稱《指導方針》）；此份文件提供目前 34 個會員一個跨國合作的藍圖，保護消費者避免日益普及的詐欺犯罪，尤其是透過網際網路進行之詐騙。《指導方針》於內容中提及若干主權國家間進行合作的原則，例如：OECD 國家彼此間事件的通報、資訊的分享、偵查的援助等，並且就落實消費者保護訂有明確規範，特別是關於求償的部分。¹²

然而，跨國詐欺不是只有在歐洲或 OECD 國家存在，全球貨品貿易的範圍是沒有地理界限的。治理制度集中化的現象意謂著其它區域可能成為防制犯罪的漏洞；詐欺行為人只要將主要犯罪地點設於詐欺防範法制欠缺的國家，然後透過國際貿易這條供需鏈將偽造或攙假的產品（在本文則聚焦於食品）以較低的價格銷往歐洲或 OECD 國家，商品詐欺所帶來的威脅與實害便依舊存在。不過，就算各個地理區域都成立類似 EUROPOL 一類的司法組織，或是有更多像上述 OECD《指導方針》的跨國犯罪防制文件，這些不同的國際制度彼此間仍欠缺相互協調之機制，使得治理跨國詐欺的權責分配、功能相容性，還有資源使用效率大幅削減，¹³降低了治理詐欺和有效打擊不法行為人的成效。

事實上，跨國詐欺犯罪的問題本質過於複雜，除法律層面外，尚有經

¹² “OECD Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders,” <http://www.oecd.org/internet/consumer/2956464.pdf>

¹³ James Fearon, “Bargaining, Enforcement, and International Cooperation,” *International Organization*, Vol.52, No.2 (1998), pp.269-305.

濟和科技等其它面向。舉例來說，食品進口國檢驗不實食品的措施是否構成隱匿性的貿易障礙？特定物質（例如：色素、甜味劑、生長激素等）的添加或使用劑量如何決定？類似這樣的問題都會左右防制食品詐欺的成敗，倘若再將不同國家產業利益的折衝樽俎考慮進來，既有的國際制度顯然沒有辦法提供我們一個滿意的治理成果，而應否設立一個全新的或世界級的（universal）國際食品詐欺防制組織又充滿不確定性和諸多困難。

有鑑於此，本文將廣泛且複雜的商品詐欺問題限縮與聚焦在食品詐欺的刑事犯罪，理由是：食品詐欺的犯罪主要發生在大眾市場，受此犯罪影響的被害人（或是潛在被害人）為數眾多且不特定，且同時涉及財產、健康、公安等法益，因此本文認為有優先進行討論和研究之必要。架構安排上，先對食品詐欺進行定義，釐清它的具體內容以利於之後研究論述的開展。其次，從食品詐欺的歷史中探尋這項犯罪與貿易自由化的關係，進而論證貿易自由化何以不利於跨國食品詐欺的治理。最後，分別從業者的理性選擇（rational choice）、犯罪態樣的分類、政府角色、「最小共識」等切入點，提出研究上的發現和建議。

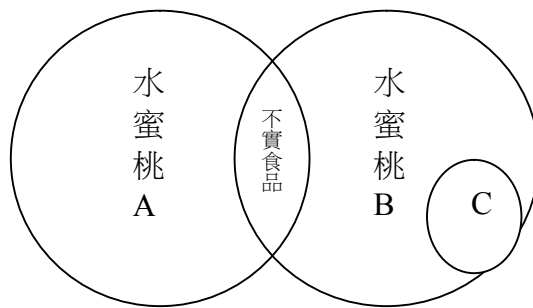
貳、食品詐欺：概念的釐清

理論上，消費者應在市場交易過程中得到其所需之適當、充足、安全、可靠及健康的食物。¹⁴因此，食物的供應方（無論是農牧生產者、食品製造人或是銷售商）有義務在轉移交易標的給消費者的同時，提供品質無慮和資訊充分之食品。如果在移轉的過程中消費者受到蒙騙（或無法得知必要資訊），以致實際買到的食品和其主觀認知的出現落差，造成客觀上財產損失或甚至是健康法益受損（或受損之虞），這樣的食物移轉過程

¹⁴ Codex Alimentarius Commission, *Code of Ethics for International Trade in Food Including Concessional and Food Aid Transactions*, Article 3, CAC/RCP 20-1979 (Dec. 1979).

就存在本文擬欲探討的「食品詐欺」犯罪。不過，本文所聚焦的詐欺行為是跨國性質的犯罪，單純在一國境內的食物詐欺並非本文側重之面向。

「詐欺」在本文的定義是，「基於經濟利得之意圖而刻意將不實在的食物或構成食物之成份行銷於市場，使其以商品形式呈現並致生損害或有損害之虞於消費者」。¹⁵在此定義中，本文強調詐欺行為人的核心目的是從消費者手中獲取法律上不對等或不當之經濟利益。舉例來說，某一合法安全的食品 A（一般的水蜜桃）被詐欺行為人以任何虛假不實的手法仿冒為是另一個合法安全的食品 B（拉拉山的水蜜桃），而 B 在市場上的價格是 A 的 5 倍。倘若有消費者在此種不實手法下誤 A 為 B 而買之，即便 A 是合法的食品，同時結果上也不會傷害或危及消費者的健康，食品詐欺行為依然成立。另一方面，食品 B 中可能有部分（食品 C）因為農藥殘留值超標而有礙於消費者健康，因此不能歸類為衛生品質無虞的水蜜桃，但也並非是攙假的或仿造的不實食品。



圖一：食品詐欺示意圖

廣義來說（即不限於上述所舉之例），陷消費者於錯誤的食品詐欺犯罪普遍可能引發三種法益受侵害之風險：（一）財產：消費者支出不合理

¹⁵ 「食品」的定義可參考我國現行之《食品安全衛生管理法》第 3 條第 1 款。

的昂貴費用，取得類似真品的假冒食品；（二）健康：食品中含有妨害健康之物質，消費食用後（可能立即或經過一段時間）出現病理症狀；（三）社會秩序：經濟市場的運作非常仰賴信心，詐欺行為一旦盛行或不易被稽查，市場上消費者與食品供應方的關係會趨於緊張，若公權力又沒有辦法及時介入治理，社會中的食品安全秩序會持續惡化，對守法本分的食品供應方、經濟收入較弱的消費者、還有政府公信力的維繫均是負面衝擊。¹⁶

文字使用上本文以食品「詐欺」（fraud）來和廣泛包含所有不實手法謀取經濟利益的「詐騙」（swindle）行為進行形式區隔。語意上，所謂的食品詐欺側重兩個方向，一是強調食物在貿易市場上所扮演的商品角色，故而以「食品」稱之。一是從不法行為的特徵來描述，即以一種對食品本身、食品的成份、食品的包裝進行故意之替換、添加、竄改、過量使用、虛假陳述，或易使買方誤解之其他方式來銷售食品並獲取經濟利益。¹⁷此種供應方故意透過特定的產品呈現方式造成買方主觀認知與食物客觀事實的不一致，就是食品詐欺最簡單的理解。為了要降低生產成本或增加獲利，沒有商業道德的不肖食品供應者會將食物中主要但成本較高的內容物質偷天換日，變更為功能上類似但相對價格低廉的替代成份，或以不實手法誇飾所販售食品本身能提供的真正效用。以下略引數項頻繁淪為犯罪人著手實行詐欺之市售食品：

（一）橄欖油：這是市面上相當容易被攙假的食品，通常業者會以榛果油（hazelnut oil）作為替代，類似情形也會在玉米油、葵花油、花生油等植物性油品中出現。¹⁸

¹⁶ 譚偉恩、蔡育岱，〈為什麼食安遙不可及〉，《中國時報》，2013年11月27日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20131127000880-260109>。

¹⁷ John Spink and Douglas Moyer, "Defining the Public Health Threat of Food Fraud," *Journal of Food Science*, Vol.76, No.9 (2011), pp.R157-162. 世界貿易組織(WTO)曾針對仿冒產品進行定義：「已合法註冊的商標在未獲權利人授權核可之情況下被使用在商品上，以顯示為或擬真為同經過授權使用該商標的商品一致，導致購買者陷於錯誤，相信其購得者為正品」。參見：http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm。

¹⁸ Sally Errico, "Olive Oil's Dark Side," *The New Yorker* (February 8, 2012), available at:

(二) 牛奶：搭配咖啡、茶飲或甜點使用的牛奶並不是真正從母牛身上取得的，而是多混雜奶粉、凝乳酶（Rennet）、尿素（urea）等成份之合成加工物質。¹⁹

(三) 果汁：以高果糖物質、人工甘味劑、甜菜糖（beet sugar）混合部分純果汁。²⁰

綜上所述，食品詐欺或可被較為具體地理解成一種受到經濟利益驅動之仿冒或攙假行為（economic motivated counterfeiting or adulteration, EMCA）。²¹2008年中國毒奶粉事件的詐欺行為人（三鹿企業）選擇使用三聚氰胺（melamine）來提升奶粉產品中蛋白質的含量就是一個經典例子。²²以下借助刑事法律規範的思考來分析像毒奶粉事件一類的跨國食品詐欺犯罪，並將其核心的概念加以進一步勾勒。

首先，跨國食品詐欺是對不特定多數人的法益進行侵害或至少是增加法益受損之風險，因此是否能毫無疑問地套用到刑法上的傳統詐欺犯罪可能存在爭議。進一步說，食品詐欺的被害人需不需要「得為特定」？如果

<http://www.newyorker.com/books/page-turner/olive-oils-dark-side>。台灣在 2013 年開始也出現「油品造假」的問題，並且在 2014 年的頂新風波中嚴重衝擊民眾消費信心與政府公信力。參考：〈大統油品 9 成造假〉，《蘋果日報》，2013 年 10 月 9 日；劉俞青，〈黑心油風暴 崩解頂新五千億食品帝國？〉，《今周刊》，第 881 期(2013 年 11 月)。

¹⁹ 〈「茶湯會」拿鐵非 100%鮮奶？民眾爆料：加粉又加油〉，

<http://www.ettoday.net/news/20140822/392509.htm#ixzz3BIWDCzFW>。

²⁰ 〈柳丁汁摻粉調味？現榨才是原汁〉，

http://mag.udn.com/mag/edu/storypage.jsp?f_ART_ID=30819。

²¹ 直到目前為止，歐盟(EU)都還沒有對於「食品詐欺」提供屬於自己的官方定義。詳見：European Parliamentary Research Service, “Fighting Food Fraud,”

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130679/LDM_BRI\(2014\)130679_REVI_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130679/LDM_BRI(2014)130679_REVI_EN.pdf)。而 EMCA 係由美國 FDA 於 2009 年提出的概念，強調意圖增加經濟利益或削減生產成本而於產品中替換或添加特定物質之欺騙行徑。

²² 食品產業有很多時候需要檢測產品中的蛋白質含量，實務上業界習慣使用「凱氏定氮法」(Kjeldahl method)，即藉由食品中氮的含量來間接估算蛋白質含量。此方法使得本不應滲入食品中的三聚氰胺(其分子中氮含量很高)被不肖業者看重。

被害人必須是特定對象，此種行為在危害公共法益的部分要成罪便有困難。這個部分各國刑事法典的規定不盡相同，是未來國際合作打擊食品詐欺需要進行法規調和（harmonization）之部分。其次，食品詐欺只有故意犯，至於是否包含「未必故意」，容有不同見解。本文認為應予包含；理由是，依據我國現行《刑法》第13條2項有關故意之規定：「行為人對於構成犯罪之事實，預見其發生而其發生並不違背其本意者，以故意論。」試想，食品詐欺的行為人在攪入三聚氰胺或其它本不應混入食品的物質時，如何可能「未預見」此種物質絕對不會對不特定且多數的消費者構成法益減損。既然能預見，但毫不在乎或抱僥倖心態猜測傷害未必會出現，或是消極地容任結果出現，以無所謂反正司法單位未必會查緝之心態從事非正當的食品製造或是銷售行為，自然應視為構成要件該當，判定為故意的詐欺犯罪。²³

不過，無論如何，過失犯不在詐欺罪的包攝範圍；因此，不慎攪入危害健康的物質，或疏懈未標示資訊導致消費者的損害，只能從詐欺以外的其它刑事或民事責任上進行追究，其中後者的部分會與國際私法產生聯繫，²⁴但礙於篇幅本文不擬探討。最後，食品詐欺的刑事規定往往具有較高的法益保護要求，也就是立法設計上是不以結果發生為必要，只要被法條構成要件所禁止之犯罪行為出現，或是被法條期待的義務沒有得到履行，便可成罪。²⁵這樣的設計利弊相伴，好處是提前了成罪與處罰的時機，無形中加重對不法行為人的嚇阻，發揮抑制犯罪的效果。惟缺失在於，可能因為欠缺特定的結果發生，以至於調查犯罪時出現困難。²⁶

²³ 參見：張麗卿，〈海峽兩岸有關毒奶事件的法律觀照〉，《東海大學法學研究》，第31期（2009年），頁122。

²⁴ 參見：林益山，〈涉外商品製造人責任準據法之研究-兼評最高法院數則判決及國際私法修正草案〉，《軍法專刊》，第55卷，第3期（2009年），頁15-44。

²⁵ 張麗卿，前引文，頁124-125。

²⁶ 2014年美國國會研究服務部（Congressional Research Service, CRS）的報告中也提到了同樣的問題；主要原因在於風險沒有轉為實害前偵查不易，而消費者在身體出現異樣或不適以前，也不會懷疑食物的品質有問題。參見：Renée Johnson, “Food Fraud and

除了刑法，有些國家會針對食品詐欺的問題制訂相關法律，例如我國的《食品安全衛生管理法》。²⁷此種相關法律（或有論者稱特別法）是否同樣具有刑法思考的本質難以一概論定，畢竟各國立法時的考量有別。若以我國為例，現行《食品安全衛生管理法》第 49 條的設計確實帶有刑法思維，並且於第二項特別強調「足以危害人體健康之虞者」、「致危害人體健康者」等刑法上的危險犯或實害犯構成要件。然而，《食品安全衛生管理法》對於危險或結果的界定可能較我國現行《刑法》「公共危險罪」一章中的第 191 條和 191-1 條來得具體，即必須要先判定客觀上足以或能夠（致）對人體健康法益產生危險之虞或引發實害時，《食品安全衛生管理法》第 49 條才有適用之機會。²⁸

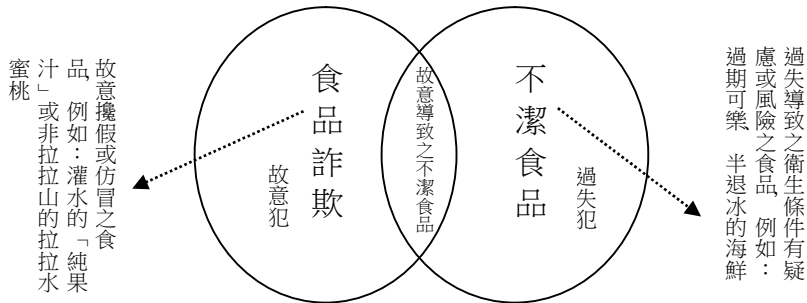
從上述關於食品詐欺的討論中我們發現，食品詐欺的本質是一種「故意犯」，是行為人主觀上明知而有意地去破壞食物原本的狀態或以不實方法將食品呈現給消費者。相較之下，受到污染的不潔食品（即一般我們討論的食品衛生安全議題），當然可能是源自行為人的故意，但不排除過失犯的情況存在。換句話說，食品詐欺的犯罪行為與食品不安全或不衛生的結果之間不必然有因果關聯性。另外，根據美國食品藥品監督管理局（Food and Drug Administration, FDA）有關「受經濟誘因驅動之攙假食品」的研究，故意和謀取經濟利得才是食品詐欺行為不可或缺的兩大構成要件。²⁹

“Economically Motivated Adulteration” of Food and Food Ingredients,” CRS Report (January 10, 2014), <http://fas.org/sgp/crs/misc/R43358.pdf>。

²⁷ 原名《食品衛生管理法》，在 2014 年 2 月 5 日經「總統華總一義字第 10300017801 號令」修正名稱為《食品安全衛生管理法》，最近一次法條內容的修正為 2015 年 2 月 4 日。在數次食安風暴的壓力下，修法後的《食品安全衛生管理法》雖提高了犯罪行為的罰金額度，但因條文（第 49 條）規定犯罪行為人必須是「情節重大足以危害人體健康之虞者」或「致危害人體健康者」，使得被害人有一定程度之舉證困難。此外，依現行《行政罰法》第 26 條 1 項之規定「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之」。

²⁸ 曾淑瑜，〈從食品攙偽之類型論入刑化之必要性〉，《台灣法學雜誌》，第 241 期（2014 年），頁 64-74。

²⁹ US Food and Drug Administration, *Public Meeting on Economically Motivated Adulteration*



圖二：食品詐欺與不潔食品

既然經濟利益是構成食品詐欺的必要條件之一，那麼究竟哪些人會因為從事這樣的犯罪而獲益呢？若仍是以類似毒奶粉一類的食安事件為例，則提供三聚氰胺的業者、運送三聚氰胺或是毒奶粉的物流業者、銷售毒奶粉的零售業者都可能滿足經濟上獲有利益之事實，不過把這些行為者與詐欺犯罪劃上等號恐怕未必妥適。因為，三聚氰胺本身並不是法律完全禁止的物質或商品，如果將之應用在合法的製造流程或產品中，並不會產生法律所不預期之結果。另一方面，客觀上銷售三聚氰胺的業者或是允諾運送此種物質的承攬人可能完全不知道三聚氰胺最終將被非法使用或已被非法攙入食品中。簡言之，在討論食品詐欺時，行為人主觀上的故意與客觀上獲有之經濟利得兩個條件必須「同時存在」，我們才有可能將被指涉的犯罪行為入罪。至於受害人部分，不特定多數的消費者當然是最主要的受害人，但地方性的小農、中小規模的牧場主、還有傳統漁村的討海人也同樣是食品詐欺犯罪的潛在受害人。這些本土性且經營規模不大的食品供應者並沒有與跨國食品公司競爭的能力，在規模經濟的條件限制下，他們銷售的食品價格必然較高，而無法在市場上得到多數消費者的青

昧。倘若此時跨國食品公司又以詐欺的手法提供食品，那麼在詐欺事件沒有被揭露之前，地方性的食品供應者將飽受進口食品的強大競爭壓力，其最終命運不是慘澹經營就是棄守轉行。當然，不是所有的跨國食品公司都必然從事詐欺行為，只是站在一個相對或是比較的立場，尤其是法律責任追究之難易，跨國食品供應者比在地性的食品供應者有更多誘因和機會從事詐欺行為的相關刑事犯罪。由於每一個主權國家在自己境內的領域範圍中都是最高的法律和政治權威，這一點不因全球化現象而有根本性改變，導致不肖的食品生產者或銷售者利用全球化（特別是最能反映全球化現象的貿易活動）為自己非法的行徑護航。有論者曾在研究中指出，如果欠缺一個國際性合作，科技的日新月異、人員的頻繁往來、貨品的大量進出口將重挫各國偵防與打擊不法行為之努力。³⁰針對此一觀點，本文將在下一部分從歷史回顧與貿易自由化擴散的角度來提供論證及分析。

參、食品詐欺的歷史及其與貿易自由化之關係

雖然食品詐欺在貿易自由化的時代裡是一項普遍且日益增加的犯罪，但追溯歷史，這種為了謀取經濟利益而侵害他人法益的行為亦已有數個世紀之久。³¹早在古羅馬和雅典時期便已有關於防範假酒的食品規範，³²而十三世紀左右的德國與法國也頒布一系列法令對食品品質或衛生問題進行治理。³³約莫同一時期，英王約翰（John Lackland）針對當時英格蘭

³⁰ Thomas Quiggin, *Seeing the Invisible: National Security Intelligence in an Uncertain Age* (Hackensack: World Scientific, 2007), pp.44-47.

³¹ Neil Fortin, *Food Regulation: Law, Science, Policy, and Practice* (Hoboken: Wiley & Sons, 2009), pp.153-156.

³² S. Sumar and H. Ismail, "Adulteration of Foods: Past and Present," *Nutrition and Food Science*, Vol.95, No.4 (1995), pp.11-15.

³³ Radomir Lászity, Márta Petró-Turza and Tamás Földesi, "History of Food Quality Standards," in Radomir Lászity ed., *Food Quality and Standards* (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp.1-8.

轄下的假麵包事件發佈敕令，當中設有制裁攙假行為的律法。³⁴不過，食品詐欺成為跨國問題的關鍵歷史期間與地點是工業革命之後的英國。由於該國歷經科技升級，食品的生產量與對外貿易活動開始日益蓬勃，不少食品業者在逐利的誘因下開始以攙假、仿冒、虛偽標示等手法從事食物的製造和交易，讓食品詐欺成為當時英國主要的社會安全問題，並引起官方的重視。經過民間與政府多年的努力，英國開始陸續通過一系列因應食品詐欺和確保食品安全之法令，並逐步將食品監管納入正式的政府職能中。根據文獻，1860年到1928年，英國為了更有效地治理食品詐欺，先後制定與實施十餘部的法典。此外，1939年學術界開始出版專書討論英國食品何以普遍存在詐欺犯罪，特別是各類攙假食品對於交易秩序和公共衛生法益之危害。³⁵

相較於英國，1906年美國才通過第一個規範食品安全的規範—《純淨食品與藥物法案》(Pure Food and Drug Act)，該法案正式對於攙假、含毒性、或有害人體健康的食品採取禁止交易。³⁶1938年，《聯邦食品、藥物及化妝品法案》(Federal Food, Drug, and Cosmetic Act)頒布，治理食品詐欺和食品安全的品質開始提升，奠定了當代美國公共衛生安全體制之基礎。³⁷目前，美國有關食品交易秩序的治理任務主要由衛生與公眾服務部(The Department of Health and Human Services)的食品暨藥品管理局(FDA)以及農業部(The Department of Agriculture)的食品安全檢驗局(Food Safety and Inspection Service, FSIS)負責。不過，美國聯邦政府一開始並不想將民生議題的食品交易秩序與衛生納入職權範疇。相反地，小政府的治理思

³⁴ Hillary Shaw, *The Consuming Geographies of Food: Diet, Food Deserts and Obesity* (New York: Routledge, 2014), p.65.

³⁵ Jack Drummond and Anne Wilbraham, *The Englishman's Food: A History of Five Centuries of English Diet* (London: J. Cape, 1939), parts 3 and 4.

³⁶ US Food and Drug Administration, "The 1906 Food and Drugs Act and Its Enforcement," <http://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/Origin/ucm054819.htm>

³⁷ US Food and Drug Administration, "The 1938 Food, Drug, and Cosmetic Act," <http://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/Origin/ucm054826.htm>

維讓美國人相信司法機關而非行政機構才是處理食品詐欺和相關權利義務糾紛的最佳單位；易言之，只有在人民認為自己的利益受到侵害時，政府公權力的介入才會被列入考慮和具備正當性，而且干預個人私經濟領域的政府權力須要被設限。³⁸此種治理思維在某程度上是對人民基本權利的尊重，同時也是不恣意干預市場機制的表現。然而，當國家進入快速工業化和商業活動日益興盛之際，市場上供需雙方會漸漸出現地位失衡的情況；因為，在一個強調專業分工與效率第一的工商社會結構裡，民生必須品幾乎完全不是自給自足，而是透過市場交易獲得，掌握生產民生必須物資與技術的業者自然就容易成為擁有一定權力及影響力的行為者。

值得注意的是，國際貿易的興盛發展讓生活中可以獲得之物資來源不再侷限於消費者所身處的地域，食品的來源從過去本地供應者為主擴延到領域外的供應者。於是，傳統建立在買賣雙方熟識（或至少認識）的雙向線形模式轉化為買賣雙方全然不知彼此的網狀模式，昔日那種供應者與消費者有所互動的社會基礎漸漸只能透過冰冷的法律或具恐嚇效果的制裁規範來維繫。在這樣的情況下，與過去沒有貿易自由化或是自由化程度較低的時期相比，市場出現失序或失靈的情況明顯增加，同時供需間資訊不對等的失衡情況讓消費者沒有充足的資訊來進行最有利於己的購物選擇。此種伴隨食品貿易自由化而來的消費型態轉變讓政府干預成為必要，作為平衡買賣雙方地位不對等之必要公權力干預。³⁹

二十一世紀的食品供需鏈在全球化效應下是越來越複雜且越來越碎裂化(fragmentation)，食品產銷範圍的全球化和「從農場到餐桌」(from farm to table) 這條路的複雜化，導致追蹤食品中的成份，探究食品製造人責任之歸屬變得相當困難。生產與銷售過程中的參與者遍及全球，如網狀般的

³⁸ Fortin, *op. cit.*, pp.3-11.

³⁹ 舉例來說，美國在 2011 年由總統 Obama 批准通過《食品安全現代化法案》(Food Safety Modernization Act)，授權該國的 FDA 對市售食品進行更嚴格的衛生安全檢驗，不但將食品安全把關的工作納入政府職權，更進一步將政策重點轉移到事前預防，而不再是消極的事後回應(例如：下架措施)。

分佈交錯，造成「食物履歷」的檔案資料建立不易；或即便資料被建立起來，也很難把一項食品詐欺的罪責完全歸究到特定的生產者或銷售者身上，因為不法行為與損害結果間的因果關係判定變得相當不容易明確。

除了全球化下的食品生產與銷售模式對於追縱食物成份和追究不法責任構成挑戰外，全球化帶來的另一個風險就是攙假或是其他減損食物品質的仿冒行為更符合生產者或銷售者的理性選擇（*rational choice*）。詳言之，在不容易被追縱或責任追究上更為困難的時空背景下，競爭異常激烈的全球食品貿易市場讓供應端的參與者為了減少生產成本或壓低售價，傾向以不當或不法的生產或加工方式作為自己在市場中的「求生」或「營利」策略，如果這樣的方式可能不必承擔法律責任或被稽查到的可能性甚小時，食品詐欺的問題便會越來越普遍。然而，攙假的或仿冒的不實食品是有可能減損消費者的健康（請參考本文圖二中的交集區），因此食品詐欺與一般財產犯罪中的詐欺略有不同，即它可能並非單純僅侵害被害人的財產法益。令人沮喪的是，跨國食品詐欺背後有很濃厚的經濟性結構因素（例如：生產方式工業化、交易範圍全球化），在國際貿易制度難以調整或修正的情況下，很難期待食品供應端的參與者不為上述之「理性選擇」，⁴⁰除非今天國際社會能夠建立一套嚴謹的合作機制與事先預防系統，針對攙假的和仿冒的跨國不實食品進行有效治理。

⁴⁰ 一個十分經典的例證是 2013 年在歐洲爆發的「馬肉事件」；最先由法國的肉品公司下單，透過賽普勒斯的中間商代訂，再由羅馬尼亞的屠宰業者負責供貨，中間透過荷蘭等國家的肉品銷售業者行銷於市面。只是少有人想到真正被交易的標的是混有近 550 噸的馬肉，在網狀的國際貿易中輾轉進入歐洲 16 個國家的市場，以高昂的「牛肉」價格出售給消費者。如同本文先前的討論，肉品供需鏈過長和網狀化，增加了治理難度。根據新聞報導，這些馬肉還被用以製造各種冷凍食品，銷售至歐洲以外的市場。總的來說，不肖肉品業者是精打細算進行這項詐欺犯罪，看到馬肉價格僅相當於牛肉的 1/4，但在交易時執法機關或消費者都難以查覺攙假的情況，特別是加工後的冷凍食品更不易受到檢測。因此，在意圖獲得經濟利得的理性選擇下決定犯罪。參見：“Horsemeat Scandal: Timeline,” <http://www.theguardian.com/uk/2013/may/10/horsemeat-scandal-timeline-investigation> ; “Horsemeat Scandal: Review urges UK Food Crime Unit,” <http://www.bbc.com/news/business-25347633> 。

肆、食品詐欺的治理

法律的制定與施行固然有助於各國政府打擊基於經濟利益而驅動的食品詐欺行為，但治理食品詐欺不能單憑法律或各國自身的努力。由於目前的全球食品供銷體系已經太複雜，除了制度面的法律執行成效外，生產者與消費者的理性選擇，她/他們主觀層次的認知，以及非物質性的文化因素都會在食品詐欺這個與市場結構緊扣的犯罪問題中發揮一定程度的影響。換言之，治理食品詐欺需要多面向的努力，尤其要在業者、政府、食品科學專家和消費者四方建立一個互動平臺。⁴¹然而，食品市場的無疆界化直接對主權國家的領域管轄權構成挑戰，欠缺統一或至少是調和的國際刑事司法制度讓不肖食品業者享有相對高的獲利機會，但卻不易受到法律制裁。於是由經濟利益驅動的攙假和仿冒行為緊密地與食品銷售活動結合，再藉由貿易自由化無遠弗屆地擴散各地，導致幾乎沒有什麼食品可以豁免詐欺的問題。基於這樣的觀察，本文認為，提升消費者對於食品安全與否的識別能力最為關鍵，但這樣的努力很可能在實踐上受制於個別國家的經濟發展程度、人民所得多寡，還有科技水準之差異。因此，食品詐欺的治理在短時間內恐怕只能在某些特定國家（或區域）得到改善。

承上，對於消費者進行教育是抑制食品詐欺很重要的一環，但在討論食品安全的治理時往往被忽略了。政府面對食品詐欺的治理策略多半是強化監督與嚴格化立法，但沒有將心力投注在消費者身上。食品社會學與政策專家 Marion Nestle 認為，消費者需要被教育，才能瞭解食物的真正成本，也才不會只從食物單價的高低來進行飲食需求上的決斷。⁴²聯合國糧農組織 (Food and Agriculture Organization of the United Nations) 則表示，消

⁴¹ 譚偉恩，〈國際貿易下的食品安全合作：以中美的互動為例〉，收錄於周繼祥等編，《中國大陸與非傳統安全》(台北：翰蘆圖書，2014年)，頁198-203。

⁴² Marion Nestle, *What To Eat?* (New York: North Point Press, 2006), pp.9-14.

費者能夠左右食品安全相關政策的良窳，還有整個食品供應體系的運作。⁴³顯然地，各國政府需要開始修正自己治理食品詐欺問題的重心，調整行政資源比重，至少將部分心力投注在提升消費者食安意識的教育面向。

再者，科技在食品詐欺的防制上扮演非常重要之角色，無論企業或政府都該涉法取得和食物有關的最新科學資訊。⁴⁴惟前者是藉助科學來強化自我提供安全食品的能力，而後者是利用科學確認治理食品詐欺的法規被有效執行與確實遵守，同時盡可能將最新的科學資料與立（修）法工作結合。值得注意的是，食品科學的專業度非常高，一般消費者即使在資訊已被充分揭露的情況下，還是經常被阻擋在門檻之外，導致技術政治（*technopolitics*）與寧靜政治（*quiet politics*）的現象特別容易發生。⁴⁵前述提及的四方互動平臺之建立就要在此時發揮功能，特別是賦權（*empower*）給消費者，使其有所作為，能積極地去參與食品安全的治理工作，擺脫傳統食品詐欺關係中消費者純粹只是被害人的情況。這些治理方式當然無法保證食品詐欺銷聲匿跡，但絕對可以減少消費者受害之機率。

最後，在國際層次上，Michael Rabkin 曾撰文指出，治理跨國食品詐欺的最大挑戰不在各主權國家能不能對跨境的詐欺行為進行追究，而是如何確定在什麼樣的情況下才能如此為之。⁴⁶更具體地說，相較於單純發生在一國領域內的詐欺犯罪，跨國食品詐欺的管轄權歸屬以及發動此項權利的前提充斥著爭議。有時，不同國家可能會同時積極地爭取對特定食品詐欺的管轄，有時則可能沒有任何一個國家願意出面解決問題。短期間要克服這樣的治理困境毫無期待可能性，而長期是否問題就得以獲得解決更是

⁴³ UN Food and Agriculture Organization, "Public Education and Communication," <http://www.fao.org/food/food-safety-quality/capacity-development/public-education-communication/en/>

⁴⁴ 例如借助質譜分析技術強化檢驗能力，請參考：呂廷璋，〈質譜分析在食品安全上的應用〉，《科學月刊》，第 541 期(2015 年 1 月)，頁 73-75。

⁴⁵ 譚偉恩、蔡育岱，〈食品政治：「誰」左右了國際食品安全的標準？〉，《政治科學論叢》，第 42 期(2010 年 6 月)，頁 10-11。

⁴⁶ Rabkin, *op. cit.*, pp.303-307.

充滿變數。因此，務實性的建議是倡議一套「最小共識」的跨境食品詐欺準則，一種類似對食品詐欺行為施行普遍管轄（universal jurisdiction）原則的機制。這個機制的重點不是去解決何國有管轄權、誰能最終行使管轄權、刑度或罰則的輕重等傳統跨國界法律存在的爭議，而是要根本性的確立食品詐欺在貿易自由化不可逆的時代是一項國際公認之犯罪；無論行為人事後藏匿何處，均應受到各國的訴追；無論被害人於何地受有損害，均可以向所在地的司法與行政機關尋求協助，獲得賠償。⁴⁷「最小共識」的論述基礎在於，創設一個新的跨國治理制度未必會比既存的各國規範或是區域制度表現更好，也不見得會得到關鍵國家的有力支持。⁴⁸我們要知道，在國內政治中政府可以因為社會結構的轉變而從消極管理者變成為積極的干預者，但在無政府狀態的國際社會中自始就沒有國家主權之上的共同權威，即使彼此的社會文化或經濟結構因為全球化下的貿易互動而漸漸趨同（convergence），一個為各主權國家認可的共同權威依舊不會出現，跨國性的合作必然還是困難無比，而其成效也必定是有限的，特別是在搭便

⁴⁷ 在沒有一個具體和已經生效暨運作的國際條約或國際組織用來專門治理跨國食品詐欺以前，犯罪行為人的國籍本國、犯罪行為地的領土主權國、犯罪被害人的國籍本國，甚至是以保護特定法益建立起管轄權的國家，都可以主張自己對於食品詐欺的司法管轄權。不過，上述提及的幾種管轄權態樣乃是理論上就國家的立法管轄（legislative jurisdiction）來看；實踐上，就執法管轄（enforcement jurisdiction）而言，任何國家僅能於其領域內行使國際法上許可之管轄權利，而不得將此權利延伸到另一國境內，否則將被視為侵犯他國主權完整或司法獨立，除非這樣的權利延伸獲得他國事前許可。有鑑於此，並同時考量到在特定情況下可能有國家客觀不能或主觀不願行使其管轄權，本文倡議將食品詐欺的犯罪比照海盜罪、奴隸罪等國際罪行，只要犯罪行為人傷害到公共安全法益的核心價值時，將無法免於法律責任之追究，即便其身處的國家在傳統國際法上並沒有形成管轄權的基礎。易言之，藉由各國皆可對詐欺犯罪行為人起訴或處罰來抑制日益嚴重的跨國食品詐欺。當然，普遍管轄權在制度設計上宜安排為一種「備位行使」的機制。

⁴⁸ Anne Herbert, "Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Haas and Franck," *Berkeley Journal of International Law*, Vol.14, No.1 (1996), pp.225-229; Bartram Brown, "U.S. Objections to The Statute of The International Criminal Court: A Brief Response," *NYU Journal of International Law and Politics*, Vol.31 (1999), pp.861-865.

車 (free-riders) 與義務分配的問題上總是難以避免出現缺乏誠信的夥伴。⁴⁹

伍、結論

詐欺，就像貧窮，從過去到現在都一直和人類社會緊緊地聯繫。而詐欺行為背後的動機—對於經濟利得之貪婪意圖—更是歷史中人類經濟活動所以危機不斷的根源。⁵⁰經濟誘因在社會科學領域往往具有解釋特定行為或結果何以出現之高度解釋力；細心回顧與觀察國際間的食品貿易自由化，便可以發現在貿易自由化的同一時間裡，國際社會並沒有像促成WTO那般積極地去設立一個相應的配套措施來因應食品詐欺，這是一種明顯的制度失衡—有提升全球貿易自由化的制度，但卻不見治理貿易負面效果的機制。⁵¹

借助刑法學的思考，我們知道詐欺是一種「結果犯」，此一特徵導致食品詐欺無論是從一般刑法還是特別刑法的角度進行治理，都會面臨犯罪行為與被害結果間因果關係的舉證困難。這個現象在有中央政府的國內層次便已不易解決，更遑論在無政府的國際層次。惟貿易自由化並非跨國食品詐欺的直接成因；回顧歷史，本文發現在沒有貿易自由化的年代也還是存在食品詐欺的犯罪，只不過那是純粹的國內問題。當國際食品貿易漸漸普遍後，詐欺的犯罪行為人就開始擴延到境外的生產者和銷售者，所以貿易自由化間接地增加了食品詐欺犯罪的數量和機率。由於詐欺的本質就是逐利之經濟犯罪，而國際貿易的本質就是將特定貨品市場全球化，因此當

⁴⁹ John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol.19, No.3 (1994/1995), pp.6-8.

⁵⁰ Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly* (Princeton: Princeton University Press, 2009), pp.xxvi-xxix.

⁵¹ 類似情形同樣發生在農產品貿易導致進口國本土原生性物種多樣性減少的問題上，參考：C. Perrings et al., "How to Manage Biological Invasions under Globalization," *Trends in Ecology & Evolution*, Vol.20, No.5 (2005), pp.212-215.

某項經濟活動的潛在利益被貿易自由化放大後，與之相關的犯罪誘因也會同樣增加，這就是跨國食品詐欺越來越多的原因，不過在研究方法上未來可以設法進一步去強化與檢測本文主張之可信度。

本文的另一項發現是，食品詐欺的背後幾乎都是犯罪者刻意侵害他人法益來圖利自己的理性選擇。然而，這樣的行為決定在結果面上未必如同行為人所預想的一利己損人；相反地，當一個社會（無論國際或國內）是詐欺充斥時，生存於這個社會的個體（國家或人民）彼此間將很難建立起信任感，每個個體會從防衛己身的立場去質疑他人的行為，甚至可能發展出一種「你騙我，我騙你」的仇敵文化。這樣的現象如果始終得不到治理，必然會產生很大的麻煩。研究食品詐欺的啟發令人感到憂心，因為大多數的我們生活在一個工業化與貿易自由化勢頭強盛的時空環境裡，而這樣的環境在全球化浪潮中間接助長了跨境犯罪。儘管本文認為，貿易自由化並非食品詐欺的必要構成條件，但其力量之強，推動和誘使跨國食品詐欺的犯罪接二連三發生，導致食品詐欺成為無法被根治的問題。雖然如此，跨國食品詐欺的治理仍然有其必要，當然務實且可行的目標是將其列入國際罪行（*international crime*），而中長期的努力方向是限縮此種侵害財產與公共衛生法益的犯罪破壞力，避免其不斷擴散。以下提出幾點建言作為本文結論，當中若干觀點或可作為日後進一步研究之方向：

（一）食品詐欺是供應端的參與者在經濟誘因趨使下的理性選擇，這意謂著攙假等不實的供應方式可以創造出大於成本之收益。食品詐欺的治理因此必須設計出一套「平衡機制」，讓違法者的收益減少或成本增加。提升稽查效率與資訊公佈的速度可能是值得努力的方向，讓詐欺行為人製造之不實食品無法順利銷售，或僅能短暫流動於市場，而後旋即被舉發。不過稽查攙假或仿冒食品需要一定程度的科技水準來支持，這樣的能力不是每個國家都做得得到，所以食品詐欺的治理很有可能產生「極化」，不肖業者會往法規寬鬆或稽查能力較弱的國家移動，在當地生產製造，然後透過

國際貿易將劣質與黑心的食品輸往執法較嚴和科技水準較高的國家。⁵²

(二) 食品詐欺未必和食品衛生安全的問題相伴而生，但這樣的犯罪確實經常對公共衛生法益構成相當程度之風險。有鑑於此，食品詐欺的犯罪態樣應該被細緻化，單純攙假或仿冒但無害於消費者健康或公衛法益的犯行（例如本文圖二所示），科處高昂倍數但合乎比例原則之罰金刑，而致生健康風險或甚至實害的詐欺犯罪行為，應併合處以行為人罰金刑與自由刑。

(三) 在沒有工業化與貿易自由化或這兩者程度還很低的年代，食品詐欺就已經存在，因此工業化與貿易自由化不是構成食品詐欺犯罪的必要和充分條件，但在各國追求經濟發展與貿易整合不可逆的時空因素下，食品詐欺必然成為難以解決的全球問題。我們有必要坦誠面對此種犯罪無法在全球化時代被根本杜絕，惟退而求其次，應務實擬定嚇阻其迅速擴張與逐漸普及化的治理措施。

(四) 政府雖有責無旁貸的責任去治理食品詐欺，但卻無法獨自有效因應這樣的犯罪，故而食品供應端的參與者與市場末端的消費者必須一起參與治理行列。同時，食品領域的各種專家也要一併融入這個治理的互動平臺，協助政府更為有效的稽查不實食品，教育群眾選購食品的相關知識。另一方面，有效的食品管理系統要幫助業者避免品質疏失的情況發生，並提供高效能的品管監督與產品的履歷追縱，讓詐欺的行為難以介入正當的生產與銷售流程。這樣的目標絕對不容易達成，且踐行的成本勢必高昂，政府有必要適時的協助業者，或提供支援，而不是冷眼旁觀或僅僅以執法者的心態去要求業者達到法規上的要求。主動協助業者，並鼓勵踐行良好作業行為的業者，讓賞優懲劣成為食品供應的商業文化，這是政府應投注心力之事，因為這樣的文化具有嚇阻潛在詐欺犯罪行為人的效果。

⁵² 舉例來說，市售鮭魚是否為野生還是人工飼養可以透過「基因資料庫」進行 DNA 比對，但這樣高科技本位的資料庫與所費不貲的檢驗程式，不是多數國家客觀上可以具體採行的治理模式。

(五)最後，成立國際制度治理跨國食品詐欺固然是一個方法，但未必是最有效或唯一可行之策略。食品詐欺行為的本身有一定的複雜度，除了很多犯罪資料難以蒐集外，法律上各國管轄權的積極衝突，或實務上各政府推委責任的消極衝突，皆是可預期之挑戰。在各國主權之上欠缺共同最高權威的情況沒有辦法獲得改善以前，「最小共識」的合作思維，亦即將食品詐欺定性為一種國際罪行，賦予各國有權對此犯罪進行普遍管轄，可能比許多訴求強制拘束力或資源整併的國際合作主張來得更為務實可行。