

議題研析

一、題目：檳榔之農藥管理法制研析

二、所涉法律

食品安全衛生管理法、農藥管理法等。

三、探討研析

食品，指供人飲食或咀嚼之產品及其原料（食品安全衛生管理法第3條規定參照）。食品殘留農藥含量超過安全容許量者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列。殘留農藥安全容許量之標準，由中央主管機關（衛生福利部，下稱衛福部）會商相關機關（行政院農業委員會，下稱農委會）定之（食品安全衛生管理法第15條規定參照）。依上述法律規定，僅有食品，衛生福利部才有依法訂定殘留農藥安全容許量標準之問題，而農委會僅是被會商之機關，依法並無訂定食品農藥安全容許量標準之權責。

按 2003 年國際癌症研究總署(IARC)已證實檳榔為第一類致癌物，因衛福部不認定檳榔為食品，而未公告檳榔農藥殘留標準，數十年來檳榔噴灑農藥之情況嚴重，提高食用者健康風險，也嚴重危害檳榔種植區生態。

由於政府對檳榔採「不鼓勵、不禁止、不輔導」的三不政策，且不認定其為食品，目前檳榔無從納入現行食品衛生管理法制下之食品三級品管制度，即第一級業者自律（業者強制自主檢驗法制化），第二級公正第三方獨立機構驗證及第三級政府稽查抽驗管理，予以規範。檳榔之種植、販售與嚼食，所涉

及相關農藥施用、管理、殘留監測等，儼然成為報載所稱「全台最大農藥漏洞」。

四、建議事項

(一) 現行法制下，農委會仍可依法對未上市前（生產端）檳榔作物之農藥進行管理

由產至銷，目前國內農產品農藥殘留監測與管制之分工體系略以：上市前（生產端）之田間、集貨、理貨、加工、分裝及貯存等場所抽驗，由農委會依農藥管理法查處；上市後之販賣及零售市場，則由衛福部依食品安全衛生管理法查處。

縱使衛福部不認定檳榔為食品，無法將檳榔納入食品安全衛生管理法規範範圍；但農委會為農業及農藥管理之主管機關，依農藥管理法規定，得公告禁止製造、加工、分裝、輸入、輸出、販賣、使用或不列管某些農藥類別；對已核准登記之農藥進行安全評估，有危害人體健康或污染環境者，可依其必要性公告限制其使用方法、範圍，或公告為禁用農藥及廢止該農藥許可證（農藥管理法第 18 條）；而由於種植檳榔之農民未必懂農藥，農委會亦可直接對農藥生產者及販賣者加以監督、檢查業者是否生產合法農藥、合法標示（農業管理法第 14 條）及是否以妥適方式販賣（例如農藥管理法第 29 條規定，農藥販賣業者應備置簿冊登記購買者姓名、購買農藥之名稱及數量等資訊、詢問購買者用途，非為核准登記之使用方法或範圍者，不得販賣、應開具載明農藥名稱、數量與其使用範圍相關資訊之販售證明予購買者等）。使用農藥者，亦應使用經中央主管機關核准之農藥（農藥管理法第 33 條及農藥使用及農產品農藥殘留抽驗辦法等規定參照）。

綜上，不論檳榔是否為法律上定義之「食品」，現行法制由農委會從農作物及農藥端管理，並非無據。

（二）基於環境保護及國民健康，檳榔作物之農藥施用及殘留檢測應進一步研議於法制上明文納管

鑑於國內若干民眾仍有嚼食檳榔習慣，檳榔本身已經是致癌物，其噴灑農藥情形若不納管，只會讓國民身體健康更加高度暴露於癌症或其他病變風險之下，對國家整體健康醫療支出更形不利，更遑論噴灑未列管農藥，所造成對生態環境之嚴重破壞，難以估算。

除了前述農委會可研議依農藥管理法，納管未上市販賣前檳榔作物之施用農藥情形外，衛福部亦可研議是否放寬解釋食品安全衛生管理法有關食品的定義及於檳榔(蓋檳榔係供人「咀嚼」之產品，文義上或有可能涵攝入「食品」之範疇)。倘若衛福部從食品安全衛生管理法角度，仍不擬將食品定義擴大解釋及於檳榔，亦可考慮是否另立法源依據，避開檳榔是否為「食品」之定義困擾，直接納管檳榔作物之農藥殘留檢測標準等規範，以符合法律保留原則，而非一律放任現況。

（三）行政院應發揮統籌協調功能

按衛福部與農委會各有職掌分工，較不可能越俎代庖，也難免各自為政。惟行政院目前成立有食品安全會報，負責督導協調、統籌推動跨部會食品管理工作。食品安全會報設置於行政院，意在提高食品安全管理層級，行政院以院級機關之高度，來督導跨部會食品管理工作，所謂「食品」即未必拘泥於單一部會（衛福部）主管之食品安全衛生管理法之法律上定義，以免畫地自限。檳榔既是民眾咀嚼之產品，基於風險控管原則，

不管是法制面或實務執行面，行政院應積極發揮統籌協調功能，以處理從產至銷各階段之檳榔農藥管理問題。

撰寫人：方華香