

開放政府第 61 次協作會議

衛生福利部公告：預告「市售包裝食用鹽品
添加之食品添加物含天然放射性物質
鉀-40之標示規定草案」

議題手冊

PDIS 主持團隊及衛福部、原能會、經濟部共同編撰

Part 1 協作會議是什麼？

開放政府聯絡人協作會議是一個定期會議平臺，原則上每月舉行二次，於週五召開，討論特定議題，希望在行政院各部會與關注特定議題的利害關係人間建立一個溝通與協作的機制，且透過專案顧問導引，從操作中落實開放政府的思維，熟悉政策設計的理念，演練設計工具的流程。

此次議題為國發會公共政策網路參與平臺「眾開講」之草案預告，在開放政府聯絡人月會上，由各部會的開放政府聯絡人(Participation Officers, PO)經過投票後所選出之議題，因此才會進入PDIS小組所帶領的協作會議，協助大家討論出後續的可能解法。

■ 協作會議的目的：

- 協助主協辦機關聽取多元意見，創造機關與機關之間、機關與民眾間更多的對話機會。
- 透過協作釐清議題的爭點，並儘可能尋找可行的解決方案。
- 藉由實作讓各部會逐步熟悉開放政府精神，並導入相關政策思維、設計與工具。

■ 協作會議可以做到 & 不會做到：

協作會議的功能，在於協助主協辦機關釐清爭點與事實，評估可能的風險與困難，分析公眾溝通參與的需求與程序，嘗試找出解決問題的方向等。但不會作成政策裁示或命令，也不會指示或要求相關部會進行特定的政策規劃或具體執行。

負責開放政府業務的政務委員，會向院長及其他政務同仁報告協作會議情形，以提供決策或議題相關政務委員政策規劃的參考。

透過協作會議，預期可以對齊爭議焦點、理解問題面向，獲致初步構想。主辦機關可以參考協作會議成果，本於職權接續辦理，尤其是視議題需要進行更完整、正式的開放政府程序。如果因為情勢變化，有再次召開協作會議的需要，可由開放政府聯絡人（Participation Officers, PO）於「開放政府聯絡人工作推動會議」提案。

■ 協作會議的定位

協作會議不會做出政策決議，只會釐清議題，或是提出可能解法，以納入政府後續政策研議參考。

依據會議狀況，每次協作會議的產出結果的狀態不同。不論是否能達成全體共識、部分共識，或僅達到各方意見交流，這個過程的討論都將透過完整「逐字稿」、「線上數位白板」等方式「完整紀錄」及「公開」，留下完整的政策討論軌跡，幫助政府和民間各方都更清楚這個議題，並在制度調整時作為參考。

■ 想了解更多？

歡迎參考：[歷次協作會議相關紀錄](#)¹、《[一場協作會議是怎麼開的](#)》²及[PDIS工作誌](#)³、[PO網站](#)⁴。

¹ 歷次協作會議相關記錄：<https://goo.gl/DYppo2>

² 一場協作會議是怎麼開的：<https://goo.gl/zhTvKX>

³ PDIS工作誌：<https://jk.pdis.nat.gov.tw/blog/>

⁴ PO網站：<http://po.pdis.tw/zh-TW/>

■ 議題手冊的定位

為了讓議題討論能立基於「知情」(Informed)，協作會議召開前，主辦部會將議題手冊與會議通知寄給與會者，以提供更多該議題的事實資訊和多元觀點。

議題手冊的內容，是從主、協辦部會針對本議題的研析、訪談多方利害關係人的訪談紀錄以及相關資料彙整而成。

因此，議題手冊的定位，在於提供「多元觀點」和「基本資訊」，而非針對本議題的完整研究論述。公共數位創新空間(Public Digital Innovation Space, PDIS)的主持團隊協助主、協辦部會整理手冊，內容經過與相關單位校稿，濃縮此議題的相關資訊，希望可以帮助大家了解議題。本議題手冊亦提供線上版⁵，歡迎參考。

每個人的意見都一樣重要！



平等



對話



互信

⁵ 議題手冊：pdis.tw/2xlt2P9

Part 2 本次議題內容

■ 本次協作會議案由

2019年7月16日至9月16日期間，衛福部於公共政策網路參與平台的「眾開講」預告「市售包裝食用鹽品添加之食品添加物含天然放射性物質鉀-40之標示規定」草案，以廣徵民眾意見。

該預告草案是依據《食品安全衛生管理法》第22條第一項第10款訂定⁶，由於徵詢期間的網友意見對於草案預告尚有疑慮，加上本次議題自2017年以來雖歷經多次討論，但參與者的立場多元且立論基礎各有不同，尚有爭點須多加釐清。因此主辦機關衛福部嘗試以協作會議的形式，創造溝通的平台，邀請多元利害關係人及消費者共同參與，持續對話。

依據國家發展委員會《[公共政策網路參與實施要點](#)》第8點規定，主責機關須於規定時間內完成具體回應。本案因防疫需要，延期至2020年3月27日召開協作會議。PDIS小組、衛福部、原能會、經濟部召開數次會前會⁷確認議題範圍，希望在協作會議中能讓多元的參與者針對草案爭點有更進一步的交流和討論。

⁶ 《[食品安全衛生管理法](#)》第22條：

「食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：一、品名。……十、其他經中央主管機關公告之事項。」

⁷ 相關會議逐字紀錄請參考下列網址：<https://sayit.pdis.nat.gov.tw/speeches>

■ 本次協作會議預計聚焦主題

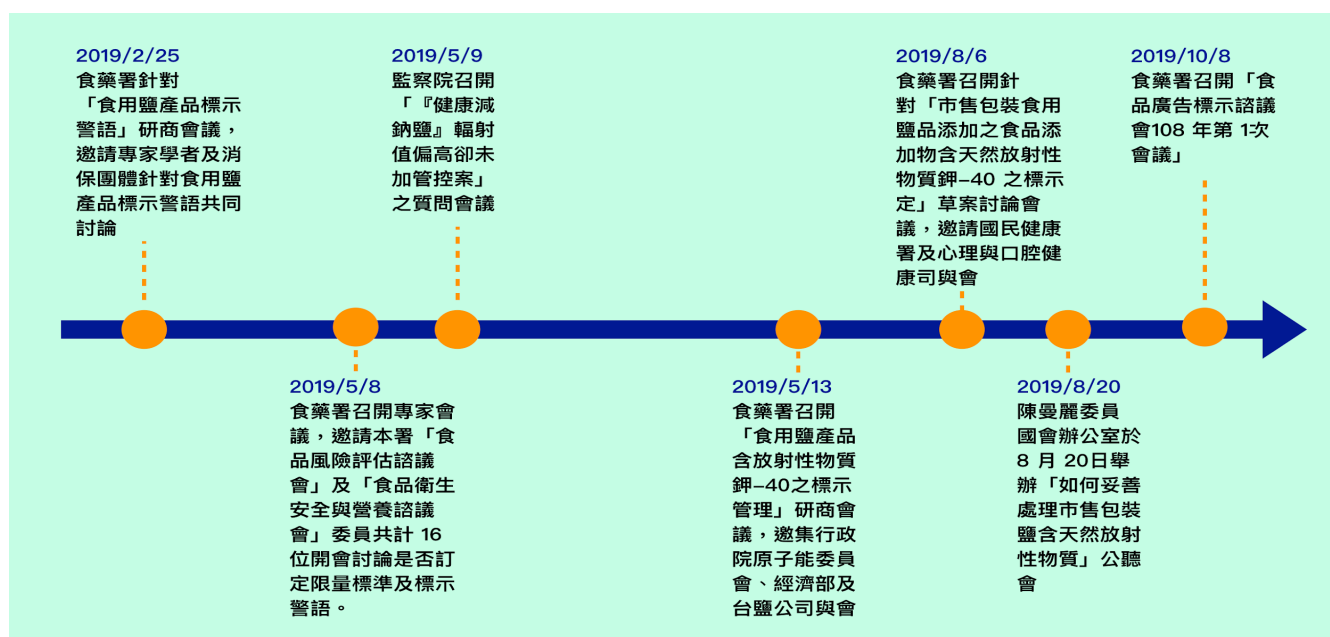
PDIS主持團隊、衛福部、原能會和經濟部為釐清議題面向，在協作會議召開前進行了相關資料蒐集、訪談利害關係人和議題分析。經彙整並釐清各方意見後，本次協作會議將聚焦於「草案內容」，就下列核心問題和子議題聆聽各方的建議：

- 針對衛福部預告草案內容：「保護消費者利益有哪些不同的方法或標示字樣？」「何種標示方式符合消費者最大利益？」

■ 本次協作會議背景盤點

有關低鈉鹽含有鉀-40的相關討論，自2017年9月21日有網路媒體報導興起，至2019年10月8日食藥署召開最近一次諮議會止，兩年多來歷經公文往返敘明和七場討論會議（如圖一）。從過往的討論可知，此議題除了相關部會權責事項外，同時也牽涉到輻射安全、食品工業、進出口、營養學和廣大消費者利益等面向。

（圖一：相關研商會議與公聽會）



按照主協辦機關所提供的資料、訪談紀錄，約可將各方意見分類為「消費者利益」、「食品添加鉀的目的」、「鉀的輻射劑量」、「標示的合理性」、「食品貿易」，不同論點綜整如下(如圖二)。

(圖二:彙整各方論點摘要)

	消費者權益	食品添加鉀的目的	鉀的輻射劑量	標示的合理性	食品貿易
不同論點	1.消費者有知的權益。 2.消費者應獲得清楚正確的資訊。 3.消費者健康應維護。	1.低鈉鹽是以氯化鉀取代氯化鈉的比例，是公衛政策的載體，為讓國人減少攝取鈉，增加鉀攝取，以達健康之目的。 2.依「食安風險評估原則」比較攝取含鉀鹽品之利、弊，含鉀鹽品具有降低高血壓和腦中風的效益，但輻射傷害或致病之風險，至今則未發現任何案例。	1.游離輻射不論天然或人工的，都會造成不同程度的輻射健康危害。 2.輻射的曝露必須要有正當性(要證明利大於弊)。	1.加註明確警語：「本產品含氯化鉀，輻射比活度每公升XXXX貝克，.....。」	1.目前世界各國均無針對食鹽或食品訂定鉀-40之標示警語及輻射量之政策，建議標示規定之訂定應考量與國際接軌，以避免造成貿易障礙。 2.恐增加國內外廠商之包材標示成本，又無法達成政策目的。
	1.政府職能為保護大多數人，應非為達保護消費者之知情權而無限上綱。 2.建議以公開、公正態度，針對所有物質所含有之天然放射性有無危害進行民眾教育告知民眾天然輻射係為自然界存在之物質，無所不在。 3.建議應先針對一般民眾加強「輻射危害的科普教育」，宣導一段時間待民眾充分瞭解鉀-40後，再標示得更完整。	1.添加氯化鉀無正當性。 2.調查含鉀添加物之食品，了解其添加之目的，並進一步與廠商確認有無使用之必要，亦可為降低含天然放射性物質之方向之一。	1.天然輻射物和人為輻射物不同。 2.人體對於鉀的代謝有自我調節機制，為維持正常生理功能，人體鉀濃度會保持恆定狀態。若膳食中攝取較多的鉀，主要會經由腎臟處理後由尿液排出，腎功能正常狀態食用減鈉鹽並不會造成人體鉀的累積。 4.人體內均存有鉀，若把每日食用之鹽量轉換成鉀，僅約佔合3%，其影響甚微。 5.鉀-40半衰期為 1.248×10^9 年，且為天然環境存在之元素。若評估鉀-40之風險，以輻射污染一個毫西弗年暴露量來看，臺鹽減鈉鹽產品遠遠低於一個毫西弗，其風險極低。	1.建議可評估於內容物中加註方式研擬，倘以現行預告草案之醒語標示，則應有充分科學依據，且應提供完整資訊。 2.強制標示，控管效果有限，欲達到的效益明顯比標示後會造成公共衛生影響等的缺點來的少，且會增加消費者焦慮。恐使國人因擔心含鉀減鈉鹽或碘鹽有輻射安全疑慮，降低其攝取意願，不利全民健康、增加醫療資源支出及影響後續公共衛生政策推行。 3.標示內容應清楚明確，且產品標示應傳達給消費者簡單易懂之資訊。草案規定含鉀鹽品應沒必要、不公平且有針對性，且可能誤導消費者對於商品的選擇。 4.倘列入食品標示項目，表示其存在潛在危害或食用過量之疑，必須強制管理甚至訂定限量標準。然而，鹽吃過量的可能性極低，不須花行政資源、成本去管理鉀-40。 5.可依食安法之內容物標示規定，含鉀之食品添加物(例如氯化鉀)，即可於其後括號加註鉀-40之含量或百分比，而非以草案醒語字樣標示。	3.若要求所有食品均須標示天然放射性物質，恐造成非關稅貿易障礙，亦影響國外廠商進口之意願。 4.強制標示之管理成本較高，除造成額外之查核成本，因無法與國際法規調和，恐造成貿易障礙，同時恐提高消費者恐慌，其管理後之負面影響更大。
爭點	消費者權益具多元性，例如：健康、知情、價格...等。	對於「添加物」的認知不同，例如：低鈉健康補充營養素角度或應減少食品添加物。	天然放射性物質鉀-40的輻射劑量對人體的影響。	標示的字樣如何能讓消費者正確理解資訊。	政策施行的成本與效益評估。

■ 基礎資訊

【關於輻射】

依原能會網站說明：

1. 常見的輻射單位有貝克(Bq)與西弗(Sv)

2. 貝克是放射性活度的單位，放射性物質因為不穩定，會進行衰變，每1秒鐘有1次衰變就是1貝克，因此貝克是以秒的倒數表示，即「1/秒」，類似頻率。
3. 西弗是用來表示人類所受輻射曝露的量，1西弗= 1 焦耳/公斤。
4. 台灣地區每人每年接受的天然背景輻射劑量約為 1.62 毫西弗。

【算法】

- 1公克的鉀含有 0.0117% 的鉀-40，任何來源的鉀均含有相同比率的鉀-40。
- 1公克鉀-40的活度為 264100 貝克，相當於對人體產生 1.637 毫西弗的輻射劑量。
- 每貝克的鉀-40對人體產生 0.0000062 毫西弗的輻射劑量。
- 正常成人每公斤體重約含有2公克的鉀，其中鉀-40約0.000234公克，相當於 0.000383 毫西弗的輻射劑量。
- 「游離輻射防護安全標準」第 12 條，一般民眾年劑量限值為 1 毫西弗(不包含天然背景輻射造成之劑量⁸)

「游離輻射防護安全標準」第 12 條：

輻射作業造成一般人之年劑量限度，依下列規定：

- 一、有效劑量不得超過一毫西弗。
- 二、眼球水晶體之等價劑量不得超過十五毫西弗。
- 三、皮膚之等價劑量不得超過五十毫西弗。

⁸ 「游離輻射防護法」第 4 條：

天然放射性物質、背景輻射及其所造成之曝露，不適用本法之規定。但有影響公眾安全之虞者，主管機關得經公告之程序，將其納入管理；其辦法，由主管機關定之。

■小結

總結以上，過往的會議討論與本次協作會議訪談紀錄，可知多元利害關係人對於此議題仍有諸多爭點，部分觀點相互牴觸，部分則是各執一詞尚無交集。然而，對於消費者權益的捍衛則是各方都力求善盡的最大共識。

本次草案，能夠如何維護消費者利益，而何種標示方法才是最佳落實消費者權益的途徑？

協作會議當天，與會者將在先前討論的基礎上，進行更密切的對話與交流。

■ 附錄一、主協辦部會簡報

衛福部食藥署：pdis.tw/2wj46gV

衛福部國健署：pdis.tw/2Wk5URo

原能會：pdis.tw/2UeCdPb

經濟部：pdis.tw/2Qkz7YO

■ 附錄二、其他

台鹽公司：pdis.tw/2WizQxe