

壹、題目：我國食品安全衛生把關總體檢專案調查研究案	1
貳、專案調查研究主旨	1
一、研究緣起	1
二、研究目的	2
三、研究範疇	3
參、問題背景與現況分析	4
一、食品衛生與安全之意義	4
二、食品安全性應備之條件	4
三、食品安全衛生問題範圍	5
四、食因性疾病之原因及種類	5
五、食品安全 5 大要點	7
(一)保持清潔	7
(二)生熟分離	8
(三)熟食	8
(四)保持食物之安全溫度	8
(五)使用安全之水及原材料	9
六、維護食品安全之措施	9
(一)食品衛生安全法令之制訂	10
(二)食品工廠衛生之管理	10
(三)餐飲業之管理	10
(四)食品中毒原因之研究	10
(五)食品衛生安全教育	10
七、國家食品安全衛生管理之要素	10
(一)目標	10
(二)範圍	10
(三)系統構成	10
肆、研究方法與過程	14
一、文獻蒐集與研閱	14
二、調卷	14
三、訪查	15

四、查驗 .....	15
五、諮詢 .....	15
伍、研究發現與分析 .....	16
一、食品安全衛生管理組織及其沿革 .....	16
(一) 國際部分 .....	16
(二) 國內部分 .....	22
二、國內食品安全衛生管理法規及其沿革 .....	31
(一) 食品衛生管理法 .....	31
(二) 健康食品管理法 .....	34
(三) 對於食品業者管理之法令規範 .....	34
(四) 對於餐飲業者管理之法令規範 .....	35
(五) 對於食品添加物之管理規範 .....	36
(六) 農產品生產及驗證管理法 .....	37
(七) 動物用藥品管理法 .....	38
(八) 農藥管理法 .....	38
(九) 畜牧法 .....	38
三、食品之分類及管理重點 .....	39
(一) 食品分類 .....	39
(二) 各類食品安全衛生管理重點 .....	39
(三) 各類食品安全衛生管理之強度 .....	44
四、食品業者之分類與主要管理規範及措施 .....	46
(一) 食品業者分類 .....	46
(二) 食品業者應備之證照 .....	46
(三) 衛生署對於食品業者採行之管理措施 .....	48
(四) 食品業者對於食品安全衛生把關應負之責任 .....	50
五、餐飲業者之分類與主要管理規範及措施 .....	52
(一) 餐飲業者分類 .....	52
(二) 餐飲業從業人員應備證照 .....	52
(三) 衛生署對於餐飲業者採行之管理措施 .....	53
(四) 餐飲業者對於食品安全衛生把關應負之責任 .....	54

六、	食品安全衛生管理措施之執行情形 .....	55
(一)	重大食品安全衛生事件 .....	55
(二)	農委會執行農、林、漁、牧產品安全衛生管理 之情形 .....	61
(三)	衛生署執行食品安全衛生管理之情形 .....	67
(四)	衛生署及農委會就食品安全衛生事項之橫向聯 繫情形 .....	71
(五)	農委會須相關部署局配合管理之事項 .....	75
(六)	衛生署須相關署會配合管理之事項 .....	78
(七)	相關機關執行食品安全衛生管理事項遭遇之主 要問題 .....	80
七、	對於輸入食品之管理 .....	83
(一)	衛生署與標檢局之權責分工 .....	83
(二)	進口食品查驗業務執行程序及方法 .....	84
(三)	輸入食品之邊境管理機制 .....	86
(四)	對於美國輸入牛肉之邊境管理機制 .....	88
(五)	要求輸入食品於報驗時檢附檢驗報告或認證文 書之可行性及必要性 .....	89
八、	我國食品安全追溯系統及驗證制度 .....	91
(一)	農產品安全追溯資訊系統 .....	91
(二)	加工食品追溯制度 .....	93
(三)	CAS 優良農產品驗證制度 .....	94
九、	食品安全衛生管理之未來展望 .....	94
(一)	食品安全管理之原則與趨勢 .....	94
(二)	衛生機關之管理方針 .....	97
伍之二：	抽驗 .....	104
一、	抽驗結果 .....	104
(一)	花生製品之黃麴毒素含量 .....	104
(三)	豆干之防腐劑及殺菌劑含量 .....	105
(四)	蜜餞中防腐劑及人工甘味料查驗結果 .....	106

二、綜合分析 .....	107
(一)花生製品部分 .....	108
(二)豆干部分 .....	109
(三)蜜餞部分 .....	111
伍之三：訪查 .....	114
一、台北市開平餐飲學校 .....	114
二、TFDA .....	115
三、財團法人食品工業研究所 .....	118
四、農委會苗栗區農業改良場 .....	125
五、標檢局基隆分局 .....	130
伍之四：第四屆監察委員調查有關食品安全衛生問題之彙整 與分析 .....	138
一、彙整監察院第四屆監察委員調查有關食品安全衛 生及消費者權益保護問題之結果 .....	138
二、相關機關對於食品安全衛生管理常見之疏失分析 .....	154
陸、結論與建議 .....	154
陸之一、結論 .....	163
一、行政院應重視並協助解決衛生機關食品安全衛生 預算及人力不足之問題 .....	163
二、行政院應協調食品安全政策，強化各部會對於食 品安全把關之功能 .....	165
三、行政院應責成經濟部與衛生署加強協調輸入食品 查驗業務之移轉，更需於移轉初期積極協助衛生 署解決各項輸入食品查驗問題 .....	167
四、衛生署允應加強輸入食品之安全衛生把關，研修 相關法規、標準及源頭管理或稽查方式，持續強 化對於中國大陸或其他國家輸入食品之安全衛生 管理機制 .....	168
五、衛生署應研議對於故意違反食品衛生管理法且情 節重大或累犯者，加重其責任之可行性，以嚇阻	

故意或累次違反法令之行為，落實法律保障民眾功能 .....	169
六、衛生署應加速規劃並執行輸入食品業者於進口時應檢附衛生證明文件之相關措施 .....	170
七、衛生署應以針對美國牛肉進口訂定「三管五卡」管制措施的精神，落實管理所有進口食品的衛生安全 .....	172
八、衛生署應加速實施各食品業別食品安全管制系統（HACCP） .....	172
九、衛生署應加強真空包裝食品安全衛生管理機制及教育宣導 .....	173
十、衛生署及各縣市政府允宜重視並善用專業食品技師 .....	174
十一、衛生署應加強食品安全衛生教育與宣導 .....	176
十二、農委會及經濟部應分別加強申請台灣優良農產品CAS 認證及食品良好製造規範GMP 驗證之誘因 .....	176
十三、農委會應積極推動農產品產銷履歷制度 .....	177
十四、農委會應加速推動有機農業政策 .....	178
十五、農委會應研議將「合理化施肥」納入管制階段之必要性 .....	179
陸之二、建議 .....	180
附件 .....	181
參考文獻 .....	186

# 監察院 99 年度專案調查研究報告

壹、題目：「我國食品安全衛生把關總體檢」專案調查研究案。

貳、專案調查研究主旨

## 一、研究緣起

國內於民國（下同）97 年間發生中國大陸輸入之乳製品被檢出含三聚氰胺事件，國人日常生活嗜食之乳品、餅乾、咖啡、奶茶、烘焙食品、濃湯無不受波及，部分國人選購食品甚至抱持「恐懼」之心情，此事件之衝擊，可謂台灣近年來僅次於「SARS 疫情」之公共衛生事件；然政府卻未能將習得之經驗用於 98 年間處理美國牛肉是否開放進口之問題，且因初期未與民眾溝通並妥善說明研提之保障措施，故未能獲民眾信任，即使美國牛肉進口問題處理不當恐影響台美關係發展，或部分人士表示食用美國牛肉導致狂牛病之機率微乎其微，但卻未能平息爭議，可見前述之國際關係或食品風險評估專業，猶不敵民眾對基本民生食品安全衛生之要求；惟食品安全之風波不僅於此，以管理制度健全著稱之國際連鎖速食業者竟被發現長期間使用炸油未予更換，影響所及，包括連鎖速食業者販賣之炸雞、薯條及夜市或攤販販賣之鹽酥雞、香雞排等食品均被波及，業者生計及民眾對於政府把關食品安全之信心，同受損害。除此之外，國內戴奧辛鴨、銻稻、黑心素食、生菌數高之涼麵、被檢出不得使用農藥之茶葉及台灣傳統美食製作過程是否衛生等問題層出不窮，且各種食物則共同有「食品添加物」不當添加之問題，國人雖認「民以食為天」，卻未能安心食用食物，而「食品衛生把關不嚴」更列為行政

院研考會 98 年調查 10 大民怨中電話票選之第 5 位，亦為網路票選之第 9 位，足見民眾對於政府嚴加把關食品衛生之殷切期望。

食品安全管理衛生事項確甚繁瑣，且各國食品廣泛輸入國內亦造成相關政府機關把關之困難，然而食品衛生雖為民眾最卑微之請求，卻為評量政府施政是否苦民所苦之關鍵指標，因而保障全民食品安全，是政府責無旁貸之使命與重要施政；而影響食品安全與消費者信任之真正關鍵，則為政府對於食品安全管理是否具有積極之作為；再者，缺少政府積極有效之管理作為，不但食品安全沒有保障，食用安心無法保證，國民健康無法維護，社會安定甚將難以維繫<sup>1</sup>。

本院第 4 屆監察委員就任以來，對於攸關國計民生之案件已多所進行深入瞭解，期促使行政機關以民為本，並積極為民興利，至於食品安全衛生之問題多年來向為國人關心，本院固極其重視。然因各類安全問題層出不窮，又各有其態樣，為能就相關問題進行更周全之釐清及廣泛探討因應之道，爰本院財政及經濟委員會於 99 年 1 月 19 日決議調查研究，並於同年 2 月 26 日以 (98) 院台調壹字第 09900800129 號暨 3 月 18 日以 09900800192 號函派調查專員游○○、調查員王○○協助調查研究。

## 二、研究目的

促使相關主管機關審慎面對食品之相關衛生及安全問題，並研謀有效具體因應對策，從而落實執行，俾使民眾食之安全衛生獲得保障。

---

<sup>1</sup> 詳衛生署於 97 年 4 月出版之「食品安全與營養白皮書」。

### 三、研究範疇

食品衛生安全管理，涉及從「農場」到「餐桌」之處理過程，亦即從原料來源、生產、收穫後處理、加工、製造、流通、運輸、銷售、消費，所涉及之層面相當複雜。由於食品安全管理之複雜性，因此國內係由不同機關，就食品類別、產銷流程或管理行政與技術，採分工合作之模式管理食品。

我國食品安全管理體系分為2級，其中行政院農業委員會（下稱農委會）、行政院衛生署（下稱衛生署）及行政院環保署（下稱環保署）等中央單位負責政策之制定與規劃，並按食品供應鏈之原料生產、市場流通與邊境管制等環節各有分工；地方單位（包括各縣市衛生局及農政局）負責實務執行，包括工廠輔導、稽查及抽驗。雖對於水體、土壤及空氣等介質之監控對食品安全之影響亦有研究之必要，但由於本專案調查研究時間之限制，爰不列入調查研究範圍。本調查研究主要係針對與民眾日常食品管制最緊密相關之農政單位及衛生單位對於食品安全衛生之把關機制是否健全、執法有無落實、管理食品業者範圍是否完善、輔導措施有無成效...等作為研究標的。至主要之範疇如次：

- (一) 國內食品安全衛生管理制度之變遷。
- (二) 食品安全衛生管理相關法令規範及其沿革。
- (三) 相關機關對於食品安全衛生管理之權責、分工及聯繫情形。
- (四) 農林漁牧產品於市場販售前之管制措施。
- (五) 食品分類及各類食品安全衛生之主要問題。
- (六) 食品業者分類及各類業者管理之主要問題。
- (七) 餐飲業者分類及各類業者管理之主要問題。
- (八) 食品安全衛生管制事項及措施之國際比較。

- (九)進口食品安全衛生之邊境管制等源頭管理機制之建立及執行情形。
- (十)兩岸食品安全協議對於自中國大陸輸入食品安全衛生之保障。
- (十一)食品安全衛生管理之未來展望。

## 參、問題背景與現況分析

### 一、食品衛生與安全之意義

世界衛生組織（World Health Organization，WHO）對於食品衛生安全所作之定義：“Food Hygiene” means all measures necessary for ensuring the safety, wholesomeness and soundness of all foods at all stages from its growth, production, or manufacture until its final consumption.可知，食品從生產、製造到消費者購買後，均必須確保食品係在安全及衛生之情況。

### 二、食品安全性應備之條件

工商業社會，外食人口增加，民眾食用他人製作食品之機會亦大幅增加，若溯及食品之原料來源，食品之製作更可能全需假手於他人，因此食品從農場至餐桌之過程，係由許多農漁民、食品製造商、通路商及販賣業者或餐飲業者，從原料來源、生產、收穫後處理、加工製造、流通、運輸、銷售過程，各負其責，只有在所有食品供應之環節均符合食品安全衛生之要求下，民眾始能食的安心。

食品為民眾每日生活所必需攝食者，因其種類及型式繁多，消費者對於食品製造過程又缺乏瞭解，因而一旦發生問題時，透過大眾傳播媒體之報導，常引起民眾之恐慌。為保障食品之安全性，食品及餐飲業

者基本上應提供具備下列條件之食品<sup>2</sup>：

- (一)非腐敗、變質或未成熟者。
- (二)不含有毒、有害物質者。
- (三)不染有病原微生物者。
- (四)不含有不潔物或異物者。

### 三、食品安全衛生問題範圍

食品安全衛生問題之範圍<sup>3</sup>，包括：

- (一)致病微生物：包括致病之肉毒桿菌及其他能引起食物中毒之微生物。
- (二)營養不良：包括營養不足及營養不均衡。
- (三)環境污染：包括重金屬（如汞、鎘、鉛等）、PCBs（如多氯聯苯）等。
- (四)天然毒素：包括各種天然存在於植物、動物體內之毒素及黴菌毒素。
- (五)食品添加物：包括添加及使用於食品中之各類化學品。

### 四、食因性疾病之原因及種類

不安全之食物會引起腹瀉或各類癌症等急性或終生疾病，WHO 估計因為食物或水引起之腹瀉每年造成約 220 萬人死亡，其中有 190 萬人為兒童，食物引起之疾病或威脅為愈趨重要之公共衛生課題<sup>4</sup>。

新食品科技之研究創新與引進，使得食品之生產、製造加工、保存等有很大改變與進步。但卻因使用

---

<sup>2</sup>王有忠著，《食品衛生與安全》，華香園出版社，95 年 10 月初版，第 13 頁。

<sup>3</sup>梁文煥編著，《食品安全衛生》，復文圖書有限公司，97 年 5 月初版，第 2 至 3 頁。

<sup>4</sup> 出自 WHO 網頁，原文為：Unsafe food causes many acute and life-long diseases, ranging from diarrhoeal diseases to various forms of cancer. WHO estimates that foodborne and waterborne diarrhoeal diseases taken together kill about 2.2 million people annually, 1.9 million of them children. Foodborne diseases and threats to food safety constitute a growing public health problem and WHO's mission is to assist Member States to strengthen their programmes for

食品添加物、農藥、抗菌物質及包裝容器新材質等化學物質，亦產生許多安全性問題，更可能使消費者發生疾病。由食品起因之疾病稱作「食因性疾病」，例如：腸炎、腹瀉、腹痛、嘔吐等，其主要症狀包括：發燒、休克、精神性影響或虛脫等。食因性疾病之病因物質大別之為內因性、外因性及誘因性等類，各類病因物質列示如下<sup>5</sup>

#### (一)內因性

##### 1、天然毒素

(1)河豚毒、熱帶魚毒、麻痺性貝類、植物鹼、含氰配醣體。

(2)毒菇。

##### 2、生物作用成分

(1)抗維生素物質、抗酵素物質、抗甲狀腺物質。

(2)食因性過敏性物質。

#### (二)外因性（添加、污染）

##### 1、生物性因素

###### (1)微生物：

<1>經口傳染病、人畜共通傳染病。

<2>細菌性食品中毒：

- 感染型—沙門氏桿菌、腸炎弧菌。
- 毒素型—黃金色葡萄球菌、肉毒桿菌。
- 中間型—病原性大腸菌。

<3>黴菌毒素。

###### (2)寄生蟲：

<1>條蟲—無鈎條蟲、有鈎條蟲。

<2>吸蟲—肝吸蟲、肺吸蟲。

<3>線蟲—蛔蟲、鈎蟲。

---

improving the safety of food all the way from production to final consumption.

<sup>5</sup>同註 2，第 15 頁表 1-1 食因性疾病的病因物質。

(3) 病毒：肝炎、腸炎。

## 2、化學性因素：

(1) 食品添加物及禁止使用添加物。

(2) 食品污染物、殘留藥物：

<1> 藥物殘留：農藥、動物用藥品。

<2> 污染。

- 水、土壤（有害性元素、戴奧辛等）
- 工廠排出物（有害性元素、有機物質）
- 放射性物質。
- 包裝材料溶出物（單體、添加物、有害性元素）
- 洗潔劑。

<3> 加工錯誤：PCB（多氯聯苯）

## (三) 誘因性（理化變化）

1、物理條件引發之有毒成分，例如：油脂加熱產生之過氧化物等。

2、化學條件引發之有毒成分，例如：亞硝酸胺等。

## 五、食品安全 5 大要點

WHO 建議食品安全之 5 大要點，包括：保持清潔、生熟分離、熟食、保持食物之安全溫度及使用安全之水及原材料，說明如下<sup>6</sup>：

### (一) 保持清潔

多數微生物不會引起疾病，但泥土、水及動物與人身上可找到許多危險之微生物。手上、抹布，尤其是切肉砧板等用具上可攜帶這些微生物，稍經接觸即可污染食物。保持清潔之方法包括：

1、拿食品前要洗手，準備食品期間亦需經常洗手。

---

<sup>6</sup> 詳見 WHO 網頁，網址為：[http://www.who.int/foodsafety/publications/consumer/en/5keys\\_ch.pdf](http://www.who.int/foodsafety/publications/consumer/en/5keys_ch.pdf)

- 2、便後洗手。
- 3、對準備食品之所有場所及設備清洗及消毒。
- 4、避免蟲、鼠及其他動物進入廚房及接近食物。

## (二)生熟分離

生食，尤其是肉、禽、海產食品及其汁水，可能含有危險之微生物，在準備及儲存食物時，可能污染其他食物，因此，需留意生熟分離：

- 1、生的肉、禽及海產食品要與其他食物分離。
- 2、處理生食要有專用之設備及用具，例如刀具及切肉板。
- 3、使用器皿儲存食物以免生熟食物互相接觸。

## (三)熟食

適當烹調可殺死幾乎所有之危險微生物，研究證實，烹調食物到攝氏 70 度可有助於確保安全食用。需特別注意之食物包括肉餡、烤肉、大塊肉及整隻禽類，原則如下：

- 1、食物要澈底做熟，尤其是肉、禽、蛋及海產食品。
- 2、湯、煲等食物要煮開以確保超過攝氏 70 度。肉類及禽類之汁水要變清，而不能是淡紅色，最好使用溫度計。
- 3、熟食再次加熱要澈底。

## (四)保持食物之安全溫度

如果以室溫儲存食品，微生物可迅速繁殖，把溫度保持在攝氏 5 度以下或 60 度以上，可使微生物生長速度減慢或停止。有些危險之微生物在攝氏 5 度以下仍能生長。

- 1、熟食在室溫下不得存放 2 小時以上。
- 2、所有熟食和易腐之食物應及時冷藏（最好在攝氏 5 度以下）。
- 3、熟食在食用前應保持滾燙溫度(攝氏 60 度以上)。

4、即使在冰箱中亦不能過久儲存食物。

5、冷凍食物不要在室溫下化凍。

#### (五)使用安全之水及原材料

原材料，包括水及冰，可被危險微生物及化學品污染，受損及霉變之食物中可形成有毒化學物質。謹慎地選擇原材料並採取簡單之措施，如清洗去皮，可減少危險，其原則如次：

1、使用安全的水或進行處理以保安全。

2、挑選新鮮及有益健康之食物。

3、選擇經過安全加工之食品，例如經過低熱消毒之牛奶。

4、水果及蔬果要洗乾淨，特別是要生食。

5、不吃超過保鮮期之食物。

#### 六、維護食品安全之措施

食品加工時，相關設施之安全及衛生，對於食品品質極為密切，所以食品工廠需符合良好之安全及衛生條件，始能製造出良好品質之食品。又食品工廠使用之原料多數為農產品，農產品若於市場販售，即屬衛生機關管理之範疇，有限之人力及預算殊難逐一檢驗農產品之安全衛生，因而益顯農產品在田間管理之重要性。又因國外之食品大量輸入國內，其衛生是否符合國內之標準，亦值得重視。

為確保食品安全衛生，從原料生產至消費者，每一階段均需實施嚴密之監控與管理過程，包括：對食品原材料（植物、動物）生產環境與選擇、食品之製造加工、食品之保存與通路、食品之調理與攝食等。由於上述過程多數由人來操作，因此參與作業處理之食品業者或餐飲業者或工作人員，需具備衛生知識與責任觀念。因此，強化食品安全衛生之把關，需採行

下列措施<sup>7</sup>：

- (一) 食品衛生安全法令之制訂。
- (二) 食品工廠衛生之管理。
- (三) 餐飲業之管理。
- (四) 食品中毒原因之研究。
- (五) 食品衛生安全教育。

## 七、國家食品安全衛生管理之要素

聯合國糧農組織 ( Food and Agriculture Organization, 下稱 FAO ) 及 WHO 出版之「保障食品的安全和品質：強化國家食品控制體系指南」，提出國家食品管理體系的要素如次<sup>8</sup>：

### (一) 目標

- 1、減少食源性疾病的風險，保護公眾健康。
- 2、保護消費者免受不衛生、有害健康、錯誤標示或攙假食品之危害。
- 3、維持消費者對食品體系信任，為國內及國際之食品貿易提供合理法規基礎，並促進經濟發展。

### (二) 範圍

食品管理體系應適用本國範圍內所有食品之生產、加工及銷售，且包括進口食品。管理體系應具有法律基礎並具強制性。

### (三) 系統構成

雖然食品管理體系之組成及重點因不同國家而異，但大多數系統均含有下列典型的構成：

- 1、食品法律及法規 ( Food Law and Regulations )  
制定有關食品之強制性法律及法規是現代

---

<sup>7</sup>同註 2，第 3 至 4 頁。

<sup>8</sup> 詳見 WHO 網頁，網址為：[http://www.who.int/foodsafety/publications/capacity/en/Chinese\\_Guidelines\\_Food\\_control.pdf](http://www.who.int/foodsafety/publications/capacity/en/Chinese_Guidelines_Food_control.pdf)

食品管理體系之基本組成。食品法律通常包括不安全食品之法律界定、明確在商業中消除不安全食品之強制手段，並處罰違法且應負責任者。現代食品法律在盡可能之範圍內不但包括必要之合法權力和保障食品安全之規定，還允許食品主管部門或若干部門在該體系內採取預防性措施。

在制定食品法規和標準過程中，各國應當充分地利用食典標準（Codex standards）並吸取其它國家在食品安全上的教訓。在搜集適合於本國情況的資訊、概念及有關規定過程中，應充分考慮其它國家的經驗，既可滿足本國需要，亦符合衛生和植物檢疫措施協議和交易夥伴的要求。食品法規應包括以下幾個方面：

- (1) 必須規定高度之健康保護水準。
- (2) 應包括明確定義，以增加可靠性和法律安全性。
- (3) 應建立在高水準、公開透明、獨立之科學建議之上，這些建議應來自於風險評估、風險管理和風險交流過程。
- (4) 應包括在發現對健康的風險已超過可接受的水準時，以及在無法開展全面之風險評估的情況下，須採用預防性手段和採取臨時性措施的規定。
- (5) 應包括消費者有權獲得準確和足夠資訊的規定。
- (6) 應明確追蹤食品之方法以及在出現問題的情況下召回這些食品的規定。
- (7) 應明確規定屬於生產者及加工者承擔之有關食品安全及品質的主要責任。
- (8) 應包括保證投入到市場之食品是絕對安全並

準確標示義務。

(9) 承認國家應當承擔的國際義務，特別是與貿易有關的義務。

(10) 應確保在制定食品法律過程中的公開性並可提供相關資訊。

## 2、食品控制管理 (Food Control Management)

有效之食品管理系統需要在中央政府層級進行政策及執行措施之協調，且需制定及實施國家食品管理之總體戰略；開展國家食品管理計畫；籌集資金及分配資源；制定標準和法規；參加與國際食品控制有關的活動；制定應急方案；實施風險分析等。至於核心職責應包括確定法定措施、監督系統運行情況、促進系統的不斷完善以及提供全面的政策指導。

## 3、檢驗服務 (Inspection Services)

食品法律之管理及實施需要具有合格和訓練有素的、高效及公正可靠之食品檢驗服務。食品檢驗人員肩負重要職責，每日均要和食品工業、食品貿易商聯繫，通常還要和公眾接觸。

對食品檢驗人員進行適當培訓，是高效的食品管理體系之首要前提。由於目前的食品體系極為複雜，必須對食品檢驗人員進行食品科學和技術的培訓，以便其瞭解產業化加工過程、能夠辨認潛在之安全及品質問題，並使其具有檢驗經營場所、收集食品樣品和開展全面評估的技能和經驗。檢驗人員必須熟知相關之食品法律和法規、知悉這些法律授予他們的權力以及這些法律對食品業所規定的義務。他們還應十分熟悉收集證據、撰寫檢驗報告、收集樣本並將樣本送至實驗室分析的各種程式。隨著食品工業逐步引用危害

分析關鍵控制點系統，應當在履行危害分析關鍵控制點審核職責方面對檢驗人員進行培訓。

#### 4、實驗室服務（Laboratory Services: Food Monitoring and Epidemiological Data）

實驗室是食品管理體系的必要組成部分。實驗室的建立需要投入巨大的資金，其維持和運行費用也相當昂貴。因此，必須認真地設計，以取得最佳的結果。實驗室的數量及位置應依據系統的目標及工作量而定。如果需要多個實驗室，應考慮分析工作的分配問題，以便最有效地覆蓋擬開展的食品分析工作，還應具一個設備完善的核心參考實驗室，以供開展複雜的參考分析。

國家食品管理體系的重要內容之一是有能力確定並分析食品污染和食源性疾病之間的關係，及時獲得有關食源性疾病發生的最新和可靠的資訊至關重要。又在食品管理機構及公共衛生系統間，包括與流行病學家及微生物學家之間建立有效的聯繫，是十分必要的。在此情況下，可將食源性疾病的資訊與食品監測資料聯繫起來，從而可以正確地制定基於風險的食品控制策略。這些資訊包括發病率年度變化趨勢、易發病人口群體的確定、有害食品的鑒定，食源性疾病源的確定與追蹤，疾病爆發和食品污染預警系統的發展。

#### 5、資訊、教育、交流和培訓（Information, Education, Communication and Training）

食品管理體系對於食品在農場至餐桌的整個過程，具有發布有關資訊、向利益相關者提供培訓和諮詢意見之重要作用。這些活動包括向消費者提供公正的、合乎事實的資訊；向食品工業

的重要官員和工人提供資訊及教育計畫；向農業及衛生行業的推廣工作者提供參考資料。

食品管理部門應高度重視向食品檢驗員和實驗室分析員提供特殊培訓，以滿足他們的需要。這些培訓活動為所有利益相關團體提高食品控制專業知識和技能提供了重要途徑，因此，這些活動發揮了重要的預防性作用。

#### 肆、研究方法與過程

##### 一、文獻蒐集與研閱

- (一) 蒐集並整理本院第 4 屆監察委員就任以來就食品安全衛生相關事由進行之調查結果。
- (二) 蒐集研閱相關法令資料。
- (三) 蒐集研閱相關專書著作、學術論文等。
- (四) 蒐集研閱國內外政府食品安全衛生機關相關網頁資料。
- (五) 蒐集研閱媒體報導資料。

##### 二、調卷：向衛生署、農委會調閱以下之相關資料

- (一) 國內食品安全衛生管理制度之沿革。
- (二) 與食品安全衛生管理有關之法令規定及其沿革。
- (三) 相關機關對於食品安全衛生管理之權責、分工及橫向聯繫情形。
- (四) 農林漁牧產品於市場販售前之管制。
- (五) 食品之分類及各類食品安全衛生之主要問題。
- (六) 食品業者之分類及各類業者管理之主要問題。
- (七) 餐飲業者（含：流動攤販）之分類及各類業者管理之主要問題。
- (八) 食品安全衛生管制事項及措施之國際比較。
- (九) 進口食品安全衛生之邊境管制或境外查廠等源頭管理機制之建立及執行情形。

(十)「兩岸食品安全協議」對於自中國大陸輸入食品安全衛生之影響。

(十一)食品安全衛生管理之未來展望。

### 三、訪查

(一)訪查經濟部標準檢驗局(下稱標檢局)所屬基隆分局瞭解進口食品抽驗情形。

(二)訪查衛生署食品藥物管理局(Food and Drug Administration, 下稱TFDA)瞭解運作以來之成效及遭遇之問題。

(三)訪查農委會苗栗農業改良場,瞭解對於農產品安全衛生之改良成果。

(四)訪查財團法人食品工業研究所(下稱食品所),瞭解對於食品安全衛生之研究成果。

(五)訪查台北市私立開平餐飲學校,瞭解對於食品安全衛生之教育及宣導情形。

四、查驗:抽驗市售花生製品、豆干及蜜餞,以瞭解是否符合國內食品衛生標準。檢驗項目為:花生製品之黃麴毒素含量、豆干之防腐劑及殺菌劑含量、蜜餞之防腐劑含量。

五、諮詢專家學者,包括:台灣大學食品科技研究所江○○教授、預防醫學研究所宋○○教授、中興大學食品暨應用生物科技學系顏○○教授、食品所陳○○所長及財團法人台灣優良農產品發展協會蔡○○組長。

## 伍、研究發現與分析

### 伍之一：文獻蒐集、調卷

茲將衛生署、農委會及標檢局函復本院之內容，  
整理如次：

#### 一、食品安全衛生管理組織及其沿革

##### (一)國際部分

##### 1、歐盟

##### (1)歐盟食品安全管理體系的特點

<1>遵循消費者至上的基本原則，實施各部門協調一致的食品安全管理策略。

<2>以歐盟法規為指導，建立層次分明的食品安全法規體系。

<3>以保障消費者健康和促進國際貿易為目的，建立國家食品安全控制體系。

(2)歐盟食品安全局於公元 2002 年 1 月成立，主要是根據理事會及成員國的要求，對食品安全問題從源頭到餐桌進行詳盡分析研究，提供獨立之科學建議，作為管理當局風險管理決策之依據，並對外進行風險溝通。歐盟成員國紛紛建立統一的食品安全監督管理機構，並將風險管理與風險評估分別在不同的機構進行，以保證以科學為基礎的風險評估不受行政干擾。成員國則依循歐盟食品安全白皮書之原則，各自建構國家食品安全管理體系。

(3)歐盟食品安全局編制約 400 人，計有 1,500 專家學者曾參與風險評估，200 件科學評估案被接受。局下分成 4 大部分，分別為：

<1>Executive Director：行政最高長官。

<2>Management Board：負責預算管控、年度工作計畫核准、跨部會及跨國聯繫。

<3>Advisory Forum：由各成員國代表參與的諮商顧問會議。

<4>Scientific Committee and Scientific Panels：由相關領域專家組成的風險評估科學小組，目前設置有 10 個小組，分別為動物衛生與福利組、食品添加物及營養添加劑組、生物危害物組、食品接觸物酵素香料組、食品鏈污染組、基改生物組、飲食營養及過敏組、植物保護產品及殘留物質組、植物衛生組等。

## 2、美國

美國對於食品安全之管理，係採機關（構）聯合監管制度，在地方、州和全國監督食品的生產與流通。

(1) 食品安全主管機關為聯邦衛生和公共服務部食品藥物管理局下的「食品安全與應用營養學中心（Center for Food Safety and Applied Nutrition Organization, CFSAN）」

其主要職掌為負責對美國國內生產及進口的食品、化粧品進行監督管理，間接促進公共衛生及疾病預防，編制約為 9000 人。其下設有 10 個辦公室，分別為：Food Defense, Communication and Emergency Response、Food Safety、Cosmetics and Colors、Regulatory Science、Food Additive Safety、Compliance、Applied Research and Safety Assessment、Regulations, Policy and Social Sciences、Nutrition, Labeling and Dietary Supplements。

(2) 食品藥物管理局（Food and Drug Administration, 即 FDA）

依法執行國內生產及進口食品（肉類和家

禽除外)有關的食品安全管理措施,對食品生產業者和食品倉庫進行檢查,並且採集及分析樣品,以確定是否有物理、化學或細菌性之污染。動物用藥之主管機關為 FDA 獸醫藥品中心。在進口食品方面,則針對不同種類之進口生鮮蔬果等食品進行抽樣及檢驗。

(3) 農業部之食品安全及檢查局 (Food Safety and Inspection Service, FSIS)

負責與禽、畜、肉、蛋製品有關之食品安全工作,除針對各相關議題(如即食食品、狂牛病(BSE)執行年度性監測計畫外,並對市售禽、畜、肉、蛋製品執行例行性的隨機檢測,自公元 2003 年以來,已分析超過 45 萬個樣品。

(4) 美國聯邦司法部菸酒槍械炸藥局:主管酒精濃度 7% 以上飲料。

(5) 美國國家環境保護局:非包裝飲用水之主管機關。

(6) 分析方法包括有國際公定分析化學家協會 (AOAC International) 所發展的公定方法、FSIS 所發行之微生物實驗室指引書 (Microbiology Laboratory Guidebook, MLG) 以及 FDA 自行建立之方法 (in-house method)。

(7) 為因應恐怖攻擊,美國成立了食品緊急應變網 (Food Emergency Response Network, FERN),其中電子實驗室交換網路 (eLEXNET) 是一個食品檢測資訊交換平台,參與食品緊急應變網之聯邦、州和地方實驗室均可即時分享檢測資料,進行協調合作與溝通。透過此電子平台系統,參與應變網的 122 間實驗室,可以迅速

確認實驗室能力、收集資料以保障民眾安全、擬訂食品檢測工作計畫、提供危害分析資料、比較各州的採樣計畫、提供有效且適當的檢測方法。此外，美國亦於公元 2006 年 2 月 9 日提出「緊急應變計畫」(Emergency Response Plan Food Emergency Template Version 1.0)，以協助各州政府建立食品緊急應變計畫。

### 3、日本

日本之食品安全管理機構分工如下：

#### (1) 食品安全委員會

由內閣府直接領導，是對食品安全性進行鑑定評估，並向內閣府提供科學依據的獨立機構。根據「食品安全基本法」，該委員會由 7 名食品安全專家組成，委員全部為民間專家，經國會批准，由首相任命，任期 3 年。該委員會下設事務局，負責日常工作及專門調查會。專門調查會負責專項案件的檢查評估，下分化學物質評估組、生物評估組、新食品評估組等 3 個評估專家組。食品安全委員會的主要職責包括：實施食品安全風險評估、對風險管理部門進行政策指導與監督以及負責風險訊息之溝通與公關。

#### (2) 厚生勞動省

隨著食品安全委員會的成立，厚生勞動省有關食品安全風險評估的職能被相應剝離，目前在食品安全管理方面的職能主要是實施風險管理。其下屬藥物食品安全局 (Pharmaceutical and Food Safety Bureau) 食品安全部 (Department of Food Safety) 是日本食品安全監管的主要管理機構，主要職能是：執行

「食品衛生法」保護國民健康；根據食品安全委員會的評估鑑定結果，制定食品添加物以及藥物殘留等標準；執行對食品加工設施的衛生管理；監視並指導包括進口食品的食品流通過程的安全管理；聽取國民對食品安全管理各項政策措施及其實施的意見，並促進信息的交流。食品安全部轄下負責食品安全事務的有關機構及主要職責如下：

#### <1>企劃訊息課

負責食品安全監管職能總體協調，風險交流等事宜。

- 國際食品安全室：負責國際事務協調。
- 檢疫所業務管理室：負責處理所有檢疫事務及執行輸入食品監測檢查。

#### <2>基準審查課

負責食品、食品添加物、農藥殘留、動物用藥殘留、食品容器、食品標示等規範和標準的制定。該課下設的新型食品健康政策研究室，負責制定轉基因食品的安全評估工作及標示規範。

#### <3>監督安全課

負責執行食品檢查、健康風險管理、家禽及生畜肉安全措施以及食品安全管制系統（或譯為「危害分析重要管制點」，Hazard Analysis and Critical Control Point，或簡稱 HACCP）的健全與完善、良好實驗室規範、環境污染物監控措施、加工工廠衛生控制措施。下設：

- 輸入食品安全對策室：負責輸入食品查驗計畫法規制定，確保進口食品的安全。

- 食品中毒被害情報管理室：負責食品危害健康之調查分析。

### (3) 農林水產省

農林水產省負責食品安全管理的主要機構是消費安全局。消費安全局下設消費安全政策、農產安全管理、衛生管理、植物防疫、標識規格、總務等 6 課及 1 名消費者信息官。農林水產省還新設食品安全危機管理小組，負責應對重大食品安全問題。農林水產省有關食品安全管理的主要職能：

- <1>負責制定和監督執行農產品類食品商品的產品標準。
- <2>採取物價對策，保障食品安全；農林水產品生產階段的風險管理（農藥、肥料、飼料、動物等）。
- <3>防止土壤污染。
- <4>促進消費者和生產者的安全訊息交流。

### (4) 地方政府

根據「食品衛生法」，地方政府主要負責 3 方面的工作：

- <1>制定轄內食品衛生檢驗和指導計畫。
- <2>對轄內與食品相關的商業設施進行安全衛生檢查，並對其提供有關的指導性建議。
- <3>頒發或撤銷與食品相關的經營許可證。

地方政府也進行食品檢驗，但主要是由當地的保健所或肉品檢查所等食品檢驗機構，對其相應權限範圍內的產品進行檢驗。

## 4、中國大陸

- (1) 中國食品安全衛生中央主管機關為「國務院食品安全委員會」，由國務院副總理擔任委員會

主任。衛生部、國家食品藥品監督管理局、農業部、質量監督檢驗檢疫總局及工商管理管理局，分段監管食品衛生安全。食品監管模式採一個監管環節由一個部門監管的原則，採取分段監管為主、品種監管為輔方式，依生產經營環節劃分各部門監管職責。此外，尚有食品相關行業協會、仲介組織受政府委託，在食品安全監管活動中提出意見，或組織專家承接專案。

## (2)分段監管模式下各部門之職權劃分

- <1>衛生部：按 99 年 6 月 1 日施行之「中華人民共和國食品安全法」規定，承擔食品安全綜合協調職責，負責食品安全風險評估、食品安全標準制定、食品安全信息公布、食品檢驗機構的資質認定條件和檢驗規範的制定，組織查處食品安全重大事故。
- <2>國家食品藥品監督管理局：負責保健食品及餐飲管理。
- <3>農業部：監管初級農產品生產環節，起草農產品品質安全監管方面法律等，組織農產品安全監測和監督抽查，指導農業品質體系認證管理，負責農產品品質安全狀況預警分析和資訊發布。
- <4>質量監督檢驗檢疫總局：監管出入境檢驗檢疫，進出口食品安全管理。監督食品生產加工環節品質技術，對省級品質技術監督機構實行業務領導。
- <5>工商管理管理局：監管流通領域商品品質和流通環節食品安全。

## (二)國內部分

環保署、農委會及衛生署對於食品之安全衛生，係分別針對從生產至消費之各階段進行控管。環保署負責監控農業生產環境，避免水土資源受到工業廢棄物、污水、廢氣污染；農委會於農產品在農場、牧場及養殖場生產階段進行安全管理，以減少農藥、動物用藥物、添加物之不當使用，並執行水果、蔬菜、肉品、養殖水產品在上市前之藥物殘留及衛生檢查工作，以完善源頭之管理。另衛生署基於保護消費者立場，為確保食品加工原料之安全、工廠及產品之衛生安全，負責上市後之市售食品稽查及抽驗工作，以維護國人飲食安全。又為強化食品衛生安全管理機制，環保署、農委會及衛生署共同成立「環境保護與食品安全聯繫會報」，行政院亦於 98 年 6 月 1 日成立「行政院食品安全會報」以發揮食品安全政策協調功能。至於國內食品安全衛生管理組織及其沿革，臚述如后：

## 1、衛生機關

### (1) 衛生署對於食品安全衛生管理事項之權責

- <1> 食品安全衛生管理、計畫及法規之研擬。
- <2> 食品之查驗登記、審核、給證及備查。
- <3> 食品業者之生產流程管理、進口檢(查)驗、流通、稽查、查核及輔導。
- <4> 食品之檢驗、研究、實驗室認證、風險評估及風險管理。
- <5> 食品之安全監視、危害事件調查及處理。
- <6> 國民營養之標準擬定、監測、膳食調查、營養增進。
- <7> 有關食品安全衛生之消費者保護措施。
- <8> 有關食品安全衛生之國際合作與交流。
- <9> 食品事務之境外管理作業。

<10>其他食品安全衛生有關之管理事項。

(2)衛生署食品衛生處及各縣市政府衛生局食品衛生課之成立

衛生署於60年間成立，但當時我國食品衛生管理中央行政組織僅係於「藥政處」下設有「食品科」，編制4人，負責各種食品衛生法令、標準之研訂及食品或食品添加物之查驗登記事項，並由該處藥政科兼辦食品廣告之管理。而食品業者之輔導、管理及衛生訓練則由當時之「環境衛生處（衛生署環境保護局之前身）」執行，由「防疫處」負責處理食品中毒案件，大眾食品衛生有關之教育及宣傳則由「保健處」兼辦。至於「台灣省政府衛生處」亦僅在「藥政科」下設一「食品衛生股」，兩院轄市衛生局之食品衛生股則分別隸屬「環境衛生」及「藥政科」。至於各縣、市衛生局則由「環境衛生課」兼辦食品衛生管理工作，而該課之主要職掌實為環境衛生、空氣污染及消除髒亂等。此行政組織整體系統紊亂、事權不一，最嚴重之問題則為人力之缺乏。

國內於68年5月間發生彰化油脂公司生產之米糠油遭多氯聯苯污染，造成食用該油者2,061人中毒，此事件為食品衛生史上最為嚴重之中毒事件。行政院研究發展考核委員會於事件發生後，洽請國立台灣大學食品科技研究所張所長為憲針對「我國食品衛生管理制度之改進」進行專題研究，所為之研究報告對於行政組織方面即提出中央政府應成立類似美國「食品藥物管理局」之機構，以統一事權，掌管全國食品藥物管理之建議，但因涉及組織、

業務之重整，未被採行。

然衛生署依據行政院於 69 年 11 月 21 日第 1669 次院會指示，提出「加強食品衛生管理方案」。前台灣省政府爰依該方案於 70 年 3 月成立食品衛生科（第七科），衛生署繼之於同年 7 月成立食品衛生處，設有食品安全、查驗、輔導及營養 4 科，台北市及高雄市政府衛生局亦分別於 71 年 7 月及 10 月相繼成立食品衛生科（第七科）。臺灣省各縣、市衛生局食品衛生課（第七課）則於 73 年 8 月前後陸續成立，我國中央政府及地方政府之食品衛生管理行政組織系統，於焉完成。

### （3）TFDA 之成立：

〈1〉中國大陸輸入國內之乳製品、奶粉及植物性蛋白於 97 年 9 月間被檢出含三聚氰胺，造成國人恐慌事件後，衛生署鑑於輸入食品管理雖屬該署權責，過去因人力不足，暫時委託標檢局執行，考量應建立一元化之管理系統，方能有效防止引發國際事件之食品消費安全事件之發生及擴大；另因食品、藥品、醫療器材及化粧品之安全、品質等，攸關民眾日常生活甚鉅，其管理制度及產業管理績效，為國家全民健康與公共衛生之重要指標，須有一具備完整組織及功能之中央主管單位，快速有效管理合法，並打擊不法食品、藥品、醫療器材及化粧品，落實前述產品健康風險評估及管理。

〈2〉本院第 4 屆監察委員就任以來，即對國內食品安全管理體系及機制進行調查，並對行政院未能成立「食品衛生安全委員會」任務編

組，作為跨部會間業務垂直整合、溝通協調之平台，以及衛生署及各縣市政府衛生局食品衛生單位預算配置嚴重失衡、人力明顯不足，亦未有替代方案，難以應付業務需要輕忽食品安全業務，多次提出糾正在案，並要求食品安全衛生管理業務事權統一。

〈3〉TFDA 在前述背景下乃規劃加速成立，行政院衛生署食品藥物管理局組織法並於 98 年 5 月 12 日在立法院三讀通過，參考先進國家藥物食品管理組織精神及體例，整併原食品衛生處、藥政處與所屬原藥物食品檢驗局（下稱原食檢局）、管制藥品管理局之組織、職掌業務以及醫事處之新興生醫科技產品等相關業務，使產品管理、檢驗及法規科學研究一元化，並強調其為消費者保護所需之健康風險評估與風險管理功能，成為我國負責食品、藥物、化粧品等產品及防制管制藥品濫用之行政管理及檢驗研究機關，並自 100 年 1 月 1 日起收回委託標檢局執行之輸入食品邊境查驗業務。

## 2、農政機關：

農委會主管全國農林漁牧及糧食行政事務，該會及所屬機關就農林漁牧產品安全衛生管理事項分工如次：

- (1) 農糧署：農產品上市前農藥殘留監測、推動產銷履歷農產品、吉園圃安全蔬果、有機農產品、CAS 優良食米等驗證。
- (2) 藥物毒物試驗所：農產品農藥及重金屬殘留檢驗。
- (3) 農業試驗所：農產品農藥殘留篩檢及技術研

究。

- (4) 漁業署：水產品上市前衛生品質監測、水產動物用藥稽查及藥殘篩檢、水產品 CAS 驗證（即台灣優良農產品驗證）及產銷履歷驗證之推動。
- (5) 畜牧處：畜禽產品上市前藥物殘留監測、CAS 肉品及蛋品等驗證、有機畜產品、畜禽產品產銷履歷驗證之推動。
- (6) 動植物防疫檢疫局：屠宰衛生檢查、畜禽飼養正確安全用藥、畜禽產品上市前藥物殘留監測、農藥殘留標準增修訂、病蟲害防治曆審閱。
- (7) 畜產試驗所：飼料及生乳之抽樣檢驗。

### 3、環保機關：

監控農業生產環境，避免水土資源受到工業廢棄物、污水、廢氣污染。

### 4、進口食品查驗機關：

行政院審查衛生署於成立食品衛生處時所提之「加強食品衛生管理（第一期）方案」時，考量食品衛生管理體系尚待建立，人力不足，且在各港埠尚未成立專責管理食品衛生之分支機構，故進口食品衛生查驗工作暫時委託經濟部實施。經濟部乃依照「商品檢驗法」公告「應施檢驗商品品目」，並由經濟部商品檢驗局（88年改制為經濟部標準檢驗局）執行輸入食品之衛生查驗工作。

因經濟部原商品檢驗局代為執行查驗之輸入食品，僅以公告列屬「應施檢驗商品」者為限，衛生署為全面建立食品衛生查驗制度，乃於79年12月報請行政院核准於81年度先行聘用食品衛生查驗人員50人，針對非列屬「應施檢驗商

品」之輸入食品，執行「輸入食品衛生監視管理」業務，該項請求，經行政院核准先行聘用 30 人，衛生署即著手籌辦相關事宜，並研擬「輸入食品衛生查驗辦法草案」，報請行政院審議。行政院於 81 年 4 月 30 日函示：「（一）輸入食品之衛生查驗工作，依食品衛生管理法規定，係由本院衛生署負責，由於該署在各港埠未設置食品管理分支機構，爰依本院於 70 年 7 月 28 日台七十衛字第 10603 號函核示之『加強食品衛生管理方案』，將食品進口查驗事宜暫行委託經濟部商品檢驗局辦理，並由該局公告應施檢驗品目，據以檢驗進口食品。茲本院衛生署基於維護國人飲食衛生需要，於 81 年度施政計畫中擬對應施檢驗品目以外之輸入食品全面進行查驗，爰提出『輸入食品衛生查驗辦法』草案送審，惟該署正擬修正組織法，在各港埠設置食品管理分支單位，故目前仍宜暫行委託經濟部商品檢驗局辦理，該局並應迅即對進口食品進行全面查驗。（二）請衛生署繼續積極規劃輸入食品查驗之各項措施，俾於適當時機，全面接辦此項工作。」爰此，衛生署續將進口食品查驗業務全面委託標檢局辦理。但衛生署於中國大陸輸入之乳製品遭三聚氰胺污染之事件後成立 TFDA，並與標檢局就輸入食品邊境查驗業務多次協商後，將由 TFDA 於 100 年 1 月 1 日收回自行辦理。

#### 5、行政院食品安全會報：

行政院鑑於近年新興食品安全議題頻傳，且多涉及跨部會權責，爰於 98 年 6 月 1 日成立行政院食品安全會報，建立行政院層級之食品安全管理決策及溝通機構，加強部會署間聯繫及合作

共同處理國內生產製造食品安全，以及食品中環境汙染物之管理。

行政院食品安全會報屬任務編組，以食品安全政策指導、食品安全事件之協調及其他有關食品衛生安全問題之諮詢等為任務，由行政院副院長擔任召集人，衛生署署長兼任執行秘書。現任委員包括內政部、財政部、教育部、經濟部、環保署、海防署、陸委會、農委會及消保會等各機關代表、專家、學者、相關機構及消費團體共計 22 人。該會報之幕僚作業係由 TFDA 執行，每 6 個月召開會議 1 次，視需要成立專案小組，針對特定議題研究及規劃。

行政院食品安全會報前於 99 年 2 月 2 日召開首次會議，經召集人朱前副院長○○指示，由衛生署會同該會報之各部會，共同研擬制訂食品安全管理之年度目標及重點工作規劃。爰此，衛生署統籌研擬跨部會之「我國推動食品安全管理工作計畫」，就農場到餐桌之食品整體產銷流程，訂定落實源頭管理、加強食品產製流通之監管、強化食品安全風險評估能力，以及加強消費者保護及風險溝通 4 大管理目標並制訂策略及行動方案，以落實食品安全管理工作。

#### 6、環境保護與食品安全協調會報：

為加強食品中環境汙染物之管理，行政院張前院長○○於 90 年 1 月 17 日召開之第 2178 次會議指示：「衛生署、環保署、農委會、消保會等相關權責機關，應建立此類問題之聯繫整合危機處理機制，於問題發生時立即召開跨部會會議，迅速有效處理」。嗣衛生署於 90 年 4 月 2 日召開「研商成立環境汙染與食品安全協調會報

會議」，並決議成立跨部會之「環境汙染與食品安全協調會報」（後更名為環境保護與食品安全協調會報），由衛生署食品衛生處處長擔任召集人，並由該處及原食檢局（99年元旦起改制為TFDA）分別派員擔任正、副執行秘書。該會報下設「食品安全評估工作小組」、「環境監測及毒化物管理工作小組」及「農、畜、水產品安全管理小組」，主辦機關分別為衛生署、環保署及農委會。另制定「衛生署農委會環保署環境保護與食品安全通報及應變處理流程」，供部會通報及聯繫參考。

環境保護與食品安全協調會報於初期時每年召開2次會議，會議時間約於2月及8月，如遇緊急事件，則不定期召開會議緊急協商。95年7月起，開會時間改為每3個月1次。目前此會報1年辦理4次會議。另環保署、農委會及衛生署為加強食品衛生源頭管理，提升跨部會協調工作效率，自94年8月起，每月再定期召開副首長連繫會議。

環境保護與食品安全協調會報亦同時推動地方環保、農政及衛生機關共同成立環境保護與食品安全通報及應變機制，並定期開會協調事務。目前已17個縣市建立3機關之聯繫窗口及通報處理機制，其中10個縣市並定期召開協調會報；雖有部分縣市考量業務狀況後並未建立類似機制，但均表示平時橫向聯繫溝通狀況良好。

## 7、其他：

### (1) 經濟部

<1>工業局：協助輔導國內食品產業。

<2>國際貿易局（下稱國貿局）：國際雙邊及多

邊涉及貿易之食品相關議題諮商及聯繫、輸入食品稅則號列分類。

<3>商業司：依公司登記及商業登記，作為衛生署審查營業項目等之憑據。

(2)財政部關稅總局：進口食品通關作業。

(3)行政院新聞局（下稱新聞局）：食品安全衛生政策於媒體之宣導。

(4)國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）：建立合作機制，共同合作加速違規廣告取締時效。

(5)教育部：食品衛生安全及食品中毒防治之教育及宣導。

(6)行政院大陸委員會（下稱陸委會）：依「海峽兩岸食品安全協議」，就兩岸食品安全事宜協助進行聯繫與協處。

(7)行政院消費者保護委員會（下稱消保會）：解決食品方面消費爭端、爭議事項。

## 二、國內食品安全衛生管理法規及其沿革

### (一)食品衛生管理法

國內早期對於食品衛生之管理方式，係以行政命令加以管理，如有違規事項，則以違警罰法及行政罰法加以處罰，迄 64 年始制定食品衛生管理法，截至 99 年止，歷經 6 次修法，歷次修法重點如下：

#### 1、72 年

擴大食品衛生管理範圍，將食品用洗潔劑納入管理；針對逾保存期限之食品及食品添加物，明定禁止行為；經中央主管機關公告指定之食品工廠應辦理衛生檢驗；醫療院所發現食品中毒情形之通報義務；改進食品衛生檢驗制度，明定食品衛生檢驗方法應依國家標準或中央主管機關

公告者進行；授權主管機關得委託其他機構團體辦理檢驗工作；明定標示規範。

## 2、86年

針對包裝食品標示，參酌國際規範有關食品標示之規定，修正第17條第1項第5款。

## 3、89年

擴大管理範圍、加強食品衛生安全之維護、強化食品標示及廣告管理、加強業者之衛生自主管理、改進食品衛生之查驗與取締、加重違規食品業者之責任，並提高行政罰鍰及罰金額度。

## 4、91年

授權中央主管機關得委任所屬機關或委託相關機關（構）或團體辦理食品衛生查驗之認證業務；參照商品檢驗法第22條規定，將申請複驗期限延長為15日。

## 5、97年

增訂特殊營養食品之定義，並針對特殊營養食品採取較為嚴格之管制規範；加強管理食品中動物用藥殘留超量情形；授權主管機關訂定各項安全容許量之標準；新增旅客入境攜帶國外衛生安全不良食品之管理規範；新增散裝食品標示之規範；授權中央主管機關訂定食品良好衛生規範及食品安全管制系統之規定；擴大地方主管機關對有衛生疑慮食品之管理範圍；加重不符合食品良好衛生規範及食品安全管制系統規定之食品業者之處罰；新增不符合中央主管機關公告限制特殊營養食品廣告範圍、方式或場所規定者之處罰、提高宣稱有醫療效能之食品之罰鍰額度、提高傳播業者刊播違法廣告之罰鍰額度。

## 6、99年

針對原法第 11 條第 1 項第 3 款「有害人體健康之物質」之內涵作部分定義，並規定雖非疫區，而近 10 年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏症病例之國家或地區（風險可控制之國家或地區），限制其牛隻高風險部位之進口，以維護國人健康。

#### 7、目前修法緣由及重點

配合立法院於 98 年 5 月 12 日三讀通過行政院衛生署 TFDA 組織法，食品邊境查驗業務將回歸該局執行，進口食品管理事權將予整合統一；此外，近期發生數起重大食品衛生安全事件，經全面檢討並擬定改善策進方案，將由進口產品邊境查驗、國內食品業者管理及市售產品監測等多面向整體再予加強，修正重點分述如下：增列營養標示、檢查、檢驗及查驗之定義，以利適用；加強食品安全控管和風險評估；食品業者負有落實衛生自主管理及確保食品安全之責任，並應依其產業模式建立產品可追溯或追蹤系統，如發現產品具食品衛生安全之疑慮時，應主動回收及停止販售；授權中央主管機關得就食品安全管制系統查驗業務，辦理驗證機構之認證；為提升食品從業人員之衛生專業素質，將指定一定規模業別之業者應聘專業技術證照人員；因應食品安全管理需求，在無法取得充足科學資訊以制定正式標準時，授權中央主管機關得依風險評估結果制定暫行標準加以管制；對有容器或包裝之食品、食品添加物，增列應標示原產地等事項；並依實務管理需求及參考國際規範，授權中央主管機關得公告指定可豁免標示或部分豁免標示之產品範圍及有關規定；新增輸入食品邊境管理章節，加

強輸入食品之管理；經發布之食品衛生檢驗資訊，致人民發生重大損害或有發生重大損害之虞者，應為由認可實驗室所為之檢驗結果；加重違規業者及傳播媒體對刊播違規廣告之責任，以維護國人健康及消費權益；增列授權中央主管機關得補助地方衛生機關執行各項食品安全工作所需經費。

## (二)健康食品管理法

由於市面上保健食品日益蓬勃發展，有些成分確實對人體健康具有保健功效，加以當時受日本特定保健用食品管理制度成效之影響，衛生署遂著手擬訂健康食品管理政策，透過立法程序，讓此類食品依科學佐證結果，可宣稱其保健功效，以落實健康食品管理制度。健康食品管理法於 88 年 1 月經立法院三讀通過，並於同年 8 月 3 日生效施行。曾經 3 次修法，歷次修法重點如下：

### 1、89 年

配合原台灣省政府功能業務與組織調整，將與「省政府衛生處」有關之條文加以修正。

### 2、91 年

修正部分條文用語（如第 22 條之「撤銷」營業或工廠登記證，修正為「廢止」營業或工廠登記證）。

### 3、95 年

明訂保健功效定義；訂定雙軌管理制度；提高健康食品違規廣告案件之罰則。

## (三)對於食品業者管理之法令規範

### 1、食品良好衛生規範（Good Hygienic Practice，或稱 GHP）

衛生署 89 年公告食品良好衛生規範<sup>9</sup>，針對食品業者製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣食品或食品添加物之作業場所、設施及品保制度之管理規定，以確保食品之衛生、安全及品質。為食品業者衛生管理之最基本要求，食品業者應落實日常之自主衛生管理，有關硬體之廠房設施、加工、製造、儲存、運送等，以及有關軟體之品保制度、書面資料等，均須符合 GHP 之規定，有效提昇業者之衛生管理水準。

## 2、推動食品安全管制系統

- (1) 衛生署 92 年公告食品安全管制系統<sup>10</sup>，作為鑑別、評估及控制食品安全危害之系統，以管理原料驗收、加工、製造及貯運等全程之食品安全危害。
- (2) 衛生署自 95 年 12 月 23 日全面實施水產食品業實施食品安全管制系統<sup>11</sup>。
- (3) 衛生署自 98 年 8 月 15 日全面實施肉品加工食品業實施食品安全管制系統<sup>12</sup>。
- (4) 衛生署 99 年度將預告公告乳品加工業實施食品安全管制系統，明（100）年起依不同乳品業類別，分階段逐年強制實施。

### (四) 對於餐飲業者管理之法令規範

#### 1、89 年訂定餐飲業食品良好作業規範，主要內容包括

- (1) 應指派衛生管理專責人員進行衛生管理事務。
- (2) 餐飲從業人員應主動辦理健康檢查及 A 型肝炎

---

<sup>9</sup> 衛生署 89 年 9 月 7 日衛署食字第 0890014164 號公告。

<sup>10</sup> 衛生署 92 年 12 月 23 日衛署食字第 0920402301 號公告，另於 97 年 5 月 8 日衛署食字第 0970402552 號函修正公告食品安全管制系統。

<sup>11</sup> 衛生署 92 年 12 月 23 日衛署食字第 0920402301 號公告。

<sup>12</sup> 衛生署 96 年 8 月 15 日衛署食字第 0960404185 號公告。

炎、結核病等相關疾病帶菌期間不得從事與食品接觸之工作。

(3) 規定以中式餐飲經營且具供應盤菜性質之餐飲業，應聘僱具中餐烹調技術士證之廚師，及其執業應換發廚師證書。

(4) 持證廚師每年應接受至少 8 小時之衛生講習。

2、92 年公布「餐飲業油炸油使用指引」。

3、96 年

(1) 衛生署公告「餐飲業等商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」。

(2) 衛生署公告餐盒食品工廠業應符合食品安全管制系統之規定。

4、98 年

(1) 衛生署發布「油炸用之食用油檢出總極性化合物含量達 25% 以上者，依違反食品衛生管理法第 20 條所定食品良好衛生規範規定處辦」。

(2) 衛生署規劃以西式餐飲經營且提供刀叉供餐之觀光旅館之餐廳、座位數 50 人以上之西式餐廳、中央廚房式之西式餐飲業應聘僱一定比例之西餐烹調技術士。

5、99 年 5 月 11 日，以署授食字第 0991301074 號公告修正「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」之餐飲業濾油粉(含矽酸鎂、矽藻土及珍珠岩粉)相關規定。

(五) 對於食品添加物之管理規範

我國食品添加物之管理，在 45 年以前是以防範化學性食品中毒之管理型態，採行負面表列制度。爾後，隨國際間對食品添加物朝正面表列趨勢，以及國內經濟成長、社會變遷、公害問題之多發性與消費者對於合成添加物激烈反對運動之興起，添加

物之衛生安全受到重視與關切，促使食品添加物之管理走向更趨完備之正面表列指定制度。衛生署於60年成立之初至食品衛生管理法立法前，有關食品添加物之管理，係承襲內政部部令公布之「食品添加物管理規則」辦理，至於添加物品目之增修訂或規定之研訂等，則由藥物食品審議委員會綜合食品小組審定。迄64年1月28日食品衛生管理法公布，方明定食品添加物定義，定位其為必須查驗登記項目，使食品添加物之管理及查驗登記制度有明確法源依據。目前對於食品添加物之管理規範包括：

- 1、65年完成食品添加物品目之審定，同年4月15日依法公告「食品添加物使用範圍及用量標準」，並廢止內政部於56年10月22日依據食品添加物管理規則第4條發布之用量標準，收載之添加物由原先的18大類155個品目，增修訂為32品目。
- 2、66年9月13日「食品添加物規格標準」編訂完竣並公告。確立食品添加物使用基準及其品質衛生標準。
- 3、70年11月20日發布「食品衛生管理法施行細則」，明定食品添加物查驗登記必備之書件，確立查驗登記作業規範。
- 4、97年11月20日發布「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」，將食品添加物分為17類，非表列之食品添加物不得使用於食品中；表列之食品添加物應依其准用之使用範圍及限量標準使用。截至99年8月底，衛生署准用17類、669品項食品添加物。

#### (六)農產品生產及驗證管理法

農產品生產及驗證管理法於96年1月29日公

布施行，明定有關優良農產品、有機農產品及產銷履歷農產品之申請、審查機制、認證及驗證、標章及標示管理、安全管理及查驗取締及罰則等內容，以維護國民健康及消費者權益，農委會並據以訂定 9 種法規命令。

#### (七) 動物用藥品管理法

動物用藥品管理法於 60 年公布施行，內容包括動物用藥品範圍、製造者、販賣者等相關規定，其目的係使養畜禽業者重視藥物殘留問題及正確使用動物用藥品。另為期相關業者遵守法規，於 97 年 12 月增列主管機關得赴相關場所抽查藥品及稽查其使用情形，並提高罰鍰額度，以達嚇阻之效果，且同時配合修正其相關法規命令。

#### (八) 農藥管理法

農藥管理法於 61 年公布施行，其目的係為保護農業生產及生態環境，防除有害生物，防止農藥危害，加強農藥管理，健全農藥產業發展，並增進農產品安全。又為避免蔬果殘留過量農藥，建立安全用藥機制，復於 96 年 7 月修正該法及其相關子法，以落實執行農藥管理機制。

#### (九) 畜牧法

畜牧法於 87 年公布施行，其目的係為管理輔導畜牧事業，防範畜牧污染，促進畜牧事業之發展。又為建立畜牧場斃死畜禽處理方式、紀錄查核，建構斃死畜禽集運化製體系，據以修正該法，規範畜牧場應置獸醫師或聘特約獸醫師，負責畜牧場之畜禽衛生管理，必要時應通報所在地動物防疫檢疫機關，並配合修正「化製場之消毒方法消毒設備及管理辦法」，加強化製場、化製原料運輸車輛消毒與管理，以建立防範斃死畜禽非法流用制度。

### 三、食品之分類及管理重點

#### (一)食品分類

食品衛生管理法中所稱食品，係指供人飲食或咀嚼之物品及其原料。按我國目前管理法源主要區分為「食品」及「健康食品」，食品依食品衛生管理法規範，健康食品則依「健康食品管理法」管理。

##### 1、食品包含：

(1)農禽畜水產品等生鮮食品。

(2)加工食品及其使用之食品添加物，包括：一般加工食品、錠狀、膠囊狀食品、特殊營養食品及基因改造食品等。

2、健康食品需經衛生署審查認可具特殊保健功效，且取得許可證，始能稱之。

#### (二)各類食品安全衛生管理重點

##### 1、食品

##### (1)農禽畜水產品

市售農禽畜水產品應符合「殘留農藥安全容許量標準」及「動物用藥殘留標準」等規範。主要之管理措施包括：

<1>農政單位加強源頭用藥管理，及上市前監測。

<2>衛生署增修訂農藥及動物用藥殘留標準，作為管理依據。

<3>衛生署執行市售農禽畜水產品殘留農藥與動物用藥監測計畫，分析不合格原因及產品類別，提供農政單位加強產品上市前之源頭管理。

##### (2)食品添加物

食品添加物之使用，應符合食品添加物使

用範圍及限量暨規格標準之規定；另依據食品良好衛生規範 GHP 第 8 條第 6 款之規定，食品添加物應設專櫃貯放，由專人負責管理，並以專冊登錄使用之種類、衛生單位合格字號、進貨量及使用量等。主要管理措施包括：

- <1>食品添加物須辦理查驗登記。
- <2>食品添加物業者及加工業者之教育輔導。
- <3>國內食品添加物業者製造廠查核。
- <4>輸入食品添加物業者自主管理查核。
- <5>食品加工業者 GHP 查核。

### (3)錠狀、膠囊狀食品

- <1>依據食品衛生管理法第 14 規定，輸入錠狀、膠囊狀食品應辦理查驗登記手續，經核准，始得進口。
- <2>衛生署亦於 99 公告「國產維生素類錠狀膠囊狀食品應辦理查驗登記及其作業事項」，自 100 年 1 月 1 日開始受理，且該類市售之國產維生素類錠狀、膠囊狀食品應於 101 年 4 月 30 日前完成查驗登記<sup>13</sup>。

### (4)特殊營養食品

依據食品衛生管理法第 14 條、食品暨相關產品查驗登記暨許可證管理辦法，嬰兒配方食品、較大嬰兒配方輔助食品及病人用食品應辦理查驗登記手續。經查驗登記審核通過之特殊營養食品，其外包裝標示內容，應符合原核准標籤內容。

### (5)基因改造食品

- <1>基因改造食品在上市或進口前應申辦查驗

---

<sup>13</sup>衛生署 99 年 9 月 9 日署授食字第 0991301731 號公告。

登記，凡未經查驗登記取得許可者，不得輸入或販售。

<2>為評估基因改造食品之食用安全性，以維護國民健康，衛生署依據國際組織及先進國家對該類食品所訂安全性評估原則，於 89 年 11 月 7 日公告訂定「基因改造食品安全性評估法」，並於 97 年 8 月 20 日修正。

<3>因應混合性基因改造食品產品日趨增加之情形，於 97 年 5 月 6 日訂定「混合型基因改造食品安全評估原則」。目前針對基因改造微生物及改變營養組成原料之安全性評估方法進行增修，業已於本（99）年 9 月 9 日公告並自即日生效。

#### (6) 其他一般食品

##### <1> 管理要點：

- 除前述各項管理要點外，食品之原料、包材、標示、清潔、消毒等事項皆需符合食品良好衛生規範 GHP 外，99 年度更將「標示」列為重點管理事項。
- 食品標示應符合食品衛生管理法第 17 條之規定，清楚標示「品名、內容物名稱及重量、容量或數量；其為二種以上混合物時，應分別標明、食品添加物名稱、廠商名稱、電話號碼及地址，輸入者應註明國內負責廠商名稱、電話號碼及地址、有效日期。經公告需標製造日期、保存期限或保存條件者，應一併標示、其他經中央主管機關公告之標示事項」等。
- 衛生署於 90 年 9 月 10 日公告「市售包裝食品營養標示規範」，以漸進推動方式，自 91

年 9 月 1 日（以產品製造日期）起依產品類別逐年強制實施。並自 97 年 1 月 1 日起，要求所有市售商業完整包裝之食品，應標示熱量、蛋白質、脂肪、飽和脂肪、反式脂肪、碳水化合物及鈉等 7 項營養成分及含量。

- 自 99 年 4 月起，陸續發生 8 起 11 例之肉毒桿菌中毒事件。經調查飲食史，其中 3 起飲食狀況不明，餘 5 起事件之共同點為食用真空包裝豆干、滷素肚等即食食品。為此已進行宣導並說明未經商業滅菌之產品皆必須標示冷藏，且其製造、配送、貯存、販售皆須全程冷藏，方能販售。

#### <2> 主要措施：

- 原汁含有率標示：市售包裝蔬菜（果）汁飲料應依國家標準，標示原汁含有率。
- 咖啡因標示：含咖啡因成分且有容器或包裝之飲料，應標示咖啡因含量。
- 原產地標示：99 年 7 月 26 日公告修正「有容器或包裝之食品，應於個別產品之外包裝標示原產地」，並自 100 年 3 月 1 日（以製造日期為準）生效，但其如屬財政部與經濟部會銜發布之我國「進口貨物原產地認定標準」第 7 條第 3 項規定，不得認定為實質轉型之食品（食品原料）者，於本國進行包裝販售時，其單一容器或包裝之食品須標示其原產地（國）；混裝之食品，則以各食品（食品原料）混裝含量（重量）由多至少依序標示原產地（國）。
- 素食標示：自 98 年 7 月 1 日起，包裝食品宣稱為素食者，應於包裝上顯著標示「全素

或純素」、「蛋素」、「奶素」、「奶蛋素」、「植物五辛素」等字樣。

- 散裝食品：自 99 年 1 月 1 日起，具公司（商業）登記之食品業者之陳列販售場所，應以卡片、標記（標籤）或標示牌（板）等型式，採懸掛、立（插）牌、黏貼或其他足以辨明之方式，標示「品名」及「原產地（國）」。實施食品類別（品項）為所有食品類別（品項），但現場烘培產品及現場烹調即食熟食除外。
- 包裝速食麵標示：自 100 年 7 月 1 日起，實施包裝速食麵品名標示原則及醒語標示內容。
- 調合油：預定自 100 年 3 月 1 日起，實施市售包裝調合油外包裝品名，僅可以依規定含量以上之油脂名稱為品名（兩種以下）。
- 92 年至 98 年進行市售包裝食品之營養標示符合性評估計畫，分別針對市售乳品、包裝飲料、包裝食用油脂、包裝冰品、包裝烘焙食品及穀類食品、罐頭及糖果產品、脫水、醃漬食品、調味料、冷凍食品、油脂類及休閒食品進行營養標示檢測；並要求衛生局加強督導業者遵守營養標示規範、輔導違反營養標示規定之業者，及對不符規定之產品業者進行處分及要求改善。
- 99 年度已於市面上抽購完整包裝食品，進行反式脂肪標示調查，並要求衛生局加強督導業者遵守營養標示規範、輔導違反營養標示規定之業者，及對不符規定之產品業者進行處分及要求改善。

- 99年7月9日預告公告「真空包裝即食食品良好衛生規範」、「市售真空包裝即食食品標示相關規定」，及修正公告「罐頭食品良好衛生規範」。
- 委託辦理「市售真空包裝即食食品產業調查」、「輔導真空包裝即食食品物流販售業」、「柵欄技術調查研究」等多項計畫，並規劃於各縣市辦理業者教育訓練。

## 2、健康食品

### (1)健康食品查驗登記案件審查

<1>增修訂健康食品安全性評估方法、保健功效評估方法及規格標準。

<2>設置健康食品審議會，邀集相關領域之專家學者就申請案件進行專業審查，並提供健康食品管理政策之意見及建議，做為行政管理之參據。

(2)陸續訂定健康食品管理法之相關子法。

(3)辦理健康食品工廠查核及產品功效成分監測計畫，加強工廠製程稽查及市售產品監測。

(4)辦理業者說明會，要求業者落實產品之原料配方及上市後儲運、販售等品質監控，避免產品於販售時保健功效成分含量與標示不符。

(5)查察取締違規健康食品廣告，避免民眾受誤導。

(6)加強消費者之宣導教育，提醒如何選購、保存以及食用健康食品之正確觀念。

### (三)各類食品安全衛生管理之強度差異

一般食品在上市前不需事先經過審核許可或取得字號，列為強度較低之管理對象，僅對於安全衛生顧慮較高或宣稱特殊效能之產品，採上市前審核

制度，視為強度管理對象。依據我國食品衛生管理法第 14 條及健康食品管理法第 7 條規定，須經查驗登記並發予許可文件始得上市之食品包括食品添加物、輸入錠狀或膠囊狀食品、特殊營養食品、基因改造食品及健康食品等。各類食品管理強度之差異如下：

## 1、食品

衛生署每年訂定市售各項食品（包含一般食品、加工食品等）及餐飲業之監測及稽查工作，如查獲不符規定，即輔導業者食品衛生管理法之相關規定及安全衛生之觀念，使其主動控制所供應食品之衛生安全，並加強業者自主管理意識。

### (1) 食品添加物及輸入錠狀、膠囊狀食品

依據食品衛生管理法第 14 條之規定公告單品食品添加物、輸入錠狀、膠囊狀食品等，經查驗登記並發給許可證，始得製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出。

### (2) 特殊營養食品

嬰兒配方食品、較大嬰兒配方輔助食品及病人用食品等特殊營養食品依規定應辦理查驗登記；至於產品之標示、宣傳及廣告亦不得有虛偽、誇張或易使人誤認有醫療效能，必須符合食品衛生管理法之規定，使消費者能正確選擇。

### (3) 基因改造食品

衛生署於 90 年 2 月 22 日公告基因改造黃豆及玉米應辦理查驗登記及實施標示等規定，非經衛生署查驗登記許可並予以公告之基因改造黃豆及玉米，不得製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出，實施非基因改造自願性標示

及強制性標示管理制度。

## 2、健康食品

健康食品非經查驗登記許可不得擅自製造、輸入，或標示、廣告為健康食品或強調具有保健功效。健康食品不僅要符合衛生安全，且應經科學化的保健功效評估，或依學理證明其無害、具有明確及穩定的保健功效，始得認可為健康食品。

## 四、食品業者之分類與主要管理規範及措施

### (一)食品業者分類

食品業者，乃係指經營食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出或經營食品器具、食品容器、食品包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或販賣之業者<sup>14</sup>。

### (二)食品業者需備之證照及通過之評核

- 1、各類食品業者應領有商業登記證明或工廠登記證明，主要生產項目或其他事項應與登記證相符。
- 2、經公告指定國產食品相關業別，應實施食品安全管制系統 HACCP。目前水產品食品業、肉類加工食品業、餐盒食品工廠已實施；乳品加工食品業已公告，於 100 年 7 月 1 日實施。經衛生署委辦機關（構）審查、評核且符合規定之業者，衛生署即核發 HACCP 證書，有效期限為 2 年。
- 3、食品業者應具備相關證照及新理念保證食品食用安全，在農禽畜水產品及其製品，可利用「產銷履歷資訊系統之推動與建立」，使產銷過程透明

<sup>14</sup>依據食品衛生管理法第 7 條之規定。

化，並使食品管制系統皆控制在食品安全基礎。

- 4、食品良好製造作業規範（Good Manufacturing Practices, GMP）為食品業者可遵從之良好製造作業標準化程序管理系統，是食品品質與衛生安全之自主性管理之自願認證制度。
- 5、農委會於 78 年訂定 CAS 制度，提昇國產農畜禽水產品及其加工品品質水準，維護生產者、販賣者及消費者之共同權益；現今美、日、德等先進國家均在其國內實施類似之食品品質認證制度，我國 CAS 制度亦採自願認證方式。
- 6、食品工廠衛生管理人員應備資格

依據衛生署訂定之食品製造工廠衛生管理人員設置辦法第 4 條之規定，食品製造工廠應設置專任衛生管理人員，執行食品衛生管理法第 20 條第 1 項所定食品良好衛生規範 GMP 或食品安全管制系統 HACCP 之工作。食品業者之衛生管理人員擔任資格如下：

- (1) 公立或經政府立案之私立專科以上學校，或經教育部承認之國外專科以上學校食品、營養、家政、生活應用科學、畜牧、獸醫、化學、化工、農業化學、生物化學、生物、藥學、公共衛生等相關科系所畢業者。
- (2) 前款科系所相關類科之高等考試或相當於高等考試之特種考試及格者。
- (3) 應第一款科系所相關類科之普通考試或相當於普通考試之丙等特種考試及格，並從事食品或食品添加物製造相關工作 3 年以上，持有證明者。
- (4) 公告指定之食品製造工廠：經食品安全管制系統訓練 60 小時以上或領有食品技師證書，經

食品安全管制系統訓練 30 小時以上，並持有經中央主管機關認可之食品衛生相關機構核發之證明文件。

(三)衛生署對於食品業者採行之管理措施

1、食品業者於食品供應過程之各個環節，如：輸入、輸出、製造加工、流通販賣、產品標示及廣告等，均應遵循衛生主管機關訂定之相關法規，確保食品安全。

(1)食品製造過程：

<1>應符合食品衛生管理法及食品良好衛生規範 GMP。

<2>經公告指定之國產食品相關業別，應實施食品安全管制系統 HACCP。

(2)食品衛生安全：

應符合食品衛生管理法第 10 條衛生標準、第 11 條不得含有害物質及第 12 條食品添加物之相關規定。

(3)食品標示及廣告：

<1>應符合食品衛生管理法第 17 條食品標示內容及第 19 條食品之標示、宣傳或廣告。

<2>不得有不實、誇張或易生誤解或涉及醫療效能之情事。

2、提升稽查能力，強化衛生管理

(1)補助地方經費

為使地方政府具備足夠資源執行食品衛生管理與稽查及輔導，並與地方衛生局共同強化衛生管理、解決食品安全問題，已逐年提高補助地方政府之經費，98 年補助經費 1,793 萬元，99 年補助經費 2,441 萬 3 仟元。

(2)培訓地方人力、提升專業知能

辦理食品安全衛生訓練課程，提升地方衛生人員專業知識技能<sup>15</sup>。

### (3) 高風險產業強制輔導升級

將安全風險程度較高之食品業者，強制輔導升級，實施食品安全管制系統 HACCP，以加重業者責任。

## 3、建構資訊系統，強化源頭管理

建構食品衛生安全相關資訊系統，除賦予產銷流程中所有參與者明確責任，亦可供查處機關監督、查核、追溯食品，以便快速處理食品安全事件發生的問題。

另基於源頭管理、事權統一原則，將收回原委託標檢局執行輸入食品查驗工作，並與農委會、環保署共同研訂「環境保護與食品安全通報及應變處理流程」，以便即時掌握進口與國產食品之訊息及有效處理防止食品消費安全事件之發生及擴大。

食品衛生管理機關具有執行稽查與抽驗之監督責任，每年訂定市售食品抽驗與稽查，針對不合格食品及紀錄不良之業者，列為重點管理對象，加強業者對食品相關法令之認知，降低觸法機率。如查獲不符規定食品，立即輔導，經輔導後再次對相同食品進行抽驗（複查），倘複查仍不符規定，則嚴以依法處辦。

## 4、提升產品消費資訊透明化

(1) 衛生署於 TFDA 網頁已設置「食品資訊網」、「食品 Q&A」，方便各縣市政府衛生局、食品相關業者及消費大眾等上網搜尋相關資訊，且內

---

<sup>15</sup>97 年至 99 年 6 月，參加人數共計 740 人。

容持續更新及維護，期消費者能迅即獲知最近資訊。

(2) 衛生署發行藥物食品安全週報主動發布食品相關新聞<sup>16</sup>。

(3) 加強散裝、包裝速食麵、包裝食品原產地及調合油之標示管理。

#### (四) 食品業者對於食品安全衛生把關應負之責任

##### 1、確認食品原料、容器、添加物之安全性

食品業者不得使用安全性有疑慮或危害健康者之原物料及食品容器具；添加食品添加物時，其准用、品名、規格、使用範圍、限量標準，應符合食品衛生管理法之規定。

##### 2、保證產品品質

業者應建立食品安全管制系統及品質保證措施，包括：食品安全管制系統 HACCP、台灣優良食品 CAS 制度及良好食品製造規範 GMP 認證體系。

##### 3、確保製程及環境符合食品良好衛生規範 GHP

食品製造業者及食品工廠業應重視食品製作過程及環境衛生，包括產品的品質衛生、人員、設備等，應符合食品良好衛生規範，以防止食品污染和有害因素對人體的危害。

##### 4、辦理人員健康檢查

食品業者應每年主動辦理食品從業人員健康檢查乙次，如遇從業人員患有外傷或法定傳染病者，不得從事與食品接觸之工作，避免污染食物。

##### 5、加強專業訓練

---

<sup>16</sup>99 年 1 月至 8 月底已發行 33 期食品安全週報（期數：226~258）；並主動發布食品相關新聞 139 則。

經衛生署公告指定一定規模及業別之食品業者應聘用一定比例、領有食品、營養、餐飲等專業技術證照之人員，以落實專才專用，同時定期辦理有關食品安全、衛生與品質管理之在職教育講習及各項訓練，確實執行並作成紀錄，強化食品安全衛生管理。

#### 6、落實食品標示及廣告管理

食品業者應秉持誠信經營原則、承擔絕對責任，在製造、進口及販賣食品時應依據法令規定標示及廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形，使消費者選購食品，有正確判斷依據。

#### 7、保障消費者權益

食品業者應以積極性預防取代消極檢驗：主動保護消費者健康權益，更應本著良知道德，遵循法令營業，提供安全合法的食品予消費大眾，擔起應盡之社會責任。

#### 8、建立追溯系統

食品業者應留存食品來源廠商、聯絡電話、流向及銷售紀錄等資料，資料之保存至少應保留至成品有效日期後6個月。如遇發生食品衛生安全事件時，應本於社會企業責任，通報當地衛生主管機關，並主動發出警訊，說明、停止使用，進行補救措施或回收及停止販售。

#### 9、落實自主管理機制

食品安全衛生把關責任應由政府以監督的立場管理及食品業者本誠信良知，確保製售食品的安全衛生，並與消費者共同負擔責任。故食品業者應落實日常自主衛生管理制度，製造衛生安全且品質優良之食品，提供民眾營養、衛生、安全之飲食。

## 五、餐飲業者分類與主要管理規範及措施

### (一)餐飲業者分類

依據行政院主計處於 95 年 4 月 28 日行政院院授主仁一字第 0950002703 號函修正之中華民國行業標準分類，其中餐飲業為第 I 大類，中類為第 56 類，其定義為凡從事調理餐食或飲料提供現場立即消費之餐飲服務之行業；餐飲外帶外送及餐飲承包等服務亦屬之。餐飲業包括：餐館業、飲料店業、餐飲攤販業及其他餐飲類，相關定義分述如下：

- 1、餐館業：凡從事調理餐食提供現場立即食用之餐館，包括便當、披薩、漢堡等餐食外帶外送店。
- 2、飲料店業：凡從事調理飲料提供現場立即飲用之非酒精及酒精飲料供應店。
- 3、餐飲攤販業：凡從事調理餐食或飲料提供現場立即消費之固定或流動攤販。

其他餐飲業：上述 3 項以外之餐飲服務業，例如：餐飲承包服務（含宴席承辦、團膳供應等）及基於合約僅對特定對象供應餐食之學生餐廳或員工餐廳，交通運輸工具上之餐飲承包服務亦屬之。

### (二)餐飲業從業人員應備證照

依據食品良好衛生規範第 29 點規定，凡以中式餐飲經營且具「供應盤菜性質」之餐飲業，需僱用一定比例之具中餐烹調技術士證之烹調從業人員，業別及持證比例如下：

- 1、觀光旅館之餐廳：80%。
- 2、承攬學校餐飲之餐飲業：70%。
- 3、供應學校餐盒之餐盒業：70%。
- 4、承攬筵席之餐廳：70%。
- 5、外燴飲食業：70%。

- 6、中央廚房式之餐飲業：60%。
- 7、伙食包作業：60%。
- 8、自助餐業：50%。

上開持有中餐烹調技術士證之從業人員，應加入當地縣、市之餐飲相關公（工）會，換發廚師證書。廚師證書有效期限為4年，期滿應辦理展延，各縣市衛生局每年進行餐飲場所衛生稽查時，均列為稽查項目之一，不符合者，將依違反食品良好作業規範規定，命限期改正。此外，衛生署藉由廚師證照制度及雇用比例之要求，提升及建立我國廚師專業能力與社會地位，並進一步據以要求每年接受8小時衛生講習訓練，以充實廚師於餐飲衛生操作之觀念與認知。

### （三）衛生署對於餐飲業者採行之管理措施

#### 1、原料、場所及製程

直轄市、縣（市）主管機關應抽查食品業者之作業衛生及紀錄；必要時，並應抽樣檢驗及查扣紀錄。對於涉嫌違反衛生安全及品質標準、及食品添加物品名、規格及其使用範圍、限量標準之規定者，得命暫停作業，並將涉嫌物品封存<sup>17</sup>。

針對盒餐食品工廠業，衛生署已公告實施食品安全管制系統 HACCP<sup>18</sup>，另為鼓勵餐盒食品工廠業以外之餐飲業，自願性實施食品安全管制系統，衛生署於98年8月份起辦理「餐飲業實施 HACCP 衛生評鑑」制度，通過評鑑者，授予證明書及標章。

此外，為建立符合國際性規範之食品安全供應鏈之管理系統，強化食品之源頭管理，衛生署

<sup>17</sup>詳食品衛生管理法第24條。

<sup>18</sup>衛生署96年9月12日以衛署食字第0960406822號公告。

將持續規劃及推動餐飲相關產業實施食品安全管制系統，並視食用安全風險及產業規模，逐步公告實施，包括：國際旅館餐飲業、空廚、醫院團膳等。至於觀光夜市小型餐飲店部分，TFDA已列為未來3年之輔導計畫，將從食品從業人員之衛生習慣養成、食品衛生法規觀念建立及環境設備衛生管理等事項著手，期能輔導該類行業建立符合食品法規之衛生操作及習慣養成。

## 2、人員及訓練

食品良好衛生規範明訂廚師證書發證事宜由餐飲相關公（工）會辦理，且應接受當地衛生主管機關之督導，如有違反事宜，當地衛生主管機關得終止認可。廚師證書有效期限為4年，期滿每次展延4年。申請展延者，應在該證書有效期限內接受各級衛生機關或其認可之餐飲相關機構辦理之衛生講習每年至少8小時。

### (四)餐飲業者對於食品安全衛生把關應負之責任

#### 1、原料

餐飲業者對其原料安全把關的程度可區分為：

- (1)至少能夠追溯來源，對各種原料的供應者姓名、電話及地點或市場攤位應均有紀錄。
- (2)原料供應者為大批發市場或經銷商者應提供原料食材的抽驗檢測報告。
- (3)原料供應者為執行食品安全管制系統 HACCP、台灣優良食品 CAS 制度、或 ISO2200 的食品業者，應提供原料食材的檢測報告或安全相關證明。

上述3種把關程度其成本不同，因此視業者的規模，選擇把關程度。

## 2、場所

餐飲的製造場所依不同的清潔度要隔離，並進行不同的清潔度管理，包括人流、物流、水流及氣流須由清潔度高者流向清潔度低者。

## 3、製程

業者要依據現有的烹調設備制訂食品的製造流程及各流程的條件（包括溫度、時間及交叉污染的防治），並落實管理與紀錄，藉由良好衛生規範的執行，再配合食品安全管制系統，針對顯著的安全危害進行管控與防治，預防食品中毒的發生保障消費者安全。

## 4、人員

作業人員應定期健康檢查，不同清潔度的作業穿著不同的工作服並配戴髮帽，且定期由衛生單位進行衛生安全講習訓練，加強工作人員對衛生安全的確實執行。

## 5、訓練

餐飲業者必須參加縣市政府舉辦的衛生講習持續課程，對於餐盒工廠及飯店餐廳亦要求要聘用衛生管理專責人員，負責督導及內訓員工。

## 六、食品安全衛生管理措施之執行情形

### （一）重大食品安全衛生事件

#### 1、國際發生事件

（1）公元 1950 年，日本富山縣發生「痛痛病」，為全球最早之鎘中毒事件。當時疾病起因不明，直到 1955 年，荻野昇醫生及同僚懷疑鎘是致病原因。富山縣於 1961 年開始進行調查，確定三井金屬礦業之神岡礦山引致鎘污染。日本厚生勞動省於 1968 年對由鎘中毒引發之痛痛病

病徵發表聲明，並請受害者聯絡日本厚生勞動省，以便對其追討作出評估。此次鍋中毒事件，造成日本巨大經濟損失，每年投入健保及農業賠償金額高達 20 億日圓，且為減少河川受進一步污染，每年投入上億日圓進行整治。

(2) 公元 1986 年，英國牛被確定發生狂牛病，流行病學研究認為感染狂牛病的原因是來自綿羊搔癢症 (Scrapie)。推測係綿羊內臟在製造肉骨粉之過程中，未被高溫破壞，使致病物質進入牛飼料中，從一物種傳到另一種物種，導致狂牛病流行。迄 2006 年，證實食用狂牛病之牛肉或內臟，會導致人類罹患目前無藥可治之變性庫賈氏病，且狂牛病之潛伏期長達 5 年至 20 年，爰 80 年初期吃到狂牛病肉者，可能在以後發病。聯合國糧農組織亦正式提出警告，認為狂牛病可能會擴散到全世界，各國政府均須採取行動，以減少民眾感染狂牛病之危險。

(3) 公元 2005 年 5 月 23 日，法國 Celia 公司生產嬰幼兒奶粉疑遭沙門氏桿菌污染。法國 22 名嬰兒食用 Celia 公司 Picot 廠牌產品引致腹瀉，法國政府檢驗確認為 *Salmonella agona* 引起，經衛生署查證結果 Picot 品牌未進入國內市場販售。但 Celia 廠有相同製程之產品可能遭受污染，衛生署爰要求業者暫停販售 Celia 公司相關產品，後經檢驗均未檢出沙門氏桿菌，始同意 Celia 公司相關產品回復上架。

(4) 公元 2005 年 10 月 5 日，紐西蘭牛肉含安沙番事件。該案為紐西蘭牛肉出口至韓國時，檢出安沙番，我國農委會接獲通報後，立即通知衛

生署進行追查。據通報係因紐西蘭某農場有牛蟲問題，而將殺蟲劑安殺番噴灑在牛隻身上，致牛隻殘留過量安殺番，受污染之牛隻僅在該國 AFFCO 公司之 ME47 屠宰場屠宰，國內共進口同批號產品計 77 箱 0.9 公噸，係由 3 家進口商輸入。衛生署即通知地方衛生局前往進口商處追查該產品流向，並回收銷毀。

- (5) 公元 2006 年 2 月傳出荷蘭豬肉遭戴奧辛污染已流入台灣，衛生署於同年 2 月 3 日公告暫停荷蘭豬肉、豬內臟及其製品進口。後經查證，遭污染產品並未輸入我國。
- (6) 公元 2006 年 9 月，美國連續發生出血性大腸桿菌污染菠菜、牛肉及萵苣等事件，業者緊急將有問題之產品回收，美國聯邦調查局亦介入調查。因部分商品輸入台灣，衛生署除將問題菠菜帶回檢驗，並要求業者立刻下架不得販售。雖然國內自行檢驗後證實安全無虞，但為能更進一步保障民眾食用安全，衛生署疾病管制局於 95 年 10 月 3 日設立「細菌傳染病分子分型監測網（簡稱台灣剝絲網，Taiwan PulseNet）」，以早期監測細菌性傳染病來源，及進行比對確認。
- (7) 公元 2006 年 10 月 19 日，大陸進口大閘蟹檢出微量硝基呋喃致癌物。衛生署於例行性之年度進口食品查驗中，調高進口活、生鮮水產品查驗機率，且對進口活蟹加驗硝基呋喃代謝物及氯黴素。國內業者於 95 年 9 月 1 日至 95 年 10 月 12 日期間不分產地共報驗活蟹 514 批，查驗批數 59 批，其中 7 件不符合規定，產地皆為大陸且均檢出硝基呋喃代謝物。該事件後

，衛生署全面提高管制條件，相關產品自 96 年起至今皆未進口。

- (8) 公元 2008 年 2 月 17 日，美國 Westland/Hallmark 肉品製造公司涉嫌販賣病死牛，美國農業部下令回收 6.5 萬噸牛肉，為有史以來數量最多的牛肉加工製品污染回收事件。經查案內該公司非准許輸出至我國之工廠，另查標檢局報驗系統之報驗資料，涉案廠商之產品未有進口報驗資料。
- (9) 公元 2008 年 9 月 1 日，中國大陸產製之部分乳製品被違法添加三聚氰胺。大陸因食用違法添加三聚氰胺之奶粉，導致 29.4 萬名嬰幼兒發生泌尿系統結石，其中重症患兒 154 人、死亡 11 人。隨後陸續檢出奶精、三合一咖啡、餅乾、奶粉、鉍粉等皆含有三聚氰胺，對國際及我國食品產業造成重大危害，衛生署遂於 97 年 9 月 22 日起陸續對自中國進口之奶粉、乳製品、奶精、鉍粉、蛋白粉及嬰兒奶粉等食品（包括原物料及含上揭成分之產品）暫停受理報驗。其他相關食品，例如咖啡、糖果、湯類等，進口商應先檢附產品無含奶粉、乳製品、奶精及植物性蛋白等之聲明文件，始得報驗，並逐批檢驗三聚氰胺。
- (10) 公元 2009 年 9 月，日本花王公司推出的食用油「益品年」系列產品，宣稱可有效降低體脂肪含量的健康食品，但在 98 年被檢出含有高達 91 ppm 的超量「單氯丙二醇 (3-MCPD)」後，於 9 月 16 日宣布停止販售，並接受使用者退費。衛生署於 93 年 7 月 18 日核可此項產品為健康食品，但自核可後該項產品無輸入

我國。

- (1) 近年美國發生多起食品遭受沙門氏桿菌污染事件，如公元 2004 年沙門氏菌污染蕃茄事件；2009 年沙門氏菌污染花生醬及開心果事件；2010 年 8 月沙門氏菌污染蛋品事件，但經查案內事件受污染之食品均未輸入我國。

## 2、國內發生事件

- (1) 國內於 68 年 5 月發生彰化油脂公司生產之米糠油遭多氯聯苯污染，造成食用該油者 2,061 人中毒。衛生署立即通令禁止製售此米糠油外，並通告全國停止使用，同時普查各種市面上之食用油。並將生產者彰化油脂公司以違反食品衛生管理法移送檢查處偵辦，全部患者由衛生署列管照顧治療。本事件為食品衛生史上最嚴重、規模最大之中毒事件，卻促使我國食品管理體系之改革，嗣衛生署於 70 年間設立食品衛生處，各縣市衛生局於 70 年至 73 年間亦先後設立食品衛生科（課），專責食品衛生管理業務。
- (2) 75 年元月在高屏地區陸續發現有嘔吐、手腳麻痺、呼吸困難之疑似食品中毒患者，其中 2 名住院不久後即死亡。經調查，所有中毒病例皆曾食用屏東縣內同一養殖池的西施貝（俗稱西施舌）。此事件為國內養殖貝類食用安全問題之警訊，引起農政單位之重視，為維持貝類養殖業的持續發展，農政單位後續亦加強對養殖藻毒之研究與監視工作。
- (3) 75 年 9 月，彰化縣某公司 7 名員工因蔭花生肉毒桿菌中毒陸續呈現視力模糊、嘔吐、呼吸困難等症狀，其中 1 名患者不治死亡之事件。該

起事件，暴露當時地方衛生機關稽查、檢驗人力與素質不足，食品業者及消費者食品衛生安全知識缺乏，皆為衛生單位亟需加強改善之項目。故於同年全國行政會議上，決議應即充實食品衛生管理人力。

- (4) 84年4月，彰化縣瓜農不當使用俗稱「地蜜」之高毒性殺蟲劑「得滅克」，導致雲林縣民11人食用小玉西瓜後產生不適症狀。得滅克依規定不得使用於小玉西瓜，卻被檢出有農藥殘留，且經調查非受農藥污染所致，本起事件引起農政單位之重視，加強農民用藥安全教育與輔導。
- (5) 84年5月，衛生署於市售食品廣告監視中發現楊梅鎮農會販售「樹仔菜」之廣告，經初步認定該植物為守宮木，且嗣後成功大學醫學院發布3名消費者食用守宮木後發生致命性心律不整，爰呼籲民眾在該植物之安全性未瞭解前，暫勿食用，嗣後召開「研商民眾食用守宮木之後續調查工作」，亦認為其與肺功能阻塞等病變有密切關係，且係不可逆之反應。此事件後，衛生署更加強相關標示減肥功能之食品廣告監控與查處。
- (6) 國內自85年至94年計發生2,162件食品中毒案件，主要原因包括：生、熟食交叉污染、熱處理不足及食物調製後在室溫下放置過久，中毒者有80%以上為外食人口，事件發生原因主要為人為疏失，故除在食品衛生管理法規上加重罰則、強化業者衛生教育外，亦強化業者自主管理。衛生署考量保障消費者飲食衛生與消費權益，於95年研擬「食品業者投保產品責

任險」，要求 3 年內國內有營利事業登記證的 10 萬家食品業者必須投保產品責任險，最低保險金額分別為每人身體傷害保險金額 100 萬元，每一意外事件身體傷害保險金額 400 萬元，1 年內發生連續事件者，保險期間內保險金額為 1000 萬元。96 年 7 月起，冷凍調理食品業、乳品業及飲料業首先實施。97 年餐廳工廠、麵條類工廠、觀光旅館餐廳及罐頭類工廠實施投保。98 年實施承攬學校餐廳的餐飲業、供應學校盒餐的餐盒業、承攬筵席的餐廳、中央廚房式餐飲業、伙食包作業、自助餐飲業、烘培業、食用油脂工廠及其他一般食品類投保。傳統攤販類因無營利事業登記證，不列入此項事項中。

(7) 97 年 9 月，中國大陸輸入國內之乳製品、奶粉及植物性蛋白被檢出含三聚氰胺後，加速促成 TFDA 之成立。為防止類似事件再次發生，於 97 年 11 月 4 日與大陸簽訂海峽兩岸食品安全協議，兩岸食品安全業務主管部門設立了緊急通報窗口，雙方對於食品安全相關議題進行交流。

(8) 99 年 4 月起至 6 月間陸續發生 8 起 11 例之肉毒桿菌中毒事件。經衛生署調查飲食史，其中 3 起飲食狀況不明，餘 5 起事件之飲食史共同點為食用真空包裝豆干、滷素肚等即食食品，對於製造涉嫌食品之食品行業依消保法勒令停工，另衛生署預告公告真空包裝即食食品良好衛生規範、市售真空包裝即食食品標示相關規定及罐頭食品良好衛生規範等規定。

(二) 農委會執行農林漁牧產品安全衛生管理之情形

## 1、重大政策及管理措施

### (1) 農產品安全品牌制度之推動與輔導

輔導農民落實責任生產，推動吉園圃安全蔬果標章、有機農業及產銷履歷農產品驗證輔導工作，並透過展示、展售會活動舉辦及行銷輔導，宣導消費者認識、選購貼有驗證標章之農產品。

### (2) 田間農產品農藥殘留監測管制

規劃田間含集貨場蔬果、茶、稻米等農藥殘留抽樣檢驗，並對問題農戶加強追蹤教育、安全用藥輔導及裁罰，改善違規用藥習慣。

### (3) 農產品銷售通路之把關檢驗

於全台鄉鎮農會及合作社場之共同運銷集貨場設生化檢驗站<sup>19</sup>，另於全省 34 處果菜批發市場（交易量占全省總交易量之 95% 以上）輔導設置生化檢驗站，依據進場果菜農藥殘留檢驗處理要點辦理進場果菜安全品質自主管理。

### (4) 加強外銷農產品農藥殘留管理工作

<1> 針對外銷農產品逐項檢討其農藥使用、修正或研訂國內管理法規，加強外銷農產品生產安全宣導，輔導建立優質供果園，改善田間用藥管理。

<2> 訂定芒果、木瓜、荔枝、香蕉、茶葉、稻米等產品出口日本同意文件核發注意事項，出口至日本需檢附同意文件始可輸出。

<3> 落實外銷農產品農藥安全管理，芒果銷日於蒸熱檢疫處理場進行逐批採樣，送藥毒所檢驗符合日本農藥殘留基準者，始核發同意文

<sup>19</sup>截至 98 年 12 月底止，已設置 117 站。

件准許其出口。

〈4〉訂定台灣米銷日衛生安全管理手冊，輔導辦理稻米銷日之農會或廠商規劃設置銷日專區，並與專區內農民完成契作合約。並委請當地農改場辦理田間用藥技術講習，收穫後稻穀先行採樣送藥毒所辦理自行檢驗，檢測合格後再辦理外銷作業。

(5) 檢討修正農藥管理相關法規

自 96 年起陸續檢討修正農藥管理法及其授權子法規，健全農藥管理制度，維護農業生產及生態環境。

(6) 加強辦理農民及農藥業者之宣導教育

防檢局於 93 年即已製作、託播及印製拒買、拒賣偽劣農藥相關宣導片及海報等文宣，並分送相關農藥業者張貼。每年並辦理農藥業者之宣導、講習及座談會，另自 94 年起每年均辦理農藥販賣業者之評鑑及表揚作業。

(7) 加強查緝非法農藥

防檢局近年來督導並聯合各縣市政府組成跨縣市聯合檢查小組，查緝非法農藥，必要時，亦配合檢警調等單位共同查緝<sup>20</sup>，並將查獲之非法農藥案件，移送司法機關偵辦。

(8) 市售農藥品質抽檢計畫

防檢局每年均成立計畫委託各縣（市）政府執行市售農藥品質抽檢工作<sup>21</sup>。凡經檢驗不合格者，均依法移送法辦或處以罰鍰。

---

<sup>20</sup>防檢局自 93 年至 98 年間，共計查獲非法農藥案件 164 件，非法農藥原體、成品、半成品及原料計約 413.3 公噸，查扣製造器械設備計 65 項，相關案件均移送司法機關偵辦。

<sup>21</sup>防檢局自 93 年起至 98 年止，共計抽檢市售成品農藥計 6,537 件，凡經檢驗不合格者，均依法移送法辦或處以罰鍰。

(9) 對於漁產品之管理措施

<1> 加強宣導教育，包括：

- 養殖業者正確用藥管理。
- 漁民團體及魚市場等生產場廠衛生安全管理教育訓練與宣導。
- 教育消費者選購有驗證標誌之產品。

<2> 加強水產品品質衛生產地監測，包括：

- 辦理未上市養殖水產品監測（包括藥物殘留、重金屬等）。
- 監測西部沿岸海域（新竹、彰化、嘉義、雲林、台南）養殖區牡蠣重金屬（銅、鋅、鉛、鎘、汞）及有機錫，了解沿岸養殖漁業環境。
- 配合環保署辦理非法棄置場周邊未上市養殖水產品之戴奧辛及重金屬監視檢測。
- 魚市場水產品衛生品質抽驗監測（包括保鮮劑、藥物殘留、重金屬、戴奧辛、多氯聯苯等）。

<3> 推動台灣優良水產品 CAS 及水產品產銷履歷等驗證制度。

<4> 輔導漁民團體生產場廠及魚市場環境管理改善與檢驗設備器材之更新。

(10) 加強辦理飼料管理

<1> 進口飼料邊境管理：對黃麴毒素、三聚氰胺及重金屬進行查驗，不合格者已依規定退運

22。

---

<sup>22</sup>98 年全年共計報驗飼料用玉米 3,780 批，452.6 萬公噸，黃麴毒素不合格 9 批，皆已依規定退運；另同年 7 月 1 日起對輸入飼料用乳粉、乳清粉、魚渣粉（魚粉）、魚溶漿、烏賊粉、及豆渣餅等 10 號列進行三聚氰胺之邊境查驗，迄 98 年底共計報驗 877 批，不合格 1 批，已依規定退運。至於查驗飼料用去氟磷酸鈣及鈣之磷酸鹽 2 號列，共計報驗 42 批，全部合格。

## <2>境內飼料監控：

對於境內飼料檢驗之項目包括：抗生素、磺胺劑、受體素及其他藥物、黃麴毒素、三聚氰胺、農藥、戴奧辛、重金屬<sup>23</sup>。

## <3>辦理飼料衛生安全講習輔導飼料廠及自配戶依規定調製飼料，並作好自主管理工作。

### (1 1) 檢討修正動物用藥品管理相關法規

防檢局為加強動物用藥品管理及確保禽畜與水產養殖業者正確安全用藥，持續檢討修正及推動動物用藥品管理相關法規。

### (1 2) 加強辦理宣導教育

透過各縣市政府飼料與產業團體對動物用藥品製造業者、販賣業者、養畜殖業者宣導動物用藥品管理規定及正確安全用藥之重要性。

### (1 3) 強化非法動物用品之查緝取締

防檢局及縣市政府不定期赴動物用藥廠、動物用藥品販賣業者、養畜殖業者及飼料廠等處所抽驗市售動物用藥品品質，並查緝取締不法動物用藥品。

### (1 4) 加強辦理上市前畜禽用藥安全監測：

由各縣市政府派員及防檢局僱用稽查人員赴畜牧場，採集各類畜禽及其產品，選定指標性藥物監測其使用情形。

## 2、對於防止斃死豬流入市場之把關機制

### (1) 農委會會商法務部、警政署、環保署及衛生署等機關，研商「斃死豬非法流供食用之具體防範措施」。

### (2) 修正「畜牧法」加重違法畜牧場罰責：為遏止

---

<sup>23</sup>98年飼料檢驗抗生素 509 件、磺胺劑 411 件、受體素 460 件及其他藥物 57 件、黃麴毒素 719 件、三聚氰胺 186 件、農藥 106 件、戴奧辛 55 件、重金屬 255 件，共計 2,758 件

畜牧場之死廢畜禽流供食用，農委會已研擬完成畜牧法修正草案，對非法屠宰及將斃死畜禽流供食用者，除加重處罰外，對已完成登記之畜牧場，主管機關並得廢止其畜牧場登記證書。

- (3) 加強消費端宣導：防檢局、畜牧處及衛生署加強宣導購買「防檢局屠宰衛生合格」、「台灣優良農產品(CAS)」標章之肉品，確保消費者食品安全。

### 3、對於市售蔬果殘留過量農藥之把關機制

- (1) 農委會每年均成立計畫辦理農糧產品農藥殘留監測工作，依據往年檢測結果作滾動式採樣調整，使抽驗工作更具代表性及周延性，並因應檢驗儀器之不斷精進，將農藥檢驗種類與衛生署同步增加至 202 種。
- (2) 農委會已研擬農產品安全無縫管理體系，整合生化檢驗法與化學檢驗法，於田間、集貨場及果菜批發市場加強蔬果農藥殘留監測及控管，防止不合格產品流入市面。針對高風險作物、地區等加強農產品監測及違規農戶安全用藥教育訓練，並配合安全標章制度全力輔導推行包括吉園圃、台灣優良農產品 CAS、有機及生產履歷等認、驗證制度。

### 4、對於市售肉品殘留抗生素之把關機制

- (1) 農委會除加強推動台灣優良農產品 CAS、產銷履歷制度外，亦持續辦理家畜牧場、禽品生產場追蹤輔導、市售鮮乳品質抽樣檢驗；另加強辦理養豬戶抽驗及肉品市場拍賣豬隻之藥物殘留監測。另針對電宰場進行逐批檢查禽肉衛生，檢查項目包括：抗生素、磺胺劑等定性檢

測。

- (2) 防檢局每年成立計畫進行畜禽用藥安全監測工作，對於違規用藥之養畜禽業者則依法查處及進行輔導改善，使養畜禽業者重視藥物殘留問題、正確使用動物用藥品及遵守動物用藥品管理法等相關規定。

#### 5、對於市售水產品安全衛生之把關機制

農委會推動台灣優良農產品 CAS、水產品產銷履歷等認驗證制度，除進行生產廠場之追蹤管理外，亦於市場對該等產品執行檢查或抽樣檢驗；另辦理魚市場水產品衛生品質抽驗監測，以保障產品安全衛生。

### (三) 衛生署執行食品安全衛生管理之情形

#### 1、對於食品業者之管理措施

- (1) 食品抽驗及稽查<sup>24</sup>。
- (2) 食品安全管制系統 HACCP 符合性查核<sup>25</sup>。
- (3) 健康食品工廠查核<sup>26</sup>。
- (4) 真空包裝食品製造及販售業者之管理<sup>27</sup>。

#### 2、對於餐飲業者之管理措施

- (1) 對速食、一般餐廳及攤販等一般餐飲業者進行安全衛生稽查<sup>28</sup>。

---

<sup>24</sup>衛生署於 96 年至 99 年辦理教育訓練課程，提升地方衛生機關人力之專業知識技能，稽查食品業者件由 706,339 件增加至 913,257 件。

<sup>25</sup>截至 99 年 8 月底，衛生署已輔導水產品業者實施 HACCP，共計 177 家水產品工廠符合肉品加工業者實施 HACCP，已輔導 23 家肉品加工廠符合。

<sup>26</sup>衛生署執行 99 年度「健康食品工廠查核及產品保健功效監測」計畫，預定至 99 年 12 月底完成進行健康食品工廠查核 30 家，健康食品保健功效成分監測 45 項產品，共計 90 件樣品。

<sup>27</sup>截至 99 年 8 月底，衛生署已召開 4 次專家會議，邀集業者及各縣市衛生局說明真空包裝食品加工及保存之管理，並請各衛生局加強稽查製造及販售業者。共稽查販售業者 3,046 家，稽查產品件數 10,392 件，10,019 件合格；稽查真空包裝黃豆製品製造業者 123 家次，其中 102 家次合格。於 99 年 8 月底，累計辦理 20 場針對相關業者及販賣場之教育宣導。

<sup>28</sup>截至 99 年 8 月底，衛生署累計辦理 20 場針對相關業者及販賣場之教育宣導。97 年至 98 年共稽查 152,512 家業者，指導或限期改善共 38,070 家業者，未能改善經罰款、停業及移送法院者共 34 家。

(2) 針對餐盒食品及團膳製造或工廠業者進行稽查<sup>29</sup>。

(3) 對即食鮮食業者衛生稽查<sup>30</sup>。

(4) 對餐飲業者油炸油品衛生進行稽查抽驗<sup>31</sup>。

(5) 餐飲從業人員教育訓練

<1>持證廚師等相關餐飲從業人員，依食品良好衛生規範，每年應接受各衛生機關或其認可之各餐飲相關機構之衛生講習每年至少 8 小時<sup>32</sup>。

<2>委託辦理餐飲從業人員健康餐飲教育，提供餐飲業者免費受訓教育課程<sup>33</sup>。

### 3、食品安全管制系統 HACCP 執行情形

(1) HACCP 原為公元 1960 年代美國進行太空發展計畫時，由美國太空總署 NASA、美國陸軍 NATICK 技術研究所及 PILLSBURY 食品公司為提供太空人之食物，保證不會造成食品病原菌汙染，以確保食品安全而開發之食品製造管理方法。之後經由美國 FDA 將其正式制定為國內標準而採用，並自 1995 年左右逐步推展至世界各地。

(2) 為了確保水產食品整體製程之衛生安全，並維持台灣的水產養殖業在國內市場上的優勢以及外國市場的競爭潛力，衛生署於 92 年 12 月 23 日公告水產食品業實施食品安全管制系統

---

<sup>29</sup>衛生署於 97 年至 98 年共稽查 5,096 家業者，指導或限期改善共 1,136 家業者，未能改善經罰款、停業及移送法院者共 12 家。

<sup>30</sup>衛生署於 97 年至 98 年共稽查 87,789 家，稽查不合格業者共 32 家，亦令其限期改正。

<sup>31</sup>衛生署針對餐飲業者使用油炸油品之稽查管理，去(98)年度稽查抽驗結果，稽查家數為 16,008 家，稽查抽驗油炸油品 18,306 件，其中稽查 17,111 件，抽驗 1,195 件，抽驗結果總極性化合物不符規定(大於 25%)者 4 件，不合格者已令限期改正，並已複查合格。

<sup>32</sup>97 年至 98 年衛生講習合計辦理 718 場，約有 82,400 人參加。

<sup>33</sup>97 年至 98 年合計辦理 95 場次，8,804 人參加。

，嗣後並陸續公告餐盒食品工廠、肉品及乳品加工業實施食品安全管制系統。

#### 4、對於 99 年發生 8 起 11 例肉毒桿菌中毒事件後之處理情形

- (1) 為確保民眾食的安全，由 TFDA 會同衛生局加強稽查市售真空包裝食品製造及販賣業者。
- (2) 為防止事件擴大發生，截至 8 月底，召開 4 次專家會議，會中決議真空包裝即食食品如未經商業滅菌，應利用柵欄技術，透過多種方法配合處理預防肉毒桿菌中毒事件，請各縣市衛生局加強稽核未經商業滅菌之真空包裝即食食品業者是否落實冷鏈管理。
- (3) 99 年 5 月 24 日邀集業者及各縣市衛生局說明真空包裝食品加工及保存之宣導，說明真空包裝之即食黃豆製品須經專業機構確認滅菌條件，始得於室溫下販售；如未經商業滅菌之產品皆必須標示冷藏，且其製造、配送、貯存、販售皆須全程冷藏，方能販售。
- (4) 為減少類似事件發生，TFDA 委託辦理市售真空包裝即食食品產業調查、輔導真空包裝即食食品物流販售業、柵欄技術調查研究等多項計畫。
- (5) 於各縣市辦理「真空包裝黃豆即時食品安全管理業者教育訓練」，至 8 月底已辦理 20 場次。
- (6) 針對肉毒桿菌中毒宣導，於 TFDA 官網建置「預防食品中毒宣導—肉毒桿菌專區」，並於媒體宣導民眾預防食品中毒及認識肉毒桿菌食品中毒。
- (7) 為能及時處理肉毒桿菌中毒事件，TFDA 及疾病管制局亦建立食品中毒事件處理流程，加速

案件通報及處理。

## 5、我國與美國、歐盟及日本對於食品業者管理制度之比較

### (1) 食品良好衛生規範 GHP

美國、歐盟及日本等國均有訂定與我國食品良好衛生規範等效之法規，例：美國相關法規為 CFR 21 part 110 current good manufacturing practice in manufacturing, packing, or holding human food；歐盟相關法規為 REGULATION (EC) No 853 ANNEX1 Primary Production 及 ANNEX2 General Hygiene Requirements For All Food Business Operators；日本相關法規為食品衛生小六法，主要就食品業者建築、設施、衛生管理（包括廠區環境、設備、器具、從業人員、清潔消毒化學物質、廢棄物等）、製程、品質管制、倉儲、運輸及檢驗等，對食品製造、通路及販售業者進行管制。

### (2) 食品安全管制系統 HACCP

美國、歐盟及我國均有訂定 HACCP 相關法規，例國際食品法典委員會（Codex Alimentarius Commission, CAC）公布 HACCP 為食品安全衛生之管理規則；美國相關法規為 CFR 21 part 120 Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) systems；而我國食品衛生管理法第 20 條規定：公告指定之食品業別，除應符合食品良好衛生規範外，並應符合食品安全管制系統。

### (3) 國內對於餐飲業者所為之管制措施內容與國際比較之異同

### <1>相同點

- 食品良好衛生規範 GHP：目前各國食品衛生主管機關亦對餐飲業之衛生管理定有規範，包括從業人員衛生管理及訓練、場所設備衛生管理等。我國食品衛生管理法規定餐飲業者均需符合 GHP 之規範，其中針對餐飲業者的作業場所及衛生管理（包括人員、設備器具、製備流程、及原料供應等）均有規範。
- 餐廳分級制度：目前國外部分城市已依餐飲業之衛生進行評核分級制度，如紐約、北京等城市。紐約將由現行的衛生評分制改為分級制，將餐廳分為 A、B、C 等 3 級，並要求業者張貼出等級，供消費者作為參考。北京則將餐廳分為 A、B、C、D 等 4 級。我國已規劃鼓勵各縣市政府衛生局辦理轄區內餐飲店衛生評鑑分級制度，將分為優級與良級，鼓勵餐飲店自主管理，自願參加評鑑。

### <2>相異點

目前各國對於食品安全管制系統 HACCP 制度的強制施行大都在食品製造業，對於餐飲業則尚未強制施行 HACCP。我國則已於 96 年 9 月公告餐盒食品工廠業應強制實施 HACCP 制度，至於其他餐飲業，亦鼓勵自願實施，並主動參加衛生署推行之餐飲業 HACCP 衛生評鑑，取得 HACCP 評鑑標章。

## (四)衛生署及農委會就食品安全衛生事項之橫向聯繫情形

### 1、衛生署之說明

- (1) 進行市售食品抽驗時，若檢驗結果不符合食品衛生標準，需追查供應檢體之農（畜、漁）戶來源，並由農委會進行農畜漁戶複驗，飼料、配方及相關飼養方式之調查，並暫時對農畜漁產品實施移動管制，避免流入市面，及對於不合格檢體銷毀前，針對飼養及種植之可能污染來源進行調查。並由環保署、農委會及衛生署召開部會 3 副首長協商緊急應變措施會議，統一發布新聞對外說明政府處理經過及後續追蹤辦理事項。
- (2) 在輸入農產品方面的管理，農委會於 99 年 6 月 22 日召開「外國農產品申請輸入之審查及評估程序研商會議」，成立跨部會工作小組，衛生署派員擔任工作成員，針對「農產品申請輸入案件政府機關間風險溝通標準作業程序」（草案）進行討論，並規劃每年分別於 3 月及 9 月召開風險溝通會議，以利農產品申請輸入案件進行風險分析及各階段之政府間風險溝通。
- (3) 配合辦理防止斃死豬流入市場之事項
  - <1> 加強斃死豬非法流供食用聯合查緝措施

由直轄市、縣（市）政府組成聯合查緝小組，以定期或不定期方式加強聯合查緝，並對過去有案底之違法場所追蹤管理，查緝上游冰存私宰斃死豬肉私設冷凍庫。
  - <2> 加強市售非法豬肉之查緝與追蹤

加強稽查下游肉品販賣廠商、肉品加工廠、團膳等之肉品合法來源證明，發現販賣未經屠宰衛生檢查之豬肉，則移送農政單位處理，杜絕違法屠宰豬肉之銷售通路。

### 〈3〉加強宣導教育措施

籲請消費者踴躍檢舉不法業者，拒絕購買來路不明豬肉。

### (4)配合辦理市售蔬果殘留過量農藥之把關事項

〈1〉衛生署前原食檢局自 70 年起即辦理市售農產品殘留農藥監測計畫，並將每年抽驗結果發表於原食檢局調查研究年報。對於國內生產經檢出不合格之蔬果，將請農委加強農藥源頭用藥之管理；如屬輸入者，則據以加強邊境查驗。

〈2〉分析歷年不符規定之市售農產品，蔬菜類以小葉菜類、豆菜類、果菜類及萵菜類不符規定比例較高；其他檢體類中，則以茶類及食用花卉類檢出不符規定比例較高。

### (5)配合辦理市售肉品殘留抗生素及水產品安全衛生之把關事項

〈1〉衛生署前原食檢局自 77 年起即辦理動物用藥殘留量調查，針對市售畜、禽、水產品進行稽查及抽查工作，如檢出不符規定產品，立即通知各衛生機關，檢驗結果並刊登於不合格食品資訊網供民眾參考，如屬國內畜養殖者，則移請農政機關加強輔導案內源頭養殖戶正確用藥觀念，並嚴格取締投藥不當之業者；如屬輸入者，則加強邊境查驗，以落實源頭管理。

〈2〉歷年不符規定之肉品，以雞肉（包含內臟）檢體不符規定比例較高；主要檢出項目為脫氧羥四環黴素、氯黴素、乃卡巴精及恩氟奎林羧酸。至於不符規定之水產品，魚類檢體不符規定比例較高；主要檢出項目為硝基味

喃代謝物、氯黴素、孔雀綠及還原型孔雀綠。

## 2、農委會之說明

- (1) 為避免新聞發布引發消費者疑慮，影響農友權益及產業發展，TFDA 每月 2 次之「不合格食品資訊—市售農產品殘留農藥檢驗結果」新聞稿件，均先經農委會確認後發布。
- (2) TFDA 每月之「市售農產品殘留農藥分析統計表、不符規定檢體明細表及各縣市抽驗件數統計表」，均函農委會就農作物農藥殘留監測及農友安全用藥輔導等，加強源頭管理工作。
- (3) 農糧署每月之「農業單位檢驗蔬果農藥殘留結果月報表」均函衛生署卓參，促其就蔬果農藥殘留不合格之重點縣市加強市售農產品抽檢，以遏阻不符規定農產品流入市面。
- (4) 增修訂殘留農藥容許量標準相關事宜：現行農產品殘留農藥安全容許量標準之訂定方式有 2 種，其一由農委會依據申請農藥登記之田間試驗結果，擬定草案送由衛生署審議後公告訂定；其二由國外政府或業者檢具相關資料逕向該衛生署提出申請，並由農委會藥毒所協助該署進行相關評估資料之審查作業。
- (5) 縮短公告農藥核准使用與殘留農藥安全標準之落差：為解決公告農藥核准使用與衛生署訂定殘留農藥安全標準之時間落差，以兼顧農民用藥權益及消費者食用安全，農委會前於 98 年 4 月 23 日與衛生署開會研商擬具解決措施，以有效縮短上述公告時間落差問題。另衛生署業於 99 年 4 月 2 日函知相關單位，倘農民有依法使用核准登記農藥，而該等農藥未訂定殘留安全容許量標準之情形時，基於行政罰

法第 7 條：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失，不予處罰」之規定，則將不予裁處。

(6) 為保障消費者食用畜禽水產品安全及提升國內養畜殖業競爭力與永續發展，農委會與衛生署、經濟部等單位共同研擬「畜禽水產品藥物殘留監控措施」，建立一套自養畜殖場至消費市場之監測體系，以防範畜禽水產品藥物殘留，確保其品質衛生。

(五) 農委會須相關部署局配合管理之事項

1、需衛生署配合事項

(1) 需衛生署加強進口水產品衛生查驗，經逐批檢查藥物殘留合格始予通關放行<sup>34</sup>。

(2) 國內尚無訂定孔雀綠及其代謝物之標準檢驗方法與檢出限量標準，需由衛生署訂定相關方法或標準，以避免產生判定標準不一之疑慮<sup>35</sup>。

(3) 請衛生署於規劃年度抽驗工作時，考量針對已接受農政單位輔導建立自主管理品牌之產品，及辦理上市前監測抽驗率較高之縣市，調整市售水產品抽驗比例<sup>36</sup>。

(4) 加強進口農產品農藥殘留查驗：為維護農產品之衛生安全，確保國人飲食安全，防檢局曾兩度函請衛生署建議加強進口農產品查驗工作，並考量參考日本對於檢驗不合格案件之查驗及後續管制等作法。

(5) 請衛生署全面檢討修正食品衛生管理法第 35 條規定增列「或提供來源不實」，即時依法裁

<sup>34</sup>農委會於 94 年 9 月 14 日函衛生署辦理。

<sup>35</sup>農委會於 94 年 10 月 25 日函衛生署辦理。

<sup>36</sup>農委會於 95 年 12 月 8 日函衛生署辦理。

罰，及有關衛生署公布抽驗市售水產品檢出含有藥物殘留，請儘速確認供貨源頭，或依法裁處無法提供貨源之販運商，俾使販售業者重視衛生品質<sup>37</sup>。

- (6) 請衛生署轉知各縣市衛生局於查獲市售畜禽產品藥物殘留不符規定案件時，除依法對相關食品業者處辦外，並請其提供來源養畜殖場資料，移由農政機關進一步訪查，經查如其來源畜牧場資料及違規用藥行為屬實，則由轄區縣市政府依法予以查處及輔導<sup>38</sup>。
- (7) 訂定農產品農藥殘留統一基準：為利農作物生產需要及確保國人飲食衛生安全，並參酌國際間訂定農藥殘留統一基準之作法，防檢局前於96至98年間多次函請衛生署建議擴大訂定農產品農藥殘留統一基準，又於99年1月28日拜會TFDA商談前述事宜，亦請衛生署協助配合訂定殘留農藥安全容許量標準，獲致衛生署充分支持及配合。
- (8) 漁業署於99年1月21日由業務單位主管率同仁拜會TFDA，洽談由漁業署提供經費並請衛生單位執行採樣檢驗，俾能對檢出不符規定之案件依食品衛生管理法裁罰之合作事宜，但該局以人力不足為由而合作未果。
- (9) 農糧署請衛生署加強市售金針、白木耳及乾菊花二氧化硫與農藥殘留含量之檢驗<sup>39</sup>。
- (10) 農糧署請TFDA督導直轄市及各縣市政府衛

---

<sup>37</sup>農委會於98年2月20日函衛生署辦理。

<sup>38</sup>農委會於98年8月6日函衛生署辦理。

<sup>39</sup>農委會農糧署於99年2月4日以農授糧字第0991048256號函請衛生署加強金針、白木耳及乾菊花等產品之進口及市面抽驗，並經衛生署於同年3月12日以署授食字第0990007252號函復在案

生局，加強市售連續採收農產品之抽檢<sup>40</sup>。

## 2、需環保署配合事項

### (1) 移動管制：

環保署現編有環保警察，當環境污染食品安全事件發生時，為避免該等產品流入市面，應進行移動管制監控，惟農政單位人力原已有應辦業務執行，對是項須 24 小時執行之移動管制監控，宜由環保警察擔任<sup>41</sup>。

### (2) 污染範圍與環境介質之查告，以利查察評估對漁業之影響。

## 3、需其他部會部分配合事項

### (1) 關稅總局及海巡署需加強查緝取締非法進口及大陸走私金針產品<sup>42</sup>、梅製品<sup>43</sup>，另需有效防堵非法農藥相關來源管道<sup>44</sup>。

### (2) 請關稅總局、國貿局配合進口產品之產地來源證明查核管理之事項<sup>45</sup>。

### (3) 加強與檢警調等司法機關聯繫及合作，透過與檢警調共同辦理研討會，持續建立雙方溝通聯繫管道，使其瞭解及重視製售非法動物用藥品案件之危害嚴重性，以及促進蒐證技巧交流，

<sup>40</sup>農糧署 99 年 3 月 3 日農糧資字第 0991051542 號函。

<sup>41</sup>98 年發生高雄縣大坪頂地區發生非法傾倒爐碴等廢棄物，致養鴨場魚池吳郭魚疑遭重金屬與戴奧辛污染事件，漁業署於接獲通報後即電話協調及發文請環保局進行移動管制。

<sup>42</sup>農委會於 99 年 3 月 12 日以農授糧字第 0991055261 號函關稅總局及海巡署協助辦理。

<sup>43</sup>農委會於 99 年 4 月 19 日以農授糧字第 0991055457 號函關稅總局及海巡署協助辦理。

<sup>44</sup>防檢局前於 93 年 3 月 17 日以防檢三字第 0931484163 號函請關稅總局及海巡署等緝私機關加強查緝、有效防堵非法農藥相關來源管道，防檢局業於 98 年 4 月 20 日邀請相關部會召開「加強國內暨兩岸合作非法農藥查緝及舉報機制」會議，其決議包括建請相關單位注意以快遞方式寄送非法農藥情事；考量強化現行之相關管制措施；將以往曾涉及違法案件之廠商或報關業者列為日後高風險控管之對象；及加強海上或內陸走私非法農藥案件之情報佈建及查緝工作等事項。此外，為強化與司法檢警等單位之橫向聯繫，建立良好之溝通平台，俾使該等不法行為能順利起訴及有罪判決，防檢局亦自 93 年起，每年舉辦與司法檢警調人員之業務聯繫研討會。

<sup>45</sup>95 年 6 月 16 日函關稅總局及國貿局，建議加強大陸進口牡蠣產地證明查核並應檢具確實產地證明始予通關放行。

俾利爾後移送查獲違法之案件能順利起訴及有罪判決，以達有效遏阻不法之目的。

(4)防檢局建請並經法務部同意將製造及販售動物用偽(禁)藥列為甲類民生犯罪項目，以有效激勵檢警調人員士氣，並將其列為「打擊民生犯罪督導小組」重點執行項目。

(六)衛生署須相關署會配合管理之事項

1、需農委會配合事項

(1)農藥管理

<1>請農委會針對抽樣結果不合格率較高問題提出說明：

衛生機關抽驗市售蔬果中殘留農藥不符規定比率，多高於農政機關在田間及集貨場監測蔬果中殘留農藥之不合格比率問題，主要係因兩機關基於職責之不同，著重之於抽樣標的不同(田間普查及市場之加強抽驗)，為使有關抽樣結果可以有效分析利用，衛生署與農委會間已達成共識，於爾後進行抽樣規劃時，先共同溝通協調重點抽驗項目及標的。

<2>請農委會加強蔬果農藥使用之輔導與管理：

衛生署經分析市售蔬果之殘留農藥抽驗結果，發現蔬菜類殘留農藥不合格比率最高，且又以豆菜類不合格率為最。遂針對豆菜類產品之不合格情形進行分析，因豆菜類常有同時檢出2種以上農藥違反標準情事，且檢出之農藥多數均為未核准使用於該作物，顯示豆菜類違法用藥的情形非常嚴重，遂提至環境保護與食品安全聯繫會報上檢討，請農委會加強豆菜類農藥源頭使用之管

理。另外，經衛生署歷次分析檢出不合格之農藥種類，均以亞滅培（Acetamiprid）藥物之檢出不合格率最高，衛生署亦於該會報上提報請農委會加強該農藥使用之源頭管理。

(2) 請農委會加強蛋雞及淘汰蛋雞之管理

由於衛生署於抽驗市售雞蛋時檢出肉雞準用，但蛋雞不得使用之藥物，研判應有蛋雞與肉雞用藥混用之情事，又針對淘汰蛋雞流用於肉雞使用時應如何管制等問題，請農委會應加強源頭用藥之管理，經該會承諾將加強養雞場對於蛋雞轉為肉雞使用時用藥與停藥等相關規定之輔導。

(3) 輸入食品管理

請求農委會配合農畜產品輸入審查與管理（含牛海綿狀腦病風險已控制國家或地區之牛肉）。

2、需環保署配合事項

針對飼養及種植環境之可能污染來源進行調查及監控。

3、需經濟部配合事項

(1) 工業局：協助輔導國內食品產業。

(2) 標檢局：委託辦理輸入食品邊境查驗。

(3) 國貿局：國際雙邊及多邊涉及貿易之食品相關議題諮商及聯繫、輸入食品稅則號列分類。

(4) 商業司：依公司登記及商業登記，作為衛生署審查營業項目等之憑據。

4、關稅總局：進口食品通關作業。

5、新聞局：食品安全衛生政策於媒體之宣導。

6、通傳會：建立合作機制，共同合作加速違規廣告取締時效。TFDA 於 99 年 2 月邀集媒體及廣告業

者公(協)會及國家通訊傳播委員會召開會議決議：一旦確定違規廣告，函知該會協助處理，以讓違規廣告早日停播。

7、教育部：食品衛生安全及食品中毒防治之教育及宣導。

8、陸委會：依海峽兩岸食品安全協議，就兩岸食品安全事宜協助進行聯繫與協處。

9、消保會：解決食品方面消費爭端、爭議事項。

(七)相關機關執行食品安全衛生管理事項遭遇之主要問題

1、按食品類別之主要管理問題

(1)食品

<1>農禽畜水產品

目前國內農產品之管理，上市前係由農政單位監測田間栽種蔬果採收前之農藥殘留，上市後則由衛生署負責稽查監測，雖有相關法令規定，但事權分散於衛生、農政單位，程序越趨複雜，難以有效整合。例如：農藥管理以農委會辦理登記，並進行藥效、藥害評估，再送衛生署訂定農藥殘留安全容許量 MRL (目前已訂定 333 種農藥，1869 項 MRLs)，衛生署又以委辦計畫之方式委託農委會辦理風險評估，耗時辦理採購程序。

<2>食品添加物

- 業者未依規定事項標示，例如未標示食品添加物正確名稱、漏標食品添加物之「用途名稱」等。
- 業者不了解相關法令規定，因而不知已違規使用化工級產品作為食品添加物或違反使

用規定。

### <3>錠狀、膠囊狀食品

業者利用不同之媒介及手法，大量進行誇大、不實之違規宣傳廣告。

### <4>特殊營養食品

病人用特殊營養食品常見標示宣稱訴求功效、產品適用對象不明確、易與健康食品屬性混淆。

## (2) 健康食品

<1>業者申請案件所提資料不完整或不正確，多次補件，造成審查時間延宕。

<2>法律與民眾之認知有差距：民眾之認知，常誤將一般膠囊錠狀食品混淆當成健康食品，甚至相信非法業者誇大、不實或具醫療效果之宣傳。

## 2、按食品業者別區分管理所遭遇之主要問題

### (1) 經費問題

TFDA 99 年之食品管理業務費及科技計畫經費，近 2 億預算遭凍結，影響食品管理業務之執行成效。

### (2) 業者管理面

截至 99 年 3 月底之統計資料顯示，食品業者家數已達 31 萬家，業者教育程度參差不齊，且普遍不高，食品業者業別、型態及家數多，相對衛生單位稽查人力及經費有限，僅能作重點式稽查管理，造成管理之困難。

### (3) 廣告標示管理

政府在加入 WTO 與世界貿易自由化後，各種良莠不齊之食品日益繁多；衛生署於食品衛生管理法標示及廣告相關規定修正後，復考

量食品業者於包裝食品需印製大量包材，或需消耗庫存舊包材等情形，故擬採取循序漸進之管制方式，惟新舊食品標示之更替，造成管理層面面臨有許多實質困難。

(4) 風險溝通困難

相關利益團體、消保團體及媒體利用發生食品安全事件時，操作議題，致與民眾之風險溝通，益顯困難。

(5) 違規廣告處分效果有限

業者使用誇大不實或易生誤解之標示、廣告宣稱吸引消費者，甚至將接受違規處分之罰款納入經營成本，罰款已不痛不癢，可見利潤相當高、無懼於被罰。

3、按餐飲業者別區分管理所遭遇之主要問題

(1) 餐飲業的工作環境、工作時間緊迫及待遇等致使工作人員大部分為工讀或中高齡計時人員，屬於兼職又較缺乏相關專業，較難落實執行衛生安全作業。

(2) 盒餐單價低，除非大量承包否則利潤太低，落實衛生管理會相對壓縮利潤。

(3) 大量承包盒餐者受限於原有的場所空間與專業人力，只是增加現場計時員工，對衛生安全管理反而是威脅。

(4) 無法區分優劣及優良的業者想獲得更多的業務，但市場有限且若優者恆大則對小企業的生存及現有員工的就業造成威脅。

(5) 自助餐店、便當店、小吃店及流動攤販受限於作業場所及傳統的觀念，短時間內不容易快速提升衛生管理。

(6) 餐飲業為進入門檻低的產業，國內餐飲業者或

餐飲店或攤販數量龐大，以現有的人力及經費難以執行全面輔導與稽查。

## 七、對於輸入食品之管理

### (一)衛生署與標檢局之權責分工

#### 1、衛生署負責事項

- (1)食品法規及衛生標準之研擬與制定。
- (2)輸入食品查驗措施之評估與調整。
- (3)檢驗標準適用範圍之解釋。

#### 2、標檢局負責事項

- (1)輸入食品查驗措施之執行。
- (2)輸入食品查驗法規及措施之建議。
- (3)查驗過程發現疑義時，即以通聯單傳真請衛生署釋示或判定。

#### 3、標檢局與衛生署就食品安全衛生管理事項之橫向聯繫情形

- (1)進口食品報驗案件符合輸入食品查驗辦法第19條規定之先行放行條件者，標檢局於核准業者申請先行放行後，即將放行訊息以電子郵件寄送 TFDA、業者所在地衛生局及貨物存置地衛生局，並再將輸入食品報驗申請書、進口報單及輸入食品先行放行申請書傳真 TFDA 北區管理中心。
- (2)查驗結果衛生項目不符合規定者，標檢局亦將不合格訊息以電子郵件寄送 TFDA，並再將輸入食品查驗不符合通知書、輸入食品報驗申請書及進口報單傳真 TFDA 食品組。如已先行放行者，則再通知業者所在地衛生局及貨物存置地衛生局，俾供其後續追蹤處理。
- (3)另為利 TFDA 查詢最新進口食品報驗資料及查

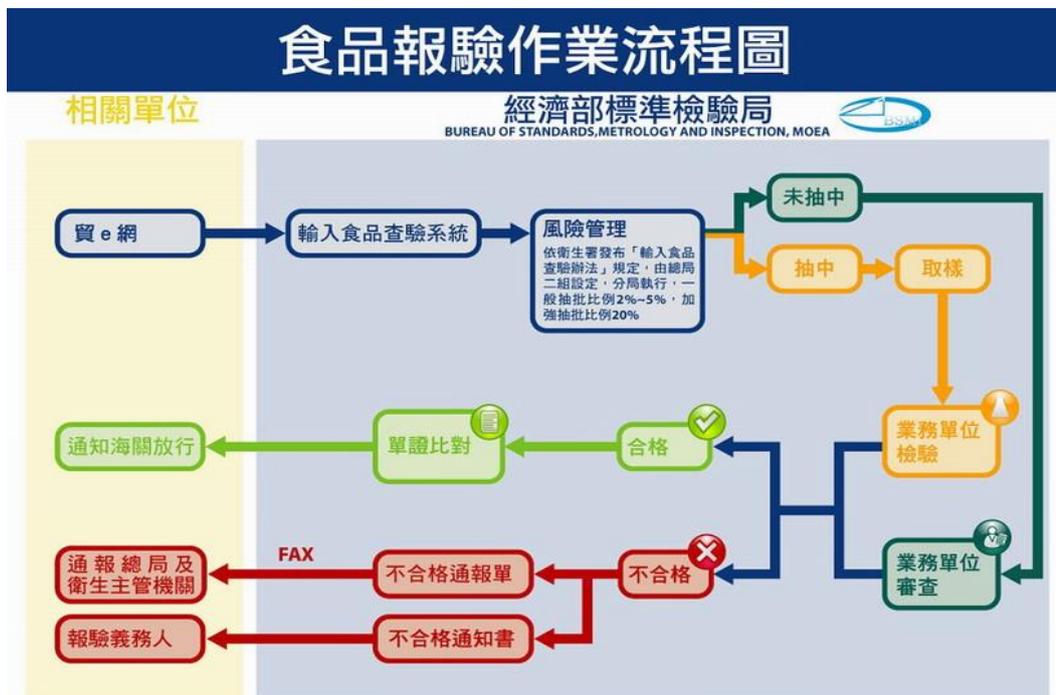
驗結果等資訊，標檢局於 96 年間新增建置電腦遠端查詢系統供 TFDA 使用，該系統每日並更新查驗資料 3 次（中午 12 時、下午 6 時及夜間 12 時）。

## （二）進口食品查驗業務執行程序及方法

### 1、進口食品查驗程序

- （1）進口商將報驗資料藉由貿 e 網傳輸至標檢局輸入食品查驗資訊系統，系統即依衛生署規定之風險程度核判查驗方式，其查驗方式計有逐批查驗、加強抽批、一般抽批、逐批查核及抽批未抽中等方式。
- （2）屬逐批查驗、加強抽批及一般抽批者，應現場查核及取樣檢驗，屬逐批查核者，應現場查核；查驗結果符合規定後，則通知海關放行。
- （3）屬抽批未抽中者，經文件審查無不符規定情事者，准予放行，惟發現有衛生安全疑慮者，仍應現場查核或取樣檢驗。
- （4）進口食品符合輸入食品查驗辦法第 19 條所列得先行放行條件者，標檢局於核准進口商之申請後，即將相關報驗及先行放行資料傳真 TFDA，並再以電子郵件通知該局指定窗口及相關縣（市）政府衛生局。
- （5）查驗結果不符合規定者，則掣發輸入食品查驗不符合通知書予進口商，並將不符合訊息傳真通知 TFDA，如已先行放行者，則再通知相關縣（市）政府衛生局。

## (6) 進口食品查驗作業流程圖



### 2、進口食品抽批機率

#### (1) 一般抽批機率：

- <1>活、生鮮、冷藏水產品：2%。
- <2>食品器具：2%。
- <3>生鮮、冷藏、冷凍蔬果：2.5%。
- <4>其他產品：5%。

#### (2) 加強抽批查驗機率：20%~50%。

#### (3) 逐批查驗機率：100%。

### 3、進口食品查驗方式之調整

- (1) 一般抽批檢驗結果衛生項目不符規定者，該進口商再次輸入同產地、同貨品號列產品，改列加強抽批。
- (2) 加強抽批檢驗結果衛生項目不符規定者，該進口商再次輸入同產地、同貨品號列產品，改列逐批查驗。
- (3) 屬逐批查驗之產品，同一進口商連續輸入5批

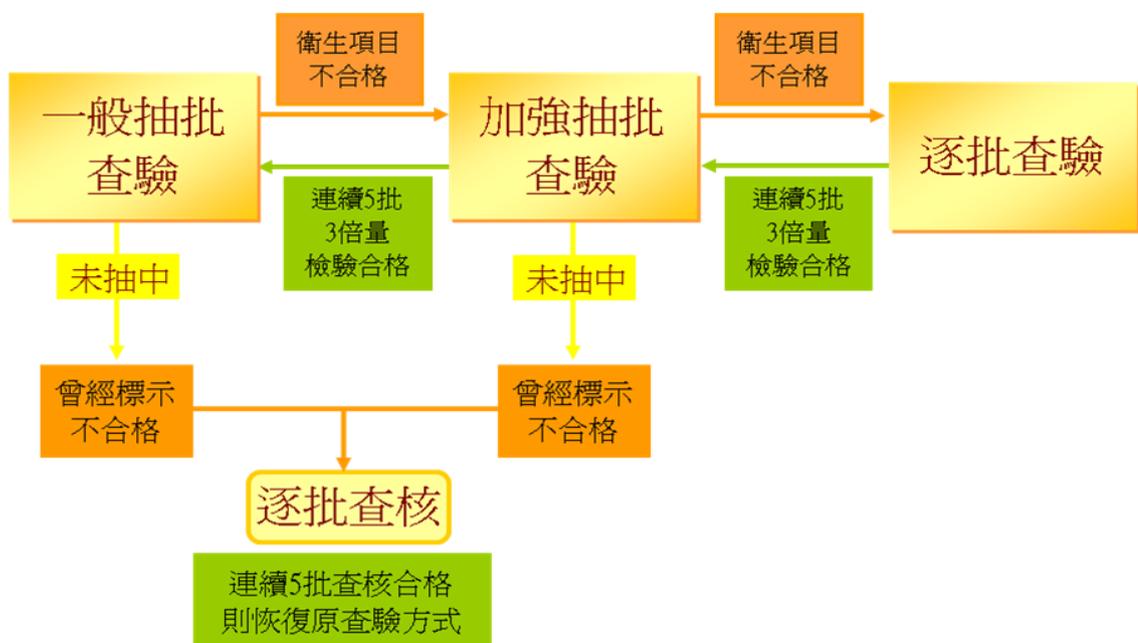
同產地、同貨品號列產品檢驗符合規定後，調降為加強抽批查驗。

(4) 屬加強抽批之產品，同一進口商連續輸入 5 批同產地、同貨品號列產品檢驗符合規定後，調降為一般抽批查驗。

(5) 列屬逐批查核之產品，同一進口商連續輸入 5 批同產地、同貨品號列產品現場查核符合規定後，得免逐批查核。

(6) 另同產地、同貨品分類號列產品於 6 月內，檢驗不符合規定達 3 次者，中央衛生主管機關得依其風險危害程度調整查驗方式或採取其他適當之管理措施，並依其後續查驗結果情形，再評估採取更嚴緊之查驗方式或恢復為原查驗方式。

(7) 輸入食品各項查驗方式關聯圖如下：



### (三) 輸入食品之邊境管理機制

我國目前已與中國及美國簽訂有關食品衛生安

全相關協議。

- 1、我國於 97 年 11 月 4 日與中國大陸簽署兩岸食品安全協議，在該協議架構下，就邊境查驗發現之不合格食品訊息互相通報，對於不符合規定之食品，依據輸入食品查驗辦法相關規定辦理，並加強查驗或暫停輸入，或要求陸方提具相關改善計畫。
- 2、兩岸食品安全協議對於自中國大陸輸入食品安全衛生之影響。
  - (1)兩岸食品安全協議簽署後，兩岸已建立聯繫窗口，雙方已就食品安全事宜進行書面聯繫，並就邊境查驗發現之不合格食品訊息互相通報。針對大陸輸台之不合格食品，登錄衛生署食品資訊網之不合格食品資訊，使消費者獲知相關訊息，遇情節重大者，並發布新聞稿。對於多次發現不符合規定之食品，則要求陸方提具相關改善計畫，以確保國內民眾食用之安全。
  - (2)兩岸之業務主管部門已分別於 98 年 3 月、8 月及 99 年 4 月舉行 3 次會商。98 年 8 月之第 2 屆海峽兩岸食品安全業務主管部門專家會議，雙方同意在海峽兩岸食品安全業務主管部門專家會議之架構下，成立「食品安全標準調合工作小組」、「食品安全檢驗技術工作小組」及「進口食品安全工作小組」，未來有關食品安全涉及兩岸檢驗標準不一部分，將持續透過三工作小組分項進行討論，使得兩岸標準盡量與國際標準調合。
  - (3)海峽兩岸食品安全協議雙方同意建立兩岸重大食品安全事件協處機制，其中亦包括「提供實地瞭解便利」。因此，對於安全風險高之食

品，衛生署得視狀況，經雙方協調後，派員至對方養殖場或食品工廠進行實地瞭解。

(4) 對於兩岸食品安全法規、管理架構、檢驗系統及進出口監督體系等議題，充分進行交流，有助於兩岸食品安全機制之建立。但，受限於兩岸資訊交流中斷過久、正值中國食品管理體系改革及兩岸衛生標準差異等問題，雙方仍需加強溝通協調。

(5) 衛生署於兩岸食品安全業務主管部門專家會議中，均要求陸方就三聚氰胺求償事宜提供協助；陸方亦同意轉達海協會及相關部門，具體就三聚氰胺求償事宜提供協助，並積極督促廠商履行責任。為加強協議所建立之食品安全訊息通報機制之有效性，雙方於 99 年 9 月之專家會議中同意成立「海峽兩岸食品安全快速通報系統」，未來通報範圍由原來相互通報邊境查獲不合格食品資訊，擴大至乳製品、嬰幼兒食品、水產品、新出現食品安全問題等民眾高度關切議題及其他高風險產品，以利因應及妥善處理。

(四) 對於美國輸入牛肉之邊境管理機制

1、我國於 98 年 10 月 22 日與美國簽署「台美牛肉議定書」，輸台牛肉須符合我國現行動物檢疫衛生安全之所有規定，確保貿易產品之安全。

2、我國政府針對國外進口之牛肉，定下了「三管五卡」的管制措施：所謂「三管」，就是要管源頭、管邊境、管市場；「五卡」，就是要透過核、標、開、驗、查等五道關卡，來確保其安全，有關邊境管制的「五卡」詳述如下：

(1) 核——核對各項證明文件

包括必須出自經我國認可之肉品工廠；必須通過美國農業部之品質系統評估制度認證；必須檢具美國農業部所開立並經駐廠獸醫師簽署之相關衛生證明；必須屬於 30 月齡以下之牛肉及其產品。

(2) 標—明確標示產品資訊

出口商必須於外箱或包裝上，明確標示商品資訊，包括其品名、原產地、製造廠、有效日期等相關之訊息，只要缺一，即予退運。

(3) 開—開箱進行嚴密檢查

每批均予嚴格檢查，一旦發現含有不准進口物質，立即逐批開箱檢查，所查獲之禁運產品，均強制退運，並追究責任。

(4) 驗—切實檢驗食品安全

檢驗之項目含 38 項動物用藥、重金屬及大腸桿菌。

(5) 查—資訊連線即時查明

運用進口食品與檢疫之資訊連線系統，於第一時間即有效查明其安全之訊息，迅速採管制作為。衛生署也保有進口商與進口貨物之最新資料庫，可以追蹤產品流向，使之不致流入市面。

此外，針對美國牛舌進口之查驗，經衛生署與農委會及經濟部等三部會於 99 年 4 月 20 日研商決定，採逐批逐箱解凍取樣檢驗，嚴格把關。

(五) 要求輸入食品於報驗時檢附檢驗報告或認證文書之可行性及必要性

- 1、依據輸入食品查驗辦法第 7 條之規定，申請查驗之產品屬下列情形之一者，採逐批查驗，並應檢

附試驗分析報告，查驗執行機關始得執行查驗：

- (1) 依國內外產品安全相關資訊或具有科學證據對人體有顯著危害。
  - (2) 中央主管機關之輸入產品年度查驗計畫列屬逐批查驗。
  - (3) 同一報驗義務人前一批屬加強抽批查驗之同產地、同輸入貨品分類號列產品，檢驗結果不符合規定。
  - (4) 中央主管機關基於衛生安全考量認為有必要予以逐批查驗。
  - (5) 前一批產品逐批查驗程序未完成前，再申請查驗之該批產品仍依逐批查驗方式辦理。
- 2、先進國家為強化進口食品邊境管理效能，均採行符合性評估或先行出具證明文件等境外源頭管理制度，以確保輸入產品符合進口國法規。另因食品安全管制制度 HACCP，已為世界各國普遍認定係目前最佳之食品安全控制方法，目前歐盟、美國、日本及大陸皆要求進口業者必須提供官方證明文件才得以進口。
- 3、我國進口食品之管理，多年來邊境查驗多數採抽批查驗方式，因此無法在短時間內處理大量之食品查驗業務。但 TFDA 已於 99 年委託辦理進口水產品、低酸性罐頭食品檢附衛生檢驗報告之可行性評估，並針對生鮮、冷藏、冷凍水產品，規劃要求進口業者提出輸出國官方或由官方認可之第三認證機構出具衛生證明文件或食品安全管制制度 HACCP 文件。
- 4、由於輸入低酸性罐頭食品不易以邊境查驗發現問題，於進口前，在出口國境內，針對產品及製造程序，進行相關法規標準之符合性評估及驗證，

方為確保進口食品安全最為有效之管理措施，爰此衛生署擬針對高風險進口低酸性罐頭食品之管理措施，評估建立要求進口商提出檢驗證明文件制度，以確保在產品安全前提下，作為執行低酸性罐頭食品邊境查驗管理之參考。

- 5、衛生署為提升進口食品管理效率，規劃提升業者檢附衛生證明文件之意願，視產品風險不同，予以降低抽驗機率或書面核放。

## 八、我國食品安全追溯系統及驗證制度

### (一)農產品安全追溯資訊系統

#### 1、緣由

農產品安全為農委會重要施政目標，為考量消費者不同需求及農民接受度與可行性，以快速推展安全農業，農委會採取多元併行方式輔導，包括吉園圃安全蔬果、台灣優良農產品 CAS、有機農產品、產銷履歷等標章及驗證制度，讓農民選擇合適之認證方式，加速擴大輔導農民重視農產品生產安全。農委會於 96 年農產品生產及驗證管理法施行後，已將農產品產銷履歷列為重點擴大推動項目之一。

#### 2、執行措施

農產品產銷履歷制度，係秉持以外銷國家有要求、通路有保障、有食品安全風險疑慮者等 3 原則落實推動辦理，其架構及實施策略包括：1. 制定標準化「良好農業規範」(TGAP)；2. 建構透明化農產品產銷履歷資訊查詢系統；3. 建立公正第三者認驗證制度及相關配套措施。

農委會目前已完成農產品生產及驗證管理法、產銷履歷農產品驗證管理辦法、農產品驗證

機構管理辦法、產銷履歷驗證機構認證作業要點等配套法規制定，以及農、漁、畜產品 106 種良好農業規範之訂定與公告。為公正第三者認驗證制度，農委會已審核通過全國認證基金會 (TAF) 為產銷履歷驗證機構之特定評鑑機構。有關農產品產銷履歷資訊查詢系統之執行進度如下：

- (1) 建置台灣農產品安全追溯網：提供消費者查詢產銷履歷相關資訊及追溯碼查詢功能。
- (2) 完成產銷履歷核心管理及驗證服務管理資訊系統：提供主管機關及認驗證單位管理使用；核心管理系統係彙整農漁畜禽各領域產銷履歷資訊，並提供產銷履歷相關資料。驗證服務系統則提供電子化驗證審核流程，介接農漁畜各領域登錄系統及產銷履歷核心管理資訊系統，為驗證機構之單一簽入窗口。
- (3) 完成產銷履歷農產品檢驗資訊服務系統：提供檢驗機構進行送檢管理、採樣管理、檢驗進度查詢管理、檢驗結果查詢管理、檢驗結果登錄管理及檢驗結果傳遞管理等功能。

### 3、具體成效：

至 99 年 4 月底止之執行情形如下：

- (1) 經全國認證基金會 (TAF) 認證通過之驗證機構計 13 家。驗證機構通過認證之範圍包含一般作物、有機作物、作物加工、畜產品、禽產品、畜禽加工、養殖漁產品、漁產品加工等 8 大領域，均運用該系統進行管理作業。
- (2) 已有 1,724 家農產品經營業者通過產銷履歷農產品驗證，包含 134 項農漁畜產品。通過驗證之農、漁、畜等農產品經營業者於線上記錄生產資訊，並依規定列印含追溯碼及二維條碼等

個別商品化資訊之產銷履歷標籤。

- (3) 產銷履歷標籤列印張數由 96 年度 800,373 張、97 年度 6,712,596 張，成長至 98 年度 8,081,102 張；99 年度第 1 季產銷履歷標籤列印張數為 2,089,200 張，較 98 年同期成長 8.27%（主要成長為農產加工品）。

## (二) 加工食品追溯制度：

### 1、緣由：

食品追溯系統是近年來各先進國家（尤以歐盟及日本）均積極建構之食品安全體系，藉由資訊技術之整合以監控整個食品供應鏈中可能影響食物品質及安全的環節，包括食品原料來源、加工、貯存、運送過程及至最終消費者端。使每一種食品從農場到餐桌（from farm to table）之過程，其生產銷售資訊都可向上游追溯（trace back）或下游追溯（trace forward）。

### 2、具體成效：

衛生署自 96 年開始推動「加工食品追溯系統之建置」計畫，建立不同類別產業加工食品追溯系統，初期以簡單加工步驟流程之食品產業，作為加工食品追溯系統之優先推動業別。現已完成市售 17 品項乳品、11 品項包裝飲用水、5 品項飲料、2 品項冷藏調理食品及 1 品項冷凍食品，共計 36 品項產品參與加工食品追溯資訊之整合計畫。藉由食品追溯系統之規劃建置，既可提供消費者透明化產品資訊，更有助於推動食品衛生安全之源頭管理。衛生署 99 年主要重點目標如下：

- (1) 推動規劃穀類加工食品類、肉類加工食品類及油脂類產業，導入加工食品追溯制度。

(2) 完成食品追溯之原料標準登錄管理及產程規劃模組。

(3) 參考國際間推動加工食品追溯制度之營運模式，並蒐集國內專家學者及食品業者對加工食品追溯制度之相關建議，完成加工食品追溯制度營運模式分析報告，包括申請作業流程、維運作業辦法、管理辦法等。

### (三) 台灣優良農產品 CAS 驗證制度

#### 1、緣由

農委會依據農產品生產及驗證管理法認證財團法人台灣優良農產品發展協會等 4 家驗證機構辦理肉品、冷凍食品、果蔬汁、食米、醃漬蔬果、即食餐食、冷藏調理食品、生鮮食用菇、釀造食品、點心食品、蛋品、生鮮截切蔬果、水產品及林產品等 14 項目之優良農產品驗證業務。

#### 2、執行措施

為確保 CAS 公信力，驗證機構依照優良農產品驗證管理辦法規定，對通過驗證產品及生產廠實施定期及不定期之抽驗及追蹤查驗，並辦理市售 CAS 產品抽驗及標章標示稽查作業，如發現不符合規定事項，要求業者立即提出改善措施，並加強查驗，未改善者終止其驗證資格。

## 九、食品安全衛生管理之未來展望

### (一) 食品安全管理之原則與趨勢

食品衛生檢驗與動植物防檢疫 (sanitary and phytosanitary, 即 SPS) 措施，其目的在於避免或減少各國因國際農產品貿易之動、植物及其產品流通所造成外來重大動植物疫病蟲害之入侵及蔓延，以維護其國境內國民及動植物生命健康及自然生態

環境。

由於 SPS 措施係以保護境內國民及動植物之生命與健康，各國政府均極為重視，並訂定程度不等之保護措施。惟鑒於部分 SPS 措施的保護水準過高，造成相關農產品貿易之障礙，尤其在公元 1980 年代，更為許多國家所濫用，對國際農產品貿易造成許多不利的影響，為改善上述缺失，烏拉圭回合談判遂將其列入談判議題，並經各會員國長年多次協商，終於達成協議，爰列入世界貿易組織所簽署協定之一，並於 1995 年 1 月 1 日生效，此即所謂 SPS 協定。

SPS 協定之四大特點即「調和」、「風險評估」、「同等效力」及「透明化」，具體應用如下：

- 1、「調和」，SPS 協定鼓勵各國能依據國際標準、準則及建議來訂定其本身的 SPS 措施，此一過程一般稱之為「調和」(harmonization)，WTO 本身並不制定此類標準，SPS 協定明文規定三個國際組織所訂定之國際標準，以食品相關者為食品標準委員會 (CODEX)。不過，會員國為保護其國民健康，仍可訂定較國際標準嚴格之管理標準或措施，惟必須提供具體之科學證據，以證明相關國際標準不足以提供該國認為適當的健康保護水準。我國於訂定標準時均會採取風險評估，同時也採取國際標準或參酌主要貿易國之標準，如經評估後，認為未危害國人之健康，則儘量依國際標準訂定我國之標準。
- 2、「風險評估」，SPS 協定強調用風險評估的方式來制定標準，SPS 協定也規定 SPS 措施要能透明化，各國必須根據實際風險的適當評估為基礎制定 SPS 措施，如果必要的話，要將其考量的因素、

其所採取的評估程序、及其決定接受的風險水準告知。雖然有許多國家在管理其食品衛生安全及動植物健康方面已採用所謂的風險評估，但 SPS 協定仍鼓勵所有 WTO 會員能就所有相關產品實施有系統的風險評估（systematic risk assessment）。

- 3、「同等效力」，在 SPS 協定中意指：當不同形式檢疫與檢驗措施之採行，對維護國民或動植物健康安全具有相同的保護水準時，則該等措施具有同等效力。若出口會員國客觀地向進口會員國證明其檢驗或防檢疫措施達到進口會員國要求之適當的檢驗或防檢疫保護水準，則即使此等措施有異於該進口會員國或進行同一產品貿易之其他會員國所採行者，進口會員國亦應對其他會員國的檢驗或防疫檢疫措施視為與該會員國採行者具同等效力而接受之。為此目的，出口會員國應在進口會員國要求時提供合理管道，俾便進口會員國進行檢驗、測試或其他相關程序。會員國在接獲諮商請求時應進行諮商，俾就認可特定檢驗或防疫檢疫措施之同等效力達成雙邊與多邊協定。
- 4、「透明化」，當任何國家訂定新的或要改變那些會影響貿易的 SPS 措施時，就必須通知其他國家，並成立查詢點（Inquiry Point），以回應他國對有關新的或現行的 SPS 措施的查詢。另亦必須公開其食品衛生安全及動植物健康規定以供檢視。WTO 會員之間有系統的資訊及經驗交換，可使各國在研訂 SPS 措施標準時獲得良好的基礎。這種透明性的提高也可保護消費者及貿易伙伴的利益，以免受到不必要的技術障礙之限制。我國自

2002 年成為 WTO 會員國後，對於訂定影響貿易之管制標準，均履行會員之義務，透過 WTO 秘書處將草案通知所有的會員國，並預留至少 2 個月的時間供評論。

## (二)衛生機關未來對食品安全衛生之管理方針

衛生署將透過食品行政管理業務以及查驗、檢驗、稽查等業務之整合，以科學實證支援業務管理，強化食品衛生安全。TFDA 北、中、南三個區域管理中心，除將逐步收回輸入食品邊境查驗業務，實現食品衛生管理一元化外，亦將透過與地方政府的合作，加強稽查以維護民眾安全。日後遇到與食品安全相關事件，也可迅速整合食品管理、稽查、檢驗等資源，透過風險分析，在最短的時間內將事件的原由與處理原則透過包括網路以及媒體等管道，讓社會大眾知道；進行風險溝通；並以消費者保護為中心，加強食品管理及風險評估，確保產品安全及品質，以維護國人健康。至於衛生署主要管理策略如下：

### 1、法規建置

#### (1)增修訂食品衛生相關管理法規

檢討修正「食品衛生管理法」、市售包裝食品標示及營養標示之規範、各項食品衛生標準、殘留農藥安全容許量及動物用藥殘留標準、食品添加物使用範圍及限量暨規格標準、食品查驗登記管理法規、輸入食品查驗辦法及食品業管理相關規範。

#### (2)檢討修正健康食品管理法

增修訂健康食品管理法施行細則、申請許可辦法、許可證申請展延、變更登記、轉移登記、補發、換發作業要點。

## 2、源頭管理

### (1) 統整輸入食品源頭管理機制，落實輸入食品管理事權統一

#### <1> 強化境外管理機制

強化輸入食品品質管理系統審核機制、規劃輸出國家衛生證明文件制度及輸入產品前如肉品及水產品之認證驗證管理系統之可行性研究。並規劃赴原產地源頭稽查制度（WTO/SPS 輸出國食品管理「等同性」精神下），如肉品及其加工製品、水產品、特殊營養食品及膠錠食品。

#### <2> 落實邊境管制作業

落實港埠邊境管制「查、驗、審、核、放」作業。建立進口食品登錄制度、強化不安全進口食品追蹤處理機制及更新輸入食品報驗查驗資訊系統。研究評估輸入食品之安全性並依風險等級分級制定管理規範。規劃建立進口優良廠商制度，降低抽驗機率，取得快速通關資格，俾減少查驗人力。加強執行輸入食品管理業務人員培訓。加強輸入食品查驗業務協調會議。積極爭取與主要之食品輸出國簽署產地源頭管理體系驗認證相互承認備忘錄、檢驗報告相互承認，簡化輸入管理規定。

### (2) 強化國產食品源頭管理

積極推動加工食品追溯系統，加強稽查，落實食品業者實施食品良好衛生規範 GHP 及水產品、肉品、餐盒、乳品業之食品安全管制 HACCP 機制。落實產品原產地標示稽查。需查驗登記之食品建立專業審查制度，提升效能

。並規劃推動食品業者自主管理。

### 3、流通管理

#### (1)強化產品流通管理機制

規劃統整現有中央與地方衛生機關產品稽查、檢驗管理及資訊通報等系統。建立加工食品追溯系統及輸入食品追溯系統，進而與農委會農產品產銷履歷系統、及經濟部加工食品流通履歷連結。

#### (2)發展全面性產品後市場監測

規劃後市場監測計畫，包含殘留農藥及動物用藥殘留量、食品中有害物質品質、新科技食品、健康食品、特殊營養食品、膠囊錠狀食品、食品添加物及基因改造食品等之監測。並依檢舉獎勵辦法推動民眾檢舉制度。

#### (3)提升國家實驗室功能並統合產品檢驗實驗室網絡

除於中央主管機關實驗室加強檢驗技術及方法開發外，另規劃強化區域檢驗體系及推廣民間實驗室認證，提升食品之檢驗研究能量。

### 4、餐飲衛生管理

#### (1)提升餐飲業衛生

推動餐飲業食品良好衛生規範 GHP、食品安全管制制度 HACCP 及「餐飲食材源頭管理及優良餐廳評鑑分級制度」。針對營養師、廚師等專門人員，推動認證證書制度及規劃相關管理系統資料庫建置。規劃加強管理與輔導量販店餐飲部、觀光夜市小型餐飲店、早餐店及團膳等餐飲業衛生。

#### (2)降低食品中毒案件

統計分析歷年食品中毒案例，研判易發生

食品中毒之食品類別、原因、時期及地區，以預先防範食品中毒發生。規劃建置食品中毒防治資訊網域，提供預防食品中毒等相關資訊。督導地方衛生單位定期輔導與稽查餐飲業、團膳業及食品業之衛生管理，並加強教育宣導食品衛生安全，降低食物中毒案件發生機率。

## 5、風險評估、管理、溝通及危機處理

### (1) 建構風險管理架構

規劃建立組織風險管理與危機處理作業程序及設置風險管理與危機處理推動小組，據以推動風險管理機制及緊急應變程序。

### (2) 強化食品風險資訊蒐集

建立食品由環境、研發、生產到上市之風險評估作業。推動輸入食品風險分析及管理作業模式。

### (3) 強化食品安全危機處理能力，建立重大食品安全事件因應機制。

## 6、消費者保護

### (1) 強化消費者保護架構

增進與環保署、農委會等部會間食品衛生安全議題之協調合作。強化產品廣告之管理及違規廣告之監控。落實檢舉獎勵辦法及消費者通報系統。

### (2) 加強與消費者之溝通以及資訊透明化

主動發布食品安全與檢驗查驗結果，建立快速及透明化之安全事件強制通報制度及通報系統，強化資訊網站功能，提供完整透明資訊。強化與各民間團體（如消基會），工、公（協）會、消保團體及非營利事業機關合作機制。規劃建構食品衛生安全志工參與制度及志

工交流網站。

## 7、教育與宣導

### (1) 加強學校食品安全、風險教育

配合教育部修改「校園飲品及點心販售範圍之規範」，由現行之國小及國中適用範圍擴大至高級中學，並加強食品安全衛生、食品中毒防範等教育。

### (2) 加強社區食品安全宣導活動

#### <1> 認識食品衛生安全

宣導購買市售食品注意產品標示、包裝完整性及產品販售、儲存之環境。

#### <2> 居家飲食衛生安全

宣導注意食品品質（外觀、色澤及氣味）是否有異狀及生食與熟食應分開處理之原則。

#### <3> 建構分眾多元之國民健康飲食與營養資訊網。

#### <4> 強化與消保團體、志工團體、學術單位或非營利事業機關合作宣導機制。

## 8、科學研究

### (1) 持續進行食品安全研究與檢驗技術開發

開發食品中污染物、添加物、農藥、動物用藥等檢驗方法，提升檢驗技術。針對各種食品危害因子進行風險評估。

### (2) 持續執行總膳食調查（total diet study, TDS）

監測國人攝取之代表性食物之營養成分與污染物濃度，結合國人飲食攝取資料，進而估算國人之總膳食污染物暴露量。

### (3) 輸入食品之安全等級評估

執行輸入食品之安全性評估及調查研究，

制定各類食品風險等級及分級管理規範。

(4) 強化健康食品管理

加強監測市售產品保健功效成分含量。將保健功效成分之穩定性，列為健康食品審議時重要考量項目。逐年彙整並研提公告或參考之檢驗方法，作為健康食品申請廠商或者相關檢驗單位檢驗方法依據。

(5) 建立新穎性食品管理制度

辦理新穎性食品之安全評估，如基因改造食品、奈米化食品之管理制度。

9、國際合作與兩岸交流

(1) 促進全球性與區域性食品安全之國際合作與交流

主動積極參與國際事務，如 WTO、APEC 相關會議；建構並參與國際食品安全訊息交換平台，如 WHO INFOSAN、歐盟 RASFF；強化產品管理、法規、檢驗之國際合作與談判訓練機制，如 WTO/SPS 訓練課程、EU 法規及檢驗人員培訓。

促進與重要貿易夥伴國食品安全之合作與交流

加強雙邊合作與交流：台韓、台加、台美、台紐、台澳等，並積極推動簽署雙邊合作與交流備忘錄。

(2) 促進兩岸食品安全之交流與溝通

落實「兩岸食品安全協議」，持續建立兩岸食品品質、安全制度化處理機制，強化產品管理、法規、檢驗之互相瞭解，促使食品進出口符合規定，促進兩岸食品安全訊息即時通報，建立談判訓練機制。

## 10、專業人員晉用

### (1) 解決人力不足

擴編食品衛生、邊境管制作業、流通稽查編制人力，研擬放寬用人管道、借調制度。研議補助地方臨時人力所需經費，並辦理相關專業教育訓練。規劃與學術機關合作，招攬研究所在學學生進行研究及專業培訓。

### (2) 修訂人員晉用制度

修訂國家考試科目：增設「食品衛生行政」相關科目，提升專業能力。改善地方衛生稽查檢驗人員任用制度。

### (3) 食品業、特定團膳場所聘用專業人員

修訂食品衛生管理法：公告指定一定類別及規模之食品業者，應聘專業人員，辦理食品安全管理事項，例如：推動餐飲業從業人員持有廚師證照。

## 伍之二：抽驗

### 一、抽驗結果

#### (一)花生製品之黃麴毒素含量：

地區	代號	產品種類	黃麴毒素 試驗結果 (ppb)	符合標準	不符標準
桃園縣	E1	貢糖	ND	○	
	E2	花生糖	ND	○	
	E3	花生粉	4.90	○	
	E4	甜酥花生	ND	○	
	E5	花生粉	35.13		●
台中縣	1	花生粉	ND	○	
	5	花生脆糖	ND	○	
	7	花生醬	ND	○	
	11	花生糖	ND	○	
	15	落花生粒	ND	○	
台南市	1	花生豆	ND	○	
	2	花生糖	ND	○	
	3	花生糖	ND	○	
	4	花生酥	16.81		●
	5	花生醬	ND	○	

- 1、花生製品共 3 件檢出黃麴毒素，其中 2 件高於衛生署公告「花生、玉米」總黃麴毒素之限量（包括 Aflatoxin B1，B2，G1，G2）15ppb。
- 2、黃麴毒素試驗係依據國家標準 CNS 4090「食品中黃麴毒素檢驗法」（98 年 3 月 30 日修訂）試驗。
- 3、試驗結果 ND 為未檢出，其可檢下限為 3ppb。
- 4、依據衛生署公告「食品中真菌毒素限量標準」（公（發）布日期 98-12-04）中「花生、玉米」總黃麴毒素限量（包括 Aflatoxin B1，B2，G1，G2）15ppb 以下。

5、有關樣品數共計 15 件由標檢局新竹分局、台中分局及標檢局第六組共同執行樣品檢驗。

(二)豆干之防腐劑及殺菌劑含量：

地區	代號	產品種類	防腐劑 (g/kg)		殺菌劑 (過氧化氫)	符合標準	不符標準
			苯甲酸	己二烯酸			
桃園縣	D1	素肉干	ND	0.35	陰性	○	
	D2	生豆干	ND	ND	陰性	○	
	D3	烤豆干	ND	0.10	陰性	○	
	D4	生豆干	ND	ND	陰性	○	
	D5	生豆干	ND	ND	陰性	○	
台中縣	2	生豆干	ND	ND	陽性		●
	3	生豆干	ND	ND	陰性	○	
	4	生豆干	ND	ND	陰性	○	
	8	生豆干	ND	ND	陰性	○	
	13	生豆干	ND	ND	陽性		●
台南市	B1	生豆干	0.06	ND	陰性	○	
	B2	生豆干	ND	ND	陰性	○	
	B3	生豆干	0.02	ND	陰性	○	
	B4	生豆干	ND	ND	陰性	○	
	B5	生豆干	ND	ND	陰性	○	

1 1、豆干中苯甲酸檢出結果為 ND 至 0.06g/kg，己二烯酸檢出結果為 ND 至 0.10g/kg，共有 4 件檢出防腐劑，均未高於衛生署公告之殘留標準。

1 2、豆干中共有 2 件檢出過氧化氫，違反衛生署公告之食品中不得殘留之標準。

1 3、防腐劑試驗係依據國家標準 CNS 10949「食品中防腐劑之檢驗法」(90 年 3 月 6 日修訂)中 2.3 高效液相層析法 (HPLC) 試驗。

1 4、殺菌劑 (過氧化氫) 試驗係依據衛生署「食品

中殺菌劑之檢驗方法－過氧化氫之鑑別試驗」及國家標準 CNS 10893「食品中殺菌劑之檢驗法(過氧化氫之檢驗)」(83年1月25日修訂)。

1 5、防腐劑試驗結果 ND 為未檢出，其可檢下限為 0.010g/kg。

1 6、依據衛生署公告「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」第(一)類防腐劑中「豆皮豆乾類」，用量以苯甲酸計(Benzoic acid)殘留量計為 0.6g/kg；用量以己二烯酸計(Sorbic acid)殘留量計為 2.0g/kg。混合使用防腐劑時，每一種防腐劑之使用量除以其用量標準所得之數值(即使用量/用量標準)總和不得大於 1。另第(二)類殺菌劑過氧化氫(雙氧水) Hydrogen Per-oxide 本品可使用於魚肉煉製品、除麵粉及其製品以外之其他食品；用量以 H<sub>2</sub>O<sub>2</sub> 殘留量計：食品中不得殘留。

1 7、有關樣品數共計 15 件由標檢局新竹分局、台中分局及台南分局共同執行樣品檢驗。

(三)蜜餞中防腐劑及人工甘味料查驗結果：

地區	代號	產品種類	防腐劑試驗 (g/kg)		人工甘味料 (g/kg)		符合標準	不符標準
			苯甲酸	己二烯酸	糖精 Saccharin	環己基(代)磺醯胺酸 Cyclamate		
桃園縣	F1	櫻花梅	ND	0.07	3.26	ND		●
	F2	橄欖	ND	0.04	0.97	3.85		●
	F3	陳皮梅	ND	ND	ND	ND	○	
	F4	番茄乾	ND	ND	ND	ND	○	
	F5	葡萄乾	ND	ND	0.87	3.43		●
臺中	6	甜菊梅	0.02	ND	16.29	14.64		●
	9	美梅	ND	ND	ND	ND	○	

縣	10	甘草梅	0.20	ND	0.80	1.70		●
	12	橄欖	1.67	0.07	0.15	0.23		●
	14	話梅	0.03	ND	7.01	15.48		●
臺南市	B1	話梅	ND	ND	3.50	ND		●
	B2	芒果乾	ND	ND	0.06	ND	○	
	B3	化應子	0.11	ND	ND	ND	○	
	B4	無花果	0.21	ND	1.30	0.82	○	
	B5	仙楂餅	ND	ND	ND	ND	○	

- 1、蜜餞中苯甲酸檢出結果為 ND 至 1.67g/kg，共有 6 件檢出含苯甲酸，其中 1 件高於衛生署公告之用量標準；另己二烯酸檢出結果為 ND 至 0.07g/kg，共有 3 件檢出含己二烯酸，均未高於衛生署公告之殘留標準。
- 2、蜜餞中糖精檢出結果為 ND 至 16.29g/kg，共有 10 件檢出含糖精，其中 4 件高於衛生署公告之用量標準；另環己基(代)磺醯胺酸檢出結果為 ND 至 15.48g/kg，共有 7 件檢出含環己基(代)磺醯胺酸，其中 5 件高於衛生署公告之用量標準。
- 3、防腐劑試驗係依據國家標準 CNS 10949「食品中防腐劑之檢驗法」(90 年 3 月 6 日修訂)中 2.3 高效液相層析法(HPLC)試驗。
- 4、人工甘味料係依據 98 年 12 月 17 日署授食字第 0981800508 號公告「食品中調味劑之檢驗方法—醋磺內酯鉀、糖精、甘精及環己基(代)磺醯胺酸鈉之檢驗」試驗。
- 5、試驗結果 ND 為未檢出，防腐劑可檢下限為 0.010g/kg，人工甘味料可檢下限為 0.010g/kg。
- 6、依據衛生署公告「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」第一類防腐劑中「糖漬果實類」，用量以苯甲酸計(Benzoic acid)殘留量計為

1.0g/kg；用量以己二烯酸計(Sorbic acid)殘留量計為 1.0g/kg。混合使用防腐劑時，每一種防腐劑之使用量除以其用量標準所得之數值(即使用量/用量標準)總和不得大於 1。另第(十一)類調味劑中「蜜餞」，用量以糖精(Saccharin)計為 2.0g/kg 以下，用量以環己基(代)磺醯胺酸(Cyclamate)計 1.0g/kg 以下。

- 7、有關樣品數共計 15 件由標檢局新竹分局、台中分局及台南分局共同執行樣品檢驗。

## 二、綜合分析

### (一)花生製品

- 1、自桃園縣、台中縣及台南市各抽查 5 件，合計 15 件，其中 5 件來自傳統市場，4 件來自觀光區域(著名老街及名產店)，5 件來自小型超市、生活賣場，1 件來自大型賣場。
- 8、黃麴毒素受到重視起因於 1960 年，在英國發生了因餵食被真菌污染的花生粕而導致大批火雞突然死亡的事件。黃麴毒素主要是由屬於麴菌屬(*Aspergillus*)的黃麴菌(*A. flavus*)及寄生麴菌(*A. parasiticus*)這兩種真菌所產生的二級代謝產物(secondary metabolites)。穀類、豆類、肉類、乳製品、植物油、米麵製品等都可能受到黴菌感染而被汙染，但以穀類、豆類等最為常見。花生在生長時，可能已受到土壤中 *A. flavus* 之汙染，因此汙染率最高，故須於成熟後儘速收割曬乾。*A. flavus*、*A. glaucus* 及 *A. niger* 等在花生仁水分 12~45% 生長良好，但黃麴毒素產生所需的水分為 15~45% 之間，最適為 22~38%，而相

對濕度在 85% 以下，幾乎不產生黃麴毒素<sup>46</sup>。

目前已知的黃麴毒素種類有 B<sub>1</sub>、B<sub>2</sub>、G<sub>1</sub> 及 G<sub>2</sub> 四種，是一類具有很強毒性 (toxic) 和致癌性 (carcinogenic) 的低分子量化合物。這四種毒素以黃麴毒素 B<sub>1</sub> 的毒性最強，依據各種試驗報告結論，黃麴毒素 B<sub>1</sub> 的致癌性確實為強而有力且可定量的毒性。自公元 1960 年以來，歐美各國以東南亞及非洲原住民為對象所進行流行病學調查結果，充分顯示黃麴毒素的攝取，確實會導致肝癌。黃麴毒素的致癌性，一般認為非其本身的作用，而係由肝臟微粒體的代謝作用產生的環氧化物 (epoxide) 與染色體 DNA 形成不可逆的共價鍵而呈現<sup>47</sup>。

- 9、按「食品中真菌毒素限量標準」規定，「花生、玉米」總黃麴毒素限量 (包括 Aflatoxin B<sub>1</sub>, B<sub>2</sub>, G<sub>1</sub>, G<sub>2</sub>) 為 15ppb 以下。自桃園縣、台中縣及台南市抽查共 15 件花生製品，共有 3 件檢出，其中 2 件超出標準，分別為抽自桃園縣小型超市及台南縣傳統市場之花生粉及花生酥，且前者黃麴毒素試驗結果高達 35.13ppb，為限量標準值 2 倍以上。

## (二) 豆干

- 1、自桃園縣、台中縣及台南市各抽查 5 件，合計 15 件，其中 8 件來自傳統市場，2 件來自觀光著名老街，3 件來自小型超市，2 件來自大型賣場。
- 2、苯甲酸、己二烯酸因在水中溶解度低，故大多以苯甲酸鈉、己二烯酸鉀使用，兩者皆可有效抑制黴菌、酵母菌及好氧性細菌之生長，是國內食品

---

<sup>46</sup> 同註 1，第 88 至 89 頁。

<sup>47</sup> 同註 1，第 86 至 89 頁。

業者常使用之防腐劑。

以  $^{14}\text{C}$  標識苯甲酸代謝試驗結果，顯示不蓄積於體內，在人體、大白鼠、兔子體內會與胺基乙酸結合，以馬尿酸排出於體外。至於慢性毒性試驗方面，分別以 0.5%、1% 苯甲酸混入飼料飼養大白鼠，結果在成長、生殖、壽命及死亡率方面，均未發現有異常<sup>48</sup>。雖苯甲酸毒性低，但因代謝解毒作用是在肝臟內進行，故肝功能不好者不建議使用。

己二烯酸在動物體內之代謝與己酸類似，以  $^{14}\text{C}$  標識己二烯酸試驗結果，其 85% 以  $\text{CO}_2$  於吐氣中排出，0.4% 由糞中，2% 以尿素與  $\text{CO}_2$  在尿中排泄，3% 在內臟，3% 在骨骼肌，其餘 6.6% 在其他肌肉中發現。另以添加己二烯酸 0.5、1.0、2.0、4.0 及 8.0% 的飼料飼養大白鼠，結果顯示 4% 以下並無差異，8.0% 者則肝重量微有增加，並有輕微肝細胞變性<sup>49</sup>。顯示己二烯酸仍可能殘留於體內且對肝臟有些許危害，不宜過量食用。

依據衛生署公告「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」第（一）類防腐劑中「豆皮豆乾類」，用量以苯甲酸計殘留量計為 0.6g/kg；用量以己二烯酸計殘留量計為 2.0g/kg。混合使用防腐劑時，每一種防腐劑之使用量除以其用量標準所得之數值（即使用量/用量標準）總和不得大於 1。

- 3、殺菌劑主要用以殺滅食品上所附著微生物，過氧化氫（ $\text{H}_2\text{O}_2$ ）俗稱雙氧水，為普遍使用於豆、煉製品類之殺菌劑。過氧化氫是很強的氧化劑，食

<sup>48</sup> 王有忠，〈食品添加物〉，華香園出版社，94 年 9 月四版。

<sup>49</sup> 同註 10，第 95 致 96 頁。

用過量會產生急性腸胃炎症狀，甚至到至腸胃道潰瘍、黏膜發炎等狀況。

按衛生署公告「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」第（二）類殺菌劑過氧化氫（雙氧水） Hydrogen Per-oxide 可使用於魚肉煉製品、除麵粉及其製品以外之其他食品；用量以  $H_2O_2$  殘留量計，食品中不得殘留。

- 4、自桃園縣、台中縣及台南市抽查共 15 件豆干中，共有 3 件檢出防腐劑，但均未超出標準。殺菌劑  $H_2O_2$  部分，食品中不得殘留，但共有 2 件檢出。

### （三）蜜餞

- 1、自桃園縣、台中縣及台南市各抽查 5 件，合計 15 件，其中 4 件來自傳統市場，6 件來自觀光區域（著名老街、名產店），5 件來自小型超市、生活賣場。
- 2、苯甲酸與己二烯酸在酸性條件下防腐性能最強，因此是蜜餞製造業最常使用之防腐劑。依據衛生署公告「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」第一類防腐劑中「糖漬果實類」，用量以苯甲酸計殘留量計為 1.0g/kg；用量以己二烯酸計殘留量計為 1.0g/kg。混合使用防腐劑時，每一種防腐劑之使用量除以其用量標準所得之數值（即使用量/用量標準）總和不得大於 1。

糖精（Saccharin）是一種無熱量、由人工合成的甜味劑，甘味約為蔗糖的 500 倍，所以只要極少的用量就可以感到甜味。人體攝取糖精後約 30 分鐘後便經由尿液排出，且於 16 至 48 小時內排出未變化部分。公元 1977 年加拿大研究結果發現，Saccharin 會導致膀胱癌，美國與加拿大便均禁止其一般用途，但因美國對於低熱量甜味劑

的需求度較高，故目前仍開放使用<sup>50</sup>，但要求業者在含糖精的食物包裝上，必須標示「糖精可能致癌」等警告性字眼，而我國目前只允許用於蜜餞、瓜子、碳酸飲料、代糖錠等，且有限量之規定。

環己基（代）磺醯胺酸（Cyclamate），俗稱甜精，甜度為蔗糖 35 至 40 倍。因糖精有苦味，所以 Cyclamate 與糖精常混合使用。國內有研究顯示，以添加 Cyclamate 0.01%、0.1%、10%、5.0% 及 10% 的飼料餵食 ICR 品系之小白鼠，結果發現 Cyclamate 的添加對生長及營養狀況均無影響，但隨著 Cyclamate 劑量之升高，小白鼠之肝微粒體酵素系統中 Aniline Hydroxylase 活性降低，可能有肝功能障礙產生<sup>51</sup>。另有研究發現 Cyclamate 可能與膀胱癌發生有關，且可能促進腫瘤生長，美國於公元 1970 年全面禁用<sup>52</sup>。而我國的 Cyclamate 適用食品範圍則與糖精相同，只允許用於蜜餞、瓜子、碳酸飲料、代糖錠等，但限量標準較糖精嚴謹。

依據衛生署公告「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」第（十一）類調味劑中「蜜餞」，用量以糖精（Saccharin）計為 2.0g/kg 以下，用量以環己基（代）磺醯胺酸（Cyclamate）計 1.0g/kg 以下。

- 3、自桃園縣、台中縣及台南市抽查共 15 件蜜餞，共有 8 件檢出防腐劑，其中 1 件超出標準。人工甘味料部分，共有 10 件檢出糖精，其中 4 件超

---

<sup>50</sup>同註 10，第 305 至 308 頁。

<sup>51</sup>謝瑩慈，〈人工甜味劑應用於話梅之探討〉，國立中興大學食品科技研究所碩士論文，1988。

<sup>52</sup>同註 10，第 311 至 316 頁。

出標準；另共有 7 件檢出環己基(代)磺醯胺酸，其中 5 件超出標準。糖精與環己基(代)磺醯胺酸含量皆超出標準者，計有 2 件，分別為抽自台中縣傳統市場及生活百貨行之甜菊梅及話梅，且此二種蜜餞之糖精試驗結果分別為限量標準值之 8 倍及 3 倍以上，而環己基(代)磺醯胺酸試驗結果約為限量標準值之 15 倍。

(四) 整體抽驗結果：

綜言之，本次計抽查 15 件花生製品，2 件黃麴毒素含量超出標準，占 13.3%；15 件豆干，2 件檢出過氧化氫，占 13.3%；15 件蜜餞，1 件防腐劑超出標準，7 件人工甘味料超出標準，共 8 件不符規定，占 53.3%。本院此次調查研究，計查驗 45 件樣本，計有 12 件超出標準，不合格率 27%。

### 伍之三：訪查

#### 一、台北市私立開平餐飲學校

(一) 台北市私立開平餐飲學校設立於 42 年，由夏耀珊博士與夫人馮良杜女士合力創辦「開平補習學校」。該校於 45 年間設高中日間部，並更名為「私立開平中學」，成為 6 年一貫之中等教育學校。之後，配合政府推廣職訓教育政策，改制為「開平工商職業學校」，陸續增設電子設備修護科、汽車修護科、電工科、綜合商業科、資訊科及資料處理科。迄 79 年，前任校長夏惠汶接掌後，在亞都麗緻飯店總裁嚴○○協助規劃下，於 80 年增設餐飲科，96 年時更名為「開平餐飲學校」，為全國首所餐飲專業學校，培養餐飲專業人才。

(二) 開平餐飲學校於製作食物之過程中會教育學生正確之衛生知識及錯誤之衛生習慣。以下為該校提供製作食物過程應予避免之錯誤：

- 1、未摘除手錶。
- 2、手部受傷，未經適當傷口處理包紮且全程佩戴乳膠手套。
- 3、將非屬食材類或烹調用具、容器置於工作台。
- 4、將垃圾袋置於水槽內。
- 5、洗滌妥當之食材未分類置於盛物盤或容器內。
- 6、每一切割過程後，未將砧板、刀具、抹布及手澈底洗淨。
- 7、烹調用油達發煙點，且發煙情況持續進行。
- 8、切割生、熟食，砧板使用有交互污染之虞者。(建議：可依砧板顏色及用途分類，例如：白色者切熟食、綠色者切蔬果、紅色者切肉類、藍色者切魚貝類。)
- 9、抹布未經常清洗。

- 1 0、製作完成之菜餚重疊放置。
- 1 1、烹調加熱時以抹布擦拭吸乾鍋內水分。
- 1 2、以烹調用具就口品嚐食物。
- 1 3、工作結束後，未徹底將工作枱、水槽、爐枱、器具、設備及工作環境清理乾淨。
- 1 4、拖把置於清洗食物之水槽內清洗。
- 1 5、測試時，罹患上呼吸感染疾病，但未著口罩。

## 二、行政院衛生署食品藥物管理局（即 TFDA）

（一）TFDA 成立於 99 年 1 月 1 日，預算員額 467 人，編制員額數 505 人，99 年預算為 2,317,373 千元，科技預算 943,539 千元。

### （二）成立以來遭遇之問題

#### 1、業者管理面

- （1）食品相關業者業別、型態及家數多：稽查人力及經費不足，僅能就重點式的稽查管理。
- （2）流動攤販業者管理困難：無固定擺設地點且通常未具商業登記。
- （3）食品業者之教育程度參差不齊：大多數業者之教育程度不高，使主管機關進行業者管理時較為困難。
- （4）標示管理困難：舊包材消耗，業者成本提升。

#### 2、產業動力面困難

台灣為島國，資源有限，需仰賴大量食品原料及產品進口。民眾期望食品安全管理應達「零風險」，要求之標準多不符國際規範，造成貿易障礙。由於民眾對於依科學基礎，風險評估原則訂定之標準常無法接受，同時相關利益團體、消保團體及媒體等亦操作議題，使風險溝通更顯困難。

### 3、人員、經費問題

(1)人員不足且流動性高。

(2)食品業務相關經費遭凍結，迄 99 年 8 月 6 日  
本院訪查時未解凍之經費，包括：

<1>「食品管理業務」業務成效不彰，食品管理  
業務費 7,804 萬 2 千元遭凍結。

<2>「優安密」稀釋發酵乳品事件，食品管理業  
務費 3,068 萬 1 千元遭凍結。

<3>「三聚氰胺」賠償議題，食品管理業務費 25  
萬元遭凍結。

<4>「國民營養健康狀況與變遷調查」計畫遭凍  
結經費 2,100 萬元。

<5>建立食品風險預警系統，凍結計畫案經費 1  
億 1,947 萬 5 千元。

<6>開放美國牛肉作業，凍結全局預算 2 億 3,173  
萬 7 千元。

(3)消費多元認知問題，例如食品廣告誇大不實，  
民眾常誤將一般膠囊錠狀食品混淆當成健康  
食品，或相信非法業者誇大、不實或其醫療效  
果之宣傳等，而損失健康或消費權益。

(4)業務面

<1>輸入食品管理：

- 源頭管理制度之實施需要增加國外查廠人  
力編制。但缺乏外文、國際談判、工廠查核  
等專業訓練。

- 國外查廠與經貿談判之出國經費短缺。

<2>查驗登記業務之困難：健康食品查驗登記業  
者申請案件，常未依法規要求提供資料，須  
多次補件，造成時間延宕及承辦人員壓力。

<3>部會間協調之困難：

- 農藥之管理以農委會辦理登記，但由衛生署訂定 MRL，應依國外農藥單一機關一元化管理趨勢辦理為宜。
- 輸出食品管理：涉及工廠查核、相關證明書開立之查核，然經貿談判，非法定職掌。
- 因國內需求及國際經貿，衛生署受理大量進口作物容許量申請案件（自加入 WTO 後累積近 2,000 件），但無相關人力辦理。

### (三)對於 99 年間發生 8 起 11 例肉毒桿菌中毒事件之處理

- 1、肉毒桿菌特性：為 G (+)、桿菌、具產孢子能力、絕對嫌氣性（厭氧），孢子具耐熱性，毒素不具耐熱性，廣泛分布於土壤中，為土壤菌的一種。增殖時會產生外毒素（Exotoxin），造成食物中毒事件死亡率最高。
- 2、肉毒桿菌毒素已知生物毒素中毒性最強，為神經毒素，毒素不耐熱，攝氏 80 度加熱 6 至 10 分鐘可被破壞，PH<4.6 及 Aw ≤0.85 該菌無法生長及產生毒素。
- 3、食因性肉毒桿菌中毒之可能原因，包括：殺菌不完全的低酸性罐頭、腐敗火腿、香腸、臘腸、醃製或燒製魚類等。
- 4、潛伏期約 12 至 36 小時，症狀由噁心、嘔吐、腹瀉等消化道症狀，再轉為視力模糊或複視、吞嚥困難等神經症狀，嚴重時四肢麻痺、呼吸困難，最後死亡。死亡率很高，目前有抗毒血清治療，已有效降低死亡率，但仍然偏高。
- 5、預防肉毒桿菌食品中毒之方法
  - (1)低溫保存食品，攝氏 10 度以下不易發育。
  - (2)調整食品 pH<4.6 或以乾燥、鹽漬、糖漬方式

控制食品水活性  $A_w \leq 0.85$  以下，可避免此菌增殖產生毒素。

- (3) 添加微生物抑制劑，如香腸添加亞硝酸可抑制肉毒桿菌的生長。
- (4) 罐頭食品、真空包裝食品食用前煮沸，毒素不耐熱，加熱可使毒素失活。勿食用膨罐、漏罐、腐蝕等有異樣的罐頭食品。

### 三、財團法人食品工業研究所（即食品所）

食品所 98 年度決算約 6 億 9 千 3 百萬元，政府部門經費補助占 72%，其中經濟部技術處補助 50%，衛生署補助 6%。食品所辦理與食品安全衛生有之工作如次：

- (一) 承接衛生署推動與食品安全衛生相關業務，主要包括罐頭食品安全管理、衛生機關稽查人員培訓及餐飲業食品安全管制系統 HACCP 等 3 項業務。
- (二) 辦理食品安全衛生相關之作業認證或輔導情形

食品所執行與食品安全衛生相關認證驗證業務，主要包括台灣優良農產品 CAS 優良農產品驗證、良好食品製造規範 GMP 認證及餐飲業食品安全管制系統 HACCP 等 3 部分，分述如下：

#### 1、CAS 優良農產品驗證

- (1) 農委會自 77 年開始陸續推動優良冷凍食品與鄉間小路等農產品標誌，78 年 CAS 圖案經註冊後即為優良農產品標章，以確認農產品之安全性及優良性，並整合優良冷凍食品等標誌，於 83 年統一使用 CAS 優良食品標章，並逐年增加產品類別。農委會於 93 至 95 年間陸續整合海宴等標章統合以 CAS 標章推動，同時並使用「台灣優良食品」、「台灣優良水產品」等

字樣圖式；98年CAS標章經納入「農產品標章管理辦法」中，優良農產品標章統一使用CAS「台灣優良農產品」字樣圖式。

- (2) CAS標章制度推動至今已有21年，目前計有冷凍食品等14項目，308家廠商之6,200項產品獲得CAS驗證，年總產量達70萬公噸，產值超過420億元。經CAS驗證的產品均使用國產農產品為原料並在國內生產製造。優良農產品驗證制度之推行，對於我國農產品及其加工品質、價值和產業競爭力的提昇，保障消費者權益及農民收益等面向，均有顯著成效。同時CAS驗證廠家數、產品項數及產值等均呈逐年成長之趨勢。CAS標章由政府與民間共同推行多年，已普遍獲得生產者與消費者的認同及信賴，知名度調查達82%，團膳食材採購多指定使用CAS產品，為國產優良農產品的指標。
- (3) 食品所係經農委會認證之優良農產品驗證機構，辦理冷凍食品、果蔬汁、食米、醃漬蔬果、即食餐食、冷藏調理食品、生鮮食用菇、釀造食品、點心食品、生鮮截切蔬果及水產品等11項目之驗證業務。其餘肉品、蛋品、林產品等3種項目由其他機構執行。
- (4) 上述11種優良農產品驗證項目均訂有驗證基準，規範內容包括評審規定（包括廠房設施、製程管理、品質衛生管理等）、品質規格及標示規定等。申請驗證之產品，須經驗證機構邀請學者專家組成評核小組至生產廠（場）評鑑符合驗證基準，產品並經抽樣檢驗通過後，方授予產品使用CAS標章及編號，通過驗證之

產品均應標示 CAS 台灣優良農產品標章，以保證其品質優良，衛生安全無虞。為確保驗證公信力，驗證機構對通過驗證產品及生產廠均實施定期及不定期之抽驗及追蹤查驗，並辦理市售 CAS 產品抽驗及改善作業，如發現不符合規定事項，要求業者立即提出改善措施，並加強查驗，未改善者終止其驗證資格。

- (5) CAS 產品驗證遇有不合格時，均必須作原因分析及改善追蹤。97 年不合格 27 件中 23 件為品質規格不符者，與衛生安全相關者有 4 件，分別為大腸桿菌群 2 件、生菌數 1 件、黃麴毒素 1 件；98 年不合格 16 件中，12 件為品質規格不符者，與衛生安全相關者有 4 件，分別為農藥殘留 2 件、大腸桿菌群、生菌數同時不合格有 2 件。所有不合格產品除由該所記錄缺失項目、輔導業者改善複驗外，該所並通知主管機關農委會，以確保 CAS 驗證產品之安全性。

## 2、良好食品製造規範 GMP 認證

- (1) 食品 GMP 計畫係依據工業局公告之「食品良好作業規範 (GMP) 推行方案」、「國家科技發展六年計畫—策進應用科技發展計畫」以及「食品工業發展策略與措施」辦理。此計畫自 78 年 2 月開始推動，可分為政府推動 (78 年至 88 年) 以及政府與民間共同推動 (88 年至今) 2 階段，執行內容亦依產業及市場之需求，持續創新與強化。98 年起以「擴大驗證範圍」、「導入履歷制度」、及「與國際規範及衛生標準接軌」為發展主軸，持續推動產業與消費宣傳工作，將代表「安心」、「滿意」的食品 GMP 定位為台灣製造最優質加工食品之代名

詞，增進國產加工食品的國際競爭力。

(2) 該計畫自 78 年推動以來，對於推動食品生產製程之標準化、優質化，已普遍獲得各界認同，迄今已有 27 個產品類別得以申請食品 GMP 標章，合計 427 家食品工廠之 3,695 項產品獲得認證。其中該所負責執行者為除烘焙食品、麵條、糖果、麵粉、精製糖及澱粉糖類以外之 21 項產品類別，因即食餐食於 89 年 12 月 31 日停止受理認證；而醃漬蔬果、味精、脫水食品及茶葉等 4 項產品類別，目前並無申請認證工廠及產品，所以目前該所執行的產品類別為 16 項。

### 3、餐飲業食品安全管制系統 HACCP

HACCP 為 WHO 倡導之食品安全規範，衛生署前於 94 年 4 月 6 日修正發布餐飲業食品安全管制系統先期輔導作業規範，食品所乃協助衛生署辦理餐飲業食品安全管制系統先期輔導，迄今有 351 家業者取得標章，維持有效狀態者有 314 家。衛生署並於 98 年 4 月 9 日公告餐飲業食品安全管制系統衛生評鑑制度，由「先期輔導制度」轉換成新的「衛生評鑑制度」。

### (三) 食品所推動技術移轉食品業者遭遇之問題

- 1、台灣加入 WTO 後，國際大廠亦進入國內市場，我國食品產業已進入全球市場競爭時代，但部分食品廠商採取降低成本之因應策略，減少固定資產投資及營運成本，以致投資新技術及設備之評估期加長，許多待汰換設備或改善的問題往往無法立刻提出預算改善。
- 2、國內食品業多半為中小型企業，作風較為保守，受限於缺乏市場資訊，海外市場開拓不易。由於

企業規模小，在人才、研發能力、資訊取得均不足，技術創新基礎較弱，有賴加強產業與研發機構的互動，才能提升產業研發能量。

- 3、高科技及主流產業磁吸資金，且薪資與作業環境較為誘人，食品產業屬傳統產業，造成食品業者僱工及人才招募不易或人才容易流失。業者又有降低人事支出的壓力，在人力減少，相對所需處理的事物增加，人力資源有限，不易持續進行創新活動，且業者在承接新產品時，多選擇已具有該項原料製造技術平台的項目，通常需假以時日始能接受新產品觀念。
- 4、食品加工和包裝機械為現代食品工業之重要關鍵，過去之發展主要掌握於歐、美、日等先進國家，國內食品工業所需之重要設備均仰賴進口，且國內食品機械業產業規模小，研發不足，當國內食品工業面臨轉型、技術升級之時，食品機械業仍無法完全提供食品產業足夠的技術支援。

#### (四) 食品所對於目前食品安全衛生法規或政策之看法與建議

建議應參考 WHO 所倡導之原則，尤其應注重源頭管制及風險溝通。

#### (五) 綜合座談摘要

##### 1、真空包裝食品造成肉毒桿菌中毒之可能原因分析

真空包裝食品不安全之最大風險，來自於肉毒桿菌能在沒氧氣條件下生長，並產生毒素。由於肉毒桿菌能生成孢子，故非常耐熱，若食品未經高溫殺滅肉毒桿菌的孢子，又以真空貯存，則提供了肉毒桿菌生長的機會。確保真空包裝食品安全的常用方法甚多，皆以抑制肉毒桿菌生長為

目標，例如：降低水活性、降低 pH 值、提高鹽度、冷凍及冷藏、高溫殺菌、高壓殺菌等。今(99)年真空包裝豆乾中毒原因為肉毒桿菌中毒，推論原因為該產品採用的加熱條件無法殺滅豆乾中之肉毒桿菌，而真空又提供了肉毒桿菌生長的有利條件，且在常溫條件下販售，使肉毒桿菌得以繁殖並產生毒素。若採用上述防止或抑制生長肉毒桿菌之任一方法，或合併數種方法（欄柵技術），均可避免肉毒桿菌中毒。

## 2、國內台灣優良農產品 CAS 及食品良好製造規範 GMP 之認證家數增加情形

CAS 及 GMP 新增認證廠數及產品數趨緩，主要原因係規模較大食品工廠業已加入，且提升品質確保安全必定提高生產成本，對市場占有率不大之小廠而言，不具吸引力。

## 3、對於國內台灣優良農產品 CAS 及食品良好製造規範 GMP 合格標準寬鬆之解讀方法

GMP 及 CAS 驗證產品抽樣檢驗項目與合格判定標準皆係依衛生法規要求之項目與標準，但 CAS 各類別產業亦須符合其評審基準中之品質規格標準，而 CAS 驗證產品之不合格原因多屬不符其品質規格標準，如 CAS 食米類之不合格多屬碎粒、白粉質等不符合食米類之品質規格標準，至於 CAS 驗證產品不符衛生標準，主要原因是農產品原料及產品加工型態不同，GMP 及 CAS 二者之間不宜單純比較其數字高低。

## 4、投資或推廣國內台灣優良農產品 CAS 及食品良好製造規範 GMP 之優先順序

CAS、GMP 皆為由政府主管機關推動，以業者自主管理為基礎並配合公正第三者不定期追

縱查驗的食品驗證制度，兩者主要區別為前者需以國產農產品原料為主之驗證產品。若政府經費有限，宜由政府作全方位的政策考量。

#### 5、食品所之人力配置及增減情形

人力以技術專業者為主，占 90% 以上，其中具碩士學位者約 50%，博士學位者約 14%。總人數自 96 年度至目前 99 年度分別為 350 人、358 人、369 人及 385 人。近年來增加的人力，主要係配合政府擴大就業政策而增聘。

#### 6、鮮乳及還原乳之區分方法

理論上可利用檢測鮮乳/還原乳之氫及氧的穩定性同位素比值 (stable isotope ratio) 來區分。因為鮮乳與還原乳中水成分來源不同，因水的蒸發散 (evapotranspiration) 作用與生物體濃縮作用，會造成鮮乳/還原乳中  $^{18}\text{O}$  及  $^{16}\text{O}$  及 D/H 比值些微不同，據此得以區分鮮乳/還原乳。

#### 7、從咖啡香味檢測其來源或添加物質之可能方法

咖啡香氣成分是複雜的，會因品種、區域、氣候、焙製及加工技術等而不同。而香味成分多屬揮發性物質，一般以氣相層析儀/質譜儀檢測。若欲檢測咖啡香氣成分以判斷咖啡之來源或是否為人工添加物質，由於涉及成分相當複雜，且添加物質不明，因此必須先建立咖啡產品完善的香氣成分資料庫，才能藉由類似指紋鑑別的圖譜對照進行研判。

#### 8、對錠狀、膠囊狀或粉末之保健食品控管之看法

錠狀、膠囊狀或粉末型態之保健食品，因為食用方便，在市面上的行銷甚為普遍，但部分業者為競爭市場而廣告內容誇大。建議依相關食品法規規範業者並取締違法者，另對一般民眾持續

鼓勵均衡飲食與運動，且在購買具有保健功效之食品時，選擇獲得健康食品認證之產品。

#### 9、餐飲業安全食品管制制度 HACCP 標章以評鑑分級方式辦理之可行性

衛生署於早期推動餐飲業先期輔導階段曾有此構想，惟廠商意見分歧。現行之做法為對追蹤查驗過程缺點數較高之廠商採次年度優先辦理追蹤查核，以提昇餐飲衛生安全。

#### 四、農委會苗栗區農業改良場

苗栗區農業改良場係一具有悠久歷史之農業試驗研究機關，前身為台灣總督府桑苗養成所，創立於民國前 2 年，原址設於台北市公館現民族國中校區內。38 年改制為台灣省政府農林廳蠶業改良場，66 年遷至苗栗公館現址。78 年改制為台灣省政府農林廳蠶蜂業改良場，增辦蜜蜂試驗研究，為台灣地區唯一之蠶蜂試驗研究機構。86 年改制為台灣省苗栗區農業改良場，88 年 7 月 1 日配合台灣省政府功能業務與組織調整，改隸農委會。目前除辦理一般區域性農業試驗研究或推廣工作，還包括蠶蜂業資源利用試驗改良及生物防治技術開發應用等全國性的業務，近年研究項目，並以配合農委會政策，發展生態農業與有機農業，保護農業資源，防止農藥污染及化肥污染等重點工作。

##### (一)配合農委會執行農產品安全衛生相關政策

#### 1、推動安全蔬果吉園圃認證

負責初次申請認證之安全用藥、用藥紀錄講習及說明會，田間用藥記錄簿審核，田間管理、病蟲害防治技術及安全用藥講習，藥物殘留抽檢不合格者進行訪查並輔導改善等。吉園圃一次認

證以 2 年為限，合約期間經抽檢合格未有違規情事者才可再申請續約。

## 2、推動有機農業

有機農業是一種不允許使用合成化學物質之生產方式，強調自然資源永續利用及生態平衡之經營管理模式，生產自然安全之農產品。苗栗農改場負責辦理有機栽培訓練講習，田間栽培、堆肥及有機液肥發酵技術、病蟲害防治技術指導等。

## 3、推動合理化施肥

合理施用肥料可降低肥料使用量，提高農產品的質與量，並可減少因超量使用對環境之汙染。苗栗農改場負責土壤診斷及植體分析、辦理合理化施肥技術講習、田間合理施肥示範等工作，已辦理示範之作物種類有：葡萄、高接梨、柑橘、番茄、水稻等。

## 4、重金屬檢測分析

配合農產品安全重金屬檢測計畫，檢測分析苗栗地區土壤、堆肥、栽培介質、灌溉水、液肥、植體等重金屬，重點項目有銅、鋅、鎘、鎳、鉻、鉛等，以了解重金屬含量及受污染情形。

## 5、生物防治之開發與應用

為配合生物多樣性、環境永續利用等世界潮流；以及發展優質、安全、休閒、生態之現代農業，提昇台灣農產品競爭力，自 86 年起利用蠶桑繁殖場原有人力、設備及場地成立天敵繁殖工作站，並於 95 年 7 月 1 日起，更名為「生物防治分場」，是少數以天敵昆蟲量產及推廣之單位，主要以天敵昆蟲飼養、防治研究及推廣，兼以病害、微生物及忌避植物等防治為輔，朝本土

性天敵昆蟲之蒐集及調查，直接應用於臺灣農作物害蟲之生物防治。目前已完成大量飼養技術之天敵，包括基徵草蛉、黃斑粗喙椿象、闊腹螳螂、南方小黑花椿象、七星瓢蟲、六條瓢蟲及東方果實蠅蛹寄生蜂等。

## (二)綜合座談摘要

### 1、螞蟻不吃純蜜之真實性

蜂蜜係蜜蜂採收植物花蜜、植物分泌液或昆蟲蜜露，經蜜蜂釀製儲存於蜂巢之天然甜味物質，基本成分主要為醣類及水份，另含極少量花粉、酸類、微量元素、酵素、蛋白質、維生素及類黃酮。根據 CNS 國家標準，蜂蜜含水率在 20% 以下。如以台灣養蜂協會蜂蜜產品認證規格，蜂蜜必需檢測項目至少有水份、還原糖含量、羥甲基糠醛、澱粉酶及抗生素等。因此純正蜂蜜判斷標準有多項指標，非單一因素如水份多寡能決定。昆蟲界中螞蟻取食醣類物質及水份主要是供給體內能量轉化及代謝功能所需，若以含水率高低的蜂蜜標準去比較螞蟻吸食能力，因含水率低的蜂蜜在理化性質上黏稠度較高，自然以含水率高的蜂蜜被螞蟻吸食機率較高。雖然如此，螞蟻仍無法抵擋蜂蜜甜味的誘惑，故「螞蟻不吃純蜂蜜」應為以訛傳訛。

### 2、對於真假蜜之簡易判別方法如下

龍眼蜜為國內最主要特產蜂蜜，香氣濃郁，口感柔潤，為國內消費大眾所喜好，價格較高，市面上常有商人以低價的澱粉人工轉化糖（高果糖）混合香精、色素等來冒充純蜂蜜，以假亂真，使消費者權益受損，簡單的識辨方法如下：

項目	真蜜	假蜜
----	----	----

直觀鑑別	手指放在透明玻璃瓶裝蜂蜜後，看不清五指。	手指放在透明玻璃瓶裝蜂蜜後，五指一清二楚。
氣泡	蜜水經搖晃產生氣泡多且不易散去。	蜜水經搖晃產生氣泡隨即消失。
氣味	具特有植物的花香味。	果糖味及香精味。
結晶	細緻呈乳白色。	不結晶。
品嚐	有花香味、味濃、回味久，結晶體入口即化，口感圓滑。	無花香味，只有糖水味，入口不具濃郁圓滑之天然花蜜特質。
沖熱開水	香甜帶酸味感。	味甜，不變酸。
理化檢驗	符合 CNS 蜂蜜國家 7 項標準、花粉粒多(每克蜂蜜 > 2,000 個)	純果糖、無澱粉酶值及花粉粒。

### 3、真假蠶絲之辨別方法

假蠶絲多為人工纖維仿製，與真蠶絲特性不同，可取一小段蠶絲點火燃燒，若將火移除，則蠶絲會停止燃燒，真蠶絲著火灰燼呈灰色，觸摸即碎；若為人工纖維則移除火源後會繼續燃燒，灰燼成團較硬。燃燒的蠶絲發出的味道與頭髮燒焦的味道類似，為動物性蛋白燃燒的氣味。

### 4、對於食品安全標章制定及認證之教育宣導

農委會農糧署辦理有機及吉園圃標章宣導情形如下：

- (1) 輔導設置有機農夫市集 8 場，宣導及販售有機農產品，落實在地行銷及促進有機農產品銷售通路。
- (2) 輔導增設有機農場電子商店網站 30 家，於有機農業全球資訊網新增有機農產品銷售訊息 50 則以上，拓展有機農產品宅配通路，提升民眾對有機農產品接納度。
- (3) 輔導賣場設置有機農產品和吉園圃安全蔬果

專櫃（區），並懸掛明顯看板，使消費者容易辨識選購。

（4）透過電視播放吉園圃宣導短片 500 多檔次。

## 5、天敵昆蟲等生物防治技術開發可能衍生之問題

（1）苗栗農改場目前在試驗研究及田間應用之天敵昆蟲以本土性天敵昆蟲為主。對於外來昆蟲之引進，須向防檢局申請操作場所之認證，並檢附操作場所之平面圖，並說明使用何種防蟲措施，此舉是為確保將來操作使用之場所可有效避免引進之昆蟲逸散出去，因此實驗室的防蟲認證過程是很嚴謹的。通過實驗室認證後，再依據我國相關規定，須填寫特定物品輸入許可申請書並檢附相關文件，發文至農委會防檢局審核內容無誤後再核發輸入許可。

（2）以天敵防治害蟲，釋放天敵數量會隨害蟲密度而增減，以達生態平衡。目前更配合有機農業，以天敵等方式替代農藥防治害蟲，從生態平衡觀點達到以防蟲制蟲之目的，以提供優質安全的農產品，同時兼顧永續農業與生態環境保育。由於天敵等非農藥防治方法是現今及未來農業的走向，除了用來防治害蟲、減少或避免農藥使用外，更兼具生態保育的功能，尤其釋放本土性天敵，也是在做保育及復育的工作，故無風險發生之疑慮

## 6、非純蜜對人體之可能危害

假蜜一般為高果糖糖漿加入香料泡製，一般而言對人體無害，但主成份是糖水，不具營養價值。

## 7、合理化施肥納入管理之可行性

作物在施肥時，其用量有一定限度，如太超

量將會造成作物枯死，雖然大部分農家是過量使用，只是增加生產成本或影響品質，對環境及土壤危害尚小。

## 五、標檢局基隆分局

### (一)設立目的及法令依據

標檢局係依據經濟部組織法成立之國家最高商品檢驗機關，主要任務為國家標準編修以配合經建計畫、工業政策執行商品檢驗，以提高產品之國際競爭力及保障消費者權益；推行國際標準品質保證制度及環境管理系統，以提升我國品質保證及環境管理水準；辦理全國度量衡標準之劃一及實施及其他檢（試）驗服務。

### (二)近 5 年輸入食品查驗情形

1、進口食品報驗案件由 95 年度 31 萬 9,617 批，至 98 年度成長至 36 萬 6,702 批，成長 14.7%。

單位：批

年度	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年 (1 至 7 月)
全局	319,617	355,957	366,194	366,702	241,888
基隆分局	182,135	203,965	207,960	200,536	132,506
新竹分局	65,117	68,095	64,589	75,929	50,378
臺中分局	19,535	22,256	21,185	19,523	16,610

高雄分局	52,528	61,287	72,080	70,637	42,188
------	--------	--------	--------	--------	--------

2、檢驗案件由 95 年度 1 萬 5,557 批，至 98 年度成長至 2 萬 5,770 批，成長 65.6%。

單位：批

年度	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年 (1 至 7 月)
全局	15,557	16,984	25,201	25,770	15,392
基隆分局	8,537	9,609	15,559	15,851	9,372
新竹分局	2,609	2,774	2,993	3,497	2,170
臺中分局	1,274	1,349	1,767	1,742	1,135
高雄分局	3,094	3,207	4,800	4,624	2,690

3、檢驗不合格案件數及不合格原因：

單位：批

不合格事項	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年 (1~6 月)
中文標示不符規定批數	695 (74.4%)	846 (69.4%)	1,512 (92.6%)	1,757 (86.6%)	972 (88.5%)
衛生項目不符規定批數	239 (25.6%)	373 (30.6%)	121 (7.4%)	271 (13.4%)	126 (11.5%)
殘留農藥	28	59	25	127	56
漂白劑	18	30	24	31	21

防腐劑	55	48	26	29	18
含非法定著色劑	7	18	7	13	11
人工甘味料	12	20	2	11	5
黃麴毒素	5	0	3	13	3
動物用藥殘留	31	116	9	6	3
微生物	9	8	5	1	2
重金屬	-	-	-	5	1
抗氧化劑	-	-	-	1	1
含安全性不明成分及其他衛生項目	74	74	20	47	5

### (三)綜合座談摘要

#### 1、後 ECFA 時期對於確保商品安全及保障國人消費安全之辦理事項

(5)已規劃辦理下列重要業務，以確保商品使用安全及消費者權益：

- <1>TOSHMS 台灣職業安全衛生管理系統驗證。
- <2>ISO 14064-1 組織型溫室氣體查證。
- <3>全球衛星定位系統 GPS 納入應施檢驗範圍。
- <4>配合行政院「全國 233 職場減災方案」，動力衝剪機械納入應施檢驗範圍。
- <5>行政院農業委員會擴大委託辦理輸入飼料查驗業務。
- <6>財政部國庫署擴大委託辦理輸入酒類查驗業務。
- <7>於「海峽兩岸標準計量檢驗認證合作協議」架構下進行相關交流工作與合作事宜。

- <8>積極拓展市場監督議題之國際合作。
- <9>加強對不安全消費商品之檢驗及防制監測措施。
- <10>推展深層海水產品檢測驗證業務。
- <11>集成材、太陽眼鏡鏡片、熔接用防護面具之零配件「濾光板」、袋包箱商品及嬰幼兒用服裝等納入應施檢驗範圍。
- <12>計量技術人員考試試務監督查核。
- <13>加油站汽、柴油及市售桶裝瓦斯油品納入應施檢驗範圍。
- <14>瓷磚、毛巾、內衣、成衣、毛衣、泳衣、寢具、織襪等將納入應施檢驗範圍。

(6)為因應兩岸貿易之日趨熱絡及國人消費型態之改變，於99年5月成立「進口異常商品稽核大隊」，辦理進口異常商品稽核業務。

## 2、由桃園航空城自由貿易港區進口食品之查驗事宜

經自由貿易港區進口之食品，如屬轉運或加工後再輸出者，因未實質進入國內，故得免辦理輸入查驗事宜；如屬實質進入國內市場者，則須依輸入食品查驗辦法規定，向標檢局港埠分局申請輸入查驗。

## 3、進口食品中文標示不合格率偏高之問題

鑑於全球自由貿易愈趨頻繁，國外生產之食品並未侷限輸銷特定國家，故輸往我國之食品往往無法依照食品衛生管理法規定加貼中文標示，致進口食品中文標示不合格率居高不下，惟該等標示不合格案件之品質仍須符合我國衛生法規。

## 4、TFDA於100年1月1日起接辦輸入食品查驗業

務後，相關檢驗設備移撥使用情形

標檢局依據商品檢驗法規定辦理輸出產品特約檢驗及受託試驗等業務，有關輸入食品查驗使用之檢驗設備，尚須因應前揭業務需要，而且TFDA接辦輸入食品查驗業務後，僅執行報驗發證及取樣作業，食品樣品取樣後全部送代施檢驗實驗室檢驗，TFDA並不做檢驗工作，故標檢局現有食品相關檢驗設備不移撥TFDA。

5、與TFDA執行輸入食品查驗作業相關標準作業程序之交接事項

執行輸入食品查驗作業均依據衛生署訂定之輸入食品查驗辦法及輸入食品查驗作業要點規定辦理，標檢局未再訂定輸入食品查驗相關標準作業程序。至於標檢局內部作業程序可配合提供予TFDA。

6、對於中國大陸進口原料或半成品之邊境把關措施

依據輸入食品查驗辦法第4條規定，輸入產品經查驗符合食品衛生管理法相關規定者，始得輸入，前揭產品範圍即包括原料、半成品及成品。

7、美國牛舌採逐批查驗作業之辦理情形

(1)執行美國牛肉製品之輸入查驗作業，均依據食品衛生管理法、輸入食品查驗辦法、進口牛肉檢疫及查驗管理辦法、輸入食品查驗作業要點及衛生署發布修正「美國牛肉及其產品之進口規定」辦理。

(2)98年11月2日以後屠宰之牛肉及其製品，應檢附美國農業部簽發檢疫證明書、輸台證明書及衛生證明書等3張證明文件。

(3)檢疫證明書之「REMARKS」欄須註明「The beef

or beef products were produced at a verified establishment under the USDA Less than 30 Month Age-Verification USDA Quality System Assessment (QSA) Program for Taiwan」。

(4) 牛舌、橫膈膜、睪丸及其他牛雜碎產品須先取得經濟部國際貿易局核發之輸入許可證後，再由標檢局與防檢局聯合就櫃逐批查驗，經檢驗 40 項動物用藥殘留，15 項殘留農藥符合規定後，始予放行。

#### 8、先行放行產品之複查機制

(1) 先行放行之食品均即時通知相關衛生機關，俾供其後續追蹤管理，相關通知作業如下：

<1> 97 年 10 月 14 日起，經核准先行放行之食品，逐案將輸入食品報驗申請書、先行放行申請書、進口報單傳真通知衛生署原食品衛生處。

<2> 97 年 12 月 8 日增加電子郵件通知功能，核准先行放行後，電腦系統即自動以電子郵件通知衛生署原食品衛生處、報驗義務人所在地衛生局及貨品具結所在地衛生局。

<3> 99 年 7 月 1 日起通知對象增列 TFDA 北區管理中心。

(2) 為確保前揭通知作業順暢，標檢局除以紙本傳真通知相關衛生單位外，並再以電子郵件進行第 2 次通知作業，倘任一衛生單位未接獲先行放行訊息時，均可再以電話聯繫確認。

#### 9、標檢局對於 TFDA 將於 100 年 1 月 1 日接辦輸入食品查驗業務之建議

(1) 法規面：

<1> 部分輸入食品查驗措施（如報驗發證程序、

規費徵收作業等) 涉及人民之權利，該等查驗規定應納入食品衛生管理法規或以其授權辦法方式明定。

<2>按輸入食品之種類及態樣繁多，且尚區分成品、半成品及原料等形態，惟衛生署目前發布之食品衛生標準及食品添加物使用範圍及用量暨規格標準，其產品類別已不敷使用，且其判定基準概以成品為主，致標檢局於執行輸入食品查驗作業時，常發生無相關衛生標準據以評定檢驗結果合格與否之困擾，建請衛生署宜再增訂產品之衛生標準，例如：重金屬、動物用藥等，俾供查驗單位及進口廠商有所遵循。

(7) 實施面：

<1>以 98 年度為例，進口食品報驗批數高達 36 萬餘批，相關查驗作業極度依賴電腦系統協助處理，故 TFDA 建置之電腦系統須具備可靠之穩定度，始能順利執行是項業務並避免影響貨物通關時效。

<2>TFDA 於接辦輸入食品查驗業務後，其檢驗工作將全部委託民間實驗室辦理，鑑於現行政府採購法規定，易引起民間實驗室以低價競標取得標案，相關實驗室良窳不齊，TFDA 宜建立實驗室檢驗結果之確認機制，否則一旦誤判，可能影響進口商權益，甚至損及消費者健康，引起反彈。

(8) 制度面：現行輸入食品查驗係採抽批制度執行，而各類產品之抽批機率則依其風險程度及歷年檢驗情形予以調整。惟以 98 年度為例，進口報驗計 366,702 批，現場查核及檢驗批數計

25,770 批，抽批未抽中者達 340,932 批。建議參照東南亞水產品管理模式，針對高風險產品採取源頭登記制度，再搭配邊境抽批查驗措施，以確保未抽中產品亦符合衛生安全。

#### 伍之四：第四屆監察委員調查有關食品安全衛生問題之彙整與分析

##### 一、彙整監察院第四屆監察委員調查有關食品安全衛生及消費者權益保護問題之結果如次：

本院第四屆監察委員自 97 年 8 月就任以來，對於攸關國計民生之食品安全衛生問題極其重視，因而對於國內爆發之各類食品安全衛生管理危機或存在多年卻未改善之現象，均善盡調查職能，蒐集多方事證，期能發現問題、瞭解問題形成原因並督促相關主管機關檢討改進，俾使國內食品安全衛生之管理，持續不斷進行改善。

由於食品衛生安全管理係涉及從「農場」到「餐桌」之處理過程，亦即從原料來源、生產、收穫後處理、加工、製造、流通、運輸、銷售、消費，所涉層面相當複雜，稍有一環節之疏誤，即可能發生危害民眾健康之事件。因此，本院近年來調查之食品衛生案件之態樣也因涉及層面之複雜性而甚為多元。至於本院第四屆監察委員調查有關食品安全衛生及消費者權益保護之案件，截至 99 年 11 月底之相關調查結果，彙整如下：

項次	案由	調查意見
1	25 公噸中國毒奶粉銷入台灣，流向至少 9 縣市，部分已製成各種食品販售，恐均被消費者吃下肚，嚴重影響民眾健康。主管機關對此事件之處理	<p>一、衛生署僅針對大陸提供之有限資訊，進行食品含三聚氰胺危害範圍之管制，未能適時對國內已輸入、可能受污染之其他源頭或終端食品進行稽查或規劃周妥之檢驗計畫，有效管理風險，顯有失當。</p> <p>二、衛生署對於下架市售食品之範圍、判讀三聚氰胺之標準及公布之檢驗結果，前後反覆，導</p>

	<p>及對大陸進口食品之把關、兩岸食品安全通報機制有無違失案(0970800257號派查，97年11月18日審議通過)</p>	<p>致民眾及業者無所依循，難謂允當。</p> <p>三、衛生署對於食品是否安全、下架明細以及訂定 2.5ppm 之原因及必要性，未能適時、周妥及正確說明，善盡如實而有效揭露重要資訊之責，顯有失當。</p> <p>四、衛生署未建立食品衛生源頭管理機制，導致進口不安全食品之問題，層出不窮，容有偏失。</p> <p>五、衛生署平時未曾針對突發之重大食品安全衛生事件進行狀況模擬及演練，對於三聚氰胺事件之處理呈現鬆脫失序亂象，顯有疏失。</p> <p>六、衛生署對於進口食品資料之掌控有欠周密，查證有所疏漏，核有檢討改進之必要。</p> <p>七、衛生署未能協助國內民眾及業者取得或保全大陸廠商輸入源頭或終端食品含三聚氰胺之有利事證，對於後續之求償，保障實有不足，應予檢討改進。</p>
2	<p>報載雙象國際農產股份有限公司自越南進口一批火龍果，在農藥檢驗結果公布前，即流入市面，主管機關行政院衛生署是否涉有違失案(0970800328號派查，97年12月16日審議通過)</p>	<p>一、衛生署查處切結放行違規案件不力，致藥檢結果公布前，業者擅自啟用偷賣事件頻仍，且無封存及即時追蹤之配套措施，核其未能建構綿密管控機制，源頭管理過於鬆散，實有疏失。</p> <p>二、衛生署未能統整輸入食品檢驗與市售食品之監測規範，經查其檢測農藥殘留之項目、方法差異頗大，肇致檢出殘留農藥種類、合格比率之寬嚴尺度不一，違背公平正義原則，洵有未當。</p>

		<p>三、衛生署未釐訂明確蔬果農藥殘留之標準檢測方法供執行檢驗機構依循，因而延宕檢驗改判合格之期程長達 112 天，致該批產品或已下肚、或已依法銷毀，徒增消費者之無謂恐慌，並造成業者之財物損失，確有違失。</p> <p>四、衛生署怠於採行「切結放行後卻違規偷賣」之相關防範措施，又迄未研議修法以加重違規業者罰則，縱任相同類型之違規案件一再發生，殊有可議。</p> <p>五、經濟部標檢局受託執行輸入食品查驗工作，該局檢驗人員未善盡職責，詳查產品類別，兩度核判不合格，嗣又改判其合格，顯見核判作業過於草率，已戕傷政府檢驗機構之公信力，應予深切檢討。</p> <p>六、經濟部標檢局不宜拘泥現狀，允當積極規劃籌謀「縮短農藥殘留檢驗之時程」，並儘速付諸實施，庶縮短通關時限，確保輸入蔬果之新鮮度。</p>
3	<p>國內邇來爆發多起大量斃死豬肉流入消費市場之事件，已嚴重影響國人食用肉品之衛生安全，主管機關之相關管制查緝作為有無疏失乙案。(0970800033 號派查，98 年 1 月 7</p>	<p>一、農委會之源頭管控機制形同虛設，96 年竟有三分之二斃死豬未送交化製場妥為化製，其中更有高達 10 萬頭易遭非法流用斃死豬之流向不明，且焚化、掩埋數量之統計闕如，難以核算勾稽，顯有疏失。</p> <p>二、農委會未能配合檢警調機關已全面投入查緝偵辦行列、引進環保 GPS 管控科技及成豬死亡保險計畫之陸續推展，適時修正行政院核定之「斃死豬非法</p>

日審議通過)	<p>流用供食用之具體防範措施」俾利憑辦，核有怠失。</p> <p>三、農委會囿於本位，未開放使用畜牧場與化製場資訊查詢系統，造成管制對象不明確，數據有所落差；又未充分發揮機關間縱向與橫向之協調會議機制，無法落實溝通與管考成效，確有不當。</p> <p>四、農委會對於化製三聯單之設計失當，填報時計頭數，進場時實務改秤重量，兩者無從核對，迭經反應迄未改善；而化製場之查核人員又未全程逐一清點進場頭數，裝設之監視系統亦未發揮功效，均有未當。</p> <p>五、農委會針對本院先前糾正之事項，因循苟且、輕忽怠慢，迄未作適當之改善與處置，陳疴依舊；又以查緝違法屠宰充作查緝斃死豬之成果，誇大執行績效，均有違失。</p> <p>六、環保署未遵照行政院指示下修養豬場網路申報門檻，延宕逾 2 2 個月，迄今仍未公告，又未督導相關環保團隊主動查察非法集運車輛，並切實配合查察 GPS 集運車輛疑似異常案件，行事顯欠積極，殊有可議。</p> <p>七、衛生署漠視稽查上游「私設冷凍庫」重要供貨源頭，任令地方衛生局稽查中下游之禽畜肉成品，難以區辨斃死豬肉，捨本逐末，事倍功半，徒勞無功，實有欠當。</p> <p>八、屏東縣、雲林縣政府執行查緝違法屠宰工作不力，聯合稽查</p>
--------	--

		<p>斃死豬行事消極被動，各相關單位業務橫向連繫不足，且未落實輔導與取締工作，無以遏止私宰及斃死豬非法流用，顯有疏失。</p> <p>九、行政院未能明確裁決分工，肇致農委會、環保署就斃死豬集運階段之管理權責劃分不清，亟待儘速釐清，又相關主管機關，允宜博採周諮，廣納雅言，共同建構綿密網絡，以齊力防範斃死豬之非法流用。</p> <p>十、台灣雲林地方法院檢察署黃檢察官裕峰，不畏艱難打擊斃死豬犯罪事件，績效卓著；所提 10 項具體建議事項，頗值參採，並不吝分享其查緝實務經驗，殊堪嘉勉。</p>
4	<p>行政院衛生署食品衛生處之預算、人力均有不足，掌理全國食品衛生安全，力有未逮等情乙案。(0970800365 號派查，98 年 4 月 8 日審議通過)</p>	<p>一、行政院未能順應世界潮流，成立行政院層級之「食品衛生安全委員會」任務編組，俾作為跨部會間業務垂直整合、溝通協調之平台，洵有未洽。</p> <p>二、衛生署之食品衛生處現有業務經費拮据，單位預算配置嚴重失衡，較諸國際更相形見絀，核其輕忽食品安全業務，殊有未當。</p> <p>三、衛生署食品衛生處之現有人力不足，顯難肆應當前業務之需要，核其未能適時補足必要員額，亦未綢繆替代方案，均有疏失。</p> <p>四、衛生署未能積極落實執行「食品安全與營養白皮書」，無從維護國民免於「臨食而懼」之基本健康權益，核有怠失。</p>

		<p>五、衛生署規劃成立之食品藥物管理局，側重機關內部水平整合，外界質疑其提升食品衛生管理人力、預算之成效，宜請參採並審慎研酌，庶臻周延。</p> <p>六、組織改造曠日費時，充滿變數，尚難畢其功於一役，衛生署亟需採多管齊下強化措施，以化解燃眉之急。</p>
5	<p>行政院農業委員會對有機農產品之監督管理，有無善盡職責乙案。(0980800121 號派查，98 年 7 月 9 日審議通過)</p>	<p>一、農委會未依法行政，無視該會法規會簽具「顯於法未合」之法律意見，針對 98 年 1 月 31 日以前製造且以有機名義販賣之農產品及農產加工品，擅予 6 個月標示檢查之緩衝期，洵有違失。</p> <p>二、農委會於有機農產品管理新制推行前之緩衝期間，除疏未督促各級主管機關依法檢查及抽檢農產品經營業者之相關產品，復未能主動積極適時查訪，肇致對有機農產品經營業者數量、市售有機農產品尚未驗證或審查之比率等重要統計數據皆毫無所悉，核有消極怠慢之疏失。</p> <p>三、農委會除怠未積極管理「有機農產品專賣」或「以販賣有機農產品為主」等販賣場所，對於國內該等業者經營資訊亦毫未掌握，行事不無消極怠慢，洵有欠當。</p> <p>四、農委會針對有機農產品農藥殘留檢驗結果，於 97 年將原公布於該會網站方式擅改由驗證機構公布之相關過程，除未採足以使公眾得知方式為之，亦有</p>

		<p>將原屬主管機關抽驗公布之責，諉於驗證機構之嫌，核有失當。</p> <p>五、農委會未能適時檢討有機農產品管理之舊有法令，法制作業復有欠周延，均有失當。</p> <p>六、農委會未能蒐集齊備先進國家有機農產品管理制度相關資訊，行事有欠積極，難謂妥適。</p> <p>七、農委會針對國內有機農產品管理制度之推動及違規業者之查處，亟待積極檢討加強。</p> <p>八、農委會應積極建立進口有機農產品、農產加工品等國家或國際有機認證機構之國外查證程序，以確保本土業者權益及競爭力。</p> <p>九、農委會允宜針對各驗證機構驗證程序及其就驗證通過農產品之追蹤查驗程序，研訂標準作業方法，並落實評鑑與監督，以求公平及周妥：</p> <p>十、農委會對於民眾依「違反農產品生產及驗證管理法案件獎勵辦法」檢舉案件數偏低情事，允有檢討因應空間。</p>
6	<p>速食店炸油數日才更換，恐產生致癌物質，損及民眾健康等情乙案。(0980800561號派查，98年9月2日審議通過)</p>	<p>一、衛生署對於油炸油之管制未周詳規劃管理制度，復未曾執行專案稽查，查核措施又欠缺延續性，實有輕忽、懈怠油炸油品管理，並嚴重危害民眾健康之怠失。</p> <p>二、衛生署怠於訂定餐飲業油炸油稽查管理原則，致各縣市政府衛生局未能有效稽查，嚴重影響民眾食之安全，確有違失。</p> <p>三、衛生署長期間疏於督促地方衛生機關將油炸油之品質及更換</p>

		<p>時機問題列入食品衛生管理項目，使國人多年來長期食用未具安全保障之油炸食品，實有疏失。</p> <p>四、衛生署對於台北縣政府法制局發布之檢驗結果之法律效力，前後認定標準不一，導致民眾無所適從，毀傷政府形象及公信力，亦有失當。</p> <p>五、衛生署食品衛生處相關主管人員輕忽、懈怠油炸油品之管理，核有違失。</p> <p>六、衛生署宜針對油炸油長期使用未予更換，以及濾油粉、丙烯醯胺對人體健康之影響、油品之選購與連鎖速食業者油品含砷之原因深入檢討並予釐清，以保障全民食品安全。</p> <p>七、經濟部對於連鎖速食業者使用油炸器具之評核情形及方法，有未盡周妥之處，應予檢討改進。</p> <p>八、環保署對於廢食用油之管理，未盡周全及確實，應予檢討改進。</p>
7	<p>財團法人中華消費者文教基金會抽驗台北地區大售之涼麵，大部分生菌數與大腸桿菌數皆超標，民眾食用後恐影響身體健康；該會於 94 及 97 年抽驗一般市售涼麵，生</p>	<p>一、衛生署疏未落實涼麵等即食熟食衛生主管機關等雙重職責，針對行政院消費者保護委員會及消基會多次促請該署注意之涼麵等即食熟食衛生問題，除在取締作業未見顯著改善前，即率調降及數據陳報等頻率，該等數據亦僅消極地彙整後自存外，針對消基會依法具文建議事項處理，復有稽延之嫌，顯有虛</p>

	<p>菌數亦大部分超標。主管機關是否善盡職責？把關機制有無闕漏？確有深入瞭解之必要乙案。(0980800617 號派查，98 年 10 月 7 日審議通過)</p>	<p>應故事、流於形式及怠慢之虞，洵有失當。</p> <p>二、衛生署疏未落實中央衛生主管機關監督職責，未曾對地方衛生主管機關就涼麵等即食熟食等管理業務辦理考評作業，復明知「衛生主管機關肩負為全國消費者把關重任，有賴積極稽查並嚴加取締」等食品衛生管理方針，卻疏於督促地方主管機關將稽查取締工作列為重點，僅將全民健康消極地冀望食品業者落實自主管理，均有失當。</p> <p>三、衛生署疏於監督，致高達 12 及 17 個地方衛生主管機關迄未依「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」編列預算及核發檢舉獎金，因而乏誘因鼓勵民眾檢舉不法，容有欠當。</p> <p>四、衛生署允宜針對涼麵等即食熟食相關業者迄未以經營型態分類分級規範等情，積極研議改善，以求周妥。</p>
8	<p>98 年度專案調查研究「食品添加物安全管制與規範」之專案調查研究(0980800122 號派查，98 年 11 月 17 日審議通過)</p>	<p>一、衛生署允宜針對未列於核准品項上之物質添加於食品之問題，加強管理。</p> <p>二、衛生署宜建立食品衛生源頭管理機制。</p> <p>三、經濟部標檢局應加強進口食品之把關。</p> <p>四、衛生署允宜責成縣市衛生局對複方食品添加物之查核，並對食品業者加強宣導自主管理之責任。</p> <p>五、衛生署宜與經濟部工業局共同對化工原料行等源頭進行稽查</p>

		<p>及管理。</p> <p>六、衛生署應加強食品添加物使用資訊之宣導。</p> <p>七、衛生署應協助各縣市衛生局對於食品添加物之檢驗。</p> <p>八、衛生署應設置食品添加物之常設諮詢機構。</p> <p>九、衛生署宜加強開發食品添加物簡易檢查項目。</p> <p>十、衛生署宜加強對於食品標示之管理。</p>
9	<p>消基會於98年9月中旬調查市售茶葉，發現超過半數包裝茶葉不符食品衛生管理法規定；進口茶葉品質良莠不齊、產地標示不明，有無以低價進口茶葉混充高價台灣高山茶販售？主管機關是否確實管理，並落實民眾食品安全與權益把關之職責等情乙案(0980800958號派查，99年1月6日審議通過)</p>	<p>一、行政院允宜協調衛生署、農委會、經濟部、行政院公平交易委員會及行政院消費者保護委員會積極處理進口或低海拔茶葉混充國產或高山茶販售之問題，以保障國人消費權益。</p> <p>二、衛生署對於進口茶葉攙配國內產製茶葉之原產國認定，不論混充比例，均以國內為原產地，顯不合理，且嚴重危害消費權益。</p> <p>三、衛生署對於市售茶葉原產地標示之督導查核未盡落實，未能遏止不實標示之情形，顯失妥當。</p> <p>四、衛生署對於國外進口茶葉之查驗規定顯較出口日本茶葉之報關規定寬鬆，有失允當。</p> <p>五、農委會及衛生署對於茶葉農藥殘留問題之檢測情形，顯失妥當。</p> <p>六、衛生署、標檢局及農委會應加強聯繫配合，對於茶葉得使用農藥及檢驗之項目應訂定統一之標準或規範，俾利茶葉業者遵循。</p>

		七、農委會宜加強茶葉產銷履歷及原產地認證標章之推動，以及強化對茶農及農藥販賣業者教育訓練之內容。
10	各縣市政府衛生局之預算與人力，是否足以肩負食品衛生安全把關責任，認有深入瞭解必要乙案。(0980800877 號派查，99年2月3日審議通過)	<p>一、各縣市政府衛生局編列之食品衛生業務經費偏低，遠低於國際人口相當城市之經費，難以遂行例行食品安全把關工作，核有擴增預算並檢討改進之必要。</p> <p>二、各縣市政府衛生局之食品衛生編制專責人力單薄，又異動頻繁，致稽查頻率、檢驗質量、管理嚴謹度均不足，無從確保縣市民飲食安全，允應速予補強。</p> <p>三、台中縣、台南市、桃園縣政府挹注其衛生局之食品衛生業務經費與人力俱缺，顯見漠視食品安全施政項目，核有失當。</p> <p>四、衛生署對於各縣市政府衛生局食品衛生業務經費，採齊頭式補助，造成通通有獎，致獎勵之意義盡失，未見公允，且補助金額相近，悖離情理，亟需改善。</p> <p>五、衛生署評比各縣市政府衛生局食品衛生業務績效，欠缺客觀評量指標，淪為聊備一格之形式主義，難以發揮激勵士氣功效，洵有未洽。</p> <p>六、有關地方衛生局之綜合建議事項，宜請衛生署妥為參考，並儘速研議其可行性。</p>
11	政府放寬美國牛肉進口引發疑慮，事關消費	一、立法院早於95年即要求行政機關應向該院委員會聯席會報告後始得進口美國牛肉，並於審

者之健康安全，所簽定之議約內容為何？議約之前置作業是否充分？進口後之配套把關機制為何？確有深入瞭解之必要乙案。(0980801020號派查，99年5月18日審議通過)

查中央政府總預算時做成主決議在案。該主決議非關預算執行，亦無窒礙難行之處，相關議題復為民眾所關切，然衛生署竟未依該主決議辦理，逕行宣布開放美國牛肉進口，顯未尊重國會，核有未當。

- 二、衛生署未考量美國牛肉進口涉及消費者健康，人民對此有重大顧慮，亦未探究協議內容已否達實質條約之性質，復未記取韓國引起社會動盪的前車之鑑，即自行確認其屬行政機關權責事項，而未保留由國會討論並形成全民共識之空間，難謂周延；且縱將該議定視為「行政協定」，衛生署迄未報請送交立法院查照，核有失當。
- 三、衛生署未落實執行已擬定之行動方案，漠視國會溝通及民眾宣導工作，致無法平息消費者疑慮，民怨湧現，亦有違失。
- 四、衛生署未於宣布開放美國牛肉進口時，明確宣示周延配套之把關機制，而於消費者恐慌及輿論質疑後，始提出「三管五卡」措施，惟仍引發後續爭議，損及政府形象，顯有失積極。
- 五、衛生署對外言論反覆，對各界疑慮又未及時解釋澄清，重挫政府威信，顯有失當。
- 六、開放美國牛肉進口政策之執行及監督，因相關主管人員更迭而發生重大疏漏。國安會未妥為因應，對引發之爭議，亦未預見並妥慎處理，自應檢討改進。

<p>12</p>	<p>國內獲得國家健康食品認證之「包裝茶飲」，遭披露「兒茶素」含量未達標示之 3 分之 1，且售價昂貴，恐有欺騙消費者之虞；為維護國民健康並保障消費者權益，現行健康食品之審查及追蹤抽驗機制，均有深入瞭解必要乙案。(0990800052 號派查，99 年 5 月 18 日審議通過)</p>	<p>一、衛生署於本案經媒體揭露前，怠未建立健康食品追蹤查驗機制，除未曾主動抽驗各通路販賣場所陳列健康食品之保健功效成分，復未訂定相關稽查作業計畫，相關督導及考評方式亦皆付之闕如，洵有欠當。</p> <p>二、衛生署疏未健全健康食品查驗審查機制，致未能將學術研究及系爭廠商檢具之實驗報告早已發現、載明兒茶素濃度因貯存時間衰退等事實納入准駁考量、登載於許可內容、注意事項或促請業者妥為標示、縮短保存期限，肇生本案原可避免之兒茶素含量衰退與標示不符事件；其審查委員之遴選及實驗數據之真偽亦招致詬病與疑義，均有欠當。</p> <p>三、衛生署疏未依法啟動已許可健康食品之重新評估機制，致未釐清系爭廠商市售產品兒茶素含量衰退之確切原因，亦未查驗該公司所提改善措施是否確實有效、可行，以及其擬再上市產品是否已改善完竣、價格是否合理之前，僅憑業者自主檢驗數據，即率准該公司產品重新上架，核有欠當。</p> <p>四、衛生署疏未建立消費者就健康食品相關爭議暨權益事項協調處理之標準作業程序，自本案發生後，復未積極檢討研擬具體改善作為，迨本案調查後，猶未全面抽驗、檢視市售健康食品，容有欠妥。</p> <p>五、衛生署應就臺中市衛生局針對</p>
-----------	--	---

		<p>本案系爭廠商兒茶素含量與標示不符情事之告發處分對象及適用法條之妥適性，研議檢討。</p> <p>六、衛生署應審慎檢討評估市售健康食品標示及廣告之妥適及周延性，並加強教育及宣導，俾讓民眾擁有充分資訊而得以清楚辨識及正確選購。</p> <p>七、衛生署應針對地方衛生主管機關迄未有能力檢驗健康食品保健功效成分等疏漏不足事項，妥為研議改進。</p>
13	<p>經濟部國貿局日前核准美國牛舌進口，遭外界抨擊後立即建議業者不進口；行政主管機關對美國牛舌進口之立場反覆不一，是否涉有行政疏失乙案。(0990800329號派查，99年6月2日審議通過)</p>	<p>一、美國牛舌進口雖未違反食品衛生管理法及「台美牛肉議定書」之規定，惟行政院衛生署未記取前次開放美國牛肉引起民眾恐慌之教訓，於接獲經濟部國際貿易局通報業者申請美國牛舌進口後，未能於第一時間通報署長對內研析討論，對外回應說明，致錯失危機處理黃金時間，再次引發民眾疑慮，顯有未當。</p> <p>二、衛生署對於韓國是否有進口美國牛舌事先並未掌握，然俟知悉韓國進出口商有默契不交易牛舌訊息後，尚未宣示朝韓國採行之模式辦理，以利及早規劃管制作為，完備適法性，並免爭議，該署行事欠缺積極，實有未當。</p> <p>三、衛生署對於業者申請新增進口之美國牛肉各部位，未能預先主動聯繫行政院農業委員會、經濟部等相關機關，研商逐批逐箱進口把關機制，並建立周延配套措施，仍將美國牛舌視</p>

		<p>為一般產品，按一般性程序通關處理，衍生民眾不安，顯然欠缺危機意識，是屬不當。</p> <p>四、衛生署將牛舌風險與牛內臟風險合併評估，俟民眾質疑二者屬於同等級風險，不應進口後，該署未能於第一時間即早釐清美國牛舌和美國牛內臟之個別風險，衍生民眾猜疑與不安，顯見危機處理欠妥，顯有改善必要。</p> <p>五、美國在台協會處長司徒文於媒體之投書，蘊含「牛舌」屬於「牛內臟」之意，行政院衛生署基於維護消費者健康之天職，本可對外回應，以爭取我國消費者之權益，然該署對此投書對內未通報署長，對外亦無捍衛消費者權益之作為，行事被動消極，顯非適當。</p>
14	<p>對於「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」之標示產地等相關規定，主管機關有無妥適監督管理機制，以保障消費者權益等情乙案。(0990800276號派查，99年7月7日審議通過)</p>	<p>一、農委會疏未依法要求有機農產品據實標示相關經營業者資料，致難以足供民眾辨識而影響消費權益至鉅，洵有欠當。</p> <p>二、農委會疏於監督，致宜蘭縣政府及農糧署東區分署針對系爭業者有機農產品產地標示不實案之查處過程迭生疏漏及缺失，洵有欠當。</p> <p>三、農委會自本案發生後，疏未督促轄區農政主管機關及驗證機構即時查核系爭有機農產品源頭及相關經營業者，迨本院調查後，猶未全面檢查有機農產品相關疑義，行事有欠積極。</p> <p>四、農委會訂定發布之子法內容恣意限縮母法之適用範圍，亦率</p>

		<p>將系爭農產品宅配銷售方式擅認非屬公開販賣行為，致未能督促宜蘭縣政府依法科以系爭業者回收之責，均有欠當。</p> <p>五、農委會針對公布有機違規業者之決策過程欠缺裁量基準及標準作業程序，就標示不實之裁罰依據亦難謂適切明確，容有欠當。</p>
15	<p>部分「保健食品」摻雜西藥或不明成分，影響消費者健康；行政院衛生署食品藥物管理局有無切實查驗及稽查，以保護國民健康，認有深入瞭解必要乙案。(0990800366號派查，99年9月21日審議通過)</p>	<p>一、衛生署迄未界定「保健食品」之名稱與管制類別，致與社會大眾認知產生歧異，無法銜接政府一貫推動之政策，亦不切合該產業蓬勃發展之實況，殊有欠當。</p> <p>二、衛生署長期漠視「保健食品摻雜西藥」問題日趨嚴重，且罔顧違規產品以訴求壯陽及減肥功效為大宗，迄未督飭所屬釐定有效因應方案，縱任違法事件一再發生，核有違失。</p> <p>三、衛生署將3,000多項「保健食品」列為一般食品管理，而其列管為「健康食品」之品項遠遜於其他國家，造成其日常追蹤抽驗不力與稽查作業無方，難以確保國人食用安全，顯有怠失。</p> <p>四、衛生署對於「健康食品」小綠人標章之宣導不足，民眾不懂得如何辨識選購，而市售「保健食品」誇大療效案件卻又屢見不鮮，相關教育宣導工作亟待精進。</p> <p>五、有關「保健食品摻雜西藥」之查緝工作，尚非衛生署所能獨力完成，允當善用當前行政院成立之跨部會「偽劣假藥聯合</p>

		取締小組」架構，納編為常態專案執行計畫，庶能永續打擊不法，發揮防微杜漸之宏效。
--	--	---

## 二、相關機關對於食品安全衛生管理常見之疏失分析

(一)雖有管制法規，但未建立相關查核機制以落實法令規範，例如：

- 1、國內於 88 年 1 月 14 日制定專法管理健康食品，但衛生署於 99 年方進行市售健康食品抽驗作業專案，雖有管制法規，但 10 年期間對於市場端食品保健功效成分之追蹤查驗及監控機制付之闕如，未能落實執行法案制定目的。
- 2、衛生署於 92 年 1 月即將「餐飲業油炸油使用說明」刊載於中華民國廚師資訊管理系統，供餐飲業者建立相關管制方法與基準，但該署及各縣市政府衛生局未建立查核機制，在 98 年 6 月下旬前，從未有任一縣市衛生局將餐飲業者用油情況列為專案稽查之項目；且各縣市衛生局所訂之餐飲業者良好衛生規範稽查表，亦未將餐飲業者用油情況列為例行性稽查項目，雖已有管制法規，但未建立相關查核機制。

(二)現行法令之罰則過於寬鬆，或對於違法者之處分過輕，難以遏止不法，例如：

- 1、對於違反食品衛生管理法第 12 條之規定添加過量或不得添加之物質者，處 3 萬元至 15 萬元罰鍰，由於罰則過輕，對蓄意違法、不願繳款及名下無財產可供執行者，根本無法嚇阻。
- 2、對於進口食品，經進口商「切結放行後卻違規偷賣」者，進口商所在地衛生局應依照標檢局核發之不合格檢驗通知書，依據違反之事實，課以食

品衛生管理法第 10 條、第 11 條、第 12 條、第 31 條或第 33 條之處分，並得廢止其營業或工廠登記證照。如構成刑法第 191 條「製造、販賣或意圖販賣而陳列妨害衛生之飲食物品或其他物品者」或食品衛生管理法第 34 條之刑事犯罪責任，甚可將其移送司法機關偵辦。惟進口商於核發輸入許可通知前擅自啟用者或其產品經查驗不符規定又不肯提供銷售流向者，經查目前雖有罰則，但未落實執法。

(三)對於法令解釋，過於寬鬆，例如：

- 1、99 年 1 月 13 日報載市售茶飲料內含兒茶素濃度偏低與標示不符，廠商乃將產品下架，並向 TFDA 提報產品品質管理後續改善措施。依據健康食品管理法立法精神暨其重新評估規定，舉凡產品成分遭受質疑致有影響國民健康及消費者權益之虞時，衛生署即有重新評估之必要。詎 TFDA 僅憑業者自主檢驗數據，即率准該公司之產品重新上架，對於民眾質疑其功效有效性及價格合理性等已然影響消費權益之問題，TFDA 未重新評估，可見對於健康食品管理法規之重新評估機制之解釋，過於寬鬆。
- 2、農委會對於有機農產品及其加工品之產地標示，認為強制產地標示至縣市別，除增加業者標示之困難外，似亦有違比例原則，且認為依現行規定，有機農產品及其加工品原產地（國）標示至國家，即符合標示規定並可達區隔進口品及國產品之規範目的。該會疏未審酌社會實際消費情況及民眾觀感，未能增加有機農產品標示內容之規範強度，故無以督促業者據實標示相關經營業者資料。

- 3、自 98 年 2 月 1 日起，凡在國內以有機名義販賣之農產品、農產加工品，均應符合農產品生產及驗證管理法之規定，允無新設及既設之差別，尤無例外可循，惟農委會未依法行政，擅予 98 年 1 月 31 日以前製造且以有機名義販賣之農產品及農產加工品 6 個月標示檢查之緩衝期。
  - 4、有關國內茶葉與國外茶葉拼配販售，其原產地應如何標示，衛生署表示依據「進口貨物原產地認定標準」第 7 條規定辦理，即當不同產地產製之 2 種以上茶葉混合後，已涉及 2 個以上地區或國家，因而產生最終實質轉型，亦即越南茶葉拼配國產茶葉販售，無論越南茶葉拼配比例多寡，因國內為其產品之實質轉換地，故該拼配販售茶葉之原產地為台灣，對於法規之解釋，過於寬鬆。
- (四)執行方法不可行，致未能落實管理措施應達成之目的，例如：
- 1、農政機關為掌握斃死豬源頭運送和化製數量，作為稽核管控之手段，乃設計「委託清除化製之原料來源單」（俗稱三聯單），並分別由養豬場、集運業者、化製場各持乙聯，便利查核人員據以稽查。惟化製三聯單之設計欠當，養豬場填報時論頭數，進化製場時，實務上改秤重量計費，無法進行勾稽核對，由於執行方法不可行，致未能落實對於斃死豬源頭運送和化製數量之掌握。
  - 2、國內畜禽水產品上市前抗生素殘留檢測結果，農政及衛生單位之相關檢驗報告均顯示合格率達 99% 以上，但每件平均僅檢驗 1 至 6 項抗生素，報告即呈現「殘留抗生素檢測合格」；卻未在該檢驗報告附註說明其檢測抗生素品項總數，此作法對於「檢測合格」之標準過於寬鬆，並等同「

本檢驗未檢出者，即視同未殘留抗生素」，而有以偏概全之嫌。故其檢驗數據明顯低估抗生素殘留實況，檢測結果容易誤導民眾以為抽驗之畜禽水產品類都沒有抗生素殘留或違法使用等問題。

- 3、農委會防檢局完全聽信國內藥廠「因考量生產成本，所有抗生素原料藥均屬進口，不在國內自行產製」云云，未曾委託任何機構進行相關調查計畫，肇致國內產製動物用抗生素之相關資料付之闕如。

(五) 食品安全衛生管制標準未盡周全，有所疏漏，例如：

- 1、食品添加物法規以正面表列方式規範，但許多非法添加物才是危害人體之重要因素，業者添加非公告核准之食品添加物，很難驗出，俟發現時，可能已對消費者之食品衛生安全造成很大影響。
- 2、農委會漁業署刊行之「中華民國台閩地區漁業統計年報」資料所示，97 年內陸養殖魚塭面積為 43,358 公頃，產量為 293,057 公噸；而有效養殖漁業登記證張數計 16,436 張、魚塭面積為 23,220 公頃（占實際養殖魚塭面積之 53.6%），亦即未經漁業署登記列管之魚塭面積高達 46.4%，既無登錄資料可考，遑論予以抽樣檢驗，形成管控水產動物用藥品之一大漏洞。
- 3、對於未與化製場簽約之畜牧場或飼養家畜頭數在 20 頭以下而不需申請畜牧場登記者，在實務上，農委會僅要求養豬戶自行登載於「斃死豬數量及處理情形紀錄手冊」，而且農政單位並未定期派員查核其是否據實填報，遑論加以彙整統計，是以每家畜牧場斃死豬隻頭數及流向，究竟多少係焚化處理、掩埋處理的數量，相關統計均付之闕如。

4、按屠肉於常溫下極易腐敗發臭，亟需急速冷藏，故散置各地之私設冷凍庫為冰存私宰斃死豬肉之主要源頭，惟查衛生署近年來僅指示各縣市衛生局針對「合法之食品工廠之冷凍庫」前往稽查，卻漠視稽查此上游「私設冷凍庫」供貨源頭之重點工作。揆諸衛生署督導各縣市衛生局持續加強市售肉品及非法肉品加工廠等之查緝，並稽查中下游之禽畜肉成品，由於屠體經分切處理之後，稽查人員往往難以區辨出是否為斃死豬肉，故其查緝次數雖多，卻鮮少查獲違規案件，核其未能管控上游源頭，捨本逐末，非但事倍功半，虛耗人力、物力、經費，而且徒勞無功，實有欠當。

5、按環保署目前僅針對 3,000 頭以上之養豬場要求其網路申報，所以只能掌握總養豬頭數 31%，總養豬戶數 2%之相關資訊，故 96 年 2 月 8 日行政院秘書處研商「防範斃死豬非法流用及後續處理措施等事宜」時，行政院秘書長曾指示環保署應儘速辦理，惟查前開指示迄今已逾 22 個月，該署仍未公告「下修養豬場列管門檻」。

(六)對於食品安全衛生管理政策之配套措施不足，例如：

1、衛生署於 98 年 10 月 22 日宣布開放美國牛肉進口時，一再宣示風險部位及牛內臟、牛絞肉「實際無法進口」，然雖稱與美方有不進口的共識，亦稱政府將以「技術性」方式讓該等部位牛肉無法流入市面，卻未能於宣布開放進口之時，對於該等屬協議書第 18 條之開放項目，而具有食用風險之部位，有何配套之把關及邊境查驗機制，充分告知民眾。

- 2、另南韓將於99年12月開始對進口牛肉全面實施「流通履歷制度」，在發生口蹄疫等疾病時，迅速掌握牛肉流通途徑，把小牛出生後註冊期限從30日縮短至3日，貼上牛肉登記號之期限，從出生後之30日縮短至7日，並規定牛肉進口商在申報前，必須提交「進口流通識別號碼」在內的「進口流通識別表」，消費者可透過進口牛肉流通履歷管理系統，隨時確認進口牛肉之履歷，包括：原產地、品種、出口廠商、進口廠商、進口日期、屠宰日期、流通期限等，但國內並未實施相關配套措施。

(七)未確實依循管制措施執行，例如：

- 1、農委會防檢局耗資補助各化製場裝設全天候之監視系統，卻從未調閱或監看其側錄影帶，顯未發揮應有之監視功能。另對於化製場之查核工作係遷就約僱人員值勤時間，星期例假或非勤務時段，則乏人查核管控，且查其值勤時亦未善盡職責逐一清點進場頭數，甚至發現清點進場頭數不符、斃死豬隻不完整（僅剩豬頭、內臟、豬腳）等違規情節。
- 2、農委會農糧署東區分署人員赴○○股份有限公司所轄農場稽查時，疏未清點、查核農產品數量及追查其流向，有欠嚴謹與周延之外，斯時僅作成訪談紀錄，亦違反農產品檢查及抽樣檢驗辦法第5條規定。

(八)雖有管理措施，但執行欠積極主動，例如：

- 1、有關涼麵等即食熟食衛生問題，行政院消保會及消基會曾多次促請衛生署注意，但該署在取締作業未見績效及衛生不合格率未見顯著改善前，即率爾調降稽查及數據陳報等頻率；且明知「衛生

主管機關肩負為全國消費者把關重任，有賴積極稽查並嚴加取締」等食品衛生管理方針，卻疏於督促地方衛生主管機關將稽查取締工作列為重點。

- 2、農委會於有機農產品管理新制推行前之緩衝期間，除疏未督促各縣市主管機關依法檢查及抽檢相關產品，復未能主動積極適時查訪，肇致對有機農產品經營業者數量、市售有機農產品尚未驗證或審查之比率等重要統計數據皆毫無所悉。
- 3、農委會怠未積極管理「有機農產品專賣」或「以販賣有機農產品為主」等販賣場所，對於國內該等業者經營資訊亦毫未掌握，行事消極。

(九)限於人力、經費不足，難以落實食品安全政策及執行措施，例如：

衛生署為配合國際趨勢之發展，引進世界各國在食品安全與營養保健管理及相關法規之優點，期能將我國食品安全與營養保健之法規、政策與管理措施，改造成更全面、完整、積極主動且具有堅實科學基礎之體制，爰於 97 年會同農委會、環保署、教育部等相關部會，共同編撰「食品安全與營養白皮書（2008-2012）」，以做為政策指導性原則，然該白皮書之行動方案，囿於現有人力、經費短缺等因素，大多未能付諸實施。

(十)移交制度未落實，致管理措施欠缺延續性，例如：

按檔案法第 13 條前段：「公務員於職務移交或離職時，應將其職務上掌管之檔案連同辦理移交，並應保持完整，不得隱匿、銷毀或藉故遺失。」而公務人員交代條例對於各級人員之移交，亦均有詳細之規定。惟查衛生署於 98 年間為執行開放美國牛內進口政策，會同經濟部擬定「我國處理美國牛肉

開放議題之行動方案」，並陳報行政院核定。依該方案內容，衛生署於公告開放進口前須完成：消費者健康風險評估、赴美實地查核屠宰衛生安全及風險溝通等三項目標。又其中風險溝通事項載明：「衛生署將持續與消費者進行溝通與宣導；此外，衛生署亦將拜訪立法委員尋求支持，於國會創造良好政治氣氛」。上開行動方案，係葉前署長○○任內擬定，惟楊署長卻不知悉該署對美國牛肉進口曾訂有「行動方案」，顯見移交制度未盡落實，繼任者對於方案內容毫無所悉，自未能賡續落實執行相關工作。

(十一)對於民眾質疑之食品安全問題，宣導不力，溝通不足，例如：

衛生署曾提出就美國牛肉生產衛生管理及 BSE 檢測措施之實地考察報告書、會議紀錄，以及委託國家衛生研究院製作之「美國進口帶骨牛肉與其相關食品健康風險評估報告」等之評估事項及相關數據，然所提之科學論證，不但無法平息消費者疑慮，甚至連醫藥專業團體亦公開表示反對，顯然說服力不足。再者，衛生署對於反對意見及說法，自應從科學理性層面予以駁斥，以安定民心，惟該署縱有於媒體或網站刊登澄清啟事，但諸如「普立昂蛋白進入生態環境，可能污染水果或蔬菜」、「進口美牛將禍延子孫」、「台灣人是感染新型庫賈氏症後早發病的高危險群」等令人怵目驚心之言論，以專家學者名義四散傳播，卻難見到該署反駁或更正之聲明，足見其對民眾之宣導，成效不彰。

(十二)機關間橫向整合、縱向聯繫未能發揮綜效，例如：

- 1、96年3月15日召開之衛生署環保署農委會副首長環境保護與食品安全聯繫會議結論略以：「斃死畜（豬）禽係屬一般事業廢棄物，由環保機關

依廢棄物清理法負責執行管理。活畜（豬）禽非法流用由農政機關依畜牧法負責執行管理。」迄本院調查時仍未實施。另農委會防檢局依據行政院第 3028 次院會院長裁示釐訂「中央跨部會防範斃死豬非法流用工作分工管制表」，惟該局嗣後並未要求各列管機關（法務部、環保署、衛生署、農委會畜牧處）定期填報其執行成果，故欲藉此達到分工管制考核之功效，徒託空言。

- 2、屏東縣、雲林縣政府之聯合查緝小組，均由縣府畜牧法執行單位承辦科長（總幹事）與該科承辦人（幹事）兩人負責擔綱，其他成員僅係被動配合查緝行動。兩縣查獲斃死豬移送法辦之案件鮮少由聯合查緝小組主動破獲，縣政府多年來執行查緝違法屠宰工作不力，聯合稽查斃死豬行事流於消極被動。又查縣府各相關單位（農政、衛生、環保、動物防疫、警政單位）業務橫向連繫不足，欠缺統整機制，無論養豬場與違法屠宰場所之列管數目、集運車輛之道路攔檢、化製場之查核工作皆出現管控漏洞，且未落實輔導養豬場與化製場簽約，及取締相關違規案件，無以遏止私宰及斃死豬非法流用。

## 陸、結論與建議

### 陸之一、結論：

#### 一、行政院應重視並協助解決衛生機關食品安全衛生預算及人力不足之問題

(一)漢書·酈食其傳載：「王者以民為天，而民以食為天」。從古以來，人民即以糧食為生活所必須，視糧食為日常最重要之事。昔農業社會或食物不足國家或地區，人民所求為吃得飽或有得吃，但隨經濟發展、國民生活水準提高及消費意識抬頭，民眾對於食物之風味、營養、健康各有要求，且因人而異，但食品符合安全衛生條件，則係多數人共同所求之基本且必要元素。然而，國內食品之種類不勝枚舉，從業人員接受之食品科學教育程度有極大落差，有只求溫飽而將夜市、家庭或路邊作為製作食品處所者，亦有在高科技廠房不斷進行食品研發因而致富者。由於食品及食品業者眾多，業者對於食品科技或知識之水平不一，且發生之食品問題型態各異，更使得食品安全之管理既複雜又困難。揆諸 FAO 及 WHO 所訂之「國家食品安全衛生管理之要素 (GUIDELINES FOR STRENGTHENING NATIONAL FOOD CONTROL SYSTEMS)」，包括政府機關應制訂法規、建立制度，課予業者自主管理責任，確屬重要，然法規、制度之建立僅係提供業者遵循之依據，其落實更為關鍵，但要適時、適質查核食品及餐飲業者、抽驗食品衛生，甚至進行食品工廠查廠及源頭管理等工作，若無設置適當專業人力與編列足夠預算，無異緣木求魚。

(二)國內食品衛生行政管理經費及人力編制嚴重不足之問題，在 99 年元旦合併原食品衛生處、藥政處、管制藥品管理局及原食檢局而成立 TFDA 後，雖

有改善，但尚需賡續加強。本院第四屆監察委員前曾對衛生署原食品衛生處之預算、人力問題進行調查，並計算 97 年食品衛生行政管理經費總預算與人口數之比值，發現每位國民只分配到 11 元，小於日本 45 元、美國 160 元、英國 158 元、香港 458 元；至於食品安全衛生管理人力，美國優於我國 14.6 倍、英國優於我國 2.8 倍、香港優於我國 17.7 倍，我國食品衛生行政管理之經費及人力與前述國家或地區相較，恐已捉衿見肘。反觀美國食品暨藥物管理局之資料，美國政府於公元 2002 年食品安全衛生管理經費約為 3 億 9 千多萬美元，在 2002 至 2009 年期間亦逐年提升，2009 年已達 6 億 4 千多萬美元；另美國政府在 2009 至 2010 年投入食品安全衛生管理之人力則分別為 3,019、2,995 及 3,486 人，2011 年更預計投入 4,088 人，可見為管理複雜之食品問題，美國政府對於食品管理之經費及人力投資，俱見提升<sup>53</sup>。

- (三)衛生署為統合藥物、食品之管理及檢驗等事權，及因應 100 年將回收食品邊境查驗業務，已成立 TFDA，但該局 99 年之預算數約僅為 23 億元，且尚有部分經費遭立法院凍結。另該局編制員額數為 505 人，但預算員額數僅 467 人，尚未補足 38 人，此有限人力亦恐難肩負全國各港埠之查驗業務。又以 ECFA 政策啟動在即，中國大陸輸入食品數量及項目應會大幅成長，我國目前食品安全衛生管理人力、經費恐難全面因應。
- (四)增加食品衛生管理之人力及預算，雖不能使食品安全衛生問題即消弭，然對於食品及餐飲業者之檢

---

<sup>53</sup> 本院諮詢會議專家之發言內容。

查、食品衛生之抽驗及食品工廠之查廠，均需足夠之人力及預算，始能有效督促業者強化自主管理，遵循法令規定及衛生標準，落實相關管理措施。但，國內中央及地方政府食品衛生安全管理的經費、員額不足之問題，長期以來未能有效改善，恐難以有效執行食品衛生安全的把關。而「食品衛生把關不嚴」之問題為行政院研考會 98 年調查 10 大民怨中電話票選之第 5 位，亦為網路票選之第 9 位，足見其對於民眾日常生活之重要性，只是食品衛生安全管理之預算及人員不足問題，實非衛生署所能獨立解決，故行政院尤應重視並協助解決，俾使衛生機關能適當運用預算及人力，落實執行各項管理措施。

## 二、行政院應協調食品安全政策，強化各部會對於食品安全把關之功能

- (一) 國內食品安全管理體系係架構在食品衛生管理法之法制下，依食品供應鏈之原料生產、市場流通與邊境管制環節，農委會、衛生署與經濟部標檢局各司其責，另原料生產涉及環境標準者則為環保署職權，形成食品安全管理體系之基本分工。此外，尚需經濟部工業局協助輔導國內食品產業；國貿局負責國際雙邊及多邊涉及貿易之食品相關議題諮商及聯繫與輸入食品稅則號列分類；商業司依公司登記及商業登記，作為衛生署審查營業項目等之憑據；財政部關稅總局負責進口食品通關作業；新聞局負責食品安全衛生政策於媒體之宣導；通傳會與衛生署共同合作加速違規廣告取締時效；教育部辦理食品衛生安全及食品中毒防治之教育及宣導；陸委會依海峽兩岸食品安全協議，就兩岸食品安全事宜

協助進行聯繫與協處，以及消保會解決食品方面消費爭端、爭議事項。

(二)國內有關食品安全衛生之管理，各部會雖各有職責，然而，在未發生重大食品安全事件時，事權係屬衛生、農政、商品檢驗等單位，有時難以整合，有時重複投入人力資源進行查核。例如，農產品從農場到達市場後，或進口食品查驗完成於市場販售，其管理即屬衛生機關之職責所在，若農政機關對於田間農產品使用農藥未確實把關，進入市場後，即需由衛生機關接續食品衛生管理之下游工作，耗費更多人力卻事倍功半，不安全食品甚至已由消費者食用；又如部分食品業者使用工業級化學品作為食品添加物，因未辦理查驗登記，復未將進口或生產化工原料之業者所輸入或生產之物質列管登記，是否流供食品添加使用，亦難以有效掌握。甚至，國外部分農藥、農林漁牧產品、食品係透過走私之非法進口方式輸入，此需關稅總局、警政署、海巡署加強查緝，始能杜絕不安全之農產品及食品流入市面，避免衛生機關後續需投入人力資源進行追蹤或查核。

(三)食品安全之把關絕非仰賴衛生機關即能獨立完成，當然亦非僅由農政機關加強源頭管理即能萬無一失，除需中央衛生機關及農政機關共同把關，互相協調及整合外，亦需地方衛生及農政機關強化執行成效，更需經濟部標檢局、工業局、關稅總局、警政署、海巡署、通傳會等其他部會之協助與配合，爰行政院應協調食品安全政策，強化各部會對於食品安全把關之功能，使民眾對於食品安全衛生能有信心。

三、行政院應責成經濟部與衛生署加強協調輸入食品查驗業務之移轉，更需於移轉初期積極協助衛生署解決各項輸入食品查驗問題

- (一)行政院於 70 年間即核定輸入食品查驗業務暫時委託經濟部商品檢驗局（88 年改制為標檢局）辦理，該局受委託執行迄今已近 30 年，對於相關標準作業程序、檢驗人力、檢驗設備、資訊系統及應變經驗等，已有相當穩固基礎及完善措施，但是項業務，TFDA 將於 100 年時回收辦理。
- (二)本院訪查標檢局所屬基隆分局時，該局陳局長介山表示會全力協助輸入食品邊境查驗業務之轉移，並說明該局自 98 年 1 月至本（99）年 8 月止，已與 TFDA 召開 9 次業務移轉協調會議，協助 TFDA 相關人員之教育訓練及實地實務作業訓練等。
- (三)惟查輸入食品邊境查驗業務之銜接，實務上尚有諸多細節待研討、解決，例如：原存於標檢局之案件資料甚多，其轉移方式、範圍及時程之處理方法？標檢局之報驗資訊系統及海關報關資訊交流系統應如何順利轉移至 TFDA？抑或應由 TFDA 自行重新建查驗系統？又 99 年 12 月 31 日前後報關、報驗之業務，標檢局與 TFDA 應如何劃分及協調業務範圍？另應如何向業者說明及宣導該項業務移轉所需配合事項等問題？上述問題，截至本院訪查時仍未有定論，亟待標檢局協同 TFDA 共同解決。
- (四)另查 TFDA 對於輸入食品邊境查驗業務之人力尚未補足，是否由標檢局移撥人力及移撥員額數額仍屬未知，且部分港埠辦公室之租賃、整修須至 100 年 2 月始完成，另委託檢驗業務迄今仍於招標審查作業階段，且決標後 TFDA 各區域管理中心與得標廠商之網路連線設定、測試及人員溝通合作等尚須磨

合協調，另 TFDA 執行之初，是否應由標檢局派員支援或協助執行等問題，亦需審慎考量。

- (五)為使食品邊境查驗業務於移交之際即能無縫接軌，食品輸入業者皆能順利辦理食品報驗，TFDA 亦能立即順利執行各項查驗措施，行政院應責成經濟部與衛生署加強協調輸入食品查驗業務之移轉，更需於移轉初期積極協助衛生署解決各項輸入食品查驗問題。

四、衛生署允應加強輸入食品安全衛生把關，研修相關法規、標準及源頭管理或稽查方式，持續強化對於中國大陸或其他國家輸入食品之安全衛生管理機制

- (一)過去我國食品進出口以日本、美國為主<sup>54</sup>，在大幅開放與中國大陸之經貿往來後，食品進口來源及出口對象將有所改變，自大陸輸入之食品種類及數量可能大幅增加，惟因近年來發生大陸之大閘蟹被驗出使用抗生素及有動物用藥殘留、人工飼養漁產品含禁用之化學藥品，及冷凍調製蝦含二氯松殺蟲劑成分等問題，使國人對大陸輸入食品安全衛生之疑慮漸深。

- (二)在中國大陸三鹿集團之乳製品於 97 年 9 月間被檢出含三聚氰胺事件後，我國與大陸旋即於同年 11 月簽訂海峽兩岸食品安全協議，依據該協議內容，對於兩岸食品安全法規、管理架構、檢驗系統、及進出口監督查驗體系等議題，得進行充分交流，有助兩岸食品安全機制之建立，並建立食品安全事件之聯繫與通報機制。惟依據衛生署答復之書面說明，受限於兩岸資訊交流中斷過久，及時值大陸食品

---

<sup>54</sup> 財政部關稅總局海關進出口 97 年統計資料。

管理體系刻進行改革等因素，目前兩岸雙方食品衛生法規、衛生標準、稽查方式及實地稽查條件等尚屬協調作業階段。

- (三)隨兩岸經貿交流往來益趨頻繁，可預見中國大陸食品輸台情形將會增加，我國雖已與大陸簽訂兩岸食品安全協議，我方亦將臨時禁止不安全食品進口列入 ECFA 協議之例外條款，藉以保障國人權益。然而，目前兩岸對於雙方食品衛生法規、衛生標準、稽查方式及實地稽查條件尚需調合，因此兩岸食品安全協議對於大陸輸入食品安全衛生之保障效果，恐未能立竿見影、快速展現。衛生署應全面重新研修食品衛生管理法、輸入食品查驗辦法及輸入食品查驗作業準則等相關法規，審視輸入食品源頭管理、緊急通報方法、流通稽查機制，以及與農委會防檢局之合作功能，並在兩岸衛生法規、標準、稽查方式及條件未調合前，持續強化對於中國大陸或其他國家輸入食品之安全衛生管理機制，俾使民眾食之權益獲得確保。

五、衛生署應研議對於故意違反食品衛生管理法且情節重大或累犯者，加重其責任之可行性，以嚇阻故意或累次違反法令之行為，落實法律保障民眾功能

- (一)食品安全與民眾日常生活息息相關，然而現代社會，食品從原料之獲得到製作完成，往往需假手於他人，但民眾對於生產過程並不瞭解，亦不知生產階段之衛生條件或曾添加之物質是否安全衛生，消費者選購食品，亦不時需面對不實之廣告內容及可能之安全風險，因此制訂法令保護食品安全，課予業者責任，固有其必要性。
- (二)衛生署於近年來已陸續採行各項強化食品製造生

產管理機制，監督業者落實食品良好衛生規範 GHP 及食品安全管制制度 HACCP，並建立查廠制度以落實源頭管理，課以生產製造業者食品安全衛生責任。各級衛生主管機關亦將有限之人力進行產品末端查驗，且多年來亦發現國內部分業者確有違規情事。

(三)然依據食品衛生管理法第 31 條規定，對於違反該法第 20 條食品業者製造、加工、調配、包裝、販賣等之作業場所、設施及品保制度，未符合 GHP 及指定之食品業別未符合 HACCP 者，經令其限期改善，屆期不更正者處 6 萬元至 30 萬元罰鍰；另違反該法第 12 條之規定添加過量或不得添加之物質者，處 3 萬元至 15 萬元罰鍰；整體而言，綜觀該法之罰則，除食品違規標示及廣告外，其餘罰鍰皆不超過 30 萬元，罰則過於寬鬆，違法者之處分過輕，因營業利潤高於罰鍰損失，對於蓄意違法、不願繳款及變更公司行號者，即無嚇阻效果。

(四)衛生稽查人員需耗費時間及心力辦理 GHP 之查核、食品工廠之查廠及市售食品之檢驗等業務，以為民眾把關食品安全。然而，對於違反食品衛生管理法規定者，由於部分法定罰則太輕，致使有些業者為獲取利益而故意違反法令規定，更有少數業者累次再犯，即使查核發現問題亦無法根除。爰衛生署應研議對於故意違反食品衛生管理法且情節重大或累犯者，加重其責任之可行性，以嚇阻故意或累次違反法令之行為，落實法律保障民眾功能。

## 六、衛生署應加速規劃並執行輸入食品業者於報驗時應檢附衛生證明文件之相關措施

(一)依據輸入食品查驗辦法第 7 條之規定，申請查驗之

產品屬下列情形之一者，採逐批查驗，並應檢附試驗分析報告，查驗執行機關始得執行查驗：

- 1、依國內外產品安全相關資訊或具有科學證據對人體有顯著危害。
- 2、中央主管機關之輸入產品年度查驗計畫列屬逐批查驗。
- 3、同一報驗義務人前一批屬加強抽批查驗之同產地、同輸入貨品分類號列產品，檢驗結果不符合規定。
- 4、中央主管機關基於衛生安全考量認為有必要予以逐批查驗。
- 5、前一批產品逐批查驗程序未完成前，再申請查驗之該批產品仍依逐批查驗方式辦理。

(二)先進國家為強化進口食品邊境管理效能，均採行符合性評估或先行出具證明文件等境外源頭管理制度，以確保輸入產品符合進口國法規。另因食品安全管制制度 HACCP，已為世界各國普遍認定係目前最佳之食品安全控制方法，目前歐盟、美國、日本及大陸皆要求進口業者必須提供官方證明文件才得以進口。

(三)我國進口食品之管理，多年來邊境查驗多數採抽批查驗方式，因此無法在短時間內處理大量之食品查驗業務。但 TFDA 已於 99 年委託辦理進口水產品、低酸性罐頭食品檢附衛生檢驗報告之可行性評估，並針對生鮮、冷藏、冷凍水產品，規劃要求進口業者提出輸出國官方或由官方認可之第三認證機構出具衛生證明文件或食品安全管制制度 HACCP 文件。

(四)為提升進口食品管理效率，強制部分國家或地區之國外食品製造廠商，需經具公信力認證單位認證，

始可輸入並加強查驗，對於降低輸入食品之安全風險，確有必要。爰衛生署應加速規劃並執行輸入食品業者於報驗時應檢附衛生證明文件之相關措施，保障民眾權益。

#### 七、衛生署應以針對美國牛肉進口訂定「三管五卡」管制措施的精神，落實管理所有進口食品的衛生安全

我國於 98 年 10 月 22 日與美國簽署台美牛肉議定書，輸台牛肉須符合我國現行動物檢疫衛生安全之所有規定，確保貿易產品之安全。另我國政府針對國外進口之牛肉，定下了三管五卡之管制措施：所謂「三管」，就是要管源頭、管邊境、管市場；「五卡」，就是透過核、標、開、驗、查等 5 道關卡，藉由核對各項證明文件、明確標示產品資訊、開箱進行嚴密檢查、切實檢驗食品安全及資訊連線即時查明，以確保美國輸入牛肉之安全。查衛生署於 98 年 11 月 2 日宣布開放美國牛肉產品進口並進行三管五卡管制措施後，確已將民眾有疑慮之美國牛肉部位有效阻絕於邊境，甚至阻絕於境外，可見此措施之執行，較能落實源頭管理精神，避免不安全食品輸入境內。至於其他之輸入食品，目前把關措施不若美國輸台牛肉嚴謹，衛生署應研議將針對美國牛肉進口訂定三管五卡管制措施的精神，落實管理所有進口食品的衛生安全，以保障國人健康。

#### 八、衛生署應加速推動各食品業別實施食品安全管制制度 HACCP

- (一) 依據食品衛生管理法第 20 條規定，經中央主管機關公告指定之食品業別應實施 HACCP。衛生署為確保水產品整體製程之安全衛生，於 92 年 12 月 23

日公告水產品應實施 HACCP；另為順應世界各國近年將肉品 HACCP 法制化之管理趨勢，嗣於 96 年 8 月 15 日公告在 97 年 8 月 15 日開始分階段實施肉類加工食品實施 HACCP；且鑒於 90 至 95 年 100 人以上之食品中毒統計案件中，大多肇因於餐盒食品工廠，因此於 96 年 9 月 13 日公告，自 97 年 9 月 15 日開始，餐盒食品工廠全面實施 HACCP；另乳製品保存期限短，以末端抽驗方式管控效果不彰，又於 99 年 7 月 2 日公告自 100 年 7 月 1 日起，將針對不同乳品加工業別逐年實施 HACCP，以提升乳品產業之安全衛生管理能力。綜上，衛生署逐年逐步將水產品、肉品、餐盒食品及乳品業 HACCP 法制化管理。

(二) HACCP 制度現已是世界各國普遍認定最佳的食物安全控制方法，可解決傳統衛生管理僅檢驗最終產品之諸多問題，而衛生署目前僅將前揭食品業別強制管理，尚有許多食品業別仍屬輔導階段，惟國人飲食非僅限於前揭項目，為保障國人飲食安全衛生，衛生署應加速推動各食品業別實施食品安全管制制度 HACCP。

#### 九、衛生署應加強真空包裝食品安全衛生管理機制及教育宣導

(一) 國內於本 (99) 年 3 至 6 月陸續發生疑似食用真空包裝豆干、滷素肚等導致肉毒桿菌中毒案件，短短 3 個月時間竟有 8 起 11 例，其中包含 1 死亡案例。肉毒桿菌係革蘭氏陽性菌，具產孢子能力，且為絕對厭氧菌，增殖時會產生外毒素，此毒素為神經毒素，且為已知生物毒素中最強者，但此毒素不耐熱，在攝氏 80 度加熱 6 至 10 分鐘即可被破壞，且肉

毒桿菌在 PH<4.6 及水活性小於 0.85 之環境，無法生長亦無法產生毒素，只要加工業者具備正確知識技能，販賣業者對於儲藏條件有正確認知，肉毒桿菌中毒事件並非不能避免。

- (二)國人以為真空包裝食品即無微生物汙染問題，最符合安全衛生，殊不知真空包裝食品不安全的最大風險，來自肉毒桿菌能在此無氧氣的真空條件增長，其所產生的神經毒素足以致人死亡。查衛生署於本(99)年陸續發生多起肉毒桿菌中毒事件前，並無相關行政措施及衛生宣導作為以執行真空包裝食品之安全衛生把關，且國內真空包裝食品品項甚多，國內業者對於真空包裝食品缺乏正確加工知識技能、販賣業者對於真空包裝食品之儲藏條件亦缺乏安全衛生認知等，故衛生署允宜加強真空包裝食品安全衛生管理機制及教育宣導工作，消除民眾疑慮，並協助業者以適當技術生產及儲藏真空包裝食品。

#### 十、衛生署及各縣市政府允宜重視並善用專業食品技師

依據專門職業及技術人員考試法第 2 條規定：「本法所稱專門職業及技術人員，係指依法規應經考試及格領有證書始能執業之人員；其考試種類，由考試院定之」，另專門職業及技術人員考試規則第 2 條規定：「專門職業及技術人員高等考試技師考試，分下列各類科：二十、食品技師...」，即考試院考選部每年皆舉辦食品專門職業及技術人員高等考試技師考試，目前累計持有食品技師證照者約有三、四百人<sup>55</sup>，惟衛生署並未重視及善用食品技師專人才，僅於「外銷

---

<sup>55</sup> 本院諮詢會議專家之發言內容。

水產品危害分析重要管制點系統要點」及「外銷冷凍蔬果危害分析重要管制點系統要點」規定，其危害分析重要管制點系統工作小組中至少 1 人為食品技師或食品相關科系（所）畢業人員，另「食品製造工廠衛生管理人員設置辦法」第 6 條規定，公告指定之食品製造工廠，其設置之衛生管理人員應符合經食品安全管制系統訓練（即 HACCP）60 小時以上或領有食品技師執照，經食品安全管制系統訓練 30 小時以上。前揭要點及辦法僅針對部分特定或指定食品業別之食品工廠，規範其須設有食品技師人員，但若無聘用食品技師尚有其他替代方案可行，因此，國內可謂無專業食品技師人才為我國食品安全衛生把關。

另依據各科技師執業範圍規定，食品科為：「從事食品之規劃、設計、研究、開發、改良、分析、鑑定、試驗、檢驗、製造、品管、衛生管理及監製等業務」，而國內各縣市政府衛生局食品管理處（科）之業務正包含於前揭執業範圍，惟各縣市政府衛生局之食品衛生管理人員、稽核員等，大多不具食品技師資格或食品相關科系（所）畢業背景<sup>56</sup>，誠難勝任食品衛生管理、工廠查核及市售產品安全衛生稽核、檢驗業務，且考試院曾針對各縣市政府衛生局約 9 成的食品衛生處（科）長皆非食品專長背景此類問題召開研討會議，可惜該研討會議並無具體結論<sup>57</sup>。為期我國食品安全衛生有更專業的管理、把關，及重視我國食品技師人員，衛生署及各縣市政府應全面檢討如何運用學有專業之食品技師人員，協助各級政府強化食品把關機制，或提供食品業者之專業技術能力。

---

<sup>56</sup> 本院諮詢會議專家之發言內容。

<sup>57</sup> 本院諮詢會議專家之發言內容。

## 十一、衛生署應加強食品安全衛生教育與宣導

農林漁牧產品上市前源頭管理、食品加工製程管理及產品末端查驗等，均為食品安全衛生重要把關機制，但食品之安全衛生更須靠民眾對於食品及食品加工、儲藏等有正確認知，因此加強民眾相關教育與宣導實屬重要。故衛生署宜透過電視、廣播媒體、平面廣告及單張宣導等方式，對於各級學校及社區進行攸關生命安全之食品中毒防範教育、加強民眾認識食品安全、宣導購買市售食品注意產品標示、包裝完整性及販售、儲藏條件，期使民眾能與業者及政府，共同為食品安全衛生把關，共同創造健康飲食環境。

## 十二、農委會及經濟部應分別加強申請優良台灣優良農產品CAS 認證及食品良好製造規範GMP 驗證之誘因

- (一)CAS 優良農產品認證由農委會推動迄今已 21 年，目前計有冷凍食品等 14 項目，308 家廠商之 6,200 項產品獲得 CAS 驗證，年總產量達 70 萬公噸，產值超過新台幣 420 億元，顯示此驗證制度之推行，對於我國農產品及其加工品品質、價值和產業競爭力的提升及保障消費者權益等面向，均有顯著成效。
- (二)食品 GMP 係由經濟部工業局於 78 年參考美國食品暨藥物管理局制定之 GMP 法案及歐洲、日本等先進國家之食品管理制度而設立，並於同年 7 月開始推行，迄今已屆滿 21 年，申請產品類別共計有 27 項，目前合計 427 家食品工廠之 3,695 項產品獲得食品 GMP 認證，此認證對於推動食品生產製程之標準化、優質化以保障消費者飲食之安全衛生，已普遍獲得各界肯定。
- (三)據食品所於本院訪查時說明，該所係農委會認證優

良農產品之驗證機構，辦理冷凍食品、果蔬汁、食米、醃漬蔬果、即時餐食、冷凍調理食品、生鮮食用菇、釀造食品、點心食品、生鮮截切蔬果及水產品等 11 項目之驗證業務。95 至 98 年業者向該所申請驗證屬新增廠家者，分別有 20、17、16 及 18 廠，平均每年新增廠數不到 20 廠，同期間業者向該所申請驗證屬新增產品者，分別有 253、247、290 及 236 項，每年新增產品數趨緩並無逐年成長趨勢。另食品所亦係經濟部認可之食品 GMP 認證機構，執行飲料、食用油脂、乳品、嬰兒配方等 21 項產品類別之 GMP 認證。95 至 98 年業者向該所申請認證屬新增廠家者，分別有 32、19、34 及 15 廠，另同期間業者向該所申請認證屬新增產品者，分別有 352、315、329 及 399 項，每年新增廠家及產品數亦呈趨緩現象。

- (四)復據食品所表示，國內申請 CAS 驗證及 GMP 認證之新增廠數及項目數皆趨緩，主要原因係規模較大的食品工廠大多已加入申請，而國內目前食品業仍以中小企業為主，若欲提升安全衛生品質，勢必需投入相當的生產成本。為增進國內食品產業整體之水準，扶植國內食品產業發展及強化其競爭力，並保障國人飲食安全衛生，在不降低 CAS 驗證及 GMP 認證之水準下，農委會及經濟部應研議適當誘因，鼓勵業者申請驗證或認證。

### 十三、農委會應積極推動農產品產銷履歷制度

- (一)所謂產銷履歷又稱為農產品之食品追溯，係指農產品從生產到流通之過程，都有紀錄與驗證，讓食品供應鏈透明化，同時可以追蹤及追溯，以提高生產者及消費者利益，促進食品安全。我國農產品產銷

履歷制度於 93 年開始規劃與試辦，嗣農產品生產及驗證管理法於 96 年元月正式公布施行，農委會乃秉持以外銷國家有要求、通路有保障、有食品安全風險疑慮者等 3 原則落實推動辦理。並先後完成產銷履歷農產品驗證管理辦法、農產品驗證機構管理辦法、產銷履歷驗證機構認證作業要點等配套法規制定，以及農、漁、畜產品 106 種良好農業規範之訂定與公告。

(二)截至 99 年 11 月止，經全國認證基金會 (TAF) 認證通過之驗證機構計 13 家。驗證機構通過認證之範圍包含一般作物、有機作物、作物加工、畜產品、禽產品、畜禽加工、養殖漁產品、漁產品加工等 8 大領域，已有 1367 家、1707 案件<sup>58</sup>，農產品經營業者通過產銷履歷農產品驗證，總計包含 140 項農漁畜產品。產銷履歷標籤列印張數由 96 年度 800,373 張、97 年度 6,712,596 張，成長至 98 年度 8,081,102 張；99 年度至 11 月底止管制產銷履歷標籤數達 7,246,975 張，較 98 年同期略減 2.51%。

(三)由於產銷履歷體制之建立，可提高消費者對食品生產鏈各階段農產品業者之信任，明確辨識各階段生產者，有助於提升農產品品牌價值，讓消費者能獲得食品提供者及產銷過程的正確資訊，降低購買風險，並可在第一時間循線追溯問題產品，將傷害降至最低，爰農委會應積極推動農產品產銷履歷制度，提高產品價值，保護消費者權益。

#### 十四、農委會應加速推動有機農業政策

---

<sup>58</sup> 依據農委會之書面說明表示：因部分農業生產業者考量該會補助之驗證費用到期等因素停止辦理驗證，故通過驗證家數由本(99)年度由 4 月底 1724 家減為 11 月底 1367 家，雖有部分減少，但已促使大部份生產業者願意持續自費取得產銷履歷驗證，商業模式逐漸成形。

- (一)有機農業是一種較不汙染環境、不破壞生態，並能提供消費者健康與安全農產品之生產方式，不允許使用合成化學物質，強調自然資源永續利用及生態平衡之經營管理模式，不但可降低環境之汙染及破壞，亦可避免農藥、肥料、動物用藥及動植物荷爾蒙等殘留危害了食品安全及人體健康。
- (二)農委會為推行健康農業，保障民眾飲食安全，該會採取多元並行輔導方式，建立農產品安全無縫管理體系，包括吉園圃安全蔬果、CAS優良農產品、產銷履歷及有機農產品等標章及驗證制度，期藉由多管齊下推動方式，加速擴大輔導農民重視農產品生產安全。
- (三)查吉園圃安全蔬果認證、CAS優良農產品及農產品產銷履歷等認證，主要目的係提供有安全用藥驗證標章、農藥殘留合格及衛生安全之農產品，而有機農業政策之理念，實已將前揭相關驗證之目的納入，為使自然資源永續利用及生產自然安全之農產品，農委會應更積極推行零農藥、零肥料及零動物用藥使用之有機農業。

#### 十五、農委會應研議將「合理化施肥」納入管制階段之必要性

- (一)農業現代化以來，為提高農業經濟利潤，農民投入大量肥料，長期下來，對環境造成負面影響，且過量施用化學肥料會導致蔬果在生長的過程中，被迫直接吸收過量的化學養分，致蔬果內含有高濃度的亞硝酸、硝酸鹽氮，而人體中每天所攝入的硝酸離子有 75-80 %是來自於蔬菜，因此會造成人體健康危害，且經年累月使用化學肥料會導致土壤 pH 值改變，造成土壤酸化，而研究顯示低 pH 值土壤，芥藍菜會生長不良，甚至出現許多病癥，幾乎沒有

商品價值可言，且導致芥藍菜硝酸鹽、亞硝酸鹽含量極高<sup>59</sup>。

- (二)農委會自 87 年起即推動合理化施肥政策，教導農民正確施肥觀念，適當節制肥料之施用量，惟此政策輔導迄今已逾 10 年，推廣的作物種類繁多，農委會各區農業改良場亦已完成多數作物之施肥標準，且該會亦長期辦理相關技術講習，可稱已完成輔導之階段性任務，且合理化施肥不但具有經濟面及環境面之效益，更重要係保障國人飲食安全衛生，故該會應研議將合理化施肥納入管制階段之必要性。

#### 陸之二、建議：

- 一、本專案調查研究報告，函送行政院及轉請所屬參考。
- 二、本專案調查研究報告建置於本院全球資訊網，供社會各界參考。

---

<sup>59</sup> 陳亮懃，〈土壤 pH 值對芥藍硝酸鹽、亞硝酸鹽含量與氧自由基清除能力 (ORAC) 之影響〉，屏東科技大學農園生產系所碩士論文，2006。

## 附件 實際訪查有關機關之食品安全衛生把關情形

### 一、開平餐飲學校

#### (一) 開平餐飲學校向監察院調查研究委員簡報餐飲衛生教育內容



#### (二) 開平餐飲學校向監察院調查研究委員說明烘培實習教室之設備、衛生等情形



## 二、TFDA

(一) 監察院調查研究委員聽取 TFDA 簡報



(二) TFDA 向監察院調查研究委員解說檢驗研究室之人力、設備等情形



三、財團法人食品工業研究所

(一) 食品工業研究所向監察院調查研究委員解說食品加工技術開發技術與成果



(二) 食品工業研究所向監察院調查研究委員解說菌種保存中心經營及管理狀況



四、農委會苗栗區農業改良場

(一) 農改場向調查研究委員說明苦瓜作物以蜜蜂授粉之方法及成效



(二) 農改場養殖擔任農作物授粉媒介之蜜蜂 (圖中央紅點處為蜂王)

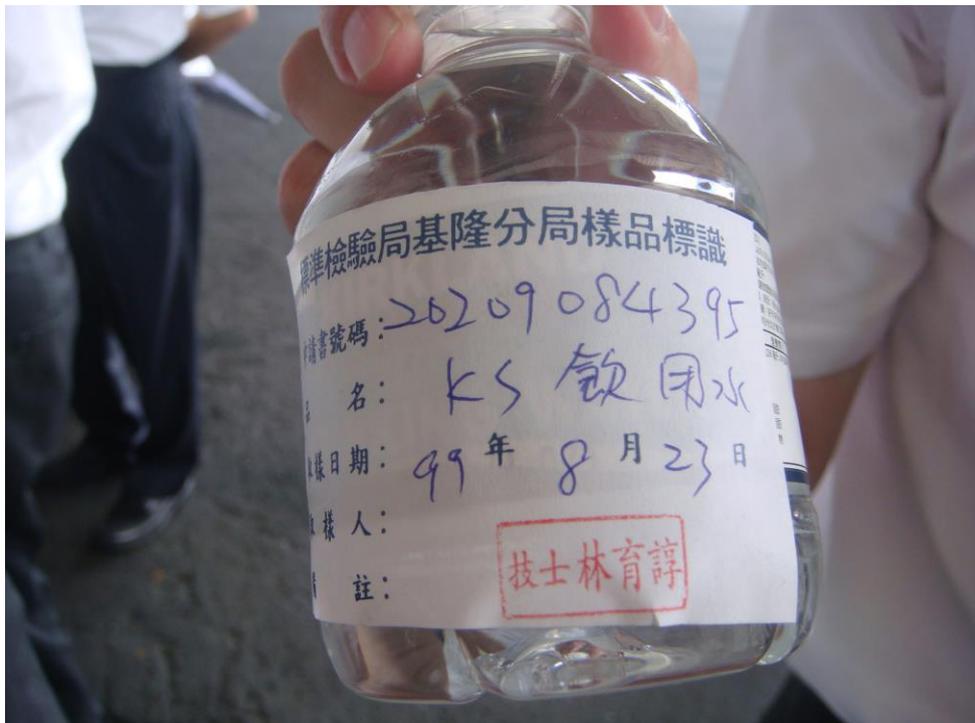


五、經濟部標準檢驗局基隆分局

(一) 標檢局對於進口包裝水取樣查驗情形



(二) 標檢局對於進口包裝水之取樣標識



## 參考文獻

- 一、王有忠，《食品衛生與安全》，華香園出版社，2006年10月。
- 二、王有忠，〈食品添加物〉，華香園出版社，2005年9月四版。
- 三、梁文煥，《食品安全衛生》，復文圖書有限公司，2008年5月。
- 四、財政部關稅總局海關進出口97年統計資料。
- 五、陳亮懌，〈土壤 pH 值對芥藍硝酸鹽、亞硝酸鹽含量與氧自由基清除能力（ORAC）之影響〉，國立屏東科技大學農園生產系所碩士論文，2006。
- 六、謝瑩慈，〈人工甜味劑應用於話梅之探討〉，國立中興大學食品科技研究所碩士論文，1988。