

調 查 意 見

壹、案由：據悉，2016年5月初歐洲食品安全局公告發現各類經高溫處理的植物油加工食品，尤以棕櫚油為甚，經動物實驗發現可能含有具致癌性的物質「縮水甘油脂肪酸酯」。經查衛生福利部食品藥物管理署於西元2016年6月24日訂定公告「巧克力之品名及標示規定」，並自2017年1月1日生效；惟該規定僅規範市場占有率不高之黑巧克力、白巧克力及牛奶巧克力之總可可固形物(%)【含可可脂(%)及非脂可可固形物(%)】，並未對以棕櫚油為主原料、市場占有率達90%以上之「棕色巧克力」進行管理。食藥署為何於「巧克力之品名及標示規定」獨漏「棕色巧克力」？關於縮水甘油脂肪酸酯於食品中的限量，食藥署為何未加以規範？均有深究之必要案。

一、衛福部公告之「巧克力之品名及標示規定」，僅規範固體型態不含內餡之黑巧克力、牛奶巧克力及白巧克力，對於市占率高達九成以上之「含餡」及非固體型態之巧克力，其總可可固形物含量及品名卻不受管理，甚常因可可固形物含量過低而招致「市面上巧克力都是假的！」訾議，衛福部應儘速重新檢討現行規定。

(一)按食品安全衛生管理法(下稱食安法)第22條第1項第10款及第25條第2項規定，食品之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示經中央主管機關公告之事項；另經中央主管機關公告之特定食品品項與散裝食品品項，得對直接供應飲食之場所，就其供應之食品，要求以中文標示原產地及其他應

標示事項，特定散裝食品販賣者，得要求以中文標示品名、原產地（國）、含基因改造食品原料、製造日期或有效日期及其他應標示事項。爰此，衛福部於105年6月24日公告「巧克力之品名及標示規定」，以明確規定巧克力內容物含量及品名。

(二)依「巧克力之品名及標示規定」第2點，該規定所定巧克力為以可可製品為原料，並可添加糖、乳製品或食品添加物等製成，為固體型態不含內餡之黑巧克力、牛奶巧克力及白巧克力。同規定第3點規範巧克力品名應依下列規定標示：

- 1、品名標示為「黑巧克力」者，其應以可可脂混合可可粉、可可膏為原料，且其總可可固形物含量至少35%、可可脂至少18%、非脂可可固形物至少14%。
- 2、品名標示為「白巧克力」者，其應以可可脂及乳粉為原料，且其可可脂含量至少20%、牛乳固形物至少14%。
- 3、品名標示為「牛奶巧克力」者，其應以可可脂及乳粉混合可可粉、可可膏為原料，且其總可可固形物含量至少25%、非脂可可固形物至少2.5%、牛乳固形物至少12%。
- 4、以「巧克力」為品名標示者，其原料及含量應以前3款為限。

審諸上開規定，僅以「固體型態不含內餡」之黑巧克力、牛奶巧克力及白巧克力為規範對象，且明定其總可可固形物、可可脂膏含量、非脂可可固形物……等須符合一定含量。

(三)有關衛福部何以僅規範「固體型態不含內餡」之黑巧克力、牛奶巧克力及白巧克力，據衛福部查復表示：

- 1、各國對巧克力種類及內容物含量等規範各有不同，加拿大及新加坡未規範，國際食品法典(下稱CODEX)、美國、加拿大、歐盟、中國、韓國、日本對巧克力組成分及其含量有規範，其中以黑巧克力、牛奶巧克力、白巧克力等3類巧克力之組成分及其含量規範較為一致。
 - 2、以巧克力為品名者，其應以可可製品為原料，並可添加糖、乳製品或食品添加物等製成，且其總可可固形物、可可脂、非脂可可固形物、牛乳固形物等含量應符合各該類別巧克力之含量規定。倘添加非前開製成巧克力之基礎原料，則歸屬為「含餡」巧克力，雖非「巧克力之品名及標示規定」規範對象，惟其品名仍應依食品安全衛生管理法施行細則第7條¹之規定，與食品本質相符，且內容物應依實標示之。
 - 3、因外界關切巧克力產品以精煉的植物油及巧克力香料來填充，巧克力含量不足，爰就不含餡固體型態巧克力，規範其應有組成及含量。
- (四)惟我國市面上巧克力產品，九成以上均屬「含餡」者，按現行「巧克力之品名及標示規定」，「含餡」者不屬規範範圍，其可可固形物含量不受要求，即使僅有1%，也不涉及違法，且液狀及膏狀巧克力亦不受該規定管理範疇，因總可可固形物含量不足，而常招致「市面上巧克力都是假的！」之訾議，衛福部僅針對市占率不到10%的巧克力產品納管，顯有未當。查CODEX、韓國及日本對於巧克力規範分為9類、7類及5類，均較我國3類(黑巧克力、牛奶巧克

¹ 食品安全衛生管理法施行細則第7條：「本法第22條第1項第1款及第25條第1項所定品名，其標示應依下列規定辦理：一、名稱與食品本質相符。二、經中央主管機關規定者，依中央主管機關規定之名稱；未規定者，得使用中華民國國家標準所定之名稱或自定其名稱。」

力及白巧克力)為周延，其對於名稱及含量組成均有一定規範，茲分別敘述如下：

1、CODEX

將巧克力分為9類，包括：「黑巧克力」、「牛奶巧克力」、「白巧克力」、「占度亞巧克力」、「占度亞牛奶巧克力」、「甜巧克力」、「調溫巧克力」、「家庭牛奶巧克力」、「調溫牛奶巧克力」等，總可可固形物或牛乳固形物需符合各類別規定，其中「黑巧克力」之總可可固形物含量須達35%以上，詳如下表。

表1 CODEX對於巧克力之分類及內容物含量規定

單位：%

	總可可固形物	可可脂	非脂可可固形物	牛乳固形物	乳脂	臻果
黑巧克力	≥ 35	≥ 18	≥ 14			
牛奶巧克力	≥ 25		≥ 2.5	≥ 12-14	≥ 2.5-3.5	
白巧克力		≥ 20		≥ 14	≥ 2.5-3.5	
占度亞巧克力	≥ 32		≥ 8			≥ 20et ≤ 40
占度亞牛奶巧克力				≥ 10	≥ 2.5-3.5	≥ 15et ≤ 40
甜巧克力	≥ 30	≥ 18	≥ 12			
調溫巧克力	≥ 35	≥ 31	≥ 2.5			
家庭牛奶巧克力	≥ 20		≥ 2.5	≥ 20	≥ 5	
調溫牛奶巧克力	≥ 25		≥ 2.5	≥ 14	≥ 3.5	

(資料來源：衛福部)

2、韓國

將巧克力類別分為「黑巧克力」、「牛奶巧克力」、「白巧克力」、「甜巧克力」、「家庭牛奶巧克力」

力」、「半巧克力」及「加工巧克力產品」等7類，而「加工巧克力產品」(即含餡巧克力)所指為：「以前6項巧克力添加堅果、糖果、餅乾或其他食物混合、填充、覆蓋之巧克力產品。」(詳如下表)要言之，「加工巧克力產品」雖可添加其他原料，惟必須以前6項巧克力為基質，是其總可可固形物、牛乳固形物等均須達一定含量以上，故韓國對於「含餡」巧克力，仍有一定總可可固形物之要求。

表2 韓國對於巧克力之分類及內容物含量規定

單位：%

	總可可固形物	可可脂	非脂可可固形物	牛乳固形物	乳脂
黑巧克力	≥ 35	≥ 18	≥ 14		
牛奶巧克力	≥ 25		≥ 2.5	≥ 12	≥ 2.5
白巧克力		≥ 20		≥ 14	≥ 2.5
甜巧克力	≥ 30	≥ 18	≥ 12		
家庭牛奶巧克力	≥ 20		≥ 2.5	≥ 20	≥ 5
半巧克力	≥ 7				
加工巧克力	以前6種巧克力添加堅果、糖果、餅乾或其他食品混合、填充、覆蓋之巧克力產品				

(資料來源：衛福部)

3、日本

將巧克力類別分為為「黑巧克力」、「牛奶巧克力」、「以乳製品替代可可成分之巧克力」、「準巧克力」及「準牛奶巧克力」等5類，其中「黑巧克力」之總可可固形物含量須達35%以上，「準巧克力」及「準牛奶巧克力」則分別須達15%及7%以上，詳如下表。

表3 日本對於巧克力之分類及內容物含量規定

單位：%

	總可可固形物	可可脂	非脂可可固形物	牛乳固形物	乳脂	脂肪
黑巧克力	≥ 35	≥ 18				
牛奶巧克力				≥ 14	≥ 3	
準巧克力	≥ 15	≥ 3				≥ 18
準牛奶巧克力	≥ 7	≥ 3		≥ 12.5	≥ 2	≥ 18
以乳製品替代可可成分之巧克力	≥ 21	≥ 18			≥ 3	

(資料來源：衛福部)

據上，CODEX、韓國及日本對於巧克力類別及品名規定範圍均較我國周延，且其品名標示為「Chocolate」即代表總可可固形物含量達35%以上，反觀我國市面上琳瑯滿目品名標示為「巧克力」之產品，其總可可固形物含量不足，惟因非標示為黑巧克力、白巧克力及牛奶巧克力，故不受現行「巧克力之品名及標示規定」規範，尤有甚者，若為「含餡」者，更可明確不受該規定規範；另韓國明定「加工巧克力產品」雖可添加其他原料(即「含餡」)，惟必須以規定之6項巧克力(黑巧克力、牛奶巧克力、白巧克力、甜巧克力、家庭牛奶巧克力、半巧克力)為基質，是其總可可固形物、牛乳固形物等仍須達一定含量以上，我國管理明顯寬鬆。

(五)綜上以論，衛福部公告之「巧克力之品名及標示規定」，僅規範固體型態不含內餡之黑巧克力、牛奶巧克力及白巧克力，對於市占率高達九成以上之「含餡」及非固體型態之巧克力，其總可可固形物含量及品名卻不受管理，甚常因可可固形物含量過低而招致「市面上巧克力都是假的！」訾議，衛福

部應儘速重新檢討現行規定。

二、我國對於巧克力產品中之「植物油」含量規定相較於國際規範寬鬆，甚無上限規定，若含量超過5%，僅需於產品之品名前加標示「代可可脂」字樣即可，惟儘管如此，食藥署對於巧克力產品標示稽查之作業，並未輔以工廠製程資料查核其植物油實際使用量是否超過5%而需標示「代可可脂」字樣，即逕行認定並無標示違規情事，不但法規過於寬鬆且稽查作業未臻確實，均有欠當。

(一)按「巧克力之品名及標示規定」第4點及第5點規定，添加植物油取代可可脂之巧克力，其添加量未超過該產品總重量之5%者，應於品名附近標示「可可脂中添加植物油」或等同字義；添加植物油取代可可脂之巧克力，其添加量超過該產品總重量之5%者，應於品名前加標示「代可可脂」字樣。

(二)查CODEX STAN 87 STANDARD FOR CHOCOLATE AND CHOCOLATE PRODUCTS「The addition of vegetable fats other than cocoa butter shall not exceed 5% of the finished product, after deduction of the total weight of any other added edible foodstuffs, without reducing the minimum contents of cocoa materials.」即巧克力在扣除其他添加於產品的食品原料後，其所**添加之植物油含量不得超過成品的5%**；復查歐盟及英國對於巧克力產品之植物油容許量亦訂定為5%，反觀我國容許巧克力之植物油含量可超過5%，且無上限規定，僅需於產品之品名前加標示「代可可脂」字樣即可，遠較國際規定寬鬆。

(三)至於食藥署如何確認巧克力產品之植物油添加「量」，衛福部查復：「倘產品標示為『○○巧克

力』，且原料標示含有棕櫚油，衛生單位得依食安法第41條授權，檢驗查核製造廠商之投料單等相關製程資料確認成分含量。」簡言之，衛福部認為必須藉由實際查核工廠之製程相關資料，始可確認植物油添加量。

查近年食藥署對於市售巧克力產品之標示查核，依該部表示：「為落實巧克力產品依規定標示，本部食藥署責成地方政府衛生局依據上揭規定查核市售巧克力相關產品，倘查獲其標示與實際成分不符合，涉及違反食安法第28條規定。查106年1月1日至107年8月20日，衛生單位查核市售巧克力相關產品共計5,214件次，尚無本項所述『使用之植物油未於內容物名稱如實標示』之缺失。」本院進一步詢問查核方式，該部回復：「衛生單位針對市售巧克力皆依據食安法及『巧克力之品名及標示規定』進行查核。『巧克力品名及標示規定』係規範以巧克力為品名者，應以可可製品為原料，並可添加糖、乳製品或食品添加物等製成，且其總可可固形物、可可脂、非脂可可固形物、牛乳固形物等含量應符合各該類別巧克力之含量規定。如添加植物油（含棕櫚油）取代可可脂之巧克力，則應依前開規定標示，並依據食安法第22條規定，內容物依其含量多寡由高至低分別標示之，衛生單位皆依相關規定進行查核。」足見該部以相關法規敷衍搪塞，規避查復何以稽查確認5,214件次巧克力產品查無所使用植物油未如實標示之實情，食藥署顯未實地查核工廠製程資料以確認植物油含量是否如實標示，即認定無違規情事，其對於巧克力產品標示查核之作業，未臻確實。

(四)承上述，我國對於巧克力產品中之「植物油」含量

規定相較於國際規範寬鬆，甚無上限規定，若含量超過5%，僅需於產品之品名前加標示「代可可脂」字樣即可，惟儘管如此，食藥署對於巧克力產品標示稽查之作業，並未輔以工廠製程資料查核其植物油實際使用量，即逕行認定並無標示違規情事，法規過於寬鬆且稽查作業未臻確實，均有欠當。

三、棕櫚油為廣泛且普遍使用之植物油，惟在高溫精煉過程中所產生之「縮水甘油脂肪酸酯」，國際癌症研究中心已將「縮水甘油脂肪酸酯」列為Group 2A，且歐洲食品安全局於西元2018年發布之2018/290 COMMISSION REGULATION規章，已明確規範其於食品中之限量標準，衛福部應本於中央主管機關職責，儘速完備相關管理規定並研擬查核措施，以維護國人飲食安全。

(一)按食安法第1條及第15條第1項第3款規定，食安法制定之目的在於管理食品衛生安全及品質，維護國民健康；另食品或食品添加物有毒或含有害人體健康之物質或異物者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列。是衛福部應本於職責，適時就國際認定具致癌風險之食品，主動研訂相關管理規定，以確保國人飲食安全。

(二)由於棕櫚油質性與可可脂相似，且屬大宗原料取得容易，全球廣泛使用作為取代可可脂原料之一。據衛福部查復，經食藥署初步調查市售20件「代可可脂巧克力」相關產品，其中計有19件外包裝成分標示含棕櫚油或棕櫚仁油，顯見市面上巧克力加工產品所使用之植物油，幾乎都為棕櫚油。

惟查棕櫚油中含有豐富的甘油二酯，約占總成分4至12%，甘油二酯經高溫(>200 °C)加工後，

會形成「縮水甘油脂肪酸酯」，其進入人體內後，於胃腸道中會水解成縮水甘油，縮水甘油具有毒性，國際癌症研究中心已將「縮水甘油脂肪酸酯」列為Group 2A(極有可能為人類致癌物)；歐洲食品安全局於西元2018年發布之2018/290 COMMISSION REGULATION規章，表示縮水甘油具基因及致癌性，因而訂定「縮水甘油脂肪酸酯」於植物油、嬰兒配方食品、嬰幼兒特殊食品中之限量要求，詳如下表。

表4 歐洲食品安全局2018/290 COMMISSION REGULATION規章關於食品中縮水甘油之限量規定

	食品	限量 (微克/千克)
1	直接食用或供加工用途之植物油及脂肪	1000
2	提供為生產嬰幼兒副食品及嬰幼兒穀類輔助食品之植物油及脂肪	500
3	嬰兒配方食品、較大嬰兒配方輔助食品及特殊醫療用途嬰兒配方食品	
	粉狀	75(2019年7月1日下修至50)
	液狀	10.0(2019年7月1日下修至6.0)

資料來源：official Journal the European Union/COMMISSION REGULATION 2018/290

(三)據衛福部108年3月27日查復，關於食品中「縮水甘油脂肪酸酯」之限量，該部已參考國際規範，擬比照歐盟2018/29法規，針對供直接食用或作為食品加工用途之食用油及脂肪、嬰兒及嬰幼兒相關食品，研擬「縮水甘油脂肪酸酯」限量規範，增訂於

「食品中污染物質及毒素衛生標準」，刻正進行相關行政作業程序。

「縮水甘油脂肪酸酯」是近年在高溫精煉植物油中被發現具有高含量之物質，而使用植物油之加工食品中亦含有此物質，棕櫚油為廣泛且普遍使用之植物油，其所含有之「縮水甘油脂肪酸酯」，衛福部自當重視及管理，尤其巧克力加工產品幾乎都添加有棕櫚油以取代可可脂，且我國對於巧克力產品中之植物油並無上限規範(CODEX規定巧克力在扣除其他添加於產品的食品原料後，其所添加之植物油含量不得超過成品的5%，如上段意見所述)，是衛福部應正視並儘速完備相關管理規定。

(四)綜上，棕櫚油為廣泛且普遍使用之植物油，惟在高溫精煉過程中所產生之「縮水甘油脂肪酸酯」，國際癌症研究中心已將「縮水甘油脂肪酸酯」列為Group 2A，且歐洲食品安全局於西元2018年發布之2018/290 COMMISSION REGULATION規章，已明確規範其於食品中之限量標準，衛福部應本於中央主管機關職責，儘速完備相關管理規定並研擬查核措施，以維護國人飲食安全。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請衛生福利部檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：田秋堃、蔡崇義