

調 查 報 告

壹、案由：據報載，彰化縣某食品廠涉嫌收購已過期食品及飲料，竄改製造日期後，於傳統市場等通路販賣，危害消費者健康；究主管機關對於食品製造日期、有效期限等標示之監督機制為何？管理與查核是否不周？食品安全通報機制有無疏漏？過期食品回收之監管機制為何？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報載，彰化縣某食品廠涉嫌收購已過期食品及飲料，竄改製造日期後，於傳統市場等通路販賣，危害消費者健康；究主管機關對於食品製造日期、有效期限等標示之監督機制為何？管理與查核是否不周？食品安全通報機制有無疏漏？過期食品回收之監管機制為何？均有深入瞭解之必要。案經本院函請行政院衛生署食品藥物管理局(下稱食藥局)提供卷證資料說明暨約詢相關業務主管人員，茲綜整其函復說明、約詢答覆及相關資料，臚列調查意見如下：

一、衛生署延宕食品衛生管理法明文授權訂定「回收、銷毀處理辦法」長達 12 年，僅以「食品回收指引」瓜代，致銷毀措施之執行失所依循，衍生依法應銷毀物品卻仍外流販售情事，嚴重危害國民健康，顯有法制作業之怠失，至屬欠當：

(一)查民國(下同)89年2月9日總統令修正公布之食品衛生管理法涉及本案逾期食品回收、銷毀工作之相關法令規定如次：

1、第11條第8款：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、贈與或公開陳列：……

八、逾有效日期者。」

2、第 29 條第 1 項第 1 款：「食品、食品添加物、食品器具、食品容器、食品包裝或食品用洗潔劑，經依第 24 條規定抽查或檢驗者，由當地主管機關依抽查或檢驗結果為下列之處分：一、有第 11 條或第 15 條所列各款情形之一者，應予沒入銷毀。」

3、第 29 條第 3 項：「前項應回收、銷毀之物品，其回收、銷毀處理辦法，由中央主管機關定之。」

(二)按行政院訂定之有關法制作業時程管制規定如下：

1、73 年 4 月 2 日行政院台 73 規定第 4821 號函修正「行政機關法制作業應注意事項」之伍、作業管制第 2 點：「草擬法律制定案或修正案時，對於應訂、應修之子法，即行一併規劃並提前作業以便法律完成程序後儘速付諸施行。」

2、行政院 78 年 9 月 5 日台 78 勞第 23839 號函示：「各機關於修正母法時，即應著手有關子法之配合修正工作，以提高行政效率。如母法修正公布後，半年內仍未能提出子法之修正草案者，主管機關應有所說明，請查照注意辦理。」

3、93 年 10 月 22 日行政院台規第 0930084858 號函修正「中央行政機關法制作業應注意事項」第 16 點：「草擬法律制定、修正或廢止案時，對於應訂定、修正或廢止之法規命令，應一併規劃並先期作業，於法律公布施行後 6 個月內完成發布，其未能於 6 個月完成發布者，應說明理由陳報行政院。」

(三)又查 100 年 8~12 月間，相繼發生力曄貿易股份有限公司（其負責人坦承從 94 年起，將過期的巧克力等 195 種原料竄改有效期限，販賣給國內上千家五星級飯

店、餐廳、西點店，獲利逾三千多萬元）、荷亞商行（其負責人坦承 6 年前收購即期或過期食品，變造生產日期和使用期限後低價銷售，另乖乖公司亦涉嫌出售即期搭配過期水果盤軟糖給該商行）涉嫌將過期食品竄改日期重製再販售等違法情事，均經其轄管之地方檢察署起訴在案，凸顯「逾期食品」違規案件之層出不窮，且上開食品之非法竄改犯罪行為均已持續長達 6 年以上，被查獲之銷售地點遍及新北市、台中市、彰化縣、桃園縣及高雄市等地，惟各該轄區衛生局卻無法適時稽查發現出來，足見其並未依法善盡「逾期食品」應切實予以沒入銷毀之責，予不肖廠商將待銷毀食品外流販售謀利之機會，形成管控措施之重大疏漏。

(四) 惟查衛生署雖於 89 年 1 月 14 日訂頒「食品回收指引」以作為廠商實施回收行動之準則，然而該指引僅規範到食品之回收階段，故轄管衛生局並無法要求違規廠商將其被查獲「逾期食品」於回收後切實予以銷毀，肇生上述乖乖公司涉嫌出售即期搭配過期水果盤軟糖給荷亞商行之憾事。而食藥局迨 100 年 8 月始著手將該指引修訂為「食品及其相關產品回收銷毀管理辦法」，嗣經衛生署於 101 年 2 月 16 日以署授食字第 1001304012 號令發布施行，該項管理辦法係要求責任廠商在執行回收行動前，提具回收計畫（回收物為應銷毀者，應明訂其銷毀程序）向直轄市、縣市政府報備，核准後方可執行，如有污染環境之虞，亦須依環保相關法規進行，並定期回報進度。

(五) 綜上，衛生署罔顧行政院訂定之有關法制作業時程管制規定，延宕食品衛生管理法第 29 條第 3 項明文授權訂定「回收、銷毀處理辦法」長達 12 年，僅以

「食品回收指引」瓜代，致地方衛生主管機關執行銷毀措施失所依循，衍生回收銷毀作業流程出現重大漏洞，並使依法應銷毀物品卻仍外流販售情事，嚴重危害國民健康，核有法制作業之明顯怠失，至屬欠當。

二、食藥局宜就各縣市政府衛生局對於違規標示有效日期食品業者之裁罰過輕，難以有效嚇阻違規案件之發生，妥為檢討策進：

(一)茲綜整食品衛生管理法涉及本案「有效期限標示」之相關法令規定如次：

- 1、第 11 條第 8 款：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、贈與或公開陳列：……八、逾有效日期。」
- 2、第 17 條第 1 項第 5 款：「有容器或包裝之食品、食品添加物，應以中文及通用符號顯著標示下列事項於容器或包裝之上：……五、有效日期。經中央主管機關公告指定須標示製造日期、保存期限或保存條件者，應一併標示之。」
- 3、第 19 條第 1 項：「對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」
- 4、第 29 條第 1 項第 1 款：「食品、食品添加物、食品器具、食品容器、食品包裝或食品用洗潔劑，經依第 24 條規定抽查或檢驗者，由當地主管機關依抽查或檢驗結果為下列之處分：一、有第 11 條或第 15 條所列各款情形之一者，應予沒入銷毀。」
- 5、第 29 條第 2 項：「前項第 1 款至第 3 款應予沒入之物品，應先命製造、販賣或輸入者立即公告停

止使用或食用，並予回收、銷毀。必要時，當地主管機關得代為回收、銷毀，並收取必要之費用。」

6、第 32 條第 1 項：「違反第 19 條第 1 項或第 3 項規定者，處新台幣 4 萬元以上 20 萬元以下罰鍰。」

7、第 33 條第 2 款：「有下列行為之一者，處新台幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照：……二、違反第 11 條第 8 款、第 9 款、第 13 條第 2 項、第 14 條第 1 項、第 17 條第 1 項、第 18 條、第 22 條第 1 項規定者。」

8、另食品衛生管理法施行細則第 12 條：「本法第 17 條第 1 項第 5 款所定日期之標示，應印刷於容器或包裝之上，並依習慣能辨明之方式標明年月日。但保存期限在三個月以上者，其有效日期得僅標明年月，並推定為當月之月底。」

(二)承上，若業者販售過期食品，便違反食品衛生管理法第 11 條第 1 項第 8 款規定，可處新台幣（下同）3~15 萬元罰鍰；若擅改標籤涉及有效日期標示不實，則已違反食品衛生管理法第 19 條規定，可處 4~20 萬元罰鍰。更甚者，一年內再次違反者，主管機關並得廢止其營業或工廠登記證照；故商家倘若擅自塗改標籤、捨不得丟棄或貪小便宜，而販賣或公開陳列過期食品，終將觸法受罰，因小失大，其法令規定至為灼然。

(三)按現行「有效日期」之標示業已列入日常稽查項目，各地方衛生主管機關皆依年度抽驗計畫，持續進行市面食品標示稽查。且食品衛生管理重點在於發掘違規，並予以遏止，故地方衛生局查獲有食品標示違規情事時，均立即要求違規產品限期回收改正，並依法暫停販售，另得依案件之違規情節輕重，

處 3 至 15 萬元之罰鍰。惟查食藥局函復本院之統計資料顯示：

- 1、98 年各縣市政府衛生局查獲有效日期標示違規產品共 141 件次，共處 354 萬 5 千元罰鍰；99 年共查獲 178 件次，共處 323 萬元之罰鍰；100 年共查獲 157 件次，共處 205 萬元之罰鍰；足見其查獲件次與罰鍰總額不成正比，且罰鍰總額呈逐年遞減之趨勢，顯見其對違規業者係採「從輕發落」方式裁罰，難以達成有效嚇阻作用。
- 2、經查各地方衛生機關之統計資料，自 98 年至 100 年 12 月 31 日止，並無任何食品業者因違反食品標示相關規定而遭各縣市政府撤銷工廠登記證之案件。

(四)綜上，食藥局誠宜就各縣市政府衛生局對於違規標示有效日期食品業者之裁罰過輕，不足以產生「殺一儆百」之警惕效果，難以有效嚇阻違規案件之發生，亟待妥為檢討策進方案。

三、食藥局宜協助各縣市政府衛生局突破當前執行困境，賡續督促其落實違規產品之回收銷毀工作，並加強整合性之專案稽查作為，庶可免除「逾期食品」危害消費者健康，確保國人食用安全無虞：

(一)查市售食品標示稽查為各地方衛生局例行性業務，尤其是對於有效日期之查核更為重要之標示稽查項目，惟因不肖業者竄改有效日期之犯罪手法與行銷管道日新月異，與時俱進，且刻意規避衛生局之稽查作業，致衛生局難以查獲，甚且無法辨識產品所載資訊是否遭竄改等，均屬當前執行食品標示稽查實務作業所面臨之困境，從而有賴食藥局協助規劃共通之因應作為，以資突破。

(二)次查聯合報 99 年 12 月 22 日第 D2 版刊載「未來保

久乳，竟得鮮乳標章」及第 B2 版刊載「標錯？調味乳，晚了 67 天，業者挨罰」等新聞 2 則，指陳行政院消費者保護委員會查核中小型乳品製造工廠，發現高健公司所生產之全國極品特濃果汁調味乳，瓶上標示製造日期較實際製造日期晚了 67 日。而台農優酪乳（低脂原味）、台灣省農會 100% 純鮮乳、台農低脂優酪乳、可娜百樂牛乳標示之製造日期，與實際製造日期相差 1 至 5 天。

- (三) 又查 100 年 8~12 月間，相繼發生力暉貿易股份有限公司、荷亞商行涉嫌將過期食品竄改日期重製再販售等違法情事，均經其轄管之地方法院檢察署起訴在案，已如前述，更凸顯「逾期食品」違規案件之層出不窮，且上開食品之非法竄改犯罪行為均已持續長達 6 年以上，被查獲之銷售地點遍及新北市、台中市、彰化縣、桃園縣及高雄市等地，惟各該轄區衛生局卻無法適時稽查發現出來，足見其並未善盡「逾期食品」把關之責。
- (四) 復查本院指摘衛生署怠於依據食品衛生管理法明文授權訂定「回收、銷毀處理辦法」長達 12 年，徒以「食品回收指引」瓜代「食品及其相關產品回收銷毀管理辦法」，致衍生回收銷毀出現之重大漏洞，亦如前述。
- (五) 末查食藥局針對竄改有效日期食品之高危險通路，相繼於 100 年 12 月 8 日、9 日及 13 日函請各縣市政府衛生局加強稽查傳統市場、流動攤販、夜市及拍賣場等，實施迄 101 年 1 月 20 日為止，共計執行專案稽查食品有效日期標示 82,650 件次，雖發現其中 93 件有效日期有標示不實之嫌疑，惟經清查後，並未發現任何明確之竄改事證。另查食藥局自 100 年起，食品標示稽查共有十大專案，包含「市售包

裝速食麵標示」、「市售飲料產品之咖啡因標示」、「市售食品營養標示」、「市售減鈉鹽標示」、「市售調合油標示」、「市售鮮乳、保久乳及調味乳標示」、「食品原產地標示」、「素食食品標示」、「散裝食品標示」及「餐廳菜單牛肉標示」等 10 項食品標示專案，其稽查結果如表 1。惟上開十大專案並未包括稽查其有效日期標示，足見該局對於整體食品稽查項目之選定，缺乏「通盤整合性稽查」思維，致事倍功半。

表一、100 年至 101 年 1 月食品標示專案稽查結果彙整表 單位：件次

年度 專案名稱	100 年		101 年 1 月	
	合格	不合格	合格	不合格
市售包裝速食麵標示	3,155	87	2,301	8
市售飲料產品之咖啡因標示	3,425	30	3,744	20
市售食品營養標示	38,601	350	38,096	276
市售減鈉鹽標示	723	41	884	79
市售調合油標示	2,303	39	1,463	3
市售鮮乳、保久乳及調味乳標示	3,739	0	2,062	0
食品原產地標示	17,429	119	24,829	201
素食食品標示	2,459	28	1,692	9
散裝食品標示	7,455	0	7,423	0
餐廳菜單牛肉標示	376	2	1,052	8
各項專案稽查共計	79,665	696	83,546	604

* 資料來源：食品決策系統

(六) 綜上，食藥局實宜協助各縣市政府衛生局突破當前執行困境，賡續督促其切實依據衛生署新訂頒之「食品及其相關產品回收銷毀管理辦法」來落實違規產品之回收銷毀工作，並加強整合性之專案稽查作為，尤其是高危險通路更應列為積極巡查處所，庶可免除「逾期食品」危害消費者健康，確保國人食用安全無虞。

四、食藥局允當會商各縣市政府研討「檢舉違反食品衛生

案件獎勵辦法」之規定，設法提高其獎勵誘因，俾利及早發掘違規案件，阻絕其供貨源頭：

- (一)依行政院衛生署 87 年 12 月 9 日發布，並於 98 年 11 月 25 日修正之「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」之規定，因檢舉而查獲違反食品衛生管理法規定者，得依查獲案件所處罰金或罰鍰額度之百分之五核發獎金予檢舉人，予以獎勵。前項獎金，由各級衛生主管機關編列預算支應。故檢舉獎金發放之預算編列，本係各縣市政府衛生局權責，可由各縣市衛生局依自身財力編列相關預算，作為檢舉之獎勵金。
- (二)查食藥局提供之 98 年至 100 年食品檢舉案統計資料（如表 2）顯示，該段期間內之民眾檢舉案件共計 29,081 件，嗣經確定違規者為 4,127 件，而在確定違規案件當中，則有 342 件核發給檢舉獎金，核發總額計 613,250 元整，其餘違規案件則依情節輕重分別由各縣市政府衛生局依法予以處理。

表二、98 年至 100 年食品檢舉案件統計表

年度	檢舉案件數	確定違規之案件數	核發檢舉獎金件數	檢舉獎金總金額（元）	平均核發每件檢舉獎金（元）
98	8,603	1,087	101	201,250	1,993
99	11,120	1,359	117	212,250	1,814
100	9,358	1,681	124	199,750	1,611
總計	29,081	4,127	342	613,250	1,793

*資料來源：食品藥物管理局

- (三)由上可知，98 年平均核發每件檢舉獎金為 1,993 元，99 年為 1,814 元，100 年則為 1,611 元，其金額呈現逐年減少之趨勢，顯見以每件區區不到 2,000 元獎金，根本無法提供鼓勵民眾或員工踴躍檢舉食品違規案件之足夠誘因。

(四)質言之，食藥局邇來雖責成各地方衛生局，加強對於消費者宣導，促進對於可能涉及竄改有效日期食品標示之辨識，並鼓勵檢舉，尤其是工廠(或公司)員工，以供循線追查來源，然揆諸上情，便知其成效不彰；是以食藥局允當會商各縣市政府研討「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」之現行規定，設法提高其獎勵誘因，俾利及早發掘違規案件，阻絕其供貨源頭。

五、衛生署原規劃「建構食品志工網路」方案尚未付諸行動，無法有效運用志願服務人員來協助查核或檢舉食品違規案件，俾提升衛生行政效率，亟需速予完成建置：

(一)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 年會同行政院農委會、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 2008~2012 年之政策指導性原則，合先敘明。

(二)次查上開白皮書目標五鼓勵多元參與之策略二擴大民間資源的參與所列第二項行動方案為建構食品志工網路(第 49 頁參照)載明：當前我國志願服務工作蓬勃發展，各領域都逐一運用志願服務人員來提升服務品質，加強為民服務，擴大社會參與。推行志願服務工作亦是一種世界潮流，無論英、美、德、日各國，使用志願服務工作人員，已形成一種趨勢，並且先後訂有志願服務的方案，作為加強推行志願服務的依據。志願服務法於 90 年 1 月 20 日總統明令公布施行，政府部會及各級政府單位可因應

上述情況，檢討現行規定，整合相關措施，以期建立志願服務制度。

- (三)有關市售食品標示之稽查係各地方衛生局例行性業務，惟囿於人力、經費，其執行成效不彰，且實務作業亦面臨諸多困境，已如前述。而我國志願服務工作蓬勃發展，各領域都逐一運用志願服務人員來提升服務品質，加強為民服務，擴大社會參與。例如：環保志工、醫院志工、學校導護志工、戶政服務志工……等，皆有極為優異之表現，可供借鏡！
- (四)質言之，衛生署原規劃「建構食品志工網路」方案尚未付諸行動，無法有效運用志願服務人員來協助查核或檢舉食品違規案件，核該方案之立意良善，故亟需食藥局速予完成建置，並妥為組訓，俾擴增耳目共同打擊不肖業者，以提升衛生行政效率！

調查委員：程仁宏

楊美鈴

中 華 民 國 1 0 1 年 2 月 2 3 日