

調 查 報 告

壹、案由：據報載，市面上販售切片盒裝水果時聞檢驗不合格，民眾食用後恐影響身體健康，究主管機關有無善盡把關職責？認有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

據中華民國消費者文教基金會於民國（下同）96年6月間，在大臺北地區之商圈、夜市及學校附近，針對切片或切塊水果進行抽樣檢測，發現84%產品之生菌數超過食品衛生標準；此外，本院101年6月間，亦曾自行送驗該類水果產品，發現有過氧化氫不當殘留等情事，足徵此類切片水果之衛生品質確實潛藏安全隱憂，甚至有危害民眾健康之虞。為瞭解國內切片盒裝水果之食品安全管理作為是否完備，各級衛生主管機關有無善盡把關職責，案經本院函請行政院衛生署（下稱衛生署）食品藥物管理局（下稱食藥局）提供相關說明暨佐證資料，嗣約詢該局相關主管人員暨提供書面補充說明後，業已調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、食藥局責成各直轄市及縣（市）政府衛生局稽查抽驗轄內生鮮截切蔬果產品期間，疏未導正機關之業務執行缺失，促其及時檢討改善，肇致食品安全衛生管理闕漏，核有怠失：

（一）有鑑於消費者外食比率與日俱增，外購切片分裝水果之人數亦隨之增加，其販賣場所更遍及便利商店、大賣場、超級市場、一般餐飲店及攤販等處，由於便利性使然，此一蔬果供應型態亦已成為消費者購置模式。惟該類產品在製造與加工過程中，均未經過加熱殺菌步驟，故在食品安全衛生之考量上，首重避免遭受微生物等物質污染；此外，食品業者

為減少切片水果之微生物污染情形，或防止切片水果於室溫久置色澤變暗，影響產品外觀及消費者購買意願，亦見少數不肖業者不當或違法使用食品添加物，以達到部分防腐、改善食品外觀顏色或增加甜度及口感等目的，其中又以非法使用過氧化氫等物質，做為殺菌或漂白之用最為常見；惟該類物質經消費者攝食後，對於人體健康亦有諸多危害。

(二)經查，行政院衛生署（下稱衛生署）食品藥物管理局（下稱食藥局）為避免不肖業者為求切片水果之美觀與防腐效能，不當或非法使用添加物質，自99年起即責成各直轄市及縣（市）政府衛生局，針對便利商店、大賣場、超級市場、一般餐飲店及其他（如攤販等）販賣場所之生鮮截切蔬果類產品（含切片盒裝水果）配送、貯存及販售等衛生條件，進行食品良好衛生規範（下稱GHP）符合性稽查，輔以不定期抽驗相關產品之生菌數、大腸桿菌群、大腸桿菌、食品添加物或農藥殘留等項目，並於每季繳交報表，以監控市售生鮮截切蔬果類產品之衛生安全。據食藥局彙整各直轄市及縣（市）政府衛生局監測市售產品之結果，如下：

- 1、99年度完成4,344次GHP符合性稽查及255件抽驗；在符合性稽查方面，均未有不合格情事，至於抽驗市售產品方面，不合格件數計31件，整體不合格率達12.2%，常見不合格項目為微生物檢測（大腸桿菌及大腸桿菌群）。
- 2、100年度完成3,737次GHP符合性稽查及237件抽驗；在符合性稽查方面，均未有不合格情事，至於抽驗市售產品方面，不合格件數計14件，整體不合格率達5.9%，常見不合格項目為微生物檢測（大腸桿菌及大腸桿菌群）。

(三)食藥局認透過各縣市上開稽查及抽驗作為，從而遞減市售生鮮截切蔬果產品之不合格率，其衛生品質應已逐漸提升。然經探究各級衛生主管機關歷年監測市售生鮮截切蔬果類產品不合格之主因，多係大腸桿菌及大腸桿菌群等微生物含量超標所致；該局接受本院約詢時亦提及，前開微生物含量之檢測與結果判定，尚無法透過 GHP 符合性稽查得知，僅能仰賴實驗室檢驗，故市售產品之抽驗，已成為確保生鮮截切蔬果衛生品質之把關重點。惟查，食藥局自 99 年責成各直轄市及縣(市)政府衛生局稽查抽驗轄內市售生鮮截切蔬果類產品起，當年度卻有近半數(48%)縣市未辦理市售產品抽驗作為，分別為：基隆市、桃園縣、新竹縣、臺中市、臺中縣、南投縣、雲林縣、臺南市、屏東縣、花蓮縣、臺東縣及金門縣等 12 縣市，乃至 100 年度仍有近 4 成(約 36%)縣市未執行抽驗，分別為：桃園縣、新竹市、嘉義市、臺南市、屏東縣、宜蘭縣、臺東縣及連江縣等 8 縣市；其中桃園縣、臺南市、屏東縣及臺東縣更是連續二年怠未執行市售產品抽驗作為，儼然形成食安漏洞。針對上情，經詢據食藥局查復說明，上開縣市未辦理抽驗之主因，應係主管機關已有排定主要抽驗計畫，故僅針對食品業者進行 GHP 符合性稽查，爰未有抽驗生鮮截切蔬果作為；嗣於約詢時補充說明：「各縣市衛生主管機關執行稽查抽驗等監測作為，均有納入本局年度考評，對於未進行抽驗或稽查者，亦會要求於次一年度改善。」惟倘以 99 年及 100 年間，各直轄市及縣(市)衛生局抽驗市售生鮮截切蔬果類產品實況觀之，食藥局現行考評作為，顯未發揮督飭改善成效，甚有衍生品質管理闕漏之虞。

(四)此外，有鑑於各直轄市及縣(市)衛生主管機關對於轄內食品安全衛生管理政策，均會訂定因地制宜之重點施政方向，致其無力再行分配資源，而未能落實中央衛生主管機關訂定之監測計畫；爰此，食藥局往後規劃類此大規模食品衛生管理政策之前，宜先透過各級衛生機關之全國性協調會議，及早與各直轄市及縣(市)政府衛生局溝通討論，以為政策修正之參考，並考量輔以合宜之獎勉制度，提升地方衛生機關執行誘因，俾各縣市落實中央衛生主管機關規劃之全國性食品安全衛生管理措施；以本案為例，對於配合食藥局執行稽查及抽驗作業且成果卓著之縣市，中央衛生主管機關亦得適度予以嘉勉獎勵，提升相關行政團隊之工作士氣。

(五)綜觀各級衛生主管機關歷次監測市售生鮮截切蔬果類產品不合格之主因，多係大腸桿菌及大腸桿菌群等微生物含量超標所致，惟該項目僅能仰賴實驗室檢驗得知，足證市售產品之抽驗，確有必要落實執行，惟部分縣市迄仍忽略該項作為，勢難有效掌握轄內市售生鮮截切蔬果產品之衛生品質；況食藥局既已要求地方衛生機關按季申報執行結果，應即刻瞭解機關遲未抽驗市售產品之主因，適時施予指正及促其改善等矯正作為，不宜迨至年度結束後，始予檢討政策之執行率。核該局上開所為，尚難辭其政策監督不周之咎。

二、食藥局應持續督飭各地方衛生主管機關，落實食品衛生管理法載示之裁罰及輔導規範，加強攤販業者品質衛生管理作為，避免不肖業者心存僥倖，消弭食品安全死角，提升管理成效：

(一)為保障消費者食品安全衛生，現行食品衛生管理法(下稱食管法)除針對食品衛生、食品標示與廣告

、食品業衛生及查驗取締等面向予以規範外，為強化食品從業人員之自主管理，該法亦於第 29 條、第 31 至 35 條，針對違反前開管理規範者，予以罰鍰或刑事處分，並授權由各直轄市及縣（市）政府衛生主管機關就所訂罰鍰項目，對違反法令之行為人予以處罰，以遏止食品業者之違法行為。至於各級衛生主管機關之執行實況，經詢據食藥局說明，地方衛生主管機關依據食管法辦理稽查、抽驗及輔導時，除審視行為人之違規事實外，亦同時考量其營業規模、違規情節等，再依主管機關裁量權，對違規者予以輔導或裁罰等處分。

(二)食藥局自 99 年起，即責成各直轄市及縣（市）政府衛生局，針對市售生鮮截切蔬果類產品進行稽查抽驗，其辦理情形，已於前述。至抽驗不合格產品之後續處理方面，據該局約詢後補充說明資料所示，99 年度總計 31 件不合格產品，經轄區衛生主管機關責令業者限期改善後，已完成改善者計 13 件，未改善而經衛生局依法裁罰者計 18 件；100 年度總計 14 件抽驗不合格產品，經轄區衛生主管機關責令業者限期改善後，已完成改善者計 8 件，未改善而經衛生局依法裁罰者計 2 件，另有 4 件無法追查產品來源¹。綜觀前開不合格案件之後續處置情形，市售產品抽驗不合格業者當中，尚見 4 成比率之食品業者漠視主管機關之稽查與輔導，更有因主管機關移轉管轄權等故，而產生逃避稽查之案例，足認各直轄市及縣（市）政府衛生局之食品安全衛生管理作為，仍有待改善空間。

(三)綜上所述，有鑑於食品販售及供應業者之衛生品質

¹ 據食藥局查復說明，臺中市 100 年度抽驗 6 件不合格產品，其中 4 件來自於新北市，故而移請源頭縣市辦理，惟新北市回復已查不到源頭食品業者。

攸關消費者健康權益，地方衛生主管機關依法執行食品安全衛生管理措施時，宜以保障消費者權益為前提，提升現有輔導及裁罰措施之效能，以剔除不合格食品業者，尤以攤販及小規模食品業者散處各地、未有固定販賣場所等特性，極易躲避主管機關之稽查作為，形成管理漏洞，食藥局當應適時督飭地方衛生主管機關，除善盡教育宣導，落實依法稽查、輔導及裁罰等作為，亦應加強攤販業者之查察作為，俾消除食品安全死角，提升管理成效。

三、食藥局宜積極強化各種可能之不法添加物質資訊蒐集效能，並適時納入現行監測作為，俾及早察覺不法添加物質之流竄，健全食品安全衛生防制網絡，從而保障國人健康權益：

- (一)由於民眾購買切片盒裝水果之趨勢與日俱增，消費者對於該類產品之衛生品質亦日益重視，尤以食藥局自 99 年成立後，亦曾接獲民眾來函詢問主管機關曾否對便利商店盒裝水果進行檢驗等問題，足認消費者對於食品添加物之使用安全性感到疑慮，相關產品之食品安全衛生品質確有正視之必要。
- (二)針對上情，經詢據食藥局說明，為維護民眾食用生鮮截切蔬果產品安全，該局已於 101 年度規劃市售生鮮截切蔬果產品之食品添加物監測作為，要求各直轄市及縣（市）衛生局 101 年 12 月 31 日前，需購買生鮮截切蔬果產品 120 件，其中至少 70 件為切片水果，販賣場所應包含便利商店、大賣場、速食店、一般商店和攤販等地點，且購自攤販、一般商店之產品至少 80 件以上；檢驗項目分別為：殺菌劑（過氧化氫殘留量）、防腐劑（酸類、酯類及丙酸等）、調味劑（阿斯巴甜、糖精、環己基（代）磺醯酸、醋磺內酯鉀等）及其他可能之不法添加物等

項目，期有效掌握該類產品之衛生品質，俾保障消費者食用權益。

(三)然考量商業運作環節日益複雜，從而衍生非預期或不法物質摻入食品之契機，倘又遭遇食品業者欠缺相關知能或心懷不軌者，不法添加物質恐將趁勢流入食品供應場所，戕害消費者健康；故倘各級衛生主管機關執行市售食品監測作為期間，僅限於現行法令載示之檢測項目，勢難察覺監測產品有否存有他非法添加物質，甚至無法及時遏止大規模食品安全衛生事件之爆發，此由國內近年接連爆發大陸毒奶粉及塑化劑非法流供食用等事件，足證衛生主管機關長時間疏未防範食品中非法添加物質，肇致民眾健康危機；基此案例教訓，食藥局宜強化前開非預期或非法食品添加物之資訊蒐集效能，妥為掌握相關可疑添加物質之品項及其可能使用途徑，並於規劃或執行相關監測作為時，審慎考量將前開不法物質納入檢驗項目之必要性，以為驗證，從而防杜該類物質不當流竄，保障消費者遠離不法添加物質之危害。

(四)綜上所述，有鑑於不肖食品業者為求私利及心存僥倖等故，政府究應如何防杜各種不法添加物質之流竄，勢將成為食品安全衛生之防治重點，尤以國內肇生多次不法物質流供食用事件後，衛生主管機關應記取相關案例之教訓，積極掌握坊間各種不法添加物之種類及其可能使用途徑，乃至規劃市售食品監測作為時，考量將各種可能之不法添加物納入檢測之必要性，以保障民眾食的權益與安全。