

壹、案由：據悉，國內至少有 283 項來自己公告暫停受理輸入報驗之日本福島、茨城、櫛木、群馬、千葉等 5 縣之食品，疑似以更換不實標籤方式申報並輸入國內，造成民眾嚴重恐慌，究相關主管機關有無善盡把關職責，有查明之必要案。

## 貳、調查意見：

原行政院衛生署（下稱原衛生署）於民國（下同）100年3月25日公告日本福島、茨城、櫛木、群馬及千葉縣等受輻射污染地區生產製造之食品（下稱「日本禁止輸入5縣之食品」），暫停受理輸入報驗。國內卻發生上述縣市製造之日本食品疑似以更換不實標籤方式申報並輸入國內，造成民眾嚴重恐慌，為保障民眾食的安全，本院爰進行調查。案經調閱衛生福利部（下稱衛福部，係原衛生署於102年7月23日改制成立）、財政部、行政院原子能委員會（下稱原能會）、經濟部等機關卷證資料，並於104年（以下若未列年份，則指104年）5月25日詢問衛福部許次長銘能（下稱許次長）、衛福部食品藥物管理署（下稱食藥署）姜署長郁美（下稱姜署長）、北區管理中心馮主任潤蘭（下稱馮主任）、王副主任德原（下稱王副主任）、王簡任技正貞懿（下稱王簡任技正）、黃科長明坤（下稱黃科長）、柯助理研究員柏丞（下稱柯助理研究員），以及財政部關務署陳組長依財等相關人員，茲已調查竣事，爰臚列調查意見如下：

- 一、食藥署於國內暫停受理日本福島、茨城、櫛木、群馬及千葉縣生產製造之食品報驗後，並未建立管制配套措施，無法有效查核部分業者以不實之產地標籤或報驗資料，使日本禁止輸入5縣食品得以進口國內，邊境管制發生重大疏漏，核有違失

（一）按食品安全衛生管理法（下稱食管法）第4條第5項第1款規定：「中央主管機關對重大或突發性食品衛生安全事件，必要時得依風險評估或流行病學調查結果，公告對特定產品或特定地區之產品採取下列管理措施：一、限制或停止輸入查驗、製造及加工之方式或條件。」在公元2011年3月11日日

本發生福島核電廠核災事件後，原衛生署於同月 25 日公告<sup>1</sup>日本受輻射污染地區生產製造之食品，暫停受理輸入報驗，相關事項包括：自 100 年 3 月 26 日零時零分起離港之日本福島、茨城、櫛木、群馬及千葉縣生產製造之食品，暫停受理報驗；報驗義務人自日本輸入食品，需於「輸入食品及相關產品申請書（下稱查驗申請書）」中製造廠代碼欄位，填報繁體中文之產地資料。

- (二)另按食管法第 30 條第 1 項規定，輸入經中央主管機關公告之食品時，應依海關專屬貨品分類號列，申請查驗並申報其產品有關資訊。查在 104 年 5 月 14 日以前輸入之日本食品，查驗申請書中之製造廠代碼欄位，係由業者自行填載繁體中文之產地資料，因無需檢附產地證明文件，其真實性端賴業者自主管理，此可由衛福部許次長銘能於本院詢問時表示日本輸入食品，過去相信業者的申報資料，但這次事件後不能只是相信業者等語可佐。
- (三)另依據食管法第 22 條及同法施行細則第 18 條規定，輸入有容器或外包裝之食品，應以中文標示「原產地（國）」、「製造廠商」，始得輸入。同法施行細則第 9 條復規定，製造廠商之標示，食品係由同一公司所屬之工廠製造，且其設立地皆屬同一國家者，製造廠商得以總公司或所屬製造工廠擇一為之。且查部分日本產地標示以固有記號，而非直接標示實際製造地點，若邊境查驗人員僅以業者之報驗資料及中文標示認定實際之製造廠所在地，未確實比對包裝上之原文標示或固有記號，即可能形成邊境查驗把關之漏洞。

---

<sup>1</sup> 原衛生署 100 年 3 月 25 日署授食字第 1001300991 號公告。

- (四)查盛裕貿易有限公司（下稱盛裕公司）於 104 年 2 月 10 日輸入之「速食麵」，查驗申請書之製造廠代碼為「東京」，食藥署基隆港辦事處於翌（11）日受理報驗，2 月 12 日進行臨場查驗後判定合格，於 2 月 16 日放行；後因海關訊息以存放該產品之貨櫃有其他產品未貼中文標示，遂取消通關訊息於 2 月 25 日再次查核，並 2 度核判查驗合格。迄 2 月 26 日取樣後，發現原文標示之製造廠址為「千葉」，係禁止輸入地區，遂取消通關訊息。食藥署於第 3 次比對盛裕公司進口之速食麵之標示時，始發現原文標示為千葉縣。該署啟動稽查後，確定之違規態樣包括：原文標示製造廠地址為日本禁止輸入 5 縣，製造所固有記號經判定為日本禁止輸入 5 縣，以及製造商只在日本禁止輸入 5 縣設有工廠等。
- (五)再查國內進口商自 100 年 4 月 1 日至 104 年 3 月 18 日輸入日本食品並報驗 505,914 批，同期間查驗查獲自日本禁止 5 縣輸入食品僅 18 批，惟食藥署 104 年 3 月 19 日啟動稽查，截至 5 月 19 日為止計查獲 18 家業者、379 項食品疑似自日本禁止 5 縣輸入，此等食品於邊境查驗經判定合格後，始放行進入市場。目前全部不合格及有疑慮之產品均送原子能委員會進行輻射檢驗，共計 591 件，全數未檢出。惟在此之前，究有多少自日本禁止 5 縣輸入之食品因查驗不確實而得以流入市場，其數量恐難以確實回溯統計。
- (六)原衛生署公告自 100 年 3 月 26 日零時零分起離港之日本福島、茨城、櫛木、群馬及千葉縣生產製造之食品，暫停受理報驗，食藥署卻容任輸入食品業者於查驗申請書中之製造廠代碼欄位自行填載產地資料，而未建立查核機制；且查驗輸入食品之方法主

要係比對業者之報驗資料及中文標示，如業者未如實標示，或提供不實文件資料刻意規避查驗，抑或是邊境查驗人員未核對原文標示或固有記號，即難查獲以不實之產地標籤進口日本禁止輸入食品之情事，形成邊境查驗把關之漏洞。綜上，衛福部暫停受理日本福島、茨城、櫛木、群馬及千葉縣生產製造之食品報驗後，食藥署卻未建立管制配套措施，無法有效查核部分業者以不實之產地標籤或報驗資料，將日本禁止輸入 5 縣食品進口國內，邊境管制發生重大疏漏，引發民眾嚴重恐慌，未善盡保障國人食品安全職責，核有違失。

## 二、食藥署文書簽辦作業時效多所貽誤，內部縱向指揮機制亦有疏誤，對有時效性，且攸關民眾權益甚巨之重大食品安全事件，處理過程有欠周全且效率不彰，確有疏失

- (一)按文書處理手冊第 32 點規定：「核稿應注意事項如下：（一）核稿人員對案情不甚明瞭時，可隨時洽詢承辦人員，或以電話詢問，避免用簽條往返，以節省時間及手續。...（三）上級主管對於下級簽擬或經辦之稿件，認為不當者，應就原稿批示或更改，不宜輕易發回重擬。」
- (二)查食藥署基隆港辦事處柯助理研究員及曾科員於 104 年 2 月 26 日發現日本禁止輸入 5 縣食品進口國內，經報告直屬長官黃科長後，柯助理研究員按指示研擬「註銷輸入許可並要求業者下架回收及銷毀」之簽呈，該簽呈於 3 月 2 日開始擬簽，3 月 4 日下午 2 時 2 分送陳（下稱第 1 次簽），同日下午公文紙本交換至食藥署北區管理中心昆陽辦公室（下稱昆陽辦公室，位於臺北市南港區）。嗣後分別於 3 月 10 日下午 2 時 35 分（下稱第 2 次簽）、16 日下

午 3 時（下稱第 3 次簽）、17 日上午 9 時 50 分（下稱第 4 次簽）、18 日下午 5 時 45 分（下稱第 5 次簽），以及 19 日（下稱第 6 次簽）重新簽辦。經查上開第 1 次至第 4 次簽呈，均係陳送至北區管理中心王副主任後退件，第 5 次簽呈由北區管理中心馮主任退件，第 6 次簽呈則係黃研究員文魁（下稱黃研究員）退件。上開 6 次簽呈，並未經食藥署姜署長核示。

（三）詢據王副主任表示，渠係於 3 月 6 日經由第 1 次簽知悉事件發生，因未瞭解全貌，當日未向上級長官陳報。又鑑於註銷業者產品之輸入許可，係關係人民之重大行政處分，必須查證，因此請承辦科長、同仁清查該業者自 100 年 3 月 25 日後報驗量及產品類型，以估算可能影響，並曾以簽條指示柯助理研究員「1.請調出自 100 年 3 月 25 日後該業者輸入所有品項（日本輸入）。2.通知衛生局詳查是否皆申報不實。3.其餘已核發之輸入許（註：指輸入許可證）是否要一併註銷。」

（四）王副主任復於本院詢問時表示，渠係於 3 月 12 日經由第 2 次簽，知悉盛裕公司自日本進口食品數量甚大後，即以口頭方式向馮主任報告，馮主任接獲王副主任報告後，當（12）日晚間 6 時 33 分以 LINE 為「區管三區主任群組」通報，其內容為：「通報：基隆查到一件醬油產品，涉及以虛偽假冒的標籤申報進口。該產品可能為日本禁止進口的五縣市產品。正在簽辦中」；另王副主任因發現第 2 次簽關於事件發生之時間點與品項有差異，未完全釐清事件緣由，且承辦人將不同對象（業者、衛生局、檢調）之內容同繕於同一函稿，並不適當，遂再以簽條指示柯助理研究員「本案：①請撤銷輸入許可（一

稿) 產品下架回收銷毀。②移請北市衛生局裁罰並監督產品下架回收銷毀(二稿)。③北區移送檢調偵辦(三稿)其中③可洽請律師協助(找一科幫忙)④查此二款醬油及速食麵自 1000325 迄今(逐年共進口批量)、報驗委託書(移衛生局及移送之資料)⑤改逐批查驗(洽五科)⑥有問題 Call 我」。另王副主任表示,第 3 次簽退件係請同仁修正、順稿文字內容,並再請承辦人於簽呈中細述事件發生之時序與結果等內容;第 4 次簽退件,則係以審核、修改簽呈內誤繕文字,刪除多餘法條內容。

(五)另查第 5 次簽,係由馮主任於 3 月 18 日下午 6 時 35 分以後退件,與第 4 次簽呈內容比較,除將前簽部分文字內容、段落予以調整外,另將第 4 次簽「該公司仍持續報驗自日本進口之相關食品,前述醬油等三項產品擬調高抽批比率至逐批查驗」修改為「該業者自日本進口之所有產品逐批查核標示」,以及擬辦增加「將赴該公司稽查」。第 6 次簽則係黃研究員退件,該次簽說明段加註「when? how? 查 what 標的? 証據為何?」、「當事人意見? 那如何? 憑推理或臆測」等文字,亦係黃研究員批註,至其簽擬時間為 3 月 23 日上午 11 時 50 分。

(六)食藥署北區管理中心於第 2 次簽呈時,即已調取盛裕公司自 100 年 3 月 25 日以後自日本輸入之食品品項及批數,即柯助理研究員、黃科長於 3 月 10 日已有進口數量之資訊,王簡任技正、王副主任至遲於同月 12 日亦知該公司進口數量,得據以判斷可能影響,王副主任更認為該公司進口日本食品數量甚大,爰口頭向馮主任報告。惟馮主任於本院詢問時表示,當(12)日並仍不知涉案業者名稱及事件可能影響程度,渠係於柯助理研究員於 3 月 16 日調至

昆陽辦公室後，才當面從其得知簽辦內容。

(七)綜上，柯助理研究員承辦之「註銷輸入許可並要求業者下架回收及銷毀」之簽呈，自3月4日第1次簽出，至3月19日第6次簽陳，期間簽稿修改頻繁，6度遭長官退件清稿，而食藥署以簽稿方式作為部屬對長官報告重大食品安全事件之處理機制，卻因簽稿多次退件，馮主任知悉事件始末已係事發3星期以後，時效多所貽誤，使外界質疑涉有人為刻意隱匿簽包庇業者之情事。惟查前4次由王副主任退件之簽呈，所簽之內容益趨周全，並將前次簽呈內容錯誤之處進行修正。馮主任於3月18日退件之第5次簽雖仍未核定，惟渠於簽上指示將該業者自日本進口之所有產品逐批查核標示及赴該公司稽查，又柯助理研究員於同日上午10時32分以便簽方式檢陳「日本輸入食品業者報驗資料申報不實專案稽查計畫」業經馮主任於同日核定，且於次(19)日由北區管理中心會同內政部警政署保安警察第七總隊及新北市政府衛生局前往盛裕公司及其相關企業進行稽查，此等作法，已強化對該業者之管制。另黃研究員退件第6次簽之時間係於3月23日上午11時50分，當時食藥署已對相關業者進行全面稽查，已無阻擋相關稽查作為之可能。據上，尚難以該簽經6度退件清稿，即謂食藥署相關人員有護航業者之情事。

(八)食藥署於日本禁止輸入5縣食品進口事件發生後，已將基隆港辦事處黃科長調離非主管職務。惟北區管理中心王簡任技正、王副主任於3月6日即知違規業者為盛裕公司，3月12日亦知該公司輸入之日本食品數量甚大，王副主任仍用簽條指導部屬承辦，或4次發回重擬簽函。黃研究員於處理第6次



簽呈時，亦僅提出批評意見，未積極謀求適當解決方法，均與上開文書處理手冊規定核稿應注意節省時間及手續，以及不宜輕易發回重擬之意旨有違。又王副主任雖於3月12日即將事件報告馮主任，但馮主任聽取報告後卻不知涉案業者名稱及可能影響，僅將訊息放在LINE上，以LINE作為聯繫之工具，卻未輔以電話、面見、會商等方式，進一步釐清事件原委及發展，瞭解處理進度，處理過程有欠周全。綜上，食藥署文書簽辦作業時效多所貽誤，內部縱向指揮機制亦有疏誤，對有時效性，且攸關民眾權益甚巨之重大食品安全事件，處理過程有欠周全且效率不彰，確有疏失。

**三、食藥署輕忽日本禁止輸入5縣食品違規進口之可能影響範圍，未能適時進行危害範圍之全盤性、通案性查核，並違反行政院對於重大食品安全事件所指示之處理原則，顯有失當**

- (一)食藥署基隆港辦事處於2月26日發現盛裕公司自日本禁止輸入5縣進口食品至國內後，由柯助理研究員研擬簽呈，註銷盛裕公司進口之濃口醬油及甘口醬油許可通知。按所擬第1至5次簽呈，僅依一般程序處理註銷該業者2項醬油之輸入許可，第6次簽呈始提出赴該公司稽查之計畫，並於實地稽查盛裕公司後，才進一步擴大對其他業者進行稽查。
- (二)查食藥署之第2次簽呈，已調取盛裕公司自100年3月25日以後報驗自日本輸入之食品品項及批數，100年3月25日至12月31日2,507件、101年2,816件、102年2,634件、103年2,895件及104年迄3月6日1,006件，共為11,858件，進口食品項目多為速食麵、咖啡、飲料、調味料、調味醬料等產品，且王副主任至遲於3月12日即認為該公司進口日本

食品數量甚大，而口頭向馮主任報告，惟馮主任於本院詢問時表示，當日並不知涉及業者名稱及近年來輸入食品數量。前述王副主任向馮主任報告有關查獲日本禁止 5 縣食品輸臺事件之內容，竟未能有效傳達涉案業者名稱及此事件之可能影響，因而馮主任在資訊有限情況下，未能及早研判將事件由一般程序處理，提升為全盤性、通案性方式處理。

(三)馮主任於 3 月 12 日晚間 6 時 33 分以 LINE 通報食藥署姜署長、衛福部許次長關於基隆查獲可能為日本禁止 5 縣之食品乙事，但姜署長、許次長於本院詢問時均表示：當 (12) 日雖已知有此事件，但該通報內容並未提及涉及業者。至於姜署長係同月 18 日北區管理中心討論稽查計畫時始知涉案廠商為盛裕公司；許次長則係於同月 20 日始知涉案業者。

(四)食藥署姜署長於本院詢問時稱：「去年油品案件後，行政院指示及要求，對所有相關案件要系統性查核。……只要通聯正確，內容清楚，我們會很快判斷」。馮主任稱：「(問：像這個案子，你們會看作個案，還是會去追 100 年開始的進口狀況，或是做專案的通盤處理，這當中有沒有一個分野?) 我們當主管的人常跑立法院，會比較有敏感度。要調資訊系統加以專案處理是王副(主任德原)意見，全面稽查是我的意見」。衛福部許次長則謂：「(問：盛裕的案子，除了依敏感度外，是否還要有其他參考的基準?) 應該要有通報的標準」、「通報要有文件格式，要有 mail 及電話通報，也要訂通報條件」、「除了公文之外，還要有由上而下的指揮體系的建構，在層次上要分得清楚些。對衝擊影響要評估，要有通報體系取代公文程序」等語。

(五)日本禁止輸入 5 縣食品違規進口事件發生後，食藥

署應即對可能受危害之食品範圍進行管制，不可有須臾之延宕。惟食藥署於事發後，原先僅擬註銷盛裕公司 2 項醬油之輸入許可，將其依一般公文程序處理，且因相關邊境查驗事證及盛裕公司近年來報驗資料等相關訊息並未能適時、完整陳報，亦未對其他業者進行可能影響之評估，因報告內容未能提供後續決策之重要參考依據，因此，食藥署於 3 月 18 日以前僅依有限資訊進行一般處理程序，輕忽事件之影響範圍，未能適時進行危害範圍之全盤性、通案性查核，並違反行政院對於重大食品安全事件所指示之處理原則，顯有失當。

#### 四、食藥署對於日本禁止輸入 5 縣食品重要資訊揭露之時程，仍未能妥善處理，應予檢討改進

- (一)食管法第 5 條規定：「各級主管機關依科學實證，建立食品衛生安全監測體系，於監測發現有危害食品衛生安全之虞之事件發生時，應主動查驗，並發布預警或採行必要管制措施（第 1 項）。前項主動查驗、發布預警或採行必要管制措施，包含主管機關應抽樣檢驗、追查原料來源、產品流向、公布檢驗結果及揭露資訊，並令食品業者自主檢驗（第 2 項）。」
- (二)查食藥署基隆辦事處係於 2 月 26 日下午約 5 時發現盛裕公司進口速食麵之違規情事後，遂要求報驗代理人新報驗行提出說明，當日該報驗行表示相關工作人員均已下班，無法取得說明資料。然 3 月 2 日再由報驗代理人回復，認定該產品之違規事證，且該公司及報驗行均無再提出相關文件佐證。至此，食藥署已能確認盛裕公司進口之速食麵係來自日本禁止輸入之縣市，且無不得揭露資訊或發布預警之理由。

- (三)另盛裕公司委託報驗代理人大新報驗行申請查驗甘口醬油及濃口醬油，該 2 批醬油係於 2 月 6 日報驗，食藥署於 2 月 9 日進行臨場查核，並於 2 月 16 日判定合格後放行。嗣於 2 月 26 日發現業者速食麵產品有自日本禁止輸入 5 縣進口，繼續追查日前放行產品，在第一時間認為此 2 批醬油之產地是千葉，但經過調查發現其固有記號「KK」是兵庫，即並非由日本禁止輸入 5 縣之工廠製造，爰食藥署於 3 月 16 日就該 2 批醬油以「中文標示與原文不同」，改判中文標示不合格。
- (四)食藥署於 2 月 26 日即查獲盛裕公司違規輸入日本進口食品，3 月 2 日亦已確認，卻於 3 月 24 日新竹市政府衛生局發布相關新聞稿意外使事件曝光後，食藥署才對外說明，該署自發現違規到公布訊息，竟已經過將近 1 個月期間。該署表示，當時除彙整稽查結果及產品清單外，並請業者提出相關說明且進行下架、回收等預防性措施，且限時要求業者提具相關說明文件與進口資料，在確認資料及文件之有效性後始可作為後續公布相關訊息之參考等語。又從上開盛裕公司輸入之甘口醬油及濃口醬油，在 2 月 26 日時亦被認定來自日本禁止輸入縣市，事後卻改判中文標示不合格，以及新竹市政府衛生局公布之相關違規事證，在後續查證後發現部分公布內容有錯誤之處。可知，未確實查證屬實即揭露資訊，恐發布錯誤訊息，而影響業者權益。
- (五)食品若發生緊急且重大之安全衛生問題，影響層面深廣，食藥署應即依據科學證據，適時公布相關食品安全性之正確資訊。惟食藥署發布重大食品安全事件之訊息及措施，難免連帶影響業者之經營與商譽，對於尚在查證中之事項，如何確保相關事證之

正確性，其處理尤需慎重周妥，審慎權衡民眾與業者之權益。本案盛裕公司輸入之甘口醬油及濃口醬油，以及新竹市政府衛生局公布之相關違規食品，在後續查證發現有些並非來自日本禁止輸入 5 縣，輕率公布資訊，恐將斲傷政府公信力，並影響業者商譽。但盛裕公司輸入之速食麵於 2 月 26 日即被查獲從日本禁止輸入縣市進口，3 月 2 日大新報驗行已承認該產品之違規輸入事證。食藥署對於該已確定資訊卻延宕將近 3 星期始於 3 月 24 日公布，而未能及時對於民眾發布預警，使得民眾在不知情情況下仍繼續購買相關食品，造成民眾認為政府刻意隱瞞訊息之訾議。綜上，國內近年來陸續發生重大食品安全事件，但食藥署對於日本禁止輸入 5 縣食品重要資訊揭露之時程，仍未能妥善處理，應予檢討改進。

五、食藥署在公告「日本輸入食品應檢附產地證明」及「特定食品應檢附輻射檢測報告」兩措施預告草案，以及正式發布公告之法制作業過程中，左支右絀，難謂秉持專業立場，或已充分論辯科學證據及風險評估，應予檢討改進

- (一)按食管法第 32 條第 1 項規定：「主管機關為追查或預防食品衛生安全事件，必要時得要求食品業者、非食品業者或其代理人提供輸入產品之相關紀錄、文件及電子檔案或資料庫，食品業者、非食品業者或其代理人不得規避、妨礙或拒絕。」另食品及相關產品輸入查驗辦法第 4 條規定：「報驗義務人應檢具下列文件，向查驗機關申請查驗：一、查驗申請書。二、產品資料表。三、進口報單影本。四、衛生福利部食品藥物管理署（以下簡稱食品藥物署）指定之文件。查驗機關得依本法第三十二條規

定，要求報驗義務人提供前項以外之其他必要文件、資料，報驗義務人不得規避、妨礙或拒絕。」

(二)查衛福部提供日本農林水產省統計並公布至公元2014年3月3日之「各國對日本輸入食品之現行管控措施」，除我國外，目前韓國、中國大陸、汶萊、新喀裡多尼亞、黎巴嫩、印尼、泰國、阿根廷、法屬波利尼西亞、阿拉伯聯合大公國、伊拉克、阿曼蘇丹國、卡塔爾、科威特、沙烏地阿拉伯、巴林、埃及、剛果民主共和國、摩洛哥、新加坡、香港、澳門、菲律賓、美國、玻利維亞、巴西、歐盟、俄羅斯、以色列等28個國家或地區，要求日本全部或部分品項食品，應檢附官方或指定機構出具之產地證明文件或輻射檢驗報告。

(三)本院長期關切日本輸臺食品有無輻射疑慮之問題，並曾調查發現食藥署採自行派員抽批檢驗方式把關，除耗時、耗人、耗財外，仍無法達成源頭全面把關之目的，經提出調查報告<sup>2</sup>，並經本院財政及經濟委員會於103年1月8日第4屆第119次會議審查通過，其中調查意見二之內容為「衛福部食藥署對於日本輸台食品之管制機制，亟需參採歐盟要求逐批『出具檢驗合格之輻射檢測報告』……作法」，業函請衛福部督促食藥署確實檢討。

(四)立法院於103年9月審查食管法修正草案時，食藥署為解凍該署當年度預算，遂依立法委員要求於10月28日預告訂定「由日本輸入之食品，需檢附日本官方出具之產地（都道府縣）證明，始得申請輸

---

<sup>2</sup> 本院102年10月1日院台調壹字第1020800364號派查，案由為：「日本福島第一核電廠輻射污水持續外洩，國內雖已禁止福島等5縣所有食品進口，惟韓國政府除已全面禁止福島附近8縣之水產進口，亦將放射性元素銫污染標準縮緊至每公斤100貝克，而國內污染標準竟為每公斤370貝克，且每週抽檢樣本數約250件，遠不及香港1天檢驗262件。究國內主管機關抽查及把關機制是否過於寬鬆？是否確實能為民眾飲食安全把關？均有深入瞭解之必要」，調查報告業經本院財政及經濟委員會於103年1月8日審議通過。

入食品查驗」，以及「日本輸入生鮮冷藏蔬果、冷凍蔬果、活生鮮冷藏水產品、冷凍水產品、乳製品、嬰幼兒食品、礦泉水或飲水、海藻類及茶類製品、糖果、餅乾、穀類調製品等食品報驗時，需檢附日本官方出具之輻射檢測報告，始得申請輸入食品查驗」草案（下稱兩措施草案），對日本輸入食品要求檢附產地證明及對高風險產品要求檢附輻射檢驗證明，並給予 60 日預告評論期至 103 年 12 月 28 日。預告期間，食藥署接獲逾百件評論意見，多數為反對該措施實施之意見，期間日方政府亦循 WTO 架構下 SPS 協定（Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，中文翻譯為「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定」，下稱 WTO/SPS 協定）管道，要求我國應提出確切之科學依據，進行適當之風險評估，重新調整日本食品之輸入管控措施。另食藥署與日本農林水產省自 103 年 12 月起就前開議題進行多次協商討論，臺日雙方後續於 104 年 2 月 3 日第 4 次諮商會議初步並達成共識，但在日本禁止輸入 5 縣食品改標輸入國內事件發生前，始終未公告實施。

（五）國內發生輻射污染區食品銷售全臺之事件後，食藥署於 104 年 4 月 15 日正式公告發布前述日本輸臺食品應檢附產地證明及輻射檢測報告措施，實施日期訂於公告後 30 日生效（即 5 月 15 日生效）。公告事項為：

- 1、自日本輸入之特定食品須檢附輻射檢測證明，始得申請輸入食品查驗<sup>3</sup>：

---

<sup>3</sup> 食藥署 104 年 4 月 15 日 FDA 食字第 1041300613 號公告。

- (1)宮城、岩手、東京、愛媛生產之水產品。
  - (2)東京、靜岡、愛知、大阪生產之茶類產品。
  - (3)宮城、埼玉、東京生產之乳製品、嬰幼兒食品、糖果、餅乾、穀類調製品。
  - (4)旨揭檢測證明，應含日本官方指定或其他經食藥署認可之輻射檢驗機關/構之檢測報告。
- 2、自日本輸入食品須檢附產地證明文件，始得申請輸入食品查驗<sup>4</sup>：
- (1)日本官方出具之產地證明文件。
  - (2)日本官方或其授權機構出具之可證明產地文件，或經食藥署認可之可證明產地文件。
  - (3)上述文件，其產地須載明至都、道、府、縣。
- (六)我國加入世界貿易組織後，除享有會員權益外，亦須履行會員義務，包括遵守 WTO/SPS 協定之條文及國際標準，該 SPS 協定鼓勵各國依據國際標準、準則及建議訂定本身之 SPS 措施，但會員國為保護國民健康，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，並以風險評估方式制定標準。惟日本於公元 2011 年發生核災事件後，我國並未要求出具產地證明文件或輻射檢驗報告，但基於保護國民健康，食藥署仍應本諸科學證據，以風險評估方式制定適合國情之標準或準則，一旦掌握確實證據，並進行風險評估後，認進口食品業者有提供指定文件之必要時，即應依食管法第 32 條第 1 項、食品及相關產品輸入查驗辦法第 4 條等規定辦理，同時進行法制作業程序，並遵循中央行政機關法制作業應注意事項辦理。因此，食藥署在預告兩措施草案時，對於擬規定之事項，須有

---

<sup>4</sup> 食藥署 104 年 4 月 15 日 FDA 食字第 1041300855 號公告。



完整而成熟之具體構想，必要時，並應諮詢專家學者之意見或召開研討會、公聽會等，對於法案衝擊影響層面及其範圍，亦應有完整之評估，且草擬作業，應預定進度予以列管，而非係為因應外界之要求。

(七) 惟查食藥署並未落實本院 103 年 1 月 8 日通過調查報告之意見，或參考國際間早已有多國要求檢附官方產地證明文件或輻射檢驗報告之作法，依據科學證據及風險評估，制定適合國情之標準或準則，竟在立法院以不同意解凍預算後，方於 103 年 10 月 28 日預告兩措施草案。但在 60 日預告評論期後，並未列管進度，而以多數評論反對該措施實施，或日方政府要求我國重新調整輸入管控措施而需協商討論為由，而未完成法制作業程序。前述未公告兩措施之理由並未消滅，但國內卻發生日本禁止輸入 5 縣食品改標輸入國內事件，食藥署即於 104 年 4 月 15 日正式公告發布日本輸臺食品應檢附產地證明及輻射檢測報告措施。

(八) 綜上，食藥署公告發布日本輸臺食品應檢附產地證明及輻射檢測報告措施之過程中，在草案作業階段對於法案衝擊影響層面及其範圍，評估有欠完整；預告後，復因部分反對意見而未完成法制作業；又因國內發生日本禁止輸入 5 縣食品改標輸入事件而立即公告兩措施案。該署在公告兩措施預告草案或正式發布公告之法制作業過程，左支右絀，難謂秉持專業立場，或已充分論辯科學證據及風險評估，應予檢討改進。

六、食藥署允應檢討人員就櫃之查驗方式，落實集中查驗，確保查驗人員安全，並提升查驗作業之準確性及效率

- (一)按食品及相關產品輸入查驗辦法第 8 條第 1 項第 1、2 款規定：「查驗機關對輸入之產品實施查驗，得就下列方式擇一或合併為之：一、逐批查驗：對申請查驗之每批次產品，予以臨場查核及抽樣檢驗。二、抽批查驗：對申請查驗之產品，依下列抽驗率執行抽批；經抽中者，予以臨場查核及抽樣檢驗：（一）一般抽批查驗：抽驗率為百分之二至百分之十。（二）加強抽批查驗：抽驗率為百分之二十至百分之五十。」同辦法第 10 條第 1 項第 2 款規定：「輸入產品有下列情形之一者，採加強抽批查驗：……二、原屬逐批查驗之申請查驗產品，同一報驗義務人連續輸入五批同產地、同貨品分類號列產品，皆經檢驗符合規定。但該同一報驗義務人連續輸入 5 批符合規定產品之前一批為檢驗不合格產品，則連續輸入 5 批合格產品之數量應達該前一批不合格產品之 3 倍量。」另第 17 條規定：「查驗之查核、抽樣，於產品存置處所實施；其屬整櫃貨櫃裝運者，應於集中查驗區或經食品藥物署認可之特定區域實施（第 1 項）。前項查驗，報驗義務人應予配合，且不得指定抽樣之樣品（第 2 項）。」
- (二)食藥署受理廠商之輸入食品報驗申請後，經由邊境自動化管理資訊系統核判產品風險程度，進行逐批查驗、加強抽批查驗或一般抽批查驗，凡抽中批者，須經書面審查、臨場查核及抽樣檢驗等查驗程序結果符合規定，始能進口。依衛福部提供資料，自 100 年 4 月 1 日至 104 年 3 月 18 日止，應辦理逐批查驗之 8 大類日本食品，報驗批數為 60,447 批，因有同一報驗義務人連續輸入 5 批同產地、同貨品分類號列產品皆經檢驗符合規定，遂改採加強抽批查驗，故檢驗批數為 37,887 批，檢驗率為 62.68%。

其中嬰幼兒食品屬高風險產品，檢驗率 99.91% 最高；乳製品報驗 6,569 批，檢驗 2,419 批，檢驗率較低，為 36.82%。至於 8 大類以外之其他類別食品以一般抽批查驗，報驗 445,467 批，檢驗 43,988 批，檢驗率 9.87%，亦接近抽驗率百分之十之上限。

(三)另對於輸入食品未抽中批，將進行一般查核，除書面審查外，亦比較產品中文及原文標示，並與查驗申請書之申報資料進行比對，若出現差異，則更改查驗方式或要求業者提據說明佐證資料。惟查食藥署自 100 年 3 月 26 日至 104 年 2 月 25 日間曾發現自日本禁止 5 縣輸入食品 18 批，並以退件方式處理，但同期間並未有經撕開中文標示或核對製造所固有記號而查獲日本禁止輸入 5 縣食品改標輸入國內之違規情事，故業者未如實標示，或提供不實文件資料刻意規避查驗，查驗結果即有欠確實。

(四)食藥署在基隆港、桃園機場、臺中港及高雄港設有辦事處，以基隆港辦事處為例，103 年間自基隆港進口，產地為日本之食品共計 127,332 件報驗，平均每日 348 件，案件量甚大。且進口食品貨櫃下船後，多先拖運至貨櫃場等待查驗，食藥署再派員以人員就櫃方式執行查驗作業，並取樣送驗。然貨櫃場所極具複雜及危險性，查驗人員若單獨至業者場地進行查驗，若業者有不配合情事，將使查核、抽樣作業程序遭遇困難，費時耗力。若查驗人員因陋就簡，請業者協助取樣，抽驗之樣品恐為報驗義務人所指定者，又衍生弊端，凡此，均可能影響食品邊境查驗作業之準確性及效率。

(五)綜上，食藥署於日本核災事故後，對日本 8 大類食品檢驗率達 62.68%，對於其他類別食品檢驗率亦達 9.87%，未抽中批亦將針對產品中文標示、原文標

示予以比較，並與查驗申請書之申報資料進行比對，可見該署已強化源頭管理及邊境查驗。惟在檢驗率增加，比對作業程序作業繁瑣下，仍未能有效發覺日本禁止輸入 5 縣食品改標輸入國內之違規情事。食藥署允應檢討人員就櫃之查驗方式，落實集中查驗，確保查驗人員安全，並提升查驗作業之準確性及效率。

調查委員：楊美鈴

尹祚芊

高鳳仙