

壹、調查意見：

由於食品是所有民眾每天都必須攝取維生以促進健康之物品，供應安全、充裕、高品質之食品更是實現健康之前提與保證，亦為國民之基本人權；而任何國內、外有關食品衛生安全之新聞報導，都可能引發大眾之焦慮與不安，凸顯食品安全與營養保健影響國民健康至鉅，因此保障全民食品安全，提升營養保健品質，乃行政院衛生署（下稱衛生署）責無旁貸之使命與重要施政項目。

面對全球食品生產、加工、流通、製作方式及消費者飲食習慣之改變，使得食品安全面臨諸多挑戰，而消費大眾亦期盼能獲取新穎精確之營養保健訊息新知。衛生署為因應這些艱鉅挑戰與國人殷切期待事項，勢須投注較諸以往更多之人力、經費，才能達成預期目標與效益。

本院鑑於當前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，恐力有未逮，案經三度向衛生署調閱相關卷證、辦理三場食品衛生界專家學者諮詢會議、並約詢衛生署、行政院研究發展考核委員會（下稱研考會）主管官員，茲已調查竣事，爰將調查意見臚列如次：

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：

（一）近年來，狂牛症、禽流感、口蹄疫、黑心食品、三聚氰胺毒奶等重大食品安全事件頻傳，對消費者的生命安全構成威脅並引起心理恐慌，更造成全球食品貿易及經濟的鉅大損失；許多國家紛紛透過立法、設置專責機構及增列預算、人力等措施，以強化對食品安全的監督管理。

- 1、加拿大於 1997 年成立了專責保障食品供應安全和品質的食品檢驗局。
 - 2、日本政府的食品衛生法自 1995 年以來已修正了十餘次，2003 年更制定食品安全基本法，以等同於憲法增修的高度來重視食品安全，並隨即設置了食品安全委員會。
 - 3、歐盟於 2000 年通過食品安全白皮書，並於 2002 年設置食品安全局，以跨國方式落實規範管制食品安全，迄今已先後頒布了幾十項與食品安全相關的法規。
 - 4、中國於 1995 年頒布施行食品衛生法，在 2008 年發生「三聚氰胺毒奶事件」後，為整頓體制強化全程監管、加強對食品添加劑的監管、統一食品安全標準等制度創新，重新制定食品安全法（自 2009 年 6 月 1 日起施行，原食品衛生法同時廢止），並規定在「國務院設立食品安全委員會」作為高層次的議事協調機構，將統一對食品安全監管工作協調和指導，以消弭各部門間的監管縫隙。
- (二)有關「設立食品衛生安全委員會」具體意涵之探究，係由行政院研考會於 98 年 2 月 18 日邀請學者專家、經濟部、行政院衛生署、環保署、農委會、消費者保護委員會等相關部會，召開「行政院食品衛生安全專責機制相關議題座談會」，會議結論略以：
- 1、考量食品衛生安全管理，首重機關內部整合及外部協調機制，上開政見意涵並非成立一實體機關，而是於行政院層級成立一跨部會、具協調功能之任務編組，其成立主要目的為建立食品衛生安全之預警制度，並成為相關部會溝通協調之平台。

2、與會代表確認於行政院層級成立「食品衛生安全委員會」任務編組，成員包括相關部會、學者專家及民間團體代表，符合當前實際需要。

(三)承上，食品衛生安全的控管，涉及從「農場」到「餐桌」的過程，即是從原料來源、種植、生產、收穫後處理、加工、製造、流通、運輸、銷售，一直到吃入口，所涉及之層面相對複雜，其業務亦涉及行政院農委會及環保署，故於行政院層級成立「食品衛生安全委員會」任務編組，既可順應世界潮流之時勢所趨，又可建立食品衛生安全之預警制度，並成為相關部會溝通協調之平台；惟查行政院迄今仍未成立該委員會，洵有未洽。

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：

(一)按民國(下同)94至98年食品衛生管理之業務費預算數分別為新台幣(下同)139,814千元、123,184千元、99,867千元、81,495千元及81,503千元，而該署94至97年業務費預算總數分別為35,803,721千元、37,118,815千元、40,496,824千元、42,041,371千元及42,039,550千元，分別占0.39%、0.33%、0.25%、0.19%及0.19%(附表一)，呈逐年減少之趨勢，也顯示出衛生署各業務單位之間預算配置嚴重失衡。

(二)我國食品衛生行政管理經費以衛生署食品衛生處之食品安全預算及藥物食品檢驗局之食品檢驗預算總和為主，94至97年總預算分別為263,209千元、302,962千元、277,817千元及248,619千元，經折算97年食品衛生行政管理經費總預算，平均每位國民只分配到11元。

(三)據衛生署統計，我國與美國、日本、英國及香港等先進國家或區域食品衛生行政管理經費之比較，如附表二所示，我國 97 年食品衛生行政管理經費總預算，平均每位國民僅有 11 元、日本為 45 元、美國為 160 元、英國為 158 元、香港為 458 元，足見其經費編列嚴重不足，相形見絀，予人巧婦難為無米之炊之嘆，也凸顯國人食品安全堪憂。

(四)揆諸衛生署 98 年超過 420 億元之業務費總預算，其中食品衛生管理之業務費預算竟然不到 1 億元（少於千分之二），更印證了「在衛生署施政優先順序上：醫療永遠擺第一、藥品其次、傳染病防疫第三、食品衛生殿後」的刻板印象；惟食品衛生安全攸關全國每位同胞之日常生活健康，茲事體大，絕不能因其欠缺「威脅生命與病痛」之急迫性而輕忽怠慢。核衛生署未能通盤檢討改善其各業務單位預算配置嚴重失衡之現狀，且嚴重忽視食品衛生管理所需之必要業務費用，殊有未當。

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：

(一)據統計衛生署食品衛生處預算員額，94 至 98 年度依序為 27 人、27 人、28 人、28 人及 29 人，編制員額未見成長，而該署 94 至 98 年總編制數分別為 349 人、344 人、352 人、351 人及 350 人，分別占 7.74%、7.85%、7.95%、8.26%及 8.29%，呈逐年微幅增加之趨勢。（附表三）

(二)我國以衛生署食品衛生處預算員額及藥物食品檢驗局之食品衛生行政管理預算員額為主，94 至 97 年度依序為 98 人、99 人、99 人及 102 人，亦呈逐年微幅增加之趨勢，以 97 年我國食品衛生管理人力而

言，每 224,215 人口設 1 人。

(三)國際食品衛生行政管理人力之比較（附表四）：

- 1、有關美國、日本、英國及香港等先進國家或區域食品衛生行政管理人力，美國食品藥物管理局（FDA）人力編制約有 1 萬人，農業部食品安全檢查署（FSIS）人力編制約有 9,500 人；香港食物環境衛生署下之食物安全中心人力編制約有 552 人；至於日本厚生勞動省醫藥食品局食品全部之員額編制計 82 人，農林水產省消費安全局之員額編制計 314 人；英國食品標準局（FSA）之人力編制有 738 人。
- 2、經以 2008 年各國總人口數除以其食品衛生管理人力數，折算出其每位食品衛生管理人員平均服務該國之國民數，顯示：
 - (1)我國食品衛生管理人力，每 224,215 人口設 1 人。
 - (2)日本食品衛生管理人力，每 318,182 人口設 1 人。
 - (3)美國食品衛生管理人力，每 15,385 人口設 1 人。
 - (4)英國食品衛生管理人力，每 81,301 人口設 1 人。
 - (5)香港食品衛生管理人力，每 12,663 人口設 1 人。
- 3、由上述我國與日本、美國、英國、香港之食品衛生行政管理人力之對照表可知，我國人力配置除了略優於日本之外（但其每位國民分配預算數為我國 4 倍），相較於美國人力優於我國 14.6 倍、英國人力優於我國 2.8 倍、香港人力更優於我國 17.7 倍（附表五），足見我國食品衛生行政管理

人力編制十分短缺，再次呈現出維護國人食品安全之隱憂。

(四)按衛生署食品衛生處除了職司食品衛生有關法令之研擬等 12 項法定職掌項目之例行性業務之外，又有建立風險評估之食品衛生管理制度、推動國內食品衛生安全監視計畫、參與食品衛生國際事務輔導業者自主管理、推動營養標示及國民營養工作及強化食品營養宣傳機制等新興性業務，亦要隨時應付食品中毒事件之處理等突發性業務，是以在人力調度上，常有捉襟見肘之窘境，顯難肆應當前業務之需要。

(五)查我國自 91 年正式加入世界貿易組織 (WTO) 後，進口食品及國際性業務日益繁重，然而衛生署食品衛生處成立以來，其編制人力依舊，造成人員業務負荷量過重，無法維持一定的服務水準，致影響國民健康的照顧。質言之，衛生署有關食品衛生安全管理編制員額未配合其業務成長量適時調整，勢難以有效執行食品衛生安全的把關工作。

(六)承上，我國當前執行食品安全衛生管理之相關人力嚴重不足係產、官、學界人士一致之共識，解決之道，端賴衛生署能否先就業務流程進行檢討改造，以紓解用人需求，並籌謀各項勞務替代方案來分擔其業務超負荷量。惟查該署並未能適時補足必要員額，亦未綢繆替代方案，顯有疏失。

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：

(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)查上開白皮書係彙聚食品衛生界專家學者與行政部門實務主管菁英們廣泛研討之心血結晶，勾勒出未來美好之願景、鉅細靡遺地條列具體可行之策略目標、行動方案，兼顧食品安全與營養各層面，堪稱食品安全與營養之行政指導綱領。然查 97 年迄今，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，徒使白皮書所揭櫫之崇高理想目標與解決問題之策略，流於聊備一格之文書作業，令人扼腕！

(三)凡人皆必須因食而生，為生而食，食品安全乃基本之健康人權，是以衛生署未能積極落實執行其精心規劃之「食品安全與營養白皮書」，以維護國民免於「臨食而懼」之基本健康權益，並讓民眾吃得安全、營養又安心，核有怠失。

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：

(一)衛生署雖已參考他國管理機制及國內現實狀況，規劃整併食品衛生處、藥政處、藥物食品檢驗局、管制藥品管理局，成立食品藥物管理局，但就機關組織架構與業務職掌而言，僅側重於該署內部業務單位與其附屬機關之間水平整合。

(二)經本院諮詢食品衛生界專家學者，就衛生署擬議成立食品藥物管理局之主要疑慮為：

1、食品藥物管理局之成立，並無法有效紓解食品衛

生管理業務人力、預算不足之窘境。

- (1) 未來該局整併現有的食品衛生處、藥政處、藥物食品檢驗局與管制藥品管理局等二處二局的人力與資源來運作，然以上述四局處 98 年度預算約計 12 億元，較之美國食品藥物管理局(FDA) 一年預算約新台幣 600 多億元，平均每人分配金額，相差達 4 倍之遙；至於在員額編制方面，食品藥物管理局計畫員額共 505 名，與美國 FDA 編列近萬的人力相較，也明顯地不成比例，極可能影響該局未來功能發揮。
 - (2) 倘若欲比照美國 FDA 架構，則人力、預算方面也應比照相對應增加，並應注意美國 FDA 現有之缺失，使不生弊病。
 - (3) 該局成立後，將接收進口食品之邊境管制工作，其人力需求相當多，但現行規劃之員額恐不敷所需，而且食品管理工作及資源可能更形削弱，所以應再深思熟慮。
 - (4) 就組織精減、人力縮編與成本效益的觀點，四者的合併是必然的。但能否達到事權統一，對於人力、預算應可統籌靈活運用云云，容待觀察。
- 2、當前食品安全最大的挑戰是「未知」的毒物，政府應該把食品安全比照其他先進國家的模式，提升到國土安全等級，並且提升行政管理層級。但現行衛生署食品衛生處(二級機關之單位)，在成立食品藥物管理局後，反倒降低位階層級為食品組(三級機關之單位)，與上述理念背道而馳。
 - 3、該局之整併案，欠缺衛生署與農委會、環保署、經濟部、教育部等跨部會業務垂直整合之內涵。又農委會下轄農業藥物毒物試驗所(掌理農產品

中農藥殘毒與毒性物質之分析、調查、預防、管制、安全評估標準之研訂及農民安全用藥之指導事項等)、動植物防疫檢疫局(掌理動物用藥品管理、輸出入動物與畜、禽、水產品疫病之精密檢查及處理等)攸關食品安全至鉅，其中尤其是涉及農藥、動物用藥等相關檢驗業務倘能與該局妥為整併，更可達事半功倍之效。

- 4、健康是基本人權，使主管機關事權統一，提昇地位，增加人力、經費、才能做好食品安全把關與維護民眾健康的責任。但對於各種可能提振食品衛生人力、預算方面之對策，不應該存在著一次到位(成立該局)、全盤解套的功利性思維。
- 5、專業人才是行政組織最重要、最寶貴的資源，因此如果組織改造無法得到組織成員的認同，就無法或難以同步提升行政效能。再者，組織改造除了要獲得成員認同，更重要的是改造過程，是否同時提升人才培養或能吸引頂尖人才到該局任職，會是決定其組織改造能否成功的重要因素，因為人才素質提升才能帶動組織核心能力與效能的同步提升。
- 6、衛生署應化解遭整併現職人員之反彈聲浪，讓其有足夠時間來調適其新指派之工作或予以必要之職前訓練，切莫採行硬性強制執行手段，流於「為了整併而整併」，反倒喪失了原先整併之初衷。

(三)綜上，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，食品衛生產、官、學界人士迭有質疑其提升食品衛生管理人力、預算之成效，值此該局組織法草案尚未完成立法程序前，宜請察納雅言，審慎研酌並參採調整修正，庶臻周延。

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：

(一)按政府要落實為民眾的食品安全把關，除提升層級、擴編人力外，更要更新檢驗設備及增加經費。然而食品藥物管理局之成立，涉及機關整併修法與組織改造，曠日費時，充滿變數與不確定性，遠水救不了近火，尚難一次到位。

(二)衛生署允當博採眾議，研擬前瞻性修法：

- 1、全面修法提高違規行為之罰則，讓業者「划不來」——無利可圖！藉以打擊貪婪之徒蓄意販售黑心食品。
- 2、要特別注意中國大陸產品或食材之主要輸出流向，甚至考量必要時修法要求其出具來源證明文件。
- 3、將引進食品安全先進國家推展多年著有績效，而目前我國係以「自願參加」方式積極推動中的「良好作業規範」(Good Manufacturing Practices，簡稱GMP)及「危害分析重要管制點」(Hazard Analysis Critical Control Point，簡稱HACCP)等制度，明確修法納入強制規範，俾讓公共衛生界奉為最高指導原則「預防重於治療」的觀念，能夠普遍被食品業者所接受，使得我國食品業者的水準與先進國家並駕齊驅，而國內的民眾亦可享受到更衛生、更安全的食品。

(三)衛生署宜研議改善制度設計來減少人力負擔：

- 1、美國的先放後驗制度可以使偷販賣者比例降低，是因為他們設計了一個保證金繳交制度，而且對於違規偷販賣者，實施保證金累積加重的制度。
- 2、在農業管制方面，倘能協請農政主管機關要求農民確實記錄其噴灑的農藥種類與日期，將來衛生機關檢測農藥的成本或人力都可以大幅減輕。

3、為強化食品查驗，衛生署應擴大食品檢驗平台，善加利用民間已建立之檢驗技術及優秀人才，凡是民間可以做的就盡量委外辦理，諸如授權的實驗室，就可以代替藥物食品檢驗局的工作。

(四)鑑於食品藥物管理局組織再造案遲未有定論，而食品安全相關管理工作負荷卻已隨消費者意識的抬頭而與日俱增，衛生署允宜先合理增加相關經費及人力，並且嚴格監督落實食品衛生安全管理工作，以切實維護民眾食的安全。尤其當前食品衛生安全管理工作之情勢非常嚴峻，衛生署亟需積極主動研議採行多管齊下之強化措施，方足以紓解當前燃眉之急！

附表一

衛生署 94 至 98 年總預算數及食品衛生處業務費預算數

單位：仟元

年 度 別 單 位 及 項 目 別	94 年度	95 年度	96 年度	97 年度	98 年度
衛生署總預算數	36,357,377	37,680,086	41,046,732	42,609,324	42,617,503
衛生署業務費預算數(扣除人事費)	35,803,721	37,118,815	40,496,824	42,041,371	42,039,550
食品衛生處業務費預算數	139,814	123,184	99,867	81,495	81,503
占衛生署業務費預算數之比率(%)	0.39	0.33	0.25	0.19	0.19

※行政院衛生署食品衛生處

- A. 94 年預算數 139,814 仟元
- B. 95 年預算數 123,184 仟元
- C. 96 年預算數 99,867 仟元
- D. 97 年預算數 81,495 仟元
- E. 98 年預算數 81,503 仟元

附表二

我國與英、美、日、香港之食品安全相關預算統計表

單位：仟元

國別 \ 年度	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	每位國民分配額 (折合新台幣)*
我國(台幣)	263,209	302,962	277,817	248,619	11
食品安全	102,814	91,584	73,817	65,350	
藥物食品 檢驗局 (食品)	160,395	211,378	204,000	183,269	
日本(日圓)	20,342,000	18,844,000	18,500,000	19,900,000	45
厚生勞動省 食品安全對 策之推進	15,700,000	15,700,000	14,900,000	15,500,000	
農林水產省 食品安全	4,642,000	3,144,000	3,600,000	4,400,000	
美國(美元)	1,363,500	1,393,700	1,410,700	1,531,700	160
FDA/Foods	435,500	438,700	449,700	466,700	
USDA/FSIS	928,000	955,000	961,000	1,065,000	
英國(英鎊)	133,558	133,784	142,843	142,535	158
Food Standard Agency	133,558	133,784	142,843	142,535	
香港(港幣)	452,900	544,400	635,600	768,800	458
食物安全與 公共衛生	442,000	534,600	620,300	705,400	
漁農及食物 安全	10,900	9,800	15,300	63,400	

備註：*本欄係以 2008 年該國總預算÷總人口數，其單位為新台幣元。

附表三

衛生署 94 至 98 年人力總編制數、處室別編制數

單位：人

年 度 別 人 力 編 列 數	94 年度	95 年度	96 年度	97 年度	98 年度
衛生署總編制數	349	344	352	351	350
署長室(含幕僚)	12	17	18	12	12
主任秘書室	4	4	4	4	4
醫事處	54	49	55	58	58
藥政處	36	36	36	36	36
企劃處	28	26	27	21	21
國際合作處	12	12	13	13	13
護理及健康照護處	28	32	30	30	30
醫院管理委員會	22	23	22	22	22
秘書室	38	36	34	36	35
會計室	22	20	20	20	20
統計室	12	11	11	11	11
人事室	19	19	19	18	18
政風室	9	9	9	9	9
資訊中心	8	8	9	10	10
科技發展組	4	4	5	4	4
衛生教育推動委員會	3	2	2	4	4
公共關係室	2	2	3	3	3
全民健康保險小組	1	0	0	4	4
法規委員會	3	2	3	3	3
訴願委員會	3	3	3	3	3
國會聯絡組	2	2	1	1	1
食品衛生處	27	27	28	29	29
占衛生署編制數(%)	7.74	7.85	7.95	8.26	8.29

附表四

我國與英、美、日、香港之食品安全相關人力員額

單位：人

我國與英、美、日、香港之食品衛生行政管理人力 與平均每人服務國民數對照表					
年度 國別	2005年	2006年	2007年	2008年	平均每人服 務國民數*
我國	98	99	99	102	224,215
衛生署食品衛 生處	27	27	28	29	
藥物食品 檢驗局(食品衛 生)	71	72	71	73	
日本	--	--	--	396	318,182
厚生勞動省食 品安全對策之 推進	--	--	--	82	
農林水產省食 品安全	--	--	--	314	
美國	--	--	--	19,500	15,385
FDA/Foods	--	--	--	10,000	
USDA/FSIS	--	--	--	9,500	
英國	--	--	--	738	81,301
Food Standard Agency	--	--	--	738	
香港	--	--	--	552	12,663
食物安全與公 共衛生(食物安 全中心)	--	--	--	552	

備註：*本欄係以 2008 年該國總人口數÷總行政管理人力數。

附表五
2008 年平均國民所得、食品安全預算、人力之國際比較表

國別、區域		我國	日本	美國	英國	香港
項目						
國民所得	平均國民所得(美元)	18,042	38,341	43,555	45,301	31,270
	倍數	1.0	2.1	2.4	2.5	1.7
經費	平均新台幣元/每人	11	45	160	158	458
	倍數	1.0	4.1	14.5	14.4	41.6
人力	每人力之服務國民數	224,215	318,182	15,385	81,301	12,663
	倍數	1.0	0.7	14.6	2.8	17.7