

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：衛生福利部、經濟部。

貳、案由：衛生福利部食品藥物管理署未能迅確周妥查處油品混充及違法添加銅葉綠素事件，怠未依法訂定食品添加物配套檢驗方法，而經濟部工業局亦未善盡食品 GMP 認證把關職責，致衍生諸多重大行政闕漏，經核均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據報載，市售「大統特級橄欖油」標榜 100% 西班牙進口特級冷壓橄欖油製成，卻混攪銅葉綠素（下稱油品混充及違法添加銅葉綠素事件，簡稱本事件），究國內食用油品相關法規、商標規範及檢驗稽查，有無完善把關措施？均有深入瞭解之必要。案經向衛生福利部（下稱衛福部）食品藥物管理署（下稱食藥署）【原行政院衛生署（下稱原衛生署）藥物食品檢驗局（下稱原食藥局）於民國（下同）102 年 7 月 23 日同時改制】、彰化縣衛生局、屏東縣政府衛生局、台中市政府衛生局、台北市政府衛生局、經濟部工業局、台灣彰化地方法院檢察署（下稱彰化地檢署）、台灣台中地方法院檢察署調閱相關卷證資料，並約詢衛福部、食藥署、經濟部工業局、彰化縣衛生局、屏東縣政府衛生局等相關主管人員，茲已釐清案情竣事，爰臚述衛福部、經濟部涉有疏失部分如下：

一、衛福部食藥署就民眾檢舉食用油品疑似攙假案件，未能迅確釋示其違法疑義並回應相關修法建議，仰賴司法單位積極偵辦，始破獲重大不法情事，核其行事作為消極怠慢，殊有可議：

（一）查台北市政府衛生局於 101 年 10 月 16 日接獲民眾

檢舉大統長基食品廠股份有限公司（下稱大統長基公司，廠址位於彰化縣）製售之「100%特級橄欖油」產品疑似攙假案件，旋於同月 23 日赴所轄相關販賣業者處採樣，並於同月 25 日將檢體函送原食藥局檢驗，而其檢驗結果係於 101 年 11 月 30 日函復台北市政府衛生局，該局乃於 101 年 12 月 5 日將該檢驗結果函知轄管之彰化縣衛生局，並移請該局卓處。

(二)惟原食藥局對於上開涉案產品僅說明其脂肪酸組成比率，未判定是否為 100%橄欖油或涉及違反食品衛生管理法相關規定，彰化縣衛生局爰三度行文請求釋示及建請修訂法規：

- 1、101 年 12 月 28 日函請原食藥局釋示，原食藥局旋於 102 年 1 月 21 日函復請該局派員確認該產品製程、來源等，再據以判定。
- 2、102 年 6 月 27 日彰化縣衛生局再次函詢原食藥局略以：「因現行食品衛生法規並無『100%橄欖油』相關規範，……惠請貴局修訂法規時，將各類油脂之品質規格納入修法之參考。」惟食藥署仍於 102 年 7 月 29 日函復該局表示，目前中華民國國家標準（CNS）4837 號「食用橄欖油與橄欖粕油」標準，已有針對案關產品之品質標準作規範，故針對此類產品，將不再作品質標準相關規定。另如產品係為純橄欖油，則脂肪酸組成應不致與 CNS 標準所列之脂肪酸組成有明顯之落差，故仍請該局再確實查明該產品之原料來源、製程，再據以判定。
- 3、迨 102 年 8 月 16 日食藥署接獲行政院院長信箱轉知民眾檢舉大統長基公司產品並非 100%純橄欖油後，該署於 102 年 9 月 9 日再次函請彰化縣衛生局派員逕赴該廠查明產品之來源、製程，並請

廠商提供產品宣稱 100%天然冷壓特級橄欖油之相關證明；該局派員赴該廠稽查後，發現其自主檢驗結果報告與食藥署脂肪酸組成報告不符，遂於 102 年 9 月 17 日再次函詢該署，是否可以違反食品衛生管理法(102 年 6 月 19 日公布版本)第 15 條第 7 款或第 28 條第 1 項規定進行裁處；詎料食藥署竟仍執舊詞於 102 年 10 月 11 日函復該局，要求廠商提供產品之原料為 100%特級橄欖油之相關證明文件及規格資料，綜合研判後依權責逕予判定。

(三)又查彰化縣衛生局鑑於行政稽查作業已遭遇無法突破之瓶頸，乃於 102 年 9 月 3 日函請台灣彰化地方法院檢察署偵辦，10 月 16 日赴現場查核，搜出相關物證後，方偵破大統長基公司油品攙假事件，該公司負責人亦已遭檢方起訴在案，足見其違法事證確鑿，殆無疑義。

(四)質言之，本事件自 101 年 10 月 16 日台北市政府衛生局受理檢舉，至彰化縣衛生局移請檢調機關偵辦，迨 102 年 10 月 16 日始查獲相關違法事證而宣告偵破，耗時長達一年，期間食藥署僅提供前揭油品檢驗方面之支援服務，並未參與涉案工廠之實地查核工作。又彰化縣衛生局曾經 3 次函請釋示及建請修訂法規，食藥署卻一再推諉敷衍，而未積極釋示主管法規之疑義，且漠視建請增訂油脂品質規格之修法建議，核其行政怠惰之咎甚明，殊有可議。

二、衛福部食藥署查處本事件欠缺標準作業程序，未依其脂肪酸檢驗及比對結果之科學證據來判定，且明知廠商違規在先，竟仍允其以切結保證方式了事，均有疏失：

(一)按 102 年 10 月 16 日大統長基公司爆發油品攙假事

件後，食藥署旋於 102 年 10 月 17 日發文函請各縣市衛生局查核所轄「標示宣稱 100% 食用油」之製造廠或分裝廠，查察產品配方、製程及標示等，是否有攙偽或違反食品衛生管理法之情事，並檢附 209 家相關油品業者名單供各縣市衛生局參考。

(二) 本院綜整食藥署就上開 100% 純食用油脂肪酸組成之檢驗結果，所召開之相關會議紀錄後，發現：該部對於市售宣稱 100% 食用油檢驗結果不合格產品是否下架一節，欠缺標準判定程序，徒托後續會商結論判定。卷查該部雖歷經多次會議研商，但其結論卻不明確，於遭外界質疑後，甚又修改 102 年 10 月 29 日之會議紀錄（此會議係由邱部長親自主持，竟未進行錄音，以忠實記載發言內容，且會議紀錄亦由食藥署主任秘書代為決行）。最終該署對外雖有「油品檢驗比對結果，尚須配合各衛生局實際查廠調查，再經專家會議討論決議」之說辭，惟此會商歷程之亂無章法，不免啟外界「為特定廠商護航」之疑竇。又該署於本事件發生前，應已知悉各衛生局實地查廠有其困難性及侷限性，輒有規避查核及拒不提供資料之情事，且該署並未公布查廠標準作業程序或流程，各衛生局執行方式歧異，如何按照查廠之結果做為判定下架與否之依據，尚乏足資遵循之準則。可見食藥署捨棄其脂肪酸檢驗及比對結果之科學證據，反而推諉須配合實地查廠結果以判定，顯有欠當。

(三) 又查食藥署於 102 年 10 月 25 日函請國內各食用油品製造、分裝及進口業者，應於 102 年 10 月 31 日前提供切結保證資料備查，保證所產製、販售的產品包裝標示與其內容物、食品添加物相符，且符合食品衛生管理法相關規定；如查獲標示不實，將以

攙偽假冒論處，移送檢調單位查辦。而屏東縣政府衛生局於 102 年 10 月 27 日赴所轄頂新製油實業股份有限公司（下稱頂新公司）屏東廠查獲該公司進用大統長基公司橄欖油，該局現場已先行封存並抽檢 15 件樣品，又李科長佳芳曾於當日以電話告知食藥署北區管理中心潘主任志寬「頂新公司有向大統長基公司購買油品」，並於 28 日赴賣場抽檢「100% 健康廚房橄欖油」併送食藥署檢驗。是以食藥署查處本事件，明知頂新公司疑似使用大統長基公司橄欖油，竟仍接受其切結保證；肇致前開切結期間 315 家廠商所出具之切結書當中，仍有 14 家未符合規定，足見該切結制度有欠周延，無法提供產品安全無虞之保證。

- (四) 綜上，食藥署查處本事件欠缺既定之標準作業程序，未依其脂肪酸檢驗及比對結果之科學證據來判定，且明知頂新公司業已違規在先，竟擅允其自行切結保證方式敷衍了事，更凸顯該切結制度有欠周延，無法確保產品安全無虞，均有違失。

三、衛福部食藥署長期漠視食用油品之衛生安全，就早已公告核准使用之食品添加物品項，怠未依法訂定相關配套檢驗方法，遑論落實後續稽查檢驗作為，嚴重戕害國人飲食安全及消費權益，至屬不當：

- (一) 按食品衛生管理法第 18 條第 1 項、第 28 條第 1 項、第 38 條分別規定：「食品添加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準，由中央主管機關定之。」、「食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」、「各級主管機關執行食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑之檢驗

，其檢驗方法，由中央主管機關定之；未定檢驗方法者，得依國際間認可之方法為之。」足見中央主管機關倘公告某項食品添加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準，便有義務查核其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形，並訂定其配套之檢驗方法，其理至為灼然。

(二)查國內市售食用調合油琳瑯滿目，顧名思義大多為混合 2 種油脂以上之油品，其標示管理，原衛生署曾於 99 年 9 月 20 日公告「市售包裝調合油外包裝品名標示相關規定」，主要內容包括：

- 1、市售包裝調合油外包裝品名，僅可以 2 種以下(含 2 種) 油脂名稱為品名。
- 2、市售包裝調合油外包裝品名中只宣稱 1 種油脂名稱者，該項油脂需占產品內容物含量 50%以上。
- 3、市售包裝調合油外包裝品名中宣稱二種油脂名稱者，該二種油脂須各占產品內容物含量 30%以上，且油脂名稱於品名中應依其含量多寡由高至低排列之。

(三)惟查衛福部自 98 年至 102 年 6 月底止，抽檢市售食用油脂產品計 3,715 件次，檢驗項目為抗氧化劑、酸價、總極性化合物等項目，結果計 17 件次未符合規定；另稽核市售油品之標示，該期間共計查核 770 件次，稽核結果合格 747 件，不合格 23 件。惟上開油品內容物檢驗及包裝標示之稽核，均未包括檢驗油品油脂組成與其外包裝標示之相符性，故前揭「市售包裝調合油外包裝品名標示相關規定」自公布後，原衛生署並無正式公告之檢驗方法，致未曾進行相關檢驗，徒使該項稽查市售調合油品之外包裝標示規定之工作，流於表面工夫虛應故事而已。

(四)又據衛福部 103 年 1 月 3 日部授食字第 1022051070 號函指出：「食品業者進口棉籽油：自 101 年 1 月 1 日至 102 年 10 月 19 日輸入棉籽油共計 7,619.669 公噸（8 批），進口商為大統長基食品廠股份有限公司及富味鄉食品股份有限公司…」該部於該函並說明：「大統長基食品廠股份有限公司生產之 18 件油品加有棉籽油，涉及標示不實，違反食品衛生管理法第 28 條第 1 項規定，彰化縣衛生局爰依同法第 45 條第 1 項規定，各項產品裁處新臺幣 20 萬元整。…富味鄉食品股份有限公司生產之 24 件油品加有棉籽油，涉及標示不實，新北市政府衛生局依違反食品衛生管理法第 28 條，以每案 20 萬元最高裁罰標準予以裁處。」顯見本次食用油品攙假事件亦同時揭露國內業者長期以來以廉價「棉籽油」混充葵花油、葡萄籽油…等之情事，惟棉籽油可能含有危害人體之「棉籽酚」（棉籽油是從棉花籽提煉出來的油，其中可能含有具生殖毒性的棉籽酚，對男性而言，會造成睪丸萎縮，精蟲數量減少甚或不孕，女性則會導致經期紊亂、卵巢萎縮等。）¹，然長期以來衛福部竟未建立棉籽酚檢驗方法，至本次油品安全事件發生後，始於 102 年 11 月 1 日公開之（修訂日期：102 年 11 月 8 日），核有行政怠惰之情事。

(五)末查依照食品衛生管理法規定，食品添加物係以正面表列方式，法規載明可添加的成分才能加在食品中，本案「銅葉綠素」（若民眾每天以有銅葉綠素的油品烹調做菜，不排除會吃入大量的銅，可能造成肝臟傷害、溶血性貧血等傷害）²即為原衛生署

¹ 引述自林口長庚醫院腎臟科主治醫師顏宗海。

² 同註 1。

76 年便公告核准使用之添加物，僅可以使用於口香糖、泡泡糖及膠囊狀、錠狀食品，惟大統長基公司卻將葵花油、芥籽油、大豆油等油品混合後，再違法添加「銅葉綠素」調色，偽冒為純橄欖油之色澤，製成一系列「純橄欖油」產品，食藥署長期以來除未能查核發現上開違規情節外，甚至於 101 年 10 月 26 日接獲台北市政府衛生局送驗該公司「100% 特級橄欖油」疑似不純案，檢驗結果呈現脂肪酸組成未盡符合 CNS 標準，衍生對於該產品純度有所質疑，然卻因當時缺乏油脂中「銅葉綠素」之公告檢驗方法，致未能及時發覺該攙假事件，而待檢方偵破後，始被動於 102 年 11 月 13 日建立並公開「食用油中銅葉綠素之鑑別方法（草案）」（修訂日期：102 年 11 月 17 日）。

(六) 綜上所述，衛福部食藥署長期漠視食用油品之衛生安全，怠於建立油品脂肪酸、棉籽酚及銅葉綠素之檢驗鑑別方法，尚有諸多合法食品添加物之檢驗方法闕如，遑論後續稽查檢驗作為，有損國人飲食安全及消費權益，確有違失。

四、衛福部食藥署輕忽怠慢進口食用油品原料之流向管控工作，從未查核勾稽其使用數量，肇致業者違規混充高價油品販售，欺瞞消費者又危害人體健康，難辭其咎：

(一) 依據財政部關務署「海關進、出口貿易統計/進、出口貨物數量、價值查詢」系統顯示，100 年至 102 年 10 月底止，各年度我國進口之粗製棉籽油為 1,257、3,037 及 4,571 公噸，而進口棉籽油渣餅及固體殘渣物為 150、5,559 公噸及 3,748 公噸，累計進口粗製棉籽油 8,865 公噸、棉籽油渣餅及固體殘渣物 9,308 公噸，其數量相當可觀。惟衛福部輕忽

該等棉籽油、粕流向之追蹤管控，致流入食品加工製造業者作為非法食品原料，其中富味鄉公司自100至102年即共進口5,828公噸棉籽油，另大統長基公司102年進口粗製棉籽油亦高達2,532公噸，將其混充於其他油品，但國內卻無任何品名為「棉籽油」之食用油脂產品，且除了遠東油脂「乳瑪琳」產品外，亦無其他食用油品其外包裝標示成分含有棉籽油，顯見食品業者將棉籽油混充假冒其他油品之事實由來已久，惟卻未如實標示，明顯欺瞞消費者。

(二)復粗製棉籽油含有棉籽酚，其對人體之健康危害，已如前述，惟食藥署從未督同地方衛生局查核業者對於粗製棉籽油之後續加工製程，亦從未檢驗市售油品之棉籽酚含量，自難確保國人食用之油脂安全無虞。

(三)綜上，衛福部食藥署輕忽怠慢國內長期以來大量進口粗製棉籽油、棉籽油渣餅及固體殘渣物之流向管控工作，從未加以查核勾稽比對，致流入食用油品業者違規混充其他油品且未誠實標示，並以高價販售「高級品」之方式來欺瞞消費者，危害人體健康，實難辭其咎。

五、經濟部工業局未善盡食品 GMP 認證把關職責，認證產品再度爆發重大違規事件，已使值得信賴之微笑標誌蒙羞，嚴重斲傷政府公信力，核有疏失：

(一)查本院曾於100年6月間調查「塑化劑風暴擴大層面，赫然發現連國家認證產品也深受其害，凸顯 GMP 標章制度存有疏漏」乙案，並明確指摘經濟部工業局之重大缺失為「取得經濟部認證標誌之18項 GMP 食品竟遭塑化劑污染，顯見該制度未臻綿密，亟待策進，以重建消費者信心，恢復其良好聲譽」，先

予敘明。

- (二)按「食品 GMP 認證體系實施規章」第 6 點及第 11 點分別規定：「申請食品 GMP 認證之工廠，應符合『食品 GMP 認證體系細部作業程序』及『食品 GMP 認證體系查驗評定基準』之規定」、「認證工廠自認證合約簽約日起，應確實依據『食品 GMP 追蹤管理要點』之規定接受追蹤查驗，如有異常情形時，由認證執行機構通知限期改善。」是以申請食品 GMP 認證者，須先提出申請資料，經審查通過後，另須經由經濟部工業局、認證執行機構之財團法人食品工業發展研究所（下稱食工所）、財團法人中華穀類食品工業技術研究所（下稱穀研所）、食藥署…等組成之現場評核小組，進行工廠設施、設備、生產製程、包裝等之評核，評核通過後，依不同食品類別尚須經定期追蹤查驗管理，故經 GMP 認證（等同主管機關掛保證）之產品，其安全、衛生及品質自應值得信賴。
- (三)惟查大統長基公司分別於 95 年 12 月及 96 年 10 月通過第 1 條沙拉油生產及第 2 條麻油生產線現場評核，計 11 項產品取得 GMP 產品認證，嗣沙拉油認證生產線新增 6 項產品，故計 17 項產品取得 GMP 認證；惟查其中「大統花生風味特香調理油（2.4 公升；3 公升/瓶）」、「大統胡麻油（230c.c；500c.c/瓶）」、「大統純正香油（230c.c；500c.c/瓶）」、「大統沙拉油（600c.c/瓶）」、「大統沙拉油（3.75 公升/瓶）」、「大統不飽和健康沙拉油（3 公升/瓶）」等品項違反食品衛生管理法第 28 條第 1 項規定，分別遭彰化縣政府於 102 年 10 月 21 日及同月 29 日裁處鉅額罰鍰在案（另該公司亦因攙假製售油品牟利，構成刑法第 339 條第 1 項之詐欺取財罪嫌

，業經彰化地檢署起訴）。顯見 GMP 認證制度再度破功淪陷，相關評核及追蹤管理作業均不夠嚴謹。

(四)綜上，食品 GMP 制度之推行目的主要係藉由政府的嚴密把關措施，將安全、衛生及品質優良之產品推介給消費者明智選購，詎料經濟部工業局未善盡食品 GMP 認證把關職責，認證產品再度爆發重大違反食品衛生管理法規事件，致使象徵「安全」、「衛生」、「品質」、「純正」和「值得信賴」之微笑標誌蒙羞，嚴重斲傷政府公信力，核有疏失。

六、經濟部工業局未訂定食品 GMP 標章圖文使用標的及範圍，致僅有部分產品經認證之業者，恣意於廠房牆面或市招標示該標章，顯與事實欠符，且有矇騙誤導消費者之虞，洵有疏漏：

(一)查經濟部食品 GMP 認證體系推行委員會於 78 年 5 月 24 日公告「食品 GMP 認證體系實施規章」，以推動食品 GMP 認證工作；按該規章第 9 點規定：「認證標誌之圖樣、規格與印刷方式，應符合『食品 GMP 認證標誌使用管理要點』之規定。」惟查該要點僅針對認證標誌圖樣、規格、大小比例、色彩應用規範及印刷方式等進行規範，欠缺 GMP 標章圖文使用標的及範圍管理之規定，合先敘明。

(二)次查大統長基公司產製「大統食用油系列」包括葵花油、花生油、玉米油、蔬菜油、芥花油、沙拉油、高不飽和葵花油、不飽和蔬菜油、橄欖葵花油、橄欖芥花油……等 189 項油品；而該公司自 95 年起陸續取得 GMP 認證之產品僅有 17 項食用油脂產品，尚有更多品項並未申請認證。又查富味鄉食品股份有限公司（下稱富味鄉公司）主要生產芝麻油、調味醬、烘培原料……等，其中亦僅有 4 項調味醬產品經 GMP 認證。惟查大統長基、富味鄉公司

除於上開經認證之產品外包裝上使用 GMP 標誌外，尚於廠房牆面、大型油槽及運輸車車身等使用該標誌圖樣，易使人誤解該工廠為全廠生產線或全部產品皆符合證認之「食品 GMP 工廠」。

- (三)再查「食品 GMP 認證體系實施規章」第 10 點規定：「通過食品 GMP 認證之工廠（下稱認證工廠）應符合現行食品有關法令、食品工廠 GMP 通、專則及本規章有關規定。」據此，工業局於本院約詢時表示，凡通過食品 GMP 認證之工廠，即可稱為「GMP 工廠」；惟 GMP 認證標的係生產製程（線）或該生產線所製之產品，並非指工廠所有生產設備、設施、品管、包裝……等，揆諸前開規定及辯解，顯與事實欠符，足徵該局對於 GMP 標誌及圖文使用標的及範圍規定，付之闕如，任由廠商隨意濫用 GMP 標章，誇大為所有產品皆接受過認證，以魚目混珠方式矇騙誤導消費者。
- (四)質言之，經濟部工業局未訂定食品 GMP 標章圖文使用標的及範圍，致予廠商可乘之機得以濫用 GMP 標章，尤其僅有部分產品經認證之業者，恣意於工廠外牆或相關廣告招牌上標示該標章，顯與事實不符，且有矇騙誤導消費者之虞，洵有疏漏。

綜上所述，衛生福利部食品藥物管理署就民眾檢舉食用油品疑似攙假案件，未能迅確釋示其違法疑義並回應相關修法建議，仰賴司法單位積極偵辦，始破獲重大不法情事，核其行事作為消極怠慢，殊有可議；又查處本事件欠缺標準作業程序，未依其脂肪酸檢驗及比對結果之科學證據來判定，且明知廠商違規在先，竟仍允其以切結保證方式了事；而該署長期漠視食用油品之衛生安全，就早已公告核准使用之食品添加物品項，怠未依法訂定相關配套檢驗方法，遑論落實後續稽查檢驗作為，嚴重戕害國人飲食安全及消費權益；且輕忽怠慢進口食用油品原料之流向管控工作，從未查核勾稽其使用數量，肇致業者違規混充高價油品販售，欺瞞消費者又危害人體健康。另經濟部工業局未善盡食品 GMP 認證把關職責，認證產品再度爆發重大違規事件，已使值得信賴之微笑標誌蒙羞，嚴重斲傷政府公信力；該局亦未訂定食品 GMP 標章圖文使用標的及範圍，致僅有部分產品經認證之業者，恣意於廠房牆面或市招標示該標章，顯與事實欠符，且有矇騙誤導消費者之虞，顯有疏失等情；爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

提案委員：程仁宏

楊美鈴

趙榮耀

中 華 民 國 103 年 3 月 5 日