

調 查 報 告

壹、案由：國內相繼爆發連鎖餐飲店內湯品及食材遭驗出含有多項有毒重金屬，國人慣食之泡麵亦不乏此現象，惟主管機關竟稱無法可管，凸顯國內加工食品內重金屬問題，長期被漠視。對此攸關國人健康及消費權益之民生問題，相關法令規定及管理機制應為何？顯有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見

食品中的有害物質通常來自原生長環境及加工過程，包括有害重金屬元素、農藥、動物用藥、多氯聯苯、放射性物質、有害性食品添加物…等，其中有害重金屬「砷」、「鎘」、「汞」、「鉛」…等，會破壞人體肝臟、腎臟、呼吸系統及中樞神經系統等，對人體有莫大危害，故食品重金屬含量係為食品衛生安全管理中，相當重要之一環。

我國對於食品重金屬含量訂定有相關管理規範，包括「蛋類衛生標準」、「水產動物類衛生標準」、「罐頭食品類衛生標準」、「食用油脂類衛生標準」、「冰類衛生標準」、「藻類食品衛生標準」、「食米重金屬限量標準」、「食品原料口香糖及泡泡糖基劑衛生標準」…等計 18 項，多屬食品原料源頭層級之管理；惟國內於民國（下同）103 年 2 月間爆發連鎖餐飲店內湯品及食材驗出含有多項有毒重金屬之事件，而 102 年 10 月中旬國內於發生食用橄欖油品摻假事件之際，也驚傳多款市售泡麵之醬料油包遭驗出有毒重金屬，引發國人恐慌；故政府主管機關除對於食品原料進行重金屬限量管理之外，就餐飲店食材及市售食品之重金屬含量或污染情形，是否有建立周延法令規定、管理機制及查核制度等，均有深入瞭

解之必要。

案經本院調閱衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）及臺中市政府衛生局等機關相關卷證，並於 103 年 5 月 16 日詢問食藥署吳副署長秀英暨相關主管人員，業調查竣事，茲臚述調查意見如后：

一、食藥署對於餐飲店食材及市售包裝食品之重金屬污染問題，僅消極查驗食品組成原料之重金屬含量，漠視民眾直接食入食品之安全性，且怠未訂定周延之重金屬限量標準規範，致各級衛生主管機關無法據以例行性管理及抽驗加工食品之安全，甚於確認食品含有毒重金屬之情況下，仍無法逕行裁罰或依法下架回收，肇使國人暴露於有毒重金屬飲食環境中，核有怠失：

(一)按食品安全衛生管理法第 1 條及第 3 條規定：「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法。」、「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利主管機關；……」復按同法第 3 條及 15 條第 1 項分別規定：「本法用詞，定義如下：一、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料……」、「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、作為贈品或公開陳列：……三、有毒或含有害人體健康之物質或異物。……」再依同法第 17 條規定：「販賣之食品、食品用洗潔劑及其器具、容器或包裝，應符合衛生安全及品質之標準；其標準由中央主管機關定之。」是以，不論食品原料或加工製品，均屬食品安全衛生管理法所定義之「食品」，食藥署職掌食品衛生安全管理政策及相關法規制定，自應確保其衛生安全，不得含有有毒重金屬，並負有訂定周延衛生安全標準之職責，合先敘明。

(二)查食藥署於 103 年 2 月 18 日接獲臺北市調查處同

年 2 月 14 日函轉有關民眾檢舉○王餐飲集團旗下餐廳及工廠涉有違反食品安全衛生管理法等情事，該署爰於同年 2 月 20 日啟動聯合稽查小組，會同臺中市政府衛生局、臺中市政府經濟發展局、臺中市政府警察局霧峰分局、高雄市政府衛生局及高雄市政府路竹區警察局等單位進行稽查。於 103 年 2 月 20 日至同年 3 月 19 日期間，該署及相關地方衛生局共稽查○王餐飲集團旗下業者 71 場次，其中有關查核該集團旗下鑫○王餐飲股份有限公司臺中精誠麻辣火鍋店之食材重金屬查驗部分，共抽檢「花枝片」、「牛肉丸」…等 13 件樣品，經該署檢驗「鎘」、「汞」及「鉛」等重金屬含量情形，結果發現「花枝丸」、「蝦丸」、「干貝滑」、「鮑魚滑」、「蝦滑」、「蟹黃糕」、「高湯」、「麻辣湯」及「麻辣原汁」等 9 項加工食品含有上開重金屬元素。

- (三) 至於上開事件之後續處理情形，據臺中市政府衛生局 103 年 4 月 3 日中市衛食藥字第 1030039856 號函表示，由於上開 9 件產品並無相關判定標準，該局爰於同年 3 月 20 日以中市衛食藥字第 1030032115 號函，請食藥署釋示是否有違食品安全衛生管理法相關規定或影響人體健康之虞，並建請該署研擬訂定該類產品之重金屬限量標準，以維國人飲食安全。惟該署於同年 3 月 28 日以 FDA 食字第 1039005540 號函說明：「二、本署業已針對蔬果植物及水產品等加工食品之原料訂有重金屬鉛、鎘及甲基汞（水產品）之限量標準，對於食品中重金屬之管理，我國係針對食品原料、及對人體暴露風險較高之重金屬優先訂定限量標準，與國際間之管理方式相同……建請貴局應依據食品之良好衛生規

範準則，要求食品業者落實源頭管理，確認原料符合相關規定後始得進行後續加工……」是以，食藥署認定上開「花枝丸」等 9 項食品係屬多種複合食品原料所製成之「加工食品」，不需訂定重金屬限量標準，而臺中市政府衛生局礙於現行規定，就該食材檢出重金屬情事，並無法進行相關裁罰。

(四)再查國內於 102 年 11 月驚傳多款市售泡麵之醬料油包遭驗出重金屬之事件，食藥署稱為釐清事實真相，於同年 12 月 4 日以 FDA 北字第 1022051236 號函請地方衛生主管機關前往疑似問題產品之製造廠商，進行相關產品原料之重金屬含量稽查。據食藥署 103 年 4 月 23 日號 FDA 中字第 1039006003 號函復本院說明，經臺北市政府衛生局、臺中市政府衛生局、南投縣政府衛生局、彰化縣衛生局、嘉義縣衛生局及臺南市政府衛生局等 6 直轄市、縣（市）衛生局查核相關泡麵醬料油包所使用之豬油、芝麻油、紅蔥…等之重金屬含量，結果判定均符合「蔬果植物類重金屬限量標準」、「食用油脂類衛生標準」、「食鹽衛生標準」及「食用菇類重金屬限量標準」等規定。顯見食藥署僅督請地方政府查驗疑似問題食品所使用之「原料」，即逕行判斷為合格，並未針對民眾最終及直接食用之「加工食品」進行重金屬含量檢驗，明顯規避其可能含有毒重金屬之嚴重問題，再次凸顯該署因循舊規及漠視國人飲食安全問題之咎。

(五)有關目前對於食品重金屬含量之管理制度，食藥署於本院約詢時補充說明略以，目前係針對食品原料及重金屬含量風險較高之食品，例如：罐頭、食用冰塊…等優先訂定重金屬限量標準，另食品原料必須符合標準，業者才可進行後續加工，所以當加工

食品驗出重金屬時，必須追溯各組成原料含重金屬之情形，倘各原料均符合規定，則須續查重金屬是否因加工過程產生，其製程是否符合「食品良好衛生規範」（food Good Hygienic Practices，下稱GHP），所以仍係有一定管理規範，並非無法可管云云。惟查GHP對於食品製造工廠之衛生管理規範包括：食品製造過程中不得與地面直接接觸、應採取有效措施以防止金屬或其他外來雜物混入食品中、應維護製造過程中所使用之設備、器具及容器…等諸多設備及操作面向之規定，實際執行查核作業時，洵難以確認重金屬污染來源點，況且採事後追查方式，通常工廠場況、生產線及所使用原料等，已非原生產狀態；復大多加工食品使用多種原料製成，且各加工階段亦可能委託不同廠商執行，故回溯查核原料重金屬污染情形之作法，於現行政府各食品相關部門有限人力下，更顯遙不可及，且無法於第一時間保障民眾飲食安全，故食藥署上開管理機制及作為，顯無實際執行效益。再者，按食品安全衛生管理法之規定，不論食品原料或加工製品，均屬該法所定義之「食品」，食藥署自應訂定周延重金屬限量標準規範，惟該署怠未研訂，致各級衛生主管機關無法據以例行性管理及抽驗加工食品之安全，甚於確認食品含有毒重金屬之情況下，仍無法逕行裁罰或依法下架回收，戕害國人飲食安全，確有怠失。

(六)綜上，食藥署對於餐飲店食材及市售包裝食品之重金屬污染問題，僅消極查驗食品組成原料之重金屬含量，漠視民眾直接食入食品之安全性，且怠未訂定周延之重金屬限量標準規範，致各級衛生主管機關無法據以例行性管理及抽驗加工食品之安全，甚

於確認食品含有毒重金屬之情況下，仍無法逕行裁罰或依法下架回收，肇使國人暴露於有毒重金屬飲食環境中，核有怠失。

二、食藥署對於市售泡麵之醬料油包疑似含有毒重金屬事件之查證方式，竟任由部分地方衛生局僅憑廠商自行出具之檢驗報告，甚該報告係出自該公司自設檢驗單位之情形下，即逕行判定符合規定，致結果難昭公信，核有便宜行事之咎：

(一) 食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項規定：「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、作為贈品或公開陳列：……三、有毒或含有害人體健康之物質或異物。……」復按該法第 41 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施……進入製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗。……」故食藥署及各地方衛生主管機關為確保食品衛生安全，得進入製造廠執行相關產品之抽樣檢驗。

(二) 查 102 年 11 月 14 日平面媒體報導國內諸多市售泡麵之醬料油包含有毒重金屬乙事，據食藥署 103 年 4 月 23 日號 FDA 中字第 1039006003 號函復本院說明，該署為釐清事實真相，於 102 年 12 月 4 日以 FDA 北字第 1022051236 號函請相關地方衛生主管機關前往產品製造廠，進行產品原料之重金屬含量稽查；經臺北市府衛生局、臺中市政府衛生局、南投縣政府衛生局、彰化縣衛生局、嘉義縣衛生局及臺南市政府衛生局等 6 直轄市、縣（市）衛生主管機關於 102 年 12 月 4 日至同年月 31 日分別赴所

轄味○股份有限公司…等 11 家市售泡麵製造工廠及罐裝醬料工廠，共計查核「味○原汁牛肉湯麵」、「康○○香辣牛肉麵」…等 15 件產品之醬料油包，結果均判定符合「蔬果植物類重金屬限量標準」、「食用油脂類衛生標準」、「食鹽衛生標準」及「食用菇類重金屬限量標準」等規定。惟查其中 13 件產品之查驗方式係由廠商出具相關檢驗報告證明，即逕行判定，甚其中「康○○香辣牛肉麵」及「愛○○素食沙茶醬」等 2 項產品之檢驗報告，係出自該公司自設之檢驗分析中心。

(三)有關地方衛生局僅以廠商所出具之檢驗報告即判定符合規定，甚部分產品檢驗報告係出自公司自設之檢驗分析中心，該等情事是否妥適一節，詢據食藥署表示略以，食品安全衛生管理法明定食品業者應實施自主管理，並要求業者應將其產品原料、半成品或成品，自行或送交其他檢驗機關（構）、法人或團體檢驗，故地方衛生局可能鑑於此法規修正之觀念，才會接受廠商自行檢驗之結果，且所提味○食品工業股份有限公司之「中央研究所分析檢驗中心」及愛○○股份有限公司之「健康科學研究所檢驗分析中心」等 2 家實驗室，均為通過該署認證者云云。惟食品安全衛生管理法雖然定有食品業者應實施自主管理之相關規範，然該等泡麵醬料油包係屬經媒體披露疑似有問題之產品，自應有不同強度之查驗方式，且食藥署既稱要瞭解事實真相，更應秉持積極、嚴謹之態度，實際抽驗其重金屬含量情形；再者，雖上開 2 家實驗室係經該署認證者，然此係指該等實驗室檢驗設備、方法…等係經確效驗證通過，即僅能代表其檢驗結果之正確性，而於須釐清疑似問題產品之情況下，其自設公司實驗室之檢驗報

告則有失公信。是以，食藥署就泡麵醬料油包疑似含重金屬事件之查證作為，顯失之草率。

- (四)據上，食藥署對於市售泡麵之醬料油包疑似含有重金屬事件之查證方式，竟任由部分地方衛生局僅憑廠商自行出具之檢驗報告，甚該報告係出自該公司自設檢驗單位之情形下，即逕行判定符合規定，致結果難昭公信，核有便宜行事之咎。

三、食藥署應秉持研訂「餐飲業原料調查暨風險研究委託計畫」之精神及善用該計畫之研究結果，澈底檢討現行食品重金屬含量管理制度，並訂定周延限量標準規範，同時確保食品原料及加工成品之安全，以達食品安全衛生管理法之立法意旨：

- (一)查食藥署鑑於 103 年 2 月間爆發連鎖餐飲業者火鍋湯底及食材驗出有毒重金屬事件，認為餐飲業使用之火鍋湯底粉成分多元，易造成衛生安全之疑慮，爰擬訂 103 年度「餐飲業原料調查暨風險研究委託計畫」，該計畫項下包括：「火鍋湯粉成分之風險研究」、「飲料產品衛生安全之風險研究」及「即食熟食遭微生物污染情形之研究」等 3 項子計畫，各委託經費分別計新臺幣 176 萬 5 千元、177 萬及 176 萬 5 千元整，共計 530 萬。其中「火鍋湯粉成分之風險研究」計畫之研究內容包括下列事項：
- 1、調查餐飲業 30 家火鍋湯底之製造過程，並評估使用火鍋粉潛在危害因子及管理方式。
 - 2、抽驗市售火鍋湯粉 100 件，檢驗其符合食品衛生法規之情形，並製作風險評估報告。
 - 3、輔導 10 家國內火鍋湯粉之製造業者符合良好衛生規範，並就輔導結果分析改善之道。
 - 4、辦理 2 場次火鍋湯粉衛生管理相關會議或宣導活動。

5、建立國內火鍋湯粉製造生產廠商資料並造冊。

6、計畫成果至少寫成一篇可投稿於相關期刊之文章（中、英文不拘）。

(二)有關上開計畫就火鍋湯底粉之檢驗項目及對於檢驗結果之後續作為，據衛生福利部 103 年 5 月 13 日部授食字第 1032000963 號函表示：「該計畫抽驗市售火鍋湯底粉之檢測項目包括動物性成分、防腐劑及重金屬等，針對重金屬部分，目前各國均無對經複雜加工之食品訂有重金屬標準，惟為了解相關背景資料，始進行相關調查，以作為評估火鍋湯底粉管理方式之依據。…」顯見該署認為其所謂多種食品原料製成之「加工食品」，因其衛生安全問題風險高，有適當管理重金屬含量之需要。

(三)國內食品種類繁多，且因飲食文化及食品科技日新月異之影響，加工食品品項更是不勝枚舉，且已成為市售食品之主流，而大多加工食品其組成原料繁多且製程複雜，故現行僅針對食品原料所進行之重金屬限量管理規範，顯已不敷實際管理需求；是以，食藥署既認為有適當管理加工食品重金屬含量之需要，則應秉持研訂「餐飲業原料調查暨風險研究委託計畫」之精神及善用該計畫之研究結果，澈底檢討現行食品重金屬限量管理制度，並訂定周延限量標準規範，同時確保食品原料及加工成品之安全，以確實發揮該委託研究計畫之實益，並達食品安全衛生管理法之立法意旨。

調查委員：程仁宏

楊美鈴

中 華 民 國 103 年 7 月 2 日