

調 查 報 告

壹、案由：據報載：財團法人中華民國消費者文教基金會抽驗大台北地區販售之涼麵，大部分生菌數與大腸桿菌數皆超標，民眾食用後恐影響身體健康；該會於 94 及 97 年抽驗一般市售涼麵，生菌數亦大部分超標。主管機關是否善盡職責？把關機制有無闕漏？確有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案緣據報載：中華民國財團法人消費者文教基金會(下稱消基會)抽驗大臺北地區販售之涼麵，大部分生菌數與大腸桿菌數皆超標，民眾食用後恐影響身體健康；該會於 94 及 97 年抽驗一般市售涼麵，生菌數亦大部分超標，主管機關是否善盡職責？把關機制有無闕漏等情。案經本院分別函詢及約詢行政院衛生署(下稱衛生署)及臺北市政府衛生局、臺北縣政府衛生局、桃園縣政府衛生局、基隆市衛生局等北部地方衛生主管機關暨相關主管人員，業調查竣事。茲臚陳調查意見如下：

一、衛生署疏未落實涼麵等即食熟食業之中央消費者保護暨衛生主管機關等雙重職責，針對行政院消費者保護委員會及消基會多次促請該署注意之涼麵等即食熟食衛生問題，除在取締作業未見績效及衛生不合率未見顯著改善前，即率調降稽查及數據陳報等頻率，該等數據亦僅消極地彙整後自存外，針對消基會依法具文建議事項之處理，復有稽延之嫌，顯有虛應故事、流於形式及怠慢之虞，洵有失當：

(一)按消費者保護法(下稱消保法)第 3、6、30 條規定：
「政府為達成本法目的，應實施下列措施，並應就與下列事項有關之法規及其執行情形，定期檢討、

協調、改進之：一、維護商品或服務之品質與安全衛生。二、防止商品或服務損害消費者之生命、身體、健康、財產或其他權益。……九、扶植、獎助消費者保護團體」，「本法所稱主管機關：在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」、「政府對於消費者保護之立法或行政措施，應徵詢消費者保護團體、相關行業、學者專家之意見」食品衛生管理法第 1、9 條復明定：「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：在中央為衛生署……」是衛生署基於二法所稱涼麵等即食熟食業之消費者保護暨衛生管理業務等中央主管機關，針對本案涼麵安全、衛生、品質暨其消費者權益保護事項等行政措施，除應適時徵詢消費者保護團體之意見，並應對該署暨地方衛生主管機關執行情形定期檢討、協調、改進之，合先敘明。

(二)經查，據消基會暨其網站發布之相關資料，該會自 92 年迄今針對市售涼麵衛生安全品質之歷年檢測結果略以：92 年大腸桿菌群不合格率為 63.6%、94 年防腐劑不合格率 42%、97 年生菌數不合格率 80%、大腸桿菌數不合格率 80%、98 年生菌數不合格率 87.5%、大腸桿菌數不合格率 69%。次據本院於本(98)年 4 月派員實地抽檢市售涼麵之結果，大腸桿菌群不合格率高達 40%。復據臺北縣及基隆市等政府查復資料，自 93 年迄今，該等轄內計發生 5 件疑似肇因於涼麵衛生之食品中毒案件。顯見市售涼麵衛生檢測不合率偏高，其安全品質堪慮，亟待衛生主管機關正視。基此，行政院消費者保護委員會(下稱消保會)爰分別於該會第 109、110、113 次

委員會及相關公文，多次促請衛生署加強督導地方衛生主管機關落實稽查及抽驗工作，其中該會主任委員特別於第 101 次會議中指示該署：「各衛生局每 3 個月稽查 1 次，有問題的廠商應列入重點管理，如有必要，每月查核」，此分別有消保會相關會議紀錄及公文附卷足按。該署自獲悉消基會發布之相關新聞及接獲消保會前揭會議紀錄及公文後，曾訂定並於 92 年底發布熟食衛生安全輔導及管理計畫，據以要求地方衛生主管機關加強即食熟食之標示及衛生抽驗工作，按每 3 個月 1 季，每季預訂稽查廠商至少 50 家，將結果填具統計彙報表送該署彙整。惟查，該署自 94 年至本院於 98 年 7 月 9 日立案調查前之期間，消基會亦曾分別於 94、97 年發布涼麵衛生不合格率偏高之新聞，該署除未再有促請縣市衛生局加強稽查涼麵等即食熟食之相關公文外，在取締作業未見績效及衛生不合格率未見顯著改善前，即率對該等機關稽查及數據陳報等頻率，自初始之每年 4 次及季報調降為每年 2 次及半年報，因而悖離前揭計畫原始規定及消保會決議暨指示事項。對於該等機關陳報數據復僅因循地彙整統計後自存，除未能研析比較促請地方衛生主管機關注意外，亦未能訂定改善目標或列為該署施政改進之依據，此分別觀北部地方衛生主管機關查復：「迄今未曾接獲該署針對報表內容提出即時回應的通知」、「該署迄未對該局說明相關報表分析結果」、「近年改為半年報後，則無接獲相關提醒通知」、「該局皆於 7 月、1 月初將資料彙整回報該署，未曾接獲該署反應有資料異常情形。」及該署自承：「由歷年來消基會就涼麵檢測結果資料顯示，該項工作雖經消基會監測數年，惟不合率仍偏高，顯示

衛生機關之稽查輔導工作及宣導教育工作仍有待落實」等語甚明，核該署消極所為，不無有虛應故事及流於形式之虞。尤有甚者，該署對於前揭缺失，非但未能深切自省研謀精進，猶擅稱：「各國均無法將其不合率降為零」云云，此有該署約詢筆錄在卷可稽，顯與國防部前部長之失言：「軍隊那裡不殺人」等語如出一轍，顯未顧及社會觀感，益證該署行事有失謹慎及消極怠慢，洵有失當。

(三)次查，財團法人中華民國消費者文教基金會(下稱消基會)於98年7月9日以(98)消總企字第0132號函請衛生署就該會抽檢涼麵之生菌數，87.5%超標等情依法處理。惟該署承辦人文○○技正自該會發文逾20日後，竟遲至同年月31日始行簽辦，迨同年8月3日方以衛署食字第0980020380號函請臺北市、縣衛生局列入夏季飲食衛生之工作重點，此有該署內部函稿附卷足稽，凸顯該署除未能依據消保法適時徵詢該會之意見外，反恣意稽延該會依據該法第28條規定：「消費者保護團體之任務如下：……九、建議政府採取適當之消費者保護立法或行政措施……。」建請該署採行措施之公文，除有悖消保法上開規定之精神，尤違反公文處理期限之規定，不無怠慢之疏失，核有欠當。

(四)復查，據北部地方衛生主管機關查復資料，針對涼麵抽驗項目如下：臺北市：生菌數、大腸桿菌群最確數、大腸桿菌最確數等衛生標準項目，95年起隨機抽檢醬料防腐劑。臺北縣：生菌數、大腸桿菌群及大腸桿菌、防腐劑、殺菌劑等食品添加物，基市：93至95年為防腐劑、過氧化氫，96至97年為過氧化氫、大腸桿菌群、大腸桿菌，98年則為過氧化氫、大腸桿菌群、大腸桿菌。桃園縣則為大腸桿菌

及大腸桿菌群。顯見各衛生局檢驗項目不一且隨意調整，毫無依循標準。雖按地方制度法第 19 條規定，衛生事項爰屬地方自治事項，衛生署允應尊重地方政府行政裁量權，惟本件涼麵衛生問題，消基會及消保會既多次促(建)請該署注意，顯見其攸關民眾飲食安全及消費權益甚鉅，豈能坐令各衛生主管機關等閒視之，虛應故事，相關行政措施洵有統一定之必要，且查驗項目不一，該署如何統計分析，顯有疑問，致該署為利於統計，恐簡化表格項目，因而肇生重要資訊遺漏之虞，難謂有當。

(五)再查，衛生署前開管理計畫及相關公文既載明略以：「各縣市衛生局應落實確認轄區內熟食食品供應商資料，並列冊建立基本資料」、「業者之營業地點須藉稽查員之稽查同時予以建檔列管。」惟經函詢北部地方衛生主管機關，大部分皆以「……小型食品業成立時，並不需向當地衛生機關辦理登記……非屬許可業務，無相關許可法規予以特別規範……」為由，致迄未提供本院關於該轄經營涼麵業者之相關資料。究係因該署計畫及公文等規定不切實際，致地方衛生主管機關難以落實，抑或該署從未對該署計畫、公文之執行情形切實督導，肇生地方衛生主管機關置若罔聞，敷衍以對，顯有究明之必要，均有欠當。

二、衛生署疏未落實中央衛生主管機關監督職責，未曾對地方衛生主管機關就涼麵等即食熟食等管理業務辦理考評作業，復明知「衛生主管機關肩負為全國消費者把關重任，有賴積極稽查並嚴加取締」等食品衛生管理方針，卻疏於督促地方主管機關將稽查取締工作列為重點，僅將全民健康消極地冀望食品業者落實自主管理，均有失當：

(一)按衛生署組織法第 8 條規定：「食品衛生處掌理左列事項：……三、關於食品衛生管理之指導及監督……。」消保會依該會職掌事項：「消費者保護主管機關之監督」針對涼麵等即食熟食業務亦曾分別多次決議：「……(四)請衛生署督導各地方政府對稽查不合格廠商應落實懲處措施。」、「……(二)請衛生署依該會歷次委員會議決定落實執行；持續督導地方政府確實依『即食熟食衛生安全輔導及管理計畫』辦理，加強抽、檢驗工作……。」此分別有消保會第 101、103 次等委員會議紀錄及公文在卷足稽。是衛生署允應針對地方衛生主管機關就涼麵等即食熟食之管理業務，善盡督導之責，合先陳明。

(二)經查，關於「93 年迄今，衛生署針對地方衛生主管機關就涼麵管理措施之督導計畫及執行情形」乙節，經本院函詢該署之查復略以：「該署 93 年委託財團法人中華穀類食品工業技術研究所(下稱中華穀類食品研究所)執行推動麵粉製品加工業者自主衛生管理計畫……94 至 97 年，委託中華穀類食品研究所執行麵條製造業者自主衛生管理計畫……。」足證該署針對地方衛生主管機關就涼麵等即食熟食管理業務之督導工作，據該署所稱係以委外方式辦理。惟經檢視該署相關資料，並未發現前開委辦事項刊登於政府公報或新聞紙等相關公告，顯見該署前揭委辦事項疏未踐履該程序，洵與行政程序法第 16 條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」有違。況卷查該計畫內容，悉未見該署對地方衛生主管機關之相關督導及考評項目，僅屬對業者

之輔導工作，顯難資為該署已盡督導責任之有利證據。縱該署督導工作係採委辦，亦不因此而免去該署監督之責，益見該署前開陳詞顯屬飾卸之詞，此分別觀北部地方衛生主管機關查復：「自 93 年迄今，衛生署並無實際派員至本局督導涼麵等製麵相關業務」、「93 年迄今，該署對該府之管理措施及督導項目中並未針對涼麵等單項產品」、「無」及該署於本院約詢後自承：「一般食品即由衛生局依據地方自治之原則自行列管」等語，在在可證該署怠失之責。該署雖於本院約詢後查復：「對地方衛生局就即時食品(包括涼麵、熟食產品)之考核內容項目包含:(1)食品業者日常稽查結果後續追蹤管理落實度辦理情形及(2)產品檢驗之落實性等兩大項。」等語，惟該署迄未提出該項業務考評結果等佐證資料，殊難作為該署免責之依據，併此敘明。

- (三)復按衛生署施政計畫載明：「五、加強藥物食品管理，確保衛生安全：落實食品衛生安全與營養白皮書，強化源頭及輸入食品管理……」其中該白皮書第壹篇關於食品安全之內容即開宗明義指出：「影響食品安全與消費者信任的真正關鍵，應是政府對於食品安全管理是否具有積極之作為。」、「政府、業界及民間是維護食品安全的三大支柱，應共同負擔維護食品安全之責任，其中政府更是居於左右成敗的主要地位。」、「國際之共識清楚道出政府在各項施政應扮演積極的角色，展現應有之作為。缺少政府積極有效的管理，不但食品安全沒保障，食用安心無法保證，國民健康無法維護，社會安定甚將難以維繫。」、該署食品資訊網登載之「衛生單位今後對於販售食品管理之努力方針」亦明載：「我們認為要因應急速發展中之各食品販售業者…

…最重要的還需仰賴政府單位肩負為全國消費者把關之重任，確實做好食品衛生行政管理工作。」、「衛生單位今後對於食品販售管理上應加強努力之方針：對於違反食品衛生管理相關法令之業者及市售食品，積極地稽查並嚴加取締，不使有礙健康、衛生安全上有問題之食品流通於市面……。」足見衛生主管機關肩負為全國消費者把關食品衛生安全之重任，衛生署既對此知悉甚篤，並頻於該署施政計畫、官方網站及出版品宣示該重要性，該署自應積極督促地方衛生主管機關將稽查、取締業務列為重點工作並落實執行，以避免民眾受害，特予述明。

(四)次查，衛生署針對該署就涼麵等即食熟食業之管理及督導重點，除該署前述所稱委辦業者自主管理之輔導計畫外，分別於本院調查過程中屢強調「落實業者自主管理」為該署爾後工作重點。固然業者落實自主管理允屬提昇民眾消費安全之重要一環，惟業者有否落實，端賴各衛生主管機關嚴密之稽查與把關工作，此觀地方衛生主管機關查復：「廠商若能落實自主管理，自不會發生食品不安全事件，問題在於廠商如何『落實』自主管理？」等語足資印證，豈能將民眾健康權消極地冀望業者落實自主管理，核該署所為，顯欠積極，洵有欠當。

三、衛生署疏於監督，致高達 12 及 17 個地方衛生主管機關迄未依「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」編列預算及核發檢舉獎金，因而乏誘因鼓勵民眾檢舉不法，容有欠當：

按食品衛生管理法第 28 條規定：「主管機關對於檢舉查獲違反本法規定之食品、食品添加物、食品器具、食品容器、食品包裝、食品用洗潔劑、標示、宣

傳、廣告或食品業者，除應對檢舉人身分資料嚴守秘密外，並得酌予獎勵。前項檢舉獎勵辦法，由中央主管機關定之。」衛生署爰於 87 年 12 月 9 日發布檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法第 4 條明定：「因檢舉而查獲違反本法規定者，依查獲案件所處罰金或罰鍰額度之 5% 核發獎金予檢舉人，予以獎勵。前項獎金，由各級衛生主管機關編列預算支應。」次據衛生署食品衛生安全與營養白皮書載明：「依照全世界學者、專家、政府及國際組織對於食品安全管理之研究及論述，政府、業界及民間是維護食品安全的 3 大支柱，應共同負擔維護食品安全之責任。」是各級衛生主管機關自應積極編列檢舉獎金相關預算，始有誘因鼓勵民眾檢舉不法，據此鞏固該署所稱之食品安全 3 大支柱。惟據衛生署查復資料，迄未編列檢舉獎金預算之地方衛生主管機關計有：宜蘭縣、桃園縣、臺中市、南投縣、雲林縣、臺南縣、臺南市、高雄縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、連江縣等 12 個縣市衛生局。其中縱有編列預算，卻迄未核發者，則有：高雄市、臺中縣、彰化縣、嘉義市、澎湖縣等 5 個市縣衛生局。足見前開檢舉辦法發布迄今已逾 10 年半餘，計高達 17 個，占全國 6 成 8 之地方衛生主管機關迄未核發檢舉獎金，凸顯衛生署疏未積極促請地方衛生主管機關編列相關預算及核發獎金，致乏誘因鼓勵民眾檢舉不法，容有欠當。

四、衛生署允宜針對涼麵等即食熟食相關業者迄未以經營型態分類分級規範等情，積極研議改善，以求周妥：

按食品衛生管理法第 7 條規定：「本法所稱食品業者，係指經營食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出或經營食品器具、食品容器、食品包裝、食品用洗潔劑之製造、

加工、輸入、輸出或販賣之業者。」是針對涼麵等即食熟食等業者之管理範疇，除源頭之製造業者外，尚包括傳統市場、麵店、便利商店、早餐店……等第 1 線販賣業者，衛生署自應統籌管理，一視同仁。據衛生署查復：「從源頭作好管理，則可有效確保產品衛生、安全及品質」、「產品末端管理之方式，由於業者數量過於龐大……源頭管理為衛生機關最重要之食品安全管理方式」等語，顯見目前該署針對涼麵等即食熟食業者管理制度係著重於產品製造業者之源頭管理。惟據地方衛生主管機關分別表示：「一般市售涼麵如當餐小量製造並自售，只要能掌握一般食品衛生注意事項，應尚無大礙，惟製造並批貨至其他地點販售之涼麵，其運送貯存問題較不易管理，倘能以法規強制規定某些產品以冷藏型式販賣（如豆腐、豆乾、生麵、涼麵……），則可禁止無冷藏設備之攤商、市場攤販於室溫下販賣相關產品，以防止細菌快速增生，並可減少製造商違規添加防腐劑……。」、「即時食品常因運送、陳列、販售時溫度、放置地點等因素，影響最終產品品質檢驗（微生物部分），於現今查核時，見少數非以涼麵產品為主要販售類型業者（如早餐店），為方便讓顧客選購及外帶攜回，大部分將其置於室溫狀態下販賣，凡此儲藏環境、盛裝容器等因素，皆可能造成檢驗不合格之原因，然當該等產品檢驗不合格時，販售業者皆會表示其非屬製造廠商，故相關案件多移至製造源頭再進行複驗，惟複驗結果多與規定相符，故建請立法時應考量食品業者經營型態，訂定不同層級之標準規範……」云云，顯見縱製造業者產品皆符合衛生標準，恐因運送及販賣業者貯存管理條件之不當，而肇生衛生安全疑慮。況衛生署早於 90 年間委外辦理「油麵及涼麵衛生安全與貯存品質改善

之研究」之科技研究發展計畫(計畫編號：DOH90-TD-1074,執行機構:國立臺灣大學)結論即明確載明：「涼麵之貯存方式建議以攝氏4度冷藏貯存，以確保其食用安全」，凡此足證涼麵等即食熟食貯存條件容須管理之重要性，凸顯該署著重於產品製造業者之源頭管理方式，尚有疏漏不足之處，是否公允及周全，顯有研議改善之必要。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二、三，提案糾正行政院衛生署。
- 二、調查意見四，函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請本院財政及經濟委員會處理。