

調 查 報 告

壹、案由：據訴，民國(下同)92 年行政院衛生署(下稱衛生署)疑在食品業者遊說下，以「保護業者的 Know-how」為名，將食品添加劑表示方式由「正面表列」(確認對人體無害者表列)改採「負面表列」(確認對人體有害者表列)，罔顧國人食品衛生安全，究相關單位是否涉有違失，有深入調查之必要。

貳、調查意見：

本案緣據陳訴：「民國(下同)92 年行政院衛生署(下稱衛生署)疑在食品業者遊說下，以『保護業者為名，將食品添加物表示方式由『正面表列』改採『負面表列』，罔顧國人食品衛生安全」等情。案經本院迭次函詢衛生署，並分別函請財團法人食品工業發展研究所、財團法人中華穀類食品工業技術研究所、社團法人臺灣食品發展協會、社團法人臺灣食品良好作業規範發展協會及財團法人中華民國消費者文教基金會等相關食品衛生暨消費者保護團體提供專業及實務意見併附佐證資料到院，業已調查竣事。茲臚述調查意見如下：

一、國內食品添加物自食品衛生管理法於 64 年間公布施行後，即採正面表列方式據以管理迄今，且於 90 至 94 年間尚無將其改採負面表列之規劃、提案或相關公告，此分別詢據衛生署並獲相關專業團體查證屬實，陳訴人容有誤解：

(一)按食品添加物係指食品之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存等過程中用以著色、調味、防腐、漂白、乳化、增加香味、安定品質、促進發酵、增加稠度、增加營養、防止氧化或其他用途而添加或接觸於食品之物質，食品衛生管理法第 3 條定有明文

。衛生署爰依同法第 12 條：「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。」授權，於 101 年 1 月 11 日修正發布「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」之第 2 條規定如下：「各類食品添加物之品名、使用範圍及限量，應符合附表一之規定，非表列之食品品項，不得使用各該食品添加物。」是現行食品添加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準係採正面表列據以管理，亦即僅表列之食品類別得依限量規定合法添加使用，非表列之品項及未准許使用之食品範圍，則不得使用，從而其過往修訂歷程有否陳訴人指訴：「由正面表列改為負面表列」等情，自有詢據主管機關並請相關專業團體查證之必要，合先敘明。

(二)據衛生署查復，自食品衛生管理法於 64 年 1 月 28 日公布施行後，該署旋依該法第 11 條：「食品之製造、加工所攙用之食品添加物及其品名、規格及使用範圍、限量，應符合中央主管機關之規定。」授權訂定，於 65 年 4 月 15 日公告之「食品添加物使用範圍及用量標準」，即已採正面表列，至 72 年 11 月 11 日修正公布該法時，業將前開條次變更為第 12 條。該署嗣參考聯合國食品法典委員會、歐盟、美國、日本、紐澳等相關國際規範，並依據我國飲食文化及國人膳食情形，增修訂其使用範圍、限量或規格標準，促使國內標準得與國際逐步調和。時至 97 年 6 月 11 日，依據食品衛生管理法修正公布後之規定，爰將其更名為「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」迄今。經該署統計，截至 101 年 2 月底止，計修正食品添加物相關標準達 198 次。足證自食品衛生管理法公布施行後，食品添加物相關標準即採正面表列，且於 90 至 94 年間並無改

採負面表列之規劃或相關公告，迄今仍採正面表列據以管理。

(三)復據財團法人食品工業發展研究所 101 年 3 月 21 日食研企字第 1010000836 號函略以：「本所未曾聽說衛生署擬由現行正面表列管理方式改成負面表列之管理方式。」、財團法人中華穀類食品工業技術研究所同年 3 月 29 日中穀所字第 1010000455 號函略為：「我國食品添加物管理方式乃由 56 年底之前的負面表列方式，演變至食品衛生管理法公布以來，更積極完整之正面表列方式，且目前先進國家食品添加物之管理皆為正面表列，未曾聽說衛生署有意將食品添加物管理再改採負面表列……」及社團法人臺灣食品發展協會同年 3 月 7 日臺協字第 003 號函略以：「現行食品衛生管理法對食品添加物已採正面表列的管理方式，並在各類食品添加物列表之備註中明示：本表為正面表列，非表列之食品品項，不得使用該食品添加物，並未有 90 至 94 年間將正面表列重新更改為負面表列之公告或實際執行情事。」等語，顯見食品衛生管理法公布施行前，國內食品添加物雖曾採負面表列據以管理，然自該法公布施行後，即採正面表列迄今，且於 90 至 94 年間，尚無改採負面表列之相關提案或修正情事，業獲相關專業團體查證屬實。

(四)綜上，國內食品添加物自食品衛生管理法於 64 年 1 月 28 日公布施行後，即採正面表列方式據以管理迄今，且於 90 至 94 年間尚無將其改採負面表列之規劃、提案或相關公告，此分別詢據衛生署，並獲相關專業團體查證屬實，陳訴人容有誤解。

二、鑒於邇來相繼發生不肖業者違法添加三聚氰胺、塑化劑於食品事件，突顯僅冀望國內業者落實自主管理，

不得添加衛生署公告「正面表列」以外之食品添加物，顯難以確保國人健康，亟賴各級衛生主管機關採取更積極之管理作為，始足以因應：

揆諸食品衛生管理法無非係以管理食品衛生安全及品質，維護國民健康為其立法目的及保護法益，此觀該法第1條甚明。是各級衛生主管機關相關管理措施及施政作為自應以確保國人健康為宗旨，至業者之配合度、企業責任、自我管理方式及其營業成本雖有探究以健全管理措施之必要，然洵非首要考量之列。據衛生署表示：「由於從事食品添加物製造及販售之業者水準良莠不齊，倘其企業責任觀念不足，在其食品添加物相關管理法令及專業知能缺乏下，自會形成管理上之風險」等語。足見該署既深悉國內食品添加物管理之風險係肇因於部分業者法令、專業知能及企業責任之缺乏，自應善盡中央主管機關之責，積極降低該等風險。對此，衛生署雖已持續執行「健全製、售業者風險管理查核計畫」，除藉各類宣導之軟、硬體措施與手段外，並透過相關公會組織督促其會員業者發揮自律。然細究其各項管理手段、宣導措施與意涵，不無仍消極地冀望國內業者落實自主管理。就邇來不肖業者違法添加三聚氰胺、塑化劑於食品而危害國人健康等殷鑒不遠之重大食品安全事件以觀，斯時即肇因於「主管機關過於信任業者皆能發揮自律，不致昧著良心，添加損及人類健康之物質」，致使業者有違法可趁之機，在在突顯國內現階段食品添加物之管理，倘僅冀望「國內業者落實自主管理，不得添加『正面表列』以外之物質」，顯難以確保國人健康，亟賴各級衛生主管機關採取更主動積極之管理作為，除應儘速強化追根溯源與源頭管理措施，並健全食品履歷及勾稽查核制度之外，尤應持續勤查重罰，始足

以杜絕業者僥倖心態，進而維護國人飲食安全。

調查委員：葛永光

中 華 民 國 101 年 5 月 15 日