

調 查 報 告

壹、案由：據報載，不肖食品業者以逾期發霉而轉作牲畜飼料之奶粉，製成飲品銷售全台早餐店或陳列於學校及工業區之販賣機內販賣，1年多來疑有 10 公噸黑心奶粉被民眾食用。且該食品業者先後取得 CAS 乳品驗證、養羊協會 GGM 優良羊乳認證及食品 GMP 認證，究主管機關有無善盡把關職責？食品安全抽查、檢驗機制為何？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

為調查「報載：取得 CAS（優良農產品）乳品驗證、養羊協會 GGM 優良羊乳認證及食品 GMP（良好作業規範）認證之食品業者，以逾期發霉而轉作牲畜飼料之奶粉，製成飲品於早餐店或校園內販賣機販售，主管機關有無善盡把關職責乙案」，經向行政院衛生署（下稱衛生署）食品藥物管理局（下稱食藥局）、行政院農業委員會（下稱農委會）、教育部、經濟部工業局（下稱工業局）及各縣市政府調取相關卷證審閱，並約詢農委會王副主任委員政騰、衛生署食藥局康局長照洲、蔡組長淑貞、北區管理中心潘主任志寬及工業局呂副局長正華、陳副組長昭蓉等相關人員後，綜整調卷及約詢之資料，業已調查竣事，爰將調查意見臚列如后：

一、衛生署、農委會、環保署對於乳品業者之包裝破損而有變質或腐敗、或無法符合衛生標準，抑或逾效期之乳品之銷毀，允宜研議及整合後端處理機制，俾確實掌握其流向，防堵不肖業者製成飲品供人食用之安全衛生漏洞，以維護民眾健康及權益。

（一）食品衛生管理法第 11 條第 1 項第 1 款、第 8 款與第 9 款，及第 29 條第 1 項第 1 款分別規定：「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：一、變質或腐敗。...八、逾有效日期。九、從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康」、「有第十一條第一項或第十五條所列各款情形之一者，應予沒入銷毀」。按上開規定，人用奶粉因包裝破損而有變質或腐敗，抑或逾有效日期，以及非供人食用之奶粉，固不得製造、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，供人作為食用。另按食品良好衛生規範第 12 條之規定，變質、腐敗或逾有效日期之乳品，應回收銷毀，其作業由各該食品業者依「食品及其相關產品回收銷毀處理辦法」之相關規定辦理。

(二)據 101 年 8 月中旬之報載，有不肖食品業者以逾期發霉而轉作牲畜飼料之奶粉，製成飲品於早餐店或校園內販賣機銷售之情事，衛生署、農委會及相關機關於事件發生後即進行行政調查，茲將調查結果，整理如后：

- 1、○○○○○○○○○○○○○○○○公司台灣分公司（下稱○○公司）於 100 年 1 月至 101 年 4 月間販售予臺南市○○食品工業股份有限公司（下稱○○食品公司）之原料奶粉，均係合法進口、用於食品加工之原料，非品質不佳奶粉。至 98、99 年出貨予○○食品公司之 330 包非供人食用奶粉，據○○食品公司陳稱係代酪農戶訂購。
- 2、臺灣○○○食品公司（下稱○○○食品公司）於 100 年 10 月 14 日向紐西蘭 Fonterra 進口 576 包食用「NZMP 脫脂奶粉」（25 公斤/包，有效

日期：102 年 5 月 26 日)，於試製產品時，發現醱酵品質未符需求，乃退回剩餘 385 包，由○○○公司業務員安排將貨品經○○○○○生物科技有限公司（下稱○○○生技公司），售予○○○食品股份有限公司（下稱○○○食品公司）108 包、○○○食品工業股份有限公司（下稱○○○食品公司）200 包及雲林縣○○○飼料行 50 包。

- (1)○○○食品公司購入之 108 包奶粉，全數用於製造○○○保健配方及○○○兒童奶粉。
- (2)○○○食品公司 101 年 3 月 27 日及 5 月 9 日購入 200 包，其中 1 包用於試製，其餘 199 包尚未用於製造產品，已封存於代工生產之○○○公司，並經食藥局、彰化縣政府衛生局檢驗，符合乳品類衛生標準，非品質不佳之奶粉。
- (3)○○○飼料行購入之 50 包，貨品蓋有「非供人食用」之印章，其用途為拌進飼料，供小豬食用。

3、○○○食品公司另曾向○○○有限公司（下稱○○○公司）購買外包裝破損之奶粉 36 包，已製成永農低脂牛乳、曼特寧咖啡、拿鐵咖啡等產品計 18,397 箱。

按衛生署之調查結果，○○○食品公司、○○○食品公司購入之○○○食品公司退貨之奶粉，以及○○○食品公司 100 年 1 月至 101 年 4 月向○○○公司訂貨之奶粉，均係合法進口之食用奶粉，非為「非供人食用」、「發霉劣質品」、「即將過期」或「包裝破損」之奶粉。至於○○○食品公司於 98、99 年間向○○○公司訂購之奶粉，屬非供人食用奶粉；○○○食品公司向○○○公司購買之奶粉，則為包裝破損之奶粉。

- (三) 詢據食藥局蔡組長及潘主任表示，按食品良好衛生規範之規定，市售或工廠內製造之乳品若有變質或逾效期，均需回收銷毀，且業者應將成品之回收處理作成紀錄，而各縣市衛生局現已將業者之回收或下架情形列為例行性稽查項目，且需定期回報食藥局，據以建檔列管，亦作為衛生署對於各縣市衛生局年度績效評核項目，至於近年來，未查獲有以變質或逾效期乳品加工製造成飲品之違規案件。又據食藥局蔡組長於本院約詢時之說明，有關食品衛生管理法所稱之「銷毀」，其目的在於使該食品脫離食品產銷鏈，因貯存過程中造成奶粉包裝破損，若未使用於食品製造加工等用途雖未違反「食品衛生管理法」，但前述原料如係屬其事業廢棄物，以廢棄物處理，應符合環保相關法令規定；若轉作飼料或肥料等用途，亦應符合該利用目的事業主管機關管法令規定。
- (四) 綜上，對於因包裝破損而有變質或腐敗等情形，或無法符合「乳品類衛生標準」，抑或逾有效日期之人用奶粉，食品衛生管理法雖課予業者加強自主管理，並進行沒入銷毀之責任，使該乳品脫離食品之產銷鏈，縣市衛生局亦將業者回收或下架情形列為例行性稽查項目。然因衛生署、農委會、環保署對於此類沒入銷毀乳品或原料之管理或清理，各有權責，但對於其數量或流向，卻未能勾稽查對，因此對於數量之統計及流向之管控，難謂確實，即無法確保此類乳品及原料確以廢棄物清理或供作飼料使用，恐形成不肖業者以合法清理或流供用途取得此類奶粉，卻製成飲品供人食用之安全衛生漏洞。爰衛生署、農委會、環保署對於乳品業者之包裝破損而有變質或腐敗、或無法符合衛生標準，抑或逾

效期之乳品之銷毀，允宜研議及整合後端處理機制，俾確實掌握其流向。

二、衛生署及農委會允宜加強食品業者倉儲非供人食用奶粉衛生之把關機制，與其確實使用於非供人食用用途，及流用之奶粉符合飼料管理法之營養成分或衛生標準等現行管理機制尚有不足之問題，檢討改進：

(一)按飼料管理法第 6 條及第 11 條分別規定：「飼料販賣業者，係指經營飼料或飼料添加物之批發、零售、輸入及輸出業者」、「輸入飼料或飼料添加物，應將其類別...等有關資料或證件，連同樣品、檢驗費，向中央或所在地直轄市主管機關核轉中央主管機關檢驗登記，經檢驗合格通知繳納證書費並發給飼料或飼料添加物輸入登記證後，始得向貿易主管機關申請輸入」。次按食品良好衛生規範第 9 點第 6 款規定，有造成污染原料、半成品或成品之虞的物品，應有防止交叉汙染之措施，否則禁止與原料、半成品或成品一起貯存。

(二)按農委會之答復說明，飼料用全脂乳粉、飼料用脫脂乳粉、飼料用乳清粉為飼料管理法公告之「飼料詳細品目」範圍內貨品，輸入、製造、加工、分裝該等產品須辦理飼料輸入或製造登記證後始得為之。其中飼料用脫脂乳粉、飼料用乳清粉辦理飼料輸入或製造登記證，須符合粗蛋白質最低成分含量及水分、鹽酸不溶物、粗脂肪及粗灰分最高成分含量之國家標準；至飼料用全脂乳粉則無國家標準，業者於申辦飼料登記證時，農委會均以個案送請農委會畜產試驗所審查其營養成分、適用對象及使用方法，並經檢驗合格後始發給登記證。至於人用乳粉之品質與衛生條件均較飼料用乳粉為佳，故供作

動物飼料使用並無違反飼料管理法相關規定。

- (三)查案內之○○食品公司為食品製造工廠，據報載曾於 98、99 年間代酪農戶訂購飼料乳粉並置於其倉庫，惟衛生機關於 101 年 8 月前往該公司稽查時，廠內並無飼料乳粉，故無法知其當時倉儲管制是否設有防止交叉汙染之措施。然據食藥局表示，按現行食品良好衛生規範第 9 點第 6 款對於食品製造業者倉儲之管制，業明定食品業者倉儲非供人食用之原料，應設有防止交叉汙染之措施，且此事項已列入各縣市衛生局稽查食品工廠之例行性查核項目。
- (四)另查案內之○○公司，其產品皆自國外進口，於輸入食品前，應向食藥局申請輸入查驗，合格後始准輸入。該公司於 95 年 8 月 17 日取得桃園縣政府核發之飼料販賣登記證，得將品質無虞之非供人食用奶粉販售作為動物飼料之用。另按桃園縣政府衛生局函復之資料，○○公司進口之產品在卸櫃或運送過程中破損，即歸為「非供人食用」產品，並於外包裝蓋上字樣販售於牧場，作為飼料使用。至於販售予牧場使用前，應由客戶簽立承諾書承諾「僅供本公司自行加工、調配使用於非供人食用用途。保證絕不轉售或為其他處分予第三者...」
- (五)按飼料管理法之規定，屆期且未有變質或腐敗之食品級乳粉可供飼料使用，因此，兼有飼料販賣登記證之食品業者，得將包裝破損，但品質及衛生無虞之人用奶粉販售供作飼料使用。惟如何確保食品業者倉儲之非供人食用奶粉不致影響其他食品或原料之衛生，或其客戶確依承諾使用於非供人食用用途，以及是否符合飼料管理法之營養成分或衛生標準，避免影響畜禽健康及畜禽產品安全衛生，現行機制仍仰賴業者之自主管理，尚有不足，衛生署及

農委會允宜檢討改進。

三、農委會允宜針對如何落實 101 年 9 月 10 日會議作成「過期奶粉不宜流供飼料使用」之決議之法制作業，進行檢討：

- (一)依據飼料管理法第 14 條第 1 項第 8 款規定：「飼料或飼料添加物，應於銷售前，在其包裝或容器上，以中文或通用符號標示左列事項：...八、製造、加工或分裝之年、月、日。」爰飼料用乳粉如過期自不得使用，惟過期（人用）乳粉是否得供作飼料乳粉使用，現行飼料管理法尚無明文禁止規定。
- (二)農委會為釐清「逾保存期限」之人用奶粉，是否可供作動物飼料使用，業於 101 年 9 月 19 日召開「過期乳粉作為飼料乳粉使用可行性及源頭管理機制會議」，並決議「...過期乳粉受其製造方法、出廠時之產品品質、包裝材質及保存條件等多項因素影響，其品質差異極大，流供飼料使用對仔畜健康仍堪慮，故經與會學者專家商議獲致仍不宜流供。」
- (三)依據現行食品衛生管理法及飼料管理法之規定，均未禁止過期乳粉流供飼料使用，惟若其流用確有上開農委會 101 年 9 月 19 日會議決議所提之疑義而以不流供飼料使用為宜時，現行之法令規定與上開決議即有不符之處，而有檢討必要，爰農委會允宜針對如何落實上開決議之法制作業，進行研議。

四、衛生署允宜督促各縣市衛生局針對自動販賣機販售之飲品進行例行性或專案性之查核或檢驗，俾確保校園飲品符合衛生標準：

- (一)按食品衛生管理法第 9 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署」。次按教育部與衛生

署於 92 年 5 月 2 日會銜訂定發布之學校餐廳廚房員生消費合作社衛生管理辦法第 13 條規定，高級中等以下學校供售之食品應符合食品衛生管理法等相關法令及取得 CAS（即「優良農產品」）或 GMP（即「良好作業規範」）認證。再按兩部署於 94 年 10 月 6 日會銜公告之校園飲品及點心販售範圍，國民中小學飲品種類，限販售純果（蔬菜）汁、鮮乳、保久乳、豆漿、優酪乳、包裝飲用水及礦泉水等 7 種液態食品，及應符合國家標準 CNS。爰飲品無論其販售地點及方式為何，其衛生安全皆應符合「飲料類衛生標準」及相關食品衛生法規，置放各級學校自動販賣機供售飲品，自不例外，其衛生安全事項，除受各級衛生主管機關管轄外，高級中等以下學校供售之飲品種類須符合學校餐廳廚房員生消費合作社衛生管理辦法及校園飲品及點心販售範圍之規定，由學校自主管理，地方政府抽查，及教育部督導。

- (二) 本院於約詢時詢問食藥局相關人員如何對於校園內自動販賣機販售飲品之安全衛生把關，據該局蔡組長表示，對於自動販賣機之飲品，係對其製造廠及販售於市場上之產品進行監測，且校園內食品需取得 CAS 或 GMP 認證，因此在源頭即有特別之把關；惟據該局康局長照洲表示，衛生機關對於校園內自動販賣機之飲品，似未曾進行例行性或專案性之查核或檢驗，但考量最終消費者端對於食品安全衛生之感受，尚有改善空間。
- (三) 對於校園內自動販賣機之飲品，從製造工廠進行把關，或監測在市場上販售之同產品之安全衛生，從源頭進行管理，當能強化管理之效率。然而，部分飲品以自動販賣機為通路，而少以其他通路販售，

因此，衛生機關於進行市售產品之抽驗，恐未能反映出以自動販賣機為銷售通路之飲品其安全衛生情形。爰衛生署允宜督促各縣市衛生局針對自動販賣機販售之飲品進行例行性或專案性之查核或檢驗，俾確保校園飲品符合衛生標準。

五、農委會及工業局對於認證執行機構追蹤驗證機構是否落實追蹤查驗之相關規範，允宜檢討稽核方法，俾強化外部稽核之效果：

(一)依據農產品生產及驗證管理法第 9 條規定，農產品及其加工品如欲申請 CAS 產品驗證，由認證機構通過認證之驗證機構辦理。所謂驗證機構係指經認證並領有認證文件之機構、學校、法人或團體。獲得認證之驗證機構，依法受理 CAS 產品之申請及辦理驗證業務，對通過該機構驗證者核發驗證證書，並與其經營業者簽訂契約，現有財團法人中央畜產會（下稱畜產會）、財團法人食品工業發展研究所（下稱食品所）、財團法人台灣優良農產品發展協會（下稱優良農產品協會）、財團法人工業技術研究院（下稱工研院）等機構依認證範圍分別負責肉品等 16 項 CAS 產品之驗證作業。為使驗證機構在認證有效期間持續符合認證規範，農委會訂定優良農產品驗證機構認證作業要點辦理優良農產品驗證機構之追蹤查驗；另農產品驗證機構管理辦法第 15 條亦明訂，驗證機構如未依法執行驗證業務，或未配合認證機構及中央主管機關辦理驗證相關行政業務者，認證機構即應要求限期改正，並增加其追蹤查驗次數。

(二)另按食品 GMP 認證體系實施規章（以下稱食品 GMP 實施規章）第 2 點規定：「本制度由推行會報

依業務性質委託適當之相關財團法人為本制度之執行機構，協助執行受託之認證作業。」次按食品 GMP 認證體系細部作業程序，經濟部食品良好作業規範（GMP）推行會於受理廠商申請 GMP 認證後，即依產品類別轉送認證執行機構辦理資料審查（乳品工廠之認證執行機構為食品所），待資料通過審查後，再由「食品 GMP 現場評核小組」赴廠執行 1 天之現場評核，評核通過後，由食品所進行產品檢驗，檢驗合格後，始進行簽約及授證。

- (三)通過 CAS 產品驗證或食品 GMP 認證之食品，經由驗證機構之把關，多數具備相當之生產條件與經營規模，其衛生、安全與品質，亦多為消費者所信賴。且 CAS 驗證及 GMP 認證機構，在廠商獲得認證後，仍進行持續追蹤考核與產品品質抽驗，使部分消費者得以驗證或認證結果作為選擇產品之參考依據。惟近年來國內發生數起 CAS 驗證或 GMP 認證之食品，其業者疑有食品安全衛生問題之事件，驗證機構之驗證品質受到質疑，本院委員亦曾調查發現驗證機構對於廠商未進行實地現場評核，僅以書面方式進行審查，恐難以實際查核食品製程之現況及問題。目前農委會及工業局為確認認證執行機構是否落實執行追蹤查驗，每年均執行外部稽核，由所屬人員與認證執行機構一同前往認證工廠進行追蹤查驗，藉此確認赴廠查核之過程是否落實食品 CAS 及 GMP 相關規範。然認證機關與驗證機構依據排定期程，共同赴食品工廠稽核，認證執行機構既知外部稽核日期，在當日辦理追蹤查驗之過程，自更能落實執行追蹤查驗之相關規範，卻也因此未必能反映平時追蹤查驗之實況。綜上，農委會及工業局對於認證執行機構追蹤驗證機構是否落實

追蹤查驗之相關規範，允宜檢討稽核方法，俾強化外部稽核之效果。

六、農委會及工業局允宜研議公布食品認證工廠追蹤等級或追蹤查驗之結果，以保障民眾消費權益之可行性及必要性：

- (一)按工業局提供之書面說明，食品 GMP 為一自願性之認證制度，各廠商於加入食品 GMP 認證體系後，依據「食品 GMP 追蹤管理要點」接受認證執行機構之後續追蹤查驗，透過漸進式之追蹤等級，達到強化廠商自主管理之目的。上述漸進式之追蹤等級共分為「加嚴」、「普級」、「良級」及「優級」等 4 種，認證工廠無論處於何種等級，均須符合食品 GMP 相關規範，故不同等級並非代表認證工廠衛生安全管理之好壞，因此過去並不特別對外公布食品 GMP 認證工廠之追蹤等級。
- (二)依據優良農產品驗證追蹤查驗作業要點第 4 點規定，CAS 生產廠（場）之追蹤管理分為「普級」、「良級」、「優級」及「加嚴級」等 4 個等級，普級、良級及優級之追蹤頻率，分別為每年不得少於 3 次、2 次及 1 次，至於加嚴級追蹤之頻率為每個月追查或抽驗 1 次。新通過之生產廠（場）均列為普級追蹤，次要缺點 6 項（含）以下且無主要缺點者，得維持普級追蹤；普級追蹤生產廠（場）連續 3 次，次要缺點 3 項（含）以下且無主要缺點者，又產品經連續 3 次抽驗符合驗證基準，得升級為良級追蹤；良級追蹤生產廠（場）連續 3 次，次要缺點 2 項（含）以下且無主要缺點者，又產品經連續 3 次抽驗符合驗證基準，得升級為優級追蹤；至於普級、良級、優級之追蹤查驗結果次要缺點 7 項（含

) 以上者，或主要缺點 1 項 (含) 以上者，列為加嚴級追蹤。

- (三) 據經濟部工業局陳副組長昭蓉於本院約詢時稱：GMP 本身就是良好作業規範，等級只是追蹤管理的依據，通過食品 GMP 認證工廠後，初期須以普級追蹤之頻率接受認證執行機構之管理，連續 3 次查核缺點總數在 6 個次要缺點以下，得晉升為良級，頻率改為平均 4 個月 1 次。優級是追蹤頻率最低者，但有些良級的廠商，希望食品所能持續加強對於工廠之追蹤查驗，以作為提昇品質之動力，因此寧願留在良級，所以良級不一定比優級差。
- (四) 無論 CAS 驗證或 GMP 認證之食品，均分成優級、良級、普級與加嚴級 4 個等級，主要作為認證執行機構後續追蹤查驗頻率之依據，一般消費者於選購食品時，可在產品外包裝辨明 CAS 或 GMP 認證標章，但尚難從包裝之外觀上得知產品之 CAS 或 GMP 等級。雖上開等級係作為認證機構追蹤查驗頻率之依據，然追蹤等級確與取得認證之時間點及追蹤作業所見之缺失有關，若能使民眾知悉通過 CAS 或 GMP 認證食品之完整資訊，或能使業者提升品質以晉升等級，亦可使民眾於選擇食品時有更多之參考資訊。爰農委會及工業局允宜研議公布食品認證工廠追蹤等級或追蹤查驗之結果，以保障民眾消費權益之可行性及必要性。

調查委員：程仁宏

楊美鈴