

調 查 報 告

壹、案由：據訴及據報載，行政院農業委員會輔助蛋農申請 CAS 洗選認證，目的係確保完整之品質保障，惟台灣動物社會研究會蒐集 24 家牧場、共 66 件蛋品，發現有 56 件未清楚標示雞蛋之生產系統，究蛋品之生產管理為何？源頭管控是否確實？主管機關有無善盡監管職責？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

為調查「行政院農業委員會（下稱農委會）輔助蛋農申請臺灣優良農產品認證標章（下稱 CAS 標章，CAS 為 Certified Agricultural Standards 之縮寫）洗選認證，目的係確保完整之品質保障，惟社團法人台灣動物社會研究會（下稱動物社會研究會）蒐集 24 家牧場、共 66 件蛋品，發現有 56 件未清楚標示雞蛋之生產系統，究蛋品之生產管理為何？源頭管控是否確實？主管機關有無善盡監管職責？」乙案，經向農委會調取相關卷證審閱，並約詢該會王副主任委員政騰、許處長桂森、江科長文全、行政院衛生署（下稱衛生署）食品藥物管理局（下稱食藥局）羅主任秘書吉方及吳科長希文等相關人員後，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

一、農委會對於 CAS 驗證蛋品使用之原料蛋來源允應加強把關，以維護民眾健康；亦須強化宣導，使消費者對於 CAS 食品有正確認知，俾保障消費權益：

（一）按優良農產品驗證管理辦法（下稱 CAS 驗證管理辦法）第 3 條第 11 款及第 4 條分別規定「實施自願性優良農產品驗證制度之農產品及其加工品，其項目如下：...十一、蛋品」、「申請優良農產品驗證應具備下列條件：一、依法設立或登記之廠（場）、

農民團體或營利事業。二、廠（場）之衛生管理、產品之衛生安全及包裝均符合有關法令之規定。三、廠（場）及其產品符合中央主管機關訂定之驗證基準。」爰依法設立或登記之場（廠）、農民團體或營利事業，均可申請辦理 CAS 蛋品驗證。

(二)次按 CAS 驗證管理辦法第 4 條附件 11 之「優良農產品蛋品項目驗證基準」，CAS 蛋品驗證管理之規範如下：

- 1、蛋品來源：CAS 驗證蛋品使用之原料蛋來源，須有來源證明，且來源牧場應檢附無藥物殘留證明。
- 2、品質控管流程：CAS 蛋品應備有品管計畫書，並確實實施管制及確認作業。
- 3、病原菌檢驗：CAS 蛋品檢測微生物、抗生素殘留、磺胺劑殘留及其他等項目。
- 4、洗選：CAS 鮮蛋洗淨與風乾等規範。

(三)查 CAS 蛋品類產品驗證自 87 年開始授予合格業者使用，由農委會認證之驗證機構財團法人中央畜產會（下稱中央畜產會）依認證範圍，接受蛋品經營業者申請驗證，並進行文件審查、現場評核及產品檢驗後，始予簽約。CAS 蛋品驗證之產品區分為生鮮蛋品、液蛋及加工蛋（皮蛋）3 大類，截至 101 年 9 月底通過驗證之業者計 28 家、85 項產品，包括：18 家生鮮蛋品業者之 57 項產品、8 家液蛋業者之 26 項產品及 2 家加工蛋（皮蛋）業者之 2 項產品，在前述 18 家 CAS 生鮮蛋品之業者中，○○蛋品公司及吳記蛋品公司係蛋品工廠，而非畜牧場。另依據農委會提供本院某家 CAS 蛋品之原料蛋來源證明，該業者之蛋品來自於○○畜牧場，該場供應之原料蛋並未通過 CAS 驗證；然據農委會之說明，

CAS 蛋品之驗證係針對「產品」，而非針對「畜牧場」辦理驗證，是以，並無所謂「CAS 驗證畜牧場」或「CAS 驗證工廠」。爰陳訴人所稱，CAS 之蛋商有購買未通過 CAS 認證蛋雞場蛋品之情事，應屬實情。

- (四)次查 CAS 驗證蛋品使用之原料蛋來源，雖無需由取得 CAS 驗證產品之畜牧場提供，然中央畜產會要求業者之每家原料蛋生產畜牧場均應申請並通過驗證機構之現場查核，每場查核均由 2 位學者專家及驗證機構人員全程執行，就其品質管理（包括：車輛消毒設備、儲蛋場所、場內相關紀錄表、飼料及原料蛋抽驗結果等項目）及飼養管理（包括：飼養管理設備消毒、有害生物防治措施、場區環境、蛋雞場之門禁管理、蛋雞場禽舍內之管理、飼料及水質管理等項目）兩大部分計 10 項規定進行評分，並經抽驗飼料及雞蛋檢驗合格。
- (五)經營業者於取得 CAS 蛋品類驗證後，每年仍須接受中央畜產會之追蹤查驗（包括製程管理、品管制度、衛生管理及自主管理記錄等）及產品抽驗（包括化學分析、微生物檢驗等）事宜，經查 99 年至 101 年 11 月底 CAS 生鮮蛋品之追蹤查驗次數 150 場次，CAS 液蛋及加工蛋（皮蛋）之追蹤查驗次數 88 場次，合計 238 場次。實際查核時，中央畜產會至經驗證通過之 CAS 生鮮蛋品作業場實際查核生產之情況，包括生產及原料蛋存放是否區隔清楚且標示明確；契約之 CAS 原料蛋來源牧場供應數量是否與 CAS 生產量相符；分級包裝區之產品來源牧場標示是否正確；CAS 生鮮蛋品之原料蛋為非自有畜牧場生產時，產品須標示來源牧場等。
- (六)綜上，陳訴人所陳 CAS 蛋商購買未通過 CAS 認證

蛋雞場蛋品之情事，雖屬實情，然查無違法之處。且 CAS 認證蛋品使用之原料蛋來源，須有來源證明，來源牧場應檢附無藥物殘留證明，驗證機構亦會就其品質管理及飼養管理進行現場稽查，並須經抽驗飼料及雞蛋檢驗合格。然國內消費者多以為 CAS 蛋品原料蛋來自「CAS 驗證畜牧場」，蛋品若標示 CAS 標章，即能受部分民眾青睞，並促使其販售價格顯著高於一般蛋品，因消費者對於 CAS 蛋品認證管理制度有所誤解，而未能清楚辨識標章之意涵，從而選購符合實際需求之產品。爰農委會對於 CAS 驗證蛋品使用之原料蛋來源允應加強把關，確實查核其蛋源是否全部來自所附證明之來源牧場，以及非自有畜牧場生產時是否確實標示來源牧場，以維護民眾健康；亦須強化宣導，使消費者對於 CAS 食品有正確認知，俾保障消費權益。

二、行政院允應整合衛生署、農委會及相關部會推動之各類關於蛋品標章之正確資訊，避免消費者受誇大不實之食品標章之誤導，並強化食品標章之公信力：

(一)按農產品生產及驗證管理法第 4 至 7 條分別規定：

「中央主管機關得就國內特定農產品及其加工品之生產、加工、分裝及流通等過程，實施自願性優良農產品驗證制度」、「農產品、農產加工品在國內生產、加工、分裝及流通等過程，符合中央主管機關訂定之有機規範，並經驗證者，始得以有機名義販賣」、「進口農產品、農產加工品須經中央主管機關公告之國家或國際有機認證機構（組織）認證之驗證機構驗證及中央主管機關之審查，始得以有機名義販賣」、「中央主管機關得就國內特定農產品實施自願性產銷履歷驗證制度。必要時，得公

告特定農產品之項目、範圍，強制實施產銷履歷驗證制度」，上開之 CAS 優良農產品、TAP 產銷履歷農產品及 CAS 有機農產品，係法定之認證標章，蛋品業者經驗證通過後，始得使用標章。

(二)次按食品衛生管理法第 20 條第 1、2 項規定：「食品業者製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣食品或食品添加物之作業場所、設施及品保制度，應符合食品良好衛生規範，經中央主管機關公告指定之食品業別，並應符合食品安全管制系統（即 HACCP；Hazard analysis and critical control points）之規定。前項食品良好衛生規範及食品安全管制系統之辦法，由中央主管機關定之。」目前經衛生署公告強制實施之業別包括：水產食品業、肉品加工食品業、乳品加工業及餐盒食品工廠。因蛋品非衛生署公告強制實施 HACCP 之業別，故蛋品業者若標示 HACCP 者，其證書並非衛生署核發。

(三)除前述農產品生產及驗證管理法所定標章及衛生署公告實施之 HACCP，其性質與食品安全衛生有關外，臺灣動物社會研究會調查發現：蛋品除有標示上述標章外，另有標示「人道飼養」、「花蓮無毒農業」、「安全農法」、「ISO 22000」、「ISO 14000（SGS 認證）」、「碳標字」、「HALAL 清真食品」、「TUV 德國杜夫萊茵」、「歐洲 OVN 營養認證」、「MIT 台灣製造」、「SA8000 社會責任管理系統（SGS 認證）」等內容者。據農委會答復本院表示：

- 1、「碳標字」標章標示係來自行政院環境保護署推動之我國碳標籤制度，「MIT 台灣製造」係經濟部工業局所推動，「花蓮無毒農業」係由花蓮縣政府推動之標章。

- 2、「人道飼養」、「安全農法」、「HALAL 清真食品」係分別由台灣檢驗科技股份有限公司（SGS）、社團法人台灣農業標準學會及中國回教協會等民間團體辦理之認證。
 - 3、上述非由農委會輔導之標章，並未受農產品生產及驗證管理法所規範或禁止。至其是否合法或違反商標法、商品標示法、消費者保護法或公平交易法等相關規定，尚須由相關法令主管機關審認之。
- (四)另按食藥局之答復說明，有關市售蛋品標示使用之其他自願性標章，如屬符合政府機構或民間團體等自願性驗證之證明標章認證及驗證作業規定，並依該規定或相關辦法進行標章使用，並無違反食品衛生管理法之規定。該局羅主任秘書吉方於本院約詢時則稱：標章有自願性的、也有官方的，的確會很亂，目前是散在各機關，目前無統一主管之機關。
- (五)消費者於選購蛋品時，「食品標章」常為選擇之參考依據，因此有食品標章之蛋品，消費者多認為該蛋品之產地或來源、製造或處理過程符合國家標準，品質具有保障；甚有部分業者之蛋品，宣稱通過國外相關認證，更符合國際標準。惟因坊間使用之蛋品標章種類甚多，卻僅少數係由政府機關推動，而國外通過之驗證，其管理規範亦未必與我國等同，因此，蛋品標章原欲達到蛋品安全衛生及讓消費者易於辨識之目的，因標章種類多，且散布於各機關，農政及衛生機關尚難全盤掌握，遑論係一般之消費者，爰行政院允應整合衛生署、農委會及相關部會推動之各類關於蛋品標章之正確資訊，避免消費者受誇大不實之食品標章之誤導，並強化食品標章之公信力。

三、行政院允應督促農委會、衛生署建立並整合對於生鮮蛋品及 CAS 蛋品有效日期訂定及標示之把關機制，確保民眾食之安全：

(一)按食品衛生管理法第 17 條及第 17 條之 1 分別規定：「有容器或包裝之食品、食品添加物，應以中文及通用符號顯著標示下列事項於容器或包裝之上：一、品名。二、內容物名稱及重量、容量或數量；其為二種以上混合物時，應分別標明。三、食品添加物名稱。四、廠商名稱、電話號碼及地址。輸入者，應註明國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。五、有效日期。經中央主管機關公告指定須標示製造日期、保存期限或保存條件者，應一併標示之。六、其他經中央主管機關公告指定之標示事項」及「中央主管機關得對直接供應飲食之場所，就其供應之特定食品，要求以中文標示原產地；對特定散裝食品販賣者，得就其販賣之地點、方式予以限制，或要求以中文標示品名、原產地（國）、製造日期或有效日期等事項。前項特定食品品項、應標示事項、方法及範圍；與特定散裝食品品項、限制方式及應標示事項，由中央主管機關公告之。」

(二)依據衛生署之答復說明，蛋品之標示事項如下：

1、生鮮蛋品：係為生鮮農產品，其販售之包裝型態如係簡易包裝或其他未封口之包材所為之臨時性包裝，目的為方便顧客拿取，且僅於該陳列販售現場販售為主，非以擴大銷售範圍及延長陳售時間者，則非屬食品衛生管理法規定所稱之有容器或包裝之食品，而係屬同法規定所稱之散裝食品。依據同法第 17 條之 1 規定及 101 年 9 月 6 日署授食字第 1011302822 號公告「散裝食品標

示相關規定」，具有公司或商業登記之食品販賣業者販售之蛋品，如：大賣場、便利超商等陳列販售之盒裝蛋品係屬散裝食品，須強制標示其品名及蛋品原產地。

- 2、加工蛋品：非屬生鮮農產品，其販售之包裝型態，如係完整密封包裝，且具擴大銷售範圍及延長陳售時間者，則屬有容器或包裝之食品。依據食品衛生管理法第 17 條規定標示。另加工蛋品其販售之包裝型態，係簡易包裝或其他未封口之包材所為之臨時性包裝則屬於散裝食品，其標示之規定與散裝之生鮮蛋品等同。
- 3、食藥局吳科長希文於本院約詢時表示，盒裝之生鮮蛋品，未有完整密封包裝，因此仍歸屬於散裝食品。

依據上開衛生署之說明，生鮮蛋品無論有無包裝，均歸屬於散裝食品，僅須於在具有公司或商業登記之食品販賣業者販售時，標示品名及蛋品原產地，若未標示有效日期，無論於任何地點販售，尚與法令無悖。

- (三)按優良農產品蛋品項目驗證基準，有關生鮮蛋品應標示有效日期，另按農委會之書面說明，生鮮蛋品之保存期限之訂定係業者根據其衛生環境、飼養管理等條件自行評估。該會江科長文全於本院約詢時亦表示，CAS 蛋品之有效日期，係於包裝時標明特定之時間點，通常為包裝後之 2 至 3 星期居多。另農委會配合中央畜產會於 100 年 9 月 9 日上午前往○○蛋品有限公司稽查，發現該公司分級包裝區作業線上有製造日期為 2011 年 9 月 11 日之 CAS○○○蛋，同日下午前往○○畜牧場，又發現成品區有製造日期為 2011 年 9 月 12 日之 CAS○○蛋品，明

顯標示不實。

- (四)綜上，生鮮蛋品屬散裝食品，現行規定並未強制標示有效日期；而 CAS 蛋品雖應標示有效日期，但其保存期限係業者自行評估訂定。惟生鮮蛋品無須標示有效日期，消費者當無從辨識所購蛋品是否新鮮；另 CAS 蛋品之有效日期，則係業者自行評估，是否確實，並無政府機制予以把關；另農委會於 100 年 9 月 9 日配合中央畜產會前往 CAS 蛋品業者處進行稽查時，亦發現有製造日期明顯標示不實之情事。爰為保障民眾消費權益，行政院允應督促農委會、衛生署建立並整合對於生鮮蛋品及 CAS 蛋品有效日期訂定及標示之把關機制，確保民眾食之安全。

四、食藥局允宜強化蛋品之後市場監測機制，並加強抽檢把關，以保障民眾食的安全。

- (一)食藥局於 99 年、100 年及 101 年執行動物用藥殘留監測計畫，對於生鮮蛋品檢驗之件數分別為 6 件、6 件及 27 件，件數甚少。檢驗結果，不合格件數分別為 1 件、1 件及 3 件，不合格率分別為 16.67%、16.67%及 11.11%，不合格者係因檢出不得檢出之 Nicarbazin (乃卡巴精) 及 Florfenicol (氟甲磺氯黴素) 藥品殘留。上開檢驗因樣本數太少，尚難反映蛋品內藥物殘留情形。
- (二)另食藥局羅主任秘書於約詢時表示，對於生鮮蛋品，每年均會進行抽驗，但對於加工蛋品部分，在食藥局於 100 年 1 月 1 日成立後，似未曾進行抽驗。
- (三)綜上，後市場監測雖為蛋品藥物殘留管理之第二道防線，但仍有把關蛋品藥物殘留問題之功能，食藥局允宜強化蛋品之後市場監測機制，並加強抽檢把

關，以保障民眾食的安全。

五、蛋雞之飼養方式，涉及提升生產效率、疾病管理、營養平衡、雞舍環境控制與人類文明及動物福利等層面，確有綜合考量之需要，宜由農委會持續研議，以求周妥：

(一)按畜牧法第 5 條第 3 款及第 4 款分別規定：「畜牧場應設置畜禽廢污處理設備，並應符合有關法令規定之標準」、「主要畜牧設施應符合中央主管機關所定之設置標準（即蛋雞每百隻 6 至 30 平方公尺）」。次按畜牧場主要設施設置標準，亦僅規範蛋雞場之主要設施包括禽舍、管理室、廢水處理設施、堆肥舍、死廢畜禽或孵化廢棄物處理設施及飼（芻）料調配或倉儲設施等，對蛋雞場飼養方式並無規範。

(二)動物社會研究會陳情表示，在國際上，友善畜牧之人道飼養係屬新興議題，目前歐美等動物保護先進國家將蛋雞友善飼養模式概分為豐富化籠飼（Enriched Cage）、平飼（Barn/Barnyard）及放牧（Free Range）等類型，建議政府畜牧政策及消費者支持動物福利雞蛋，並將前述飼養類型列入蛋品之強制標示或 CAS 蛋品驗證項目。

(三)按農委會之答復說明表示：

1、國內以巴達利籠（Battery Cage）飼養蛋雞係為達提升生產效率、疾病管理、營養平衡及雞舍環境控制等目的，迄今仍為國際間採用的主流方式（全球約占 75% 以上，美國約占 90% 以上）。目前僅歐盟為配合巴達利籠禁令之實施而由官方要求雞蛋須標示生產方式，其餘如美國、澳洲、紐西蘭、日本等動物保護先進或高所得國家均未

推動相關政策，多由民間（如動物保護、產業團體及第三公正單位等）自主性發展動物福利產品標示及友善產品認證制度，鼓勵有意業者自願參加。

- 2、農委會於 101 年 10 月間請各直轄市、縣（市）政府進行資訊之蒐集，目前國內計 18 家蛋雞業者採行豐富化籠飼、平飼及放牧等特色化飼養方式進行蛋雞飼養。就友善畜牧人道飼養而言，我國現階段尚屬起步階段，農委會除於 96 年補助設立示範設施 3 處，後續亦對有意投入友善畜牧生產之業者及推廣的動物保護團體持予協助態度。
- 3、為因應國際間人道飼養之新興議題，並鼓勵有意業者投入生產福利雞蛋，農委會正就豐富化籠飼、平飼及放牧等 3 種雞蛋生產系統研議標示之可行性，經邀集相關單位及業者召開會議，初步共識為雞蛋生產系統之標示應優先由民間團體或業者自發推動，至是否須訂定一致的參考基準供為業者採納遵循的最低門檻，鑒於該等議題具相當專業性，目前正由農委會動物保護諮議小組下設經濟動物工作分組，邀請各界人士持續研議中，以求周延。

(四)另按農委會王副主任委員政騰於本院約詢時表示：蛋雞究竟以何種方式飼養，尚有產業政策層次之考量，蛋品是一般民眾極為重要的營養來源，故需在生產效益及平價之功能上做考量。巴達利籠似對動物較不人道，但有其好處，因每隻雞在固定位置上，吃了飼料後，有無產蛋，與經營效益有關；且對於蛋之衛生品質上，也較為有利。然考量人類文明、消費能力負擔，可參考歐美國家較為先進之飼

養方式，因此農委會將就生產效益、消費權益及動物福利，綜合考量。

(五)綜上，蛋雞以何種方式飼養，目前畜牧法等相關規定對於蛋雞場飼養方式並無明文規範，且國內是否應參據歐盟配合巴達利籠禁令之實施而由農委會要求雞蛋須標示生產方式，因蛋雞之飼養方式，涉及提升生產效率、疾病管理、營養平衡、雞舍環境控制與人類文明及動物福利等層面，確有綜合考量之需要，爰由農委會持續研議，以求周妥為宜。

調查委員：李炳南

程仁宏

中 華 民 國 1 0 1 年 1 2 月 2 2 日