

調 查 報 告

壹、案由：據報載，市售小米酒疑逾九成以糯米或白米混充釀造，甚至是用澱粉添加酒精之「再製酒」，卻統稱小米酒；究國內酒類相關法規、認證制度、商標規範及檢驗稽查，有無完善把關措施？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

小米酒是台灣原住民常見的傳統酒精飲料，通常用於豐收祭典上，代表豐收的訊息，多年的傳承與發展，現已成為原住民技藝與文化之象徵，尤隨國片「海角七號」之輝煌賣座票房，小米酒產品頓時蔚為風潮，也因此各地風景區總是會出現琳瑯滿目之小米酒，吸引遊客之目光。惟據報載，市售小米酒疑逾9成以糯米、白米或其他米糧混充釀造，卻統稱「小米酒」，有矇騙消費者之嫌。

產品名稱通常為一般消費者購買商品之重要決定因素，因此若品牌名稱以「小米酒」字樣標示，而主要原料非為小米，抑或係其他米糧原料混充釀造，此問題涉及公平交易、酒類標示及消費者保護等議題；另水果及穀類釀造酒可能殘留原釀造原料之農藥、重金屬及其他毒素，有影響民眾健康之虞；復財政部自92年起施行「酒品認證制度」，究推廣範圍及施行成效為何，為釐清上開案情，案經本院於100年7月11日向財政部調閱相關卷證，並於同年8月23日實地訪查小米酒產品業者以瞭解國內市售小米酒及其他酒類釀造原料與標示實情，嗣於同年9月7日約詢財政部曾常務次長銘宗暨業務相關主管人員，調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

- 一、國內小米酒產品超過6成以糯米或其他米糧混釀小米，且不論混釀比例，品名直接以「小米酒」態樣或其他使人誤信完全由小米原料釀造之字樣標示，嚴重影響消費者權益

，財政部未善盡主管機關之責，洵有疏失：

- (一)按菸酒管理法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為財政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」次按同法第 33 條第 4 項規定：「酒之容器與其外包裝之標示及說明書，不得有不實或使人誤信之情事，亦不得利用翻譯用語或同類、同型、同風格或相仿等其他類似標示或補充說明係產自其他地理來源。其已正確標示實際原產地者，亦同……」、「酒類標示管理辦法」第 3 條規定：「酒類標示事項應清楚、易讀、利於辨識，且不得有不實或使人對酒類之產品特性有所誤解。……」、「公平交易法第 21 條第 1 項規定：「事業不得在商品或其廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於商品之價格、數量、品質、內容、製造方法、製造日期、有效期限、使用方法、用途、原產地、製造者、製造地、加工者、加工地等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。」及商品標示法第 6 條規定：「商品標示，不得有下列情事：一、虛偽不實或引人錯誤。……」故財政部及各地方政府就小米酒酒品名稱及容器、外包裝之標示，不得有不實或使人誤信之情事，負有管理及取締之責。
- (二)查財政部於本年 6 月底要求各地方政府查核轄內小米酒產品之釀造及標示情形，而查核方式係按製造業者原料進貨憑證與酒品瓶身相關標示進行勾稽比對。依該部查復之資料，截至本年 7 月 15 日止，向所轄國稅機關登記在案且持續產製之小米酒業者計 24 家，以小米為釀造原料之酒類產品計 79 項，其所使用之米糧原料中，完全以小米為釀造原料者計 28 項，而以糯米混釀小米者計 47 項，其產品名稱以「小米酒」態樣標示者達 32 項，其中甚有 2 項名為「純釀小米酒」之產品，另以「小米露」字樣標示者計 4 項、「小米吟釀」3 項、「小米釀」2 項、其他「

小米」字樣計 2 項，餘酒品名稱完全與「小米」字樣無關者計有 4 項；以白米、稻米等其他米糧混釀小米者計 3 項，其產品名稱仍以「小米酒」態樣標示，而其瓶身標籤有關原料相關標示分別為「小米、糯米、白米」及「小米、稻米」；完全以糯米為米糧釀造原料者計 1 項，雖其主要原料之標示為糯米，然產品名稱仍以「小米酒」稱之。是以，國內 79 項小米酒產品，完全以糯米原料釀造者計 1 項，而以糯米、白米或其他米糧混釀者計 50 項，其中產品名稱直接以「小米酒」態樣標示者計 35 項，以使人誤信完全由小米釀造之「小米」字樣標示者計 11 項，故國內小米酒以糯米、其他米糧混釀或完全由糯米釀造，卻統稱為「小米酒」之情事，顯屬實情。

- (三)復查南投縣○○鄉農會食品加工廠所產製之小米酒產品「小米○歌」，其瓶身有關原料之標示為「主要原料：小米、糯米、麥芽」，惟該廠表示小米原料約僅占 1.5%，其餘為糯米及麥芽，並說明使用小米原料之目的在於調整風味。另查日○酒莊所產製之「日○小米酒」，其瓶身標籤有關原料之標示為「主要原料：小米」，詢據該酒莊負責人表示，該產品係完全由小米原料釀造而成。顯見，市售小米酒產品其小米含量差異甚大，即不論小米與糯米之混釀比率，甚小米用量少至僅用於增加及調整風味或口感，其產品名稱仍皆以「小米酒」或以使人誤信完全由小米釀造之「小米」字樣標示。
- (四)次查小米零售價格每公斤約 260 至 300 元，而糯米零售價格約每公斤 44 元，相距 6 至 7 倍。故以糯米混釀之小米酒產品經濟價值較低，然產品名稱以使人誤信為由純小米釀造，顯造成消費者價值認知差異，有失公允。
- (五)據財政部表示，各地方政府認為上開 79 項產品之標示內容與實際進貨原料憑證相符，故均無違反菸酒管理法相關

規定。惟依上開統計，國內以糯米、白米或其他米糧混釀之小米酒產品計 50 項，其中高達 46 項之產品名稱以小米酒、小米露、小米釀或其他「小米」字樣標示，甚有 2 項產品之名稱為「純釀小米酒」，故雖皆有主動標示主要原料，然產品名稱仍顯誤導消費者該產品係完全由小米原料釀造。復據臺東縣政府查復，○○蜜多股份有限公司所產製之 10 項小米酒產品，向財政部南區國稅局臺東縣分局登記使用之原料均為小米及糯米，而實際查核發現瓶身標籤主要原料僅標示小米，該府表示為避免消費者誤信該 10 項產品只有小米成分致標示不實情事，業輔導業者向所轄國稅機關辦理產品背貼商標變更登記，增列糯米為其主要原料之一；再據財政部北區國稅局桃園縣分局查復，○○企業社所產製之「○落小米酒」，向該分局所登記之使用原料為「糯米、糖、酒麴」，即完全以糯米為米糧原料，無添加小米，查該產品雖如實標示主要原料為糯米，然桃園縣政府暨該分局表示，為免該產品致消費者產生疑惑，實地查核時業輔導其停止產製及銷售，並請業者重新辦理「○落糯米酒」之產品登記。據上，以其他米糧混釀小米之小米酒產品及完全以糯米釀造卻宣稱為小米酒之產品，雖皆有載列主要原料，然部分地方政府仍輔導業者改善，故上開標示易使消費者誤信或誤解，足堪印證。是以，各地方政府認定國內 79 項小米酒產品均無違反菸酒管理法相關標示規定，顯有矛盾與疑義。

(六)綜上所述，財政部未能正視國內小米酒產品超過 6 成以糯米、白米或其他米糧混釀，且不論混釀比率，甚小米用量少至僅用於增加風味，仍近 9 成產品以小米酒、小米露、小米釀或其他「小米」字樣標示，顯不合理且造成消費者價值認知差異，又小米酒雖有主要原料相關標示，然產品名稱係消費者選購商品之重要決定因素，上開標示仍易使

消費者誤信，財政部未善盡主管機關之責，洵有疏失。

二、財政部疏於督導及辦理酒類釀造原料與產品名稱相符性之稽查，致未能遏止使人誤信之標示情事；復對於酒製造業者所進用原料之安全衛生查核機制付之闕如，確有疏失：

(一)按菸酒管理法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為財政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、同法第 38 條規定：「主管機關對於菸酒業者依本法規定相關事項，應派員抽檢。……」及該法施行細則第 17 條規定：「本法第三十八條第一項所定抽檢，中央主管機關得不定期為之；直轄市、縣(市)主管機關每年應至少辦理一次。」次據財政部查復，為避免不肖酒類業者利用傳統民俗節慶前，菸酒市場需求量增加，藉機大量販售違法菸酒品之情形，爰於 94 年 9 月 6 日訂定「傳統民俗節慶加強查緝私劣菸酒措施」加強查緝。另該部為督導各地方政府辦理酒類稽查及取締業務，於 90 年 1 月 20 日核定「菸酒查緝及檢舉案件處理作業要點」，該要點第 12 點規定，地方政府每年應至少辦理一次所有檢查項目之抽檢，每季應至少辦理一次部分項目之檢查，而所謂「所有檢查項目」係指菸酒管理法有關業者之管理（第 9 至 11 條、第 14 條、第 15 條、第 18 條、第 21 條、第 25 條）、酒類之衛生管理（第 27 條、第 28 條）、產製輸入及販賣管理（第 29 至第 31 條）、菸酒標示及廣告促銷管理（第 32 條至第 35 條、第 37 條）及未變性酒精管理辦法第 12 至第 14 條規定事項。故財政部對於酒類之查核機制，除於每年春節、端午節及中秋節針對大量販售業者之加強查緝外，亦可不定期就特定項目或範圍執行稽查作業；而地方政府則需針對製造業者、進口業者及販賣業者對於上開所有檢查項目每年至少辦理一次抽檢。

(二)有關酒類標示相關規定，已如前述。另酒類衛生管理，按

菸酒管理法第 28 條規定，酒製造業者製造、加工、調配、包裝、運送、貯存或添加物之作業場所、設施及品保制度，應符合「酒製造業者良好衛生標準」，其中有關原材料品質管制項目，包括「原料有農藥、重金屬或其他毒素等污染之虞時，應確認其安全性或含量符合相關法令之規定後方可使用。」查上開規定屬前揭「所有檢查項目」之範疇，即各地方政府每年度均需據以辦理相關查察，而財政部應就特定目標與範圍不定期進行查核，且為酒類管理之中央主管機關，故對於釀酒原料之安全衛生，當有監督與稽查之責。

(三)查國內 79 項小米酒產品中，以糯米或其他米糧混充釀造達 50 項，甚完全以糯米為釀造原料者計 1 項，而其產品名稱仍統以「小米」字樣標示者高達 47 項，已如前述。惟查財政部自本年 6 月間媒體報導小米酒以白米或糯米混充之相關新聞後，該部始於本年 7 月就小米酒產品之使用原料及標示內容相符性問題進行第一次專案稽查，並要求各地方政府配合辦理。復詢據財政部表示，該部每年稽查重點以私酒、劣酒為要，尚未針對使用原料與酒品標示相符性問題進行專案查核，且按上開「菸酒查緝及檢舉案件處理作業要點」，有關酒品標示是否符合菸酒管理法相關規定係屬各地方政府權責云云。而依該部提供之資料，有關酒品標示之抽檢，各地方政府以有無違反菸酒管理法第 33 條及「酒品標示管理辦法」規定為依據，95 至 99 年歷年各縣市酒品查核件次約計 1 萬至 1 萬 2 千餘件次，其中違反該條第 4 項「酒之容器與其外包裝之標示及說明書，不得有不實或使人誤信之情事……」之案例數分別為 22、10、34、27、26 及 18 件次，違規態樣以酒精度標示不實為主，然並未針對產品使用主原料與酒品名稱或其他標示是否相符進行勾稽，爰近 5 年並無相關取締案例。足

徵財政部對於是項之查核與管理確有疏漏。

- (四)另蔬果及穀類普遍存在農藥殘留問題，且穀類易受黃麴菌 (*Aspergillus flavus*) 感染而有黃麴毒素產生之風險，故釀造原料依規定應確認其安全衛生符合相關法令後方可使用。據南投縣政府表示，臺灣菸酒股份有限公司南投酒廠於 98 及 99 年間，驗出近 1 萬公斤之葡萄其農藥殘留量超出標準，爰釀造原料不符安全衛生相關規定情事確實存在，有危國人飲酒健康。
- (五)惟詢據財政部及南投縣政府，有關酒類釀造原料之安全衛生係要求製造業者自行委託相關檢驗機構執行，而各地方政府則以業者所出具之檢驗結果、報告或輸入食品查驗證明為查核依據，然該項查核並非為各縣市執行例行性抽檢之必要項目，因此釀造原料之安全衛生端靠業者自行管理。至於查核結果，按財政部提供之資料，97 至 99 年各年度地方政府查核國內酒製造業者產品件次約 900 餘件，惟執行業者之原料檢驗證明文件核對分別僅 9、6 及 9 件次，即各年度查核率不到 1%，且完全無實際抽樣檢驗之案例，顯見各級主管機關對於酒品釀造原料之安全衛生把關機制付之闕如。
- (六)綜上，財政部依法負有酒類稽查與取締之責，然於本案發生前未曾就酒類使用原料與標示內容之相符性進行相關查核，又未落實督導地方政府，致未能遏止使人誤信之標示情事；復對於酒類釀造原料之安全衛生查核諉責於地方主管機關，而各地方政府每年度針對是項之稽核率未達 1%，甚完全無實際進行抽樣檢驗，顯見對於釀造原料之安全衛生把關機制付之闕如，儼然悖離菸酒管理法相關規定，確有疏失。

三、目前酒類依 93 年 1 月 7 日修正之菸酒管理法相關規定，雖毋須標示主要原料，惟此舉將導致民眾僅能以酒品名稱或

類別辨識產品屬性，消費資訊顯有不足，財政部允宜妥謀配套方案，俾保障消費者權益：

- (一)查菸酒管理法於 93 年 1 月 7 日修正部分條文，其中包括刪除「主要原料」標示。據財政部查復，刪除酒製造業者或進口業者應於直接接觸酒之容器上標示「主要原料」規定之緣起，係因美方持續表達此項標示規定與聯合國農糧組織所轄之食品標準委員會（Codex Alimentarius Commission, CAC）之 Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods（下稱 Codex 標準法規）規定不符，認為將形成 WTO 技術性貿易障礙協定所謂市場進入障礙。其後亦陸續接獲英國、歐盟之相同關切，並分別列入第 10 屆台英經貿諮商會議及第 15 屆台歐盟諮商會議之討論議題。該部基於考量以穀類、水果類為原料製成之酒類，因發酵過程之澈底轉化，使得最終產品並未留存該原始原料，復考量美國及歐盟等之關切，爰將該修正納入菸酒管理法修正草案，並邀集有關機關、學者專家及業界代表開會研商後陳報行政院函送立法院審查，經完成立法程序後於 93 年 1 月 7 日公布修正。
- (二)惟查上開 Codex 標準法規第 2 條規定「“Food” mean any substance, whether processes or raw, which is intended for human consumption, and includes drinks, chewing gum…」，即「酒」屬於食品之範疇，故酒類之標示規定適用該項法規；復對於「成分」之定義為「“Ingredient” means any substance, including a food additive, used in the manufacture or preparation of a food and present in the final product although possibly in a modified form.」，即任何使用在製造或準備食品之物質，包括食品添加物，並且表現在最終產品內，即使該物質已可能轉換為其他形式。故以穀類或水果

類等原料釀造之酒品，即使原料已轉化為酒精，其成分仍應需標示所使用之原料。是以，美方認為我方酒品之「主要原料」標示與 Codex 標準法規相關規定不符，未盡確實。

(三)復按現行菸酒管理法相關規定，酒之容器應標示事項分別為品牌名稱、產品種類、酒精成分、進口酒之原產地、製造業者名稱及地址、容量及酒精成分在百分之七以下之酒，應加註有效日期或裝瓶日期等，爰於未標示主要原料情形下，消費者僅能按上開品牌名稱及種類辨識酒品屬性，惟仍難以據以判斷該酒之釀造原料及主成分。例如，品牌名稱及種類分別標示為「○○小米酒」及「穀類釀造酒」之產品，消費者據此僅知悉該產品係由穀類釀造而成之小米酒，惟是否確實由小米釀造而成，抑或係糯米、白米、其它穀類釀造，卻無從得知，消費資訊實顯不足。

(四)次查財政部所訂定之 7 大酒類基準認證，自公布日起即將「原料」納為標示內容之必要項目，並說明「原料」係指構成成品可食部分之原料，包括主原料、副原料及酒類中添加物，顯見該部視該項標示為提升酒品安全及品質之重要管理機制。再者，按消費者保護法第 5 條規定：「政府、企業經營者及消費者均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益。」俱上，財政部既已認同「原料」相關標示為維護酒品安全、提升酒品品質之重要把關機制，復酒類是項標示尚符合上開 Codex 標準法規相關規定，又基於酒類管理之中央主管機關權責，實應殫精竭力充實消費資訊，故按現行菸酒管理法相關規定，毋須標示主要原料，財政部仍應妥謀配套方案，俾保障消費者權益。

四、財政部應持續加強推動「酒品認證制度」，以提升國內產製酒品之安全衛生與品質：

(一)為因應經濟自由化、國際化，我國自 91 年起廢止菸酒專

賣，開放民間製酒，自此國內製酒產業快速發展。為提升國內產製酒品之品質，維護國人飲酒健康，財政部爰自 92 年起推動「酒品認證制度」，冀以輔導、認證方式來帶動國內製酒產業整體向上的發展。

(二)財政部依菸酒管理法第 60 條「主管機關為加強菸酒品質之提升，得就菸酒品質認證及查驗等業務委託其他機關(構)辦理」規定，委託財團法人台灣優良農產品發展協會及財團法人食品工業發展研究所執行機構酒品認證制度相關作業，並制定「財政部酒品認證標誌作業要點」及「財政部酒品認證標誌評審作業程序」，以供執行機構與酒製造業者依循。該部自 92 年起陸續推動之認證基準計 7 大類，分別為米酒及料理酒類、高粱酒、葡萄釀造酒、水果酒類、水果再製酒類、米酒及高粱酒以外糧穀蒸餾酒類及本年 8 月 22 日甫公告之啤酒認證基準。該部並於本院約詢時表示，該 7 大類認證基準大致已涵蓋國內大宗產量之酒類。

(三)經查，至本年 7 月 15 日止，通過酒品認證業者及產品數為米酒及料理酒類 13 家計 55 項酒品，高粱酒 12 家計 137 項酒品，葡萄釀造酒 8 家計 25 項酒品，水果酒類 2 家計 4 項酒品，水果再製酒類 1 家計 1 項酒品，共 36 家業者及 222 項酒品。然國內酒製造業者家數及酒類產品登記總量分別為 416 家及 13,233 項，爰通過酒品認證業者家數占國內製酒業者家數比率僅為 8.7%，而認證酒品占產品登記總量之比率為 1.68%，更顯偏低。財政部表示，該酒品認證制度係屬自願參加性質，不具強制性，國內部分製酒業者產製規模不大，基於投入成本之考量而有不願申請認證之情形，而有意願申請認證之業者，多數需投入經費以整修廠區環境衛生安全及添購製酒設備，爰此，申請認證之各項輔導措施及業者改善產製設備環境等，均需投入

時間及物力，非一蹴可幾。惟該制度推行之目的在於保護消費者之飲酒安全與健康權益，且自 92 年推動迄今已逾 8 年，取得認證酒品數仍僅 200 餘件，故為增進國內酒品產業整體之品質，扶植國內酒品產業發展及強化其競爭力，並保障國人飲酒安全衛生，財政部應檢討並持續加強推動。