

調 查 報 告

壹、案由：據報載，市售 52 件包裝米粉經檢驗後發現，逾 8 成充斥廉價玉米澱粉，其中 45 件未達 50%含米量下限，不合格率達 87%，更有 39 件甚至未達 20%，雖有 8 件標示符合 CNS，含米量卻僅 4%至 18%，嚴重影響民眾食用權益，究主管機關之抽查及把關機制為何？是否怠惰失職？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

米粉是國人喜愛之米食製品之一，製作過程常需風乾以利保存及攜帶，而新竹猛烈乾燥的「九降風」有助於米粉製作，故米粉也成為新竹地區之主要特產，惟民國（下同）92 年 4 月間臺灣日報、民眾日報及青年日報等報導國內米粉幾乎均非以「米」製成之相關訊息，且 102 年 1 月米粉製作原料及標示問題，又再次引發國人關切；故米粉相關之國家標準、法令規定、製作原料、標示內容及管理權責…等問題，均有深入了解之必要；案經本院向經濟部標準檢驗局（下稱標檢局）、行政院衛生署（下稱衛生署）及行政院農業委員會（下稱農委會）調閱相關卷證，並實地訪查新竹縣農會及國內部分米粉業者，同時約詢上開政府機關後，調查竣事，茲將調查意見陳述如下：

一、衛生署長期漠視國內米粉部分或全部以玉米澱粉混充在來米製造，卻統稱為「米粉」之情事，迄今未能積極管理、查核及提出解決對策，嚴重影響消費者權益，核屬欠當：

（一）按中華民國國家標準「米粉絲」（CNS 11172）之適用範圍為：「適用於包裝之食用米粉絲，俗稱米粉（BIFUN）。」復該標準對於「純米粉絲」及「調合

米粉絲」之釋義，分別為「本品係以米為原料，經糊化、擠壓、蒸煮、乾燥等過程製成細長條形之製品。」、「本品係以 50%以上之米為主要原料，可混合其他食用穀粉（flour）或食用澱粉，經糊化、擠壓、蒸煮、乾燥等過程製成細長條型之製品。」又其品質規定為：「……粗蛋白質：純米粉絲 5.0% 以上；調合米粉絲 2.5% 以上，以乾基計。」故我國國家標準規定「純米粉絲」係完全以「米」為原料，且粗蛋白質含量為 5.0% 以上；「調合米粉絲」係以 50% 以上之「米」為主要原料，粗蛋白質含量為 2.5% 以上，合先敘明。

- (二)復按食品衛生管理法第 1 條及第 9 條分別規定：「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：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」同法第 17 條第 1 項規定：「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……五、有效日期……六、其他經中央主管機關公告指定之標示事項。」再按該法施行細則第 9 條第 1 項規定：「本法第十七條第一項第一款所稱之品名，其為食品者，應使用國家標準所定之名義；無國家標準名稱者，得自定其名稱……」末按該法第 19 條第 1 項規定：「對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」是以，國內市售「米粉」商品其品名應使用國家標準所定之名義，且相關標示不得有不

實或易生誤解之情事，復衛生署對於米粉產品負有安全衛生及品質管理之權責。

(三)惟查 92 年 4 月 18 日國內民眾日報、青年日報及臺灣日報等報導消費者團體檢測市售 19 件米粉蛋白質含量，結果發現 19 件米粉產品皆不是純米製成，甚至未達「調合米粉絲」之標準；復據○○米粉工廠於本院訪查時表示，該會為新竹縣農會代工生產「新竹純米粉」，而其原料係全部採用玉米澱粉，並無使用任何「米」原料；再者，○○新竹米粉廠表示，國內蛋白質含量為 2.5% 以下之米粉商品，占率約達八成左右；又台灣區糖果餅乾麵食工業同業公會曾於 95 年 6 月 2 日函請標檢局修訂「米粉(米粉絲)」(CNS 11172)標準，該會表示因市售米粉米含量普遍未達國家標準，甚至無米含量，建議放寬米粉米含量限制至 10%，即蛋白質含量 0.7%；故國內米粉商品以部分或全數玉米澱粉混充製造，卻統稱為「米粉」、「純米粉」之情事，非但屬實且行之有年。

(四)據衛生署 102 年 3 月 12 日署授食字第 1020007223 號函表示，該署自 92 年媒體報導米粉米含量問題後，於同年 4 月 24 日函請各地方衛生局針對所轄米粉業者之加工製程、使用原料及產品標示加強稽查，結果新竹市衛生局、新竹縣衛生局及南投縣政府衛生局所轄米粉製造業者之產品有米含量不足問題，該署復於同年 12 月 30 日將檢驗結果函請標檢局參考；復查 92 至 101 年止，各縣市衛生局每年度例行性查核市售食品標示情形，結果查核米粉商品計 1 萬 1,290 件，違反標示規定者計 40 件，其中屬有效期限問題者計 3 件，營養標示者計 33 件，素食標示者計 2 件，防腐劑者計 1 件，原產地標示者計 1 件

，主要違規態樣為營養標示問題；審諸上開稽查項目及結果，顯見衛生署除於 92 年因報章媒體報導相關訊息而特別函請各地方衛生局稽查外，近 10 年並無督同各縣市衛生局管理及查核市售米粉商品之米含量及標示問題。

(五) 據衛生署表示，標準法第 11 條規定，標準專責機關對該法第 10 條選定之國家標準項目，得依廠商之申請實施驗證，顯見該署認為標檢局既明定「米粉絲」之國家標準，自應由該局負責管理市售米粉商品之米含量，又若將「米粉絲」標準公告為強制性規範，因商品進出口規格須一致，故尚須取得 WTO 會員國同意，復須整體考量米粉產業發展及商品國際接軌之規範…等困難問題；惟食品衛生管理法之立法意旨為管理食品衛生安全及品質，又若米粉米含量問題涉及米糧加工產業、國家標準規定、技術性貿易障礙等問題，該署自應積極會同相關機關協商，以謀求解決之道。

(六) 次按農委會 102 年 4 月 17 日農糧儲字第 1021079206 號函指出，玉米澱粉原料價格每公斤約 18.5 至 20 元，在來米粉每公斤約為 35 至 45 元，整粒原料米則為每公斤 38 至 50 元，兩者原料相距 2 至 2.5 倍，即成本價差至少 2 倍以上，爰以玉米澱粉製造之米粉商品其成本自然較低，而「米粉」顯使人誤信為由純米或主要由米製造，此確實造成消費者認知之差異。

(七) 綜上，國內米粉部分或全部由玉米澱粉製造，顯為業界「潛規則」且行之有年，衛生署卻長期默可此「公開秘密」，自 92 年迄今未能積極管理及提出有效解決對策，嚴重影響消費者權益，核屬欠當。

二、農委會允應積極建立國內米食加工製品業者對於庫存

公糧需求之評估機制及反應管道，正視相關業者對於原料用米之需求，以利公糧妥善利用及促進米食加工產業發展：

- (一)按糧食管理法第 2 條及第 5-1 條分別規定：「本法所稱主管機關為行政院農業委員會」、「主管機關為糧食供應之安全穩定，應儲備稻米前一年國內糧食平均消費量不得低於一定期間內之安全存量。……」故農委會依法負有收購公糧以確保國內糧食安全存量之職責。
- (二)農委會為促進稻米多元化用途、增加稻米消費量及提昇米製品之市場競爭力，撥售米製品加工原料用米，特訂定「撥售米製品加工原料用米作業要點」，而有關該會對於米食加工製品業者就公糧需求性之相關評估機制，據該會農糧署 102 年 4 月 17 日農糧儲字第 1021079206 號函指出，現行撥售米製品加工原料用米作業係自 80 年 8 月依據前臺灣省政府糧食局頒布之「台灣省政府糧食局辦理內銷米製食品原料用米撥售作業程序」辦理，施行迄今 20 餘年，撥售機制係採先申請先分配方式辦理，並適時將相關撥售資訊函知業者，該署並強調目前公糧庫存量充足，均可充分供應米食加工製品業者使用。
- (三)惟查 97 至 101 年各年度國內公糧配撥量分別計 34 萬 1,000 公噸、15 萬 9,000 公噸、13 萬 6,000 公噸、21 萬 6,000 公噸及 33 萬 9,000 公噸，其中除為穩定市場稻米價格而釋出者外，98 及 99 年度分別以撥售為學校用餐食米及酒糧用米為主，另 97 年、100 年及 101 年度則均主要撥售為飼料用米，數量分別計 7 萬 8,000 公噸、7 萬 1,000 公噸及 13 萬 9,000 公噸，占率分別計 23%、33%及 41%，反觀

97 至 101 年各年度撥售為米製品原料用米之數量範圍則為 1 萬 1,000 公噸至 2 萬 6,000 公噸間，占率範圍計 5.1%至 12.5%間，足徵近年公糧主要撥售為飼料用米，尤 101 年度撥售數量占率高達 41%，然撥售為米製品原料用米之數量卻相當有限；又新竹市米粉商業同業公會於本院訪查時表示，目前硬秈種（在來米）公糧之釋出量有限，米粉業者對於在來米確有需求性，復冀有專屬契作稻米供該等業者使用，亦即期有價低量足之米原料，以克服及降低米粉製造之原料來源及成本問題；審諸上開情事，農委會雖開放相關業者申請米製品原料用米，惟實際撥售數量卻相當有限，且大多淪為陳米而以飼料用米撥售，而米粉業者實際上卻仍有原料用米之需求，顯見該會未善用庫存公糧，益見農委會須主動建立相關業者對於米製品原料用米需求性之評估機制及反應管道的必要性。

(四)據上，農委會雖定有「撥售米製品加工原料用米作業要點」，並開放國內米食加工製品業者提出申請，惟難以掌握該等業者對於庫存公糧之實際需求，爰基於公糧管理及優良農產品之主管機關權責，允應主動建立國內米食加工製品業者對於庫存公糧需求之評估機制及反應管道，正視相關業者對於原料用米之需求，以利公糧妥善利用及促進國內米食加工產業發展。

三、衛生署應正視部分市售米粉之粗蛋白質含量高於 7%之情事，審慎探究其原因，避免人為外加有害人體或偽冒營養成分以提升蛋白質含量；復應積極管理及查核米粉製造業者使用粘著劑之安全及衛生問題，以保障國人飲食安全及消費權益：

(一)按食品衛生管理法第 9 條及 11 條分別規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄

市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」
、「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：……三、有毒或含有害人體健康之物質或異物。……七、攙偽或假冒。……」故食品或食品添加物不得含有或攙加有害人體及偽冒營養成分之物質，且衛生署及各地方政府負有管理及稽查之職責。

(二)按中華民國國家標準「米粉絲」(CNS 11172)之品質規定，純米粉絲粗蛋白質為 5.0%以上，調合米粉絲為 2.5%以上，該標準並載明粗蛋白質之測定係按 CNS 5035〔食品中粗蛋白質之檢驗法〕之規定；該粗蛋白質檢驗方法主要係針對食品中之含氮化合物進行定量分析，依據氮量推估蛋白質含量，因食品中除蛋白質外，通常還包括非蛋白質氮化合物，例如游離胺基酸、小胜肽核酸、胺基、肌酸、尿素、生物鹼等，爰該方法所得的蛋白質稱為粗蛋白質。據標檢局表示，因米的蛋白質約為 7%，故 76 年 6 月 18 日國家標準「米粉（米粉絲）」之成分規定為「米粉（米粉絲）」蛋白質含量 7.0%以上，「調和米粉（調和米粉絲）」蛋白質含量 4.5%以上，後台灣區糖果餅乾麵食工業同業公會於 95 年 6 月 2 日以函文向該局提出修訂米粉國家標準之訴求，該局於 96 年 1 月 12 日召開審議會議，終考量米粉製作過程之原料流失問題，爰決議以製成率至少 70%計算，將「純米粉絲」之粗蛋白質含量下修為 5%以上。

(三)本院訪查新竹縣農會及部分米粉業者，發現部分米粉商品其蛋白質含量有超過 7%之疑義，經衛生署查復，財團法人中華穀類食品工業技術研究所近 3 年受理民間業者送驗之米粉商品計 19 件，粗蛋白質

檢驗結果範圍主要為 0.3%至 7%，然其中粗蛋白質含量高於 7%者，計有 5 件，顯見國內部分米粉商品其粗蛋白質含量確有高於 7%之情事；惟以 100%米含量所製成之米粉，其粗蛋白質含量理應不超過 7%，縱使粗蛋白含量可能包括游離胺基酸、小胜肽核酸、胺基…等非蛋白質氮化合物，然乾米粒經加水研磨製成米穀粉之過程，粗蛋白質含量勢必因流失而減少，例如標檢局認定約會減少 25%至 30%，故市售米粉商品之粗蛋白質含量高於 7%之原因，顯有疑慮。

- (四)復本院訪查國內米粉業者及新竹市米粉商業同業公會發現，部分業者於米粉製作過程中會添加粘稠劑以改變產品粘度，惟有關該添加物之安全衛生，業者卻無相關查驗機制，故衛生署基於主管機關之職責，自應積極管理米粉業者使用粘稠劑之種類、範圍及用量，以確保符合相關規定。
- (五)綜上，衛生署基於食品安全衛生之中央主管機關職責，應秉持嚴正及審慎態度，探究部分市售米粉之粗蛋白質含量高於 7%之根本原因，避免人為外加有害人體或偽冒營養成分以提升蛋白質含量，復應積極管理及查核米粉製造業者使用粘著劑之安全及衛生問題，以保障國人飲食安全及消費權益。

調查委員：程仁宏

楊美鈴