

## 調 查 報 告

壹、案由：市售白米驚爆農藥殘留超標，究國內白米殘留農藥之監管機制為何？主管機關有無善盡把關職責？事關民眾食用白米之安全，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

稻米是國人民生主食，為確保國人健康並強化國產稻米之內外銷競爭力，稻米安全衛生之管理顯屬重要，本院曾就稻米重金屬污染問題進行個案及通案調查，並對相關機關提出糾正及檢討改善意見，而另一值得重視問題即為殘留農藥之安全性。國內農藥使用已成為農業生產上常見之措施，以 99 年及 100 年為例，農藥使用量即分別達 7,851 公噸及 8,254 公噸；復截至 101 年 10 月止，國內核准使用之農藥計 367 種，而核准使用於稻作之農藥即高達 174 種，故稻米殘留農藥之管理與監測確實值得重視。

國內 101 年 11 月 2 日驚爆金墩實業股份有限公司（下稱金墩公司）市售白米因農藥殘留超標而自主下架回收事件，引發民眾恐慌，嗣後該公司雖表示係看錯檢驗報告所引起，惟不論該公司市售白米農藥殘留情形為何，該事件確實造成消費大眾不安，且重創政府威信，亦凸顯市售食米安全衛生管理之重要問題；爰國內相關主管機關對於該事件發生後之立即查證作為？市售食米之農藥殘留監測權責分工及機制？食米下架回收之相關規範及近年食米之安全衛生稽查結果等，均有深入瞭解之必要。案經本院向行政院農業委員會（下稱農委會）、行政院衛生署（下稱衛生署）及彰化縣政府調閱相關卷證，復於 102 年 1 月 16 日約詢上開機關之業務相關主管人員，調查竣事，茲將調查意見分述如下：

- 一、農委會怠未善盡中央主管機關職責，除對糧商拒絕提供其市售白米下架回收之關鍵報告，束手無策，更坐視糧商主導事件發展，任其說辭反覆，肇使民眾無所適從，公權力明顯蕩然無存，重創政府威信至鉅，洵有違失：
- (一)按糧食管理法第 2 條及第 10 條第 1 項規定：「本法所稱主管機關為行政院農業委員會。」、「經營糧食業務，應向主管機關辦理糧商登記，並取得糧商登記證後，始得為之。」次按該法第 11 條規定：「糧商購進、售出、存儲、加工、經紀糧食，應備置登記簿記錄，登記簿並應保存一年。主管機關得派員查核前項事項，糧商不得規避、妨礙或拒絕。」顯見農委會為國內糧食及糧商之主管機關，對於糧商經營稻米相關業務負有管理之權責。
- (二)金墩公司於 101 年 10 月 30 日以其產品因「撲滅松」、「賽達松」等 2 種農藥殘留超標，遂行文賣場、超市將該公司部分市售白米下架回收，101 年 11 月 2 日經媒體披露及大幅報導，引發社會大眾不安（下稱金墩米下架回收事件）；查 101 年 11 月 2 日彰化縣政府獲知該消息後，當日上午旋即赴該公司進行訪查，有關該公司下架產品之原因及關鍵檢驗報告，據該次訪談紀錄所載，該公司係以乙醯膽鹼酯酶（AChE）抑制率自行快速篩檢，結果為陽性反應，因而緊急回收相關產品；復據彰化縣政府 101 年 12 月 12 日府農務字第 1010362570 號函指出，當日該公司聲稱檢驗報告遺失，故無法提供；農委會農糧署（下稱農糧署）於 101 年 11 月 2 日晚間會同彰化縣政府再次訪談該公司，據該次訪談紀錄，該公司說明自行檢出的檢驗結果並無製成會議紀錄，且無送相關公正單位再次確認。由上可徵，金墩公司

拒絕、規避提供產品下架之關鍵檢驗報告。

- (三)次查金墩公司於 101 年 11 月 2 晚間受農糧署、彰化縣政府訪談時，出示行政院農業委員會農業試驗所（下稱農試所）101 年 10 月 9 日之檢驗報告，表示係依據該報告而將產品下架回收。查該報告之送驗單位係花壇鄉農會，樣品來源為花壇鄉農會 101 年 1 期稻作，復該報告共記載 3 次之檢驗結果，第 1 次係 101 年 6 月 25 日送驗 21 件，結果計 2 件未符合規定，其中 1 件含殺蟲劑，疑似農藥係「陶斯松」，另 1 件含殺菌劑；第 2 次係於 101 年 6 月 28 日收驗 22 件，結果 1 件稻穀含殺菌劑；第 3 次收驗計 2 件，殺蟲劑及殺菌劑之檢驗結果均符合規定。
- (四)惟查上開農試所檢驗報告既表示農藥檢驗結果符合規定，何以金墩公司卻表示係依該檢驗報告而將產品下架，復該報告第 1 次檢驗發現疑似農藥係「陶斯松」，該公司何以表示白米係因「撲滅松」、「賽達松」等 2 種農藥殘留超標而下架回收，故該公司以該檢驗報告為其市售白米下架之依據，顯有諸多疑義；農糧署於 101 年 11 月 3 日再次會同彰化縣政府訪查該公司，就上開疑義，該公司表示誤以為第 1 及第 2 次檢驗結果未符合規定即表示有農藥殘留問題，故係看錯報告所引起，復向媒體表示其產品含「撲滅松」、「賽達松」農藥乙節，亦因口誤所致；另說明該公司並無農藥檢驗相關設備及儀器，有關稻米殘留農藥監測係會同花壇鄉農會至契作農戶進行田間採樣，由該會統一送驗。審諸上開情事，金墩公司對於其市售白米下架回收之原因，前後說法不一，復拒絕提供關鍵檢驗報告，該公司事後雖有出示農試所 101 年 10 月 9 日之檢驗報告，惟該報告係由花壇鄉農會送驗而非金墩公司，復無法

證實送驗稻穀即為金墩公司契作之稻米，且亦無從瞭解送驗稻穀與該公司下架白米之關連性。

(五)據農委會 102 年 1 月 11 日農糧字第 1020700367 號函指出，該公司對於其市售白米下架回收之原因，說辭反覆，疑點重重，造成社會大眾不安，並衝擊國內稻米產業，復該會農糧署於本院約詢時亦表示該公司出示農試所檢驗報告之作為，顯有敷衍搪塞之嫌，故該會於 101 年 11 月 5 日函請臺灣彰化地方法院檢察署（下稱彰化地檢署）調查；審諸上開情事，金墩公司於第一時間未能提出產品下架回收之關鍵檢驗報告，復對於其產品下架之原因，說辭反覆，前後不一，惟農委會係糧商暨糧食經營相關業務之主管機關，卻束手無策，嚴重造成社會大眾恐慌，甚重創政府威信；再者對於該公司所提之農試所檢驗報告，亦未能積極查證其與下架產品之關連性，任由糧商主導事件始末發展，該會雖將全案移請彰化地檢署偵辦，然仍屬消極被動之作為，顯未善盡主管機關之職責，洵有違失。

二、農委會及衛生署疏於橫向聯繫及協調，致市售食米殘留農藥安全成為管理漏洞，安全把關機制付之闕如，危及國人飲食安全，確有疏失：

(一)按農藥管理法第 2 條及第 33 條第 2 項分別規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、「為維護人體安全、環境保護及生態保育，中央主管機關應訂定農藥使用、農產品農藥殘留抽驗及其他應遵行事項之辦法。」據此，農委會每年擬定及執行「建立稻米生產安全管理體系計畫」，抽檢申報繳交公糧農戶之田間稻米農藥殘留情形，以確保國產稻米衛生安全；再按食品衛生管理法

第 9 條及第 11 條第 1 項分別規定：「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：……五、殘留農藥或動物用藥含量超過安全容許量。」基此，衛生署乃訂定「市售及包裝場農產品殘留農藥監測計畫」，每年據以執行市售及包裝場農產品農藥殘留管理，合先敘明。

(二) 惟查有關市售食米殘留農藥安全監測及管理之權責，據農委會 102 年 1 月 11 日農糧字第 1020700367 號函表示，市售食米安全衛生管理係屬衛生主管機關之權責；另據衛生署 101 年 12 月 5 日署授食字第 1010077642 號函指出：「…農業機關依糧食管理法之規定，負責田間、糧倉及市面稻穀及食米之品質管理與監測，衛生機關依據食品衛生管理法之規定，負責進口及市售食米之查驗與衛生安全管理…」顯見針對市售食米安全，該署認為農委會負責品質監測，該署則負責衛生安全管理，惟卻未能正面回應市售食米之農藥殘留監測是否為該署權責範圍。

(三) 復查衛生署於 101 年 11 月 3 日、4 日新聞稿說明：「針對市售食米安全把關工作，衛生署與農委會歷年來已建立分工合作機制…由農業單位依糧食管理法之規定，負責稻穀農藥殘留檢驗，衛生單位依據食品衛生管理法之規定，負責食米重金屬及黴菌毒素檢驗，彼此分工合作協調聯繫良好。」惟就市售食米殘留農藥管理之權責，仍未見明確說明，顯避重就輕，規避責任。再者，兩機關表示就市售食米安全業務，彼此分工合作且協調聯繫良好，然卻無法提出就該業務相關協調研商會議紀錄佐證；經查

農委會及衛生署就市售食米安全衛生之權責分工相關研商會議，係早於 87 年 7 月 9 日由行政院消費者保護委員會所召開之「研商定量包裝食品查核計畫草案事宜」，且金墩米下架回收事件發生凸顯該業務之管理漏洞後，始於 101 年 11 月 5 日再次由行政院消費者保護處邀集兩機關協商；足證農委會及衛生署就市售食米殘留農藥安全管理疏於橫向溝通協調，益見兩機關推諉塞責之咎。

- (四) 第查衛生署為管理食米安全衛生，訂有「米類」殘留農藥安全容許量標準，明確規範稻米殘留農藥之種類及容許量，卻未訂有相關計畫據以執行；復該署為確保市售農產品殘留農藥安全，每年訂定並執行「市售及包裝場農產品殘留農藥監測計畫」，惟其農產品監測範圍包括豆菜類、瓜菜類、果菜類、小葉菜類、包葉菜類、根菜類、葷菜類、核果類、瓜果類、柑桔類、梨果類、大漿果類、小漿果類、食用花卉類、茶類、麥類、雜糧類等計 17 項，未包括「米類」；再者，98 年至 101 年 10 月各年度市售食米殘留農藥檢測件數分別計 4 件、3 件、0 件及 0 件，且其中 98 及 99 年共 7 件市售食米係因宜蘭縣及臺北市政府衛生局因管理需求自行抽檢後，送請衛生署代為檢驗，顯見衛生署就市售食米殘留農藥安全並無主動監測作為，此亦可印證該署及農委會就該業務各囿於本位主義，認屬對方之權責，肇致國內市售食米長期以來殘留農藥安全把關機制付之闕如。
- (五) 綜上，農委會及衛生署輕忽市售食米殘留農藥之安全，復怠於橫向聯繫及協調，肇致市售食米殘留農藥安全成為管理漏洞，長期缺乏安全把關機制，兩機關推諉塞責及漠視國人飲食安全之咎莫此為甚。

三、農委會未建立民間稻穀之田間農藥殘留監測機制，顯有虧職守，復未思積極改進，仍辯稱民間稻穀殘留農藥安全應等同於公糧稻穀，核有違失：

- (一)按農藥管理法第 2 條及第 33 條第 2 項分別規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、「為維護人體安全、環境保護及生態保育，中央主管機關應訂定農藥使用、農產品農藥殘留抽驗及其他應遵行事項之辦法。」故農委會對於田間稻穀殘留農藥之安全負有管理職責，並應訂定相關監測機制；爰此，該會自 93 年訂定「建立稻米生產安全管理體系計畫」，且自該年第 2 期稻作起執行田間稻米殘留農藥監測，以瞭解農民用藥情形及輔導農民正確用藥，並確保國產稻米衛生安全。
- (二)經查「建立稻米生產安全管理體系計畫」執行內容為農民用藥教育宣導及抽樣檢查 2 部分，有關稻穀殘留農藥抽檢類別分為農民及倉庫，農民係以收購公糧農戶為對象，各鄉鎮農會依據當年期「收購公糧稻穀農戶清冊」以公開抽籤方式選定當期受檢農戶，每年約抽檢 240 件，另抽檢進倉公糧稻穀約計 60 件，檢驗合格後始能加工撥售，即該計畫每年抽檢稻穀殘留農藥件數約計 300 件，惟對象均為收購公糧；復查 98 年至 100 年各年度公糧實際收購量分別計 18 萬 2,596 公噸、19 萬 1,754 公噸及 38 萬 9,890 公噸，另各年度國內稻米生產量分別計 157 萬 8,169 公噸、145 萬 1,011 公噸及 166 萬 6,274 公噸，爰各年度公糧實際收購量占國內稻米總產量分別計 11.6%、13.2%及 23.4%，公糧實際收購量顯屬有限，換言之民間稻穀占率達 80%以上，惟有關農委會對於非公糧稻穀之殘留農藥安全機制，據該

會 102 年 1 月 11 日農糧字第 1020700367 號函及該會農糧署於本院約詢時表示，為保障農民收益，該會以不低於市價的保證價格收購公糧，惟農民雖已申報繳交公糧，仍得視市場價格，自由選擇售穀對象，故仍可流於民間糧商販售，爰該會認為該計畫抽檢對象涵蓋一般市售稻穀，並表示 98 年至 100 年各年度該計畫抽檢稻穀殘留農藥合格率高，分別計 99.2%、96.4%及 99.0%，據此推估流入民間糧商之非公糧稻穀其殘留農藥應有相同之安全度。

(三)惟查 98 年至 100 年各年度申報繳交公糧農民之戶數兩期作合計為 19 萬 9,747 戶、18 萬 372 戶及 20 萬 1,259 戶；復各年度申報繳交公糧農民之耕地面積分別計 15 萬 413 公頃、13 萬 8,194 公頃及 15 萬 5,675 公頃，依每公頃稻穀產量 6 公噸估算，各年度申報繳交公糧農民之稻穀產量分別計 90 萬 2,478 公噸、82 萬 9,164 公噸及 93 萬 4,050 公噸，其占國內稻穀總生產量比率分別計 57.2%、57.1%及 56.1%，亦即若依農委會所稱「建立稻米生產安全管理體系計畫」抽檢範圍除收購公糧外尚包含流於民間糧商販售之稻穀，則該計畫所監測之稻穀數量至多僅占全國總量之 57%，即國內近半數田間稻穀欠缺殘留農藥把關機制。

(四)再查農委會每年所執行之「建立稻米生產安全管理體系計畫」抽檢件數約計 300 件，其中公糧農戶約 240 件，然近年各年度申報繳交公糧農戶超過 18 萬戶，100 年度甚高達 20 萬 1 千餘戶，故抽檢率極低；另按「收購公糧稻穀作業要點」第 5 點規定：「……(五)拒絕接受農糧署或分署抽驗稻穀衛生安全者，該筆土地當期作所生產之稻穀，不予收購。」故申報繳交公糧之農民自知其所產稻米須經殘留

農藥抽驗，必有一定管理強度，爰該計畫抽檢結果合格率自然偏高，故以該計畫推估非公糧之民間稻穀有一定安全性，顯有偏失。

(五)據上，農委會依法負有確保國產稻米殘留農藥安全之權責，該會雖訂有「建立稻米生產安全管理體系計畫」以監測田間稻穀之殘留農藥，惟監測對象卻僅為收購公糧，對於民間稻穀置之不理，復未思積極改進，仍辯稱民間稻穀殘留農藥安全應等同於公糧稻穀，核有違失。

四、農委會雖已明定市售糧食下架回收管理相關規定，惟仍應完備相關配套措施，並確保檢驗品質及判讀之正確性，以求周延：

鑒於金墩米下架回收事件凸顯市售食米停止販售或回收作業之管理漏洞，農委會於 101 年 12 月 14 日完成「糧商管理規則」第 12 條第 2 項修正案，增訂「糧商對其市場銷售之糧食，認有危害消費者安全及健康之虞，而自行回收或停止販售者，應於啟動回收或停止販售作業時，將回收商品名稱、回收地點、回收時間、預計回收數量等有關資料列冊，併同檢驗報告通報主管機關」之規定；另按糧食管理法第 2 條規定：「本法所稱主管機關為行政院農業委員會。」故停止販售或下架回收市售食米者，應併同相關資料通知農委會；惟就金墩米下架回收事件發現，第一時間赴金墩公司查證者係彰化縣政府，該府並於現場即時封存疑似問題穀倉及相關產品，復稻米衛生安全業務尚有部分屬衛生署權責，故農委會既已增訂上開規則，為顧及市售食米下架回收管理之時效性、有效性及權責相符問題，應儘速建立相關機關橫向聯繫之機制與平台。復查該增修規則明定糧商下架產品時應併同檢驗報告通

報主管機關，惟據該會 102 年 2 月 1 日農糧字第 1021077595 號函表示：「檢驗報告應依食品衛生管理法之權責處理…」顯見該會並未自行訂定米糧檢驗報告之相關規範，復有鑒金墩米下架回收事件業者認定係看錯報告所引起，爰農委會應正視檢驗報告品質與判讀正確性之問題，並研擬相關規定，始為完備。

五、我國糧食政策與管理統一由專責單位負責，固有其歷史價值及戰備需要之必要性，惟稻米衛生安全與供應安全應同時並重，故農委會自應重視稻米自田間至加工及儲藏過程之安全衛生管理，並檢討中央與地方政府權責分工之可行性，以健全糧食管理制度，提升糧食產品衛生安全：

- (一)按行政院農業委員會農糧署組織條例第 2 條規定：「……八、農糧產品加工之輔導及督導事項。……十一、糧食收購、儲運、碾製與配撥計畫之擬訂、執行及督導事項。……」次按糧食管理法第 10 條第 1 項規定：「經營糧食業務，應向主管機關辦理糧商登記，並取得糧商登記證後，始得為之。」糧商管理規則第 3 條規定：「糧食業務種類分為：……三、倉儲。四、加工：指礱穀、碾米、磨製米粉、磨製麵粉。……」復按糧食管理法第 2 條規定：「本法所稱主管機關為行政院農業委員會。」審諸上開規定，農委會為上開糧食管理相關業務之唯一主管機關，復國內經營糧食產品加工、儲運及碾製…等業者須向農委會辦理登記，並取得糧商登記證後始得為之，另農糧署對於上開業務負有輔導及督導之權責。
- (二)有關國內稻穀田間、碾製加工及儲存過程之殘留農藥監測管理，詢據彰化縣政府表示，由於農委會為

糧食管理之唯一主管機關，地方政府對於田間稻穀、碾米廠及穀倉等欠缺管理權，爰僅能辦理後市場監測，即針對市售食米進行殘留農藥抽檢，故對於稻米安全衛生管理，成效相當有限；另詢據農委會表示，糧食物資因具有戰略價值，臺灣自光復以來，即由專責單位統一管理，爰有其歷史背景，復目前國內雖已解除動員戡亂，但米糧仍具有國家安全戰略物資之特質，面對全球氣候變遷之危脅及全球政治軍事局勢瞬息萬變之際，糧食統一管理仍有其必要性。

(三) 惟查早期國內稻米生產偏重於提高生產量，後期因稻米開放進口及國內稻米生產過剩情況，復國人生活水準提升，逐漸重視飲食安全衛生，尤國內核准使用於稻作之農藥達 174 種，另稻米重金屬污染事件頻傳，又稻米儲存及加工過程易受真菌毒素污染…等，故稻米安全已逐漸由產量轉向重視品質及衛生安全；復稻穀一旦發生安全衛生問題，其經濟、產業及形象首受衝擊者係地方政府，甚需面對社會大眾之嚴正指責與批評，且地方政府往往需耗費相當人力與經費於後續之查證、檢討及推廣等搶救作業，足見地方政府有責無權之困境。

(四) 綜上，國內糧食相關政策與管理統一由專責單位負責固有其歷史價值及戰備需要之必要性，惟稻米為國人民生主食，其衛生安全應與供應安全並重，然按現行糧食管理法相關規定，農委會係唯一對於田間稻穀、碾製廠及穀倉等負有管理及督導之權責機關，地方政府並無管理權，故該會自應重視糧食自田間至加工及儲藏過程之安全衛生，完備相關衛生規範，並檢討中央與地方政府權責分工之可行性，以健全糧食管理機制，強化糧食及糧商之管理，提

升糧食產品衛生安全。

調查委員：程仁宏

趙昌平

楊美鈴

中 華 民 國 102 年 3 月 6 日