

調 查 報 告

壹、案由：據報載，知名團購商品「阿舍乾麵」，自 99 年 6 月起不斷遭消費者投訴醬包發酵膨脹，惟臺南縣衛生局至 9 月才發現該業者未通過工廠設立登記；網購食品之把關及主管機關稽查機制，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

據報載，知名團購商品「阿舍乾麵」，自民國（下同）99 年 6 月起不斷遭消費者投訴醬包發酵膨脹，惟台南縣衛生局至 9 月才發現該業者未通過工廠設立登記；網購食品之把關及主管機關稽查機制，認有深入瞭解之必要乙案。經向行政院衛生署食品藥物管理局（下稱衛生署食管局）、經濟部、行政院消費者保護委員會（下稱消保會），及台南縣政府調取相關卷證審閱，並於 99 年 10 月 20 日約詢衛生署蕭副署長○○及台南縣政府顏副縣長○○等相關主管人員，茲已釐清案情竣事，爰將調查意見臚列如次：

一、台南縣政府衛生局延誤「阿舍乾麵膨包事件」之應行抽樣時機及樣本檢體送驗項目過少，致檢驗不齊全，無法迅確掌握違法事證據以裁罰，核其未善用現行檢驗機制妥為民眾食用安全把關，顯有疏失：

（一）依據台南縣政府衛生局（下稱衛生局）查復本院指稱：

1、99 年 8 月 17 日衛生局派員至阿舍食品公司製造現場，稽查乾麵所附醬料包發生膨包事件（下稱本事件）發現：醬料包成品之製程殺菌不全、水活性太高、原料混合時違規添加殺菌劑二氧化氯及廠區作業環境諸多缺失，旋於 8 月 20 日以公函通知該公司，立即針對醬包產品殺菌方式及食品

添加物使用重新檢討改善，並限期於 99 年 8 月 31 日前提供該產品安全性之改善計畫書，對於有異常膨包之醬包應主動回收，且於改正前不得販售。另現場製造環境缺失事項，應於 99 年 9 月 17 日前依食品良好衛生規範改善完竣，屆期將辦理複查。

- 2、99 年 9 月 6 日衛生局又派員至阿舍食品公司製造現場進行複查，發現該公司在限期改善期間已採用煮沸醬油方式改善，但仍無法確認其製程之安全性。
- 3、99 年 9 月 15 日衛生局再次派員至阿舍食品公司現場稽查，發現：
 - (1) 醬包製程的檢驗資料(水活性、微生物檢測)不齊全、未能提供完整有效性檢測報告、製程管制方法及基準無完整資料可查、缺乏產品保存試驗及安全性證明文件。
 - (2) 該公司雖於 8 月 30 日提出改善計畫，惟仍陸續接到民眾投訴及不良品，並於稽查時無法提出製程明確安全效用及檢驗證明文件，違反食品良好衛生規範第 8 點及食品衛生管理法第 20 條第 1 項之相關規定。
 - (3) 製造現場並發現有外省乾麵(9 月 1 日製造)、客家板條(8 月 3 日製造)、QQ 麵線(9 月 1 日製造)及台南乾麵(未標示有效日期)之膨包醬包，予以抽驗《取回之檢體暫存於衛生局》。
- 4、9 月 16 日衛生局第四次赴該公司稽查，會同衛生署食管局南區管理中心(下稱食管局南管中心)針對異常醬包抽樣，並由該中心攜回檢驗。檢驗檢體分別為：QQ 麵線(麻醬醬包)、台南乾麵(素沙茶醬包)、麻醬醬包及油蔥辣醬包等四種檢體，

針對酵母菌及仙人掌桿菌二項檢驗項目進行檢驗。

- (二)揆諸衛生局係於 99 年 8 月 17 日首度派員至阿舍食品公司製造現場稽查，既已發現「醬料膨包」之事證明確，卻未立即進行抽樣送驗，又於 9 月 6 日再次進行複查，惟迨 9 月 15 日進行第三次複查時，始針對問題醬包進行抽樣送驗，足見該局延宕上開應行抽樣送驗時間長達 29 天；遑論對於問題醬包究竟是原料本身、加工製程、運送途中、抑或倉儲期間遭受微生物污染，悉未究明。
- (三)再者，衛生局於 8 月 17 日現場稽查時，便已發現該公司於製作醬料包過程中添加殺菌劑二氧化氯之違法情事，此有該局食品衛生現場調查紀錄表載明：「醬包主要殺菌方式利用二氧化氯殺菌劑直接加入原料內攪拌殺菌，濃度為 3PPM……另食品添加物二氧化氯僅可使用於飲用水及食品用水，不得違規使用於『直接與食品接觸之食品加工用途』，故應立即停止使用，倘再查獲將依法處辦。」等語在卷可稽；詎料該局竟然聽信該公司「製程殺菌不全導致醬包發酵膨脹」之說詞，亦未敘明其所發現該產品之可能違規情節，或據以建議應行檢測項目，致使檢測單位僅考量到追查「膨包」原因而選擇針對酵母菌及仙人掌桿菌二個項目進行檢驗，並未就醬料包內違規加入二氧化氯濃度是否確為 3PPM？有無超量或可能再添加其他防腐劑進行查驗？而針對 QQ 麵線、台南乾麵等不同產品之麵條部分是否符合衛生標準亦完全未加檢測，足見該局就本事件所採得樣本檢體送驗項目過少，根本不足以確保消費者食用該公司各類產品均安全無虞。
- (四)綜上，台南縣政府衛生局延誤「阿舍乾麵膨包事件

」之應行抽樣時間長達 29 天，未能把握及時送驗之良機，縱任該公司得以繼續產製販售各類產品近一個月；又對於本事件所採得樣本檢體送驗項目過少，僅針對酵母菌及仙人掌桿菌二個項目進行檢驗，致檢驗不齊全，無法迅速掌握違法事證據以裁罰，核其未善用現行檢驗機制妥為民眾食用安全把關，顯有疏失。

二、台南縣政府所屬機關之間迄未完全落實電子化公文傳遞作業，以致查處本事件違規廠商之通報函文，捨棄電話傳真等較為迅速之模式，仍沿襲舊制付郵寄發，因而無法迅即啟動聯合稽查機制早日阻斷非法製造及營業行為，核其行政效能低落，實有未當：

(一)據台南縣政府查復本院指稱：

- 1、現行縣府消保官與衛生局之通報及稽查機制係消保官於受理涉及食品衛生安全事項之檢舉(申訴)案後，立即以電話通知衛生局，並將「消費爭議申訴資料表」傳真該局查處；衛生局處辦後，逕復消費者並副知消保官，其通報程序如附表 1。
- 2、衛生局與縣府經濟發展處(下稱經發處)之通報及稽查機制：對於未登記之食品製造工廠查察，係由未登記工廠聯合加強矯正小組(成員包含：台南縣政府工務處、勞工處、農業處、城鄉發展處、行政管理處法制行政科、台南縣環保局、台南縣警察局、台南縣消防局、台南縣衛生局及鄉、鎮市公所組成)辦理，於接獲民眾檢舉或台南縣相關單位來文，由經發處為窗口，彙整相關資訊完成後，即安排稽查業務，並於 7 至 10 日前發文邀集前述相關單位前往會勘。

(二)按有關阿舍食品公司位於台南縣永康市環工路○○號廠區，因有生產、加工、製造之行為及設施，而

未取得工廠登記乙節，衛生局係以 99 年 9 月 2 日衛食字第 0991007973 號函文郵寄縣府經發處查處。惟查台南縣政府總收文於 99 年 9 月 6 日上午 10 時 37 分在公文管理系統簽收登錄，經發處則遲至 9 月 7 日才簽收到該文，期間「公文傳遞」時間歷經 5 天，嗣經該處呈判後列入 9 月份工廠稽查時程，並於 9 月 16 日前往會勘。

(三)查該府消保官受理一般消費者涉及食品衛生安全事項之檢舉(申訴)案，係採立即電話通知衛生局，並將「消費爭議申訴資料表」傳真該局查處之方式辦理；又以本院與衛生局、經發處之公文已採電子化交換作業為例，不同遠距機關之公文當日即可完成收發流程；然而衛生局與經發處同為縣府所屬機關，惟就「查處地下工廠」之通報，屬重要且須迅予處理之公文，居然仍採傳統郵遞作業，曠日費時，顯見其行政效能之低落！

(四)綜上，台南縣政府所屬機關之間迄未完全落實電子化公文傳遞作業，致使衛生局通報經發處查處本事件違規廠商之通報函文，捨棄縣府消保官與衛生局以電話傳真等較為迅速之通報模式，仍沿襲舊制付郵寄發，僅「公文傳遞」即耗費 5 天，造成該府無法迅即啟動聯合稽查機制早日阻斷非法製造及營業行為，核其行政效能之低落，實有未當。

三、衛生署食管局南區管理中心就本事件送驗之食品檢體，竟然無法檢出任何菌種，又未確依該署公告之食品微生物檢驗方法，於規定之時程內提供此項檢驗結果報告，凸顯其檢驗能力不足，已斲傷機關之聲譽與公信力，殊有可議：

(一)按行政院衛生署食品藥物管理局處務規程第 17 條第 1 款規定：「北、中、南區管理中心掌理食品藥

物化粧品之進口查驗、檢驗與報驗發證業務之規劃、管理及執行。」又該署 92 年 5 月 27 日署授食字第 0929210167 號公告食品微生物「黴菌及酵母菌數之檢驗」--2.4 培養乙節，所需檢驗時間約 5~7 天、而該署 98 年 8 月 13 日署授食字第 0981800288 號公告食品微生物「仙人掌桿菌之檢驗」--2.4 鑑別試驗乙節，所定各種鑑別試驗約 3~10 天。亦即，各區管理中心於同時受理執行「黴菌及酵母菌數」、「仙人掌桿菌」等兩項檢驗工作，其所需檢驗時間最長為 10 天，且無論檢出為陽性或陰性反應，都應出具其檢驗結果報告。

- (二) 茲以 99 年 9 月 16 日衛生局會同食管局南管中心赴阿舍食品公司針對異常醬包抽樣，並由該中心攜回四種檢體，針對酵母菌及仙人掌桿菌二項檢驗項目進行檢驗，已如前述。然而該中心於前揭菌種培養過程中卻毫無所獲，並未檢出任何菌種，以致耗時 20 天仍未出具其檢驗結果報告供衛生局依法懲罰違規廠商，顯見其檢驗能力之不足。
- (三) 衛生局久候食管局南管中心之檢驗結果報告未果，乃於 99 年 10 月 6 日另將暫存於該局之 9 月 15 日派員抽驗醬料包檢體，函請南管中心檢驗，該檢體並由該中心轉送局本部檢驗。嗣 99 年 10 月 18 日食管局以檢驗速報單通報檢驗結果如附表 2，從而呈現局本部研究檢驗組《驗為陽性反應》與南管中心《並未檢出任何菌種》之檢驗能力重大落差，亟需迅予強化南管中心相關檢驗技術水準，庶免損及該局檢驗結果報告之公信力。
- (四) 綜上，食管局南管中心依該局處務規程第 17 條規定，負有協助南區地方衛生主管機關執行稽查與檢驗業務之責，然就本事件送驗之食品檢體，竟然無法

檢出任何菌種，又未確依該署公告之食品微生物檢驗方法，於規定之時程內提供此項檢驗結果報告，凸顯其檢驗能力不足，已斲傷該局之聲譽與公信力，殊有可議。

四、衛生署食管局未能掌握網購食品之消費爭議案例及超夯團購食品類別排行確切資訊，導致其所釐訂之網路熱門食品定期稽查機制不夠周延，無從強化相關管理查核抽驗作為，難以確保民眾「食在安心」，亟待改進：

- (一) 頃據衛生署函復本院指稱：該署針對民眾申訴及檢舉之問題食品案件，係統計各縣市衛生局對因販售食品被檢舉之食品業者或產品，以「產品品項」區分為 35 類，據此執行稽查抽驗，藉以瞭解是否有違反食品衛生法規之情事。由於上述民眾申訴及檢舉統計資料，並非以「銷售方式」作分類，故未能區分網路購物之檢舉案件，惟刻正修改食品衛生管理資訊系統，規劃自 100 年起，將從網路購買食品所衍生之消費申訴，列為統計項目之一，藉以掌握網購食品所衍生之消費爭議情形。足見該署礙於目前尚無針對網路食品購買之消費申訴案件進行統計，因此迄今仍未針對網購食品爭議案例進行例行之定期稽查。
- (二) 又由於民眾利用網路購買食品已逐漸成為消費模式，衛生署爰自 99 年 6 月起規劃加強稽查網路販售食品，並於 99 年 8 月份函請衛生局進行查核，又已調查四大超商預購及網購人氣名店平台販售之中秋月餅供應商計 26 家，並函請衛生局稽查轄區月餅製造商之製造環境。另為更有效管理日益興盛之網路販售行為，該署針對網路販售食品，已依年節、季節及暢銷性產品，訂有稽查及抽驗計畫如附表 3。惟

就此附表所列之查核品項而言，大多數側重於傳統 3 大節慶（春節、端午節、中秋節）及十大網購熱銷食品，僅堪稱為「重點」查核，其品項過少，且該署所彙整十大網購熱銷食品之品名亦與本事件超夯團購美食排行榜（如附表 4）迥異，顯無法反應熱銷食品排行實況，益見其稽查及抽驗計畫不夠周延。

（三）綜上，衛生署食管局未能掌握網購食品之消費爭議案例及超夯團購食品類別排行確切資訊，導致其所釐訂之網路熱門食品定期稽查機制不夠周延，無從強化相關管理查核抽驗作為，難以確保民眾「食在安心」，亟待改進。

五、利用網路之營業行為有別於傳統商業交易，現今利用網路交易之人數及商家與日俱增，惟我國現行規範未臻完備，故行政院允宜責成主管部會儘速增修相關法令規定，俾因應網路交易熱絡情勢，並保障國民之基本消費權益：

（一）查國內現行有關網路交易規範為：

- 1、經濟部於 94 年 11 月 30 日公告「公司行號營業項目代碼表」增列「F399040 無店面零售業」乙項，對於以網路或其他廣告工具提供廣告、型錄等商品資訊，經由郵件、電話或網際網路下單後，商品直接從網際網路下載或以運輸工具運送至客戶處。經由電視、收音機及電話銷售商品及網際網路拍賣活動亦歸入本細項，以作為利用網路之無店面零售業者登記所營事業之營業項目。
- 2、行政院於 98 年 7 月 1 日召開協商「無店面零售業」中央目的事業主管機關會議，並以 98 年 9 月 25 日院台法字第 0980033026 號函送會議結論，對於無店面零售業中，毋需經特許或許可者，由經濟

部擔任中央目的事業主管機關；透過網際網路方式販賣商品之業者，如係第一類、第二類電信事業，由國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)擔任中央目的事業主管機關。

- 3、法務部於99年2月9日與經濟部共同公告指定無店面零售業(以網際網路及型錄方式零售商品之公司行號)及於99年6月11日與通傳會共同公告指定「無店面零售業」中之「電視購物頻道供應者」為電腦處理個人資料保護法第3條第7款第3目之非公務機關，並均自中華民國99年7月1日起適用該法。

(二)又查消保會邇來召開相關會議為：

- 1、99年5月31日召開研商「網路購物之消費者保護事宜」會議，其結論略以：
 - (1)要求網路平台業者提供網拍賣家必要之身分資料。
 - (2)加強網拍會員信用評價之查核及管理，研議於平台揭露(警告)紀錄之可行性。
 - (3)加強宣導勿單以會員信用評價高低作為交易之依據。
 - (4)研議規劃履約保證機制，以確保交易安全。
 - (5)要求台北市消費者電子商務協會及中華民國網路消費協會落實網站優良標章之核發及退場機制，研議查核頻率、數量以及遠端連線管理。
- 2、99年10月4日召開研商「透過網路購買食品之消保事宜」會議，其結論略以：
 - (1)請行政院衛生署食品藥物管理局持續加強網路食品業者及宅配業者之管理。
 - (2)請網路平台業者對於拍賣區食品業者研議增列填註製造場所地址之可行性。

(三)網路購物行政管理所面臨之困境：

1、經濟部：工廠管理輔導法係規範從事物品製造、加工之實體工廠，而網路販售產品，多數無產品製造來源及相關資訊，諸如：產品標示製造者名稱、地點、工廠登記編號等，甚至標示不實，僅依網站資訊並無從追查，是否屬未登記工廠製造之產品。

2、衛生署：

(1)目前國內對網路業者販售商品之規範，只有經濟部公告之「零售業等網路交易定型化契約應記載及不得記載事項」。對於網路平台業者，僅提供廣告行銷之平台，並未對平台使用者(販售業者)進行資料正確性及產品品質進行把關。

(2)民眾藉由網路，直接訂購國外販賣之產品，並無法確切保障其安全性，目前針對這些產品只能靠對網路平台業者之信任。

3、台南縣政府：

(1)網路商店販售行為無主管機關與法令，致消費者權益堪虞，應由中央主管機關立法管理網路平台。

(2)網路購物為無店面的產品販賣方式，產品安全性與生產者變動性難以掌控。賣家所留之電話、地址資料真實性經現場訪查及撥打常發生與事實不符現象，無法掌握真正之賣家(行為人)或業者，增加稽查之困難度。

(3)熱銷團購產品易造成業者因訂單壓力產能無法負荷，產品品質堪虞。如何建立產能及預購限制機制，制定網路已下單消費、合約過期不能履行等問題之處理方式，保護消費者權益。

(四)綜上，鑑於利用網路之營業行為有別於傳統商業交

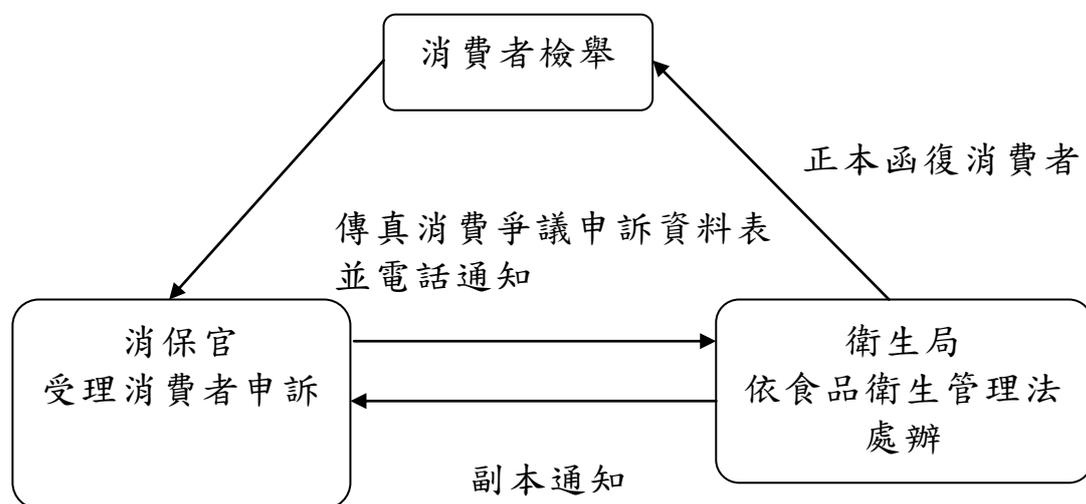
易，而國內現今利用網路交易之人數及商家業已逐漸增加，惟我國現行規範寥寥無幾未臻完備，此證諸消保會邇來頻頻召開相關研商會議，以謀求解決網購商品面臨之管理困境，可見一斑；故行政院允宜責成主管部會儘速增修相關管理法令規定，以因應網路交易熱絡情勢，並保障國民之基本消費權益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正台南縣政府。
- 二、抄調查意見二，函請台南縣政府切實檢討改善見復。
- 三、調查意見三，提案糾正行政院衛生署。
- 四、抄調查意見四，函請行政院衛生署切實檢討改善見復。
- 五、抄調查意見五，函請行政院督飭主管部會研議辦理見復。
- 六、本調查報告審議通過後，調查意見上網公布。
- 七、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

附表 1：

縣府消保官主動通報衛生局稽查之機制



附表 2：

行政院衛生署食品藥物管理局檢驗結果速報單

類別 菌種	QQ 麵線(麻 醬醬包)	台南乾麵(素 沙茶醬包)	麻醬醬包	油蔥辣醬 包
酵 母 菌 (CFU/g)	1.5×10 ⁶	1.8×10 ⁶	1.5×10 ⁶	1.1×10 ⁶
仙人掌桿菌	陽性	陽性	陽性	陽性

註：依據食品衛生標準，醬包不得檢出酵母菌、仙人掌桿菌。

附表 3：

針對網路食品預計稽查抽驗品項及月份

月份	查核品項	備註(檢驗項目)
99 年 9 月	中秋月餅及糕點	稽查 GHP
99 年 11 月	養生鍋物(例如：薑母鴨、羊肉爐)	稽查 GHP
100 年 1 月	休閒食品	稽查 GHP 及攙偽
100 年 1 月	預購年菜	稽查 GHP
100 年 3 月	地方特產及小吃+十大網購熱銷產品	稽查 GHP
100 年 5 月	端午節肉粽及食材	稽查 GHP
100 年 9 月	中秋月餅及糕點	稽查 GHP
100 年 11 月	養生鍋物(例如：薑母鴨、羊肉爐)+ 十大網購熱銷產品	稽查 GHP 及攙偽

※GHP 係指食品良好衛生規範。

附表4：

2009年團購美食排行榜

名次	品名	購買人數
1.	阿舍乾麵	12,116
2.	香帥蛋糕	8,868
3.	法蘭司維也納牛奶麵包	8,439
4.	豆酥朋泡芙	8,164
5.	新疆餅	7,549
6.	黑師傅捲心酥	7,336
7.	巴特里精緻烘焙	6,999
8.	喬大海鮮屋~龍蝦沙拉	6,488
9.	小麵館	6,261
10.	台中今日蜜麻花	5,755
11.	台中洪瑞珍三明治	5,721

(資料來源:愛合購網站)