

調查意見：

本案經調取相關卷證審閱，並詢問行政院衛生署（下稱衛生署）、經濟部、行政院環保署（下稱環保署）台北縣政府法制局之相關人員後，調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

- 一、衛生署對於油炸油之管制未周詳規劃管理制度，復未曾執行專案稽查，查核措施又欠缺延續性，實有輕忽、懈怠油炸油品管理，並嚴重危害民眾健康之怠失：
 - (一)查行政院消費者保護委員會（下稱行政院消保會）前於民國（下同）91年4月15日發動全國消費者保護官會同消防、建管、建設及衛生等單位，共同實施128家速食店聯合查核工作，以速食店之衛生安全及公共安全為主要重點。為落實查核效果，嗣於91年5月13日函送執行速食店查核之結果資料予衛生署，請確實督導地方主管機關進行複查，俾瞭解其實際改善情形；對未能改善者，應即依相關法令加以處罰；如尚有問題者，亦請研擬具體對策因應，並請衛生署於同年5月31日前將複查結果彙整陳報。
 - (二)另查行政院消保會於91年7月5日召開第91次委員會議，報告事項二為有關「速食店公共安全及衛生安全聯合查核案報告」乙案，該報告主要內容，摘要略以：
 - 1、衛生安全部分：複查結果，無1家完全合格。主要缺失包括：「油炸油未勤於更換」。
 - 2、「油炸油未勤於更換」之查核項目，非但於4月15日查核之不合格家數為128家，全數不合格外，各縣市衛生局於91年5月中之複查結果，不合格家數亦為128家，全數不合格。
 - 3、查核紀錄彙整表與油炸油有關之查核結果包

括：「油炸油目測已呈黑色，請立即更新（業者表示：約 1 星期更新）」、「油炸油約 1 至 2 星期（平均 1 星期）更換 1 次，請立即更換，並加強改善」、「油炸油須定期更換並過濾渣滓」。

- 4、行政院消保會之查核報告乃提出「針對速食店所使用之油品穩定性加以測試：由於速食店所使用之油炸油長時間處於華氏 300 多度（約攝氏 180 度）之高溫，有可能影響調理食品之品質，可能於食品調理過程中釋出有毒之化學物質，是以建請衛生署於衛生安全檢查時，針對油品穩定性加以測試」之建議。

(三)按食品衛生管理法第 2 條之規定，「食品」係指供人飲食或咀嚼之物品及其原料，因而油炸食品用油固屬所謂之「食品」無疑，其安全衛生事項之主要管理機關為衛生署及各縣市政府衛生局。惟查衛生署辦理之各項食品衛生管理工作之計畫及報告，均未曾將油炸油之品質及更換炸油之時機列為管理項目；復未曾主動蒐集與油炸油之品質及更換炸油時機有關之衛生管理、衛生安全、檢驗等資料，亦未將其列入專案稽查之項目，顯見衛生署長期漠視並怠於有效處理油炸油長時間使用未予更換之問題。又衛生署於 91 年 5 月間接獲行政院消保會之查核報告，僅將函文轉各縣市政府衛生局進行複查，卻未正視問題之嚴重性，採行更積極、周全之管理措施，亦未依據行政院消保會之建議，確實針對油品穩定性加以測試；甚者，92 年後，部分縣市即不再針對油炸油長期使用未予更換問題進行稽查，顯見衛生署對於油炸油之查核措施欠缺延續性，對於與國人食品安全密切相關之油炸油品質及更換炸油時機之問題，既未周詳規劃管理制度，又未

曾執行專案稽查，對於油炸油之管理未有積極作為，輕忽、懈怠油炸油品之管理，嚴重危害民眾健康，核有怠失。

二、衛生署怠於訂定餐飲業油炸油稽查管理原則，致各縣市政府衛生局未能有效稽查，嚴重影響民眾食之安全，確有違失：

- (一)衛生署曾於91年8月5日以衛署食字第0910045075號函檢送擬訂之「餐飲業油炸油使用說明」予各縣市政府衛生局以提供修正意見俾便彙整參辦，該說明即已指出：「當油炸油品質達於下列任一狀況時，可以確認已劣化至不可再使用之程度，應全部予以更新。(一)發煙點溫度低於攝氏170度時。(二)油炸油色深且又粘漬，泡沫多、大有顯著異味且泡沫面積超過油炸油炸鍋二分之一以上者。(三)油炸油內之極性物質含量達百分之二十五以上者。」另行政院消保會於91年11月28日第96次委員會議之報告事項四有關「速食店公共安全及衛生安全聯合查核案後續追蹤報告」乙案，亦作成決定(三)：「請行政院衛生署儘速彙整各專家學者及相關單位之意見，擬定……『餐飲業油炸油使用說明』，以保障消費者之安全，並利業者遵循。」
- (二)前開使用說明，衛生署雖於92年1月刊載於中華民國廚師資訊管理系統，供餐飲業者建立相關管制方法與基準，惟查衛生署提供本院之資料，均未見該署依據公文程式條例第2條第1項第5款之規定進行公告，或將核定之指引函請各縣市政府衛生局作為輔導稽查依循，故該使用說明僅作為業者自律之參考，實難作為各縣市政府衛生局對餐飲業者有效查核之依據。另按各縣市衛生局提供之資料及相

關人員之說明，多數衛生局之稽查人員對於衛生署 92 年訂定之「餐飲業油炸油使用說明」，並不知情，因此對於油炸油之稽查，從未有過查核之基準，即使知道是項說明者，亦表示乃作為餐飲業者自主管理之用，而非衛生機關之查核依據，故各縣市衛生局對於油炸油之稽核乃以目測方式為之，未曾對油炸油進行酸價及總極性物質之檢測，若發現業者長期間使用炸油未予更換，乃以輔導或限期改善方式處理，未曾作出罰鍰處分。

(三)嘉義縣衛生局於 95 年 9 月 8 日以嘉衛藥食字第 0950018785 號函衛生署，主旨以：「由於外食人口增加，市面販售油炸食品業者、攤商日漸增多（如販賣鹽酥雞、臭豆腐、蚵爹...等食品），且油品重複油炸使用性高易致酸敗劣變，為保障消費者健康，使用過食用油脂是否訂有危害人體健康之衛生標準，函請釋復，俾供查核取締依據」。衛生署乃於 95 年 9 月 26 日以衛署食字第 0950039772 號署函函復嘉義縣衛生局以：「本署已著手訂定『餐飲業者炸油使用衛生指引』，俟經學者專家確認後，將予以公告供輔導稽查依循」。

(四)查油炸油品問題於 98 年 6 月下旬造成國人恐慌前，行政院消保會及嘉義縣衛生局即曾分別於 91 年及 95 年間建請衛生署訂定餐飲業者炸油使用衛生指引，以作為業者遵循及縣市衛生局之查核依據，惟衛生署卻至 98 年 7 月 17 日始函送各縣市衛生局油炸油稽查管理原則，顯見該署怠於訂定餐飲業油炸油稽查管理原則，致各縣市政府衛生局未能有效稽查，嚴重影響民眾食之安全，確有違失。

三、衛生署長期間疏於督促地方衛生機關將油炸油之品

質及更換時機問題列入食品衛生管理項目，使國人多年來長期食用未具安全保障之油炸食品，實有疏失：
(一)按衛生署提供之「92至98年各縣市衛生局稽查一般及速食業者用油使用情況彙整表」，可知：

1、92年至98年間，部分縣市衛生局全年未曾針對轄內任何餐飲業者用油使用情況進行稽查，包括：

(1)92年：台北市、基隆市、桃園縣、新竹市、苗栗縣、南投縣、嘉義市、台南縣、宜蘭縣、金門縣及連江縣。

(2)93年：台北市、基隆市、桃園縣、苗栗縣、南投縣、嘉義市、台南縣、宜蘭縣、花蓮縣、金門縣及連江縣。

(3)94年：台北市、基隆市、桃園縣、苗栗縣、南投縣、嘉義市、台南縣、宜蘭縣、花蓮縣、金門縣及連江縣。

(4)95年：苗栗縣、南投縣、嘉義市、台南縣、宜蘭縣及連江縣。

(5)96年：桃園縣、南投縣、台南縣、宜蘭縣及連江縣。

(6)97年：南投縣、嘉義市、宜蘭縣及連江縣。

(7)98年1月1日至7月3日：嘉義縣、金門縣及連江縣。

2、92年至98年間，部分縣市衛生局針對轄內餐飲業者用油使用情況進行稽查，全數合格者，包括：

(1)92年：高雄市、台北縣、台中市、台中縣、彰化縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣及台東縣。

(2)93年：高雄市、台北縣、新竹市、台中市、台中縣、彰化縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣及台

東縣。

(3)94年：台北縣、新竹市、新竹縣、台中市、台中縣、彰化縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣及台東縣。

(4)95年：高雄市、基隆市、台北縣、新竹市、台中市、台中縣、彰化縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣及台東縣。

(5)96年：高雄市、基隆市、台北縣、新竹市、新竹縣、台中市、台中縣、彰化縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣及台東縣。

(6)97年：高雄市、基隆市、台北縣、新竹市、新竹縣、苗栗縣、台中市、台中縣、彰化縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣及台東縣。

(7)98年1月1日至7月3日：高雄市、基隆市、台北縣、新竹縣、苗栗縣、台中市、彰化縣、嘉義縣、高雄縣及台東縣。

(二)另按各縣市衛生局函報本院之資料，98年6月下旬前，從未有任一縣市衛生局將餐飲業者用油情況列為專案稽查之項目；次查各縣市衛生局所訂之餐飲業者良好衛生規範稽查表，亦未將餐飲業者用油情況列為例行性稽查項目；再查91年至98年期間，衛生署每年均辦理食品衛生管理工作聯繫暨研討會會議，召集各縣市政府衛生局人員，研商並確定當年度食品安全管理之重點及項目，惟查歷次之會議紀錄，均未將餐飲業者用油情況列為研討或重點管理項目。

(三)綜上，部分縣市衛生局多年來未曾針對任何一家一般及速食業者用油使用情況進行稽查，另有部分縣市衛生局多年來稽查油炸油之結果竟全數合格，顯與國人日常生活經驗不相符合，惟衛生署卻未予列

管及追蹤各縣市衛生局查核之成效，僅將所報結果進行書面彙整，其處理流於形式，自無法發現油炸油長期使用未予更換問題之嚴重性，遑論有效予以處理。衛生署對於直轄市及縣（市）衛生機關執行衛生署主管事務有指示、監督之責，卻長期間疏於督促各縣市衛生局將油炸油之品質及更換時機問題列入食品衛生管理項目，實有疏失。

四、衛生署對於台北縣政府法制局發布之檢驗結果之法律效力，前後認定標準不一，導致民眾無所適從，毀傷政府形象及公信力，亦有失當：

- (一)台北縣法制局於 98 年 6 月 22 日將同年月 21 日取樣之 7 件檢體，送台美科技檢驗有限公司進行酸價、重金屬及丙烯醯胺等 24 項項目之檢驗，有關重金屬之檢驗結果，請業者說明及陳述意見後，於 98 年 7 月 7 日向外公布，其中重金屬砷之國家標準為 0.1ppm 以下，超過標準者，包括：麥當勞土城市金城店、中央店及達美樂永和市中正店。
- (二)惟衛生署於 98 年 7 月 10 日認定台美科技檢驗有限公司非衛生署認證之重金屬檢驗機構，檢驗結果僅供參考，並要求台北縣法制局將 6 月 21 日抽樣之檢體，交其送藥檢局檢測，台北縣法制局認業者有申請複檢之權利，故該局有保存檢體之義務，而與衛生署之意見不一。於此期間，因速食業者亦將油炸油送請非衛生署認證之重金屬檢驗機構台灣檢驗科技股份有限公司檢驗，並對外宣稱未驗出砷，因而造成民眾之困擾。
- (三)至行政院消保會於 98 年 7 月 11 日召集相關機關研商「有效處理食品用油砷含量問題」事宜會議，乃作成下列結論：

- 1、台北縣政府依法所作之採樣及所送檢測結果才具有法定效力，該速食業者自行檢測之結果僅供參考。
- 2、衛生署及台北縣政府均一致認為台北縣政府所送檢驗之結果，即具有法定效力，中央主管機關無須再為複驗。業者如有異議，應依法定程序對檢驗結果申請複驗。

(四)綜上，衛生署對於台北縣政府法制局發布之檢驗結果之法律效力，前後認定標準不一，導致民眾無所適從，毀傷政府形象及公信力，亦有失當。

五、衛生署食品衛生處相關主管人員輕忽、懈怠油炸油品之管理，核有違失：

- (一)衛生署於 97 年 4 月出版之「食品安全與營養白皮書」，於前言中即明白揭示「保障全民食品安全，是政府責無旁貸之使命與重要施政」，並信誓旦旦：「影響食品安全與消費者信任之真正關鍵，應是政府對於食品安全管理是否具有積極之作為」、「缺少政府積極有效之管理作為，不但食品安全沒有保障，食用安心無法保證，國民健康無法維護，社會安定甚將難以維繫」。又由於國人飲食習慣受西方速食文化之影響，時有將油炸食品作為主食之情形，因而擔任歷任衛生署食品衛生處處長及科長職務者，應本於其專業，警覺油炸油長期使用對於人體健康之問題，並採取適當之處理措施及保障機制，以維護民眾基本之「食的安全」。
- (二)按衛生署組織法第 8 條之規定，所屬食品衛生處掌理之事項計 12 大項，其中包括：「……一、關於食品衛生有關法令之研擬事項。……三、關於食品衛生管理之指導及監督事項。四、關於食品安全之

管制事項。……一一、關於食品衛生資料之蒐集及研究事項。一二、其他有關食品衛生事項。」另按衛生署辦事細則第2條規定，署長綜理署務，指揮監督所屬職員及機構；副署長襄助署長處理署務；其他各級主管人員各就其主管事務或奉命辦理事項，指揮、監督所屬職員。再按衛生署分層負責明細表，食品衛生處處長之權責事項，包括「核定各項食品衛生管理工作之計畫、報告及協調、分析與研究」，另科長之權責事項，包括「核定食品衛生管理、衛生安全、檢驗有關資料之蒐集與協調」。

(三) 惟查衛生署相關主管人員歷年來辦理之各項食品衛生管理工作之計畫及報告，均未將油炸油之品質及更換炸油之時機列為管理項目；復未蒐集與油炸油之品質及更換炸油時機有關之衛生管理、衛生安全、檢驗等資料；又未正視油品換油時機問題，自未將其列入專案稽查之項目，對於與國人食品安全密切相關之油炸油品質及更換炸油時機之問題，既未周詳規劃管理制度，又未當執行專案稽查，對於油炸油之管理未有積極作為，完全仰賴業者自律，顯見確有輕忽、懈怠油炸油品管理之情事。

(四) 關於食品安全之課題，向為消費者保護工作之重要推動事務，依據消保法第6條之規定，衛生署係食品安全衛生消費者保護事項之中央主管機關，另關於食品安全衛生之維護措施與相關規範之擬訂，依同法第3條之規定，乃衛生署應實施之事務，而食品安全衛生消費保護之地方主管機關，即各直轄市政府或縣市政府衛生局則負責執行衛生署所擬定之各項措施與規範。然衛生署食品衛生處相關主管人員，多年來未曾主動辦理油炸油之專案稽查，導致消費者食用油炸食物之安全衛生問題，長期未予

處理，自難適時獲得保障；又油炸油品問題經台北縣法制局消保官主動於 98 年 6 月 21 日進行查核並引起國人重視後，衛生署猶未有效妥善處理相關爭議，或即責成各縣市衛生局進行稽核，僅再三重申要求業者自律，致使後續爭議不斷，迄同年月 26 日始要求各縣市衛生局進行稽核，相關主管人員對於與民眾食品安全密切相關之油炸油品問題，置若罔聞，所為之處理措施便宜行事，虛應故事，過於消極。

六、衛生署宜針對油炸油長期使用未予更換，以及濾油粉、丙烯醯胺對人體健康之影響、油品之選購與連鎖速食業者油品含砷之原因深入檢討並予釐清，以保障全民食品安全：

- (一) 依據衛生署提供本院之書面資料表示，於高溫下油炸食物時，食用油脂會氧化劣變，如反覆油炸，對健康危害機會越大，且產生之環狀單體 (cyclic monomer)、尿素不結合物 (Non-urea-adduct forming esters, NUAFF) 及油脂氧化之二級產物等極性物質，部分研究認為會影響人體健康，且經動物實驗證實給予一定之劑量，其毒性甚至會造成動物死亡；另食物在高溫加熱之條件下，會生成丙烯醯胺，衛生署雖認為食品中之含量，尚不致對人體造成任何神經毒性危害，但國內有學者指出恐有致癌之虞。
- (二) 又國內食用油品，至少包括蓬萊米油、大豆沙拉油、紅花仔油、葵花油、玉米油、橄欖油、花生油、烤酥油、精製豬油，未必均適合作為油炸之油脂，惟國內民眾對於油品之選購及用途之瞭解，多有不足，又未能藉由油品包裝之標示獲得正確資訊，故衛生署宜加強對於民眾選購油品之教育宣導。

- (三)另台北縣法制局消保官於 98 年 6 月 21 日前往所轄速食餐廳進行油炸油品調查，並自油槽中取樣，送驗後檢出防腐劑、丙烯醯胺及超量之重金屬砷，因認為丙烯醯胺可能係致癌物質，對人體影響頗大，乃建請衛生署評估是否應納入檢測項目。另建議現以試紙作為測試油品之唯一標準，廢止以目測等非科學方法測試油品，並公告廢止濾油粉之使用，以避免人為誤判之隱藏性風險發生，及命業者依消費者保護法第 4 條規定，每日將油品檢測結果充分、完整公告予消費者周知。
- (四)按衛生署提供之資料，國內甚少對於油炸油長期使用未予更換之相關研究，另濾油粉、丙烯醯胺對人體健康之影響亦未能確定，且連鎖速食業者油品含砷之原因仍未能釐清，前揭問題均影響民眾食之安全，衛生署宜予深入檢討並釐清，採取適當之措施，以保障全民食品安全。

七、經濟部對於連鎖速食業者使用油炸器具之評核情形及方法，有未盡周妥之處，應予檢討改進：

- (一)經濟部訂定之連鎖體系優良服務作業規範（GSP）通專則 15.6.6.3 規定「油炸器具每日使用結束後，應將油汲出，再使用符合國家標準之食品清潔劑徹底清潔洗淨」。惟查 GSP 認證制度之目的乃強調服務品質系統之建立與經營體質之提昇，促使餐飲業者提供消費者一個安心、信賴、滿意之飲食消費環境，但目前國內約有 110 萬家之業者為服務業別，通過優良服務 GSP 認證之業者不過 7,358 家店，且連鎖速食業者中，僅摩斯漢堡申請認證，可見經濟部對於 GSP 認證之推廣，尚有不足。
- (二)又經濟部對於連鎖速食業者使用油炸器具是否符

合優良服務作業規範（GSP）之稽核方法，係由評核員由該店主管陪同入店確認後台操作程序及相關文件或紀錄（如器具清洗表或每日清潔紀錄等），以及檢查清潔劑標籤及使用狀況。然 98 年 6 月底前，經濟部僅評核過 60 多家餐飲業者，且因 GSP 之評核項目甚多，即使業者使用油炸器具之方法與規範不符合，卻往往因總分及格而仍能獲得 GSP 認證，顯見經濟部對於連鎖速食業者使用油炸器具之評核情形及方法，有未盡周妥之處，應予檢討改進。

八、環保署對於廢食用油之管理，未盡周全及確實，應予檢討改進：

- （一）國內廢食用油清理及回收再利用體系，可概分為兩大部分。一是委託清除處理業者，主為速食業及食品工廠，以及廢食用油量較大之餐飲業、學校及機關團體，而清除處理業者則收集後送至再利用廠作為生質柴油、飼料添加物、肥皂原料及工業原料（硬脂酸）等；另外一部分為家戶、廢食用油量較小之餐飲業、學校及機關團體等將廢食用油交由執行機關之清潔隊回收，清潔隊回收後再標售予再利用機構製成再利用產品或無償交由社區環保團體製作肥皂作為宣導使用。
- （二）詢據環保署表示：國內連鎖速食業者、食品工廠、機關學校、餐廳、攤販、家戶之廢食用油年產量及總年產量，環保署考量相關推估參數若引用國外文獻參數及比例數據，可能會因與我國飲食習慣不同而造成推估之差異，因而未能提供本院是項資料，並說明僅針對列管對象，要求申報、管制及稽查，至於 97 年度廢食用油實際回收量約 4,921 公噸。惟

查環保署於 96 年間擬訂之「擴大廢食用油回收再利用計畫」，推估國內廢食用油年產生量 7 至 8.5 萬公噸，但 97 年度全年廢食用油回收申報量為 4,921 公噸，占產生量之 7.03% 至 5.79%

(三)另環保署自 96 年 9 月 1 日起，將總公司資本總額達新台幣（以下同）5,000 萬元以上之西式連鎖速食店（含其分店），及資本總額 500 萬元以上且產生廢食用油之麵條、粉條類食品製造業等廢食用油產生量大的事業，納入列管應上網申報廢棄物清理流向，惟對於資本總額 500 萬元以下之事業，則未列入管理，詢據環保署表示：「廢食用油是配合經濟部做生質柴油，才有去列管相關之對象」、「非列管之事業，有否交給不合法之業者情事，尚待進一步了解」。

(四)綜上，為有效永久防杜廢食用油再使用於餐飲業之情事，主管機關應確實掌握國內廢食用油之年產生量及其流向，惟查環保署對於廢食用油之管理，未盡周全及確實，應予檢討改進。

