

## 調 查 報 告

壹、案由：國內諸多農場及牧場均宣稱，其所生產之雞蛋、牛奶均為自家產品，究實情如何？是否涉有廣告不實或有誤導民眾之虞？主管機關把關機制為何？事關食品安全與消費權益，均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本院實地調查臺北市及新北市地區共 10 處賣場之市售生鮮蛋品及牛（羊）乳品之標示情形，發現部分產品其外包裝標示有來源牧場資訊，甚有品名直接以「牧場」字樣標示者，惟所標示之牧場是否屬實，相關主管機關對於該等產品之標示規定、管理機制、所標示牧場與實際來源相符性之查核情形…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）及行政院衛生署（下稱衛生署）調閱相關卷證，復約詢該二機關相關主管人員，調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、衛生署漠視國內部分市售生鮮蛋品其外包裝明顯處標示有牧場相關資訊，甚品名直接以「牧場」字樣標示，惟該等牧場卻非真實存在為虛擬牧場，明顯標示不實；復部分商品雖有標示實際來源牧場資訊，惟該等字體大小遠小於該等虛擬牧場，均有損民眾消費權益，洵有怠失：

（一）按食品衛生管理法（102 年 6 月 19 日修正前之條文，下同）第 9 條及第 19 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。」、「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。」復按該法第 29 條第 1 項規定：「……三、

標示違反第十七條、第十八條、第十九條第一項規定者，應通知限期回收改正，改正前不得繼續販賣；屆期未遵行或違反第十九條第二項規定者，沒入銷毀之。」故衛生署對於市售生鮮蛋品之包裝標示負有管理及查核權責。

- (二)本院實際調查臺北市及新北市地區 3 大賣場、5 家小型超市及 2 家有機食品店共 10 處賣場之生鮮蛋品及牛（羊）乳品標示情形，調查蛋品品項共計 60 件次，經彙整並扣除部分重複商品，所調查之生鮮蛋品品項計 47 項；結果其外包裝標示有來源牧場相關資訊者計 27 項，其中品名直接以牧場名稱標示者計 4 項，分別為「石安牧場動福蛋」、「木崗專業牧場冷藏白殼蛋」、「木崗專業牧場冷藏紅殼蛋」及「義進牧場機能力多蛋」；另於原產地相關說明處中，標示來源牧場或畜牧場登記字號者計 21 項；又除品名及原產地外，於外包裝明顯處標示有「○○牧場」者計 8 件，分別為「勤億幸福巨蛋」及「勤億幸福好蛋」所標示之「勤億幸福牧場」，「靈芝紅玉子」、「靈芝白玉子」、「自然紅玉子(M)」及「自然白玉子(M)」等所標示之「自然牧場」，「健康紅殼蛋」及「健康白殼蛋」等所標示之「元氣牧場」；復完全未標示牧場相關資訊者計 20 件。
- (三)查「木崗專業牧場」、「自然牧場」及「元氣牧場」非屬農委會登記管理在案之牧場，且該等牧場並非確實存在；另「石安牧場」、「義進牧場」及「勤億幸福畜牧場」則屬登記管理在案者；足徵部分市售生鮮蛋品其外包裝所標示之牧場並非屬實，顯為虛擬牧場，其中甚包括品名直接以「牧場」字樣標示者，顯易造成消費者誤解。有關該標示問題，詢據衛生署食品藥物管理局表示，蛋品之外包裝雖

標示有「○○牧場」資訊，又該牧場雖非為實體牧場，然其原產地相關標示倘有明確說明實際來源牧場資訊或畜牧場字號，則尚符合食品衛生管理法相關標示規定；惟「木崗專業牧場」、「自然牧場」及「元氣牧場」等字樣均標示於產品外包裝明顯處，且字體大小遠大於「品名」及實際來源牧場名稱或畜牧場登記字號等相關標示，甚約占整體外包裝面積三分之一以上；復標示有「自然牧場」及「元氣牧場」等 6 項蛋品，其外包裝僅標示「經銷商」、「製造商」及「產地」，並未有實際來源牧場名稱、地址或登記字號等相關標示，其「自然牧場」或「元氣牧場」便為產品外包裝中唯一揭露的牧場資訊，其標示顯不實且易使消費者誤解，衛生署卻坐視該情事而未能依法查處。

(四) 綜上，本院實地調查發現國內部分市售生鮮蛋品其外包裝明顯處標示有牧場相關資訊，甚品名直接以牧場字樣標示，惟該等牧場卻非真實存在為虛擬牧場，明顯標示不實；復部分商品雖有標示實際來源牧場資訊，惟該等字體大小遠小於該等虛擬牧場，顯誤導消費者，衛生署未善盡主管機關之責，洵有怠失。

二、衛生署目前對於國內生鮮蛋品及牛（羊）乳品之原產地僅要求須標明國家別之規定，欠缺具識別性之區域或來源牧場等資訊，致未能切近國內該等產品大多自產自足之實際情形，允應檢討改進：

(一) 據衛生署 102 年 5 月 7 日署授食字第 1020014869 號函表示略以，生鮮蛋品係為生鮮農產品，其販售之包裝型態係以簡易包裝或其他未封口之臨時性盒裝，屬散裝食品；次按衛生署 101 年 9 月 6 日署授食字第 1011302822 號公告「散裝食品標示相關規定

」，要求販賣散裝食品之公司或商業登記之食品業者，須強制標示其品名及原產地(國)，且其標示方式得於陳列販售場所以卡片、標記(標籤)或標示牌(板)等型式，採懸掛、立(插)牌、黏貼或其他足以明顯辨明之方式，擇一為之；故市售生鮮蛋品屬散裝食品，須於其外包裝或販售場所標示說明其原產地之國別。復按食品衛生管理法第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。輸入者，應註明國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。五、有效日期。經中央主管機關公告指定須標示製造日期、保存期限或保存條件者，應一併標示之。六、其他經中央主管機關公告指定之標示事項。」末按衛生署101年9月6日署授食字第1011302808號公告「有容器或包裝之食品原產地標示相關規定」，內容略以，有容器或包裝之食品應以中文顯著標示其原產地(國)或等同意義字樣；故市售牛(羊)乳品其外包裝亦須標示其原產地國別。

(二)惟家畜、家禽所生產之農產品品質與飼養環境之水質、土壤、空氣...等息息相關，例如，94年彰化縣爆發之戴奧辛毒鴨蛋事件，即係因飼養環境受污染所致，復農委會於本院約詢時亦表示，牛(羊)乳品之芳香味及品質，主要與牛、羊食用之牧草有關；是以，現行生鮮蛋品及牛(羊)乳品之原產地標示規範，僅標示國家別，顯欠缺具鑑別性之區域或來源牧場等資訊。再者，觀諸先進國家對於雞蛋標

示之管理，德國及英國市售雞蛋之蛋殼上標示項目包含生產國、養雞場代號、蛋雞畜養方式、有效期限…等<sup>1</sup>，雖其生產地亦以國別標示，惟因其雞蛋多數仰賴進口，此與我國蛋品自給自足情況不同，且除生產國外，其餘相關蛋品來源資訊顯較我國充實。

(三)復查農委會於 88 年 12 月 10 日即訂定發布「鮮乳標章核發使用要點」，規定 100%使用國產生乳為原料，領有乳品工廠登記證之鮮乳製造業並訂有契約生乳者，得向該會申請使用鮮乳標章；該會並表示，截至 101 年底止，國內鮮乳標章廠商收乳量占全國生牛乳產量達 98%，且鮮牛乳產量約占其收乳量之 85%，顯見市售牛乳為鮮乳標章者占率達八成以上，亦即市售牛乳有八成以上為完全使用國產生乳，爰其原產地原本即為臺灣，故其原產地僅標示至國別之規定顯未符合國情。

(四)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，俾消費者能採取正確合理之消費行為，故對於目前國內生鮮蛋品及牛（羊）乳品大多自產自足情形下，其原產地僅須標示至國別之規定，顯欠缺具識別性之區域或來源牧場等資訊，難謂切近實際，故衛生署允應檢討現行規定或妥謀配套方案，以充實產品原料來源資訊，俾保障消費者權益。

三、衛生署及農委會應加強橫向溝通及協調，以整合市售生鮮蛋品及牛（羊）乳品之標示規定，並建立聯合勾

---

<sup>1</sup>資料來源：The Food Labelling Regulations 1996 (<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1996/1499/contents/made>)、Directive 2000/13/EC of the European parliament and of the Council of 20 March 2000, Official Journal of the European Communities. 勤億蛋品科技股份有限公司網站（首頁/蛋品大學堂/蛋博士圖書館/先進國家的雞蛋標示）。

稽查核機制，以確保產品來源相關標示之正確性：

- (一)按食品衛生管理法第 2 條及第 17 至 19 條等規定，衛生署對於市售生鮮蛋品及牛（羊）乳品之標示，負有管理職責；復按農產品生產及驗證管理法第 2 條及第 4 條第 1 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。」、「中央主管機關得就國內特定農產品及其加工品之生產、加工、分裝及流通等過程，實施自願性優良農產品驗證制度。」故一般市售生鮮農產品及包裝食品之標示，衛生署負有管理及稽查權責，另對於優良農產品（Certified Agricultural Standards, CAS）之標示情形，則屬農委會之權責範圍。
- (二)按「優良農產品驗證管理辦法」第 3 條規定，實施自願性優良農產品驗證制度之農產品及其加工品，其項目包括蛋品及乳品；次按該辦法第 4 條附件 11「優良農產品蛋品項目驗證基準」之「品質規格及標示規定」，自產蛋源之業者，須於生鮮蛋品外包裝標示製造業者名稱、地址及聯絡電話，若為非自產蛋源之洗選廠，則應標示契約牧場名稱，故 CAS 蛋品外包裝須明確標示來源牧場相關資訊。復農委會為提升生乳品質，並促使業者確實以國產生乳產製鮮乳及保障消費者權益，特訂定「鮮乳標章核發使用要點」，該等業者均與酪農戶訂有生乳收購契約書，故農委會得以掌握及管理鮮乳標章乳品之來源牧場、品質及乳量。再者，農委會為維護消費者、羊農及優良羊乳業者權益，於 89 年輔導中華民國養羊協會以產業自律方式，推動羊乳標章（Good Goat's Milk, GGM）制度，以管理生乳收購量、製造、銷售...等。審諸上開規定，農委會對於 CAS 蛋

品、鮮乳標章乳品及 GGM 標章之產品品質、原料來源、標示...等，訂定有相關管理規範，故除衛生署外，農委會對於部分市售生鮮蛋品及牛（羊）乳品之品質及標示等亦負有管理職責。

(三)除上開一般或優良農產品有其相關標示規定外，生鮮蛋品及牛（羊）乳品因屬農產品，來源為農畜牧場，爰原料來源之相關宣傳資訊，自為消費者選擇產品之重要因素之一，故部分商品另有特別標示其來源或原產地之相關宣傳內容，例如部分市售鮮乳或蛋品外包裝明顯處特別標示「乳源來自單一專業牧場，而非收購自許多牧場」、「位於○○高中旁的山坡，環境清幽乾淨，空氣清新舒適」或「在陽光充足的臺灣南部屏東平原，飼養著一群活潑健康正台灣土雞，這一群土雞負責生產『○○土雞蛋』...」等語，惟該等標示內容是否屬實，因涉及農畜牧場管理，各級衛生主管機關難以確認該等標示內容之正確性，遑論列入實際稽查項目，此亦可由 99 至 101 年各年度衛生主管機關並未將原料來源牧場或相關宣傳內容是否屬實列為稽查項目之情形，足堪印證；故農委會及衛生署二機關應共同建立查核機制，始能確保原料來源相關標示之正確性。

(四)衛生署及農委會對於市售生鮮蛋品及牛（羊）乳品之標示，雖各有其管理範圍及權責，然皆為該等產品標示管理之主管機關，故應加強橫向溝通及協調，整合該等產品現行之標示規定，並應建立聯合勾稽查核機制，以確保產品來源相關標示之正確性。

四、農委會應持續加強推動 CAS 蛋品驗證，以提升國內蛋品品質，俾維護國民健康及消費者權益：

(一)為提升農產品與其加工品之品質及安全，維護國民健康及消費者之權益，農委會於 96 年 6 月 15 日特

訂定並頒布「優良農產品驗證管理辦法」，該會並據以訂定「優良農產品蛋品項目驗證基準」，由蛋品業者自願提出驗證申請，驗證項目包括廠區環境、廠房設施、設備及包裝材料、製程管理、品質管制、衛生管理、運輸管理、管理人員資格...等，冀藉由該驗證管理，提升及強化蛋品之品質。

(二)惟截至 101 年底止，通過 CAS 驗證之蛋品計 85 個品項，數量約僅占生鮮蛋品總數量 5%，占率顯偏低；農委會表示，為符合 CAS 蛋品驗證規範，業者須改善或改(新)建廠區環境、廠房設施、洗選設備、包裝機械、冷藏(凍)庫...等，所費不貲，復須自行負擔相關檢驗費用，以自主管理產品品質及衛生，爰基於投入成本之考量，業者參與驗證之意願不高等語；惟該驗證制度推行之目的乃為提升民眾飲食之安全，復按現行相關標示規定，僅 CAS 蛋品須於外包裝標示來源牧場，故該制度更是有助於確保民眾消費權益，是以農委會應檢討推動該驗證制度之窒礙難行處，並有效解決之。

調查委員：程仁宏

洪昭男

楊美鈴