

調 查 報 告

壹、案由：為知名山水米製造商泉順食品公司出品的「佳長米」，遭披露涉用劣質越南米混充台灣米欺騙消費者；詎料農糧署竟表示，該公司自2011年不合格8件、2012年不合格10件，其中5次標示不符，但過去18次都是「限期改善」，業者利用「一個月內限期改善」逃避罰則，本次是第19次違法才遭罰20萬元。如此縱容惡意累犯欺騙消費者，農糧署究竟有無違失，認有深入調查之必要乙案。

貳、調查意見：

本院為調查泉順食品企業股份有限公司（下稱泉順公司）之小包裝「山水佳長米」以進口米混充國產米銷售，且該公司近兩年遭行政院農業委員會（下稱農委會）查獲違規案件總計18次，然農委會都以「限期改善」裁處；本次第19次遭查獲始裁罰新台幣（下同）20萬元，主管機關有無違失及善盡把關職責乙案。經函請農委會農糧署（下稱農糧署）說明及調取相關資料審閱，並詢問農委會胡興華副主任委員及農糧署李蒼郎署長暨相關主管人員後，業已調查竣事。茲將調查意見臚陳如下：

- 一、農委會對國內市售食米抽驗不合格之裁罰，係以業者（糧商）之產品品牌抽驗不合格之違規次數為裁罰計算基準，致不肖糧商不思旗下產品品質把關，藉不同產品品牌違規未達裁罰基準，鑽研取巧「限期改善」裁處之法令漏洞，使農委會每季抽檢，因法令裁罰毫無嚇阻作用，徒具形式，該會長期以來因循寬假，肇生業者（糧商）每年違規情事不斷，且居高不下，自有違失。

(一)依據糧食管理法第 18 條第 2 項規定略以：「糧商有下列情形之一者，主管機關得命其限期改善；屆期未改善者，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰，但有第 4 款情形者，處新臺幣 4 萬元以上 20 萬元以下罰鍰，並按次處罰；經處罰 3 次仍未改善者，廢止其糧商登記，並註銷糧商登記證：... 三、違反依第 14 條第 1 項所定辦法中有關市場銷售糧食之包裝或容器上之應標示項目及方法等事項。四、違反第 14 條第 2 項規定，所為之標示、宣傳或廣告有不實、誇張或易生誤解之情形。」；次依 101 年 2 月 14 日農委會修正之違反糧食管理法案件處分裁量作業要點第 3 點之「違反糧食管理法案件處分裁量基準表」，其中有關違反糧食管理法第 14 條第 1 項及第 2 項之處分裁量基準如下略以：

違反法條	查獲違法案件之處分裁量基準	
糧食管理法第 14 條第 1 項	第一次	開立限期改善通知書，限期改善期間以三十日為原則。但有特殊情形，得視具體違規情節縮短之。
	限期未改善之第一次	新臺幣三萬元
	限期未改善之第二次	新臺幣六萬元
	限期未改善之第三次	新臺幣十五萬元
	限期未改善之第四次	廢止糧商登記，並註銷糧商登記證。
	*限期未改善者，除罰鍰處分外，並公告不合格廠商之名稱、地址、負責人姓名、商品名稱及不合格情節。	
糧食管理法第 14 條第 2 項	第一次	開立限期改善通知書，限期改善期間以三十日為原則。但有特殊情形，得視具體違規情節縮短之。

據上可知，農委會為執行違反糧食管理法第 18 條罰則之情事，故訂定違反糧食管理法案件處分裁量作業要點，並有處分裁量基準表作為裁處依據，使裁處明確及一致，其中在處罰次數之計算，係以

業者（糧商）之產品品牌抽驗不合格之違規次數為裁罰計算基準。

(二)經查本案泉順公司生產市售包裝米經農糧署 100 年及 101 年抽檢查獲 18 次不合格情形如下：

編號	年度	季	品牌	限期改善	限期改善原因
1	100	2	山水米圓糯米	1	無品名、品質規格等
2	100	2	山水圓糯米	1	無品質規格表等
3	100	2	山水謙耕糙米	1	品種標示不實（台稔9號3粒）
4	100	2	山水長纖米	1	碎粒過高
5	100	3	山水の日光米	1	應標示項目不易辨識、熱損害粒標示不符
6	100	3	蓬山米	1	無品質規格表等
7	100	4	山水謙耕白米	1	品種標示不實（台稔9號7粒）
8	100	4	益全香米	1	品種標示不實（7粒）
9	101	2	山水大地情台稔Q米	1	品質規格未依規定標示
10	101	2	台稔九號	1	品種標示不實（台稔9號1粒）
11	101	2	山水米	1	品質規格未依規定標示
12	101	3	牧野台稔9號	1	品種標示不實（台稔9號6粒）
13	101	3	禾掌屋鴨咪有機白米（關係企業）	1	碎粒、白粉質粒超過標示等級
14	101	4	山水米台私長八米	1	品質規格未依規定標示
15	101	4	080山水米15公斤	1	重量未依規定標示
16	101	4	山水米鴨先知系列免洗米	1	熱損害粒超過CNS1等
17	101	4	益全香米	1	碎粒超過CNS1等
18	101	4	山水大地情台農香八米	1	品質規格未依規定標示

農糧署對上開泉順公司 18 件違規情事，均僅要求「限期改善」未處罰鍰表示，該公司違規產品係屬不同品牌，且多屬標示上較輕微之違規樣態，尚不影響食用衛生安全，依糧食管理法第 18 條規定，於 30 天限期改善後，再次抽檢時已改善完成，致無裁罰案件。次查農糧署每年皆定期辦理市售米「標示檢查」及「品質檢驗」之抽檢工作；每季

抽檢約 250 件，每年抽檢 1,000 件以上；統計 98 年迄至 102 年 10 月止，市售米抽檢不合格件數及裁罰發現：98 年不合格 110 件（裁罰 21 件）；99 年不合格 100 件（裁罰 13 件）；100 年不合格 150 件（裁罰 22 件）；101 年不合格 200 件（裁罰 13 件）；102 年 1-2 季不合格 62 件（裁罰 9 件）；其餘未裁罰者皆函文限期改善。

(三) 揆諸上開農糧署抽驗泉順公司近 2 年及市售米近 5 年違規情形發現，每年市售米違規比率皆介於 10%-20% 不等，雖抽驗不合格之產品分屬不同品牌，惟多數該等不合格品牌，多為少數幾家大型業者（糧商）所生產之品牌；農糧署雖每年每季皆對市售米進行抽檢管理，惟罰鍰係以業者（糧商）旗下產品品牌抽驗不合格次數為計算基準。因此，國內業者（糧商）在農委會長期縱容下，藉不同產品品牌違規未達裁罰基準，鑽研取巧「限期改善」裁處之法令漏洞，而不思旗下產品品質把關，致違規情事不斷且居高不下；又農委會每季抽檢，因法令裁罰毫無嚇阻作用，亦僅徒具形式。

(四) 另據農委會函文表示，過去按品牌別累計違規次數，係考量大廠品牌數多，其被抽驗的機率高於品牌數少的小廠，若按糧商別累計違規次數，大廠因品牌多致違規機率相對增加，則大廠被廢止糧商登記證之機率遠高於小廠，合理性及衡平性均有不足；然業者（糧商）既能推出多項品牌銷售營利，即應有能力確保維持生產品質，亦應對所生產之市售米善盡企業責任，而農委會執上所言，更凸顯該會長期以來以寬鬆之管理法令及裁罰基準，縱容業者（糧商）因循寬假之違失。

(五) 綜上而論，雖農糧署每年皆定期辦理抽檢 1,000 件

以上市售米之抽檢工作，然農委會現行糧食管理法及101年2月14日修正發布之違反糧食管理法案件處分裁量作業要點第3點規定之「違反糧食管理法案件處分裁量基準表」，其中有關違反糧食管理法第14條第1項及第2項之處分裁量基準，對糧商認定過於寬鬆，致不肖糧商無懼於法令罰責，取巧利用限期改善之漏洞，導致業者（糧商）每年違規案件居高不下，違規不斷，農委會欲藉抽檢嚇阻廠商違規行為之管理，徒具形式，自有違失。

二、農委會針對市售不同種之國產及進口米，雖有混合米比例及標示之法令規範，然未有定期或不定期抽驗管理機制，縱任業者（糧商）恣意妄為銷售標示不實之混合米，致現行法令規定及罰則，形同虛設，罔顧消費民眾權益，顯有怠失。

（一）依糧食管理法第14條第1項規定略以：「市場銷售之糧食，其包裝或容器上，應以中文及通用符號明確標示品名、品質規格、產地、…」同條第2項規定：「前項包裝或容器上之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」復依糧食標示辦法第4條規定略以：「應標示事項之標示，依下列規定辦理：…四、產地，應於包裝或容器正面之明顯位置清楚標示。…五、混合二種以上之糧食，應依糧食類別之比率，由高至低標示之。…」同法第7條規定：「市場銷售之糧食，應標示製造糧食所需原料之生產地；國產糧食應標示國名或臺灣或直轄市、縣（市）行政區域名稱；國外輸入之糧食應標示生產國國名；混合二種以上不同國別之糧食者，並應分別標示其比率。」再依糧食管理法第15條第1項規定略以：「主管機關得對市場銷售糧食之標示實施抽查，並對其品質實施檢驗，…」

- (二)據農委會函文本院表示，現行法令無禁止混合米銷售行為。國內稻米屬自由交易市場，不同稻米混合銷售，只要依糧食標示辦法之規定明確標示，且無衛生安全問題，均可自由流通販售。惟混合米應依糧食管理法第 14 條第 2 項及糧食標示辦法第 4 條、第 7 條規定誠實標示，不得不實，違反者有：通知業者限期改善、處以罰鍰或廢止糧商登記等處分。基上，混合米銷售在我國雖法所允許，但仍有相關標示規定及違反之罰則，情節嚴重甚至廢止糧商證照。
- (三)查本案業者（糧商）以低價進口米取代台灣米銷售，藉此賺取價差之混裝米情事，已有前例：95 年 3 月間，立法委員接獲陳情指出，坊間包裝米打著台灣米名號，卻加入進口米販售，其中還包括多家知名廠牌；100 年 1 月間，又遭立委指出，部分不肖糧商利用民間配額進口碎米混合台灣米降低成本販售等情。上開兩次事件農委會除於新聞稿表示，將加強市售食米抽檢，杜絕混充行為等改善措施，而時任農糧署副署長游勝鋒更表示，將加強管理並要求糧商必須在包裝上標示混合米比例、出處及實施抽檢；¹另表示，會與財政部研究如何加強管理，是否將台灣米跟進口米分開販售。²揆諸上情，業者（糧商）以低價進口米混合國產米販售之管理疏失，農委會早於 95 年已知情且亦知混充情形嚴重，惟該會迄仍未針對市售混合米比例建立定期或不定期抽驗管理機制，縱任業者（糧商）接二連三利用較便宜進口米冒充台灣米銷售之情事發生。

¹ <http://www.cna.com.tw/News/FirstNews/201101120022-1.aspx>

² <http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/13/today-life12.htm>

(四)又現行糧食管理法已於第 15 條明定，農委會對市售糧食之包裝標示及品質，實施抽查及檢驗。經查 98 年迄今，農糧署僅分別於 100 年第 1 季及 102 年 8 月，針對市售米標示混合米比例共計抽驗 6 件，其中 2 件產地合格，4 件產地不合格。據農委會表示，鑑於國產米市場佔有率高達九成以上，抽檢之產品比率以國產米佔多數，少數為進口米，國產與進口混合包裝銷售者列入抽檢者更屬少數，爰針對市售進口與國產米混合銷售產品之抽驗管理上，農委會並未將之列為重點。次查泉順公司 98 年至 102 年市售米遭農糧署抽檢（定期及不定期）不合格計 54 件，其中多屬未依規定標示品質規格、碎粒超過標示等輕微違規樣態，惟未針對進口與國產米混合銷售比例抽驗及發現不符規定之違規情事。基此，泉順公司在市售混合米銷售上，因農委會怠於建立抽驗機制，該公司原以不同比例混合進口與國產米之市售產品，在無抽驗機制管理下，久而久之利之所驅、食髓知味，逐漸以低價進口米權充國產米銷售。據上可知，糧食管理法已於第 15 條規定對市售米之包裝標示及品質，實施抽驗；然而近 5 年間，農糧署針對市售混合不同國別或冒充產地國別之抽驗件數極少，遑論遭查獲違規之產品件數。農委會對市售混合米銷售之產品，因未能善用抽驗查核之把關機制，而嚇阻業者違法行為，使現行糧食管理法所定規範混合米之相關法令及違反罰則，形同虛設。

(五)另查本次泉順公司涉案「山水佳長米」產品之違法情事，係源自 102 年 7 月 26 日農糧署北區分署接獲檢舉案件，其產品之產地標示為國產米，惟送食研所進行品種 DNA 檢驗結果，全部均含未知種，即內

容物全數為進口米，並無國產米，經該署確認泉順公司以進口米標示國產米銷售。顯示農委會長期在市售混合米之管理，因無抽驗查核機制，故未能阻止市售米遭混充販售，欺瞞消費民眾之嚴重情事，本案若非民眾檢舉，農糧署迄今仍縱任業者恣意銷售標示不實之混合米，罔顧消費民眾權益。

(六)綜上，依糧食管理法第 14 條，市售米包裝，應明確標示產地，其標示不得有不實之情形。糧食標示辦法第 4 條及第 7 條更明確規定，應標示產地、混合二種以上糧食之比率及國外輸入糧食之生產國國名；而糧食管理法第 15 條也明定農委會對市售糧食之包裝標示及品質實施抽查。然農委會早於 95 年已知業者（糧商）以低價進口米混合國產米販售之情形嚴重，惟近 5 年，該會僅於 100 年第 1 季進行 1 次，及本案發生後，於本（102）年 8 月間進行 5 次市售米混合比例抽驗，長期以來對市售混合米之產品，幾無抽驗查核管理機制可言，縱任業者（糧商）利用較便宜進口米冒充台灣米銷售。綜合言之，農委會針對市售不同種之國產及進口米，雖有混合米比例及標示之法令規範，然未有定期或不定期抽驗管理機制，縱任業者（糧商）恣意妄為銷售標示不實之混合米，致現行法令規定及罰則，形同虛設，罔顧消費民眾權益，顯有怠失。

三、農委會長期以來對糧商進口米流向無查核追蹤管理機制，致不肖糧商有機可趁，以價格較低廉之進口米標示台灣產地權充銷售，核有疏失。

(一)按糧食管理法第 11 條第 1 項規定：「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。」揆其 86 年立法理由，係為瞭解市面存糧情形及流向，以作為調節糧食之參考

，爰規定糧商應備置登記簿記錄，以備查核。

(二)據農委會表示，依糧食管理法第 1 條，該法係為調節糧食供需，穩定糧食價格等目的而制定。另依糧食管理法第 12 條第 2 款及第 3 款，主管機關因天然災害或突發事變，致糧食供需失調或有失條之虞時，得報請行政院核備公告管理糧食儲藏、運輸、加工及糧食之緊急徵購及配售等事宜。為利瞭解市場糧食存量情形及追蹤流向，並於國家發生緊急情況時能迅速辦理糧食調節、維護國家糧食安全，爰於糧食管理法第 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，以備查核。

(三)經查農委會陳保基主任委員於 102 年 10 月 7 日於立法院質詢，對有關混合米產地標示不實情況多久時表示：「按照糧食管理法的規範，其實我們必須承認，這是一個已經非常長久的制度，我們在管理上，勢必要做一些改進。為什麼會把進口比較便宜的米混充為價格比較高的台灣米？因為我們整個糧食價格的形成其實都還是在戰備存糧、安全存糧的概念下，不允許我們品質好的稻米賣好的價錢，... 因而就有便宜的進口米進來混充。...」³；質詢有關我國加入 WTO 後進口十四多萬噸米之流向管理時表示：「到目前為止，並沒有特別做管理，...」、「這一點是我們必須檢討的地方，我們會儘快地把這個標準作業程序擬出來，...」⁴；另對加入 WTO 後，台灣在稻米政策的作法時表示：「米的政策是不管有沒有開放進口，我們的管理政策都必須

³ 立法院公報第 102 卷第 55 期，立法院第 8 屆第 4 會期經濟委員會第 4 次全體委員會議紀錄 p235。

⁴ 立法院公報第 102 卷第 55 期，立法院第 8 屆第 4 會期經濟委員會第 4 次全體委員會議紀錄 p238。

修正。以安全存糧與戰備存糧的概念去管理糧食問題，這是非常不正確的觀念，特別是面對自由化的環境之下。我們對進口米的去處與使用必須有非常清楚的規範。」、「...國外不像我們規定要有多少存糧，特別是公糧的收購，在國外已經沒有國家這樣做了。」⁵。次查我國於 91 年 1 月 1 日正式成為 WTO 會員，稻米進口採關稅配額制度，配額內數量為 144,720 公噸等量糙米，其中 65% 由農委會規劃進口及處理，其餘 35% 開放由民間進口。爰上可知，農委會在糧食流向管理上，長久以來以安全存量之舊思維去調節、追蹤管理，未因於我國加入 WTO 有進口稻米配額、農業產品貿易自由化及立法時空背景改變下，對我國糧食管理措施加以修正，而建立進口稻米追蹤流向管理機制。

- (四)另查 102 年 9 月 3 日 CAS 台灣優良農產品生產廠稽查紀錄，其中二、訪視情形：4. 查核泉順公司長米產品之銷售及回收紀錄：(1)「越南長米進銷存一覽表」102 年 1-8 月進口數量 1,421,400 公斤，扣除 1-8 月散米銷售量級包裝米(30KG/包)庫存量 795,780 公斤後，為 102 年 6-8 月期間混入標示產地台灣之「佳長米」及「長米」等產品數量，計 397,620 公斤。而農糧署自 98 年迄今，歷年對泉順食品公司購進、售出國產及進口米之查核係由該署北區分署辦理，於稽查公糧時併同查看是否登記糧食進出情形；自 98 年迄今，查核公糧次數為 98 年 3 次、99 年 3 次、100 年 5 次、101 年 6 次、102 年迄 11 月底 11 次，惟歷次查核並未發現該公司以進口米取代國產米銷售之情事；迄至本案於本年 8 月

⁵立法院公報第 102 卷第 55 期，立法院第 8 屆第 4 會期經濟委員會第 4 次全體委員會議紀錄 p301。

經媒體批露，該會農糧署北區分署始至本（102）年11月12日派員至該公司請其提供各國進口之食米流向資料。

（五）據上可知，依糧食管理法第11條，農委會目前對糧商購進及售出之進口米查核，係靠農糧署平時於稽查公糧時，併同查看，並未有查核紀錄，僅遇有：市場稻米供需或價格異常及發現有疑似問題食米時，會核對糧商登記簿，以瞭解是否不當囤積、哄抬價格或壓抑農民稻穀售價及追查問題食米來源及控管流向或督促產品下架回收。而我國在91年加入WTO並開放稻米進口時，農委會並未因時空環境改變，而對進口稻米之流向採取因應之追蹤管理措施，仍依86年當時糧食管理立法之戰備安全存糧思維進行管理，雖有前開法令依據可稽查糧商，追蹤進口稻米販售流向，惟不圖思變，墨守成規，現行管理措施未能切近實際。綜上，農委會長期以來對糧商進口米流向無查核追蹤管理機制，無從掌握進口米使用流向，致不肖糧商有機可趁，以價格較低廉之進口米標示台灣產地權充銷售，核有疏失。

四、現行市售米檢驗方式係以人工目視檢測，檢驗結果之科學性及穩定性容有疑義，農委會允宜研議現行檢驗方式科學化之可能性。

（一）依據糧食管理法第15條第1項規定：「主管機關得對市場銷售糧食之標示實施抽查，並對其品質實施檢驗，糧商或第十條第二項所定兼營小規模糧食零售業者（以下簡稱糧食零售業者），不得規避、妨礙或拒絕，並應提供糧食來源相關資料。」同條第3項前段規定：「第一項檢驗方法，依中華民國國家標準執行或採行其他適當方法為之。」

（二）經查農糧署每年定期及不定期辦理市售食用米「標

示檢查」及「品質檢驗」之抽檢工作；每季抽檢約 250 件，由農糧署各區分署進行包袋標示檢查及檢驗內容物品質等級（不含重金屬及農藥殘留，市售米衛生安全依食品衛生管理法管理）。品質檢驗項目，包括：水分、夾雜物、熱損害粒、被害粒、異型粒、碎粒、白粉質粒、發芽粒、未熟粒...等，各該檢驗之方法係依中華民國國家標準，該標準自 94 年 12 月 5 日參照 ISO 及其他各國標準修正後，CNS 糙米及白米之檢測項目及規格表即未有變動。

(三)次查上開現行品質檢驗之國家標準，不論是糙米或白米檢驗法，除水分測定會使用水份測定器外，其餘檢測項目包括：性狀、夾雜物、稻穀、熱損害粒、發芽粒、未變糯粒、被害粒、異型粒、碎粒、白粉質粒、未熟粒等檢驗方式，皆以人為目視為之，倚重肉眼之判斷。雖農委會表示，上開檢驗目前係由農糧署各區分署(含辦事處)經考試合格人員辦理檢測工作；而農糧署蘇組長亦於約詢時說明，檢驗判斷人員要訓練 3 個月並現場實際實習；惟人為長時間目視檢驗細小米粒，有判斷標準一致性及長時間疲累操作誤差之疑慮，且結果之判讀亦有穩定性不足之疑義，農委會胡副主委於本院約詢時也表示，現行以肉眼判斷並不是非常科學、目前用儀器去作標準判斷是我們（農委會）要去克服的。

(四)要言之，現行市售米檢驗方式係以人工目視檢測，檢驗結果之科學性及穩定性容有疑義，農委會允宜研議現行檢驗方式科學化之可能性。

調查委員：錢林慧君