



➤ 清華大學食安論壇_會議綜述

➤ 2016.04.25 – 2016.05.06

➤ 主辦單位：清華大學科技法律研究所

➤ 協辦單位：清華大學人文社會研究中心

清華大學生物倫理與法律中心

目錄

跨國公司、國際貿易與食安治理—由國際標準制定之科學、法律與政治問題談起 林勤富助理教授／國立清華大學科技法律研究所	1
讓小試紙說話—「食品添加劑檢測試片」介紹 鄭兆珉副教授／國立清華大學生物醫學工程研究所	13
面對食安危機，政府如何帶領大家走出危機 蔡淑貞副主任／行政院食品安全辦公室	19
讓專業為專業把關—談食品安全與企業自主管理 廖啟成所長／食品工業發展研究所	30
妳(你)知道每天吃的食物含多少有害物質嗎？ 吳焜裕教授／台灣大學職業醫學與工業衛生研究所	37
農業、重金屬、添加物—到底什麼東西可以吃？ 顏宗海醫師／長庚醫院腎臟系臨床毒物科主任	43
大統混油免吐 18.5 億黑心錢？談 2015 年刑法沒收犯罪所得新規定 連孟琦助理教授／國立清華大學科技法律所	53
從農場到餐桌—談全球化下的食物與農業 李丁讚教授／國立清華大學社會學研究所	58

面對食安危機，政府如何帶領大家走出危機

主講人

行政院食品安全辦公室

蔡淑貞副主任

講者簡介

蔡淑貞副主任，目前任職於行政院食品安全辦公室，負責與食品安全有關的統合、協調、指揮等工作，過去也曾服務於衛福部食藥署，擔任風險管理組長。蔡淑貞副主任長期於政府部門，在食品安全的議題上，有豐富的實務經驗，特別是關於食品安全風險管理與危機處理的領域。

近年來的食安事件，激起社會大眾對於食品安全的重視。本次的食安論壇，特別邀請食安辦公室蔡淑貞副主任，與大家說明及討論，面對食安議題，政府應如何防患未然、如何危機處理，使社會大眾對食品安全重拾信賴。

一、食品時光之旅

食品不會憑空出現，往往來自動物、植物及礦物，故其產銷鏈複雜，當食品到達消費者之前，經過原料、加工、運輸、市場...等階段，每一個環節都會影響到食品安全。食品安全議題涉及環境生態、農漁畜牧產業生產管理、食品工業、運輸物流、販賣餐飲、經濟貿易到消費者教育及保護等面向。

國際間就食品管理有三大方向。其一，食品安全，著重於預防食品在生產加工過程中有無受到生物性、化學性、物理性等非故意造成之危害。基於國際貿易、氣候變遷、科技發展與觀念改變而使食安問題更加複雜。其二，糧食安全，即國內是否具足夠的糧食自給率。如台灣的糧食自給率約百分之二十至三十間，大多仰賴進口。其三，食品防禦，關注食品是否遭人為故意汙染或破壞。

目前我國討論的重點，大多關注於食品安全問題。而美國的食品政策是針對三大面向，即防禦、介入、回應，其中又涵蓋食品安全與食品防禦。

美國《食品安全現代化法》，除了針對過往三個面向，鑒於國際貿易，尚將食品進口的安全納入管理。

二、跨部會協力處理食安危機

(一) 食品安全衛生管理架構

食品安全管制，涉及許多部會之間合作。常見的權責機關為食藥署，但實際上尚有農委會、經濟部、財政部、消保處、教育部...等部會合作管理。食品安全衛生管理係以源頭管理、產製流通監管、風險分析與消費者保護作為管制目標。

首先，聚焦於產業面討論。國內食品產業相當複雜，直接關聯的有農業、運輸業、食品工業、餐飲業等；其他與食品相關的工業有食品機械工業、包裝材料工業、食品添加物工業等。單看食品製造業就達十九個類別，可見食品涉及的產業面向非常廣泛。

以肉類產品分段管理為例，涉及進口、飼養、屠宰、疾病及上市等階段。上市前，權責單位歸農業機關；上市後，進入批發市場則屬衛生機關管理。又以農產品分段管理為例，農產品涉及栽種、農藥、採收、批發、零售等階段，與肉品管理相同，上市前歸農業機關，上市後則為衛生機關之權責。

(二) 近 20 年之重大食安事件回顧

1. 民國 94 年首度開放進口美國去骨牛肉

民國 92 年美國發現首例狂牛症病例，我國禁止進口牛肉及其相關產品。民國 94 年我國有條件開放美國牛肉進口後，又因同年美國發生第二例狂牛症案例，故再次禁止進口。政府復於民國 95 年公告開放美國去骨牛肉進口。直至民國 98 年，政府開放帶骨牛肉進口，並簽署「臺美牛肉議定書」，並修正食品衛生管理法第 11 條第 3 項，訂定許多進口的要件。

2. 民國 95 年含動物禁藥大鬧蟹

大陸進口之大鬧蟹被驗出含禁止使用之動物用藥「硝基砒喃」，於是政府加強邊境檢驗、訂定輸入管控措施，並修正食品衛生法管理法，政府得公告禁止旅客攜帶對身體或健康有嚴重危害者入境。

3. 民國 96 年豬肉瘦肉精

針對是否開放動物用藥萊克多巴胺，各界尚未有一致見解。然民國 96 年時，農委會擬解除對瘦肉精限制，衛生署隨後並預告訂定瘦肉精殘留量。然而，此舉引發養豬戶至衛生署抗爭，於是政府即取消開放瘦肉精。

4. 民國 97 年毒奶事件

大陸三鹿奶粉原料，被不肖業者為規避檢驗而蓄意添加三聚氰胺，造成中國大陸嬰幼兒的健康危害。我國是否有輸入含有三聚氰胺之產品，引發輿論嘩然。同年年底，我國與中國大陸簽訂海峽兩岸食品安全協議。

5. 民國 100 年塑化劑事件

塑化劑事件是食藥局執行行政院打擊偽劣藥專案，例行性檢驗中發現益生菌粉末含有塑化劑 DEHP，進而主動調查並追蹤來源，確認昱伸香料公司惡意添加塑化劑於起雲劑中。其後，檢調單位共同強力稽查調查所有中下游廠商，累計 16 個地檢署進行案件偵辦。案件發生過後，我國修正食品衛生管理法第 31、34 條以加重罰則。

6. 民國 101 年美國牛肉萊克多巴胺事件

行政院針對瘦肉精提出十六字箴言的政策方針，即「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」。就牛肉部分，農委會首先針對萊克多巴胺有條件解禁，衛生署隨後修正食品衛生管理法第 11 條第 4 項及第 5 項、第 17 條之 1、第 31 條，並訂定牛肉萊克多

巴胺殘留標準(動物用藥殘留標準)。目前豬肉因尚未解禁，故仍不能使用。另外，強制標示部分，以第 17 條之 1 作為法律依據，授權主管機關對食品標示另行規定。強制供應飲食場所應以中文標示原產地；針對散裝食品，亦應標示台灣牛、美國牛等肉品來源。

7. 民國 102 年順丁烯二酸酐化製澱粉事件

業者於食品製程，添加未經核准順丁烯二酸酐化製澱粉，食藥署接獲檢舉即建立檢驗方法並抽驗市售產品，追查上游廠商及完成相關檢驗工作，掌握違法產品與製造商。檢調單位共同強力稽查調查所有中下游廠商。案件發生後，我國食品衛生管理法全文修正快速通過。

8. 民國 102 年植物性油品混充及違法添加銅葉綠素

衛生機關接獲大統橄欖油不純之檢舉後，便洽請檢調共同查察，確認混油事實及違法添加銅葉綠素。而經食藥署專案抽驗市售植物性油品，發現進口橄欖油油品亦檢出含有銅葉綠素。該案發生後，食品衛生管理法再度大幅修正，除加重罰則、增訂食品安全保護基金外，涉案業者依新法重罰，並修正該法名稱為「食品安全衛生管理法」。

9. 民國 103 年動物性油品使用廢食用油混充及違法進口油原料

檢調單位接獲檢舉，業者回收廢油後疑似有不法販售，經會同衛生機關追查，違法流入食用豬油。食藥署及跨部會追查，業者違法進口供作飼料用油供作食用油原料，共同追查上游廠商，掌握違法產品與流向。其後食品安全衛生管理法再次修正，增訂食品安全會報設置法源。另外，行政院成立常設性任務編組之「食品安全辦公室」。

(三)以民國 103 年黑心油事件為例

1. 食品安全危機應變架構

食品安全危機事件應變，現行分成四級處理。若屬例行性業務、一般事件，由地方政府及食藥署處理；若屬緊急事件，如肉毒桿菌中毒事件，則由衛生福利部處理；若屬重大危機事件，涉及重大食安、經貿等問題，則屬行政院處理，如塑化劑事件。

食安危機可能涉及許多部會間的合作：

- (1) 行政院食品安全辦公室：負責督導協調跨部會應變事宜。
- (2) 行政院消費者保護處：協助、協調業者與消費者消費爭議及消費權益處理等相關事項。
- (3) 衛生福利部：統籌事件之處置、資訊說明、通報，督導地方政府稽查涉案產品違規情事，檢討精進食品安全管理政策及研訂相關管理標準，規劃風險溝通及宣導事宜。
- (4) 財政部：協助提供問題產品之交易流向資料及進出口報關資料；配合執行邊境管制及風險溝通等相關事項，協助執行海關與簽署機關異常案件通報。
- (5) 經濟部：協調排除產品通關障礙、事件對經濟影響層面評估、產業重建與協處、化學品生產源頭溯源管理及查核等相關事項。
- (6) 行政院農業委員會：國內農、漁、畜禽產品生產源頭管理，驗證產品受影響評估及其產業重建，以及風險溝通等相關事項。
- (7) 行政院環境保護署：毒性化學物質管理及溯源查核、環境污染防治，廢棄物管理及流向查核，避免食物鏈遭受污染等相關事項。
- (8) 教育部：啟動校園食材預警及停止受影響產品供應作業，學校餐飲衛生及食品安全教育宣導，教職員工生風險溝通等相關事項。
- (9) 內政部：提供警政單位必要協助、風險溝通等相關事項。
- (10) 法務部(檢調)：查緝及偵辦不法食品等相關事項。
- (11) 國防部：啟動國軍團膳預警作業、追蹤問題產品流向及回收下架事宜、風險溝通等相關事項。
- (12) 外交部：不法食產品輸出(入)國溝通聯繫事宜、產業遭遇通關問題之外交協調處理、協助境外查廠等相關事項。
- (13) 行政院海岸巡防署：不法食品及走私食品查緝相關事項。

- (14) 行政院大陸委員會：與中國大陸(含港澳)聯繫及溝通說明、協調排除產品通關障礙。

2. 食品安全管理八大強化措施

行政院於民國 103 年 9 月提出食品安全管理「八大強化措施」，由食品安全辦公室協調跨部會推動。主要方向為平衡安全保障與產業發產。

(1) 大幅提高刑度

迅速行政制裁不法業者，民國 103 年 12 月 10 日修正公布「食品安全衛生管理法」，全面提高罰鍰額度、刑度與罰則，例如將原 5 年以下有期徒刑，提高為 7 年以下，得併科 8,000 萬元以下罰金。

(2) 中央檢舉專線

民國 103 年 9 月設立中央檢舉專線電話(02-27878200)，民眾可向中央政府檢舉，專人錄案查核。並於民國 104 年 12 月整合設立 1919 全國食安專線，跨部會食品相關服務(含檢舉)單一入口。

(3) 提高檢舉獎金

鼓勵檢舉，協調各縣市政府提高檢舉獎金額度，由原罰鍰 10% 提高至 20% 以上；企業員工舉發案件加倍發給獎金。違規情節重大案件，優先發給檢舉人新台幣 10 萬至 200 萬元獎金。

(4) 設置檢舉專線油品分流管制

由衛福部、農委會及經濟部共同就進口之食品用、飼料用及工業用油脂，訂定複合輸入規定。輸入業者登錄用途並申請輸入查驗，以進行分流管理及流向追蹤。

(5) 廢油回收管理

全面訪查夜市、商圈、餐廳、小吃店與攤販之廢食用油，要求小型餐飲業者廢棄油交由清潔隊或合格業者回收。擴大納管事業產出廢棄食用油對象及掌握流向。推動「資源循環利用法」立法。

(6) 落實三級品管

強制業者自主品管(一級):定期檢驗原料、半成品及成品，並追蹤源頭；資本額 1 億元以上業者，應設實驗室以自主檢驗；訂定食品安全監測計畫。強制業者接受第三方驗證(二級)。強化政府稽查抽驗量能量(三級)。

(7) 食品追溯追蹤

強制 20 大類食品業別建立從原料至產品的流向紀錄。自食用油品業者開始，逐步要求食品業者使用電子發票，以利追溯及流向資料勾稽管理。

(8) GMP 改革

經濟部將食品 GMP 轉移由台灣優良食品發展協會(TQF)推動，協助民眾及中下游食品業者正確選用優良產品。TQF 納入第三方專業機構等監督機制，與國際接軌。

3. 食安危機發生後之重建

食安危機發生後，透過提供透明資訊恢復民眾消費信心，並協助消費者求償的管道。另外，尚須建立跨部會機制以排除出口障礙。我國一發生重大食安事件，衛生福利部設立「受事件影響產品清單專區」，並主動通報相關國家。部分國家據以管制我國食品通關，我國駐外使館隨時回報，跨部會協處我國出口業者排除通關障礙。民國 103 年 9 月黑心油品事件為例，曾造成貿易障礙之國家或地

區有日本、中國大陸、香港、澳門、新加坡等。

三、如何化危機為轉機

(一)組織運作－食品管理跨部會協調機制

1. 食品安全會報

食品安全會報係以食品安全衛生管理法第 2 條之 1 作為法源依據。由院長擔任召集人，衛福部為幕僚機關。食安會報係職司跨部會協調食品安全風險評估及管理措施建立食品安全衛生之預警及稽核制度。食安會報下，再成立兩個專案小組，聯合稽查專案小組負責聯合稽查事項，及風險評估小組，負責協調整合各機關風險評估。另外，食安會報下之業務主管機關涵蓋衛服部、農委會、環保署...等單位，以求跨部會合作以提供資訊供各部會決策之用。

2. 食品安全辦公室

依行政院處務規程設置常設性任務編組。主要負責協助政策之擬定、政策執行協調及督導並推動食安相關業務。相較於食安會報，食安辦公室是幕僚單位，提供建議予行政院長做出決策，並協調各部會間的溝通合作。

3. 三部會署會報

民國 90 年成立，由衛服部、農委會、環保署副首長，每三個月進行會議，針對食品安全相關業務執行、協調與整合。

(二)管理法規

國內重大食安事件與修法，自民國 99 年至今，歷經 8 次修法。其中，順丁烯二酸酐化製澱粉事件後，民國 102 年 6 月 19 日食品衛生管理法全文修正公布。

除衛服部修法外，農業相關法規亦有修正。例如，民國 103 年 12 月修正農藥管理法。民國 102 年 1 月修正動物用藥品管理法。民國 103 年 6 月修正糧食管理法。民國 104 年 2 月修正飼料管理法...等等。近期，民國 104 年 12 月修正的學校衛生法，基因改造食品及其初級加工品禁止進入校園。

(三) 落實執行

1. 食品安全管理重點

重點作法為強化源頭管理、推動分流管控、落實三級品管、督導業者自律、運用 ICT 科技（食品雲）、積極溝通宣導及強化治理體制。

2. 精進管理－落實三級品管

強制業者自主品管(一級)：定期檢驗原料、半成品及成品，並追蹤源頭；資本額 1 億元以上業者，應設實驗室以自主檢驗；訂定食品安全監測計畫。強制業者接受第三方驗證(二級)。強化政府稽查抽驗量(三級)。

民國 104 年，食安守門站政策，聯合跨部會針對通路業者(如量販業者、超市商等)約 41 家連鎖企業，其應採一級品管，即業者自主品管，或將品管委託予第三方單位進行管理。

3. 精進管理－推動油脂邊境分流控管

鑒於過去非食用油事件，政府推動油脂邊境分流控管，即於邊境將食用、非食用油品分流，並將非食用油再區分為工業用、飼料用及廢油回收。自民國 103 年 10 月 21 日起，油脂類貨品應於進口報單貨品名稱欄位敘明用途，分別由衛福部、農委會及經濟部依輸入用途於邊境管控。再依其用途區分，輸入如供食品用途，須向衛生福利部辦理輸入食品查驗。輸入供飼料用途，須向行政院農業委員會申請輸入許可及辦理輸入飼料查驗。輸入供工業用途，須向

經濟部辦理輸入工業用油申請。

4. 聯合稽查—跨部會執行策略與運作

民國 105 年優先執行項目有二，一為液蛋聯合稽查，另外則為夜市聯合稽查，此分三階段系統性進行稽查工作。第一階段由經濟部訪視、宣導，第二階段由衛生單位進行稽查與抽驗，最後，第三階段，稽查夜市源頭供應商。

5. 資訊科技協助食安管理

(1) 推動及整合食安相關雲端系統

民國 104 年上半年，各部會逐步完成主責系統開發，由衛生福利部完成跨部會系統介接。

(2) 校園食材登錄平臺

網站開放社會大眾、師生、家長查詢學童營養午餐食材。目前各級學校資料平均登錄率達九成以上。此外，系統亦整合衛福部「產品通路管理資訊系統(PMDS)」，第一時間找出可能使用問題食材學校，即時透過系統通知學校，攔截校園不合格食材，處理時間由平均 2 天縮短至 2 小時。除資訊透明及主動攔截外，行政院長張善政更提出可利用該資訊進行營養促進。

(3) 推動食安 4.0，建立雲端預警機制(尚建置中)

配合異常風險評估與預警預判管理目標，建立食安雲工作小組。盤點食安六雲資訊基礎環境缺口並進行整合。透過系統演練，協助聯合稽查和風險評估，以達預警預判之功能。

四、結語

食品事件是危機，危機當下立即處理，並從中學習危機管理經驗，

防止未來再度發生。食安管理政策落實，不外乎就是透過由上至下的政府監管、由下至上的業者自主管理，及全民參與、善用社群力量使黑心業者無所遁形。

政府於食安事件中扮演重要腳色，透過設置組織、訂立法規及跨部會間的協調溝通解決問題。然而，食品業是動態的產業，針對食品安全的監理，仍須透過不斷檢視、反省、修正及落實法規執行，方能健全食品安全管理，使民眾吃得安全、安心與健康。