
資料便覽

台灣的食物安全

1. 背景

1.1 近年來，台灣發生了一連串的食物安全事故，一些由知名製造商生產的常見食品被發現混入禁用物質，當中包括發現有多款加工食品及飲品含有有毒塑化劑，以及橄欖油被攙雜較便宜的代替品，並加入不合法的染色劑，以便令食油的顏色較綠。

1.2 在上述背景下，立法院在 2013-2014 年度期間兩次修改食物安全法例，加重對食物製造商違法行為的罰則，並設立一個更完善的保障制度。本資料便覽提出台灣的食物安全規管架構的重點，當中特別提述經修訂的監察制度及修訂法例下有關食物標籤的新條文。

2. 負責機構

2.1 在台灣，管理食物安全的職責由農業委員會(下稱"農委會")及衛生福利部¹轄下的台灣食品藥物管理署(下稱"食藥署")共同承擔。一般而言，農委會及其轄下機構負責監督原材料的生產，如新鮮農產品、魚產品及家禽，而食藥署則負責食品推出市場後的食物安全監管事宜。

¹ 衛生福利部於 2013 年 7 月成立，由衛生署、社會司、兒童局、家庭暴力及性侵害防治委員會、國民年金監理會及國立中國醫藥研究所合併而成。衛生福利部的任務是促進全民健康與福祉。

2.2 在地區層面上，直轄市及縣／市政府為地方規管及執法機關，負責處理食物業的登記、就食物業的衛生情況訂明規例、在生產地方檢查、抽查或檢測食物，以及向違反食物安全法例的食物業處以罰款。

2.3 在近期發生食物安全事故後，行政院率先於2013年10月成立食品安全聯合稽查及取締小組，結合衛生福利部、農委會、經濟部及地方政府在食物監察方面的工作。小組負責的工作包括進行查驗工作、就未能通過查驗的食品告知公眾，以及執行跟進措施。

農業委員會

2.4 農委會為主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務的中央機關，對於省、市政府執行該會主管事務，有指示、監督之責。農委會制訂的食物政策由其轄下多個機關執行，即農糧署、動植物防疫檢疫局及漁業署²，各被委以法定職責，以協助農委會履行其職能。

² 農糧署負責規管農產品業及推廣農產品的食物安全，動植物防疫檢疫局則負責就新鮮農產品、肉類、家禽和寵物食品進行檢疫檢查。至於漁業署，該署藉草擬及監督有關漁業的政策、法例及規例，以規管養殖水產食品的安全。

台灣食品藥物管理署

2.5 食藥署於 2010 年 1 月 1 日成立，是前衛生署(現時為衛生福利部)內的一個機關。食藥署以美國的食物及藥物管理局為藍本，該署以"守護飲食用藥安全、引領科技全新紀元、創造安心消費環境"為使命。食藥署透過整合前衛生署轄下 4 個部門(即食品衛生處、藥物食品檢驗局、藥政處及管制藥品管理局)為同一機構，以監管食品、藥品、生物藥品、醫療器材及化粧品。

2.6 在食物規管方面，食藥署負責的事宜包括(a)制訂食物安全的政策、法例及規例；(b)就食品進行審查、註冊及發牌；(c)檢測、查驗及審查進口食物；(d)實驗室認證及風險評估；以及(e)實施保障消費者的措施。

3. 法律架構

3.1 直至 2014 年，台灣的所有食品受到自 1975 年起已實施的《食品衛生管理法》所規管。《食品衛生管理法》監理的範圍涵蓋食品、食品添加物、食品設備和食品用洗潔劑、食品安全和衛生管理、標籤及廣告，以及查驗和制裁的釋義，並且載有違反法令的罰則條文。因應近期公眾對食物安全的關注及所生的事故，《食品衛生管理法》在 2013-2014 年度期間曾兩度作出修訂，並於 2014 年 1 月 28 日改稱為《食品安全衛生管理法》。

3.2 《食品安全衛生管理法》的目的是透過以下措施，改善台灣的食物安全規管架構：(a) 引入更嚴格的食物品質控制管理；(b) 加重違反該法的罰則；以及(c) 就受污染食物受害人設立保護基金訂定原則。

更嚴格的食物品質控制管理

3.3 《食品安全衛生管理法》規定食品業者證明其使用或售賣的所有食物產品原料的安全，包括所有原材料、半成品與成品。他們須自行進行認證檢驗或委託獲認證的實驗室進行檢驗。如有食物製造商違反規定，須處以新台幣 3 萬元(8,070 港元)至新台幣 300 萬元(807,000 港元)的罰款，而且他或她的牌照有機會被暫時吊銷或撤銷。

加重對違反食品安全規定的懲罰

3.4 為阻嚇食物製造商從事不法行為，《食品安全衛生管理法》把涉及製造或售賣攙假、偽冒或有害人體健康的食品的最高罰款，由新台幣 1,500 萬元(400 萬港元)提高至新台幣 5,000 萬元(1,350 萬港元)。該法亦訂明，就食品作出不實、誇張或誤導消費者的標籤、宣傳或廣告的罪行，所處的罰款由以往最高的新台幣 20 萬元(53,800 港元)提高至達新台幣 400 萬元(110 萬港元)。

3.5 此外，《食品安全衛生管理法》就攙假、假冒及使用不獲食藥署批准的食品添加物加重刑罰，所處的最高刑罰由監禁 3 年提高至 5 年。若有關罪行導致有人死亡，違例者可處無期徒刑。

3.6 《食品安全衛生管理法》亦引入一項新條文，如有人因故意違反該法所訂明的罪行而被定罪，其因犯罪所得的任何財產必須發還受害人或被沒收。若當局不能沒收財產，與不法利潤等值的其他財物或財產則須被沒收。

食品安全保護基金

3.7 為賠償消費者及補助因食品安全事故而引起的集體訴訟相關費用，《食品安全衛生管理法》加入一項新條文，授權衛生福利部設立食品安全保護基金。該基金的資金來自不同來源，包括違反該法者所支付的罰款及政府撥款。

4. 食物監察措施

4.1 台灣政府主要透過(a)對食物場所及進口食物進行各項查驗活動；(b)為食物業設立食物安全管制系統；(c)獎勵舉報違規情況；(d)設立食品安全事件風險分級制度；以及(e)實施溯源制度，從而監察食物業遵守食物法例的情況。近期發生的食物安全事故，已促使當局藉修訂各項相關規例收緊食物監察措施，以挽回消費者的信心。

本地食物場所的檢查

4.2 本地食物場所由動植物防疫檢疫局及地方政府進行定期查驗。前者負責查驗禽畜產品的屠房及分切工場，而後者則負責檢查食物服務場所的衛生情況和紀錄。任何涉嫌違反食物安全標準和規例的食物業者或會被飭令暫停作業及把產品沒收。

進口食物的查驗

4.3 衛生福利部於2014年1月修訂《食品及相關產品輸入查驗辦法》³，當中就查驗進口食物列出以下3種辦法：

- (a) 抽批查驗：抽驗率為2至10%；
- (b) 加強抽批查驗：抽驗率為20至50%；及
- (c) 逐批查驗：對申請查驗之每批次產品，均進行查驗，即查驗率為100%。

³ 該法的中文名稱先前為《輸入食品及相關產品查驗辦法》。

4.4 初步查驗次數或抽驗率由食藥署訂定。在單一次不符合規定的情況下，由同一名進口商進口的同一貨品，抽驗次數會增加，例如抽驗率由一般抽批查驗的2至10%，增加至加強抽批查驗的20至50%。在連續兩次不符合規定後，抽驗率會由20至50%，上升至100%或逐批查驗。若同一貨品不符合規定的情況繼續出現，食藥署可要求貨源的出口商或國家提交"改善計劃"。若食藥署對改善計劃仍不滿意，可暫停由有關來源進口貨品。

4.5 就被視為有高度安全風險的進口食品⁴而言，它們須接受衛生福利部於2014年1月頒布的《輸入食品系統性查核實施辦法》下所訂明的系統性查驗。該等規例授權食藥署查驗出口國採用的食物安全管理體系。食藥署可要求出口國提供文件供進行書面審查，並於必要時進行實地查核，以配合書面審查。經評估確認出口國的食品安全管理體系與台灣具等效性後，才准許出口國的貨物進口。

食品安全管制系統

4.6 為促進食物業推行預防性的食物安全及符合國際標準，當局於2014年3月11日制定《食品安全管制系統準則》，要求食物業自行成立食物安全管制小組，小組至少有3名成員。小組成員當中必須包括有關食物業的負責人及1名在管理及督導食物安全方面有食物技術人員證書的專業人士。此外，所有小組成員必須曾接受至少30小時的食物安全訓練，並取得由衛生福利部認可的訓練機構的合格證明書。未能符合規定的食物業者會被處罰款新台幣6萬元(16,140港元)至新台幣1,500萬元(400萬港元)。在嚴重的情況下，食物業可被暫時吊銷或撤銷牌照。一旦牌照被撤銷，有關食物業在1年內不得申領新牌照。

⁴ 舉例而言，動物腸、膀胱、胃及其部份均被視為高風險食品。

舉報違規情況的獎勵

4.7 為了向舉發者提供更大獎勵及加強給予他們的保護，凡舉發違反《食品安全衛生管理法》個案的人士，舉發者會獲得相等於罰款金額 5% 至 10% 的獎金(以往僅為 5%)。該法亦加入一項新條文，藉把舉發者身份資料的保密，擴大至包括訴訟程序，以保護舉發者。

食品安全事件風險分級制度

4.8 行政院已制訂食品安全事件風險分級制度，按食物安全事故的嚴重程度進行分級。該制度的目的是藉盡快釐清每宗事故的嚴重性，以減低公眾的疑慮。該制度分為 4 級：

- (a) 第 1 級是最嚴重的事故，所涉及的食物含有對人體有害的成分；
- (b) 第 2 級是食物在生產過程違反《食品安全衛生管理法》，但有關食物或不會對人體健康帶來即時的危害；
- (c) 第 3 級是涉及攙假產品的事故；及
- (d) 第 4 級是涉及食品標籤不實的事故。

台灣農糧產品產銷履歷系統

4.9 許多國家已推行食物溯源制度，讓消費者或行政當局追查食品的來源或成分。為符合國際做法，台灣於 2007 年通過《農產品生產及驗證管理法》，讓農委會據此設立台灣農糧產品產銷履歷系統(下稱"產銷履歷系統")。

4.10 產銷履歷系統是網上的資料庫，提供全面的消費者資訊，而消費者可追查農產品的生產者或製造商的資料。根據《農產品生產及驗證管理法》第 3 條，"產銷履歷"指"農產品自生產、加工、分裝、流通至販賣之公開且可追溯之完整紀錄"。

4.11 參與產銷履歷系統屬自願性質，而參與產銷履歷系統的農產品經營業者⁵須根據《農產品生產及驗證管理法》所載的規定，由第三方驗證及查驗其生產和加工作業。第三方驗證機構負責進行實地視察，以查核各項事宜，例如要求驗證的農產品經營業者所使用的農用化學品和肥料，以及備存紀錄所載資料的可信性。驗證通過後，農產品經營業者可在產銷履歷系統中，按批次登記其產品，並為該批次的產品提供附有特定追溯代碼的溯源標籤。

備存紀錄規定

4.12 根據農產品可溯源認證的監管規例，經驗證的農產品經營業者須備存"日誌"，並使用文字和照片記錄有關生產過程(包括播種、培育、施肥、收成和加工)及運送過程(包括運輸和儲存的資料)中各階段的詳情。此外，該等溯源紀錄須上載至農委會設立的資訊通訊科技系統，並透過農委會的"台灣農產品安全追溯資訊網"，供公眾在網上瀏覽。現時此平台提供 5 類食品(即農產品、魚產品、家禽產品、牲畜產品和加工食物)的溯源資料。消費者可透過台灣農產品安全追溯資訊網，或超級市場及購物中心的服務亭，鍵入產品的追溯代碼，獲取有關溯源資料。

⁵ 農產品經營業者在《農產品生產及驗證管理法》中被定義為以生產、加工、分裝、進口、流通或販賣農產品和農產加工品為業者。

4.13 農產品經營業者須公開的溯源資料包括：

- (a) 產品名稱；
- (b) 農產品經營業者名稱；
- (c) 生產場地位置；
- (d) 產品追溯代碼；
- (e) 主要營業活動；
- (f) 包裝日期；
- (g) 驗證機構名稱；及
- (h) 驗證有效期。

5. 食物標籤

5.1 《食品安全衛生管理法》第 5 章列載在台灣銷售或進口的食品 and 食品添加物的標籤規定。特別相關的是食品或食品添加物應在其容器或包裝上，以中文及通用符號顯著標示下列主要資料：

- (a) 產品名稱；
- (b) 內容物名稱：倘食品或食品添加物為兩種類別或以上原料的混合物，須分別作出標示；
- (c) 淨重、容量或數量；
- (d) 食品添加物名稱：倘食品添加物為兩種或以上原料的混合物，須分別作出標示；

- (e) 製造商或進口商的名稱、電話號碼及地址；
- (f) 食品添加物的使用範圍、用量標準及使用限制；
- (g) 原產地；
- (h) 有效日期；
- (i) 載列有關資料包括食物中的能量、蛋白質、脂肪、飽和脂肪酸、碳水化合物和鈉含量的營養成分標示；及
- (j) 所含的基因改造原料(如有)。

5.2 按《食品安全衛生管理法》所訂明，食品添加物及基因改造原料須遵守額外的標籤規定。

食品添加物

5.3 在《食品安全衛生管理法》生效前，食品添加物在法律上的定義是為"食品著色、調味、防腐... ..或其他用途而添加或接觸於食品之物質。"⁶ 在《食品安全衛生管理法》通過後，"物質"由"單方或複方物質"取代，並在該定義內加入一個新的句子。該句子述明："複方食品添加物使用之添加物... 皆應有中央主管機關之准用許可字號。"

5.4 上述規定不但令食物製造商須使用僅限由食藥署准用的食品添加物組成的複方食品添加物，亦令他們須就以往未有在該署名單上載列的食品添加物進行登記，以便食藥署監察及監管其成分。由於食物製造商現時須向食藥署提交產品登記，這應有助阻止他們使用非法的複方添加物(例如使用有毒的塑化劑及銅葉綠素)。

⁶ 見《食品安全衛生管理法》第 3(3)條。

基因改造原料

5.5 《食品安全衛生管理法》已藉加入基因改造的定義，以及就基因改造原料設立強制的登記制度，收緊有關基因改造食物標籤的規例。至於已登記並獲發給許可文件之基因改造原料的進口商，他們須設立追查基因改造原料供應來源及流向的系統。製造商亦須向食藥署登記基因改造原料，使當局可建立資料庫，以監察所使用的原料，以及確保它們不會被過量使用。

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
2014年5月9日
電話：2871 2125

資料便覽為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料便覽作為上述意見。資料便覽的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料便覽作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

參考資料

1. Executive Yuan. (2013a) *Press Releases: Agricultural traceability system must expand; beef labeling already universal*. Available from: http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=1C6028CA080A27B3&s=00EEE745854C542A [Accessed May 2014].
2. Executive Yuan. (2013b) *The Republic of China Yearbook 2013*. Available from: <http://yearbook.multimedia.ey.gov.tw/enebook/web/index.html> [Accessed May 2014].
3. Executive Yuan. (2014) *Press Releases: Task force finds dairy producers meet government standards*. Available from: http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=1C6028CA080A27B3&s=51633CA2F4C21CB3 [Accessed May 2014].
4. Food & Fertilizer Technology Center. (2009) *Development of Gap and Traceability System for Greening the Food Chain in Taiwan*. Available from: http://www.agnet.org/library.php?func=view&id=20110729170431&type_id=4 [Accessed May 2014].
5. Global Legal Information Network Legislative Yuan, R.O.C. (2013) *Amendment to Organic Act for Food and Drug Administration, Ministry of Health and Welfare*. Available from: <http://glin.ly.gov.tw/web/nationalLegal.do?isChinese=false&method=legalSummary&id=5137&fromWhere=legalHistory> [Accessed May 2014].
6. Library of Congress. (2014) *Taiwan: Law on Food Safety Amended*. Available from: http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_1205403855_text [Accessed May 2014].
7. Shih, C.C. & Wei, S. (2010) Traceability Requirements for Produce in Taiwan Traceability Requirements for Produce in Taiwan. In: *The Third International Symposium on Improving the Performance of Supply Chains in the Transitional Economies*. Kuala Lumpur, ISHS.
8. Taipei Times. (2014) *Legislature's extra session concludes, food sanitation act passes third reading*. Available from: <http://www.taipetimes.com/News/front/archives/2014/01/29/2003582388> [Accessed May 2014].

-
9. *Taiwan Agriculture and Food Traceability System*. (2014) Available from: <http://taft.coa.gov.tw/> [Accessed May 2014].
 10. USDA Foreign Agricultural Service. (2013) *Taiwan Food and Agricultural Import Regulations and Standards – Narrative: FAIRS Country Report*. Available from: http://agriexchange.apeda.gov.in/IR_Standards/Import_Regulation/FoodandAgriculturalImportRegulationsandStandardsNarrativeTaipeiTaiwan12232013.pdf [Accessed May 2014].
 11. 全國法規資料庫：《食品及相關產品輸入查驗辦法》，2014年，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=L0040017> [於2014年5月登入]。
 12. 全國法規資料庫：《食品安全管制系統準則》，2014年，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAllIf.aspx?PCode=L0040116> [於2014年5月登入]。
 13. 全國法規資料庫：《食品安全衛生管理法》，2014年，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=L0040001> [於2014年5月登入]。
 14. 全國法規資料庫：《輸入食品系統性查核實施辦法》，2014年，網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAllIf.aspx?PCode=L0040114> [於2014年5月登入]。