糾正案文

# 被糾正機關：衛生福利部。

# 案　　 由：衛生福利部食品藥物管理署無故稽延處置違規之進口牛油時效長達18天；又對違規食品之證明文件認定基準及採行下架措施之抉擇不一，而衍生出整體邊境查驗措施把關鬆散；且消極被動地公布問題食用油品之相關資訊等情，經核均有疏失，爰依法提案糾正。

# 事實與理由：

民國(下同)103年9月初甫爆發不肖業者蒐購餿水油及皮革廢油，加工製成劣質油之案件，事隔月餘，10月上旬又發生正義股份有限公司（下稱正義公司）及頂新製油實業股份有限公司（下稱頂新公司）自越南進口飼料油混充食用豬油案，引發國人對食安信心全面崩盤，嚴重戕害臺灣「美食王國」美譽。本案經調閱行政院、衛生福利部（下稱衛福部）食品藥物管理署（下稱食藥署）、經濟部、行政院農業委員會(下稱農委會)、外交部、高雄市政府、臺南市政府、彰化縣政府、原桃園縣政府[[1]](#footnote-1)等機關卷證資料，並詢問衛福部、食藥署、經濟部、農委會及臺南市政府衛生局等相關主管與承辦人員，茲已釐清案情竣事，爰臚述有關衛福部之違失事項部分如下：

## **衛福部食藥署於黑心油品爆發期間，未確實依據越南官方證明文件對違規之進口牛油予以預防性下架，猶虛耗時日進行無謂查證工作，無故稽延處置時效長達18天，洵有未洽：**

### 按衛福部次長督導業務分工表載明主要督導食藥署者為許銘能次長(下稱許次長)，本案爆發當時之食安相關查處決策、出席立法院備詢、回應新聞媒體，大多由其擔負關鍵主導地位[[2]](#footnote-2)，堪稱實質上最高有權直接指揮、監督該部食藥署之人；此由「奉許次指示，請儘速同步發起稽查，許次亦已通知彰化縣衛生局共赴頂新公司稽查。」之電子郵件；以及本院詢問許次長筆錄「當初10月9日收到訊息時，我請食藥署說趕快處理，……我那時打電話給食藥署，……食藥署也召集相關人員討論，我也尊重他們的討論結果，因此指示他們趕快去查，……那時我也加了一句，請他們快點向駐越南代表處再做確認，我甚至打電話到外交部國際司詢問結果，……因為實在很急迫，我就打電話給檢察官，發現牛油、椰子油的產品證明也是偽造，即刻通知食藥署趕快下架。」等語，足資明證。另食藥署前署長葉明功之職務亦於103年10月6日異動為衛福部技監，而由副署長姜郁美暫行代理署長(下稱姜代署長)，故其於代理署長期間依法必須綜理署務，責無旁貸，合先敘明。

### 查食藥署係於103年9月15日洽請外交部等協助查察越南大幸福公司 (DAI HANH PHUC CO.,LTD)輸臺之豬油合法性及是否可食用之相關問題。而駐越南代表處103年10月9日電報轉知越南工商部回復內文略以：「……(二)該公司之主要生產原料為魚油、豬油等動物脂油，並用於生產加工脂、油類產品。該公司之脂、油類產品主要作為飼料，並供給國內外市場，其中包括輸往台灣。目前該公司尚未取得ISO、HACCP認證。……(五)該公司所外銷之脂、油類產品僅作為飼料用之，並不用於食品(食油)」，惟查許次長、姜代署長就此電報內容之解讀觀點不同，肇致指示查處作為不一之亂象。

#### 許次長於本院詢問筆錄陳稱：

##### 本來從電報中的資料以為只有豬油、魚油，後來從電腦資訊系統裡面撈出來才知道還有牛油、椰子油。我當時並不知道他們只向越南查豬油，但既然系統裡有撈出牛油、椰子油也應該一併處理。

##### 有關彰化縣衛生局於103年10月10日稽查頂新公司時，陳茂嘉代理董事長曾表示：「越南工商部將於10月13日提供對越南大幸福公司的澄清說明，同時提供給我駐越代表處」等語，渠當晚國慶晚宴時便循外交管道查詢「確認越南工商部不會變更原覆文內容」。

##### 隔天11號再去屏東縣頂新工廠稽查，食藥署南區管理中心劉芳銘副主任來電，北區管理中心說只要處理豬油，牛油、椰子油封存就好，當時我很疑惑，因為當時第一時間是要求全部油品下架，我馬上打給王德原簡任技正，他告訴我是姜代署長決定只要處理豬油；之後再打電話給姜代署長，她給我兩個理由，第一，當初僅請駐越南代表處詢問豬油，第二，文件裡只提到豬油、魚油，署長也說她已經請同仁再去向越南再求證。既然她已經說了理由，所以我就說要趕快去確認，所以後來我看到食藥署新聞稿只有下架豬油。

#### 姜代署長於本院詢問筆錄陳稱：

##### 我的所有訊息都是來自同仁，是同仁跟我報告，當時我知道要查的是進口豬油資料，越南的部分，看到的都是豬油，怎麼會跑出牛油，很奇怪，所以要再查證。

##### 本院委員詢及有無提醒同仁要謹慎處理本案？渠答復「以我自己的個性與工作經驗，同仁要作決定時，我一定會請同仁逐字去看，包含附件等資料，一定要作好確認。」

##### 食藥署新聞稿我一定會看，103年10月11日王德原有提供「豬油牛油全部下架」(手稿)，這個數量有點印象。

#### 王德原簡任技正於本院詢問筆錄陳稱：

##### 我直到10月11日中午都還是主張要處理全部的油品，直到下午跟姜代署長報告，署長提醒越南代表處來函第(五)點雖然寫到該公司所有生產的油都是飼料油，但第(二)點也寫到該公司生產魚油、豬油，沒提到牛油，所以10月11日下午發的新聞稿才只提豬油。

##### 本案於103年10月11日有提供「下架豬油」和「豬油牛油全部下架」(手稿)兩份新聞稿供姜代署長裁奪，最後姜代署長提醒要謹慎處理，所以後來食藥署新聞稿沒有採用手稿的版本，並決定僅下架及公布豬油之產品資料。

### 查食藥署於103年10月9日收到駐越南代表處電報後，迅即要求轄管彰化縣、屏東縣政府衛生局配合查處之函文(103年10月10日FDA北字第1032002293號函)，業已明確指出「頂新公司所有自越南進口之油品均非食用油脂」；況且彰化縣衛生局103年10月13日復文食藥署之說明二，引述該署要求稽查之項目包括豬油、牛油、椰子油三種，謂「本局於103年10月9日接獲 鈞署通知，本縣永靖鄉頂新製油股份有限公司向越南大幸福公司進口之牛油、豬油及椰子油僅作為飼料用，非食用油脂。」，而該署接獲此公文後，對於前揭引述包含三種油品之觀點，並未表示異議或疑義。

### 詎料食藥署竟違背常理僅引用駐越南代表處電報第二點列舉「魚油、豬油」為該公司主要生產原料，卻罔顧第五點「該公司所外銷之脂、油類產品僅作為飼料用之，並不用於食品(食油)」之事實，並未於第一時間，比照處理頂新公司之「豬油」模式，公布其違規「牛油」產品清單，斷然採取強制下架措施以保護消費者。竟於103年10月11、13、14及21日，數度電郵詢問有關大幸福公司輸臺之牛油及椰子油是否可供食用。迨103年10月27日該署接獲駐越南代表處電報稱，「大幸福公司」無越南主管機關核發食品安全條件合格之生產廠商證書，證實不論牛油、椰子油皆非合法食用油品後，始強制下架問題產品。

### 總之，揆諸前述103年10月27日查證結果與駐越南代表處103年10月9日電報(專號VNM0754)之意旨相同，充分印證「所有自越南大幸福公司產製外銷之油品均非食用油脂」，亦即食藥署在此期間，竟虛耗了18天進行不必要之官方證明文件查證作業。引發外界撻伐並質疑該署縱放廠商，致任由以非食用等級牛油為原料所產製之109項產品仍在市面販售，為不知情之消費者所購食，爰許次長及姜代署長均難辭「無故稽延違規牛油處置時效」之咎。

## **衛福部食藥署非基於專業考量，徒以恐涉國家賠償為由，致對違規食品之證明文件認定基準及採行下架措施之抉擇不一，有失執法之客觀公正，斲傷政府處理重大食安事件之公信力，核有違失：**

### 按有關食品安全衛生管理、查核及檢驗事項之中央主管機關為衛福部，亦為食品衛生安全消費者保護機關，除對食品業者輔導其發展外，應善盡保護消費民眾食安之職責。又依食品安全衛生管理法(下稱食安法)第1條：「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法。」，故衛福部肩負妥善「管理食品衛生安全及品質，以維護國民健康」之權責。且依消費者保護法（下稱消保法）第3條第1項第2款規定「政府為達成本法目的，應實施下列措施，並應就與下列事項有關之法規及其執行情形，定期檢討、協調、改進之：……二、防止商品或服務損害消費者之生命、身體、健康、財產或其他權益。……」同法第6條第1項第2款規定「本法所稱主管機關：在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」，衛福部亦為有關防止「商品（食品）」或服務損害消費者之生命、身體、健康、財產或其他權益之中央目的事業主管機關，益臻證明確保民眾食品衛生安全及品質，是該部責無旁貸之使命，是以政府之決策思維，理應就企業經營者與消費大眾兩者間之權益為兼籌並顧之衡平考量，灼然明甚。

### 食藥署理當以專業衡酌應有之行政作為，卻以憚忌國賠之請求為由，自失政府應維護人民健康，顧及廠商利益外，尤應兼顧保護消費者之職責。

#### 許次長就本院所詢預防性下架問題，陳稱︰「……對於事情沒有確定，要不要做預防性下架，可能會涉及國賠及民眾指責，所以決定是否要預防性下架，應該要有一個原則性的準則，未來行政單位要做預防性下架處分，可以有一個明確法規可以支持，我認為中央與地方間的溝通應該也可以再進行溝通加強。」

#### 另食藥署姜代署長於本院詢問時亦表示，因下架影響性特別大，且擔心判斷錯誤，故未於10月9日收到駐越南代表處電報之時即刻要求下架。

#### 惟公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，而前述駐越南代表處103年10月9日電報，原無不明確之疑義；但許次長及姜代署長卻未基於食品安全衛生之專業考量，衡酌食安法保護民眾健康之意旨，採取應有的保護措施，茲僅以恐生國賠問題為其中心思維，顯見渠等之決策作為確有值得檢討商榷之餘地。

### 又查食藥署查處同類違規食用油案例之相關證明文件認定基準及採行下架措施未臻一致，各行其是，行政作為有欠公允。

#### 有關食藥署查處頂新公司進口越南問題油品案(下稱本案)：

##### 本案有關豬油部分之輸入證明文件驗證作業，完全採信「駐越南代表處103年10月9日電報」；至於牛油部分則以「無法確認大幸福公司的牛油和椰子油品質安全」為由，繼續進行後續查證作業。

##### 本案於103年10月11日，由屏東縣政府衛生局會同食藥署封存屏東頂新工廠涉嫌油品（油槽及成品共計封存686.071噸，其中牛油部分包含原料287噸、成品3.616噸），同時就牛油部分採預防性下架措施，自接獲駐越南代表處103年10月9日電報之查核結果，認定其違規情節尚不明確，迄採預防性下架措施，耗時2天。

##### 但就豬油部分則因事證確鑿，乃於103年10月11日採行公布頂新公司違規豬油產品清單(油品原料總計54品項)，同時要求食品業者限期回收違規產品，並擇期銷毀之「強制性下架」措施，自駐越南代表處103年10月9日電報查核結果違規，迄採強制下架措施，亦耗時2天。

#### 有關食藥署查處正義公司混攙飼料油案 (下稱正義公司案)之強制性下架經過情形。

##### 正義公司進口越南問題豬油之輸入證明文件驗證作業，完全採信「駐越南代表處103年10月9日電報」。

##### 103年10月13日高雄市政府衛生局依據食藥署103年10月11日FDA北字第1032002298號函，要求正義公司將違規產品全面回收，該局擇日監督銷毀。自駐越南代表處103年10月9日電報查核結果違規，迄採強制下架措施，耗時4天。

#### 另查南僑化學工業股份有限公司進口油脂規避食品查驗案(下稱南僑化工案)之經過情形：

##### 103年10月13日及14日食藥署聯合原桃園縣政府衛生局（現已改制為桃園市政府衛生局，下稱桃園市政府衛生局）前往南僑化工桃園廠進行稽查。

##### 經清查，南僑化工於102年至103年由澳洲進口12批牛油，經食藥署比對報驗資料，上述期間僅有7批有食品報驗紀錄；5批未依食品報驗方式進口；進口椰子油34批，其中22批未辦理食品及相關產品輸入許可查驗登記，進口報單登載「for industry use」；進口3批棕櫚核仁油，未辦理食品及相關產品輸入許可查驗登記，進口報單亦登載「for industry use」。

##### 桃園市政府衛生局對於前開未以食品報驗輸入之原料油，涉違反食安法第15條第1項第7款攙偽或假冒，於103年10月13日將原料油槽進行封存，該局並於10月15日發布新聞稿公布該公司123項問題產品，同時採預防性下架措施，耗時2天。

##### 嗣南僑化工於桃園市政府衛生局要求之期限內補送官方證明文件，經該府初步與進口報單核對，並經食藥署函轉駐澳代表處及駐菲律賓代表處電報，證實文件真實性及油品「加工後即可供人類食用」；及抽驗南僑化工原料油之檢驗結果符合規定後，該府於103年10月19日同意123項產品上架販售並解封被封存之油槽。

#### 就上述3案件以觀，各個案件之輸入證明文件認定、驗證作業所耗時間及採行自主、預防性或強制下架之措施，於當時均乏齊一之規範，尤其採行強制下架措施與否之抉擇，畢竟涉及人民之權利、義務事項，其對事實之認定或裁量之行使，宜有統一遵循之基準。然查食藥署就查處違規食品之相關證明文件認定基準及採行下架措施之規範闕如，致基層執法人員失所依循，核有法制作業未盡周延之怠失，綜整該3案未齊一之處如附表。

##### 就輸入證明文件認定而言

###### 頂新公司案有關進口豬油部分，採信「駐越南代表處103年10月9日電報」而予以強制下架；但有關進口牛油部分(認定無法確認其品質安全)，乃於103年10月11日，先由屏東縣政府衛生局命業者採預防性下架措施，嗣因獲悉「越南大幸福公司楊姓負責人坦承食用之證明文件係偽造」於103年10月22日要求業者辦理自主下架作業。

###### 正義公司進口豬油案，採信「駐越南代表處103年10月9日電報」而予以強制下架。

###### 南僑化工案（認定南僑的訂貨單、產地證明與報關單都是載「工業用」（for industry use），質疑有逃避查驗之嫌），乃採預防性下架措施。

##### 就自驗證作業發現違規行為至採行下架措施所耗費期間而言，未臻一致。

###### 本案豬油部分命業者採行強制下架措施耗時2天，牛油部分先是由屏東縣政府衛生局命業者採預防性下架措施耗時2天，嗣因獲悉「越南大幸福公司楊姓負責人坦承食用之證明文件係偽造」而要求業者辦理自主下架作業耗時13天，但自接獲103年10月27日駐越南代表處再次查證結果「所有自越南大幸福公司產製外銷之油品均非食用油脂」而命業者採行強制下架措施則耗時18天。

###### 正義公司豬油案命業者採行強制下架措施耗時4天。

###### 南僑化工案採預防性下架措施耗時2天。

### 再者，衛福部前部長邱文達深知食安源頭管理之重要性，卻無積極作為，坐視食安事件一再發生，已為此承擔政治責任而辭去部長職務，而許次長及姜代署長乃本案爆發時肩負主要食安管理行政責任之最高業務主管，迺渠等未能襄助部長督導食藥署做好食安把關業務，決策思維一味從維護業者利益，而非民眾健康福祉角度來考量，立場有失偏頗。

#### 許次長於103年10月9日到立法院備詢，面對立委追問正義公司等進口油品出包，應否向人民道歉乙節，渠表示對於下游業者所產生之衝擊，深感遺憾與抱歉。

#### 許次長於103年11月3日在立法院黨團記者會，對於立委質疑為何讓國人多吃好幾天的飼料油？答覆：「衛福部絕無包庇，只是依法、依證據查到哪就做到哪。越南官方10月9日只回覆豬油、魚油有問題；但是當時已經封存頂新牛油產品，禁止販賣，若要全面下架的話，對下游廠商的衝擊太大。」

#### 承上，觀乎許次長前開發言，屢屢以食品業者利益為念，置民眾健康福祉於度外，予人維護特定廠商之負面印象，有失施政客觀公正之職守，重創政府公信力至鉅。而食藥署姜代署長既已承命綜理署務，自當概括承受外界對該署食安把關不力之所有指責與非難，其理自明。

### 綜上，食藥署因憚懼國賠之請求，罔顧國民健康與飲食安全，自失政府機關應兼籌並顧之立場，非以專業衡酌考量應有之行政作為。且針對同類違規食品輸入證明文件認定基準及命食品業者採行自主、預防性或強制下架措施之規範闕如，故驗證作業與行政處分快慢，對廠商不利衝擊之影響差距懸殊，引發民眾對於食藥署執法不夠客觀公正之眥議，戕害政府處理食安問題公權力之威信，足見相關主管人員均難辭其咎。

## **衛福部食藥署對邊境查驗措施把關鬆散，過度仰賴進口食品業者自主管理措施，卻欠缺配套內控簽證勾稽機制，又未能確實究明輸入文件真偽，均有疏漏：**

### 食藥署過度仰賴食品業者自主管理措施，欠缺配套內控簽證勾稽機制。

#### 依據食安法第7條規定，食品業者應實施自主管理。同法第33條第3項，食藥署對於食品輸入之管理訂有「食品及相關產品輸入查驗辦法」，規範產品輸入之查驗、申報等事宜。另「中華民國輸出入貨品分類表」中各項輸入產品核歸之貨品分類號列訂有輸入規定[[3]](#footnote-3)，惟查實務上，食品業者輒可輕易規避進口查驗機制，主管機關卻難以在第一時間檢核發現，肇生邊境管理漏洞。

##### 食品廠商如欲便宜行事甚或蓄意規避檢驗，僅需以非食品用途(例如：貨品分類號列1501.10.00.00至1517.90.90.之油脂類商品)進口即可免向食藥署申辦輸入查驗作業。

##### 由於實施進口油品分流管理措施以前，對於貨品分類號列1501.10.00.00至1517.90.90.之油脂類商品，輸入規定均列屬「F02」，故食藥署於103年10月31日取消貨品分類表F02規定，並以複合輸入規定取代，以防杜食品業者以非食品用途進口之疏漏。

#### 總之，長年以來，我國每年進口大量各類油脂，進口之原料及產品究竟是否符合食品衛生安全標準，僅倚賴業者之自主管理措施；而業者進口供國內食用油脂用途之油品來源，究竟是否依照規定辦理相關申報查驗作業，亦欠缺配套之檢核抽查機制。

### 食藥署對於油品進口時檢附之證明文件真偽未深入究明。

#### 桃園市政府衛生局於103年10月查獲南僑化工於102年至103年由澳洲進口12批牛油中，5批未依食品報驗方式進口；進口椰子油34批中，22批未辦理食品及相關產品輸入許可查驗登記，進口報單登載「for industry use」；進口3批棕櫚核仁油，亦未辦理食品及相關產品輸入許可查驗登記，進口報單亦登載「for industry use」。

#### 又以越南大幸福公司為例，該公司輸臺油品雖檢附越南民間公證公司檢驗報告，事後該公司楊姓負責人始坦誠可供人食用之證明係偽造，越南官方亦證實該公司非合格食品生產廠商。

#### 總之，上述案例足徵檢驗報告之真實性與可信度、民間公證公司之檢驗能力與公信力等環節，主管機關均欠缺相關查核、驗證機制。

### 綜上，食藥署過度仰賴食品業者自主管理措施，卻欠缺配套內控簽證勾稽機制，致業者易於規避查驗機制，又未能確實究明輸入文件真偽，輒有偽造證明文件矇混過關情事，凸顯其對輸入食品安全之把關不力，難辭其咎。

## **衛福部食藥署以已逾有效期限及未於市面流通為由，而未即時公布問題食用油品之相關資訊，有違消保法應作為之相關義務，核其罔顧消費者權益，揭露方式流於消極被動引發民怨，殊有可議：**

### 按消保法第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，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益。」同法第51條規定「依本法所提之訴訟，因企業經營者之故意所致之損害，消費者得請求損害額五倍以下之懲罰性賠償金；但因重大過失所致之損害，得請求三倍以下之懲罰性賠償金，因過失所致之損害，得請求損害額一倍以下之懲罰性賠償金。」，先予敘明。

### 查食藥署於103年11月16日發布之公告資訊指出，依據臺南市政府衛生局提供資料，統一公司使用之脫臭椰子油、精製椰子油、烘焙用奶油等三類油品原料，疑似混攙到頂新公司所進口之越南大幸福公司椰子油，該三類油品原料分別用於生產冰品、布丁及麵包系列，共製成23項產品。問題產品中，除「冰戀雙旋冰淇淋-巧克力香草杯(有效日期103年11月13日)」產品因102年5月立光農工事件[[4]](#footnote-4)已全面下架之外，其餘22項產品，均已逾有效期限，無相關產品於市面上流通。

### 惟查當時有多位立法委員在立法院審查衛福部預算時，曾要求食藥署公布統一公司使用大幸福公司問題椰子油的產品清單，但食藥署於103年11月14日只以密件提供給立委並以前開產品逾有效期限及已未於市面流通為由(統一椰子油問題產品都已不在架上，屬「歷史性訊息」)，遲不肯對外界公布。迨中華民國消費者文教基金會以民眾有知的權利和求償需求，痛批該署不該替企業隱瞞而不對民眾公布，始於官方網站揭露上述資訊。足見食藥署罔顧消費者知的權利和求償需求，顯與消保法第5條「消費資訊之提供」與第51條據以求償「懲罰性賠償金」之規定有違。

### 綜上，食藥署查處自越南進口問題油品案件，卻以逾有效期限及已未於市面流通為由，未即時公告其他曾使用該問題油品之相關資訊，無法滿足消費者知的權利和求償需求，核其罔顧消費者權益，揭露方式流於消極被動引發民怨，殊有可議。

綜上所述，衛福部食藥署於黑心油品爆發期間，未確實依據越南官方證明文件對違規之進口牛油予以預防性下架，猶虛耗時日進行無謂查證工作，無故稽延處置時效長達18天，洵有未洽；又非基於專業考量，徒以恐涉國家賠償為由，致對違規食品之證明文件認定基準及採行下架措施之抉擇不一，有失執法之客觀公正，斲傷政府處理重大食安事件之公信力，核有違失；而該署對邊境查驗措施把關鬆散，過度仰賴進口食品業者自主管理措施，卻欠缺配套內控簽證勾稽機制，又未能確實究明輸入文件真偽，均有疏漏；且以已逾有效期限及未於市面流通為由，而未即時公布問題食用油品之相關資訊，有違消保法應作為之相關義務，核其罔顧消費者權益，揭露方式流於消極被動引發民怨，殊有可議等情。爰依監察法第24條提案糾正，移送衛福部轉飭所屬確實檢討改進見復。

附表



1. 桃園縣政府業於103年12月25日升格為桃園市政府。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 適值衛福部部長邱文達於103年10月3日請辭獲准(由政務次長林奏延暫代部長職務至103年10月21日)。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 其中輸入規定為「F01」之輸入食品及相關產品應依查驗辦法規定，向衛福部食藥署申請辦理輸入查驗；輸入規定「F02」係指該項下之商品如屬食品或含有食品，應依照前開查驗辦法規定，向衛福部食藥署申請辦理輸入查驗。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 立光農工公司以工業用膠代替食品天然膠，賣給統一、愛之味等191家食品廠商，另把過期食品添加物「精製刺槐豆膠」，賣給依蕾特等16家廠商做食品，引發毒布丁風波。 [↑](#footnote-ref-4)