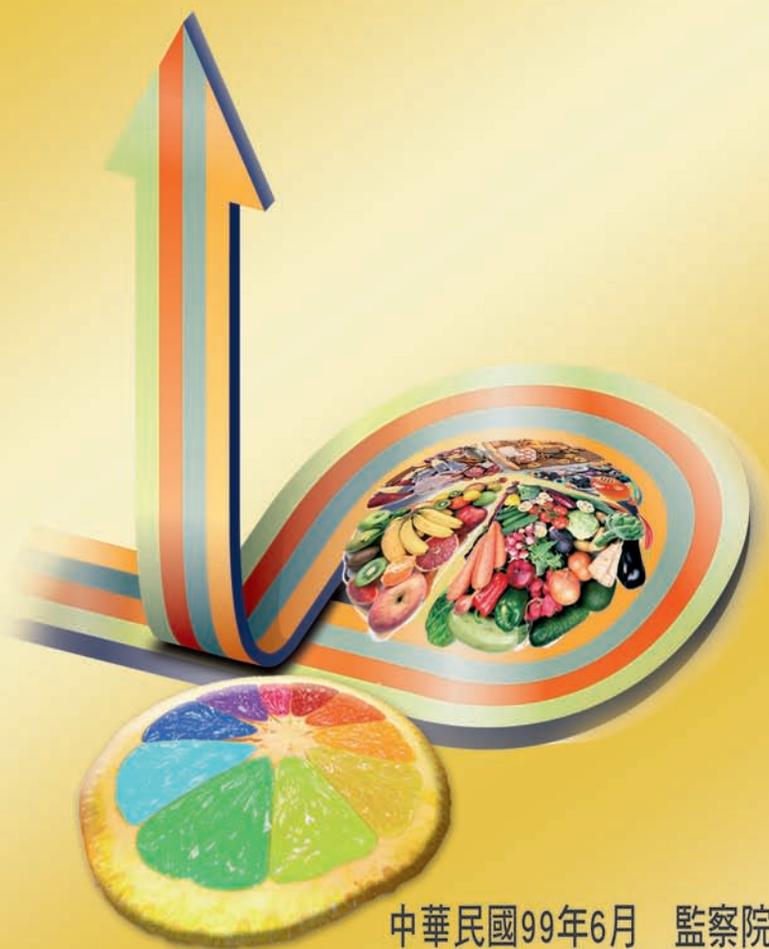


# 改善食品衛生管理問題，刻不容緩

人力、預算、組織三管齊下，維護人民基本權利



中華民國99年6月 監察院編印



## 編者的話

監察院職司風憲，向以整飭官箴、保障人權為宗旨。對於具有指標性之案例，搜集成冊，彙編付梓。為廣周知，爰於民國 90 年起陸續出版了「滿星疊悲歌」、「我想有個家」、「重建我的家」、「霧峰林家等待明天」、「消失的戰地—金門世界文化遺產顯影」、「南陽艦魅影」、「嫁來台灣」、「台灣船·陸漁情」、「珍惜水藍星」、「先行的啼聲」、「幸福正在旅行」及「走出白塔之殤」等 12 冊有關「守護台灣·守護人權」之調查案件報導文學系列叢書，讓民眾瞭解監察院足以振綱紀、弼國體之真正功能。

嗣 98 年起，該系列叢書配合監察院電子報之發行，改以電子形式之專欄對外發表。電子報發行後，深受好評。為餉廣大讀者，並使其他非經常使用網路者，能有機會閱讀及讓社會大眾更瞭解監察職權行使之內涵，茲編印成小冊本，讓監察院職權行使之功效，能以一系列文學報導方式持續刊出，促使社會各界積極正視正義，免於政治貪腐，亦使人民基本權益之保障更臻完善。





漢書 酈食其傳：「王者以民為天，而民以食為天。」

由此可知，一個真正關心人民的施政者，一定要注意民眾每天都必須攝取的食品，確保食品的供應安全、充裕及品質無虞，否則必然失去民心。

尤其在全球化時代的趨勢下，食品的生產、加工、流通、製造方式，早已經呈現「無國界」的現象，加上各種食品科技、飲食觀念的不斷演進，消費大眾未必能接觸到完整正確的營養保健訊息，而任何國內外有關食品衛生安全的新聞報導，如狂牛症、禽流感、口蹄疫、黑心食品等，都可能造成民眾的焦慮與不安，因此如何保障全民食品安全、提升營養保健品質，乃是任何現代政府責無旁貸的使命與重要施政項目。

民生議題已經是現代化國家施政的重點，長期關注食品衛生安全的監察委員吳豐山認為，政府在制度面上應該要有更為積極的作為。「民國馬上就要 100 年，現在的中華民國，到處都是都會化、工業化之後產生的新事物」吳豐山委員說：「我以前還在民間單位工作時，就發現台灣有很多不像現代化國家應有的表現。」食品衛生管理就是其中最典型的例子之一。「尤其是現在我們身處於一個食品加工、進口食品的時代，很多現象都不是過去農業社會所能預見。」

因此，吳豐山委員在進入監察院後，就覺得食品衛生管理的問題，應該優先處理。但吳委員認為一個人的力量有限，所幸當時院內還有曾經擔任過行政院消費者保護委員會秘書長的監察委



基於食品安全已是國民基本人權，監察委員楊美鈴、吳豐山、程仁宏上任後，馬上針對我國食品衛生管理現狀深入調查，並適時提出糾正。（圖片來源：監察院）

員楊美鈴，以及消費者文教基金會董事長的監察委員程仁宏，同樣對於食品衛生安全議題，有相當深入的了解，便力邀兩位監察委員共同調查。

於是經由監察院人權保障委員會決議推派，前述三位委員便於 97 年 11 月開始著手調查政府有關食品衛生管理，是否已善盡管理監督之責。

「食品衛生管理法第一條明文規定：『為管理食品衛生，維護國民健康，特制定本法』，本案會在人權委員會提出，是要彰顯國民享有健康的權利，是法律秩序中正式享有的權利，而保障食品安全以維護國民之健康，則是政府責無旁貸的工作」楊美鈴



委員解釋本案提出的背景：「因此主管機關不能只是作為旁觀者或同情者的角色，不能像三鹿毒奶粉事件或日本毒米事件，只是把問題告訴廠商，要廠商自己送驗或自行比對產品來源，身為主管機關的衛生署，應該是要扮演積極解決問題的主事者角色。」

### 成立跨部會整合組織 才是解決之道

食品衛生安全早已是國際間所共同重視的問題，各國政府不但積極修法，強化食品衛生管理的法律位階，同時也賦予政府主管機關更完整的職責，如加拿大於 1997 年成立了專責保障食品供應安全和品質的食品檢驗局；日本政府的食品衛生法不但自 1995 年以來已修正了十餘次，更在 2003 年制定食品安全基本法，以等同於憲法增修的高度來重視食品安全，並隨即設置了食品安全委員會。

歐盟則是於 2000 年通過食品安全白皮書，並於 2002 年設置食品安全局；中國大陸也自 2009 年 6 月 1 日起施行「食品安全法」，取代 1995 年的「食品衛生法」，並規定在「國務院設立食品安全委員會」作為高層次的議事協調機構，統一對食品安全監管工作的協調和指導，以消弭各部門間的監管縫隙。

由世界先進國家的作為可以了解，提高食品衛生管理相關法律的位階及提升主管機關層級，並強化跨部門溝通協調功能，才是最能符合現今食品衛生管理趨勢的施政方針。

在吳豐山等三位委員調查後，卻發現行政院研考會雖曾於 98 年 2 月 18 日邀請學者專家、經濟部、行政院衛生署、環保署、

農委會、消費者保護委員會等相關部會，召開「行政院食品衛生安全專責機制相關議題座談會」，並確認應於行政院層級成立「食品衛生安全委員會」任務編組，成員包括相關部會、學者專家及民間團體代表，以建立食品衛生安全之預警制度，並成為相關部會溝通協調之平台，但卻遲遲沒有成立該委員會，因此監察院對行政院提出糾正。

對此，行政院衛生署表示，根據「中央行政機關組織基準法」規定，「委員會」一詞僅限用於正式機關名稱，故決議將原訂之「食品衛生安全委員會」，更名為「行政院食品安全會報」，該會報成員包括召集人 1 名、行政院政務委員及各有關部會首長 11 名、相關領域之專家學者 4 名及民間相關機關團體代表 6 名，共計 22 名，每 6 個月召開 1 次會議，並已於 99 年 2 月 2 日召開第 1 次會議。

「但安全會報只是臨時性任務編組。」楊美鈴委員指出食品安全會報未必能解決問題：「而且 6 個月才召開 1 次會議，不可能因應突發、重大性食品衛生安全事件。」

楊美鈴委員舉前幾年的彰化戴奧辛毒鴨蛋事件為例：「當時的媒體就批評，農委會及環保署互踢皮球，最後還點名經濟部也要負責，原因就出在污泥到底該歸誰管？誰負責監測？誰負責從生產源頭來管理？」

「後來雖然督促相關部會的副首長，再碰到類似這種緊急重大的食品衛生安全問題，要在 48 小時內開會，24 小時內要提出結果並為資訊揭露。」楊美鈴委員說：「但後來還是會發生第一



時間相互推諉的問題，如果不成立一個跨部會整合的委員會，很難馬上因應這種重大緊急事件。」

「其實成立『食品衛生安全委員會』的想法是進步的。」吳豐山委員說明監察院未來的監督規劃：「但成立委員會需要法制化，而現在這種半年一次的會報，能不能有所幫助，我們一定會持續做進一步了解，善盡監督之責。」



食品安全問題常常需要跨部會溝通協調，如病死豬肉流入市面的問題，農委會、環保署也不能置身事外，如果不成立一個跨部會整合的食品衛生安全委員會，很難有效因應層出不窮的食品安全問題。（圖片來源：監察院）

## 食品衛生管理 人力預算都不足

調查也針對我國食品衛生管理的經費與人力問題進行研究，發現衛生署食品衛生處確實有業務經費拮据、單位預算配置失衡的現象，不但自我國於 91 年正式加入世界貿易組織（WTO）後，進口食品及國際性業務日益繁重，但衛生署食品衛生處編制人力依舊，且投入人力預算跟世界其他各國相比，更是相形見绌，顯然有輕忽食品業務之責，也因此對行政院衛生署提出糾正。

如附表一所示，食品衛生管理業務費從民國 94 至 98 年間占衛生署總預算比率，呈現逐年減少之趨勢，顯示衛生署各業務單

附表一

### 衛生署 94 至 98 年總預算數及食品衛生處業務費預算數

單位：仟元

年度別 單位及項目別	94 年度	95 年度	96 年度	97 年度	98 年度
衛生署總預算數	36,357,377	37,680,086	41,046,732	42,609,324	42,617,503
衛生署業務費預算數 (扣除人事費)	35,803,721	37,118,815	40,496,824	42,041,371	42,039,550
食品衛生處業務費預算數	139,814	123,184	99,867	81,495	81,503
占衛生署業務費預算數之比率(%)	0.39	0.33	0.25	0.19	0.19

資料來源：行政院衛生署食品衛生處



位之間，預算配置嚴重失衡。

與美國、日本、英國及香港等先進國家或區域食品衛生行政管理經費相比（如附表二），我國 97 年食品衛生行政管理經費總預算，平均每位國民僅有 11 元，反觀日本為 45 元、美國為

## 附表二

### 我國與英、美、日、香港之食品安全相關預算統計表

單位：仟元

國別	年度	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	每位國民分配額 (折合新台幣)*
我國 (台幣)		263,209	302,962	277,817	248,619	11
食品安全		102,814	91,584	73,817	65,350	
藥物食品檢驗局 (食品)		160,395	211,378	204,000	183,269	
日本 (日圓)		20,342,000	18,844,000	18,500,000	19,900,000	45
厚生勞動省食品安全 對策之推進		15,700,000	15,700,000	14,900,000	15,500,000	
農林水產省食品安全		4,642,000	3,144,000	3,600,000	4,400,000	
美國 (美元)		1,363,500	1,393,700	1,410,700	1,531,700	160
FDA/Foods		435,500	438,700	449,700	466,700	
USDA/FSIS		928,000	955,000	961,000	1,065,000	
英國 (英鎊)		133,558	133,784	142,843	142,535	158
Food Standard Agency		133,558	133,784	142,843	142,535	
香港 (港幣)		452,900	544,400	635,600	768,800	458
食物安全與公共衛生		442,000	534,600	620,300	705,400	
漁農及食物安全		10,900	9,800	15,300	63,400	

備註：\* 本欄係以 2008 年該國總預算 ÷ 總人口數，其單位為新台幣元。

資料來源：行政院衛生署食品衛生處

160 元、英國為 158 元、香港為 458 元，可見經費編列確實有嚴重不足的問題。

類似的問題，也同樣出現在衛生署食品衛生處的人力配置上，雖然衛生署食品衛生處預算員額，從 94 年至 98 年度呈逐年微幅增加的趨勢，但以 97 年我國食品衛生管理人力配置而言，每 224,215 人口才設 1 人。反觀美國、日本、英國及香港等先進國家的食品衛生行政管理人力，日本是每 318,182 人口設 1 人、美國是每 15,385 人口設 1 人、英國是每 81,301 人口設 1 人、香港是每 12,663 人口設 1 人，顯示我國食品衛生行政管理人力配置除略優於日本外（但其每位國民分配預算數為我國 4 倍），相較於美國人力優於我國 14.6 倍、英國人力優於我國 2.8 倍、香港人力更優於我國 17.7 倍。

程仁宏委員強調：「我國食品衛生行政管理人力編制十分短缺。」調查過程中顯示，應提供食品衛生處三倍人力及二億預算，方能因應層出不窮的食品安全風波。

衛生署遭糾正後，99 年度有關食品業務編列金額確實已大幅成長，其中為配合邊境查驗業務回收，就編列 1 億 933 萬 7 千元建置食品邊境查驗登記資訊系統，並已擬定建立食品風險預警系統，99 年經費編列 2 億 6,921 萬 6 千元，「行政院衛生署食品藥物管理局」（以下簡稱食管局）已於 99 年 1 月 1 日成立，其中食品組一般預算經費，99 年度編列 1 億 5,608 萬 4 千元，較 98 年度增加 7,491 萬 5 千元，成長幅度達 9 成以上。

此外，衛生署也已擬具「加強國內食品安全管理計畫」及「加



強進口食品安全管理計畫」，並積極額外爭取約 41 名人力，並配合食管局的成立，增加食品組編制員額為 44 人，相較過去的 29 人，共增加 15 人，成長幅度 50%。

但儘管人力或預算都有所提升，距離美日等先進國家的標準，仍有一段距離，調查結果認為，衛生署可先就業務流程進行檢討改造，以紓解用人需求，並籌謀各項勞務替代方案來分擔其業務負荷量。

「但基本人力至少要建立起來。」楊美鈴委員指出：「雖然行政院目前因為有員額總數控管的問題，人力難免會有排擠作用，既然如此，就得建立預防或風險控管機制，才能充分運用有限的人力及預算。」

「針對員額控管問題，政府應該要有更寬廣的思維。」吳豐山委員指出：「如美國在 911 事件後特別成立國土安全部，就是因為有需要。既然食品安全管理這麼重要，政府一定要了解變與不變之間，如何突破。」

### 組織整併還不足 層級降低遭非議

在衛生署回應本糾正案的諸多措施中，甫於 99 年 1 月 1 日掛牌成立的食物藥物管理局，扮演相當重要的角色。這個由藥物食品檢驗局、管制藥品管理局、藥政處和食品衛生處等四處合併成立的新單位，同時還設立北、中、南區管理中心，編列人員 80 人，期望藉由組織改造、管理分工，來加強食品衛生管理，彌補人力不足的缺憾。

但調查發現，就機關組織架構與業務職掌而言，食管局僅側重於衛生署內部業務單位與其附屬機關之間的水平整合，不見得能有效紓解食品衛生管理業務人力、預算不足的窘境。

事實上，若以食管局所整併的二處二局的人力與資源來運作，以上述四局處 98 年度預算約計 12 億元，較美國食品藥物管理局（FDA）一年預算約新台幣 600 多億元相比，平均每人分配

### 附表三

我國與英、美、日、香港之食品衛生行政管理人力與平均每人服務國民數對照表

單位：人

國別	年度	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	平均每人服務國民數*
	我國	98	99	99	102	
衛生署食品衛生處	27	27	28	29		
藥物食品檢驗局（食品衛生）	71	72	71	73		
日本	—	—	—	396	318,182	
厚生勞動省食品安全對策之推進	—	—	—	82		
農林水產省食品安全	—	—	—	314		
美國	—	—	—	19,500	15,385	
FDA/Foods	—	—	—	10,000		
USDA/FSIS	—	—	—	9,500		
英國	—	—	—	738	81,301	
Food Standard Agency	—	—	—	738		
香港	—	—	—	552	12,663	
食物安全與公共衛生 （食物安全中心）	—	—	—	552		

備註：\* 本欄係以 2008 年該國總人口數 ÷ 總行政管理人力數。

資料來源：行政院衛生署食品衛生處



金額相差仍達 4 倍之遙；食管局計畫員額 505 名，如與美國 FDA 編列近萬人力相比，美國平均每人服務國民數為 15,385 人，我國平均每人服務國民數卻高達 224,215 人，完全不成比例，顯然成立食管局，不見得能解決燃眉之急。

吳豐山委員更強調：「食品衛生管理局的人力編制非但沒有增加，主官職等反而下降，顯示衛生署似乎沒有決心改善。」楊美鈴委員也提出質疑：「食品衛生處至少還是屬於二級機關中的單位，食管局成立後，反而降低位階層級變成三級機關附屬單位，一旦碰到重大突發的食品衛生管理事件，如何直接去指揮其他二級機關之部會？」

「未來我們會詳細了解比較食品藥物管理局成立之後，真正牽動的人力編制、預算改變情形。」吳豐山委員強調：「一定要確保衛生署在食品衛生管理的人力及預算，都能真正實際的有效提升。」

### 投書民意論壇 引發社會關注

此外，衛生署雖早在 97 年就會同行政院農委會、環保署、教育部等相關部會，共同編撰「食品安全與營養白皮書」，以作為 97 至 101 年的政策指導性原則。但調查發現，該白皮書所擬定的行動方案，因為人力、經費短缺等因素，大多未能付諸實施，無從維護國民免於「臨食而懼」的基本健康權益。

因此衛生署已加緊腳步規劃並辦理各大項目，如 96 年底著手建置的「國際食品安全快速通報系統」，已於 98 年增設新聞

發布自動通知，並擴增網路新聞資訊整合系統等，並強化風險核判及動態查詢分析功能，以供決策參考。

衛生署更於 98 年 8 月 20 日開始執行「國家級食品安全評估中心」的建置計畫，並評估建立國家食品安全相關化學分析實驗室認證體系的可行性，同時建立食品安全評估國內外專家名冊及網絡，並陸續建立乳品及飲料加工產業食品追溯資訊系統，以更有效地掌控食品加工廠的原料來源。

此外，衛生署也正全面檢討研修「食品衛生管理法」，希望能在加強進口產品邊境查驗、落實國內食品業者管理、提升檢驗效率及擴大適用範圍方面，藉由修法讓業務體系及法規能更緊密結合。

但程仁宏委員仍覺得做得不夠。「雖然本糾正案已催生了食品藥物管理局、安全會報及食品衛生管理法修法等措施。」程仁宏委員表示：「如何讓社會各界重視食品衛生管理的問題，才是本調查案的主要目的。」

因此，三位委員在提出糾正案之前，花了不少時間舉行小組會商，思考如何對外公開調查報告。「雖然有開記者會，但主流媒體並沒有特別重視。」程仁宏委員說：「所以我們就投書報紙民意論壇，讓外界了解監察院如何從制度面出發，重視食品衛生管理問題，才終於引起媒體重視。」

「媒體現在關注新聞焦點及方向都不正確。」吳豐山委員說：「食品衛生問題是真正現代化國家及國民需要關心的議題，但當前媒體及閱聽大眾都輕忽此項議題，因此如何建立國民正確觀



念，將是未來必須持續努力的目標。」



透過投書民意論壇，食品衛生管理漸受社會各界重視。（圖片來源：聯合晚報）

## 喚醒社會重視 改革仍須努力

「社會之所以不重視食品衛生管理，可能是因為很多食品問題不會產生立即致命性危險。」程仁宏委員點出問題所在：「教育必須從多方面進行，我當初在消基會工作時，消費者意識也是一盤散沙，要靠持續不斷的努力，一步一步的做，才會產生效果。」

吳豐山委員也補充：「有些約定俗成的老祖宗錯誤觀念，如『不乾不淨，吃了沒病』深入人心，甚至包括決策者也受到影響，導致很多人輕忽食品衛生管理的問題。」

本調查案的初衷，就是找出結構性的問題所在，及真正有效的解決之道。「我們無意責怪衛生署相關單位及成員，政府應做好而沒做好，就可視為失職，整個調查方向就是扣緊這一點。」吳豐山委員說。

因此，對吳豐山、程仁宏、楊美鈴三位監察委員而言，本案並沒有因為提出糾正案就結束。「天下最難的就是改革。」吳豐山委員說：「這個理想，還未盡其功，但不能半途而廢，現在只是剛開始的第一步。」

改善食品衛生管理問題，刻不容緩



## 改善食品衛生管理問題 刻不容緩

— 人力、預算、組織三管齊下，維護人民基本權利要查

作 者：楊迺仁

著作權人：監察院

出 版 者：監察院

地 址：台北市中正區忠孝東路 1 段 2 號

電 話：(02)23413183

傳 真：(02)23568588

發 行 人：王建煊

監察院檢舉專線：檢舉專用信箱：台北郵政 8-168 號信箱

傳真：(02)23410324

監察院政風室：專線電話 (02)23413183 轉 539、(02)23566598

傳真：(02)23579670

經 銷 處：國家書店松江門市 台北市松江路 209 號 1 樓 (02)25180207

五南文化廣場 台中市中山路 6 號 (04)22260330

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

美術設計：會文多媒體設計有限公司

印 刷 者：文匯印刷資訊處理有限公司

地 址：台北市環河南路 2 段 211 號

電 話：(02)23021170

傳 真：(02)23066253

中華民國 99 年 6 月初版

ISBN 978-986-02-3946-1

GPN 1009902224

定價：新台幣 20 元整

著作權管理資訊：

著作權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權。

請洽監察院綜合規劃室（電話 02-23413183）