

我國輸入食品管理之機制及其進展—基於風險管理之思維

食品藥物管理署北區管理中心副主任/鄭維智

輸入食品概況及管理之重要性

輸入食品對於我國食品產業發展相當重要，提供關鍵的原料、半成品以及成品，也提供消費者多元的飲食選擇，以國人攝取之熱量估算¹，106 年我國糧食自給率為 32.28%，其他仰賴輸入食品之供應，我國是世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)會員經濟體，在貿易自由化下，許多國家都積極開發市場，民眾可至市場買到各國的蔬菜或水果或餅乾等，許多國內的加工食品，也使用了國外的原料，加工製造成各式的產品。統計顯示，每年輸入食品報驗批數約 68 萬批，總重量將近 900 萬公噸²，以重量計，全球有 170 個國家將其產品輸入到我國，主要的輸入國家為美國、泰國、澳大利亞、中國等，以批次計算，則以日本輸入之產品為大宗；輸入產品的種類則以農產品類最多，約占比 64%，其次為加工產品類、水產品及肉品等。由此可見輸入食品與民眾飲食的關係相當密切，為了確保民眾飲食的衛生安全與品質，輸入食品管理之必要性益顯重要。

輸入食品管理法規之演進

早年，輸入食品由前衛生署委託經濟部標準檢驗局辦理查驗業務³，99 年政府整併前食品衛生處、藥物食品檢驗局、藥政處以及管制藥品管理局四個機關，成立前食品藥物管理局，同時間也接回輸入食品

¹ 行政院農業委員會。農業統計資訊查詢。農業指標。

(<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/indicator/Indicator.aspx>)

² 衛生福利部 107 年度食品輸入管理暨輸入查驗統計年報。

(<http://www.fda.gov.tw/TC/publicationsContent.aspx?id=129>)

³ 行政院衛生署公告。97 年 2 月 13 日。衛署食字第 0970401060 號。公告事項三、執行業務轉類、項目及範圍：(一)辦理輸入產品查驗之受理、書面審查、現場查核、取樣檢驗、查驗結果隻通知、文件補發、註銷與登記事項變更等業務。

查驗工作，自此全面掌握食品產銷鏈重要的管制點並獨力負起把關之責。過往，有關輸入食品之管理，僅於法規條文中述及查驗⁴，包括抽查(或稱查核)與檢驗，且僅針對邊境輸入食品之查驗管理，並無專章就輸入食品建立完整之管理內容，隨著國際貿易往來的日益頻繁，輸入食品大量湧入國內，顯見法規管理力道之不足，102 年食品衛生管理法全文修正時，新增第六章輸入食品管理專章⁵，將防患於未然之風險管理概念納入條文中，針對管理上曾經發生之問題或預期可能發生的缺漏，從母法中賦予中央主管機關更多的管理權責，建立必要的制度及管制點，除了原有輸入之查驗及申報外，其委任及委託、食品業者及其代理人之應配合事項、具結放行繳納保證金、實施系統性查核及實地查核、旅客入境攜入規定等都納入母法中，使輸入食品管理與國際同步，此為該法修正之重大改革，為我國輸入食品管理豎立重要的里程碑。

輸入食品管理之機制

食品科學是以危害風險管理為基礎之應用科學，以欄柵技術管制物理性、化學性及生物性的危害，以科學為基礎，針對重要管制點，有效率地透過多道的管制工程，預防、去除及降低危害或可能的風險，確保上市上架流通食品之安全。同理，在食品管理上，也運用類似的概念⁶，換言之，輸入食品管理也必須在產銷鏈關鍵點建立防線，包括源頭管理、邊境查驗以及後市場監測，以達到有效阻絕非法或不符合規定的產品進入市場。

在源頭管理的部分，農場的概念不僅止於在地農場，來自各國之

⁴ 民國九十七年食品衛生管理法第二十七條第一項：本法所訂之抽查、檢驗；其辦法，由中央主管機關定之。但查驗工作涉及其他機關執掌者，應會同有關機關定之。

⁵ 食品衛生管理法。中華民國一百零二年六月十九日總統華總一義字第 10200115241 號令修正公布全文 60 條。

⁶ 鄭維智。2015。回顧我國食品管理之演進及精進。臺灣臨床藥學雜誌，23(3): 163-180。

原物料亦為廣義的農場，從農場到餐桌必須延伸至輸入食品源頭之管理，食安法第 35 條規定對於安全風險程度較高之產品加強控管，得於其輸入前，實施系統性查核，其意指查核機關針對產品輸出國(地)的食品衛生安全管理體系及政府機關監督措施，審查其書面資料並派員實地查核，經評估該國之管理與我國之食品衛生安全管理內容具等效性後，才能核定同意輸出國(地)之輸入申請，目前實施系統性查核之產品範圍包括肉類產品、水產品、乳製品、蛋品、動物性油脂及其他牛來源產品，例如去年我國執行系統性查核有智利羊肉、荷蘭牛肉、美國與澳洲水產品等，系統性查核為因應國際貿易自由化下之管理趨勢，美國、歐盟及新加坡等國家，均有類似之查核機制。此外，我國也會透過例行性查核已開放輸入之產品，至輸出國查核高風險或高影響層面食品之生產設施衛生管理實施情形，例如 107 年之例行性查核品項包括西班牙豬肉及加工品、紐西蘭蔬果汁、美國禽肉、美國牛肉、加拿大牛肉與芥花油、日本牛肉等產品，如圖一。



圖一、食品藥物管理署歷年境外查核工廠情形

在邊境查驗部分，依據風險管控原則以及產銷鏈中各類食品之風險特性，查核抽驗自國外輸入之邊境食品，例如微生物、農藥、動物用藥、食品添加物、環境污染物、天然毒素、食品加工生成之污染物等檢驗。依據食安法第 30 條，須向主管機關申請查驗，經查驗符合規定，始得輸入。查驗調控之原則依據產品風險程度而定，經由邊境查驗自動化管理資訊系統⁷，考慮風險因子，包括不合格紀錄、產地來源、國際風險訊息、國內外重大衛生安全事件、高關注或高風險食品等予以分級，核判風險等級決定查驗方式及比率，查驗比率為一般抽批查驗 2-10%，加強抽批查驗 20-50%，逐批查驗 100%⁸。每年輸入食品報驗批數約 68 萬批，實施抽樣檢驗約 6 萬批，由於查核檢驗數目極多，為加速檢驗及提升量能，有效運用國內檢驗資源，抽驗部分委託民間檢驗機構檢驗，為確保其檢驗品質，該機構均取得食品藥物管理署實驗室認證或財團法人全國認證基金會 (Taiwan Accreditation Foundation, TAF) 認證，認證效益具備確保實驗室或檢驗

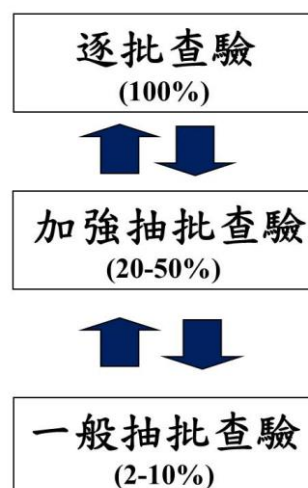
⁷ 衛生福利部食品藥物管理署邊境查驗自動化管理資訊系統

<http://apifidmzap.fda.gov.tw/ifi/main/ap/index.jsp>

⁸ 食品及相關產品輸入查驗辦法第八條。

(<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0040017>)

機構之能力與檢驗數據之正確性、提昇實驗室或檢驗機構品質管理效率、減少重複檢驗之時間與成本⁹。我國現行由政府導入智能評判風險，另由民間檢驗機構施以有效率及有品質之檢驗，透過公私協力把關邊境食品安全之機制，為世界各國少見之成功運作模式。



圖二、邊境查驗比率

在後市場監測部分，源頭管理及邊境查驗並非滴水不漏，後市場監測為確保輸入食品安全之第三道防線，因此對於國內流通市場執行食品稽查及監測，要求不符規定業者限期改正、不符規定產品移除食品鏈、違規業者加強列管等。在後市場監測部分，透過中央與地方整合之運作模式，由地方政府依據地方特色及產業結構執行稽查工作，中央則負責規畫與執行重點稽查專案以及監測計畫，規畫的方法為導入多維參數，篩選高違規、高風險、高關注之選項，列入專案稽查項目¹⁰，其中亦包含輸入食品，例如 107 年的專案項目中列有日本食品標示、牛肉原產地標示、日本食品放射性核種檢測等。

滾動式調整輸入食品之管制

⁹ 實驗室認證效益(<https://www.taftw.org.tw/wSite/ct?xItem=2186&ctNode=616>)

¹⁰ 楊安琪、鄭維智、蕭惠文、劉芳銘。2019。國食品安全衛生管理之中央年度後市場稽查專案規劃之簡介。投稿中。

國內業者多為良善業者，能遵循相關法令規定，但是仍有少數心存僥倖或不法業違規，案例態樣多樣，因此食品管理之方法或管制機制不可原地踏步或一層不變，除了前節所提之風險管理之外，對於食安事件之危機處理，最重要的部分為記取教訓，滾動式調整管理的方法，因應事件建立新的管制措施，預防類似事件再次發生。以 103 年造成消費者食安恐懼的油品事件為例，為了防止不得做為食品原料之油脂進入食品產銷鏈，管理上有了重大的突破，政府啟動跨部會合作機制，由財政部關務署公告油脂類貨品應於進口報單貨品名稱欄位敘明用途，針對 89 項油脂貨品分類號列，從源頭把關流向，以複合輸入規定分流管理，屬於食品用途、飼料用途或工業用途之油品，輸入時需分別向衛生福利部食品藥物管理署、行政院農業委員會或經濟部工業局辦理查驗，未填寫輸入用途並經主管機關查驗者，不得輸入。透過跨部會共同合作確保進入國內的各種油脂均有主管機關管控流向及流量，務使流入食品產銷鏈之油品具備合法性及安全性。

再舉例，去(107)年喧騰一時的大閘蟹檢出戴奧辛含量不符合規定，輸入業者自中國進口大閘蟹販售，雖經具結先行放行移動至業者指定地點，但是仍有不肖業者在檢驗結果尚未出爐，取得查驗輸入許可證書前，即移動或販售大閘蟹，導致未符合我國戴奧辛限量規定之大閘蟹流入市面，安全所生疑慮造成社會紛擾。有鑒於此，食品藥物管理署修正食品及相關產品輸入查驗辦法¹¹，加重具結先行放行之保證金收取，增訂產品申請具結先行放行時，依其抽批查驗方式之不同，提高其應繳納之保證金為二至四倍，加強業者社會責任，遵循法規，提

¹¹ 食品及相關產品輸入查驗辦法第二十條查驗機關審查報驗義務人輸入之產品有下列情形之一，且屬前二條規定者，應令其繳納保證金後，始准予具結先行放行：

一、採逐批查驗。二、採加強抽批查驗。三、採監視查驗，期間內檢驗結果不符合規定。四、查驗機關同意具結先行放行後，因可歸責於報驗義務人，自同意放行之日起逾九十日尚未完成查驗程序，再次申請具結先行放行。

前項第一款保證金金額為產品完稅價格之四倍，第二款至第四款為產品完稅價格之二倍。

供國人符合規定的產品。

結語

輸入食品與國人飲食密不可分，妥適管理，才能確保輸入食品的衛生、安全與品質。風險管理的方法仍必須掌握管源頭、管邊境、管市場三道管理柵欄，篩選符合規定上市的產品。然而面對產銷鏈的改變與多變的違規態樣，政府仍應滾動管理，即時或適時地調整法規，並結合跨部會的力量及資訊化管理系統，才能在有限的時間、經費、人力與物力下管理風險產品，確保輸入食品安全。

本於企業社會責任，以及對於自身產品之了解，食品業者應充分掌握國內外法規之內容，確保輸入食品時符合相關規定。業者倘違規違法，將增加產品輸入進度，費時耗力處理退運或銷毀，甚至遭受嚴懲重罰；倘能守則守法，產品符合衛生安全，貨品自然通行無阻，貨暢物流。