



從德國食品衛生安全之立法、執行經驗，談臺灣食品安全

文 | 康道春¹

一、概述

食品安全關乎全民健康至鉅。數十年來，臺灣衛生安全問題，一直為各界熱烈探討的課題之一。蓋民以食為天，自古已然，食物與人類生存、生活脫不了關係。三十多年前，約1979～1980年間，筆者承臺大榮譽教授傅祖慧博士及農復會之推薦，奉派赴西德進修獸醫公共衛生及食品衛生之際，臺灣正發生米糠油含多氯聯苯事件，輿論媒體撻伐之聲不斷，其後陸續又有蝦、麵中添加硼砂，皮蛋含鉛，肉類加工品含過量的硝酸鹽，養殖飼料中添加呋喃劑、孔雀綠、氯黴素等化學添加物，一般食品添加不符法規的色素、防腐劑、化學藥物（如魚蝦以硫酸鈉水保鮮），乃至近年來食用油摻假或製造地溝油混入、肉類含瘦肉精、食物中含輻射物、戴奧辛，蛋中含芬普尼、或過期食品重新改裝標示販售……等問題，層出不窮。

食品衛生相關學者、專家、媒體網路評論不斷，政府也提出相關解決之道，然而，道高一尺，魔高一丈，食安問題無一日平息過。

臺灣之食品衛生相關法規始於1975年1月28日正式公布實施，隨後也陸續訂定多項食品衛生標準，至2018年止食品安全衛生管理法歷經15次修正，最新修正之法規於2018年1月24日完成，其內容規範除總則外，有食品安全風險管理、食品業者衛生規範、食品衛生管理、食品標示、廣告、食品輸入、食品檢驗、食品查核及管制、罰則等等，可說已相當完備，惟食品種類繁多，國內自產或國外輸入食品，食品工業技術日新月異，添加物種類日增，致所訂定之規範無法即時更新或涵蓋，且歐、美、日之標準與其他國家之標準又不盡相同的情況下，在

註1：前臺北市府建設局副局長。

研訂、修訂之標準規範中時有異見，因此修法費時，另製造、生產、供貨者等批發、零售間的責任歸屬不甚明確，執法認知不一，主管部門組織編制，尤其地方機關之人力、設備缺乏、預算不足、執法不嚴，以致產生後續的食安執行困難。

茲以德國早期對食品衛生安全之立法，百餘年來制定法規之脈絡、實務執行運作方式，做一概述，或可供國內食品安全之借鏡。

二、德國對食品安全立法沿革

德國於 1990 年 10 月 3 日東、西德合併後，居民人口約 8,000 萬；是歐洲人口最多的國家，全年平均氣溫 9℃，惟從南到北仍有許多差異，基本上德國農漁畜產品，如穀物、蔬果、肉類等仍需進口相當數量及種類。

合併後之德國行政區分為 16 個邦，中央與地方間之權限劃分與關係，均在基本法中明定。在地方分權的基礎上各邦各自立法，各邦代表可參與全國性之各項決策之研議，亦即各邦有其自己的立法及行政權限，惟以不違聯邦之立法為原則，此與我國立法意旨略同。德國對食品衛生安全之立法，早在 140 年前即 1879 年即訂定食品法（Nahrungsmittel Gesetz Von 1879）。

而各類食品之特別法，則在下一世紀訂定：

- （一）1930 年：訂定乳品法（Milch Gesetz）；酒、非酒類飲料及水之衛生規範（Alkoholische, Alkoholfreie u. Getränke wasser）；糖、甜品、酒精飲料、鹽漬物（Zucker, Süßstoff, Zucker u. Alkoholoid haltige Lebensmittel）。
- （二）1940 年：訂定肉品管制法（Fleish-beschau-Gesetz）。
- （三）1951 年：穀物、麵包、水果及蔬菜（Getreide, Brot, Obst u. Gemüse）。
- （四）1961 年：藥物法（Arzneimittel Gesetz）。
- （五）1975 年：飼料法（Futtermittel Gesetz）；蛋及其製品（Eier u. Eiproduckte）。
- （六）其他：香料法（Würz stoff）則早在 1882 年已訂定；動物傳染病法（Viehseuchen Gesetz）亦在 1912 年訂定完成。

德國之食品法規突顯出，絕對保護消費者健康及顧及商品提供者之信譽與道德為重點，有關各類食品衛生品質研訂之研究機構，始於 1952 年繼帝國衛生廳，成立了德國聯邦衛生研究院群，即（Bundesgesundheitsamt）簡稱 BGA 設置於西柏林，其下設有 7 個研究所即：

- （一）Robert-Koch Institut：主要研究項目為病毒學、細菌學、生化學、免疫學及細胞學。
- （二）Institut für Wasser-Boden u. Luftthygiene：主要研究項目為水科學與管理、水土污染、空氣污染之控制。
- （三）Max-von Petten koffer Institut：主要研究項目為營養醫學、毒物學、食品化學及農藥殘留。
- （四）Institut für Sozialmedizin u. Epidemiologie：主要研究社會醫學、流行病學、統計運用等。
- （五）Institut für strahlenhygiene：即研究放射線醫學，包括放射線對人體及環境之影響，輻射物防護等。
- （六）Institut für veterinärmedizin：研究食品衛生、人畜共通傳染病及動物傳染病、藥物及添加物殘留等。
- （七）Institut für Arzneimittel：研究藥物化學、生化科技、毒物學、臨床藥物、麻醉藥管制，包含聯邦鴉片站（Bundesopium Steele）。

以上這七個研究所之組成，對德國醫學研究及食品衛生安全做了很大的貢獻。惟此一機構於 1990 年東西德合併後，於 1994 年解散重組成立下列三機構：

1. 聯邦藥物、醫療、器械部門。
2. 聯邦消費者健康保護及獸醫部門，即將原先的 Robert Koch Institut；Institut für Sozialmedizin u. Epidemiologie；及 Institut für veterinärmedizin 等三研究所合併而成。
3. 聯邦環境局：即原先的水、土、空氣污染衛生之部門。

註 2：德國於 1920 年成立糧食及農業部，於 2005 年改制為聯邦糧食、農業暨消費者保護部（Bundesministerium für Ernährung u. Landwirtschaft u. Verbraucherschutz；即 BMELV）。

其中 2. 即聯邦消費者健康保護和獸醫部門，又於 2002 年轉型為消費者保護和食品安全聯邦辦公室（BVL），並另設動物衛生部門，而置於「聯邦、糧食、農業暨消費者保護部（BMELV）²」之下。

三、德國之食品法典（Deutsch Lebensmittelbuches; DLMB）

食品法典係對生產者、食品加工廠商及各類特殊性食品之衛生、品質規範，由法典委員會制定，並經德國聯邦食品及農業部（BMEL）公布。

此法典，並非法令，而是對貿易和食品標準之規範指南，以補充法律之規定，即食品標示規範。本法典於 1891 年起由科學家（專家、學者）、食品檢驗專家、消費者和食品工業等四方面的代表組成，共分為 21 篇產品群，成立下列 7 個專業技術委員會：

- （一）肉類和肉類產品。
- （二）魚和魚類產品。
- （三）脂肪、油品、沙拉、調味料等。
- （四）穀物、土豆製品、油籽產品。
- （五）水果、蔬菜、蘑菇。
- （六）飲料類。
- （七）冰品、蜂蜜、布丁、甜點。

1974 年 8 月 15 日德國食品法典書冊³經全國食品審議委員會審議修正通過，計分為二大冊，以活頁紙裝訂，以備隨時修正或更新。此一基本規範，以有系統、分門別類來訂定食品安全指標，同時考慮到國際食品標準之規範，如歐盟、日本、美國。

其審議委員會之組成，包涵食品衛生專家（醫學、獸醫學、化學、藥學）、政府機關代表、

註 3：德國食品法典書冊，筆者於 1980 年購置全冊，以作為參考

消費者代表、食品工業廠商代表等，其功能以審議行政執行管理之基本方針、食品輸出入貿易及提供消費者之食品安全資訊之指導準則。

四、德國食品衛生安全之實際執行運作方式

以 1975 ～ 1989 年代西柏林邦政府為例

西柏林為一市邦，其二級政府制，上級為市邦政府，下為各區域政府（Bezirksamt），其間之行政權限，依 1975 年 2 月 11 日訂定之西柏林公共安全保護法規（Gesetz u. Verordnungsblatt für Berlin GVBl-Seit 688），組織架構大略如下：

（一）市邦政府衛生及環境保護局（Senator für Gesundheit u. Umweltschutz），其下設有祕書及法規，總務，醫學及衛生，醫院及診所管理，獸醫、食品衛生及醫藥管理，環境保護等六大部門，其中獸醫、食品衛生及醫藥管理之任務為：

1. 獸醫師、家畜傳染病之控制及動物處理。
2. 食品化學、非動物性食物之控制、煙毒、化粧品及消費者管理。
3. 食品衛生、動物性食品之控制、屠畜衛生檢查。
4. 進口檢疫（含肉類、野禽獸肉、皮革等）。
5. 醫藥專業管理，藥廠許可。
6. 藥局及有關醫療器材管理等。

基於上述之任務，在局之外另附設下列機構：

1. 西柏林市獸醫、食品衛生檢驗處（Landes anstalt für veterinärmedizin u. Lebensmittelhygiene, Berlin）
2. 西柏林食品化學檢驗處（Landes anstalt für Lebensmittel Chemies, Berlin）
3. 西柏林醫藥檢驗處（Landes Medizinal Untersuchungsamtes, Berlin）



另設一檢疫中心，專門檢驗進口食品事項。

（二）區政府（Bezirkamt）：略同直轄市之區公所

西柏林設 12 個區，各區下設：財政、警政、教育、社會、公共衛生等單位，其公共衛生部門下另設一獨立的獸醫及食品衛生監視中心（Veterinär u. Lebensmittelaufsichtsämter; Vet'A），此中心為直接執行與市民（消費者）、商店、工廠、超市等有關食品衛生及獸醫之執行單位，其組成由 2～4 位獸醫師，2～5 位食品衛生檢查員及 3～4 位一般行政事務人員組成，以共同執行區域內各食品衛生之抽查業務，其監視中心主任由資深獸醫師擔任，每天執行之業務如下：

1. 各超市、商店之食品衛生抽查。
2. 飲料、酒類、煙及化粧品之抽查。
3. 機關、醫院、學校、幼兒園之餐廚檢查。
4. 大、小餐館、飲食店之檢查。
5. 動物傳染病之防治及人畜共通傳染病之控制。
6. 國外進口動物之監視。
7. 其他有關獸醫事項。

以上各項有關之檢視、抽查，均按需要定期每月 1～2 次，必要時或市民申告時，則隨時派員前往檢查，有關食品衛生方面之檢（抽）查，必要時，由中心檢查員購買樣品後交獸醫、食品衛生檢驗處或食品化學檢驗處等進行精密的檢驗，以其結果作為處罰之依據。購入之樣品均以厚紙信封袋加鋁密封，由商店或工廠管理人、檢查員共同簽章確認，並清點現場該項產品數量，暫時指定該項產品停售，俟檢驗結果判定後（1～2 週內），依結果處理，如准予繼續販售或禁止販售。

各區監視中心之檢（抽）查，包涵各項食品衛生指標如餐館之整潔、廁所設備、洗手臺、清潔劑、紙巾、冰箱內貯存食物之位置（肉類、蔬果不可同置一層、罐頭食品經打開後，應放置於不鏽鋼或瓷器之容器內，以防鉛、鎘等重金屬之浸潤食物，冰箱內外有無生鏽，廚房內是否油煙過多，貯存食物之場所（庫存），是否合乎食品衛生條件……等，乃至超市之乳、肉、蛋保存之溫度是否合乎標準，切肉砧板、各項器具、清潔設備、肉類處理人員是否有執照及健康證明，等等均為抽查項目，連餐館內之菜單是否詳實列名、訂價均應清楚，不得馬虎。這些

檢查雖然是小細節，但可看出德國在食品衛生檢查之嚴格及依法執行嚴肅的一面，應可作為第一線人員之借鏡。

五、結語

食品衛生品質安全，是全球性關注的問題，亦為國際貿易間的議題，世界各國對食品管理法規之制定，雖因食物生產種類、飲食習性、食品製造技術、民眾烹調方式各有差異。基本上，國際間研訂之食品法規，都以保護消費者的健康及權益為優先考量，也都訂定食品衛生標準作為經濟貿易的手段之一。

我國民眾，近百年來之飲食習性、食品衛生概念存有民間「不乾不淨，吃了沒病」的傳統說法，也由於我國以熟食為主的國度，因此因微生物污染而來的機會減少，大家習以為常，以為生病與食物無關。然而，重口味的飲食習性以及為讓食物保存期加長而添加過量的鹽、糖、防腐劑等化學物質；食品加工業者為使賣相好，添加不當的色素、提味劑、塑化劑；生產者為防止病蟲害的發生於飼育、種植場所施用環境用藥，譬如最近發生的雞舍周邊使用芬普尼，或飼育場所，蔬果種植區靠近工業區，間接由工廠排放之水、土污染物、毒物及重金屬導致生產的製作物或乳、肉、蛋中殘留致癌物，民眾長期食用的結果，引發肝、腎、肺、心血管等慢性疾病乃至腫瘤，成為不自知的健康殺手。

近年來，由於資訊傳播迅速，學者、專家、消費者保護團體及各媒體、網路一再呼籲民眾注意食安問題。主管機關也加強宣導教育與執法，讓生產者、製造業者、消費者，均有所警惕，民眾也對食品衛生安全有了正確的認知。

因此，相關部門應持續對食品法規之研訂、食品安全標準之修訂、農牧場之飼養環境衛生應有嚴密的規範。

至於執法問題，則請政府主管部門檢討組織、編制，增加執行人力、設備及預算，踏實有效的執法及管制，方能對民眾食的安全健康權益獲得保障。期勉大家共同努力。