

行政院農業委員會  
第 102 年度補助國外短期研究報告書

歐盟肉品安全無縫管理體系之建立與發展研究

【關鍵詞：屠宰衛生、肉品安全、歐盟】

是否提供公開查詢：是 否

國外短期研究人員姓名：林世國

補助計畫編號：102 農科-4.2.1-科-a2(2)

研究期限：102 年 6 月 20 日至 102 年 12 月 18 日

前往國家：義大利

國外研究機構：義大利天主教聖心大學皮亞琴薩校區

報告繳交日期：103 年 3 月 10 日

## 摘要

鑒於我國市售貢丸、漢堡等食品屢經食品衛生機關抽驗出動物用藥殘留，以致產生肉品安全危機事件，而供給來源因運銷管道之故未能辨識，無從回溯至畜牧場等飼養場所而逕為查處，難以對有問題之肉品達到迅速有效率從消費市場隔離。類似相關問題實應從方法學著手研究，並檢討分析相關管理架構，賦予肉品業者相關職責，從生產至銷售期間全程保護消費者食肉衛生安全。自 1996 年發生狂牛病之後，歐盟為了重新建立大眾對於食品供應、食品科學、食品法以及食品管理的信心，於 2000 年公告了食品白皮書，嗣於 2002 年公告一般食品法，為歐盟的食品安全法源，奠立了良好基礎。歐盟的肉品安全管理體系架構，係以規劃完善之法規，搭配歐盟設立之食品安全局及食品及獸醫辦公室，及相關的合作機構，進行持續的執行與管理。肉品安全的管理，首先被包涵於食品安全法之內，再搭配後續之相關立法，如：食品衛生管理法、動物源性產品之管理法、供人食用之動物源性產品之官方監管相關子法、動物福利法、食品微生物標準法、肉品旋毛蟲管理法、飲用水管理法、消費者保護相關子法以及上列各法規之後續相關補充立法等，並建立相關之通報系統進行資訊之傳遞，使肉品安全管理架構臻於完善。

## 英文縮寫-英文-中文對照表

英文縮寫	英文	中文
B2B	Business to business	企業對企業貿易
B2C	Business to consumer	企業對消費者貿易
BSE	Bovine spongiform encephalopathy	牛海綿狀腦病、狂牛病
Codex	Codex Alimentarius Commission, CAC	食品法典委員會
DG SANCO	Directorate-General for Health and Consumers	歐盟健康暨消費者保護總署
DIVA test	Diagnostic tests for differentiating infected from vaccinated animals	免疫動物鑑別診斷試驗
EFSA	European food safety agency	歐洲食品安全局
EU	European Union	歐洲聯盟，歐盟
FBO	Food business operator	食品業者
FVO	Food and Veterinary Office	歐盟食品暨獸醫辦公室
LAPs	Low atmosphere pressure system	家禽低氣壓致昏系統
NAS	Comando Carabinieri per la Tutela della Salute	國家食品安全警察指揮部
PDO (義文為 DOP)	Protected designations of origin	原產地名稱保護
PGI (義文為 IGP)	Protected Geographical Indication	地理標示保護
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed	歐盟食品及飼料快速預警系統
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures	食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定
TRIPs	Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights	與貿易有關的智慧財產權協定
WTO	World trade organization	世界貿易組織

# 目 錄

摘要-----	2
英文縮寫-英文-中文對照表-----	3
目的-----	5
過程-----	5
心得及建議-----	51
附錄-----	53

## 目的

歐盟是世界最大的食品輸入國與輸出國，由於歐洲地區曾經發生狂牛病，病牛之肉品經消費者食用後，產生健康危害，嚴重影響到肉品產業之形象，並且導致消費者信心的流失。歐盟於是檢討法規的缺點，並發佈一連串新的法規，以科學為基礎，逐步建立肉品安全無縫管理體系，能在肉品安全事件發生之後迅速找出肉品來源及流向，並加以處置，避免流入市面。本研究係派員赴歐盟地區大學院校學習歐盟架構下之肉品安全相關法規、管理權責，並研習動物生產系統之食品安全措施，及動物上市、屠宰、加工利用等環節之安全管理無縫接軌相關措施，深入探討相關管理方法與技巧。於彙整相關理論基礎後，赴肉品安全相關機構參訪或研習，以印證法規於相關現場情境的實作狀況，並當面討論實際管理與訓練等情形，以瞭解歐盟因應未來需求與針對肉品安全管理之發展趨勢。

## 過程

日期	行程	住宿
102.6.20	桃園機場 去程（在荷蘭轉機）	機上過夜
102.6.21	抵達義大利天主教聖心大學皮亞琴薩市校區	學校宿舍 Collegio S. Isidoro
102.6.22 -102.9.30	1.研習食品法規與食品安全相關課程 2.研習歐盟肉品安全法規制度，及動物產品上市屠宰加工等環節之安全管理無縫接軌措施 3.指導教授學術討論與指導 4.參與校內相關研討會 5.參訪 Colla 乳酪公司 6.發函聯繫相關參訪行程	學校宿舍 Collegio S. Isidoro

102.10.1 -102.12.16	1.參訪歐盟食品安全局、義大利衛生部皮亞琴薩省衛生局、Vittorio Tadini 牧場、Cerzoo 牧場、San Carlo 肉品公司等相關單位 2.指導教授討論 3.資料整理與彙整	學校宿舍 Residenza Gasparini
102.12.17 -102.12.18	返程（經荷蘭轉機） 桃園機場	機上過夜

## 一、天主教聖心大學（Università Cattolica del Sacro Cuore）皮亞琴薩校區

### （一）簡介

天主教聖心大學是義大利國內規模最大的一所私立綜合大學，也是歐洲境內的重要大學之一，在國內共有四個校區，分別座落於羅馬、米蘭、皮亞琴薩-克雷夢那、布雷西亞市，也是唯一一所校區遍及國內南北的大學。該校於 1921 年於米蘭正式揭牌設立，當年度共開辦了哲理科學及社會科學課程，學生人數 68 名。1923 年，成立研究所，1924 年，獲得政府正式承認的法律地位，可以授予學位。隨後陸續創設哲學、法律、教育、經濟、政治等學院，即便在第二次世界大戰之後，仍維持以往的建設強度，繼續擴充館舍，開辦新的教學課程，隨後於 1947 年完成設立經濟及商業學院，並開辦夜間課程。1949 年，由當時的總統 Mr. Luigi Einaudi，為皮亞琴薩市的校區進行農學院的奠基儀式，1952 年，農學院的辦公室開始運作，並招生傳授課程。1958 年，政府發佈該校設立醫學及外科學院的公文，1961 年醫學院在羅馬校區成立，1967 年第一批的醫學生畢業。在醫學院設立之後，1965 年，該校在布雷西亞市校區設立教育學院，為該城市注入了豐富的教育資源，1971 年，更成立了數學、物理及自然科學學院。1984 年，克雷夢那校區開始運作並傳授農業課程。1990 年，米蘭校區設立銀行金融及保險學院，皮亞琴薩校區開辦經濟及商業課程，1991 年米蘭校區設立外文學院，復於 1999 年設立心理學院。1997 年皮亞琴薩市校區內的經濟學院脫離米蘭校區並自主運作，2000 年法律學院大學部亦以同樣的情形自主運作，2001 年米蘭校區設立社會科學學院。2013 年 11 月 1 日，適逢皮亞琴薩校區設立 60 週年，農學院更名為農

業、食品及環境學院。直到目前為止，該校共設立 14 所學院，有 51 所研究所，24 個學系，72 個研究中心，並致力於探討生活與生命的重要議題，如經濟學與生物倫理的前瞻性研究、重要文化資產的修復、法律的轉型與改變、家庭動力學、大眾媒體現象、政治系統的演化、醫療目標、數學及物理學在科技上的應用性，及最近在環境研究上的新突破。目前該校約有 4 萬 1 千名學生，及 1 千 4 百名教職員。該校的強項之一就是結合法律及農業部門的教學資源，推出結合農業及法律專業的課程，有助於畢業學生在產業界的競爭力，並且可以針對中小型企業、大財團、分銷商業者或是上述業者的行政人員推出適當的高級課程，以協助產業界能保持法規的正確運用。除此之外，該校亦與相關機構及其他外國機構進行學術交流及教學合作，不但能掌握國際變化的脈動，亦能使學生擁有國際化的思維，及廣泛的專業能力，甚至能協助畢業生依興趣或專長轉介至合適的企業就職，提高該校畢業生的就業率。據該校統計，完成修業三年以上並取得學位及專業的畢業生，在畢業後 3 個月內找到工作的人數比率超過 50%，6 個月後超過 70%，一年之後的就業率達到 90%。

## （二）農學院更名為農業、食品及環境學院

校方已注意到，有鑒於 20 多年來在農業領域所累積許多的教學、研究及訓練，已在農學院的教學及研究中，加入了食品科學與技術相關的課程，相關的研究中心也有類似的情形，有關從「農場至餐桌」的研究，以及農產－食品系統的教學研究，新的名稱「農業、食品及環境學院」正是合乎目前需轉化、整合與涉入相關資源的科學的必要轉變。

新的學院名稱反映出農產－食品系統（Agro-food）的演化趨勢。由於農產－食品系統有許多相關的子系統，影響層面複雜且廣泛。譬如說，從被污染的農產原料是不可能製造出高品質的食品的。換言之，即必須用最高品質的農產原料才能做出最好的產品，而不會減損原料的品質。與農業相關的環境研究、分切生產技術、農產原料品質、以及最終成品的品質，將成為該學院未來發展的重要活動之一。

學院名稱雖然有了改變，但是學院已在進行的任務與學位不會改變，甚至可以有更靈活的發展，學院的學生將具有農業、食品與環境方面的通才內涵（取決於學生所修習的內容是農業或食品），畢業生將有效地具備跨領域轉換所需的技能，以享有強大的實用專業，滿足職場上與日漸增加的多重專業能力的人才需求。

## 二、歐洲食品之歷史文化及法規的演變

食品法規的形成，係根據人民長期的飲食文化演變而來。在世界各個不同的國家之間，會因不同的地理位置、傳統食物、歷史人文等種種因素影響，逐漸建立該國家地區的食品安全法規，以保護人民的健康。古巴比倫王國的國王漢摩拉比（Hammurabi）是歐洲歷史上第一位食品方面的律師，這可追溯至西元前 1750 年以前，他所頒佈的漢摩拉比法典（Code of Hammurabi）裡，規定了飲酒店的啤酒品質，並且針對在啤酒內加水稀釋的店主施以浸水至死的刑罰。儘管以現代社會的價值觀點來看，其所訂定的刑罰並不合乎比例原則，但由於該條文的存在，反映了當時的社會文化對飲食與消費品質的重視程度。在古羅馬帝國時期，貴族之間的結婚典禮上，必定會安排切結婚蛋糕的慶祝儀式，叫做「conferratio」，以當時的拉丁文的解釋是「panis farreus」，意為「分切許多的蛋糕」，另一個與食品「巴薩米可香醋（Basalmlc vinegar）」管理有關的傳說是，在西元 1046 年，德國國王亨利二世在義大利皮亞琴薩市停留期間，當地的侯爵 Bonifacio di Canossa，向亨利二世致贈了一桶香醋，當時這種香醋是被當地法院嚴格看管之下製造出來的，作為用來贈送給重要人物的高級禮物。在西元 12 世紀之後，這香醋被運送至鄰近的 Modena 地區，並且逐漸開始走入平民百姓的家庭，演變至今日，成為義大利飲食文化裡的著名傳統香醋。西元 16 世紀時，英國的法規為了管理奶油的品質，並且防止食品詐騙，爰規定奶油製造商，必須有義務在奶油的模具上刻入製造商的品牌及名稱，使每一塊成品奶油可以被人辨認出其廠牌。幾乎在同一期間，德國巴伐利亞地區的威廉四氏為了管理啤酒的品質，頒佈了「Reinheitsgebot」，意即「German Beer Purity Law」，嚴格規定了啤酒只能由三個原料製造：水、大麥及啤酒花。該法規在歐洲境內對於啤酒的品質有長期且深遠的影響，由此可知食品文化影響了歐洲法規的制訂。不過，在法規被頒佈使用了 470 年之後，被歐洲法院判定該法違反歐盟的法規，必須廢止。廢止的理由是此法規影響歐盟境內啤酒的自由貿易精神，德國不可以引用該法規來限制外國啤酒的進口。雖然進口啤酒已經免除適用該法規，然而，德國境內的啤酒廠仍然需要依照該法規來釀造啤酒。1683 年的維也納戰役，奧地利的維也納城被土耳其的軍隊圍困了好幾個月，土耳其軍隊開始挖掘地道，意圖藉由地道進入城內攻擊。當時的奧地利城內大多數的麵包師傅，製作麵包的地點在地下室，有麵包師傅聽到了挖掘地道的聲音之後，通報了城內的軍隊，一舉擊退了土耳其軍隊，拯救了維也納。為了慶祝



戰勝土耳其，維也納的麵包師傅，推出了模仿奧圖曼帝國月牙標誌的造型麵包，命名為「kipferl」。1770年，奧地利公主 Marie Antoinette 嫁入法國王室，成為瑪麗皇后，他將奧地利的飲食習慣傳入法國，當然也包括了月牙造型的麵包，法國人稱之為可頌（Croissant），此名稱後來流傳到全世界，成為家喻戶曉的法國飲食之一。然而，瑪麗皇后在位期間，民眾並不怎麼喜歡她，其中原因之一是因為她把這個德文名稱的麵包帶入法國，而因為曾經被德國戰敗，當時的法國民眾不喜歡德國的一切。另外，法國民眾的主要糧食是黑麥（rye），有一種麥角菌（Claviceps Purpurea）能寄生於此作物上，進而分泌生物鹼，被人體食入之後會產生麥角中毒（ergotism）症狀，並且患者會出現幻覺，以及精神錯亂。有一說法是在法國大革命之前，經濟衰退，同時發生了嚴重的飢荒，人們憎恨政治的腐敗，發生暴動，民眾失去理智，而且由於許多的麥粒被麥角菌感染，造成可頌麵包含有麥角鹼，成為引發人民精神異常的另一原因。最後，狂暴的人民發起了法國大革命，推翻了路易十六國王，其後瑪麗皇后也被處決，因此，法國大革命的原因不僅是經濟敗壞，也可能包括了食物毒素因素。在法國大革命時期，許多的天主教修士 Trappist 逃到了相對平靜的比利時，也把釀製啤酒的技術，傳入了大修道院裡，並且把販售啤酒所帶來的收入，用來進行慈善活動或是修道院的經營上。由於釀製啤酒的生意愈見起色，逐漸影響比利時發展成為歐洲重要的修道士啤酒的生產國。綜上所述，食品的傳統、歷史與文化等內涵，與食品法規的制訂，有著非常密切的關係。

#### （一）民眾的認知對食品安全的影響

根據一項 2011 年度針對食品安全的問卷調查顯示，美國地區的民眾只有 10.7% 的人，對食品安全「一點也不關心」，而有 38.5% 的民眾表示「非常關心」；另外，對於「你認為什麼食物最具有最高的食媒性疾病的風險」問題，有高達 44.1% 的民眾認為是肉品，其次是新鮮產品，佔 30.2%，再來才是海鮮類，佔 20.1%，最後才是乳製品，佔 5.5%，因此，肉品安全管理是食品安全管理體系中非常重要的部分。

表：2011 年。何種食物被美國消費者認為最有引發食媒性疾病的風險？

受訪者年齡	肉品	海鮮	乳製品	新鮮產品
小於 35	49.2%	21.1%	5%	24.8%

35-64	44.3%	18.5%	5.9%	31.3%
65 以上	39.1%	24%	5%	31.9%
總計	44.1%	20.1%	5.5%	30.2%

再舉一例，義大利 Ferrero 公司出品的 Nutella 巧克力醬，在美國市場採用塑膠瓶裝，因為若使用玻璃瓶裝的話，在製造或運輸的過程中，可能會產生玻璃碎片，而混入食品中，最後導致消費者受傷，因此使用塑膠瓶裝，就不會有碎片問題。但是在歐盟地區，因為民眾認為塑膠瓶可能會釋出化學物質，所以是危險的，而玻璃瓶不會釋出化學物質，用玻璃瓶裝才安全，因此，在歐盟市場內，該巧克力醬是以玻璃瓶裝銷售。就法規而言，不論是塑膠瓶裝或是玻璃瓶裝，都不會違反食品安全法規，然而，民眾對食品安全的想法，間接決定了廠商在銷售前選用裝瓶的材質。

#### (二) 美國與歐盟對食品、法規與文化上的不同：以牛肉為例

有關生長荷爾蒙育成牛肉（以下簡稱荷爾蒙牛肉）：在 50 年代，美國畜牧業廣泛的使用能促進生長的荷爾蒙，使牛隻的生長速度加快，體型加大，並減少飼料及其他方面的支出。但是 80 年代起，歐盟市場禁止了美國荷爾蒙牛肉的輸入，理由是荷爾蒙牛肉不安全。此一禁令引起了美國的不滿，認為有妨礙 WTO 的精神，於是提案將此一爭議訴請爭端解決。歐盟提出的論點如下：

1. 使用荷爾蒙的後果具有許多不確定性因素，可能會帶來危險性，因此是無法滿足食品安全的。
2. 在國際上的法規包含了預防性原則，食品風險在未能有完整的科學證據之前，歐盟可以採取保護行動。
3. 荷爾蒙牛肉在 Codex 中沒有獲得共識。

美國的論點：

1. 歐盟沒有進行完整的風險評估，以支持自身立場。
2. 有很清楚的世界性的科學資料支持對消費者的安全。
3. 澳洲與加拿大亦對美國提出的論點表示支持。

該次爭端的發展：

1. 1997 年，WTO 發現，歐盟禁止美國荷爾蒙牛肉進口乙事，違反 SPS 協議。
2. 1998 年，WTO 上訴機構認為，歐盟的禁令，違反了 SPS 義務，但是對於食

品的風險評估，開啟了一扇門。美國隨後展開貿易報復措施。

3. 2003 年，歐盟發展了新的風險評估，並將之用於食品安全的管理。
4. 2008 年，WTO 上訴組織裁定，關於本案，美國可以執行對歐盟的貿易制裁，而歐盟可以開放不使用荷爾蒙的牛肉輸入歐盟市場。截至 2013 年底，從美國輸入的牛肉數量，有顯著的增加。

(三) 有關食品文化與法規的簡短結論：

1. 單憑科學上的完整無法幫助達成共識。
2. 文化價值能型塑法規的架構。
3. 食品背後的文化因素不應該影響貿易的爭端。
4. 對風險的認知的差異性，不只是因為各國規定不同，還包括文化及年齡層的因素。

### 三、歐盟肉品安全管理立法

有關肉品的安全，最重要的管理重點之一，就是屠宰衛生管理。在第二次世界大戰結束之後，歐盟屠宰衛生檢查的重點在於阻絕旋毛蟲症及牛結核病，但隨著動物疾病防治技術的進步，前述疾病已獲得控制，屠宰衛生檢查的重點也隨之演變，在現行的屠宰衛生檢查業務裡，最重要的是減少肉品中大腸桿菌、沙門氏菌及彎曲菌等等食媒性病原的污染問題。

在食品安全管理體系中，歐盟政體扮演著關鍵角色，不但先依據歐陸社會的規模與型態，並整合未來發展所需，發佈法律架構及要旨，供會員國遵循，並且於發佈後充分協助會員國將歐盟法規要求，完整地在會員國內履行國內法規的立法。

歐盟在有關肉品安全方面的管理，常被包含於食品有關的法規之中，尤其是食品管理一向是非常被關注的部分，食品規章的管理密度，位居第三位，僅次於汽車及化學品，由此可見歐盟對食品安全管理的重視。在法律面，歐盟法規對於消費者在其他方面的消費權保護，並未如食品消費上的保護多。因為消費者可以選擇不同的有線電視公司、電信服務公司、手機製造公司等等，或是不予消費。但是消費者卻必須消費食品才能活命，食品中一旦含有安全問題，在被消費後將全數轉嫁到消費者體內，所以，在食品消費方面，消費者與食品業者的議價能力 (bargain power) 屬於弱勢，必須以法律明確保護，除了能確保食品安全之外，

也保護了消費者權利。

在 2002 年以前，歐盟尚無一部能規定所有食品安全的法規，而是個別食品有一套個別的法規來管理（針對「食品名稱」來管理）。但由於食品業者積極推出創新食品，其食品名稱與法規所列名稱不同，業者因而可以逃避法規的管理，於是食品安全問題逐漸氾濫，導致消費者對於歐盟的食品失去信心，另外，1996 年起在英國發生的牛海綿狀腦病事件，造成消費者的恐慌，因此訂立新的管理法規成為刻不容緩的重點工作，從 1997 年起，歐盟的食品安全管理精神，開始有了重大轉變。在歐盟的努力運作之後，於 2000 年發表食品安全白皮書(White paper on Food Safety)，強調歐盟必須重建大眾對於食品供應、食品科學、食品法以及食品管理的信心，食品安全政策基本原則需基於預防性原則（precaution）、可追溯性（traceability）及訊息透明化（transparency）。2002 年頒佈食品基本法規 Regulation 178/2002，明定食品法之一般原則和要求，對食品業者賦予食品追溯的義務，及明定有關食品安全事宜之程序；另外並設置歐洲食品安全局（EFSA）以強化食品安全，並增加消費者信心。

有關食品可追溯性之立法，係收錄於 2002 年之 Regulation 178/2002 一般食品法。該法要求所有食品及飼料業者必須義務性建立可追溯系統，也就是說，業者有保存資料（records keeping）的義務。業者必須能辨識所生產之產品，其原料來自何處，並記錄產品流向，而且必要時需快速提供給政府權責機關。歐盟並公布食品業者需要記錄供應商以及收貨商的名稱及地址，產品的性狀以及日期，另外還鼓勵食品業者保存產品的體積或數量、包裝上的批號、以及各更詳細的紀錄，例如產品是生鮮的或是已經處理過的。食品業者必須向主管機關註冊並獲得核准，發給登記編號，才能營運，經由此步驟，主管機關才能知道有哪些業者登記什麼編號在哪些地方用哪些方法製造哪些產品，業者與業者之間也才能使用對方的登記編號進行相關紀錄的登錄與申報。

歐盟於 2004 年公布肉品安全管理的立法專章，Regulation 852、853、854 等三部法案，分別規定了食品業者、會員國政府應執行之事項。在動物產品的作業方面，食品業者必須把來源的細節在動物體上進行標示，動物送進屠宰場後，必須在產品標上屠宰場編號。各成員國針對標示所採用的方法（耳標、護照、條碼）等可能有所差異，但是這些方法必須能帶有相同的訊息。有關屠宰衛生檢查的規定，係規範於 Regulation 852，並闡明其檢查方法係以視覺性檢查為主，有必要

時方輔以觸診等感官方式檢查。

#### 四、歐盟肉品安全管理架構簡述

歐洲聯盟，簡稱歐盟（European Union，EU）是一跨國性的超國家組織（Supernational Organization），歐盟地區內的肉品安全管理業務係歸於健康與消費者總署（Directorates General Health and Consumers，DG SANCO）管轄，該署並與下列機關密切合作：歐洲食品安全局（European Food Safety Authority，EFSA）、歐洲藥物管理局（European Medicines Agency，EMA）、歐盟疾病管制局（European Centre for Disease Prevention and Control，ECDC）、獸醫及食品辦公室（Food and Veterinary Office，FVO）、歐盟植物品種局（Community Plant Variety Office，CPVO）以及消費者、健康及食品執行機構（Consumers, Health and Food Executive Agency，CHAPEA），分別進行肉品安全相關的法規、執行、評估、動物防疫、教育訓練、宣導等等業務，緊密地維護歐盟消費者健康及肉品安全。另外各國食品安全機關也與上述機關密切合作，以確保能有效且持續維護食品安全，保障消費者健康。

綜觀以上各點，可知歐盟針對食品業者關於食品安全賦予最基本的義務，法規上的義務簡要分列如下：

1. 安全性：不安全的食品或飼料不應該進入市場。
2. 負有安全責任：食品業者在食品以及飼料的製造、運輸、貯存或販賣時有安全責任。
3. 可追溯性：食品業者應該迅速識別任何供應商或收貨商的身份。
4. 透明化：一旦有理由相信產品有安全問題時，食品業者應該立即將訊息知會（inform）主管機關
5. 緊急處置：一旦有理由相信產品有安全問題時，食品業者應立即將食品或飼料從市場上下架（withdraw）。
6. 預防性：食品業者應辨識且定期檢視操作時的重要管制點並且確認管控措施有被應用在重要管制點上。
7. 合作性：食品業者應與主管機關共同合作採取降低食品風險的行動。

有關肉品的追溯管理權責，食品業者與各主管機關的關係概分如下：

	食品業者	主管機關	歐盟
權責內容	辨識並記錄產品的來源、產品內容、及產品流向。	1. 監控製造期間的流程，確認業者的追溯記錄作業有正確運作。 2. 若業者未合乎資訊追溯的要求，對業者進行罰款並輔導改善。	1. 建立適當的追溯法規。 2. FVO 實施查廠以確認食品業者有正確運行追溯作業。
當產品有安全問題時應採取的行動	1. 立即將有問題產品從市場下架，若有必要，向消費者宣布產品回收。 2. 銷毀任何一批未達安全要求的產品。 3. 將產品的風險以及所採取的行動通知主管機關。	1. 確認業者有盡到法規的義務。 2. 採取適當的行動以維護食品安全。 3. 立即追溯該批產品的上游來源及下游流向。 4. 通報 RASFF 系統。	1. 透過 RASFF 系統通知歐盟成員國。 2. 向主管機關取得產品追溯訊息以及所採取的相關行動資料 3. 視案件內容決定是否實施邊界（進/出口）管制。

為了將肉品的追溯訊息，告訴消費者，以達到透明化的目的（Regulation 1760/2000），以牛肉為例，產品上市時需在包裝上標明：

1. 出生地：動物出生所在國。
2. 飼育地：動物被飼養或肥育的所在國家。
3. 屠宰場：指屠宰國家及屠宰場編號。
4. 分切場：指分切場所在國家及分切場編號。

如果有任何一項未被標示在產品上，將會被視為違法，可向主管機關舉報。為了帶給消費者進一步的訊息，食品業者可以標示產品批號、回溯編號、來源牧場、牛隻品種等等。所有這些訊息是為了可以從訊息重建產品的生產鍊，並使消費者可以在選擇食物之前有充分的認識。

## 五、慈善機構是否為食品法中所定義之食品業者？

由於有越來越多的慈善機構參與糧食再分配計畫，以照顧遭遇經濟貧困的民眾，接收食物後再重新發配的慈善機構可能會關注以下的法律責任：有人吃到了有缺陷的食物而受傷。美國為了幫慈善機構解決法律障礙，於 1996 年通過了「Good Samaritan Act」，限制捐贈人的負擔的責任，以鼓勵行善。捐贈人真誠地捐贈食物給慈善組織可以免除民事及刑事責任，同時也意味著法律支持食物重分配的行為。然而歐盟法規中不存在有類似的規定，只有義大利的法規將捐贈者、重分配食物的慈善機構、接收食物的人，視為「最終消費者」，此條規定可以防止接收食物的人對捐贈人以及慈善機構提起訴訟。在德國，因為有運送食物的行為，慈善機構被視為食品業者；在歐盟的法規，因為慈善機構的作業涉及了食物的控管工作，也被視為應負起食品業者的責任。負起責任意味需要承擔債務，雖然歐盟的法規賦有靈活的彈性，也用「可追溯性」來分擔責任，Regulation (EC) 852/2004 也列出若干例外情形，然而，諸如具有「食物銀行」概念的慈善活動逐漸風行，歐盟食品法規目前卻沒有針對此現象進行任何的修改，捐贈人可能會對捐贈的後果感到氣餒，導致捐贈人寧願將食物丟棄也不願捐出做慈善。若是歐盟法規能參考美國作法，訂出修正法案，將可在財政許可的情況下刺激歐洲慈善機構在食品慈善的項目上做進一步的發展。

## 六、歐盟地理標示以及對生產區的保護

所謂地理標示 (Geographic indication, GI)，係屬一種智慧財產權的形式，以標示商品的來源與品質。近年來，全球各國的貿易交流頻繁，人們可以從一個國家進入到另一個國家，帶來了商品、文化及生活方式，舉例而言，某人從義大利搬到美國或加拿大居住，同時也把義大利飲食中的乳酪、帕馬火腿，以及其相關傳統文化、烹煮方法、製作方式等，帶進了美國或加拿大，然後就在美國境內以相同的製作方法，去製造義大利乳酪與帕馬火腿。製造商將「帕馬火腿」經合法註冊為商標，並且在國內銷售。此商品究其品質，係為使用產自美國或加拿大之豬隻及原料，以義大利傳統製作方式所生產的美國製火腿，並非是全原料及技術產於義大利的火腿，兩者商品的內涵不可能相符，但對消費者而言已經產生認知上的混淆。

在 1958 年里斯本協定 (Lisbon agreement) 最先定義了「原產地名稱」，為「一個國家，地區或地方之地理名稱，其作用是指定產品中的地名、品質和特色源自於完全或主要的地理環境，包括自然和人為因素」，1994 年 TRIPs (Agreements on trade-related aspects of intellectual property rights，與貿易有關的智慧財產權協定) 第 22 條定義了地理標示，為「用以辨認某一貨物來自於某一國家或其領土中的一個地區，且該貨物的特定品質、聲譽或其他特性主要歸因於此地理來源」，為了提供保護性，同條款更進一步規定，會員國應該提供法律工具以預防誤導公眾，預防不公平競爭等。

「地理標示」與「商標」有什麼不同呢？TRIPs 第 22 條、23 條中敘明如果商標中含有地理標示的話，應該拒絕此商標之註冊，或是將商標宣告無效，因為商標如果包含了地理標示，那麼此商標的物品若是非來自此地區，消費者將會被商標所誤導，因此，不考慮是否有消費者被誤導，商標中含有地理標示的性質的話將不得核准。但是 TRIPs 有兩個例外規定，當在 TRIPs 生效日的 10 年之前已註冊的商標可以視為有效。

集體標誌與認證標誌具有共用性，集體標誌並不屬於單一個人，而是生產者的組織，用以表示符合他們共同定下的標準，認證標誌屬於一個第三方的獨立機構，只有符合該標誌所訂定的標準的生產者能獲准使用。

某些法律系統已經創造一個專門的智慧財產權，用以保護產品的品質與生產地的關連性。最註明的例子就是歐盟的食品，有原產地名稱保護 (protected designations of origin, PDO)，以及地理標示保護 (protected geographical indications, PGI)。在 Regulation 1151/2012 將歐盟的保護措施合理化了：

1. 提高歐盟農產品的競爭力，
2. 提供消費者更多的資訊以及選擇的範圍，
3. 為生產者提供激勵措施，針對品質而做出差異化的產品，
4. 維護傳統且加強農村地區的社會結構。

其中 PDO 的標示將需要強烈地連結產品與地理特性，PGI 並不那麼需要連結與地理位置的關係，而是要指明一個特定的品質與聲譽，並且生產過程中的某一個階段必須發生在該地區。

地理標示的註冊，需通過兩個階段，首先需要在該地區的國家內註冊，通過之後，再向歐盟註冊，才能產生合法的地理標示。





圖：PDO 標誌  
（義大利文為 DOP）



圖：PGI 標誌  
（義大利文為 IGP）

## 七、給消費者的食品資訊

歐盟 Directive 85/577/EEC 中定義「消費者 (consumer)」：任何從事交易、業務、手工藝或是專業以外目的的自然人士。業者 (貿易商)：任何從事交易、業務、手工藝或是專業目的之自然人或法人。

在歐盟，有關「消費者」的觀念，首先在 1968 年的布魯塞爾民事商事事務管轄權與判決執行公約 (Bruxelles Convention of 1968 on Jurisdiction and the Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters) 所提出，但是直到 70 年代，有關「消費者」的觀念，才開始真正高漲，並直接的促成歐洲理事會核准了「消費者保護憲章」。

消費者與業者之間，有不對等的議價能力 (bargain power)，兩者之間的資訊缺口，會影響交易契約的成立。這是不言而喻的，人們在生活中會需要使用貨品或服務，尤其是食品，是人類心理生理發展時的基本要素。由於握有不同的議價能力，賣方或製造商常會對消費者提供不平衡的購買條件，但是，消費者被強迫接受條件，只因為消費者需要這些貨品。於是歐盟立法者干預此一情形，經由通過若干規定，填補兩者在議價能力上的差距以保護消費者。

在歐盟立法者提供的諸多規定中，較為人知的有 Directive 1985/577，協議制訂「販賣場所」的定義，係指消費者與業者成立契約的地點，需包含業者所在地以外的任何地點，例如在街上，在消費者的家裡，或是在消費者的工作場所裡。

Directive 1997/7，定義了「遠距契約（distance contract）」，規定了所有經由大眾媒體達成的買賣，例如電視購物頻道、電子郵件型錄、電話促銷、廣播節目等等的消費者權益。Directive 1999/44，規定了銷售給消費者的貨品及相關的保固。

Directive 2011/83 提供了新觀念：在業者所在地之外成立的消費契約，如街上、消費者的家裡面等，消費者有權利可以在 14 個工作天之內撤銷契約，其中也包括在販賣者的業務場所之外於消費者與販賣人面前展出實體貨品的情形，或經由遠端通訊方式達成的買賣契約。前述 Directive 1997/7 指出「遠距契約」，係消費者有權在 10 天內寄掛號信提出免付費的回收要求。另外，遠距契約禁止向消費者提供未經消費者要求的貨品或服務。在 2011 年，歐盟發布 Directive 2011/83，更新遠距契約的觀念，並且釐定消費者有權在契約訂定後 14 個工作天之內收回契約。Directive 1999/44 係有關出售給消費者的貨品以及相關的保固事項，該指令提到，在購買完成之後，貨品或服務的出售人，必須在付款的當下，做成現金收據或是財務收據。保固期間為新貨品出售之日起兩年內有效。這條歐洲式的保固條款導致幾件訴訟案，舉美國蘋果電腦公司為例，該公司只提供一年的保固期。在經過多次訴訟以及由義大利反壟斷主管機關開出 1 百萬歐元上下的罰款之後，該公司同意接受將保固期延長到 2 年。以上所有這些規定誕生了一種新的契約觀念，根據不同的契約對象，如消費者或是企業，有不同的功能用途。主要是消費者與製造商之間具有不對等的議價能力，必須要加以保護，而企業與企業之間的議價能力是旗鼓相當的，也就是說，B2C 契約會保護消費者，而 B2B 契約則無此規定。這個規定導致後來修改了兩項法規，並且廢除了 6 個指令及 1 個規則，在食品資訊的提供方面，獲得了大量的創新項目。然而，本法規尚未完全強制實施：應該在 2014 年 12 月 13 日實行，其中第 9 條第 1 項有關於強制性的資訊先予排除適用，延至 2016 年 12 月 13 日實行。

新法規（Regulation 1169/2011）的目標，因考慮到消費者對食品資訊有認知上的差異性，新規定在食品資訊的提供上，確保了高程度的消費者保護基礎。還有重要的一點，就是要保護消費者在知情（informed）的情況下選擇食品，並提供避免誤導（mislead）消費者的規範。

Regulation 1169/2011 第 9 條提供強制性訊息的清單，如：

1. 食品名稱，
2. 原料，

3. 所含過敏原的內容，
4. 食品的淨含量（Net quantity，重量或容積），
5. 最低保存期間，或使用期限（" use by" date），
6. 特定貯存條件，
7. 食品業者的名稱與地址，
8. 來源國家或出產地，
9. 使用說明（當缺乏使用說明時將會難以適當地使用時），
10. 相對於含有 1.2%以上的酒精飲料而言，標示其酒精濃度（by volume），
11. 營養聲明。

有關提供強制性的食品資訊，應該便於取得且容易操作，並且依照本規則的規定，用在所有的食品上。在預先包裝的食品方面，強制性的訊息應該直接顯示在包裝上或是附在其上的標籤上。

1. 食品名稱：食品的名稱應為法定名稱，如果不具法定名稱，食品的名稱應為慣用名稱，如果沒有慣用名稱或是不使用慣用名稱時，應提供食品的描述性名稱。
2. 原料：在描述原料的內容時，清單的開頭必須包含「原料」乙字。原料的標示應包含所有用到的原料，並且依照所含重量的順序（由高至低），逐項列出。
3. 過敏原：過敏原事實品原料中可能會導致過敏或是無法耐受的成分，根據第 21 條指出，過敏原的名稱應為物質或產品的名稱，不論是出現在食品使用、製造期間，甚至是實質轉型之後，皆應該透過排版上的強調形式，在原料表中與其他的原料明顯區分開來。
4. 食品的淨含量：根據第 23 條，食品的淨含量單位，應該依適用情形使用公升、分公升、毫升、公斤、或公克。
5. 最低保存期間，或使用期限：在食品因為有微生物組成的關係，是容易腐壞的，而且可能會對人體造成危害。最低保存期間應該用使用期限取代。食品一旦超過使用期限，應被視為不安全的。
6. 特定貯存條件：在食品需要特殊的貯存條件的情況下，應加以標示。因此，為確保食品在打開包裝之後能適當的貯存或使用，其貯存條件或食用時間限制應加以標示。

7. 來源國家或出產地：在過去，來源產地標示的強制性規定只針對牛肉食品，現在已擴及豬肉、羊肉及家禽肉類。
8. 營養聲明：營養聲明關注的是食品內含的能量值以及特定的營養成分，其目標是確保消費者可以根據自身的飲食需求，對照食品的標示，以資辨識並做出選擇。在實施新規定之前，營養聲明是選擇性標示的（在 Directive 90/426），現在歐盟的新規定提供了兩種類型的營養聲明，一是強制性資訊，另一是志願性資訊。如果空間允許，這些資訊應以數字標號條列式呈現，如果空間不允許，應以連續性文字呈現。所有的營養聲明應以「每 100 克」或是有時候以「每份量」為基礎。強制性資訊應提供：

- A. 熱量，
- B. 脂肪，
- C. 碳水化合物，
- D. 糖，
- E. 蛋白質，
- F. 鹽。

志願性資訊可視情形提供：

- A. 單元不飽和脂肪酸，
- B. 多元不飽和脂肪酸，
- C. 多元醇類，
- D. 澱粉，
- E. 纖維素，
- F. 維他命或礦物質。

在導入新規定之前，歐盟議會以及一些消費者團體，已經有提案建議，可將營養成分作成營養紅綠燈標示（Traffic Light Colour Coding），該案建議將食品的營養成分以影像方式展示給消費者，能以較簡易的方式向消費者溝通脂肪、鹽、糖的含量高低，紅、黃、綠色代表高度、中度、低度含量，簡單的說，越多綠色燈號的食物，是越健康的選擇。這種類型包裝的好處是，讓消費者容易明瞭每日建議攝取量（Guideline Daily Amount）的比率，因為很多人不容易掌握每日建議攝取量的實際內容。另外，營養紅綠燈標示也受到很多醫師的支持，在英國，支持此案的就有英國醫師協會。

然而，在以上這些益處之外，營養紅綠燈標示不被歐盟立法機關支持，理由是：

1. 食品業者已經花了 10 億歐元反對該提案，因為使用這種標示系統可能會誤導消費者。實際上，「紅燈產品」是比「綠燈產品」不健康，但這並不表示消費者一點都不需要消費他們。
2. 這種類型的標示系統可能會損及高品質產品以及其他傳統食品的產業，例如，義大利帕馬森（Parmigiano Reggiano）乳酪，會被標示成高脂肪、高鹽分的「紅燈產品」。

因此，根據歐盟的立法，此類型的標示並不具有強制性，但是，食品業者可以自行選擇是否使用紅綠燈標示。另外，有些會員國（例如英國）已經導入此標示系統，並且立法成為強制性措施。

在該法規附件 7，歐盟立法者強調了製造商必須具體的表明食用油的蔬菜來源。可被允許使用一般慣用性的名稱「蔬菜油」，但是這種名稱後面必須緊跟著列出特定蔬菜的來源。這是標示管理的一次偉大革新，因為在過去的時代，包括現在，由於法規還未實施強制性標示，製造商很少標明產品所使用的食用油的種類。

歐盟認識到消費者有「知情」的權利，以及產品標示是讓消費者在知情的情況下做出選擇的重要工具，藉由這種方式，在實務上，消費者可以在購買的當下，針對所陳列的產品，決定是否購買以基因改造原料的產品，或是以傳統原料的產品。

根據先前頒佈的法規 Regulation (EC) 258/97，基因改造產品只有在最終產品裡可以被檢測出基因改造內容的情形時，需要做出標示。但是在最新一次的法規更新中，此規定被置換成 Regulation 1829/2003，關於基因改造物的可追溯性及標示，由基因改造物製造的食品及飼料的可追溯性。

新的法規的目標是：

1. 藉由強制性標示告知消費者，提供消費者自由選擇的權利( giving the freedom to choose )。
2. 在食品製造的每一個階段及在市場銷售時創造一個針對追溯基因改造物的安全網，這個安全網將能促進監督此標示，促進監控人類健康及環境影響的潛在效應，以及在發生影響人類健康或環境案件時，可以將產品從市場上回

收。本法規要求食品業者在使用或處理、運送基因改造物的每一個階段需保存相關資訊。例如，當生產者開始出產基因改造的穀物時，銷售此穀物的公司必須向購買此穀物的人告知此為基因改造穀物。此資訊必須保存五年。

為了讓消費者對於標示的內容有更好的瞭解，歐盟的立法提供了一些規定：

1. 語言別：根據第 15 條規定，強制性的食品資訊應以上市地區所在的會員國的消費者所容易理解的語言做標示，以義大利為例，在義大利境內銷售的食品其包裝所標示的內容應以義大利文為主。
2. 字體尺寸：根據第 13 條規定，為確保清晰易讀的效果，食品資訊內容所使用的字體，其高度不得低於 1.2mm。

經由提供大量資訊的方式，歐盟決策者正試圖建立一個比過去更負責任的新消費者世代，經由消費者的購買權力選擇購買較健康且對環境更友善的產品，可以在市場中產生新的社會價值。

事實上，相對於現在的產品，往往使用標記（mark）或符號（symbol）來傳達一些巨量的資訊。值得深思的是：

此種巨量資訊所傳達的內容是真的有用的，抑或相反的，更混淆消費者了呢？在許多情形下，大量的訊息不代表有真實的可理解性。食品是設計用來滿足大量消費者的，然而，消費族群存在有不同的年紀、教育背景，以及在購買時的關心程度，標示的內容的可理解性仍然會產生很大程度的差異。

## 八、食品的資訊與信任

在過去的幾年之中，以及相繼發生的食品危機事件中，品質保證體系（Quality assurance system）已經廣泛的引入到歐盟國家的農產－食品部門（Agri-food sector），認證制度的日益成長與擴散的原因是多樣化的：

1. 來自客戶端的日益增加的品質需求，特別是大型零售商以及處理商，
2. 來自大量的食品危機事件，如狂牛病或飼料中戴奧辛的殘留，這損及了消費者的信任，且顯示了食品供應鍊裡的資訊缺乏透明度。

系統化的品質保證制度被認為是增加歐洲農業競爭力的一個基礎；在許多的行業中，認證架構是不可或缺的，例如，供應商欲供貨給大型零售商，例如，Aldi、家樂福（Carrefour）、特易購（Tesco）或 Metro 等。歐盟為了鼓勵此潮流，

透過許多的立法運作，導入多種歐盟範圍內的認證體系，如有機農業的認證。以及 PDO 與 PGI。

另外，還有私部門之間的私有認證體系，這可以填補消費者與製造商之間的訊息不對稱的情形。在過去，在買家與賣家兩者之間的關係，建立在買方對賣方的大量信任，以及賣方對未來能持續銷售的期待之上，所以在這種情形下，如果發生了信任被顛覆的案件，買方很有可能採取將賣方告上法院的行動。如今，面臨大幅增長的全球性食品貿易，以及大量製造方式的長足發展，造成賣方常常要處理來自不同國家的訂單，不言而喻地，在工業時代，在雙邊互信的基礎上，製造商與買方不會有直接的關連的關係。更進一步地說，現代的消費者，應該比舊時代的消費者，更要在意自己所購買的產品的品質。

任何認證制度的主要目標在於矯正資訊的不對稱性，這在消費者面對所謂的信用產品（Credence goods）而言是非常重要的參考，因為這種產品的品質無法經由一個非專業人士在購買前或是消費後的評價來評定。

根據消費者評估產品的方式，資訊經濟學的理论將產品分為三個類型：

1. 經驗產品：指的是消費者只有在消費後或體驗之後才可以決定的產品或服務，典型的產品如：一瓶紅酒。
2. 搜索產品：指產品的質地、功能以及特點，消費者在購買之前可以很容易的評估，典型的產品例如：一件衣服，或是一幅畫。
3. 信用產品：指的是消費者在消費或購買之後，無法辨認品質的產品或服務。典型的例子如：清真（halal）或猶太（kosher）認證的食品，有機食品，公平貿易（fair trade）的產品。再進一步地說，舉「生態友善蘋果」為例，實際上這個蘋果與其他衝擊環境的蘋果，在品嚐起來的滋味上是相同的，唯一能讓消費者區分兩者的差異就是蘋果的認證。

認證（certification）一詞，來自於拉丁文「certum facere」，意為「使確定，make certain」。認證的功能是使產品或服務的品質達到預先確定的標準水平。

認證機構（certification bodies），係指能驗證某一產品、服務或流程是否能達到預先確定的標準的機構。認證機構在報告裡提供所認證的標的物已經合乎某一標準，該報告通常不直接向大眾揭露，而通常以認證後核准使用的標誌取代。依據不同條件，認證有三種分類：

1. 目的：

(1) 產品：如「CE」標示，代表合乎歐盟地區的產品安全要求，可供下游買家或是消費者辨別。

(2) 服務：服務的品質達到某一標準。

(3) 流程：例如 ISO 9001 認證。

## 2. 本質：

(1) 強制性的：在產品上市之前必須達到的事項。如許多用品必須有「CE」標示，代表合乎歐盟地區的產品安全要求。

(2) 志願性的：常用來表示競爭力，以便於能在同類產品中被辨別。如生態友善 (eco-friendly) 認證。

## 3. 對象：

(1) 企業對企業 (B2B)：有為數眾多的標準可用，但認證的標誌並不會傳達給消費者。例如：GlobalGap、ISO 22000，對買賣雙方的企業而言，具有以下功能：

A.降低食品供應鍊中的不確定因素，

B.降低交易成本及責任風險，

C.便於現貨市場的交易。

(2) 企業對消費者 (B2C)：銷售給消費者的交易方式，其典型的認證就是在產品上標示認證標誌，例如有機認證農產品，PDO 托斯卡尼羊奶乳酪或是 PGI 托斯卡尼橄欖油等。

(3) 企業與消費者兩者皆是 (both of them)：有些認證可以涵括 B2C 跟 B2C，例如德國的 Q&S 認證系統以及英國的保證食品標準 (British Assured Food Standard)，這不只能用在企業，也能用在消費者，甚至是整個銷售市場的一部份，有助於市場的發展或保護。

認證的程序涉及四個主角：

1. 標準制訂機構：制訂合乎法律要求、包含技術規格及製造工藝或是符合公眾利益的標準並公開發布的機構，。

2. 認證機構：對於產品、服務或流程的品質所遵循的標準是否符合認證內容進行認證或查核的機構，並對於合乎標準者，發給認證報告。

3. 鑑定機構：各國需成立國家級的鑑定機構，用以評估某一認證機構能否勝任應執行的認證事業，在義大利，該機構名稱為 Accredia。



4. 有認證需求的製造商：指為了獲得認證而與認證機構簽約的製造商。根據契約條文，製造商必須允許認證機構查核或分析文件，製造商必須給付酬勞給認證機構。

## 九、認證機構的責任

這是很要緊的討論事題，因為有可能會發生假的、疏忽的或是誤導的認證所導致的後果。

認證機構與尋求認證的製造商經由簽約關係而綁在一起，認證機構的職責是針對有關符合或不符合確定標準的產品提供真實的資訊，因此，在資訊虛假或是誤導的案例裡，是認證機構未符合契約條款。依據義大利民法 1,218 條，「未能遵守契約條款的債務人，應負損害賠償之責」，因此，認證機構應在下列情形所造成的損害，負有賠償責任：

1. 認證機構對一個產品發給了認證，然而實際上未達認證標準。
2. 認證機構宣告某產品未達認證，然而實際上該產品已達認證標準。

關於對認證機構課以責任的要點在於：一個漫不經心的認證可能會造成契約以外的無辜主體的損害。例如，消費者。或是參照認證之後做出締約上的選擇的主體（自然人或法人）。

更進一步地闡釋，上述的損害可能造成：

1. 身體的損傷：如果消費者買了一個聲稱有歐盟安全認證的產品，然而此一非屬安全的產品造成消費者身體的損害。
2. 純粹經濟上的損失：消費者因為信任某一個認證，確定某一產品不具有某種功能而花錢購買，然而產品內容確有；反之亦然。例如，不含某項成分的麵粉。

造成身體的損傷是需要負法律責任的，依據義大利民法 2,043 條，任何過失或故意的行為導致某個受保護的利益被影響，應就其損害事件支付損害賠償。這屬於侵權責任的一般規定，義大利的侵權法關注於三個要點：

1. 故意或過失行為；
2. 該行為與損害之間的因果關係；
3. 未違法之損害（wrongfulness damage）的觀念

在義大利的學說以及法院裡，當有損及於受害者的主要權利－特別是在法律

體系中被認可以及被保障的權利一時，此種損害會被視為是非法的。根據義大利民法 2,059 條，身體上的損害可以經由法律所規範的所有案件得到退款。在過去很長的一段時間裡，這條法規被解讀為只有刑事犯罪所引起的損傷才得以退款，然而實際上，在義大利刑法第 185 條規定，任何刑事的犯罪，不論是物質上的或是非物質上的傷害，肇事者以及任何依據民法須為導入肇事者而負責任之人對於所造成之損傷負賠償責任。據此可被解讀為只有造成身體損傷的刑事案件可以獲得賠償。這樣的解讀導致後來義大利憲法的修正及實施，第 2 條及第 32 條承認人的不可侵犯的權利，以及健康是人的主要權利。如今，在義大利的法院會令所有導致人的身心完整受到損害有合理因果關係的行為負責賠償。

根據以上的解讀，當一個虛假或錯誤的認證有以下情形時，可以進行退款：

1. 對一個人的身心完整有所損害時。
2. 產品的認證與損害有合理的因果關係時。

經由舉例，我們應該思考那些經由合格第 3 方認證機構認證的缺陷產品所造成的損害。義大利的學者使用的「純經濟損失」指的是案件中沒有身體損害，但是有損及受害者的經濟狀態的情形。這種純經濟上的損害案例，只是眾多義大利侵權法律中有爭議的案件之一。實際上依據義大利民法 2,043 條，任何過失或故意的行為導致某個受保護的利益被影響，應就其損害事件支付損害賠償，所謂的賠償就在於該損害被認為是違法的。

在義大利民法施行的頭一年，學者與法院只承認賠償只及於絕對權利（如財產以及人身完整度）的損害賠償，拒絕其他賠償任何虧欠受害者的賠償，包括信用上的侵害。在義大利，不公平的純經濟損失是可以求償的，這意味著，根據義大利的對於公平正義的社會規範及想法或修正後的法律條文的影響之下，是一種值得保護的情況。

近年來，義大利法院已經確認大量的純經濟損失的案例，其中最常見的必要條件是要有權利或是利益上的侵害，主要的案例為：

1. 以虛偽或錯誤的資訊溝通：會傷害契約自由（freedom of contract），由於當事人被虛偽的資訊所說服而進入同意契約之簽署，如果當事人知道真相的話是不會簽署的。
2. 契約的第三方違約。
3. 喪失了有利的機會。

以上可由奇里科家族案件來闡述：藉由畫家奇里科在油畫背面的簽名，表示油畫的作者是奇里科，有一幅畫背面帶有他的簽名，但並非是他所創作的，被第 1 位買家買走之後，又賣給第 2 位買家，後者發現油畫是假的，於是要求賠償。義大利最高法院依據義大利憲法第 41 條裁定應予賠償，該條文在確保經濟活動的自由。以憲法為出發點，實際上，義大利最高法院肯定「財產完整性權利」的存在，這意味著，一個人有權利自由表達關於遺產的契約活動的履行。另一個舉例是股市的公開募集資金說明書，由於虛偽或錯誤的資訊造成投資人受損，法院認定有兩個原因應負有賠償責任，一是製作公開說明書的人並不是直接與投資人締結契約的一方，因此不存在契約關係，逃避了賠償責任。二是投資人的損害是不公義的，因為提供實情的義務被一方違背了。提供實情是義大利法律架構的一般性原則之一。

以上案例與認證機構提供錯誤或虛偽的訊息情形非常類似，因為認證機構沒有參與購買產品的程序，但是購買人確實因為提供的認證而成立購買契約。消費者因為錯誤的認證資訊而遭受損害。對照以上案例，我們可以承認提供錯誤認證資訊的認證機構對消費者負有賠償責任。

#### 十、對於有缺陷的食品侵權責任（Tort Liability for Defective Foodstuffs）

以侵權法（Tort Law）設立賠償體系的精神，在於將一個主體（如：受害人）所遭受的損害（damage）轉移到另一個主體（侵權人）。所謂的損害不見得是單一型態，需視實際損害情形個別認定，通常會是多樣化的，包括身體上的損害、時間或是金錢，舉例來說，若食品業者未照衛生規範製造的食品供人食用，受害人因吃下食品導致住院治療，受害人可請求食品業者賠償住院需支出的金錢、因住院無法工作而損失的薪資、因病所需花費的交通費、時間的損耗等等。侵權法不只能轉移損害，而且可以用來控制特定活動所帶來的風險，以達到事前防範的功效。這之間有何關連性呢？法官在食品案例中的工作，首要是辨識出因食品中含有風險導致有人受害而負有賠償之責的人（侵權者），換句話說，就是找出應該承擔食品不安全責任之人，簡單來講，就是找出不按照食品衛生規範工作的人。有哪些分類標準可以用於風險歸類呢？依照適用法規的不同，會有不同的分項，但在食品侵權案例中，可能的項目有：

1. 主觀標準：製造商對消費者

- A. 專業地位不同：由於製造商掌握食品中特定資訊，是一般消費者所沒有的，如製造技術、知識及資訊，對於消費者而言，兩者專業地位呈現不對等的關係，製造商是否已揭露最好的食品訊息以避免讓消費者產生損害？
- B. 買受人注意主義（caveat emptor doctrine）：購買人（消費者）必須很清楚的注意（beware）食品風險以避免成為受害者。例如：消費者購買新鮮魚類之後應該注意其衛生保存及衛生烹調方法，以避免魚類腐敗或烹調不全導致食物中毒。從另一方面來說，消費者應該知悉「直接生吃魚類是很危險的」。本項目亦可稱之為「買受人自我負責原則」。
2. 客觀標準：瞭解風險的本質
- A. 天然的：以上述的新鮮魚類食品為例，魚類很容易滋生病原微生物，製造商在製造過程中，會謹慎控制風險，但是在販賣交貨給消費者之後，製造商就無權責去控制衛生狀況了。
- B. 人為的：例如製造商使用四種原料並遵照衛生規範去製造某種食品，但由於其中一項原料存有衛生問題，導致產出的食品發生風險，此種情況即由製造商負有賠償的責任。
3. 第二個客觀標準：盡量減少風險的能力

續以新鮮魚類為例，法官可能會去瞭解製造商、販賣商在製造、儲藏、運輸、陳列期間的溫度紀錄資料，以評估廠商是否花費良好管理於其上。若廠商為了節省支出，而未針對溫度超標妥善處理產品，以致造成風險，則廠商有賠償損害之責。

以上列舉之各項目，可能因不同案例及適用法規，而不盡相同。侵權法可粗略的分為兩種基本操作原理：違法者負責，以及違法者嚴厲負責。前者需對自己犯下的錯誤承擔相關責任（違反應注意的義務），適用於一般侵權法律。後者係侵權法的特別制度，違法者因為進行了一項危險的動作，在法律上並不管其疏忽為何，將會對其課以最嚴厲的責任。

此外，侵權法的使用，還必須滿足下列元素：

1. 受害人需證明有發生損害。
2. 損害必須是不公義（unjust）的，即受害人被法律所保護的權益被侵害了。
3. 違法者的行為（或是產品的缺陷）與受害人的損害之間有因果關係。

以上這些元素通常是受害人在法庭之前要提出的證明，例如：證明製造商有

疏失或是有嚴格責任；證明有遭受不公義的損害；證明損害有因果關係。

然而，講師提到，有些情形下，業者有疏失，但是消費者不一定能得到賠償，例如以下：

1. 吃「猶太認證 (kosher)」食物的人，吃進了未達猶太認證水準的食品。消費者心裡會很難受，但是不易求償成功，原因是很難證明身體健康有因此遭受損害 (it's too far away to make a damage)，不過，消費者可以請求賠償食品的原價。而品質未達猶太認證水準的食品業者，可能會被認證機構訴請負擔 100 歐元以上的賠償責任。
2. 吃素食的消費者，吃進了摻有葷食的食品。

侵權法在實務上是如何被套用在有缺陷的食品？需克服一些難題，首先為了證明製造商有疏失，就需要瞭解食品在製造過程中是否有/有何錯誤，這需要有熟練的知識為基礎，也需要走入製造商的地盤去瞭解。另外，交易型態不同也有同的適用區別，公司對公司 (B2B) 與公司對消費者 (B2C) 這兩種型態，就可能有不同的問題性。

## 十一、產品責任 (Product liability)

在不法行為人負嚴格責任的情形下，最為顯著的代表，被稱之為「產品責任」。在歐盟法規裡，產品責任已經在 Directive 85/374 中推行，並於 1999 年重新修訂，特別強調必須要保護消費者。法規以開放的形式陳述：「製造商必需對於有缺陷的產品所引起的損害負起賠償責任 (The producer shall be liable for damage caused by a defect in his product)」。在實務見解上，有幾個定義需要被討論：「產品」、「製造商」、「有缺陷的產品」、「何種損害可以用產品責任獲得賠償」

- (一) 產品：經由工業化製造的物品，稱之為產品。此項定義不包含初級農業產品，不論是已經處理或是未經處理的。此定義在公布當時是適當的，除非該農產品或是獵捕產品已經經由工業化的製程而發生缺陷。這個定義是唯恐賠償責任被施加在農民的身上會產生過於巨大的經濟負擔。某種文化上的偏見認為天然的產品與工業化的產品是可以清楚的辨別的，另一方面，在文化上及科技上有控制天然產品風險的困難。在當時的社會氛圍下，初級農產品在「產品責任」的定義中被排除了。然而，在後來頒佈的 Directive 1999/34，此項排除項目，已經被移除，因此，目前所有的農產品，不論是

已經處理或是未經處理的，均適用於產品責任。歐盟為何不再對農產品排除責任了呢？原因就是 1996 年英國發生了牛海綿狀腦病。

(二) 製造商：成品的製造者；任何原料的生產者；把名字、商標或是其他識別特徵放置在產品上以表示自己是製造產品之人。分別負有以下三種類別的產品責任：

1. 處理產品的人負有產品責任，所謂的處理是將食品施以某種的實質轉型的作業。
2. 缺陷原料的製造商有產品責任，即使再混合其他成分，亦同。有一種情況是，原料原本是處於安全的狀態，但是各項原料混合之後，原料之間發生化學變化，使產品帶有風險。
3. 有缺陷產品的進口商等同於製造商在法律上有同樣的產品責任。有缺陷產品的供應商將被視為生產商，除非他在合理的時間內將製造商的身份通知給受損害的人。

(三) 有缺陷的產品：此項定義有一個嚴格纏繞的問題，就是包括安全的產品。事實上，產品責任的條文提到，當產品採取一切手段而無法提供一個人有權期望的安全性時，視為有缺陷的產品。這就是美國國內的「消費者期待標準測試 (Consumer Expectation Test)」，即根據消費者對安全的合理期望為準。有些情況可以評估產品的缺陷：

1. 產品的介紹內容：產品的標示：
  - (1) 需登載強制性的訊息，如：內含過敏原。
  - (2) 志願性的訊息，如：調配建議內容可能有誤導消費者。
2. 產品的使用：
  - (1) 重要性的標示，如：食用前需經過適當的烹調。
  - (2) 明顯的風險，如：熱飲的燙傷風險，食用未熟魚類的風險。

雖然在歐盟的法規並未如美國法規一般，將有缺陷的產品明確的分為三種：

1. 製造方面的缺陷。
2. 設計方面的缺陷。
3. 資訊方面的缺陷。

但是在事實上，法規的內涵已經適用上述各種情形。

在食品安全的範疇，最常見的產品缺陷有下列幾種：

1. 製造方面的缺陷：在雞肉玉米捲餅裡含有雞骨；飲料中含有碎玻璃。
2. 設計的缺陷，如原料使用基因改造物，添加物之選用，或是新的技術有缺陷。
3. 資訊方面的缺陷，如：
  - (1) 熱飲未告知消費者導致燙傷。
  - (2) 未告知消費者含有過敏原。

何種損害可以用產品責任獲得賠償？死亡，或是其他個人的傷害。然而，法規對於賠償的主張，有時效限制，由原告知悉損害、缺陷以及製造商的身分之日起三年內有效。

## 十二、義大利豬肉產業特點及概況

義大利國土南北狹長，北部緊鄰阿爾卑斯山脈，其餘部分深入地中海，國內有亞平寧山脈將國土概分為北義、南義兩部分，亞平寧山脈的右側有波河平原，是主要的農牧生產地帶，包括了倫巴底區 (Lombardia)、Emilia Romagna、Piemonte、Veneto 等大區。國內以氣候來分，北義比南義出產較多的鹽及香料，運輸、貿易活動也較發達，冬季氣候相對較冷、潮濕，有助於鹽醃肉品 (義大利文 Salumi) 的製作，因此，經過多年的發展，鹽醃肉類在北部義大利相當出名，如 Prosciutto crudo (風乾生火腿)、Coppa (風乾熟成豬頸肉)、Pancetta (風乾熟成豬腹協肉) 等，扮演著非常重要的產業、經濟及文化意義。各地區依據不同的氣候條件，甚至不同的社會文化條件，成為特定產品的知名產區，如帕馬地區 (Parma) 為知名的帕馬火腿 (Prosciutto di Parma) 產區，在皮亞琴薩地區則出產 Coppa 及 Pancetta，其他還有各地區有不同作法及取名的豬肉臘腸 (Salame) 及風乾熟成牛肉 (Bresaola)。

在毛豬的養育規格方面，在平常的生鮮豬肉消費習慣上，毛豬養到體重介於 90 至 110 公斤 (young pig) 就可以屠宰上市，即使延後出豬，將毛豬再肥育一段時間才屠宰，屠宰後所得到的豬肉重量，與前述豬隻的差異不大。故，以經濟學觀點論之，供應生鮮肉用毛豬不必養得太大隻，但是用來製作帕馬火腿的豬隻，則必須用體重 160 公斤左右的毛豬 (heavy pig)，所得到的腿肉尺寸才能合乎製作需求。義大利帕馬火腿的年生產量在 1 千萬支上下。

表：2011 年全球豬肉生產量

國家地區	數量（萬公噸）
中國大陸	49.5
歐盟地區國家（EU27）	22.8
美國	10.3
巴西	3.2
俄羅斯	2
其餘地區	13.9

表：2011 年全球豬肉消費量

國家地區	數量（萬公噸）
中國大陸	50
歐盟地區國家（EU27）	20.6
美國	8.3
俄羅斯	2.9
巴西	2.6
日本	2.5
其餘地區	14.3

表：2011 全球豬肉人均消費量

國家地區	數量（公斤/每人）
香港	76.7
澳門	61.1
白俄羅斯	40.0
歐盟地區國家（EU27）	40.2
Montenegro	39.3
臺灣	38.7
中國大陸	37.4
Serbia	35.6
瑞士	32.3
南韓	30.5
美國	26.6



加拿大	23
越南	22
俄羅斯	19.9
巴西	13
阿根廷	8.8

表：2009 年全球主要國家活豬出口淨值（出口減去進口）

國家地區	淨值（百萬歐元）
荷蘭	793
丹麥	556
中國大陸	233
加拿大	222
西班牙	130
法國	98
立陶宛	51
泰國	37
印尼	28
愛沙尼亞	23
拉脫維亞	9
愛爾蘭	8
瑞士	3
盧森堡	2
馬其頓	2

表：表：2009 年全球主要國家活豬進口淨值（出口減去進口）

國家地區	淨值（百萬歐元）
德國	-685
香港	-239
美國	-208
俄羅斯	-163
葡萄牙	-115

波蘭	-83
羅馬尼亞	-79
義大利	-64
奧地利	-62
英國	-53
新加坡	-50
克羅埃西亞	-38
柬埔寨	-37
比利時	-30
捷克	-30

表：2009 年主要國家生鮮豬肉出口淨值

國家地區	淨值（百萬歐元）
丹麥	2,487
美國	2,143
西班牙	1,883
德國	1,740
荷蘭	1,201
比利時	1,038
加拿大	1,038
巴西	921
中國大陸	332
智利	248
奧地利	189
匈牙利	81
愛爾蘭	63
白俄羅斯	51
泰國	36

表：2009 年主要國家生鮮豬肉進口淨值

國家地區	淨值（百萬歐元）
------	----------

日本	-3,591
英國	-1,938
俄羅斯	-1,390
義大利	-773
香港	-518
南韓	-507
波蘭	-476
墨西哥	-452
希臘	-407
羅馬尼亞	-383
瑞士	-285
捷克	-270
澳洲	-213
斯洛伐尼亞	-212
烏克蘭	-197

在義大利豬肉的消費量、生產量、進口量、出口量、活豬進出口數等，在歐盟地區都不是第一，但每公斤豬肉產品的價格，卻是其他國家的 2 倍以上，這是因為義大利主要的產品是生火腿。甚至義大利的民眾消費豬肉的習慣也不同，大多數人常吃生火腿。

表：2009 年世界出口豬肉平均單價

國家地區	每公斤價格（歐元）
義大利	4.9
奧地利	2.4
烏克蘭	2.3
愛爾蘭	2.3
德國	2.2
丹麥	2.1
中國大陸	2.1
波蘭	2

西班牙	2
比利時	1.9
法國	1.9
美國	1.9
荷蘭	1.8
加拿大	1.4
巴西	1.3
世界平均值	1.9

另外，一般生鮮豬肉所用毛豬大概養到 6 個月之後就能上市，在上市之後才有收入，上市價格視上市當時的市場需求決定，如果在上市的時候，市場需求正逢低點，那麼上市的收入會相對變少。生火腿的價格就完全不同了，豬隻育成至 160 公斤需要 9 個月，生火腿熟成時間需要 12 個月，然後才能上市。上市的價格取決於火腿商的定價，以及屠宰場的收費，價格不易有大幅波動。

然而，2010 年來義大利的豬隻飼養牧場有減少的趨勢，可能是受到玉米與黃豆的價格和豬肉的價格之間的不平衡所影響。非 PDO 產品的獲利能力也較低，屠宰業的獲利在 2011 年為最低點，2012 年也停留在相同水準。未來的前景仍須考量幾個面向，首先是當前的經濟及財政危機，再來是產業及消費者因素。以下是可以強化的行動方針：

1. 結合相關農業供應者，形成組織化結構。
2. 生產 heavy pig 有較佳的獲利能力。
3. 提高屠體品質。
4. 採取行動以強化市場機制。
5. 支持屠宰場的整修需求。
6. 加入 PDO 制度的管理。

表：2000 與 2010 年豬隻飼養頭數比較表

年份	飼養場數	飼養頭數	平均每場飼養頭數
2000	193,666	8,643,291	44.6
2005	102,781	9,200,270	89.5

1010	26,197	9,331,314	356.2
變動值 (2010/2000), %	-86.5	8.0	698.1
變動值 (2010/2005), %	-74.5	1.4	297.9

### 十三、歐洲食品安全局 (European Food Safety Authority, EFSA)

歐盟於 2002 年所公告的法規 (Regulation (EC) 178/2002)，賦予了成立 EFSA 的法源。該法規開宗明義的指出，EFSA 應針對歐盟內直接或間接衝擊到食品安全的法規或政策，提供科學忠告以及科學與技術上的支持。EFSA 應針對食品安全領域內的所有事項提供獨立的訊息，並從事風險溝通。該法規通過之後，當年度即設立 EFSA 並積極籌劃。2003 年，EFSA 開始了科學性的工作，在此同時，European Council 指定義大利帕馬市為 EFSA 的主辦地點。義大利政府隨即提供帕馬市內之歷史建築總督府 (Palazzo Ducale) 作為初期辦公地點，於 2005 年開始運作，同時全力協助 EFSA 於鄰近之地點，建造 EFSA 總部辦公大樓。2012 年 1 月 5 日起該大樓正式營運，至此，EFSA 所有人力全數移入新大樓內，並持續為歐盟的食品安全提供科學資料。

#### (一) EFSA 的運作規模：

於 2013 年度，總預算為 78,000,000 歐元，工作人員達到 450 人以上，其中，60% 的人力專門從事科學性的工作。從 2003 年起，EFSA 已發表超過 3,300 件的科學資料，其中 2,330 件為科學意見。

#### (二) EFSA 主要業務是什麼？

1. 持續且不間斷地為歐盟提供獨立的科學忠告，並且支持歐盟在食品安全方面有關的立法或政策。
2. 提供獨立的風險溝通。
3. 辦理風險評估 (risk assessment)。
4. 促進各單位之間的科學合作，不僅是在歐盟範圍內，也包括在歐盟範圍之外的合作。
5. 擴展與其他國家機關的合作網絡。

6. 監控 (monitoring) 食品安全有關的事項，如食品污染物質，或是安全相關的議題等。

### (三) 風險評估業務

(1) 內容廣泛，涵蓋食品與飼料安全、營養、動物健康、動物福利及植物健康等範疇。

(2) 所聘請的科學專家來自歐洲各國。

(3) 產出公正的科學意見。

(4) 藉由 EFSA journal、科學座談會、國際合作等場合，將科學意見發表出去。

### (四) 風險溝通的內涵：

1. 瞭解消費者對於食品安全與風險的期待。

2. 化身為橋樑，跨越科學與消費者之間，填補鴻溝。

3. 提昇風險溝通的連貫性。

### (三) EFSA 不做什麼？

1. 進行食品安全法規的執法

2. 負責食品安全、品質管制、食品標示或其他類似事題

3. 取代為國家級的主管機構。EFSA 雖然屬於歐盟的中央層級，但是 EFSA 的業務並不能取代會員國主管機構的業務。歐盟的每個會員國有義務要根據歐洲議會、歐盟執委會或是 EFSA 發佈的食品安全文件，為自己的國家訂立符合歐盟水準的食品安全法規，並進行執法。各會員國可以根據各該國的地理環境、文化、人民健康情況、風土民情等因素，在限期內修訂符合國情之法規，舉例來說，在義大利，食品安全法規對消費者的保護性，或是對風險的預防較為嚴格，而且，內容可能不會與法國相同。一般而言，各會員國對於維護食品安全的強度，必須等同於歐盟公布的水準，若是高於歐盟的水準，其內容不可以影響到歐盟境內貨品與該國之間的流通情況，或造成會員國與該國之間的貿易障礙。在例外的情形或是緊急的狀態下會員國，可以實施較低水準的法規，但僅限於短期或臨時性質，且應備妥相關輔助措施，並需全案通知歐盟，以維護人民的食品安全。當臨時期間結束後，應回復到歐盟公告的管理水準。

### (四) EFSA 的部門

EFSA 內部設有法務、食品、動物及植物部門。為何要有動物及植物部門？因為 EFSA 認為，動物、植物涉及食品鍊的一環，包含動物、植物的安全問題，以及飼料、營養、動物健康、動物福利、植物健康等各面向的問題，會直接影響到食品安全的本質，因此，必須設立動物及植物等部門，才能妥善管理歐盟食品安全。

#### （五）EFSA 的業務管理

EFSA 的業務管理，主要透過管理董事會（Management Board），以及諮詢論壇（Advisory Forum），進行管理；EFSA 的職員，及各科學小組，執行交辦的業務。

管理董事會的人數為「14+1」的組成，1 人從 DG SANCO 指派，14 人係經由公開徵選，可能來自於消費者代表、政府機關、農業界、工業界零售業或其科學研究經驗，基於考量其專業背景，或是歐盟所推薦而選派，且不代表任何一個會員國家。

（六）EFSA 的核心價值，在於資訊透明化、開放性、運作獨立性、響應性，以及科學上的卓越。

（七）EFSA 10 年來的成果相當豐碩，未來將挑戰以下幾項目標：

1. 強化中長期的計畫，
2. 加強風險評估能力，
3. 將內部的科學專業最佳化利用，
4. 加強風險評估訓練，
5. 整合多重學門的意見，
6. 發展一套調和的方法學，
7. 收集並分析高品質的數據庫。

#### 十四、列席參與 EFSA 專家會議 AHAW penal meeting

筆者參與的會議係為第 78 次動物健康及動物福利全體會議（Animal Health and Welfare Plenary meeting, 簡稱 AWAH），該會議由外聘的專家學者（Panel members）21 人、歐盟 DG SANCO 代表 1 人及 EFSA AHAW 小組科學官 11 人組成。該會議完全以電子式會議進行，所有會議資料，包括議程、簡報檔及討論提案，均已在會議前製成電子檔案，並將檔案的網路超連結通知各出席者，供事先

參考或核閱。會議進行期間，不提供紙本資料，所有討論資料，係經由投影機投射在大型螢幕，供所有出席人員參照。專家在進行草稿的文句修正時，若遇有疑問之處，將由承辦人員立即在螢幕上修改，並徵求在場專家的意見或確認，以便確認發言內容與記錄是否相符。在某些時候，討論後會產生越來越多意見，而某些時候，意見會比較少，但由於個別意見係以科學為基礎而提出的，因此，不論討論後意見之多寡，在經過來回數次的修改及討論之後，該文句通常能得到共識，並進而成為決議。

1. 討論新的委託案：Request for an update of the 2010 scientific opinion on African Swine Fever。
  - (1) 緣由：本案係 DG SANCO 於 2013 年 10 月 8 日以公文傳送給 EFSA，要求 EFSA 提供科學意見，並限期於 2014 年 3 月完成。
  - (2) 簡介：
    - A. 非洲豬瘟 (African swine fever, ASF) 是豬隻的高傳染性及致死性疾病，可藉由直接接觸、攝食污染的飼料或是特定種類的壁虱傳播而感染。ASF 會影響貿易及導致嚴重的社會--經濟衝擊。歐盟對於非洲豬瘟的主要控制措施記載於 Council Directive 2002/60/EC 及 2003/422/EC，無可用疫苗以預防感染，且典型的疾病控制措施係基於疾病爆發後才使用。
    - B. 去年起非洲豬瘟在歐洲東部地區的流行病學狀況已經有顯著的變化，而且此疾病的出現位置在靠近歐盟邊界地帶，對歐盟的家畜具有嚴重的風險，且對於動物防疫的管理人員帶來挑戰。有鑑於此，有需要更新歐盟對於 2010 年 EFSA 針對疾病在歐盟邊界及流行病學上的未來演化以及相關可能衍生的問題做出 (target) 最好的預防及控制措施。
  - (3) 歐盟要求 EFSA 對於以下議題提出科學意見：
    - A. 更新 (update) 在鄰近歐盟的國家發生非洲豬瘟對於歐盟的顯著影響及疾病散播風險。
    - B. 評估非洲豬瘟進入歐盟的所有可能途徑，並以強化準備工作及預防的觀點對於各途徑的風險水準進行風險排行 (ranking)。
  - (4) 專家首先對於委託案公文進行討論：
    - A. 負責此案的專家指出，非洲豬瘟對產業的衝擊很大，除了在農業上會有衝擊之外，對於國家財政、經濟等方面也會有影響，應一併列入本案風險評



估範圍。惟歐盟列席代表指出，歐盟另有相關主管部門負責財政或經濟事務，故希望本案的風險評估在農業範疇內。

- B. AHAW 科學官發言指出，EFSA 的核心任務在以科學基礎達成風險評估，若在產出的意見中加入經濟上的衝擊，可能會導致更多的疑惑 (may lead more confusing)。
  - C. 有專家指出，當農業上發生如此嚴重的疾病之時，只討論農業影響將會是太受限了。
  - D. DG SANCO 代表表示，有關於經濟、財政方面的衝擊，在歐盟係由相關的權責部門負責，故本案的衝擊評估，請在農業範疇內進行。
- (5) 全體成員以電話會議向歐盟承辦人進行遠距溝通，以澄清委託案的任何疑義 (此段略)。

## 2. 討論屠宰場內監控程序 (Monitoring procedure at slaughterhouses)

- (1) 內容說明：AHAW Panel 被要求發展有關於屠宰場內監控程序的科學意見，需提供致昏、屠宰方法的評估指標，以及與監控程序有關的題材。
- (2) 專家討論摘要：
  - A. 討論昏厥指標 (indicators of unconsciousness)：首先由主辦專家報告最近徵求各方提供意見的內容，並加以分析是否能予以採納，部分收集的意見其用詞不易釐定時，則交由專家在現場討論。AHAW 科學官提供了 2000 頭牛的實驗數據，並以 95% 有效致昏的水準來評估所用的方法。
  - B. 有專家指出，在該實驗的設計下，牛隻係從同一牧場而來，牛隻具有相同的品種以及相似的性狀，在實驗條件下很容易達到 95% 的水準。但是，假設牛群的組成是來自於不同來源的 10 個牧場，將會有不同的品種及性狀，在同一實驗致昏條件下，就不一定可以達到 95% 的致昏水準。主席回應指出，本小組將會做個小型實驗，以瞭解不同來源的牛隻，能否達到適用性 95% 的目標。另一專家指出，致昏水準訂在 95% 的意義何在？在邏輯上應不論能有多少百分比，而是應該達到 100%，他個人認為「95%」看起來具有管理意義，但是不具有科學意義。主席建議科學官重算此比率。
  - C. 某一專家對下次實驗提供建議：在致昏前，先記錄每頭動物的性狀後，再致昏。致昏後再記錄結果，並且與致昏前的性狀前後對照，進行分析後再提出結果。

- D. 科學官回答，實驗致昏的「秒數」很重要，在實務上，如果致昏不足，就必須再重新致昏一次。有專家建議，同一實驗中可以設計致昏時間，以及分析致昏失敗的比率。
- E. 主席提醒所有人，以上建議都會被處理，但是依照內容的不同，有些建議可能會花上 6-9 個月的時間才能完成回應。
3. 牛結核病疫苗討論
- (1) 內容說明：歐盟委託 EFSA 針對田間牛隻結核病疫苗的效能，更新科學意見及科學評估。
- (2) 專家討論摘要：
- A. 主辦專家報告所彙整之各方意見，大多是對於 DIVA 測試的專一性及敏感性有疑義，EFSA 並以法規觀點，作為立場。
- B. 主席表示，許多的意見在於針對 DIVA 測試的敘述，可知 EFSA 在公布資料之前，每字每句的背後，需要容納、整合眾多的意見之後，才能發表。
- C. 來自英國的專家指出，在英國，測出 TB 牛之後，並不會予以撲殺。AHAW 科學官回應，DIVA 測試是開放的，測試結果交由牧場及執業獸醫師決定，因為必須依照感染的嚴重度來決定處置方式，所以，對動物的處置是開放選項（open option）。
- D. 另一專家發言指出，能用的選項有限，因為驗出陽性牛隻後，就必須做處置，以免疫情擴大。
- E. 在屠宰之後的測試（post-mortem bTB testing），大多數人的意見並不懂其重要性，故主席特別保留此項目。
- F. 某一專家指出，本意見在測出陽性之後，不對牛隻做移動管制，可能會有問題。但科學官回應以，本案委託範圍不包括對法規的建議。
4. 家禽低氣壓致昏系統（low atmosphere pressure system, LAPs）
- (1) 內容說明：歐盟委託 EFSA 評估 LAPs 的科學資料，以便未來在修訂法規時可以更新法規的附件（Regulation 1099/2009）。
- (2) 專家討論摘要：
- A. 有關於家禽 LAPs，目前並非是被法規允許的項目。
- B. 主辦專家報告，本案的草稿並未提供在此技術下的動物人道指標，另外，本案已經數度公開辦理徵求意見，但均無人提供過。

C. 主席宣布將另邀請家禽生理學專家加入本案後續的討論。

5. 現場問答：筆者於現場提問兩個題目，EFSA 專家答復如下：

- (1) 筆者問：家禽在電擊致昏之後，若致昏指標（肌肉僵直、無眼瞼反射、無拍翅動作、無節律性呼吸）未全部呈現時，是否可以被認為是有效的致昏？  
專家答復：目前公布的意見書草案，尚未進入採納階段，工作小組將提出更具體的人道致昏指標以作為判斷家禽是否失去意識的依據。如果家禽被發現有任何一項還具有意識的現象，此次的致昏視為無效。意見書一旦通過，將會具體建議一套高敏感性的致昏指標，以用來偵測動物有無意識（至少會檢查兩個項目），以及另外兩個較低敏感度的指標，可以供額外的檢查之用。
- (2) 筆者問：為確保屠體品質，在不同家禽所用的最佳致昏設定為何？專家答復：屠體的品質，已經超出了 AHAW 小組的職權範圍。歐盟的法規有提供水浴槽通電致昏的電力條件，適用家禽的條件被列在 Regulation 1099/2009 的附件 1：

頻率(Hz)	雞	火雞	鴨、鵝	鵪鶉
<200	100 mA	250 mA	130 mA	45mA
200~400	150 mA	400 mA	未允許	未允許
400~1500	200 mA	400 mA	未允許	未允許

## 十五、義大利皮亞琴薩省衛生局

有關肉品安全管理的權責，在義大利係依據歐盟 Regulation (EC) 854/2004 規定，劃歸於衛生部管轄。衛生部總部設於羅馬，下轄大區衛生局，各大區再管轄各省衛生局。以筆者所停留的地區為例，權責機關為義大利皮亞琴薩省衛生局，一旦國內有食品安全的交辦事項，位於羅馬的衛生部會使用電腦系統下達交辦項目，經由網際網路傳達到 Emilia-Romagna 大區衛生局，再由承辦人將交辦項目下達皮亞琴薩省衛生局，該局接獲交辦項目後，再分送由局內相關主管分析交辦內容，瞭解欲辦理項目的地點、性質或預期結果，再指派合適人員出勤辦理。

### （一）省衛生局組織架構

該省衛生局辦公室設於皮亞琴薩省皮亞琴薩市中心地帶，另在 Levante 及 Ponente 地區設有分區辦公室，以確保施政能有效廣布於轄區內。該局內部除了一般行政部門之外，業務部門涵蓋醫療網管理、初級保健、公共衛生、心理衛生

及病理學，各部門業務簡述如下：

1. 醫療網管理：管理所有醫事業務，包括公立醫院及私立醫院，常規診療及緊急醫療等，涵蓋診療及醫事管理各項業務。
2. 區域業務管理：設有初級保健處、公共衛生處、心理衛生及病理學處。
  - (1) 初級保健處：辦理地區預防保健業務、基層醫療，提供心理諮詢等。
  - (2) 公共衛生處：辦理食品衛生及營養、動物源性產品衛生、畜牧衛生保健、公共衛生、工廠事故預防、傳染病防疫、勞工作業安全、動物防疫、流行病學及風險溝通等業務。有關肉品安全檢查業務，係由該部門負責辦理。據承辦人表示，當食品檢出農藥殘留、環境污染物殘留時，即由該部門派員至餐廳、披薩店、酒吧等地清查物品、檢查物品被使用的記錄、採樣送檢，及追查流向等；另外，有關動物疫苗及獸醫用藥之使用及管理，以及有問題產品或違規使用案件之查訪業務，亦由該部門辦理。上述有關動物源性的產品，不止包括肉品，還包括乳品、漁產品以及蜂蜜，此類產品的相關安全管理業務，均由公務獸醫師辦理。
  - (3) 心理衛生及成癮病理處：辦理心理衛生中心、緊急醫療、聯繫、兒童及青少年心理衛生、感化醫療等管理業務。

## (二) 肉品安全管理業務簡介

該分局實施肉品安全管理業務的法源依據，係依據歐盟 Regulation (EC) 854/2004，對轄區內肉品業者包括屠宰場、分切場、加工處理廠、製造廠等，實施官方監管 (official control)，監管內容係依據歐盟 Regulation (EC) 852/2004、Regulation (EC) 853/2004、Regulation (EC) 882/2004、Regulation (EC) 2074/2005、Regulation (EC) 2075/2005、Regulation (EC) 1099/2009 等法規，進行屠宰衛生檢查及廠區衛生檢查等相關檢查，確定業者有達成符合法規水準的衛生作業，遇必要時可採樣送檢。在執行廠區衛生檢查時，係依據法規之需求項目，事先列於表格，做成檢查表，若檢查結果符合法規需求，則勾選「符合」。若有發現缺失項目，則勾選「不符」，並且另外開立一份改善通知書，敘明建議改善方式及改善期限。檢查完畢後，由廠方經理人在表格簽署後取回一份，檢查人員並在檢查表下方貼上「公務獸醫師條碼」，代表簽署生效。檢查過程中，若有採樣送檢情形的話，也會記載在檢查表內，記錄採樣內容、樣品名稱等等相關訊息。檢查完成後，檢查表會被送回皮亞琴薩分局，由承辦人將表單編號、流水號、檢查內容等資

料輸入電腦系統，並掃描影像檔。所輸入之資料，會定期彙整成綜合報告，上傳陳核至 Emilia-Romagna 大區衛生局（掃描影像檔不需上傳）。Emilia-Romagna 大區衛生局彙整轄區內共 9 省陳核的資料之後，再彙整成綜合報告，上傳陳核至位於羅馬的衛生部總部辦公室。目前皮亞琴薩省有 20 座屠宰場，2012 年全年屠宰場衛生查核次數達 2,066 次，年屠宰量分別為牛 3,265 頭、馬 119 頭、豬 17,482 頭、羊 199 頭、兔 9,499 頭、雞 876,652 隻、火雞 2 隻、鴨 397 隻。

### （三）有關屠宰衛生檢查費用之收費標準

依據歐盟 Regulation (EC) 882/2004 規定，為確保能有適當的人力及資源，以支應官方監管之執行，政府應向食品業者收費。皮亞琴薩省衛生局現有 12 名公務獸醫師，執行屠宰衛生檢查相關業務，該業務所需經費全數由政府編列預算並執行。目前對企業收費的規定只限於屠宰場內，其收費型態為購票式收費。目前收費額度為每頭大型家畜（肉牛）僅收取象徵性的 8 歐元的費用。在家畜屠宰完畢之後，依照所屠宰的家畜頭數，計算所需的費用，由場方繳交同等面額的檢查票，收錄於屠宰衛生檢查記錄表內。此外，目前對於家禽之屠宰並未收費。

### （四）牛隻追蹤

牛隻追蹤為歐盟國家需辦理之事項。義大利係使用牛隻護照（Individuale per la specie bovina）達成牛隻追蹤業務，自 1998 年 1 月 1 日以後出生之牛隻均需記錄。由中央資料庫（Banca Dati Nazionale, BDN）及牛隻護照組成資訊記錄體系，護照為紙本一頁式，所記錄資料分為基本資料、移動或運輸記錄及屠宰資料三大部分。如果從歐盟地區以外的國家移入牛隻，除非此牛隻在 20 天內完成屠宰，否則必須在 20 天之內比照新牛隻進行申報，以便在歐盟境內建立牛籍資料並予列管。

1. 基本資料：護照流水號、BDN 碼、牧場事業編號（codice aziendale）、管理人姓名（holder）、牧場主姓名（owner）、管理者稅號（codice fiscale）、牧場主稅號、所在大區、省分別、牛隻耳標號碼（IT+12 碼數字）、電子耳標號碼、親代母牛耳標號碼，出生日期、品種別、性別、出生國別、是否經胚胎轉置、資料條碼等。如果電子耳標的號碼與耳標號碼不同的話，需在電子耳標欄位裡記錄電子耳標號碼。在小牛出生之後的三天內要完成申報，以便由系統列印牛隻護照，申報完成後的 14 天之內，紙本牛隻護照將會送達牧場。
2. 移動或運輸記錄：若牛隻有被運出牧場的情形，則需進行移動或運輸資料的

記錄。記錄的內容為目的地牧場事業編號、移入日期、管理人簽名。每一次移動或運輸完成之後，除了填寫記錄之外，尚須上傳到 BDN 資料庫，必須在 7 天之內完成。畜主可以自行上傳，或是委託公會或協會執行上傳作業。

3. 屠宰記錄：當牛隻送到屠宰場時，牛隻護照應同時送達屠宰場，由屠宰場寫上屠宰日期、屠宰場名稱、屠宰地點、屠宰場編號、城市別、省分別。當屠宰完畢之後，牛隻護照將收集後輸入電腦，完成銷號作業。

另外，根據筆者在牧場訪談有關牧場獸醫師乙事，牧場經理表示，法規規定牧場必須由獸醫師指示來用藥，因為牧場在登錄乳牛的治療記錄時，需要有獸醫師簽名的文件。當小牛或是大牛需要運出牧場之外時，牛隻必須要有與目的地有關的文件紀錄，這些文件包含：Mod4 表格（牛隻證明及運送目的地宣告文件）、牛隻護照、以及運輸文件等。若是將牛隻運到屠宰場，還需要由獸醫師開立的有 90 天內的用藥治療內容的聲明書。若是將牛隻運到其他牧場，目的地牧場需要收到牛隻的健康證明書，健康證明項目依各行政區的規定而定，以倫巴底地區為例，健康證明書最少需要聲明牛隻來自獸醫主管單位授權的無結核病、無布氏桿菌症、無白血病的牧場以及未罹患牛傳染性鼻氣管炎。

#### 十六、參訪乳酪食品工廠：Colla 公司

Colla 公司位於皮亞琴薩省，產品已獲得 DOP 認證，工廠自 1921 年創立，目前有 190 位員工，一天工作時間 8 小時，每週開工 7 天，每週開工 7 天的原因是，乳牛並不會因為是週末休息就能停止泌乳，因此在乳牛每日都會泌乳的因素下，工廠必須每日接收牛乳，僅有少數重大節日才停工一日。該公司乳源來自於 70 個乳牛牧場，若以每 1,000 公升生乳可以製作 2 片 Grana Padano 乳酪的基礎來算，該工廠每日可生產 250 片。該公司當日收到生乳之後，會儲存起來，於第 2 日才送入生產線製作乳酪。該公司製成的乳酪，在外模上已刻好批號，另外，在乳酪頂端還有以儀器刻上的唯一電腦號碼，可以追溯到製造日期、所使用的製作槽編號、生乳的檢測記錄等等。經脫水後的半成品乳酪，會被送至熟成倉庫，溫度控制在 15 至 22 度，每週檢查一次，至少經過 9 個月之後，確認符合 DOP 產品條件，打上 Grana Padano 標誌之後，才能上市。該工廠內部相當潔淨，地板相對乾燥，全場無異味，所有的空調管路，係以紡織品製作而成，相較於我國工廠常見的空調管路，多為金屬製作，不易清理。筆者在就空調管路材料的選用，請教

該廠經理，該經理答以，該管路是義大利傳統的工業設計（traditional industrial design），他不清楚設計的原委，但是，該管路非常容易清理，只需要卸下來清洗晾乾後，就可以再裝上去使用。

#### 十七、參訪肉品工廠：San Carlo 公司

San Carlo 公司位於皮亞琴薩省，產品已獲得 DOP 認證，工廠有 30 餘年歷史，有 60 位員工，該公司主要生產 3 種產品，分別是 Coppa、Pancetta 以及 Salame，產品主要銷往英國、德國、法國、其他歐洲地區，以及亞洲地區，每週開工 5 日，工時為兩班制，週末不開工。

（一）原料接收站：由貨卡車運送新鮮豬肉至該公司接收站，接收人員在收貨時會檢查貨艙溫度、肉品重量、溫度、顏色、氣味、包裝、批號、運輸單、供應商名稱、屠宰證明單等等各項目，確認符合收貨標準後才簽名生效，並依照工廠標準程序，將接收之肉品賦予一個批號，再送入冷藏庫中備用。該公司的批號，每年由 1 號開始編起，每一批接收的新鮮豬肉，給予不同批號，以便在後來的製造過程中分別使用、紀錄及追蹤。

（二）添加物儲存庫兼調配室：所有的添加物已經依照程序予以驗收並記錄其批號在工廠的紀錄簿上，調配桌上有以電腦控制之電子秤，當欲加工的豬肉重量輸入電腦之後，電腦會依序顯示應添加的品項及重量，調配人員需要依照電腦螢幕的指示，依序調配鹽、糖、胡椒、荳蔻等等。電腦將顯示鹽若干公克，調配人員必須在秤重盤上放入正確重量的鹽，若重量超出上、下容許範圍，電腦會顯示退回重做，直到重量正確，電腦會接受並記錄此重量，然後才顯示下一個原料應調配的重量。全部所需的原料配置完成之後，電腦會把調配記錄列印出來，並且由品管人員把調配記錄與肉品原料記錄整合在一起保存備查。

（三）加鹽作業（Salting）區：在開工之前，由該區的員工以環境檢查表記錄開工前檢查的結果，檢查項目包括桌面、抬面是否清潔、員工出席情形、員工服裝是否整齊清潔、機械是否正常、機械是否清潔等等，只有確認環境是清潔的、人員正常、機械正常之後，才簽名生效，並開工運作。開工運作期間，會記錄原料肉的批號、加鹽日期、加工物名稱（例如 Coppa）、加工物重量等等，加工完成後，會將該批加工物給予批號，編號的方式是

月份+日期（字母+數字）的組合。

- (四) 按摩加工區：加鹽之後的成品，會送入按摩機滾筒，經由旋轉、墜落的方式，使加工物產生被按摩的效果，讓鹽分滲透入肉塊的中心，按摩作業區的加工品也會以批號記錄在工廠的紀錄簿上。記錄的內容包括：加工日期、按摩機編號（共有 8 台，1 至 8 號）、原料肉批號、加工後重量、加工品名稱、原料肉供應商、原料肉接收日期等。本區域的加工批號標編號方式是月份、日期、按摩機編號（字母+數字+數字）的組合，記錄完成之後由 QA 人員確認記錄內容已完備，才簽名存查。加工品將在按摩機內持續滾動 1 整天。
- (五) 裝入腸衣：前述加工品在按摩一天之後，將被推往腸衣區，在開工之前，會由員工做環境清潔檢查，確認環境、人員、機械的清潔狀態後才簽名確認並開工。所使用的生腸衣已經在接收時驗收並給予批號，加工後的產品依然需逐批加以記錄並編給批號，記錄的內容包括：加工日期、原料肉批號、加工後重量、加工品名稱、原料肉供應商、原料肉接收日期等。本區域的加工批號標編號方式是月份、日期（字母+數字）的組合，記錄完成之後由 QA 人員確認記錄內容已完備，才簽名存查。完成裝入腸衣之後，將送至乾燥庫，約需一個月。
- (六) 乾燥庫：工廠內有數十個乾燥庫，每一間乾燥庫均由電腦控制其環境條件，其條件將依產品內容而定，然後電腦將維持所設定的條件，並且將內部的溫度、濕度實況顯示在該乾燥室門外。乾燥室門外有紀錄表單，紀錄送入物品的日期、批號及重量，每週檢查一次氣味、品質並紀錄。乾燥程序結束，經確認記錄無誤後，即送往熟成室。
- (七) 熟成室：Coppa、Pancetta 產品約需 6 個月熟成期，在熟成期間會有 QA 人員檢查批號、重量、氧氣濃度、氣味及品質。經確認品質正常，記錄內容完備之後，即送入包裝室或分切室。

表：產品熟成後重量變化（資料來源：San Carlo 公司）

產品名稱	重量減少比率（與新鮮肉比較）
Coppa	45%
Pancetta	30%

- (八) 分切包裝室：為了維持分切、包裝過程中最高品質的潔淨程度，分切室為



正氣壓設計，氣溫在 12 度上下，作業人員需穿著潔淨工作服裝，遮蓋頭髮、鬍鬚，並戴手套作業。只有在分切室內經機械包裝完畢確認密封的成品，才能經由出貨口輸送至收集區。

(九) 理貨區：理貨區的工作人員會將單一成品收集裝箱，單一成品只有商品條碼，並無批號。每一成品的外紙箱上，會打上批號及條碼，若產品售出之後，有發現問題，可以由紙箱批號查出製作過程的所有批號，直至原始原料的批號，查出所有過程的紀錄。包括日期、溫度、檢查記錄、氧氣濃度、簽名人等等的紀錄。

筆者問：什麼人可以進來檢查工廠？

工廠經理答以，衛生局的公務獸醫師、DOP 認證機構、國家食品安全警察 (NAS)、下游客戶、以及歐盟的 FVO 可以進來查廠。其中，公務獸醫師為例行性的檢查工廠合乎法規的運作及衛生情形，DOP 認證機構檢查重點則為記錄的審查，下游客戶則不定期有訪查的需求。該工廠目前沒有被國家食品安全警察或歐盟的 FVO 派員檢查過，然而，如果有那麼一天，國家食品安全警察或是歐盟的 FVO 出現在廠區大門，要求查廠的話，該工廠一定會開門讓人進入查廠。

筆者再問：如何將產品加入 DOP 認證？

工廠經理答以，國家有公布可以合法辦理 DOP 認證的公司或團體，各公司可以依照自己產品的內容，以及欲認證的項目，自行尋找適合自己產品的認證公司，經洽談確認後，以簽約的方式開始進行認證程序。以該公司所選用的認證內容而言，簽約的費用包括一次性費用以及附加費用。一次性費用的內容為 1 年 12 次的查廠認證費用，附加費用內容為除了例行查廠之外的費用，例如額外的查廠活動或額外的檢查、審查等費用。

## 十八、歐盟 BACCUS 計畫(簡介、步驟及相關進度)

組織化的犯罪對於歐盟的公民、企業、國家機構，以及歐洲整體的經濟，是很大的威脅，犯罪份子的行動是跨越國界的，因此，實行一致性的歐盟層級的行動是最有效率的阻止之道。歐盟為了打擊犯罪，維護消費者安全，爰由歐盟民政事務總局 (Directorate General Home Affairs) 成立預防暨打擊犯罪計畫 (Prevention of and Fight against Crime)，該計畫於 2007 年成立，預計執行至 2013 年。該計畫係為預防及打擊犯罪 (組織化的或是其他型態的，特別是恐怖主義、販賣人口、

違法運輸藥物、武器、貪腐及詐騙)，並且在不損害歐洲共同體的目標及權力的前提下，促進歐盟及共同體的政策有效地執行。該計畫有四個主要目的：預防犯罪並研析犯罪學、強化執法、保護及支持證人、保護受害人。該計畫並不處理司法合作的事務；然而，計畫可能涵蓋鼓勵司法機關及執法機關之間的合作事項。為了達到以上目的，該計畫可以進行發展必要的方法及工具，以預防犯罪並維持公共秩序，發展並促進跨部會、跨國際及跨歐盟各單位的協調及合作關係，並發展保護證人及受害人的最佳規範。2011年，義大利國家衛生警察警察指揮部（Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, Carabinieri NAS）依據該計畫的內容，執行一項為期2年的BACCUS計畫（comBAting food Crime by strengthening law enforcement Cooperation），以阻絕歐盟境內食品犯罪，並提升消費者安全。

#### （一）為何要成立 BACCUS 計畫？

- A. 近來的調查結果已確認了在跨國性的食品犯罪的背後，組織化的犯罪型態有快速增加的趨勢。
- B. 傳統的食品安全機關並未有充分的配備以反應對此種危險的犯罪現象，因為他們過去被訓練去處理食品行政管理及食品衛生問題。

#### （二）BACCUS 計畫的目標

- A. 以歐盟層級的高度，將針對打擊食品犯罪有關的預防、調查、對比程序、工具及活動的最佳作法廣為傳播。
- B. 促進及發展在歐盟地區及其他國家機關內的執法單位間的協調、合作、及針對合作內容的相互理解。
- C. 開發供食品消費者參考的共同的指導文件，由消費者協會及農民團體廣為傳播，以提升公民安全。

#### （三）主要執行方式

主要將歐盟不同國家的經驗轉化為最佳規範，並且將最有幫助的經驗收錄在普通課程中分享給其他歐盟國家中執行食品安全的重要團隊，促成最佳的合作關係、共同溝通的語彙以及更強大的情報分享，為了便於教學效率，將以分別在傳統課程學習及 e 化學習平台上進一步研發。

#### （四）執行範圍

包括 Food security、Food safety、Food defence、Food terrorism 等範圍，例如食品詐騙、商業詐騙、塗改、不實登載、摻假等等類型案件。

#### （四）辦理成果

該計畫由義大利國家食品衛生警察指揮部及羅馬生物醫學大學、葡萄牙食品及經濟安全局、愛爾蘭食品安全局、荷蘭食品及消費者產品安全局犯罪調查部等單位合辦，已順利於 2013 年 11 月起至 2014 年 3 月已辦理 3 次的 pilot training，將在後續的 4 個月內進行結束會議，並且產出結案報告，再經由公開發表此成果以散播給歐盟地區的相關單位參考使用。

#### 十九、歐盟食品安全管理的未來發展

由於 2013 年發生的馬肉混摻事件，使歐盟省思現有的法規仍未能預防食品安全問題，單一事件中有可能包涵肉品安全及詐騙造假等多層次複雜化的情形，為了使將來能夠事先備妥適當的管理法規，以面對日益複雜的肉品安全事件，歐盟即將著手改善食品安全法規架構，整併及強化食品安全管理條文，期以較精簡且易於遵行的條文，來協助會員國政府及食品業者達到防範食品安全事件的目的。未來會將現有近 70 部的相關法規，重新解構為 5 部份，以建構「更安全食品管理法（Smarter rules for safer food）」，期能在 2016 年全面實施。

## 心得及建議事項

#### 一、應持續積極派員出國訓練或研習

由於肉品產業的特性是過程具有流通性，常常需要跨縣市、跨產業類型、以及跨法規，這些跨越的現象連結起來，統稱為食品鏈（food chain），因此，在肉品安全管理業務上，更需要積極地與食品鏈上的不同產業及不同管理單位的密切鏈結與合作。在歐盟的肉品貿易常常有跨國製作、加工與流通的現象，1996 年起為了便於預防危機及危機之處理，已經規劃出一套簡單易懂之法規以及簡易可行之處理原則，特別是重視溝通的效率，均相當值得我國派員學習。1996 年起至今已經過 18 年，歐盟國家的執行成果相當豐碩，在我國民眾日益重視肉品安全衛生的需求之下，應積極派員出國研習或訓練，以瞭解最新之發展趨勢，並將知識攜回國內分享，有利於未來肉品安全發展的準備。

二、在農業相關法規中對有關業者賦予動物及其產品追蹤回溯責任，及明訂供人

### 食用之動物產品需符合安全規定

由於國內連番發生食品安全新聞事件，民眾對於維護食品安全的需求日殷，食品安全以不能再單以「食品衛生」管理來看待，衛生福利部業於 103 年 2 月 5 日將「食品衛生管理法」修正為「食品安全衛生管理法」，強化「食品安全」之內涵，於第 4 條明列「食品安全管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則，建構風險評估以及諮議體系」，於第 5 條明列「各級主管機關依科學實證，建立食品衛生安全監測體系，於監測發現有危害食品衛生安全之虞之事件發生時，應發布預警或採行必要管制措施」，於第 6 條明列「各級主管機關應設立通報系統，劃分食品引起或感染症中毒，由衛生福利部食品藥物管理署或衛生福利部疾病管制署主管之，蒐集並受理疑似食品中毒事件之通報」，於第 7 條敘明「食品業者應實施自主管理」，第 9 條敘明「經中央主管機關公告類別與規模之食品業者，應依其產業模式，建立產品原材料、半成品與成品供應來源及流向之追溯或追蹤系統」，第 10 條敘明食品業者之設廠登記，第 56 條及 56-1 條協助保障消費者權益，以及相關違規事項之罰則由 3 萬至 300 萬不等。我國民眾食用之肉品來源大多為豬、牛、羊、雞、鴨、鵝等經濟動物，因此牧場內所飼養之動物，可以視為意圖或合理地被期望經處理之後供人食用的初級產品，其飼養者、所有人或管理者，應賦予維護人類健康之義務，其義務應與食品衛生安全管理法具有相同水準，以達成肉品安全管理無縫接軌，建議相關法規之主管機關於法規內加以規劃，並儘速修法，對於動物飼養者、所有人或管理者賦予相關安全義務。以牛隻為例，建議應賦予以下義務：1.建立並申報牛籍資料 2. 保存所有飼養及動物進出記錄 3.傳遞資訊的義務 4.資訊真實的義務。

### 三、完整實施屠宰衛生檢查收費

歐盟早於 10 年即頒佈法規 Regulation (EC) 882/2004，為確保能有適當的人力及資源，以支應官方監管措施之執行，政府應向食品業者收費。維護肉品衛生安全之水準沒有下降的空間，我國執行屠宰衛生檢查制度每年投入大量人力及成本，然而，目前屠宰業者所需支付之費用屬超時加班費用，其收入數額與支出差距甚大，不符比例原則，此種近乎無條件付出的業務未來將因政府財政之波動而影響其穩定性。為使我國屠宰衛生檢查制度能有長久營運的財務基礎，建議應與產業界協調可行的收費方案，從低廉之費率逐步轉為實惠之費率，除可維持營運水

準之外，更能因應產業景氣盛衰同步調整營運規模，維持良好效能，持續地維護高水準的肉品衛生安全。

#### 四、加入司法警察權之輔助

由於食品詐騙案件越來越多樣化，食品業者若走入地下化，以規避查核，主管單位將不容易在例行的檢查中預先察覺問題，所謂的問題包括食品安全問題，或是具有重大不法利益的詐騙問題。筆者研習所在國家義大利是歐洲第一個設立食品執法機關的國家，獨立編制在衛生部長之下的國家食品衛生警察指揮部（1962年成立），直接向衛生部長報告。義大利農林食品政策部也設有農業警察指揮部（1994年成立），主要任務為保護農業部門的安全性、高品質以及合法性，並且呼應公眾對生活品質及公民安全的要求，致力於打擊詐欺、冒牌食品、欺瞞性交易行為及不公平競爭。由於不安全的食品，其原因可分為三類，分別是製造方面的缺陷、設計方面的缺陷、資訊方面的缺陷，前兩者可以經由科學上的規劃達到安全，然而，資訊方面的缺陷，尤其是蓄意隱瞞或誤導案件，科學化的食品法規就無法產生作用，因為此類案件的食品不見得會有害於人體，但是卻會危害國家經濟，非常適合由司法體系的單位來辦理，司法單位可透過跟監、搜索、監聽、錄影等方式，蒐集證據，並且在時機成熟之後進入可疑設施進行蒐證、查扣或逮捕，並移送法院起訴。建議我國食品安全或是農業安全主管機關與司法單位密切交流合作，於必要時成立專案計畫，為司法人員進行專業食品安全或是農業安全的訓練，並且借調司法人員來部辦理或委託司法單位執行計畫，以打擊不法行為，破除不公平競爭，保障合法業者權益，維護國人食肉衛生安全。

## 附錄

研習照片



圖 1.每塊乳酪的頂端均有追溯號碼。



圖 2. 歐洲食品安全局外觀。



圖 3. 市售牛肉均需標示追溯號碼(圖為美國牛肉)



圖 4. 市售牛肉均需標示追溯號碼(圖為義大利牛肉)



圖 5. 聖心大學校門



圖 6. 宿舍外觀

N° .....

Colore

**DICHIARAZIONE DI PROVENIENZA E DI DESTINAZIONE DEGLI ANIMALI (Mod. IV)**

REGIONE..... A.S.L. ....

**A) IDENTIFICAZIONE**

Il sottoscritto..... in qualità di detentore degli animali della azienda sita in ..... Comune di..... Prov. .... codice aziendale IT [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] registrata presso la ASL. N..... di..... dichiara che i seguenti animali:

Specie	Categoria	N°	Contrassegno di identificazione degli animali o contenitori

Non sono sottoposti al divieto di spostamento, in applicazione a misura di polizia veterinaria.  
 Dichiaro altresì che gli animali sopracitati sono stati introdotti con regolare documentazione di accompagnamento e provengono da : - aziende identificate dai seguenti codici aziendali: IT [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] IT [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]  
 - scambi o importazioni, scortati dalle certificazioni previste dagli artt. 17 o 19 del D.P.R. 587/93

**B) DICHIARAZIONE PER IL MACELLO**

Dichiara inoltre che gli animali destinati alla macellazione

1-  NON SONO STATI TRATTATI O ALIMENTATI CON SOSTANZE DI CUI È VIETATO L'IMPIEGO

2-  nei 90 giorni precedenti la data odierna  dalla nascita

a)  NON SONO STATI  SONO STATI sottoposti a trattamento con le seguenti sostanze di cui agli art. 4 e 5, del D.l.vo 16 marzo 2006, n. 158 .....

b)  NON SONO STATI  SONO STATI sottoposti a trattamento con i seguenti alimenti medicamentosi .....

c)  NON SONO STATI  SONO STATI sottoposti a trattamento con le seguenti specialità medicinali.....

3-  Sono stati osservati i previsti tempi di sospensione per i trattamenti con prodotti di cui al punto n°2.

4-  Dichiaro inoltre di allegare copia dell'elenco del trattamento recante firma del veterinario o dei veterinari prescrittori come previsto dal D.l.vo 16 marzo 2006, n. 158 e dal D.M. 28/5/92.

**C) DESTINAZIONE**

Gli animali sono destinati a:  allevamento,  mercato o fiera,  stalla di sosta,  pascolo,  macello,  altro

Codice : IT [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]

Denominazione..... Indirizzo.....

Addi..... Il detentore degli animali.....

**D) TRASPORTO**

Il sottoscritto (nome, cognome, ragione sociale).....

Sito in ..... Comune di..... Prov.....

Conduttore del mezzo di trasporto..... Marca .....

Targa motrice ..... Targa rimorchio .....

Autorizzazione al trasporto di animali n°.....rilasciata il.....

Garantisce che gli animali suindicati sono trasportati nel rispetto della vigente normativa.  
 Si attesta, inoltre, che il mezzo di trasporto è stato regolarmente disinfettato (ai sensi dell'art. 64 del D.P.R. 320/54).  
 Data..... Ora di partenza..... Durata prevista del viaggio.....  
 Il trasportatore.....

**E) ATTESTAZIONI SANITARIE**

Il sottoscritto dichiara di aver visitato gli animali di cui sopra con esito FAVOREVOLE in data...../...../.....

Attesta (\*) che dagli atti di questo ufficio, l'azienda di provenienza è sotto controllo ufficiale con la seguente qualifica sanitaria e che gli animali sopraindicati sono stati sottoposti con esito negativo alle prove diagnostiche per:

Malattia	Data controllo capi	Data controllo allevamento	Qualifica allevamento

(\*) tale dichiarazione ha validità ..... giorni, rinnovabile ai sensi di legge.

Gli animali suindicati sono stati immunizzati contro..... in data ...../...../.....

Osservazioni  Dichiarazioni  Prescrizioni  Vincolo Sanitario

.....  
 Addi..... il Veterinario ufficiale.....





## 參考資料

1. Council Directive 80/778/EEC relating to the quality of water intended for human consumption.
2. Council Directive 98/83/EC on the quality of water intended for human consumption.
3. Regulation (EC) 178/2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.
4. Regulation (EC) 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs.
5. Regulation (EC) 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin.
6. Regulation (EC) 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption.
7. Regulation (EC) 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules.
8. Regulation (EC) 1099/2009 on the protection of animals at the time of killing.
9. Regulation (EC) 2073/2005 on microbiological criteria for foodstuffs.
10. Regulation (EC) 2074/2005 laying down implementing measures for certain products under Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council and for the organisation of official controls under Regulation (EC) No 854/2004 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, derogating from Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council and amending Regulations (EC) No 853/2004 and (EC) No 854/2004.
11. Regulation (EC) 2075/2005 laying down specific rules on official controls for *Trichinella* in meat.
12. Regulation (EU) 1169/2011 on the provision of food information to consumers.
13. Council Directive 85/577/EEC to protect the consumer in respect of contracts

negotiated away from business premises.

動植物防疫檢疫局出版品編號：109-102-06-061