

學術論文

義大利食品安全體系與食安警察建制

The Italian Food Safety System and Food Police Framework

張孟仁 *Meng-Jen Chang*

輔仁大學義大利語文學系助理教授兼主任

Assistant Professor and Chair of the Department of Italian Language and Culture

Fu Jen Catholic University

洪德欽 *Der-Chin Horng*

中央研究院歐美研究所研究員

Research Fellow, Institute of European and American Studies

Academia Sinica, Taiwan

摘要 / Abstract

食品與農業乃義大利重要產業，義大利為維護食品及農業的產業發展、食品安全、美食信譽、國際貿易及觀光旅遊等利益，乃有食安警察的專業建制，隸屬憲兵隊衛生稽查隊。義大利以美食聞名，但從二戰後迄今的食品造假問題也不少，由政府擔負起食品安全的把關責任，義大利依循「農場到餐桌」概念，整個食安管制體系相當完備。義大利設有許多與食安相關的部門，這些部門相互配合與協調共同打擊食品造假，其中，食安警察制度頗值得探討。本文將研析下列議題：義大利食品安全體系、食安警察設立背景與概念，以及食品安全與食安警察間的關係。另外，透過法

律依據、職權與法律地位來分析食安警察的建制，以及食安警察的組織架構與決策流程與預算等，並以橄欖油為案例探討其實務操作。本文參考義大利經驗，建議台灣應該建置專業性食安警察，以強化食品法律的執行，並完善台灣食安制度。

Food and agriculture are important industrial sectors to the Italian economy. Italy has established a specialized food police (NAS) to protect the development of its food and agriculture, food safety, food reputation, international trade, tourist, etc.

Although Italy is famous for its cuisine, there have been many problems with food fraud in Italy in the post-war period. In response, Italy adopted a “farm-to-table” concept to monitor its food safety system. Under the Italian food safety system there are a number of related sectors integrated to improve cooperation in combating food fraud, in which the NAS plays a leading role.

The first part of this paper presents the Italian food safety system, then introduces the background on the establishment of the NAS, as well as the relationship between food safety and the NAS. It also analyzes the NAS in terms of its legal basis, mandate and legal status, organizational structure and decision-making processes, taking olive oil as a case study to explore its practical operation. With reference to the Italian experiences, the paper also suggests that Taiwan to set up a specialized food-safety police to enhance its food law implementation and its food safety system.

關鍵字：食品安全、憲兵隊、食安警察、食安體系、食品詐欺、義大利

Keywords: food safety, Carabinieri(NAS), food police, food safety system, food fraud, Italy

壹、前言

食品與農業乃義大利重要產業，義大利為維護食品及農業的產業發展、食品安全、美食信譽、國際貿易及觀光旅遊等利益，乃有食安警察的專業建制，隸屬憲兵隊衛生稽查隊。義大利食品產業 2014 年的總產值為 1,320 億歐元，約有 5 萬 8 千家食品產業相關企業，創造約 38 萬 5 千個工作機會，雇用人員總額僅次於金屬與機械產業，平均每 9 人就有一人從事食品產業相關工作。¹ 食品及飲料產業總產值在 2008 年占義大利 GDP 的 12%；² 2014 年則約為 8.7%。³ 貿易方面，2014 年食品、飲料及菸草類出口金額為 283.91 億歐元，進口金額約為 289.31 億歐元。⁴ 其中，又以酒類為出口最大宗，出口金額超過 50 億歐元，義大利也是歐盟最大的酒類出口國⁵；第二名為水果及蔬菜類，超過 40 億歐元；第三名則為肉類製品，出口金額約為 25 億歐元。⁶ 2014 年義大利食品、飲料及菸草類出口占歐盟食品、飲料及菸草類總出口量 12%，全球總出口量 3.6%。義大利食品在國際市場因此具有很高競爭力。⁷

-
- ¹ Italian Trade Agency, “The offer of the Italian food industry,” http://www.anuga.italtrade.com/index.php?article_id=46. 義大利食品與農業體系之建制，詳見 Franco Rosa and Giovanni Galizzi, “The Agrifood System in Italy,” *Journal of International Food and Agribusiness Marketing*, Vol. 5, Issue 3-4 (February 1994), pp. 55-81.
- ² The Italian Chamber of Commerce in New Zealand Inc. (ICCNZ), “ITALY – Food & Beverage Report,” <http://www.iccnz.com/assets/Reports/Italy-FB-Sector.pdf>.
- ³ Paolo Bono, “8 May 2014 - The Italian agri-food value chain: inefficiencies, but no speculation,” Nomisma (Societa Di Studi Economici), <http://www.nomisma.it/index.php/en/newsletter-en/focus-on/item/476-8-may-2014-the-italian-agri-food-value-chain-inefficiencies-but-no-speculation/476-8-may-2014-the-italian-agri-food-value-chain-inefficiencies-but-no-speculation>.
- ⁴ Italian Trade Agency, “Italy in the World Economy-Report 2014-15 Summary,” p.47, http://www.italtrade.com/Sintesi_inglese_RCE2014_15.pdf.
- ⁵ European Commission, “Italy Common Agriculture Policy,” April 2014, p.3, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-in-your-country/pdf/it_en.pdf.
- ⁶ Italian Trade Agency, *supra note 1*.
- ⁷ Italian Trade Agency, *supra note 4* at 49. 分析詳見 Stefan Bojnec and Imre Fertó, “Agri-Food

2014年，義大利農業總產值約為418億5,940萬美元，占其GDP約2.2%。⁸貿易方面，農、林、漁業產品出口金額為59.22億歐元，進口金額為129.61億歐元，進、出口總額約為188.83億歐元。同時，義大利農、林、漁業出口量在2014年占歐盟農、林、漁業總出口量約7.2%，全球總出口量1.7%。⁹義大利是全球第五大農業及食品(agri-food)出口國，主要出口的初級產業產品有穀物、甜菜、黃豆、肉類及乳製品(主要產自義大利北部)，以及水果、蔬菜、橄欖油、酒類及杜蘭小麥(durum wheat)(主要產自義大利南部)。¹⁰義大利北部工業較發達，但是農業在義大利北部及南部具有同等重要性，包括對於義大利地方經濟及出口貿易皆同。義大利因此採取全國一致性的食安政策，透過食安強化食品、農業產業之保護。¹¹

以美食聞名的義大利，從二戰後迄今的食品造假問題也不少，政府擔負起食品安全的把關責任，確保「農場到餐桌」(from farm to table)整個食品鏈的安全。義大利整個食安體系相當完備，從負責例行稽查的地方衛生所(ASL)到邊境檢查的海關和海巡隊，以及在田野檢查的國家森林保護組(il Corpo Forestale dello Stato)與品質保護調查中心，另外也設有具備警察權的食安警察和反詐欺憲兵隊，職司突擊檢查和偵查食品上下游，包括生產地點與工作地點等。所有食安相關單位在2012年共進行超過50萬次檢查，平均每天1,370次。不只檢查上架的食品，還到工廠和農場進行檢驗，稽查人的食物之外，也查驗飼料和動物健康。

Export Competitiveness in European Union Countries,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 3(May 2015), pp. 482-483.

⁸ The World Bank, “World Data Bank,”

http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NV.AGR.TOTL.ZS&id=af3ce82b&report_name=Popular_indicators&populartype=series&ispopular=y.

⁹ Italian Trade Agency, *supra* note 4.

¹⁰ U.S. Department of Agriculture - Foreign Agricultural Service, “2014 Italy Exporter Guide,” December 5, 2014, p.3.

http://www.calwinexport.com/files/Exporter%20GuideRomeItaly_12-5-2014.pdf.

¹¹ Livianna S. Tossutti, “Between Globalism and Localism, Italian Style,” *West European Politics*, Vol. 25, No. 3(July 2002), pp. 71-72.

在歐盟追溯制度和快速通報制度下，一旦發現問題產品，很快可以循線抓出元兇，大幅減少危害的程度，義大利本身即是充分使用上述制度最多的國家。義大利健康與反食品造假中心(Nucleo Anti Sostituzioni e Sanità)米蘭中心主任貝吉(Paolo Belgi)說，除了發現衛生不合格案例，查獲了以進口油品假冒義大利製造的橄欖油廠，還曾發現以德國、荷蘭的豬腿製成有原產地名稱保護(DOP)的義大利著名的帕馬火腿，就連試圖掩蓋水牛罹患肺結核病情的飼養場都難逃法網。消費者權益專家布拉嘉(Franca Braga)認為義大利不可能沒有黑心食品，只是通常在上餐桌前就被攔下。

根據義大利國會農業委員會推估，假冒義大利製造(made in Italy)招搖撞騙的農產食品年營業額超過 70 億歐元。隨著科技日新月異，依賴實驗室裡的生化分析技術可讓更多不法廠商無所遁形，不過，廠商造假的因應技術也是推陳出新。就以 2013 年出現在台灣吵得沸沸揚揚，最常見的橄欖油詐欺為例，可見到有些大廠的實驗室設備優於政府或研究單位，且聘有相當專業的化學專家依檢驗標準調製配方。¹² 專業性且建置完備檢測設施及實驗室的食安警察在打擊非法食安法活動，執行食安管制方面，因此有其必要性。

本文討論義大利憲兵衛生隊(Carabinieri, NAS)的食安警察之建制、操作、意涵與可借鏡之處：第一部分介紹義大利食品安全體系及食品安全問題引出食安警察設立背景，以及食品安全與食安警察間的關係。透過法律依據、職權與法律地位來分析義大利食安警察的建制，尤其是義大利食安警察的組織架構、決策流程、預算與員額等，另以橄欖油為案例，分析其實務操作。最後結論做一總結，並探討台灣可以借鏡之處。

¹² 夏葉，〈義大利捍衛 made in Italy 的美食價值〉，《新新聞》，第 1437 期(2014 年 9 月 23 日)，<http://www.new7.com.tw/coverStory/CoverView.aspx?NUM=1437&i=TXT201409171535533V8>。

貳、義大利食品安全體系

一、法律基礎與組織架構

(一)法律依據

1.憲法規定

義大利憲法授權中央政府一定的權限與職責(包括處理國際事務、進口管理、國際疾病防治以及其他涉及公共利益事項)，並且界定中央與地區政府的職權劃分。中央政府不具有專屬立法權，而是轉置歐盟所頒發之指令，供全國地區參考立定地方法律。因此，除非另有規定，地區政府負責公共衛生與食品安全領域的管理職責。義大利總統於 2011 年 3 月 11 日頒發第 188 號法令，於衛生部內建立了獸醫公共衛生、營養與食品安全司，司內建置包括動物健康與醫藥、食物衛生安全與營養、健康保護委員會等三局以及局長。¹³

2.執行法規

在食安執行的法規方面，689/1981 法規(Law 689/1981)第 13 條規定，食安主管機關官員有執行調查之權力。另外，441/1963 法規第 17 與第 22 條以及刑法法典第 357 條規定，執行各層級官方控管之相關人員享有公務員以及司法警察之地位。283/1962 法規第 3 條規定，在執行調查任務時，調查人員可向警察請求協助。除了賦予地區主管機關控管與查證權限外，衛生部身為全國公共衛生的主管機關，亦有權執行實地調查以及調閱相關文件(根據 112/1998 法令(D.L. n. 112/1998)、283/1962 法規(Law 283/1962)以及 327/1980 總統令(DPR 327/1980)之規定)。¹⁴

歐盟 1/2005 規則(OJ 2005, L3/1) 以及義大利 151/07 法令(Legislative Decree no. 151/07)規定，公家機關官員可以對動物運送業執行調查權並處

¹³ European Commission Report missione DG(SANCO)/2011/6088 di aggiornamento del Country Profile Italia, DG Health and Consumers-Food and Feed Safety (September 2012).

¹⁴ *Ibid.*, at 13.

罰違規業者。

行政罰則的法源來自 689/1981 法規。另有數條法令針對特定食品業規定行政罰則：190/2006 法令(178/2002 法規(Regolamento (CE)178/2002) 第 18、19 以及 20 條)、193/2007 法令(852、853 和 854/2004 法規)、151/2007 法令(1/2005 法規)、142/2009 法令(183/2005 法規)以及規定動物凌虐罰則的 198/2004 法規。

除了 283/1962 法規(第 5、6 和 12 條)、281/63 法規和刑法第 515 和 516 條中規定以刑事處分的違法行為之外，大部分違法案例皆採取行政裁罰。然而，即使已經判定以行政罰則處罰，檢查人員在謹慎原則之下亦可建議檢察官以刑法條例深入調查該違法案件。

罰則輕重取決於犯罪程度以及違法者的財務狀況。另有規定以扣押、拘留(689/1981 法規第 24 條)、充公(第 19 條)以及停工(30/12/1999 法令第八條以及刑法第 507 和 517 條)等方式處罰食品業者違法行為。1986 年 8 月 7 日頒訂之 462 法令規定，針對曾經販售與生產劣質食品以及假冒食品的固定場所經營商(Fixed Base Operators)，衛生部必須公開業者清單。¹⁵

(二)組織架構

1.食安機關

食品安全主要主管機關是衛生部(Ministry of Health, MH)，依據 2009 年 11 月 13 日的 172 號法律所建立。義大利全國 15 個地區以及 5 個自治區，在其管轄區域內皆有規劃、協調、指令、授權以及控管驗證之職責(本文使用「地區」一詞包含上述 15 個地區與 5 個自治區)。義大利農業部(Ministry of Agriculture Foodstuff and Forestry Policies, MIPAAF)負責領域為控管植物健康、食品飼料品質控管以及殺蟲劑和肥料。

為了執行歐盟 852/2004、853/2004、854/2004 以及 822/2004 規則有

¹⁵ *Ibid.*, at 13-14.

關食品安全之規定，義大利頒布 193/2007 法令，指派衛生部、特倫托與波札諾自治省(Trento Autonomous Province)以及地方衛生局為食品安全的主管機關。¹⁶

在義大利，有關動物健康、食品飼料安全、動物福利、食物鏈風險評估以及生產消費者諮詢等國家層面職權，皆由衛生部旗下三司處之一的「獸醫公共衛生、營養與食品安全司」(Department of Veterinary Public Health, Food Safety and Collegial Bodies for Health Protection, DVPHNFSCBHP)負責。而食品法規實際運作，則是交由地方層級 146 個地方衛生站(Local Health Units, AUSL)執行。

上述中央政府單位的責任是協調、指揮、監督、稽查並且調查全國食安事項。不過，若牽涉特定問題或是食品進出口事務，「獸醫公共衛生、營養與食品安全司」下的小組和「憲兵隊衛生大隊」，亦即義大利的食品安全警察可以直接進行檢查工作。例如，自從 2003 年開始，「獸醫公共衛生、營養與食品安全司」下的稽查組便開始針對區域控制系統執行監察。¹⁷

2. 食安機關協調機制

義大利在食安主管機關的協調方面，中央與地方政府在「中央地方會議」上互動，該會議於 1983 年 10 月 12 日獲總統令成立，由總理辦公室主辦。與會成員包括來自各地區的首長以及高級官員。「中央地方會議」常設「跨地區食品安全委員會」，委員會有技術工作小組協助專業領域，目前由托斯卡尼省(Tuscany)主持。另外，衛生部也積極參與該會議與論壇。¹⁸

關於專有權限，根據 2007 年頒布之 281 號法令，「中央地方會議」可給予「有條件意見」，而中央政府基於充分理由可以選擇接受或回絕該意見。另外，有關共享權責，根據 2003 年 6 月 5 日頒布之 131 號法令第 8

¹⁶ *Ibid.*, at 10.

¹⁷ 仇華磊、焦陽、張偉、張錫全、段向英、劉環，〈意大利食品安全管理機構及職責〉，《中國標準化》(2012 年第 7 期/總第 430 期)，頁 54。

¹⁸ European Commission, *supra* note 13, at 8.

條，涉及歐盟法規的實施與安排，「中央地方會議」採用共同決定制。例如，歐洲委員會 2004 年發行關於官方控管準則之 882 號與 854 號法規，已經於 2007 年 5 月 31 日被義大利政府採用(DGAHVM/3/6238/P)。¹⁹

2007 年 7 月，為了改善跨部門協調、對歐盟食品獸醫辦公室的回應機制、以及食品安全和動物健康領域的技術資訊交換，義大利政府成立了一個橫跨衛生部與地區政府的跨部會會議，該會議的發展重點是：²⁰

- (1) 確保跨部會合作以提供國家食安委員會有效支援；
- (2) 建立國家、地區與地方層級的運作標準，並規範內部與外部稽查準則；
- (3) 發展各層級的資訊系統以促進多年期國家管制計畫(Multi Annual National Control Plan, MANCP)之管理；
- (4) 發展健全的食安實驗室網絡。

二、食品安全風險評估與執行

(一) 食品安全風險評估

1. 食安風險評估單位

風險評估乃食品安全的核心要件；而食品安全實驗室又是食安檢驗及檢測的重要建制，乃風險評估與食安法律在日常執行的重要官方管制機制。義大利總統令 108/2011 指示於衛生部內建立健康保護局(Directorate General of Collegial Bodies for Health Protection)，是義大利參與歐洲食品安全局(European Food Safety Authority)的官方聯繫單位，義大利國家食物鏈風險評估秘書處也是健康保護局的成員之一。健康保護局主要負責執行食品科學性的物理、化學以及生物風險的評估工作，乃一獨立性機構，以確保其風險評估的客觀性及公信力。

¹⁹ *Ibid.*, at 8-9.

²⁰ *Ibid.*, at 10-11.

健康保護局亦有責任接受消費者與食物生產協會諮詢、擔起初步調查任務以及協調風險評估程序，並且直接向國家食安委員會和策略籌備委員會報告。

義大利國家食安委員會除了與歐盟層級的歐盟食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA)密切合作之外，在身為中央主管機關的策略籌備委員會以及地方層級主管機關的要求下，還須提供與食品安全相關的科學意見。²¹

2. 食安實驗室

在國家層級，國家衛生研究所(National Health Institute, ISS)是義大利國家衛生服務體系的最高科學技術機構。ISS 直屬衛生部，主要任務是對全義大利涉及食品和飼料檢測實驗機構進行監督和驗證，業務範圍包括在大眾健康保護的公共利益下相關的研究、控管、訓練以及諮詢工作，其中重要的一項業務，是代表衛生部或區域主管機關檢查食品製造以及包裝流程。另外，ISS 旗下實驗室的業務還包括檢查大腸桿菌、旋毛蟲以及其他食品殘留物。

實驗動物疾病研究所(Experimental Zooprohylaxis Institute, IZS)以及ISS 下皆設有國家參考中心。所有 10 間負責官方控管的 IZS 都受過認證。義大利區域型的公共實驗室皆提供動植物食安相關的實驗室服務。動物性食品以及衛生方面的檢查由 IZS 負責。全國共有 10 個 IZS 以及分布於各地區的 90 個監測單位。IZS 受地區主管機關管控及 DVPHFSCBHP 調度。

另外，植物性食品污染物以及農藥殘留的測試由 27 個環境保護機構(Environment Protection Agencies, ARPA)和 54 間地方實驗室負責。ARPA 由負責環境監測與食安控制的實驗室組成，這些實驗室直接向地方 AUSL 報告，並得執行來自多個 AUSL 的實驗計畫。

²¹ *Ibid.* 歐盟食品安全局(EFSA)的研析，詳見洪德欽，〈歐盟食品安全局風險評估體系之研究〉，洪德欽(主編)，《歐盟與美國生物科技政策》(台北：中央研究院歐美研究所，2011 年 11 月)，頁 35-125。

公共衛生實驗室(Public Health Laboratories, LSP)也可以執行官方檢查，檢查項目包括動植物食品、水資源以及其他食物接觸物。16家LSP已經在以下的地區受認證：倫巴底(Lombardia)、托斯卡納(Toscana)、馬爾凱(Marche)、西西里(Sicilia)以及特倫托(Trento)與波札諾(Bolzano)自治省。²²

(二) 食品安全的認證與查核

1. 國家認證機構

根據2009年12月22日頒布的跨部會法令(O.J. n. 20 del. 26/01/2010)，義大利國內唯一執行認證與驗證的團體是一個名為ACCREDIA的機構。ACCREDIA內部建置4個部門，其中的「食品安全測試實驗部」負責驗證國內官方管控用與私人檢驗用的食品安全實驗室。

ACCREDIA授予「固定」與「彈性」兩種認證。針對彈性認證，2011年ACCREDIA發行文件RT26，讓官方實驗室的測量標準以及對緊急突發事件的處理，也能達到食安控管的要求。另外，ACCREDIA製作了一個官方控管實驗室的資料庫，以區域和省份分類，並記載各個實驗室所能夠測試的物質以及產品²³。

另外，1999年7月30日公佈的300/1999法規，規範負責食品管理的中央機構如下：²⁴

(1) 衛生部負責人體健康、國家健康體系協調、獸醫、工作地點的衛生監督與食品安全與衛生等。下轄機構有大區衛生所與地方衛生所(ASL)、動物傳染病預防與實驗局(Zooprofilattici Sperimentali)、食安警察(NAS)、海空偏遠局、歐盟事務獸醫局、國家高等衛生研究所(I'Istituto Superiore di Sanita')。

²² European Commission, *supra* note 13, at 12-13.

²³ 該資料庫的網址如下：

http://www.accredia.it/accredia_labsearch.jsp?ID_LINK=293&area=7。

²⁴ Ministero della salute, Direzione Generale del Sistema Informativo e Statistico Sanitario, Report on the Health Status of Country 2011 (Roma: Ministero della salute, 2012), pp. 151-153.

(2) 農林部(Ministero per le Politiche Agricole e Forestali)負責農林、打獵與漁業。主要負責食品的品質。下轄機構：食品造假管控中央審查局、港務局(Capitanerie di Porto 針對海鮮抽驗)、國家林業特警隊(il Corpo Forestale dello Stato 職司打擊食品造假)、歐盟反造假特警隊、營養與食品研究所(INRAN)、農業研究所。

(3) 土地海洋環境保護部(環保部) (Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)，下有 ARPA 除了監督環境、水質還有一些食品。

(4) 經濟與財政部(Ministero dell' Economia e della Finanze)，下有金融警察與海關。

除此之外，所有警察與憲兵隊都肩負打擊食品造假與食安任務。²⁵ 另值得一提的是，義大利 1997 年 155 號法規第三條規定所有食品企業都必須保證食品衛生，依照危害分析重要管制點(HACCP)原則建立食品安全管制系統。²⁶ 義大利也依歐盟規章(CE n. 765/2008)要求製造商必須將食品樣本送到企業、私人或公立的實驗室檢驗，且自主管控的經費要超過營業額的 2%，此為強制性。此外，義大利內部每年抽檢樣品達一百萬件，約百萬次檢驗分析。不過由於成本過高，通常由消費者買單，直接付給企業自主管控的經費；企業與消費者則間接以繳稅方式交由國家管控，以此來解決食安控管的高成本。易言之，嚴格的抽檢與突檢需要高額成本，而消費者與企業如能適時承擔，可提高聯合稽查的次數，嚴格打擊食安犯罪。

除了義大利衛生部下的食安警察負責工作地點的衛生監督與食品安全與衛生之外，農林業部下轄的食品造假管控中央審查局、港務局（針對海鮮抽驗）、國家林業特警隊(職司打擊食品造假)；環保部則監督環境、水

²⁵ “DECRETO LEGISLATIVO 30 luglio 1999, n. 300,”

[http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1999-07-30;300!vig=.](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1999-07-30;300!vig=)

²⁶ “DECRETO LEGISLATIVO 26 maggio 1997, n. 155,”

[http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1997;155.](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1997;155)

質，還有一些食品，最後，所有警察與憲兵隊都肩負打擊食品造假與食安任務。另有衛生部下的國家高等衛生研究所與農林業部下的營養與食品研究所(INRAN)、農業研究所負責食品研究與分析，整體構成一個綿密的食安監督體系。另值得注意的是，有 4,500 位國家獸醫負責監督食品生產安全，從週期性監督動物飼養過程的衛生條件，同時監督動物屠宰的加工設備。每年平均 35,000 次針對飼養、屠宰與工廠、火腿與香腸店的管控。²⁷

地方衛生局(Autorità sanitaria locale, ASL)顧名思義是市鎮的衛生單位，主要是依照衛生部、大區與省的衛生的目標執行以下的範疇，與食安警察並無從屬關係，但可以配合食安警察要求，進行聯合行動。地方衛生局的主任(il Direttore generale)是由大區區長(il Presidente della Giunta regionale)任命。²⁸ 食安警察與地方衛生局的職掌在某幾項是重疊的，特別是食品與飲品衛生、大眾與動物衛生方面。食安警察與地方衛生局各自職權詳見表 1。

²⁷ 張孟仁，〈哪道菜上得了義大利餐桌〉，《自由時報》，2015年11月29日，A15版，<http://talk.ltn.com.tw/article/paper/936363>。

²⁸ Stefano Civitelli, “Organizzazione e compiti delle ASL,” <http://www.tesionline.it/v2/appunto-sub.jsp?p=277&id=196>.

表 1：義大利食安警察與地方衛生局的職權表

食安警察 (Nas, Nucleo antisofisticazione e sanita') 執掌範圍：監督與查緝
1.人與動物使用的藥物
2.食品與飲品衛生
3.大眾與動物衛生
4.傳染病國際防疫
地方衛生局 (Autorità sanitaria locale, ASL) 執掌範圍：預防、監督與查緝
1.衛生、環境與工作地點安全
2.大眾衛生傳染病防疫
3.食品與飲品衛生、人的營養
4.衛生與動物公共健康、動物福祉

資料來源：Come superare controlli Nas e Asl grazie alle norme sulla sicurezza (2016)

2.食安警察大隊

食安警察大隊是義大利憲兵隊下的一個特殊專業單位，直接受衛生部指派與監督。食安警察大隊是由 3 個現場辦公室以及 38 個地區警察單位所組成的中央控制系統，負責檢查與管控全國劣質食品、假冒食品以及藥物走私等非法活動。食安警察大隊除了直接聽命於衛生部以外，亦能夠自發地執行監控調查任務，其中包括：企業衛生檢查、自控系統檢驗、產品採樣分析以及官方文件檢查等。衛生警察大隊人員有衛生稽查員與司法警察的職權，旗下大約 1,200 名職員通過特別技術訓練，並且大約一半的時間都在進行食品安全檢查的工作。

參、義大利食安警察的建制

一、食安警察建制的發展背景

(一)義大利食安問題

談及食安警察發展的背景，不得不先論及義大利當時的食安環境。義大利的食品造假事件在其 1950-60 年代的經濟榮景時即層出不窮，當時義大利正擠身世界工業化大國的行列。²⁹ 相較於 1950 年代前的家庭開銷大致都還停留在購買食物求溫飽，1950 年代之後，生活水準的提升與內需的擴張讓義大利人建立了新的飲食習慣。義大利在戰後的第一起食安詐欺問題發生在 1950 年代末，義大利知名雜誌 *L'Espresso* 披露了國內橄欖油的製造過程有瑕疵。³⁰ 消費者協會循線發現橄欖油在酯化過程中被添加了碳氫化合物，且驗出含有屠宰場丟棄的骨頭成份，甚至 90% 在義大利販售的橄欖油都不是純正的，可能混有生病的馬、驢、水牛、山羊、公牛甚至鯨魚的油脂。³¹

橄欖油造假事件顯示出當時義大利相關立法付之闕如；各地的衛生預防單位(Laboratori Provinciali di Igiene e Profilassi)沒有能力檢驗出食安問題；省、市的衛生稽查小組(Vigili Sanitari Comunali e Provinciali)員額不足等。經此事件，時任衛生部長馬利歐提(Luigi Mariotti)決定加大食品控管的

²⁹ 義大利的經濟奇蹟為 1958-1963 年，當時的 GDP 成長率平均為 6.3%，在 G7 國家僅次於日本。評論另見 Marcello De Cecco, "Italy's Dysfunctional Political Economy," *West European Politics*, Vol. 30, No. 4 (September 2007), pp. 763-765.

³⁰ G. Corbi - L. Zanetti, *L'Espresso*, 1957, articolo "L'asino in bottiglia, in Saverio Luzzi, *Salute e Sanita' nell'Italia repubblicana*, (Roma: Donzelli, 2004), p. 92; "La truffa dell'olio," *L'Espresso*, n. 27, 6/7/1958; G. Corbi - L. Zanetti, "Il romanzo giallo del burro: la balena spalmata sul pane," *L'Espresso*, n. 26, 29/6/1958; G. Corbi - L. Zanetti, "L'asino nella bottiglia: romanzo giallo dell'olio d'oliva," *L'Espresso*, n. 25, 22/6/1958.

³¹ Giorgio, Nebbia e Giorgio. Menozzi Nebbia, "Breve storia delle frodi alimentari", Convegno internazionale su tema: "Cultura e storia dell'alimentazione", *Imperia*, 8 - 12 marzo 1983, http://www.fondazionemicheletti.it/altronovecento/articolo.aspx?id_articolo=12&tipo_articolo=d_saggi&id=139.

力度。準此背景下，1962 年 10 月 15 日，健康與反食品造假中心(Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dell' Arma dei Carabinieri，在此簡稱食安警察)於焉誕生。在設立新單位嚴厲打擊食品安全問題下，1959-1963 年間各地的衛生預防單位的食安管控成果豐碩，四年期間查驗了近 200 萬件樣本的食品成分，平均每年查驗 42 萬 4,000 件食品，其中約有 11% 不合格。值得一提的是，1962 年義大利政府通過食品製造與銷售衛生法(Legge n. 283, Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande)，該法成為後續食品安全的立法基準。³²

直到 1978 年，義大利的食安控管都是由省市衛生局(Medici e Veterinari Provinciali e Comunali)管理，依附在衛生部下的食安警察則負責協助。1978 年 833 法建立了國家衛生法(Servizio Sanitario Nazionale)，將上述機關拆解，功能與人事轉由地方衛生局(Unità Sanitarie locali)繼承。³³新的機關在擁有的資源不足下，必須單獨負責環境、醫院、獸醫、公共衛生、食品等預防管理，顯得有點力不從心。1986 年爆發假酒事件，造成 19 個人死亡、15 人失明，起因是公司為了提高酒的度數，非法使用甲醇。該醜聞暴露了新機關附屬的稽查小組(Servizi Ispettivi)的食品管控效力跟之前相比遠遠不足。³⁴假酒事件後，1986 年 6 月出現 282 法，8 月續修訂為 462 法，制定相關措施，旨在監督公共健康，並公佈不實廠商的名單。³⁵既然是稽查小組不足導致食品造假事件重演，義大利政府順勢重組地方衛生局

³² “Legge n. 283, 1962,” <http://www.epicentro.iss.it/ebp/pdf/legge30aprile1962.pdf>.

³³ “Legge 23 dicembre, 1978, n. 833,”

http://www.comune.torino.it/protezionecivile/normativa/nazionale/pdf/l_23_12_78.pdf.

³⁴ 在省、市的衛生稽查小組(Vigili Sanitari Comunali e Provinciali)的查驗下，單單 1979 年就有 45 萬件的管控，而新成立的地方衛生局(Unità Sanitarie locali)在 1980-1985 年間卻只有 8 萬件。

³⁵ “Legge 18 giugno, 1986, n. 282,”

<http://www.ismea.it/flex/AppData/Redational/Normative/20050907000100049.pdf>; “Legge 7 agosto, 1986,”

http://bdr.rete.basilicata.it/c/document_library/get_file?p_l_id=15130&folderId=15847&name=DLFE-506.pdf.

轄下的稽查單位，並強化已在各地設立之食安警察的食品管控角色，此舉大幅提升食安警察的能見度。

(二)義大利憲兵隊

義大利憲兵武裝總部下有一分支專門透過監督食品成分來督促公共健康，其誕生可追溯到 1892 與 1912 年的憲兵總則附件(l'allegato C al Regolamento Generale dei Carabinieri edito nel 1892 ed in quello del 1912)。前述之橄欖油醜聞後，義大利政府於 1962 年 4 月 30 日訂定 283 法令(legge n. 283 del 30 aprile 1962)針對食品、飲料成分的製造與販賣進行監督規範，亦可對食用性質的產品進行抽驗與檢驗。³⁶ 同年 10 月 15 日在衛生部(i Ministeri della Sanità)、國防部(i Ministeri della Difesa)與憲兵武裝總部(il Comando Generale dell'Arma)的共識下，設立了 6 家 NAS，附屬於國家憲兵隊，隸屬在衛生部下，專責監督食品與飲料生產、販賣，保護公共健康。1996 年(il Comando Carabinieri AntiSofisticazioni e Sanità)與反毒品單位(il Comando Carabinieri Antidroga)業務合併，組成(Comando Carabinieri per la Sanità)，³⁷ 而後於 2005 年獲得義大利食安警察指揮部(il Comando carabinieri per la tutela della salute, CCTS)現名。當時設立 NAS 的初衷，莫過於猖獗的橄欖油品造假所引發的食安危機喚醒了民意，遂有該組織的出現。其最近修改的法源依據是 2008 年 2 月 26 日國防部與衛生部的跨部法規，2009 年 10 月 28 日亦有修正。³⁸

³⁶ “Gazzetta Ufficiale, legge n. 283 del 30 aprile 1962,”

http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/SpecialiDossier/2008/documenti-lunedì/9giugno2008/Legge_283_1962.pdf?cmd%3Dart.

³⁷ Ministero della Difesa, “Non tutti sanno che... NUCLEI ANTISOFISTICAZIONE E SANITA' (N.A.S.) DEI CARABINIERI,”

[http://www.carabinieri.it/arma/curiosita/non-tutti-sanno-che/n/nuclei-antisofisticazione-e-sani-t%C3%A0-\(n-a-s\)-dei-carabinieri](http://www.carabinieri.it/arma/curiosita/non-tutti-sanno-che/n/nuclei-antisofisticazione-e-sani-t%C3%A0-(n-a-s)-dei-carabinieri).

³⁸ Ministero della Salute, “Piano Nazionale Integrato 2015-2018,”

<http://www.salute.gov.it/pianoNazionaleIntegrato2015/dettaglioPianoNazionaleIntegrato2015.jsp?cap=capitolo2&sez=pni-cap2-autoritacompetenti&id=17>.

二、食安警察的法律與職權

(一)法律依據與職權範圍

1962年4月30日所訂定的283法令，隔年2月26日增訂的441法令，並於2008年2月26日最後修訂之法即是食安警察誕生最重要的法律依據。³⁹第1條指出食安警察總部設於羅馬，下有3個主要分部(分別是米蘭、羅馬與拿坡里)，有38個地方支部分別歸3個分部管轄。⁴⁰第2條是機關規定：食安警察共有1,096位人員，另依2005年10月1日的202法令(於2005年11月30日修訂為244法令)第1條增設96位人員(20位軍官，包括上尉、中尉與少尉等級別與76位稽查官，包括中尉、上士、上士長等)。⁴¹

第3條是關於食安警察的特權：依1963年2月26日的441法令中第3、4、6款授予食安警察權力。⁴²食安警察依法在照顧全民福祉前提下，擁有衛生健康管制與監督權。⁴³第4條是食安警察的任務：依1993年6月30日的266法令中第8條第2款，食安警察在衛生健康領域內負有打擊非法行為的責任；只要在生產、供給、存放與販賣提供人類食品之處，依法享有健康檢查權。⁴⁴

³⁹ “Decreto 26 febbraio, 2008,”

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-05-05&atto.codiceRedazionale=09A04970&elenco30giorni=false.

⁴⁰ “Decreto 26 febbraio, 2008, Art. 1,”

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-05-05&atto.codiceRedazionale=09A04970&elenco30giorni=false.

⁴¹ “Legge 30 novembre, 2005, n. 244,” <http://www.camera.it/parlam/leggi/05244l.htm>; “Decreto 26 febbraio, 2008, Art. 2,”

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-05-05&atto.codiceRedazionale=09A04970&elenco30giorni=false.

⁴² “Legge 26 febbraio, 1963, n. 441,”

<http://www.ismea.it/flex/AppData/Redational/Normative/20020507000100015.pdf>.

⁴³ “Decreto 26 febbraio, 2008, Art. 3,”

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-05-05&atto.codiceRedazionale=09A04970&elenco30giorni=false.

⁴⁴ 一共有7條見“Decreto 26 febbraio, 2008,”

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPu

近年來其權限更擴及下列方面：傳染病擴散的國際預防、海陸邊境等的健康、生產與販售人類與動物用的特殊藥品(包括順勢療法)、接種疫苗、病毒與血清等、化妝品與植物性藥品、外科醫療機械與醫學診斷裝置、衛生、公眾健康與獸醫警察、合法生產、銷售特殊藥品的麻藥成分。⁴⁵

第5條是關於食安警察的職權。第1款：食安警察在衛生部指揮下依據現行法規進行全國性行動，並與其他警政單位協調合作，包括特殊部門，如金融警察(il Corpo della guardia di finanza)與國家森林警察隊(il Corpo forestale dello Stato)。第2款：食安警察可在全國進行調查，行使1978年12月23日頒布的833法令、以及1992年12月30日頒布的502法令第10條(1993年6月30日修訂的266法令)所給予的監視權。第3款：食安警察可在預防與打擊食品及飲料造假與詐欺方面(indagini di settore in materia di prevenzione e repressione delle frodi e delle sofisticazioni degli alimenti e delle bevande)行使調查權。⁴⁶第4款：食安警察可在衛生部要求下，針對吸毒成癮者行使監視權，以及隨時可在其吸毒的區域與建築內進行檢查(ispezioni)。⁴⁷第5款：食安警察在衛生部要求下，在有關工作場所

bblicazioneGazzetta=2009-05-05&atto.codiceRedazionale=09A04970&elenco30giorni=false.

⁴⁵ “Legge 30 giugno, 1993, n. 266,”

http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_836_allegato.pdf; “Decreto 26 febbraio, 2008, Art. 4,”

[⁴⁶ “Legge 23 dicembre, 1978, n. 833,” <http://www.comune.jesi.an.it/MV/leggi/1833-78.htm>;](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-05-05&atto.codiceRedazionale=09A04970&elenco30giorni=false.</p></div><div data-bbox=)

“Legge 30 dicembre, 1992, n. 502,”

<http://www.universita.cisl.it/carlo/documenti/dlgs502-92.pdf>; “Decreto 26 febbraio, 2008, Art. 5, Comma 3,”

[⁴⁷ “Decreto 26 febbraio, 2008, Art. 5, Comma 4,”](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-05-05&atto.codiceRedazionale=09A04970&elenco30giorni=false.</p></div><div data-bbox=)

衛生的範疇內，隨時動用檢查權。⁴⁸

第 6 條是關於衛生部：第 1 款是關於第 2 條所增設之單位產生的花費；第 2 款是增列衛生部的預算，包括：(1) 單位與增設單位的任務津貼；(2) 食安警察單位所在地的租金、裝潢與其他必須的供應；(3) 購買、管理、維修、交通工具租借以及其他與行動有關的支出；(4) 特別培訓的費用。第 7 條是關於之前所有廢除的法令。

NAS 具有執法警察的調查權(*Investigative/polizia giudiziaria*)，同時也是衛生檢察官(*Ispettive/ispettori sanitari, tecnici della prevenzione, ispettori Anti-Doping*)，握有健康檢查權。在食品飲料(*alimenti*)、健康安全(公眾與私人健康(*Sanità pubblica e privata*))、行業與健康藝術(*Professioni/Arti sanitarie*)、藥品(*Farmaceutica*)、反運動禁藥(*Antidoping*)與動物疾病(*Animali da affezione*)以及工作場所安全(*sicurezza sui luoghi di lavoro*)等三個範圍內，接受衛生部、地區憲兵隊(*Reparti dell' Arma*)、司法單位、市民告發等的要求，並得提出建議。⁴⁹

(二)食安警察的組織與業務

1.食安警察的組織架構

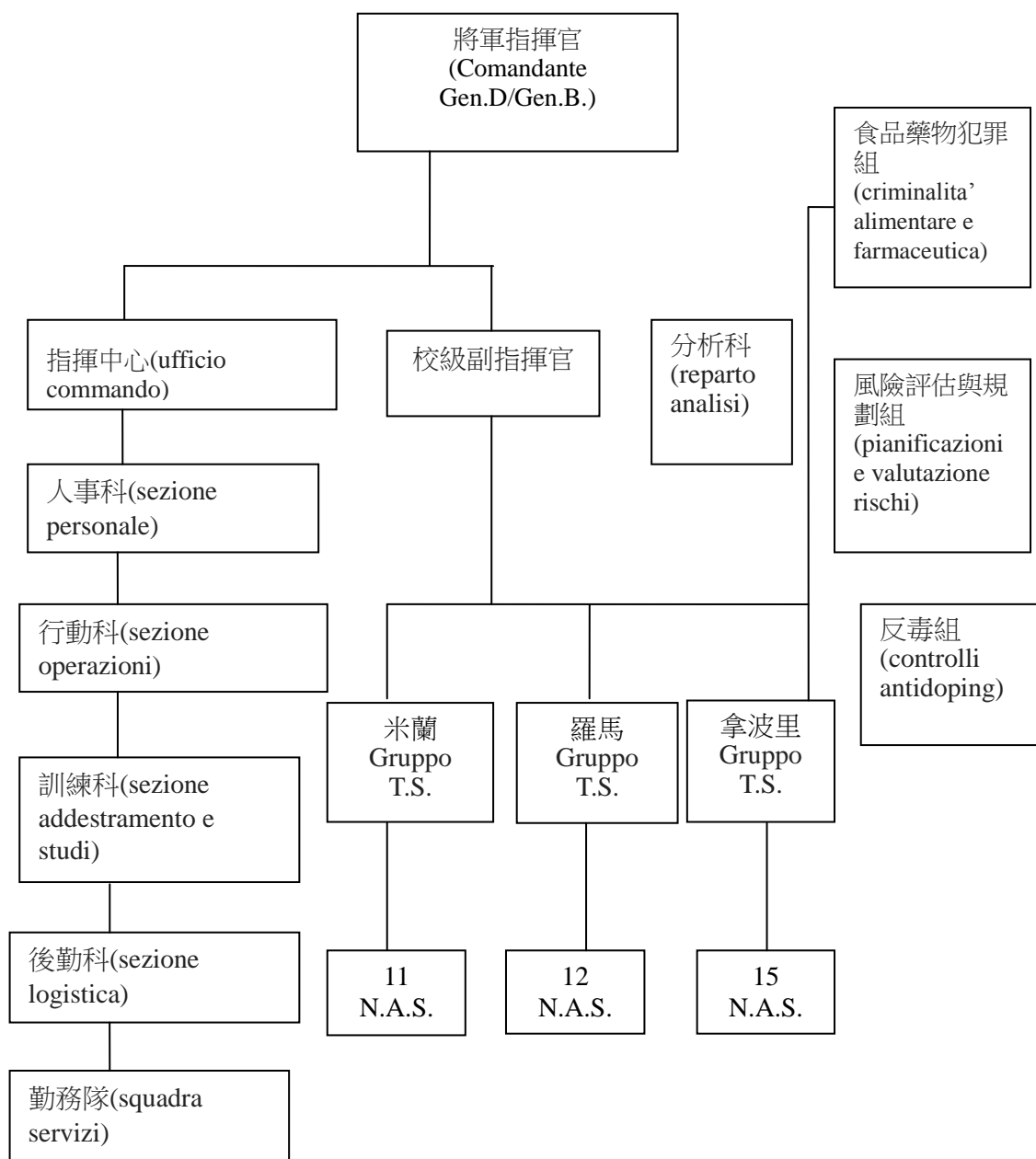
義大利食安警察指揮部目前有 1,096 位人員，組織架構如下(見圖一)：(1) 附屬在衛生部下面的主要機構，總指揮部由將軍坐鎮(目前是少將 *generale di divisione*)，設於羅馬；(2) 校級副指揮官(*colonnello*)，負責直接組織行動。另有分析科(*reparto analisi*)，由尉級(*capitano*)負責，有食品藥物犯罪組(*criminalita' alimentare e farmaceutica*)、風險評估與規劃組(*pianificazioni e valutazione rischi*)與反禁藥組(*controlli antidoping*)；指揮中心(*ufficio comando*)由上校(*maggiore colonnello*)或中校(*tenente colonnello*)

⁴⁸ “Decreto 26 febbraio, 2008, Art. 5, Comma 5,”

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-05-05&atto.codiceRedazionale=09A04970&elenco30giorni=false.

⁴⁹ 魏益民、李育峰、潘家榮、畢金鋒、劉為軍、郭波莉，〈意大利食品安全管理體系及其啟示〉，《中國食物與營養》(2007 年第 12 期)，頁 13。

負責，下轄數科：人事科(sezione personale)、行動科(sezione operazioni)、訓練科(sezione addestramento e studi)、後勤科(sezione logistica)與勤務隊(squadra servizi)。共有3個食安警察指揮分部(Gruppo T.S.米蘭、羅馬與拿波里)，附屬在副指揮官下。食安警察指揮分部下有38個具有大區與跨省權限的健康與反食品假冒中心(NAS)，由軍官與檢查員組成，各自附屬在3個食安警察指揮部下，分散在20個大區。



圖一：義大利食安警察指揮部

(il Comando carabinieri per la tutela della salute, CCTS)組織圖

資料來源：European Commission (2012)。

2. 食安警察的業務範圍

食安警察針對飲料與食品的業務管轄範圍主要有兩項，分別是食品健康(*salubrita' alimenti*)與養殖有收益的動物(*Animali da reddito*)，包含下列10種範疇：(1) 礦泉水與飲料類(包含泉水、氣泡水、飲用水、真空冷凍狀態下的蒸發水、糖漿與果汁等)；(2) 特殊食品類(包含襁褓期食品、麩質食品、斷奶期食品與規定飲食期的食品)；(3) 肉類與飼養食品類(牛、豬、羊、雞、兔、地下屠宰、豬肉食品與火腿等)；(4) 蛋類(包含蛋與蛋製品)；(5) 麵粉、麵包類(包含麵粉、基因改造麵品、種子、基改種子、穀類、基改穀類、特殊麵包、蛋製麵包、點心店製品)；(6) 牛奶與奶製品類(包含範圍有鮮乳、低溫消毒鮮奶、保久乳、奶粉、起司、乳製品、奶油與冰淇淋等)；(7) 油與油脂類(包含橄欖油、種籽油與人造奶油等)；(8) 漁產類，新鮮、冷凍、快速冷凍與保存(包含冷凍與快速冷凍中心、生產中心、魚類包裝與淨化中心、魚市場與魚類保存)；(9) 餐飲業(包含國內外餐館、企業餐廳、醫院餐廳、學校餐廳、比薩店、酒吧、夜店、觀光民宿、高速公路交流道商店、火車、船餐廳、碼頭、機場與流動攤販)；(10) 酒與酒精類的生產與販賣(包含葡萄酒、烈酒、燒酒、啤酒、賣酒予未成年人等)。⁵⁰

至於健康以及工作場所安全的業務管轄範圍方面有6項：(1) 藥物控管(包含藥物工廠、藥物存放地、人類使用藥品、動物使用藥品、人類新陳代謝用藥、動物新陳代謝用藥、順勢療法、藥師遵照醫生用藥、化妝品、植物性藥物、仿冒藥、關於國家健康服務方面詐欺、健康廣告等)；(2) 健康機構、慈善機構、復健、藥物上癮者戒毒(包含大學醫院與診所、手術室、放射中心、核子藥物中心、診斷分析室、物理治療中心、足病治療中心、牙科中心、眼科中心、光學中心、言語矯正中心、治療法協會、糖尿病中心、關於國家健康服務方面詐欺、健康廣告與獸醫診所等)；(3) 美容(包含溫泉療所、美容中心、提供室內日光浴場所、毛髮中心、紋身耳環中心等)；(4) 健

⁵⁰ European Commission, *supra* note 13, at 7-8 and 42.

康相關行業、健康藝術與美容師等；(5) 對抗抽菸(包含健康機構、公共機關與公家商店等)。⁵¹

肆、義大利食安警察的實踐

一、食安警察的實務操作

(一)專業訓練與跨部會合作

食安警察與衛生檢查官是依據調查能力與經驗挑選，最好是具備科技類學歷，且必須通過為期約兩個月的課程。由衛生部公務員、高等衛生研究院(Istituto Superiore di Sanità)與食安警察指揮部人員規劃課程與實習，透過課程學習化學、寄生蟲學、微生物學、商品學與食品營養學等。其行動模式包括調查行動，特別是針對食品摻假與健康方面的非法行動，調查相當冗長與費力，故要求卓越的專業及社經知識。

食安警察也與其他單位合作，如農業政策與食品指揮部(il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari)與勞動保護指揮部 (il Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro)，由特殊憲警單位(Divisione Unità Specializzate Carabinieri)負責協調，分別隸屬在衛生部、環保部、農業部與勞動部之下，建立食品飼料及早期通報機制(il Sistema Rapido di Allerta, Rapid Alert System For Food and Feed)，在執委會與其他歐盟會員國所形成的網絡下透過該機制通報歐盟。⁵² 衛生部第六司獸醫健康與食品總署(L' Ufficio VI della Direzione Generale della Sanità Veterinaria e degli Alimenti)是負責該機制與歐盟聯繫的窗口。與歐盟合作的早期通報機制，法源來自歐盟 92/59/CEE 指令(Direttiva 92/59/CEE)、轉化後之義大利 115/95 國內法，以及歐盟 178/2002 規則，這些法源建立了歐盟食安機構並確立食

⁵¹ *Ibid.*

⁵² 提早通報的前提是確保提供資料的完整性與即時性：填妥標準通報表(完整性)與電子郵件通報(即時性)。

安程序。⁵³

(二)食安警察的運作與執行

義大利食安警察的行動準則分為三類：首先是指導作用的行動，透過開會與集會宣導，設法提升道德意識；再者是勸阻性行動，主要是以報章登載來達到勸導目的；最後是約束性行為，以行政罰鍰或刑責來抑制犯罪。一旦發現危害人或動物的食品，先回收該食品，馬上透過指揮部與大區地方政府合作扣留產品，然後藉由公報週知消費者。此外，根據貝吉的解釋：「一部分食安問題的訊息來自衛生部和歐盟快速通報系統，另一部分則是 NAS 主動調查。不過，最重要的還是靠民眾檢舉(*ricevuto segnalazioni direttamente dai cittadini*)。」⁵⁴

以執行面而言，2012 至 2013 年的仿冒藥物調查就有 9,976 起，牽涉 2,527 人，逮捕 192 人，查扣 135 萬 2,156 樣假藥品；藥水與藥片 27 萬 3,936 件。此外，表 2 為 2003 至 2013 年查驗食品數量、查緝次數、造假食品數目與所佔比例之一覽表：我們可以發現所有單位每年查緝次數總合達 20 多萬次，但是近幾年來造假食品佔總查驗量比例節節上升，可以斷言若查緝次數減少，一定讓食品造假更加猖獗。倘若單以 NAS 在 2014 年的查緝次數來看：義大利南部 207 次、中部 155 次與北部 140 次。稽查的食品包括魚類製品、冰淇淋、甜點、肉類、起司、窯烤食品、水果、蔬菜與飲料等，查獲 3,000 升酒精類與 6,000 箱包裝來歷不明與衛生有問題的食品。⁵⁵

⁵³ “Direttiva 92/59/CEE,”

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0059:IT:HTML;>

“Decreto Legislativo 17 marzo, 1995, n. 115,”

[http://www.comune.jesi.an.it/MV/leggi/dlvo115-95.htm;](http://www.comune.jesi.an.it/MV/leggi/dlvo115-95.htm) “Regolamento (CE)178/2002,”

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:IT:PDF.](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:IT:PDF)

⁵⁴ “Intervista al capitano Paolo Belgi, alla guida dei Nas di Milano «Gli alimenti più a rischio?

Pesci, frutta e latticini,” March

8, 2010, <http://www.europa-in.it/notizie/sanita-salute/intervista-al-capitano-paolo-belgi-alla-guida-dei-nas-di-milano-gli-alimenti-piu-a-rischio-pesci-frutta-e-latticini-1397019.html>.

⁵⁵ Ministero della Salute, “Carabinieri - NAS - Sicurezza alimentare: operazione “Bagnasciuga” - controllo cucine e depositi di stabilimenti balneari. Sequestri per oltre due milioni di euro,”

食安警察亦必須執行由歐盟規章與指令轉為國內法的規範。舉凡，2014年11月23日義大利將歐盟法轉為國內法，規定只要放置在桌上的橄欖油瓶都要有標籤，且需在瓶口裝有不能再利用(重新填滿橄欖油)的瓶塞，防止不肖份子造假，違者罰 1,000 到 8,000 歐元不等的罰鍰。所以，食安警察必須不定時訪查拜訪餐廳。⁵⁶

表 2：2003-2013 年所有單位查驗物品數量、查緝次數、造假食品數目與所佔比例一覽表

年份		查驗的物品數量(噸)	查緝次數		造假物品數量(噸)	造假物品佔總查驗物品之百分比(%)
2003	查	243,502	311,186	造	43,187	17.7
2004		184,983	243,905		31,355	17
2005	緝	225,506	289,945	假	39,092	17.3
2006		215,534	260,001		37,040	17.2
2007	行	205,023	236,931	食	34,106	16.6
2008		166,309	208,091		29,326	17.6
2009	動	189,255	221,035	品	33,703	17.8
2010		163,769	210,37		32,844	20.1
2011		155,654	204,882		35,262	22.7
2012		152,665	198,943		35,814	23.5
2013		150,532	201,57		35,913	23.9

資料來源：義大利衛生部(Ministero della Salute), “Vigilanza e Controllo degli alimenti e delle bevande in Italia,” (2013), http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2216_allegato.pdf.

August

9, 2014, http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_2_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=nas&id=451.

⁵⁶ Guido Filippi, “Tre ristoranti scivolano sull’olio fuorilegge,” *il Secolo XIX*, April 18, 2015, http://www.ilsecoloxix.it/p/genova/2015/04/18/ARuXpIAE-fuorilegge_ristoranti_sci_volano.shtml.

表 3 是衛生部 2013 年食安警察單位所佔之總預算，可看出，食安警察隸屬於衛生部，其經費來自衛生部的年度預算。表 4 顯示 2014-16 年食安警察單位的預算。

表 3：衛生部 2013 年食安警察單位所佔之總預算 (歐元)

單位名稱	總支出	佔預的百分比 (%)	人事費	佔總支出的百分比 (%)	佔預的百分比 (%)	管理費	佔總支出的百分比 (%)	佔預的百分比 (%)
食安警察	66,595,500	26.6	59,500,396	89.35	31.18	6,665,436	10.01	12.58
衛生部預算	250,367,363	100	190,858,754	76.23	100	52,999,346	21.7	100

資料來源：義大利眾議院 Camera dei Deputati XVII Legislatura- Disegni di legge e relazioni- Documenti, il Budget dello stato per il triennio 2013-2015, p. 571. (2016)

表 4：2014-2016 年義大利衛生部食安警察單位的預算(歐元)

年份	2014	2015	2016
衛生領域：監督、預防與打擊之總支出	64,765,144	64,749,044	64,723,734

資料來源：衛生部 Ministero della Salute, “NOTA INTEGRATIVA AL BILANCIO DI PREVISIONE PER IL TRIENNIO 2014 - 2016,” (2015), http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_finanziario/2014/DisegnodiBilancio/AllegatoaldisegnodiBilancio/15-Allegato_tecnico-MS.pdf.

二、橄欖油個案分析與對台灣啟示

(一)橄欖油事件及因應

橄欖油的生產與銷售向來是義大利的強項，不過義大利本身也吃過該樣食品的悶虧，不管是 1950 至 1960 年代的內部造假，或是迄今很多其他國家仍打著 made in Italy 的招牌推銷自家橄欖油，卻在其中造假，導致義

大利名譽受損，讓該國政府防不勝防。

義大利生產橄欖油的公司有 90 萬家，1 百萬公頃的耕地，總值約 30 億，產量為世界第二大，僅次於西班牙，更是歐洲第三大的餐桌橄欖油的製造者。2014 年是近二十年來產量最差的一次，僅 20 萬噸，一般平均可達 50 萬噸。⁵⁷ 9/2013 與 161/2014 法規規範橄欖油必須有明確透明的可閱讀標籤與可追蹤的來源出處，防止產品造假。⁵⁸

台灣一直是義大利出口橄欖油的寶貴市場，之前透過兩岸經貿論壇 (Cross-Strait Economic, Trade and Monetary Forum) 擴大雙方的投資與夥伴關係。義大利投資台灣總合為 1 億 5 百萬美金，主要在化學與機器。2013 年，義大利製的初榨與特級初榨橄欖油出口到台灣的總值約 1,027 萬美元，2014 年總值約 1,760 萬美元，成長率達 100%，且在台灣的市占率達 58.4% 之多，為其他出口國之首。義大利橄欖油在台灣的市占率居冠，難免招來一些不肖廠商覬覦。

2011 年義大利食安警察與海關接獲線報，曾經合力破獲普宜亞(Puglia) 大區首府巴里(Bari)的兩家企業正將輸往台灣與日本的 3 個橄欖油貨櫃裝櫃。由此可見，台灣的假橄欖油事件的確是存在不肖業者，可能是來自義大利，或是假冒義大利之名，不管真相為何，義大利勢必須要打擊假冒其招牌的橄欖油來護其清譽。

2013 年 12 月從義大利進口的橄欖油被擋在台灣海關外，因某些貨櫃被台灣海關邊境檢驗發現含有銅葉綠素(Chlorophyllin copper complexes)的成分，一度引發貿易緊張。基此，台灣食品藥物管理署發出通知，懷疑這

⁵⁷ Marco Tosarello, "Roma, Convegno Alimentazione e Deontologia: Tutela Olio extra vergine italiano," April 17, 2015, <http://www.allinfo.it/wp/2015/04/17/roma-convegno-alimentazione-e-deontologia-tutela-olio-extra-vergine-italiano/>.

⁵⁸ "Legge 14 gennaio 2013, n. 9," http://www.federdopolio.com/cms/images/Normative/qualita_oli_di_oliva.pdf; Legge 30 ottobre 2014, n. 161, http://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Legge_30_ottobre_2014_n.161.pdf.

些橄欖油產品使用了人工顯色物質，致使連續幾個星期，好幾家義大利的食用油生產商和出口商都面臨其產品在台灣分銷的問題。為此，義大利製造商將同批號橄欖油送驗義大利當地政府單位，經義大利食用油公會 Assitol 實驗室確認油品不含銅葉綠素。⁵⁹

義大利為爭取信譽，於 2014 年 6 月經義大利經貿辦事處 (Italian Institute for Foreign Trade) 與義大利橄欖油協會 (Unaprol, Consorzio olivicolo italiano) 合作，在台北舉辦真正的義大利初榨橄欖油工作坊，教導消費者、餐廳經營者、記者與意見領袖等，了解高品質與可追蹤出處的義大利製的初榨橄欖油。⁶⁰ 此外，紐約時報曾經抨擊義製的初榨橄欖油常出現假貨，導致食安警察、金融警察與警察單位必須介入督察的油品臨檢工作，控管品質，避免橄欖油詐欺事件頻繁發生。義大利當局也承認假油事件不僅在美國橫行，也在台灣層出不窮。⁶¹

在橄欖油事件，義大利食安警察亦與「歐洲刑警組織」(Europol) 加強合作，在義大利及歐洲市場及食品供應鏈從事追蹤、調查、稽核及資訊交換等工作，以打擊及有效嚇阻組織性非法集團的食品詐欺或食品犯罪等活動。歐盟理事會於 2009 年 4 月 6 日依據歐洲聯盟條約第 30(1)(b)、30(2) 及 34(2)(c) 條款，通過一項決議，將 Europol 建置為歐盟常設機構，並於 2010 年 1 月 1 日生效。⁶² 1993 年 4 月 2 日 Europol 設立總部於荷蘭海牙，2014 年時大約有 912 名職員，其背景來自一般刑警、邊防與海關警察及安全部

⁵⁹ Chiara Petró, 〈食用油含天然銅葉綠素說明中譯版〉，2013 年 12 月 11 日，http://www.funmay.com.tw/news_33.htm。

⁶⁰ Luciana Squdrilli, “Italian Extra Virgin Takes Aim at Taiwan,” *Olive Oil Time*, June 9, 2014, <http://www.oliveoiltimes.com/olive-oil-business/asia/italian-olive-oil-taiwan/40014>.

⁶¹ Unaprol, “Olio: New York Times muove accuse di falso al finto made in Italy. Quello vero, intanto, soffre per immagine compromessa,” Unaprol, January 28, 2014, <http://www.unaprol.it/index.php/stampa/comunicati-stampa/790-olio-new-york-times-muove-accuse-di-falso-al-finto-made-in-italy-quello-vero-intanto-soffre-per-immagine-compromessa.html>.

⁶² Council Decision Establishing the European Police Office (Europol), 2009/371/JHA, OJ 2009, L121/37.

門等，其中包括 100 名刑事分析科學專家。Europol 於 2011 年預算是 8,480 萬歐元，編列於歐盟一般預算。決議第 2 條規定，Europol 擁有法律人格，大大提高了其在歐盟與會員國的法律地位。⁶³

Europol 的主要任務，依據 2009/371/JHA 決議第 5 條規定，包括：(1) 蒐集、儲存、過濾、分析與交換資訊及案件情況；(2) 將刑事或非法活動及時通知會員國刑警相關單位；(3) 交付相關資訊並協助會員國相關單位從事調查；(4) 要求會員國相關單位啟動、從事及召集調查；於特殊案件成立聯合調查小組；(5) 針對重大國際案件，提供會員國情報及分析支援；以及(6) 針對其相關目標，準備威脅評估、戰略分析及一般性報告，包括組織犯罪之威脅評估等。

Europol 並應具有下列額外任務：(1) 發展調查程序之特別技術，提供會員國主管單位參考；(2) 整合歐盟及會員國刑事資源及情報，促進資源有效使用，資源共享，並提高效率；(3) 與歐洲警察學院 (European Police College) 合作，提供 Europol 及會員國相關單位跨國性刑事調查及犯罪預防之訓練；(4) 建置相關機構設備，提供會員國相關單位之技術支援，或設備共享；(5) 發展犯罪預防方法；(6) 發展泛歐犯罪之分析方法及調查程序等技術及預防機制；以及(7) 對抗歐元偽造等。歐盟並依據決議第 11 條建置 Europol 資訊系統 (Europol Information System)，成立歐洲犯罪資訊中心。⁶⁴

義大利食安警察與 Europol 的合作，因此可以提供多層級的食安保障，強化食安執行的效率及資源共享。食品詐欺或犯罪活動在國際貿易媒介下，也有跨國性問題，食安國際合作因此更顯迫切需要。義大利及歐洲食安警察恰可提供一項跨國食安警察及法律執行合作的典範。⁶⁵

⁶³ Europol, *Europol Review 2014* (The Hague: Europol, September, 2015), p. 5.

⁶⁴ Europol, *Annual Activity Report Europol 2013* (The Hague, Dutch: Europol, 2014), pp. 6-7.

⁶⁵ 譚偉恩，〈論跨國食品詐欺及其治理〉，《全球政治評論》，第 51 期(2015 年 7 月)，頁 145-146。

(二)義大利食安警察建制的意涵與對台灣啟示

義大利食安警察負責食品的現場稽核，具有調查食品工廠食品生產作業、使用原料、生產設備、衛生及工作條件、相關文件及資料等工作；並從事食品詐欺及食品犯罪的偵防、調查及執法工作；處理緊急食安事件、逮捕非法活動人員及查扣貨品等司法警察權力。

義大利食安警察並接受食品生化及技術分析的專業訓練；建置食安檢測及實驗設備，發展調查方法及技術標準；建立食品業者及非法活動的資料檔案及資料庫；對非法食品業者及活動，從事經常性及系統性追蹤、分析及預防；並與其他國家、歐盟及國際組織進行食安合作，大大提高義大利食安管制效率及執行功能，建立消費者信心及良好食安形象。

義大利食安警察建制，歷史悠久，顯示其對食品法規執行的重視，尤其透過對食品業者及市場的現場稽核及檢查，推動食品安全政策，有效管制劣質、假造、偽造及仿冒等食品、嚇阻食品詐欺及食品犯罪等活動，確保了消費者權益、食品產業的正常發展與公平競爭，並鞏固了義大利美食王國的形象。義大利美食及義大利食品自十九世紀隨著義大利移民傳播至世界各地，使其成為義大利認同、文化、藝術及生活方式的一項重要因素，發揮著世界性影響力。食安警察因此具體顯示了義大利重視食品安全以及食品法規的執行，並將食品安全形塑成一種國家的認同、價值、理念及優先政策。⁶⁶

由義大利食安警察及 Europol 建制及實踐，專業食安警察的建制對台灣可以提供下列啟示及優點：(1)建立具食安及衛生查核管制、抽樣檢驗與

⁶⁶ 洪德欽，〈消費者權利在歐盟基改食品標示之規定與實踐〉，《歐美研究》，第38卷第4期(2008年12月)，頁512-522；Robert D. Putnam, *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993), pp. 184-185; Oliver De Maret, "More Than Just Getting By: Italian Food Business in Brussels at the Turn of the Twentieth Century," *Food and Foodways*, Vol. 21(2013), pp. 108-109 and p. 126; 以及 Douglas Harper and Patrizia Faccioli, *The Italian Way: Food and Social Life* (Chicago: Chicago University Press, 2010), p. 152, p. 245 and p. 262.

分析技術的專業性及功能性食安警察人員、設備及單位；並從事食安專業訓練；(2)強化日常性及現場食安稽查工作，落實食安法的執行以及消費者的保障；(3)建立與發展食品詐欺及食品犯罪及其他非法活動的調查方法及技術標準；(4)建立食品非法活動的資訊及檔案，從事經常性及系統性的追蹤及分析；(5)建立衛福部中央主管與地方政府食安主管機關的食安執行合作網絡，整合資源，提高食安查核及管制功能及效率；(6)發展食安犯罪起訴能力以有效打擊食品非法活動，以及因應重大食安危機；(7)整合食安查核及風險管理，權責專一；以及(8)發展與其他國家食安警察單位的資訊交換、技術交流、跨國性重大食安非法活動的調查等合作關係，提高台灣食安執行及食安治理的能力建構，並使台灣食安執行標準與國際規則及實務操作接軌。⁶⁷

台灣食安法近年雖然多次修法，但是仍然停留在強調：業者自律、第三方稽核以及鼓勵檢舉的三級品管制度。事實上，政府食品管制在風險評估、風險檢測分析，以及食安現場稽核及執行等方面的法規及制度建置，仍然不夠完備。監察院在其 103 年度專業調查研究報告，指出我國食品衛生安全管理的問題，主要有四大困境，包括：人力不足、經費不夠、法令不嚴、執行不力等，其中包括執行食安稽查警察人力之不足。⁶⁸ 質言之，我國食安主要問題出於食安制度的不完備，沒有相關食安警察執行的建置，即沒有固定的職權、預算、人力、設備，而導致執行不力，法律無法有效落實。

在食安警察建置方面，政府應加強監督各縣市警察局，努力配合各縣市政府衛生人員共同執行緝察及取締不法情事，並受衛福部及衛生局主管

⁶⁷ 洪德欽，〈歐盟食品安全制度對台灣食安改革的啟示〉，《台大法學論叢》，2015 年 11 月特刊，頁 1203-1204。

⁶⁸ 監察院，《監察院 103 年度專案調查研究報告：監察食品衛生安全檢討與成效專案調查研究》(台北：監察院，2014 年)，頁 26。評論另見胡博碩、黃文政，〈我國新修正食品衛生管理法之解析與反省：回應食安危機〉，《台灣法學雜誌》，第 238 期(2013 年)，頁 31-42。

業務之協調，以明確分工、協調合作、提高執行效力，杜絕黑心食品之源頭。警政署應提供值勤人員適當食安專業教育及訓練，以提高執行能力。警政署並應將各縣市警察局配合食安稽查業務實施情形，列入考評事項並修正刑事警察局及保七總隊相關組織法規及辦事細則，增訂協助稽查食品及藥物等食品安全事項為其執掌項目，有功人員並予從優敘獎，以激勵執行效率。⁶⁹

本文建議政府將來修法，應於食安法增訂一項新條款，規定：中央與地方食品主管機關，應設置食品安全警察單位，編制相當人員，具有司法警察職權，從事食品安全的查核、偵防、管制與執行等相關工作。此一增訂條文乃食品的日常性及專業性查核工作，以解決目前食安查核較為不力，影響食品安全的管制以及食安法的執行及規範效力。食安警察在近程方面，政府應加強衛生機關及警政單位的協調合作。長期而言，我國仍應以建置專業食安警察單位為目標。在衛福部建置的初期員額大約 300 人，並逐年擴編至 900 人，以落實食安法的執行、查核及管制，提高對國人食品安全與消費者權益之保障以及促進公共健康並與國際食安標準接軌。食安警察因此得以提供我國食安管制以及食安操作的一項重要「制度保障」(institutional protection)。

伍、結論

義大利食安警察附屬於國家憲兵隊，隸屬在衛生部下，肩負查緝食品安全任務，經常與地方食安單位共同行動，不只親自上超市、餐廳、公司進行抽查通路產品，還常直搗工廠，考核生產環境以及原料是否無虞，打擊黑心食品，迄今已超過一甲子。為因應食品造假推陳出新，國家衛生研究所與大學等如有研發新科技都會交付食安警察對付不法份子。義大利為

⁶⁹ 立法院公報處，《立法院公報》，第 103 卷第 76 期(台北：立法院，2014 年)，頁 83。

了查緝不法，成立食安警察，正因為握有執法權，加上鼓勵百姓檢舉，混油事件以及其他重大食安事件近 10 年來已明顯下降。

本文研究主要發現包括：(1)義大利食安警察之建制歷史悠久，組織完備，顯示義大利對其食品、農業及人民生活方式的重視；(2)食安警察有利於食品業者工廠的現場查核，打擊非法食品活動，從事緊急食安事件之處理，落實食安法律之執行及完善義大利食安治理；(3)義大利食安警察接受生化等專業訓練，建置食安檢測設備及實驗室，提高食安執行的科學性、客觀性及專業性；(4)義大利食安警察積極與 Europol、歐盟會員國、歐盟食安機構、國際食安組織等從事合作，得以有效打擊跨國性非法食安詐欺及犯罪；以及(5)食安警察成為義大利食安體系之一個重要支柱，確保消費者權利，有利於建立義大利美食王國形象，並提高了義大利食品在國際競爭力，對義大利食品產業、就業創造、出口貿易、經濟成長、美食文化以及國家認同等皆有重要貢獻。

台灣可借鏡義大利國家食安警察建制，成立查緝食安案件的專責食安警察單位。具備衛生專業知識和獨立作業能力的食安警察，得以提高食安第一線的稽查能力及效率。另外，從橄欖油案例可看到義大利食品油公會有其大型實驗室，進行自主或是受委託檢驗。台灣食用油公會亦可成立超然的實驗室進行自主檢驗，避免因某幾家黑心廠商斷送全體的清譽。另從義大利的食安案例可知，如果沒有針對食品廠商與食品鏈從事定期性及經常性檢查，將難以遏制食安犯罪。食安警察的建置因此有其必要，以有效嚇阻食品詐欺、食品犯罪及其他非法活動，並強化台灣食安法規的執行，精進台灣食安體系。台灣有了完善的食安體系，國家才可以長治久安，並提高消費者權益保障以及人民生活福祉。

責任編輯：盧信吉