食品藥物研究年報. 11：400-407 2020
Ann. Rept. Food Drug Res. 11：400-407 2020

英國對肉品安全衛生之管理體系介紹

林詩涵[1]　吳宗熹[2]　廖姿婷[1]　鄭維智[1]　蔡淑貞[1]

[1]食品藥物管理署食品組 [2]食品藥物管理署北區管理中心

摘　要

在肉品之食品安全衛生管理上，英國係以英格蘭環境及食品暨農村事務部(Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA)以及食品標準局(Food Standards Agency, FSA，屬衛生大臣轄下)為國家中央主管機關，負責國家整體管理政策及法規之制定，以及跨部門協調與溝通，包括DEFRA及FSA與另外三邦之政府協調，以由DEFRA及FSA機關與人員進駐各邦執行國家政策、法令與措施，或以簽訂備忘錄(Memorandum of Understanding, MOU)方式，委託邦政府所屬主管機關執行國家政策、法令與措施。主管機關依據法令，指派官方獸醫駐廠，監管業者依規定落實肉品之屠宰衛生以及食品安全衛生作業、依國家監測計畫執行採樣，並依規定檢查出廠產品與核發證明文件。英國於1973年加入歐洲聯盟(European Union, EU，簡稱歐盟)，其在歐盟會員國期間，對於動物源性產品之食品安全與衛生相關管理規範與管理措施，係遵循歐盟以獸醫為主要管理者之管理體系與相關規定，包括輸出入管制、動物疾病監測與管制、動物識別、移動管理與追溯追蹤、食品安全衛生作業規範、食品微生物及化學殘留監測計畫、動物福利、輸出入查驗與證明文件等。英國動物屠宰場與肉品分切加工廠之駐場官方獸醫(Official Veterinarians, OVs)，係由FSA聘用、派駐、指導及監督，此與多數歐盟會員國由農政部門管理不同。英國於2020年1月31日退出歐盟(Brexit，簡稱脫歐)後，仍然沿用歐盟食品安全衛生法規體系，一方面使英國食品安全管理維持既有體系運行，一方面維持英國脫歐後與歐盟各會員國之食品貿易得以延續(1)。

關鍵詞：英國、歐盟、食品安全衛生管理體系、肉品食品安全衛生管理

前　言

動物性產品主要風險包括動物健康危害以及人體健康危害，對於人體健康之風險，食品安全與衛生是主要的風險管理議題。以肉類產品而言，肉類產品為人類重要民生必需品，依據我國國家攝食資料庫(2)資料，屬我國人主要攝食食品品項之一，然而近年來國內外肉類產品食品安全事件頻傳，肉類產品食品安全風險可能主要來自微生物及人為風險，在微生物污染方面，2017年歐洲國家曾發生豬肉受E型肝炎污染事件(3)，歐洲國家及美國持續發生豬肉、火雞肉以及牛肉沙門氏菌污染事件(4-5)；在人為風險方面，我國近年曾發生肉品添加未核准使用食品添加物以及逾期肉品食品安全事件。

我國對於肉類產品之管理，由行政院農業委員會(簡稱農委會)以及衛生福利部(簡稱衛福

部)分工執行，管理權責的分水嶺，基本上自屠宰場內切分，食品安全衛生管理法第20條明文規定，「屠宰場內畜禽屠宰及分切之衛生查核，由農業主管機關依相關法規之規定辦理」；「運送過程之屠體、內臟及其分切物於交付食品業者後之衛生查核，由衛生主管機關為之。」[6]，故我國肉類產品的管理，非屬於單一主管機關之管理，供食品用肉類產品，屠宰及分切與其前端由農委會管理，包括屠宰衛生、動物疾病防疫與檢疫、畜牧場管理與飼料管理等，至於離開屠宰場屠宰作業交予食品業者後，肉品及相關產品之食品安全與衛生管理則屬衛福部管轄範疇。對於輸入肉類產品之管理，亦由農委會及衛福部分工管理，包括開放輸入前審查及輸入時邊境查驗等，農委會動植物防疫檢疫局(簡稱防檢局)負責動物健康審查與輸入檢疫，衛福部食品藥物管理署(簡稱食藥署)則負責食品安全與衛生查核與查驗。目前英國肉品，僅豬肉產品通過我國審查開放輸入[7,8]，英國豬肉產品經防檢局及食藥署之邊境檢疫檢查與食品安全衛生查驗合格後，即得輸入我國。

本篇內容對英國肉品食品安全衛生管理體系，就英國之聯合王國中央與地方主管機關權責分工體系與其運作，以及英國脫歐後，法規與管理體系維持運作情形進行介紹外，同時透過本篇除得以瞭解英國輸臺肉品之源頭管理，並作為我國食品安全衛生管理政策與相關管理措施規劃之參考。

政府與法規體系

英國正式國名為大不列顛及北愛爾蘭聯合王國(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)，簡稱聯合王國(United Kingdom, UK)，中文通稱英國，係由英格蘭、威爾斯、蘇格蘭和北愛爾蘭四國(邦)組成，英格蘭佔聯合王國中央政府地位，威爾斯、蘇格蘭和北愛爾蘭於聯合王國權力下放體系下，仍各自擁有一定權利，包括制定自己的法律與設置政府組織；中央政府須與各邦政府協調取得共識，制定外交、國防、總體經濟和貨幣、農業、就業以及社會保障等國家政策，各邦政府制定各邦法規與處理各邦事務。

英國1973年加入歐盟，食品安全衛生管理法規體系即依據歐盟之法規要求而制定英國相關國內法並運行，其中肉品之管理規範，主要依循歐盟相關法規[9]，並由獸醫專業人員為主要執行管理之人員。英國對於肉品之安全衛生管理之政府組織與分工，與多數歐盟會員國以及其他國家略為不同，主要原因之一係英國國家體制，此外英國動物屠宰場與肉品分切加工廠之駐場官方獸醫，係由FSA聘用、派駐、指導及監督，此亦與多數歐盟會員國由農政部門管理不同(歐盟會員國中，奧地利與義大利亦由衛生部門管理動物屠宰場與肉品分切加工廠駐場獸醫，日本亦屬厚生勞働省權管)。英國除遵循歐盟食品相關衛生規定並參考世界動物衛生組織(Office International des Epizooties, OIE)及國際食品法典委員會(Codex Alimentarius Commission, Codex)等國際標準，以及與各貿易國之雙邊協議或輸入要求，來制定與實施相關管理規範。

英國2020年1月31日正式脫歐[備註1]，英國仍將持續沿用歐盟食品安全衛生法規體系相關規定與措施，一方面使英國食品安全管理維持既有體系運行，一方面維持英國脫歐後與歐盟各會員國之食品貿易得以延續[1]。

歐盟之肉品管理相關規範:

1. Regulation (EC) No. 178/2002 [10]：一般食品

備註1：European Council Council of the European Union. Brexit. [https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-uk-after-referendum/].

法，明定食品一般原則及要求及明定並且建立食品安全相關事宜之程序法規。

2. Regulation (EC) No. 852/2004 [11]：食品衛生法規，規範所有食品業者須遵守一般食品衛生規則，食品加工製造過程須導入食品安全管制系統 (Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP)，並且須有官方管制措施。
3. Regulation (EC) No. 853/2004 [12]：動物源性食品之特定衛生法規，規範屠宰場設 立及生產動物性肉品業者(屠宰、分切、加工及包裝場等)遵守之一般屠宰規定及食品衛生準則。
4. Regulation (EC) No. 854/2004 [13]：供人類食用動物源性產品之官方管制法規，包含動物源性食品之生產設施審查與核准、屠宰衛生檢查規則、官方駐場獸醫及其相關屠宰作業檢查員及獸醫助理職掌與資格等，以及第三國進口產品核實遵守歐盟飼料及食品法，確保核實遵守飼料及食品法、動物衛生及動物福利之官方管制法規；自2019年12月14日起，已被Regulation (EC) No. 625/2017 [14]取代。
5. 其他:Regulation (EC) No. 2073/2005食品微生物標準；Regulation (EC) No. 2074/2005特定動物源產品之官方管制措施；Regulation (EC) No. 2075/2005旋毛蟲檢測規範暨肉品衛生之官方管制措施；Directive 2001/82/EC核准動物用藥；Regulation (EC) No. 37/2010動物用藥殘留大殘留容許量；Regulation (EC) No. 1881/2006食品中污染物之最大限量；Commission Decision 2004/857/EC核准輸入肉品第三國清單；Commission Decision 2005/432/EC自第三國輸入肉品及內臟產品之動物健康與衛生證明事項。

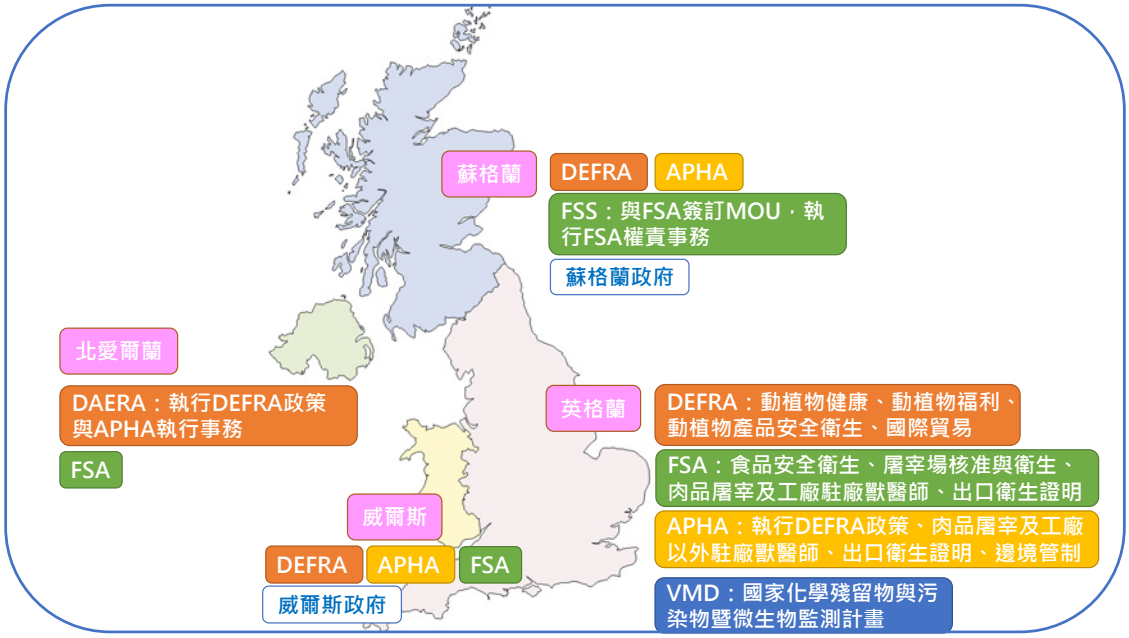
中央及地方與跨部門分工管理制度

英格蘭、威爾斯、蘇格蘭和北愛爾蘭四國(邦)各有其獨立之政府與主管機關，負責確保從農場到餐桌之肉品產品食品安全衛生，由英國DEFRA及FSA為王國之中央主管機關地位，負責國家整體管理政策及法規之制定，以及跨部門協調與溝通，並在英格蘭執行管理業務；在威爾斯，由DEFRA及FSA機關與人員進駐執行管理業務；在北愛爾蘭，FSA機關與人員進駐執行管理業務，DEFRA主管業務則委託由北愛爾蘭政府轄下之農業、環境與鄉村事業部(Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs, DAERA)辦理；而在蘇格蘭，由DEFRA機關與人員進駐執行管理業務，另由蘇格蘭政府轄下之食品標準局(Food Standards Scotland，FSS)，執行蘇格蘭境內屠宰衛生及肉品食品安全衛生管理業務。FSA與FSS簽訂備忘錄(Memorandum of Understanding, MOU)，以確保FSS執行王國之管理政策、法令及措施與全英國具有一致性(圖一)。

一、環境及食品暨農村事務部(DEFRA)

DEFRA為英國政府部會級主管機關(Ministerial government department)，本部位於英格蘭倫敦，並於威爾斯、蘇格蘭及北愛爾蘭設置地區機關。DEFRA負責國家動植物健康、動物福利、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures ，簡稱SPS協定) 議題、動植物產製品之國際貿易政策制定，以及動植物產製品之食品安全相關法規。DEFRA與FSA、英國衛生部(Department of Health, DH)、威爾斯政府、 蘇格蘭政府與其所轄FSS以及北愛爾蘭政府與其所轄DAERA，相互協調合作，以落實管理政策及相關法令之執行執行。

英國政府設有首席獸醫官(CVO)，隸屬於DEFRA，職責包括動物及動物性產品出口市場開放等貿易事務，動物及動物性產品出口衛



圖一、英國肉品食品安全衛生國家與跨部門分工管理概況

生證明相關事務，參與貿易談判與協議，並擔任世界動物衛生組織(OIE)的英國代表。

DEFRA與轄下主要負責肉品生產管理業務的機關包括動植物健康局(Animal & Plant Health Agency, APHA)及獸醫藥品管理局(Veterinary Medicines Directorate, VMD)，兩機關簡介如下:

㈠動植物健康局(APHA)

APHA隸屬DEFRA，前身為動物健康及獸醫試驗局(Animal Health and Veterinary Laboratories Agency, AHVLA)，2014年10月1日，再整併食品及環境研究所(Food and Environment Research Agency, FERA)，包括植物健康和種子檢查局(Plant Health and Seeds Inspectorate, PHSI)，成為專責於動植物健康與動植物產品進出口之主管機關，在動物及動物產品之管理部分，其負責有關管制及撲滅動物疾病預防措施、動物福利，提供實驗設施與進行檢驗、邊境查驗與監測輸入動物等業務。APHA並負責動物及動物性產品輸出管理業務，APHA聘用、派駐官方獸醫 (Official Veterinarians，OVs)，於邊境執行肉類產品出口之檢查工作與核發出口證明文件。在英格蘭、威爾斯及蘇格蘭，APHA亦如DEFRA，由機關與人員進駐，執行管理業務，三個地區境內之動物產品出口，即由APHA獸醫官檢查並簽署核發出口證明，而在北愛爾蘭，則由DAERA之獸醫官辦理。

㈡獸醫藥品管理局(VMD)

VMD隸屬DEFRA，負責制定動物用藥使用規範、監督管控動物用藥品及執行化學殘留監控計畫，亦監控殺蟲劑殘留。VMD 與FSA轄下之肉品衛生部門(Meat Hygiene Division)共同合作，負責英國動物性肉品及其產製品之動物用藥、化學等污染物及微生物污染之監測。由首席

獸醫官督導，訂定國家監測計畫，該監測計畫須符合歐盟要求(Council Directive 96/23/EC、Commission Decision 97/747/EC及98/179/EC)。FSA及APHA為執行採樣之機關，英國 Fera Science Limited[備註2](簡稱FERA，為DEFRA投資之英國科研機構)及英國農業食品與生物科學研究所(Agri-Food and Biosciences Institute, AFBI)為執行檢驗分析之實驗室。每年9月，由VMD、FSA、APHA、FERA、AFBI以及外部專家，舉行會議討論並訂定次年度監測計畫，監測計畫以風險管理為基礎，肉品相關之檢測項目，包括重金屬、寄生蟲、飼料添加物、食品接觸材料、多環芳香烴、戴奧辛及多氯聯苯等。

二、食品標準局(FSA)

FSA為非部長級政府機關(non-Ministerial government department)，其係以理事會(Board)方式運作(1位理事主席，7~11位理事)。FSA於2000年4月1日，依據1999年訂定之《食品標準法》(Food Standards Act)成立，為英國中央層級制定飼料及食品安全法規的主管機關，本部位於英格蘭倫敦，權責為提出有關食品安全之立法及政策制定建議、發布緊急命令及法規、提供政府食品安全相關標準，以及執行食品安全相關之監測及稽核。

FSA訂定並執行全國之食品及飼料官方管制計畫。在執行監測與稽查業務上，權責地區範圍為英格蘭、威爾斯及北愛爾蘭，在英格蘭、威爾斯及北愛爾蘭均設置辦公室。北愛爾蘭DAERA亦會執行FSA所交付之任務；在蘇格蘭，於2015年4月1日起，蘇格蘭FSS負責蘇格蘭屠宰衛生及食品安全事宜，FSS係隸屬蘇格蘭政府；FSA與FSS與簽訂備忘錄(Memorandum of Understanding, MOU)，以確保法規與執行層面一致性。

FSA為英國屠宰場與肉品加工廠之食品安全衛生主管機關，負責屠宰場設立核准，聘用、派駐與管理屠宰場駐廠獸醫官，FSA派駐場廠之獸醫官，於屠宰場內執行屠前與屠後檢查、監督屠宰場及肉品加工廠之食品安全衛生作業、進行例行性查核、協助國家監測計畫之取樣工作，並對欲出口之肉品進行檢查與簽發合格出廠證明。對於官方獸醫，FSA除任用專業人員為FSA公務人員外，並以委託民間專業獸醫服務公司(Eville& Jones UK Limited[備註3])方式，聘用合格獸醫人員與檢查人員進駐場廠，執行官方獸醫及肉品衛生檢查員(Meat Hygiene Inspector，MHI)職務。

三、英國動物健康及肉品食品安全衛生政府機關分工

綜上對英國肉品管理體系之介紹，可知英國在肉品衛生安全管理上，以DEFRA及FSA為中央機關地位，負責動物健康及食品安全衛生之政策、與法令訂定，其中動物健康及福利以及進出口管制之政策方面由DEFRA制定，由APHA負責執行，食品安全衛生政策、法令制定與執行由FSA負責，DEFRA及FSA權責分工如表一。業務之執行方面，DEFRA及FSA負責執行英格蘭與威爾斯地區之相關管理業務。在蘇格蘭，則由DEFRA及FSS執行相關管理業務。而在北愛爾蘭，則由DAERA與FSA執行

備註2：Fera Science Limited，前身為英國食品與環境研究局(Food and Environment Research Agency)，由Capita公司(75%資本額)與DEFRA(25%資本額)共同擁有。

備註3：Eville& Jones UK Limited為歐洲最大之獸醫服務民間機構，服務範圍包括提供依EC 854/2004規範，執行公共衛生獸醫服務(包括擔任官方獸醫，派駐場廠執行稽查等工作)與提供肉品衛生檢查員，以及提供現場獸醫服務(包括農場查核，疾病監測、通報和控制系統服務)等。

表一、英國之肉品官方管制權責劃分

單位	權責
FSA	食品及飼料安全政策，包含屠宰衛生及食品衛生、污染物、標示及成分、食品接觸材料等。
DEFRA	動物衛生及福利、有機產品、非食品安全有關之標示、動物產品進口與出口。

相關管理業務。此外，威爾斯、蘇格蘭與北愛爾蘭三國/邦政府，亦有權訂定在該國/邦內之動物健康及食品安全之政策及管理措施，或是由其所屬之機關來執行DEFRA及FSA訂定之政策與法規。英國動物健康及肉品食品安全衛生政府機關分工如表二。

討論及結語

英國係由四個國/邦組成之聯合王國，此種國家體制在所謂中央主管機關與地方主管機關權能劃分上，即非如一般體制國家明確。英國在2000年4月1日成立之FSA，FSA為非部長級獨立機關，其以理事會方式運行，且其非僅只為政策研定機關，亦依政策及法令執行管理業務，在全球各國食品安全衛生主管機關中，屬絕無僅有。英國於1973年加入歐盟，食品安全衛生管理法規體系與相關措施均依據歐盟法規要求訂定與實施，已行之近50年，2020年1月31日正式脫歐後，沿用現行依據歐盟規範創設之法規體系實屬必然，一方面行之已久的制度非說改就改，另一方面為與歐盟各會員國之食品貿易得以延續，持續執行符合歐盟規定之法規與管理則不可或缺[1]，惟脫歐後，至2020年底，屬於過渡期間(The transition period)[15]，英國與歐盟間還有諸多涉及雙邊權利義務之協議待議，英國已表示後續將與歐盟談判未來雙邊關係與相關運作，英國不排除未來對歐盟貨品輸往英國採取邊境輸入管控[16]。此外脫歐後，英國在世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)以及各國際間之區域經濟整合與雙邊貿易事務上，不再需要依附歐盟，後續可能會發展出與歐盟不完全一致的食品貿易與食品安全衛生管理策略，惟仍會符合歐盟規範。

英國對於肉品之屠宰衛生及食品安全衛生管理之管理權責部門為性質屬於衛生(Health)部門之FSA，不僅與多數歐盟會員國不同，在世界各國中亦屬少有。以衛生部門來管理屠宰場與屠宰後分切作業，難謂在食品安全衛生管理上有更嚴謹或超前佈署管理之意義與優勢。完善的管理在於有效的管理法規、管理機制、管理措施、管理量能與管理之落實度，而非以執法部門是否為衛生部門論斷。惟良好的管理，適當的專業不可或缺，以肉品為例，在屠宰場，動物屠前健康檢查與屠後之病理與衛生檢查，非具備獸醫及屠宰衛生檢查相關專業人員無法為之。故不論是由農業部門或衛生部門執行屠宰場之管理，均需聘用獸醫及相關專業人員駐廠執行監督工作。

我國於107年8月6日開放英國豬肉輸入，英國豬肉之衛生安全管理已通過我國食安法第35條之系統性查核，在英國脫歐後，若未來其

表二、英國動物健康及肉品食品安全衛生政府機關分工

業務權責	英格蘭	威爾斯	北愛爾蘭	蘇格蘭
動物健康及福利、動物產進出口、監測計畫	DEFRA APHA	DEFRA APHA	DAERA	DEFRA APHA
肉品屠宰衛生及食品安全衛生	FSA	FSA	FSA	FSS
制定國/邦之政策與法規或由國/邦所屬政府機關執行DEFRA及FSA政策與法規		可	可	可

法規及管理體系有重大變革，即得依照輸入食品系統性查核實施辦法[17]第5條第1款規定，要求英國提供書面審查或執行實地查核。未來如有其他英國肉品輸入申請案，亦應關注英國食品安全衛生管理法規及政府組織與相關措施的變化，適時評估與調整相關管理措施之必要性。

參考文獻

1. Food Standards Agency, United Kingdom. 2019. Food and animal feed safety risk analysis from 1 January 2021 [https://www.food.gov.uk/business-guidance/food-and-animal-feed-safety-risk-analysis-from-1-january-2021].
2. 食品藥物管理署。2017。國家攝食資料庫。[http://tnfcds.cmu.edu.tw/index.php?action=index]。
3. European Food Safety Authority. 2010. Hepatitis E: raw pork is main cause of infection in EU. [https://www.efsa.europa.eu/en/press/news/170711].
4. European Food Safety Authority. 2017. EFSA assesses risk of Salmonella from pig meat. [https://www.efsa.europa.eu/en/press/news/100419].
5. Centers for Disease Control and Prevention, U.S. Department of Health & Human Services. 2019. Outbreak of Salmonella Infections Linked to Ground Beef. [https://www.cdc.gov/salmonella/dublin-11-19/index.html].
6. 總統府公報。2019。食品安全衛生管理法。108.06.12華總一義字第10800059261號令。
7. 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局。2018。有關英國申請豬肉及其產品輸臺乙案。107.08.06防檢二字第1071481822A號函。
8. 衛生福利部食品藥物管理署。2018。檢送英國豬肉產品核輸臺指定設施名單乙份。107.08.06FDA食字第1071302459號函。
9. European Commission. 2020. EU Food Hygiene Legislation. [https://ec.europa.eu/food/safety/biosafety/food_hygiene/legislation_en].
10. European Commission. 2002. Regulation (EC) No. 178/2002. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002R0178].
11. European Commission. 2002. Regulation (EC) No. 852/2004. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0852].
12. European Commission. 2002. Regulation (EC) No. 853/2004. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0853].
13. European Commission. 2002. Regulation (EC) No. 854/2004. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0854]
14. European Commission. 2002. Regulation (EC) No. 625/2017. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0625].
15. GOV. UK. 2020. The UK transition. [https://www.gov.uk/transition-check].
16. GOV. UK. 2020. Government confirms plans to introduce import controls. [https://www.gov.uk/government/news/government-confirms-plans-to-introduce-import-controls].
17. 衛生福利部。2019。輸入食品系統性查核實施辦法。衛生福利部108年09月26日號令。

Introduction of the Food Safety and Sanitation Managements on Meat Products of United Kingdom

SHIH-HAN, LIN[1], TSUNG-HSI WU[2], TZU-TING LIAO[1], WEI-CHIH CHENG [1] AND SHU-JEAN TSAI[1]

[1]Division of Food Safety, TFDA [2]Northern Center for Regional Administration, TFDA

ABSTRACT

The UK Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) and Food Standards Agency (FSA) are the national competent authorities of food safety and sanitation managements on meat products, which are responsible for the overall national management policies and regulation, as well as cooperate and communicate with each other and national governments in the other three nations. DEFRA and FSA assign the officials to nations or entrust the national governments via the Memorandum of Understanding (MOU) to conduct the national policies, regulations and measures. The competent authorities supervise the food operators to comply with the slaughtered sanitary and food safety via official veterinarians enter and be stationed in the factories, and also sampling and monitoring the residue of the chemical, microorganism and environmental pollution in accordance with the national residue monitoring program. UK participated in European Union (EU) in 1973. As the membership of EU, the food safety and sanitation managements, and regulations of the animal-derived products in UK are complied with the veterinary management system and regulations of EU, including the imported and exported control, animal disease and exotic disease surveillance and control, animal identification and movement, traceability, food safety and hygiene control including microorganism, chemical or radioactive residue monitoring, animal by-product control, animal welfare and the imported and exported certificates, etc. The official veterinarians in animal slaughterhouse and meat processing plants are hired, assigned, directed and supervised by FSA, which is different from most of the EU countries that managed by the department of agriculture. After Brexit on Jan 31, 2020, the UK continuously adopted to the EU food safety and sanitary regulations, in order to maintain its existing food safety and sanitary managements and the regulations system, on the other hand, to maintain the food trade relationship between the EU members.

Key words: United Kingdom, European Union, food safety and sanitation management system, food safety and sanitation management on meat products