

# 義大利食安警察制度 兼論義大利食安體系



張孟仁

輔仁大學義大利語文學系助理教授兼主任

# 論文架構 (1)



- 壹、前言(義大利為何重視食品安全)
- 貳、義大利食品安全體系
- 參、義大利的食品安全问题與食安警察NAS的發展背景、建制與實踐
- 肆、義大利地方衛生局(ASL)
- 伍、結論

# 義大利是歐盟會員國最重視食安



## 1.義大利為何重視食品安全

(1) 飲食文化(從農田到餐桌都接受管控的理論是義大利為先驅)

(2) 食品與農業占義大利國民生產毛額第2位

(3) 觀光/美食王國

## 2.配合歐盟食品安全法律規定及要求 (European Food Safety Authority, EFSA)

3.國際合作：聯合國糧農組織(FAO)及Codex總部坐落於羅馬

# 歐盟風險食品快速通報系統



- ❧ 義大利在2013,2014使用歐盟風險食品快速通報系統 ( **the Rapid Alert System for Food and Feed/ il sistema europeo di allerta rapido per alimenti e mangimi (RASFF)**)最多，大約有3136宗通報，其中義大利佔534宗(17%)。2014/3097宗其中義大利佔506宗(16.3%)。

# 米蘭世博主題



Theme: Feeding the Planet, Energy for Life

與食品安全相關，包括：(1)食品品質的安全(food safety)、供給的安全(food security)、營養、農業、環境、能源等的保護及調和、科技發展與未來食品的相互關係等；(2)食品安全與飲食藝術及文化之發展；(3)飲食、食品與世界和平及人類安全；(4)飲食、食品與永續發展。

# 義大利HACCP



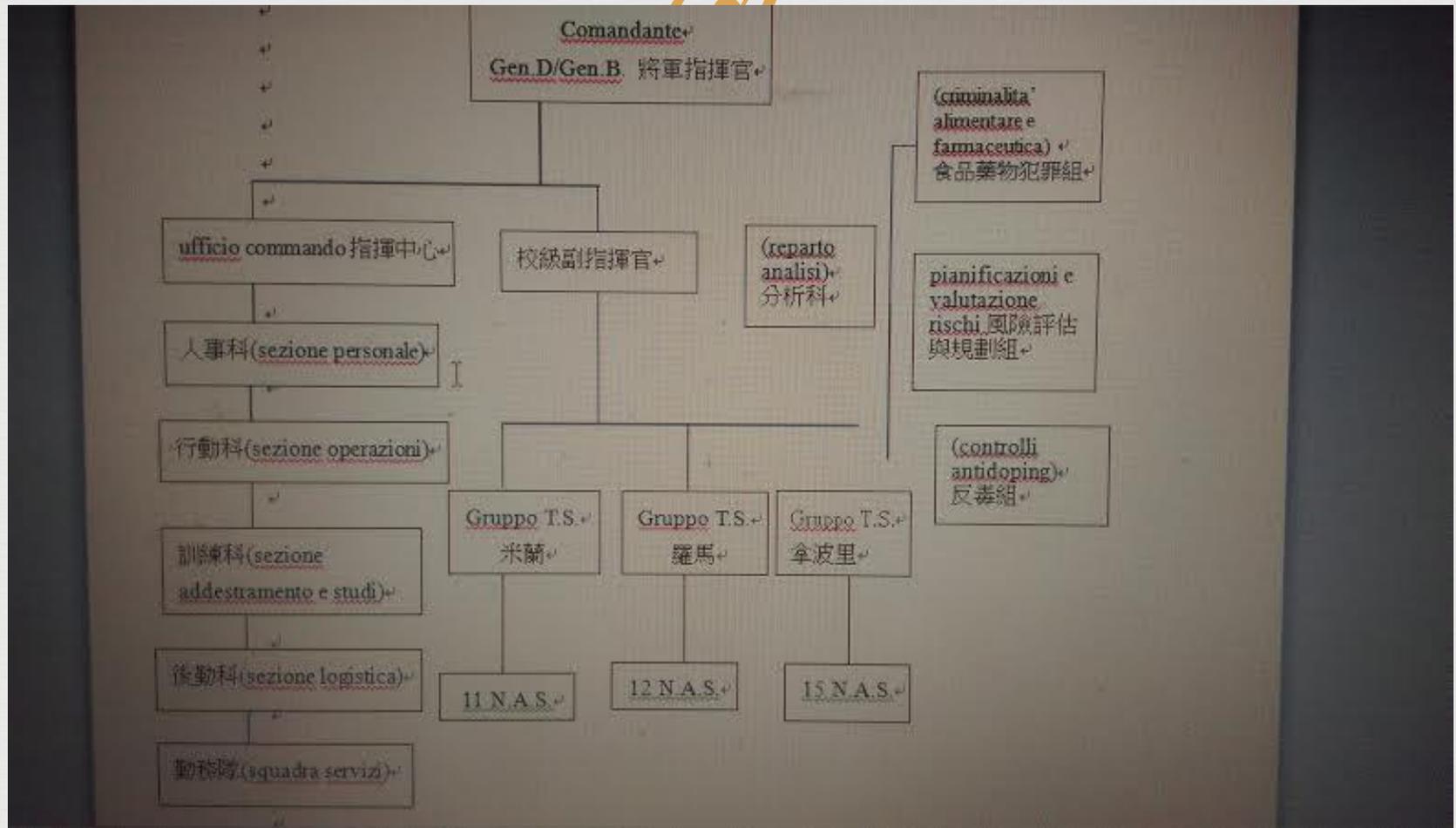
- ❧ Il D.Lvo n.155 del 26.05.1997 第三條 規定所有食品企業 都必須保證食品衛生，依照HACCP危害分析重要管制點(Hazard Analysis and Critical Control Points) 原則建立食品安全管制系統。
- ❧ 要求製造商必須將食品樣本送到企業、私人或公立的實驗室檢驗。(歐盟規章Regolamento CE n. 765/2008)
- ❧ 自主管控的經費要超過營業額的2%。(強制性)
- ❧ 義大利內部每年抽檢樣品達一百萬件，約百萬次檢驗分析。(成本過高，由消費者直接付給企業自主管控的經費；企業與消費者間接以繳稅方式付給國家管控)

# 300/1999法規定義負責食品管理 的中央機構



- ❧ 1.衛生部(Ministero della Salute)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局(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(l'Istituto Superiore di Sanita')
- ❧ 2.農林業部(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.經濟部(Ministero dell'Economia e della Finanze)，下有金融警察與海關。
- ❧ 除此之外，所有警察(Polizia)與憲警(Carabinieri)都肩負打擊食品造假與食安任務。

# COMANDO DEI CARABINIERI PER LA TUTELA DELLA SALUTE (NAS)組織架構圖



# 義大利食安的衛生體系



- ❧ 以肉類而言：
- ❧ 4500位國家獸醫負責監督食品生產安全。從週期性去監督動物飼養過程的衛生條件、獸醫也去監督動物屠宰的加工的設備。
- ❧ 確認產品與產品履歷(追蹤)：
- ❧ 追蹤產品的特性、重建技術與販售的關係、當產品有風險時的召回、作為與最終顧客的媒介、每個生產過程的管控。還包括DOP原產地命名保護(**Denominazione di origine protetta**), IGP地理標示保護(**Indicazione geografica protetta**)。
- ❧ 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。
- ❧ 負責單位林務與農產部(Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali)

# 參、義大利的食品安全問題與NAS的發展背景

1. NAS的發展背景：(1)NAS的概念；(2)NAS的發展背景；(3)NAS與義大利食品安全的關係。

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。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





# 參、義大利的食品安全問題與NAS的發展背景



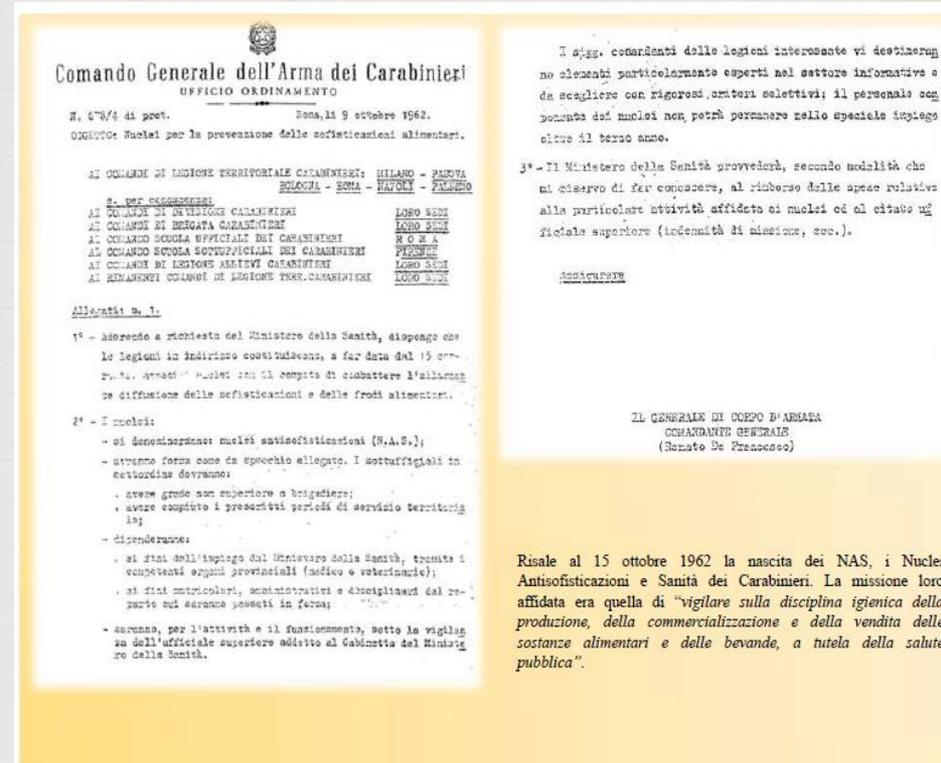
義大利憲兵武裝總部下有一分支專門透過監督食品成分來督促公共健康，其誕生可追溯到1892與1912年的憲兵總則附件 (l'allegato C al Regolamento Generale dei Carabinieri edito nel 1892 ed in quello del 1912)。



# 義大利的食品安全問題與NAS的發展背景



1962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(以下以食安警察稱之)，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。



# 義大利的食品安全問題與NAS的發展 背景



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)，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。

# 義大利食安警察的建制與實踐



## (一) 食安警察的法律與職權

### 1. 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。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。第2條是機關規定：食安警察共有1096個單位。

# 義大利食安警察的建制與實踐



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。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。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，依法享有不分晝夜的健康檢查權。

# NAS的職權



第5條是關於食安警察的職權。第2款：食安警察可在全國進行調查，行使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 material di prevenzione e repressione delle frodi e delle sofisticazioni degli alimenti e delle bevande)行使調查權。第5款：食安警察在衛生部要求下，在有關工作場所衛生的範疇內，隨時動用檢查權。

# NAS的職權



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的職權



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。

# 食安警察的執行業務範圍



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、蛋制麵包、點心店製品)；(6) 牛奶與奶製品類(包含鮮乳、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)。

## 二、食安警察的組織建制與執行操作



### 1. 組織架構

義大利食安警察指揮部目前有1096個中心，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*)。

## 二、食安警察的組織建制與執行操作



### 2. 實務操作

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。別  
其是針對食品摻假與健康方面的  
法行動，調查是冗長與費力，非  
要求卓越的專業及社經知識。



# NAS與其他機關的協調合作



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。

# NAS與其他機關的協調合作



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。



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。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1000到8000歐元不等的罰款。基此，食安警察必須不定時登門拜訪餐廳與其他可以用餐之處。

Comando Carabinieri Per La Tutela Della Salute  
(Nas-Nucleo antisofisticazione e sanita') 食安警察業管範圍：  
監督與取締



- ❧ 1. 動物與人使用的藥品
- ❧ 2. 食飲品衛生
- ❧ 3. 動物與人公共衛生與健康
- ❧ 4. 國際傳染病預防

# ASL (Autorita' sanitaria locale)

## 地方衛生局：預防、監督與取締

---



- ❧ 1. 衛生、環境安全與工作地點
- ❧ 2. 公共衛生健康與疾病傳染與預防
- ❧ 3. 食、飲品衛生與人類營養
- ❧ 4. 公共健康、獸醫與動物福祉

# 檢查的範圍



- ❧ 1. 狀態、衛生條件、設施、設備、器具、場所、機構、辦公室、土地、交通工具與所有生產過程的任何階段。
- ❧ 2. 原料、成份與添加物、使用來生產食品的產品。
- ❧ 3. 半成品、成品。
- ❧ 4. 食品設備衛生化過程。
- ❧ 5. 生產與食品加工過程。
- ❧ 6. 商標與食品介紹。
- ❧ 7. 保存方式與工具。

# ASL (Autorita' sanitaria locale) 地方衛生局

---

- ❧ 食安警察與地方衛生局可以進一步要求被抽查公司的負責人或職員的證詞。評估公司所採取的生產衛生程序來確保食品的衛生標準。
- ❧ 食安警察與地方衛生局面對被懷疑的公司可以固定及系統化管控，無需任何事先通知。倘若被公司負責人要求看身分證明，可以表明身分。如遇阻撓可以要求地方警力協助。發現潛在對人體有害的食品可以進行扣押。

# 食品部門的管控方式



- ❧ 視覺管控 (環境、器具清潔與保養)、加工、保存、展示、配送、商標與產品履歷、勞工衛生與工作方式。
- ❧ 文件管控(商用授權文件、設備證明、用光油的裝卸、自動控管手冊、食品生產衛生化規劃、除蟲與除火規劃)
- ❧ 儀器管控(物理化學指標測量、溫度、濕度、酸鹼值)
- ❧ 分析管控(健康研究的樣本抽取、病菌、糞便指標、重金屬、毒素、不可添加物、異物)

# ASL (Autorita' sanitaria locale) 地方衛生局

- ❧ 檢查完畢後如有不合規定時，檢察官員會給公司負責人一份檢查報告副本，內容包括檢查物品的描述、檢查所採用的方法、檢查結果。
- ❧ 關於抽取樣本：樣本須在筆錄內容提供詳細說明書，包括：
  - ❧ 日期、時間、地點與抽取方式。
  - ❧ 誰負責執行。
  - ❧ 產品說明、保存環境條件的描述。
  - ❧ 以何形式販售(散裝或)、標籤說明。
  - ❧ 公司負責人收到檢查報告副本與樣本數的聲明。
  - ❧ 筆錄已由相關人員閱讀、副署的聲明。
  - ❧ 紀錄者與公司負責人的簽名。
- ❧ 產品供應者的姓名與住所、產品配置繳交日期與抽取時產品的處理。

# 伍、結論(I)



義大利食安警察附屬於國家憲兵隊，隸屬衛生部下，肩負查緝食品安全任務，其行動不只親上超市，抽查通路產品，還需直搗工廠、飼料廠，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。

義大利為了查緝不法，成立NAS國家食安警察，正因為握有執法權，加上鼓勵百姓檢舉，對混油事件與黑心食品已明顯造成嚇阻。台灣可借鏡義大利NAS國家食安警察，經過挑選與訓練人員，成立查緝食安案件的專責單位，員警既經受訓，已具備衛生專業知識和獨立作業能力，可免除三不五時需動員衛生人員之憂。

# 伍、結論(II)



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。

從義大利食安警察運作的多年經驗觀之，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、消費者協會與地方機關的檢舉。或許，強化「民間」的舉報行為搭配食安警察的突擊行動方為打擊黑心食品的上策。

ASL (Autorita' sanitaria locale) 地方衛生局：預防、監督與取締義大利監督食安問題的單位都有自主權，過度自由行動會引起欠缺協調與合作，有時造成某些製造商頻頻受檢，有些則逃過登門拜訪。實驗室則重複接到同類受檢樣品。