

議題研析

一、題目：進口乳品與鮮乳區分標示之法制問題研析

二、議題所涉法規

食品安全衛生管理法、商品標示法、標準法、鮮乳保久乳調味乳乳飲品及乳粉品名及標示規定

三、背景說明

我國與紐西蘭於 2013 年 7 月 10 日簽署「臺紐經濟合作協定」(簡稱 ANZTEC)¹，並於同年 12 月 1 日生效。根據 ANZTEC 關稅配額表規定，自協議生效實施期滿 12 年後，紐西蘭液態乳輸銷臺灣將取消配額，全面調降為零關稅²。此外，我國也積極爭取參與「跨太平洋夥伴全面進步協定」(簡稱 CPTPP)，並於 2021 年 9 月 22 日正式向 CPTPP 協定存放國紐西蘭遞交申請函³，未來也將陸續與 CPTPP 其他成員國談判農產品市場開放議題。依現行乳品品名及標示規定，從國外進口之液態乳品(牛乳)透過高溫殺菌技術處理，保存效期可達 90 天，卻與保存效期僅 10 至 14 天的國產鮮乳同樣標示為「鮮乳」，引發本院委員及國內酪農產業憂心不公平競爭，認為進口鮮乳應更名為長效乳

¹ 經濟部國際貿易署臺灣 ECA/FTA 總入口網，Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Cooperation (臺灣澎湖金門馬祖個別關稅領域與紐西蘭經濟合作協定)，網址：<https://fta.trade.gov.tw/documents/new-zealand-sec2-f1.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 21 日。

² 經濟部國際貿易署臺灣 ECA/FTA 總入口網，附件 1B 中華臺北針對原產於紐西蘭之貨品之關稅減讓清單附錄：中華臺北針對液態乳及鹿茸之關稅配額，網址：<https://fta.trade.gov.tw/documents/new-zealand-sec2-f3.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 21 日。

³ 中華民國外交部，「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)簡介，網址：<https://www.mofa.gov.tw/cp.aspx?n=2613>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 26 日。

(Extend Shelf Life Milk, ESL 乳)⁴。因現行法規並無「長效乳」相關命名規範，是否修正乳品標示規定容值討論。

四、探討研析

(一) 我國生乳殺菌製程及標示現況

生乳的殺菌法主要來自溫度與時間的差異，目前我國在乳品的殺(減)菌加工條件尚無法令規範，而國內外常見的方法有以下幾種：

1. 巴氏殺菌法 (Pasteurization)⁵：包括以 62°C 到 65°C 加熱 30 分鐘的低溫長時間殺菌法 (Low Temperature and Long Time, LTLT)、以 72°C 到 75°C 加熱 15 秒的高溫短時間殺菌法 (High Temperature Short Time, HTST)。
2. 超高溫瞬間滅菌法 (Ultra High Temperature, UHT)：以 125°C 到 135°C 加熱 2 到 5 秒。

無論採用何種方式殺菌，均需全程冷藏保存者才可標示為鮮乳⁶。超高溫瞬間滅菌 (UHT) 如將溫度提升至 135°C 到 150°C 加熱 1 到 4 秒並採無菌加工及無菌包裝，可於常溫保存者，則標示為保久乳⁷。

我國對於乳品分類各有其定義，「牛奶」只是各種乳飲品的通稱。根據經濟部標準檢驗局的國家標準 (CNS) 規定⁸，乳品名稱各有不同的定義標準，包括：生乳 (CNS 3055)、鮮乳 (CNS 3056)、調味乳 (CNS 3057)、發酵乳 (CNS3058)、保久乳 (CNS13292)、乳飲品 (CNS15792) 等，但與外國乳品規範相比，定義仍有不足。根據農業部農業統計資料查詢主要農產品之前三大進出口國家或地區貿易統

⁴ 蔡佩珈、王家瑜、寶智華，紐乳零關稅 民代促進口乳改名長效乳，中國時報，2024 年 5 月 9 日，網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240509000480-260110?chdtv>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 21 日。

⁵ 關鍵評論，百年殺菌法再進化 打造台灣超優質鮮乳，2018 年 1 月 15 日，網址：<https://www.thenewslens.com/article/87573>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 28 日。

⁶ 臺灣區乳品工業同業公會，乳品殺菌溫度，網址：<https://www.dairy.org.tw/article/%E4%B9%B3%E5%93%81%E6%AE%BA%E8%8F%8C%E6%BA%AB%E5%BA%A6>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 21 日。

⁷ 邱語萱，保久乳跟鮮奶差別？認識保久乳優缺點與乳品飲料比較表，親子天下，2023 年 9 月 27 日，網址：<https://www.parenting.com.tw/article/5096311>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 28 日。

⁸ 健談，鮮乳、牛乳傻傻分不清楚 圖解讓你一次搞懂，ETtoday 新聞雲，2016 年 01 月 10 日，網址：<https://health.ettoday.net/news/627552#ixzz8b2D42IzW>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 21 日。

計表可知⁹，近 10 年來，紐西蘭、美國、澳大利亞、高居我國進口乳品前三大來源國，其中保存期限 90 天的長效乳，目前係以 CNS 3056 鮮乳名義在我國銷售¹⁰，而營養價值最高的台灣本土產的鮮乳因製程不同僅能保存 7 至 14 天，消費者接收的資訊不對稱，難以透過包裝分辨，困擾消費大眾多年。

衛生福利部食品藥物管理署 2014 年 2 月 19 日訂定「鮮乳保久乳調味乳乳飲品及乳粉品名及標示規定」並自同年 7 月 1 日正式施行¹¹，凡符合定義之市售包裝鮮乳、保久乳、調味乳、乳飲品、乳粉及調製乳粉等產品，均須依規定內容標示。市售乳品實際上來自 LTLT、HTST 及 UHT 等製程，惟其依據殺菌製程區別現況主要分為「鮮乳」與「保久乳」¹²，並無前揭長效乳之分類品項。

我國對於乳品分類管理缺乏詳細分級不同滅菌溫度、時間的牛乳標示，讓消費者無法區別國產鮮乳與實際為長效乳的進口鮮乳間之差異，徒增市場亂象，消費者權益未獲保障。農業部表示，「長效乳」相關建議，已在今（2024）年 4 月送衛生福利部，將持續溝通，盼衛生福利部儘早召開專家會議研議¹³。

（二）允宜參酌國外乳品分類制度，修正現行鮮乳保久乳調味乳乳飲品及乳粉品名及標示規定

歐美國家對於牛乳因應不同製程皆有明確的分類標示，例如：

⁹ 農業部，農業統計資料查詢，網址：<https://agrstat.moa.gov.tw/sdweb/public/trade/TradeReport.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 28 日。

¹⁰ 楊淑閔，台南獸醫師公會函致準總統 籲區分長效乳、鮮乳，中央通訊社，2024 年 4 月 24 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202404240322.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 21 日。

¹¹ 詳參衛生福利部食品藥物管理署，鮮乳保久乳調味乳乳飲品及乳粉品名及標示規定，網址：<http://www.foodlabel.org.tw/FdaFrontEndApp/Law/Edit?SystemId=71be3d1e-5973-46af-88c7-5216f18a0d56&clPublishStatus=1&key=%E9%AE%AE%E4%B9%B3>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 21 日。

¹² 依據衛生福利部公告的「鮮乳保久乳調味乳乳飲品及乳粉品名及標示規定」，「鮮乳 (CNS3056)」係以生乳為原料，經殺菌包裝後須全程冷藏供飲用之乳汁；「保久乳 (CNS13292)」則以生乳或鮮乳為原料，滅菌後經無菌包裝可於常溫保存供飲用之乳汁。「超高溫瞬間殺菌乳」(UHT milk)因無法達到滅菌程度，須全程採冷藏保存，確可標示為鮮乳；而市售的保久乳一定要經過滅菌且無菌充填包裝，才可在常溫狀態保存，常見保存期限達 6 個月以上。臺灣區乳品工業同業公會，乳品殺菌溫度，網址：<https://www.dairy.org.tw/article/%E4%B9%B3%E5%93%81%E6%AE%BA%E8%8F%8C%E6%BA%AB%E5%BA%A6>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 21 日。

¹³ 蔡佩珈、王家瑜、寶智華，同註 4。

1. 美國《聯邦規則彙編》(Code of Federal Regulations)對牛奶明確定義：牛奶是通過一頭或多頭健康奶牛的擠奶獲得的乳汁分泌物。作為飲料的牛奶須經巴氏殺菌或超巴氏殺菌(Ultra-Pasteurization, 138°C/2 秒或 130°C/5 秒)，且非乳脂固形物不可低於 8.25%，乳脂肪不可低於 3.25%¹⁴。此外並定有《A 級巴氏殺菌牛奶條例》(Grade “A” Pasteurized Milk Ordinance, 簡稱 PMO)，對於巴氏殺菌乳的溫度與時間訂出明確標準¹⁵，美國食品藥物管理局(United States Food and Drug Administration)依據 PMO 條例對乳製品生產商的生產流程及產品進行監管。
2. 澳洲紐西蘭食品標準局(Food Standards Australia New Zealand, 簡稱 FSANZ)訂定的《澳洲紐西蘭食品標準規範》¹⁶為澳紐二國共同的食物標準規範，該法規 2.5.1 明文：牛奶須來自乳牛擠奶中獲得，作為液態奶或進一步加工。零售包裝牛奶的標準要求，至少含有 3.2%的乳脂肪和 3.0%的蛋白質。牛奶需經巴氏殺菌處理，業者必須確保液態奶在至少 72°C 的溫度下處理 15 秒，或是 63°C/30 分鐘，若採取 UHT 方式至少 132°C¹⁷。
3. 聯合國糧食及農業組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations, 簡稱 FAO)訂有食品法典(Codex Alimentarius)，該法典對於液態奶如此定義：從經過加工的擠

¹⁴ Code of Federal Regulations, 網址：
<https://www.ecfr.gov/current/title-21/chapter-I/subchapter-B/part-131/subpart-B/section-131.110>，
最後瀏覽日期：2024 年 5 月 28 日。

¹⁵ U.S. Food and Drug Administration, Milk Guidance Documents & Regulatory Information, 網址：
https://www.fda.gov/food/guidance-documents-regulatory-information-topic-food-and-dietary-supplements/milk-guidance-documents-regulatory-information?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=zh-TW&_x_tr_hl=zh-TW&_x_tr_pto=wapp，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 28 日。

¹⁶ Food Standards Australia New Zealand, Australia New Zealand Food Standards Code – Standard 2.5.1 – Milk, 網址：
<https://www.legislation.gov.au/F2015L00462/asmade/text>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 21 日。

¹⁷ Food Standards Australia New Zealand, Primary Production and Processing Standard for Dairy Products: A guide to Standard 4.2.4 Primary Production and Processing Standard for Dairy Products Part 3: Dairy Processing, P.12, 網址：
<https://www.foodstandards.gov.au/sites/default/files/publications/Documents/WEB%20Dairy%20Processing.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 28 日。

奶動物（例如乳牛、綿羊、山羊、水牛）獲得，包括巴氏殺菌、超高溫（UHT）處理、滅菌、均質或脂肪調整牛奶¹⁸。

4. 長效乳是 UHT 乳的一種演變，最早出現於德國，並於歐美流行多年，但由於各國對相關的消毒溫度與時間缺乏共識，所以還沒有普遍被接受的標準。但為避免長效乳與巴氏乳混淆，德國率先在法律上賦予長效乳定義，因此生乳可製造三種不同的液態乳¹⁹：

名稱	巴氏乳 (HTST Milk)	長效乳 (ESL Milk)	保久乳 (UHT Milk)
主要的殺菌過程	72~75°C, 15~30 秒	85~127°C, 1~3 秒	135~150°C, 1~2 秒
額外的處理過程		微孔過濾 + 104~108°C, 1~4 秒	
開封前的存放方式	冷藏	冷藏	室溫
開封前的保存期限	頂多 10 天	至少 3 週	最多 6 個月
開封後的存放方式	冷藏	冷藏	冷藏
開封後的保存期限	最長 3 天	最長 3 天	最長 3 天

（三）結語

即使進口 ESL 乳的鮮度與養分皆不如國產鮮乳，惟依照我國現行標準的定義，仍歸類為鮮乳，此舉對本土酪農業者甚為不利，造成消費者認知混淆，與公平交易精神有違，故多年來業者不斷呼籲明確鮮乳定義：只有保存期限低於 15 日以下的牛奶，始可稱為鮮乳。主管機關可研議參考德國模式，修正「鮮乳保久乳調味乳乳飲品及乳粉品名及標示規定」，在鮮乳和保久乳之外，訂定 ESL 牛乳（長效乳）之國家標準（CNS），俾與國產鮮乳有明確的市場區隔，並參酌聯合國 FAO 及歐美紐澳等國之乳品標準，使不同製程下的各種牛乳之定義更精確，讓消費者更易辨別乳品差異，確保我國酪農產業能夠永續發展。

撰稿人：林華彬

¹⁸ 聯合國糧食及農業組織 FAO，Codex Alimentarius：Milk and Milk Products，<https://www.fao.org/4/i2085e/i2085e00.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 28 日。

¹⁹ 參見德國乳製品工業協會 Milchindustrie-Verband 網站，ESL Milch，網址：<https://milchindustrie.de/milkipedia/esl-milch/>，最後瀏覽日期：2024 年 5 月 21 日。