

議題研析

一、題目：市售乳品標示新制與消費者知情權之法制研析

二、議題所涉法規

食品安全衛生管理法、農產品生產及驗證管理法

三、背景說明（緣起）

據報載¹，因我國與紐西蘭簽署之《臺紐經濟合作協定》(ANZTEC)，紐西蘭液態乳自114年²起可「零關稅」輸入，引發國內酪農業者不滿，擔心價格競爭影響市場，此外，原先規畫紐國牛乳製品可標示「長效鮮乳」有誤導之虞，為健全乳品標示制度及保障消費者知情權，衛生福利部修正「食用動物乳保久乳調味乳乳飲品及乳粉品名及標示規定」，並自115年7月1日起正式施行；依新制規定，修正「鮮乳」用詞為「食用動物乳」，品名應標示為「牛乳」、「羊乳」等名稱，另為避免消費者混淆，明定僅取得「鮮乳標章」，或農產品生產及驗證管理法之「驗證標章」者，始得標示為「鮮乳」³，以強化乳品驗證及標示管理。

四、問題爭點

本次乳品標示新制透過明確規範「鮮乳」之標示條件，提升乳品標示透明度，惟其是否足以保障消費者知情權、兼顧市場公平競

¹ 林琮恩，新制上路 無鮮乳標章不可標示「鮮乳」，聯合新聞網，115年7月1日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/9598925>，最後瀏覽日期：115年7月9日。

² 本文有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

³ 衛生福利部，114年6月新聞，公告修正「鮮乳保久乳調味乳乳飲品及乳粉品名及標示規定」，名稱並修正為「食用動物乳保久乳調味乳乳飲品及乳粉品名及標示規定」，114年6月5日，網址：<https://www.mohw.gov.tw/cp-7177-82674-1.html>，最後瀏覽日期：115年7月9日。

爭，仍有檢討空間；另現場調製飲品乳源資訊揭露仍有不足，消費者能否充分辨識乳品種類及來源，亦有進一步精進之必要。

五、探討研析

（一）食品標示制度有助保障消費者知情權

食品標示制度旨在透過真實且充分之資訊揭露，使消費者得依產品原料、製程、保存方式及營養成分等資訊，作成選購時之參考依據⁴。依食品安全衛生管理法（下稱食安法）第22條規定，食品標示應符合中央主管機關公告事項；同法第28條並禁止食品標示、宣傳或廣告有不實、誇張或易生誤解之情形，國際食品法典（Codex）《預包裝食品標示一般標準》（CXS 1-1985）亦揭示，食品標示應避免以任何方式誤導消費者⁵，顯示食品標示制度之核心，在於確保資訊真實透明，以保障消費者知情權及選擇權。

（二）乳品標示新制兼顧資訊揭露與市場公平競爭

本次新制將「鮮乳」定位為具有法定意義之產品名稱，並明定僅取得鮮乳標章或農產品驗證標章者始得標示為「鮮乳」，使產品名稱與驗證制度相互連結，有助於提升食品標示透明度及可信度，降低消費者因產品名稱相同而產生誤認之可能。此外，新制透過一致性之產品標示規範，使不同來源及製程之乳品依相同標準揭露產品資訊，符合食安法避免食品標示誤導消費者之立法目的，對保障消費者知情權及維護市場公平競爭具有正面效益；惟其實際施行成效及是否足以達成制度目的，仍有待後續觀察。

（三）現場調製飲品乳源標示制度仍有精進空間

⁴ 衛生福利部食品藥物管理署，食品標示法規手冊，105年12月，頁1。

⁵ FAO/WHO Codex Alimentarius, General Standard for the Labelling of Pre-packaged Foods (CXS 1-1985)，《預包裝食品標示一般標準》，頁2，第3節 General principles 規定，預包裝食品不得以虛偽、誤導、欺罔或足以使消費者對食品性質產生錯誤印象之方式標示或呈現。網址：https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/pl/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B1-1985%252FCXS_001e.pdf，最後瀏覽日期：115年7月12日。

現行「連鎖飲料便利商店及速食業之現場調製飲料標示規定」已要求業者揭露部分飲品資訊，惟對於調製飲品所使用乳品之種類、來源及是否為還原乳等資訊之標示仍未臻完善⁶。實務上，部分手搖飲及咖啡業者使用冷凍濃縮乳還原之乳品（俗稱冰磚奶）作為原料，因乳源資訊未明確揭露，消費者可能誤認為係以鮮乳調製，影響其知情權與選擇權，亦可能造成不同乳品間之市場競爭爭議⁷。由於現場調製飲品已成為國人乳品消費的重要管道，現行制度是否應進一步要求標示乳源種類及是否為還原乳等資訊，值得主管機關持續檢討。

（四）緩衝期設計有助新制度平順銜接

本次鮮乳品名標示新制自114年6月3日公告修正，並自115年7月1日施行，設有1年調適期間，符合行政法信賴保護及比例原則，使業者得預見法規變動並及早調整包裝設計、供應鏈及庫存管理，降低制度轉換所衍生之遵循成本（compliance cost）及營運衝擊。透過合理之緩衝期間，主管機關得循序推動新制，並結合行政指導、法規宣導及諮詢輔導等配套措施，協助業者順利完成制度轉換，在維護消費者權益及落實食品標示管理之同時，兼顧公共利益與人民營業自由，提升法規施行之實效。

（五）法制精進建議

1. 完善現場調製飲料乳源標示制度

建議研議修正食安法，明定現場調製食品及飲料就重要原料來源、成分或品質資訊等涉及消費者知情權之事項，應有法律層級之授權依據，並授權中央主管機關訂定應標示事項及標示方式。中央

⁶ 衛生福利部食品藥物管理署，藥物食品安全週報，114年8月1日，網址：<https://www.fda.gov.tw/Tc/PublishOtherEpaperContent.aspx?id=1577&tid=5292&r=620700960>，最後瀏覽日期：115年7月11日。現行「連鎖飲料便利商店及速食業之現場調製飲料標示規定」要求業者揭露總糖量、總熱量、總咖啡因含量、茶葉原產地、咖啡原料原產地，以及果蔬汁／飲品含量，惟對飲品中添加之乳源資訊揭露仍尚有不足。

⁷ 黃俐珏、柯采瑜、梁鈺杰，冰磚奶、零關稅液態奶搶占市場，台灣酪農產能升級卻面臨乳廠「減收」危機，報導者，115年5月5日，網址：<https://www.twreporter.org/a/changes-in-taiwan-dairy-industry-1>，最後瀏覽日期：115年7月9日。

主管機關並檢討《連鎖飲料便利商店及速食業之現場調製飲料標示規定》之妥適性，研議要求業者明確標示調製飲品所使用之乳源種類為「鮮乳」、「牛乳（還原乳）」或「乳飲品」等，以完善現場調製飲料標示制度，落實資訊透明，保障消費者知情權，並維護市場公平競爭。

2. 建立乳品標示查核及違規監測機制

建議主管機關建立乳品標示常態查核機制，定期針對量販店、超市、便利商店及連鎖飲料業等販售通路辦理標示查核，並建立違規案件及查核結果公開機制，強化跨機關資訊共享與合作，以提升標示制度之透明度，促使業者遵循法令，確保相關規範有效落實。此外，宜適時公開查核結果及違規態樣，作為消費者辨識及業者改善之參考。

3. 建立乳品標示制度滾動檢討機制

建議主管機關定期檢討乳品標示及產品名稱規範，持續檢視相關標示制度之執行情形及實務運作成效，並參酌 Codex 及美國（Code of Federal Regulations, CFR）等主要國家乳品標示規範，適時調整標示規範及驗證制度，以兼顧消費者知情權、食品安全管理及自由貿易原則，提升我國乳品標示制度之透明性、國際一致性及執行效能。

綜上，本次乳品標示新制有助提升食品資訊透明及保障消費者知情權。惟隨著零關稅進口長效乳及還原乳（冰磚乳）之市場競爭日益增加，主管機關仍宜持續監測乳品市場發展，適時檢討相關配套措施，以兼顧消費者權益、酪農產業發展及市場公平競爭。

撰稿人：黃薇蓉