中聯油脂事件：從一桶問題油看見台灣食品安全韌性的制度缺口

●蘇勳璧／公衛學者、國家韌性研究者

前言：由產品異常演變為國家治理議題

2026年爆發之中聯油脂大豆沙拉油苯(a)駢芘（Benzo[a]pyrene, BaP）超標事件，起源於下游業者自主檢驗發現異常，後續經政府查證確認部分產品超過我國法定限量，並進一步擴大為大規模產品下架、企業停工、司法偵辦、跨部會調查以及中央與地方政府相互究責的重大食品安全事件。

中聯油脂並非一般中小型食品工廠，而是由福懋油脂、福壽實業及泰山企業共同投資成立之大型集中生產平台，其產品進一步供應多家食品加工廠、餐飲業者與零售市場。因此，任何一項原料或製程異常，都可能透過共同供應鏈迅速擴散至不同品牌與不同產品。

高度集中式供應模式固然提高產業效率，卻也同步放大系統性風險。一旦關鍵節點失效，受影響者不再只是單一企業，而可能波及整體食品市場與消費者信任。故本案真正需要回答的問題，不只是「哪一批油超標」，而是：

- 為何風險未能更早被發現？
- 為何企業自主檢驗未能及時阻止產品流通？
- 為何不同機關掌握大量資訊，卻未能形成一致風險判斷？
- 為何事件最後演變為中央與地方互相究責，而非制度共同改善？

這些問題已超越單純產品不合格，而涉及公共衛生治理能力與國家食品安全韌性。

責任爭議背後的制度問題

事件發生後，社會討論迅速聚焦於中央與地方責任歸屬。部分意見認為工廠位於台中，地方政府平時查廠與抽驗不足；另有意見認為食品標準、邊境管理、跨縣市追溯及全國性下架均由中央主導，中央不應將責任完全歸於地方。企業則可能主張原料本身存

在風險，且不同實驗室檢驗結果具有差異。

然而，若將責任問題簡化為「中央、地方或企業三選一」，反而無法辨識真正的制度缺口。

現代食品安全治理具有高度網絡化特徵。企業掌握原料、製程、檢驗與出貨資訊；地方政府負責現場查核、採樣、封存與市場稽查；中央政府負責食品標準、跨縣市流向、風險評估與全國協調；下游食品業者亦負有自主檢驗、退貨與通報責任。因此，真正值得檢視的不是「誰負全部責任」，而是各治理環節是否在關鍵時間點完成其應有職責。

第三方調查的重要啟示

事件發生後，行政院責成跨部會檢討，衛生福利部及食品藥物管理署亦公布第三方調查與制度改善方向。相關調查顯示，本案並非單一製程失誤，而是企業治理、品質管理、自主檢驗、異常通報、政府監管與跨部門協調等多重因素交互作用的結果。

調查結果指出：

1. 企業自主檢驗異常後之通報程序仍有強化空間；
2. 高風險原料及化學污染物監測仍偏重固定項目，缺乏動態風險管理；
3. 中央與地方資訊整合速度仍待提升；
4. 大型集中供應平台之監管模式應與一般食品工廠區隔；
5. 重大食安事件之資訊公開與風險溝通需更一致與透明。

調查亦發現，部分巴西進口黃豆製成之大豆油較容易檢出苯(a)駢芘，不同船期原料品質亦有差異；但原料風險仍須透過製程控制與提高檢驗頻率共同管理，不能將問題簡化為特定產地本身（食品藥物管理署，2026b）。

第三方調查最重要的意義，在於將問題由「哪一批油出錯」提升為「整套制度為何未能及早攔截風險」。

理論視角：食品安全韌性治理

本文以「食品安全韌性治理」（food safety resilience governance）作為分析主軸。所謂食品安全韌性，係指食品安全體系在面對污染事件時，能夠及早辨識風險、整合資訊、迅速阻斷暴露、維持必要供應、有效溝通並從事件中修正制度的能力。

健康系統韌性研究指出，制度面對衝擊時的重要能力，在於維持核心功能、調整資源配置並從事件中學習（Kruk et al., 2015；Thomas et al., 2020）。食品安全治理雖與醫療服務不同，但同樣需要具備風險早期辨識、資訊整合與制度學習能力。

從此觀點觀察，中聯油脂事件所暴露的問題，可歸納為五項制度缺口：

- 企業治理缺口：異常檢驗結果未能立即啟動停止出貨與全面風險控制。
- 資訊整合缺口：不同檢驗、流向與稽查資訊未能及時形成可行動之風險情報。
- 中央地方協調缺口：工廠位於台中，但產品流向全台，責任鏈與資訊鏈未完全對接。
- 專業能力缺口：化學污染物、油脂製程與供應鏈追溯需高度專業能力，非一般稽查即可完成。
- 制度投資缺口：長期監測、數位追溯與專業人才投入不足。

這五項缺口彼此連動，任何一環失效都可能使風險持續擴散。

一、重大異常應建立「先封存、後複驗」制度

企業自主檢驗是食品安全的第一道防線，但「自主管理」不能被理解為企業可以自行判斷重大風險是否需要讓政府知道。

當大型食品業者驗出一級致癌物、重大毒素或其他可能造成廣泛暴露的污染物時，應依法啟動分級通報與先行管制。制度至少應要求：

1. 相關批次立即暫停放行；
2. 封存同原料、同油槽及同一製程區間產品；
3. 保存原始檢驗數據、留樣及製程紀錄；
4. 於法定期限內通知主管機關與直接下游業者；
5. 複驗僅得作為確認風險原因之程序，不得作為延後通報或繼續出貨之理由。

主管機關可依危害種類、超標程度、產品流通規模及重複異常次數設計分級通報門檻，以兼顧風險管理與行政可行性。

二、最需注意的制度漏洞：異常訊號停留在企業內部

本案最關鍵的問題之一，在於異常訊號未能及時進入政府監測系統。

根據公開資訊，下游業者南僑公司曾於自主檢驗中驗出苯(a)駢芘超標；第三方實驗室亦掌握異常檢驗結果。然而，這些資訊在事件初期並未立即形成政府警示。

此一現象顯示，現行制度尚未建立供應鏈其他節點之重大異常通報義務。當異常資訊未能及時進入主管機關系統時，政府可能錯失最重要的早期介入時機。

因此，未來制度改革應建立「雙重通報機制」：

1. 上下游業者實驗室通報義務：當食品業者實驗室驗出一級致癌物或重大污染物超標時，除通知供應商外，亦應於法定期限內同步通報主管機關。
2. 第三方實驗室保密通報義務：經認證之第三方實驗室於執行委託檢驗時，如發現涉及重大公共衛生風險之結果，應依法啟動保密通報程序。

此制度並非要求實驗室公開客戶商業資料，而是比照醫療機構法定傳染病通報制度，在特定重大危害下負有最低限度之公共安全通報責任。

此外，並非所有微量異常均須強制通報，而應依危害程度、超標幅度與流通規模設計分級門檻。其核心目的在於建立完整之國家級食品安全早期警示鏈（early warning chain），使重大風險得以在產品大規模流通前即被辨識與處置。

三、吹哨者保護與專業自主

重大食安事件是否能及早發現，往往取決於企業內部檢驗人員、品保人員與第一線技術人員是否能安全提出異常。這些人員可能面臨停產損失、組織壓力、績效影響或職涯風險，因此制度必須提供足夠保障。

建議建立：

- 保密通報管道；
- 禁止報復之法律規範；
- 原始檢驗與製程資料自動保全；
- 品保部門直接向董事會或獨立稽核單位報告之機制；
- 善意通報者之法律與工作保障；
- 對故意壓制、修改或銷毀紀錄者之加重責任。

吹哨者保護不僅是勞動權益問題，更是食品安全治理的重要風險感測機制。唯有第一線專業人員能夠安全揭露異常，國家才可能真正建立有效的早期預警能力。

四、數位追溯：由靜態批號管理走向動態供應鏈治理

中聯油脂事件的重要教訓之一，在於主管機關必須隨著調查進展不斷擴大受影響業者與產品名單，顯示現行追溯制度對高度複雜供應鏈的掌握仍有侷限。當同一批原料可能經過不同油槽、不同調合程序與不同下游加工流程時，傳統以紙本或分散式電子紀錄進行追查，往往需要數日甚至數週才能逐步拼湊完整流向。

本文提出之「數位批號圖譜」（digital batch mapping）概念，可視為食品供應鏈數位追溯（digital traceability）架構的一種治理應用，其核心精神與近年國際食品安全領域所強調之可驗證供應鏈紀錄、區塊鏈式追溯（blockchain-enabled traceability）以及數位孿

生（digital twin）於食品供應鏈監測上的發展方向具有高度一致性。其目的是建立原料、製程、物流與終端產品之動態關聯，以提升重大食安事件發生時之雙向追蹤效率與風險阻斷能力。

在制度設計上，數位批號圖譜至少應串連下列節點：

原料產地與船期→原料倉儲→油槽與管線→成品批號→下游加工→零售與餐飲通路

在資料標準與資訊系統成熟的前提下，該架構可支持近即時（near real-time）之雙向追溯能力：

- 正向追蹤（forward traceability）：當原料批次於驗收或製程階段被判定為高風險時，可迅速辨識其所進入之成品批號與下游流向，以利預防性封存與下架。
- 逆向追溯（backward traceability）：當終端產品被檢出異常時，可回溯共同原料、油槽、製程區間與供應來源，縮短污染源調查時間。

值得注意的是，企業對追溯系統最大的疑慮通常在於配方、客戶名單與商業策略可能外洩。因此，制度應在「資料最小化」（data minimization）與「公共利益例外」（public interest exception）之間取得平衡。平時可採分級授權與最小必要揭露；重大食安事件發生時，再依《食品安全衛生管理法》與緊急應變程序擴大主管機關查詢權限。

此種「平時最小揭露、重大事件依法擴大查詢」之架構，較能同時兼顧商業機密保護與公共安全需求，也較符合比例原則與資訊治理之法治要求。

五、高風險原料管理：由固定抽驗走向動態監測

第三方調查顯示，不同產地與船期之黃豆原料可能具有不同苯(a)駢芘風險。這代表所有原料並非風險均質，現行以固定比例平均抽驗之制度，難以有效反映實際風險差異。

未來高風險原料監測應由「固定項目抽驗」轉向「動態風險監測」，綜合考量：

- 原料來源國與產區；
- 氣候、乾燥與燃燒條件；
- 森林火災或環境污染資訊；
- 船期與供應商歷史紀錄；
- 過去邊境與市場檢驗結果；
- 製程中污染物形成或降低之可能性；
- 國際食品警訊。

當特定來源、船期或供應商異常增加時，主管機關應提高邊境與市場抽驗頻率，企

業亦應同步提高進料、原油、半成品與成品檢驗強度。

然而，動態監測不應被誤解為對特定國家貼上永久高風險標籤。風險管理的對象是「特定條件下的批次與供應鏈」，而非單一國籍或產地。政府公布風險資訊時，應避免造成「某國原料必然不安全」之錯誤印象。

六、集中供應平台的系統性風險治理

中聯油脂事件最具制度意義的產業特徵，在於數家大型品牌共用同一集中生產平台。集中生產本身並非問題，但集中程度越高，單一失誤造成的社會損害也越大。

因此，政府在食品安全風險分級上，應將高度集中之供應平台視為「關鍵食安節點」（critical food safety node），採取較一般工廠更高強度之監管，包括：

- 較高頻率之風險導向查核；
- 定期第三方稽核；
- 具獨立性之品保機制；
- 母公司或董事會層級之食安監督責任；
- 批號追溯壓力測試；
- 重大污染事件演練；
- 停工後安全替代供應計畫；
- 原料與產能集中度評估。

企業享有規模經濟帶來之利益，即應承擔與其規模相對應之公共責任。否則，規模效益由企業享有，而系統性風險卻由消費者、下游業者與政府共同承擔。

七、風險溝通與社會信任

BaP被國際癌症研究機構列為第一級致癌物，代表其對人類具有致癌性證據，但並不表示單次攝取即必然導致癌症。實際風險仍與濃度、攝取量、暴露時間與個體條件有關（食品藥物管理署，2026f）。

因此，政府風險溝通應避免兩種極端：

- 過度恐慌化：將所有暴露解讀為立即健康危害；
- 過度淡化：以尚未出現個別病例為由弱化超標意義。

政府至少應清楚說明：

- 不合格產品名單；

- 預防性下架產品；
- 已恢復上架產品；
- 產品辨識方式；
- 退貨與申訴程序；
- 目前科學證據與仍待調查事項。

透明、一致且可驗證之資訊，是維持社會信任的重要條件。

八、由污染者付費走向長期能力投資

重大食安事件的社會成本，不僅包括產品回收與銷毀，亦包括政府檢驗、流向追查、跨縣市稽查、消費者服務與第三方調查等公共支出。若制度僅停留於行政罰鍰，治理將停留於事後懲罰，而無法累積預防能力。

本文主張，在符合法制與預算程序之前提下，應研議將重大食安案件所產生之部分財務收入，穩定投入下列長期能力建設：

- 高風險原料監測；
- 地方稽查能力提升；
- 實驗室品質管理與方法比對；
- 數位追溯系統；
- 吹哨者保護機制；
- 食安專業人才培育；
- 消費者風險溝通。

其核心精神在於，污染者不僅應負擔損害補償責任，亦應分擔提升整體食品安全能力之公共成本。此一觀點與國際環境治理中之「污染者付費原則」（polluter pays principle）一致，但更進一步強調將事件成本轉化為制度能力投資，而非一次性財政收入。

相較於傳統「罰鍰入庫」模式，此種能力投資取向更符合公共衛生韌性治理之長期預防邏輯。

九、改革治理：從政策宣示走向可追蹤承諾

第三方調查公布後，食藥署已表示將強化製程管理、品質管理及數位治理，並研議修正食品安全相關法制（食品藥物管理署，2026b）。然而，「將研議」或「將強化」並不足以證明制度已經改變。

政府應建立可供社會追蹤之改革機制，至少公開：

- 改革項目；
- 主責機關；
- 完成期限；
- 可驗證成果指標。

真正值得追蹤的，不是修法數量，而是：

- 重大異常從發現到通報所需時間；
- 從單一批號追查至終端產品所需時間；
- 不同實驗室結果複核速度；
- 下架資訊完整度；
- 高風險工廠查核深度；
- 相同制度缺口是否再次發生。

唯有建立可驗證之治理指標，制度改革才可能由政策宣示轉化為公共問責。

結論：讓下一次風險更早被攔截

中聯油脂事件顯示，台灣食品安全治理不能再停留於「企業自主管理—地方例行查廠—中央接獲通報後下架」的線性模式。在高度集中、跨品牌與跨縣市之現代供應鏈中，風險擴散速度往往快於行政反應速度。

本文以食品安全韌性治理為分析框架，指出真正的治理能力在於政府能否做到五件事：及早辨識風險、整合資訊、迅速阻斷暴露、維持安全供應，以及從事件中修正制度。

因此，評價中聯油脂事件的處理是否成功，不應只看罰鍰金額、下架產品數量或政治攻防結果，而應檢驗：

1. 問題產品是否完整退出市場；
2. 消費者是否獲得清楚資訊與合理救濟；
3. 污染與制度失效原因是否真正查明；
4. 企業、地方與中央責任是否依證據釐清；
5. 安全油品供應是否維持；

6. 改革措施是否按期完成；

7. 下一次相同警訊出現時，能否在大規模流通前即被攔截。

一個國家的食品安全韌性能力，不是以「從不發生事件」為唯一標準，而是看它能否更早發現、更快控制、更誠實說明，並從每一次事件中留下制度進步。

若政府能以第三方調查結果為基礎，推動本文所提改革方向，中聯油脂事件或可成為台灣由事後處罰走向事前預防、由零散監管走向食品安全韌性治理的重要轉折點。

【參考文獻】

食品藥物管理署。（2026a）。《中聯油脂事件處置與產品下架公告》。衛生福利部食品藥物管理署。

食品藥物管理署。（2026b）。《中聯油脂事件第三方調查與制度檢討報告》。衛生福利部食品藥物管理署。

食品藥物管理署。（2026c）。《受影響業者與產品名單更新公告》。衛生福利部食品藥物管理署。

食品藥物管理署。（2026d）。《預防性下架範圍擴大公告》。衛生福利部食品藥物管理署。

食品藥物管理署。（2026e）。《中聯油脂事件回收與廢棄物處理說明》。衛生福利部食品藥物管理署。

食品藥物管理署。（2026f）。《苯（a）駢芘風險說明》。衛生福利部食品藥物管理署。

Kruk, M. E., Myers, M., Varpilah, S. T., & Dahn, B. T. (2015). What is a resilient health system? Lessons from Ebola. The Lancet, 385(9980), 1910–1912. <https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60755-3>

Thomas, S., Sagan, A., Larkin, J., Cylus, J., Figueras, J., & Karanikolos, M. (2020). Strengthening health systems resilience: Key concepts and strategies. World Health Organization Regional Office for Europe. <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289051917> ◆