

國立雲林科技大學科技法律研究所

碩士論文

Graduate School of Science and Technology Law

National Yunlin University of Science & Technology

Master Thesis

論食品安全衛生管理法之食品查驗制度

A Study on Food Inspection System of
Act Governing Food Safety and Sanitation

楊昀儒

Yun-Ju Yang

指導教授：王服清 博士

Advisor: Fu-Ching Wang, Ph.D.

中華民國 109 年 6 月

June 2020

國立雲林科技大學
碩士班學位論文考試委員會審定書

本論文係楊昀儒君在本校 科技法律研究所所提論文「論食品安全衛生管理法之食品查驗制度」合於碩士資格水準，業經本委員會評審認可，特此證明。

口試委員：

王服清

傅玲靜

陳正根

指導教授：

王服清

王服清
傅玲靜
陳正根
王服清

所 長：



中華民國 109 年 7 月 7 日

摘要

食品查驗包括高權行政調查，以及民間管理驗證，兩者皆受到食品安全衛生管理法規範。國家食品管制體系針對可能造成食安風險因素，設下不同型態的查核或檢驗機制，授權主管機關依職權作行政調查，或委託民間機構作查驗，以避免不安全食品進入到食物供應鏈中。本文透過研究行政調查、正當程序、權利義務與行政救濟與相關實務，並比較以國際食品管制規範，以使深入食品安全衛生管理法規範預防管制、登錄查驗、三級品管管制等食品查驗內容。

關鍵詞：食品安全、行政調查、行政檢查、風險管制、權利救濟



ABSTRACT

Food Inspection includes investigations by government and audits by independent institutions. Both are regulated by the Act Governing Food Safety and Sanitation. The national food control system considers a variety of food safety risk factors to avoid unsafe food entering the food supply chain. This paper aims at making clear the the connotation, process, remedy and regulation system of Food Inspection regulation, as well as comparative of FAO/WHO international food standards.

Keywords : Food Safety, Administrative Inspection, Administrative Investigation, Risk Control, Legal Remedy



目錄

摘要.....	i
ABSTRACT	ii
目錄.....	iii
表目錄.....	viii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 問題提出.....	4
第三節 研究方法與範圍.....	6
第四節 名詞釋義.....	8
第二章 食品查驗法制歷史.....	9
第一節 緣起.....	9
第一項 風險社會論.....	9
第二項 食品风险分析體系.....	10
第三項 食安風險類型.....	12
第二節 全球化食品查驗體系.....	13
第一項 國際共同標準.....	13
第二項 HACCP 管制.....	14
第三項 強制性查驗.....	15
第三節 國家食品管制系統.....	16
第一項 食品法律及法規命令.....	17
第二項 食品查驗服務.....	18
第三項 實驗室設置與檢驗制度.....	18
第四項 查驗人員培訓.....	19
第四節 歐美食品查驗概述.....	20
第一項 認證與驗證之體系區別.....	20
第二項 標準化生產制度.....	21
第三項 境外食品查驗實務.....	22
第五節 小結.....	24
第三章 食品查驗主體與對象.....	25
第一節 政府機關.....	25

第一項 屬性	25
第一款 職權原則	25
第二款 功能性	26
第二項 食品行政機關	28
第一款 中央機關	28
第二款 行政院食品安全辦公室	29
第三款 食品風險評估諮議會	30
第三項 地方主管機關	31
第一款 地方自治權限	31
第二款 授權食品行政權限	33
第四項 檢察機關	34
第一款 檢察機關與食品行政之聯結	34
第二款 比較歐盟聯合行動方案	36
第二節 民間參與食品查驗	37
第一項 查驗登記委託	37
第二項 檢驗機構	38
第三項 驗證機構	40
第四項 專家參與	42
第三節 受調查對象之類別	43
第一項 自主管理與接受驗證對象	43
第一款 應訂定食品安全監測計畫之食品業者	43
第二款 應辦理檢驗之食品業者	44
第三款 應設置實驗室之食品業者	45
第四款 應建立食品追溯追蹤系統之食品業者	46
第五款 應置衛生管理、專門職業、技術證照人員	46
第六款 應符合食品安全管制系統準則之業別	48
第二項 事前申請登錄、查驗登記者	50
第一款 應申請登錄始得營業之食品業者	50
第二款 應查驗登記項目並發給許可文件的項目	51
第四節 小結	52
第四章 食品查驗之範圍與內容	55
第一節 食品查驗內涵	55
第一項 查驗目的	55
第二項 事實行為	56
第三項 強制措施之概念	57
第二節 食品查驗範圍	58
第一項 食品三級管理體系	58
第二項 食品安全管制系統	60
第三項 HACCP 驗證系統	61
第四項 法源對照	63

第三節 特定食品事前審查	64
第一項 上市前登記查驗	64
第一款 目的	64
第二款 法律規範	65
第三款 司法院解釋	67
第二項 事前審查	68
第一款 食品事前審查	68
第二款 審查密度	69
第三款 食品添加物審查為例	70
第四節 食品查驗內容分類	72
第一項 場所查驗	72
第二項 對人查驗	72
第三項 文件查驗	74
第五節 小結	75
第五章 食品查驗程序與措施	77
第一節 基本原則	77
第一項 法律保留原則	77
第二項 明確性原則	78
第三項 合比例原則之調查	79
第一款 比例原則	79
第二款 不當連結禁止原則	79
第三款 費用相當性理論	80
第四項 實質平等原則	80
第五項 突襲性調查之防止	81
第二節 食品查驗發動	82
第一項 預警原則	82
第二項 預防性下架原則	83
第三項 發動查驗	85
第一款 法律依據	85
第二款 危害食品衛生安全之虞	86
第三節 食品查驗正當程序	88
第一項 合法進入場所	88
第二項 身分表明、說明目的	88
第三項 資料查閱、扣留或複製	90
第四項 取樣檢驗	91
第五項 封存產品	92
第六項 製作調查紀錄	94
第七項 告知調查結果	95
第四節 小結	96

第六章 食品查驗之行政罰與救濟	97
第一節 違反查驗之處罰	97
第一項 食品法規罰則	97
第一款 一般行政罰	97
第二款 限期改善	97
第二項 情節重大之加重處罰	98
第一款 認定原則之規範	98
第二款 其他未定裁罰標準者	99
第三項 妨礙查驗之處罰	100
第一款 規避或妨礙查驗態樣	100
第二款 裁罰判斷	101
第二節 行政罰與刑罰之交錯	102
第一項 法律交錯	102
第一款 行政罰與刑罰	102
第二款 一行為認定	103
第二項 實務案例	104
第一款 行政罰成為刑罰之補充	104
第二款 案例—刑事判決中之證明力	105
第三節 救濟-行政處分性質之查驗	106
第一項 概說	106
第一款 行政救濟制度	106
第二款 受司法審查之行政處分態樣	107
第三款 提起救濟	109
第二項 訴願	110
第一款 訴願提起	110
第二款 案例—成分複驗之訴願案	111
第三項 行政訴訟	113
第一款 訴訟提起	113
第二款 違法調查之證據能力	113
第三款 證明違法事實之存在	115
第四款 撤銷訴訟之舉證	116
第五款 案例—規避查驗處分	116
第六款 案例—裁量濫用撤銷訴訟	117
第四節 救濟-具事實行為性質之查驗	118
第一項 表示異議	118
第一款 行使異議權	118
第二款 立法缺失	119
第三款 案例—檢驗結果公告	120
第二項 一般給付訴訟	121
第一款 防止侵害請求權	121
第二款 結果除去請求權	123

第三款 一般給付訴訟	123
第四款 案例—通報義務	124
第三項 預防性不作為之訴	127
第四項 國家賠償或補償	128
第一款 國家賠償	128
第二款 損失補償	129
第三款 案例—監察院糾正飼料油調查案	129
第四款 案例—檢驗無結果	130
第五節 小結	131
第七章 結論與建議.....	133
參考文獻	135



表目錄

表 1、台灣之食品查驗範圍.....	7
表 2、JOHN SPINK 的食品風險類型矩陣圖.....	12
表 3、台灣食安事件之食品風險類型.....	13
表 4、台灣法規對應美國 FDA 查驗法規.....	23
表 5、應訂定食品安全監測計畫之食品業別.....	44
表 6、應辦理檢驗之食品業別.....	44
表 7、應設置實驗室之食品業者類別及規模.....	45
表 8、應建立食品追溯追蹤系統之食品業別.....	46
表 9、應置技術證照人員之食品業別及規模.....	47
表 10、應置專門職業人員之食品業別及規模.....	48
表 11、應符合食品安全管制系統準則之食品業別.....	49
表 12、應申請登錄始得營業之食品業別與規模.....	50
表 13、應查驗登記並發給許可文件的項目.....	51
表 14、HACCP 七大原理對應法規查驗重點.....	62
表 15、食品安全管制系統對應法律與法規命令.....	63

第一章 緒論

第一節 研究動機

食品的品质、衛生、誠信一直為人們最為重視話題。當前的食品風險研究已擴展到各種不同領域，包括食品科學、檢驗方法、犯罪學、公共政策、企業風險管理、管理系統實施等等。各項研究也對於食品相關法律、法規、標準、工商指引建立皆具有相當影響力。

食安事件並非近代特有，自古以來中外皆有¹。台灣針對食品安全的重視與法制，亦非近年才開始重視，早於 1934 年制定刑法時，即將飲食安全問題放入刑法第 191 條，將其「製造、販賣或意圖販賣而陳列妨害衛生之飲食物品或其他物品」的情形列入公共危險罪，即為最初針對食品業的刑事管制。在那個年代，食品加工尚未成熟，化學添加物也不普及，對於大眾而言，飲食衛生是為主要關注事件，業者對於衛生的知識水平與重視程度，即會影響微生物是否孳生。至於食品摻偽問題就為次要，甚至在家用冰箱、食品殺菌技術尚未普及時期，即使添加硼砂等化學物質作為食品防腐之用途，亦無觸法的問題。

隨著社會經濟與工業發達，食品加工呈現出越來越多種面貌，在未有食品衛生專法之時期，中央主管機關以各種行政命令做為食品衛生管理之法規依據，惟欠缺完整之法源，處罰評判缺乏法律授權依據。爾後因此訂立專法²，於 1975 年制定食品衛生管理法，並且在立法初期即將刑罰加入食品衛生管理法，第 26 條所處罰行為「食品或食品添加物若有攙偽、假冒者，不得製造、調配、加工、販賣、貯存、輸入、輸出、贈與或公開陳列。」處有期徒刑並得吊銷其營業或設廠之許可證照³。

¹ 英國作者比·威爾遜於《美味欺詐：食品造假與打假的歷史》一書整理出多項歐洲歷史上食品造假情事。

² 立法院公報，63 卷 98 期 754 號，頁 8-15。

³ 食品衛生管理法於 1975 年初訂時，將刑罰列入第 26 條：「有左列行為之一者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科五千元以上二萬元以下罰金，並得吊銷其營業或設廠之許可證照：一、違反第十條或第十四條之規定者。二、違反第二十三條之禁止者。」後經 2002 年第四次修法，則將「吊銷」修改成「廢止」。

其後發生「千面人事件」，不法歹徒於市面流通食品內下毒以勒索廠商鉅款案件，嚴重破壞社會安寧，造成大眾極恐慌，引發食品安全危機。當時立法者認為刑法第 191 條與第 346 條罰則過輕，無法有效嚇阻。為了加以遏止此行為，因此在 1999 年 3 月刑法增訂第 191 條之 1「對他人公開陳列、販賣之飲食物品或其他物品滲入、添加或塗抹毒物或其他有害人體健康之物質者，處七年以下有期徒刑⁴。

然而，刑法第 191 條之 1 所處罰的公共危險罪對象為在飲食下毒者，與目前食安法中所謂「攙偽假冒」是否可同日而語，學者與實務界有不同見解。但是隨之而來的 2013 年「毒澱粉事件⁵」再度讓社會沸騰，新聞說摻「毒」的順丁醯二酸酐化製澱粉，是為增進口感、節省加工成本；此一事件突顯了食品摻偽假冒與刑法摻毒罪、詐欺罪仍有差別，立法者則要求修訂食安法第 49 條第一項，加重刑度，立法理由述及：「對於此類不法行為，原條文第一項定有處罰之規定，惟不足以發揮遏止不法之作用，應加重處罰。」此一事件也突顯出食品安全管理必須建立起健全體系，刻不容緩。

因此，政府參考歐盟美國等先進國家，引進 HACCP 系統⁶，並將三級品管制度納入法律條文之中，即為食品安全衛生管理法第 7 條的食品安全管制系統準則，明確要求第一級由業者進行自我管理，第二級由第三方驗證，第三級由政府進行稽查抽驗。

以 HACCP 做為食品安全管制的主要方法，全球各國已經普遍施行多年，雖然 HACCP 已經被證實為能有效防止食品污染危害，然而，對於已經污染的問題食品，單靠 HACCP 系統仍無法於上市前有效地預先發覺使其停止上市、上市後如何回收處置。因此，衛福部從 2015 年至今陸續訂定相關食品安全監測的指

⁴ 刑法 191 條之 1 增訂的立法理由「一、本條係新增。近來發生不法歹徒仿日本千面人於市面流通食品內下毒以勒索廠商鉅款案件，嚴重破壞社會安寧及危害消費大眾生命安全，亟應加以遏止。對於此種不法行為，雖有刑法第三百四十六條恐嚇取財罪可資適用，惟刑度過輕，難以發揮遏止作用，爰增列處罰專條。二、又，仿日本千面人於食品下毒案件，極易造成死傷等嚴重後果，故增訂因而致人於死或重傷之結果加重犯及未遂犯之處罰規定，以期適用。」

⁵ 國家環境毒物研究中心對於順丁醯二酸酐化製澱粉之說明：

http://nehrc.nhri.org.tw/foodsafety/Maleic_acid.php（最後瀏覽日：2019 年 9 月 27 日）

⁶ HACCP 為縮寫，即危害分析重要管制點 Hazard Analysis and Critical Control Points。

引，並且函令公告民國 109 年 1 月 1 日起全面施行追溯制度，凡是食品業者⁷皆須能夠做到上市前預先發覺，阻止問題食品進入消費市場；若上市後才發現問題，必須立即下架回收處置；為了有效檢討矯正，以免再度生產問題產品，則必須結合追溯追蹤方法，回溯找出問題關鍵。

食品業別差距極大，業者數量眾多，行政管理是高難度挑戰，並且，近年修法頻繁，食品業者若無繼續再教育學習，很容易就會觸法。業者自主管理也只要能夠掌握各大查驗項目的原則，便能夠做到在有限資源下，有效阻擋食品風險進入消費者手中。久而久之亦能做到符合國際食品標準。食品法規近年不斷修改、主管機關公告許多規定也不知從何處得知。食藥署認為，透過主管機關派員訪廠行為，同時亦是進行實質的法規宣導及輔導，更能將法規要求及管理精神之重要性傳達至食品業者中，亦能潛移默化業者對於法規之認知能力。以此，行政調查做為食品風險管理重要任務，本研究即在探討食品行政查驗的原則、方法、程序以及相對應的救濟，並且與國際食品市場接軌，了解國際食品安全風險管制查驗內容。

⁷ 食品安全衛生管理法第 3 條第 1 項第 7 款「食品業者指從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出，或從事食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或販賣之業者」。

第二節 問題提出

食安風險把關的主力為食品衛生稽查，稽查行為就如同食品科學上柵欄原理⁸，從原料進貨驗收、生產製程、倉儲運輸，設下一道又一道柵欄，各個環節相互阻攔風險因子，食品稽查人員亦是針對每一項目做查核或檢驗，確認管理系統沒有漏洞，找出高風險因子，要求限期改善；以此，最終方得將安全無虞食品交到消費者手中。

然而，近年食安事件層出不窮，民眾越發要求政府加重處罰、加強查緝，立法院與行政機關已經多次修訂食品安全衛生管理法以及發布相關行政命令。然而食品業者亦甚為困擾，從家庭工廠到上市櫃食品廠皆依據同一部食品安全衛生管理法，須要做到甚麼程度？主管機關需要查驗到甚麼程度，不計社會成本？

食品稽查既已成為食品安全管制中最為重要的行為，然而對於食品行政查驗之定位、法律保留原則、行政決定關係、正當行政程序及其行政處分後的救濟等，甚少提出探討，以致在法學理論上及執行實務上未能同步⁹。

食品安全衛生管理法第 41 條第一項第一款：「直轄市、縣（市）主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，業者應配合，不得規避、妨礙或拒絕：一、進入製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗。」

此法律明確訂定對於拒絕、妨礙或規避調查而加以處罰之規定，食品業者在面對臨時稽查時，無法以自由意思決定是否接受，實屬於強制性行政調查。既然為強制性行政調查，即伴隨著處罰等法律效果，對於食品業者權益影響甚鉅。如此一來，對於行政稽查一方又應如何適用法律保留原則？法律保留之密度充分否？

⁸ 柵欄技術即將各種抑菌因子，如 pH 值、水活性、溫度等，假設成一道道的柵欄，藉由測試微生物「跨越」柵欄的情況來決定最適合的防腐方法。引自台灣大學食品科學研究所的丁俞文博士解說：<https://article-consumer.fda.gov.tw/m/subject.aspx?subjectid=1&id=1180>（最後瀏覽日：2019 年 9 月 27 日）

⁹ 蔡秀卿，行政檢查，東吳法律學報，第 18 卷，第 2 期，頁 46，2006 年 6 月。

再者，當食品行政稽查人員前往工廠查核，依食安法第 41 條第一項第二款：「為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。」此規定是否為令狀原則之排除？此與憲法保障人民基本權及法律原則是否有違？若食品稽查員的發動行政調查不是合法規的行為，業者應如何依法提出權利救濟？

上諸各層次的問題，食品查驗的法律保留密度、發動調查權的要件、調查對象、範圍或內容、應踐行之正當程序等，均需探討，以能進一步清晰分別探討食品查驗的發動要件、性質、態樣、方式、檢查後之處置等。並且，有關於救濟法之研究，針對不當或違法之食品查驗，應予如何權利救濟之法律規範。本文將以實務案例，以將食品查驗涵攝於行政法原理之中。



第三節 研究方法與範圍

在食品法規研究論文之中，幾乎都會以比較法作為研究方法，非僅於探究不同時期修法的法條字義，此原因在於全球化經濟影響食品產業甚鉅，輸入或出口之頻繁，也使得學者在探討食品安全管理與食品衛生管理修法之時，皆會提出美國、歐盟、日本等貿易相關國家的食品法，將其與台灣食品法做為比較，以利在地業者能夠無縫接軌國際法規脈動。在外國法與本國法的比較研究之中，著重設定解釋的共通命題，進行本國法與外國法的比較，再者，尋找可能與本國法相對應的外國法，正確理解本國法與外國法的規範意旨，包括學說解釋、實務解釋¹⁰。

為使整理出食品行政查驗的完整面貌，本研究檢視食品安全衛生法規的沿革、影響修法的外國法，並且藉由整理行政法學者的文獻，透過不同行政調查類別，如警察職權行使法、稅務行政調查等做比較與差異之點，古云「致知在格物」，試圖找出查驗正當程序與法律原則之間關係、體系關聯與制度比較，更多內涵必須從解明體系要素及目的要素等等，然後再回到法律保留原則及一般法律原則去檢視之。

食品行政調查法規是以抽象性概念對特定對象做規範，必須先就事實情狀進行分類，方得以深入探討。行政調查的特定對象為《食品安全衛生管理法》中定義的食品業者與檢驗單位，行政調查的範圍包含國際法影響國內修法之部分。基於食品業類別多元，個別產品查驗具有差異性，本研究僅針對食品查驗一般性原則為基礎做探討，不包括非屬食品法所規範的農糧漁畜產品、中藥材，以及有專法之特殊營養品、健康食品等。

下表列即為本文研究範圍，除了未論及食安法第五章食品標示及廣告管理與第六章食品輸入管理之外。另外針對食品刑事偵查範圍，僅就食品機關提供行政協助部分做研究。

¹⁰ 李建良，法學方法與基本權解釋方法導論，中央研究院人文及社會科學集刊，第 30 卷，第 2 期，頁 237-277，2018 年 6 月。

《食品安全衛生管理法》所定義之食品查驗範圍如下：

表 1、台灣之食品查驗範圍

風險類型	食品事件態樣	食品查驗之法源依據及其法規標準
食品品質 Food Quality	純釀醬油、純米粉、炊粉、100%果汁、非基改黃豆、代可可脂等，標示不同品質之產品。	食安法第 7 條、第 8 條、第 15 條之 1 至第 21 條、第五章、第六章 *食品查核檢驗管制措施辦法 *食品良好衛生規範準則 (GHP)
食品安全 Food Safety	農藥、微生物、重金屬超過法規標準、產品製程異常等，可經衛生安全管制降低風險者。	*食品安全管制系統準則 (HACCP) *食品及其相關產品回收銷毀處理辦法 *主管機關公告各類衛生標準、污染物及毒素標準、農藥殘留容許量等等
食品詐欺 Food Fraud	塑化劑、毒澱粉、使用非法化學物、摻過期原料、低價原料假冒高價產品。 查驗方向側重於追溯進銷存之稽查。	食安法第 9 條、第 15 條。 *食品查核檢驗管制措施辦法 *食品良好衛生規範準則 (GHP) *食品安全管制系統準則 (HACCP) *食品及其相關產品回收銷毀處理辦法
食品防禦 Food Defense	千面人事件、毒蠻牛事件。	刑法第 191 條之 1 屬於刑事偵查之範圍。

資料來源：依據學者 John Spink 食品風險分類¹¹，自製表格。

¹¹ John Spink & D.C. Moyer, Defining the Public Health Threat of Food Fraud, Journal of Food Science, Volume 76, Issue 9, R157-163, (2011).

第四節 名詞釋義

本研究所使用之關鍵詞，為了避免各界對於名詞定義不同，予以解釋如下：

1. 食品：依食品安全衛生管理法（下稱食安法）第3條第1款指「供人飲食或咀嚼之產品及其原料」。不包含藥品、財政部管理的菸酒製品，以及不被衛福部列入「可供食品使用原料」的農作物檳榔等。
2. 食品業者：依食安法第3條第7款指「從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出，或從事食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或販賣之業者」。另外，農糧漁牧初級產品是由農業機關主管，菸酒是由財政部主管，此二者不屬衛福部行政管制範圍。
3. 食品查驗（Food Inspection）：依食安法第3條第10款指「查核（examination）及檢驗（testing）」。本研究將食安法查驗定義為行政查驗（Administrative Inspection），主體為行政機關、行政委託或行政助手，以區別於刑事偵查、民間國際標準ISO驗證（Auditor）。
4. 食品安全（Food Safety）：依據世界衛生組織 WHO 的定義¹²指「食品中的毒素、有害物質對人體健康影響的公共衛生問題」。歐盟一般食品法（Regulation（EC）No 178/2002）第14條反面解釋食品不安全的定義¹³：「食品有害健康或不適合人類食用」。
5. 食品管制系統（Food Control Systems）：聯合國糧農組織FAO及世界衛生組織WHO定義「國家或地方機關執行強制性監督管理活動，以確保食品生產、製造、儲存、加工和分裝，是安全衛生且符合消費者需要，即是符合食品安全和品質要求，必依法誠信並且正確標示。」¹⁴

¹² 洪德欽，歐盟生物科技與食品安全政策，月旦法學雜誌，第 248 期，2016 年 1 月，頁 148。

¹³ Regulation(EC)No 178/2002 Art.4: 「Food shall be deemed to be unsafe if it is considered to be:(a) injurious to health; (b) unfit for human consumption.」；<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002R0178>（最後瀏覽日：2019 年 9 月 30 日）

¹⁴ 見於「保障食品安全和品質：強化國家食品管制系統指南」Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems, 2003.

第二章 食品查驗法制歷史

第一節 緣起

第一項 風險社會論

上個世紀在探討食物危機，莫過於水災乾旱等不可抗力之天然災害，對於人類生存造成極大威脅。今日在全球化經濟之下，糧食成為貿易大宗，所獲取食物的方式不再是靠自力務農或從里鄰交換而得，只有少數食物是直送到餐桌，大多數食物都能為商品，在食品供應鏈中加工分裝流通，供應鏈中所經手的人越多，會產生人為風險也變多，因此食品法規也變得越來越複雜。

在台灣近年食安事件中，也有諸多學者針對歷次修訂食品安全衛生管理法做探討，檢視是否真正有效降低食安風險。自 103 年修訂食品安全衛生管理法以來，不僅在第 49 條第一項安立了抽象危險犯，又二次修法增加其刑度，食品摻偽、假冒、添加未經許可之添加物等案件一一浮上檯面，仍然無法抹滅消費者內心諸多疑慮，若是重罰可以遏阻食品摻偽假冒情事，在數百年前即有販售假酒者處死的嚴刑峻法，人類並未因此歷史得到教訓，反而隨著時代發展，風險越演變越複雜；除了等待有義之士舉報不法業者，是否有更為積極務實的降低食安風險做法？

風險社會論在當代社會中佔有重要一席之地，其學說源自德國社會學家 Ulrich Beck，認為現代社會在高度的經濟發展之下，面臨到諸多不確定性危險，整體社會大眾探討著如何規避風險及降低風險；此風險社會論在 20 年前被德國刑法學所沿用直至今，有學者認為法律能夠對於人類創造風險做出有效管制，亦有學者認為若未從「風險社會」概念切入，而僅發展刑法，不僅違反法治國原則，也無從真正減低風險¹⁵。

這些由全人類所創造出的風險社會，演變出必須以「查核」、「檢驗」方式，方能使得風險不至於影響社會安定性。例如台灣甚少種植蘋果，多以進口為主，蘋果農藥殘留容許標準逐年增加至今已有 158 種農藥項目，修法標準在於考量食

¹⁵ 許恆達譯，Lothar Kuhlen 著，全球風險社會中的食品安全刑法，國立高雄大學法學論叢，第 10 卷，第 2 期，頁 175-177，2015 年 3 月。

品在國際貿易公平性，亦促使台灣政府不斷修改《農藥殘留容許量標準》¹⁶，即是依照國際間通用標準、農藥項目而做出的「查驗標準」。

第二項 食品風險分析體系

風險分析體系是一套具系統性、準則性的決策程序，依據國際食品法典委員會（Codex Alimentarius Commission，簡稱CAC或Codex）定義，風險分析體系（Risk Analysis）包括風險評估（risk assessment）、風險管理（risk management）及風險溝通（risk communication）三大過程¹⁷。而應用「風險評估」的觀念配合國際規範以進行食品衛生管理或安全標準之制定，是世界貿易組織成員國的職責，同時也是確保國民健康和維護食品正常貿易的重要基礎。

一、「風險評估」是風險管理之基礎，評估程序包括四大步驟¹⁸，針對特定的危害因素可能造成的風險，進行質與量之評估¹⁹。係以相關專家共同執行的科學程序為基礎，針對食品中有害人類健康的不良效應所進行的科學分析與研究。目的是透過科學程序，取得危害發生的機率及其嚴重程度的科學實證，作為主管機關或機構研判分析之參考依據，藉以採取適當的措施，將風險控制在人體健康可接受的範圍。

¹⁶ 衛生福利部公告「農藥殘留容許量標準」

<https://consumer.fda.gov.tw/Law/PesticideList.aspx?nodeID=520>（最後瀏覽日：2019年10月30日）

¹⁷ 三項基本原則，源自歐盟1997年發表食品法規綠皮書 Green Paper on European food law，(1)區分風險評估與風險管理之法律責任；(2)風險評估屬科學研究之範疇，應從風險管理機構中獨立出來；(3)加強風險管理決策過程的透明性及民主性。

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_97_370（最後瀏覽日：2019年10月30日）

¹⁸ 1.危害辨識（hazard identification）：此步驟係確認某一特定危害因子的生理毒性或致病性，及其可能損害健康的機制；並瞭解此危害因子經人體攝食後對健康潛伏性的傷害，以及可能引發中毒或疾病症狀的不確定性。

2.劑量反應評估（dose-response assessment）：係估計個體對於特定危害因子，會導致損害健康的劑量以及症狀發生的機率。所指的劑量為個體確實接受的劑量，而不同的暴露途徑所導致的影響健康程度可能不同。

3.暴露評估（exposure assessment）：係計算危害物質經由不同暴露途徑（如吸入、食入或皮膚接觸吸收）後進入人體的劑量。

4.風險特性描述（risk characterization）：係整合前述三步驟所得的結果作一綜合評估，以提出風險推估的總結可供決策者參考。

¹⁹ 邱錦添、李根永，食品安全衛生管理法之理論與實務，元照，3版，頁17-22，2017年10月。

二、「風險溝通」的定義為：在風險分析過程中，風險評估人員、風險管理人員、消費者、產業界、學術界和其他利害相關者，就風險、風險相關因素和風險認知等方面的資訊進行互動式交流，內容包括風險評估結果的解釋，以及風險管理決策的依據。成功的風險溝通是有效達成風險管理和風險評估的前提，並且有助於風險分析過程的透明化，而能促進人們更廣泛地瞭解和接受風險管理政策²⁰。

三、「風險管理」的首要目標，在於經由評估選擇適當措施，盡可能有效地控制風險，以達保護公眾健康之目的。國際食品法典委員會（Codex）所使用的管理規範（Codex Commodity Standards），乃食品安全之標準，食品必須合乎衛生、沒有攙偽或假冒，正確地被標示。

風險分析架構，將風險評估與風險管理之權責作明確區分，風險評估由歐洲食品安全局負責，著重事實面討論並維持食品品質；風險管理則由歐盟執委會職司，關注價值面討論並維護市場運作，此分工架構不僅確保風險評估的客觀性與獨立運作，同時強調風險管理過程的透明性與可歸責性，以提高決策結果的正當性²¹。

歐盟一般食品法已將歐盟會員國國內食品風險管理權限賦予歐盟，該法的實踐經驗已成為歐盟法規整合與實際集權於中央（centralization of powers）的適例，甚至成為建立全球食品安全網倡議的實證基礎²²。

²⁰ 風險溝通亦為歐洲食品安全局之重要任務，依據歐盟一般食品法第 38 條規定，歐洲食品安全局所有活動之執行都必須維持高度的透明性，不僅相關會議紀錄必須公開，在不違反第 39 條機密保護的前提下，科學小組的少數意見也須對外公開，另亦提供一些管道給大眾、團體性公民組織或相關消費者保護團體參與意見交流。參邱錦添、李根永，食品安全衛生管理法之理論與實務，元照，3 版，頁 17-22，2017 年 10 月。

²¹ 楊岱欣，歐盟與我國食品管理法制之比較研究，國立中央大學法律與政府研究所碩士論文，頁 22-43，2014 年 1 月。

²² 吳行浩，由比較法觀點論食品安全管理規範之檢討，國立高雄大學法學論叢，第 9 卷，第 2 期，頁 115-175，2014 年 3 月。

第三項 食安風險類型

聯合國糧農組織 FAO 與世界衛生組織 WHO 下所建立國際食品安全當局網絡 (INFOSAN) 為全球各國食品安全機構串聯即時通訊的工作組織，可即時提供有關食物安全的資訊，一旦有重大食安事件，該組織即時通知受影響地區的權責機關，並對外發布有關受污染食物的資訊。INFOSAN 所提出食品風險類型²³有：

1. 食品品質 (Food Quality) 風險：導致食品不符合規定或要求的屬性或標準的無意行為。
2. 食品安全 (Food Safety) 風險：非故意行為，如果按預期食用會導致食品對健康造成危害。
3. 食品詐欺 (Food Fraud) 風險：對食品的有意行為是出於經濟動機，而不是構成對公共衛生的威脅。
4. 食品防禦 (Food Defense) 風險：針對食品的蓄意行為，旨在構成對公共健康的威脅，例如惡意篡改或恐怖主義。

以上四個風險分類，是引用學者 John Spink 研究。John Spink 亦整理出食品風險防護矩陣圖，以利說明食品安全政策領域所因應不同風險管理角度的定位。根據食品安全事件所發生的動機與行為的故意與否，將食品風險類型分為四個象限²⁴：

表 2、John Spink 的食品風險類型矩陣圖

行為 \ 動機	非故意	故意
收益：經濟	食品品質 (Food Quality)	食品詐欺 (Food Fraud)
傷害：公共健康、 經濟、恐慌	食品安全 (Food Safety)	食品防禦 (Food Defense)

資料來源：John Spink 製表 (2011) Defining the Public Health Threat of Food Fraud

²³ Global perspectives on food fraud: results from a WHO survey of members of the International Food Safety Authorities Network (INFOSAN)

²⁴ John Spink & D.C. Moyer, Defining the Public Health Threat of Food Fraud, Journal of Food Science, Volume 76, Issue 9, R157-163, (2011).

以下為參考四大食品風險類型，整理出台灣典型的食安事件與所對應食品查驗的關聯性：

表 3、台灣食安事件之食品風險類型

風險類型	食安事件舉例	食品查驗重點
食品品質	純釀醬油、純米粉、100%果汁、非基改黃豆、代可可脂等標示規範	1.產品外包裝標示 2.抽查檢驗：非基改、生化成分檢驗等
食品安全	農藥、微生物、重金屬超過政府規範標準、產品製程異常等	1.衛生管控：HACCP、GHP 2.抽查檢驗：農藥殘留等
食品詐欺	塑化劑、毒澱粉、油品混充、使用非法化學物、摻過期原料、低價原料假冒高價產品。	1.追溯系統 2.勾稽進銷存
食品防禦	千面人事件、毒蠻牛事件	屬於刑事偵查範圍，食品行政機關協助鑑定。

資料來源：依台灣新聞事件與 John Spink (2011) 表整理，自製表格

第二節 全球化食品查驗體系

第一項 國際共同標準

Codex 所使用的管理規範依食品做分類：水果及蔬菜類、糖果及甜點類、水產及其製品、甜味料（包括蜂蜜）、特定營養需求食品、乳及乳製品、脂肪、油及乳化脂肪製品、穀類和穀類製品、烘焙食品、肉和肉製品、(鹽、香辛料、湯、調味醬、沙拉、蛋白質製品，此多項食品為一大類)、飲料，共計十二大類，向下再分細類，每一類食品的成分標準都有範圍。

若進口食品被檢驗出在 Codex 管理標準之外，應當如何處置？在 WTO/SPS 協議之下，各國政府雖得採行必要法律措施，以保護國內消費者之生命與健康，

然仍須遵循如「一致性原則」與「透明性原則」等，不得以不公平之方式妨礙貿易之進行。

台灣以「食品安全衛生管理法」做為食品風險管理的法源依據，有此法律授權，衛生主管機關將國際上通行 GHP（良好衛生規範）提升立法為「食品良好衛生規範準則」，並且訂立不同之法規命令與行政規則達五十項，行政標準與規則亦隨高科技時代不斷增加。

第二項 HACCP 管制

全球 HACCP 食品安全系統的發展歷史溯自 20 世紀 90 年代²⁵，世界衛生組織（WHO）於 1985 年開始推動 HACCP 核心原則與發佈教育教材。1993 年國際食品法典委員會（Codex）通過了「危害分析關鍵控制點系統應用指南」。隔年歐盟將 HACCP 建立法規 Directive 94/43 / EEC（1994），美國於 1996 年正式將 HACCP 納入聯辦法規²⁶。在 WHO 與歐美推行之下，HACCP 系統便成為通行國際的食品安全管制系統。

除了政府對於食品業要求，百貨通路商和採購商為了提高消費者對食品的信心，將 HACCP 原則、供應商必須遵守規範，納入了國際標準認證 ISO 22000²⁷，其目的是在產品行銷上提供辨識，也為食品安全帶來全球一致性。現在，世界貿易組織 164 個成員國為了符合全球食品安全期望，皆須依循國際食品法典委員會的各項標準（簡稱 CAC, Codex Alimentarius Commission），其中，《食品衛生通用

²⁵ 參 Animal Frontiers, Volume 8, Issue 4, Nov 2018, P.9-15

HACCP 最初是由美國國家航空航天局（NASA）所開發的，用於確保食品維持無病原菌，讓太空人安然完成行程。該系統是建立在預防原則上，為使防止、減少或消除生物性、物理性和化學性危害。除了危害管理之外，HACCP 系統還包含生產過程中完整記錄，以確保食品安全。HACCP 系統與舊有食品抽樣檢測微生物模式不相牴觸，後續也被美國陸軍用在生產優質無菌醫療用品。

²⁶ 果汁 HACCP 規範於 Title 21 (21 CFR) part 120。另見於美國食品安全現代化法 FSMA §§ 103(a), 103(f), 105(d), and 301 (§§ 418(j) and 805(e) of the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (21 U.S.C. §§ 350g(j), 350g note, 350h note, and 384a(e)).

²⁷ 國際標準化組織於 2005 年制定 ISO 22000，這是由專門針對食品安全所制定。在 ISO 22000 之前，工廠同時實施 HACCP 與 ISO 9000 品質管理系統；ISO 22000 標準是食品安全專用標準，它將 HACCP 系統結合另外三大主軸：互動式溝通（interactive communication）、預防策略（PRPs，例如危害控制 ISO/TS 22002）、系統管理（systems management，例如食品鏈追溯 ISO 22005）。

標準》中即納入《HACCP 系統及其應用指南》²⁸。歐盟亦將 HACCP 原則列入食品衛生規範 Regulation (EC) No 852/2004 第 5 條²⁹。

第三項 強制性查驗

世界衛生組織WHO於1948年創立時，即將食品安全列入重要公共任務，在其第二條中明定應該開發、建立並推展有關食品之國際標準，以達成促進人類健康之目標。WHO後續與聯合國糧農組織FAO合作，1963年決議以食品法典委員會（Codex）為其執行機構，於羅馬正式成立，Codex成立目標為建立與推廣國際食品標準，以達成保護消費者健康，並確保食品貿易公平地運作，制定標準包括各項食品衛生標準、食品添加物用量標準、農藥與動物用藥之殘留標準等。爾後成為 WTO 會員國必須遵循之基準。

2013年Codex所編「國家食品管制體系原則和指引（CAC/ GL 82-2013）」³⁰指出，國家食品管制體系係基於憲法或基本法所規劃的制度以及目標，並且權責機關應扮演領導、協調、改進體系的關鍵角色。

²⁸ Codex 國際食品標準索引號 CAC/RCP 1-1969, Rev. 4-2003, Annex -HACCP System and Guidelines

²⁹ Regulation (EC) No 852/2004, Article 5: Hazard analysis and critical control points

³⁰ Codex 國際食品標準索引號 CXG 82-2013 “Principles and Guidelines for National Food Control Systems”

關於國家食品管制體系之設立，應基於以下之幾大項基本原則：

- (1).消費者健康：主要目標；若與其他利益衝突時，應以保護消費者健康為優先考慮。
- (2).食品鏈：涵蓋從原料初級生產至最終消費之整個食品鏈。
- (3).透明性：各方面應透明公開，接受所有利益關係者之審視。依法須保護必要之機密資訊。
- (4).責任明確界定：所有參與者均應明確界定其角色與責任。政府主管機關應負責法規制定與確保國家食品管制體系得以有效運作。食品業者應擔負食品安全責任。消費者應汲取新知以認識食安風險。學者專家須支持國家食品管制體系，提供風險分析基礎及科學根據資訊。
- (5).公平公正：主管機關以及授權行使管理功能者，不得有不良影響或利益衝突之情形。
- (6).決策的基礎：主管機關應基於科學資訊、證據及風險分析原則。
- (7).主管機關間合作協調：各主管機關間各自擔負明確之角色與責任，有效地使用資源。
- (8).預防性措施：為預防且於必要時因應食品安全事件，國家食品管制體系應具備預防、介入與回應之功能。
- (9).自我評估過程：國家食品管制體系應具備持續改進量能，並含有評估體系能否達成目的機制。
- (10).認可其他體系：即使其他食品管理體系或其組成之設計或結構不同，主管機關應認可皆能實現同樣之目的。體系認可及等同之觀念應建置於國家食品管制體系之中。
- (11).法律基礎：各國政府應支持制定食品法訂立，及設立主管機關以利發展、建立、實施、維護及執行國家食品管制體系。
- (12).國際調合：主管機關於設計實施食品管制體系時，應儘量將 CODEX 國際食品法典之標準、建議與指引融入其國家食品管制體系，以保護消費者健康並確保食品貿易公平。
- (13).資源：國家食品管制體系應配置充分資源，以利實現其體系目的。

WTO組織在「食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定（Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS）」明文指出，為使動植物檢疫措施一致性³¹，所有WTO會員國應根據國際標準、準則或建議，作為制定國家動植物檢疫措施的依據，同時也指出Codex為食品安全相關標準制定組織。因此，對於食品業者而言，Codex所制定的標準雖然為自願性符合項目，但若輸出產品受到其他會員國提出異議時，被控告的會員國就必須以Codex的標準為遵守的依據，或者提出該國的風險評估數據，否則會受到其他WTO會員國制裁，在全球化貿易中具有「看不見的手」強制性要求。

因此，台灣政府為使促進貿易發展，在制定CNS商品標準時，會將Codex國際標準作為首要依據。在台灣CNS食品標準的制定是由經濟部標準檢驗局負責，雖然非為食品主管機關，可以因食品主管機關衛生福利部直接採用或以法規命令，讓自願性標準變為強制性標準。

第三節 國家食品管制系統

聯合國糧農組織（Food and Agriculture Organization，下稱FAO）及世界衛生組織WHO對促進各會員國建立食品管制系統，出版「保障食品安全和品質：強化國家食品管制系統指南」³²，涉及食物供應鏈的所有領域，以科學原則和法規為基礎，提出「食品管制」定義：「國家或地方機關執行強制性監督管理活動，以確保食品生產、製造、儲存、加工和分裝，是安全衛生且符合消費者需要，即是符合食品安全和品質要求，必依法誠信並且正確標示。」食品管制的首要責任，是在執行以保護食品安全與品質而制定的食品法規。以防止不安全、欺詐性的食品。這份指南提供了有關食品管制原理和實踐的方法，食品風險分析系統構成，可整理如下：

³¹ The WTO and the FAO/WHO Codex Alimentarius

³² Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems, (2003)

第一項 食品法律及法規命令

國家食品管制系統之基本，即為制定法律及法規命令（Food Law and Regulations）。食品法律制定包含不安全食品之法律界定、在商業行為中消除不安全食品之強制手段，並對於負責廠商予以處罰。盡可能之下，除了必要之合法權力和保障食品安全之規定，亦包括允許主管機關在管理體系中建立預防性措施。

在制定食品法規命令和標準的過程，各國應當充分地利用食品法典標準（Codex Standards）並且交換其它國家在食品安全上的經驗，搜集適合國情的資訊、概念及有關規定過程中，應充分考慮其它國家的經驗，符合衛生和植物檢疫措施協議和交易夥伴的要求。

食品法規應包括以下幾個方面³³：

1. 維護健康權為最高目標。
2. 條文應有明確的定義，以促使法律穩定性與安全性。
3. 應建立在專業、透明、獨立科學評估之上，以及來自於風險評估、風險管理和風險交流過程。
4. 風險評估已超過標準時，以及在無法開展全面之風險評估的情況下，須採用預防性手段和採取臨時性措施。
5. 消費者應有權獲得明確和足夠資訊。
6. 應建立追蹤追溯之方法，以及問題產品回收。
7. 應規範生產者及加工者承擔之有關食品安全及品質的責任。
8. 應保證進入市場之食品是絕對安全並有正確標示。
9. 各國家皆有承擔國際食安義務，特別是與貿易有關的義務。
10. 應確保在制定食品法律過程中的公開性並可提供相關資訊。

³³ Assuring Food Safety and Quality，同上註，頁 6-7

第二項 食品查驗服務

國家食品管制系統下必須提供合格、訓練有素、高效能且誠信的食品查驗服務 (Inspection Services)³⁴。食品稽核員是食品供應鏈中的關鍵人員，食品的聲譽、系統管制完整性的查驗，很大程度上取決於其稽核員的專業和技能。稽核員查驗的任務包括：

1. 檢查場所和生產過程是否符合衛生法規和相關標準。
2. 評估 HACCP 計劃及其實施程度。
3. 製程、加工、儲藏、運輸或銷售過程中，對食物進行採樣。為風險評估提供數據並確定違法者。
4. 通過感官評估識別不同形式的食物。
5. 識別不適合人類食用的食物。
6. 發掘是否有以其他方式欺騙性販售給消費者。
7. 要求業者採取必要的矯正措施。
8. 業者發生違法行為時，鑑識、蒐集、傳輸證據，以及出庭協助訴訟。
9. 鼓勵業者自願遵守品質規範。
10. 輸入輸出食品檢驗、抽樣和證明文件。

第三項 實驗室設置與檢驗制度

實驗室服務 (Laboratory Services: Food Monitoring and Epidemiological Data)³⁵是食品監管體系的重要組成部分。建立實驗室需要大量資本投資和維護，成本很高。食品分析檢驗實驗室可能不受一個機構或部門的控制，但是，政府應制定食品實驗室的規範，並監控他們的表現。

³⁴ Assuring Food Safety and Quality，同上註，頁 7-8

³⁵ Assuring Food Safety and Quality，同上註，頁 8-9

實驗室應具有足夠的物理性、微生物、化學性分析。除了簡單的常規分析之外，實驗室還需配備精密儀器，儀器和圖書設施。不僅是決定分析結果準確性和可靠性，並且須確認分析人員的資格和技能，以及所用分析方法的可靠性。分析結果，通常在法庭上用作確定符合法規標準的證據，因此必須格外小心確保實驗室是符合法規標準。對實驗室的認證與度量衡校正，可由政府委外國內外機構來從事，可以使實驗室提高性能，並確保其檢驗結果可靠性、準確性和可重複性。政府官方的採樣和分析也需經由合格實驗室。

第四項 查驗人員培訓

食品管制系統中最重要的是知識傳遞(Information, Education, Communication and Training)³⁶，從農場到餐桌的整個過程中，對每一環節相關人員的教育和建議，這些訊息傳遞活動包括向消費者提供事實訊息，以及包含針對食品業主管和員工的教育訓練計劃。政府需規劃發展培訓師資課程，並向農業和衛生部門推廣人員提供參考文獻。

政府主管機關應能滿足食品稽核員、實驗室分析員的具體培訓需求，並且將此視為頭等大事。這些教育訓練活動對於食品安全體系發展至關重要，所有的食品管制專業知識和技能，皆能對社會起風險預防作用功能。

食品稽核員必須對法規有充分了解，以及這些法律下權利與義務。他們還應該熟悉收集證據、進行書面檢查的程序、採樣送到實驗室進行分析。由於發展中國家的人力資源有限，通常要求衛生稽核員同時擔任食品稽核員，這不是理想的情況，因為他們可能缺乏評估風險和查驗食品的專業知識，則應格外監督並提供在職培訓。

³⁶ Assuring Food Safety and Quality，同上註，頁 9

第四節 歐美食品查驗概述

歐盟一般食品法 Regulation (EC) No 178/2002 於立法至今十多年，推行食品供應鏈全部過程品質管制，結合分析檢驗、行業公會自主管理、良好衛生規範、生產指南與衛生標準，並且建立起食品鏈追溯制度、嚴謹的標示管理；加工流程則採 HACCP 認證、標準化生產制度、有機驗證等制度，在歐盟境內形成綠色貿易壁壘³⁷。若欲將產品輸出至歐盟境內，食品業者必須符合輸銷歐盟食品應符合 Regulation (EC) No 178/2002 第 11 條，及 Regulation (EC) No 852/2004 第 3 條到第 6 條等食品法規相關規範³⁸。

第一項 認證與驗證之體系區別

根據歐盟 Regulation (EC) No 882/2004 《關於飼料及食品法、動物衛生及動物福利法規之管制規則》，設立了一套「認證」與「驗證」體系，以建立有效的官方監控及確保業者遵循查驗程序。即執行驗證的機構 (Control body /authority) 經過「權責機關 (Competent authority)」審核其執行能力後，方授權執行驗證業務。

歐盟制定了認證與驗證體系，此乃符合性評鑑 (conformity assessment) 之主要內涵，歐盟規則 Regulation (EC) No 765/2008 說明兩者之間存在關鍵差異：

「驗證 (Certification)」是指是指公正獨立之第三者驗證機構授與書面保證人員、產品、程序、或服務符合規定要求之過程或活動，以檢查和評估客觀證據之方式，核對是否符合特定之食品規定。

「認證 (Accreditation)」則是在法律架構之下，是屬於政府機關行政行為或行政委託，目的是為了制定標準，其運作是非營利的，權責機關為了制定特定標準，授權予驗證機構得以執行查驗業務。若為民營機構，不得與其他從事驗證機構之間有商業競爭關係，認證機構是獨立存在的，不會參與符合性評鑑活動。

³⁷ Green Public Procurement, https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm (最後瀏覽日：2019年10月30日)

³⁸ 民國109年6月11日衛生福利部食藥署FDA食字第1091301413號函《輸銷歐盟食品管理作業規範》

例如，對於食品採取樣本的分析檢驗，其檢驗方式必須符合法規標準，實驗室需認證，方符合平等原則。根據歐盟規則 Regulation (EC) No 882/2004，獲認證之實驗室必須符合「ISO 17025 測試與校正實驗室能力之一般要求」，以及「ISO 17011 認證機構認證符合性評鑑活動之一般要求」，此二項 ISO 標準即規範實驗室應使用標準方法、非標準方法之測試與校正、品質、行政及技術系統應符合一定規範，以能負擔分析檢驗作業。

第二項 標準化生產制度

歐盟為使用統一歐洲市場，促進貿易流通，提高歐盟各會員國在國際上競爭力，其重要政策措施即為制定歐盟標準。歐洲標準化委員會 (CEN) 於 1961 年成立，旨在促進會員國之間的標準化合作，制定歐洲標準 (European Standards)，此項標準並非強制性，為自願性標準，為推動自由貿易、保障就業人口、消費者安全、環境保護、網絡互通、政府採購等事務，與國際標準組織 ISO 相仿。

食品生產標準為 ISO 22000³⁹，驗證機構對食品業者查驗的範圍，包含業者對上游與下游管理、升產管理系統、法規程序、HACCP 原則等，這意味著食物鏈從上游到下游都需納入考量，業者與上游原料供應商和下游客戶或通路商，已經能確定的危害和控制措施，此舉將有助於闡明客戶和供應商的要求，確保整個食品鏈的業者有效的溝通，至關重要，將能使安全食品交到最終消費者手中。

實施 HACCP 制度的工廠，必須對過程中可能發生之生物性、化學性或物理性危害，進行詳實之評估分析並研訂對策，每種產品制定個別的 HACCP 計劃，或一項 HACCP 計劃使用於同生產線類別的多種產品。

在制定 HACCP 計劃之前，首先需要組織 HACCP 工作小組，小組成員包括實際參與生產產品的人員和品質管理人員，依照產品建立其食品安全風險的管制條件範圍。如果出現偏離標準，則必須採取校正措施，以修正或補救出現的問題。如果由於出現偏離標準，但無法挽救該產品，該產品可能需要棄置或銷毀。

³⁹ 歐盟 ISO 22000 驗證說明 <http://www.europeanqualitystandard.com/ing/certificazioni-sistema/iso-22000/> (最後瀏覽日：2020 年 3 月 3 日)

HACCP 系統驗證將會針對上述各項條件，從定義 CCP 管制點、管制條件設定、異常與矯正方式的合理性等，逐項檢視 HACCP 工作小組對於計畫的落實程度。

第三項 境外食品查驗實務

為提升進口食品安全，美國食品藥物管理局（U.S. Food and Drug Administration，以下簡稱美國 FDA）歷年來皆針對進口國食品工廠進行實地查核，查核重點係確認業者產品製程是否符合美國聯邦法典第 21 篇（21 CFR）以及食品安全現代化法（FSMA）規定。

美國一般食品查驗基礎範圍⁴⁰，規定於美國聯邦法典 21 CFR Parts 100~199 人類食品⁴¹。其中 CFR 110（Current Good Manufacturing Practice, cGMP）內容與範圍可同見於台灣法規命令《食品良好衛生規範準則（GHP）》，皆具相同查驗內涵，包括原物料追溯、人員管理、場所及設施管控、製程危害分析、成品包裝標示與成品追蹤，並要求該類別產業須實施危害分析重要管制點（HACCP），著重業者自主管理。

美國 FDA 對於進口食品是否進行抽樣檢查及是否許可入境保有絕對的公權力，係以風險分析為基礎來監管進口食品，即使沒有具體資訊指出進口食品與疾病爆發有關，FDA 仍可針對合格進口商之進口食品進行不定期微生物抽樣檢驗，或定期稽核檢驗等，以確認相關進口商符合相關規定。若入境檢查時發現食品進口商不符適格要件或有走私等違法活動，FDA 得撤銷其資格⁴²。

對於台灣食品業者來說，能夠將產品銷售到美國，是絕大商機，然而相對地產品也應該符合進口國法規要求。雖然台灣業者違反美國法，並無法律效力，但是查驗不通過而導致產品無法輸入美國，經濟與商譽損失更勝於行政罰效力。多

⁴⁰ 食品藥物管理署食品組，美國食品藥物管理局境外查核我國食品加工廠衛生安全管理之流程分析，食品藥物研究年報，第八期，頁 234-241，2017 年

⁴¹ CFR - Code of Federal Regulations Title 21.

<https://www.accessdata.fda.gov/scripts/cdrh/cfdocs/cfcfr/cfrsearch.cfm>（最後瀏覽日：2020 年 5 月 5 日）

⁴² 林勤富，美國食品安全現代化法淺析，歐美研究，中央研究院歐美研究所，第 47 卷，第 3 期，頁 368-369，2017 年 9 月

年來，台灣食品業者所執行的良好衛生規範 GHP，即是國際上共通食品管制規範，在美國 FDA 抽查之前，得以依據各項對應法規作好萬全準備。

食品安全現代化法（Food Safety Modernization Act，以下簡稱 FSMA）於 100 年 1 月 4 日生效，擴大授權美國 FDA 提升食品安全管控能力，全面性建立食品供應鏈之預防性管控機制。FSMA 法亦要求美國 FDA 應當對進口產品進行境外查核，於該法頒佈後一年內，必須檢查 600 家以上境外工廠，並在五年內將每年查廠數目增加一倍。美國 FDA 特別挑選具有高風險的產品與供應商，以確保進口食品之安全。

美國 FDA 查驗流程為依產品類別、生產過程及風險作為篩選依據，建立年度查核之食品加工廠名單後，以電子郵件、傳真或郵寄信函方式，通知食品加工廠。食品加工廠於接獲通知後，一定時間內回覆通知信內的各項問題；美國 FDA 接獲工廠回覆之後，再行進一步整理實際查驗名單、查驗日期、稽查人員行程安排等相關訊息，並且通知台灣官方主管機關，衛生福利部食藥署接到美國通知後會再告知食品業者，視情況邀集學者於前行研討美國法規。

綜上，美國 FDA 查驗流程與台灣二級品管的三方驗證流程相類似，差異在於美國 FDA 於行前會先通知台灣政府主管機關。台灣業者皆應遵守之食品良好衛生規範準則(GHP)，原則上可以對應美國聯邦法典 21 CFR。整理如下：

表 4、台灣法規對應美國 FDA 查驗法規

類別	台灣-食品良好衛生規範準則 GHP	美國聯邦法典 21 CFR
一般食品	GHP 準則、附表一至附表三 (以下食品皆需符合此標準)	21 CFR 110
低酸性罐頭	GHP 第 33 條至第 36 條、附表四至附表六	21 CFR 108
酸性食品	GHP 第 37 條至第 39 條	21 CFR 114
水產加工品	GHP 第 20 條	21 CFR 123

第五節 小結

在全球化時代下，食品安全管制不再只是一個國家內政，國際貿易上的要求與彼此約束，因此產生出了各種食品標準。建立起國家食品控制系統的重要性在於，整合國際之間食品安全資訊，使食品污染與食源性疾病之間的聯繫，得以建立起風險分析基礎。但是，這樣新的食品管制系統必須和傳統公共衛生系統之間，建立起有效的聯繫，才能將有關食品風險訊息聯繫起來。

國際上推行已久的 HACCP 管制方法，台灣亦將其納入法律之中，食品安全衛生管理法第 7 條要求業者應自主管理，訂定食品安全監測計畫。然而，現代的科技發達，食品工業發展越來越複雜，如何能夠確保業者能夠自主管理，落實執行食品安全監測計畫呢？食品稽核員即是關鍵人員，因此，政府應有足夠資源提供稽核員教育訓練。

顯然地，台灣目前許多法規修法都能跟上歐美國家的規範，唯獨較缺乏業界教育訓練。現實上，衛服部函令公告新標準，發佈給各食品公會，然而中小企業食品業者仍有理解上落差；倘若業者未能持續接受新知，或是地方政府也沒有預算經費能逐一輔導業者，畢竟，在食品法規強制規範之下，違法情事似成必然。

隨著食品業者引入 HACCP 管理，那麼，站在食品安全管制第一線的稽核員，就擔任起法遵義務的角色。稽核人員必須對於食品法規有充分認識，並且能夠理解相關權利義務，持續培訓與提升科學知識，應是政府在落實國家食品管制系統時，視為關鍵不可缺乏工作，食安原因的識別、追蹤以及建立食品污染預警系統也皆是建立在專業人員身上。而此部分正是台灣目前尚不足之處。

食品安全須建立在完善的食品供應鏈上，建立自主管理體的標準作業流程，從原料、製程、運輸到販售，每一個環節的作業人員皆能夠落實程序，秉持自主管理精神。倘若食品業者平日即落實食品安全衛生管理法及 GHP 規範，並且建立 HACCP 管制，同時政府主管機關亦須具有專業知識，得以輔導食品業者配合國際稽查行程，即可共同為台灣優質安全食品推上國際貿易舞台。

第三章 食品查驗主體與對象

第一節 政府機關

第一項 屬性

第一款 職權原則

行政法中有關組織法與作用法之差異，通說認為，行政機關之組織法係規範機關內部之運作，以適用於機關內部事項者，非直接對外發生法規範效力，屬權限性質，並以抽象、概括或宣示性質作為法規範。作用法則係攸關對外行政行為，所規定者具有干預人民權利之性質，原則上需要法律授權為基礎。亦即，法律關係無人民參與者，即是組織法關係有一造為人民時，即是作用法關係，行政機關僅得依作用法，不得依組織法有關權限之規定，而訂定涉及人民權利義務之法規命令。

關於職權行使明確性原則，司法院釋字第 535 號解釋理由認為：「查行政機關行使職權，故不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以作用法之授權為依據，始符合依法行政之原則。」因此有關實施行政調查之要件、程序及對違法之救濟，均應有法律之明確規範。在法律保留原則下，行政機關須在組織法規定之管轄、權限及任務範圍內，制定行使職權及權能之作用法，才可以對人民採取一定之干預性措施。

依食品安全衛生管理法第 41 條，為確保食品、食品容器等符合法規，法律授權行政機關得執行相關查驗措施。即便食品查驗未有職權行使法，但非謂本來就屬其範圍之作用法部分即可不須法律之授權⁴³。因此，行政機關實施調查以作為防制重大食安事件之手段，並非以組織法規範為依據，須另外以作用法制定授權組織進行規範，以取得職權或權能，方能較為明確賦予食品調查人員法定職掌之具體職權，並且得以保障人民基本權利。

⁴³ 李震山，行政組織法與行政作用法之區別及其實益，月旦法學雜誌，第 85 期，頁 16-17，2002 年 6 月。

第二款 功能性

從行政功能而言，食品行政調查人員非為組織法上之狹義行政警察，然而從功能角度，為使維持社會秩序或增進公共利益為目的，依法律規定賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段者，是否為具有廣義行政警察之功能？

大法官釋字第 588 號理由書認為：「警察係指以維持社會秩序或增進公共利益為目的，而具強制（干預、取締）手段特質之國家行政作用或國家行政主體，概念上原屬多義之用語，有廣、狹即實質、形式兩義之分。其採廣義、即實質之意義者，乃就其「功能」予以觀察，凡具有上述「警察」意義之作用、即行使此一意義之權限者，均屬之；其取狹義、即形式之意義者，則就組織上予以著眼，而將之限於警察組織之形式—警察法，於此法律所明文規定之機關及人員始足當之，其僅具警察之作用或負警察之任務者，不與焉。上述行政執行法既已就管收、拘提為明文之規定，並須經法院之裁定，亦即必須先經司法審查之准許，則其「執行」自非不得由該主管機關、即行政執行處之人員為之。」

從屬性而言，食品查驗屬於行政調查，與行政執行之法律屬性仍有不同，卻有相似行政執行之事實行為。食安法第 41 條授權行政機關得「執行」相關查驗措施，其包括進入場所查核；抽樣檢驗；扣留或複製文件記錄；封存不合法或有疑慮產品；重大事件並得命其暫停作業及停止販賣。就其行政調查人員所執行查驗措施，從實質上而言，與警察任務之意義與功能作用確屬相當。

新修訂之食品安全衛生管理法第 42-1 條：「為維護食品安全衛生，有效遏止廠商之違法行為，警察機關應派員協助主管機關。」立法理由為協助主管機關於稽查食品案件時，排除障礙並保護相關執勤人員人身安全，增訂本條的用意，在有法律明文讓警察機關得以派員協助主管機關稽查。若以立法目的來看，警察為排除調查事務中的障礙，以及保護人員的人身安全為限。

依行政程序法第 19 條⁴⁴規定，行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。如因法律上之原因，或因人員、設備不足等事實上之原因，行政機關不能獨自執行職務者，亦或執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助。

另可見於《食品查核檢驗管制措施辦法》第 6 條：「有下列情形之一者，主管機關得依行政程序法第十九條或行政執行法第六條之規定，商請警察機關協助：一、有維護執行或稽查人員之安全與現場秩序之必要。二、發現犯罪、違法（規）行為，有依法取締查處之必要。三、執行取締遭受暴力威脅或抗拒。」

該條文「發現犯罪、違法（規）行為，有依法取締查處之必要」，在此文義解釋所依據的法不是指食安法，而是《社會秩序維護法》，例如在查驗過程遇到業者有妨礙公務行為，依社會秩序維護法第 85 條「一、於公務員依法執行職務時，以顯然不當之言詞或行動相加，尚未達強暴脅迫或侮辱之程度者。二、於公務員依法執行職務時，聚眾喧嘩，致礙公務進行者。....」為使稽查行動順利進行，警察人員應可依法協維護人員安全與現場秩序。

綜上，食品稽查雖具有警察功能，亦不得逾越組織法範圍，食品行政與警察之雙方可行使權限，尚待加以更詳盡釐清區別。警察的權限範圍在社會秩序維護法，即便警察發現業者有違法行為，以目前法律授權範圍，食品查驗之發動主體應屬食品行政機關。惟食品稽查人員權限不包括司法警察行使調查之範圍，若有涉及特別刑法之查驗態樣，恐需有聯合司法警察調查之程序。此於本節第四項檢察機關查緝食品藥物犯罪案件執行方案中，再行探討。

⁴⁴ 行政執行法第 19 條：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助。

一、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。
二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。
三、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。
四、執行職務所必要之文書或其他資料，為被請求機關所持有者。
五、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。
六、其他職務上有正當理由須請求協助者。」

第二項 食品行政機關

第一款 中央機關

食品安全衛生的主管機關依食安法第 2 條，在中央為衛生福利主管機關，在地方為直轄市與各縣市政府。中央主管機關職權範圍包括公告類別及規模之食品業者（食安法第 7 條、第 8 條）；訂定之各類衛生標準（第 14 條、第 17 條）、標示標準（第五章）；公告應限制之原料品項及其限制事項（第 15 條之 1、第 18 條、第 18 條之 1）；查驗登記並發給許可文件（第 21 條）；食品輸入管理（第六章）；查核檢驗與管制措施及其他應遵行事項之辦法（第 41 條）；受理檢舉案件（第 43 條）；訂定裁罰認定標準（第九章）...等。

行政院衛生福利部食品藥物管理署屬於三級機關，依《中央行政機關組織基準法》第 27 條：「一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。」另又見《衛生福利部食品藥物管理署組織法》第 2 條，食品藥物管理署掌理下列關於食品、藥物、化粧品事項：

- 一、管理政策之規劃與執行及相關法規之研擬。
- 二、查驗登記、審核、給證、備查與藥物人體試驗之審查及監督。
- 三、業者之生產流程管理、輸入查（檢）驗、流通、稽查、查核及輔導。
- 四、檢驗、研究、實驗室認證、風險評估與風險管理及中藥、植物性藥材檢驗。
- 五、安全監視、危害事件調查及處理。
- 六、管制藥品之稽核、通報、預警、教育宣導與第一級、第二級管制藥品之輸入、輸出、製造及販賣。
- 七、消費者保護措施之推動。
- 八、事務上國際合作及境外管理作業。
- 九、其他有關食品藥物化粧品之管理事項。

第二款 行政院食品安全辦公室

經過多次食品安全事件，增訂食品安全衛生管理法第 2 條之 1。立法者認為⁴⁵，相關部會未能具體落實食品安全會報相關決議事項，修法明定行政院應將食品安全會報決議事項列入每季追蹤管考並且對外公告，加強地方政府各機關之橫向聯繫及與中央之縱向聯繫，展現政府各單位一體之形象，要求地方政府亦建立類似中央處理機制，設立食品安全會報辦公室，由縣市首長擔任召集人，橫向整合協調跨局處之食品安全衛生管理措施。

- 一、目的：為加強全國食品安全事務之協調、監督、推動及查緝，行政院應設食品安全會報。(第 2 條之 1 第 1 項)
- 二、組織與職權：由行政院院長擔任召集人，召集相關部會首長、專家學者及民間團體代表共同組成，職司跨部會協調食品安全風險評估及管理措施，建立食品安全衛生之預警及稽核制度，至少每三個月開會一次，必要時得召開臨時會議。召集人應指定一名政務委員或部會首長擔任食品安全會報執行長，並由中央主管機關負責幕僚事務。食品安全會報之組成、任務、議事程序及其他應遵行事項，由行政院定之。(第 2 條之 1 第 1 項、第 4 項；行政院食品安全辦公室設置要點)
- 三、授權地方自治：各直轄市、縣(市)政府應設食品安全會報，由各該直轄市、縣(市)政府首長擔任召集人，職司跨局處協調食品安全衛生管理措施，至少每三個月舉行會議一次。(第 2 條之 1 第 2 項)
- 四、監督機制：行政院食品安全會報決議之事項，各相關部會應落實執行，行政院應每季追蹤管考對外公告，並納入每年向立法院提出之施政方針及施政報告。

⁴⁵ 民國 103 年 11 月 18 日修法增訂食品安全衛生管理法第 2 條之 1 的立法理由。

第三款 食品風險評估諮議會

食品安全衛生管理法第 4 條訂定之緣起⁴⁶，係在食品製造加工過程中產生之危害成分，通常與製造加工方式及條件有關，為有效降低類似情事對民眾造成之健康風險，有時必須對特定食品之製造加工方式或條件予以規範，爰參酌歐盟一般食品法第 6 條⁴⁷、美國食品安全現代化法第 103 條⁴⁸之規定增訂條文。

對重大或突發性食品安全事件造成之風險能有效管理，必要時，中央主管機關應召集專家學者、業者、消費者團體等進行研商，對事件之風險程度加以評估，並依風險評估結果採取適當之管理措施，例如限期回收、限期改製、下架、停止製造等。另中央主管機關依國際食品不合格或應回收資訊，經查證前述不合格或回收食品已輸入國內或可能輸入國內時，亦得採取適當之預警或控管措施，俾保障國民飲食安全⁴⁹。

一、食品風險評估諮議會的成立目的，係立法者認為，食品安全制度奠基於對食品安全風險分析，惟目前我國衛生福利部既為食品安全管理單位，又職司食品安全風險評估，無法公正獨立客觀。基於風險評估與風險管理必須各自獨立且相互支援，避免管理機關球員兼裁判，而風險評估可被客觀評估其危害等，爰由行政院設食品安全風險評估委員會⁵⁰。

二、諮議體系架構：主管機關採行之食品安全衛生管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則，建構風險評估以及諮議體系。體系應包含食品衛生安全與營養、基因改造食品、食品廣告標示、食品檢驗方法等範圍。

（第 4 條第 1 項、第 3 項）

⁴⁶ 民國 102 年 5 月 31 日，立法院公報，第 102 卷，第 38 期，院會紀錄，頁 1079-1080。

⁴⁷ Regulation (EC) No 178/2002, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2002/178/oj>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 17 日）

⁴⁸ FSMA § 103. HAZARD ANALYSIS AND RISK-BASED PREVENTIVE CONTROLS. <https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/full-text-food-safety-modernization-act-fsma#SEC103>（最後瀏覽日：2020 年 5 月 1 日）

⁴⁹ 民國 102 年 5 月 31 日，立法院公報，第 102 卷，第 38 期，院會紀錄，頁 1079-1080。立院二讀廣泛討論時增訂第四條第一項及第二項，照委員田秋堇等提案第十條條文及綜合各委員意見。

⁵⁰ 民國 103 年 1 月 28 日，立法院公報，第 103 卷，第 12 期，院會紀錄，頁 57-67。

- 三、組織遵行事項：諮議會委員議事之迴避，準用行政程序法第三十二條之規定；諮議會之組成、議事、程序與範圍及其他應遵行事項依《食品風險評估諮議會設置辦法》為之。(第4條第4項)
- 四、組織成員：食品風險評估諮議會置委員十五人至十九人，由衛生福利部部長就食品安全、毒理與風險評估等專家學者及相關民間團體代表聘兼之。委員應獨立行使職權，不受任何干涉。開會時，得視需要，邀請相關專家學者、機關、團體代表及食藥署相關單位人員列席。(食品風險評估諮議會設置辦法第4條、第9條、第11條)
- 五、透明度：本會委員及列席人員對會議資料、委員意見或會議結論應予保密，不得洩漏。經依行政程序核定後，得由食藥署公開之。(食品風險評估諮議會設置辦法第10條)
- 六、中央主管機關對重大或突發性食品衛生安全事件，必要時得依預警原則、風險評估或流行病學調查結果，公告對特定產品或特定地區之產品採取下列管理措施：
1. 限制或停止輸入查驗、製造及加工之方式或條件。
 2. 下架、封存、限期回收、限期改製、沒入銷毀。

第三項 地方主管機關

第一款 地方自治權限

中央及地方立法權限之劃分，依據憲法第108條第1項第3款：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：...十八、公共衛生。」針對公共衛生。憲法第110條第1項第1款亦將其劃屬由地方自治立法並執行之事項。又依地方制度法第18條第7款第4目、第9款第1目；同法第19條第7款第4目、第9款第1目，以照顧其行政區域內居民之生活，屬於其得自為立法並執行之自治事

項。因此，地方倘於不抵觸中央法規之範圍內，就公共衛生管理之自治事項，以自治條例為因地制宜規範，應為憲法有關中央與地方權限劃分所許⁵¹。

以台北市政府為例，衛生局下設食品藥物管理科（掌理藥政、藥品、醫療器材、化粧品、食品衛生管理、健康飲食推動、諮詢及管理等等事項），以及衛生稽查科（掌理衛生相關法規人民申請案現場履勘、人民陳情與檢舉違規案件稽查、各業別例行或計畫性稽查、抽驗、輔導及食品中毒調查處理等等事項），另設有檢驗科（掌理食品、藥物與公共衛生檢驗與支援公共衛生相關稽查樣品檢驗、投訴檢舉專案檢驗及受理飲食品藥物申請檢驗等等事項）。

地方政府未有組織法得以依法設立掌理調查、審議、訴願等單位，但以組織執掌已能達成立法者所期待地方政府建立「類似中央處理機制」。地方自治政府訂有「食品安全自治條例」，雖然內容不脫離食品安全衛生管理法，理論上，基於法律保留之民主內涵，既已依法授予自治團體就自治事項享有自治權⁵²。然而，是否得以此自治條例作為職權行使之作用法，干涉人民權利之依據，仍有待研究。

大法官釋字 553 號解釋文認為，雖然法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。

⁵¹ 李寧修，中央與地方之立法權限劃分及其爭議—以食品安全法治為例，法學叢刊，第 63 卷，第 4 期，頁 1-24，2018 年 10 月。

⁵² 大法官釋字第 38 號解釋：「縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律之依據，不得限制人民之自由權利」。

第二款 授權食品行政權限

依食品安全衛生管理法授權地方主管機關之食品安全衛生權限範圍如下：

- 一、公共衛生管理：食安法第 14 條「公共飲食場所衛生之管理辦法，由直轄市、縣（市）主管機關依中央主管機關訂定之各類衛生標準或法令定之。」食安法第 41 條第 1 項第 5 款「接獲通報疑似食品中毒案件時，對於各該食品業者，得命其限期改善或派送相關食品從業人員至各級主管機關認可之機關（構），接受至少四小時之食品中毒防治衛生講習。」
- 二、設立通報系統：食安法第 6 條「各級主管機關應設立通報系統，劃分食品引起或感染症中毒，由衛生福利部食品藥物管理署或衛生福利部疾病管制署主管之，蒐集並受理疑似食品中毒事件之通報（第一項）。醫療機構診治病人時發現有疑似食品中毒之情形，應於二十四小時內向當地主管機關報告（第二項）。」食安法第 7 條第 5 項「食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報直轄市、縣（市）主管機關。」
- 三、食品查驗：食安法第 5 條：「各級主管機關依科學實證，建立食品衛生安全監測體系，於監測發現有危害食品衛生安全之虞之事件發生時，應主動查驗，並發布預警或採行必要管制措施。」食安法第 41 條：「直轄市、縣（市）主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，業者應配合，不得規避、妨礙或拒絕。」
- 四、行政處分/行政罰：食安法第 55 條「本法所定之處罰，除另有規定外，由直轄市、縣（市）主管機關為之，必要時得由中央主管機關為之。但有關公司、商業或工廠之全部或部分登記事項之廢止，由直轄市、縣（市）主管機關於勒令歇業處分確定後，移由工、商業主管機關或其目的事業主管機關為之。」食安法第 52 條第 2 項「...當地直轄市、縣（市）主管機關得代為回收、銷毀，並收取必要之費用。」第 52 條第 4 項「...公布其商號、地址、負責人姓名、商品名稱及違法情節。」

五、設立食品安全會報：食安法第 2-1 條第 2 項「各直轄市、縣（市）政府應設食品安全會報，由各該直轄市、縣（市）政府首長擔任召集人，職司跨局處協調食品安全衛生管理措施，至少每三個月舉行會議一次。」要求地方政府亦建立類似中央處理機制，設立食品安全會報，由縣市首長擔任召集人，橫向整合協調跨局處之食品安全衛生管理措施。

六、其他機關協助：地方政府的其他機關有協助義務。《食品查核檢驗管制措施辦法》第 3 條第 2 項：「於執行食品工廠建築及設備設廠標準之查核時，應會同工業主管機關為之。」

第四項 檢察機關

第一款 檢察機關與食品行政之聯結

民國 107 年 6 月 29 日 訂定《檢察機關查緝食品藥物犯罪案件執行方案》⁵³，立法目的為「為提升對食品藥物犯罪案件之處理效能，藉建立查緝食藥案件聯繫平台，透過有效、具體查緝食藥案件之積極作為，展現政府從嚴追訴之決心。」該方案明定執行機關為地方檢察機關、食藥署及各地方政府衛生局、各司法警察機關等。

該方案明定檢察機關偵查作為⁵⁴，具體區分為「先期準備作業」、「證據保全」、「嚴密追查幕後主嫌」及「從速、從嚴偵辦，查扣犯罪所得，具體求處重刑」四部分，不脫刑事訴訟法之範圍。執行步驟的摘要如下：

⁵³ 民國 107 年 6 月 29 日，臺灣高等檢察署檢文廉字第 10700082010 號函。

⁵⁴ 執行方案明定「偵查作為」(一) 先期準備作業：1. 為有效查緝，宜提早監控及蒐證，依各地之特性縝密規劃查緝作為，必要時並得請相關政府部門提供資料。2. 為完整破獲不法食藥案件，檢察官得依實際掌握之證據與資料，規劃一定時間之蒐證及監控。(二) 證據保全：1. 查獲之違法產品視情況採集樣本，送請食藥署、地方政府衛生局或民間檢驗機構進行檢驗。2. 對於涉案之產品，由檢察官視個案情節依刑事訴訟法規定扣押，或由衛生機關依法令處理。(三) 嚴密追查幕後主嫌：檢察官、司法警察應深入追查有無其他共犯，並循線嚴密追查幕後是否有集團操控，以查明主嫌。(四) 從速、從嚴偵辦，查扣犯罪所得，具體求處重刑：對於查獲之食藥案件，符合羈押要件者，檢察官應即聲請法院依法羈押。檢察官偵辦是類案件應速偵、速結，查扣犯罪所得，於起訴時視犯罪情節具體求刑。

(一) 設立食品藥物犯罪查緝小組：各地檢署應成立食品藥物犯罪查緝小組，由檢察長擔任召集人，其成員為檢察官。

(二) 建立緊急通報系統：以食藥犯罪查緝小組為聯繫協調中心，負責統籌、指揮、協調各機關偵辦。

(三) 建立聯繫平台：各地檢署應召集衛生機關、司法警察機關及其他相關機關建立聯繫平台，並就各執行機關提供高風險產品及業者資料，或內部員工檢舉之具體犯罪事證，研商規劃查緝作為。

(四) 與民間團體結合：各地檢署得召集關心食藥議題民間團體討論相關問題。

(五) 建立聯繫名冊：各執行機關均指派專人為聯繫窗口，建立聯繫名冊提供業務聯繫之用。

(六) 各司法警察機關應由專人偵辦食藥案件，於轄區發現有食藥案件時，應迅速通報各地檢署食藥犯罪查緝小組。

(七) 各地檢署與執行機關定期討論查緝食藥案件事宜，並請各執行機關提供食藥案件之相關情資。

(八) 各相關機關應準備必要之機具、器材及人力，以備查緝行動所需。

綜合上述，從該執行方案的條文與立法解釋中，看不出此規範的法源依據為何？再者，檢察機關與食品管制系統之間，是以何種組織模式作連繫？在行政調查與刑事偵查之間尚有諸多可待討論之處，本文僅先就行政調查部分作研究，以下將以歐盟刑警組織與歐盟執委會之間關係為例。

在現行的食品安全衛生管理法，已經規範不同層次的聯繫或通報組織架構，如依國際 Codex 國家食品安全管制原則而建立的第 2 條之 1「行政院食品安全會報」、依預警原則而建立的第 4 條「食品衛生安全與營養諮議會」，中央與地方主管機關統一建立的第 6 條「食品中毒通報系統」等，諸如本文前述。

目前，食品行政機關與檢察機關聯合行動，立法者尚無訂定有如組織法或職權行使關係的法源依據，得以作聯合調查行動，在此方案中，仍是各自執行調查

行為，食品稽查人員在調查上權限不足，僅代表鑑識或證據保全的角色⁵⁵；而食藥犯查緝小組的成員皆為檢察官，對於食品科學專業必然需要再行加強學習。

第二款 比較歐盟聯合行動方案

以歐盟為例，針對食品假冒偵查行動，由歐洲刑警組織（Europol）與國際刑警組織（Interpol）建立聯合行動方案「⁵⁶OPSON」，該行動編制目的在於打擊食品假冒犯罪以及不合格食品販售行為。歐盟執委會（European Commission）也參與其中，提供了專門知識、情報分析、調查技巧，培訓和溝通協調，合作共同執行偵查行動。

歐盟執委會對於歐洲刑警組織（Europol）每年舉辦五次培訓⁵⁷，提供更多至關重要的資訊與培訓課程，涉及欺詐相關的新類型調查和管控技巧。歐洲刑警組織的成員來自各種機構和部門的代表，包含警察、海關人員、檢察官、調查官，在開展偵查活動之前，必須參加「偵查食品欺詐行為的培訓」相關課程和或研習班。這些研討培訓課程，歐盟執委會為參與者提供了未來進行追捕和調查所需的專業知識，尤其是使他們能夠更快速區分假冒產品和真實產品。

在歐盟能夠對於食品查緝有效執行，奠基於組織架構上，食品機關與刑警之間，尚有一個建立在歐盟之聯繫機構「⁵⁸歐盟食品假冒網絡（The EU Food Fraud Network）」，自 2013 年以來該組織成立目的，為使具有農業食品鏈知識的官員、具有調查權的警察、海關、檢察官之間建立起合作關係，將每個成員國以及其他部分歐洲國家（瑞士、挪威和冰島）指定的食品管制機構和歐洲刑警組織聯繫起來，若遇到跨國違法情事時，得以交流信息並且合作。

⁵⁵ 檢察機關查緝食品藥物犯罪案件執行方案第四點「查獲之違法產品，依案情需要，視情況採集樣本，送請食藥署、地方政府衛生局或民間認證檢驗機構進行檢驗。」

⁵⁶ 歐盟 OPSON 聯合行動方案 <https://www.europol.europa.eu/operations/opson>（最後瀏覽日：2020 年 5 月 10 日）

⁵⁷ 歐洲刑警組織對於 2018 年成果說明 <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/fraud-plate-over-3-600-tonnes-of-dangerous-food-removed-consumer-market>（最後瀏覽日：2020 年 5 月 10 日）

⁵⁸ 歐盟食品假冒網絡 https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn_en（最後瀏覽日：2020 年 5 月 10 日）

第二節 民間參與食品查驗

第一項 查驗登記委託

法律在性質上可分為組織法與作用法，在討論依法行政與法律保留原則時，依循是作用法上的授權規範為主。若組織法上有明白賦予行政機關有行政調查權限，但是大部分的檢查行為皆是委由民間機構，然因缺乏法律明文規定，因此檢查結果亦不能作為行政處分，此時，行政機關欲將此等權限移轉給私人，即涉及行政機關拋棄法定權限的問題，在合憲性與合法性上將生疑義。在舊實務上採取「有組織法即有行為法」，若行政機關之積極行為需適用法律保留原則者，然卻僅以組織法為授權規範，此舉將使法律保留原則空洞化，沒卻其作為法治主義最主要內涵⁵⁹。

作用法兼具有法律授權與管制的雙重意義，因此，查驗委託民間辦理時應有作用法為根據。進一步來說，作用法區分授與行政機關作為權限的「授權性作用法」，以及規範行政機關具有作用權限後應如何作為的「手段性作用法」。「授權性作用法」即如食安法對於需查驗登記者，於第 21 條第 6 項「第一項及第二項之查驗登記，得委託其他機構辦理；其委託辦法，由中央主管機關定之。」

在個別授權性作用法之中，不會有詳細的委託程序、行政處分授權，另由管理辦法訂定之；倘若管理辦法中，對於受託查驗機構與受檢查者之間契約關係未能明確說明是公法契約關係或私法契約關係，受檢查者將不知如何救濟。基於令以契約方式委託民間辦理，該契約應為公法契約，在委託行政機關與受託民間機構之間若有爭議，是以行政爭訟解決，而委託民間機關辦理查驗與受檢查者之間所生之紛爭，亦以行政法院解決，以確保人民得以行政救濟之原則。

食安法第 21 條第 1 項與第 2 項公告指定食品與相關產品之查驗登記，並於該條第 6 項訂定「第一項及第二項之查驗登記，得委託其他機構辦理；其委託辦法，由中央主管機關定之。」。本條文於民國 89 年立法，為以符合國際食品衛生

⁵⁹ 林子儀，行政檢查業務委託民間辦理法制之研究，行政院研究發展考核委員會出版，頁 131，1998 年 2 月。

管理潮流，並擴大運用其他人力資源，因此將特定的產品之查驗登記，訂定法律得由中央主管機關委託其他機構辦理。應屬於授權行使公權力之行為。

近年查驗實務而言，除了「真空包裝黃豆即食食品」由食藥署自行辦理查驗登記之外，其他項目皆業務委託民間機構辦理。第 21 條第 6 項授權主管機關訂定《食品與相關產品查驗登記業務委託辦法》，將查驗登記業務委託其他機構辦理。該辦法規範授權委託範圍，包括新申請許可證及許可證之換發、補發、展延、移轉、廢止、登記事項變更等事項。民國 109 年度查驗登記業務委託之民間單位如下：

1. 基因改造食品查驗登記業務委託：財團法人食品工業發展研究所
2. 特殊營養食品查驗登記業務委託：財團法人醫藥品查驗中心
3. 健康食品查驗登記業務委託：財團法人醫藥品查驗中心
4. 國產維生素類錠狀膠囊狀食品查驗登記業務委託：台灣優良食品發展協會
5. 輸入膠囊狀錠狀食品查驗登記業務委託：財團法人台灣優良農產品發展協會
6. 食品添加物查驗登記業務委託：財團法人台灣優良農產品發展協會

第二項 檢驗機構

食品法規中的檢驗機構，是為行政助手或行政委託？通說上皆將 SGS 這類檢驗機構認為是行政助手，但是在食安法卻寫「委託」？依法必須由檢驗機構辦理事項者包括：

1. 各級主管機關採行必要管制措施之抽樣檢驗（食安法第 5 條）；
2. 應辦理檢驗之食品業者，將產品所送交檢驗之機構（食安法第 7 條第 2 項）。

第 37 條：「食品...之檢驗，由各級主管機關或委任、委託經認可之相關機關（構）、法人或團體辦理。中央主管機關得就前項受委任、委託之相關機關（構）、法人或團體，辦理認證；必要時，其認證工作，得委任、委託相關機關（構）、法人或團體辦理。前二項有關檢驗之委託、檢驗機關（構）、法人或團體

認證之條件與程序、委託辦理認證工作之程序及其他相關事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」

第 37 條第 3 項授權訂定《食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法》說明認證機構（受委託公權力者）與檢驗機構（受認證之對象）之區別：

- 一、檢驗機構⁶⁰：指具有食品檢驗能力之檢驗機關（構）、法人或團體。
- 二、認證：指依本辦法所定之程序，對於檢驗機構就特定檢驗項目具備檢驗能力之確認。目前台灣主管機關所委託之認證機構為財團法人全國認證基金會（Taiwan Accreditation Foundation，簡稱 TAF）。

從法條文義上解釋檢驗機構之屬性⁶¹，檢驗機構與委託者訂定書面檢驗委託契約，載明委託檢驗項目、檢驗方法、檢驗範圍、委託檢驗項目之認證狀況及其他事項，並經雙方當事人確認及記錄。該「檢驗委託契約」應為法規命令要求訂定之私法契約，而非行政契約。

縱使係因食安法第 7 條法律授權要求食品業者應強制將產品送檢驗，該行政機關之公權力行使並未因此獨力交由檢驗機構行使，而是在行政機關以及受委託之 TAF 命令與監督下進行，單純充當行政助手之行為。

行政助手又稱行政輔助人，係指人民在行政機關指揮與監督之下，遂行協助行政任務，以使行政機關達成行政目的，可說行政助手是行政機關手足延伸，必須在行政機關督導下發揮作用，行政助手本身並無獨立的法律地位，一切對外的權利義務關係均由行政機關所吸收，因此亦不屬權限移轉之類型⁶²，因此行政助手契約的訂立，似乎不必強求應有法律上之明確依據⁶³，單純為行政機關人力協助，非屬公務員法之公務員，對相對人權益影響較不直接，行政機關對受檢者而言應負完全責任，故無法律保留原則之適用。

受檢驗者若不服檢驗機構所提出報告，應如何救濟？行政助手僅為行政機關達成行政任務之輔助人，其扮演角色係從旁執行細節性、支援性任務、並受行政

⁶⁰ 《食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法》第 2 條

⁶¹ 《食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法》第 13 條。

⁶² 羅傳賢，行政程序法論－兼論聽證與公聽會制度，書泉出版，頁 106，2017 年 9 月。

⁶³ 林子儀，同註 59，頁 130。

機關的指揮監督。其行為之權利義務效果均為行政機關所吸收。人民對行政助手之行為，對外均以行政機關為訴願法、行政訴訟法之原處分機關，其國賠責任亦以該行政機關為賠償義務機關⁶⁴。

第三項 驗證機構

二級品管驗證規範於食安法第 8 條第 5 項與第 6 項「經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應取得衛生安全管理系統之驗證。前項驗證，應由中央主管機關認證之驗證機構辦理；有關申請、撤銷與廢止認證之條件或事由，執行驗證之收費、程序、方式及其他相關事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」

上開「應由中央主管機關認證之驗證機構」在行政法上應如何定位，過去學說上有諸多不同見解，舊說上認為性質此種類型專業參與，介於行政助手與行政委託之間類型，若具備獨立檢查之性質，與人民權益又屬息息相關，應有法律保留原則之適用⁶⁵。食藥署對於已認證之驗證機構定位⁶⁶，其機構稽核人員執行驗證視為法律上委託行使公權力之一種。食品業者可以直接向驗證機構進行缺失申訴；食品業者不服申訴決定時，得向中央主管機關提起訴願。

食品法規特定業者應受二級品管驗證，即衛生安全管理系統驗證，係指食品業者依食安法第 8 條第 2 項與第 5 項規定應符合之各項準則包含《食品良好衛生規範準則（GHP）》及《食品安全管制系統準則之規定（HACCP）》，由驗證機構作法規符合性評鑑。

目前衛福部食品藥物管理署公告食品衛生安全管理驗證機構有三家⁶⁷：財團法人中華穀類食品工業技術研究所、財團法人食品工業發展研究所、財團法人中央畜產會。雖說是第三方驗證，然公權力介入甚深。食藥署說明⁶⁸「依據食安法

⁶⁴ 蔡茂寅、李建良、林明鏞、周志宏合著，行政程序法實用，新學林，4 版，頁 341-345，2013 年 11 月。

⁶⁵ 林子儀，同註 59，頁 131。

⁶⁶ 民國 103 年 8 月 19 日修正《食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法》。

⁶⁷ 食品衛生安全管理認證及驗證資訊系統 <https://facs.fda.gov.tw/Page/CB.aspx?v=1537915075>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 3 日）

⁶⁸ 食品衛生安全管理認證及驗證資訊系統 QA 說明：

<https://facs.fda.gov.tw/Page/QAList.aspx?v=248284514>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 3 日）

第 8 條第 5 項授權為強制性驗證與自願性產品驗證（例如 ISO22000/ HACCP 驗證）制度屬性不同，目前無相互採認。」亦及同樣驗證內容的查驗，因為制度不同，驗證機構也不能任意選擇。

食安法第 8 條第 2 項規定之業者若違反食品安全管制系統準則，經命其限期改正，屆期不改正者，處新臺幣六萬元以上二億元以下罰鍰等（食安法第 44 條）。未於一定期間內取得驗證者，經衛生主管機關命限期改正，屆期不改正者，處新臺幣 3 萬元以上 3 百萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業之相關處分。（食安法第 48 條）

二級品管驗證非屬產品驗證，僅對廠內衛生安全管理系統進行「法規符合性評鑑」。食品業者依《食品檢驗機構認證及委託認證管理辦法》向「驗證資訊系統 (FACS)」登錄驗證需求，由系統擇定驗證機構後，食品業者再向該機構申請驗證。查驗後，由驗證機構發給驗證證明書即為通過。

食藥署說明⁶⁹，驗證證明書在法律上為有效之證明之一，但驗證查核屬抽樣方式，能確認食品安全系統有效，但非擔保製程產品絕對安全，工廠仍應留有品保自主管理紀錄做為佐證資料，並且不能印刷在產品外包裝袋上，造成誤導或混淆消費者產品保證之意。

既然行政機關將特定事務全權委託民間專業機構獨立執行，再根據檢查內容，以民間機關名義對外做成決定，該項決定之性質與功能上係為行政機關提供資料，最後再由行政機關對外為行政行為。因此，人民對民間機構之檢查行為不服之救濟，應以行政機關為訴願法、行政訴訟法之原處分機關，其國賠責任亦以該行政機關為賠償義務機關。

⁶⁹ 同上註

第四項 專家參與

食品法上，專家參與政府事務之形式，大致上可分為進入政府部門聘任、列席顧問、提供鑑定意見等，行政機關作依其專家或委員會的專業判斷，以及所提出之建議，作為事實認定之基礎，復再以該基礎作成行政決定。

《食品查核檢驗管制措施辦法》第 5 條：「主管機關執行各項查核時，得請求其他機關協助或邀請學者專家參與。」所指的學者專家，如食品科學博士、財團法人食品工業研究所等，這些專家對於行政機關所調查的事實，提供最新國際上學理專業，以供行政機關或法官作為認事用法的基礎。

政府與民間專業人員之法律關係為何，端視其參與辦理檢查事務之程度與獨立性而定⁷⁰，如全權賦予私人以自己名義實施檢查，則屬於受委託公權力，該選任契約之性質為行政契約；如係會同行政機關辦理檢查，該專業人員在旁提供專業意見並具名作證，則為專家參與；如係幕後協助辦理文件核對，未對外署名之事務性檢查工作，如提供資料訊息、整理登錄檔案、進行資料統計分析等，其行為大部分不與人民直接發生法律關係，係以私法契約方式協助行政機關⁷¹。私法形式之給付行政，不涉及公權力行使之行政任務，自不適用行政爭訟或國賠法之相關規定，應向普通法院提起民事訴訟。

專家參與在行政法上應如何定位，難以得出一致看法。各種不同法規要求的專家參與形式，有些涉及行使公權力，有些則否，必須從公權力行使與對人民基本權影響角度討論。若行政機關仍以自己名義作成行政處分，保有最後決定之權，並不受個別民間專家意見之拘束。可類似行政程序法第 41 條鑑定人之定位。若是具備獨立檢查之性質，與人民權益又屬息息相關，則應有法律保留原則之適用⁷²。

⁷⁰ 洪文玲，行政調查制度之研究，國立政治大學法律學系研究所博士論文，頁 6，2001 年 6 月。

⁷¹ 洪文玲，同註 70，頁 6。

⁷² 林子儀，同註 59，頁 131。

第三節 受調查對象之類別

第一項 自主管理與接受驗證對象

食安法第 7 條本為規範所有的食品業者應實施自主管理，確保食品衛生安全，於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報直轄市、縣（市）主管機關。舊條文「應實施自主管理」概念籠統又抽象，必須管理到甚麼程度？並且，行政機關人力有限，如何抽查每一業者執行度？

基於食品業者生產規模不一，針對社會風險而言，具一定規模之食品業者，為使要求業者確實負起自主管理責任，後來修訂食安法第 7 條第 1 項至第 4 項，改為規範特定對象，由法律授權規定業者類別與規模⁷³，應訂定食品安全監測計畫、應辦理檢驗、應設置實驗室之食品業者，分別如下所述。

第一款 應訂定食品安全監測計畫之食品業者

為健全食品業者自主管理，要求食品業者應從風險管理角度，訂定食品安全監測計畫，負起自主管理責任，食安法第 7 條第 1 項：「食品業者應實施自主管理，訂定食品安全監測計畫，確保食品衛生安全。」並於同條第 4 項授權衛生福利部公告修正「應訂定食品安全監測計畫與應辦理檢驗之食品業者、最低檢驗週期及其他相關事項」⁷⁴。下表所列為包含民國 109 年 1 月 1 日起適用實施規定「應訂定食品安全監測計畫」之食品業者類別：

⁷³ 民國 103 年 11 月 18 日，修訂食安法第 7 條

⁷⁴ 民國 107 年 9 月 20 日，衛授食字第 1071302231 號函「應訂定食品安全監測計畫與應辦理檢驗之食品業者、最低檢驗週期及其他相關事項」

表 5、應訂定食品安全監測計畫之食品業別

製造、加工、調配，未包括改裝	工廠登記+資本額 3,000 萬元以上的食品、膳食、食品添加物製造業。
輸入業+ 輸入達一定數量	食用油脂、肉類加工食品、乳品加工食品、水產加工食品、食品添加物、食品大宗物資（黃豆、玉米、麥類、燕麥、茶葉、澱粉、麵粉、糖、食鹽、醬油、農產植物、菇（蕈）類、藻類）、嬰幼兒食品、蜂產品
其他	取得查驗登記的特殊營養食品（特定疾病配方食品、嬰兒與較大嬰兒配方品）
	達三家以上以綜合商品零售業營業獨立門市之連鎖品牌，且資本額三千萬元以上的非百貨公司之業者

資料來源：依衛授食字第 1071302231 號函，自製表格

第二款 應辦理檢驗之食品業者

食安法第 7 條第 2 項：「食品業者應將其產品原材料、半成品或成品，自行或送交其他檢驗機關（構）、法人或團體檢驗。」規定應辦理檢驗之業者⁷⁵：

表 6、應辦理檢驗之食品業別

製造、加工、調配，未包括改裝	工廠登記+資本額 3,000 萬元以上的食品與膳食業者。
輸入業+ 輸入達一定數量	食用油脂、肉類加工食品、乳品加工食品、水產加工食品、食品大宗物資（黃豆、玉米、麥類、燕麥、茶葉、澱粉、麵粉、糖、食鹽、醬油、農產植物、菇（蕈）類、藻類）、嬰幼兒食品、蜂產品
其他	食品添加物製造、輸入業者
	取得查驗登記的特殊營養食品（特定疾病配方食品、嬰兒與較大嬰兒配方品）
	達三家以上以綜合商品零售業營業獨立門市之連鎖品牌，且資本額三千萬元以上的非百貨公司之業者。

資料來源：依衛授食字第 1071302231 號函，自製表格

⁷⁵ 民國 107 年 9 月 20 日，衛授食字第 1071302231 號函「應訂定食品安全監測計畫與應辦理檢驗之食品業者、最低檢驗週期及其他相關事項」

第三款 應設置實驗室之食品業者

食安法第 7 條第 3 項「上市、上櫃及其他經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應設置實驗室，從事前項自主檢驗。」授權衛生福利部公告訂定「應設置實驗室之食品業者類別及規模」⁷⁶，下列食品業者所設置之實驗室，應從事自主檢驗：

表 7、應設置實驗室之食品業者類別及規模

上市、上櫃	食品業（製造、加工、調配業者）
工廠登記 資本額一億元以上	食用油脂、肉類加工食品、乳品加工食品、水產品 食品、麵粉、澱粉、食鹽、糖、醬油、茶葉飲料的 製造、加工、調配業者（不包含改裝業）

資料來源：依部授食字第 1041303415 號函，自製表格



⁷⁶ 民國 104 年 10 月 15 日，部授食字第 1041303415 號函「應設置實驗室之食品業者類別及規模」

第四款 應建立食品追溯追蹤系統之食品業者

第 9 條第 2 項「經中央主管機關公告類別與規模之食品業者，應依其產業模式，建立產品原材料、半成品與成品供應來源及流向之追溯或追蹤系統。」⁷⁷：

表 8、應建立食品追溯追蹤系統之食品業別

製造、加工、調配	<ul style="list-style-type: none">● 工廠登記：食用油脂、餐盒食品、嬰兒與較大嬰兒配方食品、市售包裝乳粉及調製乳粉● 商業、公司或工廠登記：食品添加物● 工廠登記且二級品管驗證：肉品加工食品、乳品加工食品● 工廠登記且資本額 3 千萬以上。
輸入業	<ul style="list-style-type: none">● 商業、公司或工廠登記者： 食用油脂、肉品加工食品、乳品加工食品、食品添加物、基因改造食品原料、大宗物資（黃豆、麥類、燕麥、玉米、麵粉、澱粉、食鹽、糖）、茶葉、黃豆製品、嬰幼兒食品、嬰兒與較大嬰兒配方食品、市售包裝乳粉及調製乳粉、農產植物與菇（蕈）類及藻類之冷凍/冷藏/脫水/醃漬/凝膠及餡料製品、植物蛋白及其製品。
販售業	<ul style="list-style-type: none">● 工廠登記且資本額 3 千萬以上：嬰兒與較大嬰兒配方食品、市售包裝乳粉及調製乳粉● 餐盒食品（達三家以上非百貨公司之綜合商品零售業獨立門市之連鎖品牌，且資本額\geq3000 萬元）

資料來源：依衛授食字第 1071300516 號函，自製表格

第五款 應置衛生管理、專門職業、技術證照人員

「衛生管理人員」：食安法第 11 條「經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應置衛生管理人員。」衛福部公告，2020 年 7 月 1 日起，食品從業人員五人以上之食品製造業者，皆需設置衛生管理人員⁷⁸。

⁷⁷ 民國 107 年 06 月 26 日，衛授食字第 1071300516 號函「修正應建立食品追溯追蹤系統之食品業者」

⁷⁸ 民國 108 年 4 月 9 日，衛授食字第 1071302510 號函「應置衛生管理人員之食品製造工廠類別」

「專門職業、技術證照人員」：食安法第 12 條「經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應置一定比率，並領有專門職業或技術證照之食品、營養、餐飲等專業人員，辦理食品衛生安全管理事項。」主管機關依授權訂定《食品業者專門職業或技術證照人員設置及管理辦法⁷⁹》，其實施之業別與規模如下：

表 9、應置技術證照人員之食品業別及規模

行業別	實施規模	應置技術證照人員類別
設有餐飲之觀光旅館業	商業登記、公司登記	中餐烹調技術士、西餐烹調技術士或烹調相關之技術士
團膳承包之餐飲業 供應學校餐盒之餐飲業 承攬筵席餐廳之餐飲業 外燴餐飲服務之餐飲業 中央廚房式之餐飲業 自助餐業 一般餐館餐飲業	商業登記、公司登記 或工廠登記	
前店後廠小型烘焙業	商業登記、公司登記	烘焙食品技術士

資料來源：依 107 年 5 月 1 日衛福部新聞稿附件，改製表格

⁷⁹ 民國 107 年 5 月 1 日，衛授食字第 1071300669 號函

表 10、應置專門職業人員之食品業別及規模

行業別	實施規模	應置專門職業人員
肉類加工食品	工廠登記+資本額3千萬元以上+食品從業人員20人以上	食品技師+畜牧技師+獸醫師
水產加工食品		食品技師+水產養殖+水產技師
乳品加工食品	工廠登記	食品技師+畜牧技師
餐盒食品	工廠登記	食品技師+營養師
設有餐飲之 國際觀光旅館業 五星級旅館業	營業登記、商業登記或公司登記	
供應鐵路運輸旅客餐食之餐盒食品業	營業登記、商業登記、公司登記或工廠登記	
食用油脂業 罐頭食品業 蛋製品業 麵條及粉條業 醬油業 食用醋業 調味醬業 非酒精飲料業	工廠登記+資本額1億元以上+食品從業人員20人以上	食品技師
	工廠登記+資本額3千萬元以上未達1億元+食品從業人員20人以上	

資料來源：依 107 年 5 月 1 日衛福部新聞稿附件，改製表格

第六款 應符合食品安全管制系統準則之業別

依食品安全衛生管理法第 8 條第 2 項公告之食品業者（即下表之食品業者），應成立管制小組，小組成員應曾接受中央主管機關認可之食品安全管制系統訓練機構辦理之相關課程並領有合格證明書；職務上即從事 HACCP 重要危害

管制；HACCP 即是第 8 條第 4 項「食品安全管制系統準則」⁸⁰，係指鑑別、評估及管制食品安全危害，使用危害分析重要管制點原理，管理原料、材料之驗收、加工、製造、貯存及運送全程之系統。

表 11、應符合食品安全管制系統準則之食品業別

實施規模	行業別
工廠登記+資本額 3 千萬元以上 (2019 年 7 月 1 日起實施)	食用油脂工廠 罐頭食品工廠
工廠登記+食品從業人員 5 人以上 (2020 年 7 月 1 日起實施)	蛋製品工廠
工廠登記+食品從業人員 5 人以上	水產加工食品業
商業登記或公司登記+資本額 3 千萬元以上+食品從業人員 5 人以上	肉類加工食品業
工廠登記	乳品加工廠、餐盒食品加工廠
稅籍 ⁸¹ 、商業、公司或工廠登記	供應鐵路運輸旅客餐盒之食品業
稅籍登記、商業登記或公司登記	設有餐飲之國際觀光旅館業、五星級旅館業

資料來源：依 107 年 5 月 1 日衛生福利部新聞稿附件，改製表格

⁸⁰ 民國 103 年 8 月 8 日，部授食字第 1031302144 號函公告修正「乳品加工食品業應符合食品安全管制系統準則之規定」；

民國 103 年 8 月 11 日，部授食字第 1031302212 號函公告修正「餐盒食品工廠應符合食品安全管制系統準則之規定」；民國 106 年 11 月 17 日衛授食字第 1061302659 號公告「旅館業附設餐廳應符合食品安全管制系統準則之規定」；民國 107 年 5 月 1 日衛授食字第 1071300191 號公告「蛋製品工廠應符合食品安全管制系統準則之規定」；民國 107 年 5 月 1 日衛授食字第 1071300184 號公告「罐頭食品工廠應符合食品安全管制系統準則之規定」；民國 107 年 5 月 1 日衛授食字第 1071300178 號公告「食用油脂工廠應符合食品安全管制系統準則之規定」；民國 107 年 5 月 1 日衛授食字第 1071300071 號公告「肉類加工食品業應符合食品安全管制系統準則之規定」；民國 107 年 5 月 1 日衛授食字第 1071300125 號公告「水產加工食品業應符合食品安全管制系統準則之規定」；民國 107 年 4 月 17 日衛授食字第 1071300634 號公告「供應鐵路運輸旅客餐盒之食品業應符合食品安全管制系統準則規定」。

⁸¹ 配合財政部於 106 年 3 月 29 日以台財稅字第 10604544510 號令將「營業登記規則」修正為「稅籍登記規則」，遂將本表內之「營業登記」文字修為「稅籍登記」。

第二項 事前申請登錄、查驗登記者

第一款 應申請登錄始得營業之食品業者

食安法第 8 條第 3 項「應申請登錄始得營業之食品業者類別與規模」，授權中央主管機關訂定《食品業者登錄辦法》，並且依此訂定「應申請登錄始得營業之食品業者類別、規模及實施日期」⁸²：

表 12、應申請登錄始得營業之食品業別與規模

食品業	製造、加工業、輸入業	工廠、商業或公司登記者
	其他食品業者	稅籍登記 ⁸³
食品器具、食品容器或包裝	製造、加工業、輸入業	工廠、商業或公司登記者
食品用洗潔劑	製造、加工業	工廠、商業或公司登記者
餐飲業	餐飲業	工廠、商業或公司登記者
	其他餐飲業	稅籍登記或地方機關許可營業之使用人及攤販
販售業	販售業	工廠、商業或公司登記者
	其他販售業	稅籍登記或地方機關許可營業之使用人及攤販

資料來源：依食品業者登錄辦法，自製表格

⁸²民國 108 年 4 月 26 日，衛授食字第 1081300875 號函。

⁸³ 台財稅字第 10604544510 號令將「營業登記規則」修正為「稅籍登記規則」，遂將本表內之「營業登記」文字修為「稅籍登記」。

第二款 應查驗登記項目並發給許可文件的項目

食安法第 21 條針對特定食品：嬰兒與較大嬰兒配方食品、特定疾病配方食品、維生素類錠狀膠囊狀食品，以及經評估風險較高的真空包裝黃豆即食食品、健康食品、基因改造食品與食品添加物，未經登記許可則不得上市販售。經中央主管機關公告應查驗登記者⁸⁴：

表 13、應查驗登記並發給許可文件的項目

法源	應查驗登記的品項	查驗登記辦法/解釋
第 21 條 第 1 項	特殊營養食品：嬰兒與較大嬰兒配方食品、特定疾病配方食品	食品與相關產品查驗登記及許可文件管理辦法
	健康食品	健康食品管理法
	國產維生素類錠狀膠囊狀食品	國產維生素類錠狀膠囊狀食品應辦理查驗登記
	輸入膠囊狀錠狀食品	輸入錠狀、膠囊狀食品應向中央主管機關辦理查驗登記
	真空包裝黃豆即食食品	真空包裝黃豆即食食品應向本署辦理查驗登記公告
	食品添加物	食安法第 3 條第三款所稱中央主管機關之准用許可字號，指下列情形： 1. 依本法第 8 條第 3 項規定完成登錄，取得登錄字號/產品登錄碼。 2. 依本法第 18 條所定食品添加物使用範圍及限量暨規格標準。 3. 依本法第 21 條第 1 項規定，取得之查驗登記許可字號。
第 21 條 第 2 項	基因改造食品	基因改造食品之安全性評估方法

資料來源：依上述相關法律與授權法規，自製表格

⁸⁴ 食品與相關產品查驗登記及許可文件管理辦法，民國 108 年 04 月 10 日修訂。

第四節 小結

科技發展之迅速，使得食品安全衛生風險越亦難以掌握；政府為了能夠落實風險管以確保消費者健康權，將食品查驗的範圍逐漸放大，然而政府的預算與人力並非無上限，主管機關非千手千眼，行政調查職權主體範圍逐漸擴大，從中央到地方、從政府到民間。

釋字第 535 號認為行政機關行使職權，應以作用法之授權為依據，始符合依法行政之原則。各地方政府雖未有組織法得以從事食品查驗工作，然訂有食品安全自治條例，基於法律保留之民主內涵，既已依法授予自治團體就自治事項享有自治權，對轄內食品業者有行政調查之權。

惟食品安全衛生管理法中涉及大量不確定法律概念，依釋字 553 號意旨，提出既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似，亦得就合目的性原則，監督地方稽查行政作業。

從風險管理角度，順應國際趨勢，參考美國與歐盟管制體系，將食品查驗業務委託給民間辦理，公私協力已然是時代趨勢。既然已將大多查驗委託予民間，重點將會落在如何使其有效履行擔保責任。目前台灣與食品查驗、檢驗相關機構的認證業務皆委託由 TAF 財團法人全國認證基金會，委託認證是否得與行政監督畫上等號，需視政府是否有事件基本支配力。

對於公私協力討論，學者皆認為政府不因此減輕管制密度⁸⁵，反而政府對於管制系統必須具有事件基本支配力，其內涵整理如下：

1. 法律授權將公權力委託私人、或規範私人特定公法上義務、或訂定行政契約等，應視領域屬性不同，得採不同擔保手段，以確保民間所提供給付品質能

⁸⁵ 林明鏘，擔保國家與擔保行政法—從 2008 年金融風暴與毒奶粉事件談國家的角色，政治思潮與國家法學：吳庚教授七秩華誕祝壽論文集，元照出版，頁 589-591，2010 年 1 月；詹鎮榮，公私協力與行政合作法，新學林出版，2 版，頁 149-192，2016 年 12 月

達到與國家執行有同等成效。基於此成效，民間機構應維持給付品質，而政府亦應容許授委託之私人有自主空間發揮專業能力。

2. 公私協力擔保性監督與選擇程序，應公平、公開、透明、合理、正當選擇民間機構；另為了補充政府專業監督之不足，對於民間機構應建行建立品質管理系統、以專家諮詢作內控機制等。
3. 給付不中斷與持續改善，是為確保民間機構得以穩定提供給付的品質，以利將查驗結果呈以主管機關作為認事用法依憑。因此，對於民間機構應持續定期進行評估。這部分目前委由 TAF 財團法人全國認證基金會進行。
4. 救濟途徑需更為明確。基於政府應擔保參與授委託權力的私人與第三人權利之有效救濟，不論是授委託者或第三人之權利受到侵害之時，仍有憲法所保障訴訟權，政府主管機關亦應保障其程序地位，賦予救濟權能之必要；並且國家賠償責任亦不應因行政私部門化而有區別。





第四章 食品查驗之範圍與內容

第一節 食品查驗內涵

第一項 查驗目的

關於食品查驗在法律上屬性問題，仍未有一定見解⁸⁶。本文為使將具體的食品行政查驗得以涵攝在行政法原理之中，以能進一步清晰分別探討食品查驗方法、對象、程序與法律保留原則之關係，本論文採取較為廣義之概念，即指「行政調查，係指行政機關為達成特定之行政目的，所從事之各種資料蒐集活動。此種蒐集活動，包含機關內部所實施之各種調查行為，亦含括行政機關對私人所實施者；其手段上得為任意性或強制性；對象上，不論對人、對事、對處所等，皆屬之；且得為一般性調查或個別性調查。⁸⁷」而言。

行政法上與行政調查有關之用語，如調查、檢查、稽查、臨檢、查核、查證、詢問等，卻具備有行政調查之行政行為特徵，均具有行政機關基於特定目的為蒐集資料之意涵⁸⁸。行政調查為法治國家職能擴張的行政活動，行為模式屬性為事實行為，係指行政主體直接發生事實上效果的行為。其與行政處分或其他表意行為不同，在於該行為活動對外發生法律效果或以意思表示為要素⁸⁹。

⁸⁶ 「行政機關為達成一定行政目的，對私人所為各種調查活動」，參酌劉宗德，日本行政調查制度之研究，政大法學評論，第 52 期，頁 111-142，1994 年 12 月；廖義男，從行政法制之發展論行政調查立法規範之原則，收錄於行政調查制度之研討—行政院 94 年度第 2 次法制研討會，行政院法規委員會，頁 1-20，2005 年 11 月。

吳庚：「係指行政機關為達成行政上目的，依法令規定對人、處所或物件所為之訪視、查詢、查察、檢驗等行為的總稱。」，參酌行政法之理論與實用，15 版，三民書局，頁 433-447，2017 年 9 月。

湯德宗：「行政機關為做成行政行為的決策程序，以及形成決策基礎、獲取決策所需資訊的程序」，參酌行政程序法，收錄行政法（下），翁岳生編，元照出版，3 版，頁 76，2006 年 10 月。

陳景發：「行政機關行使準立法權限之前提之情報蒐集機能以及具事前規制性格之情報蒐集機能。」，參酌論行政調查之法的統制，警大法學論集，創刊號，頁 77-78，1996 年 3 月。

林永瀚：「行政程序每個過程階段都有行政調查的存在，亦可做為其他行政行為的輔助手段。」，參酌論前偵查程序-行政調查與刑事偵查之中間地帶，政治大學法律學系碩士論文，2006 年

⁸⁷ 洪家殷，論行政調查之證據及調查方法，東海大學法學研究，第 35 期，頁 6，2011 年 12 月。

⁸⁸ 洪家殷，論行政調查中職權調查之概念及範圍—以行政程序法相關規定為中心，東吳法律學報，第 21 卷，第 3 期，頁 1-5，2010 年 1 月。

現行法中，有不少法律對行政調查有相關之規定，除了行政程序法第 1 章第 6 節「調查事實及證據」、行政罰法第 8 章之「裁處程序」、社會秩序維護法第 2 篇第 2 章「調查」、警察職權行使法第 2 章「身分查證及資料蒐集」、食品安全衛生管理法第八章「食品查核及管制」等。

⁸⁹ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，15 版，三民書局，頁 435，2017 年 9 月。

既然行政調查通說上定義為「行政機關為達成一定行政目的，對私人所為各種調查活動」，何謂「一定行政目的」？

食品安全衛生管理法第 41 條行政調查之目的為「為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，業者應配合，不得規避、妨礙或拒絕。」法律明定行政機關得以進入私人製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所，執行現場查核及抽樣檢驗等，授權行政機關可以為質問、進入居所、要求私人提供資訊與檢查等手段，以為了確保食品業者符合食品法規的目的。

基於食品科學發展，增加了越來越多不確定性風險或危險性因素，食安法第 4 條第 5 項「中央主管機關對重大或突發性食品衛生安全事件，必要時得依預警原則、風險評估或流行病學調查結果，公告對特定產品或特定地區之產品採取下列管理措施：一、限制或停止輸入查驗、製造及加工之方式或條件。二、下架、封存、限期回收、限期改製、沒入銷毀。」針對重大或突發事件，食品行政調查中所使用的風險評估方法與流行病學調查方法，可做為防果目的，遏止不安全食品從消費市場中消失，即可阻止落入消費者手中。

基於公共衛生維持、保障人身健康權，於行政機關必須建立食品衛生安全監測體系，降低危害因素擴大影響，以行政調查做為減低社會風險的作用。食安法第 5 條第 1 項「各級主管機關依科學實證，建立食品衛生安全監測體系，於監測發現有危害食品衛生安全之虞之事件發生時，應主動查驗。」

第二項 事實行為

事實行為並無統一概念，大多數學者著重在討論事實行為有無法律效果。雖說行政機關所為事實行為不產生法律效果，而是以事實效果為目的之行為形式，然而，有學者認為事實行為係行政機關無拘束力又無規範內容之行為，直接產生事實上效果，但在一定條件下亦可產生法律效果⁹⁰。事實行為即使行為無法律保留，但仍需受到一般行政法原則拘束，因為事實行為也是法的行使。

⁹⁰ 陳春生，事實行為，收錄行政法(下)，元照出版，3 版，頁 1-9，2006 年 10 月。

須注意的是，如行政機關公告通知這類事實行為，是否具有充分的法權限，是否符合法律保留原則，尤其須注意事實行為是否繼續發展成如同發布行政處分的效果。因此如果事實行為以轉變成法律上干涉行為，則具有干涉效果或可能侵害基本權時，必須有足夠的法律根據⁹¹。這對於基本權侵害的干涉效果，表現在食品安全衛生管理法第4條第5項，經主管機關評估風險則可令其產品下架、回收、銷毀，不論該項產品是否真有危害因素。

通說上，行政調查屬性為事實行為，事實行為係指行政主體直接發生事實上效果的行為，其與行政處分或其他表意行為不同，在於該行為活動對外發生法律效果或以意思表示為要素⁹²。然而又有學者認為有些調查行為屬於強制措施，法律效果應與行政處分相同。以下為強制措施之事實行為作分類探討，就強制措施的特性，分析行政調查的共同特徵⁹³：

1. 下命性質：下命必須伴隨強制力之作用，相對人對於下命有作為、不作為或忍受義務。例如要求場所巡檢、要求攝影、命相對人提供資料。
2. 個別性質：強制措施以個別實施為原則，例如查封某問題產品或工廠。
3. 立即效果：人身自由受拘束、處所搜查、採取樣本以作檢驗等。
4. 不受行政程序法約束：強制措施應遵守之程序往往取決於個別法規，如警察職權行使法、海岸巡防法與入出國及移民法明文準用警察職權行使法、以及提案中的調查官職權行使法。

第三項 強制措施之概念

食品行政調查在概念上與強制措施概念有重疊之處⁹⁴，所謂的強制措施，指行政機關運用物理的強制力，以實現行政處分之內容，或逕行執行法令之行為。行政執行程序中，以實力直接實現行政處分之直接強制、或是對人的管束、對物之扣留、使用及處分等、對處所侵入之即時強制等，皆為典型的強制措施。

⁹¹ 陳春生，同註 90，頁 1-9。

⁹² 吳庚、盛子龍，同註 89，頁 433-447。

⁹³ 吳庚、盛子龍，同註 89，頁 438。

⁹⁴ 吳庚、盛子龍，同註 89，頁 436-440。

雖有學者認為行政上強制措施，並非等同於事實行為，如行政執行的相對人於該執行行為，有忍受之義務，因此該執行行為的本身，即具有行政處分的特質⁹⁵。因此亦有學者認為行政調查難以定性屬於何種屬性，行政程序法係否定行政調查為行政行為之屬性，須將檢查行為獨立於即時強制之外，將行政調查當做另一種行為形式去做研究⁹⁶。

行政調查的行為種類很多原，較須要注意的事，與人民之基本權利相關者，如人身自由限制、居住自由或財產權保障，須重視行政調查措施的容許性及合法要件。強制措施的合法要件如下述⁹⁷：

- 一、須有法律依據：強制措施與干涉行政受相同程度的依法行政原則所拘束。有法律授權者，得採取相關措施；無法律明文者，須符合正當防衛或緊急避難等條件方得行為。
- 二、法規規定有手續者，應履行該項手續：即法定程序，如警察採取行政檢查、直接強制、預防犯罪措施，所作手段或作為皆必須依警察職權行使法規定。
- 三、須遵行一般法律原則：如比例原則、平等原則等。與行政調查密切相關為禁止過度原則，即強制性事實行為必須考量手段與目的間合宜與適當。

第二節 食品查驗範圍

第一項 食品三級管理體系

台灣將 HACCP 等國際食品管制系統納入食品安全衛生管理法條文之中，並且將管制系統稱之「三級管理」或三級品管制度。參考增修立法理由⁹⁸：「食品衛生安全之確保應由業者與政府共同維護，為使其管理更加周延，分為三級管理，第一級由業者進行自主管理，第二級由第三方驗證，第三級由政府進行稽查抽驗。為落實食品衛生安全之第一級管理，爰增訂第三項，明定食品業者使用或販

⁹⁵ 陳春生，同註 90，頁 1-9。

⁹⁶ 蔡秀卿，同註 9，頁 45-47。

⁹⁷ 吳庚、盛子龍，同註 89，頁 439。

⁹⁸ 民國 103 年 1 月 28 日，第 7 條第 3 項增修立法理由

賣之產品原材料、半成品與成品應予檢驗，並於第四項授權中央主管機關規定應辦理檢驗之食品業者、檢驗週期及其他相關事項。」

行政主管機關在食品業建構三級品管制度，並且為使落實體系的完整，將三級品管體系法制化⁹⁹。

一級自主品管為強制業者自主管理，依規範對象分為「強制自主檢驗制度」、「食品安全監測計畫」、「設置實驗室」。

二級品管係參考歐盟法制，將認證與驗證體系作區分，行政委託公正第三方獨立機構驗證

三級政府管制係指強化政府稽查抽驗量能，如

1. 例行性稽查抽驗：地方衛生局擬定各項目產品 GHP 稽查、產品標示等。
2. 後市場監測計畫：辦理農藥殘留、動物用藥殘留、重金屬含量等監測。
3. 專案稽查抽驗：中央督導並聯合地方衛生局辦理專案稽查抽驗。

食品業者執行自主管理，依循相關法規要求，可提升公司管理之能力，依據相關法令以轉成制定公司規範。其法源依據為食品安全衛生管理法第 7 條至第 13 條。法律規範重點摘要如下：

- 一、業者自主管理，訂定食品安全監測計畫，將產品原材料、半成品或成品，自行或送交其他檢驗機關（構）、法人或團體檢驗，上市上櫃及公告類別、規模之食品業者應設置實驗室。（第 7 條）
- 二、食品良好衛生規範準則（GHP）、食品安全管制系統準則（HACCP）、食品業者登錄制度、衛生安全管理系統驗證。（第 8 條）
- 三、建立食品追溯或追蹤系統、使用電子發票、以電子申報追溯追蹤系統資料。（第 9 條）

⁹⁹ 行政院食品安全辦公室 <https://www.ey.gov.tw/ofis/1D42B2105F7074F4>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 3 日）

四、設廠登記、食品工廠之建築及設備標準、食品或食品添加物之工廠應單獨設立（第 10 條）

五、設置衛生管理人員（第 11 條）

六、聘用專門職業或技術證照人員（第 12 條）

七、投保產品責任保險（第 13 條）

第二項 食品安全管制系統

二級品管的查驗範圍為《食品良好衛生規範準則（GHP）》與《食品安全管制系統準則（HACCP）》，以及依第 7 條授權主管機關為個別行業規定的食品安全管制系統準則查驗細節¹⁰⁰。

《食品良好衛生規範準則（GHP）》（The Regulations on Good Hygiene Practice for Food）¹⁰¹為食安法第 7 條第 1 項規定食品業者應符合之最基本要求，所有食品業者皆應實施 GHP，以確保食品業者其產品之衛生安全及品質，在製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出等過程中，做好衛生管理，達到降低污染風險。

《食品安全管制系統準則（HACCP）》係依食安法第 7 條所規範的食品業者應訂定「食品安全監測計畫」，其制定方式參照衛生福利部食品藥物管理署《食品製造業者訂定食品安全監測計畫指引》相關說明：「依照《食品安全管制系統準則》（法規命令），使用 HACCP 危害分析重要管制原理，做管理原料、材料之驗收、加工、製造、貯存及運送全程之系統，具體呈現鑑別、評估及管制食品安全危害之相關紀錄運用，以完整訂定食品安全監測計畫。」

¹⁰⁰ 個別行業的 HACCP 規定：「蛋製品工廠應符合食品安全管制系統準則之規定」、「罐頭食品工廠應符合食品安全管制系統準則之規定」、「食用油脂工廠應符合食品安全管制系統準則之規定」、「肉類加工食品業應符合食品安全管制系統準則之規定」、「水產加工食品業應符合食品安全管制系統準則之規定」、「旅館業附設餐廳應符合食品安全管制系統準則之規定」、「餐盒食品工廠應符合食品安全管制系統準則之規定」、「乳品加工食品業應符合食品安全管制系統準則之規定」、「水產食品業實施食品安全管制系統」、「餐盒食品工廠應符合食品安全管制系統相關規定」。

¹⁰¹ 食藥署-食品製造業 GHP 專區 <https://www.fda.gov.tw/TC/site.aspx?sid=10836>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 30 日）

第三項 HACCP 驗證系統

一、危害分析重要管制點（Hazard Analysis Critical Control Point）原理：

HACCP 為國際上通行食品安全品質管理系統，其目的主要為預防危害發生，危害分析（Hazard Analysis）並判別食品生產過程中可能對產品有危害的因子，在決定重要控制點（Critical Control Point）及管制條件，對加工過程的每一步進行監視和控制，在危害發生前透過預防、去除及降低危害發生。

二、危害分析（hazard analysis；HA）：

係指食品從原料處理開始，經由加工、製造、流通乃至最終產品之過程，評估分析所有流程中各種危害發生之可能性，參考已知的技術性資料及研究文獻來分析食品中存在的危害：文獻資料包含：微生物生長條件及食品加工特性、天然毒素存在的食品原料種類、農藥及抗生素汙染、食品添加物合理使用。需注意製程交互汙染之可能性、微生物加工前後消長、成品儲存條件、產品特性與包裝方式等。

三、重要控制點（critical control point；CCP）：

係指於製造過程中之某一點、步驟或程序，若加以控制則能有效預防、去除或減低食品危害至最低可以接受之程度。訂立 CCP 點的數目不宜太多，過多即表示危害複雜性不易控制，不切實際。若某步驟之危害必須控制，但卻不存在控制方法，則應變更流程，否則就不應生產該產品。

《食品安全管制系統準則》將 HACCP 從自我管理提昇為法規層次，管理原料、材料之驗收、加工、製造、貯存及運送全程之系統制度。共含 13 條條文，以下作表格便於呈現食品安全管制系統的查驗內容：

- 一、 食品安全管制系統之定義。（第 2 條）
- 二、 明定管制小組成員人數、資格及任務、專門職業人員資格、訓練時數。（第 3 條、第 4 條）
- 三、 明定食品安全管制系統之執行方法及原則（第 5 條至第 12 條）。

表 14、HACCP 七大原理對應法規查驗重點

HACCP 七大原理	《食品安全管制系統準則》	查驗重點
1.潛在性危害分析	第 5 條 管制小組應以產品之描述、預定用途及加工流程圖所定步驟為基礎，確認生產現場與流程圖相符，並列出所有可能之生物性、化學性及物理性危害物質，執行危害分析，鑑別足以影響食品安全之因子及發生頻率與嚴重性，研訂危害物質之預防、去除及降低措施。	原料進貨到成品產出的過程，可能汙染、生長、生成或殘留的危害因子（物理性、化學性、生物性）
2.訂立 CCP 重要管制點	第 6 條 管制小組應依前條危害分析獲得之資料，決定重要管制點。	危害因子確認
3.管制點限值	第 7 條 管制小組應對每一重要管制點建立管制界限，並進行驗效。	溫度、pH 值、水活性等
4.管制點監控方式	第 8 條 管制小組應訂定監測計畫，其內容包括每一重要管制點之監測項目、方法、頻率及操作人員。	製程抽樣檢查紀錄表
5.失控時的矯正措施	第 9 條 管制小組應對每一重要管制點，研訂發生系統性變異時之矯正措施；其措施至少包括下列事項： 一、引起系統性變異原因之矯正。 二、食品因變異致違反本法相關法令規定或有危害健康之虞者，其回收、處理及銷毀。 管制小組於必要時，應對前項變異，重新執行危害分析。	異常矯正措施程序、 每年回收演練紀錄
6.建立紀錄保存程序	第 10 條 管制小組應確認本系統執行之有效性，每年至少進行一次內部稽核。	製造流程圖、品質管制 QC 工程圖、內部稽核紀錄、追溯追蹤
7.建立確認程序	第 11 條 食品業者應每年至少一次對執行本系統之人員，辦理內部教育訓練。	教育訓練紀錄

資料來源：參考 HACCP 原則，自製表格

第四項 法源對照

食安法規定須編訂食品安全監測計畫，其食品廠在思考編訂方式，應以食品安全管制系統為藍圖，依照食品良好作業規範準則（GHP），應設置 9 大標準作業程序¹⁰²下表為整理九大項目對應法源依據以及 GHP 食品良好作業規範準則：

表 15、食品安全管制系統對應法律與法規命令

	查驗內容摘要	法源	GHP
1.廠區環境	廠區配置圖	食安法第 10 條	GHP 第 4 條附表一
	病媒防治施作與配置	環境用藥管理法	
2.衛生標準	衛生清潔與設備維護	食安法第 15 條	GHP 第 5 條附表二
	清潔用品管理	食安法第 15 條	
	衛生管理人員訓練	食安法第 11 條	
3.倉儲管制	原物料入庫驗收	食安法第 15 條 食安法第 15-1 條	食安法施行細則第七條至第十三條
	貯存管理與監控	食安法第 15 條	
4.運輸管制	車輛清潔與溫度監控	食安法第 15 條	GHP 第 6 條 GHP 第 4 條附表一
5.產品申訴	客訴紀錄與處理	食安法第 15 條	GHP 第 7 條
6.製程品管	產品製造流程圖 製程管制條件	食安法第 15 條	GHP 第 8 條 GHP 第 15 條 GHP 第 9 條附表三、第八章附表四至六
	異常管制措施	食安法第 15 條	
7.檢驗量測	成品品質檢驗	食安法第 7 條	GHP 第 15 條 GHP 第 34 條附表五
	量測儀器校正	食安法第 37 條	
	年度檢驗規劃		
	食品技師等專業訓練	食安法第 12 條	GHP 第 35 條

¹⁰² 九大標準作業程序的來源參考《食品製造業者訂定食品安全監測計畫指引》，104 年 12 月，食品藥物管理署出版。

8.成品回收	產品/半成品不合格處理	食安法第 7 條第 5 項	GHP 附表三第 16 點 GHP 第 8 條 食品及其相關產品回收 銷毀處理辦法
	廢棄物處理程序/契約	廢棄物清理法	GHP 附表二第 4 點
9.文件管制	追溯作業、內部稽核、 供應商管理	食安法第 9 條	GHP 附表三第 1 點

資料來源：自製表格

第三節 特定食品事前審查

第一項 上市前登記查驗

第一款 目的

食安法第 21 條針對特定食品：嬰兒與較大嬰兒配方食品、特定疾病配方食品、維生素類錠狀膠囊狀食品，以及經評估風險較高的真空包裝黃豆即食食品、健康食品、基因改造食品與食品添加物，未經登記許可則不得上市販售。

一般食品加工業，則無須先取得主管機關之許可，只需符合食品工廠規模¹⁰³者，皆可自行製造加工食品。食安事件頻仍，有民眾認為必須增加事前審查的食品類別。是否真有增加事前審查的必要性？事前審查與事後稽查的差異在哪？

食品加工歷史可以溯源至人類千年歷史，食品製造品項種類繁多，現代化食品加工，大多數仍建立在老祖先智慧傳承之上，融合現代化設備量產製造；手工產品與量產產品最大差異在於，生產過程會經過許多設備、器具，因此環境維護、設備清潔、人員衛生是現代化食品加工所關注的重點，主要係依相關主管機關訂定「食品良好衛生規範準則」（簡稱 GHP 規範），以符合產品規格所要求之品質標準，為確保製造場所具備優良之作業環境及衛生條件，並具備優良之產品品質管制、儲存、運送等制度，以持續穩定生產產品並控制品質一致性，惟目前係屬自主管理性質，通過二級品管驗證者之比率不高。

¹⁰³ 依據《食品工廠建築及設備設廠標準》特定品項必須有法定設備。

從行政機關對於人民自由權的限制類型，大法官釋字 744 號提出「事前審查」(Prior Restraint) 與「事後追懲」(subsequent punishment) 兩種制度，此唯立法考量。原則上，考量行政機關的執行能力與管制成本，一般性食品皆為事後監管，僅在特定的食品類型，會要求必須事前審查。

事前審查制中，有必須經過「登記」、「許可」者，亦有需「核准」「備查」者。許可制是基於行政管制之必要，而對人民之權利所為的事前管制，若非有不合法事由，不得拒絕許可。報備制只針對特定行為，需對機關告知，使其悉知並有所準備，程度上係對權利之干預而非禁令¹⁰⁴。

事後審查的法理基礎為預防原則。行政法上「預防原則」是一種被廣泛運用在環境、健康、安全政策上的基本原則。當面對不確定危險或風險時，即使實害尚未發生，或因果關係在科學知識上尚屬未知，通常即被要求做出保護措施。學者指出，預防原則的內涵，應該針對不確定性程度，設定不同的措施運用等級，而在風險滿足該不確定性等級時，即可針對該風險行為課予一定的規制手段，其實也就是比例原則的概念¹⁰⁵。法規訂立「事前審查」係為達成以下目標：

1. 維護衛生安全，保障國民健康為主要目的。
2. 穩定產品品質，需視生產過程與設備是否符合衛生規範。
3. 原料安全性評估，否則一旦大量生產上市，將可能對消費大眾之健康造成危害。
4. 配合國際趨勢，檢視是否有法規落差，以致於造成技術性貿易障礙。

第二款 法律規範

食安法第 21 條第 1 項「經中央主管機關公告之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，其製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出，非經中央主管機關查驗登記並發給許可文件，不得為之；其登記事項有變更

¹⁰⁴ 李震山，民主法治國家與集會自由—許可制合憲性之探討，全國律師，頁 40-60，1998 年 3 月。

¹⁰⁵ 程明修，行政法上之預防原則 (Vorsorgeprinzip)：食品安全風險管理手段之擴張，月旦法學雜誌，第 167 期，頁 128-135，2009 年 4 月。

者，應事先向中央主管機關申請審查核准。」第2項「食品所含之基因改造食品原料非經中央主管機關健康風險評估審查，並查驗登記發給許可文件，不得供作食品原料。」

上開應查驗登記的類別如下：《食品與相關產品查驗登記及許可文件管理辦法》嬰兒與較大嬰兒配方食品、特定疾病配方食品；函示應辦理查驗登記的國產維生素類錠狀膠囊狀食品、輸入膠囊狀錠狀食品、真空包裝黃豆即食食品；《健康食品管理法》管理的健康食品；《食品添加物使用範圍及限量暨規格標準》規範之食品添加物；《基因改造食品之安全性評估方法》管理之基因改造食品。

輸入一般性產品，依據食安法第30條「輸入經中央主管機關公告之食品、基因改造食品原料、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑時，應依海關專屬貨品分類號列，向中央主管機關申請查驗並申報其產品有關資訊。」即輸入與輸出國之間需對於產品之衛生安全有共識。

另外對於高風險的食品需對輸出地做系統性查核，食安法第35條第1項「中央主管機關對於管控安全風險程度較高之食品，得於其輸入前，實施系統性查核。」品項包括進口肉類產品、水產品、乳製品、蛋品、動物性油脂、其他鹿來源產品¹⁰⁶。

針對原料的腐敗特性，需要適當溫度溼度保存，得先將商品入倉庫存放，經取得輸入許可後方得販售。食安法第33條「輸入產品因性質或其查驗時間等條件特殊者，食品業者得向查驗機關申請具結先行放行，並於特定地點存放。查驗機關審查後認定應繳納保證金者，得命其繳納保證金後，准予具結先行放行。前項具結先行放行之產品，其存放地點得由食品業者或其代理人指定；產品未取得輸入許可前，不得移動、啟用或販賣。」

¹⁰⁶ 民國108年09月26日修正《輸入食品系統性查核實施辦法》

第三款 司法院解釋

基於個別行政領域而有不同特徵與標準，進而在「審查基準」與「審查密度」也難有共同標準，甚至在行政機關監督考量之下，可能產生不同結果可能性。惟行政機關對於法律條文與概念的詮釋，仍不脫離法律解釋拘束，法院若對行政機關予以嚴密審查，法律概念皆在法院中確立，這樣也就不成立「不確定法律概念」此一問題存在了。為了避免審查密度判斷流於形式，對食品安全這類具有高度專業性、技術性的判斷，在具體事實上應做如何確認適法，是行政判斷餘地領域所探討的。

大法官釋字第 414 號解釋對於化妝品廣告言論限制的事前審查，大法官吳庚、蘇俊雄、城仲模之部分不同意見書：「抑制誇大不實之廣告，主要有賴事後之處罰，而非事先審查，若無較重之罰則規定，其不遵守審查結果，照原意刊播，主管機關能奈之何？藥品必須經檢驗合格，始能上市，尚且顧慮廣告誤人，試問各類食品或所謂健康食品多未經查驗，即可販賣對人體健康之影響，恐不下於藥物，何以不事先審查食品之廣告，而僅採用事後追懲之手段？再者藥品既經事前檢驗合格，廣告縱有誇大其辭，購買者除花費金錢之外，照其仿單使用，有何『明顯而立即之危險』可言，以致於須動用已為先進國家禁絕之事先審查乎？」

在大法官釋字第 744 號解釋之後，行政院¹⁰⁷即修改化粧品衛生管理條例，於修法草案討論中，說明事後監控的重要性。擬行政院說明如下：「一百零四年度化粧品廣告違規樣態而論，約有百分之四十八係未申請廣告核准者，另百分之五十二則與原申請核准廣告內容不符或誇大，顯然現行制度僅約束守法廠商，尚難有效遏阻違規廣告。為使政府人力資源有效運用，將原有審查廣告之人力，改投入於加強化粧品廣告之事後監控及取締...」

¹⁰⁷ 「化粧品衛生管理條例修正草案」第 10 條說明欄第三點，立法院第 9 屆第 2 會期第 3 次會議議案關係文書，院總第 874 號政府提案第 15770 號，2016 年 9 月 21 日印發。

綜上，部分大法官認為「事前審查」是需建立在「明顯而立即之危險」的因果關係之中¹⁰⁸，並且在行政院統計違規態樣可見，事前審查仍需配合較重之罰則，並且，經顧慮業者誠信程度，必須有配套措施，使業者遵守事前審查結果。即謂縱使建立了事前審查的制度，仍需同時建立另一個事後監督的制度。事後監管做為事前審查的加強制度，其優點如下：

1. 主管機關加強市場監測。
2. 加重業者責任，以違規罰則達嚇阻效果。
3. 稽查監管的相關法規明確訂立，使業者能預先準備。
4. 預防原則下協力義務，業者自主管理機制。
5. 將事前審查人力改為事後監督，加強稽查人次。

第二項 事前審查

第一款 食品事前審查

在食品安全衛生管理法修法歷程，立法者參考歐盟與美國的法規，將專家學者、消費者團體都拉入風險評估體系之中，但是，在司法判決中仍會看到與專家認為不一樣結果，行政與司法存在緊張關係，探討此一問題，究竟應以行政機關或是司法機關為最終決定者？則必須從憲法權利分立原則來談，行政權與司法權界分在審查密度概念上。

在不確定法律概念的司法審查之中，法院對於不同行政行為可能給予不同程度的尊重，其不同尊重程度反映在法院所採取的「審查基準」，而有關對於特定行政行為進行審查時，此等審查基準究竟應如何適用，則稱為「審查密度」¹⁰⁹。

為了與國際食品標準接軌，台灣的食品法修法時，將行政機關審查權擴大到納入民間專家學者的諮議會。食安法第4條「主管機關採行之食品安全衛生管理

¹⁰⁸ 劉靜怡，事前審查所為何事？—司法院釋字第七四四號解釋簡評，月旦法學雜誌，第267期，頁194-201，2017年8月。

¹⁰⁹ 高仁川，判斷餘地理論於臺灣環評訴訟之適用—最高行政法院一〇〇年度判字第一〇二二號判決的比較分析，月旦法學雜誌，第237期，頁216-235，2015年2月。

措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則，建構風險評估以及諮議體系。前項風險評估，中央主管機關應召集食品安全、毒理與風險評估等專家學者及民間團體組成食品風險評估諮議會為之。.... 中央主管機關對重大或突發性食品衛生安全事件，必要時得依預警原則、風險評估或流行病學調查結果，公告對特定產品或特定地區之產品採取下列管理措施：

- 一、限制或停止輸入查驗、製造及加工之方式或條件。
- 二、下架、封存、限期回收、限期改製、沒入銷毀。」

此規範中央主管機關應召集食品安全、毒理與風險評估等專家學者及民間團體組成食品風險評估諮議會，即為建立審查密度判斷標準的諮議體系，依此條文訂定「食品風險評估諮議會設置辦法」、「食品衛生安全與營養諮議會設置辦法」、「食品檢驗方法諮議會設置辦法」。本條文第 1 項開宗明義指出立法目的為「主管機關採行之食品安全衛生管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則，建構風險評估以及諮議體系。」

食品衛生安全的問題，直接關連到人身基本權，只要牽涉食安問題，不論事實關係如何，所造成風險或高或低，都能會被劃入重大影響、公共利益的範圍之中，主管機關需符合上述「科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則」三個原則建立風險評估以及諮議體系。「科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則」是高度抽象的原則，此三個原則是否可做為行政機關審查的判斷標準？亦或，此三僅是做為諮議體系設置的原則？在立法理由是看不出有所區別。

第二款 審查密度

大法官釋字 553 號提出「審查密度」的概念。「對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：(一) 事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。

(二) 原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權

之成員合議機構作成，均應予以考量。(三) 有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？(四) 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？(五) 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。(六) 是否尚有其他重要事項漏未斟酌。」等因素。

持不同意見的學者認為¹¹⁰上述大法官見解混淆了「審查基準」與「審查密度」，即「審查密度」謂個別行政處分是否涉及人民權利、涉及專業性判斷，或是由審查委員所做成，實為審查密度的判斷標準。接著，將上述做出的專業判斷標準，用以驗證「涵攝有無錯誤」、「法律程序是否遵守」等，此為「審查基準」的標準。亦有學者¹¹¹認為，大法官解釋 553 號所提出的概念，不代表在於法官以此列舉，用以認定判斷瑕疵或判斷濫用，僅做為參酌因素。行政機關詮釋或涵攝均具有合法性，則法院也均可為監督行政機關，則行政機關何有自由判斷之情形可言？

第三項 食品添加物審查為例

以食品添加物為例，國際上對於食品添加物的規範，皆為必須於上市前經過評估過程與審核許可。若添加未經中央主管機關許可之添加物，則觸犯食安法第 15 條第 1 項第十款，依第 49 條第 1 項處以刑責。亦即，當不在正面表列的化學物質被檢驗出來後，不論濃度高低，都被認定為危險物質，其產品也被冠上「毒」食品，為了解決這類問題，我國之添加物定義及管理規範，有必要與國際上食品添加物規範同步。

台灣業者若欲增加或修改食品添加物使用，依食安法第 18 條需向主管機關提出申請，填具「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準增修訂申請表」與檢附相關文件供文件審查。食藥署會將文件送食品衛生安全與營養諮議會進行書面審查，審查通過後尚需預告期間等行政程序。書面審查內容如下：

1. 擬申請之食品添加物及其功能，使用範圍及限量

¹¹⁰ 許育典、凌赫，古蹟審議與判斷餘地，東海大學法學研究，第 46 期，頁 126-135，2015 年 8 月。

¹¹¹ 高仁川，同註 109，頁 216-235。

2. 規格標準（如英文別名、分子式、分子量、純度、外觀及性狀、重金屬等不純物之規範等項目）
3. 食品添加物規格檢驗方法
4. 食品中食品添加物之檢驗方法
5. 世界各國法規標準及准用情形
6. 非使用該品無法達加工目的之科學性評估文件（應包括添加物理化特性、加工上之用途、加多少、加在哪裡等之實驗數據）
7. 安全性試驗資料，如毒性試驗、致畸試驗、致癌性試驗、基因毒性試驗、代謝與藥物動力學研究、其他國家或國際組織之綜合性評估報告

國際間食品添加物申請已達成共識，Codex 與美國、歐盟、日本、中國都需備有安全性評估、功能性評估¹¹²。國際食品法典委員會 Codex 制定《食品添加物通用標準》Codex General Standard for Food Additives（GSFA, Codex STAN 192-1995）¹¹³提到食品添加物使用的基本原則，包括食品添加物的安全性、使用合理性、製造和使用要合乎優良規範 GHP，以及品質必須合乎規格，包括物質特性和純度等品質標準。有了基本原則，尚需經過嚴謹的審核，經過評估通過，方能列入許可使用清單之中。

若有新的食品添加物或使用比例需經調整修訂清單，國際食品添加物法典委員會（CCFA）會要求提出單位提供下列資料：

1. 食品添加物的品質規格。
2. 食品添加物委員會（JECFA）安全評估結果報告。
3. 預計使用的食品類別，技術上需求與使用理由說明。
4. 在特定食品類別的最大使用量，並說明最大使用量的訂定依憑。
5. 避免消費者錯誤使用添加物的說明文字。

¹¹² 林嬭嬭等，分析檢討已有規範之食品或添加物之國際差異，加強食品風險評估及預防政策，國家衛生研究院，頁 28-55，2014 年 11 月。

¹¹³ GSFA, Codex STAN 192-1995 <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/dbs/gsf/en/>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 10 日）

第四節 食品查驗內容分類

主管機關依授權訂定的《食品查核檢驗管制措施辦法》¹¹⁴，亦係整理對食品業之查核範圍，實際查驗範圍勢必含括所有食品法規，依其查驗事項屬性如下所述。

第一項 場所查驗

食品作業場所，係指食品之原材料處理、製造、加工、調配、包裝及貯存場所¹¹⁵。法規所定場所查驗事項範圍，如下：

一、 場所設置標準：

食品工廠設置必須符合一定規模，相關條文有食品安全衛生管理法第 10 條「食品業者之設廠登記、食品工廠之建築及設備，應符合設廠標準」；食品查核檢驗管制措施辦法第 3 條第九款「執行食品工廠建築及設備設廠標準之情形」；另需依《工廠管理輔導法》與《食品工廠建築及設備設廠標準》所規範食品工廠應有食品工廠之基本設施、生產及檢驗設備之設置。

二、 場所環境衛生：

食品業者之場區及環境，應符合 GHP 食品良好衛生規範準則第 4 條附表一「場區及環境良好衛生管理基準之規定」。以及食品業者倉儲管制規定（第 6 條）、食品作業場所之配置及空間規定（第 14 條）、食品添加物之作業場所及貯存管理規定（第 29 條、第 30 條）等等。

第二項 對人查驗

對人查驗範圍包括食品業者之基本資料（辦法第 3 條第 1 款）；衛生管理人員及專門職業或技術證照人員之設置（辦法第 3 條第三款）；以及 GHP 食品良好衛生規範準則相關規定。

¹¹⁴ 民國 102 年 12 月 5 日，衛生福利部部授食字第 1022050812 號令。

¹¹⁵ 食品良好衛生規範準則第 3 條第 7 款。

- 一、一般食品業者之基本資料，可連線至經濟部商業司商工登記公示資料查詢；特定食品業者依規範必須登錄「食品藥物業者登錄平台¹¹⁶」。
- 二、衛生管理人員：食安法第 11 條「經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應置衛生管理人員。」衛福部公告自 2020 年 7 月 1 日起，食品製造業者凡有工廠登記、食品從業人員五人以上者，皆需設置衛生管理人員¹¹⁷。違反者，依食安法第 47 條第 4 款處罰。另依《食品製造工廠衛生管理人員設置辦法》衛生管理人員應有基本學經歷資格，以及接受教育訓練證明。
- 三、專門職業、技術證照人員：食安法第 12 條「經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應置一定比率，並領有專門職業或技術證照之食品、營養、餐飲等專業人員，辦理食品衛生安全管理事項。」並依主管機關訂定《食品業者專門職業或技術證照人員設置及管理辦法¹¹⁸》規定辦理。
- 四、罐頭食品製造業，應置專司殺菌技術管理人員、殺菌操作人員、密封檢查人員及密封操作人員，領有訓練證書或訓練證明。(GHP 第 35 條)

綜合上列以法規規定應設置的人員，若為中央主管機關公告類別及規模之食品業者，依食安法第 11 條規定應置「衛生管理人員」，第 12 條規定應置「食品技師」，以及個別行業所需的技術人員，比如鍋爐、堆高機等，必須取得一定證照，或是每年接受教育訓練一定時數。然而由《食品安全管制系統準則》所設置的「食品安全決策小組」，並沒有法規要求受訓時數，皆依靠食品從業者自力學習。如果整體社會對於食品要求加深，食品法規亦跟隨時代不斷更新，社會上對於食品技師要求更加嚴厲，相對地，也應當由政府編列教育訓練的預算，否則立法僅成苛責矣。

¹¹⁶ 非登不可 <https://fadenbook.fda.gov.tw/pub/index.aspx> (最後瀏覽日：2019 年 10 月 30 日)

¹¹⁷ 民國 108 年 4 月 9 日，衛授食字第 1071302510 號「應置衛生管理人員之食品製造工廠類別」。

¹¹⁸ 民國 107 年 5 月 1 日。衛授食字第 1071300669 號函。

第三項 文件查驗

文件查核範圍極廣，《食品查核檢驗管制措施辦法》所列之查驗範圍，包含實施自主管理之相關資料（第3條第2款）；執行食品之良好衛生規範準則之情形（第3條第5款）；投保產品責任保險之情形（第3條第4款）；執行食品安全管制系統準則之情形（第3條第6款）；執行食品業者登錄辦法之情形（第3條第7款，非登不可）；執行食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法之情形（第3條第8款，非追不可）等等，不逐一細述。



第五節 小結

既然行政調查通說上定義為「行政機關為達成一定行政目的，對私人所為各種調查活動」，該一定目的可謂：法治國家維持之目的、社會公益目的、確保食品業者符合食品法規的目的、保障消費者健康之目的。基於上述行政目的，行政調查必須為行政主管機關獨立負擔。

依大法官釋字第 443 號解釋之意旨，行政調查的行為，依機關對人民權利侵害或限制之樣態不一，應受何種法律保留密度亦不相同，若為強制措施，如要求進入處所調查等，則須與干涉行政性質相同，受相同程度的依法行政原則所拘束。大法官解釋 535 號認為行政機關所採取之調查手段，有造成侵害或有侵害之虞時，縱有組織法之依據，亦不得為之。在行政調查具有強制力者，因其易對人民權利造成侵害，不論其屬具規制性質之行政處分，亦或是僅生事實效力之事實行為，皆應有法律明確之依據，始得為之。

為達到調查方法與調查目的之均衡，意即為了達成一定目的時，採取措施必須為適當、必要及禁止過度，因此，比例原則貫穿全部行政調查問題。食品稽查人員為了調查產品是否有非法原料添加時，其所蒐集的資料，或是採取的樣本，均必須與該次行政目的有合理關連性，可以使用追溯勾稽手段取得相關，而非相關產品的原料來源，是否也有必要蒐集進貨單資料、領料記錄等，須視是否有不當連結之問題。

若非重大或情事緊急事件，行政機關要求人民主動提出之資料，而進行適法性之書面文件調查等，於合理之範圍內，容許其他與調查不相關資料的不完整性，或給予人民補正之機會，以節省行政資源並同時保障人權，此乃符合比例原則。

行政機關從事調查之前，應將調查目的、方法及範圍作明確規畫，若以取得之資料已足以為行政目的所使用時，則不得再為過量且無必要之取得。行政機關若多次對於受調查者的事業活動之干擾，即為造成營業秘密或隱私遭受侵害之可能性。合於比例原則之行政調查，方得為保障人民基本權。

食安法第 4 條第 3 項的立法理由說明「為對重大或突發性食品安全事件造成之風險能有效管理，必要時，中央主管機關應召集專家學者、業者、消費者團體等進行研商，對事件之風險程度加以評估，並依風險評估結果採取適當之管理措施。」立法者與行政機關將專家學者、消費者團體都拉進了風險評估之中，然而行政機關也未必就有決定權，司法上仍會檢視行政行為必須具備正當程序，如行政機關是否將相關因素都列入行政調查的考量之中？如果行政機關作出決定的基礎事實過於薄弱，欠缺分析性資料支持等等判斷瑕疵，那法院仍可以介入審查，以確保人民基本訴訟權，作出最終決定。

基於行政調查是有限的而不是無限的，為使釐清事實不明情形，必須經由客觀舉證責任之分配，實現該待證事項所屬法規之目的，促使行政機關正確地認事用法。立法者將舉證責任分配列入法律條文當中，將消極事實作為權利發生要件之情形，將權利發生困難之責任歸諸於主張者。



第五章 食品查驗程序與措施

第一節 基本原則

第一項 法律保留原則

在民主國原則、法治國原則及基本權利保障下，凡涉及人民權利之限制或侵害者，須有其法律上之依據。而有關於行政調查是否適用法律保留原則，必須視對受調查者的權益侵害之程度而定。若該項調查行為為當事人主動提供資料者，則不須有法律依據，程序上依比例原則，考量手段與目的即為適宜，依行政程序法第 36 條「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」；若為強制措施，如要求進入處所調查等，則須與干涉行政性質相同，受相同程度的依法行政原則所拘束¹¹⁹。

依大法官釋字第 443 號解釋之意旨，行政調查的行為，依機關對人民權利侵害或限制之樣態不一，應受何種法律保留密度亦不相同，須視實際情形，及所涉及事項之不同，亦有不同之規範密度。

大法官釋字第 443 號理由書：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」

大法官解釋 535 號則認為須嚴正看待基本權侵害的問題。行政機關所採取之調查手段，有造成侵害或有侵害之虞時，縱有組織法之依據，亦不得為之。在行

¹¹⁹ 吳庚、盛子龍，同註 89，頁 439。

政調查具有強制力者，因其易對人民權利造成侵害，不論其屬具規制性質之行政處分，亦或是僅生事實效力之事實行為，皆應有法律明確之依據，始得為之。

此外，行政調查取得事實資料的行為，對隱私權與營業秘密也有侵害之可能，故就調查之手段與資料之使用，大法官解釋 535 號認為並非任意檢查均無法律保留之適用。

第二項 明確性原則

明確性原則對於行政機關所作行為之要求，其內容應具體明確，不應含混籠統，且依法治國原則及行政受法律拘束之要求，應具備可瞭解性、預見可能性及審查可能性¹²⁰。

又依大法官釋字第 432 號所揭示之意旨，行政調查係關乎人民之權益，在法律保留原則之支配下，法律及法規命令之規定，內容必須明確，因而，法律對其之規定，其目的、內容、方法、程序等均須符合可預見性及明確性之要求。又依大法官釋字第 491 號之意旨，其授權法律針對目的、內容、範圍亦須明確。

然而，在傳統上將行政調查認其為最終行政決定之單純輔助手段，而忽略其對人民權益之實質作用，以為只要針對最終行政決定之法律有所明確授權即可。因此則有行政調查的法規以空白授權之方式，或法源依據紛亂無則，有先以法律概括規定者再以命令補充細節；有僅以命令規定者；或未規定者而僅憑行政機關職權決定者，均有違法律保留原則的意旨¹²¹。

有鑒於人權保障之完整性，法律除對最後行政決定須符合明確性之要求外，對於作為中間手段之調查行為亦應等同之。行政調查係由行政機關發動，若未經法律保留或法官保留，致行政調查遇有人民拒絕或規避時，僅能處予罰鍰，有礙達程調查目的，並且容易造成可作為證據的資料受隱藏；相對的，其程序上是否對人民基本權保障有所影響，疑義有待思考。

¹²⁰ 姜悌文，行政法上之明確性原則，收於行政法之一般法律原則（二），城仲模編，三民書局，頁 435-436，1997 年 7 月。

¹²¹ 法治斌等，行政檢查之研究，行政院研究發展考核委員會，頁 285，1996 年 6 月。

第三項 合比例原則之調查

第一款 比例原則

在行政調查中是最為重要即為比例原則，比例原則者依憲法第 23 條、行政程序法以及相關大法官解釋，於行政調查中，係為達到調查方法與調查目的之均衡，意即為了達成一定目的時，採取措施必須為適當、必要及禁止過度。如行政程序法第 36 條「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」。

多數研究者皆認為食品法所規定查核乃係屬強制性檢查，無庸置疑地必須符合比例原則之制約，即為了符合憲法對人民基本權、隱私權、營業自由及身體自由不受任意侵犯之權利保障¹²²。

第二款 不當連結禁止原則

行政調查係為最終行政決定作成前之重要行為，有輔助行政機關作決策之作用，調查手段或措施必須與所欲達成的行政目的，有實質且合理之關聯性。實質關聯性之必須原則，意即不當連結禁止原則。

方法上，行政機關在從事調查工作時，必須實施侵害較小之方法，而證明其無效後，始得採取其他侵害較大之方法的結果。原則上，以可以使用稽查手段取得相關資料紀錄為限，而非相關產品的原料來源，是否也有必要蒐集，則必須回到該次行政調查所為達成目的來看，否則蒐集了其他與目的關聯性不大之資料，對人民之隱私權與營業秘密有所損害，同時也造成人民花費更多時間提供資訊，造成非必要財產上的損失。

行政機關從事調查之前，應將調查目的、方法及範圍作明確規畫，若以取得之資料已足以為行政目的所使用時，則不得再為過量且無必要之取得。行政機關若多次對於受調查者的事業活動之干擾，即為造成營業秘密或隱私遭受侵害之可能性。合於比例原則之行政調查，不僅是為保障人民基本權，還包括受調查者的財產權與隱私權等保障。

¹²² 蔡秀卿，同註 9，頁 45-47；法治斌等，同註 121，頁 285。

第三款 費用相當性理論

於法治國家下，行政調查應避免發生程序上之不利益，應於預計的合理範圍內行之，避免造成行政機關與受調查人的勞力、時間與費用之額外付出，對於欲達之行政目的與整體公共利益有所減損，亦不應使當事人招受過度財產浪費或利益犧牲。

憲法第 15 條明文保障人民之財產權，行政機關若以浪費行政資源之方式，或過度要求人民為其資訊取得之協助，主要可能構成人民財產權或其他權利之直接或間接侵害。行政機關若有較為簡便之蒐集方法，但卻選擇較為繁複者，要求人民協助為調查，而人民因此不便所為之耗費，或增加其財產上不必要之支出時，即構成對人民財產權之侵害，亦即為提出物件或前來受檢等等之要求時，對於被調查人不可造成不合理之過度負擔¹²³。

行政機關應審慎規劃調查程序，若評估所須耗費之時間、勞力、費用與所欲達成目的顯不相當時，即不得為此調查方式之採行或調查，應選擇成本較低且有效者。否則，主管機關得禁止或除去該項調查方式，抑或司法得為除去之，係為人民納稅權下行政資源之節省。

為達之行政目的公益程度較低，亦非重大性事件者，但基於正確性與完整性之考量，行政機關得依職權，要求人民主動提出之資料，而進行適法性之書面文件調查等，於合理之範圍內，容許其他與調查不相關資料的不完整性，或給予人民補正之機會，以節省行政資源並同時保障人權，此乃符合比例原則。

第四項 實質平等原則

平等原則在調查工作上，係指行政機關在同一行政目的下，對不同的受調查者，原則上應以相同之調查方法與調查程度對待，但基於個案情況不同，行政機關須調查項目、受調查者資料量也有差異，難依相同方法對待，但不同的行政調查行為，所朝向之同一行政目的，依照實際所必須調查的程度為之。若行政機關

¹²³ 王立達，我國行政調查制度之法治化，憲政時代，第 24 卷，第 4 期，頁 71，1999 年 4 月。

同一次稽查專案下，要求特定被調查者應提出更多資料，或是多次不定期抽查，其為增加被調查者的營業成本，當然違反平等原則¹²⁴。

在相同或相似的個別行政目的中，因為不同調查方式與調查資料蒐集程度，而造成不同的行政決定，因而作出不同之行政決定，此差別待遇之發生，作為行政決定前之重要行為的行政調查，須受到實質平等原則之限制。

第五項 突襲性調查之防止

從結果面來看，突襲性之調查是最有效、最能真實取得資料的作法，然而，在法治國原則與人民權利保障作為前題，法治社會是不容許人民生活在不安定之中，原則上當然是否定突襲式的調查，僅於有限之例外情形方才允許之，而且在例外允許之狀況，仍須透過程序上之嚴格控制，防止行政機關濫用此突襲之，而枉侵人民權益。

突襲性調查防止係指對正當法律程序之要求，保障人民對政府之信賴，尊重資料所有人之資料自決權，行政機關應運用行政程序之告知或陳述意見，通知相對人於期限內提出資料。依大法官釋字第 294 號及 392 號意旨，為確保受調查人所提出之資料有助於行政目的之達成，以及避免行政機關之調查行為流於恣意而侵害人權，故而於開始進行調查前，應為其理由之開示，說明其調查目的、法源依據、規範標準、調查範圍等等，將預定調查時日、調查事項等，預先通知受調查者，並說明採取調查之理由，不僅可以提高人民對於行政調查之接受度，同時可事先知悉受調查者就所定調查時間或方式有無不便之處，保留改期之彈性，避免造成不必要之侵害¹²⁵，因而透過事前通知與理由開示，除可減少行政機關的擾民行為外，其該資料由人民自己提出，則較行政機關亂無章法的蒐集，貼近事實，減少行政資源之浪費，亦可增加人民對法之信賴。

¹²⁴ 洪文玲，論行政調查，收錄於：行政法爭議問題研究(上)，台灣行政法學會，頁 754，2001 年 8 月。

¹²⁵ 釋字第 294 號「工作檢查證僅供市政府所屬機關執行人員識別身分之用，非謂憑此檢查證即可為法所不許之檢查行為」。釋字第 392 號「憲法第八條審問之權限為憲法保留」。

但是，在行政調查實務經驗中，如事前告知受調查者，何月何日應作接受查驗的義務，亦可以合理懷疑義務人將會在稽查人員抵達前，隱匿其違法情狀或停工不生產，因而，將致使行政機關稽查人員難以掌握受檢查者之真實狀態。因此在實務經驗中，行政機關若出動稽查行為，以不事前告知的查驗為常態。

必須探討的是在比例原則，非事前通知的查驗，是否就等同於突襲性查驗？是否即為違反比例原則？若行政機關所為調查目的是為制裁性調查，經過調查計畫研議，認有資料難以事前取得，為避免違法證據遭湮滅，或有依據得以確認受調查者明顯違法之慮，或為保障社會公益而有即刻調查之必要性，則得採取非事前通知的行政調查。然而，在憲法保障人民權利之下，應受法律保留原則拘束，仍應有相關法律授權，命予受調查者應負擔有協力義務，並讓人民清楚理解於一定期間內，必定有非通知抽查，如此一來，能使機關達成檢查之目的，同時讓人民能夠了解調查目的與相關法規，事先能準備符合性查驗資料，尚符合比例原則。

第二節 食品查驗發動

第一項 預警原則

預警原則（Precautionary）、環境法上預防原則（Prevention）、刑法預防理論（Prevention Theory）、歐盟快速防禦系統（Rapid Alert System）或美國食品法防禦系統（Food defense）...等，皆為不同意義，不宜共同論之。然而，在討論食品安全時，基於各方立法者意見不同，常有將「預警」與「預防」混淆，更甚衍生出「風險」與「危險」一併討論者。

食安法對於「預警原則」的立法定義，應是針對「重大或突發性食品衛生安全事件」之處理，於有充分科學證據時，得以預防原則（Prevention Principle）為基礎；在科學證據不足時，得以預警原則（Precautionary Principle）為基礎¹²⁶。此立法說明極為抽象。

¹²⁶ 民國 108 年 4 月 3 日修正公布食安法第 4 條第 5 項的修法理由

針對「重大或突發性食安事件」，由「食品風險評估諮議會」作出風險評估，交由中央主管機關制定管理措施（食安法第 4 條），接著透過各級主管機關的食品衛生安全監測體系，監測發現有危害食品衛生安全之虞之事件發生時，應主動查驗，並發布預警或採行必要管制措施（食安法第 5 條第 1 項）。中央主管機關對查驗結果，公告對特定產品或特定地區之產品採取下列管理措施：（一）、限制或停止輸入查驗、製造及加工之方式或條件。（二）、下架、封存、限期回收、限期改製、沒入銷毀。（食安法第 4 條第 5 項）

按預警原則又稱「禁漏原則」，國際環境科學家於 1998 年 Wingspread 發表宣言：當某個舉動威脅到環境或人類健康時，就必要採取「預警原則」，雖然科學仍無法完全證實其因果關係，就認定其「有罪」。這時，要推翻這項認定的舉證責任在於贊成此舉動者，必須提出其「無罪」的證據¹²⁷。

此原則用於環境法中，然在食品安全法領域，能否將「個人權益」二元對立於「集體權益」？「風險」與「危險」得否混同？例如，醫學證實塑化劑 PVC 污染食品與人體健康之因果關係，對此問題用立法方式解決，即食品法規要求食品包裝製造者必須作塑化劑溶出檢驗、於產品外標示成分、不得加熱等標語，便可降低人們「吃下塑化劑的風險」，但立法並未打算將塑化劑從社會食安風險中除去，除非對塑膠業者作出有罪推定禁止販售；但是各大賣場仍然販售 PVC 保鮮膜，至今國際尚無禁止販售保鮮膜案例。此即以預警原則討論食安法制問題。

第二項 預防性下架原則

預防原則（Prevention Principle）係基於風險管控之目的，而非對於具體危害之防禦；基於預防原則，預先防止「風險」，以避免「可能遭受危險」難收防止

¹²⁷ 鄭先祐，環境人權的實踐—地方治理與禁漏原則，台灣環境，第 86 期，2015 年 10 月 21 日。該文章說明「預警原則」是「有罪推定」，相對於「無罪推定原則」，預警原則主義者認為不應放過惡行，即使可能誤判，以維護整體社會環境。基於行政法學上未用此角度談論食品法，本引註僅供參考。

之效。預防原則就如同其他的不確定法律概念一樣，是由行政或司法最終決定者來闡明該原則，其效力範疇也取決於判例法¹²⁸。

預防原則幾個基本的問題：預防原則之效力範圍？如何去使用預防原則的實施方法？如何去評估、估算、管理以及溝通迄今科學尚未能完全評價出來的風險，而去建立起其一個共同的理解？如何避免無公信力的訴諸於預防原則而卻導致變相的保護主義？預防原則的適用指導方針為何？¹²⁹

食安法中的預防原則，立法說明為參考歐盟一般食品法，其可溯至 2000 年歐洲提出「預防原則報告」，闡述了歐盟預防原則適用範圍、條件、措施、舉證責任、WTO 貿易等。根據立法意見，預防原則之發動要件包含¹³⁰：（一）確認潛在風險，（二）危害的科學評估，（三）必須存在科學不確定性。儘管科學不能完整證實、不能充分用量化證明風險或者風險的效果，因此，預防原則只需建立在潛在風險的事件上。

然而，並非因此允許為了合理化個別恣意性理由而訴諸於預防原則，此為導致變相的保護主義之抗辯。意即如果沒有受制於統一歐盟標準的話，則就可能變成各會員國自己決定對他們人民妥適的保護標準以及他們願意接受的風險程度，如此可能造成相當的爭議，因為某一個會員國通常對於主觀感受風險之回應而所採取的措施可能實質上阻礙內部市場的貨物自由流通¹³¹。

不確定性是風險的固有概念。為了避免預防原則變得無法運作，努力建立風險分級的體系，以區分不同的風險類型以及更釐清預防原則所適用的風險類型。在法學上「風險」之所以與「危險」有所區分，主要在於相關之經驗法則是否存在。如欲對於科技所伴隨之風險盡可能地提前預防或控制，則勢必在欠缺經驗法則的情形下，以科學預測之結果為基礎採取管制措施¹³²。

¹²⁸ 古承宗，風險社會與現代刑法的象徵性，科技法學評論，第 10 卷，第 1 期，頁 166-167，2013 年 6 月。

¹²⁹ 王服清，論「預防原則」之意涵與應用，國立中正大學法學集刊，第 37 期，頁 122，2012 年 11 月。

¹³⁰ 王服清，同註 129，頁 162-165。

¹³¹ 王服清，同註 129，頁 141-142。

¹³² 王服清，同註 129，頁 155。

食安法第 4 條授權主管機關制定之《食品衛生安全預防性下架原則¹³³》內容如下：

1. 為確保消費者健康，降低其對產品疑慮，在疑似發生重大或突發性食品衛生安全事件，或接獲訊息可能有非食品物質混入食品的情況下，中央或直轄市、縣（市）主管機關依現有資訊研判有傷害民眾健康的可能性時，儘管尚未有明確證據，在等待查驗結果以完成事證蒐集程序前，為有效即時提供食品安全保障，可採取預防性地措施，要求可疑產品下架。
2. 待主管機關調查確認產品安全無虞或檢驗結果未有傷害人體健康之物質存在時，即可撤銷下架處分重新上架販售；倘涉違法情事，則依法處辦。

針對政策性上的考量，倘僅以預防原則即可作為行政機關採取作為之基礎，亦有進一步思考：主管機關如何操作預防原則？在「疑似發生重大或突發性食品衛生安全事件，或接獲訊息可能有非食品物質混入食品的情況下」此般不確定性的要件是否得作為啟動預防性下架原則？風險評估本應針對不同風險背景加以考量、納入計算、成為評估之一部，而非政策性地予以高估風險，否則易將風險評估與風險管理混淆¹³⁴。

第三項 發動查驗

第一款 法律依據

基於《衛生福利部食品藥物管理署組織法》組織法所規定之條文，係規定食藥署之權限事項，對於行政調查之發動要件、程序及侵害人民權益之法律救濟方式等，尚無職權行使法之具體法源做為法規命令授權。

¹³³ 民國 104 年 2 月 6 日，食品藥物管理署 FDA 食字第 1041300398C 號函，依據食安法第 4 條、第 5 條、第 15 條第 1 項、第 41 條第 1 項規定。

¹³⁴ 宮文祥，食品安全在行政管制上之應有思考—兼論臺灣「食品安全衛生管理法」之檢討與改革建議，收錄於：行政組織／行政執行／訴願制度／食品安全／金融監理，台灣行政法學會研討會論文集(2015 年)，元照出版，頁 207，2016 年 3 月。

依據《食品安全衛生管理法》第 5 條第 1 項：「各級主管機關依科學實證，建立食品衛生安全監測體系，於監測發現有危害食品衛生安全之虞之事件發生時，應主動查驗，並發布預警或採行必要管制措施。」

同條第 2 項則為列舉出主動查驗的項目，包含主管機關應抽樣檢驗、追查原料來源、產品流向、公布檢驗結果及揭露資訊，並令食品業者自主檢驗。

此條文於 102 年 5 月 31 日修訂新增條文，立法者認為「加強食品安全控管，各級主管機關依據國內外食品安全有關訊息及可運用之檢驗資源，對於具有安全風險之食品、食因性疾病、食品污染、食品中有害成分等，建立食品安全監測（包括調查、監控）體系，並採行相關預警及控管措施，爰參酌歐盟一般食品法第 7 條與美國食品安全現代化法第 103 條之規定，爰增訂本條。」

再者，依食品安全衛生管理法第 41 條查驗人員得進入製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗，業者應配合，不得規避、妨礙或拒絕。本條文作為行政查驗人員強制進入場所查驗之法律授權¹³⁵。

第二款 危害食品衛生安全之虞

食安法第 5 條規定，各級主管機關依科學實證，建立食品衛生安全監測體系，於監測發現有危害食品衛生安全之虞之事件發生時，應主動查驗，並發布預警或採行必要管制措施，措施包括抽樣檢驗、追查原料來源、產品流向、公布檢驗結果及揭露資訊，並令食品業者自主檢驗。

此第 5 條所指「危害食品衛生安全之虞」，與食安法第 7 條第 4 項「食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報直轄市、縣（市）主管機關。」兩者非屬相同性質。前者為主管機關依科學實證主動者，即抽樣採樣送檢驗單位的結論；後者係指業者自主管理，強化社會責任¹³⁶。兩者行政罰程度不同，合先敘明。

¹³⁵ 行政程序法第 150 條與第 159 條規定。

¹³⁶ 業者自主管理例如 106 年 11 月衛生福利部新聞：統一公司自主將「預倍保明智膠囊」使用原料「去醯基山桑子萃取物」送驗行政院原子能委員會核能研究所，經檢出銫-137 活度 477 貝克/kg 為超出標準 100 貝克/kg。但「預倍保明智膠囊」產品的銫-137 並未超標。考量食品存在風險，公

中央主管機關每年度訂定監測計畫，並且公告周知，而地方主管機關亦可自行訂定監測項目，並且依食安法第 5 條與第 41 條進入場所執行現場查核及抽樣檢驗。例如，臺北市政府衛生局監測後公告「108 年 8 月至台北市各賣場抽驗市售食品加工食品，檢驗 9 項塑化劑共計 30 件產品，結果 1 件超過監測值。¹³⁷」主管機關獲得科學檢驗報告之後，便隨即於政府平台公告「監測結果符合規定名冊」以及「監測結果不符合規定名冊」，針對不符合產品之來源業者，若業者所在地不在抽查機關之轄區，將移請來源廠商所轄之地方衛生局調查處辦。如此抽樣檢驗結果，業者獲知的同時已經是被公告在政府公開平台上，若業者對於檢驗結果有意見也無法即時救濟。

以食安法第 5 條即作為行政調查權發動之法律依據，為求保存證據，稽查人員得「採行必要管制」對於業者隨即採取強制性手段，當下可將原料與成品作封存，是否有違法律明確性原則的問題？尚缺職權行使之發動條件、應遵循之程序、調查對象不配合法律效果與建議，不當行使職權之救濟管道等。

即使食安法第 41 條授權行政機關得無需法院令狀即可進入工廠查驗，但是進入場所本身並非目的，目的係為實現行政調查所需之資料蒐集，因此在強制查驗任務上，亦不能無限制任由稽查人員對工廠進行搜索行為，以致損害人民財產權與隱私權。為落實依法行政原則，應有更為具體細緻之規範、發動調查之要件、發動程序及侵害人民權益之法律救濟方式等，以符合司法院釋字第 535 號解釋意旨，不論是法律行為或事實行為，皆應有法律明確授權之規範。

司依照食品安全衛生管理法第 7 條規定自主通報所轄衛生局，產出成品計 3328 瓶，庫存 1346 瓶全數封存，已請販售者辦理回收。<https://www.mohw.gov.tw/cp-3568-38637-1.html>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 30 日）

¹³⁷ 臺北市政府衛生局公布 108 年市售食品塑化劑含量監測結果(新聞稿)
https://health.gov.taipei/News_Content.aspx?n=8D1F85E4BEFB0396&s=BE70EA1537525493（最後瀏覽日：2020 年 4 月 30 日）

第三節 食品查驗正當程序

第一項 合法進入場所

食品查驗有相似行政執行之事實行為，從行政功能而言，參照大法官釋字第 588 號理由書¹³⁸，即使非為組織法上之形式的警察，為使維持社會秩序或增進公共利益為目的，依法律規定賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段者，亦具有廣義行政警察之功能。

食安法第 41 條授權行政機關得「執行」相關查驗措施，與警察任務之意義與功能作用相當，對於合法進入場所查驗，應可類推適用警察職權行使法第 6 條之內涵，以防止犯罪或處理重大公共安全而有必要者為限(第 2 項內涵)。並且進入公眾得出入之場所，應於營業時間為之，並不得任意妨礙其營業(第 3 項內涵)。此即應屬能符合對於被查驗者基本權利之最小侵害原則。

第二項 身分表明、說明目的

食品查核檢驗管制措施辦法第 7 條：執行查核任務時，應出示身分證明文件並說明目的，並得對執行過程之內容照相、錄音或錄影。

縱食品查驗人員依食安法第 41 條強行進入場所執行現場查核及抽樣檢驗，然若有業者不配合、規避、妨礙或拒絕之情事，是否造成違法行為？學者亦提出，若同樣是針對犯罪所實施之取證行為，何以由檢警實施時稱為搜索，原則上須事先取得法官所簽發之搜索票，但如由行政機關之公務員所實施時，則稱為行政檢查，而且無須事先取得由法官簽發之搜索票¹³⁹，尚有可議。

¹³⁸ 大法官釋字第 588 號理由書認為：「警察係指以維持社會秩序或增進公共利益為目的，而具強制（干預、取締）手段特質之國家行政作用或國家行政主體，概念上原屬多義之用語，有廣、狹即實質、形式兩義之分。其採廣義、即實質之意義者，乃就其「功能」予以觀察，凡具有上述「警察」意義之作用、即行使此一意義之權限者，均屬之；其取狹義、即形式之意義者，則就組織上予以著眼，而將之限於警察組織之形式—警察法，於此法律所明文規定之機關及人員始足當之，其僅具警察之作用或負警察之任務者，不與焉。」

¹³⁹ 陳文貴，行政檢查與令狀原則之界限探討，中原財經法學，第 39 期，頁 129-186，2017 年 12 月。

法務部認為¹⁴⁰對於規避、妨礙或拒絕檢查者，得否施以即時強制，仍須視個案之具體情形是否符合行政執行法上之要件而定。依據行政執行法之規定，查驗人員於行政調查時，採取強制執行方法，對規避、妨礙或拒絕之業者課予行政罰，具有制裁之效果，因而具有行政處分之性質，當滿足行政執行法之要件時，應不排除適用行政執行法有關強制執行之規定。

然而，食安法第 41 條對於規避妨礙查驗之相對人處以行政罰，由於其行政罰係對違反行政法上義務者之處罰，與行政執行督促義務人履行其未盡義務之性質並不相同，故兩者屬性有差別，不可同時併用¹⁴¹。

強制性調查係以違反人民意願之方式，且取得調查所需要資訊之過程，亦有行政罰之手段作為擔保，從而依法治國家之法律保留原則，強制性調查必須有法律明文規定賦予行政機關執行之權限，始可為之¹⁴²。即行政調查必須盡可能減少涉及對於人民身體自由、住宅、財產權與隱私權之侵害。

警察職權行使法第四條：「警察行使職權時，應著制服或出示證件表明身分，並應告知事由。(第一項)警察未依前項規定行使職權者，人民得拒絕之。(第二項)」同法第二十九條規定：「義務人或利害關係人對警察依本法行使職權之方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於警察行使職權時，當場陳述理由，表示異議。(第一項)前項異議，警察認為有理由者，應立即停止或更正執行行為；認為無理者，得繼續執行，經義務人或利害關係人請求時，應將異議之理由製作紀錄交付之。(第二項)」

另見司法院釋字第 699 號之大法官李震山與湯德宗之不同意見書中認為，「拒絕酒測者」，一律處以吊銷駕照之重罰，制裁手段顯已構成「採取之方法所

¹⁴⁰民國 101 年 10 月 1 日，法務部法律字第 10103108070 號函，說明二：「按行政執行法第 36 條第 1 項及第 2 項第 3 款規定：「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制（第 1 項）。即時強制方法如下：...三、對於住宅、建築物或其他處所之進入（第 2 項）。」因即時強制之方法對人民權益影響較大，除必須具備上開所述之緊急性與必要性之一般要件外，本法第 37 條至第 40 條更規定須具備特應受本法第 40 條所定即時強制特別要件之限制，以人民生命、身體、財產有迫切之危害，非進入不能救護者，始得實施（本部 91 年 10 月 8 日法律字第 0910039713 號函及 93 年 11 月 24 日法律決字第 0930040297 號參照）。

¹⁴¹ 洪家殷，論行政調查中之行政強制行為，收錄於：行政組織／行政執行／訴願制度／食品安全／金融監理，台灣行政法學會研討會論文集(2015 年)，元照出版，頁 251-285，2016 年 3 月。

¹⁴² 李震山，行政法導論，修訂 10 版，三民書局，頁 480，2014 年 10 月。

造成之損害與欲達成目的之利益顯失均衡」，有悖憲法比例原則。並且提出，警察職權行使法之規定係表明公權力之發動或執行，並非完全不得質疑。

因此若查驗人員未依規定出示身分證明文件並說明目的者，人民得拒絕之。在食品法中欠缺對於現場異議權，以及行政人員應將異議之理由製作紀錄。此部分仍有待立法者在未來修法時列入考量。

第三項 資料查閱、扣留或複製

食品查核檢驗管制措施辦法第 8 條：「主管機關得要求業者出示相關文書、表單、單據等書面資料或電磁紀錄，以供查閱。主管機關因查核、檢驗之必要，得將前項資料或紀錄原件或複製件，予以扣留。主管機關執行前項扣留，準用行政罰法第三十六條至四十一條之規定。」

行政罰法第 36 條至第 41 條係為對扣留之裁處程序，係指行政機關若經行政檢查時，已經發現違法之情事，為求保全證據之目的，將得沒入或可為證據之物，得扣留之。從法規制定的層次而言，食品查核檢驗管制措施辦法依據食安法第 41 條訂定，即行政調查的細部規則與方法等，若在此辦法直接準用行政罰法，是否仍有法律保留之必要，仍有待研議。再者，縱使本辦法準用裁處程序，欲將扣留物件作為查驗程序仍須以確認發現違法情事為必要，以免過度濫用行政檢查權。

本條文係行政機關對人民進行強制性檢查的命令，該授權法律條文為食安法第 41 條第 1 項第 2 款「為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。」前款是指「進入製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗」。

強制進入場所檢查的行政法規尚有建築法第 77 條第 2 項、水污染防治法第 26 條、消防法等，均係由法律授權行政機關，在無須取得法院搜索票之情形下，即得實施與刑事搜索、扣押性質相同之「強制檢查權」。然憲法對於人民隱

私權、住居所與財產權之保障，如果未區別係屬行政性質或刑事性質之干涉，人民是否仍受到基本權利之保障，令人省思¹⁴³。

查閱、扣留或複製為證據保全的方法，理當然而，對人民權益影響甚重；關鍵在於「進入場所查驗」之證據保全才有法律保留的正當程序方法。假設行政機關於查驗後才發現有缺漏資料，便使用電話、函文等方式，要求食品業者提供某批次原料進貨證明文件等等，此即非正當取得資料的查驗行為，至於是否能將該非法蒐集資料做為事實，仍有待考量該事實之證明力，若行政機關於現場查驗所蒐集資料不足，遂難以證明該業者有違法之事實，若以非正當查驗方式取得資料而對業者處罰，在訴訟上仍難有證據能力。

第四項 取樣檢驗

主管機關執行查核，必要時得對產品取樣，此規定於食品查核檢驗管制措施辦法第 9 條至第 12 條，對於取樣檢驗的程序有較為詳細規範。

行政機關進行查驗中，取樣為無償並隨機為之（第 9 條前段），意即業者不得指定要取樣哪一批貨，或是指定送往哪一間檢驗公司，該取樣送交檢驗的費用係由業者負擔；其取樣的樣品數量以足供檢驗公司做檢驗為限，不宜過多取樣，造成業者成本負擔過重。

主管機關取樣後，應填寫相關紀錄文件或收據，經在場業者簽名、蓋章或捺指印確認後，一份交由業者收執。（第 9 條後段）抽樣之檢體送驗時，主管機關應填具檢驗單，並派員送至或郵寄至檢驗機構。對於易碎品或有特殊貯存要件之檢體，送驗過程中應採取適當措施。（第 10 條）

樣品所送之檢驗機構應符合國際標準組織和國際電工委員會相關條款（ISO/IEC17025）等規範，訂有檢驗作業管控程序及品質保證措施。（第 11 條）目前，順應國際市場需求，檢驗項目不斷更改，比如農藥殘留標準檢驗從過去 313 項檢驗，至今年調整為 380 項檢驗，每經一次更改，各家檢驗機構即必須在

¹⁴³ 陳文貴，同註 139，頁 129-186。

重新通過檢驗項目之認證。因此，若非經由政府或三方評鑑機構主動抽樣者，由業者自行採樣送檢驗，甚難確知該檢驗公司是否已經通過項目認證，而該檢驗報告也僅能做為公司內部品質管控意義。

另外，第 12 條也有諸多實務上爭議：「食品業者申請檢體複驗以一次為限，並應繳納檢驗費用；原檢驗機關（構）應優先複驗。抽樣之檢體無適當方法保存者，得不受理其前項之申請。」

最高行政法院判決 108 年度判字第 477 號判決¹⁴⁴意旨「嗣經彰化縣衛生局就二氧化硫檢驗結果，僅系爭番茄乾不符規定，則稽查人員對上開不同產品取樣方式及送驗流程有無不同？又取樣後至檢驗時，取樣樣品如何保存，是否有遭抽換或污染之可能？又被上訴人雖提出其自行將留存之系爭番茄乾送 SGS 食品實驗室檢驗之測試報告，然系爭番茄乾於彰化縣衛生局查核取樣後有無進行封存？上開測試報告之取樣樣品是否為系爭番茄乾？被上訴人取樣後至檢驗時，取樣樣品是否有遭抽換之可能？原審均未依職權調查認定，即認系爭番茄乾是否二氧化硫超標之事實真偽不明，核有不適用行政訴訟法第 125 條第 1 項及第 133 條規定之違法。」

相關訴松案件皆有共同點，行政機關從市售商品取樣檢驗，數據超出標準，因此要求複驗。複驗後若依舊超出標準，食品業者則上訴以「主管機關採樣不當」，或是檢驗公司方法不當。若複驗也是針對同一批取樣的樣本，再做一次同樣檢驗，則複驗結果則無證據能力。

第五項 封存產品

食品查核檢驗管制措施辦法第 13 條：「依本法第四十一條規定封存之產品，主管機關應加封緘或其他標識，並照相或錄影，且就封存品項及數量製作清冊，

¹⁴⁴ 進口調製番茄乾檢驗出二氧化硫超標案件(尚未確定判決)：民國 108 年 10 月 17 日最高行政法院判決 108 年度判字第 477 號；民國 107 年 09 月 27 日臺北高等行政法院判決 107 年度訴字第 212 號。

由在場業者簽名、蓋章或捺指印確認。依前項封存之產品，得責付業者妥善保管，業者不得擅自更換、隱匿或處理。」

封存係指主管機關對物施以強制性行為，封存的相關實體法規範如下：

1. 查核或檢驗結果證實為不符合本法規定者之品項。(食安法第 41 條第 3 款)
2. 接獲通報疑似食品中毒案件時，調查期間，得命其暫停作業、停止販賣及進行消毒，並封存該產品。(食安法第 41 條第 5 款)
3. 違反法條之虞者：第 8 條第 1 項食品良好衛生規範準則 (GHP) 者、第 15 條第 1 項變質或腐敗者、第 4 項染有病原性生物者、第 16 條禁止製造販售者、第 17 條至第 19 條衛生標準。(食安法第 41 條第 4 款)。

如確實發生第 15 條第 1 項、第 4 項、第 16 條者應予沒入銷毀。(食安法第 52 條第 1 項第 1 款)；如有違反衛生標準者，但實施消毒或採行適當安全措施後，仍可供食用、使用或不影響國人健康者，應通知限期消毒、改製或採行適當安全措施。(食安法第 52 條第 1 項第 2 款)

上述為主管機關的封存，若為依法回收產品，業者須自行作妥善保存。依本法第 4 條預防原則、第 51 條與第 52 條處分回收的品項，食品及其相關產品回收銷毀處理辦法規定在業者定期向主管機關提出回收進度報告的時期，必須先保存好以供主管機關查核。

啟封的法規規定於食安法第 52 條第 1 項第 4 款，如經查無違法情形者，應撤銷原處分，並予啟封。若為回收產品，僅限第三級回收品，即對民眾不致造成健康危害，但品質不符合規定者；若經查無違反食安法第 52 條情形，並且主管機關已確認核備者，方得啟用作其他用途。

封存在行政法上規定，如商品檢驗法及飲用水管理條例皆有強制執行封存之規定，即行政機關施加直接強制力，以達到調查等目的之行為。學者認為¹⁴⁵，此種強制封存行為，並不具處分性，應屬事實行為之一種。對於此種具直接強制力之調查行為，無法適用行政程序法第 174 條之例外規定。惟此種直接強制之行

¹⁴⁵ 洪家殷，同註 141，頁 251-285。

為，得否適用行政執行法上有關直接強制之規定，則有疑義。雖然此種強制行為並非依據行政執行法之規定而來，惟其採行強制力之方式與行政執行法上之直接強制，並無太大之差異。因此，在對此種嚴重影響人民基本權之保障，故應給予更為周到之保護。在無其他法律可供遵循前，應考慮適用行政執行法上相關規定。

第六項 製作調查紀錄

食品查核檢驗管制措施辦法第 14 條：

「主管機關執行查核應製作紀錄，詳實記載以下事項：

- 一、受查核業者名稱、地址、負責人及在場業者之姓名、身分證號。
- 二、查核機關名稱、查核人員及會同人員姓名、服務單位與職稱。
- 三、查核日期及起訖時間。
- 四、查核內容及發現。
- 五、現場處置措施。

前項紀錄由在場業者簽名、蓋章或捺指印確認。業者如有意見陳述，其書面聲明、訪談文書或錄音（影）檔，應列為第一項紀錄之附件。」

該項書面紀錄，是否具有鑑定書之效力，需視由誰作成之書面紀錄而定。行政程序法第 38 條「行政機關調查事實及證據，必要時得據實製作書面紀錄。」第 41 條「行政機關得選定適當之人為鑑定。以書面為鑑定者，必要時，得通知鑑定人到場說明。」

查驗之書面紀錄是否能作為行政機關作成行政處分之證據，仍需視整體調查過程所使用之方法而定；若行政機關單單認為稽查人員作成查驗紀錄已即齊備，而未採取其他必要之調查方法，如送請鑑定或請專家學者給予建議，恐有證據採用不足造成行政裁量瑕疵之問題。

第七項 告知調查結果

食品法規中，對於查驗之結果，並未規定告知事實等相關規定；另見行政程序法第六節調查事實及證據，對於決定及理由應告知予當事人。行政程序法第 43 條「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」

法務部函釋¹⁴⁶認為法律解釋與事實判斷為不同概念，行政機關解釋法律，無需對當事人作事實判斷¹⁴⁷。所謂論理法則，係指理論認識及邏輯分析之方法，乃不拘泥於法條文字之字句，而以法秩序之全體精神為基礎，依一般推理作用，以闡明法律之真義，為法律之解釋方法之一。

行政程序法第 43 條係對行政機關於行政調查程序中，進行調查證據時，在作成處分行為之前，確定證據證明力，然後依法律解釋作到告知。行政機關解釋法律，無需作事實判斷，亦不限於論理解釋，可探求各種解釋方法適用具體個案，達到「將其決定及理由告知當事人」。

¹⁴⁶ 民國 100 年 05 月 06 日，法務部法律決字第 1000011926 號函。

¹⁴⁷ 同上註。

第四節 小結

學術上或實務上有關於行政調查程序與措施之研究篇幅不多，蓋行政調查之執行，存在於各式行政類型當中，而並非僅限於干預行政，即便縱使於給付行政亦有適用。在不同行政領域之調查程序就有差異，若欲從個別行政法終身入研究，更需要充足實務案例或判決，由於行政調查有檢查、查核、檢驗、驗證等不同特性行為，態樣與手段各異。

現依司法院大法官解釋及各級行政法院之實務見解，行政調查之執行者，基本需符合法律保留原則及比例原則之要求，縱使法律要求人民負有受檢查之義務，行政機關亦需確保人民基本權利不受影響。

食品安全衛生管理法經過立法院多次修法，增加多項對於人民課予義務之空白條文，諸多條文授權主管機關再行訂定課予義務內容，後續由中央主管機關再行以函令作解釋，部分仍尚未見公告。遂命人民盡義務者，尚需有相等令人民能救濟之條款，惟食安法未規定者，是否準用或類推適用行政罰法與行政訴訟法等一般性規範，仍有模糊地帶。

對於具處分性質之行政調查行為，法規上應給予特別的救濟途徑，如前述之扣留行為，對於人民之使用權有所損害，可謂應處分性，如警察職權行使法，義務人對警察依法行使職權之方法、程序或其他侵害利益之情事，得於當場陳述理由表示異議。或如稅捐稽徵機關調查程序應行注意事項，被調查者對內容有異議時，稅捐稽徵人員應更正或紀錄其異議之事由。

食品查驗扣留程序，依食品查核檢驗管制措施辦法準用行政罰法第36條至41條規定，若人民對扣留行為不服者得聲明異議。倘對行政機關為查證資料所採取之強制行為不服時，是否有當場表示異議之權利？此為食品法制上缺少部分。

表示異議之重要性，展現在最後訴訟舉證上，因此，提出異議應為基本訴訟權之保障範圍。即使行政機關認無理由、對於直接上級機關之決定不服，人民仍得單獨對扣留，逕行提起行政訴訟。其過程中聲明異議之內容，可作為事實或證據供予法官作出最後公正決定，方合乎法治國家之原則。

第六章 食品查驗之行政罰與救濟

第一節 違反查驗之處罰

第一項 食品法規罰則

第一款 一般行政罰

食品安全衛生管理法第九章罰則，將各種不符合食品法規情事之處罰都羅列其中，尚未見有實務案件超出此法規範圍，行政機關依查驗事實作成處分或處罰，並由地方主管機關依地方自治制定「處理違反食品安全衛生管理法事件統一裁罰基準」為裁量依據。針對行政查驗程序相關之違法事項的行政罰，可區分為直接處罰，以及命其限期改正，屆期不改正需受處罰者。

違反食品查驗相關處罰如第 47 條：違反本法第 4 條、第 7 條第 5 項預防性下架回收者；違反第 8 條第 3 項、第 9 條第 2 項、3 項、4 項規定致影響食品查核者；違反第 41 條規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存，或對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實。（第 47 條第 11 款與第 12 款）... 等等。

第二款 限期改善

處罰必須符合憲法比例原則，刑罰之目的不可過份強調威嚇社會大眾之一般預防功能，或是過份強調教化犯罪人之個別預防功能。若為求達到立法目的「有效嚇阻」業者，對於未達一定規模業者，經濟收入微薄，以行政罰亦可達到預防功能，收以教化效果¹⁴⁸。

依據行政罰法第 18 條規定，地方衛生機關於實務執行時，即可視違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，於所得利益之範圍內酌量處罰。食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第 2 條第五款，違反行為數的認定基準，包含「限期改善之期限」。

¹⁴⁸ 王服清、楊昀儒，食品業者之溯源管理義務與處罰問題－以添加硼砂案為例，台灣法學雜誌，第 378 期，頁 77-102，2019 年 10 月。

屆期不改正者，如違反第 8 條第 1 項 GHP 規範或第 2 項 HACCP 規範（第 44 條第 1 款）；違反第 7 條未訂定 HACCP 計畫、未設置實驗室；未辦理第 8 條第 3 項登錄、第 5 項查驗；第 9 條未保存文件或未建立追溯系統或未電子申報者（第 48 條第 1 至 6 款）。食品安全衛生管理法第 44 條第 1 項罰鍰裁罰標準第 4 條第 2 項亦有規範違反食安法第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定者，其罰鍰之裁罰基準。

限期改善屬於行政處分，要求限期改善之行為應屬於不具裁罰性之管制性不利處分¹⁴⁹；然而，若未完成行政機關要求期間之內改善者，將會受到裁罰性處分。因此可見，限期改善作為強制性行為，唯端賴行政機關之判斷，該行政判斷仍需符合比例原則。

第二項 情節重大之加重處罰

第一款 認定原則之規範

食安法第 44 條第 1 項「情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄。」，衛生福利部基於該條第 2 款之授權公告「違反食品安全衛生管理法第十五條第一項、第四項及第十六條情節重大認定原則¹⁵⁰」明確界定食安事件情節重大之審酌因素及加重裁罰標準。

「情節重大認定原則」適用範圍廣，包含食安法第 15 條第 1 項共十款¹⁵¹禁止製造販賣情形、第 15 條第 4 項肉品含有乙型受體素（瘦肉精）、第 16 條食品器具或洗潔劑違法者。情節重大者之判斷，係指違法行為嚴重影響食品流通市場

¹⁴⁹ 王服清，從「一行為不二罰原則」論食品標示不實或缺之行政法律效果與競合問題，收錄於：行政組織／行政執行／訴願制度／食品安全／金融監理，台灣行政法學會研討會論文集(2015 年)，元照出版，頁 150，2016 年 3 月。

¹⁵⁰ 民國 106 年 12 月 21 日，衛授食字第 1062005198 號函。

¹⁵¹ 食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項：食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：
一、變質或腐敗。二、未成熟而有害人體健康。三、有毒或含有有害人體健康之物質或異物。四、染有病原性生物，或經流行病學調查認定屬造成食品中毒之病因。五、殘留農藥或動物用藥含量超過安全容許量。六、受原子塵或放射能污染，其含量超過安全容許量。七、攙偽或假冒。八、逾有效日期。九、從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康。十、添加未經中央主管機關許可之添加物。

秩序或食品衛生安全及品質。由主管機關審酌下列事項後認定之：(一) 違法者過往違反食品安全衛生管理法之次數。(二) 故意或過失之違法行為。(三) 違法者之智識程度。(四) 違法產品之流通數量、流通範圍及銷售金額。(五) 違法行為持續之期間。(六) 違法所得利益。(七) 違法行為致消費者生命、身體、健康或財產上之損害程度。(八) 違法情事發生後，受處分者防堵危險或損害之態度及作為。

上述違規產品銷售額達 1000 萬元，即可令業者停業一段時間；達 3000 萬元以上者，可令歇業、廢止公司工廠登記或食品業登錄等。一旦遭廢止食品業登錄，一年內不得重新登錄。

第二款 其他未定裁罰標準者

除了食安法第 44 條之外，另外在其他法條中亦有加重處罰「情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄。」，如第 45 條、第 47 條各款、第 48 條各款、第 48-1 條各款也皆有加重處罰條文，惟中央主管機關至今尚未對其他條文制定出如上開原則，以界定情節重大之審酌因素及加重裁罰標準。

最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決：「行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：

1. 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。
2. 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。

3. 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。
4. 行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。
5. 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結禁止。
6. 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。
7. 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。
8. 行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等。

（司法院釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由參照）」

第三項 妨礙查驗之處罰

第一款 規避或妨礙查驗態樣

針對違反食安法「規避、妨礙或拒絕查核、檢驗、查扣或封存」或「拒不提供或提供資料不實」情事之處罰，106 年度高等行政法院座談會提出討論，此為食品業者負有協力義務，亦或食品業者有應準備資料隨時供查核之義務？

106 年度高等行政法院法律座談會提案¹⁵²之法律問題摘要：主管機關先後 3 次到該食品工廠現場稽查、抽驗，該食品業者雖未拒絕主管機關人員之稽查，但對於所要求其提供相關資料，卻提供不完全之資料。該食品業者此一行為究竟係違反食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款（現為第 11 款）或同條第 11 款（現為第 12 款）之規定？

第 47 條第 11 款：規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存。

第 47 條第 12 款：對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實。

多數認為此為違反第 12 款。按食安法所稱規避查核，係指主管機關實施查核作業時，需違規行為人協力配合始能進行，而違規行為人藉故不予協力配合，致使無從為之而言。至於違規行為人單純未提供完全資料，因主管機關並無因此不能進行查核之情形，即不該當於上開規定所稱之規避查核要件。況規避查核係

¹⁵² 民國 106 年 3 月 22 日，106 年度高等行政法院法律座談會，提案及研討結果提案二。

屬總括的上位概念，而拒不提供資料（或提供不完全），則屬於下位之具體概念，如其行為未同時侵害該款（現為第 11 款）所保護之法益者，自不得依此予以論處。

實務上有不同見解者¹⁵³，按第 11 款所規定之「規避、妨礙或拒絕」固屬「積極」之作為態樣，但並未排除行為人亦得以「消極」之不作為方式而達到相同之目的。行政罰法第 10 條第 1 項規定：「對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。」此即所謂「不純正不作為」之違法概念，須以行為人「依法有防止之義務者」為限。

倘若食品業者對於產品銷售之完整流向，負有對稽查人員有其法定揭露之義務，即屬對於「隱匿資訊」負有防止之義務。然而，主管機關依食安法第 41 條得要求食品業者負有提供資料之義務，惟「拒不提供」及「提供不實資料」與「提供局部資料」有差異，法定罰則無輕重差異。

亦有法官認為兩者均屬「故意」之行為態樣¹⁵⁴，應視係主觀上故意「規避」稽查抽驗，或者客觀上「不能」提供相關資訊，方為調查上應聚焦之處。

亦有法官認為，食品衛生管理法第 47 條第 11 款所稱規避查核係指主管機關實施查核作業時，需違規行為人協力配合始能進行，而違規行為人藉故不予協力配合，致使無從為之而言。至於違規行為人單純未據實坦承違規犯行，因主管機關並無因此不能進行查核之情形，即不該當於上開規定所稱之規避查核要件¹⁵⁵。

第二款 裁罰判斷

至於行政裁量方面，違反食安法第 47 條第 11 款或第 12 款處三萬元以上三百萬元以下罰鍰，行政機關若對違反食品業者直處以 3 百萬元罰鍰，是否有無違反比例原則？

目前，實務上所見是法院尊重行政機關判斷裁量。臺中高等行政法院 104 年度訴字第 320 號判決認為「核與其違規行為應受責難程度、所生影響及其資力情

¹⁵³ 民國 104 年 12 月 24 日，臺中高等行政法院 104 年度訴字第 248 號判決。

¹⁵⁴ 民國 104 年 12 月 24 日，臺中高等行政法院 104 年度訴字第 248 號判決。

¹⁵⁵ 民國 104 年 02 月 11 日，臺中高等行政法院 103 年度訴字第 176 號判決。

況等情節相當，並足使其知所警惕，不再輕啟僥倖之心，尚難謂違反比例原則。」最高行政法院 105 年度判字第 30 號判決「若主管機關綜合全案資料，已足認業已考量行政罰法第 18 條第 1 項規定之要件，依食品安全衛生管理法第 47 條第 11 款裁處最高額罰鍰，認無法律原則上瑕疵。」

但是此判決之案件有特定對象與背景，是否可資作為判例，仍有待商榷。另參考釋字第 699 號之大法官李震山與湯德宗之不同意見書中提出，警察職權行使法之規定係表明公權力之發動或執行，並非完全不得質疑。認為「拒絕酒測者一律處以吊銷駕照之重罰，制裁手段顯已構成採取之方法所造成之損害與欲達成目的之利益顯失均衡」，有悖憲法比例原則。

因此，對於食品查驗過程之中，是否能將「非積極主動配合查驗」都將其劃入「妨礙查驗」態樣之中，尚需由法院調查在事實發生過程，若無法有證據證明妨礙查驗程度已達侵害所保護法益，裁處最高罰鍰非為適當。

第二節 行政罰與刑罰之交錯

第一項 法律交錯

第一款 行政罰與刑罰

然而，食安法第 49 條刑罰所謂「情節重大」與以上各條行政罰中情節重大者，法律構成要件不盡相同；上述食安法各條文所謂行政機關判斷情節重大者，若有「足以危害人體健康之虞者」、「致危害人體健康者」，則另依食安法第 49 條第 2 項處以刑罰。行政機關視情節重大者予以加重處罰，是依照行政裁罰認定原則，不待違法行為是否已造成危險結果或有其預見可能性，依據主管機關對違法者作出評估認定，即可加重行政罰，此與嚴謹的刑罰認定有很大差距。

行政罰法第 26 條第 1 項前段「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。」表明立法者之意志，優先性思考「依刑事法律處罰之」。這樣子的設計除了實體上刑事不法的內涵理論上會高於行政不法的內涵，具有更高的行為指導效果之外，更重要的理由毋寧在於刑事程序的嚴謹性相

較於行政程序要來的更高，唯有當較高不法內涵的處罰無無法成立時，行政機關才因此具有運作的空間。之所以有此規定的理由，不外是因為在審查高度不法內涵的過程中，理論上會囊括低度不法內涵的所有條件，法院基於不告不理、告即應理的要求，有義務對於已經起訴的行為做出一個合理的答覆¹⁵⁶。

第二款 一行為認定

一行為認定標準，學者整理出兩種模式¹⁵⁷，一種是違反同一構成要件之行為，另一種是違反不同構成要件之行為；前者先以刑法檢視是否屬於一行為，並且須再次檢視立法者有無以技術切割數行為之立法(釋字 604 號意旨參照)。後者則先行判斷實質的行為數，認定考量保護法益與處罰目的(釋字 745 號意旨參照)。

行政罰法第 26 條第 2 項：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」亦即立法者認為「一事不再理」原則適用範圍，僅侷限在同種訴訟程序而已，且只有當刑事判決有罪確定時，才有封鎖行政制裁效力的規定。

只要是「同一基礎事實」，不僅不應受到一次以上的刑事訴追，就連再一次的行政訴追也是應該加以禁止的，不應對於同一事實將原本應該屬於「刑罰」的概念，變相以行政罰的方式行訴訟之實¹⁵⁸。諸多學者認為食安法中存在著行政罰與刑罰競合之問題¹⁵⁹，在實務上更多爭議點在於同一事實認定，究竟是否為一事實，則必須依賴既廣泛且深入之調查，方得不至於落入真相不明之訴訟困境。

¹⁵⁶ 王服清，刑罰與行政秩序罰之競合問題—以大統長基食品公司案為例，法治與公共治理學報，第 3 卷，頁 100，2015 年 12 月。

¹⁵⁷ 王韻茹，行政罰之行為數的認定疑義，行政院 108 年學術研討會：行政罰之性質、處罰對象與行為數之認定，頁 114-115，2019 年 12 月。

¹⁵⁸ 許澤天，刑事罰與行政罰競合之刑事優先與一事不再理原則—評大統混油案之訴願決定，台灣法學雜誌，第 261 期，頁 120，2014 年 12 月。

¹⁵⁹ 筆者研究範圍不及刑法學之處，尚請參考相關法律學者論著：張麗卿·古承宗·王正嘉·曾淑瑜·蕭宏宜·謝煜偉，食品安全的刑事責任(一)，元照出版，2019 年 7 月；陳鈺雄·胡慎芝·高慧馨·李聖傑·陳俊偉·甘添貴·柯耀程·林鈺雄·薛智仁，食品安全的刑事責任(二)，元照出版，2019 年 8 月。

並且，雖然裁罰標準是由中央主管機關制定，然而地方主管機關依此規定賦予加重處罰裁量權，可令業者停業一段時間，或可令歇業、廢止公司工廠登記或食品業登錄等，如此一來，若又涉「足以危害人體健康之虞者」對經營管理者處以刑罰，在一事不二罰原則之情形下，行政罰將對開罰以歇業、停業或廢止工商登記，影響最大卻是工廠員工，生計受嚴重影響。

因此，若為情節重大者之判斷與裁量，若主管機關之評估並未結合深入行政調查或相關專家學者意見，一旦處罰之後果影響甚為嚴重，恐有違憲法對人民基本權的保障。

第二項 實務案例

第一款 行政罰成為刑罰之補充

實務上認為¹⁶⁰，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，行政機關得否科以與刑罰相類之行政處罰，端視該行為之刑事訴追或審判程序終局結果而定，在刑事審判程序尚未終局確定前，行政機關不得逕予裁罰。

參酌最高行政法院 107 年度判字第 390 號判決意旨，一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰，因其行為單一，且違反數個規定之效果均為罰鍰，處罰種類相同，從其一重處罰已足達成行政目的，故立法者參酌刑法第 55 條想像競合犯之法理及司法院釋字第 503 號解釋、德國違反秩序罰法第 19 條立法例，於行政罰法第 24 條第 1 項¹⁶¹明定就此情形僅得裁處一個罰鍰。

又行政罰法第 26 條第 1 項其立法目的，無非係因刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，且刑罰之懲罰作用較強，故行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，依刑事法律處罰即足資警惕時，實無再處行政罰之必要。

而該規定係以「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定」為要件，其重點在於一行為符合刑事犯罪構成要件與行政罰構成要件時，使行政罰成

¹⁶⁰ 民國 107 年 07 月 12 日，最高行政法院 107 年度判字第 390 號判決。

¹⁶¹ 行政罰法第 24 條第 1 項：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」

為刑罰之補充，祇要該行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，即有刑罰優先原則之適用¹⁶²。

復依行政罰法第 32 條¹⁶³「應將涉及刑事部分移送該管司法機關」規定可知，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，行政機關得否科以與刑罰相類之行政處罰，端視該行為之刑事訴追或審判程序終局結果而定，在刑事審判程序尚未終局確定前，行政機關自不得逕予裁罰。

第二款 案例一 刑事判決中之證明力

食品查驗之過程與結果，對於該食品刑事案件起了關鍵影響，若證據之證明力不足，恐將整個食品鏈中上下遊所有業者都拉入羅生門之中。強冠油脂之相關案件即是如此。

參臺灣高等法院臺中分院刑事判決 108 年度上訴字第 626 號，檢方認為，東原行將飼料用魚油以不等之比例，混攪入正常豬油內，熬製劣質豬油（含有超過標準檢驗值之銅、鉛等重金屬），假冒成正常豬油銷售強冠。查強冠公司之原料驗收紀錄，檢驗酸價偏高等等。檢方認為顯屬不能供人食用、且為內容攙偽及假冒、妨害衛生之劣質豬油。

法院判決認為，東原行油槽內殘餘之油品，經食藥署檢驗結果僅檢出含有豬油成分，未檢出其他動物性油脂成分，自無從認定攙入豬油以外其他動物油脂。檢察官雖以油品檢體之鉛含量為 0.19ppm、銅含量為 6.78ppm，而認定混攪。然而，油脂內重金屬含量之有無或高低，與該油脂是否摻混有其他種類油脂，本即不存在必然之關連性。

「證人即臺中市政府衛生局稽查科人員於原審審理時均具結證稱：當時因為油槽的油已經凝固，業者拿瓦斯噴槍在出油口處加熱，以供採樣抽取等情形。而經原審函詢財團法人食品工業發展研究所有關採樣方法與採樣結果的影響，該所

¹⁶² 民國 95 年 2 月 9 日法務部法律字第 0940049063 號函釋意旨

¹⁶³ 行政罰法第 32 條「(第 1 項) 一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。(第 2 項) 前項移送案件，司法機關就刑事案件為不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑、撤銷緩刑之裁判確定，或撤銷緩起訴處分後經判決有罪確定者，應通知原移送之行政機關。」

回覆略以：油槽內油脂原料取樣時，除了注意油樣均勻性及取樣位置外，應避免於局部位置以激烈加熱方式來取樣，此方式可能產生當時所取得之樣品不具代表性的問題。.... 臺中市政府衛生局該次取樣方式，既有可能使出油口的金屬材質因火燒烤而造成重金屬變動、導致重金屬超標，則其檢驗結果檢出若干重金屬成分，實不足以佐證被告 2 人販賣給強冠公司的豬油為混攪之油品。」

本文管見，稽查人員是否用正確方法做取樣，將會影響檢驗數據，更甚使事實真相陷入不明確。惟因本案件為檢方啟動調查，業者無從自行政救濟途徑做說明，只能在刑事訴訟上，聲請法官對事實做調查。

再者，若「更改原料驗收標準」亦無不合法或不符合 GHP 之問題，每一食品廠都有特採制，特採範圍是在業者自主管理範圍之內，自然無關食安法對於安全衛生管制。本案法官亦認為，檢驗數值不能為摻偽假冒的證據。碘價表示油脂的不飽和程度，國家標準 CNS 對於食用豬脂的品質規定碘價為 55 至 72。本件東原行自 101 年 1 月至 103 年 7 月間販賣給強冠公司的油脂，其碘價數值均落在上開標準區間內。另外，酸價代表油品中游離脂肪酸之指標，當油脂經重複使用或開封後，與空氣長期接觸或存放時間過久，會逐漸變質，測得酸價數值即會變高。即使本件東原行販售給強冠公司的豬油酸價介在 0.64 至 4.77 間，但酸價本身並不能作為判斷油脂種類是否純正、有無摻混他種油脂的依據，尚難以此認定販賣給強冠公司的油品內攪有豬油以外的其他動物油脂。

第三節 救濟-行政處分性質之查驗

第一項 概說

第一款 行政救濟制度

行政調查依所救濟性質區分，可分為「對於行政機關調查處分不服」之救濟，以及「對於行政調查程序(事實行為)不服」之救濟。食品法規上，於食安法第一章至第七章屬於前者，第八章為食品查核之程序。

前者為行政機關作出處分或裁罰之救濟，人民對於行政機關認事用法不服，主張行政機關有應注意義務而不作為，實務上常見為行政機關怠於調查者，本節以此為探討，一般依循行政法制度提出訴願、行政訴訟或國家賠償訴訟，學者另有其他救濟見解，於本節探討。後者，人民對於查驗程序不服，調查程序本身並不具有實體規制內容，亦無發生法律規範效力¹⁶⁴，於下一節以事實行為之救濟論之。

行政救濟制度向來以行政處分為核心，只有不法行政處分，才有訴願權可言，確認訴訟三種類型中，有二種是以處分為訴訟之標的，確認處分是否無效、確認已執行完畢之處分違法¹⁶⁵。逾越權限或濫用權力之行政處分，依行政訴訟法第4條第2項以違法論。

基於職權調查原則，當事人並未有要求行政機關調查之權利，若對於行政機關未盡注意義務，僅能對該終局處分聲明不服，爰依行政訴訟法第4第1項規定提起撤銷訴訟，或依同法第6條第2項規定之確認行政處分無效之訴。

若因公務員之故意或過失怠於進行調查，若該事項具有行政處分性質，可依行政訴訟法第5條第1項提起課予義務訴訟，請求行政機關作成一定之行政調查。若為請求一定調查程序，係屬事實行為，可依行政訴訟法第8條規定提起一般給付訴訟，要求行政機關作成行政調查¹⁶⁶。

第二款 受司法審查之行政處分態樣

學者認為行政機關之事實認定與涵攝並非可以不受司法審查約束¹⁶⁷，如行政機關相關判斷超出不確定法律概念所得容許的判斷界限；或行政機關於行使判斷餘地權限之際，並未充分斟酌相關之事項，或甚至以無關之因素作為考量，或者係基於不正確的事實關係等。

¹⁶⁴ 董保城，行政程序中程序行為(Verfahrenshandlung)法律性質及其效果之探討，政大法學評論，第51期，頁84，1994年6月

¹⁶⁵ 洪文玲，同註70，頁220

¹⁶⁶ 劉俊男，行政罰調查程序之探討，軍法專刊，第65卷，第2期，頁114-137，2019年4月。

¹⁶⁷ 陳敏，行政法總論，新學林，9版，頁627，2016年9月

對行政機關所為行政處分，行政法院之司法審查範圍，見於最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決：「行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：

1. 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完整之資訊。
2. 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。
3. 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。
4. 行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。
5. 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結禁止。
6. 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。
7. 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。
8. 行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等。

（司法院釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由參照）」

此即立法者須決定行政機關是否有判斷餘地以及判斷餘地程度¹⁶⁸，在高度專業事項上，得透過立法目的、相關法條構造以及決定主體的組織、程序、標準等做為行政裁判的依憑，無須於法條直接規定。

¹⁶⁸ 黃錦堂，高度科技專業性行政決定之司法控制密度兼評臺北高等行政法院九六年度訴字第一一一七號判決，東吳法律學報，第 21 卷，第 1 期，頁 95-127，2009 年 7 月。

如上述之「錯誤之事實認定」、「不完全之資訊」、「明顯涵攝錯誤」、「不當法律解釋」、「公認價值判斷」、「禁止不當連結」、「正當程序」、「判斷權限」、「一般法律原則」這些抽象的法律概念，必須以實務判決探討之，方能釐清是否符合憲法上行政與司法權分立原則。

學者綜合整理學說上三種見解，對於判斷餘地從功能法、基本權干預與擔保行政的角度觀之¹⁶⁹：

1.主張維持低密度司法審查者：立論依據為三權機關之最適功能分派，亦即所謂「功能法」；系爭法律條文抽象性已經顯示立法者有意對行政機關為有關的授權，以及行政法院的能力界限等。

2.以基本權干預嚴重性作為劃分標準：正如同行政權與立法權間之權限劃分有相當部份係以事涉基本權之干預作為標準，基本權也得進一步作為行政權與司法權間之劃分標準。

3.主張「基本權之最適化要求：參考各種類型有關機制，綜合衡量。傳統功能法有最適發揮功能的利益衡量，支持行政機關判斷餘地的見解，如今難再被視為絕對價值或不可挑戰，若涉及基本權干預之嚴重性問題，兩者應進行價值衡量，至於高度專業性或高度屬人性之判斷困難，得由立法者於各專業法律妥為規定最適審查密度，行政法院得援引專家提供鑑定意見，而協助有關的認定與涵攝。

第三款 提起救濟

參大法官釋字第 663 號理由書意旨，基於法治國家正當行政程序之要求，行政機關應依職權調查證據，以探求個案事實及查明處分相對人，並據以作成行政處分，且應以送達或其他適當方法，使已查得之行政處分相對人知悉或可得知悉該項行政處分，俾得據以提起行政爭訟。

¹⁶⁹ 黃錦堂，行政判斷與司法審查—最高法院高速公路電子收費系統(ETC)案判決評論，收錄於行政管制與行政爭訟，中央研究院法律學研究所，頁 347-354，2007 年 10 月。

行政調查的行為，依機關對人民權利侵害或限制之樣態不一，應受何種法律保留密度亦不相同，須視實際情形，及所涉及事項之不同，亦有不同之規範，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異（釋字第443號參照）。

即使調查行為之法律性質為事實行為者，雖然不為行政處分，惟部分措施作為具有行政處分之效果，其救濟方法應得為提起訴願、撤銷訴訟、課予義務之訴、確認處分無效或違法之訴等救濟；撤銷訴訟、課予義務之訴均採訴願前置主義。如為單純事實行為者，則僅得以請願、陳情、確認法律關係之訴、給付之訴、國家賠償等方式救濟。

第二項 訴願

第一款 訴願提起

行政機關怠為注意之效果為何？若行政機關怠為調查之證據為作成終局處分之關鍵，而逕依現有證據作成決定處分，使當事人權益受損。雖然行政機關不受當事人拘束，但調查行為仍受法律拘束，依行政程序法第36條「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」第37條前段「當事人於行政程序中，除得自行提出證據外，亦得向行政機關申請調查事實及證據。」

若行政機關有訴願法第二條「應作為而不作為」之怠於職權調查之情形，人民認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。因行政機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，該法定期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為二個月。

而所謂「法定期間內應作為而不作為」者是否包括「審查行為」，解釋上似較傾向為「准駁處分」，人民提出申請後，該管官署無正當理由於相當期間內仍不作為時，當事人得逕行提起課予義務之訴。該義務係指為「准駁」處分之義務¹⁷⁰。「應作為而不作為」而損害人民權利之情事，常發生在業者提出登記申請查

¹⁷⁰ 洪文玲，同註70，頁228。

驗之情事，實務上因為行政機關人力不足，需會同其他機關或專家學者提供意見。若是審查致影響業者營業之私權，救濟之目的在請求機關應為「准駁」之行政處分或應為特定內容之行政處分者。

倘行政機關受理申請後雖已展開調查，但未於法定期間內作成「准駁」之行政處分或為特定內容之行政處分，即可提起訴願及行政訴訟救濟，學者認為此類查驗通知具有行政處分之性質，可依現行制度尋求救濟¹⁷¹。惟需證明審查遲緩損害權利或法律上利益，方得訴願後進入訴訟程序。

第二款 案例一 成分複驗之訴願案

食安法第 39 條給予業者異議權：「食品業者對於檢驗結果有異議時，得自收受通知之日起十五日內，向原抽驗之機關（構）申請複驗；受理機關（構）應於三日內進行複驗。但檢體無適當方法可資保存者，得不受理之。」該法條意指若未複驗，即表示無異議，亦即業者需接受行政處分。

參台北市政府訴三字第 10509201600 號訴願決定書¹⁷²，食藥署 105 年度「食品脂肪含量標示稽查抽驗專案」，抽驗某進口食品的反式脂肪酸含量為 0.34g/100g，產品外包裝反式脂肪標示 0g/100g，審認訴願人違反食安法第 28 條第 1 項「標示不實」規定，處 4 萬元罰鍰，並限期將系爭食品全數回收改正。

食品業者依據「包裝食品營養標示應遵行事項¹⁷³」，反式脂肪量不超過 0.3g/100g 者，得以「0」標示。食品業者後續出示該項產品自行送檢驗數值為 0.26g/100g，認為未違反規定，請撤銷原處分。

訴願委員認為，主管機關對於食品抽驗案件，應以衛生機關抽查及檢驗之結果，作為依法處辦之依據，而業者自行送驗產品結果，僅得供為衛生機關調查辦案參考，無法作為執行公權力之依據；又食品業者對於檢驗結果有異議者，得向原抽驗機關申請複驗。本件業者未提出異議與複驗申請，訴願無理由。

¹⁷¹ 劉俊男，同註 166，頁 114-137。劉宗德，同註 86，頁 111-142。

¹⁷² 民國 105 年 12 月 28 日臺北市府，府訴三字第 10509201600 號訴願決定書

¹⁷³ 《包裝食品營養標示應遵行事項》依食安管理法第 22 條第 3 項規定授權訂定

本文管見，該案件為業者收到處分通知之後，遂自行送檢驗，顯露出食品抽樣檢驗案件中常見問題。受委辦抽驗機關(新竹縣政府)、抽驗機關(衛福部食藥署)、處分機關(台北市政府，食品業者公司登記所在地)三者不同，從訴願內容中看不出，處分通知是否有明確告知業者異議權利，依食安法第 39 條¹⁷⁴規定 15 日內向原抽驗機關申請複驗？抽驗機關是向食藥署或是受委辦新竹縣政府，文中亦未見。

再者，食藥署與業者是否使用不同檢驗方法，兩者檢驗的數據差距不大，卻因為數據落在 0.3 上下範圍，造成業者必須將全部產品下架回收，影響甚重。依據食安法第 40 條「發布食品衛生檢驗資訊時，應同時公布檢驗方法、檢驗單位及結果判讀依據。」檢驗方法也有必要受到檢視；然從訴願內容中看不出主管機關出示檢驗方法之說明文件，該項待證事實仍有待調查。

人民對於行政查驗方法有異議時如何反應？行政機關之調查方法若具有行政處分之效果，應依行政程序法第 96 條第 1 項，應表明其為行政處分之意旨，及不服之救濟方法、期間與受理機關。基於處分機關訪視該食品業者時，並未通知檢驗結果，亦未對業者告知異議權，未盡行政程序上應予注意之責；即使本件訴願無理由，應為有理由得提起行政訴訟。

釋字第 731 號解釋理由書說明關於「確保知悉相關資訊之可能性」¹⁷⁵，除應使人民及時獲悉與其利害相關之訊息外，該資訊內容亦須足資作為當事人或利害關係人為有利之決定的參考基礎。否則，如僅空有及時獲悉之訊息，但訊息內容空泛、非必要或不確定，當事人或利害關係人之受告知權還是未受到完善之保障。

¹⁷⁴ 食安法第 39 條「食品業者對於檢驗結果有異議時，得自收受通知之日起十五日內，向原抽驗之機關（構）申請複驗；受理機關（構）應於三日內進行複驗。但檢體無適當方法可資保存者，得不受理之。」

¹⁷⁵ 參照大法官湯德宗於釋字第 731 號解釋提出之協同意見書「...尚須確保其可獲悉關於補償金與抵價地之充分、明確資訊，供其判斷領取補償費或抵價地，何者較為有利，並確保其作成選擇決定所需之合理期間，始符正當行政程序原則之要求。」

第三項 行政訴訟

第一款 訴訟提起

人民之權利或法律上利益，因行政機關之違法行政處分而受損害，經依訴願法提起訴願，而不服其訴願決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。(行政訴訟法第4條第1項) 應提起撤銷訴訟、課予義務訴訟，誤為提起確認行政處分無效之訴訟，其未經訴願程序者，行政法院應以裁定將該事件移送於訴願管轄機關，並以行政法院收受訴狀之時，視為提起訴願。(行政訴訟法第6條第4項)

如行政機關對當事人依法申請之案件，應作為而不作為，或予以駁回，當事人可經依訴願程序後，向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。(行政訴訟法第5條)

確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。(行政訴訟法第6條第1項) 確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於三十日內不為確答者，始得提起之。(行政訴訟法第6條第2項) 確認行政處分無效之訴訟，於提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，仍得提出。(行政訴訟法第6條第3項但書)

第二款 違法調查之證據能力

違法行政調查所得之資料是否得類推適用刑事訴訟法第158條之4規定，由行政法院權衡認定該資料是否具有證據能力？大法官釋字第535號¹⁷⁶指出，警察

¹⁷⁶ 司法實務摘要：本件攔停非屬警察職權行使法第六條第二項所定以設立管制站的方式進行集體臨檢，是其可能的依據應為警察職權行使法第八條規定。惟該規定以「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」為要件，禁止隨機、任意攔停車輛，而證人證稱：原告的駕駛行為並未顯現有危險駕駛的情形等語，顯見本件攔停並不符合警察職權行使法第八條規定。……。又證人雖曾證稱：原告下車後，伊有聞到酒味，所以請原告酒測，原告也配合酒測等語。惟員警係違法攔停，要求原告下車後，始查知原告有酒駕之嫌疑，事前並無任何跡象顯示原告駕駛之交通工具「已發生危害或依客觀合理判斷易生危害」。換言之，員警在無任何合理懷疑之情況下攔停原告，原告本

勤務條例違憲規定：「臨檢：於公共場所或指定處所、路段，由服勤人員擔任臨場檢查或路檢，執行取締、盤查及有關法令賦予之勤務。……查行政機關行使職權，故不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以行為法之授權為依據，始符合依法行政之原則。」大法官認為上開規定，並無授權警察人員得不問時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查，依法行政原則之下，因而有訂立作用法之必要性。

有關實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢之救濟，均應有法律之明確規範。警察機關於 2003 年制定警察職權行使法，明確規範警察機關及警察行使職權有關之身分查證及資料蒐集、即時強制及警察 違法行使職權人民之救濟程序與方式等，由法律授權警察行使職權之依據。

國家公權力之行使目的在於防止危害與司法訴追，其實質內容包括攔阻、詢問、令當事人交付應攜帶之證明文件以便查驗，甚至警察得行使直接強制和及時強制，手段包括物之搜索、人之搜索、鑑識措施等，皆為必要時得採取之措施。此等行為既限制人身自由，則自應遵守所謂「正當法律程序」，亦即不僅國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第 23 條所定相關之條件。

學者認為，行政不法相較於刑事不法，可責難性較低，倘追究刑事責任之訴訟程序都已採納證據使用禁止之理論，行政裁罰應無不可類推適用之理¹⁷⁷。倘刑事處罰之採證都受有嚴格法定條件之控制，可責性較低之行政處罰的採證標準自亦不能較刑事處罰寬鬆。我國刑事訴訟實務，對於證據使用禁止多以刑事訴訟法第 158 條之 4 所定：「除法律另有規定外，實施刑事訴訟程序之公務員因違背法定程序取得之證據，其有無證據能力之認定，應審酌人權保障及公共利益之均衡維護」為證據得否使用之衡酌標準。基於上開理由，對於違法行政調查所得之資料應得類推適用刑事訴訟法規定，由行政法院權衡認定該資料是否具有證據能力。

無停車接受員警查驗身分及接受酒精濃度測試檢定之義務，自不能以員警事後聞得酒味，認已符合警察職權行使法第八條所定之要件。

¹⁷⁷ 張文郁，論行政程序上之事實調查（上），月旦法學雜誌，227 期，頁 66-88，2014 年 4 月。

第三款 證明違法事實之存在

行政機關在依法行政的原則之下，不得以「應處理之個案於法律無規定」或「為裁決基礎之必要事實真相不明」等理由，因而拒絕執行相關的行政行為¹⁷⁸。因此，行政機關在執行行政調查，須達到追求「事實真相明確」的心證狀態，所作出行政處分是依法理及一般法律原則，作出合乎公平正義之裁定。而在事實真相不明之時，行政機關依法有職權調查義務，若其已窮盡一切可行且合法證據方法之調查，仍尚無法查明真相，以事實不明所發生之不利益，就須由行政法院作出裁判，讓其中一方須承擔事實不解所產生之不利益。但是若就專業度科技性較高的案子，行政機關既已窮盡方法調查無果，法院如何獲得確信心證？因此，舉證責任分配之規則對於行政機關與當事人雙方十分重要。

傳統通說上認為，行政機關有依法行使職權探知或職權調查之義務，對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實，倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。最高法院 39 年判字第 2 號判例¹⁷⁹「當事人主張事實，須負舉證責任，倘其所提出之證據，不足為主張事實之證明，自不能認其主張之事實為真實。又行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。」

學者則認為，在訴訟上職權調查不能與職權探知主義畫上等號¹⁸⁰，實際上仍適用附部分限制條件之當事人提出主義，法院亦對當事人應予適當闡明，以使當事人提出與事實相關之訴訟文件。

行政機關之於行政法院，亦可延伸解釋到行政機關與被稽查人民之關係。在此，裁決基礎所必要之事實有否存在真相不明狀態，傳統通說任為人民原則上不負擔主張責任和主觀舉證責任。

¹⁷⁸ 張文郁，論行政程序上之事實調查(下)，月旦法學雜誌，第 228 期，頁 94，2014 年 5 月。

¹⁷⁹ 民國 39 年 4 月 10 日最高法院 39 年判字第 2 號，收錄於《最高行政法院判例要旨彙編（97 年 8 月版）第 584 頁》。相關條文為行政訴訟法第 29 條。

¹⁸⁰ 姜世明，民事訴訟法基礎論，元照出版，11 版，頁 132，2018 年 9 月。

第四款 撤銷訴訟之舉證

在行政程序法中並未規定客觀舉證責任或舉證責任分配之規則¹⁸¹，學者認為應可類推適用行政訴訟法之規定與學說¹⁸²；再者參考民事訴訟中公益性較高者的舉證責任分配規則。

參考最高行政法院 98 年度判字第 539 號判決：「按行政法院於撤銷訴訟，職權調查證據有其限度，事實要件不免有不明之時，當事人仍有客觀之舉證責任。就負擔處分之要件事實，基於依法行政原則，為原則事實者，如所得稅有關所得計算基礎之進項收入，雖應由行政機關負舉證責任，惟限制、減免稅捐內容，如所得稅之寬減及免稅之要件事實，乃例外事實，則應由人民負舉證責任。」

該判決指出「調查有限度」，必須經由客觀舉證責任之分配，方得以將此「事實不明」情形詳加釐清。行政機關在依法行政原則之下，就法律要件所要求內容去做出職權調查，原則事實由行政機關舉證，例外事實由人民舉證。

第五款 案例一規避查驗處分

行政機關稽查時，食品業者非「拒不提供」或「提供不實資料」，而未提供完整上游或下游客戶資料，應該如何認定法律要件？

參最高行政法院 105 年度判字第 357 號判決¹⁸³要旨：「按食品業者對於油品銷售之完整流向，依照食品查核檢驗管制措施辦法第 8 條第 1 項規定，負有完整提供之義務，且有應準備相關資料，供機關查核之協力義務。次按食品業者於主管機關稽查時，非「拒不提供」或「提供不實資料」，而是「未完整提供銷售流向資料」，即非食品安全衛生管理法第 47 條第 11 款(現為第 12 款)規範客體，而屬於同條第 10 款(現為第 11 款)規避食品安全衛生管理法所規定之查核之範疇。……從而，主管機關再三稽查、查詢，業者始分別陸續提供產品銷售之「局部資料」，此種再三阻礙主管機關了解產品完整流向之行為，勢必延宕主管機關

¹⁸¹ 張文郁，論行政程序上之事實調查(下)，月旦法學雜誌，第 228 期，頁 95，2014 年 5 月。

¹⁸² 張文郁，行政救濟法中職權調查原則與舉證責任之研究，行政救濟/行政處罰/地方立法—台灣行政法學會學術研討會論文集，元照，頁 229-270，2001 年 3 月。

¹⁸³ 民國 105 年 07 月 12 日，最高行政法院 105 年度判字第 357 號判決。

即時稽查其他下游業者，以致無法迅速封存或命令下架，則認定業者此舉符合食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款(現為第 11 款)所規定之「規避查核」之行為，於法並無不合。」

同見於臺中高等行政法院 104 年度訴字第 248 號判決¹⁸⁴要旨：「食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款(現為第 11 款)所規定之「規避、妨礙或拒絕」等行為態樣，就其文義固屬「積極」之作為態樣，但並未排除行為人亦得以「消極」之不作為方式而達到相同之目的。原告提供油品銷售完整流向之法定義務，應為食品安全衛生管理法第 41 條第 1 項第 2 款所稱：「……二、為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。……」及「食品查核檢驗管制措施辦法」第 8 條第 1 項之規定：「主管機關得要求業者出示相關文書、表單、單據等書面資料或電磁紀錄，以供查閱。」原告既負有上述義務，然其陸續提供油品銷售之「局部資料」而非「完整流向」，則其不作為之評價即與積極之「規避、妨礙或拒絕」無異。」

第六款 案例一 裁量濫用撤銷訴訟

主管機關依食安法第 47 條第 11 款或第 12 款，處業者罰鍰 300 萬元，業者認為裁量過苛，求為撤銷判決。惟在不同個案之判決上，法官認定亦有不同考量。

參最高行政法院 104 年度判字第 723 號判決¹⁸⁵要旨：「基於權力分立原則，行政機關於法律授權範圍內，基於行政目的，固得自由斟酌選擇自己認為正確之行政行為，即所謂裁量權之行使，然依政罰法第 18 條第 1 項「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」規定，行政機關行使裁量權並非得恣意而為，其所為行政處分是否合義務性之裁量，仍應受法院之審查。倘於具體個案行

¹⁸⁴ 民國 104 年 12 月 24 日，臺中高等行政法院 104 年度訴字第 248 號判決。

¹⁸⁵ 民國 104 年 11 月 27 日，最高行政法院 104 年度判字第 723 號判決。

使裁量為罰鍰之裁處時，有應考量事項而未考量，或將與違章行為無關連之因素，納入考量之不當聯結情事，即構成裁量之濫用。而廠商並無經過多次裁罰仍不知改正之情形，其違反行政法上義務行為應受責難程度，應非屬最嚴重之情形，對廠商逕予裁處法定最高額度之罰鍰，有濫用裁量之情事。行政法院得依行政訴訟法第 201 條規定得予撤銷。」

相同見解參最高行政法院 105 年度判字第 30 號判決¹⁸⁶要旨：「廠商如果在主管機關稽查時，故意隱匿問題原料銷售流向，未依法完整提供下游廠商資料，衡諸經驗法則，必然會影響主管機關對於問題原料之後續追查，同時也會導致相關證據之滅失及民眾食用安全等，另業者不配合時，適逢有業者將問題原料流入食品製造業之事件發生，且業者亦有多次違規情事，則主管機關對業者裁罰之行政處分，縱未載明業者未提供問題原料流向資料，將對食品安全發生重大危害等情節，惟處分記載之內容，已足堪認定主管機關已考量業者未提供相關資料，將影響其對問題原料之追查，而危及民眾食用安全者，自不得遽認主管機關未斟酌行政罰法第 18 條第 1 項規定之因素。」

第四節 救濟-具事實行為性質之查驗

第一項 表示異議

第一款 行使異議權

行政調查為具有事實行為性質，在行政救濟上以「表示異議」為基本之救濟方式，即食品業者若對於主管機關為查驗過程中所採取之強制行為有所不服時，應得當場表示異議之權利。惟現行食品衛生行政法規並未規範。

行政執行法第 9 條「(第 1 項)義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執程序終結前，向執行機關聲明異議。(第 2 項)前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於十日內加具意見，送直接上級主管機

¹⁸⁶ 民國 105 年 1 月 21 日，最高行政法院 105 年度判字第 30 號判決。

關於三十日內決定之。(第3項)行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。」

相關行政檢查納入表示異議者，如警察職權行使法第29條第1項：「義務人或利害關係人對警察依本法行使職權之方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於警察行使職權時，當場陳述理由，表示異議。」

「表示異議」係屬職權行使明確性原則，司法院釋字第535號解釋理由認為：「查行政機關行使職權，故不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以作用法之授權為依據，始符合依法行政之原則。」大法官認為上開規定，並無授權警察人員得不問時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查，依法行政原則之下，因而有訂立作用法之必要性。

因此，有關實施行政調查之要件、程序及對違法之救濟，均應有法律之明確規範，人民對於查驗機關行使職權之方法、行政程序或其他侵害利益之情事，益應得於查驗人員行使職權時表示異議。

第二款 立法缺失

食品法規對於人民並未給予完整的異議權保障，若一部法僅有處罰方予以救濟，此為立法之不完備。

法規明文者僅有「檢驗」、「扣留」得提出異議。食安法第39條「食品業者對於檢驗結果有異議時，得自收受通知之日起十五日內，向原抽驗之機關

(構)申請複驗。」另於《食品查核檢驗管制措施辦法》扣留準用行政罰法第36條至41條之規定。除此之外，其他查驗方法未有明文準用行政罰法第35條：

「行為人對於行政機關依前條所為之強制排除抗拒保全證據或強制到指定處所查證身分不服者，得向該行政機關執行職務之人員，當場陳述理由表示異議。(第一項)行政機關執行職務之人員，認前項異議有理由者，應停止或變更強制排除抗拒保全證據或強制到指定處所查證身分之處置；認無理由者，得繼續執行。經行為人請求者，應將其異議要旨製作紀錄交付之。(第二項)」

食品法規並未有明文規定主管機關需將查驗結果告知業者，再者，告知查驗結果亦非屬行政處分，尚無行政程序法聲明不服之適用，兩個層次皆未保障人民救濟權利。

行政程序法第 98 條第 3 項規定「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後 1 年內聲明不服時，視為於法期間內所為。」此條文則無從適用於查驗後續之行政處分。

當主管機關告知業者檢驗結果不合法規時，隨之而來即為行政處分，人民若未能有機會當下表示異議，係為食品法規在立法上之不完備。保障人民基本權的前提，應將行政查驗之職權行為準用行政程序法與行政罰法之救濟規定。

第三款 案例一 檢驗結果公告

2019 年「森永牛奶糖沒有奶」事件¹⁸⁷，係為食藥署抽查檢驗森永牛奶糖等產品，送交第三方檢驗單位作「動物性成分 real-time PCR 檢驗方法」，驗出為陰性；因牛奶糖產品外包裝標示為「奶素」，意即包裝成分與內容物不相符，食藥署依據檢驗結果，公告不合格名單。

後經台灣森永公司向地方機關衛生局提供¹⁸⁸原料投料、製造、檢驗等證明文件，並且說明「牛奶糖經高溫加工，破壞了 DNA，導致使用 real-time PCR 可能無法檢測出來」。該檢驗公司亦說明是依照食藥署指示方法作檢驗¹⁸⁹，後食藥署依據地方查驗之結論，即時修改原公告以作導正。

後續森永公司並未尋救濟途徑，或應說，無行政處分亦無可提複驗異議與後續救濟，業者僅將異議說明內容訴諸於媒體。

參考臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1809 號判決¹⁹⁰要旨：「食品安全衛生管理法第 39 條規定食品業者對於檢驗結果有異議者，得於收到有關通知之日起

¹⁸⁷ 食藥署責成各地方政府衛生局啟動「108 年節慶時令食品稽查抽驗專案-中元節」

<https://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=10979>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 30 日）

¹⁸⁸ 台灣森永公司公告說明 <https://www.morinaga.com.tw/index.php/news/detail/38>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 30 日）

¹⁸⁹ 第三方檢驗單位說明 <https://www.superlab.com.tw/20190815-2/>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 30 日）

¹⁹⁰ 民國 104 年 11 月 05 日，臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1809 號判決。

15 日內申請複驗，自係指抽驗之主管機關業將檢驗結果通知該食品業者，內容必須正確、明白及完備，足以使其知悉檢驗之機關（構）、檢驗方法及相關實驗數值，主管機關且應告知有關申請複驗之途徑、期限及受理機關等事項，否則該食品業者如何知悉其檢驗結果而得決定是否申請複驗？是以，主管機關應以提示完整之檢驗報告為原則，即使無法將檢驗報告直接提示，亦應為相當程度之資訊揭露，供其判斷檢驗機構有無經過合法認證？檢驗方法是否符合法令規範及科學原理？實驗數值與檢驗結論是否正確？並確保其作成是否申請複驗之決定所需合理期間，始符合憲法上正當行政程序關於受告知權之要求。」

一般而言，這類主管機關從市面抽樣，食品加工業者通常不知情，符合規定者不知道曾經被抽樣檢驗通過，不符合規定者，往往是在主管機關公告於網站之同時，方才知情，惟已登上新聞版面，對商譽難以即時救濟；若業者不服檢驗結果，欲走救濟途徑，所影響商譽，常超出行政罰鍰與下架回收所費金額。

本事件可見，食安法第 5 條條文所謂「科學實證」即抽樣檢驗，科技日益更新，理論上不可能涵蓋所有食品。檢驗數據僅能作為發動行政調查之理由，然而，是否能夠將檢驗報告作為證據事實？是否存在其他影響檢驗之事實，例如稽查人員現場查驗過程、抽樣取樣方法正確性等？

本案可見，調查若為事實行為無處分效果者，食品法中尚缺法律明文保障人民表示異議之救濟途徑。主管機關無法證實檢驗方法是否不適用該產品，遂逕更改不合格名單為合格，雖然短時間內對於業者商譽未造成影響，然而該「檢驗報告」一經公諸媒體，業者亦需動用人力物力做調查解釋，而此財產受影響者，卻無從尋求行政救濟。業者若非訴諸媒體，救濟途徑僅剩下走國家賠償之訴訟一途。

第二項 一般給付訴訟

第一款 防止侵害請求權

食品衛生主管機關經常使用「限期改善」之行政行為，以要求業者作好自主管理之矯正方式，限期改善屬於不具裁罰性之觀念通知或事實行為，非屬於行政

處分，若業者認為行政機關要求期間太短、難以在期間之內改善者，在食品法規無從提出異議或陳述意見，卻可能因為改善不了而遭受裁罰性處分。因此可見強制性之事實行為，端賴行政機關符合比例原則之判斷之外，亦需給人民有救濟管道。

行政機關違法事實行為，對人民所造成之不利後果，應該予以人民有救濟途徑，法理上導向「防止侵害請求權」以及「結果除去請求權」。公法上結果除去請求權，有學者認為，德國學說及實務上公法可類推適用民法發展出之請求權，我國公法亦可類推適用民法請求權之法理¹⁹¹。亦有學者認為對已執行完畢之事實行為之救濟，理論上雖可提起一般給付之訴，前提須有公法上結果除去請求權存在，若無明文規定則難以採行¹⁹²。

當行政機關進入工廠調查時，未出示身分證件，或未說明查驗目的等有違反查驗法規程序之行為，或以查驗之名巡視非相關廠區與文件，令業者不堪負荷，而影響到其權利時，即應可要求相關人員停止其干擾等行為之防止侵害請求權。

憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（釋字第 400 號解釋參照）。而人民營業之自由為憲法第 15 條工作權及財產權應予保障之內涵，基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有營業活動之自由（釋字第 514 號解釋參照）。然國家為增進公共利益之必要，於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，非不得以法律對於人民之財產權或營業自由予以限制（釋字第 596 號、第 454 號解釋參照）。

¹⁹¹ 吳庚、盛子龍，同註 89，頁 443 月。

¹⁹² 陳正根，論警察職權行使之重要措施—以典型措施與資訊作用為例，月旦法學雜誌，第 211 期，頁 67，2012 年 12。

第二款 結果除去請求權

「結果除去請求權」係為排除違法事實行為所造成後果，應已成為行政法上承認之請求權。如行政機關進入場所進行查驗行為時，雖然依據食安法第 41 條授權行政機關查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及其他佐證資料，並得查閱、扣留或複製之。然而，若此查驗行為對資料運用行為，對人民權利有所損害，例如在作電腦系統稽核時，因故意或過失將電腦檔案毀損，對業者營業資料影響甚重，即得要求行政機關排除其所造成之變動，以回復到原來之態樣。若無法恢復者，則類推適用民法請求權。

涉及公法上結果除去請求權者，人民可依行政訴訟法上一般給付訴訟請求為之。縱「結果除去請求權」之請求權基礎是具私法性質，行政機關之高權行為具公法性質，亦包括事實高權行為，其訴訟上依然是公法性質¹⁹³。

當人民之財產權、名譽權或隱私權遭國家之高權行為為侵害而提起防禦請求權的訴訟，請求國家停止或除去侵害，所欲對抗的國家高權行為具公法性質，請求國家不作為或作為本身也是具公法性質之高權行為，整個訴訟標的還是應判斷為公法性質。據此，一般給付訴訟，其訴訟對象係涉及應歸屬於公法性質之行政事實行為者，應循行政訴訟途徑提起救濟（釋字第 758 號參照）¹⁹⁴。

第三款 一般給付訴訟

調查程序相關之事實行為，礙於無行政處分即無法提起訴願，若無法要求行政機關作出行政處分之情況下，僅能以逕提行政訴訟之方式，救濟方法常見途徑為提撤銷訴訟以及一般給付訴訟。

若人民對於行政機關行使行政調查之方法，應作而不得或不應作而作之事實行為，人民除了得使用防止侵害請求權，向行政機關提出請求要求，並且對於行政機關已作或未作之調查行為，人民可依行政訴訟法上之規定，請求行政機關作成事實行為之給付請求權，向行政法院提起一般給付訴訟。

¹⁹³ 大法官釋字第 758 號，許宗力大法官不同意見書。

¹⁹⁴ 公法上結果除去請求權與民法競合問題，另參大法官釋字第 758 號理由書。

另一種情形為，當行政機關調查行為，其違法手段或方法，已對人民之權利造成侵害，其事實行為所造成之結果，人民具有公法上結果除去請求權，以排除違法事實行為所造成結果，亦同得依此違法事實行為，向行政法院提起一般給付訴訟。

行政訴訟法第 8 條規定：「(第 1 項) 人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。(第 2 項) 前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第 4 條第 1 項或第 3 項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」

實務上，最高行政法院 106 年度判字第 582 號判決內文：「一般給付訴訟之裁判，如以行政處分應否撤銷為據者，應於提起撤銷訴訟時一併請求，如原告未為請求者，審判長應告以得為請求，以達訴訟經濟之目的，並免裁判結果相互牴觸。依行政訴訟法第 8 條第 2 項規定，OO 公司本即得於提起撤銷訴訟時，一併請求 OO 行政機關為給付，而無待撤銷訴訟確定後再為請求給付，始符訴訟經濟之目的，並免裁判結果相互牴觸，原判決既已撤銷原處分及訴願決定關於罰鍰部分，原處分即溯及既往失其效力。」

第四款 案例一 通報義務

對於問題食品下架回收，食品業者有主動通報義務，然而，主管機關亦有指示、追蹤、查驗之職責。依據《食品及其相關產品回收銷毀處理辦法》第 4 條第四款「本辦法所定之回收銷毀處理作業，由直轄市、縣（市）主管機關監督執行。...依據案件之急迫程度，指示廠商通報回收狀況之頻率，並追蹤責任廠商之回收進度。」第 11 條「責任廠商應於物品回收之過程中，定期向直轄市、縣（市）主管機關提出回收進度報告。」

涉及食品查驗方法與正當行政程序之訴訟，參考最高行政法院 106 年度判字第 387 號判決¹⁹⁵，此案例之食品業者受行政機關令產品下架回收，該業者已完成

¹⁹⁵ 民國 106 年 07 月 27 日，最高行政法院 106 年度判字第 387 號判決。

回收作業，並且於主管機關入場所內稽查之當日，同步提出回收進度報告，然而行政機關認為業者未《食品及其相關產品回收銷毀處理辦法》提出書面報告，認未盡主動通報義務，而處罰業者未通報之罰。此案件尚未確定判決。

最高行政法院 106 年度判字第 387 號判決認為「且查，被上訴人因配合上訴人之稽查行政行為，而於接受稽查時就所詢事項據實陳述，與被上訴人基於對其產品自主管理之責任，於發現產品有危害衛生安全之虞時，依食安法第 7 條第 5 項規定而盡其主動通報之義務，二者有別。」

「惟卷內並無通報單可稽。則被上訴人究竟有無填寫通報單，將其發現產品有危害衛生安全之虞的情事通報上訴人？若有，可否據此而認被上訴人已盡其主動通報之義務？若無，被上訴人是否有可資認定為主動通報之行為，可否據該行為而認被上訴人已盡其主動通報之義務？」

食安法要求食品業者落實自主管理之責任，食安法第 7 條第 4 項「食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報直轄市、縣（市）主管機關。」係指業者自主管理，強化社會責任，以期藉由食品業者通報之機制，使主管機關能即時掌握並追查通報產品之源頭、數量、流向而為適當之處理。第 7 條與第 5 條「危害食品衛生安全之虞」不同，後者為主管機關依科學實證主動者，即抽樣採樣送檢驗單位的結論。

例如¹⁹⁶，統一公司自主將「預倍保明智膠囊」使用原料「去醣基山桑子萃取物」送驗行政院原子能委員會核能研究所，經檢出鈾-137 活度 477 貝克/kg 為超出標準 100 貝克/kg。但「預倍保明智膠囊」產品的鈾-137 並未超標。業者考量食品存在風險，依照食品安全衛生管理法第 7 條規定自主通報所轄衛生局，產出成品計 3328 瓶，庫存 1346 瓶全數封存辦理回收。衛生局經業者主動通報，必須主動要求合理程序，例如是否限期提報回收進度、到廠稽核回收狀況等。

¹⁹⁶ 106 年 11 月衛生福利部新聞 <https://www.mohw.gov.tw/cp-3568-38637-1.html>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 30 日）

基於為使消費者之健康權益獲得更完足之保障。若主管機關斷不能消極等待食品業者提出「回收進度報告¹⁹⁷」再行進一步調查行動。《食品及其相關產品回收銷毀處理辦法》賦予職權調查程序「指示廠商通報回收狀況之頻率，並追蹤責任廠商之回收進度。」若食品業者未被指示應於限期通報、通報內容，在行政訴訟上則難做出人民未盡義務之事實認定，可再行要求法院做事實調查，以茲保障訴訟權利。

參釋字第 731 號解釋理由書意旨「確保人民知悉相關資訊之可能性」，除應使人民及時獲悉與其利害相關之訊息外，該資訊內容亦須足資作為當事人或利害關係人為有利之決定的參考基礎。否則，如僅空有及時獲悉之訊息，但訊息內容空泛、非必要或不確定，當事人或利害關係人之受告知權還是未受到完善之保障。

另一個層次問題，食品回收與追溯查驗之舉證責任應如何分配？參照最高行政法院 98 年度判字第 539 號判決：「按行政法院於撤銷訴訟，職權調查證據有其限度，事實要件不免有不明之時，當事人仍有客觀之舉證責任。就負擔處分之要件事實，基於依法行政原則，為原則事實者，如所得稅有關所得計算基礎之進項收入，雖應由行政機關負舉證責任，惟限制、減免稅捐內容，如所得稅之寬減及免稅之要件事實，乃例外事實，則應由人民負舉證責任。」

上開判決指出「調查有限度」，必須經由客觀舉證責任之分配，方得以將此「事實不明」情形詳加釐清。行政機關在依法行政原則之下，就法律要件所要求內容去做出職權調查，原則事實由行政機關舉證，例外事實由人民舉證。若人民被賦予舉證責任轉換，亦需有法律保留原則，係因對於人民所影響財產權等基本權益甚鉅。

對於事實不明知情事，人民若未有舉證責任，得依行政訴訟法第 8 條第 2 項規定提起一般給付訴訟之裁判。以行政處分應否撤銷為據者，應於提起撤銷訴訟

¹⁹⁷ 食品及其相關產品回收銷毀處理辦法第 11 條「責任廠商應於物品回收之過程中，定期向直轄市、縣（市）主管機關提出回收進度報告，其內容應包括下列資料：
一、通知下游廠商家數或人數、日期及方式。二、回應廠商家數及其持有該物品之數量。
三、未回應廠商家數或人數。四、已回收物品數量。五、回收物品保管地點，及負責保管之人員。六、查核次數及結果。七、預計完成之期限。八、其他經主管機關指定應報告事項。」

時併為請求。同時參最高行政法院 106 年度判字第 582 號判決：「一般給付訴訟之裁判，如以行政處分應否撤銷為據者，應於提起撤銷訴訟時一併請求，如原告未為請求者，審判長應告以得為請求，以達訴訟經濟之目的，並免裁判結果相互抵觸。依行政訴訟法第 8 條第 2 項規定，OO 公司本即得於提起撤銷訴訟時，一併請求 OO 行政機關為給付，而無待撤銷訴訟確定後再為請求給付，始符訴訟經濟之目的，並免裁判結果相互抵觸，原判決既已撤銷原處分及訴願決定關於罰鍰部分，原處分即溯及既往失其效力。」

第三項 預防性不作為之訴

「預防性不作為之訴」之救濟，即人民若認為行政機關之調查不實，是否可以先訴請行政法院，判令行政機關暫不得作成可能損害人民權利之行為。行政調查屬事實行為，對於已執行完畢之事實行為，若欲提起救濟，理論上雖可行，然而法律上對此並無明文規定，實務上亦未曾採行。學者參考德國行政法而持肯定說，但仍應個別情形觀之。認為應類推適用民事訴訟之法理，原告提起不作為請求之訴，必須將來被告有繼續侵害之虞者，始認為有權利保護之必要¹⁹⁸。

實務上，如行政機關已作成行政處分，人民可依據訴願法與行政訴訟法，提出訴願或撤銷訴訟作為救濟途徑，在行政訴訟繫屬中仍可聲請裁定停止執行等。在此原則，行政法院若預先判令行政機關不得作某行政處分，似有過度干預行政權之運作。然而學者¹⁹⁹認同該原則，認為如有特殊值得權利保護之必要，應允以例外，讓人民能聲請「預防性不作為之訴」是有可能性。

從特殊值得權利保護必要之角度，可從強制性處分所影響人民權利範圍，個別來看。食安法第 4 條制定之《食品衛生安全預防性下架原則²⁰⁰》，主管機關依法能要求食品業者將「可疑產品」下架，直至查驗結果方能再販售。然而，若行政機關一直擴大查驗範圍，食品業者是否必須無限期停止製造或販售該產品？以「預防原則」要求人民，若影響權利保護之必要，應予以聲請「預防性不作為之訴」之救濟可能；否則僅能事後訴以國家賠償或損失補償之途徑。

¹⁹⁸ 吳庚、盛子龍，同註 89，頁 647。

¹⁹⁹ 吳庚、盛子龍，同註 89，頁 647

²⁰⁰ 民國 104 年 2 月 6 日食品藥物管理署 FDA 食字第 1041300398C 號函，依據食安法第 4 條、第 5 條、第 15 條第 1 項、第 41 條第 1 項規定。

第四項 國家賠償或補償

第一款 國家賠償

有關國家賠償之請求，以國家賠償法為依據，當人民權利因事實行為而遭受侵害或損失時，得主張國家賠償或損失補償²⁰¹。國家賠償法第2條第2項「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」亦即，當行政機關人員在進行行政調查之行為時，如有違法情事，以故意或過失不法侵害關係人之權利時，應可依此規定請求國家賠償。

食品查驗行為具有強制性手段者，行政機關使用之手段已逾越必要之程度，例如進入查驗場所，應說明該次查驗目的，與目的不相關者，行政稽查人員卻逕自以強制方法，要求業者展示非查驗相關區域，或是要求提供與該次食品查驗無關的資料，或是使用不當手法大量抽樣產品，造成人民權利受損。

即使是行政機關委託民間機構作第三方查驗行為，國家賠償法第4條規定，受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。惟執行職務之人有故意或重大過失時，賠償義務機關對受委託之團體或個人有求償權。

國家賠償之救濟程序，國家賠償法上無明文規定者，依民法與民事訴訟法等規定，先向賠償義務之行政機關請求賠償，若遭拒絕或協議不成時，可依民事訴訟法規定提起損害賠償之訴。倘人民循法律規範行國家賠償救濟途徑者，不得另依行政訴訟法第8條提起一般給付訴訟，兩者蓋屬公法上之請求權，蓋依國家賠償法為優先適用之特別規定²⁰²。

²⁰¹ 林錫堯，行政法要義，元照，4版，頁528，2016年8月。

²⁰² 林錫堯，行政法要義，元照，4版，頁67，2016年8月。

第二款 損失補償

損失補償，係指行政機關依法行使職權執行調查行為，因而人民之權利受有損失時，人民即有損失補償請求權。不過，倘若法律未有明文之規定時，將難以提供給人民完整之請求權保障。

由於食品法規未有明文訂定行政調查之損失補償規定，但可以從其他行政調查法規中確定人民有其請求權之存在²⁰³，如警察職權行使法第 31 條第 1 項：「警察依法行使職權，因人民特別犧牲，致其生命、身體或財產遭受損失時，人民得請求補償。」

另有農業委員會依動物傳染病防治條例第 40 條規定，因疑患或可能感染法定禽流感所撲殺之動物，依「高病原性禽流感案例場撲殺補償原則」評價額以內補償之，賦予農民飼養及管理責任，自主落實相關防疫及生物安全作為，並避免因高額補償而衍生相關道德問題²⁰⁴。

倘若現前尚無個別行政法律得作為補償請求權，即無法向行政機關請求因行政調查而受到損失之補償，人民仍可逕向行政法院提起一般給付訴訟，請求行政機關給付該行為所造成損失。

第三款 案例一 監察院糾正飼料油調查案

關於正義公司及頂新公司自越南進口飼料油混充食用豬油案，監察委員認為食品藥物管理署在處理本案違失，無故稽延處置時效、下架措施不一、邊境查驗鬆散、消極公布資訊等，另指出多項缺失與建議。本文僅挑選與食品查驗相關之糾正案文²⁰⁵摘要如下：

²⁰³ 林錫堯，行政法要義，元照，4 版，頁 518，2016 年 8 月。

²⁰⁴ 農業委員會動植物防疫檢疫局新聞稿，我國禽流感案例採立即管制及防疫處置 對撲殺部份依法補償，與美日措施一致，<https://www.baphiq.gov.tw/ws.php?id=6759>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 15 日）

²⁰⁵ 民國 104 年 11 月 5 日，監察委員包宗和、楊美鈴、江綺雯提案，糾正案全文：<https://cybsbox.cy.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/download/19845>（最後瀏覽日：2020 年 5 月 3 日）

1. 查驗發動程序欠當：衛福部食藥署以函文附件方式下達食品衛生安全預防性下架原則，要求地方衛生主管機關遵循，實有欠當。該署應該先行釐清相關原則的明確法源依據，並採取適當宣示方式，使執法過程有所憑藉。
2. 稽查人力不足：食藥署應該正視各縣市衛生局食品衛生稽查人力嚴重不足窘況，及早補實稽查人力。另一方面，衛生局稽查發現某公司有違反食品良好衛生規範之缺失，卻未複查其後續改進情形；又徒以無法釐清該公司上、下游及進口油脂來源，而未適時封存違規油品，均應檢討改善。
3. 未定裁量標準：衛福部食藥署非基於專業考量，徒以恐涉國家賠償為由，致對違規食品之證明文件認定基準及採行下架措施之抉擇不一，有失執法之客觀公正，斲傷政府處理重大食安事件之公信力，核有違失。

第四款 案例一 檢驗無結果

以「亞培安素塑膠瓶裝產品下架事件」為例，該案件係民眾向消基會客訴亞培安素飲品中有不明沉澱物，經食藥署調查，先要求 6 項疑慮產品下架，後責成台北市政府衛生局抽樣調查。同時，食藥署函請美國在台協會協助查察，美國 FDA 旋即至亞培原廠進行查廠，並無查出到重大缺失。另食藥署針對亞培公司產品加強邊境輸入管控與稽查。雖然政府抽樣檢驗結果無異常，仍宣布下架產品 1,891,738 罐不得再上架，後續全面清查市售流通產品共 29 項，檢驗結果均無異常²⁰⁶。

亞培安素檢驗皆無異常，下架 1,891,738 罐卻只能銷毀，財產損失之大。若依據《食品衛生安全預防性下架原則》²⁰⁷，待主管機關調查確認產品安全無虞

²⁰⁶ 行政院衛生福利部公告說明 <https://www.mohw.gov.tw/cp-4343-45833-1.html>（最後瀏覽日：2020 年 5 月 3 日）

²⁰⁷ 民國 104 年 2 月 6 日，FDA 食字第 1041300398C 號函《食品衛生安全預防性下架原則》第二點：第 1 項「為確保消費者健康，降低其對產品疑慮，在疑似發生重大或突發性食品衛生安全事件，或接獲訊息可能有非食品物質混入食品的情況下，中央或直轄市、縣（市）主管機關依現有資訊研判有傷害民眾健康的可能性時，儘管尚未有明確證據，在等待查驗結果以完成事證蒐集程序前，為有效即時提供食品安全保障，可採取預防性地措施，要求可疑產品下架。」第 2 項「待主管機關調查確認產品安全無虞或檢驗結果未有傷害人體健康之物質存在時，即可撤銷下架處分重新上架販售；倘涉違法情事，則依法處辦。」

或檢驗結果未有傷害人體健康之物質存在時，即可撤銷下架處分重新上架販售。「確認產品安全無虞」舉證責任並非在食品業者，而是主管機關。至於必須舉證到何程度方得確信？實務上僅能依據最終行政決定或法院之心證。惟業者後續亦未提起行政救濟，在食品安全事件上成了羅生門，仍無法從這案件中獲得食安管理或風險評估的矯正檢討。

相關檢驗案件，參最高行政法院判決 108 年度判字第 477 號判決²⁰⁸ 意旨「嗣經彰化縣衛生局就二氧化硫檢驗結果，僅系爭番茄乾不符規定，則稽查人員對上開不同產品取樣方式及送驗流程有無不同？又取樣後至檢驗時，取樣樣品如何保存，是否有遭抽換或污染之可能？又被上訴人雖提出其自行將留存之系爭番茄乾送 SGS 食品實驗室檢驗之測試報告，然系爭番茄乾於彰化縣衛生局查核取樣後有無進行封存？上開測試報告之取樣樣品是否為系爭番茄乾？被上訴人取樣後至檢驗時，取樣樣品是否有遭抽換之可能？原審均未依職權調查認定，即認系爭番茄乾是否二氧化硫超標之事實真偽不明，核有不適用行政訴訟法第 125 條第 1 項及第 133 條規定之違法。」

第五節 小結

依目前行政訴訟法規定之訴訟類型，撤銷訴訟需以行政處分為要件，事實行為為則不適用之。故對於行政調查之程序或手段，其性質屬事實行為，在行政救濟類型中，即以異議表示與一般給付訴訟，為實務上常見之事實行為救濟途徑。

將食安法比較環境法，環境法律體系尚分為組織、救濟、管制與預防四大部分，即空污法屬管制的部分，環評法屬預防的部分。前者之管制性立法是包括針對依不同污染管制項目訂定標準，規範內容重點為界定規範對象、釐清管制目的、選擇合適的目的性手段等。後者所謂預防性立法，則為預防及減輕經濟性行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的。

²⁰⁸ 進口調製番茄乾檢驗出二氧化硫超標案件，民國 108 年 10 月 17 日最高行政法院判決 108 年度判字第 477 號，民國 107 年 09 月 27 日臺北高等行政法院判決 107 年度訴字第 212 號（尚未確定判決）

從法制角度，管制性與預防性立法各有其規範目的不同，卻在食品安全衛生法規立法討論之時，常混為一談，以《食品衛生安全預防性下架原則》²⁰⁹為例，儘管尚未有明確證據，亦可採取預防性地措施，要求可疑產品下架。並且此預防性下架並非行政處分，對人民財產權影響甚重，若未能給予行政救濟途徑，恐這類案件不會出現在實務訴訟案例之中。

實務上，在一行為不二罰原則²¹⁰之下，刑事審判程序尚未終局確定前，行政機關不得逕予裁罰。若行政機關已對業者處罰以歇業、停業或廢止工商登記，負責經營者若仍在刑事審判程序之中，該雙重處罰對於食品廠即等同直接關廠。雖然對業者處罰，影響最大卻是工廠員工，生計受嚴重影響。本文未述及食品法規與其他行政法交錯之問題，比如從勞動法角度看此食品查驗下對勞動權保障問題，更有待後人繼續研究。



²⁰⁹ 民國 103 年 06 月 26 日，最高行政法院 103 年度判字第 337 號判決。

²¹⁰ 民國 107 年 07 月 12 日，最高行政法院 107 年度判字第 390 號判決。

第七章 結論與建議

全球化時代下購物型態轉變，消費者對食安意識提升，國家邊境管理亦要求業者必須通過檢驗標準方能輸入食品。食品業者不再只在市場競爭的紅海裡擺盪，目光長遠地將管理制度投入藍海競爭裡。台灣於 2000 年由衛生署公告「食品良好衛生規範(GHP)」，2014 年修訂食安法後，便將 GHP 與 HACCP 提升為法規命令。基於 GHP 與 HACCP 是目前國際共通認定，最為完整預防風險之措施，詳盡地提供明確風險管理方法。在各國之間、原料供應鏈之間，即以 GHP 與 HACCP 規範性條文，作為政府與商業之間的風險溝通語言。

在這樣國際共通風險管制標準之下，理想中，可透過市場力量推動業者自主管理；惟台灣多次食安事件，以致消費者難以信任業者自主管理，要求政府需投入大量行政調查與警告性處分行為，並於歷次修法加重了行政罰與刑罰程度，無疑是將食安管理權由私法契約轉移到司法上，在法治社會發展卻走回頭路。

縱觀古今世界食品衛生法制歷史，最值得省思者為歷史上「傷寒瑪麗」事件²¹¹，美國 200 年前面對食品衛生問題，非從制定法律規範，而是將帶原者隔離拘禁；此事件涉及人權與公共衛生等諸多爭議。直到 1926 年，世界衛生組織將傷寒預防措施納入國際衛生公約中，後來演變成食品 GHP 規範之條文²¹²，要求食品從業人員須定期接受健康檢查，傳染病帶原者不得接觸食品作業。從立法角度，可在保障基本人權與預防公共衛生風險兩者間獲得解決之道。

從上述事件得以了解，在「產地到餐桌」長途旅程之中，每一環節都必須設定規範標準，以使阻攔風險擴大。然而管制手段與查驗方法，仍需符合法律保留

²¹¹ Susan Campbell Bartoletti 著，致命廚娘—不要叫我傷寒瑪麗，遠流出版社，2016 年 1 月。20 世紀初，傷寒桿菌透過無症狀帶原者傳播，美國廚師瑪麗是當事人，傷寒菌透過她所做餐點傳播，造成了多人感染與死亡。紐約市衛生局將廚師瑪麗從家中帶走，並拘禁在外島小屋隔離，並且報紙如癩巫般大肆宣傳。律師主動提出救援瑪麗的法律行動。然而在法庭上，衛生局官員表示有義務維護民眾健康，提出了檢驗室的檢驗結果，主張瑪麗為帶原者，衛生局有權拘禁她。那時的美國法律並未還給瑪麗自由之身，她受隔離監禁 26 年後過世。

²¹² 台灣也將此納入食品良好衛生規範準則附表二之第一點「食品從業人員應符合下列規定：（一）新進食品從業人員應先經醫療機構健康檢查合格後，始得聘僱；雇主每年應主動辦理健康檢查至少一次。....（三）食品從業人員經醫師診斷罹患或感染 A 型肝炎、手部皮膚病、出疹、膿瘡、外傷、結核病、傷寒或其他可能造成食品污染之疾病，其罹患或感染期間，應主動告知現場負責人，不得從事與食品接觸之工作。」

原則與比例原則，即使科技日新月異，政府對管制項目所做的檢查或檢驗，應越專業與重視細節，此並不等同應隨之增加對人民強制性作為，行政調查之行為與方法皆需符合最小侵害原則。

本文收集了與食品查驗相關的案例，實際上，涉及單純食品行政調查爭議的訴訟案件很少，上述案例中亦有數個判決是相關案件，判決內容較具個案性質，難以作為通案探討。另外有數個檢驗結果之案例，僅見於新聞媒體，當事人未曾正式尋求行政救濟方式，更未能從司法上獲得權利；本文亦未能從其他文獻中找到對於這類案例之相關討論，僅能從新聞報導文字中摸索出相關法律解釋，至於當事人具體受哪些權利損害、以及是否影響到社會公共權益，這些問題若未能總結在行政法規探討上，就只能隨傳媒而付之東去。

蓋食品查驗為結合行政調查與食品科學專業之行政行為，除了在法規制定上同時必須由法學與科學學者共同研定，在行政事務上，亦需由不斷提升稽核人員之專業知識與法學素養。不論是衛生局稽查人員或檢警調人員，皆需補足自方不足之專業學識。查驗人員專業度之重要性，最終會呈現在法院調查證據時。若食品查驗之事實，證據能力不足，或如本文所舉例東原行一案，查驗結果無證據力，使法院無法憑藉該查驗事實作成認事用法，遂使事實真相無法明朗。這類問題不僅發生在台灣，歐盟執委會早已要求歐盟刑警組織須參加偵查食品欺詐行為的培訓研習。

最後從食品安全衛生管理法之立法制定角度提出期許。本法歷經多次修訂，使得台灣食品衛生行政得以與國際組織與國際法規接軌，惟在於行政調查之方法與程序法規尚不明確，如告知權與表示異議皆未於法規闡述，一來令食品業者不清楚自身權利與義務，另一來會造成案件都必須到法庭上才能調查事實真偽。雖然本文未從食品刑法角度論述，已有諸多法律學者與食品專家正進行研究，食品查驗行為夾在行政法與刑法交錯之中，程序法規應更加完備，俾使能圓滿實體法所保障之多元法益。

參考文獻

一、中文文獻

(一)、 書籍

1. 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，三民書局，15版，2017年9月。
2. 李震山，行政法導論，三民書局，10版，2014年10月。
3. 林子儀，行政檢查業務委託民間辦理法制之研究，行政院研究發展考核委員會出版，1998年2月。
4. 林錫堯，行政法要義，元照出版，4版，2016年8月。
5. 法治斌等，行政檢查之研究，行政院研究發展考核委員會出版，1996年6月。
6. 邱錦添、李根永，食品安全衛生管理法之理論與實務，元照出版，3版，2017年10月。
7. 姜世明，民事訴訟法基礎論，元照出版，11版，2018年9月。
8. 陳敏，行政法總論，新學林出版，9版，2016年9月。
9. 詹鎮榮，公私協力與行政合作法，新學林出版，2版，2016年12月。
10. 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏合著，行政程序法實用，新學林出版，4版，2013年11月。
11. 羅傳賢，行政程序法論—兼論聽證與公聽會制度，五南出版，5版，2017年9月。

(二)、 專書論文

1. 王服清，從「一行為不二罰原則」論食品標示不實或欠缺之行政法律效果與競合問題，收錄於：行政組織／行政執行／訴願制度／食品安全／金融監理，台灣行政法學會研討會論文集(2015年)，元照出版，頁79-188，2016年3月。
2. 林明鏘，擔保國家與擔保行政法—從2008年金融風暴與毒奶粉事件談國家的角色，收錄於：政治思潮與國家法學—吳庚教授七秩華誕祝壽論文集，元照出版，頁577-598，2010年1月。
3. 林嬪嬪等，分析檢討已有規範之食品或添加物之國際差異，收錄於：加強食品風險評估及預防政策，國家衛生研究院編，頁28-55，2016年11月。
4. 姜悌文，行政法上之明確性原則，收錄於：行政法之一般法律原則(二)，城仲模編，三民書局，頁419-455，1997年7月。
5. 洪文玲，論行政調查，收錄於：行政法爭議問題研究(上)，台灣行政法學會編，五南出版，頁721-768，2001年8月。

6. 洪家殷，論行政調查中之行政強制行為，收錄於：行政組織／行政執行／訴願制度／食品安全／金融監理，台灣行政法學會研討會論文集(2015年)，元照出版，頁 251-285，2016年3月。
7. 宮文祥，食品安全在行政管制上之應有思考—兼論臺灣「食品安全衛生管理法」之檢討與改革建議，收錄於：行政組織／行政執行／訴願制度／食品安全／金融監理，台灣行政法學會研討會論文集(2015年)，元照出版，頁 189-219，2016年3月。
8. 張文郁，行政救濟法中職權調查原則與舉證責任之研究，收錄於：行政救濟／行政處罰／地方立法—台灣行政法學會學術研討會論文集，元照出版，頁 227-269，2001年3月。
9. 陳春生，事實行為，收錄於：行政法(下)，翁岳生編，元照出版，3版，頁 1-24，2006年10月。
10. 湯德宗，行政程序法，收錄於：行政法(下)，翁岳生編，元照出版，3版，頁 25-155，2006年10月。
11. 黃錦堂，行政判斷與司法審查—最高行政法院高速公路電子收費系統(ETC)案判決評論，收錄於：2006 行政管制與行政爭訟，湯德宗、李建良主編，中央研究院法律學研究所出版，頁 311-373，2007年10月。
12. 廖義男，從行政法制之發展論行政調查立法規範之原則，收錄於：行政調查制度之研討-行政院 94 年度第 2 次法制研討會實錄，行政院法規委員會編，頁 1-20，2006年7月。

(三)、 期刊論文

1. 王立達，我國行政調查制度之法制化，憲政時代，第 24 卷第 4 期，頁 57-82，1999年4月。
2. 王服清，刑罰與行政秩序罰之競合問題—以大統長基食品公司案為例，法治與公共治理學報，第 3 卷，頁 71-121，2015年12月。
3. 王服清，論「預防原則」之意涵與應用，國立中正大學法學集刊，第 37 期，頁 117-187，2012年11月。
4. 王服清、楊昀儒，食品業者之溯源管理義務與處罰問題—以添加硼砂案為例，台灣法學雜誌，第 378 期，頁 77-102，2019年10月。
5. 王韻茹，行政罰之行為數的認定疑義，行政院 108 年學術研討會，頁 110-115，2019年12月。
6. 古承宗，風險社會與現代刑法的象徵性，科技法學評論，第 10 卷，第 1 期，頁 115-177，2013年6月。
7. 吳行浩，由比較法觀點論食品安全管理規範之檢討，國立高雄大學法學論叢，第 9 卷，第 2 期，頁 115-175，2014年3月。

8. 李建良，法學方法與基本權解釋方法導論，中央研究院人文及社會科學集刊，第30卷，第2期，頁237-277，2018年6月。
9. 李寧修，中央與地方之立法權限劃分及其爭議—以食品安全法治為例，法學叢刊，第63卷，第4期，頁1-24，2018年10月。
10. 李震山，民主法治國家與集會自由—許可制合憲性之探討，全國律師，頁40-60，1998年3月。
11. 李震山，行政組織法與行政作用法之區別及其實益，月旦法學雜誌，第85期，頁16-17，2002年6月。
12. 林勤富，美國食品安全現代化法淺析，歐美研究，中央研究院歐美研究所，第47卷，第3期，頁345-394，2017年9月。
13. 洪家殷，論行政調查中職權調查之概念及範圍—以行政程序法相關規定為中心，東吳法律學報，第21卷，第3期，頁1-42，2010年01月。
14. 洪家殷，論行政調查之證據及調查方法，東海大學法學研究，第35期，頁1-52，2011年12月。
15. 洪德欽，歐盟生物科技與食品安全政策，月旦法學雜誌，第248期，頁147-160，2016年1月。
16. 食品藥物管理署食品組，美國食品藥物管理局境外查核我國食品加工廠衛生安全管理之流程分析，食品藥物研究年報，第八期，頁234-241，2017年。
17. 高仁川，判斷餘地理論於臺灣環評訴訟之適用—最高行政法院一〇〇年度判字第一〇二二號判決的比較分析，月旦法學雜誌，第237期，頁216-235，2015年2月。
18. 張文郁，論行政程序上之事實調查（上），月旦法學雜誌，第227期，頁66-88，2014年4月。
19. 張文郁，論行政程序上之事實調查（下），月旦法學雜誌，第228期，頁89-108，2014年5月。
20. 許育典、凌赫，古蹟審議與判斷餘地，東海大學法學研究，第46期，頁115-150，2015年8月。
21. 許恆達譯，Lothar Kuhlen 著，全球風險社會中的食品安全刑法，國立高雄大學法學論叢，第10卷，第2期，頁167-205，2015年3月。
22. 許澤天，刑事罰與行政罰競合之刑事優先與一事不再理原則—評大統混油案之訴願決定，台灣法學雜誌，第261期，頁112-128，2014年12月。
23. 陳文貴，行政檢查與令狀原則之界限探討，中原財經法學，第39期，頁129-186，2017年12月。
24. 陳正根，論警察職權行使之重要措施—以典型措施與資訊作用為例，月旦法學雜誌，第211期，頁41-70，2012年12月。

25. 陳景發，論行政調查之法的統制，警大法學論集，創刊號，頁 75-188，1996 年 3 月。
26. 程明修，行政法上之預防原則（Vorsorgeprinzip）－食品安全風險管理手段之擴張，月旦法學雜誌，第 167 期，頁 127-136，2009 年 4 月。
27. 黃錦堂，高度科技專業性行政決定之司法控制密度兼評臺北高等行政法院九六年度訴字第一一一七號判決，東吳公法論叢，第 3 期，頁 349-391，2009 年 7 月。
28. 董保城，行政程序中程序行為(Verfahrenshandlung)法律性質及其效果之探討，政大法學評論，第 51 期，頁 73-85，1994 年 6 月。
29. 劉宗德，日本行政調查制度之研究，政大法學評論，第 52 期，頁 111-142，1994 年 12 月。
30. 劉俊男，行政罰調查程序之探討，軍法專刊，第 65 卷，第 2 期，頁 114-137，2019 年 4 月。
31. 劉靜怡，事前審查所為何事？－司法院釋字第七四四號解釋簡評，月旦法學雜誌，第 267 期，頁 194-201，2017 年 8 月。
32. 蔡秀卿，行政檢查，東吳法律學報，第 18 卷，第 2 期，頁 43-74，2006 年 6 月。
33. 鄭先祐，環境人權的實踐－地方治理與禁漏原則，台灣環境雙周刊，第 86 期，2015 年 10 月 21 日。

(四)、 碩博士學位論文

1. 洪文玲，行政調查制度之研究，國立政治大學法律學系研究所公法組博士論文，2001 年 6 月
2. 林永瀚，論前偵查程序：行政調查與刑事偵查之中間地帶，政治大學法律學系碩士論文，2006 年 1 月
3. 楊岱欣，歐盟與我國食品管理法制之比較研究，國立中央大學法律與政府研究所碩士論文，2014 年 1 月

(五)、 網路資料

1. 行政院食品安全辦公室 <https://www.ey.gov.tw/ofs/1D42B2105F7074F4>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 3 日）
2. 非登不可，<https://fadenbook.fda.gov.tw/pub/index.aspx>（最後瀏覽日：2019 年 10 月 30 日）
3. 食品製造業 GHP 專區 <https://www.fda.gov.tw/TC/site.aspx?sid=10836>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 30 日）

4. 食品衛生安全管理認證及驗證資訊系統
<https://facs.fda.gov.tw/Page/CB.aspx?v=1537915075> (最後瀏覽日：2020年3月3日)
5. 食品衛生安全管理認證及驗證資訊系統 QA 說明：
<https://facs.fda.gov.tw/Page/QAList.aspx?v=248284514> (最後瀏覽日：2020年3月3日)
6. 食品藥物管理署，函令與公告，食品類，
<https://www.fda.gov.tw/TC/news.aspx?cid=3&scid=01>
7. 食品藥物管理署，食品法規查詢，
<https://consumer.fda.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeID=517> (最後瀏覽日：2020年5月30日)
8. 食品藥物管理署 108 年節慶時令食品稽查抽驗專案-中元節
<https://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=10979> (最後瀏覽日：2020年3月30日)
9. 食藥好文網，丁俞文博士說明，<https://article-consumer.fda.gov.tw/m/subject.aspx?subjectid=1&id=1180> (最後瀏覽日：2019年9月27日)
10. 國家環境毒物研究中心，關於順丁醯二酸酐化製澱粉說明，
http://nehrc.nhri.org.tw/foodsafety/Maleic_acid.php (最後瀏覽日：2019年9月27日)
11. 農業委員會動植物防疫檢疫局新聞稿，
<https://www.baphiq.gov.tw/ws.php?id=6759> (最後瀏覽日：2020年3月15日)
12. 監察委員對衛生福利部糾正案，民國 104 年 11 月 5 日，
<https://cybsbox.cy.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/download/19845> (最後瀏覽日：2020年5月3日)

二、外文文獻

(一)、 期刊論文：

1. John Spink., Embarek, P.B., Savelli, C.J. et al. Global perspectives on food fraud: results from a WHO survey of members of the International Food Safety Authorities Network (INFOSAN). *npj Sci Food* 3, 12 (2019).
<https://doi.org/10.1038/s41538-019-0044-x>
2. John Spink & D.C. Moyer, Defining the Public Health Threat of Food Fraud, *Journal of Food Science*, Volume 76, Issue 9, R157-163, (2011).
<https://doi.org/10.1111/j.1750-3841.2011.02417.x>
3. Margaret D Weinroth, Aerial D Belk, Keith E Belk, History, development, and current status of food safety systems worldwide, *Animal Frontiers*, Volume 8, Issue 4, October 2018, Pages 9–15. <https://doi.org/10.1093/af/vfy016>

(二)、 網路資料：

1. Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems, 2003. <http://www.fao.org/sustainable-food-value-chains/library/details/en/c/265857/>
2. CFR - Code of Federal Regulations Title 21.
<https://www.accessdata.fda.gov/scripts/cdrh/cfdocs/cfcfr/cfrsearch.cfm> (最後瀏覽日：2020年5月5日)
3. Codex Alimentarius Guidelines, <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/guidelines/en/>
4. EU Food Fraud Network, https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn_en (最後瀏覽日：2020年5月10日)
5. European Quality Standard ISO-22000,
<http://www.europeanqualitystandard.com/ing/certificazioni-sistema/iso-22000/>
(最後瀏覽日：2020年3月3日)
6. Europol News, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/fraud-plate-over-3-600-tonnes-of-dangerous-food-removed-consumer-market> (最後瀏覽日：2020年5月10日)
7. Europol OPSON, <https://www.europol.europa.eu/operations/opson> (最後瀏覽日：2020年5月10日)
8. Food Safety Modernization Act (FSMA) §103, <https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/full-text-food-safety-modernization-act-fsma#SEC103> (最後瀏覽日：2020年5月1日)

9. Green Paper on European Food Law,
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_97_370 (最後瀏覽日：
2019年10月30日)
10. Green Public Procurement, https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm
(最後瀏覽日：2019年10月30日)
11. GSFA, Codex STAN 192-1995, <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/dbs/gsfa/en/> (最後瀏覽日：2020年3月10日)
12. Regulation (EC) No 178/2002, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2002/178/oj> (最後
瀏覽日：2020年4月17日)
13. Regulation (EC) No 852/2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0852> (最後瀏覽日：2020年4月17
日)

