

論文摘要

食品科技推陳出新，食品跨國貿易頻繁，隨之而來的食品安全爭議也層出不窮，尤其食品詐欺雖然看似千百年來的老問題，但手法與引發的影響卻可能隨著時空環境變遷而有所不同，既有食品安全法規能否應付新興的食品詐欺行為，就顯得重要。

然而，並非所有食品詐欺案件都會引發食品安全問題，以「是否危害人體健康」作為違反食品安全的唯一判斷標準來評價食品詐欺所侵犯的法益，恐怕有所侷限，因為食品詐欺，尤其是經濟性的攙偽假冒，未必會危害人體健康，卻會挑戰管理食品產業秩序的穩定性、消費者權益與社會信任。

《食品安全衛生管理法》所要保護的法益應該是多重的，而非單一只有國民健康，也應包含消費者的資訊安全、國民文化價值的維護、食品產業秩序的穩定等多元價值。釐清食品安全與食品詐欺的差異，而非僅以「危害人體健康」作為構成食品犯罪與否的唯一判斷標準，才可能有效以食安法處置食品詐欺。

關鍵詞：食品安全衛生管理法、食品安全、食品詐欺、攙偽假冒、標示不實

Abstract

Food fraud is an ancient problem, its influence and tactics may change with time.

Economically motivated adulteration (EMA) of food, also known as food fraud, is the intentional adulteration of food for financial advantage. Not all of the EMA cases trigger food safety problems. EMA may not cause health risk but will threaten consumers' protection, social trust, and stability of food industry.

In order to minimize the negative impact on consumers, businesses, human health and economy, the purpose of the Act Governing Food Safety and Sanitation should be multiple, not limited in maintain human health. Otherwise the effective combat of food fraud cannot be realized.

Key words: food fraud; food safety; adulteration; tempering; misbranded; Economically motivated adulteration; Act Governing Food Safety and Sanitation

目 錄

第一章 緒論	5
第一節 研究動機與目的	5
第二節 研究概念澄清與問題提出	9
第三節 研究方法	15
第二章 我國處理食品詐欺事件現況.....	17
第一節 國內官方對食品詐欺的定義不明	17
第二節 國內法律處理食品詐欺的整理分析	33
第三節 近年重大食品安全事件判決分析—以劣質油案為例	46
第四節 小結.....	57
第三章 國外處理食品詐欺的運作經驗—以歐洲、美國為例.....	60
第一節 歐盟國家處理食品詐欺的經驗—以馬肉事件為例	60
第二節 美國處理食品詐欺事件的經驗	74
第三節 小結	85
第四章 中國大陸處理食品詐欺的運作經驗.....	88
第一節 中國大陸食品詐欺事件的概述	88
第二節 中國大陸法制處理食品詐欺的演進	91
第三節 中國大陸官方對食品（安全）詐欺的定義	95

第四節 小結.....	100
第五章 結論與建議	102
第一節 食品詐欺不應僅以危害人體健康與否作為判斷要件...	102
第二節 參酌建立「食品身分標準」制度.....	106
第三節 食品詐欺應入法，與刑法詐欺罪區隔.....	108



第壹章 緒論

第一節 研究動機與目的

從三聚氰胺、塑化劑、順丁烯二酸毒澱粉到橄欖油摻入銅葉綠素以及黑心食用油等一連串重大食品安全事件爆發，食品安全近年來成為國人高度關注的社會議題。這類食安事件，引發的不僅是對人體健康危害的疑慮，也重創消費信心、社會秩序與產業發展。面對這類食安風暴，政府機關如何運用法律賦予的政策工具及時下架回收問題產品，同時防範未然，從預防角度檢視與管制從產地到餐桌的食品供應鏈各個環節風險，顯得非常重要。

然而，當食品事件涉及詐欺甚至犯罪，對於問題企業、經營者與行為人能否透過行政與刑事手段給予有效且及時的處分，不僅關乎能否防制食品事件爭議持續發酵，也關係能否維繫民眾消費信心、社會信任與食品產業公平競爭秩序。

不過，近年一連串食品事件，無論是農漁畜產品藥檢不合格、食品添加物含量超標、使用非食品級原料、過期食品重新販售、食品標示不符或廣告不實、食品衛生汙染等林林總總，社會輿論甚至司法判決幾乎千篇一律以「危害食品安全、危害人體健康」為視角進行評價，尤其許多食品犯罪案件判決結果引發爭議，除了凸顯食品法規有不完備之處予不肖業者鑽研漏洞，背後更反映出將「危害食品安全」的判斷標準，窄化為「是否危害人體健康」的思維，較欠缺從遏制食品詐欺造成產業不正競爭與危害消費者保護的角度思考。

回顧國內食品法規修訂，從 1975 年 1 月 17 日立法院開始制定頒布《食品衛生管理法》至今，期間共經過十五次修訂。其中，第一條立法目的從最早明定「為管理食品衛生，維護國民健康，特制定本法」，到 2000 年 1 月 14 日修改成「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法」。食品監管從衛生演進到安全與品質的觀念出現，歷經了二十五年。

及至 2014 年 1 月 28 日立法院將《食品衛生管理法》改名《食品安全衛生管理法》，將「食品安全」置於「食品衛生」之前，可說是發現過去食品監管著重於食品衛生以預防食物中毒的概念，已無法回應當前諸多新的食品監管挑戰，例如基因轉殖科技的運用、食品添加物與飼料添加劑推陳出新、全球貿易蓬勃發展讓產地到餐桌的距離更加冗長，使得食品供應鏈複雜度越來越高，資訊不對稱的情形加劇。

然而，以「是否危害人體健康」作為違反食品安全的判斷標準，恐怕亦有侷限，因為違反食品安全的行為，未必都具備危害人體健康的後果，可能僅具備「危害人體健康之虞」，甚至連危害人體健康的可能性都難以舉證，只是挑戰管理食品產業秩序的穩定性、消費者權益或社會信任。

因此，當違反食品安全行為以「是否危害人體健康」為唯一判斷標準，很容易陷入非黑即白的主觀困境。在刑事司法上，一旦檢方無法有效舉證該挑戰行為有危害人體健康之虞，法官即可能不認為會違反食品安全而判決無罪。但實質上

該行為卻可能嚴重破壞食品監管秩序，對食品安全造成極大風險。反之，許多食品事件，例如更改保存期限、標示不實等，充其量只是一種詐欺行為，實質上未必危害人體健康，卻也被冠上違反食品安全的帽子而引發社會恐慌。

在國外，食品安全的內涵與類型有更細緻的討論。歐盟開始重視打擊食品供應鏈當中的詐欺行為¹，美國密西根州立大學教授約翰·史賓克（John Spink）所主持的「食品詐欺倡議」²也正進行科際整合的研究，串連食品加工、公共衛生、農業、畜牧與法律等領域的專家與官員，針對可能危害公共衛生與經濟脆弱性的各類食品詐欺行為，透過公私協力的方式，從法制與管理上進行預防。

中國國家食品藥品監督管理總局也於 2017 年 2 月 13 日頒布《食品安全欺詐行為查處辦法》並徵求意見稿³，特別針對食品安全詐欺（中國稱「食品安全欺詐」）行為，也就是在食品生產、貯存、運輸、銷售、餐飲服務等活動中故意提供虛假情況，或者故意隱瞞真實情況的行為進行查辦與處罰。

我國食品安全相關法律中並無「食品詐欺」相關字眼，官方文件提及食品詐欺，主要涉及食品成分攙偽假冒或是食品標示不實等行為⁴。《食品安全衛生管理法》第 15 條第 1 項第 7 款明定，食品或食品添加物若有攙偽或假冒的情形，不

¹ See Food Fraud, https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud_en (last visited Feb.25, 2018)

² See Food Fraud Initiative, <http://foodfraud.msu.edu> (last visited Feb.25, 2018)

³ 資料來源：中國國家食品藥品監督管理總局關於徵求《食品安全欺詐行為查處辦法》（徵求意見稿）意見的通知，2017 年 2 月 13 日，網址

<http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0782/169500.html>，最後造訪日：2018 年 2 月 26 日

⁴ 食安報馬仔，什麼是食品業經濟動機摻假 EMA？行政院食品安全辦公室食品安全資訊網，2016 年 7 月 14 日，網址

https://www.ey.gov.tw/ofs/News_Content.aspx?n=0C17D90F1528AAC4&sms=4326217BEFADD6FB&s=0E408027682B3F57，最後造訪日：2018 年 2 月 25 日

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。若違反上述規定，依同法第 44 條處以行政罰鍰。情節重大者⁵，得命違反者歇業、停業、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，同法第 49 條對違反者亦有徒刑與罰金之刑事規定。

此外，《食品安全衛生管理法》第 28 條第 1 項規定食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形，違反者依同法第 45 條處以行政罰鍰。若情節重大足以危害人體健康之虞，甚至因而致人於死者，則依同法第 49 條第 2 項與第 3 項處以刑事罰。

然而食品詐欺行為中，攙偽假冒與標示不實的差異為何？一直是食品界爭論的焦點⁶。此外，同樣被衛生行政單位認定為攙偽假冒的行為移送檢察機關偵辦或起訴後經由法院審理，不同法院認定違反食品攙偽假冒罪的構成要件不同。有法官認為「祇要在食品中攙偽或假冒或添加未經中央主管機關許可之添加物，即有立法者擬制之危險」，構成犯罪(甲說)；亦有法官認為應以證明該行為具有「危害國民健康」的抽象危險才該當此罪(乙說)。雖然最高法院 105 年度第 18 次刑事庭會議決議⁷採甲說統一見解，卻也招致「讓食安法第 49 條之刑事處罰規定淪

⁵ 何謂情節重大，衛生福利部訂有《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》

⁶ 石濰天，「標示不實」還是「攙偽假冒」的隱形界線在哪？食力 foodNEXT，2016 年 3 月 29 日，網址 <http://www.foodnext.net/news/newstrack/paper/4470321983>，最後造訪日：2018 年 2 月 25 日

⁷ 最高法院 105 年度第 18 次刑事庭會議決議，105 年 11 月 22 日，網址

為純粹的社會控制工具，更因此種不明確的集體法益與侵害關係界定，將使本條刑罰規定之處罰範圍更為大幅擴張」⁸之批評。

因此本文嘗試以最近歐美興起探討食品詐欺的角度，來檢視國內近年發生的攙偽假冒或標示不實等食品安全事件，進行分析與比較，並針對國內食品法制與司法判決上所可能欠缺的視角，希望提供修法建議。

第二節 研究概念與問題提出

食品詐欺是一個集合術語，指以經濟利益為目的，所進行蓄意或故意的食品造假行為，包括在食品、食品成分或食品包裝中使用非真實性物質、替代品、添加物以及去除真實成分，或進行竄改、虛報以及做出虛假或誤導性的食品聲明。以經濟利益驅動的食品攙偽(economically motivated adulteration, 簡稱 EMA)是食品詐欺最核心的部分⁹。

食品詐欺包括以下七種類型：(1) 攙偽（特別是 EMA）—食品中摻入假的原料或成分，例如牛奶加入三聚氰胺；(2) 竄改—錯誤的食品標示或說明，例如更改食品有效期限或產品過度標示；(3) 過度生產—超過生產協議生產的食品，如超過訂單規定生產的食品不進行相關手續的報告或登錄即進行銷售；(4) 偷竊—

http://tps.judicial.gov.tw/faq/index.php?parent_id=823，最後造訪日：2018年2月25日

⁸ 陳俊偉，論食品安全衛生管理法第49條重新入罪化之必要性——以最高法院105年度第18次刑事庭會議決議及近期相關判決對「攙偽或假冒」抽象危險行為之解釋爭議為出發點，月旦刑事法評論，5卷，頁143-173，2017年6月。

⁹ John Spink & Douglas C. Moyer, *Defining The Public Health Threat of Food Fraud*, 76 J. FOOD SCI., 157, 157-58 (2011)

合法的產品被竊盜，以冒充真正的合法產品，如偷竊的食品以合法產品的形式銷售；(5) 轉移—合法產品在預期市場外的銷售或分銷，如救濟食品銷售給不需要救濟的市場；(6) 仿製—仿照合法產品製造的食品產品，例如不能提供相對應食品安全保障的仿造流行食品；(7) 假冒—冒用其他產品智慧專屬權，包括商標、專利、品牌甚至包裝等¹⁰。

食品詐欺的樣態			
詞彙	定義	案例	對公眾潛在的健康危害可能導致生病或死亡
攙偽 (adulteration)	食品成分造假，包括：成分的替代、隱匿、稀釋等	將三聚氰胺添加至牛奶	造假的成分
竄改 (tampering)	以造假的方式來包裝合法的產品	竄改有效期限、標示不實等	造假的包裝資訊
過量 (over-run)	食品的產量超過法定限制	產量申報不實	在受管制或控制的供應鏈外配銷造假的產品
竊盜 (theft)	將偷竊所得之產品充當成合法購得之產品	將贓物混充至合法產品	在受管制或控制的供應鏈外配銷造假的產品
分流 (diversion)	在目標市場 (intended market) 之外販賣或銷售合法產品，包括：走私、平行輸入或黑市	將救濟品重新導向不需要接受援助的市場	使貧困區的人口延遲取得救濟品或造成物資短缺
偽裝 (simulation)	非法模仿合格產品之設計	未能提供食品安全保證所生產的仿冒品	缺乏品質保證的造假食品
仿冒 (counterfeit)	產品與包裝的複製，包括：侵害智慧財產權、專利權、商標權等	暢銷食品的複製品，但未能提供食品安全保證	造假的產品

在食品詐欺中，最受消費者關注的是食品攙偽，又稱為經濟利益驅動的食品攙偽，這是會影響與破壞食品安全秩序的重要因素之一，也是食品安全風險的隱憂，嚴重者還會危害消費者健康¹¹。

食品詐欺危害食品安全的層次不同。在危害身體健康方面，少數的食品詐欺

¹⁰ John Spink, Douglas C Moyer, Hyeonho Park & Justin A Heinonen, *Defining The Types of Counterfeiters, Counterfeiting, and Offender Organization*, 2 CRIME SCI. 1, 8 (2013), <https://crimesciencejournal.springeropen.com/articles/10.1186/2193-7680-2-8> (last visited Feb.25, 2018)

¹¹ 任筑山、陳君石主編，中國的食品安全過去、現在與未來，頁 172，2016 年 1 月。

事件會對身體健康造成不良影響，繼而引發公共衛生事件，甚至引發社會動盪，舉例來說，2008年中國的嬰幼兒奶粉三聚氰胺事件造成29.6萬名嬰幼兒罹患泌尿系統結石，6例死亡。但絕大多數食品詐欺事件並不必然會危害公共衛生或食品安全，只是其不確定性因素甚高，仍可能引發大規模系統性的食品安全風險¹²。

其次，食品詐欺會同時使消費者蒙受經濟損失，例如消費者用高價購買初榨橄欖油，沒想到是買到添加銅葉綠素、成本低廉的食用油。再者，食品詐欺事件也會對整體食品業帶來負面影響，一方面不肖業者以劣質原料在市場上低價競爭，讓其他守法業者無以為繼，另一方面事件曝光後，造成消費者對於整體食品產業的信任與信心低落。最後，頻繁發生的食品詐欺事件也會降低政府的公信力，影響社會信任。

為了釐清食品詐欺的影響性，美國密西根大學「食品詐欺倡議」主持人約翰·史賓克與道格拉斯莫耶爾教授提出了「食品保護」模型，特別區分出食品品質、食品安全、食品詐欺與食品防禦等四種獨立概念，並強調食品詐欺有自己的基本防制特徵¹³。

¹² 同前註，頁173。

¹³ Spink et al, supra note 9, at 160



注釋：（1）包括受經濟利益驅使的攙偽行為、食品犯罪和食品造假

約翰·史賓克強調，防制食品欺詐是一項特別的挑戰，因為該類事件不能直接透過傳統的食品品質、食品安全或食品防禦評估來處理。食品品質和食品安全事件的動機是非故意的，亦即食品生產商無意製造此類事件，即不是故意的犯罪行為。食品防禦則是帶有惡意的行為，並試圖造成經濟、公共衛生或恐怖形式的傷害，例如一位不滿的僱員或消費者，試圖損害公司利益，或有人企圖在市場製造公共恐慌，其動機與縱火犯為尋找刺激，試圖製造恐慌相似。

食品欺詐則是為獲得經濟收益，有意或故意做出的一種行為。食品欺詐者一般都暗中秘密地、主動地設法避免受到檢查或稽查。食品欺詐者通常是合法供應鏈（食品生產商、製造商或供應商）內部的參與者，他們能耐心等待適宜的時機。食品欺詐者常常謀劃複雜而精明的行動，逃避我們評價食品安全性的檢測系統。食品欺詐者會想盡一切辦法不被抓住。

根據前述約翰·史賓克定義，食品詐欺案例包括：在碎牛肉中摻入馬肉、花

生公司銷售已知的污染產品、稀釋的特級初榨橄欖油、在寵物食品和嬰兒配方中添加三聚氰胺等。此外，用不潔淨的水製冰加入產品中增加重量，或是在原標籤上貼新標籤，或把原過期腐敗商品處理成合格商品，把偷竊而來的貨品再銷售到市場上，都屬於食品詐欺的範圍。

國內學界亦有從食物與跨國政治之研究角度來談食品詐欺，主因是現在的食品供應鏈非常冗長，從過去的境內交易演變到跨境、跨洲交易，監管的難度上升。譚偉恩指出，「詐欺」本身是一種非常特定之刑事犯罪，即市售食品的供應方（無論是農牧生產者、加工業者或是銷售商）有義務在轉移交易標的給消費者的同時，提供一定品質和資訊充分之食品。倘若在移轉過程中，消費者受到供應方的蒙騙或誤導，導致實際買到的食品和其主觀認知的食品出現落差，造成客觀上財產損失（即「物之交付」），甚至伴隨健康法益受損或有受損之虞，這樣的食品移轉過程就存在刑法意義的「詐欺」。易言之，食品詐欺就是供應方基於經濟利得之主觀意圖而刻意將不實在的食物或構成食物之成分行銷於市場，使其以商品形式呈現並致生損害或有損害之虞於消費者。在上述食品詐欺的定義中，非常強調詐欺行為人的核心目的是從消費者手中獲取法律上不對等或不法之經濟利益，但不以消費者身體健康上的損害發生為必要。因此，不法獲得經濟上利益是構成食品詐欺的「必要條件」，至於消費者是否因為食用經故意替換、添加、竄改或其它不當行為加工之食品，而出現身體健康法益受損之結果，並非所問。¹⁴

¹⁴ 譚偉恩，食品供應鏈中惡意汙染行為之防治：以美國、歐盟與國際組織的實踐為例，《歐美

由於目前國內外法律用語中，尚無針對「食品詐欺」一詞進行明確定義，如果根據約翰·史賓克提出的「食品保護」模型分類概念，食品詐欺與食品安全最大的區隔之處在於是否以「故意」與「經濟收益」為動機，無論食品詐欺與食品安全可能都會引發公共衛生事件，也都可能危害人體健康。舉例來說，有消費者食用遭到沙門氏菌污染的雞蛋而上吐下瀉，原因出於養雞場衛生條件不佳，或是雞蛋集運過程受到污染，由於污染行為並非出於故意，而且業者並無經濟動機特地供應受污染的雞蛋尋求不當利益，應屬於食品安全事件。然而，業者若明知雞蛋受到沙門氏菌污染，仍將蛋品上市，則應屬食品詐欺。

此外，牛奶中摻加三聚氰胺、食用油添加銅葉綠素混充橄欖油、食用澱粉中摻入順丁烯二酸酐化製澱粉（俗稱毒澱粉事件）等行為，未必會引發公共衛生事件，行為人卻是出於故意，其動機屬於經濟性的（例如降低成本、躲過檢測賣高價等），則應屬於食品詐欺。當然，食品詐欺也可能同時引發食品安全事件，例如中國有嬰兒因為長期飲用摻有三聚氰胺的奶粉，引發尿路結石的疾病，甚至死亡。

當國際間對於食品安全的討論越來越多元，國內對於食品安全事件的討論及法律實務上仍圍繞著是否危害人體健康為中心。因此本文期望透過國際間防制食品詐欺對法益侵害的架構，來檢視目前國內司法判決上對於食品安全案件所可能

面臨的問題與侷限。

第三節 研究方法

有鑑於食品詐欺的研究在食品科學界仍屬於新興領域，法學界相關研究更可說屈指可數，因此本文將試著爬梳歐洲、美國與鄰近中國大陸對於食品詐欺的相關文獻，同時也蒐集國內近年有關食品安全案件的判決進行分析。

選擇歐洲、美國與中國大陸案例進行研究的原因，除了這三個區域與我國經貿往來密切，其發生食品安全事件也常涉及跨州、跨省或跨境貿易。近年來臺灣食品安全事件不僅只是國內事件，也牽涉跨境貿易的問題，這三地處理經驗，或有若干值得我國參考之處。

有鑑於此，本文第二章首先研究國內重大食品安全事件，從食品法規立法沿革、分析衛生單位與司法單位對食品安全或食品詐欺之認定與解釋有何不同，再以國內民眾高度關注的劣質油案，進行不同地區與審級法院的司法判決比較，來歸納所謂「食品詐欺」的認定上，跨領域（食品、法律）專家的認定有何差異，現有司法判決之見解於食品管理實務上可能面臨的困境與挑戰。

第三章則分析歐盟與美國食品法制發展沿革上，對於食品安全與食品詐欺的見解演變，並透過重大矚目的食品事件，如歐盟的馬肉醜聞，不同會員國之行政與司法應對過程差異，或是美國處理不同類型攙偽假冒案的比較，來看歐美國家對於危害食品安全的定義，是否必然與危害人體健康畫上等號，或是危害人體健

康之構成要件，是否以造成具體危害之結果來判定。

第四章則分析中國大陸食品法制變遷過程，以及對於食品詐欺之行政管制處理方式。由於近年我國發生的重大食品安全事件，如三聚氰胺、順丁烯二酸酐毒澱粉事件等，均與中國大陸有密切關聯，而臺灣劣質油事件所造成之食品風暴，也在中國引發軒然大波，使得大陸民眾對於臺灣食品的美好印象破滅。此外，中國大陸與臺灣因為重大食品安全事件所進行的修法時程也幾乎亦步亦趨，因此藉由分析觀察中國大陸關於食品安全或食品詐欺的立法過程，也可看出兩岸食品監管的差異。

第五章總結，則希望藉由比較臺灣與國外食品安全法制與食品詐欺事件處理的異同，來檢視國內食品監管立法上有何不足，衛生行政機關執行食品監管法制的問題，以及既有司法判決上對於食品安全釋義的視角侷限，以希望讓食品安全與食品詐欺的定義區隔更為明確，進行食品監管時訂定的策略與目標能更為對症下藥，並提供將來政府單位或民間團體論述與評價食品事件時，進行有效的民意溝通，避免不必要的恐慌發生。

第貳章 我國處理食品詐欺事件現況

第一節 國內官方對食品詐欺的定義不明

第一款 攙偽假冒與標示不實界線模糊

我國官方對於「食品詐欺」並無明確定義，相關資料也付之闕如，而輿論多以「食品安全」一詞籠統含括所有食品相關事件。然從行政部門文件出現食品詐欺一詞的情境與前後文推敲，食品詐欺主要涉及違反《食品安全衛生管理法》第15條第1項第7款「攙偽、假冒」，或是第28條第1項標示、宣傳或廣告不實的行為。

以衛生福利部《食品安全政策白皮書 2016-2020》為例，針對「標示宣傳廣告管理」曾提及「近年來，針對竄改、標示不實等食品詐欺或以低廉原料取代昂貴原料等引起消費爭議與權益受損之情事發生。食安法中大幅加強標示規定，提高違規罰鍰金額，並透過加強稽查取締，以有效嚇阻違法。¹⁵」

從上述文字觀之，衛生福利部似乎將食品詐欺的範疇限定在竄改成分或是標示不實的行為。竄改成分的定義是否為攙偽、假冒¹⁶？還是屬於標示不實的行為？白皮書並未詳敘。但從後段的「大幅加強標示規定」來回應這類的食品詐欺行為，本文推敲白皮書所提的竄改，應還是屬於標示不實的行為。也就是說，從白皮書

¹⁵ 衛生福利部，食品安全政策白皮書 2016-2020，頁 18，2016 年 1 月 6 日。

¹⁶ 《食品安全衛生管理法》第 15 條第 1 項第 7 款明定食品或食品添加物若有攙偽或假冒的情形，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。

的內容來看，食品詐欺內涵係以標示不實為主。

官方另一個將標示與廣告不實解釋為食品詐欺內涵的案例，則可見於 2014 年 3 月 5 日臺中市衛生局因為鼎王麻辣鍋在宣傳食材內容時，涉及廣告不實，同時鼎王餐飲集團「塩選燒肉」誇稱斥資千萬設立製鹽場的描述為不真實，也無法證明其特殊製程的鹽，鈉含量的確低於市售鹽 30%，因此針對以上兩個廣告不實的行為合計開罰 280 萬元¹⁷。前衛生福利部長邱文達在立法院針對此事接受立委質詢時，解釋本案分別為食品詐欺、廣告不實，沒有特別的（食品）安全問題¹⁸。從邱文達答詢內容推敲，標示不實屬於食品詐欺，與食品安全係兩個獨立概念。

除了衛生行政機關的說明，在立法機關當中，前立法委員田秋堇等 19 人擬具「食品安全衛生管理法部分條文修正草案」時，首度將「食品安全」與「食品詐欺」兩個概念獨立並列。提案理由謂當時國內《食品衛生管理法》的名稱與思維，已趕不上歐盟、日本及美國等國家相繼以「食品安全」做為法律名稱，重視消費者利益之保護，因此參考日本「食品安全基本法」修法方向，另參考歐盟及美國修法方向，著重「食品安全」及食品詐欺（犯罪）的規範與預防，提出修正草案¹⁹。

此外，立法委員吳焜裕於立法院會質詢前行政院長林全時，亦呼籲仿照美國

¹⁷ 塩選也不實，鼎王已被罰 380 萬，自由電子報，2014 年 3 月 6 日，網址 <http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/759571>，最後造訪日：2018 年 2 月 25 日

¹⁸ 立法院第 8 屆第 5 會期社會福利及衛生環境委員會第 4 次全體委員會議紀錄，《立法院公報》第 103 卷第 17 期，頁 276，2014 年 3 月 10 日。

¹⁹ 立法院公報，第 104 卷第 9 期，頁 244，2015 年 1 月 20 日。

FDA 建立「食品身分標準」(standard of identity) 制度，以保障消費者之知情權、避免食品詐欺。吳焜裕表示，此行政管制不僅提供判斷食品是否構成攙偽假冒的基準，也以事前預防手段禁止廠商在沒有提出科學證據證明食品「安全性」的情況下，任意添加物質於食品中，以免間接造成危害公共衛生和影響健保體系的結果。身分標準制度的必要性，應以補充食品安全管制與消費者知情選擇權益為主要目的，而以促進食品產業發展為其附帶功能²⁰。

從吳焜裕的質詢內容可知，預防食品詐欺所欲保障的法益，除了與公共衛生有關的人體健康，也包括消費者知情選擇權與食品產業發展，而不是僅保障食品標示的正確性。

另一個提及食品詐欺的官方內容則是行政院食品安全辦公室〈食安報馬仔〉以「食品業經濟動機摻假 EMA」一文來說明食品詐欺²¹。〈食安報馬仔〉針對山水米混充越南米、素食摻肉、純米粉不純、大統劣油等，或宣稱純天然的胖達人麵包加香精等事件，描述為「掛羊頭賣狗肉」的食品詐欺手法，即在消費者不知情狀況下，業者故意用欺騙性的取代、添加、篡改，來替代原來的食品、食品材料或包裝，甚至是對食品做錯誤或誤導的陳述及標示，目的是為了獲得更多的利益。

〈食安報馬仔〉進一步說明，經濟動機摻假，通常是為了增加產品的外觀價值，或是降低生產成本的故意行為。手法有很多種，像對產品稀釋、故意用便宜

²⁰ 立法院公報，第 105 卷第 73 期，頁 158，2016 年 10 月 18 日。

²¹ 同註 4。

物替代真實較貴的材料、偷工減料，或希望賣久一點而竄改食品保存期限等。雖然業者以為不會傷害大家的健康，但依其犯意或手法不同，有時仍可能產生食品安全疑慮。再加上其以假亂真，擾亂市場的公平交易，造成經濟層面甚至是食品消費信心的打擊。針對這類行為，〈食安報馬仔〉則認為涉嫌構成違反《食品安全衛生法》的標示不實與攙偽、假冒等規定。

由上可知，食品詐欺的重要內涵是標示不實與攙偽假冒。然何謂攙偽或假冒？國內食品安全相關法規目前並無具體定義，因此本文試著從衛生福利部相關研究計畫的敘述來嘗試了解。

衛生福利部「食品攙偽及物種鑑別之檢驗研究與調查」²² 成果報告中，在研究緣起可見「食品攙偽的涵蓋範圍極廣，主要攙偽動機為不肖業者為賺取不正當利益，並利用消費者選便宜的心態，將低價格食品混充入高價格食品中出售以謀取暴利」等相關文字敘述。

該研究報告於前言中更進一步闡明，「食品成分假造(food ingredient fraud)或食品攙偽(food adulteration)事件是近年在國際間最受關注的食安議題，其中以 2008 年發生在中國的三聚氰胺毒奶事件及今(2014)年初發生在歐盟的馬肉混充牛肉事件最為人所知。今年歐盟綜合學術研究、業界諮詢等資料作出初步報告，列出十種容易出現造假的高風險食品，包括橄欖油、魚類、有機食品、

²² 衛生福利部 102 年度研究發展報告，食品攙偽及物種鑑別之檢驗研究與調查（素食食品摻葷調查及杜仲與蓮藕快速鑑別檢驗方法開發），頁 1-1，2014 年 1 月 27 日。

奶類、穀物類、蜜糖和楓糖漿、咖啡及茶、香料、酒及果汁。這種因有利可圖而誘發的食品成分假造或攙偽行為已成為當代新興的食物風險危機。」²³

檢視衛生福利部近年來研究開發檢驗食品攙偽與檢測技術的項目，包括水產品物種標示不實，以較便宜的物種混充高價物種販賣謀取暴利²⁴；配合落實食品標示過敏原的規定，開發蝦、芒果、花生等過敏原之定性及定量檢測方法，確保過敏體質者的飲食安全²⁵；配合推動「包裝食品宣稱為素食之標示規定」²⁶，進行「市售素食食品攙葷調查」²⁷；針對不良廠商利用非蜂蜜物質，如蔗糖、果糖、高果糖糖漿、麥芽糖等糖類進行添加，或利用進口蜜攙入本土蜜之攙假動作，作為增加利潤的來源或是添加蜂蜜香料作為降低商品售價手段，佯稱純天然蜂蜜等行為開發檢測技術²⁸。

衛生福利部研究食品攙偽相關科技計畫內容汗牛充棟，但似乎可歸納出以下幾點：(1)攙偽與假冒（或稱食品成分假造）之間並無明確區分；(2)攙偽、假冒與食品標示不實之間的定義界線模糊；(3)從賺取不正當利益、有利可圖等用語可知，食品攙偽具有經濟性的目的，而其結果為損害消費者權益。至於是否危

²³ 同前註，頁 2-2。

²⁴ 衛生福利部食品藥物管理署，食品生物性攙偽分子檢驗技術精進研究，2017 年，網址 <https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=12109447&docId=503731>，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日

²⁵ 同前註。

²⁶ 衛生福利部授食字第 1021350361 號公告修正「包裝食品宣稱為素食之標示規定」，附件「包裝食品宣稱為素食標示問答集（103.11.5 修訂）」。

²⁷ 同前註。

²⁸ 衛生福利部食品藥物管理署，食品攙偽同位素比值檢驗技術之研究，2017 年，網址 <https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=12109695&docId=503756>，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日

害人體健康，則未見相關文字描述；(4)食品標示不實，其結果除了損害消費者權益（例如素食摻葷），也可能危害人體健康（例如未標示過敏原）。

此外，有鑑於過去許多食品事件是業者為規避進口食品查驗，以非食品用途名義進口輸入，卻作為食品用途而進入食品供應鏈²⁹，而涉及違反《食品安全衛生管理法》第 30 條第 1 項以及第 33 條第 3 項規定：「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」、「第 30 條、第 31 條及本條第 1 項有關產品輸入之查驗、申報或查驗、申報之委託、優良廠商輸入查驗與申報之優惠措施、輸入產品具結先行放行之條件、應繳納保證金之審查基準、保證金之收取標準及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」為此，食藥署訂定「以非食品用途輸入惟作食品用途所涉違規態樣及其處置原則」，其內容為輸入產品屬供食品或食品添加物用途者，應依《食品安全衛生管理法》第 30 條第 1 項，與同法第 33 條授權訂定之輸入食品及相關產品輸入查驗辦法，向食藥署申請輸入食品查驗，經查驗合格者，始得輸入供食品用途使用。輸入之產品，如以非食品用途輸入，輸入後確供作食品用途者，則可能涉及《食品安全衛生管理法》第 15 條第 1 項第 7 款所稱之攙偽或

²⁹ 例如南僑化工進口自澳洲及菲律賓進口食用油品，卻未向食藥署辦理食品輸入查驗登記，而以免辦理查驗登記之「工業用途」名義進口報關，所進口之油品計 27 批，達 5 千 7 百多公噸，遭到臺北市衛生局依食品衛生管理法第 33 條第 2 款規定，對南僑化工每 1 批進口行為處 15 萬元罰鍰，27 批總計處 405 萬元罰鍰。

假冒情形。但是否構成摻偽假冒，仍須依照主管機關依《食品安全衛生管理法》第 41 條規定調查後確認其產品是否符合食品級。若符合食品級，僅為單純不實申報；若非食品級，則涉及摻偽或假冒³⁰。

雖然國內食品安全相關法令並無食品詐欺一詞，但從衛生福利部與行政院食品安全辦公室相關文件描述可探知無論是摻偽、假冒或是標示不實，似乎均有機會落入食品詐欺的範疇，但有無危害人體健康的風險而構成違反食品安全，端看衛生單位根據個案認定。

以檢驗素食食品是否含動物性成分為例，根據衛生福利部食品藥物管理署（以下簡稱食藥署）頒佈的「包裝食品宣稱為素食標示」問答集³¹，問題中有謂「宣稱全素的產品如果被驗出動物基因，衛生機關會如何處置？違規認定基準為何？」食藥署的回答為：(1) 宣稱素食產品卻檢驗出含動物性成分者，涉及違反食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 7 款摻偽或假冒之規定；(2) 宣稱素食產品有標示不實、誇張或易生誤解之情形(例如：標示為純素，其內容物卻含有蛋或奶成分)，則涉屬違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定；(3) 產品生產

³⁰ 黃士洋、葉修榜、吳宗熹、潘志寬，「以非食品用途輸入惟作食品用途者之處置原則」之簡介，食品藥物研究年報，第 6 期，頁 353-359，2015 年。

³¹ 衛生署於 2008 年 7 月 1 日公告將包裝食品宣稱為素食者，應於包裝上顯著標示「全素或純素」、「蛋素」、「奶素」、「奶蛋素」及「植物五辛素」等字樣，並自 2009 年 7 月 1 日起施行，自施行日起，凡「素食可食」之相關字樣不得使用。按照「包裝食品宣稱為素食標示」規定，素食產品標示分為「全素或純素」、「蛋素」、「奶素」、「奶蛋素」及「植物五辛素」五類，其定義如下：全素或純素—指食用不含奶蛋、也不含五辛（蔥、蒜、韭、薤菜及興葉）的純植物性食品；蛋素—全素或純素及蛋製品；奶素—全素或純素及奶製品；奶蛋素—全素或純素及奶蛋製品；植物五辛素—指食用植物性食物，但可含五辛或奶蛋。「全素或純素」、「蛋素」、「奶素」、「奶蛋素」則不含植物五辛。

製程不符合衛生規範(例如：食品製造業者製造過程中所使用之設備、器具及容器，其操作、使用與維護，使食品遭受污染)，則涉屬違反食品安全衛生管理法第 8 條第 1 項食品之良好衛生規範準則。

根據上述文字，本文推測素食食品檢出動物基因，歸納可能原因有三種：(1) 故意添加動物成份，讓素食產品風味更可口，或是明明為動物性產品，卻在品名、包裝或是成份標示中宣稱為素食產品；(2) 標示為純素的素食食品，實際上是奶素、蛋素或奶蛋素；(3) 產品驗出動物基因，有可能是生產過程當中，原料或是產線器具受到動物性原料汙染，因此違反良好衛生規範準則³²。這三種情形雖然都屬於標示不實的行為，但第 (1) 種符合食品詐欺應較無疑義，因為動機出於故意，目的出於經濟收益；第 (2) 種是否構成食品詐欺，仍有待斟酌其動機與目的，但不排除有危害人體健康之虞而引發食品安全問題，例如對牛奶或雞蛋過敏的消費者很可能因為標示為純素，誤以為產品中不含奶、蛋成份而購買食用，結果引發身體過敏反應；第 (3) 種情形則偏向食品品質管理上出現問題，但其產線汙染也不排除有危害人體健康之虞而可能構成食品安全問題。

³² 根據 2011 年出刊之《食品藥物研究年報》〈市售素食食品攙動物性成分調查〉一文指出，2010 年度市調結果，共有 16 件檢出微量牛成分之檢體，推斷為乳清蛋白或牛奶成分所致，3 件檢出微量雞成分之檢體，推斷為雞蛋相關成分所致，經由衛生局追查其大包裝有明確標示「奶素」、「蛋素」或「奶蛋素」等字樣，這些檢體最終判定為符合規定。另外，不合格的原因中，添加豬成分的比例最高，5 件不合格檢體中有 4 件檢出豬成分，大多為散裝食品。豬肉為國內肉品市場之大宗，原料取得容易且價格便宜，葷食業者以豬肉為原料的比例最高，基於這些原因，素食中添加豬肉、豬肉萃出物（如豬油、豬湯等）成分來增加味覺食感的情況也最常見，亦不排除是豬肉加工業者同時亦生產素食食品，因製程轉換時未清理生產器械，故而造成豬肉成分攙雜之情形，連續 7 年素食食品市調結果顯示，檢出豬成分的違規情事皆為各年度素食攙葷的主因。

不過實務上，面對可能構成食品攙偽、假冒的行為，衛生單位大多以「標示不實」認定處置。舉例來說，臺北市衛生局稽查市售食品，曾經查獲有業者生產「台南乾麵」外包裝標示五辛素，但內附醬包成份標示牛油、鯖魚粉及鰹魚粉，臺北市衛生局認定構成食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項標示不實之規定，依同法第 45 條第 1 項規定處以 4 萬元罰鍰，而非根據同法第 15 條第 1 項第 7 款認定構成攙偽、假冒³³。

另外，臺北市衛生局也曾稽查有業者販售品名為「野生草本蜂蜜」，並且在外包裝標示「本產品純正天然」、「100%純正天然蜂蜜」等字樣，但經過檢驗發現不符合純蜂蜜規格，認定違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項構成標示不實³⁴而命令業者下架回收，並要求限期改正不得標示「純正天然」、「100%純正天然蜂蜜」等字樣，才可重新上架販售。純蜂蜜不純，實際上摻有其他非蜂蜜之物質，何以衛生單位僅以標示不實處置，而非認定攙偽、假冒，值得玩味。

除了蜂蜜，彰化縣衛生局曾查獲有業者以低價進口越南鱈魚製成鱈魚排後，再以鱈魚排為名高價對外販售³⁵，也有其他衛生單位查獲餐廳以「油魚」魚目混珠為「鱈魚」。此舉理應可構成假冒，不過實際上衛生單位也是以標示不實處置，而食藥署後來規定自 2017 年 1 月 1 日起「鱈形目」的魚種方得標示為「鱈魚」，

³³ 衛生福利部訴願決定書，衛部法字第 1050021649 號。

³⁴ 臺北市政府訴願決定書，府訴三字第 10509007200 號。

³⁵ 詳見張聰秋、顏宏駿，驚！鱈魚冒充鱈魚排 80 噸流入餐飲店，自由電子報，2015 年 11 月 17 日，網址 <http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1511181>，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日

違者以標示不實論處³⁶。

本文曾就攙偽假冒與標示不實如何區分訪談彰化縣衛生局長葉彥伯，他表示彰化縣衛生局是以「廠商得利的效果」去論斷。例如混充其他油品以橄欖油販賣，以其獲利的效果是以假亂真，藉機謀取較高的售價，就是用攙偽假冒去辦。又如鈣片、魚油，其抽驗結果的成分與標示有落差，不論是故意偷工減料或是品管不佳，以標示不實辦理。不過，葉彥伯局長亦認為，用「廠商得利的效果」去判準，仍有灰色地帶³⁷。

又以「米粉沒有米」事件爆發為例，食藥署認為業者雖然在品名標示為米粉，主原料即使沒有使用白米而是使用玉米澱粉，只要原料標示中有將不同主成份依照含量多寡按順序明確列出，就沒有假冒與標示不實的問題，除非業者標榜「純米米粉」或「調合米粉絲」，實際沒有使用白米為原料，才會構成標示不實³⁸。不過，依照大眾觀念認知，米粉應該是以米為原料所製作，監察院並曾為此提出糾正衛生署管理不力³⁹。

³⁶ 食藥署彙整臺灣魚類資料庫、行政院農業委員會水產試驗所及中央研究院生物多樣性研究中心提供之資料，目前臺灣市場有流通，包含大西洋鱈、大頭鱈、格陵蘭鱈、黃線狹鱈、黑線鱈、青鱈、綠青鱈、北太平洋無鬚鱈、藍尖尾無鬚鱈及長鰭鱈等屬「鱈形目」的魚種方得標示為「鱈魚」。至於市售商品名為「圓鱈」者，其實屬「鱈形目」的小鱗犬牙南極魚及鱗頭犬牙南極魚（俗稱智利海鱈）；而「扁鱈」其實屬「鰈形目」之馬舌鰈、庸鰈、狹鱗庸鰈（俗稱大比目魚）。因為「圓鱈、扁鱈」為民眾長久以來習慣的俗名，食藥署會先輔導業者（包括賣場、超級市場、飯店、餐廳等）標明清楚為通俗名稱或與魚種名稱併列標示，使消費者獲得正確之魚種資訊。資料來源：食品藥物管理署新聞稿，2016年7月2日，網址 <https://www.mohw.gov.tw/fp-2629-18965-1.html>，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日

³⁷ 訪談時間：2018 年 2 月 4 日，形式以通訊軟體 LINE 對談。

³⁸ 詳見林慧貞，衛生署：「沒有規定一定要用米做才叫米粉」，消基會痛批政府大玩文字遊戲！上下游新聞市集，2013 年 1 月 29 日，網址 <https://www.newsmarket.com.tw/blog/23937/>，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日

³⁹ 未善盡職責管理查核國內「米粉無米原料」問題，監委程仁宏、楊美鈴提案糾正衛生署。內

第二款 從味全油品案看攙偽假冒的司法解釋差異

由於衛生行政單位對於《食品安全衛生管理法》當中有關於攙偽、假冒與標示不實之間定義模糊，連帶也影響司法審判上對於食品詐欺之認定。以法院審理味全食品公司因販售多款品名為橄欖調合油或葡萄籽調合油等產品，內容物 98% 實際為棕櫚油，橄欖油或葡萄籽油比例僅佔 1% 至 2%，而被控食品詐欺案為例，一、二審法院對於《食品安全衛生管理法》攙偽、假冒的採納與認定，即有南轅北轍的看法。

根據本案二審定讞⁴⁰之犯罪事實摘要描述，味全公司在董事長魏應充指示油品以成本優勢為優先考量的決策下，將當時委託頂新公司代工生產 13 款調合油配方全面更改，由 70% 棕櫚油比例提升至約 98%，大幅將調合油中具有較高「多元不飽和脂肪酸」的黃豆油改以價格較便宜的超級軟質棕櫚油替代，並僅添加 1% 橄欖油或葡萄籽油。

容提及：行政院衛生署長期漠視國內部分業者涉嫌以玉米澱粉混充在來米製造，卻統稱為「米粉」的情形，迄今未能積極管理、查核及提出解決對策，嚴重影響消費者權益，監察院財政及經濟委員會 102 年 5 月 21 日通過並公布監察委員程仁宏、楊美鈴提案，糾正行政院衛生署。糾正案文指出，依國家標準，「純米粉絲」係完全以「米」為原料，「調合米粉絲」係以 50% 以上的「米」為主要原料製成。消費者團體檢測市售 19 件米粉，發現 19 件米粉皆不是純米製成，甚至未達「調合米粉絲」的標準。糾正案文指出，國內米粉商部分或全部以玉米澱粉混充製造，卻統稱為「米粉」、「純米粉」，不但屬實且行之有年，衛生署長期默可此「公開秘密」，自 92 年迄今未能積極管理及提出有效對策，嚴重影響消費者權益，實屬欠當。見監察院新聞稿，2013 年 5 月 21 日。網址

https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=../di/Message/message_1.asp&ctNode=903&msg_id=4454，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日

⁴⁰ 智慧財產法院 105 年度刑智上易字第 38 號刑事判決。

魏應充等味全公司高層主管利用一般消費大眾普遍認定橄欖油、葡萄籽油屬高價油，且對健康有益之印象，謀議將此等幾近於 100% 棕櫚油比例之「98 配方調合油」，仍以橄欖油、葡萄籽油為品名之高品質調合油名義販賣，在產品包裝及行銷「98 配方調合油」時所使用的「品名」、「標示」及「圖案」等，違反「市售包裝調合油外包裝品名標示相關規定」。

由於各該不實內容所傳達之廣告宣傳效果，不僅誤導消費者以為該等調合油內之「橄欖油」、「葡萄籽油」具有相當的比例，而無從知悉其所購買之「調合油」實際上棕櫚油之比例高達接近 98%，造成消費者誤以為其所購買之「調合油」具有「獨家理想比例」、「黃金比例」等橄欖油、葡萄籽油之調合效果，致與其交易之不知情通路商及消費者因此陷於錯誤而購買，味全公司並因被告魏應充等前開違法行為，而取得販賣「98 配方調合油」貨款共計 6,111 萬 8,049 元之不法所得。

本案一審時⁴¹，臺北地方法院認為就家庭食用油品之採購而言，一般之消費者會基於自己的飲食需求、烹調習慣、健康考量、方便性、價格等因素加以考量，以作成消費決定。一般消費者於購買時，油品均裝於瓶內，不但無法藉由感官接觸以評判品質，更不可能得知油品成分，縱然購回開封使用時，亦難以經驗、感官作成分組成之判別。消費者決定是否購買，所憑者僅商品之包裝標示及呈現，故食品業者就油品之包裝標示及呈現，應就產品之內容物（包含純油、調合油產

⁴¹ 臺灣臺北地方法院 103 年度金重訴字第 21 號刑事判決。

品之原料及調合油之油種組成等)提供正確、充分之資訊,以免消費者陷於錯誤。而民國 102 年 6 月 19 日修正公布(同年 21 日生效施行)之食品衛生管理法(其後已修正更名為「食品安全衛生管理法」),食品業者除不得進行「有危害人體健康之虞」之「攙偽、假冒」,更不得為「經濟上之攙偽」,並就相關之商品標示,不應有使一般「平均消費者」產生「誤導」之虞。因此,合議庭認定味全公司使用大統公司攙混原料的部分(低價油摻混銅葉綠素)與 98 配方調合油標示與廣告不實的部分,觸犯食品衛生管理法的攙偽假冒罪。

一審合議庭將《食品安全衛生法》攙偽、假冒罪所要保障的法益,從第 1 條明定的「維護國民健康」,以文義解釋方式擴及到保障消費者的知情選擇權(informed choice),並認為這項權利與確保食品供應之「潔淨」,在食品法上具有相同之重要性。合議庭推論的根據包括立法院修正《食品安全衛生管理法》「攙偽、假冒罪」的理由⁴²,並參考美國法、德國法、歐盟法之規定,從文義解釋認為「攙偽」即「不純」,亦即在真實的成分外,另加入未經標示的其他成分混充;「假冒」即「以假冒真」,缺少所宣稱的成分。故攙偽、假冒本不以成分有

⁴² 合議庭指出,依立法歷史資料及說明,食品安全衛生管理法嗣後歷次修正,食管法第 49 條第 1 項、第 15 條第 1 項第 7 款之「攙偽、假冒罪」,均維持屬於抽象危險犯。更重要的是,在該法第 15 條第 1 項第 7 款之條文文字未為任何變動,並且強調係因為原處罰規定無法有效遏止不肖業者之不法行為,而應加重處罰,此時立法理由所敘及的「以劣質品混充優質品或以人工原料混充天然食材,對民眾食品衛生安全及消費者權益影響甚鉅」;「以維國人健康及消費權益」;「參照刑法詐欺罪」等內容,已表明立法者對於該罪於刪除「致危害人體健康」之要件後,所欲保護之法益,已經由「民眾食品衛生安全」、「國人健康」擴及於之「消費權益」,更在法定刑之設定上,參照保護「財產利益」之「詐欺罪」。資料來源:臺灣臺北地方法院 103 年度金重訴字第 21 號刑事判決。

「致危害人體健康」為必要，並且在判斷上更與食品之「標示」（即有關於產品資訊之說明）是否「誤導」密切相關。

臺北地院這份判決雖然沒有提及「食品詐欺」的字眼，卻是國內極少數將食品詐欺核心概念，也就是「經濟上之攙偽」寫入與食品安全有關的司法判決，並特別論述食安法保障之法益不僅只有國民健康，更包含消費者知情權。

雖然合議庭對於何謂攙偽、假冒有做出定義，但若按照味全公司的犯罪事實描述，其構成廣告誇大或廣告不實之行為，本文認為以《食品安全衛生管理法》的標示不實罪論處應更為適法，因為該條文同樣也是欲保障消費者知情權，但臺北地院合議庭卻判決成立攙偽假冒罪，本文認其關鍵在於合議庭將味全進行食品詐欺，也就是故意於經濟上攙偽的行為納入評價所致，而其判斷食品之「標示」（即有關於產品資訊之說明）是否「誤導」，充其量只是強化其經濟上攙偽對危害市場交易秩序的影響，也就是危害消費者知情權的佐證。

但是，一審合議庭以文義解釋的方式，將預防經濟上攙偽以保障消費者知情權的概念納入《食品安全衛生管理法》所欲保障的法益範疇，這樣的見解在二審遭受推翻。

二審合議庭認為，根據食安法第 1 條「維護國民健康」的用語，關於禁止攙偽假冒所要保障的法益，必須僅能就是否「致危害人體健康」這項因素審酌有無構成同法第 49 條的犯罪。雖然第 49 條第 1 項成立犯罪之要件並未明定「致危害

人體健康」，即使最高法院 105 年度第 18 次刑事庭會議決議⁴³該條文，「祇要在食品中攙偽或假冒或添加未經中央主管機關許可之添加物，即有立法者擬制之危險」而合致犯罪，不問該行為是否具有「危害國民健康」的抽象危險，二審合議庭依舊認為，無論法條中有無明定「致危害人體健康」的字樣，食安法攙偽假冒罪成立與否的構成要件，只能限縮在維護國民健康的法益為出發點進行審理⁴⁴。

至於味全油品案中關於 98 配方調合油標示或宣傳不實的行為，二審合議庭雖認為是合致刑法當中的商品虛偽標記罪及詐欺取財罪，本文認為其成立犯罪的關鍵因素是相關調合油品的標示內容不符合行政院衛生署（衛生福利部前身）頒布的「市售包裝調合油外包裝品名標示相關規定」⁴⁵，等於又回到標示不實進行評價，因此針對被告魏應充等人以不實產品標記方法欺罔消費者而構成詐欺，才有認定的基礎。否則，在味全相關油品都有標示成分的情況下，要判斷以棕櫚

⁴³ 同註 4

⁴⁴ 二審合議庭採納部分刑事法學界的見解，認為即使食品衛生刑法的保護法益被定位為「食品安全」，實際上不只是得以溯源至「不特定人的生命、身體、健康」，解釋上也應當與這些個人法益之間具有溯源關係，強調所謂的食品安全無論如何不能是包山包海式的集合性法益。「攙偽或假冒」行為，應具備法益侵害抽象危險性，始得當之，具體而言，應該「攙偽或假冒」之物質，有危害「國民健康」之抽象危險性，始得謂該當「攙偽或假冒」行為。反之，若混充無毒或無害內容物，而無危害「國民健康」之抽象危險性時，即非「攙偽或假冒」所非難之行為，而無科以刑罰之必要。

⁴⁵ 判決指出，食品管理主管機關行政院衛生署（衛生福利部前身）所訂「市售包裝調合油外包裝品名標示相關規定」，其中雖未要求廠商標示油種含量比例及對於標示油種設定添加含量限制，但亦已明確規定：「市售包裝調合油外包裝品名中只宣稱一種油脂名稱者，該項油脂需佔產品內容物含量百分之 50 以上」；「市售包裝調合油外包裝品名中宣稱二種油脂名稱者，該二種油脂須各佔產品內容物含量百分之 30 以上，且油脂名稱於品名中應依其含量多寡由高至低排列之」；「市售包裝調合油如非以油脂名稱為品名者，不得於外包裝上宣稱和油脂名稱類似詞句，如『○○○風味』或『○○○配方』等字樣」，換言之，若調合油中之油脂佔產品內容物未達百分之 30 以上者，則不得以該油脂品稱作為「品名」，亦不得於外包裝上宣稱與該油脂名稱相類似之「詞句」。

油為主要成分的調合油會構成欺罔消費者，甚至有危害人體健康之虞，法官主觀判斷所造成的不確定性因素恐怕會更高。

歸結一、二審合議庭對於《食品安全衛生法》攙偽假冒的文義解釋，可謂是食品詐欺與食品安全的差異，也就是一審合議庭認為處罰攙偽假冒罪所欲保障的法益，同時涵蓋維護與國民健康有關的食品安全與預防食品詐欺，因此食品業者除不得進行「有危害人體健康之虞」之「攙偽、假冒」，更不得為「經濟上之攙偽」。二審合議庭則認為攙偽假冒應該只限縮在維護國民健康的範疇中討論，除非食品業者有進行招致危害人體健康之虞的攙偽假冒，才可能構成危害食品安全的刑事犯罪要件，所謂的食品詐欺，應該還是回歸標示不實進行評價。

綜上，究竟食品詐欺的內涵為何？本文歸納分析後，認為衛生單位執法上認定的食品詐欺較偏向標示不實或廣告不實的行為，雖然研究單位會開發許多抓出食品中攙偽、假冒的檢測方法，但絕大部分目的只是要驗證是否有標示不實或是添加未經中央主管機關許可之添加物。這或許可以解釋為何大部分一般人認知構成攙偽假冒的食品，經衛生單位開罰並輔導標示改正後即可恢復上架，官方也並不認為構成食品安全問題。

至於何謂攙偽假冒，目前仍無相關行政解釋或規範可依循，與標示不實之間的界線也不明確。至於在司法判決的文義解釋上，大多數見解認為食安法中的攙偽假冒罪所欲保障的法益為維護國民健康，必須具備有致危害人體健康之虞的抽

象或具體危險，才構成危害食品安全的犯罪構成要件。但也有少數見解將攙偽假冒所欲保障的法益擴及消費者知情權，並且融入預防食品詐欺，也就是防止經濟上攙偽的概念，而不僅以是否危害人體健康為判斷。

第二節 國內法律處理食品詐欺的整理分析

如前面章節所述，如果把食品詐欺的內涵解釋為經濟上之攙偽，或是標示、廣告不實的行為，本節則將檢視國內有哪些食品相關法規與規範食品詐欺行為相關，並從考據相關立法意旨與修法歷程後認為，《食品安全衛生管理法》、《健康食品管理法》與《糧食管理法》這三項法律都有禁止攙偽假冒之條文，對於不實的產品標示與廣告宣傳也有規範，其用意就是出於維繫市場交易秩序，以符合維護國民健康、保障消費者權益，甚至促進產業健全發展的目的，本來就屬於經濟法的範疇。因此根據這些法律所進行的經濟行政管制，不僅是維護食品衛生安全，避免危害人體健康，預防食品詐欺，避免造成市場秩序混亂，才是重點。

第一款 食品安全衛生管理立法與修法歷程

本文根據立法時間先後，首先檢視《食品安全衛生管理法》。食品安全衛生管理法原名《食品衛生管理法》，於1975年1月28日公布施行。根據行政院當年提給立法院的草案總說明指出，我國對於食品衛生的管理缺乏完整的法律可資遵循，過去僅以行政命令加以規定，對於違規者僅能依照行政執行法、違警罰法或刑法等規定，自難收到良好效果，故亟應制定「食品衛生管理法」，規定人民

及政府對食品衛生之權利與義務，藉以加強管理，以增進公共衛生，保障國民健康。⁴⁶

草案共分為七章三十三條，其中規範禁止攙偽假冒的章節明文於第二章食品衛生之管理，詳載在第 11 條「食品或食品添加物有左列情形者，不得製造、調配、加工、販賣、貯存、輸入、輸出、或意圖販賣、贈與而陳列」，其中第 6 款為「攙偽、假冒」者。第三章則規範食品標示及廣告之管理，共分三條，除規定以容器包裝之食品、食品添加物應標示之事項外，並規定食品、食品添加物不得有虛偽、誇張、易生誤解等之標示、宣傳或廣告，旨在防止食品業者藉以欺騙他人或使人發生誤解。從第三章立法說明使用「業者」，而非僅用「生產者」一詞，可瞭解其出發點有規範食品產業秩序的用意，因為生產者未必有營利之行為，業者卻有出於營利動機散播產品之動作，兩者造成食品安全問題之風險並不相同。

行政院將草案送到立法院，在委員會進行二讀逐條討論時，立委曾就草案第 7 條對食品業者的釋義條文中，未列入經營食品輸出業者，以及第 11 條當中是否要增添「輸出」一詞而有所討論。行政院草案為何未將食品「輸出」業者納入規範，在總說明當中並未看到解釋，但在立法院內政、司法兩個委員會審議時，持正反意見的立委有言詞交鋒。

⁴⁶ 詳見立法院公報第 64 卷第二期院會紀錄，頁 29-39。

要求納入規範輸出業者的立委認為，輸出食品的衛生如果不加以管理，勢將影響國際商譽⁴⁷。「尤其臺灣的食品工業相當發達，食品工廠達五千三百多家，對東南亞國家都是輸出，而若干國家對於輸入食品除了要商品檢驗證明之外，必須還要衛生證明，假使沒有衛生證明，即不准進口。本法通過後，將來一定要譯成英文，人家看我們國家對於輸出食品衛生是否管理，假使不管理，就不要接受我們輸出的食品，因此加上『輸出』是適應實際的需要，使輸出食品的衛生檢驗，在法律上有所依據，將來衛生證明才合法」⁴⁸。雖然依照商品檢驗法的規定，經濟部商品檢驗局也負責一般商品出口的檢驗，「但是對於食品衛生，經濟部方面根本是外行，對於衛生方面的檢驗，沒有能力負擔。國內的食品衛生要管理好，輸出食品衛生的管理，當然愈嚴格愈好。外國的食品輸入我國時，要衛生證明，當然我們食品輸出其他國家，也要衛生證明⁴⁹。」

反對將「輸出」納入規範的立委則認為，「本法立法意旨是維護國民健康，不談外國人的健康，所以對國內國民的食品要作衛生檢驗，自國外輸入的食品也要作衛生檢驗，至於輸出，經法定機關檢驗以後外銷，這是外銷信譽的問題，就不是維護國民健康。對外國人的健康，我們是負商譽的責任，不是負衛生責任。」

「商品檢驗法中，並未排除衛生檢驗。依照該法第二條規定『左列商品經主管機關指定公布種類及品目者，應依本法執行檢驗：一、在國內生產製造或加工之農

⁴⁷ 同前註，頁 17。

⁴⁸ 周慕文委員發言，詳見立法院公報第 64 卷第三期院會紀錄，頁 17。

⁴⁹ 吳基福委員發言，同前註，頁 18。

工礦商品。二、向國外輸出之農工礦商品。三、向國內輸入之農工礦商品。』……

尤其本法的宗旨在維護國民健康，請問輸出食品對於維護國民健康，又有什麼關係？⁵⁰」食品衛生管理法跟商品檢驗法都要求產品出口必須檢驗，重複檢驗會不會對食品業者出口造成困擾？

從正反雙方對於「輸出」食品是否要列入食品衛生管理法範疇，可知本法的立法目的，表面上雖為「維護國民健康」，其實是「管制？還是輔導食品產業」的思維爭辯。從最後三讀通過的版本是將「輸出」食品納入管理，可知雖然本法第一條雖僅明訂「為管理食品衛生，維護國民健康」，但一連串規範食品業者的規定，以及為了因應國際貿易的需求，食品衛生管理法本身就具有經濟行政管制的目的，部分條文更是有預防食品詐欺之用意。

食品衛生管理法經過歷次修法，到 2000 年 2 月 9 日有較大的修正。當年時空背景是因應臺灣加入世界貿易組織，食品法規必須與國際接軌。時任衛生署副署長楊志良在立法院列席時表示，有鑑於食品工業發展迅速，國際間食品貿易往來日益頻繁，食品衛生問題漸趨複雜，現行食品衛生管理法之規定以不敷當前實際需要。為有效管理食品衛生，維護國民健康及消費者權益，衛生署參考國際間相關規範，並衡酌實際業務運作需要，擬具食品衛生管理法修正草案。我國加入世界貿易組織在即，相關之食品衛生法規及措施，均需遵守其食品安全檢驗與動植物檢疫措施協定（SPS）及技術性貿易障礙協定（TBT）之原則，儘量參採國際

⁵⁰ 白如初委員發言，同前註，頁 20-21。

規範，並以科學證據為基礎；而隨著進出口食品數量巨幅成長，亟待健全現行食品衛生管理體系。……除強調需符合國際規範，要求業者加強自主管理，確實負起產品責任外，同時加重罰則遏阻不肖食品業者，……並對新興問題早日採取有效管理，保障國民飲食安全及其消費之真實與公平⁵¹。

2000 年食品衛生管理法的修正，除了將管理範圍從食品衛生增列食品安全與品質，修法理由中更首度見到維護消費者權益的用語，並強調消費之真實與公平。修法內容也有許多增進保護消費者與強調食品資訊揭露的重要措施，例如要求食品業者投保產品責任保險，標示聯絡資訊，修改食品標示方式符合國際規範，遏制不法廣告，課予傳播業者責任等。

不過本文認為，為了因應加入 WTO，食品衛生法作了許多表面上是有效管理，同時也是去管制化的動作，例如雖然增訂「從未供於飲食且未經證明無害於人體健康之食品，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、贈與與公開陳列，以規範在本地日常傳統飲食方式未曾供作食品之產品（如重組 DNA 技術衍生食品），應先經安全評估證明為無害人體健康，以保障消費者安全」，其實是為開放基因轉殖食品進口管理作準備⁵²，因為在此之前國內食品法規對基

⁵¹ 詳見立法院公報第 89 卷第 9 期院會紀錄，頁 325。

⁵² 食品衛生管理的思維是採正面表列，而非負面表列。舉例來說，A 食品添加物做為防腐劑被允許用在麵食加工，並訂有使用限量標準，但未核准用於豆類加工，一旦在豆類製品檢出 A，就違反食品衛生相關法規，因為法規並未針對 A 在豆類製品中訂出限量標準，即使 A 的毒性很低，對人體不會有危害。

因轉殖食品並無規範，市場上不得有基因轉殖食品流通，面對美方輸入基因轉殖食品的貿易壓力，才會在食品衛生管理法中訂定相關規定。

隨著 2008 年中國爆發奶製品遭三聚氰胺污染、2011 年臺灣塑化劑事件、2012 年臺灣準備開放含萊克多巴胺的美國牛肉進口，緊接著 2013 年臺灣爆發毒澱粉、食用油等一連串食品安全事件爆發，《食品衛生管理法》於 2013 年 5 月 13 日作了一次大幅度的翻修，增列食品安全風險管理章節，要求根據滿足國民享有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，建構風險評估體系；要求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；並且依消費者保護法之精神，要求各階段食品業者對其產品負有落實自主管理及確保食品安全之責任，一旦發現產品有問題時，應主動加以回收及停止販賣，使民眾飲食安全及消費權益獲得保障。同時要求業者建立相關追溯、追蹤系統，並明確規範業者應依循相關辦法建立追溯或追蹤紀錄及資料正確性。

另外這次修法，也首度參考國外對於吹哨者（whistle blower）及污點證人保護的立法例，新增第 50 條雇主不得因勞工向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為而予解僱、調職或其他不利之處分。以上相關立法也有預防食品詐欺之用意。

緊接著 2014 年 1 月 28 日《食品衛生管理法》更名為《食品安全衛生管理法》，其中對食品業者影響最大的新修條文之一，就是第 22 條第 1 項「食品之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項」，其中第 4 款明定「食品添加物名稱；混合二種以上食品添加物，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱。」本條文修正的理由為「不少食品業者透過包裝設計、產品命名或標示排列等方式誤導消費者，使消費者知的權益受損。因此增列有容器或包裝之食品、食品添加物應標示事項含『內容物應依其含量多寡由高至低分別標示』。⁵³」因為這條規定，形成現今食品包裝上成分與食品添加物標示密密麻麻的情形，其目的為要求食品業者揭露生產資訊，讓消費者有所判斷選擇，以保障消費者知情權。這次修法也參考國內相關基金制度及犯罪被害人保護法之精神，新增第 56 條之 1 明定設立食品安全保護基金，保障消費者之權益。

2014 年 11 月 18 日食安法的修法，針對攙偽假冒的刑事裁罰也有所修改，除了加重刑度與罰金刑上限，針對某些重大食品安全事件難以證明有致危害人體健康之結果，導致難以課予犯罪行為人罪責的情形，增訂具體危險犯的處罰類型。

⁵³ 當時修正案通過後，朝野協商也作成附帶決議 9 項，其中第 8 項內容為：食品添加物項目眾多，近年亦有違法添加之情事頻傳。消費者購買食品時有了解食品詳盡資訊（主成分、食品添加物...等相關訊息）之權利，然而食品商品體積各有差異，食品業者未必全部資訊均能在包裝上清楚揭示。爰請衛生福利部參考國外食品商品資訊揭露方式，於半年內邀集國內相關業者研商，針對一定規模之食品業者要求揭露及公告產品原料、食品添加物、主成分等相關資訊，並應將 QR Code 聯結標示於包裝上，以利消費者查詢產品相關訊息。詳見立法院公報第 103 卷第 12 期院會紀錄，頁 308-309。

也就是說，食品安全案件行為人有情節重大足以危害人體健康之虞者，即成立犯罪。

綜上，觀察《食品安全衛生管理法》歷次修法的演進，本文認為食安法的立法出發點雖然是維護國民健康，但內涵隨著時空環境演變而有所改變。在 1970 年代立法之初，食安法的用意除了要回應當時國內民意對於一連串食品事件，例如蔬果稻米等農產品農藥殘留不合格比率偏高的不滿聲音外，另一項重要的因素即是當時臺灣經濟開始起飛，發展出口導向產業，在家庭即工廠的號召下，食品加工產業也如雨後春筍，但家庭式的食品加工廠通常衛生環境條件不佳，容易引發食品衛生事件，因此《食品衛生管理法》有產業輔導與制定食品產業標準的用意。這從當年立法委員爭論食品「輸出」業務是否要從經濟部商品檢驗局轉移至衛生署管理，即可見一般。到 2000 年食品衛生管理法因應加入 WTO 所做大幅度的修正，也是因為順應國際貿易針對維護國民健康的方式所做的調整。

隨著消費者保護運動的興起，食品衛生管理法愈來愈強調食品資訊揭露的重要性，除了打擊不實廣告宣傳，對於食品標示的細節要求也越來越多，甚至後來衍生制定《健康食品管理法》規範食品不得宣稱療效的行為，同時加重傳播業者責任，都是出於保障消費者知情權的用意。

至於 2013 年以後陸續修法新增食品安全風險評估的章節，還有眾多對於管理食品業上的細節性規定，例如有鑑於許多非法添加非食品級添加物的攙偽假冒

事件，肇因於添加物業者本身同時經營食品業與化工業的項目登記，或是許多食品業者本身同時經營食品業與飼料業，導致飼料油混充做食用油的事件爆發，因此新修條文要求建立完善之食品可追溯性制度⁵⁴，要求從事食品或食品添加物之食品工廠應單獨設立，不得從事化工原料或飼料等非食品之製造、加工及調配，與非本廠廢棄物之回收、清除及處理⁵⁵。

這次的修法，強調重視建立食品溯源系統的建立，理由雖然是一旦發生食品安全事件時，可以及早追出問題產品的源頭生產者與流向，做出損害控制，其實也是將過去看不到的食品供應鏈透明化管理，預防或是降低食品詐欺發生的機會。

第二款 健康食品衛生管理法立法與修法歷程

另一個在條文中規範禁止攙偽假冒與標示不實的法律是《健康食品管理法》。本法於 1999 年 1 月 14 日制定，為加強健康食品之管理與監督，維護國民健康，並保障消費者之權益，針對標示或廣告具保健功效的食品進行規範。當時立法的時空背景是我國的食品消費者中有 37% 是用於健康食品類的消費，健康食品市場每年以 30% 至 40% 的比例在成長，估計 1995 年銷售總金額高達新臺幣兩百億元，大廠商與傳銷業者積極投入經營，但是消基會處理的糾紛案件中，健康食品的買賣一直佔有極高的比例，主要問題在於其效能常有虛偽不實之情事，且品質

⁵⁴ 見 2013 年 5 月 31 日新修正《食品安全衛生管理法》第 9 條規定。本條參酌歐盟一般食品法第 18 條規定「於生產、加工和配送之所有階段皆應建立可追溯食品、飼料及供應食用牲畜及其他被使用而加入食品或飼料之物質之制度。」以及與美國食品安全現代化法第 204 條。

⁵⁵ 見 2013 年 5 月 31 日新修正《食品安全衛生管理法》第 10 條規定。

良莠不齊、售價偏高。誇大不實的廣告更是誤導消費者，並且延誤醫療甚至危及生命安全，例如減肥食品內摻入安非他命、「保立胺酵素」是豬飼料混充、宣稱可治癌的「鯊魚軟骨粉」等。

但是，當時衛生主管單位卻一直認為健康食品只是「商業名詞」而不加以定義，導致健康食品遊走於「藥品」與「食品」之間的灰色地帶，既不為《藥事法》、也不為《食品衛生管理法》所規範，對消費者與業者都造成影響。綜上所述，唯有單獨立法，才能有效釐清消費、經營與執法三方糾纏的問題，因此根據維護全民健康之精神，參酌各國立法要旨，彙整各方意見，擬具「健康食品管理法草案」，以達到「保障消費大眾權益」之目的⁵⁶。

當時的提案立委郝龍斌說，健康食品管理法的立法精神，就是希望對健康食品能有所管理，以免有過高的售價、誇大不實的廣告，甚至萬一消費者受到傷害，要求廠商賠償時能於法有據。另外，可以讓政府不再因為不知健康食品究竟是食品還是藥品而不知如何管理。…另外很重要的一點，就是健康食品的標示，如果健康食品的標示不能使消費者明瞭，或是標示不實，誤導消費者，這是目前最嚴重的問題…，健康食品常以誇大不實的廣告做宣傳，讓消費者受害，所以健康食品法對健康食品的宣傳、廣告也做了很清楚的規範，如果違反規定者當然要受罰。

⁵⁶ 見立法院公報第 88 卷第 6 期院會紀錄，頁 89。

他進一步指出，健康食品法重要精神之一，就是消費者的求償制度，…將來公平交易法、消費者保護法以及健康食品管理法草案中的內容全部在一體中適用⁵⁷。

《健康食品管理法》規範禁止攙偽假冒的條文在第 12 條，規範禁止標示與廣告不實的條文則於第 14 條，違反這兩個條文則各有相關行政裁罰規定，若涉及危害人體健康則會刑事裁罰。觀察《健康食品管理法》立法意旨，以及郝龍斌在立法院第三屆第五會期內政及邊政、司法兩委員會審查「健康食品管理法草案」案第一次聯席會議強調「健康食品目前只是一個商業名詞，並沒有任何一個法律能對它有所規範。所以今天任何一個業者只要生產的是食品，都可以冠上『健康食品』這個名詞，然後在市面販售，政府沒有相關法律可以對其管理。當然大部份的食品若僅純粹是食品，沒有健康功效，也不見得對人體有害，很遺憾的是很多食品，冠了健康食品的名詞，不僅是要調高其售價，傷害到消費者，甚至做不實的廣告，其中含的成分也有問題」的發言紀錄可知，本文認為這是一部典型處理食品詐欺的法律，或可稱為《食品安全衛生管理法》的特別法，規範食品業的生產銷售行為，特別是針對食品宣稱療效進行行政管制，即使這些事件未必危害人體健康，未必危害食品安全。

第三款 糧食管理法立法與修法歷程

⁵⁷ 見立法院公報第 87 卷第 28 期委員會紀錄，頁 371-372。

《糧食管理法》的前身為「違反糧食管理治罪條例」，原本是 1948 年 11 月公布施行的刑事特別法，主要是因應缺糧時期所採取之嚴厲管制措施。由於因應糧食產銷政策轉變以及經濟自由化、國際化的新趨勢，立法院於 1997 年 5 月 16 日制訂《糧食管理法》替代廢止的「違反糧食管理治罪條例」，其立法目的主要為調節糧食供需，穩定糧食價格，提高糧食品質，維護生產者與消費者利益。

本法經過八次修法，其中與防制食品詐欺最有關聯修法為 2014 年 5 月 30 日新增第 14 條之 1「市場銷售之糧食，不得有下列情形：一、標示之項目及內容，與內容物不相同；或內容物攙偽假冒；或包裝、容器上之宣傳或廣告，有不實、誇張或易生誤解之情形。二、進口稻米與國產稻米混合銷售。」

本條新增的主要時空背景為《糧食管理法》於 2001 年 11 月 7 日修法時，為因應我國加入 WTO，需加強輔導建立國產米品質分級以提昇對進口米之競爭力，於同法第 14 條增訂市場銷售糧食之標示規定，將市售包裝食米之包裝標示及品質規格等級，納入糧食管理法管理，其中規定進口米與國產米混合銷售應誠實標示混合國別與比例，並未禁止。

但 2013 年發生泉順公司以進口米標示臺灣米銷售案件，嚴重影響消費者權益，農委會經通盤檢討，為避免消費者無法辨識混合比例，影響權益，增訂進口稻米與國產稻米不得混合包裝銷售及建立追蹤機制。

至於何謂攙偽假冒，修法理由說明係指攙雜與品名或內容物不同之物質，或以其他物質假冒品名或內容物。例如：標示品名為白米，但實際內容物攙雜精白之大麥；或以其他澱粉顆粒假冒為白米。至於進口稻米與國產稻米混合銷售的情形，本文根據農糧署的裁罰經驗，認為應屬於標示不實⁵⁸。

第四款 小結

綜上所述，本文檢視在法條中明文規定禁止攙偽假冒與禁止標示、廣告不實的《食品安全衛生管理法》、《健康食品管理法》與《糧食管理法》，認為相關的行政管制，並非僅是基於維護國民健康，而是出於維持產業經濟秩序與消費者保護的情況下所制訂，是採納公平交易法與消費者保護法的精神，本身就有經濟性之動機。因此在評價食品的攙偽假冒或是標示、廣告不實影響時，不應僅從危害食品安全的角度，亦即有無構成危害人體健康或是危害人體健康之虞的角度來評價，更應該從具有經濟性動機的食品詐欺角度來評價。

此外，若在全國法規資料庫進行檢索，在條文內容中出現「維護國民健康」字樣的相關中央法規計有 21 種，散見於衛生福利、環境保護、農業生產、行政

⁵⁸ 農糧署北區分署於 2015 年 6 月 18 日進行市售食米抽檢時，在松青雙十公司購得日正食品生產之 0.6 公斤裝青的農場長糯白米，其包裝標示產地臺灣，經送驗辦理臺灣水稻品種鑑定結果，臺中秈糯 2 號 57.5%、臺南 11 號 2.5%、鑑別範圍外之米種 5% 及越南進口糯米 A 型 35 %。該產品抽檢結果與糧食管理法第 14 條之 1 第 2 款規定不符，因此日正食品遭到裁罰 200 萬元，相關產品也完成下架。日正食品不服，提起訴願與行政訴訟，認為已經向上游糯米供應商取得沒有混米的切結書，並非故意混米。但合議庭認為日正食品自有向商品來源查證之義務，既然上游廠商「明福米行」並無碾米設施，其原料係購自「達記碾米廠」及「金連春實業股份有限公司」，兩家廠商卻僅有「金連春實業股份有限公司」願提供切結書（並無混米之切結），但「達記碾米廠」卻未提供相關切結，迄本件訴訟審結，原告均未落實來源之追蹤，其應注意、能注意，而不注意而有過失，應堪認定，駁回日正食品的上訴。見臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1104 號行政判決。

組織等領域，其中衛生福利部主管法規提及「維護國民健康」的計有《食品安全衛生管理法》、《健康食品管理法》、《血液製劑條例》、《人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例》、《菸害防制法》、《癌症防治法》等，但《食品安全衛生管理法》、《健康食品管理法》、《血液製劑條例》被歸為「食品藥物管理目」，《菸害防制法》與《癌症防治法》被歸為「國民健康目」，《人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例》則被歸為「疾病管制目」。單是衛生福利部主管提及「維護國民健康」的法規就有不同行政管理的目的，更不用說其他環保或農業領域法規「維護國民健康」的出發用意也大相逕庭。若將《食品安全衛生管理法》保障的法益限縮於「維護國民健康」，逕而認定有危害人體健康之要件才構成攙偽假冒罪而違反食品安全，將《食品安全衛生管理法》視同《菸害防制法》促進國民健康之功能同等評價，而忽略食安法本身亦具有管理食品產業秩序之用意，本文認為此舉在法釋義學上恐怕有因果錯置的疑慮。

第三節 近年重大食品安全事件判決分析—以劣質油案為例

2013 年間發生的劣質油事件，不肖業者將回收的食用油與飼料油流入食品廠作為原料，不但引發社會高度恐慌，波及食品產業上中下游，也使得臺灣食品業與政府信任度受到國內外的質疑與影響。當年爆發的眾多劣質油案業者雖然跨及不同地區，但有部分共同點就是從越南進口動植物油品，通關時申報為飼料油規避食品查驗登記，進口後再轉賣給食用油工廠⁵⁹。這些案件一審時主要分屬高

⁵⁹ 這些案件除了頂新製油進口越南動物油脂是以食品油為名義報關，絕大多數都是以飼料油名

雄、嘉義與彰化地方法院審理，雖然犯罪事實不盡然相同，但對於《食品安全衛生管理法》當中的攙偽假冒罪解釋認定也有所異，連帶也影響到犯罪結果的認定，也引發社會輿論的討論。

本節擬針對與頂新集團所屬之正義股份有限公司油品交易相關之劣質油案判決進行分析，比較不同法院⁶⁰對於構成攙偽假冒罪以及認定「有危害人體健康之虞」的差異，來檢視食品安全與食品詐欺的內涵。

首先，何謂《食品安全衛生法》定義之攙偽假冒罪構成要件，不同法院判決書曾提及歷來食品衛生管理法均無「攙偽或假冒」之定義性或解釋性文義規定，按 1974 年 12 月 14 日立法院審查食品衛生管理法草案會議紀錄：「第六款以攙偽之味精為例，違法者之主要目的在於賺錢，因此所攙偽於味精之物質（如焦磷酸鈉、硫磺銨、尿素等），絕大多數屬於化工原料，而此等原料不但其本身對人體有害，而且含有大量危害人體健康之雜質，故極可能對人體造成危害。又假冒者絕大多數為地下工廠或低水準工廠冒用大廠或國外名牌之製品。其本身條件不夠，衛生管理闕如，所使用之物品亦多為廉價不合規定之物品或化工原料，亦極可能危害人體健康。因此為防止消費者上當而購食此等危險食品以致發生衛生上之危害起見，應嚴格加以取締，藉以預防災害之發生。」

義報關。食用油進口稅率較飼料油高，在邊境時還要接受進口食品查驗，通關時間較長，因此會有食品進口商以飼料油名義進口動植物油脂，以節省稅金與通關時間。

⁶⁰ 按照判決時間先後順序：嘉義地方法院 103 年度訴字第 567 號刑事判決、彰化地方法院 103 年度囑訴字第 2 號刑事判決、高雄地方法院 103 年度囑重訴字第 1 號刑事判決。

由上可知，食品衛生管理法規範「攙偽、假冒」之禁止行為，乃基於「攙偽、假冒」之內容物，含有大量危害人體健康之成分，極可能對人體造成危害，為防止消費者購食此等危險食品以致發生衛生上之危害，而有立法明文禁止之必要。依此而論，行為人於食品或食品添加物所攙偽或假冒之內容物，並無危害人體生命、身體、健康之虞時，基於食品安全衛生管理法係維護國民健康之立法目的（參見食品衛生管理法、食品安全衛生管理法第 1 條），自應排除於刑法罰則，始符合法益原則及比例原則⁶¹。

按照前述的解釋，如何認定「攙偽、假冒」之內容物有危害人體健康之虞，就成為犯罪成立與否的關鍵之一，以下則就不同刑事判決的認定做簡單歸納整理，以進行比較。

第一款 嘉義地方法院 103 年度訴字第 567 號刑事判決

本案永成油脂蔡姓負責人被控以非食用油脂名義自越南大幸福公司進口豬油，規避我國法令對食品之查驗，並且交付至正義公司之豬油，混有不可供人食用的豬油淋巴熬成之豬油、廢食用油、其他飼料油等。至於飼料油脂是否會有危害人體健康之虞？嘉義地院合議庭認為我國法規既然訂有食品安全衛生管理法與飼料管理法等，已經有所分類。業者逕將該類（不允許供人食用）原料、廢棄

⁶¹ 參見彰化地方法院 103 年度囑訴字第 2 號刑事判決

物，製造、加工為食品，縱能符合食品製造、加工甚至成品之規範標準，仍屬違反《食品安全衛生管理法》的攙偽假冒罪。

嘉義地院合議庭認為，從立法精神目的觀之，逾有效期間的食品，依社會一般通念，多已變質，可能孳生微生物，當然有危害人體健康之可能；又如「從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康」，亦潛在有危害人體健康之可能。因此同法條當中有關「製造、販賣攙偽或假冒食品罪」，只要其行為符合抽象危險，「有危害人體健康之虞」，即構成犯罪。

判決指出，我國之食品安全管理，非僅於食品製造、加工、成品階段加以規範，其供作食品製造、加工之原料，同屬食品安全管理之一環，兩者相銜，缺一不可，期能初步建構從農場到餐桌之食品安全管理願景，並兼顧環境衛生之保護。食品原料或廢棄物，倘應加以焚化、掩埋（連化製為飼料或肥料，亦不允許），或可再利用化製為飼料或肥料使用等情形，已是我國食品安全規範認定為對人體有害或有危害之虞，而不允許供人食用（或直接或間接利用）所為之分別處理。根據越南工商部出具的報告，證明大幸福公司的油脂只能供作飼料用，不能流入食品鍊，加上警方在永成公司工廠搜索扣得「進、銷貨日報表」，確實記載向大幸福公司負責人楊振益進貨「飼料用油」，被告也承認「永成油脂公司沒有進口食用油，我們進口的油脂都是從事飼料用」，因此嘉義地院合議庭認為永成油脂的行為構成攙偽假冒罪。

因此，歸納本案判決認為構成攙偽假冒的理由：(1) 將飼料油流入食品鍊，有危害人體健康之虞，因為食品原料或廢棄物，倘應加以焚化、掩埋（連化製為飼料或肥料，亦不允許），或可再利用化製為飼料或肥料使用等情形，已是我國食品安全規範認定為對人體有害或有危害之虞，而不允許供人食用（或直接或間接利用）所為之分別處理；(2) 永成進口越南大幸福油脂時，以飼料油報關，未申報為食品通關，規避查驗。

第二款 彰化地方法院 103 年度矚訴字第 2 號刑事判決

本案頂新製油實業股份有限公司魏姓負責人等高層主管，被控明知越南大幸福公司油脂實際來自收購民間個體戶熬製油脂，只能作飼料油用途轉銷越南當地或臺灣地區飼料廠，竟為節省製油成本，要求越南大幸福公司出口至臺灣銷售與頂新公司之飼料油品，想辦法改以食用油名義報關出口。大幸福公司楊姓負責人為滿足頂新製油的需求，尋找越南當地之檢驗業者，虛偽記載大幸福公司接受抽樣之油品符合食用油脂之衛生檢驗標準，製作內容不實之檢驗報告，以食用油名義報關進口。

頂新製油魏姓負責人明明知悉大幸福公司所賣油脂具有「豬油、牛油、椰子油之脂肪酸組成與 CNS 不符」之問題，非但不轉尋其他原料供應商，僅因為國內食用油原料短缺，在明知向大幸福公司所採購之油脂有問題，且溯源管理尚未有具體成果之情況下，繼而於 102 年 12 月之決策會中指示評估「越南豬油供應商

成為戰略夥伴」之可能性，仍未停止向大幸福公司採購油脂。頂新製油及其負責人等高層主管因而被控觸犯《食品安全衛生管理法》攙偽假冒罪以及刑法詐欺罪嫌等。

彰化地院合議庭認為，食品衛生管理法第 49 條第 1 項規定，違反食品或食品添加物不得攙偽或假冒之行為，縱為抽象危險犯，仍須建立在可能發生實質危險的基礎上，在個案判斷之際，必須對於所混充之內容物做實質的危險判斷。因此，合議庭認為本案其中最關鍵的爭點，首應判斷被告頂新公司向越南大幸福公司所購入之油品是否不能進入食物鏈中，而不得作為可供食品工業用的原料油？亦即檢察官是否能夠舉證有不能供人食用的原料油冒稱是可供人食用的原料油之事實。

合議庭認為，現有 CNS 國家標準及食品安全衛生管理法第 17 條規定，對於原料來源的範圍與規格不明，究竟攙了什麼偽，用什麼假冒，很難釐清，所謂攙偽或假冒的界線也就顯得模糊不清。而越南農業暨農村發展部（農林水產品質管理局）與工商部（科技司）就大幸福公司所外銷之脂、油類產品僅做為飼料用而不用於食品（食油）之函文沒有具體說明依據，難遽以認定頂新公司所購入之油脂不能供精煉後食用。

合議庭進一步指出，無論食用或飼料之動物油脂，其原料來源都應該是健康無病豬屠體。因而，若來自於健康無病豬屠體之正常原料所取得之原油，倘未經

過精煉程序，可以提供動物飼料用；若該原油經過精煉程序，精製後之成品符合國家衛生安全規定即可提供人類食用而作為食用油。而檢察官並未提出具體事證足以推論可能有未經檢疫流程即進入市場的非健康豬屠體是越南大幸福公司上游個體熬油戶熬油之原料來源，因此無法排除大幸福的油脂原料來源來自健康無病之豬屠體，也無法僅根據越南農業暨農村發展部（農林水產品質管理局）與工商部（科技司）函文說明，遽認為越南大幸福公司之油品無法進入食物鏈，淨化過後終而可供人食用。因此基於罪疑惟輕的原則，彰化地院判決頂新公司等被告無罪。

因此，歸納本案判決認為無法構成攙偽假冒的理由：(1) 現有對於食用油脂（例如食用豬油）沒有明確的原料範圍、產品標準與規格定義，難以界定「攙什麼偽、假什麼冒」；(2) 飼料油與食用油都來自健康豬屠體，原油未經過精煉程序，可以提供動物飼料用；若該原油經過精煉程序，精製後之成品符合國家衛生安全規定即可提供人類食用而作為食用油。既然無法證明原料來自非健康豬屠體，也無法舉證原料本身會危害人體健康，依照罪疑惟輕原則，不構成犯罪；(3) 頂新製油進口的越南大幸福油脂申報為食品通關，在邊境也通過食品檢驗，就算為飼料油脂，更難以證明有危害人體健康之虞，何況精製後成品符合國家衛生安全規定即可提供人類食用而作為食用油。

第三款 高雄地方法院 103 年度矚重訴字第 1 號刑事判決

本案主要以生產清香油聞名、同樣隸屬於頂新集團的正義股份有限公司採購人員，基於食用油來源短缺與成本考量，分別向裕發油脂、永成油脂、頂新製油、久豐公司、晉鴻商行及福瀧公司等購入油品（以豬油為主）。這些公司油品來源大多數從越南進口，除了頂新製油進口越南豬油報關時有申報食品查驗，其餘均以飼料油名義進口。頂新製油以外的其他公司，除了供應從越南出口的飼料油外，也收集許多來路不明的動物油脂轉銷售給正義公司，因此包括正義公司的採購人員、林姓捐客以及飼料油供應商，被控違反《食品安全衛生管理法》的攙偽假冒罪。審判結果，正義公司無罪，其採購人員罪名成立，其餘供應飼料油給正義公司的供應者有罪。

合議庭認為，2013年6月19日修正、公布、同年月21日生效、施行之食品衛生管理法第15條第1項，除禁止上述「攙偽」、「假冒」之行為外，另認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：變質或腐敗（第1款）；未成熟而有害人體健康（第2款）；有毒或含有有害人體健康之物質或異物（第3款）；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（第4款）；殘留農藥或動物用藥含量超過安全容許量（第5款）；受原子塵或放射能污染，其含量超過安全容許量（第6款）；逾有效日期（第8款）；從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康（第9款）；添加未經中央主管機關許可之添加物（第10款）。觀諸前揭各款規定內容，顯均在避免可能危害人體之物品成為食品或食品添加物，

以免對於人體健康造成危害；且前述各款規定，就食品在產出過程中各種可能較嚴重危害人體健康之具體情狀均已予以列入，再佐以「攙偽」、「假冒」二詞就文義上而言，分別有謂其本質、來源（原料）與正品有所不同之意，與其他各款規定相較，顯係在強調食品來源（原料）、本質上不得有危害人體健康之虞。

另外「飼料油」此一用語，並無從表彰油品本身之內容、品質、特性，且本案相關人對於其定義、解讀各有不同，倘單純以之作為本案論斷依據，實不免發生語意不詳、雞同鴨講之謬誤。因此，本案尚難以「飼料油」乙詞，精確界定油品可否供人食用、是否為食品（安全）衛生管理法第 15 條第 1 項第 7 款規定所稱「攙偽、假冒」之客體。

裕發油脂、永成油脂、久豐公司、晉鴻商行及福瀧公司等販賣至正義公司之油品，有攙混些許其他種類油品，又無法清楚交代來源，且進口越南大幸福公司的油脂，非以食品報關進口，規避查驗，合議庭因而認為這些公司供應的來源（原料）、本質上有危害人體健康之虞，而違反食品（安全）衛生管理法第 15 條第 1 項第 7 款之禁止規定。

頂新公司雖亦有從越南大幸福公司進口豬油，然頂新公司於進口時，均係以食品報驗進口，並未逃避食品進口之查驗程序。按從國外輸入食用油脂或食用油脂原料，應依照食品及相關產品輸入查驗辦法（原名：輸入食品及相關產品查驗辦法）之規定，向衛生福利部食品藥物管理署申請辦理輸入查驗，以確保輸入之

食用油脂或食用油脂原料無危害人體健康之虞，倘輸入之油品未依相關規定申辦食品輸入查驗，除非有反證得以證明，否則即應推認該等油品在來源（原料）、本質上有危害人體健康之虞，不得作為食品原料而予加工、製造、販賣。

綜上，歸納本案判決構成攙偽假冒的理由：(1) 供應商無法交代油品原料來源，除非有反證得以證明，否則即應推認該等油品在來源（原料）、本質上有危害人體健康之虞；(2) 飼料油定義不明，尚難藉國家標準之規範內容，清楚區分「飼料油」與食用油原料之差別，難以精確界定油品可否供人食用；(3) 輸入之油品未依相關規定申辦食品輸入查驗，除非有反證得以證明，否則即應推認該等油品在來源（原料）、本質上有危害人體健康之虞。

第四款 小結

以上三個被控違反《食品安全衛生管理法》攙偽假冒罪的劣質油案刑事判決可知，雖然三個不同地方法院均對於何謂攙偽假冒的定義，參酌立法意旨「維護國民健康」後，均認定其成立犯罪之構成要件為攙偽假冒的物質，需至少具有「危害人體健康之虞」之情形，然認定物質是否「危害人體健康之虞」的嚴格程度有所差異。

嘉義地院合議庭認為，永成油脂用來攙偽假冒的飼料油本身就落入飼料管理法的管理範疇，既然落入此一範疇，則必然代表該物質具有危害人體健康之風險而不能進入《食品安全衛生管理法》所管理之食品供應鏈當中，且永成油脂從越

南進口油脂時刻意以飼料油名義報關，而非以食品名義報關，其目的不僅是為了避稅，更有規避進口食品查驗之企圖，增加食品安全管理之不確定性而可能造成危害人體健康的風險。因此，以飼料油流入食品供應鏈作為食用油原料之行為構成攙偽假冒。

彰化地院合議庭對於「危害人體健康之虞」則採取嚴格限縮的解釋，要求該攙偽假冒之物質必須有具體危害人體健康之證明，則將該物質流入食品供應鏈作為原料，即使沒有造成危害人體健康之結果，但因為是有害人體健康物質，有危害食品安全的可能，才構成「有危害人體健康之虞」的犯罪要件。

頂新製油一案當中，合議庭認為現有的法規或是國家標準對於飼料油或食用油並沒有規定或是標準，而且飼料油與食用油的來源並沒有證據證明來自非健康屠體豬隻，且飼料油與食用油的區別只是來自這些豬隻的油脂有無精製，未精製的作為飼料油，精製淨化過後的作為食用油。既然無法證明這些越南豬油油脂會危害人體健康，又這些油脂精製淨化過後可供作食用油，即使這些越南豬油脂的來源是大幸福公司收購自越南家庭的炸豬油之產物，但並無證據證明違反衛生標準，且這些越南豬油脂又是申報食品查驗通關，未規避查驗，且檢驗結果也符合食品標準，依照罪疑惟輕的原則，難謂頂新製油構成攙偽假冒罪。

高雄地院合議庭對於「危害人體健康之虞」的認定，則是認為供應商無法明確交代飼料油的來源，進口時又規避食品查驗，本身又無法證明油品可供作食用

油的安全性，應推認該飼料油具有「危害食品安全的風險」，推認構成「危害人體健康之虞」，而成立攙偽假冒罪。

從「食品保護」模型特別區分出食品品質、食品安全、食品詐欺與食品防禦等四種獨立概念來看，嘉義地院與高雄地院認定的攙偽假冒係從食品安全與食品詐欺的概念出發論述，因為攙偽假冒的物質如果造成危害人體健康的結果，固然構成食品安全事件，但危害人體健康之虞的定義，有可能是有害物質尚未構成危害人體健康的結果，或是行為人出於經濟性的誘因讓物質規避政府單位對食品的監管而無法證明其安全性，侵害的法益不僅是國民健康，也包括食品產業的秩序，因而以經濟性的攙偽描述，並不為過。

反之，彰化地院認定攙偽假冒罪欲保護的法益僅限於國民健康，因此認定「危害人體健康之虞」的前提，仍是該物質需有危害人體健康的具體證明，就算行為人有規避食品監管挑戰食品法制安定性的舉措，若該物質沒有危害人體健康的具體證明，仍不構成犯罪。

第四節 小結

食品詐欺雖然是古老的議題，其手法卻會隨著食品生產、加工、物流、貿易與消費型態等而有所不同。尤其食品科技日新月異，銷售與宣傳手法也推陳出新，伴隨著全球貿易的興起，食品供應鍊冗長與繁複，與食品有關的相關爭議也層出不窮。有心者利用資訊不對稱的優勢，挑戰著政府法規與監管能力，也衝擊消費

者權益的保障，破壞產業競爭的秩序。1975年1月17日立法院制定頒布《食品衛生管理法》至今，共經過十五次修訂，每一次的修訂其實都是為了回應外在經濟與社會環境變遷所引發的新型食品問題挑戰，因此食品安全的內涵與行政管制的作為也應與時俱進。

國內刑法學界對於《食品安全衛生管理法》第49條第1項攙偽假冒罪的保護法益認定，多半認為限於「國民健康」，但從本法修訂歷程可知，雖然立法目的提及維護國民健康，其實是規範食品產業發展的法律，從著重食品衛生、食品安全、消費者權益，也有維護食品市場交易秩序之用意，融合消費者保護法與公平交易法的精神。因此審酌攙偽假冒罪所欲保障之法益，若僅限於維護國民健康，而維護國民健康又僅與是否危害人體健康畫上等號，而忽略其違法行為對消費者保障的傷害、對產業造成的不正競爭與對社會信任造成之傷害，則不啻有晉惠帝何不食肉糜之議。

然此並非欲質疑刑法學界罪疑惟輕之原則以及對特別刑法肥大症之批評，而欲提醒食品安全衛生管理法亦有經濟管制之用意，對於食安罪刑構成要件之判斷不應只侷限於生命權之侵害，否則應當僅以刑法論處即可，無須在食安法當中制訂刑事裁罰之規定，顯係食品安全衛生乃為專業領域，否則不必單獨立法，讓各項業務回歸商品檢驗法、社會秩序維護法、行政罰法與刑法規範即可。

況且食安法攙偽假冒罪之保護法益係抽象的集合法益，與普通刑法詐欺罪主要保護個人財產法有所不同，因此社會或司法評價一食品事件的時候，不應僅從食品安全角度探討，也應從食品詐欺的角度視之，而評價食品詐欺行為也不應僅從普通刑法詐欺取財罪保障個人財產的角度出發，也應當從經濟性攙偽假冒，亦即是否基於經濟利得之主觀意圖而刻意將不實在的食物或構成食物之成分行銷於市場，使其以商品形式呈現並致生損害或有損害之虞於消費者，來進行判斷⁶²。

然而本文亦發現，衛生行政機關與司法單位對於食品詐欺攙偽假冒與標示不實之間的認定與解釋模糊，恐怕有違法律明確性原則，如何將規範攙偽假冒的類型明確化，與標示不實的界線清楚劃分，恐怕才是比擔憂特別刑法肥大症更急需面臨解決之問題。

⁶² 陳誌雄，經濟性攙偽假冒與詐欺取財罪，人權會訊，第 126 期，頁 37，2017 年 10 月。

第參章 國外處理食品詐欺的運作經驗—以歐洲、美國為例

第一節 歐盟國家處理食品詐欺的經驗－以馬肉事件為例

歐盟對「食品欺詐」沒有統一的定義。但是，這並不妨礙歐盟委員會和歐盟國家採取協調行動打擊食品供應鏈中的「詐欺行為」。一般認為，構成食品欺詐主要有四個面向：(1) 違反歐盟食品法；(2) 意圖(Intention)；(3) 經濟收益(Economic Gain)；(4) 欺騙顧客(Deception of Customers)⁶³。

雖然歐盟食品法規規定禁止詐欺或欺騙行為，包括食物攙偽(adulteration of food)和任何可能對消費者造成誤導的作法，但重點還是放在食品安全上。食品業者有責任確保他們銷售的食品是安全的，在衛生、標示和可追溯性都符合食品法的要求。歐盟會員國有責任針對食品的供應鏈去執行歐盟食品法規的要求。

目前歐盟食品法規定有關於食品的標示、陳述和廣告，不得誤導消費者，舉例像是所有的成分都必須依照重量由大到小列舉出來。從2014年12月13日起，新的規定更要求將原產地標識(Country of Origin Labelling，簡稱COOL)延伸到豬肉、禽肉、綿羊和山羊肉。而對於牛肉和其他產品，例如橄欖油和蜂蜜，落實COOL的規定已經是強制性的⁶⁴。

⁶³ See Food Fraud, available at https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud_en (last visited Feb.25, 2018)

⁶⁴ Jenny Avery, *Fighting food fraud*, EUR. PARL. RES. Service REP. no. 130679REV1 (Jan. 16, 2014), available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130679/LDM_BRI\(2014\)130679_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130679/LDM_BRI(2014)130679_REV1_EN.pdf) (last visited Feb.25, 2018)

馬肉醜聞背景始於 2013 年初，愛爾蘭食品安全檢查人員在冷凍牛肉漢堡肉中發現馬肉的成分，隨後英國食品當局也發現標示牛肉的即時餐點檢測出馬肉的基因，甚至有些產品的馬肉含量高達 100%。經過對歐洲加工肉製品進行檢測後，發現許多歐盟國家都受到影響。馬肉醜聞導致一系列加工食品從市場上被下架回收。推測馬肉比牛肉便宜，可能出於經濟利益的驅使被標示為牛肉，成為經濟欺詐事件。

這些標示不實的馬肉，也引發大眾擔憂動物止痛藥品 Bute 的成分保泰松（phenylbutazone）殘留肉品而進入食物鏈。用藥物治療的馬匹不允許進入食物鏈，因為 Bute 止痛藥對人類健康會造成潛在風險。

歐盟的 27 個會員國官方針對市售肉製加工品採集了 7259 個樣本，針對其中 4144 個樣本檢測有無馬肉成分存在，結果有 193 個樣本呈現陽性反應（4.66%）；另外，針對 3115 個樣本檢測有無動物用止痛藥 Bute 殘留，結果有 16 個樣本呈現陽性反應（0.51%）。此外，食品生產者、加工業者和經銷業者也採樣了 7951 件檢測是否有馬肉 DNA，結果顯示有 110 件樣本有陽性反應（1.38%）。歐盟委員會據此得出馬肉事件對於公共健康不會造成風險。

馬肉事件凸顯了肉類供應鏈的複雜性和官方必須對整體過程進行控管，歐盟委員會指出，由於食品安全檢查員發現了詐欺行為，歐盟才能發布食品和飼料快

速預警系統 (Rapid Alert System for Food and Feed, 簡稱 RASFF)⁶⁵ 迅速通知成員國, 使會員國能夠對市場下令回收詐欺產品, 並追蹤食品詐欺產品的銷售網。

由於馬肉事件沒有立即性危害人體健康的問題, 不構成危害食品安全的風險, 因此如何要求產品下架召回所依據的法律根據就有所不同。某些國家認為, 歐盟 2002 年公布之 178/2002 號「確立食品法一般原則及要求、建立歐盟食品安全機構暨確立食品安全程序之規則」(下稱「歐盟一般食品法」) 第 19 條⁶⁶ 僅是規範食品業者的責任, 在不構成危害人體健康的風險下, 不足以要求下架召回; 有些國家則是用國內法為下架召回提供更廣泛的法律適用; 有些國家則認為只要產品的追溯紀錄出現中斷或不足, 即構成歐盟一般食品法第 19 條的規定。

馬肉事件目前是歐盟食品法的一個盲點。歐盟食品法主要用來處理食品安全事件, 而不是處理食品供應鏈的故意詐欺行為。馬肉事件爆發後, 更凸顯歐盟食品安全當局可以打擊食品犯罪的武器有限, 導致歐盟會員國處理馬肉事件的方式也有所不同, 以下列舉幾個國家的處理方式⁶⁷。

第一款 荷蘭⁶⁸

⁶⁵ See RASFF - Food and Feed Safety Alerts, available at https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en (last visited Feb.25, 2018)

⁶⁶ Regulation (EC) No. 178/2002 of 28 January 2002, art. 19, 2002 O.J. (L 31) 11

⁶⁷ See Sofie van der Meulen, Gilles Boin, Ioanna Bousoula, Nicola Conte-Salinas, Valeria Paganizza, Francesco Montanari, Vicente Rodriguez Fuentes & Bernd van der Meulen, *Fighting Food Fraud*, 10 EUR. FOOD & FEED L. REV., 2, 3-10 (2015)

⁶⁸ *Id.* at 3

荷蘭的食品和消費產品安全當局 (the Dutch Food and Consumer Product Safety Authority, 荷蘭文為 Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit, 簡稱 NVWA) 從 2013 年 4 月起開始處理馬肉事件, 一直處理到 2014 年 2 月。第一個案例是 Selten B.V. 肉品加工廠, NVWA 調查發現其產品標籤是牛肉, 但是混雜了馬肉, NVWA 要求 Selten B.V. 回收五萬噸的產品。雖然沒有證據顯示這批肉品會對公眾健康造成影響, 但根據 NVWA 新聞稿指出, 這批肉品缺乏追溯紀錄, 無法確定其來源以保障安全性。因此 NVWA 根據歐盟一般食品法第 18 條⁶⁹, 認為這批肉品不適合供人食用或是作為飼料, 要求召回。

另外一個案例則是 Van Hattem Vlees B.V., 這是一間設有肉品加工廠的屠宰場, NVWA 偵測追溯發現有某些批次的馬肉標示為牛肉, 此外也發現該公司於 2012 年 1 月 1 日到 2014 年 1 月 23 日期間所生產與加工的肉品無法追溯。NVWA 是根據歐盟一般食品法第 19 條食品業者的責任, 要求 Van Hattem Vlees B.V. 收回市場上所有產品, 並且向消費者大眾宣告。NVWA 同時向社會大眾溝通並不會有影響大眾健康的問題。

在這兩個案例中, NVWA 發布產品召回的理由都是指稱缺乏追溯制度的肉品可能會對食品安全造成風險, 但根據的條文是第 18 條與第 19 條。因此問題在於, 為何在缺乏確切證據證明對公眾健康會造成風險的情況下, NVWA 仍然要以

⁶⁹ Regulation (EC) No. 178/2002 of 28 January 2002, art. 18, 2002 O.J. (L 31) 11

肉品缺乏追溯紀錄的情況下，要求食品業者執行產品回收？

這兩件案子，業者都不滿 NVWA 的召回令而提起上訴。在簡易程序中，工商業上訴法庭（the Trade and Industry Appeals Tribunal, College van Beroep voor het bedrijfsleven / CBb）解釋了在這些案件中，召回命令是否可以接受審查的問題。法庭在這兩起案件裁定 NVWA 要求召回的命令是合理的。

Selten 一案當中，上訴法庭認為既然無法排除 Selten 公司可能從歐盟的屠宰場使用不明來源的馬肉混雜，那麼 NVWA 根據歐盟一般食品法第 14 條⁷⁰，認為 Selten 公司無法提出積極證據證明他的肉品都來自歐盟認可屠宰場，以致無法保證肉品供應的安全性時，將之下架召回是合理的。

被告（經濟事務部次長）堅持，肉品必須來自於歐盟認可的屠宰場，此外肉品安全的測試，是建立在肉品的檔案履歷，並非肉品本身。既然這些批次的肉品跟上訴人（廠商）的倉庫連結，就無法排除這些批次的肉品可能混有來路不明的肉品而不安全。事實上，這些批次的肉品有一、兩批被發現含有動物用藥保泰松（phenylbutazone）殘留。

根據歐盟一般食品法第 14 條規定，如果有一批、批量、或是代銷的肉品中有部分不安全，就視為整體的不安全，除非有評估報告證明其他部分的肉品，沒有不安全的情況發生。截至目前肉品供應測試的結果，並無證據證明其他供應的

⁷⁰ Regulation (EC) No. 178/2002 of 28 January 2002, art. 14, 2002 O.J. (L 31) 10

肉品符合歐盟一般食品法第 14 條的安全要求。因此上訴法庭認為，NVWA 要求食品業者下架收回的命令是合法的。

在 Van Hattem 一案中，上訴法庭認為，NVWA 要求廠商提供 2014 年 1 月 24 日到 2014 年 2 月 2 日的肉品追溯紀錄，但廠商並未提供清楚完整的追溯紀錄。此外，廠商提供從何處購買到混摻馬肉的資料也不清楚，因此可確認上訴人無法提供追溯紀錄，自然可以認為 2012 年 1 月 1 日到 2014 年 1 月 23 日期間上訴人所銷售的肉品不符合食品安全要求。因此 NVWA 才會根據歐盟一般食品法第 19 條展開下架該批次肉品的行動。

法庭認為，NVWA 基於廠商無法提供該批次的肉品追溯紀錄而要求廠商回收，不能說是錯的。既然肉品來源不清楚，並且有很多跡象指出肉品在處理與加工過程中來自 Van Hattem，就表示這些來源不明或是不符合認證要求的肉品有健康風險。基於此，法庭認為 NVWA 下架召回的指令是合法的。

Selten 一案中，法庭認為食品缺乏追溯紀錄構成歐盟一般食品法第 14 條所稱的不安全食品。但在 Van Hattem 一案中，法庭認為根據歐盟一般食品法第 19 條，缺乏追溯紀錄則僅構成不符合食品標準規定。

Selten B.V. 和 Van Hattem B.V. 都破產時，召回令還執行著，負責人威利 Selten 還面臨刑事起訴。目前荷蘭似乎是將不符合歐盟一般食品法第 18 條（可追溯性），解釋為可能同時構成第 14 條不符合「食品安全要求」和第 19 條不符

合「食品業者責任」。

第二款 德國⁷¹

2013 年德國有兩個行政法庭處理馬肉事件引發的法律爭議，爭議來源是一家德國食品營運商要求暫時停止執行回收牛肉產品的行政命令。上訴人是一家生產與販售湯品、醬料、即食餐飲的公司，產品原料含有牛肉。上訴人的牛肉原料來源當中有來自荷蘭公司供應的產品，包括來自於 Van Hattem B.V，而這家供應商的牛肉產品才被懷疑混有馬肉，在荷蘭因為無法提供追溯紀錄而被召回。

德國的食品管理當局根據歐盟 RASFF 發布召回令，要求該供應商的產品回收下架。上訴人使用 Van Hattem B.V 肉品做原料的產品經過檢驗分析後，並未發現有馬肉成份，不過德國食品管理當局依然要求上訴人必須把 2011 年到 2013 年間有使用 Van Hattem B.V 肉品為原料的產品下架回收。因此上訴人針對德國食品當局的這項行政命令提起撤銷訴訟。

案經哥廷根行政法院（Administrative Court of Göttingen）審理，法院撤銷德國食品當局這項行政命令，所持的理由是在上訴人產品當中，並未有任何證據證明有馬肉混摻，甚至法院認為歐盟 RASFF 警告當中所謂「肉品的來源不明」沒有足夠理由讓人懷疑違反歐盟食品法的要求。

法院所持的理由是：第一、警告命令只及於馬肉，不及於純牛肉產品；第二、

⁷¹ Meulen et al., *supra* note 67, at 5

就算這項警告命令及於 Van Hattem B.V 供應的產品，但要及於上訴人所有的產品構成下架的理由不夠充分。法院並不考慮欠缺追溯紀錄會導致危害食品安全的因素，何況上訴人並未違反追溯紀錄的規定。

德國食品當局不服，上訴呂訥堡高等行政法院 (Higher Administrative Court of Lüneburg)，高等行政法院做出與一審法院不同的見解。二審是參考歐盟 2004 年公布之 882/2004 號「官方控制確保驗證符合飼料和食品法規、動物健康與動物福利規則」⁷²和德國國內法 Article 39(2)(4) LFGB⁷³ 來審查行政命令的合理性。

二審認為，當荷蘭公司發生食品違法行為時，德國食品當局可以合法地採取措施，即使德國公司本身沒有違反任何食品法的規定。不過，二審同意德國公司沒有義務自己發起召回或撤回，因為他沒有理由相信供應的牛肉是來源不明的。這進一步強化證明了食品業者沒有義務了解從「農場到刀叉」(from farm to fork) 整個追溯過程，他們只要遵守原料上一層從哪來，產品下一層去哪裡 (one step up, one step down) 的原則即可。

二審進一步認為，荷蘭食品當局既然根據歐盟食品法律認為原料供應者無法清楚交代追溯紀錄，認為對食品安全造成風險而做出召回的命令，也有足夠理由可以讓德國食品當局據此，對使用該原料的食品業者要求產品召回。德國食品當

⁷² Regulation (EC) No. 882/2004 of 29 April 2004, art.54, 2004 O.J. (L 165), 95

⁷³ Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, i.e. Food and Feed Code.

局沒有義務再次評估荷蘭食品當局發布產品回收命令的合理性。

即使不存在適用歐盟食品法的爭議，二審仍然認為德國食品當局要求業者回收產品的命令是合理的，因為根據歐盟一般食品法第 18 條的規定，荷蘭供應商並沒有盡到建立明確產品追溯紀錄的責任，因此德國食品當局可以據此發布召回產品避免人體健康造成危害。

德國食品當局認為，荷蘭供應商既然無法落實產品的可追溯性，就表示他們在產品製造過程中並未落實狂牛症病原的篩檢，因此二審認為，這對人體健康會造成風險，雖然這個風險不太可能會發生。甚至二審也認可產品欠缺可追溯性雖不必然會全面性地造成終端產品的食品安全問題，但這件案子二審從欠缺檢測狂牛症病原的角度來看，缺乏產品追溯紀錄可說與危害食品安全畫上等號。

此外根據德國國內法 Article 39(2)(4) German LFGB 規定，如果有違反食品法的證明，食品當局可以採取要求業者召回或是回收的行動，去移除不符合食品標準或是預防將來不符合食品標準的產品，保障消費者免於他們的健康受到危險或是誤導性的資訊影響。例如食品當局基於以下理由可以要求食品業者撤回或召回產品：(1)有危害健康；(2)不適合人體消費食用；(3)對於消費者健康沒有立即性危害的時候，例如錯誤的標示。

德國法院已經接受當食品當局發布不符合食品標準的問題產品下架時，所依據的理由不一定要與健康相關。不過法律學者大多數意見認為，這些與健康無關

所發布的召回或下架命令，不應該被認為是適當的⁷⁴。

第三款 義大利⁷⁵

早在歐盟委員會針對馬肉事件於 2013 年 2 月 19 日發布警訊時，義大利政府在 2013 年 1 月 24 日發布警訊。這個作為也早於愛爾蘭與英國政府 2013 年 2 月 8 日發布的馬肉攙偽警訊。

2013 年 2 月 11 日，義大利警方的反食品摻假單位已經開始偵查食品廠和流通網絡，直到歐盟委員會 2013 年 2 月 19 日發布警訊時，義大利食品當局同一天已經發布偵查計畫。警察當局中負責健康保護的部門開始針對各種類型的肉製加工品，包括碎肉、冷凍漢堡肉、碎肉醬、罐頭肉、義大利式餃子與餛飩、烤碎肉捲子等，檢測動物成分來源為何？是牛肉或是馬肉。

地方食品當局針對可能被懷疑使用馬肉加工的工廠採取高強度監控措施，由檢查人員採樣被懷疑攙偽的肉品。根據這項採樣調查結果，在 361 件未標明含有馬肉的肉品當中，有 14 件被檢測到含有馬肉的反應。因此義大利食品當局又針對被檢測到有馬肉反應的工廠，再進一步採樣 93 件肉品，結果有 19 件發現有馬肉反應，但沒有發現動物藥品保泰松（phenylbutazone）殘留。

隨著事件脈絡發展得越來越清楚，確定馬肉攙偽與食品安全無關，尤其官方

⁷⁴ Meulen et al., *supra* note 67, at 6

⁷⁵ *Id.*, at 6

採樣的結果確認這些產品對人體健康沒有風險，即使產品驗出微量的保泰松（phenylbutazone）殘留，也都在殘留容許範圍內。

義大利食品當局與學者認為，馬肉攙偽事件是商業性詐欺問題，而不是產品追溯問題。根據 2013 年 3 月 10 日的義大利健康部新聞稿，採樣調查結果並未發現任何保泰松（phenylbutazone），就算有任何樣本有保泰松（phenylbutazone）的陽性反應，也不會威脅人體健康。根據健康部門的說法，如果跟治療馬匹所使用的藥理學劑量相比，如果在千層麵中發現微量馬肉混摻，其殘留保泰松（phenylbutazone）的量可能只有一萬到十萬分之一，比這個藥品用來治療人類疾病的每日上限使用量，遠低得多。

儘管如此，義大利官方的調查行動還是朝向商業詐欺的方向持續進行著。檢察官分別根據義大利刑法第 515 條以及第 422 條進行偵辦。義大利刑法第 515 條主要是處罰進行商業活動或是公開銷售時，那些銷售仿冒商品、或是商品不符合所宣稱的產地、出處、質量或數量的行為。第 422 條則是針對如果有人基於商業交易目的，將受到下毒、汙染、攙偽或假冒的水、物質、或商品流布到市場提供消費，危害公眾健康的人，必須受到懲罰。在第 441 條則針對毒害、汙染、摻假或假冒的任何人犯罪行為，進行處罰。

義大利刑法只起訴故意或過失犯，除非法條另有規定。又檢察官負舉證責任，但證據顯示，並未發現有廠商故意犯罪，從他們配合下架回收的舉動來看，他們

並不知道產品受到馬肉汙染。

與荷蘭食品當局發布產品下架召回的命令相比，義大利官方的處理方式輕微得多。義大利食品當局處理馬肉事件一開始就不認為涉及危害人體健康，只有部分商業詐欺案件被偵辦起訴。義大利食品當局並未因為食品安全的原因發布召回或下架的命令。

第四款 希臘⁷⁶

2013年2月的馬肉事件對希臘來說像是「特洛伊木馬」，因為希臘並沒有任何一家馬肉的屠宰工廠設備。所以馬肉事件主要影響在成分含有牛肉的進口肉品，因此在希臘食品業中，執行追溯紀錄會有幾個問題。

在希臘，規範食品業者、酒品與非酒精飲料的法規是「食品與飲料法典」(Food and Drink Code)，這是希臘的國內法，但針對故意毒害或是攙偽的防制規定卻付之闕如。制裁食品詐欺屬於希臘的刑事犯罪法(Greek Criminal Code)範疇，處罰從罰金一直到無期徒刑均有。

由於「食品和飲料法典」缺乏產品召回或是建立追溯制度的要求，希臘的食品業者應該遵守歐盟食品法 Article 18、Article 19 of Regulation 178/2002 的規定。

2013年1月，愛爾蘭發布牛肉製品中可能混摻馬肉的警示後，希臘食品當

⁷⁶ *Id.*, at 8

局要求愛爾蘭食品當局提供資訊，以便確認相關產品是否在希臘市場上流通。根據英國食品當局發布的下架資訊，希臘食品當局也針對這些特定品牌進行預防性下架。下架的法源依據是歐盟一般食品法第 7 條、第 14 條、第 19 條，理由是基於食品安全的不確定性。

有鑑於馬肉事件屬於歐盟等級的食品安全事件，希臘食品當局也要求雅典的中央檢察機關負責打擊經濟犯罪的警察人員，針對食品業者執行審查與檢核。根據根據歐盟 Recommendation 2013/99/EU 建議，希臘農村發展與食品部的獸醫總局針對全國的馬肉販運商進行調查，檢測樣本涵蓋了肉類生產設施、冷凍倉庫、餐飲與零售商。2013 年採樣了 310 個樣本，結果有 40 個樣本檢出馬肉的基因，比例約 12.9%。檢出馬肉的樣本檢測保泰松（phenylbutazone）殘留，只有 2 件有陽性反應⁷⁷。

調查也顯示，這些攙偽食品，以原料形式輸入希臘的，主要來自羅馬尼亞、西班牙、波蘭和意大利。至於以終端成品形式輸入的，主要來自拉脫維亞，法國，羅馬尼亞和荷蘭。

馬肉事件後，希臘食品當局特別針對肉製品的管理修訂「食品和飲料法典」，但是法條中仍然沒有規定要求建立追溯紀錄與處理攙偽假冒等食品欺詐行為。對希臘來說，由於沒有馬肉屠宰場，所以馬肉危機的來源是進口食品。在不確定產

⁷⁷ Information from the President of EFET, Mar. 4 2013., available at http://portal.efet.gr/images/efet_res/docs/Food_Incidents/Horse_meat/EFET_President/F12108_4-3-2013.pdf. (last visited Feb.25, 2018)

品是否含有馬肉的情況下，希臘根據歐盟食品法採取預防性下架，可謂進行高標準的消費者保護。

第五款 葡萄牙⁷⁸

在葡萄牙，馬肉事件被官方當成商業詐欺，而不是食品安全事件處理，只有全國消費者組織 DECO，在它們自己的抽樣調查中，抽到某家大型零售商販售的品牌漢堡和肉丸殘留保泰松（phenylbutazone），官方才開始當成食品安全事件處理。

葡萄牙食品當局根據歐盟 2004 年公布之 882/2004 號「官方控制確保驗證符合飼料和食品法規、動物健康與動物福利規則」第 54 條第 2 項第 c 款⁷⁹，針對上千噸的肉末、肉製品和肉類，包含馬肉產品與即食產品下架。另外，根據歐盟一般食品法第 19 條，有一些大型食品業者因其他歐盟國家執行產品下架召回而受影響。也有 5 個案例遭葡萄牙官方以經濟詐欺為由展開犯罪調查。

葡萄牙也運用其國內法第 28/1984 號法令針對關於危害國家經濟與公眾健康的行為進行刑事追訴。特別是第 23 條，針對交易關係下的故意欺騙行為，例如偽造商品、以假冒真；和產品對外宣稱的特徵相比，實際上有不同的特性、較低的品質與較低的數量等行為追訴，對犯罪者可處以罰金跟一年徒刑。

2013 年 6 月葡萄牙就根據這條刑事法律偵辦食品詐欺的行為，例如市售宣

⁷⁸ Meulen et al., *supra* note 67, at 9

⁷⁹ Regulation (EC) No. 882/2004 of 29 April 2004, art.54, 2004 O.J. (L 165), 96

稱鱈魚製食品，但沒有發現鱈魚成分，甚至還有其他魚類成分。

第六款 小結

馬肉事件對不同歐盟會員國在食品安全上有不同意義。義大利、希臘、葡萄牙認為馬肉攙偽、甚至殘留微量保泰松（phenylbutazone）的情況，對人體健康傷害有限，他們將此一事件視為經濟詐欺，而不是食品安全事件。

在荷蘭與德國，食品當局用詐欺的方向偵辦產品缺乏可追溯性對健康造成的危害，例如規避狂牛症的檢驗。

至於法國與西班牙則不認為馬肉事件是醜聞，沒有危害公眾健康的問題，所以也沒有處理。

馬肉事件帶給歐盟解讀食品法規的新視角，透過不同成員國家詮釋歐盟一般食品法第 19 條課與食品業者責任的內涵，來滿足應對食品安全事件的依據，例如要求食品必須建立追溯紀錄，如果產品不具備可追溯性，視為對人體健康帶來風險，可據此要求產品下架回收，甚至作為刑事偵辦詐欺的依據。

第二節 美國處理食品詐欺事件的經驗

隨著美國經濟發展，美國食品安全監管體系也保持相對應的變化。當農產品遠距離貿易變得可行時，食品安全問題也顯見出來。這些問題包括動物疾病的傳播、農產品加工過程缺乏衛生條件、使用化學防腐劑添加劑來處理腐敗、變質的

產品。

1862 年美國聯邦政府在農業部下設立化學局，化學局初期主要任務是檢測化學肥料，後來涵蓋對食物的化學添加劑物質的檢測。1884 年農業部下設畜牧局，其任務主要是畜牧疾病控制、肉類產品檢測，因為當時肉類產品是最矚目的食品安全問題。1906 年，美國頒布了《肉類檢測法》⁸⁰。

進入 20 世紀初期，食品安全仍然是美國社會面對的一個重大問題。然而受到消費者和農產品生產者之間的利益衝突影響，美國農業部作為食品安全監管者並不適宜⁸¹。直到 1938 年《美國聯邦食品、藥物和化妝品法》⁸²頒布，將化學局從美國農業部下移出，並在 1940 年將其重新命名為聯邦食品藥品管理局（Food and Drug Administration，簡稱 FDA）。

美國現代的食品法制規範始自於始於 1938 年的《美國聯邦食品、藥物和化妝品法》（U.S. Federal Food, Drug, and Cosmetic Act，簡稱 FD&C 法），當時立法的背景是因為社會上有許多病人服用含有二甘醇（diethylene glycol）的藥物引發大規模死亡的公衛事件後，催生出 FD&C 的立法⁸³。美國食品及藥物管理局依法被賦予相關產品安全和保護公眾健康的直接責任，但也有許多職權跟美國

⁸⁰ U.S. FOOD & DRUG. ADMIN., Part I: The 1906 Food and Drugs Act and Its Enforcement (2018), available at

<https://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/FOrgsHistory/EvolvingPowers/ucm054819.htm>

⁸¹ Marc T. Law, *How Do Regulators Regulate? Enforcement of the Pure Food and Drug Act, 1907-38*, 22 J.L. ECON. & ORG. 459, 459-89 (2006)

⁸² 21 U.S. Code Chapter 9

⁸³ U.S. FOOD & DRUG. ADMIN., Part II: 1938, Food, Drug, Cosmetic Act (2018), available at

<https://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/FOrgsHistory/EvolvingPowers/ucm054826.htm>

農業部在農產品管理上重疊⁸⁴。

儘管為了投入維持食品供應安全投入極大的努力與成果，但仍然有許多食品管理上的漏洞。美國政府審計辦公室（U. S. Government Accountability Office，簡稱 GAO）分別在 1997、1999、2008、2010 年做出審計報告。其中 1997 年報告指出，美國聯邦政府有關於維持糧食供應業務的單位分散在 12 個不同的聯邦機構，其中有 6 個負責執行食品安全與品質的業務，導致事權不一⁸⁵。

雖然 FD&C 法針對「摻偽食品（adulterated food）」、「食品標示不實（misbranded food）」等做出基本定義⁸⁶，但整體而言，在美國法律與相關法規中，仍未針對食品詐欺或是經濟動機的摻偽（Economically Motivated Adulteration，簡稱 EMA）做出明確定義。

但 FD&C 法在第 341 條有關於「食品的定義和標準」提到，「部長在發布有關食品的法規時，必須以促進誠實和公平交易、維護消費者的利益為判定標準，採用的所有食品法規名稱須通俗常見，其定義以及特性、品質、罐裝的標準也應是合理的。」⁸⁷由上述內容可知，FD&C 法是一部融合公平交易與消費者保護的法律。

若從非以食品為中心的角度來看，產品假冒（product counterfeiting）可

⁸⁴ U.S. FOOD & DRUG ADMIN., Part IV: Regulating Cosmetics, Devices, and Veterinary Medicine After 1938 (2018), available at <https://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/FOrgsHistory/EvolvingPowers/ucm055137.htm>

⁸⁵ Spink et al, *supra* note 9, at 161

⁸⁶ See 21 U.S.C §§ 341–35011

⁸⁷ 21 U.S.C §341

宏觀解釋為產品的虛假陳述 (misrepresentation of a product)；從微觀解釋則應該被視為侵害智慧財產權中的商標、專利或是版權。宏觀定義與世界衛生組織(WHO)定義一致，也就是因為食品詐欺所引發的7種不同類型的假冒行為，對於經濟與公共衛生可能帶來的危害⁸⁸。

因為食品詐欺牽涉的層面非常廣泛，如何有效執法就非常重要。舉例來說，產品包裝上標示不實可能涉及不同監管和執法機構管轄下的各種監管違規行為：食品成分聲明是FDA的監管和法定領域；原產國聲明則涉及海關和邊境保護局(Customs and Border Protection，簡稱CBP)以及移民和海關執法局(Immigration and Customs Enforcement，簡稱ICE)的業務；公平包裝與標示法(Fair Packaging and Labeling Act)由聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission，簡稱FTC)執行；商標侵權涉及智慧財產權法，涉及美國專利商標局(U.S. Patent and Trademark Office，簡稱USPTO)和聯邦調查局⁸⁹。

由於食品欺詐涉及不同的風險性質，再加上其複雜程度高，犯罪者容易利用不同單位的監管缺口鑽漏洞，因此需要科際整合的方法投入防制食品詐欺。以下就幾例美國重大的食品安全事件進行簡介。

第一款 PCA 銷售汙染花生案⁹⁰

⁸⁸ Spink et al, *supra* note 9, at 159

⁸⁹ *Id.*, at 162

⁹⁰ *Former Peanut Company Officials Sentenced to Prison for Their Roles in Salmonella-Tainted Peanut Product Outbreak*, DOJ 15-1214 (D.O.J.), Oct. 1, 2015, available at 2015 WL 5730677.

美國花生公司（the Peanut Corporation of America，簡稱 PCA）在 2009 年爆發食品沙門氏菌污染案，當時全美 46 州有超過 700 例沙門氏菌中毒的案例通報。根據美國疾病控制和預防中心（Centers for Disease Control and Prevention，簡稱 CDC）根據流行病學推估，實際受害者可能多達 22,000 例，其中包括 9 例死亡案例。CDC 將受害者身上採集的特定沙門氏菌株與 PCA 販售的花生產品採集的沙門氏菌株進行比對，發現相似程度非常高，因此法院認為這些沙門氏菌中毒的通報案例，與 PCA 販售受沙門氏菌污染的花生產品有關⁹¹。

調查發現，PCA 負責人 Stewart Parnell 和 Michael Parnell 多次提供偽造的產品實驗室檢驗結果。這些檢驗項目主要是確認原料與產品中是否帶有病原。PCA 提供官方以及產品未檢出病原的報告，但事實上 PCA 根本就沒有將產品送到實驗室檢測，或是實驗室檢測 PCA 產品帶有病原，但被 PCA 隱匿。

美國政府在審判過程中也提出證據，證明 Stewart Parnell 和 Michael Parnell 負責人還有高層經營主管 Samuel Lightsey 和 Daniel Kilgore，都參與了幾個詐欺 PCA 客戶的計劃，這些計劃欺騙客戶對 PCA 花生產品的品質與衛生程度認知，讓客戶相信 PCA 的產品是沒有沙門氏菌的污染而購買。雖然被告辯稱沒有直接證據證明感染沙門氏菌中毒或是死亡的消費者與 PCA 花生產品有直接關聯，但法院認為，就算沒有直接證據相關，但根據官方舉證被告各種罔顧風險的

⁹¹ United States v. Parnell, Nos. 1:13-CR-12 (WLS), 1:13-CR-7 (WLS), 2016 WL 1369392, at 5 (Dist. Ct. M.D. Ga. Apr. 6, 2016)

行為，法院認為被告行為仍會構成死亡或嚴重的身體傷害⁹²。

FDA 在法院審判過程當中，也指出 PCA 爆發食品污染後，調查人員前往 PCA 工廠進行疫情調查時，PCA 負責人與高層主管企圖誤導辦案，提供不實錯誤的資料與答覆給疫調官員⁹³。

被告 Stewart Parnell 和 Michael Parnell 還有高層經營主管 Samuel Lightsey 和 Daniel Kilgore 被控涉及串謀進行多起郵件和電匯詐欺⁹⁴，以及銷售假冒與攙偽食品引入州際貿易⁹⁵，妨礙反托拉斯法(Antitrust Civil Process Act)民事調查程序⁹⁶，企圖詐欺美國政府⁹⁷，而遭到起訴定罪。

宣判時，法官考慮了 PCA 公司對詐欺受害者所帶來的損失。法院認為，Stewart Parnell 和 Mary Wilkerson 應該負責承擔超過 1 億美元、但不到 2 億美元的損失，Michael Parnell 應該承擔超過 2000 萬美元、但不到 5000 萬美元的損失⁹⁸。法院認定，政府已經確立證據表明 Stewart Parnell 和 Mary Wilkerson 應該對 250 多名受害者負責，Michael Parnell 應該對 50 多名受害者負責。他們的行為帶來了罔顧風險的死亡或嚴重的人身傷害風險⁹⁹。

⁹² United States v. Parnell, No. 1:13-CR-12 (WLS), 2015 WL 5559832, at 8 (Dist. Ct. M.D. Ga. Sep. 18, 2015)

⁹³ D.O.J., *supra* note 90

⁹⁴ 18 U.S.C. §§ 1341, 1343

⁹⁵ 21 U.S.C. §§ 331(a) and 333(a)(2)

⁹⁶ 18 U.S.C.A. § 1505

⁹⁷ 18 U.S.C. § 371

⁹⁸ United States v. Parnell, *supra* note 92, at 2

⁹⁹ *Id.* at 7

根據聯邦量刑指導方針，法官判處 Stewart Parnell 必須服刑 28 年、Michael Parnell 必須服刑 20 年、Mary Wilkerson 必須服刑 5 年。

判決結果出爐後，美國助理司法部長 Stuart F. Delery 說，這項判決顯示，那些將受污染的食品引入市場而威脅到這種消費信任的犯罪行為，都將受到懲罰。司法部門的起訴，只是針對任何個人或公司出於經濟利益而犧牲美國糧食供應安全所採取的有力行動。美國司法部首席助理檢察長 Benjamin C. Mizer 說，今天的判決向食品業者傳遞出有力的訊息，亦即食品業者與美國消費者之間站在一個特殊的信任位置，如果食品業者將利益放在顧客的福祉之上而故意銷售受汙染的食品，將會面臨嚴重的後果。司法部將積極與合作夥伴保護民眾免於《食品、藥品和化妝品法》中有關攙偽或標示不實的食品侵害，並追究任何不遵守法律的行為¹⁰⁰。

第二款 Sterling Seafood 越南鮫魚案¹⁰¹

2003 年 1 月至 2006 年 6 月，被告史特林海鮮公司（Sterling Seafood）負責人 Thomas George 透過越南的海鮮配送公司建立業務關係。基於這樣的商業關係，Sterling Seafood 經常從越南採購進口鮫魚後，再轉售給美國國內市場。

2003 年 1 月，美國商務部對所有進口的越南鮫魚徵收反傾銷稅，因為鮫魚

¹⁰⁰ D.O.J., *supra* note 90

¹⁰¹ *Ceo of Seafood Importer Pleads Guilty to Importing and Selling Falsely Labeled Fish from Vietnam*, DOJ 10-054 (D.O.J.), Jan. 20, 2010, available at 2010 WL 178635

的銷售價格遠低於當時的市場價格。為了對美國當地生產的商品造成不公平的競爭，反傾銷令對所有進口的越南魷魚徵收高達 63.88% 的稅率，稅率並根據市場情況進行調整。

Thomas George 在認罪聽證會中承認，從 2004 年到 2006 年，他同意越南的海鮮配送公司進行一項計劃，用虛假識別和訂定假合約的方式，將進口的越南魷魚改申報為石斑魚，藉以逃避反傾銷稅的適用，逃稅金額超過 6000 萬美元。

此外，Thomas George 承認，從 2004 年到 2005 年，他也採購了一間設在維吉尼亞州的公司從越南進口價值超過 50 萬美元的假冒越南魷魚，並且將假冒的越南魷魚在整個美國出售。

Thomas George 為求避稅而竄改標籤與文件，而以詐欺的方式輸入商品進入美國，涉及違反 1930 年關稅法第 592 章節規定¹⁰²。美國海關與邊境保護局 (U. S. Customs and Border Protection) 也將民事詐欺法規適用於個人或公司在美國本土或海外以詐欺或重大過失的方式提供虛假訊息輸入貨品至美國的行為¹⁰³。因此 Thomas George 同意越南的海鮮配送公司以虛假識別和訂定假合約的方式，將進口的越南魷魚改申報為石斑魚輸入美國的行為，也受到追訴。

在審判結果出爐前，Thomas George 同意認罪協商，最後被判刑 22 個月¹⁰⁴，

¹⁰² 19 U.S.C. § 1592

¹⁰³ *Importing into the United States: A Guide for Commercial Importers*, C.B.P. (Mar.18,2014), <https://www.cbp.gov/document/publications/importing-united-states> (last visited Feb. 26, 2018)

¹⁰⁴ 18 U.S.C. § 542

命令他賠償 64,173,839.16 美元，還向國家魚類和野生動物基金會支付了 5 萬美元的社區服務費用，明確用於研究魚類和其他海洋生物的鑑定。

第三款 parmesan 和 romano 起司攙偽假冒案¹⁰⁵

Universal Cheese & Drying, Inc. 與 International Packing, LLC 以及 Castle Cheese Company 負責人 Michelle Myrter¹⁰⁶ 因協助或教唆摻假和貼錯標籤的起司產品引入州際貿易，被控違反《聯邦食品、藥物和化妝品法》¹⁰⁷ 而遭到起訴，最後均同意認罪協商。

三名被告均了解 FDA 關於製作 parmesan 和 romano 起司的法規和標準，並且均意識到其生產產品不符合 FDA 的標準，卻讓客戶以為其生產的產品包含 100% 真正的 parmesan 和 romano 起司。被告也承認，起司製品上的標籤內容是錯誤的，他們沒有貼上準確反映產品成分的標籤。被告也知道，他們生產的起司製品也涉及攙偽，因為某些成分已被替代或省略，並且添加了其他成分。被告利用銷售冒牌和攙偽產品的收益，來繼續經營起司生產和包裝業務。產品透過零售、食品服務和批發，遍布美國。

全案經由美國食品及藥物管理局刑事調查辦公室和美國國稅局刑事調查局聯合進行調查。被攙偽的 parmesan 和 romano 起司產品以不同品牌出售，消費

¹⁰⁵ *Court Accepts Pleas in Adulterated and Misbranded Cheese Cases*, D.O.J. Feb. 26, 2016, available at 2016 WL 750259

¹⁰⁶ *United States of America v. Michelle Myrter*, No. 15-218 (Trial Pleading), 2015 WL 12699517 (Dist. Ct. W.D. Pa. Oct. 20, 2015)

¹⁰⁷ 21 U.S.C. §§ 331(a), 333(a)(1), 18 U.S.C. § 2(a)

者不知道這種詐欺行為。但偵辦單位也強調，本攙偽產品在任何時候都不會對消費者的健康或安全構成威脅。兩家被告企業被罰款 50 萬美元，至於 Michelle Myrter，法律規定一年監禁，罰款 10 萬美元¹⁰⁸。

第四款 Quality Egg 攙偽案¹⁰⁹

2014 年 6 月 3 日，美國愛荷華州賴特縣一家供應雞蛋的公司 Quality Egg 被指控一項賄賂公職人員的罪名¹¹⁰，還有一項是將攙偽¹¹¹與假冒¹¹²的蛋品引入州際商業的罪名。該公司負責人 Austin DeCoster 與 Peter DeCoster 父子將含有沙門氏菌的雞蛋引入州際商業，而這可能對健康造成危害¹¹³。

在 2010 年的春季和夏季，由 Quality Egg 生產和分銷的雞蛋，與多個州共同回報的約 1939 例消費者感染沙門氏菌病有關，導致 Quality Egg 於 2010 年 8 月召回數百萬顆雞蛋。

FDA 的刑事調查辦公室、美國農業部的監察長辦公室和聯邦調查局聯手調查這起案件。他們指控，Quality Egg 多年來忽視了食品安全標準和做法，並誤導了包括沃爾瑪在內的主要客戶，關於 Quality Egg 公司落實食品安全的真實情況。在向法院提交的證據指出自 2006 年以來，該公司委託進行的雞舍和雞蛋沙

¹⁰⁸ D.O.J., *supra* note 105

¹⁰⁹ See *Quality Egg, Company Owner and Top Executive Sentenced in Connection with Distribution of Adulterated Eggs*, DOJ 15-446 (D.O.J.), Apr. 13, 2015, available at 2015 WL 1619122

¹¹⁰ 18 U.S.C. § 201(b)(1)

¹¹¹ 21 U.S.C. §§ 331(a) and 333(a)(2)

¹¹² 21 U.S.C. §§ 331(a) and 333(a)(1)

¹¹³ *United States v. DeCoster*, 828 F.3d 626, (8th Cir. 2016)

門氏菌檢測，結果測試的不合格率高達 47%，甚至在 2010 年 8 月召回前的幾個月裡，陽性檢測結果的頻率有所增加¹¹⁴。

政府認為，證據表明，Quality Egg 人員採取措施隱瞞監管機構和客戶公司沒有落實食品安全標準和做法，包括 Quality Egg 偽造了各種客戶要求的食品安全審核文件。Quality Egg 也承認賄賂美國農業部（USDA）的檢查員釋放了品質有問題的雞蛋。2010 年至少兩次，Quality Egg 員工向美國農業部的一名檢查員進行了現金賄賂，試圖腐敗地影響檢查員行使權力，不按照法律和美國農業部的標準處理雞蛋。通常未達到 USDA 最低品質要求等級標準的雞蛋會被保留或做出「紅色標記」¹¹⁵。

Quality Egg 也承認，從 2006 年 1 月 1 日起至 2010 年 8 月 12 日止，公司員工將過期雞蛋重新黏貼標籤，以此來誤導國家監管機構和零售蛋客戶關於雞蛋的真實日期。Quality Egg 承認，在運送雞蛋前往加拿大、亞利桑那州和其他州的客戶之前，公司故意以更新加工和過期日期的方式，錯誤標記較舊的雞蛋，這些雞蛋已被保存數天或長達數週。

法官最後判決 Decoster 父親必須服刑三個月，並被罰款 10 萬美元。他的兒子、Quality Egg 負責人 Peter Decoster 也必須服刑三個月，並被罰款 10 萬美元。Quality Egg 被判處罰款 679 萬元。三名被告被要求賠償總額為 83,008.19

¹¹⁴ *Id* at 630

¹¹⁵ *Id* at 631

美元的賠償金。Quality Egg 最後也以 10,000 美元達成認罪協商¹¹⁶。

第三節 小結

從馬肉攙偽事件，歐盟會員國根據不同的法律詮釋進行處理，到美國聯邦與各州針對不同食品安全事件的處理經驗可知，食品詐欺在法律上雖然沒有明確的定義，然其成立犯罪，未必要達到危害人體健康的實害結果，方得構成。以美國的食品詐欺案例 Sterling Seafood 越南鮭魚案與 parmesan 和 romano 起司攙偽假冒案為例，雖然未引發危害人體健康的問題，但同樣因違反《聯邦食品、藥物和化妝品法》不得攙偽假冒之規定，負責人遭判刑監禁與重罰。更不用說因食品詐欺進而引發大規模食物中毒，甚至引發死亡的食品安全案件，課與犯罪者之刑責更為加重。

從《聯邦食品、藥物和化妝品法》在第 341 條有關於「食品的定義和標準」開宗明義提到，「部長在發布有關食品的法規時，必須以促進誠實和公平交易、維護消費者的利益為判定標準，採用的所有食品法規名稱須通俗常見，其定義以及特性、品質、罐裝的標準也應是合理的」之相關內容可知，該法的立法目的是出於維護產業秩序與保障消費者權益，而這個產業秩序不僅是要食品產業的從業者共同遵守業界標準以避免不正競爭之可能，更包括維持業者與消費者之間的社會信任關係。

¹¹⁶ D.O.J., *supra* note 109

食品詐欺衝擊的不僅是產業秩序、消費者權益，一旦涉及危害人體健康甚至生命，更會破壞社會信任，甚至整部食品法律體系的安定性。因此在審酌攙偽假冒的動機與要件時，必然判斷其是否出於經濟性，而「危害人體健康」應該只是作為食品詐欺犯罪成立時法官量刑的判斷因素之一，而不應僅作為成立攙偽假冒罪與否的唯一構成要件判斷。

歐盟馬肉事件更是說明，是否危害人體健康並不必然成為違反食品法規而需下架回收產品的唯一判斷標準，因為從科學證據與實際的採樣檢測結果，都證明馬肉攙偽事件對公眾健康的影響微乎其微，部分國家甚至不視之為食品安全事件，連下架召回的命令都未發出。若欲視之為食安事件，所持之理由也僅是原料來源不明、標示不實、未建立追溯紀錄，或是因未經追溯而讓產品規避狂牛病原檢測等挑戰政府食品監管能力而可能造成食安管理漏洞帶來風險。因此本文認為，與其說馬肉醜聞為食品安全事件，倒不如說是食品詐欺事件更為貼切。

另外，在美國 parmesan 和 romano 起司攙偽假冒案中，FDA 根據被告生產的這兩款起司內容物不符合「食品身分標準」的規定，而成立攙偽假冒罪，也值得我國參考。「食品身分標準」是美國 FDA 所制定，係參考美國過去兩百年來的各種食譜，經過正式聽證後，所頒訂的一系列食品準則。例如品名為「花生醬」(peanut butter) 必須含有 90% 以上的花生含量，不得添加人工香料、人工色素或化學防腐劑¹¹⁷。1938 起至 1970 年代初期，FDA 共頒訂超過兩百種「食品身

¹¹⁷ 邱文聰，從迷失的身分重新找尋食品攙偽假冒管制的可能途徑——以食品身分標準為分析焦

分標準」，約涵蓋美國國內批發食品總值 45% 的食品，到目前更達二十類共三百項「食品身分標準¹¹⁸」。

本項制度最大的效用是在經濟市場秩序的整頓，不過也有過度管制經濟造成行政管制成本高昂的問題。然而隨著高價食品的攙偽假冒情形日益嚴重，美國不同州又陸續制定「橄欖油」、「蜂蜜」等「食品身分標準」，作為解決食品詐欺的方法之一¹¹⁹。如果我國食安法規若能在兼顧行政管制成本與執法可行性的情況下採納「食品身分標準」制度之精神，或是將現有食品標示相關規定內容再更加明確，對於攙偽假冒的行為，或許能夠更有效地判定。



點，政大法學評論，第 141 期，頁 14-15，2014 年 5 月 15 日。

¹¹⁸ 同前註，頁 16。

¹¹⁹ 同前註，頁 19-20。

第肆章 中國大陸處理食品詐欺的經驗

第一節 中國大陸食品詐欺事件的概述

與歐美相比，中國的食品詐欺有明顯的不同。發達國家食品詐欺事件多數是食品等級真實性的問題，例如是否為有機食品，是否為合法渠道的產品等，造假者假借提升或模糊產品等級等方式獲利，這些產品本身並不會對消費者造成健康危害。2011年至2012年，歐盟食品與飼料快速預警系統發布食品詐欺通報118次，其中僅4次是關於食品攙偽。其他主要是非法進口、無產品證書或是證書不當等。中國除了以上產品的真實性造假外，大部分是食品攙偽與非法添加，而且問題形勢複雜嚴峻。由於攙偽物質的不確定性，該類事件是否會危害消費者健康也具不確定性，若攙偽物質為有毒，則會危害消費者健康¹²⁰。

根據中國民間網站「擲出窗外—面對食品危機，你應有的態度¹²¹」統計，2004年以來有將近4000起食品安全相關報導中，有半數屬於食品詐欺。儘管與致病微生物導致的食源性疾病（foodborne illness）相比，食品詐欺造成的危害可能較低，但在公眾認知中，食品詐欺是中國食品首要問題。中國食品毒理學學科創始人陳君石與曾任美國農業部副部長的華裔人士任築山主編《中國的食品安全：過去、現在與未來》一書，在食品詐欺章節¹²²中歸類了幾個案例類

¹²⁰ 唐曉純、李笑曼、張冰妍，關於食品欺詐的國內外比較研究進展，食品科學，第36期，頁221-227，2015年。

¹²¹ 網址 <http://www.zccw.info/>，最後造訪日2018年2月26日。

¹²² 吳永寧、邵兵、苗虹、張晶、John Williams Spink，食品欺詐。載：中國的食品安全：過去、現在與未來，頁173-176，2016年1月。

型與影響：

(1)阜陽劣質「空殼」奶粉事件：2003年起，不法商人用澱粉、蔗糖等價格低廉的食品原料，全部或部分替代乳粉，再用奶香精等添加劑進行調香調味，製造出劣質空殼奶粉。在這些奶粉中嬰兒生長發育所需之蛋白質、脂肪、維生素和礦物質含量遠低於中國大陸的國家相關標準，導致長期食用的嬰兒營養不良、生長停滯、免疫力下降，進而引發多種疾病死亡。安徽阜陽至少有 12 名嬰兒因此死亡，數百名嬰兒身體健康受到嚴重傷害。這些劣質奶粉來自多個生產廠家，銷售範圍主要遍及安徽阜陽的鄉鎮和農村市場。

(2)三聚氰胺奶粉事件：為謀取暴利，牛奶供應商向摻水的原料奶中加入三聚氰胺，使得「蛋白質」的測定值更高，矇騙檢測結果。2008 年 9 月，三鹿奶粉被發現導致多名嬰兒出現腎結石，造成事件曝光。根據中國衛生部通報，至當年 12 月底，因食用問題奶粉導致泌尿系統出現異常的患者共有 29.6 萬人，死亡 6 人。後續針對中國奶粉行業檢查中，蒙牛、伊利等奶粉產品均被發現存在三聚氰胺。

(3)地溝油事件：中國大陸所稱地溝油泛指生活中存在的各類劣質油，包括回收的食用油、反覆使用的煎炸油、由動物或動物產品的相關廢棄脂肪再提煉的油脂等，這類油脂會對人體造成潛在危害。近年重慶、廣東、湖北、河北、山東、江蘇、上海等地均爆發地溝油事件。

(4)功能性食品詐欺事件：功能性食品在中國也稱為保健品食品，指具有特定營養保健功能的產品，適宜特定人群食用，具有調節機體、不以治療為目的。

2002年7月衛生部撤銷13種功能性食品的批准文號，因其違法添加化學藥物。

其他如將蘇丹紅等工業染料摻入辣椒粉等調味品或摻入鴨飼料使蛋黃發紅；在肉丸或涼皮加入硼砂以增加韌性，讓賣相好看；2012年河北某企業用皮革廢料熬製成工業明膠，銷售給食品或藥品企業等，都涉及食品詐欺的攙偽行為。

中國的食品詐欺發生地和銷售地多為農村市場，因為農村地廣人稀、市場分散、監管力道薄弱，違法成本低，以及地方保護主義盛行。此外，農村消費者的家庭收入及受教育水平較低，導致對食品品質的要求不高，對食品詐欺的分辨能力不強¹²³。

針對中國食品詐欺犯罪，有研究者從社會學角度出發，形容此為「廉價資本主義 (cheap capitalism)」盛行所造成的後果。廉價資本主義的特徵是以低廉價格、低劣品質和不安全的貨物或服務條件來求得利潤最大化。構成廉價資本主義的要素是由廉價勞動力和原材料促成，更重要的是與商業世界的道德敗壞有關。在當今全球化經濟與社會的發展下，廉價資本主義主宰著各個部門的運作。

從廉價資本主義對中國食品行業的實證研究發現，生產者與貿易商如何不擇手段地進行廣泛的食品犯罪，包括在食物中猖獗使用廉價和危險的工業化學品。

¹²³ 同前註，頁177。

研究者訪問了浙江省的食品監管人員、食品從業人員、消費團體、食品安全觀察者與學者，分析資料後，歸結出三個重點：(1) 粗暴和肆無忌憚的廉價資本主義在食品產業造成一種「向底層競爭 (race to the bottom)」的負面效應，而且是由國內與跨國企業結合政府的高壓統治，用廉價勞工創造出高產能、低品質的食品製造業。這種向底層競爭 (race to the bottom) 創造出高生產力的貧困 (high productivity poverty)：工人生產更多，收入卻更少。因此，大量的消費者，尤其是貧困的勞工階層，無法消費得起相對昂貴的健康食物，創造出一個追求廉價與品質相對次等的市場需求；(2) 中國廉價資本主義的特點是嚴重的社會道德失範和行業道德缺失；(3) 產業、政府與學界這三角所形成的利益關係，已經超越了跨國資本階級，並且由於他們降低自己作為道德代理人的完整性，因此在中國食品產業裡，這三角關係創造了白領犯罪機會、降低了犯罪成本。「廉價資本主義 (cheap capitalism)」或許可以解釋中國乃至於全球食品詐欺乃至於食品犯罪層出不窮的原因¹²⁴。

第二節 中國大陸法制處理食品詐欺的演進

中國大陸從 1965 年《食品衛生管理試行條例》、1979 年《中華人民共和國食品衛生管理條例》、1982 年《中華人民共和國食品衛生法 (試行)》到 1995 年《中華人民共和國食品衛生法》，主要內容都是談食品衛生管理。及至 2008 年

¹²⁴ Hongming Cheng, *CHEAP CAPITALISM : A Sociological Study of Food Crime in China*, 52 BRIT. J. CRIMINOL. 254, 254-57 (2012)

三聚氰胺奶粉事件爆發後，2009年6月1日開始實施新的《中華人民共和國食品安全法》，並於2015年10月1日進行了修訂。該法以「食品安全」一詞取代「食品衛生」，陳述了中國要建立覆蓋全產業鍊的食品安全溯源體系，規定禁止生產經營任何假冒偽劣食品、食品添加劑及食品相關產品；食品 and 食品添加劑的標籤、說明書不得含有虛假內容，不得涉及疾病預防、治療功能；生產經營者對其提供的標籤、說明書的內容負責；國家實施食品全程溯源制度，鼓勵食品生產經營企業符合良好生產規範的要求，實施危害分析與關鍵控制點體系，希望提高食品安全管理水平¹²⁵。

這部食品安全法的修訂，可說是中國大陸的食品的部門憲法，又同時具備組織法與作用法的功能，幾乎涵蓋了食品從產地到餐桌的各個環節的管理面向，以及規定農業、食品藥品、質檢監督、工商管理等不同部門在維護食品安全上所需扮演的角色與功能。

2013年10月25日，中國第十二屆全國人大常委會審議通過新修訂的《中華人民共和國消費者權益保護法》，並於2014年3月15日起施行，其中針對消費詐欺行為加大懲罰力度，增加商家的違法成本¹²⁶。

¹²⁵ 中華人民共和國食品安全法，網址 http://www.gov.cn/flfg/2009-02/28/content_1246367.htm，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日

¹²⁶ 中華人民共和國消費者權益保護法，轉引自《中國的食品安全：過去、現在與未來》。該法第 55 條規定「經營者提供商品或者服務有欺詐行為的，應當按照消費者的要求增加賠償其受到的損失，增加賠償的金額為消費者購買商品的價款或者接受服務的費用的三倍；增加賠償的金額不足五百元的，為五百元。法律另有規定的，依照其規定。」網址 http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2013-10/26/content_1811773.htm，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日

與臺灣食品安全衛生管理法同時具備特別刑法的性質不同，中國大陸食品安全法與消費者權益保護法對於違法行為僅有行政罰則，刑事裁罰則規定於《中華人民共和國刑法》第三章「破壞社會主義市場經濟秩序罪」的第一節「生產、銷售偽劣商品罪」，當中第 143 條規定：「生產、銷售不符合食品安全標準的食品，足以造成嚴重食物中毒事故或者其他嚴重食源性疾病的，處三年以下有期徒刑或者拘役，併處罰金；對人體健康造成嚴重危害或者有其他嚴重情節的，處三年以上七年以下有期徒刑，併處罰金；後果特別嚴重的，處七年以上有期徒刑或者無期徒刑，併處罰金或者沒收財產。」第 144 條規定：「在生產、銷售的食品中摻入有毒、有害的非食品原料的，或者銷售明知摻有有毒、有害的非食品原料的食品的，處五年以下有期徒刑，併處罰金；對人體健康造成嚴重危害或者有其他嚴重情節的，處五年以上十年以下有期徒刑，併處罰金；致人死亡或者其他特別嚴重情節的，依照本法第 141 條的規定處罰。」該法也允許對情節嚴重的食品詐欺犯罪行為處以包括無期徒刑和死刑在內的極端刑罰¹²⁷。

有鑑於違法添加化學物質是食品攙偽的主要形式，中國衛生部發布〈食品中可能違法添加的非食用物質和易濫用的食品添加劑名單〉，經過徵集意見、專家討論、徵求部門意見等流程，中國國務院於 2009 年 7 月 20 日頒布《中華人民共和國食品安全法實施條例》，其中第 49 條規定：「國務院衛生行政部門應當

¹²⁷ 中華人民共和國刑法，網址 http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/17/content_5004680.htm，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日。

根據疾病信息和監督管理信息等，對發現的添加或者可能添加到食品中的非食品用化學物質和其他可能危害人體健康的物質的名錄及檢測方法予以公布；國務院質量監督、工商行政管理和國家食品藥品監督管理部門應當採取相應的監督管理措施。」這一規定確認了建立非法添加的黑名單制度。

根據這項黑名單制度，2011年6月中國國務院共發佈《食品中可能違法添加的非食用物質和易濫用的食品添加劑品種名單》¹²⁸6批，包括非食用物質48種、易濫用食品添加劑條目共22條。此外，2013年5月中國最高人民法院、最高人民檢察院發佈《關於辦理危害食品安全刑事案件適用法律若干問題的解釋》¹²⁹（簡稱《兩高司法解釋》），第20條明確規定《食品中可能違法添加的非食用物質名單》與《保健食品中可能非法添加的物質名單》上的物質被認定為有毒、有害的非食品原料。

中國的國家食品安全風險評估中心根據《兩高司法解釋》，對《食品中可能違法添加的非食用物質名單》進行修訂，確立了非食用物質的納入原則和修訂原則。非食用物質的納入原則為：(1)該物質為非食用物質；(2)該物質影響人體健康，存在食品安全隱患，對人體造成較大健康風險；(3)該物質因經濟利益

¹²⁸ 食品中可能違法添加的非食用物質和易濫用的食品添加劑名單（第1—5批匯總），中華人民共和國國家衛生和計劃生育委員會，2011年4月19日。網址 <http://www.moh.gov.cn/sps/s7892/201406/38e5c8a53615486888d93ed05ac9731a.shtml>，最後造訪日2018年2月26日

¹²⁹ 兩高關於辦理危害食品安全刑事案件適用法律若干問題的解釋，檢察日報，2013年5月6日。網址 http://www.spp.gov.cn/zdgz/201305/t20130506_58566.shtml，最後造訪日2018年2月26日

驅動在食品中違法添加；(4)該物質的違法添加對社會公共安全造成重要影響。

修訂原則為：(1)嚴格依法原則；(2)公開透明的原則；(3)確保安全的原則；(4)避免重複的原則。修訂後的《食品中可能違法添加的非食用物質名單》包括染料等 23 類物質，雖不可能涵蓋所有的非食用物質，但其可為有針對性地打擊蓄意違法添加提供線索，也達到警示食品生產者和從業人員的作用¹³⁰。

第三節 中國大陸官方對食品（安全）詐欺的定義

中國食品藥品監管總局 2017 年 2 月 15 日發布了關於徵求《食品安全欺詐行為查處辦法》（徵求意見稿）意見的通知¹³¹，該辦法第一條明訂之立法目的，指出為嚴厲查處食品安全欺詐行為，保證食品安全，保障公眾身體健康和生命安全，因此根據《中華人民共和國食品安全法》等法律法規，制訂本辦法。

該辦法明確定義食品詐欺是指行為人在食品生產、貯存、運輸、銷售、餐飲服務等活動中故意提供虛假情況，或者故意隱瞞真實情況的行為，並且歸結出 10 類食品欺詐行為：產品詐欺、食品生產經營行為詐欺、標籤說明書詐欺、食品宣傳詐欺、信息詐欺、食品檢驗和認證詐欺、許可申請詐欺、備案信息詐欺、報告信息詐欺、提交虛假監管信息等，做出明確界定¹³²。

「產品欺詐」的行為包括：(1)用非食品原料、超過保質期的食品原料、回

¹³⁰ 同註 122。

¹³¹ 關於徵求《食品安全欺詐行為查處辦法》（徵求意見稿）意見的通知，中國國家食品藥品監督管理總局，2017 年 2 月 15 日。網址 <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0782/169500.html>，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日

¹³² 中國慣稱「食品詐欺」為食品安全欺詐；訊息為信息。

收食品作為原料生產食品；(2) 在食品中添加食品添加劑以外的化學物質和其他可能危害人體健康物質；(3) 使用病死、毒死或者死因不明及其他非食用用途的禽、畜、獸、水產動物肉類加工食品；(4) 生產營養成分不符合食品安全標準的專供嬰幼兒和其他特定人群的主輔食品；(5) 其他生產經營摻假摻雜、以假充真、以次充好的食品以及以不合格食品冒充合格食品。

「食品生產經營行為欺詐」的行為包括：(1) 在產品研發、進貨查驗、出廠檢驗、儲存運輸、不合格食品處理、食品安全事故處置等活動中隱瞞真實情況或者進行虛假記錄；(2) 在原料貯存場所、生產加工區域、經營場所存放明令禁止使用的可能用於非法添加的物質；(3) 在生產經營活動中偽造、變造或者使用偽造、變造的生產經營許可證書、產品註冊證書、備案憑證、檢驗檢疫合格證明、產地證明、購貨憑證等文件；(4) 向食品生產經營者提供製售假劣食品技術；(5) 其他食品生產經營詐欺行為。

「標籤說明書欺詐」的行為包括在食品標籤、說明書進行：(1) 虛假標註食品名稱、規格、淨含量、成分或者配料表、標準代號、貯存條件等信息；(2) 虛假標註企業名稱、產品註冊證號、生產許可證號、加工工藝、產地、生產地址、聯繫方式等信息；(3) 虛假標註生產日期、保質期；(4) 虛假標註無公害食品、有機食品、綠色食品等標誌；(5) 虛假標註「釀造」、「純糧」、「固態發酵」、「鮮榨」、「現榨」等字樣；(6) 產品標籤標註的營養成分與產品實際不符。

本部份也有除外條款，亦即不會對公眾造成誤導的情況下，傳統飲食名稱與食

品及其原料的通用名稱不一致，不構成詐欺。

「食品宣傳欺詐」則意指以網絡、電話、電視、廣播、講座、會議等方式宣傳食品，有下列情形之一者：(1)食品的性能、功能、產地、規格、成分、生產者、標準、保質期、檢驗報告等信息與實際情況不符；(2)使用虛構、偽造或者無法驗證的科研成果、統計資料、調查結果、文獻等信息作證明材料；(3)普通食品明示、暗示具有功效或者特殊醫學用途的，或者使用「可治療」、「可治愈」等醫療術語；(4)食品宣傳信息涉及疾病預防、治療功能；(5)保健食品宣傳信息含有未經證實的功效，或者隱瞞適宜人群、不適宜人群等；(6)使用「純綠色」、「無污染」等誇大宣傳用語；(7)以轉基因食品冒充非轉基因食品。

「食品安全信息欺詐」意指：(1)單位和個人利用網絡、媒體、移動社交平台等載體，編造、散佈、傳播虛假食品安全信息；(2)媒體杜撰新聞事實，播發故意歪曲事實真相的食品安全新聞；(3)媒體播發含有虛假事實、數字、圖標、專家發言等的食品安全新聞；(4)媒體對食品安全新聞圖片或者新聞視頻內容進行影響其真實性的修改。

「食品檢驗、認證欺詐」意指：(1)食品檢驗機構篡改檢驗數據，擅自更換樣品，偽造試驗記錄、檢驗數據和檢驗結果，出具虛假檢驗結論等；(2)食品認證機構違反認證程序規定隱瞞真實情況、篡改審核記錄、偽造認證文書或

者出具虛假認證結論等。

「食品生產經營許可申請欺詐」意指：(1) 申請保健食品、特殊醫學用途配方食品、嬰幼兒配方乳粉產品配方註冊時，提供虛假信息、數據、材料和样品；(2) 申請食品生產經營許可時，提供虛假信息、數據、材料和样品；(3) 申請保健食品、特殊醫學用途配方食品廣告審批時，提供虛假信息、數據、材料和样品。

「備案信息欺詐」意指：(1) 保健食品進行備案時，提供虛假研發報告、產品配方、生產工藝、安全性和保健功能評價資料、檢驗報告等材料；(2) 在嬰幼兒配方食品進行備案時，提供食品原料、食品添加劑、產品配方、標籤等的虛假材料；(3) 網絡食品交易第三方平台和自建網站交易的食品生產經營者提供虛假備案信息；(4) 提供其他虛假備案信息。

「報告信息欺詐」意指：(1) 提供虛假食品安全自查報告和整改報告；(2) 提供虛假召回計劃或者虛假停止生產經營、召回和處置不安全食品報告；(3) 發生食品安全事故的單位報告虛假食品安全事故信息；(4) 食品貯存服務提供者向監管部門報告虛假名稱、地址、法定代表人或者負責人姓名，以及貯存食品的所有人、聯繫方式等信息；(5) 集中交易市場開辦者報告虛假市場名稱、住所、類型、法定代表人或者負責人姓名、食品安全管理制度、食用農產品主要種類、攤位數量等信息。

「提交虛假監管信息」意指：食品生產經營者在食品藥品監管部門進行監督檢查、抽樣檢驗、案件調查、事故處置時，隱瞞真實情況，或者提交虛假的資質證明、進貨查驗記錄、食品生產經營記錄、出廠檢驗記錄、食品檢驗合格結論、詢問信息等，屬於向監管部門提交虛假信息。

觸犯本辦法不同類型詐欺行為，會被處以不同金額的行政罰款，第 28 條明定若「食品安全欺詐行為構成犯罪的，移送司法機關，依法追究刑事責任。」值得一提的是，在第 27 條有關於「信用懲戒」的條文提及，「食品生產經營者有食品安全欺詐行為的，記入食品安全信用檔案，情節嚴重的列入食品藥品安全『嚴重失信名單』，通報投資主管部門、證券監管機構和有關金融機構。」第 30 條規定「對集中交易市場開辦者、櫃檯出租者、展銷會舉辦者、網絡食品交易第三方平台提供者、倉儲保管者、運輸者等的食品安全欺詐行為查處參照本辦法執行。」

本辦法從 2017 年 2 月中提出意見徵集，截止本文完成前，尚未看到公布施行，無法確認內容有無修正。不過，從中國國家食品藥品監督管理總局擬定的草稿內容來看，本辦法將各種跟食品有關的製造流通銷售、產業管理、媒體傳播與行政管制所可能發生的詐欺行為類型化、明確化，讓食品監管執法時有所依據，也警示食品產業相關從業人員不得逾矩，甚至對食品詐欺的慣犯祭出信用懲戒的手段，阻斷其融資來源，管制手段不可謂不強烈。

除此之外，中國國務院 2017 年 7 月 13 日頒布「食品安全辦等 9 部門關於印

發食品、保健食品欺詐和虛假宣傳整治方案¹³³」，特別針對(1)未經許可生產食品 and 保健食品、經營食品 and 保健食品、進口食品 and 保健食品行為；(2)食品 and 保健食品標籤虛假標識聲稱行為；(3)利用網絡、會議營銷、電視購物、直銷、電話營銷等方式違法營銷宣傳、欺詐銷售食品 and 保健食品行為；(4)未經審查發布保健食品廣告以及發布虛假違法食品、保健食品廣告行為；(5)其他涉及食品、保健食品欺詐和虛假宣傳等違法違規行為，要求各省市縣級積極落實執行打擊食品詐欺，均可見中國官方對於打擊食品犯罪的高度重視。

第四節 小結

從上可知，中國近年將維護食品安全的重點放在打擊食品詐欺，類型涵蓋食品的生產製造、物流配送、標示宣傳行銷、產業秩序管理、健康風險評估等相關範疇的詐欺行為，可說將整個食品產業供應鏈上中下游與相關服務業都納入行政管理，並且將構成食品詐欺的行為明確化，讓執法與司法單位有判斷依循的標準。

如果從產地到餐桌的食品供應鏈概念比較兩岸食品安全法的差異，可以發現臺灣的《食品安全衛生管理法》負責範圍僅及於食品的生產、製造、銷售，主管機關為衛生福利部。其他涉及農漁畜產品生產的主管機關為行政院農業委員會，食品工廠與食品工業的管理輔導主管機關為經濟部，毒性化學物質的管理則由行政院環境保護署負責，不同主管機關依據不同法律業管範圍配合處理。

¹³³ 詳見中國國務院食品安全辦等 9 部門關於印發食品、保健食品欺詐和虛假宣傳整治方案的通知，網址 <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL1605/174765.html>，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日

但中國《食品安全法》像是一部食品的部門憲法，規範衛生行政、農業行政、質量監督、工商管理管理和食品藥品監督等相關領域政府單位應如何執行食品安全。雖然食品安全法裡面沒有刑事處罰的規定，但在中國的刑法當中卻有專門的條文處罰違反食品安全的行為，並且透過司法部門制定《關於辦理危害食品安全刑事案件適用法律若干問題的解釋》，詳細列出不同食品犯罪類型涉及違反的刑法法條，作為下級法院或檢察機關辦理食品詐欺案件的參考，其性質也相當於法律。

另外，臺灣的刑事司法對於違反食品安全所破壞的法益為何？對於攙偽假冒的定義為何？至今仍莫衷一是。不過中國大陸將違反食品安全罪的規定放在「破壞社會主義市場經濟秩序罪」的章節當中，說明了食品犯罪不僅是危害人體健康，更是一種經濟犯罪的類型，破壞的法益其實是市場經濟秩序穩定。

第五章 結論與建議

第一節 食品詐欺不應僅以危害人體健康與否作為判斷要件

如先前所述，食品詐欺雖然是古老的議題，其手法卻會隨著食品生產、加工、物流、貿易與消費型態等而有所不同。尤其食品科技日新月異，銷售與宣傳手法也推陳出新，伴隨著全球貿易的興起，食品供應鏈冗長與繁複，與食品有關的相關爭議也層出不窮。有心者利用資訊不對稱的優勢，挑戰政府法規與監管能力，也衝擊消費者權益的保障，破壞產業競爭的秩序。1975年1月17日立法院制定頒布《食品衛生管理法》至今，共經過十五次修訂，每一次的修訂其實都是為了回應外在經濟與社會環境變遷所引發的新型食品問題挑戰，因此食品安全的內涵與行政管制的作為也應與時俱進。

從《食品安全衛生管理法》修法歷程可知，雖然立法目的提及維護國民健康，其實是規範食品產業發展的法律，除著重食品衛生、食品安全、消費者權益，也有維護食品市場交易秩序之用意，融合消費者保護法與公平交易法的精神。因此司法機關解釋食品攙偽假冒罪所欲保障之法益，若僅限於維護國民健康，而維護國民健康又僅與危害人體健康與否畫上等號，而忽略其違法行為對消費者保障的傷害、對產業造成的不正競爭與對社會信任造成之衝擊，則似乎過於限縮食品安全衛生管理法立法用意與功能。

基於此一理由，這也是本文比較味全油品案看攙偽假冒的司法解釋差異時，對於一審臺北地方法院提出「食品業者除不得進行『有危害人體健康之虞』之『攙偽、假冒』，更不得為『經濟上之攙偽』，並就相關之商品標示，不應有使一般『平均消費者』產生『誤導』之虞」的見解，感到深表認同。雖然此一見解被二審推翻，但本文認為，臺北地院這項見解不但最貼近《食品安全衛生管理法》立法原意，也呼應當今國際重視打擊食品詐欺潮流下的法律運用與解釋。

本文也認為，每當輿論或媒體表述農漁畜產品藥檢不合格、食品添加物含量超標、使用非食品級原料、過期食品重新販售、食品標示不符或不合規定、食品衛生汙染等林林總總的食品案件時，幾乎千篇一律以爆發「食品安全」事件定調，導致民眾對一連串「食安事件（實為食品詐欺）」陷入不必要恐慌，以為食品詐欺事件都會危害人體健康。

此外，當司法機關將「違反食品安全」窄化為「危害人體健康」的視角進行評價，以致於許多食品詐欺案件在刑事審判時，法官認為不構成「危害人體健康」而判決無罪。由於刑事審判結果常會連帶影響食品業者違反食安法的行政處分，當業者提起行政訴訟，行政法院又常會參照普通法院刑事庭審理認定的結果來做出判決，導致從事食品詐欺的業者逍遙法外，民眾對於政府執行維護食品安全的信心也不足。

再者，本文認為，食安法保護的法益多元，因為食品與人民生活密切相關，

不僅僅是加工技術的優劣、營養價值的良窳，也牽涉到文化價值、產地認同與產業公平競爭等眾多因素。舉例來說，消費者願意多花錢購買正宗臺灣鹿谷種植生產的凍頂烏龍茶，倘若茶葉罐裡面裝的是從越南進口的烏龍茶，或是部分鹿谷凍頂烏龍茶、部分越南烏龍茶混攪，這恐怕不僅僅評價為「標示不實」即可，應當視為攙偽假冒的食品詐欺事件處置。

又如對穆斯林來說，食品必須經過清真認證，倘若業者販售未經清真認證的食品給穆斯林食用，幾乎不會危害人體健康而構成食品安全問題，但從宗教信仰層面觀之，此舉即可能構成食品詐欺，因為違背穆斯林信仰者的消費知情權。

因此，食安法所要保護的法益應該是多重的，而非單一只有國民健康，也應包含消費者的資訊安全，並涉及國民文化價值的維護¹³⁴。以經濟法而非僅以促進國民健康的角度看待《食品安全衛生管理法》產業管理功能，才可能擴大法益的保障範圍。好比美國《食品、藥品和化妝品法》第 341 條有關於「食品的定義和標準」提到，「部長在發布有關食品的法規時，必須以促進誠實和公平交易、維護消費者的利益為判定標準」，沒有提到任何有關「維護國民健康」的字樣，甚至美國助理司法部長 Stuart F. Delery 在 PCA 銷售污染花生案判決結果出爐後，強調「這是針對任何個人或公司出於經濟利益而犧牲美國糧食供應安全所採取的有力行動，那些將受污染的食品引入市場而威脅消費信任的犯罪行為，都將受到

¹³⁴ 相同見解，參照張麗卿，食品攙偽或假冒的抽象危險犯辯證，月旦法學雜誌，第 261 期，頁 78，2017 年 2 月。

懲罰」¹³⁵。因此，應認清打擊食品詐欺或是食品犯罪，首要目的是要維持交易秩序的穩定與社會信任，維護國民健康則是附帶的成果。

然而，倘若成立攙偽假冒罪的構成要件，仍堅持以「有無危害人體健康之虞」為判斷，本文認為須思考「危害人體健康」的內涵，是否應如彰化地方法院審理頂新製油案所作出的刑事判決內容，認定必須有具體危害之證據方可成立？從歐洲馬肉攙偽事件爆發後，荷蘭與德國食品當局的處置方式可知，即便沒有具體危害人體健康之證據，只要原料或食品製造、流通過程未符合食品監管的標準與要求，例如缺乏可追溯性或是原料來源不明，即有必要從風險管理的角度認定有危害人體健康之虞而不符合食品安全，採取預防性手段防制事件影響擴大。

此外，隨著科技發展日新月異、全球化貿易蓬勃發展，所帶來的不確定負面效應也使現代社會呈現高度的風險性。馬肉攙偽事件影響橫跨歐盟二十多國，缺乏可追溯性，意味規避狂牛病原篩檢；越南大幸福飼料油透過跨境貿易進入臺灣的食品加工廠，透過食品加工技術矇蔽檢驗技術的偵測，這一系列食品詐欺行為，都可謂對於食品安全的管控帶來高度風險。因此本文認為，這類攙偽假冒的食品詐欺事件自然應當構成「危害人體健康之虞」的要件而違反食品安全。事實上，嘉義地院與高雄地院審理有關越南大幸福飼料油流入臺灣食品供應鏈的相關案件時，即認為只要原料來源交代不清，或是不可供人食用的飼料油流入食品鏈，

¹³⁵ D.O.J., *supra* note 90

即有危害人體健康的風險，違反食品安全。

然而釜底抽薪之計，為改變「食品詐欺」與「食品安全」不分的情況，本文建議我國衛生行政法制，應可參酌美國密西根大學「食品詐欺倡議」的主持人約翰·史賓克與道格拉斯莫耶爾教授提出的「食品保護」模型，特別區分出食品品質、食品安全、食品詐欺與食品防禦等四種獨立概念，進行社會輿論溝通，同時參考此一架構作為未來修改《食品安全衛生管理法》與訂定一系列相關食品法規命令的依據。

以中國為例，即參考「食品保護」模型，針對打擊食品詐欺訂出一系列的行政命令、行政指導與司法解釋，有助於釐清日常生活中食品詐欺與食品安全事件的差異，針對高度爭議的食品事件對症下藥進行有效的管理，也有助於進行正確的公眾溝通。

第二節 參酌建立「食品身分標準」制度

本文認為，國內衛生行政機關對於攙偽假冒與標示不實的定義不明，以致許多民眾認為應構成攙偽假冒的食品詐欺事件，被衛生單位以標示不實輕縱處理帶過（例如米粉沒有米、蜂蜜不純等）。又《食品安全衛生管理法》第15條第1項各款與攙偽假冒之間的關係為何？違反不同款規定構成食品詐欺的要件為何？仍有待衛生單位訂出標準與規範。

也因為攙偽假冒與標示不實的界線不明，爆發食品詐欺事件，也很容易淪為衛生行政單位或是司法（檢察）機關的主觀認定，以致缺乏統一的執法標準。例如臺灣發生鼎王麻辣鍋以雞湯塊熬製大骨湯，在德國法上屬於食品價值減損的欺騙，在臺灣卻是以不起訴處分¹³⁶；又如號稱野生天然蜂蜜，實際是用糖水餵食蜜蜂，或是混摻蔗糖、果糖等其他物質，理應構成攙偽假冒，衛生行政機關卻以標示不實帶過，命廠商標示改正後即可恢復上架。這似乎帶給人們錯覺：政府若要嚴辦食品爭議事件，就動用檢調單位以涉嫌攙偽假冒罪偵辦；若要輕縱，就以食品標示不實論處，因為罰則較輕。

如果要解決此一困擾，本文認為仿照美國 FDA 建立「食品身分標準」制度不啻為解決方式之一。該制度由聯邦政府透過法規命令制訂程序，以「成分、比例、配方或製造方式」來定義食品「身分」，符合上述各項標準者，才可用該食品名稱合法上市販售。此種管制模式不僅提供判斷食品是否構成攙偽假冒的基準，也以事前預防手段禁止廠商在沒有提出科學證據證明食品「安全性」的情況下，任意添加物質於食品中，以免間接造成危害公共衛生和影響健保體系的結果¹³⁷。

本文也認為，中國大陸官方以建立食品違法添加物黑名單的方式，陸續發布《食品中可能違法添加的非食用物質和易濫用的食品添加劑名單》，中國最高人民法院、最高人民檢察院發佈《關於辦理危害食品安全刑事案件適用法律若

¹³⁶ 同註 134。

¹³⁷ 相同見解，參照劉靜怡，蘋中信：定義食品「身分」是關鍵，蘋果日報，2014年10月17日，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20141017/36151567>，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日

干問題的解釋》，明確規定《食品中可能違法添加的非食用物質名單》與《保健食品中可能非法添加的物質名單》，並且發布關於徵求《食品安全欺詐行為查處辦法》（徵求意見稿），均有助於明確地將食品詐欺類型化，減少攙偽假冒與標示不實之間的模糊。雖然此舉高度行政管制的模式未必完全適合臺灣的自由經濟市場，甚至管制食品詐欺的內容包山包海，有扼殺食品產業創新發展之虞，但中國官方打擊食品詐欺的力度，以及建立明確標準的努力，仍值得我們省思與參考。

此外，本文也認為，用刑法第 255 條第 1 項、第 2 項之商品虛偽標記罪、販賣虛偽標記之商品罪及同法第 339 條第 1 項詐欺取財罪，偵辦食品詐欺也有所侷限，尤其詐欺取財罪構成要件為「意圖為自己或第三人不法之所有，以詐術使人將本人或第三人之物交付者」。但食品未必都是以經濟交易的方式流通，如果是辦理行銷活動贈送或甚至是捐贈弱勢團體，一旦發生食安問題，恐怕難以用刑法論處，還是得回歸食品安全衛生管理法處置。

第三節 食品詐欺應入法，與刑法詐欺罪區隔

如本文第一章所述，食品詐欺是供應方基於經濟利得之主觀意圖而刻意將不實在的食物或構成食物之成分行銷於市場，使其以商品形式呈現並致生損害或有損害之虞於消費者，強調詐欺行為人的核心目的是從消費者手中獲取法律上不對等或不法之經濟利益，但不以消費者身體健康上的損害發生為必要。因此，不法

獲得經濟上利益是構成食品詐欺的「必要條件」，至於消費者是否因為食用經故意替換、添加、竄改或其它不當行為加工之食品，而出現身體健康法益受損之結果，並非所問¹³⁸。又如本文第二章所述，食安法攙偽假冒罪之保護法益係抽象的集合法益，與普通刑法詐欺罪主要保護個人財產法有所不同，評價食品詐欺行為不應僅從普通刑法詐欺取財罪保障個人財產的角度出發，也應當從經濟性攙偽假冒，亦即是否基於經濟利得之主觀意圖而刻意將不實在的食物或構成食物之成分行銷於市場，使其以商品形式呈現並致生損害或有損害之虞於消費者，來進行判斷¹³⁹。綜上，本文進一步認為，食品詐欺與涉及刑法詐欺罪的食品案件，兩者概念應有所區隔。

涉及食品詐欺的案件不僅危害消費者知情權，也破壞食品產業秩序與挑戰行政機關監管食品業的能力，構成違反食品安全的風險。涉及刑法詐欺罪的食品案件，則可能僅限於危害消費者個人的知情權與財產權，其成立犯罪必須是在行為人施用詐術使被害人陷於錯誤而損失財物，也就是發生財產權轉移的情形才成立刑法詐欺取財罪。食品詐欺與刑法詐欺罪兩者保障的法益並不完全一致。

有鑑於國內法規中並無食品詐欺之具體概念與定義，因此本文認為，只要「出於故意，以經濟利益為動機」，而違反《食品安全衛生管理法》第 15 條第 1 項各款行為¹⁴⁰，即可視為「食品詐欺」，依照同法第 44 條處以行政罰。若違法行為嚴

¹³⁸ 同註 14。

¹³⁹ 同註 62。

¹⁴⁰ 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、

重影響食品流通市場秩序或食品衛生安全及品質等情節重大者¹⁴¹，則可成立《食品安全衛生管理法》第 49 條第 1 項之罪。亦即，構成食品詐欺罪之行為不再僅限於攙偽或假冒，也涵蓋第 15 條第 1 項各款行為。因為「出於故意，以經濟利益為動機」，將違反上述各款行為的食品或食品添加物流入食品供應鏈，未必涉及食品標示的問題，未必危害人體健康，也未必發生財產權轉移，卻挑戰食品監管與食品產業秩序，製造違反食品安全的風險。將違反食品詐欺的行為明確化，不但符合《食品安全衛生管理法》所欲保障之集合法益，若能再參酌《公平交易法》第 36 條「先行政後司法」的概念¹⁴²，授權行政機關訂定違規情節的重大認定原則，視食品詐欺的實際情節，由主管機關決定採取行政罰或是移送司法單位進行刑事偵查或審理，應可避免部份刑法學者擔憂刑罰大幅擴張的憂慮。

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。

¹⁴¹ 可參照《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》第 1 條規定

¹⁴² 所謂「先行政後司法原則」，並非法律明文規定之用語，係指公平法第 36 條規定，對違反第 19 條之行為，「經中央主管機關命其停止其行為而不停止者」，始處有期徒刑之制裁。由於該條文列於「罰則」章，適用時產生行政機關與司法機關認定不一時之爭議。對違法行為之取締及制裁發動權，原則上由法院判斷，但具管理目的之行政處罰規定，法律授權行政機關先採取一定的處理權，在取締效果不足以遏阻違法行為時，再由法院發動刑事制裁權。參見陳櫻琴，公平法第 36 條「先行政後司法」之法律分析，公平交易委員會網站，網址

<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=608&docid=1410>，最後造訪日 2018 年 2 月 26 日。

是以本文認為，概念上若能區分食品詐欺罪與涉及刑法詐欺罪的食品案件，或許有助於解決攙偽假冒與標示不實界線不清的問題。食品業者出於故意，以獲取經濟利益為目的所涉及之標示不實，即構成食安法第 49 條第 1 項的攙偽或假冒罪，不問是否發生財產損失或危害人體健康。至於單純的食品標示不實違反《食品安全衛生管理法》第 28 條第 1 項，情節輕微者，依照同法第 45 條相關條文進行行政裁罰。若食品業者施用詐術使被害人陷於錯誤購買標示不實的食品而損失財物，則應依照刑法詐欺取財罪論處。

而不管是攙偽假冒或是標示不實，其情節若涉及危害人體健康之虞甚至致人於死，無論故意或過失，均成立《食品安全衛生管理法》第 49 條第 2 項或第 3 項之罪。

參考資料

中文書籍

1. 衛生福利部，食品安全政策白皮書 2016-2020，頁 18，2016 年 1 月 6 日。
2. 邱錦添、李根永，食品安全衛生管理法之理論與實務，2016 年。臺北：元照。
3. 張麗卿主編，全球風險社會刑法新議題—以食品及醫療為中心，2015 年。臺北：元照
4. 公平交易委員會，認識公平交易法，增訂第十六版，2015 年 7 月。臺北：公平交易委員會
5. 洪誌宏，消費者保護法，2013 年 4 月。臺北：五南
6. 任筑山、陳君石主編，中國的食品安全過去、現在與未來，頁 172，2016 年 1 月。

期刊

1. 洪德欽，歐盟食品安全制度對臺灣食安改革的啟示，台大法學論叢，第 44 卷，2015 年 11 月。
2. 林昱梅，論食品安全法制中之預防原則—以歐盟與臺灣為中心，台大法學論叢，第 44 卷，2015 年 11 月。
3. 黃士洋、葉修榜、吳宗熹、潘志寬，「以非食品用途輸入惟作食品用途者之處置原則」之簡介，食品藥物研究年報，第 6 期，2015 年。
4. 謝青宏，食不下咽？—英美對食品詐騙之防制策略，人文社會科學研究，第 9 卷第 3 期，2015 年 9 月。

5. 譚偉恩，食品供應鏈中惡意汙染行為之防治：以美國、歐盟與國際組織的實踐為例，歐美研究，第 46 卷第 4 期，頁 563-602，2016 年 12 月。
6. 陳俊偉，論食品安全衛生管理法第 49 條重新入罪化之必要性——以最高法院 105 年度第 18 次刑事庭會議決議及近期相關判決對「攙偽或假冒」抽象危險行為之解釋爭議為出發點，月旦刑事法評論，5 卷，頁 143-173，2017 年 6 月。
7. 邱文聰，從迷失的身分重新找尋食品攙偽假冒管制的可能途徑——以食品身分標準為分析焦點，政大法學評論，第 141 期，頁 14-15，2014 年 5 月 15 日。
8. 張麗卿，食品攙偽或假冒的抽象危險犯辯證，月旦法學雜誌，第 261 期，頁 78，2017 年 2 月。
9. 陳鈺雄，經濟性攙偽假冒與詐欺取財罪，人權會訊，第 126 期，頁 37，2017 年 10 月。
10. 曾淑瑜，從食品攙偽之類型論入刑化之必要性，臺灣法學雜誌，第 241 期，2014 年 2 月。
11. 林昱梅，論食品標示不實之判斷——以德國法及我國法為中心，月旦法學雜誌，第 236 期，2015 年 1 月。
12. 張麗卿，食品犯罪中的攙偽或假冒——以富味鄉混油事件判決為中心（附談頂新判決），月旦法學雜誌，第 249 期，2016 年 2 月。
13. 蕭宏宜，攙偽假冒的刑事爭議問題，臺灣法學雜誌，第 242 期，2014 年 2 月。
14. 張麗卿，妨害食品安全刑事責任之探討，東海大學法學研究，第 42 期，

2014 年 4 月。

15. 林鈺雄，食品防線與食品犯罪—從正義、頂新黑油事件說起，臺灣法學雜誌，第 259 期，2014 年 11 月。
16. 古承宗，刑法作為保障食品安全之手段—兼評彰化地方法院 100 年度矚易字第 1 號判決、臺灣高等法院台中分院 101 年度矚上易字第 295 號判決，臺灣法學雜誌，第 261 期，2014 年 12 月。
17. 唐曉純、李笑曼、張冰妍，關於食品欺詐的國內外比較研究進展，食品科學，第 36 期，頁 221-227，2015 年。
18. 吳永寧、邵兵、苗虹、張晶、John Williams Spink，食品欺詐。載：中國的食品安全：過去、現在與未來，頁 173-176，2016 年 1 月。

官方文件

1. 程仁宏、楊美鈴、趙昌平、洪昭男，食品用添加物安全管制與規範專案調查研究報告，監察院，2010 年 5 月。
2. 「我國食品安全衛生把關總體檢」專案調查研究案，監察院 99 年度專案調查研究報告，2010 年。
3. 衛生福利部 102 年度研究發展報告，食品攙偽及物種鑑別之檢驗研究與調查（素食食品摻葷調查及杜仲與蓮藕快速鑑別檢驗方法開發），頁 1-1，2014 年 1 月 27 日
4. 衛生福利部食品藥物管理署，食品生物性攙偽分子檢驗技術精進研究，2017 年，
5. 衛生福利部食品藥物管理署，食品攙偽同位素比值檢驗技術之研究，2017 年。

6. 立法院公報

報章雜誌

1. 臺灣法學會法律專業與倫理委員會主辦，「毒澱粉不是澱粉！」座談會會議綜述，月旦法學雜誌第 223 期，2013 年 12 月。
2. 2013 年 12 月 20 日舉辦「食品安全與犯罪防治」論壇邀請貴賓發言與談，中華民國犯罪學學會會刊，第 15 卷第 1 期，2014 年 2 月。
3. 林漢強，守護人民食品安全－食用油攙假案偵辦心得，檢協會訊，第 97 期，2014 年 1 月。
4. 食安報馬仔，什麼是食品業經濟動機摻假 EMA？行政院食品安全辦公室食品安全資訊網，2016 年 7 月 14 日，網址
https://www.ey.gov.tw/ofs/News_Content.aspx?n=0C17D90F1528AAC4&sms=4326217BEFADD6FB&s=0E408027682B3F57，最後造訪日：2018 年 2 月 25 日
5. 石濰天，「標示不實」還是「攙偽假冒」的隱形界線在哪？食力 foodNEXT，2016 年 3 月 29 日，網址
<http://www.foodnext.net/news/newstrack/paper/4470321983>，最後造訪日：2018 年 2 月 25 日
6. 塩選也不實，鼎王已被罰 380 萬，自由電子報，2014 年 3 月 6 日，網址
<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/759571>，最後造訪日：2018 年 2 月 25 日
7. 林慧貞，衛生署：「沒有規定一定要用米做才叫米粉」，消基會痛批政府大玩文字遊戲！上下游新聞市集，2013 年 1 月 29 日，網址
<https://www.newsmarket.com.tw/blog/23937/>，最後造訪日 2018 年 2 月 26

日

8. 劉靜怡，顏中信：定義食品「身分」是關鍵，蘋果日報，2014年10月17日，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20141017/36151567>，最後造訪日 2018年2月26日

其他

1. 葉彥伯，〈食品安全衛生管理之現況與未來〉，彰化縣衛生局長於台大公共衛生學院演講簡報內容，2015年12月16日。
2. 中國國家食品藥品監督管理總局關於徵求《食品安全欺詐行為查處辦法》（徵求意見稿）意見的通知，2017年2月13日，網址 <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0782/169500.html>，最後造訪日：2018年2月26日

英文文獻

期刊

1. John Spink & Douglas C. Moyer, Defining The Public Health Threat of Food Fraud, 76 J. FOOD SCI. , 157, 157-58 (2011)
2. John Spink, Douglas C Moyer, Hyeonho Park & Justin A Heinonen, Defining The Types of Counterfeiters, Counterfeiting, and Offender Organization, 2 CRIME SCI. 1, 8 (2013), <https://crimesciencejournal.springeropen.com/articles/10.1186/2193-7680-2-8>

(last visited Feb.25, 2018)

3. Jenny Avery, *Fighting food fraud*, European Parliament Research Service Report no. 130679REV1 (Jan. 16, 2014), *available at* [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130679/LDM_BRI\(2014\)130679_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130679/LDM_BRI(2014)130679_REV1_EN.pdf) (last visited Feb.25, 2018)
4. Sofie van der Meulen, Gilles Boin, Ioanna Bousoula, Nicola Conte-Salinas, Valeria Paganizza, Francesco Montanari, Vicente Rodriguez Fuentes & Bernd van der Meulen, *Fighting Food Fraud*, 10 EUR. FOOD & FEED L. REV, 2, 3-10 (2015)
5. Marc T. Law, How Do Regulators Regulate? Enforcement of the Pure Food and Drug Act, 1907-38, 22 J.L. ECON. & ORG. 459, 459-89 (2006)
6. Hongming Cheng, *CHEAP CAPITALISM : A Sociological Study of Food Crime in China*, 52 BRIT. J. CRIMINOL. 254, 254-57 (2012)

其他

1. Food Fraud, https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud_en (last visited Feb.25, 2018)

2. Food Fraud Initiative, <http://foodfraud.msu.edu> (last visited Feb.25, 2018)

3. U.S. FOOD & DRUG. ADMIN., Part I: The 1906 Food and Drugs Act and Its Enforcement (2018), *available at*
<https://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/FOrgsHistory/EvolvingPowers/ucm054819.htm>

4. U.S. FOOD & DRUG. ADMIN., Part II: 1938, Food, Drug, Cosmetic Act (2018),
available at
<https://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/FOrgsHistory/EvolvingPowers/ucm054826.htm>

5. U.S. FOOD & DRUG. ADMIN., Part IV: Regulating Cosmetics, Devices, and Veterinary Medicine After 1938 (2018), *available at*
<https://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/FOrgsHistory/EvolvingPowers/ucm055137.htm>