

邊境查驗程序對疫情的因應措施-以文件之補交或以電子傳輸取代交付正本之可行性為例

黃士洋¹ 白美娟² 林詩涵² 廖姿婷² 吳宗熹³ 鄭維智² 蔡淑貞²

¹棟宇法律事務所 ²食品藥物管理署食品組 ³食品藥物管理署北區管理中心

摘 要

2019年底，中國爆發了嚴重的肺炎疫情，隨後更擴散成為世界性的災難。我國雖未受嚴重打擊，然因為我國食品供應高度仰賴進口，從而，其他國家對於運輸、郵務之限制，乃至於政府機關暫停受理作業之情形，亦將嚴重危及我國食品之輸入。因此，按通常程序對輸入食品進行查驗，勢屬難行。因應疫情，官方所採取的暫行措施，又再發生合法性之疑義，有予以釐清之必要。本文經研究發現，目前官方容許業者以文件後補方式辦理之暫時性措施，尚屬符合現行法律框架；日後如有需要將暫行性措施常態化之需要，則現行法令亦已給予充分之授權。

關鍵詞：食品輸入、嚴重特殊傳染性肺炎

前 言

食品之管理應貫徹「從產地到餐桌」的精神，並遵循溯源管理之原則，已然是世界共通的趨勢。就此，我國亦不例外。然而，對於輸入食品之管理，由於其生產、製造，乃至於運輸之過程均不在我國境內，從而查驗程序所需之文件，即須由外國官方提供必要證明文件之情形。由於「嚴重特殊傳染性肺炎」(各機關部門與媒體或以「新型冠狀病毒」、「新冠」、「武漢肺炎」等名詞稱呼，然法律上其實已明文規定以「嚴重特殊傳染性肺炎」為其正式名稱)之疫情嚴峻，世界各國之郵務、運輸均大受影響，部分地區政府機關，甚至連日常運作均無法維持，或是依當地法規而必須暫停運作一段期間⁽¹⁾。在這樣的背景之下，若仍堅持邊境查驗程序應按平時之規定辦理輸入

食品之查驗作業，即不免有膠柱鼓瑟之虞；另一方面，依農委會之統計資料顯示，2018年之糧食自給率如以價格計算為67.15%，如以熱量計算則為34.64%⁽²⁾，已屬偏低，若又因疫情導致外國政府機關關閉或暫停運作等不可抗力因素，而導致在途或是已到達港口之食品無法辦理查驗程序通關，則更不啻是因噎廢食。

為此，本研究擬從本次疫情之國際概況出發，釐清我國食品輸入程序可能因而受到之阻礙，並檢視目前機關已採行之應變措施，分析我國食品輸入之查驗程序有無進一步彈性化之空間。

一、嚴重特殊傳染性肺炎之疫情概況

2019年12月起中國湖北武漢市發現不明原因肺炎群聚，疫情初期個案多與武漢華南海鮮城活動史有關，中國官方於2020年1月

9日公布其病原體為新型冠狀病毒。此疫情隨後迅速在中國其他省市與世界各地擴散，並證實可有效人傳人。世界衛生組織(World Health Organization, WHO)於2020年1月30日公布此為一公共衛生緊急事件(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)，2月11日將此新型冠狀病毒所造成的疾病稱為COVID-19(Coronavirus Disease-2019)，國際病毒學分類學會則將此病毒學名定為SARS-CoV-2(Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2)。為監測與防治此新興傳染病，我國於2020年1月15日起公告「嚴重特殊傳染性肺炎」(COVID-19)為第五類法定傳染病，並於2020年1月21日確診第一起境外移入確診個案，另於1月28日確診第1例本土個案，為境外移入造成之家庭群聚感染⁽³⁾。

儘管我國疫情控制得當，各學校與行政機關之運作並未受嚴重影響，然放眼世界各國，從外交部彙整的「世界各國因應武漢肺炎(COVID-19)疫情相關措施一覽表」⁽⁴⁾來看，關閉邊境或停航措施，在世界多數國家已屬常態，而行政機關暫停受理部分申請案件，乃至於完全暫停辦公，亦非罕見⁽⁵⁾，而這也意味著，輸入食品在我國進行查驗時，若仍要求報驗義務人提供外國官方文件，可能會使業者陷於事實上不可能之困境。

二、邊境查驗之官方因應措施

(一)通常查驗程序因疫情而有窒礙難行之情形

食品安全衛生管理法(下稱食安法)第30條規定：「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。(第一項)執行前項規定，查驗績效優良之業者，中央主管機關得採取優惠之措施。(第二項)輸入第一項產品非供販賣，

且其金額、數量符合中央主管機關公告或經中央主管機關專案核准者，得免申請查驗。(第三項)」；同法第33條第3項並規定：「第三十條、第三十一條及本條第一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，中央衛生主管機關乃依上開規定授權，訂定「食品及相關產品輸入查驗辦法」。依該辦法第4條第1項之規定，申請輸入食品之報驗義務人，應檢具「查驗申請書、產品資料表、進口報單影本以及衛生福利部食品藥物管理署指定之文件、資料」，向查驗機關申請查驗。

從而，由於世界各國已經普遍有停郵或政府機關停止辦公之情形，故實務上即發生業者暫時無法取得外國機關之文件，或雖已取得外國機關之文件，但該文件之紙本無法實體送達之情形。是以，此時若仍要求業者需提出外國政府機關之文件正本，無異強人所難。然而，反面言之，若不求此類文件，如遇有不肖業者混水摸魚，藉機輸入非法產品，又該如何防堵？

(二)新型冠狀病毒肺炎疫情而致經公告輸入食品應檢附之證明文件延遲抵達事之暫行措施

承上，為處理上述困境，食品藥物管理署(下稱食藥署)於109年4月1日以FDA食字第1091300896號函，通知食品相關公協會及食藥署邊境辦事處，其內容略以：「經公告輸入食品應檢附證明文件者，應以正本為原則，惟如確因疫情因素，無法於申請食品輸入查驗時及時提供證明文件正本，得於『產品資料表』及本署邊境查驗自動化管理資訊系統之『檢附文件及其他

申報資訊』欄位，依檢附文件性質選取『檢附文件類別』，並勾選『其他』欄位，並且於其後填寫未附正本之理由及敘明正本後補(範例如附件)，經查驗合格後，核發輸入許可通知。」、「本暫行措施自109年4月1日起至109年6月30日止(進口日)，本署得視疫情發展而修改」、「採暫行措施者，應依說明二補送正本文件，未補交者，將以違反食品安全衛生管理法第30條，涉及同法第47條申報不實，逐案處以新台幣三萬元以上三百萬元以下罰鍰」，此外，該函文附件所提供之「食品及相關產品資料表」範例，於該表格中「其他」項目，並記載如下資訊：「經公告輸入食品應檢附證明文件，因新型冠狀病毒肺炎疫情影響因素，證明文件正本遲延抵達，先行提送證明文件影本或掃描檔，正本將後續補送」⁽⁶⁾。此外，由於疫情尚未緩解，目前食藥署已於109年6月23日及8月26日分別延長前述暫行措施至109年8月31日(進口日)及12月31日止^(7,8)。準此，上開官方因應措施，乃是容許報驗義務人先行提送文件影本，而後再補送正本之作業方式。從而，至少衍生了兩個法律上的疑問：1. 依現行規定，主管機關是否有採行上開因應措施之權限？2. 疫情將持續多久，難以預料，若疫情持續而使文件取得困難之情形常態化，又或者日後再有類似情形發生，則在現行法令框架之下能作如何之因應？就此，本文將依序予以分析。

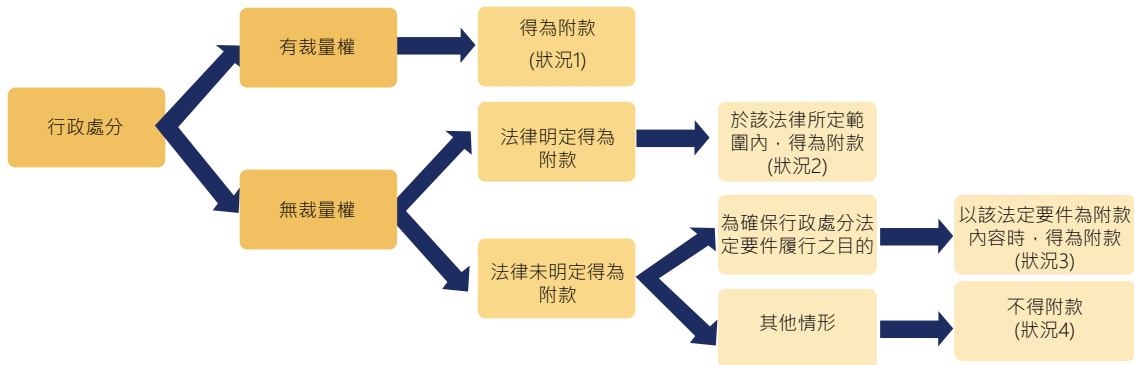
三、申請文件事後補正之法律性質與容許性

食安法以及依其授權訂定之食品及相關產品輸入查驗辦法，並無針對天災或不可抗力因素發生時，得為如何因應之直接規定，而上述暫行措施亦非依法律授權訂定之法規命令，依

法無從對外直接發生法律效力，從而，依上述暫行措施所執行的查驗，其合法性如何，即有進一步釐清與說明之必要。就此，有鑑於機關經查驗程序後所為之准駁決定，於法律性質上仍為行政處分，從而，依上述暫行措施所執行的查驗程序，於行政程序法第92條以下之規定，均有其適用。以本件情形而言，尤其涉及的是行政程序法第93條以下之規定：

(一)行政處分之附款及其合法性

所謂附款，係指行政機關在作成行政處分同時，對行政處分之效力或內容，所附加一定記載而言。然而，行政處分之附款，不得任意為之，就此，行政程序法第93條明文規定：「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。(第一項)前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。(第二項)」。換言之，行政處分之附款，並非毫無限制，必須是：一、行政機關「有裁量權」、二、「有法律明文規定」或是三、「為確保行政處分法定要件之履行」等情形，才能在行政處分上附加附款，於第一種行政機關有裁量權之情形，只要在行使裁量權之合法範圍內，行政機關於行政處分上附加附款，並無其他法律上的限制；如果是在第二種情形，即法律另有明定得為附款的規定，則行政機關所為附款，只要符合該法律之規定即可；然而，若是第三種情形，由於法律並未授予機關裁量權限，亦無得為附款之明文規定，故其限制較為嚴格，除了必須是基於確保行政處分法定要件履行之目的外，其附款之內容並限於行政處分法定要件之履行事項，始為合法。茲說明上述法律適用思考流程如下圖所示：



圖一、行政處分附款之容許性

換言之，可知，行政處分之附款，僅在符合上圖狀況1-3的狀況，始得為之；若為上圖狀況4的情形，則行政機關不得為附款。然而，上述第3種情況雖然得為附款，但不論是附款的目的或內容，均有較嚴格的限制。

就本件輸入食品查驗而言，依食品及相關產品輸入查驗辦法之規定，申請人一旦備妥文件提出申請，機關並無裁量是否准予輸入之空間，與行政程序法第93條第1項前段「行政機關作成行政處分有裁量權」規定之情形不同，故不符上圖「狀況1」；再者，由於相關法令並未針對此類情形，另有得為附款之特別規定，故亦不符行政程序法第93條第1項後段「法律有明文規定」之規定，故亦非上述「狀況2」之情形。換言之，本件只有在符合行政程序法第93條「為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容」規定之情形下(即符合狀況3之情形)，始得為附款，並應受較嚴格之限制。

如何判斷是否符合「為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容」規定並非易事，法務部101年10月31日法律字第 10103108790號函，作出如下說明：

「菸酒管理法第10條第1項規定：『已成立之公司、合夥或獨資事業及其他依法設立之農業組織申請菸酒製造業者之設立，應檢附下列文件，向中央主管機關申請許可，經許可並領得許可執照者，始得產製及營業……三、工廠登記證明文件……並未賦予主管機關裁量權，應屬羈束處分。』」、「本件所詢菸酒管理法第10條第1項第3款所定『工廠登記證明文件』，如係核發酒製造業許可執照之法定要件，則主管機關為確保工廠登記證明文件之持續存在，尚非不得以該要件為附款，俾利法律目的之達成。」⁽⁹⁾。

(二)本件暫行措施以補交文件方式辦理查驗，應屬適法

承上，行政處分的作成如以申請人提出一定文件為其要件，則行政機關為確保文件之存在，得以該文件之存否為附款。就本件而言，機關對於是否核發食品輸入許可雖無裁量權限，然因食品及相關產品輸入查驗辦法第4條所列各款之文件，即為核發輸入許可之法定要件，從而，為確保該證明文件存在，似得以該要件之存否，為輸入許可之附款。換言之，前述暫行措施之函文，雖無特別法律之授權，然透過

行政程序法之規範，亦仍可獲致相同之結論。

惟查，前述暫行措施之函文，僅提及文件未補交者，將依申報不實等規定處辦，但並未提及該輸入許可之效力如何。就此，本文認為可參見法務部96年8月9日法律字第0960027763號行政函釋之說明：「依民宿管理辦法第13條第4款、第5款之規定，『土地同意使用之證明文件(申請人為土地所有權人得免附)』及『建物登記(簿)謄本或其他房屋權利證明文件』既係業者於經營民宿前，向當地主管機關申請登記所以檢附之文件，從而有關貴局來函說明二前段所詢倘地方主管機關於作成核准處分時，以『未具備土地、建物同意使用證明文件』為解除條件，並無不妥；於該處分作成後，倘解除條件成就者，原核善處分自應失其效力」⁽¹⁰⁾。

準此，為了避免讓輸入許可之效力懸而不決過久，查驗機關依前述暫行措施核發許可時，應一併加註業者應於一定期限內補交文件之附款，如此一來，只要業者未於期限內補交文件，則該輸入許可通知即自動失其效力。

然應補充說明者，此種附款之方式，於日後條件成就(確認文件不存在)時，實際上可能對公益造成危害(例如：主管機關採信業者聲稱因為他國衛生主管機關停止辦公或停郵，而先准許業者進口貝類食品，然嗣後卻發現該產品自始不符該他國之衛生標準)，不可不慎。

就此，本研究認為是否作成附款之處分，宜進一步檢視該應備文件是否為申請案件應否核准之實質要件？如是，則應盡量避免以附附款之方式處理；反之，若應備文件僅是證明待證事實的方法之一，或僅涉及依法可得補正之程序瑕疵事項時，則不妨容許申請人提出其他與應備文件可信性

相當之證明，或另為文件之補正。就此，實務上於作成此類決定時，亦往往要求申請人另行提出其他佐證文書之方式，或限期要求申請人完成一定行為，以免爭議。就此，行政院農業委員會動植物防疫檢疫局所定「嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)期間動植物檢疫證明書判定暫行措施」⁽¹¹⁾規定，動植物及其產品通關時得先繳驗檢疫證明書影本，並由輸出國檢疫機關、輸出國駐臺辦事處或我駐外單位，以電子郵件或傳真方式傳送該國檢疫證明書影本或 PDF 檔案等方式確認真偽，即為適例。然而，是否可以影本，或正本之電子或影像傳輸方式，逕行取代文件正本之交付？於法律上則為另一層次之問題，以下本研究將予以進一步分析。

四、於行政程序中以影本或電子文件取代正本，或以電子傳輸取代紙本交付之可行性

(一)書面文件於行政處分中使用與交付方式之法律上限制

首應說明者，「正本」一詞，如用以相對於「繕本」或「影本」之概念，即指初始文件或作為繕本與影本來源之文書而言。理論上，只要文件首先是以實體方式作成，則之後不論是影印、數位化、或電磁紀錄之方式重製，所得出之文件，均非正本。

在行政程序中，文書的功能若係作為證明方法之一種，只要文書之真實性得以確認，則行政機關除非擔心文件正本外流而損害公益或有其他類似之考量，否則，行政機關在透過檢視文書之內容已可確認並獲得擬調查事項的結論後，其實並無留存文件正本之必要，甚至因而衍生保存文件之風險。因此，現行實務上時常以「繳驗正本」(例如：納稅義務人申請無欠稅

證明時，機關只需申請人出示身分證明文件正本，並留存身分證明文件影本即可，並不會要求將身分證留置於機關)，或由申請人提出其他機關「正影本相符」證明等方式辦理(例如：持外交部領事事務局出具之「護照正影本相符證明」，即得逕以影本申辦相關事宜，無需再檢附護照正本)，可茲參照。是以，若文件並無偽造或變造之疑慮，則逕以影本受理申請，似亦無不可，且就行政實務觀點而言，重點毋寧在於：有無有效杜絕或辨識文件真偽之機制。

至於行政程序中可否使用電子文件形式，以取代實體紙本之提出？就此，電子簽章法第5條規定：「依法令規定應提出文書原本或正本者，如文書係以電子文件形式作成，其內容可完整呈現，並可於日後取出供查驗者，得以電子文件為之。但應核對筆跡、印跡或其他為辨識文書真偽之必要或法令另有規定者，不在此限。(第一項)前項所稱內容可完整呈現，不含以電子方式發送、收受、儲存及顯示作業附加之資料訊息。(第二項)」。

由此，可知電子簽章法乃視法律是否規定應提出原本或正本，而有不同之規範，如法律並未明定應提出文書原本或正本者，若有其他比對真偽之方法，則僅需符合「其內容可完整呈現，並可於日後取出供查驗」之規定，即可以電子文件為之。

縱使是在法律明文規定應提出文書原本或正本之情形，若沒有特別法律之限制，除非除了提交正本之外別無其他比對真偽之方法，則只要內容可完整呈現，並可於日後取出供查驗即可。換言之，依現行之既有法令，在行政程序上以電子文件取代實體紙本文件之彈性甚大。

最後，關於文件之交付方式，以實體方式交付固為一般之情形，然文件若已製成電

子文件，則其傳輸之方式，自需以數位電子傳輸之方式為之，解釋上亦應與使用電子文件之條件一致，亦即只要能符合「其內容可完整呈現，並可於日後取出供查驗」之要求，則應容許以電子傳輸方式交付文件。

(二)關於應備文件之格式，食品及相關產品輸入查驗辦法對主管機關有廣泛之授權：

經查，食品及相關產品輸入查驗辦法第4條第1項規定：「報驗義務人應檢具下列文件、資料，向查驗機關申請查驗：一、查驗申請書。二、產品資料表。三、進口報單影本。四、衛生福利部食品藥物管理署(以下簡稱食品藥物署)指定之文件、資料。」，嚴格言之，其實並未要求限於以提出正本之方式辦理，緊急措施中所稱「經公告輸入食品應檢附證明文件者，應以正本為原則」等語，亦非硬性之法律規定。實則，食品及相關產品輸入查驗辦法第4條第3項甚至明文規定：「第一項申請查驗，得以食品藥物署指定之電子或其他方式為之。」，業已透過法規命令，賦予主管機關權限，得指定以包括電子在內之其他方式，辦理報驗，是以，如欲以電子傳輸等方式辦理，報驗，於法亦非無具。況且，若機關基於職權調查之必要，若認定除了交付文件正本之外，另有其他相同可靠之查證方式，亦無需透過修法，而可直接依職權辦理，並適用行政程序法第1章第6節「調查事實及證據」規定辦理即可。另一方面，從食品及相關產品輸入查驗辦法第4條第1項第4款「衛生福利部食品藥物管理署(以下簡稱食品藥物署)指定之文件、資料」規定觀之，若主管機關認定有其他可靠之查證方式，亦可逕依該規定，指定命報驗義務人交付，而無需另為修法。

結 論

我國糧食供給之貿易依存度高，加上疫情衝擊之下，若申請查驗之應備文件事實上無法及時取得，卻仍要求按通常程序辦理，其正當性不無可疑。雖然暫行措施並無法律授權，然該措施之具體作為，均為現行法律框架之下，主管機關得直接以職權辦理之事項，故尚無違法之問題。

若主管機關有意以電子文件方式辦理查驗程序，現行法規已有相當彈性，且食品及相關產品輸入查驗辦法就此亦已有充分之授權。

參考文獻

1. 中央通訊社。2020。武漢肺炎／馬來西亞18日起鎖國兩週 關閉學校與政府機關。[<https://www.cna.com.tw/news/first-news/202003160402.aspx>]。
2. 行政院農業委員會。2018。糧食供需年報。[<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/indicator/Indicator.aspx>]。
3. 衛生福利部疾病管制署。2020。嚴重特殊傳染性肺炎。[<https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/vleOMKqwuEbIMgqaTeXG8A>]。
4. 外交部領事事務局。2020。世界各國因應武漢肺炎(COVID-19)疫情相關措施一覽表。[<https://www.boca.gov.tw/cp-56-5248-791bd-1.html>]。
5. 中央通訊社。2020。疫情／武漢肺炎全球最新情報5/31。[<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202005310018.aspx>]。
6. 衛生福利部食品藥物管理署。2020。新型冠狀病毒肺炎疫情而致經公告輸入食品應檢附之證明文件延遲抵達事之暫行措施事。109.04.01 FDA食字第1091300896號函。
7. 衛生福利部食品藥物管理署。2020。延長「新型冠狀病毒肺炎疫情而致經公告輸入食品應檢附之證明文件延遲抵達事之暫行措施」至109年8月31日(進口日)事。109.06.23 FDA食字第1091301832號函。
8. 衛生福利部食品藥物管理署。2020。延長「新型冠狀病毒肺炎疫情而致經公告輸入食品應檢附之證明文件延遲抵達事之暫行措施」至109年12月31日(進口日)事。109.08.26 FDA食字第1091302509號函。
9. 法務部。2002。「工廠登記證明文件」如係核發酒製造業許可執照之法定要件，則主管機關為確保工廠登記證明文件持續存在，尚非不得以該要件為附款。101.10.31。法律字第10103108790號函。
10. 法務部。2007。關於行政處分之內部效力因條件之成就而發生者，稱為「停止條件」；行政處分之內部效力因條件之成就而消滅者，稱為「解除條件」。96.08.09法律字第0960027763號函。
11. 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局。2020。嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)期間動植物檢疫證明書判定暫行措施。109.08.21防檢五字第1091500464號。

Response Measures of Border Inspection Procedures to Epidemic Situation -Take Late Turn in or Electronic Submission of Document as Example

SHIH-YANG HUANG¹, SHIH-HAN LIN², MEEI-JUAN BAI²,
TZU-TING LIAO², TSUNG-HSI WU³, WEI-CHIH CHENG²
AND SHU-JEAN TSAI²

¹Dong Yu Law Firm ²Division of Food Safety, TFDA

³Northern Center for Regional Administration, TFDA

ABSTRACT

At the end of 2019, severe COVID-19 pneumonia outbreak in China, and then spread to become a worldwide disaster. Although Taiwan is not severely impacted, restrictions on transportation and postal services of other foreign governments still seriously affect the food supply in Taiwan because Taiwan is highly dependent on food imports. Therefore, it is very difficult to check the imported food with to the usual procedures. The temporary measures taken by the authorities in response to the pandemic situation will again raise doubts about their legitimacy. According to this study, it is found that the temporary measures that allow applicants to turn in documents late comply with the current legal framework. If the need to normalize the temporary measures in the future is necessary, the current law has also given full authorization.

Key words: food imports, COVID-19.