

「以非食品用途輸入惟作食品用途者之處置原則」之簡介

黃士洋¹ 葉修榜² 吳宗熹² 潘志寬²

¹泰鼎法律事務所 ²食品藥物管理署食品組

摘 要

為牟取不法利益，常有不肖業者以不實申報之方式，將原料以非食用名義輸入後，再轉而供作食品之用。惟如此一來，業者不但可能規避稅金、躲過繁複的食品檢驗，或賺取高額價差的暴利，對食品安全亦造成莫大的威脅。為此，本文擬從違規業者之動機著手，探究其違反規定之誘因與目的何在，藉以掌握不實申報行為可能伴隨發生之違規態樣，並透過介紹食品藥物管理署(以下簡稱食藥署)研定之以非食品用途輸入惟作食品用途者之處置原則，敘明相關違規行為之態樣與脈絡，以期幫助讀者理解前開原則，為執法者指出思考路徑，俾更加有效且適法地處理類似案件。

關鍵詞：不實申報、攙偽、假冒、食品輸入、非食品輸入

前 言

食品安全衛生管理法⁽¹⁾(以下簡稱「食安法」)第30條第1項以及第33條第3項分別規定：「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。」，因此，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條第3項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，如有違反，則應依同法第47條第13款規定：「有下列行為之一者，處新臺幣三萬元以上三百萬元以下罰鍰；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：……13、違反第30條第1項規定，未辦理輸入產品資訊申報，或申報之資訊不實。」處辦。然而，由於不實申報往往只是整個違規業者遂行計畫的前端手段，從而在完成申報行為之後，緊接著發生其他的違規行為。主管機關對於以非食品用途輸入惟作食品用途之違規行為之處辦，實不宜自限於前開規定，而應著眼於行為人之整體行為構想與架構，始能正確地適用法令。為此，實有必要訂定一致性之處理原則，俾為各機關執法之參考。

目的與策略

本文針對食安法所規範輸入食品違規樣態及主管機關處置方式進行研析，並一致化對這些違規業者及產品之處理模式。期藉由分析業者「以非食品用途輸入原料後，轉作食品用途」之動機、違規樣態及食安法相關條文，找出這類案件執法依據，俾供中央及地方各級衛生主管機關查核人員有所依循。

一、實務上常見以非食品用途輸入惟作食品用途之動機

俗云「殺頭生意有人做，賠本生意沒人做」，不肖業者之所以甘冒違規受罰之風險，乃因不實申報之行為確實有利可圖。準此，欲有效規範以非食品用途輸入惟作食品用途之違規行為，惟有精準掌握違規行為之誘因所在，始能正確歸納各該違規行為之態樣，並進而針對違規行為態樣之情輕重，訂定適當之處置原則，並據以執行。依本文之理解，業者以非食品用途輸入原料後，轉作食品用途者，其動機大致可以歸納為以下數端：

(一)規避稅金

相同或類似之貨品，因輸入之用途不同，亦可能適用不同之關稅稅率規定，從而時有不肖業者為規避稅金，而以非食用名義將原料進口，再作食品用途。

舉例而言，日前臺鹽公司進口非食用級用鹽，而轉作食品用途之事件，即是因為非食用級用鹽可免關稅，食用級用鹽卻需繳1%進口稅，才以非食品級號列輸入原料鹽，該公司並表示原料原本就是食用級，並無不符食品衛生標準之情事。該案經台南市衛生局抽驗台鹽的原料及成品後，亦確未發現有不符食品衛生標準之情形，惟該公司仍應依食安法第30條等有關未辦理輸入產品資訊申報或申報資訊不實之相關規定開罰⁽²⁾。

此種違規類型之違規，撇開業者違反納稅義務之問題(該行為自應另依稅捐法令規

定命其補繳稅款並裁罰，固不待言)，從衛生行政角度而言，此時業者往往僅是單純地違反誠實申報義務，而未必對食品安全或國民健康造成損害，其可責性較後述其他情形而言，相對較輕，法律適用上，亦僅需依食安法第47條申報不實等規定處辦即可。

(二)規避檢驗

基於風險控制之考量，食品通關之檢驗項目，往往較其他用途來得嚴格。以菊花為例，其列為可供食用中藥材，具有藥食兩用之特性，然而，中藥材開放食用後，因民眾不待中醫師調劑亦能自行購買，其使用頻率與劑量可能更高，從而以毒理學觀點而言，應具有高度安全範圍⁽³⁾。因此，實務上常見藥食兩用之產品，其食用衛生標準較藥用衛生標準更為嚴格之情形並不罕見，從而不乏不肖業者先以藥品名義進口，再轉作食品用途之情形。於此類情形，業者往往以所持有之食品原料業已符合藥用規範為由，爭執主管機關不得再依食品相關規範對其稽查或處罰。

對於此類情形，不論是中央行政機關或法院，均一致認為業者不得僅因通過藥品衛生檢驗，即主張不受食品法規之拘束：

「經查『菊花』已公告輸入規定為F01，進口時係依據『輸入食品及相關產品查驗辦法』執行抽驗，市售菊花產品不分供藥用或供食用者，均須符合食品衛生管理法之規定，其中亦包括行政院衛生署依該法所定之『殘留農藥安全容許量標準』」

⁽⁴⁾、「『菊花』同時具備食品與中藥材兩者之性質，該物質尚未成為特定供藥物使用之狀態，而在商業上仍有作為食品出售之可能者，於藥事法對之有特別規定之前，仍應認屬於食品……」⁽⁵⁾、「可以加工作為藥品之食品，其本質上仍係食品；本件乾菊花屬菊花之大類項下，仍為供人飲食之物品(或原料)，即乾菊花同時具備食品與中藥材兩者之性質，不得以其係中

藥材而否認食品之屬性」⁽⁶⁾。

於此種情形，由於輸入之食品並未經過依法所應為之檢驗，故於查獲類似案件時，第一時間即應深究：是否有應檢驗而未檢驗之項目？如是，則其送驗之結果，是否仍符合相關規範？並進而視其檢驗結果，決定是否逕依不實申報規定處辦(如其檢驗結果均屬合格)，或另依食安法第15條或第18條規定處辦(如其檢驗結果為不合格)。

(三)賺取價差

如前所述，食品原料因為衛生標準通常較為嚴格，價格亦往往較非食用原料來得高，從而不肖業者有極強之誘因，以低價進口非食用原料，再轉而供作食用而以高價賣出，並賺取高額價差之暴利。以近日發生知名連鎖手搖飲料店發生使用茶葉原料驗出DDT (Dichloro-Diphenyl-Trichloroethane)一事，即是由於不肖業者進口非供食用香料，再轉而供作食品，以致食品驗出禁用農藥之情事⁽⁷⁾。

於此類情形，業者通常自始即以有以低價商品混充高價商品之犯意，從而往往伴隨輸入食品不合規定之情形，此時應視其違規之情形，依食安法第15條或第18條規定處辦。

(四)小結

綜上，業者基於規避稅金之考量而以非食品用途輸入原料者，未必同時發生食品不合格之情形；然而，如業者目的在於規避檢驗或賺取價差，則較可能同時發生食品不合格之情形。惟應說明者，實務上業者違規的動機可能不只一端，例如103年間，南僑公司以非食品名義自澳洲進口牛油事件，一般認為除了規避關稅外，亦有逃避食品較高的邊境抽驗率的考量⁽⁸⁾，而業者基於賺取價差之目的而從事不實申報行為時，對於其行為可能發生規避稅金或檢驗之結果，縱非出於故意，亦難認為其無過失。

總之，不肖業者鋌而走險之動機多樣，從而其行為同時涉及其他違規行為之可能性亦甚高，為此，食藥署乃歸納實務上伴隨發生之違規態樣，針對以非食品用途輸入惟作食品用途之情形，訂定處置原則。

二、處置依據: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

為處理此類事件，食藥署業已訂定「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」(以下簡稱「本原則」)，內文如下：

輸入產品屬供食品或食品添加物用途者，應依食安法第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，則涉食安法第15條第1項第7款所稱之攙偽或假冒情形，其處置為：

(一)原輸入產品及其製成之中間與終產品已生危害衛生安全之虞，食品業者應依食安法第7條自主管理原則，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。主管機關依食安法第41條第4款規定，得命食品業者暫停作業及停止販賣，並封存該等產品。

(二)經依食安法第41條規定所為之查核或檢驗，確定屬攙偽或假冒者：

1. 對已輸入之原產品及其所製成之中間與終產品，依食安法第51條及第52條相關規定處置。
2. 對確有攙偽或假冒行為之違法業者處置：
 - (1)其已違反食安法第44條及第49條規定，爰依行政罰法第26條第1項及第32條第1項規定移送檢察機關偵辦。
 - (2)依食安法第47條，情節重大者，由主管機關命其歇業、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。

(3)依食安法第51條，得暫停受理其或其代理人依第30條第1項規定所為之查驗申請。

(三)經食安法第41條查核或檢驗，確認其屬食品級，僅係入關報驗不實者

1. 對已輸入之原產品及其所製成之中間與終產品，依食安法第52條相關規定處置。

2. 對確屬食安法第47條第13款，未辦理輸入產品資訊申報，或申報資訊不實行為之違法業者之處置：

(1)依食安法第47條處新臺幣3萬元以上300萬元以下罰鍰；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。

(2)依食安法第51條，得暫停受理其或其代理人依第30條第1項規定所為之查驗申請。

結果與討論

處置原則之解析

有鑑於以非食品用途輸入惟作食品用途之事件，姑不論輸入業者有無過失，其勢必因申報內容與事實不一致，而衍生不實申報之問題，從而業者首先應善盡自主管理義務，採行必要措施，而主管機關則應進一步檢視，業者除不實申報(例如：純粹基於規避稅捐之目的)之外，是否同時涉及違反食安法第15條或第18條之情形(尤其是業者基於規避檢驗或賺取價差之目的之情形)。為此，本原則分別就此類違規事件發生時，業者所負自主管理義務、主管機關所應有之作為乃至於不實申報行為同時涉及其他違規態樣時應為如何處置等事項，併為規範，茲謹簡要說明如下：

一、相關業者應負自主管理義務，主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報主管機關；主管機關則得命業者暫停作業及停止販賣，並封存該等產品(本原則第1點參照)：

輸入食品應依食安法第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，已如前述。然而，不實申報行為既然往往伴隨規避檢驗或禁藥殘留等風險，從而業者因原輸入產品及其製成之中間與終產品已生危害衛生安全之虞，自應依食安法第7條自主管理原則，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；對此，主管機關依食安法第41條第4款規定，則得命食品業者暫停作業及停止販賣，並封存該等產品。

二、業者同時涉及其他違規行為之處置：

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，主管機關依食安法第41條規定調查後，並應視其是否涉及摻偽或假冒或僅單純不實申報而異其處理，茲分述各該情形之處置原則如下：

(一)經依食安法第41條規定所為之查核或檢驗，確定屬摻偽或假冒者(本原則第2點參照)：

1. 於實務上業者於執行業務時，一行為不一定僅涉及一違規事項。經中央或地方衛生主管機關依食品安全衛生管理法第41條規定查核或檢驗後，如輸入業者同時涉及申報不實或未申報之行為，且產品亦涉及食品安全衛生管理法第15條第1項第7款「摻偽或假冒」或其他違規樣態，亦應以相對應之條文分別處置之，並對已輸入之原產品及其所製成之中間與終產品，依食安法第51條及第52條相關規定處置。
2. 對確有摻偽或假冒行為之違法業者處置：

依據行政罰法第26條第1項之規定，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；復依行政罰法第32條第1項之規定，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。爰違法業者如確有攙偽或假冒行為，其已涉及違反食安法第44條及第49條規定，依行政罰法之規定，應移送檢察機關偵辦。惟業者違法情節重大者，主管機關得另依食安法第47條之規定處辦。主管機關並得依食安法第51條暫停受理其或其代理人依第30條第1項規定所為之查驗申請。

(二)經食安法第41條查核或檢驗，確認其屬食品級，僅係入關報驗不實者(本原則第3點參照)：

1. 如輸入食品業者於國外進口之食品，確定符合我國食品安全衛生管理法及其相關子法規之規定(如產品衛生標準、產品標示等)，僅於入關時因規避稅金或疏忽等因素未辦理報驗者，此時不宜以食品安全衛生管理法第15條第1項第7款「攙偽或假冒」之情形視之，僅針對「申報不實或未申報」之行為處置涉案輸入業者及產品。
2. 對已輸入之原產品及其所製成之中間與終產品，依食安法第52條相關規定處置。
3. 對確屬食安法第47條第13款，未辦理輸入產品資訊申報，或申報資訊不實行為之違法業者之處置：
 - (1)依食安法第47條相關規定處辦。
 - (2)依食安法第51條，得暫停受理其或其代理人依第30條第1項規定所為之查驗申請。

(三)惟應補充說明者，另對於確認非屬「食品安全衛生管理法」第15條第1項第7款所稱「攙偽或假冒」之情形，亦不屬食品級之產品，仍應依食安法其他相關規定處辦。

以食品添加物為例，如未依食安法第18條「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」規定，或違反同法第15條第1項第10款添加未經中央主管機關許可之添加物，即應以相關規定分別處罰之，舉例說明如表一。

結 論

由於誘因龐大，不實申報之行為實難以根絕，僅能透過主管機關嚴加把關，使不肖業者一一現形。然古諺云：「徒善不足以為政，徒法不足以自行。」，面對複雜的產銷模式以及多如牛毛的法令，為提升行政效率並確保各機關法令適用之一致性與正確性，食藥署乃訂定「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」，作為各機關執法之參考與指引，期能確保行政任務的順利進行與行政作為的適法性。

然而，此一原則之訂定，僅處理法律適用層面之問題，且由於違規態樣不一而足，故此原則自然亦不可能完全包括所有伴隨不實申報所發生之違規情節。因此，食安法的有效執行，仍有賴各級機關與所屬人員善盡行政調查職能並時時精進法律素養，如此，則「食在安心」的目標，始能真正實現。

參考文獻

1. 總統府公報。2015。食品安全衛生管理法。104.02.04總統華總一義字第10400012551號令修正。
2. 自由時報。2015.04.21。台鹽進口「非食用」原料鹽製鹽 竟稱為了省稅。[<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1293889>]。
3. 陳易宏。2000。中藥材供食品使用之條件與規範--安全性評估基準之建立。中醫藥年報，28(4): 62。
4. 食品藥物管理署。2012。『菊花』已公告輸入規定為F01，進口時應依據『輸入食品及相關產品查驗辦法』執行抽驗，

表一、違反食安法第15條第1項第10款或第18條情形之處置

違規樣態	違反條文	對業者之處分	對產品之處分
食品添加物之規格標準不符合衛生福利部發布之「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」之規格。	食安法第18條	依食安法第41條第4款得命食品業者暫停作業及停止販賣，並封存該產品。	依食安法52條第2款產品及其為原料之產品，應予沒入銷毀。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；屆期未遵行者，沒入銷毀之。
食品使用之食品添加物不符合「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」之使用範圍及限量規定。		依食安法第47條第8款處新臺幣三萬元以上三百萬元以下罰鍰；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。	
違反食品安全衛生管理法第15條第1項第10款，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「添加未經中央主管機關許可之添加物」(如順丁烯二酸酐等未經本署核准使用之添加物)之產品。	食安法第15條第1項第10款	依食安法第48條第5款經命限期改正，屆期不改正者，處新臺幣三萬元以上三百萬元以下罰鍰；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。	依食安法52條第1項第1款產品應予沒入銷毀。
		依食安法第49條第1項處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣八千萬元以下罰金。情節輕微者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣八百萬元以下罰金。	

註：該表係列舉可能之部份情況，其他違規情形仍應依食安法相關規定處辦

- 101.02.20食字第1010004395號函。
- 食品藥物管理署。2012。『菊花』同時具備食品與中藥材兩者之性質，於藥事法對之有特別規定之前，仍應認屬於食品，101.09.04食字第1010046338號函。
- 最高行政法院裁定。2011。違反食品衛生管理法上訴裁定案由。100年度裁字第1488號裁定。[http://jirs.judicial.gov.tw/FINT/FINTQRY01_1.asp]。
- 聯合新聞網。2015.04.30。進口乾燥花瓣檢驗才能入關。
- 蘋果日報。2014.10.15。南僑未經食品報關 最重罰1500萬。[<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20141015/488235/>]。

Introduction to the Disposal Principle of the Import Food Materials by False Declaration

SHIH-YANG HUANG¹, XIU-BANG YE²,
TSUNG-HIS WU² AND JYH-QUAN PAN²

¹Titan Law Offices ²Division of Food Safety, TFDA

ABSTRACT

To reap illicit profits, unworthy operators may import materials by false declaration, that is, they import non-edible materials and then used for food purposes. The operators may thus avoid taxes, escape food inspection, and may huge profits. However this behavior cause great threat to food safety. Therefore, this article started with the illegal operators motivation, explored their incentives and purpose, then we might better grasp the behavior of the unworthy operators. At the same time, this article introduced the latest regulation announced by the TFDA, to help the readers understand the disposal principle and to point out the thinking path to the authorities. Thus we might handle such cases more effective and correctly.

Key words: false declaration, adulterated, counterfeited, food import, non-food import