

# 論食安法之「義務人」及其行政責任- 以外國公司、電子商務事業體及 多層次傳銷會員等為例

黃士洋<sup>1</sup> 吳宗熹<sup>2</sup> 潘志寬<sup>2</sup>

<sup>1</sup>泰鼎法律事務所 <sup>2</sup>食品藥物管理署

## 摘 要

「義務人」之認定，於行政法上至為重要，蓋如不能確認義務人，即無從追究違規事件之責任。然而，由於食品安全衛生管理法對於適用之對象，未必有明確之規範，從而在解釋與適用上，時常滋生疑義。為此本文嘗試釐清相關問題並嘗試提出辦理外國公司、電子商務以及多層次傳銷所設食安事件的處理步驟，以作為實務工作者之參考。

**關鍵詞：**食品安全衛生管理法、義務人、外國公司、電子商務、多層次傳銷

## 前 言

「責任」，是「義務的違反」。之所以應釐清食品安全衛生管理法(以下簡稱「食安法」)上的義務人，其目的即是為了正確追究違反食安法行為的責任。

在法治國家，凡限制人民權利或課予人民的義務之事項，均需有法律或法律之授權，始得為之；從而，在食品衛生行政上，若要行為人負起責任，必以其依法負有一定之作為或不作為義務為前提。然而，食安法對於擬課予義務之對象，本法並無明確規範，以致在解釋與適用上，迭生疑義。尤其，當遇到涉外案件或新興的電子商務等交易型態時，義務人的認定問題勢將更加複雜。為此，本文擬從食安法規範談起，嘗試釐清該法上的義務人範圍，並進而說明在外國公司、電子商務或多層次傳銷事

業等領域發生食安事件時，應如何認定義務人並加以追究責任之問題，以供相關機關與人員參考。

## 食安法上「義務人」之概念

### 一、一個粗略的分類：一般性規範與身分性規範

行政罰法第1條以及第3條分別規定：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」、「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」，由此觀之，行政罰法似乎給了一個思考的方向，即主管機關若欲追究行政責任，宜依序探究：行政法上的義

務為何？是誰違反該義務？違反義務之人是否為自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織？然而，行政罰法第3條的規定並未提供認定行為人的判斷標準，故仍須回歸各該法律條文之規定，予以個別之解釋<sup>(1)</sup>，惟若食安法本身無從提供答案時，因行政罰法已有諸多一般性的規範(例如行政罰法第29條關於管轄之規範)，故仍有相當參考價值，合先陳明。

回到食安法的規範，整部食安法有關課予人民義務的規範，如以法條是否描述被課予義務的對象，可以分為以下兩種：

#### (一)身分性規範

此等規範均以明文對義務人身分或資格加以敘述，或至少授權主管機關公告應適用該規範之資格條件，例如：以食安法第7條第1項至第3項規定為例，即可以看出此種規範結構如表一所示。

#### (二)一般性規範

此等規範並未針對義務人之身分或資格加以敘述，或甚至是直接省略行為主體，而單就應為或不得從事之行為內容加以描述，例如食安法第15條第1項規定：「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：……」，即未對行為人有任何描述，而直接規範禁止從事之行為之態樣，從而課予食品或食品添加物有第15條第1項所

列各種情形之製造、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者不行為之義務，並於罰則明定對違反此不行為義務之處罰，例如第44條第1項第2款等。

承上，我們大致上可以得到一個粗淺的概念：原則上食安法設有規定行為主體的規定，例如第三章有關食品衛生管理之規範，即僅適用於各該行為主體(食品業者、上市、上櫃食品業者，或經中央主管機關公告類別及規模之食品業者)；反之，食安法若未規定行為主體者，其義務人(乃至於應受處罰之對象)為誰，即可能有所爭議<sup>(2)</sup>。

## 二、透過法律解釋進一步釐清各該規定的義務人範圍：以食品或廣告標示規範為例

為了更符合食安法的立法目的，主管機關不但不能機械式適用法律，而且還要透過解釋始能確認各該法條適用對象的範圍。舉例來說，有關食品標示或廣告的規範，例如現行食安法第22條即未描述行為主體，從而認定該規範之義務人為何，即有爭議。對此，僅食安法施行細則第18條針對輸入食品的情形有進一步的規定：「有容器或外包裝之食品及食品添加物之標示，應依下列規定辦理：……三、輸入者，應依本法第二十二條及第二十四條規定加中文標示，始得輸入。但需再經改裝、分裝

表一：食安法第7條規範結構分析

|   | 條/項次   | 義務人                                                                                                         | 被課予之義務      |
|---|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1 | 第7條第1項 | 經中央主管機關公告類別及規模之食品業者                                                                                         | 訂定食品安全監測計畫  |
| 2 | 第7條第2項 | 經中央主管機關公告類別及規模之食品業者                                                                                         | 自行或外送檢驗     |
| 3 | 第7條第3項 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 上市食品業者</li> <li>• 上櫃食品業者</li> <li>• 經中央主管機關公告類別及規模之食品業者</li> </ul> | 設置實驗室從事自主檢驗 |

(製表：泰鼎法律事務所)

或其他加工程序者，得於販賣前完成中文標示。」，然在國內產製之食品，是否整個產銷鏈的業者均負有維持食品標示正確性的義務，則因未於法條中明確書明，至啟人疑竇。

吾人可從兩種極端的角度思考此一問題：若從生產及營業實務的角度來看，通常食品中文標示是在包裝或輸入時完成，從而只有產製或輸入之食品業者，始有能力管理標示之內容(包裝和輸入業者是直接從事標示行為之人，所以應該被規範)；反之，若從維護國民健康或提供消費者正確資訊的角度而言，則市場端的業者反而才是食品標示法令所規範的重點(食品在上市之前，並無接觸消費者之可能，從而為免浪費資源時間，只要好好規範販賣業者即可)。

前行政院衛生署即認為零售商如拆開販售未具中文標示食品者，即應依食品衛生管理法第17條第1項規定處罰<sup>(3)</sup>。申言之，其乃兼採了前述的兩種想法，蓋一般而言，零售商如並未變動標示的內容，則縱使販賣的食品不符食品標示相關規範，亦非食安法所擬處罰的對象，惟若其有「拆開販售未具中文標示食品」之行為，則已危及國民健康，從而應予處罰。然因前開函示並無具體的法令依據，從而實務上仍時有爭議，就此，台北高等行政法院94年度訴字第04135號判決就正反雙方的攻防，有詳盡的論證<sup>(4)</sup>，茲謹將該案所處理與本文相關之爭點摘要如表二所示：

在本案中，台北高等行政法院雖然逐一駁斥了受處分業者的主張，但也語重心長地提出了對立法政策上的疑慮，值得作為檢討是否修正法令的參考：

(一)食安法有關標示規範之誠命內容實有規範不完整之處，忘記把產生誠命規範的時空環境(即「銷售」或「預為銷售」之前置作為)納入實證法規定中。因為食品只有在打算對外銷售時，才有資訊揭露之義務。

(二)食品標示規範的「誠命規範」內容，應該要視其下命對象處在產銷流程中之位置而有不同，每一產銷流程中之作為義務，即是忠實轉載前手揭露之資訊，並在前手與前前手之資訊有出入時，為進一步之查證。

(三)如果產銷流程中之任何一位營業人覺得資訊轉載有困難時，其可因停止銷售，而解免上開作為義務(雙重行為理論下之選擇)，上游業者也會基於經濟利益之考量，思索如何便於下游業者行銷，以便增加銷售量，則此等資訊標示所追求之社會福祉，自然可以透過誘因機制而輕易達成。

(四)課予原告(按：零售業者)作為義務，絕不意味著對上游製造商或輸入商的放縱，各個階段各自履行其等義務，整個食品安全衛生的社會福祉才得以確保。

### 三、小結

綜上所述，在判斷食安法上義務人時所應考量的因素可歸結如下：

(一)食安法是否已有明確的義務人定義？如是應即依法處辦。

(二)若否，則應進一步探究立法意旨，以釐清義務人之範圍。

(三)確認個案所適用法條的義務人範圍後，仍應留意是否因行為人之地位與性質而導致所負義務的轉變？(例如：有關食品標示之義務，在製造業者身上，是應積極為正確標示之行為義務；到了零售業者身上，則成了查證以及維護資訊正確性的義務。)

(四)最後，若食安法規範本身無法獲致答案，則仍應回歸其他一般性規範，尤其是行政罰法，以尋求解答。

表二：台北高等行政法院94年度訴字第04135號判決爭點對照表

| 相對人主張：<br>食品標示規範不適用於零售商                                                                                               | 台北高等行政法院見解：<br>食品標示規範仍適用於零售商                                                                                                                                                                                                         | 備註                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 食品衛生管理法第17條第1項之規定內容並沒有表明下命對象，但從法典體例言之，該條文落於食品衛生管理法第三章「食品標示及廣告管理」中，規制對象顯然僅限於「食品製造商」                                  | 食品衛生管理法第17條第1項之規定內容既然沒有表明下命對象，且同法第7條復明定食品販賣業者亦為「食品業者」，而為該法典規範之對象。且依前述法理，有關「食品標示及廣告管理」，均係為社會全體消費者利益，所有營業人均為規範對象，依此法體系判斷，食品販賣業者為食品衛生管理法第17條第1項規範效力所及                                                                                   | 當時食品衛生管理法第17條相當於現行法第22條第1項(以下同)                                                                                                                        |
| 2 施行細則第13條第2、3款之規定內容觀之，條文之規範對象，僅限於食品製造者及進口者，不及於零售商                                                                    | 食品衛生管理法施行細則第13條第2、3款之規定內容，是以食品來源之分類，決定其應記載事項之內容，與行為主體無涉                                                                                                                                                                              | 當時施行細則第13條第2、3款之規定內容為：<br>「二、在國內製造者，其標示如兼用外文時，應以中文為主，外文為輔。但專供外銷者，不在此限。<br>三、由國外輸入者，應依本法第十七條之規定加中文標示，始得輸入。但需再經改裝、分裝或其他加工程序者，得於銷售前完成中文標示。」，與現行施行細則第18條相當 |
| 3 行政院衛生署93年11月25日公布之衛署食字第0930415482號函文表明食品衛生管理法第17條第1項之規範對象為「製造」及「輸入」者，而未言及「販賣」者                                      | 該號函文內容是處理「時際法」課題，按食品製造輸入日期決定揭示義務之程度，與行為主體無涉                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                        |
| 4 從罰則所定之處分方式觀之，其法律效果包括廢止營業或工廠登記證照，而零售販賣商如何撤銷營業登記證照？可見其規範對象僅限於有營業登記證照可資撤銷之業者                                           | 處罰之法律效果固然包括「廢止營業或工廠登記證照」等方式，但同時也有罰鍰，不能由此推論，其處罰對象僅限於有「營業或工廠登記證照」之食品製造業者及食品輸入業者                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                        |
| 5 食品衛生管理法第29條第1項第3款及第33條之制裁或下命對象，主要是針對「未為標示」之消極不作為，而非積極之「販賣作為」。因此被告機關或訴願機關以原告違反「對未具標示之食品不得販賣」之禁止規範為由，作為處罰原告之依據，於法顯非有據 | 食品衛生管理法第29條第1項第3款及第33條之制裁規定，固然是針對違反食品衛生管理法第17條第1項「誠命規範」所為之規定。但食品衛生管理法第17條第1項之「誠命規範」，正如上述，必須具備產生「誠命規範」的時空背景，而這個時空背景實際上是「販賣」或「預備販賣」之積極作為，因此其並非單純之「誠命規範」，乃是「雙重行為」意義底下之「誠命規範」，被告機關或訴願機關對此部分爭議之說理固然不夠清楚，但其認定原告違反食品衛生管理法第17條第1項誠命規範之結論尚屬有據 |                                                                                                                                                        |

(製表：泰鼎法律事務所)

## 特殊案件中食安法上義務人之認定

透過上述討論，可知食安法上義務人之認定，實非易事，其根本上甚至是立法層次的問題，然修法緩不濟急，以下本文擬就實務上常見的幾種特殊案例進行分析，試圖釐清各該案件中的義務人乃至於應受處罰之對象，作為實務工作者之參考。

### 一、外國公司

#### (一)外國公司在中華民國境內之「分公司」

公司法第4條、第371條、第372條第2項以及第375條分別規定：「本法所稱外國公司，謂以營利為目的，依照外國法律組織登記，並經中華民國政府認許，在中華民國境內營業之公司」、「外國公司非在其本國設立登記營業者，不得申請認許。非經認許，並辦理分公司登記者，不得在中華民國境內營業」、「外國公司應在中華民國境內指定其訴訟及非訴訟之代理人，並以之為在中華民國境內之公司負責人」、「外國公司經認許後，其法律上權利義務及主管機關之管轄，除法律另有規定外，與中華民國公司同。」

換言之，外國公司如欲在中華民國境內營業，則必需經我國「認許」以及「分公司登記」等程序並指定我國之境內負責人，始得為之。而其一旦完成前述程序，則其在我國境內營業行為所受之規範，實與我國公司無異。是以，如外國公司已依前開規定完成相關程序，則其將依其在我國境內之行為適用我國法律並負其責任，惟因分公司作為總公司之分支機構並無法人資格<sup>(5)</sup>，無法與總公司為同列為受處分人<sup>(6)</sup>，故仍應以公司為行政處分相對人，只是主管作成行政處分時，逕向其在我國境內之分公司所在之境內負責人送達；惟應

留意者，行政程序與訴訟之進行中，法務部認為：「經我國認許之外國公司之台灣分公司因無獨立之財產（最高法院六十六年台上字第三四七〇號判例參照），似非屬行政程序法第二十一條第三款規定之『非法人團體』；準此，基於民事訴訟法與行政程序法二者在於規範當事人程序性規定，性質上相近，本件似可參照民事訴訟為應實務上便利，承認分公司就其業務範圍內事務涉訟時，於訴訟程序上有當事人能力（最高法院四十二台上一五四號、六十六年台上字第三四七〇號判例參照），即經認許之外國分公司，於其業務範圍內，在行政程序上亦有當事人能力。」<sup>(7)</sup>，乃承認外國分公司，於其業務範圍內，在行政程序上亦有當事人能力，得為行政程序法上有關當事人之程序行為（例如：陳述意見）。

此外，實務上所面臨到的問題，毋寧是在外國公司未依規完成前開程序或整個行為均不在境內時，始發生管制之困難。惟嚴格言之，此時機關所面對的，其實是法律效力範圍以及管轄之問題，並非對食安法之義務人之認定發生困難，為此與本文接續所要討論之電子商務問題相關，故擬於下文一併討論。

#### (二)外國公司在中華民國設立之「子公司」

依會計準則之規定，子公司：係指被另一企業個體(母公司)控制之企業個體。子公司本身亦具有獨立之人格，此與分公司僅為總公司之分支機構不同。因此，如外國公司在我國境內之子公司有違反食安法義務之行為，則應以該子公司為處分相對人。

值得玩味的是，國際企業集團彼此之間可能基於撙節成本等考量，而有頻繁之資訊互通或分工合作情事，從而，當位於我國境內之子公司依法負有一定義務時，能否

以該項義務已由外國母公司代為履行而主張免責？

對此，本文認為因子母公司法律人格各自獨立，原則上不應容任前項主張，最高法院見解可參照：「所謂關係企業，其轄下之數公司仍具有獨立之法律上人格，其財務結構亦截然分開，故母公司似無以關係企業各公司之名義採購物品之可能，蓋如由母公司統籌採購而分送其關係企業，其購買之主體仍為母公司，應以母公司之名義採購，因母公司似無當然得以子公司名義採購之權限」<sup>(8)</sup>，惟，個別食安法規定所課予之義務如並不具一身專屬性，且得經由委任方式委由第三人履行其義務者，則尚非不得由國外母公司代國內子公司履行其義務。舉例言之，食安法第7條第2項規定：「食品業者應將其產品原材料、半成品或成品，自行或送交其他檢驗機關(構)、法人或團體檢驗。」，其僅要求業者進行檢驗，而對於檢驗之主體等事項均無所限制，從而若子公司就自身產品提出已經母公司檢驗通過之證明者，似可認為該子公司業已履行前開規範所課予之義務。

惟食安法第7條第3項規定：「第一項應訂定食品安全監測計畫之食品業者類別與規模，與第二項應辦理檢驗之食品業者類別與規模、最低檢驗週期，及其他相關事項，由中央主管機關公告」，衛生福利部依法律授權，公告「應訂定食品安全監測計畫與應辦理檢驗之食品業者、最低檢驗週期及其他相關事項修正規定」(中華民國105年4月21日部授食字第1051300796號公告修正)，即公告應辦理檢驗之食品業者，包括多種產品類別之輸入業者。前述國之外總公司或母公司，其本身係產品之生產者，如其自為出口行為，則其為產品之輸出者。如其非自為出口，而係將其產

品委託或販售於國外貿易商，則貿易商為輸出者。國外總公司或母公司所在非我國境內，概無法從事將產品輸入我國之輸入行為，亦即並非食品及相關產品輸入查驗辦法第2條所規定「報驗義務人」，因此國外總公司或母公司係產品之製造業者概無疑問，對於輸入我國之產品擁有財產權或亦無疑問，惟是否該當前述公告之應辦理檢驗之食品輸入業者，即容有疑問。

另查食安法第8條第3項規定：「經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應向中央或直轄市、縣(市)主管機關申請登錄，始得營業」，衛生福利部依食安法第8條第4項，公告「修正「應申請登錄始得營業之食品業者類別、規模及實施日期」，並自即日生效」(中華民國104年9月18日部授食字第1041303127號)，即要求食品及相關產品之製造、加工業者與輸入業者等，須辦理登錄始得營業。食安法與此公告並未明訂受規範之製造、加工業者，就係僅限於國內之製造、加工業者，抑或包括國外之業者，察現行管理實務上，對於輸入產品之國外製造、加工業者，並無要求須依食安法第8條第3項規定，辦理登錄後始得營業，實際上國外製造、加工業者其持續營業若未依食安法辦理登錄，行政機關亦無從依食安法相關罰則對國外業者裁罰，故而從食安法第八條之法律條文本身，雖無明定排除國外業者不適用，或不受食安法之管轄，惟從實際管轄範圍所及之實然面，國外業者即排除在強制登錄之法令外。

再觀之輸入業者之強制登錄，概輸入之行為必然為在我國境內始得行使之行為，行為人即為我國之輸入業者，輸入業者依食品業者登錄辦法(中華民國104年6月23日部授食字第1041300273號令修正發布)第4條規定，應登錄事項包括：(一)填報人基

本資料、(二)公司或商業登記資料、(三)輸入類別、(四)輸入之產品資訊及(五)分裝及其他有關輸入行為之說明。以第(一)款填報人基本資料而言，如依據前述國外總公司與國內分公司，或是國外母公司與國內分公司之分析，假若將國外總公司或母公司與國內分公司或子公司視為食安法上之同一義務人，則輸入業者登錄應填報之填報人基本資料，應及於國外總公司或母公司資料，而非僅國內分公司或子公司之資料，否則應視為登錄資料不實，進而得依相關登錄資料不實罰則處罰。

因此，就食安法上之輸入業者，因國外總公司或母公司為於我國境外，實則僅得為產品之製造、加工等行為，無從在我國境內從事輸入行為，故應將國外總公司或母公司與國內分公司或子公司，解釋為非從事輸入行為之同一義務人。

## 二、電子商務

電子商務之特性，在於行為與結果所在地可能跨越數個不同領域，因食安法本身並未就此加以規範，故宜參酌行政罰法之一般性規範，就此，食藥署曾引用行政罰法第6條規定，提出如下之見解：「行政罰法第6條規定：『在中華民國領域內違反行政法上義務應受處罰者，適用本法。在中華民國領域外之中華民國船艦、航空器或依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，以在中華民國領域內違反論。違反行政法上義務之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內違反行政法上義務。』，如行為人於國外利用網路刊登違規廣告，因網路無遠弗屆之功能，民眾在國內均得上網瀏覽該廣告，其廣告效果已在國內發生，故我國對之仍有行政裁處之管轄權。」<sup>(9)</sup>，可資參照。

此外，電子商務往往涉及多方合作，此時應認定各該參與合作之業者，均為違反食安法

義務之共同行為人(行政罰法第14條參照)，應併負違反食安法義務之責。惟共同行為之有無，為事實認定問題，宜就個案視具體情形，始能論斷。就此，台北高等行政法院於Google集團之Android Market案件所表示之見解，值得參考：「原告主張Android Market網站非由其經營或共同經營乙節。惟查，原告為Google集團成員，且為Google集團全球服務在我國指定之據點，而原告亦以自己名義招募相關人員直接參與Android Market網站之系統管理、維護等工作；再由『Android Market服務條款』規定可知，Google集團在與其與消費者之服務條款以及Android Market開發商經銷合約中，雖均以定型化契約載明以『Google Inc.』為締約當事人，惟已考量Google之管理策略與全球化佈局，而預先安排集團公司內之全部成員公司皆得為契約之權利人與受益人，並得直接依據該經銷合約行使權利、享受利益，有賦予代理權之意思。再者，瀏覽Android Market網站，無論企業識別、網頁標題、內容或最末端之公司資訊，均僅標示『Google』，顯見該網站係以Google名義對外經營，消費者尚無法從前開內容明確知悉其締約對象為『Google Inc.』；另Google企業網站之『企業資訊』，並無任何說明足使消費者明確得悉其集團子公司為何，或各公司如何分工，且Google Inc.或Google International LLC均無獨立網站對外經營業務。綜上，堪認原告與Google Inc.有共同參與Android Market網站之管理經營，兩者為共同行為人。」<sup>(10)</sup>。

然而，在食品衛生行政實務上，頗生困擾的，是關於網路平台業者是否屬於食品及相關產品輸入查驗辦法第2條所規定「報驗義務人」之問題。對此，本文認為：

(一)按食品及相關產品輸入查驗辦法第2條規定「報驗義務人：指輸入食品、食品添加物、食品器具、食品包裝或食品用洗潔劑等相關產品(以下簡稱產品)之業者」，故

業者有無報驗義務，應依個案事實具體認定是否從事食品之輸入行為，始能論斷。

(二)承上，業者如僅「單純提供買賣雙方搓合平台功能」，則因其並無具體之輸入行為，尚非報驗義務人。惟應留意者，不同網路平台所提供之服務內容不同，其與國外業者之合作態樣亦各自不同，故如個案中網路平台業者有受國外廠商委託辦理輸入，或與境外業者經合意而有輸入行為之分工者，則仍得依行政罰法第14條規定予以處罰。

(三)此外，有關報驗義務人之認定問題，實非食品所獨有，於商品檢驗法亦有類似問題，而該法第8條第1項第2款及第3款即進一步明確規定：「商品之報驗義務人如下：……二、商品在國外產製時，為商品之輸入者。但商品委託他人輸入，並以在國內有住所或營業所之委託者名義，於國內銷售時，為委託者。三、商品之產製者、輸出入者、委託產製或委託輸出入者不明或無法追查時，為銷售者。」，其規定較為詳盡，日後食品及相關產品輸入查驗辦法如有修法之規劃，得參考前開規範，以杜爭議。

### 三、多層次傳銷會員

傳銷之會員，由於兼具消費者與直銷商之特性，從而應如何適用食安法中食品業者之規範，容有疑義。就此，本文認為尚不可一概而論，仍應透過解釋，視個別法律規定之意旨分別論斷。舉例言之，以傳銷業者銷售商品予會員應否適用「食品及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法」之問題為例，考量到該辦法認定產品流向資訊，係指產品銷售至「下游廠商」而排除產品直接銷售至消費者端之情形而言（「應建立食品追溯追蹤系統之食品業者」QA問答集參照），則相形之下，傳銷業者將產品售予會員，或透過會員售予他人（含下線會

員），與直接售予最終消費者之情形，並無二致，故要求會員適用下游廠商規範上傳資料非迫不可資料，似無實益。況且，「應建立食品追溯追蹤系統之食品業者」QA問答集亦提及「輸入業者將輸入產品於自家零售店鋪販售，視為售予最終消費者，無須上傳最終消費端流向資訊，惟需將輸入貨品於自家零售店鋪販售之數量等資訊記載為出貨予自家零售店鋪」，準此而言，法律上屬於同一人格之「自家零售店鋪」尚可比照售予最終消費者之情形辦理，則交由傳銷業者下線會員販售之情形，似更應比照售予最終消費者之情形辦理。

### 結語

行政法上義務人的認定，本非易事，而食安法由於諸多條文並未明確界定課予義務之對象，從而在解釋與適用上，易生爭議。

就此，本文嘗試綜整處理此類問題所應注意之事項如下：

(一)所適用之食安法規，是否業已明確定義務人？

(二)若否，則應依各該法令之立法目的，釐清義務人之範圍。

(三)如食安法本身無法提供答案，則宜參酌行政罰法等一般性規範。

此外，對於實務上經常滋生疑義的若干問題，本文也嘗試提出如下處理方向：

(一)外國公司之分公司並不具獨立人格，應以外國公司為義務人，惟應向分公司所在之境內負責人為送達，且分公司於行政程序中，於其業務範圍內亦有當事人能力。

(二)母子公司間人格各自獨立，原則上不容彼此代為履行食安法上義務，若該項義務並不具專屬性，且性質上並無不宜代行者，則不妨承認之，惟輸入產品，係由國內之輸入業者所為輸入行為，輸入行為為具國內業者專屬性，國外母公司原則上無法代為

履行食安法上義務。

(三)食安事件涉及電子商務者，宜先依行政罰法第6條規定確認是否為我國食安法效力所及。

(四)食品及相關產品輸入查驗辦法第2條有關「報驗義務人」之規定略有不足，似宜參酌商品檢驗法予以修正。

(五)傳銷之會員兼具消費者與直銷商之特性，不宜逕行適用食品業者之規定，而應視個別規定之立法目的，逐一予以論斷。

### 參考文獻

1. 何弘光。2006。行政罰處罰對象之研究。16頁。政治大學法學院碩士論文。台北。
2. 林明鏘。2005。論行政罰之處罰對象。57頁。行政院因應行政罰法之施行訴願業務研討會實錄。
3. 行政院衛生署。2002。最小包裝應依規定完整標示。91.12.18衛署食字第0910080738號函。
4. 台北高等行政法院。2006。食品衛生管理法第17條第1項規定之適用對象。94年度訴字第04135號判決。
5. 何弘光。2006。行政罰處罰對象之研究。88頁。政治大學法學院碩士論文。台北。
6. 張維真。一行為不二罰原則在稅捐行政罰上適用之研究-以法人團體及其他私法組織為研究中心。44頁。中興大學科技法律研究所學位論文，台中。
7. 法務部。2001。法務部法規諮詢意見。法律字第045323號函。
8. 最高法院。1987。母公司與子公司之權限認定。76年度台上字第431號判例。
9. 食品藥物管理局。2010。網路違規行為之管轄問題。99.11.10. FDA消字第0990061385號函。
10. 臺北高等行政法院。2012。電子商務違規事件之行為人。101年度訴字第495號判決。

# The Determination of “Obligors” in Act Governing Food Safety and Sanitation and his Administrative Liability-Taking Foreign Companies, E-commerce, and Multi-level Marketing as Examples

SHIH-YANG HUANG<sup>1</sup>, TSUNG-HIS WU<sup>2</sup> AND JYH-QUAN PAN<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Titan Attorneys-at-Law <sup>2</sup>Division of Food Safety, TFDA

## ABSTRACT

It is important to determine “obligors” in administrative law; if we can not determine the obligors, we will not be able to look into the liability thereof. However, there may not be explicit statute to determine the objects applied to in Act Governing Food Safety and Sanitation; the empirical problem is usually how to interpret and apply the regulations. This article aims to analyze related issues, and provide suggestions on the process of foreign companies, e-commerce, and multi-level marketing, for practitioners’ reference.

Key words: Act Governing Food Safety and Sanitation, obligor, foreign company, e-commerce, multi-level marketing