

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會。

貳、案由：行政院農業委員會疏未依法要求有機農產品及其加工品據實標示相關經營業者資料，致難以足供民眾辨識而影響消費權益至鉅。該會復監督不力，肇生宜蘭縣政府及農糧署東區分署針對系爭業者有機農產品產地標示不實案之查處過程迭生疏漏及缺失，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣據民國(下同)99年2月間報載：永○餘生技股份有限公司(下稱系爭業者)產銷有機農產品，以外地供應之農糧品混充，逕率標示產地為臺灣宜蘭，涉有標示不實，損及消費者權益等情。經本院於同年4月7日財政及經濟委員會第4屆第44次會議決議推派程仁宏委員、錢林慧君委員、楊美鈴委員組成專案小組調查。案經本院向行政院農業委員會(下稱農委會)調閱相關卷證，並約詢該會暨該會農糧署、法規會相關業務主管人員之深入調查發現，農委會針對有機農產品及其加工品(下統稱有機農產品)標示之管理、查處及其監督作為核有疏漏、不足、未臻切實及消極怠慢等違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一、農委會疏未依法要求有機農產品據實標示相關經營業者資料，致難以足供民眾辨識而影響消費權益至鉅，洵有欠當：

(一)按農產品生產及驗證管理法(下稱農產品管理法)第3條規定：「本法用詞，定義如下：……。三、農產品經營業者：指以生產、加工、分裝、進口、流通或販賣農產品、農產加工品為業者……。」、有機農產品

及有機農產加工品驗證管理辦法(下稱有機驗證管理辦法)第 24 條規定：「有容器或包裝之有機農產品及有機農產加工品於販賣時，應標示下列事項：……。三、農產品經營業者名稱、聯絡電話號碼及地址。四、原產地(國)。但已標示製造廠地址，且足以表徵原產地(國)者，不在此限……。」次按公平交易法第 21 條第 1 項規定：「事業不得在商品或其廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於商品之價格……原產地、製造者、製造地、加工者、加工地等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。」及消費者保護法第 5 條規定：「政府、企業經營者……均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為……。」準此，有機農產品容器或包裝既應標示農產品經營業者相關資料，依前開農產品管理法第 3 條第 1 項第 3 款文義解釋，該等經營業者自可涵括生產、加工、分裝……等業者無虞，農委會基於有機農產品之中央主管機關職責，本應殫精竭力以提升其標示內容品質，尤以標示內容乃屬民眾採取正確合理消費行為之重要參據，攸關消費權益甚鉅，該會尤應致力充實消費資訊，加強標示內容之周延及妥適性，並督促相關經營業者不得於有機農產品僅虛偽標示分裝業、加工業及其地址，引民眾誤以其為原料生產地(業)、製造地(業)，而枉擲金錢購買與實需不符之高價產品，合先敘明。

(二)據農委會查復，99 年 2 月 1 日，宜蘭縣政府(下稱縣府)消費者保護官獲悉報載系爭業者販賣之「有機百寶箱」疑涉產地標示不實等情後，旋會同縣府農業處及農委會農糧署東區分署人員分別稽查轄內該公司蘇澳鎮豐園有機農場(下稱豐園農場)及三星鄉有機轉型期農場發現，豐園農場兼設分裝場刻分裝來自高

雄縣田園有機農場(下稱高雄田園農場)供應之有機地瓜(下稱系爭有機農產品)，產地卻標示「臺灣宜蘭」，與事實未合(下稱本案)，經縣府於同年月5日以違反有機驗證管理辦法第24條，依農產品管理法第24條第1項第1款規定，處該公司新臺幣(下同)3萬元罰鍰，並要求立即改善標示後，函報縣府派員查核在案，此有縣府同日府農務字第0990019420號行政處分書附卷足稽。縣府嗣於同年月12日派員複查系爭有機農產品結果，產地已由「臺灣宜蘭」改標示「臺灣」，爰認定符合相關標示規定。

(三)經查，關於「系爭有機農產品僅標示原產地及分裝業者資料，該會及縣府認已符合規定」及「目前有機農產品標示內容未能區隔生產製造者、加工業者、分裝業者」等疑義，詢據農委會分別表示：「……食品、商品及有機農產品就原產地(國)之標示規定尚具一致性……。」、「……有機農產品及其加工品之標示管理，首重『真、假有機』之查核確認。至產地標示一節，按食品、商品、有機農產品標示原產地(國)已為消費者普遍之認知……如針對國產有機農產品加強其產地標示之規範強度，強制其產地應標示至縣市別，除增加業者標示之困難外，似亦有違比例原則……允宜由農產品經營業者考量其執行條件辦理。」、「依現行規定，有機農產品及其加工品原產地(國)標示至國家，即符合標示規定並可達區隔進口品及國產品之規範目的。」、「查現行食品衛生管理法、商品標示法及農產品管理法等涉關產品標示之相關法規，均未規定應就產品所涉加工、分裝及流通等不同場所，分別進行標示。」云云。

(四)惟綜析商品、食品、農產品及國民生消費相關用品關於「原產地」、「廠商」、「業者」等標示內容規

定略以，食品衛生管理法第 17 條：「有容器或包裝之食品、食品添加物，應以中文及通用符號顯著標示下列事項於容器或包裝之上：……。四、廠商名稱、電話號碼及地址。輸入者，應註明國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。……。六、其他經中央主管機關公告指定之標示事項……。」暨行政院衛生署依前開第 6 款授權，以 96 年 6 月 13 日衛署食字第 0960404142 號公告略以：「有容器或包裝之食品應於個別產品之外包裝標示『原產地或原產國』；但其中文標示之廠商身分表明為製造廠且其地址足以表徵為原產地(國)者，不在此限……。」、商品標示法第 9 條：「商品於流通進入市場時，生產、製造或進口商應標示下列事項：……。二、生產、製造商名稱……地址及商品原產地。屬進口商品者，並應標示進口商名稱、電話及地址……。」、酒類標示管理辦法第 2 條、第 8 條：「酒經包裝出售者，製造業者或進口業者應依……規定標示下列事項：……。四、進口酒之原產地。五、製造業者名稱及地址……辦理分裝銷售者，並應加註分裝之製造業者名稱及地址。」、「酒業者名稱及地址之標示，應包括足供消費者辨識及聯絡之內容。」、糧食標示辦法第 2 條：「本辦法用辭定義如下：……。三、應標示項目定義：……。(三)產地：指製造糧食之原料生產地。……。(七)廠商名稱、電話、地址：指製造或輸入糧食之廠商申請糧商登記所列資料。」、農藥標示管理辦法第 5 條規定：「成品農藥標示，應記載下列事項：……。八、輸入產品者，應註明國外生產工廠名稱及地址。九、委託分裝者，應註明分裝工廠名稱、地址及分裝日期。十、委託加工者，應註明加工工廠名稱及地址……。」、玩具商品標示基準：「……。三、玩具商品應標示下列

事項：……。 (二)製造廠商之名稱、地址、電話……。其為進口者，應標示……。原始製造廠商之名稱、地址及原始製造國……。」、基因轉殖植物之標示及包裝準則第3條：「基因轉殖植物……應標示下列事項：……。五、生產地……。九、其有分裝情形者，應標示分裝業者名稱及其地址……。」、CAS優良農產品證明標章(水產品類)品質規格及標示：「……。3.水產品類之標示規定：……。標示項目：製造工廠的名稱、地址……。與販賣公司名稱、住址及電話、消費者服務電話……。」足見相關法規縱有部分規定其原產地標示至國家即可，尚未強制標示至縣市或地區別，然關於「業者資料」悉以「製造(生產)者及其地址」為首要強制標示者，且前開相關法規依其產品對健康、公共利益影響及顧客年齡層需求，為使消費者足以辨識而有不同強度之標示內容規範，其中不乏要求同時註明「製造(生產)」、「分裝」、「加工」及「販賣」等業者資料之規定。又，農委會稱僅標示「國別」、「分裝業者資料」即可，則系爭業者既標示「臺灣」宜蘭及該公司資料，容已符合該會所稱規定，然縣府卻仍予裁罰，顯見該會陳詞之矛盾及邏輯失序，綜此凸顯農委會上揭陳詞顯屬無據，洵有欠當。

(五)復觀國內保健養生風氣日盛，有機農產品藉標榜有機之名漸受民眾青睞，除促使其販售價格顯著高於一般農產品之外，消費量亦呈遽增趨勢，此可由坊間有機商品專賣店漸趨普及等情窺見端倪。基於「權利與義務對等」及「付出與收益衡平」原則，有機農產品標示規定理應較一般農產品、食品及商品嚴謹，且農委會既深悉「比例原則」之重要性，允宜針對農產品品質、價格等級訂定標示內容之逐級配套規範，足使民眾清楚辨識，從而選購符合實際需求之產品。惟該會

不此之圖，疏未審酌社會實際消費情況及民眾觀感，致漏未援引上開主管法令規定，因而未能增加有機農產品標示內容之規範強度，無以督促業者據實標示相關經營業者資料，核有欠當。此觀司法院大法官釋字第 577 號解釋、最高行政法院 98 年度判字第 160 號判決：「……各類食品、菸品、酒類……等商品對於人體健康之影響層面有異……立法者對於不同事物之處理，有先後優先順序之選擇權限，相關法律或有不同規定……。」等精神足資參照。該會囿於「增加業者標示困難」之舉，顯厥以經營業者便利性及權益為考量依據，容有漠視民眾消費權益之嫌，尤有違背農產品管理法揭櫫「維護消費者權益」之立法意旨。況據行政院環境保護署、農委會針對國內農地遭重金屬污染檢測結果，臺灣西部縣市農地污染情形顯著較東部地區嚴重，以及國內工業、都市發展與建設長期重西部輕東部等情，國內民眾依其經驗法則，理當較偏愛源自宜蘭、花蓮、臺東等較無工業污染地區之農產品。然農委會暨縣府竟未要求產自高雄田園有機農場之系爭有機農產品，據實標示源頭生產業者名稱及地址等相關資料，僅於其上標示系爭業者資料，肇致民眾依其普遍性認知，誤認宜蘭為系爭產品產地，核有引人錯誤而涉有違反公平交易法之虞，農委會不無有默認業者未能據實標示之不當。

二、農委會疏於監督，致宜蘭縣政府及農糧署東區分署針對系爭有機農產品產地標示不實案之查處過程迭生疏漏及缺失，洵有欠當：

- (一)按對於人民違反行政法義務之行為，處以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其違法構成要件事實之認定過程自應力求周延與審慎，司法院大法官及各級行政法院迭有解釋及判例。次按農產品管理法第 5

條第 2 項、第 14 條第 3 項規定：「……各類有機農產品、農產加工品之……標示方式……由中央主管機關定之。」、「……經檢查或檢驗之結果不符本法規定之農產品及其加工品，主管機關除依本法規定處罰外，得禁止其運出第 1 項所定場所，並得命其限期改善、回收、銷毀或為其他適當之處置。」是農委會自應依該會組織條例第 2 條、第 3 條賦予該會職權切實督促所屬及各級農政主管機關，針對有機農產品經營業者違反農產品管理法行為之查處過程力求周延與嚴謹，除避免徒增訴願及行政訴訟資源，並確保民眾消費權益。

(二) 經查，關於縣府及農糧署東區分署人員於本案發生是日，有無即時確實清點系爭有機農產品數量並追查其流向，以資研判是否援引農產品管理法第 14 條第 3 項規定，命其限期改善及回收乙節，據農委會於本院約詢前查復：「……因主管機關所告發產品尚未上市……爰縣府依同法第 14 條第 3 項規定，命其改善……。」至本院約詢時表示：「稽查是日業者尚為分裝作業未流出……。」、「本案因個別消費事件處理，因稽查是日僅訪談紀錄，無查驗紀錄……。」云云，迨本院約詢後補充查復資料改稱略以：「……據縣府於 99 年 2 月 3 日複查紀錄顯示，對於外縣市來源農產品均放置於冷藏庫內未再出貨，爰推斷當時該等違規產品尚未上市……。」、「同年 1 月 1 日查驗重點為產地標示是否屬實，未針對系爭有機地瓜產品之進、出貨數量紀錄進行查核。」足見縣府及該會農糧署東區分署人員斯時赴系爭農場稽查時，除疏未清點、查核系爭農產品數量及追查其流向，有欠嚴謹與周延之外，斯時僅作成訪談紀錄，亦違反農產品檢查及抽樣檢驗辦法第 5 條規定：「主管機關執行農產品及其加

工品之檢查或抽樣檢驗作業時，應作成檢查或抽樣紀錄。」且該會既稱本案報載是日，該分署及縣府亦同赴系爭業者轉型期農場及分裝場檢查，然復未見前開相關檢查、抽樣紀錄外，亦欠缺該會所稱「訪談紀錄」，均有欠當。再者，縣府於裁處公文既載明：「立即改善標示後，『函』報該府派員查核。」惟迄未見農委會提出系爭業者「函」報縣府之公文，縣府即准其於同年 2 月 15 日恢復銷售。又，農糧署東區分署甫於本案發生前 2 日，於同年 1 月 29 日會同縣府赴系爭業者轉型期農場查驗，竟未併赴系爭豐園農場察覺產品標示不符情事，猶稱：「符合規定」，益證農政主管機關檢查作為之不切實及標示查核流於形式，此觀農委會自承：「實務上主管機關進行相關產品標示檢查時，因無法迅即查核其原產地，故未針對市售產品產地標示之真偽進行查核。」等語自明，不無疏失。

- (三) 尤有甚者，農糧署東區分署及縣府斯時既未查核系爭有機農產品進、出貨數量紀錄，且經本院分別卷查縣府訪談紀錄：「豐園農場對於目前生產及契作數量稱：『不知道』。」、系爭農場出貨單：「自 99 年 2 月 1 日至 9 日，系爭農場員工自購及宅配合計已出貨 413.26 公斤……。」及農委會於本院約詢後補充查復：「自 98 年 10 月起至 99 年 2 月 1 日本案報載日以前，系爭農場分裝之自產及外購有機農產品，皆以分裝場地『臺灣宜蘭』為標示……。」等語，皆足以顯示系爭有機農產品早已流出市面及案發後猶未受管制等事實，惟該會竟分別向本院諉稱：「未流出」、「尚未上市……」、「未合規定產品已管制未再出貨……。」云云，凡此益證農政機關查處及行政作業之未臻切實，農委會自難辭監督不周之責。

據上論結，行政院農業委員會核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。