

調 查 意 見

壹、案由：據悉，臺中市誼○貿易有限公司購入「工業用」碳酸鎂，賣給彰化縣進○製粉廠有限公司添加在胡椒粉中，被檢驗出含砷超標，經判決無罪定讞；何以當時檢方依違反食品安全衛生管理法（下稱食安法）攙偽假冒罪起訴，證據如此明確，甚至最高法院判決明載一、二審「法律見解不當」，限於刑事妥速審判法規定，僅能將上訴駁回，為何一、二審均無視食安法之規定，仍為無罪之判決？衛生福利部食品藥物管理署是否有為業者有利之解釋，讓事實審法院無法得有罪之確信？依照法官法第81條法官應在職進修，事實審承辦法官有否進修食安問題？法官是否因法律見解受到獨立之保障而有濫用心證之嫌？均有深入瞭解之必要案。

- 一、依據食品安全衛生管理法之制定、立法理由及修法目的，食品安全衛生管理法所謂食品添加物，除於該法第3條已為食品添加物界定限於食用範圍外，亦透過修法及查驗登記之許可制度，來加強管控「食用」之食品添加物使用規範，然食藥署就工業用碳酸鎂管理之函釋及該署證人到庭之證詞，已有違反食安法立法宗旨及法規範目的，並無視立法者修法明確防止工業級化工原料被混入食品添加所賦予主管機關加強管理之責，且部分函釋有限縮解釋及行政怠惰之情形，顯有疏失，允應儘速重新檢視相關函釋之妥適性，並約束主管之公務員依法解釋，勿刻意架空已立法通過之法律

- (一)依食品安全衛生管理法(下稱食安法)第3條規定：
「本法用詞，定義如下：一、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。……三、食品添加物：指為食品著色、調味、防腐、漂白、乳化、增加香味、安定品質、促進發酵、增加稠度、強化營養、防止氧化或其他必要目的，加入、接觸於食品之單方或複方物質。複方食品添加物使用之添加物僅限由中央主管機關准用之食品添加物組成，前述准用之單方食品添加物皆應有中央主管機關之准用許可字號。……」復依64年1月28日所制定公布之「食品衛生管理法¹」第1條規定：「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」及同法第2條規定：「本法所稱食品，係指供人飲食或咀嚼之物品及其原料。」依本條之立法理由，係規定食品之定義，凡供人飲食或咀嚼之物品及其原料均為食品，而不僅限於「食用商品」。是以，食安法開宗明義已定義說明，係針對供人飲食或咀嚼之物品及其原料進行安全衛生及品質之管理。
- (二)次依103年2月5日立法者提案「食品衛生管理法」第3條之修法說明：「食品添加物分為『單方』與『複方』兩種，其中『複方』是以『單方』再調配其他食品原料，或食品添加物而組成。原本單方或複方都必須查驗登記後才能使用，但在民國89年後，複方食品添加物卻不需再查驗登記，造成臺灣食品安全管理的最大漏洞，導致工業級化工原料被不肖業者混入日常食品添加物、不受政府控管，爰明定食品添加物包含『單方』與『複方』。……。」可知，

¹ 103年2月5日總統華總一義字第10300017801號令修正公布名稱；原名稱：食品衛生管理法；新名稱：食品安全衛生管理法。

「食品衛生管理法」第3條之訂/修定，立法者係為使行政機關據以加強管理工業級化工原料被混入日常食品添加物所為之修法。

(三)再依64年1月28日所制定之「食品衛生管理法」第13條規定：「左列物品，非經中央主管機關查驗登記並發給許可證，不得製造或輸入、輸出：一、食品添加物。二、經中央主管機關指定公告之食品及食品器具、容器或包裝。」其當時立法理由為：「食品添加物與食品衛生關係密切之食品、食品器具、容器或包裝，其品質之好壞，直接或間接影響人體健康，故須事先加以查驗登記，經在驗合格號給許可證後，始許製造或輸入、輸出，以確保其衛生安全。」經歷次修正後為現行食安法第21條，其規定：「經中央主管機關公告之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，其製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出，非經中央主管機關查驗登記並發給許可文件，不得為之；……」可知，我國對食品添加物之製造或輸入、輸出等係採許可制，其後雖歷經多次修法，將製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出等使用情形納入管理範圍，然食品添加物之許可制，迄今仍為我國把關食品添加物安全衛生之管理手段。

(四)查食安法第18條條文歷經4次修正，除文字及條次變更外，102年6月19日之修正（現行條文²）並增訂第2項「前項標準之訂定，必須以可以達到預期效果之最小量為限制，且依據國人膳食習慣為風險評估，同時必須遵守規格標準之規定」；其違反則依

² 食品安全衛生管理法第18條規定：「食品添加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準，由中央主管機關定之。（第1項）前項標準之訂定，必須以可以達到預期效果之最小量為限制，且依據國人膳食習慣為風險評估，同時必須遵守規格標準之規定。（第2項）」

同法第47條或第48條規定，處以罰鍰或命其歇業、停業……等裁處。而食安法第15條條文則歷經6次修正，其中102年6月19日之修正，增訂第1項第10款「添加未經中央主管機關許可之添加物」並於同法第49條第1項增訂「有第15條第1項第7款、第10款行為者，處5年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣800萬元以下罰金。」之規定。是以，違反食安法第18條及第15條之罰則並不相同，違反食安法第15條甚至涉及刑事處罰。

(五)食安法第8條是規範「食品業者」之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度等，與食品食用之規範無關，此從該條三項法條之記載自明；而第15條第1項「七、攙偽或假冒。」、「十、添加未經中央主管機關許可之添加物」，依其文義，「非食品級」之食品或添加物，當然違反第15條，應依第49條：「有第15第1第3款、第7款、第10或第16第1款行為者，處7年以下有期徒刑，得併科新臺幣8千萬元以下罰金。情節輕微者，處5年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣8百萬元以下罰金」，與違反第8條，僅行政罰鍰，截然不同。以「工業用」碳酸鎂「取代食用」碳酸鎂，當然適用食品安全衛生管理法第15條第1項第10款(若認係添加物)或第7款(若認係攙偽或假冒)，與食品業者之作業環境等無涉，此法條之文義記載甚明。而若主管機關刻意混淆法條之適用，在「無罪推定」及「罪證有疑有利被告」之刑事法原則下，若審判法官未加研究，或修法後未加進修，自有可能因主管機關之錯誤解釋，致違法業者脫法之可能。

(六)經查本案地檢署及各級法院偵查/審理期間，食藥署函復有關允○化學工業股份有限公司(下稱允○

公司)所販售工業用碳酸鎂流於食用之相關案件的管理疑義說明。而食藥署基於行政管理自行於105年5月9日以FDA食字第1051300086號函就有關食安法第15條第1項第10款及第18條規定之適用判定，另做函釋，其說明段略以：「為使食安法第15條第1項第10款及第18條規定之判定具有一致性，經考量可能之違法態樣，綜整如下：(一)違反食安法第18條規定者：1、使用『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』所列之食品添加物，但其使用範圍、限量或規格不符標準規定，如過量添加防腐劑、未准許使用防腐劑之產品添加防腐劑等。2、使用非『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』所列食品添加物，但符合國際間包括聯合國食品標準委員會(Codex Alimentarius Commission, CAC)、美國、加拿大、歐盟、紐澳、日本、韓國、中國大陸等國際組織或國家所訂食品添加物使用標準，例如進口產品所含著色劑未列於標準中，但符合CAC標準。(二)違反食安法第15條第1項第10款規定者：產品使用之成分並非國際間或我國准許添加於食品之成分，例如塑化劑、二甲基黃等。」然對於品名合於「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」之添加物，有供食用及工業用之行政管理區分並未詳加說明。

(七)次查彰化地院就本案103年誼○公司購入「工業用」碳酸鎂，賣給進○公司添加在胡椒粉一案為無罪之判決，其理由有：「使用已列入『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』表列中之添加物，縱然未經查驗登記、使用之規格不符規範，僅屬違反食安法第18條，有第47條或第48條行政處罰問題，而非食安法第15條第1項第10款、第49條第1項規定之規

範範圍。」係依據食藥署105年10月3日FDA食字第1059905564號函、105年11月18日FDA食字第1059906667號函2份函文，認為：按衛福部依據食安法第18條之規定，訂有「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」，規範食品添加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準。經查碳酸鎂為准用之食品添加物，已訂有規格標準、使用範圍及限量，故食品加工如有需要使用碳酸鎂，應選用符合規格標準，經查驗登記取得許可文件並完成登錄之產品；「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」係規範食品加工所用食品添加物之規定，食品業者應使用符合食安法規定之原料及食品添加物進行產品加工製造，食安法並無所謂工業用成分之定義、規範或區分等情。

(八)再查臺中高分院就本案亦為無罪之判決，其理由有：

- 1、「食品安全衛生管理法第15條第1項第10款，應適用於食品所使用之添加物，根本不屬於中央主管機關在『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』中列舉准用品項之情形，而不及於添加物產品雖屬於上開品項，但其製造、輸入等廠商未經查驗登記之狀況（即應以『品項』為準，而非以『廠商』為準）。」係依據食藥署105年6月15日FDA食字第1059903010號函，其見解以：食藥署就食安法第15條第1項第10款規定，認為：該規定係指並非我國「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」准用品項，且於國際間亦未准許添加於食品中之成分等語，函文就食安法第15條第1項第10款規範範圍不及於添加物屬於範圍及限量暨規格標準准用品項部分，解釋甚明，殊無疑

義。

- 2、另對檢察官提出食藥署106年10月27日FDA食字第1069905175號函，該函文：八、「食品業者如未依食安法規定選購取得依法查驗登記及登錄之添加物產品，已涉及違反食安法第8條之規定，如相關成分規格亦不符合『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』之規定，則亦涉及違反食安法第18條之規定，若違規情節有其他事證顯示非供食用或不得做為食品原料與食品添加物使用，則不排除食安法第15條之適用。」該函承辦人李○豪先生證稱：「上開函文所指『不排除食安法第15條之適用』，要看案件的情況，有可能涉及到第3款、第7款、第10款都有可能，甚至也有其他款，要看案件裡面的資料才有辦法判斷。」、「目前就你的公文來說的內容的話，這是有可能由我回復你的不排除食安法的情況，但是還要更多其他資料才能核判，而且可能要看是否有其他證據證明有否違反第15條之情況，例如是因為價格的關係而去購買比較便宜的情況，有可能違反第15條第1項第7款之情形，如果裡面檢驗出某些成分是對人體有害的話，可能違反第15條第3款之情況，這個我們之前有看過類似的案例。」（檢察官詰問：此部分添加物的源頭已經註明僅供工業使用的話，是否仍符合你經辦的那個第8項只要有事證認為非供食用，則不排除食安法第15條之適用這種情形？）及「我們一定有簽核的過程才能發文，這兩份公文我們收到時，食藥署內部有做討論，包括之前的案例綜合判斷而回復的內容，也有簽核長官核可才做回復。」足認上開函文係認，工業使用的添加物，添加於

食品，並不當然違反食安法第15條第1項10款。
如有事證顯示有違反食安法第15條第1項第3、7、10款之情形，才不排除適用。

(九)關於法律之解釋，法院固然依法律確信獨立而為認定，不受行政機關函釋之拘束，然行政機關之函釋，仍可作為法院解釋法律之參考。就上開食藥署之函釋及證人到庭之證詞，顯然已違反食安法立法宗旨及法規範目的，並無視立法者修法明確防止工業級化工原料被混入食品添加所賦予主管機關加強管理之責。另針對食藥署105年10月3日FDA食字第1059905564號函略以：「……四、貴院所詢允○化學工業股份有限公司製造之碳酸鎂，依所附檢驗報告，其規格並不符合『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』之規定，且該品亦非經衛生福利部查驗登記取得許可文件之食品添加物。五、食品業者如使用前述允○化學工業股份有限公司製造之碳酸鎂，應屬未選購取得許可文件之產品，已涉及違反食安法第8條之規定。且案內成分規格不符合「食品添加物使用範圍限量暨規格標準」規定，故該食品業者亦涉及違反食安法第18條規定。」及105年11月18日FDA食字第1059906667號函略以：「……三、案內食品業者使用允○化學工業股份有限公司製造之碳酸鎂，為未經查驗登記之產品，已涉及違反食安法第8條之規定，且案內成分規格不符合『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』規定，故亦涉及違反食安法第18條，惟尚無違反同法第15條第1項第10款規定。」兩函釋之適法性，依據彰化地檢署上訴書³：「證人高○言到庭表示，食藥署

³ 106年度上字第69號。

針對102年6月19日新修正的第10款係予以限縮解釋」(見106年度上字第69號第6頁)、「綜上、不管是該次與會的立委諸公，或列席之行政機關代表，所稱之未經許可，均是指『未經許可之食品添加物』，而非行政函釋後來自行限縮解釋的非正面表列之『添加物』」(見106年度上字第69號第8頁)、「是如加入非衛生福利部『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』所表列之添加物，或為衛生福利部『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』所表列之添加物但未取得食品添加許可證之添加物，如工業級碳酸鎂，均應為法所不允許之添加物。食藥署自行限縮下級機關查緝範圍之函釋，或有該機關推動食品安全政策的考量或預算、人力的限制，但已有行政怠惰之嫌，……。」(見106年度上字第69號第9頁)認為食藥署前開函釋顯有限縮解釋及行政怠惰之情形。

(十)再據食藥署署長於本院詢問有關何以本案食藥署人員於法庭之證詞及相關函釋說明工業用碳酸鎂得用於食品添加物……等一節表示：「同仁在遇到本案法院詢問時，因當時在管理上確實對於食安法第15條之適用認定有待釐清，故會會許多單位提供意見，並在法庭回答上說法會較保守。不過近年在相關判決後，已漸有共識。……」益證該署未能釐清食安法立法宗旨及食安法修法對食品添加物加強管理之怠惰。

(十一)綜上，依據食品安全衛生管理法之制定、立法理由及修法目的，食品安全衛生管理法所謂食品添加物，除於該法第3條已為食品添加物界定限於食用範圍外，亦透過修法及查驗登記之許可制度，來加強管控「食用」之食品添加物使用規範，然食藥署

就工業用碳酸鎂管理之函釋及該署證人到庭之證詞，已有違反食安法立法宗旨及法規範目的，並無視立法者修法明確防止工業級化工原料被混入食品添加所賦予主管機關加強管理之責，且部分函釋有限縮解釋及行政怠惰之情形，顯有疏失，允應儘速重新檢視相關函釋之妥適性，並約束主管之公務員依法解釋，勿刻意架空已立法通過之法律。

二、為因應多元化社會及順應時代脈動，法官應於任職期間持續進修以吸收新知，俾能精進裁判品質，法官法自101年7月施行後，有關司法院對於所屬機關人員（含法官）之訓練進修，除依需求，擬定年度研習計畫據以辦理外，所屬各機關亦可依業務需要自行辦理，或由該院各單位另行辦理。雖司法院歷年已辦理多次有關食品安全領域之課程在職訓練，然就本案「工業用」碳酸鎂添加於胡椒之一、二審判決，竟皆對於食品安全衛生專業之法令見解仍有適用法則不當之違背法令判決情事，司法院允宜督同所屬檢討並研議相關精進措施

（一）依據法官法第81條規定：「法官每年度應從事在職進修。司法院應逐年編列預算，遴選各級法院法官，分派國內外從事司法考察或進修。」其立法理由為：為因應多元化社會及順應時代脈動，法官應於任職期間持續進修以吸收新知，俾能精進裁判品質，爰於第1項明定法官每年均應從事在職進修之旨。復依法官進修考察辦法第2條定：「法官在職進修之方式如下：……五、參加司法院暨所屬機關、其他政府機關（構）學校及團體所舉辦與司法業務有關之研習、訓練或會議。」

(二)據司法院復函⁴表示：司法院所屬機關人員(含法官)在職訓練，係由法官學院於每年年底前彙整該院各業務廳(處)相關訓練需求後，擬定年度研習計畫，經法官學院訓練委員會決議通過，據以辦理調訓等相關事宜；各機關亦可依業務需要自行辦理，或由該院各單位另行辦理。因此，法官進修課程之規劃，除由法官學院訓練委員會依該院各業務單位需求及往年該學院辦理情形，依該委員會決議辦理外，各所屬機關亦可依審判業務需要，自行辦理相關課程。經查法官法自101年7月施行後，司法院歷年辦理有關食品安全領域之課程及授課講師如附表二。

(三)本案彰化地院及臺中高分院於審理期間，承審法官為確信見解，適用法律，參考食藥署對於食安法之解釋情形如下：

1、彰化地院函文食藥署：

(1)彰化地院105年1月30日以彰院勝刑梅104訴247字第1050003495號函詢有關碳酸鎂之查驗登記管理情形。

(2)彰化地院106年2月3日以彰院勝刑梅104訴247字第1069000403號函請食藥署提供：(一)105年6月15日FDA食字第1059903010號函。(二)105年10月3日FDA食字第1059905564號函。(三)105年11月18日FDA食字第1059906667號函。(四)105年5月9日FDA食字第1051300086號函。等公文之函釋並說明各該函文所述法律意見之依據及立法公報。

2、彰化地院傳喚證人作證：

⁴ 107年10月18日院台人三字第1070027242號函。

除上開相關疑義函請食藥署解釋或參考該署之前所做成之函釋外，彰化地院另於106年1月16日函⁵請食藥署指派熟悉食品添加物許可、查驗登記、食品添加物列表之同仁（高○言）於106年1月24日到庭作證。

- 3、臺灣高等檢察署臺中檢察分署另檢送食藥署最新函釋予臺中高分院如下：

臺灣高等檢察署臺中檢察分署106年8月31日以中分檢惠謹105上蒞93字第1060000013函號詢問有關添加工業用添加物是否屬違反食安法第15條第1項第10款「添加未經中央主管機關許可之添加物」之規定。

- 4、臺中高分院傳喚證人作證：

臺中高分院另於106年12月19日請食藥署李○豪技正到庭作證。

依上可知，為探究食安法第15條第1項第10款規定之適用範圍，一、二審法院在審理期間透過函文食藥署、參考該署相關函釋及傳喚該署承辦人員到庭作證等方式來釐清。

- (四)本案經一、二審法院判處無罪後，最高法院107年度台上字第1585號判決依速審法第9條判決駁回上訴確定，並謂：「……本案之碳酸鎂既為工業用，非可用於食品，已無列入『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』之資格，至有無食安法第44條、48條行政罰之適用，與本案成罪與否無關。原判決未予論明釐清，遽認本案之碳酸鎂非屬食安法第15條第1項第10款之非法添加物，而為被告等無罪之諭知，揆諸前開意旨，非無可議……」。嗣最高檢

⁵ 臺灣彰化地方法院 106 年 1 月 16 日彰院勝刑梅 104 訴 247 字第 1069000270 號函。

察署檢察總長提起非常上訴，最高法院107年12月5日107年度台非字第246號判決撤銷原判決及第一審判決關於違背法令部分，並謂：「本件第一審判決未予論列釐清，誤以碳酸鎂既為『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』正面表列之食品添加物品項，不論係供工業用或供食品用，或有否混入雜質，均不影響其碳酸鎂品項之同一性，縱所添加碳酸鎂之規格不符，僅能處行政罰，遽認本案食品添加之工業用碳酸鎂並非本法第15條第1項第10款之非法添加物，而為被告等無罪之諭知。依上說明，自有判決適用法則不當之違背法令。」等情已如前述。顯見事實審法院對於食品安全衛生之專業法令見解仍有不當之情形。

(五)綜上，為因應多元化社會及順應時代脈動，法官應於任職期間持續進修以吸收新知，俾能精進裁判品質，法官法自101年7月施行後，有關司法院對於所屬機關人員（含法官）之訓練進修，除依需求，擬定年度研習計畫據以辦理外，所屬各機關亦可依業務需要自行辦理，或由該院各單位另行辦理。雖司法院歷年已辦理多次有關食品安全領域之課程在職訓練，然就本案「工業用」碳酸鎂添加於胡椒之一、二審判決，竟皆對於食品安全衛生專業之法令見解仍有適用法則不當之違背法令判決情事，司法院允宜督同所屬研議相關精進措施。

三、有關臺中市誼○貿易有限公司購入「工業用」碳酸鎂，賣給彰化縣進○製粉廠有限公司添加在胡椒粉中，經一、二審以本案食品添加之工業用碳酸鎂並非食品安全衛生管理法第15條第1項第10款之非法添加物，而判決臺中市誼○公司林姓負責人、進○製粉廠

負責人謝姓堂兄弟等3人無罪，顯屬不當。案經最高檢察署檢察總長於107年10月24日提起非常上訴，嗣經最高法院107年12月5日針對一、二審誤以碳酸鎂既為「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」正面表列之食品添加物品項，不論係供工業用或供食品用，或有否混入雜質，均不影響其碳酸鎂品項之同一性，縱所添加碳酸鎂之規格不符，僅能處行政罰，遽認本案食品添加之工業用碳酸鎂並非食品安全衛生管理法第15條第1項第10款之非法添加物，而為被告等無罪之諭知，自有判決適用法則不當之違背法令。是以，主管機關錯誤解讀，一、二審法官亦未細究，致判決雖然有誤，被告仍然因「無罪」，免於刑罰，已失司法之正義並損害人民對於食安之信任及斲喪司法公信

- (一)彰化縣衛生局配合執行淨安專案⁶，於103年11月14日於轄區進○公司稽查時，發現該公司有「碳酸鎂」原料外包裝上載明「允○化學工業股份有限公司、For Industrial Use Only」等字樣，再於同年月

⁶ 彰化縣衛生局於103年11月14日配合該縣府建設處及彰化縣警察局各分局偵察隊，進行轄內各食品製造工廠及一般製造業衛生稽查。稽查重點：一、食品及其產品追溯追蹤管理，包含產品資訊的揭露、產品相關標記識別、供應商來源資料、產品來源資訊以及文件保存紀錄等；二、食品良好衛生規範，詳如食品製造業者製程及品質管制、倉儲管制、運輸管理、食品工廠衛生管理及檢驗與量測管制等；三、食品業者登錄制度，依據食品安全衛生管理法第8條第3項，食品業者類別如為製造、加工業，包含食品製造、加工業、含塑膠類材質之食品器具、食品容器或包裝製造、加工業等應強制辦理登錄，食品藥物管理署建置「食品業者登錄平台」，於103年4月1日起開始受理食品業者登錄；業者應完成登錄之時效為：1、新辦理工廠登記、商業登記或公司登記者，自公告日起實施。2、已辦理工廠登記、商業登記或公司登記者，自103年12月31日實施。惟已辦理工廠登記之食用油脂製造業、加工業，以及已辦理工廠登記、商業登記或公司登記之食用油脂輸入業，自103年10月31日實施。(資料來源：彰化縣政府網站；http://www.chcg.gov.tw/ch/03news/01view.asp?kind=4&bull_id=171706)

18日前往○○行稽查，查扣未標示字樣之素面15公斤包裝之碳酸鎂25包，並通報彰化地檢署，經該署擴大追查後，於104年3月30日，與相關單位並會同彰化縣衛生局、臺中市政府衛生局搜索誼○公司（臺中市大理區現岱路；實際負責人林○柱）、○○行（彰化市彰草路；實際負責人謝○貴）及進○公司（彰化市彰水路；負責人謝○吉）等地點，扣得相關物品。經該署偵查發現臺中市誼○公司購入「工業用」碳酸鎂，賣給彰化縣進○公司添加在胡椒粉中，且檢驗出含砷超標。嗣彰化地檢署檢察官就林○柱、謝○貴、謝○吉等3人以低價、工業用碳酸鎂充作合法食品添加物，且於食品中添加未經中央主管機關許可添加物之碳酸鎂，違反食安法第15條第1項第7款、第10款規定，而涉有同法第49條第1項罪嫌於104年5月27日提起公訴。

- (二)案經彰化地院審理後，於106年4月27日判決（104年度訴字第247號）無罪，主要理由為：「……（四）按衛生福利部依據食安法第18條之規定，訂有『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』，規範食品添加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準。經查碳酸鎂為准用之食品添加物，已訂有規格標準、使用範圍及限量，故食品加工如有需要使用碳酸鎂，應選用符合規格標準，經查驗登記取得許可文件並完成登錄之產品；『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』係規範食品加工所用食品添加物之規定，食品業者應使用符合食安法規定之原料及食品添加物進行產品加工製造，食安法並無所謂工業用成分之定義、規範或區分等情，分別據食藥署105年10月3日FDA食字第1059905564號函、105年11月18日FDA食字第1059906667號函各1件附卷可證。被

告林○柱所售、分別經被告謝○貴、謝○吉摻入產品之添加物為碳酸鎂，業已列入『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』第（七）類品質改良用、釀造用及食品製造用劑之中，被告等人及製造者允○公司雖均未取得碳酸鎂之查驗登記許可文件，且砷含量亦超出前揭標準附表之規格，惟揆諸前揭說明，使用已列入『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』表列中之添加物，縱然未經查驗登記、使用之規格不符規範，僅屬違反食安法第18條，有第47條或第48條行政處罰問題，而非食安法第15條第1項第10款、第49條第1項規定之規範範圍。」

（三）再經臺中高分院於107年1月16日判決（106年度上訴字第983號）無罪，理由有：

1、「解釋上應將食品安全衛生管理法第15條第1項第10款，限縮在添加物屬於非主管機關公告准用於食品添加之列表範圍之情形，至於雖屬上開列表之物質，但其製造、輸入廠商未經查驗登記取得許可文件者，並非在本款規範之範圍。」上情臺中高分院基於：

（1）「上訴人雖認：依食安法第3條第1項第3款規定，需經過食品添加物查驗登記，取得食品級添加許可證後，方得使用於食品。……但未經查驗登記許可原因眾多，如改裝單方食品添加物（大包裝改為小包裝）未重新辦理查驗登記、食品添加物品名無法反映產品本質或功能者，亦為無法通過食品添加物查驗登記之常見原因。此等疏失，雖與行政規範有違，但難認對於人民身體健康有何危害存在。按食品安全衛生管理法第49條第4項係採抽象危險犯之立法模式（最高法院105年度第18次刑事庭會議決議

參照)，只要有符合構成要件描述的行為，無論利益侵害之風險是否存在，均將成立犯罪。若以是否經過查驗登記取得許可，作為發動刑罰之依據，則會把僅違反行政規範而對國民健康無風險之行為，均一網打盡處以刑罰，適用範圍過寬，此與比例原則及刑法謙抑性之原則有違，應非立法者之本意。」

- (2) 「又若食品加工業者使用未經主管機關查驗許可之添加物，則因該添加物未經主管機關查驗確保符合衛生安全標準，成分可能不具食用性、純度不足、有重金屬或其他有害物質殘留、原料來源有疑慮（如輻射污染區所生產）等高度危險性，此行為對於人體健康危害極大，故應以刑罰加以禁止等情為據。惟查，純度不足，除非其雜質係屬有害物質，否則對於人體健康並無影響。而公訴人所指殘留重金屬、有害物質或來自輻射污染區等等問題，固然對於食用者造成無可預料之風險。然而，主管機關已就各種食品添加物中，最容易出現之有害物質，如重金屬、砷、有害菌種等等，於範圍及限量暨規格標準之『規格標準』中予以規範。違反該規格標準者，依食品安全衛生管理法第48條第8款（即修正前『食品衛生管理法』第48條第4款），僅須處以行政裁罰。則未經查驗登記之食品添加物，只有成分違反上開規格標準之可能，卻應處以刑罰，會造成輕重失衡之問題。」
- (3) 「若添加物屬於未經中央主管機關公告准用於食品之物質而添加於食品，固會對民眾健康造成無法預料之風險，而有以刑罰予以規制之必要。然而，若添加在公告准用之列表範圍內

之物質，僅其製造、加工、輸入等未經查驗登記，發給許可文件，則其未經許可所可能存在之健康風險，均能藉由其他既存之處罰規定予以規制，而未能取得許可之其他原因，尚與國民健康無涉，若以添加物有無查驗登記許可作為標準，對於未取得許可者一概處以刑罰，則有管制範圍過寬之問題。」

- 2、「食品安全衛生管理法第15條第1項第10款，應適用於食品所使用之添加物，根本不屬於中央主管機關在『食品添加物使用範圍及限量暨規格標準』中列舉准用品項之情形，而不及於添加物產品雖屬於上開品項，但其製造、輸入等廠商未經查驗登記之狀況（即應以「品項」為準，而非以「廠商」為準）。」臺中高分院係基於：「關於法律之解釋，法院固然依法律確信獨立而為認定，不受行政機關函釋之拘束，然行政機關之函釋，仍可作為法院解釋法律之參考。食藥署就食品安全衛生管理法第15條第1項第10款規定，認為：該規定係指並非我國「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」准用品項，且於國際間亦未准許添加於食品中之成分等語，有該署105年6月15日FDA食字第1059903010號函可參可考。上開函文就食安法第15條第1項第10款規範範圍不及於添加物屬於範圍及限量暨規格標準准用品項部分，解釋甚明，殊無疑義。」
- 3、「檢察官於本院提出食品藥物管理署106年10月27日FDA食字第1069905175號函，該函文：八、『食品業者如未依食安法規定選購取得依法查驗登記及登錄之添加物產品，已涉及違反食安法第8條之規定，如相關成分規格亦不符合[食品添加

物使用範圍及限量暨規格標準]之規定，則亦涉及違反食安法第18條之規定，若違規情節有其他事證顯示非供食用或不得做為食品原料與食品添加物使用，則不排除食安法第15條之適用。」該函文承辦人李○豪先生於本院證稱：『上開函文所指[不排除食安法第15條之適用]，要看案件的情況，有可能涉及到第3款、第7款、第10款都有可能，甚至也有其他款，要看案件裡面的資料才有辦法判斷。』『這邊回復是沒有特別指第15條第1項第10款。』檢察官又詰問李○豪：『此部分添加物的源頭已經註明僅供工業使用的話，是否仍符合你經辦的那個第8項只要有事證認為非供食用，則不排除食安法第15條之適用這種情形？』證人答稱：『目前就你的公文來說的內容的話，這是有可能由我回復你的不排除食安法的情況，但是還要更多其他資料才能核判，而且可能要看是否有其他證據證明有否違反第15條之情況，例如是因為價格的關係而去購買比較便宜的情況，有可能違反第15條第1項第7款之情形，如果裡面檢驗出某些成分是對人體有害的話，可能違反第15條第3款之情況，這個我們之前有看過類似的案例。』檢察官又問：『你剛剛的意思是否表示本署函有關只限工業使用的添加物，如果有事證顯示有違反食安法第15條第1項第3、7、10款各款之情形，都不排除適用？』證人證稱：『是』，並證稱：『我們一定有簽核的過程才能發文，這兩份公文我們收到時，食藥署內部有做討論，包括之前的案例綜合判斷而回復的內容，也有簽核長官核可才做回復。』。足認上開函文係認，工業使用的添加物，添加於食品，並

不當然違反食安法第15條第1項10款。如有事證顯示有違反食安法第15條第1項第3、7、10款之情形，才不排除適用。此函文釋義與食藥署以前函文並無不同，不能作為被告不利之證據。」

(四)最高法院並依據刑事妥速審判法第9條第1項規定，於107年8月9日以107年度台上字第1585號判決駁回上訴，並謂一、二審不當，略以：

- 1、食藥署106年10月27日FDA食字第1069905175號函，是可供人食用者，始為食安法所稱之食品、食品添加物，不可供人食用者，均不可做為食品、原料或添加於食品內，乃食安法首應確立之原則。
- 2、參照102年5月間之立法院審查食安法草案會議紀錄、103年2月5日提高第49條第1項刑度之立法理由，是須可供人食用之食品添加物始有依「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」判定使用範圍及限量、規格是否符合該規定之標準。
- 3、本件胡椒粉內所添加之碳酸鎂，其品名固屬「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」正面表列之食品添加物，惟生產者允○公司已函覆：該公司產品碳酸鎂，於紙袋外包裝明確標示中英文「禁止用於食品」，直接說明為工業製品，並有碳酸鎂包裝紙袋外觀及印刷內容在卷可稽，而檢警自○○行、進○公司處扣得之碳酸鎂送驗結果認為：其有害人體健康之砷含量逾上開規格標準，並含該品名規格標準內所無之鐵⁷。雖被告等行為後之103年12月10日修正之食安法第49條第1項始增列食品或食品添加物有第15條第3款（有

⁷ 食藥署104年5月14日FDA中字第000000000號檢驗報告書，偵字第3460號卷(二)第156頁。

毒或含有害人體健康之物質或異物)處罰之類型及於第2項前段增訂具體危險犯之處罰類型，惟上開檢驗結果已顯示本案添加於胡椒粉內之碳酸鎂非可供用於食品，縱其品名經正面表列於上開規格標準，能否謂非屬食安法第15條第1項第10款所指之非法添加物？原審徒以本案情形若非適用行政罰，食安法第44條、第48條，有關違反第8條、第18條之行政罰則無適用餘地云云，惟本案之碳酸鎂既為工業用，非可用於食品，已無列入「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」之資格，至有無食安法第44條、第48條行政罰之適用，與本案成罪與否無關。原判決未予論明釐清，遽認本案之碳酸鎂非屬食安法第15條第1項第10款之非法添加物，而為被告等無罪之諭知，揆諸前開意旨，非無可議，惟依速審法第9條之規定，只能判決駁回。

(五)本案被告臺中市誼○公司林姓負責人、○○行與進○公司謝姓負責人等3人因違反食安法，在經彰化地院判決無罪、臺中高分院駁回上訴及最高法院判決上訴駁回確定。最高檢察署檢察總長以判決違背法令，於107年10月24日提起非常上訴。

(六)最高法院107年12月5日107年度台非字第246號判決以：原判決及第一審判決關於違背法令部分撤銷。其理由：

1、食安法第15條第1項第10款立法過程相關修正動議及審查會議紀錄摘要，既明示該款規範範圍包含禁止工業用原料摻入食品或其添加物之旨（見立法院公報第102卷第45期委員會紀錄第149、155、159頁），則不論依文義、體系或立法解釋，應認所謂食品或其添加物中「經主管機關許可之

添加物」，須符合「供食用」之前提，始足當之。亦即限於經主管機關許可且供食用者，始得添加於食品或食品添加物中。從而，縱為中央主管機關正面表列許可之添加物品項，若係供「工業用」者，仍無許之摻入食品或食品添加物之餘地，方符增訂該款禁止於食品或食品添加物中摻入工業用等非供食用添加物之立法目的。

- 2、本件胡椒粉內添加之碳酸鎂，固屬「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」正面表列之食品添加物品項，惟其生產者允○公司之（鹽基性）碳酸鎂產品，係非供食用之工業用產品，且於紙袋外包裝明確標示中文「禁止用於食品」、英文「For Industrial Use Only」即「僅供工業使用」，而直接向客戶表明為工業製品，不得供食用（扣案部分碳酸鎂之「砷」含量逾「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」之規格標準，另含其規格表所無之成分「鐵」），顯屬食安法第15條第1項第10款非供食用之非法添加物。各行為人明知而將之添加於胡椒粉食品，自有食安法第49條第1項之適用。
- 3、本件第一審判決未予論列釐清，誤以碳酸鎂既為「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」正面表列之食品添加物品項，不論係供工業用或供食品用，或有否混入雜質，均不影響其碳酸鎂品項之同一性，縱所添加碳酸鎂之規格不符，僅能處行政罰，遽認本案食品添加之工業用碳酸鎂並非食安法第15條第1項第10款之非法添加物，而為被告等無罪之諭知。依上說明，自有判決適用法則不當之違背法令。案經檢察官提起上訴，乃原審不予糾正，仍認第一審判決並無不當，而維持

第一審判決，駁回檢察官在第二審之上訴，同屬違法。

(七)綜上所述，興貿易有限公司購入「工業用」碳酸鎂，賣給彰化縣進○製粉廠有限公司添加在胡椒粉中，經一、二審以本案食品添加之工業用碳酸鎂並非食品安全衛生管理法第15條第1項第10款之非法添加物，而判決臺中市誼○公司林姓負責人、進○製粉廠負責人謝姓堂兄弟等3人無罪，顯屬不當。案經最高檢察署檢察總長於107年10月24日提起非常上訴，嗣經最高法院107年12月5日針對一、二審誤以碳酸鎂既為「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」正面表列之食品添加物品項，不論係供工業用或供食品用，或有否混入雜質，均不影響其碳酸鎂品項之同一性，縱所添加碳酸鎂之規格不符，僅能處行政罰，遽認本案食品添加之工業用碳酸鎂並非食品安全衛生管理法第15條第1項第10款之非法添加物，而為被告等無罪之諭知，自有判決適用法則不當之違背法令。是以，主管機關錯誤解讀，一、二審法官亦未細究，致判決雖然有誤，被告仍然因「無罪」，免於刑罰，已失司法之正義並損害人民對於食安之信任及蕩喪司法公信。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一，糾正衛生福利部食品藥物管理署並請檢送相關承辦及決策人員名單見復。
- 二、調查意見二，函請司法院督同所屬檢討並研議見復。
- 三、調查意見三，函請司法院及其所屬、衛生福利部食品藥物管理署參考。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、司法及獄政委員會聯席會議處理。

調查委員：蔡崇義、田秋堃