

# 專題演講：「監督」或「處罰」？ ——論國家對食品衛生之管制

主講人：林明昕副教授（台灣大學法律學院）

## 前言

### ■ 緣起：

面對層出不窮的食品衛生事件，社會，甚至政府相關單位往往以加強取締，嚴刑重罰，作為一般性的反應！

### ■ 問題：

「處罰」是否為國家管制食品衛生之唯一方法？

### ■ 概念：

#### ◆ 管制：

國家針對社會特定事項，採取立法、行政或司法等各種手段，以期達到特定目標

#### ◆ 處罰：

國家就行為人過去之行為，施予不利益，以為非難，並期改過；主要為刑罰及行政罰

### ■ 研究目的：

建立以「監督」為中心之國家對食品衛生管制的法制

## 規範基礎

### ■ 憲法明文（一）

#### ◆ 基本權利：×

#### ◆ 基本國策：×

#### ◆ 國家組織與功能：第 108 條第 1 項第 18 款「公共衛生」；第 110 條第 1 項第 1 款「衛生」

### ■ 憲法明文（二）

在人類文明史上，國家原即以維護廣義之安全與秩序（含公共衛生等），為其存在目的；因此憲法寧以此觀點為前提，僅就如何維護之問題，設定若干基本規範，如基本權利之保障及權力分立之要求。

### ■ 憲法論證

#### ◆ 基本權利之「國家保護義務」：積極性、個人性

#### ◆ 憲法第 22 條：生命、身體及健康之保障

#### ◆ 憲法第 23 條、第 24 條及有關權力分立之規範：限制

#### ◆ 結論：國家基於對人民生命、身體及健康之保護義務，在合乎憲法其他規定的範圍內，應積極維護食品之安全衛生。至於國家因此所應採取之管制手段為何，原則上委由立法者決定。

## ■ 行政罰法第 2 條之立法評價

- ◆ 間接揭示不利處分亦有非裁罰性質，而不具非難意義，同時不適用行政罰法。
- ◆ 該條所例示之不利處分類型，絕大部分均難以充當裁罰之用，而係國家監督之各種手段。

## ■ 結論

基於前開憲法誠命，行政機關應善用現行食品安全衛生管理法及其他相關法律，建立一套以監督為中心的管制實務，而更積極有效地維護食品之安全與衛生。

## 監督法制之建立

### ■ 特點（一）

- ◆ 直接客觀地以食品安全衛生之維護為目的；而不在於對破壞食品安全衛生之秩序者的主觀非難。
- ◆ 基於憲法第 15 條之保障，國家監督應嚴守同法第 23 條之要求。如監督之行使造成人民（特別是食品業者）之特別犧牲時，尤有補償制度之適用。

### ■ 特點（二）

- ◆ 國家監督，除有正式監督之手段外，亦有非正式監督（行政指導、資訊揭露...）。
- ◆ 國家之正式監督，以事後監督為原則；必要時，並例外地佐以事前監督。但國家縱已行使事前監督，仍不排除針對同一事項再進行事後監督。

事前監督	事後監督
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ 方式及範圍遵守法定原則</li><li>➤ 許可（核准）、報備（登記、申報）</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ 方式：<b>便宜性</b> 範圍：<b>全面性</b></li><li>➤ 三階段模式： 調查→更正→強制 必要時，經調查後逕為強制</li></ul>



## 若干相關問題點之省思 — 代結論

### ■ 法制設計面

- ◆ 行政法各論發展不足
- ◆ 總則性之行政法律承載過大

### ■ 社會現實面

- ◆ 高張的重罰思想
- ◆ 氾濫的媒體報導
- ◆ 偏頗的經濟發展