

# 食品安全保護基金之設立沿革與運作實務

陳曉錚 陳柏菁 謝碧蓮

食品藥物管理署企劃及科技管理組

## 摘要

近年來國內食品安全事件頻傳，為保障消費者之權益，食品安全衛生管理法於103年1月28日修正明定設立「食品安全保護基金」，其設置係參考國內相關基金制度及犯罪被害人保護法之精神，明確規範基金用途、來源及管理方式，以妥善分配及利用基金資源，落實保障民眾飲食安全權益。本文除介紹食品安全保護基金之設立沿革，同時將重點說明其運作方式、經費來源及法源依據。食品安全保護基金自104年1月1日啟動迄今，已審查核定5件由消費者保護團體提起之消費訴訟，並由食安基金予以補助律師報酬及訴訟相關費用。未來，食品藥物管理署將持續落實食安基金之運作，以達維護全民食品安全之宗旨。

**關鍵詞：**食品安全、消費者保護、食品安全衛生管理法、食品安全保護基金

## 前言

自97年奶粉添加三聚氰胺事件起，近十年來國內食品事件層出不窮，引發國人對食品安全的日益重視，食安事件的態樣也是千變萬化，如蔬果農產品殘留農藥超出容許量、真空包裝豆乾加工不當造成肉毒桿菌毒素中毒致死、非法添加化學物質塑化劑、非法使用順丁烯二酸酐化製澱粉、油品添加銅葉綠素混充橄欖油或豆乾添加非法色素二甲基質，甚至是回收廢棄食用油重新製油等事件，造成社會大眾人心惶惶，嚴重衝擊政府管理威信，因此也加速引發這幾年食品安全管理之變革，在這些變革中，保護消費者的權益，逐漸被強化與鞏固，其中非常重要的成果，就是食品安全保護基金的誕生。

## 目的與策略

食品安全保護基金(以下稱食安基金)的法源乃為103年2月5日總統公布修正食品安全衛生管理法(以下簡稱食安法)<sup>(1)</sup>第56條之1，其立法的目的與功能乃是藉由基金之成立與運用，提供消保團體因食品事件提起消費者團體訴訟所需費用的補助，及特定食品衛生安全事件之人體健康風險所需研究經費等補助，以積極保障食品安全事件中之消費者權益。

### 一、設立沿革

其實，設立食安基金的概念並非是一朝形成的，長久以來，是否設立此類消費者保護基金的議題，在消費者保護的議題中一直都被討論著，在立法院102年5月審議行政院函送「食品衛生管理法」全案修正草案時，於審查過程中也針對是否設立食安基金有著廣泛的討論。

然而，此時對於基金設置的制度面，尚未有完整且通盤的規劃，因此102年5月31日立法院第8屆第3會期第15會次院會審查時，附帶決議要求「中央主管機關應研議設置食品安全保護基金」，期能保障受害者可以得到即時之保護與救濟。

爰此，衛生福利部食品藥物管理署(以下簡稱食藥署)乃著手進行食安基金的研議，為了聽取社會廣大意見，食藥署於102年7月3日先邀集學者專家、消費者保護團體，產業公協會及代表，召開溝通會議，研議食安基金設置的可行性，並委請專業人士蒐集研議國內外相關基金的制度，同時亦分別於10月15日、11月7日再度召開二次溝通座談會，就基金制度之規畫面及執行面，與學者專家、消費者保護團體，產業公協會及代表作深入的討論，並收集各方意見，提出「食品安全保護基金」制度研議分析報告<sup>(2)</sup>。

然而，因102年10月銅葉綠素油品事件之發生及擴大，設立食安基金的呼聲已越來越強烈，輔以食安基金之研議已趨周延，為提供消費者更完善之機制，重振食安信心及秩序，食藥署於102年11月提出食安基金的法源(食安法第56條之1草案)，經行政院議定後送立法院審議，並幾經積極推動下，立法院於103年1月28日三讀通過修法，除修正「食品衛生管理法」名稱為「食品安全衛生管理法」外，同時新增設立食品安全保護基金，以保障食品安全事件中消費者權益。旋於103年11月18日立法院再次修正食安法<sup>(3)</sup>第56條之1規定，擴張食安基金之用途，除增訂補助食安事件團體訴訟與勞工檢舉雇主致權益受損訴訟之律師報酬及訴訟費用外，亦可提供食安事件檢舉獎金之補助。

另為基金運作之啟動，食藥署在其法源依據於103年2月5日總統公布後旋即著手進行基金設置計畫書<sup>(4)</sup>之擬訂及提報，復於103年7月21日獲行政院核復，並自104年1月1日起正式

營運。

## 二、國內外相關制度之借鏡

由於食安基金的制度是國內首創的，如何設計與規劃包括基金成立的目的與基金的來源和用途，以及基金的運作方式，即為非常重要之任務，為了使基金得以充分發揮其功效，食藥署於研議之初，即委請專家針對國內外相關基金制度加以蒐羅，相關立法例簡述如下：

### (一)韓國食品促進基金<sup>(5)</sup>

韓國食品促進基金係依韓國食品衛生法第71條第1項規定而成立的，其主要目的是為了提高食品衛生水準和國民營養水準及彌補經費來源不足，而基金的成立則是由地方設立的，基金的來源來自食品衛生機構的捐款及業者的罰款，其用途則在增加商業設備的貸款、援助有關食品衛生教育和公共資訊專案、研究食品衛生和國民營養、培育並支持食品衛生教育和研究機構、支援提升飲食文化和實踐優良食譜之事業以及其他總統命令中涉及與食品衛生和國民營養的活動。由此觀之，韓國的食品促進基金，偏重於對食品產業的發展，為基金的首要任務，與我國食安基金目的保護消費者的功能不大一致，然而基金的來源可由企業的罰款來挹注，提供了我國食安基金來源的參考。

### (二)香港消費者訴訟基金<sup>(6)</sup>

香港消費者訴訟基金乃是以向消費者提供經濟支援及法律協助，使消費者有途徑尋求法律上的補償，其為一信託基金，以香港消費者委員會(Hong Kong Consumer Council)為基金信託人，並透過基金執行委員會進行基金之運作管理。基金來源除設立時香港政府之撥款，其餘經費來源包括當事人向基金會申請法律扶助時繳交之申請費、倘個案勝訴，當事人所需向基金繳付之分擔費用，以及將基金投資於定存

或債券之孳息。而基金的用途除了消費者的消費交易有關爭議外，對於涉及重大公眾利益或不公平的事項，亦得申請該基金之協助。此外，如申請人已嘗試其他解決紛爭途徑(例如調停、調解等)而未獲解決，亦不符合任何形式的法律援助資格，在適當情況下，信託人可運用其酌情權，決定是否對個案給予法律協助，至法律協助的方式包括向申請人提供法律意見、協助、及委任律師及大律師代表申請人。總體而言，香港消費者訴訟基金較偏向訴訟輔助性質，但也有助我國思考食安基金的用途規劃。

### (三)我國藥害救濟基金

我國藥害救濟基金係依藥害救濟法所設置，依該法第1條規定，其設置目的在於使正當使用合法藥物而受害者，獲得及時救濟。藥害救濟基金財源之來源包括藥物製造業者及輸入業者繳納之徵收金、滯納金、代位求償之所得、捐贈收入、基金之孳息收入及其他有關收入，實務上係以徵收金為其主要來源。

食安基金在研議時，有非常多的建議是援引藥害救濟基金的制度，然而二者在本質上有相當的差異，藥害救濟基金之適用事件為正當使用符合當時科技及專業水準可合理期待其安全性之合法藥物而受害之事件，然而食品安全事件則多半肇因於業者之違法行為，因本質上即有所不同，若比照藥害救濟基金之模式，無異造成由全體食品業者為違規業者買單之結果，則將有失公允。其次，藥物製造業或輸入業為許可制，從而在計算徵收金時，主管機關對於業者數量及其銷售額均有較明確之掌握；相對之下，食品業者因種類、規模大小等有較大之歧異，目前僅一定規模或類別之業者始有強制登錄之管理機制，且亦僅有部分產品須取得查驗登記，若勉強參

照藥害救濟基金之徵用方式，將使費用之負擔加諸於一定規模或類型之業者，則極可能發生逆選擇之道德風險，造成違法業者益發肆無忌憚，而合法業者則寧願削減規模或放棄特定項目之營業，以降低營運風險之結果，是以，在制度的設計上，無法直接參照藥害救濟基金之設計，而尤應注意公平性的問題，以免致使合法業者蒙受不當的負擔，並進而產生劣幣驅逐良幣的後果。

## 三、食品安全保護基金之制度

在參照國內外相類似的立法制度後，我國食安基金係由中央主管機關衛生福利部(以下簡稱衛福部)設立，以對不法廠商所科處的罰金或罰鍰作為基金主要的來源，並主要用於補助食安事件之消費者團體訴訟及健康風險評估費用，以下就食安基金之制度相關規定予以簡要說明：

### (一)食品安全保護基金之來源

由表一可知，食安基金來源主要係為違反食安法的制裁包括刑罰的罰金、沒收與行政罰的罰鍰沒入、追繳、追徵或抵償之不當利得部分提撥，按照基金來源的規定，有關罰金、沒收、追徵或抵償之現金或變賣所得是全數做為基金的來源，而違反食安法罰鍰則是採取部分提撥做為基金來源，後者之所以僅以部分提撥，乃是考量罰鍰為地方縣市政府歲入的來源之一，為使地方政府財源穩定，故僅提撥部分罰鍰比例，目前經衛福部邀集地方政府於104年2月12日召開協調會議，並依多數縣市決議，同意將每年地方政府提撥比例訂為5%，另中央政府裁處罰鍰則經行政院核定提撥比例為90%，未來將依食安基金實際運作情形，再行檢討。

### (二)食品安全保護基金之用途

我國食安基金的用途，主要的目的是鼓勵

表一、食品安全保護基金之來源及用途

來源		用途
法源依據	食安法第56條之1第2項	食安法第56條之1第4項
內容	<ol style="list-style-type: none"> <li>違反食安法罰鍰之部分提撥</li> <li>依食安法科處並繳納之罰金、沒收、追徵或抵償之現金或變賣所得</li> <li>依食安法或行政罰法規定沒入、追繳、追徵或抵償之不當利得部分提撥</li> <li>基金孳息收入</li> <li>捐贈收入</li> <li>循預算程序之撥款</li> <li>其他有關收入</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>補助消費者保護團體因食品衛生安全事件依消費者保護法之規定，提起消費訴訟之律師報酬及訴訟相關費用</li> <li>補助經公告之特定食品衛生安全事件，有關人體健康風險評估費用</li> <li>補助勞工因檢舉雇主違反食安法之行為，遭雇主解僱、調職或其他不利處分所提之回復原狀、給付工資及損害賠償訴訟之律師報酬及訴訟相關費用</li> <li>補助依第43條第2項所定辦法之獎金</li> <li>補助其他有關促進食品安全之相關費用</li> </ol>

食品衛生安全事件之消費者踴躍參與團體訴訟，並提供消費者保護團體有足夠的財源可以聘請律師為消費者爭取權益，同時提供訴訟上必要的經費補助，避免因消費者保護團體財力限制，而無法與食品業者抗衡，犧牲消費者的權益。同時對於特定食品安全事件有人體健康風險評估必要時，食安基金亦得補助其費用，另外於103年12月10日總統令公布修正之食安法更進一步充實食安基金的用途，亦可補助勞工因檢舉雇主違反本法之行為，遭雇主解僱、調職或其他不利處分所提之回復原狀、給付工資及損害賠償訴訟之律師報酬及訴訟相關費用，及補助作為民眾檢舉獎勵獎金。

(三) 食品安全保護基金之運作

為使食安基金運作客觀、公正及透明，對於補助對象、申請資格、審查程序、補助基準等必要之審議工作及補助之廢止與監督之程序，應有相關管理規範，為此，衛福部設「食品安全保護基金運用管理監督小組」<sup>(7)</sup>，並訂有相關辦法及要點<sup>(8, 9)</sup>來執行，以下僅就食安基金之運作現況，予以簡述：

1. 基金運用管理監督小組

衛福部為管理及監督食安基金之運用，乃設立基金運用管理監督小組，其任務如下：一、基金之保管、財務狀況及執行運作之監督。二、食安基金補助業務之審查。三、其他補助業務監督之相關事項。

第一屆基金運用管理監督小組置委員14人，其專業領域涵蓋食品安全、醫學、公共衛生、毒理、風險評估、法律等學者、專家、消保團體代表及社會公正人士等，委員任期三年，期滿得續聘之。基金運用管理監督小組每半年開會一次；必要時得召開臨時會議。開會應有全體委員過半數出席，始得為之。小組開會時，得視需要，邀請相關學者、專家、機關、團體代表及食藥署相關單位人員列席。

2. 申請程序

得申請食安基金之資格與食安基金補助對象為：

- (1) 符合消費者保護法第四十九條第一項規定，提起消費者保護法第五十條及第五十三條訴訟之消費者保護團體。
- (2) 具備食品安全及健康風險評估能力，經中央主管機關指定或公開甄選，從

事中央主管機關公告特定食品衛生安全事件人體健康風險評估之學術研究機構、法人、團體或政府機構。

- (3) 檢舉雇主違反本法規定經行政處分或刑事判決確定之受僱勞工提起本法第五十六條之一第四項第三款訴訟者。
- (4) 依本法第四十三條第二項所定辦法得由本基金補助檢舉獎金之主管機關。
- (5) 其他經中央主管機關指定或公開甄選，從事有關促進食品安全之事務、業務或研究計畫者。

申請人申請補助，應填具申請書，並檢具相關文件、資料，以書面向衛福部提出，申請律師酬勞及訴訟費用補助者，每一訴訟審級，以補助一次為限。衛福部應就申請案件先進行初審；申請人檢附之書表、文件或資料不完備者，衛福部通知限期補正，申請人應於接獲通知補正之次日起三十日內補正相關資料，屆期不補正者，衛福部得不予受理。申請人有正當理由者，得於補正期限屆滿前申請展延，以申請一次為限(圖一)。申請因食品衛生安全事件提起消費訴訟及勞工因檢舉雇主違反食安法行為，而受到不利處分提起訴訟之補助者，應另提出足以釋明所受損害、不利處分或食品業者重大違反消費者保護法中有關保護消費者規定之行為之資料。

申請特定食品安全事件之人體健康風險評估費用及其他有關促進食品安全相關費用之補助者，應另提出申請案件之執行計畫書。

#### 3. 申請案件之審查：

申請案件經衛福部初審通過者，應送請基金運用管理監督小組相關委員(每案至少三位)先行審查，再提送基金運用管理監督小組會議討論決議，經審查通過，並經本部核定者，應通知申請人辦

理撥款事宜；未通過審查者，應將審查結果通知申請人。基金補助經費之核銷作業，依衛生福利部補(捐)助款項會計處理作業要點之規定辦理。

#### 4. 食安基金補助限額

食安基金補助金額，原則上依下列規定之數額補助之，情況特殊有事證者，補助額度得不受其限制：

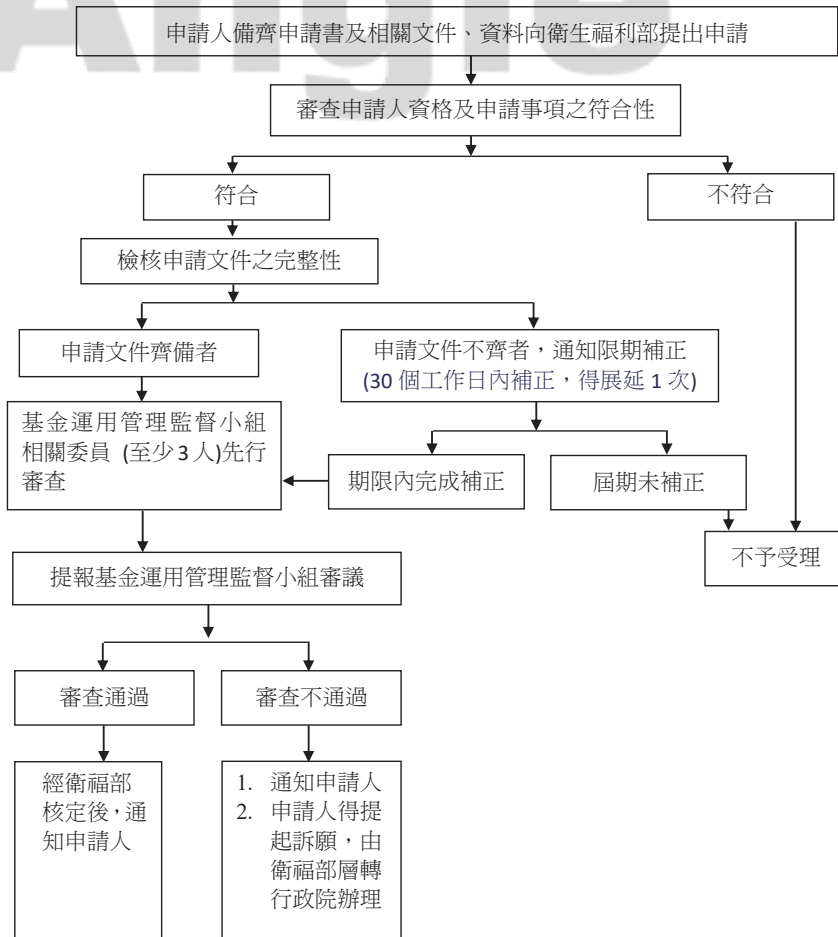
##### (1) 律師報酬及訴訟相關費用：

- A. 補助勞工因檢舉雇主違反食安法之行為，遭雇主解僱、調職或其他不利處分所提之回復原狀、給付工資及損害賠償訴訟之律師報酬及訴訟相關費用者，每案補助最高額度新臺幣二十萬元。
- B. 依消費者保護法第五十條提起之訴訟，其起訴時讓與損害賠償請求權之消費者人數為二十人至四十九人者，每案補助最高額度新臺幣一百萬元；五十人至九十九人者，每案補助最高額度新臺幣二百萬元；一百人以上者，每案補助最高額度新臺幣三百萬元。
- C. 依消費者保護法第五十三條提起就停止或禁止企業經營者重大違反本法有關保護消費者規定之行為之訴訟，每案補助最高額度新臺幣一百萬元。

(2) 補助經公告之特定食品衛生安全事件，人體健康風險評估費用及補助其他有關促進食品安全之相關費用等之申請案，其補助金額，由管理監督小組依申請人所提之計畫審查議決之。

#### 5. 補助之監督

衛福部對受補助者，為檢查及瞭解其執行補助案件之情形或其財務狀況，得命提出相關文件、資料或報告；必要時，並得派員或會同有關機關實地勘查或查



圖一、食品安全保護基金補助案件審查流程

核，受補助者不得規避、妨礙或拒絕。受補助者有違反法令或辦理不善，經中央主管機關命其限期改善而未改善；或違反法令或辦理不善，情節重大；或規避、妨礙或拒絕第八條之文書提出、報告、實地勘查或查核；或未依原申請目的、申請書表或計畫之內容執行補助案件者，衛福部得撤銷、廢止其全部或一部分之補助，並得限制其三年內不得再申請本基金之補助；其受撤銷者，並應繳回已受領之補助款。

## 結果與討論

### 食品安全保護基金之執行成效

有關「食品安全保護基金」自104年運作迄今，已審查核定5件由消費者保護團體提起之消費訴訟，包括台灣消費者保護協會提起之「大統長基偽摻油品團體訴訟」、「校園黑心油損害賠償團體訴訟」，以及中華民國消費者文教基金會提起之「塑化劑事件團體訴訟」、「黑心油事件團體訴訟」等申請案，並由食安基金予以補助律師報酬及訴訟相關費用；另針

對大統長基偽攙油品團體訴訟案，就勝訴判決向法院聲請假執行所需之供擔保費用案，亦由基金運用管理監督小組會議決議予以有上限及有條件的補助。未來，仍將持續落實食安基金之運作，包括協助消費者保護團體提起消費訴訟、勞工因檢舉雇主而受到不利處分提起訴訟之律師報酬及訴訟費用，以及特定食品安全事件之人體健康風險評估費用等，以落實保護消費者權益<sup>(10)</sup>。

### 結 論

不肖黑心廠商產製非法食品所衍生之損害，已嚴重損及我國的國際形象、企業信譽及消費大眾的身心健康與消費信心。而消費者所產生的損害，與商品瑕疵或企業經營者違法行為間的因果關係通常難以證明，即便證明了因果關係，食品安全事件所生之損害往往於日後才會慢慢浮現，故消費者除了既已發生的費用之外，其餘求償金額往往求助無門也難以被法院採信。過去，由於個別消費者對特定產品消費之金額相對較小，與司法救濟程序所須投入之成本相較不成比例，造成消費者寧可自行吸收損害也缺乏意願尋求救濟，即便消費者保護法已有團體訴訟之相關規定，然因食品消費事件提起集體訴訟之案件，仍鮮有所聞。因此藉由食安基金之設立協助消費者爭取其權益，並重建國人及世界各國對於我國食品安全信任毋寧是積極且令人期待的。

食品安全保護基金於我國係首開之例，未來食藥署將持續精進食品安全保護基金之功能，並積極辦理食安事件之相關業務及加強源頭管理，以加強企業社會責任與職業道德的經營理念，共創國人「食」在安心的優質環境。

### 參考文獻

1. 總統府公報。2014。食品安全衛生管

理法。103.02.05總統華總一義字第10300017801號令。

2. 食品藥物管理署。2013。102年度「食品安全保護基金設置研究」委託辦理計畫，採購案號：102TFDA-JFDA-304。建業法律事務所，台北。
3. 總統府公報。2014。食品安全衛生管理法。103.12.10總統華總一義字第10300184621號令。
4. 食品藥物管理署。2014。食品安全保護基金設置計畫書。103.04.22部授食字第1031301024號函。
5. Ministry of Food and Drug Safety (Korea). 2002. Food Sanitation Act Article 71 (Food Promotion Fund). [<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=59161&chrClsCd=010203&urlMode=engLsInfoR&viewCls=engLsInfoR#0000>].
6. 香港消費者委員會。2010。消費者訴訟基金資料冊子。[[https://www.consumer.org.hk/ws\\_chi/legal\\_protection/consumer\\_legal\\_actions\\_fund/clafinfo.html](https://www.consumer.org.hk/ws_chi/legal_protection/consumer_legal_actions_fund/clafinfo.html)]。
7. 衛生福利部。2015。食品安全保護基金運用管理監督小組設置辦法。104.01.14部授食字第1031304666號令。
8. 衛生福利部。2015。食品安全保護基金補助辦法。104.03.30部授食字第1041300640號令。
9. 衛生福利部。2016。衛生福利部食品安全保護基金補助訴訟案件作業要點。105.04.06部授食字第1051200655號令。
10. 衛生福利部。2016。2016-2020食品安全政策白皮書。20-21, 71-72頁。[<http://www.fda.gov.tw/upload/133/Content/2016010616580240974.pdf>]。

# The Establishment and Operation of Food Safety Protection Fund

HSIAO-CHENG CHEN, PAO-CHIN CHEN AND PI-LIEN SHIEH

Division of Planning and Research Development, TFDA

## ABSTRACT

In recent years, domestic food safety incidents happened frequently. For consumer protection, Act Governing Food Safety and Sanitation was amended on January 28<sup>th</sup> 2014 and established “Food Safety Protection Fund”, which is based on domestic relevant fund system and the Crime Victim Protection Act, regulate fund uses, explicit sources and management, in order to have proper allocation and use of resources to implementing the protection of food safety rights. Besides the establishment of “Food Safety Protection Fund”, this article describes the evolution of the fund, while highlighting its operation, funding sources and legal basis. Moreover, since the launching of Food Safety Protection Fund on January 1<sup>st</sup> 2015, it has been used for the review and approval of 5 cases proposed by consumer protection groups, and to subsidize the relevant litigation cost. In the future, the Taiwan Food and Drug Administration will continue to implement the operation of the Food Safety Protection Fund, in order to achieve the purpose of maintaining food safety.

Key words: food safety, consumer protection, act governing food safety and sanitation, food safety protection fund