

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

113年度訴字第1378號

115年3月4日辯論終結

原告 利統股份有限公司

代表人 張天鴻

訴訟代理人 許博智 律師

被告 衛生福利部食品藥物管理署

代表人 姜至剛（署長）

訴訟代理人 杜家駒 律師

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服衛生福利部中華民國113年10月8日衛部法字第1130016217號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

1. 本件訴訟中，被告之代表人由莊聲宏、林金富，變更為姜至剛，並均經新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第207頁、第213頁），核無不合，應予准許。
2. 原告於起訴後，復於民國114年8月28日準備程序期日，將原本訴之聲明變更為「一、訴願決定、原處分均撤銷。二、被告應依原告112年10月30日之申請（申請書號碼：IFD12W10528601）作成核發系爭產品之輸入許可通知處分。」（本院卷第232頁），核其雖有變更，然其請求之基礎不變，且被

告表示無意見（本院卷第232頁），故其此部分訴之變更應予准許。

二、事實概要：

緣原告於112年10月30日向被告申報查驗自中國大陸進口之「野葛（花）萃取物」（申請書號碼：IFD12W10528601）1批（下稱系爭產品），經被告查驗檢出防腐劑-苯甲酸0.24g/kg、水楊酸0.09g/kg、丙酸1.2g/kg（下稱系爭3物質及含量）。案經被告審查依食品安全衛生管理法（下稱食安法）第18條規定授權訂定之食品添加物使用範圍及限量暨規格標準（下稱食品添加物規格標準）附表1中第（一）類防腐劑規定，系爭產品非苯甲酸及丙酸表列准用之食品範圍，水楊酸非表列准用之食品添加物，且業者未能提具相關佐證資料合理說明，乃以113年1月29日FDA北字第IFD12W10528601A號食品及相關產品輸入查驗不符合通知書（下稱原處分），認系爭產品不符合食安法第18條第1項規定，原告不服，遞經衛生福利部訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

（一）苯甲酸、水楊酸及丙酸均天然存在於植物中，屬常見代謝物，亦可能因於光合作用或加工過程自然釋出，本件原告所購買「野葛萃取物粉末」之日本原廠已出具聲明書（本院卷第53頁），表示其製造過程並未添加前述天然有機酸；又依日本食品分析中心、SGS Taiwan依被告之檢驗方法，針對天然乾燥葛花所為檢驗分析，分別檢出苯甲酸0.066g/kg、水楊酸0.08g/kg、丙酸0.02g/kg（本院卷第61頁），以及苯甲酸0.05g/kg、水楊酸0.05g/kg、丙酸未檢出（本院卷第261至263頁），可證系爭產品所測得物質為天然存在於植物中，並非違法人工添加物。另因苯甲酸、水楊酸、丙酸於萃取物粉末製程中會因揮發性、隨水分排出、過濾阻絕等因素，導致天然存在於葛花中之苯甲酸、水楊酸與丙酸流失，流失情況亦非等比例流失，故雖製程說明之濃縮公式顯示為50（重量減少50倍），然最終殘留於萃取物粉末之苯甲酸、

01 水楊酸、丙酸含量，亦非得以原天然存在含量乘以50計算；
02 倘以原天然含量乘以50計算該等物質之含量，所得出之各項
03 數值亦應為該等物質之含量上限。是以，被告就系爭產品檢
04 出之苯甲酸、水楊酸數值均低於前開天然乾燥葛花測得數值
05 之50倍（苯甲酸3.3g/kg、水楊酸4g/kg），丙酸則與天然乾
06 燥葛花測得數值之50倍（1g/kg）相近，可證系爭產品所含
07 苯甲酸、水楊酸及丙酸並非額外添加。

08 (二)原告接獲原處分後，就同批號之「野葛萃取物粉末」送請日
09 本食品分析中心檢驗，結果為苯甲酸0.20g/kg、水楊酸0.07
10 g/kg、丙酸未檢出（本院卷第63頁）；原告亦將被告要求退
11 運之系爭產品送請日本食品分析中心檢驗，結果為苯甲酸0.
12 20g/kg、水楊酸0.11g/kg、丙酸同樣未檢出（本院卷第163
13 頁）。原告兩次自行送驗結果相近，且均與前述天然葛花可
14 檢出苯甲酸、水楊酸之事實相符，可證系爭產品確實未含有
15 丙酸。且丙酸在天然葛花中的含量為0.02g/kg，本身即介於
16 可檢出與未檢出之檢驗邊緣，經過萃取粉末製程之各項流失
17 因素干擾後，其製成品極可能未能檢出丙酸，如同原告兩次
18 送驗之結果，益徵原處分檢出丙酸1.2g/kg之結果，明顯異
19 常。

20 (三)被告檢測丙酸使用高效液相層析儀（HPLC），僅透過滯留時
21 間來定性物質成分，可能因其他化合物干擾發生偽陽性結
22 果，原告自行送驗之日本食品分析中心檢測方法則使用液相
23 層析質譜儀LC-MS，該方式可降低化合物干擾，其可信度及
24 準確度應高於被告之檢測結果，而原告兩次自行送驗結果皆
25 未驗出丙酸，可知原處分檢驗結果顯不可採，應有實驗室污
26 染或數值資料錯誤之情形。另原告未於收到原處分後15日內
27 申請複驗，僅因113年1月30日當時由於接近農曆年假而複驗
28 期限亦在農曆春節期間，原告初次接獲類此處分作業不及，
29 並不因此代表原處分檢測結果即為正確等語。

30 (四)並聲明：

31 1.訴願決定、原處分均撤銷。

01 2.被告應依原告112年10月30日之申請（申請書號碼：IFD12W1
02 0528601）作成核發系爭產品之輸入許可通知處分。

03 四、被告答辯略以：

04 (一)系爭產品檢出防腐劑-苯甲酸及丙酸，非屬食品添加物規格
05 標準表列准用之食品範圍，水楊酸非表列准用之食品添加
06 物，均不符合食安法第18條第1項之規定，依法應不得添
07 加。原告雖提出文獻主張系爭產品所測物質並非額外添加，
08 然其所提文獻並未針對野葛（花）部位，提出天然存在苯甲
09 酸、丙酸和水楊酸之說明及其絕對濃度值資料；且依原告送
10 驗天然乾燥葛花之結果（苯甲酸0.066g/kg、水楊酸0.08g/k
11 g、丙酸0.02g/kg），植物本身含有上述物質之含量均小於
12 被告就系爭產品測得數值，原告未能針對系爭產品檢出值提
13 出合理說明；又依上開天然乾燥葛花之數據，以原告所稱濃
14 縮規模約50倍為計算，苯甲酸應不逾約3.30g/kg、水楊酸約
15 4.00g/kg、丙酸約1.00g/kg，惟比較被告依法定公告方法之
16 檢出值，苯甲酸只有理論值之7%、水楊酸只有理論值之2%，
17 而丙酸不減反增，達理論值之120%，此與原告所述製程機理
18 相牴觸，且三者濃縮比例存在顯著差異。被告依現有事證認
19 定該等物質顯非天然存在之背景值，原處分認定為人工添加
20 並無違誤。

21 (二)依食安法第38條規定，衛生福利部針對丙酸之檢測已公告明
22 確之檢驗方法，原告主張其委託檢驗機構使用之液相層析質
23 譜（LC-MS）方法更為準確，僅屬技術觀點之主張，無法取
24 代主管機關所公告之法定檢驗方法，自無從動搖我國依法定
25 程序所為檢驗結果之證據力。另依食安法第39條規定，立法
26 者已將檢驗結果做為法定證據，且其複驗亦應於15日內向原
27 抽驗之機關（構）申請複驗，本件針對系爭產品於申請複驗
28 期間內，被告皆未收到報驗義務人或其代理人所提出之複驗
29 申請書，即應認被告之檢驗結果為真正，況原告並未針對檢
30 驗結果說明差異原因，且其所提供檢驗報告之檢驗方法與被

01 告公告之檢驗方法不同，更無從作為推翻被告認定事實之依
02 據等語，資為抗辯。

03 (三)並聲明：駁回原告之訴。

04 五、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩
05 造所不爭執，並有原告112年10月30日申請書（申請書號
06 碼：IFD12W10528601）（原處分卷第1頁）、檢驗報告（報
07 告編號：23-10-WAD-292）（本院卷第387至389頁）、食品
08 添加物規格標準附表1中第（一）類防腐劑（本院卷第311至
09 314頁）、衛生福利部食品檢驗機構認證證明書（本院卷第3
10 83至386頁）、衛生福利部110年10月27日衛授食字第110190
11 2420號公告及附件「食品中防腐劑之檢驗方法-丙酸之檢
12 驗」（本院卷第391至395頁）、衛生福利部108年1月30日衛
13 授食字第1081900155號公告及附件「食品中防腐劑之檢驗方
14 法」（本院卷第397至403頁）、原處分（本院卷第33頁）、
15 訴願決定（本院卷第25至31頁）影本等件在卷可稽，堪認與
16 事實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭
17 點厥為：系爭產品是否符合食安法第18條第1項、食品添加
18 物規格標準規定附表1第（一）類防腐劑規定？原處分有無
19 違誤？

20 六、本院之判斷如下：

21 (一)本件應適用之法令及法理：

22 1.按食安法第1條規定：「為管理食品衛生安全及品質，維護國
23 民健康，特制定本法。」第3條第7款規定：「本法用詞，定
24 義如下：……七、食品業者：指從事食品或食品添加物之製
25 造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出或
26 從事食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑之製造、加
27 工、輸入、輸出或販賣之業者。」第18條第1項規定：「食
28 品添加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準，由中央主
29 管機關定之。」第30條第1項規定：「輸入經中央主管機關
30 公告之食品、基因改造食品原料、食品添加物、食品器具、
31 食品容器或包裝及食品用洗潔劑時，應依海關專屬貨品分類

01 號列，向中央主管機關申請查驗並申報其產品有關資訊。」
02 第33條第3項規定：「第三十條……有關產品輸入之查驗、
03 申報或查驗、申報之委託……及其他應遵行事項之辦法，由
04 中央主管機關定之。」第38條規定：「各級主管機關執行食
05 品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔
06 劑之檢驗，其檢驗方法，經食品檢驗方法諮議會諮議，由中
07 央主管機關定之；未定檢驗方法者，得依國際間認可之方法
08 為之。」第39條規定：「食品業者對於檢驗結果有異議時，
09 得自收受通知之日起15日內，向原抽驗之機關（構）申請複
10 驗；受理機關（構）應於3日內進行複驗。但檢體無適當方
11 法可資保存者，得不受理之。」

12 2.依食安法第18條第1項規定授權訂定之食品添加物規格標準
13 第2條規定：「各類食品添加物之品名、使用範圍及限量，
14 應符合附表1之規定，非表列之食品品項，不得使用各該食
15 品添加物。」附表1所定第（一）類防腐劑「編號008苯甲
16 酸」、「編號021丙酸」所列准用食品範圍並無「野葛
17 （花）萃取物」，水楊酸非表列准用之食品添加物。

18 3.依食安法第33條第3項規定授權訂定之行為時（即107年10
19 月18日修正公布）食品及相關產品輸入查驗辦法（下稱查驗
20 辦法）第4條第1項規定：「報驗義務人應檢具下列文件、資
21 料，向查驗機關申請查驗：一、查驗申請書。二、產品資料
22 表。三、進口報單影本。四、衛生福利部食品藥物管理署
23 （以下簡稱食品藥物署）指定之文件、資料。」第23條第
24 1、2項規定：「（第1項）輸入產品經查驗不符合規定者，
25 查驗機關應核發查驗不符合通知書予報驗義務人。（第2項）
26 報驗義務人於收受前項通知之日起15日內，得向查驗機關申
27 請複驗，以1次為限，並由原檢驗實驗室就原抽取之餘存樣
28 品為之。」

29 4.又依前揭食安法第38條規定，衛生福利部分別以110年10月2
30 7日衛授食字第1101902420號公告「食品中防腐劑之檢驗方
31 法-丙酸之檢驗」、108年1月30日衛授食字第1081900155號

公告「食品中防腐劑之檢驗方法」，訂定苯甲酸、水楊酸及丙酸之檢驗方法。

5.上開食品添加物規格標準、查驗辦法、「食品中防腐劑之檢驗方法-丙酸之檢驗」、「食品中防腐劑之檢驗方法」等規定，係經母法授權為執行母法所為細節性、技術性規定，經核且無違母法授權之意旨，行政機關自得予以適用。準此，依前開規定輸入食品之業者，必須向被告申請查驗，被告檢驗方法應依前開衛生福利部公告為之；倘輸入食品業者所輸入之食品所使用之添加物與其限量，不符合食品添加物規格標準附表1之規定，主管機關即應依查驗辦法第23條第1項規定，發給查驗不符合通知書。報驗義務人得於收受該通知之日起15日內申請複驗1次，並由原檢驗實驗室就原抽取之餘存樣品為之。

(二)系爭產品並不符合食安法第18條第1項、食品添加物規格標準規定附表1第（一）類防腐劑規定：

1.系爭產品經被告查驗檢出系爭3物質及含量，不符食品添加物規格標準附表1所定第（一）類防腐劑，苯甲酸及丙酸准用之食品範圍，水楊酸非表列准用之食品添加物，經被告審認原告亦無法提出相關佐證資料合理說明，乃以原處分認系爭產品不符合食安法第18條第1項之規定予以否准輸入，此有前開檢驗報告（報告編號：23-10-WAD-292）、食品添加物規格標準附表1中第（一）類防腐劑、原處分等資料在卷足憑，足見系爭產品確經查驗檢出不符食品添加物規格標準附表1所定第（一）類防腐劑准用之食品範圍及非表列准用之食品添加物，原處分予以否准輸入，尚難認有何違誤。

2.原告雖主張，依其自行送驗天然乾燥野葛花有檢測出系爭3物質之結果，可知系爭產品所測得系爭3物質及含量為天然存在於植物中，經製程最終殘留於萃取物粉末，含量亦屬合理，並非違法人工添加物，並提出購買「野葛萃取物粉末」之日本原廠出具聲明書、相關文獻及檢驗報告2份資料（本院卷第41至52頁、第53頁、第243至259頁、第61頁、第261

至263頁)為證等情。然查,姑且不論原告所提出前開文獻資料多係針對野葛「葉」、「根」部位討論,並未非針對野葛「花」部位,此為原告到庭所自認(本院卷第233、290頁),自無從佐證系爭產品之野葛「花」部位萃取物所含天然物質及含量,況系爭產品係由原告於112年10月30日以編號IFD12W10528601號申請書向被告申請輸入查驗,經系統歸入查驗方式為「一般抽批」,由被告所屬桃園機場辦事處人員於同年月31日,依申請特別要求減量取樣,開1箱,取樣數量308克後,送經衛生福利部依食安法及認證相關規定審議通過之食品檢驗機構,依衛生福利部公告「食品中防腐劑之檢驗方法-丙酸之檢驗」、「食品中防腐劑之檢驗方法」檢驗,檢出系爭3物質及含量,此有原告112年10月30日申請書(申請書號碼:IFD12W10528601)(原處分卷第1頁)、檢驗報告(報告編號:23-10-WAD-292)(本院卷第387至389頁)、食品添加物規格標準附表1中第(一)類防腐劑(本院卷第311至314頁)、衛生福利部食品檢驗機構認證證明書(本院卷第383至386頁)、衛生福利部110年10月27日衛授食字第1101902420號公告及附件「食品中防腐劑之檢驗方法-丙酸之檢驗」(本院卷第391至395頁)、衛生福利部108年1月30日衛授食字第1081900155號公告及附件「食品中防腐劑之檢驗方法」(本院卷第397至403頁)等資料在卷可查,而原告其後亦未依原處分第二點通知,於接到原處分通知之日起15日內再向被告申請複驗,亦為兩造於言詞辯論期日所不否認(本院卷第409頁),可知系爭產品是由原告進口輸入,被告所屬桃園機場辦事處取樣程序符合上開查驗申請書所載,送由經衛生福利部依食安法及認證相關規定審議通過之食品檢驗機構,依衛生福利部公告「食品中防腐劑之檢驗方法-丙酸之檢驗」、「食品中防腐劑之檢驗方法」進行稽查檢驗,仍檢出系爭3物質及含量,相關抽驗、檢驗程序均符合食安法38條及衛生福利部公告規範,原告既未依法定程序申請複驗,自難僅憑其自行送驗天然乾燥野葛花檢驗

01 結果，即遽認為原告有利認定，是原告上開主張，自難認可
02 採。

03 3. 原告復主張接獲原處分後，曾就同批號之「野葛（花）萃取
04 物粉末」及遭退運之同批「野葛（花）萃取物粉末」先後送
05 請日本食品分析中心檢驗，兩次檢驗結果相近且均未檢出丙
06 酸，且使用液相層析質譜儀LC-MS之日本食品分析中心檢驗
07 報告，其可信度及準確度應大於使用高效液相層析儀HPLC之
08 被告檢驗報告，原處分檢驗結果，應有實驗室污染或數值資
09 料錯誤之情形，顯不可採，並提出日本食品分析中心官方網
10 頁、相關檢驗報告2份、公證書、公證書英文翻譯為證（本
11 院卷第53至163頁）等情。惟查，被告檢驗系爭產品，取樣
12 程序、送驗機構、檢驗方法經檢視均符合前開規定，原告更
13 未曾依法定程序申請複驗，已如前述，並無任何違法或不可
14 信之情形；至於原告自行送檢之結果雖顯示不同結果或可能
15 符合規定，但原告所送檢體是原告自行選取送驗，並不是被
16 告所屬桃園機場辦事處取樣所留存的「野葛（花）萃取物粉
17 末」檢體，故兩者欠缺同一性，其複驗方式與食安法第39條
18 及查驗辦法第23條第2項規定不合，實難以此不同檢體之檢
19 驗結果而否定被告檢驗系爭產品結果不合規定之事實，是原
20 告前開主張尚屬其單方面無實據猜測之詞，無從推翻被告依
21 法所為之抽驗結果。

22 (三)至原告於言詞辯論程序仍請求調查被告提出實驗室的原始資
23 料、實驗紀錄及天然葛花含有系爭3物質之文獻等證據，然
24 查，系爭產品既經依法定程序送驗專業機構，循法定檢驗方
25 法檢驗，仍確定檢出系爭3物質及含量，原告復無法提出相
26 關合理說明系爭產品含有系爭3物質及含量之證明資料佐
27 證，已足認系爭產品不符合食品添加物規格標準附表1所定
28 規範，是本院認無再行調查前開資料之必要，併此敘明。

29 七、綜上所述，原告主張各節，均無可採，本件被告所為原處
30 分，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告仍執前
31 詞，訴請判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 4 月 15 日

審判長法官 鍾啟煌

法官 林常智

法官 蔡鴻仁

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。
2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。
3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 4 月 15 日

03

書記官 萬可欣