

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@109年4月29日辯

原告 金宏洋有限公司

代表人 楊明泰 (董事)

被告 衛生福利部食品藥物管理署

代表人 吳秀梅 (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108年3月27日衛部法字第1080002763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：

按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」及「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……」行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款分別定有明文。原告提起本件訴訟時，原係聲明求為判決：「原處分（含複驗結果）及訴願決定，均撤銷。」（見本院卷第13頁）嗣於本院準備程序時為訴之追加，追加後聲明為：「1.原處分（含複驗結果）及訴願決定，均撤銷。2.被告應給付原告新臺幣（下同）70萬181元，及自民國108年11月19日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。」（見本院卷第281、316頁）查原告所追

加之聲明請求之基礎均屬同一，且經被告同意，本院亦認為適當，揆諸首揭規定，原告所為上開訴之追加，爰予准許。

二、事實概要：

緣原告於107年9月20日委託報驗代理人建汰報關行，向被告申請報驗自緬甸進口「芝麻籽」（申請書號碼IFT07IQ00000000），被告依據食品及相關產品輸入查驗辦法（下稱查驗辦法）及食品及相關產品輸入查驗作業要點（下稱查驗要點）等規定，於107年9月21日會同原告委託之代理人即建汰報關行人員進行取樣查驗，經查驗檢出總黃麴毒素為46ppb，核與食品安全衛生管理法（下稱食安法）第17條規定授權訂定之「食品中真菌毒素限量標準」不符（總黃麴毒素限量包括Aflatoxin B1，B2，G1，G2V標準為10ppb以下），被告乃據以核發107年9月26日FDA南字第IFT07IQ00000000號食品及相關產品輸入查驗不符合通知書（下稱原處分1）予原告。原告申請複驗，經被告重新檢驗，仍檢出總黃麴毒素為41ppb，被告遂核發107年10月5日FDA南字第IFT07IQ00000000A號食品及相關產品輸入查驗不符合通知書（下稱原處分2，以下與原處分1合稱為原處分）予原告。原告不服，提起訴願仍遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

（一）被告原處分1不同意輸入處分，其理由略以：原告進口之「芝麻籽」，經查驗結果檢出總黃麴毒素46ppb，逾「食品中真菌毒素限量標準」所訂上限「10ppb」，不符食安法第17條規定，故不同意輸入。原告申請複驗，被告原處分2之複驗結果，其理由仍略以：檢出總黃麴毒素41ppb，逾上限「10ppb」，故維持上開不同意輸入之認定。然查：

1.原告自行送驗結果與原處分之檢驗結果差異甚大：

01 被告就本次進口產品之採樣，係由所屬公務員偕同原告所委
02 託的「建汰報關行」共同執行。流程上先由公務員指定其中的
03 特定數包產品，再由「建汰報關行」所屬人員陳春國進行
04 實際採樣。被告於107年9月26日作出不同意輸入之原處分1
05 ，然原告早在收受處分書「之前」已就同一批輸入產品委由
06 本件報關行「建汰報關行」採樣，迨於同月22日收受「建汰
07 報關行」寄來之採樣樣品（證1），於同月27日送台灣檢驗
08 科技股份有限公司（SGS，下稱台灣檢驗公司）收樣、作「例
09 行性檢驗」，嗣於107年10月1日作出「FA/2018/94888」號
10 測試報告（證2），指出：檢出Aflatoxin B1「0.7ppb」，
11 其他測試項目「未檢出」，認定總黃麴毒素僅0.7ppb；此遠
12 低於原處分所查驗之「46ppb」，亦在法定上限「10ppb」之
13 內。故原告不服原處分1，申請複驗，詎107年10月5日原處
14 分2仍檢出總黃麴毒素41ppb，此與原告先前自行送驗的「例
15 行性」檢驗結果，二者顯存在極大差距，原告實難甘服！原
16 告為釐清真相，特地又請本次實際執行採樣的「建汰報關行
17 」陳春國先生於前此所指的特定數包產品（本次採樣樣品範
18 圍）取樣後，第二次自行送至台灣檢驗公司（SGS）檢驗，
19 經於107年10月8日收樣、測試，厥後於107年10月16日作出
20 「FA/2018/A1155」號測試報告（證3），檢出Aflatoxin B1
21 「1.8ppb」，其他測試項目「未檢出」，認定總黃麴毒素僅
22 1.8ppb。再次證明遠低於原處分1之「46ppb」及原處分2之
23 「41ppb」，亦在法定上限「10ppb」之內。衡諸上情，足證
24 原告進口的芝麻籽之總黃麴毒素含量並未超標。原告於第一
25 時間所作「例行性檢驗」，及厥後以被告同一批採樣品所作
26 「第二次自行送驗」，其兩次檢驗結果，與原處分之檢驗結
27 果差異甚大。

01 2.被告就系爭芝麻籽查驗之「取樣」程序顯有重大瑕疵：

02 (1) 本院107年度訴字第212號判決，即以「無法擔保樣品與檢體
03 同一」為由，而撤銷原處分。其「事實及理由」四．(二)
04 、(三)即指出：主管機關須就該等行政罰及管制處分該當
05 要件事實負客觀舉證責任。亦即，如經法院依職權調查，應
06 受裁罰並管制之要件事實仍陷於真偽不明，其不利益即應歸
07 於主管機關即被告。本件被告於作出原處分後，仍委由同一
08 間檢驗室進行複驗。然按理本應另送至他間檢驗室，始可能
09 得出公正、客觀之結果。苟非如此，而仍送至同一間檢驗室
10 ，那麼「初次檢驗時」的機器或人為誤差，仍可能存在，或
11 基於不敢自我打臉的官僚心態，錯誤地維持原本檢驗結果。
12 以致法定「複驗」救濟程序效果不彰，徒具形式。原告所提
13 出自行送驗的兩份檢驗報告，均證明總黃麴毒素之檢驗結果
14 乃合乎法定標準；且與被告所採樣之檢體作成之結果差異甚
15 大，可謂已提出相當反證，更減損系爭檢驗報告及複驗報告
16 之證明力。本件若有取樣、保存之缺失，致有無法排除合理
17 之懷疑，難以就此達成高度蓋然性之心證，是該待證事實（
18 原告進口之系爭芝麻籽是否有總黃麴毒素超標之情事）陷於
19 真偽不明；揆諸前揭本院107年度訴字第212號判決所揭意旨
20 ，依照客觀舉證責任分配之法則，此不利益應歸屬於被告機
21 關。查原告所指派之現場人員陳春國於取樣現場根本沒見到
22 被告機關使用任何封條，從而更沒有於任何封條上簽名；當
23 然無從確保「取樣樣品與檢體同一」。縱被告機關於事後載
24 稱有何封條云云（如被告答辯狀所附資料的第3頁「食品及
25 相關產品輸入查驗申請書」下方載「封條：422299」），均
26 不實在。就前此封條之存在，自須由被告提出影片、照片等
27 具體事證予以舉證。倘被告若無法舉證，依法自應判其敗訴

01 。亦即倘若被告無法舉證，那麼此記載僅是被告未經我方人員
02 當場簽名確認之片面記載而已。此份文件上雖有建汰報關
03 行所捺之印章，然而此乃因建汰報關行於前一天107年9月20
04 日蓋好印，先送給被告人員，迨翌（21）日即抽樣當天由被告
05 攜此文件至現場取樣。然迨至當天抽樣結束時，該份文件
06 確無任何關於封條之記載。應係被告事後自行填上。

07 (2) 據被告所提「乙證18—抽樣標準程序第2.7條」載明：「錄影
08 或拍照：為能有效呈現抽樣任務，原則以錄影為主，但錄影
09 設備無法正常運作時，得改以拍照方式取代」。根據該規定
10 文義，清楚載明：以錄影為原則，以拍照為例外。茲今被告
11 未提出錄影，首先已未盡法令所規定之取樣正當法律程序
12 要求。至於其所提出之「乙證17」照片1張，乃是系爭芝麻
13 籽原包裝照片，根本無關取樣過程，舉凡裝取樣品之容器、
14 封條等均付之闕如。試問：被告提出此等原包裝之照片究竟
15 能證明何事？何況被告已自承當天僅拍攝1張即「證17」照
16 片，申言之，堪認被告就連當初取樣樣品的相關照片，都無
17 從提出舉證。更甚者，上開「乙證18—抽樣標準程序第2.7
18 條」乃是法令規範，根本不涉及機密。詎被告答辯二狀第3
19 頁竟刻意記載「機密文件，不提供閱卷」字樣，並刻意未檢
20 附於提供原告之書狀繕本，嚴重侵害原告訴訟權益。由此，
21 充分顯示被告自知未踐行法令取樣程序規定。試問：若非屬
22 「封緘」性質，那麼縱使有何取樣「標籤」貼於瓶身、瓶底
23 或紙本文件等處，則其性質都僅是寥寥一個標籤而已，根本
24 不生任何封緘以「確保取樣樣品與檢體同一」之效果，而
25 不足以確保取樣樣品嗣後不受到污染。

26 (3) 觀諸證人蔡宛玲（即取樣當天107年9月21日代表被告到場之
27 公務員）、證人許邦男於本院109年1月16日證述內容，可資

證明被告就系爭芝麻籽之取樣程序，顯有重大瑕疵，亦即蔡宛玲所使用包裝袋乃是可重複開啟開口的夾鏈袋，未於採樣「當場」以封條封緘，而無從擔保取樣樣品與檢體之同一性。其查驗結果當然不足採信，原處分無可維持。據蔡宛玲所證述，渠乃遲至回到辦公室後才貼上所謂去識別化的標籤，堪認渠確未於採樣「當場」以封條封緘；至於「輸入查驗申請書」所載封條號碼，乃是貨櫃封條，根本不是採樣包裝袋的封條。證人蔡宛玲於本院證稱：「輸入查驗申請書上所載的號碼是指貨櫃的封條。樣品是在我們回辦公室的時候去識別化的標籤（按，應指黏貼去識別化標籤）…以去識別化的標籤黏在產品夾鏈袋上，放入紙箱，以撕開會有痕跡的膠帶黏死」云云。細繹蔡宛玲證言意旨，可知所謂的膠帶乃黏在外包裝紙箱上，至產品夾鏈袋上，根本沒有封條封緘，充其量只有一個所謂「去識別化的標籤」。此標籤之功用充其量只能讓檢驗機關不知來源為何，然根本無從擔保取樣樣品與檢體之同一性。何況，蔡宛玲自承是使用「夾鏈袋」，屬可重複開啟開口之包裝袋；從而自取樣後至檢驗機關實施檢驗的這段期間，當然可能因各種人為或非人為因素，而使取樣樣品因夾鏈袋開口遭重複開啟，而受到汙染。至於蔡宛玲證稱：紙箱以膠帶黏死，若撕開會有痕跡等語，更屬無稽。蓋當取樣後，因夾鏈袋開口並未封緘而可能遭重複開啟，故在取樣樣品進入紙箱前早已可能受到汙染。更遑論，此膠帶只是黏在紙箱上，根本不是直接黏在夾鏈袋，更無從避免紙箱運送過程的外力搖晃、碰撞，都可能使夾鍊袋開口鬆脫、重複開啟而使樣品受到汙染。又證人許邦男證稱：袋子拿給我取樣後，取樣完檢驗員就拿回去，不知道他們怎麼樣處理等語，適足證明系爭取樣的夾鏈袋確未於當場以封條封緘並經

證人許邦男簽名確認。另據證人即全國公證公司食品科技部門副總經理梁金源於本院108年12月5日之證言，亦可知被告於系爭夾鏈袋並未以封條封緘，從而其樣品確有遭污染可能。

(二)原告提起本訴訟請求損害賠償部分主張如下：

1.被告就系爭芝麻籽查驗之「取樣」程序顯有重大瑕疵，無法確保「取樣樣品與檢體同一」，堪認原處分確屬違法。茲倘若原處分未被撤銷，使原告仍有此違規紀錄，則被告將此違規紀錄公告於官方網站「邊境檢驗不符合食品資訊查詢」專區，使不特定多數人得閱覽，必然對於原告形象造成負面影響，致使商譽受損，更甚者，具有競爭關係的其他同業更會將此公告不當散佈給下游廠商，惡意渲染，讓下游廠商不再向原告購買相關商品，造成原告商譽受損結果更形重大。因本件被告不同意輸入，致系爭芝麻籽商品須退運回到進口地「緬甸」，致原告支出額外運費、報關費及退貨價差損失，而受有相關損害。據此，原告爰依行政訴訟法第7條，追加請求被告給付相關損害賠償，當具有訴訟實益。

2.因原處分違法，導致原告受有損害70萬181元，爰請求被告賠償：

(1)退貨之價差損失36萬8,891元（證6、證7）：購入成本為54萬1,330元（見「食品及相關產品輸入查驗申請書」所載「完稅價格」），退貨而退運回緬甸後僅收回17萬2,439元。從而，兩者價差損失為36萬8,891元。

(2)在緬甸原始出口的報關費用4萬9,302元（證8），此即為緬甸報關行向原告收取之費用。

(3)辦理退貨在台灣所生費用4萬2,271元，此即為建汰報關行向原告收取之費用。見建汰報關行107年10月16日出具「進出

口貨物通關稅費清表」(證9)。

(4)退運回緬甸後的再次進口報關費用3萬9,717元(證10)，此即為緬甸報關行向原告收取之費用。

(5)商譽損失20萬元：被告此次查驗之「取樣」程序顯有重大瑕疵，堪認原處分確屬違法。茲因被告已將此違規紀錄公告於官方網站「邊境檢驗不符合食品資訊查詢」專區，清楚公告原告公司完整名稱、地址，已使不特定多數人得閱覽，對原告形象造成負面影響致使商譽受損；尤有甚者，具有競爭關係的其他同業更會將此公告內容不當散佈給下游廠商，惡意渲染，讓下游廠商不再向原告購買相關商品，造成原告商譽受損結果更形重大。爰請求20萬元，應屬適當。

(三)爰聲明求為判決：1.原處分(含複驗結果)及訴願決定，均撤銷。2.被告應給付原告70萬181元，及自108年11月19日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。

四、被告則以：

(一)本件之檢驗與複驗均符合相關法令規定：

原告提起本件訴訟無非主張原告自行檢驗均為合格云云，然查黃麴毒素具肝毒性，且經世界衛生組織國際癌症研究機構(IARC)列為一級致癌物，不論是短期大量服用或長期低劑量食用，皆會造成人體器官不可逆之損傷，且毒素可耐熱至280℃，難以經由一般加熱程序破壞，抽檢出黃麴毒素含量超過衛生標準，必須將整批產品予以屏除，為保障國人食品衛生安全之必要處置，亦為法律保障食品安全所必要。而因為食品發霉是一漸進的過程，高溫潮溼及透氣狀況不佳的區域，較利於黃麴菌(*Aspergillus flavus*)生長，所代謝生成之黃麴毒素含量便會較高，是故即使為同一包產品，不同部位因所處微環境不同，其不同各點檢出之黃麴毒素含量亦會

有所差異，因此查驗要點第7點第2項即規定，查驗結果不符合規定者，同批產品全部判定不符合。是以本件依法採樣，而採樣之樣品依據「食品中黴菌毒素檢驗方法－黃麴毒素之檢驗」方式檢驗。檢驗結果黃麴毒素B1(42.4ppb)、B2(3.2ppb)、G1(未檢出)及G2(未檢出)，數據修整總和為46ppb，該數值即為「食品中真菌毒素限量標準」所稱之總黃麴毒素，因其超過法定上限而判定不合格。此外，查驗辦法第23條規定：「…報驗義務人於收受前項通知之日起15日內，得向查驗機關申請複驗，以一次為限，並由原檢驗實驗室就原抽取之餘存樣品為之…」，因此依法所為之複驗，仍檢出總黃麴毒素為41ppb，仍為不合格。而既然檢驗與複驗之方法均為法律所明定，且依法由原檢驗實驗室進行，因此原告主張應由他間檢驗室進行複驗，於法不符，即不可採。

(二)被告對原告申請報驗之芝麻籽進行查驗之取樣與查驗，說明如下：

查「食品及相關產品開驗數及抽樣數量表」關於開驗數第2條為查驗產品開件數之總件數與開件數之規定，其中總件數501~1000件之開件數為5件；另關於抽樣數量第1條第2點規定抽樣數量固態食品抽樣數量為600公克（此為最低抽樣數量）。原告所填寫之本件食品及相關產品輸入查驗申請書（乙證1），其右下方「取樣數量」所載之內容為「900g」，即900公克。原告申請輸入之系爭芝麻籽為塑膠編織袋裝（乙證17），並非真空包裝，1袋重量為30公斤。查驗之抽樣方式為以鉛管（或稱戳管）直接刺入輸入產品包裝袋內取出產品，現場裝入全新夾鏈袋中，外貼取樣標籤，由現場取樣人員與報驗代理人雙方確認取樣過程無誤後簽名，即將夾鏈袋封存送往檢驗。以本件而論，原告申請輸入芝麻籽之數量

為19,500公斤，規格為1包30公斤，原告共輸入650包，故被告於進行本件輸入食品查驗時，開件數為5件，取樣為900公克，均符合本查驗要點之規定。至於進行取樣查驗時的現場錄影，依抽樣標準程序第2.7條之規定(乙證18)，於本件以拍照方式呈現抽樣任務。故本件無法提供抽樣時之錄影檔案，僅有現場照片供參(乙證17)。

(三)原告進口之芝麻籽，其樣品取樣憑單係經報驗人簽名確認無誤：

查系爭芝麻籽進口時，因為加強抽批必須取樣檢驗，故被告就系爭芝麻籽採樣後，由原告之報驗人「許邦男」於樣品取樣憑單(前開憑單之製表日期為107年9月21日)簽名確認，是與被告於現場採樣進行系爭芝麻籽取樣之報驗人為許邦男，並非原告所指派之現場人員陳春國。至於原告所指「食品及產品輸入查驗申請書」下方載「封條：422299」，根據財政部關務署的網站系統記錄(乙證19)，系爭芝麻籽之開櫃號碼為「TCLU00000000」，該貨櫃號碼動態表「0000000000000」(即系統自動記錄西元2018年9月21日11時34分)記載「更改封條」，而同列欄位「封條三」之號碼為「TOA422299」即為「食品及產品輸入查驗申請書」下方載「封條：422299」，原告指稱其代表人陳春國於現場未見封條，容有誤會。

(四)被告取樣方式：

黃麴毒素為黃麴菌所生之毒素，而被告為避免抽樣誤差，依照查驗要點第6點之「食品及相關產品開驗數及抽樣數量表」，抽取5件並混合送樣、送驗。原告雖指其自行送驗樣品乙份，然雙方取樣包裝袋之部位及各袋之混合比例不同，檢驗數值相異實屬合理，且亦有文獻報導黴菌毒素通常非均勻

分佈，導致取樣所造成之誤差大於實驗分析所造成誤差。準此，縱使原告之樣本檢驗並未超標（假設語），然抽樣之樣品中僅須有任一樣本檢驗超標，即代表該批產品所含之毒素超出法定容許值，不應供人食用（如同一塊發霉的麵包，不會因為可挑出一些部位沒有發霉，就認為這是一塊可以吃的麵包），其檢驗結果不合格。故被告依查驗要點進行取樣檢驗，並無違誤之處。查被告於檢體送驗時，均會於檢驗袋紙箱上，以一次性自黏貼紙黏貼（乙證20）。而拆開後，該貼紙會呈現剝落狀，並出現"OPEN VOID(中譯已開封)"字樣（乙證21）。而本件並無以上情形，可見檢體並無遭掉包污染之虞，原告以此主張檢驗結果有誤，顯屬誤會。另依證人陳春國證述，其並非被告採樣當天在場，而是之後受原告委託前往採樣。而其採樣方式為「拍拍袋子，有產品漏下來，拿漏下的產品給原告送驗」，可見原告檢驗合格之樣品，係屬表層淺層樣品，與本件被告以鉛管深入取樣之方式不同，不能證明被告之檢驗有誤。又證人許邦男證稱，其於被告採樣時在場，當時被告係以鉛管插入袋內約30公分採樣，且樣本係直接流入取樣袋，而該取樣袋為全新未使用過之狀態。可正本件檢體並無因取樣袋重複使用而有被污染之情形，原告因此指摘被告取樣有誤，並無所本。

(五)原告所主張之損害不能確認：

依一般國際貿易慣例，買方進口貨品，通常只會先付一部分貨款，待貨品進口，買方驗收合格後才會付清尾款，買賣雙方各自負擔部分交易風險，始為合理。查原告向緬甸出口商購買產品，雖於「食品及相關產品輸入查驗申請書」所載之完稅價格為54萬1,330元，惟原告是否確實已付出該金額予緬甸出口商，容有疑問，應請原告舉證以實其說。又細繹原

告所提之賣出退回芝麻籽賣出資料「瑞賓萊芝麻與農作物買賣」表，並未載明賣家為原告，是不能確認前開表單確為原告轉賣系爭芝麻籽之交易文件。至其他損害賠償相關單據「TOTAL EXPENSES FOR DN-044/18-19」、「DEBIT NOTE 044/2018-19」、「進出口貨物通關稅費清表」、「TOTAL EXPENSES FOR DN-073/18-19」、「DEBIT NOTE 073/2018-19」等，均未見原告公司之資料，亦不能辨認其與系爭芝麻籽之進口與退運之相關記錄內容，原告以上開文件主張其所受之損害，實屬無據。又原告主張其商譽損害，亦屬無稽，蓋原告對於其商譽之金額應附理由與計算之方式，原告不得以違規記錄公告於官方網站「邊境檢驗不符合食品資訊查詢」專區即主張商譽受損，應請原告舉證請求該金額之具體理由。

(六)並聲明求為判決：原告之訴駁回。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分1（本院卷第29頁）、原處分2（本院卷第31頁）、訴願決定書（本院卷第33至49頁）、食品及相關產品輸入查驗申請書（本院卷第97頁）、建汰報關行進口報單（本院卷第100頁）、被告高雄港辦事處樣品取樣憑單（本院卷第101頁）、委託檢驗報告、複驗報告書、全國公證檢驗股份有限公司（下稱全國公證公司）107年9月25日測試報告（本院卷第102至105頁）及被告高雄港辦事處不符合通知書簽收單（本院卷第107至108頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：(一)被告採驗原告申請進口芝麻籽過程是否適法？(二)被告否准原告進口芝麻籽有無違誤？(三)原告請求被告損害賠償有無理由？

六、本院之判斷：

(一)本件應適用之法令：

- 01 1.按食安法第17條規定：「販賣之食品、食品用洗潔劑及其器
02 具、容器或包裝，應符合衛生安全及品質之標準；其標準由
03 中央主管機關定之。」、第33條第3項規定：「……有關產
04 品輸入之查驗、申報……及其他應遵行事項之辦法，由中央
05 主管機關定之。」
- 06 2.依食安法第17條規定授權訂定，被告於102年8月20日以部授
07 食字第1021350146號令發布之「食品中真菌毒素限量標準」
08 第2條規定：「食品中黃麴毒素（Aflatoxin）限量應符合下
09 列標準：……其他食品：總黃麴毒素限量（包括Aflatoxin
10 B1，B2，G1，G2）10ppb以下。」
- 11 3.依食安法第33條第3項規定授權訂定之食品及相關產品輸入
12 查驗辦法（下稱查驗辦法）第23條第1、2項規定：「（第1
13 項）輸入產品經查驗不符合規定者，查驗機關應核發查驗不
14 符合通知書予報驗義務人。（第2項）報驗義務人於收受前項
15 通知之日起15日內，得向查驗機關申請複驗，以一次為限，
16 並由原檢驗實驗室就原抽取之餘存樣品為之。」
- 17 4.被告為提升食品及相關產品輸入查驗效率，並使查驗作業一
18 致，特訂定食品及相關產品輸入查驗作業要點（下稱查驗要
19 點）第5條規定：「查驗機關執行臨場查核及抽樣檢驗時，
20 應會同報驗義務人或其委託代理人辦理；查驗人員完成抽樣
21 後，即請報驗義務人或其委託代理人於取樣憑單簽署。」、
22 第6條規定：「查驗機關執行臨場查核及抽樣檢驗，應依食
23 品及相關產品開驗數及抽樣數量表辦理…」，是依「食品及
24 相關產品開驗數及抽樣數量表」（下稱抽樣數量表）規定：
25 501件至1000件抽取5件。第7點第2項：「活、生鮮或冷藏水
26 產品以外產品，查驗結果不符合規定者，同批產品全數判定
27 不符合。」前揭限量標準、查驗辦法及要點均係為執行母法

所為之細節性、技術性規定，且未逾越母法授權意旨與範圍，自得為被告採為執法之依據。是以，依前開規定輸入食品之業者，必須自行或委託代理人向被告申請查驗，查驗機關執行抽樣檢驗時，應會同報驗義務人或其代理人辦理，依據抽樣數量表決定開件抽樣之數量，完成抽樣後，並請報驗義務人或其代理人於取樣憑單簽署，如查驗結果不符合總黃麴毒素限量（10ppb以下），報驗義務人得申請複驗1次，並由原檢驗實驗室就原抽取之餘存樣品為之。查驗結果不符合規定者，同批產品全數判定不符合。

(二)經查，原告於107年9月20日委託報驗代理人建汰報關行，向被告申請報驗自緬甸進口「芝麻籽」，因原告申請輸入之芝麻籽數量為1萬9,500公斤（650包，每包30公斤），因此被告南區管理中心高雄港辦事處承辦人員蔡宛玲於107年9月21日會同原告委託之代理人即建汰報關行人員進行取樣查驗時，即依抽樣數量表規定開件5件，取樣900公克，經取樣後隨即依抽樣標準作業程序，送請代施檢驗機構即全國公證公司檢驗，經全國公證公司依據被告於104年9月23日部授食字第1041901616號公告修正黃麴毒素之檢驗方法進行檢驗，查驗檢出總黃麴毒素為46ppb，核與食安法第17條規定授權訂定之「食品中真菌毒素限量標準」不符（標準為10ppb以下），全國公證公司乃於107年9月25日出具測試報告（本院卷第104至105頁），被告乃據以核發107年9月26日原處分1查驗不符合通知書予原告。原告旋申請複驗，經重新檢驗，仍檢出總黃麴毒素為41ppb，被告遂核發107年10月5日原處分2查驗不符合通知書予原告。原告固爭執被告就系爭芝麻籽查驗取驗之程序顯有重大瑕疵，其所憑依據無非係以原告二度自行採樣送驗，其兩次檢驗結果，與原處分初驗及複驗之檢驗結

01 果差異甚大，且被告於採樣時並未經雙方人員於現場簽名確
02 認封緘，不足以確保取樣樣品與檢體同一，及樣品嗣後不受到污
03 染等語，並提出台灣檢驗公司107年10月1日「FA/2018/
04 94888」號、107年10月16日「FA/2018/A1155」號測試報告
05 各1份為憑（本院卷第53至59頁）。然本院基於下列之理由
06 ，認其主張並不可採：

07 1.被告採驗原告申請進口芝麻籽之過程並無違法：

08 (1)關於系爭芝麻籽取樣送驗之法定流程為：輸入食品業者必須
09 自行或委託代理人向被告申請查驗，查驗機關執行抽樣檢驗
10 時，應會同報驗義務人或其代理人辦理，依據抽樣數量表決
11 定開件抽樣之數量，完成抽樣後，並請報驗義務人或其代理
12 人於取樣憑單簽署，如查驗結果不符合總黃麴毒素限量（10
13 ppb以下），報驗義務人得申請複驗1次，並由原檢驗實驗室
14 就原抽取之餘存樣品為之，查驗結果不符合規定者，同批產
15 品全數判定不符合，業如前述，故關於食品輸入查驗之現行
16 規定，並無強制被告於取樣時應於樣品包裝袋封口封緘之相
17 關規定。其次，觀諸被告為處理食品申報查驗案件依職權訂
18 定之抽樣標準作業程序（本院卷第221頁）第2.8條規定：「
19 樣品貼標：取樣之樣品，以確認產品不受污染之虞為原則，
20 依產品特性及實際狀況採用適當之包裝方式盛裝樣品，並貼
21 取樣標籤。樣品盛裝方式舉例如下：……2.8.2無完整包裝
22 之固體樣品得置於潔淨之袋中後，貼上取樣標籤。…」、第
23 2.9條：「抽樣確認：2.9.1請業者於取樣憑單確認簽名。2.
24 9.2將取樣憑單業者收執聯給業者收存。」、第2.10條：「
25 樣品運送：確認將取樣標籤貼妥，防止樣品搞混，若抽樣數
26 目眾多，應分類放置，避免交叉污染，並將樣品運送回港埠
27 辦公室。」、第2.12條：「樣品送代施檢驗機構2.12.1於IF

I系統中列印樣品送樣標籤及樣品送驗清單，並撕去取樣標籤後將送樣標籤貼於樣品上。2.12.2由IFI系統自動（或電子郵件）通知代施檢驗機構取樣：以快遞寄送方式者，樣品應置於保密袋或於容器包裝封口處加貼不可回復之辨識膠帶。」由此足徵被告依職權訂定之抽樣標準作業程序已慮及取樣樣品不受污染之原則，依產品特性選擇適當之包裝方式盛裝樣品，且貼上取樣標籤，並分類放置以避免樣品交叉污染，及至將樣品送予代施檢驗機構時，即撕去取樣標籤後將送樣標籤貼於樣品上，於寄送樣品時，則透過將樣品置於保密袋或於容器包裝封口處加貼不可回復之辨識膠帶等方式，確保樣品與檢體之同一，核其規範之內容對於抽樣及送驗等程序已設定諸多有效之機制確保檢驗結果之準確性，應足堪供作被告執行本件取樣送驗之依據，合先敘明。

(2)其次，本件芝麻籽取樣及送驗之過程，係被告南區管理中心高雄港辦事處承辦人員蔡宛玲於107年9月21日會同原告委託之代理人即建汰報關行業務陳春國所雇請之碼頭工人許邦男進行取樣，證人蔡宛玲於本院109年1月16日準備程序中證稱略以：「現場會先核對櫃號，確認櫃子是否封緘而沒有被開啟過，外觀與申報資料一致的，我們才可以開啟櫃門，之後再確認產品的資訊是否與申報的一致，確認無誤之後就會進行取樣，由我拿一支鉛管會先往袋內戳進去，當天取樣的開件數要5袋，確認產品無異常之後，就會將鉛管再往內戳各取5袋平均混樣，當天總共取了900公克的樣品，並且會貼上取樣標籤回辦公室再做後續的處理。輸入查驗申請書上所載的號碼是指貨櫃的封條，樣品是在我們回辦公室的時候貼去識別化的標籤，上面就只有一個代碼及品名貼在袋子上，讓第三方不知道取樣的來源。送樣的時候，可以去識別化的標

籤，有樣品代號貼在產品夾鏈袋上，之後我們會放入紙箱中，以撕開會有痕跡的膠帶粘死，送驗單位如果有發現紙箱有毀損或被拆開，就會通知我們。當天本案我們並沒有接到檢體有被拆開的事情發生，送去的時候，檢驗單位就要馬上檢驗了。」等語（本院卷第317至320頁）；核與證人許邦男證述：「我退休了，之前在碼頭當班長。陳春國是報關行的，忙的時候會叫我去幫忙，我不是受僱於陳春國。陳春國當天在忙，叫我去那裡的，現場就只有我與衛福部的檢驗員在現場，我依照衛福部的檢驗員指示，拿著鉛管跟夾鏈袋取樣。貨櫃由陳春國打開後，衛福部的人員來說要戳哪一包，我就戳，戳了好幾個地方，樣品都放在同一個袋子，達到標準數之後就拿回去檢驗。袋子拿給我取樣之後，取樣完檢驗員就拿回去，我不知道他們怎麼樣處理。樣品取樣憑單上報驗人簽章是我簽的。」等語（本院卷第323至325頁）大致相符，顯示本件蔡宛玲會同許邦男取樣之大致流程為：由報關行先向海關申請封條號碼，雙方再一同前往開啟貨櫃，輸入查驗申請書上所載封條「422299」即代表貨櫃上之封條，每次開櫃海關均留有紀錄，開櫃後依照抽樣數量表之規定，從系爭芝麻籽產品中抽取5袋，總計900公克之樣品混樣裝入夾鏈袋後，蔡宛玲於袋上當場貼上取樣標籤，且雙方均各自在樣品取樣憑單上取樣人員及報驗人欄位簽署，樣品則由蔡宛玲帶回辦公室處理，於送驗時再換貼上去識別化之標籤，置入紙箱中，封口處加貼不可回復之辨識膠帶，寄送予代施檢驗機構進行檢驗。此有被告提供之防開封膠帶開封前後之照片2紙、財政部關稅署之網站系統紀錄及樣品取樣憑單各1紙附卷可考（乙證19、20、21；本院卷第101頁）。又以系爭芝麻籽之產品特性而言，以夾鏈袋取樣及保存應屬適當，此可

觀諸證人即全國公證公司食品科技部門副總經理梁金源於本院108年12月5日準備程序中證稱：「（問：本件檢驗的樣品不用真空包裝，而用夾鏈袋保存是否表示本件的檢體在常溫下不容易遭到黃麴毒素的污染？）黴菌是有可能會飛揚，但毒素是代謝物，如果是污染的話，應該是接觸到，毒素不是溢散性的，黴菌毒素是看不到的，污染就一定是接觸的才會去污染。黃麴毒素基本上要先長霉，在適當的溫濕度下才會長出黴菌，因為我們收到樣品之後，3個工作日就要上傳檢驗報告，所以當我們拿到樣品，應當是在24小時內就會測試，不會那麼快長出黴菌。」等語即明（本院卷第286頁），參以本件系爭芝麻籽產品於107年9月21日取樣，全國公證公司旋於同年月25日即完成檢驗報告書，亦合於證人梁金源所述檢驗完成之時程。準此，足徵本件芝麻籽取樣及送驗之過程合於前述抽樣標準作業程序之規定，並無違法之處。至原告雖援引本院107年度訴字第212號判決意旨主張關於本件食品抽驗雙方人員未於現場簽名確認並封緘，無從擔保樣品與檢體之同一性云云，然衡諸食安法之目的在於管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，常可見該法透過食品抽檢之方式以達成其立法目的，例如：食安法第三章食品業者衛生管理、第四章食品衛生管理、第六章食品輸入管理、第八章食品查核及管制等，均設有食品抽樣檢驗之相關規範，惟食品之產品特質、保管狀態、產品流向等各不相同，並非得當然適用相同抽樣檢驗之流程，此可觀諸食安法前揭各章分設不同之程序規定即明，對照原告所援引之他案案況與本件事實、食品產品特質及適用抽樣檢驗之法定程序等，兩者俱不相同，況被告針對系爭芝麻籽產品之取樣送驗程序已訂定抽樣標準作業程序可資遵循，衡諸其規範內容對於抽樣及送驗等

01 程序已設定諸多前述之機制足以有效確保檢驗結果之準確性
02 ，應已足堪供作被告執行本件取樣送驗之依據，爰不允許原
03 告比附援引他案作為其有利認定之依據。

04 2.原告自行採樣送驗檢驗結果之可信性實堪存疑：

05 原告固另提出2次自行採樣送驗之台灣檢驗公司107年10月1
06 日、107年10月16日2份測試報告各1份為憑，依此反證被告
07 所採檢體可能受污染，全國公證公司檢驗報告不可採信云云
08 ，惟按採樣和分析係面對黴菌毒素問題之基本步驟，黴菌毒
09 素通常並非均勻分布，而且存在濃度偏低（ppm或ppb），這
10 些特性增加採樣之困難，而且採樣造成之誤差可能大於實驗
11 室所造成之誤差。因此採集可以反映該批原料實際狀況之樣
12 品非常重要，如果在貨櫃或穀倉中進行採樣，應該用採樣器
13 在不同位置進行多次採樣，再將所有採集之小樣品均勻混合
14 送驗，此有被告提供之被證4「淺談如何面對玉米乾酒粕的
15 黴菌毒素污染問題」文獻資料1份在卷可參（本院卷第117頁
16 ），核與證人梁金源於本院證述：「穀物發霉可能不會全部
17 發霉，而是局部，產品長黴菌的分佈狀況不確定，所以就像
18 發霉的麵包，可能只有一部分發霉，因此第一次取出的檢體
19 與第二次取出的檢體檢驗的結果不一定會相同，因為黴菌分
20 佈的狀況不一定是均勻的。」等語相符（本院卷第285頁）
21 ，由此足徵因受系爭芝麻籽產品特性之影響，本件檢驗報告
22 之準確性極可能受到採樣程序是否確實之影響。從證人蔡宛
23 玲、許邦男前開證詞以觀，可證其等依照抽樣數量表之規定
24 ，持鉛管採樣，從系爭芝麻籽產品中抽取5袋，在不同位置
25 進行多次採樣，總計採得900公克之樣品混樣裝入夾鏈袋後
26 始送驗，反觀原告雖自陳係委託報關行人員陳春國就同一批
27 輸入芝麻籽產品採樣後，自行2次送驗，檢驗結果均遠低於

01 原處分所查驗得46ppb，亦在法定上限10ppb之內云云，然就
02 此質諸證人陳春國證稱：「我兩次都有去，第一次是原告叫
03 我去開貨櫃，但我沒有在現場採樣，只有衛福部採樣，第一
04 次許邦男也有採，採的是幫忙衛福部，因為衛福部指定要取
05 樣第二層的貨物，許邦男是搬運工在現場是幫忙搬，但我跟
06 許邦男在第一次都沒有幫原告採取樣品，因為不知道檢驗結
07 果會不會通過，而且原告也沒有要求我們採樣，所以我們沒
08 有作採樣這個動作。第一次我有在現場，我去申請開貨櫃的
09 手續，許邦男在現場等候衛福部的人員，我就離開現場了，
10 後來取完樣之後，我才回來關貨櫃。第二次的時候是原告委
11 託我們去取樣。因為原本已經有取過樣，有痕跡，我就盡量
12 找有痕跡的地方取樣，我用牛皮紙袋裝，有破洞之後，我就
13 拍拍袋子就會有產品漏下來的，就拿漏下來的給原告送驗。
14 」(本院卷第320至323頁)；另證人許邦男證稱：「證人陳
15 春國當天在忙，叫我去那裡的，現場就只有我與衛福部的檢
16 驗員在現場，我依照衛福部的檢驗員指示，拿著鉛管跟夾鏈
17 袋取樣。我自己沒有取樣或者是留樣品。沒有受原告委託，
18 我不認識原告。」等語(本院卷第323至325頁)；參諸證人
19 蔡宛玲則證述：「許邦男當天有戳1袋，說是報驗義務人要
20 的，但沒有像我一樣戳5袋。」等語明確(本院卷第320頁)
21 ，可見會同蔡宛玲前往取樣時，證人陳春國及許邦男均陳稱
22 未受原告委託代為取樣，核與原告前開主張顯有齟齬之處，
23 則依此原告第1次送驗樣品之來源為何，已顯有可疑，縱如
24 證人蔡宛玲所述有見到許邦男自行選取1袋芝麻籽採驗等語
25 為真，許邦男採樣之方式亦顯未遵照前述抽樣數量表之規定
26 ，在不同位置進行多次採樣，再將採得之樣品混合送驗，僅
27 自行選取1袋採樣之方式，顯非屬能反映該批芝麻籽實際狀

01 況之樣品，則原告據此送驗之結果極可能係基於此採樣之誤
02 差所致，實非可採。至證人陳春國固曾受原告之委託，於前
03 次會同被告抽樣後，第二度向海關申請封條號碼，自行代為
04 採樣後提供予原告送驗，且因每次開櫃海關均留有紀錄，對
05 照卷附財政部關務署的網站系統紀錄以觀（乙證19），於10
06 7年10月2日亦確有更改封條即開櫃之紀錄，然據陳春國前開
07 證詞，其既非持鉛管採樣，採樣方式與被告已有不同，又因
08 係私下自行採樣，是否嚴格遵循抽樣數量表關於開驗數及抽
09 樣數量之規定，均無從考究，是認原告自行採樣送驗檢驗結
10 果之可信性實堪存疑，不足以否定全國公證公司測試報告之
11 證明力。

12 (三)被告否准原告進口芝麻籽並無違誤：

13 查被告南區管理中心高雄港辦事處承辦人員蔡宛玲於107年
14 9月21日會同原告委託之代理人即建汰報關行人員進行取樣
15 ，經取樣後隨即送請代施檢驗機構即全國公證公司檢驗，經
16 全國公證公司依據被告於104年9月23日部授食字第10419016
17 16號公告修正黃麴毒素之檢驗方法進行檢驗，查驗檢出總黃
18 麴毒素為46ppb，核與食安法第17條規定授權訂定之「食品
19 中真菌毒素限量標準」不符（標準為10ppb以下），全國公證
20 公司乃於107年9月25日出具測試報告，被告乃據以核發107
21 年9月26日原處分1查驗不符合通知書予原告。原告旋申請複
22 驗，經重新檢驗，仍檢出總黃麴毒素為41ppb，被告遂核發
23 107年10月5日原處分2查驗不符合通知書予原告。且依據查
24 驗要點第7條第2項規定，查驗結果不符合規定者，同批產品
25 全數判定不符合。被告因此依據查驗辦法第23條第1項規定
26 先後2次核發查驗不符合通知書予原告，並否准原告進口系
27 爭芝麻籽核無違誤之處。原告固另稱：被告初驗與複驗均委

由同一間實驗室施測，使複驗程序徒具形式，且依抽樣標準程序第2.7條規定載明「為能有效呈現抽樣任務，原則以錄影為主，但錄影設備無法正常運作時，得改以拍照方式取代」，然被告自承取樣當天僅拍攝1張照片，顯示被告未踐行法定取樣程序等語，惟查，關於輸入產品查驗及複驗之程序，業經查驗辦法第23條規定明確，原告徒以前開情詞主張應送請不同實驗室進行複驗云云，並無法令之依據，且本件代施檢驗機構全國公證公司已通過ISO 9001認證、ISO 17020認證，以及TAF財團法人全國認證基金會的ISO 17025認證，並獲得被告核定為食品與化粧品衛生委託檢驗機構，可以進行食品營養成分分析、食品添加物測試分析、食品微生物測試、食品器具、食品容器、食品包裝安全測試分析、食品操作場所衛生稽核及抽驗測試等，有該公司網頁資料可查，足見該公司從事食品檢驗具備相當之規模，且施測能力獲得多項認證，為具公信力之檢驗機構，原告片面主張複驗程序徒具形式云云，僅能認屬其主觀之看法，要無可採。至被告於取樣當天雖僅拍攝1張照片，惟衡諸抽樣標準程序第2.7條規範之目的，當係為日後便利被告舉證證明抽樣程序符合法定流程之用，而本件抽樣之經過既係經被告會同原告委託之代理人進行，其取樣經過已得透過前開證人之證詞為相當程度之辨明，是此亦無礙於本件事實之認定。

(四)原告請求被告損害賠償為無理由：

按行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」其立法意旨在於提起行政訴訟之際，利用同一訴訟程序合併請求損害賠償，以達訴訟經濟利益，蓋因此等請求與其所合併提起之行政訴訟間，有一定的前提或因果關係，基於訴訟資料之共通，

01 避免二裁判之衝突及訴訟手續重複之勞費所為之規範，否則
02 即不符基於訴訟經濟之考量而令其合併提起之立法目的。故
03 當事人依行政訴訟法第7條規定併為請求時，須所據以合併
04 之行政訴訟已經行政法院實體審究且為勝訴判決，其合併之
05 請求始有獲得實體勝訴判決可言。次按依國家賠償法第2條
06 第2項前段規定，公務員於執行職務行使公權力時，因故意
07 或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任
08 。國家賠償責任之成立，係以公務員之違法有責行為為前提
09 。查本件被告採驗原告申請進口芝麻籽之過程並無違法，否
10 准原告進口芝麻籽亦無違誤等情，既均經本院認明如前，被
11 告依法作成原處分尚難認其有何不法侵害原告之權利可言，
12 亦即無國家賠償法第2條所謂公務員違法侵害應負賠償責任
13 之適用。從而，原告依行政訴訟法第7條規定，追加請求被
14 告給付相關損害賠償，洵屬於法無據。

15 七、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，被告以原告自緬甸進
16 口之芝麻籽，經2次檢驗結果查驗檢出總黃麴毒素為46ppb、
17 41ppb，均核與食安法第17條規定授權訂定之「食品中真菌
18 毒素限量標準」不符，故不同意輸入，遂先後核發107年9月
19 26日原處分1及107年10月5日原處分2查驗不符合通知書予原
20 告，並無違誤，訴願決定遞予維持，核無不合，原告徒執前
21 詞，訴請判決如聲明所示，均為無理由，應予駁回。又本件
22 事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法經審酌後，均與本件
23 判決結果不生影響，爰不逐一論述。

24 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
25 前段，判決如主文。

26 中 華 民 國 109 年 5 月 20 日

27 臺北高等行政法院第四庭

審判長法官林惠瑜

法官洪遠亮

法官鄭凱文

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者	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

，亦得為上訴審訴訟代理人

。

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。

中華民國 109 年 5 月 20 日
書記官 吳 芳 靜