

黑心食品案件追討不法利得相關問題

編目：行政法

【新聞案例】(註 1)

為杜絕不肖業者，衛生福利部展現鐵腕，決要求地方衛生單位追討大統長基不法所得 18.5 億元，富味鄉 4.6 億元；這也創下國內第 1 次追討黑心食品業者不法所得先例。

衛福部昨天邀集法務部、財政部、環保署、法學界與會計師等人士，討論如何追繳不肖業者不法所得。根據檢調單位起訴書與這兩家公司財務報表，初步確認，將追討大統長基 7 年與富味鄉 2 年多來的不法所得。

但這項裁處權限屬於地方，衛福部近期將與地方衛生單位討論。食品藥物管理署副署長吳秀英也承諾，確實裁處金額一周內會定案，因這兩家公司近日如還有違法事證，裁處金額會再納入計算。食藥署研究員黃文魁強調，這項裁處金額，不是一個絕對數字，業者不法所得有多少就開罰多少。

這項金額也分別創下食品業遭裁處不法所得的第 1、2 名。吳秀英表示，這次事件嚴重影響消費者權益，且大統長基與富味鄉欠缺悔意，一再否認規避，浪費調查資源，已達法律上「情節重大」地步。

但由於檢調同時請求法院沒收大統長基負責人高振利 18.5 億元，食藥署企科組法制事務科長謝碧蓮說，衛生單位會先開罰，未來如刑事案件確定，仍以法院判決為準。至於追討富味鄉的 4.6 億元，是根據該公司過去 3 年來稅後淨利去推算出來的金額。

專家在會中也認為，除可依據食品衛生管理法對公司開罰外，也可援引行政罰法第 15 條，追討公司董事或其他有代表權人的不法所得利益。



【爭點提示】

- 1.本案追討不法利得的法令依據及法理基礎？
- 2.本案追討不法利得嗣後可能面對的難題？

【案例解析】

一、本案的裁罰依據規定？本案之裁處僅得由地方為之？

(一)本案的裁罰依據規定

1.食品衛生管理法

(1)第 15 條第 1 項第 7 款：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：……七、攙偽或假冒。」

(2)第 44 條第 1 項第 2 款、第 2 項：「(第 1 項)有下列行為之一者，處新臺幣六萬元以上一千五百萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄：……二、違反第十五條第一項……規定。(第 2 項) 違反前項規定，其所得利益超過法定罰鍰最高額且經中央主管機關認定情節重大者，得於所得利益範圍內裁處之。」

2.行政罰法第 18 條第 1 項、第 2 項：「(第 1 項)裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。(第 2 項)前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」

(二)追討不法利得得法理基礎

1.法務部於制定行政罰法時，參考刑法第 58 條(註 2)、德國違反秩序罰法第 17 條(註 3)等規定，於行政罰法第 18 條第 2 項，明定准許裁處超過法定最高額之罰鍰，其立法理由略以：裁處罰鍰，除督促行為人注意其行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，此對於經濟及財稅行為，尤其重要。故如因違反行政法上義務而獲有利益，且所得之利益超過法定罰鍰最高額者，為使行為人不能保有該不法利益，爰明定准許裁處超過法定最高額之罰鍰。

2.又學者王韻茹教授指出(註 4)，此一「不法所得之利益」是否應將其視為



一個獨立的審酌要素，還是將之與德國行政秩序罰法，作為突破法定罰鍰最高額度之功能。實際上，適用此一審酌要素之爭議，應在於其具體內涵為何，亦即不法利益之計算，因而此時或可借鏡於德國行政秩序罰法上第十七條審酌要素中，關於「經濟上利益」之討論，而認為斟酌「不法利益」要素，主要是為了剝奪利益之目的，而予以增加罰鍰額度，並且於計算不法利益而欲增加罰鍰時，亦應注意採取所謂「淨額原則(註 5)」，避免對於行為人造成雙重不利益。

(三)本案之裁處僅得由地方為之？

1. 食品衛生管理法第 55 條本文規定：「本法所定之處罰，除另有規定外，由直轄市、縣(市)主管機關為之，必要時得由中央主管機關為之。」
2. 依上開規定，本案之裁處原則上須由地方為之；惟本案之不法利得裁罰過程複雜異常，且後續受處分業者必定提起行政救濟，屆時於訴願及行政訴訟之答辯攻防，地方政府是否確有能力為之，容有疑問，是故以本案之特殊性及裁罰金額之鉅，本文以為似已符合前開規定之「必要時」要件，似宜由中央主管機關對相關業者進行裁罰，以求周妥。

二、本案追討不法利得嗣後可能面對的難題及可能解決之道為何？

(一)本案追討不法利得嗣後可能面對的難題

在行政爭訟實務上，由於本案所處罰鍰金額甚鉅，訴願審議機關或行政法院將科以原處分機關更高之舉證責任，要求原處分機關應嚴謹論罰。倘原處分機關並未究明及具體區分受處分廠商因經營行為獲致之合理利潤或違規獲有不法利益之期間及範圍，且裁罰是否合於客觀並符正當性及比例原則？凡此種種皆須於處分理由詳加說明，殊非易事。

(二)前開難題的可能解決之道

1. 就不法利得之計算方式，需要經濟學者與會計學者加入研究，以避免純憑直覺之恣意認定。尤其以不法利得之觀念提高罰鍰上限以及不法利得之追繳的運作，使人民限於不明確之法律狀態，更有需要儘速以經濟以及會計之學理，確立計算之公式，使其運作不至於浮濫(註 6)。
2. 又學者陳清秀教授亦曾提出相關意見，謹彙整如下(註 7)：
依據行政程序法第 40 條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。」行政機關得要求受追討不法利得之當事人提供所得利益之資料，例如：相關帳簿憑證及交易合約等資料，以供查核所得利益金額。

倘若當事人違反協力義務，拒不提示相關料時，則行政機關應得以查得資料推



估其所得之利益，以貫徹追繳不當利得之立法旨意。要言之，行政訴訟法第 135 條規定：「(第 1 項)當事人因妨礙他造使用，故意將證據滅失、隱匿或致礙難使用者，行政法院得審酌情形認他造關於該證據之主張或依該證據應證之事實為真實。(第 2 項)前項情形，於裁判前應令當事人有辯論之機會。」同法第 165 條規定：「(第 1 項)當事人無正當理由不從提出文書之命者，行政法院得審酌情形認他造關於該文書之主張或依該文書應證之事實為真實。(第 2 項)前項情形，於裁判前應令當事人有辯論之機會。」上述協力義務之違反所生效果，亦可供主管機關參考。綜上所述，在主管機關計算認定廠商之不法利得時，若廠商違反協力義務，應得減輕主管機關之證明程度。

【注釋】

- 註 1：引自 2013-10-27 聯合報 第 A1 版／要聞 記者黃文彥／台北報導。
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS3/8255280.shtml>(最後瀏覽日：2013/11/15)
- 註 2：刑法第 58 條規定：「科罰金時，除依前條規定外，並應審酌犯罪行為人之資力及犯罪所得之利益。如所得之利益超過罰金最多額時，得於所得利益之範圍內酌量加重。」
- 註 3：德國違反秩序罰法第 17 條規定：「除法律另有規定外，罰鍰最低為五歐元，最高額為一千歐元。如法律對於故意及過失之行為皆有處罰罰鍰規定，而無罰鍰最高額度之區別時，對於過失行為之處罰僅得裁處法定罰鍰最高額之一半。違反秩序行為之影響及行為人受非難之程度為審酌罰鍰額度之基礎。行為人之資力亦應予以審酌；但違反秩序情節輕微者，原則上不予以考量。
罰鍰應高於行為人因違反秩序行為而所得之經濟上利益。如所得之經濟上利益超過法定罰鍰最高額者，罰鍰之裁處得高於該法定罰鍰最高額。」參引傅玲靜，〈行政罰法上之利益之審酌及追繳〉，《月旦學雜誌》，174 期，2009 年 11 月，頁 329。
- 註 4：參見王韻茹，〈行政裁罰裁量基準與司法審查—以行政罰法第十八條適用為中心〉，「2010 行政管制與行政爭訟」學術研討會系列之二，2010 年 11 月 13 日，頁 19。
<http://www.ias.sinica.edu.tw/upload/conferences/20101113/p20101113-02a.pdf>(最後瀏覽日：2013/11/18)
- 註 5：淨額原則(Nettoprinzip)是就違規行為所獲得的「標的收入」，應再減除其取得成本費用以及所應負擔的稅捐規費（例如：營業稅或所得稅），而以「淨額所得利益」作為追繳標的。參見陳清秀，《行政罰法》，新學林出版社股份有限公司，2012 年 9 月，1 版 1 刷，頁 262。
- 註 6：參見張英磊，〈環境法上「理性污染者」之制度預設—以環境罰鍰裁罰審酌因素之設計為中心〉，第四屆法與經濟分析學術研討會，2012 年 6 月 15 日，頁 41。
<http://www.ias.sinica.edu.tw/upload/conferences/20120614-18/paper/20120615-2b.pdf>(最後瀏覽日：2013/11/18)
- 註 7：參見陳清秀，《行政罰法》，新學林出版社股份有限公司，2012 年 9 月，1 版 1 刷，頁 268-269。

