--

僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：3245

議題研析

一、題目：社區共餐食品安全衛生管理之法制研析

二、議題所涉法規

食品安全衛生管理法、食品安全衛生管理法第四十四條第一項罰鍰裁罰標準、老人福利法、老人福利服務提供者資格要件及服務準則、行政罰法

三、背景說明（緣起）

據報載[1]，某社區關懷據點辦理長者共餐，多人食用共餐者自行採集之疑似有毒植物「大苦薯」咖哩飯後身體不適就醫。該市政府衛生局於稽查另查獲逾有效日期之白米 2 包，雖未開封，仍擬依違反食品安全衛生管理法（下稱食安法）第 15 條第 1 項規定，依同法第 44 條第 1 項規定，裁處新臺幣（下同）6 萬元以上罰鍰；至廚房食材未覆蓋、刀具砧板未適當區分等衛生缺失，則採輔導改善措施。衛生福利部（下稱衛福部）前於 115 年 8 月 5 日函請各縣市政府，對自設廚房且非營業性質之巷弄長照站等社區據點建立輔導機制，並將另訂管理原則[2]。然而同一據點之廚房衛生缺失僅能輔導，未開封之逾期白米卻擬處 6 萬元以上罰鍰，處理輕重未必反映實際風險，而係取決於所適用之條文，其根源在於非營利供餐之法律定性尚有疑義，以及社政與衛生主管機關之權責分工未臻明確，宜就現行法制加以檢視。

四、問題爭點

[1] 黃良傑，高雄內門社區關懷據點疑食物中毒 衛生局還查獲逾期白米，自由時報，115 年 11 月 4 日，網址：https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/5629171，最後瀏覽日期：115 年 11 月 16 日。

[2] 參見衛生福利部 115 年 8 月 5 日衛部顧字第 1151962615 號函。

(一)非營利社區共餐是否屬食安法之「食品業者」未有明文，致違反食品良好衛生規範準則（下稱GHP）僅能輔導，違反第15條第1項則直接適用6萬元以上罰鍰；食品安全衛生管理法第四十四條第一項罰鍰裁罰標準（下稱裁罰標準）雖設有顯失衡平時之個案加權，惟罰鍰仍不得低於法定最低額，食安法亦無得減輕處罰之規定，恐有違比例原則之虞。

(二)老人福利服務提供者資格要件及服務準則（下稱服務準則）對社區式餐飲服務，僅要求「合乎衛生要求」及「衛生安全」，未如機構膳食服務訂有留樣、溫度管理及衛生檢查等具體規定；社政主管機關對據點僅能補助及訪視，未規定其應查核供餐衛生，亦未規定發現衛生缺失時應通報衛生主管機關，二者權責未能銜接。

五、探討研析

社區共餐以高齡者為主要服務對象，供餐者亦多為志工，其性質不同於營業之餐飲業者。有學者指出，食安法歷次修正已大幅加重業者義務，造成權責分配失衡[3]。社區據點既非以營利為目的，如適用與食品業者相同之管制密度，是否符合比例原則，不無疑義。爰研析如下：

(一)建議研議修正食安法，明定非營利團體供餐之衛生管理基準及裁罰調整機制

1.現行規範對象不一，且罰鍰欠缺下調空間

食安法第8條第1項之GHP義務以「食品業者」為對象，違反時依第44條第1項第1款，須經限期改正而屆期不改正始得處罰；第15條第1項禁止逾有效日期食品之「貯存」及「作為贈品」等行為，則未限定行為主體[4]。因此，據點因定性不明，其

[3] 譚偉恩、郭家瑾，〈從「權責分配」的「失衡」論臺灣食安治理：以《食品安全衛生管理法》為例〉，《問題與研究》，第57卷，第1期，107年3月，頁90。

[4] 食品安全衛生管理法第3條第7款規定：「食品業者：指從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣……之業者。」；第8條第1項規定：「食品業者之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度，均應符合食品之良好衛生規範準則。」；第15條第1項規定：「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：……八、逾有效日期。……」；第44條第1項規定：「有下列行為之一者，處新臺幣六萬元以上二億元以下罰鍰；……：一、違反第八條第一項或第二項規定，經命其限期改正，屆期不改正。二、違反第十五條第一項……規定。……」

衛生缺失僅能輔導，逾期食品卻直接受罰。就罰鍰額度而言，據點通常未辦理商業登記，依裁罰標準附表三，首次違反第 15 條第 1 項第 8 款即處法定最低額 6 萬元;附表三之個案加權倍數雖得小於 1，惟除依行政罰法減輕者外，仍不得低於最低額[5]，而行政罰法第 18 條第 3 項之減輕，以依該法規定之事由為限[6]，食安法亦無得減輕之規定，主管機關即無從裁處低於 6 萬元之罰鍰。司法院釋字第 641 號解釋認為，劃一處罰於個案顯然過苛而未設調整機制者，與比例原則有違[7];有論者亦以食品逾有效日期而未腐敗為例，質疑裁罰標準是否符合責罰相當原則[8]。

2. 建議研議增訂非營利團體供餐之衛生管理規定及限期改正機制

建議研議於食安法增訂條文，明定非以營利為目的之團體定期供餐者，其作業場所、設施及人員衛生，應符合中央主管機關所定之簡化衛生管理基準，並由主管機關輔導及查核；至第 3 條食品業者之定義則無須變更，以免連帶適用登錄等其他義務。另於第 44 條增訂，非以營利為目的之團體定期供餐，違反第 15 條第 1 項第 8 款規定，而該食品尚未供食用且未致危害人體健康者，得先命限期改正或減輕罰鍰，並配合於裁罰標準附表三增列非營利性質及情節輕微等加權事實。

(二)建議研議修正老人福利服務提供者資格要件及服務準則，強化社區式餐飲服務之衛生規範與權責銜接

1. 社區式餐飲服務之衛生要求缺乏具體規定

老人福利法第 18 條第 7 款將餐飲服務列為社區式服務，並依第 20 條第 1 項授權訂定服務準則[9]。服務準則第 60 條將社區

---

[5] 食品安全衛生管理法第四十四條第一項罰鍰裁罰標準第 4 條第 1 項規定：「違反本法第十五條第一項……第八款……規定者，其罰鍰之裁罰基準，規定如附表三。」並參見同標準附表三。

[6] 參見法務部 94 年 11 月 30 日法律字第 0940044078 號函。

[7] 參見司法院釋字第 641 號解釋。

[8] 羅天綱，〈牴觸法律授權目的、忽視行政罰原理的一般裁量規則——綜評「食品安全衛生管理法第 44 條第 1 項罰鍰裁罰標準」〉，《治未指錄：健康政策與法律論叢》，第 10 期，111 年 1 月，頁 19-20。

[9] 老人福利法第 18 條規定:「為提高家庭照顧老人之意願及能力，提升老人在社區生活之自主性，直轄市、縣(市)主管機關應自行或結合民間資源提供下列社區式服務:……七、餐飲服務。……」;第 20 條第 1 項規定:「前三條所定居家式服務、社區式服務與機構式服務提供者資格要件及服務之準則，由中央主管機關會同中央各目的事業主管機關定之。」

定點用餐服務列為社區式餐飲服務內容，第 61 條之提供單位包括社區發展協會，惟第 62 條、第 63 條僅要求「合乎衛生要求之設施設備」及「衛生安全及營養均衡之飲食」[10]；而第 104 條對機構膳食服務定有留樣、冷藏冷凍溫度、教育訓練及衛生檢查等規定[11]。又老人福利法第 48 條第 1 項第 2 款對老人福利機構「供給不衛生之餐飲」定有罰則[12]，社區式服務提供單位則無相應規定；社政主管機關對據點僅能透過補助及訪視管理，服務準則亦未明定應查核供餐衛生。

2.建議研議參採美國立法例，強化社政主管機關之查核及通報機制

美國《老人法》（Older Americans Act）第 339 條要求州營養計畫遵守州或地方食品安全衛生法律[13]；俄亥俄州並規定，地區老人局與供餐單位之協議須載明監督食品安全之機關，地區老人局發現疑似違規應向該機關通報，參與備餐之員工及志工亦須接受職前及每年訓練[14]。爰建議研議修正服務準則第 62 條、第 63 條，參照第 104 條訂定分級可行之溫度管理、留樣、食材來源紀錄（含捐贈及自採食材）及志工年度訓練要求，並明定社政主管機關於補助審查及訪視時查核供餐衛生，發現疑似違規應通報衛生主管機關。

撰稿人：邱清威

---

[10] 老人福利服務提供者資格要件及服務準則第 60 條規定：「社區式餐飲服務提供內容如下：一、社區定點用餐服務。……」；第 61 條第 3 款規定之提供單位包括「社區發展協會」；第 62 條規定：「社區式餐飲服務提供單位應配備必要且合乎衛生要求之設施設備……。」；第 63 條第 3 款規定應「提供衛生安全及營養均衡之飲食」。

[11] 參見老人福利服務提供者資格要件及服務準則第 104 條第 1 款至第 3 款、第 6 款及第 7 款。

[12] 老人福利法第 48 條第 1 項規定：「老人福利機構有下列情形之一者，主管機關應處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰……：……二、提供不安全之設施設備或供給不衛生之餐飲，經主管機關查明屬實。……」

[13] Older Americans Act of 1965, Sec. 339(2)(F)（編入美國法典第 42 編第 3030g-21 條(2)(F)），網址：https://www.govinfo.gov/link/uscode/42/3030g-21，最後瀏覽日期：115 年 11 月 19 日。

[14] Ohio Adm. Code 173-4-05(A)(12)-(13)（eff. Dec. 1, 2023），網址：https://www.law.cornell.edu/regulations/ohio/Ohio-Admin-Code-173-4-05，最後瀏覽日期：115 年 11 月 19 日。