**-目錄-**

1. 摘要………………………………………………………………1
2. 主旨及背景說明……………………………………………… 1
3. 重大「食安」消費糾紛一再發生…………………………… 1
4. 「政府」為人民而存在……………………………………… 2
5. 受害者的類型化分析…………………………………………2
6. 政府應有效提供受害者保護協助……………………………3
7. 相關研究、文獻之檢討(食安消費爭議事件保護管理趨勢-類型化處理)………………………………………………… 4
8. 現行食安受害者的保護管理機制……………………………4
9. 食安消費者爭議事件保護管理趨勢…………………………8
10. 研究方法……………………………………………………… 12
11. 文獻分析法………………………………………………… 12
12. 案例分析法………………………………………………… 12
13. 次級資料研究法…………………………………………… 12
14. 研究發現………………………………………………………13
15. 消費者之保護……………………………………………… 13
16. 對勞工之保護協助………………………………………… 18
17. 對「受害盤商」權益維護之協助………………………… 22
18. 結論與建議 ………………………………………………… 26
19. 對消費者之保護方面……………………………………… 26
20. 對勞工之保護協助方面…………………………………… 26
21. 對「受害盤商」權益維護之協助方面…………………… 27
22. 參考文獻……………………………………………………… 28

**重大消費爭議事件政府提供受害者協助機制之研究-以食安事件為例**

1. **摘要**

近年來「黑心食品」等重大「食安事件」層出不窮，導致「民眾惶惶不安」、「政府疲於奔命」而「企業信譽」也受到嚴重的打擊，「政府」是為人民而存在，除了要強化「食品安全」監督管理機制，有效對「違法業者」提起行政及法律制裁之外，對重大「食安消費爭議事件」，更應積極提供相關「受害者」更有效的服務量能與即時的保護，才能貫徹政府存在之價值與目的，並符合人民的期待。

因此，本篇研究即從「政府」應盡的角色出發，積極透過近來重大「食安消費爭議事件」之背景說明，參考並歸納資料文獻及現行實務做法，以「類型化」之方式，嘗試歸納研究出「食安消費爭議事件」保護管理之趨勢，並針對研究之發現提出本篇研究之結論與建議，從現況之實境出發，期能對未來政府部門如何更有效處理重大「食安消費爭議事件」提出建言，透過政府積極提供「受害者」協助機制，有效督促業者更加重視消費者權益，在「業者」、「政府」與「消費者」大家努力之下，共同營造「三贏」的良性循環，讓我們的消費環境更加的優質、友善，一起打造更加幸福、美好的「消費幸福家園」。

**二、主旨及背景說明**

**（一）重大「食安」消費糾紛一再發生**

隨著二十一世紀消費社會之崛起，我國人民消費型態漸趨多樣，因消費而生之糾紛與日俱增，從2008年的毒奶粉事件、2011年塑化劑風暴、2012年瘦肉精與美國牛肉事件，到2013年的毒澱粉、人工香精、銅葉綠素，2015年爆發的餿水油、工業豬油，到頂新的混充飼料油品問題，台灣一而再爆出一系列的重大食品安全等重大消費爭議問題事件，突顯出消費爭議發生時政府對於事件中受害者協助機制之不足。

現今多元的社會瞬息萬變，商品或服務亦變化萬千，隨之而來的是一個更為複雜之消費環境，如何確保商品或服務的安全與衛生，減少消費糾紛與爭議，雖有賴消費者、企業經營者及政府三方面共同參與與投入，始能奏效。然而如政府能對於消費爭議之受害者能提出更多的保護管制機制，並能掌握企業經營者與受害者間衝突時紛爭解決機制，方能維護事件受害者之權益性與提升政府機關功能性。

近年來的大量食品安全事件與「黑心食品」重大消費爭議案件之出現使得台灣社會乃至相關國家地區都產生了擔憂，顯現出問題區域性擴大以及全球化。人們藉由消費滿足每個人生活的基本需求，所以「人人都是消費者」，消費者保護工作涉及層面非常廣泛，涵蓋每個人之食、衣、住、行、育、樂等各方面，且消費者保護業務屬持續性與專業性之服務工作，因此，政府如何建構安全與公平的消費環境，督促與輔導企業經營者，提供安全之商品或服務，並保障消費者生命、身體、健康或財產等免於遭受損害等目標，是政府機關責無旁貸的重要任務之一。

然而，對違法業者提起法律制裁，常因行政程序曠日廢時，無法迅速、有效地對業者產生實質的嚇阻效果；讓消費事件受害者立即得到損害之填補，故保障消費事件受害者相關研究工作，實有進行之必要，以了解消費所衍生之爭議，及如何保障重大消費爭議事件中受害者保護協助之相關問題[[1]](#footnote-1)。

**（二）「政府」為人民而存在**

早於17世紀時，英國哲學家約翰.洛克（John Locke）就在「政府論」中提出社會契約〈Social Contract〉概念，解釋個人和政府之間的關係。個人同意遵守共同的規則，並接受相應的義務，以保護自己和其他人不受暴力和其他傷害。政府只有在取得被統治者的同意，並且保障人民擁有生命、自由、和財產的自然權利時，其統治才有正當性。故政府存在目的不就是為了保障人民生命，增進人民福祉嗎？憲法第十五條規定：「人民之生存權應予保障。」人民的健康與財產的保護就是生存權的重要成分。

國家是為了維護人民的福祉而存在，而政府存在的目的就是為民眾追求最大的福祉，在重大消費爭議事件處理機制中，訂定良好的政策及提供合宜的保護協助機制，是政府的首要任務，因此政府必須不斷地在處理消費爭議事件時提出改革，以提升行政績效，達成展現消費事件受害者保護之效率及效能的結果，採取較具體的保護協助方式，才能符合人民的期待，以及政府存在之價值與目的。

**（三）受害者的類型化分析**

在重大消費爭議事件受害者概可分為「消費者」、「勞工」、「盤商」：

* 1. 1963年，國際消費者組織聯盟(IOCU)根據1962年美國總統甘迺迪首次提出之消費者四大權利～講求安全、知道真相、選擇及表達意見的權利，再提出了消費者的八大權利，即1.基本需求2.講求安全3.正確資訊4.決定選擇5.表達意見6.請求賠償7.消費教育8.健康環境，因此消費者對維持生命之基本物質與服務，有要求提供之權利，有要求在安全、不受威脅，且有人性尊嚴環境下生活之權利。大量食品安全事件與黑心產品橫行，不僅斲傷消費者身體，更重要的是影響消費者信心，並將重創經濟發展之動力。
  2. 重大消費爭議事件下勞工成為受害者亦屬常見，例如大統長基公司以低價棉籽油混充高檔油品，欺騙消費者，公司油品已經被查封，除了消費者受害，大統長基所僱209名員工也面臨失業問題，其中也發現該公司勞退準備金專戶不足以作為員工的退休準備，公司無法繼續營業下是否有積欠工資之問題，是否有依法資遣勞工等等，都將影響受害勞工及其家屬之生計。又如頂新製造的油品近來三度出問題，涉嫌將不可供人食用的「飼料油」混充，製成食品飲料賣給消費者，情節十分惡劣，更引起社會大眾發起抵制集團旗下主要企業味全產品的運動。味全工會代表，以6000名員工的「工作權」為名，呼籲社會大眾「停止抵制」，否則造成生產線停擺，公司獲利減少，勢必對員工裁員減薪。而且往往在重大消費爭議事件時媒體輿論、社會大眾強大的反黑心企業壓力下，行政部門的執法勢必從嚴，造成企業營運問題，企業在未來可能非法解雇、不當刪減員工福利，轉嫁企業成本給勞工，皆可看出在重大消費爭議事件中，基層勞工的生計必會受影響，成為受害者。
  3. 大統長基油品添加「銅葉綠素」，危害人體健康，頂新集團食用油製造以飼料油混充食用油販售，牟取不法暴利，事件中發現盤商面臨求償無門困境，也發現有食品製造及販售業者賠償消費者後，造成商譽及財產嚴重損害。對於不當的廠商企業，其刑事責任已有檢調偵辦中，對於消費者部分，已由政府機關協助向中下游食品製造業退費及賠償消費者損失並協助提出團體訴訟。然盤商及中下游食品業者在此食安事件中也屬受害者之一，但因目前消費者保護法規定消費者並不包含企業經營者，無法由政府機關提供協助團體訴訟，無法獲得補償，但事件中盤商貨款已付給大統長基及頂新等企業，卻又要負擔回收商品的責任，造成盤商因資金週轉不靈，無法營運，恐造成其以改換包裝再行販售方式降低損失，最後受害的還是消費者，所以政府所提供保護協助機制中亦不應將其排除在外，由政府層級出面處理相關事宜，如此才不致造成對民生經濟之衝擊，才能符合政府存在之功能角色[[2]](#footnote-2)。

**（四）政府應有效提供受害者保護協助**

在重大消費爭議事件中，政府真正的角色與責任不是一天到晚鞠躬道歉，而是要拿出具體行動，要將疏漏的部分建立起來，確保全體的事件受害者能夠受到協助及保護。以食安事件為例，如若不幸，問題已經發生，政府除了主導集中回收、確認受害狀態外，消費者保護方面，應該藉由受讓賠償請求權或發起公益訴訟的方式，為消費者提起團體訴訟，追究廠商責任，在勞工以及盤商方面也應該提出具體的保護協助機制，防止權益遭受侵害，才能建構完善的事件處理機制。

然而，從2008年的毒奶粉事件、2011年塑化劑風暴、2012年瘦肉精與美國牛肉事件，到2013年的毒澱粉、人工香精、銅葉綠素，2014年爆發的餿水油、工業豬油，到頂新的混充飼料油品問題。在這幾年來頻繁發生的食安重大消費爭議事件問題中，政府未能在一開始負起把關的責任，在食安問題爆發之後，卻只能在媒體上表達震怒與心痛，宣示查緝的決心，如此當事件重演時，亦無法提出解決之對策。

我們需認知，政府存在的功能性本質，是為了解決個人無法解決的龐大複雜問題，因為人民所面臨的環境中，有許多光靠個人無法面對與處理的問題與狀況，需要依靠與他人的合作，共同來面對與處理。而政府所扮演的角色，就是這種人們共同合作以解決眾人問題的產物。不論是事前的把關，以維持廠商原料或成品之品質，還是在食安事件發生後，主導集中回收、確認受害狀態，及為消費者追究廠商責任，為勞工以及盤商也應該提出具體的保護協助機制，像這類光靠個人無法面對與處理的工作，政府都責無旁貸。因此我們必需明白，在食安事件中，一個善盡職責的政府正是扮演關鍵的角色，才能讓黑心廠商及黑心食品銷聲匿跡，而不再有事件的受害者[[3]](#footnote-3)。

**三、相關研究、文獻之檢討(食安消費爭議事件保護管理趨勢-類型化處理)**

**（一）現行食安受害者的保護管理機制**

我國對於食安受害者的現行保護、管理機制，可由法制及實務兩個層面來敘述：

1. **法制面：**

**（1）制定「油症患者健康照護服務條例」**

**、緣起：**

68年彰化油脂公司製造米糠油時，因多氯聯苯及其熱變性物自加熱管路洩漏，造成2000多人中毒，截至2014年12月底統計，現列管中毒患者有1776人，彰化油脂公司負責人已經脫產而且在獄中死亡，導致油症受害者多年來一方面找不到加害者追究賠償責任，另一方面對於身體承受未知的疾病磨難時，也未見政府方面有給予醫療補助或生活協助的積極作為，對於多年來與毒共存，飽受各種慢性病困擾的油症受害者來說，實有需要政府介入給予必要的照護[[4]](#footnote-4)。

**、保護機制內容：**

104年2月4日公布施行的「油症患者健康照護服務條例」，係為使油症患者獲得妥善醫療照護，保障其健康權益，而特別制定，其就油症患者之保護主要可分為四部分：

**A、健康照護：**

應提供油症患者定期健康檢查費用、全民健保之門診、急診部分負擔醫療費用及第一代油症患者全民健保住院部分負擔醫療費用之補助，並定期訪視、提供相關保健資訊、醫療轉介、諮商及追蹤服務。（第8條、第10條）

**B、人格法益及合法權益保護：**

油症患者之人格及合法權益應受尊重及保障，其接受教育、就業、醫療等權益，不得有歧視待遇，且報導或製作油症事件相關節目時，應注意油症患者及其遺屬之名譽及隱私。（第6條）

**C、法律扶助：**

油症患者因本條例之合法權益受侵害而向法院提出訴訟時，應提供必要之法律扶助，因而聲請保全處分時，法院得減少或免除供擔保之金額。（第11條）

**D、油症患者遺屬慰撫金：**

本條例施行前過世之政府冊列油症患者，其配偶、直系血親卑親屬遺屬，得申請20萬元一次撫慰金，以彌補未能即時獲得妥善照護的油症受害者。（第12條）

**（2）訂定「食品安全保護基金補助辦法」**

**、緣起：**

102年10月大統長基食品廠股份有限公司於食用油中添加低成本葵花油、棉籽油，並添加銅葉綠素調色混充後，再標榜百分之百橄欖油高價賣出獲利；同年11月頂新國際集團旗下的頂新製油屏東廠因混摻大統問題油品而下架21項橄欖油、葡萄籽油等調合油產品；103年9月強冠企業股份有限公司購買餿水油、回鍋油混入豬油調和製成「全統香豬油」後販賣到市面，多家知名業者使用強冠公司油品製成食品於市面上銷售，包含奇美食品、盛香珍、美食達人（85度C）、味王、味全、黑橋牌等，引發一陣消費者要求退貨潮；同年10月查獲鑫好公司負責人吳容合，涉嫌將飼料油謊稱食用豬油賣給頂新味全集團旗下正義公司，正義公司旗下油品「維力清香油」、「維力香豬油」、「正義香豬油」等油品皆混充飼料油[[5]](#footnote-5)。一連串查獲以造假方式生產食用油的事件，因牽連多家台灣食品大廠，影響人民食的安全鉅大，而引起台灣社會大眾關注。

**、保護機制內容：**

接二連三的食安事件發生後，食品安全衛生管理法於103年2月5日修正公布，增訂第56條之1規定，中央主管機關為保障食品安全事件消費者之權益，得設立食品安全保護基金，嗣後又於103年12月10日就該條文酌予調修，衛生福利部即依103年12月10日修正後食品安全衛生管理法第56條之1規定，於104年3月30日以部授食字第 1041300640 號令訂定發布「食品安全保護基金補助辦法」，並自發布日施行，該辦法對受害者（包括消費者、勞工）提供之補助內容如下：

**A、消費者損害賠償訴訟補助**

消費者保護團體於受讓消費者損害賠償請求權後，以自己名義提起之損害賠償訴訟，依受讓人數20人至100人以上之不同，可以獲得新臺幣（下同）100萬至300萬不等之律師報酬及訴訟相關費用之補助。（第6條第1項第2款）例如因劣質豬油事件所產生的消費者受損的團體訴訟，目前分別有消費者文教基金會及台灣消保協會提出團體訴訟，均可透過「食品安全保護基金補助辦法」申請補助。

**B、受僱勞工檢舉違法雇主遭不利對待訴訟補助**

勞工檢舉雇主違反「食品安全衛生管理法」規定經行政處分或刑事判決確定，而遭受雇主減薪、調職、失業等不利處分，受僱勞工提起訴訟者，可以個人名義申請訴訟補助，上限20萬元。〈第2條第3款規定〉

**C、企業經營者重大違反保護消費者規定行為之停止或禁止訴訟補助**

消費者保護團體就企業經營者重大違反消費者保護法有關保護消費者規定之行為，向法院提起停止或禁止該行為之訴訟時，亦可申請獲得最高100萬元之律師報酬及訴訟相關費用補助。（第6條第1項第3款）

1. **實務面：**

因劣質食用油事件，不僅消費者受害，盤商及中下游食品業者在此一食安事件中也算是受害者，針對消費者及受害廠商求償無門問題，行政機關之實務作為有：

**（1）各縣市政府之作為**

、由消保官協助消費者向中下游食品製造業辦理退費及賠償消費者損失。

、由消費者服務中心受理消費者以電話、書面或親臨現場等方式登記基本資料，再由消費者保護團體協助消費者向企業經營者提起團體訴訟求償。

、結合律師公會提供消費者及受害廠商法律諮詢服務，並協助受害廠商向法院申請支付命令。

**（2）中央機關之作為**

**、財政部[[6]](#footnote-6)**

食安風暴受害之廠商，依其營業人之分類，可辦理營業稅扣減銷項稅額，核實扣減營業稅的查定銷售額，申報營業稅的處理原則如下：

**A、使用統一發票營業人：**

廠商銷售的產品因食安問題被下游廠商、消費者退貨，依照營業稅法、統一發票使用辦法規定，可於發生銷貨退回的當期或次期，向營業所在地國稅局提出申報扣減銷項稅額。

**B、未達開立發票門檻的小規模營業人：**

小規模營業人的應納稅額，係由稽徵機關按季查定課徵營業稅，但目前稅法規定，如有季節性及其他必須調整銷售額情形，稽徵機關得隨時重行查定其銷售額，故小規模營業人須提出文件向營業所在地國稅局申請，才能調減營業稅的查定銷售額。

**、經濟部中小企業處[[7]](#footnote-7)**

對於食安風暴受害食品廠商，行政院指示經濟部介入協助，經濟部中小企業處針對受害廠商資金需求，提出信保基金給予最高九成的信用保證，至於因食安風暴發生經營困難的廠商，也在債權債務協商給予協助。

**（二）食安消費者爭議事件保護管理趨勢**

台灣在一連串的食安風暴後，其解決方式，不脫建立一套可靠、有效的食品安全管理體系；加重食品廠商的法律責任，並對惡質違法者處以嚴刑峻罰等作為，每次食安問題爆發後，食品衛生管理法即進行修正，然而經歷大統油事件後，2014年屏東縣餿水油風暴，2015年豆製品添加二甲基黃、黑心海帶、胡椒鹽添加工業碳酸鎂、茶葉農藥殘留、潤餅皮添加吊白塊等事件持續發生，凸顯政府在處理食安事件上仍有很多的進步空間。

如何建構一個食品安全機制，達到預防與保護效果，以下將從食品安全受害者消費者、企業勞工及供應盤商三方面探討，未來政府應加強管理保護作為。

1. **消費者-建全食安保護基金機制，補償消費者傷害與醫療**

黑心毒害食品由於對人體影響不是立即可見，導致受害消費者求償不易，在社會大眾與消基會大力催生下的食安基金（食品衛生安全管理法第56條之1、食品安全保護基金補助辦法），用途除了部分作為消費者補償，也將作為集體訴訟費用。

食安風暴對於消費者保護作為，除了建制各項預防管理機制外，消費者關切的就是補償機制，其主要有二個問題，其一為消費者購買黑心食品後，如何向業者求償理賠；另一則是消費者發生食用後發生症狀，如何求償。

第一種情形目前有由各縣市政府消費者保護官協助辦理退費，另於食品衛生安全管理法、食品安全保護基金補助辦法，補助因食安事件，依消保法規定提起訴訟之費用、人體健康風險評估費用及其他促進食品安全及消費者訴訟協助費用消費者保護團體提起消費訴訟之律師報酬及訴訟相關費用[[8]](#footnote-8)。

第二種情形，則是對於消費者影響健康症狀等損害發生，對於業者的求償與後續醫療照護。前者，消費者將面臨舉證證明其症狀與業者產品是否有因果關係，由於一般食用黑心商品不會立即產生健康損害的症狀，也無從證明就算有症狀是否與某食品有關，導致消費者的求償之路寸步難行。103年2月5日新增、同年12月10日修正之食品衛生安全管理法第56條雖有規定「消費者雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額，並得準用消費者保護法第47條至第55條之規定提出消費訴訟。」、「如消費者不易或不能證明其實際損害額時，得請求法院依侵害情節，以每人每一事件新臺幣500元以上30萬元以下計算。」，然參考德國《基因科技法》第32條：「因源自基因科技工作之有機體的性質而致人於死、傷害身體、健康或毀損物品者，業者對因此所生之損害負有損害賠償義務。」採無過失責任，也就是消費者只要受有損害就可以求償，基因公司是不得抗辯其無故意或過失，以及該法第34條：「損害由基因技術改變之有機體導致者，推定其係由該以基因技術工作為基礎之有機體之性質導致。」的「原因推定理論」，未來保護趨勢，應在食安事件中，讓消費者享有舉證責任倒置的權利，才能順利獲得損害填補[[9]](#footnote-9)。

於我國食品衛生安全管理法修法中，應就製造、販賣會有法定不可添加或非可供人類食用物質食品之惡劣業者，加重其法律責任，增訂推定因果關係規定，只要消費者食用黑心商品，即可推定消費者身體健康受損與黑心商品有關，如此可免於業者有後門可開脫責任，並可有效解決消費者求償障礙。後者則是消費者食用黑心商品後發生健康上損害，對於受害者及其家庭人力、財務造成負擔，有待後續長期照護醫療提供，部分立委也大聲疾呼應健全我國食安受害者後續照護機制，然而目前僅有單一「油症患者健康照護服務條例」公布施行，對於未來隱性病症或後續可能引發之黑心商品食用風險（如塑化劑引發性早熟、英國藍農藥超標茶葉致癌）風險，建議應落實追討業者之不法利得，擴充增加對消費者補償範圍，或針於商品責任之確保，研議修法擴及所有業者，按食品種類及業者之規模，分別訂定不同保險金額及契約內容，要求業者提交一定金額，成立損害賠償共同基金，支應消費者可能的損害賠償[[10]](#footnote-10)。

1. **勞工-揭弊者保護法案（通報者、吹哨者保護法）[[11]](#footnote-11)**

台灣黒心食品事件、環境污染事件屢報不窮，一連串弊端的揭發，靠的多是一群為正義挺身而出的公民，對於這群揭弊者，國家有必要於適當時機伸出援手予以保護，否則將使其淪為惡性循環，無人會再願意為公益付出。

參考文獻後發現不同國家對於揭弊者之保護都略有不同，如美國係採分別立法，日本則有「公益通報者保護法」制訂獨立法典予以保護，但整體而言都在要求組織內部應設暢通通報管道並確切保障通報人權益，讓檢舉人的職位、薪水獲得保障，不會因檢舉被降職或開除；對於正當通報而遭企業報復者，除有規定補償外，並以刑罰制裁實施報復之人，有效打擊政府與企業的不法情事。

有鑑於我國對於揭弊者權益保障規定，散見各個不同法律，欠缺完整、全面的保護機制，雖有揭發、檢舉獎勵措施，但多數由各地政府或主管機關以辦法、要點等法令規範（103.11.05[檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法](http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?lsid=FL013900)），法律位階不足，沒有強制性，且係以獎金為主要誘因，對於揭弊者所面臨的刑事（妨害秘密、毀謗、背信、竊盜、非法取得電磁記錄罪等）、民事（洩漏營業秘密、違反忠誠、保密義務、妨害名譽侵權損害賠償等）法律風險的威脅，甚至有時還會威脅到自己或家人生命身體安全，欠缺對於揭弊者嚴謹的保護措施，制訂一個保護檢舉、揭弊人的法令，賦予其合法對抗黒心企業的武器，需靠政府積極介入。

建議可參考外國立法例，整合國內各法規規定制定單一法案，擴大保護領域及明確保護要件，擴張勞工範圍，並考慮匿名通報可能性，對於揭弊者身分之保密、民刑事責任免除與個人資料保護，除積極給予高額獎勵並放寬領取條件外，提供對於揭弊者不利處分的救濟管道與措施，並明文禁止對於揭弊檢舉人之不利處分，嚴格處罰對其不利處分之報復者，如設置高額懲罰性賠償金，提高企業報復成本以抑制其報復動機，讓更多揭弊者在評估檢舉通報的風險後，能無後顧之憂為公益挺身而出。

1. **盤商-食品業全面建制食品生產履歷制度及企業自律**

食安事件引發社會恐慌，尤有甚者，連續的可能嚴重影響我國觀光業發展及國際形象，由於食品供應鏈涉及許多原料及中間產品供應商，甚至涵蓋國外供應商，不易監控追查，行政院於2010年食品安全會報中即提出應建制整合我國食品履歷追溯系統構想，跨部會推動以源頭管理和自主管理為兩大方向，加強管理食品添加物和檢驗農藥和動物用藥殘留狀況，另外加強打造食品雲，並將財政部電子發票系統納入食品雲，透過要求業者將食材資訊上傳到食品雲，食品安全事件一旦發生，就可以「向上追溯源頭、向下追蹤流向」，也就是可以從有問題產品端快速追溯食品原料供應商資訊，也可以從有問題的原料來追蹤產品流向，以在第一時間內，停用或下架該產品，而使用者也可以透過平台資訊追蹤食品的生產履歷，主管機關更可自業者進出貨「異常」紀錄，及早預警，找出問題源頭及供應鏈，進而及時攔截貨品，讓可能發生的問題在源頭處即獲得監控管制，以「防範於未然」掌握食品原物料流向及履歷，成為有效降低食安風險的第一道防線[[12]](#footnote-12)。

過去行政院推動建構「食品雲」安心食品履歷追溯服務，但因非具強制性，內容有限，成效不彰，在103年立法院通過食品安全衛生管理法修正案即要求食品業者於今（105）年10月分階全面採用電子發票的附帶決議，由衛福部將稽核業者確實導入電子發票，亦負責建構食品雲平台並協同財政部的電子發票、營業稅及關稅等資料導入後規劃分析模型，日後作為食安追查與溝通平台；教育部則預計今年起擴大至全國大專院校、中小學和公立幼稚園的營養午餐等團膳食材，都要納入食品雲。一旦發生食安事件，各學校就可以透過食品雲，確認食材是否中鏢，以在第一時間內下架等，以逐步、階段健全所有食品工業上、下游資料登錄，以符合國人對食安的期待[[13]](#footnote-13)。

此外，食安問題顯示出台灣長期存在著「企業道德風險」問題，為求利潤極大化，不惜以假亂真，犧牲供應鍵廠商與消費者權益。建議政府可透過相關措施輔導或鼓勵民間自發成立類似美國優良企業組織(Better Business Bureau, BBB)，負責從事企業優良認證、消費者教育與資訊公佈、協助消費者掌握各別企業的消費者資訊。由企業自律來解決市場信任問題，以推動企業道德、企業責任與落實消費者保護。並建議考慮對於良心的小農企業及本地食品產業，給予稅率上的優惠，讓他們有足以對抗大型食品產業的信心及支持[[14]](#footnote-14)。

1. **小結**

經過多次食安事件政府危機管理措施及各界建議，其解決方式，不脫建立一套食品安全管理體系、加重食品廠商的法律責任，並對惡質違法者處以嚴刑峻罰，這大抵也是各國政府努力建制的方向，然而如何以政府現有的人力與資源，全面管理預防食安風險、完整提供食安受害者補償保護機制，如上述油症患者健康照護服務條例對於消費受害者長期照護經歷多年立法；對於黑心業者內部勞工揭弊保護不足，無法足以提供揭弊檢舉的誘因；以及建制食品履歷，增加中小型工廠、個人生產者的成本負擔，是否單一昧強制業者應為登錄，卻無其他減免優惠措施等等，勢必還有許多阻礙與困難，還是端賴政府積極態度，才能重拾消費者信心。

**四、研究方法**

本文主要之研究方法為「文獻分析法」、「案例分析法」、「次級資料研究法」茲說明如下：

**（一）文獻分析法**

本文透過蒐集與重大消費爭議事件食品安全、憲法基本權利有關之文獻資料，如相關之專書、期刊雜誌、研討會資料、學位論文、政府出版品、新聞報導及網路上各種文獻資料，進行整理與分析，並就各部分所涉及的相關問題，作系統性的歸納分析研究，藉以瞭解相關問題的核心與適切的解決方式俾作為研究之參考依據，以印證或論述論點。此外透過歷史文獻的閱讀，能了解重大食安消費爭議事件發生脈絡與社會走向。然而目前相關之研究，多集中在食品安全之討論，以憲法及政府作為政策角度論述之研究並不多見，故文獻蒐集與分析之工作，必須透過與相關之理論或原則，諸如相關連之基本權利、實證案例等既有文獻資料加以分析，以支撐本研究之說理，使理由更為完整，並企圖提出解決方案。

**（二）案例分析法**

本文蒐集國內針對近年來發生之重大食安消費爭議事件，政府所提供之受害者保護機制，就所採取協助機制之模式及社會實際之需求，進行實務分析釐清，為增加本研究之客觀性彌補觀察研究方法之缺失，將本研究人員於推動消費者保護業務中曾經參與之重大食安消費爭議事件，諸如大統長基銅葉綠素，餿水油、工業豬油，頂新混充飼料油品事件實際充分參與過之處理經驗，提出參與過程對於受害者協助保護機制之實證分析，並藉由案例整合歸納比較方式推論其差異性之判斷基礎，另思考國內相關學者專家所提出之配套解決模式，期冀能藉由案例分析中獲得思考，政府應如何啟動提供消費爭議事件受害者協助之處理程序，以建立一套完整的機制。

**（三）次級資料研究法**

即引用先前研究者的次級資料作為研究的基礎，對於既有的資料加以解釋及闡述，對於自身的研究增加了便利性，次級資料，是對初級資料加以分析、比較加以彙整後的綜合性資料。本文除參考中央政府重大消費爭議事件所提供之受害者協助機制相關案例研析保護管理機制之本質與趨勢，作為以後處理重大消費爭議事件之借鏡外並比較重大消費爭議事件地方政府所採取不同之受害者協助機制，以說明直接面對受害者之地方政府所採取之消費事件受害者保護協助機制方法，與中央政府消費事件受害者保護政策差異性及效果性，以探求受害者於各級政府提供協助機制，是否符合受害者真正需求的缺憾，採次級資料研究法的社會學家有增多現象，以採用其他研究者或研究機構所蒐集的資料，作為與原來第一手蒐集資料不同研究目的之用。藉由次級資料來針對本計畫的主題加以研究，找尋出政府提供受害者協助機制運作上之優劣達到截人之長補己之短之功效。

**五、研究發現**

承上所述，當社會發生重大食安事件時，受害者不僅只於消費者，勞工及盤商亦深受其害，自然都會與企業經營者發生消費爭議相關之衝突與紛爭，故當消費者、勞工、盤商等食安受害者與企業經營者間發生衝突紛爭時，按憲法第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」政府機關基於保障人民憲法基本權，自應有一套解決及協助機制，本研究從蒐集國內近年來發生之重大食安消費爭議事件相關文獻資料，及本研究人員於推動消費者保護業務中曾經參與處理大統長基食品廠股份有限公司食用油掺偽不實並添加銅葉綠素、頂新混充飼料油品事件之實務經驗，發現我國政府對於近年發生重大食安消費爭議事件時，提供受害者如下之解決及協助機制，茲分別就消費者、勞工、盤商三方面敘述之：

**（一）消費者之保護**

1. **現行「保護消費者」解決紛爭機制**

現代型的消費特色是大量生產、大量販賣及大量消費，而反映在消費糾紛的特性上，即為被害數額相對偏低、被害人數眾多、被害人散佈各地以及兩造當事人間武器不平等之現象。一但消費者受害事件發生，即可能存在這成千上萬的受害者，彼此間具有共同的利益，但卻絕大多數損害尚非極為嚴重。

舉例而言，塑化劑的受害者，並不像食物中毒般的立即顯現於外，可能是身體機能的部分受影響，或者僅為身體內毒素之累積。因此，絕大多數的黑心食品受害者，本於多一事不如少一事的苟安心理，以及受制於訴訟力量與經濟不平等的現象，除了少數人願意不計代價、時間、金錢與精力提起訴訟外，絕大多數人只會選擇消極抵制或冷漠以對，而任加害者逍遙法外，繼續經營不法之利益。因此，現代訴訟設置了團體訴訟之功能，或由眾多受害人共同提起同一訴訟，又或由統一代表人代表所有受害者而提起訴訟；又或是在訴訟體制外建立和解協商的機制，總歸目的來說，就是為了使消費者獲得快速而經濟的解決紛爭方法，概述如下：

**（1）申訴機制**

消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議時，依消費者保護法（以下簡稱：消保法）第43條規定，消費者可向企業經營者或消費者保護團體或直轄市、縣（市）政府消費者服務中心或分中心提出第一次申訴，倘未獲妥適處理時，此時消費者可選擇提起消費訴訟以解決紛爭，或向所在地消保官提出第二次申訴，或向所在地之地方政府消費爭議調解委員會申請調解。

**（2）調解機制**

依消保法第44條規定，消費者依同法第43條申訴而未獲妥適處理時，得向直轄市或縣(市)政府消費爭議調解委員會申請調解。又依消費爭議調解辦法規定，消費者申請調解未經受理，或雖經受理但未成立調解者，得向法院起訴。調解不成立者，並應發給調解不成立證明書。調解成立者，須將調解書送請管轄法院審核，經法院核定後，與民事確定判決有同一效力，得成為執行名義。

**（3）團體訴訟機制**

依消保法第50條第1項規定，消費者保護團體（以下簡稱：消保團體）可受讓消費者損害賠償請求權而以自己名義提起損害賠償訴訟。依此規定，消保團體對於同一之原因事件，致使眾多消費者受害時，得受讓20人以上消費者損害賠償請求權後，以自己之名義，為消費者權益提起訴訟，向企業經營者主張權益。另可依據食品安全衛生管理法（以下簡稱：食安法）第56條第2項規定，當消費者不易或不能證明其實際損害額時，得請求法院依侵害情節，以每人每一事件新臺幣500元以上30萬元以下計算。

1. **政府須成為保護消費者之最佳後盾**

然而，面對重大食安消費爭議事件，因為受害之消費者人數眾多，且分散各地，再加上兩造當事人間武器不平等，如用前揭申訴及調解機制處理，恐無法因應廣大受害消費者損害賠償之需求，達到徹底解決及加重黑心食品廠商法律責任之目的。唯有依據消保法第50條及食安法第56條規定提起消費團體訴訟，方能發揮最大綜效，但目前我國能夠提起消費者團體訴訟的消保團體只有消費者文教基金會（以下簡稱：消基會）及台灣消費者保護協會（以下簡稱：消保會），顯然也難以承受近年來接二連三所發生之重大食安消費爭議團體訴訟，畢竟業務量太大，且訴訟費用也很可觀，在在有待政府各方面之協助，共同為確保消費者權益而努力。

1. **政府部門可提供之積極作為**

至於發生重大食安消費者爭議時，政府為了替廣大消費者爭取損害權益，都會啟動協助機制，上自中央機關，下至地方政府，充分發揮政府一體，積極為受害消費者提供如下協助：

**（1）行政協調-要求業者提出保障消費者方案**

由行政院消費者保護處（以下簡稱：行政院消保處）主政，協調各縣市政府消費者服務中心及消保官，積極協助受害消費者向企業經營者辦理退貨、退費及賠償消費者損失，並適時提供法律諮詢及安撫消費者恐慌情緒。例如：大統食用油事件爆發時，彰化縣政府消保官及法制處消保科同仁立即到大統公司促其提出妥善之退貨辦法及補償方案，嗣又由行政院消保處及本府消保官再至大統公司調查並要求該公司於限期內提出具體賠償方案，積極為受害消費者把關，並確實審核大統公司所提出之賠償計畫書，同時提供受害消費者法律諮詢及安撫他們憤怒恐慌的情緒。

**（2）依現行法協請「消保團體」為消費者「提起團體訴訟」**

由於企業經營者未提出賠償方案，或所提出之賠償方案無法填補消費者之損害，行政院消保處即協請消保團體依消保法第50條及食安法第56條規定受讓消費者損害賠償請求權而以自己名義代受害消費者提起團體訴訟。惟重大食安消費爭議事件之受害消費者眾多，且分散全省各地，以消保團體有限之人力、物力及資力，實無法迅速辦理團體訴訟之前置準備訴訟資料相關作業，如受理受害消費者之申訴、加入團體訴訟應填寫之表格及檢附文件，還有發票、物品等證物蒐集及保存。

此際，行政院消保處即啟動訴訟協助機制，請各縣市政府消費者服務中心及消保官積極同步配合消保團體提起團體訴訟所需之各種訴訟協助，共同為受害消費者打贏一場勝戰，希望能對黑心食品廠商有所懲罰，嚇阻他們的「無法無天」、「黑心再現」。舉例而言：102年10月爆發之大統黑心食用油，行政院消保處協請消保會代受害消費者提起團體訴訟，又因大統公司設在彰化縣，乃由彰化縣政府消保單位負責受理及彙整來自全省各縣市政府通報之申訴案件，並寄送團體訴訟表格給申訴人填寫，再將願意讓與消費者損害賠償請求權予消保團體代為提起團體訴訟之申訴人相關文件資料及證物，親送消保會，並由本府消保官依修正前消保法第49條規定出具同意書，積極協助本件消費團體訴訟之提起。

另外再附帶一提的是有關「集體訴訟代位求償」思維，即有少數地方政府認為消費團體訴訟立意雖好，成效卻不彰，為展現守護該縣（市）人民食安之決心，只要消費者能提出發票等購買憑證，就可以將訴訟實施權讓渡給地方政府，地方政府將聘請律師代替縣（市）民提起代位求償損害賠償訴訟。又依據食安法第56條第3項規定：「如消費者不易或不能證明其實際損害額時，得請求法院依侵害情節，以每人每一事件新臺幣500元以上30萬元以下計算」，地方政府將編列食安預算，尋求議會支持，若議會通過，將先行發給每位參加訴訟者500元以上（30萬元以下）損害金，俟訴訟成功，再進一部補償；若議會未通過，則以集體訴訟方式，視未來訴訟結果，進行補償。

目前因為劣油風暴席捲全台，嘉義市政府於今年（104年）1月5日召開記者會，宣布全國首創啟動集體訴訟代位求償機制，自1月6日起，市民只要憑發票等購買憑證至市府消費者服務中心，即可辦理登記，市府將協助市民向「強冠、正義、頂新及北海」集體訴訟求償，並依據食安法第56條第3項規定，編列食安預算，積極尋求議會支持，若議會通過，將先行發給每位參加訴訟者500元損害金，俟訴訟成功，再進一步補償；若議會未通過，則回歸現行消保法之規定，由消保團體為消費者提起團體訴訟，並視未來訴訟結果，進行賠償[[15]](#footnote-15)。

**（3）「強化法規」以有效保護消費者權益**

觀諸目前政府面對重大食安消費爭議事件所提出之解決機制，都是依據消保法第50條及食安法第56條規定提起消費團體訴訟，惟查現今我國能夠提起消費者團體訴訟的消保團體只有消基會及消保會，如前所述，實難以承受近年來接二連三所發生之重大食安消費爭議訴訟，故有放寬消保團體提起團體訴訟要件之必要；又消保團體資力有限，為鼓勵消保團體勇於承接重大食安消費團體訴訟，亦有設置食品安全保護基金（以下簡稱：食安基金）及補助消費團體訴訟相關費用之迫切性；另查舉證之所在即敗訴之所在，在重大食安消費團體訴訟中如何舉證證明消費者損害之發生與因果關係之存在，都是目前訴訟實務中所面臨之困境，例如喧騰一時，造成全台人心惶惶的塑化劑團體訴訟，消基會向企業經營者求償24億元，但去（103）年10月宣判時，法院認為消費者未能提出有力遭受損害之事證，最後僅判賠120餘萬元，故舉證責任之反轉應是解決食安團體訴訟之關鍵；再者，大統黑心食用油事件發生時，彰化縣衛生局依食安法對大統公司裁處18.5億元罰鍰，嗣因彰化地方法院判處大統公司5000萬元刑事罰金，致被衛生福利部依行政罰法第26條第1項刑罰優先行政罰之規定，撤銷彰化縣衛生局前開18.5億元行政罰鍰，準此，亦有探討法人罰金刑之存廢，避免因一事不二罰而使違法業者逃脫高額罰鍰。

為突破上述重大食安消費爭議團體訴訟所發生之種種困境，中央與地方機關一致認為唯有透過增訂修法途徑，方能完整有效保護消費者權益，讓黑心食品業者受到最嚴厲的制裁。茲就消保法及食安法中為消費者權益「已修法強化」之重點分述如下：

**新增「舉證反轉」之規定**

食安訴訟中必須由消費者證明，因吃了黑心食品導致健康受損，但大多數之黑心食品都不是急毒性，消費者很難證明其中之因果關係，導致求償失敗，塑化劑消費團體訴訟即是最精典的案例，故103年12月10日修正食安法第56條，將舉證責任反轉，明定食品或食品添加物含有毒性或有害物質、攙偽或假冒、添加未經中央主管機關許可之添加物等行為，致生損害於消費者時，應負賠償責任，倘業者能證明損害非由其違法行為所致者（舉證無因果關係），或於防止損害之發生已盡相當注意者（舉證無故意或過失），得以免責。觀之今（104）年5月間彰化地方法院宣判大統油品團體訴訟案件，大統公司及該公司負責人高振利應連帶賠償9105萬餘元給2840名消費者，創下國內食安案件團體求償之最高紀錄，即是適用前揭新修正「舉證反轉」之結果。

**設立「食安基金」**

為保障消費者權益，103年2月5日新增食安法第56條之1，明定食安基金之設立、食安基金之來源及用途，讓消保團體訴訟之訴訟費用能由此食安基金獲得補助。同年12月10日再次修正，將主管機關依同法第49條之2規定所為不當利得之沒入、追繳、追徵或抵償，部分提撥為基金來源；另為鼓勵消保團體積極受理消費者團體訴訟，必要時可以提供律師酬勞，以鼓勵優秀律師加入團隊，共同為消費者爭取權益，修正原條文第4項第1款為「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」。嗣衛生福利部依據同條第6項規定，於104年3月30日訂定「食品安全保護基金補助辦法」，明確規範基金補助對象、申請資格、審查程序、補助基準及查核事項等。

**修法放寬消保團體提起團體訴訟之要件**

為使更多符合資格之消保團體能為消費者提起團體訴訟，104年6月17日修正消保法第49條，將消保團體需設立3年以上之要件修正為設立2年以上，並刪除需經消保官同意之要件及刪除律師不得請求報酬之規定，以提昇律師參與消費訴訟案件之意願。另就重大消費事件有提起團體訴訟之必要時，於消保法第60條規定中央主管機關或行政院應儘速協請消保團體提起消費者損害賠償訴訟，以保護消費者權益。

**新增「不當利得追繳及沒入」之規定**

法人罰金刑仍予以保留，惟在科處行政罰鍰外，於103年12月10日新增食安法第49條之2，明定主管機關得沒入或追繳對違法業者之不當利得，以避免因一事不二罰而使違法業者逃脫高額罰鍰，有效確實剝奪業者之不當利得；另為確保不當利得沒入或追繳處分之實效，同時明定主管機關為沒入或追繳處分前，得依法扣留或向行政法院聲請假扣押或假處分，並免提供擔保。

**修法提高懲罰性賠償金之上限**

懲罰性賠償金之立法目的在於促使企業經營者重視商品及服務品質，懲罰惡性之企業經營者。為嚇阻企業經營者之惡意侵害，104年6月17日修正消保法第51條，將企業經營者因故意所致之損害，消費者得請求之懲罰性賠償金，由損害額之3倍以下提高為5倍以下；增訂因重大過失所致之損害，消費者得請求3倍以下之懲罰性賠償金；並維持現行規定，因過失所致之損害，得請求1倍以下之懲罰性賠償金。

**（二）對勞工之保護協助**

1. **重大食安事件「勞工面臨解雇」之權益保障**

在雇主發生重大食安事件，政府機關進入行政調查裁罰階段、檢調機關進入偵查過程，恐會影響雇主整體公司之營運，此外，經由報章媒體雜誌之宣傳與報導，可能引發社會大眾之拒買、拒食或拒用之抵制風潮，雇主即極可能陷入資產與負債不平衡、資金流通困難之處境，為節省人力成本之支出，雇主即有對勞工依勞動基準法（以下簡稱：勞基法）第11條規定預告終止勞動契約之情形產生。惟依據大量解僱勞工保護法第4條第1項規定：「事業單位大量解僱勞工時，應於符合第二條規定情形之日起六十日前，將解僱計畫書通知主管機關及相關單位或人員，並公告揭示。但因天災、事變或突發事件，不受六十日之限制。」，大量解僱勞工應於60日前提報解雇計畫書詳載解僱理由、解僱部門、解僱日期、解僱人數、解僱對象之選定標準、資遣費計算方式及輔導轉業方案等通知主管機關及工會，倘若雇主未事先為之，主管機關得依大量解僱勞工保護法第17條規定裁處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並限期通知或公告，逾期未為者，得按日連續處罰。然而，對於勞工最切身利害關係者，也是他們所最關心的，無非就是工資、資遣費、退休金如何計算及取得，茲就相關規定略述如下：

**（1）預告期間薪資**

依據勞基法第16條規定：「雇主依第十一條或第十三條但書規定終止勞動契約者，其預告期間依左列各款之規定：

一、繼續工作三個月以上一年未滿者，於十日前預告之。

二、繼續工作一年以上三年未滿者，於二十日前預告之。

三、繼續工作三年以上者，於三十日前預告之。

勞工於接到前項預告後，為另謀工作得於工作時間請假外出。其請假時數，每星期不得超過二日之工作時間，請假期間之工資照給。

雇主未依第一項規定期間預告而終止契約者，應給付預告期間之工資。」據此規定可知，勞工於預告期間之薪資並不受影響，雇主仍應發給，倘若雇主未為預告，雇主仍應加發預告期間之工資。而當雇主未為預告或未發給預告期間工資，依據勞基法第79條第1項第1款規定，主管機關得裁處新臺幣2萬元以上30萬元以下罰鍰。

**（2）資遣費**

按勞基法第17條規定：「雇主依前條終止勞動契約者，應依下列規定發給勞工資遣費：

一、在同一雇主之事業單位繼續工作，每滿一年發給相當於一個月平均工資之資遣費。

二、依前款計算之剩餘月數，或工作未滿一年者，以比例計給之。未滿一個月者以一個月計。

前項所定資遣費，雇主應於終止勞動契約三十日內發給。」

故勞工經雇主為預告終止勞動契約，得依勞工在同一雇主事業單位服務之年資比例計算其資遣費，倘未依法給付資遣費者，依據勞基法第78條第1項規定，主管機關得處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰，並限期令其給付，屆期未給付者，按次處罰。

**（3）退休金**

有關勞工退休金之計算標準，除了於勞基法第55條定有明文外，另於勞工退休金條例第23條第1項亦有明文計算方式，就勞工而言，得依勞工退休金條例第9條第1項規定：「雇主應自本條例公布後至施行前一日之期間內，就本條例之勞工退休金制度及勞動基準法之退休金規定，以書面徵詢勞工之選擇；勞工屆期未選擇者，自本條例施行之日起繼續適用勞動基準法之退休金規定。」選擇適用勞工退休金制度或勞基法之退休金權利。而於雇主發生重大食安事件後，勞工倘自願離職或遭雇主資遣，依據勞工退休金條例第30條規定：「雇主應為勞工提繳之金額，不得因勞工離職，扣留勞工工資作為賠償或要求勞工繳回。約定離職時應賠償或繳回者，其約定無效。」雇主不得就提撥之退休金中為剋扣之行為，雇主如有扣留勞工工資之情事，依據勞基法第51條規定，主管機關得裁處新臺幣1萬元以上5萬元以下罰鍰。

1. **重大食安事件之「勞資糾紛」政府應「建構協助機制」**

當發生重大食安事件時，因雇主（即企業經營者）經營陷入困境，且財產或被凍結或被查封，常不願或無法處理勞工被積欠之工資、資遣費及退休金，致雙方發生勞資紛爭，故如何幫忙解決受害勞工所最關心的工資、資遣費及退休金問題，政府自應啟動解決及協助機制，茲將本次研究發現我國政府對於企業經營者與受害勞工間因重大食安事件所發生之勞資紛爭提出之解決及協助機制，概述如下：

**（1）行政協助-監督業者「依法給付」薪資、資遣費及退休金**

各直轄市、縣（市）政府勞工局或勞工處，積極發揮政府功能，全力協助各直轄市、縣（市）政府所轄受害勞工處理渠等被企業經營者所積欠之工資、資遣費及退休金，如依法對違法業者裁處罰鍰、請業者提出解決方案、進行勞資爭議調解及向凍結或查封業者財產之檢察機關，協請解除部分凍結或查封之財產支付受害勞工之工資、資遣費及退休金。舉例而言：大統食用油事件爆發後，大統公司即陸續資遣勞工，且有部分勞工申請退休，勞工因擔憂薪資、資遣費及退休金無法如期領取，向彰化縣政府勞工處請求協助，彰化縣政府勞工處除安撫受害勞工不安情緒外，並依法對違法業者裁處罰鍰，且為保障受害勞工權益，積極取得大統公司同意將彰化地檢署所強制處分扣押銀行帳戶內所有現在及未來之存款、票據金額（於帳戶內），優先給付勞工薪資、資遣費及退休金之同意書，俟於大統公司無法給付前開勞工之薪資、資遣費及退休金時，協請彰化地檢署解除大統公司部分存款帳戶，由彰化縣政府勞工處監督大統公司造冊、撥款等，讓本縣受害勞工都能獲得全額給付。

**（2）訴訟協助-建立提供勞工相關「訴訟費用」之補助機制**

勞工相對於雇主，是經濟上的弱勢者。由於經濟上的弱勢地位，使得勞工在許多方面都難以和雇主抗衡。在平時，勞工不論在時間上或金錢上都不易獲得完整充分的法律諮詢扶助，一旦發生勞資爭議時，勞工背負的是整個家庭生活的壓力，雇主卻只涉及成本或利潤的一小部分，對雙方所發生的影響非常懸殊。加上面對訴訟進行中的種種開支，造成勞工額外的負擔，使得勞工在面臨訴訟時往往裹足不前，無法獲得該有的權利救濟[[16]](#footnote-16)。故當發生重大食安所衍生之勞資爭議，勞資雙方無法透過政府的居間協調獲得解決時，只能經由督促程序聲請法院核發支付命令或提起民事訴訟訴請雇主給付薪資、資遣費及退休金。然因受害勞工係經濟上的弱勢者，且法律知識不如企業經營者，各直轄市、縣（市）政府乃提供免費律師法律諮詢，並協助輔導取得支付命令，且有部分直轄市提供訴訟費用等補助，例如：新北市轄內勞工即可依據「新北市政府勞資爭議事件及涉訟權益補助金要點」申請訴訟費用及訴訟期間無工作收入或其他同性質補助者之法定基本工資補助；高雄市轄內事業單位之勞工，亦可依據「高雄市勞工權益基金收支保管及運用自治條例」申請訴訟費用補助；另如勞工係因大量解僱爭議提起訴訟，則可依「大量解僱勞工訴訟及必要生活費用補助辦法」向勞動部申請補助訴訟費用。

**（3）修法協助-「強化法規」以有效保護勞工權益**

國際勞工公約第173號，要求國家法律或規章賦予勞工債權應高於國家及社會安全制度給付請求權之順位；另我國憲法第15條亦揭櫫人民之生存權及工作權應予保障。茲以工資、退休金及資遣費為勞工生活之所繫，現行本於勞動契約所生之工資債權未滿6個月部分，雖定有最優先受清償之權，惟實際受償時卻因雇主資產除抵押物外，幾無所剩，勞工債權雖優先一切債權，惟劣後於擔保物權所擔保之債權，亦難獲得清償，實有提高特定勞工債權受償順序之必要。

另有鑑於勞工受雇於公司內，對於該公司之食品製造、包裝過程知之甚詳，為了鼓勵公司員工勇於檢舉不法，有必要提高勞工檢舉獎金；又為保障檢舉勞工冒失業等不當對待之風險，亦有明定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，由食安基金補助之迫切性。

為鼓勵勞工為維護社會公益，勇於揭露雇主違反食安法之行為，中央與地方機關認為唯有透過增修法律途徑，方能有效達到打擊黑心食品業者之目的。茲就勞基法及食安法等法令中為勞工權益所為之增修重點摘述如下：

**提高特定勞工債權受償順序**

由於工資、退休金及資遣費為勞工生活之所繫，勞工對雇主之債權受償順序，在104年2月4 日修法前勞基法第28條第1項就勞動契約所生之工資債權未滿6個月部分，雖定有最優先受清償之權，惟實際受償時卻因雇主資產除抵押物外，幾無所剩，勞工債權雖優先一切債權，惟劣後於擔保物權所擔保之債權，亦難獲得清償，爰於104年2月4日修正第1項提高特定勞工債權之受償順序，使之與擔保物權列於同一順位。

**新增由「食安基金」補助勞工所提訴訟之相關費用**

為使揭弊勞工無後顧之憂，於103年12月10日於食安法第56條之1第4項第3款新增「第一項基金之用途如下：……三、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」之規定。

**新增「揭弊勞工檢舉獎金」高於一般檢舉人**

地方政府為鼓勵勞工為社會公益勇於檢舉雇主違反食安法之行為，除規定一般檢舉人可按實收裁罰金額比例發給檢舉獎金外，另又新增檢舉人如為勞工，提高檢舉獎金之倍數。例如：彰化縣政府於103年9月24訂定「彰化縣檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件獎勵辦法」，嗣為鼓勵勞工勇於檢舉，不會忌憚於檢舉後遭受雇主不利之對待，賦予提高檢舉獎金發放之誘因，在104年4月2日於同辦法第5條第2項新增「前項檢舉人於檢舉時之前一年內曾為或現為被檢舉人之受僱人者，按實收裁罰金額百分之五十發給檢舉獎金」（一般檢舉人為百分之二十）之規定，希冀勞工為公益、為大眾食安發聲，讓黑心廠商消失匿跡。

**（三）對「受害盤商」權益維護之協助**

1. **盤商於「消費關係」中之定位**

現代商業社會中的消費關係十分複雜，製造商生產產品後，商品往往不是直接送達消費者，而是透過各種通路輾轉流通到最終的消費者手中，商業行為事實上即為一種流通的業務行為。流通是指將產品從製造者(生產者)移轉至使用者(消費者)的過程；而參與這個交易過程的所有廠商，即構成所謂的「通路」（Channel），亦稱之為「行銷通路」或「配銷通路」。

所謂「批發」，係指把產品或服務銷售出去的各種活動，其銷售對象必須是「準備把該產品或服務再銷售出去的人或組織」，或是「把該產品或服務供其它商業用途的人或組織」，而非最終消費者，「批發商」係指主要是從事批發活動的組織。而所謂「零售」是指直接把產品或服務銷售給客戶，以供其個人或家計單位作最終使用的一切活動，零售商之所以存在，是因為它能為顧客帶來額外的附加價值，如良好的購物環境、提供有信譽品牌的商品、銷售人員的解說、地點設置之便利性等[[17]](#footnote-17)。批發商及零售商皆屬通路廠商，通路廠商買進商品並販賣給下游通路廠商或直接銷售予消費者，一般將其稱之為批發商或盤商，並可視其規模區分為大盤商、中盤商、小盤商、地方盤商或零售商。

1. **盤商於「食安事件」中的角色**

承上所述，盤商在消費關係中係居於中介者的角色，提供製造商與消費者之間的通路，製造商之商品如有瑕疵，通常難以歸責於通路廠商，因通路廠商對於食品安全檢測較不具專業，實務上常見只要製造商能提供相關檢驗證明予通路廠商，即推定商品為安全並代為銷售，日後發生食品安全問題時，盤商與消費者其實同樣都為受害者。

盤商雖然較消費者具有經濟實力，看似較能承受食安事件造成的損失，但其實不然。其實最大的差別是在於消費者能受到消保法的保障，此從消保法第2條第1款至第5款規定，可知消保法係處理消費關係的特別法，而消費關係必須是消費者與企業經營者間之法律關係，而消費者限定於以消費為目的而為交易、使用商品或接受服務之人，盤商向製造商批發商品，其目的為轉賣予其他廠商或轉賣予消費者，此商業行為並非基於消費目的，故盤商與製造商間應適用民法規定處理，而無法適用消保法。

倘盤商遭遇商品瑕疵之食安事件，僅得依民法債務不履行及物之瑕疵擔保等規定向製造商求償，惟必須負擔大部分之舉證責任，必須在商品具有瑕疵及可歸責於製造商之部分進行舉證，在法律地位上較為不利；相反的，依消保法第7條規定，對於消費者之損害，製造商須負無過失的賠償責任，就算能證明無過失也僅得減輕賠償責任而已，消費者並可透過消保團體之團體訴訟求償，可知消費者於訴訟上之法律地位較盤商有利。

此外，盤商都是一次向製造商批發大量商品，當發生食安事件並經媒體報導時，其大量存貨不僅無法繼續流通，且需面臨向製造商退貨求償之問題，如製造商惡性倒閉、脫產或拒不處理，只能自行向製造商起訴求償，且無法保證取得賠償，損失甚鉅。又部分盤商（如零售商、超市、購物中心等）同時也身為消保法第8條之經銷商，如果對損害未盡防免之注意義務，同樣必須對消費者負擔損害賠償責任，同時也必須受理消費者之退貨，面臨消費者及製造商之雙重壓力，但現行制度卻未提供盤商專門之救濟管道，有待政府研究改善。

1. **現行盤商可採取之策略**

在目前欠缺專法處理盤商與製造商間法律關係之情形下，仍應回歸民法處理，盤商如欲保障自身權益，務必與製造商簽訂供貨契約，明定商品種類、應具有之品質以及退貨求償之規定，對於商品是否具有瑕疵，除要求製造商出具合格檢驗證明，雙方並可約定由公正第三方對於商品是否合格進行檢驗或不定期抽驗，以保障商品確實無安全及衛生之虞。

盤商較消費者有利之處在於盤商與製造商訂有供貨契約，得直接證明雙方之法律關係，而消費者除非留存發票、電子消費紀錄或商品殘餘物等，難以證明其消費關係之存在並求償。故當食安事件發生時，盤商應立即依民法及契約規定向製造商退貨並請求損害賠償，且依民法第260條及第263條之規定，終止或解除契約並不妨礙損害賠償之請求。盤商並得以支付命令之方式儘速獲得賠償，亦可就製造商之財產向法院聲請假扣押以防免其脫產，造成日後求助無門之窘境。

1. **目前政府提供的解決及協助機制**

如前所述，當重大食安事件發生時，盤商確實面臨消費者及製造商之雙重壓力，但現行制度並未提供盤商專門的救濟管道，尤其在盤商面對製造商時，其地位是被動且弱勢的，故當盤商向製造商退貨求償發生紛爭時，政府自應積極協助解決盤商達成退貨取得賠償之目的，茲將本次研究發現我國政府對於企業經營者與受害盤商間因重大食安事件所發生之退貨求償紛爭提出之解決及協助機制，略述如下：

**（1）行政協助-協調「要求製造商」主動向盤商「完成退貨及賠償」事宜**

由衛生福利部邀集相關部會、行政院消保處及黑心製造商所在之地方政府召開研商食安事件之消費者、通路商後續求償事宜會議，並制定求償流程圖，其求償流程圖如是：地方政府衛生局要求製造商清點回收貨品數量與貨款，並製作回收報告書送地方政府→地方政府衛生局確認回收報告書→地方政府責成製造商以回收報告書營運計畫向法院申請解除部分扣押財產，作為支付員工薪資、營運必要費用及消費者、盤商退貨款→地檢署公訴人協助法院審理解除部分扣押財產裁定→法院裁定同意解除部分扣押財產聲請→地方政府責成製造商將解除扣押財產設立專戶→經濟部協請會計師監管專戶處理消費者及盤商退貨款。準此求償流程圖，地方政府衛生局、法制單位及消保官積極協助盤商完成退貨及取得賠償。例如：大統食用油事件爆發時，彰化縣衛生局、彰化縣政府法制處及消保官即依據前開行政院衛生福利部所制定之求償流程圖，積極協助本縣盤商自救會完成退貨及求償事宜。

**（2）訴訟協助-協助受害盤商向法院取得「強制執行」名義**

當食安事件發生時，盤商可依民法及契約規定向製造商退貨並請求損害賠償，且依民法第260條及第263條之規定，終止或解除契約並不妨礙損害賠償之請求。盤商並得經由督促程序聲請法院核發支付命令或提起民事訴訟訴請求損害賠償。然因受害盤商在經濟上及法律知能均不如製造商，地方政府為讓受害盤商取得製造商之退貨單，作為日後行使債權之憑證，俾以較簡易省錢方式取得支付命令，邀集製造商及受害盤商等相關單位就食安事件所衍生之債務金額進行協調，並要求製造商於清點、確認退貨數量及金額後，給予受害盤商退貨單，做為債權憑證，進而協助受害盤商向法院取得支付命令，再據此支付命令所確定之債權，由地檢署解除製造商部分扣押財產獲得賠償。

就如大統油品事件，彰化縣政府法制處受理盤商自救會之求償請求，並受理盤商求償登記案件，主動邀集大統公司與盤商自救會成員召開協商會議，其後並聘請律師出席法制處所辦理「大統油品事件盤商法律意見諮詢」會議，邀請盤商自救會成員到會諮詢求償及聲請支付命令相關法律程序，並持續協助受害盤商完成支付命令聲請程序及民事求償相關事宜。

**六、結論與建議**

「政府」是為人民而存在，近年來「黑心食品」等重大「食安事件」層出不窮，使得社會各地都產生了擔憂，食安風暴長時間盤桓在台灣社會之上，導致「民眾惶惶不安」、「政府疲於奔命」而「企業信譽」也受到嚴重的打擊，造成「人民」、「政府」、「業者」三輸的局面，為解決此一困境，政府除了要強化「食品安全」監督管理機制，有效對「違法業者」提起行政及法律制裁，讓不肖業者不敢以身試法，讓守法業者獲得肯定之外，對重大食安「消費爭議事件」，更應積極提供相關「受害者」更有效的服務量能和即時的保護，才能貫徹政府存在之價值與目的，並符合人民的期待。

準此，針對重大食安消費爭議事件，政府如何建構一個更有效的保護和服務機制，達到預防與保護的效果，本文分就消費者、勞工及盤商保護之三大面向，建議如下：

**（一）對消費者之保護方面：**

除在現行的「保護消費者」解決紛爭機制規範下，依法落實申訴、調解及團體訴訟機制(消保法第43條、第44條、第50條第1項等規定)，使政府成為保護消費者之最佳後盾外，更應積極為受害消費者提供如下協助：

1. **行政協調－要求業者提出保障消費者方案。**
2. **依現行法協請「消保團體」為消費者「提起團體訴訟」。**
3. **透過「強化法規」有效保護消費者權益：**

現行消保法及食安法中「已修法強化」之部分，例如:新增「舉證反轉」之規定、設立「食安基金」、修法放寬消保團體提起團體訴訟之要件、新增「不當利得追繳及沒入」之規定、修法提高懲罰性賠償金之上限等規定，政府部門在執行上應積極落實，以有效維護消費者權益。

未來並建議可朝向以下方面修法，如增列「政府機關」可積極為消費者提起消保團體訴訟，非僅限於「消保團體」，增列免供擔保對不法業者「假扣押」之規定，以防脫產等方向來努力，積極來維護消費者權益。

**（二）對勞工之保護協助方面：**

除遇重大食安事件「勞工面臨解雇」之權益保障上，應依勞基法協助勞工確保其工資、資遣費、退休金等權益不受影響外，並就重大食安事件之「勞資糾紛」政府應「建構協助機制」:

1. **行政協助-監督業者「依法給付」薪資、資遣費及退休金。**
2. **訴訟協助-建立提供勞工相關「訴訟費用」之補助機制。**
3. **修法協助「強化法規」並應加以落實，以有效保護勞工權益：**

於勞基法及食安法等法令中「已修法強化」部分，政府部門應加以有效落實，例如:提高特定勞工債權受償順序新增由「食安基金」補助勞工所提訴訟之相關費用新增「揭弊勞工檢舉獎金」高於一般檢舉人等等，以鼓勵勞工為維護社會公益，勇於揭露雇主違反食安法之行為，並期能有效達到打擊黑心食品業者之目的。

**（三）對「受害盤商」權益維護之協助方面：**

盤商在消費關係中係居於中介者的角色，當重大食安事件發生時，盤商確實面臨消費者及製造商之雙重壓力，若不能協助其妥善處理，最終傷害到仍是廣大消費者無法迅速獲得退貨退費之權益，而目前政府提供的解決及協助機制有:

1. **行政協助-協調「要求製造商」主動向盤商「完成退貨及賠償」事宜。**
2. **訴訟協助-協助受害盤商向法院取得「強制執行」名義，以期協助盤商達成退貨取得賠償之目的：**

食品安全管理攸關民眾健康重大，如未妥善控管可能造成危害民眾生命、健康的風險升高、醫療支出及健保費用激增，並減損我美食王國的美譽。故不論係政府、食品業者或消費者均應重視食品安全，政府方面應強化行政監督，落實食安政策；業者方面除自主管理外，更應擔負更大的社會責任，讓「食品絕對是良心事業」不再只是一句口號。

然而消費者對違法業者實不應縱容，在消費保護上一定要團結，才能產生促使消費生態「良性循環」的力量，例如以減少購買之方式抵制不法或不良業者，以督促業者自律，促使「企業經營者」以客為尊，更加重視「商品」及「服務」之品質，不斷自我要求努力提升，從而創造「消費者」與「企業經營者」「雙贏」的局面，以達企業經營者更健全之經營，提供更優質的產品及服務供消費者選購，在這樣的「良性循環」之下，方能從根本上避免消費爭議的發生。

綜上，為讓我們的消費環境更加的優質、友善，政府、業者及消費者均需各司其職，各盡其責，共同營造「消費者」、「政府」與「業者」三贏的良性循環，用真誠、責任與信賴，一起打造更加友善、幸福、美好的「消費幸福家園」-臺灣。

**七、參考文獻**

（一）黃明陽，消費者保護入門，修訂二版2013，頁53-79。

（二）陳陸宏、蔡淑貞，事出必有因-食安問題應何而起，科學發展，504期，6-11頁。

（三）黃明陽，消保法產品責任之法制研究，消費者保護研究，頁35-45。

（四）彭瑞祥（2015.01.12），油症患者健康照護服務條例三讀立法通過，臺灣環境資訊協會環境資訊中心網站。（http：//e-info.org.tw/node/105256）

（五）台灣食品安全事件列表，維基百科。（https://zh.wikipedia.org/wiki/台灣食品安全事件列表）

（六）林淑慧（2014.11.1），食安風暴受害廠商可扣減營業稅，中時電子報。（http://www.chinatimes. com/newspapers/20141101000095-260205）

（七）呂雪慧（2014.11.4），食安受害廠商信保基金伸援手，中時電子報。（<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141104000039-260202>）

（八）黃明陽，消保法產品責任之法制研究，收錄於行政院消費者保護研究第18輯(2013)。

（九）財團法人中華民國消費者文教基金會(2014.11.07)，食管法修訂~讓消費者出一口氣！應解決求償障礙、剝奪業者不當利得！財團法人中華民國消費者文教基金會消費新聞。

（十）黎家維(2013.6.13)，食品衛生管理法僅提高罰則，恐仍無法化解食品安全機制的系統性失靈！財團法人國家政策研究基金會國策論壇。

（十一）梅兆平（2014），建構吹哨者保護法制之芻議，國立高雄大學法律研究所碩士論文。

（十二）電子發票雲Link食品雲 創造智慧食安新紀元 雲端資料庫結合大數據分析 精準掌握食品安全，財政部新聞稿，2015.8.27。

（十三）天下雜誌(2015-05.26)，作從源頭把關，電子發票勇作食安小尖兵，天下雜誌。

（十四）謝麗秋(2014.9.17)，餿水油事件之評析與建議，財團法人國家政策研究基金會國策論壇。

（十五）嘉義市政府網站首頁－焦點新聞－建設處／行政處(2015.1.5)，建構食安首都 嘉市府全國首創向黑心油商集體訴訟代位求償。

（十六）財團法人民間司法改革基金會。勞工vs司法。2015年5月8日，取自<http://taiwan.yam.org.tw/jreform/labor.html>。

（十七）李昌雄，商業自動化與電子商務(2004)。

<http://www.bestwise.com.tw/_trial_files/w2055b/ch02.pdf>。

（十八）李淑娟（總編輯）（2011），食品塑化劑啟示錄，行政院衛生署、財團法人食安工業發展研究所出版。

（十九）程明修（2009），行政法上之預防原則-食品安全風險管理手段之擴張，月旦法學雜誌第167期頁127-136。

（二十）監察院編（2011），我國食品安全衛生把關總體檢專案調查研究報告，監察院出版。

（二十一）李正修（2014.10.20），危機就是轉機再造食品安全信心，中央網路報。

（二十二）林巍（2012.04.12），為國家長遠利益應建立食品安全機制，中央網路報。

（二十三）林建甫、呂帛晏（2013.11.10），電子發票看到食品流向，聯合報。

（二十四）黃心華（2015.04.17），讓人民都能安心的吃好油 —對政府管控廢棄食用油品流向的建議，國家政策研究基金會國政論壇。

（二十五）蔡宗勳(2015.2.11)，「代位求償」險跳票 食安預算刪剩千元，自由時報電子報。

（二十六）崔慈悌（2014.11.14），食安集體訴訟單一窗口有譜，中時電子報。

（二十七）林慧貞（2017.07.28），彰縣首創食安自治條例大型食品廠與通路業者需自主檢驗負責，上下游New&Market。

（二十八）劉聖文（103年9月），風險食品消費訴訟爭議問題之研究-以損害認定及因果關係之舉證為中心。

1. 黃明陽，消費者保護入門，修訂二版2013，頁53-79。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 陳陸宏、蔡淑貞，事出必有因-食安問題應何而起，科學發展，504期，6-11頁。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 黃明陽，消保法產品責任之法制研究，消費者保護研究，頁35-45。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 彭瑞祥（2015.01.12），油症患者健康照護服務條例三讀立法通過，臺灣環境資訊協會環境資訊中心網站。（http：//e-info.org.tw/node/105256） [↑](#footnote-ref-4)
5. 台灣食品安全事件列表，維基百科。（<https://zh.wikipedia.org/wiki/台灣食品安全>事件列表） [↑](#footnote-ref-5)
6. 林淑慧（2014.11.1），食安風暴受害廠商可扣減營業稅，中時電子報。

   （<http://www>.chinatimes. com/newspapers/20141101000095-260205） [↑](#footnote-ref-6)
7. 呂雪慧（2014.11.4），食安受害廠商信保基金伸援手，中時電子報。

   （http://www.chinatimes.com/newspapers/20141104000039-260202） [↑](#footnote-ref-7)
8. 黃明陽，消保法產品責任之法制研究，收錄於行政院消費者保護研究第18輯(2013)。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 財團法人中華民國消費者文教基金會(2014.11.07)，食管法修訂~讓消費者出一口氣！應解決求償障礙、剝奪業者不當利得！財團法人中華民國消費者文教基金會消費新聞。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 黎家維(2013.6.13)，食品衛生管理法僅提高罰則，恐仍無法化解食品安全機制的系統性失靈！財團法人國家政策研究基金會國策論壇。 [↑](#footnote-ref-10)
11. 梅兆平(2014)，建構吹哨者保護法制之芻議，國立高雄大學法律研究所碩士論文。 [↑](#footnote-ref-11)
12. 電子發票雲Link食品雲 創造智慧食安新紀元 雲端資料庫結合大數據分析 精準掌握食品安全，財政部新聞稿，2015.8.27。 [↑](#footnote-ref-12)
13. 天下雜誌(2015-05.26)，作從源頭把關，電子發票勇作食安小尖兵，天下雜誌。 [↑](#footnote-ref-13)
14. 謝麗秋(2014.9.17)，餿水油事件之評析與建議，財團法人國家政策研究基金會國策論壇。 [↑](#footnote-ref-14)
15. 嘉義市政府網站首頁－焦點新聞－建設處／行政處(2015.1.5)，建構食安首都 嘉市府全國首創向黑心油商集體訴訟代位求償。 [↑](#footnote-ref-15)
16. 財團法人民間司法改革基金會。勞工vs司法。2015年5月8日，取自

    http://taiwan.yam.org.tw/jreform/labor.html [↑](#footnote-ref-16)
17. 李昌雄，商業自動化與電子商務(2004)。http://www.bestwise.com.tw/\_trial\_files/w2055b/ch02.pdf [↑](#footnote-ref-17)