

調 查 報 告

壹、案由：市售精油品質參差不齊，成分是否確實天然無害？有無依法標示？主管機關之把關及控管機制為何？事關民眾安全與權益，均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

市售精油品質參差不齊，成分是否確實天然無害？有無依法標示？主管機關之把關及控管機制為何？事關民眾安全與權益，均有深入瞭解之必要乙案。案經向原行政院衛生署藥物食品檢驗局（下稱原食藥局）【現已改制為衛生福利部（下稱衛福部）食品藥物管理署（下稱食藥署）】、經濟部標準檢驗局（下稱標檢局）、行政院消費者保護處（下稱消保處）調閱相關卷證資料，並約詢標檢局、食藥局、消保處、台北市政府衛生局相關主管人員，茲已釐清案情竣事，爰臚述調查意見如下：

一、行政院允宜明確指定市售精油品質純度驗證之主管機關，以改善當前但憑廠商自行標示為「純天然植物」萃取，卻從未經由公信機構加以實際檢測確認其是否純正之現象，俾維護國人消費權益：

（一）按目前摻有精油的相關產品，如精油香皂、精油蠟燭、精油線香、精油保養品、精油按摩液等產品使用時危險性雖較低，但仍須注意產品的製造成分和來源，以免把化學香料誤認為純精油，造成暈眩或不舒服的情形產生。又精油具有平衡身心、淨化空氣、美容等功能，為消費者經常選購商品之一，而過去歐洲盛行之芳香療法係採用由天然芳香植物所萃取出精油為媒介，以按摩、泡澡、薰香等方式，經由呼吸道或皮膚吸收進入體內，來達到舒緩精神壓力與增進身體健康的一種自然療法。但隨著有

機化學的蓬勃發展，現在很多香味便可透過化學方法人工合成。不過，這些化學製成的人工香精，國內部分不肖業者輒假冒「純天然」精油之名魚目混珠，故意以高價販售賺取黑心暴利之案例屢見不鮮，然而其功效往往不及天然之純質精油。惟相關主管機關當前對於上述嚴重違反誠信原則、商業道德與欺瞞消費者之行為，卻毫無任何把關措施，合先敘明。

(二)查目前市售精油之主管機關暨部會分工事宜較為明確之部分如下，嗣經本院詢問具有精油檢測實驗設備及技術之食藥署、標檢局表示先前均未曾做過此種驗證工作，可見有關其品質純度驗證單位闕如，行政部門於進行精油產品成分查核實務作業，係完全採信廠商所自行標示之內容。

- 1、行政院於 92 年 9 月 5 日以院授消督字第 0920001122 號函指定原行政院衛生署為「精油」主管機關。
- 2、其中未具療效之薰香精油部分，行政院另於 93 年 5 月 19 日以院授消督字第 0930001260 號函指定經濟部為「薰香精油」之後續主管機關。
- 3、行政院消保處 102 年 6 月 21 日召開「市售精油之消費者保護事宜」第二次會議所制定之「市售精油產品管理之部會分工事宜」規定：
 - (1)原行政院衛生署（藥物食品檢驗局）：涉化粧品、療效或宣稱療效之精油管理。
 - (2)經濟部（標準檢驗局）：無涉化粧品、療效或之一般精油商品之管理（含薰香精油、精油線香產品），惟其中精油業者輔導（含標示、成分及含量）部分應屬中部辦公室權責。
 - (3)行政院環境保護署：環境用衛生殺蟲、防蟲精

油。

(4) 行政院公平交易委員會：一般精油產品（非為他特別法管轄）之廣告查處。

(5) 內政部(消防署)：就市售薰香精油產品具危險性者，依危險物品或場所管理（含加強查察及取締等）。

(6) 行政院勞工委員會：就製造含異丙醇精油產品之工廠勞工安全衛生輔導及查核事宜。

(7) 行政院農業委員會：休閒農場內販售精油事宜之管理。

(三) 揆諸標檢局應本院之要求，為了確認依據精油國家標準進行成分分析之可行性，及瞭解市售精油之成分分布是否符合國家標準，乃於百貨公司、飯店門市、網路銷售進行購樣玫瑰油、迷迭香油、檜木精油各 5 件，共 15 件檢體，分別依 CNS 15435 「玫瑰油」、CNS 6350 「迷迭香油」、CNS 15577 「柏香油(中國型)」檢驗「層析特性成分分布」品質項目，與標準層析特性成分分布比對一致性。結果顯示僅迷迭香油有 2 件為完全一致（占 13.33%），亦即有八成七左右為標示不實或有摻假情形：

1、玫瑰油之一致性比對結果皆為部分一致，一致性程度 25%-38%。

2、迷迭香油有 2 件為完全一致，而 3 件為部分一致，一致性程度 33%-83%。

3、檜木精油皆不一致。

4、其中 5 件玫瑰、3 件迷迭香、5 件檜木計 13 件精油檢體之層析特性成分分布與國家標準所列成分含量差異極大，推測可能原因為：

(1) 與各地區植物種植土壤、氣候、光照、水、肥料等環境或其他影響因素所導致。

(2)有摻假情形：精油的摻假可能有摻配溶劑、添加人造香精、混合其他便宜精油、添加天然或合成的單體成分等方式。

(四)未查精油之國家標準雖大多是提供廠商自願性採用，但國內之第三方公信機構實務上應可依據標檢局制定之現行精油國家標準進行其成分分析；然而研議規劃建立精油產品驗證制度及明訂其檢驗機構與辦法，核屬行政部門責無旁貸之職責，尚不得囿於機關年度預算日趨拮据而蹉跎不前，殆無疑義。

(五)綜上，行政院（消保處）允宜明確指定市售精油品質純度驗證之主管機關，以改善當前但憑廠商自行標示為「100%純天然植物」萃取，而經標檢局專案實際抽驗發現有八成七左右為標示不實或有摻假情形，凸顯違規情形相當普遍，卻從未經由第三方公信機構（尤其是政府部門）加以實際檢測確認其是否純正之不合理現象，亟待釐清權責歸屬，俾維護國人消費權益。

二、衛福部食藥署及經濟部未督促地方主管機關確實執行市售精油產品恣意誇稱療效、標示不實或不全等違規查核工作，易滋生欺瞞消費者情事，亟應改善：

(一)按涉化粧品、療效或宣稱療效之精油管理業務係由衛福部食藥署主政，而有關實地查核工作依據化粧品衛生管理條例規定係由各縣市政府（衛生局）執行；另經濟部（標檢局）負責無涉化粧品、療效或之一般精油商品之管理（含薰香精油、精油線香產品），其中精油業者輔導（含標示、成分及含量）部分則屬中部辦公室權責，惟有關實地查核工作依據商品標示法規定仍屬地方政府（工商管理機關）之主管業務，先予敘明。

(二)查標檢局本次市購 15 件精油商品皆不符合商品標

示法規定，其中 14 件商品本體、外包裝或使用說明等資料載明涉療效及化粧品用途，足見市售精油產品充斥恣意誇稱療效、標示不實或不全之情形。

- 1、依「商品標示法」檢查以下項目：(1)商品名稱。(2)生產、製造商名稱、電話、地址。商品原產地。屬進口商品者，並應標示進口商名稱、電話及地址，(3)主要成分或材料，(4)淨重、容量、數量或度量等；其淨重、容量或度量應標示法定度量衡單位，必要時，得加註其他單位。(5)國曆或西曆製造日期。但有時效性者，應加註有效日期或有效期間。但本次檢查檢體之標示皆不符合規定，其中標示不符之項目包括生產製造商名稱電話及地址(10 件)、商品原產地(7 件)、國曆或西曆製造日期(6 件)、有效日期或有效期間(4 件)、進口商名稱電話及地址(2 件)。
 - 2、其中外包裝或使用說明等資料載明涉療效及化粧品用途者，諸如：
 - (1)可補氣、調經、催情、養肝、滋補女性與男性功能。
 - (2)對呼吸方面有極大助益，可舒緩感冒的不適。
 - (3)幫助注意力集中、扭傷和拉傷，運動前的熱身等。
 - (4)有感冒前期徵狀或鼻塞時也可使用此方法來舒緩不適感。
 - (5)用來薰香、泡澡或按摩使用，可舒緩緊張、降低血壓、提升免疫力。
- (三)次查標檢局於台北市之百貨公司、飯店門市、網路銷售管道隨意購樣玫瑰油、迷迭香油、檜木精油各 5 件，共 15 件檢體（原始編號 1-15），經送交台北市政府衛生局查核結果如下：

- 1、編號 1-3 產品外包裝涉標示不全，經查源頭業者址設桃園縣，該局已依行政程序移請桃園縣政府衛生局查處。
- 2、編號 4-5 產品外包裝涉標示不全，且說明書涉誇大療效，經查源頭業者址設嘉義縣，該局已依行政程序移請嘉義縣衛生局查處。
- 3、編號 6 產品外包裝涉標示不全，且說明書涉誇大療效，經查源頭業者址設新北市，該局已依行政程序移請新北市政府衛生局查處。
- 4、編號 7-9 產品因未標示用途，尚難確認產品係屬施於身體肌膚外部，用以潤澤肌膚之化粧品或蒸薰用之一般商品，該局已依行政程序函請業者說明，以釐清產品屬性。
- 5、編號 10-14 產品外包裝涉標示不全，該局已依行政程序函請業者說明，以釐清違規責任歸屬，倘查證違規屬實，將依法處辦。
- 6、編號 15 產品外包裝未涉違規。

(四)綜上，衛福部食藥署及經濟部未督促地方主管機關確實執行市售精油產品恣意誇稱療效、標示不實或不全等違規查核工作，此由標檢局本次市購 15 件精油商品大多不符合商品標示法及化粧品衛生管理條例規定、廠商產製地點亦分散在台北市、桃園縣、嘉義縣、新北市等不同縣市，可見一斑，足證各該管轄衛生局、工商管理機關並未落實執法，凡此均極易滋生欺瞞消費者情事，亟應儘速檢討改善。

三、衛福部食藥署允宜參酌現成裁罰基準體例訂定違反化粧品衛生管理條例案件之統一裁罰基準表，使地方政府處理得以依循適當原則為有效裁處，俾落實公平執法、減少爭議及提升行政效率與公信力：

(一)目前國內化粧品管理，已訂定相關管理規範，市售

精油化粧品，須符合國內化粧品衛生安全之相關管理規定，對於產品之標示或宣傳，亦須符合化粧品衛生管理條例第 6 條：「化粧品之標籤、仿單或包裝，應依中央衛生主管機關之規定，分別刊載廠名、地址、品名、許可證或核准字號、成分、用途、用法、重量或容量、批號或出廠日期。經中央衛生主管機關指定公告者，並應刊載保存方法以及保存期限。前項所定應刊載之事項，如因化粧品體積過小，無法在容器上或包裝上詳細記載時，應於仿單內記載之。其屬國內製造之化粧品，標籤、仿單及包裝所刊載之文字以中文為主；自國外輸入之化粧品，其仿單應譯為中文，並載明輸入廠商之名稱、地址。化粧品含有醫療或毒劇藥品者，應標示藥品名稱、含量及使用時注意事項。」、同條例第 24 條：「化粧品不得於報紙、刊物、傳單、廣播、幻燈片、電影、電視及其他傳播工具登載或宣播猥褻、有傷風化或虛偽誇大之廣告。化粧品之廠商登載或宣播廣告時，應於事前將所有文字、畫面或言詞，申請中央或直轄市衛生主管機關核准，並向傳播機構繳驗核准之證明文件。經中央或直轄市衛生主管機關依前項規定核准之化粧品廣告，自核發證明文件之日起算，其有效期間為一年，期滿仍需繼續廣告者，得申請原核准之衛生主管機關延長之，每次核准延長之期間不得逾一年；其在核准登載、宣播期間，發現內容或登載、宣播方式不當者，原核准機關得廢止或令其修正之。」等規定。否則可依照同條例第 30 條第 1 項之規定：「違反第 24 條第 1 項或第 2 項規定者，處新台幣 5 萬元以下罰鍰；情節重大或再次違反者，並得由原發證照機關廢止其有關營業或設廠之許可證照。」予以行政處分。

- (二)第查原食藥局於監測過程中發現違規廣告每年仍有眾多案例產生，為強化管理效能，業已修訂「化粧品得宣稱詞句例示及不適當宣稱詞句列舉」供業者遵循。然而台北市政府衛生局查核「動力生技有限公司化粧品違規廣告」乙事發現，該公司自 99 年迄今，於網路、雜誌及報紙刊登化粧品違規廣告，業經該局依化粧品衛生管理條例第 24 條、第 30 條第 1 項暨「台北市政府衛生局處理違反化粧品衛生管理條例事件統一裁罰基準」之規定處分多達 28 次（累計罰鍰總額新台幣 142 萬元），刊載「豐胸、瘦身」等虛偽誇大詞句與圖片為廣告訴求，雖經該局多次處分及輔導，仍未符合規定。顯見該局所科之罰鍰金額過低，又未依法廢止該公司有關營業或設廠之許可證照，實不足以產生嚇阻不法行為之作用。又前揭法條罰則中所謂「情節重大或再次違反者」為不確定之法律概念（該局係根據 101 年度裁處違規化粧品廣告累犯分析，擬將情節重大或再次違反者界定為「同一業者，同一產品於 1 年內連續刊播、處分 10 次以上」者），認事用法一旦欠缺共識，極易因人、因地而異，產生重大偏差情況，可見倘任由全國各縣市政府逕自訂定不同之裁罰基準，恐難將酌科罰鍰之實務加以標準化與一體化。
- (三)又查我國行政實務上為了統一裁罰標準，避免對於相同處罰構成要件事實為恣意之裁罰，將罰鍰額度裁罰予以類型化，已有許多中央機關訂定統一之裁量基準，交由地方政府據以執行裁罰。例如，交通部、內政部會銜訂定之「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」、針對稅捐違章之裁罰，財政部訂有「稅務違章案件裁罰金額或倍數參考表」之行政規則，做為各級稅捐機關辦理違章案件之

裁量基準；行政院公平交易委員會訂有「行政院公平交易委員會裁處罰鍰額度參考表」，係有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，故行政裁量時原則上悉應依據上開「罰鍰額度參考表」而為裁量，以符行政自我拘束之原則；而行政院環境保護署亦訂有「公私場所違反空氣污染防治法應處罰鍰額度裁罰準則」、「違反水污染防治法通知限期改善或補正裁量基準」等。

- (四)質言之，食藥署本於中央主管機關權責，為促使地方政府處理各類違反化粧品衛生管理條例案件，得以依循適當原則為有效裁處，俾落實公平執法、減少「各地方主管機關對同一性質案件卻有不同裁處」情形發生及提升行政效率與公信力，允宜參酌前揭現成裁罰基準體例訂定統一之裁罰基準表。

四、經濟部標檢局允宜積極開發並制訂精油線香、休閒農場內販售精油等國家標準，尤其具本土特色之台灣檜木精油乃優先課題，可彰顯台灣特有種之精確檢驗結果，並切合稽核管理之實務需要：

- (一)頃據標檢局查復本院指出，經查現有 122 種精油品質標準及其檢驗法，已涵蓋市面常見精油種類如玫瑰油、薰衣草油、茶樹油、迷迭香油、薄荷油等等，檢視尚未參照 ISO 制定之 36 種，主要為冷門少見精油，其次是已制定公告有同類型 CNS 精油國家標準，及尚未被 CNS 精油品質標準引用之檢驗法。CNS 精油國家標準就數量、質量、功能分類已足供管理參考且符合國際潮流。又針對尚未參照 ISO 制定之 36 種精油標準，決議依國內需求重要性次序分為六組(A 組~F 組)，並優先依國家標準制定程序向標檢局國家標準審查委員會提送參照 ISO 8898「中國柑橘油」等 6 種中國系列精油 ISO 標準制定為 CNS 之

建議案，依程序制定完成後，再依序執行次一組別精油之制定，以臻標準國際化。另有關過去參照產業狀況及藥典資料制定之傳統本土精油，已於 97 年完成 CNS 375「天然樟腦」等樟腦系列國家標準 7 種之修訂，尚未檢視之 CNS 11「薄荷原油」、CNS 12「脫腦薄荷油」及 CNS 207「香茅油」等 3 種，規劃於未來參照 ISO 制(修)定精油國家標準若有同類型產品時，一併機動提出檢討，以提升台灣傳統產業並保護消費安全。

(二)次查標檢局於 102 年 5 月 29 日所召開之化學工業國家標準技術委員會會議，提請技術委員會討論有關 CNS 15577「柏香油(中國型)」是否適用檢驗檜木精油(台灣特有種)，討論結果如下：

- 1、CNS 15577 柏香油(中國型)－主要是從柏科柏樹植物之木材以蒸汽蒸餾而取得之精油。其與台灣檜木為同科不同屬之品種，該標準所規定亦適用於檢驗同為柏科之不同屬種植物精油。
- 2、台灣保育類國寶檜木為在全世界為該類少數品種之一，該類植物因各地習慣性稱呼而有所差異(故有柏或檜之稱)，台灣檜木受政府保育禁伐，所提取之精油理應稀有，為滿足消費者喜好，世界各地所產不同品種檜木精油，都有可能輸入在台販售甚至成為主流。
- 3、如堅持所供參考之標準必需是為台灣特有種檜木精油所制定方能進行檢驗或鑑定，鑑於目前 ISO 也只對該品種制定為標準(CNS 15577)，技術委員會建議使用者以自行購買確認品種之台灣檜木原木以蒸汽蒸餾取得精油作為比對樣品，參照 36 種精油檢驗標準進行檢驗比對及鑑定。
- 4、為保育台灣國寶檜木，技術委員會不建議制定台

灣國寶檜木精油標準，以免鼓勵濫伐使用。

(三)又查標檢局為確保市售拜香等祭祀用品之安全性，自 96 年起每年皆規劃訂定「香品、紙錢」市場監督計畫，於市場上購買樣品後依據 CNS 15047 及 CNS 15095 針對「香品、紙錢」中「重金屬」、「游離甲醛」及「揮發性有機化合物(VOC)」等有害物質進行檢測，倘發現不符合規定時會依據消費者保護法及商品標示法等辦理或移請有關機關處理。惟查 CNS 15047「香品」適用範圍尚未包括精油線香，未來將評估制定精油線香國家標準之可行性，俟國家標準制定，再評估將精油線香產品納入市場監督計畫抽驗對象。

(四)質言之，標榜「台灣檜木精油」乃道地之本國產品，惟其貨真價實與否，啟人疑竇；又國內各休閒農場內已逐漸流行販售 DIY 精油，蔚為時尚卻品質堪慮；而精油線香亦經行政院消保處指定經濟部標檢局為中央主管機關；是以該局允宜優先開發並制訂台灣檜木精油、精油線香、休閒農場新興 DIY 精油等國家標準，庶可彰顯台灣特有種之精確檢驗結果（倘研發出該項獨特檜木精油標準品尚可提供其他國家作為從事此項檢驗比對及鑑定真偽之用），並切合稽核管理之實務需要。

五、台北市政府衛生局執行市售精油之行政管理工作，就連續違規業者之裁罰基準流於寬鬆，欠缺有效之嚇阻不法作用，而抽樣檢驗亦囿於「無償」取得樣品，難以普及高單價特殊產品，致使樣本代表性不足，容有檢討改進之必要：

(一)按化粧品衛生管理條例第 24 條第 1 項規定：「化粧品不得於報紙、刊物、傳單、廣播、幻燈片、電影、電視及其他傳播工具登載或宣播猥褻、有傷風化

或虛偽誇大之廣告。」同條第 2 項規定：「化粧品之廠商登載或宣播廣告時，應於事前將所有文字、畫面或言詞，申請中央或直轄市衛生主管機關核准，並向傳播機構繳驗核准之證明文件。」同條例第 30 條第 1 項規定：「違反第 24 條第 1 項或第 2 項規定者，處新台幣 5 萬元以下罰鍰；情節重大或再次違反者，並得由原發證照機關廢止其有關營業或設廠之許可證照。」

(二)卷查有關「動力生技有限公司化粧品違規廣告」乙事，台北市政府衛生局之辦理情形如下：

- 1、經查該公司自 99 年迄今，於網路、雜誌及報紙刊登化粧品違規廣告，業經該局依化粧品衛生管理條例第 24 條之規定處分多達 28 次（累計罰鍰總額新台幣 142 萬元），刊載「豐胸、瘦身」等虛偽誇大詞句與圖片為廣告訴求，雖經該局多次處分及輔導，仍未符合規定。
- 2、針對該公司持續被查獲違規情形，該局業於 102 年 7 月 25 日再次函知輔導業者遵守化粧品衛生管理條例之規定，內容如下：「貴公司於網路、平面媒體刊登「V 誘惑 UP 按摩精油、Dr. Q 迷人魔法 22" 纖腰霜、Dr. Q 迷人魔法 43" 纖腿霜」等化粧品違規廣告，再經查獲，依法加重處分。」

(三)次查台北市政府衛生局係根據 101 年度裁處違規化粧品廣告累犯分析，擬將情節重大或再次違反者界定為「同一業者，同一產品於 1 年內連續刊播、處分 10 次以上」者，足見其執法寬嚴尺度是否完全符合化粧品衛生管理條例第 30 條第 1 項規定、認事用法是否得當，尚有函請衛福部食藥署妥為函釋釐清之必要。

(四)又查台北市政府衛生局對市售產品稽查抽驗之原則

- ，無償抽驗與價購方式取捨等係依據下列規範辦理，以致大多數為無償取得之樣品。
- 1、為維護安全的消費環境及化粧品品質，該局每年均訂定抽驗計畫，以隨機抽驗方式抽驗市售化粧品，抽驗原則如下：
 - (1) 針對高風險產品抽驗(如：對人體影響健康危害程度大…)
 - (2) 違規率高的販售場所。
 - (3) 違規率高的產品類別。
 - 2、另外民眾檢舉案或突發性重大違規案件，該局亦成立抽驗專案進行抽驗。
 - 3、無償抽驗與價購方式取捨：對於高單價特殊產品，考量產品成本負擔，業者不願提供無償抽驗，或非以實體店面販售通路(如：網路等虛擬店面)，然有必要檢驗以釐清涉疑情事時，該局則編列年度預算，價購產品進行調查。
- (五) 綜上，台北市政府衛生局執行市售精油之行政管理工作，就連續違規業者之裁罰基準流於寬鬆，迄今未有移請該府產業發展局辦理廢止其有關營業或設廠許可證照之案例，欠缺有效嚇阻不法作用。而抽樣檢驗工作亦囿於「無償」取得樣品，難以普及百貨精品店、網購通路之高單價特殊產品，致使樣本代表性不足，容有檢討改進之必要。

調查委員：程仁宏

趙榮耀

中 華 民 國 102 年 11 月 6 日