

調 查 意 見

壹、案由：據悉，保健食品及嬰兒食品經由直銷方式造成消費者誤用，且有危害嬰兒與民眾生命安全與健康的疑慮；究政府與相關衛生主管機關是否對此有善盡監督之責，實有深入探討之必要案。

貳、調查意見：

一、衛福部食藥署對於傳銷業者進口食品相關之標示、宣傳或廣告翻譯未能進行把關，任由直銷商竄改原廠適用與禁忌對象內容，肇生虛偽不實情事，形成食安管理之漏洞，核有檢討之必要：

(一)按食品安全衛生管理法(下稱食安法)第 28 條第 1 項規定：「食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」而違反上開規定者，依同法第 45 條，處新臺幣(下同)4 萬元以上 400 萬元以下罰鍰，合先敘明。

(二)查 106 年 11 月 16 日媒體報導高雄市有 1 名 21 歲的年輕媽媽，讓 4 個月大的男嬰連吃美商嘉康利股份有限公司(下稱嘉康利公司)產製之「精沛素」¹4 個月，險造成男嬰喪命之新聞事件，嗣經臺北市政府衛生局調查，查獲案內產品涉標示及廣告違規，爰於 106 年 12 月 1 日以北市衛食藥字第 10646984700 號裁處書裁處嘉康利公司台灣分公司 8 萬元整。而國內直銷商對於「精沛素」之廣告內容翻譯迥異於美國原廠瓶罐與使用警語，略以：

¹ 係從大豆中提煉出優良蛋白質成分，屬於一般營養補充品，卻充當奶粉販售。

1、美國原廠瓶罐與使用警語之陳述如下：

(1) Use this product as food supplement only. (本產品僅供營養補充品使用)

(2) Do not use for weight reduction. (不應使用於減肥)

(3) Should not be used by infants under 1 year of age without consulting a physician. (未經諮詢醫師不應提供給 1 歲以下嬰兒食用)

2、國內直銷商嘉康利公司台灣分公司對「精沛素」之廣告內容為：

(1) 精沛素：最營養的早餐。(沒事 3 湯匙，有事 6 湯匙，打基礎)

(2) 1 歲以下嬰兒請於諮詢醫療專業人員後食用本品。

(3) 成人、兒童可安心食用。

(三) 卷查食藥署查復本院指出，囿於司法院曾對化粧品廣告之事前審查做出解釋如下：「……化粧品廣告所為之事前審查，限制化粧品廠商之言論自由，已逾越必要程度，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 11 條保障人民言論自由之意旨有違……」(司法院釋字第 744 號解釋參照)，故該署對於食品廣告係採行自主管理制及市場監管方式處辦。惟查上開解釋理由書亦載明：「言論自由在於保障資訊之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會。化粧品廣告係利用傳播方法，宣傳化粧品效能，以達招徠銷售為目的，具商業上意見表達之性質。商業言論所提供之訊息，內容非虛偽不實或不致產生誤導作用，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，應受憲法第 11 條言論自由之保障(司法院釋字第 577 號、第 623 號解釋參照)」

。……系爭規定之立法資料須足以支持對化粧品廣告之事前審查，係為**「防免人民生命、身體、健康遭受直接、立即及難以回復危害之特別重要之公共利益目的**，其與目的之達成間具直接及絕對必要關聯，且賦予人民獲立即司法救濟之機會，始符合憲法比例原則及保障言論自由之意旨。……然廣告之功能在誘引消費者購買化粧品，尚未對人民生命、身體、健康發生直接、立即之威脅，則就此等廣告，予以事前審查，難謂其目的係在防免人民生命、身體、健康遭受直接、立即及難以回復之危害。系爭規定既難認係為保護特別重要之公共利益目的，自亦無從認為該規定所採事前審查方式以限制化粧品廠商之言論自由及消費者取得充分資訊機會，與特別重要之公共利益之間，具備直接及絕對必要之關聯。」故上開解釋雖認對化粧品廣告採事前審查制，已涉及對化粧品廠商言論自由的重大干預，應為違憲，但其亦強調受言論自由保障的言論須為「**內容非虛偽不實或不致產生誤導作用**」者，始足當之；又如係為「**防免人民生命、身體、健康遭受直接、立即及難以回復危害之特別重要之公共利益目的**」之前提下，亦與憲法比例原則及保障言論自由之意旨，並無不符。食藥署未就食品與化粧品本質之不同以及廣告內容如有不實產生誤導造成誤用的危險程度與機率……等事項，予以探究研析審酌，即將食品廣告之事前審查制度比擬為化粧品廣告之事前審查制度涉及違憲，審酌下列二者之比較事項，另為慎重計，該署允宜再審酌釐清，避免誤解大法官之解釋意旨；並應積極研議強化市場監管之機制及有效管理措施，俾因應無法對廣告採行事前審查時造成把關不足之缺漏：

1、食品、化粧品兩者定義不同：

(1)食安法第3條第1款規定：食品係指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。

(2)化粧品衛生管理條例第3條規定：化粧品係指施於人體外部，以潤澤髮膚，刺激嗅覺，掩飾體臭或修飾容貌之物品；其範圍及種類，由中央衛生主管機關公告之。

2、食品、化粧品兩者對人體健康危害程度不同：

(1)凡人皆因攝取食物方可存活，食品為日常生活必需品，其每日使用頻率多且數量多，經口服後直接進入人體消化道，業已產生影響健康之重大生理作用。如採取事前審查制度較可排除虛偽不實之商業言論所提供之訊息，並用以避免誤食，防免人民生命、身體、健康遭受直接、立即及難以回復之危害，相較於化粧品而言，其在維護公共利益之目的程度上，自較具特別重要性。

(2)化粧品並非日常生活必需品，其每日使用頻率與數量亦少，而且施於人體外部，並未直接進入口中，其對健康及生理作用之影響程度相對較小；況且化粧品之誤用較少造成對於人民生命、身體、健康遭受直接、立即及難以回復之危害。

(四)綜上，食藥署對於本案嘉康利公司之進口食品標示翻譯未能事前審查，或為其他把關措施，任由直銷商竄改原廠標示適用與禁忌對象內容，肇生標示、宣傳及廣告不實情事，已如前述；該署雖囿於司法院釋字第744號解釋，而對於食品廣告僅採行由廠商自主管理制度，惟其既未詳予研析上開解釋是否全盤適用於食品廣告的審查上，又如未加強其他把

關機制或採取有效的防制措施，對消費者之保護難謂周全，形成食安管理之漏洞，核有檢討之必要。

二、衛福部食藥署對於非屬公告「保健功效」項目之一般食品，輒有假借「保健食品」之名以混淆視聽，讓消費者誤認其為「健康食品」之情事，惟該署任由不肖食品業者遊走於法律邊緣灰色地帶，衍生諸多違規亂象，亟需督導各縣市衛生局強化其執法力道；並積極健全相關的法制作業：

- (一)按有關保健食品之產業範疇相當廣泛(如附圖)，而隨著人口老化、慢性病的比例增加，國人漸漸興起了一股養生風潮。中國人向來喜愛食補，各種打著保健養身的健康食品如雨後春筍般地出現，其種類在國內高達數千種，連同進口保健食品，早已超過一萬種以上。而沒有健康食品標章的產品，坊間一般泛稱之保健食品，通常為濃縮或是萃取食物中的成分製成膠囊粉末等形式；常見以標示為「機能性食品」、「膳食補充品」來彰顯其保健功效。至於特殊營養品則是專為特定對象或特殊疾病所設計，像是糖尿病專用配方、洗腎病患專用營養品，或是嬰兒奶粉等產品都屬之。
- (二)查健康食品管理法第2條規定：「本法所稱健康食品，指具有保健功效，並標示或廣告其具該功效之食品；本法所稱之保健功效，係指增進民眾健康、減少疾病危害風險，且具實質科學證據之功效，非屬治療、矯正人類疾病之醫療效能，並經中央主管機關公告者。」而健康食品保健功效項目，經衛福部103年12月26日部授食字第1031304312號訂定「健康食品管理法所稱保健功效之項目」公告，計有13種項目如下：護肝、抗疲勞、調節血脂、調節血糖、免疫調節、骨質保健、牙齒保健、延緩衰老、

促進鐵吸收、胃腸功能改善、輔助調節血壓、不易形成體脂肪、輔助調整過敏體質。

(三)再者，由於「健康食品」是一個法定名詞，其產品必需經過保健功效與安全性評估、並受限於健康食品管理法的規範，這樣的保健產品才能廣告其許可範圍的保健效能並合法地稱之為健康食品²。但截至107年5月底止，衛福部審核通過之健康食品僅有411件³；而其他數以萬計未經嚴格把關之保健食品，端賴原行政院衛生署於101年9月28日署授食字第1013000020號令發布，嗣經衛福部修正多次發布之「食品標示宣傳或廣告詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定基準」之行政規則(如附件1)作為認定規準，欠缺強制規範力，目前則擬將其法位階提升為法規命令「準則」之層次⁴，刻正進行法規預告程序中，如經完成作業發布實施後，應有助於強化食安把關之執法力道，食藥署允宜積極推動完成法規修正，以健全法制。

(四)末查食藥署提供之統計資料顯示，囿於地方衛生機關食品稽查人員不足與經費之拮据，106年度各縣市衛生局共裁處違規食品廣告計4,647件，則其他潛藏未被裁處之違規食品廣告案件黑數，勢必數倍於此，足見食藥署在強化違規廣告之認定，有效執行食安法第28條第1項、第2項禁止食品標示、宣傳或廣告不實、誇張、易生誤解或宣稱醫療效能之規定方面，仍有極大的加強查緝改善空間，食藥署

² 擁有小綠人標章，才是有政府的功效背書保證的健康食品。

³ <https://consumer.fda.gov.tw/Food/InfoHealthFood.aspx?nodeID=162#>

⁴ 配合107年1月24日公布修正食品安全衛生管理法第28條第4項規定：「第一項不實、誇張或易生誤解與第二項醫療效能之認定基準、宣傳或廣告之內容、方式及其他應遵行事項之準則，由中央主管機關定之。」衛福部107年6月6日衛授食字第1071200471號公告預告訂定「食品標示宣傳或廣告涉及不實誇張易生誤解或醫療效能之認定基準準則」草案。

除應督導地方落實執法外，亦應協助地方衛生機關人力的增補與經費之籌措。

(五)綜上，衛福部食藥署對於非屬公告 13 種「保健功效」項目之一般食品，輒有假借「保健食品」之名以混淆視聽，讓消費者誤認其為「健康食品」之情事；惟該署任由不肖食品業者遊走於法律邊緣灰色地帶，衍生諸多違規亂象，在推動「食品標示宣傳或廣告涉及不實誇張易生誤解或醫療效能之認定基準準則」之法位階業提升為法規命令做為執法之後盾上，更應積極完成相關法制作業；又該署對各縣市衛生局增補食品稽查人員與擴編經費上，亦應輔導協助籌謀，俾利督導各縣市衛生局強化其執法力道。

三、衛福部食藥署雖已運用多元檢舉管道，然其查緝作業成效不彰，違規食品標示及廣告案件仍屢見不鮮，故該署允當研謀更綿密而有效之應對方案，庶可確實掌握不法食品業者之違規次數與態樣，並達成嚇阻食品違規標示與廣告之目的：

(一)按食藥署查復本院指出，目前運用下列多元檢舉管道，進行違規食品標示及廣告案件之查處：民眾除可向所在地衛生局檢舉外，亦可以電子郵件透過食藥署為民服務信箱或撥打「1919」全國食安專線或各地方「1999」檢舉專線進行檢舉，透過民眾參與，進而擴大衛生機關監管範圍。現檢舉管道暢通，民眾檢舉便利，僅食藥署為民服務信箱有關食品之案件，105、106 年度即高達 19,484 件，尚未包含其他來源。此外，食藥署業訂有「衛生福利部食品藥物管理署受理人民陳情案件之處理原則」，相關案件皆依前開原則積極處理，並交請所轄衛生局依法查辦。

(二)次據公平會會同食藥署於 107 年 3、4 月間查核 6

家銷售保健食品業者，查核結果發現其中 5 家有下列違規情事：

1、嘉康利公司台灣分公司：

- (1)「嘉康利葡萄籽 E400 膠囊食品」：包裝上見「有助減少自由基產生，維持皮膚及血球細胞的健康」等，疑涉生理功能。
- (2)「嘉康利天然輔酵素 Q10 膠囊食品」之品名見「天然」，疑涉誇張或易生誤解。
- (3)「嘉康利精沛素低脂優蛋白（可可口味）」，其產品營養標示之維生素 B1 及 B2 含量高低與製程中成分排列順序不同，疑涉標示不實。
- (4)另有化妝品「芙雪新活神采眼霜」未見全成分之展開內容。
- (5)現場見「優能天然營養素粉狀食品」之型錄，有「本品不含人工香料、甜味劑」等字樣，惟現品包裝成分含「赤藻糖醇（甜味劑）」，涉廣告違規，由臺北市政府衛生局攜回處辦。

2、美商賀寶芙股份有限公司台灣分公司：

- (1)蔬果營養錠(食品)：成分見「葉黃素」，惟未見於營養標示。
- (2)關捷寶營養錠：標示「原產地：台灣」，惟見產品標示「進口商」等語。
- (3)南極磷蝦油膠囊(食品)：成分見「Omega-3 脂肪酸」等，惟未見於營養標示。
- (4)查核其廣告宣傳單張，其中「幫助腸道內的益生菌生長」、「強化骨骼健康」、「預防骨質疏鬆」等語，涉違反食安法第 28 條規定，後續由臺北市政府衛生局依法辦理。

3、麗富康國際股份有限公司(下稱麗富康公司)：

- (1)活力元素口含錠：營養標示格式與規定不符及

未標示過敏原資訊。

(2)大造元素軟膠囊：營養標示格式與規定不符。

(3)精明元素口含錠：營養標示格式與規定不符及未標示過敏原資訊。

4、水素健康產業股份有限公司（以「蔬活農場」品牌行銷）：

(1)白金水素：成分標示涉違反食安法相關規定。

(2)力沛素特肝精軟膠囊食品：成分標示涉違反食安法相關規定。

5、台灣產經股份有限公司（以「田園小鎮」品牌行銷）：

(1)牛奶蛋白滋潤沐浴乳：未見全成分之展開內容。
。（其標示違反化粧品衛生管理條例規定）

(2)蠶絲蛋白滋養洗髮乳：未見全成分之展開內容。
。（其標示違反化粧品衛生管理條例規定）

(3)另查獲「黑棗四物鐵飲品」單張，內容涉違反食安法第 28 條規定，由臺中市政府衛生局依權責辦理。

(三)又查 107 年 3 月 5 日臺中市有 1 名 41 歲何姓女子因癌症病逝，家屬控訴疑誤信直銷商麗富康公司產製保健食品之廣告，延誤治療送命⁵；本案嗣經臺中市政府衛生局查處發現，該公司直銷產品竟有逾 20 款廣告涉有誇大不實之情事。另以上述連鎖直銷業「田園小鎮」為例，該業者在花蓮多次以饋贈生活用品(如沙拉油及醬油)，或利用辦理健康講座等方式，吸引老年人聚集，並藉機販賣誇大不實療效產品，上述違法行徑「田園小鎮」似乎罰不怕，且因為累犯，花蓮縣衛生局再度查獲該業者違規販售「

⁵ <https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180305/1308337/>

維他力士」「蜂膠」食品多達 8 項等誇大不實、宣稱醫療效能違規廣告商品屬實，乃於 103 年 1 月 17 日以府衛藥字第 1030006656 號裁處書，處台灣產經股份有限公司(田園小鎮)320 萬元；足見違規廣告氾濫，相關標示不實案例俯拾皆是，不勝枚舉，從而凸顯出當前違規食品標示及廣告相關查緝作業及管理措施，仍然成效不彰。

(四)質言之，食藥署雖已運用多元檢舉管道，單就該署為民服務信箱有關食品之案件統計，105、106 年度即高達 19,484 件；然而違規食品標示及廣告案件卻仍屢見不鮮，可見當前相關管理措施仍然成效不彰；故該署允當研謀更綿密而有效之應對方案，庶可確實掌握不法食品業者違規次數與態樣，進而達成嚇阻食品違規標示與廣告之目的。

四、衛福部食藥署未能督促各縣市政府衛生局確依規定將受處罰食品業者違規次數、資力條件及工廠非法性等納入考量因素，亦欠缺跨縣市違規案件通報勾稽機制，無法達到罰得重、罰得到、罰得怕之實質行政裁罰效益，亟待及早建置全國食品資訊系統整合平台，以強化執法嚇阻作用：

(一)依食安法第 45 條規定，食品廣告不實、誇張或易生誤解，可處 4 萬元以上 400 萬元以下罰鍰；宣稱醫療效能，可處 60 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，且應按次處罰至其停止刊播為止。此外，衛福部 104 年 6 月 22 日部授食字第 1041302023 號令訂定「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」(如附件 2)，按該標準第 3 條規定「不同產品品項、廣告版本、刊播媒介、刊播日期」屬不同行為，而數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，應分別處罰之。另，按行政罰法第 18 條第 1 項、第 2 項規定

「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。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。」就上開規定觀之，業者違規次數、資力條件及工廠非法性等因素，均應納入罰鍰額度衡量範疇。此外，食安法所定之處罰，除另有規定外，由直轄市、縣(市)主管機關為之。

(二) 卷查宏醫國際股份有限公司⁶於 105 年度宣播違規食品廣告裁處案件共計 17 筆(如附表)，而罰鍰金額最高者為處分日期最早之第 1 筆 288 萬元，嗣後分別遭到不同縣市衛生局罰鍰各 4 萬元、8 萬元、10 萬元、12 萬元、16 萬元不等，再就臺中市政府衛生局所裁處案件 6 筆(附表第 5 筆至第 10 筆)而言，其所裁處罰鍰依處分日期先後排序，分別為 8 萬元、4 萬元、4 萬元、10 萬元、4 萬元、4 萬元；可見食藥署雖訂頒「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」，但各縣市衛生局顯未參酌前開認定標準及行政罰法第 18 條第 1 項、第 2 項規定，將受處罰業者違規次數、資力條件及工廠非法性等納入考量因素，無法達到罰得重、罰得到之效益。

(三) 承上，由於我國目前尚未建置跨縣市食品違規廣告案件通報勾稽資訊整合平台，無法透過資訊系統串接同 1 家廠商違規次數及態樣等之關聯性，致各縣市政府衛生局各自為政，無從及時累計加重裁罰其違規行為。是以食藥署允宜參考交通部公路總局「第三代公路監理資訊系統」建置模式⁷，比照跨縣市

⁶ 現已更名為「華藥生醫股份有限公司」。

⁷ <https://www.mvdis.gov.tw/m3-emv-cht/public/about>

舉發駕駛人、車輛、稅規費欠繳等違規裁罰案件之串接達無縫聯繫方式，俾利全面追蹤管理。

(四)末查食藥署提供之統計資料顯示，106 年度地方衛生機關共裁處違規食品廣告計 4,647 件，罰鍰金額為 1 億 2,813 萬 6 千元，亦即平均每件違規食品廣告之罰鍰僅區區之 27,574 元，對照廠商因而可獲取數十倍、甚或數百倍之豐厚利潤；廠商於衡量行政罰鍰與不法利潤數額之損益後，恐寧願繳交罰鍰，也不願改正其違規廣告行為，此種罰鍰數額亦與前揭行政罰法第 18 條第 2 項規定欠合，根本無法達到罰得怕之嚇阻效用。

(五)質言之，衛福部食藥署未能督促地方衛生主管機關確依「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」及行政罰法第 18 條第 1 項、第 2 項規定將受處罰食品業者違規次數、資力條件及工廠非法性等納入量因素，也欠缺跨縣市違規案件通報勾稽機制，無法達到罰得重、罰得到、罰得怕之實質行政裁罰效益，亟待該署及早建置全國食品資訊系統整合平台，以強化執法嚇阻作用。

五、公平會允宜協同衛福部食藥署研謀更多元加強監管多層次傳銷事業及其參加人宣播違規食品、藥物、化粧品廣告之措施；以共同打擊不法直銷業者違規行為，並恢宏聯合稽查之效益：

(一)查公平會對於多層次傳銷案件之處理原則第 7 項規定：「多層次傳銷事業有下列情形之一，列為優先業務檢查對象：……(七)經衛生主管機關認定該事業或其傳銷商違反衛生法規之次數較多者。……」其中第(七)點之規定係依公平會與衛福部食藥署於 101 年 8 月 6 日召開之「加強監管多層次傳銷事業及其參加人宣播違規食品、藥物、化粧品廣告事宜」

會議共同決議之事項，且自 101 年 8 月份開始實施，惟因公平會業務檢查之事項皆為事先排定，公平會爰就上開決議事項自 102 年起列為公平會業務檢查之對象，合先敘明。

(二)次查有關 102 年至 106 年公平會就違反衛生法規次數較多之多層次傳銷事業業務檢查，其檢查結果發現與報備內容不符之事業雖有 4 家，但卻因各該公司之商品品項與該會報備內容略有不同，予以行政指導、因商品積分與報備內容略有差異，予以警示、因商品名稱與報備資料略有不同，已於變更報備後結案、因部分傳銷商使用舊版參加契約，予以行政指導等理由，而均予以不處分。換言之，透過公平會上開加強業務檢查之機制，尚無法配套揪出違反衛生法規次數較多之多層次傳銷事業，予以應有之裁罰或警惕。足見公平會獨力進行稽查作業之成效非常有限，實有與食藥署共同研謀更多元之因應措施，並啟動聯合稽查機制之必要。

(三)又查公平會會同食藥署於 107 年 3、4 月間查核嘉康利公司、宏醫國際股份有限公司、美商賀寶芙股份有限公司台灣分公司、麗富康公司等 4 家多層次傳銷事業及蔬活農場、田園小鎮等 2 家銷售保健食品業者⁸，查核結果發現其中 5 家有 17 項次違規案件，此次聯合稽查之成果豐碩，相關查緝情形已如前述。可見直銷業者恣意宣播違規食品、藥物、化粧品廣告之事態甚為嚴重，有賴公平會協同食藥署加強監管，方足以遏阻上述不法行為。

(四)綜上，公平會允宜協同衛福部食藥署想方設法研謀更為多元之措施，藉由雙方密切合作，來加強監管

⁸ 依公平會查復該會多層次傳銷管理系統，蔬活農場及田園小鎮等業者並非向該會報備之多層次傳銷事業。

多層次傳銷事業及其參加人宣播違規食品、藥物、化粧品廣告；以共同打擊不法直銷業者違規行為，匡正違規標示與廣告浮濫不實之歪風，並恢宏聯合稽查之效益。

六、國內當前從事食品、藥物、化粧品直銷之業者不計其數，故公平會允應積極主動查處假「單層直銷」之名而行「多層次傳銷」之直銷業者脫法行為，以確保消費者健康權益：

(一)查一般坊間所稱直銷可分二大類，包括單層的直接銷售即「單層直銷」及多層級的直接銷售即「多層次傳銷」，傳銷態樣如下：

- 1、單層直銷係常見之一種行銷方式，由事業招募銷售人員，每位銷售人員大多有其固定之業務區域，並由各區域之經理人員負責輔導訓練，銷售人員之收入或由事業依聘雇合約發予薪資，或因與事業無聘雇關係，而採業績抽佣方式。
- 2、多層次傳銷之傳銷商除向事業購買商品，再將商品推廣、銷售他人以獲取差額利潤外，為獲取更多利潤，傳銷商更建立自己的銷售網，藉由人際關係擴展其銷售組織，縮短生產與消費者間通路成本。亦即，多層次傳銷具「傳」與「銷」兩大特性，傳銷商不但能推廣、銷售商品或服務，以獲得賣出商品或服務的差額利潤，也可介紹他人加入多層次傳銷事業，賺取額外的業績及組織獎金增加收入。

(二)次查公平會先前曾受理民眾檢舉有關蔬活農場、田園小鎮等2家直銷保健食品業者疑似非法從事傳銷之情事，嗣經該會調查結果如下：

- 1、臺南市政府曾於103年6月27日及同年9月16日函移民眾反映台灣產經公司(田園小鎮)疑似非

法從事傳銷之情事，惟民眾來文中未無說明其是否為多層次傳銷組織、獎金制度，亦未提供台灣產經公司相關參加契約、購貨證明及獎金發放等具體事證；復經該會自行上網查詢台灣產經公司網頁資料，亦查無涉有多層次傳銷組織行銷及團隊計酬之相關事證，故現階段尚難據以判斷其行為是否合致多層次傳銷管理法第3條⁹、第4條¹⁰及第5條¹¹規定所稱多層次傳銷。

- 2、公平會於106年11月13日接獲民眾來函檢舉水素健康產業有限公司(蔬活農場)疑似以老鼠會方式利用不當手段銷售保健食品，經該會查民眾來文內容並未具體敘明該等業者實施多層次傳銷之實際運作方式，亦未提供該等業者招募傳銷商之參加契約、事業營運規章手冊、組織及獎金制度等具體事證，尚難僅依檢舉內容憑判該等事業是否有實施多層次傳銷行為。關於該等業者是否有未向公平會報備即實施多層次傳銷，疑涉有違反多層次傳銷管理法第6條規定部分，經該會赴水素健康產業有限公司說明會之地點新北市泰山區新民路現場查察，以及函請水素健康產業有限公司到會說明，就目前所掌握之相關事證，查悉有購買該公司商品之消費者即為公司會員，公司並發送一本購買紀錄本予會員，以方便其紀錄購買

⁹ 多層次傳銷管理法第3條規定：「本法所稱多層次傳銷，指透過傳銷商介紹他人參加，建立多層級組織以推廣、銷售商品或服務之行銷方式。」

¹⁰ 多層次傳銷管理法第4條規定：「本法所稱多層次傳銷事業，指統籌規劃或實施前條傳銷行為之公司、工商行號、團體或個人。外國多層次傳銷事業之傳銷商或第三人，引進或實施該事業之多層次傳銷計畫或組織者，視為前項之多層次傳銷事業。」

¹¹ 多層次傳銷管理法第5條規定：「本法所稱傳銷商，指參加多層次傳銷事業，推廣、銷售商品或服務，而獲得佣金、獎金或其他經濟利益，並得介紹他人參加及因被介紹之人為推廣、銷售商品或服務，或介紹他人參加，而獲得佣金、獎金或其他經濟利益者。與多層次傳銷事業約定，於一定條件成就後，始取得推廣、銷售商品或服務，及介紹他人參加之資格者，自約定時起，視為前項之傳銷商。」

商品品項及累計點數；商品主要銷售對象為中年以上者或有需要者，銷售商品係以保健食品及一般生活用品如米製品、醬油及肥皂等為主，會員購買一定金額之商品，公司則會給予會員禮券或點數，點數或禮券累計一定數量即可贈換如多酚芥花調和油、芋香米、冬粉及衛生紙等日常生活用品，該公司並無與會員簽訂書面參加契約，目前尚無發現該公司有多層次傳銷組織行銷及團隊計酬之情形。

(三)又查傳銷業者係以加入或招募會員、針對特定對象舉辦說明會……等異於一般量販、零售等販售通路方式推銷販售商品，在公平會僅管理多層次傳銷業者，食藥署採業者自主管理、透過民眾檢舉、監看媒體並對應辦理查驗登記之營養保健食品工廠辦理專案稽查等方式，難以對非屬列管之直銷保健食品業者進行現場推銷販售方式進行查處，致傳銷業者輒有假「單層直銷」之名而行「多層次傳銷」之脫法行為。而一般社會大眾，並不嫻熟傳銷態樣，無從區分「單層直銷」或「多層次傳銷」，祇知本身或親友受害於直銷業者之違規宣傳廣告；此由上述受害民眾檢舉有關疑似非法從事傳銷之案例，可見一斑。

(四)綜上，鑑於國內當前從事食品、藥物、化粧品直銷之業者不計其數，故公平會允應揚棄機關間各自為政之本位主義，加強彼此橫向溝通協調及聯合稽查工作，並本於職權積極主動查處假「單層直銷」之名而行「多層次傳銷」之直銷業者脫法行為，而非消極被動地等待受害民眾之檢舉，以確保消費者健康權益。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一至四，函請衛生福利部督飭食品藥物管理署確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見五，函請公平交易委員會協同衛生福利部食品藥物管理署研議辦理見復。
- 三、抄調查意見六，函請公平交易委員會確實檢討改進見復。
- 四、本調查報告審議通過後，調查意見（含附表、附圖、附件）上網公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：尹祚芊

楊美鈴

附表、105 年 1-12 月多層次傳銷事業宣播違規食品廣告裁處
案件一覽表

多層次傳銷事業受處分 廠商(人)名稱	處分書字號	違反法條	罰 鍰 金 額 (萬元)	處分日期
宏醫國際股份有限公司	府衛食藥字第 1050090977 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	288	105.05.02
宏醫國際股份有限公司	府授衛食字第 1050087077 號	健康食品管理法第 14 條第 1 項	10	105.05.04
宏醫國際股份有限公司	府授衛食字第 1050106513 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	10	105.05.20
宏醫國際股份有限公司	府授衛食字第 1050117423 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	4	105.06.07
宏醫國際股份有限公司	中市衛食藥字第 1050057960 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	8	105.06.16
宏醫國際股份有限公司	中市衛食藥字第 1050060688 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	4	105.06.24
宏醫國際股份有限公司	中市衛食藥字第 1050060690 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	4	105.06.24
宏醫國際股份有限公司	中市衛食藥字第 1050060692 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	10	105.06.24
宏醫國際股份有限公司	中市衛食藥字第 1050063973 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	4	105.06.30
宏醫國際股份有限公司	中市衛食藥字第 1058006740 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	4	105.07.18
宏醫國際股份有限公司	府授衛食字第 1050150746 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	12	105.07.21
宏醫國際股份有限公司	府授衛食字第 1050150801 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	4	105.07.21
宏醫國際股份有限公司	府授衛食字第 1050150733 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	16	105.07.21
宏醫國際股份有限公司	府授衛食字第 1050150803 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	4	105.07.22
宏醫國際股份有限公司	府授衛食字第 1050150807 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	12	105.07.22
宏醫國際股份有限公司	府授衛食字第 1050150800 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	4	105.07.22
宏醫國際股份有限公司	府授衛食字第 1050150798 號	食品安全衛生管理法 第 28 條第 1 項	4	105.07.22

資料來源：衛福部食藥署

保健食品產業範疇

食品與相關產品查驗登記及許可證管理辦法

食品

常見「機能性食品、膳食補充品」等標示

特殊營養品

1. 嬰兒配方食品及較大嬰兒配方輔助食品
2. 特定疾病配方食品，包括調整蛋白質、胺基酸、脂肪或礦物質之食品及低減過敏性、控制體重取代餐食品、管灌用食品

健康食品管理法

提供特殊營養素或具有特定之保健功效，特別加以標示或廣告，而非以治療、矯正人類疾病為目的之食品

健康食品（13類功效）

1. 胃腸道功能改善
2. 骨質保健功能
3. 牙齒保健功能
4. 免疫調節功能
5. 護肝功能
6. 抗疲勞功能
7. 延緩衰老功能
8. 促進鐵吸收功能
9. 輔助調節血壓功能
10. 不易形成體脂肪功能
11. 輔助調整過敏體質功能
12. 調節血糖功能
13. 調節血脂功能

附件 1、食品標示宣傳或廣告詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定基準

101 年 9 月 28 日署授食字第 1013000020 號令發布
103 年 1 月 7 日部授食字第 1021250977 號令修正發布
105 年 6 月 17 日部授食字第 1051201580 號令修正發布
106 年 3 月 16 日衛授食字第 1061200468 號令修正發布

- 一、衛生福利部(以下稱本部)為維護國人健康，保障消費者權益，有效執行食品安全衛生管理法第二十八條，禁止食品標示、宣傳或廣告誇張、易生誤解或宣稱醫療效能，特訂定本基準。
- 二、食品標示、宣傳或廣告如有誇張、易生誤解或宣稱醫療效能之情形，且涉及違反健康食品管理法第六條規定者，應依違反健康食品管理法論處。
- 三、涉及誇張、易生誤解或醫療效能之認定基準如下：
 - (一)使用下列詞句者，應認定為涉及醫療效能：
 1. 宣稱預防、改善、減輕、診斷或治療疾病或特定生理情形：
例句：治療近視。恢復視力。防止便秘。利尿。改善過敏體質。壯陽。強精。減輕過敏性皮膚病。治失眠。防止貧血。降血壓。改善血濁。清血。調整內分泌。防止更年期的提早。
 2. 宣稱減輕或降低導致疾病有關之體內成分：
例句：解肝毒。降肝脂。
 3. 宣稱產品對疾病及疾病症候群或症狀有效：
例句：消滯。降肝火。改善喉嚨發炎。祛痰止喘。消腫止痛。消除心律不整。解毒。
 4. 涉及中藥材之效能者：
例句：補腎。溫腎(化氣)。滋腎。固腎。健脾。補脾。益脾。溫脾。和胃。養胃。補胃。益胃。溫胃(建中)。翻胃。養心。清心火。補心。寧心。瀉心。鎮心。強心。清肺。宣肺。潤肺。傷肺。溫肺(化痰)。補肺。瀉肺。疏肝。養肝。瀉肝。鎮肝(熄風)。潤腸。潤腸。活血。化瘀。
 5. 引用或摘錄出版品、典籍或以他人名義並述及醫藥效能：
例句：「本草備要」記載：冬蟲夏草可止血化痰。「本草綱目」記載：黑豆可止痛。散五臟結積內寒。
 - (二)使用下列詞句者，應認定為未涉及醫療效能，但涉及誇張或易生誤解：
 1. 涉及生理功能者：

例句：增強抵抗力。強化細胞功能。增智。補腦。增強記憶力。改善體質。解酒。清除自由基。排除毒素。分解有害物質。改善更年期障礙。平胃氣。防止口臭。

2. 未涉及中藥材效能而涉及五官臟器者：

例句：保護眼睛。增加血管彈性。

3. 涉及改變身體外觀者：

例句：豐胸。預防乳房下垂。減肥。塑身。增高。使頭髮烏黑。延遲衰老。防止老化。改善皺紋。美白。纖體(瘦身)。

4. 引用本部部授食字號或相當意義詞句者：

例句：部授食字第○○○○○○○○○○○○○○號。衛署食字第○○○○○○○○○○○○○○號。署授衛食字第○○○○○○○○○○○○○○號。FDA字號○○○○○○○○○○○○○○號。衛署食字第○○○○○○○○○○○○○○號許可。衛署食字第○○○○○○○○○○○○○○號審查合格。領有衛生署食字號。獲得衛生署食字號許可。通過衛生署配方審查。本產品經衛署食字第○○○○○○○○○○○○○○號配方審查認定為食品。本產品經衛署食字第○○○○○○○○○○○○○○號查驗登記認定為食品。

四、使用下列詞句者，應認定為未涉及誇張、易生誤解或醫療效能：

(一) 通常可使用之例句：

幫助牙齒骨骼正常發育。幫助消化。幫助維持消化道機能。改變細菌叢生態。使排便順暢。調整體質。調節生理機能。滋補強身。增強體力。精神旺盛。養顏美容。幫助入睡。營養補給。健康維持。青春美麗。產前產後或病後之補養。促進新陳代謝。清涼解渴。生津止渴。促進食慾。開胃。退火。降火氣。使口氣芬芳。促進唾液分泌。潤喉。「本草綱目」記載梅子氣味甘酸，可生津解渴(未述及醫藥效能)。

(二) 一般營養素可敘述之生理功能例句(須明敘係營養素之生理功能，例如：膳食纖維可促進腸道蠕動；維生素A有助於維持在暗處的視覺；維生素D可增進鈣吸收)：

1. 維生素或礦物質：

例句如附表一。

2. 其他營養素：

例句如附表二。

附件 2、食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準

104 年 6 月 22 日部授食字第 1041302023 號令

- 第 一 條 本標準依食品安全衛生管理法（以下簡稱本法）第五十五條之一規定訂定之。
- 第 二 條 依本法有不得製造、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特定物品之義務而違反者，依下列基準判斷其行為數：
- 一、不同日之行為。
 - 二、不同品項之物品。
 - 三、不同場所之行為或物品。
 - 四、受侵害對象之個數。
 - 五、限期改善之期限。
 - 六、其他經主管機關認定之事項。
- 第 三 條 實施違反本法第二十八條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數：
- 一、不同品項之產品。
 - 二、不同版本之廣告。
 - 三、不同刊播媒介之個數。
 - 四、不同日之刊播。
- 第 四 條 判斷前二條之行為數時，應斟酌下列各款情事：
- 一、違反之動機及目的。
 - 二、違反之手段。
 - 三、違反義務之影響程度。
 - 四、違反義務所致之所生危害及損害。
- 第 五 條 依本法有應作為之義務而不作為，其違法狀態持續者，以主管機關裁處行政罰之行政處分送達行為人時，為一行為。
- 前項經主管機關裁處並於行政處分送達後，違反義務人仍不作為者，為另一違反義務之行為。
- 第 六 條 依本法有容忍主管機關進入製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗之義務而規避、妨礙或拒絕者，以同一日相同行政目的之查核或檢驗要求所為規避、妨礙或拒絕，為一行為。
- 依不同法規所為相同內容之查核或檢驗要求，亦同。
- 第 七 條 本標準自發布日施行。