

調 查 意 見

壹、案由：國內獲得國家健康食品認證之「包裝茶飲」，卻遭媒體披露「兒茶素」含量未達標示之3分之1，且售價昂貴，恐有欺騙消費者之虞，為維護國民健康並保障消費者權益，現行健康食品之審查及追蹤抽驗機制，均有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案緣據報載：「國內獲得國家健康食品認證之市售包裝茶飲料，遭披露『兒茶素』含量未達標示之3分之1，且售價昂貴，恐有欺騙消費者之虞」等情，為維護國民健康及消費權益，經本院於民國（下同）99年1月19日財政及經濟委員會第4屆第40次會議決議就「現行茶飲料等健康食品之審查及追蹤抽驗機制」推派程仁宏委員、楊美鈴委員、洪昭男委員組成專案小組調查。案經本小組分別函詢行政院衛生署（下稱衛生署）、地方衛生主管機關及行政院消費者保護委員會（下稱行政院消保會）等相關主管機關，並約詢衛生署及臺中市衛生局等相關業務主管人員，業已調查竣事。茲臚列調查意見如下：

一、衛生署於本案經媒體揭露前，怠未建立健康食品追蹤查驗機制，除未曾主動抽驗各通路販賣場所陳列健康食品之保健功效成分，復未訂定相關稽查作業計畫，相關督導及考評方式亦皆付之闕如，洵有欠當：

（一）按健康食品管理法第5條、第16條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署……。」、「衛生主管機關得派員檢查健康食品製造業者、販賣業者之處所設施及有關業務，並得抽驗其健康食品，業者不得無故拒絕……。」次按吳庚前大法官見

解：「並非謂凡有『得』字，即屬裁量條款，不少情形『得』字用於賦予行政機關以某種權限，與裁量無關……。」是觀該法第 16 條「得」字文意，應係立法機關賦予各級衛生主管機關應對健康食品經營業者製造、販賣等各類場所檢查及抽檢之權限

，各級衛生主管機關自該法生效施行後，即應落實執行，其檢查範圍除源頭製造工廠之外，自應涵括其各通路之販賣場所，且其查處方式除消極性地檢查標示之外，依前開規定，洵應抽檢其成分，始能追蹤及監控業者有無確實依許可內容及其標示執行。尤以健康食品既早於 88 年 1 月 14 日即制定專法管理，基於其標榜健康之名及保健功效，以及國內養生、保健風氣日盛，常受民眾青睞而使消費量逐年遞增，此參據文獻研究結果及期刊內容分別載明：「……我國加工食品消費市場規模約達新臺幣(下同)6 千億元，其中保健食品達 625 億元，約占 10.4%，已穩坐國內食品產業之龍頭寶座，其產值逐年成長……。」、「除傳統藥補之外，近 70% 之國內民眾曾經服食保健食品……。」、「……經濟部統計，國人 1 年吃掉 670 億元，足以蓋 1 棟臺北 101 大樓；臺灣保健食品學會理事長潘○○估計，未來 3 年保健食品市場還會成長至少 1 成。」自明，該署於該法公布迄今已逾 10 年餘期間，早應擬妥相關稽查及督導考核計畫，以資為督促地方衛生主管機關落實執行之依據。況且地方衛生主管機關針對健康食品保健功效相關成分，尚無評估檢驗之能力，其追蹤查驗工作端賴衛生署主動規劃及統籌辦理，此觀臺北市、高雄市、臺北縣、高雄縣、桃園縣、嘉義縣、屏東縣、宜蘭縣、基隆市、臺南市等地方衛生局查復：「由於健康食品之『保健功效相關成

分』非一般食品衛生檢驗項目，需較專業之人力及設備方具有評估檢驗之能力，非地方衛生主管機關所能檢驗……建請衛生署統一規劃市售健康食品複核機制……。」、「地方衛生局礙於檢驗技術，針對健康食品內容物含量之確認作業，尚難據以執行……。」、「健康食品出廠後，產品成分是否與標示不符，需經由檢驗數據方能辨明……應由該署統一訂定抽驗項目及檢驗方法，地方衛生局配合抽樣、取樣工作，方能為健康食品之品質把關……。」等語甚明，合先敘明。

(二)惟查，99年1月13日報載市售茶飲料內含兒茶素濃度偏低與標示不符等情(下稱本案)前，衛生署針對健康食品之管理及查驗情形，詢據地方衛生主管機關分別查復略以：「該署目前尚無針對市售健康食品之抽驗計畫……。」、「……建議該署食品藥物管理局針對領有健康食品許可證之後續管理，研擬計畫檢驗其成分及含量……。」、「並無配合該署專案稽查健康食品衛生安全品質之業務……。」、「……目前並無針對特殊保健產品成分進行抽驗……。」、「……地方衛生局係以販售市場之食品標示稽核、有無逾有效期限及食品廣告查處為主……」、「健康食品標示值含量調查並未列入地方衛生局專案品質抽驗計畫。」、「目前未有配合該署專案稽查國內健康食品衛生安全品質之案例」、「……目前針對市售健康食品僅稽查及查核其標示及廣告……。」、「……該署並未針對健康食品之稽查頻率、抽驗項目、數量、方法及數據統計等要求陳報……。」、「……該署專案稽查係針對全面性食品標示、源頭製造工廠等問題執行輔導查核……。」、「……該署尚無單就健康食品管理研擬相

關督導考評資料……。」、「該署並無針對健康食品專項考核資料結果呈現……。」、「該署未針對健康食品單項考評……。」、「該署尚未針對各縣市稽查、抽驗、數據陳報等事項予以一致性規範……。」、「該署相關督導考核計畫、評比項目，並無特定針對健康食品……稽查頻率、抽驗項目、數量、方法、數據統計，亦無特別要求健康食品……自 94 年迄今，並無配合該署專案稽查健康食品……。」、「該署未特別針對健康食品訂有稽查頻率、抽驗項目、數量、方法、數據統計、陳報方式等相關作業及實施計畫。」足見本案發生前，衛生署除未曾主動辦理市售健康食品保健功效成分之抽驗作業外，亦未訂定相關稽查作業及督導考核計畫，致無以督促地方衛生主管機關據以辦理相關抽驗暨檢查作業，坐令地方衛生主管機關僅消極地稽查其源頭製造工廠之安全衛生及查核其標示、廣告，綜此除復觀該署函復資料載明內容：「……由各地地方衛生局依整體業務狀況及管理需求，自行訂定抽查頻率及作業方式……。」、「……先前在地方食品衛生業務考評項目，係將健康食品併入食品衛生業務考核，而未列為獨立一項評分項目……99 年度起，本署已規劃修正地方食品衛生業務考評項目，擬將『健康食品查核』增列為加分項目，以監督地方衛生局之相關執行績效……。」甚明，並有該署於本院約詢時自承：「今(99)年方成立專案進行市售健康食品抽驗作業……。」等語暨其錄音檔附卷足稽，除與上開規定有違之外，益見健康食品管理法施行迄今已逾 10 年餘，市場端健康食品保健功效成分之追蹤查驗及監控機制竟付之闕如，殊有欠當。

二、衛生署疏未健全健康食品查驗審查機制，致未能將學術研究及系爭廠商檢具之實驗報告早已發現、載明兒茶素濃度因貯存時間衰退等事實納入准駁考量、登載於許可內容、注意事項或促請業者妥為標示、縮短保存期限，肇生本案原可避免之兒茶素含量衰退與標示不符事件；其審查委員之遴選及實驗數據之真偽亦招致詬病與疑義，均有欠當：

(一)按健康食品管理法第3條、第7條規定：「依本法之規定申請查驗登記之健康食品，符合下列條件之一者，應發給健康食品許可證：一、經科學化之安全及保健功效評估試驗，證明無害人體健康，且成分具有明確保健功效……。二、成分符合中央主管機關所定之健康食品規格標準……。」、「製造、輸入健康食品，應將其成分……功效……檢驗規格與方法……申請中央主管機關查驗登記，發給許可證後，始得製造或輸入……。第1項申請許可辦法，由中央主管機關定之。」及衛生署依前開條文授權訂定之健康食品申請許可辦法第2條、第2-1條、第13條規定：「依本法第3條第1項第1款申請查驗登記者，應檢具下列文件及資料：……四、產品之保健功效評估報告。五、保健功效成分鑑定報告及其檢驗方法。六、保健功效安定性試驗報告。……十一、相關研究報告文獻資料……。」、「依本法第3條第1項第2款申請查驗登記者，應檢具下列文件及資料：……二、產品原料成分規格含量表。三、成分規格檢驗報告。四、保健功效安定性試驗報告。……九、產品包裝標籤及說明書……。」、「產品之保健功效安定性試驗報告之審核重點為：一、安定性試驗報告為審核產品保健功效有效期限之依據……。」窺諸前開規定要求業者檢附

安定性試驗報告暨相關成分分析、檢驗數據之目的，係為檢視其產品宣稱保健功效等相關成分之質與量，於其保存期限內經消費者食用前之產品生命週期內，是否皆能保持穩定，而不致發生製造工廠出廠前合格，至消費者手中卻變樣等情事。準此，衛生署既負有健康食品查驗登記之責，允應健全相關審查機制，針對業者依前開規定檢附之送審產品安定性試驗暨相關實驗報告詳加審核，以資為核定其有效期限、促請業者妥為標示或准駁之依據，此觀臺北市政府衛生局表示：「……產品經衛生署審查核可，即可宣稱其經核准之保健功效，屬於事前查驗登記制度……經該署健康食品審議委員會審查內容包含『保健功效成分鑑定及其檢驗方法』、『保健功效安定性試驗報告』……等文件及資料，皆屬中央主管機關核定權責……。」等語益明，容先述明。

- (二)經查，維○○食品股份有限公司(下稱系爭廠商)每朝綠茶及烏龍茶等領有健康食品許可證之茶飲料，遭驗出兒茶素含量衰退與標示不符等情，詢據臺中市衛生局查復略以：「據國外文獻研究發現，兒茶素確實受光線、溫度影響而衰退……。」等語，此亦有 90 及 92 年發表之國外文獻研究結果附卷足參。復觀系爭廠商每朝系列茶飲料於 94、97 年申請衛生署健康食品查驗登記時所檢具之兒茶素分析報告暨安定性試驗報告復分別載明：「(每朝綠茶)第 9 頁儲存過程兒茶素濃度變化(常溫部分)：總兒茶素濃度於儲存第 3 個月，由 1,107.9 $\mu\text{g}/\text{ml}$ 衰減成 762.2 $\mu\text{g}/\text{ml}$ ，含量約衰退 31%……。」、「(每朝綠茶)第 11 頁實驗結論：經過長時間儲存，茶飲料中的兒茶素會衰減，其

中又以高溫儲存(攝氏 40 度)最為顯著，兒茶素濃度減少約 50%。」、「(每朝烏龍茶)第 17 頁安定性試驗報告摘要表(96 年 10 月 8 日，攝氏 25 度)：兒茶素濃度於儲存第 6 個月，由 85.2mg/100ml 衰減成 69.9mg/100ml，含量約衰退 18%……。」及該署前藥物食品檢驗局¹於該公司斯時送審產品之抽驗結果亦明載：「每朝健康綠茶兒茶素濃度為 85.4mg/100ml(原廠規格標準及其標示值為 78~118mg/100ml)」、「每朝健康烏龍茶兒茶素濃度為 73mg/100ml(原廠規格標準及其標示值為 68~88mg/100ml)」足證早於系爭廠商送審該等產品前，相關文獻即已明確指出兒茶素隨儲存時間及環境因素即有衰退現象，且該署斯時查驗時既已檢測發現該等產品兒茶素濃度已趨近標示值下限範圍，極可能於保存期限內，其含量即衰退低於標示值，況該公司斯時送審文件之實驗結果尤載明：「兒茶素濃度於常溫儲存第 3 個月即衰退 31%。」該署自應審慎注意，善盡審查把關之責。

- (三)惟查，該署漠視上揭事實，除疏於該署查驗登記審查結果及其健康食品許可證內容載明相關附帶注意事項，亦未促請該公司於其產品明確標示相關警語，或據此作為要求其縮短保存期限及准駁之依據，此分別有該署藥檢肆字第 0949407665 號、同字第 0970021350 號等檢驗數據及衛署健食字第 A00061 號、同字第 A00145 號等查驗登記審查結果暨相關申請許可文件在卷可稽，核有欠當。凡此證諸該署自承：「本案『兒茶素』茶飲料事

¹ 已於 99 年 1 月 1 日改制歸併成衛生署食品藥物管理局。

件，突顯後市場端販賣、儲存、陳列環境之諸多不易掌控變化因素，對於兒茶素此種安定性較差之成分，造成氧化衰退之影響……該署未來將以此案做為借鏡，在健康食品之審查及管理上，對產品生產、包裝、配送、販賣、貯存過程等各項環境影響因子，要求業者必須納入考量……。」、「本署今後將責成相關衛生局於稽查健康食品工廠時，加強提醒業者……避免工廠檢驗合格產品至消費者購買飲用時，含量與標示不符……。」及雲林縣衛生局查復：「對於健康食品認證、保健功效核可，請更加嚴格，畢竟健康食品仍屬食品，保健功效易讓民眾有過高期待……。」等語，益證該署應注意而未注意、能注意而不注意，核有查驗不周及審查不力之疏失。

- (四)另查，系爭廠商每朝系列茶飲料斯時申請衛生署健康食品查驗登記審查所檢附之兒茶素分析報告及其安定性試驗報告，皆係委託該署健康食品審議委員會聘任之審查委員——臺北醫學大學保健營養學系陳○○教授(下稱陳員)為之，此有該署提供之該會委員名單附卷可稽。固該會於94年3月4日召開第55次委員會議審查該公司每朝綠茶產品時，陳員未被通知擔任審查委員，惟97年10月29日該署第95次委員會議審查該公司每朝烏龍茶時，陳員竟被通知擔任審查委員，此有該次會議紀錄在卷可查，除顯示衛生署輕忽利益迴避相關規定之外，審查結果亦有失公正客觀之虞，核有欠當。雖陳員於後者會議請假未出席，然衛生署自應檢視該次會議受理案件與該會聘任委員之關連性，從而審慎篩選審查委員，排除任何招致不當聯想與爭議之可能性。又，檢視陳員針對前揭每朝系列2種不同

產品接受系爭廠商委託所為之兒茶素分析報告，其送審時間雖分別為 94 及 97 年間，惟該 2 份報告內附分析結果載明之準確度及再現性實驗結果及其相關數據卻完全相同，是否肇因陳員暨該公司之疏失或故意，致使該署審查不實？抑或該署疏於察覺、視而不見、刻意護航或其他原因所致？肇生該等許可證效力顯有疑義，該署自應詳予究明，並應重新審視其相關實驗數據真偽暨相關人員責任，予以適法及妥切之處理。凡此疏漏、缺失或疑義，證諸該署於本院約詢時表示：「……坦白說，審查委員並沒有實際查核業者所提計畫、報告是否為真……。」等語及該會設置要點、作業程序迄乏相關利益迴避相關規範等情，在在凸顯國內健康食品審查機制及其嚴謹性亟待積極檢討改進，以臻健全及公允。

三、衛生署疏未依法啟動已許可健康食品之重新評估機制，致未釐清系爭廠商市售產品兒茶素含量衰退之確切原因，亦未查驗該公司所提改善措施是否確實有效、可行，以及其擬再上市產品是否已改善完竣、價格是否合理之前，僅憑業者自主檢驗數據，即率准該公司產品重新上架，核有欠當：

(一)揆諸健康食品管理法立法目的，係為加強健康食品之管理與監督，以維護國民健康，並保障消費者之權益，同法第 1 條定有明文。是針對本案系爭廠商每朝系列茶飲料經學者揭發暨該署檢測發現兒茶素含量不足事件，既招致媒體大幅報導引發民眾質疑，因而涉有同法第 9 條第 2 款規定：「健康食品之許可證於有效期間內，有下列之各款事由之一者，中央主管機關得對已經許可之健康食品重新評估：……二、產品之成分、配方或生產方式受到質疑

。三、其他經食品衛生主管機關認定有必要時……
。情事，衛生署基於中央主管機關職責，允應依前開規定啟動重新評估機制，並查明其兒茶素含量衰退之確切原因及其因應改善方法，據以促請違規業者切實改進，始讓其產品重新上架，方符合該法揭槩「維護國民健康，保障消費者權益」之立法意旨，特此指明。

(二)據衛生署及臺中市衛生局查復資料，99年1月間，本案經媒體報導後，系爭廠商除自行針對不合格產品採樣2件工廠留樣送經該署檢驗及將產品下架外，並以同年月20日(99)維管字第003號函向該署食品藥物管理局提報產品品質管理後續改善措施略為：「一、加強每批產品生產日抽驗及攝氏25度留樣功效劑量安定性分析……。二、每3個月定期委託外部第三公正檢驗機構檢驗功效劑量，以確認廠內外分析結果之正確性及一致性。三、定期至市面抽樣，確保賣場實際條件……。四、加強新鮮度管理，將保存期限由6個月縮短至4個月，避免因通路長期儲放致兒茶素含量衰退……。」有案可稽。

(三)惟查，衛生署除未啟動前開規定之重新評估機制，因而未釐清其市售產品兒茶素含量衰退之確切原因外，亦未實地查驗該公司前揭改善措施是否確實有效、可行，以及其改善後產品及消費爭議事項是否已改善完竣，足資確保民眾消費權益前，竟僅憑業者自主檢驗數據，即率准該公司匆促於前揭改善措施提報日後之第4日，即同年1月24日重新上架，顯胥以業者商業利益為考量，而有罔顧消費者權益之嫌。該署復分別遲至該產品重新上市後逾10日及2個月，迨同年2月5日

及 3 月 24 日，始督促臺中市衛生局赴該廠稽查前揭改善措施之執行情形及抽驗該公司市售改善後產品，此分別觀該署查復：「由於該公司於同年 1 月 24 日重新上架前，已針對同年 2 月 22 及 23 日製造產品完成自主檢驗，並委託檢驗兒茶素含量，結果均與標示相符，故本署同時抽驗該等產品之意義不大，因而未再對該公司改善後產品於上架前抽驗……。」、「……為確認該公司重新上架產品兒茶素之含量，本署要求該局……分別於同年 3 及 5 月抽驗該公司重新上市產品。其中 3 月 24 日經該局抽驗 2 批產品送請該署食品藥物管理局檢驗……。」及該局函復：「本局於同年 2 月 5 日赴該公司現場稽查及輔導該公司前揭改善措施及執行情形……。」等語甚明，殊有欠當。

- (四) 雖據衛生署表示：「……若涉及安全性問題，即啟動重新評估機制……」、「……健康食品不合格原因，倘未涉及安全性，而係屬標示或品質方面問題，則給予業者提出處理可行方式(例如提出改善計畫)之機會……。」、「……重新評估機制：步驟 1、要求業者提出重新評估之佐證資料……。」、「……案內兒茶素含量與標示不符情事……該情節並未涉及衛生安全問題，同時廠商已主動於事發第 1 時間將所有市面產品下架回收，並於 1 週內針對問題點提出具體改善計畫……因此，尚無須立即重新評估……。」云云。惟按健康食品管理法立法精神暨其重新評估規定，舉凡產品成分遭受質疑致有影響國民健康及消費者權益之虞時，該署即有重新評估之必要，縱本案兒茶素含量衰退依該署所稱尚無涉健康及安全疑義，然其保健功效成分含量不足

，肇生民眾質疑其功效有效性及其價格問題，已然影響消費權益，該署自應重新評估，尚無因未涉安全性，而得以內部行政解釋自行排除法律之適用。況上開重新評估機制洵應由該署主動辦理，顯非該署所稱由業者被動提出，綜此益見該署前揭重新評估機制之欠當，不無疏失。

四、衛生署疏未建立消費者就健康食品相關爭議暨權益事項協調處理之標準作業程序，自本案發生後，復未積極檢討研擬具體改善作為，迨本案調查後，猶未全面抽驗、檢視市售健康食品，容有欠妥：

(一)按消費者保護法(下稱消保法)第3條、第6條規定：「政府為達成本法目的，應實施下列措施，並應就與下列事項有關之法規及其執行情形，定期檢討、協調、改進之：一、維護商品或服務之品質……。二、防止商品或服務損害消費者之……財產或其他權益……。一〇、協調處理消費爭議……。」、「本法所稱主管機關：在中央為目的事業主管機關……。」是衛生署基於健康食品之消費者保護暨衛生管理業務等中央主管機關雙重職責，針對其消費者爭議暨權益事項，平時除應定期檢討、協調、改進，據此訂定相關標準作業程序外，尤以本案發生茶飲料兒茶素含量不足招致消費者爭議事件，尤應積極切實檢討，並宜全面抽驗、檢視市售各類健康食品保健功效成分，以確保消費者權益，先予敘明。

(二)詢據行政院消保會及衛生署查復略以：「經調查各直轄市及縣市政府自94年迄99年2月上旬受理健康食品申訴案件計421件，其中消費爭議類型前3名分別為退費爭議220件(占52.3%)、宣稱療效116件(占27.6%)及廣告不實28件(占6.7%)。

」、「健康食品之爭議，常因產品行銷誇大其功效，致與消費者期望有所落差……。」、「因食品行銷誇大其功效，與消費者期望有所落差，致使易衍生消費者退費問題。衛生機關遇類此申訴案件，倘若純為退費糾紛，將移請各縣市政府消費者保護中心協助處理……。」此分別有該會 99 年 3 月 10 日消保督字第 09900022621 號函及該署於本院約詢前查復資料附卷足憑。顯見該署明知健康食品因其宣稱之保健功效而有較高之市售價格，卻屢遭民眾申訴其誇大功效而頻生退費爭議，平時卻疏於善盡消保法賦予該署職責，邀集相關主管機關及業者檢討、協調、改進，致迄未訂定健康食品消費爭議協調處理之標準作業程序，任令各級衛生主管機關疏未依消保法上開規定先行協調業者檢討處理前，即率將其移請各縣市政府消費者保護中心處理，難謂妥適。

- (三)復查，本案自 99 年 1 月 13 日經媒體揭露後，衛生署理應通盤檢討，允宜全面檢視、抽驗市售健康食品保健功效成分，並宜切實檢討研提具體改善作為，據以督促各級衛生主管機關加強查處作業，俾確保消費者權益。然該署不此之圖，自本院於同年 2 月初函詢前，卻僅抽驗系爭廠商等業者含兒茶素茶飲料等工廠留樣及其市售產品，未見具體檢討改善作為，此觀地方衛生主管機關查復：「目前並無接獲該署針對此案例通盤檢討要求加強稽查、抽驗之公文。」、「……尚未接獲該署針對此事件交辦相關事宜……。」、「……尚未接獲該署來函指示健康食品稽查等相關計畫……。」、「本案發生後，未曾接獲該署通知參與相關討論會議，亦未接獲該署加強稽查、抽驗

健康食品之相關文件……。」等語足堪印證，除因而遲至同年2月24日始函請臺中市衛生局抽驗系爭廠商改善後重新上市產品之外，尤迨本院於同年4月13日約詢該署時，該署猶未全面抽驗、檢視市售健康食品保健功效成分，且就「系爭廠商改善後產品因保健功效成分含量逐時衰退與其保存期限縮減三分之一，其市售標價宜否酌予調降」等消費爭議事項，亦未見該署促請該公司檢討，凡此凸顯該署健康食品管理暨消費者保護業務有欠積極之虞，容有欠妥。

五、衛生署應就臺中市衛生局針對本案系爭廠商兒茶素含量與標示不符情事之告發處分對象及適用法條之妥適性，研議檢討：

- (一)經查，臺中市衛生局於99年2月5日赴系爭廠商現場稽查及輔導該公司改善措施與執行情形，並分別以同年月6日衛食字第0990006125號、同字第0990006098號等函源○行銷股份有限公司(下稱源○公司，負責人邵○○，同系爭廠商負責人)略以：「……。二、有關係爭廠商御○園每朝健康綠茶及烏龍茶，經檢測兒茶素含量與標示不符，涉違反健康食品管理法乙案，經該公司於同日檢具陳述書併附合約書之內容略以：產品外包裝之設計及產品標示事宜係委由貴公司全權負責，為瞭解實情，請於同年月8日至本局說明……。」及系爭廠商略以：「……請於同年月8日……來本局說明……。」嗣經源○公司委託邱○○君於同年月8日到案(系爭廠商並未派員)說明並附坦承紀錄在卷，遂經該局於同年月10日，以源○公司違反健康食品管理法第14條第1項規定：「健康食品之標示或廣告不得有虛偽不實、誇張之

內容，其宣稱之保健效能不得超過許可範圍，並應依中央主管機關查驗登記之內容」，依同法第24條第1項規定：「健康食品業者違反第14條規定者，主管機關應為下列之處分：一、違反第1項規定者，處10萬元以上50萬元以下罰鍰……。」處罰鍰20萬元在案，此有臺中市政府府授衛食字第0990039941號裁處書在卷足稽。據該局於本院約詢時表示：「……本局曾電話請示衛生署意見後，以標示不實處罰源○公司……。」云云。顯見該局及該署悉認本案標示不實，而以源○公司為行政處分對象。

(二)惟查，本案健康許可證核發對象為系爭廠商，此有衛生署衛健食字第A00061號、第A00145號等許可證在卷可查，民眾購買系爭廠商茶飲料之動機，亦泰半受其招牌、名稱吸引所致，是系爭廠商既享有因其名稱獲致之全部商譽及商業利益，自宜先予概括承受其產品於本案之相關損失後，再自行論究其與相關合作夥伴之責任歸屬，方屬合情及合理，此證諸該署於本院約詢時表示：「……應該是以當初許可證核發對象為處罰對象……。」等語，足資印證。況且該產品「內含保健功效成分含量之標籤設計樣張內容」**既經該署查驗審查通過**，該違規產品之標示內容亦與斯時許可證及送審文件等登載內容相符，容已符合健康食品管理法第14條第1項規定之中央主管機關查驗登記內容，從而將不實之責全然歸咎於源○公司，負責兒茶素調配、添加、製造之系爭廠商卻免於處分，自難謂妥適。

(三)然臺中市衛生局及衛生署未慮及此，疏未能審慎追究並釐清造成兒茶素濃度衰退之禍首暨其責任

，僅因系爭廠商及源○公司之意思表示一致，逕以負責製作商品標示之源○公司為處分對象，洵有倒果為因，便宜行事之訾議，殊有疑慮，顯有待衛生署研議檢討之必要，此有該署於本院約詢時自承：「……針對該處罰對象疑義，其法令規定是否不足，本署會針對此部分疑疏漏不足之處進行檢討，以利地方主管機關遵循……。」等語在卷足按。

六、衛生署應審慎檢討評估市售健康食品標示及廣告之妥適及周延性，並加強教育及宣導，俾讓民眾擁有充分資訊而得以清楚辨識及正確選購：

- (一)按健康食品管理法第 13 條、第 14 條規定：「健康食品應以中文及通用符號顯著標示下列事項於容器、包裝或說明書上：……八、攝取量、食用時應注意事項及其他必要之警語……。一○、其他經中央主管機關公告指定之標示事項……。」、「健康食品之標示或廣告不得有虛偽不實、誇張之內容，其宣稱之保健效能不得超過許可範圍……。」及消保法第 3 條規定：「政府為達成本法目的，應實施下列措施，並應就與下列事項有關之法規及其執行情形，定期檢討、協調、改進之：……三、確保商品或服務之標示，符合法令規定。四、確保商品或服務之廣告，符合法令規定。……。一一、推行消費者教育。一二、辦理消費者諮詢服務……。」是衛生署允應定期檢討、改進健康食品標示及廣告之妥適及周延性，並加強教育及宣導，俾讓民眾擁有充分資訊而得以清楚辨識及正確選購，先予敘明。
- (二)據衛生署分別查復略以：「本署迄今所核准可宣稱『有助於減少體脂肪形成』保健功效之茶飲料

類健康食品共有 3 項，為系爭廠商御○園每朝健康綠茶、○○企業股份有限公司茶○王阿里山烏龍茶及○○○○○股份有限公司○烏龍茶等產品……。」、「由於續發性肥胖多因內分泌失調或代謝異常所致，影響因素甚多。因此，有關健康食品之不易形成體脂肪功能評估方法，係以單純性肥胖症為對象。……現行公告之健康食品保健功效為『不易形成體脂肪』，而『消體脂』、『瘦身』、『減重』、『溶脂』……，依據『食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表』，係『涉及改變身體外觀者』，認屬『誇大不實、易生誤解』之用語……。」、「……取得不易形成體脂肪保健功效許可之健康食品，如其廣告標示宣稱消體脂、瘦身、減肥、溶脂……等功效，係超出中央主管機關查驗登記之內容，涉屬違反健康食品管理法第 14 條第 1 項規定……。」足見前揭 3 項茶飲料等健康食品之保健功效係以「單純性肥胖症」為適用對象，僅具「不易形成體脂肪」之保健功效，尚乏消體脂、瘦身、減重、溶脂……等功能，惟查前揭 3 項健康食品相關標示及廣告，除未註明：「本產品保健功效僅適用單純性肥胖症，且僅具不易形成體脂肪之保健功效，尚乏消體脂、瘦身、減重、溶脂……等功能。」等警語或注意事項，亦未見該署就前揭資訊適時採足適公開管道向消費者妥為教育、宣導，是否肇使民眾因資訊不足、不對稱，陷於錯誤而經常購買，顯有疑慮，亟待該署研議檢討改進。

- 七、衛生署應針對地方衛生主管機關迄未有能力檢驗健康食品保健功效成分等疏漏不足事項，妥為研議改進

:

按健康食品管理法第 19 條規定：「健康食品得由當地主管機關依抽查、檢驗結果為下列處分：一、未經許可而擅自標示或廣告為健康食品者，或有第 12 條所列各款情形之一者，應予沒入銷毀。二、不符第 10 條、第 11 條所定之標準者……。」是地方衛生主管機關針對轄內健康食品，負有抽查、檢驗之責。惟詢據地方衛生主管機關查復略以：「……由於健康食品之『保健功效相關成分』非一般食品衛生檢驗項目，需較專業之人力及設備方具有評估檢驗之能力，非地方衛生主管機關所能檢驗……。」、「……地方衛生局礙於檢驗技術，針對健康食品內容物含量之確認作業，尚難據以執行……。」顯見地方衛生主管機關針對轄內健康食品僅具抽查而乏檢驗能力，無異肇生前開規定難以執行，形同具文之虞，亟待衛生署就此疏漏不足事項積極研議改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正行政院衛生署。
- 二、調查意見四至七，函請行政院轉飭行政院衛生署、臺中市衛生局確實檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。