

# 調 查 報 告

壹、案由：食品安全衛生管理法第45條縱已賦予主管機關就食品廣告再次違法之相關業者，命其停業等加重處罰權限，主管機關亦有「食品安全衛生管理法第45條規定廣告處理原則」所訂加重處罰機制可循，然違規食品廣告仍毫無忌憚一播再播，持續搶占各媒體廣告時段與購物臺，尤值COVID-19疫情期間，民眾居家辦公或宅在家時間大幅增加，該類廣告更趁機頻頻在各大電視頻道輪播，大肆違法妄為，究係怠於執法或罰則過輕所致？由於攸關民眾健康安全及消費權益至鉅，顯有深入釐明之必要。

貳、調查意見：

本案前經本院監察業務處於民國(下同)109年12月18日以院台業貳字第1090706687號函請衛生福利部食品藥物管理署(下稱食藥署)就食品廣告涉及不實或醫療效能案件之取締情形，提供書面說明及佐證資料。經食藥署查復到院。茲因食品廣告違規件數仍居高不下，有關食品廣告涉及醫療效能、不實、誇張或易生誤解之情形，仍然充斥於各媒體，影響民眾健康安全及消費者權益甚鉅，顯有深入瞭解之必要，爰立案調查。

案經於110年3月間函請衛生福利部(下稱衛福部)針對有關事項及本院側錄翻拍電視部分頻道與購物臺頻頻出現疑似宣稱療效等廣告，提出相關說明及查處情形，經衛福部於同年5月間以衛授食字第1101201167號函復併附佐證資料到院。嗣就衛福部前揭函所載地方衛生主管事項執行疑義，分別函請臺北市政府衛生局、新北市政府衛生局、桃園市政府衛生局、臺中市政府衛生局、

臺南市政府衛生局、高雄市政府衛生局、基隆市衛生局、嘉義縣衛生局、花蓮縣衛生局、屏東縣衛生局提供說明。復對上揭調查所得疑點於同年8月間詢問食藥署及國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)相關業管人員。續經食藥署、通傳會及上揭各地方衛生主管機關相繼於同年8月24日至10月上旬補充約詢後相關說明及函送資料到院。繼而持續蒐研相關卷證與相關網站登載資料、統計數據及參考文獻，業調查竣事。茲臚列調查意見如下：

- 一、**食品安全衛生管理法第45條第1項後段自89年2月9日即賦予主管機關就再次違法之食品廣告相關業者，命其停業等剝奪或消滅營業資格、權利之加重處罰權限，然國內誇稱療效之食品廣告卻仍頻繁於各媒體及購物頻道輪播，尤以COVID-19疫情期間更形猖獗妄為，各地方主管機關迄今竟未曾依前開規定加重處罰，僅處以與不法業者所獲暴利明顯不成比例的罰鍰，毫無遏阻與懲儆效果，更迄未依同條第3項規定命該等業者刊登更正廣告，致使違法廣告產品不斷戕害國人健康及消費權益甚鉅，衛福部顯難辭監督不力之咎，洵有違失：**

- (一)按違規食品廣告裁罰目的，除督促業者履行食品安全衛生管理法(下稱食安法)等相關法令所規範之義務外，更有警戒貪婪及懲儆遏阻等效用，衛生主管機關基於全民公共利益恆久大於業者私利之亙古不變原則，自應充分衡酌受罰者資力與其不法利得後，核予相當之裁罰種類及額度，方足以警惕受罰者，促使其不再率啟僥倖之心而恣意妄為，始契合社會一般公認之價值判斷標準並貼近民眾對遏阻違規食品廣告猖獗之期盼。此分別有行政罰法第

18條<sup>1</sup>等規定、臺北高等行政法院108年度簡上字第9號等相關判決意旨，足資參循。

(二)回溯食安法有關違規廣告罰則沿革，其條次及內容演變如下：89年2月9日、91年1月30日及97年6月11日為第32條，其內容略以：「違反第19條第1項規定者，處新臺幣(下同)3萬元以上15萬元以下罰鍰，違反同條第2項規定者，處20萬元以上100萬元以下罰鍰；1年內再次違反者，並得吊銷其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並得按次連續處罰至其停止刊播為止……」。至102年6月19日修正後迄今，條次變更為第45條，並2度提高罰鍰，其內容略以：「違反第28條第1項<sup>2</sup>或中央主管機關依第28條第3項<sup>3</sup>所定辦法者，處4萬元以上400萬元以下罰鍰；違反同條第2項<sup>4</sup>規定者，處60萬元以上500萬元以下罰鍰；再次違反者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，1年內不得再申請重新登錄。違反前項廣告規定之食品業者，應按次處罰至其停止刊播為止。違反第28條有關廣告規定之一，情節重大者，除依前2項規定處分外，主管機關並應命其不得販賣、供應或陳列；

---

<sup>1</sup> 行政罰法第18條：「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。依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。其他種類行政罰，其處罰定有期間者，準用前項之規定。」

<sup>2</sup> 食安法第28條第1項：「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。」

<sup>3</sup> 食安法第28條第3項：「中央主管機關對於特殊營養食品、易導致慢性病或不適合兒童及特殊需求者長期食用之食品，得限制其促銷或廣告；其食品之項目、促銷或廣告之限制與停止刊播及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

<sup>4</sup> 食安法第28條第2項：「食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。」

且應自裁處書送達之日起30日內，於原刊播之同一篇幅、時段，刊播一定次數之更正廣告，其內容應載明表達歉意及排除錯誤之訊息。……」。

(三)由上顯見，為有效遏阻誇大不實等違規食品廣告，食安法上開條文自89年2月9日即賦予主管機關就再次違法之食品廣告相關業者，命其停業等剝奪或消滅營業資格、權利之加重處罰權限，主管機關自斯時起倘即依法善用，長期以來對於違規食品廣告理應具有可觀之遏阻效果。此觀通傳會表示：「有關食品持續於電視媒體刊播違規廣告乙事，基於廣電媒體僅為播出通路，要杜絕重複刊播違反食品安全衛生管理法之廣告之行為，應就源頭管理方能釜底抽薪，故建請衛生主管機關可依食安法第45條規定，命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄……」等語益明。衛福部依該部組織法第2條<sup>5</sup>、食藥署組織條例第2條<sup>6</sup>、衛福部處務規程第2條<sup>7</sup>、地方制度法第8條、第18條、第19條、第21條、第75條及第76條<sup>8</sup>，既職司全國衛生政策、法令之監督

---

<sup>5</sup> 衛福部組織法第2條：「衛福部掌理下列事項：一、衛生福利政策、法令、資源之規劃、管理、監督與相關事務之調查研究、管制考核、政策宣導、科技發展及國際合作。……。」

<sup>6</sup> 食藥署組織條例第2條：「食藥署掌理下列事項：一、食品、藥物、化粧品管理政策之規劃與執行及相關法規之研擬。……七、食品藥物化粧品消費者保護措施之推動。……。」

<sup>7</sup> 衛福部處務規程第2條：「部長綜理部務，並指揮、監督所屬機關（構）及人員；……。」

<sup>8</sup> 地方制度法第8條：「……受行政院指揮監督，辦理下列事項：一、監督縣(市)自治事項。……。」、第18條：「下列各款為直轄市自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：……(三)直轄市工商輔導及管理。(四)直轄市消費者保護。……九、關於衛生及環境保護事項如下：(一)直轄市衛生管理。……」、第19條：「下列各款為縣(市)自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：……(三)縣(市)工商輔導及管理。(四)縣(市)消費者保護。……九、關於衛生及環境保護事項如下：(一)縣(市)衛生管理。……。」、第21條：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)自治事項如涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。」、第75條：「……直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。縣(市)政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、

與其相關事務之管制考核及食品政策之規劃與執行，並負有依行政院之授權對各地方政府執行「衛生管理」及其「消費者保護」等地方自治事項統籌指揮及監督之責，允應督同各地方衛生主管機關依法落實執行，以維護民眾健康及消費權益。

(四)惟經本院自110年初迄今持續觀看國內各媒體及購物臺發現，違規食品廣告毫無忌憚一播再播，持續搶占各媒體廣告時段與購物頻道，尤值COVID-19疫情期間，國人健康意識高漲，且居家辦公或宅在家的時間大幅增加，該類廣告更趁機頻頻在各大電視頻道輪播，大肆違法妄為，隨意轉臺即輕易可見，此有本院自行採證之媒體廣告翻拍、側錄檔案可稽，卻自始未見主管機關有效遏阻並命該等業者刊登道歉與內容更正廣告，肇使部分民眾可能誤信該類產品具有醫療效能而進行消費之行為，輕則荷包失血、損及健康，嚴重甚至危害生命安全，影響範圍遍及全國各地，其等逞私慾逐暴利而罔顧國人健康及消費權益之違法行為，自應予以高度責難並以相當罪責相繩，始符社會各界期待，各地方主管機關究竟有無落實食安法上開規定對業者為停業等加重處分，亟應深入釐明。

(五)進一步探究發現，上開食安法修法至今，國內各地方衛生主管機關竟未曾依規定對違規業者為吊銷證照、歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項等處分，僅處以與不法業者所獲動輒數百、數千萬元暴利明顯不成比例的

---

廢止或停止其執行。縣(市)政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。……」及第76條：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。……。」

罰鍰，更迄未依前揭食安法第45條第3項規定命該等業者刊登更正廣告，毫無遏阻與懲儆效果，以上分別有衛福部提供之「105年至110年5月違規食品廣告總裁罰件數為37,571件，總裁罰金額為108,464.9萬元，平均每件裁罰金額僅約2萬餘元」等罰鍰統計數據、臺北市政府衛生局提供因刊播宣稱療效等食品廣告遭裁罰累計前10大媒體，累計10年裁罰總金額至多僅30萬元，每年平均未及3萬元，以及據通傳會指出：「食品安全衛生管理法對於食品廣告涉及不實、誇張、易生誤解或醫療效能，規定處罰鍰最低為4萬元，但依食品藥物管理署統計106年全國共4,647件食品廣告違規，裁罰金額約1.28億元，平均1件罰鍰2萬7千多元，顯然低於法律規定。因而並非法有不備，而是執行取締之罰鍰過低，未來加強各縣市衛生局依法行政，為當務之急。」等語，足資佐證，亦有食藥署主管人員於本院詢問時自承略以：「修法至今，尚無對業者為歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄等處分。」、「至今尚未有依食安法第45條第1項後段之具體裁罰案例。」、「食安法第45條第1項後段規定是非常手段，目前地方衛生局以行政罰鍰予以處分」、「本部將邀集地方衛生局討論未有依食安法第45條第1項後段規定處分之個案之原因」等語在卷足稽，無異將該條文後段加重處罰條文視為裝飾規定，形同具文。

- (六)雖據衛福部表示略以：「……多數違規案件之行為人係託播者及媒體平台業者，並非食品業者」云云，惟依食安法第3條規定對食品業者的定義：「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、輸入、輸出……之業者。」舉凡於各大媒體公開「販賣、銷售」食品的託播者及媒體平台業者，理應均屬食安法所規範業者，非僅狹隘侷限於生產製造等食品業者，端賴衛生主管機關善盡違法廣告之行政調查能事，就上述與該違法廣告有關業者主動、被動、知情、不知情等故意或疏於注意之涉案程度妥為釐清後，各予以適法之處分，凸顯該部前揭說明顯屬無據，委不足採。衛福部雖又指稱略為：「……食安法第45條第1項後段規定係『得』字，主管機關有裁量權……」云云，然食安法規範之目的既為保障國民健康，且對衛生主管機關應行使公權力之事項既不模糊又非難採，規定至為明確，條文縱有「得」字，衛生主管機關身為全國民眾健康的守護者，依該等規定自負有主動積極作為義務，顯已無不作為之裁量空間，益見衛福部前揭陳詞，洵不可採，難資為衛福部及地方衛生主管機關有利之認定。核此各級衛生主管機關不思積極為國人健康與財產把關的怠忽作為，致使誇稱療效的違法廣告頻繁於全國各媒體一再播送，不斷戕害國人健康及消費權益甚鉅，衛福部基於中央衛生主管機關統籌及督導職責，既早已明知上情，於本院詢問前竟未曾主動因應處理，明顯欠缺為國人想方設法懲儆不肖業者以排除不法的積極作為，消極因循至明，顯難辭監督不力之咎，洵有違失。

二、衛福部訂定之「食品安全衛生管理法第45條規定廣告處理原則」，率將「1千萬元以上產品銷售金額」列為「再次違反者」之裁罰啟動門檻，徒增蒐證之行政成本並自我限縮主管機關加重處罰權限，肇使該原則自107年5月7日發布迄今已逾3年餘，國內不法食品廣告

猖獗未歇，各級衛生主管機關未有依該原則加重處罰之案件，難脫輕縱業者之負評，殊有欠當：

- (一)按食品廣告係提供資訊並宣稱其功效以達招徠銷售為目的，具商業上意見表達之性質，固屬我國憲法言論自由保障範疇，以及《公民與政治權利國際公約》第19條所明定意見自由與表達自由之維護標的，惟因與國民健康及消費權益有重大關係，基於維護公益之必要，主管機關自可對之為合理而適當之限制。然而，衛福部本於食安法之中央主管機關地位，基於法定職權，縱得對各種廣告違規行為之一般情況訂定其裁罰基準，並為細節性及技術性規定，以利各地方主管機關執行並使裁罰有統一之標準及依據，惟其既對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，仍不得違反相關法律之解釋及原則，自不得抵觸上位食安法規範。此分別有司法院釋字第313號、第367號、第394號、第423號等解釋、最高行政法院106年度判字第624號判決、臺北高等行政法院108年度簡上字第9號、109年度簡上字第165號等判決意旨、行政院法規委員會編印之「行政機關法制作業實務」，可資參考。
- (二)據衛福部分別於本院函詢後及詢問前查復略以，為有效遏止違規食品廣告影響民眾健康安全及消費權益，該部爰於107年5月7日訂定發布「食品安全衛生管理法第45條<sup>9</sup>規定廣告處理原則」，其中處理

---

<sup>9</sup> 食安法第45條：「違反第28條第1項或中央主管機關依第28條第3項所定辦法者，處4萬元以上400萬元以下罰鍰；違反同條第2項規定者，處60萬元以上500萬元以下罰鍰；再次違反者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，1年內不得再申請重新登錄。違反前項廣告規定之食品業者，應按次處罰至其停止刊播為止。違反第28條有關廣告規定之一，情節重大者，除依前2項規定處分外，主管機關並應命其不得販賣、供應或陳列；且應自裁處書送達之日起30日內，於原刊播之同一篇幅、時段，刊播一定次數之更正廣告，其內容應載明表達歉意及排除錯

原則第3點及第4點之行政罰，係就同一產品於主管機關裁處書送達後，再次違反廣告規定，有所列各款「違規廣告刊播期間，該產品之銷售金額總計達1,000萬元以上；違規廣告使民眾產生錯誤認知，致生人體健康之實害等」、「違規廣告刊播期間，該產品之銷售金額總計達3,000萬元以上；違規廣告使民眾產生錯誤認知，致人於死」情形之一者；第5點之行政罰，係就有所列「違規廣告宣稱醫療效能，經衛生主管機關裁處仍未停止刊播；違規廣告使民眾產生錯誤認知，致生人體健康之實害或致人於死等」情形之一，得認定為情節重大者；第6點亦指明，裁處之廣告案件，仍應審酌「……（四）違規廣告產品之流通數量、流通範圍及銷售金額。……（六）違法所得利益。……」等8款要件後為之。

- (三) 惟經詳細審視食安法第45條規定內容，凡宣稱醫療效能之違規食品廣告，其「再次違反者」，不論其銷售金額與獲利情形多寡，僅須待主管機關蒐證齊備，即得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄，該條文內容並未將「產品銷售金額」列為「再次違反者」之裁罰標準，詎衛福部竟於該原則第3條等條文率將1,000萬元以上「產品銷售金額」列為「再次違反者」之裁罰啟動門檻，除增加地方主管機關對該銷售金額與其真實性之調查及蒐證難度致徒增行政成本之外，此觀地方衛生局表示略以：「有關廣告處理原則第3點至第5點加重處分之條件，同一產品廣告違規經裁處後仍持續刊播，得

命業者歇、停業等之情形，需參考受處分人違規產品廣告經裁罰後再次違規繼續刊播之產品銷售金額，目前以地方衛生局之行政權，查調電視平台提供委託廣告刊播業者產品銷售金額之真實性，仍有其難度」等語自明。尤自我限縮主管機關剝奪或消滅不法業者營業資格、權利之加重處罰權限，終致該原則自107年5月7日發布迄今已逾3年餘，國內竟無依該原則加重處罰之案件，難脫「輕縱業者」之訾議，以上分別有食藥署於本院詢問時表示及地方衛生局查復略以：「目前尚無依食安法第45條規定廣告處理原則第3點至第5點(加重處罰)之相關處分資料。」等語足稽。核食藥署上揭舉措無異肇使該原則「為有效遏止違規食品廣告影響民眾健康安全及消費權益」之訂定意旨無法落實，相關規定形同具文，殊有欠當。

(四)至上開原則各點內容之妥適性及周延性，食藥署既於本院詢問時允諾將邀集地方衛生局檢討研議等語，衛福部亟應督同所屬本於公共利益大於業者私利之原則，充分權衡可行性、比例原則及地方主管機關行政成本後，依法妥處。

三、國內由知名醫事人員或身穿白袍而貌似醫事人員入鏡甚至見證、代言之食品廣告已屢見不鮮，其中不乏宣稱療效者，已違反醫事人員相關倫理規範而達移送懲戒之標準，然衛福部提供由該部所建置之醫事管理系統相關資料，自106年迄今竟無醫事人員因代言違規廣告致遭裁罰之案件，肇使該移送懲戒機制形同虛設，衛福部允應切實檢討究明，以懲儆不法並維護醫事人員優質專業形象：

(一)按醫師法第25條規定：「醫師有下列情事之一者，由醫師公會或主管機關移付懲戒：……四、執行業務

違背醫學倫理。五、……業務上不正當行為。」原行政院衛生署(現為衛福部)93年6月8日衛署醫字第0930203280號函發布之「醫事人員代言產品之處理原則」復載明略以：「一、醫事人員為產品代言，其行為或內容並涉及違規醫療廣告或藥物廣告者，應並依違反醫療法、醫事法規定處理。二、醫事人員為產品代言，其宣傳內容如未經科學研究證實或假借未曾發表之研究報告，而為產品代言、背書或影射，其具醫療、健康之療效或功效，誤導消費者購買之虞者，應依業務上不正當行為論處；醫師應依醫師法第25條第5款業務不正當行為移付懲戒。……。」中華民國醫師公會全國聯合會102年5月26日第10屆第1次會員代表大會修正通過之「醫師倫理規範」第28條亦明定：「醫師應儘量避免參與醫療及健康有關之商業廣告或代言。如基於社會公益或促進醫學進步目的，為產品代言或廣告應遵守下列原則：一、為產品代言不涉及醫療廣告。……。三、避免以誇大、煽惑性之言詞或違背醫業執行之方式為之……。五、不宜為產品介紹、功能描述或影射其未經科學研究證實之功效。六、不得有誤導民眾或使民眾陷於錯誤判斷之陳述。」是衛福部自應善盡中央衛生主管機關監督管理職責，促請全國醫事人員落實上開規定及相關原則，以維護國內醫事人員優質的專業形象。

(二)環顧我國醫療進程，醫事人員乃經由有系統的醫學教育與實習訓練而獲得特殊學識及技能，並取得國家專門職業及技術人員考試合格認證之專業人士，其所從事之醫療相關業務與民眾之生命、身心健康皆密切相關，自古貫今普獲民眾廣泛信任，享有令人稱羨的社經地位，此可由100年及108年相隔

8年2次社會信任調查結果指出：醫師皆為家人以外，最值得民眾信任之對象<sup>10</sup>，窺出一二。職是之故，倘醫事人員濫用民眾的信任感，未秉持良知、有失謹慎，率為食品介紹、描述或影射其未經科學研究證實之功效，甚至以誇大、煽惑性之言詞誘導民眾，使民眾陷於錯誤判斷而生大量瘋狂購買等行為，輕則傷及荷包，重則危害健康，主管機關豈能輕忽，自應審慎嚴肅以對。

(三)據衛福部於本院詢問後查復略以，依食安法第28條規定，食品廣告不得不實、誇張、易生誤解或宣稱醫療效能。就食品違規廣告而論，代言人如係醫事人員，屬該部醫事司權管，應依「醫事人員代言產品之處理原則」，按醫療法、醫事法規等衛生法令予以處罰。代言人如非醫事人員，且與「委託刊播違規廣告者」有故意共同實施製播違反衛生法令之廣告者，得援引行政罰法第14條第1項規定，將代言人依違反之衛生法令予以處分。惟查，國內邇來由知名醫事人員或身穿白袍而貌似醫事人員入鏡甚至見證、代言之食品廣告已屢見不鮮，其中不乏宣稱療效者，此有翻拍及側錄之違法食品廣告電子檔足參，已明顯違反上開醫事人員相關倫理規範而達移送懲戒之標準。然據衛福部於本院詢問後提供該部所建置之醫事管理系統相關資料，自106年迄今，竟無醫事人員因代言違規廣告遭裁罰紀錄，致使衛福部所稱上開移送懲戒機制形同虛設，無異坐視醫事人員大肆違法代言，衛福部顯難卸其責，究係因該等醫事人員已有違法代言之教戰守則而習得閃避法令之話術，或主管機關怠於查處所致，其

---

<sup>10</sup> 資料參考來源：「2019臺灣社會信任」調查結果，遠見雜誌，108年5月3日，網址：<https://www.gvm.com.tw/article/61091>。

問題癥結為何，衛福部允應切實檢討究明，以懲儆不法並維護醫事人員專業形象。

(四)另，醫事人員既具有豐厚醫療與健康的專業智識，理應對於誇稱療效對人體健康可能的影響，較一般民眾具有更佳的理解與敏銳的判斷能力，則醫事人員倘明知其無療效卻誇稱致誤導民眾，與非醫事人員代言的罪責，恐不宜等同量之，為達遏阻之效，宜否參考刑法第134條<sup>11</sup>及證券交易法第174條<sup>12</sup>等規定意旨，對該等不肖醫事人員研議加重處罰機制，允有審慎檢討空間；又，為誑騙民眾對不法食品廣告的信任，業者偶有僱人身穿白袍喬裝醫事人員入鏡甚至見證、代言之舉，則對於該等假冒醫事人員者，宜否參酌刑法第158條、第159條<sup>13</sup>及假冒司法人員名義招搖撞騙事件預防追查實施要點第12點<sup>14</sup>等規定意旨，審慎研議「假冒歪風」嚇阻機制，亦有檢討研處之必要，特此敘明。

四、國內各類新興媒體持續蓬勃發展，違規食品廣告手法不斷翻新，已占各媒體廣告總違規件數近6成之網站食品廣告，監控強度卻不及於廣播、電視等傳統媒體，現行監看作業亦多集中於民眾白天上班而觀看媒體廣告較少的冷門時段，監看總數近年來更有呈現下滑之趨勢，凸顯主管機關媒體監看機制與能量亟應與

---

<sup>11</sup> 刑法第134條：「公務員假借職務上之權力、機會或方法，以故意犯本章以外各罪者，加重其刑至二分之一。……。」

<sup>12</sup> 證券交易法第174條：「……(第2項)有下列情事之一者，處5年以下有期徒刑，得科或併科1,500萬元以下罰金：一、律師對公司、外國公司有關證券募集、發行或買賣之契約、報告書或文件，出具虛偽或不實意見書。二、會計師對公司、外國公司申報或公告之財務報告、文件或資料有重大虛偽不實或錯誤情事，未善盡查核責任而出具虛偽不實報告或意見；或會計師對於內容存有重大虛偽不實或錯誤情事之公司、外國公司之財務報告，未依有關法規規定、一般公認審計準則查核，致未予敘明。……。」

<sup>13</sup> 刑法第158條、第159條：「冒充公務員而行使其職權者，處3年以下有期徒刑、拘役或1萬5千元以下罰金。……」「公然冒用公務員服飾、徽章或官銜者，處1萬5千元以下罰金。」

<sup>14</sup> 假冒司法人員名義招搖撞騙事件預防追查實施要點第12點：「各法院對於假冒司法人員名義行騙之案件，應依法從嚴量刑……。」

時俱進及強化，以有效阻斷問題食品廣告流竄於各類媒體及市場，進而建構國人充分信賴之食品安全消費環境

- (一)鑒於食品安全已成為國際公共衛生近年來關注之焦點，更與全球人類健康息息相關，聯合國(United Nations, UN)早於2015年提出之2030永續發展議程，即以「確保健康生活與促進全人類福祉」為「面向2030年的永續發展」目標之一，衛福部爰於2016-2020年「食品安全政策白皮書」分別揭示：「全面掌握食品相關之源頭流向……落實食品追溯追蹤制度及電子化紀錄」、「從各面向積極管理，因應各項政策改變，朝向預防於先，控管風險，減少危害之路邁進」等策略，努力完成「掌握業者資訊，導入管理作為」、「監測機制多元……」等5項展望之外，2025衛福政策白皮書亦揭示：「在食品及藥物管理方面，以『藥求安全，食在安心』為使命，並以『全民信賴的食藥安全守護者，創造食品藥物安全消費環境』為願景，建構健全完善的食品藥物安全管理體系，實踐促進全民健康與福祉的承諾」。基此，面對國內手法與樣貌不斷翻新之違規食品廣告，衛福部允應督促所屬落實上揭策略與目標，以建構國人信任之食品安全消費環境。
- (二)據衛福部提供之107至109年近3年違規食品廣告裁處統計資料，總違規件數共10,132件，其中排名前3名之媒體依序為網站5,634件、電視3,736件及廣播500件，顯見網站食品廣告違規件數除已高居各媒體之首位，占各媒體總違規件數之比率更已近6成，遠遠超過電視及廣播等傳統媒體違規件數，各級主管機關允應增加網站監看時數並強化其監控能量以為因應。然而，有關遏止網路違規廣告部

分，食藥署雖已自107年起定期辦理網路平台業者溝通會議，邀集蝦皮購物、雅虎拍賣、PChome 24h購物等25個網路平台購物業者及相關業務單位，進行食品、藥物及化粧品法規宣導，並已請網路平台業者加強所屬平台產品上架之廣告管理、審核及法規宣導，每週另選取至少3日但未註明時數之網路廣告監看作業等等。惟相較於該署目前對於傳統電視、電臺採相當時段(例如電視每週至少15小時)監看之舉，就目前網站違規件數所占比率，以及該署所稱依「違規風險」實施相應之監看策略以觀，上述網站廣告多採業者自主加強管理之監看措施是否足夠及周妥，顯有疑慮。

- (三)復據通傳會定期辦理「電視使用行為及滿意度調查」委託研究分析顯示，全國廣大視聽眾平日最常收視時段依序為晚間8時至9時59分，占51.8%，晚間10時至11時59分，占16.2%；假日最常收視時段依序為晚間6時至7時59分，占34.6%；晚間8時至9時59分，占30.9%，然各級衛生主管機關現行媒體監看側錄作業卻多集中白天、平日等民眾上班而觀看媒體廣告較少的冷門時段，是否貼近大多數國人日常生活習慣，難謂無疑。此由地方通訊傳播主管機關已檢討增加晚間側錄時段之舉，可資佐證。
- (四)再據衛福部查復略以，食藥署自100年迄今之歷年廣告監看總數如下：100年14,076件、101年12,263件、102年9,462件、103年11,236件、104年9,668件……108年9,291件、109年11,000件，可見監看總數近年來已有下滑趨勢，是否與國內各類新興媒體持續蓬勃多元發展而俱增的質與量，背道而馳，恐有疑問。又，隨著雲端技術與資訊科技之演進及發達，食品管理既已逐步邁向資訊化的預警防禦機

制，相關追溯與流向追蹤、資訊勾稽及巨量資料分析系統已因應而生，食安法尤早已明定，要求食品業者應建立食品追溯追蹤系統，衛福部卻未善用此契機，加緊資訊科技創新的腳步偕同通傳會研議食品廣告相關資訊揭露規範，例如：藉由相關軟體介面之設計，要求各類食品廣告於廣告適當位置標註其QR CODE或相關連結路徑以完整揭露其食品源頭、流向、裁罰紀錄等必要資訊，民眾以手機掃描後即可輕易查詢，以大幅減少被不肖業者矇騙之機會。

(五) 況依衛福部上揭白皮書所載，該部既明知「國內食品業者對於衛生安全相關法規之熟稔程度及守法觀念相當薄弱，致使類似違法情事不斷重複發生」等情，該部將國人健康與消費權益之維護，冀望於業者之自我管理，無異緣木求魚，難以嚇阻不法，自應積極督促所屬落實上揭白皮書所示策略與目標，偕同相關部會儘速整合上中下游等各類業者與源頭資料、流向及相關機關裁罰紀錄，以健全該資訊查詢便民系統。凡此在在凸顯各級主管機關現行媒體監看機制與能量亟應與時俱進及強化，以扮演好國人健康及消費權益的守門員，有效阻斷問題食品廣告流竄於各類媒體及市場，進而建構國人充分信賴之食品安全消費環境。

(六) 至提供違規食品廣告播送平台與時段之各媒體事業及其各頻道業者，通傳會雖將其違規行為納入評鑑、換照之重要考量事項，然多年來因而被停止換照之媒體事業僅1家，寥寥可數，就國內各媒體、購物頻道仍大量輪播違規食品廣告等情以觀，通傳會現行作法顯不足以達遏阻效果，是否參照消費者保護法第23條：「刊登或報導廣告之媒體經營者明

知或可得而知廣告內容與事實不符者，就消費者因信賴該廣告所受之損害與企業經營者負連帶責任。……」等規定意旨，檢討研議相關法令規範以核予該媒體事業及其各頻道業者，與違規食品廣告託播業者、食品業者負共同連帶責任，殊值衛福部積極偕同通傳會檢討正視妥處，併此敘明。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正衛生福利部。
- 二、調查意見一至三，函請衛生福利部督同所屬暨各地方政府衛生機關確實檢討改進見復。
- 三、調查意見四，函請行政院督同衛生福利部、國家通訊傳播委員會確實檢討改進見復。
- 四、調查意見，經委員會討論通過後公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請社會福利及衛生環境委員會、交通及採購委員會聯席會議處理。

**調查委員：林國明、王麗珍**

中 華 民 國 1 1 0 年 1 0 月 日

附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院110年2月23日院台調壹字第1100800031號及同年8月6日同字第1100831551號等派查函及相關案卷。

案名：食安法第45條就再次違法之食品廣告業者裁罰成效案

關鍵字：食安法第45條、食品安全衛生管理法第45條規定廣告處理原則、食品廣告、宣稱療效、醫事人員、代言、媒體