

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：衛生福利部、衛生福利部食品藥物管理署。

貳、案由：健康食品管理法於95年5月17日修正第2條第2項規定，授權衛生福利部公告健康食品之「保健功效」，詎該部怠忽訂定，於103年12月26日完成訂定並公告前，僅依該法第3條第2項之授權訂定並公告13項「保健功效評估方法」，將此一不同的公告事項混同替代，便宜行事；又該部認為同法第21條第1項明訂罰則規定可作為違反同法第6條第2項「標示或廣告具有特定保健功效」之裁處依據，惟在法制上，其犯罪構成要件規定，確難謂明確，凡此，均致地方衛生機關依衛生福利部見解認定違法之案件，經法院多起判決認定保健功效之項目及範圍欠缺明確，以及違反罪刑法定原則，難據以論罪科刑；又衛生福利部食品藥物管理署對宣稱或影射減肥效能之違規廣告，始終未能提出有效處理方法，縱任違規事件一再發生，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經向衛生福利部（下稱衛福部）調取卷證資料¹，及約詢衛福部食品藥物管理署（下稱食藥署）林副署長金富等相關主管人員到院說明，已完成調查，發現確有下列違失：

一、健康食品管理法於95年5月17日修正第2條第2項

¹ 衛福部108年6月21日衛授食字第1089019547號函。

規定，授權衛福部公告健康食品之「保健功效」相關事宜，詎該部怠忽訂定，迄 103 年 12 月 26 日始完成訂定並公告。於公告前，該部雖依該法第 3 條第 2 項之授權訂定並公告 13 項「保健功效評估方法」，並認該公告等同第 2 條第 2 項應為之公告，惟該第 2 條第 2 項所應為的公告，乃有關「健康食品」之核心要素，如未依法公告，將致保健功效之項目及範圍欠缺明確，使地方衛生機關認定食品違法宣稱保健功效之案件，經法院多起判決以保健功效項目未臻明確，難遽以作為業者違法之裁判依據而為無罪判決。衛福部將不同的公告事項混同替代，便宜行事，已導致原立法規範遏止業者違法宣稱保健功效之目的未能落實，核有違失，自應以為殷鑑，避免重蹈覆轍：

- (一)查健康食品管理法於 88 年 2 月 3 日公布，同年 6 月 3 日施行。該法曾多次修正，嗣 95 年 5 月 17 日將原第 2 條規定「本法所稱健康食品，係指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」修正為：「(第 1 項)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。(第 2 項)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，且具有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」²。修正後，該法第 2 條第 2 項所指之「保健功效」，自有賴衛福部公告後方得決定其內涵。詎該部遲至 103 年 12 月 26 日始公告訂定「健康食品管理法所稱保健功效之項

² 立法理由包括：一、修正健康食品之定義範圍。二、國際間針對營養素有其公認之定義，唯對於特殊營養素則在任何法規資料或科學文獻中，並未有明確定義。故建議刪除，而保健功效來明訂規範。三、明訂保健功效之定義。

目」³計13項，包括：「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」等項目，並自公告日生效⁴。

(二)依健康食品管理法第2條第2項之規定，已授權衛福部訂定健康食品「保健功效項目」，然自該法95年5月17日修正生效授權訂定起至衛福部103年12月26日公告明定之日止，期間已逾8年。據該部負責辦理保健功效項目公告之食藥署查復稱：

- 1、健康食品管理法第3條規定⁵健康食品之許可要件，係經科學化之安全及保健功效評估試驗，而保健功效評估方法，由中央主管機關定之。該部在公告13項保健功效項目之前，已先後公告「保健功效評估方法」，該等公告方法評估之保健功效即符合健康食品管理法第2條第2項所定義之保健功效，故未依規定辦理查驗登記即標示或廣告為健康食品或具保健功效者，已涉屬違反第6條⁶之規定，自得依該法第21條⁷規定論處。

³ 衛福部103年12月26日部授食字第1031304312號公告。

⁴ 健康食品保健功效評估方法提案申請作業指引於106年4月17日公告發布，目前申請增加訂定13項保健功效項目以外之新項目及評估方法案件有「關節保健」、「不易形成尿酸」、「緩解眼睛乾澀」3項。

⁵ 健康食品管理法第3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；其保健功效成分依現有技術無法確定者，得依申請人所列舉具該保健功效之各項原料及佐證文獻，由中央主管機關評估認定之。

二、成分符合中央主管機關所定之健康食品規格標準。

第1項健康食品安全評估方法、保健功效評估方法及規格標準，由中央主管機關定之。中央主管機關未定之保健功效評估方法，得由學術研究單位提出，並經中央主管機關審查認可。

⁶ 健康食品管理法第6條規定：

食品非依本法之規定，不得標示或廣告為健康食品。

食品標示或廣告提供特殊營養素或具有特定保健功效者，應依本法之規定辦理之。

⁷ 健康食品管理法第21條規定：

未經核准擅自製造或輸入健康食品或違反第6條第1項規定者，處3年以下有期徒刑，得併科

2、嗣考量法院曾就是否公告保健功效項目，作為產品違反宣稱保健功效起訴案件之判決依據，爰再公告訂定保健功效之項目，使健康食品保健功效之認定更臻明確。

(三)按食藥署之查復說明，衛福部依據健康食品管理法第3條第2項公告之「保健功效評估方法」即等同於依同法第2條第2項公告之「保健功效項目」。惟查：

1、臺灣高等法院臺中分院（下稱臺中高分院）102年度上易字第1074號刑事判決⁸，略以：

(1) 健康食品管理法第2條……「保健功效」之範圍迄今既未經中央主管機關依第2條第2項規定公告明定，「健康食品」之概念即隨之有不明確、模糊不清之情形，則以「健康食品」為犯罪構成要素之同法第21條刑罰規定，亦非明確，於此情形下，已難逕認一般人民得以合理預見可能的處罰範圍俾有所警惕或防範。

(2) 健康食品管理法第2條第2項之「公告」，係95年修正公布時所增訂，要求主管機關行政院衛生署（已於102年7月23日改制為衛生福利部）應公告何係屬健康食品管理法第2條第1項、第2項「保健功效」定義之構成要件要素。……然……各健康食品保健功效評估方法之公告，公告依據均載明：「健康食品管理法第3條第2項」，其內容則係說明應經如何之實驗程序予以驗證、評估之實驗方法始得認定具有該功能，與2條第2項之「公告」，係要求主管機關

新台幣1百萬元以下罰金。

明知為前項之食品而販賣、供應、運送、寄藏、牙保、轉讓、標示、廣告或意圖販賣而陳列者，依前項規定處罰之。

⁸ 裁判日期：103年3月5日。

應公告「保健功效」範圍，兩者從文義解釋或立法解釋觀之，顯存有相當落差……上開依同法第3條第2項所公告之評估方法，其公告內容既在闡述具備如何之實驗程序始得以驗證，則苟非欲依該條規定申請「健康食品」查驗登記之業者，對該項評估方法公告內容有一定認知外，在主管機關僅公告評估方法，並未宣導、教育民眾該評估方法即等同「保健功效」範圍之情形下，即令為食品業者，亦難認渠等必然知悉上開公告之內容詳情及作用。

(3) 按刑罰具有教化之功能，健康食品管理法第2條第2項既已明定中央主管機關應公告保健功效之範圍，而中央主管機關依該條規定公告，復無重大困難或滯礙難行之情形……，然僅因中央主管機關之本位思維、便宜行事，從未為第2條第2項之公告，致令該法「健康食品」之實質內涵，產生模糊解讀之空間，即有令人民有無所適從、誤觸刑罰之危險存在，顯與法明確性之原則有違。

(4) 縱認該「保健功效評估方法」即為該項「保健功效」範圍，然相較於「健康食品」字樣，或俗稱「小綠人」之認證標章，有具體形體可資比對判斷，較無爭議，然僅就上開「保健功效評估方法」公告內容，如何具體界定、認知於何種情形，構成標示或廣告具「保健功效」，而應依健康食品管理法第21條之規定處罰，適用上亦非無疑。

2、臺灣高等法院臺南分院（下稱臺南高分院）102

年度上易字第595號刑事判決⁹：

- (1) 健康食品管理法第2條第1項關於「健康食品」之立法解釋係指「具有保健功效『並』標示或廣告『其具有該功效』之食品」，依其文義解釋，所謂健康食品是「實質上」具有保健功效，且「外在形式上」亦標示或廣告具有「該實質上功效」之「名、實相符」食品，故標示或廣告為「健康食品」與標示或廣告「特定保健功效」，從條文解釋上自然無從等同視之¹⁰。
- (2) 健康食品保健功效之評估方法……其目的是在提供業者於申請健康食品查驗登記時，執行功效評估試驗之參考方法，……內容僅針對科學學理加以論述……。換言之，「不易形成體脂肪、輔助調整過敏體質、調節血糖、調節血脂、延緩衰老、抗疲勞、護肝、牙齒保健、改善骨質疏鬆、胃腸功能改善、免疫調節、促進鐵吸收及輔助調節血壓」等文字，僅係上開評估方法之公告案由，而非「是否可以之宣稱具『特定保健功效』之定義範圍」甚明。
- (3) 「經中央主管機關公告」定義之「保健功效」乃犯罪之空白構成要件要素，必須待中央主管機關公告後，始補充為完整之構成要件。基此，倘若置中央主管機關迄今尚未公告何者屬「保健功效」之定義範圍而不論……，遽論以食品標示或廣告或強調某「保健功效」即等同於非法標示或廣告為「健康食品」云云，則顯然係就「執法者」管制健康食品之角度出發，

⁹ 裁判日期：103年2月25日。

¹⁰ 臺中高分院103年4月2日裁判之102年度上易字第1628號刑事判決，亦同此旨。

而有違罪刑法定主義之禁止類推原則至明¹¹。

(四)綜上，健康食品管理法於95年5月17日修正第2條第2項規定，授權衛福部公告健康食品之「保健功效」相關事宜，公告之項目將決定同法第6條第1項之規範範圍，並使第21條第1項規定之犯罪構成要件明確，使一般民眾得以合理預見可能處罰範圍。詎衛福部怠忽訂定，視依同法第3條第2項規定公告之健康食品「保健功效評估方法」等同已依據第2條第2項規定公告「保健功效項目」，惟兩者從文義解釋或立法解釋，不具同等性；且以食品標示或廣告強調某「保健功效」即等同於非法標示或廣告為「健康食品」，亦與罪刑法定主義之禁止類推原則未盡相符；縱認該「保健功效評估方法」即為該項「保健功效」範圍，然就保健功效評估方法之公告內容，如何具體界定是否構成標示或廣告具「保健功效」之要件，而應依健康食品管理法第21條第1項之規定處罰，適用上亦非無疑。因此，迄衛福部於103年12月26日完成「保健功效項目」之公告前，該部雖依該法第3條第2項之授權訂定並公告13項「保健功效評估方法」，並認該公告等同第2條第2項應為之公告，惟該第2條第2項所應為的公告，乃有關「健康食品」之核心要素，如未依法公告，將致保健功效之項目及範圍欠缺明確，使地方衛生機關認定食品違法宣稱保健功效之案件，經法院多起判決以保健功效項目未臻明確，難遽以作為業者違法之裁判依據而為無罪判決。衛福部將不同的公告事項混同替代，便宜行事，已導致原立法規範遏止業者違法宣稱保健功效之目的未能落實，核有違

¹¹臺中高分院102年12月12日裁判之102年度上易字第630號刑事判決及103年4月2日裁判之102年度上易字第1628號刑事判決，亦同此旨。

失，自應以為殷鑑，避免重蹈覆轍。

二、健康食品管理法第 21 條第 1 項明定「未經核准擅自製造或輸入健康食品或違反第 6 條第 1 項規定者，處 3 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1 百萬元以下罰金」，並未明定違反同法第 6 條第 2 項規定者，應如何裁罰，主管機關衛福部卻認為該第 21 條第 1 項罰則規定可作為違反同法第 6 條第 2 項「標示或廣告具有特定保健功效」，未依本法規定辦理之裁處依據，惟在法制上，其犯罪構成要件規定，確難謂明確；致地方衛生機關依衛福部見解認定違法之案件，經法院多起判決認定違反罪刑法定原則，難據以論罪科刑。對於該一紛擾多時之法制爭議，衛福部亦曾承諾支持修法，卻始終未能面對問題，積極解決，肇致法院之判決仍不免於有罪與無罪間擺盪，而業者對一己之行為在法律上究生何等評價，亦無可預測適從，自難謂無怠失。爰衛福部對於違反健康食品管理法第 6 條第 2 項之法律效果缺漏未明，涉及同法第 21 條第 1 項之修正事項，自應儘速研議，謀求解決，以杜爭議：

- (一)按刑法第 1 條規定，行為之處罰，以行為時之法律有明文規定者為限，明文揭禁刑罰之「罪刑法定原則」，其內涵為國家以刑罰權制裁行為人，必以行為人於行為當時，有「法律」對該行為加以規範，始得為之。在該原則所衍生之「罪刑明確性原則」之要求下，犯罪構成要件及其法律效果應具備具體性、明白性及特定性之特徵，若有違反，不應作為處罰之依據。
- (二)次按健康食品管理法第 6 條第 1 項規定食品非依本法之規定，不得標示或廣告為健康食品；同條第 2 項復規定：食品標示或廣告提供特殊營養素或具有特

定保健功效者，應依本法之規定辦理之。另同法第21條第1項規定：未經核准擅自製造或輸入健康食品或違反第6條第1項規定者，處3年以下有期徒刑，得併科新臺幣（下同）1百萬元以下罰金。從上開規定可知，健康食品管理法第21條第1項僅明定違反第6條第1項者之罰責，惟對於違反同法第6條第2項規定「標示或廣告具有特定保健功效」者，是否該當於該法第21條之要件一節實存有疑義，據衛福部查復稱：

- 1、87年12月23日立法院議案關係文書院總第1748號委員提案第1714號之1「健康食品管理法草案」第6條條文為：「食品非依本法之規定，不得標示或傳述為健康食品。食品標示或傳述表示有特殊營養或具特定保健功效者，應依本法之規定辦理之。」該條文對照表之說明為：「一、強調食品若標示或傳述為『健康食品』，便須依本法辦理，取得許可。二、第2項針對未經許可卻標示或傳述為健康食品者，併依本法規定規範」。原立法意旨對於不論是標示或廣告為健康食品或具有特定保健功效，均應依健康食品管理法規定辦理。第6條第2項所稱之標示或廣告具有特定保健功效，與第6條第1項之標示或廣告為健康食品，兩者意涵相同。
- 2、考量未依規定即標示或廣告保健功效即視同非法之健康食品，兩者之違規程度並無不同，目前管理實務上，係採取相同之管理強度，違反健康食品管理法第6條第2項規定者，視同違反同法條第1項規定，均依同法第21條第1項論處。
- 3、健康食品管理法第6條第2項訂有「食品標示或廣告具有特定保健功效者，應依本法之規定辦理

之」，依同法第2條健康食品定義為具經公告之保健功效，故未依規定辦理查驗登記即標示或廣告具保健功效者，已涉屬違反第6條第1項「食品非依本法之規定，不得標示或廣告為健康食品」，自得依該法第21條第1項論處。

(三)截至目前，法院之判決有持與衛福部相同見解者，例如臺灣臺中地方法院107年度易字第1460號判決對臺中市政府衛生局於105年6月28日派員前往○○○公司產品說明會稽查，查獲現場分階段介紹「產品」及「健康講座」，述及產品可助骨質保健、調節血糖等保健功效，雖未標示為「健康食品」之案件，仍依檢察官聲請改依協商程序判決被告涉違反健康食品管理法第6條第1項規定，處「有期徒刑6月，如易科罰金，以1仟元折算1日，緩刑2年」。又臺灣高等法院98年度上易字第389號刑事判決¹²，略以：「健康食品管理法第6條第1項雖僅規定：『不得標示或廣告為健康食品』，惟其中『健康食品』之定義，仍應依同法第2條第1項之內容，非謂只要未使用『健康食品』字樣，其他文字即非屬其禁止範圍，仍應視其是否標示或廣告具有特定之保健功效而加以判斷。」惟查，另有多起判決則持不同之法律見解，例如：

1、臺中高分院102年度上易字第630號刑事判決¹³，略以：

- (1) 健康食品管理法第6條規定……將「標示或廣告為健康食品」及「標示或廣告具有特定保健功效」截然二分，在項次上彼此毫無混淆之可能。
- (2) 健康食品管理法第21條第1項中所謂「違反第6

¹² 裁判日期：98年4月7日。

¹³ 裁判日期：102年12月12日。

條第1項規定者」文義，自不能從「執法者」便於管制之角度出發，將其擴張解釋包括「食品標示或廣告提供特殊營養素或具有特定保健功效」在內。

- (3) 構成健康食品管理法第21條第1項犯罪之行為態樣，所謂未經核准擅自製造或輸入「健康食品」及未依健康食品管理法之規定，即標示或廣告食品為「健康食品」，究其嚴格意義而言，應指未經中央主管機關查驗登記，發給許可證後，即以公開方式使用「健康食品」字樣及小綠人標章或宣稱為「健康食品」文句。倘製造或輸入之食品標示或廣告未使用「健康食品」字樣及小綠人標章，即便宣稱提供特殊營養素或具有特定保健功效，亦不在該條項處罰之列。如此解釋並未逸脫具有一般法律常識及合理謹慎受規範之人民對於法規範之認識範圍。

2、臺中高分院102年度上易字第1628號刑事判決¹⁴，略以：

- (1) 第6條第1項所謂「標示或廣告為健康食品」之行為內涵與「標示或廣告提供特殊營養素或具有特定保健功效」之行為內涵不同；反之，如認兩者行為內涵相同或第2項之行為態樣已包含在第1項之行為態樣內，則該條法律僅須訂定第6條第1項之條文即可，無須於同一法條分成2個項次，而於第1項條文之外，另訂定同條第2項條文內容以資規範……，是該法第6條第1、2項分屬不同之行為內涵，且第2項之行為態樣

¹⁴ 裁判日期：103年4月2日。

並不包含在第1項之行為態樣內¹⁵。

(2) 應依健康食品管理法規定管理，與應適用同法第21條第1項規定科以刑罰，係屬二回事，兩者不應混淆，否則即有違罪刑法定原則¹⁶。

3、臺中高分院102年度上易字第718號刑事判決¹⁷，略以：健康食品管理法第6條第1項、第2項所規定之行為內涵、行為態樣既有所不同。而同法「第6章罰則」章，其中第21條條文就同法第6條第1、2項條文所明載之2種不同行為態樣，復明白規定僅就其中第1項之行為態樣科以刑罰，則依照上開說明，基於罪刑法定原則，自難就健康食品管理法第6條第2項之行為，亦依同法第21條規定予以論罪科刑。

4、臺灣苗栗地方法院101年度易字第264號、101年度易字第2677號、103年度易字第74號判決、臺中高分院102年度上易字第1627號、103年度上易字第717號……等刑事判決，亦同此旨。

(四)健康食品管理法第21條第1項規定「未經核准擅自製造健康食品」、「未經核准擅自輸入健康食品」，以及「違反第6條第1項規定者」符合該項規定之構成要件，然對於違反第6條第2項「標示或廣告具有特定保健功效」規定者，是否屬第21條第1項規定之處罰範疇，雖衛福部從立法解釋認第6條第2項規定係作為同條文第1項規定之補充；或從行政解釋稱第6條第1項、第2項之違法意涵相同，違反第2項規定視同違反第1項規定，均適用同法第21條第1項論處；或稱違反第2項規定之行為人，其行為已同時

¹⁵臺中高分院103年1月15日裁判之102年度上易字第718號刑事判決，亦同此旨。

¹⁶臺中高分院103年1月15日裁判之102年度上易字第718號刑事判決，亦同此旨。

¹⁷裁判日期：103年1月15日。

該當違反第6條第1項之行為，即1行為符合2個犯罪構成要件；或稱違反第6條第2項之行為係未依規定辦理健康食品查驗登記即標示或廣告具保健功效，已涉嫌違反第6條第1項之規定，透過輾轉之解釋將違反第6條第2項規定之行為類推適用於同法第21條第1項之處罰云云。且亦有法院之判決持與衛福部相同見解，但實務判決卻有多起認為第6條第1項及第2項之規定，在項次上毫無混淆可能；且兩行為內涵不同；第2項規定之行為態樣並不包含在第1項內；縱第2項之行為應依健康食品管理法之規定辦理，亦與應適用同法第21條第1項規科以刑罰，實屬二事，顯見健康食品管理法第21條第1項作為違反第6條第2項之處罰依據，其犯罪構成要件難謂明確，未使一般人民得以合理預見可能處罰範圍，甚使民眾有誤觸刑罰之危險存在。

- (五) 衛福部前部長邱文達於102年10月7日立法院第8屆第4會期社會福利及衛生環境委員會第6次全體委員會議中表示：「為保障消費者權益，本部支持修正健康食品管理法第21條，明確列入違反健康食品管理法第6條第2項之罰則」。惟該部食藥署查復稱：研議擬朝向修正第21條，將違反「第6條第1項」，修正為違反「第6條第1項或第2項」。但因立法委員提案另訂行政罰，考量如逕行辦理預告草案修法，恐無法獲得該等立法委員支持，目前持續與立法委員溝通並表達立場等語。惟該法制上之爭議，已紛擾多時，肇致法院之判決仍不免於有罪與無罪間擺盪，而業者對一己之行為在法律上究生何等評價，亦無可預測適從，衛福部雖曾承諾支持修正第21條規定，卻未能面對問題有積極解決之作為，實難謂無怠失。

(六)綜上，國家以刑罰權制裁行為人，應嚴格遵守「罪刑法定原則」，以行為時之法律有明文規定者為限，且法律之犯罪構成要件及其法律效果應明確，使一般人民得以合理預見可能之處罰範圍有所警惕或防範以避免觸法。而健康食品管理法第21條第1項明白規定僅就其中第6條第1項之行為態樣科處刑罰，茲衛福部卻同時以之作為違反同法第6條第2項「標示或廣告具有特定保健功效」之裁處依據，其犯罪構成要件難謂明確；致地方衛生機關持該衛福部見解認定違法之案件，經法院多起判決認定違反罪刑法定原則，難據以論罪科刑；而該一法制上之爭議，已紛擾多時，衛福部除曾承諾支持修正第21條規定，明確列入違反健康食品管理法第6條第2項之罰則外，卻未能面對問題有積極解決之作為，難謂無怠失。爰衛福部對於違反健康食品管理法第6條第2項之法律效果缺漏未明，涉及同法第21條第1項之犯罪構成要件之修正事項，自應儘速研議謀求解決，以杜爭議。

三、食藥署及臺北市、新北市衛生局查獲之食品違規廣告案件以宣稱具有瘦身、減重功效之違規情形最為常見，部分業者於違規受罰後，卻仍不見改善，且食藥署對宣稱或影射減肥效能之違規廣告，始終未能提出有效處理方法，縱任違規事件一再發生，顯有違失：

(一)依據食安法第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。同條文第2項規定，食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。違反第1項規定，可處4至400萬元罰鍰，違反第2項規

定，可處60至500萬元罰鍰，再次違反者，並可命歇業、停業甚至廢止公司、商業登記，同法第45條定有明文¹⁸。

- (二)食藥署107年監控電子媒體(電視、電臺、網路)廣告計10,255件，共查獲1,142件違規廣告。其中以媒體類別區分，網路639件(占56%)最高，其次為電臺媒體286件(占25%)，電視媒體則有217件(占19%)；以產品類別區分，食品類高達738件(占64.6%)為第一，化粧品類270件(占23.6%)次之，再其次則為藥物類134件(占11.8%)。另以違規食品、藥物、化粧品廣告宣稱之效能類型統計顯示，以宣傳「皮膚美容」(占22.94%)、「減肥瘦身」(占17.78%)、「骨骼肌肉」(占8.58%)功效分據前3名。此外，統計食品違規廣告受處分廠商，以「儷都國際有限公司」違規處分金額最高，違規次數前3名產品為「喜樂纖」、「醇養妍」及「聰蓉活力飲」¹⁹。
- (三)新北市衛生局107年針對轄內食品、藥物及化粧品違規廣告，開出1,080張罰單，計4,218萬6,000元罰款。以食品類560件占52%最多，其次是化粧品類465件占43%，以及藥物類55件占5%。此外，近年網路購物及電視購物成為新的消費型態，分析違規廣告刊

¹⁸ 食品安全衛生管理法第45條規定：

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，處新臺幣4萬元以上400萬元以下罰鍰；違反同條第2項規定者，處新臺幣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誤之訊息。

違反前項規定，繼續販賣、供應、陳列或未刊播更正廣告者，處新臺幣12萬元以上60萬元以下罰鍰。

¹⁹ 食藥署108年3月6日新聞稿，網址為：<https://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?cid=4&id=t448576>

登平台依序為網路528件(占48.9%)、電視524件(占48.5%)及電臺15件(占1.3%)。其中，網際網路違規廣告來源前3名分別是「官網」、「雅虎奇摩網站」及「Facebook」。「蝦皮拍賣」從106年排名第6位升至107年第4位²⁰。107年裁罰違規食品廣告宣稱最多之類別為「減肥瘦身」，違規件數201件，占36%，常見違規宣稱內容包括：瘦身減肥、控制體重、阻斷脂肪吸收、幫助囤積脂肪燃燒、消除小腹。

(四)臺北市政府衛生局107年度違規食品廣告裁罰529件、裁罰3,347萬元(占43.9%)最多，平均每件裁罰6.3萬元(3,347萬元÷529件)。另針對食品違規廣告進行分析統計，違規類型前3名依序宣稱減肥瘦身136件、裁罰922萬元居冠，平均每件裁罰約6.8萬元；皮膚美容66件、裁罰500萬元居次；免疫力61件居第3名，累計裁罰346萬元。罰鍰累計第1名為「羅威氏股份有限公司」，處分件數103件，違規廣告罰鍰累計783萬5,000元，第2名分別為「塞席爾商美之本國際有限公司台灣分公司」及「昭和醫學有限公司」。至於羅威氏股份有限公司有2項產品「宣稱減肥瘦身」，處分件數合計26件，罰鍰252萬元。

(五)食品僅提供人體所需之營養素及熱量，不具備減肥、瘦身等涉及改變身體外觀功效，民眾如有減肥瘦身需求，理應尋求醫師及營養師的建議，利用正確的減重方式，均衡飲食，改變不良飲食習慣，並輔以適量且適當的運動，才能維持良好體態享受健康。惟查食藥署及臺北市、新北市衛生局查獲之食品違規廣告案件以宣稱具有瘦身、減重功效之違規

²⁰新北市衛生局新聞稿，網址為：<https://www.health.ntpc.gov.tw/webpage/6/10802/page-01-4.html>

情形最為常見，部分業者於違規受罰後，卻仍不見改善，食藥署允宜指導、監督及協調地方衛生主管機關確實查核及落實食安法第45條規定按次連續處罰及「一行為一罰、累犯重罰」原則；另食藥署對宣稱或影射減肥效能之違規廣告，始終未能提出有效處理方法，縱任違規事件一再發生，顯有違失。

綜上所述，健康食品管理法於95年5月17日修正第2條第2項規定，授權衛生福利部公告健康食品之「保健功效」，詎該部怠忽訂定，於103年12月26日完成訂定並公告前，僅依該法第3條第2項之授權訂定並公告13項「保健功效評估方法」，將此一不同的公告事項混同替代，便宜行事；又該部認為同法第21條第1項明訂罰則規定可作為違反同法第6條第2項「標示或廣告具有特定保健功效」之裁處依據，惟在法制上，其犯罪構成要件規定，確難謂明確，凡此，均致地方衛生機關依衛生福利部見解認定違法之案件，經法院多起判決認定保健功效之項目及範圍欠缺明確，以及違反罪刑法定原則，難據以論罪科刑；又衛生福利部食品藥物管理署對宣稱或影射減肥效能之違規廣告，始終未能提出有效處理方法，縱任違規事件一再發生，均有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：楊美鈴、尹祚芊、包宗和