

# 臺灣保健食品標示制度： 從政策、業界與消費者不 同面向的分析

撰文/黃健群

隨著健康意識的抬頭，臺灣保健食品需求日增。根據中華穀類食品工業技術研究所的調查報告，2017年國內保健營養食品（以下簡稱保健食品）產值約達 775 億新臺幣。然而，在保健食品產業日益發展的此刻，台灣保健食品違規廣告亦層出不窮，裁罰件數跟金額都屢創新高。究竟是法規不合時宜？亦或業者唯利是圖？或是消費者意識仍需加強？本文試圖由政策面、業者意見，以及消費者等三個構面，分析現行台灣保健食品標示制度現存問題。

## 臺灣保健食品標示制度現狀

保健食品是指具有特定成分、可調節身體機能、發揮保健效用的食品，且不涵蓋初級農產品等等原料，其範圍僅涵蓋保健加工食品及保健食品素材。而保健食品除了包含經認證的健康食品外（獲得小綠人標章），還包含機能性食品、特殊營養食品、膳食補充食品。簡單來說，食品非依《健康食品管理法》規定向主管機關申請，不得標示或廣告為健康食品，只能稱為保健食品。保健食品就是含有特定的營養素、維生素或礦物質，能夠有效補充身體不足，發揮該物質的功效，具有調節身體機能效果的「食品」；因此，不能宣稱任何的功效，更不能治療任何疾病或身體不適。<sup>1</sup>

就是說，無論保健食品或須經審核獲得標章的

健康食品，都屬於食品。針對未取得小綠人標章的保健食品，衛生福利部（以下簡稱衛福部）訂定了〈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〉，規範了「涉及誇張、易生誤解或醫療效能之認定基準」及「未涉及誇張、易生誤解或醫療效能之通常可使用例句」；更重要的是，公布「一般營養素可敘述之生理功能」22 項維生素、礦物質及其他營養素的「可敘述之生理功能例句」。<sup>2</sup> 而針對健康食品，衛福部則訂定〈健康食品公告保健功效用詞及涉嫌違規用詞認定表〉，明訂 13 項許可標示的保健功效（表一）。

歸納來看，目前臺灣保健食品標示制度分為被視為一般食品的「保健食品」，以及受法律定義的「健康食品」。兩者都被視為食品，都不得有不實、誇張或易生誤解的廣告或標示，也不能強調醫療效能。不同的是，保健食品的廣告標示除不得涉及宣稱醫療效能或健康食品 13 項保健功效之宣稱，可宣稱的一般營養素亦為現行規範的 22 種，可敘述的生理例句亦不得超過法令規範；而在健康食品方面，除不得超過已公布的 13 項保健功效，廠商亦不能隨意更改原審核通過的保健功效詞。

<sup>1</sup>相關定義請見衛生署網站。

<sup>2</sup>包括維生素A或β-胡蘿蔔素、維生素D、E、K、C、B1、B2、B6、B12、菸鹼素、葉酸、生物素、泛酸、鈣、鐵、碘、鎂、鋅及膳食纖維。請見衛生福利部食品藥物管理署頒布之〈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〉附表「一般營養素可敘述之生理功能例句」。

表一 臺灣健康宣稱種類與使用準則

宣稱種類	「未涉及誇張、易生誤解或醫療效能之通常可使用例句」與「一般營養素可敘述之生理功能例句」	健康食品保健功效宣稱
適用對象	一般食品	健康食品
特點	不得涉及宣稱醫療效能或健康食品13項保健功效之宣稱。醫療效能包括： 1. 宣稱預防、改善、減輕、診斷或治療疾病或特定生理情形 2. 宣稱減輕或降低導致疾病有關之體內成分 3. 宣稱產品對疾病及疾病症候群或症狀有效 4. 涉及中藥材之效能者 5. 引用或摘錄出版品、典籍或以他人名義並述及醫藥效能	需取得衛生福利部健康食品查驗登記許可證，經核准通過之「健康食品」須於產品包裝標示健康食品、核准之證號、標章及保健功效等相關規定項目，但仍不得述及醫療效能、虛偽不實、誇張或超出許可範圍之保健功效
查核方式	自行認定	雙軌制度： 第一軌：個案審查 第二軌：規格標準審查（魚油、紅麴）
備註	1. 食品中營養成分含量符合「包裝食品營養宣稱應遵行事項」或「包裝維生素礦物質類之錠狀膠囊狀食品營養標示應遵行事項」或每日最低攝取量應達「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」 2. 衛生福利部食品藥物管理署開放各界檢具相關科學資料與國際規定進行修訂建議申請	健康食品保健功效： 1. 調節血脂功能 2. 調節血糖功能 3. 輔助調整過敏體質功能 4. 免疫調節功能 5. 不易形成體脂肪功能 6. 抗疲勞功能 7. 骨質保健功能 8. 延緩衰老功能 9. 胃腸功能改善 10. 護肝功能（針對化學性肝損傷） 11. 牙齒保健功能 12. 輔助調節血壓功能 13. 促進鐵吸收功能

資料來源：楊雅嵐、吳怡萱、許輔(2017) 國際健康宣稱之規範與我國之比較。臺灣膳食營養學雜誌。

## 我國保健食品廣告標示問題：裁罰過輕？法令不宜？

根據衛生福利部食品藥物管理署（以下簡稱食藥署）統計，2016年至2018年，全臺每年違規食品廣告裁處案件數年年超過4千件，違規廣告大多是宣稱有瘦身的效果或是宣稱有降血壓等醫療效用。單以台北市來看，2018年違反食品安全衛生管理法案件就達529件、裁罰3347萬元，其中宣稱減肥瘦身佔了136件、裁罰922萬元居冠，其次為皮膚美容66件、裁罰500萬元居第2名，最後是免疫力，以61件居第3名。由這些數據來看，臺灣食品廣告標示違規比例似乎相當高。但政府屢次修法，以更嚴格的規範進行管理，但顯然違規廣告仍然不

斷。面對這樣的現象，有兩種可能：一是利益驅策下，廠商為了產品銷售，在廣告標示遊走法律邊緣；二是現行規範，容易讓廠商誤觸法令。

### （一）食品廣告違規裁罰過輕，廠商屢罰不怕

面對廣告食品違規比例過高，質疑者認為，由於現行法令對於保健食品廣告宣稱的罰則過輕，使得保健食品業者甘於被裁罰，甚至將裁罰金視為行銷成本的一部分。對一些業者來說，一個銷售好的產品營業額可能高達數百萬、數千萬，但違規被開罰的金額僅有10-20萬，對大型的業者根本不痛不癢。

以2017年被裁罰最多的「南極冰洋磷蝦油」為

例，因廣告內容提及減少血管內臟累積的油脂、避免血栓等，涉及誇大不實的生理功能字句，此產品共被罰 71 次，但裁罰金額僅 54 萬；另一款「遠東極品荳蔻力藻錠」獲得健康食品認證，核定的保健功效為調節血脂功能，但廣告卻稱排毒藻具有不逆轉的排毒特性，超出原核定的保健功效範圍，依《健康食品管理法》罰 57 次、共 100 萬元，罰款金額最多；另外一款來自日本的「甘味人生健力膠原」因廣告提及保護膝蓋，涉誇大不實的五官臟器違規字句，2017 年挨罰 47 次、共 29 萬元。但即使被裁罰 71 次，「南極冰洋磷蝦油」廣告仍持續播放。從實務上看，表示對業者來說即便面臨多次裁罰，銷售此項商品仍有利可圖。

針對此問題，立法院法制局於今年 4 月針對「食品廣告涉及療效與誇大不實之管理問題」進行研究指出：「...許多食品違法宣稱具有抗癌、減肥瘦身、抗老、增強免疫力等功效，對於收入百萬、千萬之業者，每次幾萬元之罰款早已視為成本，屢罰不怕，反而造成社會以訛傳訛效果，因處罰金額過低，對業者而言不痛不癢。」因此，立法院法制局建議應加重對業者的裁罰。

回應立法院意見，食藥署對食品廣告也採取更嚴格規範。食藥署依「食品安全衛生管理法第四十五條規定廣告處理原則」，於 2018 年 5 月 7 日公告，針對違規食品廣告案件，採取以下四大作為，包括：(1) 提高罰鍰金額；(2) 再次違規時，業者須停業；(3) 再次違規，業者須歇業、廢止登記事項；(4) 情節重大，業者停止產品販售及刊登更正廣告。這些舉措，主要是希望遏止經衛生機關裁處，仍持續刊播或嚴重影響民眾錯誤認知的違規廣告，以遏止廣告誇大不實之歪風。

總的來說，食藥署已針對食品廣告制定新制，統一訂定處理原則。但這是否會影響保健食品產業的發展？或讓正派經營的保健食品廠商面臨不當裁罰的問題，仍須進一步討論。也就是說，由於近幾年國內多次食安危機，以致政府對於食品管制更為

嚴格。站在維護國人健康安全及消費權益來看，政府此舉不能不謂立意良善，但在台灣保健食品需求逐年增加的此刻，此舉卻對國內保健食品產業勢必造成衝擊。

## (二) 現行規範，容易讓廠商誤觸法令

透過廠商訪談及座談會，<sup>3</sup>可以歸納保健食品業者對目前政策的幾大疑慮：包括認為現行政策影響產業發展、裁罰標準不一。

1. 現行政策影響產業發展：業者認為，現行政府政策以管制為主，過嚴的立法及執行，反而影響產業發展。業者基本上同意食品衛生管理法的規範，但規範寬嚴的標準還有可以討論的空間；現行保健食品法規在打擊這個市場。規模較大的廠商不會去違反規範，因為這些廠商相當看重商譽；但對比較不怕裁罰的廠商較無說服力。一些大廠均有建立內部審查制度，內部審查通過後才會讓產品上市。舉例來說，業者認為國內對於保健食品的標示規範過於嚴格，禁止正面標示機能性功效、或任何器官之文字表達或圖像設計，但是放任未經科學實證就宣稱可能致癌疑慮等網路負面行銷手法混淆視聽。
2. 裁罰標準不一：業者認為，現行「食品廣告標示諮議會」還有不足處，認為能多參考其他國家的經驗，增加保健食品營養功效的類別（腦部、眼部、皮膚）。關於這部分，業者反映遇到最大的問題在於無法了解主管機關對於產品廣告文案可能涉及誇大不實的標準為何。此外，業者認為，對於不肖業者的罰則應該建立統一的標準，減少自由心證的判斷空間，也減少地方單位執法過當的可能。業者認為，食藥署大部分是因為包裝誇大不實而裁罰業者，反而不會因為產品內含的營養素多寡而裁罰業者。
3. 應加強對消費者教育：業者認為，政府可參考日本的機能性表示食品制度，除了利用網路監督的力量，也需要放寬對於食品標示的審核，以利實

<sup>3</sup>訪談時間為2018年8-10月，訪談廠商共10家；座談會地點為台北市復興南路一段12字大樓13樓，時間為2018年10月26日上午，參與廠商共21家。

務的應用。日本國民可以分辨出特保認證與機能性保健食品的差別，是因為日本的教育相當紮實。政府和業者可以舉辦增加消費者對於保健食品相關知識的講座或活動，讓消費者更了解保健食品營養素的功效。換言之，業者認為，應以預防醫學角度，推動保健食品產業發展，參考日本機能性表示食品制度；而走向日本保健食品的規範前，要先讓台灣國民有足夠的營養素相關知識水平。

此外，業者認為「一般營養素可敘述功能」目前僅 22 項，顯然遠低於中國大陸、日本、韓國、新加坡、美國及歐盟等國家（地區）。

美國膳食補充食品依據科學證據可說明特定功效物質與疾病之風險、日本機能性表示食品及韓國 HFF 依據業者所提出的科學證據，可標示「視力保健」、「有助於認知功能」等健康宣稱。反觀臺灣在健康宣稱不能說明預防或有助於降低特定「疾病」風險，且在健康宣稱的項目，僅限於健康食品的 13 項，「視力保健」、「有助於認知功能」等健康宣稱目前皆無法標示。以成分規格為依據的健康宣稱，韓國告示型 HFF 目前已公告成分高達 95 項，反觀國內健康食品公告規格標準的成分僅有魚油、紅麴兩項，明顯低於其他國家。

針對這個問題，業者普遍希望政府持續開放。針對臺灣可敘述生理功能營養素落後全球，食藥署認為每個國家對於食品管理規範不一，不能同一而論；針對業者認為「一般營養素可敘述功能」太少，食藥署認為業者若對可敘述生理功能有疑慮，可填寫建議書並檢附資料，送食品廣告標示諮議會審查，若審核通過，最快半年內就會新增項目。

食藥署指出，2015 至 2016 年間，接獲的建議宣稱申請有 40 項，僅有 7 項通過，而通過的建議宣稱都認列在認定基準中，讓業者可以在食品標示、宣傳或廣告中使用，到了 2017 年申請的業者就寥寥無幾，通過的宣稱項目更是一項也沒有，因此「一般營養素可敘述功能」就持續維持在 22 項。也就是說，

實務上許多大型業者雖然致力於開發具有功效的保健食品，但卻礙於法規限制，無法標示明確的功效，只能以採用不違法的模糊字句標示，再者，申請認證的時間長、費用高，頗具難度，大多的業者力不從心。而模糊的標示也導致消費者無法辨別保健食品的優劣，畢竟許多產品的原料含量可以天差地遠，但是卻只能選擇同樣的功能宣稱，在許多銷售人員舌粲蓮花的介紹下，消費者難免會道聽塗說或一昧的追求品牌，甚至誤導消費者生病吃保健食品就可以，反而延誤了正規的醫療程序。

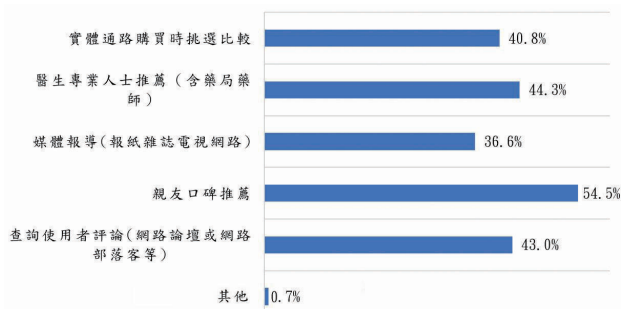
## 我國保健食品廣告標示：消費者意向調查

2018 年 8-9 月，ETtoday 民調雲進行「臺灣保健食品廣告標示影響」網路問卷調查。調查主要對象為我國六都（臺北、新北、桃園、臺中、台南，以及高雄）民眾，回收有效問卷 2,336 份，問卷填答結束後，再依六都人口年齡比例加權，並進行統計。從數據來看，填答年齡層平均，但主要以 45 歲以上民眾為主（約占 58.8%）。

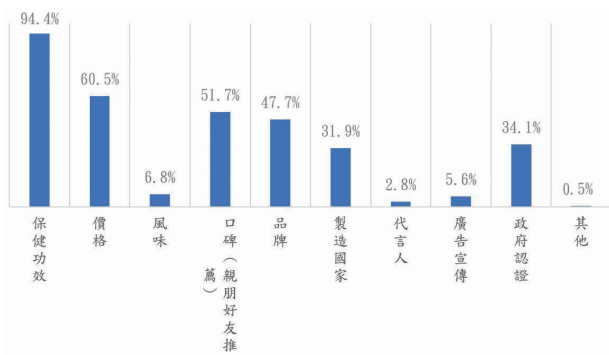
### （一）消費者購買保健食品樣態

問到有無購買保健食品，在 2,336 份有效樣本中，有超過五成回答「偶爾買」（56.9%），而也有超過四成回答「經常買」（43.1%），填答者沒有回答「從不購買」這個選項。由此可見，購買保健食品已是臺灣民眾習慣。進一步追問「購買保健食品的主要資訊來源」時，有超過五成回答「口碑（親朋好友推薦）」（54.5%），其次是「醫生專業人士推薦」（44.3%），再來是「透過查詢使用者評論」（43.0%）、「實體通路購買時挑選比較」（40.8%）、「透過媒體報導」（36.6%）。綜合來看，消費者購買保健食品參考主要仍是藉由他人經驗（包括親友、醫生專業人士、使用者）（圖一）。

問到「選擇購買特定保健食品的原因為何」時，有超過九成填答者回答基於其「保健功效」（94.4%），有六成填答者回答「價格」是考量因素（60.5%），有超過五成填答者回答「口碑（親朋好友推薦）」



圖一 購買保健食品的主要資訊來源



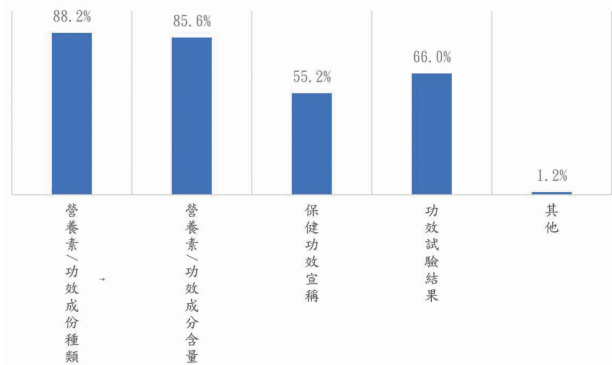
圖二 選擇購買特定保健食品的原因

(51.7%)，因品牌因素而購買的占 47.7%。比較值得注意的是，會因「廣告宣傳」或「代言人」而購買特定保健食品的比例相當低，僅分別占 5.6%、2.8% (圖二)。

問到「會不會看包裝上的廣告標示」時，有將近八成的填答者回答「會」(78.1%)，將近兩成的填答者回答「看情況，不一定」(18.9%)，而僅有 3.1% 的填答者回答「不會」。進一步追問「包裝上的廣告標示是否會影響購買意願」，有將近六成的填答者回答「會」(56.4%)，將近四成的填答者回答「看情況，不一定」(35.9%)，而有 7.7% 的填答者回答「不會」。由這兩個題目的回覆交叉來看，保健食品包裝上的廣告標示對消費者仍有一定的作用。

## (二) 消費者對臺灣保健食品廣告標示的意見

問到「與國外相較，臺灣保健食品的廣告標示在功效上的說明是否夠清楚」，將近六成的填答者



圖三 保健食品廣告標示應該要註明的資訊

認為「差不多」(55.9%)，有將近三成填答者認為國外產品標示較清楚(27.3%)，有不到兩成的填答者認為臺灣產品標示較清楚(16.2%)。

問到「臺灣保健食品的廣告標示內容是否夠清楚」時，超過六成的填答者認為「看情況，不一定」(64.8%)，認為「很清楚」的占兩成左右(23.9%)，有一成多的填答者回答「不清楚」(11.3%)。由此顯示，消費者普遍認為臺灣保健食品廣告標示並不一致，因此，幾乎所有填答者都同意，「在維護消費者『知』的權益下，保健食品廣告標示應揭露更多資訊」(99.4%)。

問到「哪些資訊是保健食品廣告標示應該要註明」時，超過八成的填答認為「營養素/功效成份種類」應註明(88.2%)，同樣八成的填答認為「營養素/功效成分含量」應註明(85.6%)，有超過六成的填答認為「功效試驗結果」應註明(66.0%)，有超過五成的填答認為「保健功效宣稱」應註明(55.2%) (圖三)。事實上，依目前現行法令，對食品廣告標示主要要求「食品宣傳或廣告時，不得有不實、誇張或易生誤解之情形」，且「不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告」；目前法令規範必須載明「攝取量、食用時應注意事項及其他必要之警語」及「營養成分及含量」(《健康食品管理法》第 13 條)，僅限於通過審核的「健康食品」。

問到「是否同意，在維護消費者健康的前提下，

合理放寬廣告標示之功效宣稱用語」時，有將近六成的填答者回覆「同意」(53.9%)，有將近三成的填答者回覆「看情況不一定」(27.2%)，有將近兩成的填答者回覆「不同意」(19.0%)。

進一步追問「若放寬保健食品之功效宣稱管理規範，哪種管理方式較為合適」時，有三成多的填答者回覆「依據現有審查制度，由政府把關，新增可宣稱之產品規格（例如：公告葉黃素產品規格，以宣稱視力保健功效）」(36.5%)，有兩成多的填答者回覆「新增備案制，不再明文只開放 13 種健康食品功效宣稱，而由廠商承擔相關責任，只要能夠提出與功效宣稱相符之科學證明，建立全民公審制度監督產品，功效宣稱宜合理但不受限」(32.3%)，有兩成多的填答者回覆「依據現有審查制度，由政府把關，新增可宣稱之功效項目（例如：視力保健、舒緩情緒等）」(24.2%)。由此可解讀，民眾對於現有保健食品之功效宣稱管理規範，無論是新增可宣稱之產品規格、新增可宣稱之功效項目或採備案制，都傾向朝放寬方向調整。而問到「保健食品宣稱可參考哪些國家規範」時，有超過七成的填答者認為應該參考日本的制度(72.3%)，其次是美國(63.2%)，再來是歐盟(43.4%)，有一成多的填答者表示不清楚(14.3%)。

由消費者問卷調查結果，可以得知，購買保健食品已是臺灣民眾的習慣，而購買保健食品的主要資訊來源，主要仍是藉由包括親友、醫生專業人士、使用者等他人經驗為主；且消費者會基於保健功效購買特定保健食品，然而，多數並不會因「廣告宣傳」或「代言人」而購買特定保健食品。至於保健食品廣告標示方面，有將近八成的消費者會看保健食品包裝上的廣告標示，且多數消費者認為包裝上的廣告標示會影響購買意願。此外，基於「品質值得信賴」、「價格優惠」等的理由，有將近七成消費者曾於國外購買保健食品，其中又以在日本購買最多。因此，多數消費者也認為我國保健食品健康宣稱可參考日本的規範；而民眾對於現有保健食品

之功效宣稱管理規範，無論是新增可宣稱之產品規格、新增可宣稱之功效項目或採備案制，都傾向朝放寬方向調整。

## 結論

由現行法令、業者意見，以及消費者調查等不同向度分析，可得到以下結論：

從業者角度來看，為避免影響商譽，基本上具知名度的公司，都不願因保健食品涉及不實廣告而被裁罰。但對他們來說，《食安法》「誇大不實」、「易生誤解」的違規裁罰理由，自由心證空間太大，廠商無所適從。也就是說，廣告本來就允許一定程度的宣傳，但臺灣食品法規對廣告設立了很多的標準，由於文字本身的開放性，容易引發疑慮。

從消費者角度來看，現行保健食品最大問題是在廣告標示的營養素含量。現在資訊發達，產品廣告標示的營養素有什麼樣的功能，消費者很容易查的到。但真正的問題在於廣告標示的營養素含量是否確實，以及是否足夠。模糊的標示也導致消費者無法辨別保健食品的優劣，畢竟許多產品的原料含量可以天差地遠，但是卻只能選擇同樣的功能宣稱。

總的來說，保健食品的標示應讓不同廠商產品顯示差異性、要能提供充分的資訊給消費者以滿足「知的權利」做消費選擇，食品標示管理政策應符合國際規範及潮流趨勢。與先進國家相較，我國對於保健食品的標示規範過於嚴格，禁止正面標示機能性功效宣稱、或任何器官之文字表達或圖像設計，國內主管機關對於食品標示涉及誇張易生誤解之認定、自由心證的空間過大，長期下來將影響我國保健食品產業發展。在具備安全、功效的科學證據的前提下，建議我國可參考日本機能性標示食品制度，以解決我國保健食品健康宣稱問題。然而，不可諱言，日本食品標示制度之所以可行，關鍵在於社會對制度的信任。當有任何食安問題發生時，日本民眾對廠商的責怪多於政府，以致日本可以更大幅度的讓業者自主管理。也就是說，食安管理牽涉的是更深層的文化問題。

此外，由於法令的管控與政府的抽驗管理，讓不少消費者認為食品安全的衛生把關與自身無關，是政府的責任。但許多已開發國家與國際組織的見解都認為：所有的食品利害關係者，不管是業者、政府機關，還是消費者，都應該要擔起食品衛生安全的責任，特別是消費者有權利知道食品伴隨的危

害與利弊，用消費的力量來激勵優良業者。因此，有學者也認為，在政府嚴管、業者自律之外，更重要的是臺灣應向下紮根，在大學開設通識課程，增加臺灣國民足夠的營養素相關知識水平，或許才是根本解決臺灣保健食品廣告亂象的方法。

AgBIO

黃健群 中華民國全國工業總會 組長

本文修正改寫財團法人商業發展研究院〈保健食品產業國內外健康宣稱政策之研究〉(2018)。作者為本計畫協同主持人。

#### 參考文獻

1. 曾馨誼、許瑞瑱、施坤河(2018) 2017 國內保健營養食品產值暨產業概況分析。中華穀類食品工業技術研究所，From <http://www.functionalfood.org.tw/pld/survey2017.pdf>。
2. 楊雅嵐、吳怡萱、許輔(2017) 國際健康宣稱之規範與我國之比較。臺灣膳食營養學雜誌，9(1)：12。
3. 鍾雨璉(2019)違規食品廣告每年超過4千件！為何保健食品是廣告不實最大的亂源？食力，From <https://newtalk.tw/news/view/2019-04-12/231785>。
4. 張茗暄(2018)廣告誇大罰50萬 南極冰洋磷蝦油照樣播。中央通訊社，From <https://www.cna.com.tw/news/ahel/201803070279.aspx>。
5. 立法院法制局(2018)食品廣告涉及療效與誇大不實之管理問題。From <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=167572>。
6. 保健食品消費態度大調查(2018)，ETtoday民調雲，From <https://www.ettoday.net/survey/survey.php?id=220>。

