

## 衛生福利部

### 食品廣告標示諮議會 113 年第1次會議紀錄

時間：113年7月1日(星期一)下午2時

地點：食品藥物管理署國家生技園區A棟A133會議室

主席：羅翊禎 召集人

紀錄：李佳玲

出席委員(敬稱略)：

楊登傑、余萬能、沈賜川、邱玫惠、侯沂錚、凌明沛、陳俊榮、  
陳輝煌、黃鈺生、黃蔚軒、楊哲銘、蔡一賢、蔣恩沛、蘇建州  
(依姓氏筆畫順序)

請假委員(敬稱略)：

吳宜蓁、黃以信、黃國晉、沈麗娟、陳億乘

列席人員(敬稱略)：

許朝凱、謝碧蓮、黃建隆、陳曉錚、張岸緬、康高銓、游雯涵

壹、主席致詞：(略)

貳、宣讀會議保密及利益迴避原則。

參、議題討論：

一、案由：食品得否以「生酮」字樣為標示、宣傳或廣告。

決議：為避免消費者誤解，一般食品不適合以「生酮」字樣為標示、宣傳或廣告，並建議主管機關於民眾有疑慮時，可針對「生酮飲食」概念作宣導。

二、案由：構成廣告「繼續刊播」行為之要件。

決議：「繼續刊播」行為應為同一廣告主體，如廣告內容傳遞相同訊息應屬「繼續刊播」，得繼續處罰。

三、案由：「廣告代言人」之定義。

決議：同意食品藥物管理署113年5月30日FDA企字第1139032039號函釋，「廣告代言人」係指任何廣告主以外，於廣告中以言詞或其他方式反映其對商品或服務之意見、信賴、發現或親身體驗結果之人或機構，其可為知名公眾人物、專業人士、機構及一般消費者。爰倘專業人士或知名公眾人物參與產品之研發、設計或行銷等之行為，並藉由其平面肖像或錄像與產品之連結，以增強消費者對於該產品之信賴感，即屬「代言」行為。

肆、臨時動議：無。

伍、散會：下午4時50分。

## 附錄（委員發言及機關回應要點）

### 一、研議「食品得否以『生酮』字樣為標示、宣傳或廣告」。

#### （一）委員發言內容：

1. A委員：應先就食品可否標示「生酮」食品進行討論。
2. 主席：「生酮」在營養上是一種飲食型態，但單一食品是否適合標示「生酮」值得討論。
3. B委員：「生酮飲食」必須在營養師的指導下使用，在醫院使用時，甚至必須監測。單一食品無法「生酮」，而是須一整天的飲食型態。單一食品雖可接近「生酮」的三大營養素比例，但不能一整天只吃這樣的食品，且「生酮飲食」有其危險性。烘焙產品標示「生酮」字樣是有風險的，它的油脂含量較高，如民眾誤解一直食用這些產品就可「生酮」，同時產品中的油脂如以單元不飽和脂肪酸(MUFA)或飽和脂肪酸(SFA)較多，消費者可能未有獲得預期想要「生酮」的好處，卻先身受其害。
4. C委員：在醫院使用「生酮飲食」是必須被監測的，它的三大營養素比例確實是以一整天所食用之整體熱量來計算。所以用單一的食品去標示，很容易使消費者誤解。尤其一些散裝食品如未標示營養標示，消費者可能更不清楚其三大營養素組成是否符合。
5. D委員：「生酮」是一種飲食方式，不能以單一食品或是餐品來標示，有點像是鼓勵民眾來作這樣的飲食，所以食品或餐品應不得標示「生酮」字樣。WHO針對「生酮」未有很明確的定義，最早是提供給病人控制飲食的方式，並有營養師或醫師監測，並不適合一般民眾。「生酮點心」、「生酮蛋糕」等都是廠商開發出來的新名詞，主要是為行銷產品，如有問題已經浮上檯面，應針對這名詞的適用性作討論。
6. E委員：認同D委員之意見，食品標示「生酮」字樣應該予

以管制，尤其已有很多民眾反應。

7. F委員：「生酮飲食」是早期兒童癲癇的一種治療方式，真正有藥物出來後就消失，但後來營養學者認為好像對身體有些好處，所以被廣泛討論。反對食品標示「生酮」字樣，但因國內食品相關法規如食安法或其他法規，甚至美國FDA或是ECFA都沒有對「生酮飲食」有明確的定義，為避免業者反問什麼時候才能標「生酮」，所以建議給業者一個合理的「生酮」定義，即以「生酮」是一種飲食方式而不是一個食品，所以食品不得標示「生酮」。
8. G委員：「生酮飲食」有專業性，必須要有專業的營養師指導，因為碳水化合物在熱量的消耗，是一個重要的營養素，不是一般民眾有辦法從飲食方面去管控的，所以「生酮」不宜標示在單一食品上。
9. H委員：如果要駁回「生酮」字樣的標示或廣告，就必須定義「生酮飲食」，提供駁回的理由。「生酮」具專業性，所以應針對「生酮飲食」的目的、造成的風險、需醫療人員監測及須經一段時間的飲食方式等條件納入定義中。單一食品如標示「生酮」，會產生易生誤解的狀況，易生誤解也是食安法條文的規定，可以此作為不得標示的理由。
10. I委員：標示「生酮烘焙」或「生酮可食」，這兩個例子差距滿大的，如果「生酮可食」代表如要「生酮」就可以食用這個食品，另營養師監控是監控一整天，還是有一定期間，如果有，在規範中都應納入，讓業者不能宣稱。
11. J委員：贊成食品禁止標示「生酮」字樣。理由是「生酮」如果是一種飲食方式，必須經營養師設計及在醫院監督下才可執行，則可將營養師法第12條第2款營養師業務之專屬職權與「生酮」定義連結，作為非經此路徑以外，不得任意為之，亦不得宣稱。

12. K委員：贊成禁止「生酮」標示在一般食品上。但「生酮」的話語權值得討論，「生酮」常在傳播媒體被使用，也被一般民眾運用或溝通時出現的名詞，所以消費者誤認為它是個普通、可以被執行、在日常生活中即可控制的飲食行為。因此建議後續主管機關應針對「生酮」在法規上有所定義，才能使一般食品不得標示「生酮」字樣較為合理。
13. L委員：同意食品不得標示「生酮」字樣。如從食品的標示、宣傳或廣告三個面向來禁止會蠻困難的，因為「生酮」在社會上是個普遍的字眼，網路上均查得到，但目前未有被大眾所接受的定義。現狀如單從食品標示去禁止會較容易，因為「生酮」為一種飲食方式，單一食品不易達成，但建議後續仍應針對「生酮」在法規上有所定義。
14. M委員：前面幾位委員已針對食品不得標示「生酮」字樣有共識，因為「生酮」是一個飲食方式，而不是單一食品，這是針對標示「生酮食品」、「生酮點心」等。但如果是「生酮可食」或「對生酮飲食有幫助」等詞句，就不可能禁止，因為這個商品本身的成分或製作過程確實可用以「生酮」，如消費者剛好在執行「生酮飲食」，暗示或直接推薦消費者這個商品可以食用，應該還好。
15. N委員：國際上目前生酮的產品有品名為「Keto○○」雖沒標示出「生酮」，但卻有影射、暗示的效果，所以後續如要禁止「生酮」字樣的標示，在實務上也應該要注意這個問題。如標示「生酮可食」是可以的，就必須定義什麼是「生酮」。
16. H委員：食安法第28條主要是真實義務問題，如經專業人員判定這個產品「生酮飲食」可用，作產品之標示或廣告時就應符合真實義務，即建議標示或廣告時應加上前提要件，也就是應說明清楚，經專業人員建議要「生酮飲食」的時候，這個產品可以食用，比較符合真實。

17. N委員：因為本身有做過「生酮飲食」的研究，「生酮飲食」不能只看三大營養素比例，事實上油的composition，會造成不同的「生酮」效果，甚至會有不同的健康影響，所以如果「生酮可食」可以標示，就必須去定義什麼是「生酮」，且必須很小心的去規範它，這是很困難的，因為不同油的composition會有不同的結果。但在「生酮」尚未有明確定義時，要求「生酮」不可標，但「生酮可食」卻可以標示，是很不妥當的。
18. B委員：食品標示「生酮可食」是危險的，第一產品必須是可生酮的，第二是「生酮飲食」如未控制好會有很多副作用，如低血壓、腎結石、便秘、營養素缺乏，並增加心血管疾病的風險，所以標示或廣告「生酮可食」詞句，應小心和注意。
19. F委員：因目前沒有定義「生酮」，建議如要標示「生酮可食」時，必須加註警語，如「需經營養專家或醫師指示後才可使用」。
20. 主席：單一食品不得標示「生酮」，至於「生酮可食」部分，如果可標示，會有conflict。所以建議針對「生酮」的目的、風險、監測，與它易生誤解的部分，是不是同意在營養的資訊上作推廣。
21. L委員：建議限制範圍設定在產品的包裝上面不得出現「生酮」字樣，比較清楚明確，也不會讓業者有空間去作文字遊戲。
22. B委員：目前在臨床上是抗藥性的癲癇會採用「生酮飲食」。「生酮飲食」必須計算得非常完整，總熱量要先控制，再來是油脂的組成及配比很重要，其他如維生素及礦物質也都需要計算。不是像一般人說的「生酮」這麼簡單，比例對了就好，且「生酮」應該是要密切的監控，如肥胖及有些Type II DM病人，臨床上會發現到血中LDL超高，反而造成心臟疾

病風險。

23. G委員：認同食品不得標示「生酮」字樣，食品廣告標示諮議會最主要的目的就是要保障國人健康，避免誤導民眾。既然「生酮」有其專業性，就不宜在廣告裡出現「生酮」字樣，但如要駁回我也認同，因為要有理由。
24. C委員：在臨床上，「生酮飲食」的進行確實需密切監控病人實際的狀況，甚至需要住院，並檢測尿液等等，所以不建議開放「生酮可食」字樣，因為與直接寫「生酮」是差不多的意思。
25. J委員：食安法第28條有三種態樣分別是不實、誇張或易生誤解，「生酮飲食」有其專業性，不是一句話如「生酮蛋糕」就可概括說明清楚，所以建議使用易生誤解作為理由，讓廠商知道這樣的詞句事實上是容易讓民眾誤解，所以禁止使用。
26. 主席：為避免消費者誤解，一般食品不適合以「生酮」字樣為標示、宣傳或廣告，並建議主管機關於民眾有疑慮時，可針對「生酮飲食」概念作宣導。

## (二)食品藥物管理署回應內容：

「生酮」是一種飲食方式，非單一食品可以達成的目標，所以品名標示「生酮蛋糕」，就可能造成消費者誤解，因為它沒有辦法達到「生酮飲食」的目標。但如果品名沒有冠上「生酮」字樣，但廣告文案述及「生酮可食」等詞句，暗示消費者如現在正執行「生酮飲食」，這個產品可滿足你的需求，目前這部分尚未禁止，但可討論是否開放。

## 二、研議「構成廣告『繼續刊播』行為之要件」。

### (一)委員發言內容：

1. M委員：「繼續刊播」的要件在95年9月1日食品藥物管理署的函釋已有明確的規範，並針對「繼續刊播」作定義。如依定義來判斷，這個案例是「繼續刊播」，雖是不同版本，但是廣告主體、目的及訴求都相同。又每個人的心證不同，最後仍須依法官判定為準。這個案例去年已被罰了近2,000萬，仍持續刊播，又有很知名的代言人，可見商機很大，託播、代言費用，加上廠商及代言人的裁罰金額應相當可觀，可見利潤遠超過這些。雖然針對媒體業者，主管機關NCC應也有法規條文來處罰，但如果只是裁處罰鍰，可能影響不大。建議應以更嚴重的介入，如衛生單位可命業者停止販售商品，NCC針對媒體業者可記點，以影響其後續頻道申請等等，變成跨部會聯手來解決這樣的問題。
2. K委員：如果從廣告學來看，這個案例不論是哪個版本，它的廣告訊息並沒有改變，只是廣告表現形式不同，即一般廣告學上所稱的系列廣告。就今天這個案例來說，這樣是「繼續刊播」廣告應沒有疑義，也就是就目的來講，其傳播的訊息本身並沒有改變。
3. F委員：贊同K委員的意見，廣告所傳遞的訊息一樣，就是「繼續刊播」。依據食安法第45條規定，針對再次違反者得命其歇業、停業一定期間，但針對到底「繼續刊播」幾次，就可要求它停業或者是歇業，卻沒有一個執行的機制。食安法未曾出現「繼續刊播」這四個字，只有在健康食品管理法第24條出現「繼續刊播」可以連續處罰，但也僅只是繼續處罰。
4. H委員：「繼續刊播」按次處罰係指相同的廣告連續刊播，每次都相同處罰，即今日刊播罰6萬，同樣的東西再播，再罰6萬，每次都罰6萬，看刊播幾次。相對的，如果是不連續的話，就是分次處罰，每次都變成行為的數目即行為數，第一次可罰3萬，第二次可裁罰6萬，可累進。FDA訂有行政罰

行為數認定標準第3條，不同產品品項、不同版本廣告、不同刊播媒體、不同刊播日即屬不同的廣告，就是分次處罰，且每次處罰可依行政罰法加重處罰。按條文解釋，連續刊播是指相同的廣告，不單只有主體相同，其它部分也要完全一模一樣。針對這個議題的建議是，先按照前述認定標準判斷，這個廣告是否是單一、同樣的一個行為，連續的播放。如果不是，就是不相同的行為，應依廣告處理原則累進的處罰。所以要討論的事應是相同的處罰或是累進的處罰。

5. J委員：依食安法45條及46條規定，食品業者是從第一次就開始罰，但傳播業者是第一次被通知之後，下一次才開始罰，如果按次處罰的理論是成立的，且裁罰金額是一樣的，其實傳播業者只差一次；但行政裁量是可累進的處罰，即第2次裁罰金額可提高，所以才有了是不是連續刊播判定的問題，如果廣告內容無法認定是不是相同，還是可以用分次處罰，即提高第2次的裁罰金額作處理。
6. D委員：這個廣告案例已有很多涉及醫療效能如：癌症、糖尿病等宣稱，應該可以用其他規定如健康食品管理法加重裁罰，甚至會有刑責問題，比食安法累進的裁罰可更達威嚇的效果。
7. F委員：食安法45條是處罰食品業者、46條是處罰媒體業者，如果雙管齊下，罰到讓業者覺得已沒有那麼高的產品利潤時，才能遏止此違規情形，不然業者只要換品名，即使用95年函釋去說服、去抗告，也很難取得法院的認同，畢竟品名改變已是不同主體。
8. I委員：95年函釋針對「繼續刊播」的定義是無疑議的，但如果產品名稱改變，就不是相同主體，除非送驗後，發現兩個成分完全一樣，但這部份很難成立。第二是廣告主如果改變的話，例如今天是A業者，明天成立B業者，再去作廣告，

這也很難。至於刊播媒體部分，只要有違規廣告，即通知所有媒體業者不得刊播，會比較好處理。另針對法規規定之「通知之次日起停止刊播」之「次日」，要如何定義也很困難，廣告刊播需要一定的作業期間。一個廣告要停止刊播，通常須等到當廣告效益不大時，就是當大家購買後發現吃了沒效果，就沒人購買產品，其生命週期通常約兩、三年。另業者罰不怕的原因，除了產品的獲利夠高外，就是他用借名方式根本不去繳罰款，因此建議統計這些罰鍰實收多少，如實收過低，就應想其他方法解決。

9. K委員：「繼續刊播」的要件是不是須很具體明確的訂出來，否則在同意與不同意之間，會有很大的爭議性。在這些具體的條件成立後，才能判斷這是「繼續刊播」的廣告。案內廣告的訊息是一致的，但它是不是等同「繼續刊播」，還須有比較嚴謹的條件可以成立，從哪些面向或哪些條件來確認它是一致的，否則將來可能引起其他更大的紛爭，如果沒有足夠條件的話，甚至會變成商業競爭互相攻擊的結果。
10. 主席：案內廣告在視覺及聽覺上確實是具重複性，但為協助執行單位有所依據，且在法律上可構成廣告內容是一致的，是否應訂定一個更嚴格或更明確的規範。
11. J委員：就處理食品業者是否為相同主體的問題，在民法上有一主體同一性的解釋提供參考，當權利主體由A公司換成B公司，雖形式上即法律上它就是不同的主體，但民法上會用經濟上的同一性來解釋，比方說這家公司是由前公司去更換名字，且公司的董事組成幾乎一樣，另經營的業務性質也相同，縱使其公司名稱不同，但民法上認定它是實質相同即經濟上具同一性。但在行政法上是否可以這樣認定，尚需確認。但以形式上不同，而實質上是相同的，來判定為相同主體，也許可行。

12. H委員：針對「繼續刊播」的定義目前尚不明確。有關95年函釋已很清楚，但NCC似乎不採納。以行為數認定標準來看，只要廣告內容稍微改變，就是另外一個行為，所以要加上什麼條件之後，NCC才會採納，其實很難。針對傳播媒體的部分，其實與罰食品業者是一樣的，如果它沒有停播或是換了一個版本刊播，就是繼續處罰。
13. L委員：就案內案例贊成為可連續處罰的連續性廣告。
14. G委員：認同L委員之意見，本案為連續性廣告，惟主管機關仍需考量，即使諮議會決議這個案例是連續性廣告，但其在法律上是否也站得住腳。
15. K委員：提醒這個案例因觸及媒體業者，所以可了解NCC為什麼不敢或不想處理，媒體具傳播力量，其造成的影響是很大範圍的，建議應小心處理。
16. 主席：同一廣告主體，如廣告內容傳遞相同訊息應得屬繼續刊播，惟建議現階段還是以罰則方式來處理，未來也許可參考民法方式，即使形式上不同，但實質上是相同的，仍可判定為相同主體。

## (二)食品藥物管理署回應內容：

本議題須回到法律層面來看，除廣告主體必須相同部分，尚無法克服外，其他如廣告之目的及訴求必須相同部分，仍是可以處理。

## 三、研議「『廣告代言人』之定義」。

### 委員發言內容：

1. H委員：建議將113年函釋中的「宣稱」二字刪掉，因為除了宣稱之外，只要有平面肖像呈現即屬「代言」。

2. M委員：99年之函釋內容即可判定這個案例屬「代言」行為，函釋內容說明「...廣告中以言詞或其他方式...」，「其他方式」即包括照片，另「反映其對商品或服務之意見、信賴、...」，其中「信賴」部份，公眾人物的照片在這裡呈現就很清楚是一個「信賴」。
3. J委員：贊同前面兩位委員的意見。99年函釋是針對個案作解釋，在那個個案裡是有實際食用的經驗，並非故意忽略「信賴」這部分。事實上，「代言」就是為了促進商品的銷售，所以就客觀上以此方式會加強或強化消費者對這個商品的信賴，即屬「代言」。
4. F委員：依據公平交易委員會對於薦證廣告之規範說明，「...廣告薦證者亦俗稱廣告代言人...」，所以其實「薦證者」就是「代言人」應無疑義，另食品及相關產品標示宣傳廣告涉及不實誇張易生誤解或醫療效能認定準則第3條即規定，可按圖案、符號、影像、聲音或其他訊息，依整體表現來綜合判斷是否有違規廣告，所以案例中Youtuber雖未有任何推薦產品之詞句，但文案內容卻敘述他是配合去開發這個產品，即可算是他對產品或服務的意見、信賴等等，所以「廣告代言人」的定義應該是很明確，不管由解釋函或是用公平交易法第6條都可以說明。
5. 主席：同意食品藥物管理署113年5月30日FDA企字第1139032039號函解釋「廣告代言人」之定義，倘廣告中專業人士或知名公眾人物僅藉由其平面肖像或錄像(未有言語表達)與產品之連結，以增強消費者對於該產品之信賴感，即屬「代言」行為。另，建議該函釋中的「宣稱」二字可予以刪除。