

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

113年度簡上字第22號

上訴人 德商雲科技有限公司

代表人 郭怡君

被上訴人 臺南市政府衛生局

代表人 李翠鳳

上列當事人間化粧品衛生管理條例事件，上訴人對於中華民國113年4月16日本院地方行政訴訟庭113年度簡字第42號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 一、上訴駁回。
- 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、上訴人於FACEBOOK刊登販售「回眸養髮組」化粧品（網址為<https://www.facebook.com/HuiMouTaiwan/post/000000000000000000>，下載日期：民國111年4月19日），該化粧品廣告內容述及「頭皮洗乾淨，毛囊通暢無阻，就不會掉髮，順利長髮，頭皮清香，不出油，不長屑了」等詞句（下稱系爭貼文），經臺南市政府衛生局查獲刊登者為上訴人，乃函請被上訴人查處。案經被上訴人審酌相關事證，認系爭商品廣告內容有違反化粧品衛生安全管理法第10條第1項之情事，乃以112年4月7日南市衛食藥字第0000000000號行政裁處書，認上訴人違反化粧品衛生安全管理法第10條第1項之規定，裁處上訴人「罰鍰新臺幣（下同）4萬元」（下稱原處分）。上訴人不服，提起訴願，遭臺南市政府112年9月5日府法濟字

01 第0000000000號訴願決定書決定駁回。上訴人仍表不服，提
02 起行政訴訟，前經本院地方行政訴訟庭以113年度簡字第42
03 號判決（下稱原判決）駁回其訴。上訴人猶未甘服，遂提起
04 本件上訴。

05 二、上訴人起訴主張與被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之
06 記載。

07 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

08 (一)系爭貼文以客戶之拋問開啟全文：「客戶傳給我一頁式生髮
09 水廣告：短期內就讓『禿頭變綠洲』；還問我，回眸有沒有
10 辦法？」。當中「禿頭變綠洲」顯然是一頁式生髮水廣告所
11 使用的文案，以簡潔又充滿畫面的文字，強烈突顯產品「生
12 髮」的賣點。上訴人以此開啟全文，以客戶之疑問尋求上訴
13 人的解答與回應，顯見客戶應為有禿頭困擾之人，由此可
14 見，系爭貼文設定的「目標受眾」係為有禿頭、落髮困擾的
15 消費者，而客戶問上訴人「回眸有沒有辦法？」，應係指回
16 眸品牌的系列商品是否能回應客戶「生髮」的需求，而非單
17 純就教維持頭皮健康的衛教知識，且上訴人於該A提問後，
18 就此「問」（回眸有沒有辦法？），亦先未置可否，嗣迨於詳
19 如後述之「實答」（五）、（四）後，方為二者之連結，而產生
20 實質關連。

21 (二)「禿頭變綠洲」雖係上訴人轉述其他產品廣告之文案，然作
22 為系爭貼文的開場，已明確設定「如何解決落髮問題」的廣
23 告主題，並清楚傳達系爭貼文所鎖定的目標消費群及為回眸
24 品牌旗下商品宣傳、推廣之立場。

25 (三)系爭貼文就落髮市場的其他競爭商品，分別列出競品的使用
26 成分、使用對象、使用感受等予以分析，並給予較為不利之
27 評價。易言之，系爭貼文係採取攻擊式的廣告策略，即透過
28 直接指出競爭商品的劣勢，藉此明示或暗示消費者，後續段
29 落將帶出之自家商品之優點。

30 (四)系爭貼文以「頭皮健康=髮絲健康」、「頭皮洗乾淨，『毛
31 囊通暢無阻』，『就不會掉髮』，『順利長髮』，頭皮清

01 香，不出油，不長屑了！」等語，根據該段貼文所述文意，
02 頭皮健康與頭髮健康，成立等號的直接正相關，因為只要頭
03 皮洗乾淨，清香不出油不長屑，毛囊就不會阻塞油脂、皮
04 屑，自然通暢無阻，就不會掉髮，還能順利長髮。上開描述
05 旨在建立消費者對「頭皮」、「毛囊」、「頭髮」三者的關
06 聯性，並強化三者緊密的互為因果關係，且將之與「不會掉
07 髮」、「順利長髮」二者為不當連結而產生混淆，有利引起
08 消費者的好奇並產生解決方案意識，以便上訴人嗣後提出解
09 決方案，順利對應自家產品。

10 (五)系爭品牌既於粉絲專頁之頁首強調「回眸」係「天然」、
11 「無毒有機」、「環保」之品牌定位及系爭貼文又暗示消費
12 者，上訴人商品不含化學成分之產品區隔，再對應系爭貼文
13 所提「要用天然的來保養」的解決方案，即有意將消費者引
14 導至自家品牌與商品。核依系爭貼文敘述，回眸養髮組之功
15 效係能將「『頭皮完全洗乾淨』，真正調養頭皮、養髮護
16 髮」。消費者閱覽至此，自極易將「頭皮完全洗乾淨」，連
17 結前述(四)部分「頭皮洗乾淨，毛囊通暢無阻，就不會掉
18 髮，順利長髮」而產生緊密因果關係。從而，依據上開之
19 前、後語意脈絡，系爭貼文即有暗示禿頭、落髮困擾之消費
20 者，使用自家養髮組能達到「不會掉髮，順利長髮」之「生
21 髮」功效，此亦上訴人回覆客戶初始之提問「回眸有沒有辦
22 法？」(一)部分，所給予的真正解答即實答。

23 (六)按依一般人生活經驗，舊頭髮脫落，新頭髮長出來，乃係身
24 體正常新陳代謝的表現，縱然頭皮洗淨，衡情每日依然會有
25 舊頭髮脫落、頭髮生長等自然現象。然依系爭貼文文意，頭
26 皮洗淨致毛囊通暢，即能得到「不會掉髮」「順利長髮」等
27 之效果，顯然與事實不符，且有誇大之情事，即與「刺激毛
28 囊讓髮絲再次生長不易脫落」語意相近。又因系爭貼文之鋪
29 陳與語意脈絡，連結上訴人之品牌定位與產品功能，自足使
30 不特定消費者產生使用上訴人所售養髮組，能產生「毛囊通
31 暢無阻，不會掉髮，順利長髮」之功效認知。綜上，依系爭

01 貼文全文前、後，結合「毛囊通暢無阻，不會掉髮，順利長
02 髮」之詞句，與「刺激毛囊讓髮絲再次生長不易脫落」之要
03 意，即強調系爭產品能讓頭髮生長且不容易掉髮，並無不合
04 等語，認定系爭貼文自有虛偽或誇大之情事，即有化粧品衛
05 生安全管理法第10條第1項及化粧品標示宣傳廣告涉及虛偽
06 誇大或醫療效能認定準則(下稱認定準則)第3條所指之情
07 形，判決駁回上訴人在原審之訴。

08 四、本院的判斷：

09 (一)應適用之法令：

10 1、化粧品衛生安全管理法：

11 (1)第10條第1項、第2項及第4項：「(第1項)化粧品之標示、宣
12 傳及廣告內容，不得有虛偽或誇大之情事。(第2項)化粧品
13 不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。……(第4項)第1項虛
14 偽、誇大與第2項醫療效能之認定基準、宣傳或廣告之內
15 容、方式及其他應遵行事項之準則，由中央主管機關定
16 之。」

17 (2)第20條第1項：「違反第10條第1項規定或依第4項所定準則
18 有關宣傳或廣告之內容、方式之規定者，處4萬元以上20萬
19 元以下罰鍰；違反同條第2項規定者，處60萬元以上500萬元
20 以下罰鍰；情節重大者，並得令其歇業及廢止其公司、商
21 業、工廠之全部或部分登記事項。」

22 2、認定準則：

23 (1)第1條：「本準則依化粧品衛生安全管理法(以下簡稱本法)
24 第10條第4項規定訂定之。」

25 (2)第2條：「本法第10條第1項或第2項所定標示、宣傳或廣告
26 涉及虛偽、誇大，或醫療效能之認定，應就其傳達予消費者
27 之品名、文字敘述、圖案、符號、影像、聲音或其他訊息之
28 相互關聯意義，依整體表現綜合判斷之。」

29 (3)第3條：「本法第10條第1項化粧品之標示、宣傳或廣告，表
30 述內容有下列情形之一者，認定為涉及虛偽或誇大：1. 與事
31 實不符。2. 無證據，或證據不足以佐證。3. 逾越本法第3條

01 化粧品定義、種類及範圍。4. 附件一所列涉及影響生理機能
02 或改變身體結構之詞句」(附件一、4. 刺激毛囊讓髮絲再次
03 生長不易脫落)。

04 (二)經核原判決駁回上訴人在原審之訴，尚無違誤，茲就上訴意
05 旨再論述如下：

06 1、衛生福利部為維護化粧品之衛生安全，以保障國民健康，有
07 效執行化粧品衛管法規定，禁止化粧品標示、宣傳或廣告虛
08 偽、誇大或宣稱醫療效能，乃依化粧品衛生安全管理法第10
09 條第4項規定之授權，訂定認定準則(第1條參照)。而認定
10 準則係屬協助下級機關正確涵攝構成要件事實、適用法律之
11 解釋性行政規則，中央主管機關本於職權所為細節性、技術
12 性及解釋性之統一行政規則，其中，第2條規定：「本法第1
13 0條第1項或第2項所定標示、宣傳或廣告涉及虛偽、誇大，
14 或醫療效能之認定，應就其傳達予消費者之品名、文字敘
15 述、圖案、符號、影像、聲音或其他訊息之相互關聯意義，
16 依整體表現綜合判斷之。」第3條第3款規定：「本法第10條
17 第1項化粧品之標示、宣傳或廣告，表述內容有下列情形之
18 一者，認定為涉及虛偽或誇大：……3. 逾越本法第3條化粧品
19 品定義、種類及範圍者。」並未逾越化粧品衛生管理法第10
20 條規範意旨，未對人民之權利行使增加法律所無限制，於法
21 律保留原則無違，自得予以適用。

22 2、本件爭點為：系爭貼文是否違反化粧品衛生管理法第10條第
23 1項規定(即有認定準則第3條所指之情形)?茲說明如下：

24 (1)被上訴人針對「毛囊通暢無阻，不會掉髮，順利長髮」此一
25 廣告詞，認定其與認定準則之附件一所列涉及影響生理機能
26 或改變身體結構之詞句：「刺激毛囊讓髮絲再次生長，不易
27 脫落」具有同義性，涉及誇大不實之廣告乙節，並無違誤。
28 蓋廣告詞中「不會掉髮」、「順利長髮」等用語，為絕對
29 性、全面性之描述，易使一般消費者誤信只要使用該產品，
30 即可完全防止掉髮並順利生髮，未考量個別體質、落髮原因
31 與實際療效之差異，明顯屬誇大不實。何況，「毛囊通暢無

01 阻，不會掉髮，順利長髮」等語，存在著暗示該產品具有改
02 善毛囊功能、預防脫髮及促進頭髮再生的功效，該等敘述涉
03 及人體生理結構與功能之改變，已非單純美容用途，而進入
04 醫療效果之範疇。根據化粧品衛生安全管理法第3條規定，
05 化粧品不得宣稱具備療效，凡具治療、改善或影響人體生理
06 機能之陳述，應屬藥品廣告管理範疇，應經審核，方屬合法
07 之廣告。故即使產品本身為合格之化粧品或洗髮類用品，若
08 廣告詞過度宣稱效用，倘其廣告詞所述功效未具可驗證性，
09 只是利用民眾對外觀焦慮與掉髮困擾之情緒，作出過度引
10 導，甚至讓消費者造成不當期待與錯誤判斷，轉向購買無科
11 學基礎之產品，進而危害健康。對此，衛生主管機關即有責
12 任進行廣告監管，避免此類潛在誤導性內容流通。

13 (2)上訴人雖稱系爭貼文中，並無暗示任何回眸產品可「刺激毛
14 囊，使毛髮再生」詞語，何來誇大不實云云，惟查，系爭貼
15 文「毛囊通暢無阻，不會掉髮，順利長髮」等詞句，雖無明
16 示「刺激毛囊」「使毛髮再生」等詞彙，惟對廣告是否涉及
17 違規之判斷，並非僅依字面詞彙為機械式比對，而應綜合語
18 意、語境及一般消費者之合理認知，進行整體評價。又廣告
19 係以傳遞訊息、引導消費意向為目的，故對於是否構成違法
20 之醫療性暗示，不應僅止於文字表象，而應就其整體語意是
21 否足以使一般消費者對商品產生醫療性功效之期待進行實質
22 判斷。查系爭貼文依其內容，已隱含並強烈暗示該產品具有
23 介入頭皮毛囊功能、促進毛髮再生或預防掉髮之療效，屬於
24 以間接方式宣稱醫療性效用之廣告手法。易言之，系爭貼文
25 透過「毛囊通暢」的描述，暗示該產品能改善或恢復毛囊機
26 能；「不會掉髮」則屬絕對化保證性語句；「順利長髮」則
27 直指毛髮持續或再次生長之成果。是整體文義與「刺激毛囊
28 讓髮絲再次生長、不易脫落」之醫療性效用敘述，在本質上
29 並無實質區別。是系爭貼文中，縱無明示「刺激毛囊」「使
30 毛髮再生」等詞彙，然與一般所理解之「刺激毛囊、生髮、
31 防止掉髮」已無實質區別。是上訴人上開主張，並不足採。

01 (3)又上訴人主張，被上訴人將其廣告詞「毛囊通暢無阻，不會
02 掉髮，順利長髮」與「刺激毛囊讓髮絲再次生長，不易脫
03 落」視為語意相同，屬不當推論云云。查系爭貼文中，「毛
04 囊通暢無阻」一語，乃以「通暢」隱喻毛囊功能恢復暢通、
05 提升活性，實際效果即對應於「刺激毛囊」之概念；「不會
06 掉髮」明顯係對掉髮問題提出解決保證，與「不易脫落」意
07 義相當；至於「順利長髮」，已逾一般髮質保養之敘述，尚
08 非單純表述頭髮順滑柔亮，而係涉及頭髮生長之醫療性效
09 果，其語意與「讓髮絲再次生長」實質相同。是被上訴人將
10 系爭貼文中之「毛囊通暢無阻，不會掉髮，順利長髮」與
11 「刺激毛囊讓髮絲再次生長，不易脫落」視為語意相同，核
12 係依廣告整體欲表達之效果與消費者認知標準作合理之綜合
13 評價，究難認為被上訴人係屬擴張解釋或不當推論。上訴人
14 所訴，亦無理由。

15 (4)又上訴人主張系爭貼文為衛教文章，係為如何維持頭皮健康
16 之衛教宣導，訴求透過整體行為改善而可能達到之效果，內
17 容絕無涉及使用回眸產品，即可達到何種特定效果云云。按
18 廣告既係以傳遞訊息、引導消費者意向為目的，因此，即使
19 廣告之內容呈現方式為文章、衛教分析、心得分享或專家說
20 明，凡只要涉及對產品效能之強化敘述，或與銷售商品有直
21 接對應關聯，仍應認定為廣告。查，本件系爭貼文係刊載於
22 上訴人之官方平台，惟網頁文章內容有網址，不惟可連結到
23 「回眸的養髮組」之產品頁面、有產品介紹及價格，且與特
24 定洗髮產品資訊並陳展示；此外，廣告語句如「毛囊通暢無
25 阻」、「不會掉髮」、「順利長髮」等，已明確超出客觀知
26 識性敘述，而具有產品功能之具體推銷暗示，構成變相宣稱
27 醫療功效之廣告內容，並不符衛教資訊中立、科學、避免功
28 效保證之基本要求。其次，影響頭髮生長與掉落的原因很
29 多，維持頭皮健康只是其中一項，其他尚包括遺傳、壓力、
30 睡眠、飲食、生活作息等因素，健康的頭皮與頭髮係整體生
31 活狀態的總和，而非單一因素所能決定。惟系爭貼文僅傳達

01 與自家產品相關之單面向資訊，即有建立品牌形象、吸引目
02 標消費群，進而促進商品銷售之潛在目的。從而系爭貼文尚
03 難認為係屬衛教文章，要無疑問。是上訴人主張系爭貼文為
04 推廣正確養髮觀念之衛教文，亦不足為採。

05 五、綜上所述，上訴人之系爭貼文，確有化粧品衛生安全管理法
06 第10條第1項及認定準則第3條之違規行為事實，被上訴人依
07 化粧品衛生安全管理法第20條第1項裁處罰鍰4萬元，並無不
08 當及違法。原判決駁回上訴人在原審之訴，認事用法並無違
09 誤，且已論明其事實認定之依據及得心證之理由，並無判決
10 不適用法規或適用不當，及判決不備理由或理由矛盾之情
11 事。上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，
12 為無理由，應予駁回。

13 六、結論：上訴無理由。

14 中 華 民 國 114 年 6 月 23 日

15 審判長法官 李 協 明

16 法官 孫 奇 芳

17 法官 邱 政 強

18 上為正本係照原本作成。

19 不得上訴。

20 中 華 民 國 114 年 6 月 23 日

21 書記官 黃 玉 幸