

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

108年3月7日辯論終結

原告 龍口食品企業股份有限公司

代表人 張中光 (董事長)

訴訟代理人 朱敏賢 律師

陳昱成 律師

張郁質 律師

被告 臺北市政府衛生局

代表人 黃世傑 (局長)

訴訟代理人 俞旺程

邱雯萍

吳健銘

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服臺北市政府中華民國107年2月12日府訴三字第10709045900號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

臺中市政府衛生局接獲民眾反映原告販售之「龍口粉絲200g (有效日期：民國108年6月4日)」、「龍口國寶粉絲180g (有效日期：108年10月7日)」、「龍口粉絲90g (有效日期：108年3月19日)」及「龍口有機冬粉(粉絲)840g (有效日期：108年12月20日)」等4項食品(下稱系爭食品)，食品標示宣稱「低GI」，疑涉違反食品安全衛生管理法(下

稱食安法），因原告營業地址在臺北市，乃以105年12月12日中市衛食藥字第1050126099號函移請被告處理。嗣被告於105年12月27日至「好市多股份有限公司內湖分公司」查獲上情，乃分別於105年12月27日、106年1月17日及7月12日訪談原告之受託人蕭博丞並製作調查紀錄表。被告以系爭食品標示宣稱「低GI」，是否違反食安法第28條第1項規定，函請衛生福利部食品藥物管理署（下稱衛福部食藥署）釋示，經該署以106年5月25日FDA北字第1069011955號函釋示，審認系爭食品標示宣稱「低GI」，涉及特定生理功能，違反食安法第28條第1項規定，乃依同法第45條第1項及臺北市政府衛生局處理違反食品安全衛生管理法事件統一裁罰基準等規定，以106年8月16日北市衛食藥字第10636918500號裁處書（下稱原處分）處原告新臺幣（下同）7萬元（第1件食品處罰鍰4萬元，每增加1件加罰1萬元，共計處7萬元）罰鍰，並命原告於106年9月29日前將違規產品全數回收改正。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）食安法第28條第1項、第45條第1項規定，僅規定食品包裝之標示，不得有不實、誇張或易生誤解之情形，尚無就標示「涉及生理功能」者作出限制。被告乃以食藥署106年5月25日FDA北字第1069011955號函釋，認定原告系爭商品之標示「涉及生理功能」，違反食安法第28條第1項，上揭函釋實乃對商業性言論加諸法所無之限制，而悖於憲法第23條法律保留原則，依憲法第11條及司法院相關釋字意旨，法院自得不受系爭函釋之拘束。系爭食品之原料相同，皆為綠豆澱粉、有機綠豆澱粉、有機馬鈴薯澱粉，前經原告送請臺北醫學大學檢測，其結果測得之GI值分別為「

19」及「37.1」，揆以委託試驗報告書之備註或衛生福利部彰化醫院衛生教育資訊等，醫學通論均認GI值小於55為「低GI」、介於55至69屬於「中GI」、大於70則屬「高GI」。系爭食品GI值檢測結果，證明確屬「低GI食品」，原處分率指系爭食品如上所述之「低GI」、「低GI食品」標示與食安法第28條第1項有違而予裁罰，殊屬無據，堪認違法。

(二) 系爭食品外包裝「低GI」、「低GI食品」等文字為產品成分之標示，與特定生理功能之描述無涉。

1. GI值 (glycemic index, 譯為昇糖指數、升糖指數) 係指進食個別食物時血糖增加值與基準比較得到的數值，代表個別食物經腸胃道消化吸收後，使血糖上升速度之快慢。若進食之食物在消化後會迅速分解且易造成血糖迅速上升即具有高升糖指數；緩慢分解血糖上升較緩者具有低升糖指數。不同食物之GI值則因其纖維含量、精緻程度、節實度、型態與料理方式、成熟度而有所差異。高纖、較粗糙、未加工、緩慢消化吸收之食物，GI值較低；低纖高糖、越精緻、越加工、越容易消化吸收的食物，則GI值較高。足見個別食物之GI值所表示者，乃個別食物隨其成分、製作方式、形態之不同，於消化後所使血糖上升速度之快慢，而並無影響或改善原有體質之功效，亦無涉及生理功能或改變身體外觀，故系爭產品包裝上標示「低GI」、「低GI值」、「有助於體內血糖穩定及提供較高的飽足感」，在客觀上僅可知悉此樣產品並不會於消化後使血糖快速升高，另於食用後產生飽足感，是以，並無顯示容易引起消費者對於使用該產品後得預防例如糖尿病之特定疾病，或改善食用者原有血糖濃度生理狀態等整體印象及效果。

2.系爭食品標示內容如附表所示，茲以其上「0膽固醇」之標示為例，由行政院農業委員會農業兒童網官網「高麗菜輸了！零膽固醇的龍鬚菜也是降血糖高手」專題報導觀之，其「零膽固醇」等文字係在描述龍鬚菜該種類蔬菜不具膽固醇，據此，足見「零膽固醇」為食物「成分」之描述性文字。系爭食品上「低GI」、「低GI食品」之標示係分別與「0膽固醇」、「無糖」、「0糖」、「0脂肪」、「0鈉」、「中國有機產品（ORGANIC）」、「USDA ORGANIC」、「歐盟EU Reg.834/2007有機農產品加工認證」、「臺灣有機農產品、中華驗證有限公司驗證有機產品」等產品「成分」之標示並列，故確堪證明該標示係表彰系爭食品之「成分」，而非作為特定「生理功能」之描述。原處分曲解該標示之客觀描述及恣意臆測原告產品標示文義，殊與事實不合。

（三）系爭食品行銷全世界國際間，從無以有「低GI」、「低GI食品」及上開標示而遭認不當抑或違法。我國之食品安全衛生標準亦幾均繼受先進國家，歐盟於歐盟委員會執行條例2016/854（COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION（EU）2016 /854）中，即允許以非消化性碳水化合物取代糖之食物及飲料，標示其與含糖食物或飲料相較，其消耗後所生之血糖上昇程度較低，足見「低GI」、「低GI食品」等標示，確為產品「食物種類」或「食物成分」等之類型化用語，與生理功能無涉。原告銷往歐盟同類產品「有機台灣粉絲」之外包裝，標有「低GI食品」標示及對GI值解說之標示，亦已通過德國之歐盟有機認證機構外包裝審核，而可銷往歐盟無礙，足見被告就系爭食品之「低GI」、「低GI食品」及前揭對於GI值解說之標示涉及生理功能

而推介系爭產品之主張斷然無據。

(四) 衛福部所公布之「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」第3條第2項第1款之規定，逾越其母法食安法第28條第1項之規定，與憲法第23條及法律保留原則有違，依司法院釋字第137、216號解釋不受其拘束，應拒斥適用之，故原處分失所附麗而違法，應予撤銷。前開認定基準雖為食安法之主管機關衛福部依依母法食安法第28條第2項、及行政程序法第159條訂定之解釋性規則，然認定基準第3條第1項之規定將涉及「醫療效能」之標示、宣傳及廣告，具體分成「宣稱預防、改善、減輕、診斷或治療疾病或特定生理情形」、「宣稱減輕或降低導致疾病有關之體內成分」、「宣稱產品對疾病及疾病症候群或症狀有效」、「涉及中藥材之效能者」、「引用或摘錄出版品、典籍或以他人名義並述及醫療效能」等5種類別，且自此5種類別之敘述，均與「醫療效能」包含疾病或特定生理情形之治療、預防、改善、減輕、降低治病成分及因素、涉及用藥效能等之社會通念一致，故確實得以「醫療效能」之不確定法律概念預見，故合於法律保留原則。反之，觀以前述認定基準第3條第2項將食安法第28條第1項「涉及誇張或易生誤解之情形」，具體列舉並細分為「涉及生理功能者」、「未涉及中藥材效能而涉及五官臟器者」、「涉及改變身體外觀者」、「引用本部部授食字號或相當意義詞句者」等4個類別。惟食安法乃基於滿足國民享有之健康、安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則之目的，係該法第28條第1項所規定「涉及誇張或易生誤解之情形」之不確定法律概念下，誇張者乃對無某種程度之事物，言過其實

，而為誇大之張揚；易生誤解者則為對特定事物，加以包裝、渲染，或可致生視聽者對於該事物理解之錯誤等造成國民知的權利受到侵害之情形，則前開認定基準第3條第2項就上述4類別之敘述，則均非「涉及誇張或易生誤解之情形」可預見之規範範圍。前述系爭認定基準第3條第2項第1款實已超出母法規定之範圍，而就人民自由權利增加法所無之限制，當與憲法第23條及法律保留原則相違背。原處分則屬違法之行政處分，應予以撤銷之。

（五）另參酌上述認定基準第4條第1項所列「未涉及誇張、易生誤解或醫療效能」而通常可使用之例句所示：「『本草綱目』記載梅子氣味甘酸，可生津解渴」，亦可見如同系爭產品之「低GI」、「低GI值」、「有助於體內血糖穩定及提供較高的飽足感」標示，倘產品廣告標示未涉及醫療效能，單以敘述食物進食後當下之生理反應，即非食安法第28條第1項及前揭認定基準第3條第2項第1款所規定，「涉及生理功能」，而無誇張不實、易生誤解之情事。堪認系爭產品包裝上標示「低GI」、「低GI值」、「有助於體內血糖穩定及提供較高的飽足感」，並不涉及「特定生理功能」。是故，縱本院認上述認定基準第3條第2項與憲法第23條之規定及法律保留原則無違，系爭產品包裝上標示「低GI」、「低GI值」、「有助於體內血糖穩定及提供較高的飽足感」，不涉及「特定生理功能」之敘述，與食安法第28條第1項及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第3條第2項第1款之規定不符，從而，原處分確屬違法，應予撤銷之。

（六）聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯則以：

(一) 參照司法院釋字第367號解釋意旨，雖食安法並無直接針對「涉及特定生理功能」作出限制，針對原告提出「低GI」乙詞疑義，被告爰向衛福部食藥署函請釋示，經該署分別於106年5月25日及106年12月13日函釋結果，被告並於106年12月15日函復原告在案，顯見被告亦已考量周全裁處，符合行政程序法之保留原則。

(二) 「GI」乙詞係指「升糖指數」，用以衡量糖類對血糖值之影響，依據衛生福利部函釋，一般食品倘標示、宣稱「低GI」，涉及特定生理功能，對系爭產品是否涉及生理功能部分被告有函詢衛生福利部，衛福部認為原告產品涉及生理功能，違反食安法第28條第1項規定。系爭產品外包裝除宣稱「低GI食品」外，另有文字敘述「食物中碳水化合物在身體消化吸收的速度稱為『GI』，GI越低消化速度越慢，有助於體內血糖穩定及提供較高的飽足感」等等文字，表示原告自知「GI」非僅指「食物種類」或「食物成分」，屬指衡量糖類對血糖值之影響。系爭產品標示讓民眾易生誤解。助於體內血糖穩定及提供較高的飽足感等等文字，表示原告自知「GI」非僅指「食物種類」或「食物成分」，屬指衡量糖類對血糖值之影響，已涉生理功能之宣稱。再查原告雖提供臺北醫學大學試驗報告書，證明違規食品確為低GI食品，依據食品安全衛生管理法第28條第1項：外包裝不得宣稱涉生理功能，第28條第2項：外包裝不得宣稱涉醫療效能之規定，仍不能改變違規事實。

(三) 原告聲稱系爭產品銷往世界各國，從未因「低GI」、「低GI食品」或任何對於GI值解說之標示而受禁止標示，或遭

01 相類似之裁罰或其他不利處分，銷往歐盟同類產品「有機
02 台灣粉絲」之外包裝，標有「低GI食品」標示及對GI值解
03 說之標示，亦已通過德國之歐盟有機認證機構外包裝審核
04 ，而可銷往歐盟無礙。按食品安全衛生管理法施行細則第
05 27條規定，參照衛生福利部食品藥物管理署106年12月13
06 日FDA食字第1069032404號函釋意旨，系爭產品標有「低
07 GI食品」標示及對GI值解說文字，皆未像同外包裝宣稱「
08 有機粉絲」翻譯為「organic vermicelli」及「無麩質」
09 翻譯為「gluten-free」一樣翻譯成輸入國家能理解之語
10 言，何來因此認定通過審核？另倘系爭產品僅供外銷，未
11 於國內銷售者，其廣告、宣稱及標示，得依該輸入國相關
12 規定辦理，相關外包裝標示原即免依國內食品安全衛生管
13 理法標示。

14 （四）聲明：

- 15 1.原告之訴駁回。
16 2.訴訟費用由原告負擔。

17 四、兩造爭執之要旨：

18 本件如事實概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並
19 有：原處分（本院卷第30至32頁）、訴願決定（本院卷第33
20 至38頁）、臺北醫學大學委託試驗報告書（本院卷第49至50
21 頁）、系爭食品實物外包裝照片（本院卷第52頁、81頁、被
22 告答辯狀附件13）等在卷可稽，自堪認屬實。原告主張系爭
23 產品之「低GI」、「低GI食品」標示，純屬產品成分之說明
24 ，與所謂特定生理功能無涉，且該標示有國內著名醫學大學
25 檢測結果屬實，行銷國際亦無遭認定不當或違法，並無不實
26 、誇張或易生誤解之情，與食安法第28條第1項並無違悖；
27 衛福部公布之「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」第3條第2項第1款之規定，逾越其母法食品衛生管理法第28條第1項之規定，與憲法第23條及法律保留原則有違，不應適用，原處分認定事實錯誤，適用法令於法不合云云。被告則以前揭情詞資為答辯。依兩造之論述，本件應審酌之爭點即為：系爭產品外包裝「低GI」、「低GI食品」等文字，是否涉及特定生理功能之描述？是否違反食安法第28條第1項規定？系爭認定基準是否有違被法律保留原則？

以下分別敘明之。

五、本院之判斷：

（一）本案相關法令依據：

1.按「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法。」、「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「本法用詞，定義如下：一、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。」、「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。」、「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4百萬元以下罰鍰；違反同條第2項規定者，處新臺幣60萬元以上5百萬元以下罰鍰；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。」、「食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，經依第41條規定查核或檢驗者，由當地直轄市、縣（市）主管機關依查核或檢驗結果，為下列之

處分：……三標示違反第22條第1項或依第2項及第3項公告之事項、第24條第1項或依第2項公告之事項、第26條、第27條或第28條第1項規定者，應通知限期回收改正，改正前不得繼續販賣；屆期未遵行或違反第28條第2項規定者，沒入銷毀之。」。食安法第1條、第2條、第3條第1款、第28條第1項、第45條第1項及第52條第1項第3款規定分別有明文規定。

2.復按臺北市政府依食安法第2條、行政程序法第15條及臺北市政府組織自治條例第2條第2項規定，以臺北市政府94年2月24日府衛企字第09404404400號公告：「……公告事項：修正後本府90年8月23日府秘二字第9010798100號公告：食品衛生管理法中有關本府權限事項，委任本府衛生局，以該局名義執行之，並自90年9月1日起生效。」。

3.按臺北市政府衛生局處理違反食品安全衛生管理法事件統一裁罰基準（臺北市政府衛生局103年6月17日北市衛食藥字第10334152700號令訂定）第3點第31項次：「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，有不實、誇張或易生誤解之情形。第1次處罰鍰新臺幣4萬元至10萬元整，每增加1件加罰1萬元。」。

4.按衛福部105年6月17日部授食字第1051201580號令所修正發布「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」（下稱「食品標示認定基準」）規定：「…三、涉及誇張、易生誤解或醫療效能之認定基準如下：（二）使用下列詞句者，應認定為未涉及醫療效能，但涉及誇張或易生誤解：1.涉及生理功能者：例句：增強抵抗力。強化細胞功能。增智。補腦。增強記憶力改善體質。解

01 酒。清除自由基。排毒素。分解有害物質。改善更年期障
02 礙。平胃氣。防止口臭。」（見訴願卷第47頁），乃衛福
03 部為維護國人健康，保障消費者權益，有效執行食安法規
04 定，故授權主管機關負責管制有關禁止食品標示、宣傳或
05 廣告誇張、易生誤解或宣稱醫療效能所訂定，此核屬衛福
06 部本於食安法中央主管機關職權，針對該法第28條所稱涉
07 及誇張、易生誤解或醫療效能之不確定法律概念，為協助
08 下級機關正確涵攝構成要件事實、適用法律，而訂頒之行
09 政規則（行政程序法第159條第2項第2款參照），經核其
10 內容係就行政法規之原意為具體明確之闡釋，符合食安法
11 第28條規範意旨，屬於執行技術性、細節性之規定，未對
12 人民權利之行使增加法律所無之限制，於法律保留原則無
13 違，亦不生授權是否明確之問題，當得予以參酌援用。

14 5.再按衛福部食藥署106年5月25日FDA北字第1069011955號
15 函釋說明：「依食品安全衛生管理法第28條之規定，食品
16 標示、宣傳或廣告之內容不得有不實、誇張、易生誤解或
17 宣稱醫療效能之情事。案內所詢之『GI』乙詞係指『升糖
18 指數』，用以衡量糖類對血糖值之影響，故一般食品倘標
19 示、宣稱『低GI』，涉及特定生理功能，涉違反前開規定
20 ，惠請貴局逕依權責辦理。」（下稱食藥署106年5月25日
21 函，原處分卷第132頁）。

22 6.又按衛福部食藥署106年12月13日FDA食字第1069032404號
23 函釋略以：依據食品安全衛生管理法第28條之規定，食品
24 之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情
25 形。「GI（升糖指數，Glycemic index）」又譯「糖生成
26 指數」，係用於衡量糖類對血糖量之影響，食品包裝倘標
27 示宣稱「低GI」，其有使民眾誤解產品具「調節血糖」功

01 能之虞，影射「食品標示宣傳或廣告詞句涉及誇張易生誤
02 解或醫療效能之認定基準」中「宣稱預防、改善、減輕、
03 診斷或治療疾病或『特定生理情形』」，涉嫌違反前開規
04 定。案內產品倘僅供外銷，未於國內銷售者，其廣告、宣
05 稱及標示，得依該輸入國相關規定辦理。（下稱食藥署10
06 6年12月13日函，原處分卷第133頁）

07 （二）查原告販售之系爭食品，標示宣稱「低GI」，經衛福部函
08 釋示，審認此標示涉及特定生理功能，違反食安法第28條
09 第1項規定，被告乃依同法第45條第1項及臺北市政府衛生
10 局處理違反食品安全衛生管理法事件統一裁罰基準等規定
11 ，以原處分處原告7萬元罰鍰，並命原告於106年9月29日
12 前將違規產品全數回收改正等情，有原處分（本院卷第30
13 至32頁）、訴願決定（本院卷第33至38頁）、臺北醫學大
14 學委託試驗報告書（本院卷第49至50頁）、系爭食品實物
15 外包裝照片（本院卷第52頁、81頁）、食藥署106年5月25
16 日號函（原處分卷第132頁）、食藥署106年12月13日號函
17 （原處分卷第133頁）、被告106年12月15日北市衛食藥字
18 第10651377500號函（原處分卷第134頁）等在卷可稽，堪
19 以憑認。經核系爭食品標示之內容涉及生理功能之情形，
20 揆諸首揭規定及食品標示認定基準，被告審認系爭標示違
21 反食安法第28條第1項規定，尚非無憑。

22 （三）原告雖主張系爭食品外包裝「低GI」僅為成分之標示，與
23 特定生理功能之描述無關，且衛福部衛生教育資訊、醫學
24 通論對於「GI值」之中高低數值標準，原告產品確屬低GI
25 無誤，難認有何不實、誇張或易生誤導之情云云。經查：
26 產品內容有無誇張不實、易生誤解之情形，應綜合其所使
27 用之文字、敘述、圖像及符號等，以所傳達消費者訊息之

01 整體表現認定之。從標示所傳達予消費者訊息之整體表現
02 觀察，若有暗示或影射該產品具改善體質之功效，實質上
03 涉及生理功能或改變身體外觀，在客觀上易引起消費者有
04 使用該產品後得預防上述疾病及改善生理狀態等整體印象
05 及效果，進而引起購買慾望者，即屬有不實、誇張或易生
06 誤解之情形。原告販售之系爭食品外包裝確有如附表所示
07 內容，除在食品包裝明顯標示「低GI」，並與「0膽固醇
08 、0糖、0脂肪」並列，後方並有描述文字：「食物中碳水
09 化合物在身體消化吸收的速度稱為『GI』，GI越低消化速
10 度越慢，有助於體內血糖穩定及提供較高的飽足感」，綜
11 合系爭標示如附表及照片所示使用之文字、敘述及圖示等
12 傳達予消費者之內容，乃以暗示或影射系爭食品具備有預
13 防、改善、減輕疾病或特定生理情形，系爭文字所提及其
14 穩定血糖、提供飽足感等之效能，固為一般普及之營養衛
15 教資訊，惟原告顯係擷取佐為系爭食品有該效能之說明，
16 已非單純敘述衛教資訊而實為宣稱系爭食品具備所敘及功
17 效之意，就系爭食品而言，自構成誇張、易生誤解或涉
18 及生理功能，原告此部分辯解，亦不足採。是被告參酌食
19 品標示認定基準第3條第2項第1款規定，認原告違反食安
20 法第28條第1項規定，核無違誤。

21 (四) 原告再主張：系爭產品行銷國際間，從無以有「低GI」、
22 「低GI食品」及上開標示而遭認不當抑或違法，且專家證
23 人劉珍芳教授更認為：醫生、醫護人員、營養師等等都一
24 直在推廣中低GI值的食物，如可在食物上標示，可幫助消
25 費者選擇食物，故系爭產品前開標示實有益於消費者選購
26 適當之食品等語。惟查：

27 1.針對原告提出「低GI」乙詞疑義，被告向衛福部食藥署函

請釋示，經該署分別於106年5月25日及106年12月13日函釋結果：「GI」乙詞係指「升糖指數」，用以衡量糖類對血糖值之影響，故一般食品倘標示、宣稱「低GI」，涉及特定生理功能（原處分卷第132頁）。『GI（升糖指數，Glycemic index）』又譯『糖生成指數』，係用於衡量糖類對血糖量之影響，食品包裝倘標示宣稱『低GI』，其有使民眾誤解產品具『調節血糖』功能之虞，影射『食品標示認定基準』中『宣稱預防、改善、減輕、診斷或治療疾病或特定生理情形』，涉嫌違反前開規定。案內產品倘僅供外銷，未於國內銷售者，其廣告、宣稱及標示，得依該輸入國相關規定辦理。」（原處分卷第133頁），是以原告雖主張系爭產品之成分GI值僅「19」、「37.1」皆小於55，確屬「低GI」產品。然「GI」乙詞暨指「升糖指數」，用以衡量糖類對血糖值之影響，故一般食品倘標示、宣稱「低GI」，涉及特定生理功能。再查違規食品「龍口有機冬粉（粉絲）840g（有效日期：2019年12月20日）」，外包裝除宣稱「低GI食品」外，另有文字敘述「食物中碳水化合物在身體消化吸收的速度稱為『GI』，GI越低消化速度越慢，有助於體內血糖穩定及提供較高的飽足感」，足見原告亦明瞭「GI」非僅指「食物種類」或「食物成分」，屬指衡量糖類對血糖值之影響，已涉生理功能之宣稱。

2.再查原告雖提供臺北醫學大學試驗報告書，證明系爭食品確為低GI食品，證人劉珍芳教授之證詞亦表明標示GI值有益消費者挑選食物，然查：證人對於升糖指數GI的定義，亦敘明：「GI值是升糖指數，人類攝取一定的碳水化合物的食物後2個小時之內血糖濃度變化，這通常要跟標準的

食物比較，例如：葡萄糖水或白土司等。從空腹開始算起至2小時之內血糖的變化，該數值是相對數值，數值從1到100。一般來說食物都讓血糖上升，但還是要看食物的碳水化合物成分多少，地瓜跟米飯的碳水化合物含量就不一樣，通常我們會以吃25公克同量的碳水化合物來觀察其血糖上升指數。升糖指數是血糖的變化，其也代表胰島素的分泌變化。」（本院卷第162頁），足見升糖指數已涉及生理現象的變化。雖證人亦表示「GI值是代表食物的特性」，但其僅就GI值在學術上呈現的結果所為之意見表述，其實驗結果之委託試驗報告書（本院卷第49-50頁）亦呈現受試者攝取試驗食品龍口粉絲後與葡萄糖水溶液作為標準品比對其數值，證人亦表示就學術上陳述效果的用語與食品標示認定基準之用語不一樣（本卷第165頁），是縱使系爭食品確實屬於低GI食品，亦不表示在食品上使用此標示，不足以引人誤解或有描述特定生理功能之結果。原告此部分之主張，亦不足採。

3.原告復主張「低GI」係與「0膽固醇」、「無糖」、「0脂肪」、「certified Gluten-Free」、「中國有機產品（ORGANIC）」、「歐盟EUReg.834/2007有機農產品加工認證」、「臺灣有機農產品、中華驗證有限公司驗證有機產品」等並列，堪證明該標示係表彰系爭產品之「成分」，而非特定「生理功能」之描述，且系爭食品銷往世界各國，從未因「低GI」、「低GI食品」或任何對於GI值解說之標示而受禁止標示，或遭相類似之裁罰或其他不利處分云云，按：食品包裝上其他有關膽固醇、糖或脂肪等成分之標示，並不足以證明其他記載或標示亦同此意，又依照食安法施行細則第27條規定，參照衛福部食藥署106年12月

13日號函釋意旨，系爭食品標有「低GI食品」標示及對GI值解說文字，皆未如同外包裝宣稱「有機粉絲」翻譯為「organic vermicelli」及「無麩質」翻譯為「gluten-free」一樣翻譯成輸入國家能理解之語言，並無法據此認定通過外國之審核，且系爭食品僅供外銷，未於國內銷售者，其廣告、宣稱及標示，得依該輸入國相關規定辦理，相關外包裝標示原即免依國內食安法標示，原告依此主張系爭食品標示並未違反食安法之虞云云，自屬無據。

(五) 原告復主張：商品標示為提供客觀資訊之方式，為商業言論自由之一種，有助於消費者選擇，亦屬憲法第11條及司法院大法官釋字第509、577、744號解釋也關言論自由保障之範疇，原處分顯與言論自由保障意旨相違云云。惟按：

1. 關於可食用物品之安全，由於關係國民健康維護及消費者權益保障之重大利益，我國立法者定有食安法、健康食品管理法及藥事法等三法，區隔「食品」、「健康食品」及「藥品」，就其等製造、輸入、銷售、標示或廣告等，定有不同程度之管制規範。又在廣告之商業性言論自由行使上，一般食品或僅具保健功效之健康食品，既非藥品，均不得為涉及醫療效能之廣告，而得宣傳具醫療效能之藥品廣告，則採事前審查制，由主管機關事前就其內容或刊播方式是否重大危害民眾健康之虞，進行把關審查。另健康食品廣告所得宣稱之保健效能，則與其製造、輸入之事前查驗許可制度相關，其廣告應依查驗登記內容，並不得超過許可範圍。在此脈絡下，單純供人飲食或咀嚼之食品的標示或廣告，不僅不得宣稱醫療效能，也不得使民眾誤認乃具保健功效之健康食品，以避免民眾誤認所宣稱之保健

01 功效已經主管機關查驗屬實而為許可登記。核此等食品、
02 健康食品、藥品在廣告上之分流管制，乃為達成維護國民
03 健康與保障消費者權益目的，就其對人民身體健康及實用
04 安全之關連影響程度，所為對目的達成具實質關聯且管制
05 寬嚴適度有別之手段，且立法者特意區隔食品、健康食品
06 及藥品，所建立對廣告行為不同程度之管制規範，亦能促
07 使國民在交易選擇時，就其單純食用補充營養，或為尋求
08 增進健康或減少疾病危害風險之保健功效，或已需謀求治
09 療、矯正疾病之醫療效能等不同需求上，能更有效率且無
10 混淆之虞地，獲得符合其需求之產品資訊，作出適當之交
11 易選擇，進而食用正確之產品，確保其獲取適切營養或增
12 進健康利益上，安全無虞。

13 2.再按，「憲法第11條保障人民之言論自由，乃在保障意見
14 之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，
15 包括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不
16 同之保護範疇及限制之準則。商業言論所提供之訊息，內
17 容為真實，無誤導性，以合法交易為目的而有助於消費大
18 眾作出經濟上之合理抉擇者，應受憲法言論自由之保障。
19 惟憲法之保障並非絕對，立法者於符合憲法第23條規定意
20 旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制，業
21 經本院釋字第414號、第577號及第617號解釋在案。」（
22 司法院釋字第623號解釋意旨參照）。查商品標示係對市
23 場上不特定交易相對人所發布，具引誘市場潛在交易相對
24 人，激發其交易動機，促其依標示內容進行交易之公開表
25 示。食安法第28條第1項及第45條第1項規定對食品等產品
26 資訊表述之自由有所限制，係為管理食品衛生安全品質及
27 維護國民健康等重大公共利益，並未逾越必要之程度，與

01 憲法第11條保障人民言論自由及第23條比例原則之規定均
02 無違背。經查，系爭食品標示內容自所使用之文字、敘述
03 、圖像及符號等，所傳達消費者之訊息整體觀之，已暗示
04 或影射該產品有改善體質之功效，實質上確屬涉及生理功
05 能，在客觀上易引起消費者有使用該產品後得預防血糖不
06 穩定及改善生理狀態等整體印象及效果，進而引起購買慾
07 望，核已屬有不實、誇張或易生誤解之情形，違規事證明
08 確，已如前述，原告另舉其他媒體報導「龍鬚菜也是降血
09 糖高手」、或衛福部國民健康署宣導網站上文字敘述「搞
10 懂何謂低GI」「低GI飲食的好處有哪些」、抑或是糖尿病
11 照護參考手冊提及「低升糖指數（GI）飲食與糖尿病的關
12 係」等，亦僅是擷取部分內容，蓋前述文字之描述或形容
13 ，適足以證明降血糖、低GI等之語句，並非與「膽固醇
14 」、「糖」一樣僅是食物成分之描述而已，確實已經涉
15 及生理狀態現象之呈現，而與前揭食安法所為對於食品產
16 品之資訊表達自由限制，確實有關，所為之限制，並未逾
17 越必要程度，自不違背憲法有關言論自由及比例原則規定
18 。原告此部分之主張，委無可採。

19 （六）原告復以：原告並不知悉食品衛生認定基準之規定，且已
20 盡相當之注意義務而無過失云云，惟按：行政罰法第7條
21 第1項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失
22 者，不予處罰。」是基於「有責任始有處罰」之原則，行
23 政罰亦當以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，
24 故須其違反行政法上義務行為係出於故意或過失者，始予
25 處罰。又所謂有無故意或過失，仍應依刑法第13條及第14
26 條之規定以為斷（最高行政法院92年度判字第466號判決
27 意旨參照）。又按行政罰法第18條第1項規定：「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。」是以，被告於裁處罰鍰時，自得考量原告違法行為之動機、目的、違反行政法上義務所得之利益、對環境安全之危害程度、悛悔實據、配合調查等態度暨綜合其他判斷因素，而為決定。查原告既從事食品什貨批發零售業，理應熟稔系爭認定基準規定，不得於食品包裝有不實、誇張或易生誤解之情形，且應注意、能注意而不注意，縱無故意，亦有過失（見本院卷第187頁筆錄），自應由原告負擔違章責任。經查：原處分係以原告違反食安法第28條第1項規定，依同法第45條第1項規定，得處4萬元以上4百萬元以下罰鍰。本院於審理中質之被告何以裁罰7萬元？答稱：「違反食品衛生管理法第28條第1項情況下，依據同法第45條是裁罰4萬元以上460萬元以下罰鍰，被告裁罰基準中，第1次違規裁罰4萬元，原告違反4件，第1件裁罰4萬元，每加1件加罰1萬元，故4+1+1+1等於7萬元，裁罰7萬元已是從寬認定。」等語（見本院卷第188頁筆錄），足見被告已依原告受處罰之違規事實情節，考量立法授權之目的，原告違反食安法上義務行為應受責難程度、所生影響及所得之利益等情，裁處合計7萬元之情事，是以原告違規的次數及件數裁量，被告已依行政罰法第18條第1項規定之裁量因素為適切之裁量，原告主張，亦無所據。

六、從而，原告上開主張均無足採，原處分並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件

01 判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

02 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
03 1項前段，判決如主文。

04 中 華 民 國 108 年 3 月 28 日

05 臺北高等行政法院第五庭

06 審判長法官 林 惠 瑜

07 法官 黃 莉 莉

08 法官 張 瑜 鳳

09 一、上為正本係照原本作成。

10 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
11 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
12 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

13 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
14 訟法第241條之1第1項前段）

15 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
16 條第1項但書、第2項）

17

18 得不委任律師為訴訟
19 代理人之情形

所 需 要 件

20

21 (一)符合右列情形之一
22 者，得不委任律師
23 為訴訟代理人

1.上訴人或其法定代理人具備律師資
格或為教育部審定合格之大學或獨
立學院公法學教授、副教授者。

24

2.稅務行政事件，上訴人或其法定代
理人具備會計師資格者。

25

26 3.專利行政事件，上訴人或其法定代
理人具備專利師資格或依法得為專

27

	利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 108 年 3 月 28 日
書 記 官 蕭 純 純

【附表】系爭產品實物標示彙整表

	龍口粉絲 200g	龍口粉絲 90g	龍口國寶粉 絲180g	龍口有機冬粉 (粉絲) 840g
標 示 內	低GI (與「0膽 固醇」、「	低GI食品 (與「0膽 固醇」、「	低GI (與「0膽 固醇」、「	低GI食品 (與「中國有 機產品(ORGA

(續上頁)

01	容	無糖」、「	0糖」、「0	無糖」、「	NIC)」、「
02		0脂肪」、「	脂肪」等標	0脂肪」、「	USDA ORGANIC
03		「certifie	示並列)	「0鈉」等	」、「歐盟
04		d Gluten-F		標示並列)	EU Reg.834/2
05		ree」等標			007有機農產
06		示並列)			品加工認證」
07					、「臺灣有機
08					農產品、中華
09					驗證有限公司
10					驗證有機產品
11					」等標示並列
12					)
13					