

消費者保護研究

第 21 輯

行 政 院 編 印

中 華 民 國 106 年 2 月

編輯說明

- 一、為有效推動我國消費者保護工作，建立其行政理論基礎，以利理論與實務的與時俱進，進而帶動本領域的學術研究風氣，自民國 84 年起，每年邀請或徵求各界就消保議題從理論與實務方面撰擬論文，並於出版後，提供消費者、機關團體及學界參考運用。
- 二、本輯承蒙各界踴躍投稿，謹在此對所有投稿者致以十二萬分謝意。本輯共收錄 7 篇稿件，分別為學者、實務工作者及相關行政人員就法令規定、制度及推動實務所為分析或比較研究之論著，對未來消費者保護工作的推動極具參考價值。
- 三、本刊物刊載之文稿係作者個人之研究成果，不代表本刊物及出版者之立場或意見。
- 四、本書在排版校對時，雖已力求無訛，但因倉促付梓，文中疏漏之處在所難免，尚祈各界不吝指正。

行政院消費者保護處 謹識

中華民國 106 年 2 月

消費者保護研究

第 21 輯

補習服務契約適用法令之實務研究／陳汝吟	1
住宅用電裝置定期檢驗之法規範研究—以法規執行面為中心／ 胡忠興	27
食安訴訟之舉證責任—聚焦於損害及因果關係探討／吳奕璇	59
從消費者保護的視角檢視我國食品標示法制之缺失／徐良維	97
履約保證與法律保留原則之關係與解決／何瑞富	131
共享經濟與消費者權益保障—以 Uber 及 Airbnb 之政策合法過程 為例／林士清	167
風險感知與政府溝通—以消費者對食品衛生議題認知之分析／ 許耿銘、曾慶瑄	187

《消費者保護研究》
第 21 輯，頁 1-26

補習服務契約適用法令之實務研究

陳汝吟*

摘要

近年來補習糾紛一直是消費爭議案件排名前位，其中學員許多均是年輕學子或社會新鮮人，補習費用逐年升高動輒數十萬。惟因交易上均有費用預付之習慣，而除訂約前資訊不對稱外，訂約後給付內容例如師資、課程時間等均操之在補習班一方，以致若有補習班違約情事，學員因不熟悉契約、法規、甚至是補習班自訂之「學則」，請求補習費返還有時如登天之難。雖然，台灣依「補習及進修教育法」授權各縣市訂有「短期補習班設立及管理規則」，而教育部 2002 年即公布「短期補習班補習服務契約書應記載及不得記載事項」（最近一次 2015 年 6 月 17 日修正），其中內容均多係關於契約當事人之權利義務，誠屬重要。惟在民法領域，因補習服務契約之非典型民事契約性質，故過去法學期刊鮮少自此觀點切入探討，僅部分個案涉訟而見於司法裁判中，討論因事實因素而略為零散。本文聚焦探討補習服務契約（補習班／家教、委任／承攬契約）之訂定、給付與債務不履行等責任。由於糾紛甚多，首先針對實務最常見的四大議題，依序探討：一、更換師資與退費；二、補習班遭註銷立案，退費加計違約金；三、補

* 作者為東吳大學法律系副教授

習費係分期契約，消滅時效適用民法第 127 條第 8 款僅 2 年；四、短期補習班法定修業期間不得逾一年六個月，相關課程期間計算與退費等問題，分析「補習及進修教育法」、及各縣市訂定之短期補習班管理規則之適用關係，希望有助解決我國相關法制實際運作的困難，並減少民眾因補習服務契約與補習班間之糾紛。

關鍵詞：補習服務契約、定型化契約、補習、退費、應記載及不得記載事項

壹、前言

有鑑於補習服務契約的相關糾紛層出不窮的出現在我們的日常生活中，舉凡是小學生的課後安親班、美語補習班抑或是電腦補習班都有出現相關的糾紛。根據行政院消費者保護處統計，2014年補習類的消費申訴案件達2,032件，位居該年度爭議案件前三名，僅次於電信類3,254件，以及通訊及周邊產品類2,330件。而北市補習班消費爭議案件每年也約有3、400件，其中又以電腦類及語言類課程的補習班居多；更有甚者，業者惡性倒閉，例如2016年1月發生之威爾斯補教集團（旗下包括學承電腦、威爾斯美語等補習班已停業），消費者求償無門。

行政院消費者保護會（以下簡稱消保會）發現補習糾紛最多的是補習班業者利用各種名目花招欺負消費者¹。臺南市政府教育局曾將常見糾紛整理為十大類型²：（1）以補習班常見的試聽等手段做為誘餌，其實是行真報名、真繳錢之實。（2）補習契約書不單純，實際上契約有兩種，有補習契約和消費貸款契約兩種關係。（3）分期付款來補習－消費者於貸款契約簽名後，就等於欠銀行大筆金額。（4）上幾期，繳幾期－只要上課達三分之一，必須繳到完為止。（5）分期付款學費免利息－解約後由消費者自行負擔高額利息。（6）所謂「免費的最貴」，於解除補習契約後，解除前已使用或已開卡的贈品以天價計費。（7）補習保證就業，並非每個人都能如期就業。（8）號稱「一輩子的終身課程」，其實只是個幌子。（9）先請消費者簽名即可以試聽，然而消費者一旦簽了名，契約即立即生效，消費者已經放棄了契約五天審閱期。（10）糾紛發生時先不退費，暫時辦保留－消費者最後卻面臨退費時效已消滅的窘境。除上述十項實例外，消保會調查後亦發現，消費者與業者簽約並申辦銀行貸款通過，因工作異動無法繼續課程，業者卻以銀行已完成核貸而拒絕解約。

¹ 資料來源：行政院消費者保護會，日期：2015年7月6日。http://www.cpc.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=3840722B002ADEAB&s=36580399A32A0848（最後瀏覽日期：2016/12/06）

² 資料來源：臺南市政府教育局社會教育科 old，日期：2013年3月8日。<http://boe.tn.edu.tw/boe/wSite/ct?xItem=5179&ctNode=259&mp=5>（最後瀏覽日期：2016/12/06）

綜觀上述，可以了解補習服務契約存在許多不合理之處，同時此議題值得我們進一步了解並找出解決之道。本文嘗試結合民法及特別法之規定，實際思考於實務問題適用法律的爭議所在，尤其是民法總則與債編相關規定。本文針對補習服務契約糾紛解決之法律適用加以研究，對於在台灣這個升學主義掛帥的社會下、亦或正向提升職場能力到終身學習，人人幾乎均有補習的經驗，補習服務契約是特別有切身感受的主題。為了升學、為了學習的消費者，常常是年輕人或因為諸多因素而處於劣勢的地位，所以這個議題更顯其重要性。

以下將自補習服務契約之非典型民事契約性質，聚焦探討補習服務契約（補習班／家教、委任／承攬契約）之訂定、給付與債務不履行等責任。由於糾紛甚多，限於文章篇幅，故首先針對實務最常見的四大議題，依序探討：一、更換師資與退費；二、註銷立案，退費加計違約金；三、補習費分期，消滅時效 2 年；四、法定修業期間、其計算與退費，並分析「補習及進修教育法」、及各縣市訂定之短期補習班管理規則之適用關係。

貳、補習服務契約之性質

一、定義與概念限制

補習班與學生間所訂定之短期補習服務契約，民法並未有特別將之明文規定成一契約之類型，然而依補習及進修教育法第 3 條：「補習及進修教育區分為國民補習教育、進修教育及短期補習教育三種；凡已逾學齡未受九年國民教育之國民，予以國民補習教育；已受九年國民教育之國民，得受進修教育；志願增進生活知能之國民，得受短期補習教育。」由於本文係以討論適用消費者保護法之企業經營者主體，即社會上較多數的、商業性質較濃厚之補習服務契約，故僅限於該法所稱之短期補習教育³。

³ 雖然依補習及進修教育法第 6 條規定：「短期補習教育，由學校、機關、團體或私人辦理，分技藝補習班及文理補習班二類；修業期限為一個月至一年六個月。」除私人外，亦可能由學校、機關、團體辦理，但此僅涉消保法之適用主體問題或教育法規對該等對象之特別規定，不妨礙本文以多數私人辦理之補習教育契約性質的討論，在此先予說明。

只是，過去在補習及進修教育法中並未對何謂「短期補習教育」作定義，相關定義過去見於補習及進修教育法第 9 條第 1 項第 4 款所授權各縣市自訂之行政管理規則⁴之中。2013 年 1 月 30 日再次修正補習及進修教育法第 9 條第 1 項第 4 款，其內容如下：「短期補習班，由直轄市、縣（市）主管教育行政機關核准；其設立、變更、停辦及立案之條件與程序、名稱、類科與課程、修業期間、設備與管理、負責人與教職員工之條件、收費、退費方式、基準、班級人數與學生權益之保障、檢查、評鑑、輔導、獎勵、廢止設立之條件及其他應遵行事項，由中央主管教育行政機關為準則規定；其相關管理規則，並由直轄市、縣（市）主管教育行政機關依上開準則定之。」為此，教育部遂於 2014 年 1 月 3 日臺教社（一）字第 1020192385B 號令訂定「短期補習班設立及管理準則」⁵，該準則第 2 條規定：「本準則所稱短期補習班（以下簡稱補習班），指於固定場址，對外招生並收取費用，辦理本法第三條所定短期補習教育之機構。私人或團體依其他法令規定，向中央或直轄市、縣（市）政府所屬相關機關辦理登記或申請核准舉辦之訓練、活動或課程，不適用本準則之規定。」易言之，所謂短期補習服務契約，係學生支付費用以換取補習班提供之補習講學勞務，在一定時間之內，補習班有提供學生補習教學的義務，其方式除以一般方式施教外，亦得以函授、廣播、電視、電腦網路等教學方式辦理⁶，而學生則負有給付補習費用的義務。

二、補習服務契約之民事法性質

前述教育部「短期補習班設立及管理準則」與各縣市管理規則，對於補習班之定義較偏重行政管理面向，實際上若發生糾紛涉訟，法院經常亦須回歸補習服務契約在民法上之本質，以判斷雙方應有之權利義務，甚至評價補習班所使用之定型化契約條款是否不公平等。是以，以下將先自補習服務契約之民事法律性質

⁴ 以台北市短期補習班管理規則為例，其第 3 條第 1 項規定：「本規則所稱補習班，指以補充國民生活知識，傳授實用技藝或輔導升學為目的，對外公開招生、收費、授課且有固定班址，預收學生人數並達五人以上之短期補習班。」

⁵ 事實上，補習及進修教育法幾次修正，其中 1999 年 6 月 1 日修正將短期補習班主管機關由教育部改隸直轄市、縣（市）主管教育行政機關，惟因各縣市所訂規範多有不一，致生糾紛，故有 2013 年之修正。

⁶ 參閱補習及進修教育法第 12 條。

加以分析，並藉由比較和旅遊契約之差異，以更加釐清補習服務契約非承攬契約之本質。

（一）補習服務契約之委任契約性質

1. 從補習班於一定時間內提供教學來看，與民法典型之勞務契約——僱傭、委任與承攬契約固有相似之處，但僱傭契約之受僱人資格限於自然人，而委任契約受任人、承攬契約之承攬人資格並無限制，自然人、法人均可。
2. 其次，僱傭與委任，就其均有「勞務之給付」一節，雖然有相似之處，但僱傭是以「勞務給付」為契約之目的，受僱人對於服勞務之方法並沒有自由裁量之權限；反之，委任之目的，重在一定事務之處理，勞務之給付僅是手段，除當事人間另有約定者外，受任人於委任人授權範圍內，得自行裁量決定處理事務之方法，因此，二者之本質有不同⁷。補習班本身並不受學生之指揮監督，基於其知識、經驗在教學內容上享有一定自主判斷、決定的空間，此與受僱人須依僱用人指示提供勞務之「從屬關係」⁸性質不符；即便是個人家教的方式，亦非屬僱傭契約。
3. 再者，民法上之承攬契約，係以完成一定之工作為目的，但一般情形補習班雖負有補習教學之義務，並無負學生一定能學會教學內容之義務；退一步言，若此所謂「一定工作」僅指教授完契約中所載課程，則補習班未能按締約時之表定課程「完成」授課，即便已先收取補習費仍應全額退費，諸此，在許多可歸責補習班情形而消費者依規定主張終止契約時，尚僅得退還未上課時數核算之費用，此與承攬契約性質不合⁹。然而，如前所述，若約定係「保證班」，且並無期限之約定，則應屬承攬契約，倘發生可歸責承攬人事由，則契約終止後，學生既尚未學會所保證之教學內容，則承攬人顯未完成約定之工作，自應

⁷ 參閱 96 年度台上字 1426 號判決、95 年度台上字 2289 號判決、90 年度台上字第 1795 號判決、台灣高等法院 93 年度勞上更一字第 16 號判決。

⁸ 呂榮海，勞動契約與承攬契約、委任契約之區別，東海大學法學研究，1985 年 11 月，頁 49。

⁹ 惟實務上或有認為適用民法承攬契約第 490 條以下退費（該案屬「保證學到會」之「全能班」），例如 100 年度士小字第 919 號判決、99 年度訴字第 3134 號判決；或有單純類推適用各縣市短期補習班設立及管理規則，例如 99 年度竹小字第 117 號判決，即不再討論其性質者。

返還已受領之報酬¹⁰。

4. 如前所述，補習班基於對於學科、技能等升學考試、管道與學習方法等專業知識、經驗，開授課程，提供所編整之教材，並聘請授課教師提供教學給付，於上課中亦經常須考量、評價學生實際學習狀況調整授課方式等，相關補習教學內容上享有一定判斷、決定的空間，故原則上無論是所謂一般短期補習服務契約或是家教契約，應該定性為較接近民法上之委任契約，依民法第 529 條規定「關於勞務給付之契約，不屬於法律所定其他契約之種類者，適用關於委任之規定。」¹¹。

整體而言，學生（或家長）選擇與特定補習班簽訂契約並進行補習課程，建立在該補習班之師資、教學品質、適當的課程安排、過去學員學習成效與口碑等，在此信賴關係下，補習班不可將學員轉至他同業之補習班上課，故與承攬重視工作完成而得由次承攬人為之不同，尤其，斷無補習班願意「完成所有課程後」方請求報酬之情形¹²。比較分析補習服務契約較接近之三種類型之契約（詳如下表 1），考量當代社會契約類型眾多，即便是司法實務¹³亦不得不承認，「當事人所訂立之契約，係由承攬之構成分子與委任之構成分子混合而成，且各具有一定之分量時，其既同時兼有『事務處理』與『工作完成』之特質，即不能再將之視為純粹之委任或承攬契約，而應歸入非典型契約中之混合契約（司法院院字第二二八七號解釋參照），而成為一種法律所未規定之無名勞務契約。」故本文認為，既然主管機關已公布有「短期補習班補習服務契約書應記載及不得記載事項」（以下簡稱應記載及不得記載事項）及定型化契約範本，則自應優先適用，只是若於前述法令中有未盡事宜，則或可認為以類推適用委任契約規定，而受任人之報告義務（民法第 540 條）亦是學員或其家長請求補習班提供學習狀

¹⁰ 參閱 100 年度士小字第 919 號。惟上訴審雖然認為亦屬承攬契約，但因認學生未能合法解除或終止契約，故仍判決學生不得請求返回學費。

¹¹ 參閱臺灣屏東地方法院民事判決 99 年度簡上字第 14 號。原第一審臺灣屏東地方法院 98 年度屏簡字第 249 號民事判決雖未討論補習服務契約之性質，理由亦有不同，惟前後審均判決學員勝訴，補習班因具可歸責事由，應依已完成課程比例退費。

¹² 但是，補習服務契約以約定報酬先付之方式，如何保障消費者不因補習班倒閉而受無法退費之損害，是否以比照其他預付型消費以履約保證機制為適宜，限於篇幅，本文在此先不予討論。

¹³ 參閱最高法院 103 年度台上字第 560 號民事判決。

況、出缺席、在班成績等之依據，若有於課程中代購學習教材或器材，亦可依民法第 541 條與第 542 條處理。

表 1 與補習服務契約較接近之三種類型契約之比較分析

	僱傭契約	承攬契約	委任契約
契約目的	服勞務本身即為目的	重在完成工作之結果債務，服勞務僅是手段。	重在處理事務之方法債務，服勞務僅是手段。
報酬請求權	受僱人服勞務即可請求	完成工作與報酬間即為對價（民法第 505 條）	有償委任可約定報酬先付（民法第 548 條）
服勞務之態樣	聽從僱用人命令性之指揮及監督（從屬性）	不受定作人之指揮監督（獨立性）	原則上依委任人（指導性）指示，惟於急迫情事並可推定委任人意思時，受任人有獨立裁量權。
第三人代服勞務	重視服勞務之過程，故原則上不得使第三人代服勞務。	重視工作完成，故原則上得使次承攬人為之。	重視處理事務之過程，故原則上不得使第三人代服勞務。

（二）補習服務契約與旅遊契約之本質差異

由於許多法院裁判認為補習服務契約較近似於承攬契約，而在過去絕少數研究補習契約性質論文中，亦曾有論者認為補習服務「全程包辦」之特性與旅遊契約近似。惟本文認為民法中旅遊契約之規定，性質上偏向承攬，為呼應前文提出之觀點，故以下嘗試更細緻地釐清補習服務契約之非承攬特性，並同時兼述補習服務契約當事人之權利義務。

1. 學生上課僅係協力受領，尚非協力義務

論者認為因補習服務契約係由補教業者給付所有可能與補習教育直接相關之服務，例如教材、教室使用、膳宿使用、課程教授，或可能包括教學參訪、課外活動等，其全程包辦之性質與民法旅遊契約相似，故應認為係一類似旅遊契約與委任契約之混合契約性質¹⁴。然而，旅遊契約本質上較接近承攬契約，此自

¹⁴ 王悅慈，補習教育企業經營者服務責任之研究，國立臺北教育大學教育經營與管理學系文教法律碩士班碩士論文，2013 年 6 月，頁 21-22。

民法債編 88 年修正將之增訂於第 8 節 -1 而列於第 8 節承攬契約之後，以及相關立法理由可知¹⁵。再者，依旅遊契約旅客除給付補習費用義務外，尚有協力「義務」，即民法第 514-3 條第 1 項規定：「旅遊需旅客之行為始能完成，而旅客不為其行為者，旅遊營業人得定相當期限，催告旅客為之。」，補習實務上，除個別家教外，因班級人數依前述均為 5 人以上，本文認為學生上課僅能認為係受領給付，不應認為係協力義務，亦與旅遊契約之旅遊行程開始前需要旅客提供個人資料以申辦護照、簽證，旅遊開始後有送回原出發地等情形不同¹⁶。

事實上，針對補習服務之給付而言，雖然須經學生協力受領，但此尚非協力義務，受領遲延對債權人應僅發生失權效，即已經過之課程因未依規定請假等致形成無故缺席，而不得再請求就該課程補課或退費。現行教育部公布之應記載事項第 13 條（一）規定，甲方（註：學生）於補習期間無故缺席超過總時數分之者，乙方（註：短期補習班）得終止契約，此時退費依教育部訂定之短期補習班設立及管理準則及各直轄市、縣（市）政府訂定之短期補習班設立及管理自治法規之相關規定辦理，本文認為此等規定對消費者非常不利，使學生缺課是否「無故」繫於該補習班一方之請假規定與手續。更何況，依該應記載事項第 13 條規定第 2 項則有適用退費之規定，如此，若此時未逾全期（或總課程時數）三分之一期間時，補習班終止契約尚須退還約定繳納費用百分之五十，補習班幾乎不可能會去行使終止權；反之，若已逾全期（或總課程時數）三分之一期間，補習班行使終止權，依規定所收取之當期費用得全數不予退還，又可拒絕學生接續上課之請求，是否為事理之平，應有考量之餘地。

2. 補習服務契約內容變更之問題

其次是變更權的問題，補習服務契約約定之課程、科目、時數、上課地點及師資等服務內容，除有不得已之事由外，原則上補教業者不得任意變更之¹⁷，

¹⁵ 民法未增訂旅遊契約之前，學界通說認為可將旅遊契約定性為類型結合之混合契約，分別類推適用有關承攬、委任及居間之規定。參閱林誠二，債編各論新解—體系化解說（中），瑞典圖書，3 版 1 刷，2015 年 6 月，頁 169。

¹⁶ 在承攬契約，依民法第 507 條第 1 項：「工作需定作人之行為始能完成者，而定作人不為其行為時，承攬人得定相當期限，催告定作人為之。」定作人不於前項期限內為其行為者，承攬人甚至得解除契約，而非僅終止契約之問題，承攬人並得請求賠償因契約解除而生之損害。

¹⁷ 同前註 14，頁 36-37。

論者認為此情形猶如民法第 514-5 條第 1 項規定：「旅遊營業人非有不得已之事由，不得變更旅遊內容。」。是以，若發生不得已事由，亦主張應類推適用民法第 514-5 條第 2 項：「旅遊營業人依前項規定變更旅遊內容時，其因此所減少之費用，應退還於旅客；所增加之費用，不得向旅客收取。」、以及同條文第 3 項「旅遊營業人依第一項規定變更旅程時，旅客不同意者，得終止契約。」然而，綜觀教育部公布之「應記載及不得記載事項」，其中卻有以下幾點條款內容本文認為尚待商榷：

(1)關於應記載事項第 7 條——師資

乙方（註：短期補習班）無正當事由不得任意更換教學人員，更換時應以相同專業資格者為限（第 7 點第 2 項）。惟依第 7 條第 3 項：「上述乙方更換教學人員之人數不得超過原聘總教學人員三分之一之人數，但乙方所聘總教學人員人數在二人以下者，以一人為限。」並非如民法第 514-5 條第 2 項變更權無限制，而僅涉費用退收問題。更何況自民法第 514-5 條第 3 項可知，即便是有「不得已之事由」，該等變更仍須旅客同意，反觀該應記載事項似已於「正當理由」加上更換教學人員之法定比例限制外，無待學生同意。

(2)關於第 8 條——上課地點

依規定，乙方（註：短期補習班）應依規定編班於經核准班址之教室上課（第 8 條第 2 項本文），但如遇停水、停電或不可抗力之災害，乙方得調動上課地點及教室。此與前述第 7 條相同，已是應記載事項中法定由乙方得單方變更之情形，無待學生同意，且非屬同法第 14 條（一）乙方「無正當事由」變更原訂課程、科目、時數、上課地點或更換教學人員超過三分之一人數，而容由學生得終止契約（顯然是不同意方行使終止權）之情形。是此，補習服務契約依現行法根本無類推適用民法第 514-5 條之機會。

反而是，應記載事項第 10 條：「因可歸責於補習班之事由（如教學人員請假、排課錯誤等），使某課程一節或數節之既定上課時間暫時有所調動，致學生時間無法配合而缺課者，乙方（註：短期補習班）應予以補課或提供該節課之錄音帶、錄影帶供學生補課用，或經比例計算後返還該節課程費用等。」此等屬於乙方「無正當事由」之情形，甲方（註：學生）若不行使第 14 條之終止權，至少尚可依第 10 條請求補課或退還該節課程費用。如

此亦可見，類似民法第 514-5 條「有不得已事由之變更」情形，在現行「應記載及不得記載事項」應是刻意被排除而不予退費或賦予終止權之情形¹⁸。

尤其，若補習服務契約真與旅遊契約相似，有關旅客之變更權，即民法第 514-4 條第 1 項規定：「旅遊開始前，旅客得變更由第三人參加旅遊。旅遊營業人非有正當理由，不得拒絕。」為消費者權益，是否更應類推適用？目前「應記載及不得記載事項」關於退費依教育部訂定之短期補習班設立及管理準則及各直轄市、縣（市）政府訂定之短期補習班設立及管理自治法規之相關規定辦理，無許學生任意轉讓契約權利，補習班拒絕學生與第三人之債權讓與或主體變更的債之更改，並拒絕依學生繳納費用後離班相關時間計算退費比例，似未受規範¹⁹。

3. 補習服務契約之「全程包辦」性質

綜上，除「包辦性質」外，關於法律關係之權利義務，本文認為補習服務契約與旅遊契約並無特別相似之處。因此，接下來討論此所謂「全程包辦」性質究竟是何種法律行為之特色？包辦與服務之過程應如何區別？有包辦性質之法律行為，需要那些法律上哪些效力以發揮其本質？旅遊契約之包辦性質，在於民法第 514 條 -1 第 2 項之規定「指安排旅程及提供交通、膳宿、導遊或其他有關之服務。」為此，學者認為我國民法上之旅遊服務至少需包括二個以上給付，且其中「安排旅程」為必要服務，不可或缺，至於另一給付，或為提供交通服務、或為膳宿、導遊服務、代辦簽證、護照、舉行行前說明會等，或是同時具有二個以上給付。安排旅程必須與其他有關服務經籌劃組合構成為一套整體給付始可，一般稱之為包辦旅遊或組合旅遊（*pauschalreise*）²⁰。

¹⁸ 「應記載及不得記載事項」第 9 條第 2 項：「乙方開設供甲方就讀之班級，其實際註冊人數未達第一項所定人數上限之三分之二者，經通知並得其同意後，得與其他同類班級合併開班，惟合併後之上課人數不得逾第一項所定人數上限。」僅此情形，方明文規定甲方（註：學生）對此乙方（註：短期補習班）「不得已事由」之合班變更有同意權，同時對乙方違反前二項規定者，甲方得終止契約並要求乙方退費。

¹⁹ 本文認為，基於當事人權利義務之衡平，與繼續性契約多有情勢變更原則之適用，補習服務契約之學生原則上應享有債權讓與第三人，或主體變更的債之更改權利。相關內容待本文後段討論。

²⁰ 劉春堂，論旅遊契約，輔仁法學，19 期，頁 127。

旅遊契約之「安排旅程」主要是因為其他給付，例如「交通、膳宿、導遊等」非旅遊營業人自身提供，而是透過其統合、與個別服務提供者簽約甚至預付定金等，逐一於旅程中由各該實際之服務或商品之提供者提出給付，以完成旅遊營業人之契約義務；若各該商品或服務有未依約給付或瑕疵，旅客可直接對旅遊營業人請求給付或賠償，省去旅客向不同階段、抑或短暫接觸之實際服務或商品提供者分別請求之困難。然而，補習服務契約中之課程科目、授課時數、上課地點²¹與人數事實上只是單純契約之約定內容，僅師資或許需要補習班先行聘僱教師，但因聘僱之教師與補習班即有勞務上較強的從屬關係，與旅遊營業人對於其他個別具自主性之交通、膳宿服務提供者，多處於租賃或買賣契約之債權人地位，有所差異；至於正規之導遊服務，因導遊係由旅行社招聘，並給予基本薪資（通常以帶團時每日出差費計算），但主要收入來自於旅客給付之服務費（另有將之納入團費收取者）或購物佣金。導遊是對旅遊當地具有專業的認識之人，主要以介紹旅遊當地文化藝術觀點、建築物特色、歷史、典故、特產名產、娛樂休閒活動等，相較於領隊執行引導旅客出國、航空票務、觀光活動執行與安排、交通接駁安排、飯店住房登記等角色，導遊較具自主性，尤其亦可能是居住於旅遊當地之人員，因此類似前述具自主性之當地交通、膳宿服務提供者，而由旅遊營業人以一旅遊契約包裹地對旅客負責。然而，補習服務契約中，上課地點即債務（服務）清償地，若非民法第 314 條第 1 項第 2 款於債權人之住所地為之情形（此應屬家教），通常即係依契約或習慣於補習班所指定教室為之，如此與一般服務提供者須有營業所，並於營業所提供服務並無不同。

補習服務契約與「包辦」最有關係者，應是多門科目且有不同授課教師之部分。基於補習服務契約，若多門課程不同教師，依典型契約由學生與個別教師分別訂定契約，並不容易，也較無保障；但如此，並不代表不得由學生與補習班訂定委任契約，再由補習班僅於各科目範圍內由各授課教師輔助履行。這樣解釋，

²¹ 根據短期補習班設立及管理準則第 8 條及第 9 條，補習班之設立、立案須由設立人檢具設立計畫書、課程內容及進度表、科目表，以及班舍班址等文件。以班舍為例，檢具之文件必須包括班舍核准作為補習班使用用途之建築物（變更）使用執照、平面圖、消防安全設備平面圖及班舍使用權證明文件（應附租賃或同意使用證明文件，期間應在二年以上，且租賃契約應經公證或認證；該班舍應有獨立之門牌號碼。），以此觀察可知，班舍是補習班設立與立案之基本要件，與旅遊契約係旅遊營業人安排旅程並籌劃組合交通、膳宿等給付，實有不同。

也可以包括許多補習班負責人（設立人或其代表人）自己即屬該等授課教師，而無另外再聘他教師之情形，回歸補習服務契約本質，並釐清與民法定義下旅遊契約、承攬契約之差異。

（三）小結

整體而言，補習服務契約依「應記載及不得記載事項」應可認為係一獨立類型之契約種類，即民法第 529 條所謂「法律所定其他契約之種類」，除現行依消費者保護法第 17 條第 1 項所授權訂定之「應記載及不得記載事項」外，尚有可能就其未規定而類推適用委任契約者如下：

1. 無償贈與之課程或試聽課程，應類推民法第 535 條規定：「受任人處理委任事務，應依委任人之指示，並與處理自己事務為同一之注意，其受有報酬者，應以善良管理人之注意為之。」
2. 除目前在「應記載及不得記載事項」已有規定之變更情形外，其他變更應類推民法第 536 條：「受任人非有急迫之情事，並可推定委任人若知有此情事亦允許變更其指示者，不得變更委任人之指示。」補習班不得任意為之，或藉由定型化契約條款約定單方有變更權。
3. 各直轄市、縣（市）政府訂定之短期補習班設立及管理自治法規中，有類似「補習班因故未能開班上課時，除應於原定開課日前儘速通知學生，並於班址顯明之處公告外，並應於原定開課日起七日內全額退還學生已繳納之費用。」或者延期開班之情形，則亦應有適用民法解除契約規定；又如嗣後乙方有正當事由之更換教學人員，不同意變更之學生應有終止契約之權利，比照「應記載及不得記載事項」第 9 條第 3 項「甲方得終止契約並要求乙方退費。乙方應按甲方實際繳納之費用，依尚未上課時數比例核算應退費用加____%（不得低於 10%）退還甲方。」。
4. 現行「應記載及不得記載事項」規定，突顯補習服務契約有一種特性，就是學生繳納費用後離班，不論可歸責與否，均一概是用同樣的退費規定，原因不外補習班須負擔固定的教師授課鐘點費、職員薪津、房租等成本，不會因為單一的學生離班而改變²²。針對這種特性，反映在實務上退費之簡便性與明確性，

²² 然而，「應記載及不得記載事項」第 14 條關於甲方有終止權之情形，僅（一）無正當事由，變更原訂課程、科目、時數、上課地點或更換教學人員超過三分之一人數者，乙方應依甲方已

或許吾人可以尊重。但是，從另一方面思考，針對這種特性，若學生得變更由第三人參加，是否對於補習班之經營成本即無影響，前述退費規定應否排除適用？值得思考。在此，或者可以依民法第 543 條經受人同意或回歸民法債權讓與第 294 條至第 299 條規定，除經考試或評選、甄試分班之補習班別僅得於同級學生間讓與外，其餘原則上應得變更由第三人參加，若補習班以定型化契約條款特約禁止者，除有正當理由外，應認為屬不公平條款而無效。

參、補習服務契約之糾紛類型化與分析

補習服務契約，除前文針對其民事法基本性質討論外，具體考量其使用之定型化契約條款所約定之給付內容、當事人基於補習服務契約條款之權利義務，以下綜合 104 年行政院消保會審議修正、教育部發布之「短期補習班補習服務契約書範本」、「短期補習班補習服務契約書應記載及不得記載事項」與民法委任契約規定，分析如下：

一、更換師資與退費

由於補習服務契約屬於債權契約，契約所約定之權利義務僅拘束當事人，除個人家教係教師與學員直接訂約外，補習服務契約一方之補習班即為當事人，並應同時載明負責人、設立人（或設立代表人）姓名。由於補習服務契約本質上較接近委任契約，應以當事人信賴為基礎；如信賴不再，自不能強其繼續委任，故民法第 549 條第 1 項規定「當事人之任何一方，得隨時終止委任契約。」。然而，現況是補習班無論有無更換師資之合法性，只要學生主張退費，常見業者不論任何事由均稱依縣市政府訂定之「短期補習班設立及管理規則」行政命令（補習及進修教育法第 9 條第 4 款授權）²³，實際開課日起算上課已逾全期或總課程時數三分之一以上者，而不予退費。事實上，若是因可歸責於補習班之事由，致

繳金額費用加 %（不得低於 30%）退還甲方。其餘（二）、（三）事實上亦是可歸責乙方，卻規定按贖餘課程時數比例退還當期開班已繳費用予甲方。

²³ 補習及進修教育法授權各縣市自訂之短期補習班管理規則，實務多數見解認為得為民事法律關係之法源，參閱 94 年度北消簡字第 8 號。

不能開課者，最遲應於原定開課日七日內，全額退還已繳費用；若因故停課、停班者，應按未上課日數比例退還約定已繳費用。整體而言，可知逾全期或總課程時數三分之一者即不予退還，係在非可歸責於補習班事由所致，而學員要求離班退費之情形。前述問題屬補習班適用法令之誤謬，但是除此之外，現行規定亦有不足之處，主要有二問題：

(一) 更換未超過三分之一人數之師資，但卻非「相同專業資格」。

如係可歸責於補習班之事由所致，例如更換非約定之師資，例如非依「應記載及不得記載事項」第 7 條更換「相同專業資格」之教學人員，是否適用「應記載及不得記載事項」第 14 條（一），並不明確。文義上，第 14 條（一）「無正當事由……更換教學人員超過三分之一人數者」似難包括所更換者未超過三分之一人數，但卻非「相同專業資格」，則難道學生無權終止契約，並請求退費的權利？

(二) 具正當事由更換教學人員，仍應予學生有不同意變更之權利。

即便係有正當事由之更換教學人員，本文認為，補習服務契約本質上較接近委任契約，應以當事人信賴為基礎，即便「專業資格」相同，但教學方法、態度等，卻因人而異。為此，若有學生無法適應而不同意變更，亦應有終止契約之權利，比照「應記載及不得記載事項」關於「合班上課」之第 9 條第 3 項規定，賦予「甲方得終止契約並要求乙方退費。乙方應按甲方實際繳納之費用，依尚未上課時數比例核算應退費用加____%（不得低於 10%）退還甲方。」。

值得注意的是，由於現行「應記載及不得記載事項」第 7 條及第 14 條未有針對前述問題之規定，故法院實務見解認為類此規定係因可歸責於補習班之事由，致「全班」不能開課、停課或停班的情形，並不包括因可歸責於補習班之事由，致「學員個人」終止短期補習服務契約之情事²⁴，故於後者之情形，即非適用

²⁴ 系爭案件事實略為：「上訴人之招生方式係以每三個月為一期，若一次繳交二期費用，則優惠 1,000 元……被上訴人等（註：學生）因信賴將由加籍老師 WYATT 授課，故至上訴人（註：短期補習班）處補習……詎加籍老師 Wyatt 授課至 97 年 11 月 11 日（即尚未及二期總次數三分之一），因與上訴人發生勞資爭議事件，遭上訴人開除，然上訴人竟未告知被上訴人等，竟改由其夫 Mack（美籍教師）或上訴人授課，迄至 97 年 11 月 28 日（即已逾二期總次數三分之

「短期補習班設立及管理規則」²⁵，而尚得依民法相關規定處理之，依民法第 179 條「無法律上之原因而受利益，致他人受損害者，應返還其利益。雖有法律上之原因，而其後已不存在者，亦同。」以處理學生退費問題。於可歸責於補習班之事由，致學員個人終止短期補習服務契約之情形，學員就契約終止後之補習費已預為履行部分，因契約終止後，契約關係即為消滅，補習班受領此部分之給付，即屬無法律上之原因，而致學員受有損害時，學員自得依前開規定請求返還。

再者，即便是所謂之全修保證班課程，開課前因故更換師資，學員即要求退費，是種情形「……補習班之廣告內容與實際授課師資不同，已然違反契約義務及依消費者保護法規定之廣告義務至臻明確。嗣補習班固就該課程聘請其他師資授課，並願意任學員選擇至滿意為止，展現誠摯負責之精神；然其所為給付內容並非同一，且學員持續上課期間，或為期待適應新師資，或係懼於退還學費及保證資格之喪失，難援為接受補習班安排之新師資，只要補習班未能舉證證明與學員（未成年者為其法定代理人）間關於以新師資授課以代原定師資授課另行達成合意²⁶，補習班所為仍已構成給付不完全之情形，且參之補習班名師個人授課內容、風格、方法不同，學員依其主觀需求，接受程度各異，難認此種給付得以補正²⁷，據此學員應得對補習班解除該「全修保證班」課程之補習契約。……」，司法實務亦採補習班應退還費用之見解，本文贊同。

一），上訴人始向上訴人等表示已開除加籍老師 Wyatt，嗣後被上訴人等均無意續留被告補習班上課，乃終止與上訴人之補習契約，要求退費遭拒。」參閱臺灣屏東地方法院民事判決 99 年度簡上字第 14 號。

²⁵ 「屏東縣短期補習班設立及管理規則」第 32 條第 2 項規定「因可歸責於補習班之事由，致不能開課者，最遲應於原定開課日七日內，全額退還已繳費用；若因故停課、停班者，應按未上課日數比例退還約定已繳費用。」，然此係規定因可歸責於補習班之事由，致全班不能開課、停課或停班的情形，並不包括因可歸責於補習班之事由，致學生個人終止短期補習服務契約之情事，即無法適用「屏東縣短期補習班設立及管理規則」第 32 條第 2 項之規定。

²⁶ 即便學員因補習班之「慰留」而勉為繼續上課逾三分之一，若補習班未能證明有債之更改的合意，則仍應負債務不履行責任並退還學員已繳費用。臺灣臺南地方法院簡易庭 93 年度南小字第 681 號，臺灣臺南地方法院民事判決 93 年度小上字 23 號。

²⁷ 其他類似情形，如變更課程時間，93 年度中簡字第 1396 號「其上課時間已有異動，審之學生依其主觀需求，接受程度各異，且可能影響其報名補習時讀書計畫擬定之信賴，自難認此種給付得以補正。」雖然，學員報名後正式修業之前，先以旁聽身分上課，惟既知正式課程時間已有變更，則符合於報名後至實際上課日前離班之要件，自得於正式修業前解除契約。另參閱 93 年度簡上字第 225 號。

二、補習班遭註銷立案²⁸，退費加計違約金

其次，雖然 104 年 6 月 17 日臺教社(一)字第 1040067092B 號令修正發布「應記載及不得記載事項」第 14 點關於補習班應依學生已繳金額加計不得低 30% 之違約金退還予學生，這一規定並未適用於「補習班申請停辦或經主管機關為停止招生或廢止設立之處分」之情形，而本文認為有欠事理之平；然而值得注意的是，部分縣市之「短期補習班管理規則」卻有相關違約金規定，其在實務適用上有二以下問題：

(一) 補習班學則引用之縣市管理規則嗣後修改

許多補習班自訂有學員學則，其中亦有引用而訂為契約內容，即例如「本校為處理學生學籍及修業有關事宜，特依據「XX 市短期補習班管理規則」及相關法規，訂定本學則」，故當事人間之法律關係自得以「XX 市短期補習班管理規則」為依據。因此，以台中市短期補習班管理規則²⁹為例，該規則第 31 條第 1 項第 3 款、第 4 款規定：「短期補習班有下列情形者，應依下列規定辦理退費：……三、無正當事由，變更原訂課程、科目、時數、上課地點，或更換約定講師超過三分之一人數或授課時數者，短期補習班除退還學生所繳之費用外，並應賠償所繳費用 10% 之金額作為違約金。四、短期補習班自行暫停招生、註銷立案，或因違法而受本府停止招生、廢止或撤銷立案之處分者，依前款規定辦理退費及賠償。」因此，若補習班係遭市政府教育局撤銷立案而停業，則據此規則之規定，其除須退還學生所繳之費用外，尚應賠償所繳費用 10% 計算之違約金³⁰。

²⁸ 若係一對一教學，則因無須依縣市短期補習班管理規則立案，故無此類型問題，參閱 99 年度訴字第 3134 號。惟若原屬應依短期補習班管理規則相關設立程序規定申請立案之補習班，卻未依規定立案，則實質上已符合該規則補習班要件，相關學費退費規定，即應受該規則規定之拘束，參閱 100 年度訴字第 4511 號。

²⁹ 原繼續適用之「臺中市短期補習班管理規則」、「臺中縣短期補習班設立及管理規則」已於中華民國 101 年 9 月 14 日公告廢止，並自中華民國 101 年 12 月 14 日失其效力。並由台中市政府於中華民國 101 年 9 月 14 日府授法規字第 1010160384 號令訂定臺中市短期補習班管理規則，並自中華民國 101 年 12 月 14 日施行。

³⁰ 臺灣高雄地方法院民事判決 99 年度小上字第 120 號，法院肯定消費者得依台中市短期補習班管理規則請求 10% 違約金。

由於糾紛個案所引用之縣市短期補習班管理規則嗣後修訂，即台中市短期補習班管理規則之第 37 條新修正為如下內容，第 1 項：「補習班有下列情形者，應依下列規定辦理退費。但經學生同意繼續其補習服務者，不在此限：一、因可歸責於補習班之事由有下列情形之一者，補習班應於事由發生日之次日起十日內，按變更之課程比例退還當期開班約定繳納費用，並應賠償當期開班約定繳納費用 10% 之金額作為違約金：（一）因故未能開班上課。（二）停班、停課未達全期或總課程時數三分之一。（三）變更原訂課程、科目、時數未達三分之一。（四）更換講師人數未達三分之一。（五）變更上課時間或指定教材。（六）變更之上課地點距原上課地點達一公里以上。」、第 4 項：「補習班因違法而受本府停止招生或撤銷立案之處分者，補習班應按處分後剩餘課程比例退還當期開班約定繳納費用，並應賠償當期開班約定繳納費用 40% 之金額作為違約金。」可見，可歸責於補習班之事由致無法依約提供課程給付，以受停止招生或撤銷立案處分為嚴重違約之情形，學生權益應受保障。

較特別的是，在此類型案例中，學員請求違約金成為吾人進一步觀察諸多裁判的重點。首先，既因補習班將該縣市之短期補習班管理規則納入契約，應屬於開放式用語，解釋上應非專指訂約當時有效之（前例）臺中市短期補習班管理規則而言，訂約後之修正規定亦一併涵蓋於適用範圍內。因此即便嗣後該規則方修正包含違約金之規定，並無違反法律不溯及既往原則，或補習及進修教育法第 9 條第 4 款。

（二）教育部公布之應記載及不得記載事項是否成為補習服務契約之內容？

其次，若個別縣市短期補習班管理規則未有違約金之規定，至少依 104 年 6 月 17 日臺教社（一）字第 1040067092B 號令修正發布「應記載及不得記載事項」第 14 條（一）等違約金相關規定（註：前述裁判時適用 94 年版之應記載事項第 15 條（一）亦有相同規定）可適用³¹。然而，實務上卻曾有判決³²認為：

³¹ 乙方有下列情形之一者，甲方得終止契約，並要求乙方退費：（一）無正當事由，變更原訂課程、科目、時數、上課地點或更換教學人員超過三分之一人數者，乙方應依甲方已繳金額費用加 %（不得低於 30%）退還甲方。

³² 參閱臺灣高雄地方法院 99 年度雄小字第 1847 號民事判決、臺灣高雄地方法院 99 年度雄簡字第 1481 號民事判決、100 年度簡上字第 78 號民事判決。

「教育部命令僅係提供短期補習班補習服務契約書應記載及不得記載事項之參考，應記載事項可分為絕對必要記載事項及相對必要記載事項，違約金之約定屬相對必要記載事項，並非謂短期補習班與學員間簽訂之契約內容均需有此約定，是就相對必要記載事項雙方間之權利義務關係仍必須以實際簽訂之契約內容為據」，是此，該實務見解認為「……當事人間之法律關係既係依「XX市短期補習班管理規則」為依據，則其依上開教育部命令請求補習班給付按應返還之補習費加計 30% 計算之違約金部分則屬無據。」

針對此問題，本文認為實有疑慮。以「無正當事由，變更原訂課程、科目、時數、上課地點或更換教學人員超過三分之一人數者」情形為例，至少教育部發布之「應記載及不得記載事項」第 14 條（一）有違約賠償規定，而教育部「短期補習班設立及管理準則」僅於第 25 條規定，因可歸責於補習班之事由，致未能開班上課、因故停班或停課、補習班因違法而受直轄市、縣（市）主管教育行政機關停止招生或廢止設立處分者等情形，補習班應按處分後贖餘課程時數比例退還當期開班已繳費用；高雄市短期補習班管理自治條例第 16 條規定：「補習班於學生繳交相關費用後，因故不能開課或未依約定為完全之給付時，應分別於原定開課日起七日內全額退費或依實際上課日數按比例退費。」、臺北市短期補習班管理規則第 34 條：「補習班因故未能開班上課時，除應於原定開課日前儘速通知學生，並於班址顯明之處公告外，並應於原定開課日起七日內全額退還學生已繳納之費用。」

然而，根據 2016 年 1 月 1 日生效之新修正消保法第 17 條授權發布之應記載事項及不得記載事項³³，同條第 4 項及第 5 項規定，違反第 1 項公告之定型化契約，其定型化契約條款無效。中央主管機關公告應記載之事項，雖未記載於定型化契約，仍構成契約之內容。應記載事項中「乙方應依甲方已繳金額費用加 %（不得低於 30%）退還甲方」即便於定型化契約書中未填寫，除當事人明示約定另行排除外，本文認為即應發生消保法應記載事項效力擬制效力。蓋使用定型化契約之型態，正因為其內容為企業經營者單方預先擬定其條款，縱然主管機關

³³ 過去依法務部民國 95 年 9 月 21 日法律字第 0950035512 號函釋意旨，消保法第 17 條授權發布之應記載事項及不得記載事項係對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，屬實質意義之法規命令。

公布範本或應記載不得記載事項，業者不必然使用同樣內容之條款與消費者訂約，尤其是這類型消費者得向業者請求損害賠償金額限額標準化³⁴、省去舉證困難之條款，若經訂為應記載事項而僅因實際上業者未使用該契約條款或未記載退費加計之比例，即謂「以實際簽訂之契約內容為據」，則消保法第 17 條與眾多作為最低限度公平之應記載不得記載事項，形同具文，胼手胝力建立迄今之定型化契約行政規制亦將崩潰。

前述大致涉及實務四個裁判³⁵，事實上針對同一家補習班之退費與違約金請求之其他案件，除臺灣高雄地方法院 99 年度小上字第 120 號民事判決外，其餘一、二審法院在同樣的學員學則下卻均認為「依其學則文義僅為說明系爭學員學則之訂定原則及參考依據，並無將上開自治規章之全部內容引為雙方契約之內容之意，認為雙方並無就違約金有何約定，致學員不得主張補習班應給付違約金。」諸此歧異，並忽視消保法第 17 條與應記載不得記載事項規定之現象，確實值得吾人注意。

三、補習費係分期契約，消滅時效適用民法第 127 條第 8 款僅 2 年

現今社會中另一常見補習糾紛類型，即關於契約分期付款與貸款的問題。此有關補習費分期與否的問題，亦涉及二個層面：

（一）補習費是分期還是貸款的約定？

此類型關於補習糾紛的重要關鍵在於，究竟補習費部分是貸款還是分期的約定？實務上曾有見解認為，自學員簽訂之分期付款買賣申請書暨約定書內容觀之，縱然記載有「四、經銷商（即補習班）同意將此分期付款債權轉讓予遠信國際資融股份有限公司……」等語，惟整體而言僅知補習班將補習費之分期付款債

³⁴ 胡華泰，消費定型化契約條款之行政規制，消費者保護研究（十七），2013 年，頁 106。另外，請參閱拙著，論定型化契約範本之民事規範創造意義，東吳大學法學院建院一百週年院慶—「法學教育學術研討會—比較法與英美法教育之回顧與前瞻」論文集，2016 年，頁 169-196。

³⁵ 指的是註 32 之三個判決：臺灣高雄地方法院 99 年度雄小字第 1847 號、臺灣高雄地方法院 99 年度雄簡字第 1481 號、100 年度簡上字第 78 號，以及另一臺灣高雄地方法院 99 年度小上字第 120 號民事判決。

權讓與遠信公司，而學員以申請人身分填寫「分期付款買賣申請書暨約定書」，成立分期付款買賣之約定，其內並無「借款」、「貸款」等文字，顯然無從認定學員於簽約時係表示欲與遠信公司成立消費借貸契約之意，遑論上述關於商品總價、期數及分期價款等內容，僅係雙方就「分期付款買賣」之約定，性質上並非消費借貸契約³⁶。諸此見解，本文贊同，蓋債權讓與依民法第 294 條至第 299 條規定，尤其是適用第 298 條第 1 項：「讓與人已將債權之讓與通知債務人者，縱未為讓與或讓與無效，債務人仍得以其對抗受讓人之事由，對抗讓與人。」以及第 299 條第 1 項：「債務人於受通知時，所得對抗讓與人之事由，皆得以之對抗受讓人。」對消費者而言，至少其保障未落於民法一般保護，相較於直接與金融公司（或其他貸款機構）形成借貸關係而無從依補習服務契約糾紛加以抗辯，前者應是對消費者較為有利之作法。只是，實務上部分貸款機構或資融公司經常特別約定排除民法第 299 條的規定，對消費者非常不利。也因此，104 年修訂短期補習班補習服務契約書之不得記載事項第 4 條，亦明文規定「乙方不得將本契約之債權讓與第三人」，以減少相關糾紛。未來補習班若有違反規定將補習費債權轉讓資融公司，應認為無效。

由於前述之法律關係類型，一般消費者可能無法確實瞭解其異同，甚至可能受欺瞞或誤導，故 104 年修訂之「應記載及不得記載事項」第 11 條（二）繳費方式中，除一次全部繳納（○○年○月○日前繳交）外，即另外有二種方式供當事人選擇：

1. 分期繳納

(1) 修業期限逾六個月以上一年以下者，應分為二期；逾一年者，應分為三期，每期不得逾六個月。

(2) 分幾期與繳納時間、金額應明列，例如：第一期應於○○年○月○日繳交元；第二期應於○○年○月○日繳交_____元。

2. 辦理銀行消費者信用貸款分期支付：總金額____，期數____，月付金____，甲方知悉並同意下列事項（另行簽名）共計（1）至（6）點（略），其中（6）甲乙雙方如終止或解除契約，或乙方（註：短期補習班）能證明因可歸責於甲

³⁶ 另外有實務個案法院認定是貸款契約而非分期契約，故原告為勝訴，參閱 94 年度小上字第 16 號，與該案一審（94 年度竹北小字第 157 號）見解不一。

方（註：學生）之事由致終止或解除契約者，應由貸款機構逕向甲方收取已獲服務之分期付款，消費貸款契約亦同時終止或解除。

本文認為，將二種方式併列，確實較能提醒消費者注意其間差異，明示第二種繳費方式為信用貸款，且有相關警語規定。只是，一般貸款等金錢消費借貸契約，係發生於學生與貸款機構之間的債權契約，透過規定將之定位為從契約概念，使其與補習服務契約同始終，對學生應為有利。解釋上應認為，即便貸款機構已逕予將全部期數之補習費，或者將該期但甲方未獲補習服務之款項，撥款至乙方指定帳戶時，學生對貸款機構之清償學費義務，應僅計算至補習服務契約終止或解除之時，以符合「應記載及不得記載事項」第 11 條規定之意旨。

（二）補習費之消滅時效問題

其次，是補習費的消滅時效問題。由於補習服務契約在民事法上性質，如前文有關於承攬或委任契約之討論，而民法上關於報酬消滅時效之規定，承攬人之報酬規定為 2 年，委任契約除第 127 條規定之律師、會計師、公證人、技師之報酬外為 2 年外，原本委任契約之報酬似應回歸適用第 125 條 15 年。然而，實務上法院判決曾認為：「……觀之系爭補習契約載明：『贈品；ECSS 考卷乙張、各兩年無限重修、威力導演』，而原告為商人，提供補習服務契約含實體商品，其對價請求權之時效自應有民法第 127 條第 8 款 2 年短期時效之適用。³⁷」如此，自補習服務契約之贈品為實體商品觀點切入，以適用民法第 127 條 2 年短期時效，實在煞費苦心。事實上，若依傳統實務見解，本款所稱之商品係指動產（最高法院 78 年度第 9 次民事庭會議參照），但亦有指本款立法意旨為「多發生於日常頻繁之交易，亦即平日具慣常性之行為，故賦予較短之時效期間以促從速確定」（最高法院 102 年度台上字第 524 號民事判決參照）；新近見解則認為「電信服務為電信業者提供之商品，而電話費為其提供商品之代價，故對用戶之電話費請求權，應有民法第 127 條第 8 款二年短期時效之適用。」（臺灣高等法院暨所屬法院 92 年法律座談會民事類提案第 4 號），以及「保全業經營保全業務而獲取利益者，性質上屬於商人，其所提供之商品即為保全服務之勞務給付。故保全業之服務報酬請求權應適用民法第 127 條第 8 款規定，因 2 年間不行使而

³⁷ 參閱臺灣高雄地方法院民事判決 102 年度雄小字第 2397 號，103 年度小上字第 28 號。

消滅。」（臺灣高等法院暨所屬法院 96 年法律座談會民事類提案第 1 號）。本文認為，補習班依補習服務契約主要提供的應是勞務性質之給付，對於建立在早期商業活動以有形商品為主之民法規範架構下，透過解釋將補習服務之費用，於民法第 127 條第 8 款「商人」所供給之「商品及產物」包含勞務之代價，應是較合乎消滅時效制度之立法意旨³⁸。

四、短期補習班法定修業期間不得逾一年六個月，相關課程期間計算與退費

最後，依教育部 2014 年 1 月 3 日臺教社（一）字第 1020192385B 號令訂定「短期補習班設立及管理準則」第 7 條：「依本法第六條規定，補習班修業期限為一個月至一年六個月。前項修業期間逾六個月以上一年以下者，應分為二期；逾一年者，應分為三期，每期不得逾六個月。補習班招生、收費及課程，應依前項各期分別為之，並將相關資料留班備查。」；而在「應記載及不得記載事項」第 4 條，僅規定應記載補習班修業期間及開課日，而期間或開課日之認定，以甲乙雙方約定為準；未約定者，依實際開課情形認定；縣市政府部分，以臺北市短期補習班管理規則為例，其第 25 條規定，補習班應依學科性質及教材內容訂定每期修業期限及每週授課時數，並留班備查。前項修業期限每期超過六個月者，應分為上、下二學期招生、收費及授課。

然而，諸此規定之美意，在補習教育實務運作上依然變了調。補習班經常稱所謂「全貫班」本來即以三年之課程為一套，並非以單科計算，始有如此之優惠價格，故學員將全部價金付清，乃購買此課程之當然，並非補習班預收全年或下學期之費用等來抗辯，所幸部分法院尚依前述「短期補習班設立及管理準則」及縣市短期補習班設立及管理規則，即補習班每期修業期限自一個月至一年六個月，視所習科目之性質及教材內容而由補習班訂定，又補習班須按修業期限收費，不得預收全年或下學期之費用規定，尤其「被告既為短期補習班，所開課程期限即應遵照上開規定，不得逾一年六個月，且應按修業期限收費，被告所辯無非意欲規避上開規則，難謂適法……」，採實質認定學員與補習班間契約之修業

³⁸ 須注意的是，若是適用消費借貸契約，則貸款機構關於學費請求權，有民法第 125 條一般消滅時效 15 年之適用，則應如何與補習班對學生之學費適用短期時效取得平衡，值得吾人深思。

期間，認為應依各縣市規則所訂期間，退還未上課部分之學費³⁹，值得肯定。

但是，另一些刻意在修業期限上規避法律的案例，或有在契約上形式地記載修業期限極短，例如 3 個月，但可上課程期限甚長，例如 3 年，超過 3 個月以外之 2 年又 9 個月是免費附贈的，以規避現行法令學生 1/3 離班退費等規定。另外，相類似情形亦有業者為規避「每期超過六個月者，應分為上、下二學期招生、收費及授課」規定，而將按月計算之補習費形式上提高，而集中在上學期，例如補習課程共 10 月，上學期 6 個月，下學期 4 個月，補習費每月 1 萬 5 千元，上學期 6 個月共計 9 萬元，但若亦報名下學期，原本總金額 15 萬元即打 6.4 折，打折後補習費共計 9 萬 6 千元。若學生繳納費用後於達上學期三分之一以上期間，提出離班而申請退費，補習班僅願意退還計算後之下學期學費 6 千元。如此作法，補習班卻聲稱符合教育部「短期補習班設立及管理準則」第 24 條第 2 項：「補習班違反第七條第三項應依各期分別收費之規定，其收費超過分期規定者，該期部分適用前項規定退費，其餘所收費用應全額退還。」實有迂迴規避法令，並曲解立法意旨之疑慮。事實上，即使不稱下學期，補習課程換個名稱另外招生、預收費用，似乎也難以適用現行「修業期限每期超過六個月者，應分為上、下二學期招生、收費及授課」來加以規定。易言之，真正問題益是來自於教育部「短期補習班設立及管理準則」第 7 條或例如臺北市短期補習班管理規則第 25 條等類似規定，究竟是以學科或課程名稱計算「每期修業期限」的規範方式？抑或應以補習費用預繳限制之規範方式，僅得以當期（六個月以下課程）招生、收費及授課，以減少因預繳下學期或「未來課程」致生上課或退費的消費糾紛。

就此，教育部「短期補習班設立及管理準則」第 24 條第 6 項或多數直轄市縣（市）補習班管理自治法規僅略規定「學生課程時數、堂數或期間等之認定，以雙方約定為準；未約定者，依實際開課情形認定。」實在無法解決實務上補習課程與費用之糾紛。本文認為，對此「臺中市短期補習班管理規則」第 36 條針對免費課程與修業期限之計算「補習班於實際開課日後提供免費課程之時數，應納入學習總時數計算，並依前項各款方式辦理退費；所送免費課程為終身者，以

³⁹ 參閱臺灣彰化地方法院彰化簡易庭民事判決 96 年度彰小字第 1404 號、臺灣彰化地方法院民事裁定 97 年度小上字第 2 號。

十五年計算。實際開課日前提供免費課程之時數，不予計入亦不得收費。」較值得參考。

肆、結論與建議

補習班申訴案件至今居高不下，本文希望就此研究能稍為釐清民法在補習糾紛類型上相關適用的觀念性重點、權利義務之差異與解釋的方法。然而，目前有補習及進修教育法、教育部「短期補習班設立及管理準則」、各直轄市縣（市）補習班管理自治法規、短期補習班補習服務契約書應記載及不得記載事項等，法令體系顯得紛亂，鑑於社會環境變遷商業活動銷售手段、與補習糾紛頻傳、消費者信心不足，相關規範應有通盤檢視修正之必要。雖然，依憲法第 110 條規定，縣教育事項由縣立法並執行之；又依地方制度法第 18 條第 4 款、第 19 條第 4 款，社會教育之興辦及管理，社會教育機構之設置、營運及管理，屬直轄市與縣市之自治事項，然而關於短期補習服務之「定型化契約管制」，應依補習及進修教育法第 9 條第 1 項第 4 款，由中央主管教育行政機關訂定相關準則為據，直轄市、縣（市）主管教育行政機關僅依上開準則訂定管理規則，如此除可避免不同縣市消費者適用不同之補習契約修課退費規定之奇異現象外，亦可減少中央與地方法規疊床架屋之缺點，使此類型法規於因應新型態補習銷售活動所造成不合法律目的內容，得於中央修訂法規後一體適用各縣市為宜。

至於目前眾多規範中，「臺中市短期補習班管理規則」第 36 條針對免費課程與修業期限之計算，以及同法第 37 條區別可歸責於補習班事由分別規定相關退費與賠償責任、第 30 條第 1 項報名定金與費用一定成數之規定，本文認為最符合民法與消保法相關規範之精神，非常值得參考。而司法實務判決中針對補習服務契約之糾紛亦累積不少適用案例，相關重要的權利義務主張及負擔，也有許多適用上的疑義或歧異。本文初步就實務最常見的四大議題：一、更換師資與退費；二、註銷立案，退費加計違約金；三、補習費分期，消滅時效 2 年；四、法定修業期間、其計算與退費問題，並分析「補習及進修教育法」、及各縣市訂定之短期補習班管理規則之適用關係，希望有助解決我國相關法制實際運作的困難，並減少民眾因補習服務契約與補習班間之糾紛。

參考文獻

- 呂榮海，勞動契約與承攬契約、委任契約之區別，東海大學法學研究，1985 年 11 月，頁 47-54。
- 林誠二，債編各論新解一體系化解說（中），瑞興圖書，3 版 1 刷，2015 年 6 月。
- 胡華泰，消費定型化契約條款之行政規制，消費者保護研究（十七），2013 年，頁 97-152。
- 陳汝吟，論定型化契約範本之民事規範創造意義，東吳大學法學院建院一百週年院慶—「法學教育學術研討會—比較法與英美法教育之回顧與前瞻」論文集，2016 年，頁 169-196。
- 劉春堂，論旅遊契約，輔仁法學，19 期，2000 年 6 月，頁 125-166。
- 王悅慈，補習教育企業經營者服務責任之研究，國立臺北教育大學教育經營與管理學系文教法律碩士班碩士論文，2013 年 6 月。

《消費者保護研究》
第 21 輯，頁 27-58

住宅用電裝置定期檢驗之法規範研究 —以法規執行面為中心

胡忠興

摘要

違章建築與老舊電線是電氣火災原因，電業法自民國 54 年訂定後至今已有 60 多年時間，急需修法來因應社會的變遷與依法執行上的困難，以確保廣大用戶的用電權益與公共安全。本研究首先搜集原電業法第 43 條定期檢驗之立法目的與目前執行情況，同時搜集國外電業法相關規定與國內相關公用事業法規範，並配合政府電業自由化政策，研擬可行之法規範，以期透過適當法規修正，確保住宅用電裝置定期檢驗能有效執行，並減少用電設備火災之發生。

關鍵詞：電業法、公用事業、電業自由化、用電裝置、定期檢驗

* 作者為台灣科技大學工學博士、東吳大學法學碩士，現任台灣電力公司業務處副處長；感謝二位審查委員惠賜寶貴意見。

壹、前言

一、研究動機

專家指出違建最大危機就是公安問題，違建會破壞房屋結構，遇地震恐倒塌，老舊電線也容易引發火災（防災科學教育館網站資料）。同時早期房屋的電線配置，是以早年生活型態設計，當時可能夏天吹電風扇就夠了，但現在每間房都裝冷氣，加上電暖器、除濕機、微波爐、烤箱等電器，老屋電力根本不堪負荷，若再加蓋或分隔成套房，電線隨時會走火（蘋果日報，2014 年 12 月 29 日）。另由於民眾用電安全意識較為薄弱，及對電氣火災危險性認識不足，故對於家中電路的配設多未進行專業設計，平時也很少檢查維修。加上電氣線路設備需有專業的檢查技術且難度高，以至於電氣設備因素而引發的火災事故頻傳，造成社會大眾的生命財產安全上極大的損失。依內政統計通報 104 年火災事故統計火災類別以住宅火災占 55.56% 最多；起火原因以電氣設備走火（583 次）占 34.21% 最高，且電氣火災發生案件為 10 年來火災原因第一位，高居不下（內政統計通報，104 年火災事故統計）。一般民眾對於車輛或電梯設備長期使用需要定期檢修維護相當清楚，但是卻沒有房屋用電設備也要定期檢驗維護的觀念，因此有立法委員提案為維護用電安全，應加強有關用戶用電設備之管理，要修電業法 43 條規定（立法院議案關係文書，委員提案 15848 號）。

依電業法 43 條規定，用戶已裝置之用電設備，每 3 年至少檢驗 1 次，並記載其結果，如不合規定，應通知用戶限期改善，用戶用電設備之檢驗，必要時地方主管機關應協助之。台灣電力股份有限公司（以後簡稱台電公司）亦訂定「台灣電力股份有限公司用電裝置定期檢驗實施要點」依法執行，在政府精簡用人政策與提升營運效率下，為達成法定義務，試辦用戶用電裝置定期檢驗工作委外執行。惟在執行上有立法委員認為許多社區電力設施過於陳舊，導致近年來因電線走火引發的火警頻傳，影響民眾生活安全甚鉅，反對將「用電安全檢查」的委外承攬（立法院公報，第 97 卷，第 23 期，第 1 頁）。另由於用戶隱私權及自主性日漸提高，對於定期檢驗人員進入民宅檢查時間不易配合，致造成定檢作業不易。同時電力公司執行實務上又有用戶配合意願不高與質疑檢驗人員之正當性，

導致檢驗工作困難；另檢驗後如有用戶用電設備不良需要改善或空屋等問題，地方政府在協力上又以不希望以公文方式備查（張文奇等人，民 101 年）。

綜上，電業法自民國 54 年訂定後至今已有 60 多年時間，急需修法來因應社會的變遷與電業依法執行上的困擾，以確保廣大用戶的用電權益與公共安全。

二、研究方法

依研究動機可知電線火災主因有違建之舊電線、老屋電力不堪負荷與民眾沒有房屋用電設備要定期檢驗維護的觀念，另外界對於電業將住宅用電裝置定期檢驗委外執行有虞慮、質疑檢驗人員之正當性、與地方政府在定期檢驗之協助意願上不積極等問題。本研究之住宅範圍為低壓（六百伏特以下）受電且契約容量達五十瓩以下，非供公眾使用之建築物，即一般住宅用戶。

因此，本研究首先搜集原電業法第 43 條定期檢驗之立法目的與執行情況，同時搜集國外電業法規相關規定與國內相關公用事業法規，並配合政府電業自由化政策，研擬可行之法規範，以期透過適當法規修正，規範政府、電業、用戶或其他利害關係者，以確保住宅用電裝置定期檢驗能有效執行，以減少用電設備火災之發生。

貳、我國電業法用戶用電裝置定期安全檢查規範

一、原定期檢驗立法意旨

民國 36 年電業法有關用戶用電裝置安全之條文共有 3 條，第 42 條電業應每年至少檢驗機器及線路一次，每三年至少檢驗用戶用電裝置一次，並記載檢驗結果。第 43 條電業對於用戶用電裝置，應依中央主管機關所定，經檢驗合格時，方得接電。第 44 條檢驗用戶屋內線路之絕緣電阻，除新裝者不得低於中央主管機關所定外，其裝用二年以上者，不得低於中央主管機關所定數五分之一。

民國 54 年修正為第 42 條電業應每年至少檢驗機器及線路一次，並記載檢驗結果。第 43 條電業對用戶用電裝置，應依中央主管機關所定，經檢驗合格時，方得接電。用戶已裝置之用電設備，每 3 年至少檢驗 1 次，並記載其結果，如不合規定，應通知用戶限期改善。前項之檢驗，必要時地方主管機關應協助之。第

44 條用戶屋內線路裝置規則及用戶電度表檢驗規則，由中央主管機關定之。修改理由（立法院公報，第 35 會期，第 9 期，第 9-11 頁）：行政院修改動機及重點：第 2 點後段，本次修正之要旨，可綜合為二大類：（一）加強用戶之用電安全。（二）維護電業之供電設施，藉以達到電化工農增加生產，配合國家經建政策；第 6 點，用戶用電設備，必須做到隨時可以檢驗之地步，始可加強用戶之用電安全，與電業之供電正常。但此種檢驗易與用戶，引起糾紛，惡化公共關係，電業以服務用戶為目的，而做此工作自不適宜。因此將第 42 與 43 兩條文，酌予修正。使用戶明瞭此種檢驗工作，是電業暫時代替地方主管機關為之。而地方主管機關，亦可明瞭此種此種情形，而加強其協助檢驗（立法院公報，第 35 會期，第 9 期，第 59-60 頁）。在第 43 條審查修正時，認為增加每三年檢驗用戶設備一次，並記載其結果，過於消極，故加列「如不合規定，應通知改善」一語以策安全，以加重電業之責任。

綜上，定期檢驗原立法之意旨為維護電業之供電設施與加強用戶之用電安全，亦使用戶明瞭定期檢驗工作，是電業暫時代替地方主管機關為之，同時檢驗易與用戶引起糾紛，惡化公共關係，電業以服務用戶為目的，做此工作不適宜。另如檢驗用戶設備不合時，應通知用戶改善。

二、定期檢驗之法規範

（一）一般規定

電業法第 43 條規定，電業對用戶用電裝置，應依中央主管機關所定，經檢驗合格時，方得接電。用戶已裝置之用電設備，每 3 年至少檢驗 1 次，並記載其結果，如不合規定，應通知用戶限期改善。前項之檢驗，必要時地方主管機關應協助之。所謂用戶用電設備為用戶為接收電能所裝置之導線、變壓器、開關等設備。另同法第 72 條規定，用戶用電裝置，經檢驗不合規定，在指定期間未改善者，電業得對用戶停止供電；當用戶改善或接受檢查後，應即恢復供電。

（二）特別規定

電業法第 75 條之 1 規定，裝有電力設備之工廠、礦場、供公眾使用之建築物及受電電壓屬高壓以上之用電場所，應置專任電氣技術人員或委託用電設備檢

驗維護業負責維護與電業供電設備分界點以內一般及緊急電力設備之用電安全，並向直轄市或縣（市）主管機關辦理登記。用電場所違反前項規定，主管機關應通知其限期改善；屆期仍不改善者，得會同電業停止供電。該條特別規定之理由，不外乎工廠之設立，通常一般人均知悉為營業用電且屬具特殊性質之工業用電，因性質上涉及大眾公共安全事項，通常需較一般住戶、營業之用電審核，更加嚴格（臺灣高等法院臺中分院上易字第 1144 號刑事判決）。

另依電業法第 75 條之 1 第 4 項及第 5 項規定訂定之「專任電氣技術人員及用電設備檢驗維護業管理規則」第 4 條第 1 項第 3 款規定，低壓（六百伏特以下）受電且契約容量達五十瓩以上，供公眾使用之建築物，應置初級電氣技術人員。同規則第 3 條規定，所稱供公眾使用之建築物包括劇院、旅館、有寢室客房之招待所、零售商店、診所、療養銀行、幼兒園（含社區或部落互助教保服務中心）、……或其他經中央主管機關核定者。另同規則第 9 條第 1 項規定，供公眾使用之建築物用電場所負責人應督同專任電氣技術人員對所經管之用電設備，每六個月至少檢驗一次，每年應至少停電檢驗一次，且不得干預檢驗結果。

電業法第 75 之 1 規定之前規定「臺灣省電氣技術人員管理規則」第 5 條第 2 項規定，前項用電場所未僱用持有執照之技術員或未委託技術團體者，台電公司不得接受申請供電（89 年 1 月 18 日廢止）。91 年 5 月 17 日立法院增訂通過之電業法第 75 條之 1 條文，裝有電力設備之工廠、礦場、供公眾使用之建築物及受電電壓屬高壓以上之用電場所，應置專任電氣技術人員或委託用電設備檢驗維護業負責維護與電業供電設備分界點以內一般及緊急電力設備之用電安全（第 1 項）。未依前項規定置專任電氣技術人員或委託用電設備檢驗維護業維護電力設備者，電業得拒絕供電（第 2 項）。95 年 5 月 26 日立法院之「電業法部分條文修正草案（第二次會）」，說明欄有具體的電業法第 75 之 1 修正理由，裝有電力設備之工廠、礦場、供公眾使用之建築物及受電電壓屬高壓以上之用電場所之用電安全安全影響公共安全甚鉅，如違反第一項規定，不宜授權由不具公權力之公司組織的電業單獨執行停止供電，且縱使電業欲對違反第一項規定之用電場所停止供電，遇業者抗爭如無公權力介入亦難以執行。96 年 3 月 5 日立法院通過之電業法第 75 之 1 修正條文，裝有電力設備之工廠、礦場、供公眾使用之建築物及受電電壓屬高壓以上之用電場所，應置專任電氣技術人員或委託用電設備檢驗維護業負責維護與電業供電設備分界點以內一般及緊急電力設備之用電安

全，並向直轄市或縣（市）主管機關辦理登記（第 1 項）。用電場所違反前項規定，主管機關應通知其限期改善；屆期仍不改善者，得會同電業停止供電（第 2 項）。

（三）違反定期檢驗效果

電業法第 43 條規定，用戶已裝置之用電設備，每 3 年至少檢驗 1 次，並記載其結果，如不合規定，應通知用戶限期改善。同法第 72 條規定，用戶用電裝置，經檢驗不合規定，在指定期間未改善者，電業得對用戶停止供電（第 1 項 2 款）；當用戶改善或接受檢查後，應即恢復供電（第 3 項）。在執行上，當台電公司定期檢驗查對結果，如發現用電設備有不良情形需要改修者，則填發「用電裝置改修通知單」請用戶簽收，副本抄送地方主管機關備查，並列管追蹤改善情形；如發現因設備不良，將嚴重影響公共安全或供電品質時，則執行部分或全部停電。

三、定期檢驗業務執行

（一）低壓用戶定期檢驗之項目與方法

依「台灣電力股份有限公司用電裝置定期檢驗實施要點」第 8 條規定，低壓用戶用電裝置檢驗項目包括檢查進屋線、分路、開關設備及接地線裝置之絕緣電阻測定；停電困難場所採檢查進屋線、開關設備及接地線裝置之洩電測定，惟使用洩漏電流計如絕緣電阻未符合低壓電路之最低絕緣電阻，得以絕緣電阻計重新測定確認。如無法執行定期檢驗，必要時，可請轄區警察機關或村里長或住戶管理委員會等予以協助辦理。

（二）定期檢驗業務委外

102 年台電公司選擇台中區處試辦「低壓用戶用電裝置定期檢驗工作」委外，採公開招標，其廠商資格須符合政府核准登記合格之甲、乙級電器承裝業及當年電氣工程工業同業公會會員證或政府核准登記合格之用電設備檢驗維護業及當年用電設備檢驗維護工程工業同業公會會員證，亦有公司登記證明文件或商業登記證明文件。惟遭遇到空屋及用戶外出率偏高（約占發包用戶數 20%）

與用戶拒檢（約占發包用戶數 5.9%）的問題。依 103 年 9 月出刊內政部營建署統計資訊簡冊之低度使用（用電）住宅（被視為空屋），台中市 10.36%，全國 10.50%，因此，低壓用戶用電裝置定期檢驗工作有至少約 10% 是無法辦理完成。

四、電業與營業規則

（一）台電公司為私法人

台電公司雖屬國營事業，但其組織為私法人之公司，非公權力主體或行政機關，其所營之電業行為，係私經濟行為而非公權力行為，自不涉及公權力行使之權限移轉，尚無行政程序法之適用；至是否具行政訴訟之被告當事人能力，依司法院大法官解釋意旨，須視其是否經政府機關就特定事項依法授與公權力，且以行使該公權力為行政處分之特定事件為限判斷（法務部法律字第 0999027871 號函）。所謂「法定義務」係指非公務機關依法律或法律具體明確授權之法規命令所定之義務（參照個人資料保護法施行細則第 11 條）。

（二）法規範契約化

台電公司依電業法第 59 條授權訂定之營業規則第 40 條第 2 款規定，如用戶用電裝置經檢驗不合規定，在指定期間未改善者規定時，即為違章，得停止供電。依電業法規定檢驗用戶用電裝置時，台電公司人員應配戴識別證，除緊急或必要情形外，於書面通知用戶後，得進入用戶用電場所進行相關作業。

依電業法第 72 條第 1 項第 2 款規定，用戶用電裝置，經檢驗不合規定，在指定期間未改善者，電業得對用戶停止供電。台電公司依電業法第 59 條授權訂定之營業規定第 9 條規定，台電公司與用戶間係基於供電契約相互履行權利與義務。用戶與台電公司之供電契約除另有約定外，以營業規則與該公司電價表為內容。另同規則第 40 條第 2 款規定，如用戶用電裝置經檢驗不合規定，在指定期間未改善者規定時，即為違章，得停止供電。因此，用戶用電裝置，經檢驗不合規定，在指定期間未改善者，電業得對用戶停止供電之法規範被台電用營業規則契約化。

綜上，按電業法第 43 條規定，係法定對用戶用電裝置之安全檢查規範，依

規定向台電公司申請用電之用戶，台電公司依法須對合法用戶裝置之線路進行絕緣電阻值量測，並檢視進屋線、開關、保護設備、分路及接地裝置等用電裝置狀態是否良好，做出檢查報告，以改修通知單要求用戶限期改善，如在指定期間未改善者，台電公司依該公司營業規則第 40 條第 2 款規定，得停止供電，以維護公眾用電之安全（臺灣高等法院臺中分院上易字第 1144 號刑事判決）。雖台電公司非公權力主體惟藉由法規範之契約化，來達成法定義務。

五、小結

定期檢驗原立法之意旨為維護電業之供電設施與加強用戶之用電安全，亦使用戶明瞭定期檢驗工作，是電業暫時代替地方主管機關為之。電業以服務用戶為目的，做此工作不適宜。台電公司依電業法對用戶已裝置之用電設備，每 3 年至少檢驗 1 次，並記載其結果，如不合規定，應通知用戶限期改善，屬法定義務。因此，司法實務上認為如台電公司未盡檢驗之責，應負過失責任（最高法院台上字第 466 號民事判決）。

一般住宅用戶應受電業法第 43 條之一般規定規範，每 3 年至少檢驗 1 次；如供公眾使用，且契約容量達五十瓩以上，則應受較嚴格之第 75 條之 1 特別規定之規範，每六個月至少檢驗一次，每年應至少停電檢驗一次。台電公司雖屬國營事業，但其組織為私法人之公司，非公權力主體或行政機關，其所營之電業行為，係私經濟行為而非公權力行為。台電公司按電業法第 43 條規定，係法定對用戶用電裝置之安全檢查規範，如用戶用電裝置經檢驗不合規定，在指定期間未改善者規定時，即為違章，得依營業規則停止供電，以維護公眾用電之安全。

參、日本、韓國與香港用戶用電裝置定期檢驗法規範

歐美一般住用戶定期檢驗作業，大多為非強制性質，由用戶視需要雇用職業電工依國家標準進定期檢驗工作（張文奇等人，民 101，頁 8-34），日本與韓國與我國現行制度相近，而香港則由電業將一般住用戶檢驗作業商品化。因此，以日本、韓國與香港一般用戶用電裝置定期檢驗法規範為研究對象。

一、日本

（一）定期檢驗（定期調查）法規範

日本電力事業法（電事業法，Electricity Business Act）第 57 條規定，一般用電力設備中，電力供給者（指電業使用電力設施供應一般使用之電力）依經濟產業省規定，應檢驗（調查）使用該一般用電力設備是否符合經濟產業省所訂定之技術基準（Technical Standard）。但對於應進入設置一般用電力設備之場所，無法取得該所有權人或占有人同意時，不在此限（第 1 項）。電力供給者依前項檢驗之結果，其一般用電設備經認定不符第 56 條第 1 項經濟產業省訂定之技術基準時，應立即通知其所有權人或占有人採取必要之措施，以符合該技術基準或不採取該措施可能發生之結果（第 2 項）。電力供給者不依第 1 項規定進行檢驗或不依第二項規定通知或其調查或通知方法不當時，經濟產業大臣得命令該電力供給者進行檢驗或通知或改善其檢驗或通知之方法（第 3 項）。電力供給者應設簿紀錄依第 1 項規定檢驗及第 2 項規定通知經濟產業省所規定事項之相關業務（第 4 項）。前項依經濟產業省設簿紀錄之規定，應妥善保存（第 5 項）。

實務上，日本定期檢驗作業流程為檢查員應配帶識別證拜訪用戶，並依據電氣設備技術基準檢查相關設備是否符合規定，提供用戶電氣安全方面之建議。日本住宅定期檢驗之沿革，1891 年應用戶要求檢查；1896 年定檢制度化每年 1 次；1949 年每 2 年 1 次；1965 年釐清住宅的電氣設備範圍和用電安全責任，住宅定期檢驗每 4 年 1 次。1986 年後住宅定期檢驗每 4 年 1 次。住宅定期檢驗如用戶有人在家，將測量用戶總開關箱之絕緣電阻，並解說電氣安全狀況；如用戶不在家或電源無法關閉，將藉由漏電流（Leakage Current）1mA（或更低）毫安培來判定。一般而言，每戶檢查時間約 10 分鐘。另日本於 2010 年曾做過定期檢驗之問卷調查，高達 89% 之用戶希望由電業來續行定期檢驗之業務責任。（Kansai ESIA, 2010）

（二）檢驗（調查）之法定義務

日本電力事業法第 57 條規定，一般用電力設備中，電力供給者依經濟產業省規定，應檢驗（調查）使用該一般用電力設備是否符合經濟產業省所訂定之技

術基準。因此，對於電力供給者依經濟產業省規定，調查使用該一般用電力設備是否符合經濟產業省所訂定之技術基準是法定義務。

（三）檢驗（調查）業務

1. 檢驗（調查）業務之委託

日本電力事業法第 57 條之 2 檢驗業務之委託規定，電力供給者委託經濟產業大臣指定者之檢驗機構檢驗第 89 條第 2 項之區域全部或部分使用電力供應者之一般用電力設備，以檢驗該一般用電力設備是否符合第 56 條第 1 項經濟產業規定之技術基準。如依該檢驗結果顯示該一般用電力設備不符合該技術基準時，應立即通知其所有權人或占有人採取必要之措施，以符合該技術基準，或不採取該措施可能發生之結果之檢驗業務（第 1 項）。電力供給者依第 1 項規定，委託指定檢驗機構檢驗業務時，應立即向經濟產業大臣報備，委託契約失效時；亦同（第 2 項）。第 57 條第 1 項規定，不適用於電力供給者依第 1 項規定委託指定檢驗機構檢驗一般用電力設備業務（第 3 項）。

實務上，日本定期檢驗作業為經濟產業省要求電業每 4 年定期檢驗用戶用電設備一次之義務。電業則與經向日本經濟產業省申請核准註冊為檢驗（調查）機構之單位簽訂契約，並由該機構提供相關檢查報告予電業。目前日本有 10 個（北海道、東北、關東、中部、北陸、關西、中國、四國、九州、沖繩）電氣保安協會（Electrical Safety Inspection Associations, ESIAs），為非營利電氣安全組織。在與電力公司簽約下，代表電力公司從事住家逐戶（低壓 100V 或 200V）之定期電氣安全之檢驗與診斷服務；代表設備之所有權人或操作人，從事建築物或工廠之電氣安全管理服務、從事電氣安全、節能等公共關係服務（電氣保安協會全國連絡會網站）。

2. 指定檢驗（調查）機構

日本電力事業法第 89 條第 1 項之規定，係依欲接受電力供給者之委託，進行檢驗業務者之申請辦理（第 1 項）。前項申請應先訂定欲進行檢驗業務之檢驗區域（第 2 項）。同法第 90 條（指定之標準）規定，經濟產業大臣對於第 57 條之 2 第 1 項之指定之申請，應經認定其符合下列認一款條件時，始可予以指定：

- （1）具備足以在檢驗區域內確實執行檢驗業務之會計基礎及技術能力；
- （2）

依民法第 34 條規定成立之法人，其董事、社員之構成，不致對公正執行檢驗業務之障礙；（3）執行檢驗業務以外之業務時，其檢驗業務不致構成不公正之影響。另依民法第 34 條規定，有關祭祀、宗教、慈善、學術、技藝及其他公益之社團及財團，非以營利為目的者，經主管機關許可，得成為法人。因此，申請檢驗業務者須為非以營利為目的，且經主管機關許可之公益社團或財團法人。

實務上，日本九大電公司之定期檢驗業務，絕大部份工作皆委託通產指定調查機構之各地區電氣保安協會辦，雙方除簽訂「調查業務委託約書」交付定檢工作外，並制訂「定期檢驗業務實施要點」等相關規定以為依循（張文奇等人，民 101，頁 4-8）。關西電氣保安協會 1965 成立為一財團法人，1966 年接受關西電力公司委託進行定期檢驗工作，1971 年通產大臣公告為委託「指定調查機構」。至 2016 年 4 月 1 日止員工人數 1502 人，主要營業區為近畿 4 省，定期檢驗委託用戶數約 183 萬，完工檢查委託客戶數約 18 萬，安全管理業務契約用戶數 48000 家（關西電氣保安協會網站）。

（四）違反定期檢驗（調查）效果

定期檢驗人員遇用戶拒絕定期檢驗時，應對用戶明定檢之旨意，以取得用戶允而同意進定檢（張文奇等人，民 101，頁 8-33）。依日本電力事業法第 56 條第 1 項規定，一般用電力設備，經認定不符合經濟產業省規定之技術基準時，經濟產業大臣得命令該所有權人或占有人修理或改造該一般用電設備，以符合該技術基準、或重置或暫停使用該設備、或限制所有權人或占有人使用該設備。

因此，一般用電力設備，經認定不符合經濟產業省規定之技術基準時，經濟產業大臣是依法規做成行政處分令所有權人或占有人改善。

（五）低壓用戶定期檢驗之項目與方法

低壓用戶定期檢驗之項目與方法，包括目視檢驗為主之進屋線檢視、屋內配線檢視、開關與斷器、開關端子之目視檢視，及以儀器檢測之絕緣電阻測試、洩漏電流測試（在無停電下，確認電氣設備及配線有否電）、接地電阻測試、漏電斷器動作測試（張文奇等人，民 101，頁 7-24）。

二、韓國

（一）定期檢驗法規範

韓國電氣事業法（전기사업법, Electric Utility Act）第 4 條規定，電業經營者應籌劃方案，以保障電力消費者的利益。所謂電業經營者包括發電經營者、輸電經營者、配電經營者、售電經營者或區電業經營者（同法第 2 條第 2 款）。同法第 65 條規定（用戶電氣設備的定期檢驗），電業經營者（Operator of The Electric Utility Business）及私人電氣設備的所有權人或佔有，依產業資源部規定，應根據產業資源部發布的電氣設備規定，接受產業資源部長或道知事之定期檢驗。另產業資源部長應電氣設備安全管理所需，訂定技術基準，並加以公告，變更時亦同。

（二）法定專責檢驗機構

韓國電氣事業法第 74 條第 1 與 2 項規定，預防電氣的災害、執行有關電氣安全的調查、研究、技術開發以及宣導和對電氣設備的檢查和檢驗業務，設立韓國電氣安全公社（Korea Electrical Safety Corporation, KESCO），並依民法第 32 條規定法人化。同法第 81 條規定，韓國電氣安全公社是「專用名稱」，如有違反依同法第 108 條第 1 項第 6 款規定，可處以三百萬韓元罰鍰，除受電氣事業法與公共機構管理法（The Act on the Management of Public Institutions）規範外，民法中有關財團法人（The Incorporated Foundation）的規定在作必要修改後，亦適用於安全公社。安全公社營運經費來自（1）電氣設備設置工事或變更工事檢查與電氣安全檢驗的手續費；（2）依「災難及安全管理基本法」作為災難管理責任機關承擔災難預防所做的災難預防檢驗費用；（3）基金的撥款；（4）借款以及其他收入。

（三）檢驗程序

在韓國，電力設備大致分為三類：（1）電業用（Electrical Business）；（2）用戶自備電力設備（Private Use），電力設備電壓超過 600V 或容量超過 75kW；（3）一般用（General Use），電力設備電壓低於 600V 或容量不足

75kW、發電設備容量低於 10kW、電力設備容量不足 20kW 之公共與危險工作所 (Kwangsu, 2016)。各項電氣設備的檢驗規範在第 66 條，分述如下：

- (1) 產業資源部長應要求韓國電氣安全公社依第 74 條規定或售電業依法辦理新設與增設 (The Pre-use Inspections) 電氣設備檢查限，檢查一般用 (General Use) 之電力裝置，是否符合由產業資源部依第 67 條規定所訂定的技術基準。但住宅設備如未經所有權人或佔有人同意，將不適用一般用之電力裝置的定期檢驗 (Periodic Inspection)。
- (2) 安全公社及售電業 (The Operator of the Electric Sales Business) 依第 1 項規定辦理各項檢驗的結果，是否符合依第 67 條規定由產業資源部訂定的技術基準、必要措施的內容及不採取措施時可能發生的結果，必須馬上通知場所所有權人或佔有人。
- (3) 對於定期檢驗的結果，不符合第 67 條規定技術基準之安全控制的電力裝置，而必須小修理 (僅限於符合電氣施工業務法第 3 (1) 條但書的小型工程) 時，經所有權人或佔有人的要求，安全公社可直接進行修復。
- (4) 安全公社及售電業依第 1 項或第 2 項規定辦理檢驗時，通知書及相關業務書表應依產業資源部令規定事項加以保存。
- (5) 安全公社依第 2 項規定通知所有權人或佔有人對於定期檢驗結果應採之必要措施，如未改善應通知自治區的區長或特別自治道知事、市長、郡長 (以下簡稱市長、郡長或區長)。如未改善情況下市長、郡長或區長對此所有權人或佔有人應下達電氣設備的改善指令 (Improvement Order, 修理或改造或恢復的指令)。如產業資源部規定之場所，有不符合技術基準的事項嚴重，並且沒有充裕時間等待市長、郡長或區長的改善指令者，安全公社得直接發給改善指令。但事後必須通知市長、郡長或區長。
- (6) 市長、郡長或區長在電氣設備的所有權人或佔有人不遵守改善指令 (包括安全公社直接發出之改善指令)，認為有可能發生重大電氣災害 (Electricity-related Disaster) 時，依產業資源部規定應通知售電業、所有權人或佔有人對安全公社發給改善指令不遵守的內容，並請求售電業如無正當理由 (Extenuating Circumstances)，應停止供電。
- (7) 安全公社依第 1 項規定辦理檢驗所需要的資料，依產業資源部規定，得請求售電業提供，售電業如無特殊的理由就須提供。

- (8)第 1 項規定執行檢驗時，應向用戶（The Interested Parties）出示證件。
- (9)第 1 項規定辦理檢驗的標準、方法及其他必要事項由產業資源部訂定。
- (10)第 1 項、第 2 項、第 4 項及第 6 項～第 9 項有關售電業的規定準用於地區電業。

實務上，韓國使用中電壓未達 600V，設備容量未滿 75KW 設備之一般用戶其檢驗週期依用途別規範如下：（1）供公眾使用設施、危險設施、文化財、街路燈、信號燈、產業用設施：1 年 1 次；（2）教育用設施：2 年 1 次；（3）單獨住宅與共同住宅等：1~2 年／週期，其他設施：3 年 1 次；（4）供公眾使用設施如檢驗對象：青少年修練設施、Video 視聽提供業設施、Game 提供業設施等供公眾使用設施：1 年 1 次（李清課與林國良，民 97，頁 24）。

（四）違反定期檢驗效果

電氣事業法第 108 條第 2 項第 5 款的規定，如有妨礙或逃避第 66 條第 1 項檢查時，處 100 萬韓元以下罰鍰，但住宅電氣裝置（Residential Facilities）除外。同法第 66 條第 1 項對於定期檢驗結果應採之必要措施，如未改善情況下市長、郡長或區長對此所有權人或佔有人應下達電氣設備的改善指令是主管機關的行政處分。另市長、郡長或區長在電氣設備的所有權人或佔有人不遵守改善指令（包括安全公社直接發出之改善指令），認為有可能發生重大電氣災害時，售電業如無正當理由，應停止供電，指定期檢驗結果停止供電時，應符合比例原則。

（五）低壓用戶定期檢驗之項目與方法

低壓用戶定期檢驗之檢驗項目、方法，包括已目視檢驗為主之進屋線檢視、屋內配線檢視、開關與斷器之目視檢視，及以儀器檢測之絕緣電阻測試、洩漏電流測試、接地電阻測試、漏電斷器動作測試（張文奇等人，民 101，頁 7-26）。

三、香港

（一）定期檢驗法規範

依香港電力條例第 406 章第 59 條授權訂定之電力（線路）規例第 20 條規定，公眾娛樂場所、製造或貯存危險品的處所、高壓固定電力裝置所的固定電力

裝置 (Fixed Electrical Installation, 指固定裝設在處所內的低壓或高壓電力裝置, 但不包括從該裝置中的插座獲得供電, 而且無須使用工具即可在插座處截斷電力供應的任何電力器具) 的擁有人, 須安排該裝置每 12 個月最少作 1 次檢查、測試及領取證明書; 當額定電壓為低壓時, 該裝置的允許負載量為超逾 100 安培 (單相或三相), 則該裝置的擁有人須安排該裝置每 5 年最少作 1 次檢查、測試及領取證明書; 學校、幼兒中心、在發生電力意外時會引致嚴重災害的處所內的低壓固定電力裝置的擁有人, 須安排該裝置每 5 年最少作 1 次檢查、測試及領取證明書。惟未規範用電量不高之一般住宅。

綜上, 住宅單位、商舖及所有大廈的公用電力裝置的允許負載量若超逾 100A (安培), 須每 5 年最少安排進行 1 次檢查、測試及領取定期測試證明書, 以確保安全。大多數大廈的公用電力裝置允許的負載量都超逾 100 A (安培), 而一般住宅單位的電力裝置通常不會超過 (香港機電工程署網站)。因此, 香港對於住宅定期檢驗是規範用電量大之超過 100 A (安培) 之電力裝置為規範對象。

(二) 檢查程序

- (1) 測試固定電力裝置, 必須以適當工具及測試器具進行, 並須依照已為人接受的慣例進行, 使在測試中的電路即使有故障, 亦不會對任何人或財產造成危險。
- (2) 進行測試及檢查的註冊電業工程人員須將其測試及檢查結果記錄、註明日期及予以核證。
- (3) 固定電力裝置如分成多於一個部分, 則各部分無須由同一註冊電業工程人員進行檢查、測試及發出證明書; 如註冊電業工程人員接獲其他註冊電業工程人員對個別部分發出的適當證明書, 並信納該等證明書是由適當級別的註冊電業工程人員填妥及簽署, 則可就該電力裝置的多個部分或所有部分發出單獨一份證明書, 該證明書須符合署長指明的格式, 並由該工程人員認證。
- (4) 註冊電業工程人員須確保其證明書上所證明的測試及檢查是在合理期間內進行, 通常以不超過發出證明書的日期前 1 個月為限, 而測試及檢查結果須是令人滿意的。

(5)註冊電業承辦商須為過去 5 年內，或由他註冊成為電業承辦商時起計，其僱員所進行的電業工程備置及保存一切有關紀錄（電力（線路）規例第 22 條）。

註冊電業承辦商（Registered Electrical Contractor）指根據電力條例第 33 條註冊的電業承辦商；所謂電業承辦商為凡署長認為申請人有資格以電業承辦商身分承辦電力工程業務，以及該人符合有關註冊規例中所訂明的資格，可將他註冊為電業承辦商，並發給註冊證明書。任何人均可免費查閱電業承辦商註冊紀錄冊。

（三）違反定期檢驗效果

根據電力（線路）規例第 20 條的規定，電力裝置擁有人須為其電力裝置安排定期檢驗、測試及領取證明書。一般住宅或商業處所內的固定電力裝置，若其允許負載量超逾 100 安培，該裝置必須每 5 年最少接受一次檢查、測試及領取證明書。定期測試證明書須遞交至機電工程署加簽。電力工程（包括檢查、保養、維修等）必須由註冊電業承辦商進行。依同規例第 24 條第 1 項規定，任何人違反第 20 條，即屬犯罪，可處罰款 \$10000。

（四）違反電力裝置安全及穩定操作的救濟

依香港電力條例第 14 條第 1 項規定，供電商如有合理理由相信某一固定電力裝置可能違反本條例，或可能影響供電商或其他人的電力裝置的安全及穩定操作，可於合理時間進入處所檢查該裝置，並須將檢查結果告知該裝置的擁有人。同條第 15 條第 1 項規定供電商認為固定電力裝置違反本條例或影響其他人的電力裝置的安全及穩定操作，供電商可發出通知書予該裝置的擁有人，規定他於該通知書內指明的日期或之前，把裝置修理妥當。另同條例第 16 條規定，如電力裝置擁有人未有讓供電商根據第 14（1）條檢查裝置，或沒有依照第 14（3）條，於規定時間內向供電商提交報告；或電力裝置擁有人沒有依照第 15 條，於供電商指明的時間內把裝置修理妥當。供電商可截斷電力裝置的電力供應。惟供電商須於截斷電力供應前最少 2 星期通知電力裝置擁有人，及在通知書內說明截斷電力供應的理由。如當事人根據第 42 條向署長提出上訴，反對截斷電力供應，則在上訴裁決前，供電商不得根據本條截斷電力供應，惟如上訴失敗，供電

商必須於截斷電力裝置的電力供應前最少 2 天，通知該裝置的擁有人。

（五）供電商作法

在香港，供電商（Electrical Supplier）指生產、供應及售賣低壓或高壓電力以供電力裝置使用的人。因法令未規範住宅定檢，在 2009 年香港中華電力公司推出「家居電力檢查服務」，為住宅電力做「全身檢查」服務，採服務收費，檢查項目包括供電系統、全屋電力線路、開關（斷路器）等，並提供檢查報告及簡單維修。「家居電力檢查服務」適合在樓齡逾 15 年的舊樓用戶選用，剛遷新居的用戶亦可以透過檢查，決定是否有需要更換全屋電線。服務包括手持紅外線儀器為用戶檢查電線是否過熱、接合位有否鬆脫等簡單維修，但不包括檢查電器或燈飾，需時約 2 至 3 小時。2015 年推出「綠適家居電力檢驗服務」，針對樓齡超過 15 年、有否自行更改線路、配電箱曾跳掣、難以判斷電線是否經已老化而容易引起短路或漏電、希望提升用電能源效益，提出收費之「電力檢驗」和「節能方案及建議」，服務時間約 2-5 小時。實際時間視乎住宅面積及系統複雜性而定，由中電專業的檢查員透過先進設備（紅外線儀器、多功能測試儀器、驗電筆、絕緣測試儀器）為家居提供詳細檢驗。服務範疇包括：1. 配電箱（Distribution Board, 指一組為配電而安排經安裝的熔斷器、開關掣、斷路器或其他供電點）檢查；2. 電力裝置測試以儀器驗出有潛在問題或連接錯誤的插頭及燈掣（電燈開關），避免即時危險；3. 全面電線檢驗以診斷出有問題的電線，以及容易引起短路的地方，並給予改善建議；4. 提供詳細報告及改善建議。

四、小結

日本定期檢驗作業為經濟產業省要求電業每 4 年定期檢驗用戶用電設備一次之義務。電業則與經向日本經濟產業省申請核准註冊為檢查機構之單位簽訂契約，並由該機構提供相關檢查報告予電業。韓國法定專責檢查機構韓國電氣安全公社，單獨住宅與共同住宅每 1-2 年定期檢驗用戶用電設備一次之義務。香港法規則對於一般住宅內的固定電力裝置，負載量超過 100 安培之重用電戶，每 5 年最少接受一次檢查；供電商則對於樓齡超過 15 年之房屋進行商業活動，補足法令未規範部分，同時與節能結合創造出用戶與供電商雙贏的策略。

肆、日本、韓國、香港及我國相關法例分析

一、定期檢查業務之立法例態樣

(一) 法定義務 vs. 市場機制

建築用 600V 聚氯乙烯 (PVC) 絕緣電線用於屋內配線使用年限約 20 年。電線之劣化主要原因：(1) 電氣因素 (過電壓、過電流等)；(2) 電線、電纜內部浸水 (發生物理／電氣的劣化)；(3) 機械因素 (衝擊、壓縮、彎曲、扭轉、拉伸、振動等)；(4) 溫度因素 (因低溫或高溫使物理特性劣化)；(5) 化學因素 (因油或藥品使物理特性劣化或電氣劣化)；(6) 紫外線、臭氧、鹽份附著 (物性劣化)；(7) 老鼠、白蟻等侵害；(8) 黴等微生物造成之劣化；(9) 施工不良 (端末及接續處理、接地處理外傷等)，如有上述原因影響將使電線無法達到預期耐用年數 (太平洋電線電纜公司網站)。因此，家用電線一般仍是有使用年限，惟隨施工品質、使用情形與環境仍有所差異。

對一般用戶，我國與日本、韓國同樣都採強制性法定義務，惟均採簡易檢驗。香港採市場機制，惟供電商則對於樓齡超過 15 年之房屋進行商業活動採配電箱檢查、電力裝置測試以儀器驗出有潛在問題或連接錯誤的插頭及燈掣 (電燈開關)，避免即時危險、全面電線檢驗以診斷出有問題的電線之高規格檢查，除補足法令未規範部分，同時與節能結合創造出用戶用電安全與供電商雙贏的策略。

(二) 檢驗機構性質

1. 日、韓採非營利的財團法人

對一般用戶，日本與韓國同樣都採強制性法定義務，對於檢驗機構之規範日本是採法定電業或認證登記之非營利的財團法人，韓國採法定專責國營機構韓國安全公社執行住宅用電裝置定期檢驗業務。香港非採強制性法定義務，由電業或採經註冊之營利電業承攬商均可。

2. 我國採合格營利事業

102 年台電公司台中區處試辦「低壓用戶用電裝置定期檢驗工作」委外，採公開招標，其廠商資格須符合政府核准登記合格之甲、乙級電器承裝業及當年電氣工程工業同業公會會員證或政府核准登記合格之用電設備檢驗維護業及當年用電設備檢驗維護工程工業同業公會會員證，亦有公司登記證明文件或商業登記證明文件。

(1) 合格檢驗維護業

依「專任電氣技術人員及用電設備檢驗維護業管理規則」第 5 條規定，申請登記為檢驗維護業者，應具備依法設立之公司組織；用電設備檢驗維護業，應向直轄市或縣（市）主管機關登記，並於一個月內加入相關用電設備檢驗維護工程工業同業公會，始得營業。另電業法第 75-1 條規定，裝有電力設備之工廠、礦場、供公眾使用之建築物及受電電壓屬高壓以上之用電場所，應置專任電氣技術人員或委託用電設備檢驗維護業負責維護與電業供電設備分界點以內一般及緊急電力設備之用電安全，並向直轄市或縣（市）主管機關辦理登記。

依電業法第 75 條之 1 第 4 項及第 5 項規定授權訂定之「專任電氣技術人員及用電設備檢驗維護業管理規則」第 4 條規定，低壓受電且契約容量達五十瓩以上之工廠、礦場或公眾使用之建築物，應置初級電氣技術人員。另第 5 條規定，中級電氣技術人員包括甲種電匠考驗合，初級電氣技術人員包括乙種電匠考驗合。依電業法第七十五條第六項規定授權訂定之「電器承裝業管理規則」第 4 條規定，承裝業之登記，分甲專、甲、乙、丙共四級。甲、乙、丙承裝業者包括用該級以上之電設備檢驗職類技術士。

(2) 合格電器承裝業

依「電器承裝業管理規則」第 12 條規定，申請承裝業登記應檢附公司或商業登記核准之證明文件。電器承裝業，應向直轄市或縣（市）主管機關登記，並於一個月內加入相關電氣工程工業同業公會，始得營業；用戶用電設備工程應交由電器承裝業承裝、施作及裝修，並在向電業申報竣工供電時，應檢附相關電氣工程工業同業公會核發之申報竣工會員證明單，方得接電。

3. 小結

目前台電委外之定檢承攬商均為營利事業；電器承裝業與用電設備檢驗維護業均為有法定合格技術人員只是分工之不同。電業法第 43 條後段規定，電業對用戶已裝置之用電設備，每 3 年至少檢驗 1 次，並記載其結果，如不合規定，應通知用戶限期改善。雖課予電業義務，惟未規範電業不得委託相關具有符合電業法資格之專業技術人員執行。因此，電業委託之廠商資格如符合政府核准登記合格之甲、乙級電器承裝業及政府核准登記合格之用電設備檢驗維護業尚屬洽當。

比較日、韓與香港，對於一般用戶而言，用戶用電裝置定期檢驗工作委外並無不妥，惟除檢驗機構須符合法定資格外，強制性之檢查由電業或者是由法規範之非營利的財團法人執行，似會比由營利事業機構來執行更洽當。因依台電公司經驗營利事業可能會推銷不一定需要之設備或工程，易引發糾紛（台電公司對外網頁宣告事項）。

二、強制檢驗與停止供電

（一）強制檢驗 vs. 隱私權保障

1. 日、韓採原則強制檢驗例外用戶可拒絕

日本電業已於 2016 年全面自由化，電力事業法第 57 條規定，一般用電力設備中，電力供給者依經濟產業省規定，應檢驗使用該一般用電力設備是否符合經濟產業省所訂定之技術基準。但對於應進入設置一般用電力設備之場所，無法取得該所有權人或占有人同意時，不在此限。

韓國電氣事業法之各項電氣設備的檢驗規範在第 66 條第 1 項，業資源部長應要求韓國電氣安全公社依第 74 條規定或售電業檢查一般用之電力裝置，是否符合由業資源部依第 67 條規定所訂定的技術基準。但住宅設備如未經所有權人或佔有人同意，將不適用一般用之電力裝置的定期檢驗，且無罰則。

2. 我國採原則強制檢驗

電業法第 43 條規定，用戶已裝置之用電設備，每 3 年至少檢驗 1 次，並記載其結果，如不合規定，應通知用戶限期改善。因此，我國一般住宅用戶之檢驗

採強制性原則，用戶不得拒絕。惟實務上，台電公司亦不會強制進入屋內進行檢驗工作。另依行政院 105 年 10 月 20 日通過電業法修正草案第 32 條規定，輸配電業或再生能源發電業對用戶已裝置之用電設備，應定期檢驗，並記載其結果，如不合規定，應通知用戶限期改善；用戶拒絕接受檢驗或在指定期間未改善者，輸配電業或再生能源發電業得停止供電。前項之檢驗，必要時直轄市或縣（市）主管機關應協助之。因此，電業法修正草案亦採強制檢驗原則。

3. 小結

我國司法院大法官釋字第 603 號解釋，維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障……憲法對隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第 23 條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」。是以，隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴及人格發展之完整，屬憲法第 22 條所保障之基本權利，民法第 195 條亦設有保護規定，故隱私權之範疇包含「保障個人生活私密領域免於他人侵擾」，故住宅應認生活私密領域，受隱私權之保護（臺灣高等法院上易字第 171 號民事判決參照）。因此，可知依法日本與韓國之用戶可拒絕接受檢驗，我國電業法如無正當理由採強制規定是否會侵犯憲法所保護之用戶住宅隱私權均有待商榷餘地，建議比照天然氣法之規定，訂定強制檢驗之要件為經認定有供電安全之虞時，得報經直轄市、縣（市）主管機關同意，會同相關機關人員進行強制檢驗。

（二）停止供電應符合比例原則

在韓國市長、郡長或區長在電氣設備的所有權人或佔有人不遵守改善指令（包括安全公社直接發出之改善指令），認為有可能發生重大電氣災害時，售電業如無正當理由，應停止供電，指定期檢驗結果如須停止供電時，應符合比例原則。應符合比例原則。

電業法修正草案有立法院黨團（立法院議案關係文書院總第 660 號委員提案第 15654 號）主張除有正當理由外不得對一般民生用電任意斷電，若需斷電應符

比例原則。因此，該修正草案第 73 條規定，公用電業不得於規定供電時間內擅自停止供電，用戶違反有關法規規定，經該法規主管機關處分而需停止供電，應於停止供電原因消滅後恢復供電。行政執行法第 3 條規定，按行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度；同法第 36 條規定，行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制；同法第 40 條規定，對於住宅、建築物或其他處所之進入，以人民之生命、身體、財產有迫切之危害，非進入不能救護者為限。另行政程序法第 7 條規定，行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。在日本，一般住宅用戶對於定期檢驗得拒絕檢驗人員進入該場所檢驗，一般實務上，檢驗人員會以屋外進屋線的漏電流檢驗取代屋內絕緣電阻測試。

綜上，如無考量用戶拒絕接受檢驗，可以以屋外進屋線的漏電流檢驗取代屋內絕緣電阻測試來判斷；如無為阻止危害之發生或避免急迫危險，單純以用戶拒絕接受檢驗或在指定期間未改善者，就推定用戶用電裝置安全有虞慮，電業得停止供電，是與比例原則有違。

（三）行政行為之主體

在日本，一般用電力設備，經認定不符合經濟產業省規定之技術基準時，經濟產業大臣是依法規做成行政處分，要求所有權人或占有人改善。在韓國，對於定期檢驗結果應採之必要措施，如未改善時，市長、郡長或區長對此所有權人或佔有人應下達電氣設備的改善指令，是依法規做成行政處分。兩國依法處置之主體為具公權力之行政主體。

在我國電業法第 72 條第 1 項第 2 款規定，用戶用電裝置，經檢驗不合規定，在指定期間未改善者，電業得對用戶停止供電。同時台電公司營業規則第 40 條第 2 款亦規定，用戶用電裝置，經檢驗不合規定，在指定期間未改善者，該公司得對用戶停止供電。因此，電業法強制規定納入營業規則中，形成法規規範契約化之現象。台電公司為私法人非行政主體，如定期檢驗不合格，用戶亦不配合改善時，除配合主管機關執行公權力或依契約訴訟取得執行名義外，始得解

決台電公司執行上困境。

綜上，公共安全領域涵蓋範圍甚廣，舉凡可能破壞社會秩序或危害大眾生命財產而造成公共安全問題者皆可納入，與國民福祉較為密切關聯之犯罪與司法、意外（消防安全、職業災害）及天然災害等（社會指標系統理論，民 95）。目前住宅之興建趨勢，朝集合式住宅（具有共同基地及共同空間或設備）與公寓大廈（指構造上或使用上或在建築執照設計圖樣標有明確界線，得區分為數部分之建築物及其基地）發展，如從公共安全防止火災之公共危險角度思維，住宅用戶全面納入定期檢查，並應由主管機關之公權力介入，不應只是協助角色。因此，目前電業法與電業法修正草案規定，對於用戶用電設備之檢驗，必要時地方主管機關應協助之，實不符政府應承當防止火災發生之公共危險的作為義務。應採如天然氣法規範，公用天然氣事業應定期檢查家庭、商業及服務業用戶之管線，並記載其結果；如不合規定，應通知用戶限期改善。用戶拒絕接受檢查，公用天然氣事業於認定有供氣安全之虞時，得報經直轄市、縣（市）主管機關同意，會同相關機關人員進行強制檢查。

三、違建處理停止供電須有法律規定或契約約定

（一）電業非公權力主體或行政機關

依建築法第 73 條規定，建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。違章建築處理辦法第 2 條規定，違章建築為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。同辦法第 3 條第 1 項規定，違章建築之拆除，由直轄市、縣（市）主管建築機關執行之。另依建築法第 73 條第 1 項但書規定，許多地方政府均訂有「未經領得使用執照建築物申請接用水電辦法」，如符合該辦法之經主管機關認定有迫切民生需要之建築物，均得申請該證明並憑向台電公司申請接電使用。

台電公司為私法人之公司，非公權力主體或行政機關，其所營之電業行為，係私經濟行為而非公權力行為，不涉及公權力行使之權限移轉。因此，除依台電公司營業規則第 34 條規定，為維護用電安全，用戶用電設備不得擅自轉供電流至原供電範圍外。同規則第 38 條規定，依法令規定台電公司得停止供電時，係依該法令主管機關通知，會同到場配合執行。因此，實務上，違章建築之拆除均

由轄市、縣（市）主管建築機關執行，台電公司會同配合執行。

（二）違建戶非供電契約當事人

除早年建築物外，違章建築依建築法非經領得使用執照是不准接電，因其未經主管機關拆除，除另依地方政府依法核准接電供生活所需外，一般均違法轉供（係在電價相同之電度表上轉供電流予他人使用，並由自己照章支付電費之非竊電行為）使用電力，依電業法第 72 條規定，用戶用電裝置，經檢驗不合規定，在指定期間未改善者，電業得對用戶停止供電。因違建戶依法不准接電，除台電公司供電契約當事人轉供戶外，自不受營業規則所拘束，當電力公司知悉時，除有立即危險外，僅能對供電契約當事人轉供戶發通知單聲明責任，並通知地方政府依法處理，地方政府未採取行政處置前，轉供電流所引發之公共危險由行為人依法負責（臺灣高等法院臺中分院上易字第 1144 號刑事判決）。所以，違建之舊電線可能引發之電線火災之問題，須地方政府依法令通知台電公司配合執行。

四、我國電業自由化

（一）電業法修正草案

依行政院 105 年 10 月 20 日通過電業法修正草案（已於 106 年 1 月 26 日公布施行）第 32 條規定，輸配電業或自設線路直接供電之再生能源發電業對用戶用電設備，應依規定進行檢驗，經檢驗合格時，方得接電。輸配電業或再生能源發電業對用戶已裝置之用電設備，應定期檢驗，並記載其結果，如不合規定，應通知用戶限期改善；用戶拒絕接受檢驗或在指定期間未改善者，輸配電業或再生能源發電業得停止供電（第 1 項）。前項之檢驗，必要時直轄市或縣（市）主管機關應協助之（第 2 項）。得停止供電之立法理由為考量用電安全，對於拒絕接受檢驗或檢驗結果不合規定者，規定輸配電業或再生能源發電業得對其停止供電，爰增訂本規定。直轄市或縣（市）主管機關對於用戶用電設備之檢驗及檢驗結果得通知輸配電業或再生能源發電業申報或提供有關資料；必要時，並得派員查核，輸配電業或再生能源發電業不得規避、妨礙或拒絕（第 3 項）。用戶用電設備檢驗，輸配電業或再生能源發電業得委託依法登記執業之專業技師，或依第 59 條規定登記之用電設備檢驗維護業辦理之（第 4 項）。

修正草案中與日、韓不同的是（1）強制性之檢驗如委外檢驗仍由依法登記之營利事業機構執行；（2）用戶拒絕接受檢驗者，電業得停止供電；（3）檢驗工作，必要時直轄市或縣（市）主管機關只有協助義務。因此，如上所述我電業法修正草案，仍無法達到日、韓委外檢驗由非營利之財團法人執行；強制檢驗規定有違反隱私權與停止供電有違反比例原則；主管機關只有協助義務，電業只能法規定契約化來執行法規。

（二）住宅用電裝置管制 vs. 違章建築物管制

住宅用電裝置定期檢驗是管制住宅的「用電裝置」安全，即管制住宅用電所裝置之線路、變壓器、開關等設備之用電安全，不是電力供給（商品或服務），如基於公共安全可考慮法規範與在行政機關依法行政下強制檢驗。電業自由化後電力是商品或服務不是管制品，應自由買賣，不宜以行政或立法管制，如建築法第 73 條規定，建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用，參酌當時立法理由為違章建築處理辦法第 19 條之規定，新違章建築在未拆除前不准接電接水。因此，建築物非經領得使用執照，是否違反相關法令是政府取締非法建築物之執法與管理問題，而以電力供給為手段。以國外電業自由化開放售電業為例，售電業不是特許行業，買賣電如同一般商品，課予電業之行政機關職權的任務有商榷餘地。另一角度思考，如政府基於某種因素暫不拆除，違章建築之所有權人或使用人仍會窮盡一切努力，到處轉接電力使用，何不以公共安全為出發點，讓違建戶未拆除前暫時先接電納管，符合電業法之用電安全規定。

五、立法模式之芻議

從上述討論，住宅用電裝置定期檢驗業務可採法規強制機制或自由市場機制之模式。法規採強制檢驗之日本、韓國與我國之檢驗模式差異摘要如表 1。

表 1 日本、韓國與我國之檢驗模式差異

國別	強制檢驗	檢驗單位（電業／認可機構）			隱私權保障 （拒絕進屋）	符合法定要件 直接修理
		電業	非營利	營利		
日本	√	√	√		√	×
韓國	√	×	√		√	√
我國	√	√		√	×（法無明文， 實務可拒絕）	×

住宅用電裝置定期檢驗之法規範需要考慮的執行面包括（1）法定義務之強制檢驗或自由化之市場機制；（2）強制檢驗業務有效執行主體的適合性；（3）除電業外，強制檢驗業務由營利事業執行之妥當性；（4）用電裝置之耐用年限；（5）強制檢驗之公共安全與隱私權衝突問題；（6）強制停電是否符合比例原則之問題。另鑑於建築用 600V 聚氯乙烯（PVC）絕緣電線用於屋內配線使用年限約 20 年，且隨施工品質、使用情形與環境仍有所差異，老舊住宅如 15 年已上之用電裝置採定期分級檢驗，應比目前強制檢驗採簡易檢驗，應更能確保用電安全。

基於上述考量，住宅用電裝置定期檢驗業務大致可歸納為法規強制檢驗機制、自由市場檢驗機制或檢驗分級（強制檢驗與市場檢驗混合）機制之立法模式，其個別特點，分述如下：

（一）法規強制檢驗機制

1. 對一般住宅檢驗機構之規範可比照日本與韓國強制檢驗機制，檢驗機構採電業或認證登記之非營利的財團法人。
2. 主管機關對於定期檢驗不合格之住宅用戶，基於公共安全應依職權處分，而非以電業之停電為唯一手段，如日本模式，行政機關得命令該所有權人或占有人修理或改造該一般用電設備，以符合技術基準、或重置或暫停使用該設備、或限制所有權人或占有人使用該設備。
3. 法規強制機制如可以以屋外進屋線的漏電流檢驗取代屋內絕緣電阻測試來判斷住宅用電裝置是否符合技術基準；如無為阻止危害之發生或避免急迫危險，就

得停止供電，應注意是否合乎比例原則。

4. 對於定期檢驗的結果，不符合技術基準之安全控制的電力裝置，而必須小修理時，經所有權人或佔有人的要求，檢驗機構可直接進行修復。
5. 公寓大廈管理條例第 36 條規定，依規定應由管理委員會申報之公共安全檢查與消防安全設備檢修之申報及改善之執行。如以公共安全為出發點，可考慮於「公寓大廈管理條例」納入管理委員會之職務，規範管理委員會（或管理負責人）定期檢查之協力義務；亦或納入規約規範公寓大廈區分所有權人。

（二）自由市場機制

1. 法規對一般住宅用電裝置定期檢驗不規範。
2. 對一般住宅用電裝置定期檢驗比照香港採自由市場機制，檢驗機構採電業、認證登記之非營利的財團法人或營利事業均可。

（三）檢驗分級機制

1. 對於一般住宅檢驗機構之規範，屋齡 15 年內定期採法規強制檢驗機制之立法模式；屋齡 15 年以上定期採高規格檢驗機制如香港中華電力公司之「家居電力檢查服務」，由住宅所有權人或使用人為申報人，應更能確保用電安全。
2. 簡易檢驗機制之檢驗機構採電業或認證登記之非營利的財團法人；高規格檢查機制之檢驗機構採電業、認證登記之非營利的財團法人或營利事業均可。

綜上，本文基於國外鄰近電業法規範、國人已習慣之作法與更能確保老舊住宅之用電安全，建議採檢驗分級機制之立法模式。另電業法修正草案雖已於 106 年 1 月 26 日經總統明令公布，惟對於一般住宅檢驗之法規範與修正前相較近似，仍有留待下次修法之參考價值。

伍、結論與建議

- 一、我國住宅用電裝置定期檢驗法規範立法之意旨為維護電業之供電設施與加強用戶之用電安全，亦使用戶明瞭定期檢驗工作，是電業暫時代替地方主管機關為之。有關定期檢驗之法規範部分仍有許多待改善之處，如住宅採強制入屋檢驗、停電未規範比例原則、僅規範主管機關協助與電業無公權力採法規

定契約化執行等缺點。

- 二、在日本與韓國，對於定期檢驗結果應採之必要措施，如未改善時，兩國之具公權力之行政主體均得依法做成行政處分，要求所有權人或佔有人改善。我國無論現行電業法或「電業法修正草案」具公權力之行政主體只是協助，台電公司是私法人，如定期檢驗不合格，用戶亦不配合改善時，除配合行政主體執行公權力或依契約訴訟取得執行名義外，有執行上困難。建議我國應採日本與韓國以行政主體為主之立法模式而不只是協助。
- 三、在韓國，定期檢驗認為有可能發生重大電氣災害時，售電業如無正當理由，應停止供電，指定期檢驗結果如須停止供電時，應符合比例原則。我國如無考量用戶拒絕接受檢驗，可以以屋外進屋線的漏電流檢驗取代屋內絕緣電阻測試來判斷；如無為阻止危害之發生或避免急迫危險，單純以用戶拒絕接受檢驗或在指定期間未改善者，就推定用戶用電裝置安全有虞慮，電業得停止供電，似與比例原則有違。
- 四、在日本，一般住宅用戶對於定期檢驗得拒絕檢驗人員進入該場所檢驗，一般實務上，檢驗人員會以屋外進屋線的漏電流檢驗取代屋內絕緣電阻測試。在韓國，一般住宅用戶對於定期檢驗得拒絕檢驗人員進入該場所檢驗，且無罰則。我國電業法規定，電業對用戶已裝置之用電設備，拒絕接受檢驗者，得停止供電。因此，我國電業法如無正當理由採強制規定是否會侵犯憲法所保護之用戶住宅隱私權有商榷餘地，建議比照日、韓採原則強制檢驗例外用戶可拒絕，同時比照天然氣法之規定，訂定強制檢驗之要件為經認定有供電安全之虞時，得報經直轄市、縣（市）主管機關同意，會同相關機關人員進行強制檢驗。
- 五、日本定期檢驗作業為經濟產業省要求電業每 4 年定期檢驗用戶用電設備一次之義務。電業則與經向日本經濟產業省申請核准註冊為檢查機構之單位簽訂契約，並由該機構提供相關檢查報告予電業。韓國法定專責檢查機構韓國電氣安全公社，單獨住宅與共同住宅每 1-2 年定期檢驗用戶用電設備一次之義務。依經驗，營利事業可能會推銷不一定需要之設備或工程給用戶，易引發糾紛。因此，用戶用電裝置定期檢驗，除檢驗機構須符合法定資格外，強制性之檢查由電業或者是由法規範之非營利的財團法人執行，會比由營利事業機構來執行更洽當。

- 六、對於住宅用電裝置定期檢驗，我國與日本、韓國都採強制性法定義務，惟均採簡易檢驗；香港採市場機制，惟供電商則對於樓齡超過 15 年之房屋進行商業活動採配电箱檢查、電力裝置測試以儀器驗出有潛在問題或連接錯誤的插頭及電燈開關，避免即時危險、全面電線檢驗以診斷出有問題的電線之高規格檢查，除補足法令未規範部分，同時與節能結合創造出用戶用電安全與供電商雙贏的策略。因此，基於國外鄰近電業制度、國人已習慣之作法與更能確保老舊住宅之用電安全，建議採住宅用電裝置定期檢驗業務採檢驗分級（強制檢驗與市場檢驗混合）機制之立法模式。
- 七、住宅用電裝置定期檢驗是管制住宅的「用電裝置」安全，不是電力供給，如基於公共安全可考慮法規範與在行政機關依法行政下強制檢驗。建築法第 73 條規定，建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用，參酌當時立法理由為管理非法建築物，而以電力供給為手段。因此，違建如政府基於某種因素考量暫不拆除，亦可思考以公共安全為出發點，讓違建戶未拆除前暫時先接電納管，符合電業法之用電安全規定。

參考文獻

一、中文部分

61 萬戶違建 管線舊易走火，蘋果日報，民 2014 年 12 月 29 日，取自：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20141229/36295732/61> 萬戶違建管線舊易走火。

105 年第 9 週內政統計通報（104 年火災事故統計），取自：http://www.moi.gov.tw/files/news_file/week10509.pdf。

太平洋電線電纜股份有限公司，電線電纜之使用年限（600V 聚氯乙烯（PVC）絕緣電線（代號 IV），CNS 679 C 2012），取自：<http://www.pewc.com.tw/tc/images/p2-products/2-24.pdf>。

西電保安協，from <http://www.ksdh.or.jp/about/history.html>。

李清課與林國良（民 97）。赴韓國電氣安全公社考察用戶用電設備檢驗業務出國報告。台北市：台灣電力公司。

張文奇、陳雲武、蔡森州、張文曜、林蒼喬、龔良智、文一心、蔡孟伸、周至如、吳博安、呂昭夫、黃素珍、沈亞盛、張文通與劉有富（民 101）。用戶用電設備檢驗作業方法分析研究完成報告，天美時公司與台灣電力公司委託之研究成果報告（編號：TPC-546-4835-9903）。台北市：台灣電力公司。

曾君儒（民 103），瓦斯安全，取決於你！，取自：<http://energymonthly.tier.org.tw/outdatecontent.asp?ReportIssue=201411&Page=15>

電保安協全連絡網站，from <http://www.denkihoan.org/>。

二、英文部分

Electrical safety for housings, etc. in Japan, Masahiko MORITA, Kansai ESIA, 2010. from http://www.denkihoan.org/English_Page/Electrical_safety_for_housings.pdf.

Electrical safety for housings, etc. in Japan, Kansai Electrical Safety Inspection Association, from <http://www.adobe.com/support/downloads/detail>.

jsp?ftpID=5877.

Kwangsung Kim, Periodic Safety Inspection System on Electrical Installation in Republic of Korea, KESO, 2016, from <http://workspaces.nema.org/public/Shared%20Documents/KSA%20Reviewing%20International%20Experiences%20in%20Developing%20the%20Electrical%20Safety%20System/Korea%20Electrical%20Safety%20Corporation.pdf>.

《消費者保護研究》
第 21 輯，頁 59-96

食安訴訟之舉證責任 ——聚焦於損害及因果關係探討

吳奕璇*

摘要

現今科學、醫學知識雖進步，然而對於食用不符合衛生安全法規之問題食品，尚未出現病徵或罹患疾病者，仍無法確切得知其健康耗損之數據，對於醫學、科學等知識領域尚無法研究出之損害，若要求一般消費者對此善盡舉證之說明，實苛之甚高；而多因性疾病之致病因子並非單一，在各種可能致病之因子交互作用下，對損害結果之特定因果關係證明幾乎不具期待可能性，套用於食品安全之商品責任訴訟中，因果關係之舉證正是受害消費者請求損害賠償之困難所在，本文認為針對食用問題食品後未出現病徵或罹患特定疾病之消費者，其所受規範意義下之損害，與已罹患特定疾病之消費者，其疾病與問題食品間之因果關係，應由法院適度透過間接舉證、降低證明度要求等舉證責任減輕之方式，調整食安訴訟中不對等之舉證地位，亦可藉由食品衛生相關行政規則之違反為表見證據，解決現行實務舉證之困難，以求訴訟實質之平等。

關鍵詞：食品安全、商品責任、表見證明、舉證責任減輕、因果關係

* 本文之完成，感謝恩師楊淑文教授鞭策，以及曾給予指導的諸位教授、審稿委員寶貴意見，使本文諸多不足之處得以修正。作者於 105 年 6 月畢業於政治大學法研所民法組。

壹、前言

邇來，食品安全爭議頻傳，西元（下略）2009 年爆發的三鹿奶粉違法添加三聚氰胺¹、2011 年市售食品違法添加塑化劑²、肉品違法添加瘦肉精³、2013 年市售澱粉違法添加順丁烯二酸酐⁴、食用油違法添加銅綠葉素⁵、2014 年頂新集團的餿水油混充食用油⁶、2015 年豆干含二甲基黃⁷、以工業用添加物浸泡海帶⁸等事件，均是與民眾日常生活密切相關的消費商品，食安問題已然成為國安問題，透過修法，政府於刑事制裁與行政裁罰上取得作為之空間而加強管制，然對於因食用違法添加主管機關所不許可之食品添加物、製造流程不符合衛生安全標準、以非供人體食用之食品原料，加工製造成食用級商品等，食品不具有科技水準可合理期待之安全性，侵害消費者身體、健康權之法律事件，透過民法、消保法、食安法下商品責任主張損害賠償成功者，卻寥寥無幾，探究其由，消費者於食安訴訟中過苛之舉證困境乃首當其衝之原因。

- ¹ 三聚氰胺為化工原料，一般應用於餐具器皿或建築用塗料，具有毒性，不得作為食品添加劑，該物質為人體食用後，可能形成腎結石，堵塞住腎小管，造成腎功能損壞。
- ² 屬於鄰苯二甲酸酯鹽類的一種，應用於塑料產品，將引起動物的肝臟腫瘤，為人類可能致癌物質，含有類似女性賀爾蒙的作用，長期大量暴露會使罹患乳癌、子宮內膜癌等女性賀爾蒙相關癌症的風險增加，影響嬰幼兒腦部發育、亦可能導致男嬰生殖系統發育不全等不利影響。
- ³ 多屬於乙型—交感神經受體致效劑，將瘦肉精添加於豬隻等動物飼料中長期食用，可以促進蛋白質合成，增加動物的瘦肉量、減少飼料使用、使肉品提早上市，人體接觸後可能引發心悸、心血管疾病等副作用，已為多國禁用。
- ⁴ 順丁烯二酸可能抑制代謝中某些酵素，例如胺基酸代謝之轉胺酶，而胺基酸代謝主要在肝臟與腎臟，因此長期攝入順丁烯二酸可能造成肝腎損害。
- ⁵ 不肖業者低價棉籽油以銅葉綠素調色後混充高價橄欖油出售，食用油若摻有銅葉綠素，高溫加熱後，會釋出銅加速油脂氧化，銅攝取過量恐造成肝腎負擔。
- ⁶ 不肖業者自廚餘垃圾內撈取稀糊油膏狀物，經過濾、沉澱、分餾後為成品餿水油，使用過的廚餘油再回收，可能有細菌或微生物汙染，輕則導致急性腸胃炎，重則引發敗血症；也可能含有黃麴毒素，易傷肝，恐引發肝炎、肝硬化，若是 B 肝帶原者則易導致肝癌。
- ⁷ 二甲基黃為工業用化學染劑，過量暴露恐傷肝、長期暴露則會導致肝癌風險增加。
- ⁸ 不肖業者以用工業級硫酸鋁銨、工業級碳酸氫銨浸泡海帶販售，工業級碳酸氫銨主要販售給皮革及染料業者，亦作為化肥，大量接觸會對呼吸系統或皮膚產生刺激影響。

「舉證之所在即敗訴之所在」，在食品安全訴訟中尤其如此。消費者食用因違反衛生安全標準不具有安全性之食品，對健康機能造成損害雖為當然之理，惟，許多疾病之致病因素尚無法完全為醫學實驗所證實，且因個人體質不一，不同年紀、性別、健康狀況，對於同樣之毒物反應尚有不同，何況須考慮個別消費者食用問題食品之時間、習慣等差異，造成外顯之疾病病癥恐也不盡相同，也可能因個人體質尚未發現外顯之病癥而難以特定其損害。縱認定問題食品造成身體健康機能之破壞而肯定有抽象健康權之侵害，應如何舉證該損害存在？疾病機轉奧秘，至今尚未完全為醫學所破解，縱罹患特定疾病，亦可能無法為醫學確切證實係由何種毒性物質或攝取何種食品造成，而無從證明損害與之因果關係問題食品間之因果關係，上述種種，皆為食品安全訴訟所難以突破之高牆，以舉證責任之名，為食品製造業者築起賠償堡壘，大大降低消費者透過訴訟求償之可能性與意願，為食品安全訴訟民事損害賠償上亟需研討之議題。

凡此疑惑，在實務上，若囿於既有之損害概念與僵化之舉證責任分配，恐為高牆添磚，否定被害消費者之損害賠償請求，使食安訴訟之消費者處境雪上加霜，是以，本文以下擬就我國食安訴訟中援引之請求權基礎，即民法第 191 條之 1、消保法第 7 條、食安法第 56 條等規定舉證責任之分配說明為啟，其次論述未罹患特定疾病者，其損害存在之舉證責任應為如何之認定？已罹患特定疾病之消費者，應如何舉證其多因性疾病與問題食品間之因果關係，最後以我國食安訴訟之兩則著名實務判決為例，進行評析，冀能以此為食安訴訟之舉證責任略盡棉力以供參考。

貳、舉證責任分配

食安訴訟之舉證責任分配中，除一般民事訴訟法第 222 條、277 條規定為原則外，尚應回歸各請求權基礎之規範要件為探討，各分述如下：

一、民事訴訟法下舉證責任

關於舉證責任之一般原則，我國民事訴訟法第 277 條定有明文，由主張有利於己之事實者負擔舉證責任，並以法律另有規定或其情形顯失公平者為但書，論理上，似乎與規範理論與修正規範理論同，以待證事實為分類，主張有利於己之

事實存在，即由該方負擔舉證責任。我國法以此作為舉證責任分配之一般原則，雖非無見，惟民事訴訟法第 277 條第 1 項規定，面對各種民事糾紛，實過於抽象，而須透過實務累積予以類型化，以兼顧訴訟法上基本原則為指標，達成民事訴訟目的為前導，視各類型事件之性質、特色、具體個案中實體與程序利益之衡量等綜合考量⁹，作為民事訴訟法第 277 條規定適用之參考。是以，按民事訴訟法第 277 條第 1 項規定，具體個案之舉證責任分配應回歸個案所涉法條為分析，以構成要件事實中有利於何方為舉證責任判斷之依據，惟，依民事訴訟法第 227 條第 1 項但書規定，若法律另有規定，例如法定舉證責任分配、法定舉證責任轉換之情形，或按具體個案情節，以一般舉證責任原則分配，有違平等原則、武器平等原則、誠信原則等等，強令其負擔舉證責任有顯失公平之疑慮時，應由法院審酌具體個案後，發動舉證責任之減輕或轉換，調整一般舉證分配原則下不符公平之情況。

至所謂顯失公平，則為不確定法律概念，有賴法院於具體個案中補充說明，亦須視法院於個案審理中之判斷類型化加以分析，本條之立法理由中曾提及，於現代型紛爭，即交通事故、商品責任、公害事故、醫療糾紛等情況，若嚴守一般舉證責任之分配原則，難免產生不公平之結果，使被害人無從獲得應有之救濟，有違正義原則，可知，法院於審酌具體個案並判斷舉證責任分配之妥適性時，應以正義、誠信原則出發，並以立法理由類型化之公害、醫療、交通、商品責任為民事訴訟法第 277 條第 1 項但書特別適用對象。然，雖交通、醫療、公害、商品責任等現代型紛爭大多具有武器不平等、弱勢一方舉證困難、證據偏在、危險領域等問題，並非謂於現代型紛爭事件中，弱勢一方之舉證責任即當然應受調整，是否調整與調整程度，仍宜交由法院於個案中為具體考量後說明指揮之。

二、民法第 191 條之 1 下舉證責任

民法第 191 條之 1 條規定：「商品製造人因其商品之通常使用或消費所致他人之損害，負賠償責任。但其對於商品之生產、製造或加工、設計並無欠缺或其損害非因該項欠缺所致或於防止損害之發生，已盡相當之注意者，不在此限（第一項）；前項所稱商品製造人，謂商品之生產、製造、加工業者。其在商品上附

⁹ 姜世明，新民事證據法論，舉證責任分配之一般原則，新學林出版，2009 年，頁 193-193。

加標章或其他文字、符號，足以表彰係其自己所生產、製造、加工者，視為商品製造人（第二項）；商品之生產、製造或加工、設計，與其說明書或廣告內容不符者，視為有欠缺（第三項）；商品輸入業者，應與商品製造人負同一之責任（第四項）。」

（一）民法第 191 條之 1 之多重推定

按民法第 191 條之 1 規定，其商品責任之要件仍須滿足商品在通常使用中、損害存在、損害與商品安全性欠缺部分具有因果關係、商品製造人主觀上之故意或過失等要件，若依據舉證責任之規範說以及我國民事訴訟法第 277 條規定，上述要件均屬權利發生要件，理應由消費一方進行舉證，不同於消保法，民法第 191 條之 1 透過第一項但書設有三項推定¹⁰，分別為：過失推定、商品欠缺安全性推定、損害與安全性欠缺之因果關係推定，亦有學者¹¹謂此條立法採多重推定主義¹²。

1. 過失推定

過失推定部分，可從條文但書中「防止損害之發生，已盡相當之注意者，不在此限」觀察出，本文之責任成立仍沿襲傳統的侵權行為過失主義，惟商品製造人在商品製造的過程中是否有過失，對於消費一方而言在取證上恐有困難，為減輕消費方舉證的困難，故以推定過失的方式立法，雖較消保法而言，責任成立較為嚴苛，但採推定過失的立法已在某程度上達到舉證責任之減輕。

2. 商品欠缺安全性之推定

就商品欠缺安全性之部分，條文亦言明「其對於商品之生產、製造或加工、設計並無欠缺……不在此限」與消保法同將商品安全性之舉證責任交由對商品製造過程握有專業知識能力的商品製造人，可避免消費方因舉證責任之負擔無法實

¹⁰ 吳從周，臺灣商品責任之實體與程序主要爭議現況—特別聚焦檢討舉證責任分配之實務案例，月旦法學雜誌，第 214 期，2013 年 3 月，頁 84-85。

¹¹ 姚志明，消費爭議與民法及消保法適用之問題—以商品買賣責任為例，月旦法學雜誌，第 110 期，2004 年 7 月，頁 17。

¹² 其認為本條有過失、安全性欠缺、因果關係、違法性、責任成立與責任範圍因果關係等多重推定。

際使用法院進行商品責任之損害賠償請求¹³。

3. 損害及商品安全性欠缺間因果關係之推定

另關於損害及商品安全性欠缺間因果關係之推定，是民法與消保法在商品責任之舉證分配上最大之不同處¹⁴，有別於消保法堅守一般侵權行為體系下的舉證責任分配，由消費者擔負損害與商品安全性欠缺的因果關係舉證責任，使得部分隱微性損害或損害在科學上具不確定性之商品無法實際使用本條請求賠償，民法第 191 條之 1 則在法條中直接規定，將損害即商品安全性欠缺的因果關係加以推定，分配由企業經營者自行舉反證予以推翻。例如食品安全的商品責任，此類損害範圍具有不確定性、多樣性、難以證明因果關係等特性，且考量到商品責任訴訟的兩造在經濟或專業能力上地位均相差懸殊，要求專業知識與經濟地位處於弱勢的消費方提出完整的食品安全調查報告、專業的疾病形成因果報告，等同於剝奪其使用商品訴訟與商品製造人相抗衡之權利，是以，透過民法第 191 條之 1 因果關係推定減輕訴訟的負擔，達到實質公平的目的，為本條立法之本意，也是商品責任之核心正義價值。

綜上，民法第 191 條之 1 在舉證責任之規定上，雖不如消保法所規定的無過失責任嚴苛，但其仍以推定過失的方式減輕消費方的舉證壓力，對於過失以及損害和商品安全性欠缺的因果關係推定更較消保法進步，能實質調整消費方與商品製造人間地位的不對等，減輕消費方的訴訟負擔，讓法院能實際透過審理達到消費公平的目的。

三、消保法第 7 條以下舉證責任

消保法第 7 條規定：「從事設計、生產、製造商品或提供服務之企業經營者，於提供商品流通進入市場，或提供服務時，應確保該商品或服務，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性（第一項）；商品或服務具有危害消費者生命、身體、健康、財產之可能者，應於明顯處為警告標示及緊急處理危險之方法

¹³ 吳從周，臺灣商品責任之實體與程序主要爭議現況—特別聚焦檢討舉證責任分配之實務案例，月旦法學雜誌，第 214 期，2013 年 3 月，頁 86-87。

¹⁴ 吳從周，臺灣商品責任之實體與程序主要爭議現況—特別聚焦檢討舉證責任分配之實務案例，月旦法學雜誌，第 214 期，2013 年 3 月，頁 87。

（第二項）；企業經營者違反前二項規定，致生損害於消費者或第三人時，應負連帶賠償責任。但企業經營者能證明其無過失者，法院得減輕其賠償責任（第三項）。」又，第 7 條之 1 規定：「企業經營者主張其商品於流通進入市場，或其服務於提供時，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性者，就其主張之事實負舉證責任（第一項）；商品或服務不得僅因其後有較佳之商品或服務，而被視為不符合前條第一項之安全性。」

（一）消費者之舉證責任—商品的通常使用、損害、損害與瑕疵的因果關係

舉證責任之分配原則在德國法上向來為各家學說所爭論不休¹⁵，我國實務則按民事訴訟法第 277 條規定：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。」決定舉證責任的分配，相當於德國法下的規範說，將法條之構造關係加以分析，進而將法條所規定之要件區分為權利發生、權利妨害、權利消滅要件，主張權利存在之人應就權利發生之法律要件存在之事實加以舉證；否認權利存在之人，應就權利妨害法律要件、權利消滅法律要件負舉證責任¹⁶。

若將上述原則套入侵權行為中為解釋，則一般侵權行為之要件如加害行為、過失、不法性、權利受損、損害與行為間的因果關係等，均須透過原告及被害人加以主張¹⁷，為相當大的訴訟負擔，若以消保法商品責任為解釋，以消保法第 7 條之商品責任為規範內容加以分析，其權利發生要件除須指明設計、生產、製造的企業經營者外，成立的要件尚須證明商品為消保法所稱之商品¹⁸、商品流通進入市場時不具安全性、被害人受有生命、身體、健康及財產權的侵害、商品安全性的欠缺與損害間有因果關係，雖然商品責任之立法採無過失責任之型態，已在某程度上減輕消費者之舉證負擔，但其餘商品責任成立之要件仍須全數交由被害人舉證證明。換言之，消費者尚須舉證證明商品在通常使用中、生命、身體、健

¹⁵ 例如規範理論、修正規範理論、蓋然性理論、危險領域理論、多樣性原則、危險提昇說等等。

¹⁶ 姜世明，新民事證據法論，新學林出版，2009 年，頁 186-187。

¹⁷ 李玲瑩，論商品責任—以商品標示及舉證責任為中心，東海大學碩士論文，2008 年，頁 38-39。

¹⁸ 消保法施行細則第 4 條：「本法第七條所稱商品，指交易客體之不動產或動產，包括最終產品、半成品、原料或零組件。」

康與財產遭受損害、損害與商品安全性之欠缺有因果關係，若嚴守證明度要求而未由法院介入調整其舉證責任之負擔，可能造成經濟與專業知識原本就處弱勢的消費者更無力與企業經營者對抗¹⁹。

（二）企業經營者之舉證責任—商品具有可合理期待之安全性

有學者²⁰提出關於「商品流通進入市場時安全性之欠缺」此要件應由消費者負擔舉證責任，其謂自消保法施行細則第 6 條²¹（即現行消保法第 7 條之 1）文義觀察，企業經營者僅對商品或服務符合當時科技或專業水準負舉證責任，一旦該商品經證明符合當時科技或專業水準即為免責，因此，商品不具可合理期待的安全性，即商品之危險仍應由消費者負舉證責任。

惟本文認為依消保法第 7 條之 1 文義觀察，其對商品不具有安全性的舉證責任，即商品危險之存在明文分配由企業經營者負擔，至為明顯，又，消費時代下，商品大量生產製造再予批發銷售，為求成本之降低，大都以機會成本的角度進行專業分工之生產分配，商品不再由單一生產者經手製造，縱使參與商品某一環節的零件生產或服務提供，亦不見得熟知該商品之其他領域知識，遑論不具有專業知識能力，對商品製造過程亦一無所知的消費者，無法精確判斷商品安全性具備與否應為消費者在地位上的天然弱勢，若忽視消費者與企業經營者在專業能力上懸殊的地位，愚昧遵循規範說下的舉證責任分配，要求消費者須對於「商品不具可合理期待的安全性」加以舉證，恐有失事理之平²²。

是以，消保法第 7 條之 1 明文企業經營者應就「商品流通進入市場時具有可合理期待安全性」負舉證責任，使專業能力足夠的企業經營者在其專業知識的領域內提出說明，形成目前實務處理消保法商品責任的舉證責任分配。

¹⁹ 楊淑文，消保法與民法之分與合，自版，2013 年 8 月，頁 114。

²⁰ 朱柏松，消費者保護法論，自版，頁 158，1998 年 12 月；林益山，消費者保護法，五南出版，1994 年 10 月，頁 326。

²¹ 舊消保法施行細則第 6 條（現已規定於消保法第 7 條之 1，並將消保法施行細則第 6 條刪除）：「企業經營者主張其商品流通進入市場，或服務於其提供時，符合當時科技水準者，就其主張之事實負舉證責任。」

²² 同此見解：參劉春堂，消費者保護與消費者法，行政院消費者保護委員會編印，頁 152、155，2000 年 11 月。

如此，消費者對於商品責任訴訟之舉證責任將落在商品在通常使用中、消費者生命、身體、健康及財產的損害、損害之發生與商品安全性欠缺之間的因果關係上²³。然而，如此的舉證責任分配對於損害與因果關係抽象不確定的食品安全商品責任被害人而言無疑是宣告勝訴機率微乎其微，其舉證責任分配是否真能達到食品安全商品責任的規制目的仍有待研析。

四、食安法第 56 條下舉證責任

食安法第 56 條規定：「食品業者違反第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定，致生損害於消費者時，應負賠償責任。但食品業者證明損害非由於其製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出所致，或於防止損害之發生已盡相當之注意者，不在此限。（第 1 項）」

消費者雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額，並得準用消費者保護法第四十七條至第五十五條之規定提出消費訴訟。（第 2 項）」

如消費者不易或不能證明其實際損害額時，得請求法院依侵害情節，以每人每一事件新臺幣五百元以上三十萬元以下計算。（第 3 項）」

直轄市、縣（市）政府受理同一原因事件，致二十人以上消費者受有損害之申訴時，應協助消費者依消費者保護法第五十條之規定辦理。受消費者保護團體委任代理消費者保護法第四十九條第一項訴訟之律師，就該訴訟得請求報酬，不適用消費者保護法第四十九條第二項後段規定。（第 4 項）」

（一）消費者之舉證責任—食安法相關規定之違反、受有損害

1. 食安法相關規定之違反

與一般商品責任之構成要件相同，食安法雖特別針對食品設有商品責任規定，要求食品製造業者須對其製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出之食品所致消費者損害負擔賠償責任，並以食品有毒或有害人體、偽摻假冒、添加未經中央主管機關許可之添加物等情形為處罰態樣，惟，按本條文之文義，消費者仍應先舉證證明食品製造業者有前開違法行為，換言之，消費者應

²³ 楊淑文，消保法與民法之分與合，自版，2013 年 8 月，頁 114。

證明食品有毒或有害人體、偽摻假冒、添加未經中央主管機關許可之添加物、食品包裝容器有毒等，且食品製造業者仍加以製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出，換言之，消費者雖未被直接要求證明商品具有瑕疵或不具安全性，然因該等食品係在有毒或有害人體、偽摻假冒、添加未經中央主管機關許可之添加物、食品包裝容器有毒之情形下，為食品製造業者所製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出，則該等商品之製造過程本即是違反食安法中保護他人之法律而為，該等商品應不被認為具備當時科技水準要求之合理安全性，從規範意義上而言，該等商品應毋庸再經證明不具有安全性²⁴，而在邏輯規範上被視為不具有安全性之食品，以此而論，食安法第 56 條第 1 項規定食品製造業者違反食安法第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定，而致消費者受有損害，該等規定實則為食品不具有安全性之證明，應由消費者負擔舉證責任。

又，違反食安法第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定者，依食安法第 49 條規定，同時亦須負擔刑事罪責。亦即，違反食安法第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定者，本即因食安法第 56 條規定負有刑事罪責，而食安法第 56 條規定，僅係將原消費者得以刑事附帶民事訴訟請求損害賠償規定加以明文。以刑事罪刑規定附加民事損害賠償規定，某程度而言，食品製造業者之犯罪行為同時作為民事損害賠償之要件，得聚集刑事檢察體系之力，為受害消費者應行舉證之待證事實為搜查、證明，且挾檢察體系之助，對於證據領域偏在、專業知識差距、武器不平等消費舉證所面臨之困境，亦有所助益。檢察體系對食品業者犯罪行為之調查證明，同時亦為消費者向食品業者請求損害賠償之要件，立法者將食品製造業者一行為同時觸犯食安法刑事與損害賠償兩者規定勾稽，對消費者之舉證責任實質上應能達到減輕之效果，使確定違反食安法第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定之食品製造業者無從以舉證責任之優勢脫免其應負擔之賠償責任。

²⁴ 本文修稿期間，最高法院公告 105 年第 18 次刑庭決議，對於有「摻偽或假冒」或「添加未經中央主管機關許可之添加物」之行為即成立犯罪，毋庸實質判斷行為有無存在抽象危險，與本文見解應為相符。

2. 受有損害

損害賠償法向以有損害斯有賠償為原則，亦即食品製造業者雖有違反食安法第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定之行為，或消費者確實有食用不符合衛生安全相關法規製造、生產之食品，若其未因此受有損害，食品製造業者亦無負擔損害賠償責任之必要。而此處所謂損害，應係指責任成立上與責任範圍上之損害皆須具備。首先，在責任成立上之損害，如前所述，僅須構成抽象意義上之權利侵害即屬之，亦即財產權或非財產權之抽象侵害，如為財產權之侵害，因可就財產之減少總體觀察，尚無可議，而非財產權侵害，因無從就整體財產觀之，對消費者而言實為舉證上之困境。

本文以為，就責任成立之非財產上損害，應以抽象的權利侵害，構成規範意義上之損害即可，至於責任範圍之損害，涉及法院判斷賠償金額之計算，須以消費者財產上受有損害之實際數額，與消費者因非財產上權利受侵害，導致其精神上受有痛苦之慰撫金合併計算判斷，而此項慰撫金，應審酌消費者食用該問題食品之時間長短、信賴程度、問題食品違反食安法第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定之行為情節輕重等面向觀察。

另外，因考量消費者對於食品製造業者違反食安法第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定之行為受有損害之責任範圍損害證明不易，避免發生消費者於財產上或非財產上權利確實受有損害，惟對於實際受害之金額難以證明或無法證明，肇致敗訴之情況，食安法第 56 條第 3 項定有特別規定²⁵，當消費者不易或不能證明其損害額時，得請求法院依其權利受侵害之情節，於 500 元以上，30 萬元以下酌定其賠償額，雖食安法第 56 條第 3 項規定未以消費者以證明受有損害為前提，然以食安法第 56 條規定之要件與待證事實分析，消費者本即有證明損害存在與損害實際數額之舉證責任，是以，食安法第 56 條第 3 項規定實為民事訴訟法第 222 條第 2 項規定之特別法，賦予法院對於損害明顯存在，僅損害數額無法確定或確定顯有困難之情形，酌定其數額之裁量

²⁵ 法務部民國 102 年 12 月 03 日法律字第 10200223770 號函釋：「中央法規標準法第 13 條規定及實務見解參照，食品衛生管理法第 56 條第 2 項規定，就消費者不易或不能證明其實際損害額時，減輕消費者證明實際損害額之責任，係侵權行為損害賠償之特別規定，又該條未有溯及適用明文，是以本諸法律不溯及既往原則，原則上自修正公布生效日起，向將來發生效力」

權，有所不同者係，食安法第 56 條第 3 項規定設有法院酌定之上下額度限制，以 500 元以上，30 萬元以下為度，為法院之數額心證設有限制，使消費者無法證明其損害之實際數額或證明顯有困難之情形，無從索取高額之賠償，保護未經嚴格證明之心證判斷之食品製造業者責任不為法院無限上綱，同此脈絡，若消費者能舉證證明其受損害之實際數額，即非本條適用之情形，此時，法院應受消費者實際舉證之數額拘束，而應以其舉證之實際數額為最低賠償金額，判斷食品製造業者應賠償之金額為何。

（二）食品製造業者之舉證責任—推定因果關係、過失之反證

1. 推定因果關係

按食安法第 56 條第 1 項規定：「食品業者違反第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定，致生損害於消費者時，應負賠償責任。但食品業者證明損害非由於其製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出所致，或於防止損害之發生已盡相當之注意者，不在此限。」其所謂「但食品業者證明損害非由於其製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出所致……」即是對於消費者損害之發生非由於食品製造業者製造等行為所致，給予反證推翻之機會。換言之，食品業者違反第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定，致生損害於消費者時，即被推定損害之發生與其製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出有因果關係，是以，若食品業者否認消費者食用問題食品造成之損害，係肇因於渠等違反食安法第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定，而從事製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出行為，應對此提出反證，否則，據本條推定因果關係之立法設計，消費者僅須證明食品業者有違反食安法第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定，而從事製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出行為，其並受有損害，該損害與食品製造業者之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出行為，即推定有因果關係。

值得注意者係，食安法第 56 條規定，循其立法理由所述，乃參考民法第 191 條之 1 規定設計立法，對於民法第 191 條之 1 所採瑕疵、因果關係、過失三

重推定，食安法第 56 條因以食安法第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款規定之違反行為作為處罰態樣，且該等規定皆為保護消費者衛生安全之法規，對該等法規之違反，即規範意義上宣告渠等製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出的食品不具有合理期待之安全性，是具有瑕疵之食品已如前述，至因果關係部分，與民法 191 條之 1 規定：「……其損害非因該項欠缺所致……」稍有不同，就字面意義而言，民法第 191 條之 1 推定之因果關係，乃有欠缺而不具安全性之商品與消費者所受損害間之因果關係，強調者在物之欠缺與損害之發生；而食安法第 56 條第 1 項但書之因果關係則規定「……但食品業者證明損害非由於其製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出所致……」，重點在於食品製造業者之「製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出」行為與消費者所受損害間之因果關係，立法者似對於行為主體之歸責重點為「物」或「人之行為」於此兩部法律規定中予以區分，此疑問亦為商品責任之演進究為「人之責任」或「物之責任」所爭論。

惟，雖食安法第 56 條第 1 項但書與民法第 191 條之 1 之規定稍有出入，然對於食安法第 56 條第 1 項規定之違規態樣，食品係在有毒或有害人體、偽摻假冒、添加未經中央主管機關許可之添加物、食品包裝容器有毒之情形下，為食品製造業者所製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出，則該食品上之瑕疵，即食品之安全性欠缺，必係因食品製造業者之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出行為，始可能侵害消費者權利，造成其損害，換言之，於此情形下，食品安全性之欠缺與消費者所受損害間必然存有因果關係，而食品之安全性欠缺，例如有毒、摻偽、添加未經許可之食品添加物等等，又與食品製造業者之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出行為有必然因果關係，若非食品製造業者將有毒或有害人體、偽摻假冒、添加未經中央主管機關許可之添加物、食品包裝容器有毒之原料，為製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出之行為，即不可能造成消費者之損害，則，不論該因果關係之推定係存在於不具安全性之食品與消費者所受損害間，或存在於食品製造業者所製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出行為與消費者所受損害間，並無二致，換言之，食品安全之商品責任訴訟中，不論引用民法第 191 條之 1 規定，或食安法第 56 條規定為依據，對於因果關係之推定並無不同。

2. 推定過失

誠如前述，食安法第 56 條有關食品安全之商品責任，係參考民法第 191 條之 1 規定加以制定，對於民法第 191 條之 1 之三重推定，亦為食安法第 56 條規定所採，食安法第 56 條第 1 項但書中所稱「……或於防止損害之發生已盡相當之注意者，不在此限。」與民法第 191 條之 1 之但書後段如出一轍，皆是對於商品製造人（或食品製造業者）關於其已善盡注意義務防止損害之發生，無主觀過失之情形給予反證證明之機會，須特別注意者係，與消保法第 7 條採無過失責任不同，食安法與民法第 191 條之 1 皆採中間責任，保留商品製造人（食品製造業者）對於商品生產製造有所欠缺，致消費者受有損害須有注意義務違反之過失要件，成為食安法、消保法、民法第 191 條之 1 就食品安全之商品責任區別適用之不同所在

參、損害存在之舉證責任

一、責任成立與責任範圍之損害

面對食品於製造過程中添加未經許可之食品添加物，而後製成商品流入市面為消費者消費取得的食品安全商品責任而言，其性質應為侵權責任，無論適用民法第 191 條之 1、消保法第 7 條、食安法第 56 條規定，皆須符合「受有損害」之構成要件，而該等法條之適用並不影響「損害」概念之認定。換言之，損害之發生為損害賠償之前提，而損害之認定，在食品安全之商品責任中，亦區分為財產上損害與非財產上損害而定，與一般侵權責任之審查相同。在請求財產上損害賠償時，損害之認定區分為責任成立之損害與責任範圍之損害，細言之，當食品添加未經許可的食品添加劑而不適合供人體食用時，該不適合供人體食用之食品進入人體，可能造成急性或慢性中毒，此時，因食用該商品造成身體不適或身體機能減損，身體健康權利受有侵害，該身體健康權利之侵害即為抽象之責任成立損害概念，在判斷問題食品之商品責任時，僅須確定身體健康權或身體健康法益因食用該問題食品造成侵害即可認為受有損害；然而就該已成立的侵權責任須負擔之賠償金額多寡，即為責任範圍之損害，此時應視被害人食用該問題商品後所

造成之身體不適或身體健康機能減損實際支出醫療費用之金額決定，雖受有身體不適之權利侵害，但若被害人未實際至醫院接受治療，則該權利之侵害無法轉化為實際損害額，亦無從被判斷為財產上損害；對於非財產上損害部分，法益或權利之侵害同時即為精神上痛苦之認定，若在責任成立之階段已足認該問題食品確實造成身體健康法益之侵害，則該身體或健康法益之侵害，同時將構成精神上的痛苦，而符合責任範圍之損害概念，換言之，當食品添加未經許可的食品添加劑而不適合供人體食用時，該不適合供人體食用之食品進入人體，可能造成急性或慢性中毒，此時，因食用該商品造成身體不適或身體機能減損，身體健康權利受有侵害，損害賠償責任即已成立。

又，若區分已罹患特定疾病之消費者與未罹患特定疾病之消費者而言，已罹患特定疾病之消費者，對於財產上損害，應以被害人實際支出之醫療費用為鑒，始能將其權利受有侵害之損害轉化為實際金額，而非財產上損害部分，亦應以罹患該特定疾病對被害消費者造成之精神上痛苦、恢復可能性、治療難易程度、復發情形等等實際判斷；而未罹患特定疾病之消費者，雖並無實際就醫之疾病紀錄，然，長期或短期食用添加未經許可之食品添加物製成之食品，對人體之傷害程度尚未可知，縱未顯露於外為可檢驗之疾病，亦必然對身體健康之機能造成負擔或負面影響，該機能之減損本身，除構成抽象之健康權侵害，足堪認定有責任成立之損害外，在理論上認為身體健康權利之侵害即是實際受有精神上痛苦，然為將該精神上痛苦量化為具體金額，法院須另行衡酌考量受害者之年齡、性別、該身體不適對其影響之時間、是否具有可回復性、對身體機能影響之嚴重程度或消費者對該品牌之信賴程度、被害人身分地位與加害人經濟狀況²⁶等等情狀綜合考量，在非財產上損害賠償之請求，法院之心證判斷對賠償數額之酌定具有決定性之地位，申言之，如為未罹患特定疾病之受害消費者，其對於責任成立與責任範圍之損害存在，乃負擔同一而不可分割之舉證責任；如為罹患特定疾病之受害消費者，則須就疾病（損害）存在與因果關係另行舉證。

²⁶ 最高法院 47 年台上字第 1221 號判例。

二、規範意義之損害

(一) 舉證困境

因個人體質不同，對於相同之毒性物質進入體內後之反應本即有所不同，再行考量個人攝取不符合衛生安全法規製造生產之問題食品時間長短、個人生活習慣、特殊疾病之有無、年紀、健康狀況等等因素，相同之問題食品進入人體後造成健康機能減損並非必然造成單一結果，然而，食用可能致病之問題食品，縱未罹患特定疾病，或未發現外顯病徵，並非代表未受損害，如前所述，此態樣下，消費者食用添加未經許可之食品添加物、或以不符合衛生安全法規之原料製作生產之食品，迫使其身體須啟動代謝或防衛機制，其健康機能因被迫代謝其本來不應或無須代謝之化學物質，相較於其他未食用問題食品者，須耗損不必要之機能、能量，或須承擔體內殘留之化學物質日後致病之風險，凡此情形，雖未實際以特定疾病外顯，然在事實上，消費者之健康機能確實受有侵害，應被認定健康機能之減損本身即為健康權之侵害，對於此種受有侵害卻未以特定疾病表現之損害，在證明上難以具體表現，造成邏輯與事實認定之矛盾。

(二) 以規範意義之損害認定之

本文以為，對於確實有食用問題食品之消費者，因未發現病徵或未罹患特定疾病，即認為消費者無從舉證所受損害而認定無實際損害，該推論實屬荒謬，惟，要求未罹患特定疾病或未發現病徵之消費者自行舉證其因食用問題食品造成健康機能之現實減損，實有技術上之困難，對此，或可考慮於未發現病徵或未罹患特定疾病之消費者，將其所受損害以「規範意義下之損害」認定之，換言之，對於雖有食用問題食品之事實，但未罹患特定疾病者或未發現病徵者，將其健康機能狀態與其他未曾食用問題食品之消費者比較，應可推論食用了問題食品之消費者須耗費較多機能、時間代謝排除其原本毋庸排除之毒素或化學物質，而此種排除的過程，對於人體器官之耗損乃不可逆之傷害，又，食用問題食品之消費者，亦可能承擔體內殘留問題食品中之化學物質，導致其致病風險更高於其他未曾食用問題食品之消費者，此種器官之耗損、健康機能之減損、致病風險之提高，雖無具體醫學數據得供檢測，然就邏輯推理而言，確實造成規範意義之損

害，足堪認定縱未發現病徵或未罹患特定疾病，曾食用問題食品之消費者，較未食用問題食品之消費者，其健康機能確實受有規範意義之損害，而有損害存在之事實。

三、損害存在之舉證

對於前開所述規範意義上之損害，某程度將責任成立與責任範圍上之損害併為觀察，在邏輯上賦予損害之認定一個新的思考模式，惟，縱認為未罹患特定疾病之受害消費者，其所受損害非以特定顯露於外之疾病為要，而可以邏輯意義上之損害認定，其仍應就此製造過程中添加未經許可之食品添加物之食品為人體食用後，將造成健康機能減損、負擔、干擾，進而侵害健康造成損害之事實為舉證，就此，仍深深困擾未罹患特定疾病之消費者，本文以為，面對知識、經濟地位均劣於食品製造業者之消費者，要求其對於問題食品進入人體之影響等詳盡說明，並不具有期待可能性，為調整地位失衡之雙方在舉證責任上之負擔，法院或可考慮下列方式，適度進行舉證責任之減輕：

(一) 舉證間接事實推論主要事實與心證形成確信度降低

1. 間接事實推論主要事實與心證形成要求降低

首先，由受害消費者以間接事實之舉證取代主要事實之舉證，例如以其長期食用問題食品之購買紀錄、問題食品中摻入不符合衛生安全法規之食品添加物、報導某化學物質可能對人體產生負面影響之期刊新聞、其身體狀況與就醫紀錄之改變等等數個間接事實，推論若消費者長期食用該問題食品，在健康機能上必然產生未食用問題食品之消費者更高程度之風險或耗損，並輔以證明度降低之舉證責任減輕方式，將法官心證之確信程度由 100% 之真實確信，適度降低為 70% 蓋然性確信或 50% 合理確信，此時，縱消費者無法提出直接證明其罹患疾病之檢驗報告或數據，亦應認為其所提出之間接證據以足堪認定其受有一規範意義上不可逆之損害，其已善盡損害存在之舉證責任

2. 間接事實三段論法與心證形成程度降低

又，可依間接事實三段論法之方式，將長期食用對人體有負面風險之問題食品必然造成身體健康機能減損或致病機率提高之隱憂作為大前提，再由消費者對

其長期食用此食品之事實提供證明，即可得出消費者之身體健康必然受到問題食品影響而有所退化或耗損，若再啟動民事訴訟法第 277 條第 1 項但書降低心證形成之確信程度，則健康權之損害應被認定存在。

（二）行政規則違反與損害之表見證明

食安法第 15 條第 1 項：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：……十、添加未經中央主管機關許可之添加物。」

第 21 條第 1 項規定：「經中央主管機關公告之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，其製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出，非經中央主管機關查驗登記並發給許可文件，不得為之；其登記事項有變更者，應事先向中央主管機關申請審查核准。」

1. 行政規則之違反

我國對食品之製造風險採三級管理機制，首先由業者自主對其生產之食品進行管理，第二級乃要求業者需取得第三方驗證，最後一級始為政府介入稽查抽驗²⁷，不論在何種管理階段，食品之生產製造必須符合國家食品安全法規，又，依據食安法第 15 條第 1 項及第 21 條第 1 項規定，食品添加物於我國乃採查驗登記制，任何食品添加物均須為主管機關公告正面表列，始得在合法劑量下摻入食品製造過程，考量不同種類之食品烹調方式不一，在烹調或食用過程中，面對高溫質變程度不同，不同種類之食品可添加之食品添物種類與劑量亦各有限制，因此，雖曾經為主管機關正面表列為可添加於某種類食品之食品添加物，並不代表其當然可添加於其他食品之中而對人體無害，故食品生產製造業者在製造過程中，應嚴守食品安全法規與主管機關所為之公告、行政規則，避免生產製造過程之疏忽波及廣大食品消費者，可見我國對於食品添加物之管控嚴厲，不容疏忽。

此時，當食品製造業者於生產加工過程中，違反主管機關正面表列之食品添加物公告，而添加未經許可之食品添加物並且製成食品流通於市面時，其違反主管機關之公告行為應如何理解與評價？

²⁷ 邱錦添、李根永合著，食品安全衛生管理法之理論與實務，元照出版，2014 年 11 月，頁 3-4。

主管機關基於法規授權，對可添加於食品中之食品添加物進行公告表列，該公告之性質應為行政規則，對行政規則之違反，除法規訂有刑事、行政上罰則外，在民事責任之認定討論甚少²⁸，該行政規則之違反，與法規保護目的之侵害是否具有必然關係？或者僅為推定功能？對食品添加物之許可公告，與人體對該添加物耐受程度的判斷是否應脫鉤處理？申言之，食用違反主管機關公告，未經許可而添加，或過量添加於食品製造過程中之食品添加物，該食品是否即當然對人體健康產生損害？或當食品之製造違反相關行政規則時，該食品對人體造成健康機能侵害之蓋然性可認為是典型事象經過？

2. 行政規則違反為表見證據

筆者以為食安法中既然明白揭示食品添加物之添加以主管機關公告許可者為前提，則違反該等公告之行為，即是違反食安法規定，然違反該等公告是否當然對消費者之健康造成損害，或者應將該公告之違反歸由行政罰處理，並非事實得以處理之問題，就目前醫學而言，實無法確定某種物質與特殊疾病或健康減損間的絕對關係，且食品添加物於人體之耐受程度亦無從透過人體實驗證實，既然非事實可為客觀評價，上開公告違反之效果即是法律解釋之價值判斷，應回歸於法規制定之目的加以探討。

食安法第 1 條開宗明義揭示其立法目的乃為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康。故許可添加於食品中之食品添加物公告，乃為維護國民飲食安全健康所設之含量標準，應為保護他人之法律，而非僅為行政管制目的而提出，此種保護他人法律係立法者對於侵權行為態樣的預設，使客觀法秩序的違反作為構成要件實現，並推定加害人之過失與行為之不法性²⁹。肯認食安法之目的在於維護消費者之健康與食品安全，應可推得主管機關針對許可之食品添加物所為公告目的在於保護國民身體健康，對於何種食品添加物之添加將造成人體危害，或高於何種劑量的食品添加物將超乎人體所得附和之範圍進行揭示，此標準不僅給予食品製造業者產品質量之控制準繩，同時也給予不具有食品衛生專業的消費者信賴依

²⁸ 食安法第 15 條於 102 年 6 月 19 日始修法，將添加未經中央主管機關許可之添加物新增為一違法態樣，得依食安法第 56 條規定進行求償，於塑化劑案即無適用，亦為本文討論之實益所在。

²⁹ 王澤鑑，侵權行為法，自版，2011 年 8 月，頁 367-368。

據，使其相信通過政府規定添加劑量且檢驗合格者，必然具有基本安全品質，至少不至危害人體。該為保護他人所設立之公告，對於食品製造業者或消費者而言皆具有強烈的規制效力，如有違反，應評價為對保護目的違反，而對該保護目的已構成不法侵害³⁰。

換言之，當食品製造業者於生產加工過程中，違反主管機關正面表列之食品添加物公告，而添加未經許可之食品添加物並且製成食品流通於市面時，已完全構成違反保護他人健康與食品安全法律之侵權行為，此構成要件的完成同時也對於該法規保護目的，即健康與食品安全法益造成不法侵害，而認為造成損害發生之機率大幅提高，換言之，該已確定之事件狀態，透過一般生活經驗，與另一事實密切相關³¹，成為一「典型事象經過³²」。是以，對於食品製造業者違反主管機關對食品添加物添加許可之正面表列公告有所違反時，其製成之食品乃不符合當時科技、水準所期待之安全性，而推定不具有安全性，若消費者藉由消費取得該食品並食用，此不符合安全標準之食品將對消費者之身體健康權造成侵害，使消費者受有權利損害，則食品製造業者因提供此食品造成消費者受有損害，而有民法第 191 條之 1、消保法第 7 條、食安法第 56 條商品責任之成立。消費者固得依食品製造業者違反食品安全相關之行規則為舉證，透過表見證明與心證形成蓋然性降低之舉證責任減輕方式，適度調整雙方不對等之訴訟地位，以求實質平等。

（三）小結

若食品製造業者對於未罹患特定疾病或未發現病徵之消費者，提出間接證明

³⁰ 食安法第 15 條亦於 102 年 6 月 19 日修法，將添加未經中央主管機關許可之添加物新增為食品不得製造之態樣之一，違者得依食安法第 56 條規定進行求償，適可作為食品添加物公告確實為保護人民飲食健康所設之法規依據，對消費者而言，以該行政規則之違反，認定食品不具有安全性，食用後進而造成人體健康之侵害，在規範之解釋上，應有其必要。

³¹ 許政賢，消費訴訟的表見證明—最高院 100 台上 104，台灣法學雜誌，191 期，2012 年 1 月，頁 190。

³² 筆者以為，雖醫學上尚無法證實某添加物與特定疾病形成間之機轉過程，然添加物既經公告不許添加，且該公告之目的在維護人民健康，則長期食用非獲允許之添加物必然會造成人體健康機能之負面刺激，特定健康機能長期受到負面刺激，其產生相關病變之可能性並非難以想像，是以，特定添加物與疾病之生成間，應仍可認定為典型事項經過。

或表見證明其受有健康權損害之認定有相反意見，應由其提供食用此問題食品完全不足以對人體造成損害或有致損害風險之反證，以此減輕消費者舉證責任之負擔，亦促進民事損害賠償責任於食安訴訟商品責任上之可行性。

肆、因果關係之舉證

承前所述，就已罹患特定疾病之消費者，尚須進一步證明其所罹患疾病與問題食品間具有因果關係，亦即其疾病之生成乃因食用該問題食品所造成，惟，於多因性疾病或醫學亦無法確定單一致病因子之疾病，該因果關係之舉證即有所困難。

一、疾病機轉與多因性疾病

對於罹患特定疾病之消費者，證明其損害之存在並不困難，然而，證明該特定疾病與問題食品間之因果關係則非易事，目前為我國禁止使用之食品添加物，除已經證實必然對人體造成特定傷害者外，尚包含對該化學物質與人體健康影響未可知之情形，且，人體健康與疾病機轉複雜，尚未為醫學所完全掌握，對於許多疾病之具體成因或形成機轉，科學與醫學尚未完全解碼，造成疾病之致病因子無從確定，因果關係證明困難之問題；另，對於致病因子多元之多因性疾病而言，問題食品之攝取固然可能是致病之原因之一，然而無法排除其他食品之攝取或生活環境、生活習慣、個人體質等因素即與疾病之形成毫無關聯，換言之，在多因性疾病中，問題食品僅能被認定是致病之可能性之一，然無法證實該問題食品之攝取即為疾病形成之原因，而具有必然之直接關聯性，多因性疾病之其他致病可能若無法完全排除，則其因果關係亦無法被特定，造成食品製造業者脫免賠償責任之利器。

二、消保法因果關係之舉證規定

消保法第 7 條、民法第 191 條之 1 與食安法第 56 條規定，對於消費者舉證責任之分配稍有不同，其中，有關因果關係之舉證責任，食安法與民法，皆透過推定之立法設計轉換該舉證責任於食品製造業者，僅於消保法中仍劃歸消費者舉證之範疇，面對消保法之文義規定未將因果關係之舉證責任鬆綁，造成消費者仍

須自行舉證對於使用不具安全性的商品，可能導致的損害以及該損害與商品安全性瑕疵間的因果關係。對此，尤其在食品安全的商品責任成立上特別困難，近年來，台灣社會頻傳食品安全危機，對於食品中不當添加可能傷害人體的化學物質，政府大都有禁止之相關規定，主因在這些化學物質並未完全為科學所研究知悉，除非有立即死亡的可能，否則不當添加未知的化學物質對人體的傷害都待進一步研究或更多通報作為案例後方有了解的可能，另外，因循個人體質之不同，不當添加化學物質造成人體疾病的可能性也不能一概而論，就算發現多起類似的案例，其間的可能性仍難以被確定，這些損害的未知性、多樣性、證明可能性正是食品安全的商品責任難以成立的困境所在。

三、舉證責任之減輕

對於以食品安全為主的一系列商品責任議題，法律上以消保法的損害與因果關係證明馬首是瞻，立法者不願鬆綁消保法有關消費者須自行舉證損害存在以及因果關係的責任，醫學上無法一夕間突破不明化學物質對人體可能造成的影響謎團，相同化學物質對不同體質的人體造成不同刺激進而衍生不同之疾病或後遺症等情形，彷彿利刃般正一刀一刀破壞消費之信任關係以及公平交易的市場，為解決此僵局，本文以為法院應從下述方向著手，適度進行舉證責任減輕的調整³³：

（一）利用經驗法則中間接事實模式適度放寬因果關係的舉證

所謂經驗法則乃指「自日常生活經驗歸納而得有關判斷事實之知識或法則³⁴」，亦有定義為「乃由日常之經驗歸納而得之關於事物之因果關係或性質狀態之知識或法則，包含屬於日常之常識，以至於專門科學之法則³⁵」實則，經驗法則及人類自日常生活汲取經驗，歸納而成的規則，可能是一般生活經驗，亦可能

³³ 民法、消保法、食安法對於食品安全之商品責任各設有不同之舉證責任分配，雖為立法者之立法選擇，惟，消費者在適用消保法請求商品責任之賠償時，往往囿於舉證困境而鑽羽，反而無法達成消保法保護消費者之立法目的，此時，若法院得透過程序法上舉證責任之減輕適度調整雙方地位之不對等，減輕消費者之舉證困難，將使消費者透過正當程序法主張實現實體法上權利，也避免造成三法適用上歧異之結果。

³⁴ 陳榮宗、林慶苗，民事訴訟法（下），三民出版，2005年，頁723。

³⁵ 駱永家，民事訴訟法（一），自版，1999年，頁165。

是專門知識經驗所彙整³⁶，利用此人類社會共通的經驗，對於未證的事實做出合理的推論，進而減輕被害人的舉證負擔，以舉證責任減輕達成實質公平。其中，所謂經驗法則之間接事實模式是「以多數間接事實層層推論出主要事實，又可區分為三段論法、數個間接事實的推理、間接事實之連續推理³⁷」。

在食品安全爭議上，損害存在與因果關係因為人體對不當添加化學物質的研究不足，無法確切預測該不當化學物質進入人體的必然反應，且疾病形成原因之機轉可能多樣，無法直接證明，故被害人在舉證損害存在與因果關係某程度而言相當困難，這也是食品安全成立商品責任的最大障礙，本文以為對於食品安全導致的損害及其因果關係，應可適度應用經驗法則中的間接事實推論建構其因果關係的認定。

例如依據統計發現，多數食用某特定問題食品之消費者，皆罹患相同或類似器官系統疾病，此時，依據大數法則，雖無法具體證明該不當添加食品添加物之問題食品中，有何種化學物質對人體機能造成影響，亦無法完全證實該化學物質進入人體後之機轉反應，然而仍可透過該食品中含有不符合衛生安全法規之食品添加物、該食品添加物將造成人體健康機能負面之影響、多數食用此食品者有罹患特定相關疾病之紀錄、罹病之消費者也曾長期食用相同之問題食品、未食用該食品之其他消費者無發生此疾病之紀錄等等間接事實，推論罹患特定疾病之消費者，其疾病與食用不具有安全性之食品間具有因果關係，使消費者得以數個間接事實之舉證替代直接因果關係之證明，減輕消費者之舉證負擔。

至於對人體影響未可知的不當添加化學物質，其雖無法具體特定對人體的傷害，但依據經驗法則，通常在國家衛生或添加物標準下明文禁止添加的化學物質，原因可能是人類對於該添加物了解不足，也可能是對該添加物初步實驗後發現其可能造成人體細胞的不正常刺激，許多文明病例如癌症，截至目前尚無法確切得知其疾病形成的機轉，僅能概括觀察出這是一種細胞不正常分化的現象，是以，對於某段時間連續食用含有不當添加物的食品，依據經驗法則，我們亦可容易得出其身體細胞受不正常刺激而有高罹癌風險的機率，那麼，就此類型的食品安全商品責任，應要求消費者舉證證明其罹癌或相關疾病發病於食用該不當添加

³⁶ 姜世明，證據評價論，新學林出版，2014年12月，頁92。

³⁷ 姜世明，證據評價論，新學林出版，2014年12月，頁99。

食品後，並寬認其不當添加化學物質與細胞病變進而罹病的因果關係存在。

（二）表見證明

對於罹患特定疾病與問題食品之因果關係，尚可視目前生物醫學對於該等不當添加物的科學了解而適用表見證明，當醫學研究越具體特定者，在經驗法則的運用上即越有利，可特定其影響機能者，基於經驗法則的「典型事象經過³⁸」，認為長期食用某種化學物質必然導致某器官病變，進而啟動表見證明³⁹，肯定該食品添加物中之化學物質即是造成消費者罹患特定疾病之原因，判斷因果關係之存在⁴⁰。

以食品不當添加有初步研究可能影響人體某部分器官或機能化學物質為例，被禁用的化學物質若有醫學實驗初步研究對人體特定器官或機能，如生殖細胞的不當刺激，則依照表見證明，食用含有該不當添加物之人體，必然會因為該化學物質造成身體某特定器官或機能不正常影響而致病，此時，提出食品安全商品責任訴訟的被害人尚須提出其有連續食用該不當添加化學物質食品的經驗，以及其罹患該特定器官或機能疾病的證明，即可依表見證明認定食用問題食品之消費者之所以罹患特定疾病，係因受到食品中化學物質之不當刺激所致，可減輕舉證責任要求，讓食品安全商品責任被害人對損害與因果關係的舉證較具體而可能。

（三）降低心證形成的蓋然性要求

消費時代中，商品的製造專業分工細緻，商品的製造又涉及精密專業知識與複雜操作過程，一般消費者通常僅與下游經銷商發生買賣關係，對於商品製造

³⁸ 指基於日常生活經驗觀察，於一要件事實被確認時，可被認為經驗上將會導致何種特定結果之發生，或透過某一事實可推論其原因者。參姜世明，證據評價論，新學林出版，2014年12月，頁102。

³⁹ 姜世明，證據評價論，新學林出版，2014年12月，頁102。

⁴⁰ 感謝審查委員提醒，於醫學無法證明疾病發生原因之情形下，是否亦有表見證明之適用，而筆者以為，目前許多疾病之致病成因或疾病形成機轉雖無法為醫學完全解釋或得知，惟探究該等疾病之產生，或有趨勢可循，例如長期食用某種非法添加物製成之食品，此時，雖醫學無法證實係該等添加物內何種成分必然導致疾病形成，仍可觀察出該添加物與疾病之產生間具有關聯關係，該關聯性越高，或可認定其為典型事項經過而啟動表見證明。

過程一無所知，雖然消費意識抬頭後，販賣的商品，尤以食品為主，多備有成分說明，但以中英文標示的各種化學物質實在難以要求消費者理解，何況是不當添加的化學物質根本沒有標示使消費者預知之可能，由此可以看出消費者對於食品安全商品責任中要舉證證明其不當添加物造成損害與其因果關係在專業知識面的困境，對此，考量消費訴訟案件牽涉整個消費社會的信賴關係，具有其公益性質，為了照顧弱勢消費者，達到消費與企業經營方的實質公平，本文以為法院應適度援引民事訴訟法第 277 條後段規定，就消費者舉證困難顯失公平的情形，降低其心證形成的證明度要求，寬認其因果關係的存在，例如原本要求對該事實具有真實確信⁴¹、100% 確信始形成的心證，透過舉證責任的減輕而降低至「很有可能」、70% 蓋然性確信要求，換言之，對於食品安全出現疑慮的食品商品責任訴訟而言，若要求消費者對於其長期食用安全有疑慮的食品，而確切導致某一種疾病的發生，須提出專業檢驗報告，可能因為目前科學的知識不足受限無法形成 100% 真實的確信，但若降低其心證形成的要求，對消費者提出證據足以使法官形成「很有可能」、70% 的蓋然性心證，即在某程度上減輕消費者的舉證責任，進一步達到實質平等的目的。

伍、判決評析

一、新北地院 101 年度重消字第 1 號判決（塑化劑案）

（一）案例事實

昱伸香料公司與賓漢香料公司為食品香料生產之企業經營者，提供各種食用香料予中下游廠商加工製成商品並流通販售，其於民國 85 年起，將對人體有害之化學原料「塑化劑」摻入合法食品添加物「起雲劑」中進行生產，透過供應鏈關係售予多家中下游廠商作為飲料、果醬、糕餅等產品之原料或成品，並流通進入市面供消費者購買食用，嗣後，為主管機關查獲，消費者文教基金會（下稱消

⁴¹ 又可區分為主觀真實確信與客觀真實確信，對於證據所證明的待證事實須有高度蓋然性的確信。姜世明，證據評價論，新學林出版，2014 年 12 月，頁 191。

基會)依消保法第 50 條規定受讓 20 人以上之損害賠償請求權，起訴請求昱伸、賓漢公司與其他中、下游廠商及其負責人連帶負擔損害賠償責任並支付懲罰性賠償金。

(二) 原、被告主張

原告消基會主張塑化劑並非行政院衛生署(現食藥署)「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」內公告得添加於食品內之食品添加物，該成分乃不適合人體食用，長期大量暴露下，可能會影響生物體免疫、神經與內分泌系統正常運作，進而改變生殖或發育現象，包括睪丸發育不良症候群、生殖內分泌異常、精子數減少及不孕症、男性胎兒或男童肛門至生殖器的距離縮短、生殖器短小、隱睪症及女童性早熟等，而被告等為利益蒙蔽，以之添加於起雲劑內並製成食品流通販售，係不符合可合理期待安全性而有損於消費者健康權之商品，應依據民法第 191 條之 1 與消保法第 7 條商品責任等規定⁴²，由昱伸及賓漢公司與其他中、下游食品製造業者及其負責人連帶負擔損害賠償責任，又在公害事件上，因果關係存在與否之舉證，無須嚴密的科學檢證，只要達到蓋然性舉證即足，即只要有「如無該行為，即不致發生此結果」之某程度蓋然性即可，並援用疫學因果關係及間接反證說等，判斷模式為：「某種因素與疾病發生之原因，就疫學上可考慮之若干因素，利用統計的方法，以『合理之蓋然性』為基礎，即使不能經科學嚴密之實驗，亦不影響該因素之判斷」；美國毒物侵權行為訴訟更有採「增加罹病危險」之標準以證明損害，僅須證明被告之行為所增加之危險已達「醫學上合理的確定性」(reasonable medical certainty)即可，無需進一步證明被告行為造成原告目前損害；為符合公害事件不易證明損害之特性以及衡平原則之理念，於本案塑化劑對於人體健康損害之因果關係認定，應放寬以被告於食品中添加塑化劑有增加損害人體健康之危險已足；被告則謂塑化劑為酯類，於 100 年 5 月前均未遭主管機關公告為有害物質，被告昱伸公司等對其所生產含有塑化劑之起雲劑將為廠商製造食品販售並不知情，又，塑化劑經聯合國世界衛生組織 WHO 所出版之「食品中塑化劑污染衛教手冊」指出：「長期大量攝取塑化劑才會對健康造

⁴² 本件訴訟審理中尚未及適用 103 年修正實施之食安法第 56 條，僅主張消保法與民法之相關規定。

成慢性影響，非長期、大量攝取者不至於對人體健康造成立即危害，停止暴露後，亦可正常排出體外」，抗辯塑化劑於合理情況下，應可透過正常代謝排出，而不會對人體造成負擔，雖有動物實驗發現長期、大量暴露於塑化劑下將誘發肝癌等，惟實施人體實驗時，絕大多數之塑化劑將於 48 小時內由人體代謝排出，故將塑化劑添加於食品中不至對人體產生損害，無侵害健康權之疑慮，又，按照消保法規定，證明損害存在以及該損害係因瑕疵商品所致之因果關係，應為消費者之舉證責任，被告主張原告於起訴狀態一再陳稱摻有塑化劑之原料，輾轉製成各種商品，並不符合可合理期待安全性，惟無法證明原告受有具體損害，縱認有原告罹患癌症，因塑化劑於 48 小時內幾乎可被排出體外，故消費者所罹患癌症疾病應與其提供含有塑化劑之原料製成之食品無因果關係，原告疏未舉證損害存在，亦無證據證明塑化劑與癌症間之因果關係，核與消保法要件不相當，被告並無賠償義務。

（三）判決理由（摘錄）

1. 肯定食品中摻有塑化劑是非供人體食用之物質

「……則依上開（消保法）法條規定，商品之設計、生產、製造、分裝或改裝或經銷者，應確保該商品流通進入市場時，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性，若上開商品不符合上開要求，致生損害於消費者或第三人時，該商品之設計、生產、製造或經銷者，均應負連帶賠償責任，必須企業經營者能舉證證明其無過失或已符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性者，法院方得減輕其賠償責任。是以，於商品之生產製造過程中，除製成最終消費商品之生產製造者須直接對消費者負上開法條規定之責任，其他在生產製造過程當中，參與加工或原物料提供者，亦與最終製成商品者負連帶賠償之責。……食品添加物因須經中央主管機關核准者始得添加於食品內，未經核准之添加物，即可推定其不合於目前科技或專業水準之要求，必須由生產製造者舉證證明其商品確已合於當時之科技或專業水準，但本件中之塑化劑乃非供人食用之物質，不得添加於食品內乃目前專業所要求之規範，於食品內摻入含有不得供人食用之物質不符合目前專業水準之要求，甚為顯然，已無庸審究人體對於塑化劑之耐受量為何及對於塑化劑之攝取量應達何種程度始會發生實際傷害或導致疾病等節之必要，至於人體攝

取塑化劑是否發生實害，乃關於消費者得請求賠償範圍問題……。」

2. 塑化劑進入人體將造成健康之損害應由消費者舉證

「……經查，雖然依前揭消費者保護法規定，企業經營者須自行舉證證明其所設計、生產、製造、分裝或改裝或經銷之商品於流通進入市場時，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性等事實，然此乃關於被告等是否應負商品因不符合上開規定時，應否負損害賠償責任問題，至於請求賠償之消費者其究竟受有何種損害，仍須由請求賠償之消費者負舉證責任，……於本事件中，關於塑化劑對於人體健康之影響固有妨害，然因其會由人體快速代謝排出，對於人體健康影響輕微，故於通常情形下，雖攝取微量塑化劑進入體內，不致於對人體健康產生巨大傷害（另詳下述關於精神上損害賠償部分），則個別請求權人主張其食用含有塑化劑商品對於其健康產生重大影響者，即有個別舉證證明之必要。……」

3. 損害與塑化劑之因果關係由消費者舉證

「……又查，塑化劑攝食進入人體後，雖然攝食進入人體之塑化劑通常會在短時間內排出人體，但亦有可能部分攝食含有塑化劑之消費者，會發生因個人體質關係產生劇烈之反應，而影響其健康，並可能因而有醫療之必要，然此種情形乃屬特異情況，自應由原告就其所發生之病狀，且與攝食含有塑化劑間有相當因果關係等有利於己之事實負舉證證明之責任，倘原告不能就此主張為充分之舉證，自難認為其該部分主張為可採……。」

（四）判決評析

1. 損害存在之舉證

（1）責任成立與責任範圍之損害

於此判決中，「損害之存在與否」幾乎為判決勝敗之分水嶺，雖本判決開宗明義即說明「塑化劑乃非供人食用之物質，不得添加於食品內乃目前專業所要求之規範，於食品內摻入含有不得供人食用之物質不符合目前專業水準之要求，甚為顯然，已無庸審究人體對於塑化劑之耐受量為何及對於塑化劑之攝取量應達何種程度始會發生實際傷害或導致疾病等節之必要……」，肯定塑化劑為非供人食用之物質，食品製造業者違法添加塑化劑於食品原料

中，該原料應不具有科技水準可合理期待之安全性，毋庸探究人體對塑化劑之耐受量，而人體所受實害應為賠償範圍之問題，似謂消費者食用非供人體食用之物質塑化劑，必然因其不具有可合理期待之安全性，而當然造成健康權之侵害，而符合責任成立之損害之概念，然，判決後段卻認為，食品製造業者添加之塑化劑尚未達人體耐受之最高限度，且塑化劑雖非供人體食用，惟縱使食用，人體亦可自行排出，倘消費者無法個別舉證其確實受有健康之損害，則食品製造業者亦無賠償之必要，否認在責任範圍上消費者亦受有損害。

(2) 矛盾之損害概念與舉證

① 間接事實推論主要事實

法院判決先認定塑化劑因非供人體食用，不具有可合理期待之安全性，符合健康之損害而有商品責任之成立，卻在判決後段逕自推翻損害存在之前提，認為應由消費者個別舉證證明其因塑化劑受有實際損害，前後概念矛盾，不相連貫，理論上，若塑化劑乃非供人體食用之食品添加劑，經人體食用後，即應對身體健康機能、代謝產生負面影響，此時，該健康機能與代謝之耗損，即屬健康權不可逆之損害，此種規範意義下之損害，可考慮舉證間接事實推論主要事實與心證形成確信度降低、間接事實三段論法與心證形成程度降低、表見證明與心證形成要求減輕等方向加以證明，尤其塑化劑之毒性與可能的影響，在醫學上已有初步研究⁴³，亦經環

⁴³ 原告起訴主張：「……其毒性資料現經環保署物質安全資料表公告為急毒性：高溫物質所產生的水霧或蒸氣可能會導致刺激，而有咳嗽、喉嚨痛、噁心、蹣跚及支氣管炎等情形，吞食 10 克該物質會造成輕微胃部不適，而有噁心、腹痛及腹瀉症狀、齧齒類生物在懷孕時吞食單一劑量會致命，並造成新生兒生長異常，意外吞食該物質可能會損害個人健康，重複吞食會累積毒性影響，其症狀包括肝臟肥大，碳水化合物代謝被中止，且會使血液中的膽固醇及三酸甘油脂含量下降，亦有睪丸萎縮現象；且塑化劑 DEHP 係塑膠製造過程中為增加其延展性而添加之塑化劑，亦為環境荷爾蒙之一，動物實驗發現，長期大量暴露下，可能會影響生物體免疫、神經與內分泌系統正常運作，進而改變生殖或發育現象，包括睪丸發育不良症候群、生殖內分泌異常、精子數減少及不孕症、男性胎兒或男童肛門至生殖器的距離縮短、生殖器短小、隱睪症及女童性早熟等，為有毒、含有人體健康之物質。塑化劑 DNOP 則經環保署於 95 年 12 月 29 日公告列為第 1 類毒性化學物質（列管編號 068 號序號 2），其毒性資料經環保署物質安全資料表公告為急毒性：吸入會刺激喉嚨、呼吸道及黏膜組織，影響正常呼吸，食入引起胃部不適；慢毒性或長期毒性：可能損害肝臟、可能致癌、可能致畸胎，亦為有毒、含有人體健康之物質。」

保署之公告，應認為攝取塑化劑後，縱未罹患特定疾病或尚未發現病徵，人體健康機能亦會受塑化劑之不當刺激產生負面影響，與未食用塑化劑之其他消費者相比，食用含有塑化劑食品之消費者，須負擔更高之致病風險或耗損更多不可逆之身體機能進行代謝，不論塑化劑最後是否得經人體排出，其留存於人體內的過程即是對健康權之實際損害，秉此，消費者僅須舉證其有食用摻有塑化劑之產品之證明、其健康狀況之退化等等，即當然可以此推論損害之存在，而應認為其已善盡舉證責任。

②行政規則之違反為表見證據

且，塑化劑非供人體食用乃經主關機關公告在案，而食品製造業者違反相關行政規則逕予添加於食品中，致該食品不具有可合理期待安全性甚明，違反該行政規則保護人民身體健康之本旨，則，探究該規則之制定目的，乃在保護國民健康不受侵害，始不允許添加有害人體之化學物質，是以，違反此類為保護人民身體健康，而限制食品內添加物種類之行政規則，應有高度蓋然性將導致人體發生健康權之損害，食用此種不具安全性之食品，將導致身體健康壽有損害，足堪認為係典型事象經過，此時，違反該保護人民身體健康之行政規則，應作為表見證據，

本判決雖已知悉塑化劑遭環保署公告為急毒性化學物質，亦知悉其為非供人體食用之物質，當可依民事訴訟法第 277 條第 1 項但書規定啟動舉證責任之減輕，以間接事實推論主要事實之方式，輔以心證形成程度之降低，減輕原告方之舉證負擔，乃竟於原告舉證其有食用塑化劑之事實後，仍認定原告未舉證證明其受有實際損害，並於判決理由中矛盾不一承認損害之存在，不僅對原告之舉證求之過苛，亦有悖於經驗、論理法則，實難以信服。

2. 因果關係之舉證

本判決中另行提及原告對於罹患特定疾病者，尚應對於該疾病之形成與塑化劑間之因果關係加以舉證，原告雖有主張「於公害訴訟中，心證形成之證明度僅須達到蓋然性之確信，且應援引疾病疫學因果關係等理論，以『增加罹病風險』為因果關係存在之標準……」惟判決隨即以消費者無從證明損害存在即認定食品製造業者無賠償義務，對原告之因果關係之舉證主張未加回應。

然，如前所述，塑化劑於醫學實驗中，已經證實對於生殖細胞有不當之刺激與影響，包括睪丸發育不良症候群、生殖內分泌異常、精子數減少及不孕症、男性胎兒或男童肛門至生殖器的距離縮短、生殖器短小、隱睪症及女童性早熟等，此時，若有消費者罹患生殖系統方面之癌症、疾病，或出現此類型病徵者等等，在因果關係之認定方面，除原告主張之方式外，本文以為僅須藉由民事訴訟法第 277 條第 1 項但書之舉證責任減輕，啟動表見證明，將食用對生殖系統有不當刺激、誘發、負面影響之塑化劑後，必然造成生殖系統方面之病變與不適，以經驗法則認定為一「典型事象經過」，並且降低其心證形成之程度要求至高度蓋然性、優越蓋然性等，即可達到對於消費者罹患生殖系統方面之疾病寬認其與食用塑化劑間具有相當因果關係之效，並可減輕消費者之舉證負擔，若食品製造業者對該因果關係之聯結有疑義，再由其提出反證推翻，調整雙方不對等之訴訟地位，重新分配賠償義務之風險。而本判決之原告，即消基會，針對消費者受有損害與食品安全性欠缺間的因果關係，主張「無須嚴密的科學檢證，只要達到蓋然性舉證即足」，應係透過民事訴訟法第 277 條後段衡平規定，降低法院心證形成的蓋然性要求，達到減輕消費者舉證責任之目的，與本文前揭提出之舉證責任減輕相符，可惜未為本判決所採。

縱上，本判決並未介入減輕消費者的因果關係舉證責任，反以行政院衛生署國民健康局「食品中塑化劑汙染衛教手冊」輕率說明塑化劑縱使攝入亦相當容易代謝排出，否決該食品安全性欠缺所致損害，遑論因果關係之認定，該推論恐有過於輕率之疑⁴⁴，亦忽略消費者難以在攝入塑化劑後第一時間察覺身體之反應變化與塑化劑間的關聯，以及其事後蒐集證據之事實上與能力上困難⁴⁵，法院如此認知易致消費者於商品責任舉證之漩渦中無法脫身，亦無法有效使用司法途徑以正當求償。

3. 小結

本件為我國首宗大型食安公害之訴訟案件，對於損害之認定前後矛盾，並僵

⁴⁴ 李寧修，消費者保護法於食品安全爭議適用之侷限與前瞻，台灣法學雜誌，第 242 期，2014 年 2 月，頁 173。

⁴⁵ 參李寧修，消費者保護法於食品安全爭議適用之侷限與前瞻，台灣法學雜誌，第 242 期，2014 年 2 月，頁 172。

守損害必須可見或可量化的傳統概念，致使形成損害賠償責任成立但無賠償責任的詭論，本文以為，面對此類型違反衛生安全法規或行政規則生產製造之食品，不具有符合科技水準期待之安全性甚明，以此為表見證據，當可認定消費者食用後必然造成身體健康機能負面且原本無須承擔之影響、負擔，此種負面影響與未食用者健康狀態之差距，即為規範意義之損害，消費者已詳盡有關損害存在之舉證責任自堪認定；又，針對消保法第 7 條以下要求消費者對於已罹患特定疾病與問題商（食）品間之特定因果關係進行舉證，礙於醫學科技之有限性，現行醫學技術尚無法全然掌握疾病機轉，對於多因性疾病更無法特定單一致病因子，若要求消費者對此類疾病，如癌症，詳盡因果關係之舉證責任，無異架空消保法對商品責任之規範，是以，法院應透過民事訴訟法第 277 條第 1 項但書啟動舉證責任之減輕，將目前醫學證實塑化劑可能不當刺激生殖細胞方面之研究作為表見證據，認定塑化劑對生殖類細胞不當刺激與生殖類系統病變之相關疾病形成間為典型事象經過關係，寬認其因果關係，俾保障消費者權利。

二、彰化地院 103 年重訴字第 64 號判決（大統油案）

（一）案例事實

被告大統長基公司等為生產油品之上下游廠商，於國內市場擁有相當比例之佔有率，竟為節省成本，以低價葵花油、芥子油、大豆油等（通稱為沙拉油），加入未經中央主管機關許可添加於油品中之食品添加物著色劑「銅葉綠素」進行調色，偽冒純橄欖油等品項，並流通進入市場販售，為消費者所取得並作為烹調用油，嗣後為主管機關所查獲，消費者基金會（下稱消基會）依消保法第 50 條規定受讓 20 人以上之損害賠償請求權，以自己名義為原告對大統長基公司等進行商品責任等訴訟，請求大統長基公司等被告連帶給付財產上、非財產上損害賠償與懲罰性賠償金。

（二）原、被告主張

原告消基會主張銅葉綠素雖為國際規範准許使用之食品添加物著色劑，但各國均未准許使用於「食用油脂產品」中，概因食用油是國人每日飲食所必需，食用油品在烹調時遇高溫，易釋放出銅離子，將加速對人體健康之侵害。足見「銅

葉綠素」係對人體健康有礙而不許添加於食用油之物品，被告等明知「銅葉綠素」並非衛生福利部允許添加於食用油之添加物，竟為牟取不法利益，違法將其添加在上開油品中販售圖利，顯係故意侵害消費者健康；並已侵害消費者受食品安全衛生管理法所保護之食安權益甚鉅。被告等應依民法第 191 條之 1、民法第 7 條與食安法第 56 條規定等連帶賠償，且依食安法第 56 條第 3 項規定，原告請求法院酌定一人 3 萬為損害賠償之數額⁴⁶；被告則否認銅葉綠素將對身體健康造成侵害，抗辯不少外國人以人造葉綠素作為有機食品來補充營養、防癌，且銅葉綠素價格並不便宜，即使被添加在食用油裡面，也不會添加太多。按照查獲食用油含銅葉綠素的配方來換算其濃度與劑量，一天必須吃進 15 萬公升的食用油，才可能會使含銅量超過每日最大容許攝取量，且銅葉綠素（鈉），約到 400 至 500 度 C 才會分解，因此在煮沸狀況下銅葉綠素（鈉）應不會釋出大量的銅而導致急慢性中毒，故其食用油內所含銅葉綠素成分並不足致人體健康損害，而棉籽油經精煉，已剔除傷害生殖系統的棉酚，原告無從請求損害賠償，大統長基公司等無須負擔損害賠償之商品責任。

（三）判決理由（摘錄）

1. 財產上損害

「……原告嗣後已提出購買八大類油品之消費者姓名，購買油品種類、單價及數量，急救購買之金額已形確定。令原告亦未提出其他確切證據，證明消費者受有其他財產上損害而無法確認損害額，致本件有購買八大類油品之 2840 人消費者所受之財產上損害「無從或不易確定」，故不是用食品安全衛生管理法第 56 條第 2 項規定之「不易或不能證明其損害額之要件」。原告就財產上損害賠償部分，逾上揭範圍之請求，即失所據，不予准許。……」

2. 非財產上損害

「……本件被告所製作之八大類油品或攙偽、假冒或混雜，使消費者陷於錯誤，誤認其食入體內油品，確係為瓶裝標示之內容相同，實則因被告之故意，卻

⁴⁶ 食安法第 56 條第 3 項規定於本判決審理期間之酌定額度為 500 元 -2 萬元，嗣後經修法改為現行版本之 500 元 -30 萬元。

使消費者在未予同意之情況下，使非經自主決定之成分進入體內（例如，消費者若知悉非屬純正橄欖油，當不願意食用）等同侵入行為。至於食入之成分是否可食、是否對人體生理危害，則非所問，蓋對於身體自主性之侵害，已然成立。」

「……其次……，被告以攙偽、混油、添加假冒之方式，使消費者食入自己所未知之油品或成分，進而引發對於食品安全之疑慮、不安、恐慌，縱然食入之成份尚未能證明對生理組織上有所損害，亦不能逕謂對健康權即無任何侵害。」

「……基於上述，被告大統公司就八大油品之製作行攙偽、混油、添加假冒之行為，確已對消費者造成非財產上之侵害，並引發社會上之恐慌……故原告依民法第 195 條第 1 項、食品安全衛生管理法第 56 條第 1 項規定，主張受有非財產上之損害，並請求被告大統公司、高振利負賠償責任，洵屬有據。……本件有購買被告所製作八大類油品之消費者，均應認為受有非財產上之侵害並致受有損害，已如前述，審酌消費者食用瑕疵油品之時間、量已無從確認，實難以精算消費者所受之非財產上損害額為何，惟本於人格權之無價，食用油品又為民生日常必需品，且通常食用油品對象非僅於消費者個人，而大多及其家庭成員，並揆諸上揭規定，本院僅就消費者所受之非財產上損害額審酌，認原告主張每位購買八大類油品之消費者，受有相當於 1 萬元之非財產上損害，實屬適當而可採。」

（四）判決評析

1. 健康權損害

（1）間接事實舉證

本判決認定大統油摻有非供食用之調色劑銅葉綠素，係對身體自主權、心理健康權等造成侵害，而肯定受有損害之事實，惟本文以為，銅葉綠素係非供人體食用之調色劑，遇高溫時將釋放銅離子，造成人體健康之負擔，不僅對於心理健康、身體自主權造成侵害，對於健康機能而言，食用摻入銅葉綠素之大統油品消費者，必然較未食用摻入銅葉綠素之大統油消費者須耗費更多時間或器官機能以代謝排出其原本毋庸攝取之銅葉綠素，甚至較未食用摻入銅葉綠素之大統油消費者須承擔累積銅葉綠素之致病風險，此種健康機能或狀態之衰減，係消費者未預期且無庸承擔之耗損，該健康機能之退化或負擔，經與未食用之消費者比較，即屬食用銅葉綠素消費者之健康權損害，

此種健康權之損害，應透過消費者舉證之間接事實，例如長期使用大統油為家用烹調油、就診紀錄、醫學上對銅葉綠素之毒性研究等等，即可推論出消費者因食用摻有銅葉綠素之油品，健康機能受有負面影響之主要事實，並輔以舉證責任之減輕，降低心證形成之要求程度，而認為原告主張之身體健康權確實因機能減損受有損害。

(2)行政規則違反之表見證明

又，銅葉綠素雖為合法著色劑，然並非合法之食用油添加物，於油品烹調之高溫中，是否可能釋放對人體有害物質，在醫學上尚未可知，故為主管機關所禁用，非正面表列可使用之油品添加物可稽，此種行政規則之制定，乃主管機關本於權責與專業知能，未保護國民食用油品之健康而設，其目的既在保障國民健康權不受侵害，則違反該行政規則而製造之油品，經人體食用後，應有高度蓋然性造成人體健康權之負面影響，縱無實際病徵或罹患特定疾病，亦應認為有規範意義下之損害，而被認為違反行政規則添加銅葉綠素於油品中，對人體健康造成損害是一典型事象經過，應可作為表見證據，啟動表見證明，作為消費者損害存在之舉證作為。

2. 因果關係

若受害消費者中，有出現身體機能異常、癌症病變者，亦應以經驗法則判斷因長期食用非供人體食用之銅葉綠素，造成身體細胞受有不當刺激，極有因而病變罹癌之高度蓋然性，寬認其罹病之因果關係，如此，更能發揮法院判決之嚇阻效果，正面宣告食品製造業者違反衛生安全法規所生產製造之食品，皆對健康機能有所侵害，而須負擔商品責任，相較於本判決透過心理健康、身體自主權之侵害等間接建構健康權概念，本文上開思考模式或許更適合架構食安損害賠償之認定邏輯。

3. 小結

消費者對於食用大統油品後，造成健康權損害，因而支出之財產上損失，例如產品毒理化驗費用、健康檢查費用、因而罹病醫藥費支出等等財產上損失，如有難以證明或不易證明其數額之情形，當依食安法第 56 條第 3 項規定或民事訴訟法第 222 條相關規定，由法院加以酌定數額，減輕消費者之負擔，避免裁判之矛盾；而健康權受侵害造成之非財產上損害，本即應由法院衡酌受害消費者食用

期間長短、年齡、受影響程度、信賴程度、身體機能回復可能性等等綜合判斷其數額。

陸、結論

長期食用不符合安全規範的食品對身體造成的損傷可能因為醫學的研究限制無法具體預測，也可能因為個人體質不同無法一概而論，有關食品安全商品責任的成立，首重舉證責任的分配，消保法雖以保護消費者專法之姿於 1994 年即制定施行，設有無過失責任立法以免去消費者證明企業經營者有過失之困難，也以消保法第 7 條之 1 規定企業經營者須對商品具有可合理期待安全性進行舉證，但其仍要求消費者須對損害存在以及因果關係進行舉證，導致知識能力欠缺，無法在第一時間察覺身體異樣變化立即進行蒐證，或須經過長時間接觸才出現病變的消費者舉證上的困難，對此，本文提出以經驗法則之間接事實推論損害存在與因果關係之可能，或透過食品安全相關行政規則之目的，論述違法添加不合法規之添加物，將有高度蓋然性侵害身體健康權，以此作為表見證據，並配合降低法院心證形成之蓋然性要求以達到舉證責任減輕，調整企業經營者與弱勢消費者雙方不對等的訴訟地位，以達到實質公平正義之追求。

而民法第 191 條之 1 與食安法第 56 條商品責任之規定，則採多重推定之立法技術，將食品製造人的過失、食品不具安全性、因果關係等舉證責任均倒置由專業知識能力足夠的食品製造人負擔，對消費一方保障相對足夠。尤其食安法作為食品安全之專法，以不符合衛生安全法規之食品安全犯罪納為損害賠償責任之要件之一，除可實質上幫助弱勢消費者對存在於食品製造業者危險領域之製造過程、添加不合法物質等等加以舉證，減輕消費者舉證負擔外，更可透過行政規則之違反為表見證據，論得消費者因食用不符規定之食品，當然造成其健康之損害，縱無病徵出現，亦已經實際上遭受規範意義下之損害，符合商品責任之要件，食品製造業者應對其違法添加之食品添加物不致造成任何人體健康損害之虞提出反證，否則應有損害賠償責任⁴⁷。

⁴⁷ 食安法中雖定有刑事責任，由檢察官保全證據，大幅減輕消費者舉證責任之困境，又設有食安法第 56 條第 3 項損害數額酌定之規定，惟實務上仍有食安案件發生在食安法修法前（如本文

食品安全議題持續發酵，成為燙手的國安問題，消保法、民法、食安法背負著消費者的期待，在商品責任之損害賠償上守護消費正義，從塑化劑到大統油的判決，可看出法院對損害概念與因果關係之認定，已逐漸揚棄傳統框架，迎戰新形態之食安公害訴訟，食品安全的新正義，正在發芽。

討論之塑化劑即是)，且食安法第 56 條第 3 項損害數額酌定設有 30 萬上限，是以，本文以為消費者主張其因食用不具安全性食品而受有損害時，仍因其自由選擇消保法、民法、時安法等規定之不同，而遇有舉證責任困境，食安商品責任之舉證責任減輕，仍有討論之實益。

參考文獻

一、專書與政府刊物

- 王澤鑑，侵權行為法，自版，2011 年 8 月。
- 朱柏松，消費者保護法論，自版，1998 年 12 月。
- 林益山，消費者保護法，五南出版，1994 年 10 月。
- 邱錦添、李根永合著，食品安全衛生管理法之理論與實務，元照出版，2014 年 11 月。
- 姜世明，新民事證據法論，新學林出版，2009 年。
- 姜世明，證據評價論，新學林出版，2014 年 12 月。
- 陳榮宗、林慶苗，民事訴訟法（下），三民出版，2005 年。
- 楊淑文，消保法與民法之分與合，自版，2013 年 8 月。
- 劉春堂，消費者保護與消費者法，行政院消費者保護委員會編印，2000 年 11 月。
- 駱永家，民事訴訟法（一），自版，1999 年。

二、期刊論文

- 李寧修，消費者保護法於食品安全爭議適用之侷限與前瞻，台灣法學雜誌，第 242 期，2014 年 2 月，頁 169-175。
- 吳從周，臺灣商品責任之實體與程序主要爭議現況—特別聚焦檢討舉證責任分配之實務案例，月旦法學雜誌，第 214 期，2013 年 3 月，頁 69-97。
- 姚志明，消費爭議與民法及消保法適用之問題—以商品買賣責任為例，月旦法學雜誌，第 110 期，2004 年 7 月，頁 9-26。
- 許政賢，消費訴訟的表見證明—最高院 100 台上 104，台灣法學雜誌，191 期，2012 年 1 月，頁 187-191。

三、學位論文

- 李玲瑩，論商品責任—以商品標示及舉證責任為中心，東海大學碩士論文，2008

《消費者保護研究》
第 21 輯，頁 97-130

從消費者保護的視角檢視 我國食品標示法制之缺失

徐良維*

摘要

近年來因食用油、基因改造食品與成分及日本進口食品等標示不實事件，不但使國民對於食的安全失去信心，更使消費者對於政府之管制規範及效果產生質疑，基於消費者保護法業已明定政府應就「確保商品之標示」有關之法規及其執行情形，定期檢討、協調、改進，故作為「充實消費資訊」一環之現行食品標示制度及相關法規實有檢討之必要。

本文所採取之研究方法主要為質性研究方法中的「文獻分析法」與「比較研究法」，而研究途徑則係採取「法律（學）的研究途徑」。研究範圍除現行食品標示之法規範外，亦包含過去曾發生之食品標示不實事件與相關實務見解，並有鑒於日本認為食品標示應有一元化之必要，已於 2013 年 6 月 28 日制定「食品標示法」專法，並將食品標示權責統一交由消費者廳統一權管，因此不論該國之制度設計、權責歸屬，乃至於政府對於相關食品標示不實事件之處理，均應有可借鏡之處，故本文將之作為比較分析之對象。

* 作者現職為臺南市政府法制處科員；國立高雄應用科技大學通識教育中心、南台科技大學財經法律研究所兼任助理教授。感謝兩位審查委員之寶貴意見，文責仍由作者自負。

文中除介紹日本食品標示之法制、實務現況及政府執法之困難面外，並從國內食品標示不實之相關案例中分析現行制度之缺失，進而借鏡日本法制而對國內現行食品標示提供具體修正建議方向，藉以作為國內學界及實務界重要之參考素材，俾維護消費者之安全及其權益。

關鍵字：食品標示、消費者保護、消費資訊、食品安全、基因改造食品

壹、前言

常言有道：「民以食為天」，食之事可謂與國民生活息息相關。國人在選購食品時除外觀、美味之考量外，伴隨國內層出不窮的重大食安事件，整體社會氛圍似已逐漸重視食品之安全性及食品資訊之揭示，而對於消費者而言，食品業者對於其所製造、販售食品之義務揭示及說明的食品標示制度，乃係使消費者了解食品生產、製造、加工及其他安全性資訊的重要機制。然而在食品業龐大商業利益的前提下，企業經營者為降低成本獲取以最大的經濟利益，不惜以虛偽標示來欺騙消費者選購，如食用油等之標示不實事件不時頻傳，而食品標示不實之消費申訴案件亦在各地方政府整體受理消費申訴案件占中一定比例，顯示現行食品標示制度存有若干缺失，致使消費者對該制度失去信心，實有從消費者保護之角度進行探究之必要。

在此同時，鄰國日本不僅食品業發達，長期以來亦飽受食品虛偽標示事件不時頻傳之害，為此，該國因此於 2013 年 6 月 28 日制定「食品標示法」專法，藉以統合散布於多部法令之食品標示規定，並結合消費者保護行政體制，將食品標示權責統一交由消費者廳統一權管，並已於 2015 年 4 月 1 日正式實施新制。故本文認為該國之制度設計、權責歸屬及政府對於相關食品標示不實事件之處理，均應有可借鏡之處，實有介紹之必要。

文中除介紹日本食品標示之法制、實務現況及政府執法之困難面外，並從國內食品標示不實之相關案例中分析現行制度之缺失，進而借鏡日本法制而對國內現行食品標示提供具體修正建議方向，藉以作為國內學界及實務界重要之參考素材，俾維護消費者之安全與權益。以下本文首先介紹以消費者保護為基本理念之日本食品標示法制及執行現況。

貳、以消費者保護為基本理念之日本食品標示法制

一、食品標示業務由消費者保護行政權管

日本食品標示制度之進展，其實可說是肇因於過去層出不窮的食品偽裝標

示事件，導致消費者對於食品標示制度的信心產生嚴重動搖¹。如2002年1月之雪印牛肉產地偽裝標示事件，剛好發生在2001年日本對於管制進口美國狂牛症牛肉後不久的事，但該公司所生產的乳品才剛於2000年發生近一萬五千人的食品中毒事件，因而引發消費者極度恐慌²。之後該國亦陸續發生諸如2007年6月之食品業者以便宜豬肉與雞肉混入牛肉而標示碎牛肉的偽裝事件、2007年8月之有名甜點「白色戀人」賞味期間標示偽裝事件、2007年10月之伊勢名產「赤福」消費期間標示偽裝事件、2008年8月之蒲燒鰻魚產地標示偽裝事件、2008年9月之事故米不當流通事件、2012年12月之超市對於鮪魚產生標示偽裝事件、以及發生於2013年間之企業所販售便當的米產地偽裝事件、旅館與百貨公司食材偽裝等³，甚至還有將保存期限已屆至而下架的餅，將其餅皮與內餡分離後再利用之實例⁴，因而重創消費者之信心。而正如論者所言，食品偽裝標示事件的根源為食品業者與消費者間「食品資訊之不對稱性」⁵，故為消弭這樣的資訊不對稱性，該國政府遂從食品消費者權益之角度來徹底檢討現行食品標示法制之缺失。畢竟，該國論者多強調食品標示為消費者人權之重要議題⁶。

詳言之，日本除「消費者權利」已朝向憲法人權保障之方向發展外，向來認為：「基於對消費者權利的尊重，日本政府乃是法定義務主體而非權利主體」⁷，並強調「維護人民生命與身體之安全」乃係消費者最首要且最低限度之要求⁸，同時消費者基本法第2條第1項更明示消費者政策之基本理念在於「消費者權利

¹ 中村光次，「食品の表示制度の現状と課題」，農林金融第56卷第6期，2003年6月，頁396。

² 詳細介紹可參閱內藤勳，「事件報道による社会的概念の構築—雪印食品事件を事例として」，經營管理研究所紀要第11期，2004年12月，頁11-27。

³ 北健一，「食品表示をめぐる消費者問題の沿革」，現代消費者法第21期，2013年12月，頁7。

⁴ 山口陽子、岩月泰順，「食品表示に関する法—最近の改正法を中心に」（第5章：食品表示に関する事例），LIBRA第16卷第4期，2016年4月，頁16。

⁵ 涉谷樹，「食品偽裝表示における行政調査と犯罪捜査との競合」，社会技術研究論文集第9期，2012年5月，頁126。

⁶ 渡辺洋三，法律学への旅立ち，日本國東京都：岩波書局，1990年，頁152-154。

⁷ 楊忠意，「日本消費者保護政策法的新發展」，東亞論壇季刊第462期，2008年12月，頁85。

⁸ 大村敦志，消費者法，日本國東京都：有斐閣，2011年，頁410。

之尊重」及「消費者自立之支援」，而為了保障「滿足國民消費生活之基本需要」與「確保健全之生存環境」之消費者權利，必須：「確保消費者之安全」、「確保消費者合理選擇商品或服務之機會」、「提供消費者必要之資訊與教育的機會」、「使消費者能對擁護與增進消費者利益相關之綜合政策表達意見」、「提供消費者對於被害之適切與迅速的救濟管道」，其中食品標示可說是為了確保消費者安全、提供消費者必要之資訊及促進食品之消費自主及合理選擇機會的重要手段。而該國近年來更針對消費者行政與食品標示制度進行重大變革，並配合「消費者廳」之成立而將食品標示之主管業務移由消費者行政統籌，而成為該國食品標示制度的重要特色之一。

詳言之，該國於 2009 年消費者保護領域之改革中，通過有關「消費者廳及消費者委員會設置法」、「消費者安全法」及相關法律配合修正法案，稱之為「關連三法」。透過在「消費者廳」（內閣府之外局，以單獨掌理消費者政策為目的，屬企劃立案機能之政策廳，雖和各目的事業主管機關利於平等地位，但卻具有消費者行政領域之司令台功能）及「消費者委員會」（置於內閣府，委員獨立行使職權，得對行政機關首長要求報告、提出資料、陳述意見、說明或其他必要之協助，而內閣總理大臣有義務聽取委員會之意見）之改革，並配合於一元化的消費者服務窗口之設置及消費者資訊一元的蒐集、調查、分析及共有下，使相關消費者資訊分析結果交由能獨立行使職權的消費者委員會執行，又使內閣府、消費者廳、消費者委員會權限合理劃分、相互合作及大量協助地方政府在消費者保護業務之人事設置、資金擴充的需求，以確保消費者之權利⁹。其中「消費者廳及消費者委員會設置法」第 4 條係將原各省廳有關標示之事務統一移由消費者廳主管。因此消費者廳不僅擁有「訂定食品標示基準」、「特別用途標示之許可」、「訂定營養標示基準」、「禁止誇大標示」等事前管制權限，更擁有相關行政檢查（如進入檢查）之管制權限，並與農林水產省、厚生勞動省及地方自治團體（都道府縣）之個別權限產生互動¹⁰。此外，為重視並建構消費者廳與消費者間之信賴關係，相關法令尚要求消費者廳應擔負食品安全相關資訊的蒐集、分

⁹ 木村茂樹、山下善太郎、善慎太郎，「消費者、生活者の視に立つ行政への轉換—消費者庁關聯三法の制定」，時の法令第 1843 期，2009 年 10 月，頁 7-8。

¹⁰ 齋藤憲道，消費者庁—消費者目線で新時代の經營を創る，日本國東京都：商事法務，2009 年，頁 60-61。

析、公布食品消費之安全指導、辦理食品安全教育、及食品與農產品標示的監督管理之責，尤其是食品標示制度之建構。

二、食品標示規範的一元化為最重要特色

日本食品標示制度的最重要特色為，基於「食品標示一元化」之需求而另行制定「食品表示法」（以下本文以中文方式稱之為「食品標示法」）。蓋日本過去食品標示制度之依據最主要係分散於「食品衛生法」、「農林物資之規格化及品質標示之適切化法律」（簡稱：JAS 法）和與「健康增進法」三法¹¹。惟三法之規範目的係屬有異（如「食品衛生法」之規範目的在於飲食衛生之危害防止、「JAS 法」在於適切標示農林物資之品質以利消費者選擇、「健康增進法」則在於營養之改善與增進國民健康），且義務標示之規範業有重複（如食品名稱、賞味期限、保存方法、基因改造之標示、製造業者名稱之標示，食品衛生法與 JAS 法均有規範），再加上概念之界定有異（如製造業者與加工業者之定義，甲公司所製造之產品由乙公司分裝之情形，乙公司在食品衛生法係製造業者，在 JAS 法則為加工業者；又如太陽曬乾之水果，食品衛生法認為屬生鮮食品，在 JAS 法則為加工食品），因此消費者廳乃於 2012 年 8 月 9 日所提出之「食品標示一元化檢討會報告書」中指出，現行食品標示制度除造成消費者適切理解之妨礙外，亦使消費者生活中心回答消費者及消費者行政之執行、監督均發生難題，並使食品業者對於食品標示法令之無所適從，進而影響食品安全衛生之管理，因此為落實消費者基本法所揭櫫消費者政策之基本理念，必須提供適切的資訊，協助消費者從這些資料中選擇適切的商品，藉以幫助消費者自立，食品標示應有「一元化」及制定專法之必要。為此有關食品標示應一元化的「食品標示法草案」係於 2013 年 4 月提出於國會，並於同年 6 月 21 日審查通過，及於同年 6 月 28 日公布¹²。

該國之「食品標示法」，其基本理念在於「消費者權利之尊重」及「消費者自立之支援」（第 3 條），並授權由內閣總理大臣訂定食品標示基準，包括名稱、過敏原、保存方法、消費期限、原料、添加物、營養成分比例、熱量、原產

¹¹ 宗林さおり，「食品表示の現状と今後について」，日本調理科學會誌第 45 卷第 6 期，2012 年 12 月，頁 447。

¹² 板倉ゆか子，「食品表示法の概要」，国民生活第 32 期，2015 年 3 月，頁 18。

地及其他食品關聯業者應標示之事項，食品標示基準之訂定與變更應與厚生勞動大臣、農林水產大臣、財務大臣協議，並聽取消費者委員會之意見（第 4 條）。對於不當標示業者，應遵守內閣總理大臣（全部食品）、農林水產大臣（酒類以外之食品）及財務大臣（酒類）之指示，否則可命業者回收食品或命其停止業務之全部或一部（第 6 條），且內閣總理大臣、農林水產大臣及財務大臣擁有相關之行政檢查權限（第 8 條至第 10 條），而內閣總理大臣尚可將一部權限授權給消費者廳長官、都道府縣知事及衛生所設置之市（第 15 條）。除任何人對於食品標示均可向內閣總理大臣提出建議（第 12 條）外，適格的消費者團體尚可向法院提起「對違反食品標示基準之業者要求採取必要之措施」（差止請求權）的團體訴訟（第 11 條）。

有關適格消費者團體可向法院提起「對違反食品標示基準之業者要求採取必要之措施」的「團體訴訟」，係由適格消費者團體（亦即內閣總理大臣依據消費者契約法認定的消費者團體，目前全國有 11 個團體）代表不特定多數人，針對食品關連業者違反諸如食品名稱、過敏原、保存方法、消費期限、原料、添加物、營養、熱量、原產地等虛偽標示行為，得向法院提起之消費者團體訴訟，要求業者應停止其違法行為，並預防其不再發生。其流程為當有業者發生違反食品標示基準之情事，消費者團體將與業者進行裁判外交涉，要求業者改善，並試圖進行「裁判外和解」，否則消費者團體可以書面方式要求業者於 7 日內立刻改善，當業者不理會時，消費者團體則可向法院提起團體訴訟，透過法院判決或裁判上和解之強制力來要求業者改善。針對這樣的團體訴訟制度，論者有認消費者團體依新制提起團體訴訟，具有維護消費者利益及促進食品標示適正化的作用，業者如敗訴將對於其日後事業的活動影響甚大¹³。惟有論者認為這樣的團體訴訟主要係針對「積極的虛偽標示」類型，不包括「怠於標示」及「不告知不利益事實」之類型，對於遏止違法標示之效果相當有限，倒不如從剝奪其違法收益及團體消費者被害救濟制度來思考釜底抽薪的事前預防良策¹⁴。

¹³ 石川直基、的早剛由，新食品表示の法律・実務ガイドブック—基礎からわかる，日本国東京都：レクシスネクシス ジャパン，2014 年 6 月，頁 85。

¹⁴ 宮城朗，「表示に係る差止請求の現状と課題」，現代消費者法第 21 期，2013 年 12 月，頁 37、1-42。

而對於違反食品標示基準及相關命令之業者，罰則以刑罰最主、行政罰為輔（第17條至第23條），最重可對應負責之個人處以3年以下有期徒刑或200萬日圓以下罰金（第17條），及對應負責之法人處以3億日圓以下罰金（第22條第1款）。施行日期為公布之日起算兩年後（附則第1條），並明定於施行後3年內隨時檢討改進（附則第19條）。同時食品標示法，以及食品標示法施行令（政令）、食品標示基準（內閣府令），均已於2015年4月1日施行。而論者也認，食品標示係立基於「消費者健全飲食生活的實現」及「消費者對於食品提供之信賴」，而食品標示法之制定，可說是該國食品標示史上最大的進展¹⁵。另於食品標示法公布後，消費者廳除修正其「消費者基本計畫」，將食品標示納為重要的施政方向外，並針對是否擴大「加工食品之原料產地」之義務標示範圍，及是否擴大「外帶餐盒、餐廳菜單、網路販售等食品」、「食品添加物」及「以實現健全飲食生活為目的之營養標示」之義務標示範圍等問題，認為考量應實行之可能性與參考國際基準，納為持續檢討改進之方向。而學者則更進一步認為，食品標示法制定後，除了必須面對諸如「現行標示事項之維持」、「用語及定義之統一」、「食品添加物標示例外規定之整理」、「基改食品標示例外規定之整理」、「外帶餐盒、餐廳菜單之過敏原資訊」、「網路販售食品之資訊提供」、「原料原產地標示之擴大」等食品標示基準的擬定問題外，尚包括因為行政執行體制複雜化，如何統一相關行政措施，以確保其行政實效，及因適格消費者團體無調查權限，如何充實其與相關機關合作之調查權限與舉證責任減輕等問題。¹⁶

三、食品標示基準簡介—以產地、健康食品及基改食品之標示為中心

有關新訂定之「食品標示基準」（2015年3月20日公布、2015年4月1日施行、最後修正日期為2016年3月31日），係由內閣府「消費者委員會」轄下之「食品標示部會」16名委員審議所擬訂，將原本與「食品衛生法」、「JAS法」及「健康增進法」相關之58部標示基準予以統合規範。該基準主要分為「總則」、「加工食品」、「生鮮食品」、「添加物」及「雜則」五個章節，而

¹⁵ 池重信，「新たな食品表示制度の展望と課題」，食品と容器第57卷第1期，2016年1月，頁7。

¹⁶ 石川直基，「食品表示法成立の経緯と今後の制度上・運用上の課題」，現代消費者法第21期，2013年12月，頁17-20。

不論是「加工食品」、「生鮮食品」及「添加物」，均包括「食品關連業者」（含一般用加工食品與業務用加工食品）與「食品關連業者以外之販賣業者」之遵循基準。新制相較於舊制主要有以下特點：「兼顧食品之安全性確保、消費者易於理解之特徵」、「加工食品與生鮮食品區分之統一」（亦即將 JAS 法與食品衛生法相異食品之標示予以統一規範）、「製造處所特定符號之標示」（可知悉食品是否為 2 間以上之工廠所製造）、「過敏原標示改以個別標示為原則、概括標示為例外」¹⁷、「營養成分標示之義務化及導入無添加強調標示（例如無添加糖類或食鹽）」（原則上對於食品關連業者應就其加工食品及添加物為一定之營養成分標示，並區分為「可補給標示」與「可適切攝取標示」兩大類，兩者均可再區分絕對標示與相對標示等營養強調標示種類¹⁸）、「營養功能食品標示之規制變更」（如義務標示成分追加「N-3 脂肪酸」、「維他命 K」及「鉀」，適用對象則擴大至「雞蛋」以外之生鮮食品，而變更事項包括營養成分基準值的對象年齡及基本熱量、特定對象如疾病患者或孕婦應注意之事項、營養成分一天攝取的安全量及生鮮食品之營養功能成分及保存方法）、「原料名稱標示之規制變更」（將原本的複合性原料標示變更為應個別、明確之標示）、「區分一般消費者用添加物及業務用添加物之標示」（以利消費者能快速了解添加物之種類¹⁹）、「標示範圍之改善」（如區分原料與添加物並明確標示、安全性標示事項不可省略、包裝加工食品之製造處與加工處以及輸入品之輸入業者名稱不可省略）及「明定適用之過渡期間」（食品標示基準施行後，生鮮食品標示之過渡期間為 1 年 6 個月，加工食品及添加物標示之過渡期間為 5 年，亦即最遲於 2020 年 4 月 1 日完全適用新制）。礙於篇幅，以下本文僅介紹該國關於「產地」、「健康食品」及「基改食品」之標示新制。

首先，在食品「產地」之標示方面，日本雖向來認為食品原產地之標示與食

¹⁷ 然而論者有認，新制對於過敏原的標示要求改為個別標示為原則，除標示面積需增大外，到 2020 年 3 月前恐怕會造成新舊制標示食品同時存在的可能。參閱板倉ゆか子，「アレルギーにかかわる表示（1）」，国民生活第 39 期，2015 年 10 月，頁 23。

¹⁸ 板倉ゆか子，「栄養成分表示について」，国民生活第 43 期，2016 年 2 月，頁 21。

¹⁹ 然而論者有認，清楚標示添加物的種類固可幫助消費者理解食品的成分，但不代表食品品質及安全性沒有問題。參閱板倉ゆか子，「食品添加物の安全と表示（2）」，国民生活第 42 期，2016 年 1 月，頁 22。

品安全性有密切的關連²⁰，然而該國於食品標示法制定前即業已發生諸多產地標示不實事件，甚至在食品標示法實施後，因為利潤及成本考量，仍有不少業者挺而走險觸法（例如2015年8月大阪府某公司負責人因將匈牙利產的蜂蜜偽裝成國產食品，被認定違反食品標示法而遭逮捕。再如同年10月島根縣某公司負責人亦因將中國產的鰻魚偽裝成國產食品，被認定違反食品標示法而遭逮捕²¹），但仍不影響該國對於重視產地標示之態度。因為，一方面，縱使日本食物自給率不高，但「地產地消」及「國產食材」相對安全的觀點早已深植民心。他方面，縱使中央與地方政府依據食品衛生法，每年對於進口食品進行一定監視，然而相對於進口食品，國家對於國內食品安全性及衛生層面之規制，明顯高於進口食品²²。而最重要的是，該國對於國內食品之標示要求，明顯較進口食品為嚴格。例如在生鮮食品方面，農產品被要求至少應以都道府縣之名稱為標示，並可標示市町村及其他已知的地區作為原產地，畜產品雖可以國產方式標示，但必須標示飼養地所屬都道府縣名、市町村及其他已知的地區作為原產地，水產品則以水域名或地域名所屬都道府縣的名稱標示，但如難以水域名標示之情形，則可以著陸港名或著陸港所屬都道府縣的名稱標示²³。再如加工食品方面，食品標示法於2015年4月1日施行時，除加工食品之原產地外，政府業已將其原料產地的義務標示對象，擴大至26項加工食品群，但輸入加工食品則因WTO自由貿易的架構下，將原料產地列為義務標示事項恐有礙於自由貿易而未強制要求標示²⁴。不過，至少食品標示基準仍要求應標示加工食品原料之產地國，以及在加工食品原料與添加物佔整體重量5%以上之情形，應標示農產品與水產品之前4名之原產地名（內容重量在300克以上則為前3名）²⁵，尚有利於消費者之選擇及判斷。

²⁰ 涉谷樹，「統一食品表示法制定の阻害要因に関する考察」，社會技術研究論壇第10期，2013年4月，頁29。

²¹ 八掛順子、堤世浩，「食品表示に関する法—最近の改正法を中心に」（第2章：食品表示法），LIBRA第16卷第4期，2016年4月，頁8。

²² 板倉ゆか子，「産地表示への期待と実際」，国民生活第35期，2015年6月，頁19-20。

²³ 板倉ゆか子，「生鮮食品の原産地表示」，国民生活第36期，2015年7月，頁21。

²⁴ 板倉ゆか子，「加工食品の原産地と原料原産地」，国民生活第37期，2015年8月，頁20-21。

²⁵ 板倉ゆか子，「加工食品の生産第に関わるその他の表示ルール」，国民生活第38期，2015年9月，頁20-21。

其次，在「健康食品」之標示方面，日本雖未對健康食品給予明確的定義，但一般官方多認係指「保健功能食品制度」的功能性標示而言²⁶。詳言之，日本早在1952年就已制定「營養改善法」，創設經許可方得標示特定營養成分的「特殊營養食品」，其後於加入身體調節及防禦功能，而出現「功能性食品」的概念，不過當時市面上諸多標榜「功能性」的食品，缺乏科學根據的情形居多數，而該法於1991年一部修正後，則將個別許可型的「特定保健用食品」予以制度化。之後，因2002年制定「健康增進法」而將施行多年的「營養改善法」廢止，而新法除繼受「保健功能食品制度」外，更要求其效果與安全性須經國家審查並得消費者廳之許可始得為標示（個別許可型），並與另一個「營養功能食品」（規制基準型，12種類維他命與5種類礦物質，無須事前許可）構成可標示具有功能性的「保健功能食品」之兩大類型²⁷。至於市面上常見的「營養補給食品」、「健康補給食品」與「營養調整食品」（以下簡稱：其他健康食品），則與一般食品一樣，無法標示具有功能性，為此，內閣府於2013年6月14日決議的「日本再興戰略」中，要求檢討與加工食品、農林水產品相關之其他健康食品的功能性標示與科學根據，進而於2015年4月食品標示法施行後，新增應有科學評估的申請型「功能性標示食品」制度，原則上業者應於販售日前的60天內向消費者廳申請始得販售，並由消費者廳公告業者之申請內容²⁸。而應標示之內容則包括：「具有科學根據的功能性成分及含有該成分食品所具有的功能性」、「一天攝取的大約基準」、「一天攝取營養成份量與熱量的大約基準」、「一天攝取功能性成分的大約基準」、「申請號碼」、「食品關連業者的連絡方式與電話號碼」、「沒有受到國家對其進行功能性與安全性評估的旨趣」、「攝取的方法」、「攝取應注意事項」、「正確均衡飲食的觀念」、「調整的保存方法及其他應特別注意事項」、「無法用於疾病的診斷、治療及預防」、「並非以疾病患者、未成年、孕婦及哺乳婦女而開發的商品」、「疾病患者有服用藥物之情形，應先詢問醫師及藥劑師後始得攝取」、「攝取後如有不適應立即停止攝

²⁶ 神山美智子，「健康食品をめぐる消費者問題の現状と課題」，現代消費者法第21期，2013年12月，頁22。

²⁷ 千葉剛，「健康食品 サプリメントの機能とリスク」，現代消費者法第21期，2013年12月，頁29-30、32。

²⁸ 板倉ゆか子，「機能性表示食品について」，国民生活第44期，2016年3月，頁22-23。

取，並詢問詢問醫師」等 16 個項目。然而，因功能標示食品仍可能因「過剩攝取」、「複數製品同時攝取」、「具有過敏體質者攝取」、「與藥物併用」等情形而發生健康被害²⁹，因此如何確保其安全性、品質與防止健康食品被害的發生與擴大，亦是新制未來必須面對之問題。

最後，就「基因改造食品」之標示方面，日本於 1996 年許可輸入基因改造食品開始，因該食品未受相關安全性審查，國民及消費者團體紛紛對其食用的安全性表示質疑，要求清楚標示及提供資訊的聲浪相當高³⁰。隨後配合安全性審查的法律義務化，而於「食品衛生法」及「JAS 法」的架構下訂定相關標示基準，並於 2001 年 4 月開始施行，原係為厚生勞省與農林水產省的權責，並於 2009 年 9 月消費者廳成立後移由其所管³¹，同時在 2015 年 4 月食品標示法施行後，這些規定已統合於食品標示法與食品標示基準法制架構內。其標示方法約為：如與過去食物的組成、營養價值有顯在差異的情形（如高油酸黃豆、十八碳四烯酸產生黃豆、高賴氨酸玉米等），則應強制標示為「高油酸基因改造」。而如與過去食物的組成、營養價值沒有顯在差異的情形，則可再分成兩種情形：「加工後最終製品已無轉殖基因或轉殖蛋白質殘留者」及「加工後最終製品仍有轉殖基因或轉殖蛋白質殘留者」，前者之標示方法為任意標示，標示對象包括醬油、大豆油、糖漿、玉米片、高果糖糖漿、糊精、玉米油、菜籽油、棉花油，而後者則再區分三種情形：「分別生產流通管理³²使用基因改造農產品為原料」、「以基因改造農產品與非基因改造農產品不分別為原料」、「分別生產流通管理使用基因改造農產品為原料」，關於第一種及第三種係分別強制標示為「基因改造」與「非基因改造」，至於第二種的「不分別」，係指在非故意的情況下所混入基因改造原料的情形，依據現行食品標示基準第 3 條第 2 項及第 18 條第 2 項規定，

²⁹ 千葉剛，「健康食品 サプリメントの機能とリスク」，現代消費者法第 21 期，2013 年 12 月，頁 33。

³⁰ 周倩、高橋滋，「東アジアの食品リスクに係る法制度：遺伝子組換え食品を中心に」，一橋経済学第 9 卷第 1 期，2015 年 7 月，頁 87。

³¹ 山浩、橘田和美，「遺伝子組換え食品の検知と表示制度の動向と今後の課題」，食品衛生学雑誌第 51 卷第 6 期，2010 年 12 月，頁 384。

³² 所謂「分別流通管理」，依據食品標示基準第 2 條第 1 項第 17 款規定，係指基改農產品與非基改農產品在生產、流通及加工各階段應以善良管理人的注意能力進行分別管理而言。

「一定的混入率」仍維持過去的百分之五，亦即超過百分之五才須標示為「基因改造」，至於這三種的標示對象的農產品包括：黃豆（含毛豆、黃豆芽）、玉米、馬鈴薯、油菜、棉花、苜蓿、甜菜及木瓜 8 種類，而加工食品則已擴大至 33 個食品群。不過，就前揭 8 種農產品以外的農產品及相關加工食品，消費者廳認為無法標示為「非基因改造」的相關文字，藉以防止民眾誤解有是類基改農產品及相關加工食品的存在³³。

然而，這樣的基改食品標示制度亦引起不少批評聲音，如論者即指出基因改造食品標示方法的檢討已有多多年，卻仍將「加工後最終製品已無轉殖基因或轉殖蛋白質殘留者」排除於義務標示規定之外，以及非故意混入的比率維持在 5%，實無法除去消費者的不安³⁴。也因此消費者廳亦已開始檢討未來是否朝往「全標示」及「零混入」（相較於歐盟之 0.9%）的改革方向邁進的相關問題。但無法忽視的是，日本為確保基因改造食品之安全性，關於基因改造食品之輸入與販售前，皆須由風險管理機關依「食品安全基本法」之相關規定送請客觀、科學中立之「食品安全委員會」進行食品健康影響評估審查後始得為之³⁵，而調查工作則係由其所屬之基因改造食品專門調查會為之，且食品安全委員會作成評估前亦會與國民及風險管理機關進行資訊、意見的交換，而食品安全委員會亦訂定諸如「基因改造種子植物食品」、「利用基因改造微生物所製造的食品添加物」、「基因改造飼料及飼料添加物」、「基因改造微生物食品」及「利用基因改造微生物所製造的食品添加物及胺基酸，最終產品經過精製成非蛋白質性食添加物」等安全性評估基準以利於進行食品健康影響評估³⁶，其中食品安全委員會於 2004 年 5 月 6 日對於「基因改造飼料及飼料添加物」所作成的安全性評估中指出，基因改造飼料之有害物質不但可能移轉至肉類、乳類及蛋類，亦可能於畜

³³ 參閱 http://www.caa.go.jp/foods/pdf/150914_tuchi-togo.pdf，「食品標示基準について」，最後瀏覽日期，2016 年 6 月 8 日。

³⁴ 佐佐義子，「遺伝子組換え食品をめぐるリスクコミュニケーション」，學術の動向第 16 卷第 2 期，2011 年 2 月，頁 42-43。

³⁵ 有關日本食品安全基本法之介紹，可參閱拙著，「食品安全行政之改革芻議—日本法制之借鏡」，國會月刊第 42 卷第 5 期，2014 年 5 月，頁 38 以下。

³⁶ 小関良宏，「遺伝子組換え食品の安全性評価」，日本農薬学会誌第 35 卷第 3 期，2010 年 8 月，頁 384。

產物中累積及轉換，更可能透過家畜的代謝系統產生新的有害物質³⁷，而這樣的見解亦影響風險管理機關對於「故意的情況下所混入基因改造飼料」比例明定較為嚴格的「1%」³⁸，並且消費者廳亦容許業者為「基因改造飼料不使用牛奶、雞蛋或肉類」這樣的標示。因此，本文認為，日本目前對於基因改造食品之風險管理，基本上係以客觀、科學中立的「食品健康影響評估」及暢通「風險溝通」作為基礎，縱使在現行標示制度仍有相當大的改進空間，但至少在安全性的評估、控管及監督檢查（例如地方政府均不定時檢查基因改造標示是否屬實）方面都有相當程度的落實，實有借鏡之價值。

參、國內現行食品標示法制之缺失

一、分散多法之規範方式造成適用上之混亂

國內現行食品標示之規範，主要係將食品區分為「一般食品」、「健康食品」及「農產品」，並分散於「食品安全衛生管理法」、「健康食品管理法」、「農產品生產及驗證管理法」、「糧食管理法」4法及相關授權訂定之法規命令中，其中「一般食品」與「健康食品」標示之中央主管機關為「衛生福利部（食品藥物管理署）」，而「農產品」標示之中央主管機關則為「農業委員會」。然而，如此分散於多法且分由衛生福利部及農業委員會主管之規範方式，本文認為將造成法規適用上的諸多混亂。

以一般食品與健康食品之區分為例，立法者係將食品與健康食品兩立，並嚴格管制健康食品之查驗，然而就義務標示之內容來看，「健康食品管理法」除保健功效之標示外，其餘義務標示規定均不如「食品安全衛生管理法」，如以內容物名稱為例，食品安全衛生管理法第22條第1項第2款業已明定「其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之」，惟健康食品管理法第13條第1項卻無類似規定，且就食品添加物之標示，食品安全衛生管理法第22條

³⁷ 小迫孝實，「わが国における遺伝子組換え飼料の利用と安全性評価」，日本農薬学会誌第36卷第1期，2011年2月，頁88。

³⁸ 丹生谷博，「遺伝子組換え食品の安全性評価と品質表示基準」，技術士第21卷第3期，2009年3月，頁18。

第1項第4款業已明定：「混合二種以上食品添加物，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱」，惟健康食品管理法第13條第1項第3款卻無類似規定。至於違反「保健功效」標示，立法者係以課以刑責，來與「食品安全衛生管理法」單純違反食品標示規定僅有行政罰相區分（至於是否構成刑法之詐欺行為則屬另一問題³⁹），而目前司法實務係依據「健康食品管理法」第2條及第6條規定，將：「標示未載明為健康食品」但標示宣稱「特定保健功效」者，多認定屬於健康食品管理法之規範範圍，並將「保健功效」之範圍界定為以中央主管機關之公告為主（臺灣高等法院98年度上易字第389號刑事判決、臺灣高等法院臺中分院102年度上易字第1628號刑事判決參照），然這樣的標準亦會造成如臺灣高等法院臺中分院102年度上易字第1074號刑事判決所示：「中央主管機關所公告知保健功效及評估方法，其內容縱使為食品業者，亦難認必然知悉該供告知內容詳情及作用，致令該法健康食品之實質內涵，產生模糊解讀之空間，即有令人民無所適從、誤觸刑罰之危險存在」亦即消費者難以知悉保健功效之實質內涵。此外，監察院亦於2010年針對坊間獲得國家健康食品認證之「包裝茶飲」，就「兒茶素」含量未達標示之三分之一且售價昂貴乙事介入調查後認定：「中央衛生主管機關疏未健全健康食品查驗審查機制，致未能將學術研究及系爭廠商檢具之實驗報告早已發現、載明兒茶素濃度因貯存時間衰退等事實納入准駁考量、登載於許可內容、注意事項或促請業者妥為標示、縮短保存期限，肇生本案原可避免之兒茶素含量衰退與標示不符事件，實有欠當」，然而，迄今衛生福利部針對類此案件似未徹底檢討規範不均衡之問題，且健康食品衛生管理法亦未隨之修正，而讓人質疑現行健康食品標示之正確性及明確性。準此，本文認為，立法者既欲對於「健康食品」進行嚴格管制，卻只以刑罰來作為違反保健功效標示之法律效果，而忽略其餘義務標示規定比一般食品還簡略，且未體認到「保健功效」管理的重要性，諸如是否可細分「保健功效」之層級以作為寬嚴不一的管理？要如何

³⁹ 彰化地院就曾認為：消費者購買產品當下，無法由感官進行評斷，亦無管道檢視產品成分，並於使用產品時，亦難以經驗或儀器作成分之判別，也就是消費者決定是否購買，所憑者僅廠商之商譽及包裝之成分標示而已，加上各類產品之製造生產成本非消費者所熟悉，消費者尚難從售價判斷產品之真偽，僅得從產品品名及成分標示決定是否購買，則業者對產品品名及成分標示不實，使消費者受品名、成分標示之誤導而購買，顯已足使消費者陷於錯誤，藉此賺取顯不相當的利潤，自構成刑法之詐欺行為（該院102年度曠易字第1號刑事判決參照）。

食用才能達到該食品所宣稱之保健功效？保健功效是否因為環境或其他因素而消退？該食物之保健功效是否因為與特定食物共食而致生危害健康之效果？等問題，藉以思考將這些資訊明顯標示於產品外觀，否則現行的標示制度恐怕無法凸顯健康食品的重要性。

次如一般農產品標示之適用方面，以稻米作為糧食為例，其標示另規範於「糧食管理法」，業已造成農產品標示在「農產品生產及驗證管理法」與「糧食管理法」之分割適用，且依「農產品生產及驗證管理法」及「糧食管理法」本應屬農業委員會之權責，惟依食品安全衛生管理法第25條之規定，產銷履歷農產品通過農產品生產驗證之散裝食品，衛生福利部卻又可介入管理，又糧食管理法第14條第4項又明定糧食管理法之標示規定外，尚可適用食品安全衛生管理法之規定，如此恐因割裂適用而造成適用上的混亂及不易管理，且有陷入權責不明的危險，就更不用談現行稻米標示規定尚已被監察院認定為形同虛設之管制缺失等問題⁴⁰。

再如有機農產品之標示規定，2010年監察院曾針對業者以外地供應之農糧品混充有機農產品，涉有標示不實問題進行調查，認定：「有機農產品標示規定理應較一般農產品、食品及商品嚴謹……農委會……允宜針對農產品品質、價格等級訂定標示內容之逐級配套規範，足使民眾清楚辨識，從而選購符合實際需求之產品。惟該會不此之圖，疏未審酌社會實際消費情況及民眾觀感，致漏未援引上開主管法令規定，因而未能增加有機農產品標示內容之規範強度，無以督促業者據實標示相關經營業者資料，核有欠當」、「農委會囿於『增加業者標示困難』之舉，顯厥以經營業者便利性及權益為考量依據，容有漠視民眾消費權益之嫌……不無有默認業者未能據實標示之不當」（調查報告案號：099財調0066）。準此，現代消費者因環境污染及農藥使用過度等問題，為求健康，以較為高價選購有機農產品食用，而有機農產品相較於一般農產品或一般食品之標示，本應更加詳細及明確，然現行對於有機農產品之標示規定，並未相對嚴格，導致業者以其他非有機或非該標示產地之農產品混入竟仍屬合法，致使消費者無

⁴⁰ 監察院曾於2014年於調查山水米以進口米混充國產米銷售乙案時認定：「農委會針對市售不同種之國產及進口米，雖有混合米比例及標示之法令規範，然未有定期或不定期抽驗管理機制，縱任業者（糧商）恣意妄為銷售標示不實之混合米，致現行法令規定及罰則，形同虛設，罔顧消費民眾權益，顯有怠失」（調查報告案號：103財調0007參照）

從判斷食用該產品是否安全，因而嚴重影響消費者知與選擇的權利。

又如「優良農產品」之認證標章方面，監察院亦曾於 2012 年針對洗選認證雞蛋之標示的調查報告中表示：「蛋品標章原欲達到蛋品安全衛生及讓消費者易於辨識之目的，因標章種類多，且散布於各機關，農政及衛生機關尚難全盤掌握，遑論係一般之消費者，」、「生鮮蛋品屬散裝食品，現行規定並未強制標示有效日期；而 CAS 蛋品雖應標示有效日期，但其保存期限係業者自行評估訂定。惟生鮮蛋品無須標示有效日期，消費者當無從辨識所購蛋品是否新鮮；另 CAS 蛋品之有效日期，則係業者自行評估，是否確實，並無政府機制予以把關」顯示優良農產品認證標章本應具政府一定之公信力，然因管理涉及衛生福利部及農業委員會之權責，不但未將主管之權限予以整合，亦未就 CAS 蛋品、生鮮蛋品及其有效日期之標示明定相關把關機制，致使主管機關難以有效掌握該農產品之正確資訊，因而難以確保標章之公信力，更遑論保護消費者食的安全。

綜上說明，本文認為國內現行分散於多法之食品標示制度，並未就不同食品種類課以合理之義務標示內容，因而造成適用上之混亂，而與日本「食品標示法」施行前的狀況類似，無論對於消費者之理解、食品業者之遵循及主管機關監督，均造成妨礙，實有改進之必要。

二、未將消費者保護視為指導原則且義務標示內容未盡完善

要求企業經營者於其商品提供消費者充分、正確之資訊，進而為其商品之標示，乃係為保障消費者知的權利，而食品標示，則係要求食品業者於消費者每日必須飲食之商品提供充分、正確之資訊，以利於消費者選擇，兼有幫助消費者進行健康管理之作用，可說是食品安全防護之第一道防線。而食品標示這樣的消費資訊，雖然是要保護消費者對於「食品來源的正確期待」⁴¹，但這樣的資訊，正如學者所言，「消費者仍居於被動接收之地位」⁴²，亦即僅仰賴食品業者所提供之資訊或政府機關主動公開相關之消費資訊，正因如此，是否將消費者保護視為食品標示制度之指導原則，甚為重要。

⁴¹ 張麗卿，「食品犯罪中的摻偽或假冒—以富味鄉混油事件判決為中心（附談頂新判決）」，月旦法學雜誌第 249 期，2016 年 2 月，頁 95。

⁴² 李寧修，「從憲法觀點論消費資訊公開請求權」，憲政時代第 38 卷第 2 期，2012 年 10 月，頁 240。

然而，若檢視國內之現行規定，例如食品安全衛生管理法第 1 條之立法目的，係著重在「管理食品衛生安全及品質」及「維護國民健康」，卻獨漏了「消費者保護」文字，本文認為將影響行政機關抑或司法機關對於「食品標示制度」立法精神之解讀，例如近年來發生之食用油食安事件，其實同時夾雜著「攙偽或假冒」及「標示不實」兩種行為態樣，然而這兩種行為在現行的食品安全衛生管理法作為不同的法律效果，惟在司法實務上卻存有不同之認定標準，例如某業者所製售之橄欖油產品外包裝標示單一成分橄欖油或天然橄欖油，而其內容卻攙有 20% 至 50% 比例之芥花油予以混充，被臺中市政府衛生局認定違反「攙偽或假冒」及「標示不實」，案件經被裁處人提起行政訴訟，臺中高等行政法院認定：攙偽或假冒及標示不實均為販售前階段之接續行為，應由高度行為之「攙偽或假冒」吸收低度行為之「標示不實」（103 年度訴字第 176 號判決參照）；但最高行政法院卻認為「攙偽或假冒」與「標示不實」之行為係二行為，而非「同一行為」，自應分別處罰（最高行政法院 104 年度判字第 411 號判決參照）。而此係因現行法對於「攙偽或假冒」及「標示不實」之定義及範圍不夠明確之故⁴³，導致社會大眾皆著重於食品之「攙偽或假冒」上，而忽略「標示不實」這類主要保障消費者知的權利以及維護其消費選擇權的制度建構問題。此外，雖然「健康食品管理法」、「農產品生產及驗證管理法」及「糧食管理法」，均明定「維護（或保障）消費者之權益」為立法目的，然健康食品與農產品之標示不實事件依然頻傳，此乃肇因於政府部門向來認為「標示不實」對於國民健康的影響不大，而未對之加以重懲，再加上相關部門未以「消費者保護」之角度來強化「食品標示」制度之重要性，致使相關企業經營者為求商業利益挺而走險為不實標示。

事實上，監察院早在 2009 年 11 月 17 日所提出之「食品添加物安全管制與規範專案調查研究報告」即已指出：「食品業者在其產品中使用食品添加物，即應在標示上註明，業者有告知購買者之責任，亦即消費者有『知的權利』，而且也有『選擇之權利』，蓋部分消費者對於某種食品添加物有過敏反應，或者個人有所喜惡，讓其事先了解，以便作自由選擇」。基此，本文認為，政府部門惟有

⁴³ 2014 年監察院亦曾針對市售「大統特級橄欖油」標榜 100% 西班牙進口特級冷壓橄欖油製成，卻混攙銅葉綠素乙案，就標示問題明確指出：「衛生主管機關未明定食品衛生管理法有關『攙偽或假冒』及『標示不實』之定義及範圍，語意不清有欠明確，致事實認定尚有模糊空間，亟應檢討修訂，以臻嚴謹」。

將「消費者保護」視為食品標示之指導原則，才能妥適認定哪些是「業者」應主動揭露給消費者之必要食品資訊，以及對「標示不實」之定義及範圍進行合理詮釋，藉以確保消費者「知」與「自由選購」食品之權利。

另外，現行食品之義務標示內容亦未盡完善，礙於篇幅，本文以下僅就「產地」、「散裝食品」及「食品添加物」等標示問題進行檢討。

首先，就產地標示方面，2010年監察院曾針對坊間因茶葉原產地標示不明，混充高價台灣高山茶販售乙案認定：「進口茶葉與國內茶葉混充販售，其產地之規定應屬國內食品主管機關權責，尚非屬進口貨物原產地認定標準之規範範疇，惟中央衛生主管機關怠於訂定適當之認定標準，以落實食品衛生管理法要求標示原產地（國）之目的，卻引用進口貨物原產地認定標準第7條規定，即不論進口茶葉與國內產製茶葉之混充比例，均以國內為最終實質轉換地，顯不合理，應予檢討改進……」（調查報告案號：099財調0005）。然迄今參照衛生福利部所訂定之「原產地標示Q&A」中，針對進口茶葉原產地之認定，縱係依據財政部與經濟部所會銜公告之「大蒜等八項農產品之原產地認定基準」中之特定農產品：茶葉，不論生鮮、冷藏、冷凍、乾、發酵、未發酵，皆以其收割或採集之國家或地區原產地，然而如果茶業之加工、製造或原材料涉及二個或二個以上國家地區者，目前仍適用進口貨物原產地認定標準第7條規定，以茶葉產生實質轉型之國家或地區為產地，因此如越南生產之茶業，在台灣加工製成茶包或在台灣加工製成茶飲，因產品物理性狀（外觀）改變，其產地仍為台灣，其他混充之進口食品亦有相類似之問題，因此，本文認為這類進口食品混充之原產地標示問題，迄今仍存有逸脫於食品安全管理法制外的不合理問題。

其次，就「散裝食品」之標示方面，現行「散裝食品」除含有基因改造食品原料外，其標示規範最主要為「國內通過農產品生產驗證之散裝食品標示規定」及「散裝食品標示相關規定」，然而針對前者規定適用「食品安全衛生管理法」，本文認為除造成農產品適用之割裂外，實施對象若僅適用「食品販賣業者已辦理公司登記或商業登記」，則可謂目前諸多攤商販售之散裝農產品皆在規範適用外，亦不包括國外進口之散裝食品標示，難怪市售諸多農產品皆未見其進行相關標示。至於現行「散裝食品標示相關規定」，主要係因應進口美國牛肉事件，中央主管機關訂有「散裝食品標示相關規定」。該標示規定雖將實施食品類別（品項）區分為「非以牛肉及牛可食部分為原料之散裝食品」與「以牛肉及牛

可食部位為原料之散裝食品」，惟從標示事項之內容來看，以牛肉以外為原料之散裝食品僅限於食品販賣業者已辦理公司登記或商業登記者為限，始有標示「品名及原產地（國）或等同意義字樣」之義務。而以牛肉為原料之散裝食品則區分為食品販賣業者有無辦理公司登記或商業登記：如有登記，則有標示「品名、原產地、牛肉及牛可食部位原料之原產地（國）或等同意義字樣。其內容物僅含有單一生牛肉或生牛可食部位者，得擇一標示食品原產地（國）或牛肉及牛可食部位原料之原產地（國）。現場烘焙（烤）食品及現場調理即食食品，僅須標示牛肉及牛可食部位原料之原產地（國）」之義務；如無登記，則應標示「牛肉及牛可食部位原料之原產地（國）或等同意義字樣」，而有關食品中之牛肉及牛可食部位原料，係以其屠宰國為原產地（國）。也就是說，該規定主要係將進口散裝牛肉之品名及原產地列為強制標示對象，而牛肉以外之散裝食品，則僅限於食品販賣業者已辦理公司登記或商業登記者為限，始有強制標示品名及原產地之義務。惟同樣是肉類，為何僅就散裝牛肉納為嚴格標示之對象而不及其他肉類？國內各縣市所生產之肉品亦有品質上之差異，為何不強制標示國產肉類之更明確的地區產地？為何將牛肉以外之散裝食品限於已登記之業者？及何以散裝食品之強制標示內容僅限於「品名」與「原產地」？均有討論空間，只能說「散裝食品標示相關規定」僅係中央主管機關為放寬美國牛肉之輸入所為之配套措施，而非就整體之散裝食品標示制度進行規範，此可從中央主管機關僅公示「牛肉及牛可食部位原料之原產地標示 Q&A」可得而知，整體而言，散裝食品之義務標示之規範對象過狹，致是否吃到有害健康或引起過敏之物質，只能繫於食品供給過程中各業者之良心與消費者之運氣，實不利於消費者知悉食品之資訊以供選擇，故本文認為現行「散裝食品」之義務標示內容規定實未盡完善。

再者，就「食品」含有「食品添加物」成份之標示，亦存有若干問題。以包裝食品所含香料為例，目前仍係依據衛生福利部訂定之「市售包裝食品所含香料成分免一部標示規定」，亦即香料成分得以「香料」標示之，如該成分屬天然香料者，得以「天然香料」標示之。也就是說，香料並非義務性標示項目，食品有添加香料可不標示，同時即使標示為香料，亦難以判斷屬於天然香料或人工香料，因而造成消費者食用含有化學香料之食品卻渾然不知，並開啟業者為追求香氣而濫用食品添加物之大門，不但剝奪消費者知的權利，無形間對食用者之健康亦存有相當風險，而有檢討之必要。再者，食品於外包裝雖有標示各項成分，並

宣稱該食品為天然無任何添加物，但各項成分本身的成分則亦可能含有各項食品添加物，該食品是否還可宣稱「無添加」，乃至於要求「散裝食品」標示「食品添加物」之成分，以市售散裝麵包為例，多用速發型酵母粉進行快速發酵，但速發型酵母粉本身所含之食品添加物種類可謂相當驚人，而所用的廉價麵粉亦含有驚人的添加物，是否要求應強制標示，不僅應基於「預防原則」之精神妥適進行客觀、科學中立之「食品安全評估」，更係我們食品標示制度是應否朝往更加詳實之路邁進的問題。

三、基因改造食品標示雖有進展仍有相當疑慮

有鑑於基因改造食品相對於一般食品而言，在外觀上難以辨識，但對於食用者卻存有相當的健康風險，一般多將「食品中含有基因改造食品原料」列入義務標示範圍。基本上，參照現行「包裝食品含基因改造食品原料標示應遵行事項」、「食品添加物含基因改造食品原料標示應遵行事項」及「散裝食品含基因改造食品原料標示應遵行事項」規定，國內基因改造食品標示業有以下特色：「非故意摻入而應強制標示的含量比例之降低」（從 5% 降為 3%）、「實施對象及適用範圍的擴大」（包含包裝食品、食品添加物、散裝食品，直接供飲食場所所提供之食品）及「參考國際標準始得標示為非基因改造字樣」。

由前述之基因改造食品標示規定可知，和過去相比，新制已有相當進步，並改進本文前述關於舊制之諸多缺失，應值得讚許。然而，本文基於以下理由，認為即使在標示新制的架構下，基因改造食品仍存有食用的健康風險及標示死角，而難以高枕無憂：首先，基因改造食品在新制度所面臨的第一個問題就是必須依據食品安全衛生管理法第 21 條第 2 項的「健康風險評估審查」，然在目前依據「食品風險評估諮議會」所進行的食品風險評估，本文認為無論在「獨立性」與「科學之中立性」與先進國家相比仍有不小差距的前提下，實難認同衛生福利部於「基因改造食品管理專區」中樂觀的強調：「基改食品上市前，都必須經過嚴密的食品安全評估，所以市面流通知基改食品，不但和傳統非基改食品間並無差異外，相較於傳統食品，更可確定其食用之安全性」⁴⁴，更何況是，雖然多年

⁴⁴ 衛生福利部食品藥物管理署，「基因改造專區—何謂基因改造食品」，<http://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=3951#.V06mQ8B963c>，最後瀏覽日期，2016 年 6 月 1 日。

來已有不少非政府組織大力提倡與宣導基改食品之健康風險，但因尚未發生基因改造食品的具體事故⁴⁵，在諸多國人對基改食品之風險仍不甚了解的前提下，政府更有必要將更正確、更中立的健康風險資訊提供給消費者，而不只是一味告訴大家食用基因改造食品絕對沒問題，否則將無助於消弭消費者食用之疑慮。

其次，縱使新制將標示之適用範圍擴大，然截至目前為止，目前國內經許可上市之基因改造食品僅有「黃豆」、「玉米」及其加工製品，導致食品業者所製造或銷售「黃豆」、「玉米」以外食品，標示為「非基因改造」即一律遭政府機關認定「標示易生誤解」而逕予裁罰，且行政法院亦肯認這樣的見解，例如數年前之「蔓越莓事件」中，業者就遭臺北市衛生局裁罰，案經臺北高等行政法院 101 年度簡字第 84 號判決認定：「目前相關法規就食品原料可標示『非基因改造』之對象為『非基因改造黃豆』及『非基因改造玉米』，蔓越莓不再其列。即便系爭食品使用之蔓越莓為非基因改造，惟我國中央主管機關未公告核准黃豆、玉米以外之基因改造原料，若系爭食品標示為『非基因改造新鮮蔓越莓』，亦使消費者誤解系爭食品原料為我國公告核可之基因改造食品原料」，並經業者提其上訴，案經最高法院 101 年度裁字第 1918 號裁定駁回確定。另 103 年間的「非基改糯米薏仁及非基改綠豆事件」，業者亦遭苗栗縣政府以「系爭食品標示有亦生誤解」之情形而加以裁罰，一審苗栗地方法院（104 年度簡字第 10 號行政訴訟判決）及二審高等行政法院（104 年度簡上字第 58 號行政判決）亦持與「蔓越莓事件」相同的裁判見解。針對以上司法實務見解，國內學界正反意見兩立，肯定上述實務見解的學者認為因我國未有「在製程上採取防止措施者，得標示為非基因改造」的類似規定，因此業者於食品上標示「非基因改造」，會使消費者誤認其比市售其他產品有更嚴格之防止基因改造物質污染之管控，乃有誤導之可能性⁴⁶。然而，否定上述實務見解的學者則認為，事實上，如果是基因改造食品，非經查驗也不得進口，如業者能提供文件證明為非基因改造，即無所謂之「不實或誇張」可言，主管機關及法院反而推導出會使消費者誤解蔓越莓為我國公告核可之基因改造食品原料，其推理實屬過度延伸⁴⁷。本文認為，雖然前述案

⁴⁵ 許耀明，「基因改造食品強制標示新規範」，月旦法學雜誌第 243 期，2015 年 8 月，頁 257。

⁴⁶ 林昱梅，「論食品標示不實之判斷—以德國法及我國法為中心」，月旦法學雜誌第 236 期，2015 年 1 月，頁 90。

⁴⁷ 呂紹凡，「與基因改造產品相關之法規動態」，萬國法律第 200 期，2015 年 4 月，頁 48。

件係於舊法架構下所為的解釋，然即使在目前新法架構下，目前國內經許可上市之基因改造食品仍舊僅有「黃豆」、「玉米」及其加工製品，則上述問題仍未得解決，看似國內對於基因改造食品之管制相當嚴格，然而落實在標示制度上卻是為了防止消費者誤解，黃豆跟玉米及其加工製品以外之食品皆不能標示「非基因改造」，那麼依照國內目前進口查驗實務及境外管制能力，是否皆能清楚、完整、正確的辨識黃豆跟玉米外的食品（乃至於新興基因改造食品）為「基因改造食物」，如答案並非肯定（亦即涉及主管機關執行查核能力及效率問題），則明顯有礙於消費者知與選擇之權益。而新法既然已明定應參考國際標準始得標示為「非基因改造」字樣，如業者能依國際標準並拿出其商品化之食物不含「基因改造」成分的證明，其標示為「非基因改造」，應更能讓滿足消費者知的權利，而政府機關若有質疑，更應藉由進一步查驗與公正、客觀的食品安全評估機制來判斷是否屬實及可否食用，並藉由妥適的風險溝通來增進民眾對基因改食物的了解，但我們政府卻反其道而行，不管業者是否能拿出證明，只要就非經國內許可上市的食物標示為「非基因改造」，即逕為認定「使人誤解」國內有許可該種基因改造食品，本文認為這樣的認定方式，在缺乏完善的基因改造食品健康風險評估機制及管制查核效率，恐怕無法消彌國人對於食用基改食品之健康疑慮，更無助於消費者保護。

再者，就執行面來看，目前坊間不論是賣場的包裝食品、散裝食品、飲食店、小吃店甚至是攤販，就黃豆製品皆已普遍依新制標示，且多標示為「非基因改造」等文字，然而在國內黃豆自給率不到 1% 之今日，對照業者對於其產品幾乎都標示「非基因改造」，彷彿基改黃豆已在國內絕跡般，是否標示屬實，除業者自行送檢自清外，就必須仰賴政府機關的把關，然而依據中央主管機關所訂之「食品衛生檢驗中央地方分工項目表」之規定可得知，基因改造食品之檢驗係屬「中央主管機關」專管，地方主管機關無權置喙，再加上依現行食品安全衛生管理法第 21 條第 5 項之規定，基因改造食品原料登記，得委託其他機構辦理，而中央主管機關歷年來也都委託其他機構辦理（如 2016 年之查驗登記業務係委託「財團法人食品工業發展研究所」辦理），而不親自辦理查驗登記，那麼試問坊間這些大量充斥標示為「非基因改造」的食品，究竟有無標示不實，消費者恐怕很難知道。

最後，因食用基因改造食品與國人罹癌率的提升是否有其直接關聯性目前

仍未百分之百確定，如果我們有心想要就「基因改造食品」朝往「全標示」的方向邁進，除以上問題尚待解決外，政府必須能有效掌握目前國際間基因改造食品技術的動態，才能進一步擴大管制並列入義務標示範圍，而不是在未進行客觀、中立之「食品安全評估」前提下就告訴消費者「基因改造食品」與「一般食品」沒什麼不同、食用「基因改造食品」沒有問題等，尤其當基改技術越來越進步，且有越來越多種類的基因改造食品或原料可能進口，如果我們的管制能力還停留在過去，必然無法面對並降低國人食用基改食品的風險。另諸如食品中所含添加物如含有基因改造成分，新制雖然要求須於添加物包裝的外觀標示，但該食品仍不要求為一定標示，以及動物飼料包裝雖已要求為一定標示，但國人選購肉類仍無從得知飼養業者有使用含有基因改造成分的飼料，致使肉類商品之標示與飼養過程的資料脫鉤並存有危害人類健康之間接風險。整體而言，現行的標示規範離「全標示」尚有一大段距離。

肆、代結論：現行食品標示法制之改革建議

食品（農產品）生產者與消費者食之生活，因功利主義與工業化導致生產與消費割裂，成為當代食的最大危機，故如何增進消費者對生產者之信賴，係為食品標示之重要課題⁴⁸。而基於食品資訊於消費者與企業經營者間之不對等性，政府有必要課予食品業者提供更詳細及正確的食品資訊，藉以保障消費者「知」的權利及提升其自由選擇食品之機會，而食品標示制度的建構就是為了落實這樣的理念。基此，鑒於國內現行食品標示法制存有若干缺失，本文綜合以上討論，借鏡日本法制，從消費者保護之視角，提供初步改革建議方向如下：

⁴⁸ 日本學者北健一針對「如何增進消費者對生產者之信賴」，提及長野縣於2002年開始，為振興地方經濟及消費者信賴，創設了「原產地稱呼管理制度」及「原產地管理委員會」，藉以讓當地消費者清楚知道在地食品之來源及相關資訊。參閱北健一，「食品表示をめぐる消費者問題の沿革」，現代消費者法第21期，2013年12月，頁9。

一、以消費者保護作為食品標示立法之最高指導原則，並制定專法由專責部門權管食品標示：

正義及頂新製油等公司以飼料油混充食用豬油之事件顯示，政府不僅對於提供食用油品之相關資料消極被動，而有違消費者保護法應作為之相關義務⁴⁹，同時亦因立法者未將消費者保護視為食品標示立法之最高指導原則，忽略「標示不實」乃係保障消費者知的權利以及維護其消費選擇權的制度建構問題，致使法規範中「標示不實」之定義及範圍不夠明確，並易使執法機關輕忽其重要性，而嚴重影響消費者之權益。

按現行消費者保護法第4條、第5條及第24條業已分別明定：「企業經營者對於其提供之商品或服務，應重視消費者之健康與安全，並向消費者說明商品或服務之使用方法，維護交易之公平，提供消費者充分與正確之資訊，及實施其他必要之消費者保護措施。」、「政府、企業經營者及消費者均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益」、「企業經營者應依商品標示法等法令為商品或服務之標示（第1項）。輸入之商品或服務，應附中文標示及說明書，其內容不得較原產地之標示及說明書簡略（第2項）。輸入之商品或服務在原產地附有警告標示者，準用前項之規定（第3項）。」其中第4條及第5條規定於第1章「總則」，第24條則規定於第2章（消費者權益）第4節「消費資訊規範」，顯示提供消費者充足與正確的消費資訊，係為政府與企業經營者共同的責任，而「食品標示」正係與消費者權益密切關連之食品消費資訊。

基此，本文認為，借鏡日本食品標示法之基本理念，以保障「消費者知的權利」及「消費者選擇權」作為食品標示立法之最高指導原則，不僅可有效落實消費者保護法所揭櫫之「充實消費資訊」之精神，亦可促使政府體認到重新建構食品標示法制之重要性，思考明定「標示不實」之定義、種類⁵⁰及範圍之必要

⁴⁹ 如監察院對於該案即認：「衛福部食藥署以已逾有效期限及未於市面流通為由，而未即時公布問題食用油品之相關資訊，有違消保法應作為之相關義務，核其罔顧消費者權益，揭露方式流於消極被動引發民怨，殊有可議」（調查報告案號：104內調0050）。

⁵⁰ 如論者有認鑑於現行食品法規尚無食品標示不實的類型，建議於食品安全衛生管理之相關規定中，例示若干食品標示不實之類型，以作為食品業者及行政、司法實務運作之參考依據。參閱林昱梅，「論食品標示不實之判斷—以德國法及我國法為中心」，月旦法學雜誌第236期，2015年1月，頁91-92。

性，及建構與食品標示制度相關之以保護消費者為目的之相關配套措施（食品資訊之公開揭露），藉以有效遏止食品標示不實事件之持續發生。另針對國內散裝食品義務標示對象及標示內容不足，乃至於「外食」及「網路販售食品」之資訊提供問題，有鑒於日本消費者廳亦已將之納為未來予以管理及改革之方向，吾國亦可於制定食品標示專法統一管理後，由法定專責部門納入檢討，而這樣的檢討應以消費者保護之觀點而非以行政部門推諉權責或是增加業者負擔之觀點來看待，如此食品標示之管理對象才有擴大可能，而標示內容夠詳細亦才能有效保障消費者知的權利及其自由選購食品之權益。

另針對現行食品標示法規之適用混亂、未因不同食品種類之性質課予妥適標示義務等制度缺失，本文建議參考日本法制，制定食品標示專法統一管理。以循序漸進的方式，統合現行食品標示法規，除授權行政院訂定施行細則以規範細節性事項外，並由專責部門來權管食品標示業務，且針對不同食品間，如優良農產品、有機農產品、健康食品相對於一般食品，以及健康食品是否應更加細分種類，分別課予妥適標示義務，以期解決上述制度缺失。至於專責部門是否宜由行政院消費者保護處擔任，理論上由其擔任較符合消費者保護之精神，惟就現制來看，該部門依現行消費者保護法係重在監督與協調，而非掌有消費者保護之主管權限，且目前該處僅具行政院內部單位之規模，故短期內欲由該處擔任食品標示之重責大任，恐有相當困難，因此本文認為亦可思考交由新設專責部門來權管。

承前所述，日本關於食品標示義務係統一由消費者廳所權管，而食品標示業務主要係由該廳「食品標示企劃課」與「食品標示對策課」執掌，前者負責食品標示相關法令之規劃與草擬，後者則負責食品標示相關法令之執行，亦即該國立法者於規範上係賦予消費者廳掌有食品標示法令之訂定、解釋與相關行政檢查等權限，然食品安全衛生領域不僅只有「標示」管制問題，還涉及諸多專業判斷範疇，則有賴厚生勞動省與農林水產省進行判斷，惟如涉及食品安全評估，則更有賴食品安全委員會來進行審議，因此消費者廳與前揭機關間之良性互動，乃成為該國食品安全行政運作順遂之關鍵。準此，本文初步認為，我國由專責部門來權管食品標示業務，該部門至少應隸屬於行政院下，並將其職掌限縮在統合分散於各法之食品標示規定以及食品標示之法令訂定與執行，至其他食品安全衛生專業領域，則仍應仰賴與衛生福利部與農業委員會來進行判斷，此時該專責部門與兩機關係處於平行間之合作關係，另有鑑於我國並無日本「消費委員會」之制度設

計，因此如該專責部門係以「專家委員會」或「獨立行政機關」之形態成立，藉以補足專責部門行政專業不足之處，理論上應無不可。

二、以中立、客觀之食品健康影響評估作為食品標示制度之後盾

何種食品及食品中之何種資訊須納入義務標示範圍，與食用風險之相關資訊多有關聯，並涉及「預防原則」於食品安全法制之落實問題，因此如於食品安全行政設有中立、客觀之食品安全評估機制，應可作為食品標示制度之堅強後盾。

比較法上，日本於 2003 年制定「食品安全基本法」及成立「食品安全委員會」，係緣於業者所販售之感染狂牛症牛肉標示不實，引發消費者恐慌，因而對於食品安全行政進行徹底檢討所促成。該國食品安全基本法第 3 條、第 4 條係分別規定：「在保護國民健康之基本認識下，應採取必要措施以確保食品之安全性」、「基於從生產農林水產品至販售食物等一連串食品供給過程均可能影響食品之安全性，為確保食品之安全性，應在食品供給過程之各階段採取必要措施」，不僅揭示「保護消費者之健康」可貫穿整個食品之製造過程，亦明示食品安全行政應遵循「預防原則」，進而落實於設置獨立於風險管理行政外之「食品安全委員會」組織設計，及食品安全基本法所賦予該委員會之「風險評估」、「調查審議」、「風險溝通」及「提供諮詢」四大權限，並於委員會中設有「化學物質評估組」、「生物類評估組」及「新食品評估組」三大調查委員會，藉以輔助委員會行使職權。其中「風險評估」指的是「食品健康影響評估」，食品安全基本法並要求政府於制定食品安全相關政策時，原則上應對食品本身含有或加入食品中對人的健康有不良影響的生物學、化學、物理學之要素與狀態，以當時已到達之科技知識水準進行客觀、中立與公正之健康影響評估，並由風險管理機關依據食品健康影響評估之結果、國民之飲食狀況及其他情事制定相關食品安全政策，藉以防止或抑制有關食用食品對人的健康所造成之不良影響。在實踐上，無論風險管理機關進行食品添加物之指定、使用基準與成分規則之設定、基因作物改造作物之流通、美國牛肉輸入之檢查強度（是否應進行「全隻檢查」），甚至是輻射食品限制出貨之基準等管理措施，皆必須經由食品安全委員會通過食品健康影響評估後始能實施，藉以維護消費者之健康。

相較之下，我國雖於食品安全衛生管理法第 4 條明文揭示「事先預防原則」及組成「食品風險評估諮議會」，然如對照現行「食品安全風險評估諮議會設置

辦法」之規定及該諮議會之運作，顯示國內現行之食品風險評估制度，充其量僅為中央衛生主管機關之幕僚諮詢單位，與日本食品安全委員會之組織及委員會執行職務之中立性相比尚有相當距離，實難期待該諮議會能作成中立、客觀之食品安全評估以利風險管理機關遵循，難怪國外學者會認為：「台灣的食品風險評估機關與風險管理機關在組織上完全未進行分離」⁵¹，另亦可從國內近年來所發生之重大食品安全事件，均未見公布中立、客觀之食品風險評估報告，及均逕由風險管理機關逕為決定管理措施可窺見。故本文認為，完善之食品風險管理措施與食品標示制度，自應以中立、客觀之食品安全評估作為後盾，如此風險管理機關對於諸如添加物、基因改造食品乃至於散裝食品、網路販售食品所進行之風險管理措施及納入義務標示內容之資訊，較符合「科學證據原則」，故因我國食品標示制度欠缺中立、客觀食品健康影響評估作為強力後盾致生諸多缺失，現行食品「風險評估」制度實有重新檢討之必要。

三、政府應致力於確保食品標示之實效性，並提升消費者對食品標示內容之可理解性與選擇能力：

監察院於前述之「包裝茶飲兒茶素不足」調查報告中指出：「中央衛生主管機關疏未依法啟動已許可健康食品之重新評估機制，致未釐清系爭廠商市售產品兒茶素含量衰退之確切原因，亦未查驗該公司所提改善措施是否確實有效、可行，以及其擬再上市產品是否已改善完竣、價格是否合理之前，僅憑業者自主檢驗數據，即率准該公司產品重新上架，核有欠當」顯示確保食品標示之實效性，政府責無旁貸。而以健康食品為例，日本業已將「保健功能食品」予以類型化，並努力確保各別類型標示之實效性。因此，本文認為國內實有徹底檢討現行之健康食品標示制度之必要，建議應借鏡日本法制予以類型化，並致力於確保食品標示之實效性，才能有效保障消費者權益。

此外，針對近來日本進口食品疑似產地標示不實，有輻射污染之疑慮，國內是否應「維持嚴格管制」⁵²抑或「分階段解禁」⁵³引發爭議，估且不論本案所涉

⁵¹ 周倩、高橋滋，「東アジアの食品リスクに係る法制度：遺伝子組換え食品を中心に」，一橋経済学第9卷第1期，2015年7月，頁119。

⁵² 衛生福利部食品藥物管理署於2015年4月15日依據「食品及相關產品輸入查驗辦法」第4條公告訂定「自日本輸入食品須檢附官方產地證明文件，始得申請輸入食品查驗」及「自日本輸

及之食品貿易爭議⁵⁴，如以國內法之角度以觀，「維護國民健康」與「消費者保護」才是政府施政首應考慮之因素，並應秉持「科學證據」原則，對日本進口食品實施不亞於國內管制強度之風險管理措施（甚至因為進口食品資訊不夠透明而採行高於國內管制強制度之風險管理措施）。尤其在我們欠缺中立、客觀之食品健康影響評估已如前述，所謂的「科學證據」原則已流於政治人物及社會大眾各說各話之窘境，在此前提下採取嚴格管制之風險管理措施或許比較符合社會大眾之期待。另過度聚焦於日本進口食品，卻忽略來自其他國家的食品安全性與標示是否不實，乃至於國內食品之「產地標示」不夠明確的缺失問題，恐出現管制缺口。爰此，借鏡日本法制，本文認為至少就國內食品之產地標示方面應朝向標示具體產地而非僅以「國產」或「台灣」概括帶過，尤其針對優良農產品或有機農產品，消費者對於較無污染地區生產的農作物或食品較有信心的同時，標示更詳細之產地應有必要。至於進口食品如均採取嚴格管制之風險管理措施，縱有食品貿易之爭議問題，但對確保食品標示之實效性及維護消費者健康方面，卻有莫大幫助。

最後，本文認為就「提升消費者對食品標示內容之可理解性與選擇能力」方面，政府亦責無旁貸。蓋從日本法之角度來看，該國食品標示法第3條不僅將「消費者自立之支援」視為該法之基本理念，並於食品安全法第9條明定：「消費者，除應深刻理解食品安全之相關之知識外，應努力對於食品安全政策表達意見，以發揮食品安全的積極作用」，顯示該國認為食品安全係為政府、企業經營者及消費者共同之責任，因此提升消費者對於食品標示（或食品安全）之可理解性與選擇能力，乃係政府無可規避之責任。回到我國，雖然現行食品安全衛生管理法並無提及，然消費者保護法第5條業已明示「充實消費資訊」乃係政府、企

入之特定食品須檢附輻射檢測證明，使得申請輸入食品查驗」，不但要求所有該國進口食品都要附上「產地證明文件」才可申請輸入查驗，並要求特定地區生產的食品必須附上「輻射檢測證明」才可申請輸入食品查驗。

⁵³ 中時電子報，「日本核災食品2階段解禁 農委員會雙手保障絕對安全」，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161108000330-260114>，2016年11月8日，最後瀏覽日期：2016年12月7日。

⁵⁴ 關於日本進口食品管制措施所涉及之潛在貿易爭議問題，可參閱薛景文，「食安管制法律短評——對受輻射影響食品安全進口管制制度之反思」，月旦法學雜誌第242期，2015年7月，頁274以下。

業經營者及消費者共同的責任，則政府自應以「消費者保護」作為食品標示之最高指導原則，並應重視「提升消費者對食品標示內容之可理解性與選擇能力」之課題，然而目前食品的標示內容可謂極為複雜（尤其食品添加物），這些標示內容雖形式上保障了消費者知的權利與選擇權，但實質上消費者的選擇能力，卻值得本文堪慮。因此，有鑒於監察院於前述「包裝茶飲兒茶素不足」之調查報告中提及：「中央衛生主管機關應審慎檢討評估市售健康食品標示及廣告之妥適及周延性，並加強教育及宣導，俾讓民眾擁有充分資訊而得以清楚辨識及正確選購」，本文認為政府自應善用行政資源，加強相關教育及宣導，藉以提升消費者對食品標示內容之可理解性與選擇能力，才能真正有效落實食品標示制度所蘊含之「促進消費者對於食品供應之信賴」及「實現消費者健全飲食生活」等基本理念。

參考文獻

一、中文部分

呂紹凡，「與基因改造產品相關之法規動態」，萬國法律第 200 期，2015 年 4 月，頁 42-51。

李寧修，「從憲法觀點論消費資訊公開請求權」，憲政時代第 38 卷第 2 期，2012 年 10 月，頁 215-224。

林昱梅，「論食品標示不實之判斷—以德國法及我國法為中心」，月旦法學雜誌第 236 期，2015 年 1 月，頁 67-93。

姜志俊，「論消費資訊之規範—以廣告與標示為例」，月旦法學雜誌第 110 期，2004 年 7 月，頁 67-73。

徐良維，「食品安全行政之改革芻議—日本法制之借鏡」，國會月刊第 42 卷第 5 期，2014 年 5 月，頁 31-67。

張麗卿，「食品犯罪中的攙偽或假冒—以富味鄉混油事件判決為中心（附談頂新判決）」，月旦法學雜誌第 249 期，2016 年 2 月，頁 89-115。

許耀明，「基因改造食品強制標示新規範」，月旦法學雜誌第 243 期，2015 年 8 月，頁 254-257。

渡辺洋三，法律学への旅立ち，日本國東京都：岩波書局，1990 年。

楊忠意，「日本消費者保護政策法的新發展」，東亞論壇季刊第 462 期，2008 年 12 月，頁 79-86。

薛景文，「食安管制法律短評—對受輻射影響食品安全進口管制制度之反思」，月旦法學雜誌第 242 期，2015 年 7 月，頁 272-278。

二、日文部分

內藤勳，「事件報道による社会的概念の構築—雪印食品事件を事例として」，經營管理研究所紀要第 11 期，2004 年 12 月，頁 11-27。

涉谷樹，「食品偽裝表示における行政調査と犯罪捜査との競合」，社技術研究論文集第 9 期，2012 年 5 月，頁 120-130。

- 涉谷樹，「統一食品表示法制定の阻害要因に関する考察」，社會技術研究論壇第10期，2013年4月，頁24-33。
- 穂山浩、橘田和美，「遺伝子組換え食品の検知と表示制度の動向と今後の課題」，食品衛生学雑誌第51巻第6期，2010年12月，頁383-392。
- 宮城朗，「表示に係る差止請求の現状と課題」，現代消費者法第21期，2013年12月，頁36-42。
- 佐佐義子，「遺伝子組換え食品をめぐるリスクコミュニケーション」，學術の動向第16巻第2期，2011年2月，頁42-49。
- 山口陽子、岩月泰順，「食品表示に関する法—最近の改正法を中心に」（第5章：食品表示に関する事例），LIBRA第16巻第4期，2016年4月，頁15-25。
- 周倩、高橋滋，「東アジアの食品リスクに係る法制度：遺伝子組換え食品を中心に」，一橋経済学第9巻第1期，2015年7月，頁85-122。
- 宗林さおり，「食品表示の現状と今後について」，日本調理科学會誌第45巻第6期，2012年12月，頁447-451。
- 小関良宏，「遺伝子組換え食品の安全性評価」，日本農薬学会誌第35巻第3期，2010年8月，頁383-388。
- 小迫孝実，「わが国における遺伝子組換え飼料の利用と安全性評価」，日本農薬学会誌第36巻第1期，2011年2月，頁85-89。
- 神山美智子，「健康食品をめぐる消費者問題の現状と課題」，現代消費者法第21期，2013年12月，頁21-28。
- 石川直基、的早剛由，新食品表示の法律・実務ガイドブック—基礎からわかる，日本国東京都：レクシスネクシス・ジャパン，2014年6月。
- 石川直基，「食品表示法成立の経緯と今後の制度上・運用上の課題」，現代消費者法第21期，2013年12月，頁10-20。
- 千葉剛，「健康食品・サプリメントの機能とリスク」，現代消費者法第21期，2013年12月，頁29-35。
- 大村敦志，消費者法，日本国東京都：有斐閣，2011年。
- 丹生谷博，「遺伝子組換え食品の安全性評価と品質表示基準」，技術士第21巻第3期，2009年3月，頁16-19。

- 池戸重信，「新たな食品表示制度の展望と課題」，食品と容器第57巻第1期，2016年1月，頁7-13。
- 池田秀子，「食品の新たな機能性表示制度と安全性及び品質確保」，脂質栄養学第24巻第1期，2015年1月，頁9-19。
- 中村光次，「食品の表示制度の現状と課題」，農林金融第56巻第6期，2003年6月，頁395-409。
- 八掛順子、堤世浩，「食品表示に関する法—最近の改正法を中心に」（第2章：食品表示法），LIBRA第16巻第4期，2016年4月，頁4-8。
- 板倉ゆか子，「産地表示への期待と実際」，国民生活第35期，2015年6月，頁19-20。
- 板倉ゆか子，「アレルギーにかかわる表示（1）」，国民生活第39期，2015年10月，頁21-23。
- 板倉ゆか子，「アレルギーにかかわる表示（2）」，国民生活第40期，2015年11月，頁21-22。
- 板倉ゆか子，「栄養成分表示について」，国民生活第43期，2016年2月，頁21-22。
- 板倉ゆか子，「加工食品の原産地と原料原産地」，国民生活第37期，2015年8月，頁20-21。
- 板倉ゆか子，「加工食品の生産第に関わるその他の表示ルール」，国民生活第38期，2015年9月，頁20-21。
- 板倉ゆか子，「機能性表示食品について」，国民生活第44期，2016年3月，頁22-23。
- 板倉ゆか子，「食品添加物の安全と表示（1）」，国民生活第41期，2015年12月，頁20-21。
- 板倉ゆか子，「食品添加物の安全と表示（2）」，国民生活第42期，2016年1月，頁21-22。
- 板倉ゆか子，「食品表示法の概要」，国民生活第32期，2015年3月，頁18-19。
- 板倉ゆか子，「生鮮食品の原産地表示」，国民生活第36期，2015年7月，頁21-22。

北健一，「食品表示をめぐる消費者問題の沿革」，現代消費者法第21期，2013年12月，頁4-9。

木村茂樹、山下善太郎、善慎太郎，「消費者、生活者の視卓に立つ行政への轉換—消費者庁關聯三法の制定」，時の法令第1843期，2009年10月，頁6-27。

鈴木深雪，「食品安全表示の問題」，ジュリスト第1359期，2008年7月，頁68-73。

齋藤憲道，消費者庁—消費者目線で新時代の經營を創る，日本國東京都：商事法務，2009年。

《消費者保護研究》
第 21 輯，頁 131-166

履約保證與法律保留原則之關係與解決

何瑞富*

摘要

預付型交易為企業經常採用之繼續性給付之交易型態，對企業而言，除可收一筆資金供其靈活運用外，對廣大消費者而言則可因其一次支付全額可享有業者給予分次給付之消費者所無之額外的附加價值，例如贈品或多一次以上之服務，但因一次給付予企業經營者之消費金額通常均甚高，如果企業經營者經營不善或有惡性倒閉之情事，除對國家社會產生負面影響外，對消費者而言，則是非常大之損失。

此種預付型交易引發之危機，首度出現於 2003 年 11 月之知名麵包連鎖店「新糖主義」無預警暫停營業，此一事件結束後未滿三年，隨即於 2005 年 5 月 10 日又發生佳姿健康集團無預警歇業事件，緊接著，於 2007 年 12 月 10 日國內最大的健身事業亞力山大健身俱樂部再度傳出經營不善面臨歇業情況。

最近一次則是發生在本（2016）年 4 月 28 日已有 40 年歷史的邱素貞瑜伽天地驚傳停業。

* 作者曾任台北縣政府主任消費者保護官、新北市政府法制局副局長，現任東吳大學法律學系兼任助理教授。作者另感謝兩位審查委員提供寶貴意見，使本文更為充實。

為解決此項問題，2015 年 6 月 17 日修正通過之消費者保護法於第 17 條第一項明確規定了：中央主管機關為預防消費糾紛，保護消費者權益，促進定型化契約之公平化，得選擇特定行業，擬訂其定型化契約應記載或不得記載事項，報請行政院核定後公告之。第二項第三款進一步規定前項應記載事項，依契約之性質及目的，其內容得包括：三、預付型交易之履約擔保。明確規定了預付型交易之企業經營者應該之作為義務，但參諸該條之立法說明二後段「惟因應否記載內容尚須依個別行業之契約性質及目的定之，故所定應否記載之內容得包括所列事項，而非必然包括全部事項」，復以履約保證制度係屬關於人民權利義務之重大事項，此項規定（或授權規定）是否即可解決上述亂象以及有無遵守法律保留原則之適用，容有討論空間。

關鍵字：預付型商品、法律保留原則、授權明確性

壹、前言

最近幾年來，社會上接連發生了許多預付型企業倒閉事件，突顯了此種商品或服務的管制或監督的問題，政府機關為了解決類此問題乃提出了因應之道，¹亦即以消費者保護法第十七條第二項第三款規定之應記載事項之授權²，要求業者將其所預收之款項以履約保證之方式為之，但因本條第二項本文也僅規定：其內容「得」包括，而非必包括。是以，本文認為履約保證不論採取何種方式³，其本質均已在限制人民財產的自由處分權，依憲法、中央法規標準法規定及大法官解釋意旨，應可認此種由行政機關以授權命令訂定之方式，除有違授權明確性外，甚而有違反法律保留之原則。

在該段期間，經濟部與相關機關及業者協商後，分別於2006年10月至2007年1月間，就有關各行業商品禮券定型化契約之履約保證事項規定於應記載及不得記載事項中。同時，行政院體育委員會在行政院消費者保護委員會指示下，並已將履約保證機制於2007年8月15日正式納入健身房定型化契約⁴應記載事項⁵。目前雖已公告施行，但在前開會議期間⁶，對於行政機關得否以應記

¹ 詳請自行參考本條規定歷次修正情形。

² 中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項。違反前項公告之定型化契約，其定型化契約條款無效。該定型化契約之效力，依前條規定定之。企業經營者使用定型化契約者，主管機關得隨時派員查核。2015年6月17日修正後規定中央主管機關為預防消費糾紛，保護消費者權益，促進定型化契約之公平化，得選擇特定行業，擬訂其定型化契約應記載或不得記載事項，報請行政院核定後公告之。並於第二項第三款規定前項應記載事項，依契約之性質及目的，其內容得包括：三、預付型交易之履約擔保。

³ 按履約保證之方式可有信託專戶、責任保險、保證契約及同業聯保等四種。

⁴ 在應記載事項中規範履約保證之外，是否有必要擴大再於健身房定型化契約中明定凡屬健身房與消費者訂定契約者，亦須作履約保證，目前該範本規定期間逾一年且預繳費用超過新台幣五萬元者，業者就超過部分應提供履約保證，就此，筆者以為此係疊床架屋多此一舉，尚非必要。

⁵ 民國2007年12月10日國內最大的健身事業亞力山大健身俱樂部再度傳出經營不善面臨歇業情況之後，行政院體委會再度邀集相關機關及業者，再度針對如何建立履約保證相關機制續作討論。

⁶ 行政院消費者保護委員會自民國2001年10月5日起邀集相關機關開始審查健身房定型化契約範本，同年11月30日、2002年2月1日及同年之3月13日等審查會則尚無此項討論，迨

載事項將履約保證事項規定於法規授權之命令中，曾引發業者相當程度之撻伐，認為此舉在商業上不僅將造成資金調度上的困難⁷，其有無違反法律保留原則及授權明確性原則亦有疑問⁸。

本項規定，即使在新法已作有規定，即除在執行面產生如業者未依規定記載履約保證字樣時，無法認定其應如何視為有記載之窘境外，在法理上，本項規定係源自於消費者保護法第十七條第一項及第二項第三款：前項應記載事項，依契約之性質及目的，其內容得包括：三、預付型交易之履約擔保。但，即使法有授權由主管機關就之公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項，但因本條第二項本文也僅規定：其內容「得」包括，而非必包括。是以，本項規定有無違法律保留原則，仍有相當之疑慮。

基於此，本人欲以之前從事消保官及法制多年之實務工作經驗，乃以此為題進行研究，希望從憲法的法律保留原則及如認係一授權法規，則在此種規定下，授權的目的及其範圍是否符合授權明確性原則為經，並以大法官解釋及相關論篇文章為緯，並提出解決之方向，期使消費者權益能獲得更多保障。

2003年12月25日於審查財政部所提（商品禮券定型化契約範本原則）草案時，才要求財政部擬定商品禮券管理機制，並建議未來禮券再發行時，應有履約保證機制或銀行信託……等機制之建立，最後於2004年1月5日於審查會會議中第一次提出履約保證。

⁷ 2004年2月各業者開始各找遊說人開始遊說欲將履約保證機制剔除，至2004年5月4日，業者見大勢已去，爰就如何因應消保會強勢要求履約保證之議題開始討論如何成立品保協會。並於同年7月13日以中華民國體適能商業同業公會籌備處名義函行政院消費者保護委員會並將副本送行政院長，略以：然貴會卻未顧及目前國內絕大多數之金融機構並無承做此種履約保證之意願；有承做意願者，其費用率均達百分之十二以上，顯已超過健身房業者之財務承受能力。雖業者亦得就超過五萬元金額部分，提撥百分之三十作為信託不得動支。然前開提撥之比例極高，妨害中小型健身業者之資金調度暨設備更新，造成進入市場之門檻，是否利於消費者，自不能由毫無企業管理經驗之理論家一廂情願論斷。

⁸ 同前註函：貴會既一意孤行，拒於審查期間對於有利及不利於業者之部分一併注意，姑不論當下之健身房定型化契約範本條文多有違背法理之處，其行政程序亦已悖反依法行政之原則。倘前開定型化契約範本通過，並進而強制佈行應記載不得記載事項，當係假消費者保護之外衣違法侵害企業經營者之惡例；本公會會員除訴諸司法審查外，自度已知無力回天。及：敬盼貴會摒卻無禮不當之引喻，回歸法律保留之原則，依法行政，當能捍衛消費權益，重持貴會所宗。

貳、法律保留原則

一、法律保留原則

(一) 法律保留原則意義、範圍

所謂法律保留原則，如一般所了解，即指特定領域的國家事務應保留由立法者以法律規定，行政權惟依法律的指示始能決定其作為，或換一個角度來說，指在特定領域的行政行為，非有法律依據不得為之⁹。

因之，法律保留原則可謂係來自於所謂的依法行政原則¹⁰，亦即國家一切行政的依據均應本於立法機關所制定的法律，只有本於法律的行政才有所謂的合法性。所以法治國家的意義，在立法權的行使上，強調人民之自由權利應由法律加以保障，在行政權的行使上，則在強調非依法律不得限制人民的行使權利或使之負擔義務。

依法行政原則，在一般的觀念上，其內涵可有：法律優位原則（消極的依法行政）及法律保留原則（積極的依法行政）二種。以下僅就本文所欲探討之法律保留原則作論述。

就我國法中，其與法律保留有關之規定者，有：

1. 憲法第八條第一項、第十九條、第二十條、第二十三條¹¹、其他憲法律保留條款：第二十四條依法律受懲戒，第六十一條行政院之組織，第七十六條法院之組織及憲法增修條文中的法律保留條款，如第二條。¹²

⁹ 許宗力，《法與國家權力》，元照出版，1999年10月，頁118。

¹⁰ 學者許宗力認為我憲法並無依法行政的明文，且依法行政也並不必然含法律保留原則。詳見《法與國家權力》，元照出版，1999年10月，頁118。但大多數學者仍採肯定說，認為依法行政如不含法律保留，則行政權將於如何範圍內受法律拘束。再者，我大法官解釋如釋字第394、423、474、505、511、514、524、539、548及566等均有法律保留的相關說理，顯見法律保留原則的存在是被肯認的。

¹¹ 以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

¹² 吳庚先生、許宗力先生、李震山先生等均肯認本條規定為一般公認之法律保留條款。

2. 中央法規標準法：第五條¹³及第六條

茲依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條及第六條規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之」。此即法律保留原則之規定。其中第五條第二款與第四款，如參考上述德國實務與理論，頗有相類之處，因此，第二款似可從「干涉保留」解釋之，第四款則可引用「重要性理論」解釋之。

(二) 大法官解釋中對於法律保留原則之看法

法律保留之概念，早已出現於大法官解釋中，但當時並未明確使用「法律保留」四字。例如 1954 年大法官釋字第 38 號解釋：至縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律之根據，不得限制人民之自由權利，此即屬侵害保留之表現。

在解釋文¹⁴或解釋理由書¹⁵明確出現法律保留之用語者，則係在釋字第 380 號解釋。其解釋文中曾表示：「……國家對於大學自治之監督，應於法律規定範圍內為之，並需符合憲法第二十三條規定之法律保留原則。」，釋字第 614 號亦表示：「憲法上之法律保留原則，乃現代法治國之原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政立法二權之權限分配，給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條之法律保留原則有違，」，均已明顯地將學說上的「法律保留」概念與憲法第二十三條相結合。此後，法律保留成為大法官解釋中常提及之概念，後並於其他解釋中一再闡明，法律保留為憲法第二十三條或其他條文、原理之內涵。

大法官對於「何種事項應適用法律保留原則」，採類似德國之重要性理論。而其論述方式，往往是用反面的「技術性、細節性事項」來對照。亦即：凡技術性、細節性之非重要事項，即可由行政機關逕以命令定之。釋字第 360 號解釋理由書中，即指出「法律對於有關人民權利義務之事項，不能鉅細靡遺，一律加以

¹³ 規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者」。

¹⁴ 統計大法官解釋文中曾提及法律保留者，有 394、423、474、505、511、514、524、539、548、550、566、575、581、586、593、598、602、609、611、614 號。

¹⁵ 統計大法官解釋理由書中有法律保留者，有 236、247、271 號。

規定，其屬於細節性、技術性者，法律自得授權主管機關以命令定之，俾便法律之實施。」

將重要性理論詮釋最清楚的，則為釋字第 443 號之解釋理由書：「……若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」，本號解釋一方面認定「細節性、技術性」事項無須有法律保留原則之適用。即使對人民產生不利影響，亦僅被認為「對人民產生不便或輕微影響」，而非「侵害或限制人民權利」。乃認因而並不受憲法第二十三條之拘束。另一方面亦指出，即便是一般被認為規範密度要求較低之「給付行政」行為，若「涉及公共利益之重大事項」，亦應適用法律保留之原則。

（三）小結

中央主管機關依據消費者保護法第十七條所訂定之履約保證，根據以上對法律保留原則之介紹，謹歸結如下：

法律保留原則係來自於所謂的依法行政原則，亦即國家一切行政的依據均應本於立法機關所制定的法律，只有本於法律的行政才有所謂的合法性。所以法治國家的意義，在立法權的行使上，強調人民之自由權利應由法律加以保障，在行政權的行使上，則在強調非依法律不得限制人民的行使權利或使之負擔義務。履約保證在性質上係在限制人民自由處分其財產，無疑問的，在行政權與立法權是應加以區分的，換言之，應由法律加以規定，法律如不規定亦應採明確授權方式，否則，即屬行政權之恣意，行政權如可恣意，將非國家或人民之福。

至於憲法保留的內容及層次如何區分，從憲法第二十三條即可看出對於基本權之限制應適用法律保留之原則，進而，法律保留之範圍在學說上雖可分為侵害保留、全部保留、列舉事項保留、權力保留、社會權保留及重要事項保留等，依據我國大法官解釋，我應採重要性理論。

行政機關要求企業經營者須提供履約保證責任，可能涉及二種憲法上基本權：一是契約自由（憲法第二二條），按應記載不得記載事項之規定，介入企業經營者與消費者之間的契約內容，成為具有拘束雙方當事人效力之條款，限制雙

方不約定履約保證條款之自由，此涉及內容自由，亦屬契約自由之範疇；二是企業經營者之財產權或企業權，履約保證要求企業提供擔保，涉及其財產權（或所謂的企業權）。企業經營者不論是由銀行保證¹⁶或自行提供擔保，均涉及其財產之利益。若係將消費者所支付之費用交付信託，更影響企業自由運用資金之權利。此項對人民基本權利之干預，應有法律保留原則之適用。

二、授權明確性原則

履約保證係中央主管機關依據消保法第十七條第一項之授權而訂定之對外發生效力之法規命令，而前揭條項則僅規定中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載事項，值得討論者，在於即使有法律之授權，但此之授權是否符合所謂授權明確性原則，以下即就此分述之。

（一）意義

授權明確性原則，意指立法院以法律授權行政機關制定法規命令時，其授權的「目的、內容、範圍」必須是具體明確。此原則在大法官初次於釋字第三一三號正式引進¹⁷來要求立法院在授權行政機關訂定法規命令時，必須符合此一明確性原則。

（二）大法官解釋中對授權明確性之看法

大法官最明確直接地援引「授權明確性」從事違憲審查者，應屬釋字第313號解釋，大法官不但基於憲法第二十三條適用法律保留原則（處罰之構成要件及數額，應由法律定之），並且明揭「授權之內容及範圍應具體明確」之意旨。而以授權未臻明確為由，宣告民用航空運輸管理規則之相關規定違憲。

另外，則是釋字第390號解釋亦同，另在我國憲法第二十三條僅定「不得以法律限制之」的文義下，作成與德國基本法第八〇條文義十分雷同的解釋—授權

¹⁶ 由銀行保證時，企業經營者仍須提供擔保物或支付費用，此均涉及財產權。

¹⁷ 此乃源自於德國的基本法（該國憲法）第八十條第一項：「德國基本法第八十條第一項規定：「聯邦政府、聯邦各部部长或邦政府，得根據法律發布行政命令。此項授權之內容、目的及範圍，應以法律定之。……」我國憲法雖然沒有授權明確性原則的明文規定，但是學者認為這可以從憲法中的法治國原則與民主原則中自然推出，而無待規定。

的目的、內容及範圍，應具體明確之意旨乃同其旨趣。嗣後，諸如「法律若授權行政機關訂定之法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定」（釋字第 394 號解釋）、「法律雖得以授權以命令為補充規定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確」（釋字第 402 號解釋）之類的相關用語，亦經出現在大法官的解釋文或解釋理由書之中，並以之審查相關之法令¹⁸。

（三）小結

按法律若授權以命令限制人民之權義關係者，其授權必須具體明確，如僅概括授權行政機關訂定施行細則者，細則僅能就執行法律有關之細節性及技術性之事項有所規定，且必須符合立法意旨，並未逾越母法規定之限度，始為憲法之所許。又法律之規定固不能鉅細靡遺，而所謂法律授權明確性之要件，雖係只就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，並非拘泥於特定法條之文字，惟法律本身必須就實現其立法目的有關之核心事項自行規定，不能委由行政機關以訂定次級規範方式加以替代，否則根本無法從法律整體解釋中，得知其授權之意旨，而行政機關發布之命令已非執行法律所必要之補充規定，乃係構成以命令代替法律之僭越。就國會立場而言，則係怠於履行其立法職責，使權力分立之憲法原理遭受結構性之破壞。通常所見之情形，為法律以三、五條內容空泛之條文，作欠缺實質意義之規定，而將核心事項在內之一切應受規範對象空白授權，聽任行政機關自行訂定，行政機關既可不受法律之拘束，自無依法行政可言。一旦出現此種虛有其表、未作規定之法律，即係非法治國之標誌。¹⁹

中央主管機關依據消保法第十七條授權訂定之履約保證內容，無論從該條第二項所稱之「得」包括，或從該條之立法說明二後段所稱之「惟因應否記載內容尚須依個別行業之契約性質及目的定之，故所定應否記載之內容得包括所列事項，而非必然包括全部事項」，根本無法看出中央主管機關或立法機關有充分遵守授權明確性原則。

¹⁸ 廖元豪，〈走自己的路—大法官法律保留本土化之路—〉，《台灣本土法學》，2004年5月，58期，頁21以下。

¹⁹ 參見釋字第412號吳庚、蘇俊雄及王和雄大法官部分不同意見書。

參、外國立法例

一、日本

日本之前對於商品禮券之規範，係依「預付式證票規制法」²⁰之規定，該法規定之目的，依該法第一條²¹之規定，可看出日本對於預付式商品禮券之發行，係採事前防範制，因之，乃規定於發行前應先登錄或取得核准，其目的則在保護預付式證票²²購買人等之利益，並在維持預付式證票之信用。

預付式證票規制法對於禮券之規範，依其發行態樣可分為自家發行或第三人發行二種，以下分述之。

（一）自家發行禮券之規範

預付式證票規制法所稱之自家發行型禮券，係指禮券發行人與給付商品或提供服務之人為同一人而言。在自家發行之禮券型態中，預付式證票規制法對於發行人之資格並未限於法人，個人亦可發行禮券²³。且無論是自家發行或第三人發行，均須向內閣大臣申報特定事項後始得發行²⁴，至第三人發行之禮券，依預付

²⁰ 日本目前雖另制定有多用途儲值之第三方支付及之資金決算法（資金決算に関する法律「關於資金支付的法律」）平成二十一年六月二十四日法律第五十九號，最終改正：平成二六年六月二七日法律第九一號）代替《預付式證票規制法》。但1989年施行的《預付式證票規制法》及其施行令雖屬舊法但重要內容仍為資金決算法所沿用，爰仍以此法為例說明。詳見高橋康文著，逐條解說資金決算法增補版，金融財政事情研究會，2012年2月

²¹ 係「為對預付式證票之發行人實施登錄或其他必要規制，確保其發行業務之適正營運，以保護預付式證票購買人等之利益，並維持預付式證票之信用，特制定本法。」

²² 預付式證票規制法所稱之「預付式證票」，依該法第二條第一項規定，係指下列二種：「一、乃發行證票或其他物品（以下稱『證票等』）以取得相當於證票等所記載或圖存之金額，而得由持有人以提示，交付或其他方法使用該證票等，以清償向該證票或其他物品之發行人或其指定之人購買、租借物品或接受服務時所應支付之對價者。二、乃發行證票等以取得相當於證票所記載或圖存物品或服務數量之金額，而得由持有人以提示、交付或以其他方法，向發行人請求交付該物品或提供服務者。」

²³ 預付式證票規制法第四條及第六條。

²⁴ 依預付式證票規制法第四條，自家發行須申報：「一、姓名、商號、名稱及住所，其為法人者，其代表人或管理人。二、所發行自家型預付式證票之證票金額等及種類。三、在該基準日

式證票規制法第六條之規定，則非已向內閣總理大臣登錄之法人，不得為之²⁵。

另外，為防止自家發行人濫發禮券造成禮券持有人嗣後因發行人於大量發行禮券後惡意倒閉，特別規定：「自家型發行人等在基準日，如其已發行預付式證票之基準日未使用餘額，申報基準額超過政令所定之金額時，應將該基準日未使用餘額二分之一以上之金額，作為發行保證金，於該基準日翌日起二個月內提存於主事務所或主營業所最近之提存所²⁶。」希以保證金之提存制度保障禮券持有人的權益。而為落實管理自家型發行人所發行之禮券，另規定自家發行發行人應有之申報義務，即，發行人於發行禮券時，必須依內閣府令之規定，向內閣大臣申報下列事項：「

- 一、姓名、商號、名稱及住所，其為法人者，其代表人或管理人。
- 二、所發行自家型預付式證票之證票金額及種類。
- 三、在該基準日之基準日未使用餘額。
- 四、其他內閣府令所定之事項。²⁷此外，上開應申報事項如申報後有變更者，應立即向內閣總理大臣申報其要旨²⁸。

已申報自家型發行人及第三人型發行人，於發行禮券之後應依內閣府令之規定，作成或保存有關其預付式證票發行業務之帳簿書類²⁹。除此之外，申報自家型發行人等，應於每一基準日，自該基準日翌日起二個月內，向內閣大臣申報有關預付式證票發行業務之報告書，並記載下列事項：

- 一、依內閣府令之規定方法，所算出於基準期間（包括該基準日）已發行預付式證票之發行額。
- 二、在該基準日之基準日未使用餘額。

之基準日未使用餘額。四、其他內閣府令所定之事項。」第七條，第三人發行之申請書須記載：「一、姓名、商號、名稱及住所。二、資本或出資額。三、負責人之姓名及住所。四、所發行預付式證票之證票金額及種類。五、其他內閣府令所定之事項。」參照王志誠譯，預付式證票規制法，收錄於張修齊，〈禮券規範與管理之研究〉，《台灣金融研訓院研究計劃》，2002年12月，頁70以下。

²⁵ 預付式證票規制法第六條。

²⁶ 預付式證票規制法第十三條第一項。

²⁷ 預付式證票規制法第四條第一項。

²⁸ 預付式證票規制法第四條第二項。

²⁹ 預付式證票規制法第十六條。

三、其他內閣府令所定之事項³⁰。

為落實管理，其主管機關並得對之加以檢查，依第十八條之規定：「內閣總理大臣在本法施行之必要限度內，對申報自家型發行人等，得命其提出有關其業務或財產得供參考之報告或資料，……，檢查其業務、財產狀況、帳簿書類或其他物件，並得質問其關係人。」。至於禮券上應記載之事項，則規定於第十二條：「

- 一、姓名、商號、名稱。
- 二、住所或有關發行該預付式證票之營業所或事務所之所在地。
- 三、該預付式證票之證票金額等。
- 四、其他內閣府令所定之事項。

除此之外，自家發行禮券之發行人，在特定情形之下，必須將一定比例之金額提存作為保證金之用。此規定於第十三條第一項：「自家型發行人等在基準日，如其已發行預付式證票之基準日未使用餘額，申報基準額超過政令所定之金額時，應將該基準日未使用餘額二分之一以上之金額，作為發行保證金，於該基準日翌日起二個月內提存於主事務所或主營業所最近之提存所。」同法第十四條第一項並且規定：「預付式證票所有人對有關預付式證票之債權，就發行該預付式證票之自家型發行人等之保證金，有優先於其它債權人受清償之權利。」

所謂「基準日未使用餘額」係指發行人於基準日，即每年三月三十一日與九月三十日，所發行之禮券在該基準日所未使用餘額之總額。至於該總額之計算，如禮券係以相當於現金之面額記載，則以禮券上記載之面額計算，如禮券上係記載得請求給付特定商品或服務之數量，計算方式則以內閣府令所定方法換算之。

保證金之提存，係在保障禮券持有人之利益，因此第十四條規定：「預付式證票所有人對有關預付式證票之債權，就發行該預付式證票之自家型發行人等之保證金，有優先於其它債權人受清償之權利。」禮券持有人對於發行人所提存之保證金，有優先於一般債權人受清償之權，以確保禮券持有人不致因發行人之給付不能而受害。

（二）第三人發行禮券之規範

第三人發行型之禮券，依預付式證票規制法第六條之規定，非已向內閣總

³⁰ 預付式證票規制法第十七條。

理大臣登錄之法人，不得為之。因此，此型發行人之資格限於法人，個人不得為之，且此法人須向內閣總理大臣申請登錄。

法人欲申請登錄以發行第三人型禮券，依第七條之規定，應檢附登錄申請書，載明下列事項，向內閣總理大臣登錄。

- 一、商號、名稱及住所。
- 二、資本額或出資額。
- 三、負責人姓名及住所。
- 四、所發行預付式證票之證票金額及種類。
- 五、其他內閣府令定之事項。

對於登錄之申請，第九條規定：「登記申請人下列各款情事，或其登錄申請書或其檢附書類之重要事項有虛偽記載或重要事項之記載有欠缺時，內閣總理大臣應拒絕其登錄。

- 一、非法人者。
- 二、與其他第三人型發行人現所使用之商號或名稱相同，或有混同誤認之虞之法人。
- 三、依第二十條第一項規定撤銷第六條之登錄，且自撤銷日起未滿三年之法人。
- 四、依本法科處罰金刑，且其刑執行終了或其刑免受執行之日起未滿三年之法人。
- 五、負責人中有為下列各目所規定之法人：
 - (一)被監護人或被保護人。
 - (二)破產而尚未復權者。
 - (三)受有期徒刑之宣告，其刑執行終了或其刑免受執行之日起未滿三年之法人。
 - (四)依本法科處罰金刑，且其刑執行終了或其刑免受執行之日起未滿三年之法人。
 - (五)依第二十條第一項規定撤銷第六條之登錄，而在撤銷日前三十日內為該第三人型發行人之負責人，且自撤銷日起未滿三年者。
- 六、未具有足夠財產基礎以適確實行第三人發行型預付式證票發行業務之法人。

但如發行人未有上開第九條之情形，則內閣總理大臣應於第三人型發行人登記簿冊中登錄後，備置第三人型發行人登錄簿冊，以供公眾閱覽³¹。

第三人型發行人發行禮券之後，亦與自家發行之發行人相同，必須依內閣府令之規定，作成或保存有關其預付式證票發行業務之帳簿書類³²，但毋庸於基準日後向內閣總理大臣提出發行業務報告書。惟主管機關對之仍有檢查權，可派員進入第三人型發行人之營業所或事務所，檢查其業務、財產狀況、帳簿書類或其他物件，並得質問關係人³³。於認發行人之發行業務，有損害禮券持有人利益之事實時，在保護禮券持有人利益之必要限度內，對於發行人得命其變更業務方式或採取其他改善業務經營之必要措施³⁴。

除此之外，第二十條並且規定，內閣總理大臣於第三人型發行人有下列各款情事時，得撤銷該發行人依第六條所為之登錄，或者停止其全部或一部有關第三人發行型之禮券發行業務：「

- 一、有第九條第一項第二款或第五款之情事者。
- 二、以不正方法取得第六條之登錄。
- 三、違反本法或依本法所定命令或依其所為之處分。」

第三人型之發行人所發行之禮券，亦與自家發行相同，均須於禮券上記載姓名、商號及名稱、發行人住所或有關發行該預付式證票之營業所或事務所之所在地、禮券金額及其他內閣府令所定之事項等³⁵。

與自家發行比較，主管機關對於第三人發行之禮券規範在於發行人財務狀況或可能導致禮券持有人之權益受損時，隨時可以相當手段命其改善，或停止發行，甚至撤銷其登錄，此為自家發行禮券者所無。但自家發行禮券之發行人必須將未兌限禮券之部分提存作為保證金，以保證金作為對禮券持有人權益之保障，此提存之規定於第三人發行型之禮券則不適用之。總體而言，對於此等禮券所作的監督規範，日本因不同發行人分別作有不同之嚴格規定。

但日本之禮券履約保證方式，並非採取全部金額或全面性保障，而係在特定

³¹ 預付式證票規制法第八條。

³² 預付式證票規制法第十六條。

³³ 預付式證票規制法第十八條。

³⁴ 預付式證票規制法第十九條。

³⁵ 預付式證票規制法第十二條。

情形下，發行人始負有履約保證之義務，並且該等履約保證方式對於禮券持有人而言，因保證金僅為未使用餘額二分之一以上，此外，履約保證之提供僅限自家發行之禮券，至於第三人發行之發行人，則無此義務。

二、美國

美國對於禮券之規範方式與日顯著之不同，在日本係採取半預式之規範方式，在美國則以事後監督代替事前之防範。換言之，美國於發行人發行禮券後，持券人如於一定期間內未提兌時，則以未提兌之金額收歸國有方式處理，但是否均採收歸州有，則又因各州各有其不同規定而不同，以下即先敘述美國之統一未請求財產法（Uniform Unclaimed Property Act，簡稱 UUPA）之相關規定，再次則再舉加州與華盛頓州之規定，並簡述其他各州之狀況：

（一）未請求財產法案

美國各州對於特定財產，若經一段期間後未有人加以主張者，該特定財產即屬未有人主張之財產，應歸於州政府所有。一般而言，各州各自定有適用於其州境內之未請求財產法，惟大致上，各州所定之未請求財產法，多來自於一九九五年所制定之「統一未請求財產法案」。

依據 UUPA 之規定，禮券包含在 UUPA 之財產範疇中，若自售出當年度之十二月三十一日起，經過三年未有外觀上之所有人請求禮券之權利者，禮券即被推定為拋棄，而應收歸州政府所有³⁶。禮券之發行人於該期間經過之後，若未有持券人要兌換禮券，發行人即應將該筆金額歸還於州政府，即便因持券人之過失，未要求或提出可證明之文件，亦同³⁷。

但是，因為禮券之使用期限，各州復有不同規定，各州政府對於禮券之使用

³⁶ UUPA(1995)Section 2(a)(7): “Property is presumed abandoned if it is unclaimed by the apparent owner during the time set forth below for the particular property:...(7)gift certificate,three years after December 31of the year in which the certificate was sold, but if redeemable in merchandise only, the amount abandoned is deemed to be (60)percent of the certificates face value;....”

³⁷ UUPA (1995) Section 2(e): “Property is payable or distributable for purposes of this (Act) notwithstanding the owners failure to make demand or present an instrument or document otherwise required to obtain payment.”

期限並未均有規範，若州政府未規範使用期限，則禮券使用期限之長短，完全委由雙方當事人之合意，更進一步而言，係由發行人單方面決定。因此，一旦發行人所決定之使用期限短於收歸公有之期限時，使用期限與收歸公有之期限究應如何適用？例如，發行人若約定使用期限為二年，而禮券持有人於二年後始兌換禮券，對於發行人而言，因使用期限已經過，發行人可拒絕兌現禮券，再者，因禮券持有人於三年內已請求財產，自不符合上述三年內無人主張權利，而應歸還州政府之要件，則該筆財產似應歸屬於發行人所有。

為避免此等弊端，UUPA 於第十九節 (a) 規定，限制所有人接受或取得財產之期間，無論係由契約、法令或法院之裁判所定，若早於或晚於本法案所規定之期間，均不妨礙財產被推定為廢棄，或影響本法案所定報告、給付、收受或移轉財產於管理者之義務³⁸。因此，即便禮券之使用期限為二年，禮券持有人於第三年請求兌現禮券，禮券發行人雖可拒絕持有人之請求兌現，但並不因此免除 UUPA 法案對之所課與之義務，換言之，即便拒絕持有人之請求，發行人於三年後仍應將該筆財產移轉於管理者（即州政府）。

一九九五年統一未請求財產法案，雖將禮券納入可推定為無人請求財產之範圍，但各州對於其州境內之財產，均各自設有相類似之法案，在州內之所發生之財產權，應優先適用該州之未請求財產法案（Unclaimed Property Law）。若觀諸各州之未請求財產法案，可以發現各州之規定均不相同，有將禮券列入可被推定為拋棄之財產，而屬於收歸州有之範圍，但未請求期間之長短則不一；亦有排除禮券成為可推定拋棄之財產，而不屬收歸州有之財產者³⁹。

³⁸ UUPA (1995) Section 19(a): “The expiration, before or after the effective date of this (Act), of a period of limitation on the owners right to receive or recover property, whether specified by contract, statute, or court order, does not preclude the property from being presumed abandoned or affect a duty to file a report or to pay or deliver or transfer property to the administrator as required by this (Act).”

³⁹ 對於禮券設有規範之美國各州而言，其未必將禮券定為可被定為拋棄之財產，而屬於收歸州有之範圍者，有加州、新罕布夏州、夏威夷州、麻薩諸塞州、華盛頓州、伊利諾州、路易斯安那州、緬因州、紐約州、紐澤西州、羅德島州及田納西州，詳參鍾薰嫻，商品服務禮券相關法律問題之研究，國立政治大學碩士論文，2005年6月，頁168以下。

(二) 加州與華盛頓州之特別規定⁴⁰

加州與華盛頓州原則上將禮券排除在未請求財產法之適用之外，最主要之目的在平衡禮券發行人與持券人之利益，此觀之華盛頓州法 19.240.005 之規定：「立法者之目的在減輕企業將禮券作為未請求財產之報告義務。另一方面，為了保護消費者，立法者禁止零售商剝奪消費者行使禮券權益行為與商業慣例：例如禮券之使用期限、服務費用，及休眠與未使用期間之費用之課予。……」⁴¹ 自明。但為避免發行人破產時，禮券持有人無法向發行人請求禮券之兌現，加州民法自 2002 年 9 月起，華盛頓州法自 2004 年 7 月起，針對禮券發行人破產之情形，設有專條規定。

加州民法 1749.6(a) 規定：「禮券構成禮券發行人為禮券受益人所保管之利益。禮券所代表之價值，屬於受益人，或是依法律所規定之受益人之法定代表所有，而非發行人。」⁴² 換言之，禮券所取得之價金，並非即歸屬於禮券發行人所有，而仍係禮券之受益人或其法定代表所有。乍看之下，似乎係在發行人與受益人之間，以發行人為受託人，禮券持有者為委託人及受益人，而成立之信託契約。

惟加州民法對此卻規定，發行人與受益人間並未成立信託關係或類似信託之關係，此規定明文於 1749.6(d)(2)：「除非法律另有規定，本節規定並未在禮券之受益人或發行人間創設信託或類似信託之關係。」⁴³ 1749.6(d)(1) 則規定：「本節並未要求在發行人之特定財產中，必須提供禮券受益人任何利益。」⁴⁴ 並且，1749.6(d)(3) 更明文：「除法律另有規定外，在本節規定之下，禮券發行人無義

⁴⁰ 鍾薰嫻，商品服務禮券相關法律問題之研究，國立政治大學碩士論文，2005 年 6 月，頁 174 以下。

⁴¹ Wash. Rev.Code § 19.240.005

⁴² Cal. Civil Code § 1749.6(a)

⁴³ Cal. Civil Code § 1749.6(d)(2): “This section does not create a fiduciary or quasi-fiduciary relationship between the beneficiary of the gift certificates and the issuer, unless thterwise provided by law.”

⁴⁴ Cal. Civil Code § 1749.6(d)(1): “This section does not create an interest in favor of the beneficiary of the gift certificate in any specific property of the issuer.”

務為其所受託之禮券價值支付任何利息。」⁴⁵ 換言之，1749.6(a)之規定，僅係在表明禮券所販售之價金，歸屬於禮券受益人所有，暫時由禮券發行人保管而已，禮券受益人與發行人間並未成立信託或類似信託之關係，發行人對於該筆款項，毋庸為之經營管理，亦無義務支付利息或利益於禮券之受益人。另外，1749.6(c)(2)(C)並且規定：「除法律另有規定外，本節不要求禮券發行人：……(C)為兌現禮券之基金而提供一獨立帳戶。」⁴⁶ 更與我國之信託方式履約保證不同，既非屬信託財產，則禮券發行人對該筆費用，並未被禁止自由使用。

1749.6(a)規定之實益，事實上在於使禮券發行人於宣告破產期間，不得任意拒絕禮券持有人之行使債權，並且即便於宣告破產後，仍然要清償其在破產前所發行之禮券。依1749.6(b)規定「禮券發行人即便宣告破產，仍然必須繼續兌現其於宣告破產前所發行之禮券，蓋禮券之價值構成受益人之受託財產。」⁴⁷ 當一個公司破產時，必須經過法院對於公司聲請破產之許可。對於持有個別禮券消費者之風險而言，通常因標的數額較少，欲在破產法庭上爭取債權清償，係不符合經濟效益的，因此，此法案要求公司在破產後，仍應清償消費者的禮券，藉以保護消費者毋庸於破產法庭爭執即可對發行人請求。其次，由於禮券非屬於發行人的資產，而係發行人為禮券受益人所保管之財產，故在發行人聲請破產之後，發行人因禮券所取得之資金，因非發行人之資產，自不得認定屬於破產財團之一部分⁴⁸。

華盛頓州法之規定，亦與加州民法完全相同，認為禮券構成禮券發行人為禮券受益人所保管之利益，但在發行人與受益人間，法律並未創設信託或類似於信託關係，因此，發行人毋庸另外以獨立帳號處理因發行禮券所收取之資金，亦無庸給付利息或利益於禮券之受益人，只須於破產程序中，仍然必須負擔承兌禮券之義務⁴⁹。

⁴⁵ Cal. Civil Code § 1749.6(d)(3): “The issuer of a gift certificate has no obligation to pay interest on the value of the gift certificate held in trust under this section, unless otherwise provided by law.”

⁴⁶ Cal. Civil Code § 1749.6(c)(2)(c): “Maintain a separate account for the funds used to purchase the gift certificate.”

⁴⁷ Cal. Civil Code § 1749.6(b)

⁴⁸ 2002Cal AB 2473

⁴⁹ Wash. Rev. Code § 19.240.090: “(1)” A gift certificate constitutes value held in trust by the issuer of the gift certificate on behalf of the beneficiary of the gift certificate. The value represented by the gift

至於在加州、新罕布夏州、華盛頓州、緬因州與羅德島州⁵⁰，原則應收歸州有，在此三州對於得附加使用期限之例外，是否有未請求財產法之適用，規定又有不同，加州與新罕布夏州之規定，若係有償取得附加使用期限之禮券，則仍有收歸州有相關法律之規範。但緬因州與羅德島州均未將禮券排除於未請求財產法之適用，前者自發行當年度之十二月三十一日起，後者自發行之日起，經過三年未主張權利者，禮券即應收歸州有。

至於夏威夷州、麻薩諸塞州與路易斯安那州則未禁止禮券附加使用期限，但限制使用期限分別不得少於二年、七年及五年，在未請求財產法之適用上，夏威夷州與路易斯安那州將禮券包含於被推定為拋棄財產之範圍內，持券人自得行使權利之際起或自禮券發行當年度十二月三十一日起，若經五年不行使，發行人即應將該筆發行禮券所得之資金，報告並繳交於州政府。至於麻薩諸塞州⁵¹則完全將禮券排除於未請求財產法之適用之外，一旦使用期限屆至，發行人不但可拒絕持券人之使用，並可將該筆財產納入自己之收益之下，此種規定與我國目前的狀況頗有類似之處，換言之，設若此業者惡性倒閉時，對於消費者未使用完的部分，於其請求餘額時，對於消費者的保障是幾乎完全沒有的。

certificate belongs to the beneficiary, or to the legal representative of the beneficiary to the extent provided by law, and not to the issuer. (2)An issuer of a gift certificate who is in bankruptcy shall continue to honor a gift certificate issued before the date of the bankruptcy filing on the grounds that the value of the gift certificate constitutes trust property of the beneficiary. (3)The terms of a gift certificate may not make its redemption or other use invalid in the event of a bankruptcy. (4) This section does not require, unless otherwise required by law, the issuer of a gift certificate to: (a)Redeem a gift certificate for cash; (b)Replace a lost or stolen gift certificate; or (c)Maintain a separate account for the funds used to purchase the gift certificate. (5)This section does not create an interest in favor of the beneficiary of the gift certificate in any specific property of the issuer. (6) This section does not create a fiduciary or quasi-fiduciary relationship between the beneficiary of the gift certificates and the issuer unless otherwise provided by law. (7)The issuer of a gift certificate has no obligation to pay interest on the value of a gift certificate held in trust under this section, unless otherwise provided by law.”

⁵⁰ 鍾薰嫻，商品服務禮券相關法律問題之研究，國立政治大學碩士論文，2005年6月，頁176以下。另於頁78以下對於美國各州在禮券之使用期限之限制、服務費用之收取及收歸州有之規定等作有詳細列表說明，可茲參照。

⁵¹ 紐澤西州亦同，只是在期限規定略有不同而已。

（三）小結

由上觀之，美國各州法對於禮券是否收歸州有，並未有統一之規範，與使用期限之附加與否，亦不必然與收歸州有畫上等號，惟一般而言，若係未附使用期限而得永久使用之禮券，通常並未劃歸為收歸州有財產，即便劃歸收歸州有財產，而被推定拋棄應收歸州有，持券人亦可向主管拋棄財產之機關，依一定程序主張權利，而將該權利索回。事實上，美國各州之未請求財產法，多數均與統一未請求財產法相同，將禮券納入被推定拋棄財產，而應收歸州有。換言之，禮券發行所得之金額，若持券人於使用期限屆至後未使用，發行人亦不取得發行禮券所得之資金，該筆資金可能在扣除必要費用後，必須繳回州政府，或者若係以記載兌換特定商品方式售出，則以禮券面額之百分比繳交。即便將禮券排除於未請求財產法之適用，如加州與華盛頓州，亦於其州法中明文規定，禮券之利益應歸屬於禮券之受益人所有。換言之，發行人因出售禮券所得之利益，必非即屬發行人所有之資產，可能係發行人為禮券受益人所保管之利益，亦可能最後進入州政府之口袋，除非法律明文將禮券排除於未請求財產法之外，並且對該筆費用亦無其他規範，如麻薩諸塞州與紐澤西州，否則，發行人對於未兌換之禮券，不得主張禮券所收之價額屬於自己所有。

比較而言，美國各州法對於禮券之規範，無論係未請求財產法，或者係加州民法與華盛頓州法之規定，均非在事前預防禮券發行人惡性倒閉，而使禮券持有人求償無門之履約保證制度，與我國之事先履約保證並不相同。就未請求財產法而言，我國並未有類似之相同規定，相反的，在我國若係債權人怠於行使權利，時效消滅後之利益應歸屬於債務人，即禮券發行人，而非國家或其他行政主體，換言之，在禮券應記載事項及不得記載事項發行前，即便禮券持有人因時效消滅而不得使用禮券，該筆未消費之費用，亦無須歸還於國家或其他主管機關，而係由發行人獲得該筆利益。

再就加州民法與華盛頓州法之規定而言，其與我國應記載事項之事先履約保證亦有所不同。以最為類似之信託履約保證方式為例，二者雖均未要求發行人於發行禮券時所得之資金提供利息，但在形式外觀上仍有區別。我國之信託履約保證，是以發行人為委託人，指定金融機構為受託人，受益人則因信託契約之簽定而不同，其規範之重點在於發行人對於販售禮券之金額，一旦交付信託，則發行

人對該款項即不得任意處分，因該信託專戶之目的在專供發行人履行禮券債務之用；而加州民法則僅規定，禮券之利益屬於受益人，即禮券持有人享有，既未要求發行人對該筆金額應成立專戶，亦未限定發行人不得任意處分該筆費用，規範之目的僅在於使禮券之持有人得不經由破產程序，得逕向發行人請求兌現禮券。

三、加拿大

加拿大 2002 年消費者保護法共分十一章 125 個條文⁵²，於第四章特殊消費契約之權利與義務一章中，就所謂「客製化服務」(personal development services)⁵³ 著有明文規定，依該法第二十條第一項規定，所謂「客製化服務」係指服務提供的內容具有 1 保健、健身、減肥或相似的性質 2 造型或演藝 3 武術、運動、舞蹈或類似活動 4 其他項目。從以上定義觀之，所謂「客製化服務」著重在個人或個別化的服務的提供，係依個人不同的特性及需要而具有，並非對一般人所設。在此定義下，可以發現此與我國的健身中心定型化契約中應記載事項必須有履約保證者有某種程度的差異性，在我國，只要加入健身房，則要求在一定條件下應作履約保證，而不論加入健身房後是否進而針對個人特性展開課程，繳交另項金額，而作不同規定。換言之，在我國係採全面性保障，不若加國僅針對個人特性展開課程者才要求應依法將其所收之金額交付信託，關於此，該法於第二十九條以下作有詳細規定：

(一) 適用範圍⁵⁴

1. 依本法第三十條至第三十六條適用於有需事先付款及消費者有給付全額之

⁵² 行政院消費者保護委員會編印，《外國消費者保護法第十四輯》，2007 年 11 月。

⁵³ “personal development services” means, services provided for, health, fitness, diet or matters of a similar nature, modeling and talent, including photo shoots relating to modeling and talent, or matters of a similar nature, martial arts, sports, dance or similar activities, and other matters as may be prescribed, and facilities provided for or instruction on the services referred to in clause(a) and any goods that are incidentally provided in addition to the provision of the services; (“services de perfectionnement personnel”)

⁵⁴ 29 Application

(1) Sections 30 to 36 apply in respect of personal development services or proposed personal development services for which,

義務之「客製化服務」服務或草擬之「客製化服務」者。

2. 本法第三十條至第三十六條不適用於有以下情形之客製化服務：
 - (1) 具非營利性質或合作性質
 - (2) 採會員制之私人俱樂部
 - (3) 屬提供消費者商品或服務的附帶部分
 - (4) 由市立機構或渥太華省所建立但由企業經營者所提供服務者
 - (5) 高爾夫俱樂部
3. 本法第三十條不適用於本法公佈實施前已存在及生效之客製化服務契約，但適用本法生效後之契約延展或更新。
4. 在本法第三十條至三十六條公布前依原依預付服務法，後依消費者法修正案廢棄前所許可之契約仍得宣告為有效。

析言之，加國的客製化服務受有法令的限制者，在於該業者係採預付式收款或採一次全額繳清的情況下才有，其目的無非在降低業者經營不善的風險及防止業者以服務提供之名，行違法吸金之實。

- (a) payment in advance is required; and
- (b) the consumer's total potential payment obligation, excluding cost of borrowing, exceeds a prescribed amount. 2002, c. 30, Sched. A, s. 29(1) Exceptions.
- (2) Sections 30 to 36 do not apply to personal development services that are provided,
 - (a) on a non-profit or co-operative basis;
 - (b) by a private club primarily owned by its members;
 - (c) as an incidental part of the goods or services that are being supplied to the consumer;
 - (d) by a supplier funded or run by a charitable or municipal organization or by the Province of Ontario or any of its agencies; or
 - (e) by a golf club. 2002, c. 3, Sched. A, s. 29(2).

Transition

- (3) Sections 30 to 36 apply in respect of personal development services agreement in existence before this section is proclaimed in force but do apply if a pre-existing agreement is extended or renewed after this section is proclaimed if force. 202, c. 30, Sched. A, s. 29(3).

Same

- (4) Agreements that are in existence before sections 30 to 36 are proclaimed in force are governed by the Prepaid Services Act as it existed immediately before its repeal by the Consumer Protection Statute Law Amendment Act, 2002. 2002, c. 30, Sched. A, s. 29(4).

(二) 客製化服務契約之要件

1. 應以書面為之⁵⁵。
2. 在客製化服務契約尚未符合前項要件前，企業經營者不得要求消費者給付款項或收受款項。
3. 客製化服務契約之期限不得超過一年⁵⁶。

⁵⁵ 30 Requirements for personal development services agreements

(1) Every personal development services agreement shall be in writing, shall be delivered to the consumer and shall be made in accordance with the prescribed requirements. 2002, c. 30, Sched. A, s. 30(1).

Payments not required or accepted

(2) No supplier shall require or accept payment for personal development services from a consumer with whom the supplier does not have an agreement that meets the requirements established under subsection(1). 2002, c. 30, Sched. A, s. 30(2).

⁵⁶ 31 Agreements for one year only

(1) No supplier shall enter into a new agreement for personal development services with a consumer with whom the supplier has an existing agreement for personal development services unless the new agreement is for personal development services that are distinctly different from the services provided under the existing agreement. 2002, c. 30, Sched. A, s. 32(1).

Deemed separate agreement

(2) Any personal development services agreement that provides for a renewal or an extension of the agreement beyond one year shall be deemed to create a separate agreement beyond one year shall be deemed to create a separate agreement for each renewal or extension of one year or less. 2002, c. 30, Sched. A, s. 31(2).

Renewal provision

(3) A personal development services agreement that provides for the renewal or extension of the agreement is not valid unless the supplier complies with the prescribed requirements. 2002, c. 30, Sched. A, s. 31(3).

Deemed non-renewal of agreement

(4) A personal development services agreement that provides for a renewal or extension of the agreement shall be deemed not to be renewed or extended if the consumer notifies the supplier, before the time for renewal or extension, that the consumer does not want to renew or extend. 2002, c. 30, Sched. A, s. 31(4).

Monthly renewals

(5) Subsections (2) and (3) do not apply to an agreement providing for successive monthly renewals if the consumer has the option of terminating on one month's notice or less. 2002, c. 30, Sched. A, s. 31(5).

4. 不得收取高過入會費之價金且入會費不得高過二次的會員年費⁵⁷。
5. 所收取之費用應交付信託⁵⁸。

⁵⁷ 33 Initiation fee

No supplier of personal development services shall charge a consumer more than one initiation fee; or charge an initiation fee that is greater than twice the annual membership fee. 2002, c. 30, Sched. A, s. 33.

⁵⁸ 36 Trustee for payment for unavailable services

(1) No supplier shall receive payment from a consumer for personal development services that are not available at the time the payment is made except if the payment is made through a trust corporation registered under the Loan and Trust Corporations Act that has agreed to act as a trustee for the payment. 2002, c. 30, Sched. A, s. 36 (1).

Exception

(2) Subsection (1) does not apply when one of the services that is not available is the use of a facility and the consumer has agreed in writing to use another facility provided by the supplier until the facility contracted for is available. 2002, c. 30, Sched. A, s. 36 (2).

Facility not available

(3) If a facility is not available for use on the day specified in the agreement, the trustee shall refund all payment received from the consumer unless the consumer agrees in writing to permit the trustee to retain the payment. 2002, c. 30, Sched. A, s. 36(3).

Extension

(4) No permission given under subsection (3) applies for longer than 90 days but a subsequent permission may be given on the expiration of a permission. 2002, c. 30, Sched. A, s. 36(4).

Duties of trustee

(5) Where a supplier has a trustee under subsection (1),
(a) any notice to the trustee shall be deemed to be notice to the supplier; and
(b) any money payable by the supplier is payable by the trustee to the extent that the trustee holds sufficient trust funds for that purpose. 2002, c. 30, Sched. A, s. 36(5).

Same

(6) Every trustee under subsection (1) shall, upon receiving any payment from a consumer, provide the consumer with written confirmation of receipt of the payment and of the fact that the payment will be dealt with in accordance with sections 30 to 35 and with this section. 2002, c. 30, Sched. A, s. 36(6).

Same

(7) No trustee shall release to a supplier funds received from a consumer until the personal development services are available. 2002, c. 30, Sched. A, s. 36(7).

Same

(8) The trustee shall release the funds held under this section to the consumer if the consumer cancels the personal development services agreement in accordance with this Act. 2002, c. 30, Sched. A, s. 36(8).

析言之，客製化服務契約除在因其收款方式受有法令之限制外，以其另具有預付或一次繳交性質之故，乃更進一步規定企業經營者如採此種經營方式者，客製化服務契約的期限並不得超過一年。此外為了管理業者依客製化契約條款內容向消費者收取之預付金額，並規定所收取之費用應交付信託。

（三）違反之效果

1. 如主管機關發現有違反本法情形者，得請求法院對行為人核發禁制令。
2. 如有違反或不遵守前述相關規定，將被認定為犯罪行為。
3. 如公務員或機關長官怠於採取和以措施預防前述之犯罪者，亦屬犯罪行為。
4. 意圖犯前述之行為者，亦屬犯罪。
5. 犯本法之罪之行為人將被處以 5000 加幣以下之罰金或二年以下之監禁，或二者併罰，法人違反本法之罪，將處 250000 加幣之罰款。
6. 如罰金義務逾六十日未履行，主管機關得對罰金義務人為留置財產權之處分。

觀之以上規定，加國之主管機關對於違反者除可請求法院對之發禁制令外，刑事上亦將之視為犯罪行為之一種，且如公務員或機關長官怠於採取和以措施預防前述之犯罪者，亦屬犯罪行為，處罰之對象可謂極為擴大。

對於此種行政上之違反，加國並另定有刑責，即採併罰制，而如採刑事罰，則可處二年以下之有期徒刑，對於罰金刑如未履行者，並規定主管機關可有強制之留置權，由此觀之，加國對於客製化服務契約之重視，與我國之僅將履約保證當作應記載事項，而僅賦與行政機關之查核權者大相逕庭，最重要者，此種類似履約保證之內容，係於法律中明文規定，而非授權於行政機關以法規命令為之。

三、小結

由以上之三個國家之規定比較，可得出如下結論：

（一）差異性：

1. 在事前預防方面：

日本原則上採事前申請核准制。無論係第三人型之發行人所發行之禮券或自家發行者均相同，均須於禮券上記載姓名、商號及名稱、發行人住所或有關發行該預付式證票之營業所或事務所之所在地、禮券金額及其他內閣府令所定之事項等（第十二條參照）。併採事中發行保證金之提存制，即於核准後在一定情形下應提存相當金額作保證金。

美國雖然對於禮券之發行頗為重視，但各州均僅對於使用期限及收取服務費用部分加以規定，於履約保證部分則均付之闕如。

加拿大就一般性之服務契約未作規定，對於特別性之客製化契約則規定以有預收款者為限，並規定不得超過一年及應有信託之登記為要件。

2. 在事後監督方面

日本政府機關得隨時派員進入申報自家型發行人場所，命其提供相關資料檢查。檢查後如認有損及預付式證票購買人等利益之事實時，在保護購買人等利益之必要範圍限度內，命其變更業務方法或採取其他改善業務經必要措施。而內閣總理大臣於依第二十條認有該條各款情事之一者，得撤銷其登錄，或定六個月以內期間，命其停止全部或一部有關第三人發行型預付式證票之發行業務。甚且如內閣總理大臣於業者違反相關規定時並可逕於塗銷其登錄。

美國在事後監方面值得一提者為某些州有收歸州有之制度，亦即於特定財產，在經過一段時間之後，如無人主張者，該財產依未請求財產法即被推定為拋棄，而收歸州有。從比較法觀點，美國之規定應屬最鬆散者。

加拿大加國之主管機關對於違反者除可請求法院對之發禁制令外，刑事上亦將之視為犯罪行為之一種，且如公務員或機關長官怠於採取和以措施預防前述之犯罪者，亦屬犯罪行為，處罰之對象可謂極為擴大。對於此種行政上之違反，加國並另定有刑責，即採併罰制，而如採刑事罰，則可處二年以下之有期徒刑，對於罰金刑如未履行者，並規定主管機關可有強制之留置權，

綜合觀察三國於事後監督方面之規定日本採行政處罰，美國則無，但加拿大則另有刑罰之規定。

2 同質性（均以法律規定方式為之）

日本、美國、加拿大就預付式之制度之落實方法，均係以法律加以規定，而非如我國之以授權命令為之。其實，誠如前所述，在健身中心定型化契約應記載事項開始規範之前，已有依國家總動員法為依據之法令為規定之依據可循，現今討論過程中卻隻字未提，為符法制，實有重舉討論之必要。

肆、結論

政府機關依據消保法第十七條之授權，規定履約保證為應記載事項之一，在控制現今預付型之消費型態所產生的問題而言，具有正面之意義，但在法治國之我國，凡事均須依法行政，亦即無法律則無行政，其中，最為重要者即為法律保留原則之建立，2015年6月17日修正通過之消費者保護法於第17條第一項明確規定了：中央主管機關為預防消費糾紛，保護消費者權益，促進定型化契約之公平化，得選擇特定行業，擬訂其定型化契約應記載或不得記載事項，報請行政院核定後公告之。第二項第三款進一步規定前項應記載事項，依契約之性質及目的，其內容得包括：三、預付型交易之履約擔保。明確規定了預付型交易之企業經營者應該之作為義務，但參諸該條之第二項僅規定得包括及該條之立法說明二後段「惟因應否記載內容尚須依個別行業之契約性質及目的定之，故所定應否記載之內容僅係得包括所列事項，而非必然包括全部事項」，復以履約保證制度係屬關於人民權利義務之重大事項，此項規定（或授權規定）是否即可解決上述亂象以及有無遵守法律保留原則之適用，容有討論空間。

本文所述之美國、日本、加拿大等三個國家，對於預付型消費之控制，均以法律明文定之，但反觀我國，雖以法律明文規定且以授權各該主管機關去訂定應記載事項得包括履約保證作為解決方式。惟，履約保證於實務事實上具有實益，尤其為了避免企業經營者惡意倒閉，消費者求償無門之情形⁵⁹，並顧慮到法律保留及法治國原則之要求，本文建議制定專法規範，爰提出「預付型消費履約保證法」草案⁶⁰。

⁵⁹ 如新糖主義或亞歷山大案。

⁶⁰ 賴淑銘，則提出如下修正條文：「期限逾一年或預繳費用超過每月勞動基本工資者，應就超過部分提供全額履約保證。」。筆者以為，規定一年的理由，其正當性與合理性均無法說明，再

預付型消費履約保證法草案總說明

預付型商品引發之危機，長久以來一直存在著，最近則自 2003 年 11 月之知名麵包連鎖店「新糖主義」無預警暫停營業開始，據業界估計，已售出還未兌換使用的禮券和現金儲值卡金額超過新台幣 3500 萬元，此一事件結束後未滿三年，隨即於 2005 年 5 月 10 日又發生佳姿健康集團無預警歇業事件，據了解，其金額約在新台幣 4.5 億元，緊接著，於 2007 年 12 月 10 日國內最大的健身事業亞力山大健身俱樂部再度傳出經營不善面臨歇業情況，估計其金額約在新台幣 30 億元之譜。最近一次則是發生在本（2016）年 4 月 28 日已有 40 年歷史的邱素貞瑜伽天地驚傳停業。

在該段期間，經濟部與相關機關及業者協商後，分別於 2006 年 10 月至 2007 年 1 月間，就有關各行業商品禮券定型化契約之履約保證事項規定於應記載及不得記載事項中。同時，行政院體育委員會在行政院消費者保護委員會指示下，並已將履約保證機制於 2007 年 8 月 15 日正式納入健身房定型化契約應記載事項。目前雖已公告施行，但在前開會議期間，對於行政機關得否依消費者保護法第十七條第一項規定以應記載事項將履約保證事項規定於法規授權之命令中，曾引發業者相當程度之撻伐，認為此舉在商業上不僅將造成資金調度上的困難，其有無違反法律保留原則及授權明確性原則亦有疑問。

消費者保護法第十七條第一項僅規定：中央主管機關為預防消費糾紛，保護消費者權益，促進定型化契約之公平化，得選擇特定行業，擬訂其定型化契約應記載或不得記載事項，報請行政院核定後公告之。第二項則規定前項應記載事項，依契約之性質及目的，其內容得包括：三、預付型交易之履約擔保。上開條文規範所層面廣泛，除在法律面產生此項規定有無違背法律保留或授權明確性原則外，在執行面則產生如業者未依規定記載履約保證字樣時，無法認定其應如何視為有記載之窘境等。

者，以預繳費用超過每月勞動基本工資者，應就超過部分提供全額履約保證而言，似乎隱含健身房業者於未逾一年及未超過每月勞動基本工資時是可以倒閉的的邏輯錯誤，目前中央主管機關及行政院消保會關於健身房應就其收取金額作履約保證者，係以契約年限在一年以上或契約金額在新台幣五萬元以上者為其範圍，因之，此項規定於 2007 年 6 月修正發布後，市面上再也沒有業者與消費者簽訂逾一年或收取金額逾五萬元者。

參酌美國、日本、加拿大、以色列等國家，對於預付型消費之控制，均以法律明文定之，但反觀我國，雖已作了修正，但仍非完全。再者，履約保證定於消費者保護法第十七條第一項規定之應記載事項中，此應記載事項應認係屬法規命令，乃以其已對外發生法律效果，而履約保證本質上已侵害人民權利並與基本權實現有關的事項，依大法官釋字第 443 號解釋，此項涉及人民基本權之規定，雖非限制生命或身體自由，惟仍屬相對法律保留之範疇，有法律保留原則之適用，應由法律規定或得基於明確之法律授權由行政命令訂定之。

履約保證之制度設計，雖我國前於 1973 年時財政部曾依國家總動員法之授權，定有「商品禮券發售管理辦法」規定為之適用，後來由於解嚴及其他因素考量，乃將之廢止，直至最近因預付型商品或服務頻生問題，履約保證之議乃再度提起，為符法制，爰擬具「預付型消費履約保證法」草案，其制定要點如下：

- 一、明定本法之立法目的及適用本法之順序。（草案第一條）
- 二、明定預付型消費之定義。（草案第二條）
- 三、明定不適用本法之預付型消費之範圍。（草案第三條）
- 四、明定履約保證之方式。（草案第四條）
- 五、明定本法之主管機關。（草案第五條）
- 六、明定經營預付型消費業務者應經主管機關核准。（草案第六條）
- 七、明定得經營預付型消費之企業經營者資格等條件。（草案第七條）
- 八、明定經營預付型消費之公司申請主管機關核准時應檢具之文件。（草案第八條）
- 九、明定個別金額及每年發售總額應符合主管機關之規定。（草案第九條）
- 十、明定預付型消費應記載之事項。（草案第十條）
- 十一、明定公司經營預付型消費所得運用之限制。（草案第十一條及第十二條）
- 十二、明定經核准經營預付型消費之公司，每年度終了之申報義務。（草案第十三條）
- 十三、明定消費者於企業經營者所提供之保證，有優先受清償之權。（草案第十四條）
- 十四、明定主管機關應有之監督權限。（草案第十五條）
- 十五、明定未取得主管機關核准及以不正方法取得核准而經營預付型消費之

處罰。（草案第十六條）

十六、明定違反申報之處罰。（草案第十七條）

十七、明定違反未依規定記載主管機關規定事項者之處罰。（草案第十八條）

十八、明定拒絕、規避或阻撓主管機關所為之檢查者之處罰。（草案第十九條）

十九、明定得依本法裁罰之主管機關。（草案第二十條）

二十、明定本法施行前之過渡規定。（草案第二十一條）

二十一、明定本法施行日期。（草案第二十二條）

預付型消費履約保證法草案	
條文	說明
<p>第一條</p> <p>為保障預付型消費之消費者權益及規範企業經營者之履約保證責任，特制定本法。但其他法律另有規定者，從其規定。</p>	<p>本條規定本法之立法目的在保障預付型消費之消費者權益及規範企業經營者之履約保證責任，應依本法之規定，惟為顧及預付型消費型態及履約保證之方式不一，爰規定各主管機關對之如認應於其主管法律中作不同程度之特別規範者，例如殯葬管理條例對於殯葬業之認定及應將其收入百分之七十五交付信託等，則應從其特別規定，如無特別規定者，則從本法之規定。</p>
<p>第二條</p> <p>本法所稱預付型消費，係指消費者於尚未取得商品或服務之提供前，先行支付對價予企業經營者而言。</p> <p>下列各款方式為預付型消費：</p> <p>一、禮券、提貨券或其他於券面上足以表徵其一定之價值者。</p> <p>二、磁卡、儲值卡、晶片卡或其他以電磁紀錄其價值者。</p> <p>三、以定型化契約約定購買之服務內容與期限者。</p>	<p>一、第一項明定預付型消費之定義。</p> <p>二、預付型消費種類依目前常見方式，約有如百貨公司所發行之禮券、提貨券、提貨單，或如便利超商所發行之儲值卡，至於如健身中心、瘦身美容等以與消費者簽訂契約方式購買服務並約定一定期間使用者。</p>

<p>第三條</p> <p>下列預付型消費不適用本法之規定：</p> <p>一、國家或地方自治團體所經營者。</p> <p>二、依法律直接設立之法人所經營者。</p> <p>三、專為企業內部員工所經營者。</p>	<p>一、明定不適用本法之預付型消費之範圍。</p> <p>二、國家或地方自治團體或依法律直接設立之法人所經營之企業，在性質上雖與一般企業經營者無異，但有關於該企業之預算，仍多數由政府機關編列，在與之交易之消費者權益之保障自較無問題。另外，企業經營者所為專為其員工所經營者，因無對外，爰明文將之排除適用。</p>
<p>第四條</p> <p>本法所稱履約保證，係指企業經營者於依前條規定將所收取之對價以下列方式之一為之者：</p> <p>一、經金融機構提供足額履約保證。</p> <p>二、經同業同級且市占率在一定比率以上者相互連帶擔保。</p> <p>三、存入金融機構開立之信託專戶。</p> <p>四、加入同業公會辦理之同業聯合連帶保證協定。</p> <p>五、經投保履約責任保險。</p> <p>六、其他經主管機關認可之方式。</p> <p>前項第一款之足額及第二款之同業同級及市占率之一定比率由主管機關另定之。</p>	<p>明定履約保證之方式。</p>
<p>第五條</p> <p>本法之主管機關為財政部。</p> <p>履約保證業務，由財政部指定專責機關辦理。</p>	<p>明定本法之主管機關。並規定由主管機關指定專責機關辦理履約保證業務。</p>
<p>第六條</p> <p>公司經營預付型消費，非經主管機關核准不得為之。</p>	<p>明定經營預付型消費業務者應經主管機關核准。</p>
<p>第七條</p> <p>經營預付型消費之企業經營者以股份有限公司為限。除經主管機關許可者外，其股票應公開發行。其每年實收資本額及營利淨利並在一定額度以上。</p> <p>前項一定額度由主管機關另定之。</p>	<p>一、第一項明定得經營預付型消費之企業經營者以股份有限公司為限，並定除經主管機關許可者外，其股票應公開發行，且其實收資本額及營利淨利並應在一定額度以上。</p> <p>二、第二項明定公司實收資本額及營利淨利之一定額度由主管機關另定之。</p>

<p>第八條 公司申請經營預付型消費，應檢具下列文件報經主管機關核准後為之：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、經營預付型消費計畫書。 二、公司執照影本。 三、公司實收資本額。 四、上年度營業總額證明書。 五、上年度損益計算書。 六、申請前一年資產負債表。 七、申請前一年營利淨利。 八、有關經營預付型消費之股東會或董事會決議紀錄。 九、預付型消費個別金額及每年發售總額。 	<p>明定經營預付型消費之公司申請主管機關核准時應檢具之文件。</p>
<p>第九條 預付型消費個別金額及每年發售總額應符合主管機關之規定。 前項個別金額及每年發售總額由主管機關另定之。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、預付型消費係以發售禮券、提貨券、提貨單（例如百貨公司或大賣場所販售者）者，每張均有其金額，其以儲值卡、晶片卡（例如便利超商所販售者）等方式者，每張亦均有其最高額，此二項金額均應加以規範，爰於第一項明定個別金額及每年發售總額應符合主管機關之規定。 二、第二項明定個別金額及每年發售總額由主管機關另定之。
<p>第十條 預付型消費應記載金額、編號、發售公司名稱、負責人職稱、簽章、主管機關核准發售之日期文號、履約保證之種類及承保之人。</p>	<p>明定預付型消費應記載之事項。</p>
<p>第十一條 公司經營預付型消費所得，不得以之作為償付債務或擔保之用，亦不得以之轉貸他人。</p>	<p>公司經營預付型消費並非在募集公司所需之資金，爰於本條明定公司經營預付型消費所得，不得以之作為償付債務或擔保轉貸他人之用。</p>
<p>第十二條 預付型消費係以禮券、提貨券或其他於券面上足以表徵其一定之價值為之者，於經兌換後應予註銷，不得再行發售。 預付型消費自發行日或契約生效日起經過三年未經兌換或使用者，該項財產歸屬國庫。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、公司經營預付型消費者，依第六條規定，非經主管機關核准不得為之，如經兌換不予註銷而再行發售時，將形同未經核准，爰特明定經兌換後應予註銷，不得再行發售，以符第六條規定意旨。

	<p>二、預付型消費於發行或簽約之後，持有人未必定持之兌現或使之生效，若未持之兌現或使用之財產而使經營預付型消費之業者擁有所有權，必然有失公允，爰仿美國 1995 年統一未請求財產法（Uniform Unclaimed Property Act）之規定，明定自發行日或契約生效日起經過三年，無論持有人是否因故意或過失，如未經兌換者，該項財產即歸屬國庫。</p>
<p>第十三條 經核准經營預付型消費之公司，應於每年度終了二個月內將該年度營業總額及損益申報書送主管機關審核。</p>	<p>明定經核准經營預付型消費之公司，應於每年度終了二個月內將該年度營業總額及損益申報書送主管機關審核。</p>
<p>第十四條 消費者於尚未取得商品或服務之提供前，先行支付予企業經營者之對價，於企業經營者依第三條第一項規定所提供之保證，有優先受清償之權。</p>	<p>為保障消費者於購買預付型消費後業者倒閉致求償無門，明定消費者於企業經營者依第三條第一項規定所提供之保證，有優先受清償之權。</p>
<p>第十五條 主管機關於必要時得通知經營預付型消費之企業經營者就經營情形提出報告或派員檢查。</p>	<p>為便於主管機關之管理，明定主管機關對於經營預付型消費之企業經營者應有之監督權限。</p>
<p>第十六條 有下列各款情事之一者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新台幣一千萬元以上二億元以下罰金。其犯罪所得達新台幣一億元以上者，處七年以上有期徒刑，得併科新台幣二千五百萬元以上五億元以下罰金： 一、未依第六條規定取得主管機關核准者。 二、以不正方法取得第六條之核准者。 三、違反第十一條規定將經營預付型消費所得作為償付債務或擔保之用或轉貸他人者。 四、未依第十二條第一項規定註銷而仍再行發售者。</p>	<p>一、本法關於預付型消費係採事前核准制，為有效導正並預防不肖業者擅自經營預付型消費，爰仿銀行法第一百二十五條對於違反專業經營之處罰，於第一款及第二款明定未依第六條規定取得主管機關核准及以不正方法取得第六條之核准者應予處罰。 二、將經營預付型消費所得作為償付債務或擔保之用或轉貸他人者或經註銷而仍再行發售者，均形同經營銀行業務，爰明定應予處罰。</p>

<p>第十七條</p> <p>有下列情形之一者，處新台幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰並命限期改善，屆期仍不改善者，主管機關得撤銷依第六條所為之核准：</p> <p>一、違反主管機關依第九條第二項所為之規定。</p> <p>二、未依第十三條規定向主管機關申報。</p>	<p>明定違反主管機關依第九條第二項所為之規定或未依第十三條規定向主管機關申報者之處罰。</p>
<p>第十八條</p> <p>未依第十條規定記載者，處新台幣五十萬元以上一百萬元以下罰鍰並命限期改善至改善完成時止。</p>	<p>明定未依第十條規定記載者之處罰。</p>
<p>第十九條</p> <p>拒絕、規避或阻撓主管機關依第十五條規定所為之檢查者，處新台幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰，並得連續處罰。</p>	<p>明定拒絕、規避或阻撓主管機關依第十五條規定所為之檢查者之處罰。</p>
<p>第二十條</p> <p>本法所定之罰鍰，由主管機關處罰，經限期繳納後，屆期仍未繳納者，依法移送強制執行。</p>	<p>明定得依本法裁罰之主管機關及拒繳時之依法移送強制執行。</p>
<p>第二十一條</p> <p>本法施行前，已經營預付型消費之企業經營者，應將已、未銷售情形列表，連同第六條文件，於本法施行日起三十日內補報主管機關審核，並應依第三條規定辦理履約保證。其不合規定者，應即停止經營預付型消費，並由主管機關公告限期回收之。</p>	<p>明定本法施行前，已在經營預付型消費之企業經營者應於本法施行時配合辦理之事項，以期公允。</p>
<p>第二十二條</p> <p>本法自公布日施行。</p>	<p>明定本法施行日期。</p>

參考文獻

一、中文部分

- 孫森焱，民法債篇總論，1990年10月
- 城仲模，行政法之基礎理論，三民，1991年。
- 謝冠生，論法律保留原則及其在我國之實踐，東海大學政治學研究所碩士論文，1994年1月。
- 翁岳生著，法治國家之行政法與司法，月旦出版，1995年。
- 陳春生，行政法之學理與體系（一），三民，1996年8月。
- 劉宗德，行政法基本原理，學林文化，1998年8月。
- 李震山，行政法導論，三民，1999年。
- 林錫堯，行政法要義，自刊，三民發行，1999年8月。
- 陳新民，行政法學總論，巨流，2000年八月修訂第7版。
- 黃立，民法債篇總論，2000年10月
- 湯德宗，行政程序法論，元照出版，2001年。
- 葉俊榮，面對行政程序法—轉型台灣的程序建制，元照，2002年。
- 李惠宗，行政程序法要義，五南，2003年9月初版2刷。
- 湯德宗，行政程序法論—論正當法律程序，元照，2003年10月。
- 吳庚，行政法之理論與實用，三民，2004年8月曾訂8版。
- 陳敏，行政法總論，神州，2004年11月第4版。
- 鍾薰嫻，商品服務禮券相關法律問題之研究，國立政治大學碩士論文，2005年6月。
- 朱武獻，公法專題研究（一），三民，1991年二版。
- 張修齊，禮券規範與管理之研究，台灣金融研訓院研究計劃，2002年12月。
- 廖元豪，走自己的路—大法官法律保留本土化之路—，台灣本土法學，2004年5月，58期。
- 黃舒芃，法律保留原則在德國法秩序下的意涵與特徵，中原財經法學，2004年12月。

賴怡君，我國禮券定型化契約應記載及不得記載事項之法制管理研析與建議，科技法律透析，第 27 卷第 5 期，2015 年。

二、外文部分

(一) 英文部分

Todd G. Friedland, Feature: Gift Certificate in California: The Gift that Keeps on Giving, 45 Orange County Lawyer 35, March, 2003.

The Mercury News.com , Law muddy on carwash discounts, August 15, 2004.

Michael L. Antoline, Gift Certificate & the Law: Part 1, The Fine Print, Nailpro Magazine October 2000.

FAQ and Tips on Gift Certificate and Gift Cards, January, 2004.

The Associated Press, NH Gift Certificate Law.

Washington State Adopts Gift Certificate Law, April 2, 2004.

Graham Stephenson, Core statues on Commercial and Consumer law, Palgrave macmilan, 2007

Judith Tillson, Consumer and Commercial law, Pearson Education Limited 2011

Sandra Silberstein, Consumer Law, Sweet and Maxell Limited, 2007

David G. Epstein and Steve H. Nickles, Consumer Law, West publishing company, 1990

(二) 日文部分

原田尚彥，行政法要論，昭和 62 年 1 月。

長尾治助、中田邦博、鹿野菜穂子編，消費者法，法律文化社，2013 年 10 月 10 日第 5 版第 3 刷。

消費者廳消費者制度課，逐條解說消費者契約法，商事法務，2015 年 5 月 15 日第 2 版補訂版第 1 刷。

高橋康文著，逐條解說資金決算法增補版，金融財政事情研究會，2012 年 2 月。

《消費者保護研究》
第 21 輯，頁 167-186

共享經濟趨勢與消費者權益保障— 以 Uber 及 Airbnb 之政策合法過程為例

林士清*

摘要

本研究針對共享經濟發展與消費者權益保障，比較 Uber 及 Airbnb 在政策合法化過程之差異，提出政策倡議有三：在「理念」（Idea）上，縮減共享經濟與法令規範的差距，對於我國發展共享經濟及兼顧消費者權益保障，公部門在法令規範及議程設定上仍可扮演舉足輕重的角色；從「利益」（Interest）上，共享經濟的商業模式因服務的提供者並非企業，一般個體戶平台業者在最常涉及訴訟當屬消費者權益的紛爭，建議 Uber 及 Airbnb 遵守我國法令規範同時引進消費者保險；在「制度化」（Institutionalization）上，政府部門對共享經濟的理解與專業度不足，容易被市場的既得利益者限制和影響，強化政府有關部門投入共享經濟的動機，有助於處理各式共享經濟產業模式與既有法規產生之扞格。

關鍵字：共享經濟（Sharing economy）、Uber、Airbnb、政策合法化（Policy legitimation）、消費者保險（Consumer Insurance）

* 作者為台灣經濟研究院助理研究員，目前就讀北京清華大學公共管理學院博士班。

壹、前言

共享經濟的態勢頗有顛覆傳統經營型態與觀念，其以創新商業模式提供消費者更有效率的服務，甚至可替社會問題提供解決方式。本研究假定共享經濟源自於人民之間的互助互信，關切共享經濟崛起與消費者權益保障之關連，並從服務提供方與平台業者間之關係檢視共享經濟，比較 Uber 及 Airbnb 在政策合法化過程之差異，倡議共享經濟企業的營運亦須兼顧消費者權益之保障。共享經濟在台灣運作的型態以 Uber 及 Airbnb 最具代表性¹。是以，本研究首先探討共享經濟之概念、範疇及型態；其次，探討共享經濟所面臨的難題，主要以分析 Uber 及 Airbnb 實際運作發生的問題；第三，檢視 Uber 及 Airbnb 政策合法化過程，透過利益團體介入政策合法化的類型及議題演化的四個階段，來探討 Uber 及 Airbnb 政策合法化過程遇到的困境；最後，比較 Uber 及 Airbnb 在政策合法化過程之差異，在「理念（idea）—利益（interest）—制度化（Institutionalization）」之概念框架下提出相關政策倡議，希冀有助於處理各式共享經濟產業模式與既有法規產生之扞格。

貳、共享經濟之概念、範疇及型態

一、共享經濟之核心概念：使用權與所有權之切割

共享經濟（Sharing economy）之名詞於 2000 年後出現，隨著行動通訊普及消費者將地理位置服務化為可能，促使藉由資通訊科技而建立的多元服務平台成為特定消費及生產項目的汲取介面，其發展的模式日益多樣化，亦可稱之為「汲取經濟」（access economy）、「隨選經濟」（on-demand economy）、「協作

¹ 台灣未來將朝向「數位國家、智慧島嶼」的目標發展，在數位經濟時代下創新創業已蔚為風潮，未來公司企業不只在創新研發能力上需要不斷努力，創新的產品服務必須回歸「以人為本」的核心價值，才能滿足消費者最實際的需求，同時善用創新擴散的渠道，迅速累積用戶，加強用戶黏著度，方能在這瞬息萬變的數位經濟時代下茁壯成長。

經濟」(collaborative economy)，亦由於其服務是透過平台取得，故亦有稱之為「平台經濟」(platform economy)，甚至與「數位經濟」的發展亦有高度的關連²。目前學界所討論的共享經濟，旨意將剩餘產值或產能再利用之模式，將交換行為、消費領域及經濟現象中，促使個體、企業、非營利組織、政府組織能有效地透過網路技術、平台與軟硬體設施，達到產品或服務的分享。是以，共享經濟的核心概念關注於產品或服務的「使用權」(Access to Ownership)作為分享標的，而非實際握有產品及服務的「所有權」(Ownership)。

二、營利及非營利皆可隸屬共享經濟之範疇

使用權與所有權分割之概念，有助於本研究瞭解 Uber 及 Airbnb 如何透過組建平台來經營共享經濟，在經營台灣市場時面臨政策合法化過程當中遭遇何種困境。無論營利或非營利皆可透過資訊平台的分享，可將一般經濟消費轉換成共享經濟的範疇，讓物品、服務、資產及產能達到充分地分享，該範疇之中的消費成員如買家、賣家、出租者、承租者、提供者、消費者或合作伙伴等政策利害關係人，在消費者權益保障之下均是對等的關係(P2P, Peers-to-peers)並且可以相互轉換，關於共享經濟的活動模式及其案例(表1)敘述如下³：

² 共享經濟因資訊服務平台和數位經濟亦有高度關連。根據美國商務部的定義，數位經濟的範疇主要包含電子商務(e-Commerce)、資訊科技製造產業(IT-Producing)與資訊科技高度應用產業(IT-Using)。由於數位經濟本身涵蓋的範圍甚廣，舉凡目前所有的商業及科學都會運用資訊科技作為發展工具，因此，本文主要分析的對象著重於流通、金融、生產等經濟主體的領域，也就是以電子商務為主之新經濟型態的創新擴散探討。

³ 表1出自於李昆哲在國立台灣大學商學研究所碩士論文：「共享經濟的價值創造循環之研究」(2015)中摘錄，該文將「利益型態」區分為營利及非營利；「交易標的」分為資產與產能，並將資產切割為所有權及使用權，因此產生如拍賣、贈與／交換、租借、借用、勞務、合作等共享經濟之活動模式。

表1 共享經濟的活動模式及其案例

交易標的		利益型態	
		營利	非營利
資產	所有權	拍賣	贈與／交換
		二手物拍賣、二手衣拍賣、二手書拍賣、會籍權益轉讓、著作權交易	二手物贈與、食物捐贈、捐衣、捐書、捐錢、捐血、書本交換、服飾交換
	使用權	租借	借用
		租車、玩具租賃、租書、服飾租賃、房間短租、網路分享、群眾募資、借貸	書本借用、資金借用、場地借用、花園借用、網路借用、影視借用
產能	勞務	合作	
	司機服務、跑腿服務、技術服務、清潔服務、洗衣服務、僱傭關係	共乘、合居、合作創業、合作創作、合作旅遊、合作公益、合作教育	

資料來源：共享經濟的價值創造循環之研究（2015）。

三、共享經濟的三種型態：市場再流通、產品服務系統及協同生活

本研究依據 Rachel Botsman 及 Roo Rogers 在《我的也是你的：協作式消費的興起》（What's Mine Yours: The Rise of Collaborative Consumption），將共享經濟區分為三種型態⁴：市場再流通、產品服務系統及協同生活，茲分述如下：

（一）市場再流通（Redistribution Markets）：

猶如二手物品拍賣及跳蚤市場，將市場再流通的概念。將使用過的物品以贈與、交換，或者拍賣的形式轉移至需要的人，利於丟棄物或使用率低的物品可

⁴ Rachel Botsman 與 Roo Rogers 甚至建立了一個網站 collaborative consumption（協同消費，或者是消費合作）網站，提倡這股網路創新運動。Rachel 是一位具有創新思考的作家，顧問，演說家，其倡導藉由網路科技所帶給我們的社群力量，發表未來消費行為上的改變，甚至加以運用到商業模式，給企業帶來創新的契機，也進一步影響消費生活的型態。

完善處理，希冀透過交易給予物品新的價值。市場再流通主要是希冀透過市場流通性（market liquidity），將資產能夠以一個合理的價格順利變現的能力，它是一種所投資的時間尺度（變為現金的難易程度）和價格尺度（與公平市場價格相比的折扣）之間的關係。市場再流通可包含兩項特點：首先，市場上在任何時刻都有買家和賣家；其次，乃下一次貿易的價格與上一次貿易的價格相等的可能性。例如成立於 1995 年的 eBay 網站，是一個管理可讓全球民眾上網買賣物品的線上拍賣及購物網站平台，而 eBay 主要獲利模式有三：首先，向每筆拍賣收取刊登費—費用依站點、拍賣類別、拍賣形式、起標價和有無使用 eBay 商店（eBay Store）而有所不同；其次，向每筆已成交的拍賣再收取成交費—成交費的計算方式則和刊登費相類似，唯不同點是成交費只以成交價計算，而不是以起標價計算；目前部份站點亦已將運費納入成交費的計算；第三，eBay 另外擁有 PayPal，所以也從此處產生利益。

（二）產品服務系統（Product-service Systems）：

分享及出租的經濟行為模式，主因在於個人本擁有的產品及服務，因該些物品於服務具有閒置時間過長的特性，消費者由於僅關切產品及服務背後目的之達成，而不想擁有產品及服務本身而承擔過多的交易成本，產品服務系統的概念即是降低交易成本而成型。以汽車出租或分享為例，自 1950 年代開始，「汽車共享」的概念在瑞士萌芽，讓買不起汽車的人可向持有汽車者租賃，該模式擴張至 2012 年底，全世界已有 27 個國家將近 180 萬人共享過上萬輛汽車。近年來因資訊科技的興起，汽車共享中間的媒和可由網路平台來代替，並且讓 P2P 的形式自行去挑選中意的車輛，形成供需自主調配的機制。根據書中的內容，目前一輛汽車每日閒置時間平均高達 92%，尤其許多擁有汽車者平日不開車而選擇假日與家人出遊才開車；抑或很多上班族平日以汽車代步而假日選擇不開車，因此他們可以出租或承租閒置車輛，讓承租人不需購車也可以達到駕駛的目的，出租人可以獲取額外租車費用作為補貼，Uber 便是透過產品服務系統的建立自主的商業經營模式。

（三）協同生活（Collaborative Lifestyles）：

連結需求相似的消費者，以共享或交換較為隱性的資產，例如時間、空間、

技術、金錢。協同生活需要人與人相互之間的實際交往及互動。是以，資訊科技的進步大幅降低協同生活的交易成本，相較於專業提供某項服務的事業，協同生活不只以較低的交易成本，更能借重隱性資產可透過剩餘且低廉的營運成本來提供服務以吸引消費者注意。協同生活在於共享經濟不需要中介公司的存在，只要通過網站平台，個人與個人之間可以直接進行交易，網站只負責把出租人和租戶進行配對並從中抽佣獲利。例如 Airbnb 不經營旅館、不擁有房產，卻是全球最多客房的酒店；Uber 沒有一輛屬於自己的車，卻是全球最大的電召車公司。經濟學上共享經濟是一種「創造性破壞」（Creative destruction）。當新的經營模式受到更多消費者接受，就會顛覆傳統產業的經營模式，例如傳統的中介型服務將要面對轉型問題。

參、共享經濟的難題：Uber 及 Airbnb 實際運作發生的困境

一、Airbnb 的經營型態及特徵：

目前 Airbnb 平台提供超過 80 萬個出租物件，範圍橫跨全球 192 個國家約 3.3 萬個城市，所解決的是一般人最基本的「住宿」需求，加上簡單方便的操作性，對於使用者來說，是一種降低交易成本的工具，藉由平台建立信任，省下過去找房、討價還價、付費訂房中遇到的麻煩與不確定性⁵。此外，透過 Airbnb 出租的房屋，出租的收益較一般月租水準為高，加上租期彈性，又可以隨時調整租金，極具吸引力⁶。事實上，Airbnb 主要是為了解決住宿供需不均的問題，提供需要住宿的住客及出租者較過去更為方便的服務體驗，以此切入市場，當然容易

⁵ Airbnb 為房東提供高達 100 萬美元的損失賠償，以及 24 小時的即時客服。對住客而言，租屋的費用相較於傳統旅館便宜 41%；並以匿名互評的機制（blind review system），來建立屋主和客人間的信任。如果客人想租房，屋主會視客人的簡介與評價決定是否接受，一旦客人入住，24 小時之後才會付錢給屋主。這種讓房客入住後 24 小時才付款的新規則，給予房客充裕的時間檢視房子，也讓屋主必須如實描述屋況、刊登真實照片，一舉建立了服務的信任感。

⁶ Airbnb 是一個全球住宿服務平台，一開始是創辦人為解決舉辦國際研討會時飯店房間不足，以致許多參與者需要短期住宿服務，於是透過網路平台讓一般有住宿空間且有意願出租的民眾，經由平台提供出租服務供全球遊客選擇，賺取租金。

被市場接受。藉由網路平台的形式媒合租住雙方，現今社會網路的普及率高，一般社會大眾幾乎都會使用網路查詢資料或是購物，在人們的基本需求不變下，使用更方便迅速的工具以滿足需求，在市場上勢必能廣被接受，由此可知，Airbnb 的可試用性極高易被採行⁷。

二、Uber 的經營型態與特徵：

Uber 是一間由舊金山發跡的交通網路公司，以開發行動應用程式連結乘客和司機，提供載客車輛租賃及實時共乘的分享型經濟服務。乘客可以透過傳送簡訊或是使用行動應用程式來預約這些載客的車輛，利用行動應用程式時還可以追蹤車輛的位置。用戶必須在自己的智慧型手機上安裝 UBER 應用程式，並註冊成為該網站用戶，然後綁定消費者的信用卡，Uber 則會提供一個分享暗碼給作為給讓給用戶使用。Uber 的出現引起國內輿論的關注與激辯，贊成者泰半從消費者的觀點出發，認同 Uber 持續以科技資訊及共享經濟的大旗，但反對 Uber 者強調摧毀傳統計程車公司與租賃汽車產業的運作基礎。

三、共享經濟發展隱憂：Uber 及 Airbnb 運作所面臨的困境

共享經濟的發展潛力驚人，鑑於 Uber、Airbnb 等公司的成功，啟發了不少年輕人創業，共享經濟型企業如雨後春筍，但與此同時，不少共享經濟企業開始悄悄倒閉⁸，在發展蓬勃的背後共享經濟其實同時存在不少隱憂：

（一）共享經濟下的信任危機：

共享經濟標榜分享、通過資源共用解決物質社會下過度生產和消費的問題，以分享取代擁有，令人與人之間的關係重新拉近，通過網上評級的制度，可以令

⁷ Airbnb 運用網路平台供出租者及住客直接線上操作，操作上並無太大的困難，並與 PayPal 及信用卡公司合作，提供便捷的支付管道；唯使用者需驗證其身分才能註冊以維持信任，其驗證程序需拍攝上傳經過政府部門核准的身分文件照片，並要連結一個線上個人帳號到 Airbnb，如 Facebook、Google 帳號，最後填寫一些基本個人資料，才能完成身分驗證。註冊驗證的程序雖較一般線上註冊程序繁瑣，但驗證為一次性的動作，只要驗證通過，未來都不用再次驗證，因此複雜性方面也無太大的進入障礙。

⁸ 例如美國共享經濟的家政服務先驅 Homejoy 於 2015 年宣布結業。

消費者減少對陌生人的戒心和防備。可惜不是每次出租和租用經驗都是美好的，當網上的信任延伸至現實世界，信任反而會成為阻礙共享經濟發展的原因。以 Airbnb 為例，在外國受到推崇好評，但進入到不同文化的消費市場之後，卻因當地人的信任危機而難以發展，東亞國家普遍不願意把空置房間租給陌生人，因為擔心會遭遇盜竊或遇到人身安全問題，共享經濟下的信任和安全問題受到更多人關注和質疑。

（二）消費者權益保障較為缺乏：

共享經濟之平台業者時常最常涉訟的原因，當屬消費者權益的紛爭。因為共享經濟的商業模式，服務的提供者常常不是企業，而是一般的個體戶，且通常專業度可能不及一般的企業。例如，倘若 Airbnb 提供服務的旅館是違法經營，政府無法把關消防環境是否安全，平台業者屆時如何對於消費者應該負何種賠償責任；又例如，Uber 倘若出了事故，一般的乘客意外險無法賠償，消費者若不能對司機求償，肯定會將訴訟涉及平台業者。尤甚，在平台業者和服務提供者之間，平台業者為了顧及自身的對外形象和服務品質，可能對服務提供者提供一些管理或制裁的手段，消費者將面臨權益保障較為缺乏的困境。

（三）政府管制過程中無法迴避的治理困境：

Uber 初期進入新興市場發展，通常以優質服務贏得消費者口碑，但後來卻被發現其運作可能抵觸法例，共享經濟顛覆了傳統經濟模式，因此存在一些未受現行法例監管的灰色地帶，例如 Airbnb 就曾被質疑是變相非法經營的無牌旅館。未來共享經濟的發展前景，依舊視政府的管制策略的開放與限縮而訂。事實上，Uber 及 Airbnb 涉及台灣經濟轉型的過程中，面對全球化、科技化，以及政府角色定位問題及管制過程中無法迴避的治理困境。例如，Uber 一方面高舉共享經濟模式及資訊科技服務的大旗在台灣市場深根，但付出的代表卻是在台灣 2014 年至 2016 年期間，因違法經營運輸業載客，交通部業已開罰 739 件、罰款金額近 6500 萬元⁹。

⁹ 交通部表示，若投審會撤銷 UBER 在台投資後，UBER 仍在台找人開公司，非法經營運輸業載客，交通部會依《公路法》規定再開罰，懲處 UBER 5 萬至 15 萬元。

（四）固有產業及政策利害關係人的抗議與杯葛：

從永續發展的角度來看，共享經濟能更有效地善用資源而減少浪費，但在傳統產業者眼中，則是一群打亂市場秩序的競爭對手，因為規管漏洞導致不公平競爭。以 Uber 在全球各國受到的抗議與杯葛來看，近年全球各地皆發生計程車司機發起反對示威潮，西班牙、加拿大、匈牙利、皆有計程車司機抗議政府，未對無牌的兼職司機嚴加監管及採取積極的態度來加以管制。事實上，Uber 的出現已嚴重擠壓傳統計程車業者的權益，2015 年 6 月近千輛計程車上月群情激憤包圍立法院，運將高喊「求生存」，並怒砸印有「UBER 污步」字樣的轎車洩憤，經濟部投審會當時即表示，依法最重可撤銷其在台投資許可¹⁰。

四、探究共享經濟模式的本質

但新事物的傳遞卻容易遭保守心態及害怕改變的思維阻礙推行，不同的創新產品有其不同的產品屬性，其擴散速度以及市場潛量也各不相同，因而影響到新產品在市場上的占有率及使用率。事實上，共享經濟模式讓擁有閒置資源的機構或個人，可有償讓渡資源使用權給他人，讓渡者獲取回報，分享者利用分享他人的閒置資源創造價值，除了可發掘未能物盡其用的物資，在滿足使用需求同時，降低想要擁有這類物資的欲望。是以，共享經濟的興起最關鍵重要的因素為：在數位經濟下由於網路、物聯網等科技，讓全球數十億人能夠以個人對個人方式連結，去掉多餘的中間商，降低不必要的成本，使資訊取得更加容易透明，加上國際網路與智慧型手機解決了地域性的限制，個人可隨時透過網路平台媒合他人的閒置資源並互相交易，達成了經濟學所強調的「供需均衡」。

本研究探究共享經濟本質，發現有三：首先，共享經濟強調勞力和技術走向分工細緻化，所有的產能充分利用，減少閒置資源；其次，共享經濟本於人民之間的互助互信，挑戰政府替專門領域架設高門檻的管制能力；第三，共享經濟是種反消費者主義，使用權凌駕於所有權之上。尤甚，隨著社群網路的陸續出現，

¹⁰ 經濟部投審會官員表示，目前確朝撤資方向進行，但因還須上簽至經濟部長李世光決定，預計下周四（11日）前正式行文 UBER，而 UBER 收到撤資處分後，可決定是否向行政院提訴願與行政訴訟。資料來源：蘋果日報，強令撤資 UBER 將不准載客，2016/8/3。

亦提供了資源共享雙方透過社群媒體建立對於彼此的信任，大幅提高消費者進行資源共享的意願；隨之個人也成為兼具生產與消費力量的「消費者＋生產者」（Prosumer）。透過創新活動，企業才能與競爭對手創造差異性，築起市場進入的門檻，換言之，企業如果不強化創新研發的能力，被取代的機率將大幅提升；創新不但對人類文明產生了很大的影響，同時有助於提升企業整體的競爭力，賦予企業的是一種「價值提升」，透過價值提升保持其競爭能力。

肆、Uber 及 Airbnb 政策合法化過程之研析

一、利益團體介入政策合法化的類型

Uber 及 Airbnb 挾共享經濟及資訊科技服務大旗，引發計程車、住宿業等原先固有產業及政策利害關係人的抗議與杯葛，引發政策合法化過程的角力。本研究以利益團體會選擇介入公共政策的運作程度，依據 J.Q Wilson 以影響整體社會的利益與成本分佈情況，將利益團體介入政策的類型分為四大類¹¹（表 2）：

表 2 利益團體介入政策的類型

利益 成本	廣大分布	集中
廣大分布	多數人政治 （Uber 及 Airbnb 希冀之訴求）	顧客政治 （業者將 Uber 及 Airbnb 視為威脅）
集中	企業家政治 （Uber 及 Airbnb 所採取遊說之策略）	利益團體政治 （業者過實際的政治動員與 Uber 及 Airbnb 的遊說抗衡）

資料來源：本研究彙整。

¹¹ J.Q Wilson 為美國哈佛大學教授，以政治學、社會學、公共管理為學術擅長領域，以利益及成本的分佈及集中將利益團體介入政策的類型區分為：多數人政治、顧客政治、企業家政治及利益團體政治，為政策分析研究政策合法化的領域而聞名。

（一）多數人政治（Majoritarian politics）：

泛指社會上多數人獲得利益還負擔成本的政策類型¹²，此種類型的政策通常不會影響特定利益團體，故通常為行政與立法兩部門或社會倡議團體的角力場。Uber 及 Airbnb 利用共享經濟及資訊科技服務的國際趨勢作為訴求，希冀要求政府部門開放市場配合國際潮流，在遊說的工作上盡量針對於立法部門及行政部門，將遊說訴求合法化。

（二）顧客政治（Client politics）：

指利益集中在特定團體成員身上，但成本由大眾分擔的政策類型，預期會得到好處的利益團體勢必會強力動員設法使政策通過，而大眾分擔政策成本的結果，由於每個人平均分擔的成本不高，也不致遭受強烈反對，故該政策類型在合法化過程中通常會順利過關。例如，國際訂房網站興起¹³，民眾訂房更便利，但也造成台灣非法旅館業者較去年暴增逾三成，立法部門要求行政部門採取要求訂房網站下架、加速查察進度與多重管道圍堵等三大策略，迫使交通部觀光局研擬全面實施。

（三）企業家政治（Entrepreneurial politics）：

該種政策類型與顧客政治相反，特定企業或利益團體將負擔成本，利益則由社會大眾分享，例如環保規定、消費者保護、食品安全檢驗等政策都會增加企業的成本負擔，故利益團體通常會表示反對，而促使法案通過或政策執行的一方往往是政府機關或社會輿論。倘若 Uber 及 Airbnb 打著共享經濟及資訊服務大旗持續遊說，待台灣消費市場成形後，將改變原先計程車業及旅遊住宿業的生態。

（四）利益團體政治（Interest group politics）：

指某些政策對特定利益團體有利，卻會造成另一團體不利的情况，此種政策

¹² 政府宣布全面退稅即是多數人政治一例。

¹³ 目前進駐台灣的訂房網站有 Agoda、Expedia、Booking、易遊網，以及專攻日租房的 Airbnb 等公司，旅宿業者一般會提撥一定比例的房間，委由 OTA（Online Travel Agent，泛指線上旅行社、訂房網）銷售，近年由於全球自由行發達，OTA 重要程度日益提升。

只有相關的利益團體才會積極參與。例如，全台灣計程車數量約 8 萬輛，Uber 進軍台灣衝擊傳統計程車業者生計，迄今計程車工會已兩度上街大規模抗議，發動兩千輛計程車包圍交通部或癱瘓交通，迫使政府有關單位正視 Uber 侵害計程車司機的生存權益¹⁴。

二、Uber 及 Airbnb 爭取政策合法化之議題演化四個階段：

藉由系統議程的發酵，公共問題在經由適當管道提請政府機關注意後，必須還要透過各種方式，爭取議程的設定，才算是獲得政府機關正式接納予以處理。凡是那些少數被政決策體系納入處理公共政策時程表的意見或要求就是政策議程，政策議程的結構並不見得都是經過政策制定者界定清楚與結構完整的政府議程。根據 Cobb & Jennie-Keith Ross 的研究，議題邁入議程亦可分為四個階段，分別是議題啟動（initiation）、明確（specification）、擴散（expansion）與進入（entrance）議程等四個階段。依據 Uber 及 Airbnb 在爭取政策合法化的時間序列發展，挾共享經濟及資訊科技之大旗要求政府開放，大致可分為四個階段：

（一）啟動期：

隨著網路時代來臨，共享經濟（Sharing Economy）的概念隨之展開。早在 2012 年 Uber 及 Airbnb 已在台灣積極佈點並進行試營運，兩者理念皆是強調將自己不需要的資源，透過網路平台租用、分享給其他需要的人，提供者可從中賺取租金。這不僅顛覆傳統的市場規則，也改變消費者、生產者的定義，讓人人都成了兼具生產與消費的消費生產者，此時輿論皆關注再創新科技運用層面，探討共享經濟及資訊科技帶給消費者便利的理念，尚未進入到利益化、合法化等制度性層面。

（二）明確期：

至 2013 年，Uber 及 Airbnb 在台灣市場逐漸紮根，尤其 Uber 以更迅速地

¹⁴ 中華民國計程車商業同業公會全國聯合會理事長梁平良昨表示肯定，指 UBER 若真的撤台，公會就不再抗議，但若 UBER 被要求撤資後，改找台灣人登記公司或直接非法營業，問題沒有解決，公會仍會抗爭到底。

腳步倡議政府主管機關應開放市場符合國際潮流趨勢。然而，不管是 Uber 或 Airbnb 都沒有政府核發的執照（計程車、旅館業執照），更遑論有相關法律規範，所以當使用者在平台消費過程發生糾紛時，責任歸屬的問題逐漸明確化，輿論逐漸關注此種創新式破壞是否損害原先業者的利益，以及攸關消費者權益的案件爭議不斷而受到制度議程的關注¹⁵。

（三）擴散期：

Uber 在台灣登記公司名稱為「台灣宇博數位服務股份有限公司」，資本額僅 100 萬元，其母公司則是設在荷蘭，僑外資身分無誤。馬英九政府時期，前閣揆張善政與政務委員蔡玉玲都曾與 Uber 周旋過，劃定經營模式及法令規範的三紅線（依法在台繳稅、來台設子公司、確保消費者權益），盼為 Uber 所表彰的共享經濟在台灣市場找出活路。另一方面，Airbnb 受限於在台灣市場而無法擴大規模，在政策倡議上的力道及聲勢小於 Uber。

（四）進入期：

新政府政府上台後，因計程車司機多次強烈抗議且向交通部陳情，交通部也一貫堅守「Uber 非法經營」的論調。計程車工會再向經濟部投審會陳情，當時投審會就說，盼交通部儘速提供 Uber 相關違法事證以及訴願決定，投審會將根據資料，依外人投資條例規定，要求 Uber 撤資¹⁶。另一方面，Airbnb 勢必會衝擊現有旅宿業標準，讓整個旅宿業重新洗牌，能否就地合法亦遇上政策合法化的僵局，而交通部觀光局對於日租套房的方針，乃積極輔導業者取得旅館登記證，

¹⁵ 因平價的住宿服務較符合中國團體旅客與自由行旅客需求，因此我國一般旅館的房間供給量亦呈現快速成長態勢。但受到中國客源減少的影響，部分缺乏特色、較無強力品牌後盾支援，有資金成本壓力的住宿服務業者為提升住房率，首先會從調降房價著手，但最後恐怕還是難逃退出市場的命運。且共享服務如「airbnb」搶食平價住宿市場的趨勢已逐步浮現，根據「airbnb」自行統計，2015 年在台灣已有 50 萬人次旅客使用過該公司所提供的房源，其中台北地區即占 55%，顯示若平價住宿服務業者為維持一定的營運規模，則殺價競爭的情形將難以避免。

¹⁶ 除訴願外，UBER 也可向行政法院提行政訴訟，耗時至少一年半載。而訴願期間能否營業？經濟部投審會官員表示「不會說關就關」，將待 UBER 提出訴願後，再評估給予多長的緩衝期。資料來源：蘋果日報，強令撤資 UBER 將不准載客，2016/8/3。

以確保其居住安全。

三、Uber 及 Airbnb 在政策合法化過程遭遇的困境

政策合法化過程可以分成兩個層次：首先，合法性層次（legitimacy），泛指整個政治過程當中，人民與國家機關的統治關係得到人民的同意、認同與支持，此乃任何政治系統中最根本的心理認同基礎；其次，某項政府計畫或法案獲取國會同意的過程，乃是合法化（legitimation）過程，Uber 及 Airbnb 在台灣經營所面臨政策合法化的挑戰，便隸屬於合法化過程。合法性層次及合法化過程是相互依賴的關係，政策規劃者提出政策方案的提案後，必須送交到立法機關取得同意，設法獲取立法機關同意支持的過程就是合法化過程。是以，對於政策規劃者而言，政策合法化的策略必須為某項政策提案建立多數支持，並設法維持多數的支持來維繫提案的諧聲空間，

在合法化過程初期，提案機關會提供許多可能的方案，但隨著立法院密集地針對提案進行辯論與評估，提案機關則必須對所提出的政策規劃表達其立場。Uber 及 Airbnb 所涉及事項的政府主管機關包含交通部、經濟部、內政部、科技部、勞動部、國發會及公平交易委員會等跨領域議題，難有單一主管機關可管而形成三不管地帶。事實上，市場失靈的問題，往往還是得用市場機制來解決，Uber 及 Airbnb 在市場經營及服務輸送的過程中，確實提供較原來優質、彈性、個人化、便捷的運輸、以及旅遊住宿服務；才會對既有業者造成衝擊。在討論管制法規時，應該回過頭來探討法規是應該鼓勵市場競爭還是保護既有競爭者，本研究認為 Uber 及 Airbnb 在政策合法化過程中遇到政府在立法過程中的消極抵制，恐怕會產生政府失靈及市場失靈的危機，而阻礙台灣試驗共享經濟模式及資訊科技服務而產生媒和的契機¹⁷。

¹⁷ Uber 及 Airbnb 善用數據分析，隨時優化平台功能性以符合使用者需求，不但緊扣著使用者的使用偏好，也善用豐富的故事內容與題材，精彩扣住連結全世界的理念，凝聚向心力強大的社群，鞏固既有的粉絲，也在社群傳播的渲染之下，勾起人們入住的欲望。此外，Airbnb 透過故事性行銷手法的傳播，挖掘更多新的用戶，並使既用用戶產生強大的黏著度。Airbnb 此種線上租賃商業模式並不能說是最創新的模式，但是卻能利用精美的照片及故事性的話題，抓住使用者，並迅速累積用戶數。

伍、政府對於共享經濟及消費者權益保障應有的心態及措施

共享經濟源自於人民之間的互助互信，關切共享經濟崛起與消費者權益保障之關連，從服務提供方與平台業者間之關係檢視共享經濟，各方也關注比較 Uber 及 Airbnb 在政策合法化過程之差異，倡議共享經濟企業的營運亦須積極兼顧消費者權益之保障，方能得到輿論共鳴。在科技資訊分享服務作為顯學趨勢的當下，相關服務產業背後打著「共享經濟」及「資訊分享」的口號。本研究比較 Uber 及 Airbnb 在政策合法化過程之差異，析論共享經濟與消費者權益保障，依據理念（Idea）、利益（Interest）、制度化（Institutionalization）等三方面，倡議政府對於共享經濟及消費者權益保障應有的心態及措施：

一、理念（Idea）：縮減共享經濟與法令規範的差距

在「理念」（Idea）上，縮減共享經濟與法令規範的差距，對於台灣發展共享經濟及兼顧消費者權益保障，顯示公部門在法令規範及議程設定上仍可扮演舉足輕重的角色。事實上，Uber 推展新服務的動落俐落，例如多人共乘、車輛貸款等，待台灣消費者習慣養成，政府有關單位在談判空間變小，Uber 在國內政策合法化上試圖營造議程，產官學研各界對於 Uber 背後代表的理念、利益、制度化措施也感到興趣，縮減實務和理論上的差距有助於共享經濟的發展與保障消費者權益。

二、「利益」（Interest）：著重消費者權益的紛爭

在「利益」（Interest）上，服務提供涉及政策利害關係人，而共享經濟的商業模式於服務的提供者並非企業，而是一般個體戶平台業者在最常涉及訴訟的原因就屬消費者權益的紛爭了。Uber 及 Airbnb 在爭取政策合法化的過程當中，最棘手的爭議在於：一般個體戶平台業者在最常涉訟的原因就屬消費者權益的紛爭。倘若 Uber 及 Airbnb 願意持續與政府協商同時引進消費者保險，並投入較多的公共關係經營及傳媒輿論對相關議題的重視，仍然有繼續幫忙司機繳納罰款的承諾有關。Uber 雖創新計程車營運模式，但人身安全始終被高度質疑。Uber 向行政院表示，目前已與國內保險公司洽商乘客保險，為乘客購買國內保險，抑或

消費者亦應要求 Uber 公開說明如何保障消費者¹⁸。

三、「制度化」(Institutionalization)：強化政府有關部門投入共享經濟的動機

在「制度化」(Institutionalization)的措施上，由於政府部門對於共享經濟的理解與專業度不足，容易被市場的既得利益者限制和影響，強化政府有關部門投入共享經濟的動機，有助於處理各式共享經濟產業模式與既有法規產生之扞格。尤甚，共享經濟顛覆傳統經營型態與觀念，其以創新商業模式提供消費者更有效率的服務，甚至可替社會問題提供解決方式，可視為解決市場失靈及政府失靈時之政策工具。

四、小結：共享經濟產業模式與既有法規產生之扞格

共享經濟的消費模式超越現有法令規範的現象，包含：「政院要求事項」、「設置據點規畫」、「消費者保險問題」、「登記營業執照及繳稅」等四個層面，縮減共享經濟與法令規範的差距，對於台灣發展共享經濟及兼顧消費者權益保障，顯示公部門在法令規範及議程設定上仍可扮演舉足輕重的角色。然而，政府部門對於共享經濟的理解與專業度不足，容易被市場的既得利益者限制和影響，如何透過政策設計強化政府有關部門投入共享經濟的動機，有助於處理各式共享經濟產業模式與既有法規產生之扞格。Uber 及 Airbnb 倘若要在台灣市場落地生根，本文建議有三：首先，是要繳稅；其次，重視消費者權益；第三，必須得來台設立公司，在台灣設立公司的好處為一旦業者與台灣消費者發生訴訟時，台灣的公司可以立即處理不用讓消費者跨海打官司。

陸、結論

共享經濟顛覆傳統經營型態與觀念，其以創新商業模式提供消費者更有效率

¹⁸ 營運模式引發全球爭議的網路叫車業者 Uber 亞太區總經理 Mr. Mike Brown 27 日率團拜會行政院。Uber 表示，已與國內保險公司洽商乘客保險，以強化保障消費者權益。資料來源：聯合報：Uber 承諾為乘客保險，2015/11/27。

的服務，甚至可替社會問題提供解決方式。是以，本研究探究共享經濟本質其實有三：首先，共享經濟強調勞力和技術走向分工細緻化，所有的產能充分利用，減少閒置資源；其次，共享經濟本於人民之間的互助互信，挑戰政府替專門領域架設高門檻的管制能力；第三，共享經濟是種反消費者主義，使用權凌駕於所有權之上。本研究認為共享經濟源自於人民之間的互助互信，關切共享經濟崛起與消費者權益保障之關連，從服務提供方與平台業者間之關係檢視共享經濟，比較 Uber 及 Airbnb 在政策合法化過程之差異，倡議共享經濟企業的營運亦須兼顧消費者權益之保障。

比較 Uber 及 Airbnb 在政策合法化過程之差異，發現共享經濟產業模式與既有法規產生之扞格有四：1. 信任危機：共享經濟下的信任與安全問題；2. 消費者權益保障較為缺乏；3. 政府管制過程中無法迴避的治理困境；4. 固有產業及政策利害關係人的抗議與杯葛。是以，本研究針對共享經濟與消費者權益保障，提出政策倡議：首先，在「理念」（Idea）上，縮減共享經濟與法令規範的差距，對於我國發展共享經濟及兼顧消費者權益保障，顯示公部門在法令規範及議程設定上仍可扮演舉足輕重的角色；在「利益」（Interest）上，因為共享經濟的商業模式，服務的提供者並非企業，而是一般個體戶平台業者在最常涉及訴訟的原因就屬消費者權益的紛爭了，Uber 及 Airbnb，主因乃 Uber 願意遵守我國法令規範同時引進消費者保險；在「制度化」（Institutionalization）上，由於政府部門對於共享經濟的理解與專業度不足，容易被市場的既得利益者限制和影響，強化政府有關部門投入共享經濟的動機，有助於處理各式共享經濟產業模式與既有法規產生之扞格。

參考文獻

一、中文部分

台灣綜合研究院（2004），數位時代產業及就業問題之探，行政院研究發展考核委員會，頁 7~8，2004 年 4 月。

伊藤元重著，蕭宏誠譯（2001），數位經濟新浪潮：網路 e 世紀的商業遊戲規則。

李昆哲（2014），共享經濟的價值創造循環之研究，國立臺灣大學商學研究所碩士論文。

林義夫（2003），數位經濟發展現況與展望，國家政策季刊，第 2 卷第 1 期，行政院研究發展考核委員會，頁 91~114，2003 年 3 月。

林安泰（2011），以科技接受模式、創新擴散理論及品牌忠誠度探討智慧型手機使用之影響因素，東華大學碩士論文。

邱昱芳（2014），共享經濟顛覆傳統，打造創新服務模式，台灣經濟研究月刊，第 37 卷第 8 期，台灣經濟研究院。

游張松（2012），商業模式創新，國立國立臺灣大學管理學院商學研究所碩士論文。

詹佳融（2016），數位經濟下的創新擴散—以共享經濟模式為例，台灣經濟研究月刊，第 39 卷第 7 期，台灣經濟研究院。

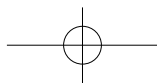
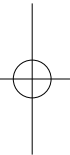
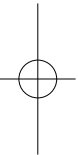
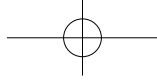
Jeremy Rifkin 著，陳儀、陳琇玲譯（2015），物聯網革命：共享經濟與零邊際成本社會的崛起，商周出版，頁 23~40，2015 年 8 月。

二、英文部分

David Zhao. (2010). Carsharing: A Sustainable and Innovative Personal Transport Solution with Great Potential and Huge Opportunities. Retrieved June 29, from <https://www.frost.com/sublib/display-market-insight.do?id=190795176>

Luca, M. (2011), "Reviews, Reputation, and Revenue: The Case of Yelp.com", Harvard Business School Working Paper, No. 12-016. (Revised March 2016.

- Revise and resubmit at the American Economic Journal - Applied Economics.)
- Luca, M., Zervas, G. (2015) “Fake It Till You Make It: Reputation, Competition, and Yelp Review Fraud.” Working Paper., Revise and resubmit on Management Science.
- Zeoli. (2014), "Is Kickstarter Getting Too Relaxed in its Standards?", Crowdfund Inside, posed on Aug. 6, 2014, website: <http://www.crowdfundinsider.com/2014/08/46179-kickstarter-getting-relaxed-standards/>



《消費者保護研究》
第 21 輯，頁 187-218

消費者的食品安全風險感知對於個人避險 行為之影響：以政府治理為中介變項

許耿銘、曾慶瑄*

摘要

食品安全問題是台灣近年來常見的消費問題，民眾對於我國食安的品質存有疑慮，逐漸引起我國政府和民眾對此問題的重視與關注。面對我國食品安全問題除了對於消費者的健康產生危害，對整體社會亦會造成不良的影響。因此，本文以消費者風險感知的角度為基礎，檢視政府治理與消費者風險感知及避險行為之關係，認為政府的治理模式會直接或間接影響民眾的避險行為，民眾會因政府所提供的風險訊息而改變自己的行為決策。

本研究以中央研究院社會學研究專題中心之 2013 年六期四次臺灣社會變遷調查之風險社會組問卷資料作分析，透過統計分析驗證各構面與假設。研究結果顯示本研究之假設皆成立，消費者的風險感知對於食品安全的個人避險行為決策來說是重要的，而風險感知會透過政府治理的中介效果，正向影響個人的避險行為。而結果亦發現政府的治理機制，並沒有完全發揮應有的效用，只在一定程度內避免部分民眾因不確定的風險而遭受危害，據此，本研究在結論部分給予一些建議，提供政府在未來政策規劃應特別注重之群體與方法。

關鍵詞：食品安全、風險感知、個人避險行為、政府治理

* 許耿銘現任臺北市立大學社會暨公共事務學系副教授，曾慶瑄為臺南大學行政管理學系碩士生。

壹、前言

《漢書·酈食其傳》：「王者以民為天，而民以食為天」，可知自古以來，糧食一直為人民生活之所繫；古人亦言「飢寒起盜心」，若不能滿足人民「溫飽」的基本需求，社會國家必定造成重大動亂，民不聊生。近年來，接連發生幾件重大的食品安全問題，不僅造成國內人心惶惶，更讓台灣「美食王國」美譽在國際間受挫，嚴重影響台灣食品外銷。僅僅 2014 年的黑心油事件，即導致台灣相關產業損失高達 177 億元新台幣（邱柏勝，2015），可見食品安全問題值得吾人重視。

又如「是否開放進口美國豬肉」，亦是備受矚目的議題之一。台灣指標民調（Taiwan Indicators Survey Research, TISR）於 2016 年 4 月 28 日公布民調結果，若新政府要比照對美國牛肉的標準，開放進口含有瘦肉精的美國豬肉，美國才會和我國簽訂經貿投資等協定；在此提示下，高達 72.3% 民眾不贊成進口此類美國豬肉，僅 16.9% 民眾贊成（台灣指標民調，2016）。立法院社會福利及衛生環境委員會曾於 2016 年 5 月 4 日就美國瘦肉精豬肉開放問題召開「瘦肉精美豬對全民健康風險影響」之公聽會，國外研究顯示食用含萊克多巴胺（瘦肉精）飼料的豬隻，會對人體中樞神經產生興奮性的影響，對健康所造成的風險可能更高，政府不宜貿然開放美豬的進口（蕭長展，2016）。

除了肉品的安全問題，人類工業科技發展與科學進步，汙染排放使環境惡化，農業開始誤用或濫用對身體有害的農藥，這些人為的汙染會間接影響民眾的食品安全問題。其中方正璽、黃淑真、陳佩韋與黃璋如（2001）的研究得知消費者對於食品安全方面較重視農藥與化學肥料的殘留及衛生狀況。表示蔬果類的農藥殘留是民眾關心的，且新聞報導常常爆出政府抽檢後食品的農藥殘留超標，由衛生福利部食品藥物管理署為中心與縣市衛生局區域聯合分工檢驗，檢驗項目共 311 項，統計出 2014 年農藥殘留不合格率為 12.8%（蔡宜芳等，2015），顯示市面上仍有部分的蔬果有農藥殘留。另一項令人擔憂的問題是：台灣養殖業的重金屬汙染程度相當嚴重，重金屬種類甚多，食品中最常見的包含汞、砷、鉛、鎘、銅這幾類，能透過飲食、呼吸甚至接觸進入人體內，不易排除體外，並堆積於大腦、腎臟、肝臟等器官，逐漸損害身體功能，嚴重可能影響基因導致畸胎、

癌症或器官病變（江守山，2006）。

食品安全所產生之問題，不僅會對於消費者本身健康產生危害，對整體社會亦會產生不良的影響，食品供應流程的每個階段均可能遭受不同食品安全的問題。在這些威脅下，可能對食品產銷與餐飲業者造成衝擊，進而影響我國經濟發展，因此政府應對食品安全檢驗更加重視，並提升消費者對於食品安全方面的資訊，重拾我國消費者對於食品安全之信心（Kennedy et al., 2005）。

食品安全事件是台灣常見的消費問題，民眾對於我國食安的品質存有疑慮，逐漸引起我國政府和民眾對此問題的重視與關注。雖然政府已有許多檢驗技術，用以監督市面上的食品是否含有危害人體健康的成分，並增加食品或食物之稽查頻率，同時修改與制定相關法規以規範業者，但還是有不肖業者罔顧法律的約束、規範，遊走於法律邊緣，賺取不法之利益，讓消費大眾處於不安全的飲食環境中。

同時政府也在其中扮演著民眾溝通的角色，民眾對於食品安全認知的最主要資訊來源，是透過政府相關單位的發布來了解。經由認知差異與風險可看出消費者對於食品安全越加重視，且消費者對政府的把關不滿意。因此對於民眾來說，政府的治理角色變得更為重要，例如制定法規、稽查、抽查檢驗、預防詐欺、執行控管、建立履歷、追蹤管理、舉辦公聽會、記者會、學術研討會、宣傳教育等等，將進而影響民眾對食品安全的風險感知與行為。

故而，本文以消費者風險感知的角度為基礎，同時檢視政府治理與消費者風險感知及行為之關係，最後提出政策建議，俾使對於食安問題有所助益與改進。進言之，本研究以食品安全議題為起點，認為政府的治理模式會直接或間接影響民眾的避險行為，民眾會因政府所提供的風險訊息而改變自己的行為決策。因此希望透過數據資料來瞭解消費者的風險感知對於個人避險行為的影響，與消費者的風險感知及政府治理對個人避險行為之效果，欲探討我國政府所扮演的治理角色是否能有效提升民眾的避險行為，同時也從人口背景變項瞭解其與上述諸多變項之間的關係，遂歸納出下列研究問題：

- （一）探討民眾的風險感知對個人的避險行為有正向的影響。
- （二）探討政府的治理對民眾的避險行為有正向的影響。
- （三）探討政府的治理對於民眾的感知與避險行為間有增強的效果。
- （四）人口背景變項對風險感知、個人避險行為與政府治理之間的差異性。

貳、文獻回顧

對於個人感知與行為間的研究方法有不同理論可以選擇，多數學者常使用 Ajzen 於 1985 年所提出的計畫行為理論（Theory of Planned Behavior, TPB）作為研究架構。此理論是由理性行為理論（Theory of Reasoned Action, TRA）為基礎所演進而來，認為行為意圖和實際行為會間接或是直接受到個人態度、主觀規範及知覺行為控制三個因素所影響。理論運用的範圍非常廣泛，國外學者很早就開始使用此理論做相關研究，國內則於 1995 年後開始應用於有關環境行為、消費行為、科技資訊、醫療健康、知識管理、職業抉擇等各個層面之研究（葉盈君，2012）。

本研究將運用計畫行為理論中的感知與行為變項做為本研究的基礎架構，並欲探討政府治理對於自變項與依變項之間的關係。相關文獻檢閱之內容，說明介紹如下：

一、風險感知

「風險」最原始的意思，是面對大自然可能帶來災害的不確定性，具有「危險」與「危險的可能性」兩種概念。風險可意指傷害或是失去的可能性，因此可說，風險通常是指事物具有不明確性，且結果可能對人造成影響（黃懿慧，1994）。Renn 將風險分為簡單風險（simple risks）與系統性風險（systemic risks）兩種，並將食品安全風險歸類於系統性風險下，包含三種特徵：（一）複雜性風險（complex risk）：難以識別與計算潛在的風險和具體結果間的因果關係，但是會藉由相互效果促進強化或弱化關係；（二）高不確定性風險（risk with high unresolved uncertainty）：如毒物檢驗的事實根據，很少檢驗能夠每次都是確切、固定不變的，由於風險發生的機率不確定，加上有不確定性的因素存在，無法準確的估算結果；（三）高歧義性風險（risk with high ambiguity）：不同團體對於同一行為或主張有不同的評估看法與解釋（Renn, 2003）。

Smith（1983）認為感知並非單純的活動，而是一個連續的心理歷程，是個體選擇、組織、並解釋感覺的歷程。即個體將自身所接受的訊息與感受，分化為一種感知模式，主動探詢訊息，以了解外在環境。Alfansi、Atmaja 與 Nanere

(2010) 針對印尼消費者對於化妝品的內、外在訊息進行安全性效果的研究；結果發現，對於產品感知的安全性考量，明顯高於所有外在訊息的影響。

風險感知 (risk perception) 是了解特定風險程度並作出判斷，產生風險評估與行動的過程 (Cutter, 1993)，而消費者會增加風險感知的來源，主要是害怕做出錯誤的決策。宋明哲 (2001) 定義風險感知乃「人們對於風險相關事務訊息留意、詮釋與記憶之過程」，而人們對風險的認知，會影響他們的風險態度 (risk attitude) 與風險行為 (risk behavior)。

Slovic (1987) 透過心理學的研究方法，得到風險感知及相關訊息的量化資料，認為人們主要依賴客觀的直覺判斷風險，主觀感受估計各種有危險的事物，即為風險感知；其認為風險評估並不僅是風險事實的認定，亦是個人主觀的風險認知；除了知識外，也涉及個人經歷、社會背景、職業、情感、性別等多種不同的要素，連帶影響人們對於風險的觀點與行動。因此，風險認知是由人的潛在感受所產生，每個人對於不同的環境，產生不同心理因素，所呈現的個人主觀意見也不盡相同 (劉錦添, 1992)；如同 Renn (2003) 所言「歧義性」之意思，不同團體對同一風險可能產生相異的風險感知。

此外，有部分文獻探討關於個人背景變項與風險感知間之關係，如 Cutter (1993)、Slovic (1987)、Williams 與 Hammitt (2001) 及鄭尊仁、林宜平、周桂田 (2008) 曾指出性別、教育程度、收入可以預測風險感知；Lin (1995) 調查美國家庭主婦，發現女性比男性要擔心食品相關風險；Siegrist (2000) 認為女性通常是家中負責張羅餐飲的角色，所以女性對食品感知敏感度較男性高。

綜上諸多學者觀點可知，風險感知是個體對於外在環境的各種感受與認識，為一種心理的不確認感，會受到個人經歷與不同文化背景的影響，因此人們的風險感知因人而異，並無法單以理性且科學的標準來衡量，而需併採主觀量化評估，並以其自身感知來從事各種行為或選擇。

本研究的概念為認知會引導行為，當消費者面對食品風險時，會設法避免該風險造成的不良後果 (周佳蓉、陳國勝, 2010)。風險感知是以個人主觀的角度作為評斷標準，透過個人的知識、經驗、資訊差異再加上主觀的感受，因此不同民眾對於食品安全議題之風險感知程度會有所不同。當民眾對風險無法完全掌握，也無法取得相關資訊時，只能透過自身對於風險的感知，來迴避可能面臨到的風險，產生其後續所衍伸出的避險行為和決策。因此，可推論出本研究假設

—：

H1：民眾的風險感知對個人的避險行為有正向的影響。

二、個人避險行為

「避險」一詞大多用於財務金融方面之研究，包括投資策略組合、避險工具、運用模型計算避險比率、避險效果之數值以及相關避險方法之探討，避險意旨投資者在前景不明的情況下，防範潛在風險避免遭受損失。黃寶玉、倪衍森與吳姿蓉（2012）發現有進行避險的投資公司，其公司價值較高。陳振桐、梁正德（2010）於保險公司在實務執行避險策略的實證研究中，將避險策略定義為一明確的決策過程，以不同的參數組合構成各種避險策略，使得保險公司在各個時點都能決定當下所使用的外幣種類及部位大小。並認為應該有更嚴格的風險控管及隨時的績效監控流程等，避免對公司財務造成不利之影響。袁淑芳、李進生與黃建華（2016）以台灣指數選擇權市場為研究對象，歸納出台灣市場之隱含波動度函數，包含諸多原因，其中以投資人避險交易的訊息為重點之一。Carter、Rogers 與 Simkins（2006）對美國航空公司使用衍生性金融商品的避險活動進行研究，實證發現大的航空公司有最高的財務危機成本，因此會承做燃料的衍生性金融商品進行避險；而小的公司缺乏充分的資源，會傾向使用燃料的衍生性金融商品做為避險行為。

「避險」，亦可運用於國家面臨威脅之際。當國家在利害交錯而前景不明的情況下，採取多元政策謀求達到「相互抵銷的效果」（mutually counteracting effects），目的在避免風險（Kuik, 2008）。因此有論者將「避險」界定為：「國家在面臨他國造成潛在威脅與共同利益並存的不確定情境時，混合運用兼具制衡與合作意涵的政策行為，藉以避免安全遭受威脅以及利益蒙受損失」（蔡明彥、張凱銘，2015：6）。

在消費者行為模式方面，Taylor（1974）認為消費者風險感知對購買行為具有一定的影響力，會因為個體對風險感知程度不同，產生不同的消費決策。若消費者在購買前，意識到產品可能產生的風險，便會降低其購買意願，避免在購買後產生不愉快。財務風險與受測者實際加入行為呈現顯著負相關，代表當行為者感知到的風險越高時，實際參與的行為也就越少（Garretson & Clow, 1999）。

由上述文獻指出公司的避險策略是為了增加利潤或減少損失，避免對公司財務產生不利影響的一切活動；對於國家安全的避險策略，為國家在面臨外部威脅時會盡量降低衝擊，設法將國家損失降至最低。而避險行為較少運用於食品安全議題，雖然討論之標的不同，但目的皆是為了避免遭受風險所帶來的損害而採取的手段。

個體認知過程是從刺激物開始，而後產生感覺，繼之轉變為感知，並在人的腦海引起注意，經過詮釋產生記憶，最終感知會影響人們的態度與行為。本研究主題為食品安全問題，因此將避險行為定義為民眾在面臨不確定的威脅或在不確定的情境下，為增加利得或避免吃到有問題的食品，所採取避免遭受危害的行為與反應。如同 Garretson 與 Clow（1999）在其研究中提出，消費者若在決策過程中接受到風險資訊時，會直接影響消費者對於產品或服務的購買傾向與意願。因此，政府的食安治理機制，可能會影響個人避險行為，例如有經過 SGS 檢驗合格、獲得政府頒發優良食品標章或具第三方驗證文件之廠商，如「台灣優良農產品標章（Certified Agricultural Standards, CAS）」、「產銷履歷農產品（Traceable Agricultural Products, TAP）」等，可能會促使消費者向合格且具商譽的廠商進行購買。所以政府對於食品安全之治理，攸關民眾對於該項產品的信心，進而影響其消費行為。

此外，性別、教育程度、月收入、職業與婚姻狀況的不同與個人面對風險時的規避程度也會有所不同（Dosman, Adamowicz & Hrudehy, 2001；Baker, 2003；蘇文斌、張元昌、夏光華，2003；潘威達、周品伶，2015）。誠如 Baker（2003）的研究指出，女性和有小孩的家庭與教育程度高者，對於低可能性的食品安全風險有極端迴避行為。Rebecca、Julie、Ruth 與 Paula（2014）以健康信念模式（health belief model, HBM）探討有小孩的家庭之主要食品安全知識與行為，發現已婚有孩子的家庭，希望避免孩子得到食源性疾病（foodborne illness），會擔心孩子的安全與健康，對食物成分的敏感性較高，將更加注意有關食品安全的訊息、食品衛生與採取預防的措施。

三、政府治理

治理（governance）是一種新的政府管理形式與途徑，治理使政府權威能有競爭、商議和協調的空間，可以是全球治理、區域治理、地方治理、城市治理與

公民社會共享權威的協力治理。政府由單一權威轉變到權威的分享，從規範的要求轉變到提供民眾服務（陳金貴，2013）。Rhodes 認為治理有許多種類的涵義，治理是有關自我組織及組織之間的網絡；並主張治理有四種特性，包含組織之間的相互依存性；相互交換資源和協商共同目的，讓互動網絡成員間持續互動；治理的網絡與過程具有相當的自主性；遊戲般的互動，以信任為基礎，其遊戲規則是經由成員間的協商和同意後訂之（Rhodes, 1997）。

政府的治理手段應著重於藉由公私夥伴關係的建立，使不同的利益和價值衝突調和，為公眾謀求妥善的福祉，且在資源有限的情況下，公共利益能夠在民主行政與公民參與的過程中實踐，促使公共服務逐漸茁壯，以極大化公共利益（蔡勝男，2005）。若能建構一個政府機關與市民社會網絡互動的關係，便可與市場機能產生互補的作用，可促進社會資本的累積以及對公領域的支持與協助，提升政府治理的效能（李開，2007）。國家經濟發展需要政府統籌與分工，而策略重點在於政府治理運用制度建立起人們與資源間的橋樑，並激勵交互的行動關係，惟基於個人利益的實現，交互行動的結果可能產生合作（柯伯煦、賴宗裕，2013）。

周桂田（2000：245）指出國家的科技政策決定往往交由官僚與科技專家來制定，並以產、官、學聯盟組成統治的勢力，常以知識代議的態度來治理國家。政府治理包含上述許多不同面向的概念，而本研究將其定義為制定政策的政府單位是由一群擁有專業知識的專家、科學家們組成，共同討論並規劃出國家政策或科技決策。

本研究認為公眾對於食品安全的風險感知是影響政府的相關措施的主要因素之一，倘若民眾感知此議題之風險影響，會希望政府採取治理作為，以預防或管制風險所可能造成之危害。政府透過多元的管道，蒐集與理解利害關係人的風險感知，以多元的管道得知民眾的想法，成為政府進行風險評估與風險治理的重要來源，藉此來化解一些風險議題（黃東益、林子倫、杜文苓，2013）。便可推論出本研究假設二：

H2：民眾的風險感知對政府治理有正向影響。

Brewer 與 Rojas（2008）針對美國消費者進行研究，發現政府的食品安全監管措施與民眾的風險感知之間有其相關性，且經美國食品藥品管理局所核可的安

全性產品，會影響消費者的購買行為。由文獻可得知，政府的管制措施會影響民眾的消費行為，而當民眾具有基本的風險認知，經過政府的檢驗或管制可以增強民眾的避險行為，可推論出本研究假設三與假設四：

H3：政府的治理對民眾的個人避險行為有正向影響。

H4：民眾的風險感知會透過政府的治理影響個人的避險行為，亦即政府治理有中介效果。

莊秀文、林怡淑（2015）統計在 2014 年 9 月及 10 月四大平面媒體收到食安事件的投書，結果呈現出大多數民眾（77%）認為食安事件多與政府監督與管理有關。經檢視近期我國的食品安全新增的治理機制，例如：於 2014 年 2 月 5 日增訂食品安全衛生之三級品管機制：一級品管由業者進行自主管理，二級品管為應用第三方驗證機構之協助驗證，三級品管由政府進行稽查抽驗。利用三層欄柵管理基礎維護食品安全，其中二級品管為重要食安新政策之一（行政院衛生福利部，2016a）。

其次，「食品安全衛生管理法」於 2015 年 12 月 16 日增訂第十五條之一：「中央主管機關對於可供食品使用之原料，得限制其製造、加工、調配之方式或條件、食用部位、使用量、可製成之產品型態或其他事項。前項應限制之原料品項及其限制事項，由中央主管機關公告之。」明訂中央主管機關對於可供食品使用之原料，得限制其製造、加工、調配之方式或條件、食用部位、使用量、可製成之產品型態或其他事項；同時修正第四十一條與四十八條條文。修法後相繼增訂相關管理機制與施行細則，使我國的食品安全衛生管理辦法更為完善。

此外，衛生福利部擬定 2016-2020 年「食品安全政策白皮書」，包括食品安全政策與措施之研議、食品安全法案之審查、重大計劃之核議與管考、食安重大事件緊急應變與社會溝通事務、食品業者自律事務、聯合稽查與取締事項、食品雲相關等事務之協調與推動以及籌辦食品安全會議等。期望藉由協調督導各機關、蒐集專家學者之建言，推動食品安全管理，達成強化食品安全治理體系，凝聚社會大眾，並以減少食安事件發生為目標（行政院衛生福利部，2016b）。

綜上所述，政府仍積極的推動我國食品安全政策，冀望提供給民眾安全的食品衛生環境，同時整合各方資源、跨部會合作、加強品質評估等，透過多元管道傳達各項制度規範，讓民眾與食品業廠商確實瞭解政府推行的內容及目的。

參、研究設計

本章節為研究方法，乃係以前一段落的文獻探討所提之相關理論作為後續延伸，首先提出本研究之主要架構；接續提出本研究的假設；繼之，為本研究之變項定義；最後，介紹說明本研究之樣本。

一、研究架構

本研究根據前述之研究動機與研究目的，並綜合分析相關文獻，將風險感知界定為自變項、個人避險行為界定為依變項、政府治理界定為中介變項，探討三變項間各個關係的影響，建構出本研究之概念性架構，如圖 1 所示。

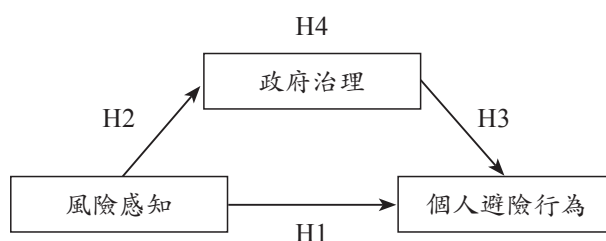


圖 1 研究架構

資料來源：本研究整理

二、研究假設

根據研究目的與文獻探討的結果，建構出本研究架構圖，並從中提出下列假設：

- H1：民眾的風險感知對個人的避險行為有正向的影響。
- H2：民眾的風險感知對政府治理有正向影響。
- H3：政府的治理對民眾的個人避險行為有正向影響。
- H4：民眾的風險感知會透過政府的治理影響個人的避險行為，亦即政府治理有中介效果。

三、研究變項定義

本研究的自變項部分，以個人背景及風險感知為主要因素；依變項部分，以個人避險行為為主要解釋因素；再者，以政府治理作為中介影響變項。

表 1 變項題目

變項	構面	題目
個人背景	性別	性別
	教育程度	請問您的教育程度是
	婚姻狀況	請問您目前的婚姻狀況是
	平均月收入	請問您平均每月所有的（稅前）收入差不多有多少
自變項	風險感知	v18 請問您擔不擔心一般俗稱的狂牛症（bse）？（台語：瘋牛）
		v19 請問您擔不擔心食物被重金屬或塑化劑汙染？
		v20 請問您擔不擔心水果、蔬菜、米、或麥片中的農藥殘留？
		v29 您擔不擔心政府隱瞞食品安全資訊？
依變項	個人避險行為	v23 媒體報導食物有問題時，您會不會盡量不吃？
		v24 您會不會因為外食餐具的安全問題而自己準備餐具？
		v25 請問您會不會盡量食用有機的農、漁產品？
中介變項	政府治理	v34 請問整體而言，您信不信任科學家與專業人員，對食品安全的判斷？（台語：看法）
		v36 關於複雜的科學與技術的政策，應該由專家來決定。請問您同不同意這種說法？
		v37 有人說，「在許多事務上，專家的看法一定客觀，應該充分信任專家的說法。」請問您同不同意這種說法？

資料來源：傅仰止等，2014

四、研究樣本

本研究資料是來自 2013 年六期四次臺灣社會變遷調查之風險社會組問卷資料，本問卷主要的抽樣設計、調查訪問之執行及資料檢驗及加權等工作，皆為中央研究院社會學研究專題中心負責執行。

此調查使用台灣地區戶籍資料作為抽樣清冊，採分層三階段 PPS 抽樣法（Stratified three-stage probability proportional to size sampling, stratified three-stage PPS sampling），第一階段以等距抽樣方式（systematic sampling），抽出單位為鄉鎮；第二階段依循同樣抽樣原則抽取，單位為村里或集群村里；最終第三階段再依照前述抽樣方式抽取個案，單位為個人。樣本年齡為 18 歲以上之民眾為研究母體，不包括軍事單位、醫院、療養院、學校、職訓中心、宿舍、監獄等機構內之居民及通緝犯。使用加權權數處理不等機率抽樣問題，樣本總數為 4,082，最後並和內政部 2012 年 12 月的人口統計資料進行樣本代表性比對，檢定結果顯示，樣本之性別、受訪者年齡層、受訪者年齡層和性別之交叉皆能反應母體。成功樣本數為 2,005，回覆率為 53%（傅仰止等，2014）。

肆、研究分析結果

一、樣本結構分析

根據傅仰止等學者於「2013 年六期四次臺灣社會變遷調查之風險社會組問卷資料」調查中，利用內政部所提供之 101 年度 12 月份的人口統計資料進行樣本代表性檢定，查核中選樣本的個人人口特徵分佈與母體人口結構的一致性。檢定項目包括：（1）性別，（2）年齡層，（3）年齡層 * 性別（傅仰止等，2014）。由表 2 可看出 P 值 > 0.05 ，表示母群體與樣本無差異，樣本可以推論母群體。

表 2 樣本代表性檢定

		加權前					加權後				
		樣本		母體	檢定結果		樣本		母體	檢定結果	
		人數	百分比	百分比	卡方值	p 值	人數	百分比	百分比	卡方值	p 值
性別	男性	2,011	49.27	49.58	0.1620	P>0.05	2,018	49.44	49.58	0.0342	P>0.005
	女性	2,071	50.73	50.42			2,064	50.56	50.42		
年齡	20 歲以下	136	3.33	3.41	8.2061	P>0.05	136	3.33	3.41	8.4389	P>0.05
	20-29 歲	764	18.72	17.44			769	18.84	17.44		
	30-39 歲	798	19.55	20.68			803	19.67	20.68		
	40-49 歲	776	19.01	19.6			774	18.96	19.6		
	50-59 歲	747	18.3	18.34			743	18.2	18.34		
	60-69 歲	460	11.27	10.74			457	11.2	10.74		
	70 歲及以上	401	9.82	9.79			400	9.8	9.79		
性別 * 年齡	男 20 歲以下	66	1.62	1.77	15.1498	P>0.05	65	1.6	1.77	13.6269	P>0.05
	男 20-29 歲	401	9.82	8.97			405	9.92	8.97		
	男 30-39 歲	400	9.8	10.27			404	9.9	10.27		
	男 40-49 歲	360	8.82	9.76			364	8.92	9.76		
	男 50-59 歲	378	9.26	9.05			376	9.21	9.05		
	男 60-69 歲	230	5.64	5.18			225	5.51	5.18		
	男 70 歲及以上	176	4.31	4.58			178	4.36	4.58		
	女 20 歲以下	70	1.71	1.64			71	1.74	1.64		
	女 20-29 歲	363	8.89	8.48			365	8.94	8.48		
	女 30-39 歲	398	9.75	10.41			399	9.77	10.41		
	女 40-49 歲	416	10.19	9.85			410	10.04	9.85		
	女 50-59 歲	369	9.04	9.29			367	8.99	9.29		
	女 60-69 歲	230	5.64	5.55			231	5.66	5.55		
	女 70 歲及以上	225	5.51	5.2			222	5.44	5.2		

N=4082

資料來源：傅仰止等，2014

本研究進一步將 2,005 份有效問卷進行基本資料分析，包含性別、教育程度、婚姻狀況、平均月收入，列出平均數、標準差等描述性統計資訊分析如表 3 所示。

在性別方面男女的性別比例分別為 50.9% 與 49.1%；教育程度以「大學以上」最多，為 41.6%，其次是「高中」佔 30.2%；婚姻狀況則以「已婚」比例較高，超過六成民眾已婚。在平均月收入方面，「0~2 萬」與「2~4 萬」各有 32.6% 與 31.5%，「4~6 萬」約 16%。

表 3 描述性統計分析

區分	類別	數量	比例	平均數	標準差
性別	男	1020	50.9%	1.49	0.5
	女	985	49.1%		
教育程度	國中以下	566	28.2	2.13	0.825
	高中職	605	30.2		
	大學以上	834	41.6		
婚姻狀況	已婚	1341	66.9%	1.33	0.47
	未婚	662	33.1%		
平均月收入	無	155	8.1%	3.00	1.36
	0~2 萬	621	32.6%		
	2~4 萬	600	31.5%		
	4~6 萬	305	16%		
	6~8 萬	96	5%		
	8~10 萬	62	3.3%		
	10 萬以上	64	3.4%		

資料來源：本研究整理

二、構面相關分析及信度分析

筆者使用臺灣社會變遷調查之次級資料，但由於原始題項設計的尺度不同，

無法使用因素分析萃取構面，故以相關分析檢定是否為同一構面之題項。根據相關分析之結果（請參見表 4 至表 6），各構面中之題項，皆具有高度相關性，可視為同一構面。

表 4 風險感知構面相關分析

題項	1	2	3
1			
2	0.367***		
3	0.354***	0.660***	
4	0.234***	0.420***	0.372***

資料來源：本研究整理

注：* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

表 5 個人避險行為構面相關分析

題項	1	2
1		
2	0.225***	
3	0.236***	0.285***

資料來源：本研究整理

注：* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

表 6 政府治理構面相關分析

題項	1	2
1		
2	0.360***	
3	0.231***	0.311***

資料來源：本研究整理

注：* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

此外，本研究採用 Cronbach's α 係數值以檢定各因素之衡量細項間的內部一致性，若數值愈高，顯示量表內各細項的相關性愈高，即其內部一致性愈高。筆者根據 Nunnally (1978) 提出之判斷信度準則做為依據，認為 $\alpha < 0.35$ 代表低信度， $0.35 < \alpha < 0.70$ 代表中信度， $\alpha > 0.70$ 代表高信度。本研究風險感知變項衡量題數為 4 題，Cronbach's α 係數為 0.707；在個人避險行為變項衡量題數為 3 題，Cronbach's α 係數為 0.499；政府治理變項衡量題數為 3 題，Cronbach's α 係數為 0.554。各變項的信度數值，如表 7 所示，皆屬於中信度及高信度，因此可宣稱本研究的變項符合信度標準。

表 7 各變項之信度分析結果表

研究變項	題目	項目刪除時的 Cronbach's α 值	Cronbach's α 值
風險感知	v18 請問您擔不擔心一般俗稱的狂牛症 (bse)？(台語：瘋牛)	0.709	0.707
	v19 請問您擔不擔心食物被重金屬或塑化劑汙染？	0.573	
	v20 請問您擔不擔心水果、蔬菜、米、或麥片中的農藥殘留？	0.568	
	v29 您擔不擔心政府隱瞞食品安全資訊？	0.387	
個人避險行為	v23 媒體報導食物有問題時，您會不會盡量不吃？	0.446	0.499
	v24 您會不會因為外食餐具的安全問題而自己準備餐具？	0.383	
	v25 請問您會不會盡量食用有機的農、漁產品？	0.366	
政府治理	v34 請問整體而言，您信不信任科學家與專業人員，對食品安全的判斷？(台語：看法)	0.484	0.554
	v36 關於複雜的科學與技術的政策，應該由專家來決定。請問您同不同意這種說法？	0.369	
	v37 有人說，「在許多事務上，專家的看法一定客觀，應該充分信任專家的說法。」請問您同不同意這種說法？	0.507	

資料來源：本研究整理

表 8 列出各個變項之相關係數資訊。經由相關分析發現，研究變項之間普遍存在顯著相關；在風險感知與個人避險行為 ($\gamma=0.414$, $P<0.001$) 具有顯著相關；在風險感知與政府治理 ($\gamma=0.059$, $p<0.05$) 具有相關；另外，個人避險行為與政府治理 ($\gamma=0.086$, $p<0.001$) 具有顯著相關。

表 8 相關分析表

變項名稱	1	2	3	4	5	6	7
1 性別							
2 教育程度	-.119***						
3 婚姻狀況	-0.042	0.363***					
4 平均月收入	-0.277***	0.321***	-0.095***				
5 風險感知	-0.155***	-0.028	-0.130***	0.002			
6 個人避險行為	-0.141***	0.069*	-0.168***	0.077**	0.414***		
7 政府治理	0.046*	-0.017	-0.029	-0.021	0.059*	0.086***	

注：* $p<0.05$ ，** $p<0.01$ ，*** $p<0.001$

資料來源：本研究整理

三、差異性分析

(一) 不同性別與各變項之差異性分析

本研究將性別分成男性、女性兩類，並進行獨立樣本 T 檢定，將不同性別與各變項之差異分析，呈現如表 9，敘述如下。

表 9 不同性別與變項之 T 檢定分析

變項	性別	平均數	標準差	t 值	差異比較
風險感知	1. 男	3.77	0.773	-6.934***	2>1
	2. 女	4.00	0.687		
個人避險行為	1. 男	2.72	0.660	-6.321***	2>1
	2. 女	2.90	0.609		
政府治理	1. 男	3.54	0.705	1.992*	1>2
	2. 女	3.47	0.632		

* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

資料來源：本研究整理

由上表可發現，不同性別對「風險感知」與「個人避險行為」變項分析 t 值分別為 -6.934 與 -6.321，且達 $p < 0.001$ 之顯著差異。表示在這兩個變項中，女性平均分數顯著高於男性平均分數，顯示風險感知與個人避險行為會因性別不同而有所差異；同時，女性風險感知與避險行為顯著高於男性。由此可知，女性對於食品安全的風險感知大多較高、較害怕，且比男性要擔心相關風險，可能是女性對食品議題較有興趣且知識較豐富（Lin, 1995）。Baker（2003）在食品安全和恐懼研究中亦指出，女性對於可能性的食品安全風險有迴避行為。

而對於「政府治理」變項分析 t 值為 1.992， $p < 0.05$ 有差異存在；其中，男性平均分數高於女性，代表政府治理變項會因性別不同而有所差異，男性信任政府治理的程度，會大於女性。

（二）不同婚姻狀況與各變項之差異性分析

本研究將婚姻狀況分成已婚與未婚以進行獨立樣本 T 檢定，將不同婚姻狀況與各變項之差異分析，呈現如表 10。

表 10 不同婚姻狀況與變項之 T 檢定分析

變項	婚姻狀況	平均數	標準差	t 值	差異比較
風險感知	1. 已婚	3.95	0.704	5.539***	1>2
	2. 未婚	3.75	0.793		
個人避險行為	1. 已婚	2.88	0.637	7.534***	1>2
	2. 未婚	2.65	0.625		
政府治理	1. 已婚	3.52	0.698	1.277	-
	2. 未婚	3.48	0.618		

* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

資料來源：本研究整理

由上表不同婚姻狀況與各變項分析結果顯示，不同婚姻狀況對「風險感知」與「個人避險行為」兩變項有顯著差異，t 值分別為 5.539 與 7.534，且達 $p < 0.001$ 之顯著差異；由平均數可看出，兩變項皆是已婚者的風險感知與個人避險行為高於未婚者。而此亦與 Baker (2003) 的研究結果相同，發現已婚者較單身者有較高的風險趨避傾向。不過，在「政府治理」的變項部分則無顯著差異。

(三) 不同教育程度與各變項之差異性分析

本研究將教育程度分成國中以下、高中職、大學以上，共三組來進行單因子變異數分析，以表 11 來說明不同教育程度對於各變項間的差異性分析。

表 11 不同教育程度與各變項之變異數分析

變項	教育程度	平均數	標準差	F 值	p 值	事後比較
風險感知	1. 國中以下	3.88	0.789	4.121*	0.016	2>3
	2. 高中職	3.95	0.704			
	3. 大學以上	3.84	0.734			
個人避險行為	1. 國中以下	2.73	0.674	5.496*	0.004	2>1 3>1
	2. 高中職	2.82	0.657			
	3. 大學以上	2.84	0.605			
政府治理	1. 國中以下	3.53	0.706	0.273	0.761	-
	2. 高中職	3.51	0.716			
	3. 大學以上	3.50	0.617			

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

資料來源：本研究整理

從上表可得知，不同教育程度對於「風險感知」與「個人避險行為」兩變項有顯著差異，對「政府治理」則無顯著差異。

不同教育程度在風險感知方面有顯著差異，經過 Scheffe 檢定法，比較出「高中職」與「大學以上」有差異，且「高中職」的風險感知高於「大學以上」。結果同於 Lin (1995) 的研究，發現飲食安全的規劃者，主要是由較低教育程度者所掌握的，教育程度高不認為食品不安全對健康有高風險，顯示教育程度和對食品安全的風險認知上有負相關。在 Williams 與 Hammitt 的研究中，同樣也發現教育程度和食品風險認知有負相關，教育程度越高者的風險認知越低 (Williams & Hammitt, 2001)。

另外，不同教育程度在個人避險行為方面也有差異，經過 Scheffe 檢定法，比較出「高中職」、「大學以上」與「國中以下」有差異，且「高中職」與「大學以上」的個人避險行為皆高於「國中以下」。誠如 Baker (2003) 的觀點，認為教育程度越高越會規避風險。

(四) 不同平均月收入與各變項之差異性分析

本研究將平均月收入分成低於平均月收入與高於平均月收入，進行獨立樣本

T 檢定分析，由於此研究的樣本是以 102 年作為研究對象，因此從行政院主計總處公告可得知 102 年全年薪資平均為 45,965 元（行政院主計總處，2014）。因此本研究取 5 萬做為平均收入的依據，將樣本分成低於平均月收入與高於平均月收入兩組。以表 12 來說明不同平均月收入對於各變項間的差異性分析。

表 12 不同平均月收入與各變項之 T 檢定分析

變項	平均月收入	平均數	標準差	t 值	差異比較
風險感知	1. 低平均月收入	3.89	0.749	0.300	-
	2. 高平均月收入	3.87	0.715		
個人避險行為	1. 低平均月收入	2.77	0.644	-4.022***	2>1
	2. 高平均月收入	2.91	0.622		
政府治理	1. 低平均月收入	3.52	0.663	1.461	-
	2. 高平均月收入	3.47	0.697		

* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

資料來源：本研究整理

從上表可得知，不同平均月收入者對於「風險感知」與「政府治理」並未達顯著差異；對「個人避險行為」有顯著差異，t 值為 -4.022， $p < 0.001$ ，表示高於平均月收入者的避險行為顯著高於低於平均收入者；結果和 Dosman、Adamowicz 與 Hrudehy（2001）有關健康和食品安全風險認知的社會經濟決定因素之相同，皆認為所得高者對風險具有較高的控制力或有風險趨避能力。相關論者亦指出高收入的消費者相較於收入較低者，兩者在購買的意圖上有差異性（潘威達、周品伶，2015）。

四、研究假設驗證

為瞭解中介變項是否對於原有的自、依變項間的關係有影響力，從邏輯上來說，第一步會先了解原來自、依變項間的關係，第二步將中介變項加入，加入之後若中介變項受到自變項影響，且中介變項對依變項亦有影響，此時表示中介效果存在，第三步則是去比較原來的自、依變項間的關係，在介入後的數值產生什麼變化，藉以了解中介變項產生的正負影響程度。

欲驗證上述邏輯，統計上必須測量出幾組數據：一、自變項對依變項的效果（H1）；二、自變項對中介變項（H2）；三、中介變項對依變項（H3）；四、透過迴歸模型，測量出自變項與中介變項同時對於依變項的效果（H4），透過迴歸分析來了解中介變項是否產生作用。茲將相關數據及推論說明如下：

（一）風險感知與個人避險行為的關係

風險感知與個人避險行為之關聯性，其分析結果如表 13。首先，以個人避險行為作為依變項，置入控制變項後（模型一），再置入風險感知（模型二），比較其差異，結果發現模型二當中，風險感知的標準化係數為 0.382（ $p < 0.001$ ），而整個 R^2 從原本 0.075 提升到 0.214（ $\Delta R^2 = 0.140$ ），顯示控制個人背景因素後，風險感知對個人避險行為有顯著的預測效果，H1 成立。

表 13 風險感知與個人避險行為之關聯性

依變項 題項	個人避險行為			
	模型一		模型二	
	B	VIF	B	VIF
控制變項				
性別	0.167***	1.034	0.106***	1.060
教育程度	0.134***	1.259	0.120***	1.261
婚姻狀況	-0.213***	1.219	-0.160***	1.239
平均月收入	0.053*	1.148	0.054*	1.148
自變項				
風險感知			0.382***	1.043
R^2	0.075		0.214	
Adj- R^2	0.073		0.212	
ΔR^2	0.075		0.140	
F 值	38.183***		103.548***	
ΔF	38.183***		337.885***	

* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

資料來源：本研究整理

(二) 風險感知與政府治理的關係

風險感知與政府治理之關聯性，其分析結果如表 14。首先，以政府治理作為依變項，置入控制變項後（模型一），再置入風險感知（模型二），比較其差異，結果發現模型二當中，風險感知的標準化係數為 0.065 ($p < 0.01$)，而整個從原本 0.006 提升到 0.010 ($\Delta R^2 = 0.004$)，顯示控制個人背景因素後，風險感知對政府治理雖然沒有大幅度的改變，但還是有預測效果，H2 成立。

表 14 風險感知與政府治理之關聯性

依變項	政府治理			
	模型一		模型二	
題項	B	VIF	B	VIF
控制變項				
性別	-0.062**	1.033	-0.073**	1.059
教育程度	-0.001	1.240	-0.002	1.240
婚姻狀況	-0.039	1.210	-0.030	1.230
平均月收入	-0.049	1.148	-0.049	1.148
自變項				
風險感知			0.065**	1.047
R^2	0.006		0.010	
Adj- R^2	0.004		0.007	
ΔR^2	0.006		0.004	
F 值	2.812*		3.760**	
ΔF	2.812*		7.513**	

* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

資料來源：本研究整理

(三) 政府治理與個人避險行為的關係

政府治理與個人避險行為之關聯性，其分析結果如表 15。首先，以個人避險行為作為依變項，置入控制變項後（模型一），再置入政府治理（模型二），比較其差異，結果發現模型二當中，政府治理的標準化係數為 0.092 ($p < 0.001$)，而整個 R^2 從原本 0.076 提升到 0.084 ($\Delta R^2 = 0.008$)，顯示控制個人背景因素後，政府治理對個人避險行為雖然沒有大幅度的改變，但仍有預測效果，H3 成立。

表 15 政府治理與個人避險行為之關聯性

依變項	個人避險行為			
	模型一		模型二	
	B	VIF	B	VIF
控制變項				
性別	0.169***	1.030	0.173***	1.033
教育程度	0.133***	1.240	0.133***	1.240
婚姻狀況	-0.213***	1.207	-0.209***	1.208
平均月收入	0.049*	1.145	0.053*	1.147
自變項				
政府治理			0.092***	1.005
R^2	0.076		0.084	
Adj- R^2	0.074		0.082	
ΔR^2	0.076		0.008	
F 值	37.270***		33.388***	
ΔF	37.270***		16.587***	

* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

資料來源：本研究整理

(四) 政府治理的中介效果

政府治理作為風險感知與個人避險行為中介效果之關聯性，其分析結果如表 16。首先，以個人避險行為作為依變項，置入控制變項後（模型一），再置入風險感知（模型二），接著同時置入風險感知與政府治理（模型三），比較其差異，結果發現模型三中，政府治理的標準化係數為 0.061 ($p < 0.01$)，而整個 R^2 從原本模式一的 0.076 提升到模式二的 0.220 ($\Delta R^2 = 0.143$)，最終提升至模式三的 0.223 ($\Delta R^2 = 0.004$)，顯示政府治理作為中介變項有效果存在，H4 成立。

表 16 政府治理的中介效果

依變項	個人避險行為					
	模型一		模型二		模型三	
題項	B	VIF	B	VIF	B	VIF
控制變項						
性別	0.170***	1.030	0.108***	1.057	0.112***	1.061
教育程度	0.125***	1.238	0.122***	1.238	0.122***	1.238
婚姻狀況	-0.216***	1.207	-0.162***	1.227	-0.160***	1.228
平均月收入	0.048*	1.145	0.052*	1.145	0.055*	1.147
自變項						
風險感知			0.387***	1.047	0.383***	1.052
政府治理					0.061**	1.011
R^2	0.076		0.220		0.223	
Adj- R^2	0.074		0.217		0.221	
ΔR^2	0.076		0.143		0.004	
F 值	37.003***		100.832***		85.775***	
ΔF	37.003***		329.066***		8.408**	

* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

資料來源：本研究整理

伍、結論與建議

一、研究發現

本研究旨在探討食品安全風險感知程度與其避險行為之關聯，認為在食品安全議題下，消費者的風險感知會影響個人的避險行為，也就是風險感知愈高，愈有避險行為產生。筆者加入政府治理作為中介變項，探討政府的作為是否會增強民眾的避險行為。研究過程，整合計畫行為理論與過去學者的文獻，推導出本研究的架構與研究假設，並以 SPSS 驗證構面與假設，主要研究結果發現：

在人口變項與風險感知、個人避險行為與政府治理三構面之間的關係裡，性別有顯著差異，「女性」的風險感知與避險行為皆明顯高於「男性」，可能因為女性較常負責家中的餐點及照護工作；而「男性」信任政府治理的程度大於「女性」，認為女性較容易產生擔憂的想法，而男性較易產生信任的態度。在婚姻狀況上亦呈現顯著差異，「已婚者」的風險感知與個人避險行為皆高於「未婚者」，通常已婚者家中有小孩，會較注意與風險相關的事務。教育程度有顯著差異，「高中職」的風險感知高於「大學以上」、「高中職」與「大學以上」的個人避險行為皆高於「國中以下」，由於教育程度高者所接收到的訊息可能更廣泛，因此所採取的規避行為也可以有較多方式。平均月收入有顯著差異存在，「高於平均月收入者」的個人避險行為高於「低於平均月收入者」，因較高經濟收入者的個人經濟能力較佳，有能力購買替代品以減少風險。

由研究結果可發現，本研究的所有假設皆成立，在消費者食品安全個人避險行為的決策中，風險感知是重要的角色之一。而風險感知會透過政府治理的中介效果，正向影響個人的避險行為；其所影響的幅度雖然不大，但仍可顯示大眾的風險感知會提升政府對食品安全治理的重視，民眾自身的避險行為也會有相對的提升。

風險訊息主要包括災害之經驗、媒體報導、專家對風險的估計與專家本身之背景資訊，並可由個人的風險認知，影響其風險態度與風險行為（宋明哲，2001）。故而，食品安全的風險感知是因人而異，會因自身經驗以及所接受到的知識，而對風險標的產生不同的反應。

在此同時，於本研究結果中，亦可看出政府的治理機制，並沒有完全發揮應有的效用，且並未獲得民眾完全的信任，使得政府針對食品安全的政策作為，只能在一定程度內避免部分民眾因不確定的風險而遭受危害。而此研究成果，可以反應民眾對環境風險資訊之來源的信任度，其中對於政府的信任程度雖然不高、但也並非是最低，顯示民眾對於政府仍保有一定的信任。

二、政策建議

Slovic (1983) 針對風險感知曾提出幾項原則：知覺到的風險是可量化及預測的，且專家和一般民眾等不同群體之間的風險感知是會有差異的。專家學者與民眾對於風險的感知程度不同，如果政府能減少因為資訊不對稱所造成的差距，藉此提高民眾對政府的滿意度，也就進而可能提升民眾對政府單位的信任。

政府的食品安全治理應積極規劃，與民眾建立良好的互動，使政府的作為不會淪為形式，而是真正有效地滿足民眾與食品相關業者資訊的需求，以達到多元溝通之目的。對於民眾來說，提供食品安全健康危害資訊為重要的考量因素，而該資訊的影響效力，與消息來源的信任度息息相關，消費者會選擇值得信任的資訊來源 (Siegrist, 2000)。但由於目前我國欠缺良善的食品安全溝通機制，導致各方資訊不對稱，意見分歧越趨嚴重。若能減少隔閡、增加與食安相關行為者之間的信任，民眾對政府的滿意度也會隨之提升，不論對於政府單位、廠商或是民眾皆是有利的發展。或是建議可以效仿國外設立獨立的風險評估機構，透過獨立的風險評估與風險溝通，達到有效的食品安全風險管理。

由於一般消費大眾對於食品安全已有基本風險認知概念，因此政府食品安全之主管機關，應加強市場監管等治理機制，將不確定的風險發生率降至最低。其次，根據本研究結論可觀察出男性、未婚者、教育程度較低者及月收入較低者的個人避險行為程度較不佳，政府除了加強一般消費者的食品安全觀念宣導，提升其風險感知也相當重要。

且媒體在傳播食品安全資訊以及健康資訊方面具有相當影響力，故而建議政府在宣導食品安全政策之際，應針對風險感知較弱的群體加強教育宣導，並強化生活教育等方面的知識，希冀能進一步驅動全體國民的避險行為，以期確實達到管理食品安全及品質之重要目的。

參考文獻

一、中文部分

- 方正璽、黃淑真、陳佩韋、黃璋如（2001）。有機蔬菜消費者滿意度研究。《農業經營管理年刊》，7，66-88。
- 台灣指標民調（2016）。「台灣民心動態調查、兩岸及美豬議題」民調新聞稿。台灣民調指標。取自 <http://www.tisr.com.tw/?p=6701>。
- 江守山（2006）。重金屬汙染事件頻傳有害國人健康，如何檢查及治療重金屬汙染。《新光醫訊》，173。取自 <http://www.skh.org.tw/mnews/173/2-1.htm>。
- 行政院主計總處（2014）。102 年全年受僱員工人數平均為 700 萬 8 千人，全年薪資平均為 45,965 元。行政院主計總處新聞稿。取自 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=35614&ctNode=5624>。
- 行政院衛生福利部（2016a）。食安新政策，2 級有 GO 證！。105 年衛生福利部新聞。取自 <http://www.mohw.gov.tw/news/571955202>。
- 行政院衛生福利部（2016b）。食品安全政策白皮書：2016-2020。臺北市：行政院衛生福利部。
- 宋明哲（2001）。現代風險管理，五版。臺北市：五南。
- 李開（2007）。社會資本、市民社會與政府治理：發展知識經濟治理機制之探討。《國家與社會》，2，171-213。
- 周佳蓉、陳國勝（2010）。民眾對食品添加物的認知、知覺風險及風險減輕策略研究。《休閒保健期刊》，3，115-126。
- 周桂田（2000）。生物科技產業與社會風險—遲滯型高科技風險社會。《台灣社會研究季刊》，39，239-283。
- 邱柏勝（2015）。食安問題頻傳 資誠：去年產業損失 177 億元。自由時報新聞網。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1274507>。
- 柯伯煦、賴宗裕（2013）。政府的工業區治理與制度分析。《物業管理學報》，4（1），65-72。
- 袁淑芳、李進生、黃建華（2016）。選擇權的隱含波動度偏態之資訊內涵—以台

- 灣指數選擇權市場為例。管理與系統，**23**（2），223-246。
- 莊秀文、林怡淑（2015）。食品安全—事件觀、系統觀。台灣衛誌，**34**（5），548-556。
- 陳金貴（2013）。治理之理論與發展。公共治理季刊，**1**（1），25-36。
- 陳振桐、梁正德（2010）。一籃子避險策略之實證研究。風險管理學報，**12**（1），133-153。
- 傅仰止、章英華、杜素豪、廖培珊（2014）。台灣社會變遷基本調查計畫：第六期第四次調查計畫執行報告。中央研究院社會學研究所（編號：NSC 102-2420-H-001-007-SS2），未出版。
- 黃東益、林子倫、杜文苓（2013）。民眾與關鍵群體之低碳能源（含核能安全）科技素養與社會參與之研究（3/3）。科技部補助專題研究計畫成果報告期末報告（編號：MOST 102-3113-S-004-002-）。臺北市：科技部。
- 黃寶玉、倪衍森、吳姿蓉（2012）。台灣電子行業避險與公司價值之探討。中華評論管理國際學報，**15**（1），1-24。
- 黃懿慧（1994）。科技風險的認知與溝通問題。民意研究季刊，**188**，95-129。
- 葉盈君（2012）。淺談計畫行為理論。國家教育研究院電子報，**51**。取自 http://epaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=51&content_no=1421。
- 劉錦添（1992）。台灣地區民眾對環境風險的認知與面臨環境風險下的行為分析—台北及高雄地區。臺北市：中央研究院經濟研究所。
- 潘威達、周品伶（2015）。資訊傳播、認知風險、涉入對餐飲消費者購買意圖影響之研究—以牛肉餐點為例。台灣觀光學報，**10**，21-37。
- 蔡宜芳、蘇秀琴、余婉慈、劉芳銘、林宜蓉、王慈穗……李明鑫（2015）。103年度市售農產品殘留農藥監測。食品藥物研究年報，**6**，86-108。
- 蔡明彥、張凱銘（2015）。「避險」戰略下大國互動模式之研究：以美中亞太戰略競合為例。遠景基金會季刊，**3**，1-68。
- 蔡勝男（2005）。公共行政治理模式的研究：歷史詮釋分析的觀點。T&D 飛訊，**34**，1-17。
- 鄭尊仁、林宜平、周桂田（2008）。奈米科技之風險認知研究期末報告。行政院環保署委託研究計畫期末成果報告（編號：EPA-97-U1U1-02-103）。臺北市：行政院環境保護署。

蕭長展 (2016 年 5 月 4 日)。瘦肉精「萊克多巴胺」恐危害腦神經 醫師呼籲徹底評估風險——美豬開放爭議。國會無雙。取自 <https://musou.tw/focuses/1155>。

蘇文斌、張元昌、夏光華 (2003)。投資型壽險商品購買行為之研究消費者風險價值觀實證。朝陽學報，8，263-296。

二、英文部分

Ajzen, I. (1985). From intention to action: A theory of planned behavior. In J. Kuhl & J. Beckmann, (Eds.), *Action Control: From Cognition to Behavior* (pp.11-39). New York: Springer-Verlag.

Alfansi L., Atmaja, F. T., Nanere, M. (2010). *The Extrinsic Cues Effects on PERCEIVED PRODUCT SAFETY*. Proceedings of the AFBE 2010 Conference, 339-353.

Baker, G. A. (2003). Food Safety and Fear: Factors Affecting Consumer Response to Food Safety Risk. *The International Food and Agribusiness Management Review*, 6(1), 1-11.

Brewer, M. S., & Rojas M. (2008). Consumer Attitudes toward Issues in Food Safety. *Journal of Food Safety*, 28, 1-22.

Carter, D., Roger, D. A., & Simkins, B. J. (2006). Hedging and Value in the Airline Industry. *Journal of Applied Corporate Finance*, 18(4), 21-33.

Cutter, S. L. (1993). *Living with Risk: The Geography of Technological Hazards*. London: Edward Arnold.

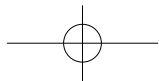
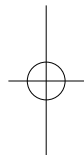
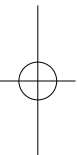
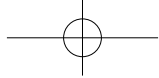
Dosman, D. M., Adamowicz, W. L., & Hrudey, S. (2001). Socioeconomic Determinants of Health and Food Safety-Related Risk Perceptions. *Risk Analysis*, 21(2), 307-317.

Garretson, J. A., & Clow, K. E. (1999). The Influence of Coupon Face Value on Service Quality Expectations, Risk Perceptions and Purchase. *The Journal of Services Marketing*, 13(1), 59-72.

Kaiser, H. F. (1974). An index of factorial simplicity. *Psychometrika*, 39, 31-36.

Kennedy, J., Jackson, V., Cowan, C., Blair, I., McDowell, D., & Bolton, D. (2005).

- Consumer food safety knowledge: Segmentation of Irish home food preparers based on food safety knowledge and practice. *British Food Journal*, 107(7), 441-452.
- Kuik, C. (2008). The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China, *Contemporary Southeast Asia*, 30(2), 159-185.
- Lin, C. T. J. (1995). Demographic and Socioeconomic Influences on the Importance of Food Safety in Food Shopping. *Agricultural and Resource Economics Review*, 24(2), 190-198.
- Nunnally, J. C. (1978). *Psychometric Theory*. New York: McGraw-Hill.
- Rebecca, M., Julie, A. A., Ruth, L., & Paula, K. R. (2014). Food safety knowledge, practices and beliefs of primary food preparers in families with young children. A mixed methods study. *Appetite*, 73, 121-131.
- Renn, O. (2003). The Challenge of Integrating Deliberation and Expertise: Participation and Discourse in Risk Management. In T. L. McDaniels & M. Small (Eds.), *Risk Analysis and Society: An Interdisciplinary Characterization of the Field* (pp. 289-366). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Siegrist, M. (2000). The Influence of Trust and Perceptions of Risks and Benefits on the Acceptance of Gene Technology. *Risk Analysis*, 20(2), 195-203.
- Slovic, P. (1983). Perception of risk/behavioral perspective. *American Journal of Roentgenology*, 140, 601-602.
- Slovic, P. (1987). Perception of Risk. *Science*, 236, 280-285.
- Smith, N. H. (1983). *Art Criticism and Reading: Theoretical and psychological foundations*. PhD. Dissertation, Georgia University.
- Taylor, J. W. (1974). The Role of Risk in Consumer Behavior. *Journal of Marketing*, 38(2), 54-60.
- Williams, P. R. D., & Hammitt, J. K. (2001). Perceived Risks of Conventional and Organic Produce: Pesticides, Pathogens, and Natural Toxins. *Risk Analysis*, 21(2), 319-330.



消費者保護研究

第 21 輯

出版機關：行政院

地址：10058 臺北市中正區忠孝東路一段 1 號

網址：<http://www.ey.gov.tw/>

<http://www.cpc.ey.gov.tw/>

電話：(02)3356-0000

出版年月：106 年 2 月

定 價：新臺幣 250 元

展 售 處：國家書店松江門市

地址：10485 臺北市松江路 209 號 1 樓

網址：<http://www.govebooks.com.tw>

電話：(02)2518-0207 轉 15

五南文化廣場

地址：40042 臺中市區中山路 6 號

網址：<http://www.wunanbooks.com.tw>

電話：(04)2226-0330 轉 821

GPN：1010600202

ISBN：978-986-05-1885-6

本書保留所有權利。

欲利用本書全部或部分內容者，需徵求行政院同意或書面授權。