

# 概述澳洲消費者保護法與借鏡

## —以業者有虛偽誤導行為為例

謝偉雯\*

### 目 錄

#### 壹、前言

#### 貳、澳洲消費者保護制度之簡介

- 一、消費者保護法(ACL)之簡介
- 二、主管機關
- 三、ACL 有關虛偽誤導相關法條之介紹
- 四、個案介紹

#### 參、我國現況

- 一、主管機關
- 二、適用法律—簡述虛偽誤導之相關法規
- 三、主管機關之措施採取

#### 肆、借鏡

- 一、主管機關明確
- 二、法條適用周延明確
- 三、建議

\* 作者現任行政院消費者保護處秘書；感謝二位匿名審查委員惠賜寶貴意見。

## 摘要

自 102 年起，食品標示不符、廣告不實等案件層出不窮，食品安全衛生管理法與糧食管理法雖已持續因應修正公布施行，卻無法積極地導正業者應提供正確消費資訊予消費者的認知；觀察鄰近的澳洲，同樣也面臨了業者食品標示不符或廣告虛偽誤導之案件，如何杜絕業者之虛偽誤導消費者行為，實屬各國關切之消費者保護議題。然而依澳洲之政府組織與法律架構，主管機關 ACCC 得依據 ACL 規定，向違法業者命其改善、或提起訴訟，由法院為最終促請業者改善之判決；反觀我國，卻面臨了主管機關未盡明確、立法是否周延等疑義待釐清，並間而影響各目的事業主管機關要求業者應提供消費者正確之消費資訊之能量。建議行政院得依消費者保護法與行政程序法，協調指定主管機關及擇一為橫向聯繫機關，先行確定主管機關之屬性與地位；在法律適用周延性上，得參採澳洲 ACL 的立法設計—「管制導正措施更具多樣化與積極性」及「於消保法中增訂相關之行政管制規範，包括訴訟之提起」，進行相關法律之研修，並盼能藉由對於澳洲消費者保護制度、法令及執行之簡介，從中獲取經驗，以做為我國政策研擬與法制規範的借鏡。

**關鍵字：**虛偽誤導、廣告不實、主管機關、澳洲、消保法、消費者保護法

## 壹、前言

2013 年—我國的食品安全之挑戰年！

包裝米混充進口米、宣稱以天然酵母製成之麵包、食用油添加銅葉綠素、火鍋湯底宣稱由天然原料製成等案件，幾乎接續地占滿了 2013 年消費新聞版面，於是食品衛生管理法修法，並更名爲食品安全衛生管理法，糧食管理法也進行了修正，提高了罰則。

同年 10 月至 11 月間，行政院消費者保護處（簡稱行政院消保處）也會同行政院農業委員會（下稱農委會）等機關，進行市售雞肉與雞肝之查核，發現有 3 家業者的網頁分別刊登「雞隻定期檢驗達到 CAS 標準及無污染、無抗生素」、「CAS 廠生產保鮮」、「牧場土雞爲有機土雞」等文字；經了解後發現，渠等所販售之雞肉，無具有網站宣稱之驗證，易造成消費者誤解該雞肉是通過驗證之 CAS 優良農產品、或有通過「有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法」驗證之土雞，認恐涉有廣告不實之情形<sup>1</sup>。

經過政府的介入、調查與導正，上述涉有違法的業者，業已分別就其販售的商品進行改善，然而不可否認的，接連的食安事件，業已對消費者的消費取向造成很大的威脅。消費資訊得以被充分揭露，是消費者在進行消費交易前，一項很重要的消費因素。在政府努力推動業者應將消費資訊充分揭露的消費者教育下，「商品標示」、「附帶警語的廣告」等要求，業將消費資訊揭露內化爲業者之義務；只是「標示是否確實」、「說明是否正確」反成爲消費者對其購買或擬購買的商品（服務）時，會擔心是否已獲得正確的消費資訊，讓其作出適切的購買決定之疑問，而這也是現今政府在致力於消費資訊充分揭露教育上，所關切重視的課題。

透過澳洲競爭及消費者委員會（The Australian Competition and Consumer Commission，簡稱 ACCC）網站的瀏覽，發現在 2013 年間，澳洲的 ACCC 對於導正業者虛偽誤導行爲上，也多有著墨；所面臨的案件，也不乏有食品標示或廣

---

<sup>1</sup> 參行政院消保處 2013 年 12 月 13 日發布之「雞肉檢測全部合格、網頁廣告 3 件疑似違規」新聞稿，網址：

[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=49559B255B3B9F27&sms=9101EB18DCFC739&s=A066A3406833505E](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=49559B255B3B9F27&sms=9101EB18DCFC739&s=A066A3406833505E)，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

告有虛偽誤導行爲，其導正之作法，通常會對違反的業者，命其改善，如未獲業者善意之回應，則依職權向法院提起訴訟，由法院爲最終促請業者確實改善的判決。

如何杜絕業者有虛偽誤導消費者行爲，實屬各國在消費者保護政策上，重要命題之一，教導業者正確消費資訊之傳播，以促進消費者爲正確與安全的消費決定，亦屬各國消費者保護機關在推動消費者政策時，共同的課題。食品安全衛生管理法、糧食管理法雖陸續已完成修法，然而如何提升業者與消費者對於消費資訊正確性的傳播與接收？面對同樣問題，澳洲政府又是如何因應看待，本文嘗試以介紹澳洲消費者保護制度，從中獲取經驗，以做爲我國政策研擬與法制規範的借鏡。

## 貳、澳洲消費者保護制度之簡介

### 一、消費者保護法(ACL)之簡介

澳洲爲一聯邦體制國家，其行政區域分爲六州與二領地，六州分別爲新南威爾斯(New South Wales—NSW)、昆士蘭(Queensland—Qld)、南澳(South Australia—SA)、塔斯馬尼亞(Tasmania—Tas.)、維多利亞(Victoria—Vic.)與西澳(Western Australia—WA)，二領地則爲首都特區(The Australian Capital Territory—ACT)與北領地(The Northern Territory—NT)<sup>2</sup>，共同組成一聯邦政府。

在 2010 年以前，澳洲對於消費者保護的法律雖有 1974 年貿易法(The Trade Practice Act 1974 簡稱 TPA)得適用，惟因該等法律對於新興消費者保護議題無法提供更周延之保障，且各州(領地)亦有其自行制定適用之消費者保護法令，輔以因應國際貿易之活絡頻繁，所產生之跨境消費等課題，一部新的，且能適用於全澳洲之消費者保護法的需求，因應而生。澳洲政府在完成全面檢討相關消保法規後，由國會於 2010 年 12 月 31 日通過廢止 TPA，改以 2010 年競爭與消費者法案(the Competition and Consumer Act 2010

<sup>2</sup> 參澳洲政府網站，網址：<http://australia.gov.au/about-australia>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

簡稱 CCA) 代之，並於 CCA 之第三部分規範，以「表二」專章節方式，規範消費者保護法 (The Australian Consumer Law, 簡稱 ACL)，並於 2011 年 1 月 1 日生效施行。於是澳洲各州、領地自始有統一之消費者保護法律，得適用於澳洲全國之消費者與企業經營者。

ACL 除繼受 TPA 既有規範外，亦就新興消費事件增訂規範，例如第 29 條之虛偽誤導規定，即新增「業已獲測試證明」、「業經測試」及「契約權利」等三種類型<sup>3</sup>。

至於 ACL 條文，共分五章，分別為<sup>4</sup>：

第一章， 定義介紹：包括「消費者」、「產品製造人」等定義。

第二章， 基本保護：針對「誤導或欺騙行為」、「不公平行為」及「不公平契約條款」行為，為概括性保護。

第三章， 特別保護：就以下事項，為更具體明文之規範

- 1、不公平行為，包括「錯誤或誤導性陳述」、「訪問買賣」、「多層次傳銷」、「定價」等不公平行為。
- 2、消費者交易，包括「對於消費者的擔保」、「訪問買賣的協議」、「分期買賣協議」等。
- 3、商品與服務之安全，包括「符合安全標準」、「主管機關之禁止令」、「商品召回」、「安全警告通知」、「商品或服務之提供致生損害、傷亡」等。
- 4、資訊標準之要求。
- 5、商品製造商之產品安全瑕疵責任。

第四章， 業者之違法行為：業者違反第三章特別保護章節時，將面臨之處置規範，包括「不公平行為之違反」、「消費者交易之違反」、「商品與服務安全之違反」、「資訊標準要求之違反」等。

<sup>3</sup> 新增三類型法條參 ACL 第 29 條第 1 項(e)、(f)及(n)，條文內容簡介，請參後述「ACL 虛偽誤導陳述相關法條之介紹」。

<sup>4</sup> 以下 ACL 之介紹，係參酌 ACL 相關條文，及吳美雲、陳昱初、陳愷、張曉琳、謝偉雯、饒慶鈺六人合著，消費者保護政策之探討－我國與澳洲農產品管理政策執行之比較，102 年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練績優學員海外研習營學習心得分享研討報告，2014 年 3 月，頁 8 至 10，再為摘錄重整完成者。

第五章，主管機關請求法院對違法之業者為「罰鍰處分」、「禁止令」、「強制令」，或消費者就其因業者之違法行為，所受之損害，向法院提起「損害賠償訴訟」等。

在這五章消費者保護規範中，以第三章「特別保護」規定，對於消費者與業者間之權利義務最為具體密切，僅就該章規定簡述之：

(一) 在不公平交易部分，以「錯誤或誤導性陳述」<sup>5</sup>為例：

係指業者不得於提供商品或服務時，對於以下事項為虛偽或誤導性陳述：

- 1、商品或服務的特定標準、品質、價值、等級、成分、形式等。
- 2、新品。
- 3、商品或服務的證明。
- 4、商品或服務的價格。
- 5、商品原產地等

(二) 在消費者交易部分，以「對消費者的擔保」<sup>6</sup>為例，業者所提供之商品或服務是：

- 1、業者有權販售該等商品。
- 2、該等商品是符合可接受的品質。
- 3、該等商品符合業者之描述。
- 4、該等商品符合消費者自業者處取得資訊的目的。
- 5、在合理情形下，修理或更換新品是可以的。
- 6、服務提供者的技術是可信任的。
- 7、服務的提供是在合理的時間內完成的等。

(三) 在商品與服務之安全部分，以「主管機關之禁止令」、「商品召回」及「安全警告通知」為例：

- 1、在「主管機關禁止令」<sup>7</sup>上，

---

<sup>5</sup> 參 ACL 第 29 條、第 30 條，法條網址：<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00486>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>6</sup> 參 ACL 第 51 條至第 63 條，法條網址同前揭註 5。

<sup>7</sup> 參 ACL 第 109 條至第 119 條，法條網址同前揭註 5。

如業者所提供之商品或服務，不符合安全，對於消費者會或將會（含在可合理預見情形下之使用）對人民造成傷害時，主管機關得發布禁止令，要求業者不得再提供該等商品或服務予消費者。

「禁止令」又分為「永久禁止令」與「暫時禁止令」。

「暫時禁止令」，得由聯邦政府、各州（領地）政府公告，原則上為 60 日，必要時，得於符合一定要件下（例如經聯邦政府之同意）延長至 60 日，且各州（領地）政府僅能就其管轄州（領地）之案件為「暫時禁止令」之公告。

「永久禁止令」僅得由聯邦政府公告；且聯邦政府所公告之「禁止令」，不論屬「永久性」或「暫時性」，均適用於全澳洲，並將透過網路公告週知，以確保澳洲全體消費者不再受該等商品（服務）之不利益。

原則上，不論是「永久禁止令」或「暫時禁止令」，發布公告之聯邦政府或各州（領地）政府，認有符合撤銷要件時，均得撤銷之<sup>8</sup>，惟如該等禁止令之公告有損及業者權益時，例如是依據錯誤判斷所為之公告，則該等禁止令公告之正當性，恐也會面臨法院之裁判，及業者所受損害之追償。

## 2、在「商品召回」上<sup>9</sup>，

「商品召回」分為「自願召回」與「強制召回」二種。

「自願召回」，指業者自己認為提供之商品可能會招致危險時，所為之召回。此種召回，業者必須主動透過 ACCC，通知聯邦政府及提報相關召回之內容。

「強制召回」，則係在接獲業者提供之商品在可合理預見情形下使用時，會招致危險之訊息時，聯邦政府或州（領地）政府即得要求業者應予回收。此類召回，除得要求業者將產品自市場上下架回收外，亦得要求業者應提供更換新品、修理，或退款措施。又倘該商品係銷售於海外者，業者亦須於接獲強制召回通知後，儘速將該

<sup>8</sup> 參 ACL 第 113 條及第 117 條規定，法條網址同前揭註 5。

<sup>9</sup> 參 ACL 第 122 條至第 128 條，法條網址同前揭註 5。

等召回命令通知予海外之經銷商或代理商，並向聯邦總理回報已完成這項通知工作。

### 3、在「安全警告通知」<sup>10</sup>上

聯邦與州（領地）政府對於具有潛在不安全的商品或服務，得發布安全警告通知。與前揭「禁止令」、「商品召回令」不同處在於「安全警告通知」不會限制業者販售商品，其目的是在提醒消費者於可合理預見的使用該等商品或服務時，會有相當之風險。同時，也會評估這樣的風險，是否需進一步轉化為「禁止令」、「商品召回令」之公告。

#### （四）資訊標準之要求<sup>11</sup>

只有聯邦政府有權發布資訊標準，要求業者提供之商品或服務，應符合「資訊標準」；當然，這個資訊標準也必須於網路上公告之。

#### （五）商品製造人瑕疵商品責任<sup>12</sup>

延續 TPA 對於商品製造人瑕疵商品責任（Liability of manufacturers and importers for defective goods）規定，製造商應對其瑕疵（缺陷）商品，致消費者受有損失或損害者，負損害賠償責任。惟如該等瑕疵（缺陷）商品係因製造人以現存之科技知識無法得知之瑕疵、或是遵從聯邦政府之強制性標準所生產之商品等情形下，製造人即得免責；惟為保障消費者權益，主管機關也會視具體個案，協助消費者提起瑕疵商品訴訟救濟之。

針對業者違反第三章特別保護章節規定者，ACL 在第四章與第五章中有相關之因應規範。例如業者如

（一）違反「禁止令」、「強制召回」或「資訊標準」時，如係公司業者，則將受澳幣最高 110 萬元罰鍰處分，個人業者則受澳幣最高 22 萬元罰鍰處分。

（二）違反「商品製造人瑕疵商品責任」時，雖然沒有罰鍰處分，然因該等

<sup>10</sup> 參 ACL 第 129、第 130 條，法條網址同前揭註 5。

<sup>11</sup> 參 ACL 第 134 條至第 137 條，法條網址同前揭註 5。

<sup>12</sup> 參 ACL 第 138 條至第 150 條，法條網址同前揭註 5。

行為會對消費者之生命、身體、健康或財產造成損害，故提供「損害賠償請求權」，讓消費者得以之提起訴訟獲得救濟。

## 二、主管機關

因應澳洲為一聯邦政府體制國家，其就消費者保護之主管機關也有聯邦與地方之分。在聯邦，原則上為競爭與消費者保護委員會（The Australian Competition and Consumer Commission 簡稱 ACCC）是一個獨立的聯邦行政機關，主要是負責執行 2010 年競爭與消費者法案（即 CCA）與提升澳洲人民有關競爭、公平交易與消費者保護工作。

在地方則由公平交易廳負責，以新南威爾斯之 Fair Trading 為例，其主要任務亦係維持市場之公平競爭與消費者權益之保障。為達此目的，不僅透過與當地社區結合外、更藉由網站、Facebook、電話等方式，對其州地區之個人、社區進行教育宣導，提供消費者與業者最新的公平消費資訊。以 2012 年為例，透過電話及櫃檯服務回覆民眾的諮詢案件超過 100 萬件<sup>13</sup>，並處理了近 4 萬 5 千件的申訴案件，成功解決了 85%，使該等事件無需進入法院之訴訟程序<sup>14</sup>。此外，為推廣公平競爭與消費者保護之理念，新南威爾斯公平交易廳也製作許多宣導小冊，例如兒童玩具安全、消費權利之了解等消費權益保障之宣導，同時，也透過點字、APP 軟體，甚至與 ACCC 合作，藉由 National Relay Service<sup>15</sup>服務，向有聽覺或言語功能障礙之消費者進行消費者教育的宣導。

<sup>13</sup> 參賴淑銘，參加第 14 屆國際消費者法會議出國報告，行政院，2013 年，頁 31。

<sup>14</sup> 參賴淑銘，同註 13，頁 32。

<sup>15</sup> 也是澳洲政府機關，協助聽覺、視覺與語言障礙者接收各類資訊；行政院消保處於 2013 年間亦推行洽請企業經營者針對有聽覺功能或言語功能障礙的消費者，建立「聽（語）障消費者諮詢申訴手機簡訊專線」活動，於該處 103 年 3 月 6 日發布之「行政院消保處協調 20 家公用事業提供聽語障人士手機簡訊專線！」新聞稿所示，雖然目前國內沒有法規強制要求業者應設置手機簡訊門號，提供聽語障消費者使用，但該處業已促請大台北區瓦斯等 17 家天然氣業者、台灣自來水等 3 家水公司等 20 家公用事業設置(或將設置)手機簡訊專線，並期待有更多之國內業者本於同理心及社會責任，以多元之方式公平對待弱勢消費者，共同營造對弱勢民眾更友善的消費環境。新聞稿網址參：[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=49559B255B3B9F27&sms=9101EB18DCFC739&s=D4CAF37EF6AF83EC](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=49559B255B3B9F27&sms=9101EB18DCFC739&s=D4CAF37EF6AF83EC)，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

由於 ACCC 是聯邦行政機關，故極少涉及個案之解決，多係就通案為行為之導正、監督與管理，至於個案之協商解決，則交由各州（領地）之公平交易廳負責。目前 ACCC 成員包括一位主席、二位副主席及三位委員，分別掌管競爭、消費者保護、中小型事業管理與宣導、法案研究等事項。

依據 CCA 與 ACL 規定，ACCC 對於違法之業者，大體上多採取教育宣導、請業者為自律規範、緊急命令（infringement notices）、請業者提出改善措施（參第 87 條 B<sup>16</sup>）、或訴請法院判決。

新近 ACCC 對於產品安全之管理，著重於進口商品之安全與商品化學物質之管制；此外，電話行銷、線上交易（尤其是「超低價標示引誘」與「費用額外收取」課題）、不公平契約等議題，亦為 ACCC 側重的目標<sup>17</sup>。

### 三、ACL 有關虛偽誤導相關法條之介紹

ACL 對於「虛偽誤導」有不少規範，惟在實務應用上，以業者違反第 18 條、第 29 條與第 33 條類型最為常見。如前所述，第 18 條與第 33 條可謂為

<sup>16</sup> 87B Enforcement of undertakings

- (1) The Commission may accept a written undertaking given by a person for the purposes of this section in connection with a matter in relation to which the Commission has a power or function under this Act (other than Part X).
- (1A) The Commission may accept a written undertaking given by a person for the purposes of this section in connection with a clearance or an authorisation under Division 3 of Part VII.
- (2) The person may withdraw or vary the undertaking at any time, but only with the consent of the Commission.
- (3) If the Commission considers that the person who gave the undertaking has breached any of its terms, the Commission may apply to the Court for an order under subsection (4).
- (4) If the Court is satisfied that the person has breached a term of the undertaking, the Court may make all or any of the following orders:
  - (a) an order directing the person to comply with that term of the undertaking;
  - (b) an order directing the person to pay to the Commonwealth an amount up to the amount of any financial benefit that the person has obtained directly or indirectly and that is reasonably attributable to the breach;
  - (c) any order that the Court considers appropriate directing the person to compensate any other person who has suffered loss or damage as a result of the breach;
  - (d) any other order that the Court considers appropriate. ; 網址同前揭註 5。

<sup>17</sup> 參 ACCC 網站，網址：

<http://www.accc.gov.au/about-us/australian-competition-consumer-commission/compliance-enforcement-policy>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

一般性虛偽不實陳述之概括性規範，至於第 29 條則為具體之規範。以下分述之：

### 第 18 條<sup>18</sup>誤導或詐騙行為

1、從事商業貿易者，不得有誤導或詐騙行為。

2、在第三章第一節所稱不公平行為<sup>19</sup>中，無前項限制之情形者

本條係要求業者不得有誤導或欺騙行為，然而業者如單純違反本條規定，尚無法直接施以第五章之罰鍰處分，而是要搭配第三章特別保護章節，例如第 29 條錯誤或誤導性陳述之具體規範，始得加以罰鍰處分之評價

### 第 29 條<sup>20</sup>具體之虛偽誤導行為

<sup>18</sup> 18 Misleading or deceptive conduct

(1) A person must not, in trade or commerce, engage in conduct that is misleading or deceptive or is likely to mislead or deceive.

(2) Nothing in Part 3-1 (which is about unfair practices) limits by implication subsection (1).

Note: For rules relating to representations as to the country of origin of goods, see Part 5-3. ; 網址同前揭註 5。

<sup>19</sup> 即 ACL 第 29 條至第 50 條規定。

<sup>20</sup> 29 False or misleading representations about goods or services

(1) A person must not, in trade or commerce, in connection with the supply or possible supply of goods or services or in connection with the promotion by any means of the supply or use of goods or services:

(a) make a false or misleading representation that goods are of a particular standard, quality, value, grade, composition, style or model or have had a particular history or particular previous use; or

(b) make a false or misleading representation that services are of a particular standard, quality, value or grade; or

(c) make a false or misleading representation that goods are new; or

(d) make a false or misleading representation that a particular person has agreed to acquire goods or services; or

(e) make a false or misleading representation that purports to be a testimonial by any person relating to goods or services; or

(f) make a false or misleading representation concerning:

(i) a testimonial by any person; or

(ii) a representation that purports to be such a testimonial; relating to goods or services; or

(g) make a false or misleading representation that goods or services have sponsorship, approval, performance characteristics, accessories, uses or benefits; or

(h) make a false or misleading representation that the person making the representation has a sponsorship, approval or affiliation; or

(i) make a false or misleading representation with respect to the price of goods or services; or

本條係要求提供商品或服務之業者，不得有以下 14 種虛偽誤導陳述之行爲，其中有 11 種行爲係源自於 TPA 第 53 條規定，茲就本條所揭示之 14 種虛偽誤導陳述行爲分述如下：

- 1、對商品特定的標準、品質、價值、等級、成分、形式或模型、特定歷程、使用經驗等，爲虛偽誤導性陳述

以 ACCC 與 Pep's Ducks 公司之訴訟案爲例，從 2004 年起 Pep's Ducks 公司就不斷地宣稱，他們所販售的鴨肉，是源自於放牧的鴨隻，在其廣告中，也多以在戶外，靠近湖邊的鴨子圖片，及使用「戶外放牧飼養」的文字表達。實際上，經調查發現，所飼養的鴨子是在室內飼養，沒有在戶外放牧飼養的歷程<sup>21</sup>。

- 2、對服務爲符合特定標準、質量、價值或等級之虛偽誤導陳述

- 
- (j) make a false or misleading representation concerning the availability of facilities for the repair of goods or of spare parts for goods; or
  - (k) make a false or misleading representation concerning the place of origin of goods; or
  - (l) make a false or misleading representation concerning the need for any goods or services; or
  - (m) make a false or misleading representation concerning the existence, exclusion or effect of any condition, warranty, guarantee, right or remedy (including a guarantee under Division 1 of Part 3-2); or
  - (n) make a false or misleading representation concerning a requirement to pay for a contractual right that:
    - (i) is wholly or partly equivalent to any condition, warranty, guarantee, right or remedy (including a guarantee under Division 1 of Part 3-2); and
    - (ii) a person has under a law of the Commonwealth, a State or a Territory (other than an unwritten law).

Note 1: A pecuniary penalty may be imposed for a contravention of this subsection.

Note 2: For rules relating to representations as to the country of origin of goods, see Part 5-3.

- (2) For the purposes of applying subsection (1) in relation to a proceeding concerning a representation of a kind referred to in subsection (1)(e) or (f), the representation is taken to be misleading unless evidence is adduced to the contrary.
- (3) To avoid doubt, subsection (2) does not:
  - (a) have the effect that, merely because such evidence to the contrary is adduced, the representation is not misleading; or
  - (b) have the effect of placing on any person an onus of proving that the representation is not misleading.

；網址同前揭註 5。

<sup>21</sup> 參 Alex Bruce, *Consumer Protection Law in Australia*, 2<sup>nd</sup> Edition, LexisNexis Butterworths Australia, 2014, 第 180 頁，於「個案介紹」章節中，再述之。

### 3、對商品為新品之虛偽誤導陳述

對於「新品」之解釋，仍須視個案判斷；例如，在 Henderson 與 Bowden Ford Pty Ltd (1979) ATPR 40-129 案中，法官就認為即便這些交通工具沒有被使用過，但是在這種情形下，它應該被視為樣品，且「不是新品」<sup>22</sup>。

### 4、為業經特定人已同意收購商品之虛偽誤導性陳述

通常發生於訪問買賣中(unsolicited supplies)<sup>23</sup>。

### 5、為商品或服務業已獲測試證明之虛偽誤導性陳述

為新增規定，為 TPA 第 53 條所無者。

### 6、為商品或服務「已獲第三人測試」，或「已經取得測試證明」之虛偽誤導陳述亦為新增規定，為 TPA 第 53 條所無者。

### 7、對商品的贊助、認可、性能特點、配件、用途或利益為虛偽誤導之陳述

### 8、為業獲第三人贊助、認可或隸屬關係之虛偽誤導性陳述

### 9、對商品或服務之價格為虛偽誤導性陳述

### 10、對修理或備品為虛偽誤導性陳述

### 11、對商品原產地為虛偽誤導性陳述

例如，在 ACCC 與 Kingisland Meatworks and Cellars 公司訴訟案中，ACCC 主張既然公司名稱是「Kingisland Meatworks and Cellars」，那就代表他們公司所生產的肉品就是從 Bass Strait 的 King Island 來的，而 King Island 的肉品一直是高品質的象徵，但結果經調查後發現，該公司所販售的肉品是源自於其他地區。法院也認為從公司名稱與販售的商品都在指向「肉品」，二者相連後會讓消費者易誤認該等肉品是出自於 King Island 的高級肉品。因此該公司觸犯了本款規定<sup>24</sup>。

### 11、對商品之必備條件為虛偽誤導性陳述

### 12、對保證、擔保、權利或補救措施（包括 3-2 部分第 1 分部項下的

<sup>22</sup> 參 Alex Bruce，同前揭註 21，第 181 頁

<sup>23</sup> 參 Alex Bruce，同前揭註 21，第 181 頁

<sup>24</sup> 參 Alex Bruce，同前揭註 21，第 183-184 頁，於「個案介紹」章節中再予介紹。

保證<sup>25</sup>），其存在、排除、或任何影響條件為虛偽誤導性陳述

13、對以下之契約權利，為虛偽誤導性陳述：

- (1) 全部或部分相當於任何條件、擔保、保證、權利或補救措施（包括 3-2 部第 1 分部項下的保證）
- (2) 聯邦法或州（領地）（指不成文法律以外者）之法律規定  
本點也是新增規定，為 TPA 第 53 條所無者。

### 第 33 條<sup>26</sup>誤導公眾行為之禁止

任何人不得於貿易或商業上，對於商品之製造過程、性質、特色，商品的適用目的及數量為誤導公眾之行為。

本條在適用上，亦多會與前開第 29 條規定搭配應用。

## 四、個案介紹

### 案例一，違反 ACL 第 29 條 a 品質虛偽誤導行為案

#### 個案事實：以 Pepe's Ducks 案<sup>27</sup>為例

從 2004 年起 Pepe's Ducks 公司就不斷地宣稱，他們所販售的鴨肉，是源自於放牧的鴨隻，而且在其廣告中，也以在戶外，靠近湖邊的鴨子圖片，及使用「戶外放牧飼養」的文字表達。實際上，經調查發現，所飼養的鴨子是在室內飼養的，沒有在戶外放牧飼養之事實。亦即

### 一、Pepe's Ducks 公司有以下之虛偽誤導行為：

- （一）從 2004 年至 2007 年間，於其鴨肉產品上，使用「放牧飼養」及在其

---

<sup>25</sup> 即 ACL 第 51 條至第 68 條規定。

<sup>26</sup> 33 Misleading conduct as to the nature etc. of goods

A person must not, in trade or commerce, engage in conduct that is liable to mislead the public as to the nature, the manufacturing process, the characteristics, the suitability for their purpose or the quantity of any goods.

Note: A pecuniary penalty may be imposed for a contravention of this section.; 網址同前揭註 5。

<sup>27</sup> 參澳洲聯邦法院 2013 年「Australian Competition and Consumer Commission v Pepe's Ducks Ltd [2013] FCA 570」判決，網址：

<http://www.judgments.fedcourt.gov.au/judgments/Judgments/fca/single/2013/2013fca0570>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

包裝上印製「戶外鴨」圖片。

- (二) 至少從 2007 年起，於其鴨肉產品上，使用如同 ACCC 所提之附錄 A 及 F 所示之「放牧飼養」及（或）「在自然環境中生長」及在其包裝上印製「戶外鴨」圖片。
- (三) 從 2004 年至 2012 年 4 月間，於其運送工具上，使用如同 ACCC 所提附錄 B 之「放牧飼養」及在其包裝上印製「戶外鴨」圖片。
- (四) 從 2007 年至 2012 年 4 月間，於其運送工具上，使用「放牧飼養」及（或）「在自然環境中生長」及在其包裝上印製「戶外鴨」圖片。
- (五) 從 2004 年至 2012 年 4 月間，於其網站上使用「放牧飼養」及印製「戶外鴨」圖片。
- (六) 從 2007 年至 2012 年 4 月間，於其網站上，使用如同 ACCC 所提附錄 F 之「放牧飼養」及（或）「在自然環境中生長」及印製「戶外鴨」圖片。
- (七) 從 2010 年，使用如同 ACCC 所提附錄 B 之「在自然環境中生長」及在其標誌上印製「戶外鴨」圖片。
- (八) 從 2007 年至 2012 年 4 月 30 日，在相關宣品上使用「在自然環境中生長」及印製「戶外鴨」圖片。

二、Pepe's Ducks 公司的行為，等於是向澳洲人民表達了

- (一) 其所提供之鴨肉產品，係產自曾於戶外飼養一段時間之鴨隻。
- (二) 其所提供之鴨肉產品，係產自有在戶外飼養一段時間，且是有飲用戶外水源之鴨隻。
- (三) 其所提供之鴨肉產品，係產自在戶外餵食一段時間之鴨隻。
- (四) 其所提供之鴨肉產品，其品質與一般之室內飼養鴨不同。

三、經調查後，發現 **Pepe's Ducks** 公司行為

- (一) 有虛偽誤導行為，
  - 1、在 2010 年 12 月 31 日前之行為，係違反 TPA 第 52 條。
  - 2、在 2011 年 1 月 1 日後之行為，是違反 ACL 第 18 條規定。
- (二) 對於其販售之產品，其標準、品質、價值、歷程等有虛偽誤導，
  - 1、在 2010 年 12 月 31 日前之行為，違反 TPA 第 53 條(a)規定。

2、在 2011 年 1 月 1 日後之行爲，違反 ACL 第 29 條第 1 項(a)規定。

### 法院判決結果：

一、Pepe's 及其供給鏈廠商在本判決起三年內，不得在其肉品包裝、網頁、運輸交通或相關宣導品上，標示「自由放牧」、「自然生長」，或有「戶外鴨」之圖片，但本項規定不適用於：2013 年 2 月 17 日以前 Pepe's 供應於餐館、烤肉店等商店之冷凍鴨肉，其包裝含有「自由放牧」、「自然生長」等字樣之產品，因為「這些產品是裝在箱內，無法看見該等宣稱的字樣」及「符合『不能把原始包裝之鴨肉直接販售給消費者』規定」。

### 二、改善計劃

(一) 在 2013 年 2 月 1 日時，要建置符合附錄 A 的改善計劃。

(二) 且在建置改善計劃後，要持續執行三年。

### 三、通知之公告

(一) 在本判決起 14 日內，要依附錄 B 的格式，製作通知書，並向在 2 年內有購買紀錄之消費者發送該通知。

(二) 在 90 日內，要將附錄 C 的訊息公布於所有公司在澳洲設置的網站，而且

1、通知揭露方式必須很容易地點選。

2、在點選處也要標示「依澳洲聯邦法院判決—Pepe's 有虛偽誤導行爲」之訊息，而這個訊息也須符合

(1) 要以「新羅馬字體」，15 號字大小呈現。

(2) 要以白底黑字呈現

(3) 內容是顯而易懂的。

(4) 在其公司網站首頁及其內頁，應清楚地，並符合規格地呈現。

3、公司網頁通知必須在點選鍵之上。

(三) 自本判決起 14 日內，要依附錄 C 之格式，製作通知，公諸於公眾，且要揭露至少 90 日。

### 四、罰鍰

在 2013 年 1 月 25 日前，支付澳洲聯邦政府澳幣 375,000 元罰鍰。

### 五、費用

須於 2013 年 1 月 25 日前向 ACCC 支付澳幣 25,000 元費用。

六、在 2012 年 12 月 14 日依 Statement of Agreed Facts and Admissions 所為之表 1 及表 2，應被密封於信封中，且應載明「非經法院許可，不得拆啓」之字樣。

### ACCC 對於法院判決之回應<sup>28</sup>：

ACCC 的委員 Sarah Court 說：消費者要能相信，業者所張貼的標籤顯示之訊息，是具可信的。而這個判決所為之罰鍰決定，可以提醒業者，不能去誤導消費者，讓消費者去購買與其宣稱不符之商品，且業者如果濫用澳洲消費者對其之信任度，將會面臨被訴。

### 類似個案包括：ACCC 與 Coles Supermarkets 之訴訟

Coles Supermarkets（簡稱 Coles）是澳洲二大超市之一，其所屬之多家超市中設有麵包烘烤部門，並於販售地點處標示「baked today, sold today」、「freshly baked」、「baked fresh」及「freshly baked in-store」等字樣；經 ACCC 調查後發現 Coles 麵包坊販售的麵包，其製作方式有三種，1、直接於店內進行材料準備、揉麵團、烘烤，2、Coles 將供應商提供的冷生麵糰解凍後，於店內加熱烘烤，3、Coles 將供應商提供的冷凍且經預烤過的半成品麵包，視需要時，再拿出來解凍、加熱烘烤。

ACCC 認為 Coles 第三種麵包製作方式與其營業處所宣稱之「新鮮、當日現烤麵包」有所不符，即有虛偽誤導消費者之行爲，並向法院提出訴訟。本案業經法院判斷，認為 Coles 之行爲，確有虛偽誤導消費者，違反 ACL 第 18 條第 1 項、第 29 條第 1 項(a)及第 33 條之情形，已下令要求 ACCC 於期限內提出 Coles 應受何種處分之草案，供法院裁判<sup>29</sup>。

<sup>28</sup> 參 ACCC2012 年 12 月 19 日發布之「Pepe's Ducks to pay \$400,000 arising from false, misleading and deceptive conduct」新聞稿，網址：  
<http://www.accc.gov.au/media-release/pepes-ducks-to-pay-400000-arising-from-false-misleading-and-deceptive-conduct>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>29</sup> 參澳洲聯邦法院 2014 年「Australian Competition and Consumer Commission v Coles Supermarkets Australia Pty Limited [2014] FCA 634」判決，網址：

## 案例二，違反 ACL 第 29 條(K)產地虛偽誤導行為

個案事實：以 King Island Meatworks 案<sup>30</sup>為例，

ACCC 主張既然公司名稱是「King Island Meatworks and Cellars」，即代表該公司所販售的肉品就是從 Bass Strait 的 King Island 地區來的，而 King Island 的肉品一直是高品質的象徵。但經調查後發現，除該公司剛開始營業的前幾個月，肉品的確是從 King Island 來的以外，之後其所販售的肉品多是來自於其他地區，即便後來也有極少數的肉品是從 King Island 來的，但此種進貨行為，也不影響其宣稱肉品產地的虛偽誤導行為，已構成違法。

King Island Meatworks 的違法行為包括：從 2008 年 7 月 24 日起

- (一) 以「King Island Meatworks & Cellars」及「King Island Meatworks」公司名稱營業。
- (二) 在標誌上以在「KING ISLAND」上安置白色光屋的紅色按鈕，並在其上，又放置有「MEATWORKS」字體的藍色按鈕，以表達其為肉類零售業。
- (三) 在肉類零售業網站中，使用「kingislandmeats.com.au」之網域名稱。

---

<http://www.judgments.fedcourt.gov.au/judgments/Judgments/fca/single/2014/2014fca0634>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日；其實在 2013 年間，類似個案之判決，相當多，例如在 2013 年 10 月 27 日至 11 月 2 日一週內，澳洲聯邦法院即分別為「Australian Competition and Consumer Commission v Turi Foods Pty Ltd (No 5) [2013] FCA 1109」、  
「Australian Competition and Consumer Commission v Luv-a-Duck Pty Ltd [2013] FCA 1136」二判決，ACCC 也分別就該二判決發表看法，所關注的議題均在於「消費者對於業者及產品之信任度」與「業者虛偽誤導行為恐將對其他競爭者造成若干影響」，ACCC 的看法可參「參 ACCC 2013 年 10 月 31 日『Court orders chicken companies to pay \$400,000 for ‘free to roam’ misleading claims』新聞稿，網址：

<http://www.accc.gov.au/media-release/court-orders-chicken-companies-to-pay-400000-for-%E2%80%98free-to-roam%E2%80%99-misleading-claims>」、  
「ACCC 2013 年 11 月 1 日『Court orders Luv-a-Duck to pay \$360,000 for misleading claims』新聞稿，網址：

<http://www.accc.gov.au/media-release/court-orders-luv-a-duck-to-pay-360000-for-misleading-claims>」，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>30</sup> 參澳洲聯邦法院 2013 年「Australian Competition and Consumer Commission v King Island Meatworks & Cellars Pty Ltd [2013] FCA 48」判決，網址：

<http://www.judgments.fedcourt.gov.au/judgments/Judgments/fca/single/2013/2013fca0048>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

(四) 在其 [www.kingislandmeats.com.au](http://www.kingislandmeats.com.au) 網站中，使用很多不同方式來表達「King Island」及「King Island Meatworks」。

(五) 自從 2010 年 7 月起，在其營業處所的外面，懸掛有「KING ISLAND MEATWORKS & CELLARS」招牌。

(六) 在 2009 年 3 月 10 日起至 2011 年 8 月 2 日止，在報紙上刊登有「King Island」標誌與「[www.kingislandmeats.com.au](http://www.kingislandmeats.com.au)」網址的廣告。

二、根據 King Island Meatworks 上述的行為，會讓消費者以為其所販售的肉品是來自於「King Island」，但是其實不然

(一) 上述行為已經構成虛偽誤導行為之違法

1、在 2010 年 12 月 31 日前之行為，違反 TPA 第 52 條。

2、在 2011 年 1 月 1 日後之行為，則違反 ACL 第 18 條規定。

(二) 至於有關對於產地有虛偽誤導陳述，

1、在 2010 年 12 月 31 日前之行為，違反 TPA 第 53 條(eb)。

2、在 2011 年 1 月 1 日後之行為，則違反了 ACL 第 29 條第 1 項(k)規定

### 法院判決結果：

一、於 2012 年 8 月 14 日經法院認定 ACCC 對 King Island 公司所提出之控訴，部分有理由，認為 King Island 有違法行為。

二、之後法院再就 King Island 公司與 ACCC 提出之因違法行為須受處罰之內容再為審酌裁判，於 2013 年 2 月 5 日宣判：

(一) 在禁令 (Injunctions) 部分，

假如他的肉品不是來自於 King Island，則 King Island 公司在此判決起 3 年內，於其公司名稱、標示、商標或網站網頁上，對於其販售對象，不能再有「產自 King Island」肉品之宣稱。

(二) 在改正公告之資訊揭露上，依照 TPA 第 86 條 C 及 ACL 第 246 條規定

1、自本判決起 7 日內，King Island 公司要在其營業處所之外面，

張貼揭露改正公告，其內容須符合附錄 A<sup>31</sup> 格式，且其揭露方式必須符合

- (1) 格式與顏色需與附錄 A 相同。
- (2) 必須符合一定大小。
- (3) 讓消費者得清楚看見，並與其他公告或廣告有所區隔。
- (4) 至少要張貼揭露 28 日。

2、自本判決起 7 日內，要將改正公告張貼揭露於營業處所內，其格式也要符合附錄 A，並也須符合

- (1) 格式與顏色需與附錄 A 相同。
- (2) 必須符合一定大小。
- (3) 讓消費者得清楚看見，並與其他公告或廣告有所區隔。
- (4) 至少要張貼揭露 28 日。

3、King Island 公司要在本判決 7 週內，將前二項改正作為及相關資料提報給 ACCC，以確認其已盡到本判決要求之義務。

- (三) 在罰鍰部分，需支付澳幣 50,000 元罰鍰。
- (四) 在費用負擔上，則無需負擔。

### ACCC 對本判決之回應<sup>32</sup>：

ACCC 主席 Rod Sims 說：消費者希望其所購買的食品，其產地標示是正確的，且假如業者以標示不實產地的方式販售商品，將致消費者被誤導。同時本判決也提醒業者，如果為類似之誤導行為，其將招致訴訟。

### 小結

上述所舉案例，多屬食品或農產品，然而業者有虛偽誤導行為，不僅存於食品或農產品之販售中，在產品之標示、機票之標價等各類型之交易，亦

---

<sup>31</sup> 參附錄 1。

<sup>32</sup> 參 ACCC2013 年 2 月 8 日發布之「Federal Court imposes penalty for misleading place of origin representations」新聞稿，網址：  
<http://www.accc.gov.au/media-release/federal-court-imposes-penalty-for-misleading-place-of-origin-representations>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

不難發現業者有虛偽誤導行爲。例如，從近期 ACCC 發布之新聞稿，澳洲的代表鞋款—UGG 雪靴，將未於澳洲生產，卻標示爲澳洲生產，所爲之「產地標示不符」虛偽誤導行爲<sup>33</sup>、又例如維珍航空的低價促銷策略，亦未將旅客實際應支付之價格，真實揭露<sup>34</sup>，亦有定價虛偽誤導行爲。

綜上得知，ACL 禁止業者爲虛偽誤導行爲之規範，適用於全部的消費交易類型，亦即，在消費面上，只要業者有虛偽誤導行爲，不論是食品業、零售業、航空業、甚至電信業者等，均係其規範對象。此與我國除有消費者保護法（簡稱消保法）第 22 條「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容」規定，及部份消費者保護主管機關針對所管行業之虛偽誤導行爲，另於其專業法令中規範，例如食品安全衛生管理法、糧食管理法等之法規範體制對待上，大不相同。

## 參、我國現況

### 一、主管機關

依消費者保護法（簡稱消保法）第 6 條規定，消保法所稱主管機關，在中央爲目的事業主管機關；在地方爲直轄市、縣（市）政府。因此，倘企業經營者提供之商品（服務），如屬農畜產品者，其主管機關，在中央爲農委會；如屬食品，則爲衛生福利部（簡稱衛福部）主政；至於不論是農畜產品或食品，在地方，則歸爲各直轄市、縣（市）政府。

復依消保法第 40 條及第 41 條、行政院處務規程第 15 條及行政院消費者保護會設置要點第 1 點規定，行政院爲研擬審議各目的事業主管機關所提報之消費者保護基本政策及監督其執行之機關，設有「消費者保護處」負責執

<sup>33</sup> 參 ACCC2013 年 6 月 28 日發布之「Online ugg boot trader provides court enforceable undertaking over 'Made in Australia' claims」新聞稿，網址：  
<http://www.accc.gov.au/media-release/online-ugg-boot-trader-provides-court-enforceable-undertaking-over-%E2%80%98made-in-australia%E2%80%99>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>34</sup> 參 ACCC2014 年 6 月 19 日發布之「ACCC takes action against Jetstar and Virgin for drip pricing practices」新聞稿，網址：  
<http://www.accc.gov.au/media-release/accc-takes-action-against-jetstar-and-virgin-for-drip-pricing-practices>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

行「消費者保護政策、計畫、方案與措施之研擬、協調、監督及檢討」、「消費者保護法與相關子法之訂修及解釋」、「定型化契約範本與其應記載及不得記載事項訂修之協調」、「消費者保護官行使職權之指揮」及「商品或服務之調查、檢驗與發表及重大消費爭議事件之協調處理」等消費者保護事項，並設有任務編組—消費者保護會，以宣示政府對消費者權益維護之重視。

不過在現今消費型態的多變、消費商品（服務）具多樣性等因素下，屢屢發生消費者在踏入多變的消費交易市場時，如有疑問，不知要向哪個行政機關洽詢，有消費爭議糾紛時，不知要向哪個行政機關尋求救濟途徑之窘境，於是「確定主管機關」所衍生之「主管機關之指定或協調」，成為行政院（消保處）主要業務之一，也唯有在確定主管機關後，後續消費者保護政策之擬定、消保相關法令之研定及消保法之落實，才具實益。

## 二、適用法律—簡述虛偽誤導法令

### （一）主管機關之法令

#### 各消費者保護主管機關共同適用之法

消保法第 22 條明文規定，企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容；施行細則第 24 條要求，主管機關認為企業經營者之廣告內容誇大不實，足以引人錯誤，有影響消費者權益之虞時，得通知企業經營者提出資料，證明該廣告之真實性。

#### 公平交易委員會

公平交易法第 21 條第 1 項規定，事業不得在商品或其廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於商品之價格、數量、品質、內容、製造方法、製造日期、有效期限、使用方法、用途、原產地、製造者、製造地、加工者、加工地等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。

此外，為順利執行本條規定，公平會除訂有「對於薦證廣告之規範說明」、「對於公平交易法第二十一條案件之處理原則」<sup>35</sup>、「對於網

<sup>35</sup> 依本處理原則第 17 點規定，關於判斷「表示或表徵有虛偽不實或引人錯誤」之案件類型

路廣告案件之處理原則」、「對於促銷廣告案件之處理原則」等處理原則，來闡述「虛偽不實」或「引人錯誤」的定義，俾助於本條法律之適用外，亦與其他相關目的事業主管機關間，例如農委會、衛福部、經濟部等，就商品（服務）屬性跨各機關時之分工，為「研商『種苗、肥料、牧場業務、包裝米及有機食品等不實標示、廣告案件相關法規適用』協調會議結論」、「研商『公平交易委員會、衛生福利部及經濟部對於不實標示、廣告案件相關法規適用』協調會議結論」、「公平交易委員會與教育部及直轄市、縣（市）政府處理補習班涉及不實廣告案件之協調結論」等之行政協調，讓部分另有專法規範之商品（服務），如有虛偽誤導情事時，得優先適用於該等行業法令。

### 經濟部

商品標示法第 6 條要求，商品標示不得有虛偽不實或引人錯誤之行為。

### 衛生福利部

食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形；同時，違反者，將受同法第 45 條規定及新臺幣 4 萬元以上 400 萬元以下罰鍰、按次處罰至其停止刊播為止；情節重大者，主管機關並應命其不得販賣、供應或陳列等處分。

### 行政院農業委員會

糧食管理法第 14 條之 1<sup>36</sup>規定，市場銷售之糧食，不得「標示之

---

得參酌附表二之例示，網址：

<http://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=165&docid=12233>；附表二內容，請參附錄 2，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>36</sup> 本條係 103 年 6 月 18 日修正新增條文，自公布後 6 個月施行；舊法第 14 條，則規定：市場銷售之糧食，其包裝或容器上，應以中文及通用符號明確標示品名、品質規格、產地、重量、碾製日期、保存期限、廠商名稱、電話號碼及地址；其標示之方法及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。（第 1 項）前項包裝或容器上之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。（第 2 項）糧食之標示，除前二項規定外，適用食品衛生管理法之規定。（第 3 項）

項目及內容，與內容物不相同；或內容物攙偽假冒；或包裝、容器上之宣傳或廣告，有不實、誇張或易生誤解之情形」或「進口稻米與國產稻米混合銷售」之情形。惟業者如有「標示之項目及內容，與內容物不相同；或內容物攙偽假冒；或包裝、容器上之宣傳或廣告，有不實、誇張或易生誤解之情形」行為者，依同法第 18 條之 1 第 2 項規定，主管機關得令其限期改正，屆期未改正者，處新臺幣四萬元以上四百萬元以下罰鍰，並按次處罰。但其違規情節重大者，主管機關得逕予處罰，並應令其停止經營全部或部分項目糧食業務一定期間，或廢止糧商登記或部分糧商登記事項；

又業者如係有「進口稻米與國產稻米混合銷售」之情形，則依同法第 18 條之 1 第 1 項規定，主管機關得處新臺幣十萬元以上一千五百萬元以下罰鍰，並按次處罰；其違規情節重大者，主管機關並應令其停止經營全部或部分項目糧食業務一定期間，或廢止糧商登記或部分糧商登記事項。

另在優良農產品驗證管理辦法第 13 條，則規定產品經驗證之農產品經營業者有「製造、委託加工、包裝標示、成分純度或產品廣告有虛偽之情事」之情形，驗證機構應終止其所有產品之驗證。

此外，糧食標示辦法第 12 條規定，糧食品質規格有國家標準等級者，其品質規格未達國家標準二等以上時，不得使用優質、良質等容易引起消費者誤解或混淆之類似文字標示、宣傳或廣告。

## （二）法院觀點

### 個案事實：以小雞雞肉燥廣告案為例

民眾周君於民國 101 年 6 月 27 日在露天拍賣網站網址 <http://goods.ruten.com.tw/item/show?00000000000000> 刊登「Chicky 小雞雞肉燥」產品（下稱系爭產品）廣告（下稱系爭廣告），內容述及「…減肥養生首選…作為減肥的代餐…」等詞句，整體表現涉及誇大不實，違反食品衛生管理法第 19 條第 1 項之規定，經屏東縣政府衛生局 101 年 8 月 21 日屏衛食字第 0000000000 號函移請臺中市政府衛生局辦理，此復經周君於 101 年 9 月 23 日提出陳述書，臺中市政府衛生局審認周君行為已違反食品衛生管理法第 19 條第 1 項規定，依同法第 32

條規定，於 102 年 1 月 7 日以中市衛食藥字第 0000000000 號裁處書處新臺幣 4 萬元整罰鍰。周君不服，提起訴願遭駁回後，仍不服，遂提起行政訴訟<sup>37</sup>。

本案迄今歷經三次審判，結果分別為：

- 1、一審：臺灣臺中地方法院判決<sup>38</sup>：訴願決定及原處分均撤銷。
- 2、二審：臺中高等行政法院判決<sup>39</sup>：原判決廢棄，發回臺灣臺中地方法院行政訴訟庭。
- 3、更一審：臺灣臺中地方法院判決<sup>40</sup>：原告之訴駁回。

各法院對於本案之廣告是否構成「不實、誇張或易生誤解」，而違反食品衛生管理法第 19 條第 1 項<sup>41</sup>規定，論述理由未盡相同，然而從渠等判決可以獲知：

(一) 衛生福利部所發布之「食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表」<sup>42</sup>得作為判斷廣告是否為「不實、誇張或易生誤解」之參考標準

上開「認定表」，為食品衛生管理法規定之中央主管機關即行政院衛生署（現為衛福部），依據食品衛生法第 19 條第 3 項訂定，屬於執行食品衛生法第 19 條規定技術性規定，核其性質應屬行政機關對內實務操作之「行政規則」，並非經由法律授權對外發生法律拘束效力之「法

<sup>37</sup> 個案事實參臺灣臺中地方法院 102 年度簡字第 64 號行政訴訟判決，網址：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>38</sup> 參臺灣臺中地方法院 102 年度簡字第 64 號行政訴訟判決，網址同前揭註 37。

<sup>39</sup> 參臺中高等行政法院 102 年度簡上字第 46 號判決，網址同前揭註 37。

<sup>40</sup> 參臺灣臺中地方法院 103 年度簡更字第 1 號行政訴訟判決，網址同前揭註 37。

<sup>41</sup> 當時條文文字為：「對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」，現已修正為食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項：「食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」，如有違反，則依同法第 45 條處以處新臺幣四萬元以上四百萬元以下罰鍰等處分，法條文字參全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>42</sup> 經查本認定表現已修正為「食品標示宣傳或廣告詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定基準」，詳細內容請參衛福部網站，網址：<http://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=1691>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

規命令」。行政機關就其主管事項所為行政函釋，法院固毋須排斥而不用，但仍應審查其適法性（大法官會議釋字第 137 號解釋參照）<sup>43</sup>。

上述「認定表」僅係主管機關為使下級機關明確遵循及統一執法所制定之行政規則，自不得悖離法律位階之效力，反客為主，逕認違反「認定表」者，即係違法；而應按具體個案情形，審查「認定表」之操作規則，判斷是否構成「不實、誇張或易生誤解」<sup>44</sup>。

**(二) 廣告資訊有無不實、誇張或易生誤解之情形，仍有賴科學實證、醫學學理及臨床試驗予以調查後始得判斷。**

蓋「小雞雞肉燥〈熱量是豬肉燥的一半〉」亦屬系爭廣告內容敘述的一部，用詞之中並特別用符號「〈〉」予以標註，且敘述後即緊接記載「減肥養生首選」字樣，彰顯系爭廣告欲藉系爭產品的熱量僅為豬肉燥熱量的一半之描述，而強調其減肥功效、欲使消費者基於系爭產品低熱量的訊息，而相信購買食用以達減肥的效果，此資訊有無不實、誇張或易生誤解之情形，均有賴依據科學實證、醫學學理及臨床試驗予以調查後始能判斷，非僅因系爭廣告明確表示係由「雞肉」所製造，即可認定系爭產品為熱量低的食物，即可達減肥效果<sup>45</sup>。

**(三) 應就廣告整體表現觀察有否不實、誇張或易生誤解之情形**

系爭廣告內容登載「小雞雞肉燥〈熱量是豬肉燥的一半〉減肥養生首選…作為減肥的代餐…」等詞句，就該廣告整體表現觀察，系爭廣告已涉及誇大系爭產品之減肥功效，易使消費者誤解系爭產品的熱量僅為豬肉燥熱量的一半，原告確有藉此訊息之傳達以達招徠消費者購買之目的，被告參酌前揭「食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表」規定意旨，認定原告刊登系爭廣告，並販售系爭產品，應已構成行為時食品衛生管理法第 19 條第 1 項之違章行為，於法並無違誤<sup>46</sup>。

<sup>43</sup> 參一審法院判決，同前揭註 38。

<sup>44</sup> 參一審法院判決，同前揭註 38。

<sup>45</sup> 參二審法院判決，同前揭註 39。

<sup>46</sup> 參更一審法院判決，同前揭註 40。

### 三、主管機關之措施採取

相對於澳洲消保法對於消費者因業者之虛偽誤導行為所致權益受損，提供相當之保障，反觀我國近年來也陸續有「雞蛋產地不實」、「包裝米標示不實」<sup>47</sup>、「食用油品原料不實」等個案發生，由於二國政府組織架構不同，主管機關所採取的對應方式，不管是在「主管機關屬性」、「法律適用」上，都大不相同。

#### 案例一，雞蛋產地不實

##### 個案介紹：

台灣動物社會研究會（簡稱研究會）於 2013 年 11 月 7 日召開「請統一、味全不要虐待雞！產業龍頭應制訂動物福利產品政策 拒絕生產、銷售格子籠雞蛋」記者會<sup>48</sup>，表示：兩家大廠廣告都強調雞蛋來自健康母雞生產，品質嚴選並有 CAS、HACCP、ISO…等標章或驗證。販售價格平均一顆價格在 6～10 元間，甚至還高於市售「友善畜牧」的自由放牧或平飼雞蛋價格。然經該會調查後，發現兩家的品牌蛋，其實都來自歐盟於 2012 年廢除，嚴重虐待母雞、剝奪雞隻自然天性、完全遠離自然的「格子籠蛋雞工廠」，亦即兩家公司的廣告、包裝，都有意圖誤導民眾——以為產蛋母雞都是生活在自由、健康的環境，快樂生蛋！

研究會呼籲農委會：應盡速公告「動物福利雞蛋生產系統定義與標準」，建立輔導農民轉型及驗證機制，以利業者依循標示。從生產端開始，讓民眾有機會選擇有益於食品健康、動物福利、環境永續的食物！<sup>49</sup>

<sup>47</sup> 參 2013 年 8 月間發生之泉順公司生產之「山水佳長米」以外來米充當台灣米販售事件，為解決類似誤導消費者個案，農委會及行政院即進行糧食管理法之修正，送立法院審議通過，並於 103 年 6 月 18 日經總統公布修正，於公布後 6 個月施行。新修正之糧食管理法大幅強化市售食米管理機制，對於違法業者將採按次加重罰鍰處罰，如違規情節重大者，並得直接處以「廢止糧商登記」處分。

<sup>48</sup> 參社團法人台灣動物社會研究會 2013 年 11 月 7 日發布之「請統一、味全不要虐待雞！產業龍頭應制訂動物福利產品政策 拒絕生產、銷售格子籠雞蛋」新聞稿，網址：[http://www.east.org.tw/that\\_content.php?id=464](http://www.east.org.tw/that_content.php?id=464)，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>49</sup> 參社團法人台灣動物社會研究會前開新聞稿，同前揭註 48。

### 主管機關農委會之回應：

農委會於 2013 年 11 月 8 日即針對研究會召開之記者會，發布「業者應提供正確訊息 避免誤導消費者」新聞稿<sup>50</sup>，表示：目前採傳統籠飼方式生產雞蛋雖無違法問題，但業者廣告時應提供消費者正確訊息，且統一及味全之雞蛋產品單顆售價（約 6-10 元）確與傳統籠飼者（約 4-5 元）存有價差，應有向消費者明確解釋的義務。並表示業已請專家學者完成研擬「雞蛋生產系統定義與標準（草案）」，內容包含豐富化籠飼、平飼及放牧等 3 類友善蛋雞生產系統，預定 2014 年初可供民間驗證機構參用，使友善生產雞蛋之標示有一致之標準。

農委會復於 2014 年 1 月 28 日發布「訂定『雞蛋友善生產系統定義及指南』供業界參考，共同提升動物福利」新聞稿<sup>51</sup>，表示「雞蛋友善生產系統定義及指南」業已訂定，並已函送相關政府單位、學術機構、產業團體及業者參用，並將循美、紐、澳、日等國模式，促請民間自願性推動生產系統標示。

此外，農委會於 2014 年 4 月 16 日，亦就動保團體陳情訴求制訂動物福利雞蛋生產政策及輔導轉型計畫案，再次重申<sup>52</sup>，該會對於雞蛋友善生產政策，業已進行

- 1、成立技術團隊提供擬轉型雞農技術諮詢及服務。
- 2、臺灣農業標準學會已開始進行雞蛋友善生產系統驗證：已協調臺灣農業標準學會進行雞蛋友善生產系統的驗證，目前已有 7 家已導入友善飼養之

<sup>50</sup> 參農委會 2013 年 11 月 8 日發布之「業者應提供正確訊息避免誤導消費者」新聞稿，網址：[http://www.coa.gov.tw/show\\_news.php?cat=show\\_news&serial=coa\\_diamond\\_20131108175939](http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20131108175939)，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>51</sup> 參農委會 2014 年 1 月 28 日發布之「訂定『雞蛋友善生產系統定義及指南』供業界參考，共同提升動物福利」新聞稿，網址：[http://www.coa.gov.tw/show\\_news.php?cat=show\\_news&serial=coa\\_diamond\\_20140128105204](http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20140128105204)；本指南要求，唯有在符合「蛋雞於整個產蛋期間都必須飼養於所標示之生產系統內」、「雞舍與相關設施之設計應避免雞隻受傷」、「每隻雞隻都能夠自由獲得充足飲水與飼料」等 9 項基準下，始得稱為本指南之雞蛋生產系統，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>52</sup> 參農委會 2014 年 4 月 16 日發布之「農委會穩健推動雞蛋友善生產模式」新聞稿，網址：[http://www.coa.gov.tw/show\\_news.php?cat=show\\_news&serial=coa\\_diamond\\_20140416101749](http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20140416101749)，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

業者表達申請驗證的意願。

- 3、將循序漸進推廣雞蛋友善飼養模式：基於生產效益及成本考量，除歐盟外，美、紐、澳、日等其他動物福利先進國家均仍以傳統籠飼為主要雞蛋生產方式，我國目前採傳統籠飼生產之雞蛋亦占 95% 以上。該會將循美、紐、澳、日等國模式，積極鼓勵有意投入的養雞業者自願參加，並由產業團體、動保團體或其他公正單位先行推動認證，逐步建構消費者對友善生產雞蛋之認同而願支付合理價格消費，以有效結合生產者及消費者的力量，加速推動雞蛋友善生產模式。

## 案例二，食用油品質不實案

### 個案介紹<sup>53</sup>

大統長基食品廠股份有限公司（簡稱大統公司）為降低製造食用油之成本，自民國 96 年 1 月 1 日起，分別對「純橄欖油」、「橄欖調和油」、「葡萄籽油」、「花生調和油」、「辣椒油」等八種自產之食用油品，為下列行爲：（簡述部分油品違法事實）

- （一）「純橄欖油」：調製以橄欖油為基底，再攙入葵花油、芥籽油、大豆油（一般通稱沙拉油）等油類，並自 102 年 3 月起，再加入未經中央主管機關許可之添加物「銅葉綠素」之綠色色素調色之方式，偽冒純橄欖油之色澤，以冒充為純橄欖油，包裝成分則均虛偽標示為「100%純橄欖油」，再透過不知情之通路商舖貨，將上開產品陳列於賣場、店面而販售予不特定消費者，使不特定消費者見包裝均強調為 100%純橄欖油致陷於錯誤，誤認上開油品確為純橄欖油而購買。
- （二）「橄欖調和油」：調製以芥籽油、大豆油、棉籽油等油類混合，並自 102 年 3 月起，加入未經中央主管機關許可之添加物「銅葉綠素」之綠色色素調色，並隱瞞標示含有大眾普遍接受度不高而對有健康有疑慮之「棉籽油」，再透過不知情之通路商舖貨，將上開產品陳列於賣場、店

<sup>53</sup> 參臺灣彰化地方法院 102 年 12 月 16 日 102 年度易字第 1074 號刑事判決，並摘錄犯罪事實紀載，又本案業經智慧財產法院於 103 年 7 月 24 日以 103 年度刑智上易字第 13 號刑事判決大統公司負責人高振利君有期徒刑拾貳年，新臺幣捌佰萬元罰金。

面，而販售予倘明確標示即可能不願購買之不特定消費者，使不特定消費者因此陷於錯誤，誤認上開油品為含橄欖油或葡萄籽油、而未含棉籽油成分之橄欖調和油而購買。

- (三)「葡萄籽油」：調製以少許葡萄籽油為基底，攙入葵花油，並自 102 年 3 月起，再加入未經中央主管機關許可之添加物「銅葉綠素」之綠色色素調色之方式，偽冒純葡萄籽油之色澤，以假冒為純葡萄籽油。包裝成分則均虛偽標示為「100%純葡萄籽油」，再透過不知情之通路商舖貨，將上開產品陳列於賣場、店面而販售予不特定消費者，使不特定消費者見包裝均強調為 100%純葡萄籽油致陷於錯誤，誤認上開油品為純葡萄籽油而購買。
- (四)「花生調和油」：調製以麻油、大豆油等油類混充，再加入「花生油香精」調味，使未含花生油成分之調和油品假冒花生調和油之香氣之方式，以假冒為花生油，包裝繪有花生圖案，並均在成分標示處虛偽標示含花生油。再透過不知情之通路商舖貨，將上開產品陳列於賣場、店面而販售予不特定消費者，以此方式，製造、販賣假冒花生油，使不特定消費者因此陷於錯誤，誤認上開油品為含花生油成分之花生調和油或花生風味油而購買。
- (五)「辣椒油」：調製以大豆油加入「辣椒紅」等紅色色素調色，及加入「辣椒精」調味，使大豆油之色澤、風味近似於辣椒油，而假冒辣椒油，包裝成分標示處虛偽標示為辣椒油，再透過不知情之通路商舖貨，將上開產品陳列於賣場、店面而販售予不特定消費者，以此方式，製造、販賣假冒辣椒油，使不特定消費者因此陷於錯誤，誤認上開油品為辣椒油而購買。

## 政府機關之因應

### 彰化縣政府（衛生局）

於 2013 年 10 月 22 日會同彰化地檢署調查大統公司涉嫌製造、販賣攙偽「100%特級橄欖油」一案，對於所查獲之混油，衛生局已當場封存該等產品，

並飭令該公司油脂生產線全面停工，全面下架回收違規產品<sup>54</sup>。

歷經 2 個多月之回收作業，連同大統公司自願回收之產品品項，共計回收 172 項產品，約 140 萬瓶，總計 2,652 公噸，回收之油品種類及數量龐大，大統公司依衛生局要求，將所有回收產品進行分區存放，衛生局將採分區清點分區銷毀的方式進行，於 103 年 1 月 3 日上午在大統公司現場展開銷毀作業，所有銷毀過程將全程錄影，並將每日派員監督油品銷毀情形，全部銷毀作業預計 6 個月至 8 個月完成<sup>55</sup>。

### 行政院消保處

針對民眾因購買大統長基食品公司之產品而造成的權益損害，行政院消保處協調社團法人台灣消費者保護協會（簡稱台灣消保協會）依消保法第 49 條及第 50 條規定，提起本案團體訴訟，並函請各縣市政府消費者服務中心協助受理民眾求償登記<sup>56</sup>。據此，因本案致權益受損之消費者得於 102 年 10 月 30 日起至 102 年 11 月 30 日止，檢具購買證明（如發票或會員購買紀錄）、請求權讓與書等相關文件，向各縣市政府消費者服務中心受理窗口填寫表格後提出求償登記，並讓與損害賠償請求權予台灣消保協會，由該會提起團體訴訟。

此外，各通路業者考量退貨數量之龐大及無法向大統公司求償等因素，致生消費者在辦理食用油品退貨時，無法順利退貨之情形，行政院消保處遂以行政指導之方式，邀集 7 大通路業者研商建立「瑕疵商品（含食品）事件

<sup>54</sup> 參彰化縣政府衛生局 2013 年 10 月 22 日發布之「彰化縣衛生局勒令大統長基食品廠股份有限公司全面停工」新聞稿，網址：  
[http://www.chshb.gov.tw/news/index.php?mode=data&id=649&type\\_id=1209](http://www.chshb.gov.tw/news/index.php?mode=data&id=649&type_id=1209)，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>55</sup> 參彰化縣政府衛生局 2014 年 1 月 2 日發布之「彰化縣衛生局將進行大統違規油品之銷毀」新聞稿，網址：  
[http://www.chshb.gov.tw/news/index.php?mode=data&id=1017&type\\_id=1209](http://www.chshb.gov.tw/news/index.php?mode=data&id=1017&type_id=1209)，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>56</sup> 參行政院消保處 102 年 10 月 30 日「行政院消保處函請各縣市政府受理大統長基食品公司油品摻偽假冒事件團體訴訟之登記」新聞稿，網址：  
[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=49559B255B3B9F27&sms=9101EB18DCFC739&s=9BC77996AADD15A7](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=49559B255B3B9F27&sms=9101EB18DCFC739&s=9BC77996AADD15A7)，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

通路業者之退貨及消費爭議處理機制」<sup>57</sup>，期建立通路業者與消費者關於退貨之原則性規範，供日後如再發生類似個案時之依循準據。

在經彙整統計相關卷證資料後，自 102 年 10 月 30 日至 11 月 30 日期間，參與本案團體訴訟之消費者共有 3,776 人，求償金額則依新修正通過之食品安全衛生管理法第 56 條規定，每人每一事件 3 萬元賠償金，及消保法第 51 條懲罰性賠償金最高 3 倍計算，總計共求償 3 億 3,984 萬元，由台灣消保協會於 103 年 4 月 3 日正式向彰化地方法院提起民事求償訴訟，以維護消費者權益<sup>58</sup>。

## 肆、借鏡

### 一、主管機關明確

從澳洲聯邦法院以「misleading」關鍵字查詢，所獲得之消費者保護訴訟案件結果觀之，在消費者保護中，處理虛偽誤導行為之主管機關，為 ACCC 及各州之（領地）政府，其提起訴訟案件量則以 ACCC 最為常見，惟因 CCA 及 ACL 之立法設計，成就了澳洲消費者保護主管機關的相對單一性，澳洲民眾有消費糾紛疑義，尤其是涉及 ACL 規範時，直接找 ACCC 或各州（領地）之公平交易廳洽詢解決即可，無須再耗費精神體力，去尋找所謂真正的事業主管機關。簡言之，在澳洲，ACL 的適用上，無主管機關不明的情形。

反觀我國，消保法第 6 條所稱主管機關，在中央為目的事業主管機關，在地方為直轄市、縣（市）政府規定，不免形成了第 3 條及第 5 條所稱之「政府」、第 11 條之 1「審閱期之公告」、第 17 條「定型化契約應記載或不得記載事項之公告與查核」、第 33 條至第 38 條「調查、限期改善、回收等行政監

<sup>57</sup> 參行政院消保處 102 年 11 月 19 日「公布瑕疵商品（含食品）通路業者退貨機制」新聞稿，網址：

[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=49559B255B3B9F27&sms=9101EB18DCFC739&s=043EBB0A015DBA5E](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=49559B255B3B9F27&sms=9101EB18DCFC739&s=043EBB0A015DBA5E)；有關本機制內容參附錄 3，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>58</sup> 參行政院消保處 103 年 4 月 3 日「行政院消保處協助台灣消保會於今(3)日為大統油品偽偽不實事件受害消費者提起團體訴訟」新聞稿，網址：

[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=49559B255B3B9F27&sms=9101EB18DCFC739&s=16D68A92BB6600A6](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=49559B255B3B9F27&sms=9101EB18DCFC739&s=16D68A92BB6600A6)，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

督措施之採取」及第 56 條至第 62 條「罰鍰處分等處罰之課予」等行政作為，均屬第 6 條所稱「中央目的事業主管機關」權責之解釋。

其次，基於政府組織架構及依法行政原則之落實，在確認消費者保護主管機關時，通常會依據機關組織法及相關之作用法所賦予之法定職權屬性，而為判斷確定。然不可否認地，在面對新型態的消費模式、消費商品（服務）之產生，例如「非藥用牙膏及漱口水等口腔清潔用品」之主管機關究應為衛福部，抑或經濟部<sup>59</sup>？又例如「玩具食品、食品玩具」，理應由衛福部、經濟部，或由二者共同主管<sup>60</sup>？如何找出最適切之中央目的事業主管機關，以之能順利執行消保法所賦予之權責，成為當今我國在確認消保法第 6 條「中央目的事業主管機關」時，最大的挑戰。

參消保法第 40 條、第 41 條、行政程序法第 11 條、第 13 條及第 14 條有關管轄規定，行政院既為研擬及審議消費者保護基本政策與監督該等政策實施之機關，且亦為各中央目的事業主管機關之上級機關，在面臨中央目的事業主管機關不明時，即有指定與協調之權。

在各主管機關主張無管轄權之管轄消極衝突情形，透過行政程序法第 14 條之決定，雖得確定出一中央目的事業主管機關，惟參行政程序法第 11 條「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之」、「管轄權非依法規不得設定或變更」規定，行政院在確定中央目的事業主管機關後，該被指定之機關仍應檢視其法定職權是否須配合增修，進而為相關法制完備程序，例如組織法之修正或作用法之新增，以避免於日後執行消保法權限時，面臨該等行政作為因欠缺形式權限要件，被質疑該行政行為之正當適法性。

在二以上主管機關主張就系爭消保事項有全部（或部分）管轄權，即有管轄積極衝突之時，似無消保主管機關確定之疑義，交由該等二以上主管機關依其法定職權，進行系爭消保事項監督管理之分工即可。然而，對於消費

<sup>59</sup> 依 101 年 8 月 8 日行政院消費者保護會第 6 次會議決議，本案主管機關為衛福部，網址：<http://www.cpc.ey.gov.tw/news.aspx?n=9A19C11721AA542C&page=2&PageSize=20>，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

<sup>60</sup> 參 103 年 8 月 13 日行政院消費者保護會第 3 案會議裁示，網址：[http://www.cpc.ey.gov.tw/Upload/RelFile/2019/715386/行政院消費者保護會第 28 次會議紀錄.pdf](http://www.cpc.ey.gov.tw/Upload/RelFile/2019/715386/行政院消費者保護會第28次會議紀錄.pdf)，最後瀏覽時間 2014 年 8 月 29 日。

者而言，實無法期待每位消費者都能明確地了解主管機關間對於系爭消保事項的分工；此外，相關主管機關如何對系爭消保事項為整體性、最適切的政策研定、法令完備與監督管理，亦有賴其中之一主管機關主動與其他相關主管機關為橫向聯繫，共商研議。如果此時，有主管機關主動出列主政，行政院（消保處）則無庸憂心；然如無是類機關者，由行政院基於共同上級主管機關之地位，協調從中擇一中央目的事業主管機關為該等消費事項之橫向聯繫機關，是有其必要性。

不過，行政院在擇定橫向聯繫機關時，卻面臨到聯繫橫向機關之定性疑義。如將之仍稱為「中央目的事業主管機關」，則「中央目的事業主管機關」恐將從原來之數個機關，轉而變更為單一機關，由唯有被協議擇定之橫向聯繫機關始為該當於消保法中所稱之「中央目的事業主管機關」，也唯有其得行使消保法上所有主管機關之權限，其他原為中央目的事業主管機關，則因此喪失其主管機關地位，也連帶地喪失其原有基於消保法所賦予之主管機關權限之情形；雖然其他未被指定為橫向聯繫之主管機關仍得於其專業法令中，續行行業主管機關的角色，然而，如認同前揭協調指定行為之解釋，不免衍生剝奪其他未被指定為橫向聯繫之主管機關原得借助消保法來填補其專業法令不足、漏洞之權責。從政府之行政與消保事件糾紛解決角度以觀，如此之解釋，似有未當。

倘不以「中央目的事業主管機關」稱之，則應如何定性該被擇定之橫向聯繫機關？探究擇定橫向聯繫機關之目的，不外乎提供消費者一明確諮詢機關（與單一窗口概念近似）、及利於系爭消保事項政策之完整性。參酌政府面臨行政事件，尤其是突發事件，有涉及多個主管機關業務時，為求事件處理之完整性，通常會由上級機關指定，或各機關間協調決定其中一機關，以作為事件處理因應之總指揮，並冠以「召集機關」、「主政機關」、「主辦機關」名詞之作法；回歸本文，在面臨有跨數個中央目的事業主管機關權責之消保事項中，並考量不影響各主管機關行使消保法上賦予之權限，擇定橫向聯繫機關時，例外地以未見於消保法中之「召集機關」、「主政機關」、「主辦機關」代之，從行政一體，而為之行政事務內部分工與協調以觀，或許尚無不當；然而，如能在確認系爭消保事項係由數中央目的事業主管機關共同分工負責之際，並附以擇其中之一主管機關，作為本消保事項之橫向聯繫機關，及敘

明該橫向聯繫機關應作為之事項（未必是將系爭消保事項再為分工；相反地，如何彙整、蒐集各主管機關之執行成效、或邀集各主管機關為相關法令之全面檢視等，更益重要），則是否存有一定要冠以「召集機關」、「主政機關」、「主辦機關」名詞之必要性，容有商議。當然，如果仍認橫向聯繫機關賦予「召集機關」、「主政機關」、「主辦機關」之稱號，係較佳的選擇，其前提仍應為該消保事項之中央目的事業主管機關之一，而能確實執行消保法之權限。

然無論是冠以「召集機關」、「主政機關」、「主辦機關」，或隱之不另稱 XX 機關，該被協調擇定之橫向聯繫機關，應積極地，持續了解各主管機關的執行情形，必要時，亦應主動邀集各相關主管機關檢討相關政策或法令之執行有無窒礙難行、增修必要等，否則將失去擇定橫向聯繫機關之目的。

## 二、法條適用周延明確

在澳洲，禁止業者為「虛偽誤導行為」規範於 ACL 的專章中，其中第 18 條、第 29 條及第 33 條更為 ACCC 與法院判決最常使用的法條依據。就法令適用明確性與便利性而言，將有助於業者遵守、行政機關對於法令之執行與法院法令適用單純化的判斷，同時，對於消費者而言，可以很清楚地知悉，只要其購買之商品（服務）如有業者虛偽誤導行為，即有可能構成違反 ACL 法令。亦即澳洲對於「虛偽誤導行為」規範之統一單純化，不但有利於法令遵守執行外，對於相關的消費教育宣導上，也簡化了許多流程，例如，只要宣導一套應遵守的法令即可。

同時，在澳洲消費者保護法制下，業者如有違反「虛偽誤導行為」規範，其所面臨的處分，除有罰鍰、下架、回收及限期改善外，更特別地，也包括禁止於期限內為一定行為、應規劃改善計劃、進行員工訓練、張貼法院判決、或依法院要求之格式向會員、公眾為通知公告等行為。亦即處分具多樣性與積極性。而 ACCC 與法院間的關係也因 ACL 的設計，相對地緊密，通常 ACCC 在確定向法院提訴時，即會於其網站上揭露 ACCC 將對某企業有違反 ACL 行為提起訴訟，以維消費者權益；並於法院判決後，不論是勝訴或敗訴，也會於其網站中將判決結果揭露之，當然如果是獲得敗訴判決，ACCC 也會在

其網站上表達對於判決之看法<sup>61</sup>。這樣的作為，不僅可以讓業者與消費者清楚知悉應遵守的義務與權益之獲得保障外，間接地，在行政與司法間也形成了良性的互動交流，讓 ACL 的執行與落實，能得以順利，以達到消費者保護的最終目的。

在我國，很明顯地，因為消費者保護主管機關之不同，在依法行政的認知下，「虛偽誤導行為」之具體規範反存在於各主管機關之主管法令中，例如經濟部之商品標示法、衛福部之食品安全衛生管理法、農委會之糧食管理法等。當然，消保法第 22 條業者應確保廣告內容之真實規定，也適用於所有之業者、消費者與主管機關間，然而如有違反時，依現行消保法之設計，似僅能作為民事私權糾紛之請求依據，主管機關頂多僅能依消保法施行細則第 24 條規定，要求業者提出資料，證明該廣告之真實性而已，至於依消保法第 38 條規定，準用第 33 條之調查、第 36 條之限期改善等措施，甚至第 58 條之處罰規定，在衡量恐與第 33 條與第 36 條之「企業經營者提供之商品或服務有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞」要件不符，及如強而適用，恐面臨訴願、行政訴訟，甚至無法獲得法院支持之情形下，多數主管機關不敢也不會以之作為取締業者為「虛偽誤導行為」之法律依據。

於是，在實務上會出現，倘一業者發生有「虛偽誤導行為」，其主管機關最先適用的法律是其主管法令，如主管法令對該等違反行為有規範時，自無適用困境；然而，如無相對應規範時，主管機關雖得基於同為消保主管機關之立場，援用消保法，但在無相關之行政配套措施下，且我國消保法對於「虛偽誤導」未有如澳洲 ACL 第 29 條般之要件具體規範，亦無如食品安全衛生管理法下之「食品標示宣傳或廣告詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定基準」，或如源自公平法第 21 條之「對於公平交易法第二十一條案件之處理原則」等有相對具體描述虛偽誤導類型之處理原則，可供作判斷參考依據，

<sup>61</sup> 其實，ACCC 之提訴，雖常獲得法院支持，取得勝訴判決，然而從部分案例之法院審理歷程觀之，ACCC 所提證據，並非於提訴後，即能全部獲得法院的青睞，例如在本文中所提及之 ACCC 與 Kingisland Meatworks & Cellars Pty Ltd 肉品產地訴訟案中，本案實於 2012 年間 ACCC 已向法院提訴，然而因為法院認為部分證據不具證據力，致 ACCC 需另為補強證據後，始於 2013 年獲得勝訴判決。

要導正業者之違法虛偽誤導行爲，實有困難及恐生法律漏洞之疑義；或許從公平交易法第 21 條規定之適用，可以獲得解決，不過，探究公平交易法的立法目的在於維護事業間之競爭行爲，對於消費者保護雖有間接的助益，惟能否因此導正業者之虛偽誤導行爲，讓消費者權益得以獲得保障，仍有存疑之處。很明顯地，在我國，有關業者虛偽誤導行爲法令規範周延度而言，相較於澳洲 ACL 之執行，仍有不足之處。

其次，在導正業者虛偽誤導行爲措施上，依據各主管機關之主管法令，我國多係採罰鍰、限期改善、回收、下架，並於事件發生之際，要求業者於其網站、營業處所、大眾媒體等處，揭露其相關違法行爲及後續之解約退貨通知（公告）。這樣的作爲，雖可暫時達到保護消費者權益，導正業者行爲，但與澳洲之行政措施採取相對多樣性相較，似乎顯得過於保守與消極。教育業者正確的消費交易，是避免與消弭消費糾紛的最佳方式。「規劃改善計劃」、「進行員工訓練」是 ACCC 與法院常用於導正業者虛偽誤導行爲的方式，檢視我國各主管機關最常適用之行業管制法令，多爲「限期改善」、「罰鍰處分」，不然就是「停止營業」、「廢止處分」等具懲罰性之行政措施，對於有心維護商譽的業者而言，或許在受到前述若干處分後，會自律自省地進行改善計劃之規劃，及進行相關之員工訓練，然而，基於我國經濟事業體多以中小型企业爲主，如何期待該等行業能充分了解法令限制，進而有自律自省之改善計劃、加強員工認知，參酌澳洲 ACL 規定，進行修法，是有其可借鏡之處；惟如前述，在我國，涉及「虛偽誤導」行爲規範的法令很多，如要修法，則需全面性檢視修正爲之，對於整體法制度架構有相當大的衝擊，不可不慎；行政行爲的手段具多樣性，在修法不易的情形下，透過各主管機關對於其行業的專業熟悉度，以其他行政措施，例如行政指導等，進行行業專業性的輔導，併施以教育宣導訓練，亦可達其成效。

最後，在行政與司法間的認知交流上，從前述之小雞雞肉燥廣告案觀之，司法與行政間對於處理消費事件的看法，雖有相當之歧異，探究其因，多係肇於行政處分之作成或有形式上之瑕疵，除此之外，對於法條之見解認知，

尚無太大歧異，例如，在最高行政法院 100 年度判字第 236 號判決<sup>62</sup>所揭示：「而上開房屋銷售廣告所圖示之陽臺外推設計情狀，為影響消費者交易決定之因素，一般消費者據系爭建案廣告內容僅認知其所購得者可將陽臺外推，增加居室之使用面積，但實際上則均違反相關建築法規，縱上訴人交付與廣告內容相符之標的物，惟建築物所有權人及使用人仍有遭受建管單位罰鍰、停止使用及強制拆除等處分之風險，是系爭建案廣告內容與一般消費大眾之認知有相當大之差距，已逾越一般大眾所能接受之程度，足以引起一般大眾錯誤之認知或決定，該等違反建築法令之廣告內容自為虛偽不實及引人錯誤之表示無疑」等語，不難發現法院就公平法第 21 條之適用，認為某程度上有助於消費者權益之保護。可惜的是，如同前述，受限於消保法對於虛偽誤導行為之責難，僅能透過民事私法爭議解決，無行政管制之相關規範，因此，各主管機關在為本類型行為導正管制上，僅能借助主管行業之法令，亦即，在法規範圍延面上，澳洲 ACL 的立法設計，似乎更勝一籌，相對有效地導正業者不當違法行為。

### 三、建議

基於國家體制及政府組織架構本為不同的設計，在法規範體制下，自亦有相當之差距，然而，不論是澳洲，或是我國，面對地都是相同的業者虛偽誤導行為之導正課題。

在二國政府組織架構不同的前提下，對於主管機關明確性而言，無法苛責我國的主管機關確定要與澳洲體制相同，統一由 ACCC 負責，尤其是在我國近年才經歷過政府組織再造歷程，短時間內要再為組織架構的調整，有其困難性。此外，依現行消保法之設計，對於屬性明確的消費事項而言，亦無中央目的事業主管機關不明的疑義，所應克服的，是在無中央目的事業主管

<sup>62</sup> 參消費者保護法判決函釋彙編第 13 輯，行政院（消保處）編印，2012 年 9 月，頁 250 至 262；參酌本判決法院得心證理由尚包括：「故建商所為之預售屋廣告若有虛偽不實或引人錯誤情事，將導致消費者對所購建物產生錯誤之認知，其行為不僅對消費者權益影響甚大，同時對於依法從事銷售行為之同業競爭者亦造成不公平競爭之情事」，等於宣告公平法第 21 條之適用，仍不脫對於事業競爭行為之判斷，至於「消費者保護」，僅是伴隨而生。

機關，或各中央目的事業主管機關對於同一事件各有管轄權情形。在前者，由行政院透過行政程序法第 14 條之協議指定，及提醒被協議指定之主管機關於被協議指定後，應儘速檢視其法定職權之周延性，並完備相關法制之程序，即可解決；至於後者，為免影響各中央目的事業主管機關行使消保法之權限，有賴於行政院運用其上級機關地位，於其中擇一為橫向聯繫機關，進行該等消保事項政策規劃、執行之橫向聯繫，俾助於消費者保護之完整性。

在法條適用周延明確部分，亦如前所述，我國對於消保法令規範，不限於消保法，而是包含其他散落於各主管機關所管行業專業法令中，同時，在各消保法令規範中，也唯有消保法對於業者之虛偽誤導行為無相關行政管制規定，此與澳洲由 ACL 統一適用，且得施以相當之行政管制措施制度，大有不同。然而在考量二國法規範體制設計上，本有所差異，尚無需完全參照澳洲 ACL 的立法設計，進行相關法令之修正，惟經由澳洲 ACL 的立法設計所呈現的消費者保護成果—「管制導正措施更具多樣化與積極性」及「是否需於消保法中增訂相關之行政管制規範，以為法律保護之周延性」，應得做為日後我國消保法令執行面上之參考。

歷經 2011 年政府組織再造，原行政院消費者保護會機關走向歷史，由行政院（消費者保護處）及行政院消費者保護會代之，迎接的，是更艱鉅的挑戰，因為商品（服務）的不斷創新，所伴隨的消費交易服務型態也跟著轉動，尤其是商品（服務）交易已邁入全球化時代，消費不只是跨境，還是全球共通性議題，如何跟上商品（服務）創新的腳步，在有限的法令、主管機關資源下，去完成消費者保護的任務，實乃現今各消費者保護相關機關所應共同面對解決的問題。藉由對於澳洲消費者保護制度、法令及執行之簡介，期待能帶給一絲新思維。

## 附錄 1

澳洲聯邦法院 2013 年「**Australian Competition and Consumer Commission v Kingisland Meatworks & Cellars Pty Ltd [2013] FCA 48**」判決，附錄 A (Corrective notice for business premises)

**CORRECTIVE NOTICE**

**A correction by order of the Federal Court**



**king island**  
meatworks and cellars

**MISLEADING CONDUCT**

Since at least 24 July 2008, Kingisland Meatworks & Cellars Pty Ltd, trading as '**King Island Meatworks and Cellars**', represented to consumers that the meat sold through our business, or at least a significant proportion of it, came from King Island, Tasmania.

We did so by using the words 'King Island' in our business name and in our logo above, in our internet domain name, in newspaper advertisements, on our website and our store signage.

In fact, very rarely did we stock any meat which actually came from King Island.

Following Federal Court proceedings taken by the Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), the Court has found that use of the words 'King Island' was false or misleading in contravention of the *Trade Practices Act 1974* and the *Competition and Consumer Act 2011*.

Customers who have any queries about our claims, the court action or the origin of the meat sold to them should contact us on 03 9592 6949 or by letter to 39A Church Street, Brighton, Victoria, 3186.



**Australian  
Competition &  
Consumer  
Commission**

This corrective statement has been placed pursuant to an order of the Federal Court of Australia as a result of action taken by the ACCC, and is paid for by Kingisland Meatworks & Cellars Pty Ltd.

## 附錄 2

## 公平交易委員會對於公平交易法第二十一條案件之處理原則

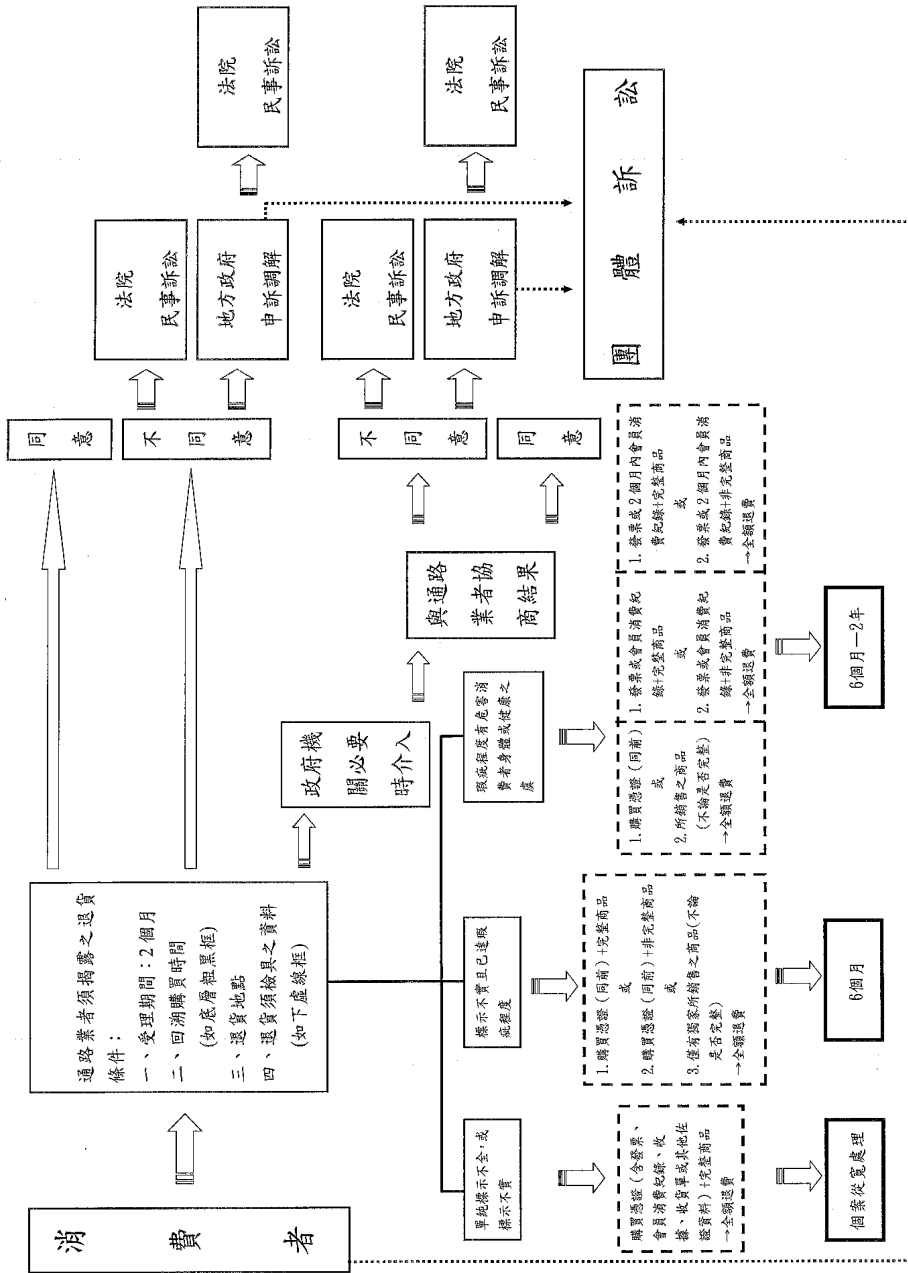
## 附表二 表示或表徵有虛偽不實或引人錯誤之案件類型例示

| 項目 | 案件類型  |
|----|---|
| 一  | 表示或表徵使人誤認事業主體係他事業之（總）代理商、（總）經銷商、分支機構、維修中心或服務站等具有一定之資格、信用或其他足以吸引其交易相對人與其交易者。 |
| 二  | 表示或表徵使人誤認政府機關、公益團體係主辦或協辦單位，或與政府機關、公益團體有關者。                                  |
| 三  | 表示或表徵使人誤認他事業名稱或產品品牌已變更者。  |
| 四  | 表示或表徵誇大營業規模、事業或商品（服務）品牌之創始時間或存續期間且差距過大者。                                    |
| 五  | 表示或表徵偽稱他人技術（合作）或授權者。  |
| 六  | 表示或表徵使人誤認已取得特定獎項，以提升商品（服務）之地位者。   |
| 七  | 表示或表徵使人誤認其有專利、商標授權或其他智慧財產權者。  |
| 八  | 表示或表徵使人誤認係特定商品（服務）之獨家供應者。   |
| 九  | 表示或表徵使人誤認其商品（服務）有投保責任險者。  |
| 十  | 表示或表徵訂價長期與實際售價不符且差距過大者。   |
| 十一 | 長期以特價或類似名義標示價格，而實為原價者。  |
| 十二 | 有最低價格之表示，然無符合最低價格商品（服務）或符合最低價格商品(服務)數量過少，難為一般人所接受者。                         |
| 十三 | 表示或表徵使人誤認給付一定價格即可獲得所宣稱之商品（服務）者。   |
| 十四 | 表示或表徵之具體數字與實際不符，其差距逾越一般交易相對人所能接受程度者。  |

|     |  |
|-----|--|
| 十五  | 表示或表徵說明服務之項目或等級與實際之差距逾越一般交易相對人所能接受程度者。                         |
| 十六  | 表示或表徵說明商品（服務）具有一定品質，然差距逾越一般交易相對人所能接受程度者。                       |
| 十七  | 表示或表徵使人誤認商品（服務）已獲政府機關核發證明或許可者。                                 |
| 十八  | 表示或表徵援引公文書敘述使人誤認商品（服務）品質者。                                     |
| 十九  | 表示或表徵使人誤認出版品之實際演出者、撰寫者或參與工作者。                                  |
| 二十  | 表示或表徵使人誤認商品具有特定功能，且差距逾越一般交易相對人所能接受程度者。                         |
| 二十一 | 實際附有條件、負擔、期間或其他限制等，而表示或表徵未予明示者。                                |
| 二十二 | 表示或表徵將不同資格、性質、品質之商品（服務）合併敘述，使人誤認所提及商品（服務）皆具有相同之資格、性質、品質者。      |
| 二十三 | 表示或表徵產品原產地（國）之標示使人誤為係於該原產地（國）所生產或製造者。但該產地（國）名稱已為產品通用之說明者，不在此限。 |
| 二十四 | 銷售投資性商品或服務之事業所為表示或表徵使人誤認加盟者或經銷商有巨額收入者。                         |
| 二十五 | 表示或表徵說明商品（服務）具有一定效果，於醫學學理或臨床試驗並無依據。                            |
| 二十六 | 表示或表徵之利率與實際成交之利率不符，其差距逾越一般交易相對人所能接受程度者。                        |
| 二十七 | 表示或表徵使人誤認其商品（服務）之製造者或提供者。                                      |
| 二十八 | 表示或表徵使人誤認政府將舉辦特定資格、公職考試或特定行業之檢定考試者。                            |
| 二十九 | 廣告使用「第一」、「冠軍」、「最多」、「最大」……等最高級用語連結客觀陳述，但無銷售數字或意見調查等客觀數據佐證者。     |

附錄 3

瑕疵商品(含食品)事件 通路業者之退貨及消費爭議處理機制



## 參考資料來源

### 一、參考書目及論文

- (一) 賴淑銘，參加第 14 屆國際消費者法會議出國報告，行政院，民國 102 年
- (二) 消費者保護法判決函釋彙編第 13 輯，行政院編印，民國 101 年
- (三) 吳美雲、陳昱初、陳愷、張曉琳、謝偉雯、饒慶鈺六人合著，消費者保護政策之探討－我國與澳洲農產品管理政策執行之比較，102 年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練績優學員海外研習營學習心得分享研討報告，民國 103 年 3 月
- (四) Alex Bruce，Consumer Protection Law in Australia，2nd Edition，LexisNexis Butterworths Australia，2014

### 二、參考網站

- (一) 行政院網站：<http://www.ey.gov.tw/>
- (二) 行政院消費者保護處網站：  
[http://www.ey.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=5279F68BA6EBB1E2](http://www.ey.gov.tw/Content_List.aspx?n=5279F68BA6EBB1E2)
- (三) 行政院消費者保護會網站：<http://www.cpc.ey.gov.tw/>
- (四) 司法院(法學資料檢索)網站：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>
- (五) 行政院農業委員會網站：[http://www.coa.gov.tw/show\\_index.php](http://www.coa.gov.tw/show_index.php)
- (六) 公平交易委員會網站：<http://www.ftc.gov.tw/>
- (七) 衛生福利部網站：<http://www.mohw.gov.tw/CHT/Ministry/Index.aspx>
- (八) 彰化縣衛生局網站：<http://www.chshb.gov.tw/>
- (九) 社團法人台灣動物社會研究會網站：<http://www.east.org.tw/>
- (十) 澳洲公平競爭與消費者保護機關(ACCC)網站：<http://www.accc.gov.au/>
- (十一) 澳洲聯邦法院網站：<http://www.fedcourt.gov.au/>
- (十二) 澳洲法規查詢網站：<http://www.comlaw.gov.au/Home>