

行政院消費者保護委員會 職掌檢討及展望報告

黃明陽 * 著

壹、前言	肆、問題分析與建議
貳、外國立法例	伍、結語
參、我國現況	陸、附表

壹、前言

我國於八十三年一月十一日公布施行消費者保護法（以下簡稱消保法）後，即正式進入以「消費者保護法」來保護消費者權益的時期，為我國消費者保護開闢了一個新的里程碑。由於消費者保護法為一嶄新法律領域，具有消費者保護基本法的性質，因此消費者保護法有關規定是否妥適，能否圓滿落實執行，攸關消費者權益甚鉅。

行政院消費者保護委員會（以下簡稱消委會）有鑒於此，在消費者保護法施行滿一年後，即於八十四年六月五日至八日與輔仁大學法律研究所合辦「消費者保護法律問題研討會」，其目的旨在闡明疑義、建立共識落實執行及檢討缺失研擬改進建議，邀請產官學界及消費者保護團體代表參加，對於現行消費者保護法規定在理論上或制度上存有之缺失、疑義，或實務上所發生之窒礙難行的問題，均加以深入的檢討並獲致結論。

消委會係依消保法規定所成立的新機關，於八十三年七月一日正式成立迄今已近二年，第一年係以建立行政體系、辦理教育宣導與健全相關法令為其工

* 作者為文化大學法律研究所碩士，現任行政院消費者保護委員會副秘書長。

作重點，第二年除仍繼續上年工作外，則以積極協調推動消費者保護工作為其重點，在消費者保護法施行二年後的今天，允宜專就消委會之定位、組織、運作、職掌與未來展望等問題，進一步予以通盤檢討之必要，俾發揮其應有之功能，落實消費者保護之工作。

貳、外國立法例簡介

有關消費者保護中央專責主管機關方面，爰分就瑞典、法國、德國、美國、日本、紐西蘭及澳洲等國扼要說明如后。

一、瑞典：（註一）

瑞典在中央層級民政部下設置消費者保護專責主管機關--全國消費者保護局，負責消費者保護工作之決策及其執行。至於對市場公平交易秩序之管理，則另設置全國競爭局綜理相關業務。

瑞典民政部全國消費者保護局係於一九七六年，配合市場法（Marketing-Act）合併原來消費者保護官（K. O）與瑞典國家消費政策委員會（National Swedish Board for Consumer Policies）而成，隸屬於民政部下，該局並未設地方分支機構。該局工作人員共約一八〇人，組織上細分下列部門（組織圖如附表一）（註二）：

（一）決策部門，負責預算編列、施政方針等決策。又分下列業務執行部門：

1. 家事部門，包括：
 - (1) 家庭經濟規劃部門。
 - (2) 服務提供部門。
2. 商品品質維護部門，包括：
 - (1) 消費商品技術部門。
 - (2) 消費商品安全部門。

其中消費商品技術部門中設有檢驗實驗室（test laboratory），該實驗室成立已有四十餘年歷史，於該局成立前已有該實驗室存在。該實驗室主要係檢驗

註一：請參閱黃明陽著，瑞典、法國、德國消費者保護制度之運作考察報告（行政院消費者保護委員會，八十五年三月），頁一三～一九。

註二：同前註，附錄二。

一般日常民生用品，並不包括大型、複雜或耗費龐大之檢驗，至對汽車或醫藥之檢驗等，係委託民間或由其他主管機關之檢驗機構進行檢驗。

3. 資訊提供部門，包括：

(1) 對地方消費諮詢中心之諮詢提供部門。

(2) 教育宣導部門，提供消費者家庭經濟計畫之規劃、理財方法等資訊，並出版刊物、雜誌等傳達正確消費知識。

(二) 秘書處，主要處理與消費者保護官相關之秘書事宜，包括處理該局相關法律事務、處理與市場法院有關之業務、負責與業者進行協商，計有八位具律師資格工作人員，受消費者保護官授權襄助其處理事務。

(三) 協調部門，負責與其他機關間之協調工作，以落實消費者保護工作之推動。

(四) 行政管理部門，包括人事、會計、新聞、管理等部門。

二、法國：（註三）

法國在中央層級經濟財政部下，設置交易競爭原則與消費詐欺受害防止總局（DGCCRF），同時負責公平交易及消費者保護二方面工作之決策及執行，與瑞典係由二不同機關分別主管公平交易與消費者保護事務之情形不同。

該局並設有地區性服務分支機構，包括二十二個區級分支機構、一百餘個縣級分支機構，全國共有約四千個執行單位。另在巴黎及蒙特利有二訓練機構。此外，包括二個國家級專門研究諮詢機構。全國並設有八個實驗室，其中有一〇一位科學家、一八〇位分別專長於基礎理論研究、詐欺交易防止控制、商品安全三領域之技術專家。

該局並細分為下列部門（組織圖如附表二）：（註四）

(一) 消費安全與品質提升相關部門，包括：

1. 消費領導、公衆消費協會、消費與諮詢等相關部門。

2. 安全、品質部門、訴訟系統與國際事務部門、品質發展與監督檢查等相關部門。

(二) 消費者服務與活動指導相關部門，包括：

1. 研究活動部門、研究與預測部門、科學與實驗部門等。

2. 競爭與訴訟部門、實際狀態與消費政策、司法事務、消費研究策略與協助

註三：同前註，頁二五～二六、頁三一。

註四：同前註，防錄三。

等相關部門。

(三)產品與市場服務相關部門，包括：

1. 工業與競爭、能量與化學等相關部門。
2. 農業與食物生產、農業市場經營與方向等相關部門。
3. 社會事務、公眾服務與市場規制等相關部門。

(四)一般行政管理部門，包括人事管理部門、資訊及事務部門、預算與設備與技術服務等相關部門。

此外，法國另設有國立消費研究所（L'Institut De La Consommation），該所於一九六四年成立，係根據公眾權利之需要，由政府籌設，但係獨立執行業務之特殊機構，性質上非屬行政機關亦非屬民間機構，其地位相當特殊，故有人將之定位於準公法人性質。該所主要任務包括提供消費資訊，培訓專業人員，進行市場調查，蒐集消費情報、進行檢測，並將檢測結果公告於媒體刊物上等事項。

三、德國：（註五）

德國聯邦政府並未設有消費者保護之單一專責主管機關，有關消費者保護工作，係由諸如聯邦經濟部、聯邦食糧農業部等機關就相關部分負責，並多由各邦政府負責有關實際執行消費者保護之相關工作。聯邦政府並定期提出「聯邦政府消費者政策報告書」，作為消費者保護之基本政策。

聯邦政府雖未設有消費者保護專責主管機關，惟為順利推動消費者保護工作，則設有下列協調及諮議性質之組織（組織圖如附表三），以落實消費者保護政策之執行：

- (一)消費者問題委員會：聯邦政府各部會間為配合及溝通消費者保護行政工作，於一九六六年成立消費者問題委員會，係由聯邦經濟部長為召集人，並結合各相關部會代表組成之單位，協調消費者保護工作。
- (二)消費者審議委員會：聯邦政府經濟部下之消費者審議委員會，成立於一九七二年，係由消費者代表、企業經營者代表及學者專家等共同組成，該委員會非常設機關，屬任務編組性質，主要任務係於消費者政策上提供建議，於必要時，得自行向聯邦政府提案建議。

註五：同前註，頁三五～三七，頁四三。

(三)消費者委員會：聯邦政府食糧農業部下之消費者委員會，於一九六五年改組成立，亦由消費者代表、企業經營者代表及學者專家等共同組成，但其中一名額係分配給聯邦議會代表，任務則係就農業經濟政策提供建言。

此外，德國另設有商品檢驗基金會（Stiftung Warentest），該會係於一九六四年十二月由政府建議成立，其性質屬財團法人，並未設分支機構，該會主要任務，包括：

1. 進行商品、服務之檢測，並提供商品、服務特性、優缺點及其對環境影響等數據，俾供大眾消費時之參考。
2. 向公眾提供有利於健全市場環境之消費資訊。
3. 提供消費者家庭經濟之規劃、理財等之方法及技巧，以及有關於環境保護之科學知識等。
4. 與其他相關機構合作，促進商品（服務）檢測程序標準化，提升檢測技術與能力。

四、美國：（註六）

美國為一聯邦制國家，美國消費者保護行政機構並非單由某一機構負責，而是由上從聯邦機關到市、郡都有機構展開消費者保護工作。其中美國處理消費者事務之中央層級行政機構，主要有如下四種（組織圖如附表四）：

(一) 白宮之消費者事務局（The Office of Consumer Affairs）

為統合多達四十多個的處理消費者事務之聯邦機構，美國總統除任命常設的消費者問題特別助理外，並在總統府設置消費者事務局。該局主要根據消費者問題特別助理的指示，就消費者相關政策與計畫對白宮及健康與人力服務部提供建言，分析與協調所有聯邦消費者保護活動的執行，建議政府消費者保護計畫更有效執行的方法，並提供總統於消費者事務有關問題之諮詢與意見。

(二) 聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission）

聯邦貿易委員會成立於一九一四年，為一獨立機構，旨在防止商業活動競爭之不公平手段，以維持市場的公平運作及確保消費者權益。總部位於華

註六：請參閱蕭巧玲著，美國消費者保護簡介（消費者保護研究第二輯，行政院消費者保護委員會編印，八十五年一月），頁二七〇～二七四。

盛頓特區，共有九百多位員工，主要部門有三：

1. 消費者保護局 (Bureau of Consumer Protection)

該局主要任務係保護消費者對抗業者不公平、詐欺等行爲。該局執行許多由國會制定之消費者保護法令，以及委員會發布之交易法令，其具體行動包括個別公司及產業間的調查、行政及聯邦法院訴訟、立法程序以及消費者與企業教育等事項。

2. 公平競爭局 (Bureau of Competition)

該局致力防止商業不公平競爭，以使消費者能享有更低廉質佳的產品。該局任務，主要係依據「聯邦貿易委員會法」(Federal Trade Commission Act) 及「克來頓法」(Clayton Act) 等規定，落實避免不公平競爭之情形發生。

3. 經濟局 (Bureau of Economics)

該局係幫助聯邦交易委員會確定當該委員會所採行動對經濟問題之影響，爲達此任務，該局對反托拉斯與消費者保護個案工作及法律制定提供經濟分析與意見。

(三) 美國消費者產品安全委員會 (U.S. Consumer Product Safety Commission)

美國消費者產品安全委員會係根據國會在一九七二年通過之「消費者產品安全法」規定，所成立之一獨立聯邦管理機構，該法賦予該委員會採取有效行政規制措施，保護消費者免於產品所引起之傷害與死亡等不合理危險。

(四) 美國食品與藥物管理局 (The Food and Drug Administration)

美國食品與藥物管理局爲一公共健康機關，爲落實執行「聯邦食品、藥物及化妝品法」而設立。該局主管範疇包括食品、化妝品、醫藥、醫療設備、散佈輻射線的產品、寵物及農場動物飼料與藥品，及上述這些領域之產品真實標示問題，以提供消費者適當使用所需之資訊。

五、日本：(註七)

日本消費者保護行政機構(組織圖如附表五)(註八)，其中屬於中央層級的消費者保護行政機構，主要有下列四種：

註七：有關日本消費者行政體系相關介紹，請參閱劉春堂著編，日本消費者行政(消費者保護叢書之六，行政院消保護委員會，八十五年十一月)，頁一以下。

註八：請參閱消費者手冊，日本經水齊企劃廳國民生活局，一九九五年版，頁一二。

(一) 消費者保護會議

消費者保護會議係依日本消費者保護基本法第十八條規定所設立，作為審議與綜合消費者基本政策之機構，並指揮推動政策之實施。該會議由內閣總理擔任會長，十八個相關之各省廳首長為委員，以下並設幹事會（由相關省廳之次長所組成）及消費者行政擔當課長會議（由相關省廳之行政擔當官組成）。

該會議自一九六八年召開第一次會議以來，每年開會一次，其幕僚作業均由經濟企劃廳負責。

(二) 國民生活審議會

國民生活審議會為經濟企劃廳之附屬機關，於一九六五年設置，其主要工作是負責調查審議消費者保護之一般事項，以及安定與改善國民生活的基礎經濟政策及計劃，並對內閣總理及相關省廳首長之諮詢提出答覆及意見。

該會由三十位以下之委員組成，由總理任命專家、學者及消費者代表擔任之，其庶務由經濟企劃廳之國民生活局負責。

(三) 國民生活局

國民生活局為經濟企劃廳之下級機關，其業務主要以企劃、綜合國民生活之安定與改善，同時進行有關消費者保護相關基本政策之綜合協調工作。其下設四課：

1. 國民生活政策課。
2. 消費者行政第一課（中央之政策）。
3. 消費者行政第二課（地方之政策）。
4. 國民生活調查課。

(四) 國民生活中心

國民生活中心係依據國民生活中心法所設立，其業務主要在提供國民生活有關之資訊，辦理教育研修與商品測試，處理申訴事宜，以及調查研究等，其目的均在達成安定及提高國民生活的目的。

國民生活中心係由政府出資補助，具有特殊法人地位之機構。目前員工約有一四〇人，均被視為從事公務之人員。中心有向經濟企劃廳首長做業務報告之義務，並接受其對業務、帳目、文書之監督。

另外，國民生活中心設有商品測試部門，專責辦理有關檢驗檢測工作。

六、紐西蘭：（註九）

紐西蘭中央層級消費者行政之主管機關為消費者事務部（Ministry of Consumer Affairs），每年預算約為四百一十萬紐幣（約合新臺幣七千七百萬元），另編有六萬紐幣（約合新臺幣一百一十三萬元）作為度量衡檢定之用。該部工作人員共約四十三人，組織上除合作支援組外，細分下列三個部門（組織圖如附表六）：

（一）營運部門（Operations）

除總部外，並分別於奧克蘭、威靈頓、基督城設有分部（消費者諮詢服務小組，Consumer Advice Service），職員人數於總部有五人，分部有十人。主要工作內容為教育宣導與資訊提供（Advice Service）：

1. 製作各類錄影帶、宣導品、消費者教育教材等，提供消費者及企業經營者消費資訊。
2. 透過商業團體、公司總部、個人之企業經營者進行教育宣導。
3. 每年出版二次「消費者行動」（Consumer Action），免費提供給學校。並製作學校用教材，供各學校購買運用。
4. 將出版之宣導品置於各地之市民諮詢處（Citizens' Advice Bureaux）、社區法律中心（Community Law Center）等公共場所，供民衆取閱。

營運組下設之消費者諮詢服務小組，則負責受理申訴，每年所受理電話或書面申訴案件約有五萬件，主要類型以有關個人信用（放款、信用卡）及汽車問題居多。另配置有調查員，每年調查有關消費安全之案件約二百件。

（二）度量衡檢定部門（Trade Measurement Unit）

除總部外，並分別於奧克蘭、北帕門頓、威靈頓及基督城設有分部（Trade Measurement Unit），職員人數於總部有二人，分部有九人。主要工作內容為辦理度量衡檢定事宜。

度量衡檢定組受理之案件，係以有關度量衡瑕疵之案件為主。

註九：See Commonwealth Government Directory, Australian Government Publishing Service, 1996, pp.97-78。

(三) 政策部門 (Policy)

現有職員七人。主要工作內容為負責政策之擬定 (包括消費者安全) 、現行法規之檢討與研提新法案等。

另外，消費者事務部不直接受理消費者委託之商品測試案件，本身亦不辦理商品測試工作。如有需要，則委託實驗室或專家進行測試，編有委辦費用以資支應。

七、澳洲：

澳洲為一聯邦制國家，澳洲之消費者保護行政機構並非單由某一機構負責，上從聯邦機關，下至省、區都有消費者保護機構。聯邦政府之消費者保護事務，除分由各主管機關本諸職權負責辦理外，並於司法部與財政部設置下列行政機關，司法部 (內設司法事務及消費者事務兩位大臣) 並由消費者事務大臣總其責，以落實消費者保護政策之協調推動及執行事宜 (組織圖如附表七)：

(一) 聯邦消費者事務局 (The Federal Bureau of Consumer Affairs) (註十)

聯邦政府為制定及監督消費者保護政策，於司法部 (Commonwealth Attorney-Generals Department) 下設聯邦消費者事務局，其職權包括：

1. 提供有關消費者保護及交易行為法 (Trade Practice Law) 條款之政策建議。
2. 制定、監控並執行有關交易行為法第五章第一節有關產品安全及資訊規範之政策。
3. 採取防止不安全產品流入市面之措施，監控自主回收商品，並於必要時勒令進行回收。
4. 制定有關包裝及標示之政策。
5. 向司法部及消費者事務大臣提供有關消費者保護之建言。
6. 進行消費者教育宣導及資訊提供。
7. 不直接受理民衆之申訴。

(二) 澳洲消費者委員會 (Australian Consumers' Council) (註十一)

聯邦政府司法部為獲取消費者政策有關諮詢意見，於司法部下亦設置澳

註十： ibid, p.102.

註十一： ibid, p.118.

洲消費者委員會，其職權主要係針對目前及未來之聯邦消費者事務等，向司法部消費者事務大臣提供政策之建言，現有十名委員。

(三) 消費者事務跨部會委員會 (The Ministerial Council on Consumer Affairs ，簡稱 M C C A) (註十二)

聯邦政府司法部為有效協調推動消費者保護工作，於司法部下另設置消費者事務跨部會委員會，俾結合聯邦 (Commonwealth) 、省 (State) 、區 (Territory) 、紐西蘭 (New Zealand) 等之有關消費者保護之權限，主要工作為討論共通之消費者保護事宜，訂定一致立法原則。

(四) 澳洲競爭與消費者委員會 (Australian Competition and Consumer Commission) (註十三)

聯邦政府為維持市場公平競爭及保障消費者權益，特於財政部下設置澳洲競爭與消費者委員會。該會係由交易行為委員會 (Trade Practice Commission ，簡稱 TPA) 及物價監督局 (The Prices Surveillance Authority) 合併組成，專責辦理交易行為法第四章受限交易行為、第四 A 章違背良知行為及第五 A 章消費者保護中之相關規定，以及行為法 (Conduct Code) 與物價監督法 (Price Surveillance Act) 之相關規定。

參、我國現況

本節擬先就現行我國消費者保護行政組織體系予以簡介說明後，再專就消委會與消費者保護官 (以下簡稱消保官) 職掌現況情形提出說明。

一、消費者保護行政組織體系方面

依消費者保護法所定消費者保護行政機關，計有如下三類 (其體系圖如附表八) :

- (一) 政策研擬審議及監督機關：行政院為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，設消委會 (第四十條) ，為一新設機關。
- (二) 主管機關：有關消費者保護行政工作之主管機關，消保法並未有所更易，仍維持中央為中央目的事業主管機關；省 (市) 為省 (市) 政府；縣 (市) 為縣 (市) 政府 (第六條) 。

註十二：ibid, pp.432-433.

消保法第四章行政監督第三十三條至第三十七條規定有關調查、扣押、檢驗、限期改善、限期回收或銷燬、公告等行政處分，僅直轄市及縣（市）地方主管機關可以為之，中央或省之主管機關認為必要時，依第三十八條規定亦得為之。

(三)執行及調解機關：以下三種機關均屬消保法規定之新設機關。

1. 消費者服務中心：省（市）及縣（市）政府應設消費者服務中心，辦理消費者之諮詢服務、教育宣導、申訴等事項（第四十二條）。
2. 消費爭議調解委員會：直轄市及縣（市）政府應設消費爭議調解委員會，依法處理有關消費爭議之調解事宜（第四十五條）。
3. 消保官：消委會、省（市）、縣（市）政府各應置消保官若干名，依法辦理消保官業務（第三十九條）。

二、消保法有關消委會之職掌規定方面

消委會依據消保法及其相關法令規定，其職掌如下：

(一)消保法第四十一條規定之職掌

1. 消費者保護基本政策及措施之研擬及審議。
2. 消費者保護計畫之研擬、修訂及執行成果檢討。
3. 消費者保護方案之審議及其執行之推動、連繫與考核。
4. 國內外消費者保護趨勢及其與經濟社會建設有關問題之研究。
5. 各部會局署關於消費者保護政策及措施之協調事項。
6. 監督消費者保護主管機關及指揮消保官行使職權。
7. 消委會應將消費者保護之執行結果及有關資料定期公告（第二項）。

(二)消保法其他規定之職掌

1. 消保官之任用及職掌研擬事項（第三十九條第二項）。
2. 消委會組織規程辦事細則及會議規則之研擬及訂定事項（第四十條）。
3. 置消保官若干名（目前置三至五名），依法辦理消保官業務（第三十九條第一項）。
4. 指派消保官代行職權（消保官任用及職掌辦法第四條及第八條）。
5. 消費者保護團體評定辦法之訂定及評定事項（第四十九條第四項）。
6. 對於地方主管機關命企業經營者停止營業或勒令歇業之核准（第六十條）。

7. 消保法及其相關法規之修訂、擬釋事項（第三條）。

綜合上述規定，消委會之職掌可歸納為下列數種：

(一) 研擬及審議消費者保護政策

1. 消費者保護基本政策及措施之研擬及審議。
2. 消費者保護計畫之研擬、修訂及執行成果檢討。

(二) 協調及監督消費者保護主管機關，執行消費者保護工作

1. 各主管機關消費者保護方案之審議。
2. 各主管機關執行消費者保護方案之推動、連繫與考核。
3. 各中央主管機關關於消費者保護政策及措施之協調。
4. 消費者保護主管機關之監督。
5. 將消費者保護之執行結果定期公告。

(三) 指揮消保官行使職權

1. 指揮消委會消保官行使職權。
2. 指揮省（市）、縣（市）政府消保官行使職權。

(四) 研修消保法及其相關法規

1. 研修消保法及其相關子法。
2. 檢討與消保法有關之其他法規。

(五) 其他

1. 國內外消費者保護趨勢及其與經濟社會建設有關問題之研究。
2. 優良消費者保護團體之評定。
3. 將消費者保護有關資料定期公告。

另外，消委會前於八十四年十月二十六日第十九次委員會議，即針對本問題討論通過該會督導組所提「行政院消費者保護委員會加強對主管機關監督方案」，其具體作法如下：

1. 繼續檢討「消費者保護行政機關分工表」，協調指定主管機關。
2. 改善基層辦理消費者保護業務人力問題。
3. 協助省（市）、縣（市）政府編列辦理年度消費者預算。
4. 參考日本消費者保護行政體系，修訂法令，以合理分工。
5. 協調主管機關就重大消費問題之辦理情形，到消委會委員會議報告。
6. 辦理消費者保護工作執行情形之考核。

7. 請中央各目的事業主管機關指定有關消費者行政業務之負責單位。

三、消保法有關消費者保護官之職掌規定方面

消保官之職掌，依據消保法及依消保法第三十九條第二項授權由行政院訂定公布之「消費者保護官任用及職掌辦法」規定，其職掌如下：

- (一)處理消費爭議之申訴事宜（第四十三條第三項）。
- (二)擔任消費爭議調解委員會之主席，處理消費爭議調解事宜（第四十四條及第四十五條）。
- (三)就消費者保護團體擬提起之消費者損害賠償訴訟、不作爲訴訟行使同意權（第四十九條、第五十條及第五十三條）。
- (四)向法院訴請停止或禁止企業經營者重大違反消保法有關保護消費者規定之行為（第五十三條）。
- (五)消保官行使職權時，得爲必要之調查（消保官任用及職掌辦法第四條第三項）。

另外，消保官任用及職掌辦法第四條係參採檢察官「檢察一體」及訴訟審級制度概念，明定消保官分工原則如下，並於第八條規定得報經消委會核准指派消保官代行職權。

1. 直轄市及縣（市）政府消保官，原則上係以辦理申訴及調解業務爲主。
2. 省（市）政府消保官，原則上係以對於消費者保護團體提起之損害賠償訴訟或不作爲訴訟，行使同意權爲主。
3. 消委會消保官，原則上係以辦理就企業經營者有重大違反消保法規定之行為，向法院提起不作爲訴訟爲主。

肆、問題分析與建議

本節擬先就消委會之現況進行檢討之後，然後再就有關消委會之定位問題予以分析探討。

一、消委會之現況檢討

消委會係行政院爲研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，依消保

法第四十條規定所設置，為消費者保護政策研擬、審議及監督機關，主要在辦理消保法第四十一條第一項規定之六項職掌事項。消委會自八十三年七月一日正式成立以來，在主任委員領導之下，以精簡之組織與人力，逐步推動消保工作過程中，許多問題尚待克服，在現行體制下，消委會之主要問題並可分為組織架構與職權二方面檢討如下：

甲、消委會之組織架構

(一)消委會組織編制過於精簡

消委會本諸組織架構及員額精簡原則成立，置委員十一人至十九人，除秘書長、副秘書長、秘書及消保官外，並設企劃、督導、法制及行政四組，其中行政組及會計、人事、政風等業務，均由行政院秘書處派員兼任辦理（組織架構及員額配置圖如附表九）。消委會目前在僅有十九位專任人員架構下，由於人少事繁，且相關行政支援兼任人員又因本職工作繁重，難以兼顧，一年半來負責推動消費者保護有關工作，時感力有未怠；為配合業務需要，似有就組織架構及人員配置重行檢討之必要。

(二)消委會主任委員人選規定

消委會採委員會制，由於主任委員及其他委員均屬兼任性質，為發揮委員會功能，主任委員之地位益形重要。消保法第四十條第二項明定主任委員由行政院副院長兼任，固有其特別用意，惟似嫌失之僵化，似可將之修正為以行政院副院長為主任委員或由行政院院長指定政務委員一人為主任委員，俾保持運用彈性。

(三)消委會缺少必要的附屬機構

由於消費生活涵蓋的層面甚廣，而各目的事業主管機關又因受到其職權上之限制，無法從事統籌性、一般性的消費者保護教育宣導工作，提高消費水準；亦無法從事一般性消費生活商品之檢驗檢測工作，或是進行消費糾紛之瑕疵檢驗工作，保障消費者權益；更無法從事消費資訊之蒐集整合及統計分析工作，提供消費者使用；參考外國立法例，上述工作宜由消委會負責辦理。惟消委會因限於人力的精簡以及專業人員的缺乏，亦無力辦理，經參考法國國立消費研究所、日本國民生活中心所設商品測試中心及德國商品檢驗基金會等外國立法例，宜在消委會設一附屬機構——消費生活研究所，並建議在消保法第四十條增列第三項規定：「消費者保護委

員會設消費生活研究所，辦理消費者之教育宣導、商品服務之檢驗檢測、消費資訊之整合研析等工作。其組織規程由行政院定之。」以專責辦理是項工作。

(四)省(市)、縣(市)政府辦理消費者保護工作之人力及經費不足

省(市)、縣(市)政府依消保法規定為各該地方消費者保護之主管機關，因係第一線實際負責消費者保護的執行工作，消費者的感受最為直接，對於消費者保護工作的執行成效實居於舉足輕重的地位。

惟地方政府並未為此設置專責人力及編列專用業務經費，來好好扮演其地方主管機關的角色，即連消保法規定應設之消費者服務中心，亦以臨時性任務編組方式予以應付了事。究其原因有三：

1. 主管對於消費者保護觀念缺乏認識，故無法有效推動消費者保護業務。
2. 地方政府因受限於組織員額精簡政策，組織編制修改不易，無法增加專責人力及經費辦理，導致專業知識之養成、經驗之傳承有其困難，影響消費者保護業務之辦理成效。
3. 地方首長因業務繁重，無法分身兼顧消費者保護工作。

為落實消費者保護工作之執行，保障消費者權益，建議應於省(市)、縣(市)政府早日成立消費者保護行政專責單位，使其定位明確，並研究消費者服務中心可否與消費者保護官結合，以避免疊床架屋，並發揮其應有功能。

乙、消委會之職權

(一)消保法並未明文授權消委會指定主管機關

消費者保護工作係由主管機關負其執行責任，消保法第六條明定其主管機關，中央為各目的事業主管機關、省(市)為省(市)政府、縣(市)為縣(市)政府。惟消費關係內容龐雜、消費型態日新月異，常有可能發生主管機關不明確之情形，例如新興之瘦身美容中心等行業即為適例。依消費者保護法第四十一條規定，消委會負有監督消費者保護各主管機關之責，為避免因主管機關不明確，而影響消費者保護工作之執行成效，似宜於消保法第六條增列第二項規定：「前項主管機關不明確者，由行政院消費者保護委員會指定之。」以資因應。

(二)消委會如何監督主管機關

依消保法第四十一條規定，消委會職掌之一，為監督消費者保護主管機關，惟消保法除於第四十一條第二項設有消委會應將消費者保護之執行結果定期公告之規定外，其他有關消委會應如何監督主管機關，所可採之具體措施如何等規定，均付之闕如。

如果發生重大消費爭議事件，消委會應如何對主管機關進行有效監督？厥為本會功能能否發揮之最大關鍵所在。爰就理論及法令依據分述如下：

1. 消費者保護政策、方案及法令之審議監督：

消委會依消保法第四十一條第一項第六款及第三條規定，可以要求各主管機關檢討現行與消費者保護有關之政策及法令規定，並納入各機關消費者保護方案予以推動執行，俾健全消費者保護有關政策及法令規定。此種審議監督，屬於一種事前監督性質，可以有效預防及減少消費爭議事件之發生，消委會在這一方面的工作，已逐漸發揮其功能。

在此要補充說明的是，各主管機關平時即應作好有關消費者保護之教育訓練及相關政策與法令之檢討工作，以有效防止重大消費爭議事件發生；一旦發生重大消費爭議事件時，經調查結果如屬於該機關之責任者，各該主管機關即應負其責任。這是一項紮根的工作，同時可以發生責任釐清的效果。

2. 消費者保護方案執行之考核監督：

各主管機關當年度之重大消費者保護工作，均應納入各該機關之消費者保護方案予以推動執行。而消委會依消保法第四十一條第一項第三款及第六款之規定，於每年度結束後，將辦理各主管機關消費者保護方案執行情形之考核工作，並將其結果公告之，俾社會各界均能瞭解各主管機關辦理消費者保護工作之績效。此種考核監督，屬於一種事後監督性質，可以有效確保主管機關執行消費者保護方案之績效，必要時，並得呈報行政院核定作為獎懲之依據，消委會在這一方面的工作，亦將逐漸發揮其功能。

3. 重大消費事件之處理監督：

消委會依消保法規定僅為上述兩種監督，如發生重大消費爭議事件時，消委會依現行消保法規定，僅能協調主管機關儘速處理，並將處理

情形適時前來消委會委員會議報告。建議消保法增列有關監督權限，俾消委會就主管機關對重大消費事件之處理情形，能依下列程序進行更為有效之監督。此種處理監督，屬於一種個案（專案）監督性質，外界對消委會在這一方面的期待甚高，多數認為消委會應多發揮這種監督功能。

(1) 先請主管機關立即處理，並適時前來本會委員會議報告。

(2) 主管機關如果拖延或拒不處理者：

① 訴諸輿論：本會可訴諸輿論，對該主管機關造成輿論壓力。

② 實地瞭解現況：消委會可視實際需要儘速指派該會消費者保護官會同主管機關及相關學者專家實地前去瞭解現況；現況瞭解後如認主管機關有怠忽職守之情事者，可依一般行政監督體例，得報請行政院處理之；並得建議將承辦人員依法移送公務員懲戒委員會懲戒；如另涉刑事責任者，並得建議移送檢察官偵查。

上述消委會就重大消費事件欲實地瞭解現況，依現行消保法規定觀之，由於缺乏明確的法源依據，且其程度如何？與調查權有何不同？又因事涉專業能力，消委會本身有無能力自行瞭解分析現況能力？均成問題。至有關懲戒及處理權限，依法僅其上一級主管機關可以為之，消委會因非屬各目的事業主管機關之上級機關，除非另有法律明文規定作為依據，否則僅能以函報行政院處理方式為之。

③ 代執行：對於主管機關應執行法令而不執行者，消委會能否基於監督立場代為執行？由於消委會非屬消保法所稱之主管機關，而「代執行」通常需以法律明文規定者始得為之，且依法亦僅其上一級機關可以「代執行」，故消委會原則上應無代執行之權限。

④ 不作為訴訟：消保法第五十三條所定不作為訴訟，明文規定就「企業經營者」重大違反消保法有關保護消費者規定之行為，消保官或消費者保護團體始得向法院提起停止或禁止該行為之不作為訴訟。該不作為訴訟之對象僅以「企業經營者」為限，不包括「主管機關」在內。除非消保法能夠參考外國立法例賦予消保官「行政監察使」之職權，惟可能因此造成與監察院職權衝突。

由於消保法並未明文規定對於主管機關不應作為而仍予作為，

致有害及消費者權益之行爲，消委會可以向司法機關提起不作爲訴訟，原則上仍應依一般行政監督體例，由消委會報請行政院核定後，停止或撤銷之，不能自行或指揮消保官對主管機關向司法機關提起不作爲訴訟。

綜合上述意見，建議於消保法第四十一條增列一項規定：「行政院消費者保護委員會對於主管機關所爲有關消費者保護之命令或處分，認爲有違背法令或逾越權限，或應執行法令而不執行者，得報請行政院停止、撤銷或處理之。」除可避免爭議外，並得有效發揮監督功能。

(三) 消保官法定職權不足

有關消保官之職權，消保法並未概括規定，僅就具體個別事項設有由消保官處理之規定，另以委任立法方式，於消保法第三十九條第二項規定，授權行政院訂定「消費者保護官任用及職掌辦法」。該辦法關於消保官職權之規定，如於消保法或相關法律無具體明文規定依據，則任何涉及人民之權利或義務事項規定，即可能發生是否符合中央法規標準法第五條第二款規定，關於人民之權利、義務事項「應以法律定之」規定之爭議。

消保法第四章行政監督第三十三條至第三十七條規定有關調查、扣押、檢驗、限期改善、限期回收或銷燬、公告等行政處分，僅直轄市及縣（市）地方主管機關可以爲之，中央或省之主管機關認爲必要時，依第三十八條規定亦得爲之。惟不包括消委會在內。

由於消保法並未具體明文賦予消保官對企業經營者之調查權，故消保官任用及職掌辦法第四條第三項有關「消費者保護官行使職權時，得爲必要之調查」之規定，在實際運作上恐將引起爭議，爲期消保官之職權能有堅強而充分之法源依據，建議於消保法第三十九條增列一項爲第二項：「前項之消費者保護官，並得爲本法第三十三條第三十四條之措施。」原第二項則移列爲第三項。

另外，消保官的定位問題，亦影響消保官的職權及功能。目前消保官暫定爲行政官，專責辦理消保法規定之申訴、調解、同意及不作爲訴訟等職務，在未修法明定之前，消保官因不具有外國立法例之「行政監察使」權限，對主管機關所爲之行爲，自不得行使行政調查權；而消委會之監督

權是否包括行政調查權在內，因法無明文可資依據，似亦應持否定之見解。因此，消委會不得自行或以指揮消保官行使職權（行政調查權）之方式，對主管機關進行調查。從而勢將導致消委會之監督權無法落實之結果，惟賦予消委會或消保官行政調查權，是否侵害監察院之職權，亦值作進一步之研究探討。

二、消委會之定位問題

一個機關如果定位不明確，則所欲達成的目標就會不明顯，功能自然也就無法發揮。因此，要使消委會功能得以充分發揮，就須重行檢討該會之定位問題。本節擬分就消委會定位為政策研擬審議及監督機關，與定位為目的事業主管機關兩種情形，加以分析探討。

甲、將消委會定位為消費者保護基本政策之研擬、審議及監督機關參考外國立法例及我國現況情形，尚可分成下列兩種情形加以探討：

(一)維持現行體制

目前消委會依消保法之規定，係定位在消費者保護之政策研擬、審議及監督機關，有關消費者保護工作之執行事宜仍由各主管機關自負其責。消委會設立之目的，主要在發揮對於消費者保護主管機關之事前協調及事後監督之功能，因其辦理協調工作，具有跨部會性質，另因其辦理監督工作，並具有超部會性質，故消保法明定應由行政院副院長擔任消委會主任委員。

由於消費者保護工作涵蓋層面甚廣，如僅由一主管機關單獨負責，效果可能相當有限，外國立法例亦甚少僅委由一單一主管機關辦理，反以協調各目的事業主管機關辦理方式為主，可供參考。我國在現行體制之下，消委會自成立以來，即戮力於消費者保護工作推動之協調事宜，如能針對消委會前述之缺失問題予以逐一檢討改善，並健全其組織架構，充實其人力經費，以及強化其監督權限等，則消委會亦應可發揮其一定之功能，現行體制似尚無變更之必要。

(二)將消委會併入行政院經濟建設委員會

消費與生產係屬一體之兩面，二者關係密不可分，故消費者保護問題事實上就是一種經濟層面的問題，允宜自經濟的角度予以切入處理。因

此，消費者保護政策宜納入經濟政策予以通盤考量，如日本以經濟企劃廳作為承上啓下的機關，在內閣成立消費者保護會議、在該廳成立國民生活審議會、該廳下設國民生活局、另外並設立國民生活中心，負責協調推動及監督消費者保護工作之進行，可資參考。

我國行政院經濟建設委員會具有類似日本經濟企劃廳之功能，自成立以來，亦係針對有關經濟建設的政策及執行事宜，作為其主要業務，其功能並已為社會各界所肯定。如果消委會要予重行檢討定位，並希望充分發揮消費者保護政策研擬、審議及監督機關之功能者，建議參考日本立法例，改在行政院設消費者保護會報，由行政院院長擔任會報主持人，該會報由各部會首長參加，並由行政院經濟建設委員會負責其幕僚作業事宜。至現行消委會有關業務則併入行政院經濟建設委員會增設一處或消費者保護局專責辦理。

乙、將消委會定位為一綜合消費者保護業務之中央目的事業主管機關參考外國立法例及我國現況情形，亦可分成下列兩種情形加以探討：

(一)將消委會改定為消費者保護業務之中央目的事業主管機關

人人均為消費者，消費者為弱勢團體，亟需成立一個機關專責辦理消費者保護工作，俾落實保障消費者權益，如瑞典即為此成立消費者保護局，作為其目的事業主管機關，負責有關消費者保護工作之決策及執行，至於對於有關市場公平交易秩序之管理，則另設置全國競爭局辦理，可供參考。

我國有關市場公平交易秩序之業務，業已設置公平交易委員會專責予以辦理，並獲致相當成效；目前尚缺一消費者保護專責目的事業主管機關，而係交由各目的事業主管機關辦理，惟因政出多門，而且協調費時，導致績效未達理想。如果消委會定位重行檢討而欲有所改變時，建議參考瑞典立法例，比照行政院公平交易委員會之例，將消委會明定為消費者保護業務之中央目的事業主管機關，俾得以落實消費者保護工作之推動。

(二)將消委會與行政院公平交易委員會合併

鑒於行政院公平交易委員會為負責執行消費者權益事項中「公平交易事項」之主管機關，與其他各主管機關同屬實際落實執行消費者保護工作之機關；而消費者保護事項除就交易是否公平合理外，並涉及商品及服務

之品質與安全等實質問題，不公平交易委員會之權責所能涵蓋。故基於機關定位、功能及主管法規之不同，消委會不宜併入行政院公平交易委員會。

雖然消費者保護法具有消費者保護基本法性質，而公平交易法亦係為保護消費者利益之一種立法，二者原均有設置中央目的事業主管機關辦理之必要；惟因消費者保護業務與公平交易業務具有相輔相成之功能，由同一機關專責辦理，亦能發揮一定的效果。如法國即為此而設立交易競爭與消費詐欺受害防止總局來辦理該二項業務，可供參考。故為期組織員額精簡，並避免疊床架屋，似可參考法國立法例，將現行消委會與行政院公平交易委員會合併，名稱並建議修正為「行政院消費者保護與公平交易委員會」或「行政院公平交易與消費者保護委員會」，以專責辦理消費者保護及公平交易兩方面工作之決策及執行。

伍、結語

我國目前消費者保護工作依消保法規定，仍維持消保法公布施行前以各目的事業主管機關為其主管機關，並由各主管機關負其執行成敗責任之現況，惟因消保法為一嶄新的法律規定，各目的事業主管機關或因不瞭解消保法之規定，或仍維持過去以「生產者為本位」之作法，或各主管機關間協調不一的結果，因此消費者保護工作之執行成效亟待加強，乃亟需有一統合機關負責協調與監督，俾各主管機關得以齊一腳步，落實推動消費者保護工作，這也是消保法明定增設消委會之主要理由。

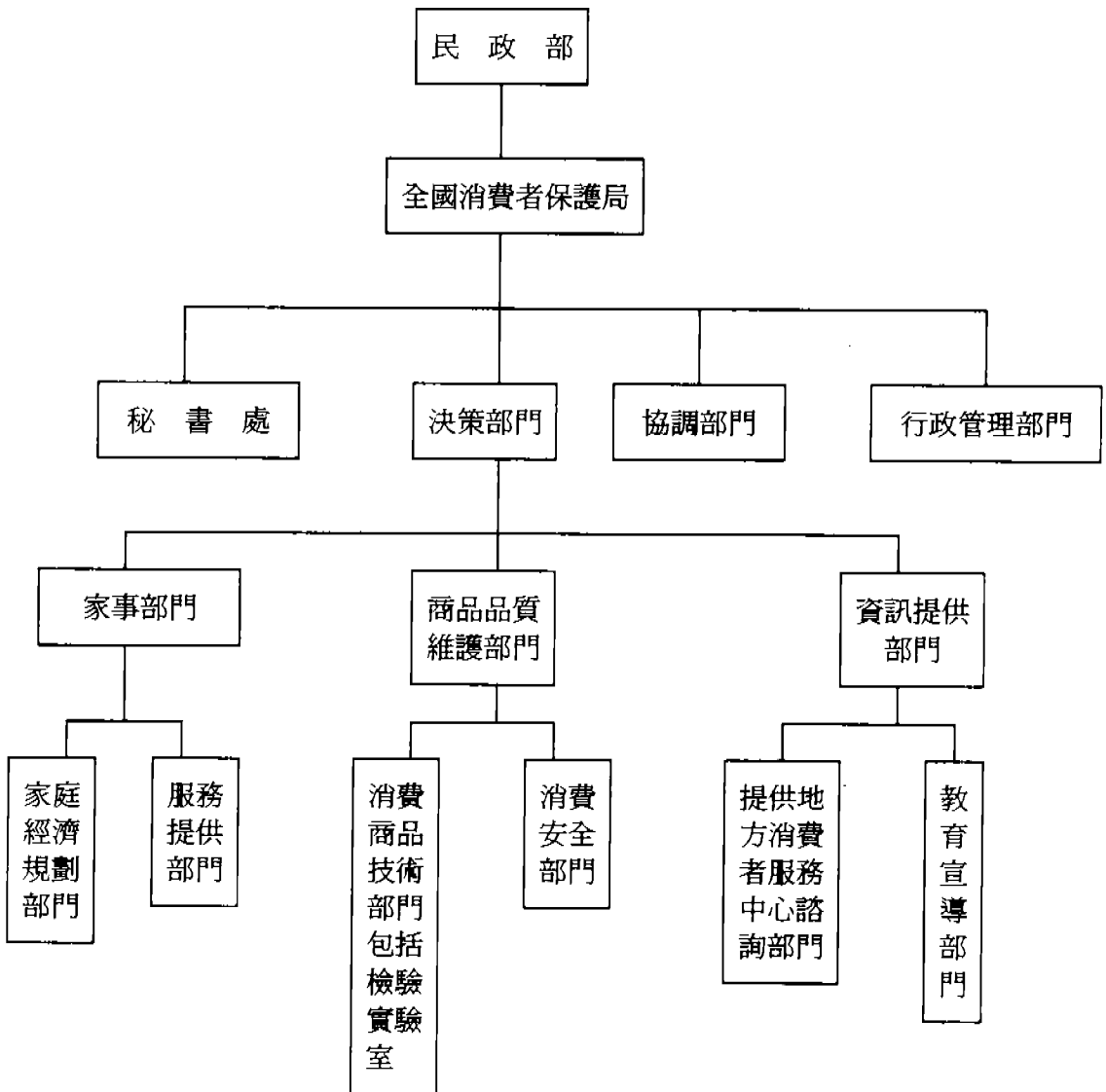
在消保法公布施行二年後及消委會成立近二年的今天，能夠針對消委會之職掌及展望予以通盤檢討，對將來消費者保護工作的落實推動，確有其正面的意義，值得肯定。在面對國際化、自由化之要求下，各國均一方面減少對產業之行政規制（精減員額），一方面則加強對消費者之行政保護（增加員額），我國目前之消費者保護行政架構，顯然不足以配合此項發展趨勢，亟需加以檢討改善因應。

消委會依消保法規定成立，其目的係為保護消費者權益，促進國民消費生活安全，與提昇國民消費生活品質。展望消委會未來，要落實消費者保護工

作，除應充實相關的人力與經費外，主要繫於保護監督功能的發揮，以及位居第一線工作的地方政府的落實執行，如此方得克竟其功。鑒於消費者保護工作已蔚為世界潮流，更是攸關台閩地區二千一百萬消費者之權益，這是政府施政重點中一項新的考驗，也是社會進步的象徵，讓我們為達成預期目標而努力。

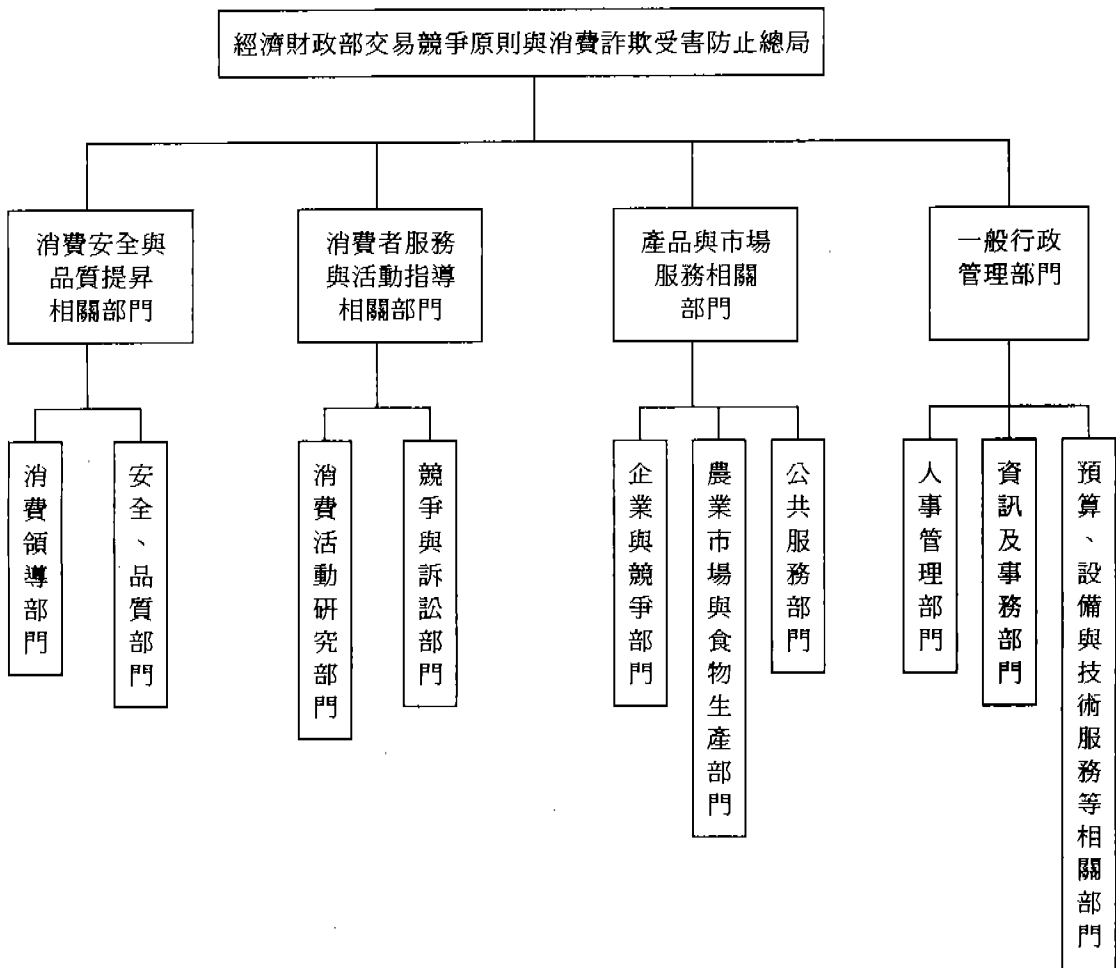
【附表一】瑞典消費者保護中央專責主管機關

民政部下之全國消費者保護局組織圖

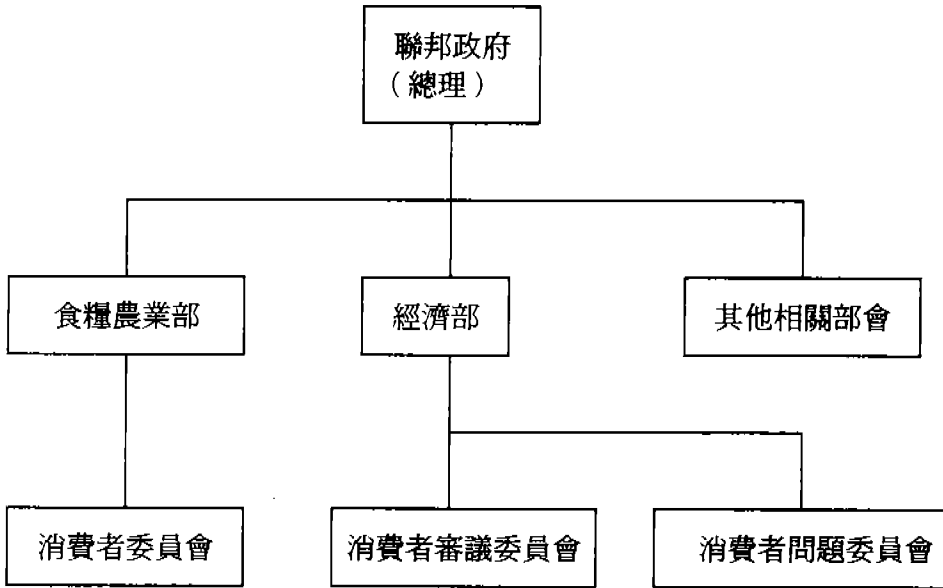


【附表二】法國消費者保護中央專責主管機關

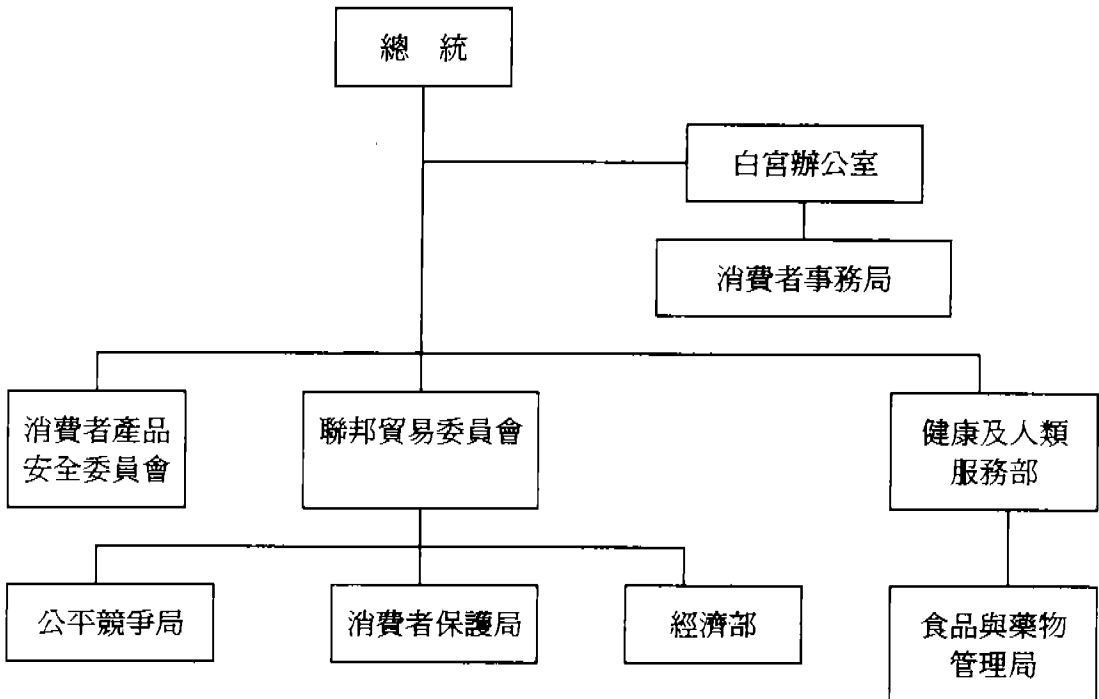
經濟財政部下之交易競爭原則與 消費詐欺受害防止總局（ DGCCRF ）組織圖



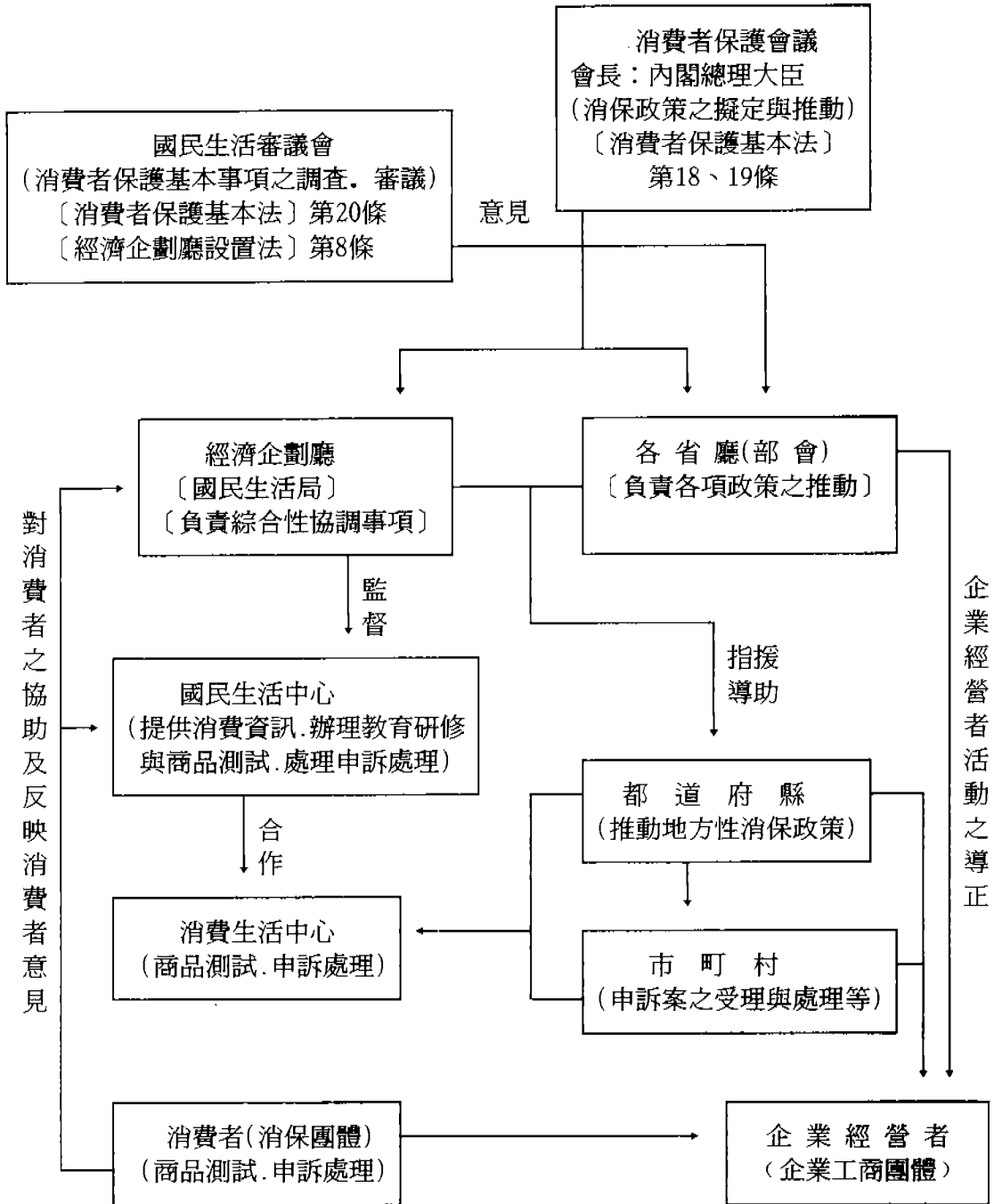
【附表三】德國聯邦政府消費者保護主要行政機關組織圖



【附表四】美國聯邦政府消費者保護主要行政機關組織圖

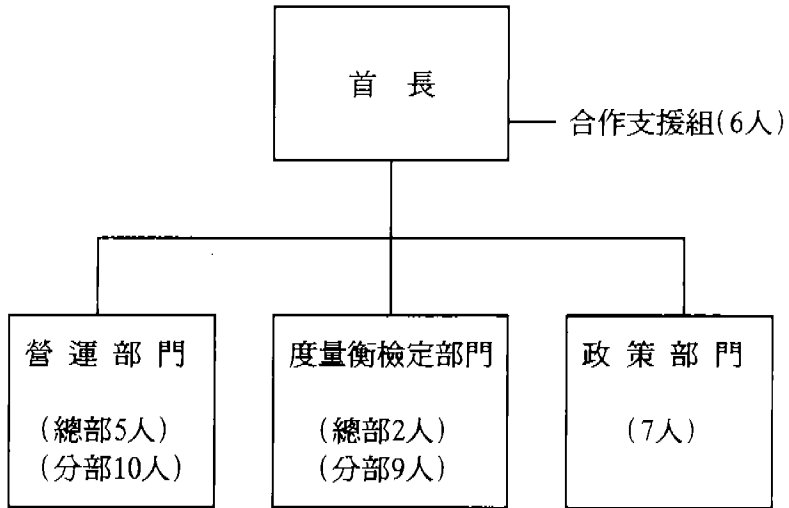


【附表五】日本消費者行政體系

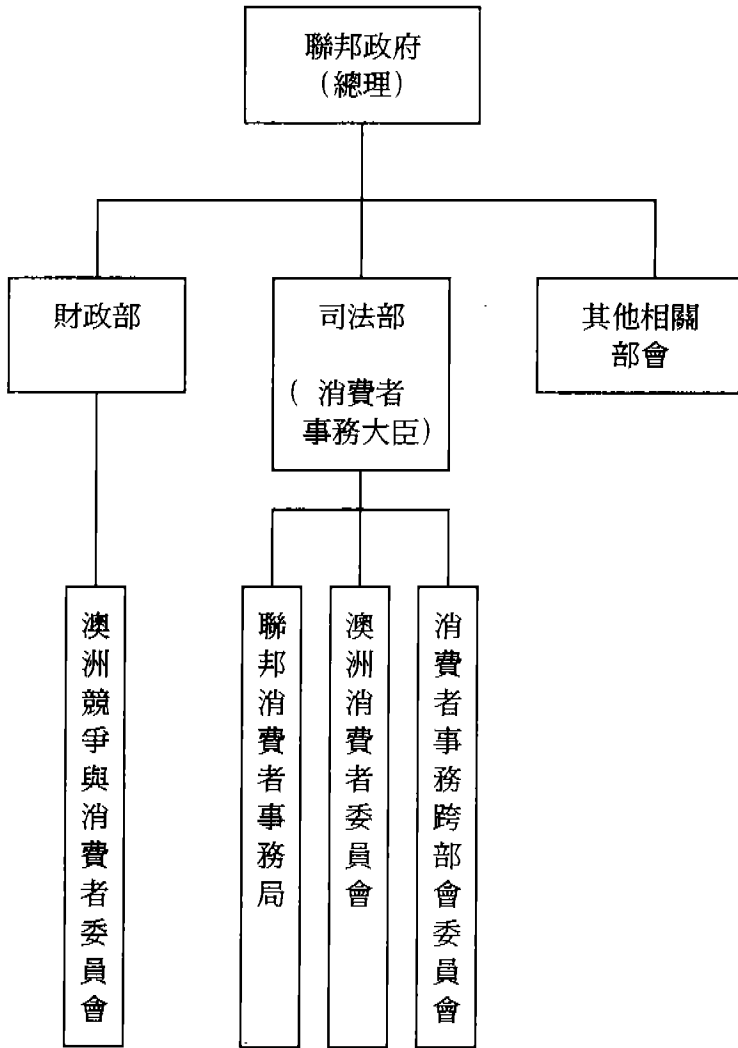


譯文資料來源：日本經濟企劃廳國民生活局消費者手冊(1995年版)第12頁

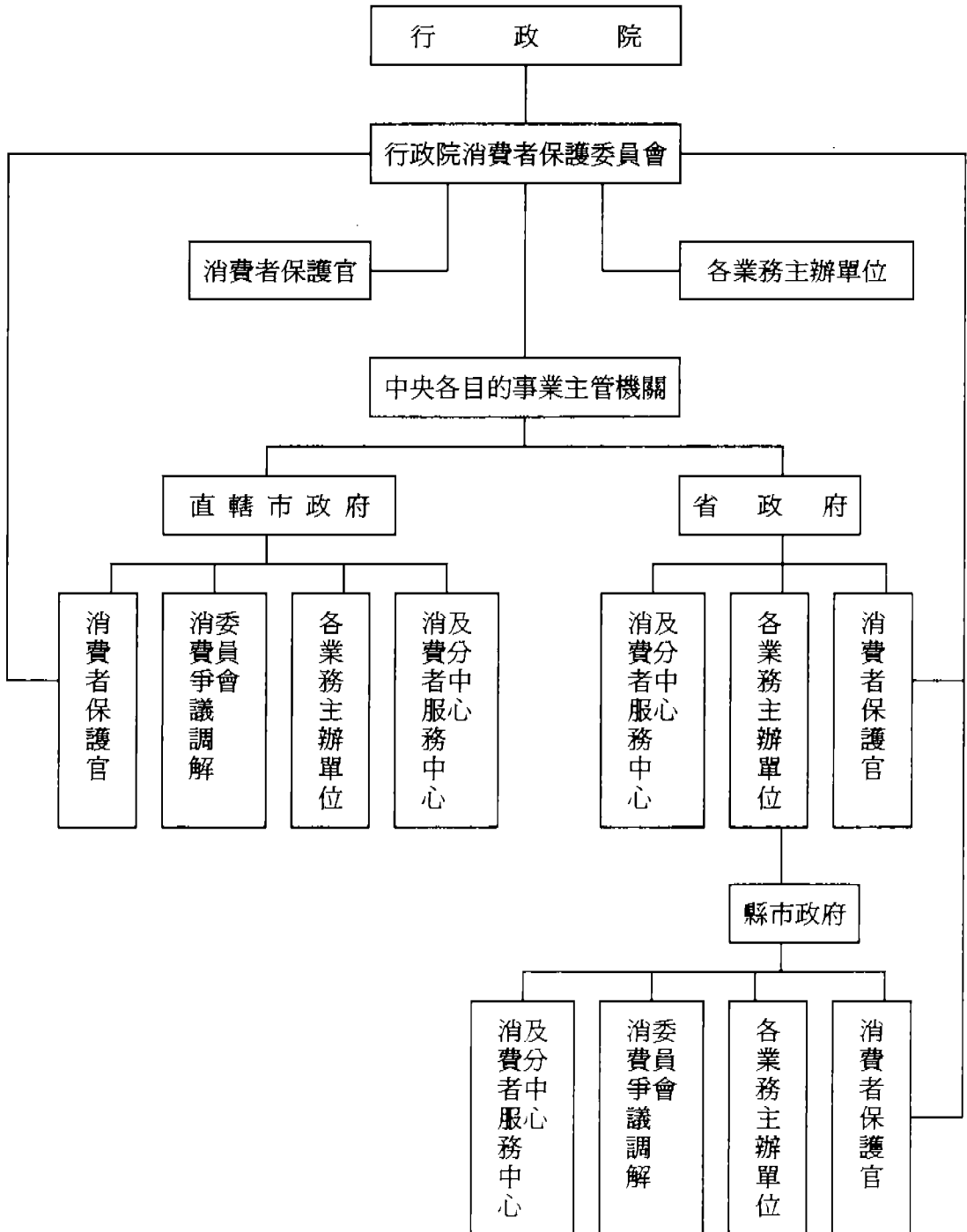
【附表六】紐西蘭消費者事務部 (Ministry of Consumer Affairs) 之組織圖



【附表七】澳洲聯邦政府消費者保護主要行政機關組織圖



【附表八】消費者保護行政機關體系表



【附表九】行政院消費者保護委員會組織架構及員額配置圖

