

# 消費者保護主管機關應有的 義務與與責任

黃明陽 \* 著

壹、前言	伍、問題與改進措施
貳、主管機關	陸、結語
參、主管機關的義務	柒、附圖
肆、主管機關的責任	

## 壹、前言

消費者保護的問題遠在產業革命發生後，即逐漸萌芽，並不是現在才有的問題。一九六二年美國總統甘迺迪致國會特別咨文（註一）中，明白揭示消費者有：求安全的權利、明瞭事實真相的權利、自由選擇的權利及意見受尊重的權利等四項基本權利（註二）後，即蔚為世界潮流，成為世界各國所高度關切的共同課題。一九六九年美國總統尼克森並增列消費者受害有求償的權利（註三），構成了消費者的五大基本權利。

\* 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。

註一：關於美國甘迺迪總統於一九六二年向美國國會提出之特別咨文內容，請參閱李文雄譯「保護消費者權益致國會的特別信函」，刊於消費者保護研究第一輯，頁一五七至頁一六六，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十四年六月。

註二：參閱周宇著「消費者保護之研究」，頁二十四及頁二十五，學生書局印行。認為美國甘迺迪總統特別咨文中，具體提及消費者四大權利為：消費者有覓求安全之權利（the right to be safety）；消費者有明瞭事實真相之權利（the right to be informed）；消費者有選擇商品之權利（the right to choose）；消費者有自由發表意見，並要求政府參酌之權利（the right to be heard）。另請參閱李仲一著「消費者保護法論」，頁三十五及頁三十六，凱倫出版社印行，則將之譯為要求安全的權利、被告知的權利、選擇的權利、表達意見的權利。顯見國內學者對該等權利之譯文並未見統一。

消費者保護與每個人之生命身體財產安全息息相關，關係我們的日常生活甚鉅，我國對於消費者之保護工作，係採循序漸進方式辦理，在歷經個別立法保護時期（註四）、消費者保護方案時期（註五）後，於八十三年一月十一日公布施行「消費者保護法」（以下簡稱本法或消保法），正式進入「消費者保護法」時期（分期表如附圖一）。並於同年七月一日成立「行政院消費者保護委員會」（註六，以下簡稱消委會），將消費者保護之理念與責任正式納入政府的行政體系中，使我國消費者保護工作邁入另一個新紀元。

基於人人都是消費者，而沒有消費，就沒有生產，消費可以說是企業生產的原動力，要使企業能夠永續發展，就必須重視消費者保護的工作。同時，政府亦希望藉著對於消費者的保護，來導引企業的正常發展，使消費者保護與企業發展得以相輔相成，這就是政府制定消費者保護法的真諦。

雖然消費者問題主要涵括政府機關、企業經營者及消費者本身等三個主體（主體關係圖如附圖二，註七），必須三個主體均能建立正確觀念，消費者保護工作才能圓滿順利推展，惟徒法不足以自行，各級政府機關（尤其是主管機關）所負責的保護消費者工作，是否能夠落實執行，實居於工作成敗之主要關

註三：關於消費者的第五項權利，即受害有求償的權利（the right to redress），參見周宇著前揭書頁二十五，李伸一著前揭書頁三十七。

註四：我國有關消費者保護的工作，政府從開始即以個別立法方式，如制定食品衛生管理法、商品檢驗法、商品標示法、藥物藥商管理法、度量衡法等保護消費者之法律，來保障消費者權益，此即所謂個別立法時期。

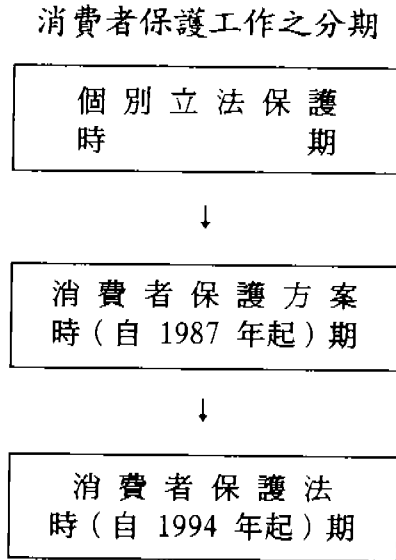
註五：行政院鑒於與消費者有關之法令及主管機關甚多，為加強有關機關之協調聯繫，爰於七十六年一月核定實施消費者保護方案，此即所謂消費者保護方案時期。有關消費者保護方案之內容及其執行情形，請參閱內政部社會司編印，「消費者保護行政資訊」（民國七十七年版）。

註六：消費者保護法於民國八十三年一月十一日經立法院三讀通過，並由總統於同日公布施行後，行政院即依該法第四十條規定成立專案小組，積極辦理有關消費者保護委員會籌備事宜，卒於同年七月一日正式成立。有關該會之籌備情形，詳見「行政院消費者保護委員會籌備實錄」，行政院消費者保護委員會編印。

註七：參見「消費者問題與法律」，頁二十一，內政部社會司印行，該資料據前言中之說明，係節錄譯自日本北川善太郎、及川昭伍合編之消費者保護法之基礎一書，原書由日本青林書院於一九七六年初版，一九八一年第三次增印補充資料，內容涵蓋面廣，甚有參考價值。

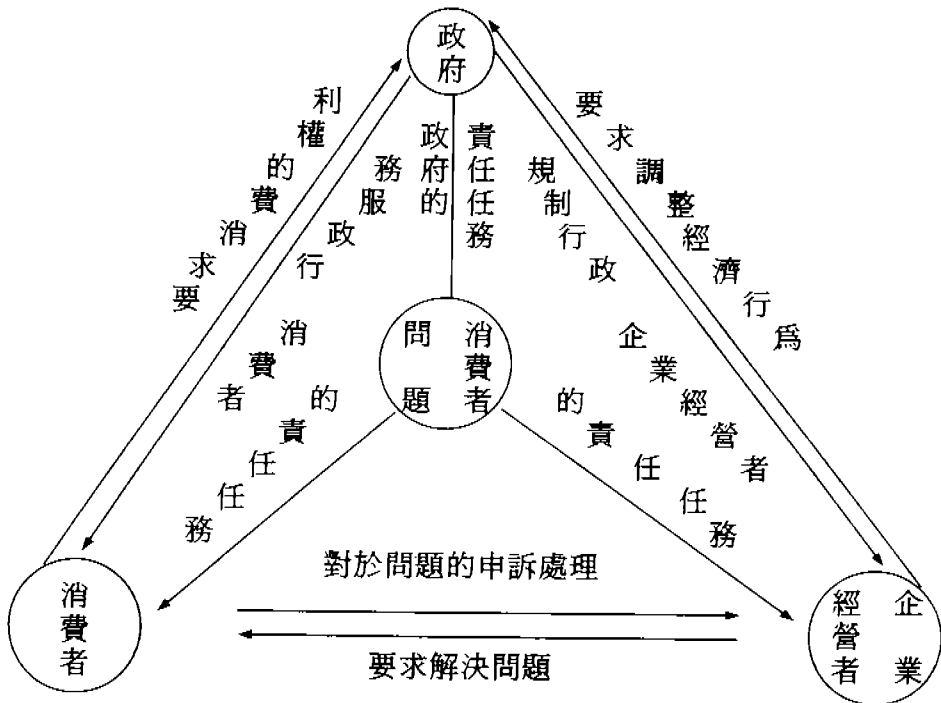
鍵地位。

附圖一



附圖二

消費者問題主體關係圖



## 貳、主管機關

依照消費者保護法所定之消費者保護行政機關，約可歸納為主管機關、中央審議及監督機關、執行及調解機關等三種類型（體系表如附圖三，註八）。當然，政府有保障消費者權益的義務，惟消費者保護工作應由主管機關負實際執行之責任。

依照本法第六條規定，負責實際執行消費者保護工作之主管機關如次：

### 一、中央主管機關—為中央各目的事業主管機關。

目前中央消費者保護工作，分由中央各目的事業主管機關主管，例如建築安全、不動產交易及自來水為內政部主管；商品標示、商品檢驗為經濟部主管；金融及保險為財政部主管；郵電、旅遊、觀光、交通運輸為交通部主管；補習班為教育部主管；農漁產品為行政院農業委員會主管；輻射問題為行政院原子能委員會主管；公平交易為行政院公平交易委員會主管；廣播、報紙、電視廣告為行政院新聞局主管；食品、化妝品及藥品為行政院衛生署主管；毒性物質為行政院環境保護署主管等。

至行政院消費者保護委員會，係行政院依據本法第四十條規定所設立，為一政策審議及監督機關，並非本法第六條所稱之主管機關。

### 二、省（市）主管機關—為省（市）政府。

省（市）政府消費者保護工作，依其業務性質，亦分由各目的事業主管單位主管，行政院消費者保護委員會並指定建設單位為其綜合辦理單位，以利業務連繫。

---

註八：關於我國消費者保護行政機關及職權部分，在劉春堂著「論我國消費者保護行政」一文中，對此有詳細之論述，可供參閱。該文刊於消費者保護研究第一輯，頁一一三至頁一二一，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十四年六月。

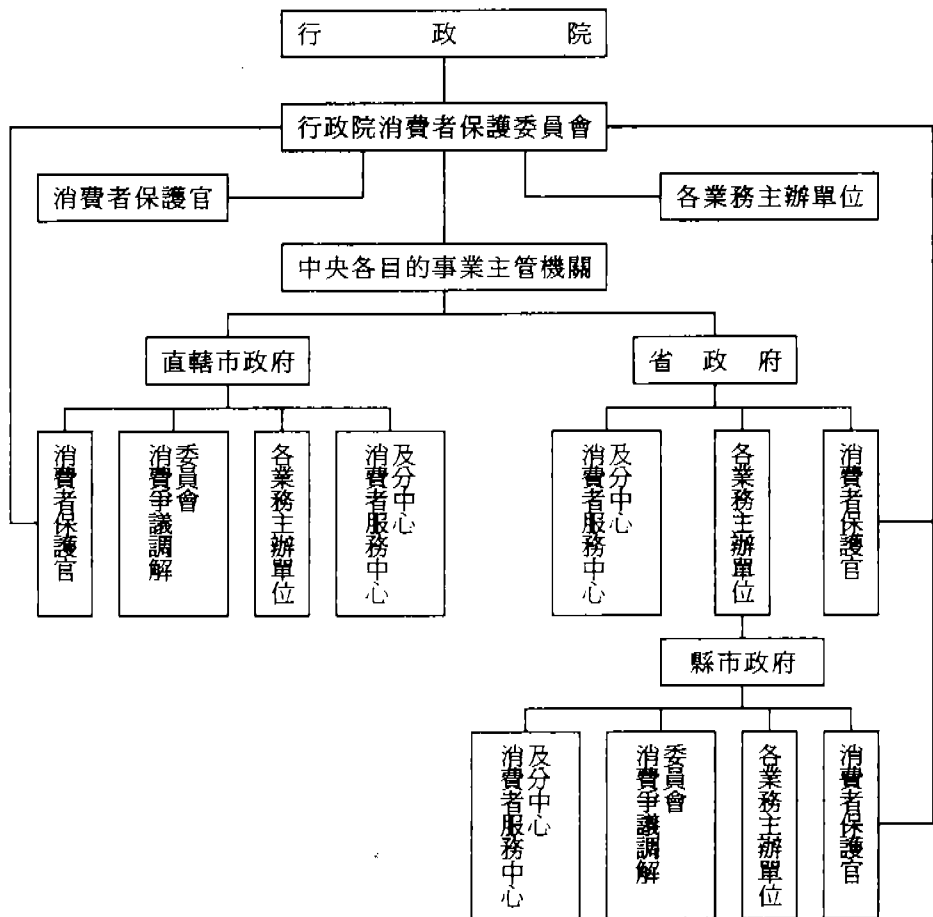
### 三、縣（市）主管機關一為縣（市）政府。

縣（市）政府消費者保護工作，依其業務性質，亦分由各目的事業主管單位主管，行政院消費者保護委員會並指定建設單位為其綜合辦理單位，以利業務連繫。

至地方政府依本法第四十二條及第四十四條規定，所設置之消費者服務中心及消費爭議調解委員會，則屬於執行及調解機關性質，亦非本法第六條所稱之主管機關。

附圖三

消費者保護行政機關體系表



## 參、主管機關的義務

主管機關有依法行使職權的義務。由於消費者保護工作涵蓋層面非常廣泛，消費者保護法僅能就其基本原則加以規定，至於相關的具體規範則讓諸各主管機關所主管之專業法規予以規定，故消保法具有基本法的性質。因此，所謂「依法」，除消費者保護主管機關應依其主管之專業法規外，尚包括消費者保護法及依消保法訂定的消費者保護基本政策在內爰。分述如次：

### 一、主管機關有依其主管之專業法規及消保法規定行使職權的義務

各主管機關依據其主管之法令，對於所掌理業務本即具有行政監督之權限，與消保法有關規定，係屬於法律競合規定問題，彼此規定並不生衝突（註九）。因此，主管機關執行消費者保護工作時，除消保法有關規定可作為執行依據外，如其主管之專業法規另有規定者，亦得依該規定辦理。例如有關食物中毒、不實廣告、商品標示等問題，其主管機關（衛生署、公平交易委員會、經濟部等）除依消保法有關規定處理外，亦得依食品衛生管理法、公平交易法、商品標示法等有關規定辦理。

至於依照消保法應予處罰者，如果其他法律有較重處罰之規定時，依據消保法第六十一條規定，應依其他法律較重處罰之規定辦理；如另涉及刑事責任者，並應由主管機關移送偵查。

### 二、消保法規定主管機關的義務

民國八十三年一月十一日公布施行之消費者保護法，計分七章共六十四條

註九：此即所謂行政監督之多元性，與消費者保護法有關之行政監督問題，請參閱廖義男著「消費者保護之行政監督」，就行政監督之必要性、內容及多元性問題，多所探討，可供進一步參考，刊於消費者保護研究第二輯，頁二一至頁四三，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十五年一月。

(第一章總則、第二章消費者權益、第三章消費者保護團體、第四章行政監督、第五章消費爭議之處理、第六章罰則、第七章附則)，其中有關主管機關的義務規定如下：

(一)定期檢討法規的義務

消保法第三條明定政府為達成本法的目的，應實施下列措施、制定相關法律，並定期檢討、協調、改進有關之法規及其執行情形：

1. 維護商品或服務之品質與安全衛生及防止損害消費者之生命、身體、健康、財產或其他權益。
2. 確保商品或服務之標示、廣告、度量衡符合法令規定。
3. 促進商品或服務維持合理價格、合理包裝及公平交易。
4. 扶植及獎助消費者保護團體、協調處理消費爭議、推行消費者教育、辦理消費者諮詢服務，與其他依消費生活之發展所必要之消費者保護措施。

(二)致力充實消費資訊的義務

消保法第五條明定，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，俾消費者能採取正確合理之消費行為。

(三)妥為處理消費爭議的義務

消保法第五章消費爭議之處理，規定發生消費爭議時，消費者可以選擇下列任一途徑請求解決（程序表如附圖四），行政主管機關應妥為處理，不得再以事屬私權爭議，請逕向法院起訴之方式處理：

甲、行政協助解決方式

1. 申訴：依消保法第四十三條規定，消費者得向企業經營者、消費者保護團體或消費者服務中心或其分中心申訴。如未獲妥適處理者，得向直轄市、縣（市）政府消費者保護官申訴（註十）。
2. 調解：消費者在前述申訴未獲妥適處理時，得向直轄市、縣（市）政府消費爭議調解委員會申請調解（註十一）。

註十：有關消費爭議之申訴問題，行政院消費者保護委員會已於八十三年十一月二十五日頒「消費爭議申訴案件處理要點」，可資為處理之依據。

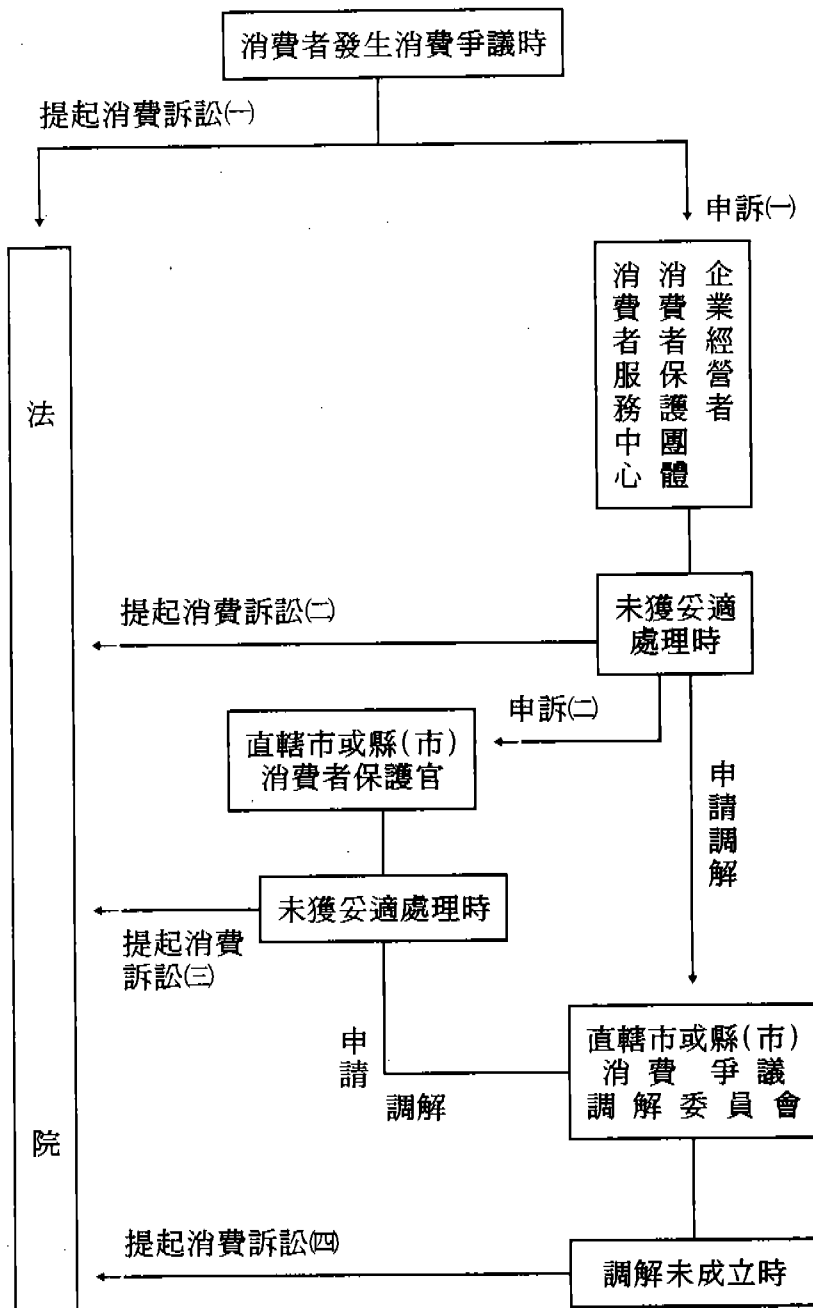
註十一：有關消費爭議之調解問題，行政院消費者保護委員會已於八十三年十一月十六日頒「消費爭議調解辦法」，可資為法規依據。至有關實務上之運作問題，請參閱著「消費爭議調解概論」，刊於消費者保護研究第二輯，頁一九九至頁二三二，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十五年一月。

乙、司法解決方式

消費者得逕向管轄法院提起消費訴訟。

附圖四

消費爭議處理程序表



#### 四 適時發揮行政監督的義務

基於主管機關如能發揮行政監督功能，消費者權益就能獲得有效保障之原則，主管機關應依法適時發揮其行政監督的義務。為落實保障消費者的消費安全，消保法規定主管機關之行政監督權限如下：

##### 甲、消保法第四章規定之「行政監督」權限

消保法第四章「行政監督（第三十三條至第三十八條）」規定，中央、省（市）及縣（市）主管機關，依本法可以行使下列調查（含扣押、檢驗）、行政處分及採取其他必要措施等行政監督權限。

##### （甲）調查

##### 1. 進行調查

為預防消費者被害事件之發生，依照消保法第三十三條及第三十八條規定，主管機關如認為企業經營者所提供之商品或服務，有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞時，應即進行調查，不必等到實際已發生損害為必要。企業經營者如無故拒絕、規避或阻撓主管機關所為之調查者，依照消保法第五十七條規定，主管機關得對其科處新台幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰。

##### 2. 聲請扣押證物

主管機關於調查時，對於可為證據之物，為保全證據之需要，依照消保法第三十四條規定，應聲請檢察官扣押之。

##### 3. 商品之檢驗調查

依照消保法第三十三條規定，主管機關進行調查，於必要時，得就地抽樣商品，加以檢驗。至於檢驗之方式：雖有自行檢驗及委託檢驗兩種，惟為發揮主管機關行政監督之權能，樹立公信力，避免爭議之發生，並作為解決爭議之依據，各主管機關宜朝自行設立檢驗機構之目標努力。

##### 4. 調查結果之處理

主管機關於調查完成後，依法得公開其經過及結果。但依消保法施行細則第三十一條第二項規定，主管機關在公開調查經過及結果前，應先就調查經過及結果，讓企業經營者有說明或申訴之機會。

##### （乙）行政處分

主管機關對於企業經營者提供之商品或服務，經依消保法第三十三條之調查後，認為確有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，主管機關依據消保法第三十六條或第三十七條規定，可以視個案情形，命該企業經營者為限期改善、回收、銷燬或公告等行政處分。消保法施行細則第十四條並規定，受限期改善、回收或銷燬處分之企業經營者，應將其有關之處理經過及結果，函報主管機關備查，俾落實該行政處分之執行效果。

另外，主管機關必要時，並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供，或採取其他必要措施，以避免消費者損害之擴大及危險之再度發生。

上述行政處分，依本法施行細則第三十二條規定，均應以書面為之，企業經營者如有不服時，可以依法提起訴願、再訴願或行政訴訟等方式尋求行政救濟。

#### 1. 限期改善

企業經營者所提供之商品或服務有改善之可能者，主管機關應命其限期改善。除其他法令有特別規定外，由主管機關依個案性質決定其改善之期限，惟該期限最長不得超過六十日（註十二）。

企業經營者違反主管機關所為上述限期改善之命令者，依照消保法第五十八條規定，主管機關得對其科處新台幣六萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得連續處罰。

#### 2. 回收

企業經營者所提供之商品或服務難以改善，或並無改善之可能，或改善所需經費過於龐大，或進行改善並無實益者，主管機關應命其回收。除其他法令有特別規定外，由主管機關依個案性質決定其回收之期限，惟該期限最長不得超過六十日（註十三）。

企業經營者違反主管機關所為上述回收之命令者，依照消保法第五十八條規定，主管機關得對其科處新台幣六萬元以上一百五十萬元以下

---

註十二：本法施行細則第三十三條規定：「依本法第三十六條所為限期改善、回收或銷燬，除其他法令有特別規定外，其期間應由主管機關依個案性質決定之；但最長不得超過六十日。」

註十三：同前註。

罰鍰，並得連續處罰。

### 3. 銷燬

企業經營者所提供之商品或服務難以改善，或並無改善之可能，或改善所需經費過於龐大，或進行改善並無實益者，主管機關應命其回收，而該回收之商品如仍有危險存在時，主管機關並應命其銷燬。換句話說，主管機關對已回收之商品可為銷燬之行政處分，對尚未回收之商品則為回收後銷燬之行政處分。除其他法令有特別規定外，由主管機關依個案性質決定其銷燬之期限，惟該期限最長不得超過六十日（註十四）。

企業經營者違反主管機關所為上述銷燬之命令者，依照消保法第五十八條規定，主管機關得對其科處新台幣六萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得連續處罰。

### 4. 公告

主管機關於企業經營者所提供之商品或服務，對消費者已發生重大損害或有發生重大損害之虞，而情況危急時，主管機關依據消保法第三十七條規定，除得為本法第三十六條規定命其限期改善、回收或銷燬等必要措施外，並應即在大眾傳播媒體公告企業經營者之名稱、地址、商品、服務、或為其他必要之處置，俾喚起廣大消費者的注意，避免損害之發生或擴大。

另外，主管機關並得依據消保法第五十九條規定，對於該企業經營者科處新台幣十五萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

## 乙、定型化契約之行政規制的義務

為防範定型化契約的濫用，各國均對定型化契約加以規制，以保障消費者權益。我國消費者保護法第二節第二節定型化契約之規定，除採立法規制及司法規制外，並於本法第十七條規定相關之行政規制，俾期定型化契約更為透明化、公開化公平化及合理化（註十五）。消保法規定行政規制之方式如下：

---

註十四：同註十二。

註十五：讀者如欲對有關定型化契約之監督問題進一步研究，可參閱廖義男著「監督定型化契約與規範消費資訊之法規競合與適用之研究」，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十五年九月。

(甲) 派員查核

對於企業經營者使用之定型化契約，依照消保法第十七條第三項規定，主管機關得隨時派員查核，俾充分掌握定型化契約在實務上使用情形，作為將來制定法律，採取行政措施，及保護消費者工作之參考。

(乙) 公告事項

定型化契約由於行業不同而有不同的類型，短期內無法予以一一規定，因此消保法第十七條第一項特別規定，授權中央主管機關可以依實際需要情形，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，作為該行業遵行之依據，以有效導正不公平、不合理之定型化契約條款，保障消費者權益。該公告事項依法並將發生下列效力：

1. 違反該公告之一般條款無效。
2. 定型化契約記載經公告應記載事項者，仍有消費者保護法關於定型化契約規定之適用。換言之，若公告之條款違反消費者保護法第十二條規定者，仍屬無效，即不因其經主管機關之公告而變為有效。
3. 定型化契約未記載公告之應記載事項者，該公告應記載之事項，仍構成契約內容。例如企業經營者未將中央主管機關所公告應記載之事項，記載於定型化契約中，該公告之事項，仍構成契約之內容。

消委會為避免對於社會產生太大衝擊，造成不必要的負面效果，對於定型化契約之檢討工作係採下列三個階段循序漸進之方式辦理：

1. 個案直接導正：請主管機關先行蒐集並立即檢討修正現行個案定型化契約，進行個案導正工作。
2. 通案檢討並研擬範本參考：請主管機關通案檢討某特定行業之定型化契約，對於雙方當事人應有的權利義務內容及其合理之規定研擬範本實施，進行通案教育並發揮示範作用（註十六）。
3. 依法公告通案導正：俟契約範本施行一段期間後，請主管機關檢討其效果，如認有必要時，即摘取契約範本之重要內容及原則，再依消保法規定公告其應記載或不得記載之事項，使發生法定之通案強制導正效果。

註十六：目前行政院消費者保護委員會已完成多種定型化契約範本之審查工作，有關定型化契約範本之內容，刊於消費者保護行政資訊第一輯，頁一七三至頁三三七，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十五年十二月。

### 丙、特種買賣之行政規制的義務

消保法第二章第三節明文規定特種買賣的種類有郵購買賣、訪問買賣及分期付款買賣等三種，為保障特種買賣消費者的權益，消保法規定主管機關的義務如下：

#### (甲) 落實郵購及訪問買賣企業經營者的特別告知義務

依照消保法第十八條及施行細則第十六條規定，郵購或訪問買賣之出賣人在訂立契約時，對於消費者負有下列三種告知義務，主管機關應予落實推動，以保障消費者權益：

1. 向消費者告知買賣條件、出賣人姓名、名稱、負責人、事務所或住居所。
2. 向買受之消費者告知得依消保法第十九條規定，在收受商品後七日內解除契約的權利。
3. 取得消費者聲明已受告知之證明文件。

#### (乙) 落實分期付款買賣企業經營者相關資訊透明化的義務

依照消保法第二十一條規定，企業經營者與消費者訂定分期付款買賣契約時，應以書面為之，並應記載下列事項，俾使相關消費資訊透明化，主管機關應予落實推動，以保障消費者權益：

1. 頭期款。
2. 各期價款與其他附加費用合計之總價款與現金交易價格之差額。
3. 利率。

### 丁、消費資訊之行政規制的義務

消保法為促進消費資訊之公開透明化，特於第二章第四節分別就廣告、標示說明、品質保證及包裝等四種與消費資訊有關的事項予以規範，以落實保障消費者的安全與公平權益（註十七）。消保法規定主管機關的義務如下，消保法第五十六條並規定，企業經營者如違反標示說明、品質保證及包裝之規定，經主管機關通知改正而逾期不改正者，處新台幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰。

#### (甲) 查核廣告的真實性

依照消保法第二十二條及施行細則第二十四條規定，企業經營者應

註十七：讀者如欲對有關消費資訊之監督問題進一步研究，可參閱註十五廖義男著前揭書。

確保廣告內容的真實，其所負的義務不得低於廣告的內容，如果主管機關認為其廣告內容誇大不實，足以影響消費者權益之虞時，得令其證明該廣告的真實性，以保障消費者的權益。

(乙) 查核標示說明是否符合法令規定

依照消保法第二十四條及施行細則第二十五條規定，企業經營者應依商品標示法等法令為商品或服務的標示，進口的商品或服務並應附中文的標示及說明書。標示時，應標示於適當的位置，使消費者在交易前及使用時均得閱讀標示的內容。標示說明屬於消費者知的權利之重要內容，主管機關應予落實查核及推動。

(丙) 落實品質保證書的規定

依照消保法第二十五條規定，企業經營者有品質保證時，應負提供書面保證書的義務。為有效預防及減少消費爭議之發生，主管機關應予落實推動。

(丁) 落實適當包裝的規定

依照消保法第二十六條規定，企業經營者對其商品有為適當包裝的義務，為符合誠信交易的要求，避免過大或過當的包裝誤導交易內容，浪費社會資源，主管機關應予落實推動。

戊、採行其他必要措施的義務

主管機關對於企業經營者發生重大違反消保法規定行為之行政監督方式，依照消保法規定尚可採行下列二種措施：

1. 提起不作為訴訟

對於企業經營者重大違反消保法有關保護消費者規定之行為，依據本法第五十三條規定，可由消費者保護官依法向法院提起不作為訴訟，訴請法院停止或禁止企業經營者該違反規定之行為。

2. 命令停止營業或勒令歇業

對於違反消保法規定情節重大之企業經營者，依照本法第六十條規定，地方主管機關於報經中央主管機關或行政院消費者保護委員會核准後，得命令該企業經營者停止營業或勒令歇業。

### 三、消費者保護基本政策規定主管機關的義務

消委會依據消保法第四十一條第一項第一款規定，於八十三年函頒的「消費者保護基本政策」（註十八）具有消費者保護工作之指導方針性質，各主管機關亦應一體遵行。依據消費者保護基本政策規定，消費者保護主管機關應加強採行如下的措施：

- (一)確保消費安全：為確保消費者之消費安全，應採取下列措施：
  1. 相關法令之檢討。
  2. 規格及標準之提昇。
  3. 預警制度之建立。
  4. 宣導工作之推動。
  5. 回收制度之完備。
- (二)提供消費資訊與教育：為建立正確消費觀念，以提昇消費品質，應充實消費資訊與推行消費教育。
- (三)促進消費選擇自由：為增進消費者選擇之權利，應維護廣告、標示及包裝之真實，保障定型化契約之公平，並維持市場競爭秩序。
- (四)尊重消費者意見：為確保消費意見管道之暢通，應採取下列措施：
  1. 消費者保護團體之扶植、獎勵。
  2. 意見表達管道之暢通。
- (五)健全消費損害救濟制度：為保障消費者因商品或服務受害之求償權利，應加強責任保險及補償制度，並落實訴訟前的爭議處理。

### 肆、主管機關的責任

按消保法既課予主管機關對企業經營者應採一定行政措施之義務，若主管機關該管公務員違反消保法所定應盡之義務時，則生一定之責任。依憲法第二十四條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，

註十八：行政院消費者保護委員會於八十四年九月十四日函頒消費者保護基本政策，該基本政策全文可參閱註十六前揭書，頁一六七至頁一七〇。

應負刑事及民事責任，被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」明文揭示公務員違法行為所應負之責任，包括行政責任、刑事責任及民事責任三種。

另外，民主政治係責任政治，作為機關首長之民選首長或政務官，本身即負有決定政府政策或領導監督所屬機關執行國家政策之責，倘有嚴重疏失時，則另應擔負政治責任。

消委會基於監督主管機關的權責，如主管機關違法或未能盡責辦理消費者保護工作者，不排除以簽報行政院議處之方式，依法追究主管機關及其相關人員的責任。

## 一、行政責任：

所謂行政責任，係指公務員違反法規所定之義務，由行政機關或司法機關依法予以行政懲處或司法懲戒。不論事務官、政務官或民選首長等，祇要符合一定要件，均有其適用。行政責任尚可分為行政懲處與司法懲戒兩種。

### (一)行政懲處：

公務員有公務員服務法第二十二條：「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」及同法第二十三條：「公務員有違反本法之行為，該管長官知情而不依法處置者，應受懲處。」之情形者，依法應受懲處。至有關懲處之具體內容，公務人員考績第十二條並予明文規定，各機關首長對於所屬公務員之考核，得為申誡、記過、記大過、一次記二大過免職之懲處處分（註十九）。

為確保消費者保護工作之落實推動，各機關首長依據考績法及有關法規，於所屬公務員有違反消保法規定義務之情事時，應即予以行政懲處；如該管長官知情而不依法予以處置者，該管長官亦應受懲處。

### (二)司法懲戒

依公務員懲戒法第二條規定，公務員有「違法」或「廢弛職務或其他失

註十九：有關公務員之懲處問題，可參閱姜仁脩撰「公務員懲戒與懲處制度之比較研究」，私立中國文化大學法律學研究所碩士論文，中華民國七十五年六月。

職行為」之一時，即應受懲戒。同法第九條並明文規定，一般公務員之懲戒處分，有撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡等六種，但政務官僅適用撤職與申誡兩種（註二十）。

所謂「違法」，係指違反法令上規定不應為的義務，即不應為而為之的情形。凡公務員有違反消保法或其他法令之規定不應為義務時，例如對於不合法定標準而對人體有害之藥物，本應依法不予核准而仍予核准上市者，即屬「違法」。

所謂「廢弛職務」，係指違反職務上（不管法令有無規定）應為的義務，即應為而不為之情形。凡法律所規定之事項，或法律雖未規定而為職務上應為之事項，主管機關該管公務員如未能確實執行，或執行過當，或行為失檢時，例如應取締不法的多層次傳銷買賣行為（老鼠會）、屠宰病死豬或販售病死豬肉而不依法取締者，即屬之。

## 二、刑事責任：

所謂刑事責任，係指公務員之行爲，違反刑事法律而應受刑罰制裁之責任。按刑法第十條規定之公務員，係指依法令從事於公務之人員，對公務員採取最廣義之定義，故刑法上公務員之範圍，當然包括事務官、政務官及民選首長在內。關於公務員之刑事責任，刑法主要規定於分則第四章「瀆職罪」中，只要公務員有違反其職務，符合法條規定之要件時，即有瀆職罪章規定之適用。爰摘要略述如次：

### (一)廢弛職務釀成災害罪

刑法第一百三十條規定：「公務員廢弛職務釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑。」明定公務員對某種災害有預防或遏止義務，其因公務員廢弛其職務，如主管機關公務員明知屠宰病死豬或販售病死豬肉情事而不為預防或取締，致釀成眾多消費者受害者，即有本條刑事責任規定之適用。

### (二)公務員圖利罪

刑法第一百三十一條規定：「公務員對於主管或監督之事務，直接或間接圖利者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科七千元以下罰金。（第一

註二十：同前註。

項)犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。(第二項)」故主管機關公務員辦理消費者保護工作，如有直接或間接圖利之情形時，即有本條刑事責任規定之適用。

### (三)瀆職罪加重處罰之規定

刑法第一百三十四條規定：「公務員假借職務上之權力、機會或方法，以故意犯本章以外各罪者，加重其刑至二分之一。但因公務員之身分已特別規定者，不在此限。」辦理消費者保護工作之公務員，當然亦有本條刑事責任規定之適用。

## 三、民事責任：

公務員於執行職務行使公權力之際，因故意或過失，不法侵害他人造成損害者，應負損害賠償之民事責任。除由公務員自負損害賠償責任外，被害人尚可依國家賠償法規定請求國家賠償。國家賠償法規定可以請求國家賠償之原因有二：

### 1. 公務員違法執行職務或怠於執行職務時：

依照國家賠償法第二條第二項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」因此，消費者保護主管機關公務員如有違法或失職之情事，因而受害之民衆，即可據以請求國家賠償。

### 2. 公有公共設施之設施或管理有欠缺時：

依照國家賠償法第三條第一項規定：「公有公共設施因設施或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」公營事業之公共設施如有設施或管理有欠缺時，因而受害之民衆，即可據以請求國家賠償。

## 四、政治責任：

政務官或民選首長既掌有決定政策，或領導監督所屬機關執行國家政策之責，倘有嚴重疏失，依照責任政治之理論，自應擔負一定之政治責任。惟目前

並無法律明定有關政務官或民選首長之政治責任，實務上可依下列方式處理：

1. 政務官：政務官如有應負政治責任者，除由該政務依循其個人之政治責任理念或風格自行決定去留外，並可由有任免權責機關予以免職。
2. 民選首長：民選首長如有應負政治責任者，除由原選舉區選舉人依公職人員選舉罷免法規定予以罷免外，僅能由該民選首長依循個人之政治責任理念或風格自行決定去留。

## 伍、問題與改進措施

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。消委會對於消費者權益之維護向極重視，自民國八十三年七月一日正式成立以後，即積極發揮其監督主管機關辦好消費者保護工作之功能。目前消委會對消費者保護主管機關採行之監督方式（註二十一）如次：

1. 事前監督：本於消費者保護政策方案及法令之審議監督權限，消委會可以要求各主管機關檢討現行與消費者保護有關政策及法令規定，並納入各機關消費者保護方案予以推動執行，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。
2. 事後監督：消委會於每年度結束後，將辦理各主管機關消費者保護方案執行之考核工作，並將其結果公告之，俾社會各界均能瞭解各主管機關辦理績效，必要時，並將呈報行政院核定作為獎懲之依據。消委會此種考核監督權限，亦將逐漸發揮其功能。
3. 個案監督：消委會對於主管機關就個別發生之重大消費事件處理情形所為監督，屬之。外界對消委會在這一方面的期待甚高，今後消委會將加強此項功能，俾符合外界的期望。

消委會自民國八十三年七月一日成立迄今，對於這段期間內所發生之消費問題及重大消費者事件，在進用消費者保護官後，均適時指派消費者保護官前往實地調查，從消費者保護官的調查報告內容，並參照過去協調主管機關之經

註二十一：讀者如欲對有關行政院消費者保護委員會之監督問題進一步研究，可參閱拙著「行政院消費者保護委員會職掌檢討及展望報告」，行政院消費者保護委員會編印。

驗，認為下列問題亟需改善：

## 一、主辦之主管機關不明確問題：

首先，發生重大消費事件時，消委會本諸監督權責，當務之急，除了指派消費者保護官前往實地瞭解外，最重要的是要請主辦之主管機關出面妥為處理。惟因目前主管機關依照過去之分工方式，已難完全契合現行社會實際需要情形，造成新興的消費型態，不是找不到主管機關，根本放任不管；就是同時有二個以上的主管機關，但多秉持本位主義，不能主動協調解決，甚至互推對方為主辦機關。例如：

1. 爆竹工廠、瓦斯鋼瓶及瓦斯器材、國外渡假村會員證、汽車鑑定機構等，目前尚無一部會自認為其主管機關。
2. 瘦身美容中心、坐月子中心、休閒遊樂區、郵購及訪問買賣業、販售病死豬肉案、火燒車案、瓦斯計程車爆炸案、彈珠汽水氣爆案等，同時有二個以上的主管機關，經過本會多次協調後，始確定其主辦之主管機關。其中瘦身美容中心更經本會報奉行政院核定後，始行定案。

我們可以說，消費者保護工作執行之績效不彰，主管機關之相互推諉，實難辭其咎。

## 二、主管機關認為主管法令不足問題：

其次，消委會在消保法公布施行後，雖曾多次呼籲各主管機關，於辦理消費者保護工作時，除依其主管之專業法規辦理外，可併依消費者保護法相關規定，為適當之處理，以維護消費者權益。惟各主管機關卻仍一如往例，僅負責執行其本身主管之專業法令，並經常以其主管法令不足為由，不願積極處理相關消費問題，當然更甚少引用消費者保護法作為處理之法律依據，導致重大消費事件一再發生。例如：

1. 嶺腳瀑布遊樂區溺死六名補習班學生事件，主管機關先是認為無法可管，最後迫於輿論的壓力，始提出依據消保法予以處罰。
2. 保力胺 S 健康食品事件，主管機關亦僅願依食品衛生管理法及藥事法規定處

罰，而不願逕以消保法規定處理，導致處理時效延誤。

3. 有線電視斷訊事件，主管機關亦僅願依有線電視法及有線電視節目播送系統管理辦法規定處理，惟因該等法規相關規定並不周延，而主管機關又不願依消保法規定予以處理，導致消費者受害情形年年發生（註二十二）。

主管機關公務員如能對消保法能予重視及研讀，即不致發生類似問題，顯見主管機關對於所屬公務員在消保法之教育宣導方面的工作，不夠落實，亟需加強。

### 三、主管機關仍以過去辦理人民陳情案件方式處理消費申訴

預售屋定型化契約範本業經本會督促主管機關研擬完成並分函實施在案。惟有部分建商先與消費者依據官方版契約範本簽定合理契約，等到貸款或過戶時，建商再提出不合理協議書，脅迫消費者簽立，否則即予沒收前款，對於消費者顯不公平，此即所謂二次簽約事件。

消費者林永芬購買預售屋受到建商脅迫二次簽約事件，消費者認為不公平，經向主管機關反映，惟主管機關未能深入瞭解及主動協調，致消費者未獲及時的協助後，訴諸輿論，本會於獲知後主動指派消保官介入協調，並已獲致圓滿解決（註二十三）。

今後，希望各主管機關對於人民的消費申訴案件，希望能夠參考消委會就本案之處理模式改善，依照消保法規定主動積極的處理消費申訴案件，俾有效保障消費者權益。

### 四、主管機關仍不改其「生產者施政為主」之立場

政府對於消費者保護工作之基本理念，係基於依法行政之原則，並秉持消費者保護與企業經營兼籌並顧之基礎，來推動有關工作，保障消費者權益。惟

---

註二十二：有關有線電視斷訊事件，請參閱行政院消費者保護委員會消費者保護官王德明撰「有線電視斷訊影響消費者權益事件調查報告」。

註二十三：有關二次簽約事件，請參閱行政院消費者保護委員會消費者保護官林光銘撰「購買預售屋小心“二次簽約”陷阱調查報告」。

主管機關未能體認消費者保護時代的來臨，多仍依往例以生產者施政為主，甚少能兼顧消費者的權益。例如：

1. 八十四年大蒜價格居高不下事件，主管機關仍一本輔導農民、照顧農民的立場，僅為照顧少數蒜農利益，卻犧牲了多數消費者的權益，實有失其消費者保護中央主管機關的本質。
2. 主管機關設置之檢驗檢測單位，不符合消費者保護工作之需求。尤其甚多主管機關的檢驗檢測單位，除了比較檢驗非其業務職掌範圍外，對於消費者就一般消費爭議事件要求的檢驗，亦多予拒絕，同時對其業務上之檢驗檢測結果，亦多本諸輔導生產者立場，均予私下作為改善的參考而已，甚少能予公告週知。例如主管機關基於輔導農民立場，對於蔬果殘留農藥之檢測結果不願公布，消費者無從獲得政府相關正確的消費資訊。
3. 甚多主管機關認為只要辦好有關企業經營者之行政管理工作，即已盡其應盡之責，因此均著重於執行管理規則等公法上之行政管理工作，卻忽略了消保法有關定型化契約行政規制問題。公法上的管理規則僅能作為管制業者之依據，卻不能作為業者與消費者間民事契約糾紛之解決依據，故主管機關不能以管理規則已有規定為藉口，而不將之改變成相關契約內容，俾有效保障消費者權益。另外，已研擬實施之定型化契約範本，各級主管機關更應落實加以宣導推動，俾發揮其應有之教育及示範作用。
4. 各主管機關均未主動積極爭取編列消費者保護相關工作預算經費。

每年在政府年度預算編列前，消委會均曾去函各主管機關呼籲應主動積極爭取編列預算經費，俾辦好消費者保護相關工作，惟各主管機關甚少能夠配合辦理，導致消費者保護工作執行成效不彰。

## 五、地方主管機關未能發揮功能問題

省（市）、縣（市）地方主管機關，因係位居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，導致地方主管機關未能發揮其應有之功能。

消委會對於消費者的權益，並不因消費者保護法之公布施行而獲得更有效的保障，深表不滿。為有效保障消費者權益，消委會將採取下列措施，俾落實監督主管機關功能：

- 一、鑒於消費者保護法為一嶄新的法律領域，推動伊始，亟需加強消費者保護教育宣導工作，俾建立正確的消費者保護觀念。消委會將再次通函各主管機關加強消費者保護法教育宣導工作，其教育宣導對象包括：
  1. 政府機關本身的教育宣導工作—這是現階段最需加強的部分。
  2. 企業經營者的教育宣導工作。
  3. 消費者的教育宣導工作。
- 二、研擬消費問題主管機關認定要點，並重行檢討修正現行消費者保護主管機關分工表，期使主辦之主管機關得有明確之認定法令依據。如尚有爭議，將由消委會協調指定，必要時並報請行政院核定。
- 三、再次去函各主管機關呼籲主管機關，應妥適運用其主管之相關法規及消費者保護法處理消費問題，如認所主管之相關法規不足時，應積極檢討研訂相關法規，不應以法規不足為由致消費者之權益遭受侵害。「消費者保護法」為保護消費者之基本法，各主管機關應確實加以執行，以維護消費者權益。
- 四、消委會對於主管機關所為有關消費者保護之命令或處分，認為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。以有效加強消委會行政監督之功能。
- 五、如主管機關未能依權責行使行政監督權限妥適處理消費事件時，消委會不排除簽報行政院議處，另對無法透過行政監督予以妥適處理之消費事件，將指派消費者保護官以對企業經營者提起不作為訴訟之方式，來補強其效果。

## 陸、結語

行政院連院長在八十三年七月一日消委會成立典禮致詞時曾作如下指示：

1. 消費者保護工作的進展與內涵，代表著一個國家社會進步與發展的指標。
2. 各級行政機關要轉變過去以「生產者行政為主」之立場，同時把消費者行政的重要性納入考量，落實地依法執行其職權，來強化消費者保護工作。
3. 消費者保護是社會進步的象徵，更是政府施政的重點，讓我們通力合作朝向一個更安全、更公平、更合理與更和諧的生活環境而努力。

因此，為落實保障消費者應有的權益，各主管機關對於消費者保護的工作，平時即應做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；惟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，各該機關即應負其責任。

最後，消委會願再度呼籲各消費者保護主管機關，由於消費者保護工作涉及層面甚廣，亟需結合政府、企業經營者、消費者、消費者保護團體及其他民間力量，共同創造安全與公平的消費環境，以保護消費者權益，促進國民消費生活安全，提昇國民消費生活品質。