

# 從消費者主權論我國消費者保護 法之規範

林德瑞\* 著

壹、問題意識

參、我國消費者保護法之現在與  
未來

貳、消費者主權之基本理論

肆、結論

## 壹、問題意識

十八世紀末期，工業革命興起，產業結構改變，資本主義之企業形成，機器代替手工，改變了傳統生產及生活模式。並隨著工業活動的發達，社會日趨繁榮，人民的所得增加，進而消費能力增強，社會上猶能以手工自食其力，如鳳毛麟角，絕大多數的人民均需購買各種商品或接受服務，以維持生活，形成所謂「人人均為消費者」之局面。再者，由於現今科技技術的日新月異，促使著生產、經營模式改變，除深深影響人民生活方式外，也使得商品、服務或交易型態日趨複雜，並因而產生種種危險，形成對於人類身體、健康或財產上高度的威脅。此之結果，使得消費者與經營者間相互存在著不信任感，甚而處於一敵對之立場，因此，如何透過保護消費者權利之手段以促使企業經營者善盡其經營上之責任與應盡之義務，而創造良好的消費環境，以達人類美好生活之未來，便是值得重視之問題。

台灣亦由於經濟結構的改變，使得消費者問題日益嚴重，因此我國政府為了保護消費者權益，促進國民消費生活安全，以提升國民消費生活之品質，故而於民國八十三年一月十一日公佈施行「消費者保護法」，以作為保護消費者權益之根本大法。然而，隨著消費者保護法實施迄今，面對全球化、自由化、資訊化與科技化之新趨勢，消費環境已發生極大變遷，故消費者保護法實有因應此種發展趨勢而再加檢討修正之必要，因此，行政院會於今年（民國九十一年）六月十二

\* 作者為美國楊百翰大學法學博士，國立中正大學財經法律學系副教授。

日討論通過「消費者保護法部分條文修正草案」，以因應當前社會經濟發展之需要，維護消費者權益，以更加完備消費者保護法制。

值此消費者保護法修正草案完成之際，本文試圖從消費者主權之觀點說明制定消費者保護法之必要性，其中分析消費者主權之概念、消費者權利保護之起源及沿革，進而建構消費者保護之法理基礎；並且針對我國消費者保護法之立法沿革、目的、原則及其主要內容加以說明，以作為消費者保護法修法思考之基礎，並且對於「消費者保護法部分條文修正草案」之主要內容加以介紹。然而，由於篇幅限制，故對於我國消費者保護法之相關制度法理及其規範上之缺失與實踐上所生之問題，無法深入論述，而有待日後為文再論，以提供修法建議。

## 貳、消費者主權之基本理論

### 一、消費者主權之概念

「消費者主權」於法律上並無一明確的定義，其乃是透過自由市場的社會運作，從經濟上、法律上之相關理論及實踐中，來加以形成的概念，其目的乃是透過消費者主權概念的 formed 過程中，來賦予消費者基本權利，以作為法律上保護之基礎。蓋因現代經濟社會中，一切經濟活動之最終目的均是為了消費，生產、交換、分配等活動，僅是達成消費的手段，故消費者乃是一切經濟活動的決定者，而生產者為了追求最大利益，亦不得不視消費者之需求而生產，因此，消費者對於經濟市場之運作具有絕對的影響力<sup>1</sup>；而在法律制度上認為：凡人具有「所有」與「交易」的自由，其營利之追求應與保障，且就個別的交易並應維持其「等價性」與「交換性」，然企業經營者為求最大利潤，必以各式各樣之商業手法，投消費者所好以利販售，而消費者僅單憑一己之好惡以決定是否購買，其結果往往損害交易之等價性與交換性，而不利於消費者<sup>2</sup>。因此，基於消費者於市場經濟中所扮演之角色及其法律上所應調整之利益，消費者主權之概念於焉建立，以作為消費者權利保護之法理基礎。

<sup>1</sup> 李伸一，消費者保護法論（凱倫出版社，台北，初版，民國84年4月），頁19。

<sup>2</sup> 李鴻禧，保護消費者權利之理論體系（收入於憲法與人權，自版，六版，1991年4月），頁561-562。

「消費者主權」亦可謂是「消費者主義」(consumerism)<sup>3</sup>，其乃為了滿足生活需要之信念，所必然引導出的理論<sup>4</sup>，蓋因現代化社會經濟快速發展，科技日新月異，隨著市場經濟的運作，加上消費者受害事件層出不窮，從而，消費者保護運動興起，以喚起消費者之覺醒，組織團體，督促政府克盡保護消費者權益之職責，因此，遂產生「消費者主義」。基於消費者主義的產生，使得以消費者為中心的信念，而要求企業經營者於提供商品或服務前，應提供充分的資訊以符合消費者之需求；企業經營者須提供合理的對待，使消費者之權益免受侵害；企業經營者於消費者因消費商品或服務而受損害時，更應使消費者得以獲得迅速、有效的救濟與賠償。因此，透過消費者主義理念的宣揚，使得消費者基本權利於市場經濟中，越顯重要。由此可知，消費者主權可謂係透過消費者主義宣揚的過程中，所引導出來的概念。

綜上所述可知，消費者主權乃是消費者主義於自由經濟市場中，透過經濟上、法律上制度運作的分析，所形成的概念，其目的乃是為了使消費者、政府組織、企業經營者重視消費者權益，避免其受到不公平之待遇。然而，作為保護消費者權利法理基礎的「消費者主權」係屬一抽象性之概念，其具體權利之內容為何，不無疑問。關於此點，吾人基於消費者主權係由消費者主義所衍生之論點而認為應透過消費者保護之歷程中加以探知其具體權利內容究屬為何，方得對於消費者權利加以妥適的保護，並兼顧國家社會、經濟之發展。

## 二、消費者權利保護之起源及沿革

### (一)起源

#### 1. 消費者問題之發生

「消費者問題」係指消費者因購買、使用商品或接受服務之消費生活過程中，遭受企業經營者不法侵害而致其權益受損的社會問題。

<sup>3</sup> 所謂「消費者主義」於國外學者之見解中均是以保護消費者之目的來加以解釋，如為滿足需要之目的、取得資訊之目的、保障權益之目的或抵制不法之目的，然所謂「消費者主義」可以說是基於以消費者為中心的信念，要求提供充分的資訊，以積極地保護消費者權益並消極地抵制不法廠商的種種活動，換言之，為了保護消費者權益之目的，而結合消費者所為的一切有組織的努力，即為消費者主義，故消費者主義又可稱為消費者保護。參閱李伸一，前揭註1，頁3-4、頁14-19。

<sup>4</sup> 李伸一，前揭註1，頁19。

消費者問題之發生乃是市場經濟體制下所不可避免的問題，蓋因市場經濟之特徵乃在於商品或服務的交換形式，其經濟結構在於生產與消費相分離，亦即生產者生產商品之目的在於交換，而非為了自己之生活需要；消費者不再透過自己之生產而滿足其生活需要，故而，此種生產與消費相分離的市場經濟制度，必然產生消費者與生產者間利益之衝突，而發生消費者權益受損之問題<sup>5</sup>，因此，消費者問題成為引發消費者運動及促成消費者保護之專門立法的直接原因。而關於消費者問題之發生原因，分析如下<sup>6</sup>：

#### (1)科學技術的高度化

隨著社會經濟的發展，消費者滿足其生活之需要提高，擴大了消費商品的範圍，而企業經營者藉著科學技術日新月異的進步而生產許多消費商品以滿足消費者之生活需求，並帶給人類生活上更多的便利性。然而，此些藉由高技術性所生產的商品，具有其複雜性與危險性，亦同時帶給消費者許多潛在性之危險。然由於消費者往往欠缺專業技術與知識以致於無法辨別此種高度技術化、多樣化、複雜化所生產的商品之好壞與價格，更無法判斷商品之功能及其存在之危險，故而，在此種科學技術高度化的現代社會，便使得消費者於交易過程中處於極不利的地位，且負擔著潛在性危險，故而發生消費者問題。

#### (2)市場經濟結構的改變

由於現代經濟產業講求生產的合理化、效率化以及自動化，使得生產者大都是以大量生產、大量銷售之方式為之，以減少經營上之成本。然而，大量生產之方式雖可使生產成本降低，而使消費者獲取價格降低之利益，但若一旦商品有缺陷而生危害時，亦將導致為數甚多的消費者受害；而大量銷售之方式，使得生產與銷售過程

<sup>5</sup> 參閱中國消費者協會編，消費者保護理論與實務（工商出版社，北京，第一版一刷，2000年8月），頁17-18。

<sup>6</sup> 關於消費者問題之發生原因，可參閱劉春堂，消費者保護基本問題（收入於消費者保護研究第二輯，行政院消費者保護委員會，民國八十五年一月），頁98-103；周宇，消費者保護之研究（台灣學生書局，台北，初版，民國65年5月），頁1-2；毛玉光編著，消費者權益損害賠償（人民法院出版社，北京，第一版二刷，2000年6月），頁16-21。

複雜化，擴大了生產者與消費者間的距離，進而使得消費者被害事件發生時，難以追究法律上之責任。因此，市場經濟結構的改變所帶來的大量生產與大量銷售方式，亦使得消費者問題發生。

### (3)商業經營方法的推陳出新

由於市場經濟社會中，企業經營者往往利用其商業經營上之手段，吸引消費者購買商品或接受服務，以獲取其經營上之利潤。然而，藉由商業經營方法不斷的推陳出新，往往伴隨著侵害消費者權益之不公平情事，例如，企業經營者為求經營上之效率，往往以定型化條款之方式與消費者簽訂定型化契約，以加速並簡化交易之過程，而達節省時間及成本之效。然而，此種定型化契約條款係由企業經營者單方預先擬定，其內容不免含有維持或強化其經濟上優勢之因素，而對消費者造成不公平；且企業經營者為爭取顧客以達銷售商品或服務之目的，往往透過各種宣傳廣告或行銷手法，從事銷售競爭，然而，此種過度競爭之結果，便出現各種虛偽、誇大不實、引人錯誤或富有暗示性之廣告，以及不公平、不正當的行銷手法，而影響消費者客觀正確判斷之能力。因此，現代商業經營方法的推陳出新，往往伴隨著不公平、不合理之情事，而使消費者問題發生。

### (4)法律制度之保護不足

由於市場經濟結構的改變，大量生產、大量銷售，進而促成商品的國際化，使得生產者與消費者間的距離擴大而關係複雜，故而，當商品的缺陷或瑕疵損害消費者權益時，往往因消費者無法證明企業經營者的故意或過失，而無法請求損害賠償；或因訴訟程序非常繁雜且漫長，需花費許多時間、精力及金錢，而使消費者不願意起訴請求損害賠償，而使得未受制裁的不良企業經營者更加肆無忌憚，繼續的侵害消費者權利。因此，法律制度未能及時加以制定或調整規範內容以解決消費者權益受損時之救濟方法或請求損害賠償之程序，亦是消費者問題不斷發生之原因。

## 2.消費者保護之必要

現代資本主義的自由市場經濟體制下，依經濟理論觀之，各種經濟活動係透過市場上之供給與需求機能而自由進行，而且消費者應該是一切經濟活動的決定者或主宰者，蓋因一切經濟活動，其最後目的

是為了消費，企業經營者必須視消費者之需求及購買力而從事生產<sup>7</sup>。然而，實際運作之結果，往往因消費者之需求被扭曲、選擇權被限制以及市場上不平衡的資金分配和企業經營者濫用其權利<sup>8</sup>，而侵害消費者權利，致使消費者主權成為消費「附屬的存在」，進而使消費者問題不斷的發生。

而由上述消費者問題之發生原因中可知，消費者於市場經濟體制下，無論是資訊取得、知識力、組織力與經濟力各方面，與企業經營者相較，均處於弱勢與劣勢之地位，故為了避免消費者問題發生，應有必要針對消費者問題之發生原因，加以探知其所處不利的經濟地位究屬為何，並進而透過法律規範以保護其權利，提升其經濟地位。

## (二)沿革

### 1. 消費者保護運動

所謂「消費者保護運動」(consumer protection movement)係指消費者於市場經濟環境下，以自發性或組織性的方式，結合社會大眾及政府之力量，追求自身權益的維護，以求生活環境、經濟地位改善的一種社會運動<sup>9</sup>。蓋因市場經濟之發達，交易型態改變，使得消費者問題層出不窮，並因而導致消費者之地位於市場交易過程中，日益惡化，另由於傳統法律制度難以有效的保護消費者權益，再加上消費者對於滿足生活之需求日益重視，故而促使消費者保護運動之開展，而成為消費者保護法制化之重要歷程。

<sup>7</sup> 劉春堂，同上註，頁 107。

<sup>8</sup> 參閱李伸一，前揭註 1，頁 20-22。

<sup>9</sup> 關於消費者保護運動之意義，每因國外學者見解不同，而異其解釋，而我國學者認為消費者保護運動之意義可分為廣義及狹義，前者係指「集合消費者、社會大眾及政府力量，以保護消費者免於受不公平待遇及於權益受損害時，能得到合理有效之補償與救濟，以提高消費者之生活水準及品質」；後者係指「商品製造人應注意產品之品質、價格、適當之包裝與廣告，若因產品瑕疵致生損害於消費者時，應即為迅速有效之賠償與救濟」，且該學者基於廣義之消費者保護運動涉及層面甚廣，故以狹義之消費者保護運動論述之。參閱林益山，消費者保護法（五南圖書，台北市，初刷一版，民國八十三年十月），頁 3~6。然本文認為消費者保護運動乃是對於過去曾經保護消費者權益的社會事實所為的描述，故採廣義之見解似乎較能體現過去消費者保護運動之貢獻。

消費者保護運動始於十九世紀末二十世紀初，並於二十世紀的六〇年代時迅速的發展<sup>10</sup>。該運動乃是由美國首開先河，其於一八九一年時在紐約成立消費者協會，而成為國際上第一個以保護消費者權益為宗旨的組織，並於一八九八年時，成立美國消費者協會（Consumer Federation of American），而為全美及全世界第一個全國性的消費者組織，最後於一九三六年成立美國消費者聯盟（Consumer Union of United States, Inc.）。至此，消費者保護運動乃標誌著係以組織性的方式加以開展。

美國消費者保護運動最早係以爭取乾淨食品和藥品為目標的運動，例如一九〇六年所制定的「清潔食物及藥品法」（Pure Food and Drug Act）、「肉類檢驗法」（Meat Inspection）等，其間並透過發行書籍與刊物之方式，喚起消費者意識（Consumer Consciousness），指導和教育消費者自我保護的能力。到了六〇年代，消費者保護運動之範圍及規模已進一步的擴大，並受到政府的重視和支持，而制定了許多保護消費者權益的相關法律。

至於日本的消費者保護運動係於第二次世界大戰結束後才開始的，蓋因戰後日本物質缺乏、價格昂貴且又品質不良，故於一九四八年九月召開「聲討劣質火柴大會」並於會後組成「日本主婦協會」，而開展了日本消費者保護運動的序幕。之後，由於五〇年代至六〇年代正值日本經濟快速發展之階段，伴隨著經濟的快速發展，亦發生許多消費中毒事件而損害消費者利益，例如嬰兒奶粉中毒事件（1955）、假牛肉罐頭事件（1960）、米糠油事件（1968）等，故此一時期之消費者運動乃著重於健康和安等消費問題而發起一系列抵制和驅逐有害消費商品之運動，例如驅逐糖精運動（1970）、驅逐多氯聯苯化學原料運動（1972）、驅逐 AF2 合成殺菌劑運動（1974）、抵制合成洗滌劑運動（1975）、抵制 OPP 防腐劑運動（1977）。到了七〇年代以後，日本之消費者保護運動已進一步的擴大，除了食品和日常消費品的健康衛

<sup>10</sup> 關於消費者保護運動之詳細介紹，可參閱林益山，同上註，頁 6-14；周宇，前揭註 6，頁 23-24；毛玉光 編著，前揭註 6，頁 41-50；中國消費者協會 編，前揭註 5，頁 40-52；費爾德曼 著、陳鴻瑜 節譯，消費者保護運動（商務書局，初版，民國 72 年 4 月），頁 1-17。

生和安全問題外，亦專注在實現消費交易公平、制止不正當經營手段、取締不公平交易習慣等方面之問題，而提出了更高的要求，進而督促政府制定了相關的法律，以保護消費者之權益，其中於一九六八年頒布《消費者保護基本法》，而成為消費者保護之基本法，並於一九七〇年設立「國民生活中心」作為專門保護消費者權利的行政機關<sup>11</sup>。

此外，世界各國除亦逐漸展開消費者保護運動之外，在國際社會上，亦設立國際性組織以保護消費者權利，並透過相關的宣言，以充實消費者保護之工作內涵。例如，美、英、荷、澳、比等五國之消費者組織於一九六〇年在荷蘭海牙發起設立國際消費者組織聯盟 (International Organization of Consumer Unions, IOCU)<sup>12</sup>，成為第一個國際性消費者保護的組織，之後，該組織於一九八三年時，將每年三月十五日訂為「國際消費者權利日」(World Consumers Right Day, WCRD)，並以消費者之八大權利作為中心，以檢討各國政府對消費者權利之保護措施是否符合國際上的標準<sup>13</sup>。從此，關於消費者權利之保護，已成為世界各國所應克盡之義務。

綜上所述可知，消費者保護運動之發展歷程具有下列特徵及趨勢，第一，消費者保護運動之領域不斷擴大。早期消費者保護運動之領域主要是著重在與消費者本身之基本生活需求有關的問題，例如涉及消費者健康與安全之權利保護，但隨著市場經濟的發展與科學技術的進步，消費者保護運動已進一步擴大到交易公平、資訊充實、消費教育等議題，甚而要求人類生存環境之保護，以滿足消費者求生存之最大需求。第二，消費者保護運動之途徑，已從個體朝向組織運作方式，並進而獲得政府之支持與幫助。早期消費者保護運動之途徑係由消費者自發的設立相關消費者組織以開展消費者權利之保護，而隨著

<sup>11</sup> 參閱毛玉光 編著，前揭註 6，頁 44-49。

<sup>12</sup> 國際消費者組織聯盟於一九九四年時已改名為國際消費者聯盟 (Consumers International, CI)，並且已將總部移至英國倫敦。而截至二〇〇〇年止，國際消費者聯盟已有二百六十三個會員，而分佈於一百一十九個地區，而多數的會員均是獨立的非政府組織。See CI, 40 year of Activism: Growth and Successes of the Consumer Movement (<http://www.consumersinternational.org/about/growth.html>, 2002/6/5), pp.1-5.

<sup>13</sup> Id., p.3.

消費者保護運動的興起，消費者問題日漸受到政府的重視與支持，進而設立相關單位作為消費者權利保護的專責機構，並且制定相關規定以鼓勵保護消費者權利之相關組織。第三，消費者保護運動之結果，乃係建立保護消費者權利之相關法規，並成立消費者保護之行政體系。蓋因消費者保護運動的推展，使得消費者意識提升，進而要求滿足其生活上之最大需要，故而政府應有必要制定相關法規，及建立相關行政體系，以保護消費者之權利。第四，消費者保護運動已邁向國際化之合作。蓋因現今商品之製造及流通已朝向大量化、規格化以及國際化之發展，使得國際間消費者的連帶關係日漸密切，商品之瑕疵及危險，往往牽連多數國家及國民，故如何解決跨國交易所生之消費者問題，應是國際社會間應予解決之重要問題。此外，由於消費者權利保護亦涉及經濟發展而須不斷的調整，因此，亦有必要透過國際間的合作，充實消費者權利之內容，以作為保護消費者權利之依據。綜上可知，消費者保護運動亦有邁向國際合作之特徵及趨勢。

## 2. 消費者權利內容

隨著消費者保護運動的開展與進行，關於消費者權利之保護於二十世紀六〇年代後，進入了新的歷程。此時，消費者權利保護問題，已獲得國家或政府的重視與支持，並且透過國際合作的方式，具體地表示消費者權利的內容以及其保護工作的指導方針。茲分述如下：

### (1) 美國總統甘迺迪之主張

一九六二年三月十五日，美國已故總統甘迺迪（J. F. Kennedy）在其「保護消費者權益致國會特別咨文」（Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest）中，除揭示消費者之四大基本權利外，並指出「人人均是消費者」（Consumers, by definition, include us all）的觀念<sup>14</sup>，由此奠定了消費者主義所要求的權利基礎，並對於消費者保護運動之發展具有重大影響。其權利內容如下<sup>15</sup>：

<sup>14</sup> See CI, World Consumer Rights Day 15 March 1999: Where Do We Stand? (<http://www.consumernational.org/rightsday99/index.html,2002/6/5>), p.1.

<sup>15</sup> 關於特別咨文之全文，可參閱李文雄譯，保護消費者權益致國會的特別信函（消費者保護研究第一輯，行政院消費者保護委員會，台北，民國84年6月），頁157以下；參閱林益山，前揭註9，頁10-11；李伸一，前揭註1，頁35-36；劉春堂，前揭註6，頁103-105。

- A. 安全的權利 (the right to be safety)。
- B. 被告知的權利 (the right to be informed)
- C. 選擇的權利 (the right to choose)
- D. 被聽取的權利 (the right to be heard)

嗣後，美國總統尼克森 (Nixon) 於一九六九年提出消費者的第五項權利，即「求償的權利」 (the right to redress)。美國總統福特 (Ford) 在其任內 (一九七四至一九七六年)，並將「消費者教育」列為每一公民的權利，而使得消費者基本權利的內容更為完備<sup>16</sup>。

### (2) 歐洲經濟共同體之主張

歐洲經濟共同體 (The European Economic Communities, EEC) 於一九七五年四月十四日通過「有關消費者保護與資訊政策」，亦揭示消費者之五大權利<sup>17</sup>：

- A. 保障健康與安全的權利 (the right to the protection of health and safety)
- B. 保障經濟利益的權利 (the right to the protection of economic interest)
- C. 請求損害賠償的權利 (the right to compensation for damage suffered)
- D. 資訊與教育的權利 (the right to information and education)
- E. 代表的權利 (the right to representation)

### (3) 聯合國之主張

聯合國 (United Nations, 簡稱 UN) 大會根據經濟社會理事會之決議，於一九八四年十二月十八日第一〇四次大會，通過「消費者保護指南」 (Guidelines for Consumer Protection)，並於一九八五年四月九日經大會協商一致通過 (大會 39/248 號決議)，而於同年四月十六日予以公布。其中揭示了該保護指南之目的、一般原則、目的以及消費者相關權利之保護措施<sup>18</sup>，以作為世界各國在從事消費者保

<sup>16</sup> 參閱李伸一，前揭註 1，頁 37。

<sup>17</sup> See Kendall, V., *EC Consumer Law* (Chancery Law Publishing Ltd., U.K., 1994), pp.7-8；參閱劉春堂，前揭註 6，頁 105-106；李伸一，前揭註 1，頁 40-41。

<sup>18</sup> See United Nations, *UN Guidelines For Consumer Protection* (A/RES/39/248.Consumer Protection)；關於聯合國消費者保護指南之中譯文，可

護立法工作時，具有共同一致的準則與標準，並可避免各國保護消費者之立法與措施不同，而阻礙國際商業之活動發展，同時亦可普遍提升全世界消費者之地位。而關於其權利內容如下<sup>19</sup>：

- A. 保護消費者免於健康及安全的危害 (the protection of consumer from hazards to their health and safety)
- B. 促進和保護消費者的經濟利益 (the promotion and protection of economic interests of consumer)
- C. 使消費者獲得足夠的資訊，而使其能夠依據其個人的希望及需要為消費選擇的權利 (access of consumers to adequate information to enable them to make informed choices according to individual wishes and needs)
- D. 消費者教育 (consumer education)
- E. 確立有效之消費者求償途徑 (availability of effective consumer redress)
- F. 爭取消費者與其他組織團體或消費者組織結社之自由，以及賦予該組織在有關影響其權利事項之決定過程中，發表其意見之權利 (freedom to form consumer and other relevant groups or organization and the opportunity of such organization to present their views in decision-making processes affecting them)

其中值得一提的是，該指南所揭示保護消費者權益之一般原則中，明確指出「各國政府應考量本指南條款，以發展、強化或保持堅強之消費者保護政策，並且各國政府應依照該國之經濟及社會環境、人民需要以及為達到預定目標所預計之代價，確立其消費者保護之優先順序。」因此，政府於保護消費者權利之際，應瞭解消費者經常所處之經濟條件、教育水準及其不公平之地位，秉持消費者應有使用無危險商品之權利等理念，以促進公正、公平合理之經濟及社會發展，並兼顧消費者權利之保護及社會經濟的發展。

#### (4) 國際消費者聯盟之主張

國際消費者組織聯盟 (International Organization of Consumer

---

參閱焦仁和譯，聯合國消費者保護指南（外國消費者保護法（三），行政院消費者保護委員會，民國84年12月），頁122-157。

<sup>19</sup> Id.

Unions, IOCU)<sup>20</sup>於一九六三年，除根據美國總統甘迺迪所提出之消費者四大基本權利，並再補充消費者權利之內容外，並且提出消費者應有「認知」、「行動」、「關懷」、「環保」以及「團結」等五大義務，以充實消費者權利保護之內涵。依據該組織所提出的消費者八大權利如下<sup>21</sup>：

- A. 基本需求滿足的權利 (the right to satisfaction of basic needs)
- B. 安全的權利 (the right to safety)
- C. 被告知的權利 (the right to be informed)
- D. 選擇的權利 (the right to choose)
- E. 被聽取的權利 (the right to be heard)
- F. 求償的權利 (the right to redress)
- G. 消費者教育的權利 (the right to consumer education)
- H. 健康環境的權利 (the right to healthy environment)

此外，該組織並認為在消費者的保護及發展過程中，尚須致力於下列事項，方能使消費者權利獲得完整之保護，其有關事項如下<sup>22</sup>：

- A. 貧窮的消滅 (eradication of poverty)
- B. 良好的管理 (good governance)
- C. 社會正義及人權的重視 (social justice and respect of human rights)
- D. 公平及有效率的市場經濟 (fair and effective market economies)
- E. 環境的保護 (protection of the environment)

綜上所述可知，消費者權利之基本內涵，乃是隨著經濟的發展、社會的需要等時代的演變，而不斷的擴充，或雖有過度的擴張化傾向，而膨脹消費者保護的範圍，然此乃是一種關於保護消費者權益於未來所欲致力達成的目標而已，至於現今法制上所應關切的消費者基本權利仍不背離「健康安全」、「資訊充實」、「交易公平」以及「受害補償」等權利，以確保良好的消費環境，並使消費者獲得生活上之滿足。

<sup>20</sup> 關於國際消費者組織聯盟之基本介紹，請參閱前揭註 12。

<sup>21</sup> See CI, Rights and Responsibilities (<http://www.consumersinternational.org/about/rights.html>, 2002/6/5).

<sup>22</sup> Id.

### 三、消費者保護之法理基礎

鑑於資本主義的發展過程中，資本家壟斷財富引起階級對立，導致經濟利益之衝突日益嚴重，造成社會動盪不安，故人類基本權利保護之重心便由消極的防範國家政府侵害人民權利與自由，推移到積極的要求政府調和社會經濟利益與拓展各種福利。第一次世界大戰後之德國威瑪憲法中，引進經濟的、社會的及文化的新人權理念後，而確立了經濟人權憲章之新潮流。該法明白揭櫫「生存權的基本權利」、「經濟生活秩序之合正義原則」，並且對於共同生活、經濟生活及教育之事項加以明定，而成為現代各國憲法中有關國民經濟、社會安全及教育文化之典範。其中，最為重要的是使憲法上原本保障政治自由及權利之典章本質，亦賦予經濟公平及正義保障之典章性質<sup>23</sup>。換言之，此種以「生存權的基本人權」及「經濟秩序的公平與正義」做為憲法上所應予保障之特色，對於人權之理念及保障，邁向新的里程碑。

由於自由經濟市場制度之消費交易過程中，消費者問題層出不窮，嚴重的侵害消費者生命、身體、健康及財產，其結果不僅危害到消費者生存權之基本人權，也危害到經濟公平及正義秩序，並進而影響社會秩序與安寧。因此，學者便從生存權之基本人權中，引伸、演繹、闡述消費者權利乃是確保消費者消費商品以求生存之生存權，而賦予基本人權之性質，並將之列入戰後新形成的人權譜系中<sup>24</sup>。此外，亦有論者認為消費者權利之保護乃是回復人類合理之經濟生活及矯正經濟上不公平及不正義現象，所不可或缺的權利<sup>25</sup>。換言之，消費者權利之保護於憲法上之法理基礎乃是為了確保生存權之

<sup>23</sup> 參閱李鴻禧，前揭註2，頁556-557。

<sup>24</sup> 參閱李鴻禧，同上註，頁558-559。

<sup>25</sup> 例如日本學者金村和成謂：「所謂消費者權利，就其積極意義言，雖可做為人民要求社會提供豐富的價物美商品的理論依據；但此種為消費而生產之實踐，則可依政府之經濟政策而獲得實踐。吾人則毋寧認為消費者權利之本質，乃在於其消極意義，亦即在其防禦工商企業界侵犯之側面上；因此，所謂消費者權利之真諦，乃是對妨礙人民實現其生存權利之狀態，有請求予以排除之權利。」參閱李鴻禧，同上註，頁562-564；而我國學者認為積極生存權之主張較具政治或政策上之色彩，可據以推動立法或採為立法之目的，然而就法律之內容而言，應以生存權之消極意義作為消費者保護規範體系之指導原則。參閱賴源河，公平交易法與消費者保護之研究（收入於公司法專題研究（一），自版，初版，民國71年6月），頁351。

法底基本人權以及經濟的公平與正義原則。

由於消費者主權乃是基於消費者主義所延伸的概念，其追求之目的在於透過政府、企業經營者和民間消費者團體的努力，為消費者爭取其應享有之權利，避免消費者於市場經濟制度中，遭受不公平不正義之對待。由此亦可說明消費者主權概念之形成目的，乃在喚起消費者重視其生存權之基本權利及其經濟地位上之公平正義對待，因此，從消費者主權概念之形成過程中，亦可說明消費者權利保護之目的乃是為了維護消費者之生存權及其經濟上之公平正義。

隨著人權保護理念的發展，經濟人權之概念亦受到國際社會之重視，例如世界人權宣言<sup>26</sup> (Universal Declaration of Human Rights) 第二十二條規定：「人，既為社會之一員，自有權享受社會保障，並有權享受個人尊嚴及人格自由發展所必須的經濟、社會及文化各種權利的實現；此種實現之促成端賴國家措施與國際合作，並當依各國之機構與資源量力為之<sup>27</sup>。」此外，該宣言第二十五條規定：「人人有權享有合於其本人及其家屬所需之健康與幸福的生活標準，包括衣、食、住、醫療及必要之社會服務<sup>28</sup>，...。」換言之，各國應致力於人類生活上、經濟上、社會上之各種權利保障，故而，消費者權利之保護，亦是人類生活上、經濟上、社會上所應保護之重要課題；再者，國際消費者組織聯盟 (IOCU) 於一九六七年大會中所頒布的「社會進步和發展」宣言中，亦明白的揭示消費者權利乃是基本人權的一種，而為「經濟正義」和「社會正義」的伸張，其目的就是要使消費者以其金錢所換取的商

<sup>26</sup> See Brownlie, I., *Basic Documents in International Law* (Oxford University Press Inc., New York, 4<sup>th</sup> ed., 1995), pp.255-261. 關於世界人權宣言之中譯文，可參閱邱宏達編輯，*現代國際法參考文件* (三民書局，台北，初版，民國 85 年 11 月)，頁 369-373。

<sup>27</sup> Article 22: "Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality."

<sup>28</sup> Article 25: "Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services,...."

品或服務，均能夠得到公平的交易<sup>29</sup>。

因此，消費者權利保護於憲法上之法理基礎乃在於生存權之保障及經濟公平與正義原則之維護，故而，我國憲法第十五條之規定：「人民之生存權...應予保障。」及第一百四十二條規定：「國民經濟應以民生主義為基本原則，...。」即可作為我國消費者權利保護在憲法上之具體依據。

### 參、我國消費者保護法之現在與未來

#### 一、現行法之規範

消費者保護工作，基本上可從立法、行政、司法三方面著手，故政府從事保護消費者權利，可分別由立法保護、行政保護以及司法保護著手<sup>30</sup>。其中立法保護係由國家制定有利於消費者之特別法，或於法律中訂定有利於消費者之強行規定，以建立完整的消費者保護體系，作為消費者主張權利及國家行政保護與司法保護的法律依據<sup>31</sup>。因此，制定妥適的消費者保護法規，建立完整的消費者保護體系，以為現代民主法治國家在依法行政要求下，作為消費者保護行政工作之推展與執行依據，而此實為消費者保護之基本課題。

##### (一)立法沿革

關於消費者保護之立法沿革，基本上可分為三個時期，即「個別立法保護時期」、「消費者保護方案時期」與「消費者保護法時期」。分述如下<sup>32</sup>：

<sup>29</sup> 李伸一，前揭註1，頁32。

<sup>30</sup> 參閱王澤鑑，商品製造人責任與消費者之保護（正中書局，台北，初版，民國68年9月），頁4-5；劉春堂，消費者保護法之要義（保險專刊，第四十二期，民國84年12月），頁5-6。

<sup>31</sup> 劉春堂，我國消費者保護法之若干問題（保險專刊，第三十九輯，民國84年3月），頁49-50。

<sup>32</sup> 關於我國消費者保護法之詳細立法過程，可參閱余芳蘭，淺析消費者保護法（元培學報，創刊號，民國83年9月），頁18-19；劉春堂，同上註，頁50-51；徐立德編著，我國消費者保護法基本政策與重要措施（收入於消費者保護理念與展望，行政院消費者保護委員會，台北，初版，民國86年8月），頁137-139；李伸一，前揭註1，頁321-324；馮震宇等合著，消費者保護法解讀（元照出版，台北，初版一刷，民國89年9月），頁4-6；趙委員少康等提「消費者保

### 1. 個別立法保護時期

我國從一開始，對於消費者保護工作係以個別立法之方式來保障消費者的權益，其中可分為「安全方面」的法規，如藥物藥商管理法（民國八十二年二月修改法規名稱為藥事法）、食品衛生管理法、化妝品衛生管理條例、商品檢驗法、農藥管理法、飼料管理法、醫療法等；「有關瞭解事實真相」的法規，如標準法、商品標示法、廣播電視法、商標法、度量衡法；「有關自由選擇商品」的法規，如國家總動員法、非常時期農礦工商管理條例、違反糧食管理治罪條例、刑法妨害農工商罪章；「有關消費者求償」的法規，如民法上損害賠償之規定（民法第 184、185、188 及 227 條）、擔保責任之規定（如解除契約、減少價金請求權、請求另行交付無瑕疵之物、請求不履行之損害賠償、積極損害賠償請求權，參照民法第 359、362、363、359、365、364 及 360 條）、誠信原則之規定（民法第 148 條第二項及 219 條）、保護經濟弱者之規定（民法第 147、204、205、247 之 1 及 318 條）、暴利行為之規定（民法第 74 I、205、251 及 252 條）以及脫法行為禁止之規定（民法第 206、222、649 條、第 873 條第二項及第 893 條第二項）等<sup>33</sup>。

然而，上述法規制定之目的乃是對於產品及廠商之管理，並非係以消費者之保護為直接目的，而消費者僅不過是此等法規執行下所生的反射利益或間接效果而已<sup>34</sup>。而由於此等法規之制定並非係以保護消費者權利為直接目的，故而於制度設計上即非以消費者權益為優先考量，致使消費者問題不斷地發生。因此，政府確實有必要制定一部以消費者保護為直接立法目的的法規，以作為消費者保護的基本法，俾利落實消費者保護之工作。

### 2. 消費者保護方案時期

民國七十一年六月，當時的行政院長孫運璿先生於行政院院會中表示，保護消費者乃係政府之重要責任，並隨即指示內政部、經濟部

---

護法草案」總說明（收入於消費者保護法立法目的與條文說明，行政院消費者保護委員會），頁 27-28。

<sup>33</sup> 參閱李伸一，前揭註 1，頁 315；林益山，前揭註 9，頁 63-96。

<sup>34</sup> 參閱李伸一，前揭註 1，頁 315；劉春堂，前揭註 31，頁 50；王澤鑑，前揭註 30，頁 13-15；馮震宇 等合著，前揭註 32，頁 3。

等單位應儘速擬定「消費者保護法案」，俾早日立法，內政部即遵照指示於民國七十二年三月擬出一份三十條之消費者保護法草案提報行政院。至此，可謂係我國政府在立法上以保護消費者為直接目的之開始。此草案送到行政院後，由於行政院認為「公平交易法」與「消費者保護法」之性質相似，故而將該草案發交經建會，研究公平交易法與消費者保護法合併立法或分別立法之可行性。民國七十四年九月，經建會提出研究結論，認為宜採分別立法，故行政院依照經建會的研究報告及各界的意見，決定消費者保護法與公平交易法不合併立法，並於民國七十五年三月將公平交易法先行送請立法院審議，至於消費者保護法則鑑於與消費者保護有關之法令及主管機關甚多，為加強有關機關之協調聯繫，便於同年四月指示內政部研擬「消費者保護方案」，暫時替代消費者保護法之立法。而內政部於同年十月將所擬的「消費者保護方案」草案函報行政院審核，行政院於民國七十六年一月十五日經第二〇一五次會議決議通過，並於同年一月二十一日函覆內政部查照辦理，並分行各主、協辦機關積極配合執行。

我國制定「消費者保護方案」<sup>35</sup>之目的，在於強化現行制度與法令，加強協調以貫徹消費者權益之保護工作，並以該方案之執行經驗作為制定或修正有關消費者保護法律之參考依據。依該方案所應辦理的保護措施有四：（1）維護食品、藥品之品質與安全衛生（2）提高一般商品及服務之品質與安全（3）維護交易秩序，確保合理價格（4）加強消費者服務。至此，消費者保護方案的訂立實施可謂是我國行政上以保護消費者為直接目的的開始。雖然消費者保護方案的實施對於政府的消費者保護工作提供了新的作法，且亦提出了新的解決之道，但由於消費者保護方案係屬行政措施，並無嚴格的法律拘束力，且其執行亦無法達到適切的管制考核，再加上事權不一，體系重疊，基層單位有責無權，上級單位又政出多門，以及缺乏具體措施，使得該方案實施之效果不彰<sup>36</sup>。因此，各界乃一再反映應有儘速制定消費者保護法之必要。

<sup>35</sup> 關於消費者保護方案之全文，可參閱馮震宇等合著，同上註，頁367-373。

<sup>36</sup> 劉春堂，前揭註31，頁50-51；徐立德編著，前揭註32，頁137-139；馮震宇等合著，同上註，頁5。

### 3. 消費者保護法時期

由於消費者保護方案實施效果不彰，各界提出應速予制定消費者保護法之呼聲不斷，故內政部乃參照先進國家立法例，就保護消費者之一般原則，以及其他個別法律所未規定之事項，分別納入，於民國七十六年十一月間再次提出「消費者保護法」<sup>37</sup>草案，並於七十七年二月間送交行政院，而行政院於同年五月將該草案函送立法院審議。其間，消費者文教基金會(以下簡稱消基會)於民國七十六年一月成立「消保法推動小組」，完成消基會版的「消費者保護法草案」，同年十一月再擬修正草案而獲得立法院趙少康等六十六位立法委員的連署，並於七十七年五月向立法院提出「消費者保護法」草案<sup>38</sup>。民國七十八年三月立法院內政、經濟、司法委員會聯席會議首次併案審查行政院版及消基會版之消費者保護法草案，並於民國八十年十二月完成一讀立法程序，民國八十二年十二月完成二讀立法程序，最後於民國八十三年一月十一日完成三讀的立法程序，並經總統同日公布施行，而於同年一月十三日正式生效施行。至此，我國消費者保護工作邁向一新的里程碑，而進入立法保護消費者權益之消費者保護法時期。

#### (二)立法之目的及原則

我國消費者保護法第一條第一項規定：「為保護消費者權益，促進國民消費生活安全，提升國民消費生活品質，特制定本法。」由此可知，消費者保護法之立法目的乃是為了保護消費者權益，因此，在解釋或適用消費者保護法之條文時，應以此立法目的為準據，以實現保護消費者之理想<sup>39</sup>。

在「消費者保護法立法目的與條文說明中」指出，消費者保護法之立法有六項原則<sup>40</sup>，即（1）實踐憲法保障人民生存權、財產權及言論自由權之基本原則（2）採取宣示性與實體性合併立法之體例（3）使本法與其他

<sup>37</sup> 關於行政院版的「消費者保護法」草案內容，可參閱行政院消費者保護委員會編印，消費者保護法立法目的與條文說明，頁31-32、頁33-68。

<sup>38</sup> 關於趙少康等委員所提「消費者保護法」草案內容，可參閱行政院消費者保護委員會編印，同上註，頁27-30、頁33-68。

<sup>39</sup> 詹森林等合著，認識消費者保護法（行政院消費者保護委員會，台北，民國84年2月），頁4。

<sup>40</sup> 行政院消費者保護委員會編印，前揭註37，頁1-2。

有關消費者保護之法規相互協調或補漏(4)在保護消費者權益之前提下，兼顧企業經營者的利益(5)參考先進國家的立法經驗(6)適應我國的國情。

然而，吾人認為消費者保護法第一條第一項所規定立法目的之三大目標，似有缺失。第一，從消費者保護法之立法原則而言，其第四點明確指出消費者保護之工作必須兼顧企業經營者之利益，換言之，無論是消費者保護之立法或司法解釋，除了應探求消費者於交易過程中之經濟地位外，仍應顧及企業經營者之利益，避免擴大解釋消費者之權利，而使企業經營者負擔過重之責任，影響國家經濟之發展，但該法第一條第一項之立法目的規定似乎排除了企業經營者利益及國家經濟發展的考量；第二，從消費者問題發生之歷程中而言，消費者之所以須要特別立法保護，乃是在於提升其經濟上之地位，使之能與企業經營者相抗衡，避免企業經營者挾其人力、財力、資訊力等強勢地位，獲取不公平、不正當之經營利潤而損及消費者權利。故而，消費者保護之立法，乃是在於從企業經營者取回原屬於消費者的權利，從而達到消費者與企業經營者間之平等而已<sup>41</sup>，以避免企業經營者違反經濟公平正義原則，侵害消費者之生存權。因此，本法第一條第一項規定之立法目的，似乎忽略企業經營者之利益，甚而過度保護消費者權益，易生對於企業經營者不公平之情事，而影響其企業生存；第三，從國際組織對於消費主保護之宣言而言，聯合國消費者保護指南之一般原則中，亦說明政府應促進公正、公平合理之經濟及社會發展，以兼顧消費者權利之保護及社會經濟的發展，因此，本法第一條第一項之立法目的僅規定消費者權益之保護，而忽略了社會經濟發展的考量，亦有過度保護消費權益，而有違國際組織所宣示的立法標準。是故，吾人認為消費者保護法之立法目的應須兼顧消費者權益及企業經營者之利益，以促進公正、公平、合理之經濟社會發展。

### (三)立法之主要內容

由上述國際社會間對於消費者權利內容的主張或宣言中可知，消費者權益之內容係隨著國家經濟之發展而不斷的調整與充實，其保護之內容亦應兼顧國家經濟、社會環境的變化。由上述國際社會對於消費者權利內容之主張中得知，立法工作上應保護消費者於消費過程中免於健康與安全的

<sup>41</sup> 朱柏松，消費者保護法論（自版，台北，民國87年12月），頁12。

危害、獲悉充分的消費資訊以做出正確的消費選擇、表達其意見使政府在擬定政策與措施或企業經營者生產商品之參考以及使其獲得有效解決消費糾紛之途徑。因此，我國消費者保護法之立法亦應符合國際間對於消費者權利保護之潮流。故而以下便針對消費者權利內容，分析我國消費者保護法之現行規範，如下：

### 1. 健康與安全權利方面

由於傳統民法侵權理論中，係採取「過失責任」，即當消費者使用商品或接受服務而受有損害時，應證明企業經營者對於該商品或服務之瑕疵具有主觀上之故意或過失，方得請求損害賠償。如此，將使得消費者於訴訟過程中負擔過重的舉證責任，並可能因此而遭致敗訴，而對於消費者權益保護不周。因此，消費者保護法第二章第一節關於消費者健康與安全保障之規定中，對於從事設計、生產、製造、輸入商品或提供服務之企業經營者要求應確保其提供之商品或服務，無安全或衛生上之危險（消保法第七條第一項、第九條），並且要求其對於有危害消費者生命、身體、健康、財產可能之商品或服務，應於明顯處為警告標示及緊急處理危險之方法（消保法第七條第二項）。若企業經營者違反此義務，致生損害於消費者或第三人時，應負連帶賠償責任，若其能證明無過失者，法院得減輕其賠償責任（第七條第三項）。換言之，該法對於從事設計、生產、製造、輸入有侵害消費者健康與安全可能之商品或服務的企業經營者，課予「無過失責任」，亦即當消費者使用商品或接受服務而受有損害時，無庸證明企業經營者是否有故意或過失，以減輕消費者於訴訟上之負擔，且若企業經營者能證明其無過失者，亦僅能減輕其賠償責任而已，但不能完全免除企業經營者之賠償責任。此外，對於從事經銷的企業經營者係採取所謂的「中間責任」，亦即從事經銷的企業經營者，如無改裝、分裝商品或變更服務內容者，且對於損害之防免已盡相當之注意，或縱加以相當之注意而仍不免發生損害時，即不負損害賠償責任（消保法第八條），以兼顧經銷商之利益。

再者，企業經營者雖非不可能生產百分之百安全的商品，但可能成本太高或造成商品之效能減低，因此消保法亦規定企業經營者於有事實足認其提供之商品或服務有危害消費者安全與健康之虞或對於有

危害消費者生命、身體、健康或財產之虞的商品或服務，未於明顯處為警告標示，並附載危險之緊急處理方法者，應有立即回收該批商品或停止其服務之義務（消保法第十條），若企業經營者違反主管機關依本條所為之命令者，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（消保法第五十八條），且若情節重大，報經中央主管機關或消費者保護委員會核准者，得命停止營業或勒令歇業（消保法第六十條）。

最後，值得一提的，消保法對於消費糾紛所提起的消費訴訟賠償金額，特將英美國家之懲罰性賠償金制度加以引進而規定於該法第五十一條：「依本法所提之訴訟，因企業經營者之故意所致之損害，消費者得請求損害額三倍以下之懲罰性賠償金；但因過失所致之損害，得請求損害額一倍以下之懲罰性賠償金。」以達嚇阻、懲戒侵害消費者權益之行為發生，並收預防侵害事件發生之效果。

## 2. 獲悉充分的消費資訊以做出正確的消費選擇方面

在獲悉充分的消費資訊以做出正確的消費選擇方面主要是於市場經濟活動中建立一個公平的交易環境，以使消費者於消費交易過程中之權利得以確保。蓋因隨著市場經濟活動的發展，企業經營者往往利用其經營上之優勢地位，透過商業經營手段，以獲取交易之機會，例如透過定型化契約條款的使用，訂定損及消費者權利的不合理條款或者利用新型態的商業銷售手法，迫使消費者在有限的資訊、緊迫的時間內以及一定的壓力下，做出購買商品或接受服務之決定，進而使得消費者購買或接受不需要、不合意或不實用之商品或服務而使消費者權益受損之情事發生。因此，消保法於第二章第二至四節特別針對定型化契約、特種買賣以及消費資訊等問題加以規範，以落實提供充實的消費資訊，而尊重消費者選擇交易與否之權利。

關於定型化契約方面，首先於該法第二條第七款規定，所謂的定型化契約係指企業經營者為與不特定多數人訂立契約之用而單方預先擬定之契約條款；其次，規定定型化契約一般條款的使用方式，如未經記載於定型化契約中者，企業經營者應向消費者明示其內容；明示其內容顯有困難者，應以顯著之方式，公告其內容，並經消費者同意受其拘束者，該條款方為契約之內容（消保法第十三條）；若該一般條

款未經記載於定型化契約中而依正常情形顯非消費者所得預見者，則該一般條款便不構成契約之內容（消保法第十四條）；再者，規定定型化契約一般條款之效力問題，其中規定定型化契約條款如有疑義時，應為有利於消費者之解釋（消保法第十一條第二項），企業經營者在定型化契約中所用之條款，應本平等互惠之原則（消保法第十一條第一項），定型化契約中之條款違反誠信原則，對消費者顯失公平者，無效，並規定定型化契約中之條款有下列情形之一者，推定其顯失公平：（1）違反平等互惠原則（2）條款與其所排除不予適用之任意規定之立法意旨顯相矛盾者（3）契約之主要權利或義務，因受條款之限制，致契約之目的難以達成者（消保法第十二條）；此外，並且規定定型化契約中之一般條款牴觸非一般條款之約定者，其牴觸部分無效（消保法第十五條），定型化契約中之一般條款，全部或一部無效或不構成契約內容之一部者，除去該部分，契約亦可成立者，該契約之其他部分，仍為有效，但對當事人之一方顯失公平者，該契約全部無效（消保法第十六條）；最後，規定定型化契約之行政規制，如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之一般條款無效。該定型化契約之效力依前條規定定之。企業經營使用定型化契約者，主管機關得隨時派員查核（消保法第十七條）。

關於新型態交易方面，特別針對郵購買賣、訪問買賣、現物要約以及分期付款買賣等特種買賣加以規定。首先於該法第二條第八至十款分別規定郵購買賣、訪問買賣、分期付款買賣之定義加以規範，其次，對於企業經營者為郵購買賣、訪問買賣者，課予其告知義務，如買賣之條件、出賣人之姓名、名稱、負責人、事務所或住居所等消費資訊（消保法第十八條），並且賦予消費者七日的猶豫期間，以解除契約並規定解除契約後之法律效果，如消費者對所收受之商品不願買受時，得於收受商品後七日內，退回商品或以書面通知企業經營者解除買賣契約，無須說明理由及負擔任何費用或價款。郵購或訪問買賣違反前項規定所為之約定無效。契約經解除者，企業經營者與消費者間關於回復原狀之約定，對於消費者較民法第二百五十九條之規定不利者，無效（消保法第十九條）；再者，規定現物要約之消費者義務及其

對於商品之處理方式，如未經消費者要約而對之郵寄或投遞之商品，消費者不負保管義務。前項物品之寄送人，經消費者定相當期限通知取回而逾期未取回或無法通知者，視為拋棄其寄投之商品。雖未經通知，但在寄送後逾一個月未經消費者表示承諾，而仍不取回其商品者，亦同。消費者得請求償還因寄送物所受之損害，及處理寄送物所支出之必要費用（消保法第二十條）；最後，規定分期付款買賣之方式及其契約書應記載之事項及其違反之法律效果，如企業經營者與消費者分期付款買賣契約應以書面為之。前項契約書應載明下列事項：（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。企業經營者未依前項規定記載利率者，其利率按現金交易價格週年利率百分之五計算之。企業經營者違反第二項第一款、第二款之規定者，消費者不負現金交易價格以外價款之給付義務（消保法第二十一條）。

在消費資訊方面，規定企業經營者之廣告義務、商品與服務之標示義務、保證義務以及商品包裝義務。首先，於廣告義務中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（消保法第二十二條）。刊登或報導廣告之媒體經營者明知或可得而知廣告內容與事實不符者，就消費者因信賴該廣告所受之損害與企業經營者負連帶責任，並且規定前項損害賠償責任，不得預先約定限制或拋棄（消保法第二十三條）；其次，於商品與服務標示義務中規定企業經營者應依商品標示法等法令為商品或服務之標示。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，並且規定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（消保法第二十四條）；再者，於保證義務中規定企業經營者對消費者保證商品或服務之品質時，應主動出具書面保證書，並且規定保證書應載明下列事項：（1）商品或服務之名稱、種類、數量，其有製造號碼或批號者，其製造號碼或批號（2）保證之內容（3）保證期間及其起算方法（4）製造商之名稱、地址（5）由經銷商售出者，經銷商之名稱、地址（6）交易日期（消保法第二十五條）；最後，於商品包裝方面規定企業經營者對於所提供之商品應按其性質及交易習慣，為防震、防潮、防塵或其他保存商品所必要之包裝，以確保商品

之品質與消費者之安全。但不得誇張其內容或為過大之包裝（消保法第二十六條）。

### 3. 表達意見權利方面

關於消費者表達意見之權利方面，消保法中主要是建立在消費者保護團體及消費者保護之行政監督的義務上，蓋因透過課予消費者保護團體、消費者保護之行政組織須接受消費者意見表達之義務，使得消費者於受有損害時，得有表達意見之法源依據，以主張其自身之權利。其中如消費者保護團體須為消費者意見之調查、分析、歸納（消保法第二十八條第六款），須接受消費者申訴，調解消費爭議（消保法第二十八條第七款）；直轄市或縣（市）政府認為企業經營者提供之商品或服務有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞者，應即進行調查，而於調查時，得向關係人（包括消費者）查詢並通知關係人（包括消費者）到場陳述意見（消保法第三十三條）；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，且直轄市、縣（市）政府消費者服務中心得於轄區內設分中心（消保法第四十二條），以做為消費者意見陳述之管道。

### 4. 獲得有效解決消費糾紛之途徑

本法對於消費爭議之解決途徑規定有三，即申訴、調解以及消費訴訟。首先於申訴制度之方式規定，消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議時，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，而企業經營者對於消費者之申訴，應於申訴之日起十五日內妥適處理之，若消費者依第一項申訴，未獲妥適處理時，得向直轄市、縣（市）政府消費者保護官申訴（消保法第四十三條）；其次，於調解制度規定消費者在申訴未能獲得妥適處理時，得向直轄市或縣（市）消費爭議調解委員會申請調解（消保法第四十四條），並且規定調解委員會之組織（消保法第四十五條），以及調解書之作成與效力問題（消保法第四十六條）；再者，於消費訴訟方面，本法第二條第五款規定所謂消費訴訟係指因消費關係而向法院提起之訴訟，且消費訴訟得於消費者依法提起申訴或調解後，仍未獲解決時，提起之，或得不經申訴或調解程序逕行提起之。而關於消費訴訟得由消費關係發生地之法院管轄（消保法第四十七條），且高等法院以下各

級法院及其分院得設立消費專庭或指定專人審理消費訴訟事件（消保法第四十八條）；此外，規定消費者保護團體得為消費者提起損害賠償訴訟，如消費者保護團體對於同一之原因事件，致使眾多消費者受害時，得受讓二十人以上消費者損害賠償請求權後，以自己之名義，提起訴訟。消費者得於言詞辯論終結前，終止讓與損害賠償請求權，並通知法院。前項讓與之損害賠償請求權，包括民法第一百九十四條、第一百九十五條第一項非財產上之損害。前項關於消費者損害賠償請求權之時效利益，應依讓與之各消費者單獨個別計算。消費者保護團體受讓第二項請求權後，應將訴訟結果所得之賠償，扣除訴訟必要費用後，交付該讓與請求權之消費者。消費者保護團體就第一項訴訟，不得向消費者請求報酬（消保法第五十條）。消費者保護團體以自己之名義提起第五十條訴訟，其標的價額超過新臺幣六十萬元者，超過部分免繳裁判費（消保法第五十二條）；消費者保護團體亦得提起不作為訴訟，如消費者保護團體就企業經營者重大違反本法有關保護消費者規定之行為，得向法院訴請停止或禁止之，且該訴訟免繳裁判費（消保法第五十三條）；消費者保護官對於企業經營者重大違反本法有關保護消費者規定之行為，亦得向法院訴請停止或禁止之，並且亦得免繳裁判費用。

綜上所述可知我國消費者保護法之規範內容可謂是相當完整，然而，於實踐的過程中，仍出現許多問題而有待檢討，例如醫療行為究否屬消費者保護法所規定的企業經營者而有適用該法第七條之無過失責任或立法上是否有必要將商品責任與服務責任一同規範之問題；非屬消費關係之法律行為究竟有否消費者保護法之定型化契約相關規定的適用，亦即本法關於定型化契約相關規定之適用是否以消費關係為前提，其又與民法第二百四十七條之一之關係如何等問題、現行消費糾紛之解決途徑是否已達減少訴訟案源之目的，消費者權益是否已得透過現行解決途徑加以保障；懲罰性賠償金制度之規定將過失行為亦加以規範，是否有重新思考之必要，亦即其是否符合兼顧企業經營者之利益；最後，處於電子商務時代之消費者保護問題，是否對於本法之商品重新定義或者針對電子商務時代所生消費者權益侵害問題加以規範之問題等，應是未來修法所應關切之重點。

## 二、修正草案之相關規定

我國消費者保護法於民國八十三年一月十三日施行迄今已逾八年，其間並未有任何的修正，然而面對全球化、自由化、資訊化與科技化之新趨勢，消費環境發生極大的變遷。因此，消費者保護法實有因應此種發展趨勢再加檢討修正之必要。關於此點，行政院消費者保護委員會特邀請學者專家組成「消保法專案研究小組」，參酌各界所提意見及消保法適用過程中所發現之問題，研商完成修正草案初稿。其間並多次邀請消費者保護團體代表、工商企業經營者代表及相關政府機關人員開會研討，並上網廣徵各界意見，嗣後由「消保法專案研究小組」彙整並多次開會研商，而擬定「消費者保護法部分條文修正草案」<sup>42</sup>，並於今年（民國九十一年）六月十二日經行政院會審查通過<sup>43</sup>。

關於「消費者保護法部分條文修正草案」計增訂十二條，修正十一條，總計二十三條，分述如下<sup>44</sup>：

### (一) 消費者權益方面

#### 1. 商品與服務責任

關於商品與服務責任方面，於參考歐體指令第六條第一項並將本法施行細則第五條第一項及第二項規定加以納入，而將本法第七條第一項修正為：「從事設計、生產、製造商品或提供服務之企業經營者，應確保其提供之商品於流通進入市場或服務於提供時，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性。」同時，參考歐體關於產品責任指令第六條規定，而將本法施行細則第五條第三項、第六條納入規定，增訂本法第七條之一：「企業經營者主張其商品於流通進入市場或服務於提供時，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(I)。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之安全性(II)。」再者，修正草案並將施行細則第七條之內容略作文字修正而增訂本法第十條之一：「本節所定企業經營者對消費者或第三人之損害賠償責任，不得預先約定限制或免除。」

<sup>42</sup> 參閱消費者保護法部分條文修正草案總說明。

<sup>43</sup> 參閱法源法律網 (<http://www.lawbank.com.tw/fnews/news.,2002/6/20> 參訪)。

<sup>44</sup> 前揭註 42。

## 2. 定型化契約

關於定型化契約方面，為將定型化契約與定型化契約條款之概念加以區分，故於本法第二條第七款修正為：「定型化契約：指以企業經營者提出之定型化契約條款作為契約內容之全部或一部而訂定之契約。」同時參考施行細則第九條及第十條規定，增訂本法第二條第十一款：「定型化契約條款：指企業經營者為與不特定多數消費者訂立同類契約之用，所提出預先擬定之契約條款。定型化契約條款不限於書面，其以放映字幕、張貼、牌示、網際網路或其他方法表示者，亦屬之。」另外，為維護消費者知的權利，使其於訂立定型化契約前，有充分了解定型化契約條款之機會，爰將施行細則第十一條移列於本法，增訂第十一條之一：「企業經營者與消費者訂立定型化契約前，應有三十日以內之合理期間，供消費者審閱全部條款內容（I）。違反前項規定者，該條款不構成契約之內容。但消費者得主張該條款仍構成契約之內容（II）。中央主管機關得選擇特定行業，參酌定型化契約條款之重要性、涉及事項之多寡與複雜程度等事項，公告定型化契約之審閱期間（III）。」

## 3. 特種買賣

關於特種買賣方面，由於本法第二條第八款有關郵購買賣之定義，係將履行債務之方法，作為買賣型態之定義內容，恐有誤導之虞，故爰將本法施行細則第三條規定予以修正納入，並另於例示項目「傳真」之後，增列「網際網路」，以符合當前交易之需要，而修正為：「郵購買賣：指企業經營者以廣播、電視、報紙、雜誌、電話、傳真、網際網路、寄送目錄或其他類似之方法，使消費者未能檢視商品而與企業經營者所為之買賣。」；同時為使本法第二條第九款關於訪問買賣之定義與修正後之郵購買賣定義相符，故修正為：「訪問買賣：指企業經營者未經邀約而在消費者之住居所或其他場所從事銷售，所為之買賣。」；再者由於本法第十九條關於郵購買賣與訪問買賣所規範之交易標的為「商品」，惟以郵購或訪問買賣方式而為「服務」之交易者，亦屢見不鮮，故為保護消費者權益，並杜爭議，爰增訂第十九條之一：「前條規定，於以郵購或訪問買賣方式所為之服務交易，準用之。」

### (二) 行政監督方面

關於行政監督方面，為配合台灣省政府功能業務與組織調整，不再納入省級主管機關，爰將第六條修正為：「本法所稱之主管機關：中央為目的事業主管機關；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。」再者，依據民國九十一年一月十二日新修正通過之刑事訴訟法第一百三十六條規定，扣押之執行機關為法官或檢察官，故將本法第三十四條第一項修正為：「直轄市或縣（市）政府於調查時，對於可為證據之物，得聲請法官或檢察官扣押之。」其次，關於消保官之執行職務，其方式應有明確規範，故於本法第三十九條第三項增訂：「消費者保護官執行職務時，得依第三十三條第二項規定方式進行，並得商請相關主管機關會同辦理。」此外，關於消費者之教育宣導、消費資訊之蒐集及提供事項，除應由各目的事業主管機關依權責分別辦理外，消費者保護委員會亦應基於統籌整合之立場辦理外，由於消費型態日新月異，為避免因主管機關不明，致影響消費者之權益，故將本法第四十一條第四款與第五款修正為：「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、消費者之教育宣導、消費資訊之蒐集及提供（IV）。各部會局署關於消費者保護政策、措施及主辦主管機關之協調事項（V）。」最後，本法為補充第四十一條第一項第六款之規定，明訂消費者保護委員會於必要時得為之行為，而於增訂第四十一條之一規定：「消費者保護委員會於必要時得為下列之行為：（一）督促主管機關依法為必要之處置。（二）指派消費者保護官就損害消費者權益事項或有損害之虞者，進行調查並提出具體處理建議。」

### (三) 消費爭議方面

#### 1. 調解程序

關於調解程序方面，為使調解制度發揮預期之功能，以確實解決消費爭議問題，故於本法增訂第四十四條之一、第四十五條之一至之五及第四十六條之一，共計七個條文，幅度甚大，其修正如下：

- (1) 提高消費爭議調解辦法之法律位階，故將施行細則第三十五條之規定移列並增訂本法第四十四條之一：「消費爭議之調解辦法，由消費者保護委員會定之。」
- (2) 提高消費爭議調解辦法第十條之法律位階，爰移列至本法中規定，並且為確保消費者權益，使其得於適當處所進行調解，而保障其隱私權，故另參照民事訴訟法第四百二十六條、鄉鎮市調解條例第十

六條第二項，將本條第二項文字酌予修正，使應負保密義務之人的範圍更為明確而增訂第四十五條之一：「調解程序，於該直轄市、縣（市）政府或其他適當之處所行之，其程序得不公開（I）。調解委員及列席協同調解人或其他經辦調解事務之人，對於調解事件之內容，除已公開之事項外，應保守秘密（II）。」

- (3)賦予調解委員得依職權提出解決事件方案之權，爰參照民事訴訟法第四百十七條、公害糾紛處理法第二十七條及政府採購法第八十五條之四等相關規定，增列第四十五條之二：「關於消費爭議之調解，當事人不能合意但已甚接近者，調解委員得斟酌一切情形，求兩造利益之平衡，於不違反兩造當事人之主要意思範圍內，依職權提出解決事件之方案（I）。前項方案，應記載第四十五條之三所定異議期間及未於法定期間提出異議之法律效果，並送達於當事人（II）。」
- (4)賦予當事人對前條調解方案有異議之權，爰參照民事訴訟法第四百十八條、公害糾紛處理法第二十七條及政府採購法第八十五條之四規定，增列第四十五條之三：「當事人對於前條之方案，得於送達後十日之不變期間內，提出異議（I）。於前項期間內提出異議者，視為調解不成立；其未於前項期間內提出異議者，視為已依該方案成立調解（II）。第一項之異議，消費爭議調解委員會應通知他方當事人（III）。」
- (5)於小額之消費爭議，如循訴訟程序尋求救濟，不僅曠日費時，且程序嚴謹，結果常使消費者望之卻步，致消費者權益無法獲得應有之保障。故為使消費者之權益可透過訴訟外之程序快速妥適處理，應有制定小額消費爭議調解之程序。由於本條目前之調解制度，均採當事人任意到場，如當事人之一造不到場，即視為調解不成立，致消費爭議調解之功能無法發揮調解功能，故對於小額之消費爭議，賦予調解委員在當事人之一造無正當理由，不於調解期日到場者，有權提出解決事件之方案，因此增訂第四十五條之四：「關於小額之消費爭議，當事人之一方無正當理由，不於調解期日到場者，調解委員得審酌情形，依到場當事人一造之請求或依職權提出解決方案，並送達於當事人（I）。」同條第三項並規定：「第一項之方案，應提交消費爭議調解委員會，經全體調解委員過半數之同意（III）。」

另鑒於調解方案依公示送達方式進行時，不到場之當事人無法確知調解方案之內容，故為兼顧當事人之權益，爰於同條規定：「前項送達，不適用公示送達之規定（II）。」再者，為明確當事人異議權之行使，爰於同條規定：「第一項之方案，應記載第四十五條之三所定異議期間及未於法定期間提出異議之法律效果，並送達於當事人（IV）。」最後，於同條規定：「第一項小額消費爭議之額度，由行政院定之（V）。」

(6) 為避免當事人一方利用調解程序延宕爭議之處理，以發揮強制調解之功能，有效處理小額消費爭議，爰於第四十五條之五增訂：「當事人對前條之方案，得於送達後十日之不變期間內，提出異議；未於異議期間內提出異議者，視為已依該方案成立調解（I）。當事人於異議期間提出異議，經調解委員另定調解期日，無正當理由不到場者，視為依該方案成立調解（II）。」

(7) 由於網路交易係在虛擬空間進行，為使消費者建立對利用網際網路從事消費行為之信賴，爰增訂第四十六條之一：「主管機關得視需要就電子商務建構消費爭議處理機制（I）。」除明定主管機關得視需要建構有別於一般訴訟救濟制度之消費爭議處理機制外，並且於同條規定：「前項消費爭議處理機制，不妨害消費者依本章所得行使之權利（II）。」以明示第一項之消費爭議處理機制旨在提供消費者有更多之救濟管道，而非限制其依消保法所得行使之權利。

## 2. 消費訴訟

關於消費訴訟方面，由於本法第四十九條第二項關於消費者保護團體委任律師代理訴訟，雖受委任之律師不得請求報酬，但得請求償還「必要之費用」，該「必要之費用」是否包括受委任之律師所支出之訴訟、交通、膳宿等費用，不盡明確，故修訂本法第四十九條二項：「消費者保護團體依前項規定提起訴訟者，應委任律師代理訴訟。受委任之律師，就該訴訟，除得請求預付或償還訴訟、交通、膳宿等必要之費用外，不得請求報酬。」除以資明確外，為避免本法第五十條第一項之訴訟於部分消費者終止讓與損害賠償請求權，致其餘部分不足二十人時，該訴訟程序是否可繼續進行發生疑義，為杜爭議，爰將消費者保護法施行細則第三十八條改列至本條第二項：「前項訴訟，因部分

消費者終止讓與損害賠償請求權，致其餘不足二十人者，不影響該訴訟之進行。」

#### (四)罰則

關於罰則方面，為落實消費者權益保護工作，故將第五十七條第一項修正為：「企業經營者拒絕、規避或阻撓主管機關依第十七條第三項、第三十三條或第三十八條規定所為之調查者，處新台幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰。」以作為主管機關依第十七條第三項之查核，而企業經營者不予配合時之處罰依據；此外，為有效保障消費者權益及落實指揮消費者保護官職權行使之功能，於同條增訂第二項：「企業經營者拒絕、規避或阻撓消費者保護官依第四十一條之一第二款所為之調查者，亦同。」再者，由於第十條並無有關主管機關命令之規定，故修訂第五十八條：「企業經營者違反主管機關依第十條、第三十六條或第三十八條所為之命令者，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。」最後，因中央主管機關依本法有處罰鍰之權限，故亦可能發生企業經營者逾期未繳納罰鍰之情形，並配合行政執行法之修正，故修訂第六十二條：「本法所定之罰鍰，由主管機關處罰，經限期繳納後，逾期仍未繳納者，依法移送強制執行。」

## 肆、結論

現代經濟體制下，生產與消費相分離，使得生產者與消費者之利益相衝突，進而產生許多消費者問題，且由於科學技術的高度化、市場經濟結構的改變、商業經營方法的推陳出新以及法律制度保護的不足，使得消費者問題層出不窮，日益嚴重。因此，世界各國便紛紛發起消費者保護運動，提出消費者主義，要求政府組織、企業經營者重視消費者之權益，避免其受到不公平待遇，且透過消費者保護運動的過程中，試圖從經濟及法律之理論與實踐中，建構消費者主權之概念，以作為消費者保護之法理基礎。

然而，由於消費者主權係屬一抽象性之概念，故應從現代市場經濟中消費者所處弱勢的經濟地位來加以分析，探求消費者問題之發生原因及情形，以作為消費者保護之方向。關於消費者主權之具體內容，透過國際社會間之相關宣言可知，其內容係隨著國家經濟的發展、社會環境的變遷而不斷的改變，甚至擴張。

而我國消費者保護法於民國八十三年一月十三日正式施行，其中對於維護消費者之健康與安全、交易公平、充分正確資訊、損害救濟與求償以及相關行政保護均有所規定，大抵上均已符合消費者保護之必要，落實消費者於憲法上有關生存權之基本權利及經濟上之公平正義原則。然而，該法實施至今已逾八年多，面對現今電子商務時代以及全球化時代，消費環境已發生極大的改變，加上司法實務運作產生之法律爭議，故而實有對消費者保護法加以修正之必要，以因應社會經濟環境的變化，並維護消費者權益。

行政院會於民國九十一年六月十二日審查通過「消費者保護法部分條文修正草案」，其中增訂十二條，修正十一條，總計二十三條條文。然而，仔細觀察此部修正草案之修正條文大都是將消費者保護法施行細則之規定加以移列至母法之中或是文字的修正調整，或是加強調解制度之功能，至於實質上較為創新及實用的制度僅有第十九條之一以及第四十六條之一而已，因此，此部「消費者保護法部分條文修正草案」是否真能因應現今社會經濟環境的快速變化，落實保護消費者權益，實有賴學術界及實務界的學者專家，繼續就草案相關規定進一步研究分析，以提供修法參考，俾使消費者權益能獲得適切的保障。