

# 論我國消費者保護行政

劉春堂\*

- |                  |                  |
|------------------|------------------|
| 壹、前言             | (一)處分權           |
|                  | (二)行政罰           |
| 貳、消費者保護法之制定      | (四)移送偵查刑事責任      |
| 一、消費者保護法之制定經過    | 三、消費者服務中心        |
| 二、消費者保護法規定之特色    | 四、消費爭議調解委員會      |
| 參、消費者之行政保護       | 伍、消費者保護官         |
| 一、預防性措施          | 一、瑞典之消費者保護官制度    |
| 二、救濟性措施          | 二、我國之消費者保護官      |
| 三、懲罰性措施          | (一)受理申訴          |
| 肆、我國消費者保護行政機關及職權 | (二)主持調解          |
| 一、行政院消費者保護委員會    | (三)消費者保護團體起訴之同意權 |
| 二、主管機關           | (四)不作爲訴訟權        |
| (一)調查權           | 陸、結語             |

## 壹、前    言

第二次世界大戰以後，由於科技日新月異的進步，經濟高速成長，導致產品及服務不論在種類與數量上均大量增加，產銷活動極爲頻繁，帶動了消費水

\* 作者爲台灣大學法學博士，現任行政院消費者保護委員會秘書長、輔仁大學法律系兼任教授

準的提昇，進而形成爲一個大量生產、大量銷售、大量消費之富裕社會。惟消費者之地位，不僅未獲改善，反而有日趨低落之現象，進而發生消費者問題<sup>(註一)</sup>。職是之故，消費者之消費行爲有待縝密法律、健全消費行政及司法保護，已成爲人盡皆知之社會急務，消費者保護乃成爲世界各國所高度關切的共通課題<sup>(註二)</sup>。

我國隨著消費者權利意識的抬頭，因應各先進國家保障消費者之潮流及趨勢，爲保護消費者權益，促進國民消費生活安全，提昇國民消費生活品質，因而制定之「消費者保護法」（以下稱本法或消保法），已於八十三年元月十一日公布施行；行政院並依該法第四十條規定，於八十三年七月一日成立行政院消費者保護委員會。從此，將消費者保護之理念與責任正式納入政府的行政體系中，在我國保護消費者法制及消費者保護行政建設上，邁出最重要的一步，樹立了一個新的里程碑。本文擬就我國之消費者保護行政，略加敘述，以供參考，倘蒙方家指正，不勝感幸。

## 貳、消費者保護法之制定

### 一、消費者保護法之制定經過

政府對消費者之保護，基本上可從立法、行政、司法三方面著手，故政府之保護消費者，可分爲立法保護、行政保護與司法保護<sup>(註三)</sup>。立法保護是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，建立完整消費者保護法體系，使消費者容易主張自己之權利，以保護消費者，做爲行政保護及司法保護之法律依據，其本身是靜態權源，不是動態的干預<sup>(</sup>

註一：關於消費者問題之發生，請參閱加藤一郎著，消費者問題の展望（收錄於加藤一郎・竹內昭夫編，「消費者法講座Ⅰ總論」，日本評論社，一九八四年九月十日第一版第一刷），第一頁以下；森泉章著，消費者問題と消費者保護（收錄於森泉章・池田真朗編，「消費者保護の法律問題」，勁草書房，一九九四年二月二十日第一版第一刷），第五頁以下。

註二：關於外國之消費者保護立法，請參閱加藤一郎・竹內昭夫編，前揭「消費者法講座Ⅰ總論」，第一一五頁以下；內政部社會司編印，外國消費者保護法規資料選輯（內政部社會司，七十九年五月）；范建得著，「消費者，向前行」（漢興書局，一九九四年七月初版），第二二一頁以下。

註三：參閱王澤鑑著，商品製造人責任與消費者之保護（正中書局，六十八年九月台初版），第四至五頁。

註四)。在現代民主法治國家依法行政之要求下，消費者保護行政之推動及執行，自亦須有完備法律為依據，始足為功。職是之故，訂定妥適消費者保護法規，建立完備消費者保護法律體系，當為保護消費者之基本課題。我國對於消費者之保護，在法制上向採個別立法方式為之，如制定有食品衛生管理法、藥物藥商管理法、農藥管理法、化妝品衛生管理條例、商品標示法、商品檢驗法、度量衡法、公平交易法等是。惟制定此等法律之主要目的在於對產品及廠商之管理，並非以保護消費者為直接目的，消費者保護可謂係執行此等法律之反射利益或間接效果。

民國七十一年六月二十五日，當時的行政院院長孫運璿先生於行政院院會中表明，保護消費者乃是政府重要之責任，並指示內政部、經濟部等單位應速擬訂「消費者保護法案」，俾早日立法。內政部遵照指示，於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，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<sup>(註五)</sup>。此項草案送到行政院後，行政院認為「公平交易法」與「消費者保護法」性質相似，乃於七十二年三月將該草案發交經濟建設委員會，研究消費者保護法與公平交易法合併立法或分別立法之可行性。行政院經濟建設委員會於七十四年九月提出研究結論，認為宜採分別立法，行政院乃依照經濟建設委員會的研究及各界之意見，決定兩法不合併立法，於七十五年三月將公平交易法草案先行送請立法院審議，並鑒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，乃於七十五年四月十二日指示內政部研擬「消費者保護方案」，暫時代替消費者保護法之立法<sup>(註六)</sup>。

內政部於七十五年十月六日將所擬「消費者保護方案」草案函報行政院審核，經提出七十六年一月十五日行政院第二〇一五次會議決議：通過，並於七

註四：參閱Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S.25。

註五：參閱馮震宇·姜志俊·謝穎青·姜炳俊合著，消費者保護法解讀（月旦出版社，一九九四年三月一版），第十五至十六頁；趙委員少康等提「消費者保護法草案」總說明（立法院議案關係文書院總字第一四五〇號，第二頁；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，第二十七頁）。

內政部於七十一年十二月三十一日公布之「消費者保護法」草案初稿全文，請參閱消費者報導第二十一期（七十二年一月十五日），第二至三頁。

註六：參閱邱清華等十一人合著，消費者保護法導讀（消費者出版股份有限公司，一九九四年四月第一版第一刷），第三十四頁；馮震宇等四人合著，前揭「消費者保護法解讀」，第十六頁；趙委員少康等提「消費者保護法草案」總說明。

十六年一月二十一日函復內政部查照辦理，並分行各主、協辦機關積極配合執行<sup>(註七)</sup>。訂定消費者保護方案之目的，在強化現行制度與法令，加強協調，貫徹實施，以維護消費者權益，並以本方案執行之經驗作為制定或修正有關消費者保護法律之參據。該方案指定由內政部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、行政院新聞局、行政院衛生署、行政院農業委員會及省市府等十二個主辦機關分別辦理下列四大項（四十二小項）保護措施：一、維護食品、藥品之品質與安全衛生（計列十三小項）；二、提高一般商品及服務之品質與安全（計列十小項）；三、維護交易秩序，確保合理價格（計列九小項）；四、加強消費者服務（計列十小項）<sup>(註八)</sup>。

消費者保護方案之訂定，可謂係我國行政上以保護消費者為直接目的之開始，且在此方案下，政府為保護消費者也採取了一些新的做法，對於消費者所面臨之問題也提出了一些新的解決之道<sup>(註九)</sup>，惟消費者保護方案僅是行政措施，並沒有嚴格的法律拘束力，其執行也無法做適切的管制考核，各界乃一再反應有儘速制定消費者保護法之必要。內政部乃參照先進國家立法體例，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，擬具「消費者保護法」草案，期於完成立法程序後，據以實施，以進一步保護消費者之權益，並維護正當廠商之發展，行政院於七十七年五月五日將該草案函送立法院審議<sup>(註十)</sup>。其間，財團法人消費者文教基金會（以下稱消基會）於七十六年一月成立「消保法推動小組」，完成消基會版「消保法草案」，並於同年十一月再擬草案尋求立法委員連署提案，獲立法院趙少康等六十六位立法委員連署，以委員提案方式於七十七年五月十六日向立法院提出「消費者保護法」草案（一般稱之為立法院版或消基會版「消保法草案」，行政院提出之「消費

註七：參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，第三十七頁。

註八：消費者保護方案全文，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，第三十一頁以下；馮震宇等四人合著，前揭「消費者保護法解讀」，第三四九頁以下。

註九：參閱「消費者保護方案」執行報告，載內政部社會司編印，消費者保護行政資訊——民國七十七年版，第一頁以下。

註十：行政院「消費者保護法」草案，共分八章五十六條，全文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，第三十八頁以下；立法院議案關係文書院總字第一四五〇號，第七頁以下；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，第三十三頁以下。

者保護法」草案，則稱之為行政院版「消保法草案」)<sup>(註十一)</sup>。該兩草案經立法院併案同時審查，於八十年十二月十一日完成一讀立法程序，八十二年十二月二十八日完成二讀立法程序，八十三年一月十一日完成三讀立法程序，並經總統於八十三年一月十一日公布施行<sup>(註十二)</sup>。

## 二、消費者保護法之主要內容及特色

### (一) 主要內容

我國消費者保護法計六十四條，共分為七章，茲簡要說明其主要內容如下：

第一章總則（第一條至第六條），規定本法之立法目的及本法與其他有關保護消費者法律之適用關係（第一條）；名詞定義（第二條）；明示政府、企業經營者及消費者為達成本法目的所應實施之措施或採行之行為（第三條至第五條）；本法所稱之主管機關（第六條）。

第二章消費者權益（第七條至第二十六條），分為四節，就瑕疵產品或瑕疵服務責任（健康與安全保障，第七條至第十條）；定型化契約（第十一條至第十七條）；特種買賣（郵購買賣、訪問買賣、現物要約、分期付款買賣，第十八條至第二十一條）；消費資訊（廣告、商品或服務之標示、保證書、包裝，第二十二條至第二十六條）等予以明文規定。本章係有關消費者權益最具重要性之實體規定，保障消費者健康與安全，確立交易之公平，使消費者獲得充分與正確的資訊，賦與消費者得對企業經營者主張具體權利之依據。

第三章消費者保護團體（第二十七條至第三十二條），規定消費者保護團體之資格、成立宗旨、任務及權限等事項。

第四章行政監督（第三十三條至第四十二條），除規定政府之調查權、緊急處置權外，另規定應設置消費者保護委員會、消費者保護官及消費者服務中心等消費者保護行政機關及其職掌。

第五章消費爭議之處理（第四十三條至第五十五條），分為二節，就消費

註十一：立法院版「消費者保護法」草案，共分七章六十一條，全文請參閱立法院議案關係文書院總字第一四五〇號，第七頁以下；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，第三十三頁以下。

註十二：消費者保護法之立法經過，請參閱邱清華等十一人合著，前揭「消費者保護法導讀」，第二十九頁以下（尤其是第三十四頁）；馮震宇等四人合著，前揭「消費者保護法解讀」，第十六至十七頁。

爭議之申訴與調解（第四十三條至第四十六條）及消費訴訟（第四十七條至第五十五條）等事項予以明文規定。關於調解，本法特別規定應設消費爭議調解委員會（第四十五條）；關於消費訴訟，本法特別創設團體訴訟（第五十條）、請求不作為訴訟（第五十三條第一項），賦予消費者保護團體提起消費訴訟之權限（第四十九條），且分別給與減免裁判費用之優惠（第五十二條、第五十三條第二項）。此外，設有消費者得請求懲罰性賠償金之規定（第五十一條）。

第六章罰則（第五十六條至第六十二條），就企業經營者有違反本法規定之行為，採行政罰方式處罰之，主管機關得依其情形，分別課以罰鍰，或命停止營業或勒令歇業。

第七章附則（第六十三條至第六十四條），規定行政院應訂定本法施行細則及本法自公布日施行。

## (二)重要特色

我國消費者保護法之內容，主要係參考外國立法例，惟仍有獨創規定，茲就其較重要特色規定分述如下：

- (1)本法將商品責任與服務責任合併加以規定（第七條至第十條），舉世各國，罕見其例。
- (2)本法對提供服務之企業經營者，就其所提供之具有瑕疵的服務，概括的全面採無過失責任（第七條第三項）。外國對之大多未設特別規定，基本上係依一般民事責任原則採過失責任或推定過失責任，或僅就具有高度危險性之特定服務業，如航空運送，設特別規定採無過失責任。
- (3)本法規定之商品責任，除動產外，尚包括不動產在內（施行細則第四條）。外國之產品責任法，大多以動產為限。就動產言之，本法亦不以經加工或製造者為限，外國立法例，則大多以經加工或製造者為限（一般稱之為產品或製造物）。
- (4)本法關於商品責任及服務責任採用「無安全或衛生上之危險」用語（第七條第一項、施行細則第五條），各國立法例多使用「缺陷」或「瑕疵」（defect, Fehler）之用語。
- (5)本法關於商品責任及服務責任，雖採無過失責任（第七條第三項本文），惟第七條第三項但書規定：「企業經營者能證明其無過失者，法院得減輕其賠償責任。」賦與法院利益衡平之裁量權，以緩和無過失責任，此為採無過失

責任制度所罕見之立法例。

- (6) 本法對因故意或過失所致之損害，設有消費者得請求損害額三倍或一倍以下之懲罰性賠償金之規定（第五十一條）。歐陸諸國多不採懲罰性賠償金制度，懲罰性賠償金制度源自英美法（尤其是美國法），且多限於故意或惡意之情形。另徵諸美國判例，其懲罰性賠償金僅適用於商品責任而已，我國則將其適用範圍擴及於「依本法所提之訴訟」。
- (7) 本法引進德國之團體訴訟制度，消費者保護團體不僅得提起不作為訴訟（第四十九條、第五十三條），亦得受讓二十人以上消費者損害賠償請求權，以自己之名義，提起消費者損害賠償訴訟，且所受讓之損害賠償請求權，不以財產上之損害賠償請求權為限，尚包括非財產上之損害賠償請求權（第四十九條、第五十條）。德國之團體訴訟，則僅限於不作為訴訟，即有權利能力之公益團體，僅得依法律之規定就他人違反特定禁止或無效之行為，向法院提起請求命令他人中止或撤回其行為之民事訴訟。

### 參、消費者之行政保護

為保護消費者之權益，有許多途徑可資採取，其主要方法有①法律上之措施；②經濟界之自主規制；③營業自由競爭之促進與維護；④消費者之組織；⑤消費者代表之參與；⑥消費者資訊之提供與教育；⑦法院訴訟上之規制；⑧行政上之規制<sup>（註十三）</sup>。行政上之規制，除可採取糾舉、取締及行政上處罰等消極的抑制方式外，更可採取防範未然之事前預防的積極措施，乃保護消費者之重要手段，且為迅速並具有實效之方法，各國莫不重視之。又行政上之規制，可分廣義行政規制與狹義行政規制，狹義行政規制，係指行政監督，廣義行政規制尚包括行政上各種服務之提供，本文係採廣義行政規制。因行政上之規制，係由行政部門從消費者之立場，採取種種保護消費者之措施，以公權力介入私法上之經濟活動，故可稱之為消費者保護行政；又因消費者可經由行政上之規制而受到各種行政措施之保護，故可稱之為消費者之行政保護。

消費者之行政保護，首須建立一個有效率的消費者保護行政組織體系，設置專門的消費者保護官署，任命專責的官員辦理有關消費者保護之事務，如美

註十三：參閱Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., S. 25ff.。

國之聯邦交易委員會（Federal Trade Commission）<sup>（註十四）</sup>、英國之公平交易總長（Director General of Fair Trading）、瑞典之消費者保護官（Verbraucher Ombudsman）是<sup>（註十五）</sup>。關於我國消費者保護行政機關，其詳後述。

其次，消費者保護法第三條規定：「政府為達成本法目的，應實施下列措施，並應就與下列事項有關之法規及其執行情形，定期檢討、協調、改進之：一、維護商品或服務之品質與安全衛生。二、防止商品或服務損害消費者之生命、身體、健康、財產或其他權益。三、確保商品或服務之標示，符合法令規定。四、確保商品或服務之廣告，符合法令規定。五、確保商品或服務之度量衡，符合法令規定。六、促進商品或服務維持合理價格。七、促進商品之合理包裝。八、促進商品或服務之公平交易。九、扶植、獎助消費者保護團體。十、協調處理消費爭議。十一、推行消費者教育。十二、辦理消費者諮詢服務。十三、其他依消費生活之發展所必要之消費者保護措施。政府為達成前項之目的，應制定相關法律。」同法第五條規定：「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，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益。」由是可知，消費者保護行政之任務，主要有①維護消費者之健康與安全；②強化消費者之交易地位；③維護消費者獲知真實之權利；④使消費者之苦情及糾紛能獲得迅速而公正之處理及解決<sup>（註十六）</sup>。因此，消費者保護之行政規制措施，自亦應以完成該四項任務為主要內容。至於消費者保護之行政上規制措施，大體言之，可分為①預防性措施；②救濟性措施；③懲罰性措施<sup>（註十七）</sup>，以下分述之。

## 一、預防性措施

以行政上之規制措施作為保護消費者之手段，通常是將其重心置於防範未

註十四：關於美國聯邦交易委員會，請參閱林騰鶴著，美國聯邦交易委員會之研究（行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，七十九年六月）。

註十五：參閱Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., S. 41ff.。

註十六：參閱廖義男著，消費者保護行政之研究（收錄於廖義男著，「企業與經濟法」，自版，六十九年四月初版），第一二三頁以下；竹內昭夫著，消費者保護（收錄於「現代の經濟構造と法」，現代法學全集第五十二卷，筑摩書房，昭和五十年六月十日初版第一刷），第十四頁（尤其第十九頁）以下。

註十七：參閱林子儀著，消費者保護之行政管制（收錄於「消費者保護之行政監督與執行之研究」，研究主持人：廖義男教授，八十年十月），第三十七頁以下。

然之事前預防機能上，此亦為其最能發揮保護消費者功能之所在。行政上預防性措施所採取之主要手段有：

1. 設定標準，如規定產品應具有一定之設計或規格；產品之生產應遵行一定之程序或方法；產品應具有一定之性能或成效；或產品不能含有一定數量之有害安全衛生原素或添加物；產品應含有一定數量之安全衛生原素；契約應記載某些事項或不得記載某些事項等是。設定各類標準之主要目的，乃在以之判斷產品是否合乎安全衛生，作為是否准許其製造或販賣之衡量準則，或作為某項產品設定品質分級之衡量準則<sup>(註十八)</sup>。
2. 對廠商課以取得許可義務（Genehmigungspflicht），如規定某些醫藥品上市前應取得許可<sup>(註十九)</sup>；某些定型化契約條款應事先送主管機關審查；某些行業之經營應事先取得營業許可；某些營業行為應事先取得許可等是。此項規制措施之採取，可以預防不良商品進入市場，或事先排除不良廠商。
3. 消費資訊之提供及消費者教育宣導之實施，如要求廠商對商品為正確、詳細、易懂之標示或說明；出版有關消費之書刊、公報或手冊；促進市場情報或資訊流通；取締誇大不實或引人錯誤之廣告或宣傳；教導消費大眾如何獲取或利用消費資訊；教育消費者如何保護自己或他人之權利；於學校教育中增列有關消費者保護課程；公告有關商品檢驗或比較之結果；介紹並分析市場狀況；設立消費者服務中心提供諮詢服務等是。此項措施有助於消費者獲得有關消費生活之必要知識，對消費行為能作較正確之判斷與選擇，提昇消費者之權利意識，進而可以採取必要手段維護自己之權益<sup>(註二十)</sup>。
4. 競爭秩序與公平交易制度之建立及維護，如禁止及取締企業經營者之獨占或聯合壟斷市場行為；禁止或取締仿冒、欺罔等不公平競爭行為；對定型化契約條款加以規範與監督；平抑物價等是。正當之營業競爭及公平交易，足以擴大供應面，改進商品之品質，並使商品之價格減低，一方面保護消費者合理價格及優良品質之需求，同時亦可以促進經濟繁榮<sup>(註二十一)</sup>。
5. 防止損害發生或擴大，如建立商品檢驗制度；調查檢驗可能危害健康或安全

註十八：參閱林子儀著，前揭「消費者保護之行政管制」，第三十八頁。

註十九：參閱Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 72ff.。

註二十：參閱廖義男著，前揭「消費者保護行政之研究」，第一三七頁以下；Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 34ff.。

註二十一：參閱Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 27.。

之商品或服務；建立危險發生之預警制度或指標；要求廠商限期改善、回收或銷燬有害商品；停止有害商品之生產、製造、輸入或銷售等是。

6. 扶助消費者保護團體，如對消費者保護團體給予財務上之支援；對消費者團體從事商品之調查檢驗時，給予必要之協助等是。

## 二、救濟性措施

消費者以消費為目的而與企業經營者發生交易、使用商品或接受服務時，本質上是一種私法上之經濟活動，因私法上之經濟活動所產生之法律關係，自應以民事法規定其當事人間之權利義務及責任。至於消費者與企業經營者間因私法上經濟活動所發生之糾紛或爭議，亦應透過訴訟程序循由法院以裁判加以解決，然實際經驗證明，傳統之訴訟制度並未能對消費者提供迅速有效而令其滿足之救濟，因而乃有必要在行政上賦予消費者循求救濟之管道。

申訴及調解制度，係處理消費事項及解決多數消費爭議或糾紛之迅速、有效的方法，可避免訴訟，疏減訟源，降低無形社會成本，各國莫不重視之。關於消費者之申訴，除由政府設立專責單位加以受理外，主管機關尤應責成企業經營者設立申訴部門及免費服務電話，訂定完善的消費者申訴程序及處理規章，專責辦理消費者之申訴案件，以期能迅速、公正地處理並解決消費者與企業經營者間之各種糾紛或抱怨。此外，政府尚可設置消費者保護官（Ombudsman），接受並解決消費者之申訴，幫助消費者在發生糾紛時採取可行之救濟途徑，舉發不公正之交易行為，提起不作為訴訟等。

## 三、懲罰性措施

行政制裁為確保行政規制或行政監督目的得以達成之傳統工具，如對違法之企業經營者科處罰鍰；命其限期改善、回收或銷燬有危險商品；公布有危險或不合格商品；停止營業；勒令歇業等是。此外，行政機關尚可利用公權力透過行政指導方式，迫使企業經營者遵守法令或解決消費爭議。在消費者保護領域內，懲罰性措施雖非行政規制之主要手段，惟因其對企業經營者仍具有相當大之嚇阻力，且可作為預防性措施及救濟性措施之後盾，故不失為行政規制之有效措施。

## 肆、我國消費者保護行政機關及職權

政府負有保護消費者之責任，為落實保護消費者之任務，在行政上自應有完備之消費者保護行政體系。我國涉及消費者保護之法令，超過二百個以上，為達妥善保護消費者之目的，有待國家公權力介入監督管理之行政規制事項，極其繁多複雜，其主管機關，基於行政機關組織及職掌上之分工，可以說幾乎已涵蓋中央政府所有各部會局署、省（市）政府及縣（市）政府，因而乃呈現出行政保護或行政規制之多元性<sup>（註二十二）</sup>。多元性之行政保護或行政規制，最容易發生主管機關間積極之權限衝突與消極之權限衝突問題。所謂積極之權限衝突，即各主管機關依據法令在其職掌範圍內行使其監督權限，但因所持見解或政策目標及工作性質之不同，導致對同一事情為不同處理，甚或法律效果產生相互矛盾之現象；所謂消極之權限衝突，則係各主管機關皆以該事項應屬他機關掌管而不予監督，導致無一機關加以管理或規制之結果<sup>（註二十三）</sup>。

積極之權限衝突，不僅使企業經營者受多重監督之煩擾，更會因各主管機關之作法不一、政策方向不定或法律效果之相互矛盾，致使企業經營者無所適從，而影響政府之威信，消費者之權益亦可能因而處於不確定狀態，無法得到應有之適切保障。消極之權限衝突，將使應受監督或規制之事項，無主管機關加以監督或規制，以致發生侵害消費者權益之情事，或對已發生之侵害事件無法加以遏止，因而擴大損害範圍，肇致消費者權益遭受侵害而處於無人保護之境地<sup>（註二十四）</sup>。職是之故，在多元性之行政保護或行政規制體系下，如何避免與解決積極或消極之權限衝突，自為當務之急。關於此項問題之解決途徑，大體言之有三，即①有關部會機關首長間之協調；②設置統一事權之專責機關；③設置一跨部會之組織<sup>（註二十五）</sup>。

為消弭消費者保護行政規制之積極或消極權限衝突，固可由有關部會機關首長間加以協調方式解決之，但此種解決方法僅能針對一時之個案，而無法就有關之消費者保護事項做整體及一貫之配合調整，且常因機關間之本位意識，

註二十二：參閱廖義男著，消費者保護法之行政監督（載台大法學論叢第十八卷第二期），第八十六頁（尤其是第九十七頁）以下。另請參閱廖義男，前揭「消費者保護行政之研究」，第一二三頁以下。

註二十三：參閱廖義男著，前揭「消費者保護法之行政監督」，第九十八頁。

註二十四：同註二十三。

註二十五：同註二十三。

在執行上無法達到預期效果，更有時因協調費時費事，以致錯失處理良機<sup>(註二十六)</sup>。至於設置統一事權之專責機關，此雖可提高行政效率，避免權限衝突，但此專責機關設置後，如何與原有機關劃分權限，以及原有機關之組織編制及職掌如何做相對應調整，由於牽涉各部會局署及地方政府之組織及職權，無異就行政院及地方政府組織為全面重大調整，事實上將有困難<sup>(註二十七)</sup>。此外，因消費者保護問題涉及每一個人之衣、食、住、行、育、樂、生、老、病、死等事項，其性質各不相同，各有其專業，設置統一事權之專責機關是否真能達到其預期目的，不無疑問，且仍將不能避免會發生機關間權限之積極或消極衝突問題。職是之故，設置一跨部會局署之組織，由有關消費者保護之部會局署首長組成，透過組織之運作，較能通盤研擬、審議有關消費者保護政策之決定，推動並協調監督各項消費者保護法規、計劃、方案之執行，且不影響既有主管機關之職權與編制，應屬較為可行<sup>(註二十八)</sup>。以下就我國之消費者保護行政機關及其職權分述之。

## 一、行政院消費者保護委員會

行政院消費者保護委員會於民國八十三年七月一日成立，為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施之機關，以行政院副院長為主任委員，有關部會首長、全國性消費者保護團體代表、全國性企業經營者代表及學者、專家為委員（消費者保護法第四十條），係一跨部會局署之組織。其職掌依消費者保護法第四十一條之規定計有：①消費者保護基本政策及措施之研擬及審議；②消費者保護計劃之研擬、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費者保護官行使職權；⑦消費者保護之執行結果及有關資料之定期公告事項。

其次，行政院消費者保護委員會設委員會議，由主任委員及委員組成，置委員十一人至十九人，均為無給職，任期三年，由行政院院長提請總統派充之，並指定行政院副院長為主任委員（行政院消費者保護委員會組織規程第四條

註二十六：參閱廖義男著，前揭「消費者保護法之行政監督」，第九十九頁。

註二十七：同註二十六。

註二十八：同註二十六。

）。目前該會遴聘相關部會首長八人、全國性消費者保護團體代表二人、全國性企業經營者代表二人、學者二人、專家三人為委員。至於委員會議，以每月舉行一次為原則，必要時得召開臨時會議，均由主任委員召集之（行政院消費者保護委員會組織規程第五條），議決下列事項：①關於消費者保護基本政策及措施之審議事項；②關於消費者保護計畫之審議及執行之考核事項；③關於消費者保護方案之審議及執行之考核事項；④關於執行消費者保護法之公告案、處分案之審核事項；⑤關於消費者保護法規之審議事項；⑥其他有關消費者保護重大問題或委員提請討論之事項（行政院消費者保護委員會會議規則第三條、第四條）。

除上述事項外，行政院消費者保護委員會之其他較重要法定職掌，尚有①置消費者保護官若干名，依法執行消費者保護事項（消費者保護法第三十九條）；②消費者保護官之任用及職掌辦法、消費者保護法施行細則等之研擬事項（消費者保護法第三十九條第二項、第六十三條）；③消費者保護團體評定辦法之訂定及評定事項（消費者保護法第四十九條）；④訂定消費爭議調解辦法（消費者保護法施行細則第三十五條）；⑤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事項（消費者保護法第六十條）；⑥消費者保護法及其相關法規之修訂、擬釋事項等是。其中最值得吾人注意者，是消費者保護官之設置，關於消費者保護官詳後述之。

綜據上述，可知行政院消費者保護委員會為消費者保護基本政策之研擬審議及監督機關，其主要工作在負責研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，推動並協調各項消費者保護法規、計劃、措施、方案之執行，並不直接實際負責執行，有關消費者保護之政策、措施、計劃或方案等，均有賴中央目的事業主管機關、省（市）政府及縣（市）政府來實際負責推動執行。為使我國消費者保護行政能有機的營運、有效的運作，以達成主管機關間任務分擔與工作互補之分工合作目標，行政院消費者保護委員會自當釐定消費者保護主管機關之權限及分工，充分發揮其跨部會之綜合調整作用及指揮監督功能。

## 二、主管機關

消費者保護法第六條規定：「本法所稱之主管機關，中央為目的事業主管機關；省（市）為省（市）政府；縣（市）為縣（市）政府。」職是之故，我國有關消費者保護法規、計劃、措施、方案等，係由中央目的事業主管機關、

省（市）政府及縣（市）政府實際負責推動執行。至於主管機關應如何執行消費者保護工作，如何監督企業經營者，得採取如何必要措施處理消費問題等，除各該主管機關所主管法令規章有所規定外，消費者保護法就行政監督亦設有規定，以下就消費者保護法有關規定分述之。

### （一）調查權

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（消費者保護法第三十三條第一項前段），以預防消費者被害事件之發生。其調查得依下列方式進行：①向企業經營者或關係人查詢；②通知企業經營者或關係人到場陳述意見；③通知企業經營者提出資料證明該商品或服務對於消費者生命、身體、健康或財產無損害之虞；④派員前往企業經營者之事務所、營業所或其他有關場所進行調查；⑤必要時，得就地抽樣商品，加以檢驗（消費者保護法第三十三條第二項）。

直轄市或縣（市）政府派員為調查時，調查人員應出示有關執行職務之證明文件，其未出示者，被調查者得拒絕之（消費者保護法第三十三條第二項、同法施行細則第三十條）。至於調查人員抽樣商品加以檢驗時，其抽樣數量以足供檢驗之用者為限（消費者保護法施行細則第三十一條第一項）。主管機關辦理檢驗，得委託設有與檢驗項目有關之檢驗設備之消費者保護團體、職業團體或其他有關公私機構或團體辦理之（消費者保護法第三十五條）。其次，直轄市或縣（市）政府於調查時，對於可為證據之物，得聲請檢察官扣押之，並準用刑事訴訟法關於扣押之規定（消費者保護法第三十四條）。此項規定賦與檢察官就非刑事證據之物，但與消費者保護有關之可為證據之物，亦可扣押之權限（註二十九）。惟檢察官所扣押之可為證據之物，不一定為不利企業經營者，有利於企業經營者之證物，亦可扣押（註三十）。

直轄市或縣（市）政府依前述規定調查完成後，得公開其經過及結果（消費者保護法第三十三條第一項後段）。此可達提供消費資訊，以利於消費者判斷及選擇，並促使企業經營者改善之功效。惟直轄市或縣（市）政府依規定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（消費者保護法施行細則第三十一條第二項），以免有錯誤致企業經營者遭

註二十九：參閱理律法律事務所著，活用消費者保護法（天下文化出版股份有限公司，一九九四年三月三十日第一版第一刷），第二四三至二四五頁。

註三十：參閱理律法律事務所著，前揭「活用消費者保護法」，第二四一頁。

受損害。

上述調查權，依消費者保護法第三十八條規定，中央或省之主管機關認為有必要時，亦得行使之。職是之故，就同一企業經營者之同一危害事件，可能會發生直轄市政府、縣（市）政府、中央之主管機關、省之主管機關分別同時或先後進行調查之情事，此勢將使企業經營者不勝其煩或無所適從，如何加以協調分工以免各自為政，當為重要課題。關於此項問題，似宜以直轄市或縣（市）政府之調查為中心，中央或省之主管機關僅於直轄市或縣（市）政府未依法進行調查時，始行使此項調查權，如確有必要由中央或省之主管機關進行調查，亦宜會同直轄市或縣（市）政府組成專案小組辦理較妥。

## （二）處分權

直轄市或縣（市）政府對於企業經營者提供之商品或服務，經依前述消費者保護法第三十三條規定之調查，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，應命其限期改善、回收或銷燬，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（消費者保護法第三十六條）。直轄市或縣（市）政府對於企業經營者所為命其限期改善、回收、銷燬、停止商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供等處分者，應以書面為之（消費者保護法施行細則第三十二條）。至於主管機關依上述規定所為限期改善、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（消費者保護法施行細則第三十三條）。企業經營者經主管機關依上述規定命其就商品或服務限期改善、回收或銷燬者，應將處理過程及結果函報主管機關備查（消費者保護法施行細則第三十四條）。

其次，直轄市或縣（市）政府對於企業經營者提供之商品或服務，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，如危險食品已大量流入市面無法回收，消費者隨時有誤食中毒之可能；或含有流行性傳染病毒；或有感染危險輻射場所等是，主管機關除應為前述限期改善、回收、銷燬、停售等處置外，應即在大眾傳播媒體（如電視、廣播、報紙等）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（消費者保護法第三十七條），使消費大眾得以廣知危險之存在，避免損害發生或擴大。

上述處分權，依消費者保護法第三十八條規定，中央或省之主管機關認為有必要時，亦得行使之。職是之故，此項處分權因分別由直轄市政府、縣（市

）政府、中央之主管機關、省之主管機關行使之結果，可能發生對相同案件為不同處分，甚或互相矛盾之情事，不僅造成企業經營者之困擾，更影響政府行使公權力之威信，自應極力避免。關於此項問題，自宜配合調查權之行使予以調整。

### (三) 行政罰

#### 1. 科處罰鍰

如前所述，主管機關依消費者保護法第三十三條規定有調查權，惟此項調查權之行使需要企業經營者主動配合，始足以為功。從而企業經營者如有拒絕、規避或阻撓主管機關依第三十三條規定所為之調查者，如無正當理由拒絕調查人員進入工廠；故意關閉或破壞照明設備；故意停機使調查人員無從了解生產過程；藏匿、偽造或變造有關資料；令工人挑釁或包圍調查人員等是，可以對之科處新台幣三萬元以上三十萬元以下之罰鍰（消費者保護法第五十七條）。

其次，主管機關依消費者保護法第三十六條規定行使處分權，命企業經營者限期改善、回收或銷燬其所提供之商品或服務，或命企業經營者停止商品之設計、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，而企業經營者違反主管機關所為上述命令者，可以對之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（消費者保護法第五十八條）。此外，企業經營者有第三十七條規定之情形者，主管機關除依該條及第三十六條之規定處置外，並得對其處新台幣十五萬元以上一百五十萬元以下罰鍰（消費者保護法第五十九條）。

應予注意者，乃主管機關依消費者保護法第五十七條、第五十八條、第五十九條規定，固得對企業經營者科處罰鍰。惟依同法第六十二條規定：「本法所定之罰鍰，由直轄市或縣（市）主管機關處罰，經限期繳納後，逾期仍未繳納者，移送法院強制執行。」從而乃發生中央或省之主管機關有無科處企業經營者罰鍰權限之疑義，蓋消費者保護法所稱主管機關係包括中央目的事業主管機關在內。消費者保護法既已賦與直轄市政府、縣（市）政府、中央或省之主管機關調查權及處分權，且同法第五十七條、第五十八條、第五十九條規定主管機關得處企業經營者罰鍰，則同法第六十二條前段「本法所定之罰鍰，由直轄市或縣（市）主管機關處罰」等語，應予刪除，否則會發生進行調查之中央或省之主管機關，必須移請未為調查之直轄市或縣（市

) 主管機關科處罰鍰之不妥適現象。

## 2. 命令停業或歇業

消費者保護法第六十條規定：「企業經營者違反本法規定情節重大，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。」消費者保護法及其施行細則，對該條所稱「情節重大」，並沒有為任何的界定，係一種不確定法律概念，在適用上難免會有所爭議。消費者保護法施行細則第四十條規定：「本法第五十三條第一項所稱企業經營者重大違反本法有關保護消費者規定之行爲，指企業經營者違反本法有關保護消費者規定之行爲，確有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確定有損害之虞者。」該條所稱「情節重大」，似可為相同解釋。

## 3. 從重處罰原則

消費者保護法第六十一條前段規定：「依本法應予處罰者，其他法律有較重處罰之規定時，從其規定。」此項規定之規範功能有二，其一明定處罰法律競合時適用法律之原則；其二表明消費者保護法係採從重處罰原則。職是之故，消費者保護法未設處罰規定之行爲或其處罰較輕者，主管機關仍可依相關法律規定處罰之。

## (四) 移送偵查刑事責任

關於企業經營者有違反消費者保護法規定之行爲，消費者保護法係採以行政罰方式處罰之，本身並未設有刑罰的處罰規定，惟此並非謂企業經營者不必負刑事責任或無刑事責任。消費者保護法第六十一條後段規定：「涉及刑事責任，並應即移送偵查。」故企業經營者之行爲，涉及犯罪嫌疑者，除司法機關應依法偵辦外，主管機關亦應即移送該管檢警機關偵查，究追其刑事責任。如企業經營者提供的商品或服務，造成消費者死亡或傷害，即應移送偵辦其殺人罪嫌或傷害罪嫌之刑事責任；以強暴、脅迫方法阻撓主管機關公務員所執行調查職務，即應移送偵辦其妨害公務罪嫌之刑事責任是。

## 三、消費者服務中心

消費者保護法第四十二條規定：「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。直轄市、縣（市）政府消費者服務中心得於轄區內設分中心。」消費者服務中心是我國最基層且與消費者具有最密切關係之消費者保護行政機關，蓋消費者服務中心係處於直

接與消費者接觸之地位，為最接近消費者之行政機關，可迅速因地制宜處理各項問題。由於與區域內居民具有直接而密切關係者，係地方自治政府，消費生活乃地區居民生活中最基本且最重要部分之一，地方自治政府係基層行政機關，較易於了解地方上消費者問題之實情與需要，因而如何保障地區居民消費生活中之權利，於其權利遭受侵害或有爭議時，如何使其能迅速、確實、不須花費而獲得救濟或解決，當為以保護區域內居民之生活及權利為基本任務之地方自治政府所必須負之責任。職是之故，省（市）政府及縣（市）政府自應儘速設消費者服務中心或分中心，健全其組織，充分發揮其應有之功能，此乃我國地方自治政府消費者行政上之首要課題。

其次，消費者服務中心應辦理之主要事項有三：即①諮詢服務，如受理消費者洽詢事項；解答消費者保護相關法令；輔導企業經營者或有關團體設立消費者服務或申訴部門等是。②教育宣導，如蒐集並出版各種消費資訊宣傳品、書冊等，提供消費者參考運用；展示消費資訊，舉辦消費者問題講座，宣導正確消費觀念，提昇消費者權利意識；利用村里民大會或其他場合，推廣消費者保護教育；從事提昇國民消費生活品質之調查研究等是。③申訴，如受理消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議時之申訴案件，協調、聯繫企業經營者妥適處理之；透過申訴案件，了解消費者問題所在，並向有關單位反映，俾主管機關得及時依行政監督有關規定採取必要措施等是。申訴為處理消費者事項有效方法之一，得以促使迅速有效解決多數之消費紛爭或抱怨，關於申訴案件之處理，行政院消費者保護委員會定有「消費爭議申訴案件處理要點」，可供參考。

#### 四、消費爭議調解委員會

調解為解決爭端，避免訴訟的方法，鄉鎮市調解委員會行之多年，對於調解紛爭有其功效，但對於消費紛爭有非其成員之專長，故消費者保護法第四十五條第一項規定：「直轄市、縣（市）政府應設消費爭議調解委員會，置委員七至十五名。」俾消費者依消費者保護法第四十四條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（消費者保護法第四十四條）。

直轄市或縣（市）消費爭議調解委員會委員以直轄市、縣（市）政府代表、消費者保護官、消費者保護團體代表、企業經營者所屬或相關職業團體代表

充任之，以消費者保護官爲主席，其組織另定之（消費者保護法第四十五條第二項）。關於消費爭議調解委員會，行政院定有「直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點」，可供直轄市或縣（市）政府據以訂定組織規程，設消費爭議調解委員會，辦理消費爭議調解事項。又消費者保護法對消費爭議調解程序未設詳細規定，而調解程序能否順利進行，對調解能否成立有極其密切之關係，自有訂定調解辦法之必要。故消費者保護法施行細則第三十五條規定：「消費爭議之調解辦法，由行政院消費者保護委員會訂定之。」行政院消費者保護委員會業已依據此項授權規定，訂定「消費爭議調解辦法」，發布施行。

## 伍、消費者保護官

### 一、瑞典之消費者保護官制度

我國之消費者保護官制度，係參酌瑞典消費者保護官（Konsumentenombudsmannen，一般簡稱爲KO；Consumer Ombudsman；Verbraucher-Ombudsman）制度之精神而設<sup>（註三十一）</sup>，故有先就瑞典之消費者保護官制度，略加說明之必要。瑞典自一九七〇年代開始，爲保護消費者乃制定了市場行銷法（the marketing practices Act；Das Gesetz gegen Ungebuhrliche Werbung）及不當契約條款禁止法（The Act Prohibiting improper Contract terms；Das Gesetz gegen ungebuehrliche Vertragsbedingungen）<sup>（註三十二）</sup>。爲確保該二新法得以貫徹實施，維護消費者權益，認爲有設置專人監督其執行之必要，故於瑞典市場裁判所法（The market court act）<sup>（註三十三）</sup>第十一條規定應置

註三十一：參閱廖義男著，前揭「消費者保護法之行政監督」，第一一三頁。

註三十二：關於該二法之內容，請參閱平松毅著，スウェーデンの消費者保護法（載ツェリスト増刊總合特集第十三號，消費者問題，有斐閣，一九七九年一月二十日），第三〇八頁以下；平松毅著，諾外國における消費者（保護）法(5)——北歐（收錄於加藤一郎・竹内昭夫編，前揭「消費者法講座1總論」）第二五五頁以下；平松毅著，スウェーデンにおける消費者被害の救済（民商法雜誌第七十九卷第五號），第六八一頁以下；高橋弘著，普通契約約款と消費者保護4（載法律時報第四十八卷第九號），第一〇九頁以下；經濟企劃廳國民生活局消費者行政第一課編，消費者取引と約款（大藏省印刷局，昭和五十九年十月十五日），第三六五頁以下。

註三十三：市場裁判所法於一九七〇年六月二十九日制定，一九七一年一月一日施行，條文內（續下頁）

消費者保護官 (KO) (註三十四)。

瑞典之消費者保護官係由內閣 (King in Council) 同意並訂定任期任命之，第一任消費者保護官於一九七一年一月一日正式就任開始執行職務，為獨立於一般行政機關外之文官。其次，為協助消費者保護官行使職權及處理有關事務，設有消費者保護官秘書處，其職員大約有二十五人，包括副保護官、具有律師資格者、經濟學者、市場專家及發言人等。嗣後為配合市場法 (The Market Law; Werbungsgesetz) 之施行，於一九七六年七月一日將消費者保護官秘書處併入消費者署 (the National Board for Consumer Policies; Konsumentverket)，並以消費者保護官兼任消費者署之首長，繼續以消費者署首長之地位執行發揮消費者保護官之機能 (註三十五)。

消費者保護官之主要任務，是依據市場行銷法及不當契約條款禁止法之規定，監視取締並導正企業經營者之誇大虛偽不實廣告、引人錯誤宣導、從事不正當推銷行為等不當或違法的市場活動，揭發並消除或修正不公平或不合理的契約條款，處理消費者之申訴或抱怨案件。由於市場行銷法僅規範企業經營者之行銷廣告、宣傳、商品標示等，因而嗣後瑞典又另制定市場法 (The Market Law; Werbungsgesetz)，除將原市場行銷法有關規定予以納入外，就商品或服務之安全或衛生等亦有所規定，於一九七六年七月一日施行。從而擴大了消費者保護官之職權，使消費者保護官就具有危險、無效用或不適用之商品或服務，亦有禁止銷售或採取其他必要措施之權限 (註三十六)。

消費者保護官處理之案件，除少部分係本於職權調查者外，絕大部分係來

(承前頁)

容，請參閱平松毅，前揭「スウェーデンにおける消費者被害の救済」，第六八八頁以下；經濟企劃廳國民生活局消費者行政第一課編，前揭「消費者取引と約款」，第五〇七頁以下。

註三十四：市場裁判所法第十一條規定：「關於競爭限制事件，應置公正交易保護官；關於市場行銷事件及不當契約條款事件，應置消費者保護官。前項各保護官，由內閣定任期任命具有法曹資格者擔任之。」

註三十五：參閱高橋弘著，前揭「普通契約約款と消費者保護4」，第一一四至一一五頁；北川善太郎・及川昭伍編，消費者保護法の基礎 (青林書院新社，昭和五十二年一月二十八日初版第一刷)，第三七一頁 (田口義明)；Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 9。

註三十六：參閱平松毅，前揭「スウェーデンにおける消費者被害の救済」，第六八二至六八三頁；北川善太郎・及川昭伍編，前揭「消費者保護法の基礎」，第三七一至三七二頁；Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 9。

自消費者、勞工協會、企業經營者之檢舉、通報或申訴。消費者保護官就所受理之案件，如發現有違反市場法或不當契約條款禁止法之市場活動或契約條款時，通常係先與相關企業經營者或人員協商，要求其主動改善，且大部分均能獲得善意回應，對於未能獲得改善之案件，則向市場裁判所提起不作為訴訟（註三十七）。至於市場裁判所，則係為處理因違反競爭限制禁止法、市場行銷法（一九七六年七月一日併入市場法）及不當契約條款禁止法所發生案件而設立之裁判機關（市場裁判所法第一條），由審判長、副審判長及八名審判員所組成（市場裁判所法第三條），審判員中有三人代表企業經營者之利益，三人代表消費者及勞動者之利益（市場裁判所法第五條），採一級一審制（市場裁判所法第二條）。市場裁判所就消費者保護官所提起之不作為訴訟，認為有理由者，得發禁止命令，禁止企業經營者從事該經起訴之不正當銷售活動行為或使用不正當契約條款，惟對於較不重要之不正當銷售活動或不公平契約條款，消費者保護官亦得自行發布禁止命令，於獲得企業經營者同意時，該禁止命令與市場裁判所之裁判有同樣法律效力（註三十八）。

應予注意者，乃消費者保護官係以獨立自主之地位行使職權，不必受行政機關之層層節制，因而得以在不被外力干涉下迅速有效採取必要措施。至於消費者保護官之工作或活動，則不僅在處理個案，抑制個別侵害消費者權益之事件，對被害人給予必要之救濟，更因其經常與相關工商企業部門或組織、學者專家、相關政府官廳等協力合作，研提各種行為準則及建議，且大多能為工商企業經濟界所接受並採行，因而得以發揮其事前預防之功能。此外，立法者亦能因應消費者保護官之行動，增訂有利於消費者或修正不利於消費者之法律，使消費者保護之法制更趨完備（註三十九）。職是之故，瑞典之消費者保護官制度乃為各國所重視，並為挪威、丹麥等國所採行（註四十）。

註三十七：參閱平松毅，前掲「スウェーデンにおける消費者被害の救済」，第六八三頁以下、第六八七頁註十二；北川善太郎・及川昭伍編，前掲「消費者保護法の基礎」，第三七一至三七二頁；高橋弘著，前掲「普通契約約款と消費者保護4」，第一一四至一一五頁；Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 105。

註三十八：參閱平松毅，前掲「スウェーデンにおける消費者被害の救済」，第六八三頁以下；高橋弘著，普通契約約款と消費者保護5（法律時報第四十八卷第十號），第八十四頁以下。

註三十九：參閱Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 106。

註四十：平松毅者，前掲「諸外國における消費者(保護)法(5)―北歐」，第二五三頁以下。

## 二、我國之消費者保護官

關於消費者保護官之設置，行政院所提出之消費者保護法草案，並未設有規定，而係立法院版（或消基會版）消費者保護法草案所設之規定（註四十一）。立法院版消費者保護法草案第三十五條第一項規定：「消費者保護委員會、省（市）、縣（市）政府各應置消費者保護官若干名。」至於消費者保護官則規定由各級檢察機關檢察官兼任之（立法院版消費者保護法草案第三十五條第二項），其立法說明為：「在現行行政體系下，消費者保護官為行使扣押權及訴訟權之方便，身分上以檢察官兼任為宜。」

其次，關於消費者保護官之職權，立法院版消費者保護法草案除於第四十條規定得受理消費者之申訴，第四十二條規定擔任消費爭議調解委員會主席，第四十六條規定對消費者組織提起消費者損害賠償訴訟或不作為訴訟時行使同意權，第五十條規定向法院提起不作為訴訟外，另於草案第三十六條設有概括規定，即①協助中央及地方主管機關執行消費者保護事宜；②協助或處理消費爭議之申訴或調解；③對於消費受害事件，必要時得向法院聲請就企業經營者之財產為免供擔保之假扣押、假處分；④對於有關公益之消費事項，向法院提起不作為訴訟；⑤其他依本法所規定之事項。

綜據上述，可知立法院版消費者保護法草案關於消費者保護官之設計，基本上係認定檢察官為公益之代表人，故以檢察官兼任消費者保護官，使其維護消費大眾之權益（註四十二）。由於檢察官熟知法令，對於法令學有專精，可以依法行使調查權、扣押權、訴訟權，對有關事項可以採取必要之緊急措置，並得及時行使刑事偵查權偵辦犯罪嫌疑案件，故以檢察官兼任消費者保護官之設計，在我國而言，應屬適宜可行（註四十三）。

行政院版消費者保護法草案與立法院版消費者保護法草案，經立法院併案審議後，採立法院版消費者保護法草案，於消費者保護法第三十九條第一項規定：「消費者保護委員會、省（市）、縣（市）政府各應置消費者保護官若干名。」惟以檢察官兼任消費者保護官之設計，則因法務部之反對及避免造成司

註四十一：參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，第五十四至五十五頁；廖義男，前揭「消費者保護法之行政監督」，第一一三頁以下。

註四十二：參閱廖義男，前揭「消費者保護法之行政監督」，第一一四頁。

註四十三：同註四十二。

法與行政兩權混淆等理由，未被採取，另原草案有關消費者保護官職權之概括規定，亦未被納入，而於消費者保護法第三十九條第二項規定：「消費者保護官之任用及職掌由行政院訂定之。」<sup>(註四十四)</sup>。

消費者保護官係一新創之官制，其須具備何種資格，如何任用，多少員額，以及其職掌等相關事項，均有待行政院訂定之。茲就消費者保護法有關消費者保護官職權之規定，分述如下：

#### (一)受理申訴

消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議，經向企業經營者、消費者保護團體或消費者服務中心或其分中心申訴，未獲妥適處理時，得向直轄市或縣（市）政府消費者保護官申訴（消費者保護法第四十三條第三項）。此項規定，可以避免消費者有冤曲時投訴無門，而消費者保護官亦可本其專業知識及相關職權，妥善解決消費爭議。

#### (二)主持調解

直轄市、縣（市）政府應設消費爭議調解委員會，置委員七至十五名，由直轄市、縣（市）政府代表、消費者保護官、消費者保護團體代表、企業經營者所屬或相關職業團體代表充任委員，並以消費者保護官為主席（消費者保護法第四十五條）。職是之故，消費者保護官亦可本其專業知識，主導調解程序之進行，有助於調解之成立，合理解決消費爭議。

#### (三)消費者保護團體起訴之同意權

依消費者保護法第四十九條第一項規定，消費者保護團體許可設立三年以上，其為社團法人者，社員人數在五百人以上，其為財團法人者，登記財產總額在新台幣一千萬元以上<sup>(註四十五)</sup>，經申請消費者保護委員會評定優良，置有消費者保護專門人員，並經消費者保護官同意者，得以自己之名義，提起第五十條消費者損害賠償訴訟或第五十三條不作為訴訟。職是之故，消費者保護團體欲以自己之名義，提起消費者損害賠償訴訟或不作為訴訟，必須事先取得消費者保護官之同意，消費者保護官對消費者保護團體之提起消費者損害賠償訴

註四十四：其審議經過，請參閱立法院公報初稿第八十八會期第四十六期（上）（立法院秘書處，八十年十一月二十八日），第四十六頁以下；第四十六期（下）（立法院秘書處，八十年十一月二十八日），第一六三頁以下。

註四十五：消費者保護法第二十七條第一項規定：「消費者保護團體以社團法人或財團法人為限。」

訟或不作為訴訟有同意權。此項同意權應係訴訟要件，對於消費者保護團體未經消費者保護官同意所提起之消費者損害賠償訴訟或不作為訴訟，法院應以裁定駁回之（參閱民事訴訟法第二四九條第一項第六款）。

至於消費者保護法之所以設有消費者保護官同意權規定，乃鑑於外國實務經驗，常有不肖者假藉組織消費者團體以取得提起消費訴訟權，並挾持該訴訟權濫權興訟，威脅恐嚇企業經營者須支付一定費用而達到其斂財之目的，為防止此種變相之「收費團體或組織」之出現，故提起消費訴訟之消費者保護團體，除須具備一定要件外，尚須有消費者保護官之同意<sup>（註四十六）</sup>。

#### （四）不作為訴訟權

消費者保護官為推動消費者保護事項之主要人員，故消費者保護法第五十三條第一項規定，消費者保護官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。此乃因企業經營者有重大違反消費者保護法有關保護消費者規定之行為時，通常會使消費大眾因而遭受損害，為發揮消費者保護官之功能，自應使其得本於公益以自己之名義獨立行使不作為訴訟權<sup>（註四十七）</sup>。又公益性不作為訴訟涉及公共權益，故消費者保護法第五十三條第二項設有前項訴訟免繳裁判費之規定。

消費者保護官係推動消費者保護事項之主要人員，分別配置於行政院消費者保護委員會、省（市）政府、縣（市）政府，由行政院消費者保護委員會指揮其行使職權（消費者保護法第四十一條第一項第六款）。為期事權統一，步調一致，行政院消費者保護委員會自應透過指揮監督權之行使，加強消費者保護官相互間之連繫、協調與合作，依法行使職權，發揮其應有之功能，確保消費者之合法權益。

---

註四十六：參閱廖義男，前揭「消費者保護法之行政監督」，第一一五頁；上原敏夫著，約款の規制と消費者團體訴訟（收錄於加藤一郎、竹內昭夫編，「消費者法講座6」，日本評論社，一九九一年二月二十五日第一版第一刷），第二七〇頁。另請參閱消費者保護法第四十九條之立法說明，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，第二十二頁、第六十頁。

註四十七：參閱廖義男，前揭「消費者保護法之行政監督」，第一一四頁。

## 陸、結 語

現代國家之施政，已從對產業之保護、育成，轉換成對消費者之保護，保護消費者已成爲世界各國所高度關切的共同課題。消費者保護涉及層面非常廣泛，涵蓋每一個人之食、衣、住、行、育、樂等各方面，攸關全體國民消費生活福利，如何建立健全之消費者保護行政體系，在各項行政措施上落實消費者保護工作，當爲消費者保護法公布施行後之重要新課題。

行政院消費者保護委員會爲新成立之消費者保護行政機關，負責研擬及審議消費者保護基本政策，並協調、監督各主管機關落實執行消費者保護法及消費者保護基本政策，政府各主管部門，則應根據消費者保護法及消費者保護基本政策，研擬各種具體消費者保護方案及措施，並落實執行，此爲消費者行政保護之真諦。今後行政院消費者保護委員會更應依消費者保護法規定，隨時檢討並修正有關政策，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之消費環境，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。

