

行政院研究發展考核委員會補助
行政院消費者保護委員會委託辦理

兩岸及先進國家消費者保護制度之比較研究

結案報告

受委託單位：玄奘大學

計畫主持人：玄奘大學 陳汝吟 博士

協同主持人：台北大學 杜怡靜 博士

協同主持人：開南大學 林麗真 博士

中 華 民 國 九 十 九 年 十 一 月

研究摘要

一、國際上消費者保護之發展

隨著現代工業化與全球化的趨勢，精密複雜的生產技術，與廣泛普遍的消費生活，深深地影響著同住於地球村所有消費者的食衣住行育樂。然而，正因為交通之便利，天涯咫尺，跨區的消費糾紛與解決，便成為許多國際組織、政府與消費者保護團體關切的議題。2009年12月，經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)消費者政策委員會(Committee on Consumer Policy, CCP)在美國華府舉辦「OECD強化網路社會之消費者保護研討會」，其中，跨境之執法機關合作乃為會議之重點，其他包括企業責任、透明化、爭議處理及執法等議題；該會議亦強調未來應以增進消費者對下列事項之信心：(1)需要企業經營者之背景資料及設立處所；(2)如發生爭議，必須有可靠之爭議處理機制；(3)消費者保護機制必須發揮功能，尤其是跨境爭議。

在歐盟，有鑒於跨區商品之流通，除了執委會發佈98/257/CE and 2001/310/CE確立跨境消費糾紛之法庭外爭議解決機制(the Alternative Dispute Resolution mechanism, ADR)外，近年來大幅調整食品快速預警系統和非食用消費品快速預警系統，並以指令明確規定生產商和分銷商有向政府報告其產品是否安全之義務，承擔追蹤產品流向、召回產品或從市場撤出產品等法律責任。值得注意的是，由歐洲29個會員國組成的「歐洲消費者中心」(the European Consumer Centres, ECCs)，係歐洲跨境消費申訴與糾紛解決之重要管道，除了幫助消費者獲取資訊，充實消費者「知的權利」，讓歐盟的公民瞭解並利用相關法令來保障自身權益，同時亦協助處理歐盟眾多之跨境消費糾紛。目前，歐洲消費者中心乃透過前述之ADR機制，協助權益受損之消費者與企業經營者達成協議，同時也積極與歐洲司法網絡(the European Judicial Network)、SOLVIT及FIN-Net合作，協助消費者主張權利。

相較於歐盟，美國保護消費者之手段，以消費者行政保護機構普遍具有廣泛的行政執法權，透過行使調查權、發佈禁令等方法而為之。美國的法律制度和行政體制架構，以消費者訴訟為特色，將司法與行政有機地聯結起來，發揮消費者行政保護的作用。同時，配合消費者權益保護的私營機構，例如優良企業組織(Better Business Bureau，簡稱BBB)之免費提供消費者資訊，以及許多企業內部設置的保護消費者權益之自律性機構，對消費者提供資訊並接受申訴。

在日本，關於消費者保護之最新動向，特別是在強化資訊之蒐集與相關機關之合作、擴大規範商品之適用範圍、與現代契約法之融合、充實諮詢因應窗口，以及司法解決之多樣化方式等政策演變上。2009年，日本設置了消費者廳及消費者委員會，並同時新制定三部法律，分別為：消費者廳及消費者委員會設置法、

消費者廳及消費者委員會設置法施行法、消費者安全法。在日本的消費者保護體制上，消費者廳將擔負資訊一元化、做為消費者行政司令塔、集中主管關於消費者保護法令，與制定新法之策劃的重大功能。同年公佈之「金融商品交易法之一部改正之法律」亦創設了金融 ADR 制度。以上，日本在消費者保護之實體與程序之法令依據，以及組織體系的變革發展，吾人應可密切關注。

中國大陸，除消費者權益保護法、廣告法、合同法及人民調解法的頒布外，特別可注意的是消費者協會在消費資訊之提供、政策制定之參與、商品和服務質量問題之鑑定、消費訴訟之提起及消費爭議之調解所扮演的重要角色。台灣消費者保護法屬「綜合性法典」之性質，在消費爭議之相關機制與程序上，與民事訴訟法之適用關係，值得我們留意；但更重要的是其他作為消費者保護之食衣住行育樂各方面的特別法，琳琅滿目，其消費爭議或有特殊性，例如網路交易、跨境交易與醫療糾紛等，該等爭議一體適用同樣的程序，例如消費者權利保障之落實、企業經營者優勢心態、司法與行政資源、中央或地方政府介入處理之時機、與業務之推動等，許多問題至今均已逐漸浮現。目前可資適用之消費爭議處理機制，似已不能適當回應現代型之消費爭議，尤其是跨境消費糾紛。各國法令結構之發展背景與現行規範之差異，在跨境消費爭議的處理上，包括實體法與程序法之適用，有著極為重要之影響。誠如前述國際趨勢與先進國家之消費者保護政策暨立法之進展，台灣應急起直追深入瞭解諸此國家制度，並積極思考未來消費者保護工作方向，而此亦是本計畫所要協力提供研究成果之目標所在。

本計畫認為，對於具有擴散、顯微性，甚至是跨境之現代型紛爭解決，在未來消費者保護政策上，應在以下三個面向上，有許多重要問題必須加以意識，並尋求解決之道：

- 1、法令結構－實體法與程序法；
- 2、組織體系－機關組織與職權；
- 3、消費爭議處理－回應現代型消費爭議之特色。

二、本計畫重要研究成果

現代行政國家各種新式的公共服務機關與新式的法制技術，都是世界扁平化與全球化後，合作國家管制模式的重要指標。國家透過設立必要的機構，以實施對消費者之保護，代表公益與多數消費者維護並實踐權益，提供公眾資訊，並健全立法，特別在解決糾紛的方法上和訴訟程序上提供便利。

（一）消費者保護組織部分

我國消費者保護行政組織，雖看似有單一中央機構，實際上卻是分散式的模式為運作；亦即自主管事務分工分權觀之，直轄市、縣（市）政府之內部機關以地方政府名義辦理各項消費者保護事宜；而消保官限於職權與人力，許多時候必須投入個案糾紛之調解；整體而言，欠缺對行業協會

與民間消費者保護組織之分權及輔導規範，似與國際消費者保護行政之潮流相悖離。未來重要在法令上亟需加強的，是消費者保護組織與程序的整體性規劃，包括依消費者保護法規定，確立直轄市或縣(市)政府是維護消費者健康與安全、管理商品或服務之標示，處理消費爭議之申訴與調解之主要負責執行機關，中央部會局署與地方省(市)及縣(市)政府職務分工與協調之明確依據；地方政府會同衛生、工商、建管、消防及勞工安檢單位所執行消費者保護行政，各機關主辦權限機制之建立。

雖然歐盟的國家聯盟體制、美國的聯邦體制與日本、中國大陸單一國家體制有著極大的差異，而後二者因幅員、版圖、歷史，特別是政治等因素，均將使行政組織的體系，中央與地方的權限，甚至是行業協會、民間消費者保護團體的存在與運作，呈現不同的方式。雖然如此，其各自之發展的特色部分，仍具有部分的參考價值，而有下列要點：

1、具有資源整合權責之最高消費者保護行政機關

在機構設置上，除歐盟體制特殊，而在執委會下設健康暨消費者保護總署外，以一國家之中央層級而言，美國、日本設立了促進和保護消費者權益的獨立的專門機構，並賦予適當而相應的權責。然而，較特別的是，日本政府各部門除外務省、防衛廳外，都依據主管的職責承擔消費者保護的責任，設置負責消費者行政的部、局、處、室，以消費者廳做為中央的總司令塔，由專門機構領導、以一個部門為主，其他部門配合的有效行政保護體系，並由獨立機關消費者委員會負責監督。

相較之下，中國大陸雖然工商行政管理局系統內設有消費者權益保護局（處、科），惟只能在工商行政管理局的職權範圍內從事消費者保護工作，其他部委尚未成立消費者保護分支機構，與台灣相似。易言之，其機構之設置缺乏單一在國務院各部委之上的政策制定與協調領導機構。因此，雖然中國大陸工商行政管理部門作為消費者行政保護的一個主要執行部門，但受該部門職權範圍不及於其他部會，以致無法承擔全國消費者保護專門機構的全部任務，而這也是造成其在制定消費者保護措施方面，各部門分工不明、主次難分的原因之一，吾人可引以為鑑。

2、落實消費者保護的地方分治機關

行政手段是現代消費者保護法律制度的重要組成部分，包括歐盟、美國、日本與中國大陸，絕大多數消費者保護法規都規定了有關行政機構的執法權。然而，因各國體制不同，若以相對的思考方式概稱中央與地方，則相對於歐盟執委會，「地方」是會員國家；相對於

美國聯邦政府，「地方」是州市政府；相對於日本中央政府，「地方」是都道府縣、與市町村；於中國大陸，「地方」則是省縣市。

無庸置疑，歐盟會員國各自於其境內具有立法、行政與司法權限外，美國在聯邦政治分權體制下，消費者保護行政執法機關可以分為聯邦、州及地方三級。除中央最重要、最綜合的的聯邦一級消費者保護行政執法機關—聯邦交易委員會外，州一級的行政執法機關—主要係指州檢察長辦公室、州消費者保護機關和統一消費者信貸法行政長官，與地方一級的地方或市政府部門，普遍均具有廣泛的行政執法權，通過行使調查權、發佈禁令等方法，直接針對侵害消費者之行為，在美國的法律制度和行政管理體制框架內，提起保護消費者的訴訟，包括提起民事或刑事訴訟。透過具體而實質的權限，將司法與行政有機地聯結起來，使地方消費者保護機關發揮第一線消費者行政保護的作用。

日本地方消費者保護分治的模式，則是於單一全國都道府縣以及主要之市村町設置約 450 個消費者生活中心，屬地方政府管轄。都道府縣以及主要之市村町所設置的消費者生活中心有權各自訂立「消費者生活條例」，並依據該條例對於物價或不當標示或不當交易等實施檢查及監視。自從日本設置消費者廳以促進中央消費行政一元化後，地方消費行政反而受到更大的重視，而認為有必要強化與擴充，並透過國家對於地方自治團體大幅增加預算，而強化地方消費行政之功能。日本近年在消費者保護工作上的中央一元化與地方分權的相輔配套趨勢，值得留意。

在中國大陸，中央國家工商行政管理總局內設消費者權益保護局，地方各省市設有直屬地方政府的工商行政管理局，內部機構設置與中央總局相似，以北京市為例，包括以消費者權益保護處為主，市場監督管理處、契約監督管理處、廣告監督管理處、食品安全協調處、食品安全監察處、市場經濟秩序綜合處、食品品質監督管理處等市局機關為輔，共 20 個處室及執法檢查大隊，19 個區縣分局，6 個專業分局，173 個工商所、站、隊，13 個直屬事業單位以及 5 個社會團體，例如北京市消費者協會、“12315”消費者投訴中心、市廣告監測中心、市食品安全監控中心等。市消保處具有擬定辦法、規章制度及具體措施並實施，調解爭議，查處侵害消費者權益案件等權限。

3、建立消費者保護行政機關權限區劃之機制

在權限區劃及協調部分，由於各國在消費者保護執法上一般均存在一個共同的問題，即執行消費者保護法律的機構不止一個，而此便

需要不同行政執法機關之間的協調，包括中央與地方機關之間。一般而言，行政機構的職權均係以具體負責某些法律的實施作為其職能分工的明確依據，惟仍難避免職責不清的弊端。由於中國大陸係以黨領政的體制，因此關於消費者保護行政機關權限區劃，本計畫僅以歐盟、美國與日本為觀察重點。

歐盟因國家聯盟的特殊性質，大部份的法律制定程序採共同決定程序，議會與部長理事會有同樣的立法權，意見不同時可成立協商委員會；而會員國間行政機關在消費者保護方面之合作，歐洲議會及部長會議於 2004 年 10 月 27 日制定消費者保護合作規章 (the Regulation on consumer protection cooperation, Regulation (EC) Nr. 2006/2004)，促使歐盟會員國遵守消費者保護法令，使歐盟市場得以順利運作。依此規章，每一會員國可自行任命其主管消費者保護機關及一與中央聯絡機構，兩機關均為適用此規章之權責單位，該等機關在不抵觸其國內法之規定底下，有必要的調查及執行權。規章對於歐盟會員國間之合作關係，建立了提供一個可遵循的依據，如資訊的交換、執行依據之要求以及協調市場監督、貫徹執行消費者保護的措施。

而在美國，中央主要的消費者保護行政機關—聯邦交易委員會內設政策發展局，功能即是在協調競爭局、消費者保護局、經濟局三個機構的行動，提出長期規劃，以充分調動各機構的資源，為社會提供服務；而委員會設置的法律總顧問室，則負責處理和協調有關法律問題。另外，中央與地方消費者保護行政之間，雖 1789 年美國憲法即確立分權之聯邦體制，聯邦政府與各州政府共同分享權力，彼此各有權限，互不侵犯。中央享有憲法列舉的權限、地方則概括擁有未列舉予聯邦政府之權力。然若涉及聯邦與各州間權限爭議時，則由屬於聯邦政府最高法院為最後決定者。惟聯邦與州的執法權限，還是在許多中央與地方政治力量的消長中，近年隨著聯邦執法機關弱化的趨勢，州和地方的行政機構愈形活躍。以廣告為例，事前管制方式如各州自訂食品、藥物廣告的特別規範、公布虛偽不實廣告之類型等，甚至透過營業許可之權限，對企業經營者進行控管；在消費糾紛發生後，則受理消費者申訴，進行調查、協調以及對於違法業者提起訴訟等，均由州政府與州檢察長為之。美國最高法院亦曾以對聯邦與州的權限作出解釋，認為聯邦政府有權管理有任何帶有跨州成份的交易。

面對消費者保護行政權限問題，日本於 2009 年成立「消費者保護廳」，移管或共管經濟產業省、厚生勞動省等部會之有關標示、交易及安全的法令，以政策立案與規範一元化、資訊一元化與諮商窗口

一元化，協調各機關消費者保護業務並提高行政效率。再從消費者保護行政之執行機關觀之，日本依層級分為中央、都道府縣、市町村三級行政主體，職責分別是：中央負責一般政策之決定，都道府縣針對地方情況訂定細部措施，市町村處理個別問題。以日本的食物表示制度為例，中央各機關間以及中央與地方間權限，為農林省負責有關農林物資的規格化以及品質表示的合理化工作，以助於一般消費者的選擇；厚生省負責食品衛生法和營養改善法的實施，防止飲食衛生危害的發生，研究改善公民營養；公平交易委員會負責不正當贈品及不正當表示防止法的執行，保證公平競爭；通產省和各都、道、府、縣負責計量法，以確定計量標準。依據如此的組織制度，使日本的消費者保護得到多方面的重視和協調執行，形成了上至內閣總理大臣，下到平民百姓，政府部門有單一窗口，加上強化的民間團體共同參與，所共同形成的消費者保護體系，值得我們學習。

最後，在社會監督部分，產業自律之機制，應考慮階段性地透過強制性自律管制，亦或授權性自律管制、制裁性自律管制，最後達成自願性自律管制，包括自願的評量、自我追縱、報告、檢核，或建立以產業別為基礎的管制團體，負責檢核其成員是否有遵循相關法規或政策，配合資訊平台，公開由消費者及其他企業經營者評價。雖然行業監督本質在於維護本行業業主的利益，但其客觀上也能起到對消費者利益保護的作用。另外，民間消費者組織亦屬於現代公共行政意義上的團體性自治組織之「行政主體」。以日本為例，其政府保護消費者之職能已自「行政主導型」朝向消費者自身責任的「自立支援型」轉變。是故，透過立法之授權，使消費者團體有權參與有關行政部門對商品和服務的監督、檢查；有權受理消費者的申訴，並對投訴事項進行某程度之調查、調解，同時賦予一定之法律效力，方能為國家行政分擔部分的職能。

（二）消費者保護法令部分

關於消費者保護法令，本計畫認為有下列重要方向值得努力：

1、積極以立法方式保護消費者

雖然美國沒有單一的民法及消費者保護法作為基本法，且傳統上係以分散式判例法的方式，累積並彙整消費者保護的基本原則。然而，近年在消費者保護的立法上，卻極為積極，以公布許多制定法的方式，達成消費者保護之目的。而歐盟雖然是國家聯盟的體制，但對於消費者保護的規範仍係非常周延且巨細靡遺，涵蓋食品及一般產品之安全規範、標示、廣告、不公平競爭、產品瑕疵責任、監督機制、安全檢

驗程序、警報通報系統、權責專屬機構、消費者網絡中心處理跨境消費消費者保護機制、消費者糾紛解決系統等，規定內容詳細，使會員國在各種情況都有所依循。日本雖然有消費者基本法之單一法令，惟針對特定事項的消費者保護立法工作，仍是積極為之，例如消費者安全法、贈品表示法、家庭用品品質表示法、不動產標示法、分期付款法、消費者契約法、電子消費者契約法、金融商品交易法、預付型商品法、國民生活中心法、公益通報者保護法等。在中國大陸，除消費者權益保護法外，其他立法亦有合同法、產品品質法、廣告法、食品安全法、食品衛生法、產品品質認證管理條例、消費品使用說明、化妝品通用標籤法、價格法、計量法、食品安全監管資訊發佈暫行管理辦法、中國商業聯合會商品（產品）品質監督檢測中心管理辦法等。

本計畫認為，雖然美國是傳統判例法國家，體制上為聯邦，歐盟是國家聯盟，而日本與中國大陸是成文法國家且均有單一的消費者保護基本法律，然近年在消費者保護法令的發展上，各國均積極在消費者保護之立法工作戮力為之，制定許多消費者保護的特別法規，特別是日本更以跨領域之法規範方式，減少以業法縱向規範方式而以跨業法之橫向法規範方式進行修法或立法。究其原因，應是消費者保護事務繁雜，透過成文立法的方式，具有教育與預示功能，並且於糾紛發生時，即可以該等規定作為企業經營者與消費者間和解、調解與仲裁等之依據，省去消費糾爭必須進入法院，由公權力介入，而卻僅於該程序解決並實現個案正義的缺點。

2、強化商品標示與消費金融之立法

以美國、歐盟與日本現代消費者保護之立法觀之，在傳統商品與服務部份，著重加強標示的規範，使消費者在交易發生前即可於獲得適當的資訊後，再作成決定。其次，針對新興商品，尤其是消費金融領域，包括消費借貸、分期付款，甚至是預付型商品等，消費者未完全享受交易之商品或服務前，卻已支付全部對價，因而經常發生糾紛。事實上，現代社會商業活動與私經濟興盛，消費者面對的是一個個龐大的金融集團，不論是在議約能力、資訊能力上，均是處於極為不對等的地位。本計畫認為，回歸民法一般債之關係的規定，亦或適用定型化契約（通常也要事後透過司法救濟始彰顯其作用）不足以保護在普遍的消費金融上消費者的權益，建議未來應積極加強商品標示與消費金融部份之立法工作。

3、建立消費商品與服務的整合監督預警系統之法源

為確保消費者使用產品之安全，消費資（警）訊與通報系統的建立，是現代消費者保護行政極為重要的工作。相較於商品與服務標示之規範得防範消費糾紛於未然，消費訊息之監督預警系統，可以避免危險商品或服務損害的擴大。然而，監督預警系統與通報相關工作亦須有整合資源與權限的法律基礎。基此，歐盟於 2009 年依據產品安全指令第 11 條及第 12 條，作成一個新的快速警報系統指導方針的決議，確認 RAPEX 的系統及產品安全指令第 11 條的通報程序；明訂通報之條件，包括產品及評定的定義、危險的核定程序等；對於各種不同程度的通報及相應程序加以定義；規範各種警報程序，例如永久召回之通知、暫時撤除通知等，值得台灣參考。

（三）多元有效的消費爭議處理機制

近年來，多數國家在消費者保護工作推展中，均以多元之紛爭解決機制，特別重視調解與仲裁等訴訟外紛爭解決機制。當代世界各國的調解、仲裁，部分自始就被納入司法體系，與司法程序形成了銜接和互補；但另一方面，不同類型調解及仲裁的特有功能及價值也得到高度重視，形成競爭與協調並存的格局。訴訟外的紛爭解決機制，目的在於保障各種方式在法治的框架下多元化的有序發展，並確立消費者保護之公共政策和司法政策。

然而，各國均有其特殊之政治、法律體制、社會資源與民情，根據國情和社會需求設計合理的訴訟外紛爭解決制度，確立其法律地位、法律效力、管轄範圍，及其與傳統司法訴訟的銜接程序，均需要以法律建構環境為基礎。當然糾紛若可以在調解與仲裁之前置程序—即申訴，便可解決，自是消費者、企業經營者與社會之利益。然而，相較於消費調解及消費仲裁，須以立法為依據，申訴則更應配套以企業經營者之企業自治、產業自律與企業防危觀念之推展，輔助機制之建立，方有可見之成果並達成保護消費者之目標。否則，徒有申訴管道，卻未能通暢，仍是乏然。

在行政合作部分，由於台灣所處國際地位與美國、日本不完全類似，與歐盟各國間體制上亦不同，因此雖然資訊平台的建立部分，是現代消費者保護行政極重要的工作項目。目前我國台北市消費者電子商務協會，針對透過網路交易之糾紛，有「線上選擇性爭議處理機制」(ODR)平台，以提供消費者一個具公正與方便的爭議糾紛解決管道，調解當事人間的爭端，該協會已與美國 BBOnLine 組織相互結合，且新加坡 Trust SG 也已於 2010 年加入此組織平台，因此有關美國或新加坡的線上跨境交易糾紛亦可得到解決。但未來若欲自行建立其他替代爭議解決糾紛之平台時，台灣較適宜設置例如 FIN-NET(有關金融服務問題)或歐盟消費者中心網絡

(European Consumer centres Network, ECC-Net)。特別是後者，針對消費者跨國購買商品或服務所產生的糾紛，專門處理跨國界的消費者保護法爭議 (ECC-Net 不處理消費發生在同一國家的事件，發生在同一國家的消費事件，應由內國的消費者組織處理。)，相當值得參考。亦即設置一個對跨境交易的消費者購買錯誤的商品或服務與商家發生交易糾紛時，能提供消費者必要的協助之平台，例如提供資訊告知消費者應有之權利與應負之義務；對於跨境申訴有困難之消費者，提供協助、建議以解決糾紛，保護消費者權利。雖然 ECC-Net 本身並無強制力，無法強制商家為一定的行為；然而，透過資訊與案例公開之方式 (可適當於尊重消費者意願及隱私保護下公開)，仍可收到訴訟外紛爭預防、紛爭消除的作用。

同樣係因為網路的環境，ICPEN 近年發展出自動化協商 (Automated negotiation) 之跨境爭議處理機制，是較新的方式。透過自動化協商，於雙方有解決糾紛之意願下，透過電腦類似「拍賣標價」處理的程序，消費者與企業經營者均不知對方欲提出之賠償金額，由電腦程式提出解決之方案，若經雙方同意，解決糾紛的約定即具有法律拘束力。此方式能節省的糾紛處理時間、金錢與精神最多，值得在小額與網路消費糾紛解決上，作為重要參考。

關於跨境糾紛處理之規則，若以調解或仲裁為之，則美國仲裁協會 (AAA) 國際爭議解決中心 (ICDR) 所公布的國際調解規則、國際仲裁規則，是相當詳細而完備的規範，未來若欲制定跨國消費糾紛之調解及仲裁規定，可適時參酌。

(四) 消費資訊與通報之單一平台

最後，在針對消費者保護事務的公私協力與合作管制模式上，「資訊」具有關鍵影響力，未來亦將扮演加乘之作用。易言之，以充分商品/服務暨消費市場的訊息為基礎，並建構多元參與機制，包括透過企業自治、行業自律、企業防危、社會監督等制度，扮演促進激勵之作用；再輔以行政指導、行政警示、立法監督與司法救濟制度等，強化約束之效果，將可收事半功倍之效。為確保消費者使用安全之產品，消費資訊與通報系統的建立，是現代消費者保護行政極為重要的工作，然而相關工作亦須有整合資源與權限的法律基礎。

我國對於消費性商品安全的管理，除了如藥品、汽車、化妝品、醫療器材與通訊器材等產品，由專門法規與特定主管機關管轄外，其餘無專門法規管轄之消費性商品，均由主管機關經濟部標準檢驗局以及消費者保護法第 33、36 與第 38 條為基礎所建構之商品安全體系把關。針對商品之檢驗，我國基本上分為「應施檢驗商品」及「非應施檢驗商品」兩種，目前

針對跨境商品通報、矯正與預警機制多半屬於後市場措施，至於邊境預防措施，在現行制度可採行之空間相對有限，且於現行法源上並未授權檢驗局與海關間對於有安全性考量之商品，得採暫停輸入之行政合作；再加上現行制度對於「停止輸入」處分之相關法律要件不夠具體，致使檢驗局在行政裁量上顯採較為保守之態勢。為確保消費者使用安全之產品，通報系統的建立是極為迫切的，基此歐盟於 2009 年依據產品安全指令第 11 條及第 12 條，制定一個新的快速警報系統指導方針決議，確認 RAPEX 的系統及產品安全指令第 11 條的通報程序；清楚說明通報條件，包括產品及評定之定義、危險的核定程序等；對於各種不同程度的通報及相應程序加以定義；規範各種警報程序，如永久撤回之通知、暫時撤除通知等，是我國建立消費安全通報系統之重要參考資料。

歐洲執委會健康暨消費者保護總署與中國大陸的國家質量監督檢驗檢疫總局在 2006 年簽署中歐諒解備忘錄 (EU-CHINA MOU)，建立雙邊的 RAPEX-China 機制，並自 2006 年 5 月開始運作。透過「RAPEX-China」系統建置一個歐盟與中國大陸雙邊資訊交換的有效平台。該系統自實施以來，中國大陸相關部門至少已針對超過 400 項以上的 RAPEX 通報商品展開調查，並於半數以上的通報案件對相關產品實施矯正措施，包括限制中國大陸業者將商品進口至歐盟境內。倘若我國藉由參考歐盟等其他國家之經驗，推動與中國大陸建立雙邊的商品安全管理合作關係，則透過合作平台之建構，將有利於我國在邊境部份強化對中國大陸進口商品檢驗與防護的工作，最終達到防範不安全之中國大陸商品進入我國市場之目標。本計畫認為，為維護消費者安全，我國有必要參考歐盟建立一個單一的快速的通報系統窗口，以維護消費者權益。

關鍵字：消費者保護、跨境消費糾紛、消費爭議調解、消費仲裁

目錄

圖目錄	-----	XIII
表目錄	-----	XV
第壹章	序論 -----	1
第貳章	國際消費者保護趨勢與管制政策 -----	10
第一節	國際消費者保護政策之發展趨勢 -----	10
第二節	從合作國家觀點看政府干預與市場經濟之界限 -----	12
一、	市場與政府雙軌互補 -----	12
二、	政府介入之類型 -----	14
三、	補充性原則 -----	15
四、	合作管制之新思維 -----	17
第三節	小結 -----	20
第參章	各國消費者保護法令結構 -----	23
第一節	歐盟 -----	23
第二節	美國 -----	36
第三節	日本 -----	45
第四節	中國大陸 -----	52
第五節	小結 -----	55
第肆章	各國消費者保護組織體系 -----	57
第一節	歐盟 -----	57
第二節	美國 -----	60
第三節	日本 -----	70
第四節	中國大陸 -----	80
第五節	小結 -----	90
第伍章	各國消費爭議處理機制與案例 -----	94
第一節	消費爭議處理機制與重要案例 -----	94
一、	歐盟 -----	94
二、	美國 -----	102
三、	日本 -----	105
四、	中國大陸 -----	110
五、	台灣 -----	122
第二節	消費爭議統計資料及類型化 -----	124
第三節	跨境消費爭議處理機制 -----	139
第四節	小結 -----	142

第陸章	兩岸及先進國家消費者保護體制及業務推動之作法-----	144
第一節	現行消費者保護體制之檢視-----	144
第二節	與各國消費者保護組織之比較分析-----	147
第三節	與各國消費者保護法令之比較分析-----	153
第四節	消費紛爭解決機制之比較-----	171
第五節	未來推動消費者保護業務之作法-----	184
第柒章	結論與建議-----	214
第一節	研究結論-----	214
第二節	研究建議-----	220
第三節	具體建議項目與機關對應表-----	222
附錄一	參考文獻-----	226
附錄二	國際調解規則-----	230
附錄三	國際仲裁規則-----	235
附錄四	會議紀錄-----	245

圖目錄

圖 1-1	計畫預期目標	3
圖 1-2	研究方法與架構關係圖	3
圖 1-3	消費者保護政策、法令及爭議處理關聯圖	4
圖 1-4	知識演進過程	4
圖 1-5	研究計畫流程圖	8
圖 1-6	消費者基本權利暨公私部門關係圖	9
圖 2-1	垂直與水平管制的思考模式	14
圖 2-2	合作管制模式	17
圖 2-3	現代國家公私協力架構	30
圖 2-4	OECD 消費者政策工具包十二項政策工具	21
圖 3-1	歐盟消費者保護重要主題分類圖	24
圖 3-2	美國消費者保護規範架構圖	44
圖 4-1	歐盟組織架構	57
圖 4-2	美國聯邦交易委員會組織架構圖	62
圖 4-3	美國聯邦消費者保護局組織架構	63
圖 4-4	美國聯邦競爭局組織架構圖	63
圖 4-5	美國聯邦經濟局組織架構圖	64
圖 4-6	美國聯邦消費品安全委員會組織架構圖	65
圖 4-7	日本消費者廳及消費者委員會相關組織圖	79
圖 4-8	中國大陸消費者保護行政組織架構圖	81
圖 4-9	中國大陸消費者協會組織圖	88
圖 5-1	歐盟消費爭議處理機制圖	94
圖 5-2	SOLVIT 基本運作模式	100
圖 5-3	日本 ADR 圖表	108
圖 5-4	台灣消費爭議處理程序圖	123
圖 5-5	ECC-Net 2005-2009 年爭議處理案件統計圖	124
圖 5-6	ECC-Net 2005-2009 年尋求資訊協助及申訴案件統計圖	124
圖 5-7	ECC-Net 2005-2009 年申訴性質統計圖	125
圖 5-8	ECC-Net 2005-2009 年申訴之交易方式統計圖	125
圖 5-9	ECC-Net 2005-2009 年申訴轉介至其他機構統計圖	126
圖 5-10	FTC 根據消費者投訴而採取法律行動的比例	126
圖 5-11	FTC 採取法律行動所挽救消費者財產統計	127
圖 5-12	FTC 跨國合作的案例數量統計	127

圖 5-13	國民生活中心 ADR 實施狀況之結果概要(平成 22 年度) ---	128
圖 5-14	中國大陸消協組織受理投訴性質比例圖 -----	129
圖 5-15	中國大陸消協組織受理投訴類別比例圖 -----	130
圖 5-16	台灣受理消費者申訴案件統計 -----	137
圖 6-1	台灣消費者保護行政機關體系 -----	147
圖 6-2	美國與台灣消費者保護組織比較圖 -----	149
圖 6-3	中國大陸與台灣消費者行政組織比較圖 -----	153
圖 6-4	歐盟與台灣消費者法規架構比較圖 -----	154
圖 6-5	美國與台灣消費者保護法令比較圖 -----	154
圖 6-7	歐盟 2003 年至 2009 年快速警報系統案件統計圖 -----	191
圖 6-8	日本贈品表示法之概要 -----	194

表目錄

表 3-1	歐盟與消費者保護有關之重要規範表 -----	25
表 3-2	美國聯邦交易委員會消費者保護法令 -----	39
表 3-3	日本消費者保護重要相關法令表 -----	50
表 3-4	中國大陸消費者保護法制沿革表 -----	54
表 4-1	美國商品及服務主管機關分類表 -----	66
表 4-2	日本消費者政策發展階段 -----	70
表 4-3	中國大陸消費者協會沿革 -----	88
表 5-1	中國大陸消費爭議解決機制比較表 -----	115
表 5-2	中國大陸消協組織受理投訴情況變化表 -----	128
表 5-3	中國大陸消協組織受理投訴性質變化表 -----	129
表 5-4	中國大陸消協組織受理投訴類別變化表 -----	130
表 5-5	中國大陸消協組織受理投訴上升幅度居前十位的商品和 服務 -----	131
表 5-6	中國大陸消協組織受理投訴下降幅度居前十位的商品和 服務 -----	131
表 5-7	中國大陸消協組織受理投訴量居前十位的商品和服務 ---	131
表 5-8	台灣整體受理件數統計 -----	133
表 5-9	台灣各直轄市、縣（市）政府受理案件數統計 -----	134
表 5-10	台灣受理申訴及調解案件類型統計 -----	134
表 5-11	台灣依案件類別之未結案情形統計 -----	135
表 6-1	台灣消費者保護委員會與日本消費者廳權限差異 -----	150
表 6-2	台灣消費者保護官與日本消費者委員會之比較 -----	151
表 6-3	台美消費者保護法律之分布及偏重表 -----	156
表 6-4	日本、台灣與歐盟訴外紛爭解決性質之比較表 -----	172
表 6-5	台灣消費爭議調解辦法與中國大陸人民調解法之比較 ---	172
表 7-1	具體建議項目與機關對應表 -----	221

第壹章、序論

一、計畫源起

隨著現代工業化與全球化的趨勢，精密複雜的生產技術，與廣泛普遍的消費生活，深深地影響著同住於地球村所有消費者的食衣住行育樂。然而，正因為交通之便利，天涯咫尺，跨區的消費糾紛與解決，便成為許多國際組織、政府與消費者保護團體關切的議題。例如，2008年中國大陸三聚氰胺毒奶粉事件、2009年美國牛肉輸台爭議，至2010年日本豐田召回全球逾800萬輛汽車以及無數之電子商務引起的消費糾紛等，均引起廣大的討論。因此，隨著國際保護消費者權益的運動不斷發展，世界各國，特別是歐盟面對諸多會員國公民跨境消費糾紛的解決，無不積極加強立法、檢驗、標準化與媒體傳播等方式，以宣導並逐步推展消費者保護之工作；同時，亦致力於制定有關食品衛生、商品安全、質量計量與公平競爭等法規，設立保護消費者的專門機構，簡化消費者主張權利之程序，以真正落實消費者權益之保障。

近年，中國大陸除與歐美等主要國家展開消費品安全合作外，亦多方參與消費者國際組織，試圖建立產品之標準及提升安全；立法制度上，制定於1993年的《消費者權益保護法》，業於2008年經中國大陸人大常委會提上修法日程，並預計將於2011年修訂施行。未來，其法令趨勢，包括擴大消費品範圍、建立後悔權制度以及提高廣告欺詐處罰額度，與小額消費糾紛快速申訴、仲裁與裁決之程序等，均值得吾人密切關注。

尤其，目前台灣與東亞國家經貿往來日趨緊密，包括中國大陸、日本、韓國、其他加入東南亞協會（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）之國家等，合計已占我國出口總額比重約66%，超越美國之12%。相較於中國大陸、韓國、日本與東協簽署之自由貿易協定已陸續實施，東協與澳紐、印度之自由貿易協定亦於2010年初生效，而日、韓二國也積極對其主要貿易夥伴簽署自由貿易協定，加速了區域經濟整合之趨勢，台灣自是不應輕忽此等活絡之經濟貿易，對社會與消費者權益保護法令制度帶來的衝擊。

在此，並因應98年12月第4次江陳會談後，經濟部標準檢驗局將就攸關產業發展與消費品安全之標準、計量、檢驗、驗證認證及消費品安全等5大領域，與中國大陸進行交流合作；以及未來ECFA簽訂後，開放商品與服務自由化，將可能有更為大量之消費安全與衛生議題產生，本計畫認為有必要深入瞭解兩岸及先進國家之消費者保護制度與其實務運作，以作為我國消費者政策制定及相關行政管制作為之參考。

二、研究內容

兩岸、美國、日本及歐盟等先進國家之消費者保護制度與業務研究，包括：

- (一) 基礎資料之蒐集：各國之消費者保護法令結構及組織體系（含消費者保護政府干制與市場經濟之界限、中央政府與地方政府間權限之區劃、協調及監督機制等）。
- (二) 主要研究重點：消費爭議處理機制、程序、重要類型與案例，以及跨境消費爭議處理機制、統計資料與案例等。
- (三) 兩岸及先進國家消費者保護體制與推動消費者保護業務作法之比較。

三、預期目標

本計畫將經由文獻分析及制度比較，就當前兩岸及先進國家消費者保護制度進行通盤瞭解，並將研究成果作為我國處理兩岸消費糾紛、制定消費者保護政策及推動與世界各國進行合作之重要參據。具體預期目標列點及圖示如下：

- (一) 先進國家消費者保護法令及組織體系之彙整：彙整兩岸、美國、日本及歐盟等先進國家之消費者保護法令及組織體系，用以瞭解目前先進國家關於消費者保護事項，在政府干預與自由市場機制之界限、中央與地方政府權限之區劃、協調暨監督機制等，相關運作現況、困難與發展。
- (二) 跨境消費爭議處理與案例之蒐集：本計畫將針對先進國家跨境消費爭議之案例、類型與統計資料，進行廣泛蒐集，並進一步瞭解該等跨境消費爭議處理之機制與程序，特別是 ADR (the Alternative Dispute Resolution mechanism) 機制，以作為未來我國在消費者保護立法政策與行政管制作為之參考。
- (三) 兩岸及先進國家消費者保護體制與推動業務作法之比較：彙整並比較台灣與中國大陸暨其他先進國家，在現行法令與經濟體制下，消費者保護體制及業務推動作法之差異，並評估此等差異對未來台灣在參與國際合作、制定國內消費者保護法令並推動相關業務上，將產生如何之影響及其可行之作法。

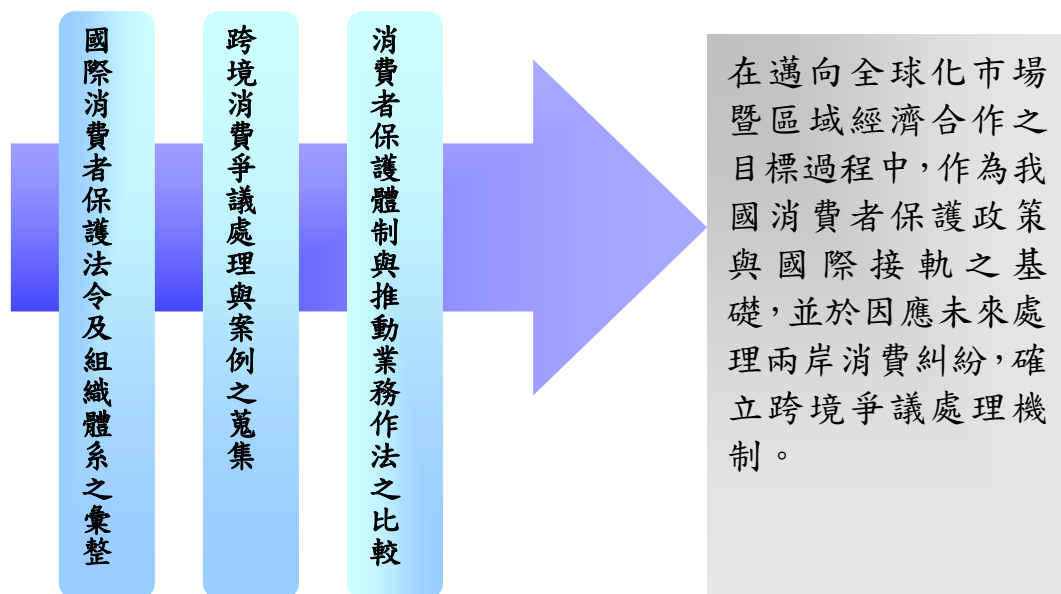


圖 1-1 計畫預期目標（本計畫自行繪製）

四、研究方法與過程

茲將本計畫之研究方法與過程分成研究架構，研究方法及研究流程三大部分並詳細說明如下：

（一）研究架構

本計畫之研究方法與架構之關聯圖，及消費者保護政策、法令及爭議處理關聯圖如下所示：



圖 1-2 研究方法與架構關係圖（本計畫自行繪製）

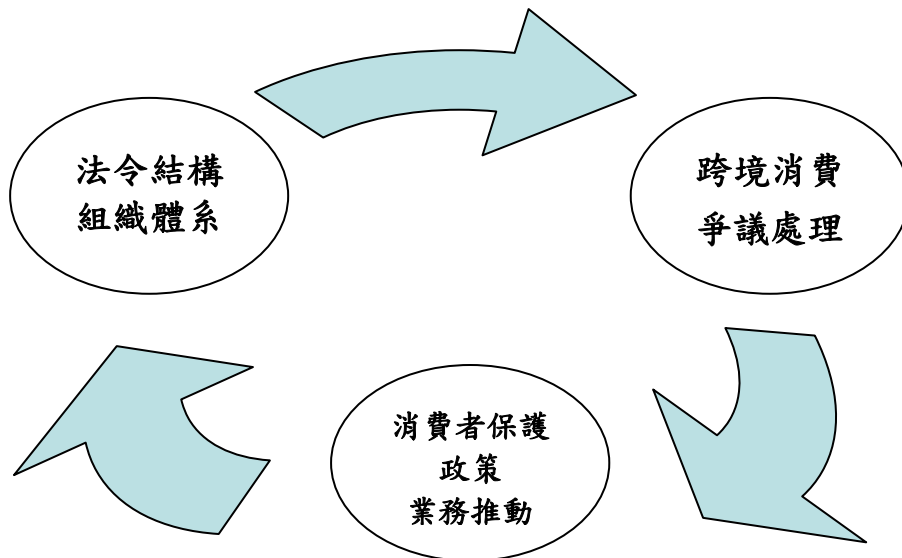


圖 1-3 消費者保護政策、法令及爭議處理關聯圖（本計畫自行繪製）

（二）研究方法

所有的研究工作，無非在求得知識並加以傳承。知識的基本概念由發展過程觀點來看主要建構在：資料、資訊、知識與智慧。資料（Data）是我們所觀察到之現象，以文字、圖形、符號、數字等方式呈現，單純為一種紀錄無法有效的解決問題；資訊（Information）將資料加以處理，經過主觀的觀察與推論，文字化、分類、計算與更正而成為有條理的資料，是長期經驗的累積的推導；而知識（Knowledge）便是將資訊經過處理後發展出的系統化關係與規則，將資訊經過比較、連結、交換而產生更廣泛的運用；知識在應用與行動後產生的價值結果與效益，即係智慧（Intellect）。以下為 Sena & Shian 跟據 Davenport & Prusak 觀點所發展出的知識演進過程圖。

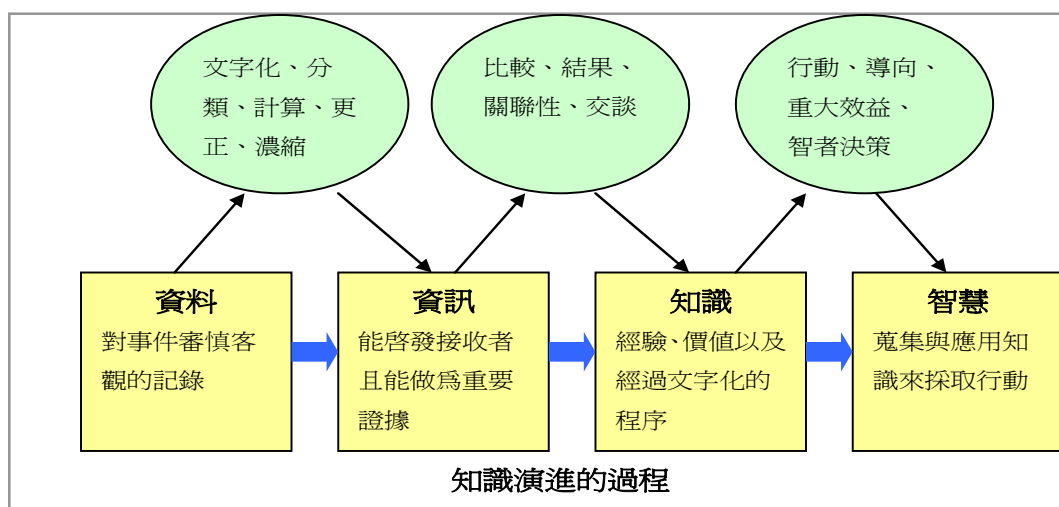


圖 1-4：知識演進過程 資料來源: Sena & Shani (1999)

在以兩岸及先進國家消費者保護制度之比較為研究主題上，我們依然可以如此驗證：知識是一種動態的過程。我們在群體的社會生活（新世紀的跨境消費模式中），持續地生產與運用知識（消費者保護政策），並將個體經過與社會文化環境互動後之周圍訊息記錄並歸類（消費爭議案例），對整體產生經驗，最後會形成在未來可用以解決問題的知識（消費者保護體制與規範調整）。為了解當前消費者保護之政策，並有綜覽式之概念分析及趨勢理解，故於研究新時代之消費社會、法律作用時，系統地蒐集及客觀評鑑現有之消費者保護法令結構與組織體系，以觀察並認識其發展意義上之因、果與趨勢，極為重要。此外，自歷史資料中，有系統地組織並加以描述、解釋，針對原本各自分立不相涉的社會事實，尋求其間的關聯以發展規律，以便做為瞭解現在和預測將來的基礎，將更能有助於解釋規範之現況以及預測未來。本計畫關於資料蒐集與處理等文獻研究及論理分析之具體研究方法如下：

A、觀察與文獻分析方法

任何法律制度皆有其規範目的及其所預期的效果。觀察相關社會現象與法律制度，除可幫助吾人瞭解現況問題所在外，亦可協助我們區別不同時空下制度差異的背景。由於消費者保護是近些年西方國家方興未艾且日益重要的熱門議題，觀察時自然係以國際社會的發展作為觀察審視之對象。然而，觀察現代當代社會雖係容易，但往往資料訊息大量龐雜而難以駕馭。在法學研究上，藉由成文資料，例如立法條文或規章條例雖得以認識法規，而相關裁判與慣例亦可使吾人瞭解其實際執行層面。惟文字資料的作用有其限制，法令彙集除有其不完備之處外，法規本身也有未能確實執行者，而被普遍遵守的習慣法則卻未成文法化。至於判例，雖有認為更接近現實生活，然該所反映的社會現象卻也因其淵源於明確或不明確之習俗而顯得較為片面。是則，以法律社會學之觀點將政策與法制視為「物」，確實掌握 (capture) 概念，檢視 (review) 並界定 (define) 之，進而提出目標 (goals)，蒐集文獻 (literature)，包括以原始格式提供之檔案、官書、文件與數據資訊的第一手來源 (primary)，以及對於第一手資料解釋與提出判斷的期刊文章 (journal articles)、專書 (books) 與翻譯 (translations) 之第二手資料 (secondary) 暨其他書目性工具等 (bibliographic instruments)。尤其透過統計資料，自時間和空間上加以衡量社會事實與人類行為之改變，相互參照比較。故本計畫將定期追蹤相關調查，掌握盡可能準確的數據，更新資訊。

B、實證法解釋與分析方法

繼觀察社會現象取得資料後，解釋上應注意的是，不同於研究目的在於重建歷史之歷史學家，法律學於態度上係試圖確定該等法律現象，即群體的行為準則。對於純描述的、個人的及軼聞的事件自然應避免之。於此理解過程中，法律條文的意義與作用應取決於伴隨著他誕生的環境，易言之，其在發展過程中所產生的

各種含意可能將較其本意更具重要性。法學上之「真理」有其時代與社會背景，適宜於文明某一時期的原則和規範，不一定適宜另一時期。法律條文於其施行期間有其社會職責，不似文學作品或藝術品僅僅供人觀賞或引人深思罷爾。雖然法律有時將受其組成文字的束縛，「凝固」在一變動著的世界，然為效忠於更高的道德，法律規則脫離其表面之制定者，以不過分歪曲該文字的正常意義範圍內，為符合現實社會群體的意識加以解釋，始為適當。派塔柴斯基（Leon Petrazycki）直觀法（intuitive law）即認為，法律除了法規、執政當局與執法機關為實證法概念外，尚有不須訴諸外在權威（outer authority）的直觀法。易言之，實證法規範的事實若能促進個人法律經驗而成為慣行並具備法的感覺時，其即無須再藉由直觀法律的經驗來表現其獨特的性質。反之，當實證法與直觀法公開衝突時，直觀法律的經驗若已凝聚為變遷力量者，實證法就必須有所轉變，否則違抗的結果，將導致實證法整體或一部崩解。

因此，以法的確信至變遷關聯為研究主體者，以人類理性所得認識之正義概念與抉擇，基準上，就實證法為理性的表現，為人類本於平等自由主體以實現正義恆為「真」之推論。至於立法、司法等過程中獲致一種權威性的「理性宣告」，以形成一切人為規則的泉源，構成批判人為規則內容為善或正義與否者，在法律秩序上即使取得「應然」的地位，但更將藉由資料之探索、解釋與分析以獲得「實然」的思考與論理。本文將針對先進國家與兩岸之消費者保護法令規範目前的研究成果加以探究，整合相關領域已為思考過的資訊，有系統地呈現歸類與評估，辨識既存研究之進度、未來發展之意義、概念架構與假設、行為、價值或現象之解釋可能。

C、比較方法

「比較」可以自二個面向進行，一個是時間或歷史方面，另一個是空間或地理方面，換個說法或稱為垂直與水平的比較。某一法規通過運用某一方式而履行某種職能，此一事實引發如此的問題，即是該方式之起源為何？係與之相遇之領域內自發產生的？抑或外借而來的？若係後者，則係借自何法律制度？而另一方面，語彙的使用亦常引起錯綜複雜的情況。同一詞彙可能同時有多種不同之含意。本計畫將對目前許多國家及台灣對於「跨境消費爭議處理」，在消費者保護法令與組織業務推展上所建立之機制、程序與案例類型，以前述之原則精神為基準，作比較分析之研究，以期對於法學上規範目的於制度上意義有更為深入之理解。即便不同國家之體制各自有其尋求且被賦予認定的意義，然而，在嘗試著去理解這些意義後；通常亦可理解其該等意義之核心價值，並進而適用或改善用於特定或特殊化的目的，並確立最適宜於配合我們的，以之為應用。比較之方法，對於既有的特定或客觀的(absolutely given and objective)事物概念，應僅視為一種工具，藉此以關切未來適用的對象，如此，方有助於達成真正的理解(real understanding)。

D、歷史方法

社會是一個包括了自然地理環境、物質生活條件、技術、器具、社會群體關係與人類的心理狀態等因素所形成的一個有機整體。而法律是社會事實之一種，自是於從事法學之研究時，必須運用歷史的研究方法加以理解、分析其法律事實相關人事發展與變遷，進一步將之加以統合起來。換言之，僅有以歷史方法進行研究，方能周全地從整體的角度出發，而完全掌握人類社會中自然環境、物質生活條件、技術、器具、社會群體關係、人類的心理狀態等各個環節之間的互動關係，尋求理解，並以此架構形成其對於社會規範發展的影響。

(三) 研究流程：

本計畫之研究流程如下圖所示：

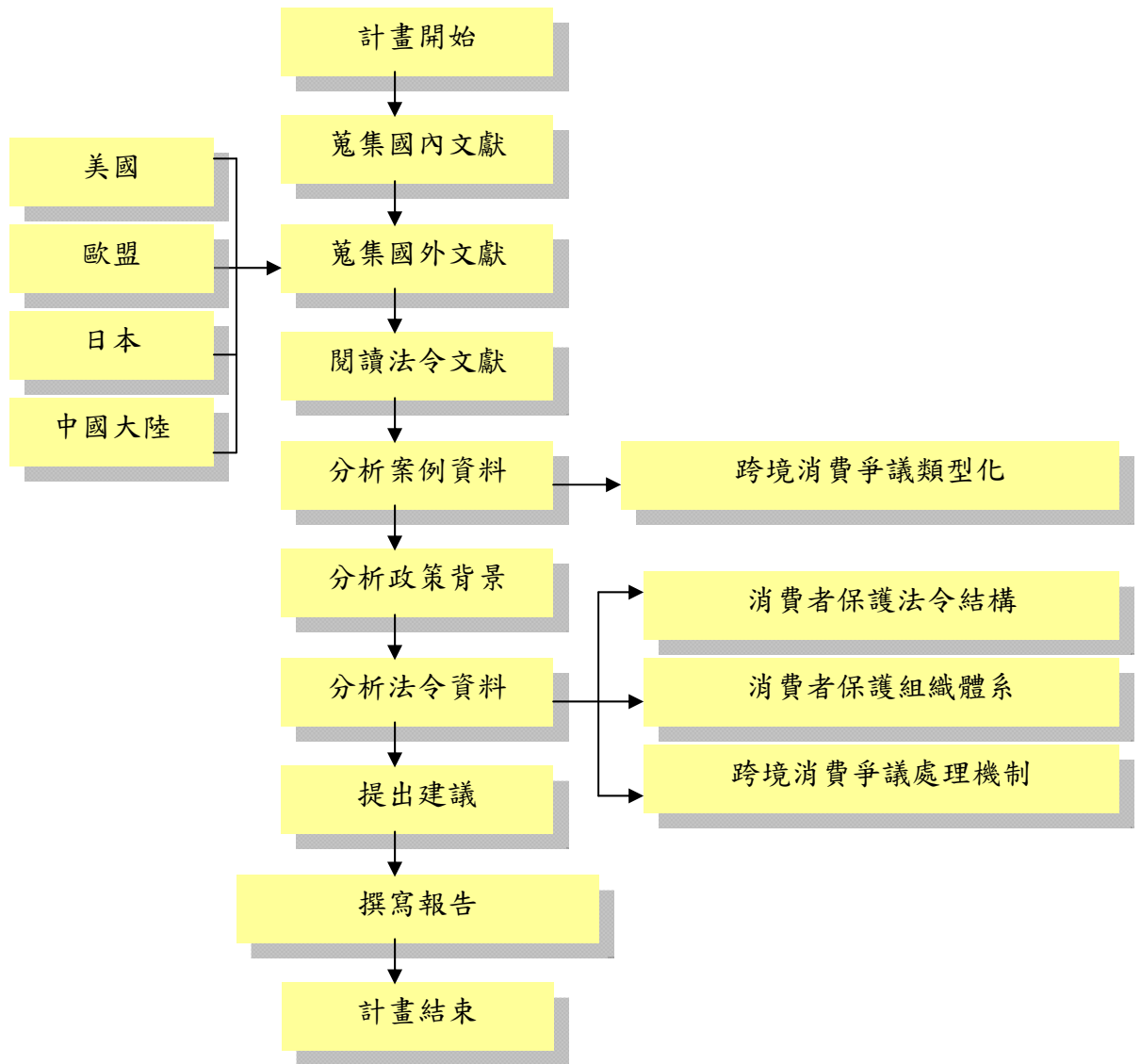


圖 1-5：研究計畫流程圖（本計畫自行繪製）

五、研究預期發現及對相關施政之助益

為能更順利推動消費者保護業務與確保消費者權益，本計畫預期對於先進國家與兩岸之法令與體制作深入瞭解，特別是中央與地方政府消費者保護工作之職能及角色，全球化與區域經濟頻繁，形成之大量跨境消費爭議，未來應有可行之處理機制以為因應。不同經濟體制與管制政策的國家，在實踐工作上，有著實際上不可忽視之重大差異。本計畫彙整國內外消費者保護法令及體制，以供未來跨境消費爭議處理之政策參考。預期發現與施政助益如下：

- (一) 國內對跨區消費爭議處理機制之法律研究較為不足，是以本計畫在此領域具有開創及拋磚引玉的作用。
- (二) 確實瞭解國際與先進國家之消費者保護政策發展，俾利回應於管制層面，建立台灣與國際接軌，且具有跨境實踐可行之規範架構。
- (三) 有系統地彙整國內外消費者保護法令，分析其結構，以供國內未來立法之參考。
- (四) 有系統地彙整國內外消費者保護組織體系，分析其特色與分工，以供國內業務推動之參考。
- (五) 本計畫將特別重視兩岸之跨境消費爭議，並將蒐集、彙整與比較先進國家等跨境消費爭議處理模式之差異；深入瞭解政策之背景與差異。

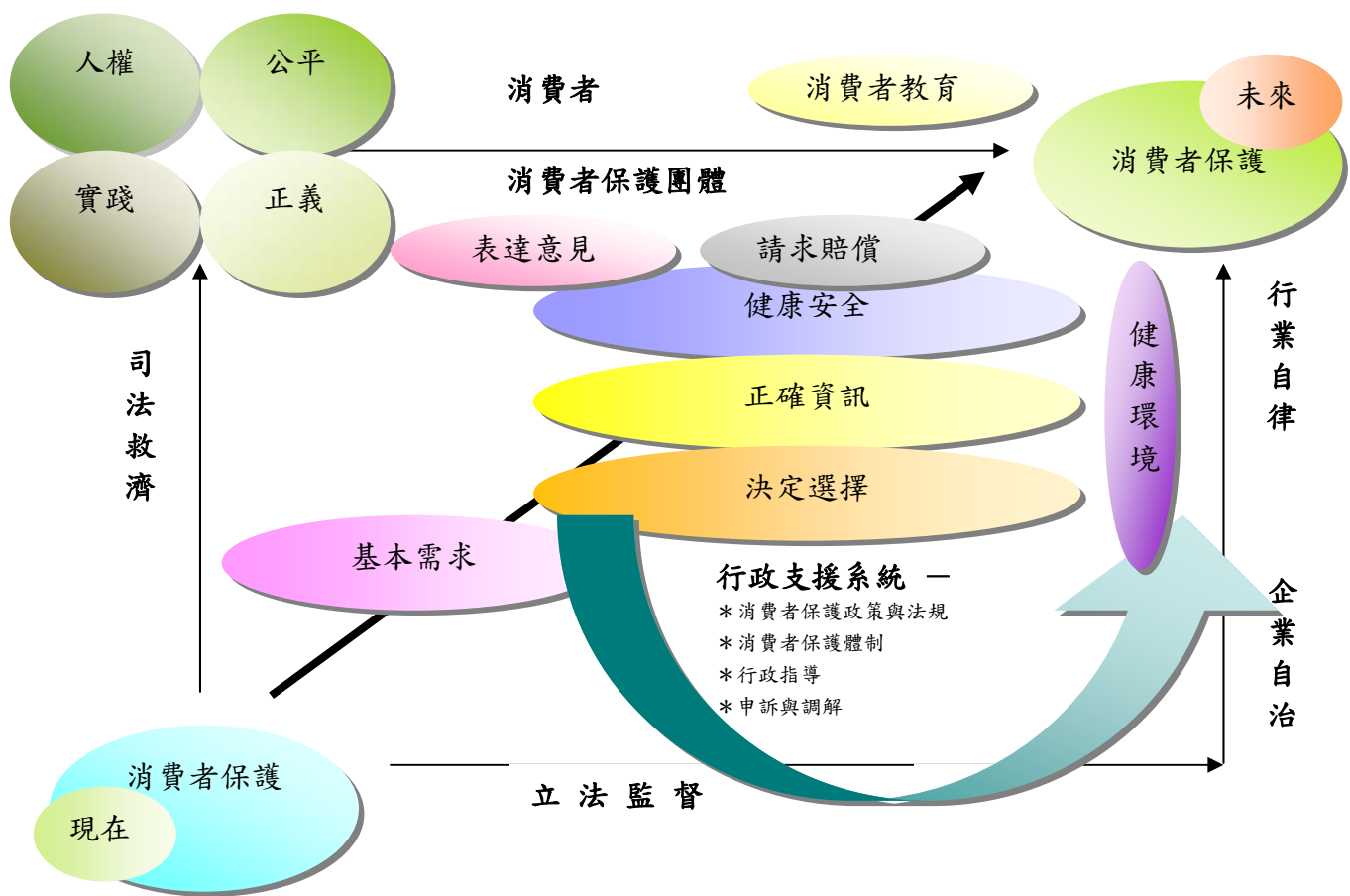


圖1-6：消費者基本權利暨公私部門關係圖（本計畫自行繪製）

第貳章、國際消費者保護趨勢與管制政策

由於國際交通發達，跨境經貿活絡，消費者保護已不再是個別國家之任務，一躍成為國際及區域組織、消費者保護團體極為關切之議題，並積極尋求合作。台灣作為地球村之一員，不論對內亦或對外，均須持續關切國際消費者保護趨勢與政策，以調整消費者保護之立法與推展相關行政業務。

第一節、國際消費者保護政策之發展趨勢

消費者保護在現今社會為一重要議題，各國對於消費者保護之立法例有制定「消費者保護法」(例如法國、奧地利)或針對不同消費者保護之部分單獨立法(例如德國)之不同模式。近年來國際消費者保護重要發展，例如聯合國 1985 年 9 月 4 日，通過「消費者保護綱領」，規劃七大目標以滿足消費者的權利(1999 年擴大適用之);2001 年在印度舉行之關於全球化時代消費者保護新內容的亞洲太平洋區域討論會上，更展望 21 世紀消費新紀元，強調未來國際協定特別是貿易協定均應考慮消費者利益，並將關注的核心從消費的需要擴大到公民消費者權利以及商品/服務供應者的責任；加強開發中國家消費者保護機構和非政府組織；確保對消費和競爭法的執行，以助於實現公平社會正義；應利用資訊技術促進社會發展傳播資訊，縮小生產者和消費者之間的資訊差距和不對稱；保護消費者的國際機制，應包括與跨界交易、跨界電子商務等有關的機制；對於進口食品和醫藥品質檢查及協定的執行，應致力於區域合作；應建立具體管道和機制，將消費者意見納入各級的政策制定和決策過程；確保消費者保護競爭和管理機構有充足資源和獨立性；加強就貿易協定與民間社會的協商；確保企業產品資訊的透明度；確保聯合國組織與消費者之間的交流，特別是有關全球化影響的資訊；建立和促進城鄉消費者之間的夥伴關係和聯繫等。

2009 年 12 月，經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)消費者政策委員會(Committee on Consumer Policy, CCP)在美國華府舉辦「OECD 強化網路社會之消費者保護研討會」，其中，跨境之執法機關合作乃為會議之重點，其他包括企業責任、透明化、爭議處理及執法等議題；該會議亦強調未來應以增進消費者對下列事項之信心：(1)需要企業經營者之背景資料及設立處所；(2)如發生爭議，必須有可靠之爭議處理機制；(3)消保機制必須發揮功能，尤其是跨境爭議。出席者強調必須強化政府機關對跨境議題之執法能力，包括：資訊蒐集與專家之交換、持續推動執法機關之對話、以及擴展執法範圍。例如，政府機關必須擁有控告不法業者之能力(the ability to prosecute wrongdoers)。儘管許多議題可以透過「國際消費者保護執行網絡(ICPEN)」之合作達成，但仍有必要發展一套機構間之機制以促進跨境合作，以減少跨境執法不

彰情形。¹

在歐盟，有鑒於跨區商品之流通，除了執委會發布 98/257/CE and 2001/310/CE 確立跨境消費糾紛之法庭外爭議解決機制（the Alternative Dispute Resolution mechanism, ADR）外，近年來大幅調整食品快速預警系統和非食用消費品快速預警系統，並以指令明確規定生產商和分銷商有向政府報告其產品是否安全之義務，承擔追蹤產品流向、召回產品或從市場撤出產品等法律責任。2007 年，歐盟委員會公布「2007 年至 2013 年度新消費者策略」，將從五大方面著手促進消費者合法權益的保護。消費者權益是否受到保障，是歐盟制定許多政策的核心，尤其在衛生、環境和運輸等領域。值得注意的是，由歐盟協調 27 個會員國組成的「歐洲消費者中心」(the European Consumer Centres, ECCs)，甚至冰島與挪威也主動參加。該中心係歐洲跨境消費申訴與糾紛解決之重要管道，除了幫助消費者獲取資訊，充實消費者「知的權利」，讓歐盟的公民瞭解並利用相關法令來保障自身權益，同時亦協助處理歐盟眾多之跨境消費糾紛，包括航班遲延或取消（cancellation or flight delays）、行李遺失（lost luggage）、電子商務（e-commerce）、套裝旅遊（package travel）、分時及假期俱樂部（timeshare and holiday clubs）、不公平契約條款（unfair terms of contracts）、瑕疵商品或服務（defective products or services）與運送遲延（delays in delivery）等。目前，歐洲消費者中心乃透過前述之 ADR 機制，協助權益受損之消費者與企業經營者達成協議，同時也積極與歐洲司法網絡（the European Judicial Network）、SOLVIT 及 FIN-Net 合作，協助消費者主張權利。

在日本，關於消費者保護之最新動向，特別是在強化資訊之蒐集與相關機關之合作、擴大規範商品之適用範圍、與現代契約法之融合、充實諮詢因應窗口，以及司法解決之多樣化方式等政策演變上。2009 年，日本設置了消費者廳及消費者保護委員會，並同時新成立三部法律，分別為：消費者廳及消費者委員會設置法、消費者廳及消費者委員會設置法施行法、消費者安全法。在日本的消費者保護體制上，消費者廳將擔負資訊一元化、做為消費者行政司令塔、集中主管關於消費者保護法令，與制定新法之策劃的重大功能。值得注意的是，日本亦於 2009 年所公布之「金融商品交易法之一部改正之法律」中創設了金融 ADR 制度。該制度之目的係為使投資金融商品之投資人，在發生關於有關金融商品之糾紛時，可不透過訴訟程序，而以更為簡易、迅速、節省費用之裁判外制度解決糾紛。展望今後動向，日本債權法將修正中關於消費者契約之規定，由 2007 年 10 月開始成立的債權法修正委員會，已經開始檢討是否要將『消費者』之概念導入民法法典之中，並檢討「消費者契約法」是否放入民法法典中或與民法契約部分維持現行「併行制」之規範方式。以上，日本在消費者保護之實體與程序之法令依據，以及組織體系的變革發展，吾人應可密切關注。

1 參閱行政院消費者保護委員會網站_消費新知。<http://www.cpc.gov.tw/ConsumerKm01.asp>（最後瀏覽日，2010/11/2）

然而，對於具有擴散、顯微性，甚至是跨境之現代型紛爭解決，在未來消費者保護政策上，本計畫認為在以下三個面向上，有許多重要問題必須加以意識，並尋求解決之道：

- 1、法令結構－實體法與程序法；
- 2、組織體系－機關組織與職權；
- 3、消費爭議處理－回應現代型消費爭議之特色。

尤其是，各國法令結構之發展背景與現行規範之差異，在跨境消費爭議的處理上，包括實體法與程序法之適用，有著極為重要之影響。從消費者保護法是否單一立法，實體權利之規範上是否回歸民法規定，亦或再進一步形成特別法之關聯；其次，既然我國現行消費者保護法乃「綜合性法典」的性質，在消費爭議之相關機制與程序上，與民事訴訟法之適用關係，值得我們留意，但更重要的是其他作為消費者保護之食衣住行育樂各方面的特別法，琳琅滿目，其消費爭議或有特殊性，例如網路交易、跨境交易與醫療糾紛等，該等爭議一體適用同樣的程序，例如消費者權利保障之落實、企業經營者優勢心態、司法與行政資源等，許多問題至今均已逐漸浮現。再加上許多國家消費者保護組織體系之差異，亦將影響其消費爭議處理之機制，包括中央或地方政府介入處理之時機，與業務之推動；目前可資適用之消費爭議處理機制，似已不能適當回應現代型之消費爭議，尤其是跨境消費糾紛。最後，誠如前述國際趨勢與先進國家之消費者保護政策暨立法之進展，台灣應急起對之深入瞭解諸此國家之制度，並積極思考未來消費者保護工作之方向，而此亦是本計畫所要協力提供研究成果之目標所在。

第二節、從合作國家觀點看政府干預與市場經濟之界限

一 自由法治國與社會法治國之再進化

一、市場與政府雙軌互補

自亞當斯密自由競爭理論以來，市場機制基於實現個人利益將導致公共利益實現的認識，並創造了價格機制等，以克服「有限理性人」在訊息蒐集和處理上的局限性。然而，市場非效率之存在，同樣地亦正因「經濟人」最大化自身利益所致。「經濟人」在訊息優勢的前提下，經常出現損害社會和他人利益的機會主義行為，最後形成獨占、公共產品供給不足等「市場失靈」之現象。一般情形，「市場失靈」無法由市場自身的力量加以克服。因此，需要借助市場以外，例如國家的力量進行矯正。祇是，若政府干預出現目標上的非公益性、決定的恣意性、方法的非科學性時，可能不但過度剝奪了私權，又同時在資源配置上呈現低效率的「政府失靈」。是故，在經濟學家與法學家對政府的有限理性、政府能力本身有其界限、政府失靈具有不可避免性之共同認識下，遂主張政府干預範圍應為適度，

保障私權，以確立政府與市場的和諧；干預目標應嚴格限於追求公共利益；干預目的則講求效率至上，克服市場失靈，使市場達到均衡；並在干預方法上，講求科學與合目的性。

在實踐上，政府干預的具體策略，首先應對「經濟人」極端自利之動機和行為進行抑制，促使「經濟人」的行為趨向於與其他「經濟人」合作。由於激勵與約束之間在較大範圍內是一種彼此消長的關係，而經常使干預者陷入兩難。因此，干預的制度應該在激勵與約束之間進行協調。透過制度激勵，使「經濟人」獲得更大的動力；透過制度約束，使其擁有更良好的行為。當制度得以發揮前述功能時，將使「經濟人」的利益最大化成為約束最大化與受激勵的最大化，使市場成為既自利又利他的良性機制。簡言之，「經濟人」為了實現最大化之利益，會在各種手段中進行選擇，制度的功能正是在引導「經濟人」作成正確之選擇。

本計畫認為，除了在 20 世紀 90 年代以後之市場制度與國家干預相輔相成的「混合經濟」(mixed economy) 時期，已特別著眼於造成市場失靈之主要原因—市場訊息之不完善性，而以宏觀調控模式，建構官民合作之途徑，並為政府干預活動之範圍畫出界限；若再從管理組織角度觀察，隨著科技進步帶來的 21 世紀急速「全球化」(globalization) 趨勢，對於各種社會關係及處置措施等空間性組織的轉變，產生蓬勃而頻繁的跨越區域的行為、互動與權力運作等交流過程，有著重大的影響，在在影響各個國家政府所面臨的問題與挑戰²。因此，有學者提倡「統治的轉型」，強調各個政策參與者間之分權、公私部門間協力、水平式相互協調合作關係，以新「合作國家」的治理模式達成公私部門共同治理 (co-steering)、管制與合作的政策目標³。事實上，當前消費者保護工作關鍵思考，除政府組織及其權限劃分等體制內職權之釐清（垂直管制的思考模式）外，最急迫的是在消費者保護工作政府整體可扮演的角色及相對於民間消費者保護團體及企業經營者等行業協會等，分權與自律之問題（水平管制的思考模式）。若可跳脫傳統政府角色之窠臼，原本各政府機關間的權限衝突問題，亦能同時獲得改善。社會背景與管制模型之關係，請參閱下圖與說明⁴。

2 全球化的趨勢，使得跨國企業在基於產業經濟效率及成本效益考量，將零件、組裝至出口的工廠設置在不同國家；同樣地，除商品外，在交通運輸與資訊通訊設備發達之助長下，消費者跨越國境消費的情形，亦所在多有。

3 參閱吳英明、張其祿，全球化下的公共管理，商鼎文化出版社，2006 年 2 月，頁 12。

4 Thomas L. Friedman, 《世界是平的》(The World Is Flat), 意指在網際網路、數位化個人行動工具、外包、國際分工等幾大趨勢運作下，世界各角落的人們已在一個全新的層面上合作與競爭。國家裡的個人或少數人組成的團體，亦可透過網路生產、傳播，跟世界上最強大的對手直接競爭。而原本存在於國家間的藩籬，或技術、行銷，甚至是生活品味的差距，都拉近抹平了。

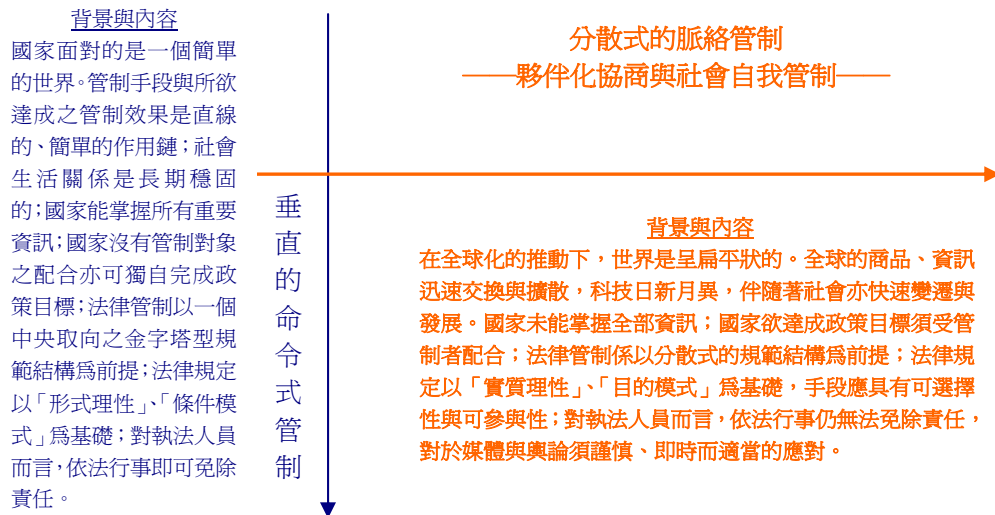


圖 2-1 垂直與水平管制的思考模式（本計畫自行繪製）

二、政府介入之類型

當然，國家為監督並確保以公私合作為手段之行政任務順利達成，仍可透過下列具體方式為之：

（一）公私協力結果之衡量標準

公私協力執行行政任務之結果，必須能達成保護人民基本權（例如免受危害，滿足人民基本生活條件等），並對整體執行任務的成果負擔責任。

（二）公私協力執行手段之衡量標準

行政機關執行行政任務著重事前之法律依據及授權，事中執行之合法程序及接受合法有效之監督。更進一步說明：

- 1、 公私協力之合法性—執行機關或組織須有執行公共任務之法律依據和權限。同時，對於參與合作之私人，在資格與選擇上，須具有公平、透明與競爭之甄選程序。
- 2、 監督機制—公私協力之監督機制，可包括行政體系之層級節制系統進行任務達成與否的行政監督；以及民意機關對於行政機關選擇公私協力方式所致成敗的立法監督。
- 3、 國家回收權力—立法與行政機關必須預先設想，私部門於執行行政任務產生不良狀況時，國家應有必要時得回收權力，並終止與私人的合作關係，以及行政任務回復由行政機關執行之有效替代方案。

針對此，行政管制之多種選擇模式而言，以下依據管制之時程，可分為事前、事中與事後管制：

- 事前管制—事前管制之方法，常見有管制行政命令之發布、管制地區之劃定、管制行為或管制物品之種類或數量之公告等。這類型的管制行為，通常為抽象的規範，於命令發布後始將管制對象納入管制範圍。
- 事中管制—行政機關對已列為管制之對象，從事各種管制行為，例如特定行為的許可、特定管制物品之檢查、履行特定義務、或規費收取等。通常事中管制之行政手段，多以行政處分為主。
- 事後管制—對於已有事前或事中管制之對象進行再管制的行為，例如處以罰鍰、限期回復原狀、拆除、稽查、沒入等，以行政強制及行政罰為主要之方法。

三、補充性原則

由於整體的社會、科技與政治環境不同，在現代行政上導致許多「管制失靈」的現象，進而促成「放鬆管制」之需求，因而現代管制方法與制度上傾向於「間接行政之方式」或引導社會「自我管制」以輔助政府行政管制之不足，以「去正式化」的手段達成國家任務⁵。

公私合作管制之採行，除上述之主體由公私部門分工參與外，在客體部分，亦意謂傳統法治國家中「國家保留」之領域的部分「公益」責任，將由私經濟主體以「社會自我管制」之合作模式進行，則相關「解除管制」、「國家監督」之配套法令規範，包括主體、程序、手段與方式等，自須有完整之規劃。

以補充性原則為指導，合作式的行政管制，有以下具體方式：

(一) 從「形式化行政行為」到「非形式化行政行為」⁶

傳統行政權行使較重視形式化的行政行為，例如以行政處分方式為之；然而，在全球化的時代，現代的行政行為，強調運用「可選擇性政策」，讓被管制者選擇管制方式，不再強調法律規範應具有嚴格之強制性與有效性，而係以效率且彈性之方法達成行政任務，包括在經濟監督領域中，以

5 賴國星，合作國家理念對進出口行政管制法制化之影響—以高科技貨品進出口管制為例，國立政治大學，法律學研究所碩士論文，2009年，頁43。

6 所謂「非形式化行政行為」，指凡行政行為具有不確定之拘束力者均屬之，例如不具形式之協議、公布、推薦、指示、行政機關有認識之容忍等，學者或稱之「未形式化行政行為」、「未型式化行政行為」與「非正式行政行為」。參閱程明修，非型式化的行政行為—以經濟行政中之自我限制協定為例，行政法之行為與法律關係理論，新學林出版，二版，2006年9月，頁228-229。林明鏞，論型式化之行政行為與未型式化之行政行為，當代公法理論—翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，元照出版，1993年5月，頁346。林錫堯，行政法要義，頁428。李震山，行政法導論，頁236。

企業自我監督與自我限制取代國家監督。特別是在行政行為上傾向「非形式化行政行為」，包括(1)替代規範之協議—由行政機關與私人間就某特定事項相互約定，例如菸商自我設限減少電視廣告，亦或沙拉油製造業者承諾於大宗物資上漲期間優先供應國內需求等，用以代替政府發布管制之法律或命令；(2)操控決定的協議—指行政機關與業者協商並取得業者變更或修正之承諾後，行政機關給予的許可型態。這一類型的協議，雖不具法律上之拘束力，而僅是行政決定之前置行為，惟卻可產生隨後具有拘束力之行政決定的實質內容，例如建築許可；(3)操控行為的事實行為—最常見為政府機關發布資訊之行為，例如政府對某特定藥物或食品(如受三聚氰胺污染的乳製品)發布警告或建議等。⁷這種聲明或新聞稿通常係行政機關單方宣布，未與各機關業者或利害關係人事先接觸，而旨在對民眾之個別行為加以引導，故又稱「單方性的非正式行政行為」。⁸

(二) 從「實質決策」到「資訊提供」

承上述全球化之推進，政府已非能獨占相關資訊，許多決策之作成自須擴大成員至非官方組織、利益團體或民間專家學者。因此，當今政府行政行為，應透過公權力之平台，匯聚多元的資訊、提供簡易的管道，使制度利用者與決策者相互連結。簡言之，全球化的行政行為，應以資訊為導向，以透明化的資訊和多元程序設計為重點，而非偏重單獨的行政決策內容。

(三) 從「命令式管制」到「夥伴化協商」與「社會自我管制」

傳統國家之管制，均以「命令—控制」為主要方式，然在其執行效率、效果與成本上，經常不盡理想。近年來，公私協力的方法推展到經濟管制與監督行政領域，由國家與私人合作，實踐政策內涵，以減輕國家管制任務之負荷，進而節省因高密度管制所必須投入之人力、預算等行政資源。公私合作最典型之作為即是「社會自我管制」一個人或團體以居於非國家之地位，尤其是在自由市場中，藉由組織化形式自願承接國家之公益任務，而國家對此等任務之執行享有具體之利益，並對社會組織施以促進與實質上之影響措施。⁹

當然，合作國家理念下的公私合作，必須在合憲與合法的前提下進

7 論者認為：「有別於一般行政機關之高權管制與正式行政行為，在消保行政領域內絕大部分為預防性行政指導，發布警示(新聞)、介入行政調解或行業導正等而採非正式行政行為類型化，因此非正式行政行為在消費者保護佔有重要地位。」參閱靳邦忠，從行政任務之演變論我國消費者保護委員會法律功能定位，國立台北大學法學系碩士論文，2005年，頁54。

8 參閱程明修，非形式化的行政行為—以經濟行政中之自我限制協定為例，行政法之行為與法律關係理論，新學林出版，二版，2006年9月，頁228-229。

9 參閱詹鎮榮，論民營化類型中之公私協力，民營化法與管制革新，元照出版2005年9月，頁18-19。

行。具體而言，為促進公益之公私合作執行行政任務，須檢視民主國原則、法治國原則與國民主觀公權利的維護等三項原則¹⁰。特別是法治國原則，表現在行政權執行上，即是依法行政，包括消極的法律優位原則與積極的法律保留原則。在各種公私合作的類型中，除委託私人行使公權力涉及國家權限移轉與干涉行政制度須有法律依據外，對於執行不具公權力性質之事務性及技術性業務，原則上係不適用法律保留原則。然而，在形成合作關係、確保實現公益，與合作夥伴之設定、甄選、履行等行為上，因對潛在參加者之基本權有著一定程度之影響，故論者認為亦宜適用法律保留原則，同時於個案斟酌其性質予以不同的審查密度¹¹。

四、合作管制之新思維

現代國家基於人民利益保障之高度需求，以及個別民眾無法在複雜的商業活動與不對等經濟力量的商業環境中自力維護自己權益，因此，國家任務不論「質」與「量」上，主動與被動地，均有高度的成長。然而，要國家承擔所有與公共利益相關之議題，恐怕亦不可能。是故，若能透過立法機關形成規範之權限，適當地將國家任務「私人化」，並計畫性地引導社會發展，方是現代社會管制與治理的首要之務。

承前文，依管制機制相對於消費糾紛發生之時間為經，管制手段之作用為緯，分為事前控制與事後控制二大面向說明並圖示如下：



圖 2-2 合作管制模式（本計畫自行繪製）

10 所謂「民主國原則」，指所有國家權力之行使，包括干預性質的高權行政行為，以及給付性質之行政行為，均須根源於國民主權；易言之，即國家權力的行使必須來自於人民之同意與授權。而所謂「法治國原則」，即以憲法為基礎，開展根據法律之國家治理。在進一步可細分法律優位原則、法律保留原則、授權明確原則及平等原則等。最後，即「國民主觀公權利之維護」，公私合作的管制模式，強制參與或參與資格有限制等規定，須留意不得侵害參與者之職業自由、行動自由與財產自由；且應留意應有適當機制保障第三人不得因私人行使公權力而可能受害。

11 參閱詹鎮榮，論民營化類型中之公私協力，民營化法與管制革新，元照出版 2005 年 9 月，頁 28-29。

(一) 事前控制—企業自治、行業自律、行政指導與立法監督

所謂企業自治，即企業自己規律自己的行為。而行業自律，則進一步於特定產業，透過集體的組織，來規範其成員或他人之行為。二者在廣義的概念上，通常可合稱為「產業自律」。惟若仔細論其差異，前者僅指個別企業之自律，而後者則係於個人或單位的團體共同行動中，個別企業接受其權威，而形成管制的功能¹²。形成產業自律的方式及其型態一般有四：

- 第一，是強制性自律管制(mandated self-regulation)。在這種管制體制下，政府要求某一產業或專業團體被必須在政府所設定的架構下，制定及執行某些規定以為自律。各國金融服務之相關管制，通常便屬於這一類型；
- 第二，是授權性自律管制(sanctioned self-regulation)，也就是自律性團體所制定的管制，必須經政府之核准，例如各種商會制定實務準則，但須經主管機關之核准；
- 第三，是制裁性自律管制(coerced self-regulation)，這種管制是指產業自律性管制團體之形成，乃是基於回應政府之制裁，亦即如果不自行管制的話，政府將施予法定的管制。學者認為這種產業自律性管制是最為普遍的一種，並且政府的制裁必須是實質而持續，才能夠使產業自律性管制得以有效；
- 第四，是自願性自律管制(voluntary self-regulation)。即雖然政府沒有積極的直接或間接介入，但業者自己基於主動的位置，無論基於任何理由，而自行訂定管制規範，形成並運作管制體系。自律性的管制，包括自願的評量、自我追縱、報告、檢核，或建立以產業別為基礎的管制團體，負責檢核其成員是否有遵循相關法規或政策。易言之，透過產業自律性管制，具有降低對傳統命令與控制管制方式的倚賴。

另一方面，在除傳統的立法管制與監督外，事前的行政指導（administrative guidance）則經常能發揮教育與輔導產業自律的功效，與產業自律相輔相成。詳言之，行政機關在其職權、職責或所掌事務範圍內，為適應複雜多樣化的經濟和社會管理需要，基於國家的法律精神、原則、規則或政策，針對特定的公民、法人或其他組織，用非強制性的方法或手段，適時靈活地採取指導、勸告、建議等非強制性方法，以最大限度保障行政相對人對行政指導的可接受性之「正當性原則」下，相對人基於認同和自願接受（自願性原則），而與行政主體協力，有效地實現一定行政目的。

當然，事前的立法管制，就其方式上是傳統的，但即便在合作管制模式上，

12 Black, J., 1996, Constitutional Self-Regulation, in: 59 The Modern Law Review, p. 27.

也仍是必要的。管制立法因為具有強制力，對企業而言有收教育與預告違法行為的作用；對一般民眾而言，則於權益受侵害時，得據以主張救濟的明確依據。雖然，立法行為普遍上亦有決策能力與程序、資訊不足、欠缺效率，甚至是執法資源無法相對應之反將喪失威信之反效果問題，皆應周詳考慮；惟作為一種具有強制力之手段，若能以引導的角色，扮演形成產業自律的推手，作為行政指導的依據，則在現代管制模式上，其關鍵性將不減反增。

（二）事後控制－企業防危、社會監督、行政警示與司法救濟

在消費糾紛發生後的事後控制階段，企業防危的觀念，應是糾紛解決的第一線。我國消費者保護法第 43 條第 1 項規定：「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。」，第 2 項：「企業經營者對於消費者之申訴，應於申訴之日起 15 日內妥適處理之。」；同法第 44 條更規定：「消費者依前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。」然而，普遍而言，企業經營者多未能從企業自身防危之觀點，確實建立消費糾紛之申訴管道，並依誠實公正的態度，面對解決自身產品或服務與消費者間所發生的糾紛；簡言之，在無其他引導機制的帶動下，加上商業行為未有成熟的社會責任觀念，多數企業是被動的。也因此，在原本強勢國家之單獨治理概念，演變到未來成熟的國家與社會共同治理的進程中，現階段第三部門例如消費者保護團體等其他社會之監督，便顯得十分重要。

「第三部門」最早是由美國學者 T. Levitt 於 1973 年提出。即在現代以商業社會為背景所形成之公民社會中，個人追求自身利益的活動在市場看不見的手引導下，原本應可自然而然地增進整體社會的利益。易言之，公民社會本應具有自我管理、自我調節自己事務的內部能力，國家干預與管制並非必要。然而，誠如前文所述，市場失靈的現象使得國家介入以維護公共利益遂成為主流。因此，國家權力逐漸又集中於行政部門。只是，對於在市場和政府之間，存在國家領域(政治公共領域)和市場領域(私人領域)之外的第三領域(公共領域)，在最後者，政府和市場均無法落實有效之管理，即當市場與政府都存在著缺陷而不完美的時候，二者皆為失靈時，公民社會理論再次流行，為非政府組織或非營利組織等第三部門提供合法性之基礎。因此，回過頭來，若能將消費糾紛發生後，除傳統之司法救濟外，依循第三部門的途徑，逐步透過法律之授權、政府機構委託等多種方式，由其履行政府干預管制社會商業活動部分職能，將該第三部門行使的部分職能，視為政府管制行為的重要補充，是政府管制在社會領域的延伸，具有重大意義。

在行政警示部分，為確保消費者使用安全之產品，並收預防糾紛之效果，在保護消費者工作上，消費資訊與通報系統的建立，是現代資訊形成的扁平化社會，消費者保護行政上極為重要的工作。然而相關工作亦須有整合資源與權限的法律

基礎，基此歐盟於 2009 年依據產品安全指令第 11 條及第 12 條，制定一個新的快速警報系統指導方針決議，確認 RAPEX 的系統及產品安全指令第 11 條的通報程序；清楚說明通報條件，包括產品及評定之定義、危險的核定程序等；對於各種不同程度的通報及相應程序加以定義；規範各種警示程序，如永久撤回之通知、暫時撤除通知等。

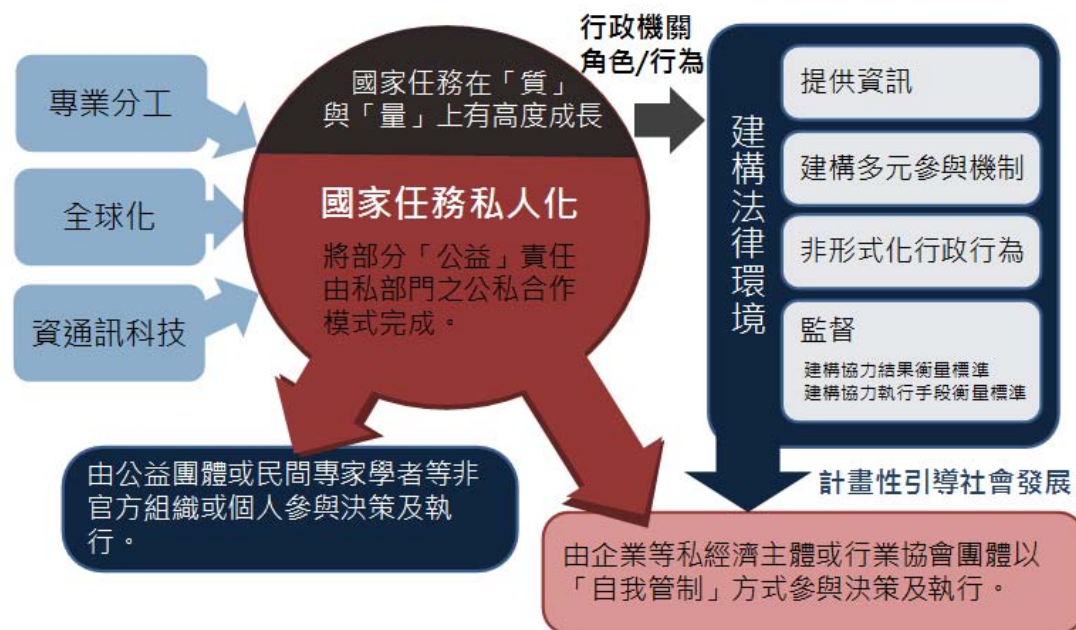


圖 2-3 現代國家公私協力架構 (本計畫自行繪製)

第三節、小結

2010 年 7 月 21 日，OECD 公布消費者政策工具包 (Consumer Policy Toolkit)，該項工具目的為協助消費者保護主管機關及其決策官員，當市場失靈時，如何以六個具體步驟及應用十二個基本政策工具，有系統的處理可能發生之消費議題。工具包由六個步驟組成的全面決策模式，適合各級政府，可處理全國性、地方性及國際性問題。所謂六個步驟依序如下：

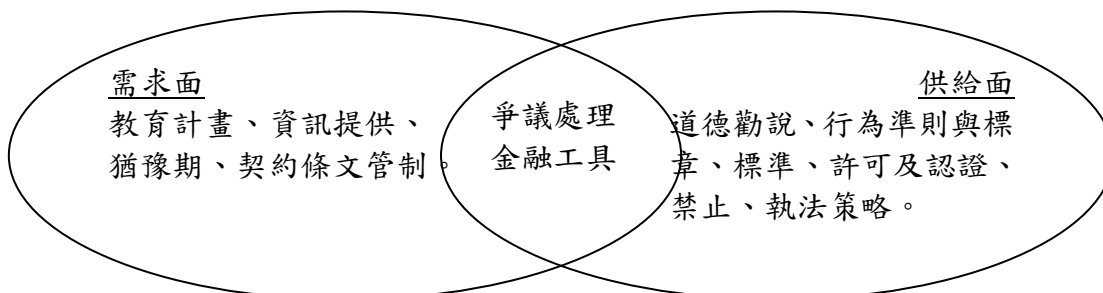
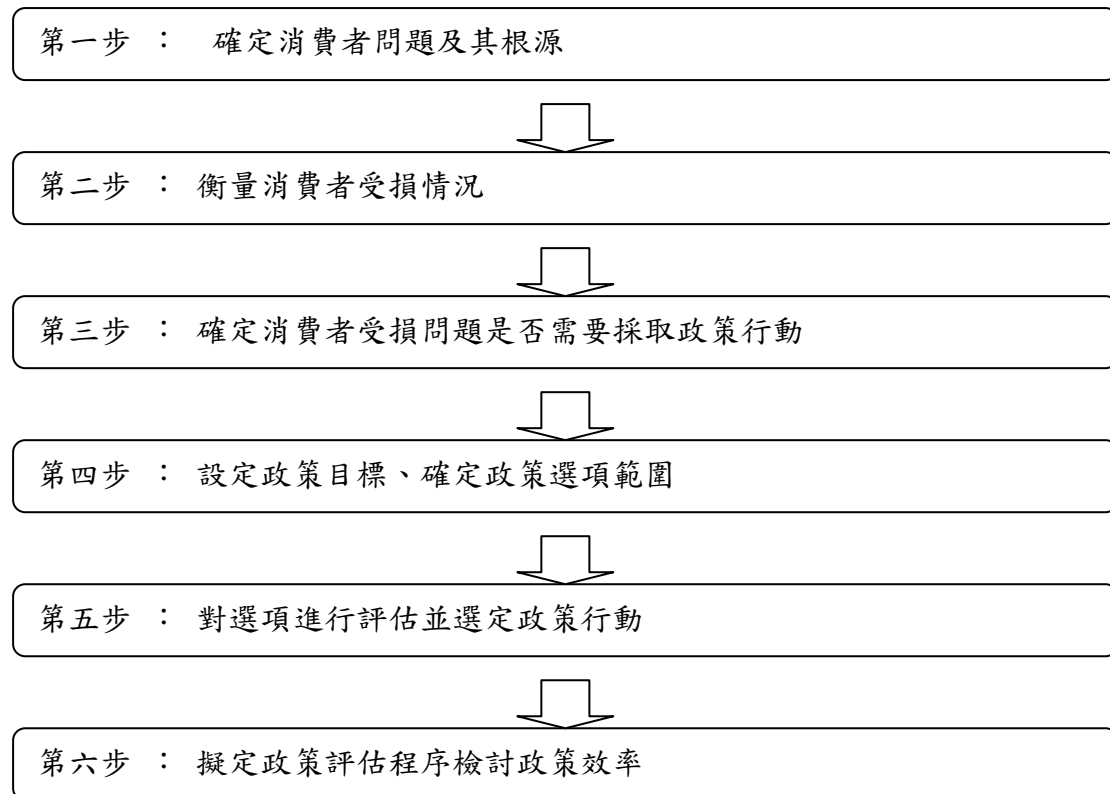


圖 2-4 OECD 消費者政策工具包十二項政策工具¹³

從上述 OECD 公布的政策工具包，我們可以發現，其需求面之針對消費者的教育計畫、資訊提供，以及通常須有立法及行政管制配合之猶豫期、契約條文管制，與供給面之針對企業經營者的道德勸說、行為準則與標章、標準、許可及認證、禁止、執法策略，亦綜合本章所提及之非形式化行政行為等多元手段，消費者行政之公私合作管制模式；至於需求與供給面之交集，特別是爭議處理，有效的消費者損害賠償辦法，對於具有擴散、顯微性，甚至是跨境之現代型紛爭解決，除得以落實消費者實體法律上健康和不受危害以及財產保障外，對企業經營者與消費者均具有積極的示範與警示的作用，顯現於未來將有難以量計的良性循

¹³ http://www.oecd.org/document/34/0,3343,en_2649_34267_44074466_1_1_1_1,00.html (最後瀏覽日，2010/11/8)

環效果，而此正是當前消費者權益未能伸張，並且受企業經營者取巧的關建。

現代行政國家難能承擔所有與公共利益相關之議題。在世界扁平化與全球化之後，吾人應重視各種新式公共服務機關與新式法制技術之發展；其中，具有關鍵影響力之「資訊」，更是合作國家管制模式的重要指標。在針對消費者保護事務的公私協力與合作管制模式上，未來亦將扮演加乘之作用。易言之，以充分商品/服務暨消費市場的訊息為基礎，並建構多元參與機制，包括透過企業自治、行業自律、企業防危、社會監督等制度，扮演促進激勵之作用；再輔以行政指導、行政警示、立法監督與司法救濟制度等，強化約束之效果，將可收事半功倍之效。

第參章、各國消費者保護法令結構

誠如本計畫前章所述，消費者保護業務之推動應自法令結構、組織體系與爭議處理機制三個面向綜合思考。由於各國法令結構之背景與現行規範發展差異，從消費者保護法是否單一立法的架構性問題，到食衣住行育樂各方面琳琅滿目的特別法，均涉及具有糾紛預防作用之企業經營者行為遵守準則之建立，與消費糾紛發生後，消費者權利是否已有實體法上根據的問題。因此，我們本章將先彙整歐盟、美國、日本及中國大陸之消費者保護法令，以彙整比較法上資料之方式，供我國參酌近年國際消費者保護之方向，並於第參章以下接續討論消費者權利落實、爭議處理機制與司法及行政資源投入等事項。

第一節、歐盟

歐盟為保護消費者在商業交易行為的權益，透過制定各種規章、指令、決議及函釋等指導性極強的政策和建議，實現對傳統消費者保護方式和保護手段的突破。如此，在一定程度上維護了歐盟一體化內部市場的發展，協調歐盟內部消費者組織的活動，促進企業經營者之信用，並進一步提高歐盟消費者的健康與安全水準，全面地保護一體化市場中消費者的合法權益。本章首先就歐盟對消費者保護的重要主題加以分類彙整，再就歐盟消費者保護重要的規章、指令、決議及函釋，依基本法律規定、標示、交易及安全衛生類型，扼要說明其內容。

一、歐盟消費者保護重要主題



圖 3-1 歐盟消費者保護重要主題分類圖¹⁴ (本計畫自行繪製)

14 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/index_en.htm (最後瀏覽日，2010/6/21)

二、歐盟與消費者保護有關之重要規範

表 3-1 歐盟與消費者保護有關之重要規範表（本計畫自行整理）

	分類	中文名稱	歐盟官方名稱
1	基本法律	2008 年消費者權利保護指令建議案	Proposal for Directive of the European Parliament and the Council on consumer rights
		一般產品安全指令	Directive 2001/95/EC of the European Parliament and the Council of 3 December 2001 on general product safety
		單一市場消費者保護滿意度監督函釋	Monitoring consumer outcomes in the single market – Communication from the Commission of 29 January 2008 - Monitoring consumer outcomes in the single market: the Consumer Markets Scoreboard
		歐洲消費者中心網絡	European Consumer Centres Network: "ECC-Net" – Council Resolution of 25 May 2000 on a Community-wide network of national bodies for the extra-judicial settlement of consumer disputes
		產品行銷之一般法律架構決議	Decision No 768/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 on a common framework for the marketing of products
2	標示 (廣告)	食品標示、表示及廣告指令	Directive 2000/13/EC of the European Parliament and the Council of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs
		歐盟環保標示規章	Regulation (EC) No 66/2010 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the EU Ecolabel
		價格標示指令	Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers

		誤導性及比較性廣告規章	Directive 2006/114/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 concerning misleading and comparative advertising
3	交易（金融、通訊、不動產、預付型商品、電子交易）	電子交易指令	Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market
		消費者遠距交易保護指令	Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts
		消費商品銷售與相關之保證指令	Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees
		訪問買賣指令	Doorstep/Direct selling, Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises
		內部市場企業者與消費者間之不公平競爭行為指令	Directive 2005/29/EC of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Directives 84/450/EEC, 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC and Regulation (EC) No 2006/2004
		不動產分時使用購買權益指令	Directive 94/47/EC of the European Parliament and the Council of 26 October 1994 on the protection of purchasers in respect of certain aspects of contracts relating to the purchase of the right to use immovable properties on a timeshare

			basis
		電子錢包指令 (E-money)	DIRECTIVE 2009/110/EC of the European Parliament and the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC
		電信網路改革指令	Directive 2009/136/EC of the European Parliament and the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC)
4	安全衛生 (食品、 藥品、服 務、產品 安全)	授權及監管藥品製 造規章	Regulation (EC) No 726/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 laying down Community procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency
		食品安全規章	Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety
		內部市場服務指令	Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market

		產品瑕疵責任指令	Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products
		快速警報系統指導方針決議	Commission Decision of 16 December 2009 laying down guidelines for the management of the Community Rapid Information System ‘RAPEX’ established under Article 12 and of the notification procedure established under Article 11 of Directive 2001/95/EC (the General Product Safety Directive)

三、基本法律

(一) 2008 年消費者權利保護指令建議案 (Proposal for Directive of the European Parliament and the Council on consumer rights)¹⁵

2008 年，執委會向歐洲議會及部長理事會提出消費者權利保護指令建議案，其主要目的是要建立高層次的消費者保護體制，以及一個真正的統一零售市場為目標，使跨境交易變得簡便，減少成本的花費，同時給予消費者有比較多的選擇性。

消費者權利保護指令建議案，融合了包括消費物銷售及其保證指令 (Sale of consumer goods and guarantees (99/44/EC))、不公平競爭契約條款指令 (Unfair contract terms (93/13/EC))、消費者遠距交易指令 (Distance selling (97/7/EC)) 及訪問買賣 (Doorstep selling (85/577/EC)) 等四個現行的歐盟消費者保護指令。此建議案針對一些共同的事項，建立系統上統一的規範標準，簡化、更新現行的規範，以克服各會員國法令不協調及差異性的問題；建議案取消原本四個指令所採取各會員國仍可保留較指令規定嚴格的標準，以及最低整合原則，而採取會員國不得保留或繼受與指令相衝突之規範內容¹⁶。

(二) 一般產品安全指令 (Directive 2001/95/EC of the European Parliament and

¹⁵ http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/COMM_PDF_COM_2008_0614_F_EN_PROPOSITION_N_DE_DIRECTIVE.pdf (最後瀏覽日，2010/6/21)

¹⁶ http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/COMM_PDF_COM_2008_0614_F_EN_PROPOSITION_DE_DIRECTIVE.pdf. (最後瀏覽日，2010/6/21)

the Council of 3 December 2001 on general product safety) ¹⁷

此指令針對產品規定了一般性的安全要求、製造商及販賣商責任、各會員國責任以及執行委員會的角色。

- 1、對於安全要求方面：一般產品安全指令對於安全的要求，係針對所有產品為之。不論是交易進行或消費者使用，皆需符合指令之規範；若是因為產品而須使用服務時，該服務亦要符合安全要求。至於二手貨有古董價值的或需要維修的商品，則不在本指令規範之範圍。
- 2、製造商及販賣商責任：製造商及販賣商，亦應提供符合指令安全要求之產品，並提供消費者足夠之資訊以了解產品之安全性。
- 3、有關各會員國之責任：各會員國應設置機構審核產品之安全性，確保其製造商及販賣商遵守義務，若有不符合安全要求之產品，則應立即通知執行委員會以決定是否須自市場上召回該項產品，並設置消費者申訴管道。執行委員會針對各種產品制定安全要求標準，應公布於公報，並與各會員國合作建立監督與預警機制¹⁸。

(三)單一市場消費者保護滿意度監督函釋 (Monitoring consumer outcomes in the single market—Communication from the Commission of 29 January 2008 - Monitoring consumer outcomes in the single market: the Consumer Markets Scoreboard) ¹⁹

2008年執行委員會作出消費者保護監督函釋，認為單一市場並不是一個排他性的經濟計畫，其同時也致力於增進歐洲人民的健康、環境及安全。為使人民有更好的產品可以使用，委員會為歐盟市場創造一個新的監督機制，亦即為在歐盟銷售之產品及服務計分，目的在於使歐盟市場銷售之物品或服務能得到消費者信賴。

- 1、監督的程序採選擇及分析兩階段處理，選擇階段主要確認市場發生的失調情形，分析階段則確認失調之原因。
- 2、2009年執委會針對2008年的消費者保護滿意度監督函釋，做了第二版本的消費市場計分，增加委員會在單一市場的一般監督權²⁰。

(四)歐洲消費者中心網絡 (European Consumer Centres Network: "ECC-Net")

17 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:011:0004:0017:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

18 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l21253_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

19 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0031:FIN:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

20 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/l10140_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

– Council Resolution of 25 May 2000 on a Community-wide network of national bodies for the extra-judicial settlement of consumer disputes)

2000 年部長理事會決議替消費者爭議設置一個消費者中心網絡 (ECC-Net)，ECC-Net 的設置是歐盟對跨境交易的消費者，提供資訊、建議及保護消費者權利，如消費者在另一歐盟國家和商家有交易糾紛時，ECC-Net 會幫忙處理尋求補償，但 ECC-Net 並無強制力，無法強制商家為一定的行為，同時 ECC-Net 不處理消費發生在同一國家的事件，發生在同一國家的消費事件，應由內國的消費者組織處理。目前在 27 個會員國中設置了 30 個 ECC-Net 中心²¹。

(五) 產品行銷之一般法律架構決議 (Decision No 768/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 on a common framework for the marketing of products)²²

歐盟議會及部長理事會於 2008 年對於歐盟產品行銷的一般法律架構做成決議，用以取代 1993 年的決議，在這個新的決議中，內容包括：共同的定義；共同遵循的評估程序；製造者、販賣者、進口商的義務；使用歐洲市場的規則，使消費者對歐洲製造之產品產生信心；評估機構的通知標準；安全性保護程序。要求製造者、進口商、販賣者應確保產品符合歐盟對於產品所為的評估程序，並提供足夠的資訊，必要時得以查詢；這個決議，在附件中清楚羅列了評估程序，供立法者選擇最適當的評估程序；有些評估程序由歐盟的評估程序機構統一為之，這個機構為獨立、客觀、無黨派、可信賴及專業；建立與內國同樣的保護措施程序²³。

四、標示 (廣告)

(一) 食品標示、表示及廣告指令 (Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs)²⁴

歐盟食品標示、表示及廣告指令要求食品在包裝前，在標示及廣告方面必須符合經過整合的標準 (harmonised standards)，在包裝上必須表示出，販售商、產品成份、品質、可能引起的過敏、有效期限及保存方式²⁵。

21 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/l32048_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

22 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0082:0128:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

23 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l10141_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

24 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:109:0029:0042:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

25 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/product_labelling_and_packaging/l21090_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

(二) 歐盟環保標示規章 (Regulation (EC) No 66/2010 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the EU Ecolabel.)²⁶

歐盟在 2010 年的環保標示規章要求，產品必須有環保標示，以使消費者得以識別高環保品質之產品²⁷。

(三) 價格標示指令 (Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers)²⁸

歐盟在 1998 年的價格標示指令中，要求所有產品必須標示賣價、及單價，以使消費者有足夠的資訊得以比較，價錢的標示必須簡單、清楚、易讀²⁹。

(四) 誤導性及比較性廣告規章 (Directive 2006/114/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 concerning misleading and comparative advertising (codified version).)³⁰

歐洲法律規範：比較性廣告、保護消費者、以及經營商業行為、手工業、自由業的人，同時亦保護一般的公共利益，免於廣告誤導及不公平競爭的後果。

歐盟議會及部長理事會於 2006 年整合 1984 年誤導廣告指令，藉由對誤導的廣告的控制，以維護消費者、競爭者間及一般公眾之利益。此外，其亦規範合法比較性廣告之類型³¹。

五、交易 (金融、通訊、不動產、預付型商品、電子交易)

(一) 電子交易指令 ("Directive on electronic commerce", Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market.)

³²

在內部市場有關資訊服務方面，確立一個穩定的法律框架，給予最低之標準，目的在於加強交易安全，以增進消費者信心。本指令適用於所有透過網路所為的

26 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:027:0001:0019:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

27 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/product_labelling_and_packaging/co0012_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

28 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998L0006:EN:HTML> (最後瀏覽日，2010/6/21)

29 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/product_labelling_and_packaging/l32032_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

30 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0021:0027:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

31 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/l32010_en.htm (最後瀏覽日，2010/6/21)

32 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:178:0001:0016:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

服務，特別是報紙、資料庫、金融服務以及醫生、會計師、不動產經紀人的專業服務等，其範圍包括企業相互間之服務、企業與消費者間之服務以及透過廣告或有贊助人的免費服務等³³。

(二)消費者遠距交易保護指令(Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts)³⁴

針對不用親身為之的遠距契約，包括透過電話或電子信箱或其他類似方式所訂立之契約，歐盟於1997年制定遠距消費者保護指令。為確保消費者網上支付之安全性，要求業者應提供消費者足夠的資訊，如供應商之地址、商品或服務之性質及其價格、運送費用、付款運送或履行方式及撤回權之行使等。另外，指令亦規定，消費者有權於訂立契約後7個工作天內不附理由撤回契約，且不會受到罰則。未經消費者同意而遞送之商品，消費者未回覆者，不視為契約成立³⁵。

(三)消費商品銷售與相關之保證指令 (Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees)³⁶

本指令所謂之物，係指有形之動產而言，不包括強制執行或法律授權之交易、水、瓦斯及電力，會員國亦得排除二手貨及公眾拍賣等消費者有機會親自參與之買賣。消費者購買之商品與契約不一致時，不論是法律上或商業上之保證，保證者必須減價、退款、修復或交付新商品以解決問題³⁷。

(四)訪問買賣指令 (Doorstep/Direct selling, Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises)³⁸

本指令規範非在商業場所所訂立之契約，如非經消費者同意，到消費者的家或辦公室拜訪，而從這種拜訪活動中，無法得知業者在從事商業行為。指令要求

33 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/132044_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

34 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0007:EN:HTML>(最後瀏覽日，2010/6/21)

35 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/132014_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

36 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0044:EN:NOT> (最後瀏覽日，2010/6/21)

37 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/132022_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

38 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0577:EN:HTML>(最後瀏覽日，2010/6/21)

業者應以書面的方式，告知消費者有撤銷契約之權利，一但消費者被告知，則消費者有 7 天的時間去行使其權利³⁹。

(五) 內部市場企業者與消費者間之不公平競爭行為指令 (Unfair Commercial Practices Directive, Directive 2005/29/EC of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Directives 84/450/EEC, 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC and Regulation (EC) No 2006/2004 .) ⁴⁰

- 1、本指令適用於業者與消費者間之交易行為，若業者所為之不公平競爭行為，影響消費者購買之決定，該行為即有侵害消費者選擇是否購買之自由以及是否履行契約之權利。
- 2、本指令不適用於業者相互間之交易，亦不適用於品嚐或好意等行為、健康以及安全或契約法。
- 3、本指令同時修訂 84/450/EEC 誤導廣告指令、97/7/CE 消費者遠距交易保護指令、2002/65/EC 遠距金融服務買賣以及 2006/2004 會員國間對消費者保護互助規章⁴¹。

(六) 不動產分時 (timeshare) 使用購買權益指令 (Directive 94/47/EC of the European Parliament and the Council of 26 October 1994 on the protection of purchasers in respect of certain aspects of contracts relating to the purchase of the right to use immovable properties on a timeshare basis.) ⁴²

有鑒於消費者在購買分時使用不動產，常會發生資訊誤導、不完整之情形，糾紛頻頻，為確保對購買者的高度保障，歐盟議會及部長理事會乃於 1994 年制定不動產分時使用購買權益指令，目的在於提供給購買者有效的保護，建立各國共同規定的最低標準，允許購買者得不附理由解除買賣契約。針對契約適用非會員國法律，而被剝奪本指令所提供之保護時，本指令亦有預防此種危險的條款⁴³。

(七) 電子錢包指令 (E-money, Directive 2009/110/EC of the European Parliament and the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and

39 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/l32015_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

40 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:149:0022:0039:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

41 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/l32015_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

42 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0047:EN:HTML> (最後瀏覽日，2010/6/21)

43 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/l32016_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC)⁴⁴

本指令規範，將貨幣價值儲存於電子裝置中，得作為一種支付工具，為發行者和持卡人以外的第三人所接受之相關事項。

(八) 電信網路改革指令 (Directive 2009/136/EC of the European Parliament and the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC))

歐盟於 2009 年修訂 2002/22/EC 與電信網路及服務有關之一般性服務及使用
者權利指令，以及 2002/58/EC 電子通訊有關個人資料及隱私保護程序指令，這是一個包裹契約，執行委員會於 2007 年提案，經過 2 年的討論於 2009 年正式通過⁴⁵。

六、安全衛生（食品、藥品、服務、產品安全）

(一) 食品安全規章 (General principles of food law - European Food Safety Authority - Procedures for food safety, Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety)⁴⁶

本規章內容包含，食品法的一般原則、設立食品安全檢驗機構及檢驗食品之安全程序。食品安全白皮書強調，食品安全政策必須已有效的科學及跟得上時代的立法為基礎。歐盟有關消費者保護之立法，是要在一連串的與食品有關之危機中，從新建立消費者的信心，是以所有相關之團體如一般大眾、非政府組織、專業團體、貿易夥伴及國際貿易組織均有責任。

食品得以安全的自由流通，以及有健康的食品是內部市場能平和運作的原則，但基於各會員國有不同的食品法規範，是以會阻礙食品的自由同通性，所以對於人類及動物的食物，制定一個歐盟層級的共同安全標準是有必要的。食品安全檢驗機構對於食品安全方面給與科學上及技術上的支持，並建立網絡與會員國類似機構合作，評估危險以及通知一般大眾⁴⁷。

44 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:267:0007:0017:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

45 http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/tomorrow/index_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

46 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

47 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/f80501_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

(二) 授權及監管藥品製造規章 (Authorisation and supervision of medicinal products - European Medicines Agency, Regulation (EC) No 726/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 laying down Community procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency [See amending acts].) ⁴⁸

歐盟透過本規章發展、改進人們或動物使用的藥品的授權程序以及監管其安全性。本規章亦給予於 1993 年設立之歐洲藥品局法律地位。本規章在附件羅列得以在共同市場銷售的清單，對於藥品不在附件清單上的藥品，必須經過統一授權程序，始得在共同市場販售。

(三) 內部市場服務指令 (Services Directive, Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market [Official Journal L 376 of 27 December 2006].) ⁴⁹

本指令針對有價的服務，制定一個一般性的法律架構，其內容有四個主要目標，亦即在歐盟供應商有開店以及服務的自由；強化接受服務者如使用者的權利；改進服務的品質；在會員國間建立有效的管理合作機制。

(四) 產品瑕疵責任指令 (Defective products: liability, Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products) ⁵⁰

本指令整和會員國有關瑕疵產品的擔保責任方面，在消費者保護上，有個較高的標準，根據本指令規定，受有損害之人的損害賠償請求權時效為三年，製造者所負之損賠責任為無過失責任。

(5) 快速警報系統指導方針決議 (COMMISSION DECISION of 16 December 2009 laying down guidelines for the management of the Community Rapid Information System 'RAPEX' established under Article 12 and of the notification procedure established under Article 11 of Directive 2001/95/EC (the General Product Safety Directive)) ⁵¹

為確保消費者使用安全之產品，針對非食品項目，歐盟有不安全產品的快速警報 (RAPEX) 系統，歐盟除了在，2001 年的產品安全指令第 11 條規定，不安

48 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:136:0001:0033:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

49 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

50 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0374:EN:HTML> (最後瀏覽日，2010/6/21)

51 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:022:0001:0064:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/6/21)

全性產品的通知程序及第 12 條規定快速警報通知外，2004 年執行委員會亦根據產品安全法第 11 條的通知，做了一個 2004/418/EC 決議，該決議為各國所承認。

2009 年歐盟根據產品安全指令第 11 條及第 12 條，做了新一個快速警報系統指導方針決議，取代 2004 年的決議，2009 年的決議內容包括：確認 RAPEX 的系統及產品安全指令第 11 條的通報程序；清楚說明通報條件，包括產品及評定之定義、危險的核定程序等；對於各種不同程度的通報及相應程序加以定義；規範各種警報程序，如永久召回之通知（permanent withdrawal）、暫時撤除通知等。

第二節、美國

一、背景

一般認為，體現國家對消費關係的適度干預為特徵之現代消費者保護法與現代經濟法同時產生。1890 年美國國會通過的《保護貿易和商業不受非法限制和獨占損害法》—通稱謝爾曼法（The Sherman Act）—是最早的現代消費者保護法律。該法主要係以規制市場獨占行為為宗旨，因為獨占行為不僅會破壞市場競爭，損害市場經營者的利益，亦會嚴重損害消費者的利益，是故該法也被認為是第一部現代意義保護消費者利益的法律。

進入二十世紀，由於經濟發展導致消費者問題日益惡化，加上消費者運動興起，政府更深切地認識到消費者問題的嚴重性。國家一方面繼續通過對傳統私法進行有利於消費者的修正，對消費領域的社會關係重新進行調整，另一方面，又開始更直接地干預經濟，運用國家公權強化消費領域的管理，制定各種消費者保護的管理規範。自 1906 年美國《聯邦食品和藥品法》開先河之後，相繼又頒布大量旨在保護消費者利益的管理性法律規範。其涉及之領域，從一開始的食品、藥品逐漸擴展到化妝品等一般日用消費品，以及汽車、家用電器等高科技消費品、金融和服務。截至目前為止，美國在法律上已形成了結構嚴密、內容完善而龐大的消費者保護法體系。

二、法令規範

美國是典型的普通法系國家，在傳統上，美國有關消費者問題大多通過判例法（common law）加以解決。然而，在現代，美國消費者保護方面卻出現了大量的聯邦和州立法機構頒布的制定法（statutory law），使得美國消費者保護立法在淵源上出現判例法與制定法併行的局面。易言之，除了統一商法典（Uniform Commercial Code）中一般民事原則、以及極少數州採用的統一消費者信用法（Uniform Consumer Credit Code）外，後來針對消費者保護所特別訂定的制定法，例如聯邦消費者信用保護法（The Consumer Credit Protection Act）、聯邦交易委員會法（The Federal Trade Commission Act）、聯邦不動產讓與程序法（The Real Estate Settlements Procedure Act）與許多針對利率、借貸與欺騙交易的州立法，發揮更為

廣泛的消費者保護作用。由於台灣在立法上屬於成文法國家，在立法之借鏡上，加以法令體系的比較研究方法，僅於制定法始能彰顯，是故本文以下乃限於美國制定法為對象，以提供未來機關立法與執法之參考。

目前，針對個人或家庭目的所產生之消費者交易（consumer transactions），聯邦及各州法令對之均有相關規定，例如欺騙性或不公平的廣告與銷售行為、產品品質、不動產、信用融資、借貸等。若從內容上來區別，這些法律主要包括以下四個面向：

（一）競爭法

競爭法對於消費者保護有著極為重要的作用，蓋因限制競爭與不正當競爭將會破壞市場正常運作的競爭作用，阻止其他事業、產品進入市場，導致妨礙商品與服務品質提升、價格與交易條件之合理化，造成消費者現實及潛在的利益受到損害。美國是世界上第一個制定禁止獨占法律的國家，從 1890 年的謝爾曼法（The Sherman Act）針對獨占（monopoly）行為，到克萊頓法（The Clayton Act）對價格歧視、獨家交易及搭售等限制競爭行為的管制，聯邦交易委員會法（The Federal Trade Commission Act）更授權予聯邦交易委員會（The Federal Trade Commission）對違反前述二法的妨礙競爭行為有進行調查及制止的權力，包括頒布禁令、禁止商品進入市場，以及對違法行為提起民事訴訟。聯邦交易委員會法規定，交易委員會下設消費者保護局，負責消費者投訴案件之受理、廣告規劃與指導，及消費者教育等工作。交易委員會頒布許多交易規則，例如商品廣告規則、郵購規則、上門推銷規則、紡織品洗滌方法標示規則等，以進一步保護消費者權益。

（二）消費安全衛生管理法

1906 年頒布的聯邦食品及藥物法（The Food and Drugs Act），在 1938 年修訂為聯邦食品、藥物及化粧品法（The Federal Food, Drug, and Cosmetic Act）。該法規定了許多食品、藥物及化粧品的質量標準，禁止銷售及標示上的不實說明，並於健康及人類服務部（the Department of Health and Human Services）下設食品及藥物管制局（The Federal Food and Drug Administration），依據聯邦法典（Code of Federal Regulations, CFR）第 21 條公布許多規則，並負責實際的管理工作。其他相關法律尚有醫療器材修正法（The Medical Device Amendments）、凱佛哈里斯修正法（The Kefauver-Harris Amendments）、肉品檢查法（Federal Meat Inspection Act）、家禽產品檢查法（Poultry Products Inspection Act）、雞蛋產品檢查法（Egg Products Inspection Act）、管制物品法（Controlled Substances Act），與其他消費品規範，例如消費品安全法（Consumer Product Safety Act）、危險物品法（Federal Hazardous Substances Act）、易燃織品法（Flammable Fabrics Act）、包裝毒害防止法（Poison Prevention Packaging Act）、冰箱安全法（Refrigerator Safety Act）、兒童汽油燒燙防

止法 (Children's Gasoline Burn Prevention Act)，與 2007 年底葛拉姆泳池與水療安全法 (Virginia Graeme Baker Pool and Spa Safety Act) 2008 年消費品安全促進法 (Consumer Product Safety Improvement Act)、2009 年甫新訂的家庭吸菸防止與菸品控制法 (The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act) 等。

(三) 商品標示及商標管理法

為了幫助消費者得以正確客觀地對商品進行選擇，從 1870 年開始，美國制定許多法令，除了於上述安全與衛生相關規範要求一定之標示外，尚有商標法 (Trademark Act)、公平包裝和標示法 (Fair Packaging and Labeling Act)、酒品標示法 (The Alcoholic Beverage Labeling Act)、菸品標示及廣告法 (Federal Cigarette Labeling and Advertising Act)、毛皮產品標示法 (Fur Products Labeling Act)、及美國汽車標示法 (The American Automobile Labeling Act) 等。目前，則尚有家庭用品標示法 (Household Product Labeling Act) 法案及反式脂肪真實標示法 (Trans Fat Truth in Labeling Act) 法案等在國會審議中。

(四) 契約法

為了保護消費者，在制定法領域亦出現許多與消費者契約有關之新的規定。金融方面，例如 1968 年的消費者信用保護法 (The Consumer Credit Protection Act) 便對於分期付款買賣契約規定其應明確記載付款期數、金額與利率，馬格努森-摩斯保證法 (Magnuson-Moss Warranty Act) — 聯邦檸檬法 (The Federal Lemon Law) — 則針對汽車交易，規定違反明示或默示保證致消費者權益受到損害時，消費者得請求損害賠償。其它相關法令尚有消費者租賃法 (The Consumer Leasing Act)、真實借貸法 (The Truth in Lending Act)、平等信用機會法 (The Equal Credit Opportunity Act)、公平信用卡揭露法 (The Fair Credit and Charge Card Disclosure Act)、公平信用對帳法 (The Fair Credit Billing Act)、公平信用報告法 (Fair Credit Reporting Act)、公平債務催收作業法 (The Fair Credit Debt Collection Act)、電子資金轉賬法 (Electronic Fund Transfer Act)、真實借貸簡化法 (Truth in Lending Simplification Act)、信用回復機構法 (Credit Repair Organization Act)、家庭平等貸款消費者保護法 (Home Equity Loan Consumer Protection Act)、家庭財產所有權及其平等保護法 (Home Ownership and Equity Protection Act)、破產濫用及防止法 (The Bankruptcy Abuse and Prevention Act)。不動產方面，則有聯邦不動產讓與程序法 (The Real Estate Settlements Procedure Act)、公平住房法 (Fair Housing Act)、保護法拍屋租客法 (The Protecting Tenants at Foreclosure Act)。

綜上所述，從發展歷史及現行法令架構可知，以聯邦交易委員會 (The Federal Trade Commission) 為中心之消費者保護組織及法令架構，成為美國消費者保護網

絡的中心，並因此肩負其重責大任。是此，以下將更進一步依據聯邦交易委員會針對消費者保護之重要主題分類，彙整其相關規範如下：

表 3-2 美國聯邦交易委員會消費者保護法令（本計畫自行整理）

		法令規範	指引
1	廣告 Advertising	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Consumer Leasing Act ▶ 16 CFR Part 460 (R-Value Rule) - 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dietary Supplements: An Advertising Guide for Industry ▶ Guide Concerning the Use of Endorsements and Testimonials ▶ Guide Concerning the Use of the Word "Free" ▶ Guides Against Bait Advertising ▶ Guides Against Deceptive Pricing ▶ Guides for the Jewelry, Precious Metals, and Pewter Industries ▶ Guides for the Household Furniture Industry ▶ Guides for Private Vocational and Distance Education Schools ▶ Jewelry Guides and Information ▶ Joint FTC/FCC guides on Long Distance Advertising ▶ Refractive Eye Surgery Advertising: Guidance for Marketers ▶ FTC Guides for the Use of Environmental Market Claims (Green Guides)
2	車輛 Automobiles	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Consumer Leasing Act ▶ Energy Policy Act of 1992 ▶ Petroleum Marketing 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Used Car Rule: Compliance Guides ▶ Guides for the Rebuilt, Reconditioned, and Other

		Practices Act	Used Automobile Parts Industry
3	個人信貸 Credit	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Consumer Leasing Act ▶ Credit Repair Organizations Act ▶ Electronic Fund Transfer Act ▶ Equal Credit Opportunity Act ▶ Fair Credit Billing Act ▶ Fair Credit Reporting Act ▶ Fair Debt Collection Practices Act ▶ Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991 ▶ Home Ownership and Equity Protection Act ▶ Identity Theft and Assumption Deterrence Act ▶ Truth in Lending Act 	
4	減肥、健康 Diet, Health & Fitness	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comprehensive Smokeless Tobacco Health Education Act of 1986 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ The Contact Lens Rule: A Guide for Prescribers and Sellers ▶ Dietary Supplements: An Advertising Guide for Industry ▶ Dietary Supplements Advertising Cases (1984 - July 15, 2003) ▶ Deception in Weight-Loss Advertising Workshop: Seizing Opportunities and Building Partnerships to Stop Weight-Loss Fraud ▶ Red Flag: A Reference Guide for Media on Bogus

			<p>Weight Loss Claim Detection</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Refractive Eye Surgery Advertising: Guidance for Marketers ▶ Voluntary Guidelines for Providers of Weight Loss Products or Services
5	<p>能源與環境 Energy and the environment</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 16 CFR Part 305 ▶ the Energy Independence and Security Act of 2007 (Pub. L. 110-140) (“EISA”) ▶ Appliance Labeling Rule (proposed) 	
6	<p>標示 Labeling</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 15 U.S.C. §§ 1451-1461 (The Fair Packaging and Labeling Act) ▶ 15 USC, Ch 2, Sub IV (Fur Products Labeling Act) ▶ 15 USC Ch 2, Sub V (Textile Products Identification Act) ▶ 15 USC, Ch 2, Sub III (Wool Products Labeling Act) ▶ FTC Regulations: 16 C.F.R. Parts 500- 503 ▶ 16 CFR Part 460 (R-Value Rule) ▶ 16 C.F.R. Part 423 (Care Labeling of Textile Wearing Apparel & Certain Piece Goods) ▶ 15 USC Ch 36 (Federal Cigarette Labeling and 	

		Advertising Act)	
7	珠寶 Jewelry Guides and Information	<ul style="list-style-type: none"> ▶ National Gold and Silver Stamping Act 	▶ Jewelry Guides
8	不公平及欺騙 行為 Unfairness and deception	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Federal Trade Commission Act ▶ 15 U.S.C. §§ 41-58, as amended. ▶ Section 5 of the FTC Act prohibits unfair or deceptive acts or practices in the marketplace. 	
9	電話行銷 Telemarketing	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 16 CFR Part 310 (Telemarketing Sales Rule) ▶ Telemarketing and Consumer Fraud and Abuse Prevention Act 	
10	電子商務 E-Commerce & the Internet		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Botnets and Hackers and Spam (Oh, My!) ▶ Site-Seeing on the Internet: A Consumer's Guide to Travel in Cyberspace ▶ Spam Web Site ▶ A Consumer's Guide to E-Payments
11	金融隱私 Financial Privacy	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 15 U.S.C. § 6801-6809 (The Gramm-Leach-Bliley Act, Title V, Subtitle A, Financial Privacy) 	
12	兒童隱私 Children's Privacy	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 16 C.F.R. Part (Children's Online Privacy Protection Rule) ▶ 312 Children's Online Privacy Protection Act 	

		of 1998	
13	金融活動 Financial Activities	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Section 4(k) of the Bank Holding Company Act of 1956 ▶ 12 CFR Part 225.28 - permissible nonbanking activities ▶ 12 CFR Part 225.86 - Activities permissible for financial holding company activities ▶ Real Estate Settlement Services - Summary of activities from three Federal Reserve Bulletin orders 	
14	信用報告 Credit reporting	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 16 CFR Part 682 (Disposal of Consumer Report Information and Records) ▶ 15 U.S.C. § 1681 et seq. (Fair Credit Reporting Act) ▶ 16 C.F.R. Part 601 (Notices of Rights and Duties Under the FCRA) 	



圖 3-2 美國消費者保護規範架構圖（本計畫自行繪製）

三、美國消費者保護規範體系之特色

作為世界上最早提出消費者權益概念的國家，如今美國已形成了一個包括法律制度、組織機構、監督機制和爭議解決機制在內的完整的消費者權益保護體系。概言之，該體系有以下特色：

（一）重視消費者的健康和安

在保護消費者權益方面，以消費者人身健康和安為首要位置。在美國，消費品安全委員會任務為確保消費產品的安全性制定標準並監督其執行；聯邦食品和藥物管理局則負責全國藥品、食品、生物製品、化妝品、醫療器械以及診斷用品等管理。相關主管機構的管制處罰手段包括：罰款、透過媒體揭露及公布召回問題產品等，當然，必要時透過法律程序嚴懲違法產品的生產者和銷售者。

（二）立法體系完備

若消費者權益被侵害的事實成為普遍的社會問題，則通過立法來解決。因此，儘管美國沒有制定消費者權益保護的根本法，但美國保護消費者權益的個別性法規特別多，涵括民眾消費的各種面向。

（三）政府、民間、企業的消費者權益保護機構和管理機構健全

在美國，從事消費者權益保護的不僅有聯邦、州和地方各級政府機構，還有眾多民間及行業團體。政府機構擁有受理投訴、進行調查、實施處罰和必要時運用法律程序的權力。民間組織通常為消費者提供諸如法律諮詢和消費指南等資訊服務，並向政府機構提出意見和建議。政府機構與民間組織合作，將觸角延伸到社會的各個角落，為消費者提供了強有力的支援與保護。

（四）投訴管道簡便暢通

消費者若欲投訴企業，透過信件、電話、電子郵件或親自辦理皆可。從事消費者權益保護工作的機構或組織皆設有網站，包括辦公地點、聯繫方式及接洽者姓名。不管事情大小，投訴都會得到受理。同時，美國企業和商家本身一般也設有專門為消費者服務的窗口，自己接待投訴者並為他們解決問題，以免消費者投訴到有關機構或組織。

（五）執法機構嚴格執法

美國聯邦交易委員會和消費品安全委員會等保護消費者權益的執法機構是美國政府中頗為特殊的行政執法機關。這些機構一方面嚴格執行已有法律法規，規範生產經營活動，打擊獨占、欺詐等違法行為；另一方面注重為消費者提供便利的司法服務，受到了廣大消費者的歡迎和信賴。

第三節、日本

關於日本消費者保護規範（以下稱消費者法），本節以下將首先自其社會基礎與背景說明，次就其具體法令扼要介紹其體系。

一、社會基礎及背景

（一）社會經濟背景

- 大量生產大量販賣導致市場擴大
- 技術發展日新月異，業者與消費者之間資訊取得以及知識差距擴大
- 市場行銷手段多樣化，創造購買慾望
- 社會全體剩餘資金氾濫，消費者信用額度擴大
- 社會上剩餘資金回流至消費者身上

日本消費者法之歷史背景，乃是第二次世界大戰後高度經濟成長的社會所致，因戰爭結束以來，伴隨著生產與販賣的不斷發展，也帶來了更多元化的消費，至此以後社會雖逐漸繁榮，卻也因糾紛頻傳而有必要制定消費者保護規範。

第一，日本戰後的社會是一個藉由不斷擴大生產與販賣，消費者之消費與業者的活動相互依存。因此，保護消費者亦即保護業者的利益，藉由「價格的轉嫁」達成保護消費者的目的；惟相反地，若為了保護消費者而增加業者成本時，業者也勢必將這些成本轉嫁到消費者身上。為此，日本消費者法之片面強行規定，其目的乃是基於消費者是居於社會經濟弱勢的宏觀角度來看。

第二，此種相互依存的特性，就各別的消費者以及業者而言，即「資訊談判力」的落差。為了縮減此等差距，消費者法規定了瑕疵責任、損害賠償、不當條款的無效措施等等。然而，須注意的是，該法並無要消滅此種相互依存之特性。因為，資訊與談判力之差距既是消費社會的缺點也是優點，在擁有大量且多樣商

品與勞務供給的經濟體當中，業者要確保商品或勞務的安全性、品質穩定性與交易公平性，這些差距仍是會存在的。

第三，日本戰後之經濟高度成長的社會，乃是由積極推銷販賣的業者，以及信用額度大增後，擁有龐大購買力的消費者所共同組成。消費者法為了要矯正因業者不斷推銷以及擴大消費者信用額度而造成與消費者之間的差距，要求業者在消費交易時，不得只基於雙方的個別意思，尚須以符合消費者實際需求為前提。此種立法目的主要是為了避免消費者之損失。即便採取「完全市場」之想法，讓市場可以自己去自由運作的前提下，也應顧及是否滿足消費者個別需要之情報資訊。

第四，社會之剩餘資金回流至消費者身上，這是因為消費者生活的自主性以及依存性，也就是人的行動自由產生了變化。現代高水準之消費生活，並不是擁有不動產或是耐久財就已足夠，消費者還要以金錢換取金錢，並希望消費勞務可以實現。包括社會之中低階層，也因為剩餘資金的存在，希望運用金錢做各種不同之投資，使自己增加或繼續保有金融資產。另外，借款行為是一種為了自己當前之需要而先行處分自己將來的所得。此時消費者相關法令就必須考慮消費者清償之能力以及喪失資產的風險等等，以此種保護的觀點來制定相關保護之規範。

最後，就消費者法之特色而言，多數學者舉出該等法律之消費資訊提供義務、郵購或抗辯之對抗權加以說明。從另一方面觀之，部分學者也以消費者法之人的特質（消費者）、國家之特質、法之特質加以說明。其中，特別針對消費者之人性弱點的角色，而尤其需要法律加以保護。所謂消費者之弱點，其具體內容因個案而異，無法有統一標準說明。例如，在產品製造之消費爭議案件中，消費者之弱點，乃屬於因為該產品為高科技產品，消費者多數沒有辦法清楚瞭解到高科技產品之功能以及使用方法，而產生消費爭議。總結來說，消費者法之核心，即圍繞在社會上實際出現的消費者弱點，以及法律上應該如何去處理。

（二）各種私法上關於消費者之法制度

民法中若無消費者保護措施，在何種場合或是狀況下該依據何種法的原理原則，適用何種法令，便會出現模糊地帶。以下首先就消費者私法之問題範疇以及消費者保護之法律手段與技術加以說明。

1、消費者私法問題範疇

就消費者私法問題一般分成五類：

- 安全性問題
- 品質或機能問題
- 交易型態，締約過程不當之問題
- 消費者信用問題
- 投資交易問題

上述中一至三項屬於傳統之消費者問題，後兩項屬新近發生之問題。安全性問題，例如產品責任法（製造物責任法），所提供的是物品或服務之安全性。品質或機能問題，亦即廣義之瑕疵問題，例如住宅品質確保促進法。第三類之交易型態，屬於締約過程不當所造成之問題，例如特定商業交易法、消費者契約法。第四類係有關消費者信用問題，例如金融貸業法（貸金業法）、分期付款買賣法（割賦販賣法）等。第五類係投資交易問題，例如金融商品販賣法。

就安全性以及品質功能問題而言，其保護措施並非只限定適用在消費者身上。即使在信用問題上，也是未有限定，例如利息限制法、金錢借貸業法，分期付款販賣法等。究其原因，乃係在一個大眾消費社會裡，上述問題有其一般性。然而，某些規範的保護措施只限定適用在消費者身上，即與「交易型態」相關的法律，例如「消費者契約法」將其適用範圍限定在消費者與業者締結的契約，而「特定商業交易法」則將營業相關契約排除在外，皆是專為保護消費者之規定。

綜上所述，整體而言，消費者保護規範除了保護消費者外，同時也是金融市場，投資市場，以及依據所交易的財貨以及勞務，交易關係所組成的法律體系。

2、安全性與品質以及機能問題

在安全性與品質以及機能之問題範疇中，此處的消費者保護，是由提供適當的物品或服務之給付請求權以及損害賠償請求權兩個部分共同組成。提供適當的物品或服務之給付請求權，是基於出賣人之瑕疵擔保責任與住宅品質確保促進法而來。

1960年代，出賣人的瑕疵擔保責任論，有學者持法定責任說，此說認為日本民法第570條之瑕疵擔保責任，只限定於特定之債才能適用。該學說主張：在特定之債中，買受人並無履行請求權以及修補請求權，並將其損害賠償之範圍限縮在信賴利益範圍之內。另外亦有主張債務不履行責任說，並認為應該肯定買受人具有履行請求權以及修補請求權，而得主張履行利益賠償。在日本當時大量生產販賣方式已經深入日常生活之中，當消費者締結買賣契約時，適時上並非為特定之債，而應是種類之債。因為，消費者皆知悉買賣標的物是具有統一規格的商品，故後來多數見解便轉換成債務不履行責任說。

1990年代以後，不論是住宅瑕疵之判決，或是住宅品質確保促進法明文規定出賣人具有瑕疵修補義務，皆是認為有瑕疵之住宅不僅是民法的問題，同時亦是消費者法之問題。關於品質及機能問題，在住宅品質確保

促進法中，規定住宅應有的各種性能之共通基準，並且設置了評鑑住宅機能之公正第三者機關。

至於安全性問題之損害賠償請求權部分，產品責任製造法則擴大了損害賠償請求權之範圍。對於產品安全措施，從 1940 年代開始逐漸強化，而到了 1970 年代，日本司法判例上也慢慢提高了商品製造人之注意義務。於 1994 年之製造物責任法，對於產品缺陷，課以民法之過失責任，這意味產品製造上之缺陷，與產品設計上之缺陷是有所不同的。產品製造責任之意義，在於將契約責任予以擴大，使沒有直接契約關係的製造者，以及販售通路末端的消費者之間，亦適用此一責任。契約責任擴大之原因，乃是因為消費型態之轉變，大型連鎖量販店紛紛成立。產品製造者雖然未與消費者直接締約，但透過廣告或銷售，勸誘消費者購買，而使產品製造者與消費者之間產生關聯性。而產品製造者亦可透過價格制定，將賠償責任轉嫁給消費者。若產品製造上發生缺陷，最典型例如醫藥品中混入雜質。由於大量生產的方式，不可避免地產生了不良品的現象，消費者在購買此商品時亦無法得知有此一缺陷存在，因此，產品製造責任法擴大其適用之對象。

另外，若是產品設計之缺陷，即原始設計上的瑕疵，導致所有生產出來之產品皆有此一問題，雖然製造商可能也無法預料，但產品製造責任法仍規定製造商之侵權責任來自於其商品的缺陷，亦即只要缺陷存在，即便無過失亦須為此負責。該法無論是製造上之缺陷亦或設計上之缺陷，都課予製造商更多之責任，也擴大消費者之損害賠償請求權之範圍。

上述安全以及品質機能問題，其保護對象並不限於消費者，例如在製造物責任法中，同時也保護製造業者之買受人；而在住宅品質確保促進法中，「供人居住之家屋」條項中，以經營房屋出租為業之買受人亦可適用。

3、交易型態、消費者信用、投資交易問題

在消費者保護法規以及金融商品販賣法第 5 條，違反重要事項之說明義務以及未提供關鍵性判斷之資訊時，生產者須負損害賠償責任。包括投資型的交易，業者亦有提供資訊之義務。因為該等高風險之商品係由業者提供，例如不定額保險、股票購買權、商品期貨交易、公司債、投資信託等等時，同時也勸誘消費者購買，若未能對消費者明確說明此種商品之風險，經常致使消費者遭受損害。

另外，在證券交易法上，於日本判例出現以「適合性原則」為理由，認其勸誘者須負損害賠償責任。「適合性原則」與一般說明之提供資訊義務不同，其不僅須顧慮顧客之知識經驗，而且須考量顧客之財產狀況以及金融商品交易契約之締結目的，視其是否有違反禁止不當勸誘購買商品之

行為。一開始，「適合性原則」乃金融商品交易之行政規範義務；然而，日本最高裁平成 17 年 7 月 14 日判例 1909 號，則將適合性原則擴大到對於違反該義務者課與損害賠償責任。目前，此種義務之擴大僅在金融商品交易法中出現，值得注意。

4、新興型態消費問題

在日本，預付型商品的發行和使用行之有年，常見的商品包括商品券、禮券、車票卡、電話卡等。早年，日本對於商品券是以「商品券取締法」規範，以保障消費者之權益。但隨後於日本的預付型商品發展種類繁多，該法已不合時宜，日本政府將使用預先付款方式購入的卡，統一定義為「預付式證票(前払式証票)」，並於西元 1989 年 12 月全面修正「商品券取締法」，公布「與預付式證票有關的法律(前払式証票の規制等に関する法律)」，簡稱「預付式證票規制法」，以對於這些具有預付性質的商品，進行統一的管理，其立法目的在於對預付式證票之發行人實施登錄或其他必要規制，以確保發行業務之適正營運，保護消費者利益，並維持預付式證票之適用。

近幾年來，預付型商品的發展隨著科技進步更加的多元化，並邁向電子化，故於西元 2009 年 6 月 17 日，成立「關於資金決濟的法律(資金決濟に関する法律)」，簡稱「資金決濟法」，並於同月 24 日公布之，將對於預付商品的規範法規改置於該法中之第 3 條至第 36 條，以取代原先施行之「預付式證票規制法」，其立法目的在於使得整體預付型商品的規範更加完備以保護消費者。

其對於預付式商品的主要內容和「預付式證票規制法」相同，但同時也新增了對伺服器型預付型商品的規範、發行人對持有者退款禁止、追加保證金信託、情報管理措施及強化自家型發行者監督等內容，以期對於預付型商品之規範能更加完整。

(三) 日本民法修正對消費者保護之趨勢

為了要將種種「契約」相關連的規範修改以合乎時代的要求，日本法務省已經訂下方針，2009 年就關於民法債權之法規(債權法)修正事項，向法規審議會為諮詢。這是自從 1896 年債權法制定以來，第一次的債權法全面大翻修。這次是要針對經濟活動為前提所制定的法規加以檢討更新，加進消費者保護必要性的新觀念，以求能夠適合現代消費者以及企業活動的需要。

1、「債權法修法基本方針」中有關消費者的提案

■ 消費者與業者的定義應增訂於法律當中

所謂「消費者」，即為了事業活動〔或是專門的職業活動〕以外的活

動而締結契約之個人。而「業者」，即法人以及其他團體為了事業活動〔或者專門的職業活動〕而與消費者締結契約之主體。

■ 消費者契約之定義應清楚規範

本法所謂「消費者契約」，指的是消費者與業者所締結之契約。消費者契約所定之規定，於勞動契約中不適用之。

2、電子消費者契約之特別規定

消費者為電子消費者契約之締約申請，或者是為承諾之意思表示時，發生錯誤時，即使表意者有重大的過失，亦得撤銷其意思表示。但是，若電子消費者契約相對人，即業者（受其委託者亦包含在內），若有利用裝置，於該申請或意思表示之時，利用電磁的方法並透過影像畫面，以確認該消費者申請或承諾之意思表示，或者是該消費者對業者表明無須採用此裝置時，不在此限。

二、日本消費者保護相關法令

表 3-3 日本消費者保護重要相關法令表（本計畫自行整理）：

（一）基本法

法律名	主管機關	法令連結網址
消費者基本法(1968 原為消費者保護基本法，2004 改為今名)	內閣總理大臣（消費者廳）	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
消費者廳以及消費者委員會設置法（2009 年）	內閣總理大臣（消費者廳）	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
個人情報保護法(個人資料法)	內閣總理大臣(消費者廳)	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
公益通報者保護法（2005 年）	內閣總理大臣(消費者廳)	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
國民生活中心法	內閣總理大臣(消費者廳)	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
消費者安全法（2009 年）	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi

（二）標示(廣告)

法律名	主管機關	法令連結網址
景品表示法（贈品表示法）	內閣總理大臣（消費者廳）	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi

1962 年)	廳)	bin/idxsearch.cgi
JAS 法 (農民物資規格化 法 1950 年)	內閣總理大臣 (消費者 廳)	http://law.e-gov.go.jp/cgi- bin/idxsearch.cgi
家庭用品品質表示法 (1962 年)	內閣總理大臣 (消費者 廳)	http://law.e-gov.go.jp/cgi- bin/idxsearch.cgi
健康增進法 (健康維護 法)	內閣總理大臣 (消費者 廳)	http://law.e-gov.go.jp/cgi- bin/idxsearch.cgi
住宅品質確保法 (不動產 標示法 1999 年)	國土交通省及內閣總理 (消費者廳)	http://law.e-gov.go.jp/cgi- bin/idxsearch.cgi

(三) 交易(金融、通訊、不動產、預付型商品、電子交易)

法律名	主管機關	法令連結網址
特定商取引法(特定商交 易法 1976 制定 2000 年改 今名)	內閣總理大臣 (消費者 廳)、經濟產業大臣等	http://law.e-gov.go.jp/cgi-b in/idxsearch.cgi
特定電子法	內閣總理大臣 (消費者 廳)、總務大臣	http://law.e-gov.go.jp/cgi-b in/idxsearch.cgi
預託法 (1986 年)	內閣總理大臣 (消費者 廳)	http://law.e-gov.go.jp/cgi-b in/idxsearch.cgi
貸金業法(融資業法 1983 年)	消費者廳 金融廳 共 同	http://law.e-gov.go.jp/cgi-b in/idxsearch.cgi
割賦販賣法(分期付款法 1961 年)	內閣總理大臣 (消費者 廳) 經濟產業大臣 共同	http://law.e-gov.go.jp/cgi-b in/idxsearch.cgi
宅地建物取引業法 (1980 年)	內閣總理大臣 (消費者 廳) 國土交通大臣 共 同	http://law.e-gov.go.jp/cgi-b in/idxsearch.cgi
旅行業法	消費者廳 觀光廳 共同	http://law.e-gov.go.jp/cgi-b in/idxsearch.cgi
消費者契約法 (2000 年)	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-b in/idxsearch.cgi
出資取締法 (1983 年)	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bi n/idxsearch.cgi
無限連鎖講防止法 (直銷 法 1978 年)	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-b in/idxsearch.cgi
金融商品販賣法 (2000 年)	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-b in/idxsearch.cgi

電子消費者契約法（2001年）	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
金融商品交易法（2006年）	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
電子紀錄債權法（2007年）	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
資金決済法(預付型商品法 2009年)	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
預付式證票規制法(1989年)	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi

(四) 安全衛生(食品、藥品、服務、產品安全)

法律名	主管機關	法令連結網址
消費者生活用製品安全法（1973年）	內閣總理大臣（消費者廳）	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
有害物質含有家庭用品規制法（1973年）	內閣總理大臣（消費者廳）	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
食品衛生法（1947年）	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
食品安全基本法（2003年）	消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
國民生活安定緊急措置法	內閣府部分移消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
物價統制令	內閣府部分移消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
買占等緊急措置法	內閣府部分移消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi
製造物責任法（1994年）	內閣府部分移消費者廳	http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi

第四節、中國大陸

一、中國大陸「消費者權益保護法」之立法沿革

(一) 立法目的

中國大陸消費者權益保護法，其立法目的可大略言之有下列幾項：

1、實現交易公平理念

按消費者與企業經營者之間本應有交易公平的概念，但由於市場獨占，消費交易形式的變化，導致消費者在消費交易時得不到公平的對待，因此，為保護消費者的權益，正視其與企業經營者間的差距，必須透過法律對消費者交易關係進行適度的矯正，並透過法律規範企業經營者的行為，以達到消費者與企業經營者之間交易的公平。

2、國家行政與社會干預

保護消費者的身體健康與生命財產安全，乃是國家維護公平、正義原則的職責所在，故為了確保消費者的合法權益，必須要有強而有力的國家行政機關之監督。蓋行政機關之監督管理具有強制性，並得確保法規之執行，對於侵害消費者權益的行為加以制裁。

然而，除了國家干預之外，尚有社會的干預監督。行政監督管理部門的工作範疇，有其一定的局限性，事實上不可能逐一解決繁瑣複雜的消費爭議事件。因此，須透過社會各種監督機制，維護公平競爭的交易環境，使消費者在充分社會監督機制的環境中，保護自己的權益。

3、維護社會經濟秩序

中國大陸消費者權益保護法第 1 條即明文：「為保護消費者的合法權益，維護社會經濟秩序，促進社會主義市場經濟健康發展，制定本法。」因此，消費者權益保護的立法，除了要利益的滿足外，還應充分考慮企業經營者的現實承受力，以及由此可能造成的對整個客觀經濟之影響，蓋消費者權益保護，係隨著經濟的發展不斷的提高，且適時修訂研擬消費訴訟制度，非但符合保護消費者權益之潮流，同樣地，亦可凝聚社會力量維護社會經濟秩序。⁵²

(二) 立法過程

中國大陸消費者權益保護法之立法起步較晚，約在 1980 年代，隨著改革開放及經濟發展而逐步建立，其可區分為地方性及中央之法規：

1、地方性法規

於 1987 年 1 月，由遼寧省瀋陽市政府訂定了「瀋陽市保護消費者權益若干問題暫行規定」，為大陸第一部消費者權益保護的地方性法規。其後於 1987 年 9 月，第一部省級消費者權益保護立法係由福建省人大常委會通過之「福建省保護消費者合法權益條例」，在這之後，其他各省、市、自治區亦分別訂定有關消費者權益保護之法規。

52 兩岸消費者保護訴訟之比較研究，翁正義，文化大學博士論文，94 年 5 月，頁 227-228。

2、中央法規

從 1985 年起，中國大陸消費者協會在國務院法制局及全國人大法制工作委員會和國家工商管理總局的指導下，展開了對制定消費者權益保護法的探索。於 1993 年 10 月 31 日，大陸地區第 8 屆全國人大常委會第 4 次會議一致通過「中華人民共和國消費者權益保護法」⁵³，並於隔年 1994 年 1 月 1 日生效實施，該法包含總則、消費者權利、經營者之義務、國家對消費者合法權益保護、消費者組織、爭議的解決、法律責任以及附則，共 8 章 55 條。

二、中國大陸消費者保護法制

表 3-4 中國大陸消費者保護法制沿革表（本計畫自行整理）

1984 年	10 月份中國共產黨第 13 屆三中全會通過「中共中央關於經濟體制改革決定」後，大陸境內企業生產快速成長，消費糾紛案件亦逐年攀升，大陸有關產品責任和消費者權益等規範。散見各種單行法規或行政部門法令規章，法制重心多以產品質量為主。同年 12 月，全國性消費組織「中國消費者協會」在北京成立
1981 年	頒布「經濟合同法」
1985 年	頒布「涉外經濟合同法」
1988 年	頒布「全民所有制工業企業法」
1987 年 9 月	福建省首先頒布第一個消費者權益之地方性法規「福建省保護消費者合法權益條例」，同時期，大陸消費者協會亦被國際消費者組織聯盟正式接納為會員，此後各地紛紛仿效頒布地方性法規
1993 年以後	在 1993 年以前，大陸關於產品責任與消費者保護規範繁雜紛亂，令出多門，除造成規範衝突外，對消費者之保護亦屬不利，因此為統一產品責任法律體系，『產品質量法』與「消費者保護權益法」在今年通過，此後陸續頒布「不正當競爭法」、「廣告法」、「食品衛生法」、「合同法」

53 兩岸消費者保護法之比較研究，吳政學，台灣大學研究所碩士論文，89 年 7 月，頁 34-35。

第五節、小結

綜合本章所述，美國、歐盟、日本及中國大陸消費者保護法令結構與近年發展有三項重點：

一、各國均積極以立法方式保護消費者

雖然美國沒有單一的民法及消費者保護法作為基本法，且傳統上係以分散式判例法的方式，累積並彙整消費者保護的基本原則。然而，近年在消費者保護的立法上，卻極為積極，以公布許多制定法的方式，達成消費者保護之目的。在歐盟，雖然是國家聯盟的體制，但對於消費者保護的規範仍係非常周延且巨細靡遺。規範內容非常廣泛且具體，涵蓋食品及一般產品之安全規範、標示、廣告、不公平競爭、產品瑕疵責任、監督機制、安全檢驗程序、警報通報系統、權責專屬機構、消費者網絡中心處理跨境消費消費者保護機制、消費者糾紛解決系統等，規定內容詳細，使會員國在各種情況都有所依循。日本雖然有消費者基本法之單一法令，惟針對特定事項的消費者保護立法工作，仍是積極為之，例如消費者安全法、贈品表示法、家庭用品品質表示法、不動產標示法、分期付款法、消費者契約法、電子消費者契約法、金融商品交易法、預付型商品法、國民生活中心法、公益通報者保護法等。在中國大陸，除消費者權益保護法外，其他立法亦有合同法、產品品質法、廣告法、食品安全法、食品衛生法、產品品質認證管理條例、消費品使用說明、化妝品通用標籤法、價格法、計量法、食品安全監管資訊發布暫行管理辦法、中國商業聯合會商品（產品）品質監督檢測中心管理辦法等。

本計畫認為，比較各國的法令體制背景：美國是傳統判例法的國家，且政治上為聯邦制，歐盟是國家聯盟，與台灣較不相同；而日本與中國大陸既是單一國家，且制定有成文的消費者保護基本法律，未來在法令規範之研究上，較適於相互參考比較。然而，無論如何，近年各國均積極在消費者保護之立法工作戮力為之，制定許多消費者保護的特別法規，仍是我們不可忽視的。特別是日本更以跨領域之法規範方式，減少以業法縱向規範方式而以跨業法之橫向法規範方式進行修法或立法。究其原因，應是消費者保護事務繁雜，透過成文立法的方式，具有教育與預示功能，並且於糾紛發生時，即可以該等規定作為企業經營者與消費者間和解、調解與仲裁等之依據，省去消費糾爭必須進入法院，由公權力介入，而卻僅於該程序解決並實現個案正義的缺點。

二、強化商品標示與消費金融之立法

以美國、歐盟與日本現代消費者保護之立法觀之，在傳統商品與服務部分，著重加強標示的規範，使消費者在交易發生前即可於獲得適當的資訊後，再作成決定。其次，針對新興商品，尤其是消費金融領域，包括消費借貸、分期付款，甚至是預付型商品等，消費者未完全享受交易之商品或服務前，卻已支付全部對

價，因而經常發生糾紛。事實上，現代社會商業活動與私經濟興盛，消費者面對的是一個個龐大的金融集團，不論是在議約能力、資訊能力上，均是處於極為不對等的地位。本計畫認為，回歸民法一般債之關係的規定，包括適用定型化契約條款（通常也要事後透過司法救濟始彰顯其作用），均不足以保護消費者在消費金融上消費者的權益，建議未來應積極加強該部分之立法工作。

三、建立消費商品與服務的整合監督預警系統之法源

為確保消費者使用產品之安全，消費資（警）訊與通報系統的建立，是現代消費者保護行政極為重要的工作。相較於商品與服務標示之規範得防範消費糾紛於未然，消費訊息之監督預警系統，可以避免危險商品或服務損害的擴大。然而，監督預警系統與通報相關工作亦須有整合資源與權限的法律基礎。基此，歐盟於2009年依據產品安全指令第11條及第12條，作成一個新的快速警報系統指導方針的決議，確認RAPEX的系統及產品安全指令第11條的通報程序；明訂通報之條件，包括產品及評定的定義、危險的核定程序等；對於各種不同程度的通報及相應程序加以定義；規範各種警報程序，例如永久召回之通知、暫時撤除通知等，值得台灣參考。

第肆章、各國消費者保護組織體系

行政法廣義上的現代公共行政的範圍，除了國家行政以外，還包括公共事業組織的行政、地域性自治組織的行政、團體性自治組織的行政和其他公共行政。因此，本章以下，將先就消費者保護行政組織體制說明，並分別針對歐盟、美國、日本與中國大陸之消費者保護組織分析研究之。

第一節、歐盟

歐盟組織係由各歐洲會員國所共同建立之最高組織，其成立主要目的在於整合歐盟各個國家對於不同議題之處理方式，歐盟組織透過歐洲聯盟條約（Treaty of European Union）與歐洲共同體條約（Treaty of European Community）之運作，對於各種議題如經濟、租稅、消費者保護等，在歐盟層級達成共識，企圖建立一完整的內部市場。歐盟於2009年12月1日里斯本條約（Treaty of Lisbon）正式生效後，將原來的歐洲聯盟條約與歐洲共同體條約更名為「歐洲聯盟運作方式條約」（The Treaty of the Functioning of the European Union）。基本上，歐盟層級之相關法規除了係會員國作為內國制定消費者保護法律的指標外，在整體上歐盟對於其會員國間亦有相關處理機制，以解決消費糾紛。

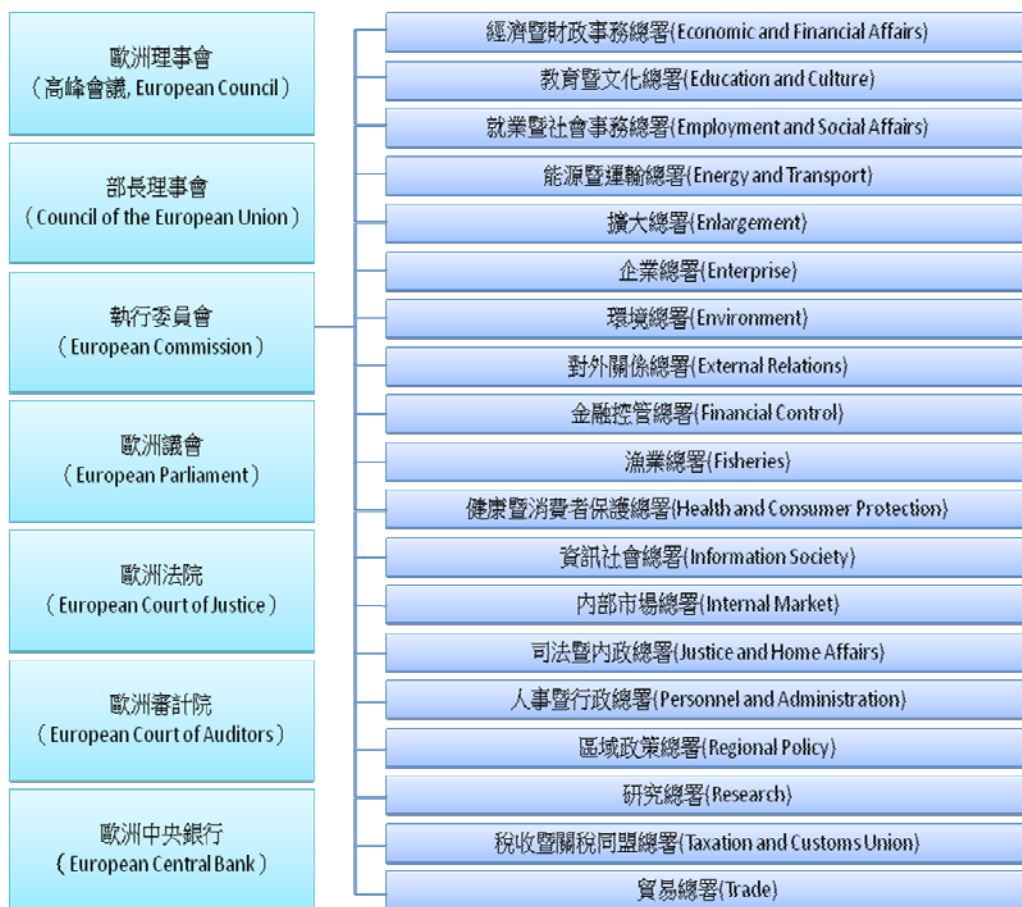


圖 4-1 歐盟組織架構（本計畫自行繪製）

一、歐盟重要組織職掌

目前歐盟共有 27 個會員國。依據馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)的規定，歐盟有七個主要機構：

- (一) 歐洲理事會(European Council)，即首腦會議，設於比利時布魯塞爾，由成員國國家元首或政府首腦及歐盟委員會主席組成。是歐盟最高決策機構，負責確定大政方針。討論共同外交、安全政策、司法及內部等方面的政府間合作事宜。
- (二) 歐盟部長理事會(Council of the European union)，即歐盟各國部長理事會，是歐盟的決策機構，由歐盟首腦會議和部長理事會組成，負責日常決策並擁有歐盟立法權。由成員國外長或專業部長組成。其中外長理事會稱為“總務理事會”，處理對外關係和總體政策。
- (三) 歐盟執行委員會(European Commission)，是歐盟的常設執行機構，總部設在比利時首都布魯塞爾。歐盟委員會負責實施歐盟條約及歐洲理事會作出的決定；向歐盟理事會和歐洲議會提出報告和立法動議；代表歐盟對外聯繫並負責經貿等方面的談判；處理日常事務。
- (四) 歐洲議會(European Parliament)，是歐洲聯盟的執行監督、諮詢機構，在某些領域有立法職能，並有部分預算決定權。議會設有 20 個委員會以及 1 個臨時委員會，共有 8 個議會黨團，1 個無黨派人士小組，還有 21 個對外關係代表團。
- (五) 歐洲法院(European Court of Justice)設於盧森堡，為歐盟的仲裁機構，負責審理裁決與執行各項有關條約、規定發生的各種爭執以及解釋。
- (六) 歐洲審計院(European Court of Auditors)，負責歐盟的審計和財政管理。
- (七) 歐洲中央銀行(European Central Bank)，負責歐元區的金融集貨幣政策。

其他還有經濟暨社會委員會(European Economic and Social Committee)、區域委員會(Committee of Regions)二個諮詢機構。

二、歐盟規章、指令制定程序

有關歐盟決議的作成，涵蓋不同的歐洲組織，特別是歐盟執行委員會、歐洲議會以及部長理事會。除了少數特別情形得由部長理事會單獨立法外，通常歐盟的立法程序，係先由歐盟執行委員會提出新的立法建議，然後由議會及部長理事會正式通過法律。

歐盟主要的法令有指令(Directive)與規章(Regulation)兩種，指令還須透過各國立法機關轉換為內國法，規章則不須經過轉換程序，可直接對各會員國有拘束力。歐盟法令除了有具有法律拘束力的指令及規章外，尚有不具法律約束力但實質上有極強的指導性功能的決議(Decision)與函釋(Communication)。這些

決議及函釋的內容都是未來立法的指導原則。

歐盟有三個主要的立法程序即：共同決定（co-decision）、同意（assent）以及諮議（consultation）。歐盟大部分的法律制定程序採共同決定程序，此時議會不只是提供意見，其與部長理事會有同樣的立法權。如果二者對新的立法建議意見不同者，就有必要成立協商委員會。該協商委員會一半由歐洲議會，一半由部長理事會的代表組成。當協商委員會協商成功時，該立法建議就會重新被提出，而由部長理事會及歐洲議會作最後的制定工作。不過由於三個機構間的合作良好，因此協調委員會少有需要成立，立法程序上時常在第一讀及第二讀時就通過了立法。

針對特別重要的決議，應經過議會的同意，同意過程與聽證過程相似，歐洲議會只能接受或拒絕，而不能修改內容。同意時必須獲得投票的絕對多數同意。通常同意程序被用在與其他國家訂立協議時，包括同意新的國家加入歐盟。

諮議程序，用在農業、稅務及競爭等領域，以執行委員會的建議案為基礎，由部長理事會諮詢議會、歐洲經濟暨社會委員會及區域委員會。歐洲議會可以同意委員會的建議；或拒絕；或聲請修改。如歐洲議會要求修改內容，則委員會就需對其要求修改的內容作處理。直到這些修改被接受了，委員會再將已經修改過的內容送交部長理事會徵其同意。部長理事會審核該建議時，可以讓建議的全部條文通過，或再做修改。這時，如同其他程序，部長理事會必須全數通過始可⁵⁴。

三、歐盟對消費者保護之法律依據、組織與政策

歐洲聯盟運作方式條約第 169 條有關消費者保護的規定，即是消費者保護之法律依據。歐盟有關消費者保護之組織，係在歐盟執行委員會下設立「健康暨消費者保護總署」（Directorate-General for Health and Consumers, DG SANCO）負責消費者保護事務，包括制定、監督執行相關法規。除了保護消費者權益外，還負責打擊跨境消費之違法行為。

有關消費者政策，歐盟執委會於 2006 年制定「2007-2013 歐盟消費者政策」（EU consumer policy strategy 2007-2013），目標是將歐盟在消費者保護方面建立一個完整的內部市場，使歐盟區域的人民有較高程度的消費者保障，加強消費者保障的規則，不會因各會員國內國法令的不一致而有不同，其企圖建立更透明的市場交易提供消費者選擇的機會，在價格、品質、種類、提供及安全上加強消費者福利，保護消費者免於高風險及威脅等。

為使歐盟市場更有效地運作，有必要在歐盟層次上制定消費者政策。如果歐盟市場運行良好，就會使消費者在從事跨國境的貿易有信心。實務的運作上，應讓消費者在決定購買時，有充分、明確的知識，遇到問題時，知道相關的法律上的權利，而這種在歐盟層次制定的共同法令，即可確保消費者可以獲得必要的保

54 http://europa.eu/institutions/decision-making/index_en.htm#codecision.（最後瀏覽日，2010/6/21）

護。

歐盟 2007-2013 歐盟消費者政策有五個優先聚焦的範圍：

- 針對消費者市場及國內消費者政策，有較好的監督機制；
- 較好的消費者保護規章；
- 透過改進市場監督機制，加強產品安全；
- 在其他歐盟政策上，以消費者為重心；
- 給予消費者充分的資訊及教育，如強化歐盟消費者中心的角色⁵⁵。

四、歐盟會員國間行政單位在消費者保護方面之合作

針對歐盟各會員國間對於消費者跨境消費的保護，歐洲議會及部長會議於 2004 年 10 月 27 日制定消費者保護合作規章(the Regulation on consumer protection cooperation, Regulation (EC) Nr. 2006/2004)⁵⁶。歐盟透過此規章促使歐盟會員國間遵守消費者保護法令，使歐盟市場得以順利運作，其適用範圍僅限於發生於歐盟區域內違反消費者保護法之案件。

依規章規定，每一會員國可自行任命一個主管消費者保護機關，以及一個與中央聯絡的機構，兩機關均為適用此規章之權責單位，兩機關在不抵觸其國內法之規定底下，有必要的調查及執行權。規章對於歐盟會員國間之合作關係，建立了提供一個可遵循的依據，如資訊的交換、執行依據之要求以及協調市場監督、貫徹執行消費者保護的措施。當主管機關確認在歐盟區域有侵權情事時，即應迅速通知其他會員國的主管機關及執行委員會。此外，會員國的主管機關亦可因其他會員國主管機關的要求，提供所有必要、相關的資料，以協助確定是否在歐盟區域內成立侵權之情事。此外，其亦應採取所有必要措施以停止或禁止在歐盟區域內之侵權。各該主管機關也會（務必）將歐盟境內的違反情事及其因應措施及處理結果告知執行委員會。委員會對於其所得之資訊儲存於電腦資料庫，而對於資料庫資訊之使用，僅限於維護法律保障消費者利益的前提底下始得利用。如此一來也就落實了歐盟消費者保護的目的。

第二節、美國

美國消費者保護之法令眾多，尤其輔以不同層級之政府消費者保護組織架構，而發揮更為完整的權益保護功能。以下即自美國政府至民間，扼要介紹消費者保護組織之架構。

一、美國消費者保護組織架構

55 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/general_framework_and_priorities/l32054_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21)

56 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/l32047_en.htm (最後瀏覽日，2010/6/21)

有關美國消費者保護組織之架構，首先須瞭解其政府之層級。在實行憲政聯邦共和體制(constitutional federal republic)下，美國政府乃建立在憲法的基礎之上，透過憲法確定了1個聯邦和目前共52個州政府的結構、權力和職責範圍。憲法創設了美國三權分立的制衡體制，分別是立法、行政與司法部門。三個部門中，以行政部門最大規模，並以總統為其最高行政首長。因此，在消費者保護領域上，即便因州際貿易係聯邦政府管轄之重要事項，而許多消費者保護相關工作係由聯邦交易委員會負責推動。惟15個部會中，例如農業部、商業部、能源部、健康及人類服務部、住宅及都市發展部、內政部、財政部等，以及由國會授權，負責制定和執行管理某一涉及專業或技術經濟領域規章的其他聯邦機構，例如隸屬健康及人類服務部的食品藥物管制局(Food and Drug Administration)、消費品安全委員會(Consumer Product Safety Commission)以及聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission)，與消費者保護事務關係最為密切。由上述機構訂定的法令與制度，與全國各行各業及所有消費者均息息相關。

(一) 國家級的消費者權益保護機構

1、聯邦交易委員會(Federal Trade Commission, FTC)

FTC 是美國聯邦政府中歷史最悠久的消費者權益保護機構，設立這個機構的初衷是行使國家反托拉斯法，其主要作用是制止不正當競爭行為，防止壟斷。現在，FTC 仍然會同司法部行使反托拉斯法的職責。FTC 的工作還包括禁止絕大多數商業欺騙活動，尤其是欺騙性廣告，其屬下的反欺詐活動局專門檢查報刊、電臺、電視上的廣告並有權立即強制取締該局認為是虛假的或是有錯誤導向的廣告，例如所有的香煙廣告中必須使用“吸煙危害健康”的警語即 FTC 規定的。該委員會設有消費者保護局，並在全國十個地區設有辦事機構。本機構擁有包括立法權、受理投訴權、調查權、行政裁決權、起訴權等極大的權力。FTC 下設的消費者保護局、競爭局及經濟局，與消費者保護事務最為相關。

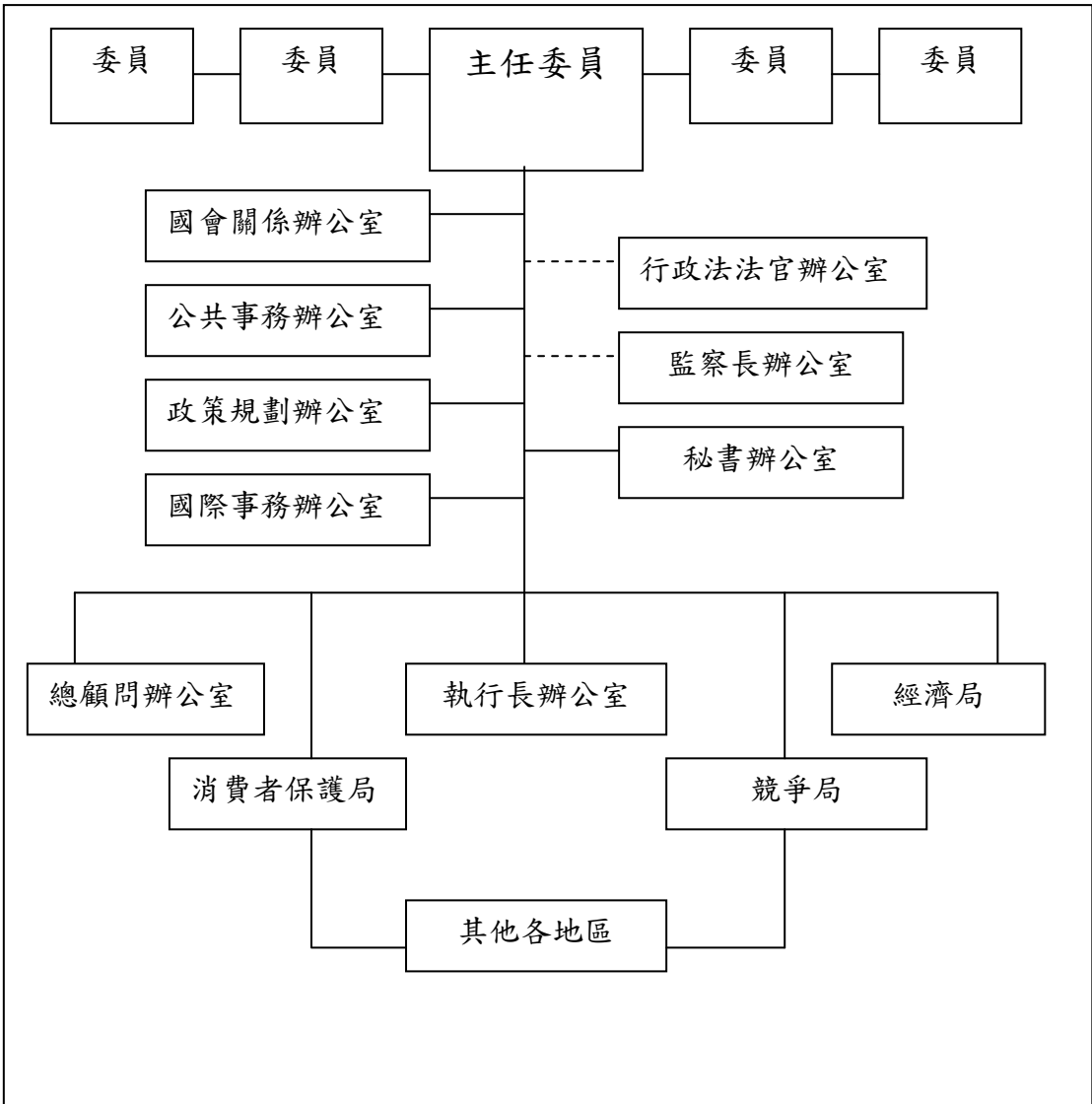


圖 4-2 美國聯邦交易委員會組織架構圖 (本計畫自行繪製)

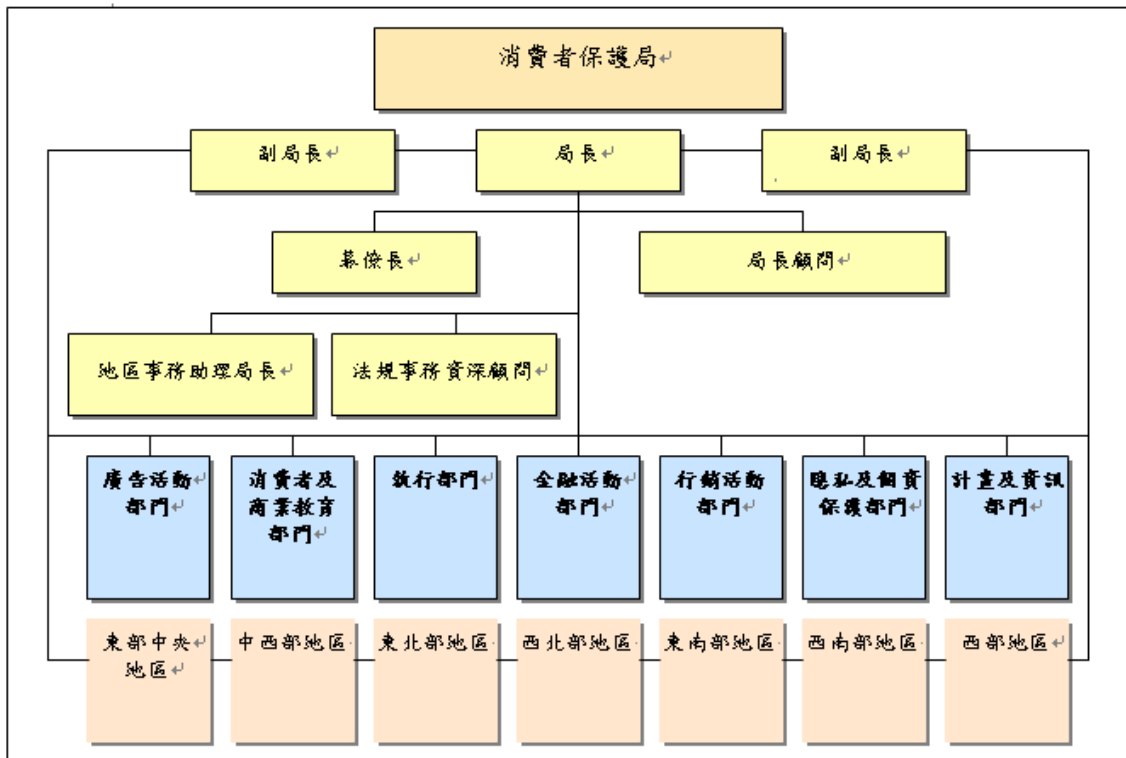


圖 4-3 美國聯邦消費者保護局組織架構圖（本計畫自行繪製）

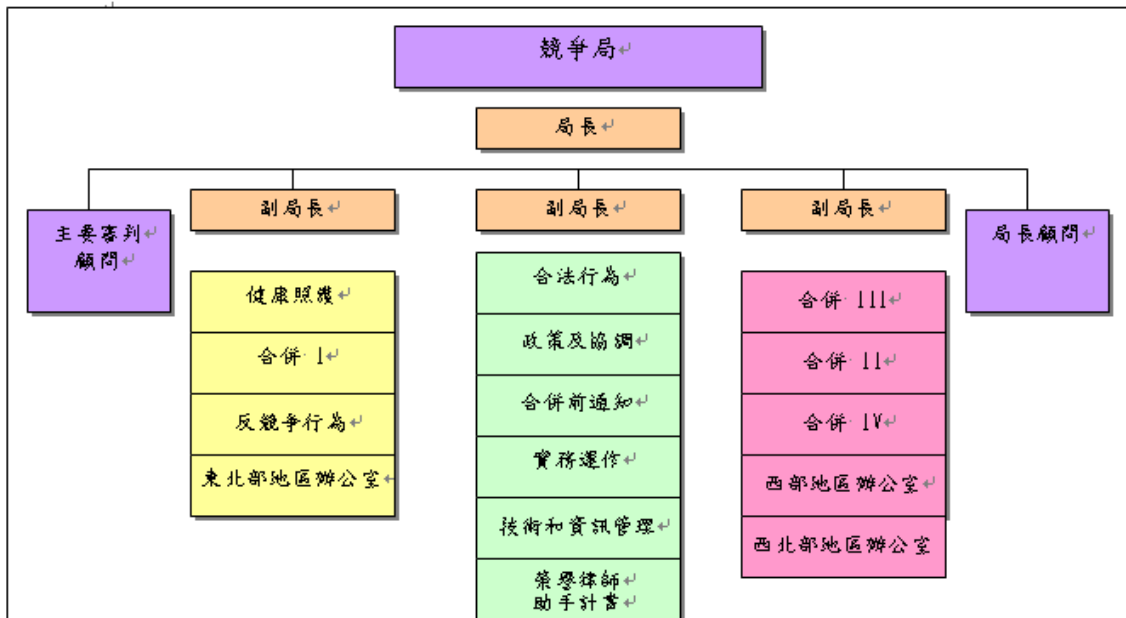


圖 4-4 美國聯邦競爭局組織架構圖（本計畫自行繪製）

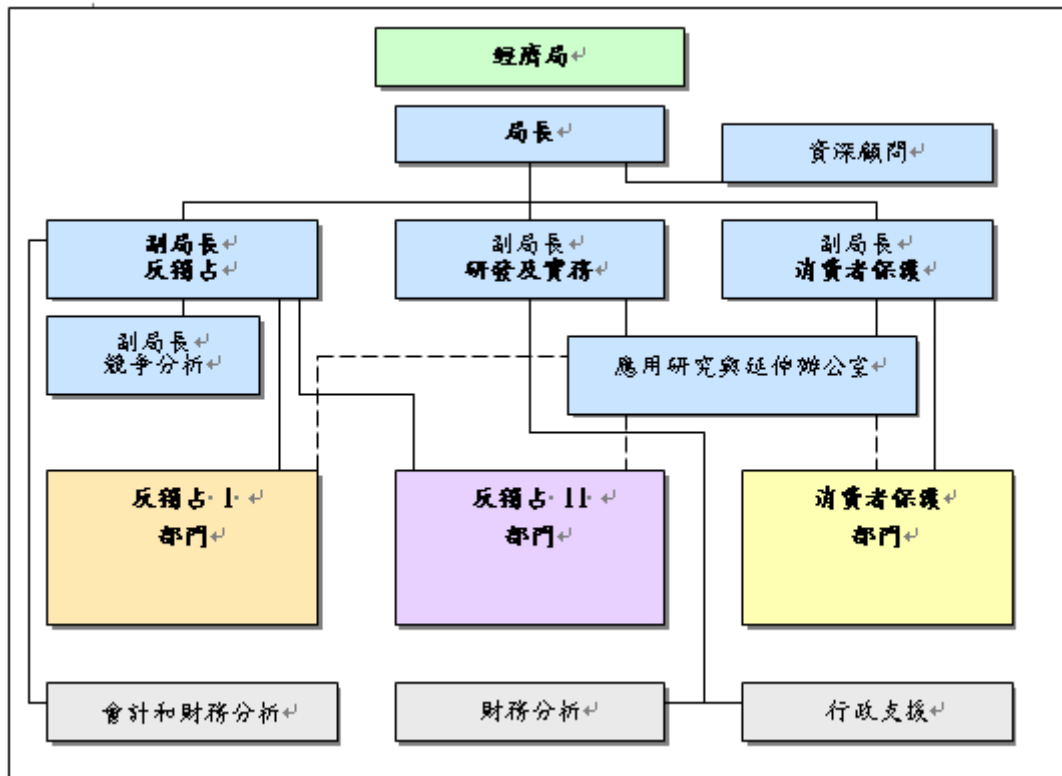


圖 4-5 美國聯邦經濟局組織架構圖（本計畫自行繪製）

2、消費品安全委員會(Consumer Product Safety Commission, CPSC)

CPSC 主要負責執行與消費產品安全有關的法令，包括 Consumer Product Safety Improvement Act (CPSIA)、Consumer Product Safety Act, As Amended (CPSA)、Federal Hazardous Substances Act, As Amended (FHSA)、Flammable Fabrics Act, As Amended (FFA)、Poison Prevention Packaging Act, As Amended (PPPA)、Children's Gasoline Burn Prevention Act (GBPA)、Virginia Graeme Baker Pool and Spa Safety Act, As Amended (VGB) 等，並制定及監督執行許多安全性標準。目前 CPSC 現管理約 15,000 多種不同的產品，CPSC 規則亦經常是國際認可的安全生產準則，蒐集產品的安全資料、提示客戶產品的危險性以及降低危害的途徑。同時，CPSC 的規則也適用於正在進行訴訟的案件、未能執行安全準則而造成傷害或死亡的產品。製造商、進口商、分銷商和零售商必須對被檢測不安全的產品作書面報告，只有獲得安全標誌的產品才准許進入市場。消費品安全委員會是美國最新的也是最具權威的消費者權益保護機構，執法最為嚴厲，其任務是保護消費者免遭不安全產品的傷害，還幫助顧客收回退貨款。不少具有潛在危險的產品是依法由廠商報告 CPSC，再由它確定其危險程度以及是否能投放市場，這種做法同時也反映了企業和 CPSC 之間的合作關係。⁵⁷

57 <http://www.cpsc.gov/>（最後瀏覽日，2010/6/8）

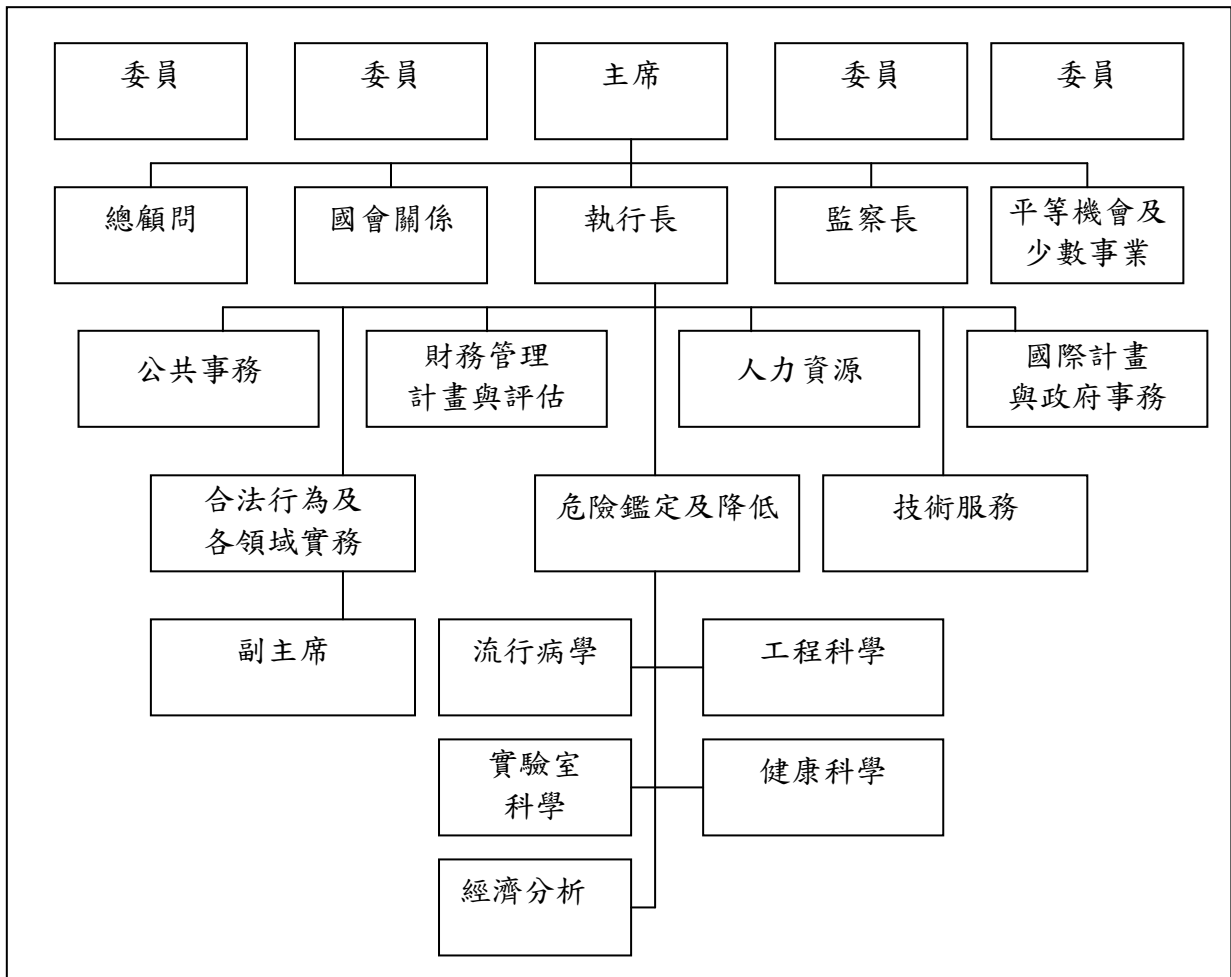


圖 4-6 美國聯邦消費品安全委員會組織架構圖（本計畫自行繪製）

3、聯邦食品藥物管理局(Food and Drug Administration, FDA)

FDA 是美國規模最大的消費者權益保護機構，在維護消費者利益方面，其工作最為重要。它的主要職責是負責食品、藥物和化妝品的安全性和純淨度的檢驗及批准加貼標籤工作。同時，FDA 也是國際醫療審核權威機構，通過 FDA 認證的食品、藥物、化妝品和醫療器械被公認為對人體是安全而有效的，在美國等近百個國家，只有通過了 FDA 認可的藥品、器械和技術才能進行商業化臨床應用。⁵⁸

4、農業部(United States Department of Agriculture, USDA)

農業部之食品監督分級局，該局承擔著肉類核對總和食品分級的職責。在美國，所有出售的肉類和家禽都必須接受該局的檢驗檢疫，以確保製成食品的動物是健康的，肉類食品是安全可靠的。⁵⁹

是此，以前述四個重要的消費者保護機關權限而言，除農業部外，聯邦交易

58 <http://www.fda.gov/>（最後瀏覽日，2010/6/8）

59 <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome>（最後瀏覽日，2010/6/8）

委員會、消費品安全委員會及聯邦食品藥物管制局，均屬於美國政府行政部門的「獨立性管制委員會」(independent federal regulatory agency)，前二者係委員制機關，後者則為首長制機關。

茲就商品或服務類別，整理其管理權限分屬之主管機關如下：

表 4-1 美國商品及服務主管機關分類表 (本計畫自行整理)

	管理事項	主管機關
1	大多數的消費產品，從咖啡機、玩具、割草機至煙火	CPSC(消費品安全委員會)
2	航空器	FAA (聯邦航空管制局)
3	酒類	TTB (菸酒稅及交易局)
4	娛樂性騎馬(固定式座位)	<u>各州分別管轄</u>
5	汽車	<u>NHTSA/DOT</u> (國家高速公路交通安全管制局)
6	船及其他水上工具 (包括個人用水上工具及漂浮設備，例如救生衣)	<u>USCG</u> (美國海岸防衛隊)
7	汽車座椅(專用於陸上交通工具者)	NHTSA (國家高速公路交通安全管制局)
8	化粧品 (防止兒童誤用之包裝議題除外)	FDA(聯邦食品藥物管制局)
9	藥品(防止兒童誤用之包裝議題除外)	FDA(聯邦食品藥物管制局)
10	電子產品之輻射	FDA(聯邦食品藥物管制局)
11	食物、肉、家禽、雞蛋及非肉類食品(例如麥片)(防止兒童誤用之包裝議題除外)	DOA (農業部) FDA(聯邦食品藥物管制局)
12	工業/商業產品/農場	OSHA (職場安全及健康管制局)
13	醫療器材	FDA(聯邦食品藥物管制局)
14	機車	<u>NHTSA/DOT</u> (國家高速公路交通安全管制局)
15	殺蟲劑、滅鼠劑、殺菌劑	<u>EPA</u> (環境保護局)
16	放射性物質	NRC (美國核能規範委員會)
17	輪胎	<u>NHTSA/DOT</u> (國家高速公路交通安全管制局)

18	菸草及菸草產品	<u>ATF</u> (菸酒及槍枝局)
19	卡車	<u>NHTSA/DOT</u> (國家高速公路交通安全管制局)
20	獸醫用藥	<u>FDA</u> (聯邦食品藥物管制局)
21	對商業活動不滿意的行為	<u>FTC</u> (聯邦交易委員會)
22	工作相關意外	<u>OSHA</u> (職場安全及健康管制局)
23	化學製品之安全	<u>CSB</u> (美國化學製品安全及危險研究委員會)
24	兒童或家庭節目及服務	<u>ACF</u> (兒童及家庭管制局)

(二) 地方級的消費者權益保護機構

美國地方性的消費者權益保護機構十分健全，全美各州、縣、市均設有消費者權益保護機構。各州一般設有獨立的消費者事務部，沒有獨立設置此機構的州，則由州長辦公室或司法部長辦公室承擔此項職責。該類機構的職能包括：教育消費者，使消費者瞭解自身權益；出版刊物，解釋各州的消費者保護法案；印製宣傳單，對如何避免商業欺詐提出建議；暢通消費者申訴熱線；執行有關消費者保護法案；對金融詐騙展開調查；對詐騙者提起民事或刑事訴訟；頒發各類職業如房地產經紀人、保險代理從業執照和從業人員的管理等等。

(三) 私營的消費者權益保護機構

美國私營消費者權益保護機構有營利和非營利兩種。非營利的公司機構主要是由一些公司建立或資助的，宗旨是維護消費者權益及公司利益，防止他們受到不法侵害。它既可向顧客提供有關公司和有關產品的資訊，也可受理消費者的投訴。在美國，最著名的消費者權益保護私營機構是最佳企業諮詢所(Better Business Bureau，簡稱BBB)，它在全美各地設分支機構140多家，免費向消費者提供資訊，告訴他們不要到哪些廠家或商店購買商品。同時，美國生產消費類產品的企業，大多在企業內部設有保護消費者權益的自律性機構，免費提供資訊和接受查詢。另外，還有一些地方商會在維護消費者權益方面也伸出援手，從而使消費者權益保護的網路更加廣泛而健全。

二、消費者保護行政權限與劃分

美國因為其聯邦政治分權體制之原因，故消費者保護行政執法機關可以分為聯邦、州及地方三級，而複雜許多。聯邦一級的行政執法機關是由國會通過立法指定或成立的，如美國最重要、最綜合的消費者保護行政執法機關，即根據1914年聯邦交易委員會法成立的聯邦交易委員會；其他的聯邦級行政執法機關還有食品和藥物管理局、消費者安全委員會、民用航空委員會、州際商業委員會、農業部、郵政總署、聯邦儲備委員會等。州一級的行政執法機關，主要係指州檢察長辦公

室、州消費者保護機關和統一消費者信貸法行政長官。地方一級的則是指許多有關地方或市政府部門。

雖然中央機構內部已經十分注意部門之間的職能協調。例如，美國聯邦交易委員會內設機構有：競爭局、消費者保護局、經濟局、政策發展局、法律總顧問室和行政法官室。競爭局負責執行聯邦反托拉斯法，主要職責是制止危害市場自由競爭，確保品質、價格和服務的競爭以及經濟的總體正常運行。消費者保護局負責調查追訴違反《聯邦交易委員會法》第 5 條的行為以及執行其他消費者保護的法律。經濟局主要職責是通過調查，為執行機構提供經濟上和統計上的分析報告，使其順利地進行案件的調查和受理。政策發展局主要是協調上列三個機構的行動，提出長期規劃，以充分調動各機構的資源，為社會提供服務。法律總顧問室負責處理和協調有關法律問題。行政法官室主要是依照行政程式法、委員會的決議、政策指示和實務規範，負責準司法程序的審理和裁決工作(行政裁判)。

然而，行政權限的區劃，實際總是較理論上困難許多。以美國消費者信貸為例，其相關法規有 10 幾個，而且消費者信貸涵蓋了各種消費品交易活動和消費服務，涉及面很廣，執法機關為數眾多，例如《信貸機會均等法》之行政執法機關多達十幾個的情況並不罕見。美國採取的一個重要協調措施就是在該法中明確規定，由某個(或幾個)主要行政執法機關向國會定期報告該法執行情況。惟正如次級房貸所引發金融風暴凸顯的金融監管問題，美國金融監理制度屬於多元監理體制，除聯邦政府層級之五大銀行監理機關分別監管不同類型之商業銀行或儲貸機構外，尚有其他不同業別之金融主管機關，例如：證券主管機關(證券管理委員會，SEC)、商品期貨交易主管機關(商品期貨交易委員會，CFTC)及保險主管機關(州保險監理機關)等。此外，在風暴發生前，住宅金融之次級市場亦有不同監理體系，除證券管理委員會監督承作房貸證券化業務之民間資產管理公司外，尚有聯邦住宅金融委員會(Federal Housing Finance Board, FHFB)、聯邦住宅事業監理局(Office of Federal Housing Enterprise Oversight, OFHEO)及住宅暨都市發展部(Department of Housing and Urban Development, HUD)等 3 機關，負責監理政府贊助機構(GSEs，例如 Fannie Mae 與 Freddie Mac 及 12 家聯邦住宅貸款銀行《Federal Home Loan Banks, FHLBs》)。

是此，美國財政部於 2009 年 6 月 17 日公布的「金融監理改革計畫」，係歐巴馬政府為導正本次金融危機所造成廣泛傷害而全盤檢討研議之金融管理方案，期能建立一個簡化且有效率的金融監理新架構。該計畫設立「金融服務監督委員會」(Financial Services Oversight Council, FSOC)，以促進聯邦金融監理機關間之資訊分享與協調，依據金融機構的規模、槓桿操作以及與金融體系的相互關連性，經檢視有影響金融穩定之虞者(簡稱為「第一類金融控股公司」(Tier 1 FHC)，則將所辨識的相關風險訊息通知聯邦政府，並提供各監理機關間解決權責爭議之溝通聯繫機制。聯邦金融服務監督委員會將由財政部長擔任主席，並由聯邦政府、新

設之全國銀行監理局(National Bank Supervisor, NBS)及消費者金融保護局(Consumer Financial Protection Agency, CFPA)、證券管理委員會(SEC)、商品期貨交易委員會(CFTC)、聯邦存款保險公司(FDIC)及聯邦住宅金融局(Federal Housing Finance Agency, FHFA)等 7 位聯邦金融主管機關之首長共同組成，並由財政部提供常任幕僚。草案中並賦與該委員會蒐集金融機構資訊之權責，並將新生風險洽請相關監理機關注意。⁶⁰

一般而言，美國行政執法機構的主要職責在於發現、糾正、適時阻止違法行為、為消費者尋求補償、重罰遏制類似行為發生。為實現上述目的，行政執法機關可以行使下列 12 項權力：調查權、責令停止違法行為、申請禁止令或公告令、責令更正；責令終止(取消)不合理契約(條款)、責令賠償權、罰款、提起民事訴訟、提起刑事訴訟、吊銷許可證或執照、制定貿易規則、緊急扣押財產等強制措施。美國聯邦交易委員會根據聯邦交易委員會法第 5 條得對商業活動及影響商業活動的各種不正當競爭方法進行管制，而其傳統的執法手段則是發布禁制令/行為令，惟因係事後、針對單個案件發布的，而且未能填補消費者所受之損害，故到 20 世紀 70 年代，聯邦交易委員會開始責令企業經營者發布更正廣告或責令恢復原狀；1975 年馬格努森-莫斯擔保法規定，聯邦交易委員會可以制定適用於全國的貿易規則，並且可以民事賠償填補消費者損害。20 世紀 80 年代，其執法手段又有擴大，即處理欺詐行為時，可以向法院申請暫時或永久性禁令，例如令違法者暫停生產經營或取消其生產經營資格，同時凍結違法者的財產並要求補償消費者。

雖然 1789 年美國憲法即確立分權之聯邦體制，聯邦政府與各州政府共同分享權力，彼此各有權限，互不侵犯。中央享有憲法列舉的權限、地方則概括擁有未列舉予聯邦政府之權力。然若涉及聯邦與各州間權限爭議時，則由屬於聯邦政府最高法院為最後決定者，亦即聯邦最高法院對於涉及聯邦憲法爭議之各州最高法院的司法判決擁有否決權。惟聯邦與州的執法權限，還是在許多中央與地方政治力量的消長中，產生變化。20 世紀 80 年代以前，州和地方行政執法機關還作為聯邦執法機構的後備和補充；但是，隨著聯邦執法機關弱化的趨勢，州和地方的行政機構愈形活躍，以廣告為例，事前管制方式如各州自訂食品、藥物廣告的特別規範、公布虛偽不實廣告之類型等，甚至透過營業許可之權限，對企業經營者進行控管；在消費糾紛發生後，則受理消費者申訴，進行調查、協調以及對於違法業者由州檢察長提起訴訟。惟美國最高法院亦曾以對聯邦與州的權限作出解釋，認為聯邦政府有權管理任何具有跨州性質的交易。

雖然美國有些消費糾紛係由消費者提起訴訟來解決，但行政手段仍然是美國消費者保護法律制度的重要組成部分。絕大多數消費者保護法規都規定了有關行政機構的執法權。美國的行政執法的特點是由行政機關提起訴訟來進行，某些行

60 謝人俊，美國金融監理制度改革方案。<http://www.cbc.gov.tw/public/Attachment/02616211671.pdf> (最後瀏覽日，2010/8/25)

政執法實際上就是由州檢察長提起民事或刑事訴訟。一般而言，絕大多數消費者保護法既規定了消費者個人訴訟權又規定了行政執法權，二者相對獨立，互不影響。綜上所述，美國消費者行政保護機構普遍具有廣泛的行政執法權，通過行使調查權、發布禁令等方法，能夠直擊侵害消費者行為的要害，在美國的法律制度和行政管理體制框架內，以提起保護消費者的訴訟為特色，將司法與行政有機地聯結起來，發揮消費者行政保護的作用。

第三節、日本

一、關於日本消費行政之演變過程⁶¹

日本消費行政機關在中央始於 1955 年國民生活審議會（經濟企劃廳），以此作為消費者保護之諮問機關。而地方之消費行政機關則於 1961 年，由東京都設置消費者經濟課，於 1970 年設置特殊法人國民生活中心（於 2003.10 成為獨立之行政法人）作為地方消費者諮商機關。地方的消費者中心⁶²主要業務為，接受消費者的諮商、諮詢與蒐集消費糾紛之資訊，並進行消費者教育。

表 4-2 日本消費者政策發展階段（本計畫自行繪製）

年代	特徵	手法	規範	主體	法規範
1945-1950	以產業振興之觀點來制定消費政策	以業法出發	公法	行政	食品衛生法 藥事法 工業標準化法
1960-1980	為消費者保護成立特別行政措施	以消費安全作為行政規範之中心	公法	行政	電器用品取締法 分期付款販賣法 家庭用品品質表示法 消費者保護基本法
1980-2000	司法重視	藉由消費者向法院提起訴訟	民法	消費者	投資顧問業法 訪問販賣法 製造物責任法 特定商取引法 消費者契約法 金融商品販賣法

61 池田清治，「消費者庁及び消費者委員会設置の意義と経緯」現代消費者法 5 號，4-5 頁。

62 日本全國共設有四百多個消費者中心。

2000 以後 至今	市場重 視	利用市場機制進 行消費者保護	公法 民 事 法 自 主 規 範 (企業 社 會 責任)	企業・ 消費者	電子消費者契約特 例法 食品安全基本法 公益通報者保護法 金融商品取引法
---------------	----------	-------------------	---	------------	--

目前日本中央政府消費者行政體系，主要由以下之機關所負責：

(一) 內閣府

消費者行政涉及各部門，為保護消費者，應由各省、廳、委員會等主管機關，各自就所掌管之事務研擬政策及採取必要具體的消費者行政措施。但此種基於行政機關組織及職掌上之分工，而分別由各省廳委員會長館消費者行政之多元化行政保護或行政規制，難免會發生主管機關間積極或消極之權限衝突及政策不一貫甚至相互矛盾之問題。為健全消費者保護行政體制，消弭消費者行政主管機關間之積極與消極權限衝突，進而就消費者保護基本政策及相關措施作整體及一貫之配合調整，強化消費者行政之功能，當然有一超然跨省、廳、委員會之機關負責總成立之必要。此項工作原由經濟企劃廳擔任，經濟企劃廳係於 1965 年設立國民生活局，正式展開並執行有關消費者行政之政策研擬及各項措施暨計劃之綜合調整工作。此外，經濟企劃廳尚掌理消費者保護會議及國民生活審議會之庶務工作，由經濟企劃廳國民生活局負責辦理。日本中央政府行政組織改革，除將原總理府更名為內閣府外，為使其能充分發揮作為行政中樞之機制，因此更強化了其政策擬定與統合調整之功能，在消費者行政方面，係將原由經濟企劃廳所掌管之一切有關消費者行政之政策研擬、各項措施、計劃之綜合調整工作，全部移至內閣府。詳言之，即以消費生活及市民活動有關措施為中心之國民生活安定及提升作為其主要任務之一，至於原隸屬經濟企劃廳之國民生活局，則改隸屬內閣府，負責辦理內閣府所掌管之消費者行政事務，其組織及業務容下所述。

(二) 消費者廳⁶³

於 2008 年 6 月之內閣會議通過後決定設置，此機關之設置使得日本消費行政跨出新的境界。其目的有三：

1. 政策之立案與規範的一元化

即透過消費者廳與其他機關權限的調整，賦予消費者廳具有對於消費者政策

63 消費者廳與消費者委員會同時於 2009.9.1 開始成立運作

的企劃、立案及執行之權。

2. 資訊的一元化

依據日本的消費者安全法於重大的消費事故發生時，政府行政機關首長、都府道縣知事、市町村長、國民生活中心首長等，要將關於該情報直接向消費者廳通報。即將民間與官方關於事故資訊集中到消費者廳。

3. 諮商窗口的一元化

即消費者可在全國各地都有設置的消費者中心的諮商的窗口得到諮詢，或者撥打 0570064370 電話也得以與各地的消費者中心連線而得到諮商。並透過網際網路的串聯各地的消費資訊得以互相交流。

關於消費者廳之定位，日本與我國一樣，政府機關各依其業務性質，設有不同之省以掌管相關業務，各省在自己的主管業務當中，其消費者行政措施也面臨如何在發展與扶植產業之既定政策，與保障消費者權益兩者之間，求取平衡之課題。依照消費者基本法，日本各省紛紛成立負責消費者行政之部、局、處、室，如農林水產省之消費安全局、厚生勞動省之食品全部等均屬之。

消費者廳隸屬於內閣府之外局，其與國土交通省或環境省不同，並不以扶植或發展產業為主要目的，而是以單一掌理消費者政策為目的，故從「基本政策目的或價值體系」之觀點，符合成立獨立省廳之原則，但這並非意謂原先各部會內所設消費者行政之部、局、處、室，已無存在之必要。在掌理各相關產業之省內，仍有從消費者政策之觀點，發揮檢核機制之必要，因此，伴隨消費者廳的設置，各省內現存掌理消費者行政部門，不僅不應廢除，還應與消費者廳積極合作，於各省內推動消費者政策之執行。

依照中央省廳等改革基本法之規定，作為各府省外局所設置之廳，共有三種類型：

- 大臣廳：作為內閣府之外局而設之廳，法律規定以國務大臣為其首長。
- 政策廳：因應特殊需求，主要負責政策擬訂，作為內閣府或各省之外局所設置之廳；
- 執行廳：主要為負責政策執行而設之廳⁶⁴。

而上述政策廳應符合其要件：

- 負責之事務或事業，其內容及性質，與該各該部會之其他事務或事業，得以明確區分，並具整體性；
- 政策立案並不在內局進行，而由外局負責，以此種方式凸顯與其他事務或事業有採取不同方式之必要性；

64 邱惠美，日本消費者廳之成立，消費者保護研究第 15 輯第 129 頁

- 負責之事務或事業，無法予以獨立行政法人化，亦無法將業務大幅縮小。

由於消費者廳符合前述政策廳三項要件，應歸類為政策廳。消費者廳不僅具有法律執行之機能，亦被定位為具有企劃立案機能之政策廳，意謂消費者廳具有消費者行政司令台之地位，其所掌理事務範圍，包括消費者行政之相關法令之企劃立案，意義深遠。今後，消費者廳在標示、交易安全等領域，將可採取橫向立法方式，更有系統地投入消費者保護之業務。

消費者廳主要職掌為：

- 推動與消費者利益之維護及增進有關之基本政策之企劃及立案。
- 依消費者安全法規定，確保消費者安全之相關事項。
- 由各省廳移管之有關標示、交易安全關係法律事務⁶⁵。
- 推動與物價、公益通報者保護及個人資料保護有關之基本政策之企劃及立案。

藉由主管消費者安全表示法或標示、交易、安全等法律，消費者廳可以統一蒐集、分析消費者事故等資訊，並依主管法律之規定，迅速採取因應措施。法律如有規定其他省廳應採取之因應措施時，為消費者廳主事大臣之內閣總理大臣，應依消費者安全法規定，對各省廳要求採取一定措施，藉由親自處理各省廳間灰色地帶案件之方式，發揮其司令台指揮監督及發號司令之功能。消費者廳所掌理事務屬分擔管理事務。由於負責消費者廳之內閣總理大臣，其權限之行使亦屬分擔管理事務，故就消費者廳之事務而言，於行政組織法上，內閣總理大臣與各省大臣立於平等之地位。從而內閣總理大臣依消費者安全法第 14 條第 1 項，要求各關係行政機關協助，或依同法第 16 條第 1 項，要求關係大臣採取相關措施，或依同條第 2 項規定，要求關係大臣提出報告，均無法律上之拘束力，理論上是可能被拒絕的。然而，內閣總理大臣不僅為內閣府之首長，亦為內閣之首長，有權任命各省之國務大臣，故實際上各大臣不太可能拒絕其要求。

消費者廳打著「消費行政一元化」之口號而成立的消費者廳，運作已經滿一年了，其目前主要之成果可歸納如下⁶⁶：

- 基於消費者安全法消費者廳要將其所蒐集分析關於消費者重大事故等向內閣總理大臣報告，再由內閣總理大臣向國會報告。藉由此項由地方到中央的資訊通報系統，使得中央能根據現狀檢討改善，採取必要之因應措施，以防止事故之再度發生。
- 對於共管法令之主管機關之合作以及配合之要求。例如、軟性之隱形眼鏡所引發角膜感染事件，消費者廳一方面對消費者發布注意清潔液的正確使

65 邱惠美，日本消費者廳之成立，消費者保護研究第 15 輯第 125 頁。

66 參照消費者庁編「消費者事故に関する情報の集約及び分析の取りまとめ結果の報告」(2010.6)

用方式之訊息，另一方面也要求厚生勞動省，關於使用清潔液之正確方式提出因應措施。

- 所為之行政處分。如針對不當標示之業者（違反不當景品類及不當表示防止法第 6 條），予以行政處分（6 件）

（三）消費者委員會(第三者機關)

消費者委員會是獨立於消費者廳之外，負有監督功能的獨立機關。由外部之學者專家所組成。其定位，依照原先內閣提出之消費者廳設置法，消費者廳設有消費者政策委員會，該委員會雖然名為委員會，但不是內閣府設置法第 49 條第 1 項所定外局之行政委員會，而係同法第 54 條規定之審議會。然而，依眾議院之修正，消費者政策委員會不僅改名為消費者委員會，且非設於原先所規劃之消費者廳，而係依內閣府設置法第 37 條第 1 項之規定，成為設於內閣府本部之審議會。由於原先規劃消費者政策委員會為消費者廳之審議會，委員及事務局職員之任免權，由消費者廳官長行使之。但現今消費者委員會已移設於內閣府本部，委員及事務局之任免權，即改由身為內閣府首長之內閣總理大臣行使之。

職權

1、審議會的功能

消費者委員會就內閣總理大臣、關係各大臣或官長之諮詢，關於重要事項，有加以調查審議諮詢之機能，不僅如此，關於重要事項，也有向內閣總理大臣以及關係各大臣或官長陳述意見之建議機能。因此，對消費廳官長，得主動提出建議（消費者廳及消費者委員會設置法 6 條第 2 項 1 號）。

2、監視之功能

依照消費者安全法第 20 條規定，對內閣總理大臣有勸告之權限，並得就其基於該勸告所採取之措施，要求提出報告（消費者廳及消費者委員會設置法 6 條第 2 項 3-4 號）。由於內閣總理大臣對各省大臣，得要求採取必要措施，而消費者委員會得對內閣總理大臣有勸告之權限，於內閣總理大臣怠於要求各省廳採取必要措施時，消費者委員會當然能勸告內閣總理大臣，發動要求各省採取必要措施之權限（消費者廳及消費者委員會設置法 7 條第 1 項）。再者，消費者委員會得依消費者廳及消費者委員會設置法之規定，處理被授權之事項。而關於消費者委員會之委員，法律明定應獨立行使職權。又，消費者委員會對關係行政機關之首長，得要求其報告、提出資料、陳述意見、說明或其他必要之協助。

由此可以看出消費者委員會於任何時候，均有建議機能，得隨時為勸告，並得就基於該勸告所採取之措施，要求提出報告，其所能發揮之督導統合機能相當大。

至於消費者廳及消費者委員會之關係，兩者在行政組織上的位階是相同的。而消費者廳的主要是做為一個總司令塔功能；而消費者委員會主要是做為一個監

督的功能，如同車子的兩輪相輔相成來進行消費者行政之工作⁶⁷。

（四）國民生活中心

國民生活中心成立之依據國民生活中心法，成立於1970年之營利特殊法人，全部由政府出資。在2003年10月依法改為獨立行政法人，國民生活中心設置會長1人，理事人1人、理事五人以內及監事2人以內，作為負責人。會長、理事長及監事，由內閣總理大臣任命之；國民生活中心另外設置營運協議會作為諮詢機關，以30人以內之委員組織之，委員在經內閣總理大臣認可後，由會長任命。

國民生活中心被定位為「消費者保護之核心機關」，從事關於ADR、資訊之蒐集以及支援地方消費行政之核心機關。故以有助於國民生活之安定及提升，從事有關國民生活之資訊提供及調查為目的，期望其就有關國民生活之資訊情報，不論在蒐集、分析、評價及提供等各方面，均能發揮綜合的、中樞的機能之中央機關。其業務主要有：1、普及啟發業務，乃在對消費者為教育宣導，提供容易瞭解並有助於防止被害進而得以提升生活品質之知識及資訊。2、諮詢及為害資訊情報業務，接受消費者之申訴或諮詢、蒐集各種有關商品或服務為害事故之資訊，建立危害資訊系統及預警制度。3、資訊管理業務，蒐集並提供各種有關國民生活之文獻資料，建立有關各種消費生活問題之電腦系統及網際網路，透過「全國消費生活情報網路系統(PIO-NET)」將國民生活中心與各地方政府之消費生活中心，以電腦網路連線方式加以結合。4、生活研究及調查業務。5、商品檢驗測試業務，設有各種先進的檢驗測試室，進行「商品比較檢驗測試」、「商品苦情處理檢驗測試」及「有害關連商品自主調查檢驗測試」。6、教育研修業務，對從事消費者保護業務之相關人員，從事專業之教育訓練，舉辦研討會。

國民生活中心雖然非政府之行政機關，亦非政府之附屬單位，但因其在消費者行政上負有極為重要之職責，係具有極為強烈公益性之特殊法人，自應加以特別監督。故國民生活中心法除就其財務及會計是項設有特別規定外，關於其監督亦設有概括規定，即國民生活中心由經濟企劃廳長官監督之，經濟企劃廳長官為實施國民生活中心法認為有必要時，得對於中心為有關業務監督上所必要之命令，並得對中心命令其為有關業務之報告，或派其職員進入中心之事務所，檢查業務狀況、帳簿、文書或其他物件。至於有關國民生活中心之事項，實際上是由經濟企劃廳國民生活局消費者行政第二課主政。日本中央政府行政組織改革後，國民生活中心之地位、組織、任務、功能及運作方式，均未改變，僅其監督機關隨經濟企劃廳之併入內閣府，而改由內閣府監督。

詳細介紹國民生活中心之業務，可分為下列8點：

1、蒐集及提供消費資訊

67 現代消費者法，5號，17頁。

國民生活中心經由消費者線上蒐集資訊，該網路連接全國地方消費者中心和相關合作之醫院。這個稱 PIO-NET 的電腦資訊系統，儲存有關國民生活中心及地方消費者中心的消費者申訴與諮詢及事故商品的資料。這些資料經過分析後，提供給一般的消費大眾、媒體及相關的政府機關參考，而地方消費者中心也運用這套系統回應消費申訴及諮詢。而這套系統的組成如下列：

(1) 消費生活諮商諮詢系統

為 PIO-NET 的主系統，他的資料來自全國各地方消費者中心。

(2) 受害資訊系統

此系統為蒐集危害消費者生活及導致消費者受害的商品事故資訊而建立的。這系統的資料，來自全國各地方消費者中心及 20 個合作的醫院。

(3) 案例資訊系統

本系統係與司法官和律師合作，蒐集與消費者事務相關的司法判例，提供作為諮商和研究的參考。

(4) 商品測試資訊系統

為蒐集將被國民生活中心及地方消費者中心運用來處理消費申訴的商品測試資訊。每一個商品的資料包括有細部得報告及商品的照片。

2、消費者諮商

國民生活中心所接受及處理申訴及諮詢案件，雖然主要是與消費相關的議題，但也有一些議題是與一般國民生活有關，這些案件會由在這領域學有專精的消費諮詢專人，以客觀的態度來回答及處理消費者在消費生活各面向的諮詢及申訴案件。除了處理消費者的申訴及諮詢外，國民生活中心也協助處理地方消費者中心難以處理的案件。

(1) 處理消費申訴與諮詢

在消費諮詢及調查部，從星期一到星期五每天有 3 到 4 位諮詢專人以電話受理消費申訴與諮詢。

(2) 處理第二次申訴案件

在接獲第二次申訴案件後，國民生活中心依下列方式處理：

- 提供地方消費者中心處理建議(此為優先處理方式)
- 與地方消費者中心共同處理
- 接手並嘗試解決案件
- 處理困難案件

當國民生活中心接獲較難處理、特別是有關法律與技術的案件時，為了有助於解決問題，該中心會洽詢律師和專門人員。

(3) 消費者問題 Email

國民生活中心在 2002 年中心的網站上開始提供消費者問題的 Email 服務，他的目的是支援消費者問題的處理。

(4) 消費申訴處理特別委員會

為了處理無法依一般正常程序解決的案件，國民生活中心於 1995 年 9 月設立「消費申訴處理特別委員會」。當該中心遭遇到非常難處理的案件時，該中心的首長就會諮詢這個特別委員會，請該委員會從一個公平中中立的立場給予建議。

3、公共關係與消費者教育

由於國民生活中心處理消費者問題及其他更廣泛地與人民福祉有關的問題，所以該中心致力於提供與全體國民有關問題的資訊，以激勵及提升消費者自覺意識並防止消費者受害事件的發生。國民生活中心並運用雜誌、記者會、電視等辦理宣導。

4、商品測試

國民生活中心從事科學可信的商品測試工作，是為了便利處理與商品有關事故的申訴案件之處理、調查商品事故發生的原因、救助商品事故受害的消費者、防止商品事故受害者事件的發生、防止類似商品事故的發生。所有測試內容結果將透過雜誌網站及電視節目予以發布。

5、教育訓練

國民生活中心辦理許多教育和訓練活動，以培訓地方消費者中心之職員及諮詢人員、消費者及企業員工，以增加他們在不同消費議題的消費知識及專業。特別地，該中心為了減少國民受害事件及更有效率的提供觀念給受害消費者，正致力於改進預防措施。為了掌握資訊科技，該中心也開始提供解決與網路有關問題的新方案。除此之外，該中心也建立了消費諮詢專門人員的認證制度，以提供消費者中心消費諮詢所需的資訊。

6、研究與調查

該中心也出版「國民生活研究」季刊，登載研究成果。

7、消費者 ADR 之業務

基於消費紛爭小額性、資訊、交涉力不對稱之情形，為求消費紛爭之迅速解

決的 ADR 被視為消費紛爭解決之利器之一。於 2009 年 4 月開始實施之「消費者 ADR」⁶⁸，即為國民生活中心重要職權之一。所謂「消費者 ADR」，即是透過設置於國民生活中心的「紛爭解決委員會」對於重大消費紛爭進行解決。

8、對地方消費行政之支援

為促進地方消費行政之活性化，由國民生活中心派遣專門諮商專家到各地消費者中心巡迴訪問，並親臨現場協助地方消費者中心之民眾諮商以及問題之解決建議，提升現場諮商人員之素質。此外為地方之培養高素質之諮商人才，國民生活中心在全國各大都市展開實施諮商人員講習⁶⁹。

(五) 地方消費行政-消費者生活中心之設置⁷⁰

日本於全國都道府縣以及主要之市村町設置約 450 個消費者生活中心。由具有專門知識之消費者生活諮商人員接受消費者之陳情與諮商並對之進行建議與斡旋。2007 年 1 年內約受理 104 萬件之陳情與諮商。

都道府縣以及主要之市村町所設置的消費者生活中心各自訂立「消費者生活條例」，依據該條例被授權對於物價或不當標示或不當交易等有檢查及監視之權。自從中央消費行政一元化之後，認為有必要更強化或擴充地方消費行政，由國家對於地方自治團體大幅增加預算，以強化地方消費行政之功能。中央政府透過「地方消費者行政活性化交付金」分為 3 年投入 260 億的資金，作為⁷¹

- 強化消費者生活中心業務
- 提升消費者諮商事業
- 對於消費者諮商人員之養成費用
- 提升生活諮商人員素質之費用
- 強化廣泛之消費諮商機能事業

68 關於日本「消費者 ADR」詳後敘之。

69 2009 年在全國 6 大都市實施 4 周之免費研修訓練。參考田口義明、林大介，「消費者行政の充実に向けた国民生活センターの役割」，現代消費者法 5 号，33-34 頁。

70 消費者法講義，73 頁。

71 池本誠司，「地方消費者行政の総合的な拡充強化に向けて」現代消費者法 5 号，35 頁。

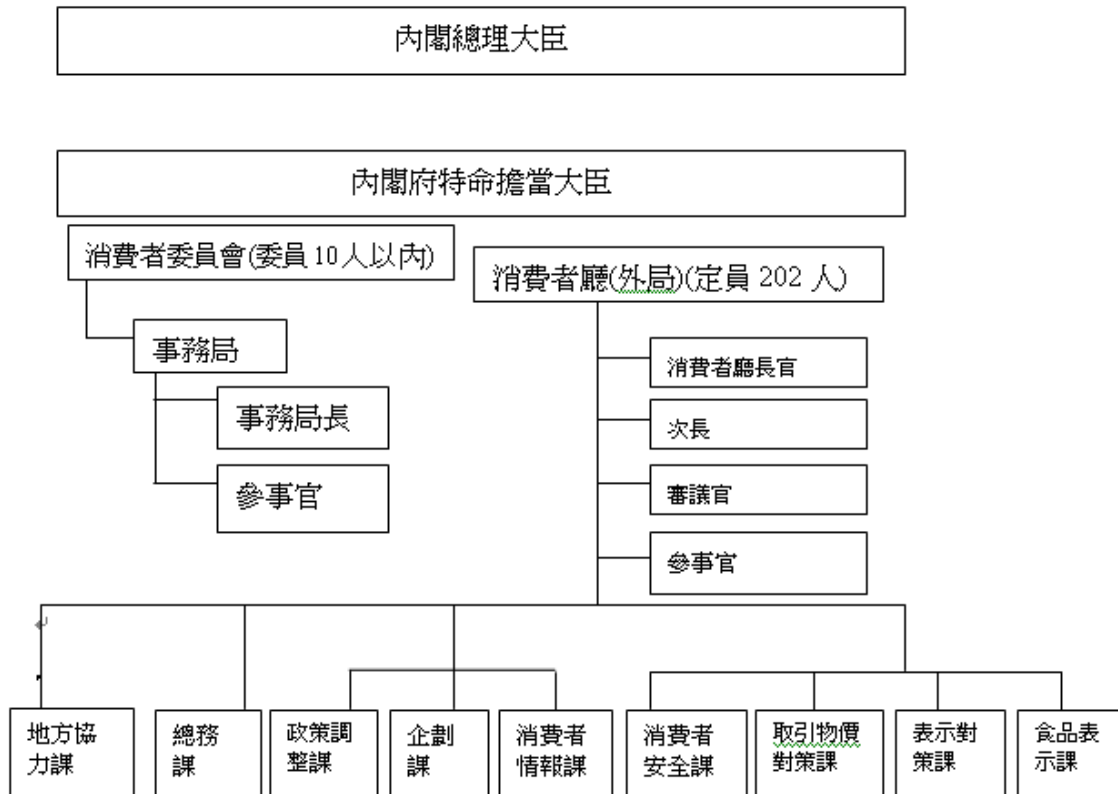


圖 4-7 日本消費者廳及消費者委員會相關之組織圖⁷² (本計畫自行繪製)

二、日本消費行政今後所面臨之課題

對於跨入新的境界之消費者政策，消費者廳及消費者委員會擬定了消費者基本計畫⁷³，預計從 2010 起五年內陸續推動此項計畫。此項計畫主要方向為：消費者權利之尊重及消費者自立之支援，與地方公共團體即消費者團體之合作協助確保提升消費者政策之實效性、以及因應經濟社會發展。

(一) 關於政策之立案與規範的一元化

發揮消費者廳主導的功能，推進各項跨領域之政策。增加執行方面之人力

(二) 資訊的一元化

情報資訊源尚不足夠，意即事故資訊分析與提供尚不足夠

(三) 諮商窗口的一元化

如何促使地方消費行政之活性化

(四) 組織問題

■ 檢討消費者委員會委員之專任制⁷⁴ (目前為兼任制)

委員均為兼任制，無法全力投入，2 年後檢討成為專任制之可能性。此

⁷²地方協力課，2010.2 月設置，提供對於地方消費者行政企劃及支援並負有對於國民生活中心監督之責。

⁷³ 於 2010.3.30 內閣會議通過關於消費者基本計畫。

⁷⁴ 現代消費者法，5 號，17 頁。

外逐漸增加工作職員之人數。

■ 就消費者相關之法律，檢討消費者廳之參與度

目前消費者廳所主管之法令有 30 個左右，在金融領域的糾紛上不足以因應，應該逐步檢討在金融領域之參與度。

■ 檢討消費者廳、消費者委員會及國民生活中心的體制

■ 檢討國民生活中心法律之定位及諮商人員待遇、其對於地方自治團體之支援方式

■ 檢討對於地方消費者團體之支援方式

對於民間消費者團體給予必要之財政上之援助。

三、日本消費行政今後之展望與規劃⁷⁵

於新制定的消費者基本計畫中，關於因應國際消費紛爭之因應有下列具體之措施：

- (一) 透過 OECD (經濟合作開發組織) 的消費者政策委員會 (CCP⁷⁶)，比較加盟國間對於消費者問題解決機制之現狀，關於產品安全等資訊之交流分享，積極進行消費者問題之檢討以謀求共同之解決方案。
- (二) 就地區間之消費紛爭，主要以日韓中為主，透過雙方外交管道進行對話，強化國際上之合作。
- (三) 透過「消費者保護及執行之國際網際網路 (ICPEN⁷⁷)」，強化國際法律執行機關之合作。並蒐集國際間之消費紛爭案例，彼此互相交換資訊。
- (四) 對於個案之發生之因應則透過對外之大使館，以強化與各國府間之聯絡來進行解決。
- (五) 藉由「進口商品之指導計畫」，與進口國之政府以協議或透過外交使館方式在當地進行調查，以強化對於進口食品性之監督。

第四節、中國大陸

一、消費者保護行政組織架構

在中國大陸許多國家行政機關中，與消費者保護關係最為密切的是國家工商管理、質量監督、衛生行政、物價管理、進出口商品檢驗檢疫以及行政監察等部門。簡要繪製其架構圖並介紹其職能如下：

75 參照『消費者基本計畫』，(平成 22 年 3.30，閣議決定)，54 頁。

<http://www.caa.go.jp/planning/index.html#m01> (最後瀏覽日，2010/8/25)

76 此委員會以對於消費者政策之調查研究及作成指針為目的，定期在世界各主要國家定期召開政府間的會議，原則上每年開 2 次會議。

77 該組織目前有 48 個會員及 2 個觀察員，主要在於處理跨境的電子商務交易中之執法事項，以及協助跨境消費爭議之處理。

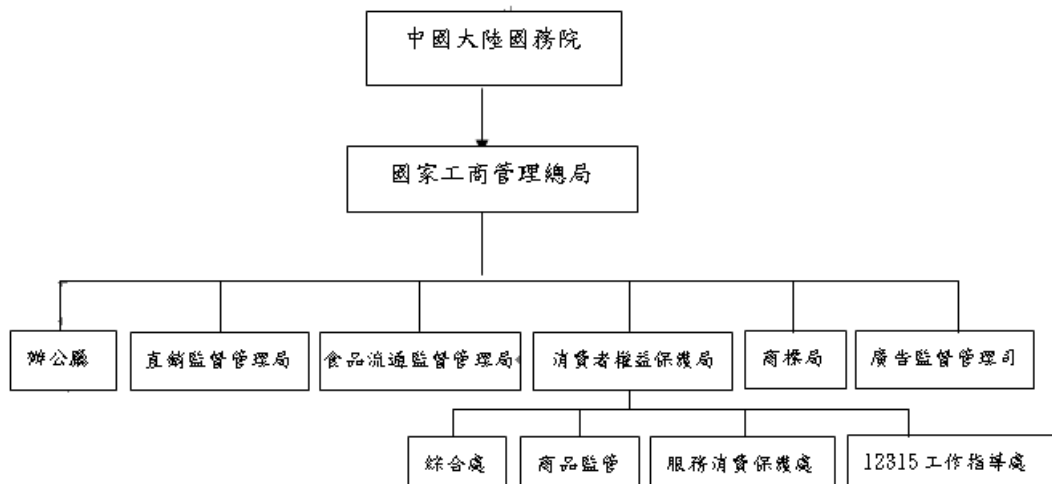


圖 4-8 中國大陸消費者保護行政組織架構圖（本計畫自行繪製）

（一）工商行政管理部門

即各級工商行政管理局，是國家對市場主體及市場活動進行綜合管理的行政機構，亦是保護消費者利益最主要的行政機構之一。其主要職掌包括：

1、制止壟斷和不正当競爭行為

在中國大陸，各級工商行政管理部門應設公平交易機構，專門從事反壟斷和反不正当競爭工作。依據中國大陸反不正当競爭法第 3 條規定，縣以上人民政府工商行政管理部門對不正当競爭行為進行監督檢查。工商行政部門在監督檢查不正当競爭行為時，有權按照規定的程序詢問被檢查的經營者、利害關係人、證人，並要求提供證明材料或其他有關材料，有權查詢、核實有關協議、帳冊、單據、文件、事件記錄、業務電腦和其他資料，有權檢查與不正当競爭行為有關的財務，必要時可以責令經營者說明商品的來源及數量、暫停銷售、聽候檢查並不得轉移、隱匿、銷毀該財物；還可以根據不正当競爭行為的性質、情節，做出責令停止違法活動、消除影響、沒收違法所得、罰款、吊銷營業執照等處罰；構成犯罪的移交司法機關追究刑事責任。

2、個體工商戶、個人合夥及工商企業之登記、監督、管理。

根據中國大陸之法律規定，任何個體工商戶、個人合夥及工商企業籌建、開業、歇業、分立、合併、遷移、終止以及重要事項的變更，均應至工商行政部門辦理登記手續。企業開業、分立應辦理開業登記，於登記後取得營業執照方得進行生產經營活動；企業歇業、撤銷、破產或合併，應當辦理註銷登記；企業重大事項發生變更，例如性質、經營範圍、場所變化和分支機構的設立，應當辦理變更登記。

3、市場監督管理

工商行政管理部門依法可以對市場進行全面的監督、管理、禁止與取締，從農副產品、小商品市場、各種專業市場、生產資料、資金、勞務技術信息、房地產市場等，均係其監督之範圍。

4、廣告監督管理

根據中華人民共和國廣告法之規定，工商行政管理機關是廣告監督管理的機關。通過對廣告的監督管理，可以發揮廣告促進生產、擴大流通、便利群眾之優點，並防止經營者利用虛假廣告損害消費者之權益。

5、商標管理

依據中國大陸商標法之規定，工商行政管理部門商標局主管全國商標之註冊及管理。商標對於消費者在選購商品時，是判斷產品質量與經營者信用良窳之重要參考指標。

6、查處打擊投機倒把行為

根據中國大陸《投機倒把行政處罰暫行條例》規定，工商行政管理部門得根據各種投機倒把行為之性質、情節不同，分別給予通報批評、限價出售、強制收購、沒收非法所得、沒收用於投機倒把的物資、沒收銷貨款、罰款、責令停業、整頓、吊銷營業執照的處罰。

在行政工商管理部門下之消費者權益保護局，乃負責擬訂保護消費者權益的具體措施，辦法，承擔流通領域商品質量監督管理工作，發展有關服務領域消費維護工作，查處假冒偽劣等違法行為，承擔指導消費者諮詢，申訴，舉報受理，處理和連絡體系建設工作。承擔總局交代之事項。

（二）物價管理部門

物價管理部門在中央主要是國家發展與改革委員會，職責包括擬定並組織實施價格政策、綜合分析價格政策之執行效果、監督檢查價格政策之執行、制定和調整少數由國家管理的重要商品價格和重要收費標準。在地方各級人民政府一般設有物價局負責本地區物價管理的工作，包括：

1. 貫徹執行國家的價格法律、法規、規章和方針、政策，負責組織實施國務院價格主管部門制定的商品、服務價格和行政事業性收費規定。
2. 研究、制定本地區價格改革計畫以及價格改革中長期規劃與年度工作計畫；負責研究起草和組織實施本地區地方性價格、收費法規和規章；負責受理和組織、指導本地區價格行政復議和價格行政訴訟。

3. 負責本地區價格總水平的調控和綜合平衡；研究提出本地區價格總水平調控目標及價格調控措施；負責價格調節基金之徵收、使用和管理；參與政府價格調控措施的研究和實施，參與建立重要商品儲備制度並制定相關管理辦法。
4. 負責執行本地區重要商品和服務價格的定價目錄與管理辦法。負責管理人民生活必需品、自然壟斷經營商品、重要公用事業、重要公益性服務等商品和服務之價格，研究制定實行政府訂價和政府指導訂價商品和服務價格的管理辦法、作價原則和作價方法；協調、管理、引導已開放之商品和服務的價格。
5. 負責管理本地區行政事業性收費、建立健全並組織實施收費許可證制度和收費年度審驗制度。
6. 負責本地區價格監測體系和價格信息網絡建設工作。
7. 負責組織、指導、協調本地區價格監督檢查工作，依法查處價格、收費違法行為。
8. 指導、協調和監督各業務主管部門的價格工作，處理價格爭議，指導行業組織的價格工作。
9. 負責本地區重要的農副產品、工業品、公用事業、房地產的價格、成本和流通費用的調查工作。
10. 負責對價格認證機構的監督管理，負責對涉案物品的價格認證工作，指導價格諮詢、服務等價格事務工作。

（三）質量監督與檢驗檢疫部門

2001年4月，中國大陸的國家質量技術監督局與出入境檢驗檢疫局合併，成立國家質量監督檢驗檢疫局，是主管質量、計量、出入境商品檢驗、出入境衛生檢疫、出入境動植物檢疫與認證認可、標準化等工作，同時行使行政執法職能的直屬機構。中國大陸國家質量監督檢驗檢疫局職責包括：

1. 組織起草有關質量監督檢驗檢疫方面的法律、法規草案、制度，研究擬訂方針政策，制定、發布有關規章、制度；組織實施相關法律、法規、指導、監督行政執法工作；負責全國有關之技術法規工作。
2. 宏觀管理和指導全國質量工作，研究提高質量水平的發展策略，組織實施《質量振興綱要》，組織推廣先進質量管理經驗和方法，推進名牌戰略之實施；會同有關部門建立重大工程設備質量監理制度；負責組織重大產品質量事故之調查；依法負責產品防偽的監督管理。
3. 統一管理計量工作。推行法定計量單位與國家計量制度，組織建立、審批和管理國家計量基準和標準物質，制定計量器具的國家檢定系統表、檢定規程和計量技術規範，組織量值傳遞。負責規範和監督商品量的計量行為。
4. 擬定出入境檢驗檢疫綜合業務規章制度；負責口岸出入境檢驗檢疫業務管理；負責商品普惠制原產地證和一般原產地證的簽證管理。

5. 組織實施出入境衛生檢疫、傳染病監測和衛生監督工作；管理國外疫情之蒐集、分析、整理，提供信息指導與諮詢服務。
6. 組織實施出入境動植物檢疫和監督管理；管理國內外重大動植物疫情的蒐集、分析、整理，提供信息指導和諮詢服務；依法負責出入境轉機因生物及其產品的檢驗檢疫工作。
7. 組織實施進出口食品和化妝品的安全、衛生、質量監督檢驗和監督管理；管理進出口食品和化妝品生產、加工單位的衛生註冊登記，管理出口企業對外衛生註冊工作。
8. 組織實施進出口商品法定檢驗和監督管理，監督管理進出口商品鑑定和外商投資財產價值鑑定；管理國家實行進口許可制度的民用商品入境驗證工作，審查批准法定檢驗商品免驗和複驗；組織進出口商品檢驗檢疫之前期監督和後續管理；管理出入境檢驗檢疫標誌、進口安全質量許可、出口質量許可，並負責監督管理。
9. 依法監督管理質量檢驗機構；依法審批並監督管理涉外檢驗、鑑定機構（含中外合資、合作檢驗、鑑定機構）。
10. 綜合管理鍋爐、壓力容器、電梯等特種設備的安全監察、監督工作，制定有關規章制度並組織實施；對鍋爐、壓力容器實施進出口監督檢查。
11. 管理產品質量監督工作；管理和指導質量監督檢查；負責對國內生產企業實施產品質量監控和強制檢驗；組織實施國家產品免驗制度，管理產品質量仲裁的檢驗、鑑定；管理纖維質量監督檢驗工作；管理工業產品生產許可證工作；組織依法查處違反標準化、計量、質量法律、法規的違法行為，打擊假冒偽劣違法活動。
12. 管理與協調質量監督檢驗檢疫方面的國際合作與交流；代表國家參加與質量監督檢驗檢疫有關之國際組織或區域性組織，簽署並負責執行有關國際合作協定、協議與議定書；審批與實施有關國際合作與交流項目。按規定承擔技術性貿易壁壘協議和衛生與植物檢疫協議的實施工作，管理上述協議的通報和諮詢。
13. 制定並組織實施質量監督檢驗檢疫的科技發展、實驗室建設規劃，組織重大科研和技術引進；負責監督質量監督檢驗檢疫的統計、信息、宣傳、教育、培訓及相關專業執業資格管理工作；負責質量監督檢驗檢疫之情報信息的蒐集、分析、整理，提供信息指導和諮詢服務。
14. 垂直管理出入境檢驗檢疫機構；對省（自治區、直轄市）質量技術監督機構實行業務領導。
15. 管理國家認證認可監督管理委員會（中華人民共和國國家認證認可監督管理局）和國家標準化管理委員會（中華人民共和國國家標準化管理局）。前者是國務院授權的履行行政管理職能，統一管理、監督和綜合協調全國認證認可

工作的主管機關；後者則亦是國務院授權的履行行政管理職能，統一監督、管理和綜合協調全國標準化工作的主管機關。

(四) 食品、藥品監督管理部門

2003年3月，中國大陸國務院在原有的藥監局基礎上，設立國家食品藥品監督管理局，做為國務院綜合監督食品、保健品、化粧品安全管理和主管藥品監督的直屬機構，負責對藥品的研究、生產、流通、使用進行行政監督和技術監督；負責食品、保健品、化粧品安全管理的綜合監督、組織協調和依法組織；開展對重大事故查處；負責保健品的審批。⁷⁸其職責包括：

1. 制定藥品、醫療器械、化妝品和消費環節食品安全監督管理的政策、規劃並監督實施，參與起草相關法律法規和部門規章草案。
2. 負責消費環節食品衛生許可和食品安全監督管理。
3. 制定消費環節食品安全管理規範並監督實施，開展消費環節食品安全狀況調查和監測工作，發布與消費環節食品安全監管有關的資訊。
4. 負責化妝品衛生許可、衛生監督管理和有關化妝品的審批工作。
5. 負責藥品、醫療器械行政監督和技術監督，負責制定藥品和醫療器械研製、生產、流通、使用方面的品質管制規範並監督實施。
6. 負責藥品、醫療器械註冊和監督管理，擬訂國家藥品、醫療器械標準並監督實施，組織開展藥品不良反應和醫療器械不良事件監測，負責藥品、醫療器械再評價和淘汰，參與制定國家基本藥物目錄，配合有關部門實施國家基本藥物制度，組織實施處方藥和非處方藥分類管理制度。
7. 負責制定中藥、民族藥監督管理規範並組織實施，擬訂中藥、民族藥品質標準，組織制定中藥材生產品質管制規範、中藥飲片泡製規範並監督實施，組織實施中藥品種保護制度。
8. 監督管理藥品、醫療器械品質安全，監督管理放射性藥品、麻醉藥品、毒性藥品及精神藥品，發布藥品、醫療器械品質安全資訊。
9. 組織查處消費環節食品安全和藥品、醫療器械、化妝品等的研製、生產、流通、使用方面的違法行為。
10. 指導地方食品藥品有關方面的監督管理、應急、稽查和資訊化建設工作。
11. 擬訂並完善執業藥師資格准入制度，指導監督執業藥師註冊工作。
12. 開展與食品藥品監督管理有關的國際交流與合作。
13. 承辦國務院及衛生部交辦的其他事項。

78 <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0001/> (最後瀏覽日，2010/6/18)

(五) 消費者權益保護局

中國大陸消費者權益保護局目前編制有 15 人，其中局長 1 人，副局長 2 人。綜合處：編制 4 人，其中處長 1 人，副處長 1 人；商品監管和服務消費保護處：編制 4 人，其中處長 1 人，副處長 1 人；12315 工作指導處：編制 4 人，其中處長 1 人，副處長 1 人。其業務，乃以擬訂保護消費者權益的具體措施、辦法；承擔流通領域商品品質監督管理工作；開展有關服務領域消費維權工作；查處假冒偽劣等違法行為；承擔指導消費者諮詢、申訴、舉報受理、處理和網路體系建設工作。另外，便是承辦總局交辦的其他事項。消費者權益保護局內設綜合處、商品監管和服務消費保護處、12315 工作指導處。⁷⁹

根據上述職責，消費者權益保護局內設 3 個職能處機構：

1、綜合處

- 負責擬定該局工作計畫、總結，起草綜合性文件，承擔發文的核稿工作。
- 負責文件運轉、資料、文書檔案管理、機要保密等工作。
- 負責該局會議組織、政務公開、政府資訊公開和資訊化工作。
- 研究擬定有關保護消費者權益的綜合性規章制度及具體措施、辦法。
- 承擔該局日常行政事務，辦理領導交辦的其他工作。

2、商品監管和服務消費保護處

- 研究擬定流通領域商品品質監督管理和有關服務領域消費者權益保護的規章制度及具體措施、辦法。
- 負責組織、指導流通領域商品品質監督管理和開展流通領域商品品質監測和監督檢查工作。
- 負責組織、指導開展對有關服務領域經營行為規範和監督檢查工作。
- 承擔服務領域消費維權工作。
- 承擔組織、指導查處假冒偽劣等侵害消費者合法權益案件的工作。
- 辦理領導交辦的其他工作。

3、12315 工作指導處

- 研究擬定有關受理和處理消費者諮詢、申訴、舉報及查處消費者合法權益案件的規章制度與具體措施、辦法。
- 承擔指導消費者諮詢、申訴、舉報的受理、處理工作。
- 承擔指導全國 12315 行政執法體系建設和 12315 資訊化網路業務應用和推廣工作。
- 承擔全國消費者諮詢、申訴、舉報資料的匯總、分析、管理和使用工作。

79 http://www.315.gov.cn/jgjs/201006/t20100630_91334.html (最後瀏覽日，2010/9/15)

- 辦理領導交辦的其他工作。

4、其他事項

- 將流通環節食品安全監督管理工作交由食品流通監督管理司承擔。
- 將流通領域商品品質監測中的食品品質監測以及食品安全快速檢測工作交由食品流通監督管理司承擔。

二、中國大陸消費者協會

另外，依據大陸消費者權益保護法第 31 條規定，其消費者組織有兩種：一是消費者協會，係指全國消費者協會和各地設立之消費者協會；二是其他消費者組織，亦指除消費者協會系統之外，由消費者依法成立，旨在維護自身合法權益的社會團體。且依據消費者權益保護法第 32 條規定⁸⁰，消費者協會擁有 7 項職能⁸¹，且消費者協會乃是由國家依法批准設立，全國性消費者協會是指中國大陸消費者協會，同時大陸地區各地皆設有地方性消費者協會，負責其轄區內、地方地方的消費者權益保護工作。甚至於同法第 43 條第 2 款亦規定唯有消費者協會可調解消費爭議，故大陸地區消費者保護團體之種類有單一化之現象。

中國大陸消費者協會的領導機構是理事會。理事會由各有關政府部門、人民團體、新聞媒體、各省、自治區、直轄市、副省級市消費者協會(委員會)以及各有關方面的消費者代表協商推薦產生。理事會全體會議每年召開一次。閉會期間，由常務理事會行使理事會職權。協會的日常工作由常設辦事機構承擔。秘書長、副秘書長專職管理。消費者協會秘書長為法定代表人。其組織機構示意圖如下：

80 消費者權益保護法第 32 條：消費者協會履行下列職能：（一）向消費者提供消費信息和諮詢服務（二）參與有關行政部門對商品和服務的監督、檢查（三）就有關消費者合法權益的問題，向有關行政部門反映、查詢，提出建議（四）受理消費者的投訴，併對投訴事項進行調查、調解（五）投訴事項涉及商品和服務質量問題的，可以提請鑑定部門鑑定，鑑定部門應當告知鑑定結論（六）就損害消費者合法權益的行為，支持受損害的消費者提起訴訟（七）對損害消費者合法權益的行為，通過大價傳播媒介予以揭露、批評。各級人民政府對消費者協會履行職能應當予以支持。

81 兩岸消費者保護法初探（下），程明仁，司法週刊，第 783 期，第 2 版。

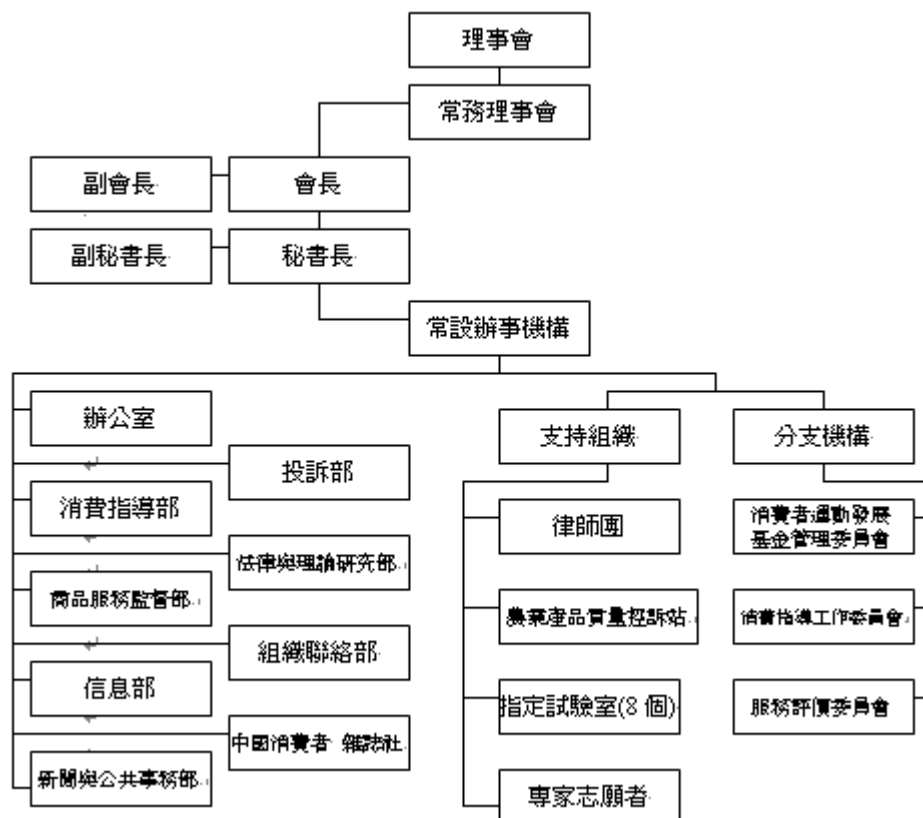


圖 4-9 中國大陸消費者協會組織圖（本計畫自行繪製）

有關中國大陸消費者協會的設置及分工，基本上照行政區域而設置，在全國設立消費者協會，各省，自治區，直轄市設立省，自治區，直轄市消費者協會，其下各行署設立地級消費者協會或地級市消費者協會，縣級設縣消費者協會，鄉鎮，街道亦設立相應的消費者協會，此外在有關居民聚住區，機關團體等單位還建立了消費者保護站或消費者投訴站。

表 4-3 中國大陸消費者協會沿革（本計畫自行整理）

中國大陸消費者協會	
性質	中國大陸消費者協會於 1984 年 12 月經國務院批准成立，是對商品和服務進行社會監督的保護消費者合法權益的全國性社會團體。
宗旨	中國大陸消費者協會的宗旨是：對商品和服務進行社會監督，保護消費者的合法權益，引導廣大消費者合理、科學消費，促進社會主義市場經濟健康發展。
經費	中國大陸消費者協會的經費由政府資助和社會贊助。

法定職能	<p>根據《中華人民共和國消費者權益保護法》，中國大陸消費者協會及其指導下的各級協會履行以下7項職能：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、向消費者提供消費資訊和諮詢服務； 2、參與有關行政部門對商品和服務的監督、檢查； 3、就有關消費者合法權益的問題，向有關行政部門反映、查詢，提出建議； 4、受理消費者的投訴，並對投訴事項進行調查、調解； 5、投訴事項涉及商品和服務品質問題的，可以提請鑒定部門鑒定，該部門應當告知鑒定結論； 6、就損害消費者合法權益的行為，支持受損害的消費者提起訴； 7、對損害消費者合法權益的行為，通過大眾傳播媒介予以揭露、批評。
組織機構	<p>中國大陸消費者協會的組織機構是理事會。理事由各政府有關部門、人民團體、新聞媒體、各省、自治區、直轄市及計畫單列市消費者協會（委員會，下同）以及各有關方面的消費者代表協商推舉產生。理事會全體會議每年召開1次。閉會期間，由常務理事會行使理事會職權。協會的日常工作由常設辦事機構承擔，秘書長、副秘書長專職管理，並向會長負責。</p>

有關中國大陸消費者協會之職能，整理如下：

（一）消費資訊之提供

該法第32條第1項第1款及第7項規定，消費者協會有「項消費者提供消費信息和諮詢服務」及「對損害消費者合法權益之行為，通過大眾傳播媒介予以揭露、批評」。而所謂「消費信息」，主要包含商品和服務之存在狀況、發展趨勢和各種表現形式等系列資料，而諮詢服務是指消費者協會，針對消費者有關消費權益問題之詢問，依據客觀事實予以解答。⁸²而消費者協會應當充分利用大眾傳播媒介，增強維護消費者權益之社會效應，同時對企業經營者進行監督，以加強對消費者合法權益的保護。

（二）消費者保護政策之參與

期規定於消費者權益保護法第32條第2項第1款及第3款規定，消費者協會就有關消費者合法權益的問題，向有關行政部門反應、查詢、提出建議，其履行

82 消費者保護法論，朱柏松，朱柏松出版（增訂版），1999年，頁152。

本項職能，不但有利於消費者權益的維護，又可作消費者與政府間的橋樑。

（三）商品和服務質量問題之鑑定

其規定於本法第 32 條第 5 項第 1 款，其認為涉及商品和服務質量問題的投訴，不能簡單地憑主觀加以認定，需要有相關部門的鑑定以查清事實；並且鑑定部門不得無故拒絕或加以拖延鑑定之進行，且有告知消費者鑑定結果之義務。⁸³

（四）消費訴訟之提起

其規定於第 32 條第 6 項第 1 款規定，消費者協會支持消費者提出訴訟主要在於兩方面，一方面是給予消費者法律知識方面的支持；另一方面是接受消費者委託，以委託代理人身分參加訴訟。

（五）消費爭議之調解

其規定在消費者權益保護法第 34 條第 2 項規定：消費者和企業經營者發生消費者權益爭議時，可以請求消費者協會調解。即在消費者協會主持下，爭議雙方通過自願協商達成協議以解決糾紛，而消費者協會於調解過程中立於主導地位，引導雙方協調，以促成爭議之最終解決。

第五節、小結

雖然歐盟的國家聯盟體制、美國的聯邦體制與日本、中國大陸單一國家體制有著極大的差異，而後二者因幅員、版圖、歷史，特別是政治等因素，均將使行政組織的體系，中央與地方的權限，甚至是行業協會、民間消費者保護團體的存在與運作，呈現不同的方式。雖然如此，其各自之發展的特色部分，仍具有部分的參考價值，本節整理如下：

一、具有資源整合權責之最高消費者保護行政機關

在機構設置上，除歐盟體制特殊，而在執委會下設健康暨消費者保護總署外，以一國家之中央層級而言，美國、日本設立了促進和保護消費者權益的獨立的專門機構，並賦予適當而相應的權責。然而，較特別的是，日本政府各部門除外務省、防衛廳外，都依據主管的職責承擔消費者保護的責任，設置負責消費者行政的部、局、處、室，以消費者廳做為中央的總司令塔，由專門機構領導、以一個部門為主，其他部門配合的有效行政保護體系，並由獨立機關消費者委員會負責監督。

相較之下，中國大陸雖然工商行政管理局系統內設有消費者權益保護局（處、科），惟只能在工商行政管理局的職權範圍內從事消費者保護工作，其他部委尚

83 中國消費者權益保護法講座，賈俊玲、張智勇，改革出版社，1995 年 2 月，頁 122。

未成立消費者保護分支機構。易言之，其機構之設置缺乏單一在國務院各部委之上的政策制定與協調領導機構。因此，雖然中國大陸工商行政管理部門作為消費者行政保護的一個主要執行部門，起著主要和重要的作用，但經常亦受該部門職權限制，致無法承擔消費者保護專門機構的全部任務，而這也是造成其在制定消費者保護措施方面，各部門分工不明、主次難分的原因之一，吾人可引以為鑑⁸⁴。

二、落實消費者保護的地方分治機關

行政手段是現代消費者保護法律制度的重要組成部分，包括歐盟、美國、日本與中國大陸，絕大多數消費者保護法規都規定了有關行政機構的執法權。然而，因各國體制不同，若以相對的思考方式概稱中央與地方，則相對於歐盟執委會，「地方」是會員國家；相對於美國聯邦政府，「地方」是州市政府；相對於日本中央政府，「地方」是都道府縣、與市町村；於中國大陸，「地方」則是省縣市。

無庸置疑，歐盟會員國各自於其境內具有立法、行政與司法權限外，美國在聯邦政治分權體制下，消費者保護行政執法機關可以分為聯邦、州及地方三級。除中央最重要、最綜合的的聯邦一級消費者保護行政執法機關—聯邦交易委員會外，州一級的行政執法機關—主要係指州檢察長辦公室、州消費者保護機關和統一消費者信貸法行政長官，與地方一級的地方或市政府部門，普遍均具有廣泛的行政執法權，通過行使調查權、發布禁令等方法，直接針對侵害消費者之行為，在美國的法律制度和行政管理體制框架內，提起保護消費者的訴訟，包括提起民事或刑事訴訟。透過具體而實質的權限，將司法與行政有機地聯結起來，使地方消費者保護機關發揮第一線消費者行政保護的作用。

日本地方消費者保護分治的模式，則是於單一全國都道府縣以及主要之市村町設置約 450 個消費者生活中心，屬地方政府管轄。都道府縣以及主要之市村町所設置的消費者生活中心有權各自訂立「消費者生活條例」，並依據該條例對於物價或不當標示或不當交易等實施檢查及監視。自從日本設置消費者廳以促進中央消費行政一元化後，地方消費行政反而受到更大的重視，而認為有必要強化與擴充，並透過國家對於地方自治團體大幅增加預算，而強化地方消費行政之功能。日本近年在消費者保護工作上的中央一元化與地方分權的相輔配套趨勢，值得留意。

在中國大陸，中央國家工商行政管理總局內設消費者權益保護局，地方各省市設有直屬地方政府的工商行政管理局，內部機構設置與中央總局相似，以北京市為例，包括以消費者權益保護處為主，市場監督管理處、契約監督管理處、廣告監督管理處、食品安全協調處、食品安全監察處、市場經濟秩序綜合處、食品品質監督管理處等市局機關為輔，共 20 個處室及執法檢查大隊，19 個區縣分局，

84 孫穎，消費者保護法律體系研究，中國政法大學出版社，2007 年 9 月，頁 159-160。

6 個專業分局，173 個工商所、站、隊，13 個直屬事業單位以及 5 個社會團體，例如北京市消費者協會、“12315”消費者投訴中心、市廣告監測中心、市食品安全監控中心等。市消費者保護處具有擬定辦法、規章制度及具體措施並實施，調解爭議，查處侵害消費者權益案件等權限。

三、建立消費者保護行政機關權限區劃之機制

在權限區劃及協調部分，由於各國在消費者保護執法上一般均存在一個共同的問題，即執行消費者保護法律的機構不止一個，而此便需要不同行政執法機關之間的協調，包括中央與地方機關之間。一般而言，行政機構的職權均係以具體負責某些法律的實施作為其職能分工的明確依據，惟仍難避免職責不清的弊端。由於中國大陸係以黨領政的體制，關於消費者保護行政機關權限區劃便僅以歐盟、美國與日本為觀察重點。

歐盟因國家聯盟的特殊性質，大部分的法律制定程序採共同決定程序，議會與部長理事會有同樣的立法權，意見不同時可成立協商委員會；而會員國間行政機關在消費者保護方面之合作，歐洲議會及部長會議於 2004 年 10 月 27 日制定消費者保護合作規章 (the Regulation on consumer protection cooperation, Regulation (EC) Nr. 2006/2004)，促使歐盟會員國遵守消費者保護法令，使歐盟市場得以順利運作。依此規章，每一會員國可自行任命其主管消費者保護機關及一與中央聯絡機構，兩機關均為適用此規章之權責單位，該等機關在不抵觸其國內法之規定底下，有必要的調查及執行權。規章對於歐盟會員國間之合作關係，建立了提供一個可遵循的依據，如資訊的交換、執行依據之要求以及協調市場監督、貫徹執行消費者保護的措施。

而在美國，中央主要的消費者保護行政機關—聯邦交易委員會內設政策發展局，功能即是在協調競爭局、消費者保護局、經濟局三個機構的行動，提出長期規劃，以充分調動各機構的資源，為社會提供服務；而委員會設置的法律總顧問室，則負責處理和協調有關法律問題。另外，中央與地方消費者保護行政之間，雖 1789 年美國憲法即確立分權之聯邦體制，聯邦政府與各州政府共同分享權力，彼此各有權限，互不侵犯。中央享有憲法列舉的權限、地方則概括擁有未列舉予聯邦政府之權力。然若涉及聯邦與各州間權限爭議時，則由屬於聯邦政府最高法院為最後決定者。惟聯邦與州的執法權限，還是在許多中央與地方政治力量的消長中，近年隨著聯邦執法機關弱化的趨勢，州和地方的行政機構愈形活躍。以廣告為例，事前管制方式如各州自訂食品、藥物廣告的特別規範、公布虛偽不實廣告之類型等，甚至透過營業許可之權限，對企業經營者進行控管；在消費糾紛發生後，則受理消費者申訴，進行調查、協調以及對於違法業者由州檢察長提起訴訟。惟美國最高法院亦曾以對聯邦與州的權限作出解釋，認為聯邦政府有權管理有任何帶有跨州成份的貿易。

面對消費者保護行政權限問題，日本於2009年成立「消費者保護廳」，移管或共管經濟產業省、厚生勞動省等部會之有關標示、交易及安全的法令，以政策立案與規範一元化、資訊一元化與諮商窗口一元化，協調各機關消費者保護業務並提高行政效率。再從消費者保護行政之執行機關觀之，日本依層級分為中央、都道府縣、市町村三級行政主體，職責分別是：中央負責一般政策之決定，都道府縣針對地方情況訂定細部措施，市町村處理個別問題。以日本的食物表示制度為例，中央各機關間以及中央與地方間權限，為農林省負責有關農林物資的規格化以及品質表示的合理化工作，以助於一般消費者的選擇；厚生省負責食品衛生法和營養改善法的實施，防止飲食衛生危害的發生，研究改善公民營養；公平交易委員會負責不正當贈品及不正當表示防止法的執行，保證公平競爭；通產省和各都、道、府、縣負責計量法，以確定計量標準。依據如此的組織制度，使日本的消費者保護得到多方面的重視和協調執行，形成了上至內閣總理大臣，下到平民百姓，政府部門有單一窗口，加上強化的民間團體共同參與，所共同形成的消費者保護體系，值得我們注意。

第五章、各國消費爭議處理機制與案例

本章將彙整歐盟、美國、日本與中國大陸等國家跨境消費爭議之案例、類型與統計資料，並進一步分述相關跨境消費爭議處理之機制與程序，特別是 ADR (the Alternative Dispute Resolution mechanism) 機制，以作為未來我國在消費者保護立法政策與行政推動政策之參考。

第一節、消費爭議處理機制與重要案例

一、歐盟

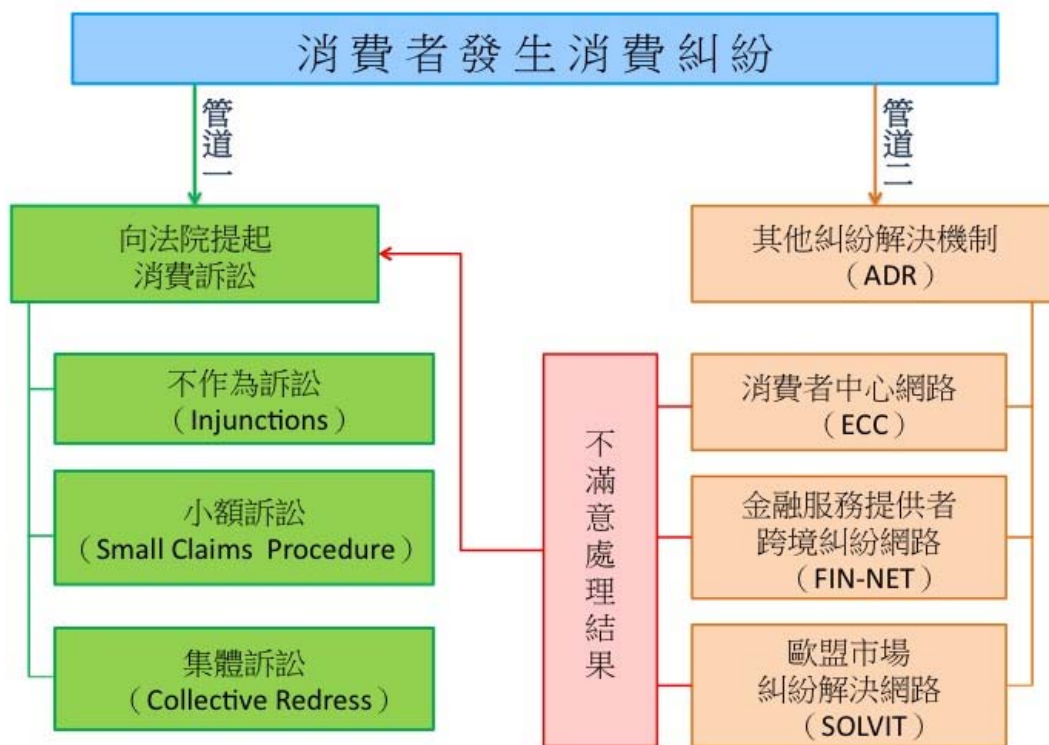


圖 5-1 歐盟消費爭議處理機制圖

歐盟對於消費者爭議解決方式，除了以訴訟的方式尋求解決外，尚有其他替代爭議解決方式 (Alternative Dispute Resolution, ADR)，又稱法院外 (out-of-court) 解決方式。

有關法院外的消費爭議解決方式，通常是透過第三者介入處理，如仲裁、調解或調查專員，協助消費者及商家解決爭議。ADR 的解決方式，優點是比利用法院程序更具彈性，更能滿足消費者及專業的需求，同時利用 ADR 的花費也比較便

宜、速度快以及接受度高⁸⁵。執委會於 1998 年公布 98/257/EC 建議案 以確保其他替代爭議解決方式，可以提供給所有利用的人一定的品質⁸⁶。

目前利用其他替代爭議解決糾紛之平台，有 European Consumer centres Network (ECC-Net) 針對消費者跨國購買商品或服務所產生的糾紛，處理跨國界的消費者保護法爭議；FIN-NET Network 協助跨國界的金融服務所產生之糾紛；SOLVIT-Network 協助各國內機構對歐盟市場法律適用錯誤所產生之糾紛⁸⁷。以下分別就法院外及以訴訟方式的解決方式，加以介紹。

(一) 訴訟外解決機制

1、歐洲消費者中心網絡 (ECC-Net)

■ 消費者跨境商品、服務交易糾紛解決機制

消費者中心網絡 (以下簡稱 ECC-Net) 於 2005 年成立，ECC-Net 的設置是歐盟對跨境交易的消費者購買錯誤的商品或服務與商家發生交易糾紛時，ECC-Net 提供消費者必要的協助，如提供資訊告知消費者應有之權利與應負之義務；對於跨境申訴有困難之消費者，提供協助、建議以解決糾紛，保護消費者權利。

ECC-Net 本身並無強制力，無法強制商家為一定的行為，同時 ECC-Net 不處理消費發生在同一國家的事件，發生在同一國家的消費事件，應由內國的消費者組織處理。

目前在 27 個會員國中設置了 30 個 ECC-Net 中心，每個歐盟會員國有至少一個據點，另在挪威及冰島亦各有一據點⁸⁸。ECC-Net 與其他類似的服務網，例如 FIN-NET(有關金融服務問題)、SOLVIT(有關歐盟內部市場之法律適用錯誤)及 European Judicial Network on civil and commercial matters (有關民事、商事案件的歐洲司法網)均有密切合作關係。

■ ECC-Net 成功案例⁸⁹

ECC 最主要的功能是協助在歐盟發生跨境消費問題或爭議的問題處理。使消費者在歐盟其他國家消費就像在自己國家一樣。以下是幾個 ECC 處理成功的例子。

85 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/l32031_en.htm. (最後瀏覽日，2010/11/2)

86 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0198:FIN:EN:PDF> (最後瀏覽日，2010/11/2)

87 http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/l32045_en.htm. (最後瀏覽日，2010/11/2)

88 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/l32048_en.htm. (最後瀏覽日，2010/6/21 (最後瀏覽日，2010/11/2))

89 http://ec.europa.eu/consumers/ecc/success_stories_en.htm (最後瀏覽日，2010/11/2)

捷克的消費者 vs. 德國貿易商——誤收稅金

捷克消費者在德國買了一輛新的機車。購買時他很清楚的跟德國商家說明他要將機車輸出到捷克，但德國商家還是錯誤的將稅加在價金上，使他在捷克登記車籍資料時，又在付了一次稅。由於德國商家的疏失，使捷克的消費者重複的付了兩次稅。捷克的消費者無法從德國商家及稅務機關得到滿意的解決方法，乃透過捷克 ECC 機關的幫忙，德國 ECC 機構介入調解，成功的使德國商家退回多收的稅金。

丹麥消費者 vs. 愛沙尼亞——取消班機

丹麥消費者購買愛沙尼亞航空公司的機票，與於他的近親逝世，必須取消機票，並請求退款。商家同意由丹麥消費者提出死亡證明以退費。當丹麥消費者將文件提供給航空公司時，航空公司還是沒有退錢，於是丹麥消費者向丹麥 ECC 網絡尋求協助，丹麥 ECC 機構透過愛沙尼亞 ECC 調解，經過冗長的意見交換以及與航空公司電話溝通後，消費者得到了他的退款。

德國消費者 vs. 奧地利商家——電話推銷

ECC 網絡禁止奧地利商家對德國老人打干擾的電話。某一奧地利商家利用自動語音電話打給數以千計的德國消費者，介紹他們使用費用昂貴的電話號碼以取得他們得獎的訊息。這個商業行為，違反了德國的不正競爭方式，而且中計的人電話費高達數百歐元。這個針對年齡在 70-90 的老人所為是不合法的商業行為。因為以他們的年紀不是行動有障礙就是不能真正瞭解那是個語音電話，他們對於一直重複撥打的電話感覺受到脅迫。雖然禁止撥打給德國老人是透過法院的程序為之，但奧地利商家還是沒有停止他們的行為，奧地利 ECC 機構至少勸服商家停止撥打 1500 通電話給德國老人。

愛爾蘭消費者 vs. 法國商家——汽車租賃

某一愛爾蘭消費者在法國租車，當他將車子交還給租車公司時，租車公司檢查後確認沒有問題。之後，其他租車公司的員工開車撞到愛爾蘭消費者停在租車公司停車場的車子，愛爾蘭消費者當時也不在車內。幾天後愛爾蘭消費者發現他被收取 310 歐元的損害賠償。之後透過將近一年的爭取溝通還是得不到解決，最後透過愛爾蘭 ECC 機構的協助，由法國 ECC 介入調解，商家退回請求的損害賠償全額。

瑞典消費者 vs. 荷蘭商家——燒傷

瑞典消費者在填補由荷蘭商家所製作之瓦斯燈時，因由溢出燃燒爆炸，消費者臉部、手部及頭髮還有廚房受到損傷。當商家不願意負擔任何損害賠償責任時，消費者要求 ECC 介入處理，透過荷蘭 ECC 的介入處理，消費者從商家得到 5000 歐元的損害賠償。

立陶宛消費者 vs. 比利時商家——旅館服務

某一立陶宛消費者在比利時預訂旅館，並被要求給付 150 歐元的定金，作為萬一使用旅館冰箱內之物品及網路服務。消費者提供他的信用卡以作為定金給付，當他退房時，他發現雖然他並沒有使用任何額外的服務，旅館還使用他的信用卡扣除定金。消費者寫信請旅館解釋，但並沒有得到回覆，打電話到旅館，有人表示會處理，但也一直沒有處理，因此消費者轉向立陶宛 ECC 請求協助，透過立陶宛及比利時 ECC 的介入調解，消費者取回他的定金。

保加利亞消費者 vs. 西班牙商家——線上預定

有 5 位消費者透過西班牙的網路服務，預定從保加利亞首都索非亞到巴塞隆納。一週後，這段行程被取消，於是消費者請求退回他們已付的 438.30 歐元，但 7 個月過後，他們還是沒有得到退款。最後還是透過 ECC 的協助，得到全額退款。

2、FIN-NET 網絡

■ 金融服務提供者跨境糾紛的非法院程序的調解組織

FIN-NET 是 2001 年歐盟執行委員會所設立的一個非法院程序糾紛解決網絡，透過該網絡可與 50 個替代解決機構連結⁹⁰，其目的在於解決歐洲經濟區內的國家（包括 冰島、利茲斯坦(Liechtenstein)及挪威）。當消費者與金融服務提供者（如銀行、保險公司、投資公司等）產生金融糾紛時，可透過 FIN-NET 網絡提供替代的解決方式。透過 FIN-NET 制度，這些國家的法庭外調解機構，有一定的合作模式，當消費者與金融服務提供者有跨境的糾紛時，FIN-NET 會員即起動調解機制 提供必要的資訊給消費者，協助消費者取得替代的解決方式，使消費者得在跨境糾紛中進行法庭外調解程序。透過 FIN-NET 的運作，對消費者的好處是，消費者可以就近在自己國內的 FIN-NET 網絡提出調解申請，使用自己熟悉的語言文字。

■ FIN-NET 的運作模式：

90 http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/evaluation_en.pdf. (最後瀏覽日，2010/11/2)

當消費者與跨境的金融服務機構產生跨境糾紛時，可使用 FIN-NET 網絡確認在糾紛國的法院外申訴組織，並直接與該組織聯繫；或透過自己國內的法院外申訴組織，確認該外國的相關申訴組織，將案件轉介出去，並取得提出申訴的協助。主管機關收到申訴案件時，即會依據 98/257/EC 執委會建議的原則，解決消費者爭議。

■ FIN-NET 的運作績效

FIN-NET 於 2001 年開始處理以來，從 2001 年的 335 件跨境申訴案件，到 2007 年已提高至 1041 件，到 2008 年更提高至 1405 件。占所有申訴總案件 227,393 件的 0.8%，雖然如此，跨境交易糾紛落入 FIN-NET 的範圍還是很少，少於總交易量的 1%⁹¹。

3、歐盟內部市場解決糾紛的系統 (Internal Market Problem solving system, 簡稱 SOLVIT-Network)

■ 會員國適用歐盟法律有誤時爭議解決機制

SOLVIT-Network 是在各國內機構對歐盟市場法律適用錯誤的解決機制。無論是消費者或廠商業者有此情形時，均能迅速、免費、有效地從 SOLVIT 獲得庭外解決的途徑。此系統之法律依據是執行委員會 2001 年 12 月 7 日對使用 SOLVIT 之推薦⁹²。

此 SOLVIT 是一互連網(Online-Network)。常見的案件類型，為跨境的勞動糾紛(工作關係)、大學文憑認證、駕照、公司成立、物流運輸及服務業各方面糾紛。此 SOLVIT 的適用範圍與 FIN-NET 相同，包括歐盟境內、冰島、利茲斯坦及挪威。

SOLVIT 至 2004 年 5 月 1 日，已擴充為 28 個 SOLVIT 的據點(又稱 SOLVIT 中心)，這些據點亦隸屬各會員國的行政機關。

■ SOLVIT 的功能

這 28 個 SOLVIT 中心共用一中央資料庫，既有作業公開的透明度，亦共同對此種互連網的能力、作用加以監督，於 2003 年正式啟動系統。

SOLVIT 是個免費的系統，發生糾紛時，以非訴訟的方式為顧客及商家尋找公平的解決途徑。當一個 SOLVIT 中心受理消費者或業者的申訴，認為有錯誤適用歐盟法令的情形時，該 SOLVIT 中心即會將申訴案移送至該發生問題的國家的 SOLVIT 中心處理。在受理案件後之 10 週內即可解決問題。

91 http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/evaluation_en.pdf. (最後瀏覽日，2010/11/2)

92 Official Journal L 331 of 15.12.2001.

提出申訴的人並無義務一定要接受 SOLVIT 中心所建議的解決方法，如顧客不接受該建議，亦可逕採一般的法律訴訟途徑尋求解決。一般而言，發生該爭議國的 SOLVIT 中心應該負責處理該申訴，如其不予處理，則執行委員會將保留處分 SOLVIT 中心之權利。

為使業務順利進行，執委會除了會對 SOLVIT 做例行評估監督，以加強 SOLVIT 中心解決案件的品質外，為維護 SOLVIT 互連網整體的能力，執委會亦與各 SOLVIT 各中心共同定訂立了工作目標，亦即在歐洲各國，不論是各公民及業者營業處所，所在之國家或問題發生之所在地的國家，都能確保提供高品質的服務；希望 SOLVIT 中心都能與執委會合作，共同保障做出高品質的服務；希望在擴大互連網的同時，雖然爭議案件增多，仍能保持各 SOLVIT 中心的服務品質；希望各 SOLVIT 中心，繼續協助維護一個大家都可以使用的，完全透明的資料庫，讓其品質及有效性都能受到管制；希望 SOLVIT 能使申訴程序與行政合作更趨和諧。

■ SOLVIT 的處理模式

SOLVIT 在受理案件時，首先將申訴案件之申請交由申請人所在國之 SOLVIT 機構審核，以確認確實存在對歐盟內部市場之法律運用錯誤情事，並且已確實填具必要的資料。之後即將申訴案件輸入網路資料庫，並自動將申訴案移送申訴事由發生之當地會員國的 SOLVIT 機構，自此，此 SOLVIT 機構即承辦此申訴案。申訴事由發生之會員國的機構必須在接到申訴案的一星期內決定申訴事由是否成立。有些案例，其實並不是法律適用的錯誤，而是法律本身有問題。碰到這些申訴案，如果必須廢止特定的法律才能解決糾紛時，往往須費時數月。通常 SOLVIT 需在 10 週內解決申訴案件。而既使會員國自己願意更正該法律或決定不使用該法律，SOLVIT 機構也無法使該糾紛更迅速地獲得解決。

SOLVIT 機構只是解決糾紛的機制下的一種選擇類型。不過透過 SOLVIT 比向正式官方的單位能更迅速的解決問題。申訴人對 SOLVIT 所做的建議也可以不接受，但不得在不服時對之提起異議。申訴人仍得循本國法律之訴訟途徑，或向歐盟執委會的官方單位正式提出申訴。

SOLVIT 要解決的糾紛均為跨國界的私人與業者或公家機構在法律適用錯誤所造成，目前 SOLVIT 處理過的案例類別有：職業證照之認證；培訓教育、深造教育之許可；居留許可；選舉權；社會安全；資方權利；駕照；機車駕照許可；邊境檢查；產品進入市場之許可；服務業進入市場之許可；自由業設立之許可；公家委託事務之授予；稅務；自由資本與金融貿易等。

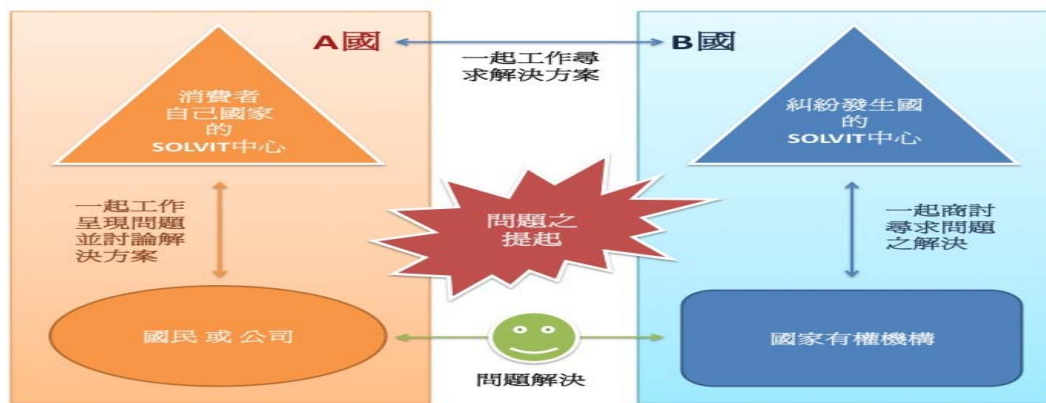


圖 5-2：SOLVIT 基本運作模式⁹³

■ 日益受重視的 SOLVIT

在執行委員會於 2005 年 9 月 27 日的工作報告中提及 SOLVIT 業務日益受重視，2004 年處理之案件數相對於 2003 年成長了 73%，且服務品質亦改善多，受理或拒絕案件的期限已縮短為一星期，並且解決紛爭的成功率達 80%。且其亦積極，參與相關立法或修正。

(二) 訴訟方式的解決機制

1、不作為之訴 (Injunctions)

不作為訴訟的主要目的是在保護歐盟集體消費者之利益，透過不作為訴訟，可以終止或禁止對消費者集體利益的侵害。有關不作為之訴法律依據歐盟首先於 1998 年 5 月 19 日歐洲議會與部長委員會做了 98/27 EG 指令，至 2009 年為 2009/22/EC 所取代⁹⁴。

不作為之訴，可使爭議獲得解決或禁止有關違反事項，特別是針對，引人錯誤之廣告；不公平的商業行為；在營業所以外之地方所締結之契約；消費者信用；套裝旅遊；遠距購物契約.....等。

■ 不作為訴訟主體

得提起不作為之訴主體者有兩類，即消費者組織以及負責保護消費者之公家機構。在緊急程序之架構下，得以不作為之訴達到將判決公開（將之刊佈在報章上）或公開更正啟事，以迫使中止違反情事或如違反之一方不理會判決時，得令其繳付罰款（但此僅得於該歐盟會員國之法律許可時，始可使用）。而該歐盟會員國可指定法院或有權之行政機關審理此類

93 http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_de.htm (最後瀏覽日，2010/11/2)

94 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/co0007_en.htm (最後瀏覽日，2010/11/2)

案件，至於適用之法律則依現行國際私法之規定為之。

如果不作為之訴是在另一會員國進行，則歐盟會員國亦會通知執委會相關適格的審理機關。執委會六年即會更新一次這種有權、適格的，得在會員國提起不作為之訴之審理機構之名冊。其並會將此名冊公開刊登在歐盟公報。

■ 不作為訴訟之先程序

會員國通常在提起不作為之訴前，會促請違反消費者保護法令之一方與提起訴訟之原告或有權、有能力提起不作為之訴的機構，進行協商程序。

如在聲請協商之兩週內無法阻斷違法情事，此時即得提出不作為之訴。歐盟會員國亦得擴大不作為之訴之適用範圍，而許可其他相關之人提起不作為之訴。

2、小額訴訟程序 (small claims procedure)

自 2009 年 1 月 1 日起針對金額在 2000 歐元以下，跨境的民事或商事糾紛，除丹麥外，消費者可以選擇自己的國家進行訴訟程序，而且透過在自己國家法院所為之小額訴訟程序之判決結果，會為其他會員國所承認且具有執行力。其目的在於簡化訴訟程序及訴訟成本花費。

在歐盟提起跨境小額訴訟，不需要律師代理出庭，法院有簡易程序處理歐盟跨國的小額訴訟，重要的是訴訟金額不得高於 2000 歐元。首先消費者需要完整的填寫表格，一旦法院接受填寫完整的表格，即會於 2 星期內將消費者之訴求及準備好的回覆表格寄給被告，請被告於 30 天回覆，若被告不接受原告的請求，則被告應填寫表格說明（與原告填寫的第一份表格同）法院於接到被告的說明後，會於 14 天內，將被告的說明寄給原告請原告於 30 天內回覆，法院於收到雙方回覆後應於 30 天內作成決定。某一會員國法院所為之小額訴訟，會得到其他會員國承認，而且有執行力⁹⁵。

3、集體損害賠償請求—綠皮書 (consumer collective redress)

在歐盟消費者有關跨境的消費糾紛，雖然個人可以提起消費糾紛訴訟，或以其他替代方案取得爭議解決，但訴訟程序往往拖延時日，訴訟費用所費不貲，其他替代方案採個案處理方式，加上若爭議金額不大，往往使消費者卻步。歐盟執委會於 2008 年 11 月 27 日提出一不對外公開的綠皮書，針對不正當的商業行為，例如價額壟斷、令消費者產生混淆的廣告、資訊不透明等情事，牽涉多數消費者時，提供消費者另一個選項，即可以提起集體訴訟。屬於多數同類爭議的消費者

95 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/116028_en.htm. (最後瀏覽日，2010/11/2)

對小額訴訟共同起訴的工具。

歐盟各會員國對於集體訴訟的制度，各有不同的規定，但歐盟執委會長期透過強制令來推動消費者保護，且要求各成員國政府對集體求償機制給予全面的援助。近期這些國家針對強制令的援助，已將集體訴訟提昇至國家層級，如德國、義大利、荷蘭、保加利亞、芬蘭、希臘及丹麥等國，均已建立相關新的消費者集體訴訟政策措施。

二、美國

關於消費爭議，在美國除傳統之訴訟方式解決外，消費爭議調解與仲裁，是近年政府與民間積極推動與投入的方向。1994年由美國仲裁協會、美國律師協會糾紛解決部門和糾紛解決職業協會制定「模範調解人行為標準」(Model Standards of Conduct for Mediators)，2005年再次修訂。美國近年來由國會制定、總統簽署公布了一系列ADR法案，並將其內容追加進美國法典(United States Code)之中。例如，1998年公布的ADR法案就是對《美國法典》第28條的修正和註釋。其中第651節的註釋內容是：

- 如果代替性糾紛解決方式(以下簡稱ADR)是由法官或律師主持，而且中立者係經過法院有效嚴格培訓，那麼在此條件下，ADR具有促進多種利益的潛力，其中包括使當事人得到更大的滿足，改革紛爭解決之方法，並更有效促進和解的達成；
- 某些ADR形式，包括調解、早期中立評價、小型審判和自願仲裁，具有一種潛力，可減輕各州聯邦法院普遍存在的積案壓力；
- 目前聯邦上訴法院的法院附設調解程序亦顯示，ADR形式在聯邦初審法院解決糾紛是十分有效的。因此，地區法院應該考慮在當地的ADR程序中引進調解。

該法案對美國法典第28條第651節關於ADR的授權內容進行了修正，對ADR承認其積極意義。規定授權所有聯邦地區法院根據地方規則，在民事案件中利用ADR；允許並鼓勵各法院通過地方規則訂定自己的ADR程序。並要求各法院根據法案，對現有的ADR程序知效果進行檢查，加強管理，以確保與該法案精神一致。

(一) 美國統一調解法

2001年，美國通過「統一調解法」(Uniform Mediation ACT)，雖然該法就各州司法範疇將產生一致的示範作用，而其中對於某些重要問題，例如人員之培訓和資格未及詳細討論，惟這部法律仍獲得了廣泛的支持。該法共16條，其內容包括調解的定義、適用範圍、保密、利益衝突、陪同調解、電子簽章等。近年來美國的最新立法動向仍繼續這一發展趨勢，致力於為調解人的行為規範制定全國統一標準。

綜上所述，美國關於調解人行為規範的全國性模範法主要有兩個：一是「統一調解法」，二是「模範調解人行為標準」。這兩部法令都由民間發起，不具有國家強制力。除了上述關於調解人行為的統一規定外，許多州以及有關部門和組織也都有各自的調解人行為準則。例如，科羅拉多州的「調解人職業行為法典」(Code of Professional Conduct for Mediators)、芝加哥國際糾紛解決協會的「調解人行為法典」(Code of Conduct for Mediators)，以及美國聯邦調解與調停局(FMCS)的「調解人行為法典」(Mediator Code of Conduct)。

(二) 消費仲裁

在美國，消費爭議處理機制中，最重要的便是仲裁；同時美國也是最早通過仲裁方式解決消費者糾紛的國家。美國的仲裁方式有三種：

- 法院進行的仲裁；
- 美國仲裁協會進行的仲裁 (American Arbitration Association, AAA)；
- BBB (Better Business Bureau) 企業組織進行的仲裁。

國際商業界通常使用仲裁方式來解決全球市場內發生的商業爭議。對此存在有力的法律支持。1958年《紐約公約》已經被廣泛採納，創造了一個使仲裁條款得以執行的有利的法律環境。國際商事仲裁的裁決結果得到世界上大部分國家的法院承認，被承認的情況甚至超過對外國法院判決的承認。決定國際商事爭議能否得到成功解決的一個關鍵要素是管理機構所扮演的角色。

(三) 美國仲裁協會之國際爭議解決中心

國際爭議解決中心 (ICDR) 是美國仲裁協會 (AAA) 的國際業務部，專門負責管理 AAA 的所有國際案件。ICDR 的執業經驗、國際專業能力和多語種職員組成了爭議解決程式中不可分割的一部分。ICDR 的國際系統建立於其對案件推進、促進溝通、確保指派合格的仲裁員和調解員、控制成本、瞭解文化的敏感區域、解決程式性僵局和正確解釋與適用《國際調解和仲裁規則》方面的能力之上。此外，ICDR 與全世界多個仲裁機構簽訂了合作協議，便於國際案件的管理。

1、關於ICDR之國際調解

許多當事人可能希望在仲裁之前將爭議提出至國際調解機構處理。而在調解當中，公正和獨立的調解員協助當事人達成和解，但是沒有權力做出有約束力的決定或裁決。國際調解由 ICDR 按照《國際調解規則》來進行管理。如果未決仲裁案件的當事人試圖在 ICDR 的主持下進行調解，則不加收管理費。

如果當事人希望把調解程序作為他們契約爭議解決程序的一部分，則他們可以把如下調解條款與標準仲裁條款一同加在契約當中：如果爭議由其契約引起或與之相關，或者出現違約行為，且如果該爭議無法通過協商的方式解決，則當事

人同意在訴諸於仲裁、訴訟或其他爭議解決程序之前，首先按照國際爭議解決中心 (ICDR) 的《國際調解規則》，誠信地通過調解方式來解決爭議。如果當事人希望通過調解員來解決現有的爭議，則可以簽訂提出協議書：當事人在此將爭議提出調解，由國際爭議解決中心 (ICDR) 按照其《國際調解規則》管理。(該條款還可以規定調解員的資格、費用支付、會談場所及當事人關心的其他任何事宜。)ICDR 可以在全球任何地方安排調解，並提出專業化國際調解員的名單。

2、關於ICDR之國際仲裁

由於 ICDR 是美國仲裁協會 (AAA) 的部門，當事人可以通過在契約中添加如下條款之一，將未來發生的爭議都按照本規則進行仲裁：

“由本契約引起或與本契約有關的任何爭議或權利主張，以及違約行為，都應當按照國際爭議解決中心 (ICDR) 的《國際仲裁規則》通過國際爭議解決中心管理的仲裁程序來裁決。”或“由本契約引起或相關的任何爭議或權利主張，以及違約行為，都應當按照美國仲裁協會 (AAA) 的《國際仲裁規則》通過美國仲裁協會管理的仲裁程序來裁決。”當事人可能希望考慮添加如下內容：

- 仲裁員的人數應當為(1 名或 3 名)；
- 仲裁地點應當為(城市和/或國家)；或
- 仲裁程序使用的語言應當為(英語或其他語言)。

ICDR 會鼓勵當事人在起草契約或出現爭議的時候以親自前來或電話的形式向 ICDR 提出會談申請，以討論適當的仲裁員選擇方式以及任何其他可能促進爭議仲裁效率的事宜。在此規則下，當事人可以自由約定指定仲裁員的程序，也可以從其認可的仲裁員當中選定仲裁員。當事人可以在起草契約時或在出現爭端後就仲裁員指定事宜達成一致意見。這種靈活的程序允許當事人採用其認為最切合需要的任何方式。例如，當事人可以選擇獨任仲裁員或選擇由 3 名及 3 名以上仲裁員組成的仲裁庭。他們可以約定仲裁員由 ICDR 來指定，或雙方各指定一名仲裁員，並由兩名仲裁員提名第 3 位仲裁員，如果通過該程序未能迅速組成仲裁庭，則由 ICDR 做出指定。當事人可以共同要求 ICDR 為他們提出仲裁員的名單，每一方均可以從中刪除其不予接受人選的名字，或者當事人可以讓 ICDR 不提出仲裁員名單而直接指定仲裁員，當事人也可以把仲裁員指定事宜交給 ICDR 全權處理。當事人還可以約定組成仲裁庭的其他方式。在任何情況下，如果當事人無法就仲裁員任命或指定程序達成一致，則 ICDR 將在邀請當事人提出參考意見後指定仲裁員。規則因此賦予了當事人充分行使意思自治的權利，同時確保 ICDR 能在雙方無法達成一致時介入。按照本規則進行仲裁，當事人可以避免因請求當地法院解決程序性僵局所帶來的不確定性。由 ICDR 管理的本規則旨在為全球商業界提供迅速、有效而經濟的仲裁服務。

在 ICDR 規則中使用單數名詞如“當事人”、“申請人”或“仲裁員”時，如果此類主體超過一名的話，則該名詞應包括其複數形式。向國際爭議解決中心(ICDR)或美國仲裁協會(AAA)提出國際案件仲裁申請的當事人，可以通過網站 www.adr.org 的 AAASWebFile 系統線上聲請。如果需要協助，當事人可直接聯絡 ICDR 設在紐約、巴林或新加坡的辦事處或美國仲裁協會的各地區辦事處。當事人也可以通過郵件或傳真的方式聲請案件的仲裁申請。

三、日本

在日本，一般而言消費紛爭具有被害金額小、不特定之多數人、資訊弱勢者、手法翻新、紛爭解決之成本負擔之特色⁹⁶。

基於上述之特色可見在行政上支援消費者的重要性。而消費行政在對消費者而言其援助其重點在於消費者被害之防止與受害之消費者迅速適當地得到救濟。因此行政上之作法，關於在被害之防止，重點在於資訊的提供，及消費生活諮詢之充實與強化。

行政上在對於受害之消費者之救濟上，首先初步之陳情處理，由地方消費中心為之，無法處理之案件則交由地方政府所設置的被害救濟委員會。如果並非單一之案件而是多發性案件，則由地方救濟委員會做出相問題解決基準之指針。透過上述地方消費中心之諮詢結果以及分析，如果業者一直未改善導致消費者被害一直發生，透過中央對地方政府之行政委任授權，地方政府對事業者具有行政處分權（特定商事交易）。因此地方政府透過消費者之諮詢與苦情處理對業者進行行政指導與處分。如果是全國性的消費紛爭，屬於國家法令層級之問題時（如衍生性金融商品之問題），則委由中央機關進行檢討是否修法或立法。

若無法依上述方式解決時，另外的救濟管道即為訴請法院解決以及消費者 ADR。

（一）法院解決之方式

■ 民事調停

即向對方當事人所在地之地方法院或簡易裁判所⁹⁷申請調停，由調停委員會作成之調解雙方進行溝通對話。雙方一旦合意做成調解書，與判決具有同一之效力。

■ 民事訴訟

一般民事訴訟程序向管轄法院提出由法院就雙方所提之證據事實加以判斷。

96 後藤卷則、村千鶴子、齊藤雅弘，『アクセス消費者法』（日本評論社 2009・10），324-325 頁。

97 請求金額在日幣 140 萬元以上者向地方法院，140 萬元以下者向簡易裁判所。後藤卷則、村千鶴子、齊藤雅弘等同前書，333 頁。

■ 小額訴訟

適用於請求之金額在 60 萬以下者且事實法律關係單純之案件。一審終結當事人不可再行上訴，但可聲請異議，且同樣由簡易法院受理。此種程序可使紛爭迅速解決，適合消費者紛爭之解決。

此外在消費紛爭被害多數之情形，於 2006 年消費者契約法之修正，增訂了消費者團體訴訟制度⁹⁸，於 2007 年 6 月開始實施，但該訴訟目的效力僅止於「業者不作為之請求（制止請求權）」而不及於損害賠償之請求⁹⁹。

（二）日本消費者 ADR 機制¹⁰⁰

消費者 ADR 的特色：

■ 程序之柔軟性

考慮當事人之各種情事及意見，因應紛爭之內容，簡易迅速進行相關程序

■ 紛爭解決之專門性

依法訂立中立客觀之程序，具備消費者問題之知識與對消費者高度之認同度。此外並具有強制力。

■ 內容之專門性

藉由專業之委員或特別委員進行紛爭解決。具高度專業性的案例並得要求專家以參考人或鑑定人之立場參與。

「消費者 ADR」係透過由法律或產業界專家所組成之紛爭解決委員會，獨立行使職權就「重要消費者紛爭」進行「和解之仲介」以及「仲裁」。所謂「重要消費者紛爭」須符合下列要件¹⁰¹：

- 1、被害為多數人；
- 2、有造成生命、身體、財產之重大損害之虞；
- 3、其他爭點複雜之事件被認定依消費者 ADR 解決適當者。

依「獨立行政法人國民生活中心法」，設置國民生活中心爭議解決委員會（以下簡稱爭議解決委員會）。爭議解決委員會，為獨立行使其職權，由 15 個委員所

98 消費者契約法第 1 條：「...為防止消費者被害之發生或擴大，賦予適格之消費者團體對事業者等得提起制止請求之訴權」。

99 日本弁護士会編『消費者法講義第 3 版』，日本評論社（2009.11），121 頁。

100 參考谷みどり「消費者庁設置による他省庁への影響」，30 頁。

101 依獨立行政法人國民生活中心法施行規則 1 條。

組成。委員會成員，分別就法律和產品和勞務方面有專門的知識和經驗者，並經內閣總理大臣任命所組成。由該委員會成員，對於重要之消費者糾紛進行關於調解和仲裁。消費者遇到問題，提出給消費者中心或國民生活中心時，如無法依其建言或斡旋仍無法解決時消費者可以向爭議解決委員會申請和解的仲介或仲裁。消費者亦可直接不經消費者中心直接向爭議解決委員會申請和解的仲介或仲裁。

一旦向爭議委員會提出申請，委員會就會從委員或特別委員當中任命一個一個仲介委員或仲裁委員，如果發現該爭議被認定非屬於重要消費者爭議時，該申請就會被拒絕。一旦程序開始後，經過數次的面談判斷，進行和解或仲裁程序。該程序終了後，爭議解決委員會如果認為有必要時，可將該結果之概要予以公布。

日本的 ADR 程序中，有所謂「和解之仲介」，係包含「斡旋與調停」。即透過調解委員會之委員居於當事者之間進行交涉，促使雙方當事人進行和解之程序。而若一旦上述調解不成立，就會進入到仲裁程序，所謂仲裁係指，基於雙方當事人之合意，藉由仲裁委員之判斷，以解決紛爭之程序，仲裁之判斷與確定判決具有同一之效力。上述兩種程序，可由雙方當事人或其中一方申請而開始，由 1 至 2 人之委員擔任進程序。程序不公開，從申請日起 4 個月內程序終了。

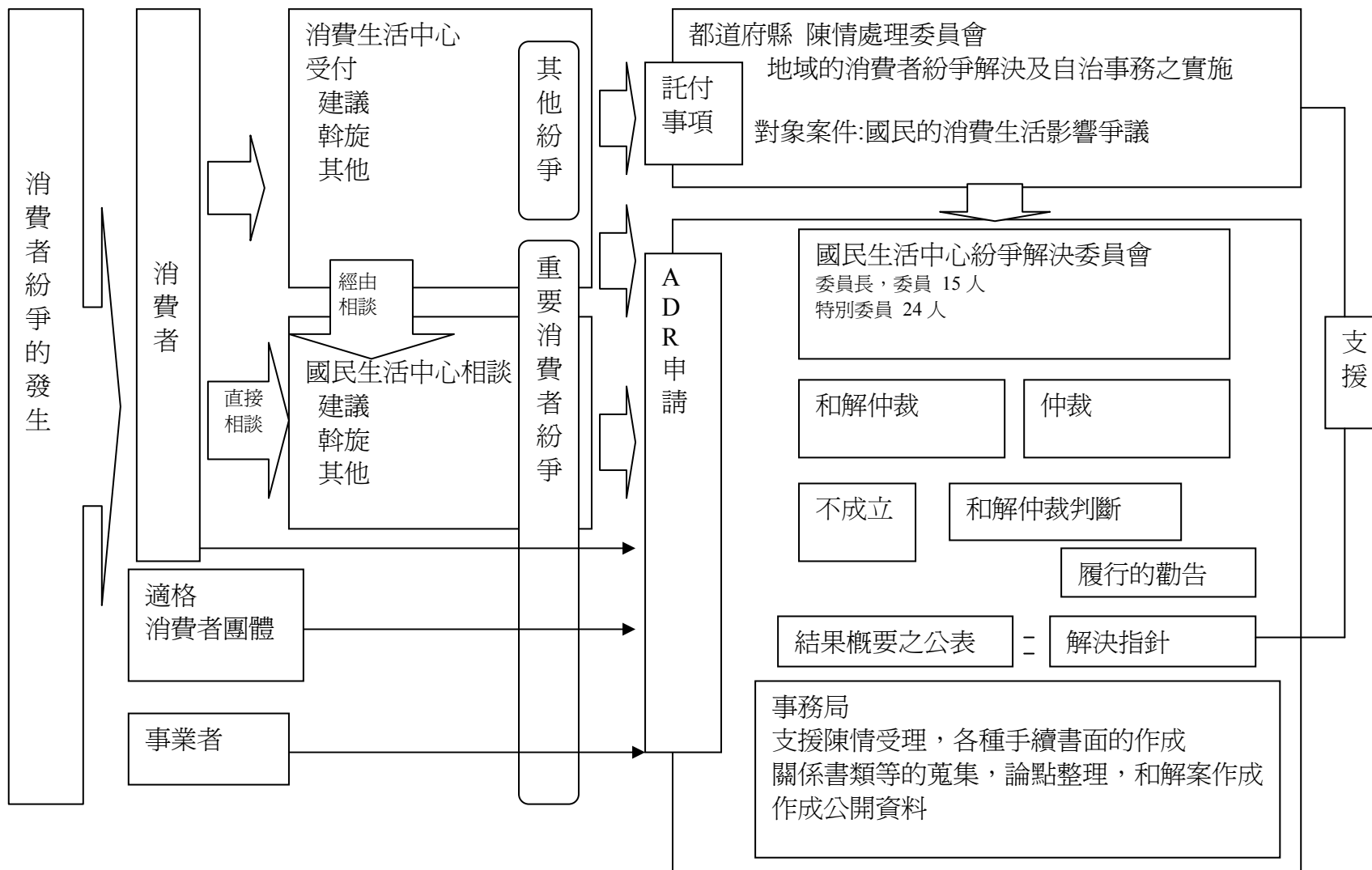


圖 5-3 日本 ADR 圖表

(三) 日本跨境消費紛爭之案例-中國大陸冷凍毒水餃案例

1、事實

日本千葉、兵庫等三縣，2007年12月到2008年1月間，先後有11人因為用大陸生產的冷凍餃子後，出現上吐下瀉等食物中毒症狀。11人中，9人送醫救治，5人病情較重，千葉縣市川市的一名五歲女童還一度陷入昏迷，嗣後患者均逐漸康復。據悉，這些餃子是由河北石家莊「河北省食品進出口集團天洋食品廠」2007年10月生產。引起中毒的兩款大陸製餃子進口到日本的數量，大約有六公噸，是2007年11月在日本大阪、橫濱上岸，進口商J T食品公司¹⁰²再分送到「生協」等販賣商。毒水餃事件在日本持續發酵，商家除了緊急將陸製冷凍食品下架，大阪百貨業者更全面撤掉所有輸自大陸的生鮮蔬果，安撫不安的消費者。其他日本企業已開始全面回收並停售進口自天洋的所有食品，日本民眾對已頻傳問題的中國大陸進口食品的不信任感更形升高。檢驗發現，該批中國大陸生產的煎餃含有機磷系殺蟲劑「甲胺磷」，日本警方以業務過失傷害和違反「食品衛生法」等嫌疑展開調查。日本厚生勞動省通過中共駐日大使館向中共政府進行了通報。J T食品公開道歉，並開始主動回收相關食品。

2、國際上解決方式-外交解決

外交方面日本首相福田康夫2008年8月8日出席北京奧運開幕式，透過和中國大陸國家主席胡錦濤會談，要求中方早日查明真相，其外相高村趁著訪問中國大陸之際重申日本的要求，並確認雙方的調查合作。發生在日本的大陸冷凍餃子中毒事件持續擴大，日本共同社報導，為了調查河北省天洋食品廠出口到日本的毒餃事件，大陸國家質量監督檢驗檢疫總局官員率領商務部、國家認證認可監督管理委員會等五人，抵達日本，兩國將共同調查中毒事件。

中共駐日本使館及商務部發言人先後發表談話，一方面慰問中毒的日本民眾，同時強調，中共政府高度重視此事，已對天洋食品廠進行調查，暫停其生產和出口；國家質檢局責成天洋立即與日方進口商聯繫，主動下架並立即召回該企業在日本的產品，和正在運輸途中的產品，商請中共公安部門介入調查。

在日本政府下令回收相關產品後，為防止中國大陸製冷凍水餃中毒事件的被害陸續擴大、召開「因食品之藥物中毒事案相關之關係閣僚會議」，在中央、地方自治體、業界團體等設置申訴諮商窗口。關於預防再度發生之因應之道，首先徹底檢視中央行政機關之資訊傳達或進口食品檢疫制度，以檢討今後改善之道。此外，透過國民生活中心的網頁或地方自治團體，將該商品、製造商名稱以及中毒事件整個概要，廣為週知地加以公開。

這次的毒水餃事件，從最初中毒事件發生後到傳達給擔任食品衛生行政的厚生勞動省，總共花了1個月的時間，因此此事件也促使日本重視關於行政系統內

102 J T食品公司是日本煙草公司（J T）的子公司。

的通報效率不佳的問題¹⁰³。

3、此事件國內之解決

在中國大陸製冷凍水餃中毒事件中為販賣者之日本生活協同組合連合會（日生協）及進口商J T公司對於引起中毒症狀的千葉市與千葉縣市川市的 2 家族達成和解¹⁰⁴。

（四）跨境消費紛爭之解決今後之發展-著重在網際網路之消費爭議¹⁰⁵

由於網際網路之無國界，所以日本開始注意因網際網路所生之跨境消費者爭議，對此主要依下列方式與以解決¹⁰⁶：

■ 依當事人間之合意選擇何者為準據法

即當事人交易之際即依其合意選定何國之法律為準據法時，即依其合意。但如果雙方在交涉力上有極大差距時，且所合意國之法律對消費者之保護顯然較日本為弱，顯然造成對我國消費者有不利時，依日本法例 11 條第 1 項：「如對事業者有表示應適用該消費者常居住之地法律中之特定之強制規定之意旨的話，關於該消費者契約之成立及效力適用該強制之規定」。所以常居日本之消費者即使是前合意以外國法為準據法，但仍然可以主張適用日本關於消費者保護相關法規中之強制規定，而受到保護。

■ 當事人間未選擇準據法時

依法例第 7 條 2 項：「以行為地法」。但如行為地法較日本法之保護為劣時，日本法例 11 條第 2 項：適用「消費者常居所地」，所以常居日本消費者即可全面依日本法之規定得到保護。

四、中國大陸

消費糾紛的當事人一方是消費者，一方則是企業經營者，而因此衍生在雙方的力量不均衡、不對等的消費糾紛特色，例如形成糾紛的主動權一般在消費者、然而消費者的經濟實力、知識、訊息往往處於劣勢，以及具有民事糾紛之性質，因此，消費者通常只能自行向企業經營者提出進行交涉與相關法律程序。

在中國大陸，根據消費者權益保護法第 34 條規定，消費者和經營者發生消費者權益爭議的，可以通過下列途徑解決：與經營者協商和解、請求消費者協會調

103 此事件促使了日本開始重視消費行政一元化之重要性，而產生設置消費者廳的構想。

104 協議由日生協與 J T 食品公司分擔補償金，支付關於治療費、休業補償、慰撫金等內容之和解。（2008 年 6 月 14 日 03 時 03 分 讀賣新聞）

105 參照「電子商取引及び情報財取引等に関する準則」（平成 20 年 8 月經濟産業省），120-121 頁。

106 主要係消費者在為日本國內之消費者事業者為外國人之情形。

解、向有關行政部門申訴、根據與經營者達成的仲裁協議提請仲裁機構仲裁、向人民法院提起訴訟。

- 和解
- 消費者協會調解
- 行政調解
- 中國大陸仲裁制度

（一）消費調解

關於消費調解，為了完善人民調解制度，規範人民調解活動，及時解決民間糾紛，維護社會和諧穩定，中國大陸於 2010 年 8 月 28 日通過並公布中華人民共和國人民調解法，且該法將自 2011 年 1 月 1 日起施行。該法所稱之人民調解，是指人民調解委員會通過說服、疏導等方法，促使當事人在平等協商基礎上自願達成調解協議，解決民間糾紛的活動。在當事人自願、平等的基礎上進行調解，且於不違背法律、法規和國家政策，調解委員會無償調解民間糾紛。調解以尊重當事人為前提，不會因調解而阻止當事人依法通過仲裁、行政、司法等途徑維護自己的權利。

調解工作的監督體系，係以中國大陸國務院司法行政部門負責指導全國的人民調解工作，縣級以上地方人民政府司法行政部門負責指導本行政區域的人民調解工作。而基層人民法院對人民調解委員會調解民間糾紛進行業務指導。

1、人民調解委員會

人民調解委員會是依法設立的調解民間糾紛的群眾性組織。村民委員會、居民委員會應設立人民調解委員會。但企業事業單位則可根據需要，設立人民調解委員會。委員會由委員 3 至 9 人組成，設主任 1 人，必要時，可以設副主任若干人。關於性別比例，該法特別規定委員會應當有婦女成員，多民族居住的地區應當有人數較少民族的成員。村民委員會、居民委員會的人民調解委員會委員由村民會議或者村民代表會議、居民會議推選產生；企業事業單位設立的人民調解委員會委員由職工大會、職工代表大會或者工會組織推選產生。人民調解委員會委員每屆任期 3 年，可以連選連任。

2、人民調解員

人民調解員由人民調解委員會委員和人民調解委員會聘任的人員擔任。縣級人民政府司法行政部門應當定期對人民調解員進行業務培訓。人民調解員在調解工作中有偏袒、侮辱一方當事人，或索取、收受財物或者牟取其他不正當利益，或洩露當事人的個人隱私、商業秘密者，由其所在的人民調解委員會給予批評教育、責令改正，情節嚴重的，由推選或者聘任單位予以罷免或者解聘：

3、調解程序

當事人可以向人民調解委員會申請調解；人民調解委員會也可以主動調解。當事人一方明確拒絕調解的，不得調解。基層人民法院、公安機關對適宜通過人民調解方式解決的糾紛，可以在受理前告知當事人向人民調解委員會申請調解。人民調解委員會根據調解糾紛的需要，可以指定 1 名或者數名人民調解員進行調解，也可以由當事人選擇 1 名或者數名人民調解員進行調解。調解員根據調解糾紛的需要，在徵得當事人的同意後，可以邀請當事人的親屬、鄰里、同事等參與調解，也可以邀請具有專門知識、特定經驗的人員或者有關社會組織的人員參與調解。調解員根據糾紛的不同情況，可以採取多種方式調解民間糾紛，充分聽取當事人的陳述，講解有關法律、法規和國家政策，耐心疏導，在當事人平等協商、互諒互讓的基礎上提出糾紛解決方案，幫助當事人自願達成調解協議。

在調解糾紛過程中，調解員發現糾紛有可能激化的，應當採取有針對性的預防措施；對有可能引起治安案件、刑事案件的糾紛，應當及時向當地公安機關或者其他有關部門報告。糾紛調解不成的，應當終止調解，並依據有關法律、法規的規定，告知當事人可以依法通過仲裁、行政、司法等途徑維護自己的權利。調解員應當記錄調解情況，並由解委員會建立調解工作檔案，將調解登記、調解工作記錄、調解協議書等材料立卷歸檔。

該法特別規定，當事人在人民調解活動中享有之權利與義務：

(1) 權利

- 選擇或者接受人民調解員；
- 接受調解、拒絕調解或者要求終止調解；
- 要求調解公開進行或者不公開進行；
- 自主表達意願、自願達成調解協議。

(2) 義務：

- 如實陳述糾紛事實；
- 遵守調解現場秩序，尊重人民調解員；
- 尊重對方當事人行使權利。

4、調解協議

經人民調解委員會調解達成調解協議的，可以制作調解協議書。當事人認為無需制作調解協議書的，可以採取口頭協議方式，人民調解員應當記錄協議內容。調解協議書可以載明下列事項：

- 當事人的基本情況；
- 糾紛的主要事實、爭議事項以及各方當事人的責任；
- 當事人達成調解協議的內容，履行的方式、期限。

調解協議書自各方當事人簽名、蓋章或者按指印，人民調解員簽名並加蓋人民調解委員會印章之日起生效。調解協議書由當事人各執一份，人民調解委員會留存1份。調解協議亦得以口頭為之，並自各方當事人達成協議之日起生效。

經人民調解委員會調解達成的調解協議，具有法律約束力，當事人應當按照約定履行。調解委員會應當對調解協議的履行情況進行監督，督促當事人履行約定的義務。調解委員會調解達成調解協議後，當事人之間就調解協議的履行或者調解協議的內容發生爭議的，一方當事人可以向人民法院提起訴訟。

達成調解協議後，雙方當事人認為有必要的，可以自調解協議生效之日起30日內共同向人民法院申請司法確認，法院應當及時對調解協議進行審查，依法確認調解協議的效力。法院依法確認調解協議有效，一方當事人拒絕履行或者未全部履行的，對方當事人可以向人民法院申請強制執行。惟若法院依法確認調解協議無效的，當事人可以通過人民調解方式變更原調解協議或者達成新的調解協議，也可以向法院提起訴訟。

另外，鄉鎮、街道以及社會團體或者其他組織根據需要可以參照該法有關規定設立人民調解委員會，調解民間糾紛。

（二）消費仲裁

仲裁制度是指民（商）事爭議的雙方當事人達成協議，自願將爭議提出選定的第三者根據一定程序規則和公正原則作出裁決，並有義務履行裁決的一種法律制度。仲裁通常為行業性的民間活動，是一種私行為，即私人裁判行為，而非國家裁判行為，它與和解、調解、訴訟並列為解決民（商）事爭議的方式。但仲裁依法受國家監督，國家通過法院對仲裁協議的效力、仲裁程序的制定以及仲裁裁決的執行和遇有當事人不自願執行的情況時可按照審判地法律所規定的範圍進行干預。因此，仲裁活動具有司法性，是中國大陸司法制度的一個重要組成部分。

1994年8月31日頒布的《中華人民共和國仲裁法》統一了全國的仲裁制度，採用國際上通行的基本原則，基本制度，習慣作法，使中國大陸的仲裁制度與國際仲裁制度接軌。

1、仲裁制度的基本原則

（1）自願原則

當事人採用仲裁方式解決糾紛，應當雙方自願，達成仲裁協議，沒有仲裁協議一方申請仲裁的，仲裁委員會不予受理。

（2）獨立原則

仲裁依法獨立進行，不受行政機關，社會團體和個人的干涉，具體表現在：仲裁機構不屬於行政機關；仲裁機構的設置以按地域設置為原則，相互獨立，沒有上下級之分，沒有隸屬關係。仲裁委員會、仲裁協會與仲裁庭三者之間相互獨

立，仲裁庭依法對案件進行審理，不受仲裁協會，仲裁委員會的干預；法院必須依法對仲裁活動行使監督權，仲裁並不附屬於審判，仲裁機構也不附屬於法院。

(3) 合法、公平原則

仲裁法規定，仲裁應當根據事實、符合法律規定，公平合理地解決糾紛。

2、仲裁機構

(1) 仲裁協會

中國大陸仲裁協會是仲裁人員的自律性組織，根據章程對仲裁委員會及其組成人員、仲裁員的違紀行為進行監督。仲裁委員會是中國大陸仲裁協會的會員，中國大陸仲裁協會的章程由全國會員大會制定。中國大陸仲裁協會依照仲裁法和民事訴訟法的有關規定制定仲裁規則。

(2) 仲裁委員會

仲裁委員會是常設性仲裁機構，一般在直轄市，省、自治區人民政府所在地的市設立，也可以根據需要在其他設區的市設立，不按行政區劃層層設立。仲裁委員會由市的人民政府組織有關部門和商會統一組建，並應經省、自治區、直轄市的司法行政部門登記。

仲裁委員會由主任 1 人，副主任 2 至 4 人和委員 7 至 11 人組成。仲裁委員會的主任、副主任和委員由法律、經濟貿易專家和有實際工作經驗的人員擔任。仲裁委員會的組成人員中法律、經濟貿易專家不得少於 1/3。

仲裁員應當符合下列條件：

- 從事仲裁工作滿 8 年的；
- 從事律師工作滿 8 年的；
- 曾任審判員滿 8 年的；
- 從事法律研究，教學工作並具有高級職稱的；
- 具有法律知識，從事經濟貿易等專業工作並具有高級職稱或具有同等專業水平的。仲裁委員會根據不同專業設置仲裁員名冊，便於當事人挑選仲裁員。

(3) 仲裁庭

仲裁委員會受理仲裁案件後，並不直接仲裁案件，而是組成仲裁庭行使仲裁權。仲裁庭的組織形式分為合議制和獨任制兩種。合議制由 3 名仲裁員組成仲裁庭，其中 1 名為首席仲裁員，負責主持案件的仲裁，獨任制由 1 名仲裁員組成仲裁庭。當事人約定由 3 名仲裁員組成仲裁庭的，應當各自選定或各自委托仲裁委員會主任指定 1 名仲裁員，第 3 名仲裁員是首席仲裁員，應當由當事人共同選定

或共同委託仲裁委員會主任指定。當事人約定由 1 名仲裁員組成仲裁庭的，應當由當事人共同選定或共同委託仲裁委員會主任指定。

3、仲裁的基本制度

(1) 或裁或審制度

該制度體現了對當事人選擇爭議解決途徑的權利的尊重，其含義是：當事人達成仲裁協議的，排除了法院對爭議的管轄權，只能向仲裁機構申請仲裁，而不能向法院起訴。當事人簽訂的仲裁協議雖然排除了法院對爭議的管轄權，但在某些特定情況下法院對受理的已有仲裁協議的爭議擁有管轄權，這些情況是：

- 仲裁協議無效或失效的；
- 一方當事人起訴後，另一方當事人應訴，進行了實質性答辯，並未就管轄權問題提出異議的，可視為放棄了原有的仲裁協議，法院可對案件繼續審理。

(2) 一裁終局制度

其基本含義是，裁決作出後即發生法律效力，即使當事人對裁決不服，也不能再就同一爭議向法院起訴，同時也不能再向仲裁機構申請仲裁或復議。當事人對裁決應當自動履行，否則對方當事人有權申請人民法院強制執行。

但是，當當事人認為仲裁裁決確有錯誤，即符合法律規定的撤銷情形時，可依法向法院申請審查核實，予以裁定撤銷。這是對一裁終局制度的一項補救措施。

4、中國大陸國際經濟貿易仲裁委員會

中國大陸國際經濟貿易仲裁委員會是其涉外經濟貿易仲裁機構，它是中國大陸唯一受理國際經濟貿易爭議的仲裁機構，該機構設在北京，並在深圳經濟特區設有華南分會，在上海設有上海分會，其他還有重慶分會與西南分會。

整理各途徑、特色與現況如下：

表 5-1 中國大陸消費爭議解決機制比較表（本計畫自行整理）

	消費爭議解決途徑	特色	現況
1	與經營者協商和解	(1)完全由私人意思自治解決糾紛。 (2)倚賴經營者自律與誠信。 (3)凸顯消費者脆弱地位。	(1)企業居於主導地位，消費者僅能忍氣吞聲或接受不利條件的和解。 (2)對於和解成立亦無確保履行的方式。
2	請求消費者	(1)因消費者權益保護法	(1)透過公布不合作企業名單

	協會調解	<p>專門規定，使得消費者協會之調解有別於其他民間調解而成為正式途徑。惟本質上與民間調解並無不同。</p> <p>(2)消費者協會具有官方性質，主持和介入調解協議較具公信力。</p> <p>(3)訂有《中國大陸消費者協會受理消費者投訴規定》。</p> <p>(4)免費</p>	<p>施加影響，但對過度行使仍有欠缺法律根據之疑慮。</p> <p>(2)消費者協會非屬行政機關，無行政執行之調查、強制企業交涉之權力。</p> <p>(3)即便達成協議，仍無確保履行之機制。</p>
3	向有關行政部門申訴，請求行政調解	<p>(1)受理機關以工商管理部門、質量監督管理部門、衛生行政管理部門等各級人民政府所屬與保護消費者權益相關的職能部門屬之。</p> <p>(2)其中，工商管理部門是受理申訴的主要部門，投訴熱線“12315”覆蓋全國。</p> <p>(3)調解仍基於雙方之自願、平等進行，行政機關並無決定權。</p> <p>(4)糾紛處理過程中，若經營者違法行為查證屬實，行政機關得依法處罰。</p>	<p>(1)行政機關雖對於違法經營者處罰，惟調解仍可能不成立，糾紛處理仍告失敗。</p>
4	提請仲裁機構仲裁	<p>(1)須以具有仲裁協議為前提。</p> <p>(2)仲裁裁決具有迅速解決糾紛之最終性和強制性。</p> <p>(3)裁判基準具有自由性。</p> <p>(4)適用《仲裁法》。</p>	<p>(1)通常無預先訂定仲裁協議之習慣，糾紛發生後亦難達成協議。</p> <p>(2)以仲裁解決糾紛之民間機構仍欠缺專業性與權威性。</p> <p>(3)仲裁機構較少，一般僅在大都市設立一個仲裁機構，</p>

		(5)仍須當事人達成合意。 (6)須負擔事務性費用及 仲裁人報酬。	利用不便。
5	民事訴訟	(1)由國家司法機關主持。 (2)由國家強制力保證實 施。 (3)無須雙方當事人達成 合意。法官得缺席判決。	(1)即便民事訴訟法已有檢疫 程序，惟多數案件仍需要花 費較多的時間與金錢。 (2)判決執行仍有無法實現的 可能。 (3)消費糾紛種類多樣，法律 未能有相應規定作為裁判依 據。

(三) 中國大陸消費糾紛訴訟外解決機制之現況

目前，消費者協會的調解與行政機關對申訴之處理，是消費糾紛解決之主要途徑。只是，分析中國大陸多元化的消費者糾紛解決之途徑，實情上並不多元。權威性最好的訴訟與仲裁，作用遠遠未發揮，尤其是具有迅速、便利和準司法性質之仲裁機制未能實際彰顯，訴訟上亦無專門為解決消費者糾紛而設立之司法程序。在消費者糾紛解決之具體內容方面，除實體法仍不完善外，程序上須有更有效的制度設計，例如設立小額法庭。在鼓勵和授權行政機關、社會團體進行公益訴訟、完善調解和申訴方法、增設行政機關之民事罰款制度及相應程序、加強對企業自律性的協商和解工作之規範和指導等方面，也應以確保在消費者糾紛之處理程序能更合理與有效為目標。

在消費仲裁部分，近年在各地消費者協會中，已有另外讓消費者選擇適用之仲裁機制。自1998年起，先後在鞍山、石家莊、杭州、湖州等地的消費者協會成立了仲裁機構。這些「試點」地，均將消費爭議仲裁辦事機構設在當地消費者協會，名稱不一，或稱為「仲裁委員會消費爭議辦事處」、「消費爭議仲裁中心」、「消費爭議仲裁庭」。仲裁人員由消費者協會選派，至仲裁委員會培訓，取得仲裁員資格。然而，因當事人達成仲裁協議之困難，仲裁機構欠缺此等先決要件即無法受理。因此，部分市地經過消費者協會之努力，企業在收據、信譽卡、三包卡、或是產品使用說明書上，以公開明示之方式，表示若消費糾紛調解不成，則願意由該地仲裁委員會仲裁解決者，則於消費者認可並同意仲裁時，即視為達成協議。

設置在消費者協會的仲裁機構，程序簡便、迅速，同時因免收或減收仲裁費，亦減輕了消費者經濟上的負擔。而且，由於擔任仲裁員的消費者協會工作人員具有多年的調解經驗，注重調查，在仲裁程序中易把握達成協議的各種因素，提高了調解的成功率，也保證了仲裁的履行率。祇是，目前的消費爭議仲裁試點工作仍暴露許多問題，例如(1)仲裁協議達成之困難；(2)認為吃虧的消費者經常透過媒

體曝光，而難以遵守仲裁不公開之原則；(3)相較於免費之消費者協會調解，仲裁須付費用較難被一般民眾接受；(4)法院判決的執行，現實中已有許多困難，仲裁亦同。

針對消費者投訴的熱點、難點問題，以及在實際消費維權工作中，“調解難、舉證難、索賠難、執行難”等問題的存在，特別是在基層和農村，由於執法、監督力量薄弱，受理消費者投訴工作難度更大，山東省消費者協會探索建立受理消費者投訴六項制度，切實強化受理消費者投訴工作。¹⁰⁷

1、推行小額消費糾紛和解制度

近年來，山東消協通過在企業建立消費者協會投訴站等形式，推動經營者與消費者以和解的方式解決消費糾紛，化解了大量消費糾紛。通過和解方式解決消費糾紛，具有簡便、及時、直接、平和等特點，對於標的額較小的糾紛或講信譽、重品質的經營者來說，採用這種方法解決消費糾紛可以取得較為圓滿的結果。基層組織受理的消費者投訴，消費糾紛標的額一般較小，推行小額消費糾紛和解制度，引導雙方當事人在平等自願的基礎上，抱著公平合理解決問題的態度和誠意解決消費糾紛。

2、推行中額消費糾紛調解制度

中額消費糾紛，消費者和經營者往往在賠償數額上容易產生分歧，不易達成協定，需要消協組織站在客觀公正的立場上，以事實為依據，以法律為準繩，通過調解，促成消費爭議的解決。但這類投訴，常常存在消費者與經營者各執一詞、舉證難、鑒定難等問題，給調解增加了難度。為此，山東消協在基層組織建設上，注重了職能整合和優勢互補，將消費者協會投訴站與 12315 申訴舉報聯絡站合二為一，將消費者協會的社會監督職能與 12315 的申訴舉報職能有機結合起來，形成強大合力，增強了調解工作的權威性和力度。處理消費糾紛，社會監督與行政監督手段並用，具有高效、快捷、力度大等特點，有利於保護消費者合法權益。

3、推行大額投訴及群體投訴案件聯辦制度。

大額投訴或群體投訴案件，特別有些投訴跨地區、跨省，甚至是對國外產品的投訴，基層組織處理起來有較大難度。但如果無所作為，不能有效處理，則不但影響消協的社會形象，還會影響基層組織在消費者心中的威信。為此，山東消協推行了大額投訴及群體投訴案件聯辦制度，即基層組織受理的投訴，由上級消協一起辦理，必要時，由省、市、縣消協聯合基層組織共同辦理，加大處理投訴

1072009-03-13 <http://finance.people.com.cn/BIG5/8960717.html>（最後瀏覽日，2010/11/2）。300 元以下人民幣為小額、300 至 500 元人民幣為中額糾紛、500 至 1000 元以下人民幣為大額、1000 元以上為高額。參閱 http://jsjjb.xhby.net/html/2010-11/26/content_300734.htm（最後瀏覽日，2010/11/26）

案件的力度，受到消費者的好評。

4、推行疑難投訴案件支持訴訟制度。

當前，中國大陸已進入建立和完善市場經濟的新階段，多數經營者能夠誠實守信、依法經營，自覺保護消費者合法權益；但也有一些經營者唯利是圖，漠視消費者的利益，有的甚至制售假冒偽劣，侵害消費者的人身安全健康權益。當消費者依法維權時，一些不法經營者或故意推諉，或拖延時間，或逃避責任，置消費者權益於不顧；有的拒不接受消費者協會的調解，為維護消費者合法權益，解決疑難及惡性投訴案件，2001年9月，山東消協專門成立了消費者法律支援中心，暢通支援消費者訴訟的管道；2005年，又成立了消費者協會律師團，加大支援消費者訴訟工作的力度。

5、推行典型投訴案件披露制度。

針對典型投訴案件代表性強、普及面廣、社會影響大的特點，因此注重調動新聞輿論保護消費者合法權益的積極性，發揮新聞媒體的獨特作用，適時召開典型投訴案件新聞發布會，加大對不法經營者曝光和披露工作的力度；並聯合省新聞工作協會連續十四年開展了山東省3·15好新聞評選活動，使其成為山東省消協維護消費者合法權益的重要品牌，成為對商品和服務進行輿論監督的銳利武器，促進了一大批疑難投訴案件得以解決。

6、推行投訴資訊回饋制度。

通過一個時期，山東消協組織受理消費者投訴情況的分析報告，總結分析不同行業、不同系統的最新消費投訴動向，歸納挖掘具有相似性、代表性的消費投訴資訊，及時召開不同行業、不同系統的受理消費者投訴資訊通報會，向行業和系統回饋消費者投訴資訊，剖析消費者投訴反映出的問題，與行業、系統共同研究解決消費者投訴的具體辦法，推動不同行業、不同系統進一步做好消費者權益保護工作。

（四）兩岸消費糾紛爭議申訴協作機制

在兩岸部分，台灣消費者文教基金會和廈門消費者權益保護委員會已就兩地受理消費糾紛爭議申訴協作機制達成協定，並選擇金廈兩地作為兩岸合作試點地區。過去台灣遊客在廈門購物、旅遊或接受其他服務時發生消費糾紛，由於停留時間短暫，往往無法及時解決，需回台後以信函形式向廈門消協投訴，廈門赴台消費者也發生同樣問題。因此，2005年起，消基會和廈門市消委會通過「兩岸四地消費論壇」等管道，對如何建構兩地消費維權平台進行磋商。期間，消基會多次率團赴廈門商討。經過兩年多努力，兩地消費者保護組織建立新的消費維權協

作機制。報導說，在廈門市政府和金門縣政府支持下，金廈將成為兩岸消費糾紛解決機制的試點地區。¹⁰⁸

(五) 跨境消費紛爭解決案例

1、龍泉消保委成功調解首起跨國消費糾紛

2008年7月3日，浙江省龍泉市消費者權益保護委員會歷時一個餘月，成功調解了首起跨國消費糾紛，為遠在澳大利亞雪梨市的華僑李楠女士挽回經濟損失8300港幣，這是龍泉市消費者組織成立近二十年以來首次調解的跨國消費糾紛。

2007年5月19日，龍泉市消保委接到一個來自澳大利亞雪梨華僑李楠女士的電話投訴。她在2007年10月通過網路向龍泉市某刀劍廠定制一把九環刀，準備送給一位老人當作生日禮物，通過互聯網和QQ¹⁰⁹聊天雙方初步達成了協定。2007年11月26日，李楠按要求向龍泉某刀劍廠匯去了8300元港幣，約好在一個月後交貨。但是在付款半年之後李楠仍然沒有收到刀。發現這一情況後，李楠多次和刀劍廠的老闆周某取得聯繫，希望他們要按照協議儘快將九環刀郵寄給她，而周某卻百般推辭，找出各種理由拒絕郵寄貨物。無奈之下，李楠通過在網路上查找到了龍泉市消保委的聯繫電話，於是懷著試試看的心情撥打了跨國投訴電話。

這起消費糾紛關係到在國外華僑的消費利益，而且也關係到龍泉做為“寶劍之邦”的聲譽，龍泉消保委接到投訴後非常重視，立即組織精幹力量開展調查研究。經過調查，周某在收到李楠8300元港幣的預收款後，沒有按照雙方約定的時間內提供九環刀，侵犯了消費者的合法利益。根據《中華人民共和國消費者權益保護法》第四十七條規定：“經營者以預收款方式提供商品或服務的，應當按照約定提供。未按照約定提供的，應當按照消費者的要求履行約定或退回預付款……”。

由於消費者遠在萬里之外的澳大利亞雪梨市，龍泉市消保委只能多次通過國際電話和電子郵件與消費者取得聯繫。在消保委的不懈調解下，08年7月3日，刀劍廠的周某最後同意退還華僑李楠8300元港幣，並當場將錢交付到消保委工作人員手上。這是龍泉市消費者組織成立近二十年來首次調解的跨國消費糾紛。

2、千里投訴 零距離維權¹¹⁰

108大紀元財經消息 8/16/2007 網址: <http://www.epochtimes.com/b5/7/8/16/n1803492.htm> (最後瀏覽日, 2010/11/2)

109所謂QQ, 是一種網路即時通訊軟體, 在中國網路使用者間極受歡迎。每人可以申請一個屬於自己的QQ帳號, 然後使用該帳號登錄, 便可以與全球各地的人進行資訊和語音交流。

110 2009-10-13 寧波市消費者權益保護委員會 <http://www.cca.org.cn/index.jsp> (最後瀏覽日, 2010/11/2)

日前，慈溪市消保委逍林分會接到一張來自遼寧的消費者申訴轉辦單，附了一封消費者關某的來信，內容描述了他三年來在購買了存在品質問題洗衣機後的艱辛維權史。

2005年8月，關某從遼寧朝陽百貨大樓購入一台單價為650元的某品牌洗衣機，使用不到一年便出現電機故障。於是，關某到朝陽百貨大樓要求維修，當時該處已經停止了該洗衣機的銷售，無法提供售後維修服務，售貨員要他自己直接找廠家維修。此後，關某通過電話聯繫廠家，廠方經銷商更換頻繁，先後打了20多通電話。直至2008年2月，兜兜轉轉終於找到瀋陽另一經銷處，經過協商，關某付了100元電機取出安裝費，把電機取出才順利更換到新的電機。

然而，故事並未就此結束，新電機使用不到一個月又壞了。此次，通過電話聯繫後，關某得到的解決方案是把故障洗衣機發至該門市更換整機。當關某滿懷希望地將洗衣機發至指定地點時，該門市相關人員要求關某再支付300元折舊費才能更換一台由該門市指定的雜牌洗衣機。關某當然不同意，多方協商未果。無奈，關某只好把洗衣機留在了門市，自己孤身一人返回。最後，消費者關某以該廠對存在品質問題的洗衣機不履行保修承諾為由向慈溪市消保委逍林分會投訴，希望消保委為其討回公道。

逍林分會在第一時間將該申訴單轉至該公司聯絡站處理，聯絡員瞭解情況後，積極與雙方溝通協調，當天就達成共識，同意賠償消費者同等價值的洗衣機一台，並承諾4天內發貨。關某對聯絡站的維權效率十分讚賞，消費者遠在千里，聯絡站也能幫助消費者維護權益，這麼快就幫助他解決了多年的難題，真正實現了“零距離”維權，對此調解結果也表示非常滿意。

3、維權距離最長的案例¹¹¹

2009年7月13日，藤橋分會根據消費者投訴，與河北省大廠縣祁各莊工商所聯手及時解決了一起電視購物投訴，幫助消費者追回電視購物郵購款898元。

7月初，家住藤橋鎮昌源路的夏先生看到電視上播放的手機購物廣告，被電視廣告中精彩說詞打動，決定郵購一部手機，不久收到對方公司寄來的包裹，按照“先付款後拆包”的規定，在支付了898元的貨款後打開包裹，一看卻是一部廉價低質手機，與廣告中的產品相差甚遠，沒有購物發票和使用說明書，且不能正常使用。情急之下，他趕到郵政局要求退款，郵政部門稱其只負責辦理郵政業務，商品品質好壞與他們沒有關係。見此，夏某迅速趕到藤橋分會投訴。

該分會工作人員初步判斷可能是一起電視購物陷阱。經查詢，該手機外貿公司屬河北省大廠縣祁各莊工商所管轄範圍。該分會調解人員立即與祁各莊工商所取得聯繫，將夏先生的投訴情況進行詳細描述，在祁各莊工商所積極配合下，該

111 2009-09-04 鹿城區消費者委員會 <http://www.wz315.org/wzarea/index.php?aid=4> (最後瀏覽日，2010/11/2)

公司最終退還夏先生 898 元。

五、台灣

我國目前的 ADR 種類很多，用在各個面向，例如消費爭議，醫療紛爭，勞資爭議等等都有使用 ADR，而 ADR 為一種替代性紛爭解決機制¹¹²，在此機制當中，可分為由帶有政府行政機關色彩之 ADR，以及帶有民間團體色彩的 ADR。有學者以其性質將其分為具有行政處分與不具有行政處分之 ADR，不具有行政處分之 ADR 機制，係指該 ADR 之決定或結果，因非屬該行政機關之行政處分，如果有不服之處，僅得向司法機關提起訴訟方式為之，而不得對之提起行政爭訟。這也是一般人民較為常見，利用的訴訟外爭議解決機制。若以此為標準，則我國目前較為常見的 ADR 方式包括申訴，和解，調解以及仲裁。以下分別說明之。

（一）申訴

申訴為人民遇到權利上面的爭議時，向發生爭議之單位或有權處理之單位提出申訴，以尋求諮詢及權利上救濟。有許多 ADR 機制將申訴列為進入 ADR 機制之開始前置程序，意思是申訴管道是一種開啟、提出的程序，並無一個較具體之處理過程及方式。當申訴人提出申訴後，若只是諮詢性質，則受理單位可能立即予以回覆解決；倘若為一種實質的爭議並且想要尋求解決方法，則進入審查該爭議之適格性與否，以決定是否正是進入該 ADR 機制。而我國目前最常見的是消費者因消費而產生之爭議所提出之申訴，舉例來說，消費者於接受消費服務時，如果遇到爭議問題，除了可以提起司法訴訟外，在訴訟程序之外可以依照消費者保護法第 43 條第 1 項之規定，當消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議時，消費者可以向地方政府消費者服務中心或其分中心申訴，如未獲適當處理時，依消費者保護法同條第 3 項之規定，可以向地方消費者保護官申訴；或者是依消費者保護法第 43 條第 1 項規定，向消費者保護團體申訴。我國目前針對消費爭議之處理，分為二次申訴，第一次是向爭議的企業經營者、消費者保護團體或是消費者服務中心提出，當申訴人向有關單位提出申訴後，ADR 機構則會在接收到消費者申訴後，進行相關程序上之審查，若無不受理之情況，則 ADR 會受理消費者之申訴，並繼續後續處理程序。

（二）和解

上文提及當申訴人提出申訴後，若受理機關予以適當處理後，對於所達成之爭議解決即為和解。和解原則上不需要第三人介入或協助。只要雙方當事人均無異議，原則上沒有任何限制。

（三）調解

112 黃明陽，行政調解機制比較-以消費者爭議調解為中心，2008 年 10 月

係指雙方當事人間以協調之方式解決爭議，互相讓步，藉由客觀公正第三人勸導爭議之雙方相互禮讓，為雙方尋求合意解決糾紛之方案。當申訴人依消費者保護法第 43 條第 1 項規定而為之申訴，在未獲妥適之回應、處理時，得向直轄市或縣市消費爭議調解委員會申請調解，消費爭議之調解，除須先取得當事人之同意外，並於調解期日到場，最後在調解書上簽名，調解才成立。不能僅由行政機關單方決定其結果，因此調解在性質上有任意調解之特性，若當事人不能合意但已甚接近者，調解委員可以斟酌情事，在不違反雙方利益下，依職權提出解決方案，並送達於當事人。我國目前調解制度在不考慮法院所為之調解下，其所為之調解結果，若未經一定之法定程序，對於雙方當事人無強制拘束力。

(四) 消費爭議處理程序¹¹³

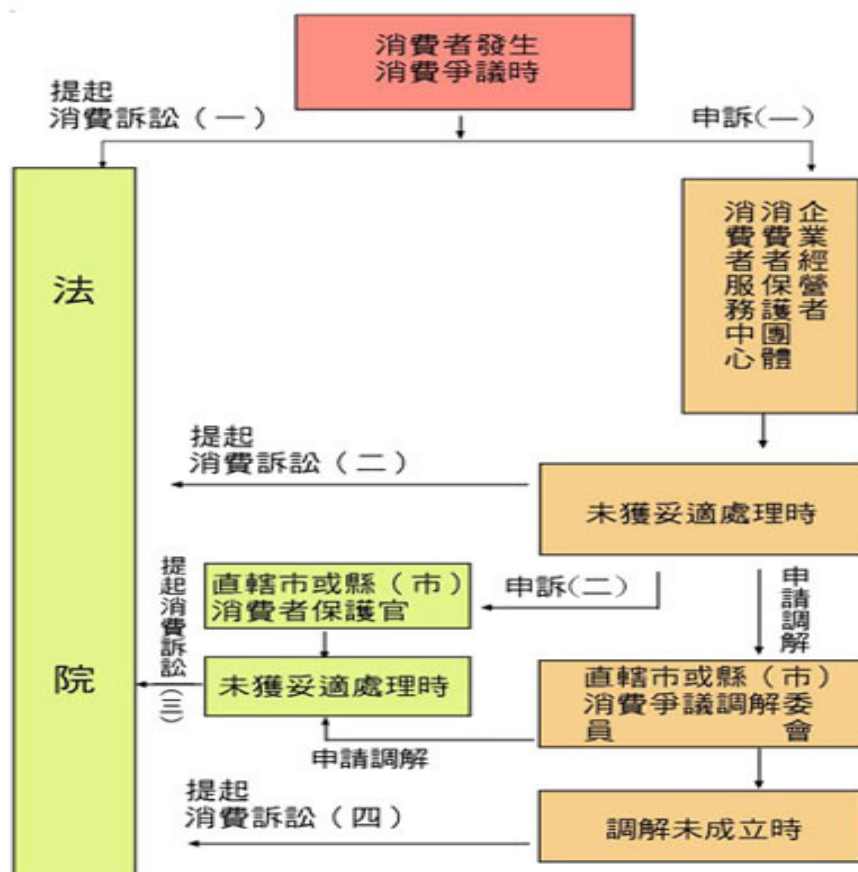


圖 5-4 台灣消費爭議處理程序圖

113 行政院消費者保護委員會網站 <http://www.cpc.gov.tw/>

第二節、消費爭議統計資料及類型化

一、歐盟

ECC-Net 2005-2009 年爭議處理案件統計圖表

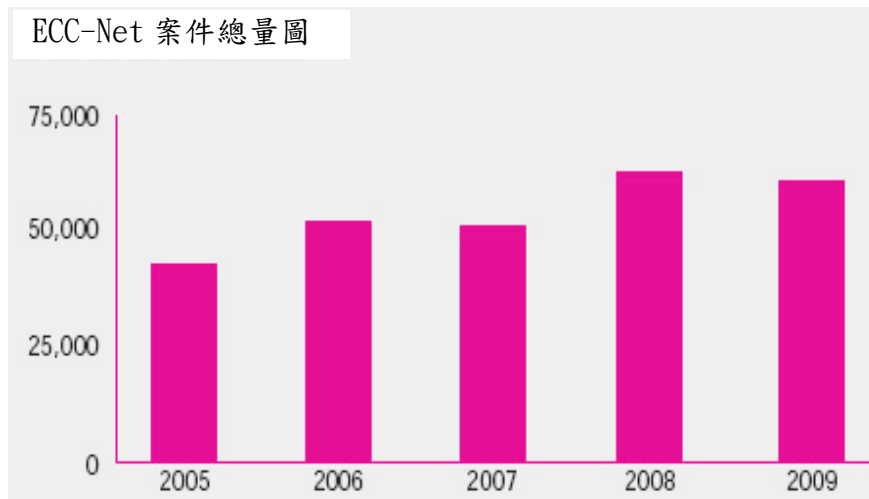


圖 5-5 ECC-Net 2005-2009 年爭議處理案件統計圖¹¹⁴

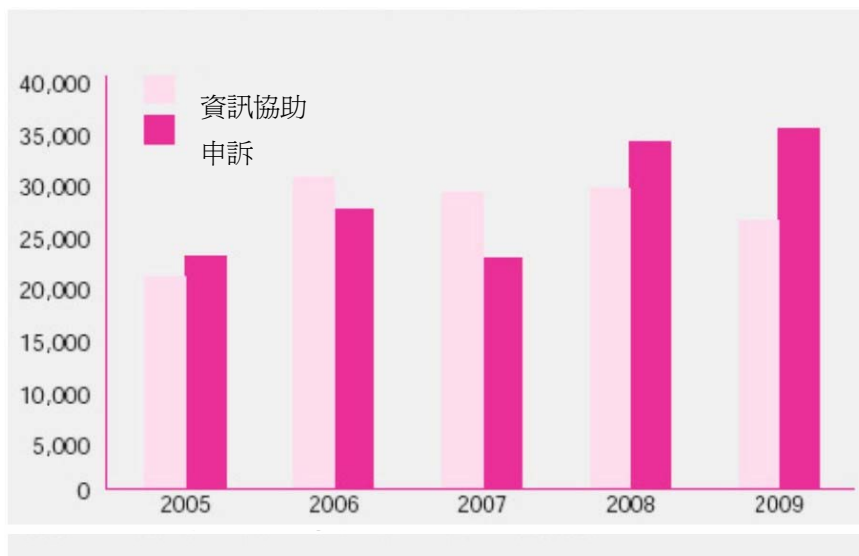


圖 5-6 ECC-Net 2005-2009 年尋求資訊協助及申訴案件統計圖

114 http://ec.europa.eu/consumers/ecc/key_facts_figures_en.htm#Volumeofinformationrequests (最後瀏覽日，2010/11/2)

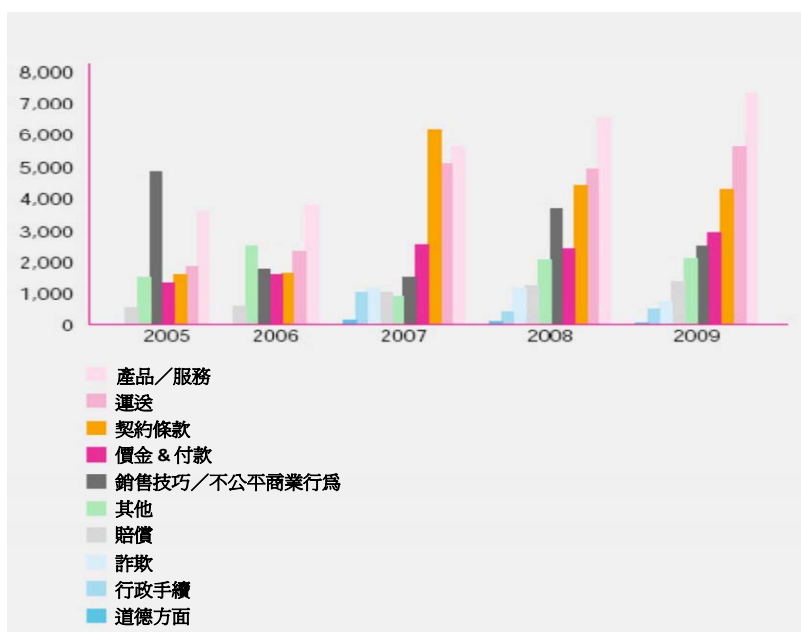


圖 5-7：ECC-Net 2005-2009 年申訴性質統計圖

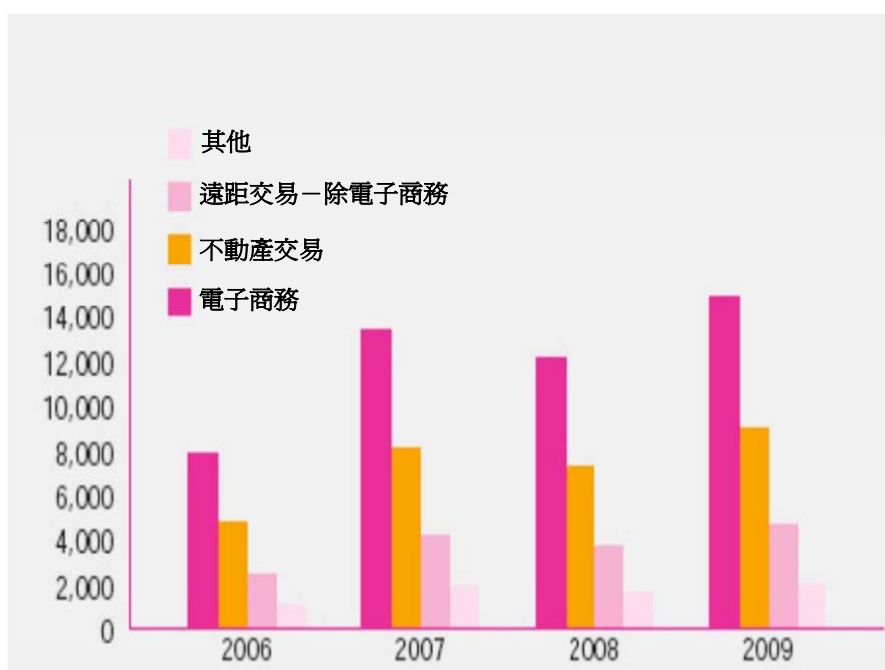


圖 5-8：ECC-Net 2005-2009 年申訴之交易方式統計圖

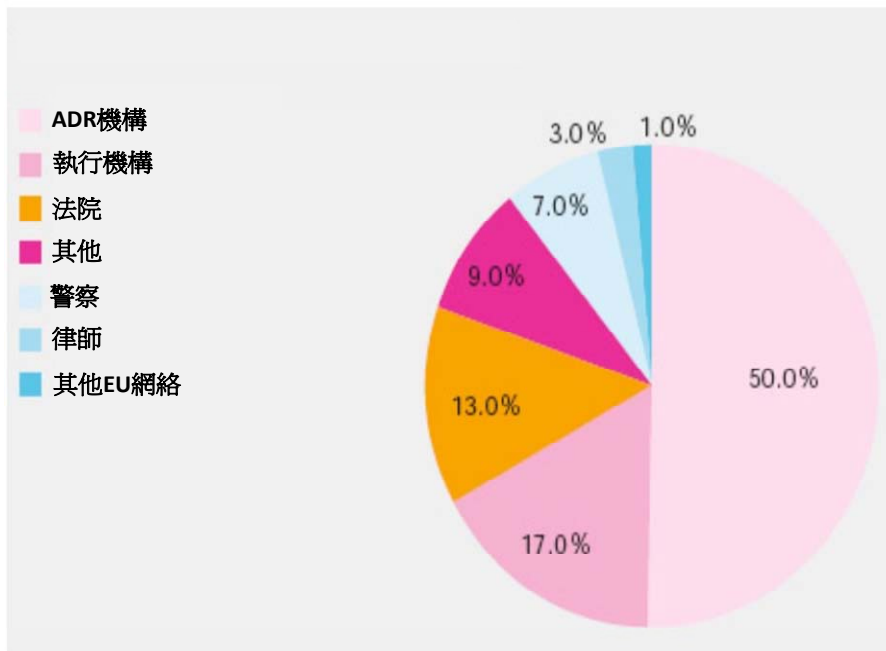


圖 5-9 ECC-Net 2005-2009 年申訴轉介至其他機構統計圖

二、美國

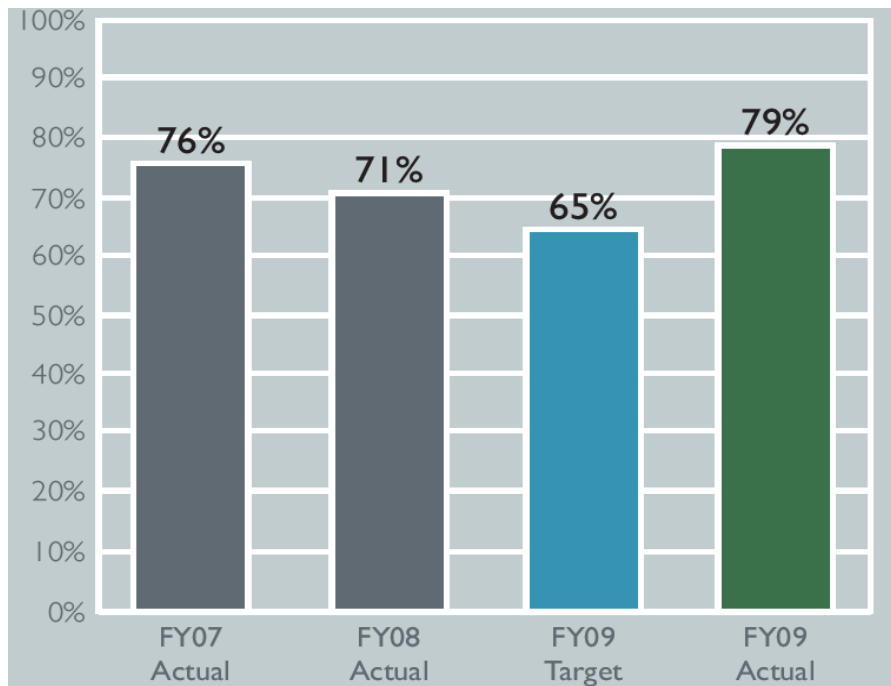


圖 5-10 FTC 根據消費者投訴而採取法律行動的比例

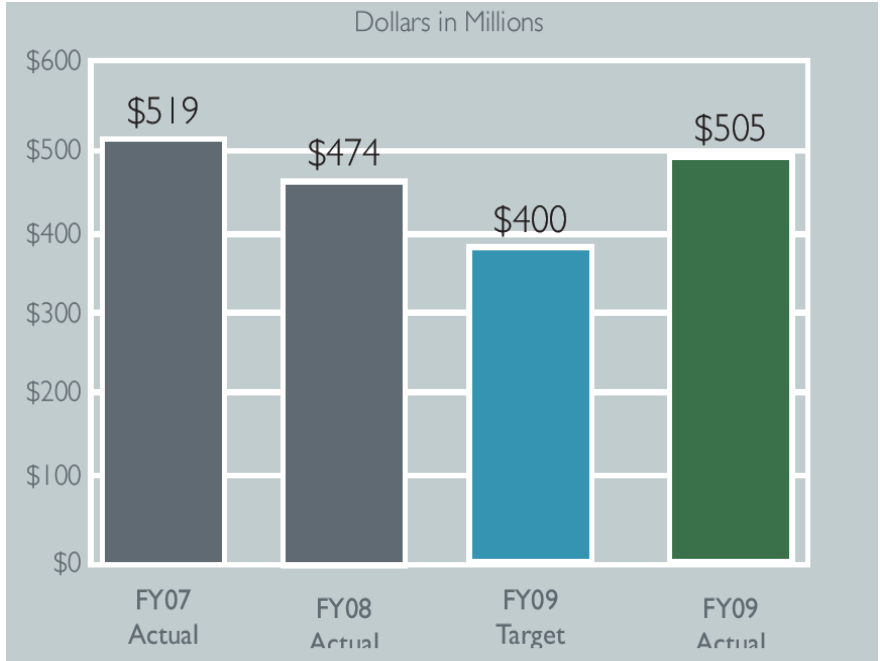


圖 5-11 FTC 採取法律行動所挽救消費者財產統計

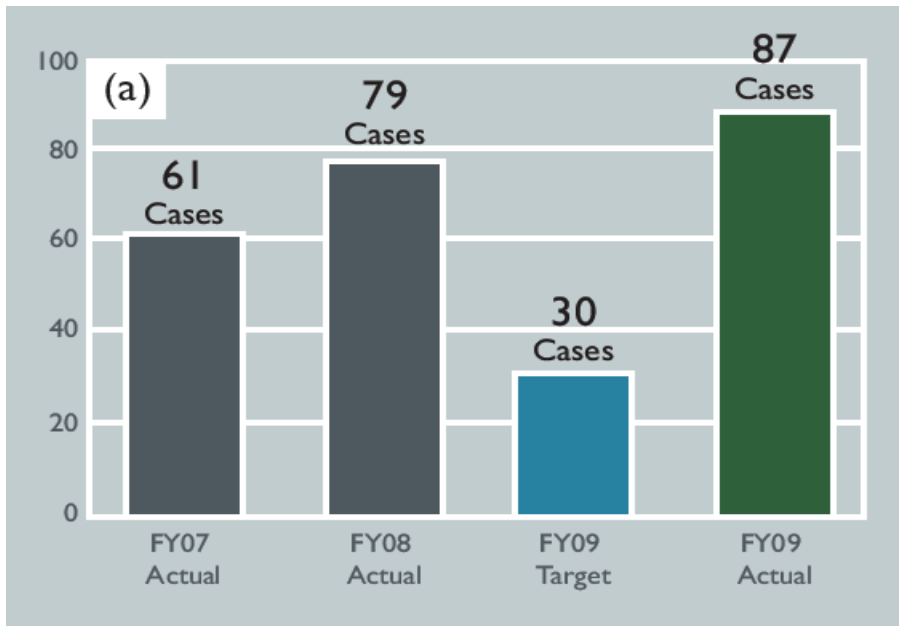


圖 5-12 FTC 跨國合作的案例數量統計

三、日本

		申請	手續 終了	手續 終了			結果 概要 的 公表	事 業 者	義 務 履 行 的 勸 告
				和 解 成 立	和 解 不 成 立	其 他			
累 計	平成 21 年 度	106	57	26	20	11	31	11	
	平成 22 年 度(4~7 月)	20	42	23	14	5	19	5	1

圖 5-13 國民生活中心 ADR 實施狀況之結果概要(平成 22 年度)

四、中國大陸¹¹⁵

根據中國大陸各級消協組織統計匯總，2010 年第三季度共受理消費者投訴 168,705 件，解決 156,626 件，為消費者挽回經濟損失 16,778 萬人民幣，其中因經營者有欺詐行為得到加倍賠償的投訴 2,855 件，加倍賠償金額 204 萬人民幣，經消費者協會提供案情後由政府有關部門查處罰沒款 443 萬人民幣，接待來訪和諮詢 102 萬人次。(參閱表 5-2)

表 5-2 中國大陸消協組織受理投訴情況變化表

項目	2009 年三季度	2010 年三季度	變化幅度
受理數(件)	167,371	168,705	↑0.8%
解決數(件)	150,072	156,626	↑4.4%
挽回損失(萬人民幣)	16,912	16,778	↓0.8%
加倍賠償案件(件)	1,303	2,855	↑119.1%
加倍賠償金額(萬人民幣)	383	204	↓46.7%
政府罰沒款(萬人民幣)	514	443	↓13.8%
來訪諮詢(萬人次)	134	102	↓23.9%

115 2010-10-18 中國消費者協會 <http://www.cca.org.cn/web/xfts/newsShow.jsp?id=49298> (最後瀏覽日，2010/11/2)

(一) 投訴的基本情況

1. 投訴情況分類

- 投訴問題按性質分：品質問題占 52.8%，行銷契約問題占 8.9%，價格問題占 4.8%，安全問題占 2.5%，計量問題占 1.2%，廣告問題占 2.0%，假冒問題占 1.8%，虛假品質表示問題占 1.8%，人格尊嚴問題占 0.5%，其他問題占 23.8%。
(參閱圖 5-14)

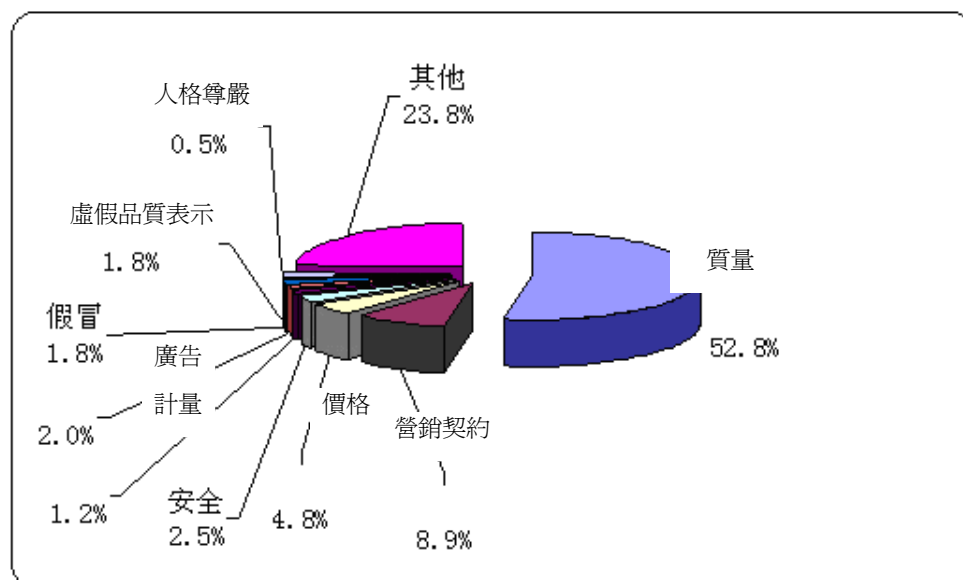


圖 5-14 中國大陸消協組織受理投訴性質比例圖

表 5-3 中國大陸消協組織受理投訴性質變化表 (單位：件)

	2009 年三季度	2010 年三季度	變化幅度
品質	99,232	89,066	↓10.2%
行銷契約	15,223	15,089	↓0.9%
價格	8,760	8,025	↓8.4%
安全	3,366	4,139	↑23.0%
計量	2,309	2,078	↓10.0%
廣告	3,755	3,347	↓10.9%
假冒	3,146	2,955	↓6.1%
虛假品質表示	1,993	3,043	↑52.7%
人格尊嚴	462	771	↑66.9%

從上可以看出，在各類投訴性質中，除了涉及安全、虛假品質表示和人格尊

嚴的投訴量同比有一定程度上升外，其他性質的投訴同比均有不同程度的下降。

- 投訴問題按類別分：百貨類占 25.4%，服務類占 29.2%，家用電子電器類占 27.3%，家用機械類占 5.1%，房屋建材類占 5.2%，農用生產資料類占 2.6%，其他類占 5.3%。（參閱圖 5-15）

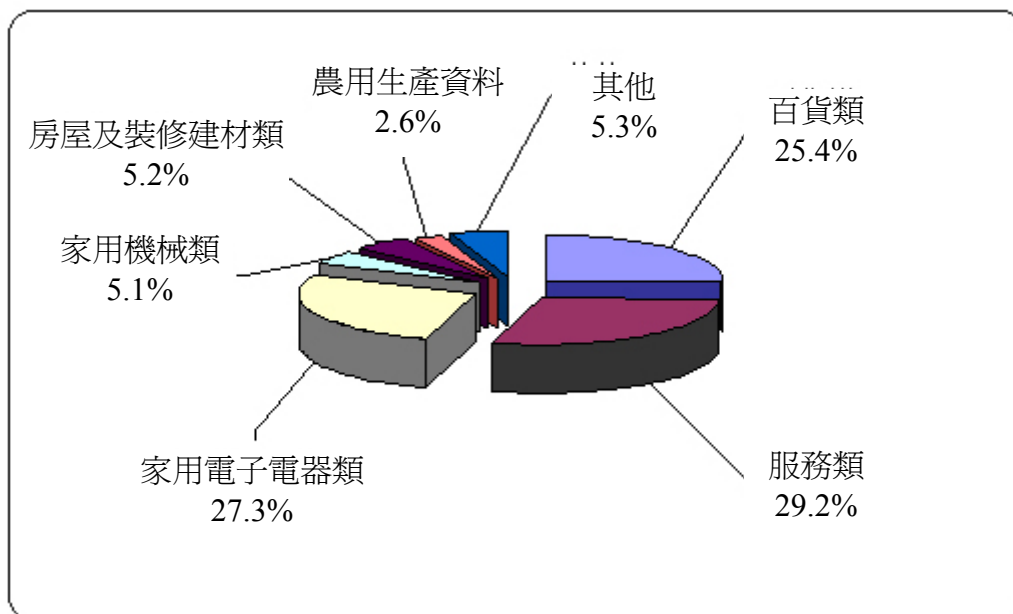


圖 5-15 中國大陸消協組織受理投訴類別比例圖

表 5-4 中國大陸消協組織受理投訴類別變化表（單位：件）

	2009 年三季度	2010 年三季度	變化幅度
百貨類	47,519	42,769	↓10.0%
服務類	45,474	49,188	↑8.2%
家用電子電器類	42,458	46,068	↑8.5%
家用機械類	8,302	8,579	↑3.3%
房屋及裝修建材	8,951	8,751	↓2.2%
農用生產資料	5,244	4,325	↓17.5%

從上可以看出，消費者對百貨類、房屋及裝修建材和農用生產資料等類別的投訴量同比有所下降，其他類別的投訴量同比均有不同程度的上升。

2. 投訴變化情況

第三季度，投訴量同比上升幅度相對較大的是航空運輸、鐵路運輸、廚房電器及相關設備。（參閱表 5-5）在投訴總量整體上升的情況下，投訴量同比下降幅度最大的商品是藥品，下降幅度最大的服務是銷售。（參閱表 5-6）從各類商品和

服務的投訴量來看，2010 年第三季度投訴量居前五名的依次是：通訊類產品、服裝鞋帽、電信、空調類產品和食品。

表 5-5 投訴上升幅度居前十位的商品和服務（單位：件）

類別	2009 年三季度	2010 年三季度	增長比例
航空運輸	89	215	141.6%
鐵路運輸	64	116	81.3%
廚房電器及相關設備	2084	3710	78.0%
旅遊	657	1081	64.5%
公用事業/社會服務	1649	2708	64.2%
保健用品	1357	2158	59.0%
家庭影院	450	700	55.6%
互聯網	3498	5422	55.0%
汽車	2428	3549	46.2%
空調類產品	6970	9072	30.2%

表 5-6 投訴下降幅度居前十位的商品和服務（單位：件）

類別	2009 年三季度	2010 年三季度	下降比例
銷售	7713	4817	37.5%
藥品	1200	779	35.1%
農機具	1346	1029	23.6%
照攝像產品	1141	875	23.3%
服裝鞋帽	15983	12712	20.5%
熱水器	1298	1067	17.8%
五金交電及化工產品類	1488	1293	13.1%
摩托車	2735	2378	13.1%
日用雜品	3032	2640	12.9%
傢俱類產品	3831	3381	11.7%

表 5-7 投訴量居前十位的商品和服務

2009 年三季度	投訴量(件)	2010 年三季度	投訴量(件)
通訊類產品	16,916	通訊類產品	16,627
服裝鞋帽	15,983	服裝鞋帽	12,712

食品	9,590	電信	10,240
電信	9,338	空調類產品	9,072
銷售	7,713	食品	8,482
空調類產品	6,970	互聯網	5,422
裝飾材料	4,124	銷售	4,817
電視機	4,046	電腦類產品	4,314
電腦類產品	4,024	裝飾材料	4,171
傢俱類產品	3,831	食宿、文化娛樂、慶典	4,147

(二)投訴主要特點

1.航空運輸投訴增幅遙遙領先，服務消費者的主動性還有所欠缺

第三季度，航空運輸服務投訴量同比上升141.6%，位居投訴增幅之首。在航空運輸服務投訴中，因航空公司處理航班延誤問題不當而導致的投訴相對較多。如，數十名消費者搭乘從上海飛往廈門的航班，由於航班延誤，航空公司讓消費者在飛機上等候了12小時也沒有安排住宿，最後因廈門機場關閉，飛機只得轉飛福州，嚴重耽誤消費者的行程。隨後，由於航空公司對於航班延誤問題處理不當，引發消費者群體投訴。

2.鐵路運輸投訴大幅增加，服務品質和水準亟待提高

第三季度，鐵路運輸服務投訴量同比上升81.3%，位居投訴增幅次席。在鐵路運輸服務方面，主要是反映列車衛生狀況、列車員服務態度等方面問題。此外，在火車票價發售標準的執行方面存在一定的隨意性，如消費者聲明不到130公分的孩子是否可以購買半價票，但售票員告知要購買全價票。目前，國內航空公司的票價機制以及很多國家的鐵路票價機制都是按照年齡段來劃分的，比較清晰明確，不少消費者對於鐵路部門制定的按照身高確定票價的有關規定提出質疑。

3.廚房電器及相關設備投訴增幅明顯，追求新奇有餘，重視品質安全不足

第三季度，廚房電器及相關設備投訴量同比增長78.0%，居投訴增幅第三位。廚房小家電產品在方便群眾生活方面確實起到了一定的作用，但是由於當前一些生產經營者過於追求外形款式的新奇，而忽視了產品本身的品質設計要求，一些產品出現安全存隱患、品質有瑕疵、使用壽命短等問題，引發了消費者的抱怨。此外，不少消費者反映，小家電產品存在維修難、收費貴等問題，一旦出現問題只好隨意丟棄，既污染了環境又浪費了資源。

4.旅遊投訴增長較快，契約履約問題成為投訴重點

第三季度，旅遊投訴量同比增長64.5%，位居投訴增幅第四位。在旅遊投訴中，

消費者反映的問題主要集中在：旅行社不按照契約約定參觀景點，隨意變更路線，購物安排太多；旅途中及景點內出現的涉及消費者健康安全問題處理不及時、欠主動；出境旅遊服務中因接待工作銜接問題嚴重影響旅遊品質等。

5.公用事業和社會服務投訴成為新的投訴熱點，為消費者服務的意識還比較淡薄

第三季度，公用事業和社會服務投訴同比增長 64.2%，位居投訴增幅第五位，成為近期新的投訴熱點。在公用事業服務方面，一些消費者反映，個別具有壟斷性質的公用服務行業存在強迫交易的行為，要求消費者一次性高限認購遠超消費者的實際需求的產品。此外，還有一些消費者反映公用事業服務中還存在計費不準確、服務態度差等問題。在社會服務方面，消費者反映一些搬家公司存在魯莽裝卸、變相高收費等行為。此外，還有消費者反映一些家政服務公司服務差、收費高。

五、台灣

依消費者保護法第 43 條及第 44 條規定，消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議時，消費者得依下列機制請求救濟：

第一次申訴：

向企業經營者、消費者保護團體或消費爭議發生地之直轄市、縣（市）政府消費者服務中心或其分中心申訴。

第二次申訴：

消費者如認為第一次申訴未獲妥適處理時，得向該管直轄市、縣（市）政府消費者保護官(以下簡稱消保官)申訴。

消費爭議調解：

消費者如認為申訴未獲妥適處理時，亦得向該管直轄市、縣（市）政府消費爭議調解委員會申請調解。

(一) 98 年各直轄市、縣（市）政府受理消費申訴、調解案件資料統計情形

1、整體受理件數統計（表 5-8）：

類別及件數	97 年受理件數	98 受理件數	增加率（%）
第一次申訴案件數	23,875	31,024	29.94%
第二次申訴案件數	7,493	8,374	11.76%
調解案件數	1,571	1,669	6.24%
總計	32,939	41,067	24.68%

備註：98 年受理案件較 97 年增加 8,128 件。

2、各直轄市、縣（市）政府受理案件數統計（表 5-9）：

類別/排序	1	2	3	4	5
受理件數最多	臺北市 (12,614)	臺北縣 (6,571)	桃園縣 (4,585)	臺中市 (2,831)	高雄市 (2,191)
件數增加最多	臺北縣 (2,519)	臺北市 (2,319)	宜蘭縣 (1,032)	高雄縣 (472)	新竹市 (436)
件數增加率最高	宜蘭縣 (235.62%)	新竹市 (88.44%)	雲林縣 (81.6%)	臺北縣 (62.17%)	基隆市 (53.96%)
受理件數最少	連江縣 (1)	金門縣 (56)	澎湖縣 (114)	嘉義縣 (307)	苗栗縣 (332)
件數減少最多	臺南市 (-235)	桃園縣 (-228)	臺中市 (-40)	苗栗縣 (-32)	南投縣 (-31)
件數減少率最高	連江縣 (-83.33%)	臺南市 (-27.29%)	苗栗縣 (-8.79%)	南投縣 (-7.16%)	金門縣 (-6.67%)

3、受理申訴及調解案件類型統計（表 5-10）

類別/排序	1	2	3	4	5
第一次申訴	商品關聯服務類 (4,209) 13.57%	運輸通訊類 (3,928) 12.66%	家用電器類 (2,878) 9.28%	線上遊戲類 (2,686) 8.66%	金融保險類 (2,361) 7.61%
第二次申訴	金融保險類 (901) 10.76%	其他服務類 (859) 10.26%	購屋類 (857) 10.23%	運輸通訊類 (838) 10.01%	線上遊戲類 (595) 7.11%
調解案件	購屋類 (285) 17.08%	金融保險類 (186) 11.14%	運輸通訊類 (142) 8.51%	車輛類 (135) 8.09%	其他服務類 (128) 7.67%

4、依案件類別之未結案情形統計（表 5-11）

類別/排序	1	2	3
第一次申訴	商品關聯服務類 (616)	運輸通訊類 (593)	金融保險類 (341)
第二次申訴	其他服務類 (460)	商品關聯服務類 (269)	運輸通訊類 (247)
調解案件	購屋類 (69)	運輸通訊類 (36)	車輛類 (34)

(二)消費者保護委員會的統計分析

1、整體受理情形：

98 年總計受理爭議案件 41,067 件，與 97 年受理情形相較，計增加 8,128 件，增加率為 24.68%，案件數增加約四分之一。其中地方政府消費者服務中心受理第一次申訴案件數增加 7,149 件(29.94%)、消保官受理第二次申訴案件數增加 881 件(11.76%)，地方政府消費爭議調解委員會受理調解案件申請則增加 98 件(6.24%)。

2、類別受理情形

第一次申訴以商品關聯服務類 4,209 件最多，該類則以「電視網路郵購購物」爭議案占大宗，計 3,045 件，應係去(98)年 6、7 月間戴爾(DELL)官網連續兩次發生標價錯誤案所致。而第一、二次申訴的前 5 大類消費爭議則新增加了線上遊戲類，分別為 2,686 件及 595 件，該類以停權爭議案占大宗，分別為 1,438 件及 411 件，分析其原因應係近年線上遊戲產業蓬勃發展所致。另外運輸通訊類(其中以電信類為最多，一、二次申訴分別為 3,113 件及 711 件)、金融保險類(第一次申訴銀行爭議 718 件、保險爭議 1,576 件、其他爭議 67 件；第二次申訴銀行爭議 217 件、保險爭議 661 件、其他爭議 23 件)及購屋類(其中以品質爭議為最多，一、二次申訴分別為 734 件及 342 件)的消費爭議，由於相關產業之發展仍處於高原期，因此仍延續過去位居前 5 大類消費爭議。

3、受理情形歸結：

綜觀各地方政府受理消費爭議案件的質量，主要仍係受都市發展程度、產業(尤其商業、服務業)興盛差異及人口年齡素質等因素影響。

4、案件結案情形：

(1) 案件之結案率，以申訴類別區分，第一次申訴案件為 87.45%、第二次申訴案

件為69.78%、消費爭議調解案件為75.97%；總結案率為83.38%¹。

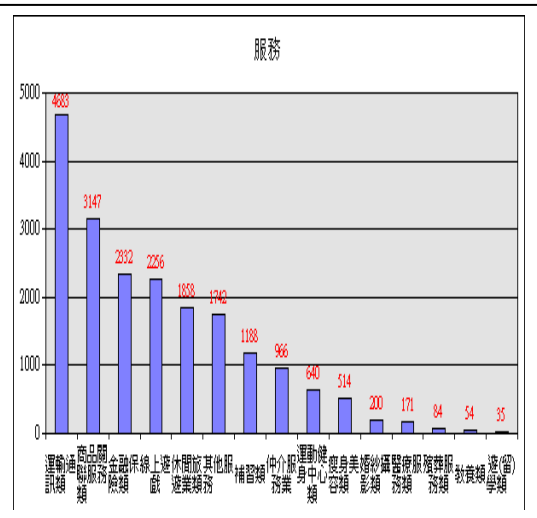
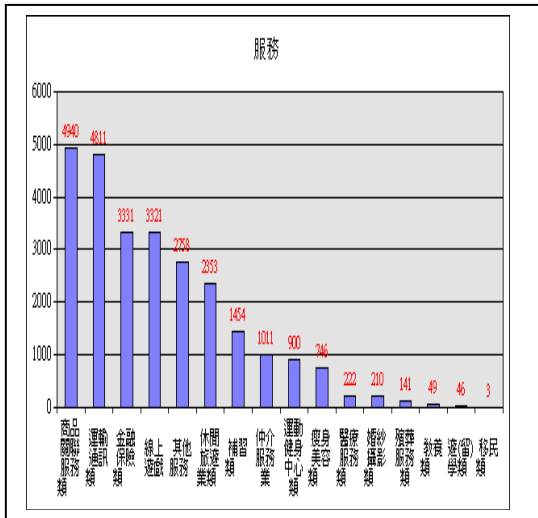
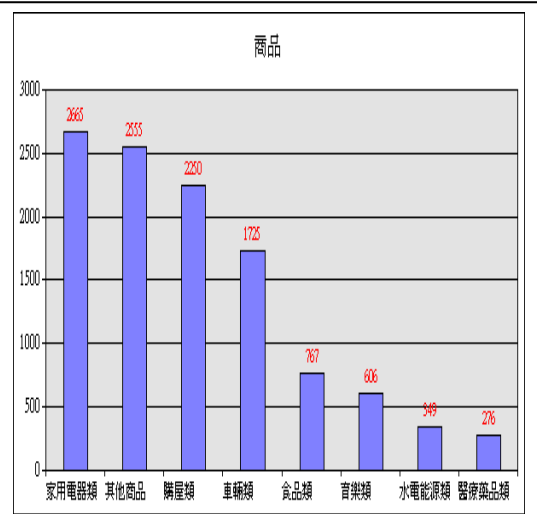
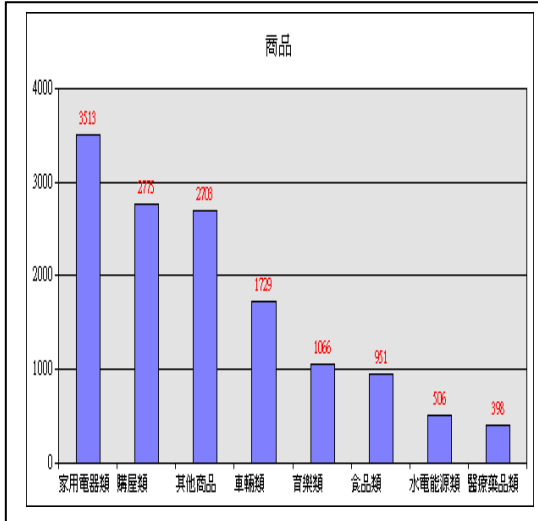
(2) 結案情形：第二次申訴案件中，以「線上遊戲類」、「購屋類」、「金融保險類」獲妥適解決之比率較低，「線上遊戲類」為35.71%² (達成和解或已獲妥適處理計110件，未達成和解或未獲妥適處理計198件)；「購屋類」為54.38% (達成和解或已獲妥適處理計298件，未達成和解或未獲妥適處理計250件)；「金融保險類」為59.38% (達成和解或已獲妥適處理計323件，未達成和解或未獲妥適處理計221件)。調解案件中，以「金融保險類」、「購屋類」獲調解成立之比率較低，「金融保險類」為37.5% (調解成立計48件，調解不成立計80件)；「購屋類」為41.04% (調解成立計55件，調解不成立計79件)。分析上述原因，「線上遊戲類」涉及眾多消費者，加上用戶極易串聯，不易獲致個案性解決；「金融保險類」、「購屋類」因涉複雜專業法令及糾紛金額較高，實務上亦不易促使雙方當事人達成和解。

是此，消費者保護委員會檢討與建議認為，針對網路郵購購物類的消費爭議，建請主管機關經濟部於「零售業網路交易定型化契約應記載及不得記載事項」制定公告前，持續加強對企業經營者之教育宣導(如督促業者建立網路防呆機制、購物確認機制等)，以有效防杜標價錯誤爭議的發生。針對線上遊戲的停權爭議(如外掛認定疑義)，多係源於不公平的定型化契約條款，建請主管機關經濟部(工業局)對線上遊戲業者所使用的相關定型化契約條款加強查核，並於事後確認業者的相關改善措施是否符合公平誠信原則，以保護消費者的使用權益。

然而，我們再進一步觀察消費者保護委員會及各縣(市)政府受理消費者申訴案件統計圖如下：

2009/1/1~2009/12/31

2010/1/1~2010/10/23



1994/1/1~2009/12/31

2010/1/1~2010/10/23

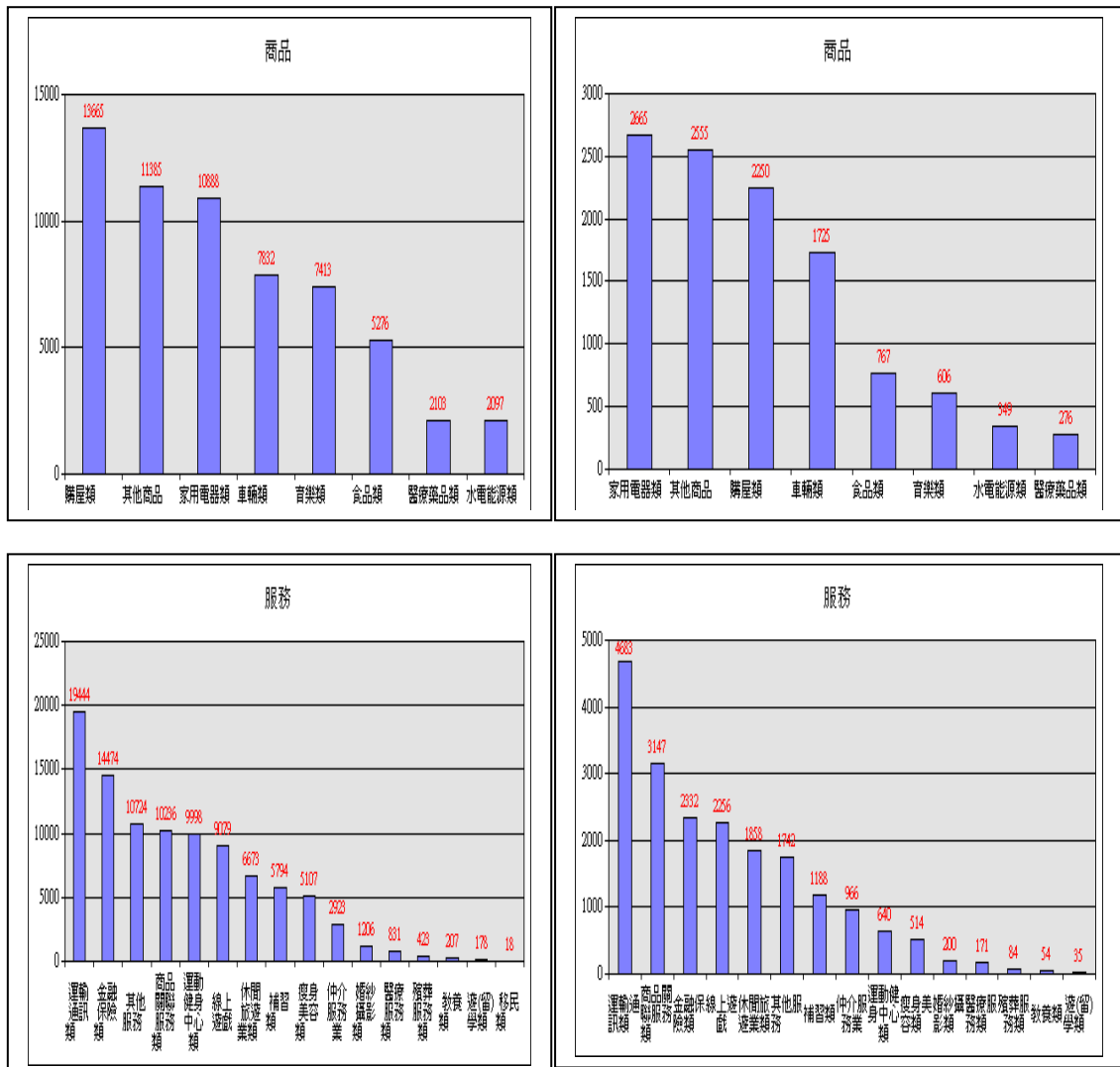


圖 5-16 台灣受理消費者申訴案件統計（資料來源：消費者保護委員會）

我們可以發現 98 年總計受理爭議案件 41,067 件，雖與 97 年受理情形相較，計增加 8,128 件，增加率為 24.68%；惟相較於過去 15 年，商品總計約 6 萬件，服務總計約 26,500 件，共計方 86,500 件。可知現在消費者意識抬頭，對於權益受損時，應是會想要尋求協助，並解決糾紛。然而，若我們粗略交叉比對申訴案件之結案率，第二次申訴案件中，以「線上遊戲類」、「購屋類」、「金融保險類」獲妥適解決之比率均低，惟此三類型卻又分別是商品與服務類中，申訴數量排名較高的類型。如此，再搭配我們前章對消費者保護法令與機制的比較分析結論，無論相較於美國亦或歐盟、日本，以整體上言，台灣關於消費金融及網路交易之實體法規、糾紛程序建置，均有落後。

第三節、跨境消費爭議處理機制

在跨境爭議處理機制上，國際間存在許多替代處理機制，在政府組織方面，例如全球 25 個重要國家消費者保護機關成立之 [econsumer.gov](http://www.econsumer.gov) 計畫、歐盟之 ECC-Net 跨境爭議處理平台；在民間部門方面，則有全球信賴聯盟 (GTA)、亞洲信賴聯盟 (ATA)、ICA-Net 等各式機制，企圖藉由各國之合作解決跨境爭議。然而，前述區域或國家之跨境消費爭議處理機制皆非強制性規定，多少會影響跨境消費爭議處理之成效。但無論如何，從各區域/國家對於消費糾紛之訴訟外紛爭解決機制之重視，更可見跨境消費糾紛應以調解及仲裁為未來推展消費者保護工作之要點，特別是 ICPEN「跨境爭議處理計畫」及美國仲裁協會 (AAA) 之 ICDR 等相關國際調解與仲裁規則，對於未來我國制定跨境消費爭議調解或仲裁辦法，具有參考價值。

一、ICPEN「跨境爭議處理計畫」— [econsumer.gov](http://www.econsumer.gov)¹¹⁶

2001 年 4 月，為解決跨國網路詐騙，促進消費者保護，增進消費者對電子商務之信心，由國際消費者保護執行網絡 (International Consumer Protection and Enforcement Network, ICPEN) 13 個會員國家共同成立跨境爭議處理計畫 [econsumer.gov](http://www.econsumer.gov)，迄今共有 25 個國家加入該計畫，包括澳洲、比利時、加拿大、智利、丹麥、埃及、愛沙尼亞、芬蘭、匈牙利、愛爾蘭、義大利、日本、拉脫維亞、立陶宛、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、波蘭、南韓、西班牙、瑞典、瑞士、英國、美國。

此項計畫有二個重要的組成因素，一是透過多種語言的公眾網路平台，其次是專供各參與國家消費者保護機關使用且具有密碼保護機制的網站資料庫系統。如此的模式，讓消費者得以透過網站作成跨境消費申訴，以有別於傳統訴訟之方式解決消費糾紛；並且使用消費者守衛網絡 (the Consumer Sentinel network) (係一個由美國 FTC 運作管理資料庫，包括消費者申訴與其他調查資訊)，以與參與計畫之會員國消費者保護主管機關共享消費者跨境消費糾紛申訴資訊。

藉由 ICPEN 之「跨境爭議處理計畫」，消費者可以進入該網站填寫線上消費申訴表格，資訊系統會通知涉及該項爭議之國家消費者保護機關，依據該國法令協助處理申訴案件。由於各國消費者保護體制與法令規定不一，因此，消費者尚無法強制要求其他國家之主管機關必須給予滿意之回覆。在此計畫的網站中，另外提供了國際上許多國家 ADR 機制的組織名單¹¹⁷。然該計畫強調其不為這些國家的 ADR 機制提供者背書，該些機制也非完全免費，此等資訊僅供消費者參考。ICPEN 之跨境爭議處理機制有調解及仲裁，較新的方式是因為網路的環境，而發展出自動化協商 (Automated negotiation)。自動化協商是一種電腦處理的程序，於雙

116 <http://www.econsumer.gov/> (最後瀏覽日，2010/11/2)

117 <http://www.econsumer.gov/english/resolve/directory.shtm> (最後瀏覽日，2010/11/2)

方有解決糾紛之意願下，透過類似「拍賣標價」的方式，消費者與企業經營者均不知對方欲提出之賠償金額，由電腦程式提出解決之方案，若雙方同意，解決糾紛的約定具有法律拘束力。

依 econsumer.gov 網站公布之統計數據，該計畫近 3 年之執行成果如次：

- (一) 2007年econsumer.gov受理之跨境爭議案件為共計15,601件，其中在家購物之目錄銷售 (catalog sales) 糾紛占全部受理案件之46%，網路拍賣 (internet auction) 糾紛亦有8%。事實上，在econsumer.gov2005年受理的10,179件與2006年受理的13,123件申訴案中，在家透過型錄購物之糾紛，幾乎都是以超過44%位居榜首。
- (二) 2008年該計畫處理之跨境爭議案件為共計10,308件。申訴之消費者來源主要為美國、澳大利亞、英國、加拿大籍。如以被申訴之企業經營者所屬國家排序，由多至少依序為美國、英國、中國大陸、加拿大等國家，申訴案件量較多之國家多為英語系國家。申訴案例類型中，在家透過型錄購物之糾紛，更形成長達50%。
- (三) 2009年該計畫處理之跨境爭議案件為共計11,431件。申訴之消費者來源除美國、澳大利亞、英國、加拿大籍仍為申訴案件量前四名外，來自印度以及愛爾蘭的申訴案亦分別有110件與92件，比利時的申訴案件也突然增加而名列第9。如以被申訴之企業經營者所屬國家排序，由多至少依序為美國、中國大陸、英國、加拿大等國家，其中中國大陸排名較2008年為前，而過去未在榜上的印度，亦首度成為第9名被申訴對象所在國。申訴案件量較多之國家多為英語系國家。申訴案例類型中，在家透過型錄購物之糾紛降為41%，網路拍賣及電腦軟硬體設備略增1%，較特別的是，其他類型糾紛所佔比例自2008年的9%，2009年增加至15%；配合econsumer.gov所調查之企業經營者透過電子郵件、網站、電話與信件以外之接觸消費者之方法，亦於一年間有自9%至24%的變化，顯見現代社會消費之多元與多變的特質，對於消費者保護工作將形成極大的挑戰，值得我們注意。

二、國際調解規則

當事人書面約定按《國際調解規則》調解爭議的，或者規定由美國仲裁協會的國際部——國際爭議解決中心 (ICDR) 或美國仲裁協會對現有或未來的國際爭議進行調解或調停而未指定特定的規則時，視為他們已同意將提出爭議之日經修訂後生效的本規則作為協定的一部分。當事人通過協商一致可以變更該規則的任何部分，包括但不限於同意通過電話或其他電子或技術方式進行調解。

有關 ICDR 的調解，爭議的任何一方或各方當事人可以通過電話、電子郵件、普通郵件或傳真向任何 ICDR 的地區辦事處或案件管理中心提出調解申請，以啟動由 ICDR 管理的調解程序。調解申請也可以通過網站線上提出。在當事人之間

沒有事先約定在 ICDR 的主持下調解現有或未來的爭議或契約中沒有調解條款時，一方當事人可以請求 ICDR 邀請另一方當事人“自願加入調解”。在收到此類請求之後，ICDR 將立即聯絡涉及爭議的其他當事人，爭取其同意提出調解。

ICDR 之調解將於下列情形終止：

- 各方當事人簽署和解協定；或
- 調解員書面或口頭宣告進一步的調解努力無助於解決當事人的爭議；或
- 由所有當事人書面或口頭宣告終止調解程序；或
- 在調解會議結束後 21 天內，調解員與任何一方或其代表未進行溝通。

三、國際仲裁規則

若當事人書面同意按照《國際仲裁規則》仲裁解決爭議，或者約定由國際爭議解決中心 (ICDR) 或美國仲裁協會 (AAA) 進行國際爭議的仲裁，但未指定特定規則，則仲裁程序應按照仲裁開始之日有效的本規則進行，並遵從當事人以書面做出的任何修改。

仲裁程序應受國際仲裁規則管轄，但是該規則的任何規定與仲裁程序所適用的任何法律條款相抵觸、且當事人不得規避該法律條款時，則以該法律條款為準。國際仲裁規則明確規定了仲裁管理人（美國仲裁協會的分支機構-國際爭議解決中心）的職責。仲裁管理人可以通過其設在紐約的解決中心，或通過與其訂有合作協定的仲裁機構的設施來提供服務。如當事人對於仲裁員的人數沒有約定，則應指定 1 位獨任仲裁員，除非因案件規模、案情複雜或案件有其他情形，仲裁管理人認為由 3 位仲裁員組成仲裁庭是適當的。仲裁員超過 1 人時，仲裁庭的任何裁決、決定和裁定應由多數仲裁員作出。仲裁庭應適用當事人指定的爭議適用的實體法或法律規則。如當事人無此約定，仲裁庭應適用其認為適當的法律或法律規則。在涉及到適用契約的仲裁中，仲裁庭應根據契約條款作出決定，並應考慮對契約適用的貿易慣例。除非當事人另有約定，各方明確放棄要求懲罰性、懲戒性或類似的賠償的任何權利，除非法律要求以確定的方式增加補償性的賠償。

仲裁之裁決應由仲裁庭以書面方式迅速作出，並且是終局的，對各方當事人均有約束力。各方當事人應履行該等裁決。另外，除非當事人另有約定，仲裁管理人可以出版或以其他方式向公眾提供某些經過編輯以隱去當事人姓名以及其他可用於識別身份的細節的裁決、決定和裁定，或者那些在執行過程中或通過其他方式已經公諸於眾的裁決、決定和裁定。

各方當事人在作出裁決之前和解解決爭議，仲裁庭應終止仲裁；如果各方當事人提出請求，仲裁庭可以裁決的形式記錄該約定的和解條件。仲裁庭無須對此類裁決說明理由。若由於任何其他原因致使仲裁程序不需要或不可能繼續進行，仲裁庭應將其終止仲裁程序的意向通知各方當事人。其後，仲裁庭應裁令終止仲裁，除非一方當事人提出正當的反對理由。

第四節、小結

當代世界各國的調解，部分自始就被納入司法體系，與司法程序形成了銜接和互補；但另一方面，不同類型調解的特有功能及價值也得到高度重視，調解的多元化趨勢愈加明顯，形成競爭與協調並存的格局。調解立法的目標並非是強制統一所有的調解機制，而在於保障各種調解在法治的框架下多元化的有序發展。通過調解之相關立法，確立消費者保護之公共政策和司法政策，使調解制度之設計，具有正當性及法律地位。

然而，各國均有其特殊之政治、法律體制、社會資源與民情，根據國情和社會需求設計合理的調解制度，確立不同性質和形式的調解的優勢地位、法律效力、管轄範圍，及其與傳統司法訴訟的銜接程序，需要以法律建構環境為基礎。近年來，多數國家在消費者保護工作推展中，均以多元之紛爭解決機制，特別重視調解與仲裁，當然糾紛若可以在調解與仲裁之前置程序一即申訴，便可解決，自是消費者、企業經營者與社會之利益。然而，消費調解及消費仲裁，須以立法為依據，申訴則更應配套以企業經營者之企業自治、產業自律與企業防危觀念之推展，輔助機制之建立，方有可見之成果並達成保護消費者之目標。否則，徒有申訴管道，卻未能通暢，仍是乏然。

在行政合作部分，由於台灣所處國際地位與美國、日本不完全類似，與歐盟各國間體制上亦不同，因此雖然資訊平台的建立部分，是現代消費者保護行政極重要的工作項目，惟本計畫認為歐盟 SOLVIT(有關歐盟內部市場之法律適用錯誤)及 European Judicial Network on civil and commercial matters (有關民事、商事案件的歐洲司法網)尚難參考。

目前我國電子商務協會，針對透過網路交易之糾紛，有「線上選擇性爭議處理機制」(ODR)平台，以提供消費者一個具公正與方便的爭議糾紛解決管道，調解當事人間的爭端，該協會已與美國 BBBOnline 組織相互結合，且新加坡 Trust SG 也已於 2010 年加入此組織平台，因此有關美國或新加坡的線上跨境交易糾紛亦可得到解決。但未來若欲自行建立其他替代爭議解決糾紛之平台時，台灣較適宜設置例如 FIN-NET(有關金融服務問題)或歐盟消費者中心網絡 (European Consumer centres Network, ECC-Net)。特別是後者，針對消費者跨國購買商品或服務所產生的糾紛，專門處理跨國界的消費者保護法爭議 (ECC-Net 不處理消費發生在同一國家的事件，發生在同一國家的消費事件，應由內國的消費者組織處理。)，相當值得參考。亦即設置一個對跨境交易的消費者購買錯誤的商品或服務與商家發生交易糾紛時，能提供消費者必要的協助之平台，例如提供資訊告知消費者應有之權利與應負之義務；對於跨境申訴有困難之消費者，提供協助、建議以解決糾紛，保護消費者權利。雖然 ECC-Net 本身並無強制力，無法強制商家為一定的行為；然而，透過資訊與案例公開之方式 (可適當於尊重消費者意願及隱私保護下公開)，仍可收到訴訟外紛爭預防、紛爭消除的作用。

最後，ICPEN 因為網路的環境，而發展出自動化協商 (Automated negotiation) 之跨境爭議處理機制，是較新的方式。透過自動化協商，於雙方有解決糾紛之意願下，透過電腦類似「拍賣標價」處理的程序，消費者與企業經營者均不知對方欲提出之賠償金額，由電腦程式提出解決之方案，若經雙方同意，解決糾紛的約定即具有法律拘束力。此方式能節省的糾紛處理時間、金錢與精神最多，值得在小額與網路消費糾紛解決上，作為重要參考。

第陸章、兩岸及先進國家消費者保護體制及業務推動之作法

在我國之規定，涉及消費者保護之規定達 200 多種，但為了達到保護消費者目的，國家公權力介入監督管理之行政規制事項種類繁多，其整體法令架構與行政機關間之分工，便極為重要。本章最後將比較台灣與中國大陸暨其他先進國家，在現行法令與經濟體制下，消費者保護體制及業務推動作法之差異，並評估此等差異對未來台灣在參與國際消費者保護合作、制定國內相關法令並推動業務上，將產生如何之影響及其可行之作法。

第一節、現行消費者保護體制之檢視

一、台灣消費者保護體制

(一)行政院消費者保護委員會

行政院消費者保護委員會在民國 83 年 7 月 1 日成立，目的是為了研究擬定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，這些規定在消費者保護法第 40 條有明確說明。而此組織屬於跨部會局署之組織。而關於其消費者保護委員會之職掌部分，規定於消費者保護法第 41 條，而其職權計有：

- 1、消費者保護基本政策及措施之研擬與審議；
- 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、聯繫與考核；
- 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。

再者，行政院消費者保護委員會設委員會議，以每個月舉行一次為原則，必要時得召開臨時會議，由主任委員召集之，而其委員會議主要議決事項有下列幾點：

- 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¹¹⁸；
- 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；

118 規定於行政院消費者委員會會議規則第 3、4 條。

6、其他有關消費者保護重大問題或委員提請討論之事項。

除了這些事項以外，消費者保護委員會其他法定職權尚有：

- 設置消費者保護官，依法執行消費者保護事項
- 消費者保護官之任用及職掌辦法
- 消費者保護團體評定辦法之訂定
- 訂定消費爭議調解辦法
- 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
- 消費者保護法及相關法之修訂

綜合以上所述，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，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、計畫、措施之執行。有關消費者保護之政策、措施、計畫或方案等，主要由中央目的事業主管機關、縣市政府來實際負責推動執行。

(二)消費者服務中心

消費者保法第 42 條規定，消費者服務中心是我國最基層且與消費者具有密切關係之消費者保護行政機關，消費者服務中心與消費大眾最息息相關，因為消費者服務中心與消費者直接接觸，是一種最接近消費者之行政機關，最能迅速有效的處理各地發生的消費問題爭議。而消費者服務中心辦理的事項主要有 3 種：

- 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成立消費者服務或申訴部門。
- 2、教育宣導，例如蒐集並出版各類消費資訊宣傳品，提供消費者參考，並且要宣導正確的消費觀念，從事調查研究等等。
- 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，協調並聯繫企業經營者，透過消費者之申訴案件，了解消費者問題之所在，向有關單位反映，再採取必要措施。申訴為處理消費者事項之方法之一，比較能迅速解決各地之消費爭議或消費者的抱怨，行政院消費者保護委員會訂有「消費爭議申訴案件處理要點」可供參考¹¹⁹。

(三)消費爭議調解委員會

調解是一種可以解決消費者雙方的爭端，而且可以避免訴訟進入法院耗時耗力的方法，在消費者保護法第 45 條第 1 項有規定，縣市政府應該要設置消費者爭議調解委員會，當消費者依消費者保護法第 43 條申訴不能獲妥適處理時，可以向

119 劉春堂，論我國消費者行政保護，消費者研究第 2 輯，第 120 頁。

直轄市或縣市消費爭議調解委員會申請調解。消費爭議調解委員會以消費者保護官為主席。而申請調解要件如下：

- 1、僅消費者有權申請調解：依照消費者保護法規定，僅消費者可以申請調解，企業經營者不得為之。
- 2、須為消費爭議案件：即以消費者與企業經營者間因商品或服務所生的爭議為限。
- 3、須先經申訴程序：消費者只要經過下列任一申訴程序，認為未獲妥適處理時，均得申請調解。
 - 消費者向企業經營者、消費者保護團體或直轄市、縣〈市〉政府消費者服務中心或分中心申訴，而未獲妥適處理者。
 - 消費者於上述申訴未獲妥適處理後，向消費者保護官申訴，而未獲妥適處理者。
- 4、須向直轄市或縣〈市〉政府消費爭議調解委員會申請調解：消費爭議調解委員會行使職權有其轄區範圍，原則上不得越區行使職權，故應向所屬轄區的消費爭議調解委員會申請調解。

(四)消費者保護官制度

我國消費者保護法所設置的消費者保護官制度，是其特色之一，在各國的消費者保護法制中，也為一種少見的規劃，例如日本就無此消費者保護官之制度，而我國消費者保護官參酌瑞典之制度而建立，而其任用資格，近似於司法人員的任用資格，而其職權行使，例如調查，聲請扣押證物，命令業者限期改善，回收或是命令企業經營者立即停止商品之設計等項，相關的法律規定賦予消費者保護官的法定職權不可謂不大，如果各級政府能妥適任用消費者保護官，可發揮保護消費者之功能。

依據消費者保護法第 39 條之規定：「消費者保護委員會、直轄市、縣(市)政府各應設置消費者保護官若干名。消費者保護官之任用及職掌，由行政院定之。」而行政院依據消費者保護法第 39 條之規定，於民國 84 年 10 月 17 日發布「消費者保護官任用及職掌辦法」，正式建立我國各級政府的消費者保護官體制，對於各級政府依本法成立之消費者保護委員會下所應設置的消費者保護官，規定其任用資格，職掌，調查以及查核權等職權行使事項。下列就其消費者保護官之職掌條列之。

主要職掌：

- 1、依本法第 43 條第 3 項規定，處理消費爭議申訴事宜。
- 2、依本法第 45 條規定，擔任消費爭議調解委員會主席，處理消費爭議調解事項。
- 3、依本法第 49 條第 1 項規定，就消費者保護團體提起之消費者損害賠償訴

訟、不作為訴訟，行使同意權。

4、依本法第 53 條第 1 項規定，向法院訴請停止或禁止企業經營者重大違反本法有關保護消費者規定之行為。

5、其他依本法及相關法規規定之職權。

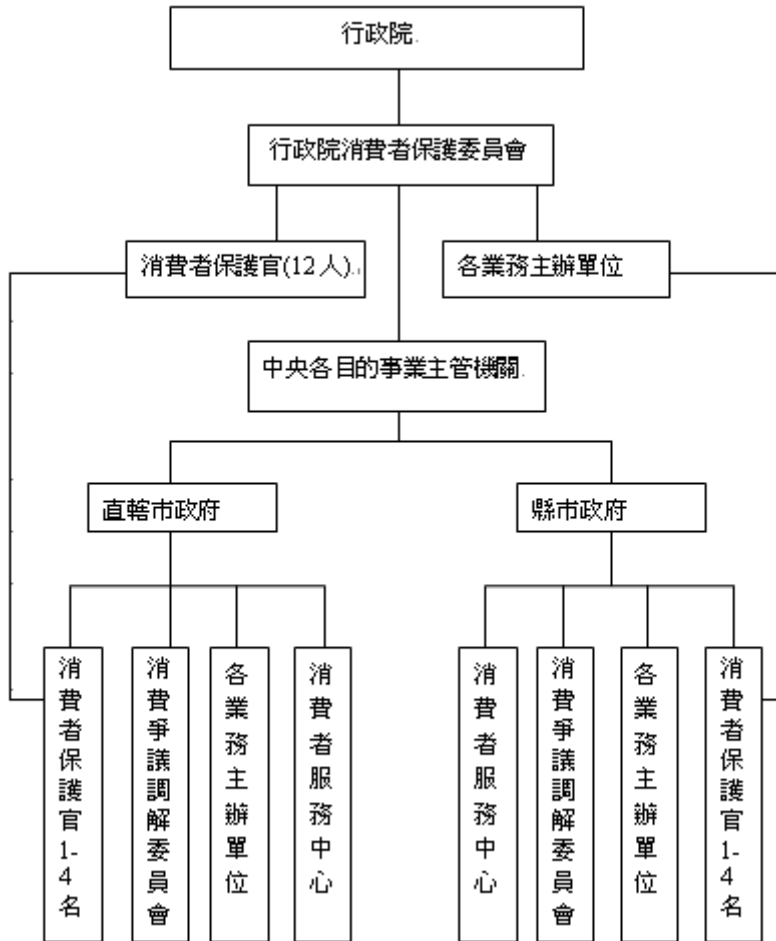


圖 6-1 台灣消費者保護行政機關體系¹²⁰

第二節、與各國消費者保護組織之比較分析

一、歐盟

歐盟在執行委員會下設立許多不同的部門，分別掌管不同事物，其中消費者保護有關的則由「健康與消費者保護總署」為之。其存在之主要目的為確保歐盟

120 黃明陽，消費者保護法之行政監督概論載於消費者保護研究第二輯。另外，目前各縣市之消保官為 1-4 名，台北縣市各 3 名、高雄市 2 名、桃園縣 4 名，其餘 1 名。

人民更健康、安全及對產品更具有信心。

數年來歐盟為保護消費者權益及人民的健康，透過「健康與消費者保護總署」針對食品及其他產品的安全制定各種不同的歐盟法律，而且不斷的修訂新的規範以適應新時代的需求。各會員國的任務是確認貿易商、製造商以及食品製造商遵守歐盟規約，而同時「健康與消費者保護總署」會檢驗歐盟會員國是否適當的應用這些規則。

二、美國

由於美國消費者保護局設置在聯邦交易委員會之下，則該局可依據交易委員會法的規定，對外由 FTC 行使聯邦法所賦予之權限。在台灣，消費者保護會與公平會分屬行政院下之 2 個獨立機關，惟二者所依據之組織法令基礎，及所負責執行之法律規範，包括該等規範中所賦予之權限，均有所不同。

又美國消費者保護事項，在國家級行政機關層級，以聯邦交易委員會為主，加上重要消費者保護領域事務之規範有立法部門訂定專門的特別法律來規範，而非單由目的事業主管機關在授權範圍下以法規命令或是組織上之權限發布的行政規則為之。

目前，就廣義的消費者保護領域，我國公平會雖可依據公平交易法規定對於違反該法案件進行調查與處分；而其他行政主管機關亦係依據相關法令對之主管事項行使職權。惟若非已有明確針對某特定消費事務之法律依據，並授權與某特定機關，則新型態、新發展的消費者保護事務與消費問題，例如電子商務、消費金融、預付交易與仲介銷售不動產等，台灣並無一般性、具有概括法定權限的機關，得以適時訂定規範並行使管轄。



圖 6-2 美國與台灣消費者保護組織比較圖（本計畫自行繪製）

三、日本

日本中央之消費行政組織為消費者廳；台灣則為消費者保護委員會。日本消費者廳被定位為一資訊中心及統籌消費者相關法令之總司令角色的地位；而台灣的消費者保護委員會受限於所管之法令加上欠缺法律授權，故無法就所有消費者保護相關事務取得主導性之地位。此外，日本藉由消費者廳之設置，以求解決行政機關間就消費問題之積極與消極權限爭執，較能全面性且有效率地解決消費紛爭。為了監督中央消費行政上是否落實，又設有消費者委員會此中立、獨立性之機關，對於消費者廳等有諮詢、指導、監督之功能，藉以督導考核中央之消費行政是否發揮其功能。

再者，消費者廳之設置，在行政機關之職權劃分上最重要之改變即是將『不當贈品類及不當表示防止法（簡稱景表法）』從公平交易委員會手中移轉作為其主管之法令，致使關於所有商品或勞務所生標示不實（含不實廣告）之問題，均由消費者廳作為統籌處理之機關。此種轉變一方面代表日本政府將消費者方面就標示問題之重視並將之予以一元化之法令與組織去處理；另一方面將標示問題視為一種消費問題，不再由主管競爭秩序之公平交易委員會插手，劃分其與公平交易委員會之分工。

最後，日本地方與中央關於分工與溝通之重視。對消費者而言，其最接近之機關為當地各縣市政府之消費者服務中心（在日本則為消費者中心），因此消費者中心如能發揮其功能必能在最初階段撫平紛爭，避免紛爭越演越烈，也減少日後訴訟或 ADR 之情形。而地方消費者生活中心是否有足夠的人力、物力以及人員在

專業上之訓練是否足夠等，均攸關地方消費者中心之執行成效。故日本最近大幅增加地方預算並在中央消費者廳下設置「地方協力課」，目的均在強調地方消費行政之重要性，以及建立中央與地方之聯繫與合作之管道。

總之，台灣與日本目前在實務之運作上，台灣關於全台之消費者保護從政策到執行，全靠著中央之消費者保護委員會來運作；日本中央主管機關只是做為一個資訊與政策上司令塔的地位，藉由國民生活中心以及各地方之消費者中心去執行各項消費者政策。因為消費問題之發生往往從地方開始，所以重視地方消費行政，不僅可以在問題發生之際即能做初步及即時之應變，而避免損害繼續擴大；再透過完整資訊通報系統，對於全國性之案件中央行政機關亦可馬上得知，而作出因應措施或決定。故日本之作法可說是藉由地方分工來從事消費保護之工作，中央是扮演一個司令塔之角色，而非事事躬親。反之，台灣消費者保護團體在各種活動上之積極作為，被稱為民間主導型；而日本較則較以重視消費行政之作法，又稱為行政主導型有所不同。故日本目前也正積極推動對於消費團體之支援活動，以期待其在消費者保護上也能像台灣般發揮有一定之功效；而台灣目前要努力者應該是因應多樣化之消費紛爭，如何在法律未能規範之情況下，迅速因應千奇百怪之紛爭類型，就資訊之傳達上與法律適用避免空窗期或漏洞，其整合機制有必要加以建立。

表 6-1 台灣消費者保護委員會與日本消費者廳權限差異（本計畫自行整理）

	台灣消費者保護委員會	日本消費者廳
權限差異	<ol style="list-style-type: none"> 1. 指揮消費者保護官行使其職權 2. 主管法令為消費者保護法 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各省廳移管有關標示，交易安全關係法律事務權統一由消費者廳負責 2. 主管法令達 44 種
比較分析	我國因其主管法令分屬不同中央主管機關，故有其消費積極與消極權限之衝突，在欠缺法律授權之情況下，就消費者保護相關法令無法取得主導地位。	不當標示防止法為其主管法令，就標示問題均由消費者廳做一統籌機關，其權限劃分清楚，較無權限衝突之問題。

表 6-2 台灣消費者保護官與日本消費者委員會之比較（本計畫自行整理）

	我國消費者保護官	日本消費者委員會
職權	<p>1、處理消費爭議申訴事項。</p> <p>2、擔任消費爭議調解委員會委員及主席，處理消費爭議調解事項。</p> <p>3、就消費者團體提起之消費者損害賠償訴訟、不作為訴訟行使同意權。</p> <p>4、依消費者保護法規定，向法院訴請停止或禁止企業經營者重大違反消費者保護法有關保護消費者規定之行為。</p> <p>5、其他依消費者保護法及相關法規規定之行為。</p>	<p>1、就內閣總理大臣等之諮詢，關於重要事項，有加以調查審議之諮詢機能。</p> <p>2、關於重要事項，有陳述意見之建議機能。</p> <p>3、對內閣總理大臣有勸告之權限。</p> <p>4、若內閣總理大臣怠於採取措施時，得勸告並要求對各省大臣採取必要措施。</p>
定位	<p>縣市消保官，大多是處理民眾的消費申訴或糾紛調解，較為被動之角色。</p>	<p>為一第三者機關，外部監督，會內成員來自民間學者專家，更為一獨立平台，有其調查權限，其經費來源由國家編列。</p>
中央職權與主管之法律數目	<p>主管消費者保護法</p> <p>行政院消費者保護委員會於民國 83 年 7 月 1 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，其主要職權規定於消費者保護法的 41 條。消費保護法為消費者保護之基本法，其他如消費者保護有關之中央法規如商品檢驗法，商品標示法，藥事法等，但其不為消費者委員會主管之法律。中央目的事業主管機關的意義為保護消費者的法規，由於涵蓋的層面非常廣泛，無法由某一機關單獨辦理，故現行政府體制即依保護事項之性質，規定分由不同的目</p>	<p>主管法規共計 44 種</p> <p>消費者廳為其主管機關，其主管法令可大致分類為基本法，標示廣告，交易，安全衛生，例如消費者保護基本法，國民生活中心法，消費者安全法，贈品表示法，特定商取引法，預託法，食品衛生法等等其主管機關皆為消費者廳。而其消費者廳以單一掌理消費者政策為目的，其主管之法律數目較台灣消費者委員會多。其職權為：</p> <p>一、推動與消費者利益之維護及增進有關之基本政策之企劃及立案。</p> <p>二、依消費者安全法規定，確保消費者安全之相關事項。</p> <p>三、由各省廳移管之有關標示、交</p>

	的事業主管機關來辦理，例如食品衛生、化妝品及藥品為行政院衛生署主管，電器安全及商品標示為經濟部主管。	易安全關係法律事務 ¹²¹ 。 四、推動與物價、公益通報者保護及個人資料保護有關之基本政策之企劃及立案。
地方職權	地方政府可以自行訂定與消費者保護有關之自治法規，例如台北市消費保護自治條例，高雄市消費保護自治條例等均屬地方性法規。	

四、中國大陸

在行政組織部分，中國大陸國家工商管理總局（總局機關行政編制約為 300 名）直屬於國務院（中國大陸最高國家行政機關），而中國大陸消費者權益保護局設置於其下，職權包括擬訂保護消費者權益的具體措施、辦法；承擔流通領域商品品質監督管理工作；開展有關服務領域消費維權工作；查處假冒偽劣等違法行為；承擔指導消費者諮詢、申訴、舉報受理、處理和網路體系建設工作，及其他總局交辦的其他事項。由於中國大陸消費者權益保護局設於國家工商管理總局之下，與其他總局下的食品流通監督管理局、商標局、廣告監督管理司、直銷監督管理局共同推展消費者保護業務（參閱下圖 6-3）。相較於台灣消費者保護委員會雖同樣直屬於行政院（台灣最高國家行政機關），惟中國消費者權益保護局在組織上屬於首長制，而台灣消費者保護委員會則係委員會制，且委員以中央部會首長為多數，雖或可作為各機關消費者保護事務推動之平台，但部會首長更迭變化，許多消費者保護工作難以延續。

121 邱惠美，日本消費者廳之成立，消費者保護研究第 15 輯第 125 頁。

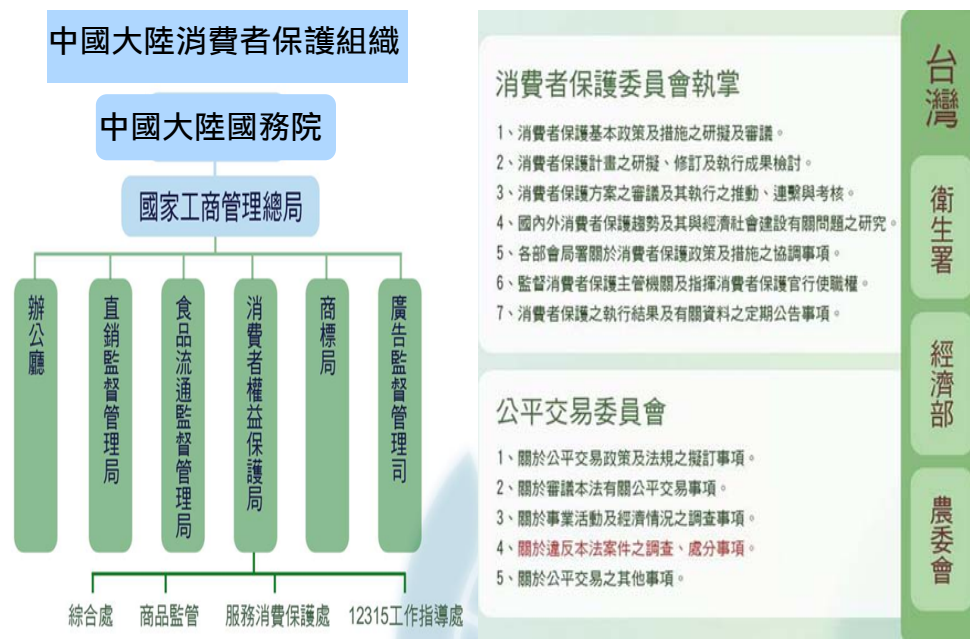


圖 6-3 中國大陸與台灣消費者行政組織比較圖（本計畫自行繪製）

第三節、與各國消費者保護法令之比較分析

一、歐盟

歐盟對於消費者保護的規範可說是非常周延且巨細靡遺，其在消費者保護項下的法規又可細分為：消費資訊、消費安全、一般法律架構及優先性、產品標示及包裝、消費者在經濟及法律利益的保護等。

其規範具體內容非常廣，涵蓋食品及一般產品之安全規範、標示、廣告、不公平競爭、產品瑕疵責任、監督機制、安全檢驗程序、警報通報系統、權責專屬機構、消費者網絡中心處理跨境消費消費者保護機制、消費者糾紛解決系統等，規定內容非常具體而詳細，讓各會員國在各種情況都有所依循。

歐盟對於消費者的保護規範，除了使消費者有安全的產品使用外，亦透過產品安全的要求，建立消費者使用信心，因此除了訂立法規外，也相當注重對消費者的教育。

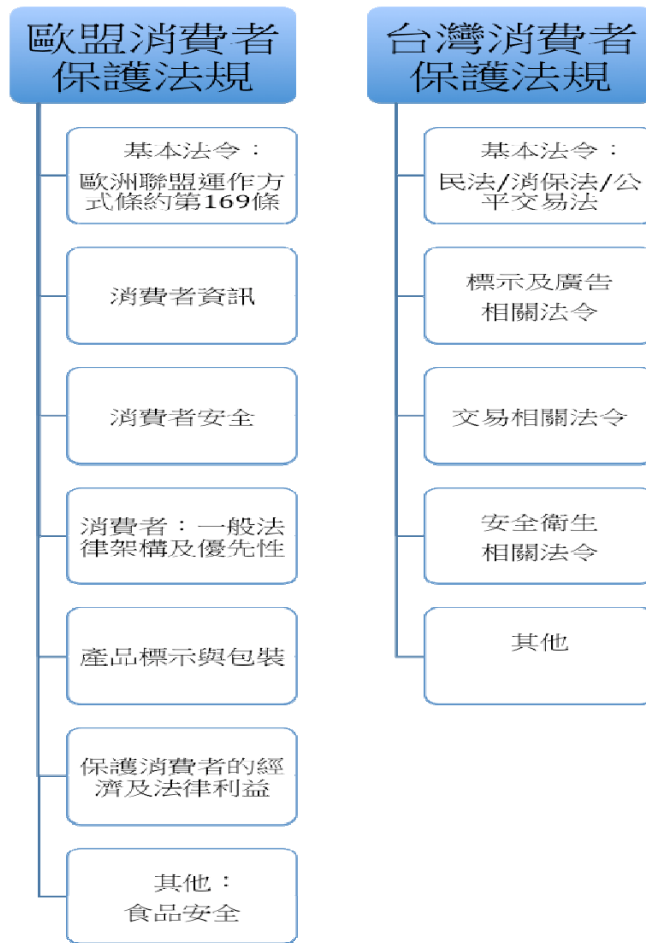


圖 6-4 歐盟與台灣消費者法規架構比較圖（本計畫自行繪製）

二、美國

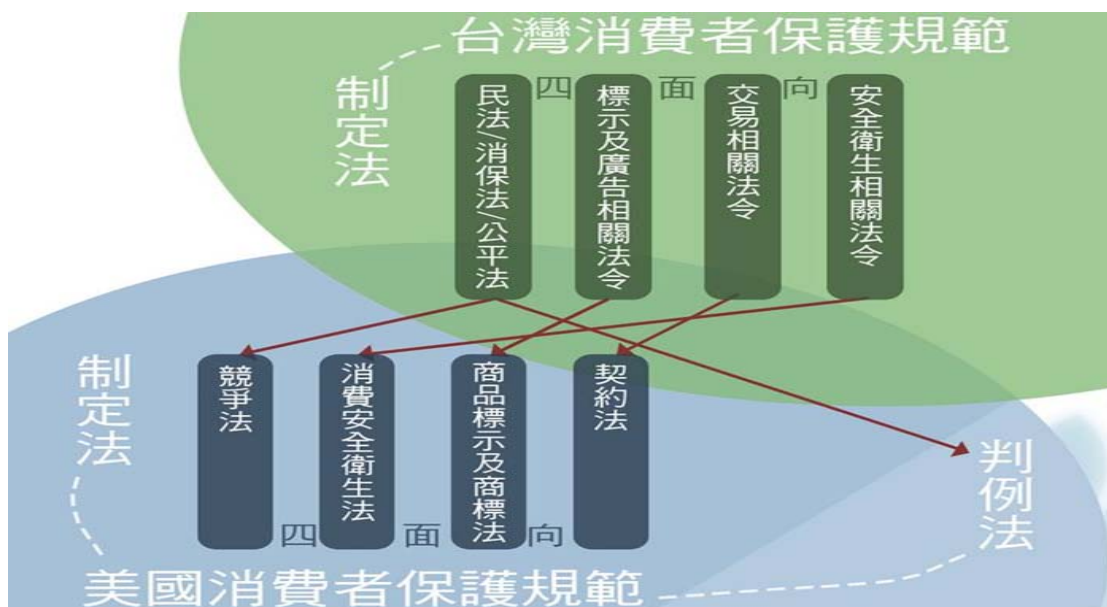


圖 6-5 消費者保護法令比較圖（本計畫自行繪製）

在消費者保護法令方面，美國與台灣重要差異如下：

- (一) 美國沒有單一的民法及消費者保護法作為基本法，而係分散式地透過傳統判例法累積並彙整消費者保護的基本原則。
- (二) 在競爭法部分，不同於傳統，美國以制定法—聯邦交易委員會法(the FTC Act) Section 5(a)授權聯邦交易委員會對於不公平或欺罔的行為進行管制。除此之外，聯邦交易委員會亦負責執行其他特別法令，例如 the Equal Credit Opportunity Act, Truth-in-Lending Act, Fair Credit Reporting Act, the Cigarette Labeling Act, the Do-Not-Call Implementation Act of 2003, the Children's Online Privacy Protection Act, Fair and Accurate Credit Transactions Act of 2003, the Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and Marketing Act of 2003 等。
- (三) 然而，在競爭法領域同屬以制定法為規範之台灣，公平交易委員會除組織法有其法令依據—行政院公平交易委員會組織條例外，另有公平交易法作為其執法之依據。而公平會所負責執行之法律位階規範，僅有公平交易法外。同樣地，台灣的消費者保護委員會所負責執行之法律，則祇有消費者保護法。【其他諸如上述之個人金融規範、商品標示規範、通訊行銷、兒童保護等，即便有相似規範，亦非消費者保護委員會或公平交易委員會負責執行。】
- (四) 由於美國聯邦交易委員會下設消費者保護局，因此關於消費者保護事項，所公布的規則甚多，包涵範圍亦極廣。在台灣，若採取廣義消費者保護規範之概念而包括公平交易法，相較於美國聯邦交易委員會所關注之消費者保護主題，則目前台灣個人消費金融法律關係¹²²，似較未受重視。
- (五) 另外，在競爭法、生活安全衛生法、商品標示及商標法，及契約法等四個面向，對應台灣現行法規，相互比照而可發現台美消費者保護法律之分布及偏重（參閱下表 6-3）。

¹²²消費金融是為消費者提供服務的金融業務，服務對象是個人，它包含的種類很多，譬如 房屋貸款(修繕貸款、綜合型房貸、週轉型房貸、一胎房貸、二胎房貸)、汽車貸款(新車貸款、中古車貸款)、小額消費性貸款(股票、基金或其他金融商品、購置不動產之自備款、結婚貸款需求)、信用卡業務、現金卡、資產管理帳戶…等等。金管會預計於 2010 年 12 月中旬將提送金融消費者保護法草案至行政院。<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/101213/4/2ivb1.html> (最後瀏覽日：2010/12/13)

表 6-3 台美消費者保護法律之分布及偏重表 (本計畫自行整理)

1、競爭法面向

	重要主題	美國法令	台灣法令
1	廣告 Advertising	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Consumer Leasing Act ▶ 16 CFR Part 460(R-Value Rule) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 食品衛生管理法 ▶ 醫療法 ▶ 藥事法 ▶ 廣播電視法 ▶ 商品標示法 ▶ 糧食管理法 ▶ 菸酒管理法 ▶ 植物品種及種苗法 ▶ 農藥管理法 ▶ 環境用藥管理法 ▶ 消費者保護法 ▶ 公平交易法等
2	車輛 Automobiles	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Consumer Leasing Act ▶ Energy Policy Act of 1992 ▶ Petroleum Marketing Practices Act 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 個人購車及購屋貸款定型化契約應記載及不得記載事項 ▶ 汽車買賣定型化契約應記載及不得記載事項(附說明) ▶ 汽車買賣定型化契約應記載及不得記載事項 ▶ 小客車租賃定型化契約應記載及不得記載事項 ▶ 汽車維修服務定型化契約應記載及不得記載事項 ▶ 行政院公平交易委員會對於機車事業之規範說明
3	個人信貸 Credit	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Consumer Leasing Act ▶ Credit Repair Organizations Act ▶ Electronic Fund Transfer Act ▶ Equal Credit Opportunity Act ▶ Fair Credit Billing Act ▶ Fair Credit Reporting 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 銀行法 <p>法規命令</p> <p>一定期存款質借及中途解約辦法</p> <p>一定期儲蓄存款質借及中途解約辦法</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 消費者債務清理條例 ▶ 電子票證定型化契約應記載事項及不得記載事項

		<p>Act</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Fair Debt Collection Practices Act ▶ Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991 ▶ Home Ownership and Equity Protection Act ▶ Identity Theft and Assumption Deterrence Act ▶ Truth in Lending Act 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 金融機構保管箱出租定型化契約應記載及不得記載事項 ▶ 行政院公平交易委員會對於金融業者收取房屋貸款提前清償違約金案件之處理原則
4	減肥、健康 Diet, Health & Fitness	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comprehensive Smokeless Tobacco Health Education Act of 1986 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 瘦身美容業商品（服務）禮券定型化契約應記載及不得記載事項」。
5	能源與環境 Energy and the environment	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 16 CFR Part 305 ▶ the Energy Independence and Security Act of 2007 (Pub. L. 110-140) (“EISA”) ▶ Appliance Labeling Rule (proposed) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 行政院公平交易委員會對於油品市場全面自由化前供油行為之規範說明 ▶ 行政院公平交易委員會對於桶裝瓦斯勞務配送中心營業行為之規範說明 ▶ 行政院公平交易委員會對於瓦斯安全器材銷售案件之處理原則
6	標示 Labeling	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 15 U.S.C. §§ 1451-1461 (The Fair Packaging and Labeling Act) ▶ 15 USC, Ch 2, Sub IV(Fur Products Labeling Act) ▶ 15 USC Ch 2, Sub V (Textile Products Identification Act) ▶ 15 USC, Ch 2, Sub III (Wool Products Labeling Act) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 商品標示法 ▶ 相關法律之法規命令 — 工業安全衛生標示設置準則 — 危險物與有害物標示及通識規則 — 毒性化學物質標示及物質安全資料表管理辦法 — 酒類標示管理辦法 — 基因轉殖植物之標示及包裝準則 — 液化石油氣容器認可及合格標

		<ul style="list-style-type: none"> ▶ FTC Regulations: 16 C.F.R. Parts 500- 503 ▶ 16 CFR Part 460 (R-Value Rule) ▶ 16 C.F.R. Part 423(Care Labeling of Textile Wearing Apparel & Certain Piece Goods) ▶ 15 USC Ch 36 (Federal Cigarette Labeling and Advertising Act) 	<p>示規費收費標準</p> <ul style="list-style-type: none"> — 販賣菸品場所標示及展示管理辦法 — 菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法 — 進口有機農產品及有機農產加工品核發有機標示同意文件審查費收費標準 — 農藥標示管理辦法 — 環境用藥標示準則 — 糧食標示辦法
7	珠寶 Jewelry Guides and Information	<ul style="list-style-type: none"> ▶ National Gold and Silver Stamping Act 	
8	不公平及欺騙行為 Unfairness and deception	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Federal Trade Commission Act ▶ 15 U.S.C. §§ 41-58, as amended. ▶ Section 5 of the FTC Act prohibits unfair or deceptive acts or practices in the marketplace. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 公平交易法及相關行政規則
9	電話行銷 Telemarketing	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 16 CFR Part 310 (Telemarketing Sales Rule) ▶ Telemarketing and Consumer Fraud and Abuse Prevention Act 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 行政院公平交易委員會對於電話行銷案件之處理原則
10	電子商務 E-Commerce & the Internet		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 線上遊戲定型化契約應記載及不得記載事項 ▶ 網路交易定型化契約應記載及不得記載事項指導原則 ▶ 郵購買賣食品(例如年菜等)定型化契約應記載及不得記載事項指導原則 ▶ 行政院公平交易委員會對於電子市集之規範說明

11	金融隱私 Financial Privacy	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 15 U.S.C. § 6801-6809 (The Gramm-Leach-Bliley Act, Title V, Subtitle A, Financial Privacy) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 銀行法 法規命令 — 金融機構作業委託他人處理內部作業制度及程序辦法 — 信用卡業務機構管理辦法
12	兒童隱私 Children's Privacy	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 16 C.F.R. Part (Children's Online Privacy Protection Rule) ▶ 312 Children's Online Privacy Protection Act of 1998 	
13	金融活動 Financial Activities	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Section 4(k) of the Bank Holding Company Act of 1956 ▶ 12 CFR Part 225.28 - permissible nonbanking activities ▶ 12 CFR Part 225.86 - Activities permissible for financial holding company activities ▶ Real Estate Settlement Services - Summary of activities from three Federal Reserve Bulletin orders 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 行政院公平交易委員會對於金融業經營行為之規範說明
14	信用報告 Credit reporting	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 16 CFR Part 682 (Disposal of Consumer Report Information and Records) ▶ 15 U.S.C. § 1681 et seq. (Fair Credit Reporting Act) ▶ 16 C.F.R. Part 601 (Notices of Rights and Duties Under the FCRA) 	

2、消費安全衛生面向

美國法令	台灣法令
<p>聯邦食品、藥物及化粧品法 (The Federal Food, Drug, and Cosmetic Act)</p> <p>醫療器材修正法 (The Medical Device Amendments)</p> <p>凱佛哈里斯修正法 (The Kefauver-Harris Amendments)</p> <p>肉品檢查法 (Federal Meat Inspection Act)</p> <p>家禽產品檢查法 (Poultry Products Inspection Act)</p> <p>雞蛋產品檢查法 (Egg Products Inspection Act)</p> <p>管制物品法 (Controlled Substances Act)</p> <p>消費品安全法 (Consumer Product Safety Act)、</p> <p>危險物品法 (Federal Hazardous Substances Act)</p> <p>易燃織品法 (Flammable Fabrics Act)</p> <p>包裝毒害防止法 (Poison Prevention Packaging Act)</p> <p>冰箱安全法 (Refrigerator Safety Act)</p> <p>兒童汽油燒燙防止法 (Children's Gasoline Burn Prevention Act)</p> <p>葛拉姆泳池與水療安全法 (Virginia Graeme Baker Pool and Spa Safety Act)</p> <p>消費品安全促進法 (Consumer Product Safety Improvement Act)</p> <p>家庭吸菸防止與菸品控制法</p>	<p>食品衛生管理法</p> <p>健康食品管理法</p> <p>化粧品衛生管理條例</p> <p>藥事法</p> <p>標準法</p> <p>商品檢驗法</p> <p>糧食管理法</p> <p>農藥管理法</p> <p>公路法</p> <p>發展觀光條例</p> <p>民用航空法</p> <p>法規命令</p> <p>— 農產品檢查及抽樣檢驗辦法</p> <p>— 動物用藥品檢驗標準</p> <p>— 優良農產品驗證管理辦法</p> <p>— 有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法</p> <p>— 溫室氣體查證實施辦法</p> <p>— 商品市場檢查辦法</p> <p>— 商品危害風險性認定準則</p> <p>— 商品監視查驗辦法</p> <p>— 商品型式認可管理辦法</p> <p>— 食品器具、容器、包裝檢驗方法— 塑膠類之檢驗</p> <p>— 食品中脂肪酸及反式脂肪酸之檢驗方法等</p>

(The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act)	
---	--

3、商品標示及商標法面向

美國法令	台灣法令
商標法 (Trademark Act) 公平包裝和標示法 (Fair Packaging and Labeling Act) 酒品標示法 (The Alcoholic Beverage Labeling Act) 菸品標示及廣告法 (Federal Cigarette Labeling and Advertising Act) 毛皮產品標示法 (Fur Products Labeling Act) 美國汽車標示法 (The American Automobile Labeling Act) 家庭用品標示法 (草案) — 國會審議中 (Household Product Labeling Act) 反式脂肪真實標示法 (草案) — 國會審議中 (Trans Fat Truth in Labeling Act)	公平交易法 醫療法 藥事法 標準法 食品衛生管理法 健康食品管理法 農產品市場交易法 公路法 度量衡法 商標法 商品標示法 糧食管理法 菸酒管理法 植物品種及種苗法 農藥管理法 環境用藥管理法 消費者保護法

4、契約法面向

美國法令	台灣法令
消費者信用保護法 (The Consumer Credit Protection Act) 馬格努森-摩斯保證法 (Magnuson-Moss Warranty Act) — 聯邦檸檬法 (The Federal Lemon Law) 消費者租賃法 (The Consumer Leasing Act) 真實借貸法 (The Truth in Lending Act) 平等信用機會法	民法 消費者保護法 消費者債務清償條例

<p>(The Equal Credit Opportunity Act)</p> <p>公平信用卡揭露法</p> <p>(The Fair Credit and Charge Card Disclosure Act)</p> <p>公平信用對帳法</p> <p>(The Fair Credit Billing Act)</p> <p>公平信用報告法</p> <p>(Fair Credit Reporting Act)</p> <p>公平債務催收作業法</p> <p>(The Fair Credit Debt Collection Act)</p> <p>電子資金轉帳法</p> <p>(Electronic Fund Transfer Act)</p> <p>真實借貸簡化法</p> <p>(Truth in Lending Simplification Act)</p> <p>信用修復機構法</p> <p>(Credit Repair Organization Act)</p> <p>家庭平等貸款消費者保護法</p> <p>(Home Equity Loan Consumer Protection Act)</p> <p>家庭財產所有權及其平等保護法</p> <p>(Home Ownership and Equity Protection Act)</p> <p>破產濫用及防止法</p> <p>(The Bankruptcy Abuse and Prevention Act)</p> <p>聯邦不動產讓與程序法</p> <p>(The Real Estate Settlements Procedure Act)</p> <p>公平住房法</p> <p>(Fair Housing Act)</p> <p>保護法拍屋租客法</p> <p>(The Protecting Tenants at Foreclosure Act)</p>	
---	--

三、日本

關於新興型態消費，台灣近年來各行各業流行亦發行各式禮券、儲值卡、提貨券，這些支付工具或商品大抵上均屬於預付式交易型態，係由消費者預先將支付款項交付發行業者，而發行業者將給予一定憑證〈紙卡或晶片卡〉，允許消費者於之後提示該憑證作為消費之支付工具。對於發行現況而言，國內發行預付型商品(服務)的行業多為百貨公司、大型賣場、便利商店、美容 SPA、交通旅遊等等。

預付型商品按其解釋，其交易型態與一般一手交錢、一手交貨，銀貨兩訖之

交易型態不同，而係交易一方之消費者先交付金錢於發行人，而後發行人方履行給付義務之交易型態。預付型之交易型態雖與通常的一般買賣契約同時履行之交易型態不同，但基於契約自由原則，原則上當事人雙方也可以另外約定事後或事前付款，前者如刷卡消費、貨到付款、分期付款買賣等；後者如生前契約、商品禮券等。故就預付型商品之定義，可定義為「指由消費者預先支付款項，之後以記載該價值的禮券或是儲值工具做為支付使用之產品」，以作為預付型商品狹義之解釋。我國現行法對於預付型商品並非僅有單一專法規範，分別有經濟部依消費者保護法第 17 條公告「零售業等商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」、「銀行法第 42-1 條」以及金管會依該法公布之「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」，加上 98 年之「電子票證發行管理條例」。

我國及日本法制對於預付型商品規範的架構後，可以發現到，日本法對於預付型商品主要統一由專一法規，前後分別由「預付式證票規制法」與「資金決済法」規範之，相反的，我國法對於預付型商品的規範則是就不同類型分別由不同的法規規範之，對於單用途的預付型商品僅有依消費者保護法第 17 條發布之「零售業等商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」規範之，對於多用途預付型商品則分別就銀行發行之現金儲值卡有「銀行法」第 42-1 條及「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」規範，對於電子票證則有「電子票證發行管理條例」規範之。

以日本的立法例來說，最主要之優點在於無論是何種類之預付型商品皆由同一法規規範之，因此，在法律適用的體系上較不容易產生衝突，換言之，統一規範之優點在於：一方面可以同時就單用途產品和多用途產品進行管理，讓兩種同樣具有預付性質之產品，同受法律規範，以避免厚此薄彼；二方面也可以明確劃分出法律的管制範圍，主管機關得全盤考量特定產品的發行規模、特殊性、時效性、使用範圍及風險程度等，直接規定排除適用，以避免產生法律適用上的爭議。透過法律明確授權，將可賦予主管機關權利，對發行業者實施行政管理或監督手段，以防止消費者權益遭受不當侵害，並保障市場交易秩序。相對而言，預付型商品於我國法的適用上，則會產生一定的法適用衝突，他可能產生預付型商品的定義與名稱難以分辨、我國法律體系紊亂、法律位階上面適用也有問題。

四、中國大陸

在法令部分，比較主要的消費者法律如下：

(一) 商品及服務責任規定之比較

所謂商品及服務責任，指商品或服務的製造、經銷或其他經由市場提供商品或服務之企業經營者，因其商品或服務之危險致生損害於消費者或第三人，應負

過失責任之損害賠償責任。¹²³

1、商品服務責任之主體比較

— 台灣「消費者保護法」

本法第 7 條至第 9 條將商品及服務責任之主體，區分為「商品製造者及服務提供者」、「從事商品或服務之經銷者」、「輸入商品或服務者」三種，且規定第一種及第三種負無過失損害賠償責任，第二種之經銷商負中間責任，原則上負無過失損害賠償責任，但若能證明其對損害之預防已經盡相當之注意，縱加以相當之注意仍不免發生損害者，不在此限。¹²⁴

— 中國大陸「消費者權益保護法」

為防止及避免企業經營者之相互推諉責任，並保護消費者的合法權益能即時得到保護，以第 35 條至第 39 條規定，確定有利於消費者之求償原則。

■ 銷售者與生產者間的責任（第 35 條規定）

A、消費者在購買、使用商品時，其合法權益受到損害

消費者可以向銷售者要求賠償。銷售者賠償後，屬於生產者的責任或者屬於向銷售者提供商品的其他銷售者的責任的，銷售者有權向生產者或者其他銷售者追償（第 1 項）。本項請求權行使主體僅限於消費者，且所謂合法權益受到損害，應指契約之瑕疵擔保責任，此時銷售者負有先行賠償消費者損害之義務。

B、消費者或者其他受害人因商品缺陷造成人身、財產損害

消費者或及其他受害人可以向銷售者要求賠償，也可以向生產者要求賠償。屬於生產者責任的，銷售者賠償後，有權向生產者追償。屬於銷售者責任的，生產者賠償後，有權向銷售者追償（第 2 項）。本項規定屬於產品責任，只要商品有缺陷造成人身、財產的損害，不問企業經營者有無故意或過失，均應負損害賠償責任。此外，本項請求權主體不限於消費者，尚包括其他受害人；並賦予消費者求償選擇權，使銷售者與生產者間負連帶賠償責任。

C、消費者在接受服務時，其合法權益受到損害的，可以向服務者要求賠償（第 3 項）。

服務消費具有直接提供的特點，不需要中間環節，因此，故消費者

123 消費者保護法上商品責任之探討，邱聰智，消費者保護研究第二輯，行政院消費者保護委員會編印，頁 68。

124 兩岸消費者保護法之比較研究，吳政學，台灣大學研究所碩士論文，89 年 7 月，頁 67。

受到損害時，可以直接向服務者要求賠償。¹²⁵

■ 企業分立、企業分立合併之責任（第 36 條規定）

由於企業法人分立或合併後，其權利義務由變更後之企業法人享有或承擔，故消費者在購買或接受服務時，其合法權益受到損害時，即便是原企業分立或合併，仍可以向變更後承受其權利義務關係之企業經營者要求賠償。

■ 營業執照持有人之責任（第 37 條規定）

根據登記管理法規的規定，營業執照僅能由主觀機關核准之企業經營者持有並使用，不得違法出租、出借或轉讓他人使用。為確立求償主體，因而規定受有損害之消費者可向使用他人營業執照之違法經營者求償，或亦可向營業執照持有人要求賠償。

■ 展銷會舉辦者、櫃台出租者之責任（第 38 條規定）

展銷會的舉辦者與參展者都以獲利為共同目的，舉辦者向參展者收取參展費用，共同分享展銷利潤；另出租者向承租者收取租金，實際上亦與承租者共同分享銷售利潤，故展銷會舉辦者及櫃台出租者均負有審查參展者及承租者信譽，並保證其在活動期間符合法律規定義務。

因此，第 38 條規定消費者在展銷會、租賃櫃台購買商品或接受服務者，其權益受到損害時，可向銷售者或服務者要求賠償；若展銷會結束或櫃台出租期滿後，消費者也可向展銷會舉辦者、櫃台的出租者要求賠償。

■ 虛假廣告的責任（第 39 條規定）

A、消費者因經營者利用虛假廣告提供商品或者服務，其合法權益受到損害的，可以向經營者要求賠償。

B、廣告的經營者發布虛假廣告的，消費者可以請求行政主管部門予以懲處。

C、廣告的經營者不得提供經營者的真實名稱、地址的，應當承擔賠償責任。

總上所述，第 35 條僅規定消費者在購買、使用商品時，其合法權益受到損害時，可向銷售者要求賠償；若消費者或其他受害人因商品缺陷造成人身或財產損害，可以向銷售者要求賠償，也可向生產者要求賠償，至於銷售者與生產者間之責任過失有何不同，則未作規定，似兩者均採無過失之損害賠償責任。此外，各國消費者保護法規，為保護國內消費者權益，幾乎對商品輸入者課予生產製造人

125 兩岸消費者保護法之比較研究，吳政學，台灣大學研究所碩士論文，89 年 7 月，頁 59。

責任，惟「消費者權益保護法」未對輸入者之責任做任何規範，其究竟應負銷售者責任或生產者責任，應有明文規範之必要。

2、損害賠償範圍比較

— 台灣「消費者保護法」

消費者保護法第 7 條至第 9 條之商品及服務責任規範，僅稱企業經營者應負損害賠償責任，為對照於第 52 條第 2 項規定，其賠償範圍採廣義解釋，包括”財產上損害”及”非財產上損害”。

至於何謂”財產上損害”及”非財產上損害”，消費者保護法及施行細則並未明文，應回歸適用民法損害賠償之相關規定。在財產損害部分，民法第 216 條規定包含所受損失及所失利益，另第 192 條、第 193 條、第 196 條則為具體規範，包括扶養費、生活需要及喪失減少之勞動能力等等；而非財產上損害部分，民法第 194 條及第 195 條規定，由法院斟酌具體情況訂其相當金額。¹²⁶

— 中國大陸「消費者權益保護法」

對於企業經營者侵害消費者權益之損害賠償範圍，消費者權益保護法將其區分為人身傷害、死亡、人格尊嚴或人身自由、財產損害，並於該法第 41 條至第 44 條明文規範賠償範圍：

■ 造成人身傷害（第 41 條）

A、其賠償前提為企業經營者提供之商品或服務，造成消費者或著其他受害人人身傷害；亦即賠償對象除消費者外，尚包括購買非購買、使用商品或服務，而在事故現場受害之第三人¹²⁷。

B、賠償範圍包括醫療費、治療期間護理費、因誤工減少的收入等費用。計算具體賠償金額時，必須使消費者或其他受害人的損害得到完全充分的補償，不能任意擴大賠償範圍。

C、造成殘疾，應當支付殘疾者生活自助費用、生活補助費、生活補助費殘疾賠償金及其扶養人所必須的生活費用。

■ 造成死亡（第 42 條）

其賠償前提為企業經營者提供之商品或服務，造成消費者或其他受害人死亡；其賠償對象除了消費者外，亦包含其他受害人。而賠償範圍包括喪葬費、死亡賠償金以及由死者生前扶養的人所必須的生活費用等等。

■ 侵害人格尊嚴或人身自由（第 43 條）

126 消費者保護法上商品責任之探討，邱聰智，消費者保護研究第二輯，行政院消費者保護委員會編印，頁 78。

127 中國消費者權益保護法講座，賈俊玲、張智勇，改革出版社，1995 年 2 月，頁 131。

其賠償前提為企業經營者違反第 25 條規定，侵害消費者人格尊嚴或人身自由，該條規定：經營者不得對消費者進行侮辱、誹謗，不得搜查消費者的身體及其攜帶的物品，不得侵犯消費者的人身自由。該賠償範圍包括停止侵害、恢復名譽、消除影響、賠禮道歉¹²⁸並賠償損失。

■ 造成財產損害（第 44 條）

本條賠償對象以消費者為限，並不及於其他受害人。賠償範圍應當按照消費者要求，以修理、重作、退貨、補足商品數量、退還貨款和服務費用或者賠償損失等方式承擔民事責任；若消費者與企業經營者有約定，則從其約定。

此為消費者保護法制中特殊立法例，蓋一般損害賠償之範圍及方法，均於一般民法統一規定，其他各種之債若無特別需要，通常不再規定其內容。至於非財產上之損害，第 43 條之規定係承認其對精神損害進行賠償，並採用財產責任（賠償損失）及非財產責任（恢復名譽、消除影響、賠禮道歉）相結合之原則。但須注意的是，本條僅適用在侵犯人格尊嚴、名譽權或人身自由時，而給予消費者精神損害賠償；反而身體權及生命權等重大權益之侵害，消費者不能請求非財產上之損害賠償。

(二)兩岸消費者保護法定型化契約規定之比較

兩岸消費者保護法對於定型化契約之稱謂或有不同，但其內容涵意並無差異而均指「契約主體為企業經營者與消費者」、「由企業經營者單方預先所擬定」及「為訂立多數契約之用」等三項特徵之契約條款。

如符合上述 3 項特徵，不論其形式為何或由何人草擬而為企業所採用、亦不論其涵蓋範圍或書寫方式，均為定型化契約條款。反之，雖有定型化契約之外形，當已經雙方當事人個別商議者，即轉換為個別商議條款，不再是定型化契約條款。

129

1、兩岸定型化契約規範條文比較

台灣消費者保護法於第 11 條至第 17 條設置有專節規範定型化契約，並於消費者保護法施行細則第 9 條至第 15 條規範定型化契約；而中國大陸消費者權益保護法僅概括規定經營者的誠實信用義務（第 4 條），以及第 24 條規定其格式合同違反法律規定的民事責任及效力，其餘則仰賴其他法規及實務、學理的補充。兩相對照下，可看出後者的規範不如前者周延完備。

2、兩岸定型化契約形式比較

128 是企業經營者向消費者承認錯誤，表示歉意的責任形式，在國外立法中視沒有先例。

129 定型化契約，劉宗榮，消費者保護法專案研討實錄，行政院消費者保護委員會編印，頁 127。

— 台灣「消費者保護法」

本法第 2 條第 7 款後段規定：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。惟該等告示方法有其前提，否則消費者自得主張其不構成定型化契約內容：

- 必須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（本法第 13 條）。
- 定型化契約條款因字體、印刷或其他情事，致難以注意其存在或辨識者，該條款不構成契約之內容。（施行細則第 12 條）。
- 定型化契約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，該條款不構成契約之內容。（本法第 14 條）即內容超過消費者的知識程度、社會經驗，非一般人能預期之範圍，消費者則不受其拘束。

— 中國大陸「消費者權益保護法」

該法將企業經營者採用的明示手段「通知、聲明、店堂告示」等方式亦納入規範，除此之外，尚包括說明、告示、顧客須知、注意事項等等，換言之，其格式合同亦不以書面為限（第 24 條）。對於通知、聲明、店堂告示等方式，僅規定其不可以有不公平、不合理或減輕、免除民事責任之內容，但若其告示張貼或公告於隱密場所，或者其內容超過通常消費者的知識程度、社會經驗，非屬一般消費者所能預期時，其效力為何？消費者是否不受其拘束？該法付之闕如。

(三)兩岸消費者保護法消費資訊規定之比較

為避免消費者因為不切實際的廣告宣傳，做出錯誤的消費決定，且消費者瞭解商品和服務的訊息，係進行消費選擇的前提，故兩岸消費者保護及公平交易法規，均要求企業經營者不得做引人誤解的虛假宣傳，否則主管機關的要求改善或停止刊登，並處一定罰款；而造成消費者損害時，則應負損害賠償責任。

於台灣方面，消費者保護法中規定，企業經營者應確保廣告內容的真實，其對消費者所負的義務不得低於廣告內容（消費者保護法第 22 條），以免誤導使消費者損失其權益。

至於媒體經營者，包括廣告媒體業者及廣告代理業者，由於消費者常因媒體之廣告而為消費行為，為使其在接受廣告刊登時，知所節制，避免消費者受害，即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而受之損害與企業經營者負連帶責任¹³⁰。一但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，得令企

130 上述廣告，參「消費者保護法施行細則」第 23 條：本法第 22 條及第 23 條所稱廣告，指利用電視、廣播、影片、幻燈片、報紙、雜誌、傳單、海報、招牌、牌坊、電腦、電話傳真、電子視訊、電子語音或其他方法，可使不特定多數人知悉其宣傳內容之傳播。

業經營者證明該廣告真實性（消費者保護法施行細則第 24 條）。¹³¹

另外，在中國大陸方面，消費者權益保護法對於不實廣告的責任則是規定，經營者應當向消費者提供有關商品或者服務的真實信息，不得做引人誤解的虛假宣傳（第 19 條）。此外，經營者以廣告、產品說明、實物樣品或者其他方式表明商品或者服務的質量狀況的，應當保證其提供的商品或者服務的實際質量與表明的質量狀況相符（第 22 條）。

而消費者若因企業經營者利用虛假廣告提供商品或服務，其合法權益受到損害時，可向銷售者者要求賠償，銷售者賠償後，屬於生產者的責任或者屬於向銷售者提供商品的其他銷售者的責任的，銷售者有權向生產者或者其他銷售者追償（第 35 條）。此外，為使消費者在發生損害，不至於無處索賠。甚至讓主管機關對不肖業者可以追蹤處罰，中國大陸消費者權益保護法（第 39 條）及廣告法（第 38 條）¹³²，均要求廣告經營者有提供企業經營者真實名稱、地址等義務，否則廣告經營者應承擔全部民事責任。

（四）兩岸消費者保護法特種買賣規定之比較

「特種買賣」在兩岸的消費者保護法中均有規定，中國大陸消費者權益保護法中第 46 條規定「郵購買賣」：經營者以郵購方式提供商品的，應當按照約定提供。未按照約定提供的，應當按照消費者的要求履行約定或者退回貨款；併應當承擔消費者必須支付的合理費用。該同法第 47 條則規定「預購買賣」：經營者以預收款方式提供商品或者服務的，應當按照約定提供。未按照約定提供的，應當按照消費者的要求履行約定或者退回預付款；並應當承擔預付款的利息、消費者必須支付的合理費用。

而台灣消費者保護法在第 2 章第 3 節中規定了「郵購買賣」、「訪問買賣」以及「分期付款買賣」。由上述可見，兩岸雖然對於特種買賣都有條文規定，但相對於中國大陸僅用兩個條文規定，台灣就對於特種買賣有較多的規範，以下就針對台灣特種買賣做介紹：

1、郵購買賣

係指指企業經營者以廣播、電視、電話、傳真、型錄、報紙、雜誌、網際網路、傳單或其他類似之方法，使消費者未能檢視商品而與企業經營者所為之買賣（第 2 條第 10 款）而企業經營者在進行郵購買賣時，應有下列三點的認知：

- 企業經營者進行郵購買賣時，應將其買賣的條件、出賣人姓名、名稱、負

131 中國消費者權益保護法實用-兼論兩岸消費者保護法比較，李永然、程明仁合著，1996 年 9 月初版，頁 106-107。

132 中國廣告法第 38 條：違反本法規定，發布虛假廣告，欺騙和誤導消費者，使購買商品或者接受服務的消費者的合法權益受到損害，由廣告主依法承擔民事責任；廣告經營者、廣告發布者明知或者應知廣告虛假仍設計、製作、發布的，應當依法承擔連帶責任。廣告經營者、廣告發布者不能提供廣告主的真實名稱、位址，應當承擔全部民事責任……。

責人、事務所或住居所告知買受的消費者。(第 18 條)

- 郵購買賣的消費者對於所收受之商品享有「7 日」的猶豫期間，及消費者若對所受商品不願買受時，得於收受商品後 7 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。(第 19 條第 1 項)
- 未經消費者要約而郵寄或投遞之商品，消費者不負保管義務；如物品寄送人，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，視為拋棄其所投寄之商品。(第 20 條)

2、訪問買賣

所謂訪問買賣，是企業經營者未經邀約，在消費者的住居所或其他場所從事銷售的買賣行為。(第 2 條第 11 款)而消費者對於訪問買賣有下列四點須知：

- 企業經營者進行訪問買賣時，應將其買賣的條件、出賣人姓名、名稱、負責人、事務所或住居所告知買受的消費者；相對於消費者言，消費者自有上述請求權利。(第 18 條)
- 訪問買賣的消費者，對於所收到的商品不願買受時，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；此即買受人的法定解除權規定。(第 19 條第 1 項)
- 消費者上述的法定解除權係保障性規定，企業經營者不得對消費者為剝奪權利的規定，若有上述情事發生，該規定則屬無效。(第 19 條第 2 項)
- 消費者若於訪問買賣時，先決定買受，嗣後於法定猶豫期間內解除買賣契約，其關於回復原狀所享有的權利不得低於民法第 259 條之規定，倘有為上述規定，則該約定及屬無效。(第 19 條第 3 項)

3、分期付款買賣

而分期付款買賣係指買賣契約約定消費者支付頭期款，餘款分期支付，而企業經營者於收受頭期款時，交付標的物與消費者之交易型態(第 2 條第 12 款)。而中國大陸消費者權益保護法並沒有對「分期付款」加以規定，僅在中華人民共和國合同法中規定出賣人於分期付款買賣中，得解除合同之情事¹³³。

首先，台灣的民法，將分期付款買賣也列為其中之一，並於民法第 389 條規定：分期付款之買賣，如約定買受人有遲延時，出賣人得即請求支付全部價金者，除買受人遲付之價額已達全部價金五分之一外，出賣人仍不得請求支付全部價金。

而消費者對於分期付款買賣則有以下幾點須得注意(第 21 條規定)

133 中華人民共和國合同法第 167 條第 1 項：分期付款的買受人未支付到期價款的金額達到全部價款的五分之一的，出賣人可以要求買受人支付全部價款或者解除合同。參考網頁：<http://law.kingnet.com.tw/ml/china03-01.php?SID=10> (最後瀏覽日，2010/6/20)

- 企業經營者與消費者分期付款買賣契約應以書面為之。且分期付款買賣書中至少載明：頭期款、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以及利率。
- 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 2 項第 1 款、第 2 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。

第四節、消費紛爭解決機制之比較

一、台灣與日本關於消費紛爭解決之比較

(一) 關於申訴制度

■ 台灣二次申訴制度

依消費者保護法第 43 條規定，消費者與企業經營者之間產生爭議，最合適的辦法是兩者之間和平解決，因此，消費者第一個申訴的地方最好的應為企業經營者，但若問題無法獲得解決，也可以依第 43 條第 1 項向屬於民間團體的消費者保護團體或屬於政府機關的消費者服務中心或其分中心申訴。以上為我國第一次申訴。而第二次申訴為依據本條第 2 項之規定，消費者依上述之申訴，未獲妥適處理時，可以向直轄市，縣(市)政府消費者保護官申訴。此為我國第二次申訴。

■ 日本一次之申訴制度

消費者遇到問題，提交給消費者中心或國民生活中心時，如無法依其建言或斡旋仍無法解決時消費者可以向爭議解決委員會申請和解的仲介或仲裁。消費者亦可直接不經消費者中心直接向爭議解決委員會申請和解的仲介或仲裁。

(二) 關於調解制度

■ 台灣調解

大部分案件比較容易在消費者向企業經營者、消費者保護團體或消費者服務中心或其分中心申訴，或向直轄市，縣(市)政府消費者保護官申訴時即可獲得解決，而不需要動用更多人的消費爭議調解委員會來處理，故倘若在還未獲妥適處理時，得向消費爭議調解委員會請調解。

■ 日本調解

日本國民生活中心調解糾紛委員會，簡稱爭議調解委員會，主要是透過調解委員會調解企業與消費者之間的消費爭議與糾紛，而此種提出的調解可以強制解決消費爭議。

二、日本、台灣及歐盟關於訴外紛爭解決之比較

表 6-4 日本、台灣與歐盟訴外紛爭解決性質之比較表（本計畫自行整理）

	國民生活中心紛爭解決委員會	台灣訴外紛爭調解	歐盟訴訟外糾紛解決機制
根據法	獨立行政法人國民生活中心法	消費者保護法	歐盟執委會訂立之法令
目的	由獨立行政法人之國民生活中心所為之消費紛爭解決之制度 基於消費紛爭之狀況及特性，調整消費者與企業者間資訊之落差以求迅速且適當解決紛爭	利用訴訟外爭議解決機制，加速人民消費爭議之紛爭	比利用法院程序更具彈性，更能滿足消費者及專業的需求，同時利用ADR的花費也比較便宜、速度快，接受度高
對象紛爭	具有全國性之重要消費紛爭	一般民眾之消費爭議	一般民眾之消費爭議
對象事業者	為法人或事業團體	法人事業團體及企業	事業機構
公開制度	有	無	有
法的效果	時效的中斷 訴訟手續的中止	調解確定經法院核定與民事確定判決有同一效力	沒有拘束力，消費者若不滿意，可另依法院程序請求救濟

三、台灣消費爭議調解辦法與中國大陸人民調解法之比較

表 6-5 台灣消費爭議調解辦法與中國大陸人民調解法之比較（本計畫自行整理）

	台灣 消費爭議調解辦法	中國大陸 人民調解法
頒布與修正	1. 中華民國八十三年十一月十六日行政院消費者保護委員會（83）台消保法字第00337 號令訂定發布全文 16 條。	1. 2010 年 8 月 28 日通過 2011 年 1 月 1 日起施行

	2. 中華民國九十二年七月三十日行政院消費者保護委員會消保官字第 0920000929 號令修正發布全文 33 條；並自發布日施行。	
位階	法規命令 消費者保護法第四十四條之一授權訂定	法律
體例	共計 33 條	分為 6 章，共計 35 條 第一章總則 第二章人民調解委員會 第三章人民調解員 第四章調解程序 第五章調解協議 第六章附則
規範目的		為了完善人民調解制度，規範人民調解活動，及時解決民間糾紛，維護社會和諧穩定，根據憲法，制定本法。(第 1 條)
調解之定義		本法所稱人民調解，是指人民調解委員會通過說服、疏導等方法，促使當事人在平等協商基礎上自願達成調解協議，解決民間糾紛的活動。(第 2 條)
調解之原則	1、調解應審究事實真相及雙方當事人爭議之所在。調解委員會依本辦法處理調解事件，得商請有關機關協助。(第 23 條) 2、調解委員或列席協同調解人，不得以強暴、脅迫或詐術進行調解，阻止起訴或其他涉嫌犯罪之行為。(第 25 條)	1、在當事人自願、平等的基礎上進行調解； 2、不違背法律、法規和國家政策； 3、尊重當事人的權利，不得因調解而阻止當事人依法通過仲裁、行政、司法等途徑維護自己的權利。(第 3 條)

費用	調解除勘驗費及鑑定費應由當事人核實開支外，不得徵收任何費用，或以任何名義收受報酬。(第 24 條)	人民調解委員會調解民間糾紛，不收取任何費用。(第 4 條)
中央與地方權限劃分	調解委員會依本辦法處理調解事件，得商請有關機關協助。(第 23 條)	國務院司法行政部門負責指導全國的人民調解工作，縣級以上地方人民政府司法行政部門負責指導本行政區域的人民調解工作。基層人民法院對人民調解委員會調解民間糾紛進行業務指導。(第 5 條)
經費與獎勵		國家鼓勵和支持人民調解工作。縣級以上地方人民政府對人民調解工作所需經費應當給予必要的支持和保障，對有突出貢獻的人民調解委員會和人民調解員按照國家規定給予表彰獎勵。(第 6 條) 村民委員會、居民委員會和企業事業單位應當為人民調解委員會開展工作提供辦公條件和必要的工作經費。(第 12 條)
調解委員會之設立		人民調解委員會是依法設立的調解民間糾紛的群眾性組織。(第 7 條) 村民委員會、居民委員會設立人民調解委員會。企業事業單位根據需要設立人民調解委員會。(第 8 條第 1 項)
調解委員會之組成		人民調解委員會由委員三至九人組成，設主任一人，必要時，可以設副主任若干人。(第 8 條第 2 項)

		人民調解委員會應當有婦女成員，多民族居住的地區應當有人數較少民族的成員。 (第8條第2項)
調解委員之產生		村民委員會、居民委員會的人民調解委員會委員由村民會議或者村民代表會議、居民會議推選產生；企業事業單位設立的人民調解委員會委員由職工大會、職工代表大會或者工會組織推選產生。(第9條第1項)
調解委員之任期		人民調解委員會委員每屆任期三年，可以連選連任。(第9條第2項)
調解委員會之任務		縣級人民政府司法行政部門應當對本行政區域內人民調解委員會的設立情況進行統計，並且將人民調解委員會以及人員組成和調整情況及時通報所在地基層人民法院。(第10條) 人民調解委員會應當建立健全各項調解工作制度，聽取群眾意見，接受群眾監督。 (第11條)
調解員及其選派	調解委員會得經全體委員三分之二以上之出席，出席委員二分之一以上之同意，授權調解委員會主席指定調解委員一人或數人逕行調解。(第8條) 調解委員應親自進行調解，不得委任他人代理。調解委員會得邀請公正或專業人士列	人民調解員由人民調解委員會委員和人民調解委員會聘任的人員擔任。(第13條) 人民調解員應當由公道正派、熱心人民調解工作，並具有一定文化水平、政策水平和法律知識的成年公民擔任。 縣級人民政府司法行政部門

	<p>席，擔任協同調解人。(第 9 條)</p> <p>調解委員會委員對於調解事項涉及本身或其同居家屬時，應自行迴避。前項情形，經當事人聲請者，亦應行迴避。(第 10 條)</p> <p>調解委員會主席因故未能執行職務時，應由具有消費者保護官身分者，代行其職權。直轄市、縣(市)政府因故無消費者保護官擔任調解委員會主席時，得報經行政院消費者保護委員會指派該會或鄰近直轄市、縣(市)政府之消費者保護官代行之。(第 11 條)</p>	<p>應當定期對人民調解員進行業務培訓。(第 14 條)</p>
調解員之解任		<p>人民調解員在調解工作中有下列行為之一的，由其所在的人民調解委員會給予批評教育、責令改正，情節嚴重的，由推選或者聘任單位予以罷免或者解聘：</p> <p>(1) 偏袒一方當事人的；</p> <p>(2) 侮辱當事人的；</p> <p>(3) 索取、收受財物或者牟取其他不正當利益的；</p> <p>(4) 泄露當事人的個人隱私、商業秘密的。(第 15 條)</p>
調解員之保障		<p>人民調解員從事調解工作，應當給予適當的誤工補貼；因從事調解工作致傷致殘，生活發生困難的，當地人民政府應當提供必要的醫療、</p>

		生活救助；在人民調解工作崗位上犧牲的人民調解員，其配偶、子女按照國家規定享受撫恤和優待。(第 16 條)
調解前置程序	消費者對於消費爭議事件，經依消費者保護法第四十三條規定申訴未獲妥適處理者，得向直轄市或縣(市)消費爭議調解委員會申請調解。(第 2 條)	
調解程序之啟動	<p>申請調解，應以書面為之，並按相對人人數提出繕本。</p> <p>前項申請書應記載下列事項，並由申請人或代理人簽名或蓋章：</p> <p>一、申請人姓名、性別、出生年月日及住(居)所。</p> <p>二、相對人姓名、性別及住(居)所，如為機關、學校、公司或其他法人或團體者，其名稱及事務所或營業所。</p> <p>三、申請人有法定代理人或委任代理人者，其姓名、性別、出生年月日及住(居)所。</p> <p>四、調解事由及請求內容。</p> <p>五、爭議及申訴未獲妥適處理之情形。(第 3 條)</p> <p>申請調解，有下列情事之一者，調解委員會應不予受理：</p> <p>一、經依前條通知補正，逾期未為補正者。</p> <p>二、非屬消費爭議事件者。</p> <p>三、未經本法第 43 條第 1 項或第 3 項申訴者。</p>	<p>當事人可以向人民調解委員會申請調解；人民調解委員會也可以主動調解。當事人一方明確拒絕調解的，不得調解。(第 17 條)</p> <p>基層人民法院、公安機關對適宜通過人民調解方式解決的糾紛，可以在受理前告知當事人向人民調解委員會申請調解。(第 18 條)</p>

	<p>四、非消費者或其代理人提起者。</p> <p>五、曾經調解或仲裁成立者。</p> <p>六、曾經調解委員會調解不成立者。但經相對人同意重行調解者，不在此限。</p> <p>七、經第一審法院言詞辯論終結者。</p> <p>八、無相對人者。</p> <p>九、曾經法院判決確定者。</p> <p>一〇、同一消費爭議事件，在調解程序中，重複申請調解者。</p> <p>前項第 6 款但書之情形，以一次為限。（第 5 條）</p> <p>調解委員會受理調解申請後，應即決定調解期日，通知當事人或其代理人到場，並將申請調解書之繕本一併送達於相對人。前項調解期日，自受理申請之日起，不得逾 30 日。但經當事人之一方申請延期者，得於 10 日內延長之。（第 7 條）</p>	
調解員之指定/選定		<p>人民調解委員會根據調解糾紛的需要，可以指定一名或者數名人民調解員進行調解，也可以由當事人選擇一名或者數名人民調解員進行調解。（第 19 條）</p>
參與調解	<p>雙方當事人各得偕同輔佐人一人至三人列席調解委員會。（第 13 條）</p> <p>就調解事件有利害關係之第</p>	<p>人民調解員根據調解糾紛的需要，在徵得當事人的同意後，可以邀請當事人的親屬、鄰里、同事等參與調解，</p>

	<p>三人，經調解委員會之許可，得參加調解程序，調解委員會得依職權通知其參加。前項有利害關係之第三人，經雙方當事人及其本人之同意，得加入為當事人。（第 14 條）</p>	<p>也可以邀請具有專門知識、特定經驗的人員或者有關社會組織的人員參與調解。（第 20 條第 1 項）</p>
調解員調解之方法	<p>調解程序，<u>於該直轄市、縣(市)政府或其他適當之處所</u>行之，其程序得不公開。</p> <p>調解委員、列席協同調解人及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。（第 15 條）</p> <p>調解委員或列席協同調解人，不得以強暴、脅迫或詐術進行調解，阻止起訴或其他涉嫌犯罪之行為。（第 25 條）</p> <p>調解應審究事實真相及雙方當事人爭議之所在。（第 23 條）</p>	<p>人民調解員調解民間糾紛，應當堅持原則，明法析理，主持公道。調解民間糾紛，應當及時、就地進行，防止矛盾激化。（第 21 條）</p> <p>人民調解員根據糾紛的不同情況，可以採取多種方式調解民間糾紛，充分聽取當事人的陳述，講解有關法律、法規和國家政策，耐心疏導，在當事人平等協商、互諒互讓的基礎上提出糾紛解決方案，幫助當事人自願達成調解協議。（第 22 條）</p> <p>人民調解員在調解糾紛過程中，發現糾紛有可能激化的，應當採取有針對性的預防措施；對有可能引起治安案件、刑事案件的糾紛，應當及時向當地公安機關或者其他有關部門報告。（第 25 條）</p>
當事人之權利		<p>當事人在人民調解活動中享有下列權利：</p> <p>(1) 選擇或者接受人民調解員；</p> <p>(2) 接受調解、拒絕調解或者要求終止調解；</p> <p><u>(3) 要求調解公開進行或者</u></p>

		<p>不公開進行；</p> <p>(4) 自主表達意願、自願達成調解協議。(第 23 條)</p>
當事人之義務		<p>當事人在人民調解活動中履行下列義務：</p> <p>(一) 如實陳述糾紛事實；</p> <p>(二) 遵守調解現場秩序，尊重人民調解員；</p> <p>(三) 尊重對方當事人行使權利。(第 24 條)</p>
職權調解	<p>關於消費爭議之調解，當事人不能合意但已甚接近，調解委員依本法第 45 條之 2 第 1 項規定提出解決方案時，應將其意旨及內容記明或附於調解筆錄，並應於取得參與調解委員過半數簽名同意後，作成解決方案書，送達雙方當事人。前項解決方案書應記載下列事項：</p> <p>一、解決方案之內容。</p> <p>二、提出異議之法定期間。</p> <p>三、提出異議，應以書面為之。但親自至調解委員會以言詞提出異議者，應在調解委員會作成之紀錄上簽名或蓋章。</p> <p>四、異議之提出，以掛號郵寄方式向調解委員會提出者，以交郵當日之郵戳為準。</p> <p>五、未於法定期間提出異議之法律效果。(第 16 條)</p> <p>當事人於前條解決方案書送達後，未於 10 日之不變期間內提出異議，視為已依該方案</p>	

	<p>成立調解時，調解委員會應將方案作成調解書，並敘明理由後併同原卷逕送法院核定。 (第 17 條)</p> <p>當事人於前條異議期間提出異議，視為調解不成立時，調解委員會應敘明理由，通知他方當事人。(第 18 條)</p>	
<p>小額調解</p>	<p>當事人無正當理由，於調解期日不到場者，除本法第 45 條之 4 所定小額消費爭議之情形外，視為調解不成立。但調解委員會認為有成立調解之望者，得另定調解期日。(第 19 條)</p> <p>關於小額消費爭議，當事人之一方無正當理由，不於調解期日到場，經到場當事人一方請求或調解委員依職權提出解決方案時，應將其意旨及內容記明或附於調解筆錄，並應於取得全體調解委員過半數簽名同意後，作成解決方案書，送達雙方當事人。</p> <p>前項解決方案書之應記載事項，準用第 16 條第 2 項之規定。(第 20 條)</p> <p>當事人於前條解決方案書送達後，未於 10 日之不變期間內提出異議，視為已依該方案成立調解時，準用第 17 條規定之程序辦理。(第 21 條)</p>	

	<p>當事人於前條異議期間提出異議者，調解委員應另定調解期日，通知雙方當事人到場。前項調解期日，自接受異議之日起，不得逾 20 日。</p> <p>第一項之通知，應記載下列事項：一、另定調解之期日。二、另定調解期日之理由及異議內容要旨。三、提出異議當事人無正當理由不到場者，視為依該方案成立調解之意旨。經調解委員另定調解期日，提出異議之當事人無正當理由未到場者，視為已依該方案成立調解，並依前條規定之程序辦理。(第 22 條)</p>	
調解不成	<p>調解不成立者，當事人得申請調解委員會發給調解不成立之證明書。</p> <p>前項證明書，應於申請後 7 日內發給之。(第 27 條)</p>	<p>人民調解員調解糾紛，調解不成的，應當終止調解，並依據有關法律、法規的規定，告知當事人可以依法通過仲裁、行政、司法等途徑維護自己的權利。(第 26 條)</p>
調解協議	<p>調解成立時，調解委員會應作成調解書，記載下列事項，並由當事人及出席調解委員簽名、蓋章或按指印：</p> <p>一、當事人或其法定代理人之姓名、性別、出生年月日及住(居)所。如有參加調解之利害關係人時，其姓名、性別、出生年月日及住(居)所。</p> <p>二、出席調解委員及列席協同調解人之姓名。</p> <p>三、調解事由。</p>	<p>經人民調解委員會調解達成調解協議的，可以制作調解協議書。當事人認為無需制作調解協議書的，可以採取口頭協議方式，人民調解員應當記錄協議內容。(第 28 條)</p> <p>調解協議書可以載明下列事項：</p> <p>(一) 當事人的基本情況；</p> <p>(二) 糾紛的主要事實、爭議事項以及各方當事人的責</p>

	<p>四、調解成立之內容。</p> <p>五、調解成立之場所。</p> <p>六、調解成立之年、月、日。</p> <p>依本法第 45 條之 3 第 2 項或第 45 條之 5 規定視為成立調解者，其調解書無需當事人簽名、蓋章或按指印，但應記載當事人未於法定期間提出異議或提出異議又無正當理由不到場之事由。(第 26 條)</p>	<p>任；(三) 當事人達成調解協議的內容，履行的方式、期限。調解協議書自各方當事人簽名、蓋章或者按指印，人民調解員簽名並加蓋人民調解委員會印章之日起生效。調解協議書由當事人各執一份，人民調解委員會留存一份。(第 29 條)</p> <p>口頭調解協議自各方當事人達成協議之日起生效。(第 30 條)</p>
<p>調解協議之效力</p>	<p>調解委員會應於調解成立之日起 7 日內，將調解書送請管轄法院審核。</p> <p>前項調解書經法院核定發還者，調解委員會應即將之送達雙方當事人。(第 28 條)</p> <p>調解有關文書之送達，除本法另有規定外，準用民事訴訟法關於送達之規定。(第 29 條)</p> <p>調解經法院核定後，當事人就該事件不得再行起訴。</p> <p>經法院核定之調解，與民事確定判決有同一之效力。(第 30 條)</p> <p>民事事件已繫屬法院，在判決確定前，調解成立，並經法院核定者，依本法第 46 條第 2 項準用鄉鎮市調解條例第 25 條第 1 項之規定，視為於調解成立時撤回起訴。(第 31 條)</p>	<p>經人民調解委員會調解達成的調解協議，具有法律約束力，當事人應當按照約定履行。人民調解委員會應當對調解協議的履行情況進行監督，督促當事人履行約定的義務。(第 31 條)</p> <p>經人民調解委員會調解達成調解協議後，當事人之間就調解協議的履行或者調解協議的內容發生爭議的，一方當事人可以向人民法院提起訴訟。(第 32 條)</p> <p>經人民調解委員會調解達成調解協議後，雙方當事人認為有必要的，可以自調解協議生效之日起三十日內共同向人民法院申請司法確認，人民法院應當及時對調解協議進行審查，依法確認調解協議的效力。</p> <p>人民法院依法確認調解協議有效，一方當事人拒絕履</p>

	<p>經法院核定之調解，有無效或得撤銷之原因者，當事人得向原核定法院提起宣告調解無效或撤銷調解之訴。</p> <p>前項訴訟，當事人應於法院核定之調解書送達後 30 日內提起之。(第 32 條)</p>	<p>行或者未全部履行的，對方當事人可以向人民法院申請強制執行。</p> <p>人民法院依法確認調解協議無效的，當事人可以通過人民調解方式變更原調解協議或者達成新的調解協議，也可以向人民法院提起訴訟。(第 33 條)</p>
其他調解之準用		<p>鄉鎮、街道以及社會團體或者其他組織根據需要可以參照本法有關規定設立人民調解委員會，調解民間糾紛。</p> <p>(第 34 條)</p>

第五節、未來推動消費者保護業務之作法

比較歐盟、美國、日本與中國大陸的立法及執法成效，考量法令架構之相似性及民情，以下分別以歐盟之合作管制模式、日本實體法制改進要點、以及中國大陸之消費者權益宣導，作為台灣在未來推動消費者保護業務之參考。

一、歐盟合作推動消費者保護業務之模式

(一)建立商品安全之監督管理制度 一建立快速通報系統

我國對於消費性商品安全的管理，除了如藥品、汽車、化妝品、醫療器材與通訊器材等產品，由專門法規與特定主管機關管轄外，其餘無專門法規管轄之消費性商品，均由主管機關經濟部標準檢驗局以及消費者保護法第 33、36 與第 38 條為基礎所建構之商品安全體系把關。

針對商品之檢驗，我國基本上分為「應施檢驗商品」及「非應施檢驗商品」兩種，目前針對跨境商品通報、矯正與預警機制多半屬於後市場措施，至於邊境預防措施在現行制度可採行之空間相對有限，且於現行法源上並未授權檢驗局與海關間對於有安全性考量之商品，得採暫停輸入之行政合作；再加上現行制度對於「停止輸入」處分之相關法律要件不夠具體，致使檢驗局在行政裁量上顯採較為保守之態勢¹³⁴。

為確保消費者使用安全之產品，通報系統的建立是很重要的，基此歐盟於 2009

134 file:///Users/Lin/Dropbox/消保法研究案/對於兩岸商品安全之建議—以歐盟為借鏡.webarchive (最後瀏覽日，2010/11/2)

年依據產品安全指令第 11 條及第 12 條，制定一個新的快速警報系統指導方針決議，確認 RAPEX 的系統及產品安全指令第 11 條的通報程序；清楚說明通報條件，包括產品及評定之定義、危險的核定程序等；對於各種不同程度的通報及相應程序加以定義；規範各種警報程序，如永久撤回之通知、暫時撤除通知等。

歐洲執委會健康暨消費者保護總署與中國大陸的國家質量監督檢驗檢疫總局在 2006 年簽署中歐諒解備忘錄（EU-CHINA MOU），建立雙邊的 RAPEX-China 機制，並自 2006 年 5 月開始運作。透過「RAPEX-China」系統建置一個歐盟與中國大陸雙邊資訊交換的有效平台。該系統自實施以來，中國大陸相關部門至少已針對超過 400 項以上的 RAPEX 通報商品展開調查，並於半數以上的通報案件對相關產品實施矯正措施，包括限制中國大陸業者將商品進口至歐盟境內。

倘若我國藉由參考歐盟等其他國家之經驗，推動與中國大陸建立雙邊的商品安全管理合作關係，則透過合作平台之建構，將有利於我國在邊境部分強化對中國大陸進口商品檢驗與防護的工作，最終達到防範不安全之中國大陸商品進入我國市場之目標。本計畫認為，為維護消費者安全，我國有必要參考歐盟建立一個單一的快速的通報系統窗口，以維護消費者權益。

(二)消費市場滿意度監督計分表之設置

歐盟透過對消費市場計分表的設計，可以從消費者角度看市場的運作情形，使歐盟人民有健康及安全的環境，並使在歐盟銷售之物品或服務能得到消費者之信賴。我國消費者對於商品或服務的安全幾環境總存在著許多不確定性，如能確實參考歐盟消費市場滿意度監督計分表之機制，篩選確認市場運作失衡原因，再加以分析，就問題點找出最佳解決方法，將有助於維護消費者權益的政策訊息之透明化。關於歐盟之公私合作管制模式，以下進一步說明：

■ 單一市場消費者滿意度監督（Monitoring consumer outcomes in the single market）

歐盟內部市場成立的目的是不只是為了經濟利益，其亦負有改善歐洲人的健康、環保及安全性方面的任務。為了使歐盟公民能更清楚詳細情形，因此委員會建立了一個監督消費市場的工具“消費市場計分表”（the Consumer Markets Scoreboard）。此計分表設計不單是針對價格、產品安全亦對消費者的滿意度加以評比，委員會希望借助這個計分表的監督機制，能從消費者的角度透視歐盟內部市場的運作。

有關計分表的實際運作，分為兩階段進行，亦即篩選以及分析。首先透過篩選，確認市場運作失衡的情形，再分析確認失衡的原因。

1. 消費者市場失調確認：消費者保護法通常在做消費者市場失調確認時，都會考量三個層面：

a. 消費者市場調查

有關消費者市場失衡調查，一般會參考消費者抱怨及申訴頻率，而抱怨及申訴頻率是否對市場失調的影響評估，也會因國家、傳統上對消費者保護而有不同；價格的高低，也是評估的項目之一，通常價格會因不同地區的生活水準以及不同的服務種類而有不同，但有時候是因業者之間的約定、除了會阻礙市場的自由競爭外，不明的價格還會影響消費者的決定，所以有一個明瞭的價格訊息是重要的，因此不只要對價格之不同加以調查，也要對其之所以不同之原因加以調查；其他如消費者對商品的選擇、價格透明度、售後服務的滿意度；造成消費者混淆以及對產品及服務之安全性，均在評估範圍內¹³⁵。

b. 歐盟內部零售市場整合評估

由於市場整合的關係，使得跨境的消費者與零售商之間的交易行為，一如在本國境內一樣平常。歐盟市場統一後，其對零售商影響，可從是否有其他會員國的零售商亦在本地營業、跨境的外國直接投資數量以及有否跨境的零售貿易看出。其中，消費者、零售商及跨境交易時出現的問題，均需一併納入評估參考。

c. 會員國間消費環境的比較

會員國對消費者所做的保護措施及規定，均未盡相同。在比較與評估各會員國對消費者保護所做的努力時，應考慮法令規定是否有落實（如監控措施）、消費者對救濟制度的看法、消費者對消費者組織角色的信心度以及參考消費者本身之教育程度，資訊獲得等，消費者之談判能力程度。

2. 分析階段

調查了市場失衡因素後，即就問題點找出最佳解決方法；例如，找出濫用其市場領導地位的優勢的競爭者之政策、消除阻礙進入市場的相關法律規定、有關維護消費者權益的政策之透明化等。

在分析階段應注意，消費者的談判能力、對消費者的侵害、進口價格與賣給消費者的價格之間的關係、立法指向、法律被遵守的程度、在創新、健康、環保等各方面的品質以及進入市場的難易度以及複雜性等因素¹³⁶。

3. 消費計分表的運作情形

第一個消費者計分表，目的是在提供有關造成市場失調的訊息。例如，

¹³⁵http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/110140_de.htm（最後瀏覽日，2010/11/2）。

¹³⁶http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/110140_de.htm（最後瀏覽日，2010/11/2）

歐洲內部市場對零售的規定還有很多缺失、歐盟公民還是較喜歡在本國境內消費、各會員國在消費者保護的規定上尚有許多歧見等。

為了改善消費者計分表因為比較性的資料不全，而有功效不彰的情形，執行委員會於2008年採取了幾個方法例如：在歐盟層次上引進已經協調、分類的消費者申訴；在準備比較的價格時，充分與EUROSTAT及各會員國相關單位合作；增加調查的範圍。

第一份於2007年11月起開始運作的計分表，對歐盟內部市場現代化的措施有所貢獻，並且在傳播、能源領域已經有了顯著的成果。基金委員會於2008年1月28日交給歐洲議會、部長會議、歐洲經濟社會委員會及區域委員會第二份消費者計分表，第二份消費者計分表，對於執行委員會針對歐盟內部市場一般性的監督有補充的作用。

這一份計分表強調了，有必要要求各國提供可供比較使用的統計資料。而執行委員會也做了許多補充性的指標，來調查市場，以得知消費者不滿意的原因。在2008年的調查結果中得知：消費者對服務業尤其感到不滿，各會員國之間價格的差異，一般來說與消費能力的差別，或者與特定的消費用品種類有關，例如高科技產品、食品、銀行規費等；相對的，消費者對產品市場的滿意度高於對服務業市場的滿意度，會令消費者改變所買品牌的最大因素，是因價格差異太大，這種情形尤其常常發生在購買汽車、傳播通訊產品、銀行業務等，一般而言，消費者對產品的安全性多表滿意¹³⁷。

要落實歐盟單一市場，零售業的整合是一項重要工作。在2008年只有四分之一的歐洲人跨境購買過物品，有75%零售商只有在自己國家從事販賣。網路買賣日受歡迎，有33%的消費者在網路上購買東西，其中7%是跨境在其他會員國購買的。

買賣商品的安全性以及對消費者的高度保護是在發揮有效的市場功能時，必不可少的要件。大部分的消費者在2008年感覺受到良好的保護，不過持這種正面看法的人數百分比遠不如2006年的。執行委員會因此強調，要求會員國對消費者問題要遵守規定完全地落實貫徹。要擴大消費者更換廠家及採取法律途徑的可能性。

■ 食品預先警告原則 (The precautionary principle)

1、預先警告原則

預先警告原則之詞語，最初並不是使用於對食品類的監督，在歐盟條約中預警原則出現於第174條，針對環境保護方面，有明確的預先警告原則

137 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/110140_de.htm (最後瀏覽日，2010/11/2)

規定，但在實際運作上確是很廣泛的，其包括消費政策、人類、動物及植物健康，只要在科學依據不充分或存在不確定性的情況下，且有足夠的理由相信其危險會對人類、動物或植物產生危險即有適用¹³⁸。

有關預先警告原則，歐盟委員會於2000年2月有個不對外公開的函釋，其函釋內容，主要是保護大眾健康，包括人類、動物、植物的健康以及環境做評估，當商品在市場上產生健康上的疑慮時，可透過預先警告原則，制止商品在市場上流通或撤回。

2、預先警告原則適用於食品

歐洲法院於1998年5月即將預警原則運用於禁止英國牛肉出口，法院認為歐盟條約的環境保護政策是以保護人類健康為目的，而該政策的目的著眼於高度的保護，所以必須運用到特殊的原則，亦即預警原則，環境保護的要件必須整合到其他共同體政策的定義及措施中（歐盟條約第130條第1項與第2項）¹³⁹。

至2002年1月28日歐洲議會和理事會發布EC/178/2002食品法一般原則條例（laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety），該指令亦是有關食品安全的白皮書。於該條例第7條規定，在特定的情況下，有足夠的資訊可以得知有害健康，但科學證據不充分，為確保對健康高度的保護，共同體可以採取暫時的風險管理措施，以待以後取得更多的科學資訊作證確的風險評估。採取的暫時性措施，依第7條第2項規定，不得對貿易造成更多的限制，應同時考慮經濟、技術的可行性以及在法律上的合理性因素。此一暫時性措施，應在合理的期間內，透過對生命或健康的認識以及科學資訊的種類對不確定的科學加以澄清，做更正確的風險評估，以修正措施¹⁴⁰。至此，預警原則成為歐盟食品安全管理的重要措施。

3、預先警告原則適用方法

預警原則的內容涉及是否採取預警措施以及如何實行預警措施。決定是否採取預警措施往往參考，潛在的風險及科學的不確定性。所謂潛在風險，係指透過科學資料的評估顯示，邏輯上或依先例有潛在負面之效果。

138 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:EN:PDF>. Annex I, Ref. 1.（最後瀏覽日，2010/11/2）

139 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:EN:PDF>. Annex I, Ref. 5.（最後瀏覽日，2010/11/2）

140 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:EN:PDF>.（最後瀏覽日，2010/11/2）

所謂科學的不確定性，指依據資訊不足的科學判斷，使得風險的評估不夠精確或不確定。

在實行預警措施時，要考量符合比例性、非歧視性、一致性、檢驗實施預警措施與不實施的得失、科學發展分析以及舉證責任。

食品快速預警系統適用於所有食品及飼料。透過該系統，各會員國及在該項措施中統籌行政工作的執行委員會與歐洲食品安全監管機構組成一聯絡網，共同採取必要措施。發生情況時，首先由會員國透過快速預警系統通告執委會，再由執委會立即轉告連絡網的成員。

4、歐洲食品安全監管機構（The European Food Safety Authority, EFSA）

歐盟有關食品的安全檢驗，係透過歐洲食品安全監管機構為之，其具體任務是，以中立之角色，對於所有與食品安全有關的科學諮詢、提供技術、科學研究的驗證等提供資料。參與此機構的人員除了會員國外，尚有適用歐盟食品法的其他國家。此機構是一法人組織，負契約責任（contractual liability），就相關契約責任所發生之爭議，歐洲法院為其管轄法院¹⁴¹。

■ 非食品類快速警報系統（The Rapid Alert System for Non-Food Products, RAPEX）

1、非食品類快速警報系統之緣起

歐盟為保障消費者安全對於非食品類的監督，早於2001年依據2001/95/EC號一般產品安全指令，第11條制定了一個快速預警制度（RAPEX），其功能主要是會員國及委員會間相互通報，在歐盟市場發現的危險產品，明確規定，製造商及經銷商應與政府市場監督部門合作，向政府報告其產品的安全性，負責追蹤產品流向，必要時還要負責從市場上召回及撤回產品等責任，由於該預警制度運作效果良好，歐盟於2009年依據一般產品安全指令第11條及第12條分別針對預警程序及快速警報系統建立一個更簡單更好的新通報準則。

RAPEX是一個中央通報系統，一旦發現受管制的危險產品在成員國內流通，便會迅速通報歐盟各國所有主管部門。目前參與RAPEX快速預警系統的國家包括歐盟27個成員國、挪威、列支敦士登以及冰島等。一旦在歐盟某一成員國發現了危險產品，可以透過預警系統來發布與交換相關資訊。

2、RAPEX 之目的

歐盟制定非食品產品快速預警系統的目的在於保護孩子們的健康，使

141 http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/f80501_en.htm (最後瀏覽日，2010/11/2)

其免受危險玩具的傷害。歐盟每週皆公告危險產品警示清單，作為大眾參考依據。隨後相關各國以及歐盟執委會皆可透過這種方式，在最短時間內將危險產品從市場中召回或撤出。2009年由歐洲相關國家機構所舉發的危險產品約高達2000種，較2008年的提報件數多。歐盟負責消費者利益的執委會表示，歐盟中央通報系統RAPEX是一個運作有效的機制。

3、RAPEX 通報程序

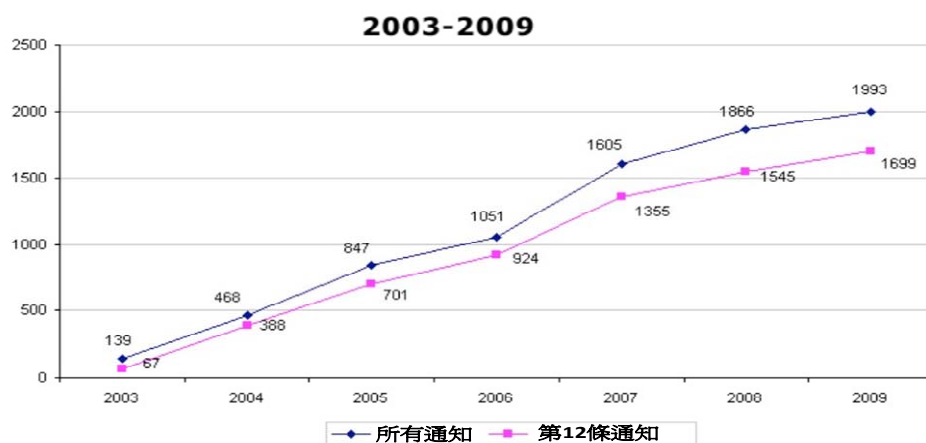
在通報程式方面，第2001/95/EC號指令規定，當成員國採取措施限制產品在市場投放，或下令產品從市場撤回或回收，必須向歐委會通報相關措施，資料將經過RAPEX傳遞至其他國家的主管部門。新RAPEX指南明確規定，通過RAPEX傳送的通報必須涵蓋以下資料¹⁴²：

- a. 通報產品的識別資料，如產品目錄、名稱、品牌、型號及/或種類編號、條碼、批次或序號、關稅號列、產品說明、附有產品圖片的包裝及標籤。
- b. 產地來源資料；生產商及出口商的名稱、地址及聯絡詳情，如電話號碼及電郵地址。訂單副本、銷售合約、發票、船務文件以及報關單等文件亦須連同申報資料表格一併呈上。
- c. 適用於通報產品的安全規定資料，包括適用法律及標準的參考編號及名稱。
- d. 成員國內通報產品的供應鏈資料，特別是付運目的地、通報產品的進口商以及分銷商資料。
- e. 當局採取措施的資料，特別是種類(強制性或自願性)，類別(如從市場撤回產品、向消費者回收產品)、受影響範圍(如全國性及地區性)以及實施日期及期限(如無限期及臨時措施)。

4、RAPEX 運作功效

自從快速警報系統施行以來，透過各歐盟國家及歐盟委員會的有效合作，經由快速警報系統通知散播的有顯著的增加，對歐洲消費者貢獻頗大，以下為歐盟於2003年至2009年使用快速警報系統案件逐年快速增加之情形。

142 http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/guidelines_states_en.htm. (最後瀏覽日，2010/11/2)



快速警報通知以月為單位 (RAPEX notifications (monthly reports))¹⁴³

圖6-7 歐盟2003年至2009年快速警報系統案件統計圖

■ 歐盟會員國間行政單位在消費者保護方面之合作(Consumer Protection Cooperation Network, CPC-Net)

針對歐盟各會員國間對於消費者跨境消費的保護，歐洲議會及部長會議於2004年10月27日制定消費者保護合作規章(the Regulation on consumer protection cooperation, Regulation (EC) Nr. 2006/2004)¹⁴⁴。歐盟透過本消費者保護規章促使歐盟會員國間遵守消費者保護法令，使歐盟市場得以順利運作，其適用範圍僅限於發生於歐盟區域內違反消費者保護法之案件。

1. 有權機關

本規章規定，每一會員國可自行任命其主管消費者保護機關及一與中央聯絡機構，兩機關均為適用此規章之權責單位，兩機關在不抵觸其國內法之規定底下，有必要的調查及執行權。

當違反消費者保護法案件被確認時，主管消費者保護之機關即會迅速介入，適用相關法令來解除該違反情形，在大部分案件中，處理時多提出禁止令(injunction)，該禁止令得以迅速的停止或禁止違反法令行為。並對違反法令的不法業者在其他會員國的法院提起法律訴訟。

2. 合作關係：

該規章對於歐盟會員國間之合作關係，建立了提供一個可遵循的依據，如資訊的交換、執行依據之要求以及協調市場監督、貫徹執行消費者

¹⁴³ http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm. (最後瀏覽日，2010/11/2)

¹⁴⁴

http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/132047_en.htm (最後瀏覽日，2010/11/2)

保護的措施。當主管機關確認在歐盟區域有侵權情事時，即應迅速通告其他會員國的主管機關及執行委員會。此外，一會員國的主管機關亦可因其他會員國主管機關的要求，提供所有必要、相關的資料，以協助確定是否在歐盟區域內成立侵權之情事。此外，其亦應採取所有必要措施以停止或禁止在歐盟區域內之侵權。各該主管機關也會（務必）將歐盟境內的違反情事及其因應措施及處理結果告知執行委員會。委員會對於其所得之資訊儲存於電腦資料庫，而對於資料庫資訊之使用，僅限於維護法律保障消費者利益的前提底下始得利用。如此一來也就落實了歐盟消費者保護的目的。

這種囑託官方互助(協會)的情形並無強制性，受到囑託的主管單位亦可視情況自行決定要否執行貫徹相關措施或提供資訊。如被囑託的主管機關拒絕被囑託的任務，則其須將拒絕理由告知委員會。

會員國之間及委員會的互動，主要在於：

1. 執行方面的協調：例如對消費者保護執行公務員的培訓、協助及分類消費者申訴案件。
2. 行政方面的合作：整合消費者保護的資訊、諮詢及協助各消費者保護團體業務。

除了歐盟境內之消費者保護事務，歐盟與非歐盟國家及國際組織亦透過簽署，協定、協議(Agreement)來建立合作關係。針對規章的適用情形，歐盟會員國每兩年要對執行委員會做出報告。

二、日本實體法制改進要點

(一)不實廣告與標示之立法

1. 不當標示法相關法令修正

日本關於不實廣告之問題，最直接之規範依據為「不當贈品類及不當表示防止法」，簡稱「不當標示法」，其屬性為獨占禁止法之補充法。該法之制定始於昭和 37 年（民國 51 年），原本屬於公平交易委員會所主管之法律，於 2009 年因消費者廳關聯三法之制定，於同年將該法改由消費者廳所主管。依不當標示法第 1 條：「為避免以關於商品或勞務上之不當之贈品或標示誘引顧客，阻礙一般消費者自主及合理的選擇之虞，而制定關於限制或禁止該行為，以確保一般消費者之利益」。故不當標示法係防止業者採取附帶過多贈品促銷或不當表示，以誘引顧客之行為，為了確保市場的公平競爭及保護一般消費者的利益，制定此一獨占禁止法的特別法。就當前經濟環境而言，由於適用範圍相當廣，對國民生活的安定與消費者保護行政上，扮演著相當重要的角色。

該法訂立之目的，乃是為了解決有關商品，服務的不當贈品、廣告而導致顧客產生誤認等不公平競爭的問題。關於廣告部分主要規定在「不當標示法」中第4條，其主要之內容包括事業對於所提供之商品，服務當中，與品質、規格相關之產品、服務本身內容部分，以及價格和其他交易條件部分所引起消費者對其產生較其他競爭事業較為「優良」或「有利」之誤認。或其他由日本內閣府所指定關於有妨害消費者自主及合理選擇商品之虞的標示內容。

在本法中所謂的「標示」在第2條第2項中解釋，「本法所謂之『表示』，乃是指為引誘顧客之手段，事業對於有關自己所供給的商品、服務其內容、交易條件以及其他交易相關事項所為之廣告及其他表示，並由內閣總理大臣所指定之項目」。換言之，是否該當「不當標示法」所規範的表示，還須視其是否為內閣總理大臣所指定的項目。由於本來所指定的項目當中，並未涵蓋利用網際網路的電子商務廣告部分，為解決此一爭議，於1998年公平交易委員會修正指定公告的一部分，特別將網路廣告納入規範對象。而2003年5月更由國會通過的一個新修正案，則是為因應商品、服務的多元化之後，事業透過各種媒體作廣告宣傳時，太多似是而非的內容，不但困惑消費者，也造成主管機關管制的困擾，因此，為解決此一問題，日本公平交易委員會增訂「不當標示法」第4條第2項，規定「公平交易委員會（現為內閣總理大臣）為了判斷表示內容是否該當前項第一款，在認為必要時，得對該事業，限定相當期限，要求其提出證明該表示之合理根據的資料，在此種情形下若事業未能提出資料時，……視為該當前項第一款之不當表示。」，此一增訂將改善現行法中公平交易委員會為了認定事業廣告內容是否為違法時，必須透過專門機關之鑑定等過程，期間耗費時間、費用過大的問題，將舉證責任轉換給事業，將可縮短案件處理的時間與成本，藉此達成防止消費者受害擴大的情形。贈品表示法之概要如下：

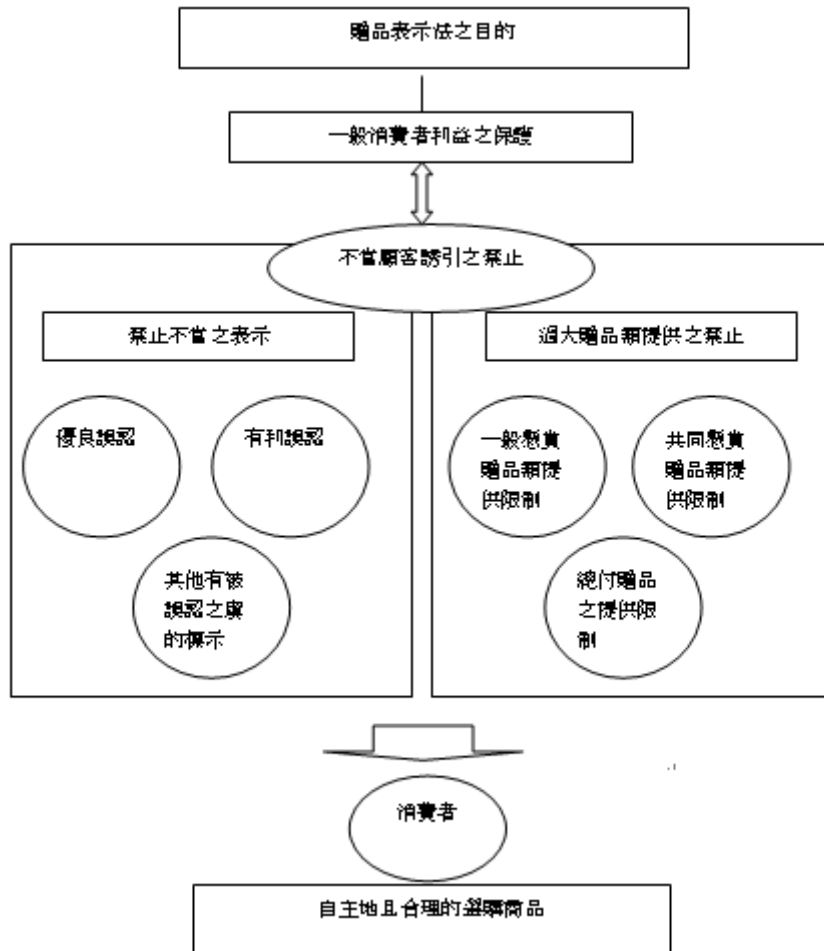


圖 6-8 日本贈品表示法之概要圖（本計畫自行繪製）

2. 不實廣告問題

■ 台灣現況

現行公平會規範：由行政院 90 年判字第 700 號判決關於公平法對不實廣告之規範爭議。

在討論台灣電子商務廣告問題之際，首先必須瞭解我國公平法對於廣告的規範內容。公平法對於不實廣告的規定乃置於本法第 21 條，本條所規範之對象及內容等不似日本「贈品表示法」之規定需要主管機關的指定公告，故可包含電子商務廣告的部分，並無須要修正法令之處。但是台灣公平法另外面臨的是關於第 21 條所規範的廣告標示內容是否須限定在與商品、服務直接相關的內容，引起爭議。

此一問題來自於，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、加工者等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。」而除了第 21 條之外，屬於公平法第 19 至 23 條之補充規定的第 24 條：「除本法令有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。」亦可作為規範不實廣告之補充依據。然而，根據行政最高法院 90 年度判字第 700 號判決，認為與商品直接相關之內容有虛偽不實或引人錯誤之表示時始構成公平法第 21 條之違反；而除此之外若涉及商品本身以外事項之內容之虛偽不實或引人錯誤則應該由公平法第 24 條作為補充規範而非涵蓋於第 21 條，因而本判決認為公平會處分原告對公司設立日為虛偽不實之內容違反公平法第 21 條並不妥適，而撤銷原處分。所以，實際上究竟如何區別公平法 21 條與第 24 條之適用，似有爭議而釐清之必要。

最高行政法院對於廣告內容是否與商品、服務直接相關，而決定應該適用 21 條或第 24 條這樣的區分是妥適？可以作以下之討論。首先，公平法規範不實廣告在於禁止事業以不實的表示內容使消費者「誤認」期商品、服務在品質等內容方面比其他競爭事業「優良」，或價格等交易條件比其他競爭者「有利」，而產生不公平競爭，這點在日本「不當標示法」中亦採相同意旨。因此，只要事業的廣告內容產生此等問題，都應該受到公平法的規範，並不需要限定與事業所提供之商品、服務有直接關連的事項，此一見解，亦為最高行政法院所認同。

進一步來說，例如：企業的歷史、公司規模、店鋪或工廠數量或規模、市場地位（銷售量、輸出量等）與企業信用相關的內容，即使非定位為商品、服務直接相關內容，不能否認期仍有影響事業之商品、服務交易的效果，亦有引起消費者誤認造成不公平競爭之虞，應該受到規範。

而就現行公平法的架構來看，主要規範廣告問題者為第 21 條，因此只要是商品、服務之交易有關的事項所衍生的廣告問題，理應不論與商品、服務本身直接或間接相關之事項都應該納入本條規範範圍。但是就現行第 21 條本文文義來看，本條所規範的對象似乎僅侷限於商品、服務有直接相關的事項，而另一方面，公平會所制定的「行政院公平交易委員會處理虛偽不實引人錯誤之表示或表徵原則」（以下稱處理原則）第 2 點卻規定：「本法第 21 條所稱商品(服務)，係指具有經濟價值之交易標的暨具有招徠效果之其他非直接屬於交易標的之相關交易事項，包括事業之身分、資格、營業狀況，與其他事業、公益團體或政府機關之關係，事業就該交易附帶提供之贈品、贈獎等」則將第 21 條的適用範圍擴及非與商品、服務(交易標的)直接相關之事項，若為如此則第 21 條的適用將不限於與商品、服務直接相關之事項。惟，以透過「處

理原則」對「商品(服務)」的解釋，帶入公平法第 21 條本文，來擴張規定間接相關事項，似乎將造成前後文無法連接之疑慮，也才会有上述行政法院判決中所提出的見解。

該如何解決此一問題，似乎應該由修正公平法第 21 條做起，不妨參仿日本在「不當標示法」第四條之規定，將商品、服務交易有關之事項不論直接或間接皆納入規範範圍。如此一來，現行「處理原則」第 2 點對於商品(服務)定義所例示之事項即可直接納入公平法第 21 條本文之中，解決公平法第 21 條與「處理原則」第 2 點間之紛爭。

至於「處理原則」部分，不妨對於修正後以例示方式為概括性規定的第 21 條，對其例示事項以外法條中為舉出之事項加以更具體的說明或提供判斷標準以利法條之具體適用。而公平法第 24 條畢竟為補充規定，僅於其他不公平競爭之相關法條未為涵蓋時才得以適用，不適宜將其作為規範不實廣告之主要依據。

■ 日本現行政策可供參考之處

就台灣現行公平法規定，由於不似日本的「不當標示法」對於所規範的對象及內容必須經由主管機關(內閣總理大臣)加以指定，但另一方面來說，面對新的廣告標示型態即必須對指定事項加以追加或修正，恐有追趕不及應變日新月異的商務型態之缺點。相較之下，台灣為概括式的規定，可將各種類型的廣告標示型態納入規範，可防掛一漏萬之弊，不失為可取之方式。惟我國公平法第 21 條的規範內容有如同前述之爭議，則可以透過參考「不當標示法」第 4 條的架構(除了適用對象必須由公平交易會指定的部分)來討論修正的方式，以解決目前的問題。此外「不當標示法」所增訂之第 2 項，將廣告內容的舉證責任轉換給事業的方式，亦是規範現今氾濫的不實廣告問題的佳策之一。此外，日本所建構之常態的電子商務監視制度，如同前言所述，電子商務日益發達，不僅有不少新類型的商品、服務透過電子商務的方式行銷，電子商務的交易與廣告方式亦有別於傳統，此等監視制度對競爭主管機關而言，可謂是瞭解並掌握電子商務現狀進而應對其所發生之競爭法上的新興問題的最佳方式。尤其電子商務的特色之一，是除非進入該事業所架設之網站，否則無從由其他途徑瞭解認識其商品、服務，所以，監視制度的設立可以透過具體的網站調查，深入瞭解現今電子商務廣告的問題所在。

最後，要提到的是目前關於不當標示之主管機關，已經從日本公平交易會移轉至消費者廳。因為標示的問題本質上與消費者生活息息相關，消費者為資訊之弱者，因此，不當標示之受害者大多是消費者，基

於此想法消費者廳做為不當標示之主管機關，以加強對消費者保護，亦含有將處理所有與標示有關之機關統一化之想法，此亦為今後台灣行政機關可以參考的方向。

(二)預付型商品之立法比較

日本法對於預付型商品主要統一由專一法規，前後分別由「預付式證票規立法」與「資金決済法」規範之，相反的，我國法對於預付型商品的規範則是就不同類型分別由不同的法規規範之，對於單用途的預付型商品僅有依消費者保護法第 17 條發布之「零售業等商品(服務)禮券定型化契約應記載及不的記載事項」規範之，對於多用途預付型商品則分別就銀行發行之現金儲值卡有「銀行法」第 42-1 條及「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」規範，對於電子票證則有「電子票證發行管理條例」規範之。

以日本的立法例來說，其最主要之優點在於無論是何種類之預付型商品皆由同一法規規範之，因此，在法律適用的體系上較不容易產生衝突。換言之，統一規範之優點在於：一方面可以同時就單用途產品和多用途產品進行管理，讓兩種同樣具有預付性質之產品，同受法律規範，以避免厚此薄彼；二方面也可以明確劃分出法律的管制範圍，主管機關得全盤考量特定產品的發行規模、特殊性、時效性、使用範圍及風險程度等，直接規定排除適用，以避免產生法律適用上的爭議。透過法律明確授權，將可賦予主管機關權利，對發行業者實施行政管理或監督手段，以防止消費者權益遭受不當侵害，並保障市場交易秩序。

相對而言，預付型商品於我國法的適用上，則會產生一定的法適用衝突，說明如下：

1. 預付型商品定義與名稱難分：

對於預付型商品定義上，皆是由消費者先行付款，自發行人取得記載或圈存相當於其付款價值之金額、項目或次數之憑證，之後再使用該憑證請求發行人為一定給付。但於我國法規範上，相似定義之預付型商品在「零售業等商品(服務)」禮券定型化契約應記載及不得記載事項」上，稱為「禮券」；在「銀行法第四十二條之一」及「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」卻稱為「現金儲值卡」；在最新通過之「電子票證發行管理條例」又稱為「電子票證」。究竟上述三者有何差異，又適用法規時是否因為名稱之不同而有所差異，皆使人產生疑惑。

2. 法律體系混亂：

現今我國預付型商品原則上分別就「單用途」與「多用途」之預付型商品而分別為規範，已如前述。惟仔細研究之後會發現，單用途預付型商品所適用之「零售業等商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」

係主管機關依照消費者保護法第 17 條規定所發布。依消費者保護法第 17 條之規定：「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，其定型化契約條款無效。」。換言之，若預付型商品發行者所發行之預付型商品定型化契約內容違反該應記載及不得記載事項時，其效力為該預付型商品之定型化契約無效。因此，有學者主張該「零售業等商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」係由主管機關所對外發布且具有法律上強制拘束力，屬於一種「行政處分」；但另依法務部之見解，消費者保護法第 17 條第 1 項規定：「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。」其目的係為導正不當之交易習慣及維護消費者之正當權益，係由中央主管機關依據上開規定授權公告特定行業之契約應記載或不得記載之事項，該特定行業之定型化契約如有違反者，其條款為無效¹⁴⁵。準此，該項公告係對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生效律效果，屬實質意義之「法規命令」，自應踐行行政程序法第 4 章法規命令之訂定、修正等程序規定。

再者，對於現金儲值卡之規範，係由「銀行法第 42-1 條」及其授權之「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」所規範之，該辦法之性質依行政程序法第 150 條之規定，應屬一種行政機關依法律授權所對外發布之「法規命令」。

最後，對於電子票證的法律規範，則是立法院於民國 98 年 1 月 13 日三讀通過、並於同年 1 月 23 日由總統發布並同時施行之「電子票證發行管理條例」。其性質屬於憲法第 170 條規定之「法律」。

就法律效力的位階上而言，其效力優先順序為憲法、法律、命令；法律適用之優先順序為命令、法律、憲法。詳細言之，上位規範之效力固然優先於下位規範，於發生法律競合時，上位規範可推翻下位規範，然並非適用法規於個別事件之際，其優先順序，亦如法規在規範層級中之順位，恰屬相反，適用法規時，位階最低者內容愈具體，與個案關係也愈直接，亦最便於解決問題，故反而應優先適用。

故我國法對於預付型商品的適用上，單用途預付型商品固然無疑問，僅適用「零售業等商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」，但多用途之預付型商品則產生疑慮，以法規效力而言，「電子票證發行管理條例」屬於法律位階，「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」屬於行政命令位階，故以效力而言，「電子票證發行管理條例」應優先於「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」，但個案適用上則「銀行發行現金儲值卡許可及

¹⁴⁵消保法施行細則第 15 條第 2 款：「中央主管機關公告應記載之事項，未經記載於定型化契約者，仍構成契約之內容」。

管理辦法」則應優先於「電子票證發行管理條例」。

但上述理論於實際應用上將會產生相當之疑問，其主要爭點在於，「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」僅適用於「銀行」發行多用途之預付型商品；相對的，「電子票證發行管理條例」前文則已說明其適用對象同時包括「銀行」及「非銀行」之多用途預付型商品之發行者。兩者相較下，將會產生多用途預付型商品之發行者為「銀行」時，將同時適用「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」及「電子票證發行管理條例」，相對的，「非銀行」為多用途預付型商品之發行者時，則僅適用「電子票證發行管理條例」。若「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」及「電子票證發行管理條例」之規範內容全然一致，則無疑問。但產生疑問的是，該兩部法規範之規定並非全然相同。

因此，將會產生同樣性質之預付型商品，因發行態樣不同而區分為，「單用途預付型商品」僅適用「零售業等商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」；「多用途預付型商品」則分別以多用途預付型商品發行者為「銀行」時，將同時適用「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」及「電子票證發行管理條例」，相對的，「非銀行」為多用途預付型商品之發行者時，則僅適用「電子票證發行管理條例」，產生一國數法之情況，在法規範內容不同時，更會產生不公平之現象。

3. 多軌管制型態可能產生法律漏洞：

承接上述我國法對於預付型商品產生一國數法之缺漏，雖然前文已提及金管會新聞稿中已說明銀行發行多用途預付型商品時，亦應適用電子票證發行管理條例之規定。但依據電子票證發行管理條例第 29 條規定，將「部分規定」準用至銀行擔任發行機構，加以反面解釋，即非電子票證發行管理條例之所有條文皆可適用於銀行擔任發行機構之情形。如此一來，電子票證發行管理條例第 33 條之規定「違反本條例或本條例授權所定命令中有關強制或禁止規定，或應為一定行為而不為者，除本條例另有處罰規定者外，處新臺幣 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。」，因非同法第 29 條指定準用之條文，似無適用於銀行發行擔任發行機構之可能。

惟倘電子票證發行管理條例第 29 條所準用之條文以外之其他條文，確定無法適用至銀行發行多用途之預付型商品時，將會造成銀行體系與非銀行體系發行機構間之法律適用衝突或落差。舉例而言，銀行發行多用途預付型商品適用「銀行發行現金儲值卡許可及管理辦法」規定時，對於消費者定型化契約之規範甚為簡略，有關特約機構契約規範則付之闕如，此外更無配套罰則規定。如此一來，倘發行機構為銀行而違反此些規定時，該辦法將無相關罰則可資援引，即使回歸其原管制依據之「銀行法」，亦無相

關罰則。因此，即出現銀行與非銀行同樣發行多用途之預付型商品時，適用之法律規範與違法之效果，卻有迥異差別之疑問。

4. 消費者保障之不足：

承接前述我國一國數法之缺漏，以單用途預付型商品所適用之「零售業等商品(服務)禮券定型化契約應記載及不得記載事項」而言，僅係依據消費者保護法第 17 條所公告之行政措施，已如前述。其僅就預付型商品發行者與消費者間所定之契約內容加以規範，卻對於發行者本身未做任何規範。相對於多用途預付型商品之「銀行發行現金儲值可許可及管理辦法」及「電子票證發行管理條例」皆對於發行者之資格設有管制，且須經主管機關許可或核准，方得為之。兩者相比較，顯然對於同樣由發行者預先吸取資金之預付型交易型態，立法者對於多用途之預付型商品顯然規範較為完備。

再者，就多用途預付型商品之法律適用疑義上，若銀行發行多用途預付型商品，不論係依銀行法發行現金儲值卡，或依電子票證發行管理條例發行電子票證，所預收款項均應依銀行法提列準備金，且為存款保險條例所稱之存款保險標的。然若非銀行發行之多用途預付型商品，即便該發行機構亦經相同主管機關—金管會核准發行，則消費者之預付款項並不受到存款保險之保障，則對於使用相同工具之消費者而言確有不平等對待，似有違反平等原則之虞。

綜觀我國法規之缺點，對於預付型商品之規範，應參考日本法，針對預付型商品，由立法者訂立專門之法規規範之，將法規階層皆提升至法律階層。並且，無論是何種型態或何種發行機構所發行之預付型商品，亦放入專法之規範中，以避免發生上述因一國數法所造成法律體系混亂且不公之情況，並參考日本法對發行者之監督機制，加強預付型商品發行者之監督，以達到保護消費者之目的。

(三)消費者契約法對我國法之啟示¹⁴⁶

1. 日本消費者契約法之規範

消費者與事業者間因締結契約而生糾紛，往往起因於消費者與事業者間存有「資訊之質與量以及交涉能力上之差距」，因此消費者契約法（以下簡稱本法）之內容即在致力於消弭消費者與事業者彼此間之差距，以建立一個雙方基於公平合理之立場上所為之交易環境。因此本法大致可分以下之內容：

146 以下參考，杜怡靜，『IT 社會關於消費者保護之課題』（元照出版，2006.9）44-74 頁。

A. 對於契約締結過程之規範-消費者之撤銷權

契約締結過程中，消費者常因事業者使用不適當之吹捧等推銷手法之下而與之訂立契約，而當消費者事後發覺與自己所期待或想像有所差異時，卻已經無法挽回，因此消費者契約法對於消費者因事業者之不當之推銷勸誘手法，而使之意思形成過程中產生誤認或困惑情形下，賦予消費者有撤銷其意思表示之權利。

a、以誤認為由之撤銷權

所謂因誤認所生之撤銷權，乃消費者因事業者，對於契約之重要事項告以與事實不符之告知（不實告知），或對於將來確定與否不明之事項提供斷定之判斷（提供武斷之判斷）以及就重要事項或相關事項只告訴消費者有利之部分不告知其不利益之部分（不利益事實之不告知）之情形時，使消費者因誤認而為締結契約之意思表示時，消費者得撤銷其意思表示。

以下將此三種情形分別說如下

■ 對於契約之重要事項告以與事實不符之告知（法第4條第1項第1款不實告知）

此所指之不實告知，係於契約締結前，事業者於進行勸誘之際，對於重要事項告以與事實不符之告知。至於如何判斷所謂重要事項，依法第4條第4項規定，「為關於物品、權利或勞務其他關於其品質、用途或其他與該消費者契約之目的內容有關者」。事業者就此重要事項為不實之告知，而影響消費者締結契約與否之判斷，均屬本項之情形。如不動產買賣契約中所謂重要事項則為關於該不動產之內容，其中包括不動產所在地點、面積、權利關係、週遭環境等，而此等事項均影響消費者判斷是否締結契約之重要事項。至於所謂「告以與事實不符之告知」，乃一主觀上之評價，客觀上真實與否無法判斷之情形者，則非不實告知之對象。

例如：中古車商雖然曾以口頭向進口車商確認該車非事故車，但於該車車檢之階段，該中古車商發現該車為事故車，明知該中古車為事故車，業者卻仍告知消費者該車非事故車，因為車商說明之內容與事實不符，導致消費者產生誤認而購買該車，故消費者可以此為由撤銷契約。

■ 提供武斷的判斷（第4條第1項第2款）

此類型主要係契約締結之際，事業者對於不確定之事，擅自為斷定之告知，而使消費者產生誤認之情形而言。認定

事業者是否為提供武斷的判斷，其對象係為「關於物品、權利或勞務其他關於契約目的所為之標的，其將來之價額、或將來消費者可能取得之金額或其他具變動性、不確定性之事項」，如一般股票指數、利息、匯率等均為具有變動性、不確定性之事項。但不以此為限，只要對於預測影響消費者財產上之利得與否之經濟上事項均該當之¹⁴⁷。

例如，事業者告知消費者該保險之產品，保證投資績效可達 10%以上，消費者信以為真而投保，而將來投資績效為一不確定之事實，但事業者「以保證投資績效可達 10%以上」武斷提供投資報酬率，因此消費者確信其為真之情況下締約者，則事後得以事業者提供斷定之判斷使之誤認，而撤銷其意思表示。

■ 不告知不利益之事實（第 4 條第 2 項）

事業者於勸誘締約之際，對於消費者關於重要事項或與重要事項有關聯之事項，只告知其有利於消費者之部分，對於消費者不利之事實故意不加以告知，而使消費者誤以為不利之事實不存在，而為要約或承諾之意思表示。此種情形事業者告知之內容範圍，較之不實告知情形更為擴大，不僅對於「重要事項」，尚包含「與重要事項有關聯之事項」。但如果事業者對於消費者欲告知該事實，而被消費者拒絕者¹⁴⁸，不在此限（第 4 條第 2 項但書）。因為此種情況係消費者拒絕被告知，即無再給予保護之必要，故消費者不得撤銷其意思表示。但需說明者，消費者拒絕被告知之事實，需由事業者對之負舉證責任¹⁴⁹。

例如，不動產業者於締約之際告訴消費者該房子「光線、視野良好」，卻未告知半年後隔壁之空地即將興建大樓之計劃，將會影響該屋之景觀光線等不利之事實，因此消費者得以此為由撤銷其意思表示。

於消費者契約法中對於事業者違反上述之告知義務，導致消費者誤認，此所謂「誤認」之概念與民法中所規定之錯誤、詐欺等意思表示瑕疵之情形有何關聯性？

147 但亦有並不以此為限之見解，池本誠司「不實の告知と斷定告知判斷の提供」法學ゼミナール549號，頁 22。

148 消費者拒絕之表示可能以言詞、書面甚至態度均可。至於判斷消費者是否有拒絕被告知之事實，應將消費者表示之涵意於該當事實中綜合加以判斷。落合同前書，頁 86。

149 落合同前書，頁 82。

首先就「誤認」與「錯誤」之比較，關於錯誤，日本民法第95條為法律行為「要素」之錯誤，其意思表示無效。而解釋上要素之錯誤包含：意思表示內容錯誤以及表示錯誤，至於動機上之錯誤，實務原則上認為不能依錯誤而主張撤銷，但如動機成為意思表示之內容時，動機之錯誤亦可能成為法律行為「要素」之錯誤，而得主張無效¹⁵⁰。但對於動機與意思表示內容之區分不明確之前提下，因此消費者於動機錯誤之情形未必能依民法錯誤規定主張無效。而本法中誤認之情形即包含消費者動機錯誤之情形，只要事業者導致消費者引發出動機錯誤之情形或者因事業者怠於引導消費者有正確認識使消費者自己陷於動機之錯誤，消費者均可主張誤認，並且消費者主張誤認毋庸主張是否無過失¹⁵¹，因此其要件上，實較錯誤緩和而容易主張，因此即使無法主張錯誤之情形，卻仍可依消費者契約法之誤認而主張撤銷。

其次就「誤認」與詐欺之比較，日本民法第96條第1項詐欺之適用上，為詐欺之人要具備雙重之故意，首先要具有詐欺故意，其次並要有使他人陷於錯誤而為意思表示之故意，並且該詐欺行為與相對人陷於錯誤之意思表示具有因果關係。因此於訴訟實務上，被詐欺為意思表示之表意人，要舉證證明為詐欺之人具有雙重之故意並不容易，因此消費者如要依民法詐欺規定撤銷契約並不容易成立。而消費者契約法基於事業者於消費者間資訊、知識、交涉能力之差距，從誠信原則觀點，嚴格解釋事業者之義務，有必要對於詐欺之成立採取較寬鬆之認定，因此消費者主張誤認之情形並毋庸證明行為人具有雙重故意之必要，如於不實告知之情形，只要事業者對於重要事項不實告知之事實，消費者因為意思表示者，即能主張撤銷意思表示，而不受限於詐欺要件之限制。

b、以困惑為由之撤銷權

制定使消費者產生困惑之規定其立法意旨在於「事業者不當以威迫消費者或侵害其私生活或事業平穩之言語行動，來進行締約之勸誘」。故本法所謂困惑，係指事業者以不當勸誘推銷之行為，壓抑消費者自由意思之形成，而導致消費者與之締結契約之情形而

150 關於日本對於錯誤之實務學說之見解，參見中松纓子「錯誤」民法講座1（有斐閣），頁387以下。

151 日本民法第95條但書規定「但表示者有重大過失者，不得主張其意思表示無效。」

言。至於何種行為係造成消費者困惑之行為，本法為以下之規定：

■ 不退去型（法第 4 條 3 項 1 號）

消費者對於事業者於其住所或從事業務之場所為退去之請求，而不退去者。此所謂不退去型，係指消費者表達請求勸誘推銷之人員離開消費者之住居所或消費者之工作場所，而該人員卻不予以理會造成消費者產生不得不締約之困惑情形。因為事業者到消費者之住居所或工作場所進行契約勸誘，往往會干擾到消費者之私生活領域，因此消費者有權令事業者離開¹⁵²，而消費者要求其離開而事業者不離去而造成消費者之困擾下所為之意思表示得以撤銷之。

例如，販賣兒童教材之營業員，直到半夜 12 點還遲遲不肯離去，即使消費者以小孩要睡覺為由，該業務員仍不肯走，最後消費者不得以只好購買其所推銷之教材後才離去。事後該消費者得以此為由撤銷其意思表示。

■ 監禁型（法第 4 條 3 項 2 號）

事業者於進行對消費者契約勸誘之場所，即使消費者表示要離開該場所，而事業者不使之離去。消費者對事業者表示離去之意，可能以口頭、書面或態度均可，只要為事業者足以認識該意思即可。而事業者不使消費者離去之方式，無論係以物理上或心理上之方式均有可能。簡言之，只要客觀上足以認為一般之消費者於該當情況之下有難以離去之可能者，均屬之。

例如，販賣和服之企業經營者以發邀請卡方式，邀請消費者至其營業所進行和服販賣之勸誘，消費者一到，所有營業員圍繞著他開始對他進行推銷販賣，一直從中午到晚上，在當時之氣氛之下，似乎使消費者認為如不購買就無法離開之感覺，於是只好購買藉以脫身。此種情形下，消費者得以困惑為由撤銷其契約。

使消費者產生困惑之類型與民法上脅迫之情形相較，日本民法第 96 條關於脅迫之規定¹⁵³，其要件為行為人需有 a 具有使對方心生恐怖之故意以及對方因心生恐怖而為一定之意

152 要求離開之意思表示，如口頭或書面、態度，只要為事業者得以認識了解之方式均可。例如雖未直接以口頭明白表示要求其離去，而係間接表示，現在很忙、沒有時間等均可認為係要求離開之表示。落合同前書，頁 88。

153 日本民法第 96 條第一項「因詐欺或脅迫而為意思表示者得以撤銷之」。

思表示之故意。b 為強迫之行為且該行為具違法性，即以不法之惡害通知表意人。c 具因果關係，即表意人因強迫行為致心生恐懼而為意思表示¹⁵⁴。而本法所規定之不退去型，其對消費者而言本質上並非強迫行為，故無違法性可言。其次，不要求事業者對其不退去要具有故意，亦不需其不退去有造成消費者之畏懼為必要。由此可知，困惑之要件實較民法上脅迫之要件為緩和¹⁵⁵。

B、關於契約不當條款內容之規範

鑒於現代使用定型化契約已經成為消費者契約常態之下，欲消費者單靠自己之能力實難以維護其權益之情形下，只有藉由司法力量之介入，以維護公平合理之交易環境。以往日本民法以契約內容違反公序良俗（日民 90 條）或誠信原則（日民 1 條 2 項）等一般條款，來解決定型化契約條款不公平、不合理之問題。然而對於促進契約內容之適正化欠缺積極之意義，故於消費者契約法中以列舉之方式，明文列出不當之契約條款為何¹⁵⁶，不僅有利於減輕消費者舉證責任之負擔，亦可使事業者明白何種契約條款不得使用，而得以事前即能避免不當條款之出現，有助於交易之安全¹⁵⁷。以下將消費者契約法關於契約條款之規範說明如下：

a. 關於免責條款

消費者契約法第 8 條，列舉下列五種情形之免責條款為無效。

- 免除基於債務不履行所生之損害賠償請求責任（第 8 條第 1 項第 1 款）。意即，為債務人之事業者，不得於契約中免除其債務不履行所生之全部責任。例如，健身房之使用條款中規定：「於使用本俱樂部之各項設施之際，造成本人或第三人之、物之損害，本公司概不負任何責任」，此條款依本法第 8 條第 1 項第 1 款為無效。
- 限制因故意或重大過失所生之損害賠償請求責任條款（第 8 條第 1 項第 2 款）。即事業者，免除一部分對於因其債務不履行所致消費者之損害賠償責任。此外免除對於事業者其代表人或使用人之故意重大過失所致者之損害責任者亦同。例如，事業者於其定型化契約條款規定「本公司對之所負之損

154 川島武宜『民法總則（法律學全集 17）』（有斐閣），303-304 頁

155 山本純司「消費者契約法と詐欺、脅迫」ジュリスト 1200 號，頁 58。

156 於日本消費者契約法對於契約之規範對象不限於定型化契約，而係包含所有之契約。

157 經濟企劃廳國民生活局消費者行政課編「消費者契約法（仮稱）の制定に向けて」（平成 11 年 3 月），頁 38。

害賠償請求責任以※※之限度為限」。

- 免除基於侵權行為所生之損害賠償請求責任（第 8 條第 1 項第 3 款）。即對於事業者於履行契約之際，因該業者之侵權行為，所造成消費者之損害，不負任何責任之契約條款無效。
- 限制故意或重過失所生之侵權行為責任之條款（第 8 條第 1 項第 4 款）。即事業者於履行契約之際，由於該事業者之侵權行為，對於造成消費者之損害，免除其一部分責任之謂。此外包括免除對於其代表人或使用人之故意重大過失所致者之損害責任者亦同。
- 免除關於瑕疵擔保之損害賠償責任（第 8 條第 1 項第 5 款）。於有償之消費者契約之情形時，該契約之標的物具有隱藏性之瑕疵者（如該契約為承攬契約者，該承攬之標的物存有瑕疵時），事業者免除其對消費者因該瑕疵所生之損害賠償責任。但本條僅排除免除對物之瑕疵之擔保責任為無效；對於排除權利瑕疵擔保責任之條款則無適用之餘地¹⁵⁸。而且該瑕疵之存在，係於契約締結時已經存在者為限，且消費者對該瑕疵之存在應為善意無過失方可¹⁵⁹。此外關於本項設有二種適用除外之情形，首先依法第 8 條第 2 項第 1 款規定即「事業者於負有代替物給付之義務或瑕疵修補義務之情形者，不適用本款之規定」。因此於種類買賣之情形者，事業者願意給付無瑕疵之物，或者願意修補該瑕疵之情形之下，消費者之權利已受到救濟，因此業者免除其損害賠償責任，並非一概認為有所不當。其次依該法第 8 條第 2 項第 2 款規定，如事業者自己不負瑕疵之修補義務或給付無瑕疵之物，而係事業者於該消費者契約成立前或同時，即已經「委託其他之事業者」或「與其他事業者訂立第三人利益契約」¹⁶⁰之方式，由其他之事業者對消費者負有一部或全部之損害賠償責任，或給付無瑕疵之物以及瑕疵修補之義務者亦為該款適用除外之情形。

b. 關於損害賠償金額、違約金之約定條款

規範對於事業者於消費者債務不履行之情形時，課以消費者過多之違約金條款，於以下情形時該條款無效。

- 關於解除契約所生之損害賠償金額、違約金之約定條款（第 9

158 山本豐「消費者契約法（3）」法學教室 243 號，頁 58。

159 落合同前書，頁 125。

160 依日本民法第 537 條之規定訂立第三人利益契約。

條第 1 項)

於消費者契約事先約定，契約解除時¹⁶¹所生之損害賠償金額或違約金，其金額不得超過依該條款所預定之解除事由、時期之區分，與該消費者契約之同種類之消費者契約解除時，對該事業者所生之平均損害，其超過部分無效。

例如，電腦課程契約書中雖規定消費者得以中途終止契約，但依解約之事由不同，應負下列之違約金：如本人以搬家、生病為由終止契約者，應負相當剩餘課程學費 20% 之違約金，其餘之情形應付剩餘課程學費 50% 之違約金。此違約金之約定效力如何，則視其與同一種類契約關於中途解約之規定，其所造成同類事業者所生損害額平均計算後所得出之金額相較後決定之。

■ 關於金錢債權之給付遲延所生之損害賠償金額、違約金之約定條款（第 9 條第 2 項）

於金錢債務之履行，消費者履行遲延時（但如果為分期付款者，其是否遲延，則係以各期之付款日為準而決定是否遲延），其損害賠償金額、違約金之約定條款不得超過應支付金額，於應支付之日起以年利率 14.6% 計算，超過之部分無效。

c. 關於不當條款內容之一般規範

相對於上述之消費者契約法第 8、9 條為關於不當之契約條款之個別規範，本法第 10 條則為因應將來可能出現之不當契約條款，不會因為侷限於第 8、9 條個別條款之解釋，造成有所遺漏，故制定一概括性之規範以求完整。消費者契約法第 10 條之本質為審查契約內容條款之一般規定，亦為規範不當之契約條款之中心條文。該條為內容為「較之民法、商法或其他法律之非強制規定，有限制消費者之權利或加重消費者之義務之契約條款」，且「違反民法第 1 條第 2 項所規定之基本原則¹⁶²，有害於消費者一方之利益者」。

本條之適用需符合以下要件，第一，「較之民法、商法或其他

161 包含約定解除與法定解除之情形，而行使解除權之主體可能為事業者或消費者。落合同前書，頁 136。

162 日本民法第 1 條第 2 項規定「行使權利、履行義務應依誠信原則為之」。類似我國民法第 148 條第 2 項「行使權利、履行義務，應依誠實及信用之方法為之」。由於日本民法並未賦予違反誠信原則時，法律行為之效力如何，僱於消費者契約法中將將違反誠信原則之契約使之歸於無效。

法律之非強制規定，有限制消費者之權利或加重消費者之義務之契約條款」，此所謂民法、商法，非僅止於形式上之民法、商法，包含實質之民法、商法。至於其他法律則不限於民事法領域，包含一切與消費者權利義務有關之法律，如民事訴訟或其他事業法等，至於與民商法相關之判例、學說或法理是否屬於其他法律之範圍？學者認為至少最高法院所確立之判例見解以及學說上所確立之見解應可解釋為屬於「民法、商法或其他法律」¹⁶³。其次所謂「與公共秩序無關之規定」，係指法律之任意規定而言。因此本條之適用係指消費者契約之條款與「民法、商法或其他法律之非強制規定」相較，有限制消費者之權利或加重消費者之義務之規定者。第二要件為，該規定又有違反民法第1條第2項關於誠信原則之規定者，導致不利於消費者一方時，則該規定無效。

此外關於違反本條規定之契約條款其效力為無效，但其無效之範圍係指「該契約全部無效」或「違反之部分無效，契約仍有效」？本法並無明文規定，而委由學說、判例視實際情況予以判斷決定。其理由為，如因不當條款之部分導致消費者契約全部無效的話，消費者未必希望全部無效，也未必符合消費者之利益，但如於無效部分經補充後維持契約之存在，反而帶給雙方當事人更難以忍受之結果時，則應認為契約全部無效¹⁶⁴。

2. 對我國消費者保護理論之影響

由上述日本消費者契約法之介紹，本文認為，下列幾點可供我國現行關於消費者保護法制之參考與省思

A、於締約過程中關於企業經營者（日本法稱事業者）行為之規範

消費糾紛之發生往往始於締約階段時，由於企業經營者以違反告知義務或以不當之勸誘手法促使契約成立，故就預防觀點，日本消費者契約法於締約階段對企業經營者，就其告知義務或以及勸誘行為之規範，對於我國民法或消費者保護法相關法制有下列之意義

■ 日本法關於企業經營者之告知義務之規定對於我國相關法制之影響

日本消費者契約立法之出發點在於，消費者於契約中屬於資訊以及交涉能力之弱者，因此如何平衡雙方此不平等之地位，使其基於立足點之平等下為契約行為，為該法最主要之目的。因此該法致力於規範企業經營者之資訊提供或資訊揭露之義務（意即

163 山本豐同註19，62頁。中田裕康「消費者契約法と信義則」ジュリスト1200號，頁74。

164 中田邦博「消費者契約法10條の意義」法學ゼミナール549號，頁40。

一般所稱之告知義務或說明義務)之履行，以作為彌平消費者與企業經營者間差距之重要方法。而該法所謂企業經營者之告知義務，係於進行契約勸誘之際，企業經營者應主動提供相關契約方面之資訊，其中包含提供正確以及完整之資訊，故不僅禁止企業經營者不得為不實之告知，並禁止對於不確定之事實提供斷定之判斷訊息，以及應完整告知契約所可能對消費者產生之利益或不利益，而不能僅告知有利之訊息而隱藏不利之訊息，藉此使消費者於締約之際，由於企業經營者克盡其告知義務，而彌補消費者與企業經營者間原本資訊上之落差，使消費者其意思形成過程中不容易產生意思表示之瑕疵等問題；而企業經營者如違反告知義務，即使不符合意思表示之瑕疵之要件，消費者仍有撤銷其意思表示之權利，而不受契約效力之拘束。

■ 對於不當之行銷勸誘行為之法律規範

現代企業經營者為爭取客戶，常以較為積極主動甚至具攻擊性之行銷勸誘手法來促使契約之締結。如常見於企業經營者以緊迫釘人或疲勞轟炸之方式，使消費者為避免其騷擾而與之訂約即為適例。而日本則基於國民生活中心之統計資料發現，以往所發生之消費糾紛之起火點，常起於企業經營者不當之行銷勸誘行為所致者佔多數，因此如能有效規範企業經營者之行銷勸誘行為的話，將可大幅減少將來糾紛發生之可能性¹⁶⁵。故其所制定之消費者契約法即著眼於此，於雙方進行締約交涉之階段，明確規範事業經營者不得於消費者表達請求勸誘推銷之人員離開消費者之住居所或消費者之工作場所，而該人員卻不予以理會，造成消費者產生不得不締約之困感情形（不退去型）；以及事業者於進行對消費者契約勸誘之場所，即使消費者表示要離開該場所，而事業者不使之離去（退去妨礙型或監禁型）。否則消費者將以受到困惑為由，而撤銷其已成立之契約，藉以確保消費者於自由選擇，自由決定之意思下而為意思表示之權利。相對於日本法對上述之不當勸誘行為明文加以規範，以下就我國對於不退去型以及退去妨礙型（監禁型）之不當行銷方式，依現行法是否足以找到規範之法律依據為檢討。首先就消費者保護法之規定而言，目前法令對於企業經營者之行銷或勸誘行為並未設有任何禁止或限

165 根據國民生活中心之統計發現，關於消費者申訴案件中，不退去型之案例佔所有申訴案件之13.5%，退去妨礙型佔全體之22.4%（2001.4-2002.3）。消費生活年報2002（國民生活センター編），頁90-91。

制之規定，故一消費者保護法無法提出規範不退去型以及退去妨礙型（監禁型）之法律依據。其次，於民法中可能作為規範不當之行銷勸誘有關之規定，則為民法 245 之 1 第 1 項第 3 款規定或者為第 184 條侵權行為之規定。先就關於民法第 245 條之 1 第 1 項第 3 款規定為檢討，該款規定為，當事人有「其他顯然違反誠實及信用方法者」，對於非因過失而信契約能成立至受損害之他方當事人，負賠償責任。本款與同條前二款規定相較，為一抽象規定，且係為彌補前二款未能規範之情形，但因其適用上倍受爭議¹⁶⁶，且其適用仍限於契約未成立時，如於契約已經成立之情況下則無適用該款之餘地。故目前於企業經營者以上述之不當行銷導致契約成立之情形，及無該條款之適用。其次，就侵權行為之適用而言，不退去型以及監禁型是否屬於我國一般侵權行為所規範之三種型態之一？首先就民法第 184 條第 1 項前段之適用而言，企業經營者主觀要件是否有故意或過失而為不法侵害，就上述不退去型以及監禁型二類型之行為，一般而言只能認為其有不當，尚不足以認為其為不法行為意即欠缺違法性；除此之外，第 184 條第 1 項前段，限於權利受侵害，如所受損害非權利則不在其保護之範圍。而不退去型以及監禁型不一定導致消費者權利受侵害，而常是利益受損之情形較多，再者消費者所要求者常為契約之效力不發生，而非得以請求損害賠償。因此第 184 條第 1 項前段之適用不見得真能符合被害消費者之需求。至於第 184 條第 1 項後段，限於企業經營者有故意之情形，且要違反善良風俗方得以適用，由於本條係將抽象之道德標準當作法律適用之要件，而原本道德標準即因人而異，因此適用與否可能見仁見智，隨法官主觀之不同而有不同之認定標準。至於第 184 條第 2 項之適用，企業經營者有違反保護他人之法律者，此所稱之違反「保護他人之法律」，不少學者均試圖限縮對於「保護他人之法律」之解釋，因而認為係指該法律對行為人課以特定之行為義務，且該法規以保護特定群體之個人權益為目的¹⁶⁷，因此均主張不宜擴大關於「保護他人之法律」之適用，否則將造成侵權行為責任之由過失責任變為「推定過失責任」，而使得以過失責任為原則之侵權行為體系瀕臨瓦解¹⁶⁸。因此對於上述不退去型以及監禁型二項

166 黃茂榮「締約上過失」植根雜誌第 18 卷第 7 期，頁 245 註 3。

167 如法律之目的在於保護公共利益，如刑法內亂罪、外患罪等，個人僅因反射效果而受益時，則不在此範圍。參照黃立『民法債篇總論』（元照出版 1999.10 二版一刷），278 頁

168 陳聰富「論違反保護他人之法律之侵權行為」台灣本土法學第 30 期（2002.1），頁 19。除此

行為，從現行法實難找到對應之規範，故難以認定為不退去型以及監禁型之情形為「違反保護他人之法律」之情形，而適用 184 條第 2 項侵權行為之規定。從上述法律適用之分析，就我國法整體而言，目前似乎難以找到足以規範不退去型以及監禁型之不當行銷行為。因此，日本消費者契約法此項規定，對於向來欠缺規範不當之行銷手法之我國法實深具意義。此外關於日本法中對於不當之行銷手法造成消費者困惑者，此困惑之概念亦有別於脅迫，前已述之，亦具有緩和消費者不必囿於脅迫嚴苛之要件，而容易脫卻契約之拘束。

B、對於定型化契約條款內容之規範

我國消費者保護法對於定型化契約雖設有 7 個條文予以規範，較諸其他部分算是較為完整的，但由上述日本消費者契約法對於不當條款之規定，吾人認為以下幾點可資參考：

■ 以列舉不當條款之方式，較為正面積極

就不當契約條款之規範而言，日本法以列舉規定方式，明文列出不當條款之類型（不當條款之黑名單），因此於締約之際，消費者一目了然即可判斷其所締結之契約內容是否為不當條款；而企業經營者於事先擬定定型化契約條款之際，即很清楚了解哪些條款為法所不許，避免不當條款之出現。有助於當事人舉證上之方便及迅速解決紛爭，並節省當事人間之勞力與物力。因此此種立法方式，可使雙方事前即能預知何種契約條款為法所不許，而達到事前預防之效果。

■ 關於誠信原則之適用

我國法未以列出不當條款之方式，而係以「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」（消費者保護法第 12 條）方式，凡是違反誠信原則且對消費者顯失公平之定型化契約條款為無效。此與日本法誠信原則之適用於消費者契約法，係為彌補前述列舉規定不足之處，而非完全以「誠信原則」作為判斷契約條款是否公平合理之依據。故我國法以概括抽象之

之外，更有學者將侵權行為三類型以功能區分 184 條第 1 項前段為狹義侵權行為、第 184 條第 1 項後段為背俗侵權以及 184 條第 2 項為違法侵權類型。背俗侵權以及違法侵權之功能僅在於轉介立法者未直接規定的社會倫理和公法強制規範成為民事侵權規範，以填補原本沒有特別規定保護之漏洞，並調和公私法價值的衝突。但仍認為違法侵權之規定不宜被濫用，否則過失責任將被邊緣化。蘇永欽「再論一般侵權行為的類型—從體系功能的角度看修正後的違法侵權規定」政大法學評論第 69 期，頁 198-199。

立法方式，容易產生下列疑問：首先，誠信原則之觀念不易確定，易隨當事人主觀認定之差異，而有不同之標準，雖然於消費者保護法第 12 條第 2 項設有推定顯失公平之規定，但其規定均非客觀上即可認定之用語，而均屬於當事人主觀上之認定，因此並未對於誠信原則賦予一個客觀之判斷標準。其次，違反誠信原則以外，尚要足以產生對消費者顯失公平方可。因此如要判斷一個定型化契約條款是否為不當之條款，從法文義中之「誠信原則」「顯失公平」看來，往往需要藉由法律專家之解釋或實例來加以驗證，一般消費者於締約之際或許無法明確預見所締結之契約內容是否妥適；而企業經營者基於其資訊上強者之地位，如以曖昧之用語游走法律灰色地帶者亦容易有機可趁。因此就消費者事前預見不當條款可能形而言，消費者保護法第 12 條之規定並非十分適當。

此外於日本消費者契約法所無之規定，為我國消費者保護法第 17 條關於主管機關對定型化契約條款之控制，就此而言，政府藉由該條之規定可主導對定型化契約之監督與控制，且實際上近年來在政府主導之下，某些方面由於定型化契約條款規定應記載與不得記載事項之公告，使得當事者間契約條款更為公平合理，糾紛也有逐漸減少之趨勢，但各行各業之定型化契約條款何其多，政府機關花費在多之人力、物力也不可能網羅所有定型化契約，甚至緩不濟急，成果有限。再者非定型化契約之情形則不受該 17 條之限制，而回歸到民法之一般規定，而民法本於契約自由原則，除非有違強制規定或違反公共秩序、善良風俗者為無效之外，並無其他規範。但日本消費者契約法之適用，並未限定為定型化契約方有該法之適用，而係所有消費者與企業經營者所簽訂之契約，包含定型化以及非定型化契約均有該法之適用，故消費者契約法所涵攝之契約類型較我國法為廣泛，對消費者保護較為周到。但吾人認為我國消費者保護法中將契約異常條款（日本法中稱為不意條款）明文加以規定，即消費者保護法第 14 條規定「定型化契約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預見者，該條款不構成契約之內容」。而日本消費者契約法原先草案亦有類似此規定，但最後通過時卻刪除¹⁶⁹。此外我消費者保護法第 16 條明示定型化契約中之定型化契約條款，全部或一部無效之效力，而非如日本法關於違反第 10 條之無效

169 「消費者契約法の具體的內容について」第 16 次國民生活審議會消費者政策部會中間報告第 3 條第 3 項。

效力範圍，係委由學說或裁判而決定，就此點而言我國法似較日本法為明確。

第七章、結論與建議

第一節、研究結論

綜合以上研究，本計畫結論歸納如下：

一、消費者保護組織部分

我國消費者保護行政組織，雖看似有單一中央機構，實際上卻是分散式的模式為運作；亦即自主管事務分工分權觀之，直轄市、縣（市）政府之內部機關以地方政府名義辦理各項消費者保護事宜；而消保官限於職權與人力，許多時候必須投入個案糾紛之調解；整體而言，欠缺對行業協會與民間消費者保護組織之分權及輔導規範，似與國際消費者保護行政之潮流相悖離。雖然歐盟的國家聯盟體制、美國的聯邦體制與日本、中國大陸單一國家體制有著極大的差異，而後二者因幅員、版圖、歷史，特別是政治等因素，均將使行政組織的體系，中央與地方的權限，甚至是行業協會、民間消費者保護團體的存在與運作，呈現不同的方式。雖然如此，其各自在消費者保護組織發展的特色部分，仍具有部分的參考價值，而有下列要點：

（一）具有資源整合權責之最高消費者保護行政機關

在機構設置上，除歐盟體制特殊，而在執委會下設健康暨消費者保護總署外，以一國家之中央層級而言，美國、日本設立了促進和保護消費者權益的獨立的專門機構，並賦予適當而相應的權責。然而，較特別的是，日本政府各部門除外務省、防衛廳外，都依據主管的職責承擔消費者保護的責任，設置負責消費者行政的部、局、處、室，以消費者廳做為中央的總司令塔，由專門機構領導、以一個部門為主，其他部門配合的有效行政保護體系，並由獨立機關消費者委員會負責監督。

相較之下，中國大陸雖然工商行政管理局系統內設有消費者權益保護局（處、科），惟只能在工商行政管理局的職權範圍內從事消費者保護工作，其他部委尚未成立消費者保護分支機構。易言之，其機構之設置缺乏單一在國務院各部委之上的政策制定與協調領導機構。因此，雖然中國大陸工商行政管理部門作為消費者行政保護的一個主要執行部門，但受該部門職權範圍不及於其他部會，以致無法承擔全國消費者保護專門機構的全部任務，而這也是造成其在制定消費者保護措施方面，各部門分工不明、主次難分的原因之一，吾人可引以為鑑。

（二）落實消費者保護的地方分治機關

行政手段是現代消費者保護法律制度的重要組成部分，包括歐盟、美國、日本與中國大陸，絕大多數消費者保護法規都規定了有關行政機構的

執法權。然而，因各國體制不同，若以相對的思考方式概稱中央與地方，則相對於歐盟執委會，「地方」是會員國家；相對於美國聯邦政府，「地方」是州市政府；相對於日本中央政府，「地方」是都道府縣、與市町村；於中國大陸，「地方」則是省縣市。

無庸置疑，歐盟會員國各自於其境內具有立法、行政與司法權限外，美國在聯邦政治分權體制下，消費者保護行政執法機關可以分為聯邦、州及地方三級。除中央最重要、最綜合的聯邦一級消費者保護行政執法機關—聯邦交易委員會外，州一級的行政執法機關—主要係指州檢察長辦公室、州消費者保護機關和統一消費者信貸法行政長官，與地方一級的地方或市政府部門，普遍均具有廣泛的行政執法權，通過行使調查權、發佈禁令等方法，直接針對侵害消費者之行為，在美國的法律制度和行政管理體制框架內，提起保護消費者的訴訟，包括提起民事或刑事訴訟。透過具體而實質的權限，將司法與行政有機地聯結起來，使地方消費者保護機關發揮第一線消費者行政保護的作用。

日本地方消費者保護分治的模式，則是於單一全國都道府縣以及主要之市村町設置約 450 個消費者生活中心，屬地方政府管轄。都道府縣以及主要之市村町所設置的消費者生活中心有權各自訂立「消費者生活條例」，並依據該條例對於物價或不當標示或不當交易等實施檢查及監視。自從日本設置消費者廳以促進中央消費行政一元化後，地方消費行政反而受到更大的重視，而認為有必要強化與擴充，並透過國家對於地方自治團體大幅增加預算，而強化地方消費行政之功能。日本近年在消費者保護工作上的中央一元化與地方分權的相輔配套趨勢，值得留意。

在中國大陸，中央國家工商行政管理總局內設消費者權益保護局，地方各省市設有直屬地方政府的工商行政管理局，內部機構設置與中央總局相似，以北京市為例，包括以消費者權益保護處為主，市場監督管理處、契約監督管理處、廣告監督管理處、食品安全協調處、食品安全監察處、市場經濟秩序綜合處、食品品質監督管理處等市局機關為輔，共 20 個處室及執法檢查大隊，19 個區縣分局，6 個專業分局，173 個工商所、站、隊，13 個直屬事業單位以及 5 個社會團體，例如北京市消費者協會、「12315」消費者投訴中心、市廣告監測中心、市食品安全監控中心等。市消保處具有擬定辦法、規章制度及具體措施並實施，調解爭議，查處侵害消費者權益案件等權限。

（三）建立消費者保護行政機關權限區劃之機制

在權限區劃及協調部分，由於各國在消費者保護執法上一般均存在一個共同的問題，即執行消費者保護法律的機構不止一個，而此便需要不同

行政執法機關之間的協調，包括中央與地方機關之間。一般而言，行政機構的職權均係以具體負責某些法律的實施作為其職能分工的明確依據，惟仍難避免職責不清的弊端。由於中國大陸係以黨領政的體制，因此關於消費者保護行政機關權限區劃，本計畫僅以歐盟、美國與日本為觀察重點。

歐盟因國家聯盟的特殊性質，大部份的法律制定程序採共同決定程序，議會與部長理事會有同樣的立法權，意見不同時可成立協商委員會；而會員國間行政機關在消費者保護方面之合作，歐洲議會及部長會議於2004年10月27日制定消費者保護合作規章（the Regulation on consumer protection cooperation, Regulation (EC) Nr. 2006/2004），促使歐盟會員國遵守消費者保護法令，使歐盟市場得以順利運作。依此規章，每一會員國可自行任命其主管消費者保護機關及一與中央聯絡機構，兩機關均為適用此規章之權責單位，該等機關在不抵觸其國內法之規定底下，有必要的調查及執行權。規章對於歐盟會員國間之合作關係，建立了提供一個可遵循的依據，如資訊的交換、執行依據之要求以及協調市場監督、貫徹執行消費者保護的措施。

而在美國，中央主要的消費者保護行政機關—聯邦交易委員會內設政策發展局，功能即是在協調競爭局、消費者保護局、經濟局三個機構的行動，提出長期規劃，以充分調動各機構的資源，為社會提供服務；而委員會設置的法律總顧問室，則負責處理和協調有關法律問題。另外，中央與地方消費者保護行政之間，雖1789年美國憲法即確立分權之聯邦體制，聯邦政府與各州政府共同分享權力，彼此各有權限，互不侵犯。中央享有憲法列舉的權限、地方則概括擁有未列舉予聯邦政府之權力。然若涉及聯邦與各州間權限爭議時，則由屬於聯邦政府最高法院為最後決定者。惟聯邦與州的執法權限，還是在許多中央與地方政治力量的消長中，近年隨著聯邦執法機關弱化的趨勢，州和地方的行政機構愈形活躍。以廣告為例，事前管制方式如各州自訂食品、藥物廣告的特別規範、公布虛偽不實廣告之類型等，甚至透過營業許可之權限，對企業經營者進行控管；在消費糾紛發生後，則受理消費者申訴，進行調查、協調以及對於違法業者提起訴訟等，均由州政府與州檢察長為之。美國最高法院亦曾以對聯邦與州的權限作出解釋，認為聯邦政府有權管理有任何帶有跨州成份的交易。

面對消費者保護行政權限問題，日本於2009年成立「消費者廳」，移管或共管經濟產業省、厚生勞動省等部會之有關標示、交易及安全的法令，以政策立案與規範一元化、資訊一元化與諮商窗口一元化，協調各機關消費者保護業務並提高行政效率。再從消費者保護行政之執行機關觀之，日本依層級分為中央、都道府縣、市町村三級行政主體，職責分別是：中央負責一般政策之決定，都道府縣針對地方情況訂定細部措施，市町村處理

個別問題。以日本的食物表示制度為例，中央各機關間以及中央與地方間權限，為農林省負責有關農林物資的規格化以及品質表示的合理化工作，以助於一般消費者的選擇；厚生省負責食品衛生法和營養改善法的實施，防止飲食衛生危害的發生，研究改善公民營養；公平交易委員會負責不正當贈品及不正當表示防止法的執行，保證公平競爭；通產省和各都、道、府、縣負責計量法，以確定計量標準。依據如此的組織制度，使日本的消費者保護得到多方面的重視和協調執行，形成了上至內閣總理大臣，下到平民百姓，政府部門有單一窗口，加上強化的民間團體共同參與，所共同形成的消費者保護體系，值得我們學習。

二、消費者保護法令部分

關於消費者保護法令，本計畫認為有下列重要方向值得努力：

（一）各國紛紛以立法方式保護消費者

雖然美國沒有單一的民法及消費者保護法作為基本法，且傳統上係以分散式判例法的方式，累積並彙整消費者保護的基本原則。然而，近年在消費者保護的立法上，卻極為積極，以公布許多制定法的方式，達成消費者保護之目的。而歐盟雖然是國家聯盟的體制，但對於消費者保護的規範仍係非常周延且巨細靡遺，涵蓋食品及一般產品之安全規範、標示、廣告、不公平競爭、產品瑕疵責任、監督機制、安全檢驗程序、警報通報系統、權責專屬機構、消費者網絡中心處理跨境消費消費者保護機制、消費者糾紛解決系統等，規定內容詳細，使會員國在各種情況都有所依循。日本雖然有消費者基本法之單一法令，惟針對特定事項的消費者保護立法工作，仍是積極為之，例如消費者安全法、贈品表示法、家庭用品品質表示法、不動產標示法、分期付款法、消費者契約法、電子消費者契約法、金融商品交易法、預付型商品法、國民生活中心法、公益通報者保護法等。在中國大陸，除消費者權益保護法外，其他立法亦有合同法、產品品質法、廣告法、食品安全法、食品衛生法、產品品質認證管理條例、消費品使用說明、化妝品通用標籤法、價格法、計量法、食品安全監管資訊發佈暫行管理辦法、中國商業聯合會商品（產品）品質監督檢測中心管理辦法等。

（二）商品標示與消費金融之立法

事實上，現代社會商業活動與私經濟興盛，消費者面對的是一個個龐大的金融集團，不論是在議約能力、資訊能力上，均是處於極為不對等的地位。新興商品，尤其是消費金融領域，包括消費借貸、分期付款，甚至是預付型商品等，消費者未完全享受交易之商品或服務前，卻已支付全部對價，因而經常發生糾紛。以美國、歐盟與日本現代消費者保護之立法觀

之，在傳統商品與服務部份，著重加強標示的規範，使消費者在交易發生前即可於獲得適當的資訊後，再作成決定。先進國家近年對於此方面規範之重視，值得參考。

（三）消費商品與服務的整合監督預警系統

為確保消費者使用產品之安全，消費資（警）訊與通報系統的建立，是現代消費者保護行政極為重要的工作。相較於商品與服務標示之規範得防範消費糾紛於未然，消費訊息之監督預警系統，可以避免危險商品或服務損害的擴大。然而，監督預警系統與通報相關工作亦須有整合資源與權限的法律基礎。基此，歐盟於 2009 年依據產品安全指令第 11 條及第 12 條，作成一個新的快速警報系統指導方針的決議，確認 RAPEX 的系統及產品安全指令第 11 條的通報程序；明訂通報之條件，包括產品及評定的定義、危險的核定程序等；對於各種不同程度的通報及相應程序加以定義；規範各種警報程序，例如永久召回之通知、暫時撤除通知等，值得台灣參考。

三、多元有效的消費爭議處理機制

近年來，多數國家在消費者保護工作推展中，均以多元之紛爭解決機制，特別重視調解與仲裁等訴訟外紛爭解決機制。當代世界各國的調解、仲裁，部分自始就被納入司法體系，與司法程序形成了銜接和互補；但另一方面，不同類型調解及仲裁的特有功能及價值也得到高度重視，形成競爭與協調並存的格局。訴訟外的紛爭解決機制，目的在於保障各種方式在法治的框架下多元化的有序發展，並確立消費者保護之公共政策和司法政策。

然而，各國均有其特殊之政治、法律體制、社會資源與民情，根據國情和社會需求設計合理的訴訟外紛爭解決制度，確立其法律地位、法律效力、管轄範圍，及其與傳統司法訴訟的銜接程序，均需要以法律建構環境為基礎。當然糾紛若可以在調解與仲裁之前置程序一即申訴，便可解決，自是消費者、企業經營者與社會之利益。然而，相較於消費調解及消費仲裁，須以立法為依據，申訴則更應配套以企業經營者之企業自治、產業自律與企業防危觀念之推展，輔助機制之建立，方有可見之成果並達成保護消費者之目標。否則，徒有申訴管道，卻未能通暢，仍是乏然。

目前我國台北市消費者電子商務協會，針對透過網路交易之糾紛，有「線上選擇性爭議處理機制」(ODR)平台，以提供消費者一個具公正與方便的爭議糾紛解決管道，調解當事人間的爭端，該協會已與美國 BBBOnline 組織相互結合，且新加坡 Trust SG 也已於 2010 年加入此組織平台，因此有關美國或新加坡的線上跨境交易糾紛亦可得到解決。但未來若欲自行建立其他替代爭議解決糾紛之平台時，台灣較適宜設置例如 FIN-NET(有關金融服務問題)或歐盟消費者中心網絡

(European Consumer centres Network, ECC-Net)。特別是後者，針對消費者跨國購買商品或服務所產生的糾紛，專門處理跨國界的消費者保護法爭議（ECC-Net 不處理消費發生在同一國家的事件，發生在同一國家的消費事件，應由內國的消費者組織處理。），相當值得參考。雖然 ECC-Net 本身並無強制力，無法強制商家為一定的行為；然而，透過資訊與案例公開之方式（可適當於尊重消費者意願及隱私保護下公開），仍可收到訴訟外紛爭預防、紛爭消除的作用。

同樣係因為網路的環境，ICPEN 近年發展出自動化協商（Automated negotiation）之跨境爭議處理機制，是較新的方式。透過自動化協商，於雙方有解決糾紛之意願下，透過電腦類似「拍賣標價」處理的程序，消費者與企業經營者均不知對方欲提出之賠償金額，由電腦程式提出解決之方案，若經雙方同意，解決糾紛的約定即具有法律拘束力。此方式能節省的糾紛處理時間、金錢與精神最多，值得在小額與網路消費糾紛解決上，作為重要參考。

關於跨境糾紛處理之規則，若以調解或仲裁為之，則美國仲裁協會（AAA）國際爭議解決中心（ICDR）所公布的國際調解規則、國際仲裁規則，是相當詳細而完備的規範，未來若欲制定跨國消費糾紛之調解及仲裁規定，可適時參酌。

四、消費資訊與通報之單一平台

最後，須再次強調的是，在針對消費者保護事務的公私協力與合作管制模式上，「資訊」具有關鍵影響力，未來亦將扮演加乘之作用。易言之，以充分商品/服務暨消費市場的訊息為基礎，並建構多元參與機制，包括透過企業自治、行業自律、企業防危、社會監督等制度，扮演促進激勵之作用；再輔以行政指導、行政警示、立法監督與司法救濟制度等，強化約束之效果，將可收事半功倍之效。為確保消費者使用安全之產品，消費資訊與通報系統的建立，是現代消費者保護行政極為重要的工作，然而相關工作亦須有整合資源與權限的法律基礎。

我國對於消費性商品安全的管理，除了如藥品、汽車、化妝品、醫療器材與通訊器材等產品，由專門法規與特定主管機關管轄外，其餘無專門法規管轄之消費性商品，均由主管機關經濟部標準檢驗局以及消費者保護法第 33、36 與第 38 條為基礎所建構之商品安全體系把關。針對商品之檢驗，我國基本上分為「應施檢驗商品」及「非應施檢驗商品」兩種，目前針對跨境商品通報、矯正與預警機制多半屬於後市場措施，至於邊境預防措施，在現行制度可採行之空間相對有限，且於現行法源上並未授權檢驗局與海關間對於有安全性考量之商品，得採暫停輸入之行政合作；再加上現行制度對於「停止輸入」處分之相關法律要件不夠具體，致使檢驗局在行政裁量上顯採較為保守之態勢。為確保消費者使用安全之產品，通報系統的建立是極為迫切的，基此歐盟於 2009 年依據產品安全指令第 11 條及第 12 條，制定一個新的快速警報系統指導方針決議，確認 RAPEX 的系統及產品安全指令第 11 條的通報程序；清楚說明通報條件，包括產品及評定之定義、危險

的核定程序等；對於各種不同程度的通報及相應程序加以定義；規範各種警報程序，如永久撤回之通知、暫時撤除通知等，是我國建立消費安全通報系統之重要參考資料。

歐洲執委會健康暨消費者保護總署與中國大陸的國家質量監督檢驗檢疫總局在 2006 年簽署中歐諒解備忘錄 (EU-CHINA MOU)，建立雙邊的 RAPEX-China 機制，並自 2006 年 5 月開始運作。透過「RAPEX-China」系統建置一個歐盟與中國大陸雙邊資訊交換的有效平台。該系統自實施以來，中國大陸相關部門至少已針對超過 400 項以上的 RAPEX 通報商品展開調查，並於半數以上的通報案件對相關產品實施矯正措施，包括限制中國大陸業者將商品進口至歐盟境內。倘若我國藉由參考歐盟等其他國家之經驗，推動與中國大陸建立雙邊的商品安全管理合作關係，則透過合作平台之建構，將有利於我國在邊境部份強化對中國大陸進口商品檢驗與防護的工作，最終達到防範不安全之中國大陸商品進入我國市場之目標。本計畫認為，為維護消費者安全，我國有必要參考歐盟建立一個單一的快速的通報系統窗口，以維護消費者權益。

第二節、研究建議

以下謹就計畫分析所獲，提供建議如下：

一、消費者保護組織部分

現代行政國家各種新式的公共服務機關與新式的法制技術，都是世界扁平化與全球化後，合作國家管制模式的重要指標。國家透過設立必要的機構，以實施對消費者之保護，代表公益與多數消費者維護並實踐權益，提供公眾資訊，並健全立法，特別在解決糾紛的方法上和訴訟程序上提供便利。

(一) 確立以消費者保護委員會為整合資源之最高消費者保護行政機關

建議於各政府機關分設消費者行政部門，由一個專門機關為主，其他機關之部門配合的有效行政保護體系，並由獨立機關消費者保護委員會負責監督。如此，可避免不同業務屬性與部門之本位主義，並促進整體性地達成消費者保護工作。同時，賦予消費者保護委員會所屬消保官應有針對全國性消費糾紛，為多數消費者利益，提起訴訟，主動追究不肖企業經營者之法律責任。

(二) 落實消費者保護的地方分治機關與權限區劃

直轄市或縣(市)政府是維護消費者健康與安全、管理商品或服務之標示，處理消費爭議之申訴與調解之主要負責執行機關。未來除應在法律中明訂中央部會局署與地方直轄市及縣(市)政府職務分工、協調方式，以及地方政府會同衛生、工商、建管、消防及勞工安檢單位所執行消費者保護行政，各機關主辦之權限外，更應賦予地方消費者保護官普遍之行政調查權、發布禁令權，並得直接針對地方侵害消費者之行為，提起訴訟，使地方消

費者保護機關發揮第一線消費者行政保護的作用。

(三) 強化產業自律與社會監督機制

現階段應考慮透過強制性自律管制，亦或授權性自律管制、制裁性自律管制，最後達成自願性自律管制，包括自願的評量、自我追縱、報告、檢核，或建立以產業別為基礎的管制團體，負責檢核其成員是否有遵循相關法規或政策，配合資訊平台，公開由消費者及其他企業經營者評價。雖然行業監督本質在於維護本行業業主的利益，但其客觀上也能起到對消費者利益保護的作用。另外，民間消費者組織亦屬於現代公共行政意義上的團體性自治組織之「行政主體」。建議透過立法之授權，使消費者團體有權參與有關行政部門對商品和服務的監督、檢查；有權受理消費者的申訴，並對投訴事項進行某程度之調查、調解，同時賦予一定之法律效力，方能為國家行政分擔部分的職能。

二、消費者保護法令部分

關於消費者保護法令，本計畫建議：

(一) 積極以立法方式保護消費者

本計畫認為，消費者保護事務繁雜，透過成文立法的方式，具有教育與預示功能，並且於糾紛發生時，即可以該等規定作為企業經營者與消費者間和解、調解與仲裁等之依據，省去消費糾爭必須進入法院，由公權力介入，而卻僅於該程序解決並實現個案正義的缺點。建議台灣未來在消費者保護工作上，應積極以法律形成完整而明確之保障。

(二) 立法加強商品標示與消費金融之規範

本計畫認為，回歸民法一般債之關係的規定，亦或適用定型化契約（通常也要事後透過司法救濟始彰顯其作用）不足以保護在普遍的消費金融上消費者的權益，建議除持續關切金管會已提出之金融消費保護法草案之立法工作外，未來除可研議以「自然人」作為適用消費者保護法之對象，而非以消費關係的定義來限制外，應積極加強商品標示與廣告之單一立法；對於新興商品，尤其是消費金融領域之消費借貸、分期付款，甚至是預付型商品等之立法工作，更是具有急迫性。

(三) 建立消費商品與服務的單一整合監督預警系統之法源

建議以法律建立一消費商品與服務的整合監督預警系統，包括通報程序、通報條件、危險核定，以及對於各種不同程度的通報及相應程序，並規範各種警報之方式，例如永久召回之通知、暫時撤除通知等。

三、重視申訴、調解與仲裁等多元有效的消費爭議處理機制

消費爭議應特別重視調解與仲裁等訴訟外紛爭解決機制，建議除須積極以立法為依據外，更應強調申訴機制之健全運作，使企業經營者之自治、產業自律與消費者保護機制相輔相成。在跨境部分，行政合作部分，由於台灣所處國際地位與美國、日本不完全類似，與歐盟各國間體制上亦不同，現階段建議設置（或參與）線上消費爭議處理之資訊平台，亦即設置一個對跨境交易的消費者購買錯誤的商品或服務與商家發生交易糾紛時，能提供消費者必要的協助之平台，例如提供資訊告知消費者應有之權利與應負之義務；對於跨境申訴有困難之消費者，提供協助、建議以解決糾紛，甚至可參考 ICPEN 之新的消費爭議處理機制—自動化協商（Automated negotiation）。同時，須再次強調的是，針對消費者保護事務的公私協力與合作管制模式上，「資訊」具有關鍵影響力。透過資訊與案例公開之方式（可適當於尊重消費者意願及隱私保護下公開），仍可收到訴訟外紛爭預防、紛爭消除的作用。

第三節、具體建議項目與機關對應表

現代型消費紛爭具有擴散、顯微性，甚至是跨境的特性，在未來消費者保護政策上，本計畫認為在 A.法令結構—實體法與程序法 B.組織體系—機關組織與職權，與 C.消費爭議處理—回應現代型消費爭議之特色等三個面向上，加以意識，並尋求解決之道。整理如下表：

表 7-1 具體建議項目與機關對應表

（一）立即可行建議

建議內容	主辦及協辦機關
法令結構部分	
1、持續關切金融消費保護法草案之立法狀態。 說明：消費金融係近年國際上消費者保護重要的指標事項，金管會於 2010 年 12 月中提送草案至行政院，建議密切關注並協助推動儘速完成立法。	行政院消費者保護委員會 中央各業務主管機關
組織體系部分	
1、強化第一線地方消費行政之功能 說明：應重視地方消費者服務中心功能與人員訓練，以便在第一線第一時間點為應變處理。	各縣市政府 行政院消費者保護委員會
2、統一協調或修訂各縣市消保官設置部門，並使消保官具有針對各地消費特性而統整行政資源權限，具有行政調查與訴訟權限。	行政院消費者保護委員會 各縣市政府

<p>說明：使消保官於各縣市第一線，能發揮統整地方行政資源以制定其消費者保護政策、落實消費者保護業務執行。</p>	
<p>爭議處理機制部分</p>	
<p>1、中央與地方消費者保護機關之整體性消費者教育及宣導。</p> <p>說明：為扶持消費者自立，配合縣市政府之消費者服務中心之運作，加強對消費者教育以減少消費者受害情形之發生。此外關於法令及對重大消費資訊之宣導應予以重視與落實。</p>	<p>各中央主管機關、縣市政府</p>
<p>2、各縣市政府要求企業組織內部設置消費紛爭調解之組織。</p> <p>說明：使具有全國重大性指標性的紛爭，方進入到中央的消費者紛爭處理機制。而中央消費者保護機關針對全國一致性的重大消費紛爭，應具有將該處理結果公告並制定統一解決之指針的權限，有助於往後同樣或類似案件發生時之解決。</p>	<p>各縣市政府 行政院消費者保護委員會</p>

(二)中長期建議

建議內容	主辦及協辦機關
<p>法令結構部分</p>	
<p>1、修改消費者保護法第2條：消費者限於自然人即可，刪除消費關係之定義。</p> <p>說明：消費者保護法應以主體是否為自然人消費者作為消費者保護法之適用範圍（仿日本消費者契約法限於「自然人」方有適用該法之規定），而非以消費關係的定義來限制。如此，亦可解決新興消費紛爭如衍生性金融商品（以連動債為中心）適用問題。</p>	<p>行政院消費者保護委員會</p>
<p>2、針對預付型商品訂定單一法規。</p> <p>說明：各行各業預付型商品或服務法律關係複雜，消費糾紛頻傳，建議應訂定單一法規，使目前社會上紛亂的預付型商品或服務具有法律位階之規範。</p>	<p>行政院消費者保護委員會、各主管機關</p>
<p>3、針對商品/服務標示與廣告研擬單一法規之可行性。</p> <p>說明：我國現行法欠缺具體且統一對於標示或廣告之規</p>	<p>行政院、各相關部會（事權統一於行</p>

<p>範，應打破各別業法分別對標示或廣告之個別規範而由單一之主管機關主導對於標示或廣告之規範或執行（取締等行政處罰）機關。</p>	<p>政院，由消費者保護委員會執行）</p>
<p>組織體系部分</p>	
<p>1、確立以消費者保護委員會為整合資源之最高消費者保護行政機關。 說明：分設消費者行政部門於各政府機關，由一個專門機關為主，其他機關之部門配合的有效行政保護體系，並由獨立機關消費者保護委員會負責監督。</p>	<p>行政院各相關部會</p>
<p>2、建立行政上關於消費者保護業務之單一窗口。 說明：即將政策、規範、諮詢等行政資源集中於單一組織，以爭取對問題解決之時效性，強化整合行政機關之資訊通報系統。</p>	<p>行政院各相關部會</p>
<p>3、建議修訂法規賦予中央消保官得代表公益，為消費者提起公益訴訟之權限。 說明：消費者保護委員會所屬消保官應有針對全國性消費糾紛，為多數消費者利益，提起訴訟，主動追究不肖企業經營者之法律責任。</p>	<p>行政院各相關部會</p>
<p>4、確立消費者團體有權對商品和服務進行監督、檢查。 說明：明訂消費者團體為公益得參與並分擔國家部分行政職能。</p>	<p>行政院消費者保護委員會、相關主管機關</p>
<p>5、建立消費市場滿意度計分表之調查機制。 說明：定期調查市場失調狀況，並做出統計，分析原因，找出問題，尋求最佳解決方案，有助於消費者資訊取得透明化。</p>	<p>行政院消費者保護委員會、相關主管機關</p>
<p>6、於消費者保護法中增訂消費資訊通報系統一章節。 說明：我國各單位雖有通報系統，但各單位協調度不夠，企業的通報程序也未徹底執行。建立一消費商品與服務的單一整合監督預警系統，包括通報程序、通報條件、危險核定，以及對於各種不同程度的通報及相應程序，並規範各種警報之方式，例如永久召回之通知、暫時撤除通知等。</p>	<p>行政院消費者保護委員會</p>
<p>爭議處理機制部分</p>	
<p>1、擴大消費爭議調解機制之適用。</p>	<p>行政院消費者保護</p>

<p>說明：修訂消費者保護法第 44 條「消費者依前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、消費者保護團體、各行業同業公會申請調解。」擴大現行消費爭議調解辦法之適用。</p>	<p>委員會</p>
<p>2、增訂企業經營者之同業公會應設置消費爭議調解委員會或仲裁機構，受理消費者申訴或申請調解及仲裁。</p> <p>說明：同業公會應成立調解委員會或依仲裁法第 54 條成立仲裁機構，並將受理與處理情形彙報主管機關監督，以落實企業社會責任。</p>	<p>行政院消費者保護委員會、相關主管機關</p>
<p>3、在中央增設一個如日本國民生活中心之組織。</p> <p>說明：藉其作為資訊整合上及執行上之中央與地方之橋樑。配合地方消費者服務中心及消費保護官的功能從事第一線的紛爭解決機制，中央機關（授權由國民生活中心設置爭議處理委員會）只針對有重大性的紛爭進行 ADR，並且基於資訊公開原則，對於重大消費紛爭，應公布處理結果。</p>	<p>行政院消費者保護委員會</p>
<p>4、參考 ICPEN 之新的消費爭議處理機制－自動化協商（Automated negotiation）。</p> <p>說明：透過電腦處理的程序，於雙方有解決糾紛之意願下，透過類似「拍賣標價」的方式，消費者與企業經營者均不知對方欲提出之賠償金額，由電腦程式提出解決之方案，若雙方同意，解決糾紛的約定具有法律拘束力。</p>	<p>行政院消費者保護委員會</p>

附錄一 參考文獻

中文

1. 朱柏松，消費者保護法論，朱柏松出版(增訂版)，1999年。
2. 吳政學，兩岸消費者保護法之比較研究，台灣大學研究所碩士論文，89年7月。
3. 吳英明、張其祿，全球化下的公共管理，商鼎文化出版社，2006年2月。
4. 李永然、程明仁合著，中國消費者權益保護法實用-兼論兩岸消費者保護法比較，1996年9月初版。
5. 杜怡靜，『IT社會關於消費者保護之課題』，元照出版，2006.9。
6. 林明鏘，論型式化之行政行為與未型式化之行政行為，當代公法理論—翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，元照出版，1993年5月。
7. 林錫堯，行政法要義，頁428。
8. 邱昀潔，我國金融消費爭議之解決機制，逢甲大學98年財經法律研究所碩士論文。
9. 邱惠美，日本消費者聽之成立，消費者保護研究第15輯。
10. 邱聰智，消費者保護法上商品責任之探討，消費者保護研究第二輯，行政院消費者保護委員會編印。
11. 孫穎，消費者保護法律體系研究，中國政法大學出版社，2007年9月。
12. 翁正義，兩岸消費者保護訴訟之比較研究，文化大學博士論文，94年5月。
13. 陳聰富，「論違反保護他人之法律之侵權行為」，台灣本土法學第30期(2002.1)，頁19。
14. 程明仁，兩岸消費者保護法初探(下)，司法週刊，第783期，第2版。
15. 程明修，非型式化的行政行為—以經濟行政中之自我限制協定為例，行政法之行為與法律關係理論，新學林出版，二版，2006年9月。
16. 黃立，『民法債篇總論』，元照出版，二版一刷，1999.10。
17. 黃明陽，行政調解機制比較-以消費者爭議調解為中心，2008年10月。
18. 黃明陽，消費者保護法之行政監督概論載於消費者保護研究第二輯。
19. 黃茂榮「締約上過失」，植根雜誌第18卷第7期。
20. 經濟部委託，廖義男主持「消費者保護之行政監督與執行之研究」，1991年10月。
21. 詹鎮榮，論民營化類型中之公私協力，民營化法與管制革新，元照出版2005年9月。
22. 賈俊玲、張智勇，中國消費者權益保護法講座，改革出版社，1995年2月。
23. 靳邦忠，從行政任務之演變論我國消費者保護委員會法律功能定位，國立台

- 北大學法學系碩士論文，2005年。
24. 廖義男，消費者保護法之行政監督，台大法學論叢第 18 卷第 2 期。
 25. 劉宗榮，定型化契約，消費者保護法專案研討實錄，行政院消費者保護委員會編印。
 26. 劉春堂，論我國消費者保護行政，消費者研究第 2 輯。
 27. 賴國星，合作國家理念對進出口行政管制法制化之影響—以高科技貨品進出口管制為例，國立政治大學，法律學研究所碩士論文，2009 年。
 28. 蘇永欽，「再論一般侵權行為的類型—從體系功能的角度看修正後的違法侵權規定」，政大法學評論第 69 期，頁 198-199。

日文

1. 「消費者契約法の具體的內容について」第 16 次國民生活審議會消費者政策部會中間報告第 3 條第 3 項。
2. 「電子商取引及び情報財取引等に関する準則」(平成 20 年 8 月經濟産業省)。
3. 協議由日生協與 J T 食品公司分擔補償金，支付關於治療費、休業補償、慰撫金等內容之和解。(2008 年 6 月 14 日 03 時 03 分 読売新聞)
4. 後藤卷則、村千鶴子、齊藤雅弘，『アクセス消費者法』(日本評論社 2009・10)。
5. 山本純司，「消費者契約法と詐欺、脅迫」ジュリスト 1200 號。
6. 山本豐，「消費者契約法(3)」，法學教室 243 號。
7. 消費者庁編「消費者事故に関する情報の集約及び分析の取りまとめ結果の報告」(2010.6)
8. 消費生活年報 2002 (國民生活センター編)。
9. 川島武宜，『民法總則(法律學全集 17)』(有斐閣)。
10. 谷みどり「消費者庁設置による他省庁への影響」。
11. 池田清治，「消費者庁及び消費者委員会設置の意義と経緯」現代消費者法 5 號。
12. 池本誠司，「地方消費者行政の総合的な拡充強化に向けて」現代消費者法 5 号。
13. 池本誠司，「不實の告知と斷定告知判斷の提供」法學ゼミナ—549 號。
14. 中松纓子，「錯誤」民法講座 1 (有斐閣)。
15. 中田邦博「消費者契約法 10 條の意義」法學ゼミナ—549 號。
16. 田口義明、林大介，「消費者行政の充実に向けた國民生活センターの役割」，現代消費者法 5 号。
17. 日本弁護士会編『消費者法講義第 3 版』，日本評論社(2009.11)，121 頁。
18. 經濟企劃廳國民生活局消費者行政課編「消費者契約法(仮稱)の制定に向

けて」(平成11年3月)。

網路資源

1. <http://www.cpc.gov.tw/>
2. http://ec.europa.eu/consumers/ecc/key_facts_figures_en.htm#Volumeofinformationrequests
3. <http://www.cca.org.cn/web/xfts/newsShow.jsp?id=49298>
4. 謝人俊，美國金融監理制度改革方案。
<http://www.cbc.gov.tw/public/Attachment/02616211671.pdf>
5. http://europa.eu/institutions/decision-making/index_en.htm#codecision.
http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/general_framework_and_priorities/132054_en.htm.
6. <http://www.cpsc.gov/>
7. <http://www.fda.gov/>
8. <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome>
9. <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0001/>
10. 行政院消費者保護委員會網站_消費新知。
<http://www.cpc.gov.tw/ConsumerKm01.asp>
11. http://www.oecd.org/document/34/0,3343,en_2649_34267_44074466_1_1_1_1,00.html
12. http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/110140_de.htm.
13. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:EN:PDF>. Annex I, Ref. 1.
14. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:EN:PDF>. Annex I, Ref. 5.
15. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:EN:PDF>.
16. http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/f80501_en.htm
17. http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/guidelines_states_en.htm.
18. http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm.
19. http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/132047_en.htm
20. http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/132031_en.htm.
21. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0198:FIN:EN:PDF>
22. http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/132045_en.htm.

23. http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/132048_en.htm. http://ec.europa.eu/consumers/ecc/success_stories_en.htm
24. http://ec.europa.eu/consumers/ecc/key_facts_figures_en.htm#Volumeofinformationrequests
25. http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/evaluation_en.pdf.
26. http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_de.htm
27. http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/co0007_en.htm
28. http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/116028_en.htm.
29. Official Journal L 331 of 15.12.2001.
30. <http://www.epochtimes.com/b5/7/8/16/n1803492.htm>
31. <http://www.caa.go.jp/planning/index.html#m01>

附錄二 國際調解規則

(一)當事人協議

當事人書面約定按本《國際調解規則》調解爭議的，或者規定由美國仲裁協會的國際部——國際爭議解決中心 (ICDR) 或美國仲裁協會對現有或未來的國際爭議進行調解或調停而未指定特定的規則時，視為他們已同意將提出爭議之日經修訂後生效的本規則作為協定的一部分。

當事人通過協商一致可以變更本規則的任何部分，包括但不限於同意通過電話或其他電子或技術方式進行調解。

(二)調解的啟動

爭議的任何一方或各方當事人可以通過電話、電子郵件、普通郵件或傳真向任何 ICDR 的地區辦事處或案件管理中心提出調解申請，以啟動由 ICDR 管理的調解程序。調解申請也可以通過網站線上提出。

申請調解的當事人應當同時通知該調解申請的其他當事人。申請調解的當事人應當向 ICDR 及他方當事人提供下列資訊 (如適用)：

- 當事人契約中的調解條款或當事人關於調解的約定的影本。
- 爭議所有當事人以及調解代理人的名稱、郵寄位址、電子郵件、電話號碼 (如有)。
- 關於爭議性質和調解請求的簡單說明。
- 調解員須具備的特定資格要求。

在當事人之間沒有事先約定在 ICDR 的主持下調解現有或未來的爭議或契約中沒有調解條款時，一方當事人可以請求 ICDR 邀請另一方當事人“自願加入調解”。在收到此類請求之後，ICDR 將立即聯絡涉及爭議的其他當事人，爭取其同意提出調解。

(三)調解代理人

依照適用的法律，任何當事人均可自由委託代理人代表其參與程序。該代理人的姓名和位址應當以書面方式告知所有當事人以及 ICDR。

(四)調解員的指定

為協議指定調解員時，當事人可以訪問線上檢索 ICDR 的調解員名冊中的調解員簡介。如果當事人無法協議指定調解員，並且沒有約定其他指定方式時，調解員以下列方式指定：

- 在收到調解申請後，ICDR 將向各方當事人提出一份來自 ICDR 的調解

員名冊中的調解員名單。ICDR 鼓勵當事人達成協定，從該名單中選定調解員，並通知 ICDR。

- 如果當事人無法就共同選定調解員達成協議時，每一方當事人應將其認為不可接受的調解員從該名單中劃掉，按照其認為的優先順序將剩餘的調解員排序，並將該名單提出給 ICDR。如果一方當事人未在規定的時間內提出該名單，則該名單上的所有調解員將被認為可以接受。ICDR 將從當事人共同接受的調解員當中、按照雙方選定的優先順序，邀請一位元出任調解員。
- 如果當事人未能就名單上任何一名調解員達成一致，或者可接受的調解員無法出任，或者由於其他任何原因無法從該名單中完成調解員的指定時，ICDR 有權從調解員名冊上的其他調解員中指定調解員，而無需提出另外的名單。

(五)調解員的公正性和披露義務

ICDR 調解員應當遵守就任時現行有效的《調解員行為示範準則》。當《行為準則》與本《調解規則》的任何規定出現衝突時，應受本《調解規則》管轄。《行為準則》要求調解員 (1) 如果無法以公正的方式進行調解，則應拒絕擔任調解員，且 (2) 儘快披露調解員所合理獲知的、可能會對調解員的公正性產生合理質疑的所有現實的或潛在的利益衝突。

在接受指定之前，ICDR 調解員應當進行合理的質詢，以決定從一個理性的個人角度考慮，是否存在可能會被認為產生潛在的或現實的利益衝突的事實。調解員應當披露可能會被認為產生偏私、或阻礙在當事人所希望的時間框架內解決爭議的任何情況。在收到此類披露的資訊後，ICDR 應立即將披露的資訊發送給當事人進行評論。

在收到調解員披露的現實的或潛在的利益衝突資訊後，當事人可以放棄該利益衝突並繼續進行調解。在當事人對該調解員是否可以擔任調解員意見不一致、或調解員的利益衝突被合理認為有損調解的獨立性時，該調解員應當被替換。

(六)空缺

如果任何調解員不願意或無法擔任調解員時，則 ICDR 將按照第 4 條指定另一位調解員，除非當事人另有協議。

(七)調解員的義務和職責

- 調解員應當基於當事人自決原則進行調解。當事人自決即當事人做出自願、非強制性的決定的行為，每一方對過程和結果作出自由的和知情的選擇。

- 調解員被授權在任何排定的調解會議前、調解會議中或調解會議後，與當事人及/或其調解代理人進行單獨的或單方的會談或以其他方式溝通。溝通方式可以通過電話、書面、電子郵件、線上、面對面或其他方式進行。
- ICDR 鼓勵當事人交換關於調解請求的所有檔。調解員可以要求交換包括爭議所涉利益、雙方協商的歷史等事項的備忘錄。如果需要，一方當事人希望保密的資訊可以單獨提出給調解員。
- 調解員無權向當事人強加和解協議，但將努力幫助當事人完滿地解決爭議。依照調解員自己的判斷，調解員可以私下向一方當事人或如果各方同意，共同向各方當事人做出口頭或書面和解建議。
- 如果無法在排定的調解會議中使當事人達成一個對所有事項的全面和解、或爭議中的某些事項無法和解時，調解員可以在之後的一段時間內與當事人繼續溝通，以持續的努力促成全面和解。
- 調解員不是任何一方當事人的法定代表，不向任何一方當事人承擔受託義務。

(八)當事人的義務

當事人應當各自委派具有達成和解的適當授權的代表出席調解會議。在排定的調解會議之前或在此過程中，當事人及其代表應根據各方適當的情況，盡最大努力準備和參與有意義和富有成效的調解。

(九)隱私

調解會議和相關的調解溝通是不公開的程序。當事人及其代表可以參加調解會議。其他人員只能在獲得當事人的許可和調解員的同意之後參加。

(十)保密

依照適用的法律或當事人的協議，調解員不得洩漏調解過程中由當事人或其他參加者（證人）向調解員披露的機密資訊。

調解員對在調解期間獲得的所有資訊和就任期間收到的所有記錄、報告或其他文件都應保密。

調解員不得被強迫在任何對抗程序或司法程序中洩露此類記錄或就調解事宜作證。

除非各方當事人同意或適用的法律要求，當事人應為調解保密，並且不得在任何仲裁、司法或其他程序中依靠或援引以下內容作為證據：

- 一方當事人或其他參加者對爭議可能的和解方案所表達的觀點或提出的建議；

- 一方當事人或其他參加者在調解進行過程中所作出的承認；
- 調解員所作的提議或所表達的觀點；或
- 一方當事人表示或未表示願意接受由調解員提出的和解建議的事實。

(十一)速記記錄

不得對調解過程作速記記錄。

(十二)調解的終止

調解應當在如下情況終止：

- 各方當事人簽署和解協定；或
- 調解員書面或口頭宣告進一步的調解努力無助於解決當事人的爭議；或
- 由所有當事人書面或口頭宣告終止調解程序；或
- 在調解會議結束後 21 天內，調解員與任何一方或其代表未進行溝通。

(十三)責任的排除

ICDR 或任何調解員均不成為與調解有關的司法程序的必要當事人。

ICDR 或任何調解員均不就按本規則進行的任何調解程序有關的錯誤、作為或不作為而向任何當事人承擔責任。

(十四) 規則的解釋和適用

調解員應就關於調解員的職責和責任對本規則進行解釋和適用。所有其他規則應由 ICDR 來解釋和適用。

(十五)費用預付金

除非調解員另有規定，ICDR 將要求當事人在調解會議前預繳費用，該費用金額為諮詢調解員後，認為足以支付調解的成本和費用的必要金額。當調解結束時，ICDR 應提供所收費用預付金的賬目、並退還當事人任何尚未使用的餘額。

(十六)費用

所有調解費用，包括必要的差旅和其他調解員開支和收費，應當由各當事人平均負擔，除非他們之間另有協議。任何一方的參加人費用均應由要求該參加人出席的一方當事人支付。

(十七)調解費

調解的啟動不收取受理費，要求 ICDR 邀請當事人調解亦不收取費用。調解費基於調解員在 ICDR 個人簡介上公佈的調解小時費率收取。該費率包括了調解

員報酬和 ICDR 的服務費。一次調解會議最少收取4 小時的費用。在第 16 條中所提到的費用也可適用。如果當事人提出調解後但在調解會議前撤回、取消調解，或達成和解，調解費用為 250 美元外加任何已發生的調解員時間和收費。所有費用由當事人均攤，除非當事人另有協議。

(相關收費標準省略)

附錄三 國際仲裁規則

若當事人書面同意按照《國際仲裁規則》（以下稱本規則）仲裁解決爭議，或者約定由國際爭議解決中心（ICDR）或美國仲裁協會（AAA）進行國際爭議的仲裁，但未指定特定規則，則仲裁程序應按照仲裁開始之日有效的本規則進行，並遵從當事人以書面做出的任何修改。

仲裁程序應受本規則管轄，但是本規則的任何規定與仲裁程序所適用的任何法律條款相抵觸、且當事人不得規避該法律條款時，則以該法律條款為準。

本規則明確規定了仲裁管理人（美國仲裁協會的分支機構-國際爭議解決中心）的職責。仲裁管理人可以通過其設在紐約的解決中心，或通過與其訂有合作協定的仲裁機構的設施來提供服務。

（一）開始仲裁程序的仲裁通知與請求書

1. 申請仲裁的當事人（“申請人”）應將書面的仲裁通知發送給仲裁管理人，同時發送給其申請所針對的當事人（“被申請人”）。
2. 仲裁程序應視為於仲裁管理人收到仲裁通知之日開始。
3. 仲裁通知應包括一份請求書，載明下述內容：
 - 將爭議提出仲裁的要求；
 - 各方當事人的名稱、地址和電話號碼；
 - 說明所援引的仲裁條款或仲裁協議；
 - 說明引起爭議或與爭議有關的契約；
 - 請求的說明和支持請求的事實陳述；
 - 要求的救濟或補救辦法及索賠的金額；
 - 可以提議仲裁員指定方式、仲裁員人數、仲裁地點和仲裁語言。
4. 仲裁管理人收到仲裁通知後，應立即就該仲裁事宜與各方當事人聯繫，並應確認仲裁程序的開始。

（二）答辯和反請求

1. 被申請人應于仲裁程序開始後 30 天內，向申請人和任何其他當事人以及仲裁管理人提出書面答辯，對仲裁通知中提出的問題給予回應。
2. 被申請人可以在提出答辯的同時，就仲裁協議範圍內的任何索賠提出反請求或抵銷要求；對此，申請人應于 30 天內向被申請人和其他當事人以及仲裁管理人提出書面答辯。
3. 被申請人應于仲裁開始後 30 天內，對申請人可能已經提出的關於仲裁員人數、仲裁地點或仲裁語言的任何提議，向仲裁管理人、申請人和其他當事人作出答復，但當事人對這些事項事先有約定的除外。

4. 仲裁庭或仲裁管理人 (如果仲裁庭尚未組成), 如認為延長本條規定的任何時限是正當的, 可予以延長。

(三)變更請求

在仲裁程序中, 任何一方當事人均可變更或補充其請求、反請求或答辯, 除非因該當事人遲延進行上述變更或補充、損害其他當事人的權利、或存在任何其他情況, 仲裁庭認為允許這種變更或補充是不適當的。對其請求或反請求的變更或補充超出仲裁協議範圍的, 當事人不得進行變更或補充。

(四)仲裁員人數

如當事人對於仲裁員的人數沒有約定, 則應指定一位獨任仲裁員, 除非因案件規模、案情複雜或案件有其他情形, 仲裁管理人認為由三位仲裁員組成仲裁庭是適當的。

(五)仲裁員的指定

1. 當事人可共同約定指定仲裁員的程序, 並應將約定的程序通知仲裁管理人。
2. 當事人可在有或沒有仲裁管理人的協助下, 共同指定仲裁員。仲裁員一經選定, 當事人應通知仲裁管理人, 以便將該指定連同本規則通知仲裁員。
3. 如果仲裁程序開始後 45 天內, 各方當事人未就指定仲裁員的程序達成協定, 或者未就仲裁員的指定達成協定, 仲裁管理人應基於任何一方當事人提出的書面要求, 指定仲裁員並指定首席仲裁員。如果各方當事人已就指定仲裁員的程序達成協定, 但所有仲裁員的指定未在該程序規定的期限內完成, 仲裁管理人應在任何一方當事人提出書面要求後, 履行該程序規定的但尚未履行的全部職責。
4. 在作出上述指定時, 仲裁管理人應在同各方當事人協商後, 盡力選出合適的仲裁員。仲裁管理人可以應一方當事人要求或主動指定非任何一方當事人國家的國民擔任仲裁員。
5. 除非當事人在仲裁程序開始後 45 天內另有約定, 仲裁通知列明兩個或兩個以上申請人或者有兩個或兩個以上被申請人時, 仲裁管理人應指定所有的仲裁員。

(六)仲裁員的公正和獨立性

1. 根據本規則進行仲裁的仲裁員應是公正的和獨立的。待任的仲裁員在接受指定之前, 應向仲裁管理人披露可能對其公正性和獨立性產生具有正當理由的懷疑的任何情形。如果在仲裁程序的任何階段, 出現可能引起這種懷疑的新情況, 仲裁員應立即向各方當事人和仲裁管理人披露這種情況。一

且仲裁管理人從仲裁員或一方當事人得知這種情況，應立即通知其他當事人和仲裁庭。

2. 任何一方當事人或代其行事的任何人均不得就有關案件與任何仲裁員或當事人指定擔任仲裁員的任何候選人進行單方聯繫，但下列情形除外：將爭端的一般性質和預計的程序告知該候選人，與其商討候選人的資格、接受指定的可能性、或針對各方當事人的獨立性，或者當各方當事人或當事人指定的仲裁員有權參與選定第三名仲裁員時，與其商討作為第三名仲裁員候選人的適合性。任何當事人或代其行事的任何人不得就案件與首席仲裁員候選人單方聯繫。

(七) 仲裁員迴避

1. 如出現對仲裁員的公正性或獨立性有正當理由的懷疑的情況，一方當事人可要求該仲裁員迴避。要求某一名仲裁員迴避的一方當事人應在收到指定該仲裁員的通知後 15 天內、或在其得知出現要求迴避的情況後 15 天內，向仲裁管理人提出要求迴避的通知。
2. 要求迴避應書面說明要求迴避的理由。
3. 一經收到要求迴避的通知，仲裁管理人即應將迴避要求通知其他各方當事人。一方當事人要求仲裁員迴避時，另一方或其他各方當事人可同意接受該迴避要求，如果同意，該仲裁員應當迴避。被要求迴避的仲裁員也可在當事人未達成協定的情況下自行迴避。在上述兩種情況下的迴避均不意味承認要求迴避的理由的有效性。
4. 如果另一方當事人或其他各方當事人不同意迴避要求、或被要求迴避的仲裁員不迴避，仲裁管理人應有權對迴避要求作出決定。

(八) 仲裁員的替換

如果提出迴避要求後仲裁員迴避，或仲裁管理人認可迴避要求，或者仲裁管理人確定有足夠的理由接受仲裁員辭職，或者仲裁員死亡，則應按照本規則第六條的規定指定替代仲裁員，除非當事人另有約定。

如果三人組成的仲裁庭中一位仲裁員由於除本規則第十條所述之外的原因，未能參加仲裁，儘管在第三位仲裁員不參加的情況下，其他兩位仲裁員仍有權完全自行決定是否繼續進行仲裁，並作出任何決定、裁定和裁決。在一位元仲裁員不參加的情況下決定是否繼續進行仲裁或作出任何決定、裁定或裁決時，其他兩位仲裁員應考慮仲裁進行的階段、第三位仲裁員說明的不參加仲裁的原因（如有的話）、以及他們認為根據案件情況的其他適當相關事項。如果其他兩位仲裁員決定沒有第三位仲裁員參加就不繼續進行仲裁，仲裁管理人應在取得令其信服的證據後宣佈該仲裁員席位空缺，並應根據本規則第六條的規定指定一位替代仲裁員，

除非當事人另有約定。

如果根據本規則第十條或第十一條指定了替代仲裁員，仲裁庭應有權自行決定以前的審理是否應全部或部分重新進行。

(九) 仲裁代理

任何一方當事人均可以在仲裁程序中由他人代理。代理人的姓名、地址和電話號碼應書面通知其他各方當事人和仲裁管理人。一旦仲裁庭組成，各方當事人或其代理人即可直接與仲裁庭書面聯繫。

(十) 仲裁地點

1. 如果當事人對仲裁地點意見不一致，仲裁管理人可以初步確定仲裁地點，但仲裁庭有權在其組成後 60 天內最後確定。所有這些決定均應考慮各方當事人的意見和仲裁的具體情況。
2. 仲裁庭可以在其認為適當的任何地點舉行會議、詢問證人、檢驗財產或查閱文件。各方當事人應得到足夠的提前書面通知，使其能夠在任何上述程序中到場。

(十一) 語言

如果當事人未另行約定，仲裁程序的語言應為含有仲裁協定的檔所使用的語言，但仲裁庭有權根據當事人的意見和案件的情況另行作出決定。仲裁庭可要求就提出的其他語言檔附具仲裁程序語言的譯本。

(十二) 對管轄權的抗辯

1. 仲裁庭有權就其管轄權，包括對仲裁協議的存在、範圍或效力提出的任何異議，作出裁定。
2. 仲裁庭有權決定包含仲裁條款的契約的存在或效力。仲裁條款應視為獨立于契約其他條款的協議。仲裁庭判定契約無效的決定本身不足以構成仲裁條款無效的理由。
3. 一方當事人對仲裁庭的管轄權提出異議或對請求或反請求的可仲裁性提出異議，必須在不遲於按照本規則第三條規定就引起異議的請求或反請求提出答辯時提出。仲裁庭可對該異議作為初步事項作出決定、或者作為最終裁決的一部分作出裁定。

(十三) 仲裁的進行

1. 在本規則規定下，仲裁庭可以按照其認為適當的任何方式進行仲裁，但應平等對待當事人，而且每一方當事人應有權被聽取意見、並有公平的機會

進行陳述。

2. 仲裁庭在行使其裁量權時，應本著迅速解決爭議的目的進行仲裁程序。仲裁庭可以與當事人舉行一個預備會議，組織仲裁程序、確定仲裁程序的時間表並對仲裁程序達成協定，以便加速以後的進程。
3. 仲裁庭有權決定舉證順序，將程序分階段審理，剔除重複的或無關的證言或其他證據，並指示各方當事人重點陳述那些一經決定就能解決整個案件或部分案件的問題上。
4. 一方當事人向仲裁庭提出的檔或資料應由該當事人同時發送給另一方當事人或其他各方當事人。

(十四)進一步的書面陳述

1. 仲裁庭可以決定各方當事人應否在仲裁請求書、反請求書和答辯書以外，提出任何書面陳述；仲裁庭應限定提出書面陳述的期限。
2. 仲裁庭限定遞交此類書面陳述的期限應不超過 45 天。但如果仲裁庭認為延長是有正當理由的，可以延長該期限。

(十五)通知

1. 除非當事人另有約定或仲裁庭另有裁定，所有通知、陳述和書面聯絡可以通過航空郵遞、航空快遞、傳真、電傳、電報或其他電子通訊的書面形式，按最後為人所知的地址發送給一方當事人或其代理人，或派人送交一方當事人或其代理人。
2. 為計算本規則規定的期限，所有期限應自收到通知、陳述或書面聯絡之日的次日起算。如果期限的最後一天在收件地點是法定假日，該期限順延至此後的第一個工作日。期限中的法定假日包括在期限內計算。

(十六)證據

1. 每一方當事人應對其援用予以支持其請求或答辯的事實，負舉證責任。
2. 仲裁庭可以要求一方當事人向仲裁庭和其他各方當事人提出對其用以支持其請求、反請求或答辯的檔和其他證據的摘要。
3. 仲裁庭在仲裁程序過程中，可隨時要求當事人提出仲裁庭認為必要的或適當的其他文件、證物或證據。

(十七)開庭審理

- 1 仲裁庭至少應在首次開庭審理前 30 天將開庭日期、時間和地點通知各方當事人。仲裁庭對以後的開庭審理應給予合理的提前通知。
2. 每一方當事人至少應在開庭前 15 天將其擬出庭的證人的姓名和地址、證人作證的主題和證人作證所使用的語言，通知仲裁庭和其他各方當事人。

3. 仲裁管理人應依仲裁庭的要求或各方當事人的共同協議，為口頭證詞安排翻譯或者為開庭審理安排記錄。
4. 開庭審理是不公開進行的，除非當事人另有協議或者法律另有規定。仲裁庭可以在證人作證時要求任何其他證人退庭。仲裁庭可以決定詢問證人的方式。
5. 證人的證詞也可以通過經證人簽字的書面方式提供。
6. 當事人提出的證據的可采性、關聯性、實質性和重要性，由仲裁庭決定。仲裁庭應考慮適用的法律特權原則，如涉及律師客戶之間聯絡保密的原則。

(十八)臨時性保全措施

1. 應任何一方當事人要求，仲裁庭可採取其認為必要的任何臨時性措施，包括禁止性的救濟和財產保護或保全措施。
2. 這種臨時性措施可以採用臨時裁決的方式，仲裁庭可以要求為臨時性措施的費用提供擔保。
3. 一方當事人向司法機關提出採取臨時性措施的請求，不應認為與仲裁協議抵觸或者是對仲裁的放棄。
4. 對申請臨時性救濟措施有關的費用的承擔，仲裁庭可以在任何臨時裁決或最終裁決中作出決定。

(十九)專家

1. 仲裁庭可以指定一位或數位獨立的專家，就仲裁庭提出並通知各方當事人的特定問題向仲裁庭提供書面報告。
2. 各方當事人應向專家提供任何有關的資訊，或提供專家所要求的任何有關的文件或物品，以供檢驗。一方當事人與專家之間在要求提供的資訊或物品的關聯性上發生的任何爭議，應提出仲裁庭作出決定。
3. 收到專家的報告後，仲裁庭即應將報告影本發送給各方當事人，並給予各方當事人書面評論專家報告的機會。任何一方當事人均可查閱專家在其報告中所依據的任何文件。
4. 應任何一方當事人要求，仲裁庭應給予當事人通過開庭詢問專家的機會。在開庭審理中，當事人可以請專家證人到庭對爭論點作證。

(二十)缺席

1. 如經仲裁庭確定一方當事人無充分理由而沒有在仲裁庭規定的期限內提出答辯書，仲裁庭可以繼續仲裁程序。
2. 如經仲裁庭確定一方當事人經按照本規則適當通知但無充分理由而不到庭，仲裁庭可以繼續仲裁程序。

3. 如經仲裁庭確定一方當事人經適當要求在程序中提出證據或採取任何其他步驟、但無充足理由而沒有在仲裁庭規定的期限內行事，仲裁庭可以根據已有的證據作出裁決。

(二十一)開庭審理結束

1. 仲裁庭經詢問各方當事人是否還有進一步的證詞或證據提出、並且得到否定的回答，或者如果確信記錄完備，仲裁庭即可宣佈開庭審理結束。
2. 仲裁庭可依據其裁量權主動提出或依一方當事人請求，在作出裁決之前的任何時間再次開庭審理。

(二十二)對規則的棄權

一方當事人知道本規則的任何條款或要求未被遵循，但繼續進行仲裁程序而未及時提出書面異議的，則應視為其已放棄提出異議的權利。

(二十三)裁決、決定和裁定

1. 仲裁員超過一人時，仲裁庭的任何裁決、決定和裁定應由多數仲裁員作出。如果任何仲裁員不簽署裁決書，則應附上不簽名的原因說明。
2. 經各方當事人或仲裁庭授權，首席仲裁員可就程序問題作出決定或裁定，但仲裁庭可予以變更。

(二十四)裁決的形式和效力

1. 裁決應由仲裁庭以書面方式迅速作出，並應是終局的，對各方當事人均有約束力。各方當事人應毫不遲延地履行該等裁決。
2. 仲裁庭應說明裁決所依據的理由，除非各方當事人同意無需說明理由。
3. 裁決應包括作出裁決的日期和地點，地點應為本規則第十三條所指的地點。
4. 只有在所有各方當事人同意或法律要求時，裁決才可以公開。
5. 裁決書文本應由仲裁管理人發送給各方當事人。
6. 如果裁決作出國家的仲裁法律要求將裁決呈報入檔或登記，仲裁庭應按該要求辦理。
7. 仲裁庭除了作出終局裁決之外，還可以作出臨時的、中間的或部分的命令和裁決。
8. 除非當事人另有約定，仲裁管理人可以出版或以其他方式向公眾提供某些經過編輯以隱去當事人姓名以及其他可用於識別身份的細節的裁決、決定和裁定，或者那些在執行過程中或通過其他方式已經公諸於眾的裁決、決定和裁定。

(二十五)適用法律和救濟

1. 仲裁庭應適用當事人指定的爭議適用的實體法或法律規則。如當事人無此約定，仲裁庭應適用其認為適當的法律或法律規則。
2. 在涉及到適用契約的仲裁中，仲裁庭應根據契約條款作出決定，並應考慮對契約適用的貿易慣例。
3. 除非各方當事人明確授權，仲裁庭不得作為友好調停人或以公平合理原則作出裁定。
4. 給付金錢的裁決應使用契約規定的貨幣，除非仲裁庭認為其他的貨幣更為適當；仲裁庭在考慮契約和適用法律的情況下，可以裁決支付其認為適當的裁決前和裁決後的利息，不論是單利還是複利。
5. 除非當事人另有約定，各方明確放棄要求懲罰性、懲戒性或類似的賠償的任何權利，除非法律要求以確定的方式增加補償性的賠償。
6. 本規定不適用於因仲裁中的拖延或惡意行為裁定補償一方當事人的仲裁費用中的任何裁決。

(二十六)和解或其他終止仲裁的原因

1. 如果各方當事人在作出裁決之前和解解決爭議，仲裁庭應終止仲裁；如果各方當事人提出請求，仲裁庭可以裁決的形式記錄該約定的和解條件。仲裁庭無須對此類裁決說明理由。
2. 如果由於任何其他原因致使仲裁程序不需要或不可能繼續進行，仲裁庭應將其終止仲裁程序的意向通知各方當事人。其後，仲裁庭應裁令終止仲裁，除非一方當事人提出正當的反對理由。

(二十七)裁決的解釋或更正

1. 任何一方當事人在收到裁決書後 30 天內，經通知其他各方當事人，可以請求仲裁庭對裁決作出解釋或更正任何書寫、打字或計算上的錯誤，或者要求對已經提出但漏裁的請求作出補充裁決。
2. 如果仲裁庭在考慮各方當事人的意見後認為該請求是正當的，仲裁庭應於收到請求後 30 天內滿足該請求。

(二十八)費用

仲裁庭應在其裁決中確定仲裁的費用。如果仲裁庭在考慮案件的情況後認為當事人之間費用的承擔是合理的，則仲裁庭可以在各方當事人之間確定費用的承擔。費用可以包括：

1. 仲裁員的費用和開支；
2. 仲裁庭要求的協助（包括其專家）的費用；

3. 仲裁管理人的費用及開支；
4. 勝訴方的合理的律師費用；
5. 根據本規則第二十一條申請臨時或緊急救濟措施而產生的任何費用。

(二十九) 仲裁員的報酬

仲裁員的報酬應依據他們的工作量，同時考慮其報酬費率及案件金額的大小和複雜程度而定。仲裁管理人應在考慮上述因素的基礎上，在仲裁開始後根據實際情況儘快與各方當事人及每一位仲裁員就每天或每小時的費率作出適當安排。如果各方當事人未能就報酬條件達成協議，仲裁管理人應確定一個適當的費率並書面通知各方當事人。

(三十) 費用預付金

1. 一方當事人提出仲裁請求時，仲裁管理人可以要求該申請方交付適當金額作為本規則第三十一條所述費用的預付金。
2. 仲裁庭可以在仲裁程序過程中要求各方當事人交付補充預付金。
3. 如果在收到付款要求後 30 天內所要求的預付金沒有足額支付，
4. 仲裁管理人應通知各方當事人，以便一方或其他方當事人可支付所要求的款項。如果該款項未予支付，仲裁庭可裁令中止或終止仲裁程序。
5. 作出裁決後，仲裁管理人應向各方當事人提供所收預付金的帳目並退還任何尚未使用的餘額。

(三十一) 保密

仲裁員或仲裁管理人都不得洩漏在程序中由當事人或證人披露的保密信息。除第 27 條規定外，除非當事人另有約定，或按照適用法律的要求，仲裁庭成員和仲裁管理人應當對與仲裁或裁決有關的所有事項保密。

(三十二) 免除責任

仲裁庭成員和仲裁管理人不應就與按照本規則進行的任何仲裁有關的任何作為或不作為對任何一方當事人承擔責任，但他們可能對有意或故意的不當行為的結果承擔責任。

(三十三) 規則的解釋

仲裁庭應解釋和適用本規則中與其權力和職責有關的條款。所有其他條款應由仲裁管理人解釋和適用。

(三十四) 緊急保護措施

1. 除非當事人另有約定，本第三十七條之規定應適用於所有基於2006年5月1日或之後達成的仲裁條款或協定而提起的仲裁案。
2. 在仲裁庭組成之前需要申請緊急保護措施的一方當事人，應書面通知仲裁管理人及其他各方其所申請的保護措施的性質及需要緊急採取的理由。申請書中還應說明申請方有權獲得相應緊急保護的理由。申請通知可以通過電子郵件、傳真或其他可靠的方式提出，但必須包含一份聲明確認其他各方已被通知、或已採取合理努力通知其他各方的解釋。
3. 在收到第2段所述的通知後1個工作日內，仲裁管理人應從專門的緊急措施應急仲裁員名冊中指定一名應急仲裁員。該應急仲裁員在接受指定前，應向仲裁管理人披露任何可能對仲裁員的公正性或獨立性引起合理懷疑的情形。任何對選定該應急仲裁員的異議，必須在收到仲裁管理人通知指定該應急仲裁員及披露事項後1個工作日內提出。
4. 應急仲裁員應儘快，但在任何情形下不遲於接受指定後2個工作日內，提出審理緊急措施申請的時間表。該時間表應給予各方當事人合理的陳述機會，但可以通過電話會議或書面檔提出作為正式庭審的變通方式進行審理。應急仲裁員應擁有第十五條規定的仲裁庭的權力，包括有權就其管轄權作出決定，應有權解決任何因本第三十七條的適用的任何爭議。
5. 應急仲裁員應有權裁定採取其認為必要的臨時性或保護性措施，包括禁令和財產保護或保全措施。可以通過臨時裁決或決定的形式作出。無論何種形式，應急仲裁員應附具理由。應急仲裁員可以根據適當理由修改或取消其作出的臨時裁決或決定。
6. 仲裁庭組成後應急仲裁員將不再行使權力。仲裁庭一經組成，仲裁庭可重新考慮、修改或取消由應急仲裁員作出的關於緊急措施的臨時裁決或決定。應急仲裁員不得成為仲裁庭的成員，除非當事人另有約定。
7. 任何就緊急措施作出的臨時裁決或決定，可以要求申請該救濟的當事人提供適當擔保為條件。
8. 由一方當事人向司法機關提出的臨時措施申請不應被認為與本第三十七條或仲裁協議有任何抵觸，也不得被認為是對仲裁權利的放棄。如果司法機關要求仲裁管理人指定一名特別專員考慮並對臨時措施的申請作出報告，仲裁管理人應按本條第2款之規定進行，其中所有提及應急仲裁員之處應視為特別專員，當然特別專員應出具一份報告、而非臨時裁決。
9. 因提出緊急保護措施而產生的費用的承擔，應由應急仲裁員或特別專員初步裁定，但仲裁庭有權對有關費用的承擔作出最終決定。

(相關收費標準省略)

附錄四 會議紀錄

(一) 第一次工作會議

- 1、時間：99年5月03日(星期一)下午15時30分
- 2、地點：台灣科技大學
- 3、主席：陳汝吟老師
- 4、出席人員：
杜怡靜老師、林麗真老師、徐嘉蓮、劉孟杰(記錄)、吳麗琪
- 5、發言內容摘要：
各計畫參與人員於會議中安排工作進度表，並討論各自於計畫中分工部份。
- 6、會商結論：工作進度表(詳參閱下表)
- 7、散會：下午17時30分

工作進度表

日期	工作內容
99年5月	(1) 蒐集並彙整先進國家消保政策之發展現況資料 步驟1：蒐集國際消保政策發展現況資料； 步驟2：蒐集並瞭解先進國家消保政策； 步驟3：深入瞭解並比較兩岸消保政策背景；
99年6月	(2) 系統地彙整國內外消保法令結構與組織體系資料 步驟4：蒐集並比較分析消保法令資料； 步驟5：蒐集並比較分析消保組織體系資料； 步驟6：檢視台灣現行法令與組織體系；
99年6月底	期中報告
99年7月	(3) 跨境消費爭議規範資料之彙整與分析 步驟7：蒐集並確實瞭解國內外跨境消費爭議案例與類型； 步驟8：瞭解國內外跨境消費爭議處理之程序；
99年8月	步驟9：瞭解國內外跨境消費爭議處理模式之發展； 步驟10：彙整國際與兩岸消保工作實踐情形；
99年9月	步驟11：提出台灣未來消保體制與法令關於跨境消費爭議處理之可行方案；
99年10月	步驟12：撰寫研究結案報告
99年10月底	期末報告初稿
99年11月	訂正與印刷研究成果報告

	<ol style="list-style-type: none">1、 提出完整研究報告修正本 60 本及電子檔 3 份(含 Word 及 PDF 格式)2、 5 至 10 頁左右淺顯易懂的研究摘要 1 份3、 本研究執行各項調查獲得之原始、編碼等相關資料4、 及前開資料之光碟片 1 式 3 份
--	--

(二) 第二次工作會議

1、時間：99年5月24日(星期一)下午14時30分

2、地點：消費者保護委員會

3、主席：陳汝吟老師

4、出席人員：

杜怡靜老師、林麗真老師、徐嘉蓮、劉孟杰、吳麗琪
消費者保護委員會吳正中組長、陳加昇科長。

5、會商結論：

(1) 確認期中報告將於七月底前完成。

(2) 計畫可特別著重各國較新的政策、法令與組織資料研究，尤其是其他國家已有，台灣尚欠缺的部份，以作為我國未來消費者法令修改與機構組織改造走向的參考。

(3) 計畫可以就定型化契約應記載事項及不得記載事項來思考政府管制之目的與界線，目前是管太多還是管太少?!

(4) 期中報告可先就外國的消保組織體系、法令體系做彙整與分析，提出建議，俾利之後與我國法比較後，消保體制之再建構。

(5) 計畫未來在討論各國規範界線時，可考慮該國之業者自律組織的功能。

(6) 針對較難蒐集之中國大陸消費者保護資料實情，主持人於赴北京出差時可多做瞭解。

(7) 預定6月11日(星期五)上午10時00分舉行第三次工作會議。

(8) 預定第三次工作會議前，各分工應完成之進度。

6、散會：下午16時30分

(三) 第三次工作會議

1、時間：99年6月11日(星期五)上午10時00分

2、地點：台灣大學

3、主席：陳汝吟老師

4、出席人員：

杜怡靜老師、林麗真老師、徐嘉蓮、劉孟杰、吳麗琪

5、會商結論：

(1) 確認美國、歐盟、日本、中國大陸及台灣文獻，在彙整與分析工作上，以一致性架構-四個面向，分別完成。

(2) 各國法令可附上網址，以供研究團隊成員做跨國之交叉比較研究。

(3) 各國彙整及分析之資料，應特別留意將”初步研究發現”、”初步建議事項”與”參考書目”列出。

(4) 分工負責之資料，請在會議後修改調整，於6月20日(星期日)寄送給研究成員，由主持人及助理彙整。

6、散會：下午12時30分

(四) 第四次工作會議

1、時間：99年6月29日(星期二)下午17時00分

2、地點：消費者保護委員會

3、主席：陳汝吟老師

4、出席人員：

杜怡靜老師、林麗真老師、徐嘉蓮、劉孟杰

5、發言內容摘要：

(1) 期中報告外文資料之中譯。

(2) 期中報告錯字訂正。

(3) 分工負責之資料，請在會議後修改調整，於7月5日(星期一)寄送給研究成員，由主持人彙整予委託機關。

(4) 老師們於暑假期間出國之定期連繫方式。

6、散會：下午18時00分

(五) 第五次工作會議

1、時間：99年8月11日(星期三)下午15時00分

2、地點：消費者保護委員會

3、主席：消費者保護委員會吳正中組長

4、出席人員：

陳加昇科長、陳汝吟老師。

5、發言內容摘要：

(1) 期中審查後資料之修正與後續研究。

(2) 消費者保護委員會赴日考察研究之重要議題彙整。

6、散會：下午16時00分

(六) 第六次工作會議

1、時間：99年9月17日(星期五)下午16時30分

2、地點：台灣大學

3、主席：陳汝吟老師

4、出席人員：

杜怡靜老師、林麗真老師、徐嘉蓮、劉孟杰、吳麗琪

5、發言內容摘要：

陳汝吟老師發言內容：

- 本次期末報告重點希望能多以圖表方式表現。
- 對於消費爭議解決機制希望兩位老師能多蒐集各該負責國家之相關案例。
- 針對相關案例，探討該國適用體例如何運作。
- 關於跨境消費爭議解決機制，暫且以ADR之方向研究。

林麗真老師發言內容：

- 歐盟方面目前相關案例之蒐集管道仍需再搜尋。
- 但就合作監督管制部分，目前已有相關資料。日後研究方向會以這區塊開始著手研究。
- 消費爭議解決機制部分，會嘗試蒐集是否歐盟有以ADR方式解決之案例。
- 歐盟市場內部糾紛解決系統用案例作解釋。

杜怡靜老師發言內容

- 日本消費者解決爭議案件具體而言較少，但日後會嘗試蒐集具體消費爭議案件做出分析比較。
- 希望能以我國之體例與日本消費機構體制做出比較。

6、決議事項：

- (1) 各國消費爭議處理機制比較與案例選擇。
- (2) 預定第七次工作會議前，各分工應完成之進度。
- (3) 預定下次於10月8日舉行工作會議。

7、散會：下午18時00分

(七) 第七次工作會議

1、時間：99年10月12日(星期二)下午17時30分

2、地點：台灣大學

3、主席：陳汝吟老師

4、出席人員：

杜怡靜老師、林麗真老師、徐嘉蓮、劉孟杰、吳麗琪

5、發言內容摘要：

杜老師就日本目前進度報告

- 訴訟ADR是一重點，圖形跟資料蒐集當中。
- 日本跨境問題比較沒有辦法找到，日本關於跨境問題很少，加上皆由國際私法外交解決，故在案例蒐集上比較有問題。

林老師就歐盟目前進度報告

- 歐盟方面有找到滿意度監督表，消費市場計分表，還有一些文字上之分析。
- 合作監督管制部分，食品預先警告原則這屬於食品類，而非食品類則是快速警報系統，此為歐盟國與國之間的措施。
- 圖表部分，快速警報系統有2003至2009之統計資料。
- 消費爭議部分，院外訴訟方式可分為金融由Fin-Net直接與主管聯繫，一般管道以及歐盟市場法律適用錯誤。
- 歐盟市場內部糾紛解決系統用案例作解釋。
- 遇到之問題為文件上翻譯及整理需較多時間。

陳老師就目前進度報告

- 中國大陸參訪資料之分享與討論。
- 關於ADR調解案件能附上統計資料較為清楚。
- 內容盡量表格化，事前事後要清晰。
- 架構出來之後要將內容補足，例如ADR部分是重點，關於機構解，仲裁，還有預警監督制度，向台灣的食品藥品，那其他國家的消費資訊平台程序之介紹可以多加著墨。
- 主管機關問題要詳細，例如歐盟是執委會，這樣才可清楚知道主管為誰。
- 可以參考各國法院網站有無重要案例可供參考
- 可去探討ADR關於機構間的協議之有無。
- 中央以及地方之分工需進一步做討論分析及比較。

6、決議事項：

(1) 各國消費爭議處理機制之資料呈現方式。

(2) 預定分工進度及下次會議時間。

7、散會：下午 19 時 00 分

(八) 第八次工作會議

1、時間：99年10月25日(星期一)下午16時00分

2、地點：消費者保護委員會

3、主席：消費者保護委員會吳正中組長

4、出席人員：

陳加昇科長、陳汝吟老師、杜怡靜老師、林麗真老師、徐嘉蓮、劉孟杰。

5、發言內容摘要：

(1) 主持人簡報計畫期末資料。

(2) 組長分享赴日考察觀察及經驗，並提示研究重點。

(3) 共同主持人提出日本與歐盟制度相關疑問並討論之。

6、散會：下午17時30分