

# 消費者政策在兼顧消費者、企業經營者及社會整體的福祉

行政院消費者保護處\*

我國學者曾提到，自由民主的政治，不能光看民意調查的結果而放棄自己綜合判斷的責任；「導引民眾改變意見」與「順應民眾意見」還是要維持一定的平衡<sup>1</sup>；這句話亦可適用於行政機關的政策規劃上。此外，從消費者保護運動發展趨勢來看，也不再僅強調維護消費者的權利，也要求消費者盡應有的義務，並保護正當企業的合法利益。

1962年3月15日，美國總統甘乃迪向國會提出消費者權利咨文中，明白揭示消費者四大基本權利：求安全的權利（the right to safety）、明瞭事實真相的權利（the right to be informed）、選擇的權利（the right to choose）及意見受尊重的權利（the right to be heard）；並強調政府應推動更多的立法與行政措施，以善盡保護消費者四大權利之職責。1983年，國際消費者組織聯盟（IOCU）<sup>2</sup>更將此四大權利擴充為八大權利及五大義務，並成為世界各國研訂消費者保護法令之內容、行政規制、措施等之參據。「八大權利」包括：基本需求、講求安全、正確資訊、決定選擇、表達意見、請求賠償、消費教育及健康環境；「五大義務」則包括：認知、行動、關懷、環保及團結。就我國消費者保護執法實務上，除了依法爭取消費者應有的安全及公平交易權利外，同時也會提醒消費者多充實消費資訊、消費時進行風險評估，以採取合理的消費行為，並善盡消費者的義務<sup>3</sup>。

\* 本文作者為該處廖世机參議，國立政治大學公共行政系博士。

<sup>1</sup> 請參閱 <http://homepage.ntu.edu.tw/~jiang/PDF/F1.pdf>。

<sup>2</sup> 國際消費者組織聯盟（IOCU）已於 1995 年 1 月 23 日更名為 Consumers International（簡稱 CI）。

<sup>3</sup> 如行政院消保會於民國 93 年 7 月 1 日發起的「消費新生活運動」，並將消費者八大權利及五大義務內容編入「三不七要守則」中，透過每年舉辦多樣化的宣導活動，呼籲消費者遵循。

依據我國消費者保護法第1條的立法宗旨：「維護消費者權益、促進消費生活安全、提升消費生活水準」，故在方向上，我國消費者政策本非完全偏向「需求面（消費者端）」為考量而不顧及「供給面（企業端）」的政策。誠如另一學者所言「沒有一個具成熟競爭法規與執法經驗的國家，會採最純粹的『消費者剩餘』<sup>4</sup>標準」<sup>5</sup>，在執法實務及消費爭議的處理上，消費者政策是在平衡買賣雙方地位及維護雙方合法權利，未存有干涉企業經營或市場競爭的意圖；並以創造消費者及企業經營者雙贏與提升國家整體利益為最高的政策方向。

以美國為例，在1970年代以前，由於消費者保護運動過於激進，「造成業者與消費者間的不信任，影響美國整個經濟社會的健全發展，美國為重新改造業者與消費者間之惡劣關係，主張以漸進的作法，所謂『消費者、業者及政府三者共贏』的觀念，即成為現代消費者運動之新理念」<sup>6</sup>。

基於前開消費者保護思維的轉變，國外消保行政機關在推動消費者政策上，有的不再強調「保護」兩字。首先，可以從各國消費者保護機關的名稱看出來一些端倪，如美洲地區的機關基本上仍冠有消費者保護（consumer protection）的字樣，如美國消費者保護局（Bureau of Consumer Protection）；歐洲、澳洲地區的機關則多未冠有「保護（protection）」字樣，如澳洲為競爭暨消費者委員會（Australian Competition & Consumer Commission）。亞洲地區則不一，日本及南韓均未冠有「保護」字樣，如日本消費者事務廳（National Consumer Affairs Center of Japan）<sup>7</sup>；泰國及我國均冠有「保護」字樣，如泰國消費者保護委員會（Office

<sup>4</sup> 消費者剩餘（Consumer's Surplus），是英國古典學派經濟學家馬歇爾（A. Marshall）所提出的觀念。它的意義是指消費者在購買一項商品時，他所願意出的總價款，與他實際所支付的總價款之間的差額，如果以貨幣來表示，即稱之為消費者剩餘。這個觀念目的在說明完全競爭市場比獨占市場，可以為消費者創造出更大的經濟福利。請參閱 <http://www.moneydj.com/kmdj/Wiki/wikiviewer.aspx?keyid=2811a530-a07d-4a5b-b310-d78bf164d0ad>。

<sup>5</sup> 請參閱陳志民著「消費者福利、消費者保護、及競爭政策」，刊載於第16屆競政策與公平交易法學術研討會論文集，2009年11月版，pp.227-260。

<sup>6</sup> 請參閱郭秋梅著「當前我國消費者教育之實踐與展望」，刊載於「消費者保護研究」第5輯，pp.97-122。

<sup>7</sup> 請參閱 <http://www.cpc.ey.gov.tw/cp.aspx?n=1F7726156BC53908>。另日本於2004年將於1968年制定之「消費者保護基本法」修正為「消費者基本法」，請參閱楊美鈴等著「93年度日本消費者行政機制及相關團體訪察報告」，p.5。

of Consumer Protection Board)<sup>8</sup>；中國大陸<sup>9</sup>及新加坡<sup>10</sup>均係由工商部門主管消費者保護法規<sup>11</sup>，業務則由民間消費者團體來協助推動，如中國消費者協會、新加坡消費者協會<sup>12</sup>。

其次，機關名稱未冠有「保護」字樣者，其消費者政策亦未強調「保護」，除了基本的消費安全及權益之維護外，兼採賦權消費者、支援消費者自立的措施。近年來，國際消費者政策方向舉例如下：

一、**美國消費者保護局**：美國消費者保護政策的目標是賦予貿易商與消費者交易時需秉持公平交易的責任，以保護消費者免於欺詐、欺騙和不公平的商業做法<sup>13</sup>。其主要手段為：執行聯邦保護消費者法令，以強化消費者信心；藉由充實消費資訊賦權消費者，以協助消費者行使權利及避免詐欺事件；從消費者的申訴或資訊索取中，聽取消費者意見<sup>14</sup>。而其消費者及企業經營者的教育任務，係提供消費者在作消費決定時，以及提供企業經營者服從法律所需要的工具<sup>15</sup>。

二、**歐盟**：依據2012年出版之「歐洲消費者議程--提升信心與成長（A European Consumer Agenda - Boosting confidence and growth）」，邁向2020年的4個關鍵目標及達成步驟如下：

（一）改善消費安全：

- 1、改善產品和服務安全的管理架構，及強化市場監測機制；
- 2、加強食品供應鏈的安全。

<sup>8</sup> 請參閱 <http://aseanconsumer.org/misc/downloads/usftc-s1-mp.pdf>。

<sup>9</sup> 請參閱姜志俊著「中國大陸消費者保護法制之現況與展望」，<http://www.cpc.ey.gov.tw/Upload/RelFile/1653/85380/28474907-aecd-42cb-9a32-92e5908eecd8.doc>。

<sup>10</sup> 請參閱新加坡貿工部網站 <http://www.mti.gov.sg/AboutMTI/Pages/Organisational%20Structure.aspx>。

<sup>11</sup> 如新加坡為消費者保護（公平交易）法【Consumer Protection(fair trade)Act】，請參閱 [http://www.mti.gov.sg/legislation/Pages/Consumer%20Protection%20\(Fair%20Trading\)%20Act.aspx](http://www.mti.gov.sg/legislation/Pages/Consumer%20Protection%20(Fair%20Trading)%20Act.aspx)。

<sup>12</sup> 請參閱新加坡消費者協會網站 <http://www.case.org.sg/>；林芳忠、廖世机著「香港、新加坡消費者保護業務介紹」，刊載於「消費者保護研究」第8輯，pp.145-154。

<sup>13</sup> 請參閱美國消費者政策(USA Consumer Policy: a duty to trade fairly)，p.1。

<sup>14</sup> 請參閱 <http://ftc.gov/bcp/index.shtml>。

<sup>15</sup> 請參閱 <http://ftc.gov/bcp/bcpocbe.shtml>。

（二）加強知識：

- 1、改進資訊和提高消費者和貿易商對消費者權利的認知；
- 2、建立消費者更有效地參與市場的知識和能力。

（三）改善執行情況，加強執法及救濟：

- 1、有效執行消費者法律，並聚焦於關鍵的部門（數位領域、能源、金融服務、產品環境宣稱等）；
- 2、提供消費者有效解決爭端的方法（包括實體及線上爭端解決機制）。

（四）調整權利和關鍵政策因應經濟和社會的變化：

- 1、調整消費者法，以因應數位時代；
- 2、推動可持續成長及支援消費者於關鍵部門（數位、金融服務、食物、能源、旅遊及交通、永續產品）的利益。

### 三、澳洲競爭暨消費者委員會：

（一）澳洲消費者政策的目標為：通過消費者賦權及保護、促進有效的競爭及促使消費者於公平交易的市場中有信心的參與，以增進消費者的福祉<sup>16</sup>。達成這個目標的6個手段如下：

- 1、確保消費者能被有效且充分的告知，以刺激有效的競爭並從中獲益；
- 2、確保商品和服務的安全且符合它們被銷售的目的；
- 3、防止不公平銷售行為；
- 4、滿足最易受傷害或處境最不利的消費者的需要；
- 5、當消費者受害發生時，提供方便和及時的救濟；
- 6、推動相稱的、基於風險（risk-based）的執行。

（二）2012年辦理全國意識啟發活動，其目標為：提升消費者對法律所賦予權利之意識、增進企業經營者對法律之順服、增強消費者購買到瑕疵商品時採取行動及維護權益的信心、從消費者調查研究中瞭解消費者受害市場失靈情形。宣導對象著重於：不同文化和

---

<sup>16</sup> 請參閱澳洲消費者政策(Consumer Policy in Australia : A companion to the OECD consumer policy toolkit)，[http://www.consumerlaw.gov.au/content/consumer\\_policy/downloads/Companion\\_to\\_OECD\\_Toolkit.pdf](http://www.consumerlaw.gov.au/content/consumer_policy/downloads/Companion_to_OECD_Toolkit.pdf)。

語言者、原住民族社區、25到34歲人口、低收入者（少於\$15,000 > \$35,000）、低教育程度人口者（已完成中學但沒有大專學歷）、獨自生活或與父母同住者、單親家庭、失業者、學生、偏鄉地區人口；並利用宣導手冊、海報、吸附磁鐵、網站、行動App程式等工具進行宣導<sup>17</sup>。

#### 四、日本：依據日本消費者基本計畫，消費者政策的基本方向如下<sup>18</sup>：

##### （一）消費者權利的尊重及支援消費者的自立

- 1、消費安全、安心的確保：包括建立消費者資訊網、迅速正確資訊的收集及發布，對所收集資訊進行原因分析及建制事故調查機關，採取確保食的安全、安心之政策等。
- 2、消費者自主、合理選擇權機會的確保：包括消費者交易適當化的政策落實（如修訂特定商交易法並落實、不當推銷規範），以及標示、規格、標準的適當與落實執行。
- 3、對消費者啟發活動的推行與消費生活教育的充實：包括推展學校等消費者教育與支援，及消費資訊的提供與啟發。
- 4、確保消費者意見反應在消費者政策上，如日本國民生活審議會應有消費者代表。
- 5、消費者被害救濟及消費申訴處理與紛爭解決的促進。

##### （二）地方公共團體、消費者團體的合作，讓消費者政策真正落實。

##### （三）對未來經濟社會發展的因應：包括推動綠色消費與環保消費行為，高度資訊化社會發展的應對方式，以及國際化發展的應對方式（國際組織間的合作、跨境消費問題）等。

依據日本將「保護」二字從「消費者保護基本法」名稱中移除的理由--「消費者政策的基礎應該是支持消費者的自立」及「加強消費者政策的執行領域」<sup>19</sup>，及參照上開國際消費者政策的內容，未冠有「保護」二字，並不表示不「保護」消費者，而是其範圍並不僅限縮於消費者的保護，更應擴展到支援消費者自立

<sup>17</sup> 請參閱 <http://www.accc.gov.au/consumers/consumer-rights-guarantees>。

<sup>18</sup> 請參閱吳正中等著「99年度日本消費者行政機關及相關團體訪察報告」，pp.10-11。

<sup>19</sup> 請參閱細川幸一著「消費者政策學」（初版2刷），2009年9月1日，pp.113-114；楊美鈴等著「93年度日本消費者行政機制及相關團體訪察報告」，p.5。

、賦權消費者，以促使消費者勇於履行其法律賦予的權利、避免消費受害及被詐騙，強化其自我保護的能力。

自民國83年7月1日行政院消費者保護委員會（下稱行政院消保會）成立開始，全國性工商團體代表即是行政院消保會委員之一，或許剛開始的運作比較強調「保護」，但隨著國內外消費者保護趨勢及執法實務的轉變，提升消費者意識，教導消費者聰明消費，以採取合理及避免受害的消費行為，以及保護正當企業的合法利益、兼顧消費者權益與整體經濟發展，已逐漸納入消費者保護行政的理念內；在各項相關政策的決定上，都會邀請產、官、學及消費者代表提供意見，加以綜合考量，期望能創造消費者、企業經營者及政府三者共贏局面。故未來我國消費者保護政策及組織修訂或調整時，或亦可考慮名稱上不須再特別強調「保護」二字。