

# 消費者保護法之行政監督

廖義男\*

- |                |            |
|----------------|------------|
| 一、前言——行政監督之必要性 | 三、行政監督之多元性 |
| 二、行政監督之內容      | 四、結語       |

## 一、前言——行政監督之必要性

消費者為其個人或家庭之日常生活購取、使用商品或接受服務而與企業經營者交易時，乃是一種私法上之經濟活動。因私法上之經濟活動所產生之法律關係，本質上，即應以民事規範定其當事人間之權利義務及責任。然在消費者保護法中，何以在釐定當事人間權利義務及責任之民事規範以外，亦須有公權力介入，尤其對企業經營行為之行政監督之公法規範呢？此乃消費者消費有關之商品或服務，常涉及消費者之健康與安全，因使用商品或接受服務致健康或安全上受害者，雖可依民事規範追究其賠償責任，但此乃事後之補救手段，且常須經過繁瑣費時之訴訟程序，始能獲得救濟。就法政策而言，此種事後補救之安排，實不若設計一套事前預防措施，由公權力介入做事前之監督，諸如訂立安全衛生之標準、調查檢驗可能危害健康或安全之商品或服務、對於確生損害者限制或禁止其製造、販賣或提供，以防範於未然，較能有效保護消費者之健康與安全。另一方面，消費者個人之生命、身體、健康與財產等雖屬其私人之權益，但在商品或服務之大量生產、販賣或提供下，如因商品或服務本身之瑕疵而造成損害時，其損害之成層面將是極多數之消費者大眾，此種消費者大眾權益之受損，即不能再以單純私益受損視之，而必須認為公共利益亦受到損害，蓋大眾多數私益之聚集可形成公益。因而既是公益可能受到危害，則須公

\* 作者為德國杜賓根大學法學博士，現任法律學系及法律學研究所教授。

權力之介入加以維護。職是之故，消費者保護之立法，除一方面在民事規範上，加重企業經營者之責任，尤其損害賠償責任及廣告責任、規範定型化契約條款之效力，以及在發生消費爭議時，方便消費者申訴及提起訴訟之規定外；他方面，在公法規範上，亦須有行政監督及其他公權力介入之安排（註一）。

消費者保護立法之任務，主要在於(1)維護消費者之健康與安全；(2)強化消費者之交易地位；(3)維護消費者獲知真實之權利；(4)教育消費者及扶助消費者保護組織；(5)妥善處理消費爭議（註二）。因而消費者保護法中之行政監督，亦以完成該五項任務為主要內容，惟保護消費者之法規，除民國八十三年一月十一日公布施行之「消費者保護法」外，事實上尚有甚多專業性法規亦有保護消費者之目的與作用，課予各該主管機關有保護消費者之任務。因此，以下本文討論之重點，即在闡明各法規間適用上之順序以及其行政監督上之分工問題。

## 二、行政監督之內容

### (一) 維護消費者之健康與安全

#### 1. 專業法規之規定

凡與消費者日常生活息息相關而有影響其健康或安全之商品或服務，就其生產、製造、銷售或提供，皆應受國家機關之監督與管理。在現行法上，對於健康尤為重要之商品，如食品、藥物、化妝品、農藥等，皆訂有專法，分別賦予有關主管機關予以監督管理，即：

- (1) 「食品衛生管理法」規定中央之行政院衛生署及地方之省（市）政府衛生處（局）及縣（市）政府管理食品之製造、調配、加工、販賣、貯存、輸入及輸出；食品之標示與廣告；以及食品業製造、調配、加工、販賣、貯存食品之場所及設施之衛生等。
- (2) 「藥事法」規定中央之行政院衛生署及地方之省（市）政府衛生處（局）及縣（市）政府管理藥商、藥物之買賣與輸入、藥物之製造及輸出、藥品之調劑，以及麻醉藥品製劑及毒劇藥品之儲售等。
- (3) 「化妝品衛生管理條列」規定中央之行政院衛生署及地方之省（市）政府

註一：參照 Simitis, Verbraucherschutz, Schlagwort oder Rechtsprinzip? 1976 S. 171ff.; von Hippel, Verbraucherschutz, 3. Aufl. 1986 S. 41 ff.

註二：參照廖義男著「企業與經濟法」，六十九年，第一二三頁以下；von Hippel, a. a. O. S.21ff. 並參照消費者保護法第三條規定有關消費者保護之政府任務。

衛生處（局）及縣（市）政府管理化妝品之輸入及販賣與製造等。

(4)「農藥管理法」規定中央之行政院農業委員會及地方之省（市）政府及縣（市）政府管理農藥之登記、製造、輸入及輸出以及販賣等。

## 2. 商品檢驗法之規定

現行法除就食品、藥物、化妝品及農藥等設有專法規範外，關於一般商品，依「商品檢驗法」之規定，在國內生產、製造或加工之農工礦商品及向國外輸出或向國內輸入之農工礦商品，經主管機關（經濟部）指定並公告品名或輸往地區者，應依該法執行檢驗（第二條）。應施檢驗之商品，非經檢驗合格領有合格證書者，不得輸出、輸入（第七條）。應施檢驗之國內市場商品，經檢驗不合格時，主管機關得命令其停止生產、製造、陳列或銷售（第十二條）。依此規定，現行商品檢驗制度，亦具有一定程度保護消費者之作用。惟仔細分析，其保護之功效仍受相當之限制，蓋：

(1)檢驗之標的以商品為限，不包括服務。

(2)實施檢驗，須依國家標準執行之，未定國家標準者，由主管機關定之（參照「商品檢驗法」第八條及第十一條）。換言之，商品檢驗，須有國家標準或主管機關訂有標準之存在為前提，而商品隨著科技進步與工商發展日新月異，國家標準或主管機關規定之標準來不及制定，因而有甚多商品，縱令有影響消費者健康或安全之危險，由於尚未有檢驗之標準，而無從實施檢驗。

(3)縱訂有檢驗依據之國家標準或主管機關所定標準，然其標準之制定，或重在商品之效用、能源節省、環保維護等品質方面，而未必全然以人體健康或安全有無影響為準，故雖有標準並已實施檢驗而合格之商品，固可認為具有一定之品質，但未必在健康或安全上即絕無問題。

綜合上述，商品檢驗制度，對於保護消費者健康或安全上，雖亦能發揮功能，但受相當多條件之限制，故除積極對凡可能傷害人體健康安全之危險性商品訂定其安全規格之標準，俾實施檢驗以發揮其保護功能外，並不因有「商品檢驗法」之存在，即可認為有關維護消費者健康與安全之法規已臻完備。從而在消費者保護之立法中，即應設一概括性之規範，賦予主管機關對於企業經營者提供有損害消費者健康或安全之虞之商品或服務有監督管理權限之規定，即有必要，尤其在國家標準或主管機關之標準因未制定而無法實施商品檢驗時，賦予主管機關有監督管理權限之概括性規範，對於維護消費者健康與安全，即

顯得不可或缺。

### 3. 消費者保護法之規定

基於以上認識，並且認為事實上也不可能及不必要，就有影響消費者健康或安全之商品或服務各別一一制定專法以為管理之依據。因此乃在消費者保護法中，設一概括性之規定，即賦予主管機關對於企業經營者提供之商品或服務，認為有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞者，即有監督管理之權限與責任，此監督管理之權限包括可進行調查或辦理檢驗，且經調查後，證實確已損害或認為確有損害之虞者，即應命企業經營者限期改善、回收、銷燬，如有必要，並得命其停止該商品之生產、製造、加工、經銷或服務之提供或採取其他必要之措施。如對消費者會發生重大損害，而情況緊急時，並應在大眾傳播媒體公告企業經營者之名稱、地址、商品、服務或為其他必要處置（第三十三條至第三十八條）。

### 4. 消費者保護法規定之作用

(1) 消費者保護法第三十三條至第三十八條規定，賦予直轄市或縣（市）政府，以及中央或省之主管機關對於有損害消費者生命、身體、健康或財產之商品或服務，有廣泛並具體之監督管理權限者，乃在補強主管機關依法行政之法源依據。申言之，影響消費者健康或安全之商品，如不屬於食品、藥物、化妝品、農藥等類而不能引用該等專業法規加以監督規範者，即可援引上開消費者保護法之規定，做為干預管理之法源依據。尤其企業經營者所提供者，並非商品而係「服務」時，更顯現該等規定之重要性。蓋現行法有關監督管理企業經營者所提供「服務」之安全性之專業法規，除交通等公用事業法規外，尚不多見，因此有賴主管機關依據消費者保護法之上開規定，加強監督。

(2) 須特別一提者，消費者保護法第三十三條至第三十八條規定，固然在補充賦予主管機關之監督管理權限，但同時也在課予主管機關有維護消費者生命、身體、健康或財產之「職務義務」。蓋相關法條之用語，如第三十三條規定直轄市或縣（市）政府認為企業經營者提供之商品或服務有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞者，「應即進行調查」；第三十六條規定直轄市或縣（市）政府對於企業經營者提供之商品或服務，經第三十三條之調查，認為確有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，「應命其限期改善、回收或銷燬」；第三十七條規定直轄市或縣（

市)政府對於企業經營者提供之商品或服務，對消費者已發生重大損害或有發生重大損害之虞，而情況危急時，除為前條之處置外；「應即在大眾傳播媒體公告企業經營者之名稱、地址商品、服務、或為其也必要之處置」；皆以「應」字規範直轄市或縣(市)政府有一定之行政作為義務。此種規範目的，乃要求直轄市或縣(市)政府應確實行使其職權及履行其職務義務，以防範企業經營者提供之商品或服務有損害消費者生命、身體、健康或財產情事之發生。換言之，保護消費者健康與安全之法益，使其生命、身體、健康與財產不受有害及不良商品或服務之危害與損害，為該等規定課予直轄市或縣(市)政府「應」執行監督管理權限及職務義務所要維護之法益，因此，如怠於執行此項職務，致使具有安全或衛生上危險之商品或服務仍流通於市面，而使消費者使用該商品或接受該服務而使其生命、身體、健康或財產受損者，即有構成國家賠償法第二條第二項後段「公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同」之要件，而應負國家賠償責任之可能(註三)。

## (二)強化消費者之交易地位

由於消費者多數係無組織之個人，而其交易相對人之企業經營者，通常係結合相當之人力與財力，具有一定組織而從事特定事業活動之經營主體，且此種企業組織體常藉契約、決議或其他合意之方式組成「卡特爾」，統一抬高價格或劃分勢力範圍，形成聯合壟斷(註四)；另外，獨占或寡占市場之企業亦常利用其控制市場之地位，追求壟斷之超額利潤或以「搭售」之方法強迫消費者一併購取非其所需之其他物品(註五)；有時並單方面訂就苛刻之交易條件(定型化契約條款)，使自己減免應負之責任或迫使消費者放棄其應有之權利(註六)。此種企業聯合或獨占壟斷，破壞公平交易之競爭秩序，以及定型化契約條款之濫

註三：參照廖義男著「國家賠償法」，八十二年七月增訂版，第五十六頁以下。

註四：關於卡特爾之概念，參照廖義男著「企業與經濟法」，前揭，第八五頁以下；何之邁著「企業聯合之研究」，載於中興法學第二十三期(七十五年十一月)，第三二九頁以下；吳秀明著「論卡特爾之法律規範」，政治大學法律研究所碩士論文，七十五年七月。

註五：關於獨占企業濫用其控制市場地位行為及其監督，參照廖義男著「防止獨占之濫用並監督企業之結合——評述「公平交易法草案」中有關獨占及企業結合之規定」，載於中國經濟學會編印之「產業政策研討會論文集」(民國七十四年)，第二九頁以下。

註六：參照 Ulmer, in Ulmer/Brandner/Hensen, AGB-Gesetz (Kommentar zum Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen), 4. Aufl. 1982, Einleitung Rdn. lff.; Wolf, in Wolf/Horn/Lindacher, AGB Gesetz, Einleitung Rdn. lff.。

用，使消費者在交易中淪為受支配之地位，不能本於傳統之私法自治及契約自由原理維護其自身權益，因而有待公權力介入，維護市場之競爭秩序及對定型化契約條款予以監督管理，以強化消費者之交易地位。

### 1. 維護公平交易秩序

- (1) 維護市場之競爭秩序及對企業之聯合與獨占壟斷以及不公平競爭行為加以監督管理，現行法係由「公平交易法」加以規範。亦即禁止獨占事業濫用市場地位之行為；對達一定規模之事業結合加以監督；對聯合行為採原則禁止而保留例外許可之立法原則；並對不公平競爭行為，包括杯葛、差別待遇之妨礙公平競爭行為、仿冒他人姓名、名稱、商標或其他顯示他人商品營業或服務表徵之行為、虛偽不實或引人錯誤之廣告、妨礙他人營業信譽之行為，不當之多層次傳銷行為、以及其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為等，明文加以禁止。又公平交易法第九條雖規定其主管機關在中央為行政院公平交易委員會；在省（市）為建設廳（局）；在縣（市）為縣（市）政府（第九條）。但對於違反公平交易法行為之糾正及處罰權限、對結合及聯合行為之許可、對多層次傳銷行為之管理等都專屬於公平交易委員會之職權（參照公平交易法第二十五條第四款、第四十一條、第十二條、第十四條、第二十三條、第四十二條）。
- (2) 公平交易法之立法宗旨，固然在維護市場之競爭機能，確保自由及公平之競爭秩序，使事業以提高效能之方法從事競爭。但其特定條文之規定，亦有直接保護消費者權益之作用。申言之，第十條禁止獨占事業不得對商品價格或服務報酬為不當之決定、維持或變更；以及第十四條前段原則禁止聯合行為之規定，如該獨占事業以及參與聯合行為之事業，其交易相對人為消費者時，該禁止規定即有直接保護消費者利益之作用，使消費者不受獨占事業之偏高價格及事業聯合壟斷價格或瓜分市場之損害。此外，第二十條禁止事業仿冒他人之姓名、名稱、商標或其他顯示他人商品、營業或服務表徵之行為，雖直接在保護被仿冒者他人之權益，但亦同時兼具有使為交易相對人之消費者不受仿冒混淆之保護作用。又第二十一條禁止事業不得為虛偽不實或引人錯誤之廣告，以及第二十四條禁止事業不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為，亦在直接保護為交易相對人之消費者不受不實廣告或欺罔促銷手段之誤導而做成錯誤之交易決定及接受不公平之交易條件。公平交易法既然有保護消費者利益之作用，因此在

其第一條亦揭示「維護消費者利益」為其立法宗旨之一，從而為其中央主管機關之公平交易委員會於執行公平交易法時，適用相關法規以保護消費者利益，乃其責無旁貸之事。

## 2. 定型化契約條款之監督

「定型化契約條款」，係企業經營者為適用於大量同一形式之交易行為，而由其單方面訂就並統一內容，做為其與顧客間權利義務關係規範準據之契約條款。由於定型化契約條款，係由當事人一方所訂定，難免契約之內容偏頗有利於訂者即企業經營者之一方，而使他方即消費者顧客正當之權益受到忽略。因此，該條款之內容，應受規範與監督，以避免消費者顧客之正當權益受到不公平之侵害。

定型化契約條款之規範與監督，現行法及實務上，有下列四種方式：

- (1) 由目的事業之主管機關監督。即須經其核准，定型化契約條款始生效力。現行法上公用事業法規，採取此種之監督方法，即對於公用事業單方面所訂定，並做為其與顧客間權利義務關係規範準據之營業章程或營業規則，規定應經主管機關之核准。例如，「民營公用事業監督條例」第七條、「自來水法」第五十八條、「電業法」第五十九條以及「煤氣事業管理規則」第二十六條、第二十七條等是（註七）。
- (2) 法院監督。即由法院於審判時，依據一般之契約法理及公平正義之觀點，對於顯失公平之契約條款，解釋為無效。例如最高法院七十三年第十一次民事庭會議即曾做如下決議：

乙種活期存款戶與金融機關之間為消費寄託關係。第三人持真正存摺並在取款條上盜蓋存款戶真正印章向金融機關提取存款，金融機關不如其係冒領而如數給付時，為善意的向債權之準占有人清償，依民法第三百十條第二款規定，對存款戶有清償之效力。至第三人持真正存摺而蓋用偽造之印章於取款條上提取存款，則不能認係債權之準占有人，縱令金融機關以定式契約與存款戶訂有特約，約明存款戶事前承認，如金融機關已盡善良管理人之注意義務，以肉眼辨認，不能發見蓋於取款條上之印章係屬偽造而照數付款時，對存款戶即發生清償之效力，因此項定式契約之特約，有違公共秩序，應解為無效，不能認為合於同條第一款規定，謂金融機關

註七：參照廖義男著「公用事業法(一)——國家對公用事業之監督與規範」，載於台大法學論叢第十六卷第一期，七十五年十二月，第四三頁以下，第六九頁。

向第三人清償係經債權人即存款戶之承認而生清償之效力（註八）。

(3)立法規範。即由立法者制定法律條文，規定定型化契約條款中，具有法條所列舉或例示顯失公平情形之約定無效；並明文條款中有依其情形顯不尋常之約定，而不為契約相對人所得預見者，該條款不構成契約內容之一部分；以及明文樹立解釋原則，即定型化契約條款有疑義時，應為有利於相對人之解釋（註九）。此種規範方式為消費者保護法所採，而規定於其第十一條至第十六條。

(4)由消費者保護團體、消費者保護官以提起訴訟之方式監督。即賦予消費者保護團體、消費者保護官獨立請求不作為之訴權，對企業經營者所訂之不公平定型化契約條款，向法院訴請其停止使用。消費者保護法第五十三條之規定可為此訴權之依據。

### 3. 定型化契約條款之監督與公平交易法之適用

定型化契約條款之監督，以立法之方法明定顯失公平之條款無效，使消費者顧客不受不公平契約條款之拘束，具有保護消費者之作用。惟企業經營者如爭執其所訂條款並非顯失公平而無效，仍對消費者顧客有其拘束力，則此項爭端勢必最後須以訴訟解決。設如行政主管機關對於定型化契約條款得為事前監督，賦予其得定契約應載明或不得記載之事項；或規定契約條款應經其核備後始得實施等，不僅可事前先過濾防止不公平條款之訂定，而且對於消弭事後之爭執及疏減訟源亦有助益。故定型化契約條款之監督，除立法明定顯失公平之條款無效之外，賦予行政主管機關之事前監督仍有必要。又賦予行政主管機關對於定型化契約條款有事前監督權限者，固可在特定行業之專業法規中加以明文，惟未必每一特定行業都有專業法規資為授權之依據，因而為保護消費者權益，在消費者保護法中，遂有使中央主管機關得選擇特定行業，公告其定型化契約應記載或不得記載之事項，且違反該公告之定型化契約之一般條款無效之明文（第十七條）。

依上述消費者保護法第十七條之規定，該中央主管機關如認為其所監督之特定行業使用之定型化契約中，有對消費者不公平之條款者，得公告規定該等不公平條款不得記載；如對消費者確保其權益之有關資訊未為記載者，

註八：見最高法院民刑事庭會議決議錄全文彙編（17-73），民事部分上冊第八十八頁。

註九：參照 Reh binder, Allgemeine Geschäftsbedingungen und die Kontrolle ihres Inhalts, 1972, S.36ff; Wolf, in Wolf/Horn/Lindacher, AGB-Gesetz, Einleitung Rdn. 9.\

亦得公告規定該等資訊有關事項應為記載。又上述消費者保護法第十七條規定所稱「中央主管機關」，係指該特定行業之中央目的事業主管機關而言。例如，銀行業者，其中央目的事業主管機關應為財政部（銀行法第十九條）；電業者，其中央目的事業主管機關為經濟部（電業法第五條）；自來水業者，其中央目的事業主管機關為內政部（自來水法第二條）。然實務上，卻常由行政院公平交易委員會以特定行業之事業行為構成「足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為」有違反公平交易法第二十四條禁止規定之嫌為理由，以行業導正之方式要求事業在限期內將特定事項在其定型化契約之條款中做應記載或不得記載之修正。如事業逾期不為修正者，公平交易委員會將論以違反公平交易法第二十四條處理。例如：

- (1) 公平交易委員會於民國八十四年一月九日以(84)公壹字 00108 號函知中華民國銀行商業同業公會全國聯合會，查照轉知所屬會員配合辦理，指示「為期交易資訊充分透明，銀行應事先在契約或類似書面資料中，明白記載有關定期儲蓄存款逾期處理辦法等規定，以告知存款人有關資訊，俾利其作最適切之選擇。各銀行應於八十四年三月一日前完成調整作業，否則，即有違反公平交易法第二十四條之嫌」（註十）。
- (2) 公平交易委員會於民國八十四年一月二十四日以(84)公壹字第 00500 號函知中華民國銀行商業同業公會全國聯合會，指示銀行借貸契約七項約款，即
  1. 民法保證章節抗辯權之拋棄；
  2. 未到期債權之抵銷權行使；
  3. 抵充權之約定；
  4. 債務人債信不足時，強制拋棄期限利益，且債權人免除通知義務；
  5. 不確定概括條款之遵守；
  6. 確定抵押權擔保之範圍（最高限額抵押權）；
  7. 義務之不對等，應依建議修正方向於八十四年六月三十日前修正，逾期未改正者，將論以違反公平交易法第二十四條規定之顯失公平行為，依公平交易法第四十一條之規定處理（註十一）。
- (3) 行政院公平交易委員會於民國八十四年三月二十二日以(84)公壹字第 01933 號函知中華民國銀行同業公會全國聯合會、中小企業銀行協會、信託投資

註十：見行政院公平交易委員會公報第四卷第二期第八十四頁。

註十一：見行政院公平交易委員會公報第四卷第二期八十五頁以下。

商業公會、信用合作社聯合社等，指示金融機構如要求支票存款戶留存一定金額，應於八十四年五月三十一日前完成調整作業，於契約中明定下列事項，否則即有違反公平交易法第二十四條之嫌：

1. 存款餘額，調整之通知及生效時間。
2. 未達存款數額之效果，如扣繳定額費用、或停止使用支票等規定（註十二）。

(4) 行政院公平交易委員會於民國八十四年二月四日以(84)公貳字第00830號函知行政院消費者保護委員會等，指示公用事業營業章（規）程如有規定「用戶變更名義時，後用戶須負擔前用戶積欠費」者，應於八十四年六月底前修正，應提供新用戶撰擇以「新設方式」或「恢復方式」申請供應，且倘以新設方式提出申請，不得向新用戶收取舊欠費（註十三）。

按公平交易委員會對於銀行業、電業或自來水業等公用事業而言，並非消費者保護法第十七條所稱中央主管機關，但其以該行業事業之特定行為、定型化契約或營業章程之規定有違反公平交易法第二十四條為理由，以行業導正之方式，要求在限期內增刪修改其記載或規定之事項，事實上，與消費者保護法第十七條賦予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之規定，異曲同工。惟就法律效果言，公平交易委員會上述行業導正之行為，僅係以法律上強制力為後盾之行政指導，即事業不聽從指導改正者，將可能被論以違反公平交易法而受正式糾正處分之危險，其行政指導本身並不具有法律拘束力而僅有事實上拘束力，故事業是否修改其契約上之記載，仍視事業之意願。又契約上記載之條款是否顯失公平或未記載之條款得否構成契約之內容，有爭執時，係由法院判斷而非由行政機關認定，因此，事業如未依行業導正之內容修改其契約應記載或不得記載之事項，而法院又判定原契約內容仍為有效時，此際公平交易委員會能否以該事業未依行業導正之要求限期改正為由，論以該契約行為違反公平交易法第二十四條，立場上將會尷尬。再者，公平交易委員會要論事業行為有無違反公平交易法第二十四條時，亦須視具體個案情形，分析事業在爭取交易締結契約過程中，有無隱瞞重要交易資訊而構成欺罔；或利用其市場地位而使交易相對人不得不接受不合理之交易條件而構成顯失公平等，並不能單純以事業不依行業導正限期改正

註十二：見行政院公平交易委員會公報第四卷第三期第一三五頁。

註十三：見行政院公平交易委員會公報第四卷第二期第九十頁。

其行爲，即當然可認定其違反公平交易法第二十四條。此外，公用事業之營業章程，縱訂有「用戶變更名義時，後用戶須負擔前用戶積欠費」等不合理條款，然該營業章程如已經其目的事業主管機關之核准（參照自來水法第五十八條；電業法第五十九條），則該事業援引公平交易法第四十六條第一項規定「事業依照其他法律規定之行爲，不適用本法之規定」，主張其營業章程不受公平交易法之規範，並無不可。

公平交易委員會積極任事，以行業導正方式，努力除卻當前特定行業中不公平之契約條款及交易行爲，以保護消費者，精神可嘉。但行業導正，要發揮實質效果，尚須有若干條件配合而受有限制。因此，要直接有效保護消費者，使其不受不公平契約條款及交易行爲之限制與損害，中央目的事業主管機關宜善加利用消費者保護法第十七條第一項之授權，就其監督之特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項。蓋違反此項公告之定型化契約之一般條款無效，同條第二項定有明文，從而中央目的事業主管機關應可充分發揮其監督與保護消費者之功能。

### （三）維護消費者獲知真實之權利

由於科技進步、商品種類繁多又時時推陳出新，消費者常因缺乏專門知識及經驗，對於商品之品質、性能、功效、價格以及其他市場上之情報等往往不易認知；而企業經營者則係以設計、生產、製造、輸入、經銷商品或提供服務爲營業之人。企業經營者既以之爲營業，則通常對其產銷之商品或提供之服務具有一定之專業知識，因而有關商品或服務之特性、效用、品質及其他市場情報，消費者常須仰賴企業經營者之提供。如若企業經營者對其提供之商品或服務不爲任何之標示或標示不當或虛偽；或在宣傳廣告上虛偽誇張或引人錯誤，將使消費者陷於無知與易於受騙之危險，並因而不能做正確之判斷而使其權益受到影響。故爲保護消費者，對商品或服務之標示與廣告，尤須加以規範與監督。

#### 1. 商品標示之規範與管理

現行法上，關於一般商品標示之規範與管理，係以「商品標示法」爲依據。規定商品之標示，係指廠商於商品本身、內外包裝或說明書上，就商品之名稱、內容、用法或其他有關事項所爲之表示（第四條）。並明定商品之標示不得有內容虛偽不實、標示方法有誤信之虞或有背於公共秩序或善良風俗者（第五條）。且商品如具有危險性、時效性、與安全衛生有關、或具有

特殊性質或需特別處理者，應標明其用途、有效日期、使用與保存方法及其他應行注意事項（第九條）。又商品標示所用文字，應以中文為主，得輔以外文（第六條）。外銷商品改為內銷或進口商品出售時，應加中文標示或附中文字說明書（第七條）。此外，中央主管機關得就性質特殊之商品，規定其應行標示事項及其標示方法（第十二條）。商品如未依該法規定標示者，直轄市或縣（市）主管機關應通知廠商限期改正或暫行停止其陳列、販賣（第十四條）。違反該法規定，經通知改正而逾期不改正者，處五千元以上五萬元以下罰鍰；其情節重大，報經中央主管機關核准者，並得處以停止營業或勒令歇業。前項停止營業期間，以六個月為限（第十五條）。又商品標示法所稱主管機關，在中央為經濟部；在省為建設廳（局）；在縣（市）為縣（市）政府（第三條）。

關於商品標示，除上述「商品標示法」對一般商品為規範與管理外，尚有若干專業法規對特定商品之標示另有特別之規定，例如食品衛生管理法第十七條至第十九條、藥事法第七十五條、化妝品衛生管理條例第六條、農藥管理法第十五條及農藥管理法施行細則第二十三條至第二十五條、商品檢驗法第四條等。

## 2. 商品包裝之規範與管理

現行法有關商品標示之規範，都僅就商品本身、內外包裝或說明書上，就商品內容、用法或其他有關事項所為之表示，加以規定，對於包裝本身是否適當，則少有規定。按商品之包裝，妥當與否，有時會影響商品之品質及其保存，甚至消費者之安全。另一方面，商品包裝之形態、質料等，亦具有吸引顧客注意及推測商品價值或大小之功能。故商品如不為保存品質或維護安全所必要之包裝或其包裝過份誇張易引人錯誤者，皆足以影響消費者之權益，因而在消費者保護法中，對於商品之包裝，特別在第二十六條加以規定：「企業經營者對於所提供之商品應按其性質及交易習慣，為防震、防潮、防塵或其他保存商品所必要之包裝，以確保商品品質與消費者之安全。但不得誇張其內容或為過大之包裝」，違反此規定，經主管機關通知改正而逾期不改正者，將被處新台幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰（消費者保護法第五十六條）。

## 3. 商品廣告之規範與管理

在商品之廣告方面，「商品標示法」第十三條規定：「商品標示之有關規

定，於商品廣告準用之」，故商品廣告如其內容虛偽不實、廣告方法有誤信之虞、或有背於公共秩序或善良風俗者，為主管機關之經濟部、省（市）建設廳（局）或縣（市）政府亦可據以監督管理（參照商品標示法第五條）。此外，一些管理特定商品之專門法規，對該特定商品之廣告，亦有規範。例如：食品衛生管理法第二十條、藥事法第六十五條至第七十條、化妝品衛生管理條例第二十四條、農藥管理法第二十九條等，亦都對虛偽誇張或不正當之宣傳或廣告，加以禁止。對於藥物、化妝品及農藥之廣告，甚至採取事前審查制度，其廣告所有文字、畫面或言詞，須經主管機關核准，始得為之。又商品廣告如係利用廣播、電視之媒體者，尚須再受「廣播電視法」之規範，依其第三十三條第三項之授權，主管機關即行政院新聞局訂有「廣播電視廣告內容審查標準」，據以審查廣告之內容、聲音與畫面。

#### 4. 服務廣告之規範與管理

現行法中，對於特殊性質之服務廣告，在專業法規中亦設有規範。例如，醫療法第五十九條至第六十二條對醫療廣告有具體之規定，除限制其廣告內容外，並就其假藉他人名義為宣傳、或藉採訪或報導為宣傳等不正當宣傳方式加以禁止。此外，私立補習班招生廣告虛偽不實者，實務上，即適用「補習教育法」第二十四條第二項準用「私立學校法」第五十六條，認為其違反法令，由主管教育行政機關視其情節分別為糾正、限期整頓改善或停止部分或全部班級之招生等方式處理。

#### 5. 公平交易法有關廣告之規範與管理

##### (1) 公平交易法廣告規範之內容

現行法中，雖已有「商品標示法」對一般商品之標示與廣告有所規範，對於特定商品如食品、藥物、化妝品、農藥以及特定性質之服務如醫療行為之標示與廣告，專業法規亦有規定，然由於虛偽不實或引人錯誤之廣告，不僅誤導交易相對人之消費者不能做正確選擇之判斷，並且對於其他同業競爭者也造成不公平競爭。故公平交易法在其第二十一條對之亦有規範，即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、使用力法、用途、原產地、製造者、製造地、加工者、加工地等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。事業對於載有前項虛偽不實或引人錯誤表示之商品，不得販賣、運送、輸出或輸入。前二項規定，對於事業之服務準用

之。廣告代理業在明知或可得知情況下，仍製作或設計有引人錯誤之廣告，應與廣告主負連帶損害賠償責任。廣告媒體業在明知或可得知其所傳播或刊載之廣告有引人錯誤之虞，仍予傳播或刊載，亦應與廣告主負連帶損害賠償責任。

## (2) 公平交易法廣告規範之特色

- ①對「價格」為虛偽不實或引人錯誤之廣告或表示，加以禁止。上述「商品標示法」及其他專業法規，有關標示或廣告之規範，皆僅著重商品或服務本身之內容，而未及於其價格，故有關「價格」之標示或廣告之規範，須以公平交易法為依據。
- ②事業提供之服務，如表示或廣告不實亦受規範。現行法較著重於「商品」之標示與廣告之規範，「服務」之有關規定除醫療行為等有所規定外，並不多見，故公平交易法第二十一條對「服務」之表示或廣告，係一相當重要之規範法源依據。
- ③載有虛偽不實或引人錯誤表示之商品或服務，亦禁止其販賣、運送、輸出或輸入，藉以貫徹禁止之效果。
- ④對廣告代理業及廣告媒體業，雖未課予行政責任，但在其明知或可得知情況下，則課予與廣告主負連帶損害賠償責任，以促使廣告代理業與廣告媒體業能發揮其自律與監督之功能。

## 6. 消費者保護法有關標示與廣告規範之競合與配合

- (1)消費者保護法第二十四條第一項規定：「企業經營者應依商品標示法等法令為商品或服務之標示」，因此，商品或服務之標示，不得有內容虛偽不實、標示方法有誤信之虞、有背公共秩序或善良風俗（參照商品標示法第五條）。違反上項規定者，經主管機關通知改正而逾期不改正者，處新台幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰（消費者保護法第五十六條）。值得注意者，消費者保護法有關罰鍰之規定，比商品標示法第十五條處（銀元）五千元以上五萬元罰鍰為重，但比公平交易法第四十一條處新台幣一百萬元以下罰鍰為輕，惟公平交易法對於不實標示情節重大者，並無如商品標示法及消費者保護法「得命停止營業或勒令歇業」之明文。再者，消費者保護法對商品或服務之「標示」，雖有行政監督之規定，且其行政監督之主管機關為直轄市或縣（市）政府，但對於商品或服務之「廣告」，則未有行政監督之特別規定，而係以加強企業經營者之廣告責任，即企業經營者

應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容（消費者保護法第二十二條），以及課予媒體經營者負連帶損害賠償責任（消費者保護法第二十三條）之方法加強保護消費者。

- (2)以直轄市或縣（市）政府爲主管機關之立場而言，其要取締食品、藥物、化妝品、農藥、醫療行爲等以外一般商品或服務之內容或品質等之不實標示時，應以消費者保護法第二十四條及第五十六條爲依據；而要取締一般商品之虛偽不實或引人錯誤廣告，則須援引商品標示法第十三條。至於一般商品「價格」之不實表示或廣告，以及有關事業服務之不實廣告，則須由公平交易委員會依公平交易法第二十一條加以取締。惟目前實務上，公平交易委員會對於商品或服務涉有虛偽不實或引人錯誤之表示或廣告者，除該商品或服務係食品、藥物、化妝品、農藥或醫療行爲等，有專業法規規範歸由其他目的事業主管機關處理外，皆由其本身依公平交易法第二十一條積極處理，並未與直轄市或縣（市）政府做上述之分工，因此，關於該條處理之案件，三年來一直居該會處理所有違法案件之首位，其所占比例高達公平交易法違法處分案件百分之六十一點五一（註十四）。

#### 四、教育消費者及扶助消費者保護團體

##### 1. 市場介紹與比較檢驗

商品之標示與廣告之管理，固有助於消費者對商品之瞭解及免於受誇張不實之誤導，但要使消費者在市場交易中能有正確之選擇與判斷，尚須使其對市場有相當之認識。使消費者對市場情報有所認知與瞭解，除一般消費者教育，使消費者具備一般基本必要之消費常識外，尤賴於有客觀、正確及充分之市場介紹。所謂市場介紹，即對消費者報導市場之最新動態與狀況，包括同類商品之廠牌及數目、品質之優劣、價格之差異等，並給與忠告或做顧問性之建議，使消費者在從事具體交易時，供抉擇時之參考。市場介紹，須客觀、正確及充分，始具有公信力而贏得消費者之信賴。而達到客觀、正確及充分介紹市場之重要方法之一，即是「比較檢驗」制度之建立。所謂「比較檢驗」，係無營業競爭意圖之中立機構，設置必要之專業人員及儀器設備，以從事商品或服務之比較檢驗爲目的，主動並系統地對各種不同廠牌之同類商品或服務加以試驗與比較，依一定客觀之價值標準，分別評定其品質

註十四：見行政院公平交易委員會三施政成果工作報告，民國八十四年元月，第二十頁以下。

等級，並比較其所標示之價格，有時並對其所認為品質優良而價格公道之商品或服務，向消費者做建議性之推薦。此種比較檢驗之結果及推薦，通常登載於其所定期發行之刊物，有時並透過大眾傳播媒體之轉載及轉播，而使更廣大之消費者大眾知曉（註十五）。比較檢驗可使市場公開及明朗化，因而有助於市場情報之流通並促進效能競爭，故具有公益作用（註十六）。為確保比較檢驗之客觀，檢驗機構須具備中立性與獨立性，由國家機關從事比較檢驗，最能確保其中立性與獨立性。惟比較檢驗由國家機關為之時，雖其提供市場情報對消費者大眾而言係一種給付行政，但其對商品加以比較檢驗並公布其結果，對受不利評價之廠商則會造成不利之影響而構成一種侵害（干預）行政，依「法律保留原則」，應有法律之明文授權。消費者保護法第三十三條第二項第五款及第三十五條雖然規定主管機關對商品或服務得辦理「檢驗」，並且依第三十七條得「公告」企業經營者名稱、商品、服務等，惟該等條款所稱檢驗與公告，應屬防範消費者生命、身體、健康或財產受損之一種調查

註十五：「比較檢驗」(Vergleichender Warentest)係由無營業競爭意圖之中立機構所從事，故與由企業經營者將其商品與其他競爭同業之同類商品做比較，藉以突顯自己商品優越之「比較廣告」(Vergleichende Werbung)不同。比較檢驗建立其公信力，須具備下列三要件：

1. 檢驗組織中立性(Neutralität der Testveranstalter)。即檢驗機構須與被檢驗商品或服務之製造商或經銷商無任何牽連。即居於中立第三者之地位，獨立而不受任何企業經營者之影響，公正地從事檢驗。
2. 檢驗調查客觀性(Objectivität der prüfung)。即選擇被檢驗之商品及實施之檢驗方法，須能客觀而正確地反映市場上同類商品之特性、品質及優劣，而達到比較之目的。因此，對多數同類商品進行比較檢驗時，應選擇在價位、質料或使用方法上可互相比較者之商品為之，亦即對基本上具有相同特性之同類商品為檢驗及比較，比較檢驗始具有意義。又檢驗時，不必要也不可能就市場上所有廠牌之商品一一比較，有相當之代表數量即足。但選樣時，仍應從其檢驗目的決定其選擇標準，且報導時，應避免產生係對所有廠牌之商品從事比較之誤解，並且也不能誤導使人推測在受檢驗與未受檢驗之同類商品間有某種因素之差別。其次，檢驗方法方面，檢驗之項目應就足以影響消費者決定購買該商品之重要因素全盤為之，且須由具有必要專業知識之專家，以公正而科學之方法從事檢驗。
3. 檢驗結果正確性(Richtigkeit der Testergebnisse)。檢驗結果是否正確，不僅與其採用之檢驗方法有關，而且檢驗結果陳述不完全，也會影響檢驗結果正確性。故檢驗之報導，應表明其檢驗之方法，並將以此檢驗方法所得結果完全陳述。如若用另一種檢驗方法，即可能導致不同結果者，則應表明有該種檢驗方法之存在。參照 Baumbach/Hefermehl, Wettbewerbsrecht, 15. Aufl. 1988 §1, Rdn. 371ff. ; Bussmann, Der Warentest, GRUR Ausl., 1964 S. 196ff.; v. Gamm, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 2. Aufl. 1981, §1 Rdn. 116ff.

註十六：參照 Baumbach/Hefermehl, a.a.O. §1 Rdn. 375; Bussmann, a.a.O. 197.

與防範手段，其目的與在此所稱「比較檢驗」重在市場介紹有別，不宜以之為比較檢驗之法源。但另一方面，消費者保護法第五條規定，政府應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益。則以此為法源，以其財力捐助設立一個以從事商品或服務之比較檢驗為目的之財團法人，應屬可行（註十七）。

## 2. 協助消費者保護團體調查、檢驗

民間團體如消費者保護組織或報社、雜誌社等，基於憲法第十一條人民有言論及出版自由之保障，對於事物自得表達其意見並將之散佈之自由。企業經營者既將其商品或服務製造、銷售或提供於市場，則其品質及價格如何，自須容許他人批評與比較，只要他人之批評與比較具備中立性、客觀性與正確性，即不能因他人從事比較檢驗之結果，對自己商品或服務之銷售提供有不利之影響，而指責他人之比較檢驗為侵害其權利而為非法（註十八）。因此，政府依消費者保護法第三十一條，對於民間確具中立性、獨立性及相當公信力之消費者保護組織，在其從事商品或服務之調查檢驗時，給予必要之協助，乃在藉此共同促進市場情報流通之公共利益之目的。

## (五) 妥善處理消費爭議

當消費者因交易、使用商品或接受服務而使其生命、身體、健康或財產受損；或認為所締結之定型化契約不公平；或因訪問買賣或郵購買賣而欲解約；或要求企業經營者履行其廣告內容之義務等而與企業經營者發生爭議時，如企業經營者妥善處理此類爭議而讓消費者同意成立和解，固無問題。但如企業經營者拒絕或不為妥善處理，則消費者認其權益受損而欲主張其權利時，即須提起訴訟以求救濟。惟「訟則凶，訟則累」，消費者亦未必具有足夠之法律常識及時間、精力進行訴訟主張權利，而訴訟對於企業經營者亦是一種負擔。因此，為使消費爭議不必然須以訴訟才能解決，消費者保護法遂規定以行政介入

註十七：例如，西德於一九六四年十二月四日，由聯邦政府捐助設立一私法上之財團法人，名為「商品檢驗財團法人」(Stiftung Warentest)，其任務為向公眾就商品或服務之使用及利用價值為客觀之報導，而以從事比較檢驗為主要活動。其發行期刊名為「檢驗」(test)，報導其比較檢驗之結果。參照 Baumbach/Hefermehl, a.a.O. 1 Rdn 37 1。

註十八：參照 Baumbach/Hefermehl, a.a.O. § 1 Rdn 375; Bussmann, a.a.O. S. 197; Reifner, Verbraucheraufklärung und Meinungsfreiheit zur Ausserungsfreiheit der Verbraucher-Verbande, WRP 1987 S. 421ff; Klette, Verbraucherinformation und vergleichender Warentest zugleich Stellungnahme zur BGH "Warentest IV". WRP 1987 S. 604f.

處理消費爭議。

### 1. 辦理申訴與調解

消費爭議若能就近及時解決，對爭議當事人應最為有利，因此，乃規定省（市）及縣（市）政府應設「消費者服務中心」；直轄市、縣（市）政府消費者服務中心並得於轄區內設分中心，辦理消費者之諮詢服務、教育宣導、申訴等事項（消費者保護法第四十二條）。此外，直轄市、縣（市）政府並應置「消費者保護官」及設「消費爭議調解委員會」（消費者保護法第三十九條、第四十五條）。當消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議時，消費者得向消費者服務中心或其分中心申訴；如未能獲得妥適處理，得再向消費者保護官申訴，如亦未獲妥適解決，則再向消費爭議調解委員會申請調解（消費者保護法第四十三條、第四十四條）。

### 2. 監督消費者保護團體提起消費者損害賠償訴訟及不作為訴訟

消費爭議，如能透過上述申訴與調解程序解決，最為理想。但如仍不能消弭爭議，最後仍須以訴訟解決。而為了減輕消費者之訟累並減輕法院審理訴訟之負擔，消費者保護法特在第五十條規定消費者保護團體對於同一之原因事件，致使眾多消費者受害時，得受讓二十人以上消費者損害賠償請求權後，以自己之名義，提起訴訟。並且為發揮私法自治之功能，在第五十三條亦允許消費者保護團體，就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，得向法院訴請停止或禁止之。消費者保護組織有此訴訟權固然能充分保護消費者，但鑑於外國實務經驗，常有不肖者假藉組織消費者保護團體以取得該等訴訟權，並挾持濫用該訴訟權以威脅恐嚇有違法行為之企業經營者須支付一定費用始肯罷休，而達到其斂財之目的（註十九），因此，消費者保護法對於消費者保護團體能否行使該消費者損害賠償訴訟及不作為訴訟，除限制其本身須設立三年以上、經消費者保護委員會評定為優良、以及社團法人須社員人數五百人以上或財團法人須登記財產總額新台幣一千萬元以上等之條件外，尚須經消費者保護官之同意（消費者保護法第五十條），以監督其是否濫訴及有無訴訟利益。此外，消費者保護團體關於其提起上述訴訟，如有不法行為者，消費者保護官應通知其許可設立之主管機關，由該

註十九：外國消費者團體濫用其訴訟權以達斂財目的之實務經驗，詳見廖義男著「公平交易法應否制定之檢討及其草案之修正建議」，載於台人法學論叢第十五卷第一期，第九五頁以下（註二十七）。

主管機關撤銷其許可（參照消費者保護法第五十條第三項），以貫徹監督之目的。

### 三、行政監督之多元性

#### (一) 事務本質之多元性及行政上之分工

從上述消費者保護之行政監督內容可知，要達到妥善保護消費者之目的，有待國家公權力介入監督管理之事項，繁多複雜，有商品之生產、製造、銷售或服務提供之監督管理、企業經營者獨占或聯合壟斷市場行為之監督、定型化契約條款之監督、商品與服務標示與廣告之管理、從事比較檢驗為市場之介紹、辦理申訴與調解、以及監督消費者保護團體提起訴訟等。各種監督保護消費者事項之中央主管機關，由於行政機關組織及職權上之分工，並不同一。例如：

一般商品生產、製造或加工之檢驗，主管機關為經濟部（商品檢驗法第五條），然食品、藥物及化妝品之檢驗與監督，主管機關則為行政院衛生署（食品衛生管理法第九條、藥事法第二條、化妝品衛生管理條例第二條），至於農藥之檢驗與管理，主管機關則為行政院農業委員會（農藥管理法第二條）。關於企業經營者獨占或聯合壟斷市場行為之監督，主管機關為行政院公平交易委員會（公平交易法第九條），然在特殊行業，尤其對於公用事業有無濫用其獨占經營權而收費過高之監督，則各有其不同之專業主管機關，如自來水事業之監督機關為內政部（自來水法第二條、第五十九條、第六十條）；汽車運輸業、鐵路及民用航空運輸業之監督機關為交通部（公路法第三條、第四十二條；鐵路法第四條、第三十五條；民用航空法第五十一條）。至於定型化契約條款之監督，亦各有其目的事業主管機關職司其事，例如，自來水事業訂定含有供水條件及自來水事業與用戶雙方應遵守事項之營業章程，須呈經省（市）主管機關（省（市）政府）核准後，始能公告實施（自來水法第五十八條）；電業擬定或修正營業規則、電價及各種收費率，應送經地方主管機關或其事業所屬機關加具意見，轉送中央主管機關（經濟部）核定後，在當地公告之（電業法第五十九條）；煤氣事業應於開始營業時，擬具營業規程，載明氣體之成份、熱量、氣體之單位價格、按裝及停供用戶氣體之條件、收費標準、因故暫時停供修理之程序、停供等七項，呈報中央主管機關（經濟部）核准後始得實施，變更時亦同（煤氣事業管理規則第二十六條、第二十七條，公用氣體燃料

事業法草案第三十七條)，此外，公平交易委員會亦運用公平交易法第二十四條為後盾，以行業導正方式積極介入。而關於商品標示與廣告之管理，在一般商品，其中央主管機關為經濟部（商品標示法第三條）；食品、藥物及化妝品以及醫療行為之中央主管機關則為行政院衛生署（食品衛生管理法第九條、第十七條至第二十條；藥事法第二條、第六十五條至第七十條；化妝品衛生管理條例第二條、第六條、第二十四條；醫療法第十條、第五十九條至第六十二條）；農藥之中央主管機關則為行政院農業委員會（農藥管理法第二條、第二十九條、農藥管理法施行細則第二十三條至第二十六條），如商品廣告係利用廣播、電視之媒體者，則尚須受行政院新聞局之監督（廣播電視法第三條、第三十條至第三十五條）。另外，商品或服務虛偽不實或引人錯誤之表示或廣告，行政院公平交易委員會亦可管理之（公平交易法第二十一條）。綜上所述，有關消費者保護事項之行政監督機關，中央計有經濟部、行政院衛生署、行政院農業委員會、內政部、交通部、行政院公平交易委員會以及行政院新聞局等，地方則為省（市）政府或主管廳（處）及縣（市）政府，呈現行政監督之多元性。

## （二）多元性監督之統合、協調與執行

行政監督多元性時，最易產生積極之權限衝突與消極之權限衝突之問題。積極之權限衝突，即各主管機關各本其職掌行使其監督權限，但所持看法不同，導致監督之法律效果產生相互矛盾之現象。例如：某種商品之電視廣告，經行政院新聞局依廣播電視法予以許可播放，但公平交易委員會認為其廣告有引人錯誤妨礙公平競爭。至於消極之權限衝突，則係各主管機關，皆以該事項應屬他機關掌管而不予監督，導致無一機關加以管理之結果。例如：經濟部以某種商品認為係一種化妝品，應由行政院衛生署負責監督為由而不予檢驗；但行政院衛生署則認為該商品並非化妝品，非其職掌所應管理，也不予檢驗是。

積極之權限衝突不僅使企業經營者受多重監督之煩擾，而且因產生監督法律效果之矛盾，使被監督之廠商深感政府執法不一或政策方向不定，而影響政府之威信。消極之權限衝突則使應受監督之事項無主管機關加以監督，將使消費者權益無人保護而受危害。故不論積極或消極之權限衝突，在多元性之行政監督體系下，皆應謀求避免與解決。此乃涉及如何統合、協調與執行之問題。

### 1. 消費者保護委員會之定位與職責

由於消費者保護之事項，涉及中央甚多部會職掌，為避免權限衝突，提

高行政效率，且使政府對消費者保護有一整體及一貫之政策及執行計畫與方案，落實消費者保護工作，消費者保護法遂規定行政院為研擬及審議消費者保護基本政策與監督實施，應設消費者保護委員會，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（第四十條）。其職掌主要為消費者保護基本政策與措施之研擬及審議；消費者保護計畫之研擬、修訂及執行成果檢討；消費者保護方案之審議及其執行之推動、連繫與考核；各部會局屬關於消費者保護政策及措施之協調事項；監督消費者保護主管機關及指揮消費者保護官行使職權（第四十一條）。

從上述職掌之規定可知，消費者保護委員會係肩負消費者保護政策與措施之統合、推動、協調與監督之工作。惟其並非消費者保護政策與措施之執行機關，消費者保護政策與措施之執行，應屬中央目的事業主管機關之各部會局署以及省（市）及縣（市）政府之職掌。（參照消費者保護法第六條）。

## 2. 中央有關部會局署間之協調

中央各部會局署執行其職掌之法規保護消費者而涉及其他機關之職掌者，應積極主動加強協調。關於部會局署間之職掌協調工作，公平交易委員會之作法，值得借鏡。即公平交易委員會為執行公平交易法第二十一條，禁止商品或服務為虛偽不實或引人錯誤之表示或廣告，因該事項涉及甚多其他部會之職掌，乃積極分別與衛生署、農業委員會、新聞局及經濟部等進行業務劃分之協調會議，並獲致相當具體之結論。例如，有關食品、藥物、化妝品之標示廣告，依特別法優於普通法之原則，由衛生署依其主管之食品衛生管理法、藥事法、化妝品衛生管理條例有關標示、廣告之規定處理。同理，農藥之標示與廣告，屬農藥管理法規範圍者，則由農委會處理。但農產品不實廣告之部分，則由公平交易委員會依公平交易法處理。再如，經新聞局審查許可之廣播、電視廣告內容與聲音、畫面，符合原送審廣告時，因其審查廣告之內容與公平交易法第二十一條規範之廣告內容並無相異，公平交易委員會尊重新聞局審查許可之結果。又如，一般商品之標示是否虛偽不實或引人錯誤，原則上，由經濟部主管，但公平交易委員會就目的在從事不公平競爭之不實標示案件，亦可於知會經濟部後，依公平交易法第四十一條處理。至於服務業標示是否虛偽不實或引人錯誤，則由公平交易委員會主管。而一般商品或服務業之廣告，由公平交易委員會受理後，即依公平交易法第

二十一條規定判斷處理（註二十）。

### 3. 中央部會局署與地方省（市）及縣（市）政府之分工與協調

消費者保護法之主管機關，中央為目的事業主管機關；省（市）為省（市）政府；縣（市）為縣（市）政府（第六條）。而依消費者保護法之規定，直轄市或縣（市）政府更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（參照消費者保護法第二十四、三十三、三十六、四十三、四十四條）。因此，中央各部會署局在擬定有關消費者保護之法令、政策與措施時，宜與地方之省（市）及縣（市）政府加強聯繫溝通，考量地方政府之人力及財力之負荷，給予必要之經費補助及人力支援，才能落實消費者保護之工作。

### 4. 消費者服務中心之功能

依消費者保護法規定之精神，地方政府既是消費者保護之主要負責執行機關，而依其他有關保護消費者之行政法規，其地方主管機關亦是省（市）及縣（市）政府，因此，為使省（市）及縣（市）政府順利推行消費者保護工作，消費者保護法第四十二條乃規定省（市）及縣（市）政府應設消費者服務中心，辦理消費者之諮詢服務、教育宣導、申訴等事項。

省（市）及縣（市）政府之消費者服務中心並非等同於省（市）及縣（市）政府本身而可行使屬於省（市）及縣（市）政府保護消費者之職權，因此，其辦理消費者之諮詢服務、教育宣導、申訴等事項，應是解答有關保護消費者之法令、提供相關法令及市場資訊、聯絡政府相關權責單位處理消費者申訴案件等屬於窗口或櫃台服務之性質。

必須一提者，消費者向消費者服務中心申訴者，乃希望能解決其消費爭議。但消費爭議之事項，如係主張定型化契約之條款顯失公平而無效；或因訪問或郵購買賣而欲解除契約等，因屬私人間權利義務之爭執問題，不涉及公益，行政機關除提供相關法令規定供消費者參考外，並不宜介入。該等爭議宜交由較富有法律知識經驗之消費者保護官處理。反之，如消費爭議，係因商品或服務具有安全或衛生上之危險，使消費者生命、身體、健康或財產受損而請求損害賠償；或因商品或服務之標示或廣告不實而發生權義爭執時，則消費者之申訴，亦涉及地方政府行政監督權之發動（參照消費者保護

註二十：參照行政院公平交易委員會三年施政成果工作報告，民國八十四年元月，第四十六頁以下。

法第三十三條至第三十七條、第五十六條至第五十九條)，則宜積極處理之。

#### 5. 消費者保護官與直轄市或縣（市）政府之分工

依消費者保護法之規定，消費者保護委員會、省（市）縣（市）政府各應置消費者保護官若干名（第二十九條）。消費者保護官之職掌，係處理消費者申訴、充當直轄市或縣（市）政府消費爭議調解委員會主席調解消費爭議、對消費者保護團體提起訴訟時行使同意權、對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爲，向法院訴請停止或禁止之（第四十三條第三項、第四十五條、第四十九條、第五十三條）。

消費者保護官之設置，主要在使地方有一專責保護消費者之人員。賦予其得向法院提起不作為訴訟，乃在彌補行政機關公權力不及之處。例如，特定企業經營者所使用之定型化契約條款顯失公平，或其採行之訪問買賣手段，嚴重侵害廣大消費者之權益時，地方政府因無法源依據，不能採行公權力措施加以禁止，此際，消費者保護官即可運用消費者保護法第五十三條規定，向法院訴請停止或禁止之。至於企業經營者所提供之商品或服務確有損害消費者生命、身體、健康或財產或有損害之虞者，因直轄市或縣（市）政府可依第三十六條命其限期改善、回收或銷燬等處分，則可不必由消費者保護官提起第五十三條之不作為訴訟。

### 四、結語

人人都是消費者，而保護人民之生命、身體、健康、財產及其合法權益，爲政府之基本職責。因此，做好消費者保護之行政監督，落實消費者保護之工作，即是在盡政府之基本職責，並且亦在保護自己與家人，公務員豈不應努力以赴？！