

# 建立我國消費者支援行政體系

— 籌設消費生活中心芻議 —

劉春堂 \* 著

壹、前言	伍、設立消費生活中心之必要性
貳、消費者行政	陸、健全我國消費者行政體系
參、外國相關制度介紹	柒、籌設「消費生活中心」執行方案
肆、消費生活中心之業務	

## 壹、前言

現代國家之施政，已從對產業之育成、保護，轉變成對消費者之保護，透過消費者保護促進企業良性競爭與發展，乃成為現代政府施政所必須採取之手段，保護消費者為現代政府基本任務之一，更是一個國家安和樂利與進步的重要指標。我國消費者保護法業於民國八十三年一月十一日公布施行，行政院並依該法規定，於民國八十三年七月一日成立消費者保護委員會（以下稱本會），將消費者保護之理念與責任正式納入政府的行政體系中，在我國消費者保護法制及行政上，向前邁出最重要的一大步，建立了一個新的里程碑。

其次，我國之經濟社會環境，勢將隨著國際化、資訊化、自由化等世界潮流之進展，而產生急速巨大變化，政府對企業經營活動之各項規制措施勢必快速放寬、減少或廢除。因此在消費者保護政策上，除利用對企業經營者事業活動之規制及導正，以確保消費安全及維護交易公平外，如何透過對消費者之支援，提供充分與正確的消費資訊，舉辦充實與有用的消費者教育，強化國民之消費意識，建立使消費者得為正確選擇與合理消費之環境，讓消費者得基於自

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

己責任之立場，自主的、合理的、正確的從事各種消費活動；於消費者發生消費爭議時，能迅速、確實、不需花費而獲得適當之救濟或賠償，當為今日消費者保護工作所面臨之最重要課題（註一）。

## 貳、消費者行政

政府為保護消費者，一般言之，可以從立法、司法、行政三方面著手，故政府之保護消費者，可以分為立法保護、司法保護、行政保護（註二）。立法保護，乃在健全有關消費者保護之法制，透過法律強化消費者的地位，使消費者容易主張並實現自己之權利，同時作為司法保護及行政保護之法律依據。司法保護，乃在消費者權益遭受損害時，司法制度能提供消費者一個非常迅速、方便、有效及經濟的救濟管道，並使企業經營者負起在法律上所應負之一切法律責任。行政保護，乃在建立完善之消費者保護行政體系，透過行政上之各種預防性措施、支援性措施、救濟性措施、懲罰性措施，來保護消費者之權益，一般稱之為消費者行政（註三）。

就消費者行政言之，政府為保護消費者，基本上有二個方向可循，其一為對企業經營者事業活動之規制及導正；其二為對消費者之支援。就對企業經營者事業活動之規制及導正而言，可從徹底確保安全與維護適正選擇及公平交易兩方面著手，前者如確保食品、醫藥品、日用品、居家、汽車等之安全，消費者被害之救濟等是；後者如確保公平交易及自由競爭，導正度量衡、規格、廣

註一：關於規制緩和與消費者保護之關係及問題，請參閱長尾治助，中坊公平（編集代表），消費者法の國際化（日本評論社，一九九六年七月三十日第一版第一刷），第一頁至第三頁（中坊公平）、第四十五頁至第五十頁（根岸哲）、第五十九頁至第六十七頁（長尾治助）。

註二：關於消費者保護之方法，請參閱Eike von Hippel，Verbraucherschutz，3 Aufl.，1986，S.25 ff.；拙撰，消費者保護基本問題（收錄於拙著譯，「消費者保護與消費者法」，行政院消費者保護委員會，八十五年六月初版），第十九頁以下。

註三：請參閱拙撰，論我國消費者保護行政（收錄於拙著譯，前揭「消費者保護與消費者法」），第四十四頁以下。

告、標示、包裝、定型化契約等是，此項工作可稱之為對企業經營者之規制行政。就對消費者之支援而言，可以從消費者導向體制之建立強化與消費者之教育啓發兩方面著手，前者如消費者意見之充分反映、消費爭議之迅速妥適處理等是；後者如消費者之教育宣導、實施商品或服務之檢驗及定期公表、提供充分與正確之消費資訊等是，此項工作可稱之為對消費者之支援行政（註四）。

由於消費者行政，係由行政部門從消費者之立場，透過各種行政措施，建立安全與公平的消費環境，預防消費者在消費時遭受損害；協助消費者為正確選擇與合理消費；於消費者發生損害時能獲得迅速、有效的支援與救濟，為保護消費者之重要手段、迅速並具有實效之方法，故各國莫不重視之。其次，先進國家為落實推動消費者行政，使消費者行政得以發揮其應有的功能，大多採取對企業經營者之規制行政與對消費者之支援行政雙管並進，且以此為基礎而建構其消費者行政體系，尤其是設有直接以支援消費者為任務之專責單位（其詳後述），值得我們參考。

## 參、外國相關制度介紹

消費生活涵蓋每一個人之食、衣、住、行、育、樂、生、老、病、死等各方面，其所發生之問題固可以由各目的事業主管機關加以處理。惟各該目的事業主管機關因受到其職權上之限制與機關特性之影響，再加上其負有輔導企業經營者，促進產業及經濟發展之職責，以致無法完全站在消費者之立場，從事統籌性、一般性、全面性、專業性的消費者保護工作，尤其是在對消費者之支

註四：參閱森泉章著，消費者問題と消費者保護（收錄於森泉章、池田眞朗編，「消費者保護の法律問題」，勁草書房，一九九四年二月二十日第一版第一刷），第十頁以下；拙撰，前揭「消費者保護基本問題」，第二十八頁以下。

註五：關於瑞典、法國、德國之制度，承行政院消費者保護委員會黃明陽先生與何世全先生提供所撰述之出國考察報告，特此誌謝。關於日本國民生活中心，詳請參閱拙撰，日本之消費者行政體系（收錄於拙著編，「日本消費者行政」，行政院消費者保護委員會，八十五年十一月初版），第十六頁以下。

援工作上，更是如此。職是之故，關於消費者行政，先進國家除由主管機關對企業經營者事業活動為規制及導正外，另設有獨立專責單位或機關（以下統稱消費生活中心），俾其從支援消費者之觀點，基於保護消費者之立場，專責統籌辦理消費者保護之教育宣導、消費生活商品或服務之檢驗測試、消費資訊之蒐集整合及提供、消費者申訴案件之處理等工作，構成完整消費者行政體系，如瑞典之消費者保護局、法國之消費研究所、德國之商品檢驗基金會、日本之國民生活中心等是。茲就各該國之制度，擇要簡介說明如下（註五）：

## 一、瑞典：全國消費者保護局 (Konsumentverket)

### (一)組織簡介：

該局係於一九七六年，配合市場法 ( Marketing Act) 合併原來消費者保護官 ( K . O ) 與瑞典國家消費政策委員會 (National Swedish Board for Consumer Policies ) 而成，隸屬於民政部下，該局並未設地方分部機構。該局一九九五年度預算約一億七千萬瑞典幣 (konor )，因該局有出版刊物及檢驗費用等收入，故年度預算中僅有百分之三十由政府支應，其餘百分之七十均由該局收入自行支應。

該局工作人員共約一八〇人，組織上細分下列部門：

#### 1. 家事部門，包括：

(1) 家庭經濟規劃部門。

(2) 服務提供部門。

#### 2. 商品品質維護部門，包括：

(1) 消費商品技術部門，其中並設有檢驗實驗室 (test laboratory )，該實驗室成立已有四十餘年歷史，於該局成立前已有該實驗室存在。

(2) 消費商品安全部門。

#### 3. 資訊提供部門，包括：

(1) 對地方消費諮詢中心之諮詢提供部門。

(2) 教育宣導部門，提供消費者家庭經濟計畫之規劃、理財方法等資訊，並出版刊物、雜誌等傳達正確消費知識。

#### 4. 秘書處，主要處理與消費者保護官相關之秘書事宜，包括處理該局相關法

律事務、處理與市場法院有關之業務、負責與業者進行協商，計有八位具律師資格工作人員，受消費者保護官授權襄助其處理事務。

5. 決策部門，負責預算編列、施政方針等決策。
6. 協調部門，負責各部門間之業務協調，以落實政策之執行。
7. 行政管理部門，包括人事、會計、新聞、管理等部門。

(二)業務運作：

該局商品品質維護部門所設之實驗室，其主要業務包括：

1. 對一般日常民生用品之比較檢驗檢測，但不包括大型、複雜或耗費龐大之檢驗，例如對汽車或醫藥之檢驗等，係委託民間或其他主管機關之檢驗機構進行檢驗。
2. 將檢驗檢測結果透過該局資訊提供部門發行之期刊、雜誌等，提供給消費者參考。除不定期在各大報紙、廣播、電視等媒體公告消費資訊外，其出版之刊物，包括：
  - (1) Rad and Ron：係提供一般消費資訊給消費者參考，內容包括各種產品特性、檢測報告、市場調查鑑定、消費建議等資訊。
  - (2) Konsumentratt and Ekonomi：係提供專業人士參考之刊物，內容包括最新法規動態、司法判決、全國消費者保護局之政策決定、其他機關之消費者保護方案等。

## 二、法國：國立消費研究所 (Institut National De La Consommation)

(一)組織簡介：

該所係於一九六四年成立，係根據公共權利之需要，由政府籌設但係獨立執行業務之特殊機構，性質上非屬行政機關亦非屬民間機構，其地位相當特殊，故有人將之定位於準公法人性質。

該所員額約一百人，一九九五年度預算約一億法郎，其中三分之一由政府編列預算支應，另三分之二則由該所檢測、出版刊物等自身所得予以支應。該所業務執行並細分為下列部門：

1. 對外關係部門：負責與國內外相關機構合作、與歐洲共同體對話等工作。
2. 技術部門：負責檢測技術方面之相關事宜。
3. 媒體部門：負責該所之媒體宣傳工作，例如每週有十四分鐘，於公共電視

中簡介該所工作概況及民間消費者保護團體之簡介（該十四分鐘之製播經費，係由政府負擔）。

4. 新聞發言部門：負責該所對外之新聞發布等公關工作。
5. 刊物發行部門。
6. 公衆服務部門：對外提供該所業務之一般諮詢、相互交流等工作。
7. 培訓部門：對消費者保護團體等相關人員提供訓練。
8. 資料中心：為該所之圖書資料管理部門，
9. 法律、經濟諮詢部門：又可細分為負責保險、銀行、信用、儲蓄、商業行為、經銷商、環境、汙染、不動產、司法實務、個人服務、出版、衛生健康、公共服務、旅遊、休閒、交通運輸等分支單位。該部門主要任務為：
  - (1) 幫助刊物發行部門編撰更正確之資訊。
  - (2) 提供該所之法律諮詢。
10. 總務、一般事務部門。
11. 會計部門。

(二) 業務運作：

1. 該所主要任務如次：
  - (1) 提供消費資訊。
  - (2) 培訓專業人員。
  - (3) 進行市場調查，蒐集消費情報。
  - (4) 進行檢測，並將檢測結果公告於媒體刊物上。
2. 檢測範圍包括商品及服務，但不包括下列項目：
  - (1) 有關專門職業技術人員，如醫師、律師、會計等服務之檢測。
  - (2) 有關醫療方面之檢測。
  - (3) 有關汽車等大型複雜商品之檢測（僅對汽車附屬裝備等規模較小之部分作比較檢測），但此部分仍有計劃透過國際合作方式進行檢測。
3. 有關該所對檢測結果之公告、建議，是否有侵害業者權利之虞問題。由於該所係一公益性組織，且出版之刊物亦不具營利性，約十五年前，法院在一裁判中即認同該所有「批評」之權利。
4. 在檢測結果報告完成後公告前，該所會將該檢測結果知會業者，業者有三

週之申訴期間。倘業者有不同意見時，如該所檢測單位承認有不同檢測詮釋程序、方法時，會加以註明，但仍將原檢測結果公告發表，至如業者因此而提起訴訟時，據該所表示尚無敗訴之先例。

5. 此外，交易競爭原則與消費詐欺受害防止總局亦設有實驗室，惟其主要係為取締非法而檢測，該所則係主動對市場商品進行全面比較檢測，因此範圍及彈性更大。
6. 該所出版之刊物，包括：
  - (1) 普通性雜誌，例如 60 millions de consommateurs。
  - (2) 針對民間消費者保護團體所出版之 Hebdo 專業性週刊。
  - (3) 針對不同商品、服務各領域之專業性 (special) 雜誌。
  - (4) 出版單張刊物（依主要是按不同顏色分類），提供消費者最新之消費資訊。

### 三、德國：商品檢驗基金會（Stiftung Warentest）

#### (一) 組織簡介：

該會係於一九六四年十二月由政府建議成立，並未設分支機構，職員人數共約二二〇人，一九九五年度總預算約一億馬克（100 million DM），其中由政府補助者，不逾百分之十三，其餘百分之八十七均由基金會本身營收予以支應。該會組織如次：

1. 董事會（the Board of Directors），對外代表基金會經營該會業務，成員最多三位，其人選由行政管理委員會與創立人共同決定。
2. 行政管理委員會（the Administrative Board），監督董事會，得隨時要求董事會進行報告以了解會務。此外，對特定事項之決定，董事會並應徵得該委員會同意方可實行。
3. 評議會（the Board of Trustees），對董事會及行政管理委員會提供諮詢，並向董事會建議檢測項目，完成檢測，並促進檢測結果之表述、解釋及公布儘可能地確實、明瞭。成員共十八名，其中六名由消費者相關組織推薦、六名由業界相關組織推薦、其餘六名則由學術界或具特殊專業之公正人士擔任。
4. 專業諮詢委員會（the Expert Advisory Boards），由董事會根據不同檢測項

目技術上等相關需求任命之，分別由三至十名專家組成，就比較檢測項目之選擇、檢測方式之決定及檢測結果之表述等提供專業意見向董事會建議。

5. 為實際推動會務，並設下列各執行單位：

- (1) 管理處。
- (2) 新聞處。
- (3) 檢驗測試部門：包括建議分析單位、採購測試單位、國際事務秘書處及五個檢測技術單位。
- (4) 編輯、出版部門：包括 Test 期刊出版單位、FINANZ 期刊出版單位、特殊刊物出版單位及讀者服務單位等。
- (5) 服務、企劃、行銷部門：包括基本問題研究單位、一般性服務單位、金融服務單位、規劃單位、行銷單位及電腦資訊提供單位等。
- (6) 行政管理部門：包括人事單位、會計單位、文書單位、內部勤務（事務單位）、採購單位、圖書館及檔案單位、及中央秘書單位等。

(二) 業務運作：

1. 該會主要任務，包括：

- (1) 提供諸如商品、服務之特性、優缺點及其對環境影響等數據，俾供大眾消費時之參考。
- (2) 向公眾提供有利於健全市場環境之消費資訊。
- (3) 提供消費者家庭經濟之規劃、理財等之方法及技巧，以及有關於環境保護之科學知識等。
- (4) 與其他相關機構合作，促進商品（服務）檢測程序標準化，提升檢測技術與能力。

2. 因該會係不具利益或政治色彩之中立性機構，故財務收益上有下列限制：

- (1) 不得有償或無償地刊載業者或相關工商組織之廣告。
- (2) 經行政管理委員會同意，於不妨礙該會獨立性前提下，該會得接受國內外民衆之捐贈。
- (3) 對於已經公布之檢測結果及中立性報告，該會得有償或無償地予以轉讓。

3. 該會業務屬於建議、諮詢性質，不對個案作具體建議（例如不建議應購買

同類商品中何一品牌最好），不介入政治上糾紛，亦即不作政治上建議來影響消費者保護政策之制定。

4. 該會除對商品檢測外，對服務亦有檢測。有關商品之檢測項目，包括家居用品、汽車、機車、腳踏車、視聽設備、鐘錶、照相機等光學儀器、運動用品、露營用品、食物及飲料、織品、傢俱、兒童用品、資訊用品等。至有關服務之檢測項目，包括銀行、合作社、保險、稅、投資顧問公司，安養醫院、休閒渡假旅館等，但不包括對醫師、律師、會計師等專門職業技術人員之檢測。
5. 該會出版之刊物：
  - (1) test（對商品檢驗測試之月刊）。
  - (2) FINANZ test（對服務檢驗測試之月刊）。
  - (3) 特別出版物（special publications），例如一九九三年節稅（Tax saving 1993）；Audio & video; Home & Environment; Nutrition; Car market; Computer market; test yearbook; test professional advice series; the yorth tests; test guide posters 等。

#### 四、日本：國民生活中心（Japan Consumer Information Center）

##### （一）組織簡介：

日本於昭和四十五（一九七〇）年十月一日成立國民生活中心，以為有助於國民生活之安定及提昇，自綜合的觀點，從事有關國民生活之資訊之提供及調查為目的，其前身為於昭和三十七（一九六二）年成立之「國民生活研究所」。

由於國民生活中心之成立目的並非以營利為出發點，為期其各項業務能有效率的、迅速的、確實的加以推動及執行，並以獨立、客觀、公正之立場營運，因而其組織型態乃採獨立之特殊法人。國民生活中心係由政府全部出資而成立，其資本金包括①二億日圓；②相當於東京都港區高輪三丁目十三番地所在（目前中心事務所所在地）住宅地一、四三四平方公尺及其定著物價格之合計額之金額；③政府於國民生活研究所解散前對該研究所出資之金額。另外，政府認為有必要時，並得向中心作追加之出資，截至平成六（一九九四）年度，國民生活中心之資本金已累積為八十億二千萬日圓。

國民生活中心設事務所於東京都，目前其本部係位於東京都品川（東京都港區）；商品測試及研修施設係位於神奈川縣相模原市，現有員額計有一百三十一人（不含負責人），平成七（一九九五）年度總預算為二十九億二千五百萬日圓，其中政府交付金（稅）有二十四億七千三百萬日圓，政府出資金有一億日圓，中心本身之事業收入有三億五千二百萬日圓，營運所需經費絕大部分來自政府。其主要組織如下：

### 1. 負責人

國民生活中心，置會長一人、理事長一人、理事五人以內及監事二人以內，作為負責人，目前共有九人（其中四人為兼任）。會長、理事長及監事，由內閣總理大臣任命之；理事在經內閣總理大臣認可後，由會長任命之。

### 2. 營運協議會

國民生活中心置有營運協議會作為諮詢機關，以三十人以內之委員組織之；委員經內閣總理大臣認可後，由會長任命之。會長就中心業務營運之基本方針及每營業年度之事業計畫，應預先聽取營運協議會之意見。

### 3. 業務單位

國民生活中心目前（平成七年度）設有七部二室三課，即設有總務部、普及部、相談。危害情報部、情報管理部、調查研究部、商品テスト部（商品檢驗測試部）、研修部、企畫調整室、管理連絡室、總務課、經理課、教務課是。

## (二) 業務運作：

國民生活中心之主要業務如下：

### 1. 普及啓發業務

- (1) 對消費者為教育宣導，提供容易了解並有助於防止被害進而得以提昇生活品質之知識及資訊。其主要活動，如於電視台、廣播電台開闢固定常態節目；編印各種書刊及宣導小冊子；舉辦各種展示會等是。
- (2) 就其所出版之書刊而言，較重要者有商品測試雜誌「たしかな目」（月刊）、以有關國民生活之專家為主要對象之「國民生活」（月刊）、刊載中央省廳及地方公共團體之有關消費者行政、商品測試等資訊之「生活行政情報」（月刊）、收錄與日常生活有關之各種資訊之「くらしの

豆知識」(年刊)等。

## 2. 諮詢、危害資訊情報業務

- (1) 接受消費者之申訴或諮詢，就消費者所申訴之有關國民生活之苦楚或詢問等，提供資訊並斡旋協助處理有關糾紛，同時將有關此等苦楚或詢問之資訊，提供給各地方之消費生活中心、相關行政主管機關，俾針對問題採取必要因應措施。
- (2) 蒐集各種有關商品或服務危害事故之資訊並加以分析及評價，建立危害資訊系統及預警制度，提供各界參考運用。

## 3. 資訊管理業務

- (1) 蒐集並提供各種有關國民生活之文獻資料：

情報資料室，主要在廣泛的、有系統的收集了許多國內外與國民生活有關之圖書、資料、統計等，供各界閱覽及參考，是一個有關國民生活之專業圖書館。

- (2) 建立資訊網路系統：

透過電子計算機系統及網際網路之建立暨利用，迅速蒐集及提供消費者申訴(苦情)、危險事故發生情形及處理方法、不公正或惡劣交易事件、商品檢驗測試結果、不正當行銷手法、虛偽不實廣告或表示、有問題之商品或服務、相關法令規章等各種有關消費生活之資訊。

國民生活中心業於昭和五十九(一九八四年)年十月正式導入「全國消費生活情報，ネットワーク・システム」(practical living information online network system, PIO - NET) 並開始運作，將國民生活中心與都道府縣及政令所指定都市之消費生活中心，以電腦網路連線方式加以結合。在全國各地設置有端末機(終端機)五十八台(平成四年)。

## 4. 調查研究業務

- (1) 為有助於國民生活之安定及提昇，自綜合的觀點，從事有關國民生活之現狀及趨勢之綜合性調查研究。
- (2) 就國民生活中心之業務進行必要之調查。

## 5. 商品檢驗測試業務

為從事商品檢驗測試及教育研修業務，國民生活中心於神奈川縣相模原市建有商品檢驗測試及教育研修設施，土地面積有四萬四千七百五十七

平方公尺（一萬三千五百三十九坪），建築物五棟，總面積為一萬二千五百八十六平方公尺（三千八百一十四坪）。其商品檢驗測試部門，設有四十幾個試驗室，安裝有各種先進科學技術機器設備，以辦理相關檢驗測試工作。主要辦理項目如次：

- (1) 商品比較檢驗測試：至一般商店購買各種品牌同類商品，就其安全性、性能、品質、規格、標示、經濟性、有用性等進行檢驗測試，加以比較評價，提供必要之資訊，俾消費者得為正確選擇。
- (2) 商品苦情處理檢驗測試：就引起消費糾紛或發生事故之商品，調查並確認肇致事故發生之事實及原因，使有關商品事故糾紛之處理得以圓滑進行並預防將來再發生同類事故。
- (3) 關於商品檢驗測試之結果，目前主要係刊載於國民生活中心所發行之雜誌「たしかな目」（月刊）。

#### 6. 教育研修業務

- (1) 對消費者領導人、消費者行政承辦人員、企業之消費者問題處理人員、消費生活諮詢人員等，從事專業之教育訓練及講習活動，舉辦各種研討會，以提昇其素質及處理消費者問題能力。
- (2) 推動建立「消費生活專門諮詢人員資格制度」，舉辦消費生活專門諮詢人員資格認定考試。

## 肆、消費生活中中心之業務

由於消費生活中中心之成立目的，並非以營利為出發點，為期其各項業務能有效率的、迅速的、確實的加以推動及執行，並以獨立、客觀、公正之立場營運，因而其組織型態，大多採獨立之特殊法人。至於消費生活中中心之業務，各國因其設立之主要目的及規模等，故各有廣狹之不同，惟大體言之，則以調查及提供有關消費生活之資訊為共通之重點工作。以下就其重要業務內容簡述之：

### 一、普及啓發業務

此項業務之主要內容，在對消費者為教育宣導，提供容易了解並有助於防止被害進而得以提昇生活品質之知識及資訊，以期消費者得以因應消費社會之新情勢，從事自主的、正確的、合理的消費行為。其主要活動，如於電視台、廣播電台開闢固定常態節目；編印各種書刊及宣導小冊子；舉辦各種展示會、講習會、研討會等是。

## 二、諮詢·危害資訊情報業務

此項業務之主要內容有二，其一為接受消費者之申訴或諮詢，就消費者所申訴之有關國民生活之苦楚或詢問等，提供資訊並斡旋協助處理有關糾紛，同時將有關此等苦楚或詢問之資訊，提供給各地方政府所設之消費者服務中心、相關行政主管機關，俾針對問題採取必要因應措施；其二為蒐集各種有關商品或服務危害事故之資訊並加以分析及評價，建立危害資訊系統及預警制度，提供各界參考運用。危害資訊系統及預警制度之建立，一方面可使消費者得以迅速獲取各種商品或服務事故之資訊而維護自己之安全，防範被害於未然；一方面可迅速回饋給相關行政機關及企業經營者，促使其採取回收商品、改良商品、從事被害救濟、修正安全基準、制定法律等必要措施。

## 三、資訊管理業務

此項業務之主要內容有二，其一為廣泛的、有系統的蒐集並提供各種有關國民生活之國內外文獻資料，其二為透過電子計算機系統及網際網路之建立暨利用，迅速蒐集及提供消費者申訴（苦情）、危險事故發生情形及處理方法、不公正或惡劣交易事件、商品檢驗測試結果、不正當行銷手法、虛偽不實廣告或表示、有問題之商品或服務、相關法令規章等各種有關消費生活之資訊。

## 四、調查研究業務

此項業務之主要內容，在為有助於國民生活之安定及提昇，自綜合的觀

點，從事有關國民生活之現狀及趨勢之綜合性調查研究，並就消費生活中心之業務進行必要之調查。五、商品檢驗測試業務

此項業務之主要內容有二，其一為至一般商店購買各種品牌同類商品，就其安全性、性能、品質、規格、標示、經濟性、有用性等進行檢驗測試，加以比較評價，提供必要之資訊，俾消費者得為正確選擇，稱之為「商品比較檢驗測試」；其二為就引起消費糾紛或發生事故之商品，調查並確認肇致事故發生之事實及原因，使有關商品事故糾紛之處理得以圓滑進行並預防將來再發生同類事故，稱之為「商品苦情處理檢驗測試」。此外，尚有消費者啓發檢驗測試，其目的在提供一般消費者有自主學習的機會，得以自行從事簡易之檢驗測試，或容易閱讀相關檢驗測試報告，屬於消費者教育之一環。

## 六、教育研修業務

此項業務之主要內容，在對消費者領導人、消費者行政承辦人員、企業之消費者問題處理人員、消費生活諮詢人員等，從事專業之教育訓練及講習活動，舉辦各種研討會，以提昇其素質及處理消費者問題能力。

## 伍、設立消費生活中心之必要性

由於消費者保護所涵蓋之範圍及層面非常廣泛，故消費者保護工作之執行，必須分別由各目的事業主管機關負責辦理，形成為一種多元性之行政保護或行政規制（多元性消費者行政），此為世界各國所同，我國亦然。此種多元性消費者行政，隨著消費關係之日益複雜，以及新興的消費型態或消費行為不斷推陳出新，必然會發生主管機關間職權之消極衝突或積極衝突現象，即不是找不到主管機關，就是有二個以上之主管機關，但大家互相推諉，以致沒有任何主管機關來關心或處理消費問題或消費事件（註六），更無法期待有任何主

註六：詳請參閱廖義男著，消費者保護法之行政監督（載台大法學論叢第十八卷第二期），第九十八頁以下；拙撰，前揭「論我國消費者保護行政」第五十頁以下。

管機關會主動發現消費問題，預防其發生，或於消費問題發生時，站在消費者之立場，對消費者提供必要之支援。

此外，保護消費者僅為各目的事業主管機關業務之一，因其在施政上尚負有協助及輔導企業經營者之職責，故無法期待其完全基於消費者之立場而為之，甚至有因其機關或業務之特性，為達成某種任務或實現某種政策目標，以致其各項施政在有意或無意間忽略了消費者之權益。職是之故，在消費者行政體系上，自有設立諸如消費生活中心等專責單位或機關，使其得本於專業性及專責性之任務功能，隨時站在消費者之立場，提供消費者所需要之消費資訊；發掘消費者問題，提出消費者之真正需求，促使主管機關或企業經營者注意維護消費者之權益；於消費爭議或消費事故發生時，對消費者提供必要之協助及服務。在涉及消費者權益之政策形成上，能提供強而有力之實證資料，充分反映消費者意見並提出專業性建議，供主管機關或民意機關參考，促成政府為有利於消費者之決策。

綜據上述，可知設立消費生活中心之主要目的，乃在建構完整消費者行政體系，健全並充實消費者支援行政。上開先進國家之所以有消費生活中心之設置，其主要目的及考量，即在期望其就有關消費生活之資訊情報或問題發掘上，不論在蒐集、分析、評價與提供等各方面，以及在消費爭議之處理或消費事故發生時之原因究明或救濟上，均能發揮綜合的、中樞的、主動的、積極的支援消費者機能，避免消費者行政發生缺口。關於設立消費生活中心之必要性，具體言之，有下列幾點：

## 一、積極蒐集及提供消費資訊

消費者能否為正確選擇與合理消費，端賴是否有正確而充實的消費資訊。此外，企業經營者所提供之各種消費資訊雖然甚多，惟真正能便利並有助於消費者作客觀正確判斷而為有利選擇之資訊，卻十分不足。凡此均必須有一專業

機關負責為綜合性有系統的蒐集、整理、檢討與分析，進而提供給消費者參考，始能維護消費者知的權利。

## 二、主動發現並揭露消費問題

各目的事業主管機關對於消費問題，常本於負有協助及輔導企業經營者之職責，以及家醜不外揚，避免暴露出自己行政上疏失之自保心理，再加上多一事不如少一事之心態，以致不願意主動發現並揭露消費問題。消費生活中心透過對商品或服務之檢驗測試，消費者申訴案件之受理，消費問題之調查研究，以及各種危害情報資料之蒐集及建立等，可以主動發現消費問題並適時予以揭露。此項行為不僅可以促使企業經營者改良其商品或服務，對消費者為必要之救濟，更可促使主管機關採取必要措施，解決並預防類似消費問題再發生。

## 三、協助消費者究明事故發生原因

現代之商品或服務，因科技化、多樣化、複雜化、國際化之故，以致消費者因消費商品或服務而發生被害事故時，就該商品或服務是否存有瑕疵，以及該瑕疵之存在與損害之發生是否存有因果關係等，難以或根本無法舉證，因而無法獲得應有之救濟或賠償。職是之故，如何建立一套事故發生原因究明體制，對消費者給予必要之支援，乃現代商品責任及服務責任，所必須克服之一項課題。消費生活中心可透過其檢驗、測試工作及專業性，對消費者提供此方面的服務。

## 四、統籌辦理消費者教育宣導

最能有效保護消費者之權益者，是消費者自己，消費者教育宣導功能的發揮，是建立及提昇消費者意識，維護消費者權益之最根本且有效的方法。此外，為使消費者教育得以有效推動及圓滿實施，尚必須有妥適的教材及優秀的教師配合，故教材之編撰及教師之培訓，乃成為其必不可少之一環。由於消

費者教育是一項長期的紮根工作，涉及學校教育、社會教育、企業經營者教育、消費者保護工作人員教育等各方面，可以說是一種多樣化、全生涯的、全方位的消費生活教育，其過程必將是漫長而持續的，再加上此項工作有其專業性及特殊性，因此必須有一能站在消費者立場，且能獲得消費者信賴之專責機關，統籌並全面積極推動辦理，始能克竟其功。

## 五、完全尊重並充分反映消費者意見

各目的事業主管機關一般負有輔導並協助企業經營者之職責，難以期待其不受企業經營者之影響，以致其在政策之決定或措施之採取上，無法從消費者之觀點聽取並反映消費者之意見。因此必須有一個可不受企業經營者影響，能夠完全尊重並充分反映消費者意見之管道，始足以對政府在有關消費者保護政策之決定及各種措施之採行上，提供合乎消費者利益或需求之意見及建議。

## 六、發揮督促合作及競爭作用

消費生活中心之設立，不僅可代表政府保護消費者之誠意及決心，更可因其有關業務之推動，對主管機關及企業經營者形成壓力，促使其必須努力解決或預防消費問題發生。又因涉及消費生活之商品或服務，不僅其種類及數量非常多，而且其交易型態及行銷手法更是隨時推陳出新，故各種消費問題乃隨之不斷發生及增加，凡此絕非單一團體或機構能完全加以處理。消費生活中心之設立，可與消費者保護團體及其他消費者保護主管機關結合成爲一個保護網，發揮互補不足之功能，形成爲一種分工合作與競爭之關係，使消費者之權益能獲得更週密的保護。

# 陸、健全我國消費者行政體系

## 一、現行消費者行政體系簡介

政府負有保護消費者之責任，為落實保護消費者之任務，在消費者行政上自應有完備之消費者保護行政體系。茲就我國現行消費者保護行政體系，簡述如下（註七）：

**(一)研擬、審議消費者保護基本政策及監督機關：**

依消費者保護法第四十條第一項規定，行政院為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，設消費者保護委員會。職是之故，消費者保護委員會係政策研擬、審議及監督機關（其職掌，請參閱消保法第四十一條），並非社會各界所認知之「執行機關」或「主管機關」。

**(二)主管機關：**

依消費者保護法第六條規定，消費者保護法的主管機關為：

1. 中央主管機關：各目的事業主管機關，如金融、保險由財政部主管，商品標示由經濟部主管，食品衛生、醫藥由衛生署主管是。
2. 省（市）主管機關：省（市）政府。
3. 縣（市）主管機關：縣（市）政府。

為使主管機關能有效規範企業經營者，因而消費者保護法乃設有行政規制之規定，即依該法第三十三條至第三十七條規定，主管機關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，可進行各種調查，調查結果如認為確有損害消費者前述權益或有損害之虞時，可對企業經營者為一定之處分，如限期改善、回收、銷毀等是。

**(三)消費者服務中心：**

依消費者保護法第四十二條規定，省（市）、縣（市）政府應設消費者服務中心，為最基層的執行消費者保護工作的單位，辦理消費者的諮詢服務、教育宣導、申訴案件之處理。目前採任務編組，並未置有專任人員。

**(四)消費爭議調解委員會：**

依消費者保護法第四十五條規定，直轄市、縣（市）政府應設消費爭議調解委員會，處理消費爭議的調解事項。

**(五)消費者保護官：**

依消費者保護法第三十九條規定，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。其主要職掌有：①處理消費爭議申

註七：詳請參閱拙撰，前揭「論我國消費者保護行政」，第五十二頁以下。

訴事宜；②擔任消費爭議調解委員會主席；③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，避免消費者保護團體濫訴；④向法院訴請停止或禁止企業經營者重大違反消保法有關保護消費者規定之行為（不作為訴訟）。

## 二、建立我國消費者支援行政體系

我國之消費者行政，目前係在草創之初，於本會成立後，始有全面性、整體性、計劃性的消費者行政，且基本上是建立在由主管機關對企業經營者事業活動之規制及導正。就對消費者之支援而言，目前在中央並未設有直接以支援消費者為任務之專責執行單位，在省（市）、縣（市）政府雖設有消費者服務中心等專責單位負責辦理，惟因消費者服務中心不論在編制上，抑或人員素質，均不足以擔負消費者之支援工作，而且只能處理地方性消費問題，無法處理全國性消費問題，因而形成為我國消費者行政之重大缺口。

鑑於前述設立消費生活中心之必要性，以及我國正申請加入國際貿易組織（WTO），隨著國際化、自由化之時代發展趨勢，消費者行政之重心，勢必由對企業經營者事業活動之規制及導正，移向對消費者之支援。職是之故，為期我國消費者行政能因應消費者保護之新情勢及新需要，自有參考前述先進國家之制度，建構我國消費者支援行政體系，強化消費者支援行政之必要（請參閱圖一：我國消費者行政構想圖）（註八）。關於我國設立消費生活中心之必要性，具體言之，有下列幾點：

### （一）建立並充實消費者支援行政

我國係採多元化消費者行政，惟因主管機關間職權之消極衝突或積極衝突，以致常發生沒有主管機關主動來發現或處理消費問題，更沒有主管機關可以對消費者提供必要之支援。其次，省（市）、縣（市）政府消費者服務中

註八：本構想圖取材自日本消費者行政體系圖，請參閱經濟企畫廳國民生活局編，ハンドブック消費者，96（大藏省印刷局，平成八年五月一日），第十二頁；總務廳行政監察局編，消費者取引の適正化（大藏省印刷局，平成四年七月二十七日），第十八頁；拙撰，前掲「日本之消費者行政體系」，第三頁。

心，處於直接與消費者接觸之地位，為我國最接近消費者之基層消費者保護行政機關，依法負有辦理消費者之諮詢服務、教育宣導、申訴等支援行政事項，惟因人員編制、素質、設備等問題，以及受到地域性之限制，無法單獨有效全面發揮其支援消費者之功能。在中央政府設立消費生活中心，可以就有關消費生活之資訊情報或消費問題，不論在發掘、蒐集、分析、評價或提供等各方面，以及在消費爭議之處理或消費事故發生時之原因究明或救濟上，發揮綜合的、中樞的、主動的、積極的支援消費者機能，更可有效協助地方政府消費者服務中心，使其發揮應有的支援消費者功能，避免消費者行政發生缺口。

#### (二)積極蒐集及提供資訊

消費者能否為正確選擇與合理消費，端賴是否有正確而充實的消費資訊。我國目前各種消費資訊雖然甚多，但真正能便利並有助於消費者作客觀正確判斷而為有利選擇之資訊，卻十分不足。政府及企業經營者均負有提供正確而充實消費資訊之職責，為方便消費者參考利用，維護消費者知的權利，政府部門必須有一專責機構就消費資訊為綜合性有系統的蒐集、整理、檢討、分析與提供。

#### (三)主動發現並揭露消費問題

各目的事業主管機關對於消費問題，常本於負有協助及輔導企業經營者之職責，以及家醜不外揚，避免暴露出自己行政上疏失之自保心理，再加上多一事不如少一事之心態，以致不願意主動發現並揭露消費問題。消費生活中心透過對商品或服務之檢驗測試，消費者申訴案件之受理，消費問題之調查研究，以及各種危害情報資料之蒐集及建立等，可以主動發現消費問題並適時予以揭露。此項行為不僅可以促使企業經營者改良其商品或服務，對消費者為必要之救濟，更可促使主管機關採取必要措施，解決並預防類似消費問題再發生。

#### (四)協助消費者究明事故發生原因

現代之商品或服務，因科技化、多樣化、複雜化、國際化之故，以致消費者因消費商品或服務而發生被害事故時，就該商品或服務是否存有瑕疵，以及該瑕疵之存在與損害之發生是否存有因果關係等，難以或根本無法舉證，因而無法獲得應有之救濟或賠償。職是之故，如何建立一套事故發生原

因究明體制，對消費者給予必要之支援，乃現代商品責任及服務責任，所必須克服之一項課題。消費生活中除可透過其檢驗、測試工作及專業性，對消費者提供此方面的服務外，在事故發生原因究明體制之建立及運作上，更可發揮推動者、整合者及仲介者之角色。

#### (五) 統籌辦理消費者教育宣導

我國因消費者保護工作之推動及發展，較先進國家落後甚多，以致國民之消費意識極待建立及提昇。由於最能有效保護消費者之權益者，是消費者自己，消費者教育宣導功能的發揮，是建立及提昇消費者意識，維護消費者權益之最根本且有效的方法，因此加強辦理消費者教育宣導，乃為刻不容緩之工作。此外，為使消費者教育得以有效推動及圓滿實施，尚必須有妥適的教材及優秀的教師配合，故教材之編撰及教師之培訓，乃成為其必不可或缺之一環。由於消費者教育是一項長期的紮根工作，涉及學校教育、社會教育、企業經營者教育、消費者保護工作人員教育等各方面，可以說是一種多樣化、全生涯的、全方位的消費生活教育，其過程必將是漫長而持續的，再加上此項工作有其專業性及特殊性，因此必須有一能站在消費者立場，且能獲得消費者信賴之專責機關，統籌並全面積極推動辦理，始能克竟其功。

#### (六) 發揮督促合作及競爭作用

由於涉及消費生活之商品或服務，日新月異，不僅其種類及數量非常多，而且其交易型態及行銷手法更是隨時推陳出新，故各種消費問題乃隨之不斷發生及增加，因此需要有許多消費者保護團體或機關，從各方面來督促政府從事消費者保護工作。消費生活中之設立，不僅可以代表政府保護消費者之誠意及決心，更可因其有關業務之推動，對主管機關及企業經營者形成壓力，促使其必須努力解決或預防消費問題發生，進一步可與消費者保護團體及其他消費者保護主管機關結合成為一個保護網，發揮互補不足之功能，形成為一種分工合作與競爭之關係。由消費者保護團體從消費者運動之立場及民間之角色，消費生活中從消費者行政之立場及官方之角色，共同努力確保消費者之權益，當能使消費者獲得更週密與有效的保護。

#### (七) 促進國際交流並提昇國際地位及形象

各國政府均已將消費者保護列為施政重點之一，消費者保護之良窳，更是一個國家安和樂利與進步的重要指標。我國正積極謀求進入國際社會，消

費生活中心之設立，除可以顯示政府保護消費者之誠意及決心外，政府更可以透過財團法人形式之消費生活中心，代表政府參與各種國際性消費者組織及會議，吸取他國經驗，從事國際合作，相互傳遞訊息，促進國際交流，提昇我國之消費者保護績效及國際地位暨形象。

## 柒、籌設「消費生活中心」執行方案

### 一、設立方式

以成立財團法人方式辦理。

### 二、所需資金

甲案：一次籌集新台幣二十億元，其中五億元作為初期設立所需經費，十五億元作為資本金，資本金採保本生息方式加以管理。設立完成後，營運所需經費，除以資本金所生孳息支應外，餘全部以事業收入挹注，採完全自給自足方式營運。

乙案：設立資金約五億元，由政府分三至四年編列預算支應。設立完成後，營運所需經費，除事業收入外，每年由政府編列預算補助，採部分自給自足方式營運。

### 三、資金來源

甲案：政府全部出資。

乙案：政府出資八成，向民間募款二成。

### 四、組織架構及員額

(一)設董事會，置董事九至十三人，除民間出資人代表由各該出資人推選外，餘由政府選派，均為兼任。董事長由本會主任委員或主任委員指定之人員兼任。

- (二)置監事一至三人，由政府選派，均為兼任。
- (三)設營運指導委員會，置主任委員一人，委員二十四人至三十人，由董事長報政府核定後聘任，均為兼任。
- (四)置執行長一人，承董事會之命，綜理本中心所有業務，副執行長一人，承執行長之命協助執行長處理本中心各項業務。
- (五)設行政處：置處長一人，課長二人，課員七人，下設秘書、總務二課及人事、會計，必要時可雇用臨時人員或工讀生若干人，協助處理文書、打字或擔任技工、工友等工作。
- (六)設檢驗處：置處長、副處長各一人、組長五人、技術人員二十人，下設食品、藥品、電器、衣飾、日用品五組，先成立二十個檢驗室。
- (七)設教育研究處：置處長一人、課長三人、課員六人，下設教育訓練、調查研究、出版三課。
- (八)設資訊處：置處長一人、課長三人、主任一人、課員六人，下設連線管理、資料處理、諮詢申訴三課及圖書室。

以上專任人員計六十人，兼任人員計三十五至四十七人。(請參閱圖二：消費生活中心組織構想圖)

## 五、設立經費預估：五億元。

- (一)基地：一千萬元。
  - 1.土地：約需土地一萬坪，由政府無償撥用。
  - 2.整地費：每坪以一萬元計，約一千萬元。
- (二)檢驗大樓：約二億四千八百萬元。
  - 1.建築費用：擬建地上二層，每層六百坪之建築一棟，計約一千二百坪，每坪造價依行政院規定五、四萬元計，約需六千五百萬元。
  - 2.裝潢費用：每坪依院規定約一萬九千元計，共約需二千三百萬元。
  - 3.儀器設備費用：預定先設二十個檢驗室，每個檢驗室平均以六百萬元計，約需一億二千萬元；其他設備，約需四千萬元，合計共約需一億六千萬
- (三)行政大樓：二億一千四百萬元。
  - 1.建築費用：擬建地上六層、地下一層，每層三百坪之建築一棟，計約二千

一百坪，每坪造價依院規定六．六萬元計，共約需一億三千九百萬。

2. 裝潢費用：每坪依院規定一萬九千元計，共約需四千萬元。

3. 資訊設備及其他設備費用：約需三千五百萬元。

(四) 其他費用：二千八百萬元。

1. 設計費：一千萬元。

A. 行政大樓：依建築費用 4.5 % 計，約需七百萬元。

B. 檢驗大樓：依建築費用 5 % 計，約需三百萬元。

2. 籌備費及其他必需費用：約一千八百萬元。

## 六、建築物使用規劃及說明

(一) 檢驗大樓：

1. 建築物面積計一千二百坪，扣除公共設施百分之二十後，可供利用空間計有九百六十坪。

2. 內含檢驗室或實驗室三十個（預定先設二十個，其餘十個備用），每個平均約二十坪，計六百坪，其餘三百六十坪供儲藏室、電機室、廢水廢棄物處理室、辦公室及其他必要之空間等使用。

3. 預定先設之二十個檢驗室或實驗室包含：

(1) 食品組：食品化學檢驗室、食品微生物檢驗室、食品防腐劑螢光劑檢驗室、蔬果農藥檢驗室。

(2) 藥品組：藥品一般檢驗室、藥品微生物檢驗室。

(3) 電器組：電器安全檢驗室、電波、音響機器檢驗室。

(4) 衣飾組：衣飾成分檢驗室。

(5) 日用品組：廚房用品檢驗室、衛浴用品檢驗室、玩具用品檢驗室、金屬關係檢驗室等。

另設質量分析室、照像分析室、機器分析室、溫暖環境室(0 - 40°C)、寒冷環境室(-20 - 0°C)、日照室等。

(二) 行政大樓：

1. 建築物面積計二千一百坪，扣除公共設施百分之二十後，可供利用空間計有一千六百八十坪。

2. 內含行政部門、教育研究部門與資訊部門：

- (1) 行政部門包含辦公室、會議室、儲藏室及其他必要之空間，約需四百八十坪。
- (2) 教育研究部門包含辦公室、研究室、出版室、教室、禮堂、視聽室、文康室、學員宿舍及餐廳等，約需一千坪。
- (3) 資訊部門包含主機室、資料處理室、圖書室、申訴諮詢室等，約需二百坪。

## 七、業務

- (一) 提供有關改善或提昇消費生活安全與品質之資訊。
- (二) 受理有關消費生活之申訴、諮詢並提供必要服務。
- (三) 辦理有關消費生活之綜合性調查研究。
- (四) 辦理有關消費生活資訊之收集、整理、分析及統計。
- (五) 辦理有關商品或服務之檢驗、測試。
- (六) 辦理有關消費生活之教育宣導及相關人員之培訓研修。
- (七) 辦理與前揭各款業務有關之委託、受託、交流、合作、協商等事項。

## 八、營運方式及經費

- (一) 營運方式：
  1. 不以營利為目的，其事業收入供營運所需之部分資金。
  2. 年度經費如有盈餘，應累積為公積金，用以彌補虧損、增加設備或轉為資本金。
- (二) 所需經費：初期預估每年約需一億元，以後應實際需要及事業收入，逐年檢討調整。
  1. 人事費：平均每人每年以八十萬元計，全年共需四千八百萬元。
  2. 維護費：約一百萬元。
  3. 統籌事務費：約一百萬元。
  4. 業務費：約需五千萬元。
- (三) 經費來源：
 

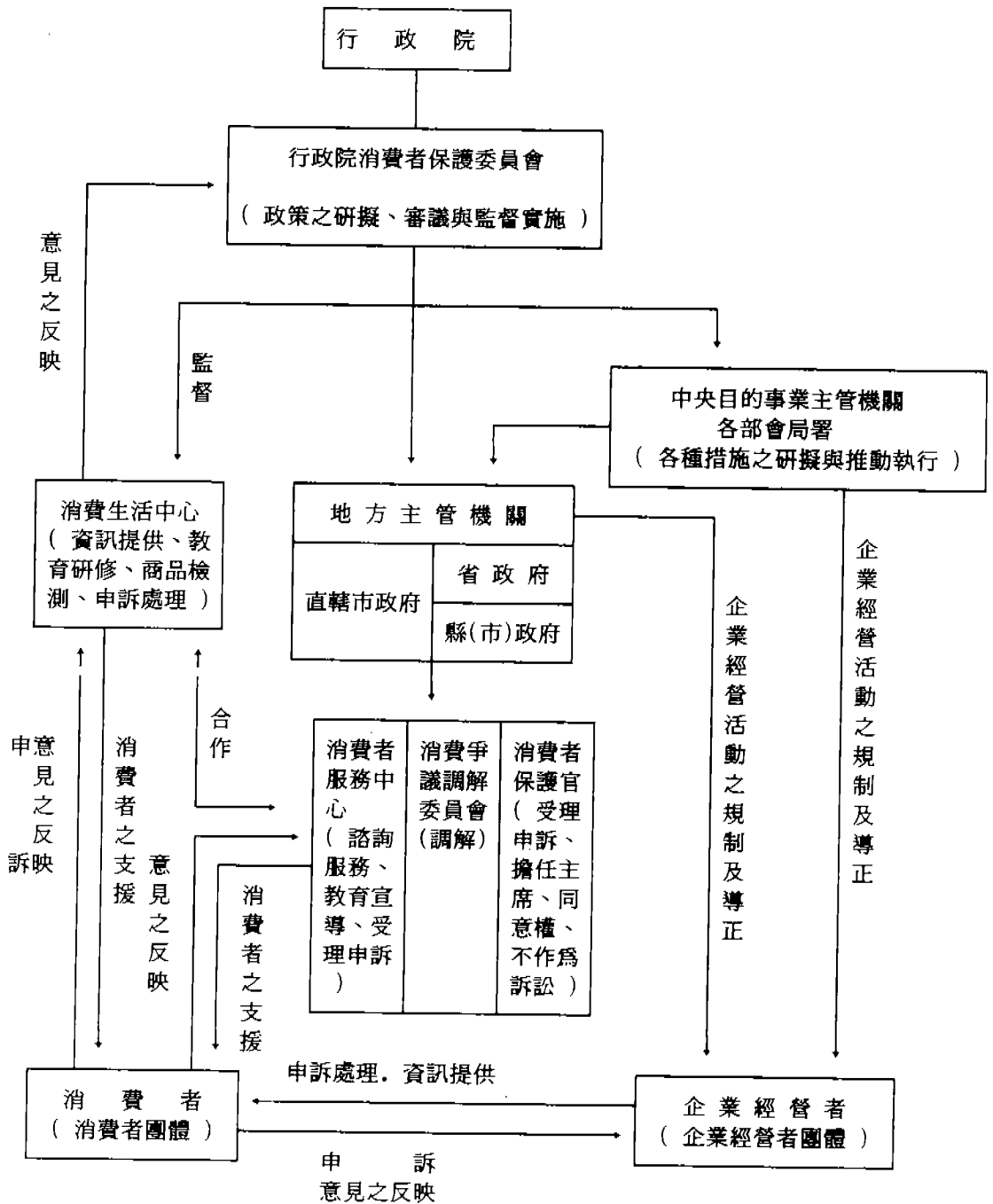
甲案：資本金孳息約七千五百萬元（以年息 5 % 計算）。事業收入約二千五百萬元。

乙案：

1. 設立完成後，營運所需經費，除以中心本身之事業收入支應外，每年由政府編列預算補助。
2. 政府補助金額，由第一年之百分之九十五，逐年減少，至第六年以後，補助金額以百分之二十五為限，詳如下表：

	事 業 收 入	政 府 補 助
第 一 年	5%	95%
第 二 年	10%	90%
第 三 年	25%	75%
第 四 年	45%	55%
第 五 年	65%	35%
第 六 年	75%	25%

圖一：我國消費者行政體系構想圖



圖二：消費生活中心組織構想圖

