

消費者保護法的經濟分析

吳忠吉*

歷經中華民國消費者文教基金會七年的催生運動，消費者保護法終於在民國八十三年元月十一日完成立法程序並經總統公佈實施。從此以後，廣大的社會消費群眾將因此一法律的保護而有更安全的消費福利。從消保法的精神與架構觀察，消保法的立法在於保障消費者消費的健康與安全，而在架構上，除了對企業經營者作直接的規範外，同時由中央至地方政府架設行政作業系統的保護網，並容許民間成立消費者保護團體以代理或從事消費者的保護措施，更可經由爭議的調節與訴訟來爭取消費者的應有權益，甚至本法中亦有明確的罰則以爲嚇阻與補償。可謂是用天羅地網來保障消費者的權益。

就消費者的權益而言，如果消費者對於所需各種商品與勞務的製造方法、製造流程、所用材料的成份與性質、製成品的消費功能或效用、勞務投入所須藉助的科技與技巧、企業經營者的經營方式與服務態度、經營時間、經營者的地理與區域分佈、商品的品質差異、勞務之正確的事前推估與事後效果的一致、不同企業經營者的銷售價格與交易方式、買賣雙方交易前與交易後所享有的權利和所應負擔的義務等都能有事先的理解與掌握，消費者便具有十足的消費資訊，也就具有完全的選擇能力與選擇機會，便能有效促成企業經營者之間交易機會的競爭。這種市場的競爭便會提升生產效率和降低生產成本，彼此競相以最高品質與最低的售價來爭取消費者的購買機會，結果讓消費者享有最高的經濟福利。因此十足的消費資訊，是使消費者具有選擇能力而促成市場競爭，並使生產效率與社會整體經濟福利達到最佳境域，並充分發揮消費者經濟主權的必要前提。

然而就實際消費環境而言，日常生活所需之各種商品或勞務在市場經濟的嚴密與迂迴冗長的分工過程，商品的組合成份與方法及其具有的消費功能和效果的大小，以及勞務所需的知能與技巧往往不是一般消費者所能辨識，尤其是

* 作者爲台灣大學經濟系學士，現任台灣大學經濟系教授、行政院消費者保護委員會委員

在短短的交易時間內更是無從檢驗與確認，這使得交易中的買賣雙方擁有的知識處於不對稱的狀態，更因而使消費者處於不利的交易地位。對消費者而言，由於日常生活所需消費的各種商品與勞務非常繁雜且因時不同，欲對各種商品與勞務的認知從事學習與吸收，在時間與費用的支出上幾乎是不可能，且不符經濟效益；另一方面，對賣方而言，欲對每一上門的顧客詳細介紹與說明在時間上的成本負荷亦不符交易的經濟效益，而且在功利思想的交易動機上，賣方往往只求儘速銀貨兩訖以「完成交易」而有安全的價款收入，因此在諮詢過程上往往有誇張的不實解說以誘發消費者的購買意念，達到促銷的目的。在此情境下，賣方又常私下訂定所謂「貨物出門概不退換」的一般定型化契約，以防範消費者因事後的反悔而有要求退貨與折讓的損失風險。這種行徑更提高消費者的消費風險。在這種消費環境下，訂定消費者保護法，強制企業經營者以信實態度來對待消費者實有其必要性與迫切性。

此外，在交易上，消費者有時也不免面對企業經營者獨佔或聯合行為的價格剝削，而減少應有的消費福利與消費機會。獨佔或寡佔的形成有時是由於法律的授權、有時是由於資源使用的壟斷，但有時是由於不可或免的規模經濟所形成。不論形成原因為何，一旦有獨佔或聯合行為的事實，因其市場的壟斷力量將使其商品或勞務的設價偏高，不僅使企業經營者將消費者的原有福利轉化為超乎應有利潤的超額盈餘，而且也以較高的價格排擠部份消費者的消費機會而蒙受福利的損失。這種對消費者之不當價格剝削的因應自有國家公平交易法的規範，不必在消費者保護法中重覆規定。

由於在商品與勞務之認知能力的差異，在短時間內要求消費者檢視與驗收，且毫無退還補正的機會，對消費者而言實屬是種不公平的交易行為。交易以後，商品的瑕疵、使用方法的失誤、消費功能的高估或給付價款偏高、勞務供應與消費者的意向有出入、勞務完成後於某一時間內有不良的後果、甚至對消費者本人或其他第三者造成身心、生命與財產的損失等可能的爭議都將完全由消費者承受。因此事前的防範與事後的補救都應有明文的規範與執行。當然，從學理上的探討，欲平衡消費者在資訊方面的弱勢情境就是增強消費者對商品或勞務的瞭解與認知。

然而由於學習或進修，甚至參加講習活動和打聽相關資訊的費用與時間所構成的成本可能佔此一成本與應支付商品與勞務價款總額很高的比率。此一比率越高，消費者為此一消費活動而作額外的講習或資訊蒐集的意願便越低，而

寧願冒相信企業經營者的誠信以降低消費的總成本。反之，若商品與勞務的支付價款越高，消費者因資訊成本所佔比率相對也越小，他從事商品或勞務相關資訊蒐集的意願便會越高，以降低可能受騙上當所遭致的損失風險。同樣地，企業經營者對於價款不高之商品或勞務的解說與資訊的提供意願也不高；但對於高價款的商品或勞務的交易因較少的交易時間可以完成較高金額的交易，因此服務態度較佳，資訊的提供也會較為詳盡。因此，對於高額單價或大量購買等較高價款的交易，買賣雙方的資訊彼此都較為充分，企業經營者的服務態度也較佳，消費爭議的發生機會也就較少。然而，一旦發生爭議，因折讓或賠償金額不低，興訟的可能性也較高。相反地，對於單價較低或交易量有限的交易，買賣雙方資訊蒐集與提供的意願低，企業經營者的服務態度也不佳，再加上「貨物出門概不退換」的定型化契約的約束，以及資訊的不足，消費者既得不到消費者的尊嚴，也因定型化契約的限制而申訴無門，更因興訟成本高過交易的價款而難討回社會的公道，只能自認倒霉而忍氣吞聲。這是功利社會階級歧視最令人不平的經濟關係與社會現象。

就小額交易的消費者而言，因相對於勝訴的效益，興訟或訴求正義的成本過高，所以往往自認倒霉而放棄消費者應有的權益；相對而言，企業經營者因消費者的此種反應，更獲得鼓舞，以不實與誇張的促銷手法，和掩飾瑕疵的欺瞞行銷所獲利益雖不大，但因消費者的眾多可以積少成多而累積暴利，於是更以不夠誠信的經營方式來對待弱勢的消費族群。從改善這樣的消費環境來看，應強化消費者的起碼資訊的提供，解除對消費者有不公平之定型化契約的約束，讓小額交易之消費者有集體訴訟機會與管道，或設法降低消費者的訴訟成本，更應就企業經營者課以信實交易與損害賠償的義務，以平衡企業經營者與消費者之間資訊的不對稱。這些平衡的措施便是消費者保護法立法的主要宗旨與內涵。

消保法的積極精神是在保護消費者消費的健康與安全，以免遭受金錢與身心的雙重傷害。因此，消保法第七與第八條規定企業經營者應確保其提供之商品或勞務安全或衛生上之危險；若有危害之可能者，應於明顯處為警告標示及緊急處理危險之方法；若生危害時，包括經銷商之連串加工的所有企業經營者均連帶負賠償責任。但企業經營者能證明其無過失者，法院得減輕其賠償責任。這是一種無過失主義的連帶責任。與過去消費習慣相比，一旦發生危害事件時，消費者不再負舉證的責任，也不再面對相關企業經營者之互相推拖責任，

大幅降低消費者追討公道的折騰成本，同時，只能減輕不能免責的規定又能保障消費者有起碼的公道收益，將會鼓勵消費者追求公道的意願與勇氣，不必再忍氣吞聲和自認倒霉。然而，另一方面，企業經營者面對此一規定亦有其品管成本增加或理賠保險的負擔，此將經由市場競爭與交易而轉嫁於銷售價格上並終歸消費者負擔。

面對不可或免的理賠責任，企業經營者彼此欲澄清責任的歸屬在時間與技術的成本可能不低，因此除了加強生產行銷的品質管理與控制之外，可能須以投保方式來降低理賠的可能風險。但是，在漫長的迂迴生產過程上，所謂相關之所有企業經營者的成員認定、與危害的形成源頭或演化過程的鑑定不易或成本過高時，保險費率的計算可能不成問題，但保費的分攤卻難以落定，保險市場的運作功能便會發生困難。此時，所謂相關企業經營者便只能以成立賠償基金的集體行為來因應消保法的約束。由於是集體負擔與集體運用，對於重視品管的業者可能只有負擔而無享用的缺憾，將使個別企業經營者對品管的警覺性全面地降低，而提高消費的爭議數量。此時理賠基金的運用反而形成社會資源的一種浪費。

面對此一情勢，對於危害產生的源頭與演化過程的鑑定工作仍須進行，其產生的成本自應由製造危害的企業經營者負擔，一方面可以落實責任的規屬，另一方面也可強化企業品管的責任感。再者，只要是競爭的市場，這種個別的鑑定成本也無力轉嫁由消費者負擔。因此地方政府從事調查時，應於確立危害來源後必須向製造危害的企業經營者徵收調查與鑑定的一切費用。在這種輔助措施下，企業經營者的品管警覺性可以恢復，保險市場自可形成，在競爭的保險市場也就能夠調理出合理的保險費率並轉嫁成售價的一部份歸由消費者負擔。因此無過失的連帶責任規定的經濟效應，一方面形同由消費者付保險費率以保障自身的消費安全；另一方面，強制企業經營者標示警語與使用方法，也同時提高了生產成本，當然也可視為提供消費安全的社會成本。此外，由於保險環境的形成，與弱勢消費者追討公道成本降低，興訟的機會增加，將使未來保險市場與法律服務等工商服務事業的市場更為擴大與發展。

交易習慣的沿襲往往自然形成一般的契約條款部份，但也因習慣而常為買方的消費者認為理所當然地想像，在平常的交易契約中被用近似語文但文意差異極大的定型化契約所修改而不自知，且常在極為匆促的狀態下簽署契約。結果，一旦發生爭議，消費者便因失察與對法律的無知而吃上悶虧，終致受到財

物與品質的損失。定型化契約由於常由賣方有備與提防而單方面擬訂的買賣契約，因此對於己方的義務和對方的權利含糊其詞，而對己方的權利與對方的義務則於嚴防緊扣，以致常違反平等互惠的交易原則。為矯正此一不公平態勢，消保法中明文規定企業經營者對於有記載的契約條款與為記載之一般性條款均應公告與明示予消費者，否則契約將全部或部份無效，且對未明示部份應作對消費者有利的解釋。然而買賣契約的內容與法律間的關係所涉資訊並非一般普通消費者所能盡知，而須藉助法律事務學有專精的專業服務，才能周延無所失誤，因此，消保法抑制企業經營者的強勢條款與寬解簽署時間的結果，也同時擴大消費者對法律服務的市場需求，在法律服務業人才供給有限的現有情況下，此將有效地提高法律專業人才的待遇與所得。

對於未經要約的訪問買賣或未經產品檢視的郵購，或因利率計算的複雜難以辨認實際購買負擔的分期付款，消保法均有明文規定企業經營者的義務與消費者的應有權益，以平衡買賣的交易關係。此均將能有效減少企業欺瞞不實的經營態度，並予消費者有檢視與退換的機會。然而在有出賣人可資追蹤和市場有足夠競爭壓力的情勢下，將因此一強制規定而使企業經營者增加品質保證與售後服務、以及處理退讓毀損的額外成本，自將從而提高產品與勞務的價格，並由全體消費者共同承擔，但對隨機的消費者而言，此將是個別消費者損失的風險分散，仍有助於整體消費福利的提高。

消費者固不須對任何產品與勞務的製造和輸送學理有所瞭解，但在使用方法與功能用途也須有起碼的認知。基於此一需要，消保法亦明文限制不實廣告，並要求企業經營者提供標示與用法說明，必要時還應提供書面的品質保證。這些規定勢必增加企業印製、粘貼，甚至龐雜的翻譯與改裝等成本的負擔。對經常使用而已有認知消費者而言，這些重覆的資訊已失去其利用價值，因此對這些成本的支出也就不免有所浪費。對於新的使用者雖有資訊上的必要價值，但若每一計算期所新加的消費人數不多時，這種普遍的資訊告示便有過於浪費社會資源的現象。

除了規範企業經營的信實交易外，消保法亦同時為消費者佈署下監督與應變的保護網和處罰的規定。在消保法中保障消保公益團體的成立，並賦與價格、品質、與標示的調查和發表，消費爭議的申訴、調解、與興訟等法定權利。不僅如此，由中央到縣市地方政府亦須設置消費者保護委員會、消費者保護官、與爭議調解委員會的組織，擁有從事調查、調解、與仲裁，並強制企業經營

者善後與必要的回收處理的應變權利。其中依第五十條的規定，於受讓二十人以上消費者損害賠償請求權後，民間消保團體得以自己名義提起訴訟，讓民間消保團體具有為消費者提起訴訟之代理權，可以說是消保法中最具創發的設計。此舉將可平價供應弱勢消費族群追討公道的服務，也將免除小額交易或零落消費者的訴訟費用與時間成本的個別負擔，發揮訴訟的規模經濟效果，而且同案受害的多數人也已具有普遍傷害的社會意義了。

這種監督與興訟自亦須動員社會稀有的珍貴資源而形成社會的成本負擔，但民間消保團體的訴訟受第四十九條第二項不得請求報酬的限制而成公益樂捐，是屬社會所得重分配的移轉意義。然而，消費爭議的發生既無定量亦無定時，常設的政府組織固有必要，但專職人員的設置卻有時間勞逸分配與調度的困難。因此宜以兼職設置，並聘任民間專業技術人才以備必要的臨時差遣，並就傷害源頭的企業經營者收取調查的一切費用以因應他們臨時的調查成本或支出，也才不致浪費政府機關的人力與物力。甚至不妨考量與現有的公平交易委員會作某種的業務整合，以避免架構的可能重疊和政府人力運用的分散與浪費。同時，依風險的理論，提高罰款要比提高稽查更能有效減低企業經營者玩法犯科的意圖，並可節省稽查所需的人力與物力。

消保法的實施，在未來的細則上，對於有過失、無過失、和縱加以相當之注意而仍不免發生損害，以及商品或勞務有損害之虞時所應命其限期改善、回收、銷燬、與停止生產等的界定和標準應有所補實。此外對於消保團體優劣的評定標準和註銷的條件亦應有所通示，並對消保團體籍權脅迫的可能也應有必要的防範規定與措施。再者，對企業經營者應就消費者的交易對象重新加以定義，不宜從生產製造與「為營業者」來定義，否則許多的自由業或業務執行者之勞務性的消費爭議將難有效規範而製造社會更大的傷害與不公平。至於因消保法的推行而導致產銷成本的增加、保險市場的擴大、政府支出的增加、與法律服務業者生意興隆等的經濟效應，則可視為增強消費安全與社會正義的一種經濟代價。