

# 消費者保護法之行政監督概論

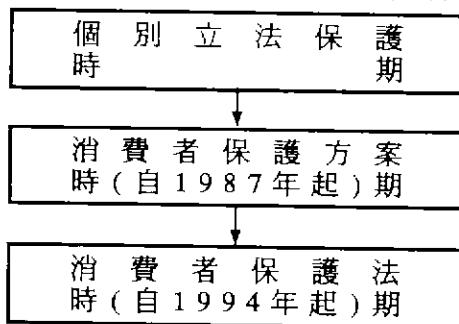
黃明陽\* 著

- |                  |                    |
|------------------|--------------------|
| 壹、前言             | 肆、消費者保護法第四章以外之行政監督 |
| 貳、消費者保護行政機關之體系   | 伍、消費者保護法規定之特別監督    |
| 參、消費者保護法第四章之行政監督 | 陸、結語               |

## 壹、前言

消費者保護與每個人之生命、身體、財產安全息息相關，關係我們的日常生活甚鉅，現並已蔚為世界潮流，值得加以探討研究。一般而言，政府對於消費者的保護措施，依據三權分立的架構體系，約可歸納為立法保護、行政保護與司法保護三類（註一），至我國在消費者保護法未正式公布施行前，係以行政保護為其主軸。綜合我國對於消費者之保護工作，係採循序漸進方式辦理，約可分為個別立法保護時期、消費者保護方案時期、消費者保護法時期等三個時期如附表：

### 消費者保護工作之分期



\* 著者為文化大學法律研究所碩士，現任行政院消費者保護委員會副秘書長。

註一：參閱劉春堂著「論我國消費者保護行政」，刊於「消費者保護研究第一輯」，頁一〇四，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十四年六月。劉氏說明政府對消費者之保護，基本上可從立法、行政、司法三方面著手，故政府之保護消費者，可分為立法保護、行政保護與司法保護。

## 一、個別立法保護時期

消費者保護的問題遠在產業革命發生後，即逐漸萌芽，並不是現在才有的問題。政府從一開始即以個別立法方式，如制定食品衛生管理法、商品檢驗法、商品標示法、藥物藥商管理法、度量衡法等保護消費者之法律，在該各別專業管理法規中，增訂相關行政管理規定及措施，以加強相關業者之管理工作，進而間接達成保障消費者權益的目的。換言之，在這個時期中，消費者權益之所以獲得保障，僅係因執行此等法律之反射利益或間接效果而已（註二）。

## 二、消費者保護方案時期

生活離不開消費，消費就是生活。行政院鑒於與消費者保護有關之法令及主管機關甚多，為加強有關機關之協調聯繫，爰於民國七十六年一月核定實施消費者保護方案（註三）。該方案計列四大項四十二小項，並指定分由內政部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、行政院新聞局、衛生署、農委會及省市政府等十二個主辦機關辦理，並已達成其階段性任務。

## 三、消費者保護法時期

政府為順應世界潮流，更落實保障消費者權益，在歷經個別立法保護時期、消費者保護方案時期後，於八十三年一月十一日公布施行「消費者保護法」（以下簡稱本法或消保法），正式進入「消費者保護法」時期。消費者保護法之制定公布，可以說已為我國法制建設，及提昇國民消費生活品質樹立了新的里程碑。

# 貳、消費者保護行政機關之體系

在個別立法保護時期或消費者保護方案時期，消費者保護工作之主管機關，係分屬於中央及地方各目的事業主管機關，惟主管機關均以生產者本位為其施政主要立場，相關的消費者保護工作，事實上僅居於一種可有可無的陪襯地位，可以說僅係一種反射利益或間接效果而已。惟在民國八十三年一月十一日公布

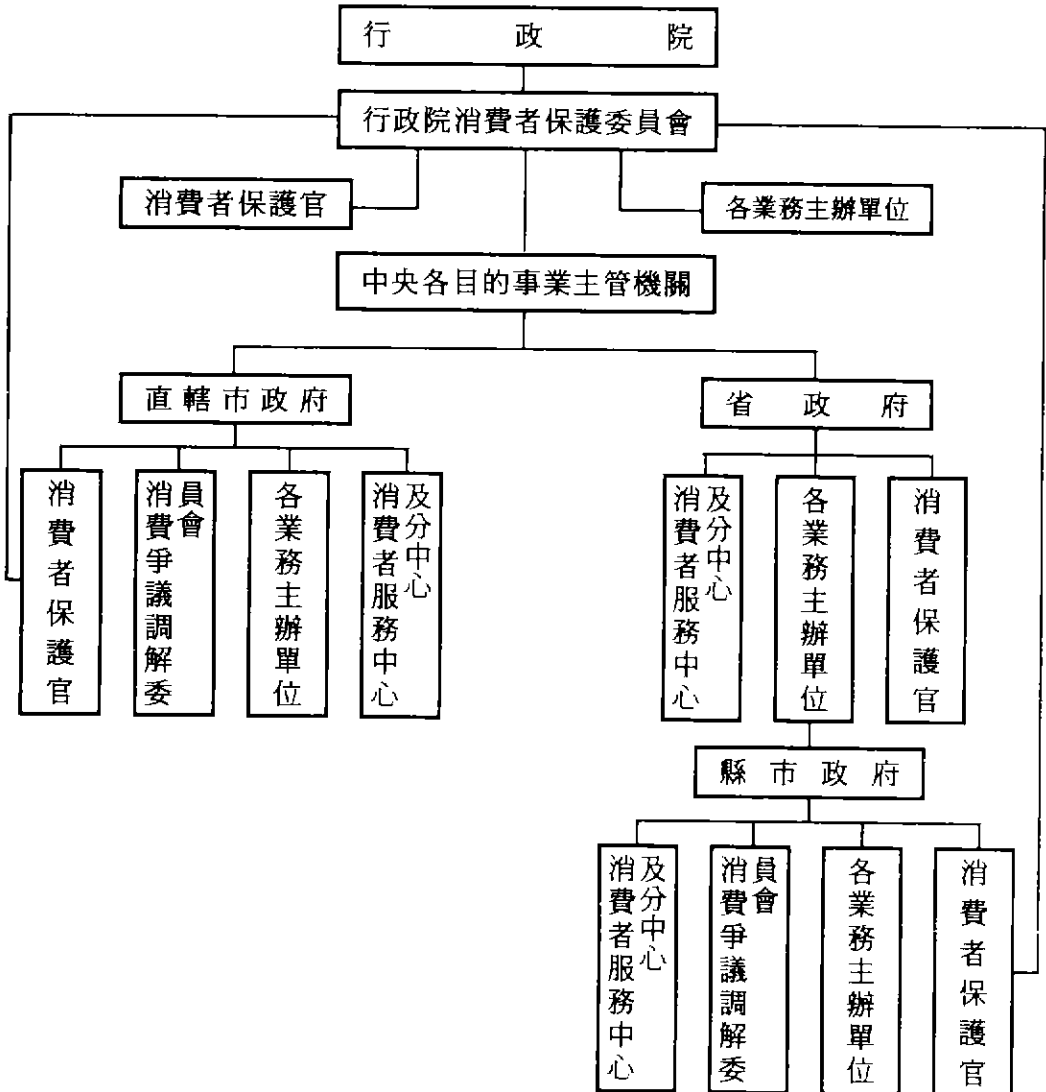
註二：同前註，頁一〇四。劉氏說明制定此等法律之主要目的在於對產品及廠商之管理，並非以保護消費者為直接目的，消費者保護可謂係執行此等法律之反射利益或間接效果。

註三：關於「消費者保護方案」本文，請參閱內政部社會司編印「消費者保護行政資訊」，民國七十七年版，頁三一以下。至其執行情形，可參閱第一頁以下之執行報告。

施行消費者保護法，並於同年七月一日成立「行政院消費者保護委員會」（以下簡稱消保會），將消費者保護之理念與責任正式納入政府的行政體系後，業使我國消費者保護工作邁入另一個新紀元。

徒法不足以自行，消保法的良法美意需要相關機關予以落實推動，消費者始能蒙受其利。依消保法所定消費者保護行政機關，約可分爲主管機關、政策審議及監督機關、執行及調解機關等三種類型，各有其不同的權限及功能，爲期一窺全貌及瞭解各該機關間之關係，爰將消費者保護行政機關之體系整理如附表，並予分述如后。

消費者保護行政機關體系表



## 一、主管機關

原則上，消費者保護主管機關，應依消費者與企業經營者就商品或服務所發生之法律關係來認定，至該企業經營者不論係合法登記或違規營業，均有其適用。依消保法第六條規定，負實際執行消費者保護工作之主管機關如次：

### (一)中央主管機關--為中央各目的事業主管機關

政府對於消費者保護工作之中央主管機關，從一開始就是分由中央各目的事業主管機關負責，基於避免疊床架屋，及政府組織過於龐大之原則，消保法對之亦未加以改變，仍維持以現行中央目的事業主管機關為其中央主管機關。

由於消費者保護工作的推動，應由實際執行的主管機關負其成敗責任，因此，主管機關之作為可以說是立於舉足輕重的關鍵地位。惟因目前主管機關依照過去之分工方式，已難完全契合現行社會實際需要，常造成主管機關不明確情形發生（註四），為避免主管機關相互推諉，確認主管機關及使其負起應負之責任，殆為當急之務。

有關主管機關之認定原則，實務上的意見約可歸納為：

1. 依行政院核定之「服務產業主管機關及法令依據」（註五）或其他法令特別規定，屬其業務主管範圍者：經濟部鑒於服務產業日趨重要，且部分新興行業尚難界定其目的事業主管機關，造成管理上的困難，該部為健全服務產業發展，參考中華民國行業標準分類研擬「服務產業主管機關及法令依據」，並報經行政院於八十三年七月二十一日核定，嗣後有關服務產業之主管機關問題，即應先依上述規定辦理。
2. 依中央機關所主管之法令，該商品或服務屬其業務主管範圍或與其業務主管範圍有關者：例如建築安全、不動產交易及自來水為內政部主管；商品標示、商品檢驗為經濟部主管；金融及保險為財政部主管；郵電、旅遊、觀光、交通運輸為交通部主管；補習班為教育部主管；農漁產品為行政院農業委員會主管；輻射問題為行政院原子能委員會主管；公平交易為行政院公平交易委員會主管；廣播、報紙、電視廣告為行政院新聞局主管；食品、化妝品及藥

註四：有關消費者保護主管機關不明確問題，詳見拙著「消費者保護主管機關應有的義務與責任」，刊於「消費者保護研究第四輯」，頁六八，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十七年二月。

註五：經濟部參考中華民國行業標準分類，研擬「服務產業主管機關及法令依據」，報經行政院於八十三年七月二十一日以台八十三經字第二〇〇號函核定，其後並經多次修正，可供採據。讀者如需相關資料，可逕向經濟部索取。

品為行政院衛生署主管；毒性物質為行政院環境保護署主管等。

3. 其他情形，以商業行政主管機關為消費者保護中央主管機關：中央機關所主管之法令，該商品或服務之內容、性質，如非屬各機關之業務主管範圍，或與其業務主管範圍均無相關者，即無法依前述二原則定其主管機關，此時則應以商業行政主管機關為其消費者保護主管機關，以避免消費者保護主管機關發生消極權限衝突之情形。
4. 數中央機關均為消費者保護中央主管機關者，應擇定一中央主管機關為主辦機關，其餘有關機關均為協辦機關：主管機關不止一個，常常政出多門，形同多頭馬車，權責不分，民衆亦無所適從，亟需指定一主辦機關，居中負責及協調，俾齊一腳步，以避免消費者保護主管機關發生積極權限衝突之情形。

另外，消保會為避免爭議，已依據各機關法定職掌及現有相關法令之規定，訂頒「消費者保護行政機關分工表」，有關消費者保護主管機關之認定，應逕依該分工表規定辦理。如該分工表並未規定，且發生主管機關不明確而有爭議者，應由消保會針對個案協調指定其主管機關，必要時消保會並得報請行政院核定之。例如有關瘦身美容之主管機關問題，即係由消保會簽報行政院核定行政院衛生署為其中央目的事業主管機關。

## (二)省(市)主管機關一為省(市)政府。

由於人人都是消費者，且生活離不開消費，因此省(市)之消費者保護業務，雖不在省縣自治法第十二條第一款至第二十七款及直轄市自治法第十一條第一款至第二十八款列舉之自治事項中，惟依據消保法第六條規定，似可將其歸類為省縣自治法第十二條第二十八款或直轄市自治法第十一條第二十九款其他依法律賦予省(市)之自治事項。

省(市)政府消費者保護工作，依其業務性質，亦分由省(市)政府各目的事業主管單位主管，為避免政出多門或無人聞問，且因消費行為多與商業行為有關，消保會基於就源管理原則，已特別指定建設單位為其綜合辦理單位，以利業務連繫。

## (三)縣(市)主管機關一為縣(市)政府。

同理，縣(市)之消費者保護業務，雖不在省縣自治法第十三條第一款至第二十七款列舉之自治事項中，惟依據消保法第六條規定，似可將其歸類為省縣自治法第十三條第二十八款其他依法律及省法規賦予縣(市)之自治事項。

縣(市)政府消費者保護工作，依其業務性質，亦分由縣(市)政府各目

的事業主管單位主管，消保會基於前述同樣的理由，亦指定建設單位為其綜合辦理單位，以利業務連繫。

## 二、政策審議及監督機關

依據消保法第四十條規定，行政院應設立消費者保護委員會，作為消費者保護工作之政策審議及監督機關，消保會為一新設之機關，應有進一步瞭解之必要，爰就其特性詳加說明如次：

### (一)定位

消保會係行政院為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，依據消保法第四十條規定所設置，故為一政策審議及監督機關，並非消保法第六條所稱之主管機關，故不負實際執行之責任；消保會有其獨立之組織、編制員額及經費預算，依法應為一跨部會之常設獨立機關（註六）。

### (二)組織

消保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，其組織規程由行政院定之（註七）。消保會之組織架構甚為精簡，目前除十九位委員（包括主任委員在內，（註八）及委員會議外，置秘書長、副秘書長各一人，下設企劃、督導、法制三個業務組及五位消費者保護官，合計專任二十四人；另外行政組及有關會計、人事、政風業務則由有關機關派員兼任，在所有中央級的部會當中，可以說是屬於最迷你型的。

### (三)職掌事項

消保會之職掌事項，包括有：

#### 1. 消保法第四十一條規定之職掌事項

註六：有關消保會之定位意見，係消保會籌備小組所秉持之原則，請參閱「行政院消費者保護委員會籌備實錄」，頁四七，行政院消費者保護委員會編印。

註七：消保會係依消保法第四十條規定以組織規程方式所設置，與中央選舉委員會係依公職人員選舉罷免法第八條規定以組織規程方式設置之情形一樣，屬於中央法規標準法第五條第三款關於國家機關之組織應以法律定之之例外。

註八：消保會依組織規程第四條規定，置委員十一至十九名。該會於八十三年七月一日正式成立時，除主任委員依法係由行政院副院長擔任外，其餘委員名額，則依機關代表八名、其他代表八名（全國性消費者保護團體代表、全國性企業經營者代表、學者、專家各二名）分配，合計十七名組成，其後增聘一名專家及一名全國性消費者保護團體代表，合計十九名委員。

- (1)消費者保護基本政策及措施之研擬及審議事項。
- (2)消費者保護計畫之研擬、修訂及執行成果檢討事項。
- (3)消費者保護方案之審議及其執行之推動、連繫與考核事項。
- (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事項。
- (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事項。
- (7)將消費者保護之執行結果及有關資料定期公告事項。

## 2. 消保法其他規定之職掌事項

- (1)消費者保護官任用及職掌研擬事項。(第三十九條第二項)
- (2)消保會組織規程、辦事細則及會議規則之研訂事項。(第四十條)
- (3)消費者保護團體評定辦法之訂定及評定事項。(第四十九條第四項)
- (4)地方主管機關命企業經營者停止營業或勒令歇業之核准。(第六十條)
- (5)消保法及其相關法規之研擬、修訂、擬釋事項。

## 三、執行及調解機關

為進一步保障消費者權益，消保法特別規定應新設下列三種機關，作為落實執行消費者保護工作及調解消費糾紛之機關。

### (一)消費者服務中心

消保法第四十二條明定省(市)及縣(市)政府應設置消費者服務中心，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，可以說是推動消費者保護工作的最基本單位。案經消保會協調二十七個省(市)及縣(市)政府，均已於八十四年二月底前完成消費者服務中心之設置，並置消費者服務專線，辦理有關事宜。

消費者服務中心是消費者保護工作的第一線，本應發揮其單一窗口的功能，惟因地方政府首長不夠重視，多以臨時任務編組方式辦理，欠缺專任人力及經費，致其功能尚未能有效發揮。

### (二)消費爭議調解委員會

為有效解決消費爭議之處理，在現行鄉鎮市調解委員會外，消保法第四十五條並特別創立消費爭議調解制度，規定直轄市、縣(市)政府應設消費爭議調解委員會，置委員七至十五名，以消費者保護官為主席，辦理消費爭議之調解事項。案經消保會二十五個直轄市及縣(市)政府，均已於八十七年六月底

前完成消費爭議調解委員會之設置，並開始運作，處理消費爭議問題。

消費爭議調解委員會之所以遲遲難以成立，其主要癥結乃在於縣市政府之消費者保護官尙未能依法加以進用（註九）、各縣（市）之消費者保護團體不足，以及承辦幕僚單位之協調困難所致（註十）。由於成立時間甚晚，致其績效尙不顯著。目前除台北市、高雄市及台北縣外，均由消保會指派該會消費者保護官擔任各該調解委員會之主席職務，代行職權，以爲過渡階段之權宜措施。

### (三)消費者保護官

我國爲落實保障消費者權益，特別參酌瑞典立法例將消費者保護官（以下簡稱消保官）制度納入消保法，於第三十九條規定：「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。（第一項）消費者保護官之任用及職掌由行政院訂定之。（第二項）」在建制初期，本精簡原則，除消保會設置三至五名外，省（市）、縣（市）政府則暫時設置一名，惟得視將來實際業務需要情形，增置其員額（註十一）。

目前台北市、高雄市政府已修改組織編制進用一名消保官，至各縣（市）政府則俟修訂台灣省各縣市政府組織規程準則完成法定程序後，再行辦理有關進用事宜，除台北縣政府外，均依法報請消保會指派該會消保官代行其職權。至於台北縣政府爲有效推動消費者保護工作，在有關組織編制未完成法定修訂程序前，即逕以自行指定法制室股長兼任消保官方式辦理，固有其創意，惟在法制上似有未當。

我國消保官爲一新創制度，有其特別的設立目的，其職權與運作與一般公

註九：消保法第三十九條第一項雖規定：「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。」「惟政府機關用人，必須在其組織法規中有所規定後，始能依法進用，消保官係屬新的職稱，當然更不能例外。因此，台灣省、福建省、台北市及高雄市政府均已修正各該府組織規程，以資配合。至台灣省各縣市政府部分，則因各縣市政府組織規程準則尚在台灣省議會審議中，致尙未能依法進用各該縣市政府消費者保護官。

註十：消保會於八十四年一月十八日函頒直轄市縣(市)消費爭議調解委員會設置要點第十點雖規定：「本會行政事務，由直轄市長或縣(市)長指派各該機關法制單位或其他相關單位人員兼辦之。」惟各縣(市)政府法制單位以人力不足爲由，仍多持抗拒態度，消保會自八十四年起數度派員實地協調後，歷經多年的努力，各縣(市)政府卒於八十七年六月全數成立消費爭議調解委員會。

註十一：有關我國消費者保護官之建制情形，請參閱拙著「我國消費者保護官建制簡介」，刊於「消費者保護研究第二輯」，頁二三三以下，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十五年一月。

務員有別（註十二），外界對消保官期望甚高，惟因該制度不受其他政府機關重視，無法突破現有行政機關體制之限制，且相關配置措施又常因陋就簡，例如消保官職務列等之位階不足，台北市及高雄市政府之消保官，職務列簡任第十至第十一職等，縣（市）政府之消保官，則被列為薦任第六至第七職等，均較該府一級單位首長低二個職等，人微言輕，如何要求其發揮協調及獨立行使職權之功能？另外，消保官屬於消費者保護業務之真正主管，且依法擔任消費爭議調解委員會之主席職務，自當給予相關配置人員，及支領主管特支費，惟均無法如願，導致工作推動困難，士氣無法提昇，亟需加以檢討改進。

### 參、消費者保護法第四章之行政監督

凡具有消費關係者，均有消保法規定之適用，而消費關係主要存在於企業經營者與消費者兩造間，係屬一種因私法上之經濟活動所產生之法律關係（註十三），消費者如因消費行為而受損害，雖可請求損害賠償，惟此係一種事後之補救措施，實不如於事前藉助公權力行政監督之介入，以避免損害之發生或擴大，就法政策而言，行政監督確有其必要性（註十四）。主管機關具有依法行使其職權的責任與義務（註十五），由於消費者保護工作涵蓋的層面非常廣泛，無論是日常生活之食、衣、住、行、育、樂，抑或整個人生過程之生、老、病、死，均包括在內，消保法無法予以一一詳細規定，僅能就其基本原則加以規定，至於與各該消費行為有關的具體規範，則讓諸各主管機關所主管之專業法規予以規定，彼此之間具有競合互補關係，故主管機關執行消費者保護工作時，除其主管之專業法規外，尚有消保法相關規定可以作為執行依據，似此多

註十二：有關消費者保護官之職權及運作情形，請參閱拙著「消費者保護官之職權及運作」，刊於「律師雜誌」七月號第二一四期，頁一九以下。

註十三：請參閱廖義男著「消費者保護法之行政監督」，刊於「消費者保護研究第二輯」，頁二一，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十五年一月。廖氏認為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。

註十四：同前註，廖氏認為就法政策而言，此種事後補救之安排（即賠償責任），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。……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。

註十五：同註四，頁五四以下。有關消費者保護主管機關之義務與責任論述甚詳，可供參照。

種法令的行政監督，就是所謂的行政監督之多元性（註十六）。可以說行政監督越周延，消費者權益越有保障。

消保法之行政監督，條文散見於第四章及其他別規定（註十七），茲依其監督之性質，可將之概分為對企業及團體（私權性質）、機關及人員（公權性質）等兩種監督；次依據其監督對象之不同，尙可分為對企業經營者、消保團體、主管機關、消費者保護官等四種行政監督。其中尤以企業經營者之行爲，攸關消費者權益至鉅，如能加強對企業經營者之行政監督，消費者權益即可獲得有效保障。因此，消保法上之行政監督規定，即以對企業經營者之監督爲主，再輔以其他三種監督，以資周延。消保法對企業經營者之行政監督，依其規定之出處不同，尙可細分為消保法第四章之行政監督及消保法第四章以外之行政監督兩種。各種行政監督均有其不同的內容，爲利瞭解全貌，爰予列表如后。本節擬先就消保法第四章之行政監督予以論述，至消保法第四章以外之行政監督及有關企業經營者以外之其他行政監督規定，則留待後兩節再予介紹。

依照消保法第四章「行政監督（第三十三條至第三十八條）」規定，中央、省（市）及縣（市）主管機關，依消保法可以行使下列調查（含扣押、檢驗）、行政處分（限期改善、回收、銷燬、公告及採取其他必要措施）等二種行政監督權限，有學者並依其行政監督權限之性質，將該等權限再細分為調查權、檢驗權、糾正及制止權與公告權（註十八）；亦有學者依其行政監督權限之進行政程序分爲調查權、處分權、行政罰、移送偵查刑事責任（註十九），均可供參考。

另有學者認爲第四章賦予主管機關監督權限之目的，僅在維護消費者生命、身體、健康或財產（註二十），固有其見地，惟筆者並不贊同該項見解，蓋消保法第四章行政監督規定並未明文以第二章第一節健康與安全保障爲限，且第

註十六：同註十三，頁三九以下。廖氏將行政監督之多元性，區分爲事務本質之多元性及行政上之分工、多元性監督之統合、協調與執行等兩方面予以論述，可供參考。

註十七：請參閱廖義男著「行政體系及監督與申訴及調解」，刊於「消費者保護研究第三輯」，頁九七，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十七年二月。廖氏亦認爲主管機關之監督權限不以第四章規定者爲限。

註十八：同前註，頁四九。

註十九：同註一。

註二十：同註十七，頁八〇。廖氏認爲第四章賦予主管機關監督權限之目的，在維護消費者生命、身體、健康或財產。……即主管機關認爲企業經營者提供之前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。必要時，並得就地抽樣商品加以檢驗。認爲確有損害者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者。命其限期改善、回收或銷燬。

消費者保護法之行政監督

對機關及人員之監督

對企業及團體之行政監督

之消  
保會  
政對  
行監  
四保  
一官  
條督

之消  
保會  
政對  
行監  
四保  
一官  
條督

之消  
保會  
政對  
行監  
四保  
一官  
條督

之消  
保會  
政對  
行監  
四保  
一官  
條督

考核監督(事後監督)  
指揮監督  
任用資格之監督(事前監督)  
職權行使之監督(個案監督)

消費者保護政策、方案及法令之審議監督(事前監督)  
消費者保護方案執行之考核監督(事後監督)  
重大消費事件之處理監督(個案監督)

撤銷許可(許可設立機關)  
評定優良(消保官)  
訴訟提起之同意(消保官)

第四章規定以外之行政監督

其他監督  
罰鍰(第六章)  
停止營業或勒令歇業(第六十條)  
不作為訴訟(第五十三條)

第四章規定之行政監督

行政處分  
調 查  
一般調查(第三十三條)  
聲請扣押(第三十四條)  
檢驗(第三十五條)  
限期改善(第三十六條)  
限期回收(第三十六條)  
限期銷燬(第三十七條)  
停止製造等其他處分(第三十六條)

二章其他各節有關行政監督之規定又甚多缺漏，如作此限縮解釋恐對消費者權益之保障有所不利之故也。

此外，在監督權限之執行上尚需注意的是，消保法第四章規定之行政監督權限，依消保法第三十三條至第三十七條規定，原則上應先由直轄市或縣市政府予以執行，中央或省之主管機關僅於必要時，始得依消保法第三十八條規定為之，此之中央主管機關依消保法第六條規定，係指中央各目的事業主管機關，並不包括行政院消費者保護委員會在內。中央或省之主管機關行政該章行政監督權限時，宜知會並會同當地直轄市或縣市政府辦理之（註二十一），以避免發生重複或矛盾之情形。

關於消保法第四章行政監督部分，筆者擬分就調查及行政處分兩方面予以論述如次：

## 一、調查

消費者保護之行政上規制措施，約可分為預防性、救濟性及懲罰性等三種措施（註二十二），由於調查之目的，旨在確認有無危害之可能，俾防止消費者被害事件之發生，因此，應係屬於預防性措施範圍。

調查為行政監督權限發動之最基本型態，調查之方式包括一般性之詢問、實地查證、證物扣押及檢驗等，原則上主管機關必須俟調查程序完成，獲得相當程度的證據資料後，始能進入後述之行政處分階段，因此，調查在行政監督中所處之地位，自是非常的重要。

為預防消費者被害事件之發生，依照消保法第三十三條及第三十八條規定，主管機關如認為企業經營者所提供之商品或服務，有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞時，應即進行調查，不必等到實際已發生損害為必要。換句話說，只要主管機關在主觀上有合理之懷疑時，即可進行調查（註二十三），如已有損害發生，當然更在調查之列，只是此時調查之目的，主要在防止損害之再度發生及擴大。例如依據國外的報導，某種汽車安全帶有問題，或某汽車經常傳出有暴衝情形時，主管機關即應就該產品進行調查，並採行有效措施，以保障消費者權益。

至於所謂的企業經營者，係指以設計、生產、製造、加工、輸入、經銷商

註二十一：同註十七，頁九六。廖氏認為中央目的事業主管機關及省政府行使本條之職權時，為避免疊床架屋以及尊重直轄市或縣市政府之職掌，宜知會並會同直轄市或縣市政府辦理。另同註一，頁一一七，劉春堂亦同此見解。

註二十二：同註一，頁一一〇以下。

註二十三：同註十七，頁八三。

品或提供服務之企業經營者為限。該企業經營者如無故拒絕、規避或阻撓主管機關所為之調查者，依照消保法第五十七條規定，主管機關得對其科處新台幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰。

另外，一旦發生重大消費事件或有重大消費事件發生之可能時，消費者保護官依據「消費者保護官任用及職掌辦法」第四條第一項第五款及「消費者保護官執行職務應行注意事項」第六十六點至第七十一點規定，亦得行使調查權（註二十四），其程序及要件與主管機關原則上並無太大差異。

為避免對該企業經營者產生負面的作用，在調查結果尚未出爐前，調查宜循秘密方式進行（註二十五）外，進行調查時，尚應注意下列事項：

### (一)調查人員為調查時應出示證件

主管機關為調查時，調查人員應向被調查之企業經營者出示有關執行職務之證明文件，以資取信。如果調查人員不出示或無法出示有關執行職務之證明文件時，依照消保法施行細則第三十條規定，被調查之企業經營者可以拒絕其調查。

### (二)調查之方式

調查人員為調查時，依消保法第三十三條第二項規定，得斟酌實際需要依下列方式進行：

1. 查詢：向企業經營者或關係人查詢。
2. 通知到場：通知企業經營者或關係人到場陳述意見。
3. 通知舉證：通知企業經營者提出資料證明該商品或服務對於消費者生命、身體、健康或財產無損害之虞。
4. 實地調查：派員前往企業經營者之事務所、營業所或其他有關場所進行調查。
5. 抽樣檢驗：必要時，得就地抽樣商品，加以檢驗。至抽樣商品之數量，依消保法施行細則第三十一條第一項規定，以足供檢驗之用者為限。詳見後述(四)商品之檢驗調查。

### (三)證物之扣押

主管機關於調查時，對於可為證據之物，為保全證據之需要，依照消保

註二十四：同註十二。

註二十五：同註十七，頁九〇。

法第三十四條規定，可以進行扣押，其相關問題如下：

1. 扣押之主體：主管機關應聲請檢察官扣押之，該主管機關依法並無逕行扣押之權限。
2. 扣押之客體：扣押應以可為證據之「物」者為限，不及於可為證據之「人」。
3. 適用之法令：消保法有關檢察官之扣押，應準用刑事訴訟法關於扣押之規定辦理。

#### (四)商品或服務之檢驗調查

依照消保法第三十三條規定，主管機關進行調查，於必要時，得就地抽樣商品，加以檢驗。因此，檢驗屬於調查進行的一種方式。另外，消保法之檢驗不以商品為限，尚包括服務在內，其檢驗範圍要較商品檢驗法為廣（註二十六）。至比較檢驗原非以調查危害為目的，與調查檢驗之性質雖有不同，惟主管機關在從事比較檢驗時，如發現某一商品或服務有危害消費者之生命、身體、健康或財產之虞者，亦得據以辦理，自不待言。

1. 檢驗之方式：分為自行檢驗及委託檢驗兩種。

##### (1)自行檢驗：

鑒於檢驗屬於一種定紛止爭最重要的依據，因此，主管機關本身如有能力檢驗者，宜自行辦理檢驗。例如行政院衛生署藥物食品檢驗局可以自行辦理有關食品、藥物之檢驗工作；經濟部商品檢驗局可以辦理有關商品檢驗之工作，這是政府目前最大的兩大檢驗機構。惟此兩大檢驗機構目前係以辦理上市標準之檢驗業務為主，尙未能主動辦理危害商品之檢驗事宜，亟宜改善。

筆者認為：為發揮主管機關行政監督之權能，樹立公信力，避免爭議之發生，並作為解決爭議之依據，除各主管機關宜朝自行設立檢驗機構之目標努力外，行政院消費者保護委員會目前正參考日本、德國、法國及瑞典等外國立法例，擬設立消費生活中心以統合辦理相關檢驗檢測業務，確有其必要。

##### (2)委託檢驗：

鑒於消費者保護業務的範圍非常廣泛，光靠政府的力量是不夠的，必須結合整個社會的力量去做，才能做得圓滿，檢驗亦然。因此，消保

註二十六：同註十三，頁二三。廖氏認為商品檢驗法檢驗之標的以商品為限，不包括服務在內。

法第三十三條特別規定，主管機關辦理檢驗，除自行檢驗外，亦得委託設有與檢驗項目有關之檢驗設備之消費者保護團體、職業團體、其他有關公私機構或團體等辦理檢驗工作。

在此需特別說明者，檢驗雖有學者認之為檢驗權（註二十七），惟因該項檢驗係涵括於調查權之內，有關檢驗的結果應併入調查結果，由發動之調查主管機關發布，受委託檢驗之機關團體，無權自行發布。該項委託檢驗並非委託公權力的行使（註二十八），此與政府委託民間汽車廠代為檢驗汽車係委託公權力之行使不同。

## 2. 檢驗之程序：

### (1) 購買樣品檢驗：

檢驗需要有樣品，為避免對於受檢之企業經營者造成損害，原則上主管機關應以購買樣品之方式進行檢驗（註二十九）。

### (2) 製作檢驗紀錄：

檢驗結果要具有公信力，避免流於擅斷，除了要求專業人員之素質外，更要注意及其設備、標準、立場及所採取之方法是否能否獲得大家之信賴而定。

為增加檢驗之公信力，檢驗機關於辦理檢驗時，應準用消保法第二十九條第二項規定之程序及要件，即執行檢驗人員應製作檢驗紀錄，記載取樣、使用之檢驗設備、檢驗方法、經過及結果後，提出於自行檢驗或委託檢驗之主管機關。

### (3) 樣品保存期限：

為資取信並建立公信力，主管機關對於檢驗所採之樣品，應準用消保法施行細則第二十八條規定，於檢驗紀錄完成後，應至少保存三個月，但依其性質不能保存三個月者，不在此限。

## 3. 檢驗結果之處理：

### (1) 檢驗之性質：

由於檢驗僅為調查工作之一環，因此，無論其為自行檢驗抑或委託

註二十七：同註十八。

註二十八：同註十七，頁九三。廖氏認為委託檢驗並非在委託行使公權力，受委託之團體或機構僅居於協助主管機關為調查時之行政之助手而已，不能因其辦理檢驗工作即認為係在受託行使公權力。

註二十九：同註十七，頁九〇。廖氏認為對於抽樣之商品，應否支付對價，應採肯定，蓋商品經檢驗後，其交易價值將有減失，因而如未支付對價，對企業經營者將造成財物上之損失。

檢驗，對於檢驗之結果，均應納入主管機關之調查結果予以一併處理，俾明權責並杜爭議。

(2) 受託機關不得對外發表：

由於委託檢驗並非委託公權力之行使，故為避免引起爭議，主管機關委託檢驗時，宜於委託書內註明，委託檢驗之結果，受委託之團體不得自行對外發表。

## (五) 調查結果之處理

主管機關於調查完成後，依法得公開其經過及結果，其程序如下：

1. 是否公開之斟酌：

原則上主管機關應衡量調查結果不公開對消費者權益可能造成損害之程度，與公開調查結果對企業經營者可能造成損害之程度加以比較後，再做是否公開調查結果之決定（註三十），始稱允當。

2. 公開之先程序：

主管機關決定公開調查報告後，為期內容公允及避免擅斷，消保法施行細則第三十一條第二項爰增列規定，主管機關在公開調查經過及結果前，應先就調查經過及結果，讓企業經營者有說明或申訴之機會。惟此與消保團體依消保法第二十九條所作為檢驗結果，該消保團體在公開調查經過及結果前，並無需給與企業經營者說明或申訴機會之情形不同。

3. 救濟管道：

主管機關公布之調查經過或結果，本質上亦具有行政處分性質，企業經營者對該調查報告如有不服，原則上應可對之依訴願再訴願程序提起行政救濟；該報告如有不實，且企業經營者並因之而受有損害者，該企業經營者亦得訴請國家賠償。

## 二、行政處分

各主管機關依據其主管之法令，對於所掌理業務本即具有行政監督之權限，與消保法有關規定，係屬於法律競合規定問題，彼此規定並不生衝突，此即所謂行政監督之多元性（註三十一）。至於依照消保法應予處罰者，如果其他法律有較重處罰之規定時，依據消保法第六十一條規定，應依其他法律較重處罰

註三十：同註十七，頁九一。廖氏對於調查之經過與結果之公開與否，有著非常深入之探討意見，可供參考。

註三十一：同註十三。

之規定辦理；如另涉及刑事責任者，並應由主管機關移送偵查。本節僅專就消保法規定之行政處分予以論述如后。

如前所述，消費者保護之行政上規制措施，約可分為預防性、救濟性及懲罰性等三種措施，由於行政處分之目的，旨在處罰企業經營者違反保護消保法規定之行爲，以避免消費者被害事件之發生或擴大，因此，應係屬於懲罰性措施範圍。

主管機關對於企業經營者提供之商品或服務，經依消保法第三十三條之調查後，認爲確有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，主管機關依據消保法第三十六條或第三十七條規定，可以視個案情形，命該企業經營者爲限期改善、回收、銷燬或公告等行政處分。主管機關在執行時，並應注意下列共通事項：

1. 執行主體：依消保法第三十三條至第三十七條規定，原則上仍應先由直轄市或縣市政府行使；中央或省之主管機關僅於必要時，始得依消保法第三十八條規定爲之，行使時宜知會並會同當地直轄市或縣市政府辦理，以避免發生重複或矛盾之情形。又該中央主管機關並不包括行政院消費者保護委員會在內。至消費者保護官雖可行使調查權，但在未另獲地方政府授權前，亦無爲該等行政處分之權限。
2. 程序要件：除公告權外，主管機關有關限期改善、回收、銷燬等糾正或制止權之行使，必須先經調查程序，經調查獲有確信後始得爲之。
3. 個案斟酌：政府保護消費者權益的基本立場，是消費者的健康與安全的權益不可以打折。在消費者的健康與安全權益無虞受到侵害之前提下，對於企業經營者所提供有瑕疵之商品或服務，主管機關可依個案程度與實際需要之不同，可以擇一或同時爲多種不同之行政處分，以落實其效果，並避免付出太大的社會成本。
4. 書面要件：上述行政處分，依據消保法施行細則第三十二條規定，應以書面爲之，俾資慎重。
5. 救濟管道：企業經營者對於主管機關所爲之行政處分，如有不服時，可以依法提起訴願、再訴願或行政訴訟等行政救濟。

商品或服務可能發生瑕疵之情形有四，分別是設計上之瑕疵、製造上之瑕疵、指示上之瑕疵及發展上之瑕疵，其中除發展上之瑕疵，一般因係依生產時既存之科學及技術之知識，瑕疵無從被合理發現（註三十二）外，其餘經調查

註三十二：有關發展上瑕疵問題，請參閱拙著「淺論發展上危險之責任」，刊於「消費者保護研究第一輯」，頁一三五以下，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十四年六月。

發現確有損害消費者之生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，主管機關即應採行必要措施，予以必要之行政處分，否則即屬政府怠於執行職權，應負國家賠償責任（註三十三）。以下爰分就消保法第四章所規定之行政處分詳述之。

#### (一)限期改善

限期改善之目的，在除去造成商品或服務瑕疵之原因，因此，企業經營者對已上市有瑕疵之商品或服務應辦理回收，對尚未生產者應暫停生產，俟該商品或服務之瑕疵改善除去後，再生產上市提供給消費者使用，俾避免損害之發生及擴大。其要件、程序及效果如下：

##### 1. 須有改善之可能：

經調查後，主管機關確認企業經營者所提供之商品或服務雖有瑕疵，但該瑕疵在技術上屬於有改善之可能時，主管機關即可對該企業經營者為限期改善之行政處分。企業經營者為減低經營風險，除應致力於產品之研發工作外，並應隨時注意其產品或服務在市面上使用情形，一有發生損害之虞，即應適時予以改善，例如近年內汽車召回檢修情形甚多，即其適例。

限期改善有通案之限期改善及個案之限期改善兩種，其中通案之限期改善，一般係由中央目的事業主管機關通令為之，例如「粉刺膠布」已證實會對少數人產生過敏性反應，中央主管機關行政院衛生署即要求業者須加註警語，違者將處罰鍰，並自八十八年起展開取締（註三十四）；至個案之限期改善，因其影響範圍及層面較小，一般係由地方主管機關針對其轄區內某特定企業經營者之某項產品為之，例如經調查證實台北市某一補習班有公共危險之虞時，台北市政府應即令該補習班限期針對缺失改善。

##### 2. 須在限期內可以改善：

改善一定要有期限限制，如果是無限期的改善或是長期的改善，已失去改善的意義，因此，為有效保障消費者權益，改善須以於短期內可以完成者為限。至該期限依照消保法施行細則第三十三條規定，除其他法令有特別規定外，由主管機關依個案性質決定其改善之期限，惟該期限最長不

---

註三十三：同註十七，頁八三。廖氏認為，主管機關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。

註三十四：有關粉刺膠布事件，詳見中時晚報八十七年七月八日報導。

得超過六十日。例如台北市政府建築管理處於八十五年十月四日對新光三越百貨公司進行公共安全初查，認有多項缺失，即要求改善，並訂於十一月十三日複查（註三十五）。

### 3. 須損害無擴大或再生之虞：

主管機關必要時，並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供，或採取其他必要措施，以避免消費者損害之擴大及危險之再度發生。例如八十六年彰化某工商四百多名學生食用某盒餐工廠製作的午餐發生食物中毒事件，地方衛生局已勒令業者停業五天，徹底清理環境衛生（註三十六）。前述新光百貨公司經公共安全檢查複檢仍不及格時，台北市政府將予以斷水斷電（註三十七），惟學者認非有法令明確依據，否則不應及於斷水斷電之處分（註三十八）。

### 4. 須函報處理結果：

受限期改善處分之企業經營者，依照消保法施行細則第三十四條規定，應將其有關限期改善之處理經過及結果，函報主管機關備查，這是一種事後管制考核的工作，可以避免企業經營者敷衍了事，俾落實該行政處分之執行效果。

### 5. 違反之處罰：

企業經營者違反主管機關所為上述限期改善之命令者，例如根本不改善、在限期內未改善完成，或未將有關限期改善之處理經過及結果函報主管機關備查，依照消保法第五十八條規定，主管機關得對其科處新台幣六萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得連續處罰。

## (二) 回收

回收之目的，主要在收回已於市面上流通而有瑕疵之商品或提供之服務，其有改善之可能者，應俟予以改善後再行上市；其無改善之可能且尚有危險者，則應予以銷燬。回收之作用，主要係配合前述「限期改善」及後述「銷燬」行政處分之進行，是一種非常必要的行政處分，世界各國無不加以重視。例如韓國已自一九九八年年初開始，決定擴大對主要工業瑕疵品實施回收制

註三十五：有關新光三越百貨公司公共安全檢查事件，詳見自由時報八十五年十二月十七日報導。

註三十六：有關彰化某工商學生食物中毒事件，詳見聯合報八十六年十月八日報導。

註三十七：同註三十五。

註三十八：同註十七，頁九四。廖氏認為所謂採取其他必要措施，應指以制止該商品或服務進入市場為目的而採取之措施而言，至於可否包括斷水、斷電，應採否定。

度，以有效保障消費者權益（註三十九），可為適例。我國消保法有關回收之要件、程序及效果如下：

1. 須有瑕疵之存在：

在市面上流通之商品或服務有瑕疵時，不論其有無改善可能，為保障消費者權益，即應予以回收，以避免消費者受害。回收在實務運作上，可分為業者自動回收及主管機關命令回收兩種情形。

(1) 自動回收：

企業經營者依照消保法第十條規定，於有事實足認其提供之商品或服務有危害消費者安全與健康之虞時，企業經營者就有自動回收該批商品之義務。應自動回收而不回收之企業經營者，主管機關可依法命令其回收。例如八十六年十月間發生香港檢驗出醉爾思夾心餅乾雪糕疑含李斯特菌後，台灣醉爾思公司即宣布回收市面上的夾心餅乾雪糕產品（註四十）；另外八十三年發生的含毒紙黏土事件，主要生產的企業經營者亦願自動辦理回收（註四十一），可見多數企業經營者已能體認社會責任，避免損害之發生及擴大，並力求減低營業風險，這是一種負責的、進步的現象。

(2) 命令回收：

經調查後，主管機關確認企業經營者所提供之商品或服務確有瑕疵，且已在市面上流通或提供時，主管機關即可對該企業經營者為命令回收之行政處分。例如衛生署調查市面奶嘴，發現 S noopy 鑽石型奶嘴檢出的亞硝酸超過標準限量，即命令業者回收（註四十二）。企業經營者應愛惜自己的商譽，對於有瑕疵之商品或服務，應自動辦理回收，如果事事都要等到主管機關命令回收始行辦理者，對其商譽恐有不利之影響。

2. 須在限期內回收：

回收一定要有期限限制，如果是無限期的回收或是長期的回收，已失去回收的意義，因此，為有效保障消費者權益，回收必須於短期內完成。

註三十九：駐韓代表處經濟組八十六年十月三十日韓經發八十六字第一〇三〇—二號函，韓國通商產業部以韓國已加入 OECD，為期因應邁入先進國型態之成熟消費時代，除目前實施之汽車食品及醫藥品等工業瑕疵品回收制度外，並將自一九九八年年初起擴大實施至其他訂有消費者安全基準之項目，預定在一九九七年年年底整理相關法令及設定撤回基準。

註四十：有關醉爾思回收事件，詳見聯合報八十六年十月七日報導。

註四十一：有關含毒紙黏土事件，詳見經濟日報八十三年十一月二十四日報導。

註四十二：有關命令奶嘴回收事件，詳見聯合報八十六年十一月二十二日報導。

回收之期限，依照消保法施行細則第三十三條規定，除其他法令有特別規定外，由主管機關依個案性質決定其回收之期限，惟該期限最長不得超過六十日。

3. 須損害無擴大或再生之虞：

主管機關必要時，並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供，或採取其他必要措施，以避免消費者損害之擴大及危險之再度發生。

4. 須函報處理結果：

受回收處分之企業經營者，依照消保法施行細則第三十四條規定，應將其有關回收之處理經過及結果，函報主管機關備查，俾落實該行政處分之執行效果。

5. 違反之處罰：

企業經營者違反主管機關所為上述回收之命令者，依照消保法第五十八條規定，主管機關得對其科處新台幣六萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得連續處罰。另外，應自動回收而不回收者，主管機關除依消保法第五十八條規定可以連續處罰外，並得依消保法第三十六條規定命令其回收。

### (三) 銷燬

企業經營者所提供之商品或服務難以改善，或並無改善之可能，或改善所需經費過於龐大，或進行改善並無實益者，主管機關應命其回收，而該回收之商品如仍有危險存在時，主管機關並應命其銷燬。換句話說，主管機關對已回收之商品可為銷燬之行政處分，對尚未回收之商品則為回收後銷燬之行政處分。鑒於銷燬對企業經營者可能產生之傷害最大，同時也造成社會資源的浪費，因此，銷燬是一種不得已的最後手段。主管機關必須特別審慎為之，其要件、程序及效果如下：

1. 須有銷燬之必要：

經調查後，主管機關確認企業經營者所提供之商品或服務確有瑕疵，而該瑕疵難以改善，且具有危險性者，主管機關即可對該企業經營者為銷燬之行政處分。例如八十四年四月發生糯米中含有塑膠粒的某米廠，除自行回收外，並決定自行銷燬，以維商譽（註四十三），這是自行回收銷燬的案例。另外，八十六年台灣地區爆發豬隻感染口蹄疫病情，行政院農業

註四十三：有關塑膠粒糯米事件，詳見中國時報八十四年五月三十一日報導。

委員會下令撲殺病豬（註四十四），這是一個大規模命令銷燬的案例。

2. 須在限期內銷燬：

銷燬如同回收一般，一定要有期限限制，如果是無限期或長期的銷燬，已失去銷燬的意義，因此，為有效保障消費者權益，銷燬必須於短期內完成。銷燬之期限，依照消保法施行細則第三十三條規定，除其他法令有特別規定外，由主管機關依個案性質決定其銷燬之期限，惟該期限最長不得超過六十日。例如行政院衛生署經檢驗證實高雄縣美濃甲魚池含有霍亂弧菌，即予封池並擇期銷燬甲魚（註四十五）。

3. 須損害無擴大或再生之虞：

主管機關必要時，並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供，或採取其他必要措施，以避免消費者損害之擴大及危險之再度發生。

4. 須函報處理結果：

受銷燬處分之企業經營者，依照消保法施行細則第三十四條規定，應將其有關銷燬之處理經過及結果，函報主管機關備查，俾落實該行政處分之執行效果外，該報告並應包括回收市面上產品之相關情形，以資周延。

5. 違反之處罰：

企業經營者違反主管機關所為上述銷燬之命令者，依照消保法第五十八條規定，主管機關得對其科處新台幣六萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得連續處罰。

(四) 公告

企業經營者所提供之商品或服務，如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，主管機關應即在媒體上予以公告周知，以避免損害之發生及擴大，此即所謂的公告權（註四十六）。例如八十七年五、六月間發生腸病毒七十一型流行期間，行政院衛生署即呼籲兒童不要前往游泳池游泳，各地方政府亦配合關閉各公立游泳池；另外，在八十六年間針對印尼森林大火造成東南亞地區霾害，可能影響消費者健康，交通部觀光局亦透過各種途徑，提醒消費者不要到霾害嚴重的地區旅遊（註四十七），均其

註四十四：有關豬隻口蹄疫事件，詳見八十六年三月二十日及二十一日各大報報導。

註四十五：有關美濃甲魚霍亂事件，詳見聯合報八十六年八月三十一日報導。

註四十六：同註十八。

註四十七：有關印尼霾害問題，詳見中國時報八十六年十月二日報導。

適例。公告之要件、程序及效果如下：

1. 須情況危急：

主管機關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，主管機關始可依法為之。至於情況是否危急，則由主管機關依個案實際情形具體認定之；且只要主管機關認定係情況危急，即無需踐履前述之調查程序。

2. 主管機關應採行必要措施：

主管機關於情況危急時，應採行必要措施，依據消保法第三十七條規定，除得為消保法第三十六條規定命其限期改善、回收或銷燬等必要措施外，並應即行使公告權。例如對於有瑕疵之服務，原則上無法辦理回收及銷燬等措施，但可以禁止其繼續其提供，以避免損害之再生或擴大。例如八十五年台北縣平溪鄉嶺腳瀑布發生六名師生溺斃後，台北縣政府即依消保法第五十九條處以一百五十萬元罰鍰外，並禁止業者繼續營業（註四十八）。

3. 公告之內容：

主管機關除應採行必要措施外，並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、或為其他必要之處置，俾喚起廣大消費者的注意，避免損害之發生或擴大。

所謂其他必要的處置，其內涵及範圍為何？法條規定文字雖不明確，惟基於依法行政原則，其範圍宜有相當限制，應不包括限制該企業經營者出境及凍結其財產等處置在內（註四十九），但應可包括說明該商品或服

註四十八：有關嶺腳瀑布師生溺死事件，詳見中國時報八十五年十二月二十日報導。

註四十九：依行政院消費者保護委員會八十六年十一月二十四日台八十六消保法字第一三〇四號函釋略以：消保法第三十七條「為其他必要之處置」規定，其內涵為何？法條規定文字未臻明確。自法條結構觀察，例示規定之後的概括規定，其範圍應有相當限制，與例示規定之性質不相當者，當難任意作擴張解釋。準此，消保法第三十七條規定，直轄市或縣（市）政府為第三十六條之處置（命企業經營者限期改善、回收或銷燬、立即停止商品之設計、生產、製造、加工、輸入等），及在大眾傳播媒體公告企業經營者之名稱、地址、服務等處置，其目的在減少或停止商品或服務繼續造成消費者生命、身體、健康或財產之損害，故所謂「為其他必要之處置」，亦應以能達到上開目的為必要，即二者之間應相當且具有關聯性。故台北縣政府擬依消保法第三十七條規定，函請入出境管理局限制林肯大郡倒塌事件應負責之建設公司等債務人出境，並凍結其財產之處置，因與第三十七條前段規定應採之處置之間似非相當，且不具有關聯性，與依法行政及法律保留原則未合。

務所產生之危險以及如何處理危險及避免該危險之方法（註五十）。例如行政院環保署公告修正液中使用的四氯乙烯為列管的毒性化學物質後，台北市政府環保局即展開普查，全面防堵毒液成為學生書桌上的文具用品（註五十一）；近日由於汽車發生疑似暴衝情形多起，為降低汽車發生暴衝之可能，有效保障消費者權益，交通部決定自八十八年起所有自排新車，應強制加裝排檔鎖（註五十二），以及國華航空公司在不到二年內發生多起空難事件，交通部於八十七年三月二十日下令國華航空公司全面停航，並要求俟航機完成所有特檢及人員複訓工作後再考量核准復航（註五十三），均其適例。

#### 4. 違反之處罰：

主管機關依據消保法第五十九條規定，對於該企業經營得科處新台幣十五萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

#### 5. 救濟管道：

主管機關之公告，本質上亦具有行政處分性質，企業經營者對該公告如有不服，原則上應可對之依訴願、再訴願程序提起行政救濟；該公告如有不實，且企業經營者並因之而受有損害者，該企業經營者亦得訴請國家賠償。

## 肆、消保法第四章以外之行政監督

消保法除上述第四章行政監督之規定外，對企業經營者在其他章節中尚規定有下列之行政監督：

### 一、定型化契約之行政監督

定型化契約為一種特別訂立方式的契約，係現代化大量交易型態下的產物，目前並已成為現代交易的基本型態。定型化契約興起後，對契約自由之影響最大，其主要的問題在於企業經營者經常利用其優越的經濟地位，訂定有利於己而不利於消費者的契約條款，造成雙方當事人地位不平等。

---

註五十：同註十七，頁九五。

註五十一：有關含毒修正液事件，詳見聯合報八十六年十月十八日第十三版報導。

註五十二：有關自排車加裝排檔鎖事件，詳見民生報八十六年七月二十四日報導。

註五十三：有關國華航空公司停飛事件，請參閱交通部八十七年四月九日新聞稿。

為防範定型化契約的濫用，各國均對定型化契約加以規制，其目的除在消極的保障消費者權益外，積極的更要促進及維護公平的交易秩序。定型化契約的監督方式有四（註五十四），惟從管制定型化契約的政策而言，僅有直接干預契約內容予以管制及公開契約內容供其選擇等二種制度（註五十五）我國消保法係兼採該兩種制度。我國消保法第二章第二節有關定型化契約規定所採之規制措施，除採立法規制及司法規制外，並於消保法第十七條規定相關之行政規制，俾期定型化契約更為透明化、公開化、公平化及合理化。

鑒於定型化契約糾紛占每年消費爭議申訴案件之比例居高不下之情形來看（註五十六），主管機關亟需加強相關定型化契約之行政措施，俾有效預防及解決消費糾紛，保障消費者權益。消保法規定行政規制之方式如下：

### (一)派員查核

對於企業經營者使用之定型化契約，依照消保法第十七條第三項規定，主管機關得隨時派員查核，俾充分掌握定型化契約在實務上使用情形，作為將來制定法律，採取行政措施，及保護消費者工作之參考。

派員查核屬於一種個案導正性質，需要有充裕的人力及經費，始得為之。因此，主管機關平時遇有消費者申訴時，多以函詢企業經營者陳述意見之方式為之，僅於必要時或有重大消費爭議時，始派員查核。此之主管機關不以中央目的事業主管機關為限，尚包括省市及縣市主管機關在內。至派員之範圍，除業務主管單位人員外，亦可指派消費者保護官辦理。當然，消費者保護官認為

註五十四：同註十三，頁二七以下。廖氏認為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：

(一)由目的事業主管機關監督。即須經其核准，定型化契約條款始生效力。

(二)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。

(三)立法規範。即由立法者制定法律條文，規定定型化契約條款之構成要件、生效要件及解釋原則等。

(四)由消費者保護團體、消費者保護官以提起不作為訴訟之方式監督。

註五十五：請參閱范建得著「終結定型化契約與特種買賣」，收集於「消保法教戰守策」，頁一九以下，馮定國主編，永然文化出版股份有限公司。

註五十六：有關省（市）、縣（市）政府受理申訴案件統計分析資料，請參閱「消費者行政資訊」第一輯及第二輯，行政院消費者保護委員會編印，分別於八十五年十二月及八十六年十二月出版。八十五年上半年申訴案件一〇五三件中，契約爭議計有一九五件，約占總數的百分之十九，僅次於廣告問題；八十五年下半年申訴案件七九二件中，契約爭議計有一六一件，約占總數的百分之二十以上，則已躍居第一位。

有必要時，亦得主動前往查核（註五十七），消費者保護官依據查核結果，認為有必要時，可以依法對之提起不作為訴訟，詳見後述不作為訴訟之說明。

查核之性質與調查相同，因此有關查核之方式及程序問題，如無其他法令規定可資依據時，原則上應可準用調查之相關規定。惟企業經營者違反查核時，消保法並未明文予以處罰，似屬缺漏，為期補救及落實查核之效果，除應檢討修正消保法予以增列罰則外，在過渡時期，應由各主管機關彈性運用其他相關主管法令予以配合辦理為宜，如其違反情節重大，當然可以依消保法第六十條規定，命其停止營業或勒令歇業。

## (二)公告

派員查核係針對個案而為，雖有殺雞儆猴之作用，但對該行業實質之影響實在有限。加以定型化契約由於行業不同而有不同的類型，無法將各行各業之定型化契約予以綜合統一規定，而如要以行業為導正對象，在短期內又無法予以一一規定，因此消保法第十七條第一項特別規定，授權中央主管機關可以依實際需要情形，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，作為該行業遵行之依據，以有效導正不公平、不合理之定型化契約條款，保障消費者權益。

本項公告權與派員查核不同，僅中央目的事業主管機關有權為之，不包括省（市）、縣（市）地方主管機關在內。該公告事項依法並將發生下列效力：

1. 違反該公告之一般條款無效。
2. 定型化契約記載經公告應記載事項者，仍有消保法關於定型化契約規定之適用。換言之，若公告之條款違反消保法第十二條規定者，仍屬無效，即不因其經主管機關之公告而變為有效。
3. 定型化契約未記載公告之應記載事項者，該公告應記載之事項，仍構成契約內容。例如企業經營者未將中央主管機關所公告應記載之事項，記載於定型化契約中，該公告之事項，仍構成契約之內容。

消保會為避免對於社會產生太大衝擊，造成不必要的負面效果，對於定型化契約之檢討工作係採下列三個階段循序漸進之方式辦理：

## (一)個案直接導正

註五十七：有關消費者保護官對定型化契約之監督問題，請參閱廖義男著「監督定型化契約與規範消費者資訊之法規競合與適用之研究」，頁六七以下，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十五年九月出版。

1. 蒐集資料檢討：請主管機關先行蒐集某一行業個別或公會認可之定型化契約，並立即加以檢討。
2. 個案導正：對現行個別定型化契約認有不公平不合理之處者，即請其修正，進行個案導正工作。

## (二) 通案檢討並研擬範本參考

1. 研擬契約範本通案導正：請主管機關通案檢討某特定行業之定型化契約，對於雙方當事人應有的權利義務內容及其合理之規定研擬範本實施，進行通案教育並發揮示範作用。
2. 契約範本性質及效力：定型化契約範本係屬行政指導方式的一種，由於該契約範本在消保法上並無明確之法源依據，據瞭解主要係參考日本體例而來，其目的並僅在提供示範及教育等參考之用，因此有學者將定型化契約範本認屬事實行為，只具有勸導效力，並不具有法律上效力（註五十八）。惟該契約範本之內容，事實上除了提供雙方諮商之空間外，並可以認係該項契約範本規定，係屬有關消費者權益之最低保障標準，賦予法院判決之重要參考依據。

目前由行政院消費者保護委員會已審查完成實施之契約範本，計有近三十種（註五十九），對建立公平合理的消費環境，確有其正面的影響。至有關定型化契約範本之制訂，表面上好像是一種聯合行為，但從其制定主體、制定過程、制定內容及制定目的予以探討，並無公平交易法所謂聯合行為問題（註六十）。

註五十八：同前註，頁三七及三八。廖氏認為目的事業主管機關擬定契約範本係屬事實行為。蓋如不動產契約範本，由內政部所制訂，只具有勸導效力，不具有法律上效力。

註五十九：有關行政院消費者保護委員會審查通過實施之定型化契約範本，請參閱「定型化契約範本彙編第一輯及第二輯」，行政院消費者保護委員會編印，中華民國八十六年八月，計收錄二十種。

註六十：有關各目的事業主管機關所制定公布之定型化契約範本，以供業界參採使用，是否違反公平交易法問題，爰整理相關不同意見如下：

甲、行政院公平交易委員會意見

行政院公平交易委員會認為各目的事業主管機關制定之定型化契約範本，可能產生實質限制競爭效果疑義問題。其理由略次：

(一) 不致構成聯合行為的要件

公平法所禁止的聯合行為，是由具有競爭地位的事業單位透過合意，對產品的生產、交易等條件作一致的決定，而影響市場競爭；目的事業主管單位擬定定型化契約範本，屬於行政指導行為，目的在於保障消費者利益，避免定型化契約只由企業單位擬定，造成不公平。因此，從行為主體和目的研判，都不致構成公平法所禁止「聯合行為」規定的要件。

## (二)可能發生實質限制競爭效果

目的事業主管機關擬定的定型化契約範本，如果經具有競爭關係的事業普遍使用，可能發生統一交易條件的情形，例如電器買賣定型化契約範本，對於賣方售後服務及給付遲延效果的約款，即可能構成業者間一致的交易條件。且依消保法第十七條規定，僅授權中央目的事業主管機關可選定特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載事項，惟並未授權訂定全部契約的範本，因此該等契約範本，雖有保護消費者權益的美意，但可能產生實質限制競爭的效果，值得斟酌。

## 乙、消保會意見

消保會認為業者公會依法受政府委託協助法令宣導，向會員轉知契約範本，並聲明僅供參考，其本質仍為主管機關之行爲，並無聯合行爲之問題，亦不致發生所謂實質限制競爭之效果。其理由略次：

## (一)契約範本之制定方面：

1. 制定機關：為各中央目的事業主管機關。由消保會召開專案檢討會議協調各中央目的事業主管機關先行檢討該會選定行業現行之定型化契約，並定於一定期限內完成有關契約範本之制定。
2. 制定過程：由各中央主管機關蒐集現有業經選定之各類定型化契約條款，針對目前常見消費糾紛類型，邀集學者、專家、業者及消費者保護團體，共同檢討制定各類定型化契約範本。
3. 制定內容：範本係就契約當事人雙方應有的權利義務內容予以合理的規定，且並未就價格等為統一之訂定。
4. 制定效力：範本之制定目的係在提供企業經營者及消費者作為訂定有關契約參考之用，僅具有相當之教育及示範作用，並無強制力。

## (二)契約範本之推廣方面：

1. 由主管機關直接推廣者，並無「聯合行爲」之問題。
2. 由主管機關透過公會推廣者，若無強制會員使用之情形，並不涉及「聯合行爲」。惟若由公會「決議」並強制其會員共同使用各該類契約範本，雖該等範本並未就價格加以限制，仍為關於「交易條件」之限制，亦屬營業競爭限制之一種，而有涉及「聯合行爲」，違反公平交易法規定之虞。
3. 個別廠商自行採用者，因無與其他業者聯合之情形，當然與「聯合行爲」無涉。
4. 消費者自行採用者，因消費者並非企業經營者，當然更沒有所謂「聯合行爲」之情形。

## (三)結論：

1. 主管機關有關範本之制定及推廣，係本於行政監督權限予以通案辦理，並無聯合行爲之問題。
2. 業者公會如有不當利用範本強制會員使用，屬個案問題，公平會自可依個案導正方式辦理。
3. 本案問題癥結在於消費者保護法並未明定範本制定之依據，建議消保法予以納入規定。
4. 業者公會向會員轉知範本，並聲明僅供參考，係依據工業團體法第四條第十三款及商業團體法第五條第十一款規定，受政府委託協助法令宣導性質，其本質仍為主管機關之行爲，目的在促進公平交易，並無聯合行爲之問題。

### (三) 依法公告通案導正：

#### 1. 依消保法公告之效力：

俟契約範本施行一段期間後，請主管機關檢討其效果，如認有必要時，即摘取契約範本之重要內容及原則，再依消保法規定公告其應記載或不得記載之事項，使發生法定之通案強制導正效果。換句話說，經公告應記載事項發生取代之法律效力，而不得記載事項則發生限制之法律效力，因此，公告之內容條款應力求明確可行，俾落實公告發揮導正行業之效果。

#### 2. 非依消保法公告之效力：

公告所依據之法律不同，就會產生不同的法律效力。例如現行國內外旅遊契約書係依發展觀光條例第四十七條規定，授權主管機關訂定旅行業管理規則，主管機關並於該規則第二十四條規定其契約書應有之內容，以附件方式併合該規則公告，該公告雖可發生對違反之旅行業者予以行政處分之效果，但因非以消保法規定為依據所為之公告，尚不能發生消保法規定公告所特有的逕行修改契約條款之法律效力。

#### 3. 目前已完成公告之情形：

行政院消費者保護委員會八十七年度擬公告預售屋買賣、國內外旅遊及汽車買賣等三種定型化契約應記載及不得記載事項，八十八年度並預定辦理電器買賣及有線電視系統定型化契約應記載及不得記載事項。目前除汽車買賣定型化契約應記載事項及不得記載事項已由經濟部於八十七年六月十七日公告，並於公告後屆滿六個月正式生效施行（註六十一）外，餘均正由消保會及各主管機關積極辦理中。

## 二、特種買賣之行政監督

消保法有關特種買賣之立法目的，係要建立公平合理的消費環境，其規定係以規範消費者與企業經營者間私法上之實體權利義務關係為主，並未如定型化契約設有相關行政規制措施規定，而各目的事業主管機關現行法規，對此亦缺乏有效導正措施規定，且消保法對於違反特種買賣規定之企業經營者並無罰則規定，導致相關業者有恃無恐，影響主管機關執行成效甚大。建議消保法宜增列相關行政規制措施及罰則規定，諸如命業者提供資料、進行查核，乃至停

註六十一：有關汽車買賣定型化契約應記載及不得記載事項之公告內容及生效日期，請參閱經濟部八十七年六月十七日經八七商字第八七〇一四五二三號公告。

業等等，俾利管理及監督，以有效保障消費者權益。

消保法第二章第三節明文規定特種買賣的種類有郵購買賣、訪問買賣、現物要約及分期付款買賣等四種，為保障特種買賣消費者的權益，消保法規定主管機關應為下列之監督，惟因消保法目前尚無相關處罰規定，故其效果相當有限，仍需藉助司法來定紛止爭。

### (一)落實郵購及訪問買賣企業經營者的特別告知義務之監督

郵購買賣及訪問買賣均屬無店頭的買賣方式，與一般有固定營業場所之店頭買賣不同，為避免郵購或訪問買賣之消費者在企業經營者行銷時受騙上當，或在受騙上當後卻追訴無門，消保法第十八條及施行細則第十六條乃特別規定，郵購或訪問買賣之出賣人在訂立契約時，對於消費者負有下列三種告知義務，主管機關應予落實推動，以保障消費者權益：

1. 向消費者告知買賣條件、出賣人姓名、名稱、負責人、事務所或住居所。
2. 向買受之消費者告知得依消保法第十九條規定，在收受商品後七日內解除契約的權利。
3. 取得消費者聲明已受告知之證明文件。

### (二)落實分期付款買賣企業經營者相關資訊透明化義務之監督

分期付款為消費者信用交易最重要的一環，其主要的問題將發生在「不實廣告」及「隱匿重要法定內容」兩方面（註六十二），亟需予以有效解決。有關不實廣告部分，消保法將之納入消費資訊部分予以通盤解決，在此暫不予討論。

有關隱匿重要法定內容部分，消保法第二十一條已予規定，企業經營者與消費者訂定分期付款買賣契約時，應以書面為之，並應記載下列事項，俾使相關消費資訊更加透明化，主管機關應予落實推動，尤其是分期攤還表，對分期付款消費者之權益保障最大：

1. 頭期款：有免付頭期款者，應視其頭期款為零。
2. 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：其中附加費用之範圍宜依據當地商業習慣參考外國立法例予以適當限制（註六十三），

註六十二：同註五十四，頁二九。

註六十三：同註五十四，頁三十。有關附加費用之項目，范氏提出目前日本似以認利息、手續費、信用調查費、催收費、保證費、保險費以及其他直接相關費用均可算入消費信用交易融資費用，可供參考。

避免加重消費者負擔。

3. 利率：應載明利率的種類、標準及其計算方法與各期的利息，該利率並應受民法第二〇五條週年百分之二十規定最高利率之限制。
4. 分期攤還表：應記載包括分期付款之期數、期繳本息、各期利息、償還本金及未償還本金及未償還本金等項目，使消費資訊透明，有助於消費者瞭解分期付款之負擔情形。

### 三、消費資訊之行政監督

消保法有關消費資訊規範之立法目的，旨在消費資訊要真實、公開及透明化。消保法為促進消費資訊之公開透明化，特於第二章第四節分別就廣告、標示說明、品質保證及包裝等四種與消費資訊有關的事項予以規範，以落實保障消費者的安全與公平權益。

消保法規定主管機關的監督義務如下，為落實行政監督效果，同法第五十六條並規定，企業經營者如違反標示說明、品質保證及包裝之規定，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。

#### (一)廣告的真實性之查核監督

依照消保法第二十二條及施行細則第二十四條規定，企業經營者應確保廣告內容的真實，其所負的義務不得低於廣告的內容，如果主管機關認為其廣告內容誇大不實，足以影響消費者權益之虞時，得令其證明該廣告的真實性，以保障消費者的權益。

主管機關負有查核取締不實廣告之權利義務，惟因目前尚未制定單一的廣告法，有關廣告的規範散見於各主管機關之法令中，難為統一之監督處理，導致成效不彰。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、農藥或醫療行為等，有專業法規規範歸由其他目的事業主管機關處理外，皆由行政院公平交易委員會依公平交易法第二十一條積極處理（註六十四）。例如有關諾得膠囊宣稱可以治癌的廣告不實，行政院衛生署即予以取締修正（註六十五）。

#### (二)標示說明是否符合法令規定之查核監督

註六十四：同註十三，頁三五。

註六十五：有關諾得膠囊廣告不實事件，詳見八十六年三月十二日報紙報導。

商品之標示說明，除了作為商品之身份證外，尚積極告訴消費者該商品之正確使用方法及其他應行注意事項，以避免消費者誤用而受害。

依照消保法第二十四條及施行細則第二十五條規定，企業經營者應依商品標示法等法令為商品或服務的標示，進口的商品或服務並應附中文的標示及說明書。標示時，應標示於適當的位置，使消費者在交易前及使用時均得閱讀標示的內容。標示說明屬於消費者知的權利之重要內容，主管機關應予落實查核及推動。目前各類商品或服務之基本標示說明，均已大致齊備，將來主管機關應加強警告標示之查核監督。

商品或服務標示說明如有不周延或不實之處，主管機關即應予以查核取締，例如某知名感冒藥在包裝中另附月曆說明卡，記載「醫師建議成人每次兩錠，以達最佳療效」，與衛生署核准每次一錠的用量不符，衛生署即要求藥商全面回收月曆卡，並更改包裝設計，以免誤導使用者（註六十六）。

### (三) 落實品質保證書規定之監督

依照消保法第二十五條規定，企業經營者有品質保證時，應負提供書面保證書的義務。為有效預防及減少消費爭議之發生，主管機關應予落實監督及推動。

### (四) 落實適當包裝規定之監督

依照消保法第二十六條規定，企業經營者對其商品有為適當包裝的義務，為符合誠信交易的要求，避免過大或過當的包裝誤導交易內容，浪費社會資源，主管機關應予監督及落實推動。

企業經營者在包裝方面，應注意及適當包裝、安全包裝及必要的中文標示，否則一旦發生問題，除了主管機關可予以行政干涉外，對因而受害之消費者更要負損害責任。例如國外發生包裝混淆導致誤食中毒事件後，廠商多被要求改變包裝、增設包裝開啓安全裝置、或在包裝上加註骷髏頭等明顯的危險記號，以避免事件的再度發生（註六十七）。

## 四、其他必要措施之行政監督

主管機關對於企業經營者發生重大違反消保法規定行為之行政監督方式，

註六十六：有關感冒藥回收事件，詳見民生報八十四年十一月二十二日報導。

註六十七：有關包裝誤食中毒事件，詳見民生報八十五年三月二十日報導。

依照消保法規定尚可採行下列二種措施：

### (一)命令停止營業或勒令歇業

對於違反消保法規定情節重大之企業經營者，依照消保法第六十條規定，地方主管機關於報經中央主管機關或消保會核准後，得命令該企業經營者停止營業或勒令歇業。不過，主管機關為求簡便及爭取時效，常另依相關主管法令規定辦理。例如台北市政府針對小科學家地下才藝班實驗意外事件發生後，決定予以勒令停業並送請建管處處分（註六十八）；另外，八十五年台北縣平溪鄉嶺腳瀑布發生六名師生溺斃後，台北縣政府除依消保法第五十九條處以一百五十萬元罰鍰外，並逕禁止業者繼續營業（註六十九）。

### (二)提起不作為訴訟

為補強主管機關行政監督權限之不足，消保法第五十三條特別規定，對於企業經營者重大違反消保法有關保護消費者規定之行為，消保官可依法向法院提起不作為訴訟，訴請法院停止或禁止企業經營者該違反規定之行為。

所謂企業經營者重大違反消保法有關保護消費者規定之行為，依照消保法施行細則第四十條規定，係指企業經營者違反消保法有關保護消費者規定之行為，確有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害可能的情形而言。

消費者保護官對於企業經營者所提供之危險產品或服務（包括設計、生產、製造、進口、經銷等產銷過程），以及產品或服務之不當行銷方式（不當的一般買賣及特種買賣）、不當的定型化契約條款、不當的消費資訊（廣告、標示說明、品質保證及包裝）等，經調查證實後，依法雖得向法院提起不作為訴訟。惟應注意該不作為訴訟之提起，僅在補充主管機關行政權限之不足而已（註七十）。

## 伍、消保法規定之特別監督

消保法有關行政監督之規定，除了前述對企業經營者所為之監督外，尚包括對消費者保護團體（以下簡稱消保團體）、主管機關、消保官之行政監督，

註六十八：有關小科學家意外事件，詳見聯合報八十七年一月十三日報導。

註六十九：有關嶺腳瀑布師生溺死事件，詳見中國時報八十五年十二月二十日報導。

註七十：同註五十六，頁六七以下。廖氏認為消費者保護官制度之功能有二，補充功能及預防功能是也。

爰名之爲「特別監督」，並分別說明如后。

## 一、對消保團體之行政監督

消保團體屬於人民團體之一種，主管機關除了依民法、人民團體法及其相關法令規定予以監督外，消保法第四十九條尚有下列特別規定，其立法目的，旨在防止消保團體濫權興訟（註七十一）。

### (一)主管機關之行政監督

消保法第四十九條第三項規定，消保團體於提起消保法規定之團體損害賠償訴訟或不作爲訴訟時，如有不法之行爲者，許可設立之主管機關即可撤銷其許可。

消保法在消費訴訟中，特別針對消費訴訟的特性（人數衆多、小額損害等），參酌外國立法例，允許具有公益團體性質之消保團體，可以用自己團體名義提起團體損害賠償訴訟或不作爲訴訟，俾協助消費者爭取應有的權益或避免消費者再度遭受損害。因其具有公益性質，故應加以嚴格監督，規定消保團體在訴訟之過程中不得有任何之不法行爲，否則主管機關即得據以撤銷其設立之許可，以杜不法。

全國性的消保團體並無統一之主管機關，依消保會之解釋（註七十二），應依其性質分屬內政部及中央各目的事業主管機關監督，再次確認行政院消費者保護委員會非爲消保團體之主管機關，雖符合消保法第六條規定之意旨，但

註七十一：關於消保法第四十九條之立法理由，請參看行政院消費者保護委員會編印「消費者保護法立法目的與條文說明」，頁二二。其立法理由爲第四十九條第一項明定消費者保護團體之訴訟權，但爲防止消費者保護團體的濫權興訟而予以有條件之限制。

註七十二：有關全國性消保團體之中央目的事業主管機關問題，依行政院民國八十七年七月二日台八十七院消督字第00七六0號函核示在案。略以：

- (一)中華民國消費者文教基金會：教育部。
- (二)中華民國消費者保護協會：內政部。
- (三)中華民國汽車消費者保護協會：交通部。
- (四)其他全國性消費者保護團體：

1. 爲保護特定事業之消費者權益而設立，或其名稱上有冠以特定目的事業名稱者，以該特定目的事業主管機關爲其中央目的事業主管機關，如：汽、機車屬交通部，文教屬教育部，電器、服飾屬經濟部等，餘類推。
2. 名稱未冠有特定目的事業名稱且亦非爲保護特定事業之消費者權益，而係泛指保護一般消費者之權益者，因內政部本即爲消費者保護之主管機關，以內政部爲其中央目的事業主管機關，如：消費者保護協會、消費者協會等。
3. 中央政府各部、會、局、署申請設立財團法人組織，以該部（會、局、署）爲其中央目的事業主管機關。

缺乏一個統一而強有力之主管機關主導，對消保團體而言，似較為不利。

## (二)消保會之行政監督

爲防止消保團體濫權興訟，消保法第四十九條第一項，除規定社團法人應有人數上限制、財團法人應有財產金額之限制外，並規定消保團體須經申請消保會評定爲優良後，始取得提起消保法規定之團體損害賠償訴訟或不作爲訴訟之「資格」。同條第四項並明定該評定辦法，由消保會另定之，俾資辦理之依據。惟此之「評定優良」，其目的僅在賦予訴訟當事人之「資格」而已，與第三十二條「消費者保護團體辦理消費者保護工作成績優良者，主管機關得予以財務上之獎助」規定之「優良」並不相同，不宜混淆。

消保會除於八十四年七月五日訂頒「消費者保護團體評定辦法」外，並於八十五年三月十五日訂定「消費者保護團體認定要點」，以資辦理依據。迄至八十六年九月爲止，計有中華民國汽車消費者保護協會、中華民國財團法人消費者文教基金會取得評定優良資格。

消費者保護團體評定辦法計分總則、評定審議會、評定程序及附則等四章，共三十七條，其中第三章第二節撤銷評定程序之規定，財團法人中華民國消費者文教基金會認爲會影響消費者暨消保團體實施訴訟之權利，且有逾越消保法母法規定之嫌，曾向行政院消保會據理力爭，惟不爲行政院消保會所接受（註七十三）。行政院消保會爲杜爭議，已研擬將第四十九條第四項之「消費者保護團體評定辦法」，修正爲「消費者保護團體申請評定及撤銷評定辦法」。

註七十三：關於「消費者保護團體評定辦法」有關撤銷評定之規定，是否影響消費者暨消保團體實施訴訟之權利問題，爰整理相關意見如下：

甲、財團法人中華民國消費者文教基金會意見

消基會認爲「消費者保護團體評定辦法」之「撤銷優良」規定逾越母法授權，干擾消費者及消保團體實施訴訟的權利，理由略以：

- (一)勿以嚴苛的評定辦法，以行政手段提高團體訴訟的門檻。當時以法人名義登記滿三年的消保團體僅消基會而已，消保會以衡量消基會的標準訂定本辦法，未來對其他消保團體顯然太過嚴苛。
- (二)爲防止消保團體取得「評定優良證書」後有素質低落或濫訴情事，可縮短證書有效期間爲一年，不宜以撤銷優良評定方式，使已提出團體訴訟之消保團體進退失據。
- (三)消保團體提起團體訴訟後，倘該團體之優良評定遭撤銷，其撤銷係「自始無效」，造成消費者二度傷害。
- (四)消保法第四十九條第四項僅授權消保會訂定「評定辦法」，並未授權訂定「撤銷評定辦法」，本辦法已逾越母法規定。
- (五)消保團體提起團體訴訟或不作爲訴訟有不法行爲者，主管機關應逕依消保法第四十九條第三項規定撤銷其許可。

### (三)消保官之行政監督

為防杜消保團體濫權興訟，依消保法第四十九條第一項規定，除消保團體應經申請消保會評定為優良取得訴訟當事人適格之資格後，在起訴前，尚須經消保官同意之程序，始得依消保法規定向法院提起團體損害賠償訴訟或不作為訴訟。依照消保官之分工原則，本項同意權係由省（市）政府消保官行使之（註七十四）。迄至八十六年九月為止，僅有中華民國汽車消費者保護協會提出申請，正由台灣省政府消保官辦理中。

在此需進一步說明的是，同意權之性質、救濟程序及其審查範圍如何，學

#### 乙、消保會意見

(一)消保會針對消基會意見逐項說明理由略次：

1. 本辦法所定評定要件及評定標準持平合理：

目前具有法人資格且許可滿三年的消保團體固僅有消基會，但該三年之規定係依據消保法第四十九條第一項所定申請評定優良消保團體之要件，並未再加上其他要件，且評分標準係依消保法第二十八條消保團體之任務規定為評分項目，對各消保團體而言，本辦法規定僅將消保法相關規定具體化，甚為持平合理，應不致嚴苛。

2. 評定優良證書有效期間定為二年應屬適當：

本辦法評定優良證書有效期間定為二年，係審慎考量實際需要所定，倘縮短為二年以下，將造成每年必需重新辦理優良評定有關事宜，除增加各消保團體之負擔外，並加重行政機關審議行政成本，事實上較不可行。

3. 撤銷優良評定之目的在於保障消費者權益：

本辦法第三十一條所定撤銷優良評定之事由，除第一項第一款及第二款係因消保團體本身資格不符本辦法優良評定之要件外，第三款至第六款均係因消保團體之主要成員涉及不法或該消保團體提起之該消費訴訟有對消費者不利益情形，故撤銷優良評定之目的在於保障消費者權益，且係於撤銷評定通知到達時，方始喪失其優良消保團體之資格，其效果並非「自始無效」，不致對受害消費者造成二度傷害。

4. 授與資格必有撤銷資格：

消保法第四十九條第四項授權消保會訂定「消費者保護團體評定辦法」，辦法名稱雖未明定「撤銷評定辦法」，惟既依本辦法授與優良資格，相對規定撤銷優良資格據以制衡，應有必要，本辦法規定應無逾越母法規定。

5. 撤銷優良評定與撤銷許可設立不同：

撤銷優良評定與撤銷許可設立之程序、要件、目的及法律依據均有不同，尤其二者情節輕重更有甚多差距，撤銷許可設立之重大處分不宜輕率為之。

(二)依照大法官會議釋字第三九四號及第四〇二號解釋意旨，有關裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件與法律效果，應由法律定之；法律若授權行政機關訂定法規命令予以規範，亦須為具體明確之規定，始符憲法第二十三條法律保留之意旨，消保會業於該會研擬完成之修法草案初稿第四十九條第四項將「消費者保護團體評定辦法」修正為「消費者保護團體申請評定及撤銷評定辦法」，以杜爭議。

註七十四：同註十二。

者之間雖尚有不同之見解（註七十五），惟通說則認其性質係屬行政處分，如有不服應循行政救濟程序爲之；至其審查範圍則以形式審查爲原則，僅於必要時始可爲實質審查，余亦從之。

## 二、消保會對主管機關之行政監督

依消保法第四十一條規定，消保會職掌之一，爲監督消費者保護主管機關。目前消保會對消費者保護主管機關採行之監督方式如次：

### (一)事前監督

本於消費者保護政策方案及法令之審議監督權限，消保會可以要求各主管機關檢討現行與消費者保護有關政策及法令規定，並納入各機關消費者保護方案予以推動執行，以有效預防及減少消費爭議事件之發生。消保會在這一方面的工作，已逐漸發揮其功能。

註七十五：有關消保官對消保團體行使同意權問題，主要可歸納爲下列兩個問題：

#### (一)關於同意權之審查範圍問題

甲說：爲避免消保團體濫訴，發揮消保官之把關功能，學者專家認爲宜採實質審查。

乙說：爲避免侵害司法權，司法機關認爲宜以形式審查爲原則，僅於必要時可爲實質審查。

結論：採乙說。消保官任用及職掌辦法第十一條參採民事訴訟法規定，明定消保官行使同意權時，除形式審查外，對於顯無勝訴之望或顯無理由者，應爲不同意之決定。

#### (二)關於同意權之性質及其救濟問題

甲說：消保官之同意權，學者認爲性質上係屬訴訟要件，如有不服，宜循司法途徑救濟，由法院審理。

乙說：認屬行政處分，如有不服，宜透過訴願、再訴願及行政訴訟等行政救濟程序爲之。

結論：消保會已研擬消保法第四十九條之一修正條文，明定其性質爲訴訟要件及其救濟程序，以杜爭議，目前已送請立法院審議中。其立法理由如次：

1. 消保團體依法須取得消保官之同意，始得提起消費者損害賠償訴訟及不作爲訴訟，該同意屬於一種訴訟要件。

2. 消保團體對於消保官不同意之決定，可向消保會聲明異議，以資救濟；但經該會審理決定後，特別規定其不得聲明不服之理由：

(1) 非另無救濟途徑：消保團體不得提起消費者損害賠償訴訟時，消費者仍可自行起訴請求賠償；消保團體不得提起不作爲訴訟時，消保官認有必要，仍可依法提起之，均非另無救濟途徑，與一般不得聲明不服情形不同。

(2) 避免請求權罹於時效：由於受害消費者損害賠償請求權之時效，並不因讓與消保團體而中斷，爲避免其請求權罹於時效而消滅，法律關係應儘早確定，俾消費者可以採行其他必要措施。

## (二)事後監督

消保會於每年度結束後，將辦理各主管機關消費者保護方案執行之考核工作，並將其結果公告之，俾社會各界均能瞭解各主管機關辦理績效，必要時，並將呈報行政院核定作為獎懲之依據。消保會此種考核監督權限，亦將逐漸發揮其功能。

## (三)個案監督

消保會對於主管機關就個別發生之重大消費事件處理情形所為監督，屬之。外界對消保會在這一方面的期待甚高，今後消保會將加強此項功能，俾符合外界的期望。

消保會基於監督主管機關的權責，如主管機關違法或未能盡責辦理消費者保護工作者，不排除以簽報行政院議處之方式，依法追究主管機關及其相關人員的責任。

## 三、消保會對消保官之行政監督

消保官除由其所屬機關予以監督外，對於其職權行使方面，消保會依據法令尚可為如下之監督：

### (一)指揮監督

1. 職權行使之監督：依消保法第四十一條第一項第六款及消保官任用及職掌辦法第四條第二項規定，消保官職權之行使，由消保會指揮監督。換句話說，該會亦得逕行指揮各級消保官行使職權，惟因其如何指揮監督，消保法並未予以明文規定，如何不與地方自治規定抵觸，確實是實務運作上之一大難題。
2. 任用資格之監督：省（市）、縣（市）政府消保官有所變動時，依消保官執行職務應行注意事項第七十六點規定，應於變動之日起十五日內檢送新任及原任消保官姓名、學歷、經歷等有關資料，層報消保會備案。此時，該會即得就消保官之資格問題予以審核監督。

### (二)考核監督

消保會對於消保官之業務辦理情形，可以進行考核監督，依據消保官執行職務應行注意事項相關規定，原則上係採月報表、半年報表、年報表等書面報表方式進行監督，並均由該會統一規定其報表格式。

## 陸、結 語

生活離不開消費，消費即生活。消費者的問題，雖然涵蓋人民所有的生活在內，層面甚廣，惟其所涉及的主體主要為行政機關、企業經營者及消費者本身三者，原則上必須三個主體均能建立正確觀念，消費者保護工作才能圓滿順利推展，而其中行政機關所實施的保護消費者行政之工作，因具有主導的作用，尤其是行政監督工作的落實執行與否，更是居於工作成敗之主要關鍵地位。

人人都是消費者，因此，有關消費者的保護工作，在國家施政上應居於非常重要的地位。不過消費者保護的工作，並非是一蹴可及的，必須循序漸進，經過長期的努力，方克有成。我國在歷經個別立法保護時期、消費者保護方案時期後，現在已進入消費者保護法時期，在消費者保護工作的里程上，已跨出了一大步。展望未來消費者保護之工作目標，各級主管機關應基於依法行政之原則，並秉持消費者保護與企業經營兼籌並顧之理念，重視消費者權益之立場，研擬相關之具體計畫及方案，有步驟地推動消費者保護工作，以逐步創建安全的消費者環境，促進國民消費生活安全，提昇國民消費生活品質，從而達到企業及消費者雙贏的局面。