

# 消費者保護基本問題

劉春堂\*

壹、前言

貳、消費者問題之發生

參、消費者之基本權利

肆、消費者保護之必要與目的

伍、消費者保護之方法

陸、消費者政策與消費者保護措施

柒、結語

## 壹、前言

在現代之產業經濟結構下，生產與消費可以說幾乎已完全分離，為應日常消費生活所需，每一個人都必須以購買者或利用者之地位，購買或利用企業經營者所提供之商品或服務，因而我們每一個人都是消費者。其次，隨著科技日新月異的進步，經濟高速成長，導致商品及服務不論在種類與數量上均大量增加，產銷活動極為頻繁，帶動了消費水準的提昇，進而形成為一個大量生產、大量銷售、大量消費之富裕社會。人人都是消費者，且在所得水準提高下，大家都有能力從事各種消費，惟因瑕疵商品或服務之充斥市面，定型化契約條款之濫用，各種不正當行銷手法之盛行，以及種種虛偽誇張不實廣告或不當表示之泛濫等，以致缺乏消費資訊與知識，而且在經濟力及智識力均處於劣勢地位之消費者，其生命、身體、健康、財產之安全常因而受到侵害，所從事之交易不能獲得公平合理待遇。消費者之地位，不僅未因經濟發展而獲得改善，反而有日趨低落之現象，在大量銷售及大量消費之情形下，消費者被害之範圍既廣且深，從而發生消費者問題。職是之故，消費者之消費行為有待縝密法律、健全消費行政及完善司法制度保護，已成為人盡皆知之社會急務，消費者保護乃

\* 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

成爲世界各國所高度關切的共通課題。本文擬就消費者保護基本問題加以檢討分析，用供參考，倘蒙方家指正，不勝感幸。

## 貳、消費者問題之發生

因瑕疵商品（包括服務）以致生命、身體、健康或財產之安全受到侵害，或因不公正契約以致所從事之交易不能獲得公平合理待遇等消費者被害問題，自古既已存在，惟此僅爲偶發的、個別的消費者被害問題，尙未形成社會問題。然自第二次世界大戰以後，尤其是一九五〇年代以後，經濟發展快速，先進國家之消費者被害問題，已不是偶發的、個別的消費者被害問題，而是多數消費者經常被害之社會問題，此等問題，一般稱之爲消費者問題。我國自民國六十八年六月間發生彰化油脂公司米糠油中毒事件（即多氯聯苯 P. C. B. 中毒事件）後，亦不斷發生了許多重大侵害消費者事件，而有消費者問題。消費者問題之發生原因甚多，而且非常錯綜複雜並相互影響，其最主要原因，概括言之，當係伴隨著科技日新月異進步及經濟高速成長，因而形成之大量生產、大量銷售、大量消費富裕社會所造成之經濟社會結構變化，以致消費者在交易上立於極爲不利之立場或地位。茲就其主要原因，簡述如下（註一）：

### 一、科學技術高度化

隨著科學技術日新月異之進步，企業生產了許多高科技新商品，此固然爲消費者帶來了許多便利，惟因商品之複雜性與危險性，亦隨之與日俱增，故同時也爲消費者帶來了許多危險，如有害食品、含副作用藥品、缺陷車、缺陷家電用品及缺陷日常用品等，對消費者之生命、身體、健康、財產均有直接重大

註一：參閱日本消費者教育學會編，新·消費者保護論（光生館，一九九四年十月一日初版第一刷），第一頁以下；多田吉三編，消費者問題（晃洋書房，一九九五年四月二十日初版第一刷），第一頁以下；森泉章著，消費者問題と消費者保護（收錄於森泉章·池田真朗編，「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），第六頁以下；加藤一郎著，消費者問題の展望（收錄於加藤一郎·竹内昭夫編，「消費者法講座(1)總論」，日本評論社，一九八四年九月十日第一版第一刷），第三頁以下；周宇著，消費者保護之研究（學生書局，六十五年五月初版），第一頁以下；王澤鑑著，商品製造人責任與消費者之保護（正中書局，六十八年九月台初版），第二頁以下；王澤鑑著，消費者的基本權利與消費者的保護（收錄於王澤鑑著，「民法學說與判例研究第三冊」，自版，一九八一年三月初版），第十五頁以下。

影響。其次，商品隨著科學技術之進步而高度科技化、多樣化、複雜化，一般消費者因缺乏專業技術與知識，對現代商品可以說幾乎等於無知，不僅無法從商品本身來辨別商品之良窳及價格，更難判斷商品之功能及危險，一切均有賴企業經營者所提供之資訊，以致消費者在交易上立於極不利之地位，在為購買或消費時處於毫無保障之狀態。

此外，現代社會，人們要求進步與不斷的創新，既然需要創新，就必須負擔新商品可能造成某種程度損害之風險。又在現代科學技術下，所生產或發明之新商品，是否對人類有害，並不是短時期所能判別的，製造上市之初被認為可替人類帶來極大利益，甚至以為是一個新時代已來臨之商品，嗣後可能被證明是人類之致命兇手。凡此均與社會進步具有某種必然之關係，可謂係因社會進步所帶來的必要之惡（註二）。

## 二、大量生產、大量銷售、大量消費

由於產業合理化、效率化之要求，以及生產設備自動化之結果，因而現代企業均採用大量生產之方式生產商品，此等大量生產之商品，必須全部銷售給消費者，大量銷售乃成爲企業生存及發展所不可或缺之手段。爲多爭取顧客以達大量銷售商品之目的，因而必須利用各種宣傳廣告與行銷方法，從事銷售競爭。惟過度銷售競爭之結果，乃出現種種虛偽誇大不實引人錯誤或富於暗示性之廣告，以及產生種種不公正、不正當之行銷方法。凡此均容易引起消費者潛在的慾望及動機，引誘經驗不足之消費者做不利於自己之消費行爲。又因人人都是消費者，且在所得水準提高下，大家都有能力從事各種消費，於大量銷售、大量消費之情形下，一旦發生侵害事件時，不僅被害消費者之人數很多，其範圍可能遍及國內外各地，消費者問題因而既廣且深。

此外，爲因應大量銷售之需要，節省時間及費用，提高經營效率，加速並簡化交易過程，避免締結契約時須經個別磋商之煩，關於同種類而大量反覆進行之交易，乃有定型化契約之出現。通常係由企業經營者預先擬訂定型的契約條款（一般交易條款或一般契約條款），詳載當事人間之權利義務關係，並將之印刷成統一格式，以之做爲與各別交易當事人間契約之內容。惟因此等定型的契約條款，係由企業經營者單方面所擬定，其內容不免含有維持或強化其經

註二：參閱柴松林著，迎接消費者利益導向時代的企業經營（收錄於中華民國全國工業總會，「對消費者保護法草案的意見」），第二四六頁。

濟上優勢之因素，甚至含有使消費者為顯不相當之對待給付；負擔其所不能控制之危險或顯不相當之賠償責任；減免企業經營者之責任等極為不公平、不合理之條款（註三）。

### 三、產銷過程與流通機構複雜化

產業革命以後，在資本主義自由市場經濟體制下，不僅生產與消費可以說幾乎已完全分離，生產方式及經營型態，亦透過集中資本及企業合併等，演變成為大規模之企業經營，以其雄厚資力，優秀之一貫生產作業技術，利用複雜機械設備及衛星工廠制度，從事集團生產。流通機構亦從向來之生產者→販賣業者→消費者之單純構造，演變成生產者至販賣業者間之流通過程上，存有多數中間業者之複雜流通機構，擴大了生產者與消費者間之距離。由於生產過程與分配（銷售）過程之分化與複雜化，參與經濟活動的單位愈來愈多，商品之通路愈來愈長，不僅難以防止弊端，於消費者被害事件發生時，無論在責任主體之認定、事故原因之究明、因果關係及故意過失之舉證等，亦難以對具有賠償資力之企業經營者追究其應負之責任。

### 四、不當宣傳廣告與行銷方法

現代是資訊爆炸的時代，大眾傳播事業極為發達，以致消費者每日都會受到無數廣告與行銷資訊的衝擊。由於廣告之內容，常有虛偽誇大不實或帶有暗示性以誤導消費者之情事，尤其是各種藥品、化粧品、食品、房屋、醫療、美容、健康廣告，聲勢最為駭人，可以說已達到令人觸目驚心之地步。職是之故，企業經營者所提供的廣告及各種行銷資訊，雖然極為衆多，但真正能便利並有助於消費者比較研判商品或服務品質之良窳，進而作客觀正確判斷而為有利選擇的廣告及各種行銷資訊，卻十分不足，以致消費者往往因而購買了不甚需要甚或是錯誤的商品或服務。

如前所述，現代企業經營者係採大量生產、大量銷售方式從事企業經營，因而於特定地點固定場所設置店舖，等待顧客前來購物之傳統銷售方式，已不能滿足其需要。職是之故，在交通工具及交通網便捷，各種通訊傳播設備及工

註三：關於定型化契約條款問題，請參閱經濟企劃廳國民生活局消費者行政第一課編，消費者取引と約款（大藏省印刷局，昭和五十九年十月十五日）、消費者取引と契約（大藏省印刷局，昭和五十七年三月二十日）、サービス取引と約款（大藏省印刷局，昭和六十三年十一月十五日）。

具發達下，乃有所謂的店舖外交易盛行，如到宅直銷、電視購物、型錄銷售等是，利用各種不同的交易方式及行銷手法推銷商品。此等銷售方式，雖然可以帶給消費者不必出門即可購買到所需要商品之便利，但因受到強力推銷，在無法比較並徵詢相關意見之有限資訊、緊迫的時間與動之以情、威脅利誘、難以脫身或欲儘速擺脫等壓力下，所作成之購買決定，可能讓消費者買到不合意、不需要、不實用的商品，甚至所買到的是高價商品、劣質商品或有害商品，更有因不知推銷人員或企業經營者之姓名、地址等，無從追究有關責任，以致發生消費者權益受損的情形（註四）。

## 五、消費者信用

爲因應大量生產、大量銷售所需，乃出現各種各式之信用交易，使消費者能先享受後付款，以激發消費者之購買慾望，創造消費者之購買動機，如分期付款買賣、信用卡交易、簽帳卡交易等是。此固然可使消費者得以避免攜帶現金，且可以未來之所得供現在使用，提高生活水準，改善生活品質，並有助經濟發展。惟此類信用交易，常採三造當事人契約方式，將買賣與授信分離，即買受人（消費者）與出賣人（企業經營者）間之買賣契約，與買受人（消費者）與授信人（銀行、信用機關）之借貸契約，在法律上係各別獨立之契約，買受人之價金支付義務約定由授信人代爲履行，直接支付予出賣人，再由買受人依約對授信人償還其所貸與或墊付之金錢，以致買受人無法以其基於買賣契約所發生之抗辯權，對抗出賣人或授信人，甚或特別約定買受人不得以其與出賣人間之事由對抗授信人（抗辯權之拋棄或抗辯權之切斷），使消費者處於非常不利之地位（註五）。

其次，此類信用交易契約，通常係包含有許多對消費者不利益、不公正條款之定型化契約，且於價金或應償還款項中隱藏了高額之手續費、服務費、利息等，消費者並須承擔信用卡、簽帳卡等遺失、被冒用之風險。又由於企業經營者（出賣人）與信用機構（如銀行、信用販賣公司、信用卡發卡公司）之鼓吹及營業競爭，消費者信用之利用範圍及融資金額越來越大，且常未經嚴格審查手續或要求提供擔保，即對消費者授信，更有以在校學生爲授信對象。此種

註四：關於無店舖販賣問題，請參閱經濟企劃廳國民生活局消費者行政第一課編，無店舖販賣  
 と消費者（大藏省印刷局，昭和五十九年七月十日）。

註五：關於消費者抗辯權切斷問題，請參閱植木哲著，消費者信用法の研究（日本評論社，一  
 九八七年五月二十日第一版第一刷），第七十二頁以下、第一四九頁以下。

透過消費者信用以鼓勵消費者為種種消費之行銷策略，由於不必於消費時支付現金，因而麻痺了消費者之金錢意識及感覺，致消費者常在不知不覺中做了許多不必要之消費，負擔了超過其所得水準及清償能力甚多之債務，不僅影響消費者個人財務調度、金錢運用規劃及信用問題，於無力清償債務，甚或因而破產時，更將會遭受到種種困擾其名譽、家庭生活、就業或就學等等強力催討債務行動。如係向地下錢莊或地下金融業者借款，除了要付出高於本金數倍之利息外，更可能遭受到流氓式的討債，以致家破人亡（註六）。

## 六、企業獨占或聯合壟斷

如前所述，由於資本主義之興起，生產形式演變為大規模之企業經營，致使家庭化或小資本企業無力抗衡而日趨沒落，同類產業或關聯產業逐漸合併集中。此類大資本家受利慾所驅，為獲得更多利潤，乃利用卡特爾 (Cartell)、托拉斯 (Trust)、康采因 (Konzern) 等企業聯盟方式，限制自由競爭，造成市場獨占或聯合壟斷。於形成市場獨占後，獨占大企業家乃進而濫用其獨占市場之能力，透過定型化契約，操縱生產，壟斷市場，控制價格，使消費者因而處於毫無選擇餘地，任由企業經營者剝削。

## 七、壓力團體及利益團體

企業經營者互相結合成為商會或同業公會，具有完善組織及豐沛財力，形成壓力團體及利益團體，得以強力影響政府之決策及立法。反之，消費者多屬零散群眾，欠缺共同利益及權利意識，再加上未具有豐沛財力，顯然不足與企業經營者對抗，以爭取並維護自己之正當利益。

## 八、法律制度

現代民法基本上是以個人主義及自由主義為出發點，受資本主義之影響，基於自由平等之理念，以所有權絕對原則、契約自由原則（私法自治原則）、過失責任及自己責任原則，為立法原則，採權利義務對等，以處理當事人間之權利義務關係。惟隨著經濟之成長，缺乏消費資訊與知識，而且在經濟力及智識力均處於劣勢地位之消費者，實質上無法以平等之地位主張並實現其應有之

註六：關於消費者信用被害問題，請參閱經濟企劃廳國民生活局消費者行政第一課編，消費者信用の新たな課題（大藏省印刷局，昭和六十年十月二十五日）；國民生活センタ編，サラ金・クレジット問題の構造（中央法規出版，昭和六十二年十月二十五日）。

權利，蓋企業經營者常假契約自由原則之名，濫用定型化契約條款，訂定不利消費者之條項，消費者毫無磋商及討價還價之餘地，實質上剝奪了消費者之契約自由權；種種不正當行銷手段及虛偽誇張不實廣告，實質上剝奪了消費者意思決定及選擇之自由；因無法證明企業經營者之故意或過失，以致無法請求損害賠償，實質上剝奪了消費者請求損害賠償或其他救濟之權利。

其次，就司法制度言之，由於現行訴訟程序非常繁雜而且漫長，需要花費許多時間、精力及金錢，此顯非不具有經濟力且無專業知識之消費者所得容易利用之救濟管道。又消費者被害事件特徵之一，常常是被害之人數衆多，但每一個被害人所遭受之損害不大，消費者往往因受害金額不大，再加上國人之權利意識不高，更有認為個人之力量不足以對抗企業組織，對於複雜訴訟程序感到陌生及畏懼，對於司法制度未有足夠的信賴，因而不願意或不知道起訴請求損害賠償，自甘受損，任其請求權趨於腐爛<sup>(註七)</sup>。反之，如由被害人一一起訴請求損害賠償，則因損害範圍廣大，被害人數衆多，甚至可能擴及全國，依傳統之民事訴訟制度及程序進行審判，裁判甚為不便，且浪費司法資源，徒增法院及被害人之困擾。由於消費者難以透過訴訟追究不良企業經營者之責任，該未受制裁之不良企業經營者勢將更肆無忌憚，繼續侵害消費者之權益。

## 參、消費者之基本權利

消費者保護運動，雖已在世界各國普遍推展，但開其先河者應推美國。一九六二年三月十五日美國總統甘迺迪(John F. Kennedy)在其「保護消費者權益致國會特別咨文」(Special Message to The Congress on Protecting The Consumer Interest)中<sup>(註八)</sup>，揭示消費者四大基本權利：

### 一、安全的權利 (the right to safety)

消費者有免於受危害身體健康及生命之商品或服務之銷售之權利。政府應建立完備管理監控制度與制訂妥適法規，取締並公布違反安全規定之商品或服

註七：參閱王澤鑑，前揭「消費者的基本權利與消費者的保護」，第二十七頁。

註八：該咨文之全文，請參閱消費者保護研究第一輯（行政院消費者保護委員會，八十四年六月），第一九九頁以下；中譯文，請參閱李文雄譯，保護消費者權益致國會的特別信函（載前揭「消費者保護研究第一輯」），第一五七頁以下。

務，以保障消費者生命、身體與健康之安全。

## 二、被告知的權利 (the right to be informed)

消費者有明瞭事實真相之權利。政府、企業經營者應對消費者提供有利之資訊，以使其明瞭事實真相，俾能作正確適當之判斷而從事理性消費。保障消費者之經濟利益，避免消費者在消費行為之過程中，受到虛偽不實或誇大引人錯誤廣告、標示或其他可能誤導消費取向行為之損害。

## 三、選擇的權利 (the right to choose)

消費者有以合理價格選購品質良好之商品或服務之權利。保障市場之自由競爭，促使商品或服務之品質與價格達致合理化，並依消費者之需要，供應更多種類物美價廉之商品或服務，使消費者能自由地以合理價格購買品質優良之商品或服務。對於因具有特殊性，以致無法從事自由競爭之產業，政府應積極介入予以管制，訂定明確商品或服務品質標準及合理價格。商品或服務之廣告，係營業競爭之一項重要手段，應加強對廣告之規制，擴大消費者選擇之範圍。

## 四、被聽取的權利 (the right to be heard)

消費者之意見有被尊重之權利。消費者有權表達其意願，更進而要求其所表達之意願，應合理地被接受。政府在制定與消費者權益有關之政策，以及該政策在執行時，消費者之權益應予考慮。容許並獎勵成立消費者團體，從事有關消費者保護事項之活動及言論。消費者應有代表參與消費者保護有關政策之制定及執行。政府部門應設置特別的保護消費者專責機構，為消費者之權益發言。

嗣後於一九六九年，美國總統尼克森 (Nixon) 提出消費者之第五種基本權利，即

## 五、求償的權利 (the right to redress)

消費者有請求合理損害賠償之權利。政府應檢討並修正民事責任制度，使消費者權益遭受損害時，在法律上容易主張自己之權利，在司法制度上能提供消費者一個非常迅速、方便、有效及經濟的救濟管道，對不法廠商能給予應有

的懲罰及制裁，使之承擔起其所應負之責任。此項權利具有補正上述四大基本權利不足之積極意義，蓋消費者在消費過程中，權益遭受侵害時，在法律及司法上如果不能得到合理而即時有效之救濟，則其縱然有上述四大基本權利，亦屬徒然。

上述消費者五大基本權利，可謂係保護消費者之基本要求，已成為各國保護消費者的指標，而為國際社會所共同承認與接受，如歐洲經濟共同體 (EEC) 於一九七五年四月十四日所通過之有關消費者保護與資訊政策 (Entschliepung des Rates vom 14. April 1975 betreffend ein Erstes Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung des Verbraucher) (註九)，所揭示之消費者五大權利為：

- ① 保障健康與安全之權利 (Recht auf Schutz seiner Gesundheit und Sicherheit ; the right to the protection of health and safety) 。
- ② 保障經濟利益之權利 (Recht auf Schutz seiner wirtschaftlichen Interessen ; the right to the protection of economic interest) 。
- ③ 請求損害賠償之權利 (Recht auf wiedergutmachung erlittenen Schadens; the right to compensation for damage suffered) 。
- ④ 資訊與教育之權利 (Recht auf Unterrichtung und Bildung; the right to information and education) 。
- ⑤ 代表之權利 (Recht auf Vertretung ; the right to representation) 。

聯合國 (UN) 於一九八五年九月四日通過消費者保護指南 (Guideline for Consumer Protection) (註十)，所揭示之消費者權利為：

- ① 保護消費者免於健康及安全之危害 (the protection of consumer from hazards to their health and safety) 。
- ② 促進及保護消費者之經濟利益 (the promotion and protection of economic interests of consumer) 。
- ③ 使消費者取得足夠之資訊，得依其希望及需要為消費之權利 (access of consumers to adequate information to enable them to make informed choices according to individual wishes and needs) 。

註九：參閱 Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 454ff. 。

註十：該指南之全文，請參閱消費者保護研究第一輯（行政院消費者保護委員會，八十四年六月），第一八七頁以下；中譯文，請參閱焦仁和譯，聯合國消費者保護指南（載前揭「消費者保護研究第一輯」），第一五一頁以下。

- ④消費者教育(ccnsumer education)。
- ⑤確立有效之消費者求償途徑(availability of effective consumer redress)。
- ⑥爭取消費者與其他組織團體或消費者組織結社之自由，以及賦與該組織在有關事項之決定過程中，發表其意見之權利(freedom to form consumer and other relevant groups or organization and the opportunity of such organization to present their views in decision-making processes affecting them)。

此外，一九六三年，國際消費者組織聯盟(IOCUC)根據美國甘迺迪總統所提出上述消費者四大權利，再加上消費者教育、請求賠償、基本需求及健康環境四項權利，定出消費者八大權利及認知、行動、關懷、環保、團結五大義務，並將每年的三月十五日定為世界消費者日。消費者之八大權利及五大義務內容如次(註十一)：

## 一、八大權利

### 1. 基本需求

消費者對維持生命之基本物質與服務，有要求提供之權利。

### 2. 講求安全

消費者對有危害健康與生活之產品與服務，有抗議之權利。

### 3. 正確資訊

消費者對可作為選擇參考之資訊，有被告知事實真相之權利。

### 4. 決定選擇

消費者對各種商品與服務之價格決定與品質保證，有請求在充分競爭條件下形成之權利。

### 5. 表達意見

消費者對有關消費者權益之公共政策，有表達意見之權利。

### 6. 請求賠償

消費者對瑕疵之產品或低劣品質之服務，有請求賠償之權利。

### 7. 消費教育

消費者對有關消費之知識與技巧，有取得之權利。

註十一：參閱內政部編印，消費者手冊(七十八年六月)，第五至六頁；邱清華等十一人合著，消費者保護法導讀(消費者出版股份有限公司，一九九四年四月第一版第一刷)，第一四五頁；消費者保護研究第一輯(行政院消費者保護委員會，八十四年六月)，第一四九至一五〇頁。

## 8. 健康環境

消費者有要求在安全、不受威脅，且有人性尊嚴環境下生活之權利。

# 二、五大義務

## 1. 認知

消費者對產品之品質、價格與服務，有提高警覺與提出質疑的義務。

## 2. 行動

消費者有維護自己權益，必要時有採取或支持各種行動之義務。

## 3. 關懷

消費者對自己之消費行為，有確保不會對別人造成傷害之義務。

## 4. 環保

消費者就日常之消費品與消費行為，有了解是否對環境造成污染之義務。

## 5. 團結

團結就是力量，全體消費者有團結並發揮影響力之義務。

# 肆、消費者保護之必要與目的

## 一、消費者保護之必要

在現代資本主義之自由市場經濟體制下，依經濟理論觀之，各種經濟活動係透過市場上之供給與需求機能而自由進行，而且消費者應該是一切經濟活動之決定者或主宰者，蓋因為一切經濟活動，其最後目的是為了消費，企業經營者必須視消費者之需要及購買力而從事生產。然而事實上今日之消費者卻淪為受害者之地位，飽受剝削宰割之苦，因而發生了消費者問題，其原因已如前述。

由於消費者無論在資訊取得、知識力、組織力、經濟力等各方面，與企業經營者相較，均處於弱勢與劣勢的地位。又因生產與消費之分離，為因應日常消費生活所需，每一個人都被迫必須以購買者或利用者之地位，購買或利用企業經營者所生產或提供之商品。消費者除了在基本條件上根本無法與企業經營者相抗衡外，復以雖然人人都是消費者，惟向來缺乏組織，形同散沙，無法發揮團體力量，以求保障本身應有之權利。職是之故，消費者之所以必須加以保

護，一以言之，即因為消費者是弱者（註十二）。

## 二、消費者保護之目的

由於消費者保護涉及層面非常廣泛，涵蓋每一個人的食、衣、住、行、育、樂、生、老、病、死等各方面，復因時因地而有所不同，故消費者保護之目的為何，自有不同見解。惟鑑於安全與公平是消費生活之二項最基本要求，因而確保消費安全與維護交易公平，當為消費者保護之主要目的。所謂消費安全，即在保障消費者之生命、身體、健康、財產不會因消費而陷於危險中；所謂交易公平，當在保障消費者不會受到詐欺式、壓迫式的交易、得以合理的價格從事交易、商品或服務具有與價格相當之品質（註十三）。職是之故，消費者保護之目的，具體言之，有下列五項（註十四）：

1. 保護消費者免於因商品或服務之瑕疵或危險而遭受損害。
2. 保護消費者免於因不正當宣傳廣告或營業而遭受損害。
3. 保護消費者免於因不公正定型化契約而遭受損害。
4. 保護消費者免於因過高價額而遭受損害。
5. 保護消費者易於實現其個別請求權。

其次，「消費者保護」一語，並非僅指消極的對消費者給予保障，防止其遭受損害，維護其權益，亦包含有積極的增進消費者利益之涵義在內。因而消費者保護之內涵，包括對消費者之利益，應在各方面為最適切的考量；對消費者之需要，應以最妥適的狀態予以滿足。由是可知，考量消費者之利益與滿足消費者之需要，當亦為消費者保護之目的。

## 伍、消費者保護之方法

為保護消費者之權益，實現消費者之基本權利，達成消費者保護之目的，自應針對消費者問題之發生原因，研擬消費者保護政策及實施此項政策所應採

註十二：參閱 Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, SS. 3-4。

註十三：參閱山田卓生著，消費者保護法の意義（收錄於加藤一郎・竹内昭夫編，前掲「消費者法講座(1)總論」），第三十頁以下。

註十四：參閱 Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 21ff.；王澤鑑，前掲「商品製造人責任與消費者之保護」，第三頁以下。

行之法律的、行政的措施。就保護消費者之方法而言，有許多途徑可資採取，其主要方法有①法律上之措施；②企業界之自律規制；③營業自由競爭之促進與維護；④消費者之組織；⑤消費者代表之參與；⑥消費者資訊之提供與教育；⑦法院裁判上之規制；⑧行政上之規制（註十五）。此外，消費者利益之掌握，是制定消費者保護政策，決定如何採取必要具體消費者保護措施之前提；綠色消費主義是現代消費之新趨勢，凡此均與消費者保護之方法具有密切關係，故一併列入消費者保護之方法加以說明。茲就其內容略加敘述如下：

## 一、法律上之措施

制定有利於消費者之法令，建立保護消費者權益之基本法制體系，乃是世界各國保護消費者之共同趨勢（註十六）。保護之途徑，不外頒行新法或制定消費者保護法；隨時檢討修正現行法律，增訂有利於消費者之強行規定，刪除不利於消費者之規定，透過法律強化消費者的地位，此可謂係消費者之立法保護。消費者立法保護之目的，在使消費者於法律上能取得與企業經營者間平衡之地位，容易主張並實現自己之權利，同時作為政府司法保護及行政保護之法律依據。在現代民主法治國家依法行政及依法裁判之要求下，法制不備，一切工作難期推行，消費者之權益，必須經由各種完備法律措施，始能獲得保障與滿足。

## 二、企業界之自律規制

企業界之自律與合作，提昇企業界之消費者保護自覺意識，加強企業界之社會責任感，建立透過消費者保護促進企業良性競爭與發展之正確觀念，雖然是一件非常艱難之工作，但此項工作對於妥適解決消費者問題；減少或避免消費者問題發生，具有決定性之功能，對消費者保護工作之推動，可收事半功倍之效，故為根本要圖，不容忽視。職是之故，企業經營者對於其提供之商品或服務，應重視消費者之健康與安全，並向消費者說明商品或服務之使用方法，

註十五：參閱 Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 25ff.。

另請參閱柴松林著，消費者主義發展的新方向（載前揭「消費者保護研究第一輯」），第十八頁以下。

註十六：各國之立法情形，請參閱 Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 5ff., 291ff.；加藤一郎、竹內昭夫編，前揭「消費者法講座(1)總論」，第一一五頁以下；范建得著，「消費者，向前行」（漢興書局，一九九四年七月初版），第二二一頁以下。

維護交易之公平，提供消費者充分與正確之資訊，及實施其他必要之消費者保護措施（消費者保護法第四條）。

### 三、營業自由競爭之促進與維護

營業之自由競爭，足以擴大供應面，改進商品之品質，並使商品之價格減低。因此世界各國莫不致力推動正當之營業競爭，強調其對消費者保護之重要性，英國一九六二年之莫洛尼報告 (Molony Report)，即指稱競爭為消費者之最好的朋友（註十七）。

### 四、消費者之組織

消費者原為人數眾多零散而無組織之一盤散沙，個別消費者根本無法以自己之力量對抗企業經營者，爭取並維護自己之權益。團結就是力量，培養消費者之共同利益意識，由消費者組織成各種團體，以團體之力量對抗企業經營者，當為保護消費者所不可或缺之手段。職是之故，政府除應立法，容許並扶植消費者組織各種消費者團體，賦與消費者團體接受申訴、進行調解、調查價格、檢驗測試、出版刊物、公布消費警訊、發表意見、提起團體訴訟、採取抵制措施等權利外，並應在財務上、公共設施利用上等各方面，給予扶助及獎勵，對消費者保護團體所發表之意見應給予充分尊重，並將之納入於具體之法規及施政措施（註十八）。

### 五、消費者代表之參與

與消費者之組織具有極為密切關係者，係對於與消費者權益有關政策之作成及執行，應有消費者代表參與，各項有關消費者權益之立法，尤應先聽取消費者代表之意見。其次，政府所設或主持之各種審議與消費者權益有關之組織，如定型化契約條款審議會、費率委員會、產業政策諮詢委員會、消費問題仲裁委員會或消費爭議調解委員會等是，應有消費者代表之席位。至於消費者代表之參與，則不僅對既定議案有發表意見及加入表決之權利，更應有主動提

註十七：參閱 Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 27。

註十八：關於消費者保護團體，請參閱 Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 27ff.；野村好弘著，消費者團體とその機能（收錄於加藤一郎・竹内昭夫編，前掲「消費者法講座(1)總論」），第八十七頁以下。

案之權利。最近更有主張大型企業（股份有限公司）之監察機關，應有消費者代表參與，甚至有關企業團體與勞動團體間有關報酬薪資之交涉，亦應有消費者代表參與（註十九）。

## 六、消費者資訊之提供與教育

商品或服務之廣告、標示、說明及包裝是否真實、妥適，與消費者選擇之權利及生命、身體、健康安全之維護息息相關，為使消費者能有正確合理之選擇及消費，自應加強對廣告、標示、說明及包裝之規範。惟關於消費資訊之規範，在立法政策及行政措施上，除了禁止並取締虛偽不實之不法廣告、標示、說明及包裝外，對企業經營者就一定事項，無論是對企業經營者有利或不利，亦應課以提供或公開一定消息或資訊之義務，使有關商品或服務本身及營業活動之資訊透明化。由於消費者擁有充分而正確有用之資訊，始能為正確合理之選擇及消費，因而除了進行有關商品或服務品質及功能之比較測試，價格之調查比較等，並將之公表外，有關危險資訊、警告資訊之提供，更不容忽視。政府、企業經營者及消費者均應致力充實消費資訊，提供消費者運用。

其次，透過消費資訊來保護消費者，有其一定界限，蓋縱令有正確而妥適之消費資訊，惟如消費者不知道存有此項消費資訊，未積極去搜尋取得此項消費資訊，甚或不願意加以利用，亦屬徒然。職是之故，必須配合消費者教育，始能克竟其功。最能有效保護消費者之權益者，是消費者自己，加強宣導正確的消費者保護理念，舉辦充實的消費教育，提供詳實完整的消費資訊，提昇消費者的自覺意識及權利意識，是幫助消費者作出正確的判斷及明智的選擇，採取合理消費行為的最佳途徑，故各國均將消費者教育列為推展消費者保護工作的重點事項。又為使消費者教育得以落實，除了採社會教育方式為之外，更應將之納入各級學校教育中，從小學教育開始，讓每一個人從小就能逐步獲得正確之消費知識。此外，訓練消費者保護之諮詢顧問人才，培育專業消費者保護人員及師資，亦為不可或缺之一環。

隨著經濟自由化、國際化的結果，商品與服務的流通，已超越了國家界限。因而應同時廣泛蒐集國外消費者保護相關資訊，以及有關消費者保護之圖書、期刊、資料，參與國際性消費者保護活動，進行資訊交流、人員互訪，建

註十九：參閱 Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 33f.。

立消費者保護資料圖書館，以充實消費資訊及消費教育之內容。

## 七、法院裁判之規制

司法之主要作用，在於就私人相互間之糾紛訟爭，依照法規，予以解決，對於犯罪人，依法科以適當刑罰，在國家中擔任最後裁判者之角色。其任務為主持正義與維護公益，係國家與社會安全之最大防線。職是之故，當消費者權益遭受損害，而企業經營者不願意賠償或不依法負責時，在現代民主法治國家之要求下，消費者最後只有採取訴訟途徑，訴諸法院裁判。從而司法制度應能提供消費者一個非常迅速、方便、有效及經濟的救濟管道，並對犯罪人給予應有的刑罰制裁。此項透過法院裁判，以填補消費者所遭受之損害，停止或禁止侵害行為之繼續存在，宣告法律行為無效，預防損害之發生或擴大，使消費者之權益因而受到保護，即所謂的消費者之司法保護。

關於消費者損害賠償訴訟，除了應立法，設立簡易訴訟制度，使消費者得以容易起訴請求救濟；賦與公益團體得為消費者提起「不作為訴訟」及「消費者損害賠償訴訟」外，法院於解釋適用法律之際，自應考慮消費者之利益；有關舉證責任之分配，尤應注意及消費者所處之弱勢地位，而為特別考量，以平衡企業經營者與消費者之地位。又消費者問題層出不窮，而法條有限，對於法律未規定或規定不明確之事項，法院更應善用「誠實信用」、「公序良俗」等法律上不確定條項，透過「法官造法」之活動，創造新的判例，必要時有意識地改變現行法律之規定，以維護消費者之權益（註二十）。

## 八、行政上之規制

政府應建立完善之消費者保護行政體系，由行政部門從消費者之立場，擬定完全之消費者保護政策及執行方案，透過行政上採取糾舉、取締及行政罰等消極的抑制措施，或建立申訴及調解制度等救濟性措施，或採取防範未然之積極的預防措施，如設定標準、課以取得許可義務、消費資訊之提供及消費者教育宣導之實施、競爭秩序與公平交易制度之建立及維護、防止損害發生或擴大、扶助消費者保護團體等，以避免消費者在消費時遭受損害，或給予消費者

註二十：關於法院判決促進法律進步，請參閱王澤鑑著，最高法院判決在法學方法論上之檢討（收錄於王澤鑑著，「民法學說與判例研究第一冊」，自版，一九八〇年六月五版），第二九三頁以下。

必要之協助及救濟（註二十一）。此係保護消費者之重要手段，為迅速並具有實效之方法，且徒法不足以自行，無論法律如何完備，若無健全行政部門之執行運作，亦僅徒成具文而已，故各國莫不重視之。由於行政上之規制，係由行政部門從消費者之立場，採取種種保護消費者之措施，以公權力介入私法上之經濟活動，故可稱之為消費者保護行政；又因消費者可經由行政上之規制而受到各種行政措施之保護，故可稱之為消費者之行政保護。

政府負有保護消費者之職責，應該採取各種措施，促使消費者之基本權利得以實現，這不僅是一種政治道德上之義務，也是法律上之義務。因而有主張如因政府未採取必要之抑制或預防措施，以致消費者遭受損害時，應解為係公務員怠於執行職務致消費者發生損害，該被害之消費者可依國家賠償法規定，請求國家損害賠償。如能建立此項國家損害賠償責任制度，當可更加强促使政府重視消費者保護行政之推動，有助於消費者權益之確保（註二十二）。

## 九、消費者利益之掌握

消費者保護之目的在確保並增進消費者之利益，惟現實上何者為消費者之利益，未必明確，蓋圍繞著消費者之利害狀況，非常錯綜複雜，何者為真正消費者之利益，難以簡單認定，且事實上常發生為保護消費者利益所採取之措施，反而造成對消費者不利益之結果，甚或發生消費者未蒙其利而先受其害之情事，如為保護消費者所採取之各種行政上規制措施，可能因而妨害產業之創新、增加不必要之費用負擔或維護既得利益者；國際化、自由化之結果，可能使消費者處於更不知如何選擇之境地是。職是之故，如何透過嚴密客觀公正之調查、分析、檢討，確實發現問題，了解並掌握真正消費者利益之所在，尤其應著眼於消費者之長遠的、整體的利益，避免發生對國家、社會帶來負面的、不良的衝擊，當為保護消費者所必須加以考慮之課題（註二十三）。

## 十、綠色消費主義之倡導

現代是一個大量生產、大量銷售、大量消費之富裕社會，惟地球資源有限，生態環境脆弱，有限資源禁不起任意消耗，脆弱生態環境禁不住任意破

註二十一：詳請參閱拙撰，論我國消費者保護行政（載「消費者保護研究第一輯」，行政院消費者保護委員會，八十四年六月），第一〇九頁以下。

註二十二：參閱 Eike von Hippel, Verbraucherschutz, 3 Aufl., 1986, S. 43。

註二十三：參閱山田卓生，前揭「消費者保護法の意義」，第三十八至三十九頁。

壞，因而乃有倡導綠色消費主義之必要。職是之故，在消費者保護工作之領域中，自應導入儘量減少消費，將物品重複使用及回收再生，避免過大、過量或誇大包裝，以及不可因消費而破壞環境或生態等綠色消費理念。建立綠色消費生活，引導資源作最佳利用，保護環境及大自然之生態平衡，維護人類居住環境的永續發展，當為現代消費之新趨勢（註二十四）。

應予注意者，乃上述消費者保護之方法，係互相關聯，並非個別獨立而互不相牽涉。職是之故，為達前述消費者保護之目的，自應針對個別消費者問題，就此等方法加以統合運用，始足以為功。

## 陸、消費者政策與消費者保護措施

消費者問題甚多，且因時代與地點之不同而有所不同，並隨著經濟社會之變化而變化，其發生原因已如前述。目前消費者所關心之重大問題，大體言之，有①關於生活物資之安定供給問題；②關於個別商品或服務之價格及整體物價問題；③關於商品或服務之安全性問題；④關於商品或服務之品質及機能問題；⑤關於廣告、標示或包裝之正確性、妥適性問題；⑥關於販賣方法及契約之正當性、公正性問題；⑦關於服務內容之明確性及服務之有用性問題；⑧關於消費者信用問題；⑨關於環境保護及生活態樣問題；⑩關於因上述問題所引發之抱怨、申訴之處理及被害救濟問題（註二十五）。

為實現消費者保護之目的，解決上述消費者問題，政府自應有消費者政策。消費者政策，基本上可分別從對企業經營者事業活動之規制與對消費者之支援兩方面，加以擬訂。就對企業經營者事業活動之規制而言，可以從徹底確保安全與維護適正選擇及公平兩方面著手，前者如食品安全之確保、醫藥品等安全之確保、家庭用品等安全之確保、居家安全之確保、汽車安全之確保、消

註二十四：參閱柴松林著，綠色消費主義（載救國團社會研究院編印，「與全球同步跨越世紀研討會實錄（上）」，八十四年三月），第三〇六頁以下；柴松林著，從環境主義到綠色消費主義（行政院消費者保護委員會編印，八十四年九月），第十二頁（尤其是第十六頁）以下。

註二十五：參閱多田吉川編著，前揭「消費者問題」，第十三頁以下、第四十七頁以下；西川和子著，消費者問題入門（日本消費者協會，平成六年），第三頁以下；ジュリスト增刊總合特集 NO.13 消費者問題（有斐閣，一九七九年一月二十日），第一二四頁以下。

費者被害之救濟等是；後者如度量衡之適正化、規格之適正化、廣告之適正化、標示之適正化、包裝之適正化、契約之適正化、公平交易及自由競爭之確保等是。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、實施商品或服務檢驗及定期公表、提供有用消費資訊等是（註二十六）。

行政院消費者保護委員會，負有研擬及審議我國消費者保護基本政策之職責，我國消費者保護基本政策，業經該會委請學者專家研擬，於八十三年八月三十一日第五次委員會議審議通過，並於八十三年九月十四日函各主管機關擬定具體執行措施，列入年度施政計畫辦理。其主要內容為：①確保消費安全，應檢討相關法令；提昇規格及標準；建立預警制度；推動宣導工作；完備回收制度。②提供消費資訊與教育，應充實消費資訊；推行消費教育。③促進消費選擇自由，應維護廣告、標示及包裝真實；保障定型化契約公平性；維持市場競爭秩序。④尊重消費者意見，應扶植、獎勵消費者保護團體；暢通意見表達管道。⑤健全消費損害救濟制度，應建立責任保險與補償制度；落實消費爭議處理（註二十七）。

其次，政府為達保護消費者權益，促進國民消費生活安全，提昇國民消費生活品質之目的，則應實施下列措施，即①危害之防止；②度量衡之適正化；③規格之適正化；④廣告、標示及包裝之適正化；⑤公平交易及自由競爭之確保；⑥合理價格之維持；⑦契約之適正化；⑧消費者啓發活動及教育之推展；⑨消費資訊之提供；⑩消費者意見之反映；⑪檢驗機構之設置及檢驗結果之公表；⑫消費者申訴處理體制之建立及設置；⑬消費者保護行政機關之設置；⑭消費者保護團體或組織之輔導及獎助等是（參閱消費者保護法第三條、第五條；日本消費者保護基本法第七條至第十七條）。

至於政府為執行上述消費者保護措施，基本上可以從下列三方面著手（註二十八）：①直接規制，如在法律上禁止或限制企業經營者為一定行為（行為規制）；

註二十六：參閱森泉章著，前揭「消費者問題と消費者保護」，第十頁以下。

註二十七：我國消費者保護基本政策全文，見行政院消費者保護委員會印製，消費者保護宣導系列2消費者保護基本政策（八十三年十一月）。另請參閱徐立德著，消費者保護委員會之成立與展望（收錄於前揭「消費者保護研究第一輯」），第六頁以下。

註二十八：參閱竹內昭夫著，消費者保護の方法（收錄於加藤一郎・竹內昭夫編，前揭「消費者法講座(1)總論」），第五十二頁以下；拙撰，前揭「論我國消費者保護行政」，第一〇九頁以下。

對經營一定種類之事業者，以事先取得行政部門之許可或認可為要件（事業規制）；對於商品或服務設定最低限度之安全標準或規格，使消費者容易明瞭其安全性與危險性，禁止並取締未達安全標準之商品或服務在市場上銷售（商品規制）；對於不具有競爭性及無選擇性之商品或服務，規定其價格（價格規制）；對違反上述規制者予以處罰或制裁。②競爭與選擇，如公正競爭秩序之確保，維持公正競爭的市場，禁止獨占及不公平交易之限制競爭行為；保障消費者之選擇自由，統一商品或服務之規格，制定各種商品或服務之標準；維護廣告、標示及包裝之真實，強制企業經營者就有關品質、取引條件、價格等為正確表示或說明，加強取締各種不實表示。③消費者之權利與其實現，如將抽象的消費者權利予以實定法化；賦予消費者有預防被害之請求權；對於與消費者權益有關之行政措施，任何消費者皆有透過行政救濟程序對之提出異議及提供建言之權利；透過立法使消費者在法律上容易主張並實現自己之權利。

## 柒、結語

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，行政院並於同年七月一日成立消費者保護委員會，有關消費者保護之法制及行政體系雖已粗備，而有其雛形，惟尚待整備及改進之處甚多。行政院消費者保護委員會負有研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，推動協調並監督各種消費者保護法規、計劃、措施、方案執行之職責，自當充分發揮其跨部會之綜合調整作用及指揮監督功能，結合各級政府、企業經營者、消費者及所有民間之力量，體察國內消費環境之需要及國際消費者保護之趨勢，依據我國消費者保護基本政策，有計劃、有步驟地推動消費者保護工作。

消費者保護工作是一個繼續發展的過程，是一項全面性、持續性的工作，不可須臾懈怠，但也無法一蹴可及。我國消費者保護基本政策，業已指出今後我國消費者保護工作之大方向，就現階段而言，確保食品、醫藥品、家庭用品等之安全，防止危害發生；持續檢討並導正定型化契約；維護廣告、標示及包裝之真實；推動商品或服務之檢驗及定期發表檢驗結果；健全消費者保護行政體系並強化省（市）、縣（市）政府消費者服務中心功能；加強消費者保護教育宣導並充實消費資訊；研擬高齡消費者保護措施，當為工作重點。

保護消費者是政府之職責，隨著經濟社會之快速發展及變遷，有關消費者保護之方向、策略及具體措施，自亦應隨時加以檢討修正及調整。建立消費者導向之體制、創造安全與公平的消費環境、制定合理的消費者保護規範、有效並妥適處理消費爭議問題，以實現消費者保護法所揭櫫「保護消費者權益，促進國民消費生活安全，提昇國民消費生活品質」之目標，使我國成爲一個祥和、樂利之社會，當爲我們大家共同努力之目標。