

# 從消費者運動

## 談我國消費者保護行政組織應有的型態

林辰璋

### 壹、前言

經濟發達、科技進步，帶動國民消費水準的提昇，也喚起國民消費保護的意識，歐美先進國家爲防止不法廠商以不正當手段危害消費者的權益，無不以立法、司法及行政等措施來從事維護消費者權益之工作，我國將消費者保護觀念融入行政體制之內，係近幾年才有的事，民國七十六年實施消費者保護方案可以說是一項重大的進展，有關機關也逐步建立「消費者保護各機關均有責任」之共識，惟迄今仍未有消費者保護之專法（消費者保護法仍在立法院審議中），亦未有統籌規劃之專責單位。

目前與消費者保護有關之法令計有三十餘種，主管機關橫跨兩院（行政院、司法部），八部會（內政部、財政部、經濟部、交通部、法務部、教育部、行政院農業委員會、行政院勞工委員會），二署（行政院衛生署、行政院環保署）及一局（行政院新聞局）等十餘個單位，工作項目多達一四四種，均側重於對產品及廠商之管理，而非以保護消費者爲目的。而爲因應消費者權利意識的提昇及各國

消費保護潮流趨勢，在促進經濟發展過程中同時應加強消費者保護的前提下，現行法令規章，組織架構、行政體系，運作方式均有待檢討改進，俾能符合時代潮流所需，有效發揮保護消費者之功能，而行政組織之健全與否，更攸關消費者保護效能發揮之廣度與深度，因之，消費者保護行政組織之合理，殆爲當前重要課題。

### 貳、消費者保護行政之基本

#### 概念

消費者問題之核心，本質上應屬消費者與企業經營者間之私法上的權利義務，惟此私法關係乃根植於合理經濟秩序之上，因此，透過公權力的監督，建立基本的經濟環境，改善消費者實質地位，俾能根本促進私法關係之圓潤運作，惟在私法運作關係上，消費者每每受困於司法程序之消極、被動與耗時性，而未能適時獲得最妥善之保障，因此，本諸行政積極、主動、迅速與適時之特性，以達成危害之預防或危害擴大之防止，提供更便捷有利之求償現況等機能，當有其必要性（註一）。

#### 一、消費者保護行政之意義

所謂消費者保護行政係指行政機關爲改善消費者地位，調整消費流程，所爲一切行政行爲及此等行爲所依據之規範（註二）。簡言之，消費者保護行政係指政府保障消費者基本權利的各種措施，消費者基本權利包括下列五種：

1. 求安全權利 (the right to be safety)
  2. 求知權利 (the right to be informed)
  3. 選擇權利 (the right to choose)
  4. 表達意見的權利 (the right to be heard)
  5. 求償的權利 (the right to be redress)
- ：消費者使用商品或接受服務受危害等，有要求合理賠償的權利（註三）。

從以上消費者的基本權利可以延伸出消費者保護行政的內容如左：

1. 維護商品及服務之品質與安全衛生，並防止商品及服務損害消費者之生命、身體、健康或財產（保障消費者安全之權利）。
2. 確保商品及服務為適當之標示，適當之廣告，合適之包裝，依法使用度量衡，並推行消費教育（保障消費者求知的權利）。
3. 促進商品及服務之公平交易，並維持合理價格（保障消費者選擇的權利）。
4. 扶植、獎勵消費者保護團體，協調處理消費爭議，辦理消費者諮詢服務（保障消費者表達意見及求償的權利）。

## 二、消費者保護行政範圍

消費者保護行政範圍並無定論，依各國經濟發展情況而有差異，但總不脫離以下範圍：

1. 保障消費者健康與安全
  - (1) 危害的防止及救濟。
  - (2) 安全規格標準之建立。
  - (3) 度量衡標準之管制。
2. 保障合理公平消費交易
  - (1) 限制競爭行為之管制。
  - (2) 價格之管制。
  - (3) 不正競爭行為之管制。
  - (4) 消費契約之管制及救濟。
3. 保障充份正確消費資訊
  - (1) 不當消費資訊之管制及救濟（包括標示、廣告、包裝、折扣、贈品等事項）。
  - (2) 正確消費資訊之提供。

## 三、消費者保護行政機能

1. 事前預防的機能：此種機能其實是行政最基本之功能，特別是相較於司法；就行政機關與企業經營者間之關係而言，其間之種種干預行政皆是為達事前預防之目的。
2. 事後對策的機能：此等機能可分為下列二者：
  - (1) 被害擴大防止的應急機能：對於危急生命，身體或重大經濟犯罪等嚴重的消費者被害，行政得立即採應變之緊急處置，以避免損害之進一步擴大，如危害商品之即刻收回，阻止經濟犯罪者出境等手段皆是。
  - (2) 消費者教育之提供。
  - (3) 消費者保護組織之權責。
  - (4) 預防及解決消費爭議問題
- (1) 申訴與調解制度。
- (2) 集體訴訟或團體訴訟制度。（註四）

## 參、我國消費者保護行政組織現況與檢討

### 一、我國主要消費者保護中央行政機關一覽表

行政院		政		行	
內政部	社會司 地政司 著作權委員會	營建署 警政署	外部附屬機關 (或督導機關)	內政部附屬機關	部會 局署
財政部	金融司				
主計處	合作社法 建築法 自來水法 消防法 平均地權條例 廣告物管理辦法 著作權法				
內政部	消費者保護基本法律 方案之彙整 消費合作社之推進 維護居住品質與安全衛生				
衛生部	確保自來水之品質與安全衛生 一般地價之規定 確保廣告(指張貼等)之適當				
經濟部	保險法 銀行法 動產擔保交易法				
行政院	確保保險、金融業之服務品質及公平交易				

(2) 被害者的救濟機能：此種機能包括二項①程序方面之救濟：可創設更簡捷之行政救濟或調解程序，面對如小額的消費爭議等通常不易進入司法救濟之程序者，可獲得先司法程序的解決，一則避司法之負擔，再則可使本不願尋求司法救濟者有保障之可能。②實質獲償之救濟：為求消費者能確實獲得賠償，可運用行政協助取得證據或向法院聲請免擔保之假扣押。（註五）

交通部 路政司 郵電司 航政司	經濟部 商業司 物價督導會報 能源委員會	法務部 檢察司 法律事務所	教育部 高等教育司 技職司 中等教育司 國民教育司 社會教育司
鐵路總局 郵政總局 電信總局 民用航空局 觀光局 運輸研究所	商品檢驗局— 地方分支機構 中央標準局— 地方分支機構 工業局 國際貿易局	各級檢察機關— 地方法院檢察 處經濟犯罪及 消費者保護專 案小組	
鐵路法 公路法 民用航空法 航業法 旅行業管理規則	商品檢驗法 商品標示法 標準法 商標法 非常時期農礦工 商管理條例 能源管理法 度量衡法 正字標記管理規 則 重要民生物質供 需檢查作業要 點	民事訴訟法 刑事訴訟法	
交通、旅遊服務之安 全及品質之確保	維護一般商品及服務 之品質與安全衛生 確保一般商品之適當 標示及包裝 建立商品標準 促進商品及服務之公 平交易 確保商品之依法使用 度量衡 重要民生物質供需之 檢查(維持其合理 價格)	消費者受害民、刑事 案件之偵查 平民法律扶助	學校消費者教育及職 業道德教育之推行

行政院 勞工委 勞資關係處 員會	行政院 農糧處 農委會 畜牧處 員會	行政院 醫政處 衛生署 藥政處 食品衛生處 保健處 食品衛生安全諮 議委員會 藥物審議委員會 檢驗中心	行政院 出版事業處 新聞局 廣播電視事業處 電影事業處
行政院 空氣品質保護及 環保署 噪音管制處 水質保護處 廢棄物管理處 環境衛生及毒物 管理處 環境監測及資訊 處	行政院 農糧處 農委會 畜牧處 員會	藥物食品檢驗局 消費者服務中心 省(市)縣(縣) 市)衛生機關 飲用水管理條例 醫藥法 屠宰衛生規則 屠宰衛生規則 醫藥管理法 動物用藥管理法 違反糧食管理治 罪條例 農產品市場交易 法 飼料管理法	出版法 廣播電視法 電影法
職業訓練局— 各地職業訓練 中心	職業訓練局— 各地職業訓練 中心	藥劑師法 醫藥法 屠宰衛生規則 屠宰衛生規則 醫藥法 動物用藥管理法 違反糧食管理治 罪條例 農產品市場交易 法 飼料管理法	出版法 廣播電視法 電影法
職業訓練法 勞工教育實施辦 法 水污染防治法 空氣污染防治法 廢棄物清理法 噪音管制法	職業訓練法 勞工教育實施辦 法 水污染防治法 空氣污染防治法 廢棄物清理法 噪音管制法	確保農畜水產品之品 質與安全衛生 確保食品、醫藥品、 化粧品、飲用水品 確保醫療服務品質 確保食品、化粧品、 藥物、醫療等之適 當標示、廣告、包 裝	確保一般廣告之適當 出版廣播電視電影業 品質之確保
促進企業服務品質 勞工消費者教育及職 業道德教育之推行 確保一般水資源、空 氣資源、生活環境 之品質與安全衛生	促進企業服務品質 勞工消費者教育及職 業道德教育之推行 確保一般水資源、空 氣資源、生活環境 之品質與安全衛生		

## 一一、檢討改進

探討我國消費者保護行政體制的現況，使我們瞭解到要有屬於我國消費者保護行政之特色，現行多頭馬車的現狀一定要作適度的修正，立法院審議中「消費者保護法」草案內已有成立「消費者保護委員會」掌理研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施之構想，茲參考國外消費者保護行政體制及國內政治經濟文化環境，對於我國消費者保護行政體制之展望提出若干建議：

### (一) 確立現階段消費者保護行政之具體內容

消費者保護行政之範疇，必先確立，我國依消費者保護方案已初步建立消費者保護行政之範圍，消費者保護法完成立法之後，依該法所規定之措施，將可確立消費者保護行政在立法上之地位，分析其具體要項如下：

1. 維護商品及服務之品質與安全衛生，並防止其損害消費者之生命、身體、健康或財產。
2. 確保商品及服務為適當之標示。
3. 確保商品及服務為適當之廣告。
4. 確保商品及服務依法使用度量衡。
5. 促進商品及服務之公平交易，並維持合理價格。
6. 扶植、獎助消費者保護團體。
7. 協助處理消費爭議。
8. 推行消費者教育。

9. 辦理消費者諮詢服務。

10. 其他一般性措施，例如：消費者事務之研究、消費資訊之提供、消費者受害之救助、國際合作之加強者。

### (二) 消費者保護行政機關之增設

基於消費者保護行政廣泛，依現制仍必須由各機關就其法定職掌分別推動，因此，各機關如何協調連繫，權責如何釐清及由那一單位辦理消費者保護綜合作業，規劃基本政策，均須列入考量，探討消費者保護行政機關或機構之增設必然要觸及是否易導致組織重疊或員額膨脹問題，從行政機關組織合理化之觀點來說，以下幾項基本原则應予考慮（註六）：

1. 擬辦理那些業務？
2. 擬辦之業務有無辦理之必要？
3. 擬辦之業務是否可由原有機關或機構辦理？
4. 擬辦之業務可否改由民間辦理？
5. 擬辦之業務究應增加員額，或增加內部機構，或增加獨立機關？

(1) 於中央設消費者保護委員會直屬行政院優點是層次較高，亦顯示出政策上之意義，在推動相關業務時，基於本機關之地位與其他部會類似，較能順利推行，不過其可能須面臨職權與其他機關低觸之困擾，如採用此一方式，可能須參考中央選舉委員會之形態，由部會首長兼任主任委員之方式，或參照日本體制由行政院院長兼任主任委員，其職員亦須有部份採調兼方式，以免與各部會間

脫節。

(2) 於地方設置消費者服務中心

消費者保護行政與基層之國民生活關係密切，地方設置消費者服務中心作為為民服務之窗口有其必要性，使消費者保護能夠落實於基層，參酌各級衛生機關設置消費者服務中心之經驗，於省市及縣市政府設置消費者服務中心。

該中心主要職掌係辦理消費者之諮詢服務、教育宣導、受理申訴等事項。為免與現有為民服務之單位重複，應統一檢討，予以歸併分工，服務中心之職員除專任人員外，其他相關之人員應酌予調用，以密切連繫。

(3) 各級主管機關職掌應明文增列「消費者保護」乙項，並指定專責單位負責綜合企劃工作。

## 肆、強化我國消費保護行政

### 組織之具體作法

消費者保護行政組織健全與否，攸關消費者保護行政業務實施之績效，因之健全之組織，為有效推展業務的必要條件，國內目前消費者保護工作之主管機關係分散制，由各相關機構分別掌理，其因缺乏全盤綜融機構，致業務之推展呈現「有點無面」之缺失，目前正在立法院審議中「消費者保護法」草案，有籌設「行政院消費者保護委員會」之議，依該法草案之規定，消費者保護委員會負責研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，其性質類似日本「消費者保護會議」，但並非主管機關，

依消費者保護法草案規定，主管機關在中央為內政部及各目的事業主管機構，省（市）為省（市）政府，縣（市）為縣（市）政府。此種組織體制當然是基於現行消費者保護工作係分由各目的事業主管機關主管之考量，因此，各機關主管事項仍在權責範圍內運作，但就消費者保護之基本政策及措施之研擬、審議、相關機關之協調等另成立專責機關處理。

## 一、我國消費者保護行政組織之定位

行政組織可分為首長制 (Department Form) 和委員會制 (Commission or Board Form)，首長制亦稱獨立制或部長制 (Single Head Organization) 即部處局之組織，委員會亦稱為合議制或者稱為會的組織，一機關的事權交由一人單獨負責處理者為首長制的組織，若交由若干人共同負責處理者為委員會制的組織，這兩種形式的組織在實際的運行上各有其優點與缺點：首長制的優點是事權集中，指揮靈敏，易於爭取時效，其缺點為易獨斷獨行，營私舞弊對問題考慮欠廣博周詳；委員會制之優點為集思廣益、分工合作、合乎民主主義的精神，其缺點為責任不確定，事權不專一，效率低落，貽誤事機。由上可知，委員會與首長制度實各有其長短優劣（註七）。但如就消費者保護行政之特性而言，由於其業務範圍相當龐雜，涉及有關法規又相當繁多，其有關業務人員更包括衛生、經濟、交通、財政、教育、文化、傳播、營建等各

層面的人員，因此，以其業務多樣性及特殊性，當以委員會較能發揮集思廣益，群策群力的功效，故進一步就效能、效率、開發度及理性度等四個方面進一步研析：

(一) 就效能言：若效能的着眼點只是就決策制定的迅速與否以為定的話，團體決策的確較個人決策缺乏效能，然而事實上個人決策者在遭遇到複雜困難的問題時，也會發生遲緩停滯猶豫不決的現象。就事實觀之，歧異反而會有利於團體決策之運行，因為這樣能有較廣泛的消息及意見，同時也能有更大的機會獲致較適當的解決途徑（註八）。以消費者保護行政而言，其業務包含危害商品或服務之調查、處分、公告、處理申訴等屬於群體關係業務，以團體決策方式運作，當較個人決策較具客觀性與公平性。

(二) 就效率言：消費者保護工作事涉諸多法規，因此決策過程中如採個人決策可能花費較多時間與精力在問題分析及資料的搜集上，同此，透過團體決策，團體集中注意力於一個問題，在人力及時間立場上，可能較更有效率。

(三) 就開放度而言：消費者保護工作需隨消費者需求及經濟環境的改變而依情勢作機動調整與因應，如採個人決策則易發生孤注一擲的斷然式決策現象，而影響消費者保護公正性，採團體決策方式將更能容納更多更廣的意見與觀點，因此就能比個人決策具有更開放的價值系統，更符合消費者保護業務之特性。

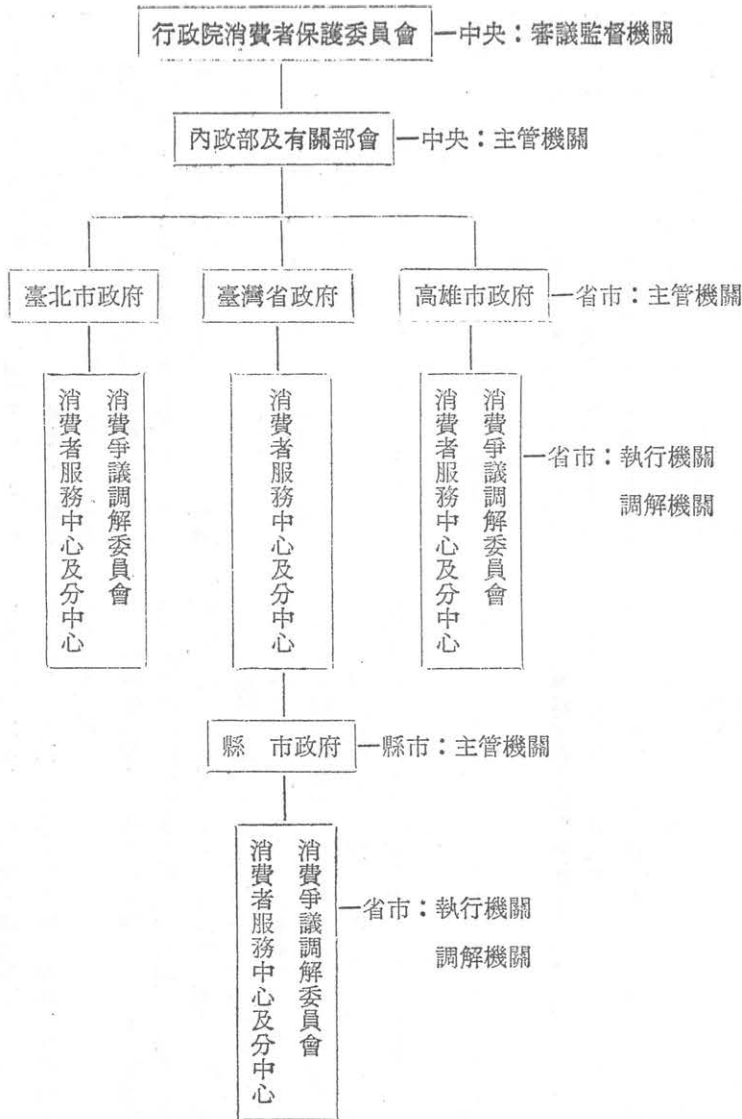
(四) 就理性度言：此處所指理性，主要是指決定

的選擇及作決定的程序而言，韋柏 (Max Weber) 提出理想型官僚模式，其主要作用以彌補個人決策者作決定時的變化無常性。韋柏的概念認為，明確的組織程序可消除或減輕個人決策者因為靠經驗常識作決定所產生的問題，因此當組織的程序已成，步驟已定時，團體決策的確要比個人決策更能符合理性的要求（註九）。

綜上所述，消費者保護業務以委員會制較易發揮其效能，消費者保護草案內所規定之消費者保護委員會，雖非主管機關但因其主要任務在審議消費者保護基本政策與監督其實施，因此，其性質類似日本消費者保護會議為審議監督機關，其組織當可比照行政機構委員會制為主軸，邀請有關部會首長為委員，另考慮業務內容之多樣性，將消費者保護團體代表，企業經營者代表及學者專家亦列為委員，組成委員會，來審議消費者保護政策，如此，符合業務推展需要，也較能發揮其特有的組織功能。

## 二、我國消費者保護行政組織之架構

為有效推展消費者保護業務，我國消費者保護行政組織架構，宜參照日本消費者保護行政組織，設專責監督審議機關及專責執行機關。依研擬中消費者保護法草案規定在中央方面：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，由有關部會首長、消費者保護團體代表、企業經營者代表及學者專家組成，為消費者保護行政之中央最高審議機關，而消費者保護行政



業務之主管機關仍隸屬內政部及各目的事業主管機關。在地方方面：省（市）縣（市）政府仍為其主管機關，但為辦理消費者之諮詢服務、教育、宣導、申訴等事項，省（市）及縣（市）政府應設置消費者服務中心並得於轄區內設分中心。另為處理消

費者申訴未獲妥適處理案件，直轄市、縣（市）政府應設置消費爭議調解委員會。  
其中央及地方組織系統概況表詳如左：  
上述消費保護法草案擬議中消費者保護行政組織，固然是依循我國相當之行政體制，但仍有針對

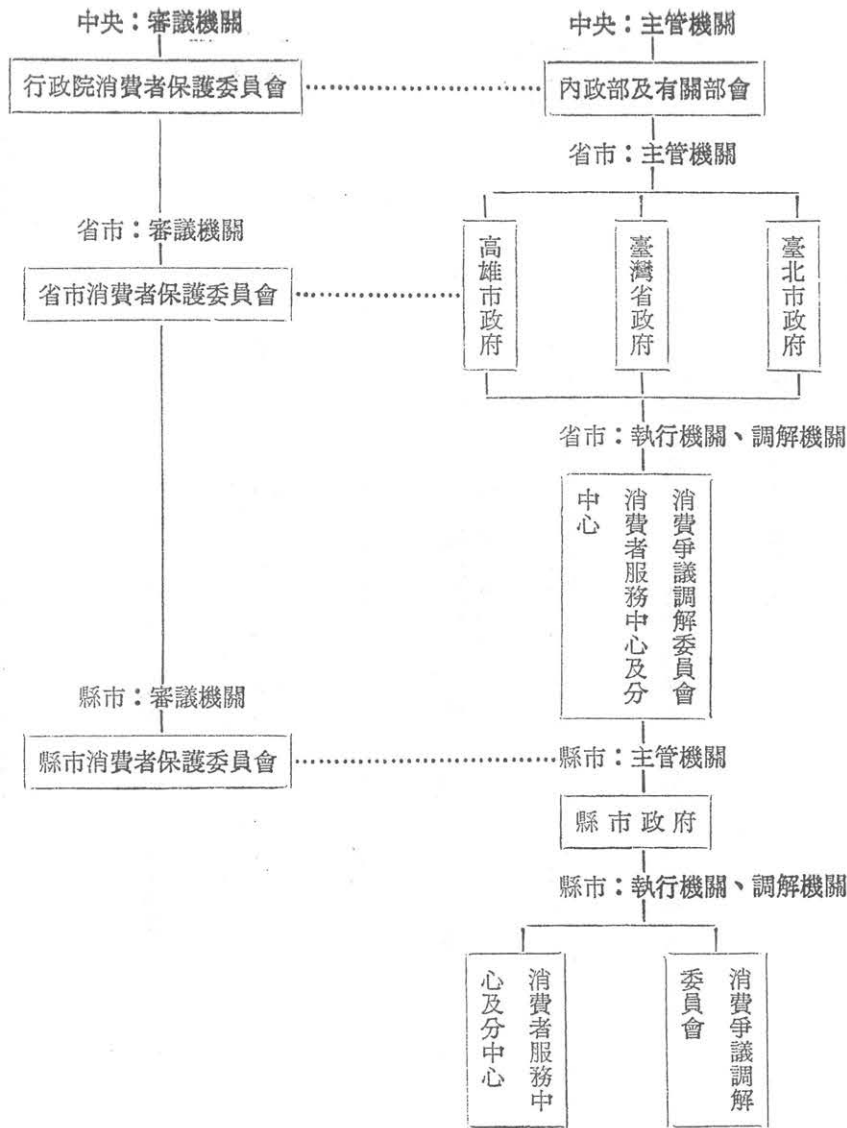
消費者保護特殊需要而力求周延之處，包括中央審議機關及主管機關分別設立及地方執行機關調解機關之普設等，均是因應消費者保護特性而作之規劃，但如進一步研析，我們仍會發現尚有美中不足之處，即中央審議機關與主管機關間之指揮監督關係並不明確，將來實際執行可否順暢，管制考核如何落實均待斟酌，中央各主管機關就主管之消費者保護工作推動施行時，必須仍運用各該行政體制由上到下之機關人力負責辦理，地方之消費者服務中心或分中心，僅辦理消費者諮詢服務，教育宣導、申訴等事項，無法承擔全部由中央交付執行之各機關相關消費者保護工作，就組織功能而言，是否合宜，均值進一步探討，又消費者保護委員會職掌，在監督消費者保護主管機關行使職權，以中央審議機關直接就中央、省（市）縣（市）主管機關予以監督，亦不無商酌餘地。補救之道，在於審議機關及主管機關、執行機關應分別成立完整組織，較能發揮相輔相成之成效，茲試擬其組織系統圖表詳如圖(1)：

### 三、我國消費者保護行政組織之權責

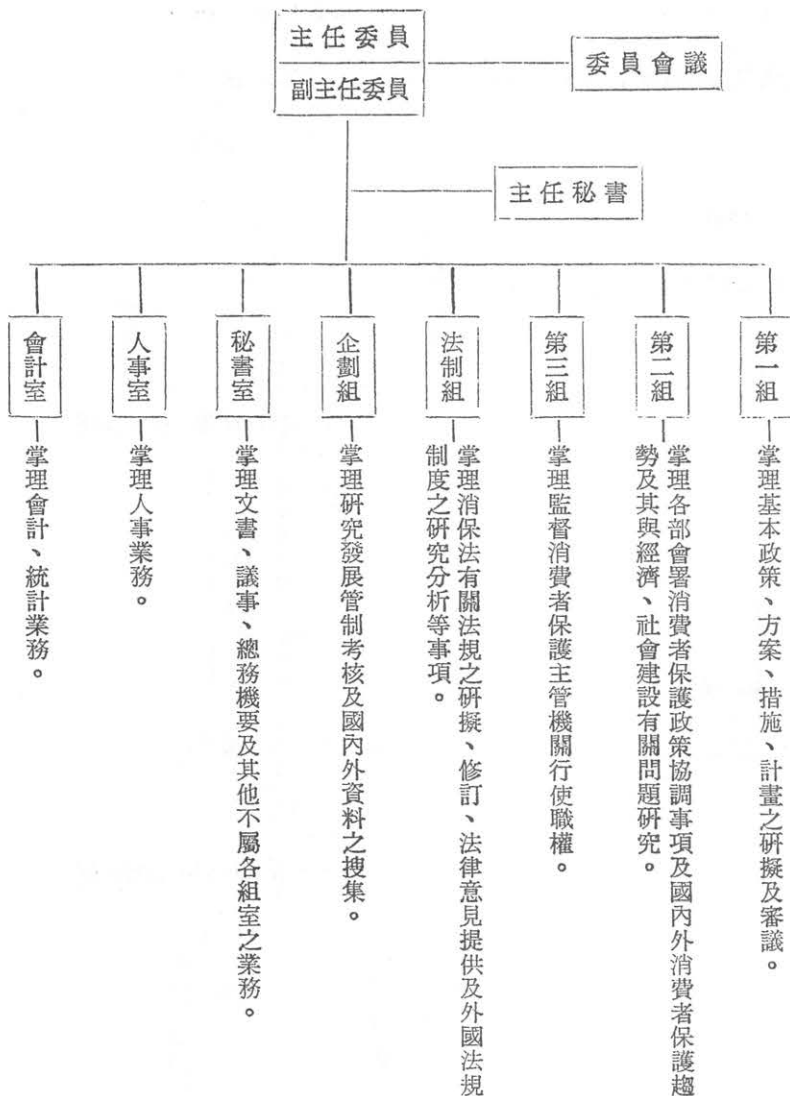
#### (一) 在中央方面

1. 行政院消費者保護委員會之權責如左：

(1) 消費者保護基本政策及措施之研擬及審議



- 檢討。
  - (2) 消費者保護計劃之研擬、修訂及執行成果
  - (3) 消費者保護方案之審議及其執行之推動連繫與考核。
  - (4) 國內外消費者保護趨勢及其經濟社會建設有關問題之研究。
  - (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行使職權。
2. 內政部及各目的事業主管機關之職責：
- (1) 消費者保護基本政策及措施之規劃及推動
  - (2) 消費者保護相關法規、計畫之擬訂及推動
  - (3) 消費者保護方案之研擬。
  - (4) 監督省市消費者保護主管機關行使職權。
  - (5) 其他與消費者保護業務有關之策進事項。
- (二) 在地方方面
1. 省(市)縣(市)主管機關之權責：
- (1) 消費者保護政策及措施之執行。
  - (2) 消費者保護相關法規、計畫之執行。
  - (3) 消費者保護方案之執行。
  - (4) 督導消費者服務中心業務之推動。
  - (5) 其他與消費者保護業務有關之執行事項。
3. 省(市)縣(市)爭議調解委員會之權責：
- (1) 消費者爭議案件之調解。



2.省(市)縣(市)消費者服務中心之權責：

(1)消費者之諮詢服務。

(2)消費教育之宣導。

(3)消費者之申訴。

(4)其他依法令賦予之職權及行政院消費者保護委員會交辦之事項。

護委員會交辦之事項。

## 伍、結語

(2)其他與消費者有關爭議案件之調解。

健全體制，需具備步驟化與系統化，適宜性與永久性。健全消費者保護體制之建立，亦須遵此原則，因應消費者保護意識提昇及消費者保護工作之重要性，我國消費者保護行政體制，允宜參酌歐美先進國家消費者保護體制，顯長補短，去蕪存菁，俾建立完善之體制，以竟消費者保護之全功。

註釋：

註一：陳俊斌撰，消費者保護立法之研究，臺大法學研究所碩士論文，七十七年六月，頁三十五。

註二：鄭文義撰，建立我國消費者保護行政體制之探討，社會建設季刊，七十七年九月，頁四十五。

註三：同註二，頁四十五。

註四：內政部社會司，外國消費者保護政策資料選輯，七十九年四月三十日，頁二一三。

註五：同註一，頁三十一。

註六：同註二，頁四十五。

註七：張潤書，行政學，三民書局，七十九年，頁二一九。

註八：同註七，頁二二。

註九：同註七，頁二二。

(本文作者：林辰璋現任內政部社會司科長)