

行政院所屬各機關因公出國人員報告書

（出國類別：出國考察）

南非共和國消費者保護業務考察報告

出國人：服務機關：行政院消費者保護委員會

姓名職稱：劉秘書長春堂

黃組長宏全

出國地點：南非共和國

出國時間：八十九年八月二十六日至九月八日

南非共和國消費者保護業務考察報告

目 錄

壹、前言	二
貳、斐京南非貿工部消費者事務辦公室	四
參、開普敦南非標準局	十
肆、南非消費者協會	十四
伍、南非消費者國家聯盟	十六
陸、結論與建議	二十
柒、附錄	

壹、前言

自美國前總統甘迺迪先生在其「保護消費者權益致國會特別咨文」中，明白揭示消費者享有安全、明瞭事實真相、選擇及意見受尊重等四大基本權利以來，「消費者問題」就逐漸成為各國政府所關切的共同課題，嗣聯合國於一九五八年四月九日通過消費者保護指導方針(Guidelines for Consumer Protection)後，消費者保護已儼然成形為世界的趨勢及國際的潮流。我國對於消費者保護工作之推動，自民國五十四年修正商品檢驗法，明白揭示保障消費者利益後，接連制定許多有關保護消費者之法律，並於七十六年訂定發布「消費者保護方案」，乃由個別立法保護時期，進入全面保護，更為有效保護消費者權益，實現憲法保障人民生存權、財產權，並符合時代趨勢之需要，於八十三年一月十一日公布施行消費者保護法(以下簡稱消保法)，期透過立法、行政、司法等途徑，全面積極推動消費者保護工作。行政院並依該法於同年七月一日正式成立「行政院消費者保護委員會」(以下簡稱本會)，負責研擬及審議消費者保護基本政策，並協調、監督各主管機關落實執行消費者保護法，將消費者保護之理念與責任正式納入政府行政體系中，為我國消費者保護行政邁出最重要的一步。

我國消費者保護工作，雖尚在起步階段，但自本會成立近六年以來，在本會同仁的努力暨各中央、地方主管機關的共同協力下，不論法規的制定、行政體系

的建置、消費者保護基本政策與消費者保護計畫的擬定、消費者保護教育宣導的推動、消費者保護政策及措施的推動、督導及執行等各方面，均有顯著進步。為加強對國際消費者保護趨勢之瞭解及與國際間消費者保護組織之合作，爰由本會劉秘書長春堂率企劃組黃組長宏全前往南非共和國考察，訪問該國消費者保護相關機構或團體，瞭解其運作情形及推動消保業務經驗，並蒐集相關資料，以供研擬我國消費者保護政策與制度之參考。本次考察承蒙我國外交部、駐南非共和國代表處及駐約堡、開普敦台北聯絡辦事處之協助，使本次考察得以圓滿完成，併表感謝。

本次考察訪問在為官方之斐京南非貿工部消費者事務辦公室(National Consumer Affairs Office, Dept. of Trade and Industry, RSA)、開普敦南非標準局(SA Bureau of Standards)及西開普省經濟暨觀光廳消費者服務與公平交易辦公室(Consumer Services and Fair Trade, Dept. of Economic Affairs)。在民間則為約堡南非消費者協會(Consumer Institute of South Africa)有關各機構考察見聞略述如後。

貳、斐京南非貿工部消費者事務辦公室

消費者事務辦公室隸屬於貿工部下，其任務在經由保障消費者的權益來促進經濟的發展。該辦公室共有職員十一人，現行之工作項目包括：

一、教育宣導

- (一) 確認有關消費者信用及財務服務之教育需求。
- (二) 針對婦女、兒童、鄉村等弱勢消費者自覺及教育計畫。
- (三) 鼓勵政府部門、企業及一般民眾自發性的保障消費者權益。
- (四) 組織全國消費者會議及 2000 年消費者世界會議。
- (五) 出版消費者教育季刊—企業及消費者教師。
- (六) 辦理消費者教育講習及研討會。
- (七) 出版小冊子及摺頁等教育文宣資料。
- (八) 建構與全國與國際間消費者機構資訊交流之網路。
- (九) 強化消費者諮詢中心功能。
- (十) 培訓消費者育種籽教師。
- (十一) 協調各省及全國性政府之消費者教育活動。

二、產品及交易之標準與規定

- (一) 對業界及各協會之自律行為規章予以檢討。

- (二) 確保消費者的意見能反映給工商業團體。
- (三) 確保業界之自律行為規章能納入消費者保護之規定。
- (四) 建立消費者政策及確認立法的需求以解決消費者法令及管理上的落差，特別是關於產品責任及廣告。
- (五) 檢討及監督現行消費者抱怨機制、業者之爭議處理機構及消保官制度。
- (六) 檢討修正現行有關誤導消費者之不當包裝的法令。
- (七) 檢討現行政府推動消費者保護工作之進度。

三、消費者信用及財務服務

- (一) 對消費者信用及財務服務的事項進行研究並研擬政策及法令。
- (二) 提供政府財務部門如財務服務局及儲備銀行相關之意見，以確保這些部門所提出或修正的法令能確保消費者的權益。
- (三) 瞭解消費者團體及省級政府的意見，以為制定國家政策及法令及參考。

四、制度性的輔導

- (一) 確認政府對民間消費者團體之輔導及財務支援的必要性，以確保其能永且有效率的運作及達到其成立的目的。
- (二) 和消費者團體密切連繫，以確認其對政府輔導及獎助的需求。
- (三) 確認消費者服務機構所提供的功能與預期間的落差，以強化其組織架構

及管理功能。

(四) 推動相關的計畫以協助消費者服務機制的前述落差。

(五) 調性運用國際間及該國的捐款來資助消費者組織。

(六) 協調全國性及省級之政府機構共同輔導消費者組織。

五、財務及管理

(一) 確保該委員會的有效財務運用及行政管理。

(二) 強化捐款及對民間消保團體補助金之管理。

六、該辦公室為保障消費者權益所研訂的法律及主要目的如下：

(一) 利率法(Usury Act, NO.73 of 1968)：規定貸款的利率，以及服務及財務機構對貸款消費者所收取費用的服務項目、借貸利率。

(二) 行銷及服務法(Sale and Service Matters Act, NO. 25 of 1964)：規範貨品價格及其他資訊的標示、發票的開立及保存、拍賣事宜、押金、冷飲的容器及輪胎的重覆利用(再製)等貨物銷售及服務提供的相關規定，以管控商品的銷售及服務的呈現。

(三) 房地產經銷法(Estate Agency Affair Act, NO. 112 of 1976)：保障消費者在透過房地產代理商買賣房子時之權益。

(四) 信用協議法(Credit Agreements Act, No. 75 of 1980)：保障消費在透

過貸款、租賃、分期付款及信用方式購物時之權益。

- (五) 土地轉讓法(Alienation of Land Act, No. 68 of 1981)：規範所有有關土地的取得及出售之契約內容。
- (六) 企業保護法(99 of 1978)：規範有關外國判決的執行力規範。
- (七) 分時性財產管制法(Property Time Sharing Control Act, No. 75 of 1983)：規範有關分時性商品的銷售規定及取得共同時間分配計畫等事宜。
- (八) 退休人員住所配置法(Housing Development Schemes for Retired Person Act, No. 65 of 1988)：保障退休人員之生活權，維護其退休後之居住配置的權益。
- (九) 交易衡量法(Trade Metrology Act, No. 77 of 1973)：保障消費者不受商品包裝或衡量單位(重量、尺寸度量)的誤導。
- (十) 交易行為法(Trade Practices Act, No. 76 of 1976)：保護消費者免受錯誤或不實之商業廣告所誤導而影響權益。

七、專案研究

該辦公室目前所進行的專案則包括：研訂新消費者保護政策、利率的研究、2000年世界消費者會議、建立貸款及財務服務網路、評估國際消費者團體之現況

及消費資訊博覽會。

八、在消費者事務辦公室下設有一執法單位——消費者事務委員會(Consumer affairs committee)，該委員會的目的在於監督及調查企業是否遵守相關的商業及消費者法令。該委員會的功能如下：

- (一) 提供現行最新有關一般交易措施及不公平交易措施的最新政策，以作為業者及相關人員的行為準則。
- (二) 與相關單位研商，就據稱已發生或可能發生的不公平交易行為進行初步的調查。
- (三) 在貿工部部長的指導或委員會主動下，就該部或委員會認為已造成不公平之交易行為進行調查。
- (四) 在貿工部長指導或該委員會主動下，就特定之交易型態進行調查。
- (五) 委員會可建議部長於政府公報中，公告可能發生或已經發生之不公平交易行為。
- (六) 委員會可協調相關之調查工作。

該委員會所行之調查類型包括：利率的調整、海外貸款、快速致富計畫、郵購買賣、不公平契約條款、運輸契約、信用機構及不公平黑名單、不實廣告、基金的不當管理、特許權及電子商務的申訴等。

九、消費者事務辦公室之願景、任務及未來規劃

- (一) 願景：每位消費者皆有其合法權益。
- (二) 任務：在所有消費者權益獲得尊重、保護乃行使的環境下，透過對產品及服務之持續與公平性的消費鼓勵，達成經濟發展之提昇。
- (三) 未來規劃：消費者保護政策、利率研究、公元二千年消費者會議、服務之財務網的建立、NGO 地位之評估、籌劃消費資訊博覽會。

參、開普敦南非標準局

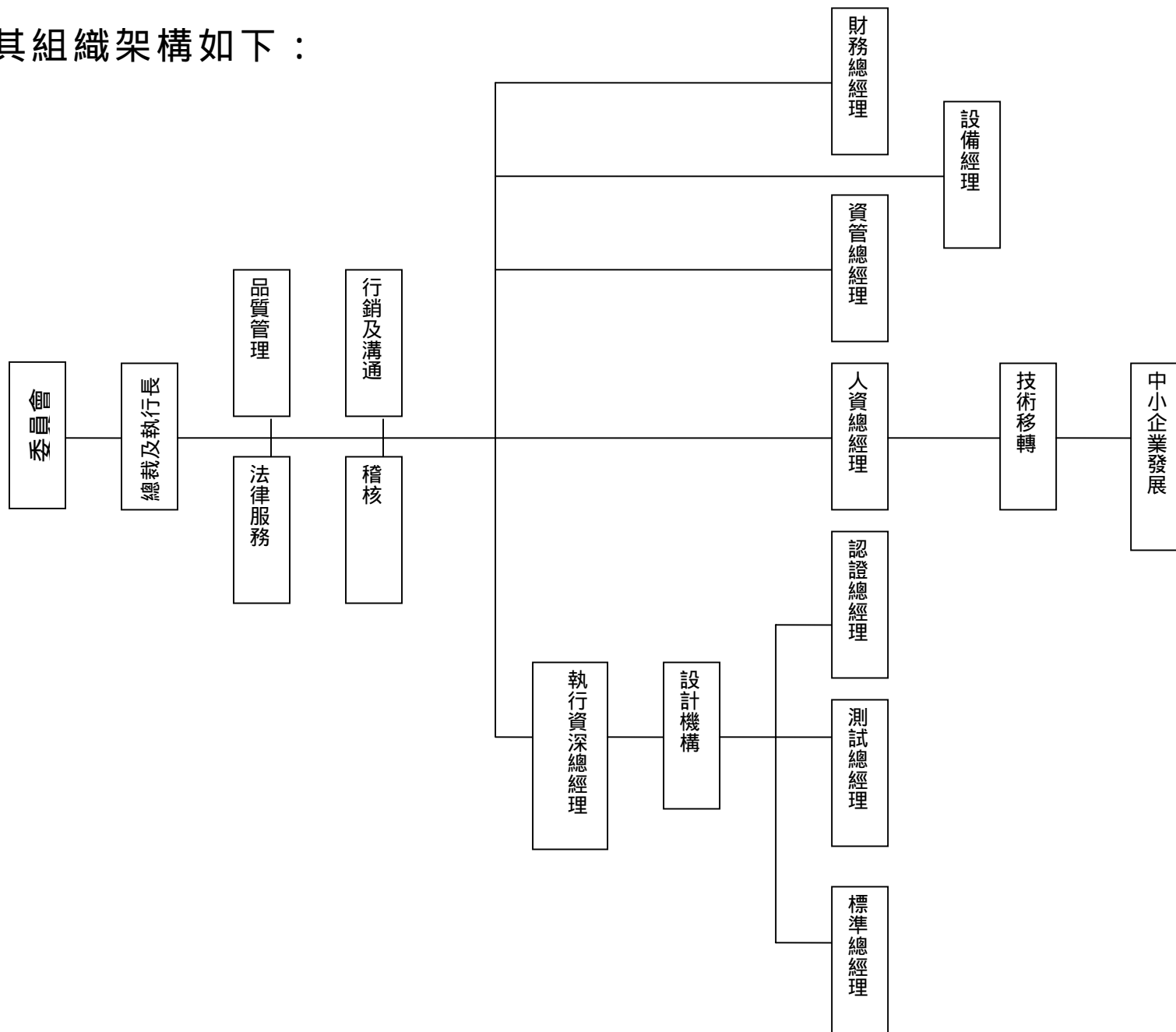
南非標準化的發展起始於本世紀初發現金礦開始，第一個官方的標準化機構為成立於 1909 年的南非材料標準委員會。在 1910 年成立了保括化學性測試的工程標準委員會。而在 1918 年成立了英國工程標準協會南非分會，並於一 1931 年命名為英國標準機構南非分部。在 1934 年成立了南非標準機構，最後於 1945 年成立了南非標準局。

南非標準局為法定之公定之公共部門，和其他的研究機構被視為科學委員會。南非標準局的成立在廣泛的解決有關標準化的問題，並支援南非的工業界執行品質計畫及提升南非人的生活品質。

該局係接受政府補助而設立，亦兼發放 ISO，總部設在斐京。該局包括八個委員的委員會所管理，主席及六位委員由貿工部長指定，標準局的總裁為委員會的副主席。委員會決定標準局的施政方向及目標與監督相關業務的推動。委員會對貿工部部長負責。

最該近的一次組織架構重組中，標準局的策略管理組成含總裁、執行長及資深經理。策略管理的必需對標準局每日的運作負責，並確保相關業務的推動符合南準法的規定及委員會所訂的指導原則。

其組織架構如下：



一、主要工作職掌

標準局係依 1945 年標準法第二十四條規定成立，該法已修正了幾次，最後一次的修正是在 1993 年，該法令在推廣有關商品或服務的標準，因此標準局的主要目的便在發展、出版及推廣全國性的商品或服務標準，並代表相關政府部門對這些強制性的標準進行管制。強制性的標準在於當市場機制失靈時來保障消費者的健康及安全。同時經由與國際性及區域性的標準組織的合作，來保障及提升該國的利益。

標準局的第二個責任在於提供業者及該國有關標準符合的評估服務，這些服務需面對一些國際性、區域性或該國的一些私人或由政府資助組織的競爭。

二、設計機構

標準局積極的提升南非的設計水準，因其相信透過優良設計將可創造國家的財富，目前由於缺乏充分本土的設計對南非造成相當的損失，每年南非都因使用外國的設計而必需付出大量的使用費用，而良好的設計可以降低此一成本甚至使此情況逆轉。為因應這個問題標準局設計機構推動「促進發展設計」計畫，該計畫的目的在於推廣良好設計的產品是解決各類不同問題的方案，它強調設計在工

業及經濟發展上所能扮演的角色。南非對於利用一些本土化的設計來解決該國惡劣條件所產生問題，擁有強久而優良的歷史。設計機構將在一傳統上，透過各項獎勵及活動來鼓勵優良的設計。

三、南非品質機構

關於品質，標準局是獨立的南非品質機構的創始會員。該品質機構係於 1991 年成立，其主要的目的在提高南非的產品水準。該局設多項檢驗，惟檢驗結果甚少對外公布，僅通知企業廠商改善或回收，一般消費者如認其購買之商品品質有瑕疵或問題，可送該單位檢驗。如接受政府委託對日常或民生必需品，如麵包、食品、加油槍等檢驗者，則其檢驗結果會對外公布，提醒消費者注意。南非盛產葡萄，對各種酒類之管理，在品質方面，由該國農業部管理，原則上對酒不做分級，只說明其來源。例如該酒係從南非某區、某酒廠出產，原料係那種品葡萄釀製而成，農業部不管品質，該標準局只管容量。另該局對一般水產品品質予以檢驗，頗具權威。據稱該局有二位對水產品氣味，以味聞方式判斷是否新鮮之權威人員。一般而言，該局大部分接受衛生部委託檢驗，檢驗結果對衛生部負責，為求源頭管理，該局亦視工廠之產量、遠近、性質，派員駐廠檢驗，或一人兼責數家食品工廠。

肆、南非消費者協會

南非消費者協會 CISA 係於 1997 年 1 月成立，該協會為一民間資助的消費者研究及遊說組織主要工作為研究及遊說。其宗旨及願景是希望能在南非的民間社會變成一個對消費者友善、尊重消費者權益的社會。培養成一種消費者權益和社會公正的普遍文化。消費者協會所進行的研究非常廣泛，包括財務金融服務、信用卡、銀行業務、現代科技、居住、食品及商品安全、健康及消費者購物等議題。該協會也進行相當多的調查，例如財務服務的費用、信用提供措施、家電產品之強制性安全規格、食品標示、食品價格、基因及民俗藥品、危險藥品方面，鑑定一個必須嚴守的安全標準說明等。

消費者協會為提供消費者充分的資訊，出版一消費者焦點一季刊，並將該份刊物放置於其網站上。透過消費者焦點這份刊物提供消費者該協會所進行各項研究及調的結果、消費者法令、政策及計畫、國際間及南非消費者主義的發展等資訊。讓消費者能輕易的取得並瞭解上述的資訊，掌握各項與其切身利益有關的最項訊息。該雜誌每年的訂購費用為 30 元(南非幣蘭德)。消費者協會會員可透過密碼取得該協會網站上的各項研究調查報告、消費者焦點、新聞稿、研討會及會議等資訊。會員每年的年費為蘭德 100 元。

消費者協會的觀點是促進、尊重消費者權益等消費者主義的發展可促進經濟

的發展。該消協會在過去的三年裏一直非常積極的透過口頭或書面的方式，遊說國會、財務委員會、貿工部等機構，就與消費者相關之法令、政策及計畫進行修正以提高消費者保護的水準。

消費者協會也代表消費者參與各項組織，來保障消費者的權益。例如全國性消費者信用論壇、保險諮詢委員會、財務服務行為工作小組、電器產品安全委員會等。此外消費者協會也和相關的消費者機構共同協商，為南非研訂更為完善的消費者保護政策。

目前該協會所進行的專案包括：

- 一、 透過第三者的教育機構來發展消費者教育認證課程。
- 二、 推廣及執行消費者教育及自覺措施。
- 三、 遊說將消費者教育納入第三者教育機構。
- 四、 發展公平合約標章。
- 五、 研究現代化科技對消費者的影響。
- 六、 建立解約裁判申請表和相關內容小冊。

該協會除設有一般申訴部門，由律師、專家，藉調解方式，處理約九成之消費爭議糾紛，未能調解成立者，可向消費者法庭提起訴訟。

伍、南非國家消費者聯盟 (SAUCU)

南非消費者聯盟為一獨立之民間消費者保護團體，其目的在團結所有南非的消費者並保障及提升消費者的利益。

一、 任務陳述

座右銘：諮商先於對抗。

標語：教育、資訊與保護。

SAUCU 的任務乃在於聯合南非境內所有的消費者，並保護與擴展消費者之權益。

目標：

- (一) 結合南非境內各消費者陣線，並整合與消費者相關之一般性及特殊性事務之觀點。
- (二) 探討相關消費者權益之議題，以促成國家經濟健全狀態及穩定之發展。
- (三) 解決消費者滿意度之問題。持續遊說相關機關以期建立有效處理消費者申訴之機制。
- (四) 在消費者、製造者、物流供應者、工業與財政機構、政府相關機構間，建立良好與健全之互動聯繫。

- (五) 對消費者及商品供應者提供告知與育的服務，以期使他們在權益及義務上所瞭解。
- (六) 鼓勵、強化並擴展南非境內之消費者運動。
- (七) 努力持續於與相關消費者團體間之聯繫，每二個月舉辦一次之會議，使 SAUCU 能定期對消費者產生影響之議題進行討論。
- (八) 與其他國外組織合作。
- (九) 向政府或相關機構提出消費者保護之建議，並促使相關議案付諸實施。
- (十) 透過邀集南非境內各個消費者團體成員以形成一個聯合陣線。同時亦邀請製造、商業、工業及管理機構，非政府組織等，使其成為聯盟的會員。消費者對消費者相關事務的意見。

二、消費者聯盟之會員

該聯盟的會員資格分為三類：

- (一) 聯盟會盟：對消費者事務有興趣之志願性組織或協會，其代表可自由參加聯盟舉辦之會議。而相關會議舉行時，其代表具有投票權。
- (二) 加盟會員：服務組織、工商業、農業組織。在議程中，其代表具協助消費者或告知消費者相關事務之機會。會議中，其代表不具投票權。

(三) 個人會員：對消費者事務有興趣，或希望協助聯盟之個人，均可自由申請為個人會員。此資格之會員無投票權。

三、 概述

SANCU 是一個聯合性、負責的表達媒介，是一個代表著眾多消費者的志願性、獨立性的自由團體。其成員涵蓋眾多民間重要且具有領導地位之組織，例如女性農業聯盟、南非女性議員聯盟、退休人員及年金俸者協會與農業聯盟等。基於組織之獨立性，消費者聯盟以消費者利益為前提，而與官方進行溝通。

聯盟之主張及透過製造者、銷售者、農業部門、南非標準局與政府等各個部門協調而成的。在消費者權益至上的前提下，聯盟與上述各個機構維持密切之合作。其政策之形成是協商先於對抗，而其目標則在建立消費者對於其權益與責任之自覺，同時亦透過教育手段與資訊、保護的提供，來強化消費者的凝聚力。

四、 背景

在二次大戰之後，南非境內幾乎不見任何有組織性的消費者運動。第一件消費者運動提發生在一九五〇年代的一祖母消費者保護主義 (grandmother of consumerism) 一，在國際女性會議的訓令下，桃樂絲女士於雅典出席一次聽證會，之後直到瑪格麗特莉絲女士看出非得聯合所有力量來替消費者發言，各地的消費者保護分會始分別成立，而聯盟性的組織才正式開始成形。到了 1961 年，

SANCU 正式成立，並結合女權組織。透過各個組織團體間共同的信念延申，到了今日，方使聯盟之消費者保護訴求得以廣佈。

陸、結論與建議

由於全球化經濟的來臨及科技的發展，消費者保護也將面臨新的挑戰，可以預見的是全球化貿易、基因工程食品及電子商務將是下世紀消費者保護的重要議題，以往的消費者政策勢必進行適當的調整方能保障消費者的權益。

- 一、 全球化的貿易：由於全球化經濟時代的來臨，貨品及服務將可輕易的在國際間流通，政府該針對此一現象，加強與國際間組織的資訊交流及執法合作，方能以全球性的角度來保障消費者的權益。
- 二、 基因工程食品：基因工程食品的上市雖不到十年，但目前市面上已充斥各類的基因工程技術食品。然而現行的科學技術，並無法確定基因工程的長期安全，因此政府必需加強對基因工程食品安全檢核及基因食品的標示，以充分利用基因食品所帶的利益，並將其潛在風險降到最低。
- 三、 電子商務：電子商務可說是目前最為重要的經濟活動，而且預估在未來幾年將蓬勃發展，電子商務雖帶給消費者相當的利益，但同樣的也產生一些消費者保護的問題，政府必需建立消費者對此一新型態交易環境的信心，方能充分享受電子商務的利益。