**壹、前言**

為瞭解各國消費者保護相關法令、議題及其最新發展趨勢，以供我國消費者保護工作之參考，經簽奉准由行政院消費者保護處消保官一科彭諮議文暉赴荷蘭阿姆斯特丹參加第15屆國際消費者法會議（International Association of Consumer Law Conference），並拜會該國消費者保護行政機關。

國際消費者法會議係由國際消費者法協會（International Association of Consumer Law, IACL）所主辦，每兩年召開1次，本次第15屆國際消費者法會議則於本（104）年6月29日至7月1日在荷蘭之阿姆斯特丹大學（The University of Amsterdam）舉行。

參sterdam與本次會議之人員均為各國政府機關（構）、消費者保護團體、大學院校教授、研究生及法官、律師等學者專家，針對與消費者保護有關之多項重要議題進行分組討論，並發表相關論文及報告。

**貳、第15屆國際消費者法會議**

**一、會議時間及地點**

本次IACL召開之第15屆國際消費者法會議，訂於本年6月29日至7月1日在荷蘭之阿姆斯特丹大學舉行。

**二、參與會議人員**

本次會議計有各國政府機關（構）、消費者保護團體、大學院校教授、研究生及法官、律師等逾200人報名參加。

**三、會議主題**

本次會議以「美德與消費者法」（Virtues and Consumer Law）為主題，研討面向涵蓋公平（不公平商業行為、不公平契約條款、誠實信用與公平交易、微型企業保護）、節約（金融服務、銀行、貸款）、好奇（新科技及創新對於消費者保護之影響）、希望（過度負債及債務重新原則）、同情（消費者之弱點）、自我實現與自我發展（消費者保護與娛樂服務、旅遊、教育與訓練）、寬恕（調解、ADR與消費者保護立法在公私領域之執法）、信任與尊重（資訊保護、隱私與安全及消費者保護）及信用（消費者法關於協議遵守原則之角色、ADR機制）等。

**四、會議議程[[1]](#footnote-1)**

（一）會議專題：

1、荷蘭消費者法中之美德

2、廣角鏡下之消費者福利

3、歐盟消費者法之強制美德

（二）分組議題：

1、公平（Fairness）

2、節約（Frugality）

3、好奇（Curiosity）

4、希望（Hope）

5、同情（Compassion）

6、自我實現與自我發展（Self-realization）

7、寬恕（Forgiveness）

8、信任與尊重（Trust）

9、信用（Faith）

**参、會議內容重點說明**

**一、全球化與消費者－邁向國際性消費者保護之可能性[[2]](#footnote-2)**

（一）引言：全球化與消費者

1、全球化可以定義為世界所生萬事萬物間持續增加的互動。它是一個包括經濟、技術、社會和文化等面向的動態性過程。

2、在20世紀的最後部分，則具有激烈國際化與區域化過程之特徵。

3、全球化的具體實施者是國際機構（在區域性或全球性之層面）、經濟與文化的世界營運者（跨國性公司）及全球各地的非政府組織。

4、我們也可以將非國家監管之機構納入，例如ISO這類由國際機構逐漸接受作為全球體系的重要參與者。

5、在法律領域出現的狀況：

（1）就學術層面來看，進行法規調和時會有壓力，並因法律的「去國家化」（de-statization）而產生緊繃感。法律因此對於國家司法的變遷，開始變得比較不敏感。

（2）有關法規不僅涉及美國，也與多國籍及跨國性民營公司，甚至國際性的非政府組織有關。

（3）事實上，我們缺乏如同阿根廷（與一般拉丁美洲）的有關法律全球化主題的充分且深入的研究書目。

（4）與此現象之同時，針對改正現行以求更多「共同」（solidary）事物的市場模式的需求，新的理論觀點於焉出現。例如：Jeremy RIFKIN, the Economy of sharing, Thomas PIKETTY, Jordi PIGEM.

（二）國際性消費者保護：

1、全球性層面

（1）聯合國（The United Nations）

目前全世界有關國際性消費者保護的唯一文件是1985年的「聯合國消費者保護準則」（Guidelines of the United Nations for the protection of the consumer），1999年時另有內容增修（依據16/4/85之Nº38/ 248版）。

「聯合國消費者保護準則」之內容包括對於保護消費者權益行動軟弱的國家消費者組織給予告誡及對有意批准適用相關立法的政府提供指導。

對於拉丁美洲消費者法的發展而言，「聯合國消費者保護準則」具有至關重要之影響。（Dora SZAFIR教授，源自烏拉圭及墨西哥之消費者入口網PROFECO）。

為改善及更新有關世界各地消費者權益之保護，「聯合國消費者保護準則」刻正進行相關檢討，該項審視程序預計於今年年底前完成（UNCTAD- CI）。

（2）世界貿易組織（WTO）

國際經濟組織（無論全球性或區域性層面）屬於永久性機構，係以國家之間的協議為建立基礎，並已藉此確立其相關義務及任務。組織成員藉此尋求滿足其經濟型態之共同利益（經濟、金融或商業合作）。

國際經濟組織具有國際法人格。「全球性」組織，由幾乎包含全世界的所有國家組成；「區域性」組織，則由特定地理區域內的國家組成。

負有經濟使命的國際非政府組織，是由不同國籍的私人成員所倡議組成，並以採取國際性行動為目的，具有非營利特性及國內法之法律人格，所捍衛的是具有一定國際面向的經濟利益（勞工、生產者、消費者）。

與市場交易有關的最重要國際經濟組織正是WTO，而在WTO的國際條約中，消費者保護只是一般邊陲規範。根據有關WTO之機構法律體制研究，消費者保護並沒有列入明確考量，既不存在於設立目的，也未列入其工作方案。

WTO的組織中也無處理消費者權益之特定機關。WTO的其他目標雖可理解為包含消費者權益保護在內，如尋求生活標準的提高或為了永續發展及環境保護等，但都不夠具體明確。換言之，WTO並無有關消費者保護之明確授權，亦欠缺專門負責消費者權益保護之個機構。

（3）網絡（NETWORKS）

政府間合作的國際網絡，係不同國家的政府實體基於共同利益所組成的多邊集團。

國際網絡或多或少符合組織性的正式要件，但主要的是國際網絡的承諾與共同利益，可讓某項主題或倡議獲得最迅速之發展。此外，亦發現基於自願參與的多邊「集團」，目的在促進觀念之交流及對話，並在其他更廣泛的論壇上，創建一個更為強大與調和的發聲空間。

與國際消費者權益保護有關的「網絡」，有所謂的FIAGC及ICPEN。由政府消費者保護機構組成的伊比利美國（Iber-American）論壇（FIAGC）專為消費者公共政策之分析及討論，提供合作及非正式多邊對話機制。

FIAGC成員為政府機構（每國一機構），並以教師角色在各自國家藉由法律適用的手段推動並促進消費者權益之保護。目前的政府成員，包括阿根廷、玻利維亞、巴西、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、古巴、厄瓜多爾、薩爾瓦多、西班牙、瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、葡萄牙、波多黎各、多明尼加共和國、烏拉圭及委內瑞拉。

ICPEN（國際消費者保護與執法網絡）是一個由全球各地50多國政府的消費者保護機構所組成的網絡。藉由彼此合作，分享有關影響消費者權益的跨境商業活動資訊，並鼓勵消費者保護機構間的國際執法合作。

ICPEN的組織成員代表有55個國家，包括安哥拉、澳大利亞、奧地利、亞塞拜然、巴貝多、比利時、保加利亞、加拿大、智利、中國、哥倫比亞、塞浦路斯、哥斯大黎加、捷克共和國、丹麥、多明尼加共和國、埃及、薩爾瓦多、愛沙尼亞、法國、芬蘭、德國、希臘、以色列、意大利、拉脫維亞、立陶宛、盧森堡、荷蘭、匈牙利、愛爾蘭、日本、韓國、馬爾他、墨西哥、蒙古、紐西蘭、奈及利亞、挪威、巴拿馬、巴布亞新幾內亞、菲律賓、波蘭、葡萄牙、塞及利亞、斯洛伐克、西班牙，蘇利南、瑞典、瑞士、土耳其、英國、美國、越南、尚比亞；另ICPEN合作夥伴，包括來自秘魯、肯亞及科索沃的組織。

2、區域性層面（美洲及南方共同市場）

（1）美洲國家組織（OAS）：

國際私法第七屆會議（CIDIP-VII）；關於本公約成功可能的看法並不一致。有些專家以國家之立法權力不屬於有關程序，認為本公約很難成功，因此他們贊同範例法（Model Law）或政府間合作來分析具體重點並循序漸進，其他專家則非常積極的推動本公約。

（2）南方共同市場（MERCOSUR）：

在南方共同市場區域層面，雖已有些改善，但仍係隨機及零散。南方共同市場的消費者保護政策發展仍屬一種偶然，因為該組織本質特性之一正是其「政府間特性」（intergovernmental character），亦即所有決定均需獲得一致性同意，並要求各成員必須提交國內立法使其生效。基於這些原因，超出最低整合必要的共同措施不會被採納，技術委員會因而放棄全面文本的想法，並追求消費者保護具體面向的統合協調。

MERCOSUR組織中負責消費政策的主體係所謂「第7號技術委員會」（Comité Tecnico N°7）。2010年所發起之「國際法適用於消費者契約之GMC草案決議」（Proyecto de Resolución GMC sobre Derecho Aplicable a los Contratos Internacionales de Consumo）最終版本於2012年8月經委員會同意後被送交「貿易委員會」（Comisión de Comercio）。但該案似乎已錯過時機而未有如去年一般的進展。

過去幾年所倡議的其他主題包括：線上課程（Curso MERCOSUR de Defensa del Consumidor con modalidad virtual）; 共同努力召回（參與OAS「美洲國家消費者安全健康網絡」；Red de Consumo Seguro y Salud de las Américas）; 調和「南方共同市場消費者防禦資訊系統」（Sistema de Información MERCOSUR de Defensa del consumidor；SIMDEC），設計消費者與訪問者保護之雙語（西班牙－葡萄牙）共用系統。

（三）消費者保護與美德

本次會議主題促使我們思考消費者保護與美德之間的關聯。學者往往把重點放在具體學科的技術性，有時甚至忘了法律的「宏景」（big picture）及其社會角色。因此，有些關於美德與消費者保護的基本理念值得加以思考。

倫理學上存在兩個有趣的研究方法，其一側重於道德原則，另一則聚焦於美德。當人類在其社會中有所行為，隨之而來的「共同體」（community）理念會對人類學習美德及發展個性之脈絡有所解釋。藉由「共同體」之理念，進而可反映出對於共同體成員的行為準則想法，即所謂「法規範」。

學者代表部分的法律專業，而「專業」一詞的拉丁語字根含義，係「信奉」並在歐洲傳統下要求成員宣揚其共同理念的承諾。本次會議藉由消費者保護需求理念之分享，以更為接近作為國家目標之「共同利益」（common good），其作法是不容置疑的。

（四）結論－與消費者保護

「信用」價值一詞所表示的含義，提示了國際性消費者保護的主題。現今是對於當代經濟關係之「全球治理」（global governance）新制有所反思的時刻。

相對於法治國家特別權力之弱化，司法體系的統一調和或有解決之道，但直到這些理念開展及具體化，仍須依賴民族國家有所行動（哈佛大學教授Dani RODRIK）。

既然人人都是消費者，如果想要在消費者保護之國際領域建立一些重要的統合規範，便不得不去思考關於跨境或跨國法律之創立。

**二、消費者法律與政策－安於現狀或可以做得更好[[3]](#footnote-3)**

（一）引言

1、可否安於現狀：

全球大多數法治地區，已採行相關消費者權益保護措施：

（1）消費者權益保略或行動計劃之訂定

（2）消費者法之訂頒及施行

（3）專責性消費者法律政策（CLP）國家機構之設置

（4）非屬政府部門之消費者協會運作

2、CLP在當代消費市場之地位及影響已日趨弱勢，理由如下：

（1）CLP社會面向發生爭議或混淆。

（2）市場缺陷及生產者決定的消費標準（消費社會規範）仍主宰現今的消費市場。

（3）社會放鬆管制和私營政府的興起。

（4）缺乏消費者的法律和政策的自主性。

（5）UPS和國際/地區消費者保護法的起伏。

（二）經濟V. CLP社會面向

1、經濟與社會政策目標混合：更好的市場功能地位VS.消費者福利與保障- 除非外部性成本有干預管制需求（如產品相關事故、消費者過度負債）；以市場導向為主（如非唯一）的政策依據。

2、消費者資訊工具之優先提供：例如產品標示、事先揭露要求、猶豫期間、欺騙或過激（關於消費者同意）商業慣例之法令限制。

3、政策工具階層次化：1、資訊； 2、教育； 3、法規； 4、救濟 VS.

1、法規；2、救濟；3、教育；4、資訊。

4、消費者範例：通常合理之弱勢消費者分類（如兒童、老年人、能力障礙者）或特殊原因造成之弱勢（如不安全產品、數位化隔閡） VS.固有的弱勢消費者（如巴西消費者準則、加勒比共同體（CARICOM）消費者保護範例法）。

5、消費者權益：無意承認消費者享有個人利益加總以外的集體性利益及集體性利益所受損害可獲得補償。如美國集體訴訟（class action）、魁北克集體訴訟（recours collectif）、2014年法國群體訴訟（action de groupe）、2014年比利時損害賠償集體訴訟（action en réparation collective）VS. 集體求償（巴西）；中途措施－禁制令行動（actions en cessation）。

6、CLP處理近來整合性社會政策目標或永續發展與環境保護等公共利益時有所不安與遲緩：

環境保護與消費者保護是持續平行發展的政策，如歐盟的行動計劃。環保主義者就永續消費與生產模式之促進雖顯積極，但2002年馬拉喀什進程（Marrakech Process）之執行卻緩慢有限，宣示性目標亦不容易轉換成具體的法律工具，如法定或默示保證條款之加長、售後服務之義務及淘汰計畫之控制等。

社會尚未做好應對根本性挑戰之準備，以面對「生產主義」（以生產、流通及競爭之影響為政策重心）與「消費主義」（以如何促進消費為政策重心）之終結。透過定位消費者責任而非增加新生產模式之作法，藉以逃避相關爭論，例如相關資訊及教育工具（如生態標示）之再次優先提供等。

當生產者持續不負責任時，消費者如自處－2015年消費社會願景之遺續：

（1）生產主義（productivist）：消費行為之標準及採行由生產關係決定。消費者被當作經濟成長復甦的要角，並以消費者經濟利益之促進與保護為優先事項。

（2）契約主義（contractualist）：以契約作為消費者保護之主要論壇（如擔保法），惟消費立法與契約法（民法、涉及買賣之法律）間之關係（過於）密切。

（3）個人主義（individualist）：非「消費主義」（consommariat），不承認消費者享有集體性利益，亦不願接受雙邊協商之集體協議（但荷蘭有集體協議；accords collectifs）。

（三）市場持續失衡之圖像

1、資訊不足：

 （1）價格透明度有限－缺乏總價規定（加拿大）；在金融服務、醫療保健、一般經濟利益與電信服務等特定行業之難度增加。

（2）基改生物（GMOs）（加拿大）、奈米粒子、環境影響、長期安全或健康風險等攸關消費者使用之產品或服務，欠缺相關之「負面標示」（negative labelling）。

（3）欠缺回應消費者需求之標準通訊條款義務規範。

（4）優勢廣告成為消費者資訊來源之管道。

（5）IT通訊、交易及支付系統之使用，除了挑戰性提高，也讓消費者的風險分擔增加。

（6）人口樣貌的改變。

（7）行為經濟學的參考數據顯示，消費者的理性有限，可用的資訊工具亦有限。

2、規範不足

（1）不願承認消費者立法之互補性：相關發展趨勢（如銀行、交通及電信服務等）；警示趨勢（EC之2013產品安全包）。

（2）消費者保護觀念簡略（如不公平條款、不公平商業慣例、契約遵守、合理期間、通常使用及合法性期待等），需要補充相關規定或指引。

3、安全不足

（1）根據歐盟RAPEX統計，2014年計受理2435件通告，其中2067件具有高度危險。

（2）消費者安全政策，在許多司法轄區內係權責分散或上下分工的。

（3）服務部分欠缺安全包。

（4）有限的安全觀念：排除了健康或環境造成之損害，亦不願接受符合標準技術規定以外之概念。

（5）欠缺風險評估方法模型。

4、執法與救濟不足

（1）CLP的最大弱點，仍係法律及正義的獲得。

（2）司法之反省或響應

（3）市場監管制度及作法之缺失。

（四）社會管制鬆綁

1、新自由主義、個人自由主義、金融資本主義。

2、更佳管制之呼籲。

3、民營政府之興起：

（1）單方標準契約與雙邊協商之集體協議。

（2）單方規定或良好行為。

（3）產品標準化程序的制定及合格評定程序（首位認證機制）。

（4）ADR與 ODR方案。

（五）消費者法律政策欠缺自主性

CLP雖有特定政策領域及法律原則，但自主性尚待確認：

1、功能自主（依功能或目標形成法律紀律）：混合性政策目標；有限度與其他國家政策及法律學門進行整合；未經接受之補充規定。

2、實質自主（依其指導原則及工具規定法律紀律）：沒有明確指導原則；混合傳統與特殊工具，軟式或硬式之法規；沒有清晰之層次結構。

3、工具自主（享有自己的法源）：分散式法律架構；缺乏傘狀立法（仍分屬不同司法管轄）；沒有互補性規定；參考貿易法、競爭法及契約法。

待注意－歐盟之國際與區域規範，試圖趨向契約法而非消費者保護法（OHADA）。

4、機構自主（享有自己的組織架構）：表現不足且涉利益衝突（貿易、產業及競爭）。

（六）國際性與區域性消費者保護法之興衰

1、興盛

（1）法律工具應以全球經濟與社會挑戰之需求為規範目的：

因應貿易自由、經濟成長、競爭加強，並修正因消費市場全球化（區域化）造成的額外市場失靈（不平衡）（即所謂資訊、安全、救濟、說明）。

關切全球社會政策，如永續發展、社會責任，減少貧困、保護環境、維護天然資源、全球之社會及分配正義。

（2）經驗顯示，配合國內消費者保護措施的調和性邊境開放政策，是具有經濟衡平效益的：

儘管國內消費者保護措施會對自由貿易構成非關稅障礙，國際性（區域性）判例法承認消費者保護可合法豁免自由貿易條約規範之嚴格適用（WTO規定、歐盟法院規約EU Cassis de Dijon*、*南方共同市場等其他區域性條約）。因此，積極的調和措施得以推動並確實達成（如歐盟消費者法規範）。

（3）加入單一經濟區，對其成員、候補或準國家之消費者可謂非常有利，因為區域性法規範至少會更有保障。

（4）避免低度管制市場之傾銷行為（如撤銷或嚴格管制產品之出口、不公平市場行銷或不公平消費契約之出口等）。

2、衰落

不同於國際貿易法及國際環境法，國際消費者保護法仍有待建立：

（1）1985年訂定及1999年增修之聯合國準則雖是非常有用之參考文件，惟進行中的修正卻不如預期。理由是僅限電子商務及金融服務可適用；欠缺消費者權益規定；缺乏消費者保護之範例法；排除諮詢程序有關議題（如當責行銷、個人資料保護、獲取必要商品及服務、集體救濟程序）；欠缺監督機制。

（2）消費者法律保護之國際法源仍然很少。關於安全性之最先進措施，僅在食品、醫藥、化工及航空、海上與鐵路乘客之國際運送（國際公約）等方面，其他如國際買賣契約、市場行銷、金融服務、電子商務、國際私法議題、永續生產及消費模式等方面則有待建立。

（3）消費者保護國際資源之影響仍然有限。不僅柔性文件多於強效規定，且適用範圍有限（例如，上千化工產品中僅47種適用預先告知同意程序;上百產品中有22種為持久性有機污染物）。又國際文件之執行遲緩，可能面臨國家或經濟主體的強烈反對。例如馬拉喀什進程（Marrakech Process）（歐盟2008年行動計畫；首爾2008年綠色成長網絡芻議）；溫石棉案（chrysotile asbestos case）；歐盟之調節化學內分泌干擾物草案，其遊說力量（據2015年5月布魯塞爾之歐洲觀察公司表示，在布魯塞爾約有2至3萬名說客）可見全球消費市場之代表性仍有不足。

（4）自由貿易規則與各國消費者保護措施間之衡平仍顯脆弱。國內之CLP仍受有威脅，如消費者保護可否合法豁免WTO或區域協定之適用並不明確（例如歐盟運作條約第36條規定、南方共同市場、加勒比共同體、海灣合作委員會GCC等）；合法性、必要性、比例性及禁止阻礙貿易替代規定等豁免適用條件；國家立法者已喪失採行有利消費者合法措施之專屬控制權，轉由第三方決策者（法院、仲裁機構等）主張。

（5）國際性消費者保護工具，提供CLP複製生產主義及契約主義的方法：優先給予自由貿易目標、資訊工具（例如產品標示、預先告知同意程序、資訊系統交換等）及行政合作。

3、新措施需求：

（1）確認並鞏固CLP在全球層面之地位，就核心消費主題，如安全性、B2C廣告與商業慣例、契約、救濟措施、市場監控等事項，採行具約束力之國際文件；就永續生產與消費模式事項，採行具約束力之國際文件；創設一個最合適的消費決策國際論壇，以確保消費者能有效參與相關決策過程。

（2）需防免負面統合之風險（對國內消費者保護法之拆解、阻礙或削弱）。藉由逼近國際法之努力，以確保消費者保護之高標底限。

4、警示：新浪潮下的國際性自由貿易條約，如歐洲與美國之跨大西洋貿易及投資夥伴關係（TTIP）、歐洲與加拿大之類似自由貿易條約（CETA）之現行版本均有所不利，不宜採用（歐盟之化學內分泌干擾物草案）。再者，歐盟向以最大限度之協調統一為原則，最低限度之協商及破局則非所願。

**三、以公平為基礎之「消費者」概念－中國與歐洲觀點[[4]](#footnote-4)**

（一）「消費者」之定義

就外行人而言，「消費者」概念似乎是個很明顯的問題。明確來說，個人購物者是消費者，尤其是與一個大公司（如超市）進行交易的情形。無庸置疑，消費者在獲取資訊與資源方面處於劣勢。然而，如何以法律就「消費者」進行定義，又不致於對其他交易造成不必要之干擾，的確是個棘手的問題。

在歐洲地區，消費者權益保護之概念源自於消費者之議價能力及知識水準係處於弱勢地位。故作為契約自由原則之例外的消費者保護概念，應採嚴格之解釋方式。亦即只有確屬弱勢一方的個人消費者才必須加以保護，法人及公司均不會被視為弱勢當事人，因此不應藉此獲取保護優勢，否則將造成不公平且會扭曲市場功能。

在中國地區，消費者權益保護則在從社會主義經濟到中國特色資本主義形式之轉型過程中，扮演不同之角色。鑒於法律制度仍屬最有效之統治工具，所以僅管1999年之憲法修正案已正式承諾法律治國，認為消費者保護法能給予轉型中的中國更多面向啟發的想法受到關注。作為國家工具而言，消費者保護法可用以實現國家之政策目標，如發展國內消費及維持社會穩定。因此，消費者保護法可當作一個有趣視鏡，藉以思考更寬廣的改革議程。由於消費者之定義因不同法律而有差異，在判例法上亦有不同爭議，因此可與歐盟之消費者保護範疇作有趣之比較。

（二）「消費者」概念之不同面向

1、歐盟 ：

（1）消費者保護法之主要驅動係自1970年代開始，惟歐盟各地並無統一之「消費者」定義。

（2）大部分的爭論焦點在於將「法人」排除於「消費者」定義範圍，以及將個人用途與商務用途結合之「混合交易」型態。

（3）共同核心意涵，係指自然人、以及業務、貿易或專業以外之活動。法人即便具有非營利性質如非政府組織（NGOs）或慈善機構，仍不屬於歐盟法律所定義之「消費者」。不過，不同成員國會在最低限度統合之範圍內採取較寬鬆之定義方式。例如，法人取得商品如係供私人使用，在奧地利或捷克共和國仍會被視為消費者。法國對於「消費者」之概念則無任何定義，全部留由法院依個案認定。

（4）「混合交易」型態之爭議，如受己僱用之人購買電腦或汽車，是否仍屬消費者？可能的判認方法有4種，如絕非消費者；必屬消費者；如個人用途甚盛，則係消費者；如業務用途甚微，亦係消費者。成員國對於是否完全排除「混合交易」型態之適用，亦採取不同之立場，如奧地利及比利時允許可以業務用途微不足道作為判認標準（德國、北歐諸國亦同）。

2、中國：

（1）國家消費者權益保護法首先在1993年通過，嗣於2013年修訂，惟「消費者」之定義並無改變。

（2）主要爭議問題在於「消費維權」範圍。

（3）有關「消費者」定義知分界爭論，對於消費者保護法律背後之政治上與經濟上理由將可啟動更為深入的討論。

（三）中國面向：消費革命

1、1978年以前，個人消費者並非中國經濟之重要角色。

2、1980年代開始，則可見現代消費模式的快速發展，特別是在城鎮居民之間，但消費革命之經歷並不相等。

3、中國消費型態可見之改變，尤其是在城鎮地區，自1978年現代改革期間開始已被泛稱為「消費革命」。以往基本耐用之消費財如洗衣機、電冰箱及電視機等均屬高不可攀的奢侈品，現在則無處不見手機，甚至私家汽車也越來越普及。此外，現在中國消費者關於奢侈品的花費已經超過其他任何國家。

4、財富與收入大幅增加之經歷並非遍布全中國。2012年城鎮居民之平均收入約25,000人民幣（相當於3,500歐元），農村居民之平均收入則不到8,000元人民幣（相當於1,100歐元左右），二者之平均收入相差3倍之多，此種情形無疑為城鄉居民間之巨大差距。

5、中國約有三分之一的財富為1％的公民所有，中國公民最窮人口的四分之一僅持有1％的國家財富。世界其他國家如美國之財富分配並非如此不尋常，對共產主義國家來說將是導致社會不穩定之潛在原因。前任中國國家主席胡錦濤認為此不平等情況之掌控，將是社會和諧之關鍵。現在習近平的中國夢則強調永續消費才是未來持續發展之重點。

（四）中國消費者權益保護法

1、1949－1978年：自1949年10月中華人民共和國（PRC）建立，至1978年12月之改革開放時期，基於意識形態之原因，並無消費者權益保護之相關規範。

2、1978－1993年：開始逐步開放控制式經濟。1980年代第一波之法律改革，目的在建立總體性之經濟改革基礎架構，以協助外國人進行投資。

3、1993年：消費者權益保護法之通過，乃1993年第二波法律改革之一部分，其宗旨明定為鼓勵（城鎮）「消費公民」之發展及闡釋聯合國1985年消費者保護準則規範，且以1986年民法總則所建立之民事責任基本原則為依據。

4、2013：消費者權益保護法實施20年後，在2013年進行修訂，主要目的是為了使該法更適於保護現代經濟活動中的消費者，例如正式保護網路購物及強化資料保護要求，以確保電子商務有更好的監管，並加強執法與有效處罰。

（五）中國之「消費者」概念

1、消費者權益保護法第2條規定：「消費者為生活消費需要購買、使用商品或者接受服務，其權益受本法保護；本法未作規定的，受其他有關法律、法規保護。」

2、本規定充其量不過是一種循環定義，而最糟的是消費者究該如何認定，則幾無任何明確之指引。

（六）案例分析：

1、第23號指導案例：孫銀山與南京歐尚超市有限公司江寧店發生買賣契約糾紛。原因是孫銀山購買了15包香腸，其中14包已過了保存期限，因此立刻依據食品安全法第96條第2項規定向業者要求10倍之賠償金。歐尚超市有限公司則辯稱孫銀山並非消費者權益保護法第2條之消費者，最後孫銀山的指控獲得勝訴。

2、背景說明：2012年5月1日原告孫銀山在被告超市購買了15包玉兔牌香腸，其中的14包已過保存期限，孫銀山在收銀台付款後便直奔客戶服務台要求賠償。原告請求的賠償金總額為人民幣（RMB）5,586元，金額是14包過期香腸總價RMB 558.6元的10倍。原告訴求的法律基礎是食品安全法第96條第2項規定，凡[實體]生產的食品不符合食品安全標準或者出售食品的[實體]知道不符合食品安全標準，消費者除了要求賠償損失，也可以要求[的食品]生產者或者銷售者賠償損失10倍的價格。被告則認為孫銀山的行為已超出消費者權益保護法第2條之「消費者」定義範圍，其購買香腸的唯一目的是透過利用食品安全法之懲罰性賠償規定要求賠償，顯然孫銀山購買香腸並非基於日常消費目的，因此不是消費者權益保護法第2條之「消費者」。然而2012年9月10日江蘇省南京市江寧區人民法院支持孫銀山，並命令被告支付賠償金RMB 5,586元。此種情形，被告歐尚超市因不能證明原告購買商品是基於生產或營業之目的，故無法證明原告已超出「消費者」定義範圍，因而駁回其抗辯。

3、消費者權益保護法第2條之「消費者」定義，不僅是個法律問題，且是具有廣大社會影響的政治問題。

4、2005年的第二個5年計畫要求建立指導性的案例系統。依據該計畫，指導性案例除了作為法律統一適用之標準，亦係下級審法院之審判指導。

（七）指導性案例的討論

1、指導性案例有助激發「王海現象」的進一步討論。

2、「王海現象」之說明：王海是1990年代中期有名的消費鼓吹者，善於利用消費者權益保護法有關購買假冒偽劣產品的消費者可以獲得商品價格或服務的費用兩倍賠償金的「雙倍賠償」規定。1995年王海在北京市場購買了1對新力牌耳機，經北京新力公司確認該耳機是假貨後，就再回市集買了10多對耳機，然後要求零售業者依消費者權益保護法之「雙倍賠償」規定支付他耳機售價兩倍的金額，業者也同意賠償。在當時消費者權益保護法算是新穎且未受考驗的法規，但在接下來的數年裡，王海反覆運用此手法與其他幾家假冒偽劣產品業者交易，不僅因而獲取千萬元以上之賠償金，而且得到媒體的青睞跟隨。

3、「消費者」之定義如何適用於專職消費之鼓吹者，仍屬極為困難之問題：王海起初被譽為對付顯屬假冒偽劣產品供應業者的英雄，其消費維權行動也獲得政府的默許，並在中國能否加入WTO仍有爭論的時刻，當成中國承諾保護智慧財產權的一種展現。此外，王海這樣的行為也被認為有助於中國剛起步的NGO領域之發展，緩解了國家作為服務及支持消費市民之主要提供者的壓力。直到2000年為止，王海的名人身份繼續高漲，開始受到指責的僅是消費者維權事業的一種「兌現」（cashing in）行為。

4、將「消費者」之界定視為對付假冒偽劣產品業者「必要之惡」的作法是個「雙面刃」（double-edged sword）：2014年1月9日的新聞發布會上（約在GC23發布前兩週），最高人民法院（SPC）發布了「最高人民法院關於審理食品藥品糾紛案件適用法律若干問題的規定」，SPC的法官表示「專業打假」是個「雙面刃」；最高人民法院第一民事庭首席法官張永健雖未提供完整解釋，但認為此種作法儘管可以約束假冒偽劣產品業者，也可能造成道德風險及市場失序，並表示這些問題目前還待研究，尚無定論。

（八）「消費者」概念背後的經濟及政治理由

1、歐盟：

（1）經濟理由－依據新古典主義經濟學之市場失靈論點進行干預，可以合理改正企業經營者與消費者間之資訊不對稱，並掃除完全競爭市場之障礙。

（2）政治理由－透過提供自然人特有之消費者保護「公民權利」（civic rights），促成歐盟公民加入更廣泛之歐洲整合方案。

2、中國：

（1）經濟理由－經濟成長是消費者權益保護法背後的主要動機，市場干預的目的在於提高消費者信心，直接引導國內消費增加而非出口導向增加的方式達到重新平衡經濟的效果，可說更表現出法律作為國家工具的幫助性。

（2）政治理由－消費者權益應從法律制度之廣泛改革面向觀察。但推動中國公民「權利意識」（rights consciousness） 目的在於維護社會穩定，而非個人公民權利之賦予。

（3）具體理由－增加國內消費、解決不平等問題、解決不法或不正當商業行為。

（九）結論

1、司法權對於「消費者」未有完美定義，學理上之定義是否確實存在不無疑問。

2、「消費者」定義的差異可能反映了不同的法律推動理由。

3、歐盟和中國所使用的「消費者」定義，最終都在限制對於真正弱勢者的保護。

4、儘管「消費者」之定義有初步差異，所有的體系都面臨同樣之挑戰及「公平性」價值之考量。

**四、消費者保護與產業行為法規－從消費者弱勢性角度出發之試探性實證研究[[5]](#footnote-5)**

（一）前言

1、背景說明

（1）消費者弱勢性－私人及行政監管之回應

（2）私人管制與消費者保護

－產業監管回應之優點與缺點

－消費者保護政策

2、消費者之弱勢性

（1）產業是否及如何處理消費者之弱勢性？

－產業法規與消費者保護法律架構間之互動

（2）焦點：弱勢消費者在荷蘭產業行為法規之地位

（二）理論架構－消費者弱勢性的三種觀點

1、群體界定觀點（group-based approach）：特定群體的所有成員（例如老人、兒童）。

2、國家界定觀點（state-based approach）：所有消費者在特定消費面向都可能具有弱勢性。

3、混合界定觀點（mixed approach）：所有消費者都可能具有弱勢性，但某些人具有的共同特質使其在特定情況下更為弱勢（例如不識字的消費者在商店面對產品標示問題時）。

（三）理論架構－Cartwright氏之分類

1、弱勢性之概念化：何謂消費者之弱勢性

2、Cartwright：弱勢性之分類

（1）消費者弱勢具有「相對性」

（2）弱勢性之互動

資訊弱勢性

壓力弱勢性

供應弱勢性

救濟弱勢性

影響弱勢性

（四）實證研究－提綱與方法

1、出發點：不論採取何種觀點，所有消費者都有不同程度上之弱勢性，只是某些人會比其他人更為弱勢。

2、取樣

（1）重點：荷蘭產業行為法規

（2）四種產業面向

－線上購物業

－資訊科技及電信業

－消費金融業

－廣告業

（3）34種產業法規

（4）內容分析及二手資料

（五）實證研究－分析架構及研究步驟

1、法規之立法理由

2、法規目標

3、法規中之消費者弱勢性

4、規範類型

5、產業法規與行政管制之互動

（六）研究結果

1、產業法規所處理的消費者弱勢性（Cartwright氏之分類）

（1）資訊弱勢性：幾乎 34個產業法規均有所回應

（2）壓力弱勢性：街道行銷法規特別有關（DDMA法規及DFMA法規）

（3）救濟弱勢性：可見於大部分的產業法規；最顯而易見的是透過（資訊提供）私人申訴程序或 ADR。

（4）影響弱勢性：僅有少數產業法規（消費者信用法規及DDMA場所行銷法規）

（5）隱私弱勢性（新增分類）

2、對於某些消費者比他人更為弱勢之理念（消費者弱勢性的三種觀點）

（1）絕大多數產業法規（隱含）採取了國家界定觀點。

（2）有些產業法規表現出群體界定觀點之弱勢性要素（例如DDMA場所行銷法規）

（3）少有反映混合界定觀點之消費者弱勢性法規（例如FFP法規及VBA法規）

3、理由及目標

（1）理由

主要有三大理由：

－產業界主動

－回應社會之發展

－政府壓力

並非相互排斥（例如荷蘭廣告法規、荷蘭銀行法規）

（2）目標

內部目標：產業之（自我）利益法規（例如品質提升、先占立法）

外部目標（例如消費者保護）

大多數法規均兼有內部及外部目標（例如網路商業法規）

4、規範類型及互動性立法

（1）規範類型

「模糊」規範VS「具體」規範

資訊義務、照顧義務及隱私保護之相關法規

（2）互動性法規及立法

總論

－政策工具或先占立法意圖之互動

－替代性/補充性/特定性

－例如荷蘭金融監理法第4章第34條（貸款責任）及消費信貸法

企業之法定消費者保護規定（例如網路商業法規及遠距交易相關規定）

（七）總結

1、產業法規與消費者保護可以齊頭並進

（1）行業自身利益可能會導致消費者保護

（2）在行業規範的保護措施的各種實例

（3）針對不同的漏洞，主要是通過信息的職責

（4）規範和傳統法律之間顯著互動－積極或消極？

2、仍待改進的弱勢消費者角度

－往往只有基於狀態的方法

**五、紐西蘭網購消費者之線上爭議解決（ODR）選項[[6]](#footnote-6)**

（一）概論

1、對所有消費者（尤其是線上購物者）而言，近用司法保護是個很重要的議題。

2、檢視紐西蘭現行消費爭議解決制度，並思考對於網路購物者之有效性。

3、ODR適用於網路購物者的理由及所引發的問題態樣

4、ODR的優點與缺點。

5、歐盟及聯合國國際貿易法委員會（UNCITRAL）之草案－提綱及比較

6、ODR選項：適合於紐西蘭（可能也包括澳洲）消費者之ODR平台－使用自動協商及和解工具是否為關鍵

（二）紐西蘭之消費者保護執法及爭議解決

1、地方法院－管轄權金額200,000美元以下。

2、爭議法庭－管轄權金額15,000美元或20,000美元（當事人均同意）以下。

3、產業法庭/消費者保護官－無特定之「零售」爭議解決機制。

4、監管機構－消費者事務（商務）委員會

5、Trade Me/eBay（拍賣網站）

6、電視節目－Fair Go（紐西蘭國家電視廣播及數位媒體公司；TVNZ）/ Target（網路公司）

7、集體訴訟（Class actions）

8、自行解決－信用卡退費、給予負面評價

9、注意：2000年紐西蘭根據OECD指引通過電子商務之消費者保護範例法，要求企業建立電子商務之內部消費者申訴處理程序，但並無規範強制力。

（三）ODR之意義

1、透過網際網路解決爭議。

2、可以簡易的使用電子郵件進行溝通，以解決爭議或提出線上申訴。

3、線上權益保護－可以使用影像視訊使參與者進行溝通，不論有無顯示文件或照片：

（1）協商（negotiation）

（2）調解（mediation）

（3）裁決（adjudication）

4、包括自動協商或和解工具

（四）ODR適用線上購物爭議之理由

1、線上購物－適用線上爭議解決。

2、線上購物者對於線上零售業者之信任程度高－商品交付或檢視前即已付款。

3、沒有實體店面可返回補救－無法在其他客人面前表示抗議。

4、購買低成本物品－要求具成本效益之有效爭議解決。

（五）問題類型－線上購物消費者經驗談

1、未交付商品。

2、商品與網站說明不相符。

3、商品有問題。

4、間接損失－因商品未交付或有問題所致，如婚紗禮服遲送、電熱毯引起火災。

5、可逕行要求合理補救措施，包括：

（1）交貨。

（2）退款。

（3）維修或更換商品。

6、更複雜的賠償請求－要求損害賠償評估。

（六）消費者發生線上購物問題之比例

1、2010年歐盟有五分之一之消費者，在單一市場購買商品或服務時發生問題；只有一小部分消費者中曾要求並確保有效之補救措施。

2、2010年至2011年的兩年期間，跨越29個國家的歐洲消費者中心網絡（ECC-NET）每年平均受理約31,000件申訴，其中56％與線上購物有關。

3、申訴案中之30％與未交付商品有關，32％與商品或服務發生問題有關。

**2010 - 2011年ECC-Net歐洲網路購物（與電子商務有關）之消費者申訴件數**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 申訴之性質 | 2010年案件數 | 2011年案件數 | 2010－2011年案件數百分比 |
| 行政/手續 | 112 | 117 | 2% |
| 契約條款 | 745 | 656 | 10% |
| 詐騙 | 72 | 53 | 1% |
| 交付 | 2,635 | 2,918 | 38% |
| (完全未交付) | 2,089 | 2,328 | 30% |
| 其他 | 155 | 160 | 1% |
| 價格＆付款 | 680 | 720 | 10% |
| 商品/服務 | 2,234 | 2,436 | 32% |
| 銷售伎倆/不公平商業慣例 | 207 | 155 | 2% |
| 總計 | 7,135 | 7,526 | 100% |

（七）ODR之優點

1、成本效益－小額爭議尤為顯著。

2、使用簡便。

3、隨時隨地－無國界。

4、開發難以想像之自動化科技工具，例如「第四當事人」（the fourth party）之使用（參見E. Katash 2004 NYLSLR）

5、如能發展標準化之法規及程序，可以避免管轄權問題（參見P Cortes ODR: Theory and Practice）。

（八）ODR之困境

1、網路服務品質之技術性問題及困難－速度及影音品質。

2、透過網際網路對參與者為信譽評價益顯困難。

3、參與者之情緒處理困難－需要「出庭當日」（day in court）。

4、可執行之結果及申請。

5、仲裁條款之影響（參見UNICITRAL規則I、II軌）（注：紐西蘭仲裁法－消費者契約之仲裁條款需有單獨協商同意）。

6、跨境消費爭議之法律及司法管轄問題。

（九）成功關鍵－自動化工具

1、爭議解決之成本效益及效率，對消費者而言至關重要。

2、第三方參與傷財且費時。

3、Cortes指出，估算指定第三方參與爭議解決之成本，2011年平均約在400歐元（西班牙消費爭議仲裁制度）與£550英鎊（英國金融消保官服務）之間。

4、紐西蘭爭議法庭－至2014年3月31日止每件爭議案件在12個月內終結之成本約為600至650美元。

5、指定第三方參與爭議解決前宜鼓勵使用自動化協商或和解工具。

（十）自動協商工具

1、盲眼投標－金額結算時並無責任爭議。當事人可以提交一個最高數額秘密投標。當雙方的出價都落在預定範圍，自動化技術就會以雙方出價之中數為爭議解決金額－可使用如Cyber​​settle演算法。

2、協助協商- 技術或電腦軟體件（第四方）即如同調解者，透過資訊管理協助當事人進行溝通：

（1）申訴者填寫標準申訴表格後，即可辨識其特定爭議類型，並要求申訴者選擇合適之解決方案。

（2）聯繫被申訴者提供填寫回應表格之機會，並選擇可接受之解決方案。

（3）如果雙方均同意以同一解決方案處理，消費爭議即屬解決。

（4）如未能及早解決，軟體會再促成雙方溝通進而塑造具建設性且溫和有禮之協商。隔離問題並提出解決方案是有幫助的，例如去除刺激性語言並重申積極性建議。

3、E Katash教授表示，在問題解決的過程中，科技將成為「第四方」或虛擬調解者。

4、Rabinovich-Einy描述科技之功能正如交易廣場（Square Trade）所使用：「藉由容許當事人表述與重新表述其問題及解決方案，當事人間之協商介入可以從事某些與調停者角色有關之行為，驅使當事人從問題取向移動至解決立場。」

（十一）ODR之成功案例－自動協商工具

1、Square Trade－1999年至2007年eBay之爭議解決方案。

2、eBay/PayPal爭議解決中心－2007年由Colin Rule建立。（eBay/PayPal爭議解決中心每年在超過十餘種語言的世界各地解決6,000多萬件消費爭議。）

3、Colin Rule目前經營美國及印度之線上爭議解決服務公司Modri​​a.com（2011年設立），

4、統一域名爭議解決政策（UDRP）則由負責管理域名系統之國際機構ICANN處理。

5、注意：成功的原因或許部分由於這些機構具有實施制裁之能力？

（十二）線上購物爭議與自動化協商工具：一個不錯的選擇

1、反覆發生之網購消費問題－可限制其爭議類型為「簡易之事實求償」：

（1）未交付商品

（2）商品與網站說明不相符

（3）商品有問題

2、小型事件可以交付商品、退款或退運、商品維修或更換等加以處理，以解決大部分的申訴。

3、經銷商熱衷於快速解決爭議，獲取買方正面評價，避免耗費額外之時間費用與第三方打交道。

4、由eBay爭議解決中心及Square Trade成功處理之買賣糾紛問題，與新 興之網絡購物爭議其實非常類似。

（十三）歐盟ADR指令與ODR規定

1、歐盟成員國必須在2年內（至遲於2015年7月前）實施​​該指令；ODR平台應於6個月後（2016年1月）開始運作。

2、ADR指令－要求各成員國均須建置可適用於線上契約爭議之ADR程序。

3、ODR法規－建置ODR平台，即消費者可向ADR線上申請爭議處理之網站。

（十四）聯合國國際貿易法委員會之草案

1、2010年第三工作小組（線上爭議解決）指定發展全球性之ODR架構（上次會議於2015年2月在紐約召開，但沒有達成共識）。

2、適用於價低量大之電子商務交易（包括B2C及B2B）。

3、僅於當事人以契約同意受該規則拘束時才有其適用。

4、雙軌體系I與II－具拘束力仲裁或「中性」非拘束力建議之終結與否，取決於買方本國對仲裁條款有無拘束力之認定。

5、網路零售商可否要求線上契約包含不同爭議解決條款，取決於買方本國對仲裁條款有無拘束力之認定；另要求網路零售商決定：

（1）買方之所在。

（2）買方本國對仲裁條款是否認定具有拘束力。



（十五）紐西蘭消費者適用之ODR選項

1、紐西蘭爭議法庭－新ODR分庭？

2、與產業爭議法庭區分－零售爭議專庭？

3、發展類似歐盟及UNICITRAL所建議使用自動化協商工具之紐西蘭（及澳大利亞？）ODR平台。

4、為邁向全球集中化管理之ODR平台作好準備？

（十六）建立紐西蘭ODR平台之有關問題

1、平台機制資金－最初由政府資助成立ODR平台。

2、ODR平台應由司法部（Department of Justice）或民間機構（Private Provider）負責？

3、要求網路零售商加入平台機制並付費認捐－法規何在？

4、開發相應之自動化協商工具－需要與經驗豐富的ODR技術及軟體開發者合作。

5、ODR / ADR之第三方參與者如何授權－利用現有機構？

（十七）紐西蘭與澳洲之ODR平台

1、紐西蘭CGA（NZ）與澳洲ACL（AU）之消費者擔保幾乎都相同，除了「消費者」之定義－紐西蘭以商品之通常使用為認定基礎；澳洲則以商品之最高價格為認定基礎。

2、誤導與欺騙之在交易行為－紐西蘭FTA（NZ）與澳洲ACL（AU）有類似之規定。

3、1983年簽署之更緊密經貿關係（CER）自由貿易協定仍然有效。

4、許多網路零售商在紐西蘭與澳洲均設有駐點－例如Country Road, Ezibuy , Max, Rebel Sports, JB Hi Fi, Harvey Norman, Mighty Ape, Style Tread等等。

**ODR平台運作流程**



**肆、拜會荷蘭消費者與市場管理局（Authority for Consumers ＆ Markets, ACM）**

**一、拜會緣起**

本處歷來參加各屆國際消費者法會議，均會順道拜會主辦國當地之消費者保護機關（構）或消費者保護團體，爰於本次出國計畫中提出將於參加第15屆國際消費者法會議時，順道拜會荷蘭之消費者保護機關（構）或消費者保護團體。案經簽奉核准後，本處即行文外交部協助函請我國駐荷蘭代表處（以下簡稱駐荷代表處）辦理相關聯繫及拜會事宜，並透過駐荷代表處代向荷蘭消費者與市場管理局（ACM）提出公務拜會之申請，嗣獲該局同意。

經外交部與駐荷代表處之聯繫與協助，本處代表人員遂於本（104）年7月2日上午由駐荷代表處及其代聘擔任翻譯之黃念平小姐[[7]](#footnote-7)陪同，赴位於海牙之荷蘭消費者與市場管理局拜會，該局則由Anne le Guellec 女士及Bob Boelema先生負責接待，並為本處代表人員就該局之組織及業務等相關事項提出簡報，對於本處代表人員之提問，該局之接待人員均熱誠回應，惟因該局當日已安排其他重要公務行程，本次拜會只能在簡短有限的時間內進行，但雙方仍努力把握難得之接觸機會，並在融洽和諧之互動氣氛中完成本次會談，藉此本處除能增進與ACM之相互瞭解，並對荷蘭之消費者保護組織及工作面向有更廣泛之認識。

**二、荷蘭消費者與市場管理局（ACM）簡介**

ACM係由荷蘭的三個業務主管機關所整併，其組織整併之背景乃因荷蘭政府為執行預算削減計劃，而在2011年2月間向荷蘭議會提出之「中央政府緊縮」 （Compact Central Government）案。

2011年3月間，荷蘭政府就非金融事業監管機關之整併，提出相關行動計劃，研擬將荷蘭消費者局(Netherlands Consumer Authority, CA)、荷蘭競爭管理局 (Netherlands Competition Authority, NMa)及荷蘭獨立郵務電訊管理局 (Netherlands Independent Post and Telecommunications Authority, OPTA)等三個監管機關加以整合，並於2013年4月1日整併成功設立荷蘭消費者與市場管理局（ACM）。

ACM組織整併案，除了削減成本之預算考量外，也為提升對於消費者權益保護、事業競爭監督及市場運作監管之效率及效能。經過組織整合後之主管機關，當更能基於彈性整合之立場，綜合運用有關資訊及專業知能，關注市場之發展狀況。

**三、拜會議題與回應**

**（一）消費者保護機關之任務為何？**

ACM回應：

荷蘭消費者局(CA)是在2007年成立的，在這之前並沒有負責消費者保護的執法機關，相關糾紛是由民間機構或相關貿易組織來處理。後來，一方面因為歐盟制定相關法規，明定成員國須設立處理跨境糾紛之消費者保護執法機關，遂研議將荷蘭境內的消費糾紛一併納入處理。另一方面，則因荷蘭經濟部調查發現，儘管相關法律體系尚無問題，惟因運作未盡理想，且發生問題時多數消費者並不了解相關權益及如何解決糾紛，以致業者亦常有不遵守法律之行為，因此規劃設置有關部門，以協助消費者保護其權益。

關於消費者保護工作，主要是透過建立符合公平性之商業行為來實現。CA主管的消費者保護法令，包括消費者保護執行法（Consumer Protection Enforcement Act）及不公平商業行為法（Unfair Commercial Practices Act）。另外，CA也負責相關歐盟法令的執法事項，例如分時度假、電子商務及套裝旅遊等規定，亦屬荷蘭應配合遵守的規範，部分規定並已納入有關法律如民法之中。

**（二）ACM關於消費者權益的職掌事項為何？**

ACM回應：

目前ACM約有600多名員工，除了執行一般消費者法之外，ACM的職掌還包括電信、能源等管制市場的消費者權益保障事項。關於一般競爭法的監理範圍，則包括反卡特爾執法、市場集中度管制及管制市場以外的濫用市場支配地位行為等。在能源管制方面，則包括濫用能源市場支配地位之不當行為。至於郵電運輸事業部分，則包括相關市場的濫用市場支配地位情形。

**（三）政府部門的組織與業務如何分工？**

ACM回應：

ACM的最高決策單位是理事會（ACM Board），其業務則分由下設之「消費者」、「能源」、「郵電運輸」、「競爭」、「法務」及「企業服務」等有關部門負責。

除了原屬CA主管的「消費者」部門，其他關於競爭法之執行、電力與天然氣等能源法令及客運、鐵路、航空、海運等交通運輸法令，原屬1998年設立的競爭管理局 (NMa)的主管業務；關於電信及郵務管制事項，則屬1997年設立具有法律實體性的獨立郵務電訊管理局 (OPTA)的原來業務。

另外，由於消費者保護事務的面向很廣，某些事項雖與消費者保護有關，但並不屬於CA所主管，例如金融事業係由荷蘭金融市場監理機關（AFM）主管、食品安全事務係由荷蘭食品安全局（NVWA）主管、隱私保護係由荷蘭資訊保護局（CBP）主管。至涉及特定行業管制的業務，如醫療保健係由荷蘭醫療保健局（NZa）主管；博彩業則由荷蘭博彩管理局（KSA）主管。

不過，CA仍會依據法律及相關合作協議進行業務分工，必要時則由法務部門提供意見，惟與這些專業主管機關間亦會保持聯繫並互相合作。消費糾紛如涉及專業主管機關業務，通常係由專業主管機關主政；如專業主管機關未予處理，CA認有處理必要時，即會主動介入處理。

**（四）政府組織整併對於消費者保護業務之運作有何幫助？**

ACM回應：

目前負責消費者保護業務之人員約有70人，於消費者保護相關主管機關組織整併後，將會提升運作之效率：

1. 以不同部門間的同步運作模式，取代以往的業務合作模式。
2. 以共同責任分擔，取代單兵指揮作戰。
3. 執行效力更為靈活。
4. 資訊分享更為自由。
5. 理事會統籌決策，避免多頭馬車。

**（五）民間組織是否參與消費者保護工作？**

ACM回應：

荷蘭的民間消費者保護組織屬於私人基金會型態，從2007年以前荷蘭尚無官方的消費者保護執法機關直到現在，一直都有這樣的民間組織，提供消費者尋求解決一切消費糾紛的有關服務。民間消費者協會為協助消費者，將會採取必要行動、求償甚至政治遊說。

一般而言，民間消費者保護組織所提供之消費者權益保護服務，約有以下內容：

1. 一般性及部門性的消費者協會可針對一定項目活動，代表消費者主張權益。
2. 協助業者建立自律機制，確保其遵守相關行為法規，以保護消費者之權益。
3. 提供替代性紛爭解決（ADR/ ODR）：關於替代性紛爭解決體系，目前荷蘭消費者協會基金底下的消費者申訴組織，已有55個以上的分支機構。
4. 跨境衝突處理：消費者除可透過歐洲消費者中心（ECC）請求仲裁，亦可循求法律訴訟途徑解決。
5. 協助民事訴訟。

基本上民間消費者組織是完全獨立於政府部門以外的，財務狀況亦與國家無關，其收入主要來自於會員。不過，如有接受政府委託進行相關計畫，政府將針對該計畫給予相關補助。

實際上ACM與民間消費者組織的關係很密切，因為民間消費者組織握有大量市場資訊、瞭解消費者的問題所在及其關心的議題，所以每個月都會定期會商，透過民間消費者組織的力量，可以蒐集市場相關資訊及消費問題，有助於ACM業務的執行。

**（六）ACM之業務運作及執法方式為何？**

ACM回應：

ACM只負責一般性消費者保護法令的執法工作，如行政權限範圍內的課處罰款、命令支付損害賠償、命令提出文件、進入營業處所、搜取資訊及採取適當措施等事項。

同一法律的適用對象應係每一個人，但某些法律的特別條文係針對特定族群如年輕人等所制定。因此，ACM亦會就所涉及之特定情況，以「平均消費者」之概念為基礎，對有關法律進行解釋適用。

針對有害消費者權益的事項，ACM會先進行詳細分析，再研擬具有效能及效率的解決方案，並針對問題的可能解決方法，使用不同的處理技巧。另外，也會透過宣導、諮詢及國際（國內）合作等方式，提供消費者適當的權益保護。

有關一般性的消費者保護事項， ACM會就有害於多數人權益卻無法由私人體系解決的集體性消費問題進行追蹤，如有必要將協助民間基金會組織處理。不過，ACM負責處理的部分，僅以涉及集體性（collective）的消費權益問題為限，個別性的申訴案件則不受理，消費者必須自行處理或向歐盟消費者中心（ECC）尋求協助。不過，唯一例外就是「消費者指南」（Consu Wijzer）。

**（七）「消費者指南」（Consu Wijzer）如何維護消費者權益？**

ACM回應：

「消費者指南」可針對個別性消費問題，提供消費者所需要之協助。消費者可以透過「消費者指南」取得所有相關法令之資訊，了解自身權益及有關爭議問題；「消費者指南」也提供個案問題之諮詢服務，協助消費者自行解決相關糾紛問題。例如說明公司商品保證問題、協助撰寫相關信函以維護其權益等。

「消費者指南」隸屬於ACM，為中央之公務機關。消費者如有需要，可撥打電話或透過官方網站、E-Mail、Twitter、Facebook諮詢或求助，甚至在商店交易時也可以使用APP諮詢有關權益事項。

目前「消費者指南」約有20名員工，除了提供與消費者權益有關之諮詢服務，也要處理公平競爭及法規管制相關業務，其中負責消費者權益的人員大約為10人左右。另外，亦付費委外設立電話服務中心（Call Center），以處理較為簡單的消費問題。

**（八）消費糾紛如有跨境（國）情形時，應如何處理？**

ACM回應：

關於跨境消費糾紛之處理方式，可依歐盟內或國際間的相關機制處理：

1. 歐盟「消費者保護合作」網絡（CPC）：係以歐盟2004/2006規則為依據，對於成員國可要求提供相關資訊及配合執法。
2. 全球性「國際消費者保護及執法」網絡（ICPEN）：係以諒解備忘錄為依據，會員間可共享相關之資訊、發展趨勢、申訴案例分析及分享最佳的實務處理方式。

**伍、結論－心得與建議**

（一）消費者保護政策之國際化發展

面對全球化之經貿、社會及文化發展趨勢，不論國家大小，都很難迴避隨之而來的國際競爭壓力。消費者保護政策除了作為人權保障理念之一種實踐，其實也攸關國家產業經濟之成長與發展。

由於科技與經濟快速發展，世界已形成地球村之生活形態，國際性之消費者保護政策及措施，也成為世界各國不得不重視之課題。目前全球性消費者保護政策可從主要國際性組織之相關共識及規範加以了解。聯合國之消費者保護指引，對於拉丁美洲消費者權益保護之發展，有極為重要之影響，目前正積極檢討，最快可於今年獲得一定成果。不過，作為世界最重要之經濟組織的WTO，至今仍未在消費者保護之政策及規範上有所重視。因此，許多國家為解決相關問題，乃透過FIAGC及ICPEN等國際網絡進行消費者保護政策及法令之交流合作。我國向來積極參與之ICPEN，其參與成員多達55國，除包括美國、法國、德國、日本、韓國等先進國家，近年來中國也持續參與有關之消費者保護活動。

我國之外交處境儘管艱難，但仍不能因此自外或怯於參與相關之國際社會活動，尤其是國際性組織之消費者保護行動，我國除可提供不同之政策與執法經驗與世界各國進行對話及交流，亦可藉此展現我國作為世界公民之企圖心與責任感。其實，除了全球性之國際組織或網絡，在美洲及歐洲地區仍有其他如OAS及MERCOSUR等區域性消費者權益保護組織存在。目前除了全球化經濟組織之引領，世界各地之經貿活動亦有強化區域性合作之趨勢，未來亞洲地區或許可能基於區域性經貿合作關係，也發展出相應之區域性消費者保護組織，我國實可利用歷來參與國際交流之寶貴經驗，積極分享我國相關執法成果並推展消費者保護政策之理念，除了可藉此建立常態性之國際交流關係，也能積極落實我國之消費者人權保護工作。如果國家財政經濟狀況許可，建議儘量把握參與國際性消費者保護活動之機會，除了拓展國際視野，建立國民外交關係，也能了解全球化之消費者保護政策並交流相關之執法經驗。

（二）消費者保護之操作理念－公平

從國內經濟發展之角度來看，消費者保護政策及法令之訂定，不但具有經濟面向之考慮，例如市場經濟之成長，更與相關社會面向之關懷，例如永續發展及環境保護等議題有密切之關係。

鑒於市場經濟仍普遍存在著資訊不足、管制有限、安全疑慮及執法不彰等問題，進而國內之消費者保護法律體制也因此受到相當之影響。在歐洲地區，消費者法所保護之「消費者」概念，原則上係以從事相關交易活動者之地位為考量基準；相對在中國，消費者權益保護法所適用之「消費者」概念，則以從事交易活動者之目的為主要判準。推究所謂消費者權益保護政策及法律之背後理念，其實各有其不同之經濟與政治因素考量。就歐洲地區而言，係以新經濟理論之市場干預及歐盟成員國之統一為主要目的；就中國來說，則以增加內需消費、平衡經濟發展及維持社會秩序穩定為其推動目標。不過，將消費者權益保護法律作為國家之特定政策工具，對歐盟及中國而言，卻是殊途同歸的走向。

我國之消費者保護法自83年制定迄今已逾20年，至今（104）年6月17日總統公布修正，共歷經3次修法。有關「消費者」之定義，我國消費者保護法第2條明定：「消費者：指以消費為目的而為交易、使用商品或接受服務者。」惟「消費者保護法所稱的「消費」，並非純粹經濟學理論上的一種概念，而是事實生活上之一種消費行為。其意義包括：（一）消費係為達成生活目的之行為，凡係基於求生存、便利或舒適之生活目的，在食衣住行育樂方面所為滿足人類慾望之行為，即為消費。（二）消費係直接使用商品或接受服務之行為，蓋消費雖無固定模式，惟消費係與生產為相對之二名詞，從而，生產即非消費，故消費者保護法所稱之消費，係指不再用於生產之情形下所為之最終消費而言。惟此種見解是否得適用於消費者保護法所定之一切商品或服務之消費，仍應就實際個案認定之。」[[8]](#footnote-8)鑒於社會變遷發展快速，上開「消費者」之概念有無因應國民消費意識之提高，而有調整或修正其內涵之需要，也是一個值得深思的議題。

現今多數國家對於消費者權益保護政策及法令，仍難放棄其慣用之工具性，基於國家整體經濟發展之考量，亦很難保有其自主性。但如何真正實現消費者保護之「公平性」理念，則是世界各國必須面對的價值挑戰。

（三）弱勢消費者之權益保護

人人都是消費者，但不論從學理或實務來看，消費者相對上也都是弱勢者。

依據學說之理論分類，消費者之弱勢性概可區分為：資訊弱勢、壓力弱勢、供應弱勢、救濟弱勢、影響弱勢及隱私弱勢等不同層面，而且消費者彼此間，亦因其所面對之不同處境，而有差異性之相對弱勢條件。隨著高齡化社會的來臨，年長者、退休者及獨居者之權益保護，尤其需要重視不公平商業慣行之防止[[9]](#footnote-9)。

透過實證性之研究結果發現，其實產業法令與消費權益保護，並非一種全然對立的利益衝突情況，只要透過產業適當利益導向及資訊揭露義務等規範，要達到產業經濟發展與消費者權益保護二者雙贏之目標，並非不可能的任務。

由於經濟發展與消費者權益關係密切，為了互蒙其利，政府宜研議如何加強其良性互動關係。依我國消費者保護法第6條規定，中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府為消費者保護執法主管機關，故上開主管機關應本其權責，加強對於產業界之教育宣導，以促進企業經營者與消費者之相互瞭解，建立互信基礎，並制訂妥適之產業行為規範並落實執法，以培養良善之產業慣行及交易模式，如此才能避免無謂的消費糾紛，有效落實消費者權益之保護。

（四）消費爭議處理機制之探索

實務上，消費者權益保護之最主要業務，可能都與消費爭議事件之處理有關。為了有效解決消費爭議問題，先進國家除了建立司法體系之訴訟制度外，亦發展不同的替代性爭議解決機制（ADR），以節省時間並減低金錢耗費。

目前歐盟之消費者指令規定，各成員國均應定有ADR程序，以處理跨境之消費爭議事件。然而，由於消費者權益保護意識不足，當事人之遊戲規則不明、近用司法體系之障礙及行政機關執法不彰等因素[[10]](#footnote-10)，跨境消費糾紛之處理困難並未因而減低。由於電子商務之興盛發展，為了快速有效解決線上交易之糾紛，ODR機制也受到相當之重視。依據歐盟2013年ODR規則，各會員國應設立ODR平台，免費提供消費者透過網站進行線上申訴，以解決相關消費爭議問題。不過，ODR並不進行ADR或調解程序，僅係透過ODR平台，受理申訴案件並傳送ADR程序處理而已[[11]](#footnote-11)。

其實，現行之ODR機制仍有未盡理想之處，例如網路使用之速度及品質不一等技術性困難、參與者之信譽難以網路評價、執行申請不容易及跨境糾紛之法令管轄多所爭議等問題，因而有開發自動化協商工具之創意，企圖運用科技及電腦軟體，快速有效的解決線上交易所產生之消費糾紛。實務上，相關作法已有成功之案例，例如eBay及PayPal之爭議解決中心，已運用相關概念有效處理諸多跨國性消費爭議問題。

我國之消費爭議處理機制，消費者保護法第43條以下相關條文明定有申訴、調解及消費訴訟等解決方式。即除了透過法院起訴以外，消費者可向地方政府提出申訴或調解，也可直接與企業經營者協商，或向相關產業公會及消費者保護團體請求協助解決。惟關於跨國（境）消費爭議之處理，囿於國家法令及司法管轄效力範圍之限制，目前尚乏快速有效之處理機制。

本次參與國際會議並順道拜會荷蘭ACM，發現荷蘭處理個案消費爭議之管道，主要係倚賴存在已久之民間申訴機構。因政府相關部門進行組織精簡，人力預算均屬有限，僅處理集體性之消費權益問題，並透過「消費者指南」提供消費者諮詢服務。本院消費者保護處之組織變革，似乎也有類似之情況，未來似可借鏡荷蘭相關經驗，加強民間申訴機構處理消費爭議之功能；至於ADR程序及ODR機制，則可參考歐盟及實務上作法，甚至可利用我國優勢科技能力，研究開發可能適用之自動化協商工具，以有效解決層出不窮的網路消費爭議問題。

1. 第15屆國際消費者法會議議程表。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 參Prof. Martina L. Rojo：”Faith: Globalization and consumers- is it possible to advance towards an international protection for consumers?” ,Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. [↑](#footnote-ref-2)
3. 參Professor Thierry Bourgoignie：”Consumer Law and Policy-Everything fine or can we do better?”, Département des sciences juridiques , Université du Québec à Montréal. [↑](#footnote-ref-3)
4. 參Dr. Kristie Thomas：”Is the notion of the ‘consumer’ based on fairness?－Chinese and European perspectives”, Nottingham University Business School. [↑](#footnote-ref-4)
5. 參M. Menting & J.J.A. Braspenning：”Consumer Protection and Industry Codes of Conduct**－**An exploratory empirical study from the perspective of consumer vulnerability”. [↑](#footnote-ref-5)
6. 參Trish O’ Sullivan, Ph. D candidate University of Auckland：”Exploring Online Dispute Resolution (ODR) options for New Zealand Consumers who Shop Online”, Business Law Lecturer School of Accountancy Massey University. [↑](#footnote-ref-6)
7. 現任職謝英俊建築師＋第三建築工作室；畢業於荷蘭鹿特丹大學，為本次拜會行程聘任之翻譯人員。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 參行政院消費者保護委員會84年4月6日台84消保法字第00351號函釋。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 參Professor Fumie Suga：”Protecting the Most Vulnerable Consumers from Unfair Commercial Practices-A Comparative Study of the Consumer Law in Japan and the UK”, Hosei University in Tokyo. [↑](#footnote-ref-9)
10. 參Bart Combée：”The gap between consumer law in theory and in practice”, Consumentenbond. [↑](#footnote-ref-10)
11. 參Fernando Martín Diz：”ODR and Consumers:Legal Regulations in European Union”, University of Salamanca, Spain [↑](#footnote-ref-11)