

出國報告（出國類別：會議）

參加第 13 屆國際消費者法會議及
參訪英國公平交易局出國報告

服務機關：行政院消費者保護委員會

姓名職稱：謝視察偉雯、張消保官羽伶

派赴國家：英國(倫敦)

出國期間：100 年 6 月 25 日至 7 月 2 日

報告日期：100 年 8 月 30 日

摘 要

國際消費者法會議係由國際消費者法協會（International Association of Consumer Law）主辦，每 2 年召開一次，本次為第 13 屆會議，於本（2011）年 6 月 27 日至 6 月 29 日於英國倫敦近郊之布魯內爾大學（Brunel University）舉行。為了解各國消費者保護法之最新發展，以供我國研究參考，行政院消費者保護委員會已多次參加是項會議。本次會議主題為：「經濟衰退下的消費者保護」，討論課題包括：金融面及經濟面的消費者保護措施之研析、電子商務、集體訴訟等之消費者保護法律制度優劣之評析等。

又鑒於近來面臨新興消費型態產生、電子商務崛起，伴隨之消費權益應如何保障、跨境消費爭議解決及預付型交易已屬常態型消費等課題之挑戰，藉由參加會議之際，順道拜訪英國公平交易局（Office of Fair Trading），以了解其就該等議題所採取之因應措施，以作為日後業務執行之借鏡。

目次

壹、前言.....	1
貳、第 13 屆國際消費者法會議.....	1
一、開會時間與會議地點.....	1
二、與會人員.....	1
三、會議議程.....	1
參、會議內容重點說明.....	3
一、爭端解決機制.....	3
二、澳洲對於美國與歐盟金融風暴危機之因應.....	9
三、簡介歐盟最新通過之「消費者權利指令」(Consumer Rights Directive)修正草案.....	12
四、美國之新隱私權保護架構於網路之應用.....	14
五、中國現代商事法：簡介保護遠距交易消費者之「第三方支付」制度.....	17
肆、拜會英國公平交易局(Office of Fair Trading).....	21
一、拜會緣起.....	21
二、OFT 簡介.....	21
三、拜會議題與回應.....	22
伍、結論-感想與建議.....	34

壹、前言

為了解各國消費者保護相關法規之最新發展與議題，以提供我國消費者保護法之研究，經簽奉准由行政院消費者保護委員會（以下簡稱本會）消保官組張消保官羽伶與法制組謝視察偉雯代表本會赴英國倫敦參加第 13 屆國際消費者法會議，並拜會當地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）主辦，每 2 年召開一次，本次為第 13 屆會議，於本（2011）年 6 月 27 日至 6 月 29 日於英國倫敦近郊之布魯內爾大學（Brunel University）舉行。

會中邀請各國政府機關（構）、消費者組織、消費者保護團體、大學院校教授及專業律師等學者專家與會，發表消費者法專題研究論文，並討論相關消費者保護議題。

本次會議主題設定為「經濟衰退下之消費者保護」，其討論課題除包括綜合性之金融面及經濟面的消費者保護研析外，並透過分組討論各領域（例如電子商務、集體訴訟等）之消費者保護法律制度之優劣，值得作為我國消費者保護業務推動與消費者保護法暨其相關法令之研修借鏡。

貳、第 13 屆國際消費者法會議

一、開會時間與會議地點

第 13 屆國際消費者法會議於本年 6 月 27 日至 6 月 29 日於英國倫敦近郊之布魯內爾大學（Brunel University）舉行。

二、與會人員

包括各國政府機關（構）、消費者組織、消費者保護團體、大學院校教授及專業律師等，共有 60 多名學者專家與會。

三、會議議程

（一）6 月 27 日至 6 月 29 日上午舉辦綜合性專題演講，內容包括「歐盟之消

費者權利指令」、「澳洲對於美國與歐盟金融風暴危機之回應」、「發展中世界之消費者保護法之發展」等。

(二) 6月27日至6月29日分組討論議題：

- 1、財務金融服務之衰退因素-消費者保護之策略
- 2、其他衰退因素類型-從觀光業至製造業，仍能一如往常？
- 3、其他衰退因素類型-電子商務：業者仍能一如往常？
- 4、在經濟衰退因素下之消費者保護-新規則的挑戰與需求
- 5、消費者保護之多種處分措施
- 6、爭端解決機制
- 7、消費者契約
- 8、在經濟衰退下，逾越解決方式之消費者保護：再次省思消費者保護？
- 9、歐盟之不公平商業條款對消費者保護是否有意義？

(三) 6月29日下午選任下屆主席、開會地點與未來展望

經推舉選任目前任教於馬來西亞 Nilai University College 之 Dr. Sothi Rachagan 為新任主席。

會中決議暫訂下次（第14屆）會議於澳洲舉行；另基於消費者保護工作之推動屬全球性，不應專屬於已開發國家，亦宜兼顧發展中國家消費者保護工作之推動（例如第11屆會議於南非舉行，第12屆會議於印度舉行），故暫擬於發展中國家舉行第15屆會議。

由於主辦單位 IACL 非屬營利性組織，囿於經費有限，實無力製作龐大之消費者保護資訊資料庫，僅能透過網路連結方式提供各國消費者保護資訊。然而大會人士一致認為消費者保護工作仍須持續推動，不宜區分你我，期盼全球各界對消費者保護工作有興趣的人士都能擁抱熱誠，熱心參與，並期藉由每2年舉行的會議或在其他相關組織召開之會議中發表論文，以期共同提升大家之消費者環境。

參、會議內容重點說明

一、爭端解決機制

(一) 消費者集體訴訟

Ariel Flavian¹以「在以色列之消費者集體訴訟比歐洲國家要具功能性？」一文，簡介了集體訴訟在以色列與歐洲地區扮演的角色，迥然有異。

於 Ariel 文中，不難發現以色列之消費者集體訴訟制度仍不免俗起源於英國(此點與美國之集體訴訟之緣起相同)。同樣也具有眾多民眾基於同一利益，所進行之訴訟程序，亦有代表人制度、進入（或退出）制度等特性。

然而，在以色列之集體訴訟制度上，得提起集體訴訟之法源依據很多，例如針對「安全」、「環境」、「消費者保護」、「貿易慣例」、「對消費者服務之銀行」及「保險」等課題，均有其相對應之集體訴訟法，例如 1994 年之消費者保護集體訴訟。

由於可提起集體訴訟之訴因眾多，因此，自 2007 年 3 月至 2009 年 12 月 31 日止，以色列已有 649 件案件，而至 2011 年 5 月 26 日止，已達 1204 件案件數，此與澳洲的 15 件、法國的 196 件、德國的 29 件，西班牙的 49 件、荷蘭的 3 件與英國的 14 件相較，其提起集體訴訟之數量可謂驚人。

而在這些數量不少的集體訴訟案件中，經歸類與分析後發現，提起集體訴訟的原因，於食品類佔 14.4%、電信類佔 12.8%、當地稅佔 10%、銀行類佔 9.7%、保險類佔 8.8%、勞工議題佔 5.7%及州稅佔 5.2%。

再去細分後，可再獲知 78%的集體訴訟與消費者有關，15.3%的集體訴訟與課稅有關，5.7%的集體訴訟與勞工議題有關，而只有少於 1%的集體訴訟與競爭或環境有關。

舉例來說：一家麵包店宣稱他賣的麵包不含鹽，但實際上有含鹽，於是消費者提起集體訴訟，要求 5 百萬元損害賠償金，最後以捐出 12 噸產品及標示「低鹽」和解，而整體訴訟的勝訴金額有 6 萬 5 千元給了律師群，而原告拿到 2 萬 5 千元。在其他 Ariel 所舉的個案中，不難發現，提起集體訴訟的利益，支付給律

¹ 參Ariel Flavian：Consumer Class Action in Israel：a workable model for Europe？

師的酬金要比原告獲償金額要多的多。這是一件很弔詭的事，雖然律師群們也花費了很多心思協助原告們進行訴訟，然而原告們最後的獲償金額多與其原預期的金額要少的多，此應是考量是否提起集體訴訟之主要原因之一。

另外，「退出」制度也是集體訴訟的特性之一。關於「退出」制度，規定訴訟者可以在 45 天（或是法院指定的期間內）決定其是否願意留在這個訴訟中，繼續為集體訴訟努力。在葡萄牙，其 83/95 法中第 14 條規定，每位原告均有權表達是否「退出」這個集體訴訟，而其第 15 條即規定這個「退出」規定的程序。

而在西班牙，卻於其 2000 年的 Civil Procedure Act (LEC) 法中採取「加入」制度；至於丹麥則採取「退出」與「加入」混合型的制度，也就是說，假如該集體訴訟案件的當事人一方具有非常多數時，就不適合採取「加入」的模式。

在訴因方面，以色列包括層面非常廣，幾乎涵蓋了各類型的事項；在葡萄牙部分，基本上涵蓋亦廣，包括了公共衛生、環境、消費者權益、文化遺產及公共財等；在瑞典方面，不限於消費者法或環境法，然而其在消費者法或環境法中，僅限於非營利團體始能提起集體訴訟；至於其他國家，通常只有在消費者請求、環境與投資事件中，才會應用到集體訴訟制度，例如法國、西班牙。

誰可以提起集體訴訟？在以色列，可以由個人、相關團體或公共團體提起；在葡萄牙，得由個人、協會團體或地方政府為其市民提起之；而在荷蘭、法國與西班牙，只有協會團體可以提起集體訴訟，這些協會團體當然包括消保團體；另外，在瑞典與丹麥，不論公共團體、協會組織或個人都可代表；至於在義大利，只有公共團體與協會組織可以提起，惟在其新法中業已修正規定個人也可以提起集體訴訟，對義大利而言，這是在集體訴訟制度中的重大變革。

關於法院費用乙節，在以色列，幾乎是免費的；而在葡萄牙，其 Consumer Popular Actions 第 18 條規定，原告須支付費用（含印花稅等）。不過高額的法院費用可能會妨礙原告提起集體訴訟的意願，而低廉的法院費用卻也不見的能真正鼓勵民眾提起集體訴訟來維護自身權益。

對於代表人所獲利益程度，須由法院依下列準則判斷支應：1、代表人投入

的程度與承擔風險的情況。2、集體訴訟所帶來的利益。3、集體訴訟對公眾的重要性。及 4、其他授權法院衡酌的標準。

關於律師費用部分，原則上法院採取與給予代表人利益相同的衡量標準，然而仍有些許不同的標準，例如：1、須視訴訟程序的複雜度。2、律師產生的費用。3、律師處理本案的做法。4、請求賠償額與獲償額總計的差別程度。5、在法國，律師不能聲稱「沒贏就免費」，此外，法國律師僅能從他的當事人處取得報酬。6、在西班牙與瑞典，同樣也不能主張「沒贏就免費」，但是以提高勝訴率來為律師費用給付之協議，是被允許的。7、在葡萄牙，對於損害賠償勝訴金額沒有給付律師或原告的規定。

(二) 跨境之消費者集體訴訟

於 Laura² 的跨境消費者集體訴訟文中，針對 1、消費者集體訴訟具多樣性，2、外國法律對集體訴訟判決之承認與執行，3、國際司法判決與法律衝突之問題，及 4、協調所需，來做討論。

關於消費者集體訴訟具多樣性，其優點在於對消費者給予特殊的機會接近正義，而對業者而言，也可以先行初步了解其所可能需要負擔之全部損害賠償責任的風險；惟其缺點，在於對消費者而言，會侵害其行使正當程序之權利，對業者而言，會形成程序之濫用。在衡量優缺點後，立法者建置了集體訴訟規範以回應以下的疑問：1、對於損害之補救之道，2、何種集體訴訟是被判決所承認的，3、誰可以發動集體訴訟？4、如何集合相同利益的消費者？5、他們可以決定加入或退出嗎？6、集體訴訟程序可以解決爭端嗎？

集體訴訟在跨境時所面臨的問題有：1、不同的集體訴訟制度，2、集團成員、公共團體、或代表協會通常都具有區域性，3、集體訴訟之定義與其限制的問題，4、有關缺席消費者及應被承認的資訊與權利，5、一般而言，除上述所提之問題

² 參 Laura Carballo：Protecting consumers in economic recessions: the Availability of Collective Actions in Cross-Border Claims

外，還包括集體訴訟程序的最後判決。

集體訴訟制度與歐盟之關係：歐盟在 98/27/EC 指令中提及關於消費者利益保障的管制；其次，於 Damages Action for Breach of EC Antitrust Rules 白皮書、消費者集體訴訟修正之綠皮書、消費者保護合作規則(EC)Nr.2006/2004 等法規中，均對集體訴訟為若干之重視。

對於外國判決之承認與執行部分，在 Proposal for Brussels 1 第 37.3 條修正條文第 2 段表達另一會員國須就以下情形給予判斷：當違法業者對於數量眾多的受損害當事人須負損害賠償責任時，如果這個訴訟是以國家的身分提起，或允許其提起訴訟之非營利組織團體、或超過 50 人的受害人團體提起者。

另外，在同法第 48 條修正條文中，也提到法院判決無法被承認的情形包括：1、假如這個認可顯然有違背會員國的公序良俗。2、沒有給予被告充分的時間為訴訟之攻擊防禦抗辯，除非被告一開始就表明放棄他的攻擊防禦方法了。3、在訴訟當事人雙方無法取得和解。4、假如訴訟當事人先前已有同一判決或於第三國已有同一判決，而該等判決又已經被承認時。

反對意見（作者提出質疑）：1、為什麼只能提起損害賠償之集體訴訟？2、缺席的當事人沒有機會為攻擊防禦。3、須要要求對於原繫屬國之國際性判決須做到像發與缺席當事人通知書般？4、最重要的問題在於存在矛盾的訴因。

而在消費者集體訴訟之國際性裁判上，發生我們需要對消費者集體訴訟再創造一套特別的規範的疑義，例如 RBI 第 2 條規定被告的住居所，第 5 條第 1 項規定履行義務地，第 16 條規定消費者通常的住居所，第 6 條第 1 項規定共同被告的住居所，第 23 條則規定當事人團體。但問題在於消費者通常是在不同的國家，所以會有如下的選擇做為訴訟管轄地：1、以被告的住居所地，或以與集體訴訟關係最密切者國家，或 2、有被告商業活動進行之任何一名消費者之住居所國。

至於適用法(準據法)之選擇上，則包括 1、Rome I 第 6 條規定以最能保障消費者之法律，不論是選擇的法律或是消費者住居所法。2、第 3 條規定當事人團體，3、第 4 條規定當事人一方已於契約中決定適用其住居所法。但是困難點在

於不同的法律應如何管理適用？以類似案件為例，多數採被告住居所法或原告代表人住居所法來決定應適用之準據法。

最後，在協調所需課題上，在缺乏適用規則情形下，會發生集體訴訟與個別訴訟間因「加入」或「退出」而有不同；此外，集體訴訟看似相同，然而其仍有不同類型（於各會員國間）。其次，倘已建立了加入的權利制度，即無須煩惱如何解決未來要採用的工具。最後，須協調適用如破產程序般，遵循 Regulation 1346/2000 的程序。

(三)提供消費者一個有效並具選擇性的爭端解決機制---以馬來西亞經驗為例

Pretam Singh³於文中闡述馬來西亞的消費者保護措施，包括相關實體法之應用及消費訴訟制度之介紹。

在實體法之應用上

1999 年消費者保護法不適用於保證（抵押）、未來契約、土地或土地利益、專業服務及健康照護服務中。消費者係指任何於日常生活中，基於個人或家庭目的之使用或消費者而言；而企業經營者係指 1、基於銷售等契約，提供商品給消費者，或 2、提供服務給消費者。

在契約條款要求上，本法可以對抗與法規要求相反的契約條文，企業經營者倘宣稱其不受本法規範，該宣稱即屬違法，及消費者有權可以主張他於本法中賦與之權利。

在誤導部分，不能以誤導或類似誤導的方式描述商品之成分、製造過程等。也不能以誤導或類似誤導的方式來表徵提供之服務其品質、特性等。並列舉了「商品具有特殊的歷史資訊」、「新品或二手貨資訊」等相關資訊，應揭露予消費者，不得誤導。同時，假如業者因為有誤導的行為導致於價格也受到影響時，業者的行為是違法的。

³ 參 Pretam Singh Darshan Singh : Providing consumers an efficacious, simple, inexpensive and speedy remedy - Malaysian perspective

在廣告部分，也要求業者的廣告須具真實性，不能隱藏其真意，以引誘、不實的方式來為廣告。

在安全標準上，有2009年玩具安全標準之消費者保護法規(Consumer Protection (Safety Standard for Toys) Regulations 2009)可適用。同時也要求業者如提供安全標準、品質保證、價格保證、可檢修、保固年限、堪用保證、完工日期等標示之保證時，應依該等標示為相當之商品或服務之保證。

消費訴訟制度之介紹-消費者訴訟法院

本類型之訴訟僅受理請求之訴訟標的在25000元以內之紛爭。同時，除非是在本法規定下，否則法院不會就土地及其相關事項、營業秘密、其他法律已有規範之事件等之相關訴訟為判決。又法院僅就三年內發生的案件為審判，也沒有被授權處理附有傷亡損害發生的訴訟。

得以協議來延伸司法審判，例如：雖然訴訟標的價值在25000元以內，然而倘雙方當事人協議希望法院舉行聽證會，法院仍可以舉行聽證會。

拋棄司法審判之權利：提訟者可以放棄超過25000元部分的請求權，以換取提起本類型訴訟之許可。

訴因無法被切割：如果是基於同一訴因、同一當事人，亦即是屬同一事件時，則必須依同一訴訟程序提起訴訟，不能分割提起數個訴訟請求。

清償之協調：法院須就訴訟的每一個狀況、細節，促成雙方當事人之協調和解。當雙方當事人協調出和解方案時，法院應記錄，同時該等和解方案具有判決之效力。假如雙方當事人無法達成和解時，法院仍須繼續進行訴訟審判。

聽證權：舉辦聽證會時，任何一方當事人均有權參加，並有表達意見的機會。同時也不能以律師代替當事人參加聽證會。但是如果是團體提起者，可以由全職的團體成員代表參加，弱勢者也可以由他的親友代表出席。而這些團體或弱勢的代表不能影響其所代表之當事人的權利。

同時，程序必須公開。而在證據蒐集上，法院得蒐集相關之人證、物證、文書證據、專家證據等，並經充分審理後，得為缺席判決。

法院應在聽證會後 60 天內為判決，而這個判決內容包括有：1、當事人一方須賠償他方。2、依法或依契約提供商品給同時為訴訟當事人之消費者。3、完成商品之檢修。4、價金返還予消費者。5、負保證責任。6、賠償損害。7、契約改變或分離。8、任何一方已付費之費用。9、利息以不超過年利率 8% 計算。9、為訴訟不受理。

在提起訴訟類型中，以 2011 年為例，在商品方面，手機訴訟占第 1 位，其次是車輛、家具等；在服務方面，依序為旅行社、美容業等。

至於申訴之最近發展則包括利用手機傳送至 15888 受理申訴、設置 24 小時觀光申訴專線、成立 Facebook、Twitter 受理申訴及建立不公平契約條款原則，來擴大紛爭解決的方式。

結論

透過這樣的訴訟，只須花費 1 英鎊的費用，及平均 35.5 天的時間，即得有效解決消費相關爭議，誠屬值得借鏡之處。

二、澳洲對於美國與歐盟金融風暴危機之因應

關於 2008 年下半年發生的全球金融風暴危機中(尤其以美國與歐盟國家最劇)，澳洲總理陸克文宣布三項緊急措施⁴：1、確保自 10 月 12 日起算的三年內，各種金融機構的所有存款都將獲得政府保障，估計總金額於 6000 億至 7000 億澳元。2、將保障該國銀行在國際信貸市場所有大額資金。3、澳洲金融管理辦公室將購買 40 億澳元的住宅房貸擔保債券(RMBS)。

Gail Pearson⁵於本次會議第 2 日（6 月 28 日）上午在綜合性專題演講中，針

⁴ 參

<http://www.mcu.edu.tw/department/management/mcu-acco/academic-discussion/master-talk/97-1/971023%E8%A8%AD%E7%AB%8B%E4%BA%9E%E5%A4%AA%E9%87%91%E8%9E%8D%E4%B8%AD%E5%BF%83%E4%B9%8B%E7%9C%81%E6%80%9D.pdf>，第 20 頁；又關於澳洲政府提供的金融保護措施，除了提供 100 萬元以內存款保證(存款保險)制度仍持續推行外，其餘保護措施，隨著全球的金融經濟日趨穩定，及參考外國陸續於 2010 年 6 月 30 日前，結束相關之保護措施案例下，澳洲政府決定停止該等保護措施政策之執行。

⁵ Gail Pearson：The US and European Financial Crisis: Some Australian Responses； Gail 教授目前任職於澳洲雪梨大學。

對 2008 下半年發生的金融風暴(GFC—Global Financial Crisis)提出看法。

Gail 教授認為，金融風暴造成澳洲經濟急速衰退、許多借貸等金融經濟行為為之凍結，而政府機關則致力於金融經濟之刺激行為，期以走出此風暴，於是提出了「消費者風險之再分配」概念，針對投資者、存戶、退休養老金及借款人等金融之風險再為檢視，並適時提出因應對策。

為因應金融風暴對澳洲經濟體制的影響，澳洲政府著手進行相關之立法或為法規之修正，例如競爭法規之修正，於 2010 年修正澳洲消保法關於競爭與消費者保護章節。同時，也於 2009 年修正了國家消費者信用保護法關於借貸章節。

而在未來的發展上，則不提供複雜的建議給理財者，對於誤導行為給予補償作為最後的解決方式、限制無請求權之信用卡之發行、推動可攜式的銀行帳號，並對於部分操作失敗的商品要求簡單及標準化，但是失敗商品與適當商品的界線又如何界定，仍存有疑義。

同時，如同前言所提，政府宣示二大重大政策，一為「存款之保證」及「債券發行」(Covered Bonds)。

存款保證制度：在金融風暴前，沒有存款保證及存款保險制度，而在審慎考量應如何因應金融風暴的來襲，提供存款戶優質的保證下，於是有了存款保證制度的建立。同時，鑒於國際貨幣基金組之(IMF)也在建構一套制度，澳洲政府遂於 2008 年 10 月，跟隨其他歐美國家陸續提供存款保證的發展，也宣示了對所有存款提供保證。

在澳洲政府提出的保障方案，包括了 Financial Claims Scheme (亦即是 Deposit Guarantee--存款保證) 及 Wholesale Funding Scheme (批發商基金方案，在 2010 年 10 月終止)，共有 1500 萬個存款帳戶，涵蓋了 800 億元獲得保障，於 2010 年 3 月止，所有在保證方案中的未付清帳戶金額共計有 169 億元。

至於 Wholesale Funding Scheme 是一種建構外圍基金的制度。它在大銀行間認為這是「空前的」、「沒能預期到的」。是一種政府的保證。沒有存款義務，只適用於 5 年內的既存或新成立，並且是發生於澳洲銀行、外國銀行之分公司或信用

機構中之債務。

至於 Deposit Guarantee 制度，其對象則涵蓋所有存款，包括零售商及批發商，同樣其保障範圍擴及至澳洲銀行、外國銀行之在澳洲的分行或信用機構之存款。

上開方案乃基於以下的認知下加以運作的：1、存款就是被保證的帳戶。2、假如 ADI (Authorised Deposit-taking Institutions) 有受損時，則 APRA (Australian Prudential Regulation Authority) 就會告訴部長，部長就會宣布所有存款戶的存款均會受到保障。3、由 APRA 來支付給存款戶。4、APRA 成爲 ADI 的信用提供者。5、ADI 降低存款戶的資格。6、APRA 依其選擇爲第 1 類及第 2 類之分類。7、存款戶也可以選擇分爲第 3 類。8、剔除無擔保之存款。

上述的保證方式提供了以下的優點：例如假如沒有這樣的保證機制，澳洲銀行雖然仍可以繼續存續經營，但是它將無能力或不適合提供信用，同時，也對於道德風險提供了不同的觀點。而在一年後，立法者認爲銀行已經可以站穩腳步，繼續經營。另外，於 2010 年 12 月政府宣布這個存款保證不因解除金融風暴而消失，它仍繼續存在。

至於債券發行政策乃銀行債務保證的另一種安全模式，因爲它具有雙重追索權。澳洲銀行囿於存款戶之選擇，不能任意發行債券。從 2005 年至 2008 年 APRA 也反對債券之發行，因爲它們會促使存款戶屈服於債券持有人，而在擔保市場中則認爲澳洲銀行「過度擔保」。

不過，爲因應金融風暴，「債券發行」提供一個具有競爭力、支持性且穩定與安全的金融制度---授予消費者較佳的處理權利，並支持小型的借方可以對抗於大型行庫。

債券發行須先成立一個基金，也就是 SPV，而這個基金的資產包括了現金、政府公債、住宅第一順序抵押貸款及商業第一順序抵押貸款等。資產的價值必須能夠支付債券持有人，而它的資產也不能超過 ADI 在澳洲的資產的 8%。

同時，爲因應金融風暴的影響，也考慮到如何運用退休養老基金。由於退休養老基金一直被誤稱爲一種保證制度，因爲在 1993 年被要求須強制時，有 183

億元，於 2010 年時期金額已超過 1 兆元，並計畫於 2035 年時可以達到 6.1 兆元，大部分的存款戶都是澳洲居民於澳洲銀行中開立的。這個基金是在保證退休生活而設立的，長遠來講也是促進國家存款經濟的重大支柱，並且也可以提供國家建設的計畫資金，同時，它也投資於外國基金。雖然這個退休養老金的資金很龐大，但它的收入擔保於發展中市場相較下是衡平的。

澳洲政府推行的上述因應金融風暴的措施，然而 Gail 教授在其專題演講中，最後表示仍有以下情況，無法解決，例如：存款戶與借貸間的鴻溝、退休養老金從意願性至強制性、讓政府干涉存款與收入資產對投資而言會較容易嗎？政府認為環境、社會及政府問題是從事投資時應考量的事情。

而在從事流動資產風險與風險再分配時，也要注意：國際銀行認為對於金融風暴之處理，是一個不正確而且沒效用的流動資產風險措施。Basel 111 的新標準則認為有用的高品質流動資產是足以支應 30 天期，而不是以現金流量來看待。APRA 支持將票據保證金制度當作澳洲銀行之流動資產，但這樣還不夠。而澳洲存款風險再分配必須建立在降低流動資產的風險，並且動員保存公債，不得依賴境外基金。

三、簡介歐盟最新通過之「消費者權利指令」(Consumer Rights Directive) 修正草案：⁶

在歐洲單一市場的概念下，任職於歐盟之 Gosta Petri 於本次會議之綜合性專題演講中，簡介歐盟新出爐之「消費者權利指令」(Consumer Rights Directive) 修正草案。

按歐洲議會於本年甫通過歐盟執委會提出之「消費者權利指令」修正草案，但仍待在本年 9 月所召開之歐盟部長會議裡取得正式同意，並完成相關立法程序後（包括各會員國須在 2013 年前在各該本國完成相關法律制訂或修正納入相關規定），才能在 2013 年正式上路，屆時對歐盟 27 個會員國中已推動電子商務的

⁶ 參 Gosta Petri, Unit B2 - Unfair Commercial Practices and Other Consumer Protection Legislation, European Commission, *Consumer Rights Directive*

商家而言，勢必將造成極大之衝擊及改變。

因為歐盟各會員國間之消費者保護相關法律間仍存在相當多且顯著之差異，即便消費者於歐盟內可主張相同之主要權利，然而因為各會員國對消費者事務有著不同處理方式、且規範面多有不足，不僅易使消費者造成混淆，也讓不肖有心人士可找到法律漏洞，對消費者之健康、安全及經濟利益都造成巨大損失。

爰此，歐盟執委會以提升歐盟市場內消費者之信心為目標，希望透過單一及簡化之規則，以協助消費者瞭解其權益、做出明智選擇，並確保在問題發生後，整個歐洲大陸消費者都能夠獲得充分之保障。

歐盟執委會提出該修正草案之主要目標，除在於改進網路交易市場功能外，同時亦針對防止網路詐欺做出具體規定，希望藉此移除目前起因於散見歐盟各國消費者保護法令所形成之障礙、彌補相關法律漏洞並提升科技發展展望；當然、此舉之主要作用還是在提高對消費者之保護層級，使消費者之權利得到更多保障。

不過該修正草案因為涉及之商業行為及經濟利益都十分龐大複雜，且各國均有其特殊之經濟條件及發展狀況，對各該國民之消費者保護重點亦未盡相同，彼此間並不容易取得一致共識，不僅在歐盟執委會研擬修正草案期間就歷經相當時間的討論，俟修正草案送交歐洲議會後，更歷經將近半年的多方協商才終於通過⁷。

該修正草案包括以下幾個針對網路交易的重要改革⁸：

(一) 消除網路交易時所隱藏之收費及成本，避免不肖賣方利用「免費」等噱頭吸引消費者購買後再要求付款。

(二) 增加價格透明度，亦即賣方必須充分揭露其所提供商品或服務之全部成本（如另有附加之稅負亦然）。

⁷ 惟是否以價值 40 歐元（約合 35 英鎊）以上之商品，始有適用本修正草案規定之餘地一節，仍待各會員國進一步達成最後共識。

⁸ 可另參 Consumer Rights: 10 ways the new EU Consumer Rights Directive will give people stronger rights when they shop online,
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/450&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

(三)延長鑑賞期，並簡化退貨制度，釐清退貨相關責任及費用負擔等爭議。

消費者收受商品後 14 日內，得無條件退回商品，並無須負擔任何費用，賣方則必須無條件返還已收受之價金；亦即擴大對消費者退貨權利之保護範疇，**將鑑賞期由現行之 7 日延長至 14 日，並將適用範圍擴大至線上拍賣之專業賣方**，同時也明定鑑賞期內退貨商品因運輸所產生損害之風險應由賣方承擔(但僅限郵購、電話或網路交易，至於在現場可由消費者本人檢視確認其擬購買之商品，則不在此限)。

此外，除賣方已事先清楚說明由消費者負擔退貨費用，並提供可能發生之最低費用(這部分主要是指消費者購買如家具、電器等大件物品後，如於鑑賞期內退貨，賣家必須事先提供因此所可能必須負擔之最低運送費用)俾供消費者參考外，其餘情形都必須由賣方負擔消費者因退回商品所預先付出之運送費用。

(四)要求賣方提供歐盟通用之退款表格，這將使歐盟消費者即便其於不同之地域國家締結電子契約，卻仍可以相同模式處理退貨，以消弭因各國規定不同所可能造成之衝突。

(五)對於數位商品部分，則要求賣方必須事先清楚地標示該商品所適用之硬體規格或軟體配備需求，並須明確揭示該商品之科技保護措施(例如該數位商品允許消費者對於該內容之複製次數限制等)。

另，消費者對於所購買之數位商品內容(digital content，如音樂或影片之下載等)亦同樣享有退貨權利，惟與一般契約不同的是，**數位商品內容之退貨必須在下載程序開始前提出**；故一旦消費者開始下載，其相關之退貨程序及費用計算，可能必須視情況而為不同處理。

四、美國之新隱私權保護架構於網路之應用：⁹

網路世界中，隱私權保護之程度及內容一直是個極富爭議的議題，其中美國

⁹ 參 James Nehf, Professor of Law, Cleon H. Foust Fellow, and Associate Dean for Graduate Studies at the Indiana University School of Law in Indianapolis, Indiana, *Paying for the internet: Implications of the FTC's New Privacy Framework*

身為最盛行網路交易國家之龍頭，在追求網路交易便利性之同時，許多消費者往往忽略了網路交易中所可能發生之個人資料外洩危機。James Nehf 教授在本次會議中分享了美國最新的隱私權保護政策，或可供各國作為相關規定之參考。

著名網站 Amazon 光是提供預測消費者可能感興趣商品之資訊，每年即有 10 億美金之進帳；而全美最大 DVD 租借網站，並提供消費者線上隨點隨看影片服務之網站 Netflix，更有一半的營收來自「預測」消費者偏好之資訊。

以美國前 50 名人氣網站為例，平均在消費者到訪之際，即自動安裝了 64 個可供追蹤之項目，其最主要目的是在蒐集消費者之相關資訊（包括消費者之需求、個人偏好、感興趣之議題，並悄悄觀察消費者之行爲等等。不過對多數人而言，網站蒐集其個人前揭資訊之行爲並不明顯，消費者本身不易察覺），用來提供相關業者作為參考，例如在 Dictionary.com 中鍵入「depression」這個詞，將會被自動安裝 200 個追蹤項目。尤有甚者，也常常發生合理範圍以外之不當使用（如詐欺等）及發生駭客入侵等安全危機。

爰此，美國聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission, FTC）自 1990 年代起即開始就線上交易之隱私權保護議題提出相關主張。1990 年代，柯林頓總統提出以全國性立法予以規範；2001 年，小布希總統則改要求提高業者自律，是在 2001 年前，FTC 僅在有虛偽詐欺或不公平交易情事時，始在線上交易相關部分擴張其隱私權政策之適用。2009 年計畫所謂的「退場」機制（opt-out regime，意指「除非明示退出，否則推定加入」，即以選擇退出為其預設模式），2010 年則提出全新之隱私權架構，其中最值得注意的是當業者在利用線上追蹤消費者行爲及蒐集相關資訊時，鼓勵業者能更明確地揭示相關訊息，並使消費者有更多機會得以選擇。當然，業者就「資料分享」一節，應事先清楚告知消費者，並以更簡單清楚之退場機制提供消費者有意義之選擇；至於業者之隱私權政策，亦應以清楚、簡潔且易讀之方式呈現，俾利消費者瞭解。

目前有些網站表面上似乎擁有完整之消費者隱私保護政策，仔細閱讀後卻不難發現其實內容根本過於虛幻或空洞。基本上，一個成功的消費者告知及選擇機

制，應包括完整而精確之資訊揭露，同時也應讓消費者得以藉此有效做出決定及評估。

不過，網路交易模式及品項五花八門，前述應告知消費者資訊之範疇及內容應如何界定，才能有效保護消費者，並協助其為告知後之決定？以下幾項要素，或許可供做為參考：（一）將被蒐集資訊之內容；（二）蒐集該等資訊之時點及方式；（三）該等資訊是否將與其他資訊合併？（四）其潛在之使用目的；（五）是否將對消費者本人造成損害；（六）如果該隱私權政策於未來有所改變時，消費者可如何予以因應？

根據一份針對美國消費者網路使用行為所進行之研究顯示，消費者其實非常重視隱私，並渴望能得到完整之個人資料保護，惟消費者使用網路時，其實鮮少明確表達其對隱私權保護之需求，也不常有充分的時間為告知後之決定；而網站業者則多半將其隱私權政策視為輔助之政策，對消費者保護明顯不足。值得玩味的是，既然消費者如此重視個人資料，為何實務操作上，消費者仍無法為維護其隱私權而做出理性之決定呢？

很重要的背景原因之一，是目前的個人資料市場仍高度缺乏透明度，因此消費者根本無法得知哪些個人資料具有商業價值、可能會因此被業者所蒐集，這也造成隱私權之保護成為空談。而合併不當蒐集甚或被暴露之個人資料，有可能使不肖人士進行駭客或詐騙行為，更將使消費者陷於無法預估及掌握之風險中。

此外，欠缺責任歸屬之規定也導致消費者之選擇毫無意義，且目前只能就「是」「否」擇一之方式也使消費者放棄選擇；種種的實際問題使隱私權之重要性無法被凸顯。

雖然網路發展日新月異，但是開始永不嫌晚，建議美國未來的當務之急首在限制網站蒐集個人資料，並強制推動「隱私權設計」（privacy by design）制度，必要時甚至應該以立法方式為之，以落實美國政府保護消費者隱私權之政策。

五、中國現代商事法：簡介保護遠距交易消費者之「第三方支付」制度：¹⁰

中國近年來隨著網路普及，線上交易發展迅速，規模日益龐大，經調查 2008 年之網路交易金額為 1281.8 億人民幣，僅占總體零售市場規模之 1.2%，之後逐年大幅成長，至 2010 年之網路交易金額已達 7634.1 億人民幣，占總體零售市場規模之 3.2%，預估 2014 年之網路交易金額將躍升至 1 兆 9124.9 億人民幣，占總體零售市場規模之 7.7%。

為因應其人口眾多、幅員遼闊之地理及人文特性，中國逐漸發展出迥異於其他國家之金融支付、履約保證及物流配送制度。鑒於中國之市場廣大，現在已成為國際商務兵家必爭之地，故由 Yu Ying 介紹現時中國特殊之電子商務運作模式。

提到中國電子商務發展，不得不提到中國獨創之「第三方支付」模式（Third-party Payment Mode），該制度既可有效避免一般電子商務交易中常見買方支付價金後卻發生包括賣方延後運送、沒運送或是買方僅收到部分商品之窘境，賣方於寄出貨物後亦可確保收到價金。

實務運作上，中國之電子商務交易消費者可自由選擇是否運用「第三方支付平台」（即電子商務交易時雙方當事人資金交易過程之中間交易平台），一旦選定以其為支付方式，買方即將約定價金存入第三方機構之帳戶，待賣方按約定履行義務完畢時，則由買方指示第三方機構向賣方支付價金（參附表 1）。依照第三方支付平台對電子商務網站之依附性，可將其分為「獨立第三方支付平台」和「非獨立第三方支付平台」，前者係指不依附於任何電子商務網站所提供服務的模式，後者則指依附於某個特定電子商務網站，主要為該電子商務網站所締結之電子商務契約提供服務之模式，最典型的代表為 2003 年 10 月，由淘寶網率先推出之第三方支付平台—支付寶。

由於「第三方支付」模式具有消弭雙方信任障礙，有效降低風險，促進契約順利進行之優點，並具備預先解決電子商務契約中買賣雙方可能發生消費爭議之特性，即一方面可確保消費者收到其滿意之貨品，另一方面當消費者收到瑕疵貨品

¹⁰ 參 Yu Ying, PhD of International Law, Wuhan University, China, *Modern Lex Mercatoria in China: Hybrid Approach to Protect Distance Consumer*

或對該貨品不滿意時，也可簡單並迅速地取回預付之貨款，故目前中國之電子商務交易中，消費者選擇以「第三方支付平台」為支付方式之比例巨幅增加。根據統計，中國電子商務交易選用第三支付平台為支付方式者，於 2005 年僅有 157 億人民幣之金額，惟至 2010 年選用第三支付平台為支付方式者，已迅速攀升至 3974 億人民幣之金額，預估 2014 年時將擴張至 1 兆 5180 億人民幣之規模。

此外，中國之電子商務契約亦有 7 天鑑賞期之規定，一旦消費者於鑑賞期內決定退貨，賣方必須無條件返還全部價金。

借鏡英美之普通法，由來已久的 Escrow 制度或可供參考。所謂「Escrow」，係指由第三者保存，以待特定期間結束或某項約定條件成就後即交予受讓人契約或財產之制度。其目的主要在於確保契約雙方當事人確實履行契約義務，其運作方式則以中立之第三人為履約保障人，俾解決當事人間之不信任問題，並預防當事人間欺詐行為之發生。故從普通法角度觀之，所謂「第三方支付」與 Escrow 制度在本質上似乎相去不遠，有點類似網路形式之 Escrow，第三方支付平台機構之立場其實近似該制度之第三方（Escrow Agent），其帳戶則扮演 Escrow Account 之角色。

不過詳細比較普通法的 Escrow 制度與中國的「第三方支付」模式，仍可發現其有著根本上之不同。

發展超過 500 年之 Escrow 制度，目前已有運作良好之機構作為履約保障之第三人，使用大量包括土地、契據在內之交易作為擔保，收費亦相當高昂。

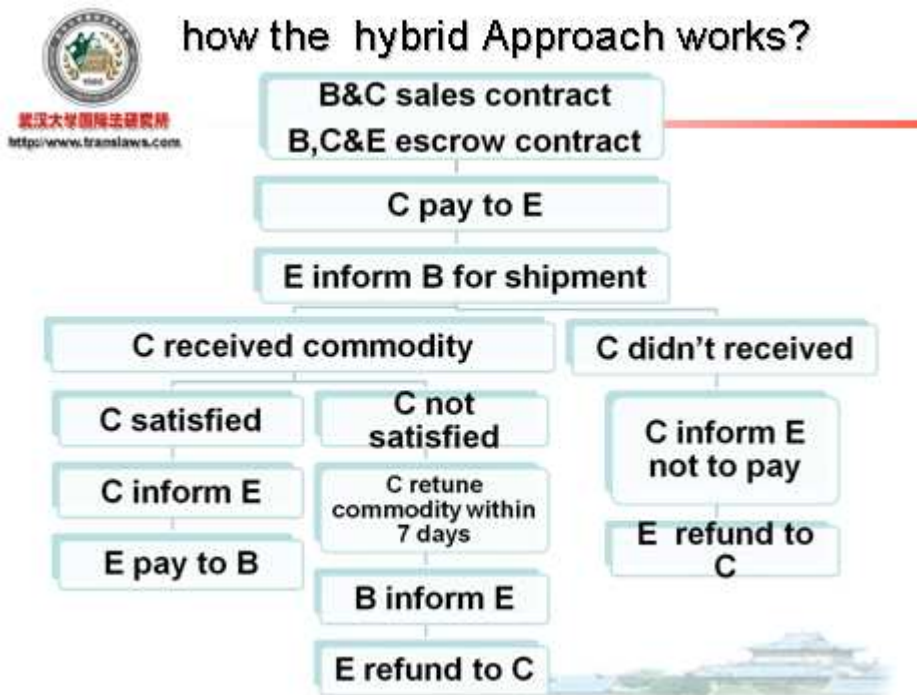
而中國之「第三方支付」模式則於 2004 年後才開始迅速發展，由於具有交易成本低廉、時間快捷、簡便易操作之優點，目前已大量運用在中國之電子商務交易（據估計使用之遠距消費者應有 1.48 億），不過因缺乏完整法律規範，加上法律地位未臻明確，連帶也出現包括非法交易及缺乏交易資金安全等潛在法律風險；意即由於網路交易之匿名性，且第三方支付機構開立支付結算帳戶及提供支付結算服務，卻不收取任何服務費用，使得第三方支付平台有可能淪為非法資金轉移等違法犯罪活動之工具，而對於使用第三方支付平台之消費者而言，係完

全依賴第三方之信用而由第三方保存其交易價金，惟消費者與第三方支付機構間似未存在委託或其他法律關係，一旦該筆資金遭到挪用或竊取時，消費者如何向第三方支付機構請求損害賠償，不無疑義。

同時消費者也因與第三方支付機構間並未存在正式法律關係，故僅能被迫接受第三方支付機構所提出之定型化契約，而無協商空間，一旦發生糾紛，消費者權益將無法獲得充分保障。

不過為健全中國之電子商務制度，除建議將第三方支付機構納入國家金融監督管理體系外，亦建議修正中國之消費者保護法，於該法中將鑑賞期之退貨權利予以明文，以避免層出不窮之消費糾紛。

(附表 1)



肆、拜會英國公平交易局(Office of Fair Trading)

一、拜會緣起

鑒於近來本會面臨新型消費型態產生，產生新興產業之主管機關指定不易、電子商務之崛起伴隨之消費權益應如何保障、跨境消費爭議解決及預付型交易已屬常態型消費等課題之挑戰，並參酌本會歷來參加是項會議時，均順道拜訪當地消費者保護機關（構）或消保團體之前例，遂於出國計畫中提出本次參加第 13 屆國際消費者保護會議時，順道參訪倫敦當地之消保機關或消保團體，於獲簽准後，函請外交部與駐英國代表處（以下簡稱代表處）協助，由代表處代向英國公平交易局（Office of Fair Trading，以下簡稱 OFT）提出參訪之申請，並獲該局同意接受參訪。

經外交部與代表處楊組長莒民協助，本會順利於本年 7 月 1 日上午由代表處代為聘任之張翻譯毓珊¹¹陪同下，赴英國倫敦進行參訪行程，OFT 則由 Alain Kapper¹²代為接見，並請 Charles Wallace¹³、Emma Monk¹⁴ 及 George Brenton¹⁵擔任回答本會提問之解答者，雙方在和諧、融洽之對談環境中，瞭解各自所面臨之消費者保護困境與採取的相對應保護措施。

二、OFT 簡介

為要導正業者行爲，教育消費者正確之消費行爲，同時也利用法律之制定、行政措施之施予介入等不同工具，促使消費市場之公平競爭與維護消費者權益，故英國設立 OFT 來執行是項任務。

OFT 是獨立於內閣之行政機關，成立於 1973 年，為英國管理消費者與競爭政策之主管機關。

OFT 不介入消費者之個案糾紛之解決，也不會對消費者提供業者推薦名單，

¹¹目前就讀於英國倫敦大學學院，法律學院博士生，為本次參訪之翻譯人員。

¹² Alain Kapper 係 OFT 之 International Liaison Officer。

¹³ Charles Wallace 係 OFT 之 Team Leader Goods and Consumer Group。

¹⁴ Emma Monk 係 OFT 之 Campaigns Manager Communications。

¹⁵ George Brenton 係 OFT 之 Markets and Projects。

但是對於通案性之案件，則會介入處理。

至於消費者如遇有消費問題時，可以到 Consumer Direct 請求諮詢服務，如果要提出申訴，也可以到 Consumer Direct 請求諮詢，他們會指引消費者到相關的有權機關（如地方貿易標準局等）提出申訴。

最近 OFT 對於任意收取附加費用的旅遊業者採取法律行動，要求旅遊業者修正誤導性之簽帳卡及信用卡附加費用的行為，業者如不遵守，將依相關法規進行處罰。¹⁶此外，OFT 最近也非常贊同高等法院要求健身中心重新檢視其定型化契約條款，對於不公平契約條款部分須予改正的判決。¹⁷在在均是 OFT 展現其對消費者權益保障之表徵。

三、拜會議題與回應

議題一

主管機關權責不明時，應如何解決？如以指定方式解決，惟被指定機關不服指定時，應如何因應？

OFT 回答（由 OFT 之 Alain 及 Charles 負責受訪）：

在英國，中央或地方主管機關基本上均得利用相同法律來執行消費者保護政策，惟仍有部分法律專屬於部分機關適用。然而二者間並沒有明顯的界線，故在遇到某些消費者保護問題時，仍會發生混淆。亦即由於所有的機關依法均得受理，遂發生中央主管機關認為這是地方問題，而地方政府反認為這是中央問題，例如 GAS 案例。不過最終仍不致發生管轄消極衝突的問題，因為 OFT 不會指定誰是主管機關（註--實際上 OFT 本身就有執行能力，不像本會沒有執行權，所以假如沒有機關願意受理時，OFT 就會自己受理，而不會像本會即便想自己受理，也因受限於消費者保護法（以下簡稱消保法）第 40 條及第 41 條規定，致無法受

¹⁶ 參本會 100 年 7 月份國際消費者保護趨勢資訊摘要第 2 則「英國公平交易局(Office of Fair Trading, OFT)－對任意收取附加費用的旅遊業者採取法律行動（28/06/2011）」

¹⁷ 參 OFT 網站 <http://www.offt.gov.uk/news-and-updates/press/2011/92-11>

理)。

其次，在不公平契約條款，以參加健身中心為例：

一方是消費者，一方是健身房，另一方是管理顧問公司。在以前契約關係都是存在於消費者與健身房間，但是現在不同，契約關係反存在於管理顧問公司與消費者間，消費者直接將加入健身房的相關費用直接給付予管理顧問公司，由管理顧問公司幫消費者處理與健身房間之關係。這樣，對健身房有利，因為他無須煩惱其與消費者間的契約糾紛，但消費者與管理顧問公司間之契約卻是不公平的。例如費用雖是按月支付，惟如消費者違約，須支付管理顧問公司三年的罰金（違約金）。由於消費者之前訂契約均是與健身房訂立，故於今新型之契約模式，倘發生糾紛時，消費者仍直接向地方主管機關投訴健身房，可是地方主管機關此時發現無法受理，因為這個契約是消費者與管理顧問公司訂的，而且通常這個管理顧問公司（第三人）是很大的集團，有時屬跨國集團，這時 OFT 就跳出來處理，主張這是不公平條款，必須修正契約條款，要求管理顧問公司須重新與消費者訂立新契約。

在交易規範的介面，假設發現是具有全國性的爭議，會交由 OFT 處理，如果仍涉有其他的因素時，也會轉介予其他有權機關處理。

又因為目前的公平交易之立法，在中央屬原則性立法，如果遇到新糾紛議題時，所有有權機關，不論是公平局、地方主管機關等有權機關，均可受理，但在英國不會發生「是 A 機關該負責」或「是 B 機關該負責」之指定情形。

議題二

跨境消費如發生消費爭議時，其解決機制為何？是否會因歐盟國或非歐盟國而有差異？又 OFT 在跨境糾紛處理上，是否僅為一平台？是否僅處理通案？例如在台灣的消費者透過網路購買英國的商品時，發生糾紛，或者英國消費者透過網路交易購買台灣的商品時，發生糾紛，應如何處理？

OFT 回答（由 OFT 之 Alain 及 Charles 負責受訪）：

在英國有 Consumer Direct 網站可以受理消費者之申訴案件；而在 ECC（歐洲消費者中心 European Consumer Center，即係處理公平交易或消費者保護之機構）有 27 個會員國可以處理跨境糾紛案，其處理方式係要看該申訴究屬消費者個人的申訴，抑或將牽連到整個市場的運作而定，再按照個案狀況來決定由哪個機關受理。如果是歐盟會員國，因為歐盟有 ECC 機制，會接受會員國之主管機關之詢問後，再將該個案糾紛轉介給相關的會員國處理。

如果不是個案的糾紛問題，可以訴諸 ECC，例如網路詐欺案。基本上如果查出犯罪地國家，即可要求當地國為管制措施，或本於歐盟法律，可以直接採取這些措施。

為甚麼可以本於 EU 的法律（因為其會員國之中央立法與歐盟法律相同，即便於公平交易之立法，亦同），要求另一個會員國為管制措施（可參閱 OFT 提供之簡報第 14 頁）。

在台灣的消費者，如有相關消費爭議，可以到 Consumer Direct 網站上提出，但是該網站只能提出建議，無法對業者制裁。亦即如果不是發生於歐盟國家間的消費糾紛，基本上會將案件轉介到 Consumer Direct，但是 Consumer Direct 只能給建議。

目前 Consumer Direct 是 OFT 所屬的機構，但是在新政府上台後，將來可能會被合併在 CAB。所謂 CAB 是指 Citizen Advice Bureau，即市民諮詢中心（可能類似於我國的各縣市政府提供之聯合服務中心）。在英國各地均設有這類的諮詢中心，人民有任何的法律問題或是社福問題時，均可到 CAB 諮詢。（可參閱 OFT 提供之簡報第 24 頁）。

所以如果是跨境的消費爭議的話，除與美國、歐盟及澳洲訂有正式的紛爭解決機制外，沒有正式的紛爭解決機制的管道，即便案件會分到 CAB，但是也無法可管。（註一OFT 表示或可透過 Consumer Direct，或可透過警察等等來作暫時的受理，但因基於該系爭糾紛所涉國家或地區非屬歐盟會員國，故無正式的解決

爭議機制可供使用。)

議題三

主管機關得否介入企業經營者之銷售行爲、契約之履行？如得介入，其介入之極限又如何？例如在日本地震發生後，政府機關可否要求業者去做一些保護消費者之行爲？

OFT 回答（由 OFT 之 Alain 及 Charles 負責受訪）：

OFT 是處理通案性的。如果是屬事前預防性的案件，例如閉路電視案，因為牽涉安全性，相關主管機關（非 OFT）基於法律授與之權限，即得爲事前的預防機制。

至於 OFT 大部分都是處理通案性的，會制定一些指導性準則讓業者遵守。只有在很少數的情形下，例如於消費者信用議題中，有時會直接載明這些指導性準則即具有法律效力，亦即倘違反該項指導性準則，即構成了違法。

議題四（二手票券）

- 一、英國二手票券之市場規模爲何？二手票券（Secondary tickets, re-sell tickets）之販售是否符合消費者權益？
- 二、販售二手票券在英國造成哪些消費者議題？
- 三、英國對二手票券有哪些法令規定及私部門之自律規範？

OFT 回答（由 OFT 之 Alain 及 Emma 負責受訪，並提供去年該局針對企業與消費者所舉辦之類似宣導活動之活動資料供參）：

二手票券在英國是合法的，除非在那張票上已經載明不能被重賣的，否則不會被禁止販售二手票券，同時，在 2006 年有做過市場調查，發現二手票券市場運作得還蠻不錯的。惟有詐欺事件須面對，例如我向你買了一張二手票券，錢也

付了，但是票卻沒給我。因此，在去年做宣導活動時，有特別提醒消費者要確認在網站購買二手票券時之應注意事項，並且要消費者確認網站及賣主之真實性，亦即列出一些注意須知來提醒消費者，避免發受詐騙。

提問：

謝視察偉雯：

海德公園內的票券兜售者，是否也屬於販售二手票券之範疇？

張消保官羽伶：

二手票券之範圍是否包括 C2C？又在美國有提供販售平台，然而購買者不見得知道出賣人是誰。是二手票券之範疇界線如何？因為這將牽涉到萬一消費者購買偽造變造票券時，應如何主張俾維護自身權益？

張翻譯毓珊：

二手票券販售的定義為何？如有賺取差價時，應如何因應？

OFT 回答：

關於詐欺的部分，有刑法可加以制裁。另外，不論是自行兜售者（例如海德公園內之非主辦單位販售者）、於網路上購買但知道賣方者，或於網路上購買但不知賣方者，都屬於二手票券內容。除非是主辦單位已經有請代理人，有授權給第三人販售者，不然都是屬於二手票券之販售行為。

然而在海德公園內向自行兜售者購票，恐有付錢後沒拿到票，或是拿到假票的風險。

其次，在二手票券之消費者保護方式，通常會採如果要買二手票券，只能向某個特定人（商）購買。那他可能就會授權給某個人（商）。例如像奧運會運作的模式，只專屬授權給某個售票點，其目的可能是為了安全上的考量，因為它可以確認買受人的詳細資料。

又例如在足球票販售上亦有特別的規定。因為怕有足球迷暴動發生，通常會

有這個球隊的票要在哪裡買，那個球隊的票要在哪裡買的指定販售模式。

議題五

因應線上交易日益蓬勃，英國也於 2010 年 12 月發布「Protecting Consumer Online」的因應策略，不過想瞭解目前推動的情形：

- 一、目前願意就限制或退貨等相關事項完全配合消費者保護規定的業者家數是否已有具體提升？採取策略為何？
- 二、如何有效提升消費者對自身權利之認知？臺灣多以傳統宣導方式為之，不知英國有無更好的方法可供我們借鏡？
- 三、如果發生線上交易爭議，平台業者（如 yahoo、ebay 等）的責任為何？

OFT 回答（由 OFT 之 Alain 及 Emma 負責受訪）：

目前線上交易有 3 個法令以資規範。OFT 將於 7 月 18 日開始在網站上提供一個資訊窗口，告訴業者要注意哪些事項。

提問：

張消保官羽伶：

聽起來針對業者的宣導，似乎沒有強制性，只是給建議而已。業者遵守的意願如何？從去年 12 月份的報告看起來似乎比較偏向業者之自律行為，是否因為在做這項管理時，其基本出發點是以業者自律之方式來運作，希望政府不要過度介入到這個市場？因為在臺灣也會發生政府的手究竟要伸進去多深的問題。

OFT 回答：

會要求業者應給予充分之資訊，讓他們知道應該提供甚麼給消費者，也要求業者要遵守法規之教育宣導，例如在退換貨的部分，政府有設定最低標準。但是如果他們發生問題時（爭議時），我們有權介入要求他們改正，例如以簽合約金

來處理，或循刑事或民事訴訟方式解決。

提問：

張消保官羽伶：

宣導之方式如何？政府會針對大型公司作宣導嗎？

OFT 回答：

這些宣導都具有策略性。一開始先與產業公會或各大型（小型）公司建立關係，了解業者困境及所需，並表達 OFT 可以提供的協助。在此過程中發現由於小型公司沒有足夠的法律資源，很多與消費者間之契約條款往往是抄襲大型公司的契約條款，對小型公司而言不見得有利或妥適。所以在第二階段，利用線上宣導方式，將業者所需要之資訊都放在相同的單一網站上，期以行政指導之方式，讓業者瞭解並可尋求應用最切適之法律資源。同時，OFT 發現小型公司在尋求法律諮詢時，最常去 Google 尋覓，所以就會想辦法讓該網站在 Google 有較高之出現率。

提問：

張消保官羽伶：

想請教該項宣導工作所花費之成本如何，例如花費多少人力？花費多少時間？因為英國幅員也不小，對於眾多的小型公司，是利用到公司宣導，還是透過工作小組進行宣導？

OFT 回答：

提供資源的部分，是由 Emma（兼職）、另一位全職人員、網路工作者與律師群組成。成本部分，由於在建置的過程中，還需要與企業做諮詢、試辦及往來聯繫的費用等等，大約需 8 萬英鎊。而且這種教育宣導之推廣，建議宜藉由網路

宣導與團體討論（workshop）併行。

尤其在針對小型公司之宣導上，都會先找公會（例如是產業設定標準的公會），利用公會在辦理各項活動時，OFT 到公會活動現場去做宣導，或是在活動現場中蒐集參與活動的公司 e-mail 等聯絡資訊，如此即可與他們建立關係。

另外，也會派人到大型公司做宣導，將宣導成功的案例，利用口耳相傳的見證宣導方式，例如哪家公司於試辦完成後，其客訴率降低、滿意度提高等的效果，來說服其他公司。所以第 1 次試辦時，花了 9 個月時間，等到以後大約之須花費 6 個月不到的宣導期。

提問：

張消保官羽伶：

針對平台業者的責任應如何看待？

OFT 回答：

依現行法令，於理論上雖可以加以管理，但實際上如遇到賣方係利用假名、假資料時，則不易查證。站在主管機關的立場，這部分除了要強化管理外，與平台業者也要建立良好關係，例如平台辦活動時，也會協助推廣等等。

另外，在消費者端，即以提供建議，盼消費者對網路交易能多點認識了解，以確保自身權益。

議題六

英國有無發生線上交易業者標錯價格之情形？廠商如何因應？政府及法院之立場為何？

OFT 回答（由 OFT 之 Alain 及 Emma 負責受訪）：

在 WHICH（英國之消保團體）網站上有提供產品合理價格之標示，可供查

詢。如是單純的標錯價，OFT 不會介入，會留給業者與消費者自行協商。

舉例說明：該商品價金本來是 1 英鎊的，但是如果你還想附加保險，附加這個，附加那個的話，最後其銷售價金加總起來，就會變成 10 英鎊。又付款方式如果是採簽帳卡（debit card），會被要求再加價。而這些交易資訊均會要求業者須充分揭露，同時因為簽帳卡和信用卡之支付流程有所不同，故對業者會有不同的交易資訊充分揭露要求。

議題七

預付型交易之消費者保障？

OFT 回答（由 OFT 之 Alain 及 George 負責受訪）：

預付型交易類型很多，沒有針對特別的行業為管制，然而在一些特殊的產業領域中，會有特別的規定。

目前財政部因為想要了解預付卡在新法令施行後，實際上對於市場造成的影響如何？想要了解法令施行前後的變化，故委託 OFT 進行相關之研究。

提問：

謝視察偉雯：

目前國內關於禮券之發行，會要求發行人應提供履約保證，而且只要是針對長期性的預付型交易，都希望業者能提供履約保證，於英國也是這樣的想法？另外，在英國是以單一的法令來要求預付型交易對於消費者權益進行保障，亦或如我國就不同行業別為不同的管理？

OFT 回答：

在某些做法上與你們是一致的。在英國有發行預付卡，大致可分為兩種類型。第一種是任何商店都可以使用，即是電子錢包，這類型的預付卡會遵循歐盟

的電子錢包指令。

第二種預付卡是有限制的，它只能在特定的商店內或限定於特定用途、特定商品中使用，例如只能在小商店，或只能購買音樂商品等消費。目前這類型的預付卡沒有法令管制。財政部要 OFT 進行的研究就是要了解這二種預付卡相互間會有發生甚麼樣的影響力。因為擔心一種是有管制，一種是沒管制的，會擔心業者對於預付卡接受度有排斥作用，例如業者從本來是接受有管制的預付卡進行交易，現卻遁入到反喜愛沒有管制的預付卡來店消費。

由於這份研究報告尚未正式公布，所以無法今日暫無法公開其研究結果，之後會在財政部公布其研究成果。不過從這份研究報告中發現針對價值性很低的預付卡，無須花費很多的成本去做管制，因為一旦發現它有使用上的問題時，消費者就會選擇不用它了，直接交由市場去淘汰。

同時，也發現對於前述限制型的預付卡，因為它有較強的支付能力、價值性高、具有高風險性，而且消費者對其依賴性也較高，所以會覺得預付卡內的金錢與存款帳戶內的金錢具有同等價值的，故認為對於這類型之預付卡應投入較多的管制成本，來保障消費者。例如在英國常會發行一種員工權益卡，資方會將要給員工的獎勵直接存入預付卡中，而這張儲值金額不少的預付卡是連結到某家特定的廠商，讓員工可以到特定廠商持卡消費。

此外，風險較高的預付卡通常也會與財務較弱勢的民眾連結。基於這些民眾無法在銀行開立帳戶，有些商家為了能讓消費者在聖誕節時可以進行消費，於是就推出一種預付卡，讓消費者先於每月存入款項，一直存到聖誕節時，就看這張卡內有多少款項，就可以購買他商店內的商品。

目前正在研究如何宣導或防範預付卡產生的問題。第一，發現多數情形是消費者自己對於預付卡的資訊不夠清楚了解。如果是使用簽帳卡 (debit card) 的人，因為一開始與簽帳卡公司簽合約時，就會簽署一條「如果進行消費時，就會自動從簽帳卡中支付」的契約條款。在英國只要發生糾紛，簽帳卡公司就會出來賠錢。同時目前簽帳卡公司都有簽這樣的擔保條款，所以如果發生事情，他們會出面解

決，但是如果哪天沒有簽了，就不會處理（屬自願性）。

而在信用卡部分，由於法律強制一定要提供擔保，所以都會依法提供擔保，惟其所承擔的責任有一定的範圍，亦即只限於 100 英鎊到 3000 英鎊的交易。所以如果這個交易是屬於小額交易，例如是 100 英鎊以下的交易發生糾紛時，基本上就無法請求返還刷卡金額。

提問：

張消保官羽伶：

在英國流行的禮物卡（gift card），是否也屬預付型？如何確保禮物卡的履行？

OFT 回答：

在案例法中，「分開帳戶」（separate account）是有效的，基本上可分為二種，一為公司很清楚地告訴消費者，你們不用擔心，將來我如果有發行禮券時，就會成立一個專屬的帳戶來提供保障。在此類型，對於在「提供專屬帳戶」之資訊揭露前已經購買禮券的消費者而言，無法獲得保障的，而在該等資訊揭露之後購買禮券的人而言，就會受到該等專屬帳戶之保障。其二，屬常態性的發行禮券，其禮券發行人會將預收款項存入信託帳戶中，而那個信託帳戶是有別於商家的其它帳戶。

提問：

張消保官羽伶：

消費者在購買禮券時是否知悉其付出的金錢有受到保障？亦即資訊如何揭露？揭露方式為何？

OFT 回答：

目前這部分正處於研擬的階段，並沒有具體實際的方法，只能從案例法中去表示有何種的選擇，讓主管機關將來可以研擬相關的規範。剛剛所舉的聖誕卡案例，因為是提供給經濟上弱勢的人使用，所以在促銷時，會明講我有一個特別的帳戶，那個帳戶是屬於分開的帳戶。整體而言，是從案例中去了解日後政府在做預付機制管理時，須介入到甚麼程度。

本會回應：

相對而言，我國對預付機制所要求之保障，似乎比英國目前的現況要多一點，例如從法令中要求履約保障機制，不過在實務執行上的成果不甚理想，仍有進一步落實的必要。

伍、結論-感想與建議

在集體訴訟上，對照於歐美等國之集體訴訟制度，我國民事訴訟法第 44 條之 2¹⁸及消保法第 54 條之 1 項¹⁹，雖亦具有類似集體訴訟之屬性，惟對於「訴因」、「代表人」、「加入或退出」、「律師酬金給付」等仍有相當之差異，且於我國關於此類型之訴訟，實際執行的案例可謂鮮少，而其相關訴訟程序進行之條文也未如歐美等國有較為詳盡之法規依據。鑒於我國已屬發展中國家之前列，將邁入已開發國家之行列，消費、環保、公害等或為相異，或為交錯的事件頻頻發生，為因應如此錯綜複雜的訴訟，集體訴訟制度之完備是將成為我國民事訴訟未來重要發展方向。

相較於馬來西亞的消費訴訟制度，我國消保法第五章消費爭議之處理本即有相對應之消費糾紛解決機制。依消保法第 43 條、第 44 條，消費者得提起申訴、調解來尋求消費糾紛之解決，另外，亦得依消保法 47 條至第 55 條，提起消費訴訟救濟。這套糾紛解決機制，於實務上頗具成效，惟在面臨新型的電子商務消費類型，尤其是涉及到跨國境消費時，囿於企業經營者為外國人或行為地涉及外國地，非我國法權所及，致使消保法賦予之消費爭議申訴調解機制無法發揮其功效。相較於英國對於跨境消費糾紛的解決，可透過歐盟會員國間的合作，或是與他國(例如美國、澳洲)協議之簽訂，而能達成某程度之解決以觀，如何突破跨境消費糾紛爭議解決，積極與他國建立糾紛解決協定等，實應列入我國電子商務(網路消費)應重視的課題。

面對 2008 年金融風暴危機，我國採取的因應措施，除挹注相當資金於股(匯)市外，於民國 97 年 10 月 7 日也宣布針對存款人在國內同一家要保機構之存款提

¹⁸參民事訴訟法第 44 條之 2 規定略以：因公害、交通事故、商品瑕疵或其他本於同一原因事實而有共同利益之多數人，依第 41 條之規定選定一人或數人為同種類之法律關係起訴者，法院得徵求原被選定人之同意，或由被選定人聲請經法院認為適當時，公告曉示其他共同利益人，得於一定期間內以書狀表明其原因事實、證據及應受判決事項之聲明，併案請求。

¹⁹消保法第 54 條第 1 項規定：「同一消費關係而被害之多數人，依民事訴訟法第四十一條之規定，選定一人或數人起訴請求損害賠償者，法院得徵求原被選定人之同意後公告曉示，其他之被害人得於一定之期間內以書狀表明被害之事實、證據及應受判決事項之聲明，併案請求賠償。其請求之人，視為已依民事訴訟法第四十一條為選定」。

供全額保障，有效地穩定存款戶的信心。而這項措施於今(100)年 1 月 1 日起則修正為每一存款人在國內同一家要保機構之存款本金及利息，合計受到最高保額新台幣 300 萬元之保障。從澳洲對於金融風暴危機的處理模式以觀，國際上對於此類全球性議題的經濟風暴，所採取之對策，其實是十分類似相近的。

另歐盟本年甫通過之「消費者權利指令」，其發展亦值得持續關注，其中就現行 7 天鑑賞期延長為 14 天，並明定原則由賣方負擔退貨相關費用之規定，各界仍有不同意見，其中亦不乏反對聲浪²⁰；鑒於該等規定事涉消費者重大權益，更值得我國注意其後續，如果確於歐盟部長會議中得到共識，似可作為我國擬定相關消費者保護政策及法律之參考。

鑒於電子商務日益盛行，除了類似網路標錯價等契約履行爭議外，有關消費者之隱私權保護也日漸受到重視。我國目前對於網路隱私權的規範仍嫌不足，僅以電腦處理個人資料保護法及其他相關規定（如民法第 195 條、刑法第 315 條、電信法及通訊保障及監察法等）為規範依據。為避免不肖有心人士竊取甚或濫用消費者個人資料，似可參考美國相關行政作為（如 FTC 在 2010 年 12 月以新聞稿指出，該會已簽署一份隱私權報告，將幫助消費者在從事網路活動時，擁有「不被追蹤」（Do Not Track）之選擇²¹，除加強業者自律外，行政機關亦宜輔以行政指導，必要時亦可考慮立法，俾有效有效提昇我國之消費者隱私保護。

值得注意的是，傳統以來，電子商務契約一般僅存在於買賣雙方，縱使買方

²⁰惟該項規定仍有不少反彈意見，如英國私人企業論壇(Forum of Private Business)執行長 Phil Orford 指出，該規定對於原本即有產品在歐洲各地銷售的跨國公司來說，或許並不成問題；但對於中小型電子商務公司來說，此舉無異於將其逼上絕路許多獨立的線上零售業者僅有進行國內銷售的專業知識與基礎設施，或是選擇性地可以銷售到某幾個海外國家。又或者是其產品僅取得在某些特定國家市場上銷售之執照。此外，倘若此一法條通過，還將衍生出其他付款流程、詐欺以及其他歐洲當地法規的問題。

而英國網路零售商組織 IMRG 則提出警告，該修正草案每年將給網路零售商帶來 100 億歐元之損失，相當於歐洲電子商務行業在 2012 年銷售總額的 4%。該機構之執行長 James Roper 則表示，該修正草案是迄今對網路零售行業最大的災難之一。這些多餘的修正勢必令商家大幅提高價格水準，並轉嫁給消費者，促使整個零售管道都會提高價格，將不利於中小企業之發展，甚至於許多企業最終可能會被迫停止網路零售業務。詳參

<http://www.zdnet.com.tw/news/comm/0,2000085675,20149488,00.htm>

<http://218.246.21.135:81/gate/big5/gjdzsw.drcnet.com.cn/gjdzsw/DocView.aspx?docid=2502581&leafid=14480&chnid=1070>

²¹ 參 <http://www.ftc.gov/opa/2010/12/privacyreport.shtm>

選擇以信用卡或金融卡支付價金，但身為發行信用卡或金融卡之金融機構並未涉入該電子商務契約，亦即金融機構僅扮演單純支付工具之角色，至於該電子商務契約是否確實履行則非其所問。

而與臺灣發展之電子商務結構截然不同，中國「第三方支付」模式之創立本旨，係為確保電子商務契約之履行而存在，某程度上具備臺灣所稱之「履約保證」功能，對亟欲擴大規模之中國電子商務，的確扮演了關鍵性的推手角色；然而其迥異於傳統之工具地位，法律定位相當模糊，因該類第三方支付機構既未依中國商業銀行相關法律規定設立，卻又兼營吸存資金、開設帳戶、辦理結算、代收代付業務，實質上已屬從事金融業務之非銀行機構²²。

長久以來，中國政府在電子商務發展與金融機構監督管理二者之天平間，似乎一直秉持「可做不可說」的曖昧態度，雖然與臺灣現行制度有異，惟因兩岸商業互動日益頻繁，故該模式之建立、買賣雙方與第三方支付機構間之法律關係、及第三方支付機構之管理、定位與法律規範等等，仍頗值我國深入觀察。

此外，藉由至英國 OFT 參訪的經驗，了解到雖然二國間對於推行消費者保護的機關制度有若干的差異性，惟畢竟「消費」實乃人類食衣住行育樂的表徵，為各國政府所應關注的課題，因此「不公平定型化契約條款」、「消費資訊應充分揭露」、「預付型消費之權益保障」、「網路購物權益之保障」等等也是英國在面對消費者保護時的關切重點。

針對「不公平定型化契約條款」，歐盟與英國立法通過相關的指令與指導原則等規範，讓消費者與企業經營者得以遵循，了解於何種情形下之交易行為係屬不公平之交易；同時，也利用各種教育宣導來推行，避免不公平交易之產生。

雖然於本次大會中，芬蘭教授 Klaus Viitanen²³認為歐盟的不公平商業活動指令（Unfair Commercial Practice Directive，簡稱 UCPD）中對於 average consumer（一般消費者）的定義與解釋，於實務運用上未盡妥適，仍須就具體個案事實為斷，

²² 2010年6月，中國政府已嘗試規範這些非銀行之金融機構；而本年5月18日，中國中央銀行則正式許可第一家第三方支付機構之營業執照。

²³ Klaus Viitanen：Effect on Consumers Economic Behaviour in the UCPD-What does it mean?

然而不可否認地，這些指令及指導原則的立法，對於公平交易目的之達成，仍有相當的助益。

反觀我國對於公平交易制度，分列由公平交易法與消費者保護法（以下簡稱消保法）二法規範，而此二法之主管機關亦分列由二機關一行政院公平交易委員會與本會主管，此與歐美各國，甚至澳紐等國多將公平交易與消費者保護置於同一機關主管或相關法律交錯運用的情形實不相同。

姑不論何種制度為佳，但以我國消費者保護監督機關一本會而言，踐行「公平誠信的定型化契約條款」及「消費資訊應充分揭露」乃本會自成立以來，努力持續推行的消費者保護最大政策目標，而依消保法第 17 條立法精神，請各中央目的事業主管機關研定各類型之「定型化契約範本暨其應記載及不得記載事項」，更是實踐我國在消費者保護議題中，要求業者應做到公平交易與資訊揭露之最大展現。

另外，從英國對於二手票券、網路購物及預付型交易制度採取之措施以觀，二手票券市場承認與否，對我國而言，誠屬新興的消費課題，然在演藝活動日趨盛行（例如太陽馬戲團、日韓明星演唱會）、各項國際型展演活動（例如花博）陸續登台，其展演參觀場券是否仍須受限於社會秩序維護法規定，無法將確定已無法出席參觀之有效票券，以非暴利方式轉售予票券需求者，實是我國在推廣展演藝文活動或販售各類型票券應關切的課題，宜對英國或其他歐洲國家（例如荷蘭等亦承認二手票券市場）之二手票券管理先行了解與認識，以作為日後我國介入二手票券市場管理時之借鏡。

其次，關於預付型交易與網路購物，在我國的消費者保護政策中已建立了多項機制，例如於預付型交易中，業者應提供履約保證機制，在網路購物中，業者對於標錯價行為亦應負若干責任，而此些機制也多見於主管機關公告之各類型定型化契約應記載及不得記載事項中，例如商品（服務）禮券定型化契約應記載及不得記載事項、零售業等網路交易定型化契約應記載及不得記載事項，與英國相關的管理措施相較，我國對於此類型的消費型態的管理腳步似較為前進，然而這

些應記載及不得記載事項畢竟是基於消保法第 17 條所衍生的，與英國以專業法規作為規範之依據相較，或許應師法電子票證發行管理條例般，將此類型之規範提升至法律位階，或修正其授權之母法消保法第 17 條條文，使之更具適法性與正當性。

最後，不論是參加本次國際消費者法會議，或是至英國公平局之參訪活動，都可明確感受到「消費」實屬全球性議題，無法置身事外。而現階段於國內所面臨之「消費」困境，例如網路購物、預付型交易、不公平契約條款之對待、資訊未充分揭露等，同樣亦為其他各國所關切且重視的課題。因此，即便為因應政府組織改造，本會將從一個獨立的行政機關，併入行政院組織中，惟如何保障消費者權益，如何教育業者提供優質的消費環境，仍是本會持續不變的施政方向。看著與會各國人士對消費者保護的支持與努力，也看著英國公平交易局的受訪人士對消費者保護的熱誠與投入，「消費者保護」不是孤獨的，不是寂寞的，雖然它經常是默默無聲的，然而它卻是值得大家關注重視的最大課題，因為它就是我們「人生」的一環。