

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，俾供我國消費者保護實務工作參考，經簽奉准由行政院消費者保護處消保官二科高賜忠消費者保護官赴巴西阿雷格里港參加第 16 屆國際消費者法會議。(International Association of Consumer Law Conference)

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 16 屆國際消費者法會議於本(2017)年 7 月 16 日至 7 月 19 日在巴西阿雷格里港之南大河州聯邦大學(Federal University of Rio Grande do Sul)法學院舉行。

參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、非營利組織代表及法官、律師等專家、學者及實務界先進，針對與消費者保護有關之多項重要議題、面臨問題及其解決之道進行分組討論，並由部分與會代表發表相關論文及報告。

貳、第 16 屆國際消費者法會議

一、會議時間及地點

本次 IACL 召開之第 16 屆國際消費者法會議，於本年 7 月 16 日至 7 月 19 日在巴西之南大河州聯邦大學舉行。

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、非營利組織代表及法官、律師等成員，計約逾 200 人共同與會報名參加。

三、會議主題

本次會議以「消費者保護與經濟發展」(Consumer Protection and Economic Development)為主題，研討面向涵蓋「消費者法與政策的根源及基礎」、「消費者保護的當代挑戰」及「消費者法的未來發展及國際趨勢」。

四、會議議程¹

(一) 全體會議：

- 1、消費者權利所扮演的角色：以防禦權為例證
- 2、挑戰：集體消費訴訟救濟制度
- 3、消費者法的法制化
- 4、未來：身處數位世界的消費者
- 5、消費者保護、經濟發展及金融世界
- 6、消費者法的嶄新挑戰與未來：聯合國消費者保護指導綱領及其未來

(二) 分組議題：

- 1、消費者法與其政策的根源及基礎 (Roots and Fundamentals of the Consumer Law and Policy)
- 2、消費者保護的當代挑戰 (Contemporary Challenges of the Consumer Protection)
- 3、消費者法的國際趨勢及未來發展 (Future Towards International and Sustainable Consumer Law)

叁、會議內容重點說明

一、消費者的訴訟權及救濟制度

法國薩瓦大學 (Université Savoie Mont Blanc) Gilles Paisant 教授及德國慕尼黑大學 Beate Gsell 教授，分別以法國與德國現行法制為例，說明消費者在歐洲訴訟制度上之權利及地位。其中 Beate Gsell 教授更呼籲，與德國法制相較之下，目前歐盟相關法規就競爭法上對於消費者的保障仍有所不足，且缺乏團體訴訟補償制度的明文法化，針對消費者在競爭法上之地位應予提升；惟歐盟

¹ 參第 16 屆國際消費者法會議議程表。

法規牽一髮而動全身，目前法制既已存在，或可於實務上發生重大爭議案件之際賡續發現當前制度未臻成熟之處，並做為下次修法的契機。

二、消費者法的法制化

義大利歐洲大學學院 Hans-w. Micklitz 教授提出，傳統消費者法領域多以銷售商品為中心，並以此為基礎訂定消費者權利及義務的保障制度；惟晚近市場需求瞬息萬變，許多交易制度因運而生，以傳統消費者法的概念似已不足因應諸如服務等形態的新型交易模式。為確保消費者權益，呼籲各國（尤以歐盟為是）的消費者法皆應賡續針對不同類型的交易模式予以法制化，透過成文法或判例法的形成與解釋，建立完善的消費者法律制度，俾供實務運作之用。此外，Hans-w. Micklitz 教授亦提出，倘日後消費訴訟制度因持續發展而與傳統民事訴訟制度產生歧異，或可另以消費訴訟程序法的方式予以特別法化。

三、消費者與數位世界

荷蘭阿姆斯特丹大學 Marco Loos 教授指出，現今如欲接受網路平台業者服務，皆須於該平台進行註冊；惟註冊之際使用人僅能針對業者所提供之定型化契約照單全收，否則即無法接受該平台業者之服務，顯非合理。就此而論，消費者仍屬相對弱勢之一方，是以為了保障消費者權益，各國應針對此等情形進行審酌並予適當限制，另建議可由「是否易於瞭解」及「是否已充分提示」等方式檢驗相關業者之隱私權政策是否已充分告知，俾維護消費者之權益。巴西聖保羅大學 Roberto Castellanos Pfeiffer 教授則認為，面臨當代數位科技的挑戰，則不用過於悲觀。首先，據研究顯示，消費者對於數位科技的信心度近年來有逐漸上升的趨勢；此外，本年 6 月間谷歌（Google）因不當使用自己的搜尋結果，將客戶引導至自己的購物平台，導致消費者無法真正自行選擇服務，因已違反反壟斷法而遭歐盟重罰 27 億美元一案²，足徵目前有關當局業已正視數位時代之消費者權益。雖然國際間部分學者認為，隱私權與大數據相關業者的競爭影響很小；但

² "Google's giant penalty: The internet reacts," *BBC NEWS*, June 27, 2017, <<http://www.bbc.com/news/technology-40418197>>

其與其他學者見解相同，以為隱私權的保障與網際網路相關業者之公平競爭具有相當程度的關係，並進而影響消費者的權益，故肯認當前歐盟的發展趨勢，並認為各國可予以酌採。

四、消費者保護、經濟發展及金融世界

會中澳門大學魏丹教授就大陸地區之電子商務法草案進行說明，該法規之相關重點略以：

- (一) 電子商務經營主體應依法履行納稅義務。
- (二) 電子商務平台須對平台內之經營者進行查核登記，並對商品負責。
- (三) 電子商務經營主體若未就消費者個人資料妥予保護，最重將受到吊銷執照之處分。
- (四) 家庭手工業或自製自銷之小型經營者，得免工商登記。
- (五) 電子商務經營主體不得有擅自刪除負面評價、劫持網站流量、仿冒商業標識等違反公平競爭之行為。
- (六) 明訂物流業者就商品延遲到達及毀損之損害賠償責任。

綜上，該法規除規範電子商務交易之權利義務關係外，亦課予大陸地區之網路平台業者相當程度之義務；惟其立意或許良善，日後實務運作上得否予以落實，又係屬另一層次的問題。對此，以色列內坦亞學院(Netanya Academic College) Ruth Plato Shinar 教授則以該國銀行手續費之監管及改革政策的失敗經驗為例，說明任何消費者保護及公平競爭政策仍須兼顧適切性、可行性，甚至是民意取向，否則即使制度面規劃得再滴水不漏，仍亦屬枉然。針對此節，德國漢堡大學 Udo Reifner 教授則補充回應，當前各國消費者法的法律制度，無論是較為重視雙方當事人權利義務關係的消費者法，抑或是重視消費者權益保障的消費者保護法，基本上都不應忽略消費關係本質上就是一種契約，而契約的雙方當事人本即應受到法律（民法、契約法）的保障，過於細分不同態樣的消費關係而另訂專法，則可能有見樹不見林的風險。惟 Hans-w. Micklitz 教授針對此點責有不同見解，其以為全球不同國家分屬不同法系，各國法律亦有不同的構成要件，倘

直接一概而論似嫌武斷，且諸如平台業者的法律地位及其法律責任確有其未臻明確之處，立法例上將之明文化，亦不失為解決當前消費者保護實務困境的一種具體做法。

五、聯合國消費者保護指導綱領與消費者保護

聯合國於 1985 年制定《聯合國消費者保護指導綱領》(United Nations Guidelines for Consumer Protection)，做為世界各國推動消費者保護工作之基本指南。歷經十餘年的研究、協調、磋商，該指導綱領於前(2015)年 12 月 22 日在聯合國大會通過修正案，該次會議亦決議往後由聯合國貿易發展會議(United Nations Conference on Trade and Development，即 UNCTAD)主導全球消費者保護事項。

針對該指導綱領，國際消費者組織聯盟(Consumer International，即 CI)全球專案經理 Antonio Serra Cambaceres 並進一步闡述，其內容大抵為：

(一) 架構：共計有 99 點，分為 7 章：

- 1、目標
- 2、適用範圍
- 3、總則
- 4、良好商業作法之原則
- 5、準則：按主題細分為 11 小節，包括保護消費者權益的國家政策、人身安全、促進和保護消費者的經濟利益、消費商品及服務的安全及品質標準、基本消費商品與服務的經銷設施、爭議(含跨境)解決與補救、教育和宣傳計畫、促進永續消費、電子商務、金融服務、涉及特定領域的措施。
- 6、國際合作
- 7、國際體制之運作機制：細分為 2 小節，包括體制安排、消費者保護法律和政策跨政府專家小組的功能。

(二) 主要修正內容研析：

- 1、增訂適用範圍：即界定本指導綱領之適用範圍為企業與消費者的交易，並定義消費者係指「主要為個人、家庭或家居目的而消費的自然人」。
- 2、總則中增納議題：保護易受害及弱勢消費者；促進永續消費模式；保護電子商務消費者；保護消費者隱私和資訊全球流通等。
- 3、重視消費對環境的影響、商品或服務對環境影響、廣告及行銷活動的誤導性環保宣稱或資訊。
- 4、新增電子商務議題：包括提升消費者對電子商務的信心；確保消費者在數位市場的權利和義務；參照如經濟合作暨發展組織（，The Organization for Economic Cooperation and Development，即 OECD）所訂相關消保準則並調整遵循。
- 5、新增金融服務議題：包括強化並整合金融普惠、金融教育及保障消費者取得與運用金融服務等消費者政策；適當的控制措施及監管（如存款等消費者資產、交易費用、金融資料等）機制；參照如 OECD 所訂相關消保準則並調整遵循。
- 6、鼓勵各國政府（特別是在發展中國家）應當酌情優先考慮事關消費者健康的領域，如食品、水、藥品、能源和公共設施（普及化及改善服務等），並探討旅遊業的特殊性。
- 7、大幅增訂消費者保護國際合作之執行原則：特別強調跨境合作執法、已開發國家對於開發中／經濟轉型國家之協助。另規定各國應指定一個消保執法機構作為對口單位，回報聯合國秘書長。
- 8、成立「消費者保護法律和政策跨政府專家小組」：職司監督本指導綱領之落實、作為各國執行經驗交流平台、提供技術協助等。

綜上，Antonio Serra Cambaceres 全球專案經理表示，該指導綱領已就晚近電子商務所涉的「線上對應線下實體交易（Online to Offline，即 O2O）」及消費者隱私權保障等新興議題有所回應；惟目前尚須持續關注的是，隨著跨境消費爭議案件的增加，世界各國均應注意國際跨政府組織專家會議

(Intergovernmental Group of Experts, 即 IGE) 的走向及相關結論，俾使各國內國法均能與國際接軌，並落實消費者保護政策，此亦為 Antonio Serra Cambaceres 全球專案經理所屬之 CI 國際組織持續關切的議題，並藉以評估各國的消費者法或消費者保護法是否已臻於成熟的重要指標。

六、消費者法與其政策的根源及基礎

本討論主題係側重各國消費者法(或消費者保護法)立法論及政策面等基礎法學研析，席間日本慶應義塾大學前田美千代副教授一度就日本及巴西的消費爭議案件團體訴訟制度進行比較分析。前田副教授表示，日本晚近的團體訴訟制度與巴西相同，一項新的「消費者財產受害團體求償民事訴訟特別規則」於去(2016)年10月1日生效。這項全新規定與巴西的消費者保護法(Código de Defesa do Consumidor, CDC)相同，將消費團體訴訟程序分為兩個階段。

在第一階段中，法院只確認被告(企業經營者)因消費契約或相關法律所產生的法定義務；而此一階段只能由經總理許可指定的適格消費者保護組織使得提起，並於確認相關權利義務關係始會進入第二階的案件審理，藉由簡化的民事訴訟程序確定每個受害消費者的數額。實務運作上，案件在第一階段審理完畢後，受害的消費者必須在法院確定的期限內，授權原告(即指定的適格消費者保護組織)為訴訟行為的進行，並受到第一階段法院決定的拘束。而與巴西制度相比，日本的團體消費訴訟尚有諸多限制：

- (一) 只能就違反消費契約的部分進行求償，如給付遲延、給付不能、瑕疵給付或不完全給付等。
- (二) 此等訴訟僅能就違約部分進行求償，而不得就業者的侵權行為主張損害賠償(如身體或精神之所受損害，及相關所失利益…等)，而這亦是當前日本消費團體訴訟制度最須正視的問題。

前田副教授並指出，消費者保護政策及相關法規應落實衡平法律關係、解除不法收益及威懾將來不法行為發生等目標；惟基於日本當前法律制度現制，後兩

個目標恐有無法落實之虞。相較之下，巴西法制系統及廣泛地允許檢察署、地方政府、總檢察長提起相關訴訟救濟制度，或可為其他國家酌予參採。

七、消費者保護的當代挑戰

本討論主題係側重目前世界各國消費者保護政策及法律制度所面臨的困境及其解決之道，席間個人資料的保護一度成為與會成員討論的焦點。來自加拿大拉瓦爾大學（Laval University）的 Serge Kablan 教授及舍布爾克大學（University of Sherbrooke）的 Arthur Oulai 教授指出，根據統計數據顯示，近年諸如 Google、推特（Twitter）及臉書（Facebook）等網路平台或網路社群業者之廣告收入均持續增長，每年收益均可達數十億美元；因利之所趨，各網路平台即網路社群之企業經營者對其用戶使用針對性得廣告已成為一個不可避免現象。然而，此類廣告因涉及到追縱及蒐集消費者所遺留的數據，是以將衍生相關的隱私權保護問題。

對此，一般業者多以事先的知情同意（Prior Informed Consent，即 PIC）主張合法取得及利用相關資訊；然而，這樣的論點是否完全沒有瑕疵或值得檢討之處？以 Facebook 為例，該公司對用戶的隱私權政策即高達 12,000 字，在這種情況下，相關的 PIC 制度即有予以檢討的必要。Roberto Castellanos Pfeiffer 教授並進一步說明，在大數據時代。企業經營者會使用許多方法來蒐集大量的數據，同時並開發相對應的工具來儲存、分析及傳播相關數據。一方面大數據為世界經濟創造價值，推動創新，生產力，效率和增長；然而另一方面，亦有諸如未經授權的收集和使用個人資料、侵入式營銷、垃圾郵件和誤導性廣告等隱私權問題。

針對當前隱私權保護的困境，Serge Kablan 教授及 Arthur Oulai 教授進一步指出，有關消費者的個人資料保護，可分為道德權利與經濟權利兩個層次予以保障。換句話說，針對核心的個人資料，是不能利用任何形式予以拋棄或轉讓的；僅有屬於非核心的個人資料，始有同意業者出租或出售的問題。除此之外，世界各國亦應重視消費者就已同意企業經營者使用的個人資料，應以何種途徑重新取

得對於個人資料控制權等議題。Roberto Castellanos Pfeiffer 教授亦補充說明，未來各國實務上可將相關數據視為一種「新貨幣」，亦即將其視為消費者在法律上的利益，而予以不同層次的保障；同時，隨著相關平台業者的發展，仍應一併審查涉及大數據企業經營者的公司合併案例，以避免不當的壟斷或聯合行為，俾提供消費者良好的消費環境，並保障其權益。

八、消費者法的國際趨勢及未來發展

本討論主題係側重各國消費者法（或消費者保護法）的日後發展及相關增修方向研析，席間歐洲大學學院 Mateja Durovic 博士表示消費者法是一個創新的法律分支，遲至 20 世紀末才開始發展，而當前消費者法律制度的建立及發展，是經濟發展、對應政策及促進消費者權益保障思維交錯適用下的成果。時至今日，消費者法及消費者保護政策仍賡續國際化，並成為一種超國家現象。簡言之，這個現象可以從下列兩個方面進行分析：

（一）區域性視野：

世界各地的區域性組織均已制定了消費者法，其中歐盟是最為突出的例子；至於亞洲方面，東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations，即 ASEAN，下稱東協）亦已制定了相關的區域消費者保護框架，即建立一個以人民為中心的經濟整合區域：東協經濟共同體（ASEAN Economic Community，即 AEC），主張消費者保護措施須與經濟措施同步發展，並制訂東協消費者保護協調委員會（ASEAN Coordinating Committee on Consumer Protection，即 ACCCP）等制度，強化對東協區域消費者的保護，並建立消費者保護機構之網絡聯繫。希冀以加速資訊互享及交換之方式，規劃與消費者保護相關之官員訓練課程，俾準備東協市場的區域整合。

（二）全球性視野：

由於各國國際組織的活動，國際間的消費者法亦隨之形成（如聯合國消費者保護指導綱領），其中特別重要的是聯合國及其附屬機構。例如：聯合國貿易發展會議（United Nations Conference on Trade and Development，

即 UNCTAD) 及經濟合作暨發展組織。(The Organization for Economic Cooperation and Development, 即 OECD)

承上, Mateja Durovic 博士進一步分析, 消費者法日益國際化主要有兩個原因: 其一為全球化, 即國際間的消費者保護監管制度將鼓勵跨境貿易的發展, 並增加國際間的商業活動; 其二為國際間的制度性保障, 即鑒於部分未開發國家或開發中國家之消費者保護制度尚未臻於成熟, 是以國際組織希冀藉由提供相關法律制度促使這些國家的消費者法律制度能妥適發展。然而隨著消費法制的發展, 消費者法的未來發展將產生一個新議題: 消費者保護政策是否將無限擴張? 其界限究應為何?

對此, 德國海德堡大學的 Chris Thomale 教授則建議, 各國在立法論上不妨利用下列面向來確定業者在消費者法上的責任及對消費者保護的範疇:

(一) 確定適用主體及客體:

即指消費者法的規定應確定何謂消費關係, 並對於消費關係的雙方當事人予以明確的定義, 以避免適用上的困擾。

(二) 有責任始有懲罰:

每個針對業者的懲罰(含懲罰性賠償制度), 都必須有相對應的法律責任及法定義務的違法, 始能避免消費者保護制度不當的擴張。

(三) 消費者權利即業者責任的層次化:

亦即確立必須保障的核心權利範疇, 即因應各國法政策而評估是否須予以保障的次要範疇, 以避免法律體系的紊亂。(如: 消費者所受損害及所失利益的請求權基礎即有所不同)

(四) 國際通念的適用: 如業者應盡告知義務、禁止騷擾原則及弱勢消費者的保障等國際間通用準則, 即屬明確可為消費者法所規範的範疇。

肆、心得與建議

一、消費者保護法的國際化

鑒於經濟及科技快速發展，全球市場已有全球化之趨勢，並形成地球村之生活形態；國際性之消費者保護政策及相關措施，亦隨之成為世界各國不得不正視之議題。我國現階段之外交處境儘管艱難，但仍不能因此畫地自限，疏參與相關之國際活動；尤其針對國際性組織之消費者保護行動，我國除可提供不同政策與執法經驗與世界各國進行對話及交流外，亦能藉此展現我國作為世界公民之企圖心與責任感。以本次會議為例，由於會議期間我國就跨境消費困境、消費團體訴訟制度等消費者保護政策及法律制度等議題與各國間充分交流，是以諸如巴西、阿根廷、日本、南非共和國、義大利及英國……等各國與會代表均表示對我國留下深刻印象，並希冀爾後能在其它國際消費者保護活動共襄盛舉，俾瞭解我國消費者保護相關法律制度及實務工作運作方式。其實，除了全球性之國際組織或網絡外，世界各地亦有區域性之消費者權益保護組織存在。以亞洲為例，東南亞協會及中日韓三國合作秘書處（Trilateral Cooperation Secretariat，即 TCS）等跨國性組織均有若干消費者保護政策，將來亦可能基於區域性經貿合作關係，於亞洲地區發展出相對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，亦能積極落實我國之消費者人權保護工作，進而吸收最新國際立法趨勢，俾使我國消費者保護政策及法制與國際接軌。

二、消費者保護政策的明確化

本次會議中，發現立法例上世界各國針對消費者保護制度或有所不同，大體而論，有側重保護消費者，即衡平消費者及企業經營者之間落差之立法例；亦有側重界定消費關係當視人間之權利義務及相關紛爭之解決者。以歐洲為例，歐盟消費者法所保護之「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；相對對之下，大陸地區之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。申言之，相關消費者權益保護政策及法律規定背後之精神，均代表著不同經濟與政策因素考量。以歐洲地區論之，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；至於大陸地區則是以增加內需消費、平衡經濟發展及維持社會秩序穩定為主要推動目標。

有關我國「消費者」之定義，依我國消費者保護法（下稱我國消保法）第2條係明定：「消費者：指以消費為目的而為交易、使用商品或接受服務者。」；惟我國消保法所稱的「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，茲就其意義簡要分述如次：

- （一）消費係為達成生活目的之行為，舉凡基於求生存、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，即屬於消費行為之一種。
- （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；易言之，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³。

然而鑒於國際間市場發展快速，消費關係亦持續變遷，我國之「消費者」之概念有無因應國民消費意識之提高，而有予以調整或修正之需要，著實值得思考。此外，隨著經濟發展及資訊日趨公開透明，消費者與企業經營者間之落差已不若以往，本次會議遂有部分與會代表提出諸如消費者保護是否沒有極限、消費者保護政策的合理界限等觀念性議題進行討論，亦屬我國消費者保護實務工作今後應持續關注的方向。倘遇有解釋論上之適用上窘境，更應適時配合相關消費者保護政策予以明文化，俾落實制度性之保障。

三、消費者保護議題的軸心化

在本次會議中，雖有部分與會代表於分組討論議程中提出諸如年長消費者之保護、漂綠(Greenwash)行為因應對策等新興議題，惟經過各國與會代表討論後，多將該等議題收斂至一般核心性消費者保護議題予以闡述（如：企業經營者的廣告責任、如何藉由制度性保障衡平消費者與企業經營者間之落差…等）。是以參

³ 參行政院消費者保護委員會 84 年 4 月 6 日臺 84 消保法字第 00351 號函釋。

採各國實證法之運作情形，有關我國消費者保護工作之實務運作，相關主管機關應可藉由掌握我國消保法立法精神之方式，以文義解釋、體系解釋及目的解釋等方式，落實消費者保護工作；倘實務運作上真有解釋論上之困難，再行思考立法論上增修相關條文等途徑之可行性，方得有效落實消費者權益之保護。