

消費者保護研究

第 23 輯

行政院 編印
中華民國 108 年 3 月

編輯說明

- 一、為帶動我國消費者保護領域的學術研究風氣，本刊物自民國 84 年起，每年徵求各界就消費者保護理念、法規及制度相關議題撰擬實務或相關研究等論文，經審查收錄後，出版提供消費者、行政機關、消費者保護等團體及學界參考運用。
- 二、本輯承蒙各界踴躍投稿，謹在此對所有投稿者敬致謝意。本輯共收錄 6 篇稿件，為學者及相關行政人員就消費性商品與服務強制通報機制、停車位買賣與建築技術規則、私人包機法制與契約研究、消費者保護法行政調查、APEC 與歐盟個人資料保護規範、毒管法修法之食安保護等議題所為之比較研究或實務探討分析之論著，對未來各機關推動消費者保護工作相當具有參考價值。
- 三、本刊物刊載之文稿係作者個人之研究成果，不代表出版者之立場或意見。
- 四、本輯在排版校對時，雖已力求無訛，但因倉促付梓，文中疏漏之處在所難免，尚祈各界不吝指正。

行政院消費者保護處 謹識
中華民國 108 年 3 月

消費者保護研究

第 23 輯

消費者保護法之缺漏－有關消費性商品與服務強制通報機制之建立 ／王德明	1
停車位買賣糾紛與《建築技術規則》／陳汝吟	21
私人包機消費者保護之法制與契約研究－以澳洲為例／范代志	45
論消費者保護法之行政調查／何瑞富	67
APEC 與歐盟個人資料保護法對消費者權益保護之貢獻 ／葉基仁、陳翠華	91
從毒管法修法看我國消費者食安保護之未來／黃慧芬、謝燕儒	117

《消費者保護研究》
第 23 輯，頁 1-20

消費者保護法之缺漏— 有關消費性商品與服務強制通報機制之建立

王德明*

摘要

對於現行消費性商品「強制通報機制」在制度設計上及管理制度面，雖然經濟部標準檢驗局（下稱標準局）已經增修商品檢驗法（下稱商檢法）第 49 條第 4 項規定，惟該條規定是專門針對「應施檢驗商品」，不包括「非應施檢驗商品」部分。其次，雖然絕大多數消費性商品主管機關為標準局，但是對於非屬於標準局掌管的其他消費性商品，就無法適用商檢法有關「強制通報機制」規定予以要求。另外，對於「消費性服務」部分，是否也有必要建立「強制通報機制」相類似制度，例如對於企業經營者提供瑕疵服務致使消費者生命、身體、健康或財產發生損害時，或企業經營者採取先付款後消費的遞延性或預付型服務，是否在改變或停止服務前，也需要擬定有關服務類型「強制通報制度」，都是本文冀圖評析，以供後續修法建立完善制度時參研議使用。

* 作者為行政院消費者保護處簡任消費者保護官。感謝兩位審查委員惠賜寶貴意見。

關鍵詞：強制通報、強制通報機制、強制通報闕漏、消費者保護法修法，應施檢驗商品、商品檢驗法、除濕機自燃案、三星手機自燃案。

壹、問題提出

在我國只要討論到「強制通報機制」，就一定會聯想起喧騰一時，造成消費者人心惶惶的除濕機自燃事件。然而自從除濕機自燃案件發生迄今，每年仍偶有聽聞類似案件又再發生，並未完全消聲匿跡¹。自 2007 年 2 月主管機關經濟部標準檢驗局（下稱標準局）確認了全台將近有 7 萬 2 千台除濕機有瑕疵問題，存有自燃之危險開始，當時除陸續公布共有 12 個品牌，54 種型號瑕疵除濕機可能會引發自燃事故，其中包括大同、三洋、東元、聲寶、西屋、吉普生（雷諾）、富及第（雷諾）、歌林、惠而浦、威技、B&Q（Airforce）及 Fujimaru 等知名品牌除濕機都因為裝有瑕疵零組件而可能引發除濕機本身自行燃燒者外，並呼籲有購買使用之消費者應立即停止使用及辦理檢驗維修和更換電路機板等。如果消費者對於家中除濕機商品種類及型號無法確定是否屬於前述自行燃燒品項而有疑問時，可以詢問標準局以確認批號。標準局為防止該類問題重複發生，並有效管控瑕疵商品能夠迅速下架回收，於 2007 年 6 月進行修法，並經立法院完成商品檢驗法（下稱商檢法）三讀通過，建立「應施檢驗商品」有關消費性商品「強制通報機制」，以利問題商品儘速回收，即便已有以上因應措施，除濕機自燃案件的新聞卻仍然迭有所聞，而每次經由媒體披露後，都會再次引起社會大眾矚目及消費者關心注意²。

另外實施「強制通報機制」行之多年的美國而言，在美國消費品安全委員會（Consumer Product Safety Commission 下稱 CPSC）於第 25 屆國際消費產品健康安全組織（International Consumer Product Health and Safety Organization，簡稱 ICPHSO）年會及研討會中報告，除有關消費性商品召回數據及召回原因進行分析外，並將過去五年利用一般及快速召回系統召回件數加以說明，更針對十大召回原因進行解析，以作為政府後續管理依據，以及企業經營者在設計、製造及銷售

¹ 三立新聞網，「除濕機莫名爆炸 這間廟炸出一個大洞」，2018 年 6 月 24 日「<https://tw.news.yahoo.com/%E9%99%A4%E6%BF%95%E6%A9%9F%E8%8E%AB%E5%90%8D%E7%88%86%E7%82%B8-%E9%80%99%E9%96%93%E5%BB%9F%E7%82%B8%E5%87%BA-%E5%80%8B%E5%A4%A7%E6%B4%9E-125510074.html>」，（最後閱覽日：2018 年 8 月 7 日）。

² 自由電子報，「54 款除濕機恐引發自燃 經濟部標檢局籲停用」，2017 年 5 月 18 日「<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2071470>」，（最後閱覽日：2018 年 8 月 7 日）。

時能夠適時注意，避免瑕疵再次產生，更加有效保障消費者在使用各類商品安全性³。

從前述美國實施「強制通報機制」行政實務中，可以再次探討及反省我國消費性商品安全保護管理機制上之問題，特別是在瑕疵商品強制通報機制部分，似乎仍然有許多問題及制度尚未建立。對於現行「強制通報機制」在制度設計上及管理制度面，雖然標準局已經增修商檢法第 49 條第 4 項規定：「應施檢驗商品發生事故致損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，報驗義務人應向標檢局提出通報，…」，惟該條規定與美國強制通報機制範圍有明顯不同。首先，該條規定是專門針對「應施檢驗商品」而言，換言之，如屬「非應施檢驗商品」部分，國內尚無任何規定可以要求企業經營者在瑕疵商品損害發生後而尚未擴大前，有義務及責任主動向標準局通報，以利政府機關在損害擴大前要求企業經營者適時採取必要處理措施，以有效降低或避免損害蔓延等⁴。其次，CPSC 為符合快速反應瑕疵商品儘速下架需求，除訂定快速通道召回計畫（FAST-TRACK）及 CPSIA 配合外，本次會議中更提出「風險等級」概念，並建議業者善加利用其銷售通路傳遞有效的召回信息。而反觀我國對於類似快速通道召回計畫（FAST-TRACK）及 CPSIA 相關規範尚未訂定，更遑論將風險區分等級，因此有關此類「強制通報機制」相關配套措施部分，雖非本文探討主要內容，但仍然建議標準局應儘速研議訂定可行性，以利後續建置完整相關管理機制⁵。

雖然絕大多數消費性商品主管機關為標準局，而標準局在商檢法中也已經明文規定了「強制通報機制」，但是標準局主管商檢法所規範對象僅限於「應施檢驗商品」項目之消費性商品，對於「非應施檢驗商品」項目之消費性商品即不能適用。又對於非屬於標準局掌管的其他消費性商品，更無法適用商檢法有關該條「強制通報機制」規定予以要求規範。另外，對於「消費性服務」部分，是否也有必

³ 公務出國報告資訊網，「參加第 25 屆國際消費產品健康安全組織年會及研討會報告」，2017 年 5 月 28 日「<https://report.nat.gov.tw/RobtaAdmin100/index.jsp>」，（最後閱覽日：2018 年 8 月 8 日）。

⁴ 行政院消費者保護處新聞稿，「行政院請經濟部強化商品後市場管理以維護消費者選購商品之權益」，2018 年 1 月 3 日，「<https://www.ey.gov.tw/Page/F7408A6FCA4B0A8A/52b15755-9bbe-4353-a3ef-40e7a6223747>」（最後閱覽日：2018 年 8 月 8 日）。

⁵ 標準局委託台灣經濟研究院辦理「建立我國不安全消費性商品風險評估方法及矯正措施制度」專家座談會，2018 年 10 月 17 日，會議內容主要以廣徵意見以撰擬「不安全消費性商品風險評估方法手冊」及「不安全消費性商品矯正措施指引手冊」。

要建立「強制通報機制」相類似制度，例如對於企業經營者提供瑕疵服務致使消費者生命、身體、健康或財產發生損害時，或企業經營者採取先付款後消費的遞延性或預付型服務，是否在改變或停止服務前，也需要擬定有關服務型態強制通報制度，都是本文冀圖評析，以供後續修法建立完善制度時參考研議使用。

貳、我國消費性商品強制通報機制之現況

由於商檢法適用之對象為「應施檢驗商品」項目，誠如本文一開始所討論除濕機，由於當時除濕機使用中會自行燃燒之情形，造成使用除濕機之消費者有生命、身體、健康或財產受到損害之虞，於政府組織改造前之行政院消費者保護委員會（下稱組改前行政院消保會）為維護消費者權益，並避免類似案件再次發生，當時組改前行政院消保會在第 145 次委員會議時決定：請經濟部（標準局）應儘速研擬「商品安全管理法」草案或研修「商品檢驗法」，納入業者強制通報責任，規劃建置商品事故通報機制，向業者及消費者宣導、瞭解與使用等措施，以有效保障消費者權益⁶。標準局依據組改前行政院消保會決定，除儘速完成商檢法之修訂，並將業者強制通報責任納入外，同時亦建置商品事故通報機制，以保障消費者權益。標準局相關辦理情形如下：

一、建立「報驗義務人對於應施檢驗商品強制通報機制」

於 2007 年 7 月 11 日總統公布修正檢驗法第 49 條第 4 項，明文強制課予「報驗義務人」在一定條件下，即「應施檢驗商品」發生事故致損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞時，負有向標準局通報事故商品資訊之義務，

⁶ 組改前行政院消費者保護委員會新聞稿，「修正商品檢驗法，納入業者強制通報責任及建置商品事故通報機制辦理情形!」，2007 年 10 月 12 日，「[file:///C:/Users/oub4/Downloads/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%B6%88%E4%BF%9D%E6%9C%8396.10.12%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF\(%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E5%95%86%E5%93%81%E6%AA%A2%E9%A9%97%E6%B3%95%EF%BC%8C%E7%B4%8D%E5%85%A5%E6%A5%AD%E8%80%85%E5%BC%B7%E5%88%B6%E9%80%9A%E5%A0%B1%E8%B2%AC%E4%BB%BB%E5%8F%8A%E5%BB%BA%E7%BD%AE%E5%95%86%E5%93%81%E4%BA%8B%E6%95%85%E9%80%9A%E5%A0%B1%E6%A9%9F%E5%88%B6%E8%BE%A6%E7%90%86%E6%83%85%E5%BD%A2!\).pdf](file:///C:/Users/oub4/Downloads/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%B6%88%E4%BF%9D%E6%9C%8396.10.12%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF(%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E5%95%86%E5%93%81%E6%AA%A2%E9%A9%97%E6%B3%95%EF%BC%8C%E7%B4%8D%E5%85%A5%E6%A5%AD%E8%80%85%E5%BC%B7%E5%88%B6%E9%80%9A%E5%A0%B1%E8%B2%AC%E4%BB%BB%E5%8F%8A%E5%BB%BA%E7%BD%AE%E5%95%86%E5%93%81%E4%BA%8B%E6%95%85%E9%80%9A%E5%A0%B1%E6%A9%9F%E5%88%B6%E8%BE%A6%E7%90%86%E6%83%85%E5%BD%A2!).pdf)」（最後閱覽日：2018 年 8 月 9 日）。

並授權經濟部訂定有關通報作業之法規命令；同法第 63 條亦同時配合增列第 1 項，明定對於違反通報義務之報驗義務人處以新臺幣（以下同）1 萬元以上 10 萬元以下之罰鍰。從前述相關修法規範，可以得知制定內容如下：

（一）增訂「報驗義務人對於應施檢驗商品強制通報機制」：

依據檢驗法第 49 條第 4 項規定：「應施檢驗商品發生事故致損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，報驗義務人應向標準局提出通報；其通報作業之時點、方式、內容及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

（二）明訂對於違反前述規定者之處罰：

依據檢驗法第 63 條第 1 項規定：「報驗義務人違反第 49 條第 4 項通報規定者，處 1 萬元以上 10 萬元以下罰鍰。」

（三）建立相關配套措施：

針對檢驗法修正條文第 49 條第 4 項，標準局已制定「商品事故通報辦法」，明文規定報驗義務人辦理通報時機、期限、方式、保留紀錄及視為未通報情形等⁷。

二、建構商品事故通報機制：

為儘速建立通報機制，標準局利用現有網站建立事故通報窗口及通報案件處理機制，另外，為掌握所需事故資訊，已完成《商品事故通報表》供通報者填寫，另亦完成受理通報「應施檢驗商品發生事故通報與處理作業程序」，以確認商品的危險性與後續矯正措施之實施，建置完整之商品事故通報機制，茲分述如下：

（一）商品事故通報表：

參考美國消費者產品安全委員會（CPSC）通報表之內容，並配合我國國情與考量業者與消費者之屬性，設計出分別為「業者」與「消費者」專用之通報表，以便於「業者」與「消費者」分別通報。通報內容包括商品名稱、廠牌、型號、序號、產地、銷售地區、銷售通路、事故情形說明、獲知事故方式、已知受害狀

⁷ 應施檢驗商品發生事故通報辦法第 2、3、4、5 及 6 條等明文規定。

況、事故商品危害形式等等；未來視需要擬規劃增加其他單位（例如消保團體等）專用之通報表。

（二）商品事故處理流程：

設立單一受理窗口以掌握相關訊息，通報之商品若屬經濟部主管商品中，如屬重大商品事故，則逕行依相關法令要求業者採取矯正措施；如非屬重大商品事故，業者採行自願性矯正措施，則監督其實施成效，或依需要進行「商品安全性鑑定」，另並公布前述處理結果，以提醒消費者注意。而通報之商品若非屬經濟部主管商品，則轉請該商品主管機關處理。

（三）商品安全性鑑定作業流程：

首先建置商品安全性鑑定專家人才資料庫，於發生商品事故之業者未採取自願性矯正措施時，邀集相關專家人才，進行商品安全性鑑定，並依鑑定結果與相關法令規定令業者配合辦理。

其次有關本案經組改前行政院消保會第 150 次委員會議決定，請主管機關經濟部為下列措施：

1. 規劃建構我國消費商品安全資訊網及研議相關配套措施。
2. 儘速修訂相關子法及相關配套措施，將通報期限等相關執行規範納入規定，並請落實執行，以確保消費者權益。
3. 有關檢驗法罰則之規定，應於執行一定期間後，檢討其處罰之實效，並研議有無修正之必要。

參、我國消費性「商品」強制通報機制之缺漏

如前所述，我國目前行政實務有關消費性商品「強制通報機制」，主要是在商檢法中加以制定相關規範，而該法所管理主軸也僅限於「應施檢驗商品」項目，例如本文前面所說明的除濕機使用中會自行燃燒或爆炸之案例。為保護消費者安全，並避免發生商品本身自燃或爆炸等危險情事發生，政府機關已將許多危險性或高風險性電子、電器商品等，逐步納入「應施檢驗商品」項目中予以加強管控。

理論上而言主管機關標準局應該已將市面上流通消費性商品，特別是其中有關風險較高部分全部納入「應施檢驗商品」項目中。但是實際狀況並非如此，仍有數量龐大的商品屬於「非應施檢驗商品」項目，也會造成消費者安全有疑慮之情形，這些雖屬於「非應施檢驗商品」項目，但也往往會造成令人難以挽回之後果，如新興電子或電器類商品（例如行動電源，剛在消費市場販售時，仍不屬於「應施檢驗商品」項目），又如本文後面會敘述之床圍護欄案例。因為在這個商品琳琅滿目之社會中，只有少數消費性商品會被劃歸於「應施檢驗商品」項目，而絕大多數消費性商品仍然是屬於「非應施檢驗商品」項目，而不屬於「應施檢驗商品」項目部分，其種類可謂是琳琅滿目及包山包海，可能是「應施檢驗商品」項目之十倍、百倍甚至千萬倍之多。又消費性商品種類主管機關並非完全屬於標準局主管，也還包括其他部會的主管機關，如發生瑕疵商品問題時，企業經營者應該如何辦理下架回收，各目的事業主管機關應該如何有效監督管控企業經營者辦理，都涉及牽動企業經營者、主管機關及消費者三方法律權利義務關係，僅就下列案件分述之：

一、非應施檢驗商品項目－床圍護欄案

（一）事實經過情形

根據媒體報導本案發生於 2016 年基隆一對新手父母，因為害怕出生僅 5 個月大的兒子會從床上掉下來，而在床緣裝上由企業經營者聖嬰公司生產製造的床圍護欄，然其 5 個月大的兒子卻在翻身後，卡在床與床圍護欄間隙之中，因而窒息死亡。案經基隆地方法院認為企業經營者潘姓負責人，觸犯業務過失致死罪，判處有期徒刑 6 月，並得易科罰金 18 萬元。由於本案法院認為，床圍護欄是該企業經營者所設計、生產及製造，而該商品又是經由該企業經營者自行在網路通路上銷售，企業經營者本應有責任在床圍護欄明顯處，明確為相關警告標示，提醒消費者不應該讓 18 個月以下嬰兒單獨使用該床圍護欄，否則就有可能會發生受困在床圍護欄與床的間隙中，造成嬰兒無法自行脫困，而有窒息死亡之可能。但是，企業經營者聖嬰公司卻在床圍護欄的外包裝上標示「0-6 YEARS」，讓消費者誤認為從零歲起的嬰兒就可以使用該床圍護欄，且無任何警語標示提醒父母不應該讓嬰兒獨自在無人監管的情況下使用該床圍護欄，因而認為觸犯刑法業務過失致死

罪⁸。

（二）法律適用問題

1.商檢法適用部分

另據媒體報導本案床圍護欄夾死嬰兒，企業經營者負責人被法院判刑確定後，仍然照常販售該項產品⁹，由於本案發生時，床圍護欄本身在當時我國尚無該類產品的國家標準¹⁰，更非屬於商檢法的「應施檢驗商品」項目¹¹，因此即便該床圍護欄夾死嬰兒，業者遭起訴並被法院判刑確定，也無法適用商檢法要求業者向主管機關強制通報，更無法依據商檢法要求業者辦理下架回收。

2.消費者保護法（下稱消保法）適用部分

由於標準局對於「非應施檢驗商品」項目並未訂定主管法規，如發生瑕疵商品問題時，標準局多會研議依據消保法規定加以處理。而在現行消保法中，也並無有關「強制通報機制」規定。因此企業經營者所販售之消費性商品如屬於「非應施檢驗商品」項目，即便發生商品瑕疵或危險，而已造成消費者生命、身體、健康或財產之損害，也無需負起向標準局通報之義務與責任。換言之，主管機關即便嗣後發現問題商品，也無法科以未主動通報之企業經營者行政處罰。不僅如此，企業經營者此時還可以再利用消保法第 10 條第 1 項但書之規定：「但企業經營者所為必要之處理，足以除去其危害者，不在此限。」來規避責任，例如僅修改商品之標示問題，而未針對商品主要瑕疵問題進行處理而仍繼續販售，而有關本案床圍護欄案，企業經營者僅以增加警語或修改商品標示方式企圖掩飾商品設

⁸ 自由電子報，「床護欄不安全害死男嬰，負責人遭判刑 6 月」2016 年 6 月 4 日，「<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1718810>」（最後閱覽日：2018 年 8 月 16 日）。

⁹ 自由電子報，「床圍欄夾死嬰，業者起訴仍照賣」2016 年 2 月 3 日，「<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/955624>」（最後閱覽日：2018 年 8 月 16 日）。

¹⁰ 經濟部標準檢驗局，「經濟部標準檢驗局公布『兒童用床邊護欄』市場購樣檢測結果」2017 年 9 月 8 日，新聞稿中表示：已於 2016 年 6 月 8 日制定公布 CNS 15911「兒童用床邊護欄」國家標準。「<https://www.bsmi.gov.tw/wSite/ct?xItem=68645&ctNode=1510>」（最後閱覽日：2018 年 10 月 2 日）。

¹¹ 經濟部標準檢驗局公告，「經濟部標準檢驗局公告訂定『應施檢驗兒童用床邊護欄商品之相關檢驗規定』」2017 年 9 月 1 日，「http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,2169,1484,&job_id=235911&article_category_id=2389&article_id=146365」（最後閱覽日：2018 年 10 月 2 日）。

計瑕疵之問題，繼續在一般消費市場上銷售，而成為消費市場上不定時炸彈，隨時會發生引爆而嚴重損害消費者安全之權益。

二、非標準局管理之商品－三星 Galaxy Note7 手機案

（一）事實經過情形

2016 年 9 月間媒體連續大幅報導，有關台灣三星電子股份有限公司（下稱台灣三星公司）所生產 Galaxy Note7 手機發生爆炸自燃情形。而本案當時已經銷售 4 萬 3 千多支手機，加上業者銷售通路甚多，影響消費者人數眾多。由於台灣三星公司於本案發生之初提出配套解決方案，未能有效處理消費者抱怨，而使消費者產生不安而有所疑慮，故擬以推出新版 Galaxy Note7 手機更換舊版 Galaxy Note7，以挽回消費者信心。孰料竟然在同年 10 月 7 日再次發生新版 Galaxy Note7 手機自行燃燒事件，再次引爆社會大眾對於三星生產手機安全性產生極大問號，此次更引起消費者的質疑與不滿，致使政府主管機關積極主動介入處理。

（二）法律適用問題

1. 政府機關處置

（1）行政院消費者保護處（以下簡稱行政院消保處）處理方式

由於舊版 Galaxy Note7 手機發生自爆燃燒後，台灣三星公司在其官方網站公告主動召回 Galaxy Note7 手機之訊息，並提供更換手機及相關配套措施，但卻未將解約退貨之方式納入方案中，因而引發消費者質疑與不滿。行政院消保處當時除立即與台灣三星公司聯絡，以行政指導方式請該公司應儘速提出更多元退（換）貨的方案外，也請該公司考慮應將解約退費方案納入解決方法之一，以妥善處理本案。另外並發布新聞對外說明處理經過，以維護消費者權益。因此，台灣三星公司再次公告有關消費者「可退換貨」之相關處理方案，將解約退費納入方案之一。由於本案發生當時經媒體大篇幅披露報導，造成消費者恐慌及不安，因而全國各地方政府消保單位受理申訴案件立即激增，由於嗣後台灣三星公司再次提出解決方案，將解約退貨納入處理方案後，消費者向政府機關提出申訴數量，已由原先每日 40 餘件申訴案件，驟降至每日 2 到 3 件案件，顯見該公司後來提出同意

消費者可辦理解約退（換）貨之方案，是符合消費大眾之期待¹²。

而於同年 10 月再次發生新版 Galaxy Note7 也發生自爆燃燒事件，由於相關事件後來經媒體大肆報導後，引起消費者高度關注及討論，行政院消保處為維護消費者權益，再次請主管機關國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）除要求業者儘速查明自燃原因，並應提出妥適解決方案等外，更加積極監督回收進度及後續處理情形¹³。

2. 通傳會處理本案方式

首先是以行政指導方式要求台灣三星公司辦理下列事項：

- (1) 儘速利用各種可能銷售通路通知到每位購買 Galaxy Note7 消費者。
- (2) 應成立網頁專區，派遣專業人員持續處理 Galaxy Note7 自燃案件，至全案妥適處理完畢終結為止。
- (3) 加強媒體宣導以有效傳遞手機回收資訊。
- (4) 研議可否以軟體更新彈跳方式提示並調降充電容量，以維護未關機之消費者安全。
- (5) 定期向 NCC 回報手機總銷售數量、登記回收數量、實際回收數量及尚未回收數量等。

其次，可以從通傳會在 2016 年 10 月 14 日所發布「NCC 與行政院消保處持續積極督促三星回收 Galaxy Note7」¹⁴ 新聞稿中窺知一二，雖然本案通傳會曾經考量依據消保法第 33 條進行調查及第 36 條要求停止銷售等措施，由政府機關命令企業經營者台灣三星公司強制回收 Galaxy Note7 手機，但考量必須先經過冗長行政調查程序，如此作法對國內消費者權益之保護恐緩不濟急，應先確保消費者曝露於風險時間最小化，通傳會才改為依據消保法第 10 條第 1 項本文之規定：「企業

¹² 行政院消費者保護處新聞稿，「行政院消費者保護處積極處理三星 Galaxy Note7 手機燃燒事件！」，2016 年 9 月 14 日，「<https://www.ey.gov.tw/Page/F7408A6FCA4B0A8A/bf7dfa09-9523-4721-a96f-2de838dc9bb8>」（最後閱覽日：2018 年 8 月 20 日）。

¹³ 行政院消費者保護處新聞稿，「行政院消保處就三星公司新版 Note7 手機退貨方案之後續處理情形」，2016 年 10 月 14 日，「<https://www.ey.gov.tw/Page/F7408A6FCA4B0A8A/995cbc4a-29ce-4176-8e6d-f7d93a2e340c>」（最後閱覽日：2018 年 8 月 22 日）。

¹⁴ 國家通訊傳播委員會新聞稿，「NCC 與行政院消保處持續積極督促三星回收 Note 7」，2016 年 10 月 14 日，「https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=1&pages=7&sn_f=36385」（最後閱覽日：2018 年 10 月 22 日）。

經營者於有事實足認其提供之商品或服務有危害消費者安全與健康之虞時，應即回收該批商品或停止其服務。」，轉而先以行政指導方式勸導企業經營者台灣三星公司主動提出回收計畫，以快速解決 Galaxy Note7 手機自燃之問題。

綜前所述，有關本案台灣三星公司依據現行我國法律，並無法律上責任及義務向主管機關提出瑕疵通報，且無需要擬定下架回收計畫向通傳會報告，即便台灣三星公司依據消保法第 10 條第 1 項本文之規定，採取企業經營者自行下架回收方式，如提出回收計畫不符主管機關、社會大眾或消費者期盼，通傳會只能持續「行政指導」，而不能以公權力方式要求審查修訂企業經營者提出回收計畫，因通傳會並無相關法令依據可以要求台灣三公司更改後續下架回收計畫。

肆、我國消費性「服務」強制通報機制之缺漏

一、服務提供瑕疵－臺鐵局電扶梯故障摔傷乘客案

（一）事實經過情形

媒體報導交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）之高雄、花蓮及板橋火車站分別於 2016 年 5 月 1 日、3 日及 12 月 17 日相繼發生電扶梯意外致消費者受傷事件。首先是臺鐵局高雄火車站第 5 月台電扶梯突然發生故障，致使正在向上移動的電扶梯停止不動，導致旅客紛紛往下滑，造成 5 女 2 男共 7 位消費者受傷；臺鐵局高雄火車站人員事後發現電扶梯有一破洞，維修人員經研判主要原因應為異物掉落後，侵入運轉中之腳踏階，使腳踏階與梳子板擠壓碰撞，以致電扶梯緊急停止¹⁵。

接著是臺鐵局花蓮火車站後站之電扶梯發生異常（馬達聯軸器故障），10 餘名消費者從臺鐵花蓮後站地下道搭乘電扶梯上樓準備出站時，電扶梯突然失去動力，導致向上運轉之電扶梯突然變成反向運轉，還好煞車系統在下滑 3 公尺後緊急啟動，但許多人因來不及抓住扶手重心不穩而摔成一團，造成 8 名消費者跌倒受傷，發生意外後，臺鐵局花蓮火車站人員立即報警將傷者送醫治療。維修人員

¹⁵ 自由電子報，「高雄火車站電扶梯故障，7 人受傷 5 送醫」2016 年 5 月 1 日，「<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160501/850697/>」（最後閱覽日：2018 年 10 月 2 日）。

拆開電扶梯檢查，經研判係馬達使用已逾 10 年沒換，馬達聯軸器磨損，造成系統無法即時停止，因而導致電扶梯向下滑動¹⁶。

另外有關臺鐵局板橋火車站部分，因當時新北市「歡樂耶誕派對」演唱會剛結束後，新北市臺鐵局板橋火車站月台人潮湧現，為避免旅客擠落月台事件發生，當晚 9 點即停止第二月台常（南下）電扶梯運轉。但晚上 10 點許收到通報，有 4 名消費者在第二月台，電扶梯口跌倒頭部受傷及腳部擦傷，請求救護車協助，由臺鐵局板橋火車站站務人員陪同前往醫院治療。當時初步研判可能是電扶梯疑似負載過重，大量旅客往下快速移動，且因部分消費者跑跳，造成電扶梯故障，發生震動並向下移動¹⁷。

從上述案例可知，臺鐵局近年來火車站電扶梯故障頻傳，前述高雄、花蓮及板橋火車站相繼發生電扶梯意外致旅客受傷事件，嚴重影響搭乘臺鐵局火車的旅客權益，並危及旅客之安全。由於鐵路係重要之大眾交通運輸工具，其中火車站電扶梯品質之良窳、維護保養是否落實，更是攸關旅客生命、身體及健康之安全議題。

（二）法律適用問題

依據消保法第 10 條第 1 項本文之規定，企業經營者所提供商品或服務如有危害消費者安全與健康之虞時，應即回收該商品或停止服務。由於本條規範客體為「商品」及「服務」兩部分，就法規文義而言，有關本案臺鐵局火車站電扶梯提供消費者使用，究其本質應屬鐵路旅客運送服務契約之一部分，該項服務提供亦屬於本條所謂「服務」事項。因而如企業經營者所提供服務有事實足認其提供之商品或服務有危害消費者生命、身體或健康安全之虞時，至少應加以停止該項服務的提供，更應主動通報主管機關，俾利政府機關能夠有效掌握問題及時效，積極有效督促及協助企業經營者，適時採取有效處理措施，避免問題逐漸擴大，造成更多無辜消費者受到損害。同時也可協助企業經營者採取必要處理方式，減少

¹⁶ 中國時報，「花蓮火車站，齒輪 10 年沒換，臺鐵電扶梯倒退嚕，旅客摔作堆 8 受傷」2016 年 5 月 4 日，「<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160504000411-260106>」（最後閱覽日：2018 年 10 月 2 日）。

¹⁷ 中國廣播公司，「板橋車站手扶梯傷人，臺鐵局深表歉意」2016 年 12 月 18 日，「<https://today.line.me/tw/pc/article/1810026e79fdd1715a0ed1ed91df4b75b36afdf8cbcb8469426a6e7bd05efddf>」（最後閱覽日：2018 年 10 月 2 日）。

企業經營者因此受到損失，而避免造成企業危機的發生。更可使政府機關，在問題浮現之初，就能夠有效掌握先機，督促業者處理問題，而達到消費者、企業經營者及政府機關三贏的局面。

有關本案臺鐵局本身仍屬於國營事業為私法人¹⁸，而其從事鐵路運送契約，為私經濟行為，本身亦屬於私法契約¹⁹，並不涉及公法關係中之公權力行使，故臺鐵局本身應屬於消保法第 2 條第 2 款所稱之「企業經營者」²⁰。另外有關現行「強制通報機制」，多屬於商品類型，至於服務類型，雖少有見聞，但應包含其中。如本案例有關企業經營者場所提供相關服務，有可能會損害消費者生命、身體或健康安全之疑慮時，仍應規範相關機制可以向主管機關通報為宜，以利主管機關掌握時機，針對問題要求企業經營者妥適處理，避免危險擴大而損及更多數消費者權益。

二、服務提供停止－復興航空臨時停飛案

（一）事實經過情形

2016 年 11 月 22 日我國各家媒體大肆報導復興航空無預警停飛 1 日之消息²¹。由於本次事件發生當時，各家媒體報導都揣測疑似因復興航空財務出現問題才會在無預警情形下突然宣布停飛訊息。對於為何突然宣布停飛及相關後續處理，將

¹⁸ 司法院大法官會議第 765 號解釋：「公營事業依公司法規定設立公司者，雖其政府資本超過百分之五十，在法律上，其性質仍為私法人，具有獨立之人格，為權利義務之主體，得享受權利，負擔義務（國營事業管理法第 6 條參照）。」

¹⁹ 司法院大法官第 533 號解釋，有關吳庚大法官協同意見書明白揭示：「辨別此類行政契約，首須契約之一造為代表行政主體之機關，其次，凡行政主體與私人締約，其約定內容亦即所謂契約標的，有下列四者之一時，即認定其為行政契約：（一）作為實施公法法規之手段者，質言之，因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替，（二）約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者，（三）約定內容涉及人民公法上權益或義務者，（四）約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者。若因給付內容屬於「中性」，無從據此判斷契約之屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的為斷。2001 年 11 月 16 日「<https://db.lawbank.com.tw/FINT/FINTORY04.aspx?id=C%2CD%2C533>」（最後閱覽日：2018 年 10 月 2 日）。

²⁰ 消費者保護法第 2 條第 2 款：「本法所用名詞定義如下：…二、企業經營者：指以設計、生產、製造、輸入、經銷商品或提供服務為營業者。…」

²¹ 自由時報「復興航空無預警今停飛」2016 年 11 月 22 日，「<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1054572>」（最後閱覽日：2018 年 9 月 26 日）。

於當（22）日上午復興航空召開臨時董事會，會後由董事長親自對外說明。而當天有關復興航空所有的國內、國際及兩岸航線各航班班機都停飛 1 天，經統計預估影響航班共計有 84 班，旅客高達 5113 人次。就連主管機關交通部民用航空局（以下簡稱民航局）也是臨時接獲通知，因而立即成立緊急應變小組協調其他航空公司疏運旅客。由於國內以往從未發生類似情形，航空業者於停飛前一日才對外宣布即將停飛所有航線，除讓公司全體員工驚訝而措手不及，也讓消費者驚慌而不知所措外，更讓主管機關交通部民用航空局處在狀況外，復興航空此種無預警方式投下停航一天震撼彈，已十分可議。

然而更令人訝異的是復興航空在董事會後所召開的記者會上，竟當場宣布解散，造成記者會上一片譁然。雖然在記者會上復興航空承諾將與企業工會召開勞資協議，並允諾所有員工將比照勞資法進行資遣，但是公司員工仍然不滿復興航空未事先告知解散公司作法。就本事件而言，有關勞資問題部分，復興航空有意願依照我國勞資法規定辦理相關遣散及處置。但有關消費者權益保護部分，此種無預警解散公司，讓將近有 10 萬人次消費者權利受到嚴重影響，被迫轉機、退票或無法按照自己原先規畫行程進行，造成消費者莫大損失。

（二）法律適用問題

如前所述，由於 2016 年復興航空無預警停飛及解散作法，導致逾 10 萬名消費者權益受到鉅大影響，雖然依照民法、相關法律規定及契約約定，消費者若因此必須付出更昂貴的機票或訂房損失，可向復興航空尋求差價賠償，但是對於多數消費者而言，其主要目的就是要搭機前往他國，或是要搭機返國，而非需復興航空賠償。且相關求償的程序複雜，可能會耗費相當多時日，而這漫漫求償之路，對於絕大多數消費者而言更是精神上的煎熬。因此最有效處理方式，還是要依靠復興航空和主管機關交通部努力協調其他航空公司辦理轉乘，才能使消費者的損失相對地減少。為避免民航業者再次無預警停飛，主管機關交通部決心修法，以有效嚇阻此類可議作法，有關修正「民用航空運輸業管理規則第 13 條之 1」²² 情

²² 用航空運輸業管理規則第 13-1 條：

「民用航空運輸業暫停或終止國內定期航線前，應檢附乘客處理機制報請民航局核轉交通部核准，並於核准之日起六十日後始得暫停或終止。

前項暫停以一次為限，其期間不得逾一年；民用航空運輸業得於暫停期間內復航，並於復航前

形如下：

1. 國內定期航線部分：首先要求航空業者如有暫停或終止「國內定期航線」前，應檢附乘客處理機制，其中包括乘客安排之處理、乘客衍生性費用之處理、機票退費之處理、諮詢服務之人力、時間的規劃及其他相關資訊之提供等等，報請民航局核轉交通部核准，航空業者應於核准日起 60 日後才能暫停或終止營運。
2. 國際客運定期航線部分：其次對於「國際客運定期航線」航空業者如有暫停或停止營運日前 60 天，檢附乘客處理機制，報請民航局轉報交通部備查。
3. 違反規定效力部分：有關違反規定時，可依民用航空法處 60 萬至 300 萬元罰鍰，該項規定並於 2018 年 6 月 3 日起正式實施²³。
4. 暫停營運及復航部分：根據本次修法內容規定，航空公司申請國內定期航線暫停營運以 1 次為限，國際航線則無次數限制之規定。不過暫停營運時間不得超過 1 年，暫停期間內皆可復航，並於復航前報請民用航空局（下稱民航局）備查，期滿若未復航，則視同終止該定期航線營運。
5. 終止營運部分：民用航空運輸業終止定期航線，或經民航局廢止原指定營運國際定期航線，業者應於終止或廢止日起 30 天內，將原領航線證書繳還。屆期未繳還者，由民航局逕行公告註銷。
6. 例外部分：國際定期航線若因不可抗力因素例如爆炸、恐攻或疫情等情事而導致暫停、終止營運，則不受 60 日限制。

報請民航局備查；於暫停期間屆滿後未復航者，視同終止。

民用航空運輸業暫停或終止國際貨運定期航線前，應報請民航局轉報交通部備查；暫停或終止國際客運定期航線應於生效六十日前檢附乘客處理機制報請民航局轉報交通部備查。但因不可抗力因素所致者，得不受六十日之限制。

前項已暫停之國際客運定期航線，民用航空運輸業得於暫停之日起一年內復航，並於復航前報請民航局備查；逾期未復航者，視同終止。

第一項及第三項之乘客處理機制，應包括下列內容：

- 一、訂位乘客之安排處理方案或補償措施。
- 二、訂位乘客衍生性費用之處理原則。
- 三、機票之退費及處理方式。
- 四、提供乘客諮詢及服務之方式、時間與人力規劃。
- 五、第一款至第四款之相關資訊公布方式。

民用航空運輸業終止定期航線或經民航局廢止原指定營運之國際定期航線者，應於終止或廢止之日起三十日內，將原領航線證書繳還；屆期未繳還者，由民航局逕行公告註銷。」

²³ 自由時報「興航條款 3 日上路 無預警停飛最高可罰 300 萬」2018 年 6 月 1 日，「<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2444598>」（最後閱覽日：2018 年 9 月 26 日）。

雖然依據本次修法內容規範，其名稱未明確冠上「強制通報機制」，但是究其實質內容而言，其本質就是「航空業者服務類型強制通報機制」，而其中有關航空業者暫停或終止營運的乘客處理機制中，都必須另外包含有訂位乘客安排處理方案或補償措施、訂位乘客衍生性費用處理原則、機票退費及處理方式、提供乘客諮詢及服務方式、時間與人力規劃等措施。因而從本案復興航空停飛事件更可以證明，除了「商品」類型有強制通報機制的需求，連「服務」類型亦有強制通報之需求，才能完整建立「強制通報機制」體系，真正落實保障消費者權益。

伍、結語與建議

由於我國和世界各國消保法所規定的範圍並不一致，世界主要先進國家消保法規範對象，多是針對「商品」類型加以規定，而根據我國消保法規定，除「商品」外，尚包括「服務」類型²⁴，因此針對本文所探討「強制通報機制」建構部分，就應該符合我國消保法體制，將「商品」與「服務」併列，建立我國消費者保護體系完整的「強制通報機制」，以下僅就如何完整建構「強制通報機制」，提出建議如下：

一、消保法應明文規範強制通報機制及處罰規定

（一）消保法之主管機關為各目的事業主管機關

依據消保法第 6 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」從本條規定內容得知，消費者保護主管機關在中央是各目的事業主管機關，由於保護消費者權益之事項，涉及層面甚廣，因而涉及各種法規，而無法由某一機關單獨負責，故應依其

²⁴ 消費者保護法第 4 條：「企業經營者對於其提供之『商品』或『服務』，應重視消費者之健康與安全，並向消費者說明商品或服務之使用方法，維護交易之公平，提供消費者充分與正確之資訊，及實施其他必要之消費者保護措施。」及同法第 7 條第 1 項「從事設計、生產、製造『商品』或提供『服務』之企業經營者，於提供『商品』流通進入市場，或提供『服務』時，應確保該『商品』或『服務』，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性。」及同條第 2 項：「『商品』或『服務』具有危害消費者生命、身體、健康、財產之可能者，應於明顯處為警告標示及緊急處理危險之方法。」都將「商品」及「服務」並列。

事項之性質，由各該目的事業之主管機關負責執行保護消費者之工作。因此，為實現保護消費者權益之立法目的，消保法規定許多主管機關應為之措施，例如公告定型化契約應記載或不得記載事項、查核企業經營者使用之定型化契約、還需給予消保團體財務上之獎助、對企業經營者科處行政罰等事項，都是依據消保法第 6 條之規定所規範，在中央由各目的事業主管機關為之，在地方由各直轄市或縣（市）政府為之²⁵。

（二）消保法中應規範「強制通報機制」，可避免掛萬漏一之缺憾

為避免各目的事業主管機關於自己本身主管法規尚未規範或規範不足時，造成無法可用之窘境，因而如能在消保法中明文訂定「強制通報機制」，可以讓各目的事業主管機關在主管法規不足時，都可以適時運用消保法之規定。例如本文前述標準局所主管之床圍護欄案件，雖然在「應施檢驗商品」項目，有商檢法已規範「強制通報機制」可以適用，但是對於「非應施檢驗商品」項目，就無法適用。又例如前述三星 Galaxy Note7 手機案件，亦有同樣問題困擾通傳會，如果能夠在消保法中明文規範，以後如有類似案件當可依法要求企業經營者，主動向政府機關通報，並提出回收改善計畫供主管機關審視。必要時更可要求企業經營者應適時修改相關內容，以有效儘速完成相關下架回收工作，落實保障消費者權益。

二、主管機關應依據消費者保法授權規定訂定相關法規命令

雖然現行部分法規對於「強制通報機制」已經有明文規定，例如前述經濟部掌管商檢法業已經規範「強制通報機制」，但是對於多數目的事業主管機關主管法規並無相關規範，因此部分主管機關遇到問題，都直接適用消保法加以處理，所以訂定「強制通報機制」於消保法中實有其必要性。惟由於消費者保護主管機關涉及眾多目的事業主管機關，所涉及「商品」或「服務」事項範圍甚多，如本文前所述，有標準局主管「應施檢驗商品」項目，例如除濕機等電器商品，有「非應施檢驗商品」項目，例如床圍護欄。也有其他主管機關主管商品，例如通訊手機，更有涉及服務提供事項，例如臺鐵局火車站電扶梯瑕疵服務提供及復興航空

²⁵ 詹森林、馮震宇及林明珠三人合著，「認識消費者保護法」，前行政院消費者保護委員會編印，1995 年 2 月，8 頁。

因停業而無法提供服務等原因，雖然已經在消保法中訂定「強制通報機制」母法規定，但是因商品性質及服務內涵差異，各主管機關相關通報機制必然有所不同。因此各主管機關實應依據行政實務上需要訂定相關配套設施，依據消保法授權，訂定相關細節性及技術性管理措施，有利於後續行政監督及管理措施實行。

三、現行法規已經規範「強制通報機制」亦應配合檢視有無修正必要

由於部分主管機關現行法規已經訂有「強制通報機制」，惟日後如消保法又經增加修訂「強制通報機制」後，較現行各主管機關原來所訂定法規更能保護消費者權益時，基於保障維護消費者權益之需要，各主管機關應主動比照消保法規範內容加以增修繕改，而使各主管機關主管或適用「強制通報機制」在未來執行時能夠維持基本上一致性。否則如增修訂之消保法之相關規定與主管機關訂定之現行法之規定有差距時，將造成企業經營者通報責任不一，致使業者違反規定時處罰落差過大，而使各主管機關於後續執法時遭遇不必要之困擾與窒礙難行。因此本文認為如果消保法修法增訂「強制通報機制」通過後，各主管機關應檢視本身現行規定，並同時配合修訂，而使「強制通報機制」能夠在我國順利運作。

四、主管機關應隨時檢討「強制通報機制」執行成效以有效維護消費者權益

本文開始時曾提及，有關美國實施「強制通報機制」已行之有年，在 ICPHSO 年會及研討會中之報告，將過去五年利用一般及快速召回系統召回件數進行說明分析，作為政府後續管理依據。反觀我國消費性商品「強制通報機制」雖然在 2007 年三讀通過，惟迄今業已經過十載，對於相關內容是否完備，通報責任義務是否齊全，處罰效力是否有嚇阻性，執行運作是否順遂，都涉及該項制度運作成功與否，因而實有必要再次研議檢討，例如處罰效力最高罰鍰 10 萬元，可否有效嚇阻投機取巧企業經營者；通報義務人是否僅限於製造商；經銷商為第一線接觸消費者，是否應一併納入通報機制等，都應適時提出檢討，以利本項制度更能落實運作有為維護保障消費者權利。

參考文獻

- 詹森林、馮震宇及林明珠三人合著，「認識消費者保護法」，前行政院消費者保護委員會編印，1995 年 2 月。
- 公務出國報告資訊網：「參加第 25 屆國際消費產品健康安全組織年會及研討會報告」，2017 年 5 月 28 日。
- 前行政院消費者保護委員會編印，「立法院審議『消費者保護法』審議紀錄會編」，1995 年 7 月。
- 行政院消費者保護處新聞稿，「行政院請經濟部強化商品後市場管理以維護消費者選購商品之權益」，2018 年 1 月 3 日。
- 組改前行政院消費者保護委員會新聞稿，「修正商品檢驗法，納入業者強制通報責任及建置商品事故通報機制辦理情形!」，2007 年 10 月 12 日。
- 經濟部標準檢驗局，「經濟部標準檢驗局公布『兒童用床邊護欄』市場購樣檢測結果」2017 年 9 月 8 日。
- 行政院消費者保護處新聞稿，「行政院消費者保護處積極處理三星 Galaxy Note7 手機燃燒事件！」，2016 年 9 月 14 日。
- 行政院消費者保護處新聞稿，「行政院消保處就三星公司新版 Note7 手機退貨方案之後續處理情形」，2016 年 10 月 14 日。
- 經濟部標準檢驗局公告，「經濟部標準檢驗局公告訂定『應施檢驗兒童用床邊護欄商品之相關檢驗規定』」2017 年 9 月 1 日。

《消費者保護研究》
第 23 輯，頁 21-44

停車位買賣糾紛與《建築技術規則》

陳汝吟*

摘要

停車位買賣實務問題，除了常與公寓大廈（區分所有建築物）有關，即因停車位設置依據（《建築法》、《建築技術規則》）與所有權登記（《土地法》、《地籍測量實施規則》、《土地登記規則》、其他行政命令）有時衝突，導致停車空間權利呈現不同登記型態等；實務上另一大糾紛來源，乃涉及《建築技術規則》。停車空間的建築技術許多規範過去未能體現其與民眾私法上權義之重要關聯，多所更迭，而建築之事實已既存，呈現在建築耐用之可見未來，交易發生建築法規影響民法對於契約履行之疑慮，卻非一般消費者能輕易理解，部分法院判決有時亦受限於該等建築管理行政法令，對買受人基於民事契約權利做成不利認定，將業者違反建築技術法令視為理所當然，更有繫於地方主管機關是否取締之態度，本文認為應非妥適。目前《預售停車位買賣定型化契約應記載及不得記載事項》、《預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項》與《成屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項》，僅最前者第十八點尚有規範停車位規格誤差之處理，即停車位竣工規格之尺寸產生誤差，買方得就減少部分請求減少價金，其他因建築技術規範所致

* 東吳大學法律系副教授

瑕疵或風險，付之闕如。建議未來應可彙整常見糾紛類型，強化資訊揭露與業者依法履約之責任。

關鍵詞：停車位、買賣契約、瑕疵擔保、定型化契約、應記載及不得記載事項

壹、前言

台灣近年停車位買賣糾紛甚多，主要原因與建築法令關於停車位之規範複雜有關，以致於停車位權利型態多樣，例如有些有所有權、有些僅有使用權，更有因停車位空間大小、方位致購買者未能依買賣契約之本旨加以停車使用等問題。本文以下謹先就台灣法律關於停車位之建築法規，簡述停車位種類與法令限制，並聚焦在停車空間買賣糾紛與《建築技術規則》規範適用之實務案例，最後提出相關建議，期望能供將來法令解釋與調整之參考，確保消費者權益及交易安全。

貳、停車位概念與相關規範

所謂停車位，顧名思義自是供車輛停放之空間（參考《停車場法》第 2 條相關定義）¹。而地下層停車空間係屬一集合概念，在建築法規上，係指建築物興建時，依其使用用途必須附設在建築基地內，供汽車或機車停放之空間而言。《都市計畫法》第 39 條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直

¹ 另外，《停車場法》第 2 條第 1 款至第 5 款分別定義：「一、停車場：指依法令設置供車輛停放之場所。二、路邊停車場：指以道路部分路面劃設，供公眾停放車輛之場所。三、路外停車場：指在道路之路面外，以平面式、立體式、機械式或塔臺式等所設，供停放車輛之場所。四、都市計畫停車場：指依都市計畫法令所劃設公共停車場用地興闢後，供作公眾停放車輛之場所。」五、建築物附設停車空間：指建築物依建築法令規定，應附設專供車輛停放之空間。」《都市計畫法》第 42 條第 1 項第 1 款：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。」《都市計畫定期通盤檢討實施辦法》第 22 條第 1 項：「停車場用地面積應依各都市計畫地區之社會經濟發展、交通運輸狀況、車輛持有率預測、該地區建物停車空間供需情況及土地使用種類檢討規劃之，並不得低於計畫區內車輛預估數百分之二十之停車需求。但考量城鄉發展特性、大眾運輸建設、多元方式提供停車空間或其他特殊情形，經都市計畫委員會審議通過者，不在此限。」由於本文討論停車位之買賣糾紛，故內容將以建築物附建之停車空間為主，不涉及供不特定公眾停放車輛之「停車場」，茲此先予說明。

轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」²

《建築法》第 102 條之 1 第 1 項規定：「建築物依規定應附建防空避難設備或停車空間；其防空避難設備因特殊情形施工確有困難或停車空間在一定標準以下及建築物位於都市計畫停車場公共設施用地一定距離範圍內者，得由起造人繳納代金，由直轄市、縣（市）主管建築機關代為集中興建。」；《建築技術規則》《建築設計施工編》（下稱《建築規則施工編》）第 59 條：「建築物新建、改建、變更改用途或增建部分，依都市計畫法令或都市計畫書之規定，設置停車空間。其未規定者，依下表規定。…」³

依此可知，「停車空間」是興建建築物時，依其用途於建築基地內提供車輛之停放空間，涉及空間大小利用、設計地點與尺寸等。「停車位」依建築法規之視角，乃是組成停車需求的一個單位，為停車場的組成單位。「停車場」、「停車位」屬「停車空間」中停放車輛的空間；惟「停車空間」概念較大而尚包含出入口、車輛進出之車道及附屬設施。是故，自定義上言，「停車位」小於「停車場」，而「停車場」小於「停車空間」。

停車位依建築法規常見主要規範有二，分述如下：

一、 涉及停車空間類型之規範（依其設置是否因法令強制規定區分）

《民法》第 799 條第 1 項規定，區分所有建築物係由建築物之專有部分與其共同部分組成，各為所有權客體。又依《建築規則施工編》第 59 條規定，第二類之住宅、集合住宅等居住用途建築物，依都市計畫法令、都市計畫書或本法之規定，設置停車空間。事實上，這一類糾紛，多數僅牽涉到的是地下室所有權登記、分管契約⁴問題，本文暫不列入討論，以下針對與《建築規則施工編》適用相關案

² 《都市計畫法》第 85 條：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案。」，也因此除《都市計畫法臺灣省施行細則》外，亦另有《都市計畫法台北市施行細則》（100 年 7 月 22 日已另外頒布為《臺北市都市計畫施行自治條例》）、《都市計畫法高雄市施行細則》等。

³ 例如《建築規則施工編》第 59 條說明（四）：「國際觀光旅館應於基地地面層或法定空地上按其客房數每滿五十間設置一輛大客車停車位，每設置一輛大客車停車位減設表列規定之三輛停車位。」。

⁴ 蔡明誠，地下室所有權應有部分與停車位使用權讓與及分管契約--最高法院一〇一年度臺上字第一九二號民事判決，月旦裁判時報，18 期，2012 年 12 月，頁 90-95；吳光明，訴請管委會返還

例分析。

基本上停車空間可因法令是否強制設置分類如下⁵。

（一）法定停車空間

俗稱法定停車位，建築物依其總樓地板面積的多寡，而必須附設一定數量的法定停車空間，若該建物的空間不足，依《建築規則施工編》第 59 條之 1 規定，可與其他建築物合併檢討集中留設。上述必要留設的停車空間，均稱為法定停車空間。

（二）自行增設停車空間

俗稱自行增設停車位，指起造人或建築業者於建築法令容許範圍內，自行增設的停車位。法定停車位以外由建商自行增設之停車位，依《建築規則施工編》規定，第二類住宅、集合住宅等居住用途建築物超過五百平方公尺部分，法定停車位至少以每一百五十平方公尺樓地板興建面積設置一輛，換言之，超過部分可列為增設停車位。

（三）獎勵增設停車空間

俗稱獎勵增設停車位，係《建築規則施工編》規定增加容積的獎勵，以鼓勵業者增加停車位的供給，以解決都市地區日趨嚴重之停車位問題，故依各縣市政府訂頒的建築物增設停車空間鼓勵要點規定，而設置的停車空間。又停車位以有無利用機械輔助，可加以區分為機械式停車位與平面車位。所稱機械式係指須以機械移動進出者；而平面車位則指利用建築物的樓地板平面供停車使用的空間。是故，建商於建造時依《建築技術規則》之設計原則，於計算樓地板面積之容積率時，得另行依各縣市鼓勵係數計算應增設之車位數量不足之規定，例如：依照《台北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點》或《高雄市鼓勵建築物增設停車空間實施要點》等規定，增設之停車位⁶。100 年 6 月 30 日修正發布《建築規

停車位及不當得利／臺中地院 98 簡上 78，臺灣法學雜誌，168 期，2011 年 1 月，頁 173-176。

⁵ 謝在全，民法物權論（上），修訂 6 版，2014 年，頁 283；鄒純怡；賴浩敏，地下停車位相關實務問題研討，萬國法律，100 期，1998 年，頁 47。

⁶ 另為加強獎勵增設之停車空間開放供不特定公眾使用，內政部於 100 年 6 月 30 日並函頒《建築物增設停車空間供公眾使用鼓勵原則》，由地方政府據以檢討修正其建築物增設停車空間鼓勵

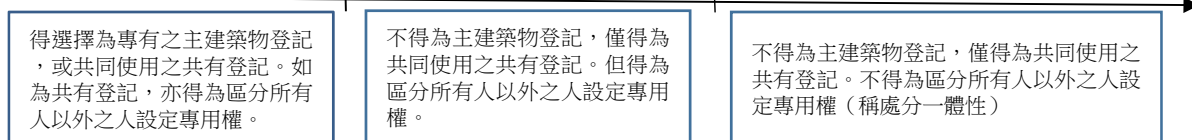
則施工編》第 59 條之 2，明定該條文適用至 101 年 12 月 31 日止。因此，此後獎勵停車位之法源已無適用可能，該日期之後獎勵停車位即不再設置。

是以目前依都市計劃書、《建築規則施工編》第 59 條及其他有關法令規定所應附設之法定停車位，因設置於區分所有建築物共有部分及基地，故無獨立權狀，以共用部分持分配給區分所有人，原則上須隨主建物一併移轉，但可以依規約或分管協議，供區分所有建築物之特定所有人使用；且公寓大廈的法定停車位所有權不得單獨出售，也不得設定給大廈所有人以外之人專門使用。因此，若建商將屬於法定停車空間的地下室停車位保留，另外出售予區分所有人以外之人，將違反《民法》第 799 條及《公寓大廈管理條例》第 45 條而無效。

但過去因法令之變遷，依區分所有建築物請領建照日期，以下兩個時間點以前，對法定停車空間有得否為專有之保存登記或約定專用之規約，易言之即法定停車位空間不得與主建物分離例外情形：

80 年 9 月 18 日：內政部台內營 8071337 號函示

84 年 6 月 30 日：《公寓大廈管理條例》生效施行



該 80 年台內營 8071337 號關於區分所有建物停車空間及防空避難設備之產權登記函示要旨：依《建築法》第 102 條之 1 規定，建築物依規定應附建防空避難設備或停車空間，按其性質應依《土地登記規則》第 72 條規定辦理所有權登記，但為考量社會實際發展需要，依左列規定辦理：

1. 區分所有建築物內之法定防空避難設備或法定停車空間均不得與主建築物分離，應為該區分所有建築物全體所有權人所共有或合意由部分該區分所有建築

要點，同時廢止原 84 年 10 月 3 日所作有關獎勵增設停車位供公眾使用其「所有權人亦不應排除於公眾之外」之解釋，並於 100 年 7 月 2 日生效，基於信賴保護原則，於廢止該解釋之命令生效前，地方政府已受理之建造執照申請案，及都市更新事業計畫於生效前已報核，並符合都市更新條例規定，適用報核之日法令之都市更新案，其獎勵增設停車空間之使用仍得依該解釋辦理。故獎勵增設停車位與自行增設停車位，權利登記方式均得以專有部分方式登記，亦得登記為全體或部分區分所有權人之共有。

物區分所有權人所共有。⁷

2. 前項區分所有建築物內之法定防空避難設備或法定停車空間所有權登記⁸，參照《土地登記規則》第 72 條規定辦理（註：原土地登記規則第 72 條修正後現行法為第 81 條，僅得以共用之共有登記，不得以專有辦理主建物登記）。
3. 區分所有建築物內之法定防空避難設備或法定停車空間，其移轉承受人應為該區分所有建築物之區分所有權人。」

基於法律不溯既往原則，並避免購屋糾紛影響人民權益，對新申請建造執照之案件，應依前開結論辦理。

而 84 年 6 月 30 日頒訂之《公寓大廈管理條例》第 45 條第 2 項（現行法第 58 條第 2 項）規定：「公寓大廈之起造人或建築業者，不得將共用部分，包含法定空地、法定停車空間及法定防空避難設備，讓售於特定人或為區分所有權人以外之特定人設定專用使用權或為其他有損害區分所有權人權益之行為。」因該條未溯及既往，故區分所有人得就法定停車空間為區分所有人以外之人設定專用權（最高法院 89 年度台上 1205 號判決參照）。另外，《公寓大廈管理條例》於 92 年 12 月 31 日修正第 3 條第 8 款有關「業經取得停車空間建築物所有權者」之規定。

值得注意的是，最高法院 100 年度台上字第 2244 號民事判決曾特別強調：「按區分所有建築物之法定防空避難設備或法定停車空間，為區分所有建築物法定之公共設施，其使用上不具獨立性，應屬共同使用部分，不得與主建物分離而單獨為所有權之客體，縱各區分建築物於辦理所有權第一次登記時，未為該共同使用部分之登記，亦無礙其附屬於區分所有權建築物之性質。查系爭建物於七十年五月一日核發建造執照，於七十二年四月二十六日核發使用執照，其地下層用途為防空避難室兼停車場，此觀卷附系爭建物使用執照案卷節本及使用執照申請書甚明。又系爭建物申請建造執照時之《建築技術規則》設計施工編第五十九條、第一百四十一條就法定停車空間及法定避難設備之設置已分別著有規定。原審未違詳查系爭車位所在空間是否為法定停車空間或法定避難設備，抑或屬前開範圍外

⁷ 此乃因為區分所有建築物之概念，即依社會一般觀念，自建築結構、外觀、機能（如對外共同出入口、電梯、樓梯、走廊、自來水、空調設備等）、以及用途（生活空間的一體性）上具一體性等，判定為一棟建築物。參閱溫豐文，區分所有建築物物權構造之解析，月旦法學雜誌，第 168 期，2009 年，頁 43-44。

⁸ 使用執照平面圖上雖有界限，但實際上建築物並無牆壁間隔，或地下室僅以黃線、白線劃分之停車位（格），無法成為區分所有權之客體，乃皆因其無客觀明確區分之故。

之自行增設停車位，遽以該部分未辦理建物所有權第一次登記，即認非屬共同使用部分，不無可議。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，非無理由。」易言之，針對 80 年內政部台內營 8071337 號函示所謂之法定停車空間所有權登記「得選擇為專有之主建築物登記」必須是當時已為所有權第一次登記，若無登記制度前後變革致有信賴登記或權益確保之問題，則回歸核發建造執照時《建築規則施工編》，客觀認定是否為法定停車空間⁹，若是，則根據 81 年內地字第 8181119 號函訂頒之《建築所有權第一次登記法令補充規則》（105 年 7 月 5 日最近一次修正）第 12 條第 1 項第 4 款：「區分所有建物依主管建築機關備查之圖說標示為共用部分及約定專用部分，應以共有部分辦理登記。前項共有部分登記之項目如下：……(四)法定停車空間（含車道及其必要空間）。」僅得以共有部分辦理登記¹⁰，並不得為區分所有人以外之人設定專用權。

法定停車位因其性質屬該建築物之共有（用）部分，與該建築物有不可分離關係，方有所有權由全體區分所有權人共有，停車位本身不得為主建築物登記之限制。至於「自行增設停車位」可能設置於區分所有建築物共有部分及基地，或專有部分、基地以外之土地，故於前者，亦僅有專用權，於後者則依分管契約所取得之管理權，有獨立專有所有權、權狀，可單獨移轉。「獎勵增設停車位」設定在區分所有建築物之專有部分、基地以外之土地，性質上則不屬於建築物的共有（用）部分，有獨立所有權、權狀，可單獨移轉，並依分管契約所取得之管理權¹¹。

⁹ 類似情形，最高法院 106 年度台上字第 2029 號民事判決：「…上訴人主張編號 C 土地係華○大廈法定空地之停車位，被上訴人使用編號 C 土地及系爭地下室似均與原設置之目的及通常使用方法不符，在一般社會之通念，得否因建商以編號 C 地上物圍圍土地擴建空間使用，及占有系爭地下室，並多年使用之狀態，而得推認有成立分管契約之默示合意，洵非無疑。原審未察，逕認歐○公司、王○或前手與其他共有人全體就編號 C 土地、系爭地下室成立由其使用之默示分管契約，未免速斷。」

¹⁰ 依登記方式尚分：（一）登記為全體區分所有權人共有（俗稱「大公」方式辦理登記）—停車空間和全棟所有之共用部分，如水箱、門廳、樓梯、防空避難室等分別合併編建號，單獨登記為全體區分所有權人共有（分別共有），嗣後再由區分所有權人以會議方式處理停車位之分配情形。（二）登記為部分區分所有權人共有（俗稱「小公」方式辦理登記）—將地下層法定停車空間，編列一個公設建號，單獨登記為停車空間，範圍未包括樓梯、電梯、消防設備、門廳等其他共用部分，並分配予買受停車空間之區分所有權人，並登記為該等區分所有權人所共有，未買受停車空間之區分所有權人，則無地下層停車空間之應有部分。

¹¹ 鄒純怡；賴浩敏，地下停車位相關實務問題研討，萬國法律，100 期，1998 年，頁 48-49。

95年1月23日內政部公布之《預售停車位買賣定型化契約應記載及不得記載事項》(101年1月3日最近一次修正,101年7月1日生效),第三點買賣標示及停車位規格,以記載屬停車塔、自行增設停車空間、或獎勵增設停車空間者為區別,可見僅為自法定停車空間不得為主建築物登記,此預售停車位「買賣」定型化契約即不單獨加以適用,而依逕依《預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項》(90年9月3日內政部公告,103年4月28日最近一次修正,104年1月1日生效),另亦有《成屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項》(101年10月29日內政部公告,102年5月1日最近一次修正,104年1月1日生效)。

二、涉及停車空間設置之規範

主要涉及《建築規則施工編》第59條之1條:「停車空間之設置,依左列規定:

1. 停車空間應設置在同一基地內。但二宗以上在同一街廓或相鄰街廓之基地同時請領建照者,得經起造人之同意,將停車空間集中留設。
2. 停車空間之汽車出入口應銜接道路,地下室停車空間之汽車坡道出入口並應留設深度二公尺以上之緩衝車道。其坡道出入口鄰接騎樓(人行道)者,應留設之緩衝車道自該騎樓(人行道)內側境界線起退讓。
3. 停車空間部分或全部設置於建築物各層時,於各該層應集中設置,並以分間牆區劃用途,其設置於屋頂平台者,應依本編第99條之規定。
4. 停車空間設於法定空地時,應規劃車道,使車輛能順暢進出。
5. 附設停車空間超過三〇輛者,應依本編第136條至第139條之規定設置之。

又為鼓勵建築物增設營業使用之停車空間,並依《停車場法》或相關法令規定開放供公眾停車使用,有關建築物之樓層數、高度、樓地板面積之核計標準主管建築機關核定實施(施行期限至101年12月31日止)(參閱同法第59條之2)。

關於停車空間及其應留設供汽車進出用之車道,該法第60條規定:

1. 每輛停車位為寬二點五公尺,長五點五公尺。但停車位角度在三十度以下者,停車位長度為六公尺。大客車每輛停車位為寬四公尺,長十二點四公尺。
2. 設置於室內之停車位,其五分之一車位數,每輛停車位寬度得寬減二十公分。但停車位長邊鄰接牆壁者,不得寬減,且寬度寬減之停車位不得連續設置。

3. 機械停車位每輛為寬二點五公尺，長五點五公尺，淨高一點八公尺以上。但不供乘車人進出使用部分，寬得為二點二公尺，淨高為一點六公尺以上。
4. 設置汽車升降機，應留設寬三點五公尺以上、長五點七公尺以上之升降機道。
5. 基地面積在一千五百平方公尺以上者，其設於地面層以外樓層之停車空間應設汽車車道（坡道）。
6. 車道供雙向通行且服務車位數未達五十輛者，得為單車道寬度；五十輛以上者，自第五十輛車位至汽車進出口及汽車進出口至道路間之通路寬度，應為雙車道寬度。但汽車進口及出口分別設置且供單向通行者，其進口及出口得為單車道寬度。
7. 實施容積管制地區，每輛停車空間（不含機械式停車空間）換算容積之樓地板面積，最大不得超過四十平方公尺。

前項機械停車設備之規範，由內政部另定之。

另外，《建築規則施工編》第 60 條之 1 亦規定：「停車空間設置於供公眾使用建築物之室內者，其鄰接居室或非居室之出入口與停車位間，應留設淨寬七十五公分以上之通道連接車道。其他法規另有規定者，並應符合其他法規之規定。」

參、涉及停車位使用空間之買賣糾紛¹²

停車位買賣實務問題，除了常與公寓大廈（區分所有建築物）有關，即因前述停車位設置依據（《建築法》、《建築技術規則》）與所有權登記（《土地法》、《地籍測量實施規則》、《土地登記規則》、其他行政命令）有時衝突，導致公寓大廈之

¹² 限於篇幅，本文僅以臺灣高等法院 102 年度上易字第 1048 號判決為常例，另外尚且有最高法院 107 年台上字 001589 號（二審為臺灣高等法院 104 年消上字 4 號、一審為臺灣臺北地方法院 103 年消字 8 號）：「被上訴人所交付之買賣標的停車位部分之型態（升降機械式）、位置、尺寸，與兩造間契約約定均相符，亦合於本件買賣標的建物（含車位）掛號申請建造執照時有效施行之《建築技術規則》規定，上訴人李○正、詹英○買受之系爭編號七、八號停車位一側緊鄰牆面為其締約時明知，均已正常使用該等車位逾 1 年，且上訴人得藉由更換寬度較小車輛以增加車門所能開啟角度、變換車輛停放方向，解免人員出入不便情形。被上訴人依兩造間房地買賣契約交付予上訴人之買賣標的物，其中地下三樓編號七、八、四號機械停車位並無不具備通常效用及契約預定效用之瑕疵，上訴人無從依民法第 359 條規定請求減少車位買賣價金各新臺幣（下同）100 萬元。從而，上訴人依民法第 179 條規定，請求被上訴人返還上訴人各 100 萬元本息，為無理由。」

停車空間呈現「專有部分」或「共有部分」不同權利登記型態等；惟與《建築技術規則》最密切相關者，乃停車空間的技術規範，故本文以下聚焦在此類型買賣糾紛，特此先與說明。

一、臺灣高等法院 102 年度上易字第 1048 號判決

（一）本案事實概述

被告於民國（下同）97 年 3 月 1 日所出賣，並由原告於 100 年 11 月 26 日輾轉購得之「甲○林天廈」大樓 A1 棟 8 樓房屋及地下 3 層編號 306、307 號停車位，其中就系爭 2 停車位部分，價金均各為新臺幣（下同）160 萬元，合計 320 萬元並已全數給付。詎於 101 年 5 月 13 日實際受領系爭 2 停車位（於 306 停車位停放汽車一輛，下稱甲車，緊靠 306 停車位右側之樑柱牆壁，下稱 A 牆；於 307 停放汽車一輛，下稱乙車，緊靠 307 停車位左側之樑柱牆壁，下稱 B 牆）時，始發現系爭 2 停車位因位處 2 樑柱之間，因停車位寬度過窄，缺少緩衝空間，如同時停放兩輛汽車將導致汽車駕駛人無法開啟駕駛座側之車門上下車，而存有物之瑕疵。原告已於 101 年 8 月 31 日調解時，當場向被告為減少價金之意思表示，請求就系爭 2 停車位減少價金共 80 萬元。

（二）法院勘驗結果：

情況一：於甲車緊鄰 A 牆，乙車緊靠 B 牆且 2 車車頭均朝外停放之情況下，雖甲、乙 2 車間之空間足供甲車駕駛人開啟駕駛座側車門上、下車，然因乙車左側即為 B 牆，故乙車駕駛人無法開啟其駕駛座側車門上、下車。乙車必須往前停放，待乙車駕駛座側車門超出 B 牆前緣後，始能不受 B 牆之影響而開啟駕駛座側車門，但於此時，乙車車頭即會超出系爭 307 號停車位前方之停車格標線。

情況二：於乙車不刻意緊貼 B 牆停車，且甲、乙 2 車車頭均朝外之情況下，因乙車旁為 B 牆，故乙車停放之位置必須靠近系爭 2 停車位間之中線，俾使乙車與 B 牆間能有足夠之空間以供乙車駕駛人開啟其駕駛座側車門上、下車。而於此時，因甲、乙 2 車間之間隙不足，甲車因受乙車影響而無法開啟其駕駛座側之車門上、下車。甲車右側為 A 牆，故甲車駕駛人如欲改從副駕駛側車門上、下車，

甲車必須往前停放，待甲車之副駕駛座側車門超出 A 牆前緣後，始能不受 A 牆影響而開啟副駕駛座側之車門，但在此情況下，甲車之車頭即會超出系爭 306 號停車位前方之停車格標線。

情況三：於乙車車頭朝內且緊靠 B 牆、甲車車頭朝外且緊貼 A 牆停放之情況下，甲、乙 2 車間之空間足供甲、乙 2 車駕駛人開啟其駕駛座側之車門上、下車，且甲、乙 2 車之車頭或車尾均不致超出停車格標線。

（三）判決要旨：

1. 停車位設置當時有效之《建築規則施工編》第 60 條第 1 項第 1 款規定：

(1) 上訴人雖主張依系爭停車位點交時之《建築規則施工編》第 60 條規定，系爭停車位之寬度均應為 2.5 公尺，系爭停車位均具有寬度不足之瑕疵云云（兩造約定之系爭停車位寬度為 2.25 公尺）。然查：《建築技術規則》為中央主管建築機關制訂之有關建築規劃、設計、施工、構造、設備之規範，而房屋之建築須先經設計繪製相關圖說，取得建造執照後再按圖施工興建，並非可隨時因應法規之修正而更異圖說之內容。是建築房屋所應適用之《建築技術規則》，當以取得建造執照時之規定為準，如其後《建築技術規則》修正，亦不得執修正後之規定，而謂原設計與法有違。¹³

(2) 查系爭停車位所在之「甲○林天廈」大樓係於 80 年 9 月 17 日經台北縣政府工務局核發建造執照，嗣於 100 年 12 月 23 日經該局核發使用執照。主管機關核發前開建造執照時之《建築規則施工編》第 60 條第 1 項第 1 款係規定：「每輛停車位為寬 2.5 公尺，長 6 公尺；大型客車每輛停車位為寬 4 公尺，長 12 公尺。但設置於室內之停車位，其二分之一車位數，每輛停車位寬度及長度各寬減 25 公分」，是設置於室內之停車位，其 1/2 車位數之寬度得寬減

¹³ 原則上，建築房屋應適用取得建造執照時之《建築技術規則》規定，惟實務法令更迭，加上建商或出賣人未能明確揭露資訊，致增加民眾困擾。例如臺灣高等法院民事判決 104 年度消上字第 4 號，「樂○千里」建案關於停車位寬度的爭議，建商雖抗辯於 99 年 3 月 23 日已首次掛號申請建造執照，法院則採同年 4 月 29 日核發建造執照時點認定，當時 93 年 2 月 5 日修正施行之《建築技術規則》《建築設計施工編》第 6 條第 1 項第 2 款係規定：「機械停車設備每輛為寬二·二公尺、長五·五公尺」，原告於 99 年 6 月 4 日訂立房地買賣契約，該規定於 99 年 7 月 1 日修正項所定機械式停車位最小寬度二·五公尺，建商於 102 年 8 月 26 日取得使用執照，原告於 102 年 10 月遷入取得得買賣標的（含停車位）之占有。

25 公分為 2.25 公尺。

(3)而系爭停車位為室內停車位，其所在樓層共有 72 個停車位，其中包含小車位 36 個，未逾前揭得寬減車位數 1/2 之限制等情，是系爭買賣契約約定系爭停車位均為小車位，且寬度為 2.25 公尺，核與上開規定無違。至《建築規則施工編》第 60 條第 1 項第 2 款，就設置於室內之停車位寬度，固於 99 年 5 月 19 日修正增訂「停車位長邊鄰接牆壁者，寬度不得寬減」之規定，惟基於法律不溯既往適用原則及前開說明¹⁴，此項新修正之規定於本件並無適用，上訴人執此主張系爭系爭停車位寬度均不足 2.5 公尺，即具寬度不足之瑕疵，洵無足取。

2. 系爭 306 號停車位與系爭 307 號停車位之關連性：

(1)被上訴人雖辯稱：如系爭 307 號車位之車輛改以車頭朝內且緊靠 B 牆方式停放，使用系爭停車位者均能開啟駕駛座側車門上、下車，足認系爭停車位效用減少之程度無關重要，不得視為瑕疵云云。惟系爭 307 號車位之使用者並無配合系爭 306 號車位之車輛而限制其使用方式之法律上義務存在，已如前述。且車主本得自由選擇以車頭朝內或朝外之方向停車，如以車頭朝內方式停車時，因汽車駕駛人係以倒車方式駛出停車位，相較於車頭朝外之停車方式，汽車駕駛人係直接面對車道，較容易清楚觀察及注意四周往來狀況，不致因倒車時之視線死角而增添行車危險，自無限制系爭 307 號車位之車輛僅能以車頭朝內方式停車之理。

(2)再者，系爭停車位之權利人現雖均為上訴人，但上訴人同時買受系爭停車位，尚無因此必須承受其中一停車位僅能以車頭朝內方式停車之限制，且倘若日後上訴人將系爭停車位轉售他人時，系爭停車位之權利人如非同一，又如何強令系爭 307 號車位之買受人僅能以車頭朝內方式停車？是被上訴人以前詞置辯，並非可採。

綜上，本件原審法院及第二審法院分別依據原審法院勘驗結果及系爭 2 停車位之關連性分別認定 307 號停車位不具有物之瑕疵（實際寬度較兩造原約定寬 1 公分，未具有瑕疵）、306 號停車位具有物之瑕疵（實際寬度較兩造原約定窄 5 公

¹⁴ 對此學者亦曾撰文表示例外應採取溯及既往，而非固守法律不溯及既往原則。參閱詹森林，相鄰停車位買賣之物之瑕疵擔保—定型化契約應記載事項之規範功能，台灣法學雜誌，305 期，2016 年，頁 84-99。

分且如前述除非 307 停車位使用者配合 306 停車位使用者以異常方式停車，否則 306 停車位使用者不能正常使用。)

(四) 判決分析

針對臺灣高等法院 102 年度上易字第 1048 號判決，本文原則上肯定並分析如下：

1. 車位之使用者享有其自由選擇之通常使用方式

該判決強調，車位之使用者並無配合相鄰車位之車輛而限制其使用方式之法律上義務存在。且車主本得自由選擇以車頭朝內或朝外之方向停車，如以車頭朝內方式停車時，因汽車駕駛人係以倒車方式駛出停車位，相較於車頭朝外之停車方式，汽車駕駛人係直接面對車道，較容易清楚觀察及注意四周往來狀況，不致因倒車時之視線死角而增添行車危險，自無限制該車位之車輛僅能以車頭朝內方式停車之理。

2. 車位之使用方式亦不應限於此時數車位同為一所有人情形

考量系爭停車位之權利人現時雖均為同一人所有，但法律上並無強令該權利人同時買受系爭停車位，即必須承受其中一停車位僅能以車頭朝內方式停車之限制。且倘若日後將系爭停車位之一出租、轉售他人時，停車位之使用人或權利人非為同一，又如何強令此 307 號車位之買受人僅能以車頭朝內方式停車？未來是否交易轉售或出租縱然是未定之數，但是此時對於一物所有權之限制，依《民法》第 765 條：「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」卻無法得出該使用限制之法令依據為何？故為維護此時車位買受人所有權之完整，暨契約目的之實現、車位買賣對價之關係，車位之使用方式即毋須、且不應限於此時數車位同為一所有人以之判斷。

3. 對於未引用停車位寬減規定為契約內容者，應以原法定車位尺寸計算誤差值

本件法院認為 306 號車位之實際長度為 5.73 公尺、寬度為 2.2 公尺，實際尺寸與約定尺寸 2.25 公尺相較，寬度誤差確實均未逾 5 公分（2.25 公尺減去 2.2 公尺恰為 5 公分）。對此，本文認為自當事人之契約內容觀之，若未載明當時《建築規則施工編》第 60 條第 1 項第 1 款之寬減 25 公分規定，該等法令又非一般民眾

可知¹⁵，則建商又欲主張契約約定之可容許誤差，即系爭房屋買賣契約書第 5 條第 2 項約定：「本契約停車位竣工規格尺寸與《附件一》說明相較其誤差長未逾 10 公分，寬未逾 5 公分者，視為符合規格……」，自即應同時以原核發建造執照時之《建築規則施工編》第 60 條第 1 項第 1 款「每輛停車位為寬 2.5 公尺」計算，亦即未寬減前之 2.5 公尺減去 5 公分為 2.45 公尺。是依此情形，本文認為系爭 306 停車位寬為 2.2 之誤差已逾約定之範圍，不應視為符合規格；又兩造締約時經內政部公告之《預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項》壹、應記載事項第 2 點第 3 款第 1 目中段規定：「平面式停車位其誤差在百分之 2 以下且長未逾 10 公分、寬未逾 5 公分、高未逾 5 公分，視為符合規格」。是平面式停車位就寬度部分，必須誤差未逾 5 公分且誤差範圍在 2% 以下，始視為符合規格。系爭停車位買賣誤差值既為 30 公分（2.5 公尺-2.2 公尺），誤差範圍為 12%（30 公分/250 公分）顯與內政部公告之定型化契約應記載事項 2% 以下相悖，縱然契約書第 5 條第 2 項約定未有 2% 的標準，但依《消費者保護法》第 16 條本文、第 17 條第 1 項、第 4 項之規定，契約中之約款應屬不公平而當為無效。

4. 停車位空間符合約定，但違反《建築規則施工編》而違規設置，仍應認具有瑕疵

附帶一提，過去他案曾有法院認為，於當事人契約有約定停車位尺寸時「縱未符合內政部前揭函釋標準，亦僅屬行政主管機關之行政管理、處罰等相關問題，難認被上訴人所為給付有未符契約本旨之瑕疵。…¹⁶」所幸該案最高法院 95 年度台上字第 1296 號認為：「前開機械停車設備及其規範早經明定，系爭車位究屬「不供乘車人進出使用之機械停車位」？抑係「人車共乘式兼供乘車人通道使用之機械停車位」？尚屬不明。倘為後者，尤與判斷系爭車位之寬度及長度等無減少其通常效用之瑕疵攸關。原審並未加以區分論斷，已有未洽。」最高法院認為應詳加調查停車位是否能實際停放車輛及供乘車人進出之通常使用，不得遽以系爭

¹⁵ 參閱最高法院 97 年度台上字第 214 號民事判決：「…惟查被上訴人所購買者係預售屋，並無實物可供測量，而一般不具備建築專業知識之人，實無法僅以目測即得知悉房屋之坪數，況就夾層屋之坪數如何計算、建築平面圖如何標示，更非通常人所能明瞭…」。

¹⁶ 台灣高等法院 93 年度重上字第 344 號為第二審判決：「該契約約定，系爭第二三號、二五號車位之長、寬均為四百八十五、一百八十分公分，第五四、七三號車位之長、寬按序為五百、四百八十五公分長，一百九十、一百七十分公分寬，有各該契約影本足憑…。」

車位均符合兩造約定之尺寸，難認瑕疵為由，而為不利上訴人之論斷。況系爭車位倘屬違規設置又有難為通常使用之瑕疵，不惟其通常效用有所減少，且減低其經濟上之價值，當事人所為系爭車位長、寬尺寸之約定非屬免除出賣人擔保責任之特約，上訴人要非不得責令被上訴人負瑕疵擔保責任。此項見解，本文認為非常重要。

二、臺灣高等法院 88 年度上更(一)字第 184 號民事判決¹⁷

(一) 本案事實概述

被上訴人於 82 年 10 月 28 日向上訴人今第公司預購位於台北市○○區○○段三小段二五九、二六〇、二六三、二六四地號四筆土地上所興建之預售屋即新○○亭 N0.39 編號四樓 K 戶及地下二層編號二十號之停車位，並同時向上訴人陳○○明購買上揭基地應有部分一萬分之一六五。依上訴人所刊登新○○亭 N0.39 B-2 F 平面配置圖及廣告圖說，均載明地下二樓構建有陽光溫水游泳池、溫水按摩池及編號二十號停車位。惟被上訴人主張，該大廈建好後游泳池及按摩池均係違章建築，所規劃之合法停車位僅有十四個，並無所載之編號 20 號停車位，上訴人售予被上訴人之停車位顯係非法之停車位，此均係買賣成立後所生無法補正之重大瑕疵。¹⁸

(二) 判決要旨（以下僅摘要涉停車位部分）

1. 系爭編號 20 號之停車位係在合法停車場之範圍內所增設，不妨礙防空避難室之使用：

¹⁷ 本件經臺北地方法院 84 年訴字 3165 號、高等法院 85 年上字 104 號、最高法院 88 年台上字 658 號民事判決，臺灣高等法院 88 年度上更(一)字第 184 號為最終判決。

¹⁸ 被上訴人主張，上訴人對此買賣之重要之點，均係以詐欺方式，隱匿其違法不依約履行，且為可歸責於上訴人之事由所致，故上訴人所為給付，係為不完全給付，雖游泳池已獲台北市政府工務局核准變更使用執照，然非上訴人所申請，自非上訴人所補正，被上訴人已依法撤銷及解除系爭房地買賣契約，上訴人自應返還已付之價金。爰提起本訴，求為命上訴人今第公司、陳○○明應分別給付被上訴人二百九十二萬四千元、二百九十二萬元及均各加給法定遲延利息之判決（被上訴人於原審除為前開先位聲明外，另主張如解除契約不合法，因上訴人不為完全給付，被上訴人依民法第二百二十七條規定，亦得備位聲明請求上訴人賠償被上訴人所受之損害三百六十四萬六千一百四十六元，嗣原審就先位聲明部分為被上訴人勝訴判決後，上訴人聲明上訴，被上訴人對於備位聲明部分，則未聲明不服）

雖依該大廈使用執照地下二層竣工圖關於停車位空間面積檢討記載所示，系爭停車空間設有「法定停車位」十一輛、「增設停車位」三輛，有使用執照及竣工圖可證。所謂「法定停車位」乃該停車空間依法應設置停車位輛數之最低標準，「增設停車位」則係法定停車位設置後，尚有多餘面積，依法申請增加設置之停車位，惟申請增設之輛數，則受限於該停車空間賸餘之面積，並非可恣意劃設¹⁹。本件被上訴人所購買之系爭停車位，係上訴人自行於該大樓地下二層劃設編號 20 號之停車位，有房屋買賣契約書附卷可稽。該停車位雖非竣工圖所標示「法定停車位」或「增設停車位」之範圍，然依《建築規則施工編》第 59 條規定，住宅類建物之起造人得依實際需要增設至每一居住單元一輛。且內政部 85 年 7 月 30 日 85 營署建字第 12238 號函說明第 2 項所載：「查建築技術規則建築設計施工編第 60 條，有關停車空間尺寸之規定，係計算建築物依法應附設停車空間數量標準之依據，旨在規範建築物領得使用執照後，所檢討數量之停車空間不得擅自變更做為非停車使用。」等語，旨在避免停車空間變更為非停車空間使用，對於非停車空間變更為停車空間使用，則未在禁止之列。本件上訴人今第公司於系爭房屋推出銷售時，係將該大樓地下二層規劃為二十個停車位（停車位號次雖編至 22，但 4 及 13 從缺），有廣告單及契約所附平面圖附卷可按。被上訴人選購時，已知悉地下二層停車場有二十個停車位，買賣契約書亦詳載被上訴人之停車位係編號 20 號，而此地下二層停車場係一經台北市政府建築管理處核准設置之合法停車場，雖上訴人規劃之二十個停車位超過建管單位核准之十四個停車位數量²⁰，然上訴人自行規劃之系爭 20 號停車位，係在使用執照竣工圖所示停車場範圍內，並未占用使用執照竣工圖所示之車道，且經本院勘驗在卷，有勘驗筆錄附圖可參，堪信上訴人自行增設之系爭第二十號停車位係在使用執照竣工圖所示之合法停車場範圍內，不妨礙防空避難室之使用。

2. 系爭編號 20 號之停車位並無妨礙停車進出之使用情事：

¹⁹ 此劃設停車位之面積、數量則應依《建築規則施工編》第 60 條、第 61 條規定，此有卷附內政部營建署 85 年 7 月 30 日 85 營署建字第 12238 號函說明二「查《建築技術規則》《建築設計施工編》第 60 條，有關停車空間尺寸之規定，係計算建築物依法應附設停車空間數量標準之依據…」之記載可資參酌。

²⁰ 最高法院 105 年度台上字第 1443 號民事判決，對於違規變更使用增設非法停車位，認為分管契約仍為有效。參月林俊廷，論地下室停車位之默示分管契約—最高法院 105 年度臺上字第 1443 號判決評析，月旦裁判時報，58 期，2017 年 4 月，頁 58-59。

系爭第 20 號停車位之長寬分別為 576×226 公分，與相鄰停車位有 12 公分之間隔，停車位後方靠牆之左右二端有 47 公分至 92 公分不等之間距，停車位前方距牆壁之九十度角轉車道（含車道以外之空間）有 447 公分之寬度，小客車進出停放並無不便，且系爭大廈停車場之所有車輛均由平面車道出入，車道寬三·五公尺。雖系爭第 20 號停車位，經本院現場履勘結果，其前方車道之角度為九十度之直角，而其前方車道之寬度僅有 447 公分，固不合《建築規則施工編》第 61 條第 1 項第 3 款「停車位角度超過六十度者，其前方車道之寬度應為五·五公尺以上」之規定。然系爭第 20 號停車位與系爭大廈使用執照竣工圖所示「法定停車位」或「增設停車位」尺寸長寬分別為 575×225 公分者相比，不見短少，並不因其前方車道之寬度不足五·五公尺而造成車輛進出停放之困難，或妨礙其他停車位車輛之進出。

3. 系爭編號 20 號停車位之劃設雖有瑕疵，但無被取締之虞：

雖系爭第 20 號停車位前方車道之寬度僅 447 公分，不合《建築規則施工編》第 61 條第 1 項第 3 款之規定，已如前述，且證人張政逸建築師於本院審理時亦證稱：「車道沒有五·五公尺寬，不可增設（停車位）」等語。是以上訴人縱依卷附台北市政府工務局建築管理處 88 年 8 月 11 日北市工建使字第 8866990600 號函之意旨，委由建築師檢討，就其增設停車位案向建管單位申請變更該大樓地下二層停車場使用執照，亦因違反《建築規則施工編》第 61 條第 1 項第 3 款之規定而無從補正。依內政部 82 年 1 月 18 日台（82）內營字第 8106313 號函說明第 2 項略稱：「…築建物於申領使用執照後，擅自增加劃設停車空間位數，若涉及《建築技術規則》建築設計施工編第 60 條及第 61 條規定之變更或第 114 條第 2 款第 3 目之規定，應依《建築法》第 73 條規定辦理²¹。經函飭恢復原核准之標準車位而不

²¹ 現行《建築法》第 73 條：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。但直轄市、縣（市）政府認有左列各款情事之一者，得另定建築物接用水、電相關規定：

- 一、偏遠地區且非屬都市計畫地區之建築物。
- 二、因興辦公共設施所需而拆遷具整建需要且無礙都市計畫發展之建築物。
- 三、天然災害損壞需安置及修復之建築物。
- 四、其他有迫切民生需要之建築物。

建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第九條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。

前項一定規模以下之免辦理變更使用執照相關規定，由直轄市、縣（市）主管建築機關定之。

從，應依同法第 90 條²² 規定處理。至若未違反上開規定而增設之停車位出售者，屬私權行為，如有爭執，宜循司法途徑解決。」等語觀之，建管單位固應先依《建築法》第 73 條規定函飭恢復原核准之標準車位，如有不從，再依同法第 90 條規定處罰。然台北市政府工務局建築管理處 82 年 6 月 12 日北市工建使字第 15004 號函則稱增設停車位在不妨礙防空避難室之使用及停車之進出使用情形下，原則上不予取締等語²³。是以上訴人自行劃設系爭第 20 號停車位，雖違反《建築規則施工編》第 61 條第 1 項第 3 款之規定，致其前方進出車道寬度不及五·五公尺，然系爭停車位既在竣工圖所示之合法停車場範圍內，不妨礙防空避難室之使用及停車進出之使用，已如前述，則依台北市工務局建築管理處 82 年 6 月 12 日北市工建使字第 15004 號函之意旨，即無被取締之虞，從而系爭停車位通常效用減少甚微。

4. 依契約約定設置與附圖相符之車位，並無任何變更情事：

依《建築規則施工編》第 59 條類別第二類規定：「住宅、集合住宅等居住用途建築物超過五〇〇平方公尺部分，每一五〇平方公尺應設置一輛停車空間」，即住宅類建物之起造人得依實際需要增設至每一居住單元一輛。故上訴人於申請建造執照時所繪製之設計圖及核准之竣工圖，雖載明系爭停車場之法定停車位為十四個，然此僅為停車空間之最低設置標準，上訴人嗣後於原停車空間增設停車位，

第二項建築物之使用類組、變更使用之條件及程序等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。

²² 現行《建築法》已於 2003 年 6 月 5 日刪除第 90 條。

²³ 過去亦有類似判決，例如最高法院 83 年度台上字第 1935 號民事判決：「又系爭大樓總樓板面積為一六三七平方公尺，依《建築技術規則》《建築設計施工篇》第 57 條規定，至少應設置六個停車位，為法定應設置最低標準。依台北市政府工務局建築管理處 81 年 3 月 3 日北市工建照字第 15421 號函稱：「由於機械停車位之種類、使用方式繁多，在一定空間內並無法規定最高只能設置幾個停車位，而以能達到停車使用目的為原則」。則系爭地下二層尚難認僅得設置六個機械式停車位，而被上訴人將原規劃之六個停車位增加為十二個停車位，因未申請辦理變更，致與原使用執照不符。惟依使用執照之記載，系爭地下二層係作為停車場使用，而實際上亦供停車場使用，並無違法使用之情形，且台北市政府工務局建築管理處 82 年 6 月 10 日函稱：在不妨礙防空避難室之使用及停車之進出使用情形下，原則上不予取締等情形觀之，被上訴人由原規劃之六個停車位於使用執照核發後增設為十二個停車位，縱因行政手續欠缺而有違章使用之處，亦屬主管機關之行政管理問題，系爭停車位並不因而不能為通常之使用。況系爭編號 1、2 號停車位與使用執照之附圖相符，兩造所訂買賣契約書附件內容所載，兩造係合意以十二個停車位之前提下買受系爭二個停車位，則被上訴人交付系爭車位自無違反契約預定效用之瑕疵，或有故意不告知瑕疵之情形，從而上訴人依瑕疵擔保得請求減少價金之規定，請求被上訴人給付五百四十五萬九千五百二十元本息，尚屬無據。」

難以施用詐術視之。況該停車空間由上訴人另申請戶政機關編列門牌，並由地政機關編定獨立建號，凡購買車位住戶即登記土地所有權應有部分，未購車位者則無，依《土地登記規則》第 76 條規定，區分所有建物之地下層或屋頂突出物等，非屬共同使用部分，並已由戶政機關編列門牌或核發其所在地址證明者，得視同一般區分所有建物，申請單獨編列建號，辦理建物所有權第一次登記。

是系爭停車空間已成為獨立之不動產權利客體，非房屋之附屬建物，購買車位者即具有所有權，其使用車位之權益當不致受到影響，自難以上訴人自行劃設之停車位數量與系爭大廈使用執照地下二層竣工圖之停車位數量不符，即認上訴人施用詐術，致使上訴人於錯誤而購買系爭停車位。

綜上所述，被上訴人以此停車位有瑕疵為由而解除契約，即顯失公平，不應准許，其解除契約不生效力。上訴人主張撤銷買賣意思表示或解除契約，應回復原狀，均非有據，從而被上訴人請求上訴人返還系爭買賣價金及法定遲延利息，即非正當。

（三）判決分析

針對臺灣高等法院 88 年度上更（一）字第 184 號民事判決，本文部分不同意其中見解，蓋該判決既已確認系爭第二十號停車位前方車道之寬度僅 447 公分，不合《建築規則施工編》第 61 條第 1 項第 3 款之規定，且台北市政府工務局建築管理處 88 年 8 月 11 日北市工建使字第 8866990600 號函之意旨，委由建築師檢討，就其增設停車位案向建管單位申請變更該大樓地下二層停車場使用執照，亦因違反《建築規則施工編》第 61 條第 1 項第 3 款之規定而無從補正。更何況依內政部 82 年 1 月 18 日台（82）內營字第 8106313 號函說明第 2 項略稱：「…建築物於申領使用執照後，擅自增加劃設停車空間位數，若涉及《建築規則施工編》第 60 條及第 61 條規定之變更或第 114 條第 2 款第 3 目之規定，應依《建築法》第 73 條規定辦理。經函飭恢復原核准之標準車位而不從，應依同法第 90 條²⁴規定處理。」，建管單位即得先依《建築法》第 73 條規定函飭恢復原核准之標準車位，如有不從，再依同法第 90 條規定處罰。本文認為，建商在興建時即行為時已然違反法令之事實，縱使台北市政府工務局建築管理處 82 年 6 月 12 日北市工建使字

²⁴ 現行《建築法》已於 2003 年 6 月 5 日刪除第 90 條。

第 15004 號函曾稱增設停車位在不妨礙防空避難室之使用及停車之進出使用情形下，原則上不予取締²⁵等語，惟仍未改變其違法性質，與其他因法規嗣後變更致無溯及既往等不予取締拆除之情節不同。台北市政府工務局建築管理處所謂「原則上不予取締」，不應認為「即無被取締之虞」，從而系爭停車位通常效用減少甚微。

類似案例在最高法院 96 年度台上字第 2693 號民事判決，卻非如此認定：「…丁○○所購買之車位，並非原主管機關所核准之四十九個車位。○國公司另私自增設九個車位，其車位總數已超過五十位，依《建築規則施工編》第六十條、第六十一條規定，即須備有雙車道，且車道寬度應在五點五公尺以上，惟系爭停車場車道寬度不足，業經新竹縣政府科處罰鍰、移送法院強制執行，是○國公司所擬交付丁○○之車位，顯有瑕疵而不符合契約之本旨。故丁○○依不完全給付及瑕疵擔保規定，催告○國公司補正瑕疵未果，自得解除其與○國公司間之買賣契約。」²⁶本文肯定此項判決。

況且，常見例如夾層屋案例，依《建築規則施工編》第 1 條第 18 款規定，係指夾於樓地板與天花板間之樓層，同一樓層內夾層面積之和超過該樓層地板面積 1/3 或 100 平方公尺者，視為另一樓層；而依《建築法》第 25 條第 1 項、第 30 條、第 39 條規定，建物如欲興建夾層時，須於申請建築執照時即向主管機關提出申請，並須經審查許可，否則即應於法定容積率之內依法辦理變更設計。倘建築物夾層未經申請主管機關審查合格，而係購屋者於建商取得建物使用執照交屋後，始擅自以 2 次施工之方式所加蓋，即可能依《建築法》第 86 條之規定，受罰鍰、勒令停工或強制拆除之處分。類此情形，法院判決即認為系爭契約「…並無交屋後二次施工，有遭主管機關強制拆除或處罰之可能與危險等註記或說明，顯見○○公司係以系爭廣告及現場樣品屋對消費者表示預售屋具有得規劃為二層或三層夾層

²⁵ 另案法院依此邏輯「…至最高法院 83 年度臺上字第 1935 號判決所認定無瑕疵之增設停車位，係因主管機關台北市政府函覆稱該停車位在不妨礙防空避難室之使用及停車之進出使用情形下，原則上不予取締等語，可認該停車位並無不能為通常使用之瑕疵，其與本件系爭車位業經主管機關臺北縣政府認為有占用車道及影響逃生之情形，且已違反《建築技術規則》之規定，如不改善，將對被上訴人處罰鍰並勒令停用之情形尚屬有別。上訴人援引上開最高法院之判決，辯稱系爭車位並無瑕疵之情形存在云云，尚非可採。」參閱臺灣高等法院 91 年度上易字第 395 號民事判決。

²⁶ 本件二審為臺灣高等法院 88 年度上字第 1014 號民事判決。

屋之性質，且該廣告及現場樣品屋之示範，已足使消費者相信上開預售屋可取得合法夾層使用空間。」(參閱最高法院 97 年度台上字第 214 號民事判決)，故買受人主張撤銷簽訂系爭買賣契約之意思表示，並請求建設公司返還已受領之價金，法院判決亦加以肯認²⁷。

又建管單位對於建商違反《建築技術規則》之增設停車位，函覆「原則上不予取締」，即便不認為《建築規則施工編》第 61 條第 1 項第 3 款之規定明文賦予買受人有請求主管機關裁處建商之主觀公權利。然依通說保護規範理論，關鍵在於該所根據之法規範之立法目的，是否在保護公益外亦兼及私益之保護？據此，行政法上學者多著眼於探討該函覆是否為行政處分，或是觀念通知，並慮及人民向主關機關檢舉他人有違法行為並請求排除或導正，而主管機關函覆之不予處理，後續人民權利救濟之問題等²⁸。一般情形，若「個案函覆」非為「通案函釋」，尚難認為嗣後於本件或類似個案，該機關將基於「行政自我拘束」原則而為相同內容之函覆，是以人民難有理由期待或確信行政機關將反覆適用或維持該個案函覆之內容。尤其，該個案函覆並非業經確定行政終局裁判所援用，致實質上發生法規範效力，則於此民事訴訟程序停車位買受人因該物之瑕疵而主張解除買賣契約之情形，竟以該主管機關法律效力、拘束力未明之「原則上不予取締」函覆，即謂系爭停車位通常效用減少甚微，故駁回買受人主張，本文認為似難以保障人民權利。

《建築規則施工編》第 61 條第 1 項第 3 款之規定，應屬於《民法》所稱「保護他人之法律」，除當前建築技術之限制外，相關規定多應為建築使用者、甚至是其他不特定民眾之生命財產安全所考量。對於契約上之效力，買屋時縱然尚未興建夾層，僅因建商未能確保提供締約資訊之正確完整，至未來若買受人確實興建夾層將可能遭受主管機關強制拆除或處罰之可能與危險等註記或說明，法院即認為買受人主張撤銷簽訂系爭買賣契約之意思表示，並請求建設公司返還已受領之價金，則此停車空間之通道不足違反《建築規則施工編》第 61 條第 1 項第 3 款之

²⁷ 其他案例最高法院 87 年度台上字第 1500 號民事判決、最高法院 88 年度台上字第 1892 號民事判決。

²⁸ 參閱林明鏞，檢舉函覆性質之研究，月旦法學雜誌，26 期，1997 年 6 月，頁 72-75；程明修，行政機關函覆拒絕人民申請或舉發案件之法律性質－評最高行政法院九十一年度裁字第一四七五號裁定，月旦法學雜誌，99 期，2003 年 7 月，頁 223-235。

規定，建管機關認為「原則上不予取締」，法院卻不加懷疑並更思索該規定難道「停車空間進出車道寬度五·五公尺」非有其規範上之意義？所謂「在不妨礙防空避難室之使用及停車之進出使用情形」，體現在個案事實的判斷上是多麼空泛？《建築技術規則》尚且是《建築法》授權訂定之法規命令，而主管機關之函覆卻可凌駕於立法，並置人民權益於不顧，輔以法院形式上向來尊重行政判斷，但亦於此疏於釐清辨別私權契約本身之特性及對價關聯。退萬步言，縱然建管機關基於現實建築已完成無從補正，強令拆除將使建築物受損或建商需費過鉅，惟仍難正當化在當事人的民事契約上屬對價平衡的瑕疵擔保責任，違法之停車位將來仍有可能受取締等其他非拆除之處罰。歸根究柢，過於便宜行事之行政行為，已成建商無視法令、屢屢違法的動機，終非正常之規範模式，使得民眾難能於為民事法律行為時預料相關風險，權益毫無保障。

肆、結語

建築技術規範過去未能體現其與民眾私法上權義之重要關聯，致多所更迭，而建築之事實已既存，呈現在建築耐用之可見未來，交易發生建築法規之適用疑慮，卻非一般民眾之購買者能輕易理解，此種法規範情狀實非制度之正常。目前《預售停車位買賣定型化契約應記載及不得記載事項》、《預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項》與《成屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項》，僅最前者第十八點尚有規範停車位規格誤差之處理，即停車位竣工規格之尺寸產生誤差，買方得就減少部分請求減少價金。雙方未達成前項協議者，買方得主張解除契約，但依情形，解除契約顯失公平者，買方僅得請求減少價金。而次者第六點關於房地面積誤差及其價款找補，似未包括停車位規格誤差，消費者原則上即依第二十三點賣方之瑕疵擔保責任（二）「有關本契約標的物之瑕疵擔保責任，悉依民法及其他有關法令規定辦理。」，而最末者十一點亦同此規定。本文建議，相關現行規範亦未特別對已然常見的停車位買賣糾紛類型，尤其是建管法令更迭且複雜，應可設計適當之內容條款納入應記載事項規範，以減少民眾此部分法令知識之落差，避免爭議於未然。

參考文獻

- 吳光明，訴請管委會返還停車位及不當得利／臺中地院 98 簡上 78，臺灣法學雜誌，168 期，2011 年 1 月，頁 173-176。
- 林明鏘，檢舉函覆性質之研究，月旦法學雜誌，26 期，1997 年 6 月，頁 72-75。
- 林俊廷，論地下室停車位之默示分管契約－最高法院 105 年度臺上字第 1443 號判決評析，月旦裁判時報，58 期，2017 年 4 月，頁 52-59。
- 程明修，行政機關函覆拒絕人民申請或舉發案件之法律性質－評最高行政法院九十一年度裁字第一四七五號裁定，月旦法學雜誌，99 期，2003 年 7 月，頁 223-235。
- 溫豐文，區分所有建築物物權構造之解析，月旦法學雜誌，第 168 期，2009 年，頁 42-54。
- 詹森林，相鄰停車位買賣之物之瑕疵擔保-定型化契約應記載事項之規範功能，臺灣法學雜誌，305 期，2016 年，頁 84-99。
- 鄒純怡；賴浩敏，地下停車位相關實務問題研討，萬國法律，100 期，1998 年，頁 47-60。
- 蔡明誠，地下室所有權應有部分與停車位使用權讓與及分管契約－最高法院一〇一年度臺上字第一九二號民事判決，月旦裁判時報，18 期，2012 年 12 月，頁 90-95。

《消費者保護研究》
第 23 輯，頁 45-66

私人包機消費者保護之法制與契約研究 —以澳洲為例

范代志*

摘要

私人包機是由單一團體或個人因商務或旅遊而搭乘之小型飛機非定期航班，因筆者曾參與在澳洲私人商旅包機事宜，故擬綜合對澳洲法規與實務之瞭解與體驗，以案例分析法進行研究，並擬具若干建議供讀者參考。本文研究內容，擬分為二部分，其一為私人包機消費者保護之法制規定，其二為私人包機消費者保護之契約實務。相關法制規定部分，在澳洲由航空法規範，由基礎建設區域發展與城市部主管，主要要求包機業者預作特定安排，例如強制保險、賠償信託帳戶、班機延誤補救等，其實規定不多，而本文將再深入彙整剖析。至相關契約實務部分，私人包機尚無政府定型化契約範本，且業者提供之契約多偏向保護自己，例如大量的免責規定、不可抗力條款等，而消費者卻難以完全瞭解契約文字及實務運作，相對保護不周，故本文將藉實例中雙方就契約記載事項協商之過程，詳加探討。最後，本文之研究成果，預期可作為日後旅客在海內外安排搭乘私人包機

* 致理科技大學國際貿易系副教授。
本文感謝二位審查委員斧正。

之參考，避免自議約階段即漫無頭緒、求助無門，以維消費者權益。

關鍵詞：私人包機、航空法、消費者保護、契約

壹、前言

包機之定義，是一種航空班機，為滿足特定的乘客或組織之需求而計畫者。公共商業航班依固定的週期進行離到，大眾直到啟程出發之日都可以購買機票，而包機則是依消費者要求而安排。包機可使用於各式各樣目的任務，如搭載急需運送的貨物、移動旅客，或緊急空中運輸。一般而言，此種服務的費用，比使用傳統的乘客或貨運航空公司較高，當然有時也可能協商出折扣。包機係由若干大型航空公司提供，也有由專營此類航班的私人公司所提供者。飛機提供機組員及任何要求的給養品，如餐點等，都可納入包機契約之一部。各式各樣飛機皆可使用作為包機，端賴運送之貨物量或乘客數而定。就乘客論，名流或富人，希望避開公共機場的群眾者，得改而選擇搭乘包機。若干包機是由旅遊公司設定，預訂包機作為套裝交易行程的一部分，包括渡假全程中的住宿、租賃，及其他活動。企業、學校、組織偶爾會預訂包機，從航空公司取得較佳之費率。時常有需要空運人員的組織，當與其他選項比較，例如維持一架公司自己的飛機時，可能會發現簽訂契約使用包機服務者，較具成本效益（cost-effective）。利用包機航班也可能在無預警發生運輸需求時，較為方便，因為包機公司能夠跳過傳統航空公司要求的開票及其他手續¹。

包機飛行之優點，是具有極多更大的計畫彈性，因為購買其服務的消費者決定何時、何地進行飛航。包機也幾乎都是直飛，意即乘客不必轉換飛機或中停臨時滯留。對專門貨物或醫療狀況而言，飛機備有適當設備，足使旅途盡可能安全而舒適；例如，倚賴維生系統的人，就不太可能力足以安全地搭乘定期商業航班。準備參加會議或類似活動的旅客，可考慮以包機作為可能的交通選擇，能降低成本與壓力。這些航班或許也有能力服務小型區域機場，對若干乘客有其效用，例如飛往偏遠地區者²。此外，在國際上，商務飛機（含包機）原則不會牽涉到國與

¹ Brendan McGuigan (2018). What is a Charter Flight. wiseGEEK. Retrieved from <https://www.wisegeek.com/what-is-a-charter-flight.htm>

² See Id.

國間航權與談判之類問題，所以比較容易成行³。

包機飛行之缺點，為多數包機航空公司的利潤空間小、規模也相對小，比較容易造成財務不穩定；以往曾發生若干極端案例，如航空公司破產，使得已購買包機機票之消費者陷入困境。此外，旅遊營運業者或航空公司，得選擇在出發前至多 10 天前，以任何原因取消包機，且多數是因為他們自己未能適當地排好航班。典型的包機也比較昂貴，特別是當該行程是為一個小團體或一件貨物的包機。自環境保護立場觀之，飛行耗用許多燃油，加重空氣污染；跟許多其他人一起搭機的話，比一個人獨自搭一架包機，可能造成較小的環境足跡⁴。

包機市場的成長，源自民眾對旅遊的需求，例如，台灣同胞相當喜歡到菲律賓旅遊，台灣到菲律賓固然有國際定期航班，但是主要飛航馬尼拉。菲律賓長灘島想吸引更多台灣觀光客，於是經過旅行社推出包機直航長灘島，大大縮短行程時間，加上強力促銷，使更多人能認識並選擇到長灘島一遊。國人到長灘島旅遊人數目較多的韓國、大陸、台灣等，都有了定期航班或包機直航，甚至有廉價航空直飛⁵。又如，冰島北部的美景，有觀賞冰瀑布、熔岩、騎馬、賞鯨等，對英國民眾度假頗為適合，但英國沒有任何定期航班往返冰島北部，且冰島北部對冰島本身也很偏遠，交通不便。英國有旅行業者便在冬季一二月間推出自己的包機，每週五日，每日一班，進而推動了相關旅遊活動⁶。

本文所研究之案例，範圍為包機中之私人包機。私人包機是由單一團體或個人因商務或旅遊而搭乘之小型飛機非定期航班，為近年來新興的交通方式，雖然較之一般航班，私人包機之乘客與班次皆少，然其價格與乘客消費力卻高，已逐漸成為航空運輸之新藍海。也因私人包機乘客與班次皆少，故其消費者保護規範尚未臻明確完整，是值得預先關注研究的問題。以我國為例，《民用航空法》第 64-1 條第 1 項規定「普通航空業經營商務專機業務，應以座位數十九人以下之飛機或直昇機提供單一客戶專屬客運服務，不得有個別攬客行為。」是較接近私人包機

³ 顏進儒、鍾辰芳、郭姿吟（民 107）。海峽兩岸商務航空市場最適機型選擇。運輸學刊，30(1)，8，1-29。

⁴ Brendan McGuigan (2018). What is a Charter Flight. wiseGEEK. Retrieved from <https://www.wisegeek.com/what-is-a-charter-flight.htm>

⁵ 董孟修（民 100）。菲律賓長灘島觀光成功因素探討。島嶼觀光研究，4 卷 3 期，54，42-62。

⁶ Tom Parry (2017). Super Break launches its first ever flight charters. *Travel Trade Gazette UK & Ireland*, 7/27/2017, 22.

之定義，然究其性質，又不相同。由於筆者曾參與在澳洲私人商旅包機事宜，故擬以案例分析法，綜合對澳洲法規與實務之瞭解與體驗，進行研究與分享。

購買一架小型飛機，約需新台幣 4 千萬元至 5 千萬元，而一年的管理費需要近 3 千萬元新台幣，加上支付給機場就起降、停機位、通道等高昂費用，成本頗高⁷。本案採用者，為可載乘客 10 人之雙噴射引擎 Falcon 50 客機，擬自澳洲某大城市飛往南太平洋某島國，包機費用約澳幣 8 萬元。較小的機型如 Learjet 60，可搭載乘客 7 人，但通常坐 6 人比較舒適，尤其在長途飛行時；包機費用方面，也比較低，約在澳幣 6 萬元左右；然而此種較小型飛機上，就不便提供空服員。

在選擇包機方案時，會考慮飛航安全的問題，所幸在澳洲毋需過慮。澳洲民航飛行的安全水平，一向受到國際好評。澳洲曾針對一般公共運輸（regular public transport）、緊急醫護、勘測等作業（aerial work）、包機（charter）三種不同領域的飛行員，進行調查，一般受訪者均同意公司的飛安沒有問題。澳洲大部分的飛行員會先擔任包機飛行員，以累積飛行時數，而後才轉任一般公共運輸飛行員，之後約在 65 歲時退休。大眾似乎認為包機公司可能因為考量成本因素，在設備及維修方面略遜一籌，然而研究發現三類飛行員在此議題上的看法卻相當一致，包機公司的經營規模較小，故其企業之飛安管理理念，較之一般公共運輸，反而比較能夠落實⁸。其實，研究亦指出，包機並不見得較定期航班危險，而是問題出在航空運送人所在國家。1994 年起，美國聯邦航空管理局 FAA 就開始注意其他國家是否適當監管其航空公司，並公布評量標準，FAA 對有問題者會提高檢查頻率。絕大多數飛安不符合國際安全標準的國家，都位於非洲、中南美洲⁹。

本案例中包機人當然也有考慮費用的問題，一開始也希望盡量便宜，但後來瞭解到既然要包機，享受便利服務，就需付出一定的費用。因為包機人一行 8 人，是先從台灣桃園機場出發，抵達澳洲時為早晨，希望緊接著就轉乘包機。如果沒有包機，就必須在澳洲過夜，搭乘次日的定期航班。

⁷ 王巍（民 105）。巴菲特為什麼看好 中國公務航空市場。大飛機，2 期，18-24。

⁸ 陳上文（民 94）。飛行員對其工作場所的安全風氣之評估。中華民國航空醫學暨科學期刊，19 卷 1 期，49-52。

⁹ Rita Rubin, Katherine T. Beddingfield, & Anne Kates Smith (1996). Are charter flights safe?. *U.S. News & World Report*, 2/19/96, Vol. 120, Issue 7, 90.

貳、澳洲私人包機之消保法規

（一）就不公平契約之規定

澳洲的公平交易及消費者保護規範，係由一獨立委員會「澳洲競爭與消費者委員會」（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）負責。《澳洲消費者保護法》（Australian Consumer Law, ACL）之立法，代表著從 1974 年以來澳洲消費者法律架構最顯著的改革。ACL 已經更換了不計其數的國家、州、領地消費者法規，簡化了法律，也改善了可取得性。ACCC 作為 ACL 之一部機關，獲得更進一步的工具，以幫助其快速適當地對違法情事做出反應。ACL 融合了針對特定消費者議題的各式條文，包括讓標準定型化消費者契約中不公平條款無效的條文。透過檢視用於航空公司、通訊電信、運動健身、車輛租賃等產業的條文，以及若干常為線上交易者使用之契約，ACCC 審查了標準定型化消費者契約。ACCC 也挑選了一些重要旅行代理商使用的標準定型化契約，進行檢視。於進行審查時，ACCC 針對不公平契約條款法規及更廣泛的消費者保護法規，找出爭點議題。ACCC 另與企業攜手合作，刪除或更改標準定型化契約中的不公平條款，且討論識別出的議題¹⁰。

在多數情況下，受審企業選擇大幅更改其部分標準定型化契約。許多企業選擇刪除或修正有問題的條款。特別顯著的變更出現在主要航空公司的標準定型化契約，其中 79% 經 ACCC 指出有問題的條款，終究會因此審查而修正或刪除。以下態樣之條款，在審查中特別受到 ACCC 關注，同時也是修正與 ACCC 之合作法遵途徑的焦點：

- (1) 容許企業未經消費者同意就更改契約的契約條款；
- (2) 對適用且尋求不公平地免除代理商責任之代理協議而造成混淆的條款；
- (3) 不公平地限制消費者終止契約之權利的條款；
- (4) 中斷或終止依契約提供予消費者之服務的條款；
- (5) 使消費者為其通常無法掌控之事物負責的條款；

¹⁰ Australian Competition and Consumer Commission (2013). *Unfair contract terms - Industry review outcomes*, 1. Retrieved from <https://www.accc.gov.au/publications/unfair-contract-terms>

- (6) 防止消費者信賴企業或其代理商所為表示的條款；
- (7) 試圖限制消費者保證權利的條款；
- (8) 剝奪消費者透過代理商購得服務時之信用卡退單權利的條款¹¹。

澳洲國家中央主管的不公平契約條款法規，於 2010 年 7 月 1 日生效。如 ACL Part 2-3 規定：法院得決定標準定型化消費者契約某一條款為不公平且因之無效。根據 ACL 規定，所謂「消費者契約」，係指供應商品與服務，或買賣或受贈土地權益，為個人完全或絕對取得，供個人、家中、家戶使用或消費者。雖然此種不公平契約條款條文並未定義所謂「標準定型化契約」，他們鉤勒出若干因素，為法院決定是否一契約屬於「標準定型化契約」時必須納入考慮者。廣義而論，通常它會是已由契約一方當事人所準備者，並不容當事人雙方間談判；也就是說，它的出現是基於「不要就拉倒」(take it, or leave it) 原則。此不公平契約條款法規，並不適用於企業與企業間供應商品或服務的契約。類似的不公平契約條款條文，可見於澳洲《證券與投資委員會法》(Securities and Investments Commission Act)，關於金融產品及服務的標準定型化消費者契約部分¹²。

ACCC 會使用一個包含三要件的測試 (test)，以決定一條款是否不公平。即消費者契約的條款將被認定為不公平，如果：

- (1) 它會造成當事人在契約下之權利與義務明顯失衡；
- (2) 無合理必要去保障契約一方當事人之合法利益 (亦即將受益於此條款之當事人必須證明其合理必要性)，且
- (3) 它的適用或使用會造成契約一方當事人受損害。

所有此測試的三要件，都必須經過證明，以便法院判定一條款為不公平。在決斷是否一條款依此測試為不公平時，法院必須考量條款透明化的程度，並考量契約整體。法律也提供可能被認為不公平的條款態樣範例，並提供評估條款之透明性的架構。設訂契約預付價格與主題的條款，與其他法律明白要求或准許之條款，自此不公平契約條款條文排除。不公平契約條款的執行，由 ACCC、ASIC 與州、領地消費者保護機關，共同分擔。個別消費者也能尋求依法執行保障其權利。ACCC、ASIC、州、領地消費者保護機關，得向法院聲請宣告一契約條款為不公

¹¹ See Id.

¹² See Id.

平。然後由法院來扮演決定是否果真屬實的角色。若法院宣告某條款不公平，且一方當事人之後尋求援引或利用此不公平條款，該法院得命令更動該契約或協議，命令拒絕執行任何或所有本契約之條款，或命令要求當事人退還金錢或財產予受害者¹³。

標準定型化消費者契約中的多數條款，都受到不公平契約條款法管轄。然而，以下契約條款不適用該法規，包括：

- (1) 訂定價格之條款；
- (2) 定義所提供產品或服務之條款；
- (3) 經其他法律要求或准許之條款（如澳洲消費者保護法允許之限制責任條款）¹⁴。

不公平契約條款法，不適用關於若干商品或服務的契約，包括：

- (1) 大多數保險契約，例如汽車保險、家居與財物保險、消費信用保險契約等，得依《1984 保險契約法》（Insurance Contracts Act 1984）投保者。然而，某些保險契約，包括私人健康保險，則受涵蓋；
- (2) 章程，包括多種離退基金、公司、管理投資計畫的章程；
- (3) 貨物運送契約¹⁵。

然則，在澳洲法律下，消費者如何辨認契約中的不公平條款？要決定是否某條款是潛在性不公平的，可考量數項因素。條款的公平性，必須以契約上下文整體考量。下列問題可以幫助消費者辨認潛在的不公平條款：

- (1) 該條款是否在消費者權利義務與業者權利義務間造成顯著的失衡？
- (2) 該條款對保護業者合法利益，是否合理地必要？
- (3) 該條款是否會在業者試圖執行時造成對消費者不利（財務或非財務上）？
- (4) 該條款有多透明化？

不過，對於該條款究竟是否不公平，最終仍應由法院決定¹⁶。

¹³ See Id.

¹⁴ Australian Competition and Consumer Commission (2018). Unfair contract terms. Retrieved from <https://www.accc.gov.au/consumers/contracts-agreements/unfair-contract-terms>

¹⁵ See Id.

¹⁶ See Id.

(二) 就包機之消保規範

澳洲《1920 空中航行法》(Air Navigation Act 1920) 第 15C(2)條規定：「若本航機或任何航機將申請搭載乘客，或若此申請係關於班機計畫時完成該計畫，此申請必須應首長要求包含令首長滿意之證明，即該航班或任何航班之機票持有人對可能因包機營運人不履行而造成之任何財務損失，將得以免責，以善盡其義務¹⁷。」換句話說，包機營運人必須完善消費者保護之安排，使接受服務的乘客若因營運人未履行完成該包機服務而造成財務損失，將可以獲得適當的賠償。包機營運人務必要提供這些安排的證據，作為許可申請之一部。澳洲包機主管機關「基礎建設區域發展與城市部」(Department of Infrastructure, Regional Development and Cities) 並未明確指出包機營運人應如何履行其消費者保護義務，因為它是屬於包機營運人之商業判斷事宜。透過指引，「基礎建設區域發展與城市部」過去已經核准包機營運人妥善完成下列任一種安排者之申請：

- (1) 保證金安排，即經由一獨立保險公司提供保證金，並以信託為基礎為乘客進行管理，以確保乘客對因包機營運人未履行完成該包機服務所造成之財務損失，享有免責。
- (2) 與獨立保險公司達成的保單，即容許任何機票持有人主張請求因包機營運人未履行完成該包機服務所造成之財務損失。
- (3) 第三方航空公司之保證，即該第三方航空公司承作，為起因自包機營運人未履行完成該包機服務而受影響之乘客，提供替代空中運輸。
- (4) 信託戶頭，即為乘客管理，將每次航班機票銷售所得全部金錢存入者，將於賠償乘客為任何因包機營運人未履行完成該包機服務所造成之財務損失時加以運用。至相關航班已經完成後，包機營運人方得提領此筆金錢¹⁸。

¹⁷ “If the aircraft or any of the aircraft are to carry passengers, the application must, if the Secretary so requests, contain evidence satisfactory to the Secretary, that holders of tickets for the flight or any of the flights will be indemnified for any financial loss that may be caused by the failure of the charter operator: a. to fulfil its obligations; or b. if the application relates to a program of flights—to complete the program.”

¹⁸ Australian Government, Department of Infrastructure, Regional Development and Cities (2018). *International Charter Guidelines*, April 20, 2018. Retrieved from <https://infrastructure.gov.au/aviation/international/guidelines.aspx>

然而，以上四種表列態樣只是指出之前的安排，受到基礎建設區域發展與城市部所接受為「免除乘客之任何財務損失」(indemnifying passengers against any financial loss)者。消費者保護之安排，仍須視《空中航行法》之要求，逐案評估。包機營運人得提議其他措施，以確保乘客受到適當保護¹⁹。

澳洲消費者保護法 ACL 不允許業者有虛偽誤導之行為，而該規定係適用於所有消費交易的類型。換句話說，在進行消費交易時，業者只要發生虛偽誤導之行為，則無論是零售業、食品業、電信業、航空業等，都須接受政府法律規範。例如，維珍航空曾經採取低價促銷策略，但卻未向旅客確實揭露旅客實際應該支付的價格，因此該航空公司遭判定有定價虛偽誤導之行為²⁰。

參、澳洲私人包機之契約實務

本文研究之案例情境，為當客戶包機人向專辦商務旅遊之旅行社提出包機之需求後，旅行社即請包機公司備妥相關報價文件，再透過該旅行社轉予包機人審閱參考。本文作者並未取得其他包機業者或旅行社之報價文件，但推測此種文件應為業界通案。如同一般訂約實務，雙方展開磋商，而本文將著重於磋商間的條文爭點，循著雙方議約、妥協、簽約的過程，研究其脈絡。包機預計有 8 人乘坐。包機報價為 8 萬澳幣。在報價單之後，附有一般交易條款與條件，因此雖然此文件是一份報價資料，但是它一旦經所有當事人簽署，而且其中主要條款如當事人、價格、時間等已經確認，就會成為具法律拘束力的契約²¹，其主要架構如次：

- 客戶細節 (Client Details) ；
- 詢價細節 (Enquiry Details) ；
- 飛機細節 (Aircraft Details) ；
- 額外資訊 (Additional Information) ；
- 重要附註 (Important Notes) ；

¹⁹ See Id.

²⁰ 謝偉雯 (民 104)。概述澳洲消費者保護法與借鏡—以業者有虛偽誤導行為為例。消費者保護研究，第 19 輯，227，207-250。

²¹ Siu Yin Kwan v Eastern Insurance Co Ltd[1994] 2 AC 199.

一般交易條款與條件（General Terms and Conditions of Trade）。

（一）報價單與相關說明

私人包機之價格，包括以下項目之產品及服務：

航機與組員作業成本（Aircraft and crew operational costs）；

航機定位/重定位（aircraft positioning/repositioning）；

航機降落費（aircraft landing fees）；

私人航站與地勤服務費（private terminal & ground handling charges）；

海關移民與檢疫（customs, immigration and quarantine）；

即時包機資訊更新（real time charter flight updates）；

專屬包機經理（dedicated charter manager）；

乘客行程表（passenger itineraries）；

標準餐飲，即輕食，含三明治、糕餅、水果、起司片、飲料、水、茶、咖啡（standard catering: light refreshments, including sandwiches, pastries, fruit, cheese platters, soft drinks, water, tea & coffee）。

然而，私人包機之價格，不包括以下項目之產品及服務：

普通銷售稅（GST）；

前述標準菜單外之餐飲（catering outside of standard inclusions listed above）；

地面運輸（ground transport）；

代理人仲介費（agent commission）；

乘客之簽證（passenger visa's）。

以上項目中，有若干為可預訂的（pre-bookable）服務。航空業者早就明白，可預訂的服務、滿意水平、較競爭者受喜愛度三者的間接關係，相當顯著。可預訂的服務能夠增進滿意水平，影響競爭認知，此將使相關企業能夠增加市場佔有率及留客率，同時又贏取收入。此項創新至少已使企業能增加收入，取得額外市場佔有率，並提高試用服務過的顧客再次光顧之可能性²²。

包機人可以自行選擇路線、日期、時間範圍等，然後就能知道大約價格。時

²² Claire Dennett, Elizabeth M. Ineson, Graham J. Stone, & Mark Colgate (2000). Pre-bookable Services in the Chartered Airline Industry: Increasing Satisfaction through Differentiation. *Service Industries Journal*, Vol. 20, Issue 2, 90-91, 82-94.

間範圍越小，價格越高；反之時間範圍越大、越彈性，價格就越低²³。本合約包機機型為 Falcon 50，雙噴射引擎，可載乘客 10 人，另有機師 2 名、空服員 1 名。所有報價皆仍需視飛機調度，必須等到簽約之際，方能確定。因此，雙方越快敲定合約，包機業者就能越快完全確認飛機調度。消費者會擔心除報價以外，是否尚有潛在費用？因此想盡早知道全部可能的服務，及其費用，例如空服員、乘客平安保險、仲介費等。但是代理商需等到確定要簽約時，才能確定最後的報價。

換言之，包機人希望及早收到「行程表」(itineraries)，包括起飛時間。因為包機人在到達目的地後，立刻就有行程安排。反之，包機公司希望先收到簽署完成的合約，才能安排確認飛機與航班，包括起飛時間，而起飛時間要先看落地時間，落地時間則需配合目的地落地順序安排(landing availability)。所以，包機公司需要先簽約才能預訂飛機，若未簽約，則無法確認。在尚未完成簽約前，包機公司只能暫定飛機會在希望的時間之前降落，而起飛時間也是暫定。

在簽約前，包機人也會想知道：如果日期改變，報價是否不變？依照合約，在確定飛機時，就要給付包機費用 10%作為「訂金」(deposit)。此外，出發起飛 21 天前，必須付清餘款。對包機人而言，交付訂金沒有太大的時間壓力，但是對餘款就有壓力，若簽約時間已進入起飛 21 天前之內，就可能有違約之虞，所幸此部分雙方一般都會彈性處理，這也是契約法理與契約實務不同之處。

(二) 一般交易條款與條件

在報價單之後，隨即出現「一般交易條款與條件」(General Terms & Conditions of Trade)，包括以下內容：

1. 一般條款 (General)；
2. 價格 (Price)；
3. 付款條件與取消 (Payment Terms and Conditions and Cancellation)；
4. 合意 (Agreement)；
5. 時程表與路線 (Approximate Timetable and Routing)；
6. 契約不履行 (Default)；

²³ Stephen H. Wildstrom (2008, January). An End-Flight Around Charters. *BusinessWeek*, Issue 4068, 77-78.

7. 保證與責任 (Warranties and Liabilities) ;
 8. 資訊與保密 (Information and Confidentiality) ;
 9. 包機人免責聲明 (Charterer's Disclaimer) ;
 10. 2010 競爭與消費者法及公平交易法 (The Competition and Consumer Act of 2010 and Fair Trading Act) ;
 11. 報價 (Quotation) ;
 12. 準據法、管轄地與核准 (Governing Law, Jurisdiction and Approvals) ;
 13. 不可抗力事件 (Force Majeure Event) ;
 14. 契約之終止 (Termination) ;
 15. 保險 (Insurance) ;
- 包機確認 (Charter Confirmation) (雙方簽名處)。

以上所謂「一般交易條款與條件」，其實即是所謂「定型化消費者契約」(standard-form consumer contract)，但是它是個別公司事先準備使用於所有客戶的契約條款。若包機人認為任何條款為「不公平」(unfair)，則可以請該公司刪除該條款，或爭取較低價格。一般而言，如果某項條款未能公平地區分雙方當事人之權利義務，該條款就是不公平。涉訟時，若法官認為合約條款不公平，則條款將失效，而不影響其他條款的效力。以下將就「一般交易條款與條件」中較有爭議者，提出討論。

(三) 價格與報價條款

本合約第 2 條係規定「價格」(Price)，第 11 條係規定「報價」(Quotation)。

1. 條款原文與作者說明

第 2.1 條原文：

“Quotes provided by SKYPLANE to the Charterer for SKYPLANE products and/or services will be subject to change without notice.”²⁴”

作者說明：

由 SKYPLANE 提供給包機人就 SKYPLANE 商品及／或服務的報價，將可能

²⁴ 本約並非機密，惟包機公司名稱仍設為虛構名稱 SKYPLANE。

不經通知而變更。

第 2.2 條原文：

"If the goods and services tax (GST) has application to any supply made under this contract, the Charterer will pay to SKYPLANE the price of the goods or services supplied together with the amount payable for GST. SKYPLANE will show the GST on its invoices in accordance with the requirements of the relevant taxation legislation."

作者說明：

假如商品與服務稅（GST）適用於本約任何供給項目，包機人將給付 SKYPLANE 所提供商品或服務之價金，另加上 GST 之應付金額。SKYPLANE 將於其發票上，依相關稅務法規要求，顯示該商品與服務稅。

第 11.1 條原文：

"All quotations are subject to withdrawal or variation by SKYPLANE at any time prior to acceptance in writing by the Charterer. Any order placed on and accepted by SKYPLANE shall not be cancelled by the Charterer except by agreement in writing upon terms agreed between the parties, including cancellation charges which may be deducted from any advance payments made."

作者說明：

所有報價，於包機人以書面接受之前，皆得經 SKYPLANE 隨時撤回或更動。任何 SKYPLANE 接受之下單，非經雙方書面同意，包機人不得撤銷，含撤銷費得自任何預付款內扣除。

第 11.2 條原文：

"Any prices quoted by SKYPLANE are subject to aircraft and crew availability at the time of confirmation."

作者說明：

任何由 SKYPLANE 提出之報價，將得視確認時飛機與機組員可否到位而定。

2. 適法性綜合討論

第 2 條與第 11 條賦予 SKYPLANE 公司權力，能夠片面且不經通知而更動報價。因之本合約可能隨時改變，對乘客有所不利。依澳洲消費者者法律，這有可

能構成不公平條款，可主張其無效²⁵。法律面而言，第 2 條、第 11 條似乎構成可撤銷之不公平條款，所以包機人可以提議刪除。

包機業者對此爭點的說法，是第 2.1 條係指報價。一旦合約簽署開始執行，價格即會鎖定，除非班機出現不可預料之情況，例如第 4.17 條、第 4.19 條所敘述者，以及使用任何已明定自合約價排除之服務。包機業者說明，此處用意並非在合約簽訂後更改定價，而是標註其報價可能在合約執行前改變，因為有時客戶會需一段時間才確認班機，而該段時間內該飛機已無法提供使用或成本已有變動。

至第 11 條，按同樣的理由，也是指報價。一旦業者自客戶取得確認，同時業者自身也確認一切無誤，可以繼續，則同意後的價格與條件就不再改變。總之，關於價格更動的條款，僅僅是指簽約前的價格；一旦簽約，即可確定價格。

（四）班機延誤取消條款

1. 條款原文與作者說明

第 5.5 條原文：

"A flight may suffer from a justifiable delay. Both parties agree that the following events constitute a justifiable delay, the consequences for which SKYPLANE will not be liable:

a. the effects of weather which may prevent or delay take-off or landing of the Aircraft whilst en-route,

b. the cancellation or delay of a flight due to traffic restrictions, or other restrictions imposed by government, airport authorities or traffic controllers,

c. delay caused by the withdrawal of the Aircraft due to unserviceability owing to unscheduled failure of any part of the Aircraft or its equipment,

d. a cancellation or delay caused by a request by the Charterer or as a result of the actions of the Charterer, or;

e. An event of Force Majeure."

作者說明：

班機可能遭受可合理化的延誤。雙方當事人同意以下事件構成可合理化的延

²⁵ S24(1) of the Competition and Consumer Act 2010.

誤，而 SKYPLANE 對其後果，概不負責：

- a. 天氣效果可能阻止或延後飛機在航程中起飛降落；
- b. 航班因交通管制而取消或延誤，或其他由政府、機場當局或航管人員命令進行之管制；
- c. 因飛機或其設備任何一部無預警故障而無法提供服務，導致飛機收回，因而造成延誤；
- d. 因包機人要求，或因包機人行為而導致之取消或延誤；
- e. 不可抗力事件。

2. 適法性綜合討論

至於第 5 條的爭點，也是包機人會提出的問題，是對所謂合法延誤/取消，其替代方案為何？包機業者的回覆說明，是在此狀況下 SKYPLANE 作業團隊會同時與業者與其他服務供應者合作，找出替代解決方案。若如上述自業者方面導致取消，SKYPLANE 團隊會提出替代方案（依 4.17 條），在最快時間內，最低干擾下，協助乘客移動。

實務上通常在此類狀況下，最快的補救，是仍然與預訂的班機一同等待延誤消除，以解決問題。一般而言，班機延誤是任何人不能控制的（例如天氣），意思是無論使用何飛機，延誤還是會發生。

（五）義務不履行條款

1. 條款原文與作者說明

第 6.1 條原文：

"Where the Charterer is in default in the performance of any of its obligations under the terms and conditions of trade, SKYPLANE may at its election and without prejudice to any of its other rights, refuse to supply or deliver further goods or services to the Charterer."

作者說明：

當包機人對其依本約條款下任何一項義務不能履行時，SKYPLANE 得選擇在不侵害其他權利之情況下，拒絕提供或交付進一步商品或義務予包機人。

2. 適法性綜合討論

類似情況，第 6 條可能被視為不公平，因為它賦予 SKYPLANE 權力去限制提供服務，而對乘客包機人產生不利。此類條款不公平地保護企業的權益，因之得被認定為不公平之契約條款。

然而，站在包機業者的角度，這其實是相當標準的條款。如果客戶以任何方式不履行合約，則包機業者亦無法有責任履行相關服務。例如，假設包機業者未訂定本條款，則無論包機人是否付款，業者都必須履行服務，並且付出成本。

（六）保證、責任、放棄條款

本合約第 7 條係規定保證與責任 (Warranties and Liabilities)，第 9 條係規定包機人放棄聲明 (Charterers Disclaimer)。

1. 條款原文與作者說明

第 7.1 條原文：

"Subject to any applicable legislation affecting the right of SKYPLANE to limit its liability, SKYPLANE shall not be liable in any way whatsoever to the Charterer or to any other person or entity for any loss or damage howsoever caused which the Charterer or any other person may suffer whether or not such loss or damage arises as a result of the goods or services or any defect in those goods or from the failure or omission on the part of SKYPLANE (or any of its representatives, agents or employees) to comply with any obligation at law."

作者說明：

除須遵守任何足以影響 SKYPLANE 限制其責任之權利之適用法律外，SKYPLANE 絕對不負任何責任，包括對包機人或對任何其他人或組織，以任何方式對包機人或任何其他人造成之任何損失或損害，無論此損失或損害是否起因於此商品或服務或任何商品中之瑕疵，或源自 SKYPLANE 端（或其任何代表、代理人或員工）之未能或忘記遵守任何法律義務者。

第 9.1 條原文：

"The Charterer hereby disclaims any right to rescind, or cancel this agreement or to sue for damage or to claim restitution arising out of any misrepresentation made to him

by any servant or agent of SKYPLANE. The Charterer acknowledges that it buys the goods or services relying solely upon his own skill and judgment, and that SKYPLANE shall not be bound by nor responsible for any term, condition, representation or warranty other than the warranty given by the manufacturer which shall be personal to the Charterer and shall not be transferrable to any subsequent Charterer."

作者說明：

包機人茲放棄為廢止或撤銷本合約或提告求償或請求回復原狀，其源自於 SKYPLANE 之任何員工或代理人向包機人所為之任何錯誤表示之任何權利。包機人認知其係單獨依賴自身技能與判斷以購買本商品或服務，且 SKYPLANE 不得對除飛機製造商所提供保固外之任何條款、條件、表示或保證受到約束或負責，該保固對包機人為私人性質，且不得轉讓予任何後續包機人。

2. 適法性綜合討論

依據第 7.1 條，SKYPLANE 能排除所有形式之責任，且進一步剝奪另一方當事人提起錯誤表示訴訟之權利，及依第 9 條獲得賠償之權利。這是包機人相當關心的問題，而包機業者也不會輕易大幅讓步，在本案中包機業者最後希望包機人提供如何修改文字之建議，供其考慮。

包機人的建議，是就第 7.1 條，如以下底線部分，應增補為 Subject to any applicable legislation affecting the right of SKYPLANE to limit its liability, including those arising under the Warsaw System and the Montreal Convention, SKYPLANE shall not....，即援引國際公約之規定，增加對包機人的具體保障。

包機人另建議第 9.1 條如底線部分，在文末加上一句為 The Charterer hereby disclaims any right to rescind this agreement or to sue for damage or to claim restitution arising out of any misrepresentation made to him by any servant or agent of SKYPLANE, unless the misrepresentation is made intentionally or out of gross negligence. The Charterer....。在包機人急需簽約的情況下，提出如此建議進行交涉，未必會成功，但若業者亦有誠意，一般也有業績壓力，則最後雙方可達成妥協之效果。

肆、結論

包機以其方便彈性，對地方商業經濟發展，亦有助益。台灣為促進離島建設，除執行兩岸小三通方案外，更在 2007 年 3 月起推動澎湖小三通，鼓勵大陸觀光客經由金門或馬祖以包機（包船）方式至澎湖旅遊。澎湖包機使當地豐富質樸的自然生態、地質景觀、人文歷史、古蹟文物、風土民情獲得新的發展契機²⁶。在缺乏直飛航班的渡假勝地，運量不足，而包機是解決的好辦法。開通包機還能夠帶動機場、旅館的興建或完善，節省轉運交通時間，促進觀光²⁷。甚至從大城市飛到小地方的包機，若乘客回程不繼續搭，會形成空機，則可與旅行社、會展公司等機構合作，將機位銷售給其他旅客，以較定期航班更高的價格，提供更好的服務；或者以較低的價格，提供當地居民搭乘²⁸。又如，近幾年間中國大陸已開始在遼寧、山東等地發展小型飛機的研發、製造、人力培訓等，有航空產業園能夠量產飛機，特別是載客三人的短程「空中計程車」（air taxi）計畫，除了發展產業經濟，也便利交通及旅遊²⁹。

再者，私人商旅包機的運用發展，對遠距或跨國醫療也有所助益。例如，海外醫療轉送服務，對具高度醫療急迫性之重症患者，有其必要，但若利用「醫療包機」（medical charter），費用動輒需數百萬元新台幣，非常昂貴。所幸，某些包機公司的飛機，既提供商旅包機載客服務，又可作為醫療包機之用，能夠適時對飛機內部儀器設備進行調整改裝，如此，既能提供多元的服務，也能提高飛機使用率，降低成本，進而回饋到消費者身上³⁰。本案包機公司所提供之包機，其機身上即有醫療服務之標誌，想必提供商旅之用也是彈性調度、維持利潤的好方法。

²⁶ Joy Chia-Huh Liang (2009). Mainland Chinese Tourists' Behavior Model for Visiting Penghu Islands. *Leisure Industry Research*, Vol. 7, No. 2, 1, 1-20.

²⁷ Charter flights could solve capacity deficit (2002, May 20). *Travel Trade Gazette UK & Ireland*, Issue 2514, 28.

²⁸ Larry Thomas (2006). IHFMA considers charter flights for market. *Furniture/Today*, Vol. 30, Issue 34, 49.

²⁹ 許萌（民 101）。發展環渤海空中的士的可行性分析。中國包裝科技博覽，27 期，508。

³⁰ 余宣宏、林榮宗、王凱立、王惠貞、陳和庠、盧立華（民 98）。以民航客機定期航班經濟艙擔架位方式長時間遠距離轉送依賴呼吸器病患之經驗：個案報告。中華民國急救加護醫學會雜誌，20 卷 4 期，198，195-199。

至於選用包機，包機得由包機航空公司直接安排，或透過第三人如旅遊代理商。透過代理商安排航班，可能附帶有額外的費用，但如果該代理商長期與航空公司合作，或許能夠取得較低廉的票價。很多時候，包機航空公司能在接到要求之 5 或 6 小時內，即可安排到航班。一般而言，搭乘包機傾向更昂貴許多，特別是若需要一架特殊專機或設備時，但如果一群人一起旅行，個人成本可能會比購買商業航班機票要來得低³¹。主要會影響商務飛機機型選擇之因素很多，包含座位數、客艙尺寸、行李空間容量、飛行重量、有效載荷與酬載等³²，而這些都跟行李有關。在上飛機之前，除非是有經驗的包機人，否則很容易忽略了行李多少，尤其是行李體積。本案中包機人大致按定期航班商務艙的規定，每人攜帶約 30 公斤的行李，純粹在重量方面，沒有問題，但是體積上行李無法完全放置於貨艙之中，而必須將部分行李放置於客艙之中，甚至堆放到走道上，而這個插曲也告訴我們辦理私人包機時實務經驗的重要。

關於契約，在電子機票時代之前，「運送契約」(contracts of carriage) 通常呈現於印在紙本機票背面的標準條款條件。如今，他們常可在航空公司網站下載，或可在航空公司購票設施取得³³。航空運送契約屬於契約法中的一種專業領域，往往需要相關背景資訊，才能真正瞭解，否則，即便是商務法律專家，也只能提供一般性審核意見。包機公司的合約條款條件文字，其實是由其法律顧問提供且審閱過者，主要在保護（一）第一線接觸客戶的旅行代理商、（二）負責營運管理的包機公司、（三）實際操作飛機的運送人。若客戶在議約間，試圖從合約文字上降低對這些業者的保護，業者都會盡量抗拒。當然，契約文字是考量最極端的情況；以實務運作而言，具一定商譽及規模的包機相關業者，多能稟持「誠信原則」(in good faith) 從事工作，確保飛行運作順暢。

³¹ Brendan McGuigan (2018). What is a Charter Flight. wiseGEEK. Retrieved from <https://www.wisegeek.com/what-is-a-charter-flight.htm>

³² 顏進儒、鍾辰芳、郭姿吟(民 107)。海峽兩岸商務航空市場最適機型選擇。運輸學刊，30(1)，8，1-29。

³³ Rachel Y. Tang (2016, August). Airline Passenger Rights: The Federal Role in Aviation Consumer Protection. *Congressional Research Service Report*, 7-5700, 4.

參考文獻

中文文獻

- 王巍 (民 105)。巴菲特為什麼看好 中國公務航空市場。大飛機，2 期，18-24。
- 余宣宏、林榮宗、王凱立、王惠貞、陳和庠、盧立華 (民 98)。以民航客機定期航班經濟艙擔架位方式長時間遠距離轉送依賴呼吸器病患之經驗：個案報告。中華民國急救加護醫學會雜誌，20 卷 4 期，195-199。
- 陳上文 (民 94)。飛行員對其工作場所的安全風氣之評估。中華民國航空醫學暨科學期刊，19 卷 1 期，49-52。
- 許萌 (民 101)。發展環渤海空中的士的可行性分析。中國包裝科技博覽，27 期，508。
- 董孟修 (民 100)。菲律賓長灘島觀光成功因素探討。島嶼觀光研究，4 卷 3 期，54，42-62。
- 謝偉雯 (民 104)。概述澳洲消費者保護法與借鏡－以業者有虛偽誤導行為為例。消費者保護研究，第 19 輯，207-250。
- 顏進儒、鍾辰芳、郭姿吟 (民 107)。海峽兩岸商務航空市場最適機型選擇。運輸學刊，30(1)，8，1-29。

英文文獻

- Australian Competition and Consumer Commission (2013). *Unfair contract terms - Industry review outcomes*, 1. Retrieved from <https://www.accc.gov.au/publications/unfair-contract-terms>
- Australian Competition and Consumer Commission (2018). *Unfair contract terms*. Retrieved from <https://www.accc.gov.au/consumers/contracts-agreements/unfair-contract-terms>
- Australian Government, Department of Infrastructure, Regional Development and

- Cities (2018). *International Charter Guidelines*, April 20, 2018. Retrieved from <https://infrastructure.gov.au/aviation/international/guidelines.aspx>
- Charter flights could solve capacity deficit (2002, May 20). *Travel Trade Gazette UK & Ireland*, Issue 2514, 28.
- Dennett, C., Ineson, E.M., Stone G.J., & Colgate, M. (2000). Pre-bookable Services in the Chartered Airline Industry: Increasing Satisfaction through Differentiation. *Service Industries Journal*, Vol. 20, Issue 2, 82-94.
- Liang, J.C.H. (2009). Mainland Chinese Tourists' Behavior Model for Visiting Penghu Islands. *Leisure Industry Research*, Vol. 7, No. 2, 1-20.
- McGuigan, B. (2018). What is a Charter Flight. wiseGEEK. Retrieved from <https://www.wisegeek.com/what-is-a-charter-flight.htm>
- Parry, T. (2017). Super Break launches its first ever flight charters. *Travel Trade Gazette UK & Ireland*, 7/27/2017, 22.
- Rubin, R., Beddingfield, K.T., & Smith, A.K. (1996). Are charter flights safe?. *U.S. News & World Report*, 2/19/96, Vol. 120, Issue 7, 90.
- Tang, R.Y. (2016, August). Airline Passenger Rights: The Federal Role in Aviation Consumer Protection. *Congressional Research Service Report*, 7-5700, 4.
- Thomas, L. (2006). IHFMA considers charter flights for market. *Furniture/Today*, Vol. 30, Issue 34, 49.
- Wildstrom, S.H. (2008, January). An End-Flight Around Charters. *BusinessWeek*, Issue 4068, 77-78.

《消費者保護研究》
第 23 輯，頁 67-90

論消費者保護法之行政調查

何瑞富*

摘要

本文所要探討的是消費者保護機關依消費者保護法中所採取的行政調查之行使範圍，如因法院可依其判決解釋方式對於行政機關行使其行政調查權限加以限縮或解釋，難免淪於執法官過於依賴字面而做出解釋或流於心證，此等行事又對於人民的權益影響又最巨。因此，藉由本文研究係為因應變化多端之買賣形式進一步確立「消費者保護法第 33 條」之行政調查權之實際範圍、方式。

再則參照外國的行政機關其行使行政調查權，基於法理體制上，應當遵照法律之比例原則，並受該法律原則之規範與限制，另外，行政機關基於保護消費者，因此對於各類型的消費爭議，為釐清事實及責任必當進行相當程度之行政調查，但如任司法權力干涉行政權力是否符合保護消費者權益，亦值討論。

關鍵詞：消費者、消費者保護法、行政調查

* 作者曾任新北市政府法制局副局長、台北縣政府主任消費者保護官，現任東吳大學法律學系兼任助理教授

壹、前言

行政機關於進行各種行政行為時，必須依據正確之事實。因此，基於行政機關之職權，其必須運用各種蒐集證據之方法，以取得相關之證據資料，以釐清事實，並形成心證，作成最後之決定。關於行政調查之法源，我國目前尚乏統一之法典，將來是否訂立專法，仍待立法政策之考量¹。現行法中具總則性地位之行政程序法，於第一章「總則」第六節「調查事實及證據」中，自第 34 條至第 43 條，以及行政罰法第 33 條至第 44 條即屬有關行政調查之一般性且位階屬於普通法之規定。至於與消費者權益有關的消費者保護法（以下稱消保法）則規定在第 33 條至第 38 條，換言之，有關消費者權益保障之行政調查法律，即應適用消保法。在行政程序法公布施行之前，有關行政機關如何從事行政調查等之規定，目前雖散見於各個行政法規中，但均僅適用於制定之行政機關為其行政目的所需者為限，共同部分甚為欠缺，²但是行政機關最終決定之作成，仍有賴於正確之事實。因此，經由如何調查之程序，以取得證據，釐清事實並形成心證，於行政程序中應不容忽視³。此外，各行政機關對於證據之取得及事實之釐清，究應採取何種調查方法，目前均本於職權調查主義，由其各自裁量決定之。目前關於消保法第 33 條僅規定主管機關得進行行政調查，但主管機關於進行行政調查時，關於消保法所規定之權益保障範圍，抑或僅適用一部分，亦即適用之範圍是否包括定型化契約、特種交易及消費資訊，或僅適用於商品或服務所生之商品或服務所生之侵權責任，著有不同見解。處於消費者權益保障日益重要且糾紛類型更見複雜化之今日，作為保障消費者權益最重要手段之行政調查，相形重要，故有必要對此課題進行深入之探究。本文將以消保法第 33 條為對象，加以探討並提出檢討及建議，期有助於

¹ 我國行政調查法制之建制，究竟係單獨立法或強化行政程序法之相關規定，在立法政策之考量上各有利弊，學者間之見解不一，目前似乎尚無定論。相關之立法討論，參行政調查制度之研討，行政院 94 年度第 2 次法制研討會，行政院法規委員會編印，2006 年 7 月。

² 且亦不為行政機關所重視，認為應屬訴訟程序之事項者。參吳庚，行政法之理論與實用，自版，2010 年 9 月，頁 582。

³ 參洪文玲，行政證據法則之研究，二十一世紀公法的新課題，城仲模教授古稀祝壽論文集，臺灣法治暨政策研究基金會出版，2008 年 9 月，頁 339-362。

我國此方面法制之進展，並供為日後修法時之參考。

貳、行政調查在消費者保護法之運作

一、消費者保護法法條規定

我國消費者保護有關行政調查程序的一般依據，主要係規定在消保法第 33 條。依據消保法第 33 條「直轄市或縣（市）政府認為企業經營者提供之商品或服務有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞⁴者，應即進行調查。於調查完成後，得公開其經過及結果。」（第 1 項）「前項人員為調查時，應出示有關證件，其調查得依下列方式進行：一、向企業經營者或關係人查詢。二、通知企業經營者或關係人到場陳述意見。三、通知企業經營者提出資料證明該商品或服務對於消費

⁴ 有關「之虞」的認定，目前有交通部 102 年 03 月 21 日交路字第 1020007100 號函示之：有關停車場經營業者為增加營業收入，實際停車數量逾核定停車位數量或未依規定停放，致影響其他駕駛人行車安全、易引起場內車輛碰撞等情事，查「消費者保護法」第 36 條規定，直轄市、縣（市）政府對於企業經營者提供之服務，經調查認為確有損害消費者財產，或確有損害之虞者，應命其限期改善或立即停止提供服務；同法第 58 條規定，企業經營者違反主管機關依第 36 條規定所為之命令者，處新臺幣 6 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，並得連續處罰。爰主管機關為保障民眾停車權益，倘經查明停車場經營業者超收車輛停放，確有損害，得依前揭「消費者保護法」相關規定核處。及行政院衛生署食品藥物管理局（現改制為衛生福利部食品藥物管理署）99 年 10 月 01 日 FDA 器字第 0991613890 號函示之：市售化粧品倘經檢驗結果，不符前述規定，得依消費者保護法第 36 條（先依第 33 條行政調查後）認為確有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，應命其限期改善、回收或銷燬，必要時並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供，或採取其他必要措施。如廠商未依規定限期改善，得依違反消費者保護法第 36 條規定，處新臺幣 6 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，並得連續處罰。及行政院消保處 97 年 04 月 22 日消保法字第 0970003519 號函示之：「為避免尚有殘留藥物之虞畜禽流入市面，得否依消費者保護法第 36 條規定採取其他必要措施，對於經抽驗有藥物殘留虞慮之畜禽，以封籤加封於畜舍（欄）與運輸設施（機具），或清點畜禽數量等方式，限制移動該等畜禽，若養畜禽業者未經許可擅自破壞封籤或出售畜禽，則依消保法第 58 條規定予以處罰？」一節，按消費者保護法第 36 條規定之立法目的在於維護消費者健康與安全，企業經營者違反主管機關依第 36 條所為之命令者，依同法第 58 條規定應處以行政罰。主管機關經消保法第 33 條之調查後，認為企業經營者所提供之商品或服務確有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，得依職權行使同法第 36 條所列示之「限期改善、回收或銷燬，必要時並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供」等行政行為，或其他主管機關認為必要之行政措施，至於實際所採取之行政措施為何，應由主管機關依個案情形為合目的性之裁量，並請依循行政程序法第 7 條所規定之比例原則為之。

者生命、身體、健康或財產無損害之虞。四、派員前往企業經營者之事務所、營業所或其他有關場所進行調查。五、必要時，得就地抽樣商品，加以檢驗。」(第 2 項)

至於定型化契約部分則規定於消保法第 17 條，中央主管機關為預防消費糾紛，保護消費者權益，促進定型化契約之公平化，得選擇特定行業，擬訂其定型化契約應記載或不得記載事項，報請行政院核定後公告之。(第 1 項) 前項應記載事項，依契約之性質及目的，其內容得包括：一、契約之重要權利義務事項。二、違反契約之法律效果。三、預付型交易之履約擔保。四、契約之解除權、終止權及其法律效果。五、其他與契約履行有關之事項。(第 2 項) 第一項不得記載事項，依契約之性質及目的，其內容得包括：一、企業經營者保留契約內容或期限之變更權或解釋權。二、限制或免除企業經營者之義務或責任。三、限制或剝奪消費者行使權利，加重消費者之義務或責任。四、其他對消費者顯失公平事項。(第 3 項) 違反第一項公告之定型化契約，其定型化契約條款無效。該定型化契約之效力，依前條規定定之。中央主管機關公告應記載之事項，雖未記載於定型化契約，仍構成契約之內容。(第 4 項) 企業經營者使用定型化契約者，主管機關得隨時派員查核。(第 5 項) 藉以定期查核企業經營者定型化契約的應記載事項及不得記載事項。⁵

消保法施行細則第 15 條則規定，定型化契約記載經中央主管機關公告應記載之事項者，仍有本法關於定型化契約規定之適用。

二、行政調查範圍

消保法第 2 章規範之內容包含商品及服務責任、定型化契約、特種交易、不實廣告，但是否均屬本條規範範圍？目前法院實務見解多數以消保法第 33 條之是否有「損害消費者生命、身體、健康或財產之虞」之爭點加以討論，但實務亦有認為只要屬於消費者保護法規範圍，亦有行政調查條文規定之適用者。以下將

⁵ 並透過目的事業主管機關、公平交易委員會(公平交易法第 25 條針對特定行業之事業行為是否構成足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為)及消費者保護官(於前兩者不足時發揮補充監督之功能)來執行三元監督機制，甚至透過地方政府訂定自治條例來強化如「誠實信用與平等互惠之基本原則」、「加強有關定型化契約行政監督(如限期改正及罰則)」等監督機制，以突顯消費者保護法第 17 條之重要性。

逐一檢視第 2 章規範內容是否均適用本條之規定：

（一）商品責任

消保法第 33 條之立法目的在行政機關如認為企業經營者之行為，有消保法第 7 條規定，「從事設計、生產、製造商品或提供服務之企業經營者，於提供商品流通進入市場，或提供服務時，應確保該商品或服務，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性。」⁶「商品或服務具有危害消費者生命、身體、健康、財產之可能者，應於明顯處為警告標示及緊急處理危險之方法。」

「企業經營者違反前二項規定，致生損害於消費者或第三人時，應負連帶賠償責任。但企業經營者能證明其無過失者，法院得減輕其賠償責任。」之違反時，關於前揭條文企業經營者應對第三人應負責任之規定可知我國關於產品責任係採侵權行為責任，亦即企業經營者如因商品或服務之缺失所致之損害賠償責任，並不以當事人有契約關係存在為前提。是以行政調查之規定適用於產品責任，係屬當然。

至於消保法第 7 條規定，「從事設計、生產、製造商品或提供服務之企業經營者，於提供商品流通進入市場，或提供服務時，應確保該商品或服務，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性。」⁶「商品或服務具有危害消費者生命、身體、健康、財產之可能者，應於明顯處為警告標示及緊急處理危險之方法。」

「企業經營者違反前二項規定，致生損害於消費者或第三人時，應負連帶賠償責任。但企業經營者能證明其無過失者，法院得減輕其賠償責任。」本條規定除在表明行政調查除適用於產品責任外，亦適用於服務責任。

（二）定型化契約

契約係屬民法私法自治的基本範疇，契約自由更是私法自治的最大表現，但是契約的當事人如果有一方為企業經營者，一方為消費者，且所簽訂之契約係由企業經營者事先擬妥供消費者使用時，為保障消費者權益，乃有由國家政府介入監督干預的必要，此種契約即稱之為定型化契約⁶。因之，於消保法中作諸多不同

⁶ 消保法第二條第九款：定型化契約：指以企業經營者提出之定型化契約條款作為契約內容之全部或一部而訂立之契約。

於民法之規定，例如契約之審閱期間⁷或契約條款之效力⁸問題，惟定型化契約內容如對消費者之財產有侵害時，是否得為行政調查之對象，事涉定型化契約之規範目的。

如前述，契約係由企業經營者事先擬妥供消費者使用時，為保障消費者權益，乃有由國家政府介入監督干預的必要，此種干預係來自於企業經營者對於其所擬定之定型化契約，所應負之責任應係屬危險責任而非結果責任，只要定型化契約本身於擬訂時具有惡意而有可能危及消費者之權益者，即應受行政機關所監督，此亦符合行政調查旨在懲罰被告具有惡意的不法行為以及為嚇阻被告或他人於未來從事類似之不法行為之目的，從而在消保法上之惡意的不法行為，係將契約責任與侵權責任連結並貫穿同時適用的。

再者，依消保法條文編排方式及順序，亦可得知行政調查之規定係在消費者權益保障章之後，而且消費者權益保障章除第一節之健康與安全保障外，尚包括該章之其餘各節規定，故而當然適用於整個的消費者權益保障章；且就消保法當初之立法目的觀之，立法者並無意將行政調查之適用範圍作任何明文的的目的性限縮，故本文認為定型化契約及其條款均應受行政調查規定之適用。

（三）特種交易

揆諸消保法第 19 條第 1 項之立法意旨，其一係因通訊或訪問交易之買受人在交易前，對於交易標的之資訊係依據通訊或訪問交易之經驗而來，且消費者常無法深思熟慮而購買為保護消費者之權益，遂給予消費者相當時間俾實際了解買賣標的，並於消費者瞭解交易標的後，得決定解除契約與否，故此亦係民法私法自治保障契約自由的另一種由政府公權力強制介入者；其二則應亦係在防止不肖之企業經營者具有惡意的不法行為之推銷或銷售，從而如有侵害消費者權益之行

⁷ 消保法第十一條之一第一項：企業經營者與消費者訂立定型化契約前，應有三十日以內之合理期間，供消費者審閱全部條款內容。

⁸ 消保法第十二條：定型化契約中之條款違反誠信原則，對消費者顯失公平者，無效。定型化契約中之條款有下列情形之一者，推定其顯失公平：一、違反平等互惠原則者。二、條款與其所排除不予適用之任意規定之立法意旨顯相矛盾者。三、契約之主要權利或義務，因受條款之限制，致契約之目的難以達成者。以及消保法施行細則第十四條：定型化契約條款，有下列情事之一者，為違反平等互惠原則：一、當事人間之給付與對待給付顯不相當者。二、消費者應負擔非其所能控制之危險者。三、消費者違約時，應負擔顯不相當之賠償責任者。四、其他顯有不利於消費者之情形者。

為，本文認為當亦有行政調查規定之適用。

學者有謂，特種交易之相關規定，係因於現行大量生產、大量銷售及大量消費的時代，消費者面對企業經營者多樣的商品推銷方式，常無法深思熟慮而購買，為保障消費者權益而制定，此與消費者安全無涉，故仍應目的性限縮行政調查於特種交易之適用。本文認為所謂消費者安全，其所指稱涵攝的範圍究竟如何，依據馬斯洛⁹的需求層次理論所述，安全需要（Safety needs），同樣屬於低級別的需要，其中包括對人身安全、生活穩定以及免遭痛苦、威脅或疾病、擁有家庭、身體健康以及有自己的財產。¹⁰換言之，對於消費者安全的定義並不以侵權行為為限，其解釋方法應係多角化多元化的，在消保法的論理解釋上係有別於民法的。從而，行政調查規定於特種交易當亦有其適用。

（四）不實廣告

企業經營者為銷售其商品或服務，乃利用各式傳播工具行銷之，但如廣告之內容與商品或服務有虛偽不實情事時，究應如何解決，消保法乃規定企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容。此際，原則應依契約行為之規定處理，但因不實廣告同時亦構成詐欺之行為，若企業經營者有詐欺之故意，亦應適用行政調查之規定。

三、實務見解

（一）商品

目前關於商品部分之司法判決，僅有一見諸於行政法院，即台北高等行政法

⁹ 馬斯洛的需求層次理論（Maslow's hierarchy of needs）是亞伯拉罕·馬斯洛於1943年《心理學評論》的論文〈人類動機的理论〉（A Theory of Human Motivation）中所提出的理論。

¹⁰ 其內涵為：缺乏安全感的特徵：感到自己對身邊的事物受到威脅，覺得這世界是不公平或是危險的。認為一切事物都是危險的、而變的緊張、徬徨不安、認為一切事物都是「惡」的。例如：一個孩子，在學校被同學欺負、受到老師不公平的對待，而開始變得不相信這社會，變得不敢表現自己、不敢擁有社交生活（因為他認為社交是危險的），而藉此來保護自身安全。一個成人，工作不順利，薪水微薄，養不起家人，而變的自暴自棄，每天利用喝酒，吸菸來尋找短暫的安逸感。以及，激勵措施：強調規章制度、職業保障、福利待遇，並保護員工不致失業，提供醫療保險、失業保險和退休福利、避免員工收到雙重的指令而混亂。（資料來源：<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%9C%80%E6%B1%82%E5%B1%82%E6%AC%A1%E7%90%86%E8%AE%BA> 最後瀏覽日 20180930）。

院 99 年度訴字第 923 號判決。

在台北高等行政法院 99 年度訴字第 923 號消保法案件，被告新北市政府認為所屬消費者保護官認為為避免造成其他消費者之生命、身體、健康或財產受到損害，就原告所著作之書籍有全面了解之必要，乃依消保法第 33 條規定進行調查，於調查完畢後並依消保法第 36 條規定，以行政處分，通知該出版有限公司就被上訴人著作之系爭書籍自即日起不得再行販售。

高等行政法院本件判決認為，「查公司出版販售系爭書籍，固屬消保法第 7 條第 1 項所規定提供商品流通進入市場之企業經營者。然書籍之所以為消保法規範之商品，在於書籍本體，而非書籍之內容。是出版商所提供販售予消費者之書籍本體，固應依本法規定確保該書籍之外觀、紙質、印刷，甚或包裝等等，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性。惟就書籍內容部分，則係著作者之心智創作，為其思想、觀念及意見之表達，屬受憲法保障之表現自由範疇，是除書籍內容涉及違反相關法律之規定（例如刑法第 235 條散布販賣猥褻物品及製造持有罪、第 310 條第 2 項誹謗罪；著作權法有關侵害他人著作權規定等等），應負相關刑事責任或民事侵權行為責任外，書籍內容與消保法所規範企業經營者提供之「商品」或「服務」一節，尚屬有間。故原處分以公司出版並販售系爭書籍之內容認有損害消費者生命、身體、健康或財產，或有損害之虞，而依消保法第 33 條、第 36 條規定，要求公司不得再行販售系爭書籍，已屬無據」。¹¹

本件關於書籍本身係屬具體商品並無爭議，但對於書籍所欲表達之內容，認為係屬言論自由，非任何人所得干預，惟消保法第 33 條係規定直轄市或縣（市）政府認為企業經營者提供之商品或服務有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞者，應即進行調查，系爭書籍之言論，雖屬言論自由之範疇，惟依其性質係屬商業性言論¹²，依大法官解釋，言論自由在於保障資訊之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會。化粧品廣告係利用傳播方法，宣傳化粧品效能，以達招徠銷售為目的，具商業上意見表達之性質。商業言論所提供之訊息，內容非虛偽不實或不致產生誤導作用，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，應受

¹¹ 102 年 01 月 09 日最高行政法院 102 年判字第 1 號判決亦維持原判決見解。

¹² 有關商業性言論可參陳仲嶙，商業性言論憲法解釋十年回顧與評析，中原財經法學，2011 年 12 月。

憲法第 11 條言論自由之保障。¹³ 換言之，苟商業言論所提供之訊息，內容有虛偽不實或將產生誤導作用，而以非法交易為目的使消費大眾無法作出經濟上之合理抉擇者，均不在憲法言論保障範圍內。至其保障之方式，立法者於符合憲法第 23 條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制，¹⁴ 消保法第 33 條規定，即係以法律之規定對於有害及消費者權益事項，賦與行政機關行政調查權，其規範趣旨與大法官上開解釋意旨乃不謀而合。原審及上訴審法院於此並未有所討論，實屬可惜。

（二）服務¹⁵

服務部分之實務上見解不一，有採肯定者，亦有採否定者，析述如下：

1. 房屋貸款定型化契約－行政院採肯定見解

行政院於 91 年 08 月 23 日消保法字第 0910000919 號復高雄市政府函，首先認為「消費者保護法第三十三條規定直轄市政府認為企業經營者提供之商品或服務有損害消費者財產上之虞者，應即進行調查，該調查權與銀行法第四十八條第二項規定事項間，無排除適用上之疑義」，再者則認直轄市或縣市政府認為企業經營者提供之商品或服務，有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞時，即可進行調查及為必要之措施，消費者保護法第三十三條至三十七條訂有明文；另依同

¹³ 詳參大法官釋字第 744 號。

¹⁴ 大法官釋字第 623 號促使人為性交易之訊息，固為商業言論之一種，惟係促使非法交易活動，因此立法者基於維護公益之必要，自可對之為合理之限制。中華民國八十八年六月二日修正公布之兒童及少年性交易防制條例第二十九條規定：「以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體，散布、播送或刊登足以引誘、媒介、暗示或其他促使人為性交易之訊息者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金」，乃以科處刑罰之方式，限制人民傳布任何以兒童少年性交易或促使其為性交易為內容之訊息，或向兒童少年或不特定年齡之多數人，傳布足以促使一般人為性交易之訊息。是行為人所傳布之訊息如非以兒童少年性交易或促使其為性交易為內容，且已採取必要之隔絕措施，使其訊息之接收人僅限於十八歲以上之人者，即不屬該條規定規範之範圍。上開規定乃為達成防制、消弭以兒童少年為性交易對象事件之國家重大公益目的，所採取之合理與必要手段，與憲法第二十三條規定之比例原則，尚無牴觸。

¹⁵ 102 年 10 月 23 日臺北高等行政法院 102 年訴字第 745 號判決關於美麗華大直影城，於該影城營業廳數共計 10 廳之其中 4 個映演廳於現場揭示「禁止攜帶外食進入影廳」一案，高等行政法院認為系爭法規命令違反法律保留原則、法律優位原則，顯然違憲，而應認定為無效，本院於此具體個案拒絕適用。原告為「禁帶外食」之揭示，並無臺北市消費者保護自治條例第 8 條第 1 項所示義務之違反，雖未依被告通知而改正，仍不應援引同條例第 38 條第 1 項予以處罰。

法第三十八條規定，中央目的事業主管機關認為必要時，亦得為上開調查及措施。銀行與消費者間所簽定之房屋貸款定型化契約，倘所約定之利率已因情事變更而發生變動，繼續適用原約定利率顯有損害消費者財產之虞時，直轄市或縣市政府得依據前揭法條規定進行調查，惟應注意銀行法第四十八條第二項（銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密。）關於保密之規定。」此項見解應予贊同。

2 戴爾網路標錯價格 100.10.27 最高行政法院 100 年判字第 1872 號採肯定見解

最高行政法院於維持原審為撤銷訴願決定及原處分之判決，其理由係認為：「本件上訴人查認被上訴人違反其依消費者保護法第 36 條規定所命之處分，核有未合：經查，本件被上訴人以網路商店對消費者提供線上訂購電腦商品之服務，自應確保該網路購物服務符合可合理期待之安全性，亦應提供消費者正確之資訊及實施保護消費者之必要措施。故企業經營者未於同一網頁上明示其將來拒絕締約或履約之條件（如數量不夠，無法出貨）時，消費者往往會信賴其若依網頁上所提供之資訊下單並交付價金後，非因天災或不可歸責於企業經營者之事由，該企業經營者當會基於誠信原則及依其網路商店所提供之資訊內容而與之締約或履行契約。是以從事網路購物服務之企業經營者，因自己之過失而標示錯誤價格展售商品，縱使最終認定企業經營者與消費者間之契約關係不成立，仍有可能使消費者在準備締約之過程中徒耗勞費，亦可能錯失與他人締約之機會，難謂對消費者之財產毫無損害或損害之虞。本件被上訴人之網路商店於 98 年 6 月 25 日至 26 日及 7 月 5 日二次發生錯價事件，依被上訴人 98 年 7 月 23 日函表示，錯價之原因係其所僱請維護系統之公司人員設定錯誤所致，意即係因被上訴人自己之過失所產生，依前所述，其標示錯誤價格展售商品之行為，對於消費者之財產已有損害之虞，核其情形自有消費者保護法第 33 條、第 36 條及第 58 條等規定之適用。被上訴人所稱該等錯價事件並無侵害消費者財產之虞，與消費者保護法第 33 條、第 36 條及第 58 條規定之情形無涉云云，並非可採。」。本判決於此間接肯認行政機關對於契約條款如認有侵害消費者財產之虞者，自可進行調查之見解頗值贊同。¹⁶

¹⁶ 至於判決中另提及之「直轄市或縣（市）政府對於企業經營者提供之商品或服務，經第 33 條之調查，認為確有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，應命其限期改善、

3 要求網路家庭刪除「電腦軟體經拆封後不得退貨」條款－行政法院均採否定見解，以下分別討論兩個判決

(1)101 年 03 月 22 日最高行政法院 101 年判字第 272 號判決

在最高行政法院 101 年判字第 272 號消費者保護法案件，被上訴人於 99 年 5 月因處理消費者於電腦網路購物發生爭議事件，發現上訴人於網站上記載限制消費者行使郵購買賣解約權之內容致衍生消費爭議，乃依消保法第 33 條規定進行調查，案經被上訴人審認上訴人於網站上記載限制消費者行使郵購買賣解約權之事實，已違反消保法第 19 條第 1 項、第 2 項及同法施行細則第 17 條等規定，爰依同法第 33 條第 1 項、第 36 條及同法施行細則第 34 條規定，以 99 年 10 月 7 日府法保字第 09933237300 號函（下稱原處分）命上訴人於函到 14 日內將網站上記載限制消費者行使郵購買賣解約權之內容移除，並將處理過程及結果函報被上訴人備查。上訴人不服，循序提起行政訴訟。

本判決認為消保法第 19 條係規定於該法第 2 章消費者權益章中第 3 節有關特種買賣，並非規定於同法第 4 章行政監督章內。且同法第 19 條第 2 項規定違反第 1 項規定所為之約定無效，故該約定為契約條款，如因該契約條款發生消費糾紛時，應依同法第 5 章所定消費訴訟程序請求救濟。行政機關對此僅能依同法第 17 條第 1 項及第 3 項規定，由中央主管機關選擇特定行業，公告規定其定型化契約應記載或不得記載之事項。並得對企業經營者使用定型化契約者隨時派員查核。如企業經營者拒絕、規避或阻撓主管機關依第 17 條第 3 項規定所為之調查者，則應依同法第 57 條規定處罰，以資管制。（三）次查同法第 33 條第 1 項，係指商品或服務本身有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞者，始構成該條規定之要件。同法第 36 條所定，亦係指商品或服務本身所生之侵權損害或有損害

回收或銷燬，必要時並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供，或採取其他必要措施。」消費者保護法第 36 條定有明文。又「企業經營者違反主管機關依第 36 條或第 38 條規定所為之命令者，處新臺幣 6 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，並得連續處罰。」同法第 58 條亦有明文。依上開法條之規定，消費者保護法之主管機關依該法第 58 條規定對企業經營者處以罰鍰處分，自以踐行同法第 36 條、第 38 條之命限期改善程序為必要。如未踐行該限期改善程序，即依消費者保護法第 58 條規定處罰，即難謂於法無違。則僅在進一步說明行政機關於作出罰鍰之行政處分前應遵守之程序規定而已。

之虞，地方主管機關為防止危害繼續發生之緊急處置，由此可見，關於契約條款是否違反消保法第 19 條第 1 項之規定，並不在消保法第 33 條第 1 項規範範圍。原處分對上訴人於網站上登載：「……已經拆開包裝封套即視為接受該軟體之授權條款，消費者保護法第 19 條所訂之 7 天猶豫期間將無法適用，也就是將無法為您辦理退貨退款。」，依據同法第 33 條規定進行調查，並依同法第 36 條及其施行細則第 34 條規定，以原處分命上訴人於函到 14 日內將網站上記載限制消費者行使郵購買賣解約權之內容移除，並將處理過程及結果函報被上訴人備查，核有適用法規錯誤之違法。

(2)101 年 12 月 27 日臺北高等行政法院 101 年度訴字第 495 號判決

在臺北高等行政法院 101 年度訴字第 495 號消費者保護法案件，「訴外人 GoogleInc. 管理經營之 AndroidMarket 網站（現已更名為 GooglePlay），供消費者付費下載電腦 程式，被告因認原告亦參與上開網站之管理經營，其限制消費者行使消保法所定郵購買賣契約解約權，有損害消費者財產之虞，乃依消保法第 33 條規定進行調查，調查結果認該網站為 GoogleInc. 管理經營，原告亦共同參與，該網站之「服務條款未提供消費者解約退款機制」，「業已限制消費者行使郵購買賣解約權」，依據消保法第 19 條第 1 項、第 2 項、第 33 條第 1 項、第 36 條、第 58 條、同法施行細則第 17 條及臺北市消費者保護自治條例第 9 條規定，以民國（下同）100 年 6 月 7 日府法保字第 10031810900 號函（下稱原處分）限原告「於函到次日起 15 日內修改相關服務條款及建立退款機制，並將處理結果依消保法施行細則第 34 條規定，函報被告法規委員會備查，原告若未依上開期限改善，被告將逕依消保法第 58 條規定處以罰鍰。原告不服，提起訴願經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。」

臺北高等行政法院本件判決認為，「依消保法整體規範功能以觀，消保法第 33 條第 1 項之規定，應係指商品或服務本身有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞者，始構成該條規定之要件；而同法第 36 條之規定，亦應係指商品或服務本身所生之侵權損害或有損害之虞，地方主管機關為防止危害繼續發生之緊急處置，由此可見，關於契約條款是否違反消保法第 19 條第 1 項之規定，並不在消保法第 33 條第 1 項規範範圍。」。爰將原處分撤銷之。

上開二判決見解均認為消保法第 33 條第 1 項所定，係指商品或服務本身有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞者，始構成該條規定之要件。關於契約條款是否違反消保法第 19 條第 1 項之規定，並不在消保法第 33 條第 1 項規範範圍，均在限縮消保法保護消費者權益之立法目的。

4 定型化契約（旅館禮券）應記載及不得記載事項屬服務－102.07.31 台北高等行政法院 102 年訴字第 500 號判決採肯定見解

在 102.07.31 台北高等行政法院 102 年訴字第 500 號消費者保護法案件，原告未領有旅館業登記證，而於民國 101 年 2 月間於統一超商 7-11ibon 及官方網站（www.dhmc.com.tw）銷售新北市旅館業住宿券，被告（新北市）為免後續衍生消費爭議，影響消費者權益及自身財產損失，依消保法第 33 條第 1 項規定進行調查，經原告於 101 年 7 月 17 日提出說明後，被告認定原告受託銷售旅館業發行禮券，並收取券款項及代為開立信託信託專戶，違反交通部依同法第 17 條第 1 項所公告修正之 99 年 11 月 5 日交路字第 0990010301 號公告之「旅館禮券應記載及不得記載事項」，遂依同法第 36 條規定，以 101 年 8 月 15 日北府觀管字第 1012263593 號函命原告立即停止銷售該市旅館業住宿券。嗣原告於 101 年 8 月 21 日發函被告答辯，經被告重新實體審查，仍以 101 年 9 月 5 日北府觀管字第 1012451791 號函復原告請依 101 年 8 月 15 日北府觀管字第 1012263593 號函辦理。原告不服，提起訴願，遭駁回後，遂提起本件行政訴訟。

本件高等行政法院認為，原告既未領有旅館業登記證，而自任旅遊商品（服務）禮券之發行人，或自任代銷人並收取券款項及代為開立信託專戶之行為，揆諸前揭法文及說明，自係違反前揭交通部所公告之「旅館禮券應記載及不得記載事項」之規範，而可認定其所提供之商品或服務有損害消費者生命、身體、健康或財產「之虞」，被告為新北市消保法地方主管機關，依消保法第 33 條啟動調查程序，要屬無誤。

參、外國立法例

一、日本¹⁷

(一) 緣起

日本於 1950 年代以後即透過學者對美國法的介紹，始對於「行政調查」此一用語有所認識，但事實上是要等到 1970 年代以後對於行政調查之理論才有給予較為獨立的理論定位¹⁸。而其背景作主要的原因是 1960 年起日本各地方政府開始廣泛的執行「稅務調查」，而其調查的過程中不論調查手段或過程，不斷的造成稅義機關與納稅人間的糾紛與對立。並且導致稅務機關其稅務調查的要件與程序不斷的被日本稅法學會引發檢討。

(二) 學者見解

1. 前東京大學金子宏教授為了大力提倡行政調查此一概念的必要性曾經發表說：「對於基於行政目的而以刑罰間接擔保其實效性所謂『進入檢查』，行政法學者向來皆將之理解為『即時強制』之一種。然兩種行為性質有異，應將之與即時強制區別而定位為一種獨立之行政上行為形式。即應於『行政調查』或『行政檢查』此一新概念之下，說明質問檢查權之行使並解明其法理。¹⁹」。
2. 一位東京大學行政法學者鹽野宏教授對於此議題則給予積極、肯定的正面回應；「行政調查之基本問題，再於如何調整一方面為擔保正確性之行政決定而為資料收集之利益，與他方面為確保受調查者之私人其自由之生活領域。質問、進入、檢查等均為行政調查之種種手段，雖被解為不得逕為強力行使，但其外形上均具行使公權力之形式。有關所得稅法之質問檢查權是否有憲法第 35 條及

¹⁷ 劉宗德，日本行政調查制度之研究，收錄於行政院 94 年度第 2 次法制研討會實錄，84 頁以下。

¹⁸ 參照外間寬「行政調查」鶴飼信成編『行政手續の研究』（有信堂、1961 年）159 頁以下、高柳信一「行政手續と人權保障」清宮四郎、佐藤功編『憲法講座』第 2 卷（有斐閣、1963 年）260 頁以下及 273 頁以下、同「行政上の立人検査と搜索令狀」社會科學研究 11 卷 4 號（1960 年）1 頁以下；高柳二論文收於氏著『行政法理論の再構成』（岩波書店、1985 年）317 頁以下及 341 頁以下。

¹⁹ 金子宏「最新判例批判」判例評論 172 號（1973 年）14 頁。

第 38 條之適用、事前告知及開示理由等行政程序之遵守等問題，於租稅法學已獲相當之研究成果，若以此為基礎者，於行政法一般理論上已有獨自架構權力性行政調查此一範疇之可能。而行政調查尚包含以非公權力手段收集資訊之活動，舊有行政法學體系實無法處理其含有眾多法律問題，因此一行政現象之出現，非但照亮既存行政法學之特徵與界限，亦為架構新行政法學之面貌提供可能之素材。²⁰」

3. 京都大學佐藤幸治教授更是站在憲法學的立場，藉由隱私權的公法層觀點即加以關注，比較過行政調查與立法調查後認為：「構成行政決定前提之資訊其收集、整理及分析等一連串活動，將之廣泛稱為『行政調查』，其比著重立法目的之『立法調查』，於目的、對象、範圍及方法上，均更多樣、廣泛且徹底。如報告、記帳、申報、質問、進入檢查行為，均係為某一行政目的而對於國民收集資訊，具有共通性質，且於憲法理論之層次上涉及國民之自由（隱私權），故有將『行政調查』視為整體概念而加以考察之必要。²¹」日本的「行政調查」經過上述這些有力學者的學說提倡後，也在 1970 年代以後奠定成為一獨立章節作為探討，並在行政法學中有其重要地位。

(三)日本的行政調查其意義，一般可分述四種見解：

1.行政調查定位為「行政機關所為行為類型之一」

在原有的行政法學中對於「即時強制」之範疇大致是在說明行政調查中有關質問、檢查的形態'，但是即時強制是對於私人之身體、財產以某種公權力進行強力行使；而質問、檢查原則上形始得於因等同是對於拒絕者本身科以一種罰責式制裁（即間接強制）。也就是說即時強制事實上屬於實現某種行政目的之最終行為，而質問、檢查等行政調查卻是在形成行政最終目的前的一種資料蒐集行為，因此從直接強制和間接強制這兩者特徵來看，確實有必要將行政調查從即時強制的概念裡抽離並獨立出來。不過，東北大學藤田宙靖教授認為，如果只將行政調查過於單純解釋為「質問」、「檢查」等這類用語，似乎又無法與傳統行政法體系中之行政立法或行政處分並列為單一行為類型，因此避免以「質問」或「檢查」

²⁰ 野鹽宏「行政調查」，1973年，法學教室2期3號，第133頁。

²¹ 參照佐藤幸治「『行政調查』とペライバシーの保護（一）」，1975年，法學論叢97卷3號，3~5頁。

等用語作為行政調查類型似為妥當²²。

2. 行政調查定位為「行政上制度」

由於行政調查的類型繁多，實際實施上確實有單純歸類為單一行為上的難度，何況行政調查是行政機關為了行使其行政權所為之先前準備，比方進行行政處分前為了確認行政處分其前提要件是否存在及具有其必要性，故為調查事證及收集資料作為行政處分的判斷依據。但是這樣的一個活動基礎來源是行政機關進行行政活動的過程，因此行政調查係行證過程中一種極為重要的一個階段，行制調查不是「行為類型」而應該被認為是一種「行政制度」。但是所謂的「行政過程之共通制度」，其定位並無任何積極意義，且仍未脫離就有體系之窠臼。

3. 行政調查定位為「行政程序之一階段」

這類見解釋將行政法體系解釋為「以國民參加為主體，所架構之公權力行政程序之法」，即探查核心限於公權力行政中之行政處分，而認為行政調查為「決定行政處分之前程序之一階段」，如果違反調查義務時，該行政處分將構成「程序瑕疵」。但是這種將行政調查界定為「行政處分之先程序」不無斷章取義之嫌，由於行政調查之類別眾多，即各行政程序之各階段均存在行政調查之問題，因此如果單就行政處分或行政強制等所為個別行使公權力之行為，而去探查具體事件其調查程序是否允當，此等見解似乎欠缺完備。

4. 將行政調查定位為「行政機關所為資訊收集活動」

此說法對於行政調查於行政法體系上之定位問題採開放態度，認其為發掘問題所用而已，行政調查行為長久以來被排除於故有行政法檢討對象之外，及至近期才開始單獨考察其體系化之可能性，故對於其概念構成與理論定為應持開放態度，若將行政調查解釋為「行政機關之資訊收集活動」，而與行政指導同屬「行政上之事實行為」，或有助其體系化之架構

（四）法源依據

日本目前與台灣相同並無關於行政調查專法之制定，憲法第 31 條首先規定法定要件主義，即，任何人非依法律規定之程序，不得被剝奪其生命或自由，或被

²² 參照藤田宙靖『第三版行政法 I（總論）』，青林書院出版，1993 年，300 頁。

處以刑罰。進一步的法定程序之保障，則規定在第 35 條，即，任何人就其住居、文書資料及斤持物品，有不受侵入、搜索及拘押之權利，除第三十三條情形外，非基於正當理由發布且明示搜索場所及扣押物品之令狀，不應被侵犯。(第一項)。搜索或扣押，應依有權之司法機關發布之個別令狀為之。(第二項)。

值得注意的是，上述規定係針對刑事程序，行政程序是否有其適用之處，日本最高法院最後於一九七二年關於所得稅法授權稅務人員於無法官之令狀，認為並無違反憲法第 35 條之令狀主義，即憲法第 35 條並非僅適用於刑事程序，亦有行政程序之適用。²³

二、美國

探究美國法制的源頭，當可溯及到 1215 年的英國大憲章 (Magna Charta)，揆諸第 39 條²⁴ 所揭櫫的人權保障與正當法律程序原則。²⁵ 由於殖民時期英國統治者對於移民美國的英國人民眾多的不公平對待，並濫發概括式令狀 (general warrant)，促使美國日後獨立時將「禁止官方為無理由的拘捕、搜索及扣押」人權保障條款納入其憲法。「個人隱私與不受官方干擾」是美國聯邦憲法增補條文第 4 條、第 5 條保護的憲法利益²⁶，除了作為賦予美國人民自由的基本元素以外，更是憲政體制的基礎²⁷。

按照憲法增修條文第 4 條的規定：「人民有保護其身體、住所、財產，不受無理拘捕、搜索及扣押的權利；除有相當的理由 (probable cause)，經宣誓並經詳細載明搜索的地點、拘捕和扣押的對象外，不得發給搜索票、拘票或押票。」以及第 5 條：「禁止強迫任何人自證其罪；非依法律正當程序，不得剝奪任何人的生命、

²³ 本件判決評析，參見熊本信大，行政調查與憲法，行政判例百選，有斐閣，1993 年，頁 216-217。

²⁴ 英國大憲章 (Magna Charta) 第 39 條：「自由民主非依國法的合法裁判，不得逮捕、拘禁、剝奪財產、放逐或加以損害。」

²⁵ 「正當法律程序」概念的形成除溯源大憲章第 39 條的規定，嗣後大憲章所強調的人身自由必須經由程序保障此一法治基本原則，除落實於 1640 年的人身保護法 (The Habeas Corpus Act) 外，並隨著清教徒移植於美國，首見於 1706 年維吉尼亞第一憲章，且因而發展出美國憲法上的正當法律程序。參見法治斌，段重民譯，黑洛柏曼編。美國法律論壇。幼獅文化，1991 年三版，第 63 頁。

²⁶ Gellhorn, Ernest/ Boyer, Berry B., Administrative Law and Process. St. Paul, Minn.: West Publishing Co. 83 (1982)

²⁷ Schwartz, Bernard, Administrative Law. 3rd ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Company. 109 (1991).

自由及財產。」這些條文的制定不僅僅是作為執法機關（law enforcement agency）實施犯罪偵查的的憲法依據，也是美國行政機關（administrative agency）實行政調查權的憲法界限。也就是說雖然立法初旨的原先條文的適用對象主以要是以犯罪案件進行的調查行為，但了二十世紀初，司法實務以將其擴大適用於一般政府行政機關的行政調查行為上。

但是由於憲法賦予人民的保障功能通常是在行政機關作為之後才有其作用的發生，而且還需要透過司法審查程序之後才會被實踐，且司法審查時又與審理的法官的意識形態有莫大的關係。因為每位審理的法官對於其個案的推理，往往取決於精確的事實推論。比方，法官們或許都會同意，憲法增補條文第 4 條並非禁止搜索與扣押，而是禁止「不合理（unreasonable）」的搜索與扣押。但問題是有些法官認為「未獲頒發搜索票即實施搜索，就是不合理的搜索」²⁸，而也有些法官認為，「重點不在頒發搜索票是否合理，而是搜索本身是否合理」²⁹。由此可端倪出，行政機關的行政調查界限在哪裡，在此等領域下極難發展出普遍性的學說以供一體適用。行政機關的行政調查，究竟屬適用令狀主義的範疇，又或是否適用禁止自證其罪的憲法約制，除了因應個案差異性外，還要受到承審法官的意識形態的影響。

為了確立行政機關執行行政行為的權力，當有其追究行政調查的必要性，而美國行政調查的始源，可由美國自脫離英國統治者獨立後成立的新政府開始論述。獨立後的新政府崇尚自由主義及亞當史密斯的資本論，其特點包括消極自由的意識形態、有限作為的政府機關、放任市場經濟的理念³⁰。想當然爾，那時期的法院也本於前述類型之自由主義，進而從嚴審查政府一切干擾人民的作為。不過到了十九世紀末期，由於銀行、鐵路與大型企業在經濟上形成了壟斷，迫使政府為了保護弱勢者，不得不介入並採取管制手段，因此政府制定聯邦法與州法成為了所謂的「受政府管制的資本主義經濟時代」，而這類手段與措施是為了防止壟斷並以確保業者提供的價格具其公平與服務水準。

²⁸ *Chimel v. California*, 395 U.S. 752 (1969); *Vale v. Louisiana*, 399 U.S. 30 (1970).

²⁹ *United States v. Edwards*, 415 U.S. 800 (1974).

³⁰ 消極自由，指的是免於干涉的自由（freedom from）。意即人民的生命、自由、財產受憲法保護，其他人及政府均不得干涉。Cann, Steven J., *Administrative Law*. 2nd ed. Calif.; Sage Publication, Inc. 9-10 (1998)

但是到了 1929 年美國陷入了經濟大蕭條的窘境，且經濟蕭條的期間更歷時了十多年之久。直至 1940 年末期羅斯福總統上任之後，他所主張的經濟改革政策偏受凱因斯的經濟理論所影響³¹，因此實施新政時改而採取積極的意識形態、積極政府、管制政策、推出分配與再分配的政策等。所為的管制政策是指對於自由主義下的競爭市場的規範，由於資源的不足，因此政府以其權力去限制商業行為及州際之間的運輸業者的執照發行，並且政府基於保護公共利益進而訂定了消費者法、環境保護法等對於具有箝制經濟自由的法令；甚者政府還設立了許多獨立的管理機構，諸如聯邦儲蓄保險公司、聯邦傳播委員會、證券交易委員會等。

美國在第二次世界大戰結束後，藉由設立更多的管制性委員會，用來解決陸續出現的全國性問題，這些委員會包括原子能、海運、就業歧視、環境保護、勞工安全、消費安全、工業管理及任政規範等事項。

政府在管制時期對於各類型的特定政策的法規制定，都需要仰賴行政機關的專業。另外，法院於判決上亦必須仰賴專業領域的判斷。因此擁有專業知識的行政菁英所組成的行政委員會，在國會與法院的授權下，擁有了法規制定權、行政裁決權及行政調查權。因為行政機關必須收集足夠的資料才能進一步作出適當的裁量判斷，而為了確保資料的收集來源越趨近於真實，行政機關有必要對人民作實際上的接觸，也可用以確保政策的執行，這就是所謂的「有足夠的資料才會有適當的決定」³²，這也是美國國會為何支持行政機關的行政調查權並賦予其管制法的權力。

美國行政調查法制的探討，可分類「聯邦法」與「州法」兩種樣態：

（一）聯邦法

美國的行政機關其所擁有的行政調查權力皆仰賴國會的立法制定，其淵源可溯及 1789 年第一屆國會制定的關稅法，這個法令賦予邊境機關檢查權，因此可視為行政機關的行政調查成文法的濫觴³³。往後隨著聯邦權利的擴增，制定法則越

³¹ 1936 年凱因斯出版了「就業、利息和貨幣理論」一書，他提出了經濟放任主義無法解決經濟蕭條及失業問題，必須依靠國家透過政權力量去有意識及符合效率的干預經濟生活。

³² Gellhorn, Ernest/ Levin, Ronald M., *Administrative Law and Process*, 3rd ed. St. Paul, Minn.; West Publishing Co. 124 (1990).

³³ 1789 年 7 月 31 日制定的關稅法，並未要求關稅檢查需具備「相當理由 (probable cause)」的要件。

訂越多。這些制定法賦予了行政機關極為廣泛的行政調查裁量權利。

以聯邦交易委員會法（Federal Trade Commission Act, 1914）³⁴ 為例，該法第 6 條至第 10 條詳細的規定了委員會的調查權限，而其中的 6 條是有關於命令業者提出報告的手段：「(a)聯邦交易委員會得蒐集各商業營利團體（銀行及受「商業取締法」規制的運輸業除外）的組織、營業、業務活動及其他營利團體、個人或合夥的關係等有關資料，或隨時為適當的調查。(b)對從事於影響商業或其交易會影響商業的個人、合夥或公司，得令其依委員會要求的方式提出年度報告或特別報告(銀行及受「商業取締法」規制的運輸業除外)，報告者應就其組織、商務、行為、慣例、管理經營及其他公司、合夥或個人的關係，向委員會提供其所要求的資訊。」如未於委員會規定的期限內提出報告者，委員會得依同法第 10 條(c)項，得再催告之，逾三十日仍未提出者，就其遲延期間，聯邦得依一日一百元數額課徵滯納金。該滯納金得由聯邦向法院提起民事訴訟強制執行。

同時為確保資料的可信度與時效，該法第 6 條(d)項規定，委員會並得要求「應依宣誓或委員會指定的方式作成報告或答覆，並於規定的期間內提出。」另依第 10 條(b)向以罰則擔保之。「有虛偽記載、破壞記錄或拒絕提供調查或抄錄者，視為對聯邦的犯罪，由管轄法院處三年以下有期徒刑，或科或併科一千元以上五千元以下的罰金。」

而關於資料的公開與傳遞，則規定「(f)如認為該資料的部份對公眾有利，得隨時公佈該部分，並向議會報告，或刊登公報，或以一般人最適當的使用方式公佈之。但屬於私人的交易上秘密或營業財務秘密，則不得公開。該資料得提供其他聯邦機關，但這些機關相關人員事先需承諾保密，並限定為執法之用。」

另外尚有食品藥物及化妝品法（21 U.S.C.A.），第 374 條(a) (1)規定，受權檢查人員「得於合理時間，進入任何儲存、製造、生產、或包裝有關在州際貿易中流通的食品、藥品、器材、或化妝品的工廠、倉庫或營業所。檢查工廠、倉庫、營業所、或車輛及所有附屬設備、完成品及半成品、貨櫃、及貼上封條標籤之處，應於合理時間，以合理的方法，受合理的限制。」

再如公平勞動基準法（Fair Labor Standards Act, 1987）³⁵ 為例，其第 11 條(a)

³⁴ 15 U.S.C. § 46 (1914).

³⁵ 29 U.S.C. § 211 (1987)

項規定：「行政官員或其指定的代表人得調查本法規範的事業，有關其工資、工時、工作條件及僱用規則是否觸犯本法；為助於本法的施行，認為有必要或適當者，亦得調查此類事實、條件、慣例或事件。」

（二）州法

自美國創建的歷史來看，事實上美國各州的行政法制的歷史比憲法人權法案更為久遠³⁶。從酒精飲料管理、消防、公共衛生、住宅、商業等法規，幾乎都有調查或檢查的規範，而這些規範則散見於州管轄事務的各個領域。這些地方法規授權給政府各部門去實施或調查，並且對於拒絕接受調查或檢查者處以罰金或監禁。舉例，紐約州公共衛生法課予經營 20 人座以上的餐飲業應設置洗手間，並且其供應的餐食皆應備份作為檢驗的義務。如檢查不合格者，應以民事處罰³⁷。

而市郡等地方則以「紐約市憲章與行政法（New York City Charter and Administrative Code 簡稱 N.Y. C.）」³⁸ 為例，N. Y. C.第 20-361 條：「執照申請人、幹部、經理及股份超過百分之十的公司股東，未依主管機關的要求提出正確的完整的資料，例如 a.申請書。b.所有權人贊成變更的申請書。c.申請人、幹部、經理、及股份超過百分之十的公司股東的資金來源、投資計畫或參與投資者個人分資明細等財產資料及記錄；或者，該營業場所的設備經各主管機關依據紐約州法與市法規定的衛生、消防、建築、都市計畫、水瓦斯電力等安全設備與標準實施檢查，未獲審核通過者，主管機關得拒絕核發或更新執照。」

而紐約市行政規章（N. Y. City Administrative Code）第 24 編第 2 章規定有關噪音管制及處罰。第 24-269 條對於人民為不實的陳述、申請、證言，皆屬輕罪，處一百元至一千元罰金，科或併科拘禁五個月。

³⁶ 傳說早在人權法案制定前，美國於尚處殖民地時期即有管理製酒工業的管制規定。"the long history of the regulation of the liquor industry during pre-Fourth Amendment days." See Lafave, Wayne R.. Search and Seizure: A Treatise on the Foreth Amendment. Vol.4.3rd ed.. St. Paul, Minn.: West Publishing Co. 404 (1996)

³⁷ Public Health Law of N.Y.S. § 1352-a.

³⁸ 紐約市憲章與行政法（N.Y.C.），係市議會 city council 依據州法（N.Y. State Law 簡稱 NYS）的授權制訂。相當於我國的地方制度法第 25 條的縣市自治條例。

肆、結論

最高行政法院認為關於契約條款是否違反消保法第 19 條第 1 項之規定，並不在同法第 33 條第 1 項規範範圍。」明確指出消保法第 33 條之規定是賦予地方機關防止危害繼續發生的緊急處置權利；但是，對於地方機關防止危害發的緊急處置權在消費者保護法第 37 條中業有明定，且尚有認為消保法 36 條對於「契約自由」有所干涉，且契約自由係依據契約法中基於契約雙方當事人合意形成，且該等表現屬於個人自主原則，倘若締約過程當中，一方未受他方詐欺、脅迫或意思表示錯誤，又契約內容並無違反法律強制、禁制規定或者是有違善良風俗與公共秩序者，即應承認該契約之效力。藉由大法官釋字第 580 號解釋文：「基於個人之人格發展自由，個人得自由決定其生活資源之使用、收益及處分，因而得自由與他人為生活資源之交換，是憲法於第十五條保障人民之財產權，於第二十二條保障人民之契約自由。」可得推證。

但是本文仍為不同意見與想法，揭櫫消保法第 1 條規定：「為保護消費者權益，促進國民消費生活安全，提昇國民消費生活品質，特制定本法。」可知國家力行保護消費者權益之原因，理當認為消費者與企業經營者間之契約地位必然不屬對等狀態，企業經營者生產產品及提供服務的旨在於消費後獲取利潤，而消費者對於正確的消費資訊取得不易，加以企業經營者若以誇大不實的廣告、虛偽標示及不合理的價格誘使消費者與之締約，若無行政機關主動調查並限制企業經營者的行為，則消費者之生命、身體、健康或財產勢必暴露在不可預知的危險中。

因此，縱然消費者保護法中對於「定型化契約」定有專則，該等契約亦應屬特別法下規制之契約原則，意即國家基於人民的消費基本權之請求，以公權力的型式定立合於消費關係之契約，勿使消費者於單獨與企業經營者締約時陷入相對弱勢之一方，而定型化契約非單指企業經營者應作為事項，更應進一步應視為對消費者所提供之一種商業服務，回歸消費者保護法如企業經營者提供之服務如有侵害消費者之生命、身體、健康或財產之虞者，則主管機關當可依消費者保護法第 33 條發動行政調查，並依消費者保護法第 36 條對企業經營者「應命其限期改善、回收或銷燬，必要時並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、

加工、輸入、經銷或服務之提供，或採取其他必要措施。」

綜上論述可得而知，行政機關對於為保障消費者權益而發動之調查權力，無論是在事前的預防或事中的程序，均有其必要性，在司法機關對於行政調查適用範圍的見解上，明顯的亦有法官認為行政調查不僅適用於商品或服務的安全或衛生上的侵權行為部分，亦且包括了契約的定型化契約、特種交易及消費資訊。惟以法條規範的不明確導致適用上的見解分歧，為求一致及落實保障消費者的權益，宜於探討消保法立法目的及目前環境需要後，循修法途徑解決之。

參考文獻

一、中文部分

- 法治斌，行政檢查之研究，行政院研考會編印，1996年6月。
- 廖義男等著，行政調查制度之研討，行政院法規委員會，2006年7月。
- 阮富枝，消保法上關係及審閱期間之若干爭議問題，台灣法學雜誌，第178期，2011年7月1日。
- 洪家殷，論行政調查之證據及調查方法—以行政程序法相關規定為中心，東海大學法學研究第35期，2011年12月。
- 洪家殷，行政調查與舉證責任，台灣法學雜誌，第184期，2011年12月8日。
- 洪文玲，論美國行政調查制度，中央警察大學學報，第43期，2006年7月。
- 洪文玲，日本行政調查法制，中華警政研究學會會訊，第3期，2005年9月。
- 洪文玲，「行政調查與法之制約」，台北：學知，1998年。
- 胡博碩，消費者保護法行政監督之範圍，台灣法學雜誌，第200期，2012年5月15日。

二、外文部分

- Alfred C. Aman, JR. & William T. Mayton, Administrative Law, (1933) B. Ackerman & S. Ackerman & J. Sawyer & D. Henderson, The Uncertain Search for Environmental Quality, (1974).
- Berle, The Expansion of American Administrative Law, 30 Harv. L. Rev. 430 (1917)
- C. H. McIlwain, Due Process of Law in Magna Carta, 14 Columbia L. Rev. 27 (1914)
- Colln S. Diver, The Wrath of Roth: Due Process in the Administrative State, 94 Yale L.J. 1529(1985).
- Cann, Steven j.. Administrative law 2nb ed. Sage publication , inc. 147 (1998)
- Cann, Steven J., Administrative Law. 2nd ed. Calif.; Sage Publication, Inc. 9-10 (1998).
- D.J. Galligan, Due Process and Fair Procedures, (1996).

《消費者保護研究》
第 23 輯，頁 91-116

APEC 與歐盟個人資料保護法對 消費者權益保護之貢獻

葉基仁*
陳翠華*

摘要

現代經濟成長，由效率導向 (Efficiency-driven)、創新導向 (Innovation-driven) 逐漸轉移到資料導向 (Data-driven)。數位經濟、線上交易行為日益頻繁，數位資料累積速率呈指數函數倍增，個體資料 (individual data) 由一國傳輸到另一國的情形越來越多，如何保障個體隱私 (individual privacy) 的安全性，成為發展數位經濟的重要課題。為因應此課題，亞太經濟合作會 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 近年積極推動《APEC 跨境隱私保護規則》(APEC Cross-Border Privacy Rules, CBPR)，歐盟也於今年實施《一般資料保護規則》(General Data Protection Regulation, GDPR)。而我國則是一面積極申請加入 APEC CBPR，一面也與歐盟洽談 GDPR 適足性之認定。

APEC CBPR 與歐盟 GDPR 對保護消費者權益有何貢獻？對我國推動保護消費

* 台灣經濟研究院台灣歐洲研究中心主任
* 台灣經濟研究院國際事務處助理研究員

者權益有何影響？是本文將探討之問題。本文將循 APEC 與歐盟隱私法演進之歷史脈絡及發展概況，比較 APEC CBPR 與歐盟 GDPR 之不同及二者與我國個資法之不同，以法律經濟學觀點，分析二者對消費者權益保護之貢獻，認為我國無論是申請加入 APEC CBPR，或是獲取歐盟 GDPR 適足性之認定，均有助於我國消費者的權益保護提高到另一個更高的層次。

關鍵詞：GDPR、CBPR、消費者權益、個人資料保護法、法律經濟學

壹、前言：問題提出與背景

1980 年代網際網路蓬勃發展，隨著電子商務、自由貿易與全球化的快速發展至今，提供跨境商品或服務已為常態。資通訊科技之發達，網路線上商務活動隨之頻繁，為擴張市場、提高產能，企業經常需要蒐集、傳輸與利用相關個人隱私資料，使貿易更為便捷。因此隱私資料的跨境流動，已成為跨國貿易之常態需求。而人工智能（AI）、雲端技術（cloud computing）和各種創新帶來的新商業模式，亦仰賴無縫安全資訊之流通。然而，大量的跨境資訊流通隱含個人隱私上的顧慮，現有的隱私保護法律或政策，並無法解決新出現的相關問題。為因應此重要課題，亞太經濟合作會（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）近年積極推動《APEC 跨境隱私保護規則》（APEC Cross-Border Privacy Rules, CBPR）¹，歐盟也於今年實施《一般資料保護規則》（General Data Protection Regulation, GDPR）。而我國則是一面積極申請加入 APEC CBPR，一面也與歐盟洽談 GDPR 適足性之認定。

APEC CBPR 與歐盟 GDPR 對保護消費者權益有何貢獻？對我國推動保護消費者權益有何影響？是本文將探討之問題。本文將循 APEC 與歐盟隱私法演進之歷史脈絡及發展概況，比較 APEC CBPR 與歐盟 GDPR 之不同及二者與我國個資法之不同，以法律經濟學觀點，分析二者對消費者權益保護之貢獻，認為我國無論是申請加入 APEC CBPR，或是獲取歐盟 GDPR 適足性之認定，均有助於我國消費者的權益保護提高到另一個更高的層次。

貳、APEC 隱私保護政策之演進

1980 年，網際網路蓬勃發展的年代，經濟合作暨發展組織，（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）訂定《隱私保護暨個人資料跨境流通綱領》（OECD Guidelines for the Protection of Privacy and Transborder Data Flows）。APEC 則於 1998 年，為因應電子商務所帶來之機會與挑戰，通過「電子

¹ 2011 年獲 APEC 領袖採認，是自願性的機制。

商務行動藍圖」(APEC Blueprint for Action on Electronic Commerce)，開始與 OECD 協同關注消費者保護與隱私等相關問題，並於 1999 年設立 APEC 電子商務指導小組 (Electronic Commerce Steering Group, ECSG)。

ECSG 於 2003 年成立個人資料隱私權保護分組 (Data Privacy Sub-Group)，研擬制訂《APEC 隱私權保護原則》(APEC Privacy Principles)²，以供亞太區域內之企業、消費大眾、法律協會以及保護隱私權的專家參考。APEC 隱私權保護原則於 2004 年獲得 APEC 部長會議認可，成為 APEC 有關個人資料保護之最高指導綱領。

《APEC 隱私權保護原則》主要規範個人資料蒐集、利用、儲存和移轉時應遵循的原則，與 OECD 之原則差異不大。但 APEC 隱私權保護原則的法律框架不具效力與可操作性，為了更加落實保護隱私權，APEC 於 2005 年通過《APEC 隱私保護架構》(APEC Privacy Framework 2005)，強調在現今資訊趨動 (information-driven) 經濟下，電子商務依賴跨境資訊流通，且消費者信心亦是重要因素。同時進一步於 2007 年提出，「APEC 資訊隱私開路者」(APEC Data Privacy Pathfinder) 倡議，並決定建構 APEC CBPR。2010 年建立「APEC 跨境隱私執行協議」(Cross-Border Privacy Enforcement Arrangement, CPEA)。2011 年 APEC 經濟領袖會議宣示推動執行「跨境隱私保護規則體系」(CBPR System)。APEC 通過《跨境隱私權保護規則》，顯示對於隱私權的保護已從開放的立場，轉變為在符合特定用途與條件的前提下³，方可進行資料的跨境傳輸。

2014 年 5 月 13 日歐盟法院就「被遺忘權」(right to be forgotten) 一案所作之裁定，對跨境隱私保護產生了關鍵性的影響。該案判決谷歌 (Google) 應根據用戶請求刪除不充足的、無關緊要的或不相關的資料，以保證資料不出現在搜尋結果中。所謂被遺忘權是指個人有權利要求資料商不保留自己的某些資訊。歐盟向來重視透過立法方式，有效保障個人資料；在跨境傳輸方面，採取「原則禁止、例外開放」作法。同年 10 月 OECD「為成長與幸福之數據驅動創新」(Data-driven Innovation for Growth and Wellbeing) 研究計畫期中報告，建議政府應積極創造一個可被信賴 (trust) 且包容之「數位驅動創新」環境，特別是應追求保護消費者隱

² APEC Privacy Principles, http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=390 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

³ 雲端商務應用法制趨勢(一)，中華民國電子商務年鑑：環境篇，http://eccommerceenvironment.blogspot.com/2013/12/2013_3237.html。最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

私損害及市場競爭之執法綜效，以及確保廠商以能提升隱私保護效果的投資⁴作為競爭工具之誘因。

APEC 於 2015 年更新「APEC 隱私保護架構」(APEC Privacy Framework 2015)。2016 年部長聲明中認可 CBPR 體系之重要性，尋求經濟體擴大參與該項以自願性機制為基礎之體制，並支持包括能力建構在內的合作。同年 OECD 部長會議，主題為數位經濟、創新、成長及社會繁榮，會議關注三大面向之一，即為消費者保護、隱私管理及安全性 (protect consumers and manage privacy and security risks)。

2017 年 OECD 部長會議再度強調促進資訊流通與隱私保護的重要性，並強調需要加強這一方面的國際對話。2017 年 APEC 部長會議再度重申 CBPR 體系之重要性。另一面，歐盟於 2016 年提出《一般資料保護規則》(GDPR)，並於今 (2018) 年 5 月正式施行。同時，歐盟成立「歐洲資料保護委員會」(European Data Protection Board, EDPB)，取代「29 條工作小組」(Article 29 Working Party) 做為 GDPR 之監督機構，且持續「29 條工作小組」提出 7 項相關指導方針 (guidelines)，積極與 APEC 研商 GDPR 與 CBPR 互通可能性之工作。

參、APEC 跨境隱私保護與消費者個資保護

APEC 跨境隱私規則體系俾建立一套透明性、一致的個人資料隱私保護規則，減少跨境資料移轉的障礙，強化消費者隱私及促進區域資料隱私架構之互通性。APEC 強調 CBPR 體系在尊重各經濟體的國內法規之同時促進資料流通，而非限制資料流通，且有效的保護隱私 (個人) 資料，提升消費者信心。所謂個人資料是指可資辨識的自然人資料。經濟體自行決定如何訂定國內法，APEC 無意統一各國法令。CBPR 體系要求參與企業實施符合 APEC 隱私框架的隱私資料政策。這些政策和做法必須由 APEC CBPR 體系認可之獨立公營或私營問責機構進行評估，並且可以依法強制執行。其原則為：

1. 避免個人資料的誤用及濫用並提供必要的救濟措施。

⁴ Business should invest privacy protection.

2. 蒐集資料時應明確告知當事人，蒐集機關、目的、類別...等。
3. 個人資料的蒐集不得逾越特定的目的，並應採取合法及合理的方式，必要時應告知或取得當事人同意。
4. 個人資料的利用不得逾越蒐集的目的，除非取得當事人同意、當事人要求、或法律允許。
5. 當事人得選擇是否同意蒐集、利用或公開其個人資料。
6. 個人資料應維持正確、完整 (integrity)。
7. 個人資料持有機關應盡安全保存之責。
8. 當事人有權存取及更正其個人資料。
9. 境內或跨境資料傳輸應取得當事人同意或確保接收方採取與 APEC 一致的原則。

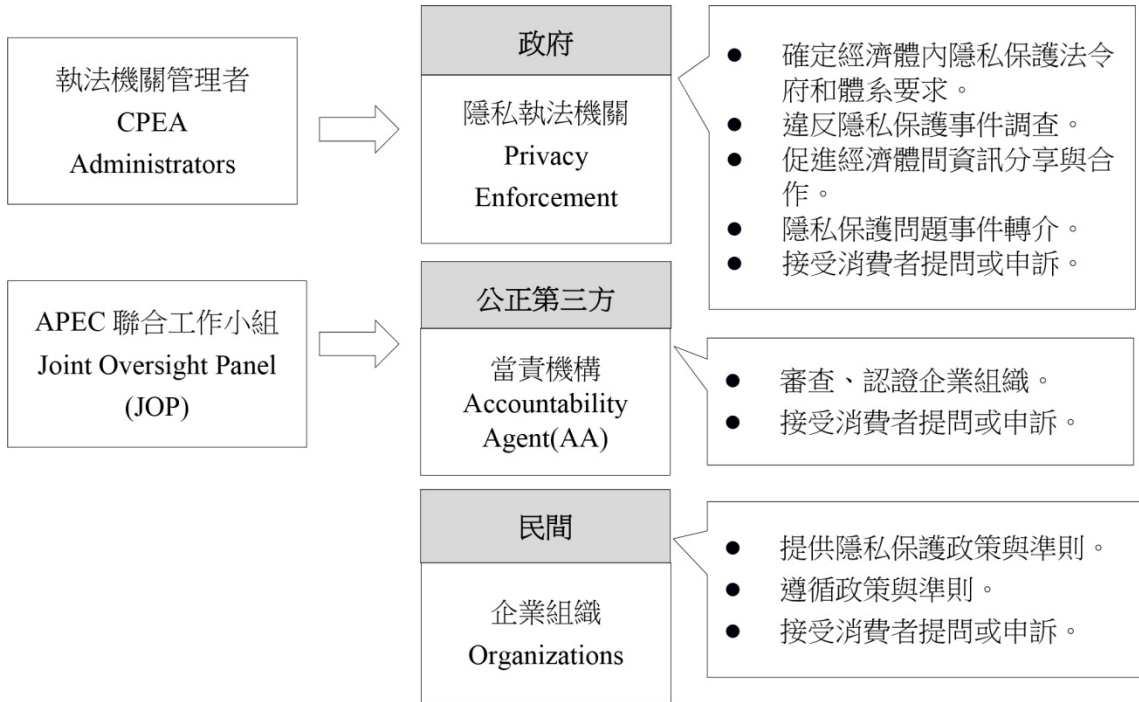
CBPR 體系架構包含隱私權執法機關 (管理者)、當責機構和企業三方，如圖一。政府作為執法機關加入 CBPR 體系，可與亞太地區其他經濟體協同合作，共同促進跨境貿易隱私標準，達到或超過 APEC 隱私標準框架。當責機構作為公正第三方，負責認證企業隱私政策和實踐符合 CBPR 體系之要求，同時還需要向隱私執法機構報告企業違規行為，在 CBPR 體系中發揮關鍵作用。對企業而言，跨境傳遞資訊的能力已是全球經濟業務的基本工具。然而各國的隱私法律各不相同，因此資訊跨境流通具有一定的挑戰性，包括一些國家/地區對以正常商業目的收集的個人資訊存在重大的轉移限制。企業加入提供經濟體之間個人資訊交流單一框架的 CBPR 體系，可以幫助消除這些差異。

此外，惟有由 APEC 認可的當責機構認證的組織才可以展示標章、信任標誌或以其他方式聲明參與 CBPR 體系。因此，消費者可以透過其認證標章，選擇可信賴的企業，有助於企業之成長。通過 APEC CBPR 體系，政府、當責機構與企業共同合作，確保跨境數據傳輸符合 APEC 隱私框架所要求的標準，並盡可能解決任何爭端，提升消費者之信心，共同促進數位商業活動之發展。

肆、APEC 保護個資跨境傳輸機制之運作

APEC 跨境隱私保護規則 (CBPR) 之運作重視能力建構，因此 CBPR 乃是先

確保經濟體官方機構有足夠的監管能力，再進行協助企業加入。也就是說，經濟體官方機構必須先申請加入 APEC CBPR，然後企業才能申請加入。



資料來源：郭戎晉（2017），資策會科技法律研究所。

圖一 APEC CBPR 體系之架構

經濟體加入 APEC CBPR 之申請程序可分為三個階段。第一個階段是因申請加入 APEC CBPR 之經濟體必須符合 JOP 小組章程中「經濟體參與程序」(Economy Participation Process) 所列條件。其要求經濟體須先申請列入「APEC 跨境隱私執行機構」(Cross-border Privacy Enforcement Authority, CPEA)。欲加入 CPEA 之經濟體，依 APEC DPS 要求，各經濟體應由至少一個以上的「隱私執法機關」(Privacy Enforcement Authority, PEA)，參與 APEC CBPR。

申請加入 APEC CBPR 之經濟體，首先確立 PEA，然而填報 APEC 跨境隱私保護規則體系自我評量問卷，送交 APEC DPS 審核。此意即，APEC 必須確保經濟體之官方機構有足夠之監管能力。正式加入 CPEA 後，即完成第一階段申請程序。然後，就可進入第二階段。經濟體需對其個資保護體制進行說明，通過 APEC

審查認可，即可進行第三階段指定當責機構。經濟體所指定當責機構，可以是經濟體內之當責機構，亦可是設立在其他經濟體之當責機構。也就是說，經濟體不一定要成立自己的當責機構，只要指定的是經過 APEC 認可之機構即可。

當經濟體加入 APEC CBPR 體系後，其企業就可透過當責機構，申請加入 CBPR。

伍、APEC 各經濟體隱私保護政策概況

根據 ECSG 於 2017 年針對參與 APEC 跨境隱私保護規則體系之報告⁵，APEC 21 個經濟體中，有 14 個經濟體有至少一個隱私執法機構；13 個經濟體之隱私法規與 APEC 隱私保護架構一致；3 個經濟體在某些部分與 APEC 隱私保護架構不一致；值得注意的是，有 5 個經濟體沒有基本的隱私保護法。參見表一。

表一 APEC 經濟體之隱私法規與 APEC 隱私架構 9 大原則一致性之比較

9 大原則	澳洲	汶萊	加拿大	智利	中國大陸	香港	印尼	日本	韓國	馬來西亞	墨西哥	紐西蘭	巴紐	秘魯	菲律賓	俄國	新加坡	我國	泰國	美國	越南
1	v	-	v	v	-	v	-	v	v	v	v	v	-	v	v	v	v	v	-	v	v
2	v	-	v	v	-	v	-	v	v	v	v	v	-	v	v	v	v	v	-	v	v
3	v	-	v	v	-	v	-	v	v	v	v	v	-	-	v	v	v	v	-	v	v
4	v	-	v	v	-	v	-	v	v	v	v	v	-	v	v		v	v	-	v	v
5	v	-	v	v	-	v	-	v	v	v	v	v	-	-	v	v	v	v	-	v	v
6	v	-	v	v	-	v	-	v	v	v	v	v	-	-	v	v	v	v	-	v	v
7	v	-	v	v	-	v	-	v	v	v	v	v	-	v	v	v	v	v	-	v	v
8	v	-	v	v	-	v	-	v	v	v	v	v	-	v	v	v	v	v	-	v	v
9	v	-	v	-	-	v	-	v	v	v	v	v	-	v	v	v	v	v	-	v	v

v：該經濟體法規與 APEC 隱私架構一致。
-：該經濟體法規與 APEC 隱私架構不一致。
空白：情況不明。

資料來源：ECSG(2017), Survey on the Readiness for Joining CBPR Final Report。

⁵ ECSG (2017,01) , Survey on the Readiness for Joining CBPR Final Report, APEC Policy Support Unit, pp.1-35.

報告指出，汶萊、中國大陸、印尼、巴紐及泰國等 5 個經濟體因無相關法規而無法加入 CBPR 體系。不過，中國大陸和泰國已於 2016 年通過隱私保護法草案。智利和馬來西亞則沒有計畫要加入。此外，10 個經濟體，包含我國，有認證機構（trust-mark provider）；其中僅日本的 JIPDEC 和美國的 TRUSTe 是 APEC 認可之當責機構⁶，美國有 20 家企業通過 CBPR 之認證，大多是跨國大企業。

美國 IBM 是最早獲 CBPR 認證之美國企業。日本有 2 家獲 CBPR 認證，一為電腦軟體技術開發公司「音泰思」（インタセクト・コミュニケーションズ株式会社），一為提供電子認證服務的跨國大型公司 GMO Global Sign（GMO グローバルサイン株式会社）⁷。另外，值得一提的是，美國 Merck 公司以加入 APEC CBPR 體系為基礎，於 2016 年成功取得歐盟適用跨國公司個人資料內部傳輸管道之「企業拘束規則」（Binding Corporate Rules, BCR）之認證。

身為推動 CBPR 體系之經濟體，美國是最早加入的；其次是墨西哥。日本於 2013 年提出申請，2014 年正式成為 CBPR 體系之一員。緊接著加拿大於 2015 年正式加入。韓國則在 2017 年 1 月提出申請，同年 6 月即正式加入。新加坡於 2017 年 7 月提出申請，今（2018）年 6 月，正式成為為 CBPR 體系之一員。目前共有這 6 個經濟體加入 CBPR 體系，菲律賓及澳洲進入申請程序。越南亦表達加入之意願。我國則於 2018 年 5 月 18 日加入執法機關管理者（Cross-border Privacy Enforcement Arrangement, CPEA）正式啟動加入 CBPR 體系之程序。參見表二。

陸、APEC CBPR 與我國隱私法之比較

我國於 1995 年通過《電腦處理個人資料保護法》，2010 年經修正後成為《個人資料保護法》，並於 2012 年生效，最新一次修正版本為 2015 年 12 月 30 日，共 6 章 56 條⁸。而「個人資料保護細則」則於 2016 年 3 月 2 日修正實施，共 33 條⁹。

⁶ 2018 年已再增加二家。見表二。

⁷ APEC CBPR Compliance Directory (2018/5)，<http://www.cbprs.org/default.aspx> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

⁸ http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll_print.aspx?PCode=I0050021 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

⁹ <https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContent.aspx?LSID=FL010628> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

表二 APEC 各經濟體參與 CBPRs 之概況

	已加入者		有意加入者
跨境隱私執法協議(CPEA)	美國、日本、韓國、澳洲、香港、紐西蘭、加拿大、墨西哥、新加坡、我國(2018/5)		菲律賓
CBPR	美國	2012/7	•菲律賓與澳洲申請中。 •越南表達參加意願。
	墨西哥	2013/1	
	日本	2013/6 申請，2014/4	
	加拿大	2015/4	
	韓國	2017/1 申請，2017/6	
	新加坡	2017/7 申請，2018/3	
當責機構(AA)	<ul style="list-style-type: none"> •美國 TRUSTe(2013/6) •日本 JIPDEC(2016/3) •韓國 KISA •新加坡以主管機關為 AA 		通過 CBPR 驗證的企業家數：22 •美國 20 家(IBM:2013/8) •日本 2 家(インタセクト・コミュニケーションズ株式会社 2016/12)

資料來源：作者自行整理。(補充說明：我國於 2018 年 12 月初已通過 CBPR 之申請，成為 APEC CBPR 第 7 個成員。https://udn.com/news/story/7238/3528667)

APEC 跨境隱私保護規則體系自我評量問卷有 8 大類 50 題：

- 通知相關問題 (Notice, Q1-4)
- 蒐集限制相關問題 (Collection Limitation, Q5-7)
- 個資使用相關問題 (Uses of Personal Information, Q8-13)
- 個資擁有者選擇相關問題 (Choice, Q14-20)
- 確保資訊完整 (Integrity of Personal Information, Q21-25)
- 確保個資安全 (Security Safeguards, Q26-35)
- 確保資訊進用權與正確度 (Access and Correction, Q36-38)
- 當責制度 (Accountability, Q39-50)

從對照表可看出，我國個資法僅不到半數的條文就涵蓋 APEC 跨境隱私保護規則體系自我評量問卷 50 題，意即我國個資法的嚴謹度是高於 APEC 隱私法之要求。企業若已建立完全符合我國現行個資法之隱私保障制度，絕大部分已可符合

自我評估問卷之要求。

然而，值得注意的是，問卷中 Q37a 及 Q41-45 我國個資相關法令並未明訂。Q37a 為：當事人要求查閱時，請問您是否會依步驟確認其身分？Q41 為：您是否有制定相關程序，以受理、調查與回應隱私權相關投訴？Q42 為：您是否制定程序，確保當事人之投訴得到及時回應？Q43 為：若是，對於該投訴的回應是否包括救濟之說明？Q44 為：您是否制定相關程序培訓員工關於隱私權政策與程序，包括如何回應與隱私相關之投訴？Q45 為：您是否制定程序（包含揭露個人資料之要求）以應對政府或司法調查所發出傳票，搜索票或命令？

由此可看出，我國個資保護法欠缺當事人申訴相關機制規定，也就是缺乏後續執行的設計，將影響該法執行之落實。這也突顯 APEC CBPR 的特性，也就是 APEC CBPR 是屬監管制度，意在協助各經濟體在隱私保護上進行能力建構。我國在申請加入 APEC CBPR 的過程中，發現法規中的不足，可以進一步修正補充我國個資保護法。而這也正是 APEC CBPR 與歐盟 GDPR 最大的不同。

表三 我國個資法與 APEC 跨境隱私保護規則體系自我評量問卷 50 題對照表：

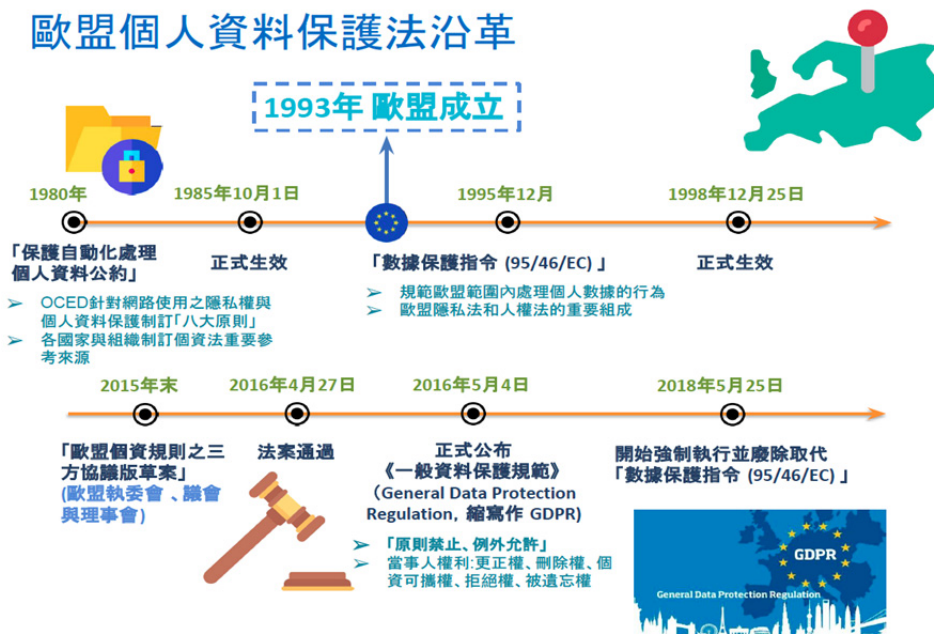
APEC 跨境隱私保護規則體系自我評量問卷問題分類	問卷題數	我國個資法	執行細則
通知(Notice)	Q1-4	第 6、8、9、19 條	
蒐集限制(Collection Limitation)	Q5-7	第 4、5、6、19 條	
個資使用(Uses of Personal Information)	Q8-13	第 5、6、8、20、21 條	
個資擁有者選擇(Choice)	Q14-20	第 6、8、9、19、20 條	第 14 條
資訊完整(Integrity of Personal Information)	Q21-25	第 4、11 條	第 8 條
個資安全(Security Safeguards)	Q26-35	第 4、6、12、27 條	第 12 條
資訊進用權與正確度(Access and Correction)	Q36-38	第 3、8、10、11、13、14 條 註：Q37a, 我國個資法未明訂	第 16 條
當責制度(Accountability)	Q39-50	第 21、27 條 註：Q41-45 我國個資法未明訂	第 8、12 條

資料來源：作者整理。

柒、歐盟《一般資料保護法》(GDPR) 的演進歷程

歐盟於 1995 年頒佈《個人資料保護指令》(EU Directive 95/46/EC: the Data Protection Directive) 作為歐盟各國提供個資保護立法的指導方針。歐盟各國對於國內個資法的訂定，仍然有較高的自主權，也因此歐盟會員國之間，對於個人資料保護相關法律多年來缺乏一致性。近年來由於雲端運算、行動互聯網、大數據等科技進步迅速，歐盟執委會於 2012 年 1 月提出資料保護改革法案。2015 年歐盟執委會發佈歐洲「數位單一市場」(Digital Single Market) 意圖整合歐盟數位經濟市場，並為未來的數位經濟發展奠定良好的法規基礎。2016 年 4 月 27 日通過《個人資料保護規則》(the EU General Data Protection Regulation, GDPR)，當年 5 月 24 日起生效，取代 1995 年的個人資料保護指令。保留兩年適應期，讓歐盟會員國有足夠時間完成國內立法工作，2018 年 5 月 25 日全面實施。

歐盟個人資料保護法沿革



資料來源：作者整理繪製。

圖二 歐盟個人資料保護法沿革

歐盟的《一般資料保護法》(General Data Protection Regulation, GDPR)對於個人資料之跨境傳輸採「原則禁止，例外允許」模式，「例外」情況有三種可能：(1)欲獲得歐盟資料跨境傳輸的第三國，須在個人資料保護水準上符合歐盟 GDPR 的規範，取得歐盟執委會(European Commission)適足性的認可(adequacy decision)(第 45 條)。(2)企業自主採行符合規範的適當保護措施(第 40、42、46、47 條)。(3)取得個資所有人的明確同意(第 49 條)。由於台灣目前仍在努力取得歐盟對我國個人資料保護法具「適足性」的認定，GDPR 於 2018 年 5 月 25 日正式實施以後，與歐盟國家直接、間接有業務往來的台灣企業，如果沒有即時採取適當的個資保護措施，隨時有可能誤踩 GDPR 的紅線，承擔隨之而來的巨額賠償責任。歐盟只有 36%的企業主聽說過 GDPR¹⁰，準備好面對 GDPR 之企業更少，台灣企業已經作好相關法遵準備的比例只怕會更低，不慎觸犯 GDPR 的潛在風險理論上很高。

捌、GDPR 與台灣個資保護法之比較

歐盟 GDPR 相對我國《個人資料保護法》更為嚴格(圖三)，在個資定義、告知、同意要求、罰款、當事人權利、跨境傳輸、設立專人負責資料保護、個資違反通報，及自動化處理限制方面，都比我國現行個資法的規定更加嚴謹。

另根據法務部見解¹¹，GDPR 規範內容，較以往更進一步的地方，在於賦予當事人得請求資料管理者及處理者刪除連結(被遺忘權)、要求以可共同操作之格式提供資料(資料可攜權)等權利。在資料管理方面，則是新增了資料保護影響評估、資料保護長等制度。此外，探討我國個資保護法是否符合歐盟充足保護水準的要求¹²，也可以了解我國與歐盟在個資保護規範上面的差異。從這個面向分析，我國在「安全原則」、「繼受傳輸安全限制原則」、「自動化個人資料處理知悉

¹⁰ 參考 HubSpot 所做之調查結果。<https://www.hubspot.com/data-privacy/gdpr/research> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

¹¹ 參考法務部「歐盟資料保護一般規則與我國個人資料保護法之重點比較分析」https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=92A54D2FBC1D329E 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

¹² 宋格震(2016)，「試析歐盟資料保護規則中境外傳輸要求與我國個人資料保護法之合致性」，經貿法訊第 196 期，國立政治大學。

原則」及「存在獨立有效執法的主管機關」等方面似尚未符合歐盟 GDPR 較高標準的規範，也是我國未來爭取歐盟適足性認定應努力的幾個方向。

值得說明的是，台灣個人資料保護法在 1995 年初次以「電腦處理個人資料保護法」公布後，歷經 2010 年及 2015 年的修正，2016 年 3 月 15 日正式施行，過程中均多所參考歐盟 1995 年的《數據保護指令》及 2012 年的《一般資料保護規則草案》，因此我國個資法與歐盟 GDPR 之間的相容性，高於多數亞太地區、甚至 OECD 高所得國家（Greenleaf, 2018）¹³。這項事實，讓台灣在爭取歐盟對我國個資法保護水準達「適足性」之認定，具正面的助益。

——歐盟個資法與台灣比較	
台灣個資法令	歐盟個資法 (GDPR)
最新新台幣 50 萬元 罰款	最高可達 2000 萬歐元或 4% 全球收入 罰金更高
19 項具體欄位，包含 • 姓名 • 出生 • 身分證 • 醫療 • 指紋 • 健檢 • 基因 • 病歷等	• 姓名 • 身分證 • 醫療 • 健檢 • 基因 • 病歷 • 網路識別資料如 cookie 及 IP 位置等 • 敏感性個資項目 如種族、政治主張、宗教信仰及工會會員等 規範更多
• 適當位置 使當事人得以知悉其內容 • 若當事人未拒絕且已提供資料者， 即被視為同意	• 須可理解及易接近 • 企業針對一般個資及敏感個資處理 當事人皆須明確同意 須經當事人明確同意
無此規範	新增資料可攜權和被遺忘權 當事人有更多主導權
除電信業等少數業者受規範外， 原則上無限制	• 採原則禁止、例外開放方式， • 資料若欲跨歐盟境內外傳輸者， 皆須符合規定方可傳輸
無	資料保護長 (DPO) 企業若有大規模系統性監測個資時 須設立
只有主管機關或法規要求說明時， 才須向主管機關通報	須於知悉後的 72 小時內通報主管機關， 不得有不當延遲，違者重罰
無	自動化處理 (剖析) 限制 • 須明確通知 • 當事人得行使拒絕權 • 須有人為干預機制 自動化技術處理從嚴規範

資料來源：KPMG 整理：黃焯軒

資料來源：KPMG。轉錄自今周刊 1111 期，2018 年 4 月 3 日。

圖三 歐盟個資法與台灣比較

¹³ Graham Greenleaf, 2018, “European data privacy standards implemented in laws outside Europe”, University of New South Wales Law Research Series. <http://www.law.unsw.edu.au/research/faculty-publications> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

玖、GDPR 對消費者權益及企業的影響

現代經濟成長，由效率導向（Efficiency-driven）、創新導向（Innovation-driven）逐漸轉移到資料導向（Data-driven）。數位經濟、線上交易行為日益頻繁，數位資料累積速率呈指數函數倍增，個體資料（individual data）由一國傳輸到另一國的情形越來越多，如何保障個體隱私（individual privacy）的安全性，成為發展數位經濟的重要課題。

歐盟《一般資料保護規則》（GDPR）引用《歐洲保障人權和基本自由公約》（Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms）第 8 條第 1 款規定¹⁴：「Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.」明確陳述了每個人的「私人及家庭生活、其家庭以及其通訊隱私」的權利與自由必須受到尊重。GDPR 植基於人權，試圖將個人資料的使用權、控制權重新交回個體（individuals）手上，以保障個人資料的安全。

GDPR 保障的雖然是歐洲人的隱私權，不過，因為歐盟為世界第二大市場，與歐盟有商業往來的企業遍佈全球每個角落，加上數位經濟快速成長，數位資訊容易跨境傳輸的特性，與歐盟經濟連結性越高的國家，受 GDPR 的影響越大。Greenleaf（2012）¹⁵ 研究了歐盟以外擁有個資法的 39 個國家，其中 33 國已經在其國內個資法，納入了歐盟個資法 10 條新條款裡的 7 條。Greenleaf（2018）為了進一步凸顯歐盟個資法的標準已有成為「全球標準」（global standard）的趨勢，選擇了全球 GDP 前 20 大國家，研究其國內個資法納入歐盟個資法的情形，研究結果顯示 20 個國家採用了 6/10 之歐盟個資法新條款。台灣跟加拿大一樣，採用了 7 條，高於 20 國的平均值，也高過紐西蘭、澳洲、香港、日本與新加坡。顯示台灣個資法與歐盟 GDPR 新條款的精神之間，已經有了很好的整合。

短期來看，某些國家可能將其視為非關稅貿易障礙的新物種。例如法務部在

¹⁴ 參考「歐洲人權公約」<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680063765> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

¹⁵ Graham Greenleaf, 2012, “The Influence of European Data Privacy Standards Outside Europe: Implications for Globalisation of Convention 108”, 2(2) International Data Privacy Law, pp. 68-92. http://papers.ssrn.com/abstract_id=1960299 瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

比對我國個資法之後¹⁶，認為 GDPR 之規範對於台灣電子商務產業、對外貿易之企業將大幅提升其法規遵行成本，甚至形成貿易障礙。美國也有類似的看法，Burri and Schär (2016)¹⁷ 認為 GDPR 可能妨礙創新、提高美國企業法遵成本，不僅不符合效率原則，也不如市場力量及科技本身來得具有永續性。其中，企業對經營成本增加的顧慮，似乎是最為立即的。

例如，洛杉磯時報 (Los Angeles Times) 在 GDPR 實施之後，即停止對歐洲人提供免費瀏覽的服務，以規避 GDPR 可能的罰則與法遵成本。新聞網站及社交網站 (Social media) 的獲利來源之一是透過第三方內容小型文字檔案 (cookies) 瀏覽人次的累積，GDPR 實施之前，發送 cookies 並不須要受眾 (audience) 同意，各網站自由度很高，可以依利潤極大化原則處理。GDPR 實施之後，對這些行為是否產生約制作用？

T. Libert et al. (2018)¹⁸ 比對了 GDPR 在 2018 年 5 月正式實施前後，歐盟各國之網頁發送第三方內容 cookies 數量上的變化，以檢視 GDPR 對資訊流通是否有負面的影響。研究發現各國網頁在 GDPR 實施之後，使用第三方內容 cookies 的數量均有減少的趨勢，雖然各國之間存在明顯之差異，其中以英國減少的比率最高，達-45%。歐洲國家平均減少的比率是-22%。有趣的是，從公司所屬國籍的角度來看，經歷第三方內容 cookies 減少最嚴重的公司都來自美國，例如 Google、Facebook、Amazon 等。

本文討論的 APEC CBPR，以及歐盟的 GDPR 所要保障的個體隱私權 (the right to personal privacy)，跟消費者權益有直接且緊密的關聯。雖然在定義上，個體隱私的範圍可能更為寬廣。GDPR 將個人資料區分為「一般個人資料」與「特種個人資料」。一般個人資料是指「有關識別或可得識別個資當事人的任何資訊」，也就是得以直接或間接地識別該個資當事人的資訊，特別是參考諸如姓名、身分證統

¹⁶ 參考法務部資料「歐盟資料保護一般規則 (General Data Protection Regulation, GDPR) 與我國個人資料保護法之重點比較分析」。http://pipa.moj.gov.tw/cp.asp?xItem=1521&ctNode=379&mp=1 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

¹⁷ Mira Burri and Rahel Schär, 2016, "The Reform of the EU data Protection Framework: Outlining Key Changes and Assessing Their Fitness for a Data-Driven Economy", *Journal of Information Policy*, Vol. 6, pp. 479-511.

¹⁸ Timothy Libert, Lucas Graves and Rasmus Kleis Nielsen, 2018, "Changes in Third-Party Content on European News Websites after GDPR", Reuters Institute.

一編號、位置資料、網路識別碼或一個、多個該當事人的身體、生理、基因、心理、經濟、文化或社會地位等具體因素等，其中包含透過網路 IP 位址、瀏覽紀錄產生的數位軌跡，並得追蹤識別特定當事人身分等皆屬之。特種個人資料是指「揭露人種、血統、政治意見、宗教、哲學信仰、工會身分、基因、生物特徵、健康相關、性生活與性傾向等資料」。特種個人資料原則上禁止處理。當一位消費者在網路上作任何消費、採購活動，必定會留下屬於他/她個人的一項或多項「一般個人資料」給相關網站的資料控管者（data controller）與處理者（data processor）。如果這些相關網站又將這位消費者的「一般個人資料」傳遞給任何第三方，例如廣告業者。在沒有 GDPR 保護之前，這樣的作法已經對該消費者製造了潛在的風險，亦即，消費者在未被明確告知的情況下，承擔了質量與種類都未知的「成本」。就整體經濟社會來說，這個未被明確化的成本，事實上指出了廠商可明確計算的利潤，已被高估。亦即這當中存在「產出不變，利潤卻降低」的生產「無效率」現象，導致整體經濟社會的福利下降。解決的方法，是將消費者莫名承擔的成本，重新劃歸給相關廠商，而這正是 GDPR 加重廠商罰則立法的用意所在。也是在下一節，我們需要深入討論的議題。

拾、法律經濟學的觀點

如果我們進一步觀察 GDPR 實施之前，網路業者使用跨境資料傳輸的情形，將會瞭解 GDPR 具有修正外部性（externalities）、促進經濟效率的巨大功用。最著名的例子，大概就是 Facebook（臉書）的劍橋分析事件。臉書用戶將個人資料留在 Facebook 的資料處理中心，依照 GDPR 的標準，Facebook 同時具備了資料控管者（controllers）及處理者（processors）的雙重身份。臉書允許劍橋分析公司（Cambridge Analytica）製作「這是你的數位生活（this is your digital life）」的心理測驗應用程式。透過這個心理測驗獲得的個體數據，包含使用者的好友名單的個資，大約 5000 萬人受到波及。當然，劍橋分析事件最大的爆點在於將這些個資用在 2016 年美國總統大選，有干涉大選結果的嫌疑，加上設計上述心理測驗程式的

科學家被爆出擁有一半俄羅斯血統¹⁹，俄羅斯是否藉此干預美國大選的爭議性更高。

在 GDPR 實施以前，Facebook 對個體資料的運用，是依循利潤極大化的原則，而不是基於保護個體的隱私。當時臉書使用條款中對使用者的不友善，使得用戶在自身沒有「主動」設定隱私「不公開」的情況下，第三方能藉由應用程式使用合約，取得使用者的個人資料。當劍橋分析公司依這個條款使用個體資料時，由於用戶對於臉書及劍橋分析公司將如何使用其資料並不知情，產生用戶與臉書之間存在資訊不對稱（*asymmetric information*）的情況。而且，臉書作為資料控制者與處理者，對於劍橋分析公司將如何運用臉書用戶個資，會對其用戶造成何種風險，並未善盡「善良管理者」之責任，臉書已經為用戶製造了外部性（*externality*），這類外部性是一般用戶無法直接察覺的成本，就像工廠排放廢氣、廢水一樣，對多數人造成了污染，但並非每一個人都能明確估算污染的成本。不過對企業而言，卻從中收獲了利潤。因此，可視為典型的「以鄰為壑」。

法律經濟學（*Economic Analysis of Law*）建議解決外部性的方法是將外部成本予以內部化（*internalize*），也就是將觀察到的外部性賦予明確的所有權。例如 A 工廠排放出來的廢氣對工廠以外的人造成污染及健康的問題，法律經濟學家將其定義為「外部成本（*external cost*）」。此例，A 工廠製造出來的外部成本卻要其他人一起共同承擔，並不公平，因為利潤只歸 A 工廠所有。利潤不變之下，生產成本提高，經濟學的定義是生產「無效率」，而這種無效率是因為市場的價格機能沒有著力點、無從發揮所造成的，也就是這裡存在著「市場失靈（*market failure*）」的現象。之所以造成這種既不公平又無效率的結果，是因為一般情況下很難定義「廢氣」的歸屬權或所有權。法律經濟學認為應該將這個成本「內部化」，也就是首先要釐清外部性之所有權歸屬於 A 工廠，然後要求由 A 工廠來承擔它自己製造出來的廢氣所導致的「外部成本」。因為外部性被視為市場失靈，經常造成經濟資源的無效率配置，在市場價格機能無法發揮的情形下，政府的介入將有助於修正市場失靈。GDPR 實施之後，將濫用個資及個資外洩的外部成本，明確劃歸給網路業者及相關企業，並大幅提高罰責，迫使業者為自己製造出來的外部成本承擔應

¹⁹ 參考「Facebook 個資事件大彙整 完整始末懶人包」，新頭殼，<https://newtalk.tw/news/view/2018-03-28/118934> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

有的責任，達到修正市場失靈、減少外部成本、進而提高經濟效率的目的。於是臉書、Google、以及眾多的社交網站、新聞網站…短期內都紛紛修改了其運用個人資料的政策，往強化個資保護的方向制訂新的規則。

長期而言，資料跨境流通，跟貨品藉海、空跨國運輸有相通之處，當流通的數量日趨龐大，安全性就變得更加重要。若世界各國對個資保護的標準與歐盟看齊，並由歐盟認可其保護水準符合歐盟 GDPR 的規範，取得歐盟適足性（adequacy decision）的認可。於是各國保障個體隱私的標準得以統一，歸於一致。對於提升個資在全球跨境流通的安全性方面具有很大的幫助。果真如此，歐盟 GDPR 等於是為全球個資保護樹立一個標準更高、更安全、並且是各國願意共同採用的準則，長期而言能夠促進資訊跨國之高速流通。

同時，各國若成功爭取到歐盟 GDPR 適足性認可，將能夠無障礙地與歐盟進行雙向資料流通，產生類似於簽署自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）的效果，亦即，擴大兩區域之間資料經濟（data economy）之市場規模，甚至形成以資訊流通為主的軸輻系統（Hub-and-Spoke System）。雖然，這個軸輻系統以歐盟為軸心（hub），其他各國為輻輳（spoke），不過因所有國家採取的標準都相同，輻輳國家之間不需另簽國際合約，即可達到類似簽署 FTA 的效果，享受資料經濟市場擴大的好處，同時避免了 FTA 數量增加之後常見的義大利麵碗效應（Spaghetti Bowl Effect）。也就是說，未來之數位時代，可能形成以歐盟 GDPR 為核心所構建出來的多邊體系。這個以資訊傳輸為主的多邊體系，對於加速資料之跨境流通，擴大資料經濟市場規模，提升全球數位貿易總量以及實質 GDP 的成長，預計將會產生巨大的影響。

拾壹、APEC CBPR 與歐盟 GDPR 之差異

前愛沙尼亞總統易維斯（Toomas Hederick Ilves）2018 年 7 月受邀來台參加「數位創新論壇」時曾表示有三種隱私政策模式。²⁰ 一是資料屬於個人，政府規管嚴格的歐盟模式；GDPR 即屬此模式。二是與政府監控人民所有生活的中國大陸

²⁰ 陳一珊，天下雜誌，2018/07/23，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5091197> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

與俄羅斯模式；中國模式，數位創新速度飛快，甚至要用資料把人民信用分級，決定你能不能出國、借款利率。三是企業主導，隱私權管制極少的美國模式；Google 可以確保每個人在他的王國中的數位身分，出了他的王國，就不能使用。但位於歐洲的愛沙尼亞，發展了一個新模式，透過政府基礎建設，人民的數位身分證、數位簽章被認可有法律地位。APEC CBPR 雖是美國所提倡，但是基於 OECD 之隱私保護原則所設立，並非完全屬於管制極少的美國模式；然而相較歐盟的 GDPR 仍是寬鬆些。因此，也可說是另一種新的模式。

此外，GDPR 具高度的約制性、法令之有效性與可執行性。如前所述，歐盟是世界第二大經濟體，全球貿易第二大市場，世界各國與歐盟經貿的聯結性也是僅次於跟美國的經貿關係，因此多數國家都不會輕忽該法的重要性與後續影響。歐盟 GDPR 提高了企業的責任與罰則（兩千萬歐元或全球營收的 4%），提高對企業的約制性。同時由歐盟執委會來認定各國是否具有充足的資料保護水準，歐洲法院擔任實際案例的解釋、宣判、與執法，從前引 Facebook 之例子可知，具備歐盟各機構之間的合作，該法的可執行性、有效性都很高。相對而言，APEC CBPR 的約制性、執法有效性與可執行性，由於缺乏類似歐盟執委會、歐洲法院等高位階的機構，因而顯得不從心。

不過，APEC CBPR 與歐盟 GDPR 最大的差異乃是本質屬性的不同。APEC CBPR 屬處理跨境資料傳輸之監管機制（regulatory regime），在條文內容上採用較為彈性的原則性文字；而歐盟 GDPR 則屬完整之隱私法規條文（legal regime），條文內容文字嚴謹且高標準。因著本質屬性的不同，在執行上也就有所差異。APEC CBPR 是採自願制，也就是 21 個經濟體可以依自己的需求選擇加入或不加入；而歐盟 GDPR 則是強制性的法令，違反規定者將受歐盟高額處罰。在當責機構設立上，歐盟 GDPR 要求第三方國家須設立個人資料保護之獨立監管機構，同時鼓勵設立認證機構；而設立第三方當責機構則是加入 APEC CBPR 之必要條件。

拾貳、結論

綜觀來說，APEC CBPR 提供消費者良好的跨境個資保護。我國的個資法規雖然行之有年，亦相當完備，然而在我國在申請加入 APEC CBPR 的過程中，仍發現

法規中的不足，也就是我國個資保護法欠缺當事人申訴相關機制規定，缺乏後續執行的設計，將影響該法執行之落實。藉著申請加入 APEC CBPR，可進一步修正補充我國個資保護法，有助我國消費者的權益保護提高層次。歐盟 GDPR 則是提供歐盟消費者完善的個資保護，包含跨境資料保護。然而，其影響層面卻是全球性的。再者，藉著比較分析，歐盟的 GDPR 之完備性最為嚴謹，高於 APEC CBPR。因此本文將進一步側重從三個面向討論 GDPR 如何提高消費者權益的保護層次：(一) 法律經濟學觀點回顧；(二) GDPR 賦予個人更大之權利；(三) 歐盟國家之間卷調查報告。

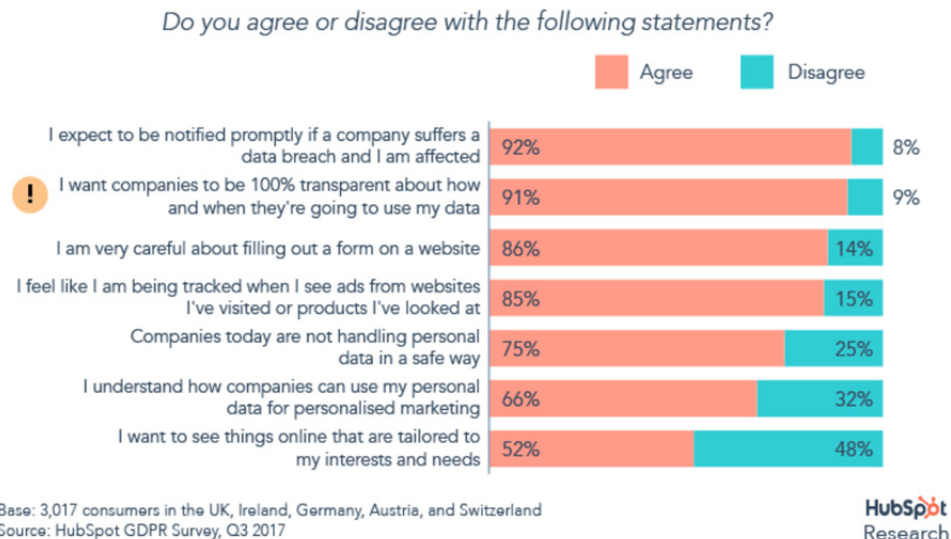
首先，回顧本文前述從法律經濟學的角度審視 GDPR 如何修正了市場失靈、降低了外部成本並提高了市場經濟效率，當資料控制者或處理者（如：臉書）將個人資料依其自身利潤極大化原則運用，將會造成(1)與個體之間資訊不對稱，企業獨佔全部利潤，不利個體之形勢；(2)輕忽個體隱私的重要性，進而造成對個體隱私的侵犯。由於企業刻意運用資訊不對稱的優勢獲取超額報酬，市場價格機能無從發揮，呈現市場失靈的現象。GDPR 透過提高對企業的罰則，將這種資訊不對稱所導致的由個體承擔、不公平的外部成本，明確的劃歸給企業，有效地將外部成本予以內部化，修正了市場失靈。不止提高了經濟效率，同時也提高了對消費者權益的保護，要求企業提供更透明的個人資料處理原則，個體不再曝露在資訊不對稱的劣勢之中。

其次，2016 年修訂的 GDPR，在許多方面賦予個人更大的權利²¹，列舉如右：(1)資料蒐集與處理均須取得個人明確有效的同意；(2)個人資料可攜權（Data portability）；(3)個人資料外洩限時通報（Data breach notification）；(4)IT 系統之資料保護設計（Data protection by design and by default）；(5)被遺忘權（Right to be forgotten）；(6)反對權（Right to object）；(7)對自動化處理個人資料並決策的限制；(8)大幅提高對企業之罰則金額。(9)資料當事人對其個資使用的權利(Right to access)；(10)資料更正之權利（Right to rectification）；(11)限制資料管理者處理之權利（Right to restriction of processing）；(12)異議權（Right to object）；(13)要求設置資料保護人員（Data protection officer）。

²¹ 林金惟(2016)，「歐盟新規：個人資料保護規則-數位防護的新縱深」，金融聯合徵信，第二十九期。閻光威、陳婉茹(2018)，「歐盟個人資料保護新規之衝擊與影響」，全國律師月刊，2018年1月號。

最後，我們檢視歐盟國家的問卷調查報告，從消費者及企業雙方向的視角，來看 GDPR 如何提高消費者權益的保護。首先，圖四顯示消費者最重視的是其自身的權益是否受到業者資料不當使用或洩露的影響，其次是業者運用個資的透明程度。消費者對於相關業者是否運用其個人資料提供量身訂作的產品或服務，最沒有興趣。這三項統計結果指出，消費者真正在乎的是不知不覺中承擔的外部成本，以及其個資的安全性；對於業者是否運用其個資而設計出更好的服務，並不在意。

European consumers value prompt notification and transparency. Many hesitate when filling out forms



資料來源：HubSpot Research。 <https://www.hubspot.com/data-privacy/gdpr/research>

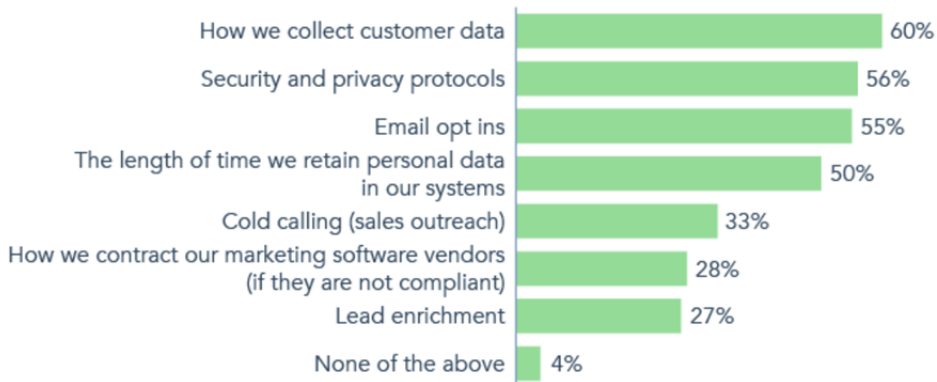
圖四 歐洲消費者對業者運用個資是否透明、即時通知資料外洩的觀點調查

接著，圖五統整了歐盟企業對於 GDPR 如何影響他們蒐集、運用資料的觀點。GDPR 對歐盟企業行銷活動影響最大的是如何蒐集消費者的資料，也就是必須先取得消費者明確的同意，才能蒐集運用。其次是安全性原則與隱私權政策的更新。改變 email 行銷之方式、縮短個人資料保存期間，也受到企業的重視。整體而言，歐洲企業體會到：要避免承擔 GDPR 的罰則，必須更加重視消費者的權益與隱私。

無疑地，這將有助於提高歐洲消費者權益的保護。設想台灣已取得歐盟對我國個人資料保護法適足性的認定，台灣的企業也即時跟上歐洲企業的調整腳步，自然有助於我國消費者的權益保護提高到另一個更高的層次。

Companies expect the GDPR to most impact their data collection practices, security and privacy protocols, and email opt in rates

Please select all of your company's marketing activities which you think will be impacted by EU legislation like the GDPR.



Base: 150 C-level executives and marketers who correctly identified GDPR in the UK, Ireland, Germany, Austria, and Switzerland
Source: HubSpot GDPR Marketing Survey, Q3 2017

HubSpot
Research

資料來源：HubSpot Research。 <https://www.hubspot.com/data-privacy/gdpr/research>

圖五 GDPR 對歐盟企業資料蒐集、安全性、及隱私政策的影響

參考文獻

一、中文部分

- 宋格霆（2016），試析歐盟資料保護規則中境外傳輸要求與我國個人資料保護法之合致性，*經貿法訊*第 196 期，國立政治大學，頁 12-22。
- 林金惟（2016），歐盟新規：個人資料保護規則－數位防護的新縱深，*金融聯合徵信*，第二十九期，頁 14-22。
- 法務部（2016），個人資料保護法施行細則，http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll_print.aspx?PCode=I0050021 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。
- 法務部（2018），歐盟資料保護一般規則（General Data Protection Regulation, GDPR）與我國個人資料保護法之重點比較分析。<http://pipa.moj.gov.tw/cp.asp?xItem=1521&ctNode=379&mp=1> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。
- 陳一珊（2018），除了結婚、離婚、買房，在這個國家，一輩子都不用跑政府，*天下雜誌*，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5091197>，07/23 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。
- 陳翠華（2018），APEC 隱私保護政策－跨境隱私保護規則體系，*台經月刊*，第 41 卷第 5 期，頁 59-65。
- 陳婉茹、闕光威（2018），歐盟個人資料保護新規之衝擊與影響，*全國律師月刊*，2018 年 1 月號，*金融聯合徵信*，第二十九期。
- 郭戎晉（2015），APEC 跨境隱私保護規則、運作與我國參與課題，*科技法律透析*，第 2 卷第 6 期。
- 雲端商務應用法制趨勢（一），2013 年 12 月 20 日，*中華民國電子商務年鑑：環境篇*，http://ecommerceenvironment.blogspot.com/2013/12/2013_3237.html 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。
- 臉書個資事件大彙整 完整始末懶人包，*新頭殼*（2018/3/28），<https://newtalk.tw/news/view/2018-03-28/118934> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。
- 蔡靜怡（2014），大數據時代下的 APEC 跨境隱私保護規則，*APEC 通訊*第 181 期，

中華台北 APEC 研究中心，頁 9-10。

歐洲人權公約，<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680063765> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

二、外文部分

APEC CBPR Compliance Directory. (2018, 5), <http://www.cbprs.org/default.aspx> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

APEC Privacy Principles. (2004), http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=390 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

Bojana, B. (2017,09,25), Essential Legislative Approaches for Enabling Cross-Border Data Transfers in a Global Economy, Centre for Information Policy Leadership.

Burri, M. and Schär R. (2016), “The Reform of the EU data Protection Framework: Outlining Outlining Key Changes and Assessing Their Fitness for a Data-Driven Economy”, *Journal of Information Policy*, Vol. 6, pp. 479-511.

ECSG (2017,01), Survey on the Readiness for Joining CBPR Final Report, APEC Policy Support Unit, pp.1-35.

Greenleaf, G. (2012), “The Influence of European Data Privacy Standards Outside Europe: Implications for Globalisation of Convention 108”, 2(2) *International Data Privacy Law*, pp. 68-92 http://papers.ssrn.com/abstract_id=1960299 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

Greenleaf, G. (2018), “European data privacy standards implemented in laws outside Europe”, *University of New South Wales Law Research Series*. <http://www.law.unsw.edu.au/research/faculty-publications> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

HubSpot. (2018), “Introduction to the GDPR”, <https://www.hubspot.com/data-privacy/gdpr/research> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

Libert, T., Graves, L. and Nielsen, R.K. (2018), “Changes in Third-Party Content on European News Websites after GDPR”, Reuters Institute. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/changes-third-party-content-european-news-websites-after-gdpr> 最後瀏覽日期：2018 年 9 月 27 日。

《消費者保護研究》
第 23 輯，頁 117-148

從毒管法修法看我國消費者食安保護之未來

黃慧芬*
謝燕儒*

摘要

2016 年 6 月的「食安五環」改革方案因應多年來的食品安全問題，第一環是「源頭控管」，只要食品的進口或生產有問題，就要從源頭掌握資料、予以控制；鑑於社會關注化學物質用於食品之議題，化學局研擬修正毒性化學物質管理法，加入有食安疑慮的化學物質管理方法，除了對於毒性化學物質的嚴格管理，也應包含對於有食安疑慮之化學物質的國內產量、國外輸入量、流量及流向的掌控及稽核。本文以食安第一環從源頭管理化學物質，協調各目的事業主管機關權責與法規，防止管理漏洞，討論目前政府對於食安問題與化學物質有關的風險治理與溝通方式，探討化學物質與消費者關聯性、國際化學物質與食安議題管理趨勢及與利害關係人溝通管理方式、進而由與消費者有關的食安保護法令和毒物及化學物質管理法修法方向，輔以化學局 2017 年 200 份民調前測與 1,068 份民調，因應網路資訊為目前民眾取得資訊的主要來源，故經由 Facebook 臉書進行熱門關鍵字

* 行政院環境保護署毒物及化學物質局 高級環境技術師
* 行政院環境保護署毒物及化學物質局 局長

調查，以期待可以透過互動率呈現未來行銷主題規劃建議，針對民眾對化學物質問題與感受度調查共有 4,210 份調查資料分析消費者還需要知道的資訊，做為未來食安風險政府治理的政策施行依據。

關鍵詞：毒管法、食安五環、源頭管制、利害關係人、風險溝通

壹、前言

毒性化學物質管理法（以下簡稱毒管法）於 1986 年 11 月 26 日公布施行，共歷經 6 次修正，1986 年條文內容並未全面從化學物質生命週期各階段之視野，規範相關管制措施。2013 年修法時，參酌歐盟化學物質管理制度（Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals, REACH），要求製造或輸入達一定量之化學物質業者，須依所訂期程登錄並提交安全資料，增訂既有化學物質、新化學物質等概念及化學物質登錄及申報制度於 2013 年 12 月 11 日修正公布，係為掌握國內化學物質各項資料，作為毒管法篩選評估並列管毒性化學物質管理之基礎¹；毒管法於 2013 年修正期間，立法院對即提出：「近日食品添加工業原料的管理出現漏洞，顯見化學品與毒性化學物質的管理與修法工作刻不容緩，並針對食品衛生管理法通盤修正，以免掛一漏萬…」²，顯見化學物質與食品衛生管理法對於食品安全皆扮演重要的角色。

食品安全（以下簡稱食安）是社會各界共同面對的重大議題，有必要予以釐清與解決。過去多年來，臺灣數次陷入食安風暴，引發各界對於法令規範³⁻⁴與資訊公開⁵的重視；各類食安事件中⁶，出現非法添加化學物質、農藥殘留或動物用藥檢出超標、食品原料受污染、誤用工業級原料等情形，民眾囿於毒物知識有限、化學名詞容易混淆，往往難辨真相或謠傳。為了提升食品管理，政府提出「食

¹ 邱垂發，毒性化學物質管理法修正草案評估報告，立法院法制局，中華民國 107 年 1 月，頁 18。

² 立法院公報 第 102 卷第 45 期 委員會紀錄，頁 108-147。

³ 吳亦璇，食安訴訟之舉證責任—聚焦於損害及因果關係之探討，消費者保護研究，第 21 輯，中華民國 106 年 2 月，頁 59-96。

⁴ 徐良維，從消費者保護的視角檢視我國食品標示法制之缺失，消費者保護研究，第 21 輯，中華民國 106 年 2 月，頁 97-130。

⁵ 徐良維，消費者的食品安全風險感知對於個人避險行為之影響：以政府治理為中介變項，消費者保護研究，第 21 輯，中華民國 106 年 2 月，頁 187-218。

⁶ 到近兩年的十大食安事件的類型來看，2016 年有 4 起殘留超標，2017 年則只有 2 件；而過期改標在 2016 年有 3 件，2017 年則有 4 件。至於 2016 年發生的 2 起混充造假、2 起生菌超標，2017 年則是被 2 起非法添加，以及 1 起誤食事件、1 起保存不當取代。顯示出每年的食安事件類型其實都會有所差異，因此政府跨部會之間如何隨機應變，快速面對每次的挑戰都將是一大考驗。（刊載於：食力 <https://www.storm.mg/lifestyle/377799> 最後瀏覽日 2018.12.05）

安五環」政策⁷，透過第一環「強化源頭控管」、第二環「重建生產管理」、第三環「加強市場查驗」(10 倍查驗能力)、第四環「加重生產者、廠商責任」、第五環「全民監督食安」，讓民眾「食在安心又安全」。

源頭控管是一切的起點，常涉及有毒物質和化學分析，亟需高度專業且具公信力的單位來把關，負責統整化學物質的管理、建立資料庫、追蹤流向，將這些環節一一落實，才有食安可言；行政院環境保護署爰設立中央三級機關「毒物及化學物質局」(下稱化學局)，組織法於 2016 年 11 月 30 日經立法院三讀通過⁸，同年 12 月 23 日經總統公布⁹，並經行政院核定於 2016 年 12 月 28 日施行¹⁰，以落實毒物及化學物質之源頭管理及勾稽查核，維護國民健康¹¹。

國際間為防制有害化學物質可能造成之污染、環境及健康問題，近年來亦陸續簽署相關國際環保公約或國際會議。我國雖非簽約國，但基於環境污染問題並無國界之分，應與時俱進檢討現行毒管法有關化學物質管理措施是否妥適，以符實需。是以，政府鑑於社會關注化學物質用於食品之議題，除推動「食安五環」方案外，為從源頭管理化學物質，參考聯合國國際化學品管理策略方針(The Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM)¹² 管理精神，協

⁷ 總統於競選期間即發表「食安五環」政策，提出新創毒物管理機構、重建從源頭做起的生產履歷、透過修法對生產者課責及督促自主管理等政見。為落實上述總統政見，同時為國人的食品安全負起責任，行政院於 2016 年 6 月 23 日通過衛福部、農委會及環保署所提的「食安五環的推動策略及行動方案」，藉由「食安五環」的落實推動，環環相扣食品每一段生產、製造、流通、販售歷程，緊密串起政府、廠商與民眾之間的合作，以建立從農場到餐桌的安全體系，讓民眾不僅「有得吃」，且要「吃得安心又安全」。刊載於行政院網頁 <https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/3a5d1c42-3685-4c8c-8337-092f10b79dde> 最後瀏覽日 2018.12.05

⁸ 立法院三讀通過《行政院環境保護署毒物及化學物質局組織法》，立法院第 9 屆第 2 會期司法及法制、社會福利及衛生環境委員會第 1 次聯席會議議事錄，2016 年 12 月 9 日。

⁹ 總統令「華總一義字第 10500161461 號」公布。

¹⁰ 政院令「院授人組字第 10500630241 號」定本日為《行政院環境保護署毒物及化學物質局組織法》施行日期，行政院環境保護署毒物及化學物質局成立。

¹¹ 化學局沿革刊載於 <https://www.tcsb.gov.tw/cp-2-16-36760-1.html> (最後瀏覽日 2018.12.05)

¹² Adopted by the First International Conference on Chemicals Management (ICCM1) on 6 February 2006 in Dubai, the Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM) is a policy framework to promote chemical safety around the world. SAICM was developed by a multi-stakeholder and multi-sectoral Preparatory Committee and supports the achievement of the 2020 goal agreed at the 2002 Johannesburg World Summit on Sustainable Development. SAICM overall objective is the achievement of the sound management of chemicals throughout their life cycle so that by the year 2020, chemicals are produced and used in ways that minimize significant adverse impacts

調各目的事業主管機關權責與法規，防止管理漏洞，擬具毒管法修正草案，並修正名為「毒性及關注化學物質管理法」，於 2017 年 11 月 16 日以院臺環字第 1060194477 號函送請立法院審議¹³。立法院於 107 年 12 月 21 日三讀修正通過，名稱並修正為「毒性及關注化學物質管理法」（以下簡稱毒管法），108 年 1 月 16 日經總統以華總一義字第 10800005221 號令公布，使我國毒物及化學物質源頭管理工作再向前邁進，進一步擴大管理化學物質並降低運作風險¹⁴。

面對科學不確定性，難以計算成本效益的風險導致其適用效果已從強調「預警性的管制結果」，轉移到建構「預警性的管制程序」以提供決策者決定是否及如何管制時更堅實的正當性基礎¹⁵。本文以本次修法¹⁶針對食安第一環從源頭管理化學物質，協調各目的事業主管機關權責與法規，防止管理漏洞，討論目前政府對於食安問題與化學物質有關的風險治理與溝通方式，探討化學物質與消費者關聯性、國際化學物質與食安議題管理趨勢及與利害關係人溝通管理方式、進而由與消費者有關的食安保護法令和毒物及化學物質管理法修法方向，輔以化學局 2017 年 200 份民調前測與 1,068 份民調，及因應網路資訊為目前民眾取得資訊的主要來源，藉由社群網站 Facebook 臉書建立與民眾互動化學物質資訊交流的「生活中的化學物質 Chem Life」進行熱門關鍵字調查，透過互動率呈現民眾對化學物質問題與感受度共計 4,210 份調查資料分析消費者還需要知道的資訊，做為未來食安風險政府治理的政策施行依據。

on the environment and human health. <http://www.saicm.org/About/SAICMOverview/tabid/5522/language/en-US/Default.aspx> (最後瀏覽日 2018.12.05)

¹³ 同註 1，頁 5。

¹⁴ 行政院環境保護署毒物及化學物質局預算總說明，中華民國 108 年度，頁 10。

¹⁵ Science without ethics is blind. Ethics without science is empty. Ethics is deduced from the Greek word ethos, meaning “custom” or “behavior”. The term “moral” is deduced from latin mos (mores), meaning “custom”. Ethics is defined as a general study of moral life which deals with two type of question, one critically normative and the other theoretical. Ethics not only studies these moral norms. It studies them critically. It does not simply list or describe various norms which people use. It attempts to show that certain norms are correct or incorrect. Dr. Maria. Imelda. Pastrana. Nabor-Nery, ETHICS, 2003, p1-2

¹⁶ 本次修法詳見環保署網站 <https://oaout.epa.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=FL015852> (最後瀏覽日 2019.01.31)，依據本次修法第 75 條條文，除管理會報、吹哨者、民眾檢舉及獎勵等相關規定，自公布日施行外，其餘自公布後 1 年施行。後續環保署將進行 30 餘項子法的訂定或檢討修正，歡迎各界留意法規草案預告、公聽相關資訊，並多加給予指教。

貳、毒管法修法前跨部會的食安防線

一、「環境保護與食品安全協調會報」¹⁷

為加強食品中環境污染物之管理，「環境保護與食品安全協調會報」係依行政院民國 90 年 1 月 17 日行政院第 2718 次會議之指示：「衛生署、環保署、農委會、消保會等相關權責機關，應建立此類問題之聯繫整合危機處理機制，於問題發生時立即召開跨部會會議，迅速有效處理」，衛生署（衛福部前身）於民國 90 年 4 月 2 日邀集相關部會成立「環境污染與食品安全協調會報」（後更名為環境保護與食品安全協調會報）。藉由建立對環境、養殖區全面且持續之監測制度，有效監控國內污染食品衛生安全事件之發生，並落實跨部會協調機制。該會報下設有「食品安全評估工作小組」、「農、畜、水產品安全管理工作小組」及「環境監測及污染管理工作小組」。由衛生福利部、農委會及環保署三部會署副首長共同主持並分別輪流主辦召開。初期該會報由衛生署食品衛生處處長擔任召集人。

民國 92 年間衛生署與農業委員會共同合作建立「農畜水產品衛生安全網」，並納入本會報「農畜水產品工作小組」下運作。因此業務涵蓋範疇更廣，於 92 年 12 月 1 日提升該會報運作層級，由農委會、環保署及衛生署 3 機關副首長共同擔任召集人，衛生署食品衛生處擔任執行秘書，成員包括環保署、環保署環境檢驗所、農委會（中部辦公室、漁業署、動植物防疫檢疫局、農業藥物毒物試驗所）、消費者保護委員會、標準檢驗局、衛生署藥物食品檢驗局，以期在業務執行之統合及權責上更明確、有效率。

另為加強食品衛生源頭管理，提升跨部會協調工作之效率，環保署、農委會及衛生署三機關進一步協調，自民國 94 年 8 月份起，每月再定期召開副首長級聯繫會議。該聯繫會議先以環境污染與食品安全做源頭管理為討論重點，由 3 機關輪流召集，副首長親自出席討論，增加開會次數、精簡開會人數，如遇有緊急事件，便即時召開臨時會議。重要議題應由 3 機關副首長達成共識後共同對外發表，有關資訊共享、互相流通，如發現有急迫事項者應立即知會其他兩機關，以便合作共同處理。近年例會已邀請行政院消費者保護處列席指導及邀請經濟部工業局

¹⁷ 謝定宏，食品中持久性污染物管制計畫，2008 年持久性有機污染物（含戴奧辛）研討會，頁 5-6。

列席參加，以即時參與討論與消費者或工業相關議題。初期該會報每年召開兩次會議，如遇有緊急事件，則不定期召開會議緊急協商；民國 95 年 7 月起改為每季召開。

二、「衛福部農委會及環保署環境保護與食品安全通報處理程序」

民國 97 年 3 月起，由於三署會副首長受行政院指示需定期參與進口食品管理專案會議，為免重複，因此如有相關議題，逕由署會業務單位層級開會研商，並共同制定「衛生署農委會環保署環境保護與食品安全通報及應變處理流程」。包括食品檢出戴奧辛、動物用藥及農藥案件之處理，均透過該項機制，使聯繫整合危機處理更通暢，共同在最短的時間內，作有效決策及指揮，重要議題達成共識後共同對外發表；俾利所屬機關儘速完成事件之調查與處置，以保障民眾健康，並解除其疑慮¹⁸。目前本程序之通報及應變處理運作方式¹⁹，係就衛福部進行市售食品抽驗檢驗結果、農委會之農畜水產品檢測結果或本署環境介質及污染源調查結果偏高時，衛福部立即與農委會及環保署啟動「環境保護與食品安全通報及應變處理」，就農畜戶或污染源等進行複驗或清查，以追查污染源，一經確認即進行產品移動管制及銷毀措施。並統一發布新聞對外說明政府處理經過及後續追蹤情形。

三、「行政院食品安全會報」²⁰

民國 100 年 6 月，因應食品遭塑化劑惡意污染事件，行政院為創造安心消費環境，維護國人飲食用藥安全，特核定設立「行政院食品藥品安全專案會報」，由院長擔任召集人，副院長擔任副召集人，會報成員包括行政院政務委員、秘書長及各有關部會首長。民國 102 年 8 月，為配合行政院任務編組運作情形檢討，將「行政院食品藥品安全專案會報」整合併入「行政院食品安全會報」，「行政院食

¹⁸ 同註 15，頁 6。

¹⁹ 行政院環境保護署因應重大環境事件內部分工應變及處理機制，中華民國 99 年 10 月 4 日環署管字第 0990089548 號。

²⁰ 行政院食品安全辦公室食品安全資訊網 <https://www.cy.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=743B9B3F82B98EB7> (最後瀏覽日 2018.12.05)

品安全會報」名稱並修正為「行政院食品藥品安全會報」，由副院長擔任召集人，委員包括相關部會首長、專家學者、相關民間機構與消費者團體代表。衛生福利部部長兼任會報執行秘書，幕僚作業由衛生福利部（下稱衛福部）負責，每 6 個月召開會議一次，必要時，得召開臨時會議。民國 104 年 2 月 13 日，依食品安全衛生管理法訂定「行政院食品安全會報設置要點」，成立「行政院食品安全會報」，由院長擔任召集人，副院長擔任副召集人，委員各部會首長（財政部、教育部、法務部、經濟部、農業委員會、衛福部、環保署、大陸委員會、內政部警政署、消費者保護處、食品安全辦公室）、專家學者、相關民間機構與消費者團體代表；視議題需要，得邀請相關機關代表、其他專家學者與民間機構及團體代表列席，並視需要成立專案小組。幕僚事務由衛福部負責，每 3 個月召開 1 次會議，必要時得召開臨時會議。本會報得視需要，依召集人指示成立專案小組、專門委員會，針對特定議題研究、規劃、審議；除地方政府及衛福部依食品安全事件所需啟動應變機制外，必要時，得提具動員應變建議，報請本院同意，成立中央食品安全危機事件應變指揮中心，並指派指揮官。

四、「經濟部辦理及督導生產選定化學物質工廠申報調查作業程序」²¹

經濟部為管制非預期使用於食品之前端工業化學物質流用於食品製造或加工，以防止重大食品安全事件再次發生，依工廠管理輔導法第 18 條第 1 項規定於民國 103 年 4 月 28 日經濟部經工字第 10304602030 號令訂定發布全文 11 點訂定「經濟部辦理及督導生產選定化學物質工廠申報調查作業程序」，並自即日生效，要求生產選定化學物質之工廠，以網路於工廠食品前端工業化學品流向申報系統或掛號郵寄電子檔方式（以郵戳為憑）向各特定園區管理局（處）、直轄市、縣（市）政府主管機關申報超過申報門檻值之選定化學物質流向資訊²²。

選定 57 種化學物質表由工業局公告之；而為輔導生產選定化學物質工廠申報

²¹ 經濟部辦理及督導生產選定化學物質工廠申報調查作業程序－植根法律網 <http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040100051019300-1061229>（最後瀏覽日 2018.12.05）

²² 台北市產業發展局 <https://www.doed.gov.taipei/cp.aspx?n=3DDA3041F685942A>（最後瀏覽日 2018.12.05）

流向，其篩選輔導對象之程序如下：

- (一) 工業局應通知屬中華民國行業標準分類第十七類石油及煤製品製造業、第十八類基本化學材料製造業、第十九類化學製品製造業工廠，其生產屬選定化學物質表之化學物質，應申報其流向。
- (二) 函請相關權責機關協助篩選提供生產選定化學物質工廠名冊；並將該名冊依轄區分送各特定園區管理局（處）、直轄市、縣（市）政府通知工廠申報流向。

五、行政院主辦之「104 年獎勵地方政府強化食品安全管理方案試辦計畫」²³

行政院以民國 104 年中央特別統籌分配稅款新臺幣 5 億元（下同），對執行強化食品安全管理表現績優之地方政府給予獎勵，由衛生福利部（以下稱衛福部）會同行政院農業委員會、經濟部、環境保護署、教育部共同訂定獎勵方案試辦計畫（分為「落實食安管理之基礎築底」（獎勵金 3.5 億元）及「強化食安表現特優之拔尖典範」（獎勵金 1.5 億元）二大主軸，共計 35 個獎項。），並由衛福部邀請食品安全會報委員、專家學者及機關代表共同組成評比小組，研擬評比項目、評比標準，並邀集地方政府討論後推動。目的為激勵地方政府強化食品及其原料之源頭生產、製程、儲運及銷售全程管理，同時主動打擊非法食品、貫徹中央推動之強化食品安全政策，並依地方特色及產業結構，提出守護民眾食品安全之創新措施。考評期間自 2015 年 8 月 1 日至 2016 年 1 月 31 日。評比作業：自 2016 年 2 月 1 日至 2016 年 4 月 30 日。其中「落實食安管理之基礎築底」評比結果依直轄市及縣市政府別分為 2 類組，評比項目包含輸入源頭及流向管控、農畜水產品的產製及運銷、三級品管落實、風險預警規劃、後市場稽查、輔導、裁罰及移送司法機關之執行績效。

六、食安的跨部會執行

依據國家發展委員會 2016 年 4 月研究報告說明我國食安管理之機關事權劃分

²³ 行政院食品安全辦公室食品安全資訊網 <https://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=E017B87C3826DCAF>（最後瀏覽日 2018.12.05）

²⁴，衛福部負責加工流通之食品安全管理，農委會負責農業生產階段之農漁畜產品安全，環保署負責農業生產階段之環境安全管理與食品廢棄物之清理，經濟部與食品有關之國際貿易業務、食品工業之輔導管理、食品驗證及檢驗、工商登記有關，財政部負責食品之通關查驗、電子發票業務，行政院消費者保護處負責食品安全之消費保護事項，教育部專責校園食品安全管理及教育，內政部是查緝非法食品並配合稽查工作，行政院海岸巡防署則查緝農漁畜產等產品走私。跨部會有關之食安權責分工則為，行政院食品藥品安全會報負責食品安全政策指導、協調及諮詢，食品安全辦公室為督導、統籌跨部會食品安全工作，國安預警會報統合情治單位、擴大食安情資蒐集，環境與食品安全協調會報則為衛福部、環保署、農委會業務執行之協調平台²⁵。與化學物質管理有關的討論以該研究所列之重大食安事件，認為主要以食品業者於生產、加工時使食品遭受化學物質污染，或惡意添加各種有害人體健康或摻偽假冒之物質，認為政府對於食品業者的稽查管理是最大的食安問題²⁶，其次，源頭管理國內以食品追蹤追溯系統用法令規定方式，授權主管機關分階段公告特定業者強制登錄資料以建置追蹤追溯系統，上下游監測部分，先進國家之法制並未單獨授予業者向其上游廠商要求提供相關產品係符合法規要求之義務，進而討論我國接下來的作法包括食品查驗登記業務及檢驗等可委託民間做法，另外有關消費者權益保護則提及以透過消費者保護團體透過市面上產品進行不定期抽驗達成民間監督目標，但亦提及經費的問題²⁷。

除此之外，在源頭管理部分建議可藉由民間力量輔導業者自我管理機制達成自主管理目標，但在上下游產銷鏈監測機制認為食品添加物來源多來自於傳統化工行，而化工行之從業人員未必具有食品專業背景，於欠缺食品與法律專業知識下，業者常常在自行研究、混合過程中調配出可能對於人體有害之複合物卻不自知、如何藉由教育訓練作為稽核上中下游溝通連結角色是食安重要做法。而跨部會的協同合作與執行尚需考量不同業管法規的立法前提、限制與競合關係，這些都是為食安把關該注意的事項。

在「104 年獎勵地方政府強化食品安全管理方案試辦計畫」於公共政策網路參

²⁴ 建業法律事務所，健全我國食品安全管理機制之研究，國家發展委員會委辦，2015.05。頁 5-38。

²⁵ 同註 24，頁 50-59。

²⁶ 同註 24，頁 78。

²⁷ 同註 24，頁 229-231。

與平台²⁸「食安在嘉、幸福哩這一『蘿蔔乾（菜脯）』製造產業提昇計畫」提及蘿蔔乾產量嘉義縣居全國之冠，依壹週刊第 627 期報導（102 年），嘉義縣一家全國市佔七成的蘿蔔乾（菜脯）工廠及另兩家製造業含過量防腐劑，製造及販賣黑心菜脯²⁹⁻³⁰的案例中，防腐劑「苯甲酸」就是典型的既是化學物質又是合法食品添加劑的案例³¹，亦為需要跨部會合作的事件與需要加強全民一同把關食安問題，做法可包括強化食安專線及鼓勵全民檢舉制度、訪查原物料供應商，此時，專責的化學物質主管單位就有存在的必要，法的修訂更是勢在必行。

參、毒管法修法重點與源頭管控措施

一、新增關注性化學物質

誰有資格可以判定危害性？與其用被動的等事件發生後再疾呼問題嚴重性，何妨試試看「預警原則」的作法。「預警原則」是保護生活環境和公眾健康的基本原則。按「科學與環境健康網絡」(Science and Environmental Health network³²) 定義，「預警原則」就是小心為本 (be careful)、安全第一 (First do no harm) 的無悔 (better safe than sorry) 原則。「預警原則」就是面對有肇致公共福利、公共健康或公共安全疑慮事件，都認定其「是」(有傷害)，除非可提出「安全」的證明。換句話說，就是「有罪推定」(presumption of guilt)。如果這樣的提議可以被接受，那麼採禁漏原則 (precautionary principle)³³ 在環境議題甚至涉及公共衛生與危害領域上就更適切了，禁漏原則簡單的說就是不能有任何「萬一」發生，100%的防止錯誤發生。這是個倫理原則³⁴⁻³⁵，當面對有可能肇致惡果的舉動，雖然學術界

²⁸ 「104 年獎勵地方政府強化食品安全管理方案試辦計畫」平台

²⁹ 食安在嘉、幸福哩這一『蘿蔔乾（菜脯）』製造產業提昇計畫

³⁰ 「菜脯涉摻超量防腐劑 查扣 96 公噸」，自由時報。

³¹ 「苯甲酸：乾貨們擺脫不了的防腐劑？」行政院環境保護署毒物及化學物質局/源頭管理/食安專區/具食安風險之化學物質刊載於 <https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2726-2530f-1.html> (最後瀏覽日 2018.12.05)。

³² Science and Environmental Health network -Visionary Science, Ethics, Law and Action in the Public Interest <http://sehn.org/> (最後瀏覽日 2018.12.05)

³³ 鄭先祐，「環境人權的實踐：地方治理與禁漏原則」，台灣環境雙周刊第 86 期 2015/10/21。

³⁴ Environmental Ethics: This event came at a time when public concern about the environmental fate of

仍未能確定（存在著不確定性），但必要採取的原則。根據「禁漏原則」，即是假定此舉動有惡果，除非提出舉動者可證明其不會有惡果。

民法第 191 條之 1 與食安法第 56 條商品責任之規定，則採多重推定之立法技術，將食品製造人的過失、食品不具安全性、因果關係等舉證責任均倒置由專業知識能力足夠的食品製造人負擔，對消費一方保障相對足夠。提出以經驗法則之間接事實推論損害存在與因果關係之可能，或透過食品安全相關行政規則之目的，論述違法添加不合法規之添加物，將有高度蓋然性侵害身體健康權，以此作為表見證據，並配合降低法院心證形成之蓋然性要求以達到舉證責任減輕，調整企業經營者與弱勢消費者雙方不對等的訴訟地位，以達到實質公平正義之追求³⁶。與原名為「毒性化學物質管理法」在納入關注化學物質後，將更改為「毒性及關注化學物質管理法」的修法，應該有相輔相成的效果；本法原本管理的是一到四類的毒性化學物，新加入的關注化學物質一項，則是定義為毒性化學物質以外，但有污染環境、危害人體健康之虞者。關注化學物質包括了國內外關注的食安等民生消費相關物質，具有內分泌干擾素特性或有腐蝕性、爆裂性等其他危害性之虞，並經中央主管機關公告者³⁷。關注化學物質主要會在管理方面會有提出準用的規範，將依特性採不同管理方式。未來透過擴大公告「關注化學物質」之管理，納入毒性化學物質以外有食安風險疑慮化學物質，進行相關運作行為之數量、流向追蹤，將有利於化學物質源頭管理落實安全把關。

（一）修法內容

爰此，為加強毒化物管理及特定化學物質的危害預防管理，以符合國際化學物質管理趨勢，並預防及降低食安風險，追蹤有害物質。化學局優先選定重點首

the planet had soared to unprecedented heights. If the present path is so obviously unsound, what picture of the future can we use to guide our actions toward a global community that can endure? Dr. Maria. Imelda. Pastrana. Nabor-Nery, ETHICS, 2003, P.105 .

³⁵ Environmental ethics is the discipline in philosophy that studies the moral relationship of human beings to, and also the value and moral status of, the environment and its non-human contents. Stanford Encyclopedia of Philosophy. First published Mon Jun 3, 2002; substantive revision Tue Jul 21, 2015 <https://plato.stanford.edu/entries/ethics-environmental>. (最後瀏覽日 2018.12.05)

³⁶ 同註 3，頁 94。

³⁷ 「毒管法完成逐條審查 資訊公開升級、成立跨部會報」，環境資訊電子報，2018 年 05 月 21 日 <https://e-info.org.tw/node/211682> (最後瀏覽日 2018.12.05)

要為歷年食安事件出現的食品非法添加物，以有食安風險之虞的 57 種化學物質為主³⁸，該清單係行政院前於 2013 年因食安事件指示衛福部等單位研訂，主要目的在強化工廠食品級及工業級化學原料分流管理。修法除將原毒性化學物質管理法修改為毒性及關注化學物質管理法，則新增關注化學物質（指毒性化學物質以外之化學物質，基於其物質特性或國內外關注之民生消費議題，經中央主管機關認定有污染環境或危害人體健康之虞，並公告者。）管理，以擴大評估化學物質之範圍及其流向，並進行分級管理，以妥適分配管理資源，其需向縣（市）主管機關申請始得運作，且同樣具有申報、標示、運送、緊急應變等相關規定。新規定會增加業者行政、管理及經濟成本，且納入列管之關注化學物質需依指定取得許可，某種程度上亦限縮其販售市場。對於原已公告列管的第四類化學物質（化學物質具有內分泌干擾素特性或有污染環境、危害人體健康者。），管理強度則維持不變。對於消費者的食安保護如下：

1. 販售此類物質之業者，或未來可能販售之業者

其可因原本運作此類物質之業者減少運作量、且關注化學物質不得販售予自然人，導致其市場限縮，造成收益減少。後續修法通過後，可以社會責任（環境保護、民眾健康）為主要溝通基礎，以「業者」為對象進行溝通與宣導。

2. 製程中已運作此類物質，或未來可能運作之業者

其可能因行政、管理及經濟成本提高，包括申請文件費用、聘請人力進行運作量及運送聯單等紀錄及申報、規劃緊急應變計畫及額外備置各項標示等，導致其成本增加。後續修法通過後，可以社會責任（環境保護、民眾健康）及鼓勵使用替代物質等為主要溝通基礎，以「業者」為對象進行溝通與宣導。

（二）公告列管化學物質－與食安事件相關

在修法三讀通過前，既有的食安事件相關化學物質仍須有一定的管制與法令規範，化學局於 2017 年 9 月 26 日公告 13 種可能非法添加於食品的化學物質為毒

³⁸ 同註 21。

性化學物質³⁹。國內曾發生的食安事件諸如紅湯圓、豆干、潤餅皮、紅茶、粉圓所涉及的化學物質⁴⁰，說明如下：

1. 孔雀綠⁴¹：國內曾有業者添加於水體防治害蟲寄生以保持水產品如魚、蝦、蟹存活率（民國 94 年、95 年、103 年）。
2. 順丁烯二酸（馬來酸）⁴²：可能將順丁烯二酸化調製成化製澱粉，生產粉圓、黑輪、板條等產品，其衍生產品特性為口感 Q 彈、久煮不爛、防腐等特性。
3. 順丁烯二酸酐⁴³：國內曾有業者使用於「化製澱粉」之製作（民國 102 年）。
4. 對位乙氧基苯脲⁴⁴：可能添加於蜜餞、飲料等作為甜味劑。
5. 溴酸鉀⁴⁵：可能用於「麵粉」改良口感。
6. 富馬酸二甲酯⁴⁶：可能用於食品、飲料、飼料、中藥材、化妝品、魚、肉、蔬菜、水果延長保鮮。
7. 苜蓿紫⁴⁷：可能被添加至食品（如糖果、餅乾等）染色。
8. 皂黃⁴⁸：國內發生腐皮、豆干等豆製品染色增加賣相（民國 102 年、103 年）。
9. 玫瑰紅 B⁴⁹：國內曾有業者使用於紅龜粿、湯圓、糖果、黃蘿蔔、麵條、黃豆干、土魷魚干、生鮮魚、酸菜類等食品染色（民國 105 年、106 年）。
10. 二甲基黃⁵⁰：國內曾有業者用於腐皮、豆干等豆製品食品及蛋糕、糖果等染色增加賣相（民國 76 年、103 年、104 年）。

³⁹ 環保署公告 13 種食安疑慮物質為毒化物 <https://www.tcsb.gov.tw/cp-21-2496-4dd57-1.html>（最後瀏覽日 2018.12.05）。

⁴⁰ 為能符合民國 105 年 11 月 30 日立法院第 9 屆第 2 會期司法及法制、社會福利及衛生環境委員會第 1 次聯席會議一附帶決議：「行政院環境保護署毒物及化學物質局，應指派專責人，負責辦理化學安全教育與溝通，加強對民眾之教育宣導」。所公告 13 種化學物質均以科普文章撰寫並置放於行政院環境保護署毒物及化學物質局網站/源頭管理/食安專區/具食安風險之化學物質。

⁴¹ 「孔雀綠是什麼？又為何會出現在水產品裡？」。

⁴² 「珍珠變 Q 變硬的秘密：順丁烯二酸化學澱粉——這就是所謂 Q 彈的代價？（上）」1。

⁴³ 「那些 QQ 的食物和不該出現的添加物「順丁烯二酸酐」——這就是所謂 Q 彈的代價？（下）」。

⁴⁴ 「喔你的甜蜜，刺痛了我的心！從甘精看甜味劑發展史」

⁴⁵ 「藏在柔軟有彈性麵包裡的魔鬼『溴酸鉀』」。

⁴⁶ 「為什麼會有咬人的沙發？富馬酸二甲酯是抗黴良品還是毒藥？」。

⁴⁷ 「紫色一號『苜蓿紫』：如此豔麗的紫色，真的能吃嗎？」

⁴⁸ 「我家豆干很乖的，都是皂黃帶壞它：好豆干應該是什麼顏色？」。

⁴⁹ 「實驗室好朋友『玫瑰紅 B』，怎會深藏在喜氣的紅湯圓裡？」。

⁵⁰ 「『二甲基黃』在二戰時期引起的食安危機：該讓人民心慌慌，還是繼續食用致癌奶油黃？」。

11. 甲醛次硫酸氫鈉（吊白塊、雕白粉）⁵¹：國內曾有業者添加於潤餅皮內，使其餅皮色白，並具有彈性且不容易破（民國 104 年）。
12. 三聚氰胺⁵²：曾有大陸奶粉業者使用於「奶製品」，以提升檢驗品質，產品輾轉進入臺灣（民國 97 年）。
13. α -苯並吡喃酮（香豆素）⁵³：國內曾有業者添加至「紅茶飲料」增加香氣（民國 99 年）。

（三）公告列管化學物質－非我國列管食品添加劑與國際公約有關部分

2018 年 6 月 28 日公告⁵⁴ 16 種化學物質為第四類毒性化學物質，包含蘇丹色素等 14 種可能非法添加於飼料或食品中的色素，以及環境中不易分解的月桂酸五氯苯酯及全氟辛酸 2 種持久性有機污染物。這次公告是繼 2017 年首批將 13 種具食安疑慮物質公告為毒化物管理後，經評估後持續公告蘇丹色素等 14 種具食安疑慮物質為毒化物，希望透過跨部會合作及公告後的核可、申報及標示等管理機制，以掌握其流向。一旦查到非法添加在食品中，除追查來源及是否系統販售到食品製造業者外，也將通知衛生單位，依食品安全衛生管理法加以裁處。此外，各部會間將輔以化學物質管理資訊交換、執行聯合訪查、交流相關法規執行經驗等方式，以減少食安事件發生。

1. 非法食品添加劑

蘇丹色素等的 14 種物質是工業用染料，曾有部分業者為了降低成本或增加賣相，非法添加於食品或飼料中，造成人體食用風險。以蘇丹色素為例，工業上常應用於家具漆、鞋油、地板蠟、汽車蠟和油脂的著色，雖不便宜，但不易褪色，國外曾發生添加於辣椒粉、辣椒醬及鹹蛋黃等食安事件；國內因政府主動抽驗，於去（106）年在市售鹹鴨蛋中驗出。

（1）蘇丹色素（Sudan）

蘇丹紅色素包括：蘇丹紅 I（Sudan I）、蘇丹紅 II（Sudan II）、蘇丹紅 III（Sudan

⁵¹ 「吊白塊：讓潤餅皮常保美白、不易腐敗的壞東西？」。

⁵² 「不該在牛奶裡的『三聚氰胺』，是能吃的東西嗎？」

⁵³ 「紅茶冰裡的香豆素，是危險的好氣味？」。

⁵⁴ 環保署公告蘇丹色素等 16 種物質為毒化物。

III)、蘇丹紅 IV (Sudan IV, Scarlet Red)、蘇丹紅 7B (Sudan 7B)、蘇丹紅 G (Sudan Red G)、蘇丹橙 G (Sudan Orange G)、蘇丹黑 (Sudan black B, SB)，因為本身分子結構的關係，易溶於油脂，在工業上常用來將溶劑、蠟或汽油增色，甚至有些鞋油也會添加蘇丹紅，讓顏色看起來比較飽滿。作為便宜易取得、穩定又不易褪色的紅色染料，2005 年歐盟和中國就曾經發現一些辣椒粉產品中驗出了蘇丹紅色素⁵⁵ 而在 2006 年在中國也爆出為了讓鴨蛋黃增色，而在鴨子飼料中添加蘇丹紅的事件，相隔 11 年後，2017 年的中秋前夕，臺灣也發現月餅的鹹蛋黃含有蘇丹紅。這類色素的分子都被國際癌症研究機構 IARC 列為第三類致癌物（尚無足夠研究供分類是否為致癌物）⁵⁶。

(2) 二乙基黃 (Diethyl yellow)

這類的物質正常用途是工業用染料⁵⁷，可用於烴類、脂類及蠟質之染劑。過去食安事件為使用在豆干⁵⁸。

(3) 王金黃 (Basic orange 2)

為經濟部辦理及督導生產選定化學物質工廠申報調查作業程序公告選定第 57 項化學物質，正常用途是紡織品、皮革、木製品等工業用染料，非法用於腐皮、豆干等豆製品食品、黃魚染色增加賣相⁵⁹，長期食用對人體引起視力損害、腸胃不適、嘔吐，造成癌症病變。

(4) 鹽基性芥黃 (Auramine)

監察院 2010 年 5 月「食品用添加物安全管制與規範專案調查研究報告」⁶⁰ 頁 24 提及國內國內常用之食品添加物及常見之問題按食品添加物分類常被濫用的著

⁵⁵ 肯德基自曝含苏丹红销售额下滑 百胜歉意面对公众 <http://it.sohu.com/20050318/n224741654.shtml>；豆干加冥紙染劑 盧姓父子各判 3、4 年，自由時報 2017 年 06 月 19 日。
<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2104702>

⁵⁶ 國際癌症研究機構 IARC <https://monographs.iarc.fr/>

⁵⁷ 國家環境毒物研究中心 <http://nehrc.nhri.org.tw/toxic/ref/1031225.pdf>

⁵⁸ 同註 45

⁵⁹ 質檢總局緊急部署嚴打豆腐加工違規使用鹼性橙 II，人民日報 2007 年 02 月 05 日
http://www.gov.cn/fwxx/jk/2007-02/05/content_517633.htm

⁶⁰ 該報告為監察院第四屆監察委員就社會發生之各項問題進行調查，對攸關國計民生之案件深入瞭解，期促使行政機關以民為本，並積極為民興利。依據監察院財政及經濟委員會於 2009 年 2 月決議對「食品添加物之安全管制與規範」進行調查研究，除釐清國內食品添加物相關問題外，更促使相關主管機關面對與食品添加物有關之安全衛生問題，並研謀有效具體因應對策，從而落實執行。

色劑之一，正常用途為紙張、紡織品、皮革之黃色染料，非法添加於糖果、黃蘿蔔、麵條、黃豆干、土魷鹽干、生鮮魚、酸菜等食品，長期使用對人體可能帶來頭痛、心跳加速、意識不明之影響，亦可能導致膀胱癌。

(5)紅色 2 號 (Red No.2)

監察院 2010 年 5 月「食品用添加物安全管制與規範專案調查研究報告」頁 24 提及國內國內常用之食品添加物及常見之問題按食品添加物分類常被濫用的著色劑之一，經濟部辦理及督導生產選定化學物質工廠申報調查作業程序公告選定第 51 項化學物質，工業應用包括羊毛、絲綢、皮革及木材之染色、著色紙塗層及照片著色，非法添加於糖果、餅乾、黃豆加工食品、蜜餞、加工鹹魚等染色，幼童長期食用可能會引發過動症，動物實驗顯示造成乳癌及大腸癌，並導致性腺及胚胎中毒。

(6)氮紅 (Azorubine)

監察院 2010 年 5 月「食品用添加物安全管制與規範專案調查研究報告」頁 24 提及國內國內常用之食品添加物及常見之問題按食品添加物分類常被濫用的著色劑之一，經濟部辦理及督導生產選定化學物質工廠申報調查作業程序公告選定第 53 項化學物質，工業應用包括羊毛、絲綢、皮革及木材之染色、著色紙塗層及照片著色，非法添加於糖果、餅乾、黃豆加工食品、蜜餞、加工鹹魚等染色。

(7)橘色 2 號 (Orange 2)

監察院 2010 年 5 月「食品用添加物安全管制與規範專案調查研究報告」頁 24 提及國內國內常用之食品添加物及常見之問題按食品添加物分類常被濫用的著色劑之一，經濟部辦理及督導生產選定化學物質工廠申報調查作業程序公告選定第 52 項化學物質，曾被用於糖果、餅乾、烤花枝、紅魚片等零食。

2. 國際持久性污染公約

本次公告同時增加月桂酸五氯苯酯及全氟辛酸 2 種持久性有機污染物，月桂酸五氯苯酯主要用於紡織品及皮革防腐處理，斯德哥爾摩公約⁶¹已將其列為消除

⁶¹ 為防範持久性有機污染物 (POPs) 對環境造成危害，聯合國訂定「持久性有機污染物斯德哥爾摩公約」(簡稱公約)。依據公約第 15 條規定，締約方應每 4 年向大會提出國家報告(簡稱 NR)。我國雖非締約方，但為表達我國法規配套及執行成果，環保署自 2010 年開始每年彙整國家實施計畫 (NIP) 制定小組成員執行成果，希望藉成果報告讓各界了解我國對 POPs 管理之

清單，本次列管列為；而全氟辛酸雖尚在審議列為禁用或限制生產清單階段，但因應國際管理趨勢，一併公告為第四類毒性化學物質，未來將視公約審議結果再加強管理。月桂酸五氯苯酯，過去可能用於紡織品及皮革之防腐處理，為斯德哥爾摩公約列入第 5 批「消除對象清單」，本次公告將其列為第一類、第三類毒化物；全氟辛酸則用於界面活性劑及乳化劑等用途，該公約刻正審議要將全氟辛酸納入公約列管，化學局也將預告其為第四類毒化物。此外，「全氟辛烷磺酸」的管制濃度也將由原來的 1% 修訂為 0.01%，因此將擴大管理範圍。

二、設立跨部會「國家化學物質管理會報」

(一) 修法內容

為協調各目的事業主管機關權責與法規，健全我國整體化學物質管理，強化橫向溝通聯繫機制，建置「國家化學物質管理諮詢會報」。國家化學物質管理會報決議之事項，各相關部會應落實執行，行政院應定期追蹤管考對外公告，並納入每年向立法院提出之施政方針及施政報告。國家化學物質管理會報之組成、任務、議事程序及其他應遵行事項，由行政院定之。

(二) 國家化學物質管理政策綱領

我國化學物質管理工作並非由單一特定管理機關負責，而是由各主管機關依其權責根據化學物質的生命週期、運作用途、運作之廠所及管制階段，共同管理國內化學物質製造、輸出入、使用、販賣、運送、廢棄及貯存等行為。行政院 107 年 4 月 2 日院臺環字第 1070008670 號函核定「國家化學物質管理政策綱領」⁶² 訂定，以「有效管理化學物質，建構健康永續環境」為化學管理物質管理願景，並開展「國家治理、降低風險、管理量能、知識建立、跨境管理」等 5 大化學管理目標及相對應之推動策略（共 23 項），就各項策略研擬具體執行措施，建立政府各部會分工合作機制，促進全民參與，期許藉此共同引領國家趨向一安全無毒害的家園。目前化學局正與 12 個部會確認國家化學物質管理行動方案的內容，預計於 2018 年底完成。

具體作為。https://pops.epa.gov.tw/DXN_Instruction/ap2/NipReport.aspx

⁶² 「國家化學物質管理政策綱領」下載專區 <https://www.tcsb.gov.tw/cp-122-19-40bad-1.html>

三、精進主管機關查核作法

(一)資訊整合

加強主管機關就毒性化學物質以外之關注化學物質及已登錄化學物質運作，明定查核權限。統計至 2016 年 11 月 10 日止，化學雲經盤點現有化學物質管理主管機關之主管法令與系統、資訊系統拋轉、各主管機關化學物質管理資訊系統欄位歸戶（歸類）與管理強度分析、跨部會化學物質名稱統整等步驟，已完成 26 個主管機關及附屬單位計 36 個系統資訊資料拋轉，接收各部會共 101,089 種化學物質，並執行依拋轉資料建置進行系統規劃及資料研析開發四類應用功能分別為：基礎資料查詢、可疑廠商多元（條件）篩選、跨域比對、化學物質知識地圖。將持續收集各部會拋轉之化學物質資訊，透過化學雲資訊整合應用，融合各部會化學物質管理資訊系統，在有限的人力下透過資訊整合，縮小打擊範圍進行有效率勾稽檢查，並依個部會需求，開發關聯性分析功能模組，強化化學物質管理架構與數量。

(二)源頭管制措施

以 2018 年公告列管的 16 種物質為例，無論製造、輸入、販賣、使用、貯存等，都須申請核可才可以運作，而且必須定期申報運作情形，透過核可及申報制度，瞭解其流向，後續業者必須於期限內依規定辦理，包括 2019 年 1 月 1 日起進行定期申報、2019 年 7 月 1 日前完成標示，2020 年 1 月 1 日前取得核可文件，才可以製造、輸入、販賣等運作，未依前述規定則可依毒性化學物質管理法處新臺幣 6 萬元至 500 萬元罰鍰。另 14 種具食安疑慮物質另須在容器包裝上標示「禁止用於食品及飼料」，以降低誤用的可能。

爰此，化工原料管理便相當重要，除了預防無意地將食品添加物與化工原料搞混外，也要積極的防止蓄意的混用或是違法添加的情形。化學局、衛生福利部、經濟部跨部會合作推行的「化工原料業及兼售食品添加物業者自主管理作業指引」

⁶³ 涵蓋範圍從工業用化學品的製造商、進口商到販賣的經銷商：

⁶³ 環保署 107 年 3 月 3 日公布化工原料業及兼售食品添加物業者自主管理作業指引。

1. 適用對象：販售化工原料或其半成品、化學物質、工業用染劑或其原料及其他相關行業，包括製造商、進口商、經銷商等。
2. 四要管理⁶⁴：由化學局推廣之化工原料自主四要管理延伸並明確訂定相關細節，包括流向管理、貯存管理、標示管理及用途告知，販賣風險管理，並參酌衛福部食藥署建議修正部分文字使食品添加物管理符合食品安全衛生管理法及其相關規範。
3. 化學物質安全措施：包括應備有安全資料表、隔絕措施、隔離存放等。

為防堵非食品用化學物質流入食品鏈，行政院食品安全辦公室督導協調化學局在 2017 年⁶⁵ 推動「具食安風險之化學物質輔導訪查計畫」，完成 3,117 家化工原（材）料販售業者之輔導訪查作業；同時衛福部與環保署亦共同執行「106 年食品添加物稽查專案計畫」，針對 140 家（製造業 51 家、販售/輸入業 89 家）已登錄為食品業之兼售食品添加物化工原料業者進行聯合稽查。2018 年 7 月 1 日起共同啟動「107 年兼售食品添加物之化工原料業者專案聯合稽查行動計畫」⁶⁶，稽查對象為兼售食品添加物之化工原料業者，期藉由稽查與輔導提升販售業者對於食品添加物及化工原料之管理能力。

四、導入吹哨者（whistleblower）條款、證人保護、民眾檢舉、公民訴訟及追繳不法利得等制度

為鼓勵事業內部員工檢舉不法行為，爰參考水污染防治法第 39 條之一規定，

⁶⁴ 民國 106 年 5 月化學局與地方環保局全面啟動「106 年具食安風險之化學物質輔導訪查計畫」，進行國內 2 千餘家化工原（材）料販售業者輔導訪查，以宣誓中央、地方政府、廠商協同合作把關防堵具食安風險之化學物質流向食品，展現政府關心、廠商用心、民眾安心的積極作為。化學局加強宣導「化工原料四要管理」：1. 要「貯存分區」亦即「化工原料」與「食品添加物」分區、分櫃貯存並加標示，化工原料區應標示「禁止用於食品」警語。2. 要「標示明確」亦即化工原料包裝標示禁止用於食品、藥品、飼料及肥料等用途。3. 要「用途告知」亦即販售 57 種具食安風險化學物質應詢問購買目的、用途及提醒勿使用於食品。4. 要「流向紀錄」亦即紀錄買方資料、交易量、庫存量，以避免食安風險並證明販賣方進相當注意責任。
<https://www.epa.gov.tw/ct.asp?xItem=60250&ctNode=35571&mp=epa>

⁶⁵ 食品安全辦公室聯合稽查 <http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=5A0FC8552638ABF0>

⁶⁶ 本次稽查由衛生機關與環保機關依權責分別稽查業者之食品業者登錄、食品添加物三專管理、有無任意分裝販售單方食品添加物及毒性化學物質管理、輔導化學物質自主四要管理等，以加強業者對食品添加物、毒化物及化工原料之管理，違法者將依食品安全衛生管理法（下稱食安法）、毒性化學物質管理法裁處。

增訂吹哨者條款及證人保護制度，以鼓勵內部員工檢舉不法。明定運作人或其行使管理權之人，對員工故意為解僱、降調、減薪或其他不利之處分無效，以保障員工。擴大保護範圍對象以有效保護受僱人之權益，並鼓勵勇於揭弊。規定運作人之受僱人，受本條文規定不利處分者，應循現行規定，依其原有身分尋求法律救濟，採行舉證責任轉換之機制，規定雇主應證明對吹哨者所採取不利處分與吹哨者揭弊行為無關，以保障其權益。規定運作人之受僱人如發現違反本法之行為涉及刑責規定者，得敘明事實或檢具證據資料，向主管機關揭露或司法機關自白或自首，因而破獲者，其曾參與依本法應負刑事責任之行為，即得減輕或免除其刑。為鼓勵民眾檢舉不法行為，參考水污染防治法第 66 條之 4 規定，增訂民眾檢舉及罰鍰提撥檢舉獎金制度，民眾得檢舉違反本法之行為，其經查證屬實且罰鍰達一定金額者，得提充檢舉獎金予檢舉人，爰為第一項及第二項規定。另為明確檢舉獎金發給之作業，授權訂定發給之相關辦法，爰訂定第三項規定。

五、成立基金

籌措因擴大管理化學物質之經費來源，基於使用者付費原則，增列化學物質基金之徵收目的、對象、用途等事項。進行風險預防管理，並籌措因擴大管理之經費來源；強化環境事故應變諮詢體制。

肆、消費者風險溝通

歐洲食品資訊協會（The European Food Information Council, EUFIC）於 2017 年出版「如何溝通食品風險？」（How to communicate Food Risk?）⁶⁷ 手冊，呼籲進行食品風險溝通時，溝通者應該保有適當的敏感度與同理心，提出 5 項策略：評估風險溝通狀況-納入風險認知對溝通的影響，瞭解接收資訊對象，準備欲溝通的關鍵資訊，聽取意見、評估、及優化，與關切相同主題的利益關係者合作，同時也提醒，人們普遍傾向低估自然產生的風險（如細菌性食品中毒、食物中的天然毒素等），而高估人為來源的風險（如食品添加劑、農藥、動物用藥及抗生素等），

⁶⁷ Food risk communication

政府、學術界及產業界若能在適當時機給予合理的解釋與說明，保有消費者的信任度可以減輕民眾風險認知偏差的機會⁶⁸。

一、2017 年民眾對於化學物質感受度調查

為進一步了解消費者對於 2017 食安事件⁶⁹的看法，化學局於 2017 年 9 月先經 200 份前測問卷調整題目確認能真實了解受訪者意見，於同年 11 月 16-17 日針對民眾進行對於化學物質問題與感受度調查，採用電腦輔助電話訪問系統（CATI），結合訪員、電話系統及電腦網路的方式進行調查。並配合現場同步監聽、監看與錄音，以掌握調查品質的監控。本次調查以全國 22 縣市，年滿 20 歲以上的民眾為受訪對象。總共撥出 12,711 個電話號碼，共完成 1,082 份有效樣本，有效樣本佔整體撥打樣本的 8.5%。若扣除無法訪問的樣本，則調查成功率為 74.9%，另有 18.4%電話接通即拒訪、2.4%中途拒訪。在 95%的信心水準下，全體受訪樣本的抽樣誤差在正負 3.0%內。

（一）生活中的化學物質問題調查

1. 請問您覺得生活周遭普遍存在哪些對身體或生態有害的化學物質？

關於一般民眾認知生活周遭普遍存在的有害化學物質，經過隨機提示 6 個經常出現的有害化學物質選項（塑化劑、戴奧辛、三聚氰胺、汞、苯、孔雀綠），調查結果：「塑化劑」以 62.6%排名第一，其次為「戴奧辛」（46.7%），而「三聚氰胺」、「汞」、「苯」、「孔雀綠」的比例相近，約在 3 成上下之間。

2. 是否擔心生活環境周遭的化學物質對身體或生態環境有危害？

調查結果顯示，高達 85.3%的受訪者表示「擔心」生活周遭的化學物質對身體或生態環境有危害（43.9%非常擔心、41.4%還算擔心）、10.1%不太擔心、1.5%非常不擔心。

3. 政府設立網站，介紹生活環境周遭對身體或生態有害的化學物質，您會上網去看嗎？

⁶⁸ 凌明沛，「建立食安信心的重要關鍵－強化風險溝通」，社團法人台灣國際生命科學會（ILSI Taiwan），頁 2-3，2017 年 6 月。

⁶⁹ 平均每 2 月就爆危機！年度 10 大食安問題總回顧，4 張圖看懂大數據，結果令人超憂心…食力 foodNEXT，風傳媒。

如果化學局建置一個介紹生活周遭對身體或生態有害化學物質的網站，調查結果顯示，60.5%的受訪者表示「會」想要到網站上看相關訊息（25.6%一定會、34.9%可能會）、22.0%「不會」（14.7%不太會、7.4%一定不會），還有 14.7%的受訪者表示「不會上網」。

4. 近期哪些食安事件，讓您對食安議題更加關注？

對於近期的食安問題，經過提示 5 個近期的食安事件後，統計結果顯示，「戴奧辛雞蛋」事件讓高達 70.5%的受訪者更加關注食安問題，其次，「豆芽菜用工業漂白劑」和「芬普尼雞蛋」分別有 64.5%和 60.4%的受訪者關注食安，而因為「蝦仁含超標禁藥」（48.9%）和「潤餅皮加工業漂白劑」（42.2%）等 2 個食安事件而關注食安問題的比例未達 5 成較低。除了上述提示的 5 個選項之外，另有受訪者提出「食用油/黑心油」、「塑化劑（毒牛奶/飲料）」、「漂白劑（例如：豆乾）」、「蔬果茶葉農藥超標」、「鎘米」、「瘦肉精」、「鮭魚泡藥水」等食安問題，但比例均低於 4 個百分點。

5. 環保署內新成立化學局，要從源頭管控各種毒物及化學物質，為食品安全把關，請問您支不支持？

對於在環保署內成立化學局的支持度方面，調查結果顯示，高達 94.8%的受訪者表示支持（73.0%非常支持、21.8%還算支持）、僅 1.3%的受訪者不支持（1.1%不太支持、0.2%非常不支持），另有 3.9%的受訪者表示不知道、無意見或拒答。

6. 化學局每年增加列管有食品安全疑慮的化學物質，同時和其他部會一起稽查，您認為這樣可不可以有效解決食安問題？

關於化學局透過列管有疑慮的食品，同時和其他部會一起稽查來解決食安問題的信心，調查結果顯示，64.7%的受訪者認為如此可解決食安問題（13.8%一定可以、50.9%可以）、25.1%覺得不可以（17.3%不可以、7.8%一定不可以）。

（二）交叉比對分析

在性別方面，女性對於化學物質的擔心程度高於男性（本次調查女男比例 49.17%：50.83%），會想要上政府網站搜尋有關有害化學物質的比例亦高於男性。認為化學局可解決食安問題年齡層主要分布於 20-39 歲，這個年齡層對於上政府網站搜尋有關有害化學物質比例顯著較高。60 歲以上的年長者因為有較高比例不會上網，因此會使用網站的比例顯著較低。在學歷方面，關於使用化學物質介紹的

網站，國中以下學歷者會使用的比例顯著較低，大學以上學歷顯著較高。

（三）調查小結：有效行銷網站，消除無知恐懼

調查顯示，有 85.3% 的民眾擔心生活周遭的化學物質會危害身體及生態，但詢問有哪些有害化學物質時，即使是在提示選項的情況下，連塑化劑、戴奧辛都只有 5~6 成多的認知度，三聚氰胺、汞、苯等物質的知曉度都僅 3 成。這充分顯示出，民眾對化學物質是什麼東西既無知又不放心，這就難免會衍生出「無知的恐懼症」，因為無知而產生害怕，因為害怕所以擔心。在此情境下，政府若要推廣及提升民眾對日常生活化學物質的認知素養，除了仰賴學校系統的扎根教育外，化學局架設相關網站，提供新聞性、基礎性與專業性的內容也是適當的選項。而調查也發現，目前有 60.5% 的人有意願瀏覽此網站。不過，在茫茫的網海中，化學局如何創意行銷此網站及捉住國人的注意，由專人及專業處理特別是網站內容絕對不宜太艱澀難懂，應由日常生活的相關議題做為切入是可以考量的方向，另可設一個闢謠專區，針對民眾似是而非又根深蒂固的錯誤觀念進行導正。目前化學局網站增設：1. 芬普尼藥劑整合資訊平臺、主題專區：環境荷爾蒙管理計畫專區、綠色化學專區、化學知識地圖、石棉危害資訊專區、汞水俣公約資訊網站、持久性有機污染物（POPs）資訊網站、環境荷爾蒙管理計畫專區毒性化學物質環境流布調查資訊網站、毒性化學物質釋放量公開資料、毒災防救管理資訊系統、全國毒化物事故應變案例研討會，2. 宣導影音，3. 食安專區等。以芬普尼藥劑整合資訊平臺為例，網站裡即包括芬普尼的特性、芬普尼的合法用途、芬普尼在我國的管理相關法規、芬普尼在我國核准藥劑查詢網站、歐洲芬普尼雞蛋事件以及我國芬普尼雞蛋事件，提供消費者正確的資訊。

二、2017 年社群網站「生活中的化學物質 Chem Life」營運分析

Facebook 粉絲專頁主要為使民眾瞭解生活環境中常見的化學物質相關知識。需與民眾長期溝通互動，以提升臺灣民眾對化學物質認識。化學局 2017 年委託專業科普團隊建立「生活中的化學物質 Chem Life」社群網站，藉由辦理粉絲活動、社群聯署活動駐站回答、專欄文章撰寫、懶人包與動畫影片等相關宣導活動。執行至今已經是國內最大的「化學主題」資訊社群，持續經營凝聚對於化學物質的

討論。2018 年持續累積製作物文本，以供臨時事件發生時，可以快速運用粉絲社群貼文因應。形式以文章、懶人包等提供較豐富、有趣表達資訊的形式為主。截至 2018 年 9 月 30 日止，粉絲專頁人數已達 36,234 人。

按讚數 排序	關鍵字	呈現標題	觸及數	按讚	留言
1	甲醇／酒	「甲醇」假酒中毒能用真酒治療？真的假的！ ⁷⁰	89,035	636	15
2	每日容許攝取量／ 最大殘留安全容許量	這是毒還是藥？先搞懂「每日容許攝取量」和「最大殘留安全容許量」吧！ ⁷¹	46,141	414	10
3	石綿	翻開覆蓋的陷阱卡：「石綿」健康的隱形殺手 ⁷²	78,926	359	7
4	玫瑰紅 B／湯圓	實驗室好朋友「玫瑰紅 B」，怎會深藏在喜氣的紅湯圓裡？	68,850	289	5
5	戴奧辛	好毒的意外：化學工業的歷史共業「戴奧辛」 ⁷³	47,331	237	1
6	甄嬛／暴露	《暴露評估傳》：疑似有麝香來襲，甄嬛該怎麼做？ ⁷⁴	67,908	233	6
7	豆干／皂黃	我家豆干很乖的，都是皂黃帶壞它：好豆干應該是什麼顏色？	49,941	217	5
8	喝掛／煉金術士 劑量反應曲線	不想老是喝掛？煉金術師提供的小秘訣：「劑量—反應」曲線 ⁷⁵	49,846	188	6
9	甲醛／建材	「甲醛」建材中都會看到的小小身影	66,401	176	6
10	二甲基黃／奶油	「二甲基黃」在二戰時期引起的食安危機：該讓人民心慌慌，還是繼續食用致癌奶油黃？	44,978	106	4
11	芬普尼／風險管理	芬普尼是惡魔還是天使？在聊芬普尼蛋前先來一份風險管理吧！ ⁷⁶	42,412	87	1

⁷⁰ 「甲醇」假酒中毒能用真酒治療？真的假的！

⁷¹ 這是毒還是藥？先搞懂「每日容許攝取量」和「最大殘留安全容許量」吧！

⁷² 翻開覆蓋的陷阱卡：「石綿」健康的隱形殺手

⁷³ 好毒的意外：化學工業的歷史共業「戴奧辛」

⁷⁴ 《暴露評估傳》：疑似有麝香來襲，甄嬛該怎麼做？

⁷⁵ 不想老是喝掛？煉金術師提供的小秘訣：「劑量—反應」曲線

⁷⁶ 芬普尼是惡魔還是天使？在聊芬普尼蛋前先來一份風險管理吧！

為進一步了解專頁粉絲對於生活中的化學的印象，挑選 2017 年撰寫 31 篇專欄文章、10 則懶人包、3 則動畫，設定每一篇至少觸及 40,000 人次方計入分析，本次調查主題「您最有興趣的主題組合（文章+動畫或懶人包）」，共至少調查了 40,000 人次。再依照其按讚、互動率觀測成效說明如下：（一）結果分析

1. 第一名是以「酒精」為主題的組合，不過同樣是以「飲酒」為主題的組合二《不想老是喝掛？煉金術師提供的小秘訣：「劑量－反應」曲線》，卻沒有收到同樣的效果，推測可能是標題提供的知識「假酒中毒要以真酒治療」與一般人直覺不同，「觀念矯正」是一大關注驅力。同樣概念可以從第二名《這是毒還是藥？先搞懂「每日容許攝取量」和「最大殘留安全容許量」吧！》發現。
2. 長期討論的化學物質「石棉」、「戴奧辛」依然名列前茅，顯示隨著媒體長期關注及討論，民眾對於這樣的關鍵字印象深刻，更容易被這種關鍵字驅動。
3. 芬普尼蛋雖然是 8 月中的熱門議題，但因應製作期程，芬普尼主題刊登時間為 10 月，議題已經冷卻許多，故熱門程度遠不如預期。

（二）建議

1. 網路知識份子喜歡的主題是「觀念矯正」的文章，可以往「謠言破解」或是「突破直覺式盲點」的主題發展。
2. 由於對於「化學物質」的印象及反應程度是由眾多媒體、議題不斷的報導形成的，所以優先針對長久討論的主題進行討論效益較高。
3. 如果是臨時爆紅的議題（如 2017 年芬普尼事件），也會在事件討論度低之後就失去關注，所以建議平時累積討論的文本或相關基礎議題製作物（如反應曲線、化學生命週期等），在各種臨時議題上都可以運用 FB 貼文的快速優勢提出討論。

伍、未來推動重點

建立食安信心的重要關鍵應為強化風險溝通⁷⁷，除優先對於有食安風險疑慮的化學物質加強管理外，化學局將逐步針對國際關注化學物質、各部會建議加強

⁷⁷ 同註 67。

管理的化學物質以及社會關注物質等強化管理作法。透過毒性化學物質管理法登錄制度建立之既有化學物質資料庫（約 27,000 種），結合我國現行化學物質相關各部會（11 部會共 17 部法規）提出需要加強管理之選定清單，以及社會關注物質等，邀集跨部會專家會議分析清單內之化學物質是否執行危害資訊與風險評估，再經收集相關物化與危害資訊進行評估後，將分毒化物管理、化學物質登錄管理、化學物質安全使用輔導與宣導等三大方向每年 500 個物質進行列管，預計於 2020 年配合 SAICM 規定時程將列管化學物質增加至 3,000 種。針對國際關注化學物質、各部會建議加強管理的化學物質以及社會關注物質等強化管理作法，邀集跨部會專家會議分析清單內之化學物質是否執行危害資訊與風險評估，再經收集相關物化與危害資訊進行評估後，以三大方向（分別為毒化物管理、化學物質登錄管理、化學物質安全使用輔導與宣導）進行列管。經跨部會專家會議分析關注之化學物質，並依據現行篩選認定毒性化學物質作業原則，經收集化學物質危害物化特性及風險評估後，於毒化物學者專家諮詢會議邀請相關部會，並評估化學物質列管可能性與建議毒性分類。加強化學物質利害關係人（部會／地方政府，公協會／業者、消費者、媒體、非營利組織）的多方溝通及主動提供資訊揭露，協助民間瞭解食安與化學物質相關資訊以重建消費者對於食品安全的信任。

參考文獻

期刊資料

1. Dr. Maria. Imelda. Pastrana. Nabor-Nery, ETHICS, 2003.
2. Pastrana. Nabor-Nery, ETHICS, 2003,P.105 .
3. Stanford Encyclopedia of Philosophy. First published Mon Jun 3, 2002; substantive revision Tue Jul 21, 2015 <https://plato.stanford.edu/entries/ethics-environmental>.
4. 邱垂發，毒性化學物質管理法修正草案評估報告，立法院法制局，中華民國 107 年 1 月。
5. 立法院公報 第 102 卷第 45 期 委員會紀錄。
6. 吳亦璇，食安訴訟之舉證責任－聚焦於損害及因果關係之探討，消費者保護研究第 21 輯，中華民國 106 年 2 月。
7. 徐良維，從消費者保護的視角檢視我國食品標示法制之缺失，消費者保護研究第 21 輯，中華民國 106 年 2 月。
8. 徐良維，消費者的食品安全風險感知對於個人避險行為之影響：以政府治理為中介變項，消費者保護研究第 21 輯，中華民國 106 年 2 月。
9. 凌明沛，「建立食安信心的重要關鍵－強化風險溝通」，社團法人台灣國際生命科學會（ILSI Taiwan），頁 2-3，2017 年 6 月。
10. 立法院第 9 屆第 2 會期司法及法制、社會福利及衛生環境委員會第 1 次聯席會議議事錄，2016 年 12 月 9 日。
11. 立法院第 9 屆第 2 會期司法及法制、社會福利及衛生環境委員會第 1 次聯席會議。2016 年 11 月 30 日
12. 建業法律事務所，健全我國食品安全管理機制之研究，國家發展委員會委辦，2015 年 5 月。
13. 行政院環境保護署毒物及化學物質局預算總說明，中華民國 108 年度。
14. 謝定宏，食品中持久性污染物管制計畫，2008 年持久性有機污染物(含戴奧辛)研討會。

15. 行政院環境保護署因應重大環境事件內部分工應變及處理機制，中華民國 99 年 10 月 4 日環署管字第 0990089548 號。
16. 鄭先祐，「環境人權的實踐：地方治理與禁漏原則」，台灣環境雙周刊第 86 期 2015/10/21。
17. 監察院 2010 年 5 月「食品用添加物安全管制與規範專案調查研究報告」。網頁資料（最後瀏覽日 2018 年 12 月 5 日）
18. Food risk communication. <https://www.eufic.org/en/food-safety/category/food-risk-communication>
19. Science and Environmental Health network -Visionary Science, Ethics, Law and Action in the Public Interest, <http://sehn.org/>
20. SAICM <http://www.saicm.org/About/SAICMOverview/tabid/5522/language/en-US/Default.aspx>
21. 食安五環，行政院 <https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/3a5d1c42-3685-4c8c-8337-092f10b79dde>
22. 行政院食品安全辦公室 食品安全資訊網 <https://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=743B9B3F82B98EB7>
23. 植根法律網 <http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040100051019300-1061229>
24. 行政院食品安全辦公室食品安全資訊網 <https://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=E017B87C3826DCAF>
25. 「104 年獎勵地方政府強化食品安全管理方案試辦計畫」平台 <https://join.gov.tw/acts/detail/df6145bf-3c1c-4cce-9265-69e716561ca8>
26. 食安在嘉、幸福哩這一『蘿蔔乾(菜脯)』製造產業提昇計畫 <https://join.gov.tw/acts/detail/09d04c43-9734-4ac6-b0b7-46bce14ec0cd>
27. 台北市產業發展局 <https://www.doed.gov.taipei/cp.aspx?n=3DDA3041F685942A>
28. 「菜脯涉摻超量防腐劑 查扣 96 公噸」，自由時報，2013-05-30 <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/683834>。
29. 化學局沿革 <https://www.tcsb.gov.tw/cp-2-16-36760-1.html>
30. 行政院環境保護署毒物及化學物質局/源頭管理/食安專區/具食安風險之化學物質 <https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2726-2530f-1.html>。

31. 「毒管法完成逐條審查 資訊公開升級、成立跨部會報」，環境資訊電子報，2018 年 05 月 21 日 <https://e-info.org.tw/node/211682>
32. 環保署公告 13 種食安疑慮物質為毒化物
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-21-2496-4dd57-1.html> (最後瀏覽日 2018 年 12 月 5 日)。
33. 「孔雀綠是什麼？又為何會出現在水產品裡？」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2709-18f50-1.html>。
34. 「珍珠變 Q 變硬的秘密：順丁烯二酸化學澱粉－這就是所謂 Q 彈的代價？(上)」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2714-9deb7-1.html>。
35. 「那些 QQ 的食物和不該出現的添加物「順丁烯二酸酐」－這就是所謂 Q 彈的代價？(下)」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2712-23491-1.html>。
36. 「喔你的甜蜜，刺痛了我的心！從甘精看甜味劑發展史」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2716-76ca4-1.html>
37. 「藏在柔軟有彈性麵包裡的魔鬼『溴酸鉀』」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2719-3833d-1.html>。
38. 「為什麼會有咬人的沙發？富馬酸二甲酯是抗黴良品還是毒藥？」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2713-ba93c-1.html>。
39. 「紫色一號『苜蓿紫』：如此豔麗的紫色，真的能吃嗎？」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2717-29181-1.html>
40. 「我家豆干很乖的，都是皂黃帶壞它：好豆干應該是什麼顏色？」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2711-780a8-1.html>。
41. 「實驗室好朋友『玫瑰紅 B』，怎會深藏在喜氣的紅湯圓裡？」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2718-122b8-1.html>。
42. 「『二甲基黃』在二戰時期引起的食安危機：該讓人民心慌慌，還是繼續食用致癌奶油黃？」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2704-5d498-1.html>。
43. 「吊白塊：讓潤餅皮常保美白、不易腐敗的壞東西？」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2710-e17a7-1.html>。
44. 「不該在牛奶裡的『三聚氰胺』，是能吃的東西嗎？」
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2707-b306d-1.html>
45. 「紅茶冰裡的香豆素，是危險的好氣味？」

- <https://www.tcsb.gov.tw/cp-263-2715-0f9bd-1.html>。
46. 肯德基自曝含苏丹红销售额下滑 百胜歉意面对公众
<http://it.sohu.com/20050318/n224741654.shtml>; 豆干加冥紙染劑 盧姓父子各判 3、4 年，自由時報 2017 年 06 月 19 日。
<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2104702>
 47. 國際癌症研究機構 IARC <https://monographs.iarc.fr/>
 48. 國家環境毒物研究中心 <http://nehrc.nhri.org.tw/toxic/ref/1031225.pdf>
 49. 质检总局紧急部署严打豆腐加工违规使用碱性橙II，人民日报 2007 年 02 月 05 日 http://www.gov.cn/fwxx/jk/2007-02/05/content_517633.htm
 50. 「106 年具食安風險之化學物質輔導訪查計畫」刊載於
<https://www.epa.gov.tw/ct.asp?xItem=60250&ctNode=35571&mp=epa>
 51. 環保署公布化工原料業及兼售食品添加物業者自主管理作業指引
<https://www.tcsb.gov.tw/cp-21-2743-536d0-1.html>
 52. 食品安全辦公室聯合稽查
<http://www.ey.gov.tw/ofs/cp.aspx?n=5A0FC8552638ABF0>
 53. 衛福部與環保署跨部會啟動兼售食品添加物之化工原料業聯合稽查
<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-42281-1.html>
 54. 平均每 2 月就爆危機！年度 10 大食安問題總回顧，4 張圖看懂大數據，結果令人超憂心…食力 foodNEXT，風傳媒 2017-12-27
<https://www.storm.mg/lifestyle/377799>
 55. 芬普尼藥劑整合資訊平臺 <https://www.tcsb.gov.tw/np-294-1.html>
 56. 化學局主題專區 <https://www.tcsb.gov.tw/lp-86-1.html>
 57. 化學局宣導影音 <https://www.tcsb.gov.tw/lp-27-1-xCat-02.html>
 58. 化學局食安專區 <https://www.tcsb.gov.tw/np-246-1.html>
 59. 「生活中的化學物質 Chem Life」<https://www.facebook.com/ChemMakesLife/>
 60. 「甲醇」假酒中毒能用真酒治療？真的假的！<https://pansci.asia/archives/129682>
 61. 這是毒還是藥？先搞懂「每日容許攝取量」和「最大殘留安全容許量」吧！
<https://pansci.asia/archives/124700>
 62. 翻開覆蓋的陷阱卡：「石棉」健康的隱形殺手 <https://pansci.asia/archives/129693>
 63. 好毒的意外：化學工業的歷史共業「戴奧辛」<https://pansci.asia/archives/125017>

64. 《暴露評估傳》：疑似有麝香來襲，甄嬛該怎麼做？

<https://pansci.asia/archives/126906>

65. 不想老是喝掛？煉金術師提供的小秘訣：「劑量－反應」曲線

<https://pansci.asia/archives/126909> 芬普尼是惡魔還是天使？在聊芬普尼蛋前先來一份風險管理吧！<https://pansci.asia/archives/126914>

消費者保護研究

第 23 輯

出版機關：行政院

地址：10058 臺北市中正區忠孝東路一段 1 號

網址：<http://www.ey.gov.tw/>

<http://www.cpc.ey.gov.tw/>

電話：(02)3356-0000

出版年月：108 年 3 月

定 價：新臺幣 250 元

展 售 處：國家書店松江門市

地址：10485 臺北市松江路 209 號 1 樓

網址：<http://www.govebooks.com.tw>

電話：(02)2518-0207 轉 15

五南文化廣場

地址：40042 臺中市區中山路 6 號

網址：<http://www.wunanbooks.com.tw>

電話：(04)2226-0330 轉 821

GPN：1010800272

ISBN：978-986-05-8631-2

本書保留所有權利。

欲利用本書全部或部分內容者，需徵求行政院同意或書面授權。