

調 查 報 告

壹、案由：有關商品標示法相關法規、檢查及管考作業未臻周妥，標示不符規定案件居高不下等情案。

貳、調查意見：

有關商品標示法相關法規、檢查及管考作業未臻周妥，標示不符規定案件居高不下等情一案，係本院財政及經濟委員會審議「中華民國105年度中央政府總決算審核報告」，經該委員會第5屆第43次會議決議派查。案經向審計部、經濟部及行政院消費者保護處(下稱行政院消保處)等有關機關調閱相關卷證資料，並於107年3月8日詢問經濟部商業司、中部辦公室及該部標準檢驗局(下稱經濟部標檢局)等相關業務權責主管人員，業已調查竣事。茲臚列本案調查意見如下：

一、國內有關「消費性化學商品標示基準」之研訂過程已延宕多時，初期係因考量國際間多未明定實施期程，為避免法規訂定施行恐構成技術性貿易障礙，爰奉准暫緩推動；104年間因國內陸續發生消費性化學品未妥善標示而使用不慎，肇生危害健康安全之事件始復行推動，雖經完成該標示基準草案之預告程序，卻仍因對於適用品目未能獲致共識而停滯不前，鑒於此間國際上法規狀態已有變化，為強化消費安全之維護，經濟部允宜積極妥慎評估決定，加速相關法制作業程序。

(一)按商品標示法第11條規定：「中央主管機關得就特定之商品，於無損商品之正確標示及保護消費者權益下，公告規定其應行標示事項及標示方法，不受第5條、第8條至前條規定之限制。」經濟部據此業已訂定發布「服飾標示基準」等13項特定商品標示基

準，以供特定商品標示之依循。惟查，針對消費性化學商品部分，該部雖自95年間即配合於行政院跨部會推動「全球化學品調和(Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals)制度(簡稱GHS制度)」之化學品管理推動方案下，研擬「消費性化學商品標示基準」草案，並召開相關公聽會及座談會，惟迄未能訂定發布施行。

(二)據審計部查核意見指出，經濟部為避免化學物質危害消費者健康及安全，已著手研定「消費性化學商品標示基準」，惟執行進度緩慢，亟待積極辦理，並加強抽查及宣導，以保障消費者權益：鑑於消費者於使用消費型化學商品時，易有物理性危害、健康危害或環境危害風險，經濟部為保障消費者權益及配合政府推動之「化學品全球調和制度(GHS)之化學品管理之推動方案」，自97年起辦理相關公聽會及座談會，聽取專家學者意見及進行討論推動訂定消費性化學商品標示基準。惟截至106年4月底止，已歷時8年餘，該標示基準仍處TBT(技術性貿易障礙)協定公告階段，後續仍須就適用品項(包括：清潔用品類、空氣芳香、防潮除溼類、漆類及其溶劑類、黏著類、汽機車用品類、小型瓦斯罐頭類等用品)逐項與業界進行討論，據經濟部估計尚須2年時間方可完成公告，且亦非全數商品均可同時適用，尚須逐步分階段實施。

(三)有關「消費性化學商品標示基準(草案)」自研訂以來耗費較長時日之原因，據經濟部函復說明略以：
1、行政院於95年至97年間跨部會推動「化學品全球調和制度(GHS)之化學品管理推動方案」，該部配合於該推動方案研擬「消費性化學商品標示基

準」草案，惟嗣經瞭解國際間許多國家(例如：美國)在當時並未明定實施期程，為避免產生技術性貿易障礙，導致外國產品無法進入國內市場販售，爰於97年經報行政院核定延後推動本標示基準草案。另據瞭解截至106年12月止，美國、歐盟等，係將GHS制度推行在工作場所之純物質、混合物，並未明確界定是否適用於消費性化學商品，而日本雖有要求肥皂或清潔劑等消費品須依GHS制度標示，但係屬自願性之標示規範，非屬強制性。

2、該標示基準草案推動歷程如下：

- (1) 95年至97年配合行政院推動「化學品全球調和制度之化學品管理推動方案」研擬本標示基準草案，惟嗣經考量我國推展的期程較國際間快速，為避免產生技術性貿易障礙，爰報行政院核定暫不推動。
- (2) 104年研擬本標示基準草案，並擬定適用品目包含清潔用品類、空氣芳香及防潮除溼類、漆類及其溶劑類、黏著類、汽機車用品類、小型瓦斯罐類等6大類，惟條文內容及適用品目，諸多歧見，爰未能達成共識。
- (3) 105年再次修正研擬本標示基準草案，於該草案第2點規定：「本基準所稱消費性化學商品，指流通進入市場陳列販賣，於消費者使用時易有物理性危害、健康危害或環境危害風險之虞之化學商品。消費性化學商品之品目由經濟部公告」。此外，該部擬酒精膏(塊)、車用芳香劑及小型瓦斯罐等3類商品納入適用品目。雖本標示基準草案已初步獲取共識，然適用品目仍有待斟酌細節，未獲共識。

(4) 該部106年完成本標示基準草案預告作業以及完成TBT通知文件評論。並將於107年賡續就適用品目內容妥適性再與相關公會、業者進行研商。

(四) 復據經濟部於本院詢問時，補充表示：依該部97年召開「消費性化學商品標示基準」草案公聽會之資料顯示，於該公聽會中將清潔用品類、空氣芳香及防潮除濕類、漆類及其溶劑、黏著類、汽機車用品類及小型瓦斯罐等6大類商品納入「消費性化學商品標示基準」草案討論。後續召開會議討論時，因條文內容及適用品目，尚有諸多歧見，爰未能達成共識。該部前於105年12月29日預告「消費性化學商品標示基準」草案(並已於106年3月6日完成預告程序)，該草案並未明定適用品目，而係授權由該部另行公告。該部後續將進行相關作業等語。另並陳稱：「當初行政院推動方案階段，我們有去研究看各國怎麼做，發現各國的規範多尚未及之，因此就奉准緩辦。106年11月底止，我們透過我們的外館查了很多外國的法規資料，都是推行於工作場所的純物質或混合物(例如乙醇或藥用酒精)，對於終端的消費性化學商品，多並未加以規範。臺北市美國商會於104年也表示，臺灣其他的貿易夥伴亦未強制消費性化學商品要統一標示。有關歐盟2008年的規範我們是有注意到的，但是其他國際間並未將該制度擴及到終端的消費品都一律適用」、「因為國際間GHS對終端消費品沒有走那麼快，我們可能會先針對已經有發生消費糾紛的一些案例涉及商品優先處理。至於其他的部分，還要再觀察一陣子。也考量到該標示基準是否適合全面適用到各類化學商品的問題，方式上仍在研酌何者較好」等語。

另據該部商業司會後補充書面資料到院表示：查歐盟「化學物質和混合物分類、標示與包裝法規」(Regulation (EC) No 1272/2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, 簡稱CLP法規)，第1條明定該法規之適用對象為在市面上販賣的純物質與混合物；另第5項明定藥品、動物用藥、化妝品、醫療器材及食物成分等產品不適用CLP法規。爰該法規並未明定是否適用於消費性化學商品云云。

- (五)據瞭解，近年來消費者使用消費性化學商品，因業者未確實於該等商品標示用途、使用與保存方法，或未附相關危害圖示、警示語或警告訊息等，致消費者因使用不慎，而發生爆炸或危害健康安全情事者，時有所聞，例如民眾使用車內芳香劑，因車內高溫而發生爆炸燃燒情事¹等。而依上開經濟部預告之「消費性化學商品標示基準」草案第3點，將消費性化學商品之應行標示事項區分為「一般標示事項」及「危害性標示事項」2大類，前者包括：1. 商品名稱。2. 製造或委製廠商之名稱、地址及電話。但其為進口者，應標示製造或委製廠商之名稱，及進口商或代理商或經銷商之名稱、地址及電話。3. 商品原產地。4. 主要成分。5. 淨重、容量或度量等。6. 製造日期及有效製造日期及有效(或有效期間)。後者則包括：1. 危害成分。2. 依附表之危害分類及組別、級別或型別，標示危害圖示、警示語及危害警告訊息。3. 注意事項或危害防範措施。4. 危害分類倘為易燃液體者，應標示閃火點等項。對於標示事項已有較明確而清楚之規範，當有

¹ TVBS新聞網於104年9月22日、107年3月28日均有相關報導；參見：<https://news.tvbs.com.tw/tech/891609>。

助於避免商品因使用或保存不當而造成危害安全之事件。

(六)另經查，歐盟於2008年即已發布化學物質和混和物分類、標籤及包裝法規(CLP法規)，並於2009年1月20日正式生效，該法規第1條即明定其適用對象為在市面上販賣的純物質與混合物。雖於第5項規定排除藥品、動物用藥、化妝品、醫療器材及食物成分等產品之適用，惟並未一般性排除消費性化學品之適用。與舊有分類標示系統相較，CLP法規的危害分類標準較為嚴格，自2015年6月1日起，進入歐盟市場的混合物化學品，均應依規定提供危害圖示、警示語及危害警告訊息。另參酌美國針對有害之消費品(包括化學品)，聯邦危險物質法(Federal Hazardous Substances Act, FHSA)規定消費產品上應附有標示，以協助消費者安全使用及儲存，及可在發生意外第一時間進行處理。加拿大政府為執行GHS制度，業於2015年2月11日修訂「危險商品法」(Hazardous Products Act and Regulations)，依據該法，在加國境內販售之所有危險商品，不論其為國產或進口品，供應商皆須依據相關規範進行商品標示及提供該商品之「安全資料表」(safety data sheet, SDS)。爰消費性化學商品現階段已非普遍不受規範管制之狀態。

(七)綜上，國內有關「消費性化學商品標示基準」之研訂過程已延宕多時，初期係因考量國際間多未明定實施期程，為避免法規訂定施行恐構成技術性貿易障礙，爰奉准暫緩推動；104年間因國內陸續發生消費性化學品未妥善標示而使用不慎，肇生危害健康安全之事件始復行推動，雖經完成該標示基準草案之預告程序，卻仍因對於適用品目未能獲致共識

而停滯不前，鑒於此間國際上法規狀態已有變化，為強化消費安全之維護，經濟部允宜積極妥慎評估決定，加速相關法制作業程序。

二、近年來電子商務市場蓬勃發展，網路購物已漸成為主流之消費型態，惟網路商店販售之商品，因無實體店面不易稽查，屢有商品標示不符規定，滋生消費爭議情事，為保障消費者權益，並維護企業信譽，經濟部允宜加強督導查核措施，就此，該部已建議縣市政府以源頭管理方式，列管轄內網購業者之發貨中心或大型物流中心進行查核並輔導業者改善，此一考量適法性並確保網路販售商品之標示合於規定之措施，確可顯示該部之用心，該一措施自宜積極推動；同時亦宜研議以訂定相關指引準則之方式，循序漸進輔導網路販賣通路業者建立上架前自主管理及檢核機制，以符商品標示法之立法目的。

(一)按商品標示法第9條第1項規定：「商品於流通進入市場時，生產、製造或進口商應標示下列事項：一、商品名稱。二、生產、製造商名稱、電話、地址及商品原產地。……」。另依經濟部97年7月22日經商字第09702502860號函略以，商品標示法係規範流通進入市場販售商品之應標示事項及標示方法，無論其為實體商店販賣或虛擬通路販售，均需依商品標示法規定加以標示。據經濟部表示，目前實體環境與網路之法律規範一致。換言之，無論係於實體商店販賣之商品，或透過網路虛擬通路販售之商品，均應依商品標示法所定之事項及方法為相關之標示。惟基於商品標示法係針對「流通進入市場販售」之商品加以規範，其規範效力不及於雖經廠商生產、製造完成，然尚未流通進入市場銷售之存貨，爰就網路販售之商品而言，因並無經陳列於實

體銷售貨架上之階段，難以實施查核。

(二)經查，網路商店販賣之商品，因囿於上架前尚未建立自主管理及檢核機制，諸如網路賣家於網路平臺銷售個人製作之手工藝品、自國外跑單幫攜回商品時，登入系統時尚無建立宣導或警示畫面，提醒賣家自主檢視是否符合商品標示法規定，或設置相關確認欄位供賣家勾選等，屢有賣家因不熟稔法令規定且欠缺自主管理檢核意識，衍生販賣商品不符商品標示法，滋生消費爭議情事。審計部106年6月對此提出審查意見指出，網路商店因無實體店面，部分甚至無固定倉儲地點，稽查不易，須俟商品運送至消費者手中時，始得檢視有無標示不合格情形，爰各地方政府對於網路商品多未主動稽查，致無法有效督促改善。

(三)據經濟部107年2月8日函復資料略稱，近5年各地方政府對於網路商店販售商品之標示依商品標示法第16條規定查處者，計有新北市1案、新竹市2案。並據經濟部查復表示，3案均為民眾檢舉案，係在網購收到商品後發現標示不合格，經縣市政府查處後，已依商品標示法第16條規定，要求販賣業者下架。有關就網路販售商品違反商品標示法情形之查處率是否偏低一節，據該部於詢問書面答復資料陳稱：

- 1、按依商品標示法第4條及第9條規定，所謂商品標示係指企業經營者在商品陳列販賣時，於商品本身、內外包裝、說明書所為之表示，據此，商品標示法規範商品僅規範陳列之實體商品標示，至於網路刊登販售訊息允屬商品廣告、目錄或民法上要約行為性質，無法強制業者依商品標示法相關規定將應標示事項登載於網頁上。

2、又網路販售業者並無陳列販售商品之實體商品，地方政府商品標示之抽查人員無從查察，故無相關抽查資料提供。

(四)經查，經濟部曾於100年9月8日召開「研商網路販售商品標示查核作業程序」會議，並訂定「網路販售標示異常商品查處作業流程」，依該流程及該次會議決議，標示異常商品來源包括：民眾檢舉、請購物網站平臺業者協助，及自行購樣等3種。其中，「自行購樣」部分係由各直轄市及縣市政府自行編列預算購樣檢查商品標示是否符合商品標示法規定。惟據該部書面答復本院詢問事項時表示：

- 1、目前有關縣市政府自行編列預算購樣檢視部分，基於商品種類繁多又無法認定銷售地域範圍，且鑒於縣市政府財政經費普遍困窘，因此無法進行購樣查核，目前已由該部標檢局及行政院消保處於購樣檢驗時，亦將網購商品納入購樣範圍(如最近該部標檢局購樣之嬰兒床圍及行政院消保處購樣之旅行箱、學生書包、滑鼠墊等)，以求落實異常商品查核。
- 2、該部為加強網路販售商品之查核，冀能於商品運送至消費者手中以前，即提前予以查核，爰已建議縣市政府以源頭管理方式，列管轄內網購業者之發貨中心或大型物流中心進行查核並輔導業者改善標示，並列為107年度商品標示業務績效考核之評分項目之一。

(五)經濟部雖表示，該部標檢局及行政院消保處於購樣檢驗時，亦將網購商品納入購樣範圍，以求落實異常商品查核等語；惟據該部標檢局提供102年至106年該局辦理市場購樣檢驗之實體店家及網路商家所占比率資料顯示，近5年來網路商家件數占購樣

總件數之比率分別為7%、2%、7%、1%及3%，比率尚屬偏低，爰經濟部上開100年召開之「研商網路販售商品標示查核作業程序」會議結論，由各直轄市及縣市政府自行編列預算購樣檢查商品標示是否符合商品標示法規定，囿於縣市政府財政狀況而未能落實執行，該部標檢局於購樣檢驗時，固將網購商品納入購樣範圍，惟因查核度仍偏低，不利對業者產生約制力，尚有加強督導執行之必要。

- (六) 針對審計部審查意見指出，目前未就網路商店販售商品建立上架前自主管理及檢核機制一節，前據經濟部回應表示，為減少網路購物商品不符合商品標示法規定所產生之消費爭議，106年10月3日函請中華民國無店面零售商業同業公會轉知所屬會員廠商，於商品流通進入市場販賣前，宜建立上架前自主管理及檢核機制，檢視商品是否符合商品標示法規範。
- (七) 對此，行政院消保處亦表示，隨著電子商務之發展，網購漸為主要之消費模式，網路平臺業者因而蓬勃發展。網路平臺業者雖係架設網路交易平臺，提供業者及消費者從事網路交易。惟其經營型態不乏具有消保法第2條「企業經營者」之角色，是就其上架販售之商品，似仍應負把關責任。故主管機關仍應基於保障消費者權益之責，輔導國內網路平臺業者，建立上架前商品之自主管理及檢核機制，俾商品能充分揭露消費資訊，供消費者進行交易之參考等語。
- (八) 綜上，近年來電子商務市場蓬勃發展，網路購物已漸成為主流之消費型態，惟網路商店販售之商品，因無實體店面不易稽查，屢有商品標示不符規定，滋生消費爭議情事，為保障消費者權益，並維護企

業信譽，經濟部允宜加強督導查核措施，就此，該部已建議縣市政府以源頭管理方式，列管轄內網購業者之發貨中心或大型物流中心進行查核並輔導業者改善，此一考量適法性並確保網路販售商品之標示合於規定之措施，確可顯示該部之用心，該一措施自宜積極推動；同時亦宜研議以訂定相關指引準則之方式，循序漸進輔導網路販賣通路業者建立上架前自主管理及檢核機制，以符商品標示法之立法目的。

三、商品標示內容之真偽，攸關消費者權益甚巨，惟目前地方主管機關囿於查核經費、人力及技術等限制，未能以購樣檢驗之方式查核商品標示之真實性，經濟部標檢局雖於辦理市場購樣檢驗時附帶協助執行，惟針對非應施檢驗商品之購樣比率偏低，商品標示虛偽不實之查獲率亦偏低，復因對於查獲案件依法須先踐行通知廠商限期改正之程序，屆期不改正者始處以罰鍰，致嚇阻力薄弱，違規業者有恃無恐，經濟部允應積極研謀改善，以提升商品標示之正確性。

(一)依據商品標示法第6條第1款規定，商品標示，不得有虛偽不實或引人錯誤情事。同法第14條規定：「流通進入市場之商品有第6條各款規定情事之一者，直轄市或縣（市）主管機關應通知生產、製造或進口商限期改正；屆期不改正者，處新臺幣3萬元以上30萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰至改正為止；其情節重大者，並得令其停止營業6個月以下或歇業。」

(二)次依審計部審查意見指出，各市縣政府辦理商品檢查業務，囿於經費及技術能力限制，不易就商品實質上有無虛偽不實或引人錯誤等進行檢查，諸如標示之功能、效果、材質及產地有無與實際不符，並

據以檢送相關試驗或權責機關查證，致近3年(103至105年)查獲違反商品標示法第6條規定案件，合計僅79件，約占不合格總件數36,677件之0.21%，比率偏低等情。

(三)有關主管機關對於違反商品標示法第6條第1款，商品標示不實或引人錯誤之違規案例查處情形，據經濟部函復說明該部之督導作為及地方政府之處理情形略以：

1、經濟部督導作為：

(1) 因一般查核人員無法從其外觀判斷是否標示不實，因此由行政院消保處及經濟部標檢局購樣檢驗(遇有民眾檢舉者一併納入)，經經濟部配合派員認定為商品標示有虛偽不實或引人錯誤之情事者，即由經濟部函請地方政府為後續之查處作業，以督促廠商立即改正。

(2) 106年度經濟部標檢局購樣案有標示不實情事共7案(27件)、行政院消保處購樣案有標示不實情事共1案(5件)及民眾陳情案有標示不實情事共12案。

2、地方政府之處理情形：

近5年(102至106年)實務上抽查結果，違反商品標示法第6條第1款規定者：新北市政府4案、新竹市政府3案、彰化縣政府1案、嘉義縣政府1案、基隆市政府1案。

(四)經濟部於本院詢問時所提供之書面資料，就該部標檢局之購樣檢驗辦理情形，以及經認定商品標示有虛偽不實或引人錯誤情事者之後續查處作為，進一步說明如下：

1、標示不實涉及商品材質或成份，須經購樣並依檢驗結果來判定，基於商品種類繁多，且又跨縣市

流通陳列販售，各縣市政府囿於財政經費困窘與各縣市政府間重複投入成本之顧慮，並無能力與意願進行購樣檢驗。該部標檢局職司商品檢驗項目檢驗，而行政院消保處針對攸關消費者權益之商品亦編有購樣檢驗之年度經費，因此該部中部辦公室、標檢局與行政院消保處三者多年來密切配合，雖無法全面但已能做到重點檢驗之效果。

- 2、該部標檢局針對已流通進入市場之商品，依轄區特性及商品風險評估，執行市場檢查（實體及網路查核）及市場購樣檢驗，以有效移除市場上不符合檢驗規定之商品。該部標檢局每年辦理之市場購樣檢驗計畫除針對危害風險較大及違規頻率較高之商品，並參酌歷年檢驗結果，對於不合格率較高的商品及購樣地點辦理購樣檢測計畫；另配合季節性、節慶、輿情反映及業務需要，機動辦理專案市場購樣檢測計畫，以掌握市場動向；應施檢驗商品與非應施檢驗商品皆列入購樣計畫範圍，由該部標檢局各分局執行購樣，購樣時皆要求分散多處購買，避免集中於單一地點購樣。
- 3、購樣檢測計畫之商品若屬該部標檢局列檢之應施檢驗商品，該局係依據商品檢驗法及相關檢驗標準執行標示（識）查核及商品安全與品質檢測，如經檢驗不符合者，依商品檢驗法命製造商/進口商限期回收或改正；若屬非應施檢驗商品者，則依據相關國家標準與商品標示法及其相關基準執行商品安全及品質檢測與中文標示之初步查核，若經檢驗品質與安全項目不符合者，則依消費者保護法輔導業者自行下架回收；惟該部標檢局購樣檢驗如屬非應施檢驗商品中文標示

初步查核不符合者，則另移請法規主管機關（該部中部辦公室）卓處。

- 4、經認定為商品標示有虛偽不實或引人錯誤之情事者，抑或民眾反映有標示不實者，該部中部辦公室均函請該商品製造商或進口商所在地之縣市政府，依商品標示法規定查處，並將後續查處追蹤情形函報該部中部辦公室。前開106年度查獲之20項標示不實案例，均經轄管地方政府追蹤改正、下架或辦理中，據縣市政府回報尚無被處罰鍰之情事。

(五)經查，經濟部前於100年9月8日曾召開「研商網路販售商品標示查核作業程序」會議，並訂定「網路販售標示異常商品查處作業流程」，依該流程及該次會議決議，標示異常商品來源包括：民眾檢舉、請購物網站平臺業者協助，及自行購樣等3種。其中，「自行購樣」部分係由各直轄市及縣市政府自行編列預算購樣檢查商品標示是否符合商品標示法規定。本院詢問時，經濟部中部辦公室出席代表就該次會議決議落實執行狀況一節答稱：當時是基於民眾檢舉網購商品有標示不實的現象，我們當時是為解決後續如何查處，當時是有包括「自行購樣」，且縣市政府當時未表示有經費上的困難，但目前為止地方政府都稱他們沒有經費做「自行購樣」，所以才變成由中央(標檢局和行政院消保處)購樣，查核到違規時移給地方政府查處等語。另據經濟部於本院詢問後補充查復資料表示，近5年來依商品標示法第14條(標示不實)，對商品之生產、製造或進口商裁處罰鍰者，僅新北市政府於106年9月裁罰1案。究其原因，與商品標示法第14條對於查獲之標示不實行為，仍以「應通知生產、製造或進口商限

期改正」作為裁處罰鍰之前置程序有關，地方政府多僅通知業者改正或下架，而未動用裁罰權。

- (六)惟查，商品標示法之主管機關為經濟部、直轄市及縣(市)政府。經濟部標檢局辦理市場購樣檢驗計畫，主要係在執行屬於商品檢驗法第3條所規範之應施檢驗商品，是否符合安全、衛生、環保及其他技術法規或標準之市場監督，雖據該局表示，近年來應施檢驗商品與非應施檢驗商品皆列入購樣計畫範圍；然參據該局提供102至106年市場購樣檢驗及專案市場監督辦理情形統計表，各年度購樣檢驗之品目依次為：40項、53項、41項、35項、37項，其中非應施檢驗商品分別占7項、12項、9項、4項及33項，除106年呈現購樣之非應施檢驗商品品目多於應施檢驗商品的現象外，其餘年度之應施檢驗商品項目均遠多於非應施檢驗商品，且非應施檢驗商品之商品標示不合格率亦普遍高於應施檢驗商品。
- (七)行政院消保處就該院消費申訴及調解案件管理系統，有關商品標示不實、誇大不實、引人誤解等案，逐一過濾分析結果，認為爭議之品項多為3C商品、衣鞋襪、家電與電器類及其他商品等，並綜整提供近幾年來關於民眾申訴，或主動查獲網路交易未依法標示，或標示不實，或引人錯誤等侵害消費者權益事例9件，可見商品標示不實之相關違規案例確實仍不斷發生。
- (八)綜上，商品標示內容之真偽，攸關消費者權益甚巨，惟目前地方主管機關囿於查核經費、人力及技術等限制，未能以購樣檢驗之方式查核商品標示之真實性，經濟部標檢局雖於辦理市場購樣檢驗時附帶協助執行，惟針對非應施檢驗商品之購樣比率偏低，

商品標示虛偽不實之查獲率亦偏低，復因對於查獲案件依法須先踐行通知廠商限期改正之程序，屆期不改正者始處以罰鍰，致嚇阻力薄弱，違規業者有恃無恐，經濟部允應積極研謀改善，以提升商品標示之正確性。

四、現行商品標示法之相關罰則規定，均要求主管機關須經通知限期改正程序後，對於屆期未依法改正之業者，始予以裁處罰鍰，此規範模式未進一步區別違規態樣，於部分案件(例如違反該法第10條規定之違規商品)似有過度弱化管理作為而不利消費者權益維護之虞，經濟部允宜審慎研議其妥適性，並為必要之修正。

(一)按現行商品標示法第14至16條有關罰則之規定，均規定應通知限期改正，屆期不改正始處以罰鍰，經審計部查核各直轄市及縣市政府近3年(103至105年)查核商品標示情形，限期改正者約占85%，其餘為停止陳列及販賣案件，尚無處以罰鍰者，爰廠商多存有僥倖心態，無法有效遏止違反商品標示案件發生。

(二)查有關近5年來各直轄市及縣(市)主管機關，依據商品標示法第14條(標示不實)及第15條(未依法標示)，對生產、製造或進口商裁處罰鍰之案件數，據經濟部查復略稱，經函詢地方政府，近5年來僅新北市政府依商品標示法第14條(標示不實)裁罰1案。

(三)有關上開罰則規範之妥適性，據經濟部107年2月8日函復本院略以：查「食品安全衛生管理法」及「化粧品衛生管理條例」所規範之食品與化粧品，因涉及人體健康，其影響性較為嚴重，衛生福利部對於違反前開規定之業者多採取直接處以罰鍰，藉高強

度管理手段要求食品與化粧品標示相關事項。非屬前開相關特別法規範之商品，則屬該部主管之一般商品，市面上歸屬商品標示法之商品上千萬種，又單項金額多數未達百元，製造商亦多為中小型企業，在經濟維艱的微利時代，先透過限期改正之措施，使企業經營者達到將商品之標示符合「商品標示法」規定，對於限期改正而不改正者，再處以罰鍰，使其警惕與重視「商品標示法」規定，以達到商品標示法促進商品正確標示，維護企業經營者信譽，並保障消費者權益，建立良好商業規範之目的，爰就實務運作以現行方式較為妥適等語。嗣於本院詢問時提供書面資料再予補充稱：由於商品標示法規範之商品相較於藥品、化妝品、食品、農藥及環境用藥應依特別法高度管理之商品，影響人身安全之顧慮較低，基於管理成本與市場經濟活動之便利性之考量，採行較低程度之管理，對於違規業者多以輔導為原則，經查獲有不符規定者，除通知廠商改正，並附有相關法令規定資料供廠商瞭解外，本部及各縣市政府每年亦均會邀請經查獲不合格廠商辦理宣導說明會，輔導廠商做好正確標示，以落實源頭管理。

- (四)惟查，由於商品標示法所規範之商品範圍相當廣泛，該法第10條規定：「商品有下列情形之一者，應標示其用途、使用與保存方法及其他應注意事項：一、有危險性。二、與衛生安全有關。三、具有特殊性質或需特別處理。」倘具有危險性之商品，未依法標示其用途、使用與保存方法及其他應注意事項，確實亦可能有人身安全、健康上之顧慮，對於此類違規商品，若仍採取低度管制是否妥適，非無檢討之空間。本院詢問時，經濟部商業司

李司長亦答稱：「(問：針對商品標示法一般常見違規態樣，如貴部書面資料第7頁所述，影響人身安全之顧慮較低，基於管理成本與市場經濟活動之便利性考量，採行較低程度之管理，對於違規業者多以輔導為原則；惟對於違反第10條的情形，是否也該循先限期改正再裁罰的模式，似可檢討?) 謝謝委員給我們全面去思考的機會，回去可以再研議作一些區別處理。」顯見現行罰則規定未區別違規態樣，一概適用「先限期改正再予裁罰」之管理模式，容有再予研酌之餘地。

(五)綜上，現行商品標示法之相關罰則規定，均要求主管機關須經通知限期改正程序後，對於屆期未依法改正之業者，始予以裁處罰鍰，此規範模式未進一步區別違規態樣，於部分案件(例如違反該法第10條規定之違規商品)似有過度弱化管制作為而不利消費者權益維護之虞，經濟部允宜審慎研議其妥適性，並為必要之修正。

五、現行商品標示法將相關查處權限均置於直轄市或縣(市)主管機關，而未包含中央主管機關在內，經濟部對於部分地方主管機關怠於依法查核或裁處罰鍰之案件，復未能採取有效之應處作為，損及該法執行成效，容有通盤研議檢討之空間；另因應大數據時代的到臨，經濟部亦宜積極研議，以現代化資訊科技技術運用於商品標示管理模式之可行性，以強化源頭管理，並解決查核人力不足之問題。

(一)商品標示法第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」該法第13條第1項規定：「直轄市或縣(市)主管機關得不定期對流通進入市場之商品進行抽查，販賣業者不得規避、妨礙或拒絕，

並應提供供貨商相關資料。」同法第14條及第15條分別規定：「流通進入市場之商品有第6條各款規定情事之一者，直轄市或縣（市）主管機關應通知生產、製造或進口商限期改正……」、「流通進入市場之商品有下列情形之一者，直轄市或縣（市）主管機關應通知生產、製造或進口商限期改正……」另同法第16條則規定：「販賣業者違反第12條規定，販賣或意圖販賣而陳列未依本法規定標示之商品者，直轄市或縣（市）主管機關得通知限期停止陳列、販賣……」上開規定將商品標示法之相關查處權限均置於直轄市或縣（市）主管機關，而未包含中央主管機關經濟部在內。

(二)經濟部相關查復說明亦稱：依商品標示法第3條及第13條規定，商品標示業務係屬中央立法、地方執行之業務，經濟部對於違反商品標示法規定之業者並無裁處權。由於我國對於人民所需之各項產品之管理，係依對人體生命 safety 及健康之可能影響程度作分層不同之規範管理，例如藥品、農藥、環境衛生用藥及健康食品、飼料(含添加物)等採高度管制且需經衛生福利部、農委會及環保署等許可後始得產製販售；而一般商品則因商品種類及數量繁多，基於管理成本與市場經濟活動之便利性之考量，採較低程度之管理，由各直轄市及縣市依商品標示法規定就近進行不定期抽查。另依商品標示法第3條及第13條規定，商品標示業務係屬中央立法、地方執行之業務，且同法第14條至16條規定之查處，其主管機關為直轄市、縣(市)政府。爰就實務運作以現行方式較為妥適等語。

(三)據經濟部查復資料顯示，近5年來各直轄市及縣(市)主管機關，依據商品標示法第14條(標示不實)及第

15條(未依法標示)，對生產、製造或進口商裁處罰鍰之案件數，僅新北市政府依商品標示法第14條(標示不實)裁罰1案。惟據各縣(市)審計室實地查核發現，103年以來，包括基隆市、苗栗縣、新竹市、屏東縣、花蓮縣等轄內廠商，均有連續經查獲違反商品標示法相關規定之非初次違規案例；惟該管地方主管機關均僅以函請限期改正方式處理，核有怠於裁罰之現象。

(四)關於倘地方主管機關怠於抽查、依法命改正或裁處罰鍰，中央主管機關經濟部有何應處作為一節，雖據經濟部復稱：該部督導各地方政府之機制，除平常隨時以電話聯繫或電子郵件溝通外，106年並執行派員查核(包括配合該部聯合稽核大隊查核標示異常商品，及針對行政院消保處購樣檢測商品，配合檢視)、教育宣導及考核制度面等事項，以確保各地方政府落實商品標示業務之抽查工作云云；惟如前所述，近5年來各地方主管機關依據商品標示法之裁罰案僅1件，然經各縣(市)審計室查核，屢發現有非初次違規案件，地方主管機關卻未予裁罰之現象，可見經濟部現有之督導措施仍無法有效改善地方主管機關怠於執法之缺失。

(五)有關立法政策上是否宜配賦中央主管機關亦享有補充查處權一節，經濟部於本院詢問時答稱：「今天會後經濟部會出面召開會議請各地方主管機關共同研商查核的提升。至於是否要增加經濟部為查處機關，因為涉及行政救濟程序的層級，我們還需要再行研議評估」云云。嗣於會後補充書面意見到院略以：「商品標示法係中央機關立法，地方政府執行，亦由地方政府裁罰。倘由中央機關裁罰，除涉及修法之外，亦會有行政爭訟管轄機關不同之問

題。惟本部(商業司)既然是商品標示法之中央主管機關，對於地方政府怠於執行查核商品標示業務，亦有責任瞭解。本部(商業司)將進一步邀集各地方政府一同研議如何落實。」

(六)然查，在立法例上，由中央立法並執行，或交由地方執行之作法，並非罕見。例如空氣污染防治法第46條以下，針對違反該法規定之行為設有相關罰則規定，而該法第73條規定：「本法所定之處罰，除另有規定外，在中央由行政院環境保護署為之；在直轄市、縣(市)由直轄市、縣(市)政府為之。」另查水污染防治法第64條：「本法所定之處罰，除另有規定外，在中央由行政院環境保護署為之，在直轄市由直轄市政府為之，在縣(市)由縣(市)政府為之。」、海洋污染防治法第55條：「本法所定之處罰，除另有規定外，在中央由行政院環境保護署為之；在直轄市由直轄市政府為之；在縣(市)由縣(市)政府為之。」及飲用水管理條例第26條：「本條例所定之處罰，除本條例另有規定外，在中央由行政院環境保護署為之，在直轄市由直轄市政府為之，在縣(市)由縣(市)政府為之。」亦均有相類似之規定，是以，同時賦予中央及地方主管機關查處權限的模式在法制上非無前例，倘中央主管機關亦保有查核權，並得與地方主管機關就查處作適度分工，或適時補其不足，當有助於貫徹法令之落實執行。

(七)另查，由於商品標示法所涵蓋之商品種類廣泛而多元，關於各直轄市、縣(市)政府普遍面臨查核人力不足之現象，經濟部誠值積極研議，因應大數據時代的到臨，以現代化資訊科技技術運用於商品標示管理模式之可行性，透過建置相關資訊系統輔

助，強化源頭管理，以降低查核成本。詢據經濟部對於「現在的查核都是抽樣，可否運用大數據的資料庫去做源頭管理(比方事先要求廠商提報標示資訊，透過系統自動辨識，有不符合就退件；若合格就建檔管理，事後即可掃描比對有無依此進行標示)?」一節，亦答稱：運用科技的資訊系統取代部分查核人力，這部分我們回去可以再研究等語。

(八)綜上，現行商品標示法將相關查處權限均置於直轄市或縣(市)主管機關，而未包含中央主管機關在內，經濟部對於部分地方主管機關怠於依法查核或裁處罰鍰之案件，復未能採取有效之應處作為，損及該法執行成效，容有通盤研議檢討之空間；另因應大數據時代的到臨，經濟部亦宜積極研議，以現代化資訊科技技術運用於商品標示管理模式之可行性，以強化源頭管理，並解決查核人力不足之問題。

六、經濟部為利商品標示業務考核作業之遂行，雖已於95年11月建置啟用「商品標示管理系統」，並於107年2月8日在該管理系統中新增「即時得知其他縣市政府登載之違規商品詳細訊息」，供各縣市政府運用，惟中央主管機關尚無法透過該管理系統，即時掌握接受訊息之地方主管機關有無採取查處作為之訊息，爰該資訊平臺容有持續檢視再予強化之空間。

(一)查審計部於106年6月間就商品標示法相關業務執行成效，對經濟部提出6項之審查意見，其中第6項提及，經濟部為利考核作業遂行，自95年11月起啟用商品標示管理系統，由各市縣政府定期至系統依商品類別登錄抽查商品名稱、不合格案件處理狀態(分為已改正、下架及改正中)等，以供貴部中部辦公室作為考核參考依據。惟據審計處(室)查報，部

分地方政府填報抽查件數與實際未符，影響後續統計及評核作業之正確性。且因經濟部未要求各市縣政府須於系統登錄違規商品之製造及販售廠商等詳細資料，致其他市縣政府無法透過系統即時得知違規商品之詳細訊息，作為轄區選案查核之參考，不利發揮加值運用功能等語。

(二)據經濟部函復審計部之處理意見略稱，商品標示管理系統自開發至今尚不甚完整，各市縣政府及該部中部辦公室亦屢向該部反應，惟均礙於經費因素無法徹底改善；但對於違規案件的建置項目有商品名稱、商品型號、違規事項、製造商及販售商資訊，目前僅提供違規商品所在市縣政府查核依據，原系統設計未擴及其他市縣政府運用範圍，嗣後該部將評估納入系統修正。

(三)本院調查期間，經濟部已針對該管理系統之缺失進行提升改善，經本院詢以就該系統有無相關擴充改善計畫？以及相關經費需求狀況如何等節，據該部函復稱，業於107年2月8日在商品標示管理系統中新增「即時得知其他縣市政府登載之違規商品詳細訊息」供各縣市政府運用等語。並據該部於本院詢問時所提之書面答復資料查稱：目前各縣市政府已能於商品標示管理系統中查悉他縣市政府登載之違規商品訊息，就上開商品標示管理系統供各縣市政府登載之欄位，已載有違規廠商資料。後續列管追蹤，透過複查機制擴大查處成效。就上開商品標示管理系統的相關欄位，未來各縣市政府倘有提出後續查處用的需求，屆時該部再配合辦理。

(四)惟查，本院詢問時，該部商業司李司長等出席人員，對於目前該系統可否使經濟部追蹤掌握，接收他縣市政府登載違規商品訊息的地方政府後續是否已

為相關查處作為一節，並無把握，而稱：此功能為今年2月8日新增，我們會再去檢視，可能可考量再讓它更完善等語。可見上開管理系統之功能雖業經擴充，惟相關資訊回傳、整合情形尚待持續優化，以利發揮輔助提升查核效能之功用。

(五)綜上，經濟部為利商品標示業務考核作業之遂行，雖已建置啟用「商品標示管理系統」，並於107年2月8日在該管理系統中新增「即時得知其他縣市政府登載之違規商品詳細訊息」，供各縣市政府運用，惟中央主管機關尚無法透過該管理系統，即時掌握接受訊息之地方主管機關有無採取查處作為之訊息，爰該資訊平臺容有持續檢視再予強化之空間。

七、經濟部對於各地方政府有關商品標示業務之辦理情形雖已建立考核機制，惟近年來經濟部執行各直轄市、縣市政府商品標示業務考核結果，仍有部分地方政府考核成績連年欠佳，或退步之情形，是否因獎懲措施強度有所不足，致無法有效督導地方政府積極改善辦理情形，經濟部允宜持續追蹤瞭解，俾資為精進考核制度之參據。

(一)按經濟部作為商品標示法之中央主管機關，為落實商品正確標示，特訂定「經濟部督導地方政府辦理商品標示業務考核要點」，據以辦理執行商品標示業務考核工作。該考核要點於105年1月26日經修正發布，考核頻率在104年以前係每年對全國22個縣市考核，嗣自105年度起為減輕地方政府負擔，修訂考核要點為分組隔年考核，即105年考核乙組(基隆市、新竹市、嘉義市、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣等13個縣市)縣市之前一年度執行績

效，106年度考核甲組(臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市等6個直轄市)及丙組(澎湖縣、金門縣、連江縣等3個離島縣市)之前兩個年度之執行績效，之後年度依此類推，一次考核前兩個年度之執行績效。

(二)依經濟部105年進行乙組13個縣市政府104年度商品標示業務績效考核之考核結果顯示，新竹縣及嘉義縣經評定為乙等，成績尚未臻理想。其中，新竹縣政府於103年度及104年度連2年均經評列為乙等；另該部106年考核甲組6個直轄市及丙組3個離島縣市執行104年及105年度兩年度之執行成果，其中，臺北市、新北市等6個地方政府評分較103年度略有進步，其餘臺中市、金門縣、高雄市3個地方政府則分數下降，其中臺中市降低達10分以上。另就成績評定等第而言，相較於103年度，新北市由優等進階特優，而臺中市則由甲等後退至乙等，高雄市則維持評定為乙等。

(三)據經濟部函復說明固稱，該部對於各縣市商品標示業務考核之督導，除表揚績效考核優良者以資鼓勵外，並採行下列精進作法，期逐年全面提升業務績效：

- 1、依「經濟部督導地方政府辦理商品標示業務考核要點」規定辦理獎懲，倘有考核結果成績名列丙等者，除函請受考核機關對相關業務之主管及承辦人予以申誡外，並函請首長加強督導所屬單位積極檢討改進。
- 2、考核結束即將考核委員建議函請直轄市、縣(市)政府落實改進。
- 3、辦理商品標示業務年終檢討會，邀請各地方政府就實務上經驗及作法相互交流與溝通、績優單位

分享創新和積極作為供其他縣市改進參考，且於會中討論回應地方政府執行面所遭遇問題，提升商品標示查核成效。

(四)惟自近年來各地方政府商品標示業務績效考核情形觀之，相關考核建議事項仍無法迅速獲直轄市、縣(市)政府參採，並落實改進於下一年度之考核表現中；另據經濟部於本院詢問時表示，為督促縣市政府對本項業務之重視，該部將善用輿情督促力量及自我榮譽感之發揮，自106年度起已將商品標示績效考核成績發布新聞稿，除公布各組績優縣市外，並於該部中部辦公室官網公告受考核縣市之績效等第。對於表現績優地方政府之表揚方式，則據該部表示目前作法是在年終業務檢討會上頒獎等語，無論獎勵與督促改進措施，似均顯薄弱，而有再予強化之必要。

(五)綜上，經濟部對於各地方政府有關商品標示業務之辦理情形雖已建立考核機制，惟近年來經濟部執行各直轄市、縣市政府商品標示業務考核結果，仍有部分地方政府考核成績連年欠佳，或退步之情形，是否因獎懲措施強度有所不足，致無法有效督導地方政府積極改善辦理情形，經濟部允宜持續追蹤瞭解，俾資為精進考核制度之參據。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見，函請經濟部確實檢討辦理見復。
- 二、抄調查意見，函請審計部參考，並建請該部對於本案協查人員酌予獎勵。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：楊美鈴

蔡培村

江綺雯

中 華 民 國 1 0 7 年 5 月 2 日