

《公平交易季刊》
第八卷第二期(89/4) · pp.155-164
◎行政院公平交易委員會

國際行銷監督網絡與 國際網際網路掃蕩日活動簡介

徐宗佑*

壹、前言

二十世紀中葉以降，以關稅暨貿易總協定（GATT）為核心的貿易自由化與國際化進程，逐漸成為當代國際關係中最顯著的特質之一。隨著國際貿易的日益興盛，扮演觸媒角色的各式各樣行銷活動，也隨著商品或服務跨出了邊境，流通於國際之間。然而，各國對於行銷活動的規範並不一致，造成某些容易游走於法律邊緣的行銷活動，可採取選擇性地註冊的方式，以其行為所涉及適法性與管轄權問題，逃避各國執法機關的規範。

貳、國際行銷監督網絡之設立與宗旨

一、國際行銷監督網絡的設立過程

針對跨國性不當行銷行為的防制，在調和各國法規差異不易的前提下，實務上藉由充分流通各國法令規範的內容，以及主管機關的行政手段，成為各國所籌思因應之道。

*本文作者為行政院公平交易委員會企劃處專員。

西元 1990 年，北歐消費者監察署（Nordic Consumer Ombudsman）開始倡議設立國際行銷監督網絡（International Marketing Supervision Network，以下稱 IMSN），以鼓勵成員間採取行動以防制跨邊境之不當行銷活動，以及就上述不當行為及各國之處理方式交流資訊。次年在丹麥哥本哈根所舉行的行銷監督研討會（Supervision of Marketing Conference）中，各國屬意由消費者保護領域裏，主管公平交易行為的相關機構組成一非正式的網絡，以處理與跨國性的商品或服務交易有關的消費者問題，以及確保成員國為了共同利益與了解所作的資訊交流。

1992 年 10 月，經濟合作暨發展組織（OECD）會員國及具觀察員身分的非會員國，在英國倫敦簽訂了「國際行銷監督網絡設立與運作備忘錄（Memorandum on the Establishment and Operations of the International Marketing Supervision Network）」¹，正式組成國際行銷監督網絡，鼓勵成員間關切新科技，特別是網際網路，所帶來的新型態通訊科技，採取行動以防制跨邊境之不當行銷活動，以及就上述不當行為及各國之處理方式交流資訊。

二、國際行銷監督網絡之目標、運作及加入方式

（一）加入

參加者限於 OECD 會員國及具觀察員身分之非會員國國內相關機構，通常以負責維護公平交易之機構為代表。另在適當時機可考量接受其他國家之加入。

（二）主席

由參加機構中擇一擔任主席，每年更換之。擔任主席之機構需同時擔負秘書處工作，負責：

1. 舉辦年度會議，檢視 IMSN 之工作，及參加者共同利益有關議題。
2. 維持 IMSN 聯絡名單，隨時更新並傳送各參加者。
3. 擔任與 IMSN 有關資訊的集中點。

¹「國際行銷監督網路之設立與運作備忘錄」全文可於丹麥消費者監督局網站上取得，網址為：<http://www.fs.dk/uk/acts/misc/uk-imsn.htm>

(三)運作

該組織並不關注產品安全性等議題，也不處理個別消費者的救濟。其運作內容為：

- 1.設立並維持、更新各參加國之聯絡人名單；
- 2.維持經常性聯絡，特別是藉由召開年度研討會之方式，並利用各種雙邊及多邊接觸機會，就該組織關注議題交換意見；
- 3.藉由相互交換資訊，以利各參加國之相關單位了解彼此所採用之方法，以及法律與行政手段；
- 4.於非正式基礎上，就防制不當行銷活動，進行工作階層之合作。參與機構應在國內法規及資源限制之下，儘可能互相幫助。

參、國際網際網路掃蕩日

一、背景

隨著新科技的一日千里與電信業的解除管制，網際網路的使用日益普及、費用日益低廉，其影響力無遠弗屆，可輕易跨越國境、時空、種族與意識形態限制，成為價格最低廉而潛力無窮盡的商業領域。網際網路被許多中小企業選擇為突破原有企業環境限制的新武器，自然而然成為各種行銷活動的新疆域。

與此同時，由於在網際網路上進行不當行銷活動的成本亦因而降低，而受害者則可能遍布全球，受制於管轄權衝突的困境難以解決，以及尋求救濟的成本過於高昂，由各國執法機關通力合作，以彌補管轄權間縫隙，警告違法的網路業者，已成為不可避免的趨勢。

1997年10月，在IMSN指導之下，澳大利亞競爭暨消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission，以下稱ACCC）舉辦了「1997年國際網際網路掃蕩日（International Internet Sweep Day 1997）」活動，邀集全球三十個國家超過七十個消費者事務執行機構共同參與，針對網際網路上以「快速致富（Get-Rich-Quick）」為名目，包括：電話抽獎、家庭代工、彩券、金字塔型銷售等作為詐財手段的網站，總計共蒐尋得1,100多個涉嫌的網站，並寄發電子郵

件予以警告。一個月後各國展開複查活動，發現上述網站已有 28% 被移除或更改。

有鑑於執行成果豐碩，IMSN 乃支持 ACCC 擴大規模繼續主辦。「1998 年國際網際網路掃蕩日」活動於該年 9 月間舉行，蒐尋目標為聲稱提供醫療效果或具有「神奇療效 (Miracle Cure)」的網站，總計蒐尋得約 1,400 個涉嫌的網站，並寄發電子郵件警告上述網站。一個月後的複查活動中發現，上述網站約有 25% 被移除或更改，成效斐然。

二、國際網際網路掃蕩日進行方式

茲以「1998 年國際網際網路掃蕩日」活動為例，說明國際網際網路掃蕩日活動的進行方式：

(一)「掃蕩日手冊 (Sweep Day Guide)」

由 ACCC 在活動前一週將「掃蕩日手冊 (Sweep Day Guide)」送交各國參加機關，手冊中詳載活動目標、活動時程、作業細節以及困難排除方式。

(二)活動時程

參與國分為三個時區，各時區以一主要都市之早晨 10 時為活動起始基準時間，例如亞澳時區以澳洲坎培拉為準、歐非時區以法國巴黎為準、美洲時區以美國華盛頓為準，我國屬於亞澳時區。

(三)搜尋對象

聲稱其產品或療法安全、有效，可治癒、醫治、緩和、改善、防止心臟病、癌症、愛滋病、糖尿病、關節炎、多重硬化症等六種疾病其中之一的網站。例如：

1. 神奇療法宣稱：聲稱其產品可治療上述六種疾病之一。
2. 誇張療效宣稱：聲稱其產品可快速有效治療某些慢性病，或尚未診斷的疾病。
3. 單純療效宣稱：聲稱其產品或療法可有效治癒、醫治、緩和、改善健康狀況。
4. 某些特定詞彙：例如：科學上的突破、奇蹟式的療法、獨家產品、神祕配方、古代療法、永久治癒、美國食品及藥物管理局證明，．．等。

5.推薦書：以消費者的推薦來廣告。

6.支持性宣稱：聲稱其產品所獲得的支持，例如：臨床實驗證明．．．等。

(四)過程

詳細記錄所尋得網站，並儲存電子檔；對目標網站寄發教育電子郵件，並將完整紀錄送交 ACCC 彙整。

(五)所需資源

- 1.一至數名官員，約費時三小時。
- 2.個人電腦以及網際網路、電子郵件設備。
- 3.掃蕩日手冊。
- 4.教育材料：教育電子信函
- 5.新聞稿：宣傳本項活動。

(六)搜尋

- 1.參與機關使用搜尋引擎（我國被分配使用 Excite，但並非強制定限，亦可使用我國常用搜尋引擎，例如蕃薯藤、GAIS 等）。
- 2.鍵入關鍵字並加以搜尋，關鍵字的最佳排列方式依各搜尋引擎有不同規定。
- 3.對搜尋結果，選擇部分網站檢視其活動。

(七)紀錄

- 1.如檢視結果認定某一網站作出醫療宣稱或提供神奇療法，詳細記錄該網站資料於「掃蕩日紀錄」上。內容包括：編號、網址、電子信箱地址、國別、是否已列印、是否存成電子檔、追蹤掃蕩。
- 2.以書頁儲存：為追蹤掃蕩方便，將被寄發教育電子信函的網站存成書頁（bookmark）。
- 3.列印：列印上述網站的內容，以便於追蹤掃蕩日進行比較。
- 4.儲存：將上述網站內容存成電子檔。

(八) 寄發電子信函

1. 網站經營者的國籍經常難以確認，同時各國的法令規範亦有所不同。本活動之電子信函用於提醒網站經營者參與掃蕩國家的相關法令，以及如何獲取相關資料。此方式可避免需要判斷該網站是否違法。

2. 參與機關可設立本活動專用電子信箱，以避免網站經營者如有激烈的反擊言論，或辱及參與活動官員個人。

(九) 掃蕩後

1. 確保所有紀錄完整，並寄送給 ACCC，同時自己保留乙份，以進行追蹤掃蕩活動。

2. ACCC 將彙整各國送交的資料，再寄送給所有參與機關。

(十) 追蹤掃蕩

1. 一個月後進行追蹤掃蕩活動，並填寫結果於「掃蕩日紀錄」最後一欄。

2. 在該欄註記該網站是否已被移除或被修改內容。

3. 對未作修改者，再一次寄發教育電子信函。

4. 將完整的紀錄寄送給 ACCC，同時自己保留乙份。ACCC 將彙整各國送交的資料，再寄送給所有參與機關。

肆、電子商務消費者保護

一、1999 年掃蕩日主題

藉由網際網路的便利性所大量引發的網路交易，亦即通稱的電子商務，將貿易自由化與國際化的腳步幾乎是向前無窮盡地推進，可能造成的影響目前仍然難以估計，但是稍具規模的企業無不搶進此一市場，試圖佔領網路市場的商機，或至少必須將企業本身予以電子化，避免在日益「真實」的虛擬世界裡缺席，終遭致被淘汰的命運。

「1999年國際網際網路掃蕩日」活動的目標，即在因應此一全球商務電子化的趨勢，檢測從事電子商務的網站，在便利消費者進行網路交易的同時，也提供了消費者充分的資訊，以資判斷交易的安全性高低。此一判斷的準據係參考OECD就電子商務的消費者保護所研議中的指導原則草案所訂定。

為便於1999年掃蕩日活動之用，ACCC將OECD的電子商務消費者保護指導原則草案簡化為十項原則，包括：

- (一) 網站是否提供實際營運或商業登記的地址？
- (二) 網站是否提供電子郵件地址、電話號碼等聯絡方式？
- (三) 網站是否逐項列出所有的費用（如產品或服務、遞送、郵資及處理費用）？
- (四) 網站是否提供線上支付機制（online payment mechanism）安全性的相關資訊？
- (五) 網站是否指明以何種幣別定價？
- (六) 網站是否敘明任何購買條件的限制（如地理區域的限制，或家長／監護人的許可）？
- (七) 網站是否敘明有關退貨、換貨或退款的規定？
- (八) 網站是否指明消費者申訴管道？
- (九) 網站是否指明交易適用於那一國的法律規範？
- (十) 網站是否訂有隱私權政策，說明如何處理客戶個人資料？

本年掃蕩活動時間為9月間，進行方式為各參與機關蒐尋並檢測以下五類從事電子商務的網站，並將掃蕩結果予以紀錄後送交ACCC。

- (一) 書籍類：書籍、小說、教科書、說明書等。
- (二) CD／軟體類：CD、唱片、音樂、軟體、光碟、程式。
- (三) 旅遊類：旅遊、飛行、火車、假日、假期、公車等。
- (四) 衣飾類：衣服、服裝、時裝、衣著、打扮、制服等。
- (五) 其他類。

為避免重複掃蕩相同網站，ACCC建議各機關針對設立於該國之內的電子商務網站進行掃蕩，同時鼓勵使用各該國家自己的語言進行活動。另外如果不能在短短幾分鐘內判斷所評估的電子商務網站是否符合前述各項標準，即應紀錄為“否”。

二、1999年掃蕩日評估結果

ACCC於彙整各參加國掃蕩結果後，於10月13日發布新聞稿，其內容大要為：

(一)本年掃蕩日活動，全球共評估了近700個網站，多數網站並未提供基本的消費者資訊。被檢測的網站中，62%沒有退貨、換貨或退款的說明，75%沒有隱私權政策，未說明如何處理客戶的個人資訊。如果以總分10分來計算，電子商務網站平均只得到4.8分。

(二)近日由消費者國際(Consumers International)針對151個電子商務網站所作的深入研究，也指出了類似的缺失。某些案例指出消費者始終未收到貨品，有兩例則是退貨後五個月仍未收到退款。

(三)1999年掃蕩日結果將提交10月間在巴黎舉行的OECD電子商務論壇(OECD Forum on Electronic Commerce)，該論壇也將如何提昇消費者信心列為研討主題之一。

伍、我國參與國際網際網路掃蕩日活動紀要

一、我國參與掃蕩日活動緣由

依據本會所訂定之多層次傳銷管理辦法規定，多層次傳銷事業營運之前，必須檢附相關資料先向本會報備。然而網際網路具有全球化及自由流通之特質，藉由網際網路之便利，設立於外國且不在我國設代理人之多層次傳銷事業，即未必遵守我國所訂定之報備規定，甚至在網路上進行違法多層次傳銷行為，違反我國公平交易法相關規範，而使本會之調查審訊工作面臨實質上困難。

本會為因應此一新科技盛行所造成之執法障礙，於1998年4月間舉行的「中澳競爭法主管機關諮商會議」中，向ACCC提出參與國際網際網路掃蕩日之要求。ACCC當場允諾並申致歡迎之意，咸認為促進執法機關間合作為當前唯一因應之道。本會爰自1998年起，與全球各執法先進國家共同進行每年一度之網路掃蕩日活動，除有利於保障我國消費者福祉外，並可藉由參加國際性合作執法活動，累積相關經驗與知識，建立與各國官員間溝通聯繫管道，更可為日後申請加入IMSN、OECD及其他相關國際組織預作準備。

二、我國參與 1999 年掃蕩日活動紀要

1999 年網際網路掃蕩日活動，本會與各活動參與國主政機關共同依照 ACCC 所列舉之十項原則對從事電子商務的網站進行檢視。由於上述檢視原則並非國際規範，許多國家對如何處理跨國性的電子商務糾紛也缺乏共識，因此 1999 年參與活動的國家數僅有十六國，較 1998 年的三十國大幅減少。

本會當日參與該項活動之同仁，利用我國使用率較高之入口網站，如蕃薯藤、新浪網等，針對使用中文介面的電子商務網站，進行前述蒐尋及檢測工作，扣除不具有線上支付機制的電子商務網站不予評估後，當日共計檢測了 24 個中文電子商務網站，分布於書籍、CD／軟體類、旅遊類、衣飾類及其他類。其中也有部分網站是綜合型的，提供多樣化的商品販售。

就本會同仁所蒐尋及檢測之電子商務網站觀之，約 80% 左右提供了網站的基本資訊，如營運地址和聯絡方式；75% 以上的網站提供有關付款方面的訊息，如各項相關費用的計算、線上付款安全性、交易幣別以及退、換貨等規定。然而攸關消費者權益以及糾紛處理的申訴管道、適用法律以及隱私權政策，提供率則偏低，約在 40% 以下。

本會於活動結束後，彙整上述資訊發布新聞稿，以期能提醒社會大眾關注到網路消費應注意之權益。舉例來說，當消費者進入一個電子商務網站時，如果網站內容足已引起消費者繼續瀏覽或甚至購買的意願的話，首先應當注意到的是，這個網站是否也提供了聯絡方式：電話、傳真、電子郵件地址和實際營運的地址，以避免發生消費爭議想要申訴時不得其門而入。其次，當消費者產生了購賣意願時，必須注意到網站是否逐項列出了購買該產品所需的所有費用，包括產品的本身以及各種遞送及處理費用？是否指明了產品定價的幣別？否則可能與消費者所欲支出的金額謬以千里。又當消費者打算以線上刷卡的方式購買時，必須檢查該網站是否已採用任何一種安全交易機制？否則消費者的信用卡資料即有外洩的危險。

另外，網站本身的經營管理健全與否也很重要，例如網站是否提供了消費者申訴管道？是否提供退貨、換貨以及退款的說明？網站與消費者間的爭執適用於網站註冊國或消費者所在國的法律管轄？都是消費者在考量處理爭議所需代價時不能不清楚的資訊。最後，許多網站都會要求消費者登錄基本資料，這些資料是否有外洩之虞，致危害到消費者的隱私權？也是要考慮的地方。

陸、結語

國際網際網路掃蕩日活動的舉辦，原本即期望以國際合作之方式，取代各自執法所造成的行動落差；復因各國法令規範有所差異，故以寄發教育電子郵件予以警示的方式，暫時取代直接的取締或查處行動。歸結而言，關鍵性的困難仍在於個別消費者之爭議調解或損害求償的困難；各國法令規範差異所造成的適法性問題，以及管轄權之爭議。以 1999 年掃蕩日統計結果為例，無論就整體評估結果或中文網站評估結果而言，在各項評估標準中分數最低者，即為網站所適用國家法規問題，亦即管轄權的問題。

由於電子商務突破了時間和空間上的限制，有利於進行跨國性交易，如果發生交易糾紛，究竟應該以網站經營者，或是消費者所在國家的法律作為管轄？目前國際間並無定論。若以網站經營者所在或所註冊國家之法律為依歸，則明顯地跨國消費者由於資源運用上居於弱勢，較易處於不利的地位，而有違重視消費者權益的國際潮流；然而若以消費者所在國之法律規範為準，則不啻要求網站經營者所作所為必須符合任何國家的消保規範，在目前國際間並未達成電子商務的消費者保護多邊規範情況下，此一要求恐將嚴重阻礙電子商務之發展。

以使用中文繁體字為介面的電子商務網站為例，在本次掃蕩活動中即發現，上述網站不必然設立於台灣，至少另有設立於美國、香港以及澳門等地的中文網站。這些網站由於地理距離的遙遠、法令規章的差異以及管轄權的歸屬問題，均會造成我國消費者權益受損時求償的困難度。本會現階段採取持續參與國際網際網路掃蕩日活動，並申請加入 IMSN，除具有資料蒐集及問題發掘的預警功能外，更期望能掌握國際研討的脈絡，俾供我國各消費者保護機關未來制定電子商務時代消費者保護政策或法規時參考。