

# 臺灣地區INNOPAC使用者聯盟法律地位初探

## The Brief Discussion of the Legal Status of INNOPAC User League in Taiwan

廖又生

*Yu-Sheng Liao*

國立陽明大學圖書館

National Yang-Ming University Library

### 【摘要 Abstract】

資訊科技產品不斷問世，消費者主權意識逐漸抬頭之今日，本文擬從法律的觀點初步探討台灣地區INNOPAC使用者聯盟的組織，功能與發展趨勢，俾供業界訂定章程時參考。

In an age when the products of information technology appears ceaselessly & the idea of Consumer's Sovereignty ascends gradually, this article intends to study the organization, functions and future development of the INNOPAC Users' league in the Taiwan area from the viewpoint of legal for the purpose of reference of setting legal stipulation in this profession.

#### 關鍵詞

行政契約 Verwaltungvertrag

消費者主權 Consumer Sovereignty

消費者聯盟 Consumer League

### 壹、引言

圖書館自動化堪稱得上是圖書館的實業革命，由於自動化風潮造成沛然莫之能禦的社會新趨勢，促使各類型圖書館不得不引進新的資訊科技產品來恢宏其經營的效率與效能，臺灣地區含公私私立大專院校及研究機構圖書館共計有12個單位於民國81年起陸續採用INNOPAC系統以從事館務規劃，便是典型的圖書館事業採用自動化系統之一例。

如衆所周知，二次大戰結束以降，消費者運動（Consumerism）崛起，其演變成工商企業界之一大社會課題，消費者運動旨在落實消費者主權（Consumer Sovereignty），確保買受人對出賣人所得主張的一切權利或利益，執此，在美國資訊科技產品之消費者恒有籌組消費者聯盟（Consumer league）的行舉出現，近程得以增進使用者間彼此互換心得，長遠考量則可藉資鞏固使用者群體的力量，以敦促產品製造人，中間經銷商等能一本初衷延續服務品質，並永遠秉持誠

信原則進行買賣雙方間的良性互動。

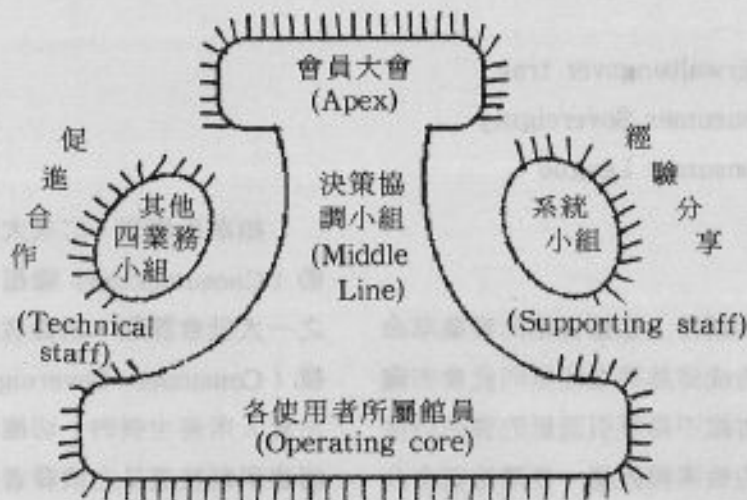
民國83年8月19日政大圖書館召集INNOPAC使用者聯盟決策協調小組第九次會議，議程重點在討論INNOPAC使用者聯盟組織簡則草案，作者忝為出席代表一員，目睹圖書與資訊產品消費者主權意識在台灣地區初見端倪，故擬從行政法觀點初步探討這個使用者聯盟的組織型態，預期功能及未來發展趨勢等諸問題。

## 貳、組織型態

INNOPAC使用者聯盟係集合中研院、台大、陽明、政大、師大、中正、中山、高師大、彰師大、中原、屏東師院與高雄工商等12個使用單位，基於互惠原則所簽訂的跨校際間的協議，就行政法學立場評價乃屬於營造物主體所作的協議，其法律性質應為行政契約（Verwaltungsvertrag），且為平等關係契約或水平契約（Loordinationsrechtlicher oder horizontaler Vertrag），蓋本聯盟訂定之簡則（章程、符合了以下行政契約該具備的基本要素①：

1. 使用者間協議係法律行為：由12個使用單位當事人主觀意願來決定協議的內容及法律效果。
2. 使用者間意思表示等值：指參與使用者聯盟的各團體會員，其意思表示具有相同的價值，且當事人間地位相等，屬於水平式行政契約殆無疑義。
3. 使用者聯盟發生行政法上效果：使用者團體係由大專院校與研究機構圖書館組成，章程內容主要在建立館際合作關係，俾有效進行書目控制以提供完善資訊服務，就契約目的及標的而論，仍屬公權力行政範圍。

再就INNOPAC使用者聯盟組織結構分析，該聯盟以會員大會為最高權力機構，決策協調小組為常設決策機構，各業務小組（分系統、編目、採錄、流通、期刊五組）為常設執行機構，該三單位地位類似公司法中之「股東大會」、「董事會」及「經理人、角色②，共同構築使用者聯盟的組織結構圖（Organizational Structure chart），茲可，依據簡則將使用者聯盟之組織架構以圖一顯示如下：



圖一：INNOPAC使用者聯盟組織情形

資料來源：Henry Mintzberg, *Structure in fives: designing effective organization* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1983) p.1-101. 將使用者聯盟簡則融入構形原理繪製本圖



揆諸圖一所示，足數INNOPAC使用者聯盟組織分化的標準是兼採功能分部化 (Departmentalization by function) 與設備分部化 (Departmentalization by equipment) 兩種，使聯盟宗旨和系統程序相互配合，就實務運作透視，自動化系統並不等於組織結構，因為總系統 (total system) 下統攝各子系統 (Subsystem)，而一子系統常跨一或二功能別部門之作業<sup>③</sup>，以系統小組為例，雖直覺上是隸屬決策協調小組，但實際上與其他各小組操作程序不攸或相關，所以系統館員同時兼具編目、採錄、流通及期刊小組成員身分；本組織應非常設性的會員大會下，設有六個小組，職責與組成如次：

1. 決策協調小組：由各圖書資料單位主管組成，主要在處理日常合作事宜、議決各小組送審提案及其他有關事項，是本聯盟實際操作之決策樞紐所在。
2. 系統小組：由各圖書資料單位系統館員組成，負責有關INNOPAC系統功能探討及新增功能之建議。
3. 編目、採錄、流通、期刊各小組：分別由聯盟各圖書資料單位編目人員、採訪人員、流通人員、期刊人員暨系統館員組成，負責處理各子系統功能操作，促進資訊交流及新增功能建議等。

本聯盟以聯絡台灣地區INNOPAC用戶，建立合作關係，促進相互間資訊交流，提供系統功能為宗旨（簡則草案第一條），為有機聯結使用者間意見或心得，概採參與管理 (Management by participation) 方式，從會員大會到各業務小組都允許各圖書資料單位進用員工參加，且各小組召集人分別由各組代表互選，任期一年，連選得連任一次，充分表現民主分權制精神。前已言之，使用者聯盟性質上是行政契約關係，因之，

各參加者得享有發言權，選舉及被選舉權及其他延伸之各項權利，但同時亦須履行遵守章則，出席年度會員大會及各小組會議、繳納會費等義務，另從該聯盟最高權力機構會員大會每年舉行常會一次，必要時得召集臨時會之制度設計觀察，也頗能應運消費者聯盟的實際需要，畢竟身為象徵所有權機關之會員大會，決議方式宜富有彈性，同時為精確掌握決策結果，該聯盟表決時以團體會員為計量單位，冀收每一單位一票，每票等值的目標。

整體以觀，INNOPAC使用者聯盟組織結構嚴謹、與會成員權利分明，部門分化完整，外加有III公司 (INNOVATIVE Interfaces INC.) 代表及INNOVATIVE台灣地區代理商正無公司代表皆列席備詢，尤能彰顯該簡則預期功能，該聯盟於簡則外尚訂定連絡表，猶如編制表，用以實踐簡則條款內涵。

## 參、行政功能

組織結構在安排營造物主體協議下使用者群體的地位、權責、編制與員額的關係，而行政功能則在探討使用者聯盟管理運作實況，一言以蔽之，組織結構強調內部關係之設計，為靜態取向 (static oriented)，而行政功能偏重外部關係諸活動，為動態取向 (Dynamic oriented)，以下就III公司、正宏公司和使用者間的互動關係，從法學觀點建構類型來闡述使用者聯盟實際的行政功能<sup>④</sup>：

(一) 公法行為—即公權力行政活動，可再大別為二：

1. 單方行為：在簡則下各團體會員對讀者使用資訊的許可等，性質上屬於行政處分；若另制頒INNOPAC利用規則則便歸行政命令層次。
2. 雙方行為：該聯盟系統小組研究Ohio Link



個案後，欲規劃 TALIN(Taiwan Library Link)，屆時可能再成立館際合作方式之行政契約；另外 III 公司，正宏公司協助下各館進行合作編目等則要訂定行政協定。

(二)私法行為—即私經濟行政活動，這部份深受民法、商法影響，尤其是民法債篇裡買賣契約（民法第三百四十五條以下）。承攬契約（民法第四百九十條以下）及委任契約（民法第五百二十八條以下）等使用機會極大，茲就利用 INNOPAC 經驗，舉其精華大者如下：

1. 各館欲採購 User License，由正宏公司提出報價。
2. 陽明、彰師大、高雄工商採購 DEC 磁帶機品質有瑕疵之補救。
3. 可攜帶式條碼機 TELXON 價格高昂，維護速度緩慢且是專賣品，正宏公司購買一部，提供送修圖書館備用。
4. 所有使用者一次付費向 III 公司洽購 INNOPAC 系統書目資料轉換表，供各館轉載書目資料。
5. 永麒資訊公司開發大漢字庫可用於 INNOPAC OPAC 檢索字碼比對問題，然單價為新台幣一萬元，如以 Site License 計價計 60 萬元，是否需要投資之決定等。

(三)事實行為—即意思表示或法律行為（公、私法行為）以外的圖書資料單位諸行政活動之總稱，由於使用者聯盟係一消費者團體，資訊科技產品採辦以後，接續之維護、保養、修繕、員工組訓等售後服務工作乃不可或缺，因之，使用者聯盟從事行政事實活動極多，茲縷析如下：

1. 行政指導：中研院編目小組擬好美國機讀編目格式之圖書(monograph)、期刊(Serial)、技術報告(technical report)、地圖(map)與縮影資料(microform)等類型編目格式，可

指導各館進行相關資料編目事宜。

2. 報告、資訊提供、觀念通知：例如 III 公司近況報告、新產品介紹、提供中文版 Getting Started With INNOPAC 等。
3. 鑑定行為：像待中央圖書館發行中國機讀編目權威記錄格式資料之後，且其權威記錄能自 CATSS 轉出時，III 公司即須著手進行測試，鑑定得否轉入 INNOPAC 系統。
4. 內部行為：各館尙未自動化前多採用 dBASE 建立書目、館藏與讀者等資料，各館必須將上述資料轉成 INNOPAC 系統可接受的 MARC 格式，各圖書資料單位所執行的轉檔作業程序。

觀諸以上所揭林林總總之使用者間所為的一切活動，不問其為事實行為抑或法律行為，皆是圖書館行政作用法探討的核心，故台灣地區 INNOPAC 使用者聯盟所顯現的各種功能，可以說是建構在契約自由原則下，即 III 公司與各使用者分別簽訂買賣與承攬二者混合之私法契約，進而各圖書資料單位為保護自己權益並實踐資源共享理念，再締結行政契約，延伸出依法行政系列問題，因而該聯盟所從事的任何行動，於我國現行法制，惟有行政處分方得構成行政爭訟的客體，行政處分以外的其他行政行為，無論是行政契約，行政協定皆有「公法遁入私法」的現象存在，一如純私法行為，都循民事訴訟途徑來救濟，至於行政事實行為因缺乏法效性，現行通說認為無法救濟，但如有紛爭或損害發生，仍得依國家賠償法請求損害賠償。

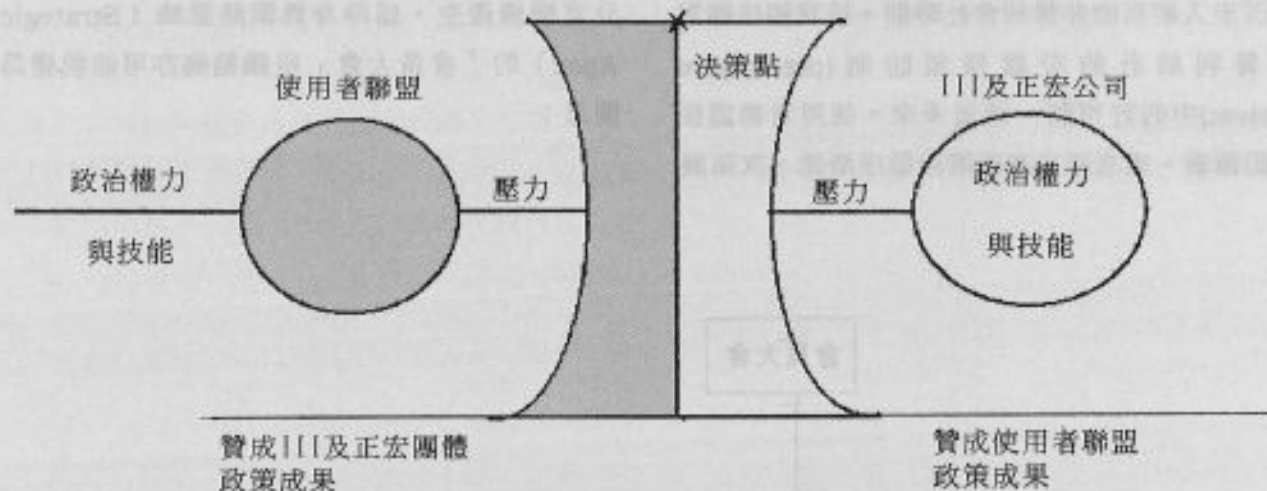
自動化系統是以使用者為導向，圖書資料亦是為利用者而存在；所不同者在於前者是指圖書館，後者則專指個別讀者，本此，使用者聯盟散發諸多行政功能，如涉及各館與 III 或正宏公司間；甚或迪吉多公司間之一切法律關係，原則上應循私法途徑解決，蓋其本質為消費者與廠商間之

相互關係，反之，若為營造物協議間爭議或各圖書資料單位和讀者間糾紛，基本上則有公法原理的適用，因涉及資訊權或學習權問題，當然不能排除法律保留原則的規約。

## 肆、發展趨勢

回顧INNOPAC系統自中研院，臺大文學院圖書館採用以來，使用者由原來的無結構性團體

(Unstructured group) 隨使用單位遞增逐漸演為有組織的利益團體 (Organized interest group)，現有台灣地區12個用戶更積極籌劃使用者聯盟(User group)，使其變成正式的結社(association)，謀求保護消費者利益，而與III公司，正宏公司相互調整，維持動態平衡，此種情形得用政策分析方法中之團體模型(group model)顯示如圖二：



圖二：INNOPAC系統買賣雙方團體互動模式

資料來源：D.B.Truman, The Governmental process, (N.Y.: Alfred A. Knopf, 1971), pp.24-24.4

從圖二可知，企業或政府活動過程中，政策往往是利害折衝後的均衡，聯盟的設立除館際間可進行技術和使用經驗的分享外，為確保賣方善盡維護及瑕疵擔保責任，以提昇系統功能，組織聯盟、訂立章則尤屬必要。

INNOPAC使用者的經驗在台灣地區只不過四年光景，初期少數使用者為達交換心得目的，雖有暫時匯聚一地，進行討論問題之舉，然係屬

集會性質；這種現象至民國八十三年八月始行改觀，使用者單位欲達到特定的目的而組織社團頒制簡則，故近期使用者聯盟的產生，其法律屬性可算是非營利結社的一種，依據憲法第十四條規定：「人民有集會結社的自由」。目前使用者聯盟正由集會性質轉型到結社的籌劃，從法律觀點分析，對消費者權益的保障顯有不同，茲將集會與結社的區別，概括比較如表一：

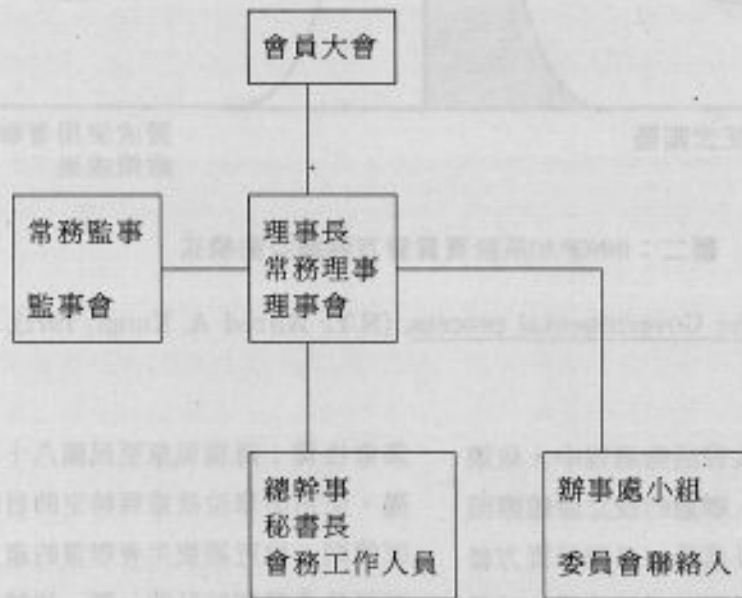


表一：集會與結社之比較

| 名稱 | 時 間 | 組成份子       | 參與動機      | 有無區域組織反制度 | 有無一定之章程 | 有無固定會址 |
|----|-----|------------|-----------|-----------|---------|--------|
| 集會 | 暫時性 | 特定人或不特定人集合 | 為交換、討論或宣傳 | 無         | 無       | 無      |
| 結社 | 永久性 | 特定人之結社     | 為實現特定共同目的 | 有         | 有       | 有      |

就表一的區異，不難探知INNOPAC使用者聯盟簡程草案的提出，意謂著早期集會時代的終結而步入嶄新的非營利會社時期，按我國法律對非營利結社的設置採預防制 (pre-verzive system) 中的許可制，瞻望未來，使用者聯盟從發起籌備、成立至立案四階段循序漸進、次第展

開，依人民團體組織法有關規定，未來可能還有全國聯合會、省（市）分會，甚至（市、分會等分支機構產生，屆時身為策略層峰（Strategic Apex）的「會員大會」組織結構亦可能蛻變為圖三：



圖三：INNOPAC使用者聯盟會員大會之分化

資料來源：內政部編印，內政部部史（台北：該部，民國82年），909。



從圖三窺見INNOPAC使用者聯盟將來隨組織體系的健全發展，會員大會結構必日益茁壯精委，來日必如中國圖書館學會組織一般，憧憬未來，吾人正拭目以待理想得化為真實。

## 伍、結論

80年代以後圖書館自動化進入蓬勃發展時期，國內已有的商業性圖書館自動化系統亦各自嶄露鋒芒，計有「URICA系統」、「UTLAS系統」、「LIBS100系統」、「DYNIX系統」及「INNOPAC系統」等<sup>⑤</sup>，謬云：「團結就是力量」，現今台灣地區INNOPAC系統用戶凝聚力量成立人更用者聯盟，企圖達成經驗交流，資訊共享的目標，並能發揮消費著主權意識，敦促廠商及產品代理商略盡善良管理人義務，可謂「安內」與「攘外」兩功能兼籌並顧，其不但為圖書館館際合作打下基礎，更為消費者保護開先鋒；作者一秉使用者取向立場，略抒個人管見，盼有助

於聯盟組織之構定。

## 註釋

- 註①：吳庚，行政法之理論與實用（台北：三民，民國81年），頁329-330。
- 註②：廖又生，股份有限公司董事會決策功能之研究（新竹：交大管研所碩士論文，民國72年），頁16。
- 註③：胡歐蘭，「胡歐蘭館長座談會講詞」，國立成功大學圖書館通訊，第8期（民國81年10月），頁10-26。
- 註④：廖又生，「圖書館組織地位之研究」，書府，第13期（民國81年6月），頁35-41。
- 註⑤：李德竹，黃世雄主持，整體規劃全國圖書館資訊網路系統（台北：教育部圖書館事業員會案題研究報告，民國80年），頁48。

