

圖書館經營之消費者主權問題探討

On the Issue of Consumer Sovereignty in the Library Administration

廖又生

Yu-sheng Liao

國立陽明大學圖書館

National Yang-Ming University Library

【摘要 Abstract】

圖書館從事資訊服務工作，慣被讀者看作媒體的供應者，但從反面省思，圖書館館藏發展、館舍建築、配備購置亦是企業消費活動的一環，本此，圖書館則又為資訊與資源的需求者，本文作者即嘗試從消費者主權的觀點來探討館務經營有關問題，盼業界同道能建立消費群體意識，使圖書館運作轉弱為強。

Endeavouring in the work of information service, library is usually considered as the provider of media. However, retrospecting from other aspects, the issues of the development of library collection, the building of libraries, the purchasing of library facilities are also relating to the circle of the activities of business consuming. Accordingly, libraries also become the demander of information and resources. The author of this article intends to discuss some relating issues of library administration from the perspective of Consumer Sovereignty. It hopes that all the professionals in this field can form a whole conscience of consumer group, thus strengthening library performance from weakness to effectiveness.

關鍵詞 keyword

消費者主權 圖書館經營 消費者保護團體

Consumer sovereignty, Library administration, Consumer protective group



壹、前言

圖書館是一公有財 (public goods)，其蒐集、整理、保存圖書文獻備供外部公眾檢索利用；隨著晚近圖書館行銷 (library marketing) 理念盛行，讀者就是顧客的從業信條日受重視，所謂消費者主權 (Consumer Sovereignty) 的主張都表現在讀者對館方的服務措施不滿所行使的一種基本人權 (fundamental human right)，但此處作者卻要嘗試從逆向思考的方式質問：圖書館本身究竟於營運過程中是否也享有消費者主權？若有，其範疇為何？圖書館經營者怎樣確保本身消費權益？諸如此類問題，倘能從圖書館行政的觀點予以省思或批判，相信將有助於館方稀少資源的最佳分配，藉資提昇圖書館經營的效率和效能，同時也能增進館方與讀者間的彼此了解，「相逢何必曾相識，同是天涯淪落人」，圖書館和社區共同凝聚消費權利意識，並體察二者皆居弱勢團體地位，此也有利於圖書館公共關係 (public relations) 的推展，念茲在茲，經緯萬端的圖書館經營問題，掌握圖書館享有消費者主權的本質，或許不失為圖書館進行緊縮管理 (cutback management) 的良方。

本文作者鑑於保護消費者權益時代的來臨，從供需關係立場審視，圖書館是推動資訊服務的供應者 (supplier)，然由輸入資料、資源或設備的事實觀察，圖書館亦是基於需求 (demand) 而進行交易的買方 (buyer)，乘此，圖書館經營有消費者主權之享有乃勿庸置疑，本文便在揭示圖書館經營者這項利器，俾喚醒同道留意廣大圖書館事業的消費權益保障問題。

貳、消費者主權之基本概念

所謂「消費者主權」是「消費者主義 (Consumerism)」的同義詞，它是一項社會的運

動，目的在擴大消費者對於廠商所能主張的權利或力量^①，這種消費意識的覺醒發端於1891年美國紐約成立的消費者聯盟 (Consumer's League)，二十世紀之後消費者運動 (Consumer movement) 聲勢驟增，迨1962年美國總統甘迺迪代表政府首次提出消費者四項基本權利，分別是講求安全 (the right to safety)、知道真相 (the right to know)、自由選擇 (the right to choose) 及表達意見 (the right to be heard) 等^②，使消費者權利的內涵臻於具體明確，八十年代之後消費者組織普遍籌設，消費者主權的適用也由製造業逐步擴及到服務業。

後工業時代裡，知識產業 (Knowledge Industry) 體系的形成，以資訊為基礎的管理型態^③，乃成為圖書館管理的主流，雖說我國圖書館事業對外開放經營，本質上為公法形式的給付行政，但館員結合館藏、館舍配備 (即管理主體引導管理客體) 以達成多元化社會教育的途程中，仍有行政輔助行為、行政營利行為穿插其間；換言之，英美國家外，身為大陸法系一員之我國圖書館行政，私經濟行政 (即國庫行政) 的領域寬闊，就在此範圍內，圖書館像個人、家庭一般，扮演最終消費者 (final consumer) 角色，適用民商法規定，得享有消費者權利，自不待言。

我國消費者運動自民國六十九年揭開序幕迄今，歷經十餘年，終於催促政府於八十三年一月十一日完成「消費者保護法」之立法工作，這部攸關全國消費者權益的法典，乍看之下，與圖書館經營似無直接關連，但若從館藏發展之圖書採購、館舍建築之營造規劃、實體配備之添置修繕等諸行政事宜觀察，出版商、圖書代理商、系統資訊公司、建築師、營造廠、家具設備供應商、商業機器公司等立即變成圖書館營運的「外部利害關係人」，準此，圖書館必然會和這些營利事業 (profit enterprise) 進行交易，前面所提國

庫行政活動於是不可或免，因而館長及館員具備消費者權利保護的基本知識，乃是合理維護圖書館權益的前提要件。

參、圖書館消費權益之範疇

吾人在肯定圖書館是一個消費單位、恆擁有消費者主權之後，接著要進一步推求圖書館消費權益的範圍或類型，此處作者擬以圖書館消費行為之實況，從以下三大面向逐次加以檢視：

一、館藏發展之消費權益問題

館藏發展政策中涉及買賣行為者為圖書採訪（acquisition）工作，不管是現行採行的長期訂購（standing order），或者是將要發展的閱選訂購（approval plan）與指令統購（blanket order），都是書商將圖書資料財產權移轉於館方，而圖書館交付價金的契約（民法第三百四十五條規定），所以採訪館員訂購書籍即受消費者保護法（以下簡稱本法）的規範，問題是印刷、出版與經銷分屬於不同的企業單位^④，一旦出現書籍移轉於圖書館時有滅失或減少其價值之瑕疵，或有滅失或減少其通常效用，或契約預定效用之瑕疵，或缺乏所保證之品質者（民法第三百五十四條規定），圖書館就要依出賣人之不同來主張損害賠償請求權，茲可再分下面三點說明：

（一）企業經營者負無過失責任：遠比「嚴格責任（strict liability）更苛酷，依消保法第七條所定，書籍製造人應確保其設計、生產、製造與銷售之產品或服務，無安全上或衛生上的危險，如有違反，致生損害於消費者或第三人，應負連帶賠償責任，此使消費者權利受到高度保障，假設圖書館自經銷商處購進CD-ROM式教科書一批，發現媒體有缺點，購買人超越「不合理危險瑕疵」限制，可逕行控告該資料製作者，這表示圖書館對製造廠商握有損害賠償請求權。

（二）企業經銷商得享免責權：依本法第八條規

定從事經銷之企業經營者，就商品所生之損害，與企業經營者連帶負賠償責任。但其對於損害之防免已盡相當之注意，或縱加以相當之注意而仍不免發生損害者，不在此限。此項規定將使消保法良法美意大打折扣，以圖書館經營為例，館方慣從經銷商購買西文圖書，產品有瑕疵亦以就近向經銷商索賠最為省事，為今經銷商有舉證證明無過失作抗辯武器，則將可能影響圖書館求償的機會^⑤。

（三）經銷商改裝、分裝產品或變更服務內容，或輸入商品或服務之企業經營者皆負製造者責任：依本法第八條第二項及第九條規定，倘若進口書商將原版西文書籍重新予以改良包裝或加工處理，如影響原資料之完整性者，購買之圖書館即可不管經銷商、代理商有無故意或過失，都可向這些中間商（middlemen）追究責任，此二條款的揭示似可補強消保法第八條的弱勢，有利於圖書館伸張消費者主權。

以上為圖書採購時圖書館主張消費者權利的幾種態樣，不難窺見將因直接向出版社訂購（製造人責任）或透過代理商訂購（經銷商責任）而有不同的責任歸屬，然不論何者，在消費主義浪潮澎湃的今日，圖書館徵集圖書資料而進行購進程序，實位踞優勢地位，有相當周延的保護條款得配合館藏發展政策的執行。

當然，圖書資料採購工作常由館方與廠商簽訂買賣契約，以作為交易雙方權利義務認定的準據，此際，書商可能以「定型化契約」（本法第十一條至第十七條規定）片面拘束圖書館，消保法原則上指明定型化契約應本平等互惠、誠實信用原則來保護經濟上之弱者，另外有關零星書籍之採購，無論是郵購（mail order）或人員推銷（personal selling, p.s.），買方都有七天的購買猶豫期（本法第十九條規定），即令圖書館與書商進行大宗買賣，如採分期付款方式，消保法規

定應以書面為之，並應載明頭期款、各期價款與其他附加費用合計之總價款與現金交易價格之差異、利率；如未載明利率，其利率按現金交易價格年利率5%計算（民法第二百零五條規定），而如未註明頭期款或價差者，買方不負現金交易價格以外價款之給付義務（本法第二十一條規定），凡此諸多規定，均有助於圖書採購行為的合理化、透明化，對圖書館營運而言，自屬百利而無一弊，故館員進行採購書刊事宜前，應先熟諳有關消費者保護法令。

二、館舍建築之消費權益問題

圖書館之館舍建築主要在兼顧功能的彰顯及造型的美觀兩大原則，所以不管是神殿式建物、大廳式構形、模組式建築（modular building），都在圖書館員、建築師、設計顧問三種角色通力合作、密切參與而構定建築規劃案^⑥，從圖書館行政的觀點分析，館舍是圖書館館務運作的根據地，建築設計需考量地點適中、生態平衡、空間利用、部門安排、作業動線、傢俱配置、人體工學（Ergonomics）、採光通風、表面環境等因素，是一項混合承攬（民法第四百九十條規定）與委任（民法第五百二十八條之規定）所形成的不規則契約，這種巨型的館務外包（sourcing）契約，牽涉建築師、結構工程師、營造廠之外，也有與建材商交易的事實發生，所以當發生公有公共設施設置有欠缺，致損害他人之權利者，承包人應負賠償責任（民法第一百九十一條、五十年台上字第一四六四號判例可資參照），日前市面屢見「海砂屋」、「輻射鋼筋」等事件，假定圖書館遇見類似問題，除可對承攬工程人或監工人於營造或拆卸建築物時，違背建築術成規（刑法第一百九十三條規定）向檢方告發（刑事訴訟法第二百四十條至第二百四十二條規定）外，有關建材購置不當部份，圖書館也可向承攬之受人，主張解除契約、請求減少價金，或請求不

履行之損害賠償（民法第三百五十九條、第三百六十條規定）。

茲值各地文化中心相繼興建完工啓用，政府不遺餘力從事文化建設之時，圖書館除新建館舍以外，改建或遷館工程也是重大館務之一，千頭萬緒的硬體建設，端賴館員精心擘劃、全力配合，尤其是建構安全、合理的消費環境，該是館舍建築過程探討消費權益保障必需考慮的問題，作者以為圖書館建築或修繕雖非典型的買賣契約，但依民法第三百四十七條所指，有價契約與買賣性質相容者，亦得準用之。加以民事訴訟法有關規定的配合，圖書館於此有擴張適用消費者保護法之可能，茲略述如下：

（一）訴訟參加（民事訴訟法第五十八條以下）：例如營造廠因鋼筋、水泥、磚瓦瑕疵所致公共危險，對建材商起訴，請求民事損害賠償，此時圖書館為輔助營造廠一造所為之參加即是。

（二）訴訟告知（民事訴訟法第六十五條至第六十七條規定）：例如圖書館建築工程案件，營造廠將訴訟告知於因自己敗訴而有法律上利害關係之建築師，使之有參加訴訟之機會，建築師更進行告知起造人身分之圖書館館長，使其能形成一完整的訴訟上攻守同盟。

揆諸上開法條，得知圖書館館舍建築外包時，館方本於訴訟參加或訴訟告知制度亦有主張消費權利之空間，職是之故，圖書館館員在遷館工程或建館工程中，當不可忽視消費權利意識的主導機能。

三、實體配備之消費權益問題

俗諺：「工欲善其事，必先利其器」，圖書館欲服務讀者，除有館員、館舍之外，還要有自動化設備、消防設備、安全系統、通信設備、工作站、傢俱、指標或導覽系統、電力設備、照明設備等周邊性實體配備（physical setting）從旁輔佐方能發揮其固有功能；進入圖書館放眼一

看，書架、閱覽桌椅、目錄櫃、出納或流通台、雜誌架、報紙架、字典架、影印機、電腦、編目卡片、書後袋、書後卡、書標等琳琅滿目、盡收眼底，圖書館誠可謂是一「麻雀雖小，五臟俱全」的資訊服務機構，館方從業人員便在這些資材（materials）的供應下完成圖書資訊的組織與整理工作。以圖書館行政角度透視，適時、適地、適質、適量供給資材，是圖書館物料管理（material management）追尋的目標，自二次大戰後圖書館積極引進管理科學上的「物料需求計劃（Material Requirement Plan, MRP）」、「ABC分類法」、「價值分析（Value Analysis, V.A.）」、「全面品質管制（Total Quality Control, TQC）」、「經濟批購定量（Economic Order Quantity, EOQ）」等方法來幫助圖書館進行有效的資材管理^⑦，無非不是想求成本最低而效益最大；乘此，圖書館如在採購實體配備時能在管理科學工具以外另闢蹊徑，用消費者保護法來捍衛其基本權利，或許愈能促進館務經營、節約財力，並確保品質的成果。

環顧業界從事實體配備採購時，也如同購買圖書資料一般，有適用消保法的機會，因之，有關企業責任、定型化契約、郵購或訪問買賣、分期付款等法制規定，皆如圖書採訪實務，請參見前揭，茲不贅述。這裡僅就圖書館資材添購所可能引發的特殊消費保護問題，試論如次：

（一）廠商產品回收問題：消保法第十條規定，業者在事實足以認定商品或服務有危害消費者安全與健康之虞時，應立即回收該批商品或停止服務。但業者所為必要之處理，足以除去其危害者，不在此限。另外對於具有危險性的產品或服務，如未在明顯處註明警告標示，並附載明危險發生的緊急處理方式，也應回收整批產品或停止服務。例如圖書館購買自動飲水機、碎紙機、運書車等機具，由於產品不符合標準規格，經直轄市

或縣市政府進行檢驗查證，認為有害消費者安全與健康時，館方即可要求廠商回收該項劣質品等屬之。

（二）現物要約問題：廠商如主動將產品寄至圖書館讓館員試用，隔一段時間再行收費，依消保法第二章第三節條款規定：未經消費者要約而對之郵寄或投遞之商品，消費者不負保管義務。此時，消費者可以通知企業經營者收回，如果業者未能於消費者要求時限內收回或消費者無法通知收回，可視為業者拋棄寄投之商品，業者當不能事後向消費者收費，或雖然未經通知，但寄達時間若超過一個月，消費者未允諾購買，廠商仍不取回其商品，也視同拋棄寄投之商品。足徵於相互要約（privity of contract）的交易過程，假使廠商片面寄送微電腦、傳真、海龍滅火器等，圖書館可不負保管義務，並得通知廠商收回，同時若無法通知或逾越一定期間，廠商需對貿然從事現物要約行舉，自負責任^⑧。

（三）企業經營者廣告責任問題：本法第二十二條以下，勾勒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。另外，刊登或報導廣告之媒體業者明知或可得而知廣告內容與事實不符者仍為刊載，就消費者因信賴該廣告所受損害，與企業經營者，負連帶賠償責任^⑨，例如某圖書館設備有限公司於中國圖書館學會會報刊登廣告，假如其所促銷的產品有浮誇不實或引人錯誤，採購設備的圖書館就得向法院提起訴訟，同時學會亦可能和廠商一起負擔連帶損害賠償責任，依民法第一百五十四條第二項原規定：貨物標定賣價陳列者，視為要約。但價目表之寄送，不視為要約。在消費者保護法尚未頒行前，廣告價被定位為「要約之誘引」，法效性較低，但受消保法、公交法完成立法影響，廠商採用錯誤廣告（false advertising）、誘導不正聯想廣告（misleading advertising），甚

至技巧性應用釣餌式廣告 (bait advertising) 都是法律所明文禁止的範圍，廠商不得不注意^⑩。

縱觀圖書館總務部門採購人員為謀館務正常運作，與外部廠商接觸最為頻繁，其所買進的資料、設備莫不屬於「生產性輸入 (production inputs)」的一種，因而要求產品的標準化、規格化才是保證 (guarantees) 貨真價實的不二法門，筆者以為採購人員除熟悉商務易價，交涉談判方略外，要發揮邊界防守 (boundary defense) 的過濾功能，具備消費保護意識殆不可少。

肆、如何落實圖書館消費主權

行銷導向 (marketing orientation) 以滿足消費者慾望或需求 (desire and needs) 為職志，俗諺：「巧婦難為無米之炊」，館員欲達成讀者服務 (reader's service) 的目標，勢需運用館藏、館舍與實體配備作為營運的後盾，因之，就圖書館經營活動分析，圖書館以最終購買者 (final buyer) 身分，於行銷通路 (channel of distribution) 上往往要和製造商 (manufacturer)、批發商 (wholesaler)、中盤商 (jobber)、零售商 (retailer) 簽訂許多買賣契約，其可能涉及多階層的行銷通路 (higher-stage marketing channel)，而導致圖書館管理控制工作愈形困難^⑪。相對的也顯出圖書館藉著消費者主權來保障自身的利益，將是館務經營亟待強化之一環。

法律係最低限度的道德，亦是保護消費者權利最後的一道防線，近年來，誠實包裝法案 (Truth in Packaging Act)，誠實除貸法案 (Truth in Lending Act)，不公平交易措施法案 (Unfair Trade Practices Act)、惠勒 (有關廣告管制) 法案 (Wheeler-Lea Act) 相繼出爐^⑫，加上消費者保護倡導者 (Consumer

Advocate)，像奈德 (Ralph Nader) 等人，積極向美國國會施壓^⑬，一時消費者保護立法運動風起雲湧，我國朝野受時勢與潮流之洗禮，轉向積極制頒消費者保護有關法律，其中與圖書館經營息息相關者有著作權法、商標法、專用法、商品檢驗法、公平交易法與消費者保護法等，基於消費者主權意識的闡揚以貫徹「先程序後實體」的用法原則，作者擬在進一步申論圖書館事業如何有效經由「程序正義」來實現消費行為之「實質正義」，俾恢宏「無漏洞司法監督」的法治國理想，現依據我國消費者保護法規定說明如下：

一、消費者處理爭議之程序

消費者保護法中圖書館事業得以享受的權益涵蓋：無過失責任、產品回收、定型化契約衡平化、訪問與郵購購買猶豫期、廣告內容真實化、分期付款買賣合理化等，倘圖書館於採購書籍、營建館舍或添置設備時上開權益受有損害，則可以循下列程序進行事後救濟。

(一) 得向製作人、消費者保護團體、政府消費服務中心及其分中心申訴，而企業經營者應於十五日內妥適處理該項申訴案件。

(二) 假如受害人消費爭議未能達成協議，可向消費者保護官申訴。

(三) 如再未獲妥適處理，可向消費爭議調解委員會申請調解。

倘若仍無法達成調解，可自己或委託消費者保護團體，向各級法院提起消費者保護訴訟。

諺云：「有權利斯有救濟。」消費者權益受損事件傳統息事寧人的消極心態，或激烈採行體制外抗爭的舉動，皆屬偏見，自消費者保護法通過之後，圖書館遵守競賽規則，循正常管道保障自己權利，方為正本清源之計。

二、集體訴訟制度之建立

觀我國民事訴訟法第二百四十四條規定，當事人及其法定代理人、訴訟標的，應受判決事項

之聲明為訴之基本三要素，且私權爭執要先有具體的原因關係作為起訴之依據，即無訴訟利益則難以提起訴訟，如此規定，使得消費糾紛不易獲得理賠，侵害消費主權的廠商也因而有不當得利之事實存在，為實踐自然正義（natural justice）理念，在立法政策上乃設計由消費者保護團體來替代個別消費者進行訴訟的制度，此乃團體訴訟在消保法上應用的發端，茲可再分以下三項總析：

（一）消費者保護團體對於同一之原因事件，致使眾多消費者受害時，得受讓二十人以上消費者損害賠償請求權後，以自己之名義，提起訴訟（本法第五十條規定）。據此，圖書館假設若購買系統新增功能產品而受有損害，即能組合消費者聯盟所屬的圖書館廿個以上讓與訴訟上請求權予消保團體，這樣圖書館事業便可省卻委任律師興訟的費用。

（二）消費者保護團體規模不一，良莠不齊，依消保法第五十一條定明，須已許可三年以上，經申請消費者保護委員會評定優良，置有消費者保護專門人員，並是社員人數五百人以上之社團法人或登記財產總額新臺幣一千萬元以上之財團法人，且經消費者保護官同意者，方得以自己名義提起集體訴訟。可見圖書館行政活動中若消費行為所受損害能訴諸於集體訴訟，引消保團體作奧援，將是館務經營贏的策略。

（三）同時消保法為避免消費者保護團體負擔過重，該法第五十二條進一步規定，消費者保護團體以自己之名義提起團體訴訟，其標的價格超過新臺幣六十萬元者，超過部份免繳裁判費。

綜合上述，在在顯示正當法律手續（due process of law）的利用，得讓圖書館與廠商進行買賣行為時，可投訴有門，循著一定的程序亦能收訴訟經濟及宏揚正義的目的。

伍、結語

圖書館經營考慮的變數極多，變動不羈的總體環境裡，館務運作唯一的不變乃是變，圖書館組織充滿不確定（uncertainty）性，究竟廿一世紀圖書館事業將何去何從，學者專家們從技術服務、讀者服務、資訊科技等各主題多加預測與著墨，蔚為跨世紀間圖書館研究的大趨勢，然圖書館是一個開放性營造物；圖書館學研究深富科際整合（Interdisciplinary Integration）色彩，如能超越技術層面來探視問題，當更能廓清問題的本質，並豐富化學科的內涵；以現今我國圖書館經營實況，資源貧瘠、法制不備，均會所傷圖書館經營的專業形象；因之，嘗試以消費者主權觀點描繪圖書館事業的消費權利，在理論與實務上兼具時代意義。

消費者個人、單一圖書館都屬弱勢團體，故在自由競爭體制之下，易遭受經濟上強者的欺凌，所幸消費者主權觀念促進立法者從事制定消費者保護法，使得消費者和廠商頡頏的力量增強，西諺：「團結就是力量」，假如圖書館同道可和衷共濟，培養消費意識；對館藏、館舍及配備的安排，將可賦予主事者另一經營思考的新方向，進而能夠匯聚同道，讓圖書館運作由弱轉強、轉危為安。

（收稿日期：1995年6月19日）



註釋

- 註①：Kenneth Damerson, "The Consumer Movement," Harvard Business Review ,18:3(Jan 1939), pp.271-289.
- 註②：Robert O. Hermann, "The Consumer Movement in Historical Perspective," in David A. Aaker & George S. Day , Consumerism (N.Y. : The Free Press, 1974), pp.10-19.
- 註③：Robert D. stueart & John Taylor Eastlick, Library Management (Littleton, Colo. : Libraries Unlimited, 1981), pp.177-178.
- 註④：G. Edward Evans, Developing Library and Information Center Collections (Littleton , Colo : Libraries Unlimited, 1987), p.137.
- 註⑤：Sandra K. Paul & Carol A. Nemeyer, "Book Marketing and selection," Publishers Weekly, 207 (June 16, 1975), p.43.
- 註⑥：Anders C. Dahlgren, "Introduction," Library Trends, 36 (Fall 1987), pp.261-265.
- 註⑦：盧秀菊，圖書館規劃之研究（台北市：學生，民國77年），頁3。
- 註⑧：現物要約問題也可能發生在出版品採購事件上，此可參考我國消費者保護法相關規定。
- 註⑨：廣告責任問題也可能發生在出版品採購事件時，一併指明。
- 註⑩：Theodore Levitt, "The Morality of Advertising," Harvard Business Review, 32(July-August 1970), pp.84-92.
- 註⑪："Consumer Advisory Council : First Report," Executive Office of President (Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, Oct., 1963).
- 註⑫：同前註。
- 註⑬：Ralph Nader, Unsafe at Any Speed (N.Y. : Pocket Book, 1966), preface.