

保護消費者權益致國會的特別信函

李文雄*譯

致美國國會：

消費者，就其定義而言，包括了我們每一個人。他們在經濟活動上是最大的經濟群體，幾乎影響每個公共與私人經濟的決策，也受到這些決策的影響。經濟上所有開支的三分之二為消費者所支出。然而，在經濟上，消費者是唯一不具有有效組織的重要群體，他們的意見經常沒有受到重視。

聯邦政府一性質上為所有人民的最高發言人一負有一項發覺消費者需要並促進消費者權益的特別義務。自從一八七二年有關保障消費者免於在美國郵務使用上被詐騙的法令制訂後，國會與行政部門已逐漸意識到他們在促使國家經濟公平地且適切地符合消費者權益方面應負的職責。

一般而言，在這方面政府為消費者做得很好。使隨後的每一代，享受了更高的收入和較多樣化的商品與服務。所以，我們的生活水準高居世界第一位。而且，在未來二十年內，它還將成長百分之五十。

我們雖然幸運，但猶如我們不可能忍受企業界或政府的無效率，我們也同樣不能忍受在消費上的浪費。如果消費者購買了劣質的產品、支付了不合理的價錢、藥物不安全或無效果，且如果消費者未獲得充分資訊的狀況下去做選擇，那麼，他的支出就是浪費，他的健康和 safety 就會受到威脅，而國家的權益也因此而受到損失。在另一方面，儘量協助消費者對其收入作最佳之運用，比花費同樣的努力以增加消費者收入，在提升大多數家庭的福利上，將有更大的貢獻。

科技的進展影響了諸如我們所吃的食物，我們所食用的藥物與許多我們在家裏使用的器具，增加了消費者許多機會，也增加了消費者許多困難。現行許多舊的法令規章均已過時，而必須予以重新制訂。第二次世界大戰前，典型的超級市場其存放的食物項目約有一千五百項左右—此一數目令人印象深刻。然

* 作者為美國休士頓大學財務金融博士，現任財政部金融局稽核兼科長。

而，今日超級市場存放的貨品已經超過了六千項。今日百分之九十藥品處方說明在二十年前是我們從未聽說過的。許多用的新產品非常的複雜。因此，家庭主婦常被稱作業餘的電工、機械工、化學家、毒品學家、營養學家與數學家——但是，她們卻甚少被提供所需的資訊以圓滿地執行這些工作。

行銷逐漸演變為非人員的方式。消費者的選擇受到採用高度發展說服藝術的大眾廣告的影響。消費者一般無法知道藥品的調配是否符合安全、品質與效能的最低要求標準。消費者經常不知道他們為消費者信用支付了多少錢，是否一種製成的食物比另一種更具營養價值，是否某一種產品性能真的符合他的需要，或「大的經濟規模」是否真正符合交易的利益。

幾乎政府提出的所有計畫——例如，世界貿易的擴張、醫護的改良、客運稅金的降低、大眾運輸的加強、保護區與娛樂區的發展與低價能源等——對消費者而言，均直接或當然具有重要性。然而，如果聯邦政府要善盡職責以使消費者充分行使其權利，則必須推動更多的立法與行政措施。這些權利包括：

- (1) 安全的權利——免於接觸對健康或生命有危害之貨品的銷售。
- (2) 知的權利——免於被那些欺騙的、虛偽的或明顯誤導的資訊、廣告、標示或其他的作為所誤導。而且應被告知其作成適當的選擇時所需知道的事實。
- (3) 選擇的權利——儘可能的得以自由競爭的價格獲取各種不同的產品與服務。對於不可適用自由競爭而受政府規範的產業，應保證消費者可以合理的價格獲得令其滿意的品質與服務。
- (4) 被重視的權利——必須確定消費者的權益在政府政策制訂上，將獲得充分與有利的考慮，並在行政裁判上有公平而迅速的處理。

為了促進對消費者權利的更多瞭解，現行的計畫必須予以加強，政府的組織必須予以改進，且在某些方面，有關的新法令必須予以制定。

一、強化現行計畫

美國政府業已採取了廣泛的措施來強化現行的計畫。在若干重要的問題上，已經獲得或可望獲得重要的進展，一九六三年的預算中包括了各種建議來改善每一個消費者保護計畫之效能。

- (1) 食品與藥物的保護 消費者目前使用之數千種常用的家庭用品含有潛在的有害物質。數百種新近使用的產品，如食物的添加劑、食物的染色劑與殺蟲劑，每年均發現新的潛在危害。為了提供最佳的保護以及在此方面之法律執行

，本人在此之前曾建議於現在支出的預算中增加百分之二十五的人力來執行食品與藥物的管理。這是歷史上增加最大的預算單項。此外，爲了確保殺蟲劑更有效的登記，在農業部成立了新的單位，來專責管理。另外核撥了一筆新增加專款以便制訂有關殺蟲的管制以及肉類與家禽檢驗活動的法規。

(2)更安全的運輸 由於美國比其他國家較常使用高速公路與航空運輸，所以速度與擁擠情況的增加，均使我們必須採取安全上的特別措施。

—聯邦航空處業已重新檢查了國家空中交通管制的規定，並進行設計一種改良的系統來促進空中交通的安全與效能。

—商業部長已經在公路局成立了一個公路安全辦公室，以提升大眾對於使用高速公路安全標準的支持，協調使用高速公路安全研究的結果及鼓勵州政府與地方政府、工業界與聯合團體的合作—衛生、教育與福利部同樣加強其意外防範工作—且州際商業委員會正加強執行摩托車駕駛之安全標準。

—此外，我要求商業部、衛生、教育與福利部會同汽車工業代表來檢視汽車設計與裝備上的改變，這些改變將有助於減少對於人們生命的危害及空氣的污染。此時，就汽車工業之行動以配合減少空氣污染的新車型設計改變的觀點上來看，額外的立法似乎不需要。

(3)財物上的保護 政府正採取了重要的步驟，給予消費者的儲蓄以更適切的保護，使謹慎的消費者可將其儲蓄留作爾後購買昂貴的物品、應付貧困的日子、作爲孩子的教育金或供應退休後的生活需要。

—去年所制訂的法令業已加強了聯邦儲蓄與貸款保險公司的保險計畫。

—證券管理委員會業已基於國會的要求，著手進行股票市場的一項重要調查，此項調查將可作爲日後立法或行政措施的基礎。

—郵政總局局長與司法部業已加強取締郵務詐欺行爲。去年因郵務詐欺事件被捕的人數創新記錄。因此被定罪的人數較往年增加了百之三十五。

(4)更具效力的法規 各個主管單位亦報告稱已在直接有利於消費者的計畫上予以加強。

—州際商業委員會業已制訂了用來防範在州際間運送家庭物品而超收費用的控訴程序。

—民用航空局已在最近採取行動來保護空中的旅客，使其不致因航空公司超額售票而受損。

—聯邦貿易委員會業已採取了密集的行動，來抵制詐欺的交易行爲，以及虛

偽不實的廣告，包括有關冰箱、家用油漆、縫衣機、吸塵器、廚房器具、食品包裝與地毯等物品廣告。

- 聯邦能源委員會擬定一個有利的計畫，以確保消費者享有合理的天然瓦斯價格且保障天然瓦斯的適度供應。在電力上更新所有的法令規章，並從事一項國家能源調查。謹在此建議。國會制訂法律並利用資金使委員會能在帳單上以類似於電力消費者資訊的方式，提供資訊給三千四百萬的天然瓦斯消費者。
 - 聯邦通信委員會主動檢查了電視台節目的選訂過程，並鼓勵教育電視台的蓬勃發展。委員會並將於一九六三會計年度中開始執行計畫，以防範對於空中導航、救難訊號，以及其他有關大眾安全的無線電使用的干擾。
 - 對所有主要的政府機關，我建議於一九六三年均增設專款來提供更能有效保護消費者與公共利益所必須增加的人手。
 - 就去年所建議在政府機構組織程序作重要的改變，以消除拖延的惡習，並強化決策方面。大部分已獲得重組計畫或立法授權，正由各機關首長付諸實行。為使證券管理委員會及聯邦能源委員會能經由較大的授權從事類似的改革，本人建議在今年就參照證券管理委員會的S2135號及聯邦能源委員會的S1605號與H.R.6956號來制定相關法律。
- (5) 居住的價格與品質 大多數消費者一生當中花費最多者即為其住家。過去幾年來已採取了重大措施以降低房屋抵押貸款之成本及提高住家之品質。利率與其它抵押貸款的費用水準已由一連串聯邦政府的行動而降低。依據一九六一年的住家方案，新的計畫業已開始執行①鼓勵發展更佳住屋且較低成本的實驗性建造住屋法，②提供房屋修繕較低的利率與較長的貸款期限，③對中收入家庭提供特別低的房租金，④對國內農工提供住屋。此一法令亦授權發展較佳的方法為低收入的家庭提供住屋。
- (6) 消費者資訊與研究—與消費者在政府中的代表。政府能協助消費者發展並提供有效的資訊，使消費者得以自助。
- 居住與住宅融資機構在一九六三年度開始運作，其工作在於研究如何減低每月居住費用、降低地價與減少融資負擔的方法。
 - 農業部從事類似的研究，以提升鄉村住屋水準並降低房價成本。
 - 食品與藥物管理將擴大消費者諮詢計畫，以配合農業發展處的住屋示範計畫。現在已對消費者供產品趨勢、食品標準與保護指南等有價值的資訊。

- 一勞工統計局正進行一項全國性的消費與調查，其結果將用以更新消費者物價指數與編製模範式的家庭預算。
- 一有關政府研究的結果，消費者尚少利用之機會。除前述研究之外，還有許多機構也為其本身工作需要，或配合了工業界與聯邦採購的便利，曾測試某些產品的性能，發展出標準與規格，並組合許多有關的資訊，對於消費者與消費者組織實均有極大用途。在農業部、商業部、國防部、衛生、教育與福利部及行政總署和其他有關機構的努力所獲得的有益的資料一應更廣泛地公開發行。然而，它只是一個更大問題的一部分，政府機構並未確實就消費者的需要與其觀點給予特殊考慮。基於此點，本人建議：
- 一第一，經濟顧問委員會應建立一個消費者顧問委員會，就廣泛的經濟政策問題、政府保障消費者需要的方案以及關於與消費者保護的研究資料廣泛供應於大眾問題的改進方面，加強檢討，並提供建議於政府。此一消費者委員會並應賦予有利害關係的個人與組織，在這些問題上的發言權。
- 一第二，每一聯邦機構之工作與消費者福利有重大關係者，其首長應在其單位內指派一位特別助理，來建議並協助其在該機構工作範圍內適切並有效地關注消費者的利益，擔任與消費者及有關單位間之聯繫任務，並逐漸加強對於消費者需求之研究工作，以及
- 一第三，郵政總局局長應進行一項試驗計畫，至少在一百個選定的郵局內展示對消費者有用之出版品樣本，並提供服務使消費者易於購買各該出版品。

二、為增加消費者保護之新立法授權

除了前述的措施之外，新立法授權對增進與保護消費者利益也是不可或缺的。

1. 加強有關食品與藥物管理的授權

近二十五年來，九千種以上的新藥物成功的發展，已拯救了無數的生命與解救了數以百計的急性與慢性疾病的受害者。但法令並未要求在藥物上市前，應先證明其治療的效力，可以使用該藥物之情形，以及如發現不良反應時應迅速提出報告。這些新藥品除了可能的功效以外，也同時顯示了前所未有的更多危險—由於它們廣泛的被使用，經營具有極大的影響，且由於強烈

的促銷活動，以致趨向於過度渲染其優點而未指出其使用上風險。例如，自一九五六年起，在新的非官方藥品刊物上列出的新藥品，它們經過測試後，發現有百分之二十以上，不能保持一種或更多種如其廠商所聲稱的治療效果，其所造成的不必要承受的痛苦、無辜的金錢浪費與使用此種無效藥物導致的病情加劇，是無法衡量的。

醫師和消費者應該能從客觀的科學研究中獲得保證：今日市場上之任何藥物與治療器材，依照預定的用途使用，是安全且有效的。它們應具有標示的藥效與品質。有關促銷的資料應說明全相——不論是好的或不良的效果，醫師與消費者應該可以藉著簡單通用的名字來分辨各種藥物，以避免混淆。並使購買人能以最低的自由競爭價格購買實際上所需的合格藥品。

由參議員Kefauver所領導之通盤調查顯示，現行的法令對消費者並沒有這種保障。現在是我們應賦予美國男女老少像一九一三年我們賦予豬、羊、牛相同保護的時候了。那時法令禁止將治療動物的不當血清與藥物在市場上出售。

其他有關問題：

- 禁止製造的藥物巴比妥酸鹽（鎮靜劑）與安非他命（興奮劑）仍在黑市有廣大的交易存在。由於在行銷管道上未予適切的監督，因此造成許多意外事件、青少年沈淪與犯罪案件等。
- 每年在市場銷售價值達二十億美元的化妝品，其中有許多未經適當的安全測試，數以千計的婦女由於使用未經測試或測試不足的美容用品而遭致燒傷以及眼睛、皮膚與頭髮的傷害。
- 現在由純正食品與藥法授權實施的工廠檢查，由於法律上並未清楚的要求製造商容許檢查某些紀錄而面臨了嚴重的阻礙。一些不肖廠商為了避免接受檢查，而與政府玩捉迷藏遊戲。然而，大眾健康的預防並非兒戲，而是對每一個公民都極為重要。
- 在美國有五分之一的獸肉屠宰工具尚未經過農業部的檢查，此乃因肉品檢查法案的範圍僅限於跨州肉品的檢查。此種不周延的立法，導致不肖業者利用各種管道來轉移不健康的動物。由此產生的肉品均未經檢查，而對人體健康構成威脅。

簡而言之，現有的法律在食品、藥物與化妝品方面均不足以確保維護美國消費者應得的保護。為克服這些嚴重的法律漏洞，本人建議：

(1)首先，加強並擴大現行相關食品、藥物方面的立法，以提供消費者更佳更安全且便宜的藥物，並授權由衛生、教育與福利來進行這方面的工作；

- ①要求任何一種新藥物與治療器材，在上市前應證明其所要達成的效果與安全性；
- ②當對任何一種藥物與治療器材安全性及效用有具體可以懷疑理由時，應撤銷其銷售許可，並要求廠商報告其在安全性與效用上所具應有的資訊；
- ③要求藥品與治療器材的廠商進行維護工作，以確保他們產品的可靠性；
- ④對所有抗生素要求分批測試與驗證；
- ⑤對新藥物指定用簡單通用的名稱；
- ⑥建立一個有力的制度來防範容易成癮藥品巴比妥酸鹽和安非他命的非法散布；
- ⑦要求化妝品在上市前必須經過測試，並證明其安全性；
- ⑧制定要有效率的檢查程序以確定食品、藥品、化妝品與治療器材，係依據法律製造與行銷。

(2)第二，立法授權聯邦貿易委員會要求凡供醫師處方用之藥物，其廣告應揭示其成份、效果與副作用。

(3)第三，立法以擴大農業部所主管的肉品檢查法案的範圍，配合各州政府與工業界，以促進對屠宰肉類的適度檢查。

2.要求「貸借誠信」立法

消費者未清償的債務，包括抵押貸款在內，在過去十年內幾乎成長了三倍，至今總數超過了兩千億美元。貸款的普及性及便利性，使消費者在購買時間上更具彈性，但如此一來便發生許多浮濫借貸事件。在參議院銀行與貨幣委員會下以參議員道格拉斯為首的小組業已對此浮濫的供貸展開詳細的調查，所獲得的證據顯示消費者需要加以保障，俾免在完全不知被索取的實際數目情況下，支付遠高於表面上的利息與手續費用。例如，在一項對二手車買主的研究中，顯示他們所支付的利息平均達年利率百分之二十五，若干人則所付且遠高於此，但卻很少人知道為借貸所支付的真正金額。

由於過度與不適時地使用貸款產生對真正借貸成本的忽略，將危害到經

濟的穩定性與公眾的福利。因此必須制定法律要求貸方與賣主事先對借方揭示他們就貸款將支付的真正金額與利率。此一立法，類似一九三三至一九三四年的「證券交易誠實」的立法，將不管制交易價格或支付的款項，但將要求對分期付款的買主或其他預期借貸者作完整的揭露，使消費者在簽約前作成知情的決策。由於這種法案所要規範的特種授信行為與聯邦貿易委員會目前所掌管的許多不正常的交易行為關係密切，且常同時進行，本人建議賦予聯邦貿易委員會新的權限來強化它的效力。政府有關單位業已配合前參院小組，來蒐集所需的資訊以研擬一個可用且有效的法案。由於業已舉行的聽證會，已有充分討論，我希望國會在會期結束前就此重要問題能完成立法。

3. 全頻道電視機的製造

今日六具家用電視機中有五具僅能接收十二個高頻（VHF）電台的節目。結果，在大部分地區，希望在七十個超高（UHF）頻道中的任何一個播出的電視台通常僅有少數的觀眾，以致於電視台對於那些有效廣播所需重大投資與繼續性支出缺乏激勵，其結果嚴格限制了消費者的選擇。經過廣泛的研究之後，聯邦通信委員會得到的結論是一個有效與真正能自由競爭的全國性電視網，並要求其對各地區與教育台能適切提供服務，是不可能就在這個窄小限制的十二個（VHF）波道內實現的。已呈送國會之有關法案，將授權通信委員會規定所有新型電視機的特性，以確定消費者可以同時收到VHF或UHF的訊號，本人極力希望其通過此一法案，因為這是最濟而實用可以拓展節目範圍的辦法。此種步驟加上最近才經國會通過的聯邦政府協助成立教育電視台之方案，將使電視潛力的發揮，力速實現。

4. 加強法律以提升競爭與禁止壟斷

爲了對消費者權利最基本與最持久的保護，使其能依自由競爭價格作有利的選擇，我們必須設計若干用以確保有效競爭及防止壟斷的法律。一八九〇年的雪曼（Sherman）法案及一九一四年克萊頓（Clayton）法案以及與其相關的許多法案均是消費者所擁有用以抵制壟斷力之成長最強而有力的保障。除了最近已接近通過的措施，可以對民事與刑事的反托拉斯案件調查程序中賦予簽發傳票之權利外，還有幾項需要改善的事項：

(1) 當對不公平的競爭案件作永久性的處理時，委員會常未作成裁決之前，應授權聯邦貿易委員會對該不公平競爭業者發布暫時性禁止命令。在目前的法律之下，較弱的競爭者在解決方案未具效力前將導致破產或被迫在不

利的條件上接受合併。因而，減少了自由競爭對於消費者主要的防護功能。相同地在消費貨品上的詐欺性行為在委員會採取行動之前，將繼續危害大眾。因此，本人在此重複建議國會應迅速考慮以有效的立法來達成此一目標。

(2)消費者尋求合理價格的權利也可能因企業合併大幅降低了有效的競爭，而遭到負面的影響。如同在以不公平方法競爭的情況下，損害一旦造成則是無法彌補的。而政府經由法律途徑還是無法迅速恢復存在於合併前的競爭程度。因此，我迫切地建議制定法律要求任何形成大型公司的合併須依合理期限事先通知司法部及有關委員會或管理局。如此可使當事人就其計畫的合併是否對公眾利益造成負面影響，在事前獲得有關單位之意見，而免於造成訴訟案件。配合前所提議授權聯邦貿易委員會發布禁止命令的措施，它是防止消費物價上漲併發症的一項重要手段。

(3)由於專利與商標的使用，容易導致潛在地反競爭性的濫用行為，本人建議：

一立法要求發布對申請相同發明專利權的個人之間達成和解協定的條件——最近聽證會已顯示此種協定曾包括犧牲消費者權益，以減少未來競爭的特質。

一立法授權聯邦貿易委員會對於任何原屬或已變成為某種物品通常名稱的商標，得以撤銷其商標權。雖然競爭者目前擁有此項權利，然而，假若要聯邦貿易委員會擁有此明確之權力以制止此種不公平的商業利益，參議院在從新審核業已由白宮批准的商標法（H.R.4333）時，加入此項條款，是極為重要的。

5. “包裝誠信”的立法

正如消費者有權知道其信用合約一樣，他們也有權知道所購買東西的包裝裏的內容為何。參議院Hart及其小組委員會目前所進行有關包裝與標籤方面的調查工作是重要的，值得讚揚。

在現代的社會中，良好的包裝，必須配合顧客的需要，給予顧客便利、新鮮、安全、和吸引人的外觀。然而，在最近幾年中這些利益卻妨礙消費者以最低的代價購買最佳的物品。在許多情況中標籤似乎在隱藏而非顯示包裝的內容，有時消費者無法迅速獲知產品的真實數量或實際含量。它經常無法迅速在不同品牌不同包裝上做單價的比較，或在同一品牌的大號、特大號、巨大號或超

大號的包裝上做價錢的比較。他無法瞭解由於習慣上包裝尺碼或形狀的變化，可能造成交易得失，或者「降價幾分錢」的推銷方法，常常並不代表使消費者佔到真正便宜。

誤導、欺騙或無意義的促銷行為不能見容於我們自由競爭經濟的有效且公平的功能上。在我們制度下，消費者有權期望包裝將提供可靠而且有效的有關產品內容的資訊。而以這種包裝來銷售貨品的廠商也有權期望他們的競爭者也必須適用相同標準。依據我們自己並全面配合參議院小組委員會，對這些包裝與標籤所完成的調查報告，我將建議私人企業與聯邦政府，能以一種使消費者更感到便利而且有用的方式，在改進包裝標準和精確標示產品的數量與成分方面，扮演適當的角色。

由於我們都是消費者，這些為保護消費者權益所採取的行動與建議也都是為了我們全體的權益所爭取者。這些計畫所需的預算投資是相當有限的一但是，他們在強化我們的自由競爭經濟、我們的生活與健康水準以及我們傳統上具有高尚倫理觀念的商業行為方面卻能產生很大的利益。公平競爭對企業與消費者兩方將均有助益。

我希望這份文件以及所提到的建議與要求，可以促使政府各單位警覺到我們消費者的需要。雖然消費者的聲音總是無法像較小型和組織較妥善的團體的聲音一樣在華盛頓被聽到，他們的觀點也總是沒有被界定和被提出來，但是在我們民主的經濟與政治形態下，我們負有一個共同的義務去保障我們每一項決策裏所含有的共同利益，我請求國會與政府的每一個部會單位去協助實現這些義務。

約翰·甘迺迪