

邁向二十一世紀之消費者教育

劉春堂* 著

壹、前言

貳、我國消費者教育概況與檢討

參、我國消費者教育之展望

肆、結語

壹、前言

隨著我國經濟社會國際化、自由化、資訊化、全球化、高齡化之進展，消費問題已由單純物品使用轉變為以服務之糾紛為主要類型，因新興交易型態所引發的消費問題更是層出不窮，如近年來引人矚目的瘦身美容消費糾紛、信用卡消費糾紛、網際網路消費糾紛、國際渡假村會員權消費糾紛及高齡者安養消費糾紛等是。消費糾紛發生的原因錯綜複雜、環環相扣，其最主要原因，在於企業經營者與消費者間所存有之不對等地位，蓋無論就智識力、經濟力、資訊力、認知力、談判力等各方面觀之，兩者之間均存有極大的差距。其次，在國際化、自由化之世界潮流下，政府對企業經營活動之各項規制措施勢必快速放寬、減少或廢除，有關消費者保護之方向及策略，除對企業經營者之事業活動加以規制及導正外，必須從支援消費者方面著手及加強。職是之故，如何提昇每一個人之消費意識，增進每一個人之消費智能，以強化其地位，進而使其做一個自立自主之聰明的消費者，乃成為當前消費者保護工作之重要課題。

學習能力與判斷能力，是現代人所必須具備之基本能力，此二項能力之養成與獲得有賴各種教育之實施。人人都是消費者，由於最能保護消費者的是消費者自己，因此，一九七五年歐洲經濟共同體（EEC）通過之「消費者保護與經濟政策」與一九八五年聯合國通過之「消費者保護指南」，均強調消費者教育之重要性，並將消費者教育列為消費者保護之重要工作。再從近年來先進國家消費者保護行政的動向看來，亦漸由傳統的保護措施，轉變為提供消費者學習及接受教育機會，以提昇消費意識與增進消費智能，將消費者教育，作為推動消費者保護工作之主要項目。

*作者為台灣大學法學博士，現任行政院消費者保護委員會秘書長，輔仁大學法律系兼任教授。

鑑於消費者教育為提昇消費意識及增進消費智能之最重要且有效方法，是解決消費問題之根本途徑，而我國消費者教育又尚屬萌芽階段，謹擬剖析目前我國消費者教育的概況並提出檢討及展望，以迎向二十一世紀之消費生活。

貳、我國消費者教育概況與檢討

一、概況

回顧過去數十年來我國消費者教育的推動及發展情形，與先進國家相較，不僅相當落後，甚至可以說一直未受到應有的重視，且因欠缺專責單位統籌規劃與推動，以致消費者教育未能全面性的、有系統的實施，形成消費者保護工作之重大缺口。行政院消費者保護委員會(以下簡稱本會)，有鑑於消費者教育之重要性與迫切性，故自成立以來即將消費者教育之規劃與推動列為重要施政工作，除將消費者教育納入我國消費者保護基本政策，以供遵循外，並將消費者教育列為年度消費者保護計畫之重要項目，要求各主管機關據以研擬具體實施方案，正式展開我國之消費者教育宣導工作。

關於消費者教育之推動，本會除協調並督導中央各目的事業主管機關及省(市)、縣(市)政府積極辦理各項消費者教育活動外，本會亦經常辦理消費者保護行政人員教育訓練；辦理學校消費者保護教育宣導工作；每年元月份辦理中華民國消費者月活動；辦理各項消費者保護教育講習座談、學術研討會；編製消費者保護教育宣導文宣資料；開設消費者教室；與消費者保護團體聯合辦理世界消費者日活動；在各媒體製播有關消費者保護節目及舉辦有關活動、開闢「消費情報站」專欄；舉辦各種消費者保護徵文、標語活動；公布相關消費資訊供消費者參考等。

此外，並協調工、商企業團體舉辦講習會、研討會，對於企業經營者做消費者教育；督導企業經營者適時提供正確消費資訊，如及時配合一千五百億元之房屋貸款，提供消費者各種應有之資訊服務是。

二、檢討

我國消費者教育工作，在本會積極規劃與推動之下，雖已有若干初步成效，惟與先進國家相較並對照國內消費環境所需，有待檢討及充實改進之處仍非常多，謹就其中較為重要者，簡單分析如下：

(一)主管機關方面

依消費者保護法第六條規定，中央各目的事業主管機關及各省(市)、縣(市)政府為消費者保護之主管機關，惟各該主管機關於施政上尚欠缺消費者保護觀念與認知。其次，實際執行消費者教育宣導工作之省(市)、縣(市)政府消費者服務中心，因未能健全建置，經費與人力嚴重短缺，根本無法擔負起消費者教育工作。此外，由於缺乏消費者教育的支援機制，更難以落實消費者教育宣導之效果。

(二)消費者方面

根據本會歷年就國民消費意識所進行的調查，發現國人之消費意識有偏低與不知主張自己權益之情形，究其原因，主要是消費者沒有接受消費者教育之學習機會，以致普遍缺乏消費意識，無法進行合理之消費行為，導致消費糾紛層出不窮，消費生活品質無法隨著國民所得的增加而提昇。

(三)專業人員方面

消費者保護涵蓋層面甚廣，消費者教育之實施，需要各種專業人才，由於我國消費者保護工作起步較晚，不僅缺乏專業人才，相關工作人員亦普遍缺乏消費者保護專業知識。就我國而言，在消費者教育之推動及實施上，目前最感困難者，即欠缺妥適的教材及專業的優秀教師。

(四)企業經營者方面

企業經營者缺乏以消費者導向、回饋社會消費大眾之經營理念，與消費者間更存有認知上的差距，無法建立沒有消費就沒有生產之共存共榮的共識。在行銷手法上，更有誤導消費者，使消費者為不正確選擇與不理性消費之反教育情事。

(五)學校教育方面

我國目前學校教育中，消費者教育尚未受到學校教育當局的重視，無論在課程、師資、教材及教學方法等各方面，均缺乏有系統的編製與規劃，以致無法使我國國民從小就建立起消費者保護之理念與消費者保護之智能。

(六)大眾傳播媒體方面

現代是一個大眾消費社會，也是一個廣告資訊社會，企業經營者為爭取顧客以促銷商品或服務，乃大量利用各種大眾傳播工具及知名影藝人員等，作成許多非常吸引人之宣傳廣告，對商品或服務在外型上為引人包裝，塑造優良、時髦、前進的形象，引導消費者從事消費行為。消費者教育，在教導人們於消費時應慎重，正確認識商品的差異性，用心注意是否為虛偽不實之廣告等，惟此種訴諸於消費者理性之作法，顯然難以與廣告訴諸於消費者情緒性之作法相對抗，消費者教育在廣告之威力下，可以說完全無能為力。

參、我國消費者教育之展望

二十一世紀將是以知識為主的世界，而知識的「效用期間」將是愈來愈短，因此消費者必須有足夠及正確的消費意識與消費智能，並願意終身學習，才能使自己得以隨環境之快速變遷及各種知識之快速爆發而與時俱進。由於推行消費者教育，不僅是消費者保護法所課予政府之重要職責，同時也是提昇消費意識與增進消費智能的最有效途徑，因此落實推動辦理消費者教育，乃成為當前我國消費者保護工作中所刻不容緩的課題。

人人都是消費者，因此消費者教育必然的是一項全民的教育；教育啟發與訓練，是提供並增進每一個人生活能力，使學習者能更適當地因應複雜社會生活的重要有效方法，因此消費者教育必然的是一項生活的教育；我們要生存及生活，就必須從事各種消費，消費是我們一生的活動，因此消費者教育必然的是一項生涯的教育。基於此項認知，本會除已規劃將今(民國八十八)年及明(八十九)年定為「中華民國消費者教育年」，加強擴大辦理各項消費者教育宣導活動，期藉此呼籲全國國民來關心與重視消費者教育外，經體察國內消費環境之需要及國際消費者教育之趨勢，認為我國之消費者教育，應朝向建立並強化消費者學習機制、通暢學習網絡著手，始能迎接二十一世紀消費生活的來臨，謹就其重要措施報告如次：

一、加強主管機關之消費者教育

我國消費者保護工作係分散於各中央目的事業主管機關及省(市)、縣(市)政府，因此各主管機關本身除應體認消費者保護工作為自身職責，加強灌輸所屬人員之消費者保護理念與知識外，更應肩負起對全國消費大眾之消費者保護教育宣導工作。其次，我國負責推動消費者教育宣導之最基層且最前線的主管機關，係省(市)、縣(市)政府消費者服務中心，惟因目前省(市)、縣(市)政府消費者服務中心係採臨時任務編組，人力與財力均極為不足，根本無法擔負教育消費者的任務，值此政府組織再造之際，應通盤就該中心之組織編制、經費編列等予以檢討，給予專責人員，俾能有效執行消費者教育宣導工作，發揮其服務功能。

二、強化企業經營者之消費者教育

本會將協調相關主管機關輔導企業經營者建立與消費者雙向溝通管道，定期或不定期舉辦消費者關聯設施觀摩及自主性研討會、辦理企業經營者負責消費者事務相關人員的研修訓練，充實其服務理念與處理消費糾紛智能。此外，當透過各種工、

商企業團體，促其自發性辦理各種消費者保護教育訓練，提昇企業界之消費者保護自覺意識，建立以加強保護消費者作為促進企業良性競爭與發展之正確觀念，使消費者在從事消費活動之過程中，養成正確消費的態度及習慣。

三、充實大眾傳播媒體之消費者教育

在高度資訊化的現代社會，大眾傳播媒體已深入我們每一個人的日常生活中，大眾傳播媒體有關消費新聞之報導、產品或服務之廣告等，在在影響了我們每一個人的消費選擇。因此，大眾傳播媒體的正確消費者保護理念，實為推動消費者教育所不可或缺者。主管機關除應充實大眾傳播媒體從業人員之消費者保護觀念，促使大眾傳播媒體扮演提供正確消費資訊的橋樑外，更應加強宣導使大眾傳播媒體瞭解其在法律上所負之責任，並建立一套自律機制，以發揮大眾傳播媒體的消費者教育功能。

四、強化學校之消費者教育機能

學校是提供各種知識、理念及培養成熟人格之最重要場所，因此，影響個人生活至為深遠的消費者教育，亦應納入學校教育作為其重要之一環，並以學校之消費者教育為基礎，擴向並延伸到各界。關於強化學校之消費者教育，可以從下列幾個方向來努力：

(一)消費者教育課程的安排方面

關於學校消費者教育課程之安排，除設立獨立的「消費者教育」課程外，應將消費者教育納入通識教育課程中，並規劃配合終身學習，將消費者教育課程予以系統化的編排，使之融入於各個相關課程中，加強學習效果。此外，應配合課程之編排，有計劃的、有系統的編撰相關教材，以利教學。

(二)師資的培育方面

應規劃辦理擔任學校消費者教育相關課程教師的再進修計畫，以增進教師的指導能力與教學意願；在大學或其他相關教育訓練機構，開設消費者教育相關課程，提供研修管道，並培育專業教師人才。

(三)消費者教育內容的適時調整與充實方面

為解決現代經濟社會的消費者問題，消費者教育之內容自應適時加以調整與充實，為因應當前我國消費環境所需，未來學校消費者教育應特別加以充實之處有下列幾點：

1. 消費安全的教育：對產品或服務之正確認識與使用，是消費安全之基礎，由

於產品或服務無過失責任制度之建立，並不能保護消費者因不當使用產品或服務所肇致的傷害，因此應將如何認識危險產品或服務，以及如何正確使用產品或服務暨拒絕不安全消費等消費安全教育，列為學校消費者教育之一環。

2. 契約意識的教育：由於消費交易日趨服務化，而且在私法自治之私法體系下，一切權利義務關係，主要建立在契約上面，契約關係儼然已成為現代消費生活之重心。惟我國人民一向比較欠缺契約意識，常常忽視契約之內容及效力，因此強化契約意識的教育，可以促使學生從小瞭解契約的意義，注意契約之內容及效力，重視因而所發生的權利義務關係，慎重契約之簽訂，以進行理性與公平的消費，避免或減少不必要的消費爭議。
3. 選擇決定的教育：為因應國際化、全球化、自由化時代的來臨，法規鬆綁已是政府的重要施政，法規鬆綁的結果，使政府之各種規制措施逐漸減少或免除，產品及服務之流通早已跨越了國家及地域之界限，凡此均將使消費者的選擇範圍急速擴大，其因而所帶來之潛存風險自然隨之增加。為使消費者能做正確的選擇，應對學生施予有關選擇過程中，如何進行選擇及做成決定之教育，以加強個人的判斷與決定能力，並建立自己決定自己負責之責任意識。
4. 綠色消費的教育：儘量減少消費，將物品重複使用及回收再生，避免過大、過量或誇大包裝，節省能源，珍惜資源，以及不可因消費而破壞環境或生態等結合環境保護之綠色消費理念，為現代消費之趨勢。因此應將此等維護環境之綠色消費理念，積極導入作為消費者教育之一環，建立國民之綠色消費生活，引導資源作最佳利用，保護環境及大自然之生態平衡，維護人類居住環境的永續發展。

五、建構完整消費者教育學習網

消費者教育為全民教育及生活教育，亦是終身學習的生涯教育，因此當結合家庭、社區、學校、工作職場、社教機構、大眾傳播媒體，以及網際網路的運用，從個人到家庭、從學校到社教機構、從工作職場到社區、從城鎮到鄉村，建構一個便利、廣泛、及時、密集、不受時間及空間限制之完整的消費者教育學習網，提供一個有效終身學習環境，以利消費者學習。其次，一般人因欠缺主動學習之動機，因此完整消費者教育學習網之建置，尚須配合妥適的教材、活潑的教學方法及優秀的教師，始能吸引消費者利用與學習。職是之故，如何有計劃的、有系統的編撰相關教材、開發教學方法及培育優秀師資，當為必須優先積極配合辦理的課題。

六、建立消費者教育支援機制

由於消費者各有不同之知識、經驗、背景、層級及需要，且消費者問題所涉及層面相當廣泛，舉凡食、衣、住、行、育、樂、生、老、病、死等均與之有關，而各層面均具有其專業性，可謂既廣泛且專業。因此，消費者教育必然的具有多樣性、全方位性與專業性，故需有一健全之消費者教育支援機制之建置，其主要目的及考量乃在期望其就有關消費生活之資訊情報或問題，不論在蒐集、分析、評價及提供等各方面，均能發揮綜合的、中樞的機能，關於消費者教育之實施，無論在教材、方法、教師、諮詢等各方面，均能適時的提供必要協助及支援。如此有關主管機關、學校、教育訓練機關、社區、社教機關、企業經營者、工商團體、消費者團體等機構或團體，始能順利有效推動辦理消費者教育工作，使消費者教育發揮其所應有之功能。此外，專業消費生活諮商人員制度之建立，亦一併加以考量與推動。

肆、結語

在即將邁入二十一世紀之際，提昇我國國民生活品質，不能僅再求諸於經濟發展方面，應於消費者教育領域中謀求解決，消費者教育之規劃與推動，已成為我國消費者保護工作所刻不容緩之重要課題。未來我國消費者行政的施政方向應以「國民生活優先」為基本理念，消費者教育之規劃及推動亦應以此為中心，惟因我國消費者教育尚屬萌芽階段，故目前應整合政府、學校、企業經營者、消費者的力量，積極推展消費者教育之研究、編製教材、檢討並改進教育方法、培育專業教育人才，及早確立消費者教育體系，完備並充實學習環境及學習條件。至於消費者教育之目標，當在讓有學習意願之消費者，得以依其意願充分學習，讓沒有學習意願之消費者，得以認識學習之重要性，進而引發其學習意願，促使消費者教育成為一種全民的、全方位的、全生涯的學習教育。

消費者教育是一項長期的紮根工作，將消費者保護工作從消極的受害者保護層次，提昇為積極的啟發並強化消費者的自覺意識與責任意識層次，使我們每一個人成為有學習能力、有辨識能力及有自我決定能力之自立的消費者，得以基於自己責任之立場，自主的、合理的、正確的從事各種消費活動，不僅能適應消費環境，更能改造消費環境及創造自己所期望之合理生活環境。如此始能真正落實消費者保護工作，實現提昇國民消費生活品質，增進國民消費福祉之理想，以迎接以知識為主之二十一世紀的來臨。