

大學用書

圖書館法論

廖又生 著



元照

圖書館法論

廖又生 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

圖書館法論 / 廖又生作. — 初版. — 臺北市 :
元照, 2012.03
面 ; 公分
ISBN 978-986-255-204-9(平裝)

1. 圖書館法規 2. 論述分析

022.3

101003550

圖書館法論

1C089PA

2012 年 3 月 初版第 1 刷

作 者 廖又生
出 版 者 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 350 元
專 線 (02)2375-6688
傳 真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-255-204-9

自序

愛因斯坦（Albert Einstein, 1879-1955）曾說：「發現真實最大的敵人是不經思考就尊崇權威（Unthinking respect for authority is the greatest enemy of truth）。」申言之，規範我國圖書館事業的第一部成文基本法——即圖書館法，已於民國九十年元月十七日經總統明令公布施行，形式上我國圖書館組織，無論是國家圖書館、公共圖書館、大專校院圖書館、中小學圖書館或專門圖書館皆已有依法行政的張本，然就實質深入觀察我國圖書館法的每一個條文規定，仍有出現制度與實務間的明顯落差，蓋成文法制定完成之日即其陳舊落伍之始，法律是社會文化的產物，雖經相關權威機關規劃、合法化以至執行，但是各類型圖書館員若僅依圖書館法進行館務推動，恐有窒礙難行之處，故作者於教學公務兩忙之餘，反思這部法典的每一條項規定，擬以透過立法技術的檢驗，提出批判性的見解，期望這部法典可精益求精，在可預見的未來經由修法藉資縮短理論與實務間的差距，並企盼圖書館法能扮演館員的好幫手、讀者的好朋友等核心角色功能，俾使我國圖書館法真正成為圖書館事業的根本大法。

作者才疏學淺，雖思考再三，諒必仍有諸多遺漏，尚祈學界先進、業界同道不吝指正。出版之際，由衷感謝行政法學界、圖書資訊學界諸恩師栽培啓蒙，內子逐字校稿及元照編輯群鼎力協助皆備極辛勞，作者在此亦致以最高謝忱。

廖又生

2012年2月29日謹誌於驛宅

目 錄

自 序

一、從比較法學的觀點析論我國圖書館法之特色.....	1
二、我國圖書館法草案首條立法例之研究.....	27
三、試論圖書館事業主管機關之理論與實際.....	37
四、試論國家圖書館組織條例與圖書館法之關係.....	45
五、從圖書館法觀點論台北縣立圖書館組織規程 施行的意涵.....	59
六、論技術規範在圖書館法中的地位.....	75
七、圖書館公共資訊合理使用問題之探討.....	85
八、論圖書館法有關預算條款問題.....	99
九、我國國家圖書館任用制度初探.....	115
十、試論非專業館員在法制上之地位.....	129
十一、試論圖書館事業發展委員會之機能.....	139
十二、試論圖書館法制中之資源共享政策.....	151
十三、圖書館法有關法定送存問題之探討.....	163
十四、論法定送存之執行問題.....	175
十五、圖書館法中但書條款之研究.....	189
十六、試論圖書館輔導要點之法律性質.....	199
十七、析論圖書館法最末法條規定之施行問題.....	221
十八、我國圖書館法中有關標點符號應用問題之研究.....	231

附 錄

圖書館法..... 243

中央法規標準法..... 247

表目錄

表6-1	技術規範與設立營運基準之不同	77
表6-2	技術規範與設立利用規則	79
表9-1	國家圖書館聘任人員與各級學校教師職務等級 比照表	120
表15-1	政府出版品與民間出版品管理制度比較	194

圖目錄

圖6-1	技術規範在法位階體系中的地位	82
圖7-1	公共資訊範圍之認定	89
圖7-2	館藏公共資訊使用之公開與限制	93
圖8-1	圖書館財務行政程序	110
圖9-1	國家圖書館從業人員之職等、官等、職稱	117
圖9-2	國家圖書館員公務員化部分職務結構	121
圖10-1	圖書館員額分布實況	131
圖10-2	從專業到非專業的人員分布	133
圖10-3	非專業職館員選用方式	136
圖14-1	積極行為與消極不行為在法定送存制度上之應用 ...	177
圖14-2	送存義務違反之執行類型	178

一、從比較法學的觀點析論 我國圖書館法之特色

壹、引 言

圖書館為一行政主體，它是為了達到特定的教育文化目的而將一定的設施（如館藏與館舍配備）與員額（如編制與經費等）予以結合並供公眾或特定對象利用之非獨占性營造物，西洋英美等先進國家從十九世紀中葉即陸續頒行圖書館法以為營運管理依據，實施成效卓著，近鄰日韓等國亦於二次世界大戰結束後通過圖書館法，藉以規範館方與讀者間日趨頻繁之互動關係；揆諸我國憲法第十三章第五節有關教育文化諸多政策條款（policy clause）的規定（尤其是憲法第一百六十二條所揭示之原則）不難得知圖書館之運作乃屬法律保留（Vorbehalt des Gesetzes）的範疇，即圖書館之組織與作用非以法律明定不可，若違背者自生無效後果¹，法規為圖書館設立的依據，並兼為資訊服務的張本，我國自清季以來圖書館事業在朝野的規劃推動，從業人員的傾心努力，以及國內外政經文化環境的推波助瀾下，雖有各類型圖書館普遍設立之事實，但受限於依令行政，法規紊亂，斷簡殘編，管理制度缺乏整體性規劃，導致圖書館事業缺乏「理性合法性（Rational or Legal Legitimacy）」根基，益增其定位與定性之困難；所幸，在政府主管當局與業界同道長年來不遺餘力的加速圖書館制度化的腳步，圖書館法終於循政策規劃、政策合法化（Policy Legitimation）順序完成三讀，總統於民國九十年一月十

¹ 廖又生，〈論圖書館法之性質及其定位〉，《圖書館組織與管理分析論》（台北：天一，民78年），頁201-212。

2 圖書館法論

七日依法公布〈圖書館法〉。圖書館法乃圖書館事業之根本大法，其制定、公布、生效與施行象徵我國圖書館立法運動雖歷盡周折然漸入佳境，終達開花結果之圓滿境界。

民主政治與法治原理濫觴於歐美，法諺有云：「無論何人不得在法律之上（No one is above the law）。」申言之，上下貴賤皆守法乃民主法治落實之不二法門，吾人於雀躍歡慶圖書館法完成立法之際，擬操持他山之石足以攻錯之情操，就我國圖書館法與他國法制作一初步比較，俾使國人適切瞭解圖書館法義蘊，並衷心期盼在「依法行政（Administration According to Law）」原則的領航下，圖書館得以保障讀者「知的自由（the right to know）」，業界亦能根據圖書館法健全體制，俾使我國圖書館事業在穩定中成長、發展，而真正邁向現代化的里程碑。

貳、本文採用比較法學的理由

蓋圖書館法係規範圖書館組織及其作用之國內公法，且由於現代圖書館肇始於英美，並隨資訊科技的蓬勃發展，檢索工具亦日新月異，就圖書館技術服務、讀者服務、自動化服務，甚至行政服務而言，皆可窺見圖書館法富有變動性與技術性色彩，是以在海內存知己，天涯若比鄰之地球村時代，我國圖書館事業經營自難以隔絕於「四海一家」之外，茲可由圖書資訊學裡有比較圖書館學（Comparative Librarianship）分支，法律學中有比較法學（Comparative jurisprudence）研究，可見一斑，如何摒除固步自封、劃地自限窠臼，積極與本國外之他國參照，進而與世界新潮流接軌，將是圖書館行政研究不可或缺的途徑。

所謂比較法學派（Comparative Legal School）乃指以比較方法研究法學，探索其利弊得失，藉收相互闡發之預期效果，倡比較法學者，以現今各國交往頻繁，相互依存，故應加強各國文化

之研究，以促進融合²，圖書館為給付行政（Leistungsverwaltung）內教育文化行政法之一類，自應值得比較研究，以加深對於本國法制的認識，同時參證他國成規，便於進一步取捨抉擇，去蕪存菁。

觀比較法學研究開始於歐陸之英法等國，各國法學家先後於巴黎、海牙召開國際比較法會議，其研究方興未艾，日受重視³，整體而觀，比較法學之為用，其優點有：一、研究外國法學，可充實本國法學之內容；二、與外國法比較，可明瞭本國法之利弊，便於改進。但其亦存在有若干缺點：一、外國法之範圍廣，且須精通該國文字，研究不易；二、比較法著作不多，欲深入堂奧，取材困難。職是，有關圖書館法與他國之比較探討，除蒐集各國已制頒的原始法律條文外，並參酌我國現已刊行之外國圖書館法相關文獻，冀求得以經緯縱橫、擷長補短，切實掌握圖書館法法典應有的內容。

按綜合英美日韓等東西方各國立法實況，得知各國圖書館法內容涵蓋一、總則；二、各類圖書館設置與機能；三、圖書館合作與業務輔導；四、人事與經費；五、監督；六、罰則；七、附則；而就其國情分屬「單一國（unitary State）」與「聯邦國（Federal State）」之差異，其立法例再有統一立法與分別立法之不同；本文擬以民國九十年一月十九日生效之我國圖書館法（該法第二十條，中央法規標準法第十三條及司法院大法官會議釋字第一六一號解釋可資參照），作為軸心，參照他國圖書館法，依現行立法體制、應有內容作一析論探討，並檢證批判，以獲致我國圖書館法的特色。

² H. C. Gutteridge, *An Introduction to the Comparative Method of Legal Study and Research* (England: Cambridge University, 1946), pp. 1-7.

³ 姚淇清，〈法學緒論〉（台北：三民，民69年），頁6-7。

參、我國圖書館法與他國立法例之比較

圖書館法為成文法之一種（中央法規標準法第二條），其攸關圖書館組織運作與讀者權益保障，是典型的法律保留範疇（同法第五條、第六條），我國於民國九十年公布的圖書館法，並未劃分編、章、節、款、目，其僅區劃為條、項、款（同法第八條、第九條），其與檔案法、電腦處理個人資料保護法、著作權法，設計有所不同，整體觀察，我國圖書館法都凡二十個法條，屬於單一整合性立法，究其立法背景解析，主要緣由有：

一、單一國家中央集權理念的影響

我國圖書館行政係被劃為教育制度之一環，依憲法第一百零八條第四款規定，圖書館制度屬中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項，茲行政體制乃我國自秦漢以來堅守一條鞭官制官規使然，儘管政府晚近從事憲政改革，先後計有六次憲法增修條文制頒，司法院大法官進而宣示地方自治為憲法保障之制度，基於住民自決之理念與垂直分權之功能，地方與中央可共享權力（釋字第498號可參據），然終究未改身之使臂，臂之使指之層級節制（Hierarchy）本色，此可從圖書館法第三條、第四條、第五條、第六條、第十一條、第十六條及第十七條等洞悉上命下從、分層負責的「行政一體」思想。

二、繼受大陸法系強調效率的精神

國家安全乃最高之法律（The safety of the state is the supreme law），我國憲法前言揭櫫「為鞏固國權，保障民權，……，制訂本憲法」，簡言之，我國清末變法圖強即強烈移植大陸法系制度，導致現行法律仍有組織法優於作用法的現象，此種安全秩序凌駕自由、福利的思想，諒係圖書館法立法最大的羈絆，君不見通過之圖書館法首條開宗明義仍定明「為促進圖書館之健全發

展，提供完全之圖書資訊服務，……」其立法體制猶強調貫徹行政效率⁴，營造物利用自難倖免於片面強制關係的枷鎖⁵。

三、基本法統攝補充法模式的設計

圖書館法生效施行之前，圖書館利用咸以行政命令（特別規則）方式分散於各教育文化法規之內，缺乏有機整合，致常發生人民主觀公法權利保障有所不周之虞慮，故圖書館法首條末段明定「本法未規定者，適用其他法令之規定。」將圖書館法視為各類圖書館營運之綜合性或基本性的規定，往後圖書館組織與作用皆以圖書館法為準據法⁶，從而，我國圖書館法之骨架立法（Skeleton Legislation）作指引，各級主管機關接續須以委任立法（Delegated Legislation）方式賦與母法血與肉，並宜兼顧「受任人不得超越自己所被授與之權限（A mandatary cannot exceed the limit imposed upon him）」的前題，限期完成行政立法工作（如圖書館法第五條、第六條及第八條等暨相關配套法令）。

四、福利行政思潮成為主流的價值

二次大戰結束以後，福利國家（Welfare State）思想蔚為風尚，政府行政機能不只求量的增加，愈求其質的提升，因此，各國政府積極推廣文化活動，增進民眾福利，圖書館等文化機構不斷設立，世界各國如美、日、韓等均已制定圖書館法，並行之有年，我國尚付闕如，為鞏固斯業丕基，規劃適合國情需要之圖書館法乃刻不容緩，故自民國五十五年以來迄新法施行止，圖書館

⁴ 廖又生，〈我國圖書館法草案首條立法例之研究〉，《中國圖書館學會會報》，60期（民87年6月），頁95-99。

⁵ 藍乾章，〈我國歷頒圖書館規程述評〉，《台北市立圖書館館訊》，5卷3期（民77年3月），頁10-11。

⁶ J. A. Evans, "Library legislation in developing territories of Africa," *Libri* 18: 1 (1968), pp. 7-25.

法立法之倡議不絕如縷。

基於上述所言幾層原因，我國圖書館法所採立法例係：國會立法型態、單一整合方式與多元綜合模式；反觀，歐美及東鄰諸國有關圖書館法立法體例則呈現出下面諸多態樣：

(一)地方議會立法型態

一八四八年三月十八日美國麻州議會通過之〈波士頓公共圖書館法〉（*Boston Public Library Act*），隔年之新罕布什州訂定之〈公共圖書館法〉（*New Hampshire Public Library Act*），均為範例，此立法例主要源於聯邦制國家地方議會亦享有立法權緣故，藉中央與地方權限分配（*Division of Powers*），落實公共圖書館因地制宜、住民自決理念⁷。

(二)分列分化立法方式

就圖書館類型之發展史分析，設立最早者首推公共圖書館，是以十九世紀英、美、加等國即有公共圖書館，其中英國於一八五〇年公布之〈公共圖書館與博物館法〉（*Public Library and Museum Act*），雖承襲圖書博物不分家之習慣，但仍以公共圖書館為對象分列之，二十世紀後北歐四國、冰島、捷克、西班牙、羅馬尼亞等國家均制定有公共圖書館法，迨至戰後近鄰之日本亦採分列分化個別立法途徑，頒行國立國會圖書館法、圖書館法及學校圖書館法，足徵歐美日先進國家圖書館法立法精密水準，實為未開發或開發中國家所難匹及⁸。

(三)分合併存立法方式

就圖書館學學理解析，圖書館可大別為國家圖書館、公共圖

⁷ James W. Fry, "LSA & LSCA 1956-1973: a legislation history," *Library Trends* (July 1975), pp. 7-25.

⁸ A. Ladenson, *Library Law and Legislation in the United States* (Metuchen, NJ: The Scarecrow, 1982), pp. 11-14.

書館、學術圖書館、學校圖書館與專門圖書館等五類，其中為確保人民從搖籃到墳墓（From Womb to Tomb）養生送死可不虞匱乏之福利國、社會國與文化國思想能美夢成真，歐美日等國於公共圖書館，如前所言，早採分列分化立法方式，但進一步為求各類型圖書館可完整統合，姑不論國家圖書館、公共圖書館，抑或學校圖書館於歐美日各國是否斐然成章、有無分別立法，自然萬變不離其宗，先進國家針對各類圖書館慣有統合性之圖書館法公布，如韓國一九九三年有〈讀書與圖書館振興法〉、俄國一九九四年有〈俄羅斯圖書館事業聯邦法〉等，藉收分立之中仍相聯屬的功效，同時各類單獨法與圖書館法間存在子法與母法之呼應關係⁹。

蓬生麻中，不扶自直。近朱者赤，近墨者黑。江南之橘越淮為枳。儘管截至目前為止，我國圖書館法受環境影響，其立法例採中央立法之單一綜合形幟，但隨英美法系與大陸法系涇渭分明之原貌日趨模糊之際，我國圖書館法體例並不排除有各類圖書館個別立法之可能。

肆、各國圖書館法應有內容之比較

法因事實而生（The law arises out of the fact），各國亦因種種行為的經驗而立法（Experience by various acts make law），圖書館是人類智慧的總匯，正基於資訊權保障的需要與振興圖書館事業的考慮而促成各國立法，以應時需。就世界主要國家已頒行圖書館法者的內容架構分析，皆有以下所言之共同規範事項：

一、總則部分

揭示立法宗旨、定義與屬性，從立法技術觀點而論，恆居法

9

Margaret C. Fung, "Library Laws of the Republic of China of Taiwan," 《資訊傳播與圖書館學》，1卷3期（民84年3月），頁20-25。

律之首章，以揭示共通原理及原則，以我國圖書館法第一條為例，即在表明健全圖書館事業為手段，提供完善的圖書資訊服務是目的，而各類圖書館均以推廣教育、提升文化、支援教學研究、並倡導終身學習為指導原則；同條勾勒圖書館法具有基礎法優於補充法、母法優於子法的法律性質；踵隨其後之第二條明確作成立法解釋，指明圖書館是一技術服務與讀者服務兼備的公營造物（第一項），圖書資訊則涵蓋書本式、非書及線上資源（第二項）。茲與外國圖書館法法典比較，尤具簡淺明確的特色，舉其犖犖大者如下：

（一）美國制度之規定

前揭波士頓、新罕布什州公共圖書館法以外，一九五〇年美國圖書館學會（American Library Association, ALA）研擬公共圖書館服務示範法案（Public Library Service Demonstration Bill）與圖書館服務法案（Public Library Service Bill），一九六四年修正成〈圖書館服務與建設法〉（Library Service and Construction Act, LSCA）。¹⁰ LSCA幾經國會修正，但於法典中第一條至第三條分別定明圖書館任務、立法宗旨及名詞解釋，除美國有分章規定外，我國有關總則部分之規定與其旨趣相近，且一九六四年的LSCA和我國圖書館法均屬全國性之統一立法¹⁰。

（二）英國制度之規定

英國〈公共圖書館與博物館法〉計分二十六條文，前言闡述立法目的載有「本法是在國務大臣監督管理下之英梅蘭與威爾斯地方當局所提供之公共圖書館服務定位，制定新條款以統整及增進該項服務，管理的地方當局所提供及維持的博物館與藝廊，暨和前述事項有關之目的。」（一九六四年版該法），第一條則定

¹⁰ 吳美美，〈中美圖書館資訊服務相關法案比較〉，《國家圖書館館刊》，民國89年1期（民86年6月），頁35-52。

明施行區域，通體觀察英制圖書館法有前言規定，兼與公共圖書館、博物館、藝廊三者並列，並以部分區域作為法律適用的範圍，揆其內涵皆與我國圖書館法有間¹¹。

(三)俄國制度之規定

本於蘇維埃社會主義共和國聯盟憲法，蘇聯制定有圖書館事業條例，前言以冗長文字標舉圖書館履行憲法所賦予的重要職能，圖書館法第一條與第三條分別規定圖書館定義、使命及法令體系，本條例於一九八四年公布，是世界各國圖書館法明文規定其法源來自憲法的國家，其後俄羅斯獨立國協圖書館制度接受該條例影響，於一九九四年制定〈俄羅斯圖書館事業聯邦法〉，但仍沿襲蘇聯時代舊制，故特與臚列，值得注意者為原蘇聯文化部下設圖書館事業管理局集權化（Centralization）管理圖書館卻與我國從中央到地方一條鞭之體制相若。

(四)日本制度之規定

一九五〇年四月八日日本天皇公布圖書館法，全法都凡三章，計二十九條，首章總則，其中第一條規定立法源為社會教育法及其目的在圖事業健全發達；第二條界定圖書館意義及因設置主體不同區分圖書館種類，我國圖書館法第一條、第二條與其不同之處在於：我國現行法未指明法源依據，且圖書館定義採統一界說，並未於總則部分即區劃種類¹²。

(五)韓國制度之規定

一九六三年十月二十八日韓國公布圖書館法，嗣於一九八七年修正該法，其與我國法相同，第一條規定立法目的；第二條界

¹¹ 湯旭岩，〈英國圖書館立法情況簡述〉，《圖書館情報知識》，1期（民72年），頁42-43。

¹² 黃淵泉，〈日本圖書館譯評〉，《國立中央圖書館館刊》，7卷2期（民63年9月），頁81-87。