

漫談我國圖書館法立法

Library Legislation of Republic of China

簡耀東

Yau Dung Jean

國家圖書館組員

Librarian, National Central Library

【摘要】

西方英美等先進國家自十九世紀中葉以來力行以圖書館法律作為設置管理之依據，實施成效良好，近鄰日韓兩國也於戰後通過(圖書館法)，以明確規範其政府，館方與讀者之權利義務的實例，國內館界人士認同擬仿效之，惟國內清末迄今政社經大環境不夠穩定，對圖書館立法運動造成了阻礙。此外筆者求好心切不吝對學會版法草案內容提出若干缺失爭議，並建請主管部門及學會能把握國內重視國民自由權利的契機、推動立法、祈能早日完成立法程序公布施行，作為館界事業發展之法律依據與保證。

一、**前言** 八四八年三月一日，美國麻州通過了一項劃時代的州級「公共圖書館法」，授權波士頓市以稅收來設置管理市立波士頓公共館。翌年，新罕布什爾州也通過州法律一公共圖書館法，認

可州內各市鎮建立公共館，之後，美國各州相繼效法，各自制訂州級圖書館法令，發展其州內公共館事業。一八五〇年八月十四日地公布國家級公共圖書館法，迄今該法歷經多次修正仍然持續施行。十九世紀中葉英美所確立「公共圖書館法」立法模式，為西方其他國家參

照仿效，目前英美法系國家大都有制定「公共圖書館法」或「圖書館法」。英美圖書館立法自十九世紀中葉迄今確定了幾項立法原則。一、居民有免費利用圖書館權利，即向所有住民免費開放。二、以稅收(公務預算)作為設立、維護圖書館之法定來源。三、公共館的管理監督獨立運作(如圖書館理事會或委員會來作專業監督)必須依法律行事。深思上述原則除反映了固書館事業國家化、中立化、民主化等主權在民、民有、民治、民享的深層意義外，亦反映圖書館事務與人民權利義務有密切關係，應依「法律行政」。近鄰，日本、韓國戰後亦採取圖書館「國會立法」方式，制定「圖書館法」，以因應圖書館法制化、民主化、中立化、專業化、網路化等世界性立法先進原則，其立法效益除了保證該國圖書館事業健全永續發展外，亦法定保障了該國國民之圖書館利用權益。

二、立法背景

先進國家之圖書館立法例實施成效，固然啟發了國內圖書館界先進們應仿效，制定適合國情與需要之吾國「圖書館法」之強烈意願，但是因為下列三項因素之限制，致圖書館立法運動迄今

尚未成功。筆者認為我國圖書館法仍未完成立法程序，通過公布實施之可能原因有三：其一，國家自清末迄今，連年戰亂，政社經等大環境不夠穩定，圖書館係國家教育文化科學等系統之子系統，整個國家大環境迄今仍處於分裂分治狀態兩岸中國之政經資源大都挹注於國防外交上，對於施政邊緣，無法立竿見影之圖書館事業就難免輕忽。其二，我國教育、圖書館法制沿習戰前「敕令」形式，以行政命令作為設置管理依據，各級政府量力設置圖書館，並無西方先進國家或日韓兩國視設置各類圖書館為法定義務，國民與圖書館利用關係仍囿於傳統特別權利義務關係。換言之，國民免費利用圖書館係一項「德政」，行政法上稱為「反射利益」，並非法定權利(人民公權利)。其三，各類圖書館係教育文化事業之基礎設施，圖書館附屬於各級教育系統內，其重要性與功能不易被主管當局察覺，上無「圖書館政策」可為佐證，然而各類圖書館之經營者除了不斷倡議立法外，仍在無法律保障下，不斷在自我崗位內力求經營績效，惟受限於制度上不良，難以對其使用者提供完整有效率的圖書館服務品質。換言之，我國圖書館事業人士囿於上述三種不利因素，雖已盡心盡

力從事圖書館業務經營，但制度上如無專責行政單位整體規劃，各類圖書館各有所司，各自為政，促使圖書館資訊網，服務網無從建構，館際合作資源共享之理想無法實現，圖書館使用者一國民之圖書館利用權、受益權、學習權的保障亦無「法」享有。

三、立法契機

回顧近二十年來我國圖書館立法運動，雖困難重重，崎嶇坎坷，但圖書館界同道們在王振鵠教授等人帶領下，仍愈挫愈奮，持續為圖書館立法戮力邁進，法案於一九九五年(民國八十四年)經教育部審議通過，依行政程序上送行政院加議審議，通過之目雖不可預期，但主管機關的審議，畢竟早晚會送立法院完成立法程序。近年來，國內政治民主化、法治化之趨勢下，特別權力關係理論受到全盤之批判，大法官會議對傳統視為特別權利義務關係之學生與學校關係、公務員與國家關係等加以全盤修正為一般權利義務關係。若對人民之基本權利加以限制，應有法律依據外，若學生之受教權利或公務員服公職之基本權利受到不法侵害，仍得依法提出行政救濟。(請參照釋字第187號、第201號、第243號、第266

號、第298號、第312號、第323號、第338號、第382號、395號、第396號等解釋)傳統上我國讀者與圖書館關係和學生與學校關係一同被視為公法上營造物利用關係，為特別權力關係，館方或校方依自訂特別規則加以管理，惟自釋字第382號解釋之後，學生與學校關係已重新定位，學生之基本權利(受教權)限制，為「法律保留」事項，不得以特別規則(校規)加以處理。同樣道理，讀者(民眾)利用圖書館所發生(圖書館利用關係)亦應以法律明定，目前各圖書館自訂牽涉到讀者權利義務之閱覽規則或其他借閱規章應有「法律依據」或「法律明確授權」，此種立法趨勢，對「圖書館法」的制定有迫切明顯需求。因唯有制定「圖書館法」，始能保障讀者之圖書館基本權利，諸如利用權、學習權、受益權等，讀者、館方與政府之權利義務才能明文規範，「無法律、無圖書館行政」即將來臨。換言之，館界及政府應把握此國家民主化的大環境，儘速將審議多年之圖書館法草案送國會完成立法程序，通過實行。

四、立法爭議

如上述，目前，國內推動圖書館法

立法雖較為樂觀，主管機關(教育部)與中國圖書館學會應把握此一大好良機，積極來推動，俾早日完成立法程序；惟「圖書館法」的制定，牽涉範圍部門頗多，目前法草案內容看似周延可行，但似乎還有若干爭議之處，茲不吝分析如下：

- (一) 立法目的上，現行草案第一條是否應加上「保障讀者權益」規定，如「保障國民之圖書館學習權」等字句，以反映圖書館法與人民權利義務有關。
- (二) 圖書館事務中央主管專責單位為教育部或即將要成立之「文化部」，「圖書館事業委員會」應定位為「行政機關」或「公法人」亦待研究。
- (三) 各類圖書館「業務」是否要明文加以規定，以便區隔各類圖書館的屬性，換言之，各類圖書館功能是否要明文加以定位、定向、定性呢？
- (四) 各類圖書館經費來源如何加以明確規範，地方政府是否可以徵收圖書館稅作為地方公共館設立維護的財源？
- (五) 攸關館際合作、資源共享之圖書館合作網或服務網如何來建構，國家圖書館應扮演何種角色，是「主管館」或「中心館」，行政組織系統上如何建置亦頗為複雜。
- (六) 圖書館專業人員之定位與資格取得亦

可能會有爭議，現行圖書館行政人員(通過圖書館高普考者已有職稱、職等)如何轉任亦為一大爭議點。

除上開諸多爭議點外，另外牽涉民眾權益之出版品呈繳、採取傳統無償呈繳，或如日、韓改採有償呈繳，又如牽涉到「政府資訊」公開利用之寄存館，如何公本分配，城鄉均衡等等均有必要合理而明確的解決，避免明文立法後再發生各方的爭議，又要面臨修法的危機。

五、結語

西方國家及近鄰日、韓等國，均制定有「公共圖書館法」或適用各類館之(圖書館法)，其立法起源已有一百五十多年，其立法效益，除健全該國圖書館事業外，亦充分提供各類館使用者之資料及資訊服務。我國圖書館館界先進們亦深知各國圖書館立法對其該國圖書館事業的發展具有立法保證及保障的作用。惟我國國情頗為特殊，圖書館倡議立法雖已多年，但未見成效，其所阻礙順利立法因素誠如前述，近十年內，館界人士在王振鵠教授領導下，研議多次草案，主管機關雖已同意制訂，踏出了行政程序第一步。唯筆者粗略審視法草案內容不吝提出若干疑慮，就教於館

界同道。為祈望該基本大法早日通過，希望推動立法的學會及教育部能再對草案多召開幾場公聽會邀請利害關係人均能參加，共同集思廣益，達成共識匯聚成條文，俾日後立法院審讀較能順利通過，公布後實施起來亦可避免諸多汗格或窒礙難行。近年來，國家民主化、法治化趨勢日愈成熟，政府對國民的權利自由亦採取法律保障方式。傳統上公務員、學生、讀者、軍人等身份資格者被視為權力服從關係，即所謂特別權力關係的弱勢者，已因司法院大法官會議多次解釋而鬆綁，凡屬憲法上人民之自由權利均屬人民基本權利，若有對其加以限制變更應以法律限制之。筆者認為此契機、對傳統上國民之圖書館利用關係亦可重新加以定位，唯有通則性制定「圖書館法」，始能正本清源，重盤來明確規定各類館之利用者權利義務，而保障各類館學習者之圖書館學習權利、使用權。但願學會及教育部能把握此「主權在民」國民主權高倡時機，儘速推動立法，完成立法程序。

參考文獻

- 四、教育部。「圖書館法」草案立法經過說明(86.4.3)
- 五、中國圖書館學會。歷次法草案，未出

版。

- 一、三民書局。大法官會議解釋彙編(台北市:編者:1997年)。
- 二、楊威理。西方圖書館史(北京市:商務, 1988年)。
- 三、朱武獻。「公務人員保障法之實施與檢討」(1997年12月)月旦法學雜誌第32期, 頁34。