

試論圖書館館藏

發展政策之法律性質

廖文生

一、引言

就給付行政法觀點審視，圖書館組織是一典型的營造物機構，它是國家或公共團體，為專供公眾利用之目的，以人及物構成，而繼續設置之設備。圖書館組織以人及物為構成要素，兩者缺一，則不得謂為營造物。準此，圖書館行政(Library Administration)裡分別有「讀者服務」和「技術服務」兩大範疇以探究圖書館由的人或物的問題。在實務運作中，各類型圖書館也紛紛在「依法行政」的前題下，適用法律或命令作為行政行為的依據。

晚近由於政府大力推動文化建設，圖書館事業的事業的發展更是一日千里，各種技術設備、管理方法不斷的推陳出新，圖書館行政主體也積極制定相關規範，俾資遵循，勝著圖書館與資訊科技的快速成長，圖書館行政法(Library Administrative)早已呈現多量性、多變性、多層性與多樣性等四大特質，由於圖書館行政法尚乏統一的法典，圖書館行政推動實際上是在「依令行政」的主導下次第開展；圖書館學是一門專業(Professional Discipline)，圖書館實務亦顯出濃厚的技術性色彩。是故規範圖書館的法令規章恒具高度時空性，其數量不但多如雨點而常隨時勢推移（多量性與多變性）。且種類多元、定位尤屬不易(多樣性與多層

性)。茲即以興起於美國圖書館學界，為我國圖書館學者所津津樂道的「館藏發展政策(Collection Development Policy)」為例，析論其法律意涵，以便使圖書館業界能真正了解該制度之應有功能。

二、館藏發展政策之法律定位

圖書館機構有關物的要素之充實，旨在求館藏經濟、有效的成長，學者慣以館藏管理(Collection Management)稱之，而館藏管理可再細分為「館藏規劃」、「館藏控制」、「館藏維護」與「館藏評鑑」等四大構面（註①），館藏管理完善與否和圖書館功能的發揮休戚相關。是以，圖書館營造物主體建制之初，莫不針對該館宗旨、目標提出工作重點，以作為往後館藏控制、維護及評鑑的基礎。諺云：「「規劃居先(Primacy of planning)」，圖書館館藏管理在透過規劃、執行、考核(Plan, Do, See)的程序來彰顯它固有的功能，八〇年代以後，美國圖書館學界鑒於「館藏規劃」的重要性，學界又以「館藏發展(Collection Development)」的動態過程來描述圖書館館藏規劃的完整風貌；依美國圖書館學者伊文斯(G.Edward Evans)指出：館藏發展包括下列六個步驟不斷的被履行——藏及讀者舟析、確立

選書政策、選擇、採訪、淘汰、評鑑，再吹回饋到第二度循環的館藏及讀者分析…(註②)。

我國圖書館學者吳明德教授亦認為:館藏發展係指圖書館有系統、有計畫地依據既定政策建立館藏，並且評鑑館藏，分析館藏強弱，探討讀者使用館藏情形，以確定能夠利用館內及館外資源來滿足讀者需求的一種過程。(註③) 從中外學者的界定裡，似乎可隱約看出館藏發展的擴大解釋，幾乎已和館藏管理的內涵相當:它可適度的反應置書館機構的管理程序(Manaagement process)，同時也能緊密結合圖書館組織中人與物兩大要素，館藏規刮或發展已為圖書館充實蒐藏資料或改善實體配備不可或缺的工具。

圖書館行政需謀求器物層次、制度層次及行為

層次的協合，圖書館館藏發展政策(CO， llection Development policy)的確立，將可落實館藏管理整體性的動態過程，由於館藏發展重在確保圖書館物的要素(圖書資料)得以適當成長，故有時也將館藏發展政策稱作書面選書政策(Written Selection policy):圖書館藉館藏發展先發展先鞏固機構 「物」的基礎，次建立書面政策作為經營規範，再次透過館藏發展政策來匯聚館具與社區力量 (正是器物、制度與行為三層次的配合l，俾充份運用既有資源來達成營造物主體所追求的目標。就此而言，館藏發展政策可說是圖書館經營管理的藍圖，茲將其意義、功用與內涵析論如下:(註④)

一、館藏發展政策之意義

所謂館藏發展政策，指形之於文字的明確敘述，它說明館藏的目的、館藏選擇與淘汰的原則，列舉館藏的範圍與深度，確定選書工作

的職責，是館具建立館藏的日常工作指引，也是規劃館藏以及館際、館內的溝通工具。

一、館藏發展政策之功用

- (1)提供圖書鴿自我檢討、自我反省的機會。
- (2)保證館藏一致均衡成長，避免受個人因素影響，使圖書館更能明智的建立館藏。
- (3)確立館藏資料的比例。
- (4)使圖書館抗拒外界對圖書選書工作不合理壓力。
- (5)有助於圖書館館際合作，資源共享。

三、館藏發展政策之內涵

館藏發展政策可包含以下幾個項目:

- (1)圖書館的目的。
- (2)社區的描述。
- (3)館藏學科的範圍。
- (4)非書資料的館藏政策。
- (5)贈書處理。
- (6)爭議性資料的館藏政策。
- (7)選書工作的職責。
- (8)選書工具。
- (9)館藏淘汰。
- (10)與他館的合作計畫。
- (11)讀者意見的處理。
- (12)館藏發展政策的訂定與修定。

揆諸上揭館藏發展政策之意義、功用與內容，不離發現圖書館機構舉凡館藏管理一切專門性事務皆被正式記載於這書面政策裡，然從圖書館行政法立場介析，館藏發展政策乃圖書館行政主體本於行政權所為公的意思表示，而"具有約束力之規定，為圖書館行政向中的單獨行劫。簡言之，館藏發展政策是公營造物在

特定相形下所制頒的行政命令，這種行政命令原則上應屬館員職務執行的規範，但就館藏發展政策所載由內容分析，似乎非純屬內部行政法。既規定館際合作、讀者意見處理等事項，當然也涉及外部行政法問題。因之，館藏發展政策究竟屬於何種性質之行政命令，頗值圖書館行政學者仔細推敲；按行政法中對行政命令的分類標準不一，但可將其大別為二：

一、單純命令與法規命令

前者命令之形式，未有法律式之條文規定，僅就個別具體事件之宣告、訓飭或指示；後者慣稱行政規章，在形式上有法律式之條文，就一般事件為抽象之規定，如規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則等是。

二、委任命令、執行命令、緊急命令與行政規則（註⑤）

(1)委任命令：乃行政主體根據法律之明文規定，所制頒之命令，其恒就法律所未規定之事項，加以補充，故委任命令亦稱補充命令。

(2)執行命令：乃行政主體本於法定職權，不待法律明文委任，即得制頒命令，以為法律之執行，蓋一般法律由於涉及技術、程序或細節之問題，往往不自設規定，而委由行政主體以命令規定之。

(3)緊急命令：乃國家遇有緊急事變，必須急速處分，而立法機關又在休會中，特由國家元首發佈緊急命令，以替代法律，其效力與法律相等，且可變更法律。

(4)倒行政規則：乃指利於職務執行目的外，行政主體為了維持內部組織之秩序而制定的規則。

用上開行政命令的種類來認定館藏發展政

策的性質，必先論定圖書館館藏發展政策所統攝的法律意涵：

- 一、館藏發展政策乃圖書館機構所訂定的有關館藏管理之一般抽象規定。準此，其與單純命令自然有別。
- 二、館藏發展政策是本於固有指揮監督權而訂定。基於此點，其通常毋須有法律依據，況在我國於今尚無置書館法，所以它與法規命令、委任命令及執行命令仍有不同。

三、館藏發展是館員執行職務的準據。它與非常狀況下的緊急命令迥不相謀。

縱觀圖書館館藏發展政策之法律意涵，將其定位於行政命令中之「行政規則」，自屬適宜，蓋行政規則乃圖書館營造物機構所訂定的一般抽象性命令，是本於圖書館組織固有指揮監督權而發，主在作為職務執行之依據。但就圖書館館藏發展政策所載內容判斷，除規範圖書選擇的原則、學科範圍及內容深淺等事項外，也兼涉館際溝通、讀者權益事宜。秉此，館藏發展政策的本質乃是一種替代法律的行政規則，在給付行政範圍內，創設人民權利無須法律依據，此時圖書館組織自可訂定命令賦予讀者權益；於福利國家(welfare-State)思想高漲的今天，館藏發展政策的問世，在圖書館行政法學上尤具劃時代的意義，這可歸納出下列四點，以為其在法律體系中作一定位：

- 一、館藏發展政策屬於法律外行政領域，可作館員館藏管理的依據。
- 二、館藏發展政策這項特殊性的行政規則，可以反覆被屢行而形成圖書館行政法中之行政先例。
- 三、館藏發展政策不但賦予圖書館有自由活動

- 三、讀者之資訊服務。讀者之資訊服務，是圖書館行政應有之責任。圖書館行政應提供讀者之資訊服務，以資救濟。
- 四、館藏發展政策原則上為圖書館內都行政規則，然若此書面政策一經發布即為法規命令，故其為特殊性內規。

三、館藏發展政策與圖書館行政法

- 圖書館組織是增進人類之知能，充實人民之精神的公用營造物，它必須負責教育社會民眾、傳佈知識消息、宏揚民族文化與倡導正當休閒;二次大戰以後，各國實行社會安全政策的結果，促使社會文化進步，增進國民福利，成為國家重要的任務。因此，文化與家理念繼法治國家、福利國家思潮之後而勃興，二十世紀下半葉給付行政法已居行政法的中心地位，由於給付行政側重文化目的，確保人民從搖籃至墳墓(From womb to tomb)，養生送死不虞匱乏，故給付行政法亦稱「保育行政法」或「服務行政法」，註⑥)其內容涵蓋經濟、社會、教育文化、衛生及交通等諸層面問題，(註⑦)圖書館行政法為給付行政法之一，主要在促使各類型圖書館可發揮其多元化的功能，(註⑧)它漸在給付行政法裡扮演舉足輕重的角色;就圖書館行政運作分析，圖書館行政法亦呈現出下面幾項特色:(註⑨)、
- 一、圖書館行政為典型的保育作用，管理關係重於支配關係。
 - 二、圖書館行政不必為國家所獨有，其他團體及私人因國家的特許，亦得為圖書館事業之經營及讀者之資訊服務。

- 三、圖書館行政充份利用近代管理科學(management science)方法與資訊技術(Information Technology)發明。制頒各種規定，故給付行政法中，讀多技術性規定。(註⑩)
- 四、圖書館行政權的行使原應受法律保留的限制，然給付行政急速成長，在我國給付行政通常無法律依據。
- 五、圖書館經營基於助長行政本質，行政主體自由裁量權極大，但仍受公法原則支配，讀者得依行政救濟途徑保護自己的權利。

儘管上述圖書館行政法的幾項特色，大抵已和世界公法潮流之趨勢相互配合，然圖書館事業在我國正值起步，有關法律制度並未完備，所以圖書館經營過程裡技術服務或讀者服務率多以行政命令作為行政推動的依據，且愈涉及專門技術性的問題適用行政命令的機會愈大，本文提及的館藏發展政策便是一項示例。館藏發展政策近年來為我國圖書館學界、業界同道所重視，這項政策性宣言，主要在指引館員穩定、健全的發展館藏，俾奠定圖書館物的基礎。其堪稱最時髦、最具代表性的圖書館行政命令，而且選書政策的草擬及修正，除館員外又有不同背景讀者、上級行政主管的參與，(註⑪)顯然它的訂定已超越了技術服務的範圍而關連到讀者服務、館際合作諸問題。本此，圖書館學界倡夥的館藏發展政策正反應出圖書館行政法已邁向「依令行政」的新潮流，圖書館經營為適應瞬息萬變的大環境因素，館員行政行為的依據不能侷限於立法機關通過的狹義性法律 (參見憲法第一百七十條·中央法規標準法第二條、第四條)，其應依機動法治之精

神，力求行政業務執行的公平與妥當，是故各類型圖書館大量依賴行政命令來推動圖書館業務，茲以圖1表示如下：

對內具體	對外具體
* (2) 指令或訓示	* (1) 行政處分
對內抽象	對外抽象
* (4) 行政規則	* (3) 法規命令

* (2) (3) (4) 統合泛稱「行政命令」
圖1：圖書館營造物依令行政之態樣

從圖1可看出、圖書館行政權之組織與作用的基本規範主要靠「行政命令」與「行政處分」兩種，本文所闡示的館藏發展政策原則上為行政規則，然因屬於特殊性的行政規則，其與法規命令、訓示、指令和行政處份有所牽連，此處正可藉館藏發展政策法律邊界之釐清來說明圖書館行政法規適用的概況，茲分別縷析如下：

一、行政規則：指圖書館營造物主體對有關職務事項所作的未來一般性抽象的指示，原則上僅對內部生效，例外偶爾會有外部效力，美國圖書學界提出的書面選書政策即廣之。

二、訓示或指令：為單純命令，有由上級主管依職權而發者，有由於下級屬員之請求而發者，僅為個別具體事件所作之指示。註②例如圖書館於館藏發展政策下所訂定的採購程序或工作要領等，僅於圖書館內部發生效力。

三、法規命令：依行政立法原則（參見中央法規標準法第三條、第七條）行政主體依其法定職權或基於法律授權就一般事項所為之抽象規定。前面論及館藏發展政策為替代法律之行

政規則，若此書面經合法發布，當然亦生法規命令之效力。

四、行政處分：指最狹義的行政作用，謂行政主體就某具體事件所為之公法上單獨行為而言。館藏發展政策有創立行政先例的可能性，如經圖書館對外發布自有牽涉讀者權利與義務的事項，讀者對於圖書館依館藏發展政策所作不利於己之行政處分得提起行政訴訟，請求司法救濟。

綜合以上所述，足見館藏發展政策，這種富有政策性、技術性的行政命令，實難以其名稱用語加以判定，而應由規範本身內容及適用實況來認定其性質：圖書館行政法在給付行政作用交替頻繁的今天有日臻發達的趨勢，而館藏發展政策正是圖書館行政法裡最具代表性的行政命令，業界於釐訂圖書館館藏發展政策之時，實不宜忽略它具有多功能的法律特性。

四、結語

圖書館行政法規是規範圖書館營造物組織與活動的準繩，它不僅消極的維持圖書館機構的組織次序，尤應積極的導引圖書館發展的方向；也就是說，圖書館事業的發展管理技術與法令規章應交互為用，相輔相成，這樣才能發揮圖書館組織的效率與效能，崛起於美國圖書館學界的館藏發展政策除指引圖書館館藏管理的一個新方向外，吾人若能於管理層面上賦予它法律意涵並作正確定位，更能藉其作為研究給付行政法的素材，進而構建完整的圖書館行政法機系，俾解決圖書館經營所遇的諸多問題。（本文作者現任中圖文化大學副教授）

(附註):

註①：Paul H. Mosher, "Collection Evalua-tion in Research Libraries: The Search for Quality, Consistency and System in Collection Development", Library Resource & Technical Services 23 (Winter 1979): 16-32.

註②: G. Edward Evans, Developing Library Collection (Littleton , Colo.: Libraries Wnlimited , 1979).

註③:吳明德，館藏發展(台北：漢美，民國 80年)。

註④:同註③。

註⑤:林紀東，行政法(台北：三民，民國66年).294-296

註⑥:城仲模，行政法之基礎理論(台北：三民，民國69年)，頁42-43。

註⑦:管歐，中國行政法總論(台北:盛京，民國68年)，其14。

註⑧:胡述兆、吳祖善合著，圖書館學導論(台北：漢美，民國78年)，頁6-8。

註⑨:廖又生，「論圖書館法之性質及其定位」，圖書館組織與管理析論(台北:頂淵，民國78年)，頁201-212。

註⑩:張劍寒，行政立法之研究 (台北：自刊本，民國61年)，頁5。

註⑪:吳明德，「公共圖書館的書面選書政策」，台北市立圖書館館訊2:3(民國74年3月)頁2-3。

註⑫:朱武獻，公法專題研究(一)(台北:輔仁大學法學叢書編輯委員會，民國75年)，頁235-436。