

「圖書館法」有關法定送存 問題之探討

廖又生

摘要

執行乃法律之終局及果實，法律效果貴乎強制執行。本篇論文在探討國家圖書館增強書目控制品質的三種可能執行途徑（即執行罰、公法上金錢債務與直接強制）之基本概念架構，並針對圖書館法明文規定之法定送存制度所涉及的每一種間接或直接執行方法，進行分析，兼以指明可能連帶衍生影響的相關議題。整體而言，全文系絡在提供採訪館員規劃適切對應之基本策略，藉資得以改善法定送存程序為人所詬病之問題。

一、引言

我國「圖書館法」於民國90年1月17日公布，並於同年19日正式施行（中央法規標準法，第十三條；圖書館法，第二十條），圖書館事業努力數十年終有一部基本法（Basic Law）可供遵循，業界同道莫不歡欣雀躍引以為喜，圖書館法兼具組織法與作用法特性而以追求多元化社教目標為鵠的，觀諸開宗明義之首條即揭橥：為促進圖書館之健全發展（即手段價值），提供完善之圖書資訊服務（即目的價值），以推廣教育、提昇文化、支援教學研究、倡導終身學習，特

關鍵詞（Keywords）：圖書館法；法定送存；書目控制

Code of Constitutional Law；Legal Deposit；Bibliographical Control

廖又生：國立陽明大學醫務管理研究所教授；E-mail:yusheng@ym.edu.tw

制定本法（立法精神）職是，吾人得以確知圖書館法乃係規範圖書館組織與作用之國內公法^[1]，這部圖書資訊界的憲法典（Code of Constitutional Law），原本應專對各類型圖書館內部、外部關係多所著墨為宜（圖書館法，第四條），然鑑於我國「出版法」廢止後，有關法定送存（Legal Deposit）制度無從附麗，形成國家圖書館書目控制（Bibliographical Control）機能難以完整發揮之缺陷，幸賴「圖書館法」制頒，藉資填補法律空窗期的不足，是以圖書館法兼及規範所謂送存制度，本文擬就繼受送存之法制問題作一檢視，俾世人可正確洞悉圖書館法定送存制度之義蘊。

二、圖書館法有關送存規定之體例問題

「圖書館法」是一精緻的成文法典，區區二十個條文，其內在法條雖有條項款區隔（圖書館法，第二條、第四條、第七條、第九條、第十條、第十五條書寫方式可資參照），但整部法典由於類似基本法之性質，故其體例無編、章、節、款、目之劃分，與近日施行之大部頭法典，如：「行政程序法」、「行政執行法」相較，外在構造有所不同（中央法規標準法，第八條、第九條）；法定送存制度規定於「圖書館法」第十五條第一項、第二項、第十八條與第十九條，都凡三法條，編排體例有以下兩大特徵：

（一）構成圖書館法「附則」之地位

法典條文編排往往於殿後規定準用條款，授權訂定施行細則及施行日期等事

[1] 我國尚未有類似北伐時期（民國 16 年）之新書呈繳條例，自行憲以來呈繳明定於民國 62 年之「出版法」與民國 90 年之「圖書館法」，茲將兩者之區異比較如下：

法律	出版法	圖書館法
屬性	第十四條、第二十二條、第三十八條	第十五條、第十八條、第十九條
稱謂	「分送」及「分別寄送」	「送存」
主管機關	行政院新聞局	國家圖書館
參與機關	地方主管官署、國立中央圖書館、內政部	立法院國會圖書館、行政院研考會
送存範圍	新聞紙雜誌書籍及發音片以外其他出版品	政府出版品以外一切圖書資訊
秩序罰	經催告無效處一百元以下罰鍰	通知限期寄送仍不寄送處該出版品定價十倍之罰鍰
強制執行	非有執行名義不得為之	間接強制與強制徵收
執行機關	依法移送法院辦理	國家圖書館及行政執行處
執行單位	行政院新聞局出版事業處	國家圖書館採訪組
行政救濟	向行政院提起訴願	向教育部提起訴願

項，藉資作為實行之配套措施，以增進法律嚴整，並得提昇其可行性，「圖書館法」第二十條規定：本法自公布日施行。由最後這一法條逆推第十九條、第十八條及再間隔兩個法條始有第十五條，清晰可見昔日「出版法」呈繳制度再次出現於圖書館法之末，換言之，呈繳制度併入新法成為附屬部分，茲蔚為圖書館法的一大特色。

(二) 具有圖書館法「罰則」之實質

法典中有罰則之規定者慣於置放在附則之前，如「檔案法」第二十三條至第二十六條（即第四章罰則之規定），罰則屬於法律保留範疇（中央法規標準法，第五條第一項第二款），無罰則即無依法律處罰的依據，通體觀察整部「圖書館法」僅規定出版人不履行送存義務時有行政罰或執行罰之明文（圖書館法，第十八條、第十九條）；申言之，為貫徹送存制度立法機關賦與國家圖書館有行使公權力的實際權限。

(三) 缺乏體系化設計致生「割裂」現象

法定送存條文安排於第十五條、第十八條及第十九條，其間夾有圖書館輔導體系（第十六條）及圖書館業務評鑑（第十七條）兩個條文，形成送存規定體系化安排（Systematic Arrangement）的缺陷，使圖書館法在規範館際合作（Interlibrary Cooperation）、資源共享（Resources Sharing）、汰舊更新（Weeding）之後，未能銜接輔導與評鑑二機能，實為本法結構先天上不完美之處。

揆諸圖書館法有關送存制度之內容編排似乎在「表達清楚（Clarity of presentation）」與「便於查閱（Ease of reference）」兩項法規內容編排之原則猶待強化^[2]，以求三個條文能有機組合，密密相聯，層層相接，而能編排妥當（Arrangement in parts）。

三、圖書館法有關送存規定之內容商榷

「送存」一詞在我國文法史之考證源於「呈繳」、「呈送」、「分送」等概念^[3]，意指政府依法強迫各式出版品之出版人，將相當數量的出版品，呈送予特定

[2] G. C. Thornton, *Law Drafting* (London: Butterworth & Co. Ltd, 1987), p.128.

[3] 薛吉雄、蘇精，《我國著作權登記與出版品呈繳之研究》（臺北：行政院研考會，1981），頁1-7。

的圖書館或類似的機構^[4]，易言之，送存是一法律強制執行的規定，其要旨在將公開發行、租用或販售之所有出版品，分送至一個或多個指定機構內^[5]，我國自清末以來即有呈繳制度，迄今新法統一稱作送存，茲就規定內容檢視如下：

(一) 國家圖書館為法定送存機關

「圖書館法」第十五條第一項明定：為保存完整國家圖書館文獻，國家圖書館為全國出版品之法定送存機關。鑑此，國家圖書館為蒐集國家級館藏 (National collection)，在本國出版品 (National imprint) 範疇內，具有代表國家行使徵集內國文獻之法定權威 (行政程序法，第二條第二項可參按)，國家圖書館是一典型的公營造物，然在送存一事卻賦與行使公權力之實質，「圖書館法」盡改民國 62 年公布「出版法」第十四條、第二十二條分別寄送行政院新聞局、國立中央圖書館、地方主管官署及內政部等多軌監控 (Multi-control) 方式，將法定送寄權限賦與國家圖書館，藉收事權明確、責任集中的效果，值得業界同道肯認。

(二) 送存備份與執行機關採複式制

「圖書館法」第十五條第二項廣續規定：政府機關 (構)、學校、個人、法人、團體或出版機構發行第二條第二項 (即圖書、期刊、報紙、視聽資料、電子媒體等出版品及網路資源)，出版人應於發行時送存國家圖書館及立法院國會圖書館各一份。本此，圖書資訊之送存權責機關固在國家圖書館，但參與執行保管業務者卻尚有立法院國會圖書館，似又重返政出多門之窘境，本條項易滋生下列諸多問題。

1. 以往寄送就出版人而言屬非法呈送 (Illegal deposit)，似可歸為「憲法」第十五條侵害人民財產權之干涉行政，現在雖有圖書館法已明定出版品送存制度，但揆出比例原則假使未對人民公平合理損失補償，貿然要求送存兩份，是否妥適仍值得斟酌。
2. 國家圖書館為獨立行政機關，立法院國會圖書館為內部單位，兩館間如何協調聯繫，頗耐尋味，雙元監督 (Dual supervision) 可預期的將會徒增行政資源花費。

^[4] Jan T. Jasion, *The International Guide to Legal Deposit* (Aldershot: Ashgate, 1991), p.7

^[5] Jean Lunn, *Guidelines for Legal Deposit Legislation* (Paris: UNESCO, 1981), pp.1-2.

3. 圖書資訊出版發行之稽核操諸行政院新聞局，上開兩館進一步尤須橫向參照新聞局資料以落實送存制度，屆時呈繳業務之執行將曠日廢時，緩難濟急。

(三) 政府出版品徵集另依例外法規定辦理

按政府出版品亦稱官書 (Governmental Publications, GP)，係指以政府機關及其所屬機構、學校之經費或名義出版或發行之圖書、連續性出版、電子出版品及其他非書資料。為建立政府出版品管理制度，促進政府出版品普及流通，行政院研考會於民國 87 年發布「政府出版品管理辦法」、「政府出版品寄存服務作業規定」(民國 88 年訂定)，以「例外法解釋從嚴」法理排除適用「圖書館法」第十五條第二項 (同條項但書可參照)，茲值得提出檢討者有：

1. 政府出版品是「圖書館法」第二條第二項圖書資訊的一部份，在無單獨制頒呈繳法或送存法前，得否以上開二種第一類行政規則 (行政程序法，第一百五十九條第一項第一款) 加以優先適用，尚待推敲。
2. 依「政府出版品管理辦法」第六條規定，各機關發行之出版品，應送行政院研考會及國家圖書館各二份。就此，「圖書館法」第十五條第二項規定的送存備份只有兩份，顯然「送存」與「分送」並立，二者仍有不同，且政府出版品之寄存圖書館 (Deposit Library) 亦不限於國家圖書館 (前揭辦法第五條規定)，國家圖書館徵集本國文獻途徑、份數各有不同，亟待規劃整合，避免多軌發展。
3. 就法定送存參與機關而言，除國家圖書館、立法院國會圖書館外，尚加入行政院研考會、行政院新聞局等行政官署，其聯繫協調自屬不易。

(四) 違背送存義務之處理程序規定略嫌含混

「圖書館法」第十八條規定：出版人違反第十五條第二項規定，經國家圖書館通知限期寄送，屆期仍不寄送者，由國家圖書館處該出版品定價之罰鍰，並得按次連續處罰至其寄送為止。蓋法律為防衛社會最後最不得已之手段；尚出版人違反呈繳規定，國家圖書館對應之道有：

1. 預為告誡

即違反送存者，由國家圖書館通知限期寄送，此為催告性質，是一認知表示，當事人不服國家圖書館於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之 (行政程序法，第一百七十四條可資參照)。申言之，通

知行為是行政準備行為，不構成行政爭訟標的。此處有待國家圖書館依職權闡明者在於催告次數及限期多長之問題，俾來日執行送存業務可消弭不必要之紛爭。

2. 首次罰鍰

相對人仍不依限寄送者，由國家圖書館處該出版品定價十倍之罰鍰，茲係對違反作為義務者（含自然人與法人）所為之處罰，故屬秩序罰，並適用行政制裁「一事不再理」原則^[6]，受罰人不服可向教育部提起訴願。

3. 再次怠金

「圖書館法」第十八條後段提及：並得按次連續處罰至其寄送為止。類同於「空氣污染防治法」第三十七條規定：違反第十二條第四項規定管理辦法者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。職是，第二次以後之罰鍰係對人民違反將來尊期改善之義務而使違法狀態繼續所為之處罰，應屬執行罰，既得反覆處罰自不適用一事不再理原則；茲易滋生困擾者乃在出版品定價十倍之罰鍰如何認定之問題，國家圖書館應積極建立客觀認證標準為是，藉資避免秩序罰前提要件已生爭議遑論其後之執行罰問題。

4. 先後併科

行政罰與執行罰得否併科學說見解有三種：

- (1) 肯定說：認其處罰依據各不相同，且性質上不相抵觸，故除有反對規定外，應可併科。
- (2) 否定說：認同依行為不得予以雙重處罰，故不得併科，須以特別法優於普通法法理，選擇一種行之。
- (3) 折衷說：主張應視各有關法規之規定而定，再有不得併科，得同時併科，得先後併科之區分。

觀照「圖書館法」第十八條規定意旨，吾人認為由於兩種處罰之性質本不相同，既無一事不再理（一事不兩罰）原則之適用。則法文中「按次連續處罰」只要國家圖書館執行該項業務時，恪遵「行政執行法」第二十七條、第三十條與第三十一條規定即可，亦就是：

- (1) 按次連續處罰應以書面定相當期間履行。

^[6] 廖又生，〈圖書館行政法個案研究：就是為了車同軌、書同文的目標〉，《圖書館管理學報》，1 (1995.5)，頁 91-95。

(2) 對負有行為義務而不為者，依情節輕重處新臺幣五千元以上三十萬元以下怠金。

(3) 經處以怠金仍不履行其義務者，執行機關得連續處以怠金。

(五) 義務人抗不納緩之強制徵收

對於公法上之金錢給付義務，行政主體對於不履行義務之相對人所為之一種方法，促其以實現該義務，達至如同已履行有同一結果之行政作用，國家圖書館為行政執行時，須否有法律依據，可從以下三方面思量：

1. 否定說：行政處分權當然應包括命令與執行作用在內，此為行政法之父奧托 麥耶 (Otto Mayer) 一貫見解，就此不僅就送存義務，即便是辦理圖書資訊之閱覽、參考諮詢、資訊檢索、文獻傳遞、推廣輔導等項服務，基於使用者權利義務均衡原則，館方逕得為強制執行 (圖書館法，第八條)。
2. 肯定說：行政權之作用僅在執行立法者之意思，而非應用立法者職權，故祇能在法定範圍內執行職務，況基於法律保留原則，行政執行既涉及人民之自由權利，無論採取全面保留、侵害保留或重要性理論之見解，皆應有法律之依據。法儒福斯朵夫 (Ernst Forsthoff) 主此說，我國「行政執行法」首條、「圖書館法」第十九條、三十二年判字二十五號判例咸採肯定說。
3. 折衷說：司法院大法會議事字第二二 號解釋意旨「動員戡亂時期勞資糾紛處理辦法第八條後段：『勞資評斷委員會之裁決，任何一方有不服從時，主管機關得強制執行。』 與憲法尚無牴觸」，大法官會議似認為行政上強制執行僅須有法 (法律) 規 (命令) 之依據即可。

此對上開「圖書館法」第八條之得否行政執行留下極大的思考空間。

就我國「行政執行法」第一條明定：行政執行，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。一旦發生執行「圖書館法」第十九條對違背送存義務者應依法強制執行之事件時，國家圖書館館員唯有回歸依法行政層次，此亦足徵以肯定說為當。

我國為大陸法系國家，行政權有獨立自主地位，其運作輒須以行政執行為後盾，倘行政權祇能行政作用，無行政執行在背後強有力之支持，則行政權落空而將無法達成其效能，圖書館行政亦如此，若國家圖書館掌理催促送存職務，尚須移送司法機關執行，勢使司法機關淪為法定送存機關之善後者，甚至造成主從關係，是以肯定「圖書館法」第十九條之執行為行政執行之後，進一層檢視我國

「行政執行法」於民國 87 年 11 月 11 日總統令公布以來，該法第二條指明公法上金錢給付義務為三種行政執行類型之一，第四條亦規定：行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行屬所屬行政執行處執行之。皆可印證送存屬行政執行範疇乃不爭事實。

(六) 執行法令整合與運用問題

「出版法」廢止旋由圖書館法繼受有關分送或送存之制度，其執行相關法令亟待國家圖書館予以統合，俾將來館員依法行政有所準據，茲就國家圖書館貫徹送存業務應行注意事項逐一敘明如次：

1. 法定送存執行單位

除「圖書館法」第十五條第一項規定外，依國家圖書館組織條例第一條、第二條第一項第一款規定，送存為徵集途徑之一，故執行送存業務單位應為該館採訪組，以其作為與國會圖書館聯繫之窗口，最為妥當。

2. 館員執行原則及限度

國家圖書館採訪組同仁為行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度，此即比例原則之遵守，「行政執行法」第三條、「行政程序法」第七條分別載有明文，足資參照。^[7]

3. 對執行行為得聲明異議

以簡易聲明異議方式，給與義務人一次異議之機會，且原則上無停止執行之效力，易言之；送存義務人對國家圖書館科處秩序罰（即處該出版品定價十倍之罰鍰）可提行政救濟（訴願法第四條第一項第六款），迨至限期履行行為義務或負有公法上金錢給付義務（即按次連續處罰或屆期仍不繳納者）階段對執行命令、方法有侵害利益時可提起聲明異議，事後更有國家賠償之救濟途徑，「行政執行法」第九條、第十條規定甚明，顯然基於民主法治之精神，圖書館法容許相對人有多階段適當救濟之機會。

4. 執行方法之變換

相對人違反送存行為義務，經依法反覆科處怠金，而仍不履行其義務時，一司法院大法官會議釋字第一一二號解釋，行政執行法第二十七條、第二十八條、

^[7] 吳庚，《行政法之理論與實用》（臺北：著者，1999），頁 449-478。

第三十二條規定，尚符合不能行間皆強制者，自得逕行直接強制處分。

5. 執行機關之變換

送存業務不論是秩序罰或執行罰原則上由原處分機關為之（圖書館法，第十八條；行政執行法，第四條），惟有關經限期繳納，屆期仍不繳納之強執部份，近期實務如三十五年院解字第三三八號、院解字三六二九號、院解字三八二八號、司法院大法官會議釋字第十六號、第三十五號解釋，皆以民事強制執行法移送法院辦理，依「行政執行法」第四十二條規定已改移送該館行政執行處執行之。此為國家圖書館採訪組同仁應予一併留意之事。

6. 查封應檢附之文件

送存義務人逾期不履行公法上金錢給付義務之處置時，國家圖書館移送行政執行處執行時應檢附移送書、處分書或裁定書、義務人財產目錄、證明文件及其他相關文件（行政執行法，第十三條），並得行假扣押、假處分等保全程序（民事訴訟法，第五百二十二條、第五百三十二條），國家圖書館專業館員亟待提昇法治素養，以迎接依法行政新時代之到臨。

四、結語

就出版法規定「分送」或「寄送」制度，以法制史觀察原為官憲國家干涉行政的表徵，其寓含有濃厚的出版品檢查（Censorship）之政治統治味道，「普天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣」，分送或寄送機制最能看出圖書館經營早期之政治性目的，但從憲法原理之「公益性原則」審視，雖貫徹原出版法制度存在者財產權保障與增進公共利益間之價值兩難（即憲法，第十五條與第二十三條之衡平問題），然在新圖書館法制頒伊始，國家圖書館若能積極針對該法第十五條、第十八條與第十九條完成細部作業性規則，促進與參與機關之聯繫協調，灌輸執行館員法制觀念，並宣導民眾配合送存業務，即代之以互蒙其利的文化訴求（Appeal to culture mission），相信自能矯正往昔舊制度時代營運槓桿失衡（Imbalance of leverage）的狀態，讓新建立的送存制度展露鋒芒。

Discussing Key Issues of Legal Deposit in Library Law

Yu-sheng Liao

Abstract

This paper presents a conceptual framework that includes the three execution method to explore the possible ways to enhance the bibliographical control quality for the National Central Library. Each of the direct and factors influencing the legal deposit of library law are finally presented. The context submitted in this article provide the foundation for the acquisition librarians to formulate the ir strategies and improve the legal deposit in the Execution Procedures.

Keywords (關鍵詞): Code of Constitutional Law ; Legal Deposit ; Bibliographical Control
圖書館法 ; 法定送存 ; 書目控制

Yu-sheng Liao : Professor, Institute of Hospital Administration & Public Health Care, National Yang-Ming University ; E-mail:yusheng@ym.edu.tw