

從比較法學的觀點

析論我國圖書館法之特色

從比較法學的觀點析論我國圖書館法之特色

□ 廖文生

一、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19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13章第5節有關教育文化諸多政策條款（policy clause）的規定（尤其是憲法第162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90年1月17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。

二、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：（1）研究外國法學，可充實本國法學之內容；（2）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：（1）外國法之範圍廣，且須精通該國文字，研究不易；（2）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）罰則及（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90年1月19日生效之我國圖書館法（該法第20條，〈中央法規標準法〉第13條及司法院大法官會議釋字第161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。

三、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2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5條、第6條），我國於民國90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8條、第9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20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108條第4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3條、第4條、第5條、第6條、第11條、第16條及第17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，圖書館利用或以行政命令（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 mandatar 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5條、第6條及第8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，愈求其質的提昇，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55年以來迄新法施行止，圖書館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：

1. 地方議會立法型態

西元1848年3月18日美國麻州州議會通過之〈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。

2. 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19世紀英、美、加等國即有公共圖書館，其中英國於1850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，20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。

3. 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1993年有〈讀書與圖書館振興法〉、俄國1994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。

四、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）總則部份

揭示立法宗旨、定義與屬性，從立法技術觀點而論，恆居法律之首章，以揭示共通原理及原則，以我國圖書館法第1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2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，舉其瑩瑩大者如下：

1. 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，西元1950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），1964年修正成〈圖書館服務與建設法〉（Library Service and Construction Act, LSCA）。LSCA幾經國會修正，但於法典中第1條至第3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1964年的LSCA和我國圖書館法均屬全國性之統一立法¹⁰。

2. 英國制度之規定

英國〈公共圖書館與博物館法〉計分26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格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，管理由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。」（1964年版該法），第1條則定明施行區域，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。

3. 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1條與第3條分別規定圖書館定義、使命及法令體系，本條例於1984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1994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。

4. 日本制度之規定

1950年4月8日日本天皇公布圖書館法，全法凡3章，計29條，首章總則，其中第1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2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1條、第2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。

5. 韓國制度之規定

1963年10月28日韓國公布圖書館法，嗣於1987年修正該法，其與我國法相同，第1條規定立法目的；第2條界定圖書館概念，尤其是1987年修正新法大幅翻修，將圖書館從靜態的傳統保存資料的場所重新認定為動態的文化養習中心，1993年該法再更名為〈讀書與圖書館振興法〉，我國圖書館法排列雖與韓制相同，但有關立法目的比韓國更為周延，茲亦可能是我國立法較晚自然愈能符合圖書館學與資訊科學發展的新趨勢。

（二）各類圖書館設置與機能

自然喜完滿，法律亦然（Nature drives perfection; so does law），事有因必有果，法律為社會產物，有始當有終。一般圖書館法於總則章詮釋圖書館概念後，接著依序規定各類圖書館之組織營運，含宗旨、服務對象及經費等，各國大抵都以其本身固有的歷史背景、地理環境、經濟發展及教育制度來制定最符合自己國度的圖書館

類型，除英美具特別法性質的州或地區公共圖書館法之外，立法機關率皆一仍舊慣依循圖書館學原理將各類型圖書館分別予以明文規定，以我國圖書館法第4條為例，該法條第1項指明：政府機關（構）、學校應視實際需要普設圖書館，或鼓勵個人、法人、團體設立之。同條第2項進而明定：圖書館依其設立機關（構）、服務對象及設立宗旨，分類如下：

1. 國家圖書館：指由中央主管機關設立，以政府機關（構）、法人、團體及研究人士為主要服務對象，徵集、整理及典藏全國圖書資訊，保存文化、宏揚學術，研究、推廣及輔導全國各類圖書館發展之圖書館。
2. 公共圖書館：指由各級主管機關、鄉（鎮、市）公所、個人、法人或團體設立，以社會大眾為服務對象，提供圖書資訊服務，推廣社會教育及辦理文化活動之圖書館。
3. 大專校院圖書館：指由大專校院所設立，以大專校院師生為主要服務對象，支援學術研究、教學、推廣服務，並適度開放供社會大眾使用之圖書館。
4. 中小學圖書館：指由高級中等以下各級學校所設立，以中小學師生為主要服務對象，供應教學及學習媒體資源，並實施圖書館利用教育之圖書館。
5. 專門圖書館：指由政府機關（構）、法人、團體所設立，以所屬人員或特定人士為主要服務對象，蒐集特定主題或類型圖書資訊，提供專門性資訊圖書館。稽有關我國歷次圖書館法草案立法資料，其間亦有過分篇、章、節體例者，其章名也曾仿國外依圖書館類型命名，不過三讀通過之我國新法僅於第4條明列5種圖書館類型，並未按類型為法條編排之架構，換言之，有關各類圖書館建置之規定，世界各主要國家



與我國仍存有若干差異：

(1) 美國制度之規定

以1984年修正共6章15條文之LSCA，其中第4條至第12條對補助多所著墨，並未依類型分別制定圖書館之運作事宜。

(2) 英國制度之規定

顧名思義，僅適用於英格蘭與威爾斯之公共圖書館與博物館法，對象、地區既作限定，省略規定視為有意省略，自不生本項問題。

(3) 俄國制度之規定

基於社會主義體制，1984年公布6章32法條之圖書館事業條例，其中第2章第10條至第14條嚴密規定各類圖書館成一指揮鏈（chain of command）統一體系，並彰顯國立列寧圖書館及各科學技術中心圖書館職能，1994年俄羅斯圖書館事業聯邦法亦延續此種精神。

(4) 日本制度之規定

日本戰後公布之圖書館法；經11次修正，其中第2章、第3章分別規定公立圖書館及私立圖書館，茲殆受分散立法所影響，國會圖書館法、學校圖書館已另行頒布，故無再明文之必要。

(5) 韓國制度之規定

韓國1987年圖書館法共8章47個法條，其中第2條定義中有關第3至第7條分別界說各類圖書館，但專門圖書館外另立特殊圖書館，而無國立中央圖書館定義，僅在第3章以下至第6章詳加介紹五大類圖書館之體制與運作等事項¹³。

揆諸上開所陳，有關各類圖書館建置的規定東鄰日韓等國較歐美法制綿密，殆係不爭之事實。

(三) 圖書館合作與輔導

館際合作（Interlibrary Cooperation）及資

源共享（Resources sharing）是21世紀圖書館經營哲學的實踐重點；圖書館於行政監督外亟待建立輔導體系，以謀館藏發展、物盡其用，職是，大部份國家圖書館法亦有類此規定，我國圖書館法第11條規定：各級主管機關得分別設立委員會，策劃、協調並促進全國及所轄圖書館事業之發展等事宜。第12條規定：為加強圖書資訊之蒐集、管理及利用，促進館際合作，各類圖書館得成立圖書館合作組織，並建立資訊網路系統。第13條更定明：圖書館為謀資源共享，各項圖書館資訊得互借、交流或贈與。第16條則闡明：中央主管機關應建立輔導體系。就我國新法有關合作與輔導4個條文解析，誠可謂與時勢及潮流若合符節，現從此比較法觀點扼要說明如下：

1. 美國制度之規定

1984年LSCA第3章第13條規定館際合作及資源共享，將圖書館資源共享的實際作法作一規定，為最早揭示資源共享概念的成文法¹⁴。

2. 英國制度之規定

1964年公共圖書館與博物館法第2條指明：授權成立兩個國家諮詢委員會，負責向國務大臣建議和圖書館規定或圖書館設備使用的有關事項，第3條續云：為謀館際合作，全面劃定新興圖書館區域，並組成地方性館際合作委員會。

3. 俄國制度之規定

1984年圖書館事業條例第28條規定國家計劃部門應規劃與發展圖書館網。同法第6章第32條國際交往，明定「為擴大文化交流，增進各國間之瞭解與合作，研究外國圖書館學與實踐成就，宣導蘇聯發展圖書館事業之經驗，圖書館依法應參加相對應之國際組織活動，並與外國圖書館進行國際交往。」此為國際合作最先明定於圖書館法之國家¹⁵。

4. 日本制度之規定

1950年公布圖書館法第7條規定：授權中央及地方教育行政機關對公共圖書館的創建與服務，提供行政指導。接著第8條明定：都道府縣之教育委員會為促進該都道府縣內之圖書館服務，對市（含特別區）町、村之教育委員會，得要求其協力合作從事聯合目錄之製作，閱覽文庫之巡迴，圖書資料之館際互借等有關工作。輔導與合作並行見於戰後日本法制。

5. 韓國制度之規定

1987年圖書館法第7章專章規定圖書資訊合作網，其中第41條揭示組織圖書館資訊合作網、第42條定明中央館之業務、第43條規定地區代表館業務、第44條規定援助、合作事宜、第45條委由總統明令合作網營運事項。

縱觀上言，除國際交往外，我國法制有關輔導與合作規定間採美、英、日等國之長，仍然不如韓國精細。

（四）圖書館人事編制與預算

圖書館是一有生命的有機體，組織必然需垂直與水平分化，且凡事非人莫辦、非錢莫辦，因之，其行政編成權與員額編制，甚至基本配賦之指導原則仍須載明之，故我國圖書館法第9條第一項先揭示圖書館辦理圖書資訊之採訪、編目、典藏、閱覽、參考諮詢、資訊檢索、文獻傳遞、推廣輔導、館際合作、特殊讀者（視覺及聽覺障礙者等）服務、出版編印與交換、圖書資訊網路與資料庫之建立、維護及研究發展等業務。同條第二項訓示性規定：圖書館應寬列經費辦理前項業務。第10條闡述用人原則細分三項規定：第一項定明圖書館置館長、主任或管理員，並得置專業人員辦理前條所規定業務。第二項規定公立圖書館之館長、主任或管理員應由專業人員擔任。同條第三項規定公立圖書館進用第一項人員應依

〈公務人員任用法〉規定任用，必要時，得依〈教育人員任用條例〉規定聘任。申言之，圖書館法該二條文將組織結構所必備之分部化（Departmentalization）、預算（Budgeting）與人事（Personnel）作一綱領性的宣示，茲可再從國外法制作一參照比較：

1. 美國制度之規定

1984年LSCA修正法從第4條至第12條不厭其煩規範補助金及資金使用，藉聯邦與州立法保障，使圖書館事業有制度化經費保障，至於編制與用人則在補助金限定之前題賦與最大伸縮空間。

2. 英國制度之規定

1964年〈公共圖書館與博物館法〉第11條規定有關圖書館當局之職員調度、資產及負債給付事宜，同法第22條規定以比例支付或財政部平衡支付原則進行中央對地方公共圖書館之財務補助，至於部門分化與用人則以行政裁量方式為之。

3. 俄國制度之規定

1984年圖書館事業條例從第29條至第31條（即第5章）有詳細規定，其中第29條明文圖書館財政由國家預算撥款編列，第30條指明設置主體有責任提供圖書館館舍及經營所需之設備；第31條規定圖書館工作人員培訓及任用以專業人員優先與國家對其應負之責任與義務。有關財務與人事規定頗為完備，1994年法中國家對圖書館事業之責任亦均有所規定。

4. 日本制度之規定

1950年通過圖書館法第4條至第6條規定圖書館專業職員制度，第13條規定公立圖書館館長及職員應有之資格要件，第20條規定支付補助金之標準，附則第4項至第10項另規定專業資格取得之過度條款等，另日本於1933年早頒布公立圖書館職員令，1936年續頒公立圖書館司書檢定考試規



程，足徵該國有關圖書館人事及財政制度之建立極為完善。

5. 韓國制度之規定

1987年圖書館法第7條明定設置司書館員，第10條定有圖書館振興基金之設置，第11條規定基金之運用管理，第12條規定捐助得減免租稅等。至於有關圖書館業務分化則同日本法，依類型不同分別規定，持平而論有關圖書館財務行政與人事行政之規定，韓國制度不遑多讓於英、美、俄、日等國。

從各國有關人事、財務事項之規定，反顯現我國圖書館法除業務分化規定外，經費來源規定形同具文，專業理念及職稱之規劃、人員之進用皆有待斟酌，否則可預見之未來我國圖書館事業適用第10條時將有窒礙難行之虞。

(五) 圖書館行政監督機制

圖書館法為行政法各論之一，本於上命下從、層層相維原理，主管機關自得行使監督權限，行政法規中常以視察、訓示、許可、核准、撤銷、報告等方式表彰監督權之行使；我國圖書館法第3條規定：本法所稱主管機關，在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。第5條規定：圖書館之設立及營運基準，由中央主管機關定之。第6條規定：圖書資訊分類、編目、建檔及檢索等技術規範，由中央主管機關指定國家圖書館、專業法人或團體定之。第17條亦定：各級主管機關應定期實施圖書館業務評鑑，經評鑑成績優良者，予以獎勵或補助，績效不彰者，應促其改善。據此，足見圖書館除設立、經費、用人（我國圖書館法第4條、第9條、第10條）外，舉凡營運基準、技術規範、業務評鑑等都有行政介入之可能；論者常謂我國圖書館法組織法色彩過於濃厚，殆洵非虛言，茲就

各國現況說明如下：

1. 美國制度之規定

美國目前超過30個以上的州在其公共圖書館法上明文授權州政府應設立監督圖書館之機構（State Library Agencies）¹⁶，至LSCA中僅授權聯邦教育委員會核准補助金之權限而已，英美法重視人權，憲法剩餘權（Residues power）依增修條文第10條皆保留於各州或人民，故圖書館法監督手段儘量以緩和途徑為之。

2. 英國制度之規定

雖〈公共圖書館與博物館法〉第10條明定國務大臣對公共圖書館有強制權，第16條更規定國務大臣對圖書館有質問權，然該二法條只消極備用而已，未如我國之積極干涉式的採階層管轄制度。

3. 俄國制度之規定

前已言之，蘇維埃政權採民主極權制（Democratic Centralism），由文化部圖書館事業管理局總其成，依1984年條例所規定，第1章第5條明定有圖書館事業之專責機關；第2章全章規定圖書館統一體系規範，第3章第26條甚至揭示利用規則皆須事先獲得中央主管機關之許可，監督之嚴密幾乎已達無孔不入境地。

4. 日本制度之規定

二次大戰以後，日本從美國吸收不少民主分權理念，故其圖書館中之行政監督慣採事後核准方式，如該法第11條、第12條、第24條有關公、私立圖書館之設立；同法第23條對補助金之履行手續等，其以專業指導方式替代行政監督的作法，不可言喻¹⁷。

5. 韓國制度之規定

韓國1987年圖書館法第9條規定：為應教育部長針對促進本國圖書館發展及有效運用圖書館功能，俾制定重要政策時有所諮詢，於教育部長下設圖書館發展委員會；前項有關委員會之成員、

職務及其他營運事項由總統令規定之。二次戰後韓國積極發展圖書館事業，強化指揮監督權限構成該國圖書館法的一項特色。

總括圖書館行政監督權限之設計，我國法制雖不如俄、韓細膩，但實際運用層面卻比美、英、日等國寬廣許多。

（六）圖書館罰則制度

法律乃一神聖的制裁，對於正當的事強命為之；而對不正當的事乃禁止之（The law is a sacred sanction, Commanding what is proper and forbidding what is not）。儘管圖書館法內容複雜多端，然歸納為之，不外命令吾人為某事與禁止吾人為某事兩點而已，其所命為之者，皆為正當之事，吾人如不為之，必受制裁；其所禁為者，皆為不當之事；吾人如為之，亦必受制裁。無論讀者或館員違反圖書館法中有關強行或禁止規定者，必要時主管機關皆可行使懲處或懲戒權限，施予行政罰或行政執行，以我國圖書館法而言，其第7條揭示圖書館權利宣言（The Bill of Rights of Library）意旨，明定：圖書館應提供其服務對象獲取公平、自由、適時及便利之圖書資訊權益。前項之服務，應受著作權法有關合理使用館藏規定之保護。換言之，館方若怠於致力維護讀者資訊權益之保障則有遭受懲處或懲戒規定論處的機會；第8條亦規定：圖書館辦理圖書資訊之閱覽、參考諮詢、資訊檢索、文獻傳遞等項服務，得基於使用者權利義務均衡原則，訂定相關規定。此即讀者利用關係進行中，若有違規事件發生，館方依閱覽規則及相關法律規定，皆得對違規讀者科以行政罰。秉於上開我國圖書館法第7條、第8條所揭示之「平等原則」、「比例原則」等讀者服務（Reader's Service）基本方針，自得

窺測我國法律裡「誠命規範」與「禁止規範」交織期間之情形，同理可証，我國圖書館法第14條之汰舊更新（weeding）制度，倘館方逾館藏量百分之三範圍而自行報廢，主事者須受懲處或懲戒；另第15條、第18條及第19條由於我國出版法廢止後，送存制度（Legal Deposit）無所附麗，特寓圖書館法內定明送存法立法機關及份數，若出版之違反則先科處行政罰，再接再厲課予執行罰，抗不納鍰者則依行政執行法移送行政執行署執行，在在可明瞭有權利即有義務之法理亦適用於圖書館；本此「有權利，斯有救濟（where there is a right, there is a remedy）」原則當然也適用於相對人，易言之，不服不利益處分之讀者則可循行政救濟途徑（我國法第3條可資參照），以防衛被侵害之權益，茲自不待言。此僅就比較法制簡要說明如下：

1. 美國制度之規定

美國繼受英國法制使用教育文化法規遠離大陸法係所謂特別權利關係（Das besondere Gewaltverhältnis）之陰影，其專業性之國會制定法（statutes）、行政機關訂定之命令（ordinance agency-made law），鮮有罰則規定，圖書館遇有違規事件通常依據普通法之民刑事事件或違警事件處理，但各州個別差異頗大¹⁸。

2. 英國制度之規定

英美講究正當法律手續（Due process of law）之遵守，故有關圖書館法律僅明定中央可對公共圖書館予以適當監督而已，依1964年法第1條、第8條、第21條規定便可得知其開放多元之文化特色。

3. 俄國制度之規定

蘇聯圖書館事業條例第3章規定圖書館藏書完整性之建立與保障；從第15條至第22條有周詳之規定，其中第16條送存出版品，第18條及第21條



集中編目，第22條圖書損毀之責任等，皆有明確規範，俾資遵循，1994年新法亦同。

4. 日本制度之規定

戰後圖書館法第9條授權公立圖書館對政府出版品享有免費徵集權；第28條授權私立圖書館得徵收使用規費，第29條揭示平等利用權等，日本圖書館法有關圖書館行政作用規定皆有原則性之揭示，而罰則則參照相關法令適用之。

5. 韓國制度之規定

韓國圖書館法第8章有罰則專章規定，其中第46條、第47條分別定明科處罰鍰、罰金之要件，並臚列行政救濟及行政執行等程序，獨樹一格，為他國法制所無。

環觀各國規定，有關罰則部份，我國圖書館法設計受羅馬法系影響，和英美有別，而亦指在某些部分近似於蘇、日、韓等國。

(七) 附則部份

附則恆位於法律之末，其規定有關法律施行日、細則之訂定等事項，為成文法典必須具備的內容，按我國圖書館法第20條只規定：本法自公布日施行。反觀，世界主要附則部份則有較深入之規定，擬說明如下：

1. 美國制度之規定

美國圖書館法常有「日落立法（Sun-Set Legislation）」機制，經國會批准延長至某年月，此與我國〈中央法規標準法〉第22條廢止程序不同，其較能使政策與立法密切配合，該國LSCA修正法多次批准延長即為適例。

2. 英國制度之規定

該國〈公共圖書館及博物館法〉第26條規定：該法之簡稱、生效日期與適用範圍，及其應廢止之法律。並有附表一呈現退休金及調動等情

況之其他福利；附表二則顯現購置展示及基金之管理，使法之施行免除掛一漏萬之疑慮。

3. 俄國制度之規定

1984年完成〈圖書館事業條例〉立法，對該國圖書館事業作全盤性、通透性規定，該法典最後一法條（即第6章第32條）前已言之，只定明國際交往，有關附則規定則付之闕如。

4. 日本制度之規定

日本圖書館法附則規定，由於該國實施圖書館法後廢止戰前之圖書館令、公立圖書館職員令、公立圖書館司書檢定考試規程等，其費極長篇幅規定實施日及人事配套措施等，略嫌細瑣。

5. 韓國制度之規定

韓國圖書館法附則有兩項，分別定明：本法公布後3個月內施行。但其中第18條第一項規定自大統領令公布日起施行（第一項）。在本法施行前設立之特殊圖書館，以本法特殊圖書館或專門圖書館視之（第二項）。堪稱平舖直敘能適合韓國當時之國情。

「蓋法令規定將來行為之方向，不管過去事項，乃自明之理，但法令規定，對於迄今尚未決定之過去事項，明定其通用者，不在此限（It is clear that laws and ordinances settle the course of future transactions and do not refer to begone matters, unless their provisions relate expressly both to a past time and matters hitherto pending）」的確，法律不溯既往乃司法原則而非立法原則。苟我國圖書館法有關附則部份得藉立法技術如美、英、日、韓等國先例詳加處理過渡時期所面臨的難題，則更可增加預期效益。

五、我國圖書館法在比較法則上的特色

法律乃經由強制執行之社會生活規範，誠如

薩維尼（Friedrich Carl von Savigny）所主張：法律不能憑立法者武斷創照，必須基於人民之信仰、習慣與共通意思，如語言或憲法等，法律係民族精神（Volksgeist）之表現¹⁸，因之，從比較的研究（comparative approach）探討圖書館法制除在縱的時間方面作演變上的觀察外，並應就橫的空間作異同的比較與檢討，晚近行政生態研究更強調國情的配合，俾免隔靴搔癢之弊，否則抄襲他國法律或生吞活剝生硬移植（Transplantation）易生水土不服之反功能¹⁹。職是，我國甫行通過之圖書館法在比較與生態兼顧的觀點來看，具有以下六項特色，式分別闡述如次：

（一）組織法的實質強於行為法的作用

就法論法，整部法典20個條文中只有第7條、第8條純屬於利用關係之行為法範疇，與英、美、日相較略為遜色，此大概受至於組織法律保留之傳統遠凌駕於資訊權保障之立法精神，茲另得由本法首條結構安排窺見端倪。

（二）行政監督制度大於專業輔導職能

儘管我國法未如俄、韓體制監控嚴密，但專業輔導體系僅定於第16條一個條文，其餘第3條、第4條、第5條、第6條、第11條及第17條等均採指揮監督手段，以謀促進圖書館事業的發展，然如何增強柔和式行政指導精神（如美日等立法），實為未來亟待調整的努力方向。

（三）人事經費保障顯有聊備一格之憾

我國現行法第9章第2項及第10條攸關人事與財政之條款，囿於官制官規所限，流於宣示意義

性質之訓示規定，若與美、俄相較顯有小巫見大巫之缺漏，追溯歷次，我國圖書館法草案修正稿，對圖書館組織、人員與經費皆有妥適規定，現行規定被架空稀釋至此，恐未來實務運作有事與願違之弊。

（四）專業人員體制建立尚待子法補強

圖書館是一經由專業人員所經營的服務業，乃舉世所公認，然依我國法第10條規定，不僅館長稱謂分歧，且只要求館長級人員應具專業，非主管人員得為非專業，此制度設計豈符合圖書館專業理念之要求，另復以任用為主聘任為輔進用人員是否符合專業，實啟人疑竇，參酌俄國、日本制度增訂子法藉資補偏救弊係刻不容緩。

（五）館際合作、館藏管理制度臻於完備

我國現行法於圖書館資訊界認定比先進國家周延，現制中第12條至第14條及第17條有明定館際合作、資源共享、汰舊報廢、定期評鑑等館藏管理創新理念，另使圖書館同業建立共存共榮的事業觀，就此而言，我國制度可媲美於英、日兩國之規定。

（六）順利繼承出版法原有之送存制度

為貫徹憲法賦予人民之出版自由，政府廢止出版法，在此法律空窗期裡，我國圖書館法第15條、第18條及第19條成功繼承並修正原出版法缺失，明文規定送存義務，一如蘇聯圖書館法第16條及韓國圖書館法第17條之規定，使我國書目控制機制不至癱瘓，乃堪稱本法在比較法制上的另一項特色。



制度是成長的而非被創造的，我國圖書館法立法雖參照他國法制之長，更融合本國同業所需²⁰。上揭六大特色係我國首次公布圖書館法在比較法制上檢證後歸結之結晶，法諺有云：法律難免缺點（There is no rule but what way fail），苟其中有漏洞者（lucke）；則只寄望仰賴補正解釋或修正方式加以救治之。

六、結語

法律應著眼於頻仍發生之事件而制定，而不應著眼於不能預測之事件而制定（Law ought to be made with a view to those cases which happen most frequently, and not to those which are unexpected）；圖書館法之制定在各國實施有年，歐美各國姑且不論，以鄰近之日本與韓國而言，於第二次世界大戰結束後亦分別頒布圖書館法，我國圖書館事業自民國60年政府推行文化建設以來，中央已迄地方陸續興建圖書館與文化中心，各級學校圖書館與專門圖書館蓬勃發展，讀者利用關係日趨活絡。此外，圖書館自動化作業積極規劃設計，圖書館從業人員日益增多，服務

品質逐漸提升，凡此皆顯示圖書館作業不斷在配合文化教育政策，並能因應資訊時代需求而自我向上提升，際此全面發展圖書館事業之時，制定一綜合性圖書館法將更可促進圖書館事業制度化、現代化²¹。

今我國新法施行伊始，須知徒法不足以自行的道理，良法勢尚有良人輔弼，始能奏功，吾人解析世界主要圖書館法之立法例，應有內容，繼則指明我國法制之特色後，各類型從業人員亟須在這部基本法的引領之下，積極從事圖書館建設，從而塑造圖書館事業「周雖舊邦，其命維新」的新境界。

無規矩不足以成方圓，無法治亦難造就民主，二次世界大戰結束以後，殖民地國家法制常倣效其宗主國，諸如菲律賓模仿美國、越南學習法國、印度參照英國，但終究傳貌傳形難傳神，為避免畫虎不成反類犬之遺憾，研究各國圖書館法精華，並企圖找出其間文化差異，使制度得以深根，圖書館事業可適應（adaptation）社區環境變化，進而建立切合國情之可大可久之經營方略，將是比較法學家匠心獨運追求完美的體現。

【註釋】

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》（臺北市：天一，民國78年），頁201-212。
2. H. C. Gutteridge, *An Introduction to the Comparative Method of Legal Study and Research* (England: Cambridge University, 1946), 1-7。
3. 姚淇清，〈法學緒論〉（臺北市：三民，民國69年），頁6-7。
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（民國87年6月）：頁95-99。
5. 藍乾章，〈我國歷頒圖書館規程述評〉，《臺北市立圖書館館訊》5卷3期（民國77年3月）：頁10-11。
6. J. A. Evans, "Library legislation in developing territories of Africa," *Libri* 18: 1 (1968): 7-25
7. James W. Fry, "LSA & LSCA 1956-1973: a legislation history," *Library Trends* (July 1975): 7-25。
8. A. Ladenson, *Library Law and Legislation in the United States* (Metuchen, NJ: The Scarecrow, 1982), 11-14。
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（民國84年3月）：頁20-5。
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年第1期（民國86年6月）：頁35-52。
11. 湯旭岩，〈英國圖書館立法情況簡述〉，《圖書館情報知識》1期（1983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（民國63年9月）：頁81-87。
13. 湯秀貞譯，〈韓國圖書館法（含施行令）〉，《國立中央圖書館館刊》新22卷2期（民國78年12月）：頁183-203。
14. A. Ladenson, *American Library Law* (Chicago: ALA, 1983), 1-6。
15. 簡耀東編，〈中日韓三國圖書館法規選編〉（臺北市：文華，民國83年）。
16. A. F. Trezza, "Sources of Funding for Public Libraries," *Journal of Library Administration* 11: 1/2 (1989): 67-80。
17. 田武夫、小川剛編，〈圖書館法成立史料〉（日本東京：日本圖書館協會，1979年），頁11-13。
18. 吳庚，〈行政法之理論與實用〉（臺北市：自版，民國87年），頁141。
19. 王振鵠，〈圖書館法修定紀要〉，《臺北市立圖書館館訊》5卷3期（民國77年3月）：頁1-5。
20. Fred. W. Riggs, *Administration in Developing Countries: the theory of prismatic society* (Boston: Houghton Mifflin, 1964), 456-457。
21. Frank M. Gardner, *Public Library Legislation: a comparative study* (Paris: UNESCO, 1971), 1-3。

