

林淑芬 國家圖書館研究組編輯

## 一、圖書館服務與法制

為確保依法行政、促進人民參與行政機會、保障人民權利，並提高行政效能，我國的行政程序法經總統於88年2月3日公布，將自90年1月1日施行。根據教育部第三九五次部務會報，教育部為落實行政程序法之執行，使所有行政行為達到公開、公平及透明化，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，經配合行政院行政程序法指導小組作業期程全面檢討主管之法規，以利教育業務推動，其中法律及法規命令部分，將依規定提報行政院推動行政程序法指導小組，法律則依法制作業程序報院審查〔註1〕。

圖書館本質上是公共營造物，我國圖書館通常由設置營造物主體制定營造物規則，圖書館於啟用後，發布之利用規則，通常係依營造物權限自行訂定，但若較為重要或普遍者，亦可由上級主管機關(教育部)發布。我國通常係由圖書館自行訂定後，於館務會議或行政會議通過後，或者提報上級主管機關核備後，即對外發生效力。其實圖書館利用規則中，因涉及可以處罰相對人，或施予停止相對人資訊權之處分，類此行為，實已侵害到人民的權利，違反行政程序法之規定〔註2〕。

依據專家學者之建議，目前國內圖書館界的因應方式如下〔註3〕：

1. 行政程序法將自民國90年1月1日起開始施行，各公共圖書館應配合行政程序法之規定，儘早檢視館內各項相關法規與規定，以免侵權紛爭發生。
2. 建議由中國圖書館學會研擬一套圖書館利用規則，提供各類型圖書館之參考。
3. 儘速完成「圖書館法」立法程序，以作為各級圖書館依法行政之依據。
4. 縮小特別命令之範圍，凡影響或限制讀者基本權利之規定，皆須依法有據。
5. 成立申訴審議委員會或訴願審議委員會，以辦理讀者申訴或訴願事件，確保讀者權益。
6. 積極推動行政指導，經由勸告、指示或建議等溫和方式，爭取讀者支持，防範偏差行為。
7. 擴大圖書館行政參與層面，內部行政規則之訂定，應聘請社區讀者參與，使行政更為透明化、公開化。
8. 圖書館行政作業如相關契約之訂定，應予法制化，以減少糾紛。

基於我國的圖書館幾乎都受公法原則支配，確應發展出一套合理並制度化的標準，以因應依法行政時代的挑戰。

## 二、本館配合措施

為因應明年元月即將實施的行政程序法，行政院各部會已積極展開各項措施，基於公務員依法行政的原則，本館配合教育部指示，首先於5月4日召開「行政程序法施行配合方式討論會」，會中決議下列事項：

1. 重新檢視本館相關業務規章，請法律室同仁協助初步篩選本館現行法規及業務規章，整理出與對外服務有關及其他可能涉及行政程序法有關之規定。
2. 建議本館成立推動小組，因應行政程序法之施行，建議由館內各相關單位共同組成，另聘請館外專家參與及指導。
3. 本館現行法規中無法源依據者，請各單位先行依據中央標準法之規定（如名稱、格式等）予以修訂，其中涉及人民權利義務者，則提請館外專家審查。
4. 推動小組可邀請館外行政程序法專家，除就本館相關法規條文予以審查外，另可請其就目前本館缺乏母法依據的情況下如何補救，提供建議。之後由研究組彙集館內對外服務規章十七種交陽明大學醫務管理研究所廖又生教授審閱，其中名稱建議需改變者計九種（詳附表一），而原國家圖書館閱覽規則，以其中涉及人民權利義務處較多，應審慎考量。由於目前

圖書館法尚未通過，本館設立的母法依據，只有民國84年修正通過的「國家圖書館組織條例」，凡於該條例中具明文授權者，才能稱「辦法」，該條例中無明文授權，只是依據職權範圍所定之業務規章，都應依據中央法規標準法第三條之規定，不能採用該條所定之七種名稱（規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則），因此前述多種對外服務規章之建議修正情況詳如附表一，將於年底前提館務會議討論定案。

前述「國家圖書館閱覽規則」，因原訂有罰責章節，可能涉及人民之權利義務，將再作以下檢討修正：

1. 「國家圖書館閱覽服務規則」名稱不改，但第一條之法源依據，可改為「依國家圖書館組織條例第一條規定訂定之」，原第六章「罰責」則改稱「違規處理」。
2. 修正條文於提館務會議通過後，將依行政程序報部轉行政院及立法院備查，並刊登教育部公報，以建立閱覽規則之適法性，避免未來與讀者間之糾紛。
3. 善本書室與資訊圖書館之閱覽規則應連同一併修改，並提館務會議討論。
4. 有關本館業務規章之體例應遵照中央法規標準法之規定訂定。

除檢閱館內相關規章外，也積極建立同仁之基本概念，聘請行政程序法專家來館講解該法之內容，先後舉辦過兩場演講：一為89年4月24日，邀請法務部陳美伶參事演講，講題為：「現行法規如何配合行政程序法施行檢討與修正」，陳參事並建議本館檢視相關服務規章，以利日後之對外服務工作；另一場則是邀請陽明大學廖又生教授講解「圖書館行政程序理論與實作」，特別就圖書館服務中可能涉及行政程序法的部分，如閱覽卷宗、行政處分、聽證、訂定命令等進行講述，從實務舉例說明，深入淺出同仁獲益良多。

目前為準備行政程序法的施行，本館除先行成立「行政程序法推動小組」外，於11月13日召開該小組第一次會議，討論相關細節，並邀請廖又生教授共同參與提供顧問諮詢，會中除建議「國家圖書館閱覽規則」之處理方式外，對行政程序法之配合事項亦作若干原則性決議，將作為未來之依據，建立本館「依法行政」的基礎。

附註：

1. 教育部第359次部務會報紀要。
2. 廖又生，〈從行政法觀點論圖書館組織行為〉，《圖書館學刊》（臺大）8期（民國82年11月）：頁104-105。
3. 廖又生，〈試論塑造公共圖書館新形象的有效途徑〉，《臺北市立圖書館館訊》9卷4期（民國81年6月）：頁12