

# 一、從比較法學的觀點析論 我國圖書館法之特色

## 壹、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十九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；揆諸我國憲法第十三章第五節有關教育文化諸多政策條款（policy clause）的規定（尤其是憲法第一百六十二條所揭示之原則）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<sup>1</sup>，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，總統於民國九十年一月十

---

<sup>1</sup> 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》（台北：天一，民78年），頁201-212。

## 2 圖書館法論

七日依法公布〈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。

### 貳、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<sup>2</sup>，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<sup>3</sup>，整體而觀，比較法學之為用，其優點有：一、研究外國法學，可充實本國法學之內容；二、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：一、外國法之範圍廣，且須精通該國文字，研究不易；二、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；七、附則；而就其國情分屬「單一國（unitary State）」與「聯邦國（Federal Slate）」之差異，其立法例再有統一立法與分別立法之不同；本文擬以民國九十年一月十九日生效之我國圖書館法（該法第二十條，中央法規標準法第十三條及司法院大法官會議釋字第一六一號解釋可資參照），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。

---

<sup>2</sup> H. C. Gutteridge, *An Introduction to the Comparative Method of Legal Study and Research* (England: Cambridge University, 1946), pp. 1-7.

<sup>3</sup> 姚淇清，〈法學緒論〉（台北：三民，民69年），頁6-7。

## 參、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（中央法規標準法第二條），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（同法第五條、第六條），我國於民國九十年公布的圖書館法，並未劃分編、章、節、款、目，其僅區劃為條、項、款（同法第八條、第九條），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，我國圖書館法都凡二十個法條，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，依憲法第一百零八條第四款規定，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，此可從圖書館法第三條、第四條、第五條、第六條、第十一條、第十六條及第十七條等洞悉上命下從、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<sup>4</sup>，營造物利用自難倖免於片面強制關係的枷鎖<sup>5</sup>。

### 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<sup>6</sup>，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 mandatary cannot exceed the limit imposed upon him）」的前題，限期完成行政立法工作（如圖書館法第五條、第六條及第八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，愈求其質的提升，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，故自民國五十五年以來迄新法施行止，圖書館

---

<sup>4</sup> 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87年6月），頁95-99。

<sup>5</sup> 藍乾章，〈我國歷頒圖書館規程述評〉，《台北市立圖書館館訊》，5卷3期（民77年3月），頁10-11。

<sup>6</sup> J. A. Evans, "Library legislation in developing territories of Africa," *Libri* 18: 1 (1968), pp. 7-25.