



淺談行政程序法與圖書館經營

國家圖書館副館長
宋建成

立法院完成「圖書館法」三讀立法程序，是邁入千禧年，頒給圖書館界的禮物。適自民國 90 年元旦起，政府開始施行「行政程序法」；對於行政機關行使公權力時，給予必要的規範。使行政行為須遵循公正、公開與民主的程序，而保障了人民權益，提高行政效能，增進人民對行政的信賴。

依「圖書館法」第七條規定：「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。」同法第八條復規定：「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。」使得圖書館訂定閱覽規則有了法源。「行政程序法」第一百五十條第二項明確規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

按公共圖書館是公共用營造物。營造物利用關係的設置，原則上係由於利用人的自由意志；設定利用關係的通常形式，係基於利用主體和利用人間合意的契約。在營造物利用關係上，營造物主體有制定營造物規則的權利。所謂營造物規則，係指營造物的管理人，就營造物的組織管理、利用條件等所訂立的規則。約可分為兩大項，一為有關圖書館與讀者間屬基本關係者；一為有關圖書館經營關係行為者。

有關圖書館與讀者屬基本關係者，有（一）讀者資格的取得、限制、喪失及行政救濟；（二）利用圖書資訊的範圍；（三）利用費用徵收權及（四）懲戒權（違規處理）等。這些都與人民權益有關，應受法律保障。因此，各公共圖書館營造物規則—閱覽規則（或稱讀者服務規則）第一條，均可明列係依

據「圖書館法」第八條制定，以符「行政程序法」的規定。圖書館可依該法第一百五十一條至第一百五十八條所定程序來訂定閱覽規則。

有關屬經營關係行為，如進館出示閱覽證、借書數量及期限、開放時間、禁止喧鬧等不涉及讀者基本權利的經營行為，雖不受公法的約束，但也應載於閱覽規則，以資共同遵守。

「行政程序法」第四條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」行政行為應受成文法的約束，為法治國家的根本；惟縱使法律明文未規定，行政行為仍須受法治國家一般共同法理，即一般法律原則的拘束。

一般法律原則，為人類社會生活普遍的行為規範，並非由任何人所制定，而係長久發展而來，隨著社會情勢與時代變遷而演變，許多新原則可能從原有舊原則導引出來，也有從其他原則獨立出來，於是一般法律原則頗多。它的內容包含倫理的價值色彩；內容也過於抽象及概括，適用時須進一步予以具體化。行政法的一般法律原則自適用於所有的行政領域。我國「行政程序法」第五條至第十條共計六個條文將一般法律原則明文規定，依次為明確性原則、平等原則、比例原則、誠信及信賴保護原則、有利不利應予注意原則、裁量權正當使用原則。此外，行政處分及行政契約等章相關條文中，還有禁止不當連結原則、情事變更原則。將一般法律原則幾項普遍及重要的原則，明文規定於法律之中。至於其他一般法律原則雖未明文，相對於其他法律的規定而言，均具有「補充」的功能。

我國目前尚無制定圖書館（專業）倫理守



則 (Code of Ethics) 作為圖書館員從事專業服務工作時，應該遵守的行為準則。唯由上列「圖書館法」第七條條文內容，已明示「提供圖書資訊，便於讀者利用」是圖書館的主要任務，業已向社會大眾宣示圖書館的責任與服務信念。再由「行政程序法」已明文規定的一般法律原則，也提供了圖書館員應該遵守的行為準則。在政府推動法制再造，制定

行政三法，均已施行的此刻，適逢「圖書館法」完成立法程序，在制定閱覽規則外，圖書館員也應思考，將一般法律原則，就提供讀者「獲取公平、自由、適時及便利之圖書資訊權益」課題，予以具體化，俾形成圖書館專業倫理，隨時提醒自己善盡圖書館員所擔負的社會責任，並提供讀者更完美的服務。

圖書館法

中華民國九十年一月十七日華總一義字第九

九三二 號總統令公布

- 第一條 為促進圖書館之健全發展，提供完善之圖書資訊服務，以推廣教育、提升文化、支援教學研究、倡導終身學習，特制定本法。本法未規定者，適用其他法令之規定。
- 第二條 本法所稱圖書館，指蒐集、整理及保存圖書資訊，以服務公眾或特定對象之設施。
前項圖書資訊，指圖書、期刊、報紙、視聽資料、電子媒體等出版品及網路資源。
- 第三條 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。
- 第四條 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。
圖書館依其設立機關（構）、服務對象及設立宗旨，分類如下：
- 一、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，弘揚學術，研究、推動及輔導全國各類圖書館發展之圖書館。
 - 二、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，以社會大眾為主要服務對象，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。
 - 三、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。
 - 四、中小學圖書館：指由高級中等學校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。



五、專門圖書館：指由政府機關（構）、個人、法人或團體所設立，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，提供專門性資訊服務之圖書館。

- 第五條 圖書館之設立及營運基準，由中央主管機關定之。
- 第六條 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。
- 第七條 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。
- 第八條 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。
- 第九條 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、出版品編印與交換、圖書資訊網路與資料庫之建立、維護及研究發展等業務。圖書館應覓列經費辦理前項業務。
- 第十條 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。公立圖書館之館長、主任或管理員應由專業人員擔任。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。
- 第十一條 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。
- 第十二條 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。
- 第十三條 圖書館為謀資源共享，各項圖書資訊得互借、交流或贈與。
- 第十四條 圖書館如因館藏毀損滅失、喪失保存價值或不堪使用者，每年在不超過館藏量百分之三範圍內，得自行報廢。
- 第十五條 為完整保存國家圖書文獻，國家圖書館為全國出版品之法定送存機關。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之出版品，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。但屬政府出版品者，依有關法令規定辦理。
- 第十六條 中央主管機關應建立圖書館輔導體系。
- 第十七條 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。
- 第十八條 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，屆時仍不寄送者，由國家圖書館處該出版品定價十倍之罰鍰，並得按次連續處罰至其寄送為止。
- 第十九條 依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍不繳納者，應依法強制執行。
- 第二十條 本法自公布日施行。

資料來源：《總統府公報》第6377期（民國90年1月17日），頁27至29。