

讀者服務之利用規則初探

廖又生 亞東技術學院醫務管理系教授兼系主任

【摘要】標準作業程序常見館員津津樂道，但圖書館如為顯現其價值，各館欲完整而周到要維持經營秩序與保障讀者的資訊權，以積極方式訂定及修正讀者利用規則，可說是圖書館的主要使命。據此，本文鑑於各國國情有別，僅以我國圖書館法為基礎，藉資討論圖書館行政裡，有關人的法制問題。

關鍵詞：讀者服務；個別性利用規則；法治；福利國家；基礎關係

一、前言

2001年1月17日公布的圖書館法，其中第八條明定：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。該條在2015年2月4日圖書館法第一次修正公布生效後，仍未見其內容有任何更動。換言之，圖書館館員與讀者雙方互動過程之中，館方可訂定各式各樣規則（Regulations or Stipulations）作為對外服務治事的準繩。就圖書館法第八條所規定的內容，吾人對各類型圖書館讀者服務（Reader's Service）可從三個取向瞭解其法規規範之意涵：

（一）圖書館讀者服務規則訂定應以高度立法認定其範圍

依圖書館第八條前段的規定，閱覽、參考諮詢、資訊檢索、文獻傳遞僅是例示業務，其他如

推廣輔導、館際合作、特殊讀者服務、出版品編印與交換、數位資訊網路傳輸等業務（圖書館法第九條第一項），都屬於讀者服務規定範圍。所以，讀者服務規則訂定，可說是舉凡圖書館涉外的一切活動，皆有其適用的空間。

（二）圖書館讀者服務規則係基於使用者權利義務均衡原則作標竿

從圖書館法第八條中揭示的權義均衡原則，旨在維護營造物健全發展、提供完善圖書資訊服務，並使服務對象獲取公平、自由適時及便利之圖書資訊權益（圖書館法第一條前段第一項）。圖書館就該管行政程序，應於外部公眾有利及不利之情形，一律注意（行政程序法第九條），其作行政處置之際，亦該如此（行政程序法第三十六條）。



（三）圖書館應依法律與一般法律原則訂定對外服務相關規定

我國圖書館法第八條後段只授權各館得訂定相關子令，其並未如同法第五條、第九條明文授權中央主管機關訂定法規命令，也未授權指定相關機構訂定行政規則（圖書館法第六條）。職是，涉及人民自由權利之讀者服務規則，應遵守民主主義、法治主義、福利主義思潮，循依法行政原則有計畫釐訂（行政程序法第四條至第十條）始屬正辦。

環觀資訊自由（Freedom of Information）思想日漸普及，各圖書館之利用關係在戰後已步出法治國家先期叢林，舉凡利用圖書、檢索資訊乃屬人民主觀公法權利的行使。所以，不論是單純的一般使用、加強的一般使用或特別使用，都要有客觀的法規範藉資遵守；申言之，圖書館行政的外部關係，應以法律關係替代以前的片面權力關係。因此，圖書館法第八條所規定的各種規則，既非特別命令亦非行政規則，其性質究竟為何，實有深究之必要。故本文擬從利用規則之定義、依據、容許性、各種監督方式來探討其在圖書館法上的意義，進而歸納研究所得而提出建議，以期望圖書館經營依法行政之新紀元的開啟，可提升其法律規範位階，而強化圖書館行政之合法性與正當性。

二、利用規則之界說

圖書館是蒐集、整理、保存及製作圖書資訊，以服務公眾或特定對象之設施（圖書館法第二條第一項），就其自由開放提供圖書資訊予不特定多數人利用，已非傳統特別權力關係（besonderes Gewaltverhältnis）所能界定；換言之，圖書館

扮演公共營造物的角色，在運用營造物權力（Anstaltsgewalt）之際，現今已完全認定圖書館利用有下列五項法律上的特徵（註1）：

- （一）館方讀者間的平等性。
- （二）使用人義務的確定性。
- （三）訂定有利用規則以拘束雙方權益。
- （四）依法有處行政罰之可能。
- （五）行政爭訟的合法化。

揆諸上揭圖書館利用關係之特徵，由最初讀者與圖書館接觸時起，其間各讀者服務事宜皆屬涉外關係，每一圖書館在圖書館法第八條授權下，以相關規定規範人民之權利義務，屬於個別性利用規則（Benutzungsordnung）。此種行政命令之性質為何，則有以下三種不同看法（註2）：

（一）利用規則係職權命令

指各圖書館在職權範圍內，為執行法律，未經法律授權，而逕依職權訂定發布之命令。茲在圖書館法公布施行前，各圖書館對外部發布的特別規則（利用規則）可以屬之。惟以職權命令規範外部人民常有合法性之爭議。

（二）利用規則係行政規則

法律對特定領域全無規定，或只有空泛的規定，因此必須訂定行政規則（行政程序法第一百五十九條）代替所欠缺的法律，作為圖書館行政處理讀者問題的依據。然其主要適用範圍是無法律保留原則之給付行政領域，圖書館經營雖為給付行政之一部，但是營造物利用是短暫使用，讀者不該以內部相對人視之，況且涉及讀者圖書資訊權益的保障議題，實應有干涉行政法律保留原則之適用，現行圖書館法第八條雖僅有空泛規



定，而各利用規則仍非是規範圖書館內部之規則。

（三）利用規則係法規命令

圖書館於合理目的範圍內，允許讀者在利用條件的約束下來公開利用營造物用物的活動，大抵可再複分為（註3）以下之情形：

1. 一般使用或普通使用：屬人民日常生活所必須而歸基本權利保障範圍（註4），其可自由利用無須獲得許可，惟仍受相關法令限制。
2. 特別使用：無論本質上需特別許可，或者非本質上之特別許可，館方實須有法令之依據，方得作准否的裁決。此攸關讀者圖書資訊權益保障，極為明顯。

根據以上所言，各類型圖書館依個別之特別規則對特定讀者作成涉外的行政處分，本於行政處分得作為行政爭訟之個體，故利用規則在圖書館法公布之後，應被看作對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。亦即圖書館利用規則在現今宜界定為法規命令（行政程序法第一百五十條），以免窒礙難行。

三、利用規則訂定之依據

依中央法規標準法第七條規定，將命令區分成職權命令與授權命令。前面提及，各圖書館讀者服務訂定的利用規則本質上係法規命令，也相當於中央法規標準法所稱的授權命令。此處值得探討的是：圖書館設立之依據稱營造物規則（Anstaltsordnung），係以規定圖書館的外部型態與內部架構，本質上為圖書館組織法規，性質上有屬法律，亦有行政規則（地方政府所設公共圖書館屬之），圖書館通常由設置營造物主體

（Anstaltsträger）須訂定組織法規（圖書館法第三條、第四條），並於設置後，發布利用規則，正式啟用而有利用關係發生。茲所指利用規則（即特別命令），其訂定的依據則有下列二種狀況：

（一）共通性利用規則

其普通適用於各圖書館而性質上較為重要者，在圖書館法修正之前，由中央主管機關指定國家圖書館逕行研擬而發布。例如舊法時代各類型圖書館設立及營運其基準屬之，其性質為行政程序法上的第一類行政規則（該法第一百五十九條第二項第一款）；再如民國104年圖書館法第五條修正公布後，教育部將各類型圖書館設立及營運基準改制為圖書館設立及營運標準（中央法規標準法第三條），提升規範位階為授權命令，使之具有法規命令的性質。

（二）個別性利用規則

作者蒐集所得計有閱覽證申請及使用辦法、借書規則、館藏資料借用逾期及毀損賠償辦法、圖書館指定讀物閱讀辦法、圖書館存物櫃使用辦法、圖書館還書箱作業要點、圖書館研究小間借用辦法、圖書館館藏複印辦法、圖書館視聽資料管理辦法、特種資料借閱及管理辦法、善本書借印出版管理辦法、圖書館各分科閱覽室參考室閱覽規則等等特別規則，渠通常由各圖書館依營造物權限自行訂定。上揭琳瑯滿目之利用規則，皆未有法律明確授權，僅須經館務會議、行政會議通過或報請設置之上級機關核備後，即對外部公眾產生效力。各種利用規則賦予營造物當局維持其經營秩序，用意原無可厚非，但是圖書館如運用不當則會導致館員與使用者之間衝突。例如館



員可能依照閱覽辦證、借還圖書、毀損館藏資料等利用規則來處罰讀者，甚至停止使用權等，輕則有不當侵犯人民財產權之虞，重則其裁罰性處置更有剝奪憲法或圖書館法所賦予人民之圖書資訊權益之虞。職是之故，如果館方未依行政罰法或相關法律而逕行處罰，往往會遭致讀者群之抱怨。如何運用利用規則配合成文法規以擺脫圖書館利用關係法律外行政的陰霾，不僅是驗證圖書館事業有無全面掃除特別權力關係桎梏的指標，亦是我國各類型圖書館法治（Rule of Law）建設尚待改弦更張的地方（註 5）。總之，依圖書館法第八條後段而訂定的各館各式各樣利用規則雖有母法的概括授權，然而該條卻僅有空泛性說明，若圖書館經營其行政手續之踐行一有疏忽，則經常會有背離圖書館法第一條、第七條保障人民資訊自由權之初衷，值得業界同道留意（註 6）。

四、利用規則實務上之容許

圖書館利用關係中諸多個別性利用規則，其在經營實務上是否適法，在學理上有正反兩面的看法（註 7），依序說明如下：

（一）肯定說

1. 給付行政領域尚有生存空間

依照憲法第二十三條侵害保留之精神，則利用規則在福利國家（Welfare State）圖書館行政領域猶有立足的空間，惟為避免營造物擁有過大的自主立法裁量，縱使容許利用規則在經營實務上得以存續，其訂定要件應較授權命令嚴格，即要求訂定機構依組織法規享有管轄權、該命令內容必須限於細節性、技術性事項、須訂明執行何種

母法所必要、應配合各種民主統制的控制步驟等（註 8）。就此，各種服務規章似仍有存在的價值。

2. 就有組織法即有行為法之行政慣例而言，其仍有存在之必要

從權力分立的觀點而言，不同權限配置予不同機構，以使該當組織體儘可能的正確。因此，各行政事務應視其性質、內容、分配給功能最適當的機關執行。據此，從圖書館行政權的民主、法治、福利、專業、彈性、效率等因素考量，由各圖書館自行依情況所需訂定命令予以規範營造物秩序，將更能達成公平、自由、適時、便利的經營目標之要求（註 9）。

（二）否定說

參照行政程序法第一百五十條及第一百五十九條之規定，我國各類型圖書館要對外部公眾發布一般性、抽象性的法律規範，必須是基於法律授權的法規命令；相對的，基於營造物權限所發布的抽象規定只能拘束機構內部而為行政規則，足徵我國行政程序法的命令種類僅有對外生效的法規命令與對內拘束的行政規則而已（註 10）。依據前面分析，各圖書館利用規則既要揚棄傳統特別權力關係的禁制，且亦非具外部效力的職權命令或僅對內部產生拘束力的行政規則；故涉及外部讀者權利之利用規則自然不容許複委任之細部規章限制人民自由權利。

綜合上面所述，多數學者認為在健全的常態法制下，我國圖書館行政法上已無特別命令或職權命令存在的機會，至多僅在法律保留有漏洞，而為維持各種行政功能不可避免之際，方容許特別規則或利用規則有過渡法的功能，茲有司法院



大法官會議釋字第 454 號、第 514 號、第 570 號、第 643 號解釋迭次闡述在卷可稽。另外，2000 年 12 月 27 日增訂、2001 年 12 月 28 日修正公布之行政程序法第一百七十四條之一規定，乃基於法安定性原則所訂定之過渡條款，縱可作為該法施行前需以法律規定或以法律明列其授權依據訂定之事項，行政機關以職權命令訂定者，於該法施行後二年內繼續有效之法律依據，惟此一不涉及適法與否之效力存續規定，尚不得作為相關職權命令之概括授權法律。換言之，2001 年初圖書館法第八條已公布施行，同年底行政程序法第一百七十一條再修正，在在皆在提醒各圖書館經營者要秉持依法行政之原則，於過渡時期訂定的內規（無論是利用規則或職權命令），若涉及利用關係，主事者應積極從事修訂，並在首條開宗明義揭露其授權依據，否則 2003 年之後該個別性利用規則即不符合圖書館法和行政程序法的規定，於此併為敘明。

五、利用規則之監督機制

依中央法規標準法第七條規定：行政機關基於法律授權所訂定的命令，應發布並即送立法院。本文主張各類型圖書館訂定的個別性利用規則由於涉及外部公眾之圖書館資訊權益，因之，依圖書館法第四條第一項各款規定，各館依開放程度的大小而有監督密度高低不同。茲說明如下：

（一）國家圖書館、公共圖書館受正當法律手續的拘束密度較高

蓋國家圖書館以政府機關（構）法人、團體及研究人士為主要服務對象；公共圖書館則更以

社會大眾為主要服務對象，開放程度較大，利用規則具法規命令性質，其事前應受階層管轄之監督（圖書館法第三條）；事中應遵循預告、聽證、核定之行政程序（行政程序法第一百五十四條至第一百五十七條）；事後則課有單純送置國會及廢止權保留（中央法規標準法第七條、立法院職權行使法第六十條至第六十二條）的立法監督模式。

（二）大專校院圖書館、中小學圖書館基於學術自治其拘束密度屬其次

大學於教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權，以維持講學自由或大學自治之原則（大法官釋字第 380 號、第 450 號、第 563 號解釋）。因此，立法及行政措施之規範密度於此範圍內，均應受適度之限制。故大學圖書館訂頒之利用規則，如有提供特別利害關係人事先協商或聽證之外部參與機會，並有報請上級主管機關核備，其按手續發布之利用規則自然有自治條例或法規命令的地位。誠然中小學圖書館地位，自主性遠遜於大學圖書館，但如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟（大法官釋字第 382 號、第 684 號解釋）。本此，中小學圖書館利用規則對學生所為行政處分或其他公權力措施，基於有權利即有救濟之意旨，當無特別限制之必要，也應許其有司法監督之機會。

（三）專門圖書館開放程度最小受依法行政原則拘束密度最低

專門圖書館指由政府機關（構）、個人、法人或團體設立，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，提供專門性圖書資訊服務之圖書館（圖書館法第四條第一項第五款）。該類圖書館為數不多，其傾向閉鎖經營方式，依德國公共法學家烏勒（C. H. Ule）將特別權力關係區分為基礎關係（Grundverhältnis）與經營關係（Betriebsverhältnis），所謂關係之產生、變更及消滅事項係屬基礎關係之範圍（註11）。職是，專門圖書館利用規則如涉及改變身分關係直接影響其圖書館資訊利用權利者，亦應認定其有行政爭訟之機會為宜。

六、結論與建議

讀者服務規章泛稱利用規則，通常行政法學家慣稱特別規則或特別命令，該稱謂係特別權力關係歷史變遷過程之遺跡，經由本文之探討我國圖書館法第八條規定的各利用規則證諸圖書館實務，出現以下讀者利用關係的特殊情狀：

（一）基於委任之權利不得再委任（The Delegated power can not be Re-delegated）之原理，現行各館利用規則應行修正以求適法。

因行政程序法第一百七十四條之一兩年過渡期間早已屆滿，並且新修正圖書館法第五條公布施行後，共通性利用規則之圖書館設立及營運標準已生效，各圖書館適切檢討個別性利用規則正是時候。

（二）給付行政下公法遁入私法的事實，現行各館應於利用規則中明定準用民法相關契約之範圍。

例如辦證閱讀準用使用借貸（民法第四百六十四條以下），館藏借用逾期及毀損亦同；置物櫃存物及代管讀者物品準用無償寄託（民法第五百八十

九條以下）；圖書資訊交換與贈送準用互易契約（民法第三百九十八條以下）、贈與契約（民法第四百零六條以下）等，力求明確，俾減少爭議。

（三）各圖書館館員不可援引複委任下利用規則限制或剝奪讀者圖書資訊權益。

針對違規讀者之裁罰依據在於行政罰法、社會秩序維護法、廢棄物管理法、噪音管制法等一般成文法律，囿於現行各館個別性利用規則乃尚未具備法律授權而有行政制裁之權力，故就圖書館法第八條後段訂定的相關規定無法對外部讀者作成不利益之行政處置。

（四）各圖書館訂定利用規則需基於權利義務均衡原則，該原則除法律外，主要在一般法律原則之具體實踐。

行政法學之父奧托·麥耶（Otto Mayer）主張法律規範創造力，法律可直接構成各館利用規則的法源，法律外其餘公法原理（行政程序法第四條至第十條）亦是權利義務均衡原則最佳的註腳。晚近，原因關聯給付、行政自我約束、人性尊嚴、公序良俗等，也常被利用規則之內容所繼承，足見利用規則之訂定，不成文法源猶有間接影響力（註12）。

（五）個別性利用規則逐條內容雖源於習慣法，但必須與目的合理的要求相符合，以應運無漏洞司法監督的趨勢。

凡館員依據特別規則維護營造物經營秩序，對外所作一切行政決定概以行政處分視之。簡言之，各館行政措施若涉及人民基本權利事項，則應受法律保留原則之支配，一旦外部公眾或特定讀者圖書資訊權亦受有損害時，其自得提起行政爭訟。現行各類型圖書館經營而訂定的利用規



則，既不是職權命令，亦非行政規則，如果能提升其法規範位階性，對圖書館行政之雙方當事人而言，最能符合程序法上武器平等原則，亦才是以法治充實圖書館營運的有力根源。

法諺有云：人民之幸福乃至尊之法（*Salus populi suprema lex esto*），為消極預防圖書館行政的濫權（*Negative to prevent the abuse of powers in librarianship*），並積極促其明敏而有效運用（*Positive to exercise the power wisely and effectively*），依法行政實為我國圖書館事業民主化、現代化的不二法門（註 13）。值此，我國圖書館法第一次修正，依修正後新法第五條規定共通性利用規則，同法第九條第二項特殊讀者技術規範，立法機關皆從善如流將二規定提升法律規範位階，授權中央主管機關訂定法律命令，俾符法治原則所需。現修正後圖書館法施行伊始，其中第八條與讀者資訊權益保障最為直接相關，爰建議將該條修正為：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，由中央主管機關依法訂定圖書館利用規則。前項之服務各圖書館得基於使用者權利義務均衡原則訂定相關規定。如此，我國圖書館事業「設立及營運」、「利用關係」（即圖書館法第五條、第八條）始真正法治化（註 14）；中央法規標準法第三條對命令的七種名稱外之得稱謂，因其慣用於技術性、細部性事項，則留予各館訂定子令以彈性運用。未來圖書館法治作業應朝這樣的方向努力，藉資消弭利用關係之糾葛（註 15）。

走筆之末，遍查我國現行圖書館法規，發現 2011 年 12 月 15 日教育部以臺參字第 1000217160C 號令發布視覺功能障礙者電子化圖書資源利用辦

法，都凡十三個條文，俾作為規畫、整合及服務身心障礙者可運用圖書資訊資源的依據；其後因我國圖書館法第二條第二項圖書資訊內容之電子媒體修正成數位媒體，同法第九條第一項特殊讀者概念擴充含視覺、聽覺、學習及其他閱讀困難障礙者等，於是中央主管機關於 2014 年 11 月 21 日修正「視覺功能障礙者電子化圖書資源利用辦法」，將其名稱改為「身心障礙者數位化圖書資源利用辦法」，以符圖書館法及身心障礙者權益保障法（見該法第三十條之一第三項）規範意旨（註 16）。該新舊特殊讀者服務之利用規則均稱圖書資源利用辦法，係最典型的中央法規標準法所稱的授權命令，也是行政程序法指明的法規命令。圖書資源利用不僅身心障礙者需有閱讀權益的保障，即便一般性讀者亦需受圖書資訊權益的保障。故本文建議我國特殊讀者數位化圖書資源利用完成立法之後，亦踵隨其步伐，由中央主管機關（即教育部）積極修正圖書館法第八條並進而訂定一般讀者圖書資源利用辦法，殆係圖書館行政立法刻不容緩之要務。

【附註】

- 註 1：吳庚，〈重建公務員關係的法理基礎〉，《法令月刊》，40 卷 8 期（1981 年 8 月），頁 5。
- 註 2：室井力著，《特別權力關係論：ドイツ官吏法理論史をふまえて》，（東京：勁草書房，1967），頁 3-5。
- 註 3：吳庚譯，〈特別權力關係與特別命令〉，《憲政思潮》，61 期（1983 年 3 月），頁 22-23。
- 註 4：翁岳生計畫主持，《行政程序法之研究：行政程序法草案》，（臺北：經建會，1990），所附論文部分。
- 註 5：廖又生，〈特別規則與圖書館經營〉，《國立中央圖書館臺灣分館館訊》，12 期（1993 年 4 月），頁 13-17。



- 註 6：廖又生著，《圖書館法論》，（臺北：元照，2012），頁 27-36。
- 註 7：焦興鎧撰，〈日本行政法上之營造物及其利用關係之研究〉，（碩士論文，臺灣大學法律研究所，1974），頁 14-90。
- 註 8：蔡震榮著，《行政法理論與基本人權之保障》，（臺北：自刊本，1991），頁 104-105。
- 註 9：許宗力著，《法與國家權利》（一），（臺北：元照，2006），頁 215-268。
- 註 10：李震山著，《行政法導論》，（修訂版，臺北：三民，2014），頁 234。
- 註 11：陳新民著，《行政法學總論》，（臺北：三民經銷，1991），頁 104-105。
- 註 12：日本圖書館協會編集；裏田武夫等著，《圖書館法

研究：圖書館法制定三十週年紀念圖書館法研究シンポジウム記錄》，（東京：日本圖書館協會，1980），頁 1-32。

- 註 13：張劍寒撰，《行政立法之研究》，（臺北：自刊本，1972），頁 7-11。
- 註 14：簡耀東撰，〈我國圖書館法之研究〉，（碩士論文，中國文化大學史學研究所圖書文物組，1991），頁 7-21。
- 註 15：Alex Ladenson, *American Library Laws*, (Chicago: ALA, 1983), pp.11-32.
- 註 16：林芊慧，〈特殊讀者服務資料徵集法制之探討〉，《臺北市圖書館館訊》，33 卷 3 期（2016 年 6 月 15 日），頁 67-81。

【訊息】

香光尼眾佛學院圖書館心靈 E 站

□香光尼眾佛學院圖書館 Facebook

<https://www.facebook.com/gayalib>

為推廣圖書館利用，提供有志學佛者交流的園地，本館於 2012 年 5 月 4 日在「臉書」（Facebook）社群網站，成立「香光尼眾佛學院圖書館」粉絲專頁，邀請您上網閱讀。



□香光尼眾佛學院圖書館部落格

<http://www.gaya.org.tw/blog/library/>

這是香光尼眾佛學院圖書館的部落格，願這座虛擬的知識殿堂，開啟智慧的泉源；在這裡尋訪到生命中的善知識，取得終身學習的資源。

