

# 圖書館行政法個案： 圖書資料報廢之殘值問題

國立陽明大學醫務管理研究所教授 廖入生

【摘要】：我國圖書館法第十四條揭示館藏發展政策中在淘汰舊更新事宜，該法條構成要件涵蓋「報廢原因」、「報廢數量」及「報廢程序」三種主要內容，本案例係就法律效果進一步闡述，並就館藏解除公物性質之後究竟可否隨與外部公眾提供法律見解，俾使業界正確理解報廢作業之梗概。

關鍵詞：汰舊更新（Weeding）；耐久品（Durable Goods）；廢止公用（Entwidmung）

〔案由〕：民國九十一年一月十九日施行之圖書館法，其中第十四條規定：圖書館如因館藏毀損滅失、喪失保存價值或不堪使用者，每年可不自超過館藏量百分之三範圍內，得自行報廢。現有某公共圖書館館員以 E-Mail 請教中國圖書館學會法規委員會有關該條之適用問題，該會法規委員會於民國九十一年九月三日召開委員會議，全盤討論圖書館法第十四條之構成要件與法律效果問題，經與會委員充分討論之後，一一解答並擬正式回答該會員質疑之處如下：

- (一) 詢問圖書館法第十四條所定之「毀損滅失」，其定義為何？有無包含被偷竊之圖書？
- (二) 館藏報廢之相關法令，除圖書館法外，尚有哪些？

- (三) 館藏毀損滅失後欲報廢，是否應追究相關責任？
- (四) 圖書資訊報廢之後，若有讀者索贈，得否同意？
- (五) 圖書資訊之法律性質為何？報廢後之殘值歸屬於何人？
- (六) 試圖自行報廢者，究應經之行政程序有哪些？

〔解析〕：我國圖書館法第十四條規定之館藏報廢事項，其構成要件有三；依序闡明如下：

- (一) 報廢原因：館藏因有毀損滅失、喪失保存價值或不堪使用者三種情形，始得構成報廢之原因。
- (二) 報廢數量：其報廢率不逾館藏總量百分之三範圍，即館藏量百分之三減之之幅度，



得報廢之。蓋（註 1）：

1. 稱以上、以下、以內者俱連本數計算（刑法第十條第一項）。
2. 稱不滿、逾者則不連本數計算。

故圖書館法第十四條內「不超過」三個字宜改為「不逾」為妥，並且百分之三範圍內之「內」字宜刪除，俾符數量表達方式。

（三）報廢程序：圖書館定期清點、汰舊更新（Weeding）館藏為各館館藏發展政策（Collection Development Policy）之行政裁量範圍，苟決定自行報廢，則依行政程序方式為之。

茲僅就上開三項要件，分別回答業界同道如下：

（一）所謂「毀損滅失」一語，依文義解釋係毀棄、損壞、消滅、喪失之意，即館藏圖書資訊（圖書館法第二條第二項）如有毀棄、損壞、消滅或喪失之客觀情事，致使圖書資訊全部或幾近全部喪失者；申言之，毀損滅失古圖書館法中之意義為：

1. 使館藏接近全部喪失效用，其比「喪失保存價值」或「不堪使用」程度為重，屬於客觀認定範圍。
2. 行為客體為圖書、期刊、報紙、視聽資料、電子媒體等圖書館館藏為限。
3. 館藏重古財產權之目的物，應就具體事實及行為人動機認定之。

讀者竊書屬刑法第三百二十條第一項竊取動產罪，若館藏被竊，就該資料而言自亦屬陷於「致令不堪用」之情形，其與毀損滅失狀況仍有不同，館方除依法究明責任外，被竊圖書應為毀損滅失

以外之喪失效用原因（致令不堪用），各館依圖書館法第八條及行政程序法第一百二十九條以下有關規定，自行決定是否列入報廢量為是。

（二）依國有財產法第五條規定，圖書之保管或使用依其他有關法令辦理。所謂其他法令，除圖書館法第十四條之外，尚包含以下諸多法令：

1. 行政院秘書處訂定之事務管理規則。
2. 財產分類標準。
3. 古物保存法。
4. 公共圖書館營運管理要點。

易言之，圖書資訊向來被視為耐久品（Durable goods），業界同道慣悉精裝書應使用滿十年、平裝書應使用滿五年，而兒童圖書應使用滿二年等，方許館方報廢，足徵圖書為非消耗品乃國人之行政習慣；當然，報廢須視館藏性質而定，假如所屬圖書為珍貴動產，則另須依特別規定辦理，自不待言。

（三）館藏報廢如係人為疏忽，就其具體事實及行為人之可歸責性，得分別課與以下三種責任（註 2）：

1. 刑事責任：如故意毀損、竊取、侵占依刑法分則相關罪章處斷，館員假借職務上之權力、機會或方法犯之者，加重其刑至二分之一（刑法第一百三十四條規定）。
2. 行政責任：館員職務上所保管之館藏，應盡善良保管之責，不得毀損變換私用或借給他人使用，違者應受懲處（公務員服務法第二十條、第二十三條規定），倘是讀者所故為者則亦依法有受行政罰之可能（圖書館法第八條、司法院大法官會議釋字第 275 號解釋可資參照）。



3. 民事責任：圖書借用人應以善良管理人之注意，保管借用物。借用人違反前項義務，致借用物毀損滅失者，負損害賠償責任（民法第四百六十八條規定）。

當然，館藏之毀損滅失如出自不可抗力（天災、地變等），嗣後之報廢自無追究責任之問題，茲乃毋庸辭費。

（四）館藏報廢手續，則原為營造物用物性質經註銷，圖書由公立圖書館具備之公物性質消滅，其情形有二：

1. 形態消失：如毀損滅失等，喪失其作為公物之功能。
2. 廢止公用（Entwidmung）：指由公物之主管機關所為廢止之意思表示。此項意思表示性質與提供公用相同，是為行政處分（行政法院五十二年判字第一五七號判例）（註3）。

上開兩種情形，如屬第一種毀損滅失或致令不堪使用等書籍形態之消失，外部公眾索取機會自不多；若屬廢止公用情形，則館藏已非公物；此際，讀者索贈機會增加，能否贈與取決於財產主管機關之同意，決定無償給與他館或讀者應考慮的因素有：

1. 比例原則之斟酌：若整批以廢紙賤價廉售之利益少於或低於供人閱讀，應可於辦理註銷報廢手續後，符合申報廢量不逾百分之三原則贈與讀者閱讀。
2. 公有行政財產撥用：供圖書館行政目的使用之公物，基於館際合作、資源共享（圖書館法第十二條、第十三條規定），若撥用與原使用目的相符，亦得辦理轉帳調撥事宜。

揆諸以上所言，館藏如失去公用形態，不復

具有公有性質，固不妨認為已經廢止公用，館方如經圖書館法第十四條手續，則得為取得時效之標的，基此，營造物用物解除其公物性質即有融通之可能。

（五）圖書館利用以館藏利用為核心，茲依公物法析論館藏及其殘餘歸屬問題如下：

1. 館藏圖書資訊之法律性質：係指直接提供公的目的使用之物，並處於國家或其他行政主體所得支配者（圖書館法第二條至第四條），各公立圖書館館藏之營造物用物有下面四項特徵——（註4）
  - (1) 館藏原則上為不融通物。
  - (2) 館藏原則上不適用民法取得時效之規定。
  - (3) 館藏原則上不得為民事強制執行之標的。
  - (4) 館藏原則上不得為公用徵收。

以上四項館藏之特徵並不適用於私立圖書館（民法第四百七十三條可資參照），而係純粹適用於公立各類型圖書館。次就館藏報廢後之殘值歸屬析論如下：

1. 基於會審法令釋示：公物賸餘財產或殘值不得歸私之法理，倘館方決定變賣不合時宜館藏時，其所得利益當然應依法繳庫。
2. 圖利罪新修正詭示：公務員對於主管或監督之事務，明知違背法令，直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科七萬元以下罰金（刑法第一百三十一條第一項規定），準此，若館方廢止館藏公用決定依比例原則無償贈與公眾，只要符合以下四要件，則應無圖利罪之適用——

- (1) 依圖書館法第十四條完成報廢程序。



- (2) 超過百分之三者須報請主管機關核備。
- (3) 須非贈與自己或其他特定人而獲特定利益。
- (4) 須符合比例原則、公益性原則要求而係純屬圖書館法第七條圖書資訊權益之維護。

(六) 古各類型圖書館營運基準未經教育部核定以前(圖書館法第五條)(註5),堪稱圖書館法第十四條細部實踐之法令,首推公共圖書館營運管理要點,該要點第六部分第四點定明:公共圖書館之圖書資料應定期清點,凡有遺失、破損及內容逾時等情事,應辦理註銷報廢。前項圖書資料除珍善本外,每月耗損率在館藏量百分之三以下者館長核定;超過百分之三以上者,報請主管機關核備之。謹依據相關法令析述報廢應經行政程序如次(註6):

1. 行政協力過程:閱覽部門會同採編部門、會計室、總務組構定報廢資料,即管理權責單位、購買登錄單位、帳冊鑑證單位及管轄財物單位共同努力以整理出目錄表冊,俾憑轉陳。
2. 分層負責層次:耗損率不逾百分之三得自行報廢,逾百分之三部分則依圖書館法第三條報請

主管機關核備後,方可完成報廢作業。

3. 行政監督機制:相關部門、機關首長及主管機關層級監督,以防弊偽。

前言之,圖書資訊古我國乃屬非消費物,如有主觀不能(喪失保存價值、不合時宜),客觀不能(毀損滅失、不堪使用),須由圖書館館員依法定程序報廢,以符館藏發展之本旨。

### 【附註】

- 註1:黃村力,《刑法總則新論——比較研究法》,(台北:三民,民82年),頁32。
- 註2:吳庚,《行政法之理論與實用》,(台北:自刊本,民87年),頁242-249。
- 註3:林紀東,《行政法名論》,(台北:自刊本,民50年),頁230。林氏主張:公用廢止與公用開始同,僅為事實上之行為。此為我國早期見解。
- 註4:范揚,《行政法總論》,(台北:自刊本,民62年),頁200。
- 註5:國家圖書館編印,《討論各類型圖書館設立及營運基準草案定稿相關事宜會議資料》,(台北:自刊本,民90年)。
- 註6:成騰發,《圖書館經營實務——財產管理與閱覽服務》,(台北:自刊本,民78年),頁159-162。

### 【經典法語】

見歡樂人,當願眾生,皆得享樂,樂供養佛。見苦惱人,當願眾生,獲根本智,滅除眾苦。  
見無病人,當願眾生,真質慧,亦無病惱。見疾病人,當願眾生,知身空寂,離乖誑法。  
見端正人,當願眾生,於佛菩薩,皆生淨信。見醜陋人,當願眾生,於不善事,不生樂著。

～大方廣佛華嚴經·淨行品

