



圖書館設立及營運標準之評價

The Evaluation of Library Establishment & Operation Standard Regulation

廖 又 生^{*}
Yu-Sheng Liao

【摘要 Abstract】

圖書館設立及營運標準法規係各類型圖書館經營發展的基礎，本篇文章主要目的在瞭解正當法律程序在臺灣圖書館行政法規的意涵，進而評釋圖書館設立及營運標準規定條文之內容，最後針對圖書館法律訂定新行政命令之迫切性提出中肯的建議。

Library Establishment & Operation Standard Regulation is the basis of management and development of all types of libraries. The major purpose of this article is to understand the due process of law principle of the Taiwan library regulation and comment on the clause of Library Establishment & Operation Standard Regulation. Finally, this paper offers some suggestions to help draft the new regulation in library act.

關鍵詞 Keyword

首次九條修正條款 法規命令 外部行政法 專業館員 行政立法

The First Amendment Ninth Clause ; Rechtsverordnung ; External administrative law ; Professional librarian ; Administrative legislation

* 亞東技術學院醫務管理系專任教授兼系主任、學群長
Professor & Chairman, Department of Healthcare Administration, Oriental Institute of Technology
E-mail: ysliao@ym.edu.tw

壹、引言

圖書館法自二〇〇一年一月十七日總統明令公布之後，隨情勢變遷、圖書資訊形式多元發展與圖書館事業蓬勃發展趨勢，我國圖書館法歷十四年餘，為配合相關法令制頒、圖書資訊機構營運管理需要，該部圖書資訊業成文法典已於二〇一五年一月十四日經立法院三讀通過完成首次九條修正條款（the First Amendment Ninth Clause；廖又生，2016），修正新法通過之後，主管機關更進一步針對這骨架立法（the skeleton legislation）積極賦與血肉與靈魂，使我國各類型圖書館經營管理法制愈見充實和健全，此對圖書館依法經營（administration according to law）理念的踐行，實具有不可磨滅之功。

其中依新修正圖書館法第五條規定：圖書館之設立、組織、專業人員資格條件、經費、館藏發展、館舍配備、營運管理、服務推廣及其他應遵行事項之標準，由中央主管機關定之。按原各類型圖書館設立及營運基準只簡略由教育部委由專業團體訂定之。新修正圖書館法則將其由組織性、作業性之第一類行政規則提高其位階，使之成為行政命令中最富有法律色彩的法規命令（rechtsverordnung），其促進圖書館經營之正當性；並強化各類圖書館運作之合法性，故稱其為圖書館法制化之新里程碑，並不為過。

我國圖書館設立及營運標準於二〇一六年八月十一日經主管機關教育部明令發布，除其地位由行政規則位階層升為法規命令外，就利用關係而言，實有利於讀者群體（patron community）對圖書館營運處置之預見、衡量及審查之可能，基於圖書館設立及營運標準堪稱授權之依據、內容與範圍明確，有增進圖書館行政行為法效性實益（裏田武夫、小川岡，1979），殆為業界所肯認。本文以法規研究途徑（legal approach）擬從圖書館設立及營運標準之意涵、內容、合法性審查及人民之協力諸面向論述我國首次圖書館法修正施行之後，本於圖書館法委任立法（delegated legislation）授權下草擬的統合性之圖書館事業的法規命令，值此施行之際，業界同道及外部讀者群體如有正確的法律認知，誠有利於我國能加速邁向文化大國之終極目標。

貳、圖書館設立及營運標準之意涵

圖書館設立及營運標準係指教育部基於法律授權，行使委任立法的權限時，對多數不特定讀者，就圖書館之設立、組織、專業人員資格條件、經費、館藏發展、館舍設備、營運管理、服務推廣及其他應遵守一般事項所作抽象之對外發生法律效果之法規範（圖書館法第五條、行政程序法第一百五十條）。

申言之，圖書館設立及營運標準是一典型的法規命令，它具備以下四種特徵：

- 一、抽象性：圖書館設立及營運標準既是針對圖書館營運一般事項所訂定的普遍、抽象之法規範，亦是圖書館達成其社會教育或終身學習目的任務之經營手段。
- 二、對外性：就其作為法規範而言，該標準得使人民權利義務發生得喪變更，故圖書館設立及營運標準與一般行為法同屬外部行政法（external administrative law），該法規命令重要性並不遜於法律。
- 三、手段性：就其作為圖書館行政手段而言，圖書館認事用法，對於涉及地域範圍較廣闊、人為眾多與持續相當期間之事項，多採取法規命令為手段，以遂行法律位階理論之下適用優先原則的慣例。
- 四、未來性：二十一世紀國家功能由消極轉為積極，立法機關之立法無法滿足行政之需要，基於圖書館經營漸趨專業化，故面對將來而將委任立法責由專業館員（professional librarian）及不特定人民完成。

基於上述特徵，我國圖書館設立及營運標準主要是用以補充、實施或適用圖書館法，其中，就補充及實施圖書館法之行政命令地位而論，它使成文化的圖書館法之適用更為可能。至於適用圖書館法之行政命令角色而言，則係法律為達成特定目的，授權主管機關，於一定之要件、程序及形式下，配合不同時空變化運作，以普通抽象之規定直接適用法律。換言之，在圖書館法第五條特別授權，圖書館設立及營運標準對於圖書館所欲達成之目的及其所容許之事項，皆可為明確規定（圖書館設立及營運標準第一條），也正因為有法律特別授權，該法規命令得設定法律條文內涵尚未訂立的義務，亦即可能會有剝奪或限制人民自由、權利之形成空間（我國行政程序法第一百五十八條第一項第二款足資參照）。

參、圖書館設立及營運標準之內容

我國圖書館設立及營運標準依據前面所言，它係一統合性之法規命令，主管機關教育部於新法修正圖書館法施行之後一年多，即二〇一六年八月十一日以臺教社（四）字第1050100147B號令訂定圖書館設立及營運標準，計共十四條。依該標準第十四條規定：本標準自發布日施行。復參照中央法規標準法第十三條所定：法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日算至第三日起發生效力。司法院大法官會議釋字第一六一號進一步闡示：中央法規標準法第十三條所定法規生效日期之起算，應將法規公布或發布當日算入。鑑此，圖書館設立及營運標準已在二〇一六年八月十三日起正式生效。職是，下列個別分立之設立營運基準當然自動廢止：

- 一、公共圖書館設立及營運基準
 - (一) 2002年10月28日發布。
 - (二) 2016年9月12日廢止。
- 二、大學圖書館設立及營運基準
 - (一) 2004年7月28日發布。
 - (二) 迄今尚未正式令頒廢止。
- 三、專科學校圖書館設立及營運基準
 - (一) 2003年7月29日發布。
 - (二) 2016年10月17日廢止。
- 四、高級中學圖書館設立及營運基準
 - (一) 2003年1月24日發布。
 - (二) 2017年1月25日廢止。
- 五、國民中學圖書館設立及營運基準
 - (一) 2002年10月30日發布。
 - (二) 2016年12月8日廢止。
- 六、國民小學圖書館設立及營運基準
 - (一) 2002年10月30日發布。
 - (二) 2016年12月8日廢止。
- 七、職業學校圖書館設立及營運基準
 - (一) 2004年11月4日發布。
 - (二) 2017年1月25日廢止。

以上據作者所揭舊法規原係屬於行政規則，因之諸多個別分立的基準明顯是內部行政法（*internal administrative law*）探討的範圍，且本於「法規因有關法規之廢止或修正致失其依據，而無單獨施行之必要者」或「同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者」（中央法規標準法第二十一條第一項第三款、第四款），上列七種不同類型圖書館行政規則緣於新法規訂立舊法規當然廢止之通例，新圖書館法規命令既已提高其位階，原來各個舊基準於二〇一六年八月十三日起自然失效，實毋須由原發布機關命令即日廢止之必要（中央法規標準法第二十二條、第二十三條足資參據）。

依修正公布圖書館法第五條明確授權，中央主管機關教育部爰訂定圖書館設立及營運標準，以規範圖書館細節事項，俾隨時適應資訊社會客觀情勢的變遷，除該法規首條及末

條之規定外，其主要內容如下：

- 一、圖書館之分類（該標準第二條）：係將圖書館法第四條第二項規定之國家圖書館、公共圖書館、大專校院圖書館、中小學圖書館、專門圖書館五類型配合地方制度法、高級中等學校法規定精確分款目明定圖書館之分類。
- 二、圖書館設立及組織基準（該標準第三條）：採附表一體例明定圖書館法規範之五類型圖書館之設立、組織得依其組織法規、員額編制表或應業務需要設立分館、服務據點，並定其內部單位及其掌理事項等，屬於組織行政編成權形成空間，即通稱組織法保留的範圍。
- 三、圖書館專業人員之比率及資格條件（該標準第四條及第五條）：闡示圖書館法第十條人事甄補於公立圖書館以任用為主、聘任（兼）為輔之制度外，參考二〇〇二年一月八日教育部圖書館事業委員會第二十六次會議討論修正通過之圖書館專業人員資格認定之條件，放寬國民中小學圖書館專業人員資格要件，且明定圖書館員繼續教育每年應接受二十小時以上（何光國，1987）。
- 四、圖書館購置圖書資訊經費應占之比率（該標準第六條）：依圖書館法第九條第三項預算政策條款宣示，參考原來各類圖書館設立及營運基準及美、英、日等國家各類圖書館購置圖書之經費，分款明定各類圖書館圖書資訊之經費原則上應占之比率，並訂明年度預算不包括人事費及新建館舍之經費。
- 五、圖書館館藏發展政策、報廢規定及館藏發展基準（該標準第七條及第八條）：明定圖書館應訂定館藏發展政策，並經由圖書資訊之選擇及採訪充實館藏內容，且賦予外部人民參與選書機制及對外公告周知程序。另採附表二體例明定圖書館館藏發展基準，同時課以圖書館應定期辦理清點及依圖書館法第十四條規定辦理報廢。
- 六、圖書館之館舍及設備基準（該標準第九條）：採附表三體例明定圖書館館舍設備基準，指明館舍宜建於交通便利之地點、內容空間分配應滿足各項需求，其建築設備應參考國家標準（CNS13612）。
- 七、圖書館基本館舍之開放時間及例外規定（該標準第十條）：明定公立公共圖書館最低開放時數、午間及夜間開放一時段、配合所在位置、人力及讀者需求等因素，報經主管機關同意可作權宜規定，藉資因應一例一休制及彈性工作時間（flexitime system）等人事新制。
- 八、圖書館應就營運管理所研訂各種計畫，並定期進行服務績效考評及滿意度調查

(該標準第十一條):參酌圖書館法第十一條諮詢會設立及同法第十七條業務評鑑規定,明定圖書館營運管理應訂中程發展及年度工作計畫,並定期辦理服務績效考評及滿意度調查。

九、圖書之服務推廣,應注重公共關係及社會服務,並結合社會資源,協助館務發展(該標準第十二條):延伸圖書館法第十二條圖書館合作組織、第十三條圖書資源共享及第十六條圖書館輔導體系規定內容,強調服務推廣應結合內外資源,以協助館務發展。

十、圖書館館藏量之過渡規定及定明本標準發布後始新設之館舍,其面積應依附表三之規定辦理(該標準第十三條):觀諸圖書館是一成長中的有機體(Library is a growing organism)性質(Ranganathan, 1931),考量各類圖書館之現況及編列經費時程之需要而規定自該標準發布後五年內公立公共圖書館及各級學校圖書館如要求館藏量應符合附表二之規定;另顧及已設立館舍面積之現狀,採從新從優原則規定附表三之規定只適用於該標準訂定發布後新設之圖書館。

總之,立法院三讀通過之圖書館法內容較為簡略,欲有效執行,必賴教育部訂定法規命令藉資補充,揆諸圖書館設立及營運標準十四個條文內容之規定,如能正確適用或有效執行,才可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(圖書館法第一條),真正落實其母法圖書館法之立法宗旨。

肆、圖書館設立及營運標準之合法性審查

茲依釋憲機關相關見解、法律規定及學說理論逐一分析如次:

一、圖書館設立及營運標準之法律要件

(一)授權依據:前面提及由於圖書館法特別授權而訂定該標準,至於中央法規標準法第七條規定:各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令,應視其性質分別下達或發布,並即送立法院,該條未區分職權命令與法規命令,導致其可否作為舊法時期各類圖書館設立及營運的概括授權條款即有疑義,不過亦有學者採肯定見解(李震山, 2014; 蔡志方, 1995),再者,應符合母法授權明確性,茲有大法官會議諸多解釋號剴切提示授權明確性的標準如下:

1. 釋字第 313 號解釋:若法律就其構成要件授權以命令為補充規定者,授權之內容及範圍應具體明確,然後據以發布命令,始符憲法第二十三條以法律限

制人民權利之意旨。

2. 釋字第 394 號解釋：內政部之函釋，未經法律具體明確授權，而逕行訂定對業者裁罰性行政處分之構成要件及法律效果，與憲法保障人民權利之意旨不符。
3. 釋字第 522 號解釋：若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，而自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性原則。衡諸其所為授權有科罰行為內容不能預見，須從行政機關所訂定之行政命令中始能確知之情形，與上述憲法保障人民權利之意旨不符。
4. 釋字第 604 號解釋：立法者固得以法律規定行政機關執法人員得以連續舉發及隨同多次處罰之遏阻作用以達成行政管制之目的，但仍須符合憲法第二十三條之比例原則及法律授權明確性原則。
5. 釋字第 612 號解釋：其以法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭經本院解釋闡明在案。
6. 釋字第 680 號解釋：其所為授權之目的、內容及範圍尚欠明確，有違授權明確性原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時，失其效力。

揆諸上開釋憲機關解釋號尺度，我國首頒圖書館設立及營運標準大抵上皆符合授權明確性原則，且訂定該法規命令時，作為授權依據為新修正施行之有效圖書館法（第五條），爰該要件合法性始毋庸置疑。

- （二）法律保留原則、法律優越原則之檢驗：依行政程序法第一百五十八條所定：法規命令，有下列情形之一者，無效：一、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。二、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。三、其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者（該條第一項）。法規命令之一部分無效，其他部分仍為有效。但除去該無效部分，法規命令顯失規範目的者，全部無效（該條第二項），除此規定外，憲法第一百七十二條、中央法規標準法第十一條亦有相似規定，茲不贅述。該二依法行政積極及消極原則重點在判斷教育部所訂定的該統合性圖書館標準是否有下列情事，若有該設立及營運之行政命令即為無效：

1. 該標準涵蓋全部子法(包括三項具行政規則性質之附表)是否符合法律優越原則(中央法規標準法第五條第一項第二款)。
2. 該標準及其子法有無逾越母法授權、再委任禁止原則(大法官釋字第524號解釋)。
3. 該標準及其子法是否依立法院指示經其他機關核准(中央法規標準法第七條、立法院職權行使法第六十條、第六十一條、第六十二條)。質言之,我國立法院為加強對行政命令之監督,大致上採行以下兩個監督機制:
 - (1) 依中央法規標準法初步課予行政機關單純送置國會義務。
 - (2) 次依立法院職權行使法細部賦與國會有立法否決方式之廢止權保留監督權限。

基於上揭法律保留及法律優越原則之適用,圖書館設立及營運標準,及其規範圖書館行政內部事務之組織性及作業性行政規則大致上均符合依法行政原則之精神,教育部令頒該標準之後亦有履行送置國會接受監督之義務,於此併予敘明。

二、圖書館設立及營運標準形式合法性探討

- (一) 制定之圖書館設立及營運標準須揭示其法律授權依據: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(行政程序法第一百五條第二項)。該標準首條明列圖書館法第五條為授權之依據,符合法規命令須揭示根據的規定。
- (二) 預告程序與聽證程序之履行:行政機關擬定法規命令時,除情況急迫,顯然無法事先公告周知者外,應於政府公報及或新聞紙公告,載明下列事項:一、訂定機關之名稱,其依法應由數機關會同訂定者,各該機關名稱。二、訂定之依據。三、草案全文或其主要內容。四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨(行政程序法第一百五十四條第一項)。行政機關除為前項之公告外,並得以適當之方法,將公告內容廣泛周知(同條第二項)。茲預告程序之履行外,尚有依職權舉行聽證(同法第一百五十五條)暨依法舉行聽證程序(同法第一百五十六條),圖書館設立及營運標準皆有按正當法律手續完成聽證程序。值得探討的是,法規命令如違反預告暨評論要求時,依大法官會議釋字第672號解釋仍得補正。然學說見解有不同的結論,依序說明如下:
 1. 該法規命令仍有效,僅是得撤銷,惟人民不得對之提起救濟(陳敏,2009)。

2. 未經預告程序而逕行發布之法規命令，具有重大明顯瑕疵，屬於違憲而無效（湯德宗，2000）。

以上正反兩說，毋寧以否定說見地較為可採，蓋法規命令之訂定過程中，倘行政機關規避預告暨評論之程序，則屬於重大明顯瑕疵，乃違反程序上正當程序之要求，又行政程序法第一百五十四條規定具有準憲法之性質，因此屬違憲而無效，其理由旨在：人民事前已無從參與法規命令形成，人民事後又無從提起救濟。故規避預告暨評論，係屬重大明顯瑕疵而無效，因而有所謂「法規命令重大程序瑕疵視同違憲」理論（湯德宗，2010）。茲為圖書館行政爾後有委任立法工作時宜加以留意之地方。

（三）踐行核定、會銜發布及刊登公報或新聞紙等程序：法規命令依法應經上級機關核定者，應於核定後始得發布。數機關會同訂定之法規命令，依法應經上級機關或共同上級機關核定者，應於核定後始得會銜發布（行政程序法第一百五十七條第一項、第二項）。問題是違反此一程序要求，法律效果為何，眾說紛紜，莫衷一是，就實務與理論逐一說明如下：

1. 大法官會議釋字第 672 號解釋意旨，未會銜發布有違行政程序法第一百五十七條規定，但仍得補正。
2. 違法的法規命令，通常並非當然無效，須有權機關審查予以撤銷，始失效力（吳庚，2005）。
3. 陳新民大法官主張屬於形式明顯瑕疵，即可認定不合法，蓋因規避會同程序將侵犯橫向分權原則，且會同方式訂定的法規命令必以會銜發布為程序合法之要件，只要形式明顯瑕疵，不須重大，即違法。
4. 陳春生大法官主張屬於違反正當法律程序，係違憲，以釋字第 672 號為例，系爭案件應遵循立法行為之正當程序（實質上正當程序）、行政行為之正當程序（含行政立法之正當程序）、作成行政處分之正當程序三個層面之問題。

以上諸說以吳庚見解較為允當，因未會銜發布係屬形式上瑕疵，為明顯而非重大之瑕疵，尚未經各種監督機制予以撤銷，實非屬無效。所幸，我國圖書館經營所仰賴之法規命令並無會同訂定、會銜發布之情事，且依中央主管機關教育部之發布，亦有刊登政府公報（行政程序法第一百五十七項第三項），故其在踐行特別程序過程，尚無疑義可言。

伍、圖書館設立及營運標準之外部協力

圖書館為全人類服務而存在(Libraries serve humanity)，其訂定行政命令之際，外部不特定人民(即讀者群)或有關專業團體，自然應給予行政參與的機會，茲依次說明如下：

一、人民或團體對標準訂定之提議

- (一) 書面敘明：圖書館設立及營運標準，除由教育部自行草擬者外，並得由人民或團體提議為之，其提議應以書面敘明該標準訂定之目的、依據及理由，並附具相關資料(行政程序法第一百五十二條)。
- (二) 適狀處理：受理提議之教育部應視情形分別處理，1.非主管之事項，依法律之規定予以移送。2.依法不得以該標準規定之事項，附述理由通知原提議者。3.無須訂定於標準內之事項，附述理由通知原提議者。4.有訂定該標準之必要者，著手研擬草案。

二、人民或團體提議訂定法規命令之性質檢視

- (一) 陳情事件：人民或團體提議訂定法規命令，本質上係屬於人民對於行政興革上之建議或行政上權益之維護，係行政程序法第一百六十八條之陳情事件(廖義男，1998)。
- (二) 國民主權：人民或團體享有法規命令提議權，斯足以有效貫徹憲法保障之相關權利及附隨之公法上請求權(陳愛娥，1998)，基於立法授權，如行政機關裁量怠惰或裁量濫用，則合憲性秩序下人民所被賦予的權利終將流於口號，爰基於國民主權原則下人權保障，不得遲延(行政程序法第五十一條)，亦不得藉財政困難為由而不作為(李震山，2002)。

上述兩種觀點，站在有效保障國民主權之立場，人民或民間專業團體享有法規命令提議權，似較為正面積極而宏觀務實。

三、主管機關對人民或團體採拒絕或不作為之定性

如主管機關積極駁回申請或消極不作為，皆屬於行政程序法第九十二條以下規定的行政處分，得構成行政爭訟之標的。簡言之，人民或團體對其法規命令提議權被否准，本文肯認提起訴訟救濟，其正確的訴訟類型有：

- (一) 一般給付之訴：人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或

請求作為行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於第四條第一項或第三項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求（行政訴訟法第八條）。此另稱為頒布法規之訴（吳綺雲，1995）。

- (二) 確認之訴：人民或團體依行政訴訟法第六條規定：確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同（該條第一項）。確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求於三十日內不為確答者，始得提起之（該條第二項）。確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟，課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限（該條第三項）。應提起撤銷訴訟、課予義務訴訟，誤為提起確認行政處分無效之訴訟，其未經訴願程序者，行政法院應以裁定將該事件移送於訴願管轄機關，並以行政法院收受訴狀之時，視為提起訴願（該條第四項）。訴請行政法院確認行政機關有訂定法規命令的義務，並藉資作為督促行政機關作為及人民請求時之依據（陳清秀，1999）。

依我國圖書館法規定，圖書館及設立營運標準由教育部訂定之，但再依行政程序法規定，圖書館外部不特定讀者或專業團體（如中華民國圖書館資訊學會、中華民國圖書資訊教育學會等）亦得提議訂定該標準。簡言之，法律制定之提議權有出於政府法案（government bill）與委員法案（member's bill）之別，同理，法規命令依行政程序法第一百五十二條第一項規定，亦有機關自行草擬與人民團體提議兩種途徑，假設主管機關依圖書館法第五條一直未訂定相關命令，人民或團體若提起行政訴訟促請主管機關訂定設立、組織、專業人員資格條件、經費、館藏發展、館舍配備、營運管理、服務推廣及其他應遵守事項之標準時，其最適當之訴訟種類管見以為上舉二類型中之一般給付訴訟較為直接，亦較符合訴訟經濟效益。

陸、結論與建議

委任立法亦稱行政立法（administrative legislation）或機關立法（agency-made legislation），指立法機關在制定成文法律時，對於特殊具體事項不及格規定者，常由法律

規定委由主管機關以命令定之，西方法諺有云：「有委任得來的權力不得再行委任 (delegated powers could not be further delegated)」(Statsky, 1984)，依權力分立原理，立法機關職司制定法律任務何以行政機關尚有準立法 (quasi-legislation) 空間呢？這其中之原由乃在：立法機關以法律授權行政機關訂定命令，並非立法權之委任，其本質係實踐立法權所必需的手段。鑑於代議士固反映民意 (public opinion)，然其時間智力受限無法巨細靡遺制定完備法律；加以因應情勢變遷，休會期間為應付社會發展則亟待行政機關頒行命令藉資適應；另後現代社會資訊科技涉及專門職業技術，諸多行政法規為求切實可行，唯有委由富有專長經驗之人訂定具體行政命令，始能順應複雜的生存環境，在此情境之下，行政機關透過裁量判斷以行政命令謀求法律可彈性適用、斟酌損益而達成公共利益追求之目的 (West, 1985)。職是二十一世紀依法行政原則的執行端賴依令行政模式逐步落實，諒係世人所公認。

衡酌圖書館行政內容急遽變化之現況，規範我國圖書館事業的第一部成文基本法—圖書館法，規定簡要，區區二十個條文，並無劃分編、章、節 (中央法規標準法第九條)，已於施行逾十四年後首次進行檢討修正，中央主管機關教育部為縮小圖書館營運制度與經營實務間的落差，於母法修正後更進一步從事圖書館設立及營運標準之草擬，企圖針對圖書館人、財、事、物等基本構成要素進行深化及補強，同時將長久以來各類型圖書館設立及營運基準多頭馬車式紛歧法規予以統合為一部法效性最高的授權命令，今新標準發布施行伊始，須知良法尤須良人輔弼，始克日漸有功 (王振鵠，1991)。

吾人秉於程序正義乃實體正義的前提要件，評介圖書館設立及營運標準意涵之後，扼要析述其主要內容，再進一層討論其合法性審查要件，併兼討論讀者或專業團體外部參與及協力之性質等，總之，不僅圖書館從業人員須瞭解圖書館設立及營運標準的整體意義，全國人民也應對該標準有初步的認知，果能至此，圖書館設立及營運標準必能成為實行圖書館法的試金石，這樣我國圖書館事業這整合性法規命令始堪稱深植人心，兆民賴之。

走筆之末，吾人於雀躍歡欣圖書館設立及營運標準法律位階提升為法規命令之際，謹就圖書館法整部法典中涉及讀者利用關係部分，即與資訊自由 (freedom of information) 緊密相連的行為法保留議題，建議應賡續創新突破，踵隨圖書館法第五條增訂修正，提高位階使之擺脫法律外行政之陰影，茲舉其犖犖大者如下：

- 一、圖書館利用關係攸關公眾或特定對象權益，應依權義均衡原則將規範讀者服務項目提升規範位階至法規命令：依圖書館法第八條所揭示之圖書館辦理圖書資訊之閱覽、參考諮詢、資料檢索、文獻傳遞等服務，得基於使用者權利義務均衡原則，

訂定相關規定。世人通稱本條為營造物利用關係規範條款，自大法官會議釋字 382 號、第 684 號解釋公布迄今，各類型圖書館各自訂定之讀者服務規章或圖書館內規，勢必難以維持營造物秩序，爰提升利用規則至上位法規命令性質，仍刻不容緩。

二、圖書館對服務對象之「知的自由保障」及從業館員「合理使用公共資訊」之規範應明確具體化：衡諸圖書館法第七條第一項指明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。此立法淵源於一九四八年美國圖書館學會權利宣言（Library Bill of Rights）（ALA, 1948），前已言之，圖書館如自訂特別規則或職權命令即可剝奪或限制讀者權益，豈符知的自由保障之精神（Heron & McClure, 1984），另圖書館法第七條第二項接著明定前項服務應受著作權有關合理使用館藏規定之保護，揆諸事實該條項有權機關仍以「推定條款」定位，如是，圖書館從業人員於確保人民圖書資訊權益就其館藏公共資訊所從事的一切活動，常有合理使用或違法侵權二者間灰色區間之爭議，故主管機關對圖書館法第七條第二項內容實應修正為：圖書館辦理圖書資訊各項業務，以著作權法合理使用公共資訊論。即透過立法政策賦與「視為條款」之法律效果為宜；並建議修正內容後之圖書館法第七條第二項應往後移位調整至同法第九條第二項以求周延。如此才使第七條條文內容益臻完美。

三、國家圖書館二〇一四年訂定國家圖書館全國出版品送存要點，基於圖書館法已明文人民有送存之義務，違反且有罰則，致該送存要點亦有提升法律位階的必要：法定送存（legal deposit）義務及處罰我國圖書館法第十五條、第十八條載有明文，另送存執行以行政執行法為依據，然為謀國家圖書館執行業務順暢，有將該送存要點提升為法規命令，以符合法律保留之精神，蓋新修正圖書館法第九條第三項已將特殊讀者服務之技術規範提升至法規命令層次，舉輕以明重，我國全國書目控制機制需伴隨法定送存事宜乃不爭之事實，其與人民財產權得喪變動及損失補償法理尤難以割捨，所以自有訂定法規命令之實益。

（收稿日期：2017 年 4 月 21 日）

參考文獻

- 王振鵠(1991)。圖書館法概說。在國家圖書館輔導組編, *圖書館人員法制研習班研習手冊*(頁9-22)。臺北市:中華民國圖書館學會。
- 何光國(1987)。做到老,學到老—也談圖書館員的繼續教育。*臺北市立圖書館館訊*, 4(3), 4-7。
- 吳庚(2005)。 *行政法之理論與實用*(增訂九版)。臺北市:自刊本。
- 吳綺雲(1995)。 *德國行政給付訴訟之研究*。臺北市:司法院印行。
- 李震山(2002)。論行政機關對人民提議訂定法規命令之處理程序。*月旦法學教室, 試刊號*, 18-19。
- 李震山(2014)。 *行政法導論*(增訂十版)。臺北市:三民。
- 陳敏(2009)。 *行政法總論*(增訂六版)。臺北市:自刊本。
- 陳清秀(1999)。公法上給付訴訟之研討。*全國律師月刊*, 3(2), 28。
- 陳愛娥(1998)。有效權利保障與行政決定空間對行政訴訟制度的影響。在司法院行政訴訟及懲戒廳編, *行政訴訟論彙編*(頁49-79)。臺北市:司法院編印。
- 湯德宗(2000)。 *行政程序法論*。臺北市:元照。
- 湯德宗(2010)。未依法訂定之法規命令得否作裁判依據—大法官釋字第672號評析。*法令月刊*, 61(5), 4-24。
- 裏田武夫、小川岡編(1979)。 *圖書館法成立史資料*。日本東京:日本圖書館協會。
- 廖又生(2016)。我國首次圖書館法九條修正條款之評價。*大學圖書館*, 20(1), 50-62。
doi:10.6146/univj.20-1.03
- 廖義男(1998)。行政程序法草案之重要內容—適用範圍、行政處分與法規命令。在 *行政程序法草案研討會議資料*(頁1-38)。臺北市:法務部。
- 蔡志方(1995)。 *行政法三十六講*(再版)。臺北市:三民。
- ALA(1948). *Library Bill of Rights*. Retrieved from <http://www.ala.org/advocacy/intfreedom/librarybill>
- Hernon, P. & McClure, C. R. (1984). *Public access to government information: issues, trends, and strategies*. New Jersey, NJ: Alex Publishing Co.
- Ranganathan, S. R. (1931). *The five laws of library science*. London: Edward Goldston.
- Statsky, W. P. (1984). *Legislative analysis and drafting*. St. Paul, MN: West Publishing Co.
- West, W. F. (1985). *Administrative rulemaking: politics and processes*. Westport, CT: Greenwood press.