

圖書館法中但書條款之研究

國立陽明大學醫管所教授 廖入生

【摘要】：本文係以我國民國九十一年一月十七日生效之圖書館法為準據，闡述中華民國法定送存機制之構造，其涵蓋一般出版品、政府出版品及寄存圖書館等制度，並扼要描繪我國行政法規中相關政府出版品規定重要法條，此外，兼在探析當前政府出版品經營所遭遇之課題，於最後研擬出書整法制之道。

關鍵詞：法定送存 (Legal deposit)；政府出版品 (Government publications)；寄存圖書館 (Deposit library)

一、引言

遍查我國圖書館法規定，唯一的但書條款 (proviso clause) 出現於該法第十五條第二項，該條項指明：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。稽其規定，圖書館法定送存 (Legal Deposit) 制度中對政府出版品 (Governmental publications) 另有更精細之體制，故以但書條款立法例表現之；如眾所知，出版法於民國八十八年九月廢止後迨圖書館法於民國九十年九月公布實施 (註 1)，有關圖書資訊送存規定始臻完備週詳；而屬出版品一部之政府出版品早在出版法廢止前即「建立」管理制度，中央主管機關 (行政院研考會) 於民國八十七年十一月發布政府出版品管

理辦法，民國八十八年九月訂定政府出版品寄存服務作業規定等行政規則 (行政程序法第一百五十九條、第一百六十條參照)，對政府出版品之普及流通助益頗大；基此，圖書館法第十五條第二項特以但書形式鉤勒政府出版品管理之法律授權依據，使我國出版品送存制度兼顧一般出版品與政府出版品，該條款亦屬重要進步之立法 (註 2)。

本文擬以但書條款為對象，探討其立法體例、立法目的、與普通出版品之關連及寄存圖書館事業之運作實際等問題，最後並提出未來調整之建議；期使世人可明瞭政府出版品管理在圖書館法上之地位，善加珍惜寄存服務，俾彰顯圖書館法第七條第一項所欲追求的資訊自由 (Freedom of Information) 目標。



二、但書條款立法體例

我國圖書館法第十五條第二項但書條款法條句式採「但屬……者，依有關……」，此種立法體例捨去「不在此限」字眼（民法第九百八十四條但書），代之以「依有關法令規定」類此字眼，比起通常但書稍具積極性表現，即於「例外」的意義外，兼有些許「反面」的規定（註3），申言之，不特表示政府出版品與第十五條第二項本文所規定一般出版品之送存不同，並表明應按但書的規定以實踐。故與一般但書單純的除外規定有別。圖書館法唯一的但書條款在立法體例上表面以下諸多意涵：

- (一) 本法條送存本文之下，指出例外或附加限制，而以「但」字開端之句，其係從日文移用而來，為圖書館法中特有的條款（註4）。
- (二) 本於圖書館法第一條後段所定：本法未規定者，適用其他法令之規定。送存制度仍以圖書館法為基本法，政府出版品管理有關內規為補充法，藉補充法以建立政府出版品管理制度。
- (三) 基於「原則法解釋從寬、例外法解釋從嚴」之法理，政府出版品為出版品下位概念，範圍較窄，又僅涉及圖書館經營或行政組織之內部關係，職是，政府出版品之管理自較一般出版品採行更精細的嚴謹規定。
- (四) 圖書館法第十五條第二項但書既兼具「例外規定」與「反面規定」雙重性質，不難窺測政府出版品管理制度與一般法定送存有所區異，同時另有其他作業性行政內規揭示其獨特的管理風格。

- (五) 依行政程序法第一百七十四之一條規定，有關法規命令及職權命令至遲應於民國九十年十二月三十一日以前明列授權立法依據，屆期則失其效力。司法院大法官昨日亦有警告性裁判揭示（釋字第532號解釋），足徵圖書館法第十五條第二項但書條款正好可作為行政院研考會訂定政府出版品管理法之授權依據（註5）。

三、但書條款立法目的

圖書館法第十五條第二項但書規定政府出版品管理另依有關法令辦理，此橋樑條款立法意旨可解析如次：

- (一) 政府出版品之管理以建立管理制度及促進普及流通為目的，舉凡編號、寄存、銷售等管理事項都有明確的作業流程可資遵循。
- (二) 以政府出版品管理辦法為基準，陸續訂頒出版品基本形式注意事項、統一編號作業規定、相關國際標準編號規定、寄存圖書館作業規定與出版品銷售作業規定，亦即政府出版品從規格管制、蒐藏保存至門市流通皆有完善的作業性行政規則與之配合。
- (三) 政府出版品除依有關法令分送外，應送行政院研考會及國家圖書館各二份，此與圖書館法第十五條第二項本文規定的法定送存方式有所區隔（註6）。
- (四) 政府出版品寄存服務由行政院研考會會同國家圖書館選定辦理，茲與圖書館法第十五條第一項規定為完整保存國家圖書之



獻，國家圖書館為全國出版品之法定送存機關略有不同。

- (五) 政府出版品係指以政府機關及其所屬機構、學校之經費或名義出版或發行之圖書、連續性出版品、電子出版品及其他非書資料，顯然範圍小於圖書館法第二條第二項所指圖書資訊之概念。
- (六) 寄存圖書館 (Deposit Library) 有完整寄存及部份寄存之區分，依地區分布及便民原則提供政府出版品閱覽、參考諮詢、館際互借、館際互印及其他讀者服務，此與圖書館法第九條第一項精神相符合節(註 7)。
- (七) 指定專責單位或人員辦理政府出版品管理業務，行政院研考會並得會同相關主管機關及國家圖書館查核執行績效。

揆諸以上七點不難得知所謂政府出版品 (G.P.) 從圖書資訊預行編目 (CIP)、政府出版統一編號 (G.P.N.)、國際標準書號 (ISBN) 及國際標準錄音錄影資料代碼 (ISRC) 等組織和整理手續觀察，確符合標準操作程序 (Standard operation procedure, SOP) 要求，我國政府出版品的規劃 (planning)、組織 (organizing) 及控制 (controlling) 皆行政院研考會精密統籌主導之下，無論是徵集、編號、編目、交換、寄存、銷售、展售、績效查核，樣樣皆與國家圖書館書目控制 (Bibliographical Control) 制度接軌，因而政府出版品之分送、寄存及查核遠比一般出版品之法定送存完備周到，乃不爭之事實 (註 8)。

四、政府出版品與一般出版品之關連性

正如圖書館設法可分公立圖書館與私立圖書

館兩類一般 (圖書館法第四條第一項參照)，我國圖書資訊產生的來源也有政府出版品和一般出版品差異 (圖書館法第十五條參照)，但就使用者圖書資訊權益保障而言，圖書館無分公立、圖書資訊亦不管政府出版品抑或民間出版品均為讀者利用的對象。申言之，政府出版品者日稱為官書，源於公權力機關而包括諸多法規、統計、研究計畫及調查報告等官方權威文獻，其不僅得以作為施政稽憑基礎，更能供給民間瞭解政府政策及解決公共問題時參考；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料 (圖書館法第二條第二項)，此一法律概念原無分出版人為政府或民間私人團體，舉凡一切書本式資料、非書資料及線上資料都構成圖書館蒐集、整理及保存的對象，故就資訊資源完整性觀點考量，政府出版品和一般民間出版品乃密不可分，共同形成圖書館館藏 (collections) 內容 (註 9)。

衡酌政府出版品與民間出版品二者間之連鎖關係時，吾人仍得從圖書館法第十五條規定釐清該二類型出版品在管理制度上的不同，茲以表一說明如次：

表一：政府出版品與民間出版品管理制度比較

類型 特徵	政府出版品	民間出版品
送存主管機關	行政院研考會	國家圖書館
送存配合機關	國家圖書館	*立法院國會圖書館
送存份數	各二份	各一份
送存義務人	政府機關及其所屬機構、學校	*個人、法人、團體



類型 特徵	政府出版品	民間出版品
送存內容	應涵蓋一切資料	*似指出版品而不及網路資源
送存目的	建立制度促進普及流通	完整保存國家圖書文獻
作業環節	編號、寄存、銷售、交換、查核	自動送存、通知寄送、行政罰執行罰
法律關係	行政內部關係	涉及人民基本權利義務關係
法令依據	政府出版品管理辦法	原出版品及現行圖書館法
行政救濟	命令服從關係無行政爭訟問題	涉外關係有救濟問題

*有關法定送存制度之協同配合機關、送繳義務人、送繳內容等事宜，圖書館法第十五條第二項、第二條第二項所規定似有矛盾衝突之處，茲尚待未來修法予以更正。

從表一之比較不難得知政府機關、公立機構及公立學校發行圖書館法第二條第二項之出版品時，尚未履行送存義務，自不適用同法第十八條所定：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，屆期仍不寄送者，由國家圖書館處該出版品定價十倍之罰鍰，並得按之連續處罰至其寄送為止。亦不適用同法第十九條所規定：依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍不繳納者，依法強制執行。蓋政府出版品之管理早由出版法廢止前行政院研考會訂定之政府出版品管理辦法、出版品基本形式注意事項、統一編號作業規定、寄存圖書館作業規定及出版品銷售作業規定等均有獨特的分送制度，該等行政規則屬於行政一體下產物，可適用於行政院所屬各機關、機構、學校及行政院及所屬各機關以外之其

他機關或團體（政府出版品管理辦法第十三條參照），秉此；本於政府出版品為全民所共有的理念，如何免費（Free-Fee）提供民眾使用以達成「取之於社會、用之於社會」的境地，要屬上開諸多管理法令所期待的目標。是以上揭行政程序法第一百二十四條之一¹¹明文規定各級行政機關依職權訂定之命令，至遲應於民國九十九年十二月三十一日前表明授權司法依據，屆期則失其效力；有關諸多政府出版品管理內規配合行政程序法頒行，續有圖書館法第二條第二項、第十五條第二項、第十八條及第十九條之影響，勢須配合調整以求融通無礙（註10）。

3、寄存圖書館事業之理論與實際

為加強圖書資訊之蒐集、管理及利用圖書館法於第十二條定明館際合作事宜；各項圖書資訊得互借交流或贈與，圖書館法第十三條廣續揭示資源共享理想。政府出版品寄存服務作業規定即是應運官書之館際合作與資源共享而生，依此規定經選定辦理政府出版品寄存與提供服務之圖書館依蒐藏範圍分為完整（completed）與部分（partial）二類（該規定第三點參照），藉資提供政府出版品閱覽、參考諮詢、館際合作、館際互印及其他讀者服務；並須定期舉辦有關寄存服務之宣傳及推廣活動（該規定第五點、第六點參照），此外，各寄存圖書館有指定專人為寄存業務聯絡人；行政院研考會得會同國家圖書館查核執行績效；有關點收、檢查、保存期限、索取政府出版品皆有作業期間規定（該規定第十三點、第十四點及同規定第九點至第十一點參照），顯然，寄存圖書館事業是經客觀的選定、評定過程



以恢宏公共資訊之效用 (Utility)。

但依政府出版品管理辦法第二條所界定的政府出版品範圍，涵蓋書本式資料、非書資料及電子出版品，簡言之，該辦法所指出版品含有網路資源，此與圖書館法第二條第二項後段將出版品及網路資源並列有所區異，若政府出版品送存泛指一切資料，且隨資訊網路系統的發達，寄存圖書館事業實務朝向虛擬化 (Virtualization) 之際，美國政府當局已有廢止寄存圖書館制度之倡議 (註 11)，該國政府出版品處 (G.P.O.) 不遺餘力將官書數位化、電子化；可預見的未來寄存圖書館是否仍需透過人工作業辦理政府出版品寄存服務，為業界亟待留意的一項課題，若政府出版品邁入無紙化 (paperless)，則行政院研考會民國八十八年一月十三日訂定之政府出版品寄存服務作業規定則需重新檢討改正，自不待言。

六、結語

圖書館法第十五條第二項但書規定為我國法定送存制度之特別法兼例外法，該條款之設計使我國圖書館法第十五條、第十八條及第十九條三法條遭受極大衝擊，為求符合立法體例，上開三法條應可改寫成如下：

- (一) 圖書館法第十五條第一項不更動；同條第二項調整成：個人、法人、團體等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二份。但屬政府出版品者，依有關法令規定辦理。
- (二) 圖書館法第十八條條次移至第十六條，俾求立法例得以連貫。
- (三) 圖書館法第十九條條次移至第十七條，並

調整成：依前條所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍不繳納者，應依法強制執行。

觀乎以上法條更動條次或改變內容之理由，乃基於圖書館法第十五條第二項有關送存義務人之前三種即政府機關、機構及學校，對照於個人、法人、團體，殆屬於公部門 (public sector)，已列入政府出版品寄送範圍而適用同條項但書之規定，故宜刪除以求和呈繳義務人明確區劃，此其一；另個人、法人、團體皆是私經濟部門之出版機構 (民法第五百一十五條以下出版契約相關條文參照)，所以圖書館法第十五條第二項正之「或」出版機構應改正為「等」出版機構，使其涵蓋個人獨資商號、合夥及公司等出版人，此其二；再其次送存配合機關立法院國會圖書館出版人應於發行時送存一份之規定可刪除，改為逕送國家圖書館兩份，以符合政府出版品管理辦法第六條立法意旨。

複查，送存制度三個條文間夾雜輔導與評鑑等規定，若從立法技術考量，可採第十五條至第十七條明定送存體制或藉由第十七條至第十九條規定送存立法策略 (即第十五條規範圖書館輔導、第十六條規範圖書館業務評鑑之型態)，無論採何者皆可避免法條割裂 (split) 的缺陷；且圖書館法內唯一的行政罰 (罰鍰) 只限於出版人違反法定送存義務時始有國家圖書館利處該出版品定價十倍之罰鍰的適用，因之，同法第十九條前段所揭：依本法所處之罰鍰，自應直接指明是依前條送存義務不履行所處之罰鍰，庶免使人誤認讀或違規事件圖書館對相對人得課處罰鍰之疑義 (圖書館法第八條參照)，因館方以利用規則剝奪或限制人民自由權利者，尚須受行政程序法第



九十六條、第九十七條及第一百零二條「依法行政」原則之檢證，絕非館員任意依令行政之範疇，故依圖書館法所處之罰鍰乃目的性限縮於出版人不履行送存義務一事，據上論結，我國圖書館法中絕無僅有的但書條款之存在，連帶引發上揭未來修法時應行考慮的諸多問題，爰就理論與實務發抒一己之見，俾就新學者為家。

【附註】

註 1：施行近七十年之久的出版法在民國八十八年一月十二日經立法院三讀通過廢止，依中央法規標準法第二十二條我國出版法於民國八十八年一月十四日失效，而圖書館法遷於民國九十年一月十九日正式生效，出版法廢止後圖書館法出現前之法律空窗期，如何貫徹法定送存制度機能，乃是一值得探討的問題。

註 2：政府出版品管理辦法於民國八十七年十一月四日由行政院發布，原行政院關出版品管理要點依中央法規標準法第二十一條第一項第四款規定停止適用，我國政府出版品徵集依新辦法有較詳密之規定。

註 3：鄭玉波，《法諺（一）》，再版（台北：自印本，民 75 年），頁 177-182。

註 4：陳顧遠，《陳顧遠法律論文集（下）》，（台北：聯經，民 71 年），頁 670-688。

註 5：國家圖書館首次顧問暨諮詢委員會會議紀要，http://www.ncl.edu.tw/pub/c_new/79/6.html。

註 6：已廢止出版法有關分送規定則有：

第十四條規定：新聞紙或雜誌之發行人，應於每次發行時分送行政院新聞局、地方主管官署及內政部、國立中央圖書館各一份。

第二十二條規定：書籍或其他出版品於發行時，應由發行人分別寄送行政院新聞局及國立中央圖書館各一份。改訂、增刪原有出版品而為發行者，亦同；但出版品係發音片時，得免予寄送國立中央圖書館。

第三十八條規定：違反第十四條或第二十二條規定，不寄送出版品，經催告無效者，處一百元以下罰鍰。

另原出版法施行細則第二十一條有寄送時間、第二十二條有出版品分送簿之備查及第二十三條有違反寄送義務之處罰等亦應一併注意之。

註 7：國家圖書館編印，《共建保存文化遺產的圖書資料送存制度》，（台北：該館，民 90 年），頁 16-17。

註 8：此與先總統 蔣公於西元一九四〇年所提出之計畫、執行、考核三位一體的「行政三聯制」有異曲同工之妙。

註 9：沈寶環，廖正生合著，《圖書館學概論》，（台北：國立空中大學，民 81 年），頁 72。

註 10：行政程序法民國八十九年十二月八日增訂第一百七十四之一，該條全文為：

本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後一年內，以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。

註 11：Unesco Public Library Manifesto 1994。

The Public Library Service / IFLA / Unesco, 2001。

從上開兩文獻可窺見寄存圖書館未來演變的軌跡。

