

從德國法制之觀點論臺灣公立 公共圖書館之使用規則

On the Rules for Use of the Public Library in Taiwan
from the Perspective of the German Law

林明昕

Ming-Hsin Lin

國立臺灣大學法律學院 副教授
Associate Professor
College of Law, National Taiwan University

張淇龍

Chi-Lung Chang

國立臺灣師範大學圖書資訊學研究所 博士生
清雲科技大學圖書館組員
Doctoral Student
Graduate Institute of Library and Information Studies
National Taiwan Normal University
Ching Yun University Library

【摘要 Abstract】

依據我國圖書館法第8條規定，圖書館得訂定相關規定，以規範使用人使用圖書館之權利義務，即「使用關係」的事項。雖然這條條文明白賦予圖書館訂定所謂「使用規則」的規則制定權限，但在有關屬於公立性質的公共圖書館方面，其使用規則的規範性質為何，並得訂定哪些有關圖書館之使用關係的事項等問題，則非無爭議。由於我國現行行政法制，深受德國法學之影響，因此本文即從德國法制之比較觀察，深入探討我國公立公共圖書館之使用規則的規範性質（形式）及使用關係（內容）兩項議題。從而可確定的是：公立公共圖書館之使用規則，不論其形

投稿日期：2011.1.2；接受日期：2011.4.12
email: 林明昕mhl12@ntu.edu.tw；張淇龍cgangchilung@gmail.com

式與內容，實與圖書館本身的法律組織型態無關。至於有關使用規則的規範性質問題，在我國現階段既有圖書館法第8條的授權下，只要同時遵守其他法律保留原則之要求，也毋庸過度強調。申言之，目前我國各公立公共圖書館的使用規則，比較具有檢討必要者，毋寧是其所規範的使用關係，是否能正確指向公共圖書館設置的目的，乃至於形成該使用關係的使用人之權利義務，是否能符合圖書館法第8條及其他條文之規定等問題。

Pursuant to Article 8 of the Library Law of Taiwan, a library may enact rules regulating the rights and obligations resulting from the utilization of the library, namely the “relationship of utilization.” This provision grants the library the power to enact so-called “rules for use.” However, the normative nature of the rules for use enacted by the “public library,” which hereinafter refers specifically to those established and maintained by the government, and the scope of the relationship of utilization subject to the rules for use are still unclear. Since the current administrative legal system in Taiwan has been deeply affected by the German jurisprudence, this article, in light of the German law, is to discuss in depth two themes: the normative nature of rules for use enacted by the public library (the form) and the relationship of utilization regulated by the rules (the content). Therefore, it is argued that the rules for use enacted by the public library have nothing to do with the library’s legal type of organization, regardless of the rules’ form or content. As for the normative nature, since the rules for use are enacted under the authority of the above-mentioned Article 8 of the Library Law, there exist fewer problems as long as they comply with the principle of legal reservation (*Grundsatz des Gesetzesvorbehalts*). As far as the public library’s rules for use in Taiwan are concerned, it is more important as to whether the regulated relationship of utilization can satisfy the purpose of establishing public libraries, and whether a user’s right and obligation concerning the relationship of utilization can be consistent with Article 8 of the Library Law and other provisions.

[關鍵字 Keywords]

公共圖書館；公營造物；公共設施；使用規則；使用關係
Public library; Public institution (*öffentliche Anstalt*); Public facility;
Rules for use; Relationship of utilization

壹、前言

我國目前的各公共圖書館，基於現行圖書館法第8條之授權，絕大多數均訂有各種不同類型之「使用規定」、「閱覽規定」及「使用及管理辦法」等。這些在法學上通稱為「使用規則」的規定，規範圖書館與使用人之間基本的權利義務關係，攸關公共圖書館的設立與營運宗旨，故在圖書館學界具有一定的研究上之意義，自不待言；惟其既為「法（＝權利義務）」規範之一種，當然在法學領域中也同樣富有討論的價值。就此，法學者主要是關心公共圖書館之使用規則的規範性質為何，乃至其規範內容，亦即圖書館與使用人間之權利義務關係又應如何等問題。這兩個問題點，正是本文所將探究的重點。

惟我國的法律制度，向來深受德國法學的影響（Lin, 2009, pp. 151-152）。而作為典型「聯邦國（Bundesstaat; federal state）」體制的德國，雖然正因該體制的關係，並無全國性的圖書館法，用以規範聯邦與各邦之各種圖書館的問題¹，但是各邦所轄的各級地方自治團體，則與我國同，廣泛設有不同規模之公共圖書館（öffentliche Bibliotheken）。此外，又由於這些公共圖書館，不但均訂有各種不同類型的使用規則（Benutzungsordnung），並且相關的使用規則，也常成為法學研究的對象，因此本文以下之研究，擬以「比較法學（Rechtsvergleichung; comparative jurisprudence）」觀點，從德國法制之觀察，為我國公共圖書館之使用規則的規範性質與內容問題重新定位。

然而在另一方面，我國現行的公共圖書館制度，依據圖書館法第4條第2項第2款規定，原可有「公立」及「私立」兩種類型²。由於私立公共圖書館，目前在國內仍屬罕見，且其組織型態及所訂立之使用規則的規範性質等，也甚難與具有官方性質的公立公共圖書館相為比擬，因此本

1. 至於在各邦方面，德國目前的16個邦之中，事實上也只有圖林根（Thüringen）、薩克森·安哈特（Sachsen-Anhalt）及黑森（Hessen）等3個邦，從2008年7月起分別制定圖書館法，以規範其各邦境內的圖書館制度。至於這三邦之圖書館法的基本架構與內容，大致上則均與德國圖書館協會（Deutscher Bibliotheksverband; DBV）於2006年所提出的「圖書館法模範草案（Bibliotheksgesetz -- Musterentwurf）」雷同。該草案之德文版全文，參見德國圖書館協會網站：<http://www.bibliotheksverband.de/dbv/themen/bibliotheksgesetze.html#c2316>（上網日期：2011/3/31）。

2. 就此，教育部目前依據圖書館法第5條授權，而於2002年10月28日以台（91）社（三）字第91156118號令所訂定之「公共圖書館設立及營運基準」第2點，亦作相同之分類。該基準全文，參見國家圖書館網站：<http://www.ncl.edu.tw/public/Attachment/7112810545171.pdf>（上網日期：2011/3/31）。

文以下之論述，其範圍也將侷限在屬於中央，乃至各直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）所設立之公立公共圖書館的使用規則問題。就此，併先敘明。

貳、傳統「公營造物」理論下之公立公共圖書館

一、Otto Mayer學說之影響

依據我國行政法學的傳統見解，公立公共圖書館者，與學校、博物館、美術館等公立文教設施，乃至醫院、養老院、運動中心等其他公立服務設施同，均屬所謂的「公營造物」（吳庚，2005，頁182；陳敏，2009，頁1013-1014）。在此，國家、地方自治團體或其他公部門，基於特定之公共目的，尤其是提供人民特定服務之目的，而集合「人」（即：公營造物中之管理人員、服務人員等）與「物」（即：公營造物中之軟、硬體設施等）所設立的長期性行政組織體，則為該概念的主要特徵（陳敏，2009，頁1010-1012）。其中值得一提者，由於公營造物既以提供人民特定之服務為目的，故其與使用之人民間形成一種權利義務的關係，而稱為「使用關係」。此外，公營造物為規範此一使用關係，同時並得訂定「使用規則」，俾便管理。

基本上，我國的這項見解，原始即源自德國法學；至於始作俑者，則為該國中素有「行政法學鼻祖」之稱的Otto Mayer（1846-1924）。其所創設的「公營造物（öffentliche Anstalt）」概念（Mayer, 1924b, pp. 268-295），沿用至今（Maurer, 2009, pp. 604-609）；而公營造物以「使用規則（Benutzungsordnung）」規範「使用關係（Benutzungsverhältnis）」的觀點，從此也成為德國法學界（Gurlit, 2010, pp. 826-831），乃至於大量繼受德國法的臺灣法學界（陳敏，2009，頁1017-1032）處理相關問題之主要論證依據。影響所及，「公營造物」、「使用規則」及「使用關係」等，始終成為兩國法學界在討論公立公共圖書館時三個重要的概念。

二、Otto Mayer學說之評析

不過，Mayer的理論並非毫無爭議；反之，隨著時代的演進，即使在德國本身，也有許多學者提出批評（Chen, 1994, pp. 14-15; Papier, 2010, pp. 872-873）。而綜觀這些反對論者的見解，Mayer的公營造物說法，至少已有兩項論點，特別值得懷疑：

首先，Mayer所提出的「公營造物」概念，其實夾雜著兩個層面的意義（Forsthoff, 1973, p. 494; Laubinger, 2001, p. 650）。而其中第一個層面的意義則是：公營造物者，乃一種以人與物之集合體而提供人民特定服務的組織法上之獨立行政單位。雖然在此，Mayer有意透過公營造物具有為提供人民特定服務而組成「人與物之集合體」的特徵之說明，將其定性為一種組織法上的獨立行政單位，不過氏就此所為的嘗試，以今日法學的認知來看，卻難有成功的希望。因為在組織法上足以稱為獨立之行政單位者，除此一有所爭議的公營造物外，另有「公法社團（Körperschaft des öffentlichen Rechts）」及「公法財團（Stiftung des öffentlichen Rechts）」等兩種法學上已公認的類型³。然而由於公法社團或公法財團，依其設立之目的，也不乏在外觀上同時又以人與物之集合體方式出現，而提供人民特定服務的情形，因此某行政組織，其具有為提供人民特定服務而組「人與物之集合體」的性質者，絕非如Mayer所稱，僅憑此一特徵即能提升為公立社團與公立財團以外的另一種所謂「公營造物」的組織法上之獨立行政單位（Laubinger, 2001, pp. 651-652）。換言之，以人與物之集合體而提供人民特定服務，是各種類型之行政單位常有的共同現象；至於這些行政單位在組織法上得否定性為一種獨立的行政單位，則屬另一個問題。這個問題的決定性關鍵，不在於有無「以人與物之集合體而提供人民特定服務」的特徵，而在其他。

然而在另一方面，Mayer所提出的「公營造物」概念中，如上所述，本即有前開第一層面意義以外的另一層面之意義。而這個第二層面的意義，事實上則是：公部門有以人與物之集合體的「方式」提供人民服務，而與使用人形成使用關係的現象。雖然在這個層面的意義中，Mayer的觀察頗為符合前開有關公營造物與行政組織間真正關聯性的描述，而普遍受到學者的支持（Chen, 1994, p. 15; Forsthoff, 1973, p. 494; Laubinger, 2001, p. 650），只是於此必須同時注意者，卻是Mayer對於這種公營造物與使用人間之使用關係「內涵」的認知。因為就此，氏鑑於使用人因進入公營造物中使用其設備，而與公部門發生「空間上」的緊密結合性，遂將之與公務員對國家的勤務關係並列，統一歸類為所謂「特別權力關係（besonderes Gewaltverhältnis）」⁴（Mayer, 1924a,

3. 相對於「社團」為「人」之集合體，「財團」則屬「財產」之集合體。這兩種概念作為組織法上之獨立單位，也分別為我國法制上所承認。在此，例如我國民法第45條至第58條及第59條至第65條等規定，即分別屬於「社團」與「財團」在成文法上最基本的依據。

4. 依據德國行政法學（Maurer, 2009, pp. 181-184; Stern, 1988, pp. 1376-1394），乃至繼受該國法學傳統的我國行政法學見解（吳庚，2005，頁216-239；陳敏，2009，頁222-240），國家、各級地方自治團體，乃至其他公權力主體，本對人

pp.101-102, 1924b, pp. 284-288)；然而如此的理解方式，時至今日，卻普遍受到學者的質疑（Chen, 1994, pp. 29-31; Wolff, Bachof, Stober, & Kluth, 2007, p. 342）。蓋「特別權力關係」者，乃德國法學中自19世紀末期以來的特殊理論；其主要適用於公務員制度中，以避免該傳統性的制度遭受從君主立憲過渡至自由民主時代所可能伴隨而來的衝擊。但姑不論這種歷史子遺迄今尚有多少殘存的空間，Mayer僅著眼使用人與公營造物間可能一時的緊密結合，卻無顧相關的「使用關係」與公務員的「勤務關係」在性質上其實仍頗多差異，而將原適用於後者的所謂「特別權力關係」直接轉移至前者來，其因此廣招批評，自然不足為奇。更何況所謂「特別權力關係」者，其理論縱使在德國現行的公務人員法制中，也已經大幅地減低原有的嚴格性；因此一葉知秋，相同的理論對於公營造物之使用關係尚能有多少意義，也非無斟酌之餘地。

總之，針對公營造物，Mayer的貢獻，最多僅在於指出這種人與物之集合體與使用人間存在著一種「使用關係」。至於該使用關係的內容，乃至架構該關係內容的「使用規則」等相關法律問題，則還待現代的法學者另作進一步的檢討；Mayer的理論，在此已無能為力。當然如此的結論，同樣適用於有關公立公共圖書館的法律問題上。向來以繼受德國法制為主流的我國行政法學界，如今也似應揮別將公立公共圖書館視為公營造物之一種的德國傳統見解，而改由其他觀點為該類型之圖書館的使用規則與使用關係等重新定位。就此，德國現代行政法學，自從揚棄Mayer舊說之糟粕後，已有長足的發展；以下若干新觀點，或正可為我國提供不同之思考。

民具有高權性的支配力；只是在現行自由民主的憲政體制下，這些公部門的支配力，亦即所謂「公權力（öffentliche Gewalt）」，廣泛受到憲法對人民所保障之基本權利（Grundrechte）的限制，必須遵守依法行政原則（Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung），而人民之權利遭受公權力侵害時，並有權利救濟（Rechtsschutz）的機制，俾便適用。這種被馴服的公部門對人民之支配關係，稱為「一般權力關係（allgemeines Gewaltverhältnis）」。而相對於此，「特別權力關係」理論則認為，某些特定之人民，例如公務員或軍人等，因其職業之特殊性，與公部門已發生緊密結合，故受公部門絕對權力的支配，而不能，抑或至少僅能有限地主張基本權利保障、依法行政原則及權利救濟機制等的適用。準此，既然這種公權力之支配者與被支配者的關係，相較於「一般」人民所受的支配性顯然「特別」嚴格，因而被稱為「特別權力關係」，以示其區別。

參、現代「公共設施」理論下之公立公共圖書館

一、公立公共圖書館之屬性——公共設施

針對有關公立公共圖書館，甚至進一步包含博物館、美術館，乃至醫院、運動中心等之內之各類公立文教性或服務性設施的種種法律問題，德國現行行政法學的相關理論主要仍從Mayer的傳統觀點脫胎後而發展出來。不過這套新理論（Laubinger, 2001, pp. 653-657; Schmidt-Aßmann & Röhl, 2008, pp. 85-90）去蕪存菁，卻也更趨成熟。首先，例如在有關公立公共圖書館，抑或前開各種公立文教性或服務性設施的法律性質方面，德國的新見解，是僅將其定性為一種公部門為提供人民特定服務，而整合人與物所設置的「公共設施（öffentliche Einrichtung）」⁵。在此，這個公共設施概念所強調者，是公部門出於「服務」性質的「目的」⁶，乃至於以「設施」提供公眾「使用」作為服務的「方式」⁶；至於該設施本身在組織法中具有何種意義，則非所問。因為這個組織法上之問題所涉者，其實應屬公共設施背後之設置或經營單位的法律定性，而與該公共設施本身有別。Mayer的公營造物理論之所以引發爭議，或多或少也正是在於將此兩個層面的問題混為一談。如今德國新的公共設施理論截然區分公立公共圖書館的「對內（＝與公部門關係）組織」與「對外（＝與使用人關係）功能」，並將問題重點正確地置於後者之上；其觀點既有澄清爭議核心的作用，因此也多為德國現行公立公共圖書館的實際法制所支持。

即以德國慕尼黑市（Stadt München）的市立圖書館（Münchner Stadtbibliothek; MSB）為例：相對於該公共圖書館的設置經營單位為地方自治團體慕尼黑市本身，相關的圖書館使用規則第1條第1項開宗明義，即將同一圖書館的法律性質明文定性為「公共設施」⁷。

5. 在德國及受德國影響的我國行政法學中，公部門與人民間的關係可以公部門存在的「目的」為何作標準，大致區分成「秩序行政（Ordnungsverwaltung）」及「給付行政（Leistungsverwaltung）」兩大類。相對於前者在於維護社會秩序，後者則在於提供人民生活上之服務。從而，所謂「公共設施」，即為給付行政之一種，其目的性重在「服務」。
6. 相對於人民生活之需求的多樣性，以提供人民生活上之服務為宗旨的給付行政，當然也有許多不同的方式。在此，「公共設施」之模式，即係經由人為設立、經營及管理的各種軟、硬體設備，必要時，甚至配置人力現場操作、輔導及服務等，以提供公眾使用，而滿足使用者之精神或物質上需求，即屬各類給付行政中一種重要的服務「方式」。
7. 該使用規則全文之原（德）文版，參見慕尼黑市立圖書館網站：<http://www.muenchner-stadtbibliothek.de/stadtbibliothek/stadtbib-benutzungsordnung.html?naid=276>（上網日期：2011/3/31）。

又，另以德國聯邦國體制中同時具有國家（Staat; state）性質之「邦（Bundesland）」及地方自治團體（Gemeinde）性質之「市（Stadt）」的所謂「都市邦（Stadtstaat）」柏林（Berlin）為例⁸：其屬於公立公共圖書館之一的「柏林中央暨邦圖書館（Zentral- und Landesbibliothek Berlin; ZLB）」，雖在對內組織上已被柏林邦之法律定性為「公法上財團法人」⁹，但此一事實仍不妨害該圖書館在對外功能上，同時被一份由德國圖書館協會柏林分會於2009年9月提出的柏林圖書館法草案稱為「公共設施」¹⁰。除此以外，圖林根（Thüringen）、薩克森·安哈特（Sachsen-Anhalt）及黑森（Hessen）等德國目前已有圖書館法的三個邦¹¹，更分別將各種類型的公立圖書館直接依其對外功能，明文規定為「公共設施」，而不進一步就其對內的組織問題，另作規範。總之，這些例子充分顯示了德國行政法學上有關公立公共圖書館之法律性質的新見解，在實務上高度的可接受性。而相同的事實，徵諸我國法律現況，也應無例外。

蓋我國現行圖書館法所規範者，莫非以國內各類型圖書館的對外功能為對象。其中，該法第2條第1項既然僅泛稱「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』」，而無任何有關圖書館在組織法上的要求，因此德國目前行政法學界徒以「公共設施」表彰公立公共圖書館之對外功能，並藉而切割其對內組織之定性的新作法，似非無引進國內圖書館法制的希望。只是在此同時值得注意者，我國現行的公立公共圖書館，既能因此以公共設施之姿，表現其服務社會的功能，則對應於此，有關該類型之圖書館與使用人間的使用關係，乃至相關的使用規則等問題，也必須一併重新規劃。這兩個問題，在德國以公共設施之觀點詮釋公立公共圖書館的新理論中，本係重點，對於我國法制而言，自然也具有比較及參考的價值。

8. 柏林作為德國聯邦體制下之「都市邦」的特殊性質，已直接明定於柏林憲法（Verfassung von Berlin）第1條第1項及第2項中。此外，德國目前的都市邦，尚有不萊梅（Bremen）及漢堡（Hamburg）。

9. 參見柏林中央暨邦圖書館網站：<http://www.zlb.de/generaldirektion/stiftung/zentralbibliotheksstiftungsgesetz.pdf>（上網日期：2011/3/31）所抄錄之柏林中央圖書館法人法（Zentralbibliotheksstiftungsgesetz; ZLBG）第1條第1項規定。

10. 參見德國圖書館協會網站：http://www.bibliotheksvverband.de/fileadmin/user_upload/Landesverbaende/Berlin/Bibliotheksgesetz-dbv-25-06-09.pdf（上網日期：2011/3/31）所公布之柏林圖書館法草案前言。

11. 有關這三個邦的圖書館法，參見德國圖書館協會網站：<http://www.bibliotheksvverband.de/dbv/themen/bibliotheksgesetze/bundeslaender.html>（上網日期：2011/3/31）。

二、使用規則之規範性質

(一)概說

針對公立公共圖書館之使用規則與使用關係問題，德國行政法學上的新說，主要是放棄所謂「特別權力關係」的武斷觀點（Chen, 1994, pp. 29-31; Wolff, Bachof, Stober, & Kluth, 2010, pp. 490-491, 502）。據此，一般人民縱使以使用人身分進入公共圖書館，抑或其他公立文教或服務設施，而使用軟、硬體設備，也仍未如傳統特別權力關係論者所言，喪失其作為一般人民之地位，以及因該地位而有的權利與義務。換言之，使用人在此依然享有憲法所保障的「基本權利（Grundrechte）」與「權利救濟（Rechtsschutz）」的機制；至於公立公共圖書館方面，最重要者，則是遵守「依法行政原則（Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung）」的誡命¹²。從而，在此一前提下，德國的新說也重新建構其對於公立公共圖書館與使用人間之「使用關係」的理解。

依據德國新說的看法，公立公共圖書館與使用人間的使用關係，絕非是圖書館單方的任意性決定，而是在依法行政原則的要求下，仍必須如同一般人民與公部門間的其他權利義務關係般，由法規範加以建構。此外，又由於在德國公立公共圖書館向來的實務中，相關之使用關係的具體內容，均取決於所謂的「使用規則」之規定，因而使用規則必須具備法規範品質，以符合依法行政原則之要求，遂成為德國新說見解的共識。準此，若干相關的細節問題，在此有略作檢討的必要：

(二)圖書館法第8條之觀點

首先，在德國法制（Gurlit, 2010, pp. 826-827; Papier, 2010, p. 874），乃至繼受德國法學的臺灣法制中（吳庚，2005，頁183-184；陳敏，2009，頁1017-1018），如公共圖書館等的各種公共設施，其縱屬「公立」性質者，相關的使用關係，仍得以「私法」模式構成，初不以「公法」模式為限。在此，私法模式的使用關係問題，係所謂「行政私法（Verwaltungsprivatrecht）」的領域¹³；而公立的公共設施究竟應採取這種行政私法模式，抑或仍舊保留在單純的公法模式中，原則上任由相關之公部門，尤其是使用規則之訂定者決定，並無一定的限制（所謂

12. 關於「特別權力關係」與「一般權力關係」之區別的問題，參見前揭註4。

13. 在行政法學上所謂「行政私法」者，係指公部門利用私法之形式處理公共行政的事務。雖然此一公部門的行為方式，非不受允許，但於此之際，公部門之行為仍須直接，抑或至少間接（有爭議！）受到公法上原理原則之拘束；而人民受憲法所保障的基本權利，同時也應適用（陳敏，2009，頁665-666、669-671）。

「方式選擇自由」)。不過萬一公部門已為相關之決定後，則使用關係的公、私法性質，依據德國法學現行通說之見解（Gurlit, 2010, pp. 828-829），也將影響規範使用關係內容之使用規則的規範性質。蓋公部門選擇私法模式者，則其使用規則，原則上係屬民法學中所稱「定型化契約條款（Allgemeine Geschäftsbedingungen）」¹⁴；這些條款只有在人民實際使用相關之公共設施，而因此與公部門形成私法上之契約關係時，始能成為契約條款的内容，真正發生規範使用人與公部門間之權利義務關係的效力。在德國實務中，柏林各家公立公共圖書館的使用規則，很明顯地，即屬此種類型中的典型；因為這些使用規則的第1條，開宗明義，均已直接明文地規定：「圖書館與使用人之間成立『私法之使用關係（privatrechtliches Benutzungsverhältnis）』」¹⁵。相反地，設若公部門決定針對使用關係維持為公法類型時，則有關相對應之使用規則的規範性質問題，在德國法學上，比較具有爭議；因為這些使用規則究竟「得」否，甚至「應」否以某種特定類型的法規範來訂定，學者間眾說紛紜（Chen, 1994, pp. 96-104）：有主張「自治條例（Satzung）」者，也有提倡「行政規則（Verwaltungsvorschrift）」者，除此之外，甚至還有所謂「特別命令（Sonderverordnung）」說，乃至「一般處分（Allgemeinverfügung）」說者；令人眼花撩亂，而目不暇給。

但是在另一方面，德國的這些爭議於我國公立公共圖書館之情形，似乎可以不必過度強調。因為德國就此紛爭的核心，究其實，本不在於攸關使用人權利義務的使用規則，其規範形式與外觀為何的學理性探求；而是相反地，該相關的使用規則是否在訂定前，必須取得法律

14. 德國民法學上所謂「一般交易條款（Allgemeine Geschäftsbedingungen）」，相當於我國法制中所稱的「定型化契約條款」。依據我國消費者保護法第2條第7款，這種條款的定義為：「指企業經營者為與不特定多數消費者訂立同類契約之用，所提出預先擬定之契約條款……。」為保護消費者不因定型化契約條款而陷於交易上的絕對弱勢，我國主要係以消費者保護法第11條至第17條及民法第247-1條來規範。相對於此，德國法制原訂有保護的專法；惟2010年初德國民法典（Bürgerliches Gesetzbuch; BGB）大幅修正後，該專法廢止，主要的條文並移入新修正的民法典第305條至第310條中處理。

15. 例如柏林中央暨邦圖書館使用規則（Benutzungsbedingungen für die Zentral- und Landesbibliothek Berlin; BZLB）第1條第3項，參見柏林中央暨邦圖書館網站：http://www.zlb.de/kunden_service/Rechtsgrundlagen/Benutzungsbedingungen.pdf（上網日期：2011/3/31），以及適用於柏林其他公立圖書館的柏林邦公共圖書館使用規則（Benutzungsbedingungen für die Öffentlichen Bibliotheken des Landes Berlin; BÖBB）第1條第3項，參見德國首都柏林官方入口網站：http://www.berlin.de/imperia/md/content/citybibliothek/service/boebb_2009.pdf?start&ts=1292408694&file=boebb_2009.pdf（上網日期：2011/3/31）。

之授權，以符合作為依法行政原則中重要構成要素之一的「法律保留（Gesetzesvorbehalt）」之要求，方為爭議真正的關鍵（Chen, 1994, pp. 86-96）。蓋依據所謂「法律保留原則」，有關人民權利義務之事項，縱使毋庸直接由國會（在我國即：立法院）所通過的法律鉅細靡遺地規定，但至少也需先有法律之授權，始得由被授權的行政機關為相關之規範。然而關於這個問題點，由於德國目前的聯邦或各邦，並非均有圖書館法的制定，以致於相關之圖書館使用規則的規範性質，迭生爭議；反觀在我國之情形，由於現行圖書館法第8條，作為立法院所通過、並經總統公布施行的正式法律，既明文規定：「圖書館辦理……服務，得基於使用者權利義務均衡原則，訂定相關規定」，故屬於圖書館法所稱之「圖書館」一種的國內各公立公共圖書館¹⁶，依此授權而自行訂定相關的使用規則，以規範使用人使用圖書館的各種具體之權利義務，基本上則已符合前開法律保留原則的要求。準此，德國法上有關公立公共圖書館使用規則的規範定性問題，對於我國而言，顯然不具太高的實益。

（三）地方自主立法權之觀點

事實上在臺灣現行法制中，與公立公共圖書館使用規則之規範定性有關者，尚有另一項更重要的議題：蓋我國目前的公立公共圖書館，絕大部分均為直轄市、縣（市），以及各鄉（鎮、市）等地方自治團體所設立的設施。準此，這些公共圖書館的使用規則，得否不由各圖書館分別訂定，而改由相關之地方自治團體以「自治條例」¹⁷的方式，為其境內的所有圖書館統一為之？關於這個問題，若當吾人審視圖書館法第8條時，或應為否定的見解。因為這條條文明言：「圖書館辦理……服務，得……訂定相關規定」；其授權規範之對象，顯然只是圖書館本身，而非設立圖書館的各行政組織。地方自治團體因此並無訂定公共圖書館之使用規則的權限。但是如此解釋法律，其實過於狹隘，而完全無視圖書館法與其他法律間的關係。因為在我國，直轄市、縣（市），以及各鄉（鎮、市）等地方自治團體，基於憲法對於地方自治之保障，以及依據地方制度法第25條等規定，本即有廣泛地就其自治事項制定自治條例的所謂「自主立法權（Rechtsetzungshoheit）」；並不待其他法律另為授權。從而，本議題的主要關鍵，應屬公共圖書館之設置、營運及管理，是否為地方自治團體之「自治事項」的問題。就此，本文看法如下：

16. 圖書館法第4條第2款參照。

17. 依據我國地方制度法第25條以下之規定，地方自治團體得制定「自治法規」：其經直轄市議會、縣（市）議會或鄉（鎮、市）民代表會等地方立法機關通過，並由直轄市政府、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所等地方行政機關公布者，稱「自治條例」；反之，其直接由地方行政機關訂定，並發布或下達者，則稱「自治規則」。

按地方自治團體設立公共圖書館等文教性設施的目的，如前文已述，在於提供人民特定之服務。而這類所謂「給付行政（Leistungsverwaltung）」，在地方自治法學中，本即得推定為典型的「自治事項」之一種（林明昕，2010，頁230、282）。就此，我國地方制度法第18條第4款第6目（直轄市部分）、第19條第4款第6目（縣、市部分）及第18條第4款第5目（鄉、鎮、市部分）之規定，是為斯旨，更屬明證。雖然這三目條文稱：「……社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理」，範圍略嫌籠統；是否亦包含設立公共圖書館在內，而仍待解釋，惟若在此，當吾人進一步援引圖書館法第3條「本法所稱主管機關，……在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」規定結合觀察時，則應可確定，各直轄市立公共圖書館，以及各縣（市）與鄉（鎮、市）立公共圖書館之設置、營運及管理，至少分別屬於各直轄市與各縣（市）的自治事項，殆無疑問¹⁸。準此，圖書館法第3條固然僅授權各公共圖書館本身訂定使用規則，但基於地方自治在憲法上的保障，各直轄市與各縣（市）如有出於圖書館各種政策考量之必要，仍非不得本其自主立法權，分別就其轄區內的直轄市立公共圖書館，乃至縣（市）與鄉（鎮、市）立公共圖書館，以自治條例之方式，統一制定相關之使用規則。

實者，地方自治團體就其所設立之各公共圖書館，以自治條例方式訂定統一之使用規則，在比較法學上也不乏實例。即以德國法制作觀察，慕尼黑市立圖書館使用自治條例（Satzung über die Benutzung der Bibliotheken der Landeshauptstadt München），即屬一種典型，而可供參考¹⁹。由於公共圖書館之使用規則攸關圖書館與使用人雙方的權利義務，因此地方自治團體為提供人民更便捷之服務，同時也為整合轄區內之文教資源，抑或統籌各圖書館之使用規費的收支運用等，事實上在必要時，尤應針對各公共圖書館的使用規則作通盤考量，以收經濟之效。

18. 至於在本文中，鄉（鎮、市）立公共圖書館之未被視為各鄉（鎮、市）自治事項的理由，則在於依據圖書館法第3條，鄉（鎮、市）公所並非圖書館法所稱之主管機關；因此，各鄉（鎮、市）立公共圖書館的設置、營運及管理，至多僅能視為各鄉（鎮、市）所屬之縣的自治事項，而委由各該鄉（鎮、市）辦理的情形（林明昕，2010，頁282-283）。

19. 該使用規則（自治條例）全文之原（德）文版，參見前揭註7。此外，本文前揭「柏林邦公共圖書館使用規則」（參見前揭註15），在規範性質上，雖非自治條例，而屬私法上一種定型化契約條款，惟究其實，仍不失為地方自治團體針對轄區內公立公共圖書館之使用規則的統一立法。

綜上總結，我國目前各公立公共圖書館所訂定的使用規則，不論其規範性質為何，在因有圖書館法第8條授權的情形下，基本上均已符合法律保留原則的要求。除此之外，又因地方制度法所承認的地方自主立法權，直轄市與各縣（市），亦仍得分別就其轄區內的直轄市立公共圖書館，以及縣（市）與鄉（鎮、市）立公共圖書館，統一制定屬於自治條例性質的使用規則。

三、使用規則之規範內容——使用關係

公立公共圖書館的使用規則既以規範圖書館之使用關係為內容，則相對於前開使用規則之規範性質為形式問題，這個使用關係的問題，具有實質意義。雖然關於此一實質問題，目前我國各公立公共圖書館的使用規則，大同小異，並無太多法學上的課題值得檢討，不過若從比較德國法制的面向出發，則恐怕仍有兩項疑點，亟待說明：

（一）使用關係之公、私法屬性

首先，在德國法制中，含公共圖書館在內之各種公立公共設施的使用關係，如前已述，原有「公法」及「私法」等兩種模式的設計。其中，即以公共圖書館為例，相對於柏林各家公立公共圖書館，依其相關使用規則之規定，採用私法模式，慕尼黑市的各家公立公共圖書館，則因該市之市立圖書館使用自治條例第3條第2項明文，而統一規劃為公法模式。雖然這兩種模式，近來因學說的演進（Gurilit, 2010, pp. 828-831; Wolff, et al., 2010, pp. 490-509），在有關圖書館與使用人雙方之權利義務等實體法律關係的設計方面，逐漸趨於一致，而無太多本質上的差異²⁰，但是由於在此之外，法律關係之公法或私法性質，始終仍決定著有關該法律關係之雙方當事人有爭議時，應採取行政法院，抑或普通法院的訴訟途徑，以資解決的問題，因而這兩種使用關係之區別，至少在權利救濟制度方面，依然有其實益。準此，鑑於德國式的這種「實體無異、訴訟有別」的公、私法律關係模式，基本上也為我國行政法學所全盤繼受（陳敏，2009，頁1017-1019），從而我國現行公立公共圖書館之使用關係應作如何公、私法定性的問題，容有研究的必要。

20. 就此，主要是因為在私法模式方面，有「行政私法」概念及「基本權利之國庫效力（Fiskalgeltung der Grundrechte）」理論等強調，而在公法模式方面，有大量類推適用民法上債之關係，特別是「債務不履行（Leistungsstörungen）」之規定的「行政法上債之關係（verwaltungsrechtliches Schuldverhältnis）」理論形成，而使得兩種模式中圖書館與使用人雙方之權利義務等實體法律關係，漸趨一致。

關於這個問題點，首先可確定的是，我國現行授權各公立公共圖書館訂定規範圖書館使用關係之使用規則的圖書館法第8條，在針對各圖書館之使用關係的公、私法定性上，其實並無任何預設立場，而採取一種完全開放的態度。換言之，從「應然」面的觀點出發，國內各公立公共圖書館的使用規則就此，原則上得以自行決定採取公法模式，抑或私法模式的圖書館使用關係，而不受限制。不過即使如此，在「實然」面上，我國現階段可稽之各公立公共圖書館使用規則，對於這個問題點，卻幾乎避之不談，以致於其所規範之圖書館使用關係的公、私法性質，完全混沌未明。雖然目前國內各公立公共圖書館這種的消極作法，或因出於未能正確掌握圖書館使用關係之公、私法定性的意義所致，惟為能有效釐清圖書館與使用人之權利義務關係，尤其是因該權利義務關係所生之爭議，究竟應採行政，抑或民事訴訟途徑解決等疑點，國內各公立公共圖書館事實上有必要重新檢討相關之使用規則，針對系爭問題作一明確決定。至於在現階段國內各公立公共圖書館的使用規則事實上並未從事相對應的修正前，有關圖書館使用關係之公、私法性質判斷問題，或可暫時參考德國通說見解（Gurlit, 2010, p. 827; Schmidt-Aßmann & Röhl, 2008, pp. 89-90），在問題難以單純藉由規範該使用關係之使用規則本身的解釋而釐清時，以公法模式為原則、私法模式為例外的思維，優先作有利於公法模式的所謂「原則推定（*Regelvermutung*）」²¹。因為公立公共圖書館畢竟正為「公部門」所設立；相關的問題點，原則上也適合先以「公法」之法律關係解決。準此，我國目前各公立公共圖書館的使用關係，宜推定為公法模式類型。在此一模式下，圖書館與使用人間之實體法上權利義務，形成一種所謂的「行政法上債之關係（*verwaltungsrechtliches Schuldverhältnis*）」²¹；至若相關的法律糾紛問題，原則上則必須向行政法院，依現行行政訴訟法提起行政訴訟解決²²。

21. 在德國，乃至繼受德國法的我國行政法制中，所謂「行政法上債之關係」者，並非成文法所明文規範的領域，而是經由學說與實務逐漸類推民法上既有的「債之關係」規定，尤其是有關「債務不履行」規定所形成的一套行政法律關係體系，藉以釐清公部門與人民間在若干公法上法律關係（例如採用公法模式而設計的圖書館或其他公共設施之使用關係）中的權利、義務，以及責任問題。至於這個制度的具體內涵，在德國，如Gurlit（2010, pp. 806-809）、Maurer（2009, pp. 771-776）或Wolf等人（2007, pp. 699-704），在臺灣，如陳敏（2009，頁1229-1232）等一般性行政法學文獻，均已詳細介紹，可資參考。

22. 按我國行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟」，是為依據。

(二)使用關係與依法行政原則問題

圖書館之使用關係作為公立公共圖書館之使用規則的內容，除前開公、私法模式的定性外，更重要的，厥屬該使用關係之品質的問題。在此，無論德國或我國法學界所強調者，莫非依法行政原則的適用；並且此一原則，不論使用關係採取公法或私法模式，也均有其貫徹的必要（陳敏，2009，頁1018-1019、1027；Gurlit, 2010, pp. 828-829）。

所謂「依法行政原則」者，「法律保留」是其中一項重要構成要素。雖然關於這一點，我國目前各公立公共圖書館為規範圖書館之使用關係所訂定的使用規則，如前文已述²³，因有圖書館法第8條之明文授權，而殆無疑義，然而除此之外，相關之使用規則在授權基礎下具體規範圖書館使用關係時，仍必須遵守不得逾越法律授權之範圍與立法精神的法律保留原則之另一項誡命。就此，我國司法院大法官自釋字第313號解釋以來，重複不斷地強調；而現行行政法第150條第2項所揭示者，亦同斯旨。職是，在公立公共圖書館的使用規則方面，其所規範的圖書館使用關係，既不得任意逾越與圖書館法第8條所稱「圖書資訊之閱覽、參考諮詢、資訊檢索、文獻傳遞等項服務……」有關之範圍，也應同時固守同法第4條第2項第2款所謂「公共圖書館……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……」等的立法意旨。凡此，均屬法律保留原則的積極要求；以圖書館法第8條為授權基礎所訂定的使用規則，其於內容上必須具備相對應之品質。

惟抑有進者，公立公共圖書館以使用規則規範圖書館之使用關係時，縱然有前開授權範圍與立法精神之限制，但在此一框架內，各公立公共圖書館仍有廣泛的形成自由，以架構其具體的使用關係。就此，為避免相關使用規則之訂定者流於恣意，因而作為授權基礎的圖書館法第8條遂稱：使用規則之訂定，必須「基於使用者權利義務均衡原則……」。雖然法條上的這項原則，特別是「均衡」一詞，文義相當模糊而不清，然若徵諸德國法學的相關見解（Chen, 1994, pp. 78-79），則法律於此所稱者，不外乎是「比例原則（Verhältnismäßigkeitsprinzip）」與「平等原則（Gleichheitssatz）」的表現。換言之，公立公共圖書館在訂定使用規則以規範使用關係時，既應恪遵使用人之權利義務與圖書館之服務目的間必要的關聯性（比例原則），同時也應顧及各使用人彼此間有關權利義務問題的公平對待（平等原則）。由於這兩項原則，近年來

23. 參見前文「參、二、(一)」。

在我國已因行政程序法第6條及第7條之規定²⁴，而成為學說與實務檢驗公部門之行政合法與否的重要指標，因此屬於給付行政之一環的公立公共圖書館，當然也有其適用的餘地。

最後值得一提者，依法行政原則除前開所謂「法律保留」之種種要求外，「法律優位（Gesetzesvorrang）」，則是同一原則中另一項重要的構成要素。在此，該原則所要求者，乃低位階之法規範不得牴觸高位階的法規範；法規範從憲法、法律等由上至下，構成金字塔型的規範體系，而井然有序。我國法律中，如中央法規標準法第11條，抑或行政程序法第4條等規定，即屬此一法律優位原則在成文法上的表現²⁵；而如此的一項原則，當然也同時適用於公立公共圖書館以使用規則規範圖書館之使用關係的問題上。雖然相對於法律保留原則而言，法律優位原則之要求，在行政法學上較為單純，而鮮少疑義，惟若另就本文所關切的公立公共圖書館之使用規則以觀，則這項原則之適用，至少仍必須注意：法律的優位性，在本議題中，不應僅窄化為圖書館法與使用規則之間的關係。相反地，公立公共圖書館以使用規則具體架構圖書館使用關係，除不得牴觸該法本身外，依使用關係所涉及的個別事項，同時也不得牴觸其他可能相關聯的法律。又，目前國內的公立公共圖書館，除有隸屬中央者外，更有由直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）等地方自治團體所設立；從而基於法位階上的排序，各地方自治團體所設立的公共圖書館，其以使用規則所規範的使用關係，除中央法令外，同時也不得牴觸其所屬之地方自治團體，乃至上級地方自治團體所制定的地方法規。在這個問題點上，現行地方制度法第30條第1項及第2項有若干例示規定²⁶，俾資依循。

綜上總結，公立公共圖書館以使用規則規範其與使用人間之使用關係。在此，由於圖書館法第8條開放式的授權，國內各公立公共圖書館固然得以自行選擇公法模式，抑或私法模式，架構該使用關係，藉以釐清

24. 相對於行政程序法第6條稱「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」，顯然為平等原則之規定，同法第7條所謂「行政行為，應依下列原則為之：一 採取之方法應有助於目的之達成。二 有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三 採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」，則屬比例原則的問題。

25. 中央法規標準法第11條稱：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」而相對於此，行政程序法第4條則稱：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」

26. 地方制度法第30條第1項及第2項規定如下：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。」

圖書館與使用人雙方的權利義務，以及解決法律糾紛所必須的訴訟管道問題；惟無論各公立公共圖書館因而決定哪種使用關係的規範模式，其所訂定之使用規則的內容，除不得逾越圖書館法第8條之授權範圍與該法本身的立法精神外，並且還應落實比例原則、平等原則，乃至法律優位原則等各項要求，而使其所具體架構的圖書館之使用關係，具備能與依法行政原則相互契合的一定品質。

肆、結語

本文以上，已從影響我國法制甚深的德國法學之比較研究觀點，分別探討我國公立公共圖書館之使用規則的規範性質，以及該規則內容所涉之圖書館使用關係的種種法律問題。在此，本文雖建議擺脫公立公共圖書館為一種「公營造物」，圖書館之使用關係為「特別權力關係」的傳統見解，而強調作為公共設施之一種，以提供人民服務的公立公共圖書館，在圖書館法第8條的授權基礎下，應重新由「法律保留」、「法律優位」、「比例原則」及「平等原則」等角度訂定其使用規則，並進而規範其與使用人間的使用關係，以落實依法行政原則，乃至地方自治精神的要求，惟因篇幅所限，本文針對若干因此衍生的問題點，卻難以一一闡述。這些問題點，舉其綽綽大者，諸如公共圖書館之使用許可、使用限制，乃至使用規費之徵收與館內秩序之維護等，不但在法律學說上多所爭議，在法律實務中也頗具探討的實益；因此相關問題之解決的重要性，自是不言可喻。

然而在另一方面，包含使用規則在內的圖書館法之法制，本即屬一種結合圖書資訊學與法學的跨科際整合議題。當吾人面對前揭未解的公共圖書館之各項問題時，顯然唯有依賴法學者與圖書資訊學者，分別從規範面與實用面的角度相互對話，始能充分釐清。我國圖書館法第1條，明示「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……」為該法之立法目的。這一條條文之規定，固然立意良善，惟其理想之實現，同樣也有待規範與現實之整合，否則難以克竟全功。就此，事實上早在上世紀末我國現行圖書館法尚未制定前，國內圖書資訊學者廖又生（1996，頁89-100）即已以圖書館對讀者之服務為例，提出完全相同的觀點；其見解可謂高瞻遠矚，而洞燭先機。顯然「徒善不足以為政，徒法不能以自行」；圖書館法法制之發展，未來還有待圖書資訊學者與法學者共同且不斷的努力。

參考文獻

- 吳庚（2005）。*行政法之理論與實用（增訂九版）*。臺北市：作者。
- 林明昕（2010）。地方自治事項與委辦事項之委任及委託：以臺北市府組織自治條例第二條第二項及第三項之爭議為中心。*臺大法學論叢*，39(4)，213-298。
- 陳敏（2009）。*行政法總論（六版）*。臺北市：作者。
- 廖又生（1996）。讀者服務規則釐訂原理之探討。*圖書館管理學報*，2，89-100。
- Chen, A.-E. (1994). *Öffentlich-rechtliche Anstalten und ihre Nutzung* [Institutions in public law and their utilization]. Baden-Baden, Germany: Nomos.
- Forsthoff, E. (1973). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I: Allgemeiner Teil* [Treatise on administrative law, Vol. I: General part] (10th ed.). München, Germany: Beck.
- Gurlit, E. (2010). Verwaltungsrechtlicher Vertrag und andere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen [Administrative contract and other special relationships in administrative law]. In H.-U. Erichsen & D. Ehlers (Eds.), *Allgemeines Verwaltungsrecht* [General theories of administrative law] (14th ed., pp. 756-831). Berlin, Germany: De Gruyter Recht.
- Laubinger, H.-W. (2001). Die nutzbare Anstalt des öffentlichen Rechts -- ein Fabelwesen: Zu einigen Grundbegriffen des Rechts der öffentlichen Sachen und Einrichtungen [The useable institution in public law -- A fabulous creation: For several basic concepts of the public property and facilities]. In M.-E. Geis & D. Lorenz (Eds.), *Staat, Kirche, Verwaltung: Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. geburtstag* [State, church, administration: Festschrift in honor of Hartmut Maurer's 70th birthday] (pp. 641-663). München, Germany: Beck.
- Lin, M.-H. (2009). Die Rezeption des deutschen und japanischen Verwaltungsrechts in Taiwan: Dargestellt am Beispiel "Verwaltungsakt" [Reception of the German and the Japanese administrative law in Taiwan: An example of "administrative act"]. In W. Heun, C. Starck, & T.-J. Tsai (Eds.), *Rezeption und Paradigmenwechsel im öffentlichen recht: Viertes deutsch-taiwanesisches Kolloquium vom 7.-8. November 2008 in*

- Taipeh* [Reception and paradigm shift in public law: The fourth German-Taiwanese colloquium of November 7-8 2008 in Taipei] (pp. 151-165). Baden-Baden, Germany: Nomos.
- Maurer, H. (2009). *Allgemeines Verwaltungsrecht* [General theories of administrative law] (17th ed.). München, Germany: Beck.
- Mayer, O. (1924a). *Deutsches Verwaltungsrecht* [German administrative law] (3rd ed., reprint: 1969, Vol. 1). Berlin, Germany: Duncker & Humblot.
- Mayer, O. (1924b). *Deutsches Verwaltungsrecht* [German administrative law] (3rd ed., reprint: 1969, Vol. 2). Berlin, Germany: Duncker & Humblot.
- Papier, H.-J. (2010). Recht der öffentlichen Sachen [Law of public property]. In H.-U. Erichsen & D. Ehlers (Eds.), *Allgemeines Verwaltungsrecht* [General theories of administrative law] (14th ed., pp. 855-929). Berlin, Germany: De Gruyter Recht.
- Schmidt-Aßmann, E., & Röhl, H. C. (2008). Kommunalrecht [Local government law]. In E. Schmidt-Aßmann & F. Schoch (Eds.), *Besonderes Verwaltungsrecht* [Particular theories of administrative law] (14th ed., pp. 9-125). Berlin, Germany: De Gruyter Recht.
- Stern, K. (1988). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1: Allgemeine Lehren der Grundrechte* [Public law of the federal republic of Germany, Vol. III/1: General principles of basic rights]. München, Germany: Beck.
- Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R., & Kluth, W. (2007). *Verwaltungsrecht I* [Administrative law I] (12th ed.). München, Germany: Beck.
- Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R., & Kluth, W. (2010). *Verwaltungsrecht II* [Administrative law II] (7th ed.). München, Germany: Beck.

On the Rules for Use of the Public Library in Taiwan from the Perspective of the German Law

Ming-Hsin Lin

Associate Professor
College of Law, National Taiwan University

Chi-Lung Chang

Doctoral Student
Graduate Institute of Library and Information Studies
National Taiwan Normal University
Ching Yun University Library

1. Backgrounds

Based on the delegation of Article 8 of current Library Law, libraries established by public entities and for public use (hereinafter “public library”) in Taiwan enact various kinds of rules for use to regulate basic rights and obligations resulting from the utilization of the library. Relevant legal issues deserve further research. This article discusses two themes: the *normative nature* of rules for use enacted by the public library and the *content* of rules regarding to the relationship of utilization -- what the rights and obligations between library and users should be.

Our current administrative legal system in Taiwan has been deeply affected by the German jurisprudence. Besides, all levels of German local self-governing bodies widely establish public libraries with various scales. These libraries enact all kinds of rules for use, which are becoming themes of legal study. This article approaches this issue with the perspective of comparative jurisprudence, re-characterizing the nature and content of current rules for use of public libraries in Taiwan in lights of German law.

2. Public library in traditional theory of “public institution”

According to traditional administrative jurisprudence, public libraries are the same as public educational institutions like schools and museums, as well as public service institutions such as hospitals and sport centers. They

are all so-called “public institutions” (öffentliche Anstalt). For specific public purpose, especially providing people with public service, central governments, local self-governing bodies and other public entities may establish long-term administrative organization, assembling “persons” (persons who manage or provide service in public institutions) and “materials” (hard and soft ware of the public institution). These are main features of public institution. Since public institution aims to provide service for people, the using of it forms certain rights and obligations between the institution and users, which is understood as “relationship of utilization.” In order to regulate the relationship of utilization, public institution may enact “rules for use.”

Above opinion derives from German administrative jurisprudence. Otto Mayer (1846-1924), the founder of administrative jurisprudence, developed the concept of public institution, which is still strongly held until now. The perspective that rules for use regulating the relationship of utilization, has become the dominant discourse to address relevant issues both in German and Taiwan. However, Mayer’s theory is not out of question. Especially, Mayer interpreted the relationship of utilization of Public Institution as a “special power relationship” (besonderes Gewaltverhältnis), which is an opinion should be abandoned nowadays. In fact, modern German administrative jurisprudence has re-characterized the rules for use and relationship of utilization from other perspectives. This emerging trend may deserve further study.

3. Public library under modern “public facility” theory

According to Article 2. Sec. 1 of our current Library Law, and in light of German’s modern perspective, public library should be characterized as public facility (öffentliche Einrichtung) -- public entities integrate persons and materials and establish for the purpose of providing public service.

The concept of public facility emphasizes the purpose of service, and utilizes facility for public use as a way of service. As for the meaning of facility in law of organizations, is not a question. The organizational problem involves actually the legal character of the establishing or operational entities behind the facility, not the facility itself. The traditional theory of public institution originated from *Mayer* should be abandoned, because it confuses the internal organizational issue with public entities and the external functional issue with user-relationship.

Moreover, regarding to the issue of rules for use and relationship of utilization, we should also give up Mayer's idea of "special power relationship." In other words, even citizens enter the library and use the hard and soft ware as users; they are entitled to the protection of basic rights and the mechanism of right-remedy. The public library should follow the mandate of "rule of law principle" (Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung). Two basic elements of rule of law principle are legal reservation (Gesetzesvorbehalt) and preemption of statute (Gesetzesvorrang).

The current Library Law is an official law adopted by the Legislative Yuan and Promulgated by the President. Article 8 prescribes, "Libraries may formulate, on the basis of balancing the rights and obligations of users, relevant regulations for handling services of reading, reference consulting, information retrieval, document delivery and others of publication resources." On this basis of the delegation, all public libraries in Taiwan have now enacted relevant rules for use to regulate concrete rights and obligations of users in using the library. The requirement of legal reservation has been fulfilled. However, most public libraries are established by local self-governing bodies such as special municipalities, counties and cities, as well as townships and county-administered cities. Therefore, on the basis of constitutional protection of the local autonomy and the entitlement of "self-legislative power" (Rechtsetzungshoheit) (cf. Article 25, Local Government Act), self-governing bodies may directly enact relevant rules for use in the form of self-government ordinances, to integrate educational resources within its jurisdiction, provide more efficient service, and coordinate policies and purpose of various libraries. This practice is not contradicted to the Article 8 of Library Law.

The content of rules for use of public library is to regulate the relationship of utilization of the library. According to the requirements of legal reservation and the preemption of statute derive from the principle of rule of law, library's rules for use shall not contradict to laws, ordinance, and local legislations. Besides, the relationship of utilization, the concrete rights and obligation between users and the library framed by the rules for use, shall satisfy the principle of proportionality (Verhältnismäßigkeitsprinzip) and the principle of equality (Gleichheitssatz). Article 8 of the Library Law requires the principle of "*balancing* the rights and obligations of users." Therefore, the best fulfillment of the principle is to require necessary connection between

prescribed rights/obligations of users and the service purpose of the library (principle of proportionality) and to treat every user's rights and obligations equally (principle of equality).

References

- Chen, A.-E. (1994). *Öffentlich-rechtliche Anstalten und ihre Nutzung* [Institutions in public law and their utilization]. Baden-Baden, Germany: Nomos.
- Chen, Min. (2009). *Xing zheng fa zong lun* [Principle of administrative laws] (6th ed.). Taipei, Taiwan: Author. [Text in Chinese].
- Forsthoff, E. (1973). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I: Allgemeiner Teil* [Treatise on administrative law, Vol. I: General part] (10th ed.). München, Germany: Beck.
- Gurlit, E. (2010). Verwaltungsrechtlicher Vertrag und andere verwaltungsrechtliche Sonderverbindungen [Administrative contract and other special relationships in administrative law]. In H.-U. Erichsen & D. Ehlers (Eds.), *Allgemeines Verwaltungsrecht* [General theories of administrative law] (14th ed., pp. 756-831). Berlin, Germany: De Gruyter Recht.
- Laubinger, H.-W. (2001). Die nutzbare Anstalt des öffentlichen Rechts -- ein Fabelwesen: Zu einigen Grundbegriffen des Rechts der öffentlichen Sachen und Einrichtungen [The useable institution in public law -- A fabulous creation: For several basic concepts of the public property and facilities]. In M.-E. Geis & D. Lorenz (Eds.), *Staat, Kirche, Verwaltung: Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. geburtstag* [State, church, administration: Festschrift in honor of Hartmut Maurer's 70th birthday] (pp. 641-663). München, Germany: Beck.
- Liao, Yu-Sheng. (1996). Discussing the issue of creating principles of reader's service stipulations. *Interdisciplinary Journal of Library Administration*, 2, 89-100. [Text in Chinese].
- Lin, M.-H. (2009). Die Rezeption des deutschen und japanischen Verwaltungsrechts in Taiwan: Dargestellt am Beispiel "Verwaltungsakt" [Reception of the German and the Japanese administrative law in Taiwan: An example of "administrative act"]. In W. Heun, C. Starck, & T.-J. Tsai (Eds.), *Rezeption und Paradigmenwechsel im öffentlichen recht*:

- Viertes deutsch-taiwanesisches Kolloquium vom 7.-8. November 2008 in Taipeh* [Reception and paradigm shift in public law: The fourth German-Taiwanese colloquium of November 7-8 2008 in Taipei] (pp. 151-165). Baden-Baden, Germany: Nomos.
- Lin, Ming-Hsin. (2010). "Delegation" and "mandate" of local governments on self-governing matters and commissioned matters: Featuring sections 2 and 3 of article 2 in the self-government ordinance of the Taipei municipal government. *Taiwan University Law Journal*, 39(4), 213-298. [Text in Chinese].
- Maurer, H. (2009). *Allgemeines Verwaltungsrecht* [General theories of administrative law] (17th ed.). München, Germany: Beck.
- Mayer, O. (1924a). *Deutsches Verwaltungsrecht* [German administrative law] (3rd ed., reprint: 1969, Vol. 1). Berlin, Germany: Duncker & Humblot.
- Mayer, O. (1924b). *Deutsches Verwaltungsrecht* [German administrative law] (3rd ed., reprint: 1969, Vol. 2). Berlin, Germany: Duncker & Humblot.
- Papier, H.-J. (2010). Recht der öffentlichen Sachen [Law of public property]. In H.-U. Erichsen & D. Ehlers (Eds.), *Allgemeines Verwaltungsrecht* [General theories of administrative law] (14th ed., pp. 855-929). Berlin, Germany: De Gruyter Recht.
- Schmidt-Aßmann, E., & Röhl, H. C. (2008). Kommunalrecht [Local government law]. In E. Schmidt-Aßmann & F. Schoch (Eds.), *Besonderes Verwaltungsrecht* [Particular theories of administrative law] (14th ed., pp. 9-125). Berlin, Germany: De Gruyter Recht.
- Stern, K. (1988). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1: Allgemeine Lehren der Grundrechte* [Public law of the federal republic of Germany, Vol. III/1: General principles of basic rights]. München, Germany: Beck.
- Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R., & Kluth, W. (2007). *Verwaltungsrecht I* [Administrative law I] (12th ed.). München, Germany: Beck.
- Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R., & Kluth, W. (2010). *Verwaltungsrecht II* [Administrative law II] (7th ed.). München, Germany: Beck.
- Wu, Geng. (2005). *Xing zheng fa zhi li lun yu shi yong* [Theory & practice of administrative laws] (9th ed.). Taipei, Taiwan: Author. [Text in Chinese].