

試論圖書館事業發展 委員會之機能

國立陽明大學教授 廖入生

【摘要】：本文首先描繪圖書館事業研究發展委員會的地位，接著探討其建制問題、運作概況及修正方向；同時並就圖書館事業研究發展委員會法制層面可以淨化的各種型態詳加討論，期待在對於業界同道對此制度得以存一整體的認識。

關鍵詞：常設委員會 (Commission)；研究發展單位 (R&D Unit)

一、前言

為彰顯振興圖書館事業決心，我國圖書館法首條第一句便指明該法旨旨：為促進圖書館之健全發展；而整部圖書館法即透過內部控制途徑，如提供資訊服務（該法第九條）、訂定利用規則（同法第八條）、完善組織編制（同法第九條第一項）、編列預算經費（同法第九條第二項）、合理人事進用（同法第十條）及適當汰舊更新（同法第十四條）等制度來確保各類型圖書館結構健全；同法另透過由設立營運基準（第五條）、圖書資訊技術規範（第六條）、發展委員會（第十一條）、館際合作及資源共享（第十二條、第十三條）、圖書館輔導體系及定期業務評鑑（第十六條、第十七條）等外部控制（External Control）設計期求功能可運轉靈活，

職是之故，我國圖書館法富有濃厚的「行政組織法」色彩，諒係不爭之事實。

法諺有云：一切法律均係依合意而制定，或因需要而形成，或因習慣而確立（Every rule of law is either made by consent, or is constituted by necessity, or is established by custom）（註1）。我國圖書館法第十一條規定之各級圖書館事業發展委員會不僅適應圖書館事業發展需要而建構，且為國內外圖書館營運慣例所必備，再由立法者經由民主方式合意決定而納入實定法中，研究發展（Research & Development, R&D）是圖書館生存及發展的利器，各類型圖書館主管機關所設立之委員會究竟對圖書館營運有何影響；該常設委員會在圖書館法中之地位為何；此系列問題皆攸關圖書館得否健全發展，本文擬從行政法觀點



評述圖書館事業發展委員會法定位與運作功能諸議題，俾使業界同道體認該機制之重要性，從而因勢利導、善加適用。

二、圖書館事業發展委員會之地位

西諺曰：作事是一人的事，議事是眾人的事（To Act is the function of one, to deliberate is that of several）。任事宜專其責，議事宜當廣其謀，就圖書館經營實務觀察，各館置館長、主任、專業人員辦理各項業務，形成圖書館垂直監督行政體系，此執行或指揮監督事項之運作，明顯採獨任制（Single-Head organization）體制，儘管各類型圖書館偏向扁平式結構，這種層級節制現象仍舊存在，各館由館長指揮監督之下，從事技術服務、讀者服務、推廣服務及館際合作服務的推動（圖書館法第九條第一項、第十條可資參照），求其責任確定，事權集中，指揮靈敏，行動迅速（註2），然各類圖書館各就其位、分途遂行任務之際，為求整體規劃，合作發展業務，故有圖書館事業委員會之建制以發揮政策調節功能，我國圖書館法第十一條所規定委員會在法制上的地位得分以下五項論述之：

（一）常設合議機構

各級主管機關分別設立委員會，顯見此稱為會的組織屬於常設委員會制度（Commission or Board Form），有別於臨時性委員會（Committee），法上曰「設立」，如同第四條、第五條，其建制強制意味十足，其約束力大於「建制」（同法第十二條、第十六條所規定），故有關圖書館事業發展委員會非臨時性任務編組乃瞭然可見。

（二）超然委員會（Bipartisan Board）

圖書館事業委員會旨在策劃、協調並促進所轄圖書館之發展，其組成份子由現任官吏（Ex officio）、顧問（Advisory）、專家學者及業界同道共同參與，屬於相互調整（mutual adjustment），不歸任何黨派的超然中立合議機構。

（三）研究發展單位（R&D Unit）

圖書館技術服務、讀者服務、推廣服務等業務執行為直線權威（Line authority）單位（圖書館法第九條參照）；經費、人事則屬繫僚單位（Staff Unit），協助直線單位完成圖書館目標（該法第九條第二項、第十條），而圖書館事業發展委員會乃屬再生單位（Regeneration Unit），主要目的在促進事業之研究與發展。

（四）全國性或區域性委員會（National or Regional Commission）

第十一條第一句指明各級主管機關得設立；本此，配合同法第三條規定之階層管轄機制，圖書館事業發展委員會得再區分成「中央」與「地方」層級，而有全國性委員會和區域性委員會差異。

（五）委任立法（Delegated Legislation）下成立之委員會

基於「被委任之權力不得再委任（A delegated power can not be delegated）」的原理，各級主管機關在圖書館法第十一條授權之下，應依行政程序法第一百五十條以下之法規命令訂定各圖書館事業發展委員會運作規程，自不待言。

三、圖書館事業發展委員會之建制

圖書館法第十一條規定：各級主管機關得分



別設立委員會，策劃、協調並促進全國及所轄圖書館事業之發展等事宜。該條文所謂各級主管機關，依同法第三條明定，在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。依該二法條觀察圖書館事業常設合議機構復有分層級設立之事實，近日立法院一讀會已完成修正圖書館主管機關事宜，即採「文教二分立」體制，將各級學校圖書館事業之中央主管機關劃歸教育部管轄，其餘之國家圖書館、公共圖書館與專門圖書館則隸屬於行政院文化建設委員會管轄（圖書館法第三條修正草案及同法第四條第二項參攷），基於，圖書館事業委員會之建制將朝更多元方向之發展，資臚列其可能型態如下：

- (一) 教育部圖書館事業發展委員會，策劃、協調並促進全國各級學校圖書館事業之發展等事宜。
- (二) 行政院文化建設發展委員會之圖書館事業發展委員會，策劃、協調並促進國家圖書館、全國公共圖書館及專門圖書館事業之發展等事宜。
- (三) 台北市、高雄市圖書館事業發展委員會，策劃、協調並促進所轄各類型圖書館事業之發展等事宜。
- (四) 各縣（市）圖書館事業發展委員會，策劃、協調並促進所轄各類型圖書館事業之發展等事宜。

揆諸以上所列，有關圖書館事業發展委員會組織，屬於中央管轄之全國性者有二；地方直轄市型態有二；台灣省、福建省各縣（市）設計者計有二十三個，總計二十七個委員會；申言之，倘若各級政府依圖書館法第十一條規定皆成立所屬圖書館事業發展委員會至多亦不得逾二十七個，至於台灣省虛級化、福建省屬轄區不完整之

省（司法院大法官會議釋字第四六七號、第四八一號解釋可資參照）（註3），依台灣省政府組織規程、福建省政府組織規程及地方制度法，該二行政主體已法人化，依圖書館法第三條規定省政府不屬地方主管機關之一，故無省級圖書館事業發展委員會建置，乃法制修正使然。

復查圖書館法第十一條規定係「例示規定」，以例示概括型句表示，亦即先將圖書館事業發展委員會欲策劃、協調並促進的事項，舉「發展（Development）」一例，然後再加以抽象、概括的句詞，以概其餘，秉於「明示其一，排除其他（The expression of thing is the exclusion of another）」、「省略規定，應視為有意省略（A case which is omitted is purposely omitted）」法諺（司法院大法官會議釋字第三號解釋參照），只列舉事項之未以加概括句詞，凡不與明示性質相異者皆包含之，故圖書館事業為求對外發展、向上提昇，同法第九條至第十條、第十二條、第十三條、第十六條、第十七條規定；即技術服務、讀者服務、推廣服務、館際合作、經費編制、人事進用、輔導體系及業務評鑑等圖書館賴以生存（survival）或成長（growth）的基本要素，皆須求其整體健全發展（圖書館法第一條首句、同法第四條第二項第一款參照），簡言之，各級主管機關分別設立的圖書館事業發展委員會職權極為廣泛，在圖書館政策的尋求、研究或商討的進行有其不可磨滅的功能。

四、圖書館事業發展委員會之運作

依「管轄恆定原則（Grundsatz der festen Zuständigkeitsverteilung）」，管轄權非依法規不得



設立或變更（行政程序法第十一條第五項規定參照），各級主管機關一旦設立圖書館事業發展委員會即對全國或所轄圖書館事業發展政策享有直接管轄權（örtliche Zuständigkeit），例如教育部對全國大專院校圖書館及中小學校圖書館、行政院文化建設發展委員會對全國公共圖書館及專門圖書館、國家圖書館皆有不同隸屬之管轄權，而各級地方政府分別以直轄市、縣（市）所涵蓋的地理範圍為其行使權限之界定，但圖書館事業發展委員會權限運作在下列例外情形，則可排除管轄恆定原則之適用（註4）：

（一）委任

如立建會圖書館事業委員會將特定事項交由國家圖書館或高雄市立圖書館辦理，此種有隸屬關係機關間管轄權之變動，衡諸圖書館法第六條後段之「指定」即屬之（行政程序法第十一條第一項規定參照）。

（二）委託

指無隸屬關係機關管轄之變動，如中央主管機關將圖書資訊相關技術規範委託專業法人或團體定之（行政程序法第十六條第一項規定參照）。

（三）變遷

本次新法施行不久旋採「七部二元」修法觀點，將圖書館法第三條中央主管機關規定予以變更致引之管轄權變動，因法規變更管轄權有新增或喪失者，受影響之各該機關或其共同上級機關應將變更之理由，公告周知（行政程序法第十一條第二項至第四項）；同時因法規變更而喪失管轄權之際，應將案件移送有管轄權之機關（行政程序法第十八條），如國立臺中圖書館已改隸文

建會，教育部喪失對其之管轄權，文建部或行政院應公告且教育部圖書館事業發展委員會應對國立臺中圖書館尚未執行完畢之發展有關案件移送文建會為宜。

（四）移轉(Devolution)或介入 (Selbsteintrittrecht)

引因事實上或法律上之原因，致下級官難以行使權限或情況急迫有由上級機關介入之心必要者，方有管轄權臨時變動之充分理由，例如台灣中部地區九二一地震，地方圖書館損壞過鉅，中央主管機關即行介入代行處理館舍重建政策之訂定屬之。

總之，各級主管機關分別成立之圖書館事業發展委員會，雖有中央與地方功能分配的事實，鑑於各級委員會均是中央或地方政府所設立之超然委員會，其先經委員會委員以討論或研究方式提出方案，然後再由有關部會或地方首長具名發函所屬圖書館認真執行（圖書館法第四條第一項規定參照），因此，就各級圖書館事業發展委員會運作之實際，不外乎策劃、協調與促進的參贊機能（supporting staff function），迨委員會共識產出以後再由行政主體以主管機關名義交由所轄圖書館負責執行，究其運作本質乃採取獨任制和合議制的混合組織，所謂各類圖書館事業發展委員會是各行政主體的研究發展幕僚並非不宜（註5）。

五、圖書館事業發展委員會授權依據之明諱

依民國八十一年三月一日圖書館法草案修正稿第二十三條規定：為謀求全國圖書館事業之整體與合作發展，應於教育部下設立圖書館事業委員會，統籌規劃全國圖書館事業，其組織辦法另訂



之。嗣後立法院三讀通過之圖書館法第三條及第十一條規定對照，有關常設委員會設立改採「任意授權」，其隨時空急遽變遷，再度修改圖書館法第三條主管機關規定，瞻望將來，圖書館法第十一條如何調整將影響圖書館研究發展功能之榮枯，茲就管見析論如下：

(一) 配合第三條修正應調整的前提

中央主管機關應設立委員會。藉資規劃全國圖書館發展政策並督導所屬負責實施。

(二) 任意授權僅準於地方主管機關

地方主管機關得設立委員會。蓋「此人之食糧亦許他人之毒藥 (one's food is another's poison)」，為尊重地方政府因地制宜，分享權力之現況(大法官會議釋字第四九八號解釋參照)，直轄市、縣(市)得採任意規定俾求符合實際。

(三) 長遠考量行政院應設圖書館專業發展委員會

民國七十九年九月三十日圖書館法草案中第五條即明定行政院應行設立圖書館專業發展委員會，牽就現實之、教兩部會議有彼此協調聯繫之必要，為一勞永逸提昇委員會層級至行政院，仿美國聯邦通訊委員會 (Federal Communication Commission, FCC) 體制，以獨立管制委員會型態而有常設議事機構方為謀求圖書資訊業整體合作發展的正本清源途徑(註6)。

基上結論，我國圖書館法第十一條似可改寫為：為策劃、協調並促進圖書館專業之發展等事宜，除中央主管機關應設立委員會外，各地方主管機關亦得設立之。茲修正建言乃緣於除外規定立法例並參酌民法第一千零三十七條立法模式而提出之。

六、結語

教育部於民國七十八年依據全國圖書館會議之決議，當年成立教育部圖書館專業委員會，沿用民國九十一年圖書館法施行長達十三年皆以「依令行政」方式運作，今新法施行授與其「依法行政」之準據，作者亦為圖書館法立法完成後聘任之教育部圖書館專業委員會委員，深感與有榮焉，然圖書館法第十一條既且效施行，可預見未來我國圖書館專業委員會將不局限於教育部獨有，為謀統籌、規劃圖書館專業之整體合作發展，從法制上探討其地位、建制、運作及未來制度調整可行方向，對圖書館專業之生存及發展助益匪淺，謹就應興應革、認事用法當留意問題陳述如上，以就教學者有力。(本文完稿於民國九十一年九月八日教育部圖書館專業委員會開會當日)(註7)。

【附註】

註1：此法證明示法律成立之過程，有由於人之合意者，有由事實上之需要者，亦有由於習慣而來者。我國民法第一條之規定涵蓋存在(法理)、制作(法律)、養成(習慣)三大部分，圖書館專業發展委員會在圖書館法公布前即存在或成立，似乎符合「在」「或」二要件，圖書館法第十一條實施以後尤符合「作」的要件。

註2：張金鑑，《行政學典範(重訂版)》，(台北：中國行政學會，民68年)，頁229。

註3：臺灣省、福建省得下設立圖書館專業委員會之釋憲機關見解如次：

1. 釋字第四六七號解釋：中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自治組織權，自非地方自治團體性質之公法人。符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未規劃國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限內，省自得具有公法人資



格。(87.10.22)

2. 釋字第411-號解釋：中華民國八十一年五月二十七日修正公佈之中華民國憲法增修條文第十七條，授權以法律訂定省縣市地方制度，同條第一款、第三款規定，省設省議會、省政府，省置省長一人，省議員、省長分別由省民選舉之，係指事實上能實施自治之省，應受上述法律規範，不受憲法相關條文之限制。省縣自治法遂經憲法授權而制定，該法第六十四條規定轄區不完整之省，其議會與政府之組織由行政院另定之。行政院據此所訂定之福建省政府組織規程，未規定由人民選舉省長及省議會議員，乃斟酌福建省之特殊狀況所為之規定，為事實上所必需，符合母法授權之意旨，與憲法第七條人民在法律上平等之原則亦無違背。(88.4.16)

除上開二司法院大法官解釋號外，依「萬事莫先於正之(Lex textas avant out)」法理、觀諸圖書館法第三條規定，毋庸設省級、鄉鎮縣轄市及圖書館事業發展委員會乃屬當然解釋耳。

註 4：吳庚，《行政法之理論與實用(增訂四版)》，(台北：自刊本，民 87 年)，頁 180-182。

註 5：就圖書館事業研究發展機制現況而言，似可分為以下三類：

- (一) 附屬於「館內」之研究發展單位：如國家圖書館顧問或諮詢委員會議處之。
- (二) 附屬於「設置主體」之研究發展單位：如依國家圖書館法第四條第一項所示六種設立主體，則教育部、直建會設立之中央主管機關型圖書館事業發展委員會及大學設立的校務發展委員會對於大學圖書館經營等，悉屬附屬於設置主體之研究發展單位。
- (三) 附屬於「行政主體」之研究發展單位：核諸圖書館法第三條後段地方主管機關如直轄市政府、縣市政府對所轄圖書館事業享有「總體管轄權」，其與中央之教育部、直建會行使「個別管轄權」仍有些微區異，為判別容易作者將地方主管機關設立之委員會改稱行政主體研究發展單位。其實(二)與(三)大致類同，除可能出現非第一條之缺格設置主體(如學校法人、團體等)；總體管轄

權與一般管轄權有例外；餘則相同，故正之泛稱「行政主體」，該地方主管機關亦為設置主體之一部矣。

註 6：依據行政院組織法第十四條規定：行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會。是供參考。

註 7：教育部圖書館事業委員會實施要點

中華民國七十八年十一月教育部訂定

中華民國七十九年十二月教育部修正

中華民國八十二年一月教育部第二次修正

中華民國八十七年四月七日教育部臺(八九)社(三)第八九零三四四九五號函

中華民國八十九年九月二日教育部臺(八九)社(三)第八九零一零六九八號函修正

一、教育部為促進圖書館事業之發展，特設圖書館事業委員會(以下簡稱本會)，其任務如下：

- (一) 圖書館法規與標準之研訂事項。
- (二) 圖書館之組織與服務之改進事項。
- (三) 全國圖書館服務系統與技術規範之規劃事項。
- (四) 圖書館資訊發展政策之制定事項。
- (五) 圖書館資訊教育之改進事項。
- (六) 圖書館事業之評鑑事項。
- (七) 關於圖書館事業其他興革事項。

二、本會置委員二十五至三十一人，由教育部部長就下列人員，分別聘請或指派充任之。

- (一) 圖書館專家學者若干人。
- (二) 國家圖書館館長、國立中央圖書館臺灣分館館長、國立臺中圖書館館長及大學校院圖書館館長、直轄市、縣(市)立圖書館館長、鄉鎮圖書館館長之代表若干人。
- (三) 教育部政務次長、常務次長、社會教育司司長、高等教育司司長、技術及職業教育司司長、中等教育司司長、國民教育司司長、電算中心主任、人事處處長、會計處會計長。
- (四) 行政院直建設委員會、直轄市政府教育局、縣市政府教育局、文化局代表若干人。

三、本會置召集人一人，由教育部政務次長兼任之。

四、本會委員，任期二年，但得連任。

五、本會定期會議以每三個月舉行一次為原則，必要時得開臨時會議。

六、本會置幹事一至二人，負責本會之相關行政庶



務，得由國家圖書館職員兼任之。

七、本會議論專門問題時，得聘請會外專家列席，提供意見或備諮詢。

八、本會得推派委員就有關專題進行調查研究。

九、本會決議事項或研究報告，經教育部部長核定後，作為規劃有關圖書館業務之重要依據。

十、本會委員為無給職，但得依規定酌支出席費或審查費。

從以上實施要點不難得知，其任務功能廣泛，如本文所敘述（第一點參照），委員會背景多元有

學者專家、業界代表、中央及地方機關主管官員等（第二點參照），為一典型超然委員會，且決議事項經教育部部長核定後作為規劃依據（第九點參照），亦是徵具有混合組織實質，但鑑於行政程序法（第一百五十九條、第一百七十四條之一）及圖書館法（第三條及第十一條）陸續修正公布施行，民國八十九年九月二日修訂之「教育部圖書館專業委員會實施要點」勢須再度修改，藉資表明授權依據，肯認文教二分現實等以符現況，附要點十點如上並謹就應行調整方向略加評介之。

圖書館法 中華民國十一年一月十七日公布

第一條 為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，特制定本法。本法未規定者，適用其他法令之規定。

第二條 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。前項圖書資訊，指圖書、期刊、報紙、視聽資料、電子媒體等出版品及網路資源。

第三條 本法所稱主管機關，在中央為教育部；在省轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第四條 政府機關（構）、學校應視實際需要設置圖書館，或鼓勵個人、法人、團體設立之。圖書館依其設立機關（構）、服務對象及設立宗旨，分類如下：

- 一、國家圖書館：指由中央主管機關設立，以政府機關（構）、法人、團體及研究人員為主要服務對象，徵集、整理及典藏全國圖書資訊，保存文化，弘揚學術，研究、推動及輔導全國各類圖書館發展之圖書館。
- 二、公共圖書館：指由各級主管機關、鄉（鎮、市）公所、個人、法人或團體設立，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之圖書館。
- 三、大專校院圖書館：指由大專校院所設立，以大專校院師生為主要服務對象，支援學術研究、教學、推廣服務，並適度開放供社會大眾使用之圖書館。
- 四、中小學圖書館：指由高級中等學校以下各級學校所設立，以中小學師生為主要服務對象，供應教學及學習媒體資源，並實施圖書館利用教育之圖書館。
- 五、專門圖書館：指由政府機關（構）、個人、法人或團體所設立，以所屬人員或特定人員為主要服務對象，蒐集特定主題或類型圖書資訊，提供專門性資訊服務之圖書館。

第五條 圖書館之設立及營運基準，由中央主管機關定之。



- 第六條 圖書資訊分類、編目、建檔及檢索等技術規範，由中央主管機關指定國家圖書館、專業法人或團體定之。
- 第七條 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。前項之服務應受著作權法有關合理使用館藏規定之保護。
- 第八條 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。
- 第九條 圖書館辦理圖書資訊之採訪、編目、典藏、閱覽、參考諮詢、資訊檢索、文獻傳遞、推廣輔導、館際合作、特殊讀者（視覺及聽覺障礙者等）服務、出版品編印與交換、圖書資訊網路與資料庫之建立、維護及研究發展等業務。圖書館應寬列經費辦理前項業務。
- 第十條 圖書館置館長、主任或管理員，並得置專業人員辦理前條所規定業務。公立圖書館之館長、主任或管理員應由專業人員擔任。公立圖書館進用第一項人員應依公務人員任用法規定任用，必要時，得依教育人員任用條例規定聘任。
- 第十一條 各級主管機關得分別設立委員會，策劃、協調並促進全國及所轄圖書館事業之發展等事宜。
- 第十二條 為加強圖書資訊之蒐集、管理及利用，促進館際合作，各類圖書館得成立圖書館合作組織，並建立資訊網路系統。
- 第十三條 圖書館為謀資源共享，各項圖書資訊得互借、交流或贈與。
- 第十四條 圖書館如因館藏毀損滅失、喪失保存價值或不堪使用者，每年可不超过館藏量百分之三範圍內，得自行報廢。
- 第十五條 為完整保存國家圖書文獻，國家圖書館為全國出版品之法定送存機關。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。
- 第十六條 中央主管機關應建立圖書館輔導體系。
- 第十七條 各級主管機關應定期實施圖書館業務評鑑，經評鑑成績優良者，予以獎勵或補助，績效不彰者，應促其改善。
- 第十八條 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，並得按次連續處罰至其寄送為止。
- 第十九條 依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍不繳納者，應依法強制執行。
- 第二十條 本法自公布日施行。

◎資料來源：《總統府公報》第六三七七期（民國九十一年一月十七日），頁二十七至二十九。

