

試論國家圖書館組織條例 與圖書館法之關係

廖又生

摘要

國立中央圖書館現已更名為國家圖書館，其無論在組織運作及制度設計皆與昔日有顯著差異，本文嘗試從當代法律議題的觀點來評析我國國家圖書館的法制調整問題，並期盼圖書館事業同道們得以初步瞭解我國國家圖書館依法行政之梗概。

一、引言

法律保留為依法行政之積極原則。國家圖書館正式成立於抗戰終期，嗣後更隨國府播遷來臺，該館前身國立中央圖書館以民國34年10月27日國民政府公布之「國立中央圖書館組織條例」作為組織保留之依據，隨業務及功能不斷擴張，該館組織條例業於民國85年1月31日修正公布，並更名為「國家圖書館組織條例」。易言之，「國家圖書館組織條例」取代「國立中央圖書館組織條例」，意謂該館組織結構已由大陸化轉型為在地化，此為國家圖書館組織法保留變遷之軌跡^[1]；另隨思想箝制桎梏的解除，資訊自由思潮的洗禮，民國91年1

關鍵詞 (Keywords)：內部規章；外部規章；法治；國家圖書館

Internal Regulations ; External Regulations ; Rule of Law ; National
Central Library

廖又生，國立陽明大學醫務管理研究所教授，E-mail:yusheng@ym.edu.tw

^[1] 國立中央圖書館編印，《邀您共享一席豐碩的知識盛宴》(臺北市：編印者，1988)，頁40-43。

月 17 日我國政府再行公布「圖書館法」，該法之未明文繼承原「出版法」的法定送存機制，並賦予國家圖書館輔導全國各類型圖書館發展等事宜。申言之，國家圖書館進而得以「圖書館法」作其行為保留之張本，藉資增長機能，本文即試圖以國家圖書館運作為對象，探討「國家圖書館組織條例」與「圖書館法」之關係，使業界同道瞭解該館法律保留原則之下，組織保留與行為保留的關連性，兼提出若干修法之建議。

二、組織保留與國家圖書館組織條例

國家圖書館掌理關於圖書資料之蒐集、編藏、考訂、參考、閱覽、出版品國際交換、全國圖書館事業之研究發展等事宜（該館組織條例第一條），其業務機能完備，於全國圖書館事業中堪稱翹楚，茲就國家圖書館組織保留所面臨的問題析述如下：

（一）控制幅度 (Span of Control) 過大問題

依該館組織條例第三條規定：本館置館長一人，綜理館務並指揮監督所屬機構及職員，職務列簡任第十三職等，必要時得依「教育人員任用條例」比照專科以上學校校長之資格聘任；副館長一人，襄助館務，職務列簡任第十一職等，必要時得由編纂兼任。準此以觀，國家圖書館館長直轄單位有業務、幕僚、分館等十六個部門（同組織條例第二條至第十二條可資參照），就行政組織法觀點分析，實為一典型的扁平式組織 (Flat Organization)，館長控制幅度過大，恐難全神貫注、全力以赴，其僅置副館長一人，卻未有主任秘書等幕僚長職位，對發揮指臂機能甚為不利。

（二）分館 (Branch Unit) 定位不明

「國家圖書館組織條例」第九條明定：本館得視需要設立分館，其組織另以法律定之。該館民國 62 年 10 月 22 日以臺灣省立臺北圖書館為其分館，旋更名為國立中央圖書館臺灣分館，依民國 74 年 10 月 23 日公布之「國立中央圖書館臺灣分館組織條例」首條揭示：本條例依「國立中央圖書館組織條例」第八條規定制定之。顯見臺灣分館建制的法源在其總館組織條例，然可惜國家圖書館組織條例修正通過後，分館組織條例卻未配合修正，形成現今臺灣分館地位曖昧的窘境。^[2]

^[2] 廖又生，《圖書館行政法理論與實務》（臺北市：辰益，1998），頁 86。

(三) 雙軌甄補 (Personnel Recruitment) 之爭議

「國家圖書館組織條例」第八條之設計，其人事進用原則上採行任用與聘任雙軌並行制，藉收兩制之長，增加專業館員甄補的彈性；任用、聘任兩制職稱、體系完整，基層人員升遷有望，有利於圖書館組織安定，於「比例原則」的裁量下，館長原則上採任用制進用專業人員，例外在必要時得採聘任制羅致人才，如此則既無害於功績制精神，亦能兼顧高學歷專家的引進。但其中出版品國際交換處、國際標準書號中心及書目資訊中心三部門主管純採聘任制，核與雙軌並行甄補制有違。另同條例第四條第一項之末卻規定有：雇員 16 人至 26 人，僱用。觀諸同條項規定，則無委任一職等書記或委任二職等辦事員等職稱，如此貿然採用雇員管理規則僱用任用正軌外之人員，豈能貫徹信賴保護基本精神，今日國家圖書館職務列等仍難脫離往昔之嚴重斷層現象。^[3]

(四) 行政法人化 (Legal Person) 之衝擊

新政府運動及組織再造思想的瀰漫，組織瘦身 (Down-sizing) 已經成為 21 世紀各國政府努力的目標，依「國家圖書館組織條例」所勾勒之架構，未來國家圖書館行政法人化新制果真採行，則總館組織過度水平分化 (Over-Departmentalization) 的現制勢須重新予以歸併、整合，以求靈活發揮效用，譬如該館組織條例第十二條所定，遴聘學者、專家為顧問或諮詢委員，或者原已成立的圖書館事業發展委員會皆可考慮轉為外部董事 (Outside of Director of Board)，再如業務單位中之輔導組、研究組亦得併為輔導及研究組；採訪組及編目組可合而為一；政風室業務移撥人事室等，使整個圖書館符合小而美、小而能及小而省的塑身旨趣。^[4]

(五) 專案結構 (Project Structure) 引介問題

該館組織條例雖設有資訊組，但於臺北市和平東路科技大樓內之資訊圖書館暨設於總館內之漢學研究中心仍屬暫時性組織 (Adhocracy)，雖未法制化，然就時下變形蟲組織設計原理，亦頗符合應運環境活用組織的策略，當然，前已言及，國家圖書館逐步蛻變在地化之際，漢學研究中心似乎也可斟酌更名俾符實

^[3] 廖又生，我國國家圖書館任用制度初探，《圖書館學與資訊科學》，22：1 (1996.4)，頁 82-92。

^[4] 行政院 91 年 11 月 22 日院臺規字第 九一 九一六五四號書函所示「行政法人建制原則」相關規定。

際；另隨組織結構的再調整，將來部門裁撤，組織控制幅度縮小，苟缺乏二級單位之參贊協調，對國家圖書館館長進行縱面監督相當不利，管見以為善用臨時性任務編組 (Task Force)，適時成立工作站或責任中心 (Responsibility Center)，或許可以為國家圖書館開創事業部 (Divisionalized Organization) 經營的新格局；緊縮員額是現今營造物經營的主流價值，國家圖書館當局未雨綢繆方為明智之舉。^[5]

三、行為保留與圖書館法相關規定

有關基本權的保障乃是法律保留密度最高核心領域 (「中央法規標準法」第五條十一項第二款規定)，為促進圖書館之健全發展，提高完善之圖書資訊服務，以推廣教育、提昇文化、支援教學研究、倡導終身學習，政府特制定「圖書館法」(該法第一條規定)，茲就涉及國家圖書館行為保留有關事宜，分析如次：

(一) 國家圖書館定位 (Positioning) 問題

依「圖書館法」第四條第二項第一款界定：國家圖書館指由中央主管機關設立，以政府機關 (構) 法人、團體及研究人士為主要服務對象、徵集、整理及典藏全國圖書資訊，保存文化，宏揚學術，研究、推動及輔導全國各類圖書館發展之圖書館。國家圖書館在圖書館事業中素有「圖書館之圖書館」的令譽，其與教育部的關係 (同法第三條規定)，一如中央銀行和財政部之分工職能，現行國家圖書館館長被定位為高級事務官，對國家整體資訊政策無法定參與權，其地位遠不如故宮博物院院長、國家檔案局局長，如何發揮國家圖書館應有功能，殆成為「圖書館法」未來修法的新課題。^[6]

(二) 營運規章 (Regulations) 標準化問題

「圖書館法」第六條規定：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。同法第八條明定：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。本此，國家圖書館受教育部委任不僅訂定標準化技術規範等內部規章 (Internal Regulations)，並依行政程序法有關一般公法原理 (該法第四條至第十條) 研訂借閱規則等外部規章 (External

^[5] 藍乾章，〈圖書館行政〉(臺北市：五南，1982)，頁 51。

^[6] 廖又生，〈圖書館行政論集〉(臺北市：東方，1999)，頁 82-95。

Regulations), 甚至教育部依「圖書館法」第五條、第十六條相關規定, 訂定各類型圖書館之設立及營運基準、圖書館輔導要點等, 整體而言, 國家圖書館參考「中央法規標準法」、「行政程序法」及相關法律代替教育部訂立諸多圖書館營運規章, 如何解釋、修正, 其將蔚為圖書館主要業務之一環。^[7]

(三) 公共資訊(Public Information)使用問題

「圖書館法」第七條第一項規定: 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。同條第二項規定: 前項之服務, 應受著作權法有關合理使用館藏規定之保護。鑑於美國三一條款之壓力, 有關「著作權法」第四十八條、第四十八條之一等相關規定, 經濟部智慧財產局又採目的性限縮解釋, 國家圖書館為使全國讀者取得有用資訊, 同時可明確保障資訊服務從業人員權益; 如何參酌「著作權法」第六十五條、第六十六條規定, 將各圖書館之間就圖書館法第二條第二項所稱圖書資訊進行出借、傳遞及重製等行為舉動, 亦適切納入著作權法合理使用保護範圍, 諒係燃眉之急。^[8]

(四) 資訊自由(Information Freedom)保護問題

「圖書館法」第十二條規定: 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。同法第十三條復定明: 圖書館為謀資源共享, 各項圖書資訊得互借、交流或贈與。換言之, 國家圖書館為確保同法第七條之圖書資訊權益, 除致力研究發展(R&D)事宜(同法第十一條), 尤應以館際合作(Interlibrary Cooperation)、資源共享(Resources Sharings)理念, 推動圖書館自動化及建立全國書目資訊網(NBINet)、遠距圖書資訊服務等。預防勝於治療, 國家圖書館如何建構資訊系統安全管控措施, 以避免電腦犯罪, 此乃保護人民資訊自由之不二法門。

(五) 呈繳(Legal Deposit)制度落實問題

「出版法」第十四條、第二十二條及第三十八條原有呈繳制之規定, 隨該法廢止, 雖出版品為國家文化資產, 然由於缺乏法律明定, 故不論新聞紙、雜誌、書籍或其他出版品於發行時, 發行人不再分別寄送行政院新聞局及國家圖書館等

^[7] 廖又生, 試論圖書館輔導要點之法律性質, 《國立中央圖書館臺灣分館館刊》, 7: 4 (2001.12), 頁 2-16。

^[8] 廖又生, 圖書館公共資訊合理使用問題之探討, 《教育資料與圖書館學》, 39: 4 (2002.6), 頁 400-409。

有關官署，出版者如未履行此項義務，主管機關亦無催告、行政罰或移送行政執行等權限（「行政執行法」第二十八條可資參照），流弊所及，國家圖書館將喪失全國書目控制中心（Bibliographical Control Center）之實質；所幸「圖書館法」頒行，於第十五條第一項明定國家圖書館為法定送存機關，同條第二項廣續規定出版人有送存義務。同法第十八條規定國家圖書館有行政制裁權限；第十九條對抗不納緩者，國家圖書館有移送強制執行之權限。衡酌圖書館法所規劃之送存制雖比舊「出版法」完善，然如何與行政執行處、立法院國會圖書館、行政院研考會聯繫，並如何催告出版人送存等行政程序，正等待國家圖書館完成細步化法制作業手續。^[9]

四、國家圖書館實務運作應行準備事宜

規範各營造物之結構、權限、分支單位、職掌分工、編制員額等事項之法規稱為組織法；反之，規範營造物之運作及其與主要服務對象間所發生之權利義務關係者，則稱行為法，諺云：「工欲善其事，必先利其器」；組織為體，行為為用乃圖書館行政之常態，綜觀上揭國家圖書館組織保留與行為保留所衍生的問題，足見兩者乃是難以分割而呈現形影不離，茲就國家圖書館面對組織法與行為法的牽連關係，說明其實務運作應行準備事宜如下：

（一）組織保留構面：營造物組織法（Anstaltsordnung）強化之道

1. 國家圖書館館長對法定送存事項係得以行使公權力為手段，對出版人具有命令及強制權限，故其職務列等可以政務人員退職酬勞金給與條例第二條第一項第六款或教育人員任用條例第九條之規定提高其法定地位，未來，並可考量修法修編，將秘書職位改置第二副館長，以為館長分憂解勞。
2. 財政部所屬之各直轄市國稅局，經濟部設置於各地之加工出口區管理處、行政院新聞局駐外新聞機構皆適用共通之組織通則，現政府亦頒地方行政機關組織準則等，國家圖書館在法令鬆綁前自可設計「國家圖書館分館組織通則」以配合時需，來日行政院所提「機關組織總員額法」立法完成（「憲法」增修條文第三條第六項）後，再依「中央法規標準法」改為「準則」即可應

^[9] 王明玲，淺談出版品呈繳制度的幾個基本問題，《國立中央圖書館館刊》，新 28：1（1995.6），頁 27-40。

運。^[10]

(二) 行為保留構面：營造物利用規則 (Benutzungsordnung) 釐訂要領

1. 因應行政法人改制風潮，國家圖書館依行政法人設置基準或通則性法律或組織法律，原則上應設董事會，由董事十一人至十五人組成之，董事長為圖書館代表人，其選任原則上提請行政院院長聘任之，屆時，圖書館館長地位類同企業總經理或執行長 (Chief Executive Officer, CEO)，該二角色之分工及國家圖書館組織重新定位等問題似應在此時預先通盤檢討規劃之。
2. 國家圖書館具有一定之自治權能，館方得對讀者發布抽象的利用規則，或為具體的行政處分，此乃營造物權力 (Anstaltgewalt) 實踐的結果，營造物利用規則旨在規定圖書館對外營運之細節，以及與讀者間之權利義務關係，館方從業人員應踐行「行政程序法」所定之相關程序 (第九十二條、第九十六條、第九十七條及第一百五十九條以下規定)，訂定利用規則時並應報請主管機關核定之。
3. 圖書館除有營造物權限外，對非讀者之單純第三人另有營造物家屋權 (Hauserecht)，例如對於非讀者擅自進行網路傳輸，而妨害圖書資訊系統正常使用者，館員逕行取締，則屬家屋權之行使，再如利用者以外之第三人侵入及妨害館舍運用，則圖書館尚有營造物警察 (Anstaltspolizei) 權限，諸如此類權限的行使，國家圖書館館員實宜對「社會秩序維護法」、「行政程序法」等法律有一整體性的認識，庶能減免逾越權限及濫用權力等情況發生。^[11]
4. 讀者對於國家圖書館違法或不當行政處分，致損害其權利或利益者，得適用國家圖書館閱覽服務規則提起申訴或循「訴願法」，請求行政救濟，若違法行政處分侵害讀者基本權利者更可依據「行政訴訟法」進行二級二審之行政訴訟，簡言之，讀者利用圖書館以非昔日特別權力關係範圍，讀者如有不服得提起行政爭訟乃現今學界與實務界之通說。^[12]
5. 國家圖書館為全國出版品法定送存機關，對出版人不行為義務之強制執行，

^[10] 吳庚，《行政法之理論與實用》(臺北市：自刊本，1998)，頁173。

^[11] 翁岳生，《行政法與現代法治國家》(臺北市：臺大法學叢書編輯委員會，1990)，頁138。

^[12] 張劍寒，特別權力關係與基本權利之保障，《憲政時代》，10：1(1984.7)，頁2。

館方如何以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，國家圖書館如何為行政制裁或科處怠金等，國家圖書館採訪組同人怎樣依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當方法進行呈繳業務之手續，而不逾達成執行送存目的之必要限度（「行政執行法」第一條至第十條規定），此正有待國家圖書館依據「圖書館法」訂定明確的執行規範，俾使出版人得以遵循。

[13]

五、國家圖書館法制作業應行注意事宜

揆諸以上所分析，我國國家圖書館在依法行政的兩個實定法（即「國家圖書館組織條例」與「圖書館法」）引領之下，如何在世代交替的轉型期完成修法之艱鉅工程，茲就該二法律之互動性，逐一扼要說明國家圖書館法制作業應行注意事宜如次：^[14]

（一）國家圖書館組織條例應行調整之新方向

1. 配合政府組織改造計畫，若「行政院組織法」、「行政機關組織通則」、「國家機關組織總員額法」及「行政法人基準法」已正式進入立法程序，則國家圖書館組織條例則形同組織規程地位，應以行政組織自主權觀點從事該法內容的修改。
2. 該條例第三條應改為：本館置館長一人，綜理館務並指揮監督所屬機構及職員，職務列簡任第十三職等，必要時得依「教育人員任用條例」比照獨立學院校長之資格聘任，副館長二人，襄助館務，職務列簡任第十一職等，必要時得由編纂兼任。
3. 該條例第九條應改為：本館得視實際需要設立分館，國家圖書館分館組織通則（或準則）另定之。果此，臺北館、臺中館或臺南館等便可適用共通的組織法規，國家圖書館權衡所需，因地制宜自能視其經濟規模設立適當的分館。
4. 該條例第三條至第十一條有關公務人員、技術人員、教育人員及自行僱用人員四種用人方法，依行政法人基準法，現職雇員管理要點，「教育人員任用

[13] 廖又生，論法定送存之執行問題，《中國圖書館學會會報》，66（2001.6），頁11-18。

[14] J. F. Garner, *Administrative Law* 5th ed. (London: Butter Worth, 1979), pp.88-91.

條例」及「公務人員任用法」有關規定，法人化之前應力行任用與聘任雙軌平行體制；將來法人化之後可預期的機構會以教育人員方式進用為主，適度採「研究員」、「副研究員」、「助理研究員」及「研究助理」等學術研究職稱，以補編纂、編審、編輯及助理編輯廣度之不同，將不失為可思考的修法方向。

5. 該條例第十二條規定可遴聘學者、專家為顧問或諮詢委員，除考慮未來可擴大網羅人才外，為疏解國家圖書館人力之不足，亦可仿照公立大學校院聘任兼任教員現制，聘請館外兼任編纂或研究員等，藉資提昇國家圖書館整體競爭力。

(二) 圖書館法相關規定應行修正之新走向

1. 為有利於館際互借或資源共享，「圖書館法」第七條應修正成：圖書館應確保其服務對象獲取公平、自由、適時及便利之圖書資訊權益（第一項）。圖書館為達前項目的所提供之文獻傳遞及網路傳輸服務，亦應受著作權法有關合理使用規定之保護（第二項）。
2. 「圖書館法」有關法定送存分別規定於該法第十五條、第十八條及第十九條，形成法制上割裂立法缺陷，補救之道可將第十六條、第十七條移置第十五條之前；或者第十五條第一項先行確立國家圖書館為全國出版品之法定送存機關，同條第二項移至第十八條第一項，期求送存體制之完整。
3. 原第十五條第二項變更為第十八條第一項並應修正成：出版人發行第二條第二項之出版品時應送存國家圖書館一份。但屬政府出版品者，依有關法令規定辦理。如此，則呈繳義務人明確，且排除立法院國會圖書館介入，方符合事權分明之本旨。
4. 原第十八條變更為第十八條之第二項且修正成：出版人違反前項規定，經國家圖書館通知限期寄送，屆期仍不寄送者，由國家圖書館處以該出版品定價相當之罰鍰，並得按次連續處罰至其寄送為止。融入比例原則法理以符合「憲法」第十五條、「行政程序法」第七條、「行政執行法」第三條之精神，以避免過於苛酷之罰鍰，釀成有侵害人民財產權之嫌。
5. 第十九條明定國家圖書館有對違反送存義務人依法移送執行權限，為求醒目嚴謹，該條可修正成：依前條所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍不繳納者，依法移送強制執行。

六、結語

日昨接獲繆永承先生來函^[15]，詢及有關「圖書館法」修正之問題，個人皆已提第七條、第十八條及第十九條之修正意見書至圖書館法修訂計畫審查委員會，該三法條修正內容依如本文所闡示，茲不贅述。值得一提者是：我國「行政執行法」已於民國 87 年大幅翻修，其中第二十九條代履行規定明文委託第三人或指定人員為之，並採預納履行費用，苟國家圖書館以機關身分代履行則易與直接強制（同法第二十八條）混淆，並與義務人繳納代履行費用本旨不符。一葉知秋，管見以為法治素養乃資訊素養的前題；國家圖書館依法行政的兩大法律，一為民國 85 年頒行計有十四個條文之「國家圖書館組織條例」；另一則為民國 90 年公布都凡二十個法條之「圖書館法」，該二法律象徵組織保留與行為保留的匯聚，國家圖書館行政之組織、作用、程序及救濟都與該二法律的牽連性或互動性息息相關，諺云：牽一髮動全身，殷切寄望國家圖書館同人可對「國家圖書館組織條例」及「圖書館法」相關規定多作研究，並依法律位階原理演繹健全的法令體系，藉資迎接 21 世紀圖書館事業法治 (Rule of Law) 之新紀元。^[16]

^[15] 該全文如下：

主任：您好！

在三月五日公共圖書館分組審查會議中，討論圖書館法第十八條及第十九條時，林館長文睿與薛館長茂松都提出了代執行的觀念，建議國家圖書館如未收到出版品時，可先墊付款項購書，再通知出版人限期繳還，如超過繳款期限仍不繳還時，即申請強制執行。

莊館長指示採納代執行觀念取代罰鍰的作法，是否有當，建請主任惠賜寶貴意見，如審酌其具可行性，敬請代擬相關條文內容提案討論；另有關第七條修正建議，敬請主任併提會討論，尚祈俞允。感謝您！

肅此順頌

勳祺

國家圖書館研究組 繆永承敬上

^[16] Ralph M. Edwards, "The Management of Libraries & the Professional Functions of Librarians," *Library Quarterly* 45 : 2 (Apr. 1975), pp.150-160.

Relationship of the Organization Law of NCL & Library Law in Taiwan

Yu-sheng Liao

Abstract

The National Central Library has now changed its name to "The National Central Library". In terms of organizational operation of institution design, this is an obvious distinction. This article attempts to evaluate the problem of current legal issues in a national library in the hope of helping fellow librarians gain a better understanding of the rule of law at the NCL.

Keywords (關鍵詞): Internal Regulations ; External Regulations ; Rule of Law ; National Central Library

內部規章 ; 外部規章 ; 法治 ; 國家圖書館

Yu-sheng Liao : Professor, Institute of Hospital Administration & Public Health Care, National Yang-Ming University ; e-mail: yusheng@ym.edu.tw