

國家圖書館組織法的立法過程

曾濟羣 國家圖書館館長

一、立法過程的涵義

立法過程 (Legislative process) 極為複雜，因為其間所涉及的因素甚多。有人說立法過程是立法院的事，立法委員的事，那是錯的。因為一件法案的提出，必然涉及提案機關的政策，即立法的目的何在？在民主的社會中，任何法案提出之前，為了集思廣益，經常會辦理各種研討活動，或公聽會，謀求對法案的修正或補充。如果這種法案涉及國家的重大政策，這時不同的政黨就有不同的意見；如果又涉及某方面的利益，則不同的利益團體自然會予以高度的關切，因而形成各種壓力。法案提出之前是這樣，案子提到立法院以後也是一樣。所以構成立法過程，是以立法機關為主軸，而影響立法過程的則包括行政部門、政黨、利益團體、民間社團或選民個人等等。學者稱這些共同決定立法政策、共同參與立法過程的團體或個人，構成了立法系統 (Legislative system) (註 1)。

由是言之，法案的內容如涉及面越廣，越引起社會各界的注意，則各界的關切越大，立法系統就越龐雜。反過來說如果一件法案極為單純，不會引起什麼爭議的，則社會各界並不會寄予多大的關注，此時構成立法系統者不過是立法委員而已 (註 2)。由於立法過程中，國會議員各有觀點，由於觀點不同，可能會引發辯論，這種辯論是很正常的現象。因為議員為民喉舌，有意見怎能要他不說呢？不過如果每個人均各持己見，而不妥協，最後立法機關必是一事無成。所以立法過程中，政黨的統整 (Integration) 功能就非常重要。即政黨如何整合本黨籍議員的意見，再與其他政黨討價還價。因為民主政治就是不斷的折衷與協調，政黨在與其他政黨談判之前，先行整合黨內議員的意見，並與提案的機關協商，達成共識，這一過程稱為黨政關係 (註 3)。黨政關係的運作，有時是決定一項法案能否通過的關鍵所在。

二、立法背景

國立中央圖書館組織條例，係民國 29 年 10 月 16 日國民政府制定公布，自民國 34 年 10 月 27 日國民政府修正公布施行，距今已將近 50 年。其業務與職掌與組織編制，均難以適應現代國家圖書館之需要與發展。尤其自民國 43 年在臺復館後，無論在館藏與國外圖書出版品交換各方面，均突飛猛進。民國 75 年 9 月新館落成，面積為四萬餘平方公尺，內分圖書典藏、研究閱覽、資料處理及文教活動等區，可容納圖書 250 萬冊，讀者二千餘人；啓用以來，業務更形繁複而多元。惟因受限於組織法未能修正，無論於組織的架構，人員的配置，均與實際的差距甚大。所以行政院為提昇國立中央圖書館服務的品質及因應未來業務的發展，使成為一所第一流的收藏國家圖書資料的重鎮，乃於民國 77 年 7 月向立法院提出「國立中央圖書館組織條例修正草案」(註 4)。立法院院會議決交法制與教育委員會聯席審查。

在審查會時，「立法委員吳梓與林鈺祥等認為美國國會圖書館係屬國家級圖書館，如中央銀行直屬於行政院一樣，好處是官級、人員、經費等均可有自主性。他們也慮及立法院圖書館不完備，希望建立連線，可便於圖書資訊之取得。而且官級、經費之提昇，亦可聘請優秀人才作研究，因為圖書館必須有研究人員」(註 5)。案經委員會詳加討論後，認為圖書館負責圖書資訊蒐集，國立中央圖書館係資訊蒐集之最高中心，其位階應予提高，以提昇學術水準，乃將草案條文中「隸屬於教育部」修正為「隸屬於行政院」，並增列掌理「各級圖書館之監督與輔導」事宜，使圖書館自成體系 (參閱聯席委員會審查報告)。

由於立法院法制與教育委員會聯席會議審查之決議與行政院原提案不符，所以當時教育部毛部長即以從政黨員的身分致函行政院，表明「該館仍以隸屬本

部為宜」，並建議：「本案決策過程宜研究評估，且配合行政院組織法之修訂通盤研議，似宜請由行政院成立專案小組加以審慎研究評估」(註6)。本案因此被擱置下來。

三、立法協調

從民國80年12月立法院法制、教育委員會聯席審查通過「國立中央圖書館組織條例修正草案」，迄民國84年12月立法院列入議程進行二讀會，其間又是四年，立法過程何其艱辛。無論是圖書館界人士或本館同仁都認為一個國家級圖書館，仍沿用民國34年的組織法，真是不可思議。因此如何使組織法能盡快通過，圖書館的架構能有所調整，人員編制能作合理的充實，以因應資訊時代的需求最重要；至於隸屬那一個單位，倒在其次，是為普遍的共識。筆者於民國84年7月5日，在教育部部務會議報告中央圖書館的業務與發展時，對「國立中央圖書館組織條例修正草案」遲遲未能完成立法程序，影響館務之推動至鉅，作了若干分析，並且引以為憂。報告完畢，部長當時即作了五項裁示，其中第三項裁示謂：「中央圖書館組織條例修正案送立法院審查已近七年，請中央圖書館再檢討其適切性，加強與立法院相關委員會聯繫、溝通，適時完成立法程序，以應日後我國圖書資訊之發展」(註7)。

部長的前項裁示，對中央圖書館來說是一項極為重要的鼓勵。因此，筆者即經常以此一問題與部內長官相互溝通，以獲致共識，俾共策進行。基本原則是維持行政院原提案條文，即中央圖書館仍隸屬教育部，唯須妥慎進行。或許筆者於研究所主授「比較立法行為」以及「憲政法制與黨政關係」課程，對立法院立法程序並不陌生。既得長官之支持與鼓勵，乃希望能在本屆立法院會期內通過組織法，以結束多年的懸案列為努力的目標(註8)。

由於立法機關係合議制，何項議案應先議，何項議案應緩議，由程序委員會決定，而程序委員會則由立法院各委員會推派代表所組成。第二屆第六會期的程序委員會，立法院內三黨均有代表參與，就立法院的政治生態言，任何一項議案之提出，必須獲得三黨之首肯，否則即可能相持不下。當時筆者所持的理由是中央圖書館為一服務學術研究導向的機構，其所提供的服務不分彼此；社會上每一個人只要合乎中央圖書館所訂的條件，你就可以獲得相同的服務。類此中

性的機關組織法，應該是什麼可以爭議的。而且中央圖書館這兩年來的發展，諸如遠距圖書服務、全國圖書資訊網路等，已逐漸獲得社會各界以及學術機構的肯定，這時討論中央圖書館的組織法應該是水到渠成。因此筆者就以這些理由向立法委員遊說，請求支持。最後得於立法院待審之數百件法案中出線，不但列入議程，且提前排入討論事項第四案，並決定民國85年元月5日(星期五)進行二讀會。

由於立法院已將中央圖書館的組織條例修正草案排入議程，並定期討論，教育部乃於元月四日召開協調會議，行政院人事行政局亦派員參加，以表達行政院的立場。行政院的立場，以中央圖書館仍應隸屬教育部，理由謂：「經查圖書館之功能，著重圖書資料蒐集與利用，為因應社會發展與學術研究，故須與各級學校、社教機構相互結合，方能發揮功能，基於職權完整性，實不宜將國立中央圖書館業務單獨自教育部劃出，且圖書館業務涉及技術性與專業性問題較多，幾無高層次政策決定之事項，提昇隸屬位階至行政院層次，並不妥適。復查行政院直屬機關現有31個，如再予增加，控制幅度似嫌過大，因此行政院組織法研修專案小組於檢討行政院組織架構時，亦不考慮將國立中央圖書館調整為部會層級，維持現行層級應屬妥適，建議恢復本院原送草案第一條條文」(註9)。

教育部的立場與行政院無異，其所持的理由有四：「一、依教育部組織法第一條：教育部主管全國學術文化及教育行政。二、圖書館之功能應與學術研究相結合，以宏教學效果。三、國立中央圖書館為學術研究圖書館，其功能在服務學術與社會各界。四、自國立中央圖書館成立以來即隸屬教育部，最近幾年來教育部本業務主管立場，積極協助輔導該館業務之健全發展，成效卓著」(註10)。所以本案就行政部門的意見來說，可謂完全一致，但這種共識有賴立法委員的支持，因此經由黨政關係的架構，進行運作，乃不可少。

由於立法院二讀會，是以委員會的審查報告案逐條進行討論，而委員會審查報告案將中央圖書館的位階提昇至行政院，由於這一條文是爭議的關鍵所在，因此行政部門如何透過黨政關係的運作，對於委員會這一條審查報告案提出再修正，以使中央圖書館仍隸屬於教育部，就需要相當的智慧與政治藝術。因為法案二讀會，在慣例上是相當尊重委員會的審查報告案

，現在要變更委員會的決議，自然需要高度的立法技巧。

由於中國國民黨的黨政關係架構，在立法院各委員會設委員長一名，以為黨的政策溝通協調，發揮承上啓下的作用(註 11)。當初是由法制與教育委員會聯席會議審查中央圖書館組織法，現在要提案修正變更委員會的原決議，自仍須由教育與法制兩委員會聯合發動為宜。執政黨黨團援例由教育委員會委員長立法委員洪秀柱領銜提出修正案。案由謂：「本院委員洪秀柱等 23 人，對法制與教育委員會聯席會議審查通過之『國立中央圖書館組織條例修正草案』第一條條文有關國立中央圖書館由『教育部』改隸屬於『行政院』認為不宜，擬建議修正恢復隸屬於『教育部』，並配合修正第一、二、三、四、五、六、七、十等條文如附件『建議修正條文』欄內容，敬請本院同仁明察支持，是否有當，請公決案。」說明：「一、國立中央圖書館組織條例，係民國 29 年 10 月 16 日國民政府制定公布，自民國 34 年 10 月 27 日國民政府修正公布施行，迄今已有 50 年，期間配合學術研究發展，輔導全國圖書館事業，及從事圖書國際交換等發展目標，積極蒐集及保存圖書文獻，舉辦國際學術會議，推動圖書館自動化，及建立全國圖書資訊網路系統與連線作業……等，業務範圍不斷擴張，原組織條例亟待重構。二、尤其面對資訊時代，新館自 75 年建設完成迄今已十年，為因應需要，特提出國立中央圖書館組織條例修正草案，懇請委員同意與支持」(註 12)。如果洪委員等 23 人的修正案能夠通過，就達成了行政部門的願望。因此在院會二讀會進行中，如何使洪委員等 23 人的修正案通過，就成為中央圖書館組織條例立法過程中努力奮鬥的焦點。

四、立法溝通

議會政治固為政黨政治，惟政黨對所屬議員又不能在發言與表決方面過份約束，否則必會引起反彈。蓋民意代表有選民的壓力，如政黨在議會中對議員之一言一行均要制約，議員何能充分反映民意？因此除非是重大的政策性法案，政黨對議員事先會有告知，必須支持。至於其他一般性的法案，則由議員自由表達看法。「國立中央圖書館組織條例修正草案」可作如是觀。此時，提案機關行政部門必須站在第一線與委員溝通，請求支持，就非常重要。

有鑑於此，去(84)年 12 月 29 日立法院程序委

國立中央圖書館

<p>委員助鑒：國立中央圖書館組織條例修正草案，荷蒙鼎力支持，得列入議程提早討論(敬悉，將於元月五日星期五二讀)，謹代表圖書館界致十二萬分的謝忱。</p> <p>面對資訊社會，圖書館的經營必須徹底的改變，弟主持中央圖書館三年餘，即每以此為念。蓋中央圖書館為圖書館中之圖書館，應能掌握資訊社會的變遷與需要，統合各種資訊資源以為國用，尤其在加強國家資訊基礎建設已是全球性的趨勢，我國就此之推動亦至為積極，中央圖書館組織法之修正，不但切合實際的需要，亦代表我國迎向資訊時代之新紀元，豈僅嘉惠全民，亦見提昇國家之形象也，均賴 委員之支持與指教。隨函附奉 拙作兩篇，概述中央圖書館目前之發展現況及未來之目標，敬請參考指教。尚此奉懇，敬頌 助綏</p>	<p>中華民國 年 月 日</p> <p>弟 曾濟羣 敬上</p> <p>十二月三十日</p>
--	---

78. 3. 10,000

(用務公限)

213 * 275

員會將本館組織條例修正草案列入討論事項第四案時，為了讓立法委員了解中央圖書館最近二年來的發展，尤其在面對全球正在推動的「國家資訊基礎建設」，中央圖書館在這方面扮演的角色與功能，乃於 12 月 30 日分別備函立法委員說明(函文如上圖)，請求支持，隨文並寄筆者有關中央圖書館業務發展及其展望之文章兩篇，其一為「建構資訊高速公路圖書館應扮演的角色——中央圖書館的經驗」，其二為「國家資訊基礎建設與圖書館的經營」，以有助於立法委員對本館之了解，而利於法案之審議。同時並於法案審議過程中，候在議場外的休息室，俟機向委員說明法案審議觀點。因為經由閉路電視，議場內委員之發言與表決，議場外看得聽得清清楚楚。由於大部分的委員都看過相關資料，今再作當面溝通，效果非常良好。

綜觀組織條例審議過程中，委員的爭議有三：一為隸屬關係，二為名稱問題，三為管轄事項。所謂隸

屬關係，即隸屬行政院抑教育部，或改隸立法院；不過就發言之委員看來，以主張隸屬教育部者居多。所謂名稱問題，委員提出的名稱計有如改隸立法院即稱「國會圖書館」，其他主張「國家圖書館」、「國立臺北圖書館」、「財團法人國家圖書館」。名稱問題似尚無共識(註 13)。所謂「管轄」事項，即依法制與教育委員會聯席會議審查報告案，既提升中央圖書館位階至行政院後，在功能方面增列「各級圖書館之監督與輔導」事宜，其原來用意「一方面希望國立中央圖書館升級，使層次更高，同時能帶動各級圖書館，如省及地方都能使國人養成讀書的好習慣，以迎接資訊時代的來臨」(註 14)。

反對者則認為「以今日圖書館的多元功能而言，各級圖書館均有其特色、功能及發展宗旨……如果連圖書館都將之中央集權化，這又是什麼法律呢？」(註 15)最後並有委員主張本案爭議尚多，提議重付審查擱置(註 16)。

委員主張既多，則溝通、協調、折衷乃屬當然之事。最後對隸屬關係無異議，即仍隸屬教育部，餘下的名稱問題仍有委員堅持。由於立法院開會時，在場法定人數經常影響票決之進行，所以任一委員對法案之任一條文或任一文字有不同意見，即可能使該一法律條文無法處理，而留待協商。所以「國立中央圖書館組織條例修正草案」爲了名稱問題，協商進行，頗費周章。不過經由交換意見後，認爲以「國家圖書館」爲名並無不妥，不但無傷其隆崇之地位，並且能突顯其服務學術研究之功能，爲大家所接受。最後主席以協商之結論提請大會表決，大會以無異議通過(註 17)。有關管轄事項問題，亦經協商，將第二條第七款「各級圖書館」改爲「各圖書館」，第一條「各級圖書館之監督」字樣，則依洪委員等 23 人提出之修正案予以刪除，全部條文遂完成三讀程序。主席宣告：「『國立中央圖書館組織條例』修正爲『國家圖書館組織條例』，並將條文修正通過」(註 18)。高高的舉起議事槌，重重的敲了一下，「國立中央圖書館」一詞進入了歷史，而「國家圖書館」在中華民國正式誕生，時爲中華民國 85 年元月 9 日上午 10 時 20 分。

五、國家圖書館的展望

國家圖書館組織法通過後第二天，臺北各大報及傳播媒體均有顯著報導，其中以民生報及聯合報最爲翔實，而聯合報以「國家圖書館，推展無牆化」更能

點出了國家圖書館未來發展的目標。

國家圖書館的組織法，除了維持原有中央圖書館的組織架構，即採訪組、編目組、閱覽組、特藏組，更將行政院核定任務編組之國際標準書號中心與書目資訊中心予以法制化，正式稱爲中心。出版品國際交換處納入新組織法。新增的四個業務組，即參考組、資訊組、輔導組、研究組，無一而非切合時需者，修正後的架構至爲完備。國家圖書館組織法的通過，代表我國迎向資訊時代之新紀元。今後在整合全國圖書資訊方面，應全面推動自動化，達到「無牆圖書館」(Library without walls)的境界，對讀者提供無遠而弗屆的服務。

附 註

- 註 1：M. E. Jewell and S. C. Patterson, *The Legislative Process in the United States* (New York: Random House, 1977) p. 3.
- 註 2：曾濟羣，中外立法制度之比較(臺北：中央文物供應社發行，民國 77 年 6 月)，頁 1-3。
- 註 3：曾濟羣，中華民國憲政法制與黨政關係(臺北：五南圖書出版公司印行，民國 84 年 7 月)，頁 3-5。
- 註 4：立法院公報初稿(立法院秘書處印行)，第二屆第六會期第 40 期(民國 85 年 1 月)，頁 20-21。
- 註 5：同前註，頁 34。
- 註 6：教育部臺(80)育社 12505 號函暨附件。
- 註 7：教育部臺(84)秘 038145 號函暨附件。
- 註 8：筆者曾於民國 84 年 10 月 30 日，本館圖書館事業研究委員會中報告有關組織法的審議問題，請參閱會議紀錄報告事項第四點。
- 註 9：「國立中央圖書館不宜改隸直屬行政院，其館長、副館長及各級主管職等不宜比照部會級列等及其他相關問題」說帖，行政院人事行政局編印，民國 85 年元月。
- 註 10：同註 4，頁 47，「說明」欄。
- 註 11：同註 3，頁 217-228。
- 註 12：同註 4，頁 46-47。
- 註 13：同前註，頁 34-46。
- 註 14：同前註，頁 40。
- 註 15：同前註，頁 37-38。
- 註 16：同前註。
- 註 17：立法院公報初稿(立法院秘書處印行)，第二屆第六會期第 41 期(民國 85 年 1 月)，頁 6。
- 註 18：同前註，頁 7。