

臺灣現行公共圖書館預算條款法制地位 之探討

Discussion of Financial Clause of Public Library in Taiwan Regulations

林芊慧

Chien-Hui Lin

國立臺灣圖書館編輯

Editor, National Taiwan Library

Email : lch@mail.ntl.edu.tw

【摘要】

本篇論文試圖從依法經營的觀點來透視或觀察我國公共圖書館事業的預算條款問題，並提出初步結論及建議。

【Abstract】

The article study intends to discuss the legal issue of the financial problem in public library from the perspective of the protection of administration according to law.

關鍵詞彙：措施性法律、委任立法、簡單結構、分館、一人圖書館

Keyword : Massnahmegesetz; Delegated Legislation; Simple Structure; Branch Unit; One-Man Library

壹、引言

公共圖書館設立及營運基準，業經教育部於中華民國 105 年 9 月 12 日以臺教社（四）字第 1050119265B 號令廢止，依中央法規標準法第二十二條第二項、第三項分別規定：命令之廢止，由原發布機關為之。依程序廢止之法規，得僅公布或發布其名稱及施行日期；並自公布或發布之日起，算至第三日起失效。申言之，教育部發布之公共圖書館設立及營運基準，並即從 105 年 9 月 14 日起失效，但教育部早於民國 105 年 8 月 11 日

以臺教社（四）字第 1050100147B 號令訂定圖書館設立及營運標準計十四條，該標準第十四條明定：本標準自發布日施行。依中央法規標準法第十三條規定：法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力，職是圖書館設立及營運標準早在 105 年 8 月 13 日起發生效力（大法官會議釋字第一六一號解釋足資參照），前揭公共圖書館設立及營運基準本於「同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者」（中央法規標準法第二十一條第一項第四款）構成該法規廢止之原因，致失其依據，而無單純施行之必要（上揭同法第二十一條第一項第三款），故舊公共圖書館設立及營運基準緣於新法立舊法廢的法理，嚴格而言，亦已 105 年 8 月 13 日起失效，而非從同年 9 月 14 日起方式失其效力，茲予合先敘明之（附註）。

依中華民國 104 年 2 月 4 日公布之圖書館法第五條規定：圖書館之設立、組織、專業人員資格條件、經費、館藏發展、館舍設備、營運管理、服務推廣及其他應遵行事項之標準，由中央主管機關定之。據此，圖書館設立及營運重要元素始正式由法律授權以法規命令定之，而擺脫第一類行政規則（行政程序法第一百五十九條第二項第一款）的羈絆，我國圖書館事業經營可謂從公布施行圖書館法以來開始步入「依法經營（Administration according to Law）」的常軌，如眾所知，公共圖書館之經營面對資訊爆炸、經費緊縮、空間不足及員額短缺諸多危機，其中預算編製（Budgeting Institution）係圖書館庶政之母，本文擬從預算條款（Budgeting Clause）功能，探討新舊立法變遷對公共圖書館事業（Public Librarianship）實務運作的影響，期求提供一條圖書館節約管理（Cutback Management）的可行路徑。

貳、公共圖書館特算條款依據探討

有關圖書館預算機制可從憲法、教育基本法、圖書館法及圖書館設立及營運標準，由憲法、法律至命令之規範位階，逐一分析該多元法制的具體內容如下：

一、憲法層次之規定

中華民國憲法第一百六十四條定明：教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五。另在憲法增修條文第十條第十項定有：教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。觀諸基本法規定，該二政策條款（Policy Clauses）對公共圖書館營運管理可以作如下解釋：

- (一) 鑑於無代議不納稅（No Taxation without Representation）、撥款必須依法（Appropriation Made by Law）原理，在代議民主為普世價值的潮流下，尊重立法機關造法機能，概算經政策合法化過程才能成為等同形式意義之法律地位（廖又生，2012）據此，公共圖書館位階低，雖能編列概算，但准駁仍在各級主管機關，預算案審議則操諸各級立法機關。
- (二) 年度預算內容為施政項目與金錢數字，是專對於具體事項制定的法律，學理上稱為措施性法律（Massnahmegesetz），其非抽象及一般性規範，雖得為合理之刪減，惟基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照審議逐條逐項增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項節間移動增減並追加或削減原預算之項目（大法官釋字第三九一號解釋）。諸如國立公共圖書館館藏發展計畫內容之變動或任意調整，將易導致政策成敗無所歸屬，有違權力分立、相互制衡原理，應為憲法所不許。
- (三) 憲法明確規範中央及地方教育科學文化之預算，須達預算總額之一定比例，以確保國家及地方自治團體對於人民之教育、科學與文化生活得有穩定而必要之公共支出，我國憲法第一百六十四條所定預算總額不含追加預算、特別預算在內。如是，各公共圖書館在因應特殊緊急狀況或從事危機處理得在歲出預算總額外，另提特別預算，此有釋憲機關釋字第七十三號、釋之二三一號及釋字第二五八號解釋頒布在案，並透過司法解釋亦促進我國憲政良性成長（荊知仁，1986）。
- (四) 憲法增修條文指明教育、科學、文化之預算，尤其是國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條本文規定之限制，有關該等預算之數額、所占比例、編列方式、歸屬範圍等問題，自應由立法者本

其政治責任而決定，是以憲法預算總額及教育、科學、文化所佔中央、地方預算比例相關問題，業經釋憲機關作成釋字第四六三號解釋，宣告已無再行解釋之必要。然增修條文所指國民教育經費應優先編列僅係指出國民中小學圖書館預算可能更會受各級政府重視而已，是否嘉惠及直轄市立、縣（市）立、鄉鎮（市）立甚至直轄市山地原住民區之公共圖書館經費撥補，是仍容有討論之空間。

二、法律層次之規定

中華民國 88 年 6 月 23 日政府公布教育基本法，該法第五條規定：各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運作教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。教育經費之編列應予保障，其編列與保障之方式另以法律定之。嗣於民國 90 年 1 月 17 日公布之圖書館法第九條第二項規定：圖書館應寬列經費辦理前項業務。圖書館法首次修正在民國 104 年 2 月 4 日，該法第九條第二項調整成同條第三項，但仍規定：圖書館應寬列經費辦理第一項業務。從制度性保障立法論，教育基本法及圖書館法對公共圖書館經營之啟示可闡述如次。

- (一) 教育基本法、圖書館法皆指明「應寬列經費」，法條中訓示規定均採正面並帶有強制意含，彰顯其當為的意思，但二法條皆缺乏制裁效果，所謂應寬列經費空泛而不具有實質內容，現行教育基本法與圖書館法預算條款因空洞不明導致公共圖書館經營法律優越原則徒具形式，未來條正教育基本法及圖書館法亟待賦與該二條文具體內涵及伴隨的制裁效應，以能解決各類公共圖書館經費窘困的難題（羅傳賢、蔡明欽，1992）。
- (二) 各級學校或各類公共圖書館如有預算政策具體而明確的指引，自然不會再以預算法、會計法、決算法及審計法為馬首是瞻，然因教育基本法或圖書館法相關規範籠統概括，致現行各公立中小學或各公立公共圖書館經費運用由於位階低，加上法律流於道德勸說（吳庚，2001），渠等預算編列仍受會審法令之節制。

- (三) 修正後我國圖書館法第九條第三項所規定，各類圖書館應寬列經費辦理技術服務、讀者服務、參考服務及推廣服務等事宜，但是各公共圖書館因規模較小，經費自主權有限，各館每遇財政年度即將結束之際，亦會對下一年度各部門業務需求提出用款計畫，惟各公共圖書館地位低，從屬性高，縱令圖書館勻支調度各會計項目亦有巧婦難為無米之炊的缺憾，故圖書館法第九條第三條實應以設立主體作主詞為適，即應規定為第四條第一項之圖書館設立主體應寬列經費辦理第一項業務，如此，方能正本清源達成公共圖書館經費充裕的目的。
- (四) 邇來教育部對各級學校教師的待遇、教育經費之編列都有專法擬定，顯見教育基本法第五條內容較圖書館法第九條第三項更為精細，蓋教育基本法第五條有以各級政府作為主詞，爰建議圖書館法再次修正之際，可連結教育基本法第五條內容，重新定明圖書館法第九條第三項為：第四條第一項之圖書館設立主體應依教育基本法之規定寬列經費辦理第一項業務。果此，圖書館法預算條款即可收明確化效果，亦應各主管機關違反教育基本法規定有懲處、懲戒手段威嚇，如圖書館法與之聯結自可強化其法律強制性本質。

三、命令層次之規定

- (一) 依圖書館法第五條規定：經費由中央主管機關定之。基於法律授權教育部於 105 年 8 月發布施行圖書館設立及營運標準，依該標準第六條訂明圖書館購置圖書資訊經費應占之比率。其具體內容係：圖書館購置圖書資訊經費，以不低於下列比率為原則：一、國家圖書館：占圖書館年度預算百分之十五。二、公共圖書館：占圖書館年度預算百分之十五。三、大學圖書館：占圖書館年度預算百分之十五。四、專科學校：占圖書館年度預算百分之十五。五、高級中等學校圖書館：（一）普通型高級中等學校：占教學設備費百分之十五。（二）其餘類型高級中等學校：占教學設備費百分之七。六、國民中學圖書館、國民小學圖書館：占教學設備費百分之十。七、專門圖書館：占圖書館年度預算百分之二十。前項圖書館年度預算包括各項業務支出費用

及財產購置費用。但不包括人事費及新建館舍之經費。揆諸該標準第六條訂定說明：該條文是參考目前各類圖書館設立及營運基準及美、英、日等國家各類圖書館購置圖書資訊之經費，並考量各類圖書館實務運作之現況及需求，爰於第一項各款明定各類圖書館購置圖書資訊之經費應占之比率。另參考圖書館之預算現況及考量不同類別、不同層級之圖書館差異，圖書館年度預算包括各項業務支出費用及財產購置費用，惟不包括人事費及新建館舍之經費，爰於第二項明定之。茲依圖書館設立及營運標準第六條析論有關公共圖書館預算管理問題如下：

- (二) 依公共圖書館設立及營運基準性質原係關於機構內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定，通稱第一類行政規則，因其為組織性、作業性行政規則，僅是主管機關依其權限或職權為規範公共圖書館內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定（行政程序法第一百五十九條第一項），而圖書館設立及營運標準是由圖書館法明文授權，係指主管機關對多數不特定讀者就圖書館一般經營事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，通稱為法規命令（行政程序法第一百五十條第一項），且圖書館設立及營運標準首條即開宗明義指出：本標準依圖書館法第五條規定訂定之。該標準明顯是「委任立法（Delegated Legislation）」，換言之，圖書館設立及營運標準列明依據外，並不得逾越圖書館法授權範圍及立法精神（行政程序法第一百五十條第二項），不言可喻（羅志淵，1964）。
- (三) 標準係法規命令名稱之一種（中央法規標準法第二條），圖書館設立及營運標準為修正後圖書館法最重要之補充立法，基於下級機關命令不得抵觸上級機關命令之原理（中央法規標準法第十一條），由其延伸之圖書館之設立及組織基準（該法規附表一）、圖書館館藏發展基準（該法規附表二）及圖書館館舍基準（該法規附表三）皆為圖書館設立及營運標準第三條、第八條及第九條細部性技術規定，自不得與其母法相互抵觸，因此，公共圖書館購置圖書資訊之經費占圖書館年度預算百分之十五，該年度預算含支出費用、財產購置費用但仍不包

括新建館舍費用等，否則基於法律優越原則下位階規範自屬無效。另法規命令依立法院職權行使法，行政機關發布後並應即送立法院進行審查監督（中央法規標準法第七條）於此併為敘明。

- (四) 立法技術裡有原則法解釋從寬、例外法解釋從嚴的法理，圖書館設立及營運標準第六條第一項第二款言明公共圖書館購置圖書資訊之經費以不低於年度預算百分之十五為原則，易言之，一旦主管機關財政困難購置費編列低於年度預算百分之十五，構成例外法情況，其裁量或判斷權限又操之上級主管機關，此對公共圖書館財政配賦之基本保障似有降低其原先立法本旨之良法美意。
- (五) 公共圖書館經費患寡而非患不均的事實長久以來構成經營病象之一，前面提及，我國圖書館法第九條第三項淪為訓示規定且缺乏裁罰效應。若不能重新予以強化，屆時公共圖書館預算調撥將會遭遇左支右出之兩難，正本清源之途，圖書館法第九條第三項明定各設立主體應寬列經費並科以罰則外，圖書館設立及營運標準第六條圖書資訊購置費採低度立法策略，以最低比率門檻，藉資避免脫法推諉事實發生，如此，公共書館經費才有合理成長的機會。

參、公立公共圖書館與私立公共圖書館預算法制之比較

以圖書館設立由政府或民間發起為分類之標準，可將圖書館劃分為公立圖書館與私立圖書館，按私立一語指由私人或私法人籌設，報經主管教育行政機關許可，並報請教育部備案而言（廖又生，2013）。目前我國私立公共圖書館之設立，須依民法財團法人制度（民法第五十九條至第六十五條規定）及私立社會教育機構設立及獎勵辦法申請，茲與公立公共圖書館之設立完全不同，依我國圖書館法第四條第一項規定：政府機關（構）、學校應視實際需要普設圖書館，或鼓勵個人、法人、團體設立之。據此，公立公共圖書館設立主體為機關、機構，例如教育部所轄國立臺灣圖書館、國立公共資訊圖書館等；另依第四條第一項後段私立公共圖

書館設立主體則為個人、法人、非法人團體，例如財團法人行天宮圖書館、鄭豐喜紀念圖書館、保安宮圖書館等；無論私立公共圖書館或公立公共圖書館均受各教育主管機關行政監督（圖書館法第三條），然私立公共圖書館的經費非由人民納稅負擔，館員任用也不受公務員法規之限制，其秉於自給自足、受益者負擔原理，私立公共圖書館之預算管理往往要比公立公共圖書館愈見彈性。現進一步將公立公共圖書館與私立公共圖書館預算制度之差異比較如下：

一、預算來源

公立公共圖書館由隸屬機構指撥即政府指撥為主（行政院研考會，1985），私立公共圖書館則由私人或基金會捐贈為常見。

二、預算監督

公立公共圖書館除階層管轄受行政監督之外，亦受代議機構節制及監督；私立公共圖書館以董事會為其設立者代表，除有監察人監督外並依圖書館法第三條受各主管機關監督。

三、預算執行

公立公共圖書館依規模大小不一，有設會計人員主辦其事，也可能由館方專業人員兼辦預算執行事宜；而私立公共圖書館以簡單結構（Simple-Structure）居多，大抵都由正式館員負責預算的執行，而不會託付予臨時人員擔當此事。

四、預算項目

公立公共圖書館有經常費（即多次性經費）、臨時費（即一次性經費）之分，科目裡亦有經常門、資本門之別，依據政府會計運作較為精密；而私立公共圖書館以財團法人方式營運，科目簡要，大抵上均採複式簿記方式記帳。

揆諸上揭公、私立公共圖書館預算機制之不同後，儘管公共圖書館組織位階不高，從屬於科層官衙體系，然如能將各類設立主體定明於圖書館法第九條第三項充當主詞，則公、私立圖書館預算制度遵循：第四條第一項之設立主體應寬列經費辦理第一項業務（該法第九條第三項）。如此，圖書館設立及營運標準第六條預算經費比率才能落實，公共圖書館始能真正由少數人的知識樂園轉變為一個書香社會的搖籃（沈寶環，1988）。

肆、公立公共圖書館縱向預算支援關係檢討

公共圖書館係指各級主管機關、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（圖書館法第四條第二項第二款），再依圖書館設立及營運標準第二條第二項第一款所示之公共圖書館含以下五種：國立公共圖書館、直轄市立圖書館、縣（市）立圖書館、鄉（鎮、市）立圖書館、直轄市山地原住民區立圖書館。

前面提及，具有法規命令性質的圖書館設立及營運標準第三條規定：圖書館設立及組織基準，規定如附表一。該設立及組織基準則係組織性、作業性行政規則，其有關公立公共圖書館部份訂定設立組織的原則如下：

一、公立公共圖書館，依各圖書館組織法規設立，並得依其組織法規或應業務需要，設立分館或服務據點。例如臺灣省精省之後，依地方制度法設立六都（院轄市），此種直轄市立圖書館總館（Main Unit）下轄各區另設立分館（Branch Unit），且在行政區較為遼闊的情形亦成立民眾閱覽室等服務據點屬之。

二、公立公共圖書館員額基準如下：

（一）國立圖書館：依館舍面積、館藏量、流通量及分館數定之。

（二）直轄市立圖書館：人口總數每五千人，置專職工作人員一人。

（三）縣（市）市圖書館：

1. 人口總數未達五十萬人者，置專職工作人員十五人。

2. 人口總數五十萬人以上未達一百萬人者，置專職工作人員二十人。

3. 人口總數一百萬人以上者，專職工作人員以不低於二十五人為原則。

(四) 鄉（鎮、市）立圖書館及直轄市山地原住民區立圖書館：

1. 人口總數未達十五萬人者，置專職工作人員二人。
2. 人口總數在十五萬人以上者，置專職工作人員三人。

（三）公立公共圖書館依各圖書館組織法規之規定，定其內部單位及掌理事項。

盱衡上揭五類公共圖書館類型，從國立公共圖書館至基層的鄉鎮或山地原住民區立圖書館，從上而下（Up-Down）觀察我國公立公共圖書館體系的行政編成權可謂由大至小，不管預算或人事均有捉襟見肘之憾，另私立公共圖書館，依私立社會教育機構及獎勵辦法之規定設立；其員額、編制、內部單位之掌理事項，依其服務人口數、館藏量及建築面積等條件，準用公立公共圖書館之規定。所謂「準用」指法規為求精簡避免重複規定，在法條上明定某一事項，直接援用與其相類似事項之規定而言。準用不能完全援用被準用之條文，只可以在性質容許之範圍內方得援用（民法第四十一條、第三九八條、第三百九十九條）（黃村力，1994）。公立公共圖書館縱面體系（Vertical System）既然配賦由自足到貧瘠，圖書館法第九條第三項規定在愈底層的公立公共圖書館幾乎已形同無實質意義的規定，至於私立公共圖書館多數為從業人員掌管的一人圖書館（One-man Library），促其寬列經費辦理館務猶如天方夜譚，因之，在微薄預算外作者主張公共圖書館應有縱向預算支援機制啟動的必要，依法律規定下列三種制度足以達成互通有無、互補殘缺的目標，茲依序說明如下：

1. 資源共享協定締結：圖書館為謀資源共享，應透過行政契約將各項圖書資訊進行互借、交流或贈與（圖書館法第十三條、行政程序法第一百三十五條至第一百四十九條）。

2. 圖書館輔導體系運作：中央主管機關應建立圖書館輔導體系，以結合社會資源，協助館務發展（圖書館法第十六條、圖書館設立及營運標準第十二條）。

3. 業務評鑑之獎勵補助：各級主管機關應定期實施業務評鑑，經評鑑成績優良者，予以獎勵或補助，並每年至少辦理一次績效考評及滿意度調查（圖書館法第十七條、圖書館設立及營運標準第十一條），以維持其優質服務地位，並酌增館方之獎補助款項。

伍、結論與建議

良好的法制規劃是公共圖書館邁向優質管理的第一步，值此情勢變遷新舊法規更迭之際，公共圖書館從憲法、法律到命令徹底檢視其預算條款是否被落實尤屬至亟，現今我國公私立公共圖書館為數最多，然在資源貧乏、資訊充斥的經營困局，企圖引進美式策略規劃解決其棘手問題猶未見其功（Donald E. Riggs, 1984）。本篇論文建議公共圖書館購書經費不足、館藏資源發展遭遇瓶頸、圖書館預算過少不利因素下（中國圖書館學會，2000），強化或深化我國圖書館法第九條第三項內容，使之貫徹憲法意旨，連結教育基本法，並彰顯圖書館設立及營運標準第六條功能，諒係當務之急；作者並建議在法制現況之下，融通活用公共圖書館預算相互支援體制，透過資源共享、輔導及評鑑以紓解公私立公共圖書館經營危機，藉資尋求機會鞏固經營利基（Charles R. McClure, 1981）。

附註：依行政程序法規定行政規則得由原發布機關廢止，且應由其首長簽署，下達下級機關並登載於政府公報發布之（該法第一百六十條、第一百六十二條），據此，公共圖書館設立及營運基準實質上在民國 105 年 8 月 13 日起失效，但形式上卻是同年 9 月 14 日起方生廢止效果。

參考文獻

- 中國圖書館學會（2000）。**圖書館事業發展白皮書**。上網日期：2017年3月9日，檢自：
http://tlh.lias.nccu.edu.tw/dspace/bitstream/lia/1116/1/lbo001-halac008-001-u.pdf?&TB_iframe=true
- 行政院研考會（1985）。**建立圖書館管理制度之研究**。臺北市：行政院研考會。

- 吳庚（2001）。*行政法之理論與實用*。臺北市：自版。
- 沈寶環（1988）。*圖書館學與圖書館事業*。臺北市：學生。
- 荊知仁（1986）。*誰解釋憲法*。收於*憲政論衡*（頁 73-79）。臺北市：臺灣商務。
- 黃村力（1994）。*民法總則新論—逐條案例研究法*。臺北市：三民。
- 廖又生（2012）。*圖書館法論*。臺北市：元照。
- 廖又生（2013）。*管理定律之應用*。臺北市：元照。
- 羅志淵（1964）。*立法程序與立法技術*。臺北市：國民大會秘書處。
- 羅傳賢、蔡明欽（1992）。*立法技術*。臺北市：致良。
- Charles R. McClure. (1981) . Planning for Library Services: Lessons and Opportunities. *Journal of Library Administration*, 2 (2) , 9-14.
- Donald E. Riggs. (1984) . *Strategic Planning for Library Managers*. Phoenix, Ariz: Oryx Press.