

對圖書館法的意見

The Opinions of Library Laws and Regulations

宋建成

Chieh-Cheng Sung

國家圖書館閱覽組主任

Head, Department of Reader's Service

National Central Library

【摘要Abstract】

我國政府及圖書館學專業團體，自清末以來，莫不追求圖書館之普遍設置，力求圖書館事業健全發展。頃近或因政府財力，或政府工程改造因素，政府不再秉持圖書館普遍設置政策，鼓勵民間經營。圖書館法擬訂宜注意此項「變」數，不僅要為圖書館經營「輸入」其條件，也要因應世紀之交，構思圖書館可「輸出」之服務。

After last years of Ching Dynasty, our government and Library Association of China seek to establish libraries universally, and make every effort to develop the undertaking of libraries thoroughly. Recently, because of the financial and personnel matters' retrenchment of our government, it attends to stop the policy, establishing libraries universally, and then turnsto encourage non-government groups taking over and operating libraries. When drafting of Library Laws and Regulations, it would be best to consider this change. Not only making more "input" for library operation, but also thinking deeply about the "output" of library service before the coming of twenty-first century.

關 鍵 字：圖書館法

Keywords : Library Laws and Regulations

一、圖書館普遍設置

我國公家藏書事業，可謂淵源甚長，可是論及現代化的圖書事業，實肇端於晚清。光緒三十一年(1905)湖南省成立了第一所公共圖書館，是為官辦新式圖書館之首聲。宣統元年(1909)學部奏定京師及各省圖書館通行章程，是為我國圖書館法令之初本。該章程規定「京師及各直省省治，應先設圖書館一所，各府廳州縣治，應各依籌備年限以次設立」(第二條)。宣統二年(1910)並行各省一律開辦圖書館。一時圖書館競相成立，蔚成我國近代圖書館運動。自鼎革以還，民國初年，教育部特設社會教育司，固書館亦隨其他社會教育之設施，而漸受注重。民國四年(1915)先後公布「通俗圖書館規程」、「圖書館規程」，均規定各級政府應設置固書館，使圖書館日趨普遍設置。然圖書館數量發展迅速，但事屬創始，率多簡陋，經費藏書亦不充足；又經營上將由典藏蛻變為公開和流通，現代化圖書館經營法之需求，自民國七年，(1918)以來，各地均期組織圖書館協會，以研究

適中管理法，節省圖書館經費，促進圖書館學問為旨趣。及至民國十四年(1925)各地固書館協會競相設立，全國圖書館界衷心莫不希望能有一個全國性之圖書館協會，以群策邁進，促進圖書館事業之發達。適美國圖書館協會應我國之邀，敦聘鮑士偉(B~stwick, Arthur Elmore)博士為代表來華考察，俾於我國圖書館事業有所贊助，促成中華圖書館協會，全國性圖書館協會乃告誕生，以「研究圖書館學術，發展固書館事業，並謀圖書館之協助」為宗旨。

由上述可略知圖書館協會與政府所推動之圖書館運動之關係密切。而協會之宗旨，係以發展圖書館事業為鵠的，自與政府目標相同。自政府遷台，民國四十二年(1953)在台圖書館從業人員，不欲使成立了二十多年有光榮歷史的中華圖書館協會的會務中斷，乃成立中國圖書館學會。台灣光復以還，在政府主導下，無論接收日據時代圖書館或新設圖書館，均維持各省市縣市普遍設置公共圖書館之原則。民國六十六年(1977)政府宣告將進行文化建設，計畫在每一縣市建立一處文化中心，內容包括圖書

館、博物館、音樂廳；民國七十四年（1985）「台灣省加強文化建設工作研討會」決議，將使每一鄉鎮市均成立圖書館，分三年實施，務使「一鄉鎮一圖書館」為構想，在在顯示政府設置圖書館之決心。同時為鼓勵私人興辦社會教育事業，民國七十一年（1982）教育部公布「私立社會教育機構設立及獎勵辦法」，其中包含圖書館（室）在內，民國五十五年（1966），中國圖書館學會第十四屆年會，通過推動圖書館法的訂定。圖書館界鑒於我國圖書館現代化運動，自清末起迄今，但圖書館的設置，仍缺乏一個基本大法—圖書館法，為「統籌規劃各類型圖書館事業之整體發展」實有制訂之必要。民國七十一年（1982）行政院研考會委託王振鵠館長主持「建立圖書館管理制度之研究」，其主要建議之一，即為「制定圖書館法」，委由中國圖書館學會邀約專家研擬適用的各類型圖書館之圖書館法（草案），報請教育部研核，作為發展圖書館事業之依據。此項建議為圖書館界多年心聲，獲得本研究座談會參加之有關機關代表及學者專家贊同。其後，中國圖書館學會更積極推動圖書館法立法工作。

基於上述圖書館普遍設置，發展圖書館事業之傳統認知，圖書館法草案有

第五條「中央主管機關應於所在地設立國家圖書館，各級政府亦應於各轄區設立各級公共圖書館，各級學校應設立圖書館（室）；各機關（構）、團體及私人，亦得視需要設立圖書館」之條文，惟行政院審議時，人事局代表稱政府已有「公有營造物由民間辦理」之共識，本條由政府普遍設置各類圖書館之擬訂，與該項共識相違，似有不妥。換言之，自行政法之觀點言，政府機關為行使國家公權力之機關，而各種公立圖書館、學校等均為營造物，屬於服務性之機構，將鼓勵民間經營。不覺近年政府已不再秉持普遍設置圖書館之政策，頃聞，台北市兒童交通博物館即將委託民間辦理，或將成為實例。

二、輸入經營條件

為什麼要制定圖書館法，民國七十八年（1989）全國圖書館會議所形成共識，就是圖書館界期望政府制定圖書館法，以謀求圖書館事業持續之健全發展，奠定圖書館營運之法律基礎。圖書館界認為「我國圖書館事業進步遲緩，原因固多，而缺乏一項整體發展之法令實為主因。目前各級各類圖書館之設置與經營雖有依據，惟各按不同之法規辦理以致圖書館之設置、功能、人員、經

費、館際合作、自動化作業，及至全區圖書館網之架構的缺乏一定之依據與空體之規劃」。因此，圖書館草案明定：1.圖書館的種類及任務。2.規定固書自設置與管理程序。3.確定組織、人員、經費等條件。4.建立管理與合作制度。5.強化國家圖書館的功能等重點。待行政院審議，人事行政局、行政院研考會等代表對圖書館法草案之看法略述如下：1.認為圖書館「係指蒐集、整理本保存圖書資訊，以服務公眾或特定對象之設施，其名稱為圖書館、圖書室、教學媒體中心、圖書資料室等」，採概括性定義，其名稱得依其性質及規模而稱之。2.專門圖書館包括政府機關所置圖書室，本法通過後是否其組織及人員均應依本法辦理？是否各部會機關均得設置固書室？是否重複？基本上與會代表不認為政府機關有咸設圖書館(室)之必要性。3.有關組織人員，包括固書館館長(主秘)或負責人之設置，資格及其任用；固書館之業務內容、內部組設、人員及其任用等，均應依其相關組織法辦理，毋須於固書館法中重覆規定。4.圖書館法是否要包括私人或團體所設之私立圖書館在內。社會熱心人士捐贈圖書館，卻不具備館長或負責人資格，是否將因而減低了興設圖書館之熱

忱。5.有關法人、團體或私人捐贈圖書館之各種財物，依法免徵有關稅捐條文，期不要花圖書館法中呈現，由財政部整體考量。

究圖書館要素為組織、人員、藏書、經費及館舍設備，如須圖書館經營尺度，自必充實其經營之條件。圖書館法草案依「總說明」所列要點，從明定圖書館之定義、主管機關、種類及任務，及至明定其組織、人員、經費之條件，可得知圖書館法之目的在輸入圖書館經營條件，以求可健全發展。行政院本法審查會第一次會議，僅討論草案前九條條文，因引發與會代表意見頗多。及至第二次審查會遂以圖書館法立法目的何在？進行廣泛討論，並未涉及條文。

輸出服務成效

自一九七〇年代以來，圖書館界即已借用管理學之觀念和方法，不斷尋求經營管理固書館之新理念與新方法。美國圖書館事業自覺如欲繼續維持其水準之讀者服務，必須在經營管理方面尋求新的途徑。一九八〇年代美國公共圖書館協會公布「公共圖書館規劃程序手冊」，企圖從「規劃程序」方面著手改進業務；同時又宣布「公共圖書館服務

成效評估」，以圖書館輸出服務成果或表現作為評估圖書館服務是否與時代之變遷及地區需要密切相結合。簡言之，「規劃程序」和「成效評估」兩者須交互使用，各圖書館依被輸入之經營條件，認清圖書館所扮演之角色(功能、任務、目標等)，按讀者之意願及需要，規劃設計切合各圖書館需要之經營方式，並考核及評估服務績效，再根據此項結果改進原有作業程序，俾能反覆運作中設計出一套符合圖書館經營管理之目標及辦法，以符合服務地區之變遷與讀者需要。

從行政學角度來看，行政機關執行任務，達成目的之過程中，均受輸入、轉化及輸出程序之規範。圖書館所服務之對象是全體民眾，必須對外能獲環境(服務地區)之支持與擁護及資源之提供，將此輸入加以轉化(認知、分析、判斷、評估、決定、執行)成為計畫和政策之執行及服務，應用於外界社會，爭取外界之肯定。

因此圖書館為有效結合社會資源，與「規劃」及「成效」；「輸入」及「輸出」兩者互為表裡，圖書館應重形象，爭取民眾參與館務運作。圖書館在人力及經費均短絀情形下，惟有結合各種支持及資源，始能提供更具水準之服

務。

由上得知，圖書館法立法作用何在？其答案為求圖書館普遍設置，並造就其經營條件，促進圖書館事業之健全及整體發展之外，面臨世紀之交，圖書館規劃一個完善之圖書資訊服務，以提昇文化推廣教育，似亦屬必需。當今國庫緊縮政府財政及人事機關對用人用錢盯得更緊，員額基準法草擬之除，法條上涉及組織人員經費之輸入條件，均不易受到支持，主張回歸現有各種組織法。因此，明定本法制定宗旨，圖書館之定義、主管機關、種類及任務等之後，就圖書館應行輸出之各種服務先予臚列，其後始列圖書館經營尺度所須輸入之條件，似為可行。

另者，圖書館為營造物。營造物利用關係設置，原則上係由於利用人之自由意志，設定利用關係之通常形式，係基於利用主體和利用人間合意之契約。在營造物利用關係上，營造物主體有制訂營造物規則之權利。所謂營造物規則指營造物管理人就營造物之組織管理、利用條件所訂之規則。營造物規則有屬圖書館經營關係行為者，如進館出示閱覽證、借書數量及期限、開放時間、禁止喧鬧等不涉及讀者基本權利之經營行為，雖然不受公法之約束，但應載於營

造物規則，以資共同遵循。營造物規則有關於圖書館與讀者間基本關係者有：1. 讀者資格之取得、限制、喪失及行政救濟。2. 利用圖書之範圍。3. 利用費用徵收權。4. 懲戒營造物利用人之權利。這些與人民權利有關應以法律定之。若圖書館法有所宣示，將使各圖書館規則（營造物規則）有母法可資依據。

自民國五十五年(1966)中國圖書館學會年會通過制訂圖書館法，其間民國七十八年(1989)全國圖書館會議形成推動圖書館法之共識，民國八十三年(1994)教育部部務會議通過「圖書館法」草案，條文共二十八條，並報行政院審查後，核轉立法院，俾完成立法程序。截至民國八十六年(1997)行政院又將草案退回教育部修正後再議。固圖書館界盼望圖書館法之制定，不覺三十年之久。經行政院兩次審查會，圖書館法制訂之必要，教育部及省市教育廳局、行政院研考會均持正面，而其他部會代表則不甚積極，在公共關係之角度，有賴溝通。而圖書館面臨「變」局，傳統經營方式勢必予以改善。在輸入圖書館經營條件之同時，在管理科學與電腦網路科技發達及終身學習社會之來臨之際，圖書館可輸出及提供之服務為何，是值得在圖書館法中宣示的。