

我國臺灣地區公共圖書館設置之 相關法規概述

Laws and Regulations of the Public Libraries
in Taiwan, Republic of China

盧秀菊

Shiow-Jyu Lu

國立臺灣大學圖韶學系暨研究所教授

Professor Department and Graduate Institute of Library Science

National Taiwan University

【摘要Abstract】

我國臺灣地區據民國80年(1991)調查，共有圖書館3,545所，而其中公共圖書館(含分館)有439所，為政府遷台以來，積極推動教育普及與文化建設之具體成就。

政府之推動圖書館事業，乃依法施政，以圖書館法規為依歸。本文旨在概述我國臺灣地區公共圖書館設置之現行法規，並略論據此而建構之公共圖書館行政組織體系之現況，及各級圖書館間之隸屬關係。

Among the 3,545 libraries in Taiwan, Republic of China, there are 439 public libraries (1991 statistics).

This paper is to study the laws and regulations regarding the establishment of the public libraries. Also discussed are the current three levels of

Public library organizational systems and their organizational hierarchies within governments.

貳、臺灣地區公共圖書館行政組織

壹、體系

公共圖書館運動自十九世紀發端，二十世紀為歐美各國視為國家民主政治的資源，民眾終身教育的教室，社會進步的象徵，以及文化建設的指標。我國自民國以來，為加速現代化，亦重視公共圖書館之發展。據民國80年(1991)調查我國臺灣地區共有圖書館3,545所，其中公共圖書館(含分館)有439所，(註1)為政府遷台以來，積極推動教育普及與文化建設之具體成就。

公共圖書館經營管理之良窳所涉因素頗多，而政府之規劃、領導與推動具舉足輕重之地位。圖書館法規為政府依法施政推動圖書館事業之最終依歸，其重要性不言可喻。本文即概述我國臺灣地區公共圖書館設置之現行法規，並略論據此而建構之公共圖書館行政組織體系之現況及各級圖書館間之隸屬關係。本文作者才疏學淺，為文疏漏偏頗之處尚祈專家學者不吝指正。

民國32年(1943)，臺灣在日本統

治之下有公立與私立的公共圖書館94所。其後由於戰爭之破壞，迄抗戰勝利，臺灣光復時，圖書館數目減少。戰後我政府將日治時代圖書館接收改名，其中規模較大約有臺灣省行政長官公署固書館(原臺灣總督府圖書館)、省立臺中圖書館(原臺中州立圖書館)，此外尚有各縣市圖書館及鄉鎮圖書館。(註2)

自臺灣光復以來，政府大力推展教育，積極推動文化建設，圖書館建置乃其中重要設施之一。迄民國80年，一項調查指出，臺灣地區公共圖書館(含分館)共439所，其中以公立的公共圖書館數目最多，著名約有省立臺中圖書館、臺北市立圖書館、高雄市立圖書館，此外尚有21縣市文化中心以及236所鄉鎮市立圖書館(79年統計)。(註3)而據民國85-86年另一項調查，則縣市立文化中心及圖書館有22所，鄉鎮市立圖書館則增至313所。(註4)

臺灣地區的公共圖書館，依據設立機關的不同，分為公立公共圖書館與私立公共固書館二種；其中公立公共圖書館依其隸屬政府行政層級之不同，又可

分為省(市)立圖書館，縣(市)立圖書館(或縣市立文化中心圖書館)，以及鄉鎮(市)立圖書館三級。私立公共圖書館則由私人或團體設立。

以上三級圖書館設置所依據的相關法規中，應以「圖書館法」為基本法，尚未正式立法通過(註5)因此臺灣地區公立或私立的公共圖書館設置的主要法規依據則有「社會教育法」(註6)，及各項行政規章與組織規程。以下各節即將就臺灣地區三級公立公共圖書館及私立公共圖書館設置所依據之法規論述之。

參、圖書館基本法

「圖書館法」為圖書館之基本法。我國之「圖書館法」從倡議到研擬與審議，前後歷時三十年，遺憾的是迄今尚未經立法院正式完成立法程序，尚是「草案」階段。(註7)

一、「圖書館法學案」(註8)

「圖書館法草案」條文共28條，依王振鵠教授之歸納其重點有以下五項：明定圖書館的種類及任務，規定圖書館的設置與管理程序，確定組織、人員、經費等條件，建立管理與合作制度，強化國家圖書館的功能(註9)

「圖書館法草案」中與公共圖書館

有關的重要條文，述之如下，此將為公共圖書館相關行政規章及組織規程、組織要點、營運要點之法源依據。

第三條 圖書館依其設立宗旨與服務對象，分為下列五類：

二公共圖書館：係指各級政府或私人、團體設立，以服務民眾，推展社會教育及辦理文化活動之圖書館。

第四條 本法之主管機關，在中央為教育部，在省(市)為省(市)政府教育廳(局)，在縣(市)為縣(市)政府。

第六條 各類圖書館除機關(構)、學校內設置者外，依其設立主體，由中央主管機關設立者為國立、由省(市)政府設立者為省(市)立，由縣(市)政府設立者為縣(市)立，由鄉(鎮、市)公所設立者為鄉(鎮、市)立。前項圖書館由政府設立者為公立，由私人或團體設立者為私立。

第廿六條 各級公立公共圖書館應輔導各讓地區圖書館業務，其輔導辦法由各級主管機關定之。

然而，在「圖書館法」尚未立法通

過之情況下，目前我國公共圖書館設置之法源依據為「社會教育法」。

二、「社會教育法」(註10)

「社會教育法」現行條文共16條，民國42年總統制定公布，民國69年修正，是目前公共圖書館設置的最主要法源依據，其相關條文有下列4條：

第四條 省(市)政府應設立社會教育館，推展各種社會教育事業並輔導當地社會教育之發展。直轄市、縣(市)應設立文化中心，以圖書館為主，辦理各項社會教育及文化活動。

第五條 各級政府視其財力與社會需要，得設立或依權責核准左列社會教育機構：

一.圖書館或圖書室。

二.

第六條 社會教育機構由中央設立者為國立；由省(市)設立者為省(市)立；由縣(市)設立者為縣(市)立；由鄉(鎮、市、區)設立者為鄉(鎮、市、區)立；由私人或團體設立者為私立。

第八條 私立社會教育機構之設立及獎勵辦法，由教育部訂之。

以上條文中，第五條將圖書館定為

社會教育機構，並規定各級政府得視財力與社會需要設立圖書館，是所有公共圖書館的設立依據。第四條則規定文化中心為以圖書館為主的社會教育機構，且規定直轄市及各縣(市)均應設立文化中心，以推展社會教育與文化活動。第八條規定私立社會教育機構之設立及獎勵辦法是由教育部訂定。第六條則將國立圖書館、省(市)立圖書館、縣(市)立圖書館、鄉(鎮、市、區)立圖書館及私人圖書館等，加以明確的定位及區分。(註11)

依據「社會教育法」第八條，教育部因之訂定「私立社會教育機構設立及獎勵辦法」(註12)於民國71年公布，共33條，規定私立公共圖書館為私立社會教育機構的一種，對其如何申請設立有所規範。

肆、圖書館行政規章與組織規程

依據圖書館法為法源基礎，行政機構乃訂定行政規與組織規程等。我國在圖書館法尚未正式立法通過的情況下，公共圖書館設置之相關行政法規皆依據「社會教育法」第四、五條為法源，本節即就公共圖書館之相關行政規章概述之。

一、「各省市公立圖書館規程」(註13)

本規程現行條文共20條，民國41年教育部公布，民國58年修正。依此規程，而有省(市)立、縣(市)立、鄉鎮(市)立三級公立公共圖書館之設置，其相關條文如下：

第一條 各省、市公立圖書館以儲集各種圖書及地方文獻供眾閱覽為目的，並得舉辦其他各種社會教育事業，以提高文化水準。

第二條 各省、市(直轄市)至少應設省、市立圖書館一所，各縣、市應設立縣、市立圖書館，各鄉、鎮、市應於鄉、鎮、市社會教育館內設置圖書室，其人口眾多經費充裕之鄉、鎮、市得單獨設置鄉、鎮、市立圖書館。

第三條 圖書館之設立，變更及停辦，省、市立者應由省、市政府函請教育部核準備案，縣、市立者應由縣、市政府報請教育廳核准，並轉報教育部備案，鄉、鎮、市立者應由鄉、鎮、市公所呈報主管教育行政機關核准，並轉報教育廳備案。

以上第一條將公共圖書館定位於社會教育機構，乃依據「社會教育法」第

五條第一項(註14)而來。第二、三條為我國各省(市)、縣(市)、鄉(鎮、市)三級政府，設立公共圖書館的全國性之法令依據。依此而臺灣省有以下組織規程與組織要點之訂定。

(一)「臺灣省各縣(市)立圖書館組織規程」(註15)

本規程於民國40年由臺灣省政府頒布，其後經過數次修正，於民國66年再頒布，共計條文8條，規範臺灣省各縣(市)圖書館之功能與組織，其主要條文如下：

第一條 本省各縣(市)政府為儲集各種圖書及地方文獻供眾閱覽，並輔助社會教育，以提高文化水準起見，特設縣(市)立圖書館(以下簡稱圖書館)，隸屬於縣(市)政府。其組織依本規程之規定。

第二條 圖書館置館長，綜理館務，並指揮監督所屬員工。

第三條 圖書館得視地方實際情形，分設左列各組：
一.總務組。
二.採編組。
三.閱覽組。
四.推廣組。

第五條 圖書館得視業務需要報准於適

當地區酌設分館、其所需人員均由圖書館總員額內調用。

(二)「臺灣省各縣市立文化中心組織要點」(註16)

本組織要點由臺灣省政府頒布。緣自民國66年，蔣經國先生任行政院長時之倡議，目的在提高國民生活水準，因之各縣市展開文化中心之建設工作。本組織要點之重要條文如下：

1. 臺灣省為推展各地方社會教育及文化活動，各縣市政府應依照「社會教育法」規定，設立文化中心。...
2. 各縣市文化中心，以圖書館為主，辦理各項社會教育及文化活動，...
3. 文化中心置主任，承縣市長之命，綜理中心業務，並指揮監督所屬員工。
4. 文化中心得設下列各館(組):
 - (1) 圖書館(組)
 - (2) 博物館(組)
 - (3) 藝術館(組)
 - (4)

本組織要點第一與第二點條文係以「社會教育法」第四條所定「直轄市、縣(市)應設立文化中心，以圖書館為主，辦理各項社會教育及文化活動」為法源依據。

(三)「臺灣省各鄉鎮(縣轄市)立圖書館組織規程」(註17)

本組織章程於民國58年由臺灣省政府頒布，其後經數次修正，於民國69年五次修正公布。共有7條條文，重要者如下：

- 第一條 臺灣省各鄉鎮縣轄市立圖書館隸屬於各鄉鎮縣轄市公所，其組織依本規程之規定。
- 第二條 圖書館置管理員，綜理館務，並指揮監督所屬員工。
- 第三條 圖書館圖書未滿一萬冊者，置兼任管理員或專任約聘(僱)人員一人，一萬冊以上者置專任管理員一人。
- 第四條 圖書館圖書一萬五千冊以上者，另置幹事。本組織規程為臺灣省最基層之鄉鎮圖書館設置之依據，依此鄉鎮圖書館得以營運，服務及於基層行政組織下之民眾。

以上三項組織規程和組織要點，涵蓋臺灣省三級公共圖書館系統，為推動整體公共圖書館之服務，並在其營運管理方面更上層樓，乃有以下文獻之頒布。

二、「公共圖書館營運管理要點」(註18)

本營運管理要點於民國80年由教育部頒布實施。全文共分七大部分：壹、

總則;貳、組織、人員與經費;參、圖書資料;肆、建築與設備;伍、服務;陸、管理;柒、附則。主要條文如下:

壹、 總則

- 一. 為發展公共圖書館事業，提供完善之資訊服務，以推行社會教育、實施全民教育與終身教育、普遍提高國民文化水準、改進職業與生活素質，特訂定本要點。
- 二. 本要點所稱公共圖書館係指：
 - (一)省(市)立圖書館及直轄市立文化中心圖書館(以下簡稱省市圖書館)。
 - (二)縣(市)立圖書館及縣(市)立文化中心圖書館(以下簡稱縣市圖書館)。
 - (三)鄉(鎮、市、區)立圖書館(以下簡稱鄉鎮圖書館)。
- 三. 公共圖書館之設立應配合地方特性與需要，蒐集、整理、保存圖書資料及地方文物等，謀求普遍利用，並提供諮詢服務及推展各種文化與社教活動。
- 四. 公共圖書館之主要服務對象為其所屬行政轄區內之居民，其人口總數 (以下簡稱服務人口)為本要點訂定之主要依據。貳、組織、人員與經費

- 一. 公共圖書館得分組(股)辦事，辦理採訪、編目、閱覽、典藏、參考、期刊、推廣、視聽服務、輔導及研究發展等業務，並得視需要，辦理電腦化資訊，兒童及特定讀者服務等工作。本管理要點以現代圖書館經營之理念為導引，但其揭櫫之目的在於「推行社會教育、實施全民教育與終身教育、普遍提高國民文化水準、改進職業與生活素質」(見第一條)，仿似「社會教育法」為法源基礎。伍、臺灣省公共圖書館行政組織體系之隸屬關係

基於以上主要法令規章，以及目前政府的行政體制，臺灣地區各級公立公共圖書館彼此之間並無隸屬關係，是分別隸屬各級政府主管教育行政機關：省(市)立者隸屬於省(市)政府教育廳局，縣(市)立者隸屬於縣(市)政府，鄉鎮(鄉轄市)立者則隸屬於鄉鎮縣轄市公所，並受其指揮與監督；此乃依「社會教育法」第六條之規定而來。至於各級公共圖書館之組織，則依據「各省市公立圖書館規程」：設有館長 1人，綜理館務；各組設組長 1人，幹

事、助理幹事及雇員若干人;其經費、業務計劃及行政業務等;皆受其所隸屬之主管教育行政機關遴選、任用及監督。

各級公立公共圖書館在政府行政體系中的地位，依照目前相關法令之規定，是屬於各級政府的社會教育機構之一。換言之，是各級政府的直屬機關之一;是其所隸屬各該級政府推動圖書館事業的執行機關，而非行政機關，只負責執行而不具有督導考核等行政權限;其人事、經費、業務等均受其所隸屬之各級政府主管教育行政機關監督與輔導。因此，各級公立公共圖書館可以說是各級政府主管教育行政機關為加強推展圖書館事業所設立的社教機構之一。例如:省政府教育廳為加強推展圖書館事業則設立省立台中圖書館;縣(市)政府為此也設立縣(市)立圖書館。

各級公立公共圖書館雖然在正式行政體系中，彼此之間並無任何隸屬關係，而是隸屬於各該政府主管教育行政機關;但是就非正式組織的立場，亦即就圖書館業務輔導系統而言，彼此之間仍有業務輔導之關係，省立圖書館應輔導縣(市)立圖書館;縣(市)立圖書館應輔導鄉(鎮、市)立圖書館及省轄市各區圖書館。(註19)

目前我國公共圖書館，在行政體系上，依據「社會教育法」第六條，「由中央設立者為國立;由省(市)設立者為省立;由縣(市)設立者為縣(市)立;由此一體系原屬井然有序。然而，臺灣地區自縣市文化中心成立後，有些舊有的縣(市)立圖書館併入文化中心，成為文化中心的「圖書組」，或「圖書館組」，使得原先的省(市)立、縣(市)立、鄉鎮(市)立約三級制，在中間的縣(市)立的一級中，亦有縣市文化中心並存。(註20)使原先與現行行政轄區相配合約三級公共圖書館行政體系之隸屬關係出現了不銜接之現象。

我國各級公共圖書館為推展業務，依據相關法規訂定本身的組織規程與員額編制表等。組織規程方面，有通案性的組織章程，如:「台灣省各縣(市)立圖書館組織規程」、「台灣省各鄉鎮(縣轄市)立圖書館組織規程」等;有個別性的組織規程，如:「台北市立圖書館組織規程」、「台灣省立台中圖書館組織規程」、「高雄市立圖書館組織規程」等。

目前教育部訂頒的「各省市公立圖書館規程」及「公圖書館營運管理要點」對於各級公共圖書館的內部組織均有具

體或概括性的規定。一般規定圖書館得分採編、典藏、閱覽、推廣、總務等組，分組辦事，亦得視需要設立分館、民眾閱覽室等，或辦理電腦化資訊、兒童及特定讀者服務的工作，是屬於概括式規定，其有彈性。至於各圖書館內部組織情形，則由各別圖書館之組織規程規定之。(註21)

以台北市立圖書館為例，依據「台北市立圖書館組織規程」(行政院77年修正核定)，在館長、副館長、秘書之下分設採編組、閱覽典藏組、諮詢服務組、推廣組、視聽室、分館等，為相當分散式管理之組織。因台北市人口眾多，故分設35分館(迄民國85年)，各有藏書特色，以服務台北市全體市民。(註22)

私立公圖書館共依據「私立社會教育機構設立及獎勵辦法」第八條至第二十條之規定，應成立財團法人，因此，是一個獨立的民間社會教育機構，不屬於政府行政體系，但是仍受政府主管教育行政機關的監督與輔導。而原已成立之文教財團法人所附設的私立公共圖書館，其在組織中的地位，則必須視各該文教財團法人原來之組織而定，無法一概而論。其內部組織，依據前項「獎勵辦法」第五條之規定，係比照縣(市)

立圖書館內部組織，即可設置總務組、採編組、閱覽組及推廣組等內部單位。(註23)

陸、結論

由於圖書館基本法「圖書館法」仍在審議之「草案」階段，未完成立法程序，目前我國圖書館設置之法源依據是「社會教育法」。(註24)但該法乃民國42年頒布，民國69年修正，故未能充分因應資訊時代之需。「圖書館法草案」及因應資訊時圖書館代服務宗旨而訂定，共28條條文：明訂圖書館之種類與任務，規定之設置與管理程序，確定組織、人員、經費等條件，建立管理與合作制度，強化國家圖書館的功能。(註25)其法第一條即闡明主旨「為促進圖書館之健全發展，提供完善之圖書資訊服務以提昇教育文化水準，而制定本法」，並不僅將圖書館之功能定位於「社會教育法」之社會教育機構。(註26)然而「圖書館法」之訂定，自倡議以來，已經歷三十年，尚在「草案」審議階段，未完成立法程序，實為遺憾。吾等圖書館與資訊服務從業人員企盼此草案能早日審議通過，期能依據此基本法而擬訂或修正不合時宜之圖書館相關行政規章與組織規程、組織條例及營運

要點等，以提昇面向二十一世紀的圖書館資訊服務。

註釋

- 註1 國立中央圖書館編，臺灣地區圖書館統計(民國80年)(臺北:該館，民國81年)，其16。
- 註2 馬少娟，「臺灣地區公共圖書館史略(1895-1976)」，教育資料科學月刊 11卷3-4期(民國66年5-6月)，其26。
- 註3 同註1。
- 註4 臺灣地區公共圖書館經營管理現況調查研究，國立中央圖書館臺灣分館推廣輔導組編輯，廖又生主持(臺北:該館，民國85-86年)，冊2，其5，59:冊3，頁4。
- 註5 「圖書館法草案」，中國圖書館學會會訊100期(民國85年3月)，頁14-16。
- 註6 國立中央圖書館編，中華民國圖書館年鑑(臺北:編者，民國70年)，其 428-429。
- 註7 彭慰，「中國圖書館學會與圖書館法草案之研擬與審議」，在圖書館與資訊研究論文集:慶祝胡

述兆教授七秩榮慶論文集，(臺北:漢美，民國85年)，其385-40同註5。

註8

註9

王振鵠，「對「圖書館法」的期望」，中央日報民國83年7月3日，四版。

註10

註11

同註6。
釐訂全國圖書館組織體系:教育部圖書館事業委員會專題研究報告，楊崇森主持，楊國賜，顧敏協同主持，盧秀菊等研究。(臺北:民國80年)，其38-39。

註12

國立中央圖書館編，中華民國圖書館年鑑(第二次)(臺北:編者，民國77年)，其439。

註13

註14

註15

同註6，頁 424-426。

同註6。

簡耀東，中日韓三國圖書館法規選編(臺北:文華，民國83年)，頁344-345。

註16

註17

註18

同註12，頁448。

同註15，頁345。

「公共圖書館營運管理要點」，中國圖書館學會會務通訊80期(民國80年9月)，頁1-5。

註19

同註11，頁42-45。規劃圖書館事業輔導體系:教育部圖書館事

- 業委員會專題研究報告。曾濟群主持，王振鵠等研究(臺北:教育部，民國84年6月)。
- 註20 同註11，頁71-72。
註21 同註11，頁46-47。
註22 臺北市立圖書館年刊(臺北:該館，民國85年元月)，其1-5。
註23 同註11，其44,52。
註24 同註10。
註25 同註8，9。
註26 同註10。

參考書目

1. 「公共圖書館營運管理要點」。中國圖書館學會會務通訊80期(民80年9月)，頁1-5。
2. 「圖書館法草案」。中國圖書館學會會務通訊100期(民85年3月)，頁14-16。
3. 「臺灣地區公私立圖書館輔導辦法」。國立中央圖書館分館館訊13期(82年7月)，頁1-2。
4. 王振鵠。「談文化中心的發展」。社教雙月刊54期(民82年4月)，頁16。
5. 沈寶環主編。鄉鎮圖書館的理論和實務。臺北:臺灣書店，民78年。
6. 胡鍊輝。臺灣省各縣市文化中心營運調查報告。臺中:臺灣省政府教育廳，民77年。
7. 馬少娟「臺灣地區公共圖書館史略(1895-1976)」。教育資料科學月刊11卷3-4期(民國66年5-6月)，頁26。
8. 規劃圖書館事業輔導體系:教育部圖書館事業委員會專題研究報告。曾濟群主持，王振鵠等研究。臺北:教育部，民國84年6月。
9. 國立中央圖書館編。中華民國圖書館年鑑。臺北:編者，民70年。
10. 國立中央圖書館編。中華民國圖書館年鑑(第2次)。臺北:編者，民77年。
11. 國立中央圖書館編。臺閩地區圖書館統計民國80年臺北:編者，民81。
12. 彭慰。「中國圖書館學會與圖書館法草案之研擬與審議」，在圖書館與資訊研究論文集:慶祝胡述兆教授七秩榮慶論文集。臺北:漢美，民國85年。
13. 臺灣省各縣市文化中心營運調查報告。南投:臺灣省教育廳，民77年。
14. 臺灣省立臺中圖書館編。臺灣省各鄉鎮縣轄市立圖書館概況。臺中:編者，民74年。
15. 臺灣省鄉鎮縣轄市立圖書館現況與展望。南投:臺灣省教育廳，民79年。

- 16.簡家幸。「釐訂全國圖書館組織體系專題研究報告」。國立中央圖書館館訊第14卷第3期=總53期(民81年8月)，頁14-15。
- 17.簡耀東。中日韓三國圖書館法規選編。臺北:文華，民國83年。
- 18.釐定全國圖書館組織體系:教育部圖書館事業委員會專題研究報告。楊崇森主持，楊國賜 顧敏協同持，盧秀菊等研究。臺北，民80年。