

從國立中央圖書館組織條例修正案談起

兼論圖書館組織結構應考慮的問題

彭盛龍

國立中央圖書館組織條例於民國廿九年制定，民國卅四年曾修正一次，迄今已歷經四十六個年頭不曾更動。從圖書館整體環境變遷的層面來看，光是資料的大量增加形成圖書館儲存空間的擁擠不堪之外，其他非書資料如有聲讀物的快速成長，亦不容忽視。而其他善本文獻資料，其價非凡，

需有特殊典藏空間與設備，更是不在話下。此外，近年來，科學技術的應用不斷推陳出新發展，對圖書館的衝擊和變革，亦幾乎是不可同日而語。面臨此被資訊媒機多元併進的情況下，即使是純常利用圖書資源的讀者，也如同處在萬花筒的世界般，有目不暇接的感覺，更不用說圖書館是處於「時時變」的環境中。圖書館從業人員所應具備「變」的適應能力，相形之下，亦是今非昔比。然而，圖書館面對如此複雜環境的變遷中，無論是館員的編制、部門的配置，確停滯於數十年前應有之架構，不符圖書館之業務發展需求，亦屬可以理解，而圖書館功能之無法正常發揮，亦其來有自。國內其他圖書館之情況，幾乎大致如是。

其次，國立中央圖書館於民國七十五年落成啓用，無論是建築空間，硬體或軟體設備規模，均大幅倍增於往昔。但館員之編制始終受制組織法規所限，無法適應需要大幅調整，而主管機關又大都以增加約聘僱人員方式應急

，或由圖書館本身大量進用臨時人員。此種「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，治標不治本的解決方式，又如何能提昇圖書館之服務水準，促使圖書館邁向專業化、國際化發展？由此一問題，可凸顯出主管機關對於圖書館事業，尚乏前瞻性之策略及遠見。更由國立中央圖書館組織條例修正一案，聯想到下列問題，頗值深思。

一、政府在核准該館籌建之初，圖書館人力配置為何未併案列入研議修正，未雨綢繆。

二、在十四項建設之一一文化建設大力推行之際，為何未全盤檢討圖書館事業之整體發展方向與政策，調整修正相關不合時宜之編制？

三、台灣地區圖書館之歸屬，迄今仍爭議不休，而攸關圖書館事業發展的整體規劃，所呈現的僅是現實的而非前瞻性的，是零碎片斷而非全面的，以致於國內館際合作資訊網路的建立，資源共享的目標尚難臻理想。

然而，主管機關似乎未察及此，固然硬機的建設如雨後春筍般陸續與建完成，但接踵而生的問題確亦紛至沓來。各級圖書館不是缺乏專業館員，就是購書、設備經費不足，導致經營上困難重重，甚至於將圖書館變為辦公廳舍者，有名無實，倍受各界指責。類此，非但無法滿足民眾「資訊」的需要，即使是「休閒」的功能亦無法達到。而國立中央圖書館位居國

家圖書館之要津，雖情形比其他圖書館好些，但在館員不足方面所呈現之問題，亦復如是。

迄民國七十七年十一月間，國立中央圖書館組織條例修正草案，由行政院函送立法院審議，依據行政院函送修正案之主要內容，包括下列三大部份：

一、組織部份：為應業務需要，增設「參考組」及「資訊組」，連同現有採訪、編目、閱覽、特藏、總務等五組成爲七組。

二、編制具額部份：除增置副館長一人外，另增置秘書、編審、助理編輯、技正、技士、技佐、組員等職稱，並調整各職稱之職等及員額。

三、任用資格部份：為羅致專業人才，修正明定「館長」必要時依教育人員任用條例比照專科以上學校校長資格聘任，副館長必要時得由編纂兼任，編纂、編審、編輯及助理編輯均依教育人員任用條例規定聘任。

上述要點，主要著眼在增加必要之職位，如副館長、秘書職位，以減輕首長日益繁重之工作負荷及補列資訊人員以因應圖書館資訊化發展需求。惟仍只限於由原有之編制加以調整，實質上並未要求增加員額。案經立法院法制教育委員會聯席會議審查，在審查過程中，除了卻份條文之更迭外，很意外亦很慶幸的。林鈺祥委員提議將國立中央圖書館改隸行政院並獲討論後通過。基本上，這是一項極其難能可貴突破傳統的創見。無疑的，這一舉措將爲圖書館事業的生命注入一針最有力的強心劑。因滿在過去，圖書館之隸屬層級一直偏低，即使國立中央圖書館亦不例外，以其爲國家圖書館，亦僅屬於教育部社教司下管轄之單位，足見

政府對圖書館事業不夠重視，直接的也使得圖書館人員之專業地位，長期處於低迷狀態，更使得圖書館在經營上缺乏相關配合條件，如館員進用制度僵化、職等過低，經費不足…等因素，造成困境叢生之窘況。

雖然，由於國立中央圖書館隸屬層級地位的提昇，是圖書館界值得慶祝欣喜的一件大事，但是，這是否表示地位的提昇，圖書館功能就能全然發揮，使圖書館邁向現代化、國際化及專業化發展？管見以爲，一個組織的健全與否，是圖書館經營運轉的動力所在。而在該館組織條例中，至少下列問題是影幾成敗的關鍵：

一、館長採特任官制，如缺乏相當學科背景限制，是否會淪爲政治性的酬庸職位？

二、又副館長、主任秘書職位依現行公務人員任用法已無職系限制之規定下，是否會造成均由非專業人員轉任之弊病？

三、圖書館整個組織架構是否健全？館員官職等之分佈是否合理？

四、現有公務人員任用法對職系選用之寬泛，對具有專業性質之圖書館而言，是否妥適？

五、員額之編制除了要求滿足目前業務所需外，是否兼具彈性，能因應未來圖書館業務發展？有效適用期限幾年？其員額配置標準及著眼何在？

六、館員進用方式、職位組合及官職等之組織架構，是否兼顧館員未來升遷發展考慮？管道是否通暢？

然就以上影響層面因素來看，似乎該館組織架構問題尚多，考慮並非十分週延，其理由

說明如下：

一、就館長為特任官性質言，因未明定應具資格及條件，而特任官之任命，均由主管機關遴報。就以目前各專業性質之館所言，首長職務不乏政治性安宜色彩居多。如以未具相關專業知識學養者充任，恐將又形成「外行領導內行」之情況。

二、副館長及主任秘書等職位，除主任秘書屬幕僚長性質外，因無職系之限制，以目前各圖書館因組織結構不健全（中、高階層間嚴重斷層），所造成高級圖書館人才不足的情形下（甚多圖書館館長均由非專業人員調任），又難保不成為非專業人員之天下，屆時，圖書館決策階層均為「外行人」，誠不知如何使圖書館邁向專業化發展？

三、就該館之組織架構及館員配置的妥當性，館員任用採二元分立體系型態，亦即一為館員採聘任制，其進用完全比照教育人員任用條例規定辦理。一為館員採考試任用方式，係完全依據文官系統經由考選任用銓敘進用，兩制體系迥然不同。由於聘任人員比照大專以上學校教育人員制度，無論進用、升等均以學歷、著作及年資三者為基礎，較無層級節制職等限制上之問題。至館員以考試進用者，因有官職等高低區別，不同官等間以考試及格資格為任用取捨標準。在組織架構型態上，亦有高塔式(Tall organization)、扁平式(Flat organization)及橢圓型式之分，不同的組織型態繫乎於館員之發展，至深且鉅。從現代組織管理觀點，凡屬決策指揮監督或以學術研究為主層級較高者，採橢圓式組織架構居多(以我國目前中央部會局署而吉，大致如是)。然

該館改隸後，以其所呈現之組織，確是畸型的金字塔型態。從其編制上，扣除聘任人負51至69人，餘以考試任用者有121至163人，其中委任官等(含雇員)共85至123人，佔考試任用總人數的70.25%至75.46%；薦任官等共28人至32人，佔總人數的23.14%至19.63%，若其中再扣除資訊職位，實際僅16人，佔總人數的13.22%至9.82%；簡任以上職務若扣除會計、人事人員，則僅五人，佔總人數的4.13%至3.07%，其配置比率明顯有違邏輯，其重聘任館員而忽視考試任用館員姿態極其明顯，如此組織結構誠有待商榷。

四、館員職位職等之配置是否兼顧各級館員未來之升遷發展需要。從學理上言，一個健全的組織結構(organizational structure)，它是正式關係及職責的一種模式，亦是指正式法規、運作的政策、工作的程序、控制的過程，報酬的安排及其他一些引導成員行為的設計。此外，它更應提供館員良好拓展前途的空間，作為羅致及留住優秀專業人才的主要手段。然而，該館組織的配置，除聘任館員尚屬相當外，以考試任用之館員低職等人數比率過高(已如上所述)，試問這些具有圖書管理學科背景並經高、普考試及格之館員，除離職他調造成專業人才流失外，尚復何望？況且，組員僅列薦任六至七職等，並無九職等職位(秘書屬行政職務非圖書館人員範圍)以資銜接，斷層現象極為嚴重，對組員之升遷，幾乎是可望而遙不可及之奢求。

五、至於一個圖書館稱要多少員額編制才足夠業務所需，以發揮教育民照、傳播資訊、提供休閒及保存文化資源的功能。雖國外不乏

相關之計算標準，而國內中國圖書館學會亦曾有類似之研究。畢竟因各國之經濟條件、教育水準、文化發展不盡相同，人民對圖書館之依賴程度及使用頻率自然有區別，學者研究所得之標準並非全然適用，若全盤援引，亦有實際困難。然以我國立法程序之緩慢及修法之不易，究應以目前業務之滿足或以兼顧未來發展需求為標竿衡量，適應上應以幾年為著眼，亦著實頗費思量。但亦絕非漫無標準，任意配覽過多則形成人力浪費，太少亦不足勝任其事：或是缺乏彈性，不到幾年功夫，又面臨人手不足，動輒必須修法，均非所宜。

綜上所述，對於國立中央圖書館組織條例修正草案，目前尚在審議階段未完成立法程序。依管見所得，倘能針對下列問題審慎加以研究改進，寧可求其週延，補其疏漏，不求快速過關。否則，一旦將來通過立法實施，所產生之負面效果將難再彌補。

一、提昇圖書館之隸屬地位並提高館長為特任官，增置副館長職位，立意極佳，亦屬必需，具有極其深遠之意義，對於圖書館事業之規劃、決策均大有裨益。惟對於館長及副館長之資格條件，應於該館組織條例第三條之後附加「前列人員之進用，以具有圖書管理或其相關學科學校畢業之合格任用資格者為限」之但書，以杜「外行領導內行」之弊。

二、各官等職務之組織絡機有必要重新組合調整。雖聘任館員之比例約佔三分之一，且其進用、升等均自成另一體系，固無問題。惟如忽略了另一部份具圖書管理學科背景，並經高、普考試及格任用之館員，由於組織設計之不當所產生之組織斷層，阻斷館員之升遷發展

管道，恐將使館員心生不平之鳴，及降低工作士氣。當然，除非整個館之專業人員均採劃一的人事制度，否則，較佳的設計，當屬「雙軌併行」而非「雙軌單行」，亦即各官等職務採橢圓式設計，每一種職務均分別一一列等，條文之末再加「必要時得比照教育人員任用條例任用之」之但書，則可兼容並包，同時滿足兩類制度人員需求，又可兼顧組織結構之完整性，暢通升遷管道。

三、為使圖書館朝向專業化發展，對於考試任用館員職系的選用，第七條應明定為「第三條至第六條所定各職稱人員，除依教育人員任用條例聘任，資訊人員應依公務人員任用法第八條之規定，就有關職系選用外，應以圖書管理或圖書博物管理職系為限」。如此，才能減少非專業人員充斥於圖書館中，使國家圖書館網羅者均屬專業人才，提昇國際地位，進而輔導全國圖書館事業邁向均衡發展之途徑。

四、組織法中對於負額編制人數的配置，至少應以著眼未來十年發展作階段性、前瞻性考量。避免修法困難緩不濟急，不能因應環境變遷之困擾。況且我國立法程序緩慢，均屬不爭之事實。試舉國立中央圖書館台灣分館組織條例為例，該館組織法於民國六十四年報送，迄民國七十四年才完成立法，而員額編制確仍維持在接收日據時期之五十二人。法案在等待審查的十年之間，無論是文化、教育、科技發展，憑心而論，早已凌駕直上不知凡幾，而所通過之組織又能有何許助益，頗令人置疑。有鑑於此，可參酌中外學者研究所得標準或以過去十年發展預估，專業館員編制使趨彈性，至實際所青員額循預算員額控制，明文立法授權

主管機關按每年業務發展實際所需核發，逐年增加。一來可透過預算控制避免員額膨脹過快；二來可發揮主管機關監督功能；三來可配合圖書館業務成長適時增補所需人力；四來可避免經常修改組織法，緩不濟急，誠一舉數得。

總之，「工欲善其事，必先利其器」，健全的組織是推展業務正常發展的基礎。畸型的組織架構，只會扭由削弱實質績效，成為進步的絆腳石。我們深盼國立中央圖書館組織條例

有完整健全美好的架構，作為其他各級圖書館的標竿。此外，亦藉由該館地位的提昇，使之真正擔負起規劃輔導整個台灣地區圖書館事業與衰的重任。但重要的是，身為龍頭的國家圖書館，先決條件就是要有專業知識學番的圖書館長、副館長人選去主導策劃，及一流專業素質的圖書館從業人員去配合推動執行，才能事半功倍，道才是成功致勝關鍵之所繫。(本文作者現任僑務委員會人事室專員)

附表

國立中央圖書館員概況表

職稱	職等	人數	備註
館長	特任	1	
副館長	比照十四職等	1	
	13	1	
主任秘書	10-12	1	
秘書	8-9	2	
	(10)	(1)	
分析師	8-9	2	
設計師	6-8	4-6	
管理師	6-8	2-4	
助理設計師	3-5	4-6	
助理管理師	3-5	2-4	
技士	6-7	3	
技術員	4-5	12-16	
組員	4-5	43-63	
	(6-7)	(16)	
人事室主任	9-11	1	
人事副主任	9-11	1	
會計室主任	9-11	1	
雇員	雇用	40-50	
合計		121-163	
編纂	聘任	7-15	
編審	聘任	6-10	
編輯	聘任	28-32	
助理編審	聘任	10-12	
合計		51-69	