

圖書館組織 地位之研究

廖又生

(作者為本系兼任講師)

壹、引言

圖書館源於何時無可稽，但依圖書館學者的研究，大概人類有保存記錄的必要時，就有了圖書館。也正因為圖書館最初的功能在於保存人類的記錄與文化，所以學者界定圖書館是人類智慧的總匯（A library is a collection of human intelligence），亦是採訪、整理、保存各種印刷與非印刷的資料，以便于讀者利用的機構。（註①）這個蒐集、組織、保存人類思想言行的機構，由於社會的發展、教育的普及、技術的創新與管理的完善，以至它的功能與日俱增，今日的圖書館不僅提供完善的資訊服務，以促進社會教育、支援學術研究、倡導正當休閒，它更肩負人類文化傳承的崇高使命。

隨著國民生活素質（Quality of Life）

的提昇，讀者資訊需求益見殷切，因而圖書館之設置、營運、服務與管理是否妥適，攸關圖書館行政運作之成敗，值此給付行政法潮流蓬勃發展、我國圖書館事業方興未艾之際，作者擬從圖書館行政法的觀點來闡述圖書館組織的性質、內部關係與外部關係，藉此增進業界同道或一般社會大眾對圖書館組織法律地位的正確認識，從而經由圖書館行政法制體系的省思與辨証，以作為圖書館經營的依據、從業館員治事的張本，俾完整發展圖書館組織應有的法律規範，使法治國思想和現代化圖書館行政得以同步成長、相互輝映。

貳、圖書館性質 之界定



圖書館是一負責蒐集、整理與保存圖書資料，以供公眾或特定對象利用的機構，圖書館學者既認定它是文化事業機構，其與普通行政機關自然有別，執此，圖書館性質究竟為何，與其他機關或機構不同點在那裡，這是研究圖書館行政法首先必須釐清的一個問題，茲分別析論如下：

(一) 圖書館是一營造物 (Anstalten)

所謂營造物，另稱福利營建機構，指行政主體為達成特定的目的而長期，固定的提供一般民衆使用之人與物的集合體。其構成要件有三：

1. 圖書館以人與物相結合為其構成總體

圖書館經營的主體在人，可包含專業館員 (Professional Staff)、非專業館員 (Clerical Staff) 與義工 (Volunteers) 等；圖書館經營的客體在物，即圖書資料，含書本式資料 (Book Materials)、非書資料 (Nonbook Materials)；圖書館建置必須館員與館藏二者兼備方得有效成立。

2. 圖書館是繼續設置以供一定目的之用

依法律保留原則（參見憲法第二十三條），人民創作的自由、知的自由、選擇資訊的自由，應受合法保障，因之，為實現教育、文化政策目的，圖書館營造物給付時間具有持續性，以實踐分配的正義。

3. 圖書館是行政主體為達一定目的所為之設備

圖書館乃是為履行教育、文化、資訊及休閒等多功能目標，由國家、公共團體或私人所設置的營造物機構，依其宗旨之不同有不同類型的圖書館。

(二) 圖書館營造物類型多樣化

圖書館依其設立之宗旨與服務對象，可將營造物作不同類型劃分：

1. 專用營造物與共用營造物

以圖書館使用之主體為分類之標準；專用營造物只限於特定對象方得使用之，例如大專院校圖書館、中小學校圖書館、研究及專門圖書館。另共同營造物乃對不特定公衆開放使用，例如各級公共圖書館。

2. 營利營造物與公共營造物

以圖書館是否兼有營利目的為分類之標準；營利營造物採受益者付費原則，例如工商專門圖書館、資訊服務中心。另公共營造物乃採政府編列預算，補助或捐贈方式維持經營，例如各級政府與學校設立之圖書館。

3. 國家營造物與地方營造物

以圖書館隸屬之主體為分類之標準；國家營造物由中央政府設置，例如國立圖書館及其分館。另地方營造物由各級地方政府設置，例如省立圖書館，市立圖書館、各縣市文化中心、鄉鎮圖書館等。

4. 公立營造物與私立營造物

以圖書館的設立由政府或民間發起為分類之標準；公立圖書館乃由國家或地方自治團體設立，例如中央或地方圖書館；另私立圖書館則由私人或民間團體設立，例如工商專門圖書館，財團法人公共圖書館，如非純粹公司式組織，亦為準於國家



地位之私人，可算被授與公權力之私人或私法人，其具有行政法律關係當事人能力。

(三) 圖書館營造物建置要式化

圖書館組織為行政主體，其營造物本身的實體配備常為國家、公共團體或私人所設置，即營造物機構為國家所經營者，由國家設置，其營造物事業為私人所經營者，由私人設置之。然不論發起於何人，皆須恪遵一定程式，茲將圖書館設置之程序，分列下面三點說明：

1. 法律之規定

圖書館行政為給付行政之一種，傳統行政法學認為惟有干預行政才有法律保留的適用，至於給付行政是否應有法律依據出現仁智之見，但自二次大戰以降，基於民主原則、法治國原則與基本人權的保障，通說皆認為圖書館設立應有法律的依據，（註②）因為，圖書館為行政主體的一種，其行政行為有限制人民之自由或增加人民之負擔的可能，故應有法律保留之適用，然我國給付行政法普遍缺乏，似宜從立法上謀求補救。

2. 構成要素之綜合設定

圖書館為人的要素及物的要素所構成，圖書館經上級機關或主管機關核准籌設後，必須任用一定之館員為其構成員；外加物的要素之籌擣，如土地、館舍、機器設備、圖書資料等，一般圖書館殆莫不具備之。圖書館將人的要素及物的要素設定完備以後，其人物綜合後之機構，始克完成營造物之型模。

3. 開始使用之意思表示

圖書館為達到其預定的功能，單有館

員與館藏等綜合性設備，猶未能完成機構本身的目的，各類型圖書館欲達成設定之目的，尚須為開始使用之意思表示。易言之，圖書館經營還要公眾或特定對象的加入，方能在館員與讀者的互動關係中展現多元化的行政行為。

綜觀以上所言：可見圖書館乃是一個服務性、教化性及保育性的營造物機構，其設立必須踐行一定的程式，且依其設定目的與服務對象的不同，可形成各式各樣的圖書館。

叁、圖書館機構之內部關係

圖書館內部關係是圖書館行政組織法討論的重點，主要在規定圖書館機構的地位、權限、編制及員額，圖書館組織為社會機構之一，就面對外部公眾而言，它是一個有生命的有機體 (a living organism)，比其他組織較具開放性，因此，對社會變遷所造成的衝擊十分敏感。目前我國圖書館事業正面臨文化失調 (Cultural lag) 的考驗，環境在變，圖書館也在變，在二者彼此激盪及相互衝擊下，圖書館欲擺脫傳統「藏書樓」式的窠臼，唯有先確立健全完備的體制，（註③）蓋行政組織為圖書館經營的根本，亦是決定圖書館效率高低的指標。茲就圖書館組織法應有內容縷析如下：（註④）

(一) 营造物主體之地位：即規定圖書館之



隸屬系統，如圖書館在整個體制上居何等地位、應受何種機關管轄，所管轄之機關為何與何種機關或機構居於互相統率之規定，此種組織垂直分化（Vertical Differentiation）與水平分化（Horizontal Differentiation）關係之規定，乃行政組織法之首要重點。（註⑤）

(二)營造物主體之權限：權限者，乃圖書館代表行政主體行使權力之範圍；國家設置機關甚多、各機關所能行使權力的範圍，自應依事權確實、指揮運如、完整統一，協同一致及管理經濟等原則加以明定，（註⑥）以避免機關間權限爭議之發生。

(三)營造物主體之編制：編制者，乃謂圖書館內部，分為若干單位，各單位之職掌及其配置之員額，從圖書館行政立場而言，乃是按照業務功能之不同對館內進行分部化（Departmentalization），例如圖書館慣分採訪、編目、典藏、閱覽、參考、推廣等部門。

(四)營造物主體之員額：員額者，謂圖書館內，從事工作之公務人員，其名稱如何、職務如何、官等如何等，亦是圖書館行政組織法應規定的事項，圖書館以館員為其構成員，儘管館員變動不居、移轉無常，且無法律上獨立的人格，然卻為圖書館行政行為不可或缺的工具。

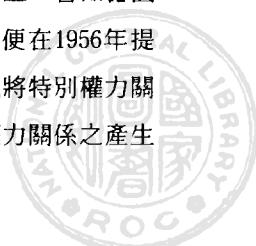
觀乎上面簡述圖書館機構內部關係的幾個主要組成要素，不難可發現現今我國圖書館實務所面臨的一些難題，例如職稱類目混亂、職等編列從嚴及員額編制緊縮等多層壓力，皆導致於各個圖書館本身構成的不健全；（註⑦）迄今，我國圖書館

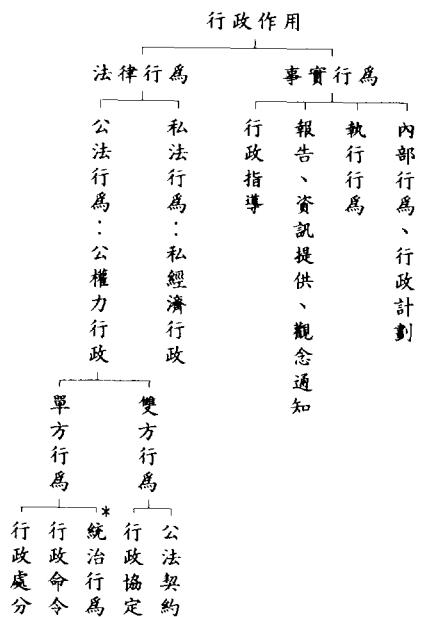
組織建制由於未能有標準化的制度可循（因我國圖書館法尚付之闕如），進而或淪為附庸式單位、各館設置依據法令頗為紛歧、甚至連國家圖書館性質的中央圖書館其地位仍是「妾身不明」，（註⑧）組織為體，活動為用，圖書館未有完備的體制，焉能彰顯其應有機能。

肆、圖書館機構之外部關係

圖書館外部關係是圖書館行政作用法討論的重點，主要指圖書館本於行政權所為的一切活動之總稱，其範圍極廣，舉凡圖書館所為之活動，不問其為事實行為或法律行為均包括在內，亦得稱為最廣義的行政行為，其概念著重活動之觀念，故亦可泛稱為圖書館行政之活動。（註⑨）茲以下列簡圖表示圖書館行政作用的內涵：

就民衆與圖書館間的法律關係（少數純屬公司組織式圖書館為例外），通常在行政法學上視為「公法上營造物利用關係」，屬於特別權力關係之一種，因此圖書館行政主體（即館方）得逕予自訂「營造物規則」來拘束圖書館使用者（即讀者），但自二次世界大戰結束以後，特別權力關係理論徹底為公法學者所修正，譬如德國公法學家烏勒（C.H.Ule）便在1956年提出修正性的折衷學說，烏氏將特別權力關係區分為二：凡有關特別權力關係之產生





註：* 號部份不適用於圖書館

圖1 圖書館行政作用之內涵

、變更及消滅事項等外部關係是為「基礎關係」，基於人民基本權利的保障應適用法治國原則，另外為達到行政目的，營造物主體所為之一切措施，為管理關係或運作關係，屬於內部關係，烏氏稱為「經營關係」，原則上不適用法律保留，（註⑩）隨法治國思想的發展、人權理念的重視，特別權力關係由產生、修正而步入瓦解之途，戰後德、日等國公法理論已漸否定特別權力關係理論，我國學說，大法官會議解釋亦有明顯的修正傾向，（註⑪）此對圖書館行政作用的開展皆有決定性之影響力，換言之，圖書館行政法學的變化，在在都反應出讀者使用權利（基本人權）的

思想高張，這點實為圖書館經營者不得不留意的地方。

讀者有「知的權利（the right to know）」與「有權知得正確（to know the right）」的基本人權，圖書館即負有資訊提供的義務，在可預見的未來，圖書館行政作用必然急遽增長，各式各樣的行政行為均會在圖書館機構中出現（如圖1所示類型），例如圖書館員之任命、退休金給與之爭執，呈繳事宜之執行，影印服務與國際百科檢索服務收取費用，逾期還書、毀書或遺書之罰鍰，特定讀者閱覽利用資格的取得、喪失及變更，甚至讀者利用指導、著作權保護、善本古物維護等行政活動本質的認定都可能於圖書館內發生，（註12）這些與讀者之圖書館利用權有關的活動，依給付行政法的通例，必須以法律規定；以保障人民之基本人權，（註13）且在先進國家之圖書館行政法規裡，大致都有明文規定；反觀，我國現行有關給付行政法皆未完備，規定圖書館組織與作用之法令尤顯貧瘠，現存法規或則脫漏，或則不合時宜，（註14）面對層出不窮的行政問題，館員常有莫知所從之感；為明確規範讀者之權利與義務，參照公法思潮與國外先進國家之圖書館法規立法例以積極制頒圖書館行政法，實為行政或立法當局所亟需要努力的中心要務。

伍、圖書館法制化的相關問題



圖書館機構內部關係與外部關係的均衡配合，旨在獲取「效能」，從行政法學而言，該二者即透過行政組織法與行政作用法加以表彰，這種效能導向式的行政源於大陸法系，側重行政結構的嚴整，以德、法等為代表；自二次大戰以後，英美兩國在德、日境內佔領期間引進行政程序法與行政救濟法，以對個人權利作妥適之保障，這種重視正當法律手續 (Due process of Law) 式的行政旨在追求「民主」，換言之，英美法系行政法揭橥民主理念。綜合二次大戰之後的行政法學理論發展，可說是匯集「民主」與「效率」兩大理念，它既要強調政府有能，又要肯定人民有權。茲以圖 2 顯示如下：

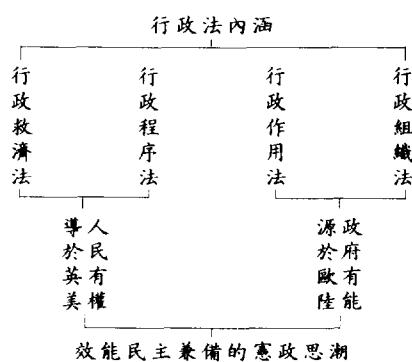


圖2 二次戰後行政法理論內涵

秉此，圖書館行政運作除求結構的完整與組織活動的秩序外，對於讀者權利的保護也不可漠視，例如有關行政程序、行

政救濟方面宜取英美制度之長：

(一)營造物機構行政程序法：

福利國家之圖書館要達圖書館行政目的，應重視手段的合法性，對社區讀者行政處分、行政執行、行政立法、行政司法或行政裁判都要力求遵守一定規格，俾進行行政品質管制，英美法系行之有年，名聞全球的「當事人聽証制度」、「行政委員會」等可適時引用於圖書館行政手續法中。（參見中央法規標準法第五條）

(二)營造物機構行政救濟法：

西諺：「有權利即有救濟 (Where there is a right there is a remedy)」、「有權利而無救濟，即非權利 (A right without remedy is not a right)」，對於圖書館違法或不當的行政作用應賦予讀者救濟權。（參見憲法第十六條）因此，行政爭訟現行多軌制裡，除訴願、聲明異議、複查、複核、申訴、請願等應研究其可行性並評估其功能外，行政訴訟制度應予充實，畢竟一審終結之訴訟制度，於人民審級利益之保障究嫌欠周，（註⑯）再如圖書館行政為收預防勝於治療之效，如我國有「行政監察史 (Ombudsman)」制度，亦可宣導館員、讀者善加利用，以事先解決行政怨冤事件。

總之，圖書館行政法之二元性（內、外關係），由於英美學說的涉入不得不作適度的調整，二十一世紀的到臨，圖書館經營必是崇尚「讀者至上」理念，而圖書館行政法終將是規範圖書館行政權之組織、作用、程序與救濟的國內公法總稱。此為吾人研究圖書館行政法應予留意之處。



陸、結語

韓非子曾說：「國無常強，國無常弱，奉法者強則國強，奉法者弱則國弱……故當今之時，能去私曲就公法者，民安而國治，能去私行行公法者，則兵強而亂弱」。依法行政（Administration According to Law）不但是富國強兵之道，亦是民生樂利之法；給付行政係指國家活動應以

照顧國民生活為重心的援益行政，它恆受行政法原理的支配，且在「文化法治國」思潮的推導下，愈見其量的增加與質的提升；衆所周知，圖書館是知識的水庫、學術的銀行、智慧的寶藏，其經營良窳足以影響一國文化之榮枯，環觀我國圖書館事業的發展普遍存在著法令規章殘缺的事實，它正等待我們修補與築新，最後讓我們一起以積極從事圖書館法制整備的實踐行動來迎接圖書館行政法時代的來臨。✿

附註

註①：胡速兆，吳祖善合著，《圖書館學導論》（台北：漢美，民國78年），頁1-2。

註②：城仲模，行政法之基礎理論（台北：三民，民國69年），頁43。

註③：廖又生，「析論文化失調時期圖書館組織之調適問題」，《圖書館組織與管理析論》（台北：頂淵，民國80年），頁1-15。

註④：管歐，中國行政法總論（台北：盛京，民國68年），頁133-141。

註⑤：張潤書，行政學增訂新版（台北：三民，民國 年），頁197-211。

註⑥：張金鑑，行政學典範（台北：中國行政學會，民國59年），頁175-184。

註⑦：廖又生，「從工資鐵律論圖書館員的薪資政策」，《人事行政》，第97期（民國80年5月），頁106-109。

註⑧：藍乾章，「試論我國圖書館的建制」

，《研考月刊》，97期（民國74年3月），頁17-22。

註⑨：林紀東，行政法（台北：三民，民國75年），頁288-290。

註⑩：陳新民，行政法學總論（台北：三民，民國80年），頁104-105。

註⑪：翁岳生，行政法與現代法治國家（台北：國立臺灣大學法學叢書編輯委員會，民國71年），頁143-144。

註⑫：簡耀東，我國圖書館法之研究（台北：中國文化大學史學研究所，民國80年），頁20-21。

註⑬：羅成典，立法技術論（台北：文笙，民國74年），頁133-136。

註⑭：中國圖書館學會編印，《圖書館學參考書目及法規標準》（台北：該會，民國75年），頁23-215。

註⑮：古登美，行政救濟制度（台北：文馨，民國66年），頁178。✿

