

論「大學法施行細則」對圖書館經營之影響

廖 又 生

國立陽明大學圖書館館長

【摘 要】

本篇論文旨在探討大學圖書館經營過程裡所引發的缺乏制度化規範的問題，經作者檢視問題根源並解析其後果，發現制度不完整將會影響大學圖書館的經營效率及未來發展，因之，以我國大學法施行細則為例，作者進一步試著提出較具前瞻性的改革芻議。

【ABSTRACT】

The purpose of this article is to discuss the problem which occurred as results from lacking concern of the institutionalization under the process of administration in university libraries. The author examined the cause of the problem and analyzed the results in which those legal issue would influence the effectiveness and the future developments of administration in university libraries. In the conclusion, the author suggested some notes for librarians to solve those legislative problem in advance or afterward.

一、引 言

委任立法(Delegated Legislation)於二次大戰結束之後趨於成熟化，現行大多數國家皆賦予行政機關「準立法權(Quasi-Legislative Power)」，況

依中央法規標準法第七條所定：「各機關依據法定職權或基於法律授權所訂定之命令，應視其性質分別下達或發布並即送立法院。」準此，行政機關對於「職權立法」或「授權立法」下所訂定的委任命令，自得享有立法裁量權。(註1)

我國新修正大學法於民國八十三年一月五日經總統明令公布後，依該法第三十一條揭示之「本法施行細則另以命令定之」之規定，主管機關教育部旋即展開施行細則之研訂，以便在程序、技術、細節諸面向落實大學法精神，但細則是補充命令，效力依然不若形式意義法律，據中央法規標準法第十一條規定：「法律不得抵觸憲法，命令不得抵觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得抵觸上級機關之命令。」足見授權立法下之大學法施行細則仍必須遵守法律位階理論（憲法第一百七十一條、第一百七十二條可資參照），不得擅自僭越，否則將被宣告無效。

大學法施行細則送請立法院備查之審議程序所引發之爭議，與日前大學法母法立法火爆場面不相上下，本文擬從圖書館學觀點評述大學法施行細則對大學圖書館經營的可能影響，並喚醒大學圖書館同道積極從事法制整備，以利圖書館運作之需。

二、「大學法施行細則」 退回重擬始末

規範高等學術機構之法規，歐陸法系國家慣以大學法（Hochschulrecht）或學術法（Wissenschaftrecht）稱之，我國舊大學法時代有大學規程配合運作

，然自民國八十三年八月十九日行政院核定大學法施行細則後，同時依中央法規標準法第二十一條第一項第四款「同一事已定有新法規，並公布或發布施行者」事由，宣告廢止大學規程，形式上大學法施行細則已被主管院核定發布，惜卻在民國八十三年十月廿四日送請立法院教育、法制二委員會查照審議時遭「大學法施行細則逾越母法之處甚多，宜退回行政院重新研擬後再送立法院審議」的決議，茲將該細則退回重擬事件始末略論如下：（註2）

（一）新大學法公布後，教育部敦聘十五位學者、專家及行政人員組成大學法施行細則諮詢委員小組，經多次研商、廣徵各界意見後，於民國八十三年四月初完成細則草案。

（二）經彙整各界建議由諮詢小組逐條修正草案後，於同年六月十四日提教育部法規會審議，同月十五日經教育部部務會議通過並報請行政院核定。

（三）奉行政院於同年八月十九日核定大學法施行細則都凡三十個條文，並同時廢止原大學規程。

（四）同年十月廿四日立法院審議該細則查照案，以十比七表決結果通過行政院退回重擬。

究其原因，在於外圍的民間教育改革團體與各大學學生社團代表，積極呼籲，奔走呼號，使「大學自主」理念繼

大學法修正通過後再度浮現議場，為朝野代議士所爭辯，緣諸大學自主精神，大學法施行細則違反母法之說喧囂直上，而以下面諸條文最為世人所詬病，此以圖一顯示如下：

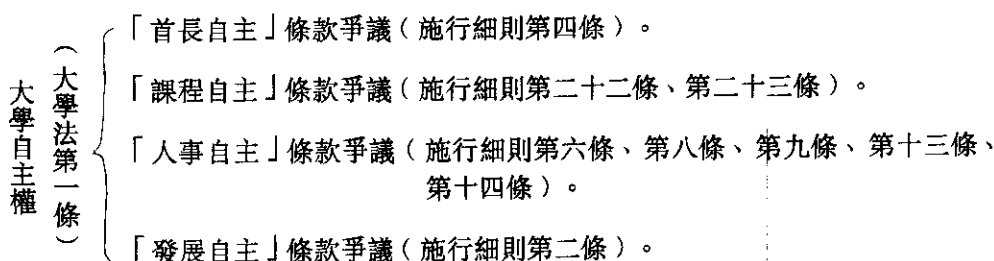


圖1：大學法施行細則爭議項目

如眾周知，圖書館是大學校園的神經中樞，更為大學營造物主體所轄之自主性次級系統（Autonomous Subsystem），幾乎可言，它是大學組織的縮影，本次大學法備查案風波對其行政運作之影響不可謂不大，（註3）業界宜對核定版施行細則有關圖書館規定部份詳加解析，俾能於各校組織規程裡適切規劃圖書館組織型模。

三、「大學法施行細則」對圖書館之正面影響

教育部於八十三學年度開學之前，公布經由行政院核定的大學法施行細則，使得新大學法有了較為明確的內容，特別是對大學圖書館可能帶來以下幾項正面的影響；首先，關於公私立大學圖

書館館長的產生，依細則第九條規定，圖書館置館長一人，由校長聘請職級相當之人員兼任或擔任之，開創「聘任與任用雙軌平行制」，按照這一辦法，將來圖書館館長可聘請教師兼任，亦可任命行政人員擔任（大學法施行細則第六條規定），如此一來，使圖書館館長一職的選任較具彈性，兼收專才專用與激勵士氣雙重功效，避免長期以來單軌聘任體制網羅不易的通病，同時令公務員身分之館員可依序升遷，更能滿足中層主管前程規劃之慾求；其次，大學為提昇教學與研究水準，得設置講座，主持教學研究工作，同時，各大學得依本身需要及條件，訂定講座設置辦法，並報教育部備查（該細則第十六條規定），這個辦法立意甚佳，大學圖書館經營者可配合母法第十八條第二項由教授主持

講座及第二十六條授權辦理推廣教育等規定予以認真執行，必能與大學校園建立良好的公共關係，為泛行銷（Meta-marketing）樹立新典範；復次，大學圖書館組織之編制及職稱皆較原大學法及大學規程規定寬闊，除館長、組長職稱外，秘書、編纂、編審、組員、幹事、辦事員、書記、技正、技士、技佐等人員，均得視業務需要增置之（大學法施行細則第十條第二項規定），並斟酌實況可置研究人員或專業技術人員（該細則第十七條規定），同時在分部化（Departmentalization）建制之規劃，也賦與主事者極大的選擇空間，僅規定分組辦事者，置組長一人（該細則第十條第一項規定），至於應設幾組，母法第十一條第二項採任意規定，讓各館就資源分配情形與經濟規模水準綜合權衡後自行取舍之，秉此，只要大學圖書館當局能積極參與該校規程研定及員額編制表擬定（該細則第十一條規定），勢能充分發揮支援教學研究暨提供資訊服務等多元化機能，且對未來圖書館事業新增功能的衝擊，亦能從容應付；再次，依大學法施行細則第二十六條規定，選修他校課程，應經本校及他校同意。據此，跨校選課並承認學分為新法之創意，類推適用，本於平等互惠立場，校際間進行館際合作（Interlibrary Cooperation），塑造資源共享文化，尤可將高等

學術機構有限之圖書資訊作最充份之運用，此殆為大學圖書館行政自主化的象徵，最能符合圖書館經營之無圍牆（Without Wall）理念本旨；最後，大學法施行細則第二條、第二十二條及第二十三條規定，承認各大學自行決定發展方向及重點，並得配合本身發展特色，另行規劃增設校定必修科目，世人通稱「發展自主」與「課程自由」，基於此論點，大學圖書館既肩負支援教學、研究與推廣服務等事宜（圖書館法草案第三條第一項第三款規定），自能就其特色從事館藏規劃或草擬館藏綱要（Collection Concepts），以建立獨具風格的圖書館。

綜觀以上所陳，甫發布之大學法施行細則，對於大學圖書館運作乃在大學自治或學術自由之基本假定下，授予館長選任、館務推廣、編制職稱、館際合作與館藏發展等事項相當人之自主權，就大學圖書館事業長程發展而言，饒富深意。

四、「大學法施行細則」對圖書館之負面影響

從社會學上之結構功能理論（Structural-Function Theory）檢視，任何一種制度有其外顯的正功能（eufuction），相對的，也存在若干內隱的反功能（

dysfunction)，（註4）本次大學法施行細則裡之規定，對大學圖書館營運會引發窒礙難行之處，舉其犖犖大者如：該細則第九條規定圖書館置館長一人，由校長聘請職級相當之人員兼任或擔任之，前面已揭，本在擴大延攬人才途徑，原無可厚非，但在「教授治校」呼聲響徹雲霄，館長須出席校務會議、行政會議、甚至教師評審委員會與教師申訴評議委員會，貿然由職員擔任將無法發揮館長之角色功能，且該細則第十三條第二項得定大學圖書館館長任期制，此與行政人員是永業化文官(permanent civil service)職位亦難協調，此其一；另大學法施行細則雖承認大學圖書館得自主性從事推廣工作，然囿於大學院校預算主控權操於教育部，公立學校為政府公務預算之一環，經費支用不具伸縮性，欲辦好學術講座，恐有緩不濟急之憾，此其二；我國往昔官權行政之影響，大學法施行細則條文屢見核定、核備等類似用語（諸如第四條第四項、第十一條、第十六條第一項、第十八條第二項、第二十三條、第二十八條第二項、第二十九條），顯然教育部仍以行政監督者之立場自居，加上無法配合「大學暨獨立學院圖書館標準草案」、「圖書館法草案」精神（例如細則中無副館長、館員等職稱），實難呈現圖書館專業本質，此其三；又近年來高等教育急速發

展，各校相互競爭有限資源，經費緊縮、員額凍結，公立大學與社區環境互動以尋求奧援，猶待加強，故圖書館館際合作係時代之趨勢，然細則中對捐贈、學術服務收入等基金來源皆無規定，誠難以應事實所需，此其四；再者大學法施行細則第二條明定大學之評鑑，由教育部組織評審委員會辦理之，果此，教育部如以相同的標準評鑑各大學圖書館，則可能迫使各大學圖書館經營朝著同一方向努力而不是各自發展特色，茲與立法原意將有相左，此其五。（註5）

總之，大學法施行細則鑑於圖書館運作實況，尚未能周全之處在所多有，上揭五點管見或許能在退回重擬期間再予改進，以使大學圖書館行政體制較為健全完善，而可提供教職員生更好的資訊資源，澈底展現圖書館應有的各種功能。

五、強化大學法施行細則 中有關圖書館行政之 芻議

民國八十三年八月十九日行政院台八十三教字第三二〇七五號函核定，於同年八月二十六日經教育部（83）參字第〇四六八五八號令訂定發布全文三十條之「大學法施行細則」，於異議人士抗爭下退回重擬已成定案，此乃立法監

督權運用使然（立法院議事規則第八條規定可資參照），不過，授權命令有無超出法律範圍，我國實務上向由大法官會議經解釋予以確認其無效，例如釋字第二六八號有關考試法施行細則第九條第二項、釋字第二七四號有關公務人員保險法施行細則第六十八條、釋字第三二〇號有關戰士授田憑據處理條例施行細則第三條第一項等，釋憲機關慣以「增加法律所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨」等語句，將之宣告無效；然本次大學法施行細則雖通過行政監督關卡，但尚未經交付有關委員會審查即遭退回，可謂受立法機關嚴格監督，而形成出扼阻性決定（Non-Decision）（註6），主管機關教育部於此過渡期間，似應對前揭首長自主、人事自主、課程自主及發展自主等問題詳加商榷，換言之，在大學自主化的潮流下，教育部應調整監督者之姿態，以輔導各大學獨立自主發展，即令大學機構內之圖書館事業經營，教育部亦應尊重其專業自主的特性，多方採納業界建言，儘量掃除大學法施行細則對圖書館的負面影響，果此，圖書館方能名符其實的變成大學的心臟，針對大學法施行細則中有關圖書館行政規定亟待調整之處，筆者擬提出個人芻議如下：

（一）配合圖書館法草案及大學暨獨立學院圖書館標準草案，大學圖書館館長

之資格，應改為「大學圖書館置館長一人，由校長聘請相關職系教授或職等相當之專家擔任之。」即修正細則第九條第一項內容，使其符合教授治校、學術自由的精神，且能在用人彈性原則下無傷館長專業本色。

（二）該細則第九條第一項主任秘書和圖書館長資格應分開規定，以資顯現二職位之不同，同時各單位排列次序，在體例上應與大學法第十條規定排序相同，致第九條第一項僅單獨規定圖書館長一職為宜，以示圖書館組織之自主性。

（三）圖書館編制及職稱，除館長、組長外，包括秘書、編纂、編審、編輯、館員、技正、技士、技佐、辦事員、書記、打字員等人員，該細則第十條缺乏「編輯」、「館員」等職稱，若將來圖書館法公布後，適用即有困難，另依現行教育人員任用條例社教機構從業人員慣稱編纂、編審、編輯，如顧慮平行調任或相互交流，編輯一職稱則應予併入，俾建立完備的職稱體系。

（四）大學圖書館為有利推廣業務，得依細則第十六條設置講座，然衡諸該條第一項規定並無推廣活動等字眼，配合圖書館是一個開放的有機體屬性，建議該條第一項充實為「大學為提昇教學研究與服務水準，得設置講座，主持教學研究工作及有關推廣活動。……」如此，則該母法第十八條第二項及第二十六

條所規定將可具體實踐，圖書館行銷機能的發揮方屬有據。

(五)干涉行政下之行政監督方式，如核准、核定、核備等法律用語與大學講究民主、開放、多元、自治、自主的原則不符，主管機關重行考量時儘可能予以刪除或變更，自得沖淡子法違反母法之緊張氣氛。

大學法施行細則是大學法之補充命令，亦是憲法第十一條講學自由的延伸，為使社會各界信任大學的能力和效率，對大學的監督，政府應尋求新的途徑，（註7）目前我國正值教育改革的轉型期，無論是採激進或溫和的方式，各大學組織運作終究需成套的遊戲規則（the rule of game）作為準據，屬於法律層次之母法已經立院三讀通過，總統明令公布，居行政命令之子法縱有未善之處，仍應先通過實施再行修改，或者立法院依議事規則將瑕疵條文廢止或變更，如此，大學組織經營才能符合「依法行政」原則要求，上面筆者所提五點有關大學法施行細則改正建議，係全就圖書館機構而發，期望教育部在痛定思痛同時

，得以強化補正，讓健全的法制來促進大學組織體邁向良性的發展途程。

六、結語

隨高等教育迅速的發展，大學院校的總數從三十九學年度的四所，至八十二學年度增至五十一所，大學學生佔總人口的百分比到八十二學年度也提高百分之一點五三三，明顯的我國大學組織有量的增加，但能否確保質的提昇，正等待主事者精心擘劃，大學法為大學建制的依據，其施行細則更為各大學治事的張本，就以圖書館事業而言，大學圖書館在各類型圖書館組織中堪稱翹楚，聲譽卓著、氣象萬千常為其他圖書館所稱羨，（註8）寄望此次大學法施行細則的補充解釋，於法制作業上可詳加推敲，務求止乎至善，藉以反映自治，強化民主，啟迪新知，讓大學圖書館成為知識的活水源頭，更為捍衛校園內師生「檢索媒體權利(the right of access to the media)」不可或缺的機構。

附 註

註1：張劍寒，行政立法之研究（台北：自刊本，民國61年8月），頁62-63。

註2：教育部高等教育司，「大學法施行細則草案本部研訂完成」，高教簡訊，第四十期，民國83年7月10日，第一版。

註3：藍乾章，圖書館行政（台北：五南，民國71年），頁45。

註4：Robert A. Merton, "Manifest and Latent Functions", in Social Theory and Social Structure (New York: The Free Press, 1957), pp.19-83.

註5：林基源，「當前大學經營管理的問題與對策（下）」，中央日報，民國83年8月4日，第四版。

註6：Peter Bachrach and Maston S. Baratz, Power and Poverty: Theory & Practice (N.Y.: Oxford Univ. Press, 1970), p.54.

註7：黃政傑，「大學法與施行細則之爭的反省」，中央日報，民國83年10月28日，第五版。

註8：廖又生，圖書館組織與管理析論（台北：頂淵，民國80年），頁21。