

臺灣地區公共圖書館行政組織體系之現況

Public Library Organizational Systems in Taiwan, Republic of China

盧秀菊 *
Shiow-jyu Lu

摘 要

本文介紹我國臺灣地區公共圖書館行政組織體系之現況，分以下五部份陳述之：公共圖書館設置之法規依據、各層級公共圖書館之行政組織體系及其隸屬關係、公共圖書館組織結構、公共圖書館人員遴用制度、以及公共圖書館輔導體系。

關鍵詞：圖書館組織體系，公共圖書館，臺灣公共圖書館，臺灣公共圖書館行政組織體系

Abstract

This paper is a state of art report of the public library organizational systems in Taiwan, Republic of China, which is to study the following aspects: the founding regulations and rules, the organizational hierarchies, the organizational structures and subordinate unites, librarian's recruiting regulations and rules, as well as the library

*國立臺灣大學圖書資訊學系教授

Professor, Department of Library and Information Science, National Taiwan University

E-mail: shiowjyu@ccms.ntu.edu.tw

advisory systems.

Keywords: Library Organizational Systems, Public Library, Taiwan Public Library, Taiwan Public Library Organizational Systems

壹、前言

現代國家為推動並實現民主政治的理想，視公共圖書館為民主政治的資源。公共圖書館旨在服務全體國民，不因讀者之種族、年齡、教育程度、經濟情況而有所差異。理想的公共圖書館行政組織體系之建立，有助於現代國家推展公共圖書館服務項目並提昇其服務績效。

目前臺灣地區各級公共圖書館約500所，為國立中央圖書館臺灣分館、臺灣省立台中圖書館、台北市立圖書館、高雄市立圖書館、21所縣（市）立文化中心圖書館、以及313所鄉鎮市立圖書館等。（註1）此500所公共圖書館在臺灣一省之內，乃政府遷臺五十年來施政及推行文化建設之具體成效。然而，當前臺灣地區公共圖書館行政組織體系，由於圖書館法尚未立法通過，各項圖書館法規之內容未盡完善，以及相關的組織法規不易修改，致使公共圖書館之服務績效未能充分發揮，因而在經營上有所困頓。

本文旨在探討當前我國臺灣地區公共圖書館設置之法規依據、各層級公共圖書館之行政體系及其隸屬關係、公共圖書館組織結構、公共圖書館人員選用制度、以及公共圖書館輔導體系等，藉以瞭解臺灣地區公共圖書館行政體系之現行情況。公共圖書館包括公立公共圖書館及私立公共圖書館，因本文重點在探討各層級公共圖書館之間行政體系及隸屬關係，因此不包括私立的公共圖書館。

本文因為篇幅所限，僅偏重現況之陳述，而不詳細討論臺灣地區公共圖書館行政組織體系之利弊得失及改進之道，因本文作者另有國科會專題研究計畫（註2）作全盤而完整之研究。本文寫作及收集資料，賴黃靖斐助理協助，謹此致謝。至於文稿全責由作者承擔，本人才疏學淺，為文如有誤漏，尚祈圖書館學專家學者不吝指正。

貳、公共圖書館設置之法規依據

圖書館法規有三種：(1)國會立法所通過的有關圖書館設置、管理、經營與利用等必要事項之圖書館基本法；(2)圖書館行政主管機關依圖書館基本法所委任或授權所訂的圖書館行政規章；(3)圖書館主管機關或各館基於設置及管理必要所自

訂，並經其上級主管機關所核備後發布或下達之圖書館內部規章。（註3）

以上三種法規之效力，依序為基本法、行政規章、以及內部規章，其位階第一種為國會立法之國家法律，第二種為行政立法之授權命令，第三種為行政立法之職權命令。一般而言，先進國家的圖書館係先制定圖書館基本法，再依基本法為法源訂定圖書館行政規章，最後再依行政規章訂定內部規章。（註4）目前我國由於「**圖書館法**」尚未正式通過，政府所制定有關圖書館的法規，多屬於第二種，也就是圖書館的行政規章，至於其他由各館自定之內規不在本文探討範圍之內，故而從略。

臺灣地區公共圖書館設置之法規依據，可追溯至日治時代，即民國12年（1923）由臺灣總督府以府令第43號所公布之「**臺灣公私立圖書館規則**」，這是該時期唯一可遵循之圖書館規則，其中規定州廳市街庄及私人得設圖書館，條文共六條。（註5）

至臺灣光復後，依「**臺灣省接管計畫綱要**」，接管文化設施，各級圖書館的設置、地點與經費，以不變動為原則，但需按照分區設置及普及教育為前提，妥為規劃。在「**臺灣省行政長官公署工作計畫**」中即言明：「前由總督府辦理者，仍直屬長官公署直轄；前由各州廳市郡所設的圖書館，則依我國教育制度，分別予以改組，俾為實施該縣市區內各項社會教育工作的領導機關。」（註6）由此可見圖書館被視為社會教育機構是有依據的。

民國35年12月長官公署發布「**臺灣省地方自治三年計畫完成事項草案**」，在社會教育項目中，即有各縣市立圖書館於民國36年內籌設完成，區立圖書館、鄉鎮閱覽室亦應於三年內完成之計畫；民國36年1月又頒發「**臺灣省充實地方自治辦法**」，規定社會教育由縣市辦理，在該辦法中規定縣市立民教館、圖書館為推行社教之首要工具，自36年度起，各縣市應從速設置，以便展開社教工作。（註7）

自民國40年以後，政府陸續制定頒布若干法規，為臺灣公共圖書館設置的依據，以下分別敘述說明之：

一、社會教育法

「**社會教育法**」於民國42年9月24日由總統制定公布，全文共17條；民國48年3月28日修正公布第16條條文；民國69年10月29日總統公布「**社會教育法**」修正條文，是目前公共圖書館設立最主要的法令依據，其相關條文節錄如下：（註8）

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...

在「社會教育法」修正條文中，規定社會教育法以實施全民教育及終身教育為宗旨，至此明確訂出公共圖書館以全民為服務對象，以及以全民之終身教育為推廣目標。第四條增列直轄市、縣（市）應設立文化中心，以圖書館為主，確立了文化中心服務的內涵。第五條將圖書館界定為社會教育機構，是各級政府設立公共圖書館的法律依據。第六條則說明國立、省（市）立、縣（市）立、鄉（鎮、市、區）立公共圖書館的行政隸屬關係。在人員任用方面，明定「社會教育人員之任用，依教育人員任用條例之規定」，對圖書館人員任用，立下法令之基礎。

二、各省市公立圖書館規程

民國41年12月5日行政院臺教字第6810號令核准公布，至同年12月8日教育部以臺(41)社字第10817號令公布「各省市公私立圖書館規程」，經民國43年及58年分別修正，至民國58年11月17日依教育部臺(58)參字第23693號令修正公布此項規程改為「各省市公立圖書館規程」，全文共計20條，其中刪除了有關私立圖書館的部份，可說是目前公立圖書館設置最明確之依據。相關條文如下：（註9）

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、市公所呈報縣主管教育行政機關核准，並轉報教育廳備案。

申請設立時應開具左列各事項：

- 一、名稱。
- 二、地址。
- 三、編制員額。
- 四、經費。
- 五、建築（圖樣及說明）。
- 六、藏書（詳報現有書籍種類冊數）。
- 七、章則。
- 八、事業計畫。

第四條 圖書館設置左列各組：

- 一、採編組。
- 二、典藏組。
- 三、閱覽組。
- 四、推廣組。
- 五、總務組。

前項各組得視地方情形全部設置或合併設置，其工作實施辦法另定之。

第一條條文開宗明義闡明公共圖書館為社會教育機關，得舉辦各種社會教育活動，以促進全民的文化水準，但條文中所定公共圖書館設置的目的，在當前公共圖書館以服務讀者為導向衡度之，可適度加以修改。第二條條文，明定省（市）、縣（市）及鄉（鎮、市）三級政府應設立公共圖書館；第三條規定各級公立公共圖書館設立、變更或停辦時管轄機關之核准程序，與設立時應具備之各項資料；第四條則說明公立公共圖書館可設置採編、典藏、閱覽、推廣、總務等組名，並可視地方情況全部設置或合併設置。

三、臺灣省縣市立圖書館組織規程

民國40年12月6日臺灣省政府依府續丙字第51555號令制頒「**臺灣省各縣（市）立圖書館組織規程**」，先後歷經民國41年二次修正、民國43年復修正、至民國57年再修正、民國66年再度二次修正，於民國66年8月27日以府人一字第77796號令修正公布，共有條文8條，為臺灣省有關縣市圖書館組織單行法規。其主要條文如下：（註10）

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。

此項規程從民國40年初訂定時，曾限制除本規程所列之13縣市外，其他縣市暫不設置縣市立公共圖書館，實違背公共圖書館普遍設置為民使用之原意；且將圖書館區分為甲乙丙三級，各編制人員不過數人，員額有限，甚至不能達成分組辦事的需要。經圖書館界不斷反應，在四次修正後，於民國57年8月28日依府人丙字第66162號令修正公布，刪除了甲乙丙三種圖書館的等級，也廢除了除本規程規定之縣市外，不得設置圖書館的條文，所以自57年度後公共圖書館數量始有增加。其後再二次修正，於民國66年8月27日所修正公布的現行條文，其精神與舊法相同，並無太大幅度的修改。（註11）

四、臺灣省各縣市立文化中心組織要點

蔣故總統經國先生於民國66年，向立法院提出施政報告中明白指出，為提高國民生活水準，計畫在每一縣市建立一所文化中心，其下分設圖書館、博物館、以及美術館。至民國67年，蔣故總統更指示應在五年內分區完成每一縣市的文化中心，隨後再推動長期性並綜合性的文化建設計劃，因此教育部遂籌組「教育部文化建設指導委員會」，並在指導委員會下設置「教育部文化建設規劃委員會」，研定「**教育部建立縣市文化中心計畫大綱**」，於民國67年10月26日由行政院通過，各縣市文化中心之興建以圖書館為主（註12），至此各縣市積極展開文化中心之建設工作。

臺灣省政府依據教育部於民國70年5月所擬訂的「**直轄市、縣（市）文化中心規程草案**」，並參酌各縣市實況，制頒「**臺灣省各縣市文化中心組織要點**」，其相關條文如下：（註13）

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根據「社會教育法」第四條：「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」而來，正因文化中心隸屬於各縣市政府之下，為避免業務重疊浪費行政資源，大部分的縣市政府均將原有縣市立圖書館的業務歸併於文化中心圖書館（組），目前只剩下臺南市立圖書館未合併（含總館1所，分館7所）。縣（市）立圖書館併至文化中心內，其立意甚佳，但各縣市文化中心經多年發展，仍產生內部各組（圖書組、博物組、藝術組等）發展目標不一致的情況。此外、亦有學者認為文化中心圖書館使公共圖書館的行政層級隸屬產生斷層，即省（市）立圖書館與鄉鎮（市）立圖書館之間因有縣市文化中心，而在行政體系隸屬方面不相銜接。（註14）

五、臺灣省各鄉鎮縣轄市立圖書館組織規程

此規程之訂定，肇因於民國55年在省立臺北圖書館所召開的臺灣省各縣市公共圖書館館長第十一屆業務座談會，咸認為在「臺灣省縣市立圖書館組織規程」中所列人員已經過少，無法配合業務發展，鑒於規程中規定所設分館任用人員須由圖書館總員額內調用，而各鄉、鎮又要求設置分館，勢必造成人員調度的嚴重問題，因此提議修改規程，凡縣市管轄之鄉鎮區，請另訂各鄉鎮區立圖書館組織規程，予以自行設立圖書館，決議送請臺灣省教育廳參考。至民國57年9月中旬桃園縣立圖書館擬訂「桃園縣各鄉鎮市立圖書館組織規程通則」，呈請省教育廳核備，經研議後修訂為「臺灣省各鄉鎮（縣轄市）立圖書館組織規程」，於民國58年3月17日頒布實施。（註15）後經民國59年、60年、66年、68年以及69年的五次修正，於民國69年4月3日依府人一字第28665號令由臺灣省政府修正公布。條文共計7條，其部份條文如下：

第一條 臺灣省各鄉鎮縣轄市立圖書館（以下簡稱圖書館）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。

本規程第一條條文說明鄉（鎮、縣轄市）立圖書館的行政隸屬機關為各鄉（鎮、縣轄市）公所；第二、三、四條則是有關設置管理人員與員額編制之規定。鄉鎮圖書館為臺灣最基層的圖書館組織，設置地點遍佈全省，其服務更是深入群眾，而此規程之頒布，正是促使鄉鎮圖書館得以發展之基石。

六、公共圖書館營運管理要點

本營運管理要點係依教育部臺(80)社字第33896號函公佈實施，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。相關條文如下：（註16）

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及需要，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。

二、…

本管理要點的內容已較為符合現代圖書館經營的方向，而其立法仍不脫離公共圖書館應推展文化與社教活動、推行社會教育與全民終身教育的精神。此要點

明確訂定公共圖書館的範圍，包括：省（市）立圖書館及直轄市立文化中心圖書館、縣（市）立圖書館及縣（市）立文化中心圖書館、與鄉（鎮、市、區）立圖書館；另外對於公共圖書館的組織人員經費、圖書資料、以及建築與硬體設備等均有具體的數據標準，有助於目前公共圖書館的經營管理。

為求圖書館健全發展，歐美等先進國家都重視圖書館立法，圖書館人士以及專業團體亦不遺餘力推動之。民國42年，中國圖書館學會成立後，對於圖書館立法事宜非常關切，也曾多次召開有關立法的座談會而草擬多次圖書館法案，陳請主管機關參酌施行，惟主管機關咸認牽涉廣泛、經費困難而予以擱置，實是圖書館基本法未能及早審議的主因。（註17）

幸而經由相關人士的多方奔走，我國第一部「**中華民國圖書館法草案**」終於在民國83年6月9日經教育部法規委員會第642次會議審議，復於同年6月29日經教育部部務會報通過。草案第一條即開宗明義闡明「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」，此草案如能立法通過，將為我國圖書館事業之奠定根基，據之加速修正不合時宜之現行法規，促進我國公共圖書館事業之永續發展。

參、公共圖書館之行政體系及其隸屬關係

我國公共圖書館體系有二，一為行政體系，另一為輔導體系。所謂行政體系係指各級圖書館在政府行政劃分上分別隸屬於各級政府教育主管單位；而輔導體系則係指國立、省市立、縣市立及鄉鎮市立圖書館分層輔導之關係。（註18）例如：鄉鎮圖書館在行政上雖隸屬於鄉鎮公所主管，但在業務上則由各縣市立文化中心輔導即是一例。以下引述相關法令條文概述我國公共圖書館行政體系之架構：（註19）

一、社會教育法

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。……

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）立設立者為縣（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。

二、各省市公立圖書館規程

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准備案，縣、市立者應由縣、市立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。

三、臺灣省各縣（市）立圖書館組織規程

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。……

四、臺灣省各鄉鎮縣轄市立圖書館組織規程

第一條 臺灣省各鄉鎮縣轄市立圖書館（以下簡稱圖書館）隸屬於各鄉鎮縣轄市公所，……。

臺灣省原無「鄉鎮圖書館」之稱謂，各鄉鎮如設有圖書館，均逕以各縣市圖書館分館之名義稱之。至民國58年3月，省政府正式頒佈「**臺灣省各鄉鎮縣轄市立圖書館組織規程**」，始確立鄉鎮圖書館之地位，並直接由各鄉鎮縣轄市公所管轄之。（註20）

除以上公共圖書館相關之法令條文之外，有些公共圖書館的組織規程亦分別規定其隸屬之各級政府主管教育行政機關，例如「**省立臺中圖書館組織規程**」：（註21）

第一條 臺灣省政府為儲集各種圖書及地方文獻供眾閱覽，並辦理各種文化活動及社會教育事業起見，特設臺灣省立臺中圖書館（以下簡稱本館），隸屬於教育廳，……

「**社會教育法**」第六條，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，都加以明確的定位與區分；而依據「各省市公立圖書館規程」第三條條文，可歸納出公共圖書館至少應有省（市）立、縣（市）立、鄉（鎮、市）立三級公立公共圖書館；至於國立中央圖書館臺灣分館，雖是國家圖書館的分館，惟就該館的歷史淵源及業務實況，仍應屬於公共圖書館，該館係依據立法院審議通過的組織條例設置，直屬於國家圖書館，其組織採單獨立法設置，在世界各國家圖書館中是一特例。（註22）基於以上的法令規章，以及目前政府的行政體制，各級公立公共圖書館彼此之間並無直接隸屬關係，而是分別隸屬於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，鄉鎮縣轄市立者則隸

屬於鄉鎮縣轄市公所，並個別受其主管機關指揮與監督。（註23）各級公立公共圖書館雖然在正式行政體系之間無任何隸屬關係，但是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24）

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，也是隸屬於各級政府推動圖書館事業的執行機關，而非行政機關，只能負責執行但不具有督導考核等行政權限。因此，各級公立公共圖書館，可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。（註25）

目前我國公共圖書館，在行政體系上，依據「**社會教育法**」第六條的立意，「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」，此一體系原屬井然有序，惟自縣市立文化中心成立後，有些舊有的縣（市）立圖書館併入文化中心，成為文化中心的「圖書館」或「圖書館組」，使得原先省（市）立、縣（市）立、鄉鎮（市）立三級制，在中間縣（市）立的一級中，亦有縣市立文化中心並存。（註26）

各縣（市）在興建文化中心之前，大部分縣（市）政府均依據「**社會教育法**」**第五條**及「**各省市公立圖書館規程**」第二條之規定設立縣（市）立圖書館；惟各縣（市）立文化中心設立後，依照「社會教育法」第四條：「……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…」之規定，文化中心係以圖書館為主，除臺南市立圖書館因分館、人員較多，未併入文化中心之外，其餘縣（市）立圖書館均已併入文化中心，而為文化中心的內部單位。其在文化中心的地位，就如同文化中心的其他各館（組）一樣，是文化中心內部的一級單位，而非獨立的機構。也因此文化中心圖書館成為目前各級公立公共圖書館中層級較低者，為縣（市）政府二級機關的內部單位之一；而其他各級公共圖書館則是獨立的機構，省（市）立圖書館為省（市）政府的三級機關（為省、市政府教育廳、局的二級機關）；縣（市）立圖書館為縣（市）政府的二級機關；鄉鎮縣轄市立圖書館則為鄉鎮縣轄市公所的二級機關。（註27）

縣市文化中心的設置，其最初構想，是以圖書館、博物館以及音樂廳等各具獨立功能的單位合併在單一管理體系下，以宏揚文化、推行社教工作為目標，推廣促進各縣市之文化發展。在文化中心中，全部編制人員規模大者為廿一人，小者不過十四人分擔各項業務。就組織功能而言，其優點是人員精簡，易於管理；其缺點則為各單位的專業功能因受組織結構所限而不易開展。這一問題在文化中

心草創之際還不易被發現，但等到資源和服務成長到相當規模，就會感受到問題的嚴重性。（註28）有學者認為，圖書館附屬在文化中心的行政組織中，僅是一組，真正是位低事繁，是普遍存在的不合理現象，如果沒有恢復原有建制的規劃而仍附屬於文化中心的話，則其編制員額及職級，均應予以適度的增加與調高，尤其與圖書館業務發展休戚相關的技術服務和讀者服務方面，更應加強，以充分發揮「文化中心以圖書館為主」的功能（註29）；另有學者則認為將縣市圖書館納入文化中心管轄是一種雙贏的策略，若將圖書館再獨立於文化中心之外，會讓社會大眾認為到處充斥著新的硬體建築卻乏人經營管理，設而無用，更是令人惋惜，且政府正大力倡導人力精簡以提高國家競爭力，訴諸人力與經費的增加實屬遙遙無期，因此在經費、人力、現實環境等種種主、客觀因素的考量下，文化中心圖書館的獨立非不能，實無必要。（註30）由此可見，在圖書館界對於文化中心圖書館應否恢復其獨立設置之特性，亦有不同的意見。

肆、公共圖書館組織結構

公共圖書館是以教育民衆、傳播知識、充實文化與倡導休閒為目標之服務性社教組織，也是利用館員力量來達成服務讀者的一種角色結構。就法學觀點而言，公共圖書館是為了達成特定的文化目的而將一定的設備（館舍或資料）和配置人員（館員或其他工作人員）予以結合供公眾利用且非獨佔性的營造物；因此，圖書館組織的健全與否，將對館員工作效率之提升、圖書館內部整合與對外適應是否良好、以及館員在個人生涯規劃和升遷發展方面均有深遠的影響。（註31）本節即先討論我國公共圖書館之組織結構，下第伍節再探討其人員遴用問題。

圖書館組織結構是將圖書館所有工作項目，依橫向式作工作分工 (Horizontal Specialization) 及縱向式作職位分類 (Vertical Differentiation) 而建構起來的架構。橫向式專業分工即是分配工作項目，成立圖書館各部門；圖書館通常依功能來分設部門，也可以區域、讀者對象、學科和資源類型等分別其部門組成，大型的圖書館系統可採一至數種方式組成部門或全部採用。縱向式職位分類是將職位 (Position) 層級關係架構起來，敘明各職位之職權 (Authority)、權力 (Power)、責任感 (Accountability) 和職責 (Responsibility)；再把各層級之職位分配給圖書館館員，即完成圖書館之人員編制。（註32）

職權在圖書館內之分配，如集中在少數幾位高層主管，是為集中管理制；如分散在各層級職位，是為分散管理制，後者又稱為參與 (Participative) 管理制。明

茲伯格(Henry Mintzberg)分析兩者優點，集中管理制最大的優點是協調決策最為方便；而分散管理制之優點有三：(1)大組織系統內，集中決策不太可能，因此分層決策；(2)各部門可立即回應局部狀況作正確決策；(3)員工有部份決策權，可激勵士氣。而現今之趨勢是圖書館傾向於將職權向下轉移授予，朝向分散管理制發展。(註33)

若要論及我國公共圖書館之組織結構，必須先瞭解各級公共圖書館之組織規程。組織規程是規定各級公共圖書館之設立目的、業務職掌、內部組織及人員編制的法令，有通盤性規定的組織規程，也有一館內部的組織規程。目前「**各省市公立圖書館規程**」、「**臺灣省各縣(市)立圖書館組織規程**」、及「**公共圖書館營運管理要點**」對於各級公共圖書館的組織均有具體或概括性的規定，分別敘述如下：

一、各省市公立圖書館規程(註34)

第四條 圖書館設置左列各組：

- 一、採編組。
- 二、典藏組。
- 三、閱覽組。
- 四、推廣組。
- 五、總務組。

前項各組得視地方情形全部設置或合併設置，其工作實施辦法另定之。

第九條 圖書館為便利閱覽起見，應設分館、巡迴文庫、圖書站及代辦處，並得協助學校辦理閱覽事宜。

二、臺灣省各縣(市)立圖書館組織規程：(註35)

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。

三、公共圖書館營運管理要點：(註36)

第一條 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。

第二條 公共圖書館得視需要設立分館、民眾閱覽室、圖書巡迴車或巡迴站，其人員與業務受總館之監督與管理。

公共圖書館規模大小可能差別懸殊，隸屬單位也有所不同，但幾乎所有的公共圖書館都有資料的選擇與採購、館藏的典藏與流通、讀者服務、分館設置以及行政管理等各項活動；也就是分成技術服務(Technical Services)、公眾服務(Public Services)、行政服務(Administrative Services)三大部門。在各部門之規劃上，除了原有的採訪編目、閱覽流通、總務行政等，為因應公共圖書館成為社區資訊中心的趨勢，公共圖書館在組織上也作相當調整，例如臺灣省立臺中圖書館增加視聽教育中心與科學教育中心，另有資訊小組、環保小組、教育資料中心等任務編組。目前國內公共圖書館的組織結構也包含有各層級分工及職位分類之觀念，只是分層較少，較近似於扁平組織(Flat Organization)，職權線之走向，是由館長直接下達分配至各單位主管。(註37)

以下就國立中央圖書館臺灣分館、臺灣省立臺中圖書館、以及臺北市立圖書館之組織結構為例說明之。

一、國立中央圖書館臺灣分館

國立中央圖書館臺灣分館(以下簡稱臺分館)之前身溯自民國4年(日本大正4年)成立之臺灣總督府圖書館，民國35年2月改名臺灣省圖書館，民國37年5月改稱臺灣省立臺北圖書館，至民國62年起改隸中央圖書館，建館至今已83年。其現行組織條例係依據國立中央圖書館組織條例第八條擬定，於民國74年10月23日奉總統明令公布施行。臺分館以典藏豐富之臺灣資料、盲人資料及兒童資料聞名中外，後更因臺灣研究而備受重視，但因各界對提昇服務品質的要求與日俱增，現有人力與物力不敷因應。教育部有鑒於此，於民國76年間即研究將其改制直隸教育部，臺分館乃據此研訂遷建新館暨改制為地區性國立圖書館為主之整體發展計劃。

民國85年1月9日「國立中央圖書館組織條例」經立法院修正為「國家圖書館組織條例」，臺分館之組織條例擬配合修正，適於同年5月立法院柯建銘委員等21人提案，建請將臺分館改制為「國立臺灣圖書館」，並於一年內擬具「國立臺灣

圖書館組織條例」送立法院審議。案經教育部函復行政院，核可在臺分館遷建規劃案奉核定後一年內送請立法院審議。嗣於民國86年6月16日行政院24623號函核復臺分館遷建規劃案時同意其更名為「國立臺灣圖書館」。

目前臺分館已擬訂「**國立中央圖書館臺灣分館組織條例修正草案—修正名稱：國立臺灣圖書館組織條例**」，雖尚未正式通過公布施行，但因草案內容與原「**國立中央圖書館臺灣分館組織條例**」有相當差異，特將此次修正要點說明如下：（註38）

（一）修正組織條例名稱並規定隸屬關係：

將「國立中央圖書館臺灣分館組織條例」修正為「**國立臺灣圖書館組織條例**」，直接隸屬教育部。（第一條）

（二）調整增設組織：

為因應實際業務需要，充分發揮本館組織功能及配合相關法令規定，調整增設若干組、室、中心：

- 1.採編組調整為採訪、編目二組：按圖書採購與圖書分類編目確屬不同業務範疇，為配合圖書館專業需求及權責劃分，將採訪、編目分組設立，實屬必要。（第二條）
- 2.成立臺灣資料中心、親子資料中心及盲人資料中心。（第七條、第八條）

（三）設立分館：

本館為應臺灣地區公共圖書館整體健全發展，明定得視實際需要設立分館。（第九條）

（四）合理增置人員：

- 1.總員額由原置52人，增置為139人至191人，以應整體業務需要。
- 2.增置副館長一人，以協助館長處理日益繁重之館務。
- 3.增置中心主任三人，由編纂兼任，以應臺灣資料中心、親子資料中心及盲人資料中心之業務需要。
- 4.增置編審、秘書、技正、分析師、管理師、輔導員、技士、助理設計師、助理管理師、技佐、辦事員，以應實際業務需要並暢通升遷管道。目前國立中央圖書館臺灣分館與改制後國立臺灣圖書館之組織結構圖，見圖1及圖2：

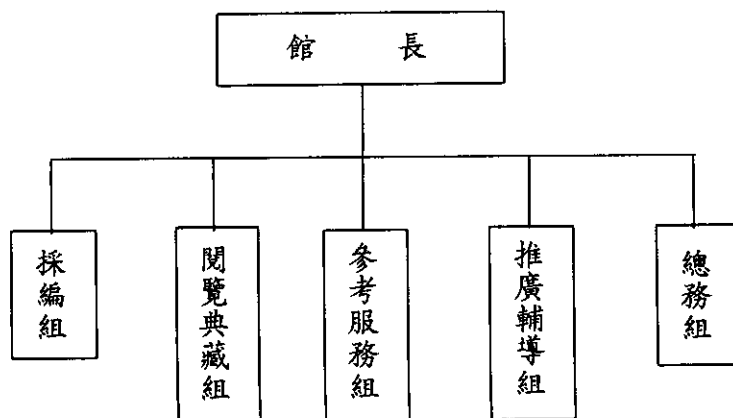


圖1 國立中央圖書館臺灣分館組織結構圖

資料來源：參考「國立中央圖書館臺灣分館組織條例修正草案總說明」（該館民國87年年中寄贈之資料）繪製而成。

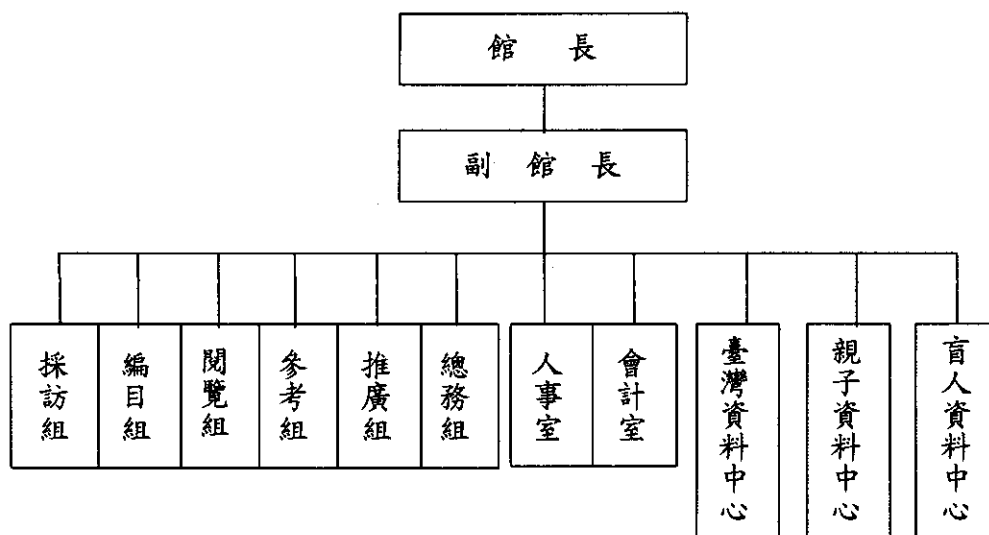


圖2 國立臺灣圖書館組織結構圖

資料來源：參考「國立中央圖書館臺灣分館組織條例修正草案總說明」（該館民國87年年中寄贈之資料）繪製而成。

二、臺灣省立臺中圖書館

臺灣省立臺中圖書館成立於民國12年日據時期，臺灣光復後於民國36年正式改隸臺灣省政府教育廳，依據「臺灣省立臺中圖書館組織規程」（民國82年3月8日八二府人一字第7698號）第二條規定：（註39）

第二條 本館設各組、室、中心，分別掌理下列事項：

- 一、採編組：圖書之選購、徵集、分類、編目、登記及編印目錄、索引等事項。
- 二、閱覽典藏組：圖書資料、地方文獻之參考、閱覽、典藏、出借及館際互借等事項。
- 三、推廣輔導組：縣（市）鄉鎮公私立圖書事業之推廣、調查、統計、研究、視察、輔導並辦理有關展覽社教活動及民族文化復興等事項。
- 四、出版諮詢組：圖書之編印出版交換與參考諮詢資料之徵集、剪輯、整理、服務及諮詢問答輯要等事項。
- 五、視聽教育中心：視聽教育資料之蒐集、整理、製作、複印、保管、出借、視聽節目之安排、展演及視聽器材之管理維護等事項。
- 六、科學教育中心：科學教育圖書之徵集、研究、閱覽、科學新知之介紹及有關大眾科學之研習、講座與輔導推廣等事項。
- 七、行政室：研考、文書、庶務、財務、房舍保管、出納及其他不屬於各組、室、中心之事項。

第五條 本館設會計室……

第六條 本館設人事室……

第七條 本館設政風室……

第八條 本館設黎明分館……

臺灣省立臺中圖書館（以下簡稱省中圖）為臺灣省唯一的省立公共圖書館，其下合併採訪與編目組為採編組、閱覽與典藏組為閱覽典藏組。此外，省中圖負有輔導全省各級公私立圖書館業務發展之責，其推廣輔導組負責輔導縣市、鄉鎮公私立圖書館，每年安排訪視，編撰報告、統計分析，以實際瞭解各館營運狀況，並協助解決各館問題，及新館規劃設計、選購書籍、建立館藏特色。每年召開臺灣省圖書館業務發展會、臺灣省公共圖書館發展研討會及各項專題研討會，目的在檢討階段性工作成效及研議未來發展方向。同時為提倡讀書風氣、推展終

身學習，定期舉辦多項圖書館利用教育、社會教育及文化活動；此外，每年更對義務服務員進行招集及訓練，提供民衆參與公共事務的機會。其他組別則有出版諮詢組、視聽教育中心、科學教育中心及黎明分館；另有教育資料中心、資訊小組、環保小組等任務分組。（註40）其組織結構見圖3。

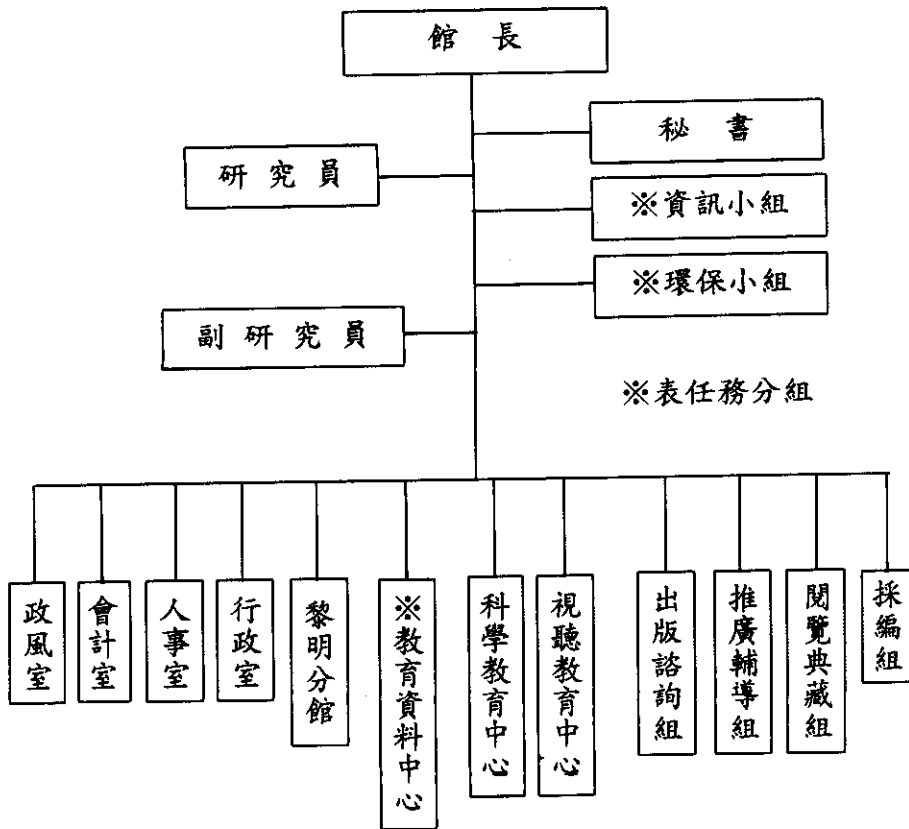


圖3 臺灣省立臺中圖書館組織結構圖

資料來源：臺灣省立臺中圖書館編，臺灣省立臺中圖書館簡介（臺中市：臺灣省立臺中圖書館，民國82年），頁2。

三、臺北市立圖書館：

臺北市立圖書館現行之組織規程係於民國82年奉臺北市政府令依臺北市政府教育局組織規程第八條規定重新修訂，置館長、副館長各一人，以下置秘書，並設有採編閱覽典藏、諮詢服務、推廣等四組，秘書、視聽、資訊、會計、人事、政風等六室。組設組長，各室及分館設主任，分別掌理圖書、資料的採編、典

閱、參考諮詢、推廣、庶務、視聽、資訊、人事、會計、館員在職訓練及研究發展等業務。其中有關組織結構之條文如下：（註41）

第二條 臺北市立圖書館（以下簡稱本館）置館長，……。置副館長，襄助館長處理館務。

第三條 本館設下列各組、室，分別掌理各有關事項：

- 1.採編組：圖書資料之徵集、選購、登記、分類、編目、催缺及交換事項。
- 2.閱覽典藏組：各類圖書資料、金石、輿圖、文獻之蒐藏、陳列、供閱、出借及催還等作業。
- 3.諮詢服務組：參考諮詢資料之徵集、剪輯與整理、館際合作、諮詢服務、參考專欄及參考問題選粹編輯等事項。
- 4.推廣組：調查統計、研究實驗、視察輔導、推廣活動、展覽演講、文宣刊物、導覽參觀、圖書館專業人員訓練及盲人圖書服務等事項。
- 5.視聽室：視聽教育資料之蒐集、整理、製作、複印、保管、出借、催還；視聽節目之安排、放映；視聽器材之管理維護等事項。
- 6.資訊室：各種資料之分析、登錄、輸入；資訊制度規劃、程式設計、計算機應用之研究、機器操作及維護等事項。
- 7.秘書室：文書、印信、財產、出納、庶務、研考、營繕、機電設備之管理維護及其他不屬於各組室之事項。

第五條 本館設會計室……

第六條 本館設人事室……

第七條 本館設政風室……

第八條 本館得視業務需要，於適當地區設置分館，其配屬員額，由本館總員額內分配。

第九條 本規程所列各職等之官等及員額，另以編制表定之。各職稱之職等，依職務列等表之規定。

因臺北市人口眾多，為使服務能遍及臺北市各地，迄今設立了49所分館（包含各地民衆閱覽室及數所紀念圖書館），並各有豐富的館藏特色，以適應今日多樣化的社會需求，其組織結構圖見圖4。

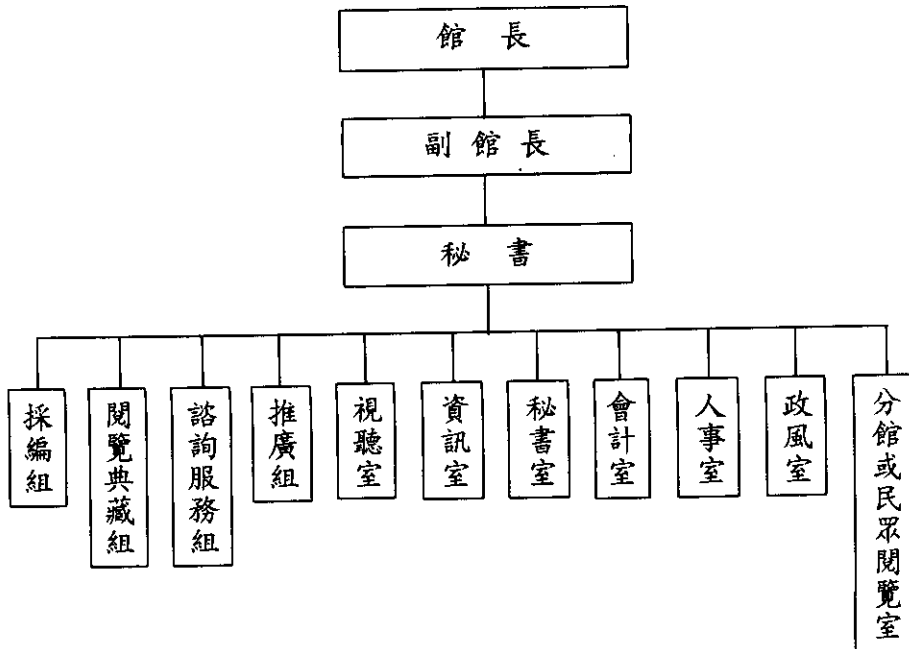


圖4 臺北市立圖書館組織結構圖

資料來源：臺北市立圖書館編，臺北市立圖書館八四年刊（臺北市：臺北市立圖書館，民國85年元月），頁4-5。

伍、公共圖書館人員遴用制度

圖書館之運作建立在人員、館藏與館舍設備三大基礎上。就公共圖書館而言，服務全體國民，因其讀者需求不一致，人員素質優劣影響公共圖書館對讀者所提供服務之品質。長久以來，我國公共圖書館館員人力與專業素養皆有不足之處，欲改善之，可從館員遴用制度著手。

在我國各級公共圖書館組織規程中，目前對於人員遴用員額與職等規定最為明確者為「**國立中央圖書館臺灣分館組織條例**」，其相關條文如下：（註42）

第四條 國立中央圖書館臺灣分館置分館長一人，職位列第九職等至第十一職等，受國立中央圖書館館長之指揮、監督，綜理分館館務。

第五條 國立中央圖書館臺灣分館置組主任五人，編纂一人至三人，編輯六人至十人，職位列第六至第八職等；助理編輯八人至十二人，職位列第六或第七職等；幹事六人至八人，職位列第三至第五職等，其中三人

得列第六職等，書記七人至十一人，職位列第一至第三職等。前項人員除總務組主任、幹事、書記外，必要時得依教育人員任用條例規定聘任之。

第八條 第四條至第七條所定各職稱人員，除聘任人員外，其職位之職系依公務職位分類法及職系說明書，就圖書管理、文書、事務管理、出納、中文打字、會計、人事行政及其他有關職系選用之。

其他公共圖書館組織規程，如「**各省市公立圖書館規程**」僅對館長的職等及遴選資格有所規定，其他人員之員額則由主管教育行政機關視各館業務繁簡另訂之。「**臺灣省各縣（市）立圖書館組織規程**」在第六條條文中僅規定「圖書館人員之職等及員額，另以編制表訂之。」在「**臺灣省各鄉鎮縣轄市立圖書館組織規程**」第三條規定「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。但山地或離島鄉鎮圖書館圖書未滿五千冊者，置兼任管理員或專任約聘（僱）人員一人，五千冊以上者，置專任管理員一人。」第四條條文：「圖書館書一萬五千冊以上者，另置幹事。」由上述可知，除「**國立中央圖書館臺灣分館組織條例**」之外，其他三項組織規程對於各級公共圖書館人員員額及晉用條件之規定不夠明確。

我國公共圖書館館員之遴用，依法可分為考試任用制、聘任制、派用制以及約聘僱或臨時館員等四種。（註43）所謂考試任用制，是為了配合國家考用合一制度，自民國48年起設置圖書館人員之高普考制度，凡是政府機關及公共圖書館甄選人員時必須要求其通過高等或普通考試，作為聘用必備的條件之一。（註44）等到民國74年5月1日「**教育人員任用條例**」公布後，規定所有行政人員亦應具備考試任用資格，除組織法明定可以其他方式進用者，各級公共圖書館所進用之人員，除非有特別任用法令之規定，非考試及格者不得任用之。然而，從公共圖書館之性質與業務而言，與一般公務人員工作不同，除了必須具備圖書館管理之理論基礎外，更須跟隨科技的發展，配合圖書資源的管理，促進資訊之流通與應用，甚至需要具備特殊專業技能與學養。但是以現今考試任用方式，由於各類科考試之應試資格並非完全具有圖書館學相關科系畢業者方能應考，且在同職組不同職系間也可以互相調任或轉任，因此非專業人士佔有圖書館館員職位的比例相形增加。此外，各級公共圖書館隸屬層級之高低與在職館員職等之高低成正比，而且館員職務列等又受限於各級圖書館組織法之規定，缺乏彈性調適能力，修改極為困難，因此造成專業人才的他調，實為可惜。（註45）

其次，在館員聘任制方面，由於我國公立公共圖書館館員的任用必須具備考試及格方能晉用，因此對於特殊專業人才之羅致，頗感力不從心，無法因應實際

的業務需要，因此才有「聘任制」之援用。惟「聘任制」目前僅有兩所國家圖書館（國家圖書館與國立中央圖書館臺灣分館）採行。在74年「**教育人員任用條例**」實施以前，兩館皆參酌「**大學法**」中教育人員之精神，並根據兩館組織條例或組織規程之規定，自行制定「聘任人員遴聘辦法」。以民國63年5月9日教育部臺(62)人字第12122號函核定之「**國立中央圖書館臺灣分館聘任人員遴聘辦法**」為例，其中第二條規定聘任人員包括組主任、編纂、編輯、助理編輯；第三、四、五條條文則分別對這四種人員之遴聘資格作一明確之敘述。（註46）迄「**教育人員任用條例**」完成立法公布實施後，條例中僅以「社會教育機構專業人員及學術研究機構研究人員之聘任資格，依其職務等級，準用各級學校教師之規定」囊括之，並未對圖書館人員作詳細具體規定，因此原有聘任人員遴選辦法仍繼續沿用，原有規定除與該法抵觸應停止適用者外，仍屬有效。（註47）

至於派用制館員方面，原為我國公共圖書館人員最早採行之體制，最初係將圖書館視為臨時機關性質，以與一般常設機關正式任用者有所區別。目前則僅有臺北市立圖書館設有派用館員。且今日公共圖書館所採之派用制，已變為安置海外留學生回國服務的一項配合政策措施，而非針對公共圖書館業務需要所設。就整體而言，派用制館員雖具有不受圖書館員額編制及考試及格任用資格的條件規範，可以適時遞補圖書館人力之不足，但是派用人員因屬政策性安置，所以在學歷上並無嚴格的相關學科背景限制，因此有造成非專業人員充斥之虞。（註48）

而公共圖書館之所以有約聘僱及臨時館員，或晚近積極所建立之義工制度的產生，主要起因於圖書館長久受限於舊有法令的員額限制，若設有分館其員額又必須從圖書館總員額內調用，無法增加員額。據研究顯示，文化中心圖書館編制人員數、約聘僱人員數及臨時人員數之比為1：2.2：1.6（註49）；而另一調查報告也得知，在調查並獲回覆的221個鄉鎮（市）立圖書館中，除14館因館藏量尚未到達15,000冊而未能設置幹事外，理論上應該有217位正式管理員及207位幹事，但實際上則只有116館有正式編制（113館有管理員，72館有幹事），而沒有正式編制的圖書館則高達105所。（註50）此外，有些館員未受過專業訓練，或是臨時人員，以致離職與流動率高，導致服務品質低劣與圖書館經營不良。（註51）

綜觀我國公共圖書館館員遴用制度，除聘任制外，皆可能造成具有圖書館科系背景的人員無法被晉用，以考試資格錄取之人員又未必符合圖書館所需要的專才，而對圖書館業務的推展產生困擾；因此，為求公共圖書館未來發展邁向專業化，因應時代的需要，追本溯源，必須解決圖書館人員遴用問題，積極延聘專業人才，為公共圖書館的未來發展而努力。

陸、公共圖書館輔導體系

我國各級公立公共圖書館雖然在正式行政體系中，彼此之間並無隸屬關係，而是隸屬於各級政府主管教育行政機關，但是就圖書館業務輔導系統的立場，仍有業務輔導的關係，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等。（註52）

圖書館業務輔導係指一個地區或一個系統中的大型圖書館或中心圖書館對本地區或本系統所屬的中小型圖書館在貫徹方針任務、改進業務技術方法、培訓專業幹部等方面進行的輔導和幫助。業務輔導通常還包括採取多種形式組織各館相互學習、交流經驗、開展業務研究等。圖書館業務輔導可以促進圖書館事業的發展。在臺灣省的圖書館組織規程中也有關於業務輔導方面的規定，及設立研究輔導部（或稱爲推廣組），掌理調查、統計、研究、實驗、視察、輔導工作人員之進修訓練及各項推廣事項。（註53）以下將詳細討論我國現行的圖書館輔導體系。

一、現行法規

在我國現行法規中，由國立中央圖書館臺灣分館於民國82年9月13日(82)中圖推字第01355號令公布實施的「臺灣地區公私立公共圖書館輔導辦法」和臺灣省政府教育廳於77年7月13日依(77)府教五字第152499號公布之「臺灣省各級圖書館輔導要點」均有詳細的規定，相關條文節錄如下。

（一）臺灣地區公私立公共圖書館輔導辦法（註54）

第一條 本辦法依國立中央圖書館臺灣分館組織條例第二條、第十條有關規定訂定之。

第二條 本辦法所稱臺灣地區，係指臺灣省、臺北市及高雄市而言。

第三條 爲加強本輔導地區公私立公共圖書館（以下簡稱公共圖書館）間之分工合作，建立分層輔導制度，共謀公共圖書館事業之發展，有關輔導責任區之劃分如下：

- 一、國立中央圖書館臺灣分館應輔導臺灣省、臺北市、高雄市之公共圖書館。
- 二、臺灣省立臺中圖書館，應輔導臺灣省各縣（市）公共圖書館。
- 三、臺北及高雄市立圖書館，應輔導各該市轄區內之公共圖書館。

四、臺灣省各縣(市)立圖書館或文化中心圖書館，應輔導各縣(市)所屬鄉、鎮、市立圖書館及社區村里閱覽室。

第四條 各地區負有輔導責任之公共圖書館，應與轄區內各文教機構及公共圖書館密切聯繫，並謀公共圖書館間之合作，以促使圖書資源之共享。

第五條 輔導內容，以經營公共圖書館技術服務與讀者服務及自動化資訊網路系統為主，其重要項目如下：

- 一、中外各類圖書資料及非書資料之蒐集、採購、交換、贈送、登錄、分類與編目。
- 二、圖書資料之典藏與書庫管理。
- 三、圖書資料之防蟲、防蛀、防潮、殺蟲、消毒與修補裝訂。
- 四、圖書資料之閱覽與流通。
- 五、參考諮詢服務有關之事項。
- 六、公共圖書館推廣服務有關之事項。
- 七、公共圖書館自動化事項。
- 八、公共圖書館建築、內部設備及規劃布置等事項。
- 九、其他與公共圖書館經營技術及讀者服務有關之事項。

第六條 輔導方式可以下列各項酌情辦理：

- 一、接受諮詢：……
- 二、調查統計：……
- 三、觀摩研討：……
- 四、每年由各負責輔導單位，召開轄區內公共圖書館業務研討會，藉以檢討業務得失；或視實際業務需要，舉辦專業研習會，以加強公共圖書館在職人員之進修。
- 五、專題演講：……
- 六、編印輔導專刊、參考書目等，免費寄贈輔導區內公共圖書館。
- 七、派員實地指導：……

第七條 各地區輔導單位，得視實際情形邀請學者、專家、教育及文化主管機關代表組團前往轄區內各公共圖書館訪視、評鑑；倘遇有新設、停廢等重大事項，應函報上級主管機關核示。

自民國74年10月23日總統公布「國立中央圖書館臺灣分館組織條例」，在條例第二條即明確訂定以該館「掌理輔導臺灣地區圖書館事業之發展事宜」，並於第三條設置推廣輔導組負責輔導等事項。日後臺灣分館遂依組織條例第十條「國立中央圖書館臺灣分館對臺灣地區公私立圖書館之輔導辦法，由分館擬訂，報請

國立中央圖書館核轉教育部備案」之規定與程序，而制定本輔導辦法。

在本輔導辦法中，是以臺灣地區公私立公共圖書館為輔導地區與輔導對象，可以看出其屬於分層輔導制度，並明確劃分輔導責任區，更規定輔導內容應以經營公共圖書館技術服務與讀者服務及自動化資訊網路系統為主，並且提供各級輔導公共圖書館可採行之輔導方式，最後提出應有評鑑制度，惟評鑑項目與評鑑之優劣是否和經費補助有關之規定，則付之闕如。

(二) 臺灣省各級圖書館輔導要點

在「臺灣地區公私立公共圖書館輔導辦法」頒訂之前，臺灣省政府教育廳即依據行政院文建會核定之「縣市立文化中心工作要領」第二章第十八條之規定：「圖書館應支援並輔導各鄉鎮圖書館及村里閱覽室之業務」，與教育部頒發之「各省市公立圖書館規程」第十三條：「省市立圖書館應輔導縣、市立及私立圖書館，縣、市立圖書館應輔導鄉、鎮、市立圖書館，並建立業務聯繫，其輔導辦法另定之。」這兩項法源，而制定了「臺灣省各級圖書館輔導要點」。此要點之目標為「促進全省各公私立圖書館共同發展，加強各館館際合作，提升圖書館經營理念，落實圖書館服務功能，共創書香社會。」該輔導要點主要內容如下：
(註55)

(一) 輔導對象：

1. 省立臺中圖書館輔導對象：
 - (1) 縣市立文化中心、縣市立圖書館。
 - (2) 公私立高級中等學校圖書館。
 - (3) 鄉鎮縣轄市立圖書館。
 - (4) 寺廟及私立圖書館。
 - (5) 公私立專門機構圖書館。
 - (6) 其他。
2. 縣市立文化中心或縣市立圖書館輔導對象：
 - (1) 轄內各鄉鎮市立圖書館。
 - (2) 轄內國民中、小學圖書館。
 - (3) 轄內各寺廟及私立圖書館。
 - (4) 轄內社區圖書館或閱覽室。
 - (5) 其他。

(二) 省立臺中圖書館輔導內容：

1. 協助辦理臺灣省圖書館人員研習班，培訓各圖書館管理人才。

2. 建立全省公共圖書館館際合作系統。
3. 協助辦理全省優良圖書巡迴展覽。
4. 召開全省圖書館業務發展會議。
5. 輔導訪問各圖書館。
6. 輔導各圖書館之規劃設計，選購書籍並建立特色。
7. 編印輔導書刊，寄贈各圖書館。
8. 其他輔導事項。

(三) 縣市立文化中心輔導內容：

1. 建立館際合作系統。
2. 辦理圖書館工作人員之研習、觀摩、專題演講、討論會等。
3. 每年定期召開全縣市圖書館業務發展會議。
4. 輔導各圖書館經營之技術服務與讀者服務等工作。
5. 輔導蒐集圖書、資料、地方文獻、文物等，以建立特色。
6. 輔導辦理推廣活動，如圖書巡迴、書展、講座、座談會、藝文展演等。
7. 輔導訪問各圖書館了解各館現況，並做調查統計、分析，提供改進建議。
8. 編印輔導刊物。
9. 其他輔導事項。

(四) 省立臺中圖書館和縣市立文化中心為輔導各圖書館得邀請有關單位人員組成「輔導小組」，輔導並協助推展圖書館業務，並定期前往各圖書館訪視。

(五) 各輔導單位為推展輔導業務，應寬列輔導經費。

(六) 各受輔導單位辦理成績優良者，得由輔導單位建議其主管機關予以獎勵，績優輔導人員，由輔導單位簽報獎勵。

本輔導要點不包含國立中央圖書館臺灣分館、臺北市與高雄市立圖書館。在輔導對象方面，本要點較「臺灣地區公立公共圖書館輔導辦法」包含範圍更廣，擴及學校圖書館、寺廟圖書館、私立圖書館、專門機構圖書館以及社區圖書館（室）；而輔導的內容、方式則與輔導辦法大同小異。

除以上兩項法規之外，「臺灣省立臺中圖書館組織規程」第二條第三款亦有規定，設立推廣輔導組，掌理縣（市）鄉鎮公立圖書事業之推廣、調查、統計、研究、視察、輔導並辦理有關展覽社教活動及民族文化復興等事項。至於我國公共圖書館目前的輔導體系，請參見圖5。

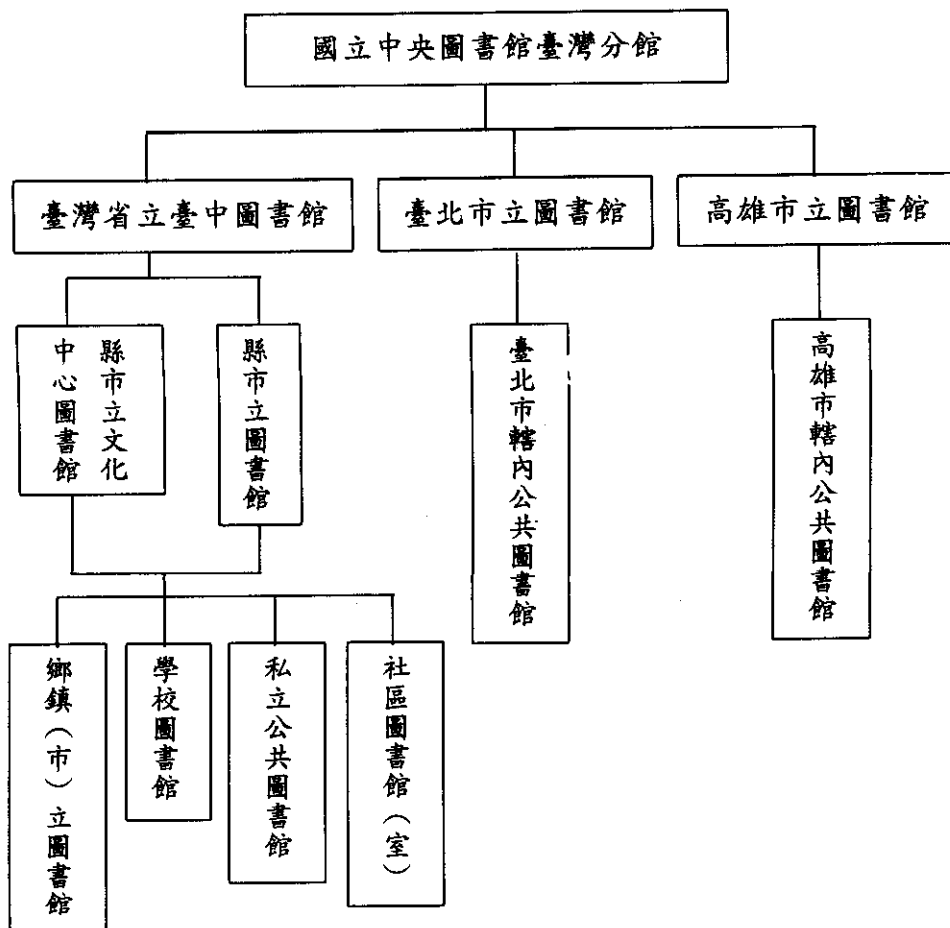


圖5 我國公共圖書館輔導體系圖

資料來源：參考曾濟群主持，王振鵠、盧荷生、吳明德、宋建成研究，規劃圖書館事業輔導體系（臺北市：教育部，民國84年），頁12-14，繪製而成。

二、輔導現況

依現行法規，圖書館事業輔導主要執行機關為國立中央圖書館臺灣分館及臺灣省立臺中圖書館。臺分館原稱臺灣省立臺北圖書館，民國62年7月改隸中央圖書館，更改為今名。臺灣省立臺中圖書館則於民國61年新館館舍落成啓用，因新館舍面積增大，並為擴大社教功能，遂於同年8月重新修訂組織規程，設採編、典藏閱覽、推廣、出版交換、總務等五組及藝術教育、科學教育兩中心，編制員額也由原有的24人擴充至99人。（註56）

臺灣省立臺中圖書館為臺灣省目前唯一的省立圖書館，除負責經營圖書館管理的各項工作外，並負有輔導全省各級公立圖書館業務發展的重責大任。其推廣輔導組即負有下列任務：(1)輔導訪問各縣市立文化中心、各鄉鎮及公立中等學校、專門機構圖書館業務；(2)輔導新圖書館之規劃設計、選購書籍並建立特色；(3)召集臺灣省圖書館業務發展會議；(4)舉辦圖書館利用教育及各項文化活動；(5)義務服務員徵募、訓練；(6)辦理圖書館工作人員之研習、觀摩、演講、討論會等。

臺灣省立臺中圖書館曾經辦理過下列輔導業務：（註57）

1. 辦理臺灣省圖書管理人員研習班

為促進全省文化建設全面推廣，增進基層圖書館功能，提升圖書館服務專業技術，臺灣省立臺中圖書館自民國68年起即舉辦「臺灣省圖書管理人員研習班」，召訓本省各縣市文化中心圖書館（組）及鄉鎮市立圖書館或省立高中（職）、縣市立國民中學圖書館工作人員。此研習班每年二期，每期二週（76年延長為三週），召訓人數每期50人，兩期合計100人，對推展圖書館基層工作頗具效果。

2. 輔導基層圖書館工作

為配合教育廳75、76年度撥款補助建館之鄉鎮圖書館每館購書費25萬元，臺灣省立臺中圖書館於74年委託國立中央圖書館編印[鄉鎮圖書館選目]後，即依據此選目代表統一採購並統一編目，分贈各鄉鎮圖書館，以節省經費、人力並建立鄉鎮圖書館之基本藏書，居功厥偉。省立臺中圖書館並經常訪問輔導各縣市鄉鎮及中等學校圖書館業務，74年曾出版有[臺灣省各鄉鎮縣轄市立圖書館概況]，75年出版有[臺灣省中等以上學校圖書館（室）概況之調查研究]，皆為訪問輔導之具體成果。

現今我國圖書館的輔導體系，係以公共圖書館為主軸，實因公共圖書館之普及與健全與否，可帶動圖書館事業之整體發展。自清末民初中華圖書館協會成立，為求圖書館事業之進行及各圖書館之順利推展，乃倡議省立圖書館應輔導該省轄下各圖書館，而形成如今井然有序的圖書館輔導體系，至於其他類型的圖書館，自民國以來，則未包括在圖書館輔導體系之內。（註58）

依現行法規，輔導的內容，以經營公共圖書館服務及自動化資訊網路系統為主，並建立館際合作系統，而輔導方式也列舉多項，但目前仍以舉辦業務研討會、專業研討會及發行輔導刊物為主。早期輔導亦曾派員實地訪問縣市立文化中心圖書館及鄉鎮圖書館，惟圖書館輔導重點為改進各圖書館業務，提高其服務品

質，進行指導與協助，以促進圖書館事業健全發展，但部份鄉鎮圖書館因經營條件不足，亟需上級機關予以經費及人員之補助，若圖書館訪問輔導後，不能對其在人力經費方面有所增加，則被輔導及訪問之意願低落。（註59）

圖書館業務輔導之原意是委請較具規模的圖書館，對其轄下系統內之圖書館，在圖書館經營技術方面予以指導協助，藉由彼此之間的相互觀摩，經驗交流，研討問題，進而建立館際合作系統，以促進圖書館的全面發展。因此，圖書館業務輔導之重要性受到重視。為有效推動圖書館業務輔導，[規劃圖書館事業輔導體系]專案研究中，提出若干建議，以檢討並改進目前的圖書館輔導體系，其建議要點如下：（註60）

1. 建立全國圖書館業務分層輔導體系。
2. 充實圖書館輔導業務內容。
3. 研究圖書館輔導業務。
4. 設計圖書館輔導標準。
5. 建立圖書館評鑑制度。
6. 編列圖書館業務輔導經費，並對各級圖書館業務輔導人員施以在職訓練。

該專案研究之建議如能逐一實施，則我國公共圖書館輔導體系才能落實，以達各層級公共圖書館之間相互合作、資源共享之終極目標。

柒、結論

本文綜合陳述臺灣地區公共圖書館行政組織體系之現況，並就其設置之法規依據、組織之隸屬關係及組織結構、圖書館之人員與經費、圖書館輔導體系等方面，作初步之研析。至於整體研究我國臺灣地區公共圖書館行政組織體系之現況及其利弊得失，本文作者另有國科會專題研究計畫（註61）涵蓋之，在此不贅述。本文僅就臺灣地區公共圖書館行政組織體系之現況略作討論如下：

一、圖書館立法不夠完備

我國公共圖書館之設置，因「社會教育法」、「各省市公立圖書館規程」、「臺灣省縣市立圖書館組織規程」、「臺灣省各鄉鎮縣轄市立圖書館組織規程」等法規章程之公布施行，而有法源依據。但因我國「圖書館法」尚未正式通過，就圖書館體系之整體規劃與發展而言，缺乏一份統籌全國圖書館事業的基本法。因此目前各類型圖書館設置之目標及其功能、經費概算之籌劃編列、專業人員之遴選任用、自動化作業之規劃、館際合作、以及全國圖書館網之組成均缺乏「圖

書館法」之基本法，只能在籌備規劃作業時再訂定法條草案，以彌補基本法源之不足。

二、縣市立圖書館與縣市文化中心行政組織體系層級重疊不清

我國公共圖書館，在行政體系上，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，由鄉（鎮、市、區）設立者為鄉（鎮、市、區）立圖書館；但其中縣（市）立圖書館層級還包括文化中心圖書館的設置。

我國公共圖書館體系三級制原本井然有序，但自縣市文化中心成立後，各縣市圖書館併入文化中心，成為文化中心下所屬的圖書館（組），也就是在原有的省（市）立、縣（市）立、鄉鎮（市）立三級制圖書館之外，在縣（市）立的層級中，還並存著縣市文化中心圖書館。縣市立圖書館與縣市文化中心圖書館之功能與層級重疊不清，圖書館附屬文化中心之下，是屬於其內部單位，而非獨立的機構，在資源分配上不及直屬縣市政府的縣市立圖書館。圖書館界對於縣市文化中心圖書館是否恢復其獨立地位更是時有爭論，因此，儘速釐清各級公共圖書館的權責與功能實刻不容緩。

三、鄉鎮市立圖書館未受重視

鄉鎮市立圖書館是我國公共圖書館體系中分布幅員最廣、數量最多的基層圖書館，為公共圖書館整體發展的基礎，應有適當的規劃與經營。但從各項資料研究後發現，鄉鎮市立圖書館並未受到應有的重視與發展。

雖然鄉鎮市立圖書館依法隸屬鄉鎮市公所管轄，但實際運作情況並不一致。目前各鄉鎮市公所對鄉鎮市立圖書館的組織定位並不統一，有些直接隸屬鄉鎮市首長指揮監督，有些則置於民政課下，由民政課長指派課員或村里幹事兼辦圖書館行政業務，再以約僱或臨時人員擔任圖書館一般業務。

四、公共圖書館人員員額與經費預算不足

在各類公共圖書館組織規程中關於人員員額編制的相關規定，僅有「**國立中央圖書館臺灣分館組織條例**」中所列條文較為明確，其餘組織規程規定人員員額另以編制表訂之，或是條文太舊不合實際需求。圖書館長久受限於舊有法令的員額限制，或根本無明確法律可循，造成圖書館人員無法彈性任用以符合專業需求的標準。

因此，長久以來，館員人力不足是臺灣地區公共圖書館經營所面臨的共同難

題。以鄉鎮市立圖書館實際雇用人員情況而言，約有48%的鄉鎮市立圖書館沒有正式編制，只能聘請約僱或臨時人員；即使有正式編制，也多為一人圖書館，除了流通閱覽等圖書館服務之外，還須負責館內外清潔、維修等庶務工作。（註62）

由各公共圖書館經費編列的情況看，人事費皆佔預算最高的比例，經費最充裕的臺北市立圖書館，為我國公共圖書館之冠。而省（市）級圖書館也多有百萬元以上購書經費的水準，但仍達不到「**公共圖書館營運管理要點**」所列之標準：「圖書資料購置費應不得低於該館全年預算經常支出總額百分之十五」。（註63）鄉鎮市立圖書館每年經費預算多寡則視該年鄉鎮市公所編列經費的充裕與否而定，除人事費之外，圖書資料購置費多列在業務費或設備費項下，而且很多圖書館無購書費，僅有訂報紙及期刊的經費；在無經費的情況下，館藏量成長緩慢，故圖書館也不輕易作淘汰圖書之工作，這正是造成鄉鎮市立圖書館館藏品質低落的主因之一。

五、公共圖書館專業人才缺乏

我國公共圖書館館員選用的方式有考試任用制、聘任制、派用制以及約聘僱或臨時館員等四種，其中又以考試任用制為主要晉用管道。因為我國公共圖書館屬於公立機構，必須依據「**教育人員任用條例**」聘用通過國家考試及格的公務人員，除非有特別任用法令規定者，非考試及格者不得任用，如此規定阻礙了其他沒有考試資格卻有專業背景與服務熱忱的人士為公共圖書館任用。

另一方面，公共圖書館館員職務列等高低與升遷管道之多寡，往往與圖書館隸屬機關層級之高低成正比，此種情形在鄉鎮市立圖書館最為明顯。鄉鎮市立圖書館在人員少、工作負荷重、開放時間長、職等低、待遇少以及缺乏升遷進修管道等諸多不利因素下，即使是由考試分發至各基層的圖書館專業館員，也會因為個人前途發展，待實習期滿取得證書之後，一有機會即請調他處，無法留住專業人才在基層圖書館服務，形成國家教育專業人才的浪費，更造成圖書館營運的隱憂。

六、公共圖書館行政體系與輔導體系權責不明

我國公共圖書館體系是採取集中制，一切業務由行政上統一規劃、督導，由教育行政機關直接管理圖書館，但在圖書館專業業務發展上，卻有另一套輔導系統以協調圖書館館際合作事宜。換言之，我國公共圖書館隸屬行政體系的主管單位，與負有輔導任務的輔導圖書館如國立中央圖書館臺灣分館、臺灣省立臺中圖書館及各縣（市）立文化中心圖書館不同，因此造成事權不統一、權責不分明

困難。

目前我國公共圖書館關於輔導業務訂定的相關輔導辦法中，均詳列負責輔導責任的圖書館應輔導之區域範圍、輔導對象、輔導內容、輔導方式與評鑑、獎懲方法等，但實際上卻沒有強制執行的權力，使得輔導成效極其有限。而公共圖書館行政體系有執行督導的權力與義務，卻缺乏圖書館的專業知識，故其督導的效果也僅流於表面。若能將行政體系與輔導體系相互協調，相輔相成，則效果可期。

綜論之，我國臺灣地區公共圖書館行政組織體系有上述六項缺失，解決之道為推動公共圖書館之立法與修法，善用並擴增現有圖書館人力物力，重視圖書館專業人員之資格鑑定與任用，促進圖書館行政體系與輔導體系之相輔相成。（註64）如此則我國臺灣地區公共圖書館將能發揮其最大效能，適存於廿一世紀之亟變世界潮流之中，為全體國民提供最佳之服務。

註釋：

註1：廖又生主持，臺灣地區公共圖書館經營管理現況調查研究（一）：省（市）立圖書館暨社會教育館附設圖書室（臺北市：國立中央圖書館臺灣分館，民國85年），頁5-6。

廖又生主持，臺灣地區公共圖書館經營管理現況調查研究（二）：縣（市）立文化中心暨圖書館（臺北市：國立中央圖書館臺灣分館，民國86年），頁5。

廖又生主持，臺灣地區公共圖書館經營管理現況調查研究（三）：鄉鎮（市）立圖書館（臺北市：國立中央圖書館臺灣分館，民國85年），頁4-5。

註2：盧秀菊主持，黃靖斐、張郁蔚研究助理，我國臺灣地區公共圖書館行政組織體系之研究（行政院國家科學委員會專題研究計畫 NSC87-2413-H-002-031；執行單位：國立臺灣大學圖書館學系暨研究所，民國87年7月）。156頁。

註3：簡耀東，中日韓三國圖書館法規選編（臺北市：文華，民國83年），編者序，頁1-2。

註4：同註3，編者序頁2。

註5：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28。

註6：宋建成，「近三十年來我國的公共圖書館」，教育資料集刊6期（民國70年6月），頁346。

註7：同註6，頁347。

- 註8：楊崇森主持，楊國賜、顧敏協同主持，盧秀菊等研究，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（臺北市：教育部圖書館事業委員會，民國81年），頁46-47。
- 註9：同註3，頁326-329。
- 註10：同註3，頁344-345。
- 註11：胡安彝，「二十五年來的公共圖書館：人員經費問題」，中國圖書館學會會報29期（民國66年11月），頁54。
- 註12：國立中央圖書館編，第二次中華民國圖書館年鑑（臺北市：編者，民國77年），頁13。
- 註13：同註12，頁448。
- 註14：同註8，頁71-72。
- 註15：同註3，頁345。
- 註16：教育部，「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3-5。
- 註17：同註3，編者序，頁1。
- 註18：王振鵠，「鄉鎮圖書館之發展」，社教38期（民國79年8月），頁36。
- 註19：盧秀菊，「臺灣地區圖書館行政組織體系之現況」，中國圖書館學會會報52期（民國83年6月），頁73。
- 註20：同註12，頁16。
- 註21：同註8，頁51。
- 註22：同註8，頁73。
- 註23：同註19。
- 註24：同註8，頁52。
- 註25：同註8，頁52。
- 註26：同註19，頁73-74。
- 註27：同註8，頁53-54。
- 註28：王振鵠，「談文化中心的發展」，社教54期（民國82年4月），頁32。
- 註29：同註8，頁81。
- 註30：「全省縣市立文化中心圖書館是否應自文化中心獨立出來？理由為何？」，書苑34期（民國86年10月），頁60-69。
- 註31：彭盛龍，「我國公共圖書館組織功能之評析」，國立中央圖書館臺灣分館館訊6期（民國80年10月），頁16,18。
- 註32：盧秀菊，「公共圖書館之組織結構與人員編制」，臺北市立圖書館館訊13

- 卷3期（民國85年3月），頁3-4。
- 註33：同註32，頁5。
- 註34：同註3，頁326-328。
- 註35：同註3，頁344。
- 註36：同註3，頁348。
- 註37：同註32，頁9，11，13。
- 註38：詳見「國立中央圖書館臺灣分館組織條例修正草案總說明」（該館民國87年年中寄贈之資料）。
- 註39：臺灣省立臺中圖書館編，臺灣省立臺中圖書館簡介（臺中市：臺灣省立臺中圖書館，民國82年），頁2。
- 註40：同註39。
- 註41：臺北市立圖書館編，臺北市立圖書館八四年刊（臺北市：臺北市立圖書館，民國85年元月），頁2-3。
- 註42：同註3，頁342-343。
- 註43：彭盛龍，「公共圖書館人員問題蠡探」，國立中央圖書館臺灣分館館訊10期（民國81年10月），頁13。
- 註44：楊美華，「我國公共及大專圖書館的人事規劃研究」，中國圖書館學會會報40期（民國76年6月），頁30。
- 註45：同註43，頁13-14。
- 註46：同註3，頁338-339。
- 註47：同註43，頁14。
- 註48：同註43，頁15。
- 註49：廖又生主持，臺灣地區公共圖書館經營管理現況調查研究（二）：縣（市）立文化中心暨圖書館（臺北市：國立中央圖書館臺灣分館，民國86年），頁65。
- 註50：廖又生主持，臺灣地區公共圖書館經營管理現況調查研究（三）：鄉鎮（市）立圖書館（臺北市：國立中央圖書館臺灣分館，民國85年），頁65。
- 註51：同註43，頁15。
- 註52：同註8，頁52。
- 註53：曾濟群主持，王振鵠、盧荷生、吳明德、宋建成研究，規劃圖書館事業輔導體系（臺北市：教育部，民國84年），頁1。
- 註54：臺灣省立臺中圖書館編，圖書館業務章則輯要（臺中市：臺灣省立臺中圖書館，民國83年），頁51-53。

- 註55：同註53，頁57-58。
註56：同註6，頁348,352。
註57：同註12，頁12。
註58：同註53，頁16-17。
註59：同註53，頁17。
註60：同註53，頁51-53。
註61：同註2。
註62：同註50，頁126。
註63：同註16。
註64：同註2，中文摘要。