

# 公共圖書館之組織定位與經費編列： 從圖書館改制文化服務所事件談起

## A Study on the Position and Budget of Public Libraries

林瑞雯

Jui-Wen Lin

立法院國會圖書館簡任編纂

Senior Editor, Parliamentary Library of the Legislative Yuan

宋棋超

Chi-Chao Sung

立法院預算中心研究員

Researcher, Budget Center of the Legislative Yuan

### 【摘要 Abstract】

依圖書館法規定，圖書館主管機關在中央為教育部，同時，圖書館應寬列經費辦理各項業務。惟實務上公共圖書館的主管機關迄今渾沌不明、補助經費無著，基層鄉鎮圖書館搖搖欲墜。本文就基層鄉鎮圖書館為爭取經費寧願改名談起，衍生公共圖書館組織定位及輔導監督問題，其次，探討公共圖書館經費來源，最後，針對當今困境提出建議，期能做為全國公共圖書館政策檢討及修法之參考。

The Library Law specifies that the central competent authority of libraries is the Ministry of Education and that libraries shall raise an adequate budget for various affairs. In Taiwan, however, public libraries' organizational position has been still unclear and there's been little aid given from the central government so far. The focus of this study is that, first, some local public libraries changed their names in order to get the subsidy and which accounted for the position and supervision issues. Second, discussing the funding resources of public libraries and last, making some suggestions about today's dilemma. Hopefully the results of this study can offer decision makers to draw up the policy of public libraries and provide future reference for law amendment.

### 【關鍵詞 Keyword】

公共圖書館；經費；預算；組織定位；圖書館法

Public Library; Funding; Budget; Organizational Position; Library Law

## 壹、前言

公共圖書館及其提供之服務有賴中央及地方基層之長期投資，沒有長期相當的經費支持，難以落實服務政策，有效使用既有資源。檢視「圖書館法」雖明定圖書館主管機關並應寬列經費，惟實務上公共圖書館的主管機關迄今渾沌不明、補助經費無著，基層鄉鎮圖書館搖搖欲墜。

本文就基層鄉鎮圖書館為爭取經費寧願改名談起，衍生公共圖書館組織定位及輔導監督問題，其次，探討公共圖書館經費來源，最後，針對當今困境提出建議，期能做為公共圖書館政策檢討及修法之參考。

## 貳、魚池鄉、集集鎮「圖書館」改制為「文化服務所」事件

政府為落實基層文化建設工作，於民國 74 年由臺灣省政府頒布「臺灣省加強文化建設重要措施」，規定各縣市普設鄉鎮圖書館，充實鄉鎮文化資源，並自民國 75 年度起，撥款補助興建鄉鎮圖書館，以達「鄉鄉設圖書館，人人有書讀」之目標。續於民國 78 及 82 年度推動臺灣省加強文化建設第 2、3 期重要措施，奠定良好基礎建設，充實鄉鎮圖書館軟硬體設施，使其具備圖書館應有功能（註 1）。惟民國 88 年精省以後，囿於財政拮据等因素，未能妥適補

助後續經費，衍生設施維修、更新、藏書、管理等問題，鄉鎮圖書館逐漸被閒置，致功能不彰。

據文建會指出：全國 319 個鄉鎮市，除少數外皆有圖書館，而鄉鎮地區多未設立文化中心，圖書館常為鄉村或小鎮唯一之文化設施，對於當地文化資訊提供及史料保存等愈形重要，而圖書館以往功能僅為提供閱讀或借書之場所，服務對象為就學考生（閱覽為主）與少數借書者，甚為可惜。該會遂於民國 92-93 年間，透過擴大公共建設計畫之「公共圖書館強化計畫」，編列預算協助改善三百餘鄉鎮圖書館內外空間（註 2），強化軟硬體設施，企望營造圖書館成為在地一般民眾、文化藝術工作者、社群組織、志工團體相互交流、創意發想平台，具備休閒、學習等不同機能之空間。

文建會推動社區總體營造多年，為延續成果並擴延至地方文化的紮根工作，民國 94 年間前主委陳其南走訪全台鄉鎮圖書館，驗收「公共圖書館空間及營運改善計畫」成果時，安排與當地鄉鎮市首長、圖書館館長、文史工作者及志工等座談，積極宣導鄉鎮圖書館轉型為「地方生活學習中心」（註 3），以圖書館為核心，推進第二階段社區總體營造，啟動另一波的地方文化改造工程，另於該年 10 月甄選鄉鎮圖書館生活學習中心營造員 60 名，分派長駐鄉鎮圖書館 1 年，企積極落實鄉鎮圖書館轉型計畫（註 4）。爰此，文建會民國

95年3月19日新聞稿「如何找回民間自主活力，95年全國文化機關主管會報揭幕」中以「以社區為核心的鄉鎮文化發展策略」為題宣示：未來將持續透過社區營造、鄉鎮圖書館、地方文化館等層面引導鄉鎮文化發展，具體做法包括鼓勵鄉鎮市公所設置專屬課室統籌文化行政業務、輔導鄉鎮圖書館轉型成為「地方生活學習中心」，建立鄉鎮協力之社造關係及區域產業發展（註5）。

5月間文建會在南投縣舉辦說明會，會後魚池鄉、集集鎮兩公所向代表會提案，擬將鄉鎮市「圖書館」改制為「文化服務所」，據該2鄉鎮首長之提案說明略以：改名癥結在於文建會明白表示，無「文化」等相關單位就不補助，為爭取文建會經費，才權宜成立「文化服務所」（註6）。惟此提案經媒體披露後，文建會與教育部紛紛表明立場不予贊成：文建會於6月29日投書自由時報自由廣場，以「文化扎根，從心做起」為題，敘明：「文建會基於文化工作一體的認知，對兩公所誤解政策意涵，反而讓文化機構降格的作法，並不認同且殊感遺憾。期望該兩公所參考南投縣草屯鎮、南投市及台北縣板橋市設置一級文化課室的作法，積極開闢地從事文化扎根工作。」教育部則於7月21日以「『圖書館』更名『文化所』文建會消滅全省圖書館事件澄清新聞稿」敘明：「圖書館本身即具終身學習、社會教育與文化之功能，欲強化其多元功能，毋需另行更名。部分縣市對文建會

發展地方文化的政策有所誤解，肇致南投魚池鄉、集集鎮急於將『圖書館』更名『文化所』之事件，文建會已正式表明態度，不認同2鄉鎮的作法（註7）。」至此，「圖書館」改制為「文化服務所」事件告一段落，然魚池鄉、集集鎮首長及地方人士咸認為爭取補助將文化所與圖書館「併存」，教育部與文建會不應堅守本位主義，希望能凸顯此一問題之嚴重性，由中央跨部會解決（註8）。

### 參、公共圖書館之組織定位及輔導監督

民國82年5月14日國立中央圖書館臺灣分館發布「臺灣地區公私立公共圖書館輔導辦法」，確定公共圖書館事業之發展，有關輔導責任區之劃分，依該輔導辦法第3條規定：「國立中央圖書館臺灣分館應輔導臺灣省、台北市、高雄市之公共圖書館。臺灣省立台中圖書館，應輔導臺灣省各縣（市）公共圖書館。」另依民國90年1月17日公布之「圖書館法」規定，該法主管機關在中央為教育部，檢視國立中央圖書館臺灣分館確實隸屬教育部，但國立台中圖書館（前身為臺灣省立台中圖書館）卻因教育部與文建會協議，將公共圖書館業務委請該館負責輔導而隸屬文建會，導致公共圖書館組織隸屬、輔導體系、經費補助來源爭議不斷，遂發生鄉鎮「圖書館」改制為「文化服務所」事

件。以下就公共圖書館之各政府層級組織隸屬及輔導體系加以探究，並敘述其各自為政所造成之影響。

## 一、公共圖書館相關法規

(一)圖書館法第 3 條：「本法所稱主管機關，在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

(二)圖書館法第 4 條第 2 項第 2 款：「公共圖書館：指由各級主管機關、鄉（鎮、市）公所、個人、法人或團體設立，以社會大眾為主要服務對象，提供圖書資訊服務，推廣社會教育及辦理文化活動之圖書館。」（註 9）

(三)圖書館法第 5 條：「圖書館之設立及營運基準，由中央主管機關定之。」

(四)圖書館法第 16 條：「中央主管機關應建立圖書館輔導體系。」

(五)社會教育法第 4 條：「直轄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。」

(六)臺灣地區公私立公共圖書館輔導辦法第 3 條：「為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左：一、國立中央圖書館臺灣分館應輔導臺灣省、台北市、高雄市之公共圖書館。二、臺灣省立台中圖書館，應輔導臺灣省各縣

（市）公共圖書館。三、台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。」

(七)教育部依圖書館法第 5 條規定，於民國 91 年 10 月 28 日發布「公共圖書館設立及營運基準」（共 40 條）。

(八)教育部依圖書館法第 16 條規定，於民國 91 年 12 月 27 日發布「圖書館輔導要點」（共 9 條）

## 二、公共圖書館組織隸屬現況

依據「公共圖書館設立及營運基準」第 2 條規定，公立公共圖書館可分為 4 類：1.國立圖書館：包括國立中央圖書館臺灣分館及國立台中圖書館（精省前稱為「臺灣省立台中圖書館」）；2.直轄市立圖書館：包括台北市立圖書館、高雄市立圖書館、高雄市中正文化中心圖書館；3.縣市圖書館：包括臺灣地區 21 縣市級圖書館；4.鄉鎮圖書館：包括臺灣地區 309 鄉鎮市圖書館及福建省 10 個鄉鎮圖書館。

圖書館法第 3 條、第 4 條第 2 項第 2 款係規定中央主管機關與各級地方主管機關層級分明、事權統一之處。公共圖書館之設立乃中央政府與地方政府之職責，政府在立法與執行策略上必須明白界定其地位與功能。惟綜觀上開 4 類公共圖書館之組織隸屬，圖書館法規範與實際執行有相當落差，茲說明如下：

(一)國立圖書館：

### 1. 國立中央圖書館臺灣分館

圖書館法明定中央主管機關為教育部，據查，「國立中央圖書館臺灣分館」確為教育部所屬，惟「國立中央圖書館」已改名為「國家圖書館」，其分館卻仍沿用先前名稱，顯不妥適。再者，行政層級上臺灣分館各業務運作原應秉承本館規定辦理，然該館與國家圖書館同為教育部所屬 16 個館所之一，行政運作直屬教育部，二者並無實質隸屬關係。另依圖書館法第 4 條分類，該館非屬國家圖書館而係歸類於公共圖書館，顯然「國立中央圖書館臺灣分館」組織定位應及早釐清。

### 2. 國立台中圖書館

依圖書館法規定，圖書館主管機關在中央為教育部，國立台中圖書館亦不能自外於此，惟因精省前臺灣省各縣市公共圖書館屬臺灣省文化處主管，並由「臺灣省立臺中圖書館」負責輔導，精省後配合政府成立文化專責機構，「國立臺中圖書館」逕自改隸文建會，其組織隸屬於法不符。

#### (一)直轄市立圖書館：

圖書館法明定主管機關在直轄市為直轄市政府，另依地方制度法規定：社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理為直轄市之自治事項；直轄市政府就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。惟公共圖書館究應隸屬市府教育局或文化局，上述二法未予明定，致呈現分歧之現況：臺北市立圖書館隸屬台北

市政府教育局，高雄市立圖書館、高雄市中正文化中心圖書館則隸屬高雄市政府文化局，其中高雄市立圖書館為文化局二級機關，中正文化中心圖書館則為文化局文化中心之內部單位。

#### (三)縣市圖書館：

圖書館法明定主管機關在縣（市）為縣（市）政府，在該法制定前，縣市圖書館原直屬於縣市政府，民國 66 年臺灣省政府進行文化建設時，決議建立以圖書館為主之縣市級文化中心，除台南市立圖書館外，將各縣市圖書館併入文化中心，成為該中心內部單位，排除為獨立機構，資源分配上遠不及直屬縣市政府之縣市立圖書館，在國內公共圖書館體系上形成了缺乏縣市級圖書館之斷層。民國 88 年地方制度法施行，同年 7 月，行政院文建會在臺東舉辦「88 年下半年及 89 年度第一次全國文化機關（構）主管會報」，並偕同縣（市）文化中心主任提案「為因應未來文化部成立，建議未來能統一各縣（市）政府文化機構之業務職掌及組織架構，以利中央與地方文化業務之協調與執行」，建議將縣（市）立文化中心改制為縣（市）文化局，並列為縣（市）政府所屬一級機關，並函轉「縣（市）文化局組織架構」（草案）備供參閱，促使各縣（市）文化中心紛紛揭竿而起，要求升格為文化局。文化局下設圖書資訊課，原文化中心圖書館（組）均改為圖書資訊課，使得教育與文化由合一走向分立（註 10）。至此，縣市級圖書館除

「臺北縣立圖書館」、「台南市立圖書館」直屬文化局外，其餘各館業務陸續由教育局轉移或歸併文化局圖書資訊課辦理，仍為該局內部單位。

#### (四)鄉鎮圖書館：

圖書館法並無明定鄉鎮市立公共圖書館主管機關，惟基於政治層級節制、上命下從之指揮體系，依地方制度法第75條第6項鄉鎮市公所辦理其自治事項受縣政府之監督，準此，鄉鎮市公所依圖書館法第4條第2項第2款，自得監督其所設立公共圖書館（註11）。實務上，鄉鎮市立圖書館組織架構上劃歸鄉鎮市公所民政課或社會課管轄。

綜上，由於圖書館法規範主管機關除中央明定為教育部外，未對地方政府設置究應屬教育或文化機構予以明定，致行政層級隸屬紊亂，而即使法有明定，組織隸屬仍有不符法制者，應儘速改正。另該法主管機關未列明鄉（鎮、市）公所此一層級，或為配合修憲後精省之設計，若將來鄉鎮縣轄市主管之產生廢棄民選而改為官派，則鄉鎮市公所法人地位必將廢止，而鄉鎮市圖書館的地位與區級圖書館相同，其主管機關便改為縣（市）政府，此事件討論空間仍大，尚難定論（註12），惟對爭取地方政府資源顯有戕害。

### 三、公共圖書館輔導體系

教育部依圖書館法第16條規定於民國91年12月27日發布「圖書館輔導要點」規範各類型圖書館輔導事宜，其中有關公共圖書館輔導團，係由中央

主管機關實際負責監督公共圖書館業務之司、處長召集並遴選該類型圖書館館長一人擔任執行秘書，其輔導團之工作計畫另訂之。惟前於民國82年5月14日由國立中央圖書館臺灣分館發布之「臺灣地區公私立公共圖書館輔導辦法」迄今尚未廢止，其規範輔導責任區之劃分、輔導內容、輔導方式、輔導經費編列等遠較「圖書館輔導要點」具體。依該辦法第3條規定：

- (一)國立中央圖書館臺灣分館應輔導臺灣省、台北市、高雄市之公共圖書館。
- (二)臺灣省立台中圖書館，應輔導臺灣省各縣（市）公共圖書館。
- (三)台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。

就圖書館發展演進過程觀之，由於早期文教合一政策，文化附屬於教育，文化中心初創時期隸屬教育廳、教育局，嗣後社會快速變遷，文化發展與保存日受重視，臺灣省政府文化處、文建會相繼成立，如今又有文化部之籌備，文教二元分立實務上已完成，除各級學校圖書館原則上由教育部及所屬教育機關輔導外，其餘公共圖書館由文建會予以統籌、規畫及執行各項輔導業務似較妥適（精省後，原臺灣省文化處改制為文建會中部辦公室，與國立臺中圖書館共同輔導縣市公共圖書館績效良好）

(註 13)，惟囿於圖書館法第 3 條規定主管機關在中央為教育部，文建會始終無法編列公共圖書館業務相關預算，而教育部每年僅編列少許預算虛應了事，致公共圖書館業務之輔導政策遭受質疑。

民國 94 年 5 月 19 日教育部發布新聞稿「終身學習、健康臺灣～啟動臺灣公共圖書館輔導」表示：「配合政府成立文化專責部門之政策，本部於 89 年與文建會協議，將公共圖書館之業務委請該會負責。依圖書館法，該會並非圖書館之主管機關，其相關預算屢遭立法院刪除，為落實圖書館之輔導，本部於本（94）年度接手公共圖書館輔導事宜，以增進公共圖書館之營運成效及發展空間」、「為借重國立臺中圖書館過去輔導各縣市公共圖書館之經驗，責請該館研提『公共圖書館輔導計畫』，擬採鼓勵、協助及輔導方式，並以開創及企業診斷導入圖書館經營，全面提升公共圖書館服務主體性。」準此，文建會所屬之國立臺中圖書館仍負責輔導各縣（市）公共圖書館、各縣市立圖書館負責輔導鄉鎮市立圖書館，其組織隸屬依舊紊亂矛盾，而教育部僅以一紙新聞稿宣示，不僅有欠周延，亦明顯違法（註 14）。

## 肆、公共圖書館經費來源之探討

圖書館法規定圖書館應寬列經費辦

理業務，各級政府設立之公共圖書館，經費來源計有三種：1.行政機關編列預算；2.上級政府補助；3.民間捐助。其中機關編列及上級政府補助涉及相關法令規定、該級政府財政狀況、主管機關和輔導體系之異同、對圖書館業務重視與否等因素；而民間財團多自行成立私人圖書館，鮮少捐助公立公共圖書館，爰此公立公共圖書館運作仍以政府編列之預算支應為主，僅分析如下：

### 一、經費編列相關法規

- (一)圖書館法第 9 條第 2 項：「圖書館應寬列經費辦理前項業務。」
- (二)社會教育法第 11 條第 1 項：「各級政府，應寬籌社會教育經費，並於各該級教育經費預算內，專列社會教育經費科目。」
- (三)預算法第 32 條第 1 項：「各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算，送行政院。」
- (四)預算法第 96 條：「地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」
- (五)中華民國 96 年度各縣（市）地方總預算編製要點第 8 點：「各機關應依行政院訂頒之施政方針及縣（市）政府施政計畫編訂有關規定，擬訂施政計畫，並依計畫及預算籌編原則，考量人力、物力、技術條件及在本年度所能完成之工作量，遵循節約原則，擬編歲出概算。」

- (六)中華民國 96 年度各縣（市）地方總預算編製要點第 23 點：「鄉（鎮、市）總預算之編製，準用本要點之規定。」
- (七)公共圖書館設立及營運基準第 13 條：「公共圖書館之經費除依本法第九條第二項規定辦理外，圖書資料購置費不得低於該館全年預算經常支出總額百分之十五。」
- (八)公共圖書館設立及營運基準第 38 條：「公共圖書館應訂定民間捐助獎勵有關規定。」

## 二、基層公共圖書館經費之編列

圖書館法第 3 條：「本法所稱主管機關，在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」所揭示圖書館組織之各級主管機關，一則可以達成行政監督機能；另則得以恢宏行政指導機制（註 15），具有特定職權得設立圖書館或置備人員以達成圖書館任務，為一個廣義行政主體。又因考量未來鄉鎮市公所法人地位將行廢止，未對鄉鎮市立圖書館明定主管機關，僅藉由地方制度法規定，鄉鎮市公所辦理其自治事項受縣政府之監督，而認定鄉鎮市圖書館必須接受縣政府行政指導及監督，惟鄉鎮市公所方為鄉鎮市圖書館設置之行政主體。

地方政府其行政主體依預算法及其法規命令、施政計畫籌編年度預算，應本收支平衡原則及零基預算精神，檢討所有施政計畫成本效益，視財力情形覈實編列排定優先次序，凡基於法律或義

務與必須支出，以及其他可於額度內容納者，方列入預算。

檢視地方行政組織層級，早期縣市圖書館直屬縣市政府，較易爭取財政資源，嗣因文教分立，縣市圖書館併入文化中心成為中心內部單位，其後文化局成立，多數仍未升格成獨立機關，除臺北縣立圖書館、台南市立圖書館為該局二級機關外，其餘為各文化局內部單位，由於組織層級較低，業務歸於社教及文化等非地方政府核心業務，經費分配優先順序遠落後縣（市）府其他局處，致除人事費及行政費等法定給付外，各年度業務費用均未寬列致營運困難。

另鄉鎮市立圖書館館舍雖自民國 80 年代經上級政府補助，達到鄉鄉有圖書館之目標，惟因政策由上而下推行，且無具體配套措施，故其運作所需人力、經費皆無法源，由鄉鎮市公所民政課或社會課兼辦，省轄市之區圖書館亦為區公所社政課兼辦而非獨立單位，館員多為臨時人員、經費則由其他單位勻支，有別於縣市級公共圖書館每年編列經費運作，致鄉鎮級圖書館根本無法達到「公共圖書館設立及營運基準」所規範各級圖書館之員額及館藏資源經費之標準，致難以發揮設立之功能，遂發生魚池鄉、集集鎮圖書館為獲上級補助，曲解政策而恣意改名為「文化服務所」事件。

再者，從地方財政角度分析，財政為庶政之母，而地方自治是民主政治之



基石，有健全之地方財政，方可落實地方自治理念，穩健推動地方事務。由於政府歷次修訂之「財政收支劃分法」所劃定中央及地方收入歸屬，未能有效充實地方自有財源，使得地方財政逐年惡化；復以精省以來，中央與地方政府間少了省府層級緩衝，舊體制逐漸鬆綁雖增加地方少許財政權力，惟檢視各縣市自有財源比率仍明顯不足，即便自民國 92 年下半年起全球景氣全面復甦，各國經濟漸入佳境，我國在民國 93 年度經濟成長率達 6.07% 為近年來最高峰，民國 94 年度政府賦稅收入總計 1 兆 5,674 億元，為歷年來賦稅收入最高額，當年度中央政府總歲入決算數為 1 兆 4,645.06 億元，亦創歷年來新高，惟據財政部統計臺灣地區各縣市（包括 2 直轄市）於民國 94 年度決算自有財源比率 70% 以上者，僅臺北市、臺中市，而在 50% 以下者高達 13 縣市（本項資料為各縣市自編決算數）（註 16）。另審計部「民國 93 年度鄉鎮縣轄市財務審計綜合報告」亦指出：「臺灣地區 309 個鄉鎮市決算顯示，其中 259 個鄉鎮市自籌財源低於歲入決算 50%，端賴統籌分配稅款及上級政府補助之非自籌財源以為挹注；另部分鄉鎮市舉借之長期債務餘額總計 78 億餘元，短期借款總計 2 億餘元，長短期債務數額 80 億餘元為數仍高，還本付息之財務負擔頗重，衍生資源配置排擠效應」（註 17）。換言之，由於稅制劃分不當，中央與地方財政權力平衡機能喪

失，形成中央財政權獨大，地方財政困窘之現況，必須透過統籌分配稅款及上級政府補助挹注，方能勉強推動地方自治事項。

綜上，囿於地方政府財政拮据、公共圖書館所屬組織層級過低、其業務非推動地方自治之優先事務及圖書館法雖為特別法，惟其經費編列規定未具強制性，致地方層級之公共圖書館缺乏長期經費支持，難以發揮具體效益。

### 三、中央政府對基層公共圖書館之補助

由於現行稅制劃分，主要稅收歸中央運用，致中央財政權獨大，地方政府必須透過統籌分配稅款及上級政府補助挹注，方能推動地方事務，而地方級公共圖書館經費拮据如前述，必須仰賴上級政府補助，僅將其補助情形敘述如下：

#### （一）文建會、教育部之補助

民國 75 年政府推動 12 大建設，在文化行政系統下建置「鄉鄉有圖書館」，並由省文化處編列 5、6 億元之購書專款補助地方公共圖書館，民國 88 年精省，後省文化處併為文建會中部辦公室，為持續推動公共圖書館業務，教育部於民國 89 年與文建會協議委請該會負責，惟民國 90 年制定公布之「圖書館法」規定教育部為圖書館中央主管機關，故自該法制定後，文建會欲延續省文化處時代編列公共圖書館預算，迭遭研考會指正：「公共圖書館法定主管機關為教育部，應由其編列預算」，致近年來中央政府各部會預算分配時，行

政院始終未核定文建會所編列公共圖書館業務相關預算。囿於地方政府公共圖書館自精省後缺乏補助經費，連續3年未購新書，民國90年度教育部應圖書館界人士要求，藉擴大內需追加預算之便，編列2億1,000萬元充實公共圖書館藏書（註18），改善鄉鎮圖書館未購新書之窘境，並自該年度起連續3年，依據圖書館法第9條及第3次全國圖書館會議決議，每年編列1億元，執行「圖書館事業發展3年計畫」，期間教育部於民國92年度編列追加預算4億0,212萬元（另文建會編列12億5,220萬元），其中3億3,580萬元充實公共圖書館館藏等所需經費（註19）。又為求業務與預算編列事權統一，該部自民國93年3月起接手公共圖書館輔導事宜，並自民國94年度至民國96年度分別編列「公共圖書館之輔導與充實計畫」預算，金額為8,500萬元、8,393萬元、8,120萬元（註20）。上開教育部6年間所編列預算11億7,425萬元有關推動圖書館業務經費，絕大部分分配至國家圖書館、國立中央圖書館臺灣分館及國立台中圖書館，下放分配至地方政府層級者屈指可數，其中最大宗為民國90年度追加預算中之1億1,000萬元充實440所地方公共圖書館藏書包括：省市立公共圖書館63所、縣市立公共圖書館34所、及鄉鎮市公共圖書館343所，每一圖書館補助25萬元合計如列數。民國92年度追加預算2億2,770元補助地方政府購書經費，充實

公共圖書館館藏，其中各縣市（包括直轄市）圖書館每館補助275萬元，鄉鎮市（區）圖書館每館補助45萬元合計如列數，惟與精省前省府每年年度編列補助地方政府公共圖書館經費相較，中央編列補助地方公共圖書館預算顯然長期不足。

### （二）統籌分配稅款補助

中央政府補助地方公共圖書館，除前揭由文教行政主管編列預算外，尚有由統籌分配稅款中專案撥款補助者。據查，精省前我國財政權依憲法規定為三級政府制，「財政收支劃分法」規範各級政府稅收分配水準，並引進統籌分配稅制度，由中央政府及臺灣省政府將財政豐裕地區之稅收，重新分配給財政貧弱地區。在省府部分省統籌分配稅款係用於補助各縣市基本支出，其分配原則第3項規定：「省統籌分配稅款，由省保留其總額10%，以供支援緊急支用之用。」該筆款項稱為特別統籌分配稅款，由省長視各項政事特殊需要進行分配。精省前，由於臺灣省大力推展地方文教業務，地方層級公共圖書館經常獲得專案性之補助，如民國87年除補助各縣市文化中心圖書館50萬元充實館藏外，並委託省立台中圖書館統一採購圖書贈送鄉鎮圖書館，每館20萬元，贈送全省350所圖書館並代為分類編目（註21）。惟民國88年修正「財政收支劃分法」後，分配地方統籌分配稅主要係依基準財政需求減基準財政收入的差額補助公式，而其特別統籌分配

款部分，幾乎用在補助地方救急與救窮事宜，鮮少用於專案性補助文教事務，更遑論非核心之公共圖書館，即便公式分配之統籌分配稅款，各地方政府亦不可能配置於非屬地方自治必要事項之圖書館事務，致公共圖書館經費不足現象逐漸雪上加霜。

### (三)文化支出 vs 教育支出

教育部自民國 90 年度起編列 3 年「圖書館事業發展 3 年計畫」經費，民國 94 年度起編列「公共圖書館之輔導與充實計畫」預算，惟上開預算教育部將其列為「文化支出」排除於「教育支出」之外（註 22）。囿於前項歸類，有關圖書館業務經費並非隸屬「教育經費」，未受「教育經費編列與管理法」之保障，致經費編列優先順序，雖有相關規定卻因不具強制性，每年僅虛應編列若干經費，為此已嚴重違反社會教育法第 4 條及第 11 條第 1 項規定，並使圖書館法第 9 條第 2 項形同具文。

## 伍、結論與建議

早在西元 1994 年，聯合國教科文組織（UNESCO）暨國際圖書館協會聯盟（IFLA）即共同發布「公共圖書館宣言」（Public Library Manifesto），明定公共圖書館是地方政府及中央政府的職責，該等政府必須單獨特別立法，採用獨立的預算科目，它必須是文化、資訊供給、掃除文盲及教育長期策略中的重要一環（註 23）。反觀臺灣，政府為

落實基層文化建設工作，在硬體上確實已達到「鄉鄉有圖書館」之目標，惟對後續業務之推動，囿於法令上對文教二元化規範不清、經費編列規定並無強制性、地方政府財政拮据、文化機關雖有意接手卻缺乏法源，致公共圖書館組織隸屬紊亂、長期經費不足，業務運作搖搖欲墜，基層圖書館為求生存不得不藉更名以爭取經費，教育部及文建會雖於更名事件發生後隨即開會並發布新聞稿澄清，惟更凸顯政府政策橫向聯繫不足、公共圖書館長期經費不足及各級政府相互推託之心態。為期地方層級公共圖書館營運正常發揮功能，本文僅就相關問題建議如下：

### 一、圖書館法未修正前，公共圖書館應寬列經費

#### (一)教育部應將公共圖書館運作費用納入社教經費

圖書館法第 3 條規定圖書館中央主管機關為教育部，有關公共圖書館經費補助，應由該部依同法第 9 條規定寬列預算，另教育部及各級地方政府教育機關應依社會教育法第 4 條規定：「……以圖書館為主，辦理各項社會教育及文化活動。」及第 11 條第 1 項規定：「各級政府，應寬籌社會教育經費，並於各該級教育經費預算內，專列社會教育經費科目。」故應將公共圖書館預算納入社教經費中，俾受「教育經費編列與管理法」之保障，長期且固定編列經費。

#### (二)行政院可考量於一般補助費中編列公共圖書館經費

由於地方政府財政拮据、統籌分配稅款係按公式分配地方政府（為其稅收之一）、公共圖書館所屬組織層級過低且其業務並非推動地方自治優先項目，準此，要求地方政府編足預算顯然是緣木求魚，另近年來中央政府特別統籌分配稅之支用多偏重政治目的，鮮少用來補助邊陲性公共事務，遑論支應圖書館業務運作。惟於行政院一般補助費中，年度預算皆編列教育補助款（無文化補助款），若將公共圖書館功能歸於社會教育一環，該運作及館藏經費視為教育經費之一部分，則可爭取其列入行政院教育補助款專款專用項目（類似學童營養午餐費），確保經費支應於公共圖書館。

## 二、文教分立下，宜修法確立公共圖書館隸屬關係

由於早期文教合一政策，文化附屬於教育，文化中心初創時期隸屬省教育廳，民國 87 年省文化處成立，省立臺中圖書館由教育廳改隸文化處；翌年各縣市文化中心升格為文化局，其所屬文化中心圖書館或縣級圖書館依「臺灣地區公私立公共圖書館輔導辦法」規定對上接受臺中圖書館之輔導，對下並輔導各縣市所屬鄉鎮市立圖書館，至此，公立公共圖書館除國立中央圖書館臺灣分館隸屬教育部外，其主管機關及輔導體系已完成類似警政一條鞭體制。民國 88 年精省後臺中圖書館移撥行政院文建會，為求事權統一及專業領導，民國 89 年 6 月，教育部與文建會在協商會

議中，欲表決將國家圖書館及公共圖書館歸於文建會，並希望藉由修正「文建會組織法」，明定文建會為公共圖書館的主管機關，再藉以修正「圖書館法」。其後，終未能完成上述二法之修正，惟教育部始終認為公共圖書館為行政院文建會所主管，對公共圖書館也無長遠計畫，亦無固定且長期專項編列公共圖書館補助經費，一再遭受非議，不得不於民國 93 年 3 月再接手公共圖書館業務。準此，建議曠日費時之行政院組織法（包括文建會組織法）修正完成前，可先修正圖書館法，除明定公共圖書館主管為文化機關，確立教育文化二元化外，並訂定經費保障條款，方能使公共圖書館維持基本運作。

綜上，公共圖書館乃社會文化發展之重要指標，而經費是公共圖書館經營最重要之命脈，若能在法律上獲得足夠保障，將有利於圖書館經營，並可為目前臺灣公共圖書館解除最大困境。是以當政者應體認公共圖書館之社教功能，著手修法釐清公共圖書館組織定位並確保經費無虞，方為解決之道。

## 附 註

- 註 1 參見宋建成，「網路時代的館際合作服務」臺北市立圖書館館訊 17 卷 1 期（89 年 9 月），頁 38。
- 註 2 「陳其南推動鄉圖轉型」，民眾日報 2005.8.26 第 15 版。
- 註 3 「鄉鎮圖書館轉型學習中心」，中

- 華日報 2006.5.11。
- 註 4 參見行政院文化建設委員會 94 年 10 月 26 日新聞稿：「文建會公開徵募生活學習中心營造員，地方文化建設尖兵成軍。」 <[http://www.cca.gov.tw/app/autocue/news/culture\\_news\\_template.jsp?news\\_id=1130319537801](http://www.cca.gov.tw/app/autocue/news/culture_news_template.jsp?news_id=1130319537801)>（檢索日期：2007 年 1 月 26 日）。
- 註 5 參見行政院文化建設委員會 95 年 3 月 19 日新聞稿：「如何找回民間自主活力，95 年全國文化機關主管會報揭幕。」 <[http://www.cca.gov.tw/app/autocue/news/culture\\_news\\_template.jsp?news\\_id=1142756161376](http://www.cca.gov.tw/app/autocue/news/culture_news_template.jsp?news_id=1142756161376)>（檢索日期：2006 年 1 月 26 日）。
- 註 6 「文建會要消滅地方圖書館？」，中國時報 2006.6.26 C3 版。
- 註 7 參見教育部 95 年 7 月 21 日新聞稿：「『圖書館』更名『文化所』文建會消滅全省圖書館事件澄清新聞稿。」 <<http://epaper.edu.tw/news/950721/950721c.htm>>（檢索日期：2007 年 1 月 26 日）。
- 註 8 同註 6。
- 註 9 圖書館法 第 4 條將圖書館分為 5 類，分別為國家圖書館、公共圖書館、大專校院圖書館、中小學圖書館及專門圖書館。
- 註 10 參見宋建成於 92 年 4 月 23 日台北市立圖書館 50 周年館慶研討會中發表之「公共圖書館館藏發展建設」。
- 註 11 參見廖又生，「試論圖書館事業主管機關之理論與實際」 國家圖書館館訊 90 卷 4 期（90 年 11 月），頁 3。
- 註 12 參見胡鳳生，「圖書館法對公共圖書館人力資源的影響」 臺北市立圖書館館訊 22 卷 1 期（93 年 1 月），頁 26。
- 註 13 依國立臺中圖書館統計，截至 96 年 1 月，全國公立公共圖書館計有：國立圖書館 2 所、直轄市立圖書館 3 所、縣市文化局圖書館 25 所、鄉鎮圖書館 339 所，合計 369 所；分館部分：國立圖書館分館 1 所、直轄市立圖書館分館 69 所、縣市文化局圖書館 9 所、鄉鎮圖書館 115 所，合計 194 所。 <[http://www.ntl.gov.tw/StatisticsData\\_List.asp?CatID=4](http://www.ntl.gov.tw/StatisticsData_List.asp?CatID=4)>（檢索日期：2007 年 2 月 2 日）
- 註 14 依教育部 94 年度預算書頁 245 顯示，文建會於 93 年 3 月將公共圖書館業務移回教育部綜理。
- 註 15 同註 11，頁 1。
- 註 16 94 年度決算資料係筆者自行向財政部統計處索取之資料，尚未編列於統計年報。
- 註 17 參見審計部網站：財務審計綜合報告中之民國 93 年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告。 <<http://www.audit.gov.tw/Doc/DocDetail.aspx?menuid=Fin&docno=134>>

- (檢索日期：2007年2月2日)。
- 註 18 參見中華民國 90 年度中央政府總預算追加(減)預算案，頁 53。
- 註 19 參見中華民國 92 年度中央政府總預算第 1 期追加(減)預算案，頁 53。
- 註 20 94 年度至 96 年度所編列「公共圖書館之輔導與充實計畫」經費，其中補助地方政府分別為 3,500 萬元、3,500 萬元、4,140 萬元。
- 註 21 參見黃秀梅，「臺灣省公共圖書館建設工作報告」書苑季刊 39 期(88 年 1 月)，頁 82。
- 註 22 依行政院教育經費基準委員會核定：教育部所編列預算僅「教育支出」及「退休撫卹給付支出」列入「教育經費」，「文化支出」不計入「教育經費」。而教育部將各年度「公共圖書館之輔導與充實」分支計畫列於「加強社會藝術與文化活動」工作計畫，並歸類於「文化支出」，不列入「教育經費」。
- 註 23 參見 “IFLA/UNESCO Public Library Manifesto 1994” <<http://www.ifla.org/VII/s8/unesco/eng.htm>> (檢索日期：2007 年 2 月 2 日)。