

解構圖書館經營系統中的家事業務活動

Decoding the House-Keeping Service Business Activities in a Library Administrative System

廖又生

Yu-sheng Liao

國立陽明大學圖書館

Director of Library

National Yang Ming University

【摘要 Abstract】

家事業務即是總務活動，圖書館行政較少提及此部份業務，本文作者企圖界定其角色、地位並簡介作業技巧，以提醒同道注意其重要性。

House-keeping service is the business affairs, quite few discussion has ever mentioned to part of librarianship in the administration. The author of the article attempts to define its role, legal status, and illustrate its performing technique. He hopes to remind all the colleague in the profession to pay attention to its importance.

關鍵詞 Keyword

家事業務 總務

House-keeping service, Business affairs

國立陽明大學圖書館



壹、引言

圖書館是一個不斷成長的有機體。它在永續經營的假定下，除技術服務（technical service）、讀者服務（reader's service）業務機關直接投入目標達成工作外；還有人事（personnel）、會計（accounting）、總務（business affairs）等部門間接協助採、編、典、閱、參等直線單位（line unit）完成圖書館預定目標，是為館內的幕僚單位（staff unit），而其中廣義的總務可再細分成「事務」、「出納」、「保管」、「營繕」、「文書」、「收發」等幾個作業環節。平常館務運作涉及館員執勤、館藏發展或館舍維護，莫不需總務人員從旁輔助，始克奏功。但探討圖書館組織與管理時，卻鮮為學界所提及，不無缺憾，正待圖書館行政研究者補正與強化之。

總務人員素有「幕僚中的幕僚」之令譽，對闡揚圖書館業務機能（librarianship functions）功不可沒。行政管理學家慣稱總務活動為組織的「家事業務（House-keeping service

）」，蓋其包羅萬象、鉅細靡遺，猶如日常家務一般，倘若圖書館缺乏這種必要的補助，則館務將無以操持，故其重要性乃不言而喻。本文作者嚐試從圖書館經營總系統導向（total-system oriented）切入，逐一解析圖書館行政管理支援單位的角色、定位及其作業細節，期望能洞察圖書館家事業務活動的全貌。更寄盼本文之叩門問津，得讓圖書館事業同道共同來關切這項日常館務極基本然卻是最重要的管理課題，從而真正落實館務全方位管理的目標。

貳、圖書館家事業務部門的角色

圖書館是社區環境裡的一個開放系統（open system），其主要由技術服務、讀者服務、人事、會計與行政支援等五個次級系統（subsystems），其中行政支援次級系統（supporting staff subsystem）縱橫跨越各次級系統，從事周而復始、循環不已的輔助性活動（auxiliary activities）^①，茲以圖一顯示如下：



圖一：家事業務部門在圖書館中所扮演的角色



行政支援次級系統即是總務部門，亦是館內的家事業務部門，由圖一中得知，它與其它部門的重疊性（overlapping）最多，此象徵家事業務部門在圖書館扮演下面四種角色：

一它是效果能（effective synergy）的供應者（supplier）：圖書館館務經緯萬端、耗用資源極大，總務部門必須源源不斷的供給達成圖書館目標所需的能量。申言之，總務人員以全面參與（comprehensive involvement）的方式介入組織運作^②，剛好並及時的提供圖書館各單位所要的資材。

二它是生產性輸入（production inputs）的守門人（gatekeeper）：從圖書館系統分析（system analysis）的立場透視，圖書館為達成目標，就必須從外環境輸入有關原料、器材、工具或圖書儀器等^③，俗語諺「工欲善其事，必先利其器」。總務人員即要留意這些生產性輸入是否符合規格（specification）或品質（qualification）^④，謀求拒絕否定性的輸入（negative inputs）。

三它是公務管理（public management）的代表者（represent）：公務管理旨在合理的安排辦公處所（office）、配置合適的設備、保持優美的環境及系統的處理文書文件^⑤，圖書館為社教機構之一，環繞館員辦公處所裡外的一切行政技術活動率由總務部門承擔，因此，總務人員是典型的公務管理之代表人。

四它是保健因素（hygiene factors）的管理者（curator）：保健因素像空氣、水、土壤、陽光一樣，平常不察覺它的重要性^⑥，但它卻是孕育圖書館群體氣氛一

隻看不見的手，館舍周遭安排典雅、佈置得宜，將能提振員工士氣，因之赫茲博格（Frederick Herzberg）認為保健因素係組織消極防弊的起碼條件^⑦，當然這些要件的規劃與管理就落於每一個總務人員的肩上。

縱觀以上所言，不難窺見總務部門夙夜匪懈的透過選擇過程（selective process）、過濾手續（filtering）來從事標準化或同質化的交易活動，無非不在發揮圖書館組織邊界防守（boundary castellation）的功能；其經精挑細選、精益求精的商場技巧，以獲得成本最低、效益最大的目的，更是司空見慣之事。總務人員居於圖書館的最前哨與外環境議價（bargaining），並穿梭於館內部際間做好聯繫（liasion）事宜，使各作業部門無斷炊之虞，可專心致力於館務。就此而言，家事業務部門對圖書館營運成敗實有舉足輕重的影響力。

參、圖書館家事業務活動的定位

圖書館家事業務活動琳琅滿目、應有盡有，不管是採購、修繕、營建、物料、檔案、庶務，咸屬技術性的運作，並無高深的學說或理論^⑧。可是就圖書館行政法律關係解析，公立圖書館在我國為官式建制，私立圖書館採委託行政理論亦為立於準國家地位的私人（大法官會議釋字第二百六十九號解釋可資參照），二者皆為行政主體，都需接受「依法行政（administration according law）」原則的支配，只不過圖書館家事業務活動非如讀者利用關係被劃為公法上的營造物利用關係^⑨，而是被定位為館方立於私法上當事人或財產權主體之地位從事於形式上屬於私法的行為（大法官會議釋字第四十號解釋與此情形頗為類似），此得以圖二顯示如次：





從圖二可知，圖書館總務部門的活動乃係國庫行政，純粹屬於私法關係，買賣雙方（圖書館與廠商），一概適用私法，總務人員購進儀器、設備、器材、物品、圖書及辦公用具等等，主要目的在支援或協助圖書館利用關係的順利運作，這是國庫論（Fiskustheorie）的實際應用^⑧。申言之，圖書館為推行館務，勢需物質或勞務的支援，始能融通無礙，譬如：營造新式館舍、租用辦公廳舍、採購公務用品、訂購家具及消防設備、僱用臨時性館員等，即分別適用民法上的承攬契約（民國第四百九十條以下）、租賃契約（民法第四百二十一條以下）、買賣契約（民法第三百四十五條以下）及僱傭契約（民法第四百八十二條以下）等規定。整體審視，總務行政並非直接能達成讀者權利滿足的目的，而僅係為圖書館行政活動所必須之資源、庶務或其公有財產，予以必要之運籌管理。職此之故，圖書館的家事業務活動嚴格的界說應是國庫行政中的「行政補助行為」，其特色有三：

一若有爭訟應依據民事訴訟程序解決：圖書館家事業務活動既為私經濟行政（Privatwirtschaftsverwaltung）之一種，館方並非居於公權力主體地位，如與

外部利害關係人有爭執，不得循訴願或行政訴訟救濟，應由受害一方向普通法院提起民事訴訟為是。

二圖書館行政主體無國家賠償責任而僅負民事責任：私經濟行為受民法上私法自治（privatautonomie）理念的支配，因此圖書館家事業務活動所生之損害，無國家賠償法第二條、第三條人或物責任的歸責問題，一切損害或爭執均應依民法處理。

三圖書館家事業務活動不適用行政強制執行規定：如有相對人怠於履行義務時，館方不得依行政執行法課予間接強制處分（如代執行或執行罰）及直接強制處分；而只能循民事強制執行法先取得執行名義後（強制執行法第四條規定可資參照），再聲請地方法院民事執行處予以執行。相對人一方亦同。

值得注意的是圖書館家事業務活動實務上雖是私法行政範疇，受較少之限制，但在依法行政思潮高漲的後工業社會，圖書館從事總務行為仍然不能悖離組織法、基本權利及一般公法原理的精神^⑨，這也是認知行政補助行為三種特色後宜一併加以考量的問題。



肆、圖書館家事業務作業要領(上)——文書管理與財物管理

圖書館家事業務作業準則主要依據「事務管理規則」、「公程式條例」、「機關營繕工程及購置定製與賣財物稽察條例」及「電腦處理個人資料保護法」等法令推演而成，現扼要說明如下^⑩：

一、文書管理 (paper-work management)

圖書館不僅是人類知識的寶庫，更是文書收發總匯，而處理館務的文書包括正在進行中的「公文 (official documents)」、暨已經完結了的「檔案 (archives)」，茲分別介紹如次^⑪：

1. 公文管理 (official documents planning)

所謂公文是指處理公務的文書，包含令、呈、咨、函、公告及其他公文六種程式，是要式法律行為之一（大法官會議釋字第第九十七號解釋可資參照），其管理程序如下：

- (1) 收文處理—簽收、拆驗、摘由、分文、登記、單位收發。
- (2) 核擬文稿—擬辦、會商、敘稿、核稿、會稿、閱稿、判行、回稿、清稿。
- (3) 發文處理—繕印、校對、蓋印、登記、封發、送遞、歸檔。
- (4) 機密等級—注意「絕對機密」、「極機密」、「機密」及「密」的區異。
- (5) 稽催管考—區別「最速件」、「速件」、「普通件」的處理時效，予以通時查催。

2. 檔案管理 (archival management)

檔案係指公文處理完畢經保管典藏備供參考應用者。檔案有行政稽憑、法律信證、學術研究與史料供證等多元化功能^⑫

，其管理制度可分集中制、分散制與混合制三種，具體的管理步驟有^⑬：

- (1) 歸檔—係指業務承辦單位，將已辦畢之文件，送歸檔案處管理，分辦畢歸檔與結案歸檔二種不同管理方式。
- (2) 立案—係指分類與編案總稱；含分存單、編案單、卷卡之處理。
- (3) 編目—將一宗檔案的目錄事項予以記述，含分類目錄、文號檔案對照表、代字卡片目錄、要項索引的處理。
- (4) 典藏—依一定法則將檔案排列檔案箱櫃內，分整理、入卷、縮影、裝訂、排列等項業務。
- (5) 保護—分保密與保護兩類，尤其是晚近電腦犯罪猖獗，資訊安全格外重要。
- (6) 清理—檢查、校正、核對、移文、銷燬及機密等及重新調整的業務。
- (7) 應用—含諮詢、借閱及編輯等環節，基於檔案有別於圖書，並須設立管制標準或制度^⑭。

二、財物管理 (commodity management)

圖書館麻雀雖小、五臟俱全，其統攝的財產及物品甚多，故財物管理可涵蓋出納管理、物材管理、財產管理、車輛管理與宿舍管理五部份，現依序縷析如下：

1. 出納管理 (cash management)：出納管理含依法辦理現金、票據及有價證券之收付、移轉、存管、登帳與編製。管理要項為：

- (1) 課以出納人員特定職責—依手續會計憑證、準備零用金、禁止挪用借支、使用統一收據，按時付款與繳庫、遵照專戶存管、取具妥時保證。
- (2) 備置簿籍及編製報表—隨時登簿、編製日報、旬報、月報。



- (3) 續存盤點—定期及不定期點、抽查、例外事件的處理。
2. 物材管理 (materials management) :
物材管理指以經費控制的方法對業務上必需的物質, 作最適當的管理。管理要領分爲:
 - (1) 物材購置制度與方法—集中制、分散制或合議制、招標、議價、或零星購買之決定等。
 - (2) 物材維護—檢查、去塵污、防潮溼及適當安全措施。
3. 財產管理 (possession management) :
財產管理指對機關內所有的不動產和動產進行有效的管理。其管理重點有:
 - (1) 財產登記—編號、登記憑證、編製財產卡、財產報告。
 - (2) 財產的經管—保管、使用、收益及借用、交接、盤點。
4. 車輛管理 (vehicle management) :
車輛管理乃指對圖書館交通工具, 如公務用車、圖書巡迴車 (bookmobile)、首長座車等進行調度、管理及限制等有關事宜。規劃要項如:
 - (1) 車輛派用調度—用途限制、行車須知。
 - (2) 油料管理、保養修護與報停報廢—耗油標準訂定、五級保養、修理、繳還車牌及行車執照。
 - (3) 肇事處理—駕駛員及隨車人員義務、善後處理。
 - (4) 駕駛人管理—僱用、訓練、獎懲、解僱原則的訂定。
5. 宿舍管理 (dormitory management) :
針對現有圖書館員工宿舍, 如首長宿舍、單身宿舍、有眷宿舍及招待所的借用進行管理, 謂之宿舍管理。由於政府不

再興建宿舍, 且圖書館有宿舍者並不多見; 若有, 其管理重點有:

- (1) 訂定宿舍公約或規則—衛生、安全、秩序、財物維護等。
- (2) 借用手續揭示—借用宿舍之資格、順序、借用人義務。
- (3) 宿舍管理要點列舉—調查、檢查、修繕、製成平面圖、編訂房舍號碼等。

伍、圖書館家事業務作業要領(下)—空間管理與事務管理

一、空間管理 (space management)

爲節省圖書館空間成本、有效利用空間所作的辦公室佈置, 可分爲傳統式的佈置 (conventional department layout) 與機關景象式佈置 (the office landscape) 兩大類^⑭, 茲擇要說明如下:

1. 室內佈置 (internal layout)

指圖書館館舍內部的佈置與秩序, 其要求如下:

- (1) 與外界接觸多的單位, 如採購單位等, 其地點以與外界較易接近的地方爲優。反之, 與外界接觸較少的單位, 設於遠離外界接近之地爲宜, 像研究發展單位等。
- (2) 圖書館辦公室以七十五到一百平方英尺爲度。
- (3) 圖書館會議室可容納三十人者, 每人空間應有二十五平方英尺, 若可容納三十至二百人者, 每人則應有八平方英尺。
- (4) 可移動的現代式隔間比固定牆壁的隔間爲佳。配合圖書館組合式建築 (modular building), 動態隔局有自由集結感 (as free form clustering) ^⑮。



(5)館員不宜面對光線，光線儘可能來自成員的左側。

(6)館內辦公桌椅應同向排列，除非員工一起工作才可有例外。

(7)館內辦公桌椅依直線工作流程加以安排。

2.環境佈置 (environmental layout)

指針對辦公處所周圍環境進行有效管理，其主要構面有四：

(1)視覺環境—採光原則遵守自然光優於人為光、間接光優於直接光、勻散光優於集散光的規劃理念。

(2)空氣環境—濕度通風方面應保持館內百分之四十至百分之六十的水蒸空氣，且窗戶面積不可少於土地面積的五分之一。至於溫度應調整到攝氏廿度到廿一度（即華氏六十八度到七十度）為宜，並為求室內有百分之四十五新鮮空氣，藉使館內員工身心快活。

(3)表面環境—館內外顏色管理須注意赤、黃色為暖色，用於會議室、會客室及冬季。綠、藍是冷色，適於大辦公室及夏季。同時辦公用品須定期清理、不定期擦拭，以求表面清淨。

(4)聽覺環境—採隔音措施預防噪音，鋪設地毯增進工作效率、提高群體氣氛、塑造典雅高尚風格^⑭。

二、事務管理 (general affairs)

圖書館事務管理就是「庶務管理」，泛指辦公處所之空間與環境規劃以外一切事務的管理，其可包括：

1.安全管理 (security management)

指圖書館對於空襲、地震、水災、火災、風災、竊盜、蟲害之防護^⑮，管理通則有

(1)劃分權責、值勤—事務單位規劃、各部門有值勤人員。

(2)聯合編組籌劃防護圍—統一辦理，依民防法令組團。

(3)駐衛警管理—圖書館駐衛警受事務部門指揮。

2.集會管理 (meeting management)

圖書館為履行行政程序對典禮、會議、宴會、晚會、同樂會等集會之佈置、接待、文書及議事等事項的規劃，合稱「集會管理」。其重點有：

(1)籌劃—會前準備、成立籌備處或小組。

(2)聯繫—聯絡、配合及臨時事宜之適應。

(3)清結—造具清冊、點收保管、檢據報銷。

(4)檢討—評估、作為往後之參考。

3.工友管理及員工福利管理

圖書館輔助人力的管理及員工福利事項亦構成圖書館家事業務活動的一部份，但較著眼於「人」的管理，似可準用人力資源管理中員工出勤法規及有關福利給予辦法規定^⑯，茲不贅述。

陸、結語

英國、阿根廷福克蘭群島戰役，英軍隔千里之遙卻能遠在南美洲擊敗阿根廷，其成敗得失的總關鍵無他，只是取決於完美無瑕的後勤補給而已。足見軍事戰役欲攻無不克、戰無不勝，除需戰鬥部隊勇猛善戰外，尤要糧餉補給源脈不斷，軍事行政如此，圖書館行政亦如此，凡百行政皆莫不如此。一言以蔽之，組織經營恰如交響樂團演奏一般，需要各成員同心協力、和而不同，方能奏出美好的樂章。

行政管理學家形容總務行政為家事業務活動，公共行政學則將之稱作「機關管理」或「公務



管理」^⑩。放眼以觀，它是任何機構所必備的後勤支援機能，各公務機關組織法向區分為秘書、文書、出納、庶務、財物管理及其他不屬於各部門之事項（見國立傳統藝術中心籌備處暫行組織規程第二條第一項第三款），且總務人員編制內者概採常任文官（civil service）進用，杜絕聘任體制（國家圖書館組織修例第四條第一項前段可資參照），此種建置設計皆可規出立法機關賦予總務單位概括性權限並期盼其能樽節公帑、善用資源的苦心。

前面提及，圖書館家事業務雖為日常館務所不可或缺，但館員習焉不察，致其學術地位隱而不顯，此對圖書館資源效用極大化皆有不良影響。展望廿一世紀即將到臨，怎樣適時、適地、適質、適量的供給圖書館所需資源，將是圖書館走

向功能彰顯的不二法門，沛然莫之能禦的自動化風潮下，作者尤殷切圖書館總務活動能透過理念、制度與器物的整合，以创新的手法（例如構建圖書館CIS系統、OA系統、採用ABC分類法、EOQ制度、價值分析工程等）來降低圖書館經營成本^⑪。走筆之末，謹以下列四句話與從事圖書館家事業務活動的共勉之^⑫：

- 一、以情人的眼來關懷我們圖書館的週遭事物。
- 二、拿詩人的心來美化我們圖書館的館舍環境。
- 三、揮俠客的劍來伸張我們圖書館的專業權威。
- 四、用英雄的膽來創造我們圖書館的管理奇蹟。

「專業權威」、「管理奇蹟」的宏揚根源於家事業務的配合，希望本文可引起業界尋根的熱潮。

（收稿日期：1996年2月14日）

註釋

註①：Edward A. Chapman, Paul L. St. Pierre and John Lubans, Jr., Library System Analysis Guidelines (New York: Wiley-Interscience, 1970), p.11.

註②：R. B. Cattell, "New Concepts for Measuring Leadership in Terms of Group Syntality," Human Relations, 4 (1978), pp.161-184.

註③：Robert W. Burns, "A Generalized Methodology for Library System Analysis," College & Research Libraries, 32 (July 1971), pp.300-301.

註④：張潤書，行政學（台北：三民，民國75年），頁701。

註⑤：宋建成，「圖書館激勵管理」，臺灣地區圖書館管理知能研習班手冊（台北：國立陽明大學圖書館，民國85年1月），頁65-67。

註⑥：王德馨，現代工商管理（台北：三民，民國60年），頁347。

註⑦：廖文生，「特別規則與圖書館經營」，國立中央圖書館台灣分館館訊 12期（民國82年），頁13-17。

註⑧：吳庚，行政法之理論與實用（台北：自版，民國81年），頁13。

註⑨：許宗力，法與國家權力（台北：台大法學叢書，民國81年），頁1-3。

註⑩：陳德禹，行政管理（台北：東大，民國81年），頁150-194。

註⑪：張樹三，中文檔案管理概要（台北：曉園，民國76年），頁4。

註⑫：路守常，現代實用檔案管理學（台北：自刊本，民國72年），頁5-7。

（下轉第24頁）

