

(出國類別：考察)

考察美國、加拿大政府公報 及政府出版品管理制度

服務機關：行政院研究發展考核委員會

姓名職稱：趙處長錦蓮

陳科長文瑛

鄭專員安授

派赴國家：美國、加拿大

報告日期：94 年 12 月

出國期間：94 年 9 月 4 日至 94 年 9 月 16 日

摘 要

政府資訊的主動公開與流通，是現代政府施政民主化的重要指標，美國政府印製局(GPO)讓人民洞見美國政府(Keeping America Informed)的組織目標，就是政府資訊對民眾公開的最佳體現。我國政府出版品管理的目的及公報制度的規劃，同樣也是展現政府施政，主動公開政府資訊的具體作為。

美、加兩國公報制度歷史悠久，其豐富的發行經驗，頗多值得我國參採之處，建議仿效美國聯邦公報法之專門立法方式，就我國政府公報制度作通盤考量，透過法律的形式，喚起行政機關及人民的重視，提高公報的法律地位，藉由預告評論機制，有效促進公共參與，並設置專責機關，致力於業務永續發展，以使我國政府公報制度更臻完善。

在政府出版品管理方面，美、加在累積多年制度規劃及執行經驗後，早已建立一套完善的管理制度。無論在政府資訊的出版、出版品的流通及寄存圖書館制度的規劃，乃至於因應資訊科技及網路普及發展所提出的電子化政策方向及相關資訊服務，均有值得我國借鏡之處。

目 次

摘要	1
考察目的	4
考察行程	5
第一部分 政府公報制度	
壹、美國聯邦公報（Federal Register）	6
一、公報歷史沿革	7
二、公報專責機關	8
三、公報發行頻率	9
四、公報刊登內容	9
五、公報法定效力	10
六、行政立法運作情形	13
七、聯邦規則彙編	15
八、公報財務基礎	16
九、公報電子化	18
十、民間加值部分	19
貳、加拿大公報（The Canada Gazette）	21
一、公報歷史沿革	21
二、公報專責機關	22
三、公報發行頻率	23
四、公報刊登內容	23
五、公報法定效力	24
六、行政立法運作情形	26
七、彙編制度	27
八、公報財務基礎	28
九、公報電子化	29
參、心得與建議	31

第二部分 政府出版品管理

壹、紐約公共圖書館（New York Public Library）	35
一、紐約公共圖書館簡介.....	35
二、科學工業與商業圖書館館藏特色.....	36
三、政府資訊服務.....	36
貳、美國政府印製局（Government Printing Office）	39
一、美國政府印製局簡介.....	39
二、銷售計畫.....	40
三、聯邦寄存圖書館計畫.....	42
四、電子化發展.....	43
參、美國國會圖書館（The Library of Congress）	45
一、美國國會圖書館簡介.....	45
二、美國國會圖書館功能.....	45
三、美國國會圖書館亞洲部.....	46
肆、加拿大公共事務服務部（Department of Public Works and Government Services）	48
一、出版與寄存服務.....	48
二、政策與執行方針.....	48
三、零售服務.....	49
四、寄存服務計畫.....	50
五、電子出版品.....	52
伍、溫哥華公共圖書館（Vancouver Public Library）	53
一、溫哥華公共圖書館簡介.....	53
二、政府資訊服務.....	55
陸、心得與建議.....	56
參考資料.....	58

考察目的

本會為新制行政院公報發行之主辦機關，負責規劃及推動行政院公報統合發行業務。原本由行政院及各部會單獨發行之 20 種行政機關公報，自 94 年 1 月 3 日起統合為行政院公報，並改以每日紙本與電子檔同步對外發行，電子檔於每日下午 4 時配合紙本之發行同步上網更新。後續工作重點應為法規彙編及公報法制化等相關業務之推動，以求公報制度之周延完善。因此，規劃前往美國及加拿大瞭解其公報制度運行現況及其發展趨勢，蒐集相關資料，以作為我國公報制度興革的參考。另本會亦負責政府出版品管理業務，為因應資訊與通訊科技之發展，檢討改進現有管理制度及操作流程，再造出版品管理制度，亟需借鏡美國、加拿大之作法，以為國內推展相關業務之參考。本次考察將達成下列目的：

- （一） 實地考察美國及加拿大有關公報制度運作經驗，包括法制化層面、編輯流程、發行流通情形，作為後續公報發行業務之參考。
- （二） 瞭解美國及加拿大公報電子化政策及資訊服務情形，瞭解面臨的問題及最新發展，作為國內規劃網路資訊系統平台及線上資訊服務的參考。
- （三） 瞭解美國、加拿大政府出版品管理與營運情形，以作為拓展國內政府出版品銷售業務之參考。
- （四） 瞭解美國、加拿大政府出版品電子化與網站運用發展趨勢，以期藉由各國經驗瞭解與掌握最新資訊運用發展趨勢，作為國內規劃政府出版品電子化發展方向之參考。

考察行程

日期	星期	訪 問 行 程
9 月 4 日	日	台北→紐約
9 月 5 日	一	資料整理
9 月 6 日	二	紐約公共圖書館(The New York Public Library) 紐約→華盛頓 DC
9 月 7 日	三	聯邦公報局(Office of the Federal Register)
9 月 8 日	四	政府印製局(The Government Printing Office) 政府印製局國家書店 (GPO Book Store)
9 月 9 日	五	美國國會圖書館 (The Library of Congress)
9 月 10 日	六	資料整理
9 月 11 日	日	華盛頓 DC→渥太華
9 月 12 日	一	公共事務服務部 (Department of Public Works and Government Services) 政府資訊服務局 (Government Information Services Branch) 加拿大公報處 (Canada Gazette Directorate)
9 月 13 日	二	渥太華→溫哥華
9 月 14 日	三	溫哥華公共圖書館 (Vancouver Public Library)
9 月 15 日 9 月 16 日	四 五	溫哥華→台北

第一部分 政府公報制度

壹、美國聯邦公報 (Federal Register)

美國聯邦公報局 (Office of the Federal Register)

地址：800 North Capitol Street NW, Suite 700, Washington, DC 20408

網址：<http://www.gpoaccess.gov/fr/>

一、公報歷史沿革

美國公報的發行與政府公開資訊的要求有密不可分的關係。早於美國建國之初，其第四任總統 James Madison 在 1822 年寫給其友人 W. T. Barry 的信函中也表示：「一個民選政府，卻沒有提供人民施政資訊，或缺乏取得該資訊的管道方法，不過是一齣鬧劇或悲劇（或兩者兼具的序幕）。知識將永遠駕馭無知。人民若真希望成為自己之統治者，自身就必須擁有知識所能給予之權利」。另美國大法官 L. D. Brandeis 也曾留下如下至理名言：「公開實即為應付社會及工業疾病的良藥，此正如陽光為最佳之消毒，燈光為最有效之警察」。

但美國最早建立官方之資訊公示系統應為第一次世界大戰期間，由於國家任務擴張及因應戰時的需要，聯邦政府開始發行「官方公告」(Official Bulletin)，刊行有關戰爭發展的相關資訊，但隨著戰爭結束，官方公告即隨之停刊。嗣後，於 1930 年代，美國第三十二任總統 Franklin D. Roosevelt 大力推行新政 (New Deal)，因為立法機關無法透過鉅細靡遺的法律來規範複雜的政策範疇，於是「代理立法」(secondary legislation) 應運而生。因為行政權的大幅膨脹，行政機關不斷以發布命令作為管制手段，形成法令多如牛毛之情形，雖然國會每年只通過幾百個法案，但踵隨而來的卻有數千個規則。不僅民眾無從瞭解最新法令規定而無所適從，即便連行政機關都會發生援引已被廢止的行政命令的情形。

正因國會授權行政機關訂定與社會、經濟等相關議題之規則，致政府行政職權不斷擴張，各機關缺乏一定管道刊登最新法令訊息，民眾亦無法透過適當管道獲知政府最新法規命令之動態。此外，法院亦認為未在完全公開透明下所制定的

規則，違反民眾權益。因此，在多方殷切的需求下，咸認為應建立一套檔案集中管理制度，隨時供民眾查閱，配套措施尚包括規劃周延的出版發行系統，俾對外正式公布政府施政措施及相關規定。為回應各界的期待，美國因此在 1934 年成立國家檔案館(National Archives)，所有的館務運作直接對國會負責。該館於 1949 年改隸於聯邦政府總務署 (General Service Administration)，1984 年改制為今日的國家檔案及文件署 (National Archives and Records Administration，NARA)，署長 (Archivist of the United States) 係由總統任命，參議院通過，並直接向總統負責。國家檔案及文件署監督聯邦政府檔案之管理應用，以確保美國民眾均能查詢並掌握有關政府公務運作、國家經驗之紀錄或資訊。

配合國家檔案管理制度之建立，國會在 1935 年制定聯邦公報法 (Federal Register Act，FRA)，聯邦政府並依據該法成立聯邦公報局 (Office of the Federal Register，OFR)，規劃公報發行業務，並依同法 Sec.1504 條文之規定由政府印製局 (Government Printing Office，GPO) 開始發行「聯邦公報」(Federal Register)，「聯邦公報」之名稱並沿用迄今。

聯邦公報法於 1937 年經國會修法通過，增訂建立聯邦規則彙編 (Code of Federal Regulation，CFR) 制度，將具有一般性效力及法定效果之文件彙編成冊，並具有法效力 (Sec.1510 (e))。自此，按日發行之聯邦公報與按年彙編之聯邦規則彙編，構成美國聯邦公報制度之核心。同時，為強化、落實公開政府的理念，國會又在 1946 年 6 月制定行政程序法 (Administrative Procedure Act，APA)，以為行政機關行使公權力之程序規範，並確立政府資訊以公開為原則、限制為例外之規制。其後，美國復於 1966 年修正 APA 第 3 條，制定了資訊自由法 (Freedom of Information Act，FOIA)，明定行政機關須將應主動公開之資訊刊載於聯邦公報上 (5 U. S. C. 552 (a) (1))。歷經這一連串積極的法制作為，奠定了美國聯邦公報穩固的發展基礎。

二、公報專責機關

美國聯邦公報業務的主管機關為聯邦公報局，該局於 1935 年依聯邦公報法而成立。聯邦公報局原隸屬於總務署，於尼克森總統水門案後改隸直屬總統，獨立運作之國家檔案及文件署。聯邦公報局主要負責接受各機關刊登公報文件、編輯、存檔、每日發行聯邦公報及聯邦規則年度彙編作業，其局長係由國家檔案及文件署署長所任命，現任局長為 Mr. Raymond A. Mosley。目前聯邦公報局人力配置有 65 人，其中從事公報編輯工作的就有 40-45 人。該局除發行聯邦公報（日刊）及聯邦規則彙編（年刊）外，尚負責總統文告（週刊）、Public Paper of President（半年刊）及美國政府組織簡介（雙年刊）等重要刊物之發行業務。又因聯邦公報主要刊登法令文件，故聯邦公報局常駐有資深律師，擔任法律諮詢顧問，專門處理該局與機關間法規解釋及法制作業等協調工作，並對法令屬性有裁斷權。

除聯邦公報局外，與聯邦公報發行業務密切相關者，尚有國家檔案及文件署、政府印製局及聯邦公報行政委員會等機關，以下就前開機關與公報發行業務相關部分說明如下：

（一）國家檔案及文件署（NARA）：掌管全國的資料檔案與紀錄，並對聯邦公報的發行業務負有監督之責，各機關送刊公報原件並應送一份至該署永久典藏，現任署長為 Mr. Allen Weinstein。

（二）政府印製局（GPO）：實際負責聯邦公報之印製業務，並建置公報檢索查詢網站。每日發行紙本與電子版公報、更新網站資料以及提供網站查詢服務等，其局長即為公共印製官（Public Printer），現任的 Public Printer 為 Mr. Bruce R. James。

（三）聯邦公報行政委員會（Administrative Committee of Federal Register）：該委員會係由國家檔案及文件署署長、公共印製官及司法部指定官員共同組成，委員會秘書長由公報局局長擔任，主要負責審查合格影本之標準、決定應公布事項、公報格式標準以及印製數量與價格等事項。

三、公報發行頻率

美國聯邦公報除了聯邦假日外，於星期一至星期五，每日發行紙本與電子版公報，電子版固定於上午 6 時上網公布。

四、公報刊登內容

（一）刊登內容

依據聯邦公報法 Sec.1505 規定，下列事項應公布於聯邦公報：

- 1、總統文告及行政命令（Presidential Proclamation and Executive Order）。但不具有一般適用性與法效力者，或僅對聯邦機關或其具備公務員、代理人或雇員之人員發生效力之文件，不在此限。
- 2、總統認為具有一般適用性與法效力（general applicability and legal effect）的文件。
- 3、其他國會以法律要求公布的事項。例如行政程序法（Administration Procedure Act；APA）§552（a）等。
- 4、經總統批准的規則亦得規定刊登公報之事項，但評論（comment）與新聞（news item）不包括在內。

上開規定於落實執行時，又可細分為總統文告（Presidential Proclamation）、行政命令（Executive Order）、規則（Rule & Regulation、Proposed Rule）、認證文書（Certificate）、公平競爭規定（Code of Fair Competition）、執照（License）、與公告（Notice）等項。

觀諸聯邦公報之刊登內容，係以行政機關依職權所為之法令為限，排除立法與司法部門，除考量面對管制時代，行政機關之作為與民眾互動較為密切相關；其次，立法與司法部門也各有其獨立的發行管道，毋須重複登載，浪費資源。

（二）編排體例

聯邦公報係按年分卷，按日分期，1935 年美國制定聯邦公報法，成立聯邦公報局，並於 1936 年 3 月 14 日發行第 1 卷第 1 期聯邦公報，迄至 2005 年業已

發行至第 70 卷。

聯邦公報之內容編輯方式大致如下：

- 1、目次按機關字母，從 A 到 Z 排列，以 I . II . III ... 數字編碼。
- 2、公報內文編輯依序為規則、草案預告、公告（含聽證、說明會等）及勘誤等事項，以 1.2.3... 數字編碼，並依卷連續編定。
- 3、規則刊登公報時，並登載將收錄於聯邦規則彙編 CFR 的那一類（Titles）那一章（Parts）中。
- 4、附冊有獨立的封面，頁碼接續，內容多為規則內容及適用之詳細分析文件及總統專章（The President）等。
- 5、讀者使用指引。

此外，依據聯邦公報法之規定，規則不論訂定、修正或廢止都需收入聯邦規則彙編，但總統文告及行政命令、機關之公告事項則不在此限。

（三）送刊方式

政府印製局對於機關送刊資料格式並未加以限制，據統計，目前機關提供文件電子檔的比率僅達 20%；至公報之編印時程為 3 天。

五、公報法定效力

面對行政管制時代，美國行政機關訂定規則，必須符合聯邦公報法、行政程序法（特別是其中之資訊自由法）對資訊公開的相關規範。因為美國人堅信唯有透明公開，才是防腐的不二法門。有關聯邦公報法、行政程序法規範公報刊登之效力部分，重點說明如下：

（一）聯邦公報法

聯邦公報法為聯邦公報發行法制作業的根本，其規範重點條列如下：

- 1、Sec.1503：所有聯邦機關均應傳送該機關發行、指示或發布文件的原本、正本或合格影本以供歸檔。各機關送刊公報之文件，原本應送國家檔案及文件署歸檔，另至少一份影本存放於聯邦公報局供民眾查閱。

- 2、Sec.1507：必須刊登於聯邦公報上的文件，在文件刊載於聯邦公報後，對於事實上尙未知曉者仍發生其法效力。同時，刊登公報之文件歸檔後，亦對其利害關係人發生文件內容告知（notice）的效力，即擬制性告知（constructive notice）的效力。而且這些刊登於聯邦公報之事項，並得於司法程序上主張及援引。
- 3、Sec.1508：經法律授權應辦理聽證或參加聽證會之公告，於該公告刊登於聯邦公報之日起算，其預告期間距離聽證時間或參加聽證截止時間，若法無明定，則不得少於 15 天。
- 4、Sec.1510：聯邦公報法於 1937 年修法時，增訂聯邦公報行政委員會須將各行政機關公布之規則依其序號重新排列彙整成法典，予以分冊裝訂，編製索引，其名稱並定為「聯邦規則彙編」（Code of Federal Regulation）；同時，為維持規則彙編的時效性與實用性，每冊每年（calendar year）至少須增補或校勘並再版一次。該規則彙編於出版具有得列表面證據（prime facie evidence）之法效力。

（二）行政程序法

行政程序法於 1946 年 6 月 11 日完成立法，法中明確揭示公平原則與民眾參與兩大原則。在公平性的制度設計方面，明訂規則如未刊登聯邦公報便無法執行，規則公布未達 30 日無效，以及機關於規則擬訂時，必需提供行政程序說明文件，並提供民眾反應意見之溝通管道，俾以促進行政程序之理性及正當性。

在回應公眾參與的機制設計方面，有關規則訂定程序中，機關必須確實遵守以下事項：

- 1、於聯邦公報提供草案預告之公告，原則上預告期間不得少於 30 日（Sec. 553（d）），通常是 60 天；
- 2、在規則（Final Rule）發布時，必須將民眾的反應意見（comments）及主管機關回應情形（answer）納入，並提供規則訂定依據、擬達成之目的及訂定歷程等說明（Sec. 552（a））。

3、一般而言，規則生效日至少應為發布後 30 日，亦常見生效日為發布後 60 日者。

（三）資訊自由法

依資訊自由法 Sec.552 (a) (1) 的規定，聯邦行政機關資訊公開之方式分別為 1、應刊載於聯邦公報者；2、供公開檢閱及複印者；3、其他依申請而公開者。以下謹就應刊登公報之資訊部分重點說明如下：

為指導一般大眾，每一機關對下列事項均應個別說明，並刊載於最近出版的聯邦公報上：

- （1）其中央及地區組織概況，以及一般公眾可在何特定處所，向何等人員（employees）【在軍事機構（uniformed service）則為成員（members）】，以何種方式取得資訊，提出申請，或取得該機關之決定等的說明（description）；
- （2）其功能如何運行與決定之一般流程及方式的聲明（statements），包括所有可運用的正式與非正式程序的性質及要件；
- （3）程序規定（rules of procedure），可供使用的表格或可在何處取得該表格的說明，以及對所有文件、報告或檢查，有關其範圍與內容的指示（instructions）；
- （4）依法律授權而通過的具有一般適用性的實體規則（substantive rules of general applicability），以及該機關訂定或採行的一般政策聲明（statements of general policy）或具有一般適用性的解釋（interpretation of general applicability）；
- （5）前述各項之修正（amendment）、訂正（revision）或廢止（repeal）。

若某事項（a matter）依規定應刊載於聯邦公報而未刊載時，除非某人已確實且及時（actual and timely）獲知其內容，否則不得要求該人訴諸該事項，或受該事項之不利影響。為達本項制定之目的，某事項若以合理方式提供受其影響的團體，且其中附有聯邦公報局局長的許可時，視為已在聯邦公報上刊載。

六、行政立法運作情形

美國憲法明文規定聯邦所有之立法權，完全屬於參、眾兩院所組成的國會，而在 1946 年行政程序法制定前，實務上大體遵奉著「不授權原則」(non-delegation doctrine)。此種不承認行政部門具有固有、獨立的立法權的規定，與德國相同，與法國現制不同。而在行政程序法制定後，原本以「不授權原則」為中心的授權正當性審查，逐漸式微，而由「程序導向式的控制」(process-oriented control)觀念所取代。

至行政程序法關於行政立法的監督，謹摘要說明如下：

(一) 行政立法或行政命令，在行政程序法中統稱為「規則」(rules or regulations)。行政機關訂定、修正或廢止規則之過程，稱為「規則訂定」(rulemaking)。

(二)「規則訂定」又分「正式」(formal rulemaking)與「非正式」(informal rulemaking)兩種。正式的規則訂定通常須由行政法法官(administrative law judge)主持聽證(hearing)，就「規則」所涉及的事項進行聽證調查。主管機關負有舉證的責任，最重要的是，機關之決定須完全以聽證筆錄中所記錄者為準。亦即聽證筆錄所未記載者，行政機關原則上不得採為證據，作為規則訂定之基礎。而在實務上，那些規則應經正式程序訂定，係由各個法律自行決定。法院且從嚴解釋：僅當法律明定「應依行政筆錄，並在機關舉行過聽證後訂定」(made on the record after opportunity for an agency hearing)者，始須踐行正式的規則訂定程序。

(三) 至非正式的規則訂定程序，聯邦公報局訂有一套完整的作業流程，供各機關參考並據以辦理(The Reg Map—Informal Rulemaking，網址：

<http://reginfo.gov/public/reginfo/Regmap/index.jsp>)，其重點摘述如下：

- 1、預告(notice)：將擬進行之「規則訂定」登載於聯邦公報；
- 2、評論(comment)：予利害關係人就預告之規則表示意見之機會；
- 3、為尋求法制作業面的調和以及重大法案對社會、經濟、環境造成的衝擊及

影響，依據 12866 號行政命令（Executive Order 12866）規定，行政機關在訂定規則時，若屬預算超過 1 億元以上或影響重大之法案，必須尋求預算管理局（Office of Management and Budget；OMB）對該規則內容之評論（Regulatory Planning and Review），用以確認該規則與現有一般性法律、及其他機關所訂規則與現行政策不相違背。預算管理局並設有資訊與管制事務辦公室（Office of Information and Regulatory Affairs；OIRA），專責檢視機關所訂規則之執行方法、達成效益、影響層面分析、預算管理及與其他機關的相互關係，據以評析該規則，以提供機關訂定或修正參考。

- 4、公布並說明理由：公布規則時，就其所依據之基礎與擬達成之目的，作簡要、一般之說明（a concise and general statement of their purpose）。

上述規則訂定程序旨在仿效國會立法程序，期督促主管機關在訂頒規則前，充分聽取各方意見；並希望經由利害關係人之參與，強化行政立法之正當性。

（四）為因應電子化趨勢，國家檔案及文件署於 2003 年 1 月建置 Regulations.Gov 網站，民眾可透過此一網站，查檢聯邦公報刊登之規則草案預告相關資訊，並可利用各種不同管道，如電子郵件、傳真、郵遞或親自送達等方式，適時反映意見予主管機關，有效落實促進公共參與之立法目的。

（五）此外，對於未具實體規則性質之規則，於訂定時，可豁免履行預告及評論程序。但以下三種規則，仍應公布於聯邦公報上：

- 1、關於公有財產、公共貸款、補助款、福利金、補貼或契約之規則。
- 2、解釋性規則。行政機關為喻知大眾，就其適用之法律或規則之意涵所為之闡明。其本身不具法之拘束力。
- 3、一般性的政策說明。及各行政機關為使公眾明瞭其裁量權之行使，而為之聲明，此種聲明僅能向後生效。

七、聯邦規則彙編

聯邦規則彙編全套約 200 冊，每年以不同顏色出版以示區別，並有網路版 eCFR 免費供民眾檢索最新規則資料，惟 eCFR 上之規則尚不具有法效力。聯邦規則彙編依內容分成 50 大類（50 Titles，如表 1）。

表 1 聯邦規則彙編 50 類別表

聯 邦 規 則 彙 編	
1.總論	2.政府授權與協議
3.總統	4.會計
5.人事行政	6.國土安全
7.農業	8.外國人與歸化
9.動物與畜產	10.能源
11.聯邦選舉	12.銀行與銀行事務
13.商業信用與扶助	14.航太事務
15.商業與外貿	16.商業活動
17.商品與證券交易	18.能源與水資源的節約
19.關稅	20.勞工利益
21.食品與藥品	22.外交
23.國道管理	24.房屋與都市發展
25.印第安人	26.稅收
27.酒、菸與槍械	28.司法行政
29.勞工	30.礦業資源
31.貨幣與財政	32.國防
33.航行與可航行的水體	34.教育
35.保留	36.公園、森林與公有財產
37.專利、商標與著作權	38.退休金、紅利與退伍軍人津貼
39.郵政	40.環境保護
41.公共契約與財產的管理	42.公共健康
43.公有土地：內政	44.緊急處理與扶助
45.公共福利	46.船運
47.電訊	48.聯邦採購管制系統
49.交通運輸	50.野生動物與魚類

此外，依聯邦公報法 Sec.1510 之規定，聯邦規則彙編每年應更新一次，為符合查閱的有效性與製作經濟性等需求，聯邦規則彙編係採分冊出版方式辦理更新作業。其分類出版時間區隔如表 2。

表 2 美國聯邦規則彙編出版時間表

Titles 1-16 總論、保留、總統、會計、人事行政...	每年 1 月 1 日更新
Titles 17-27 商品與證券交易、能源與水資源節約、關稅...	每年 4 月 1 日更新
Titles 28-41 司法行政、勞工、礦業資源、貨幣與財政、國防...	每年 7 月 1 日更新
Titles 42-50 公共健康、公有土地、緊急措施與救助、公共福利...	每年 10 月 1 日更新

政府印製局為便利民眾查詢，編製諸多查檢工具，包括權威索引典（Federal Register Thesaurus of Indexing Terms），以「參見」或「見」方式建立參照款目，強調使用的便捷，便利民眾從不同角度查詢資料；另每月發行 LSA（List of CFR Sections Affected），收錄近一個月規則新增與修訂等資訊，俾利民眾掌握最近的法令動態。

八、公報財務基礎

美國聯邦公報法明文規定，關於聯邦公報及聯邦規則彙編發行的直接性相關費用如印製、包裝、裝訂、經銷及發行等，皆由「循環基金」（revolving fund）支應，非直接性相關費用，則由政府印製局另編列預算加以支應。

各機關送刊資料係採付費制，依編輯後之內容頁數計價，每頁 450 元（美金），出版後會免費贈送該機關當期公報。

聯邦公報與其衍生性出版品之流通方式分為免費及付費兩種管道。免費管道為一、民眾可從聯邦公報局網站查詢自 1994 年（第 59 卷）以後之公報電子檔，每則資料提供 TEXT 及 PDF 兩種格式，開放民眾下載，另有目次電子報訂閱服務；其次為所有政府出版品，包括聯邦公報皆可在聯邦寄存圖書館借閱使用；再

者所有聯邦公報刊登的原始檔案資料，皆完整送存國家檔案及文件署，民眾亦可逕赴查檢。

至於付費部分，相關政府出版品皆可在政府印製局所設立之國家書店及網路書店購得。政府印製局提供紙本及電子版兩種規格之公報銷售服務，惟電子版（American Standard Code for Information Interchange，ASCII）的製作不包含圖形及印刷照片。有關紙本及電子版公報訂閱收費情形如下：

（一）紙本收費（幣別:美元）

1、單份紙本公報：美國聯邦公報單份定價依當期內容及頁數而定有不同的價格。頁數在 200 頁以內者，\$ 11/期；200 至 400 頁間者，\$ 22/期；超過 400 頁者，\$ 33/期，以上價格皆含郵資。

2、長期訂閱

（1）完整版：含全份公報、分類索引彙編/Subject Index 及聯邦規則彙編（含合訂本及四期單行本），\$ 916/年。六個月之訂戶可另洽 GPO 訂閱。

（2）微縮膠片：\$3/期、\$ 330/年。六個月之訂戶可另洽 GPO 訂閱。

（3）每日版：除國定假日外，週一至週五每日出刊，\$847/年，沒有折扣優惠，訂閱期可達二年。本項訂戶，訂閱範圍不含分類索引彙編/Subject Index 及聯邦規則彙編（含合訂本及四期單行本）。

（4）分類索引彙編：按月分類出刊，內容採累進，\$34/年。

（二）電子版訂閱收費如表 3（幣別:美元）

表 3 美國聯邦公報電子版收費表

格式 訂閱期間	ASCII	FTP ASCII	FTP SGML
單 期	\$ 115		
6 個月	\$ 14,375	\$ 8,625	\$ 4,530
一 年	\$ 28,750	\$ 17,250	\$ 9,060

另聯邦公報電子版索引每份定價為 20 美元。由以上數據可知，聯邦公報電子版收費遠較紙本昂貴，其原因或為電子版之資料可供進行後續加值使用之故。

九、公報電子化

美國聯邦公報資訊網因係由政府印製局負責建置及維護，因此係採用政府印製局所建置之 GPO Access（如附圖 1）共用平台。GPO Access 提供聯邦機關各式官方資訊與出版品的免費線上查檢服務。GPO Access 的建置係奠基於「聯邦寄存圖書館計畫」（the Federal Depository Library Program，FDLP）以及美國公法第 103-40 號法律案（103 屆國會的第 40 號法律案），亦即著名的「美國政府印製局電子資訊使用促進法」（Government Printing Office Electronic Information Enhancement Act of 1993）。依據該法 Sec.4101 規定，政府印製局之文件長（Superintendent of Documents）在公共印製官之指揮監督下，除應保持一份聯邦電子資訊之電子目錄外；亦應對國會紀錄（Congressional Record）、聯邦公報提供一線上查閱系統。



圖 1 美國政府印製局 GPO Access 首頁
網址：<http://www.gpoaccess.gov/index.html>



圖 2 美國聯邦公報資訊網首頁
網址：<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>

聯邦公報資訊網係由 <http://www.gpoaccess.gov/> 進入，點選 Federal Register，即進入聯邦公報首頁。在公報電子化查檢部分，聯邦公報資訊網提供分卷期、章節、事件日期別之欄位檢索，及分主題、機關、內容、聯邦規則彙編、List of CFR Parts Affected、頁碼、1994 Page Number、引用卷期+頁碼等之簡易查詢的檢索服務。

十、民間加值部分

在美國公報的發展過程中，民間所相應發行的「私報」，一直與公報取得一個共生與互補的關係。政府發布了官方文件，民間予以加值利用，經過民間加值之資料，往往更能迎合市場之需求。從另一角度觀之，民間進行加值之原始資料來源為官方公報，也因此更加襯托出官方公報的公定力與不可替代性。同時，藉由民間加值版本的廣加傳布，也會促進官方公報之流傳與使用更為頻繁便利。

目前，在民間商業加值方面，較著名者有 LEXIS¹ 及 WESTLAW² 兩套法律電子資料檢索系統，皆為研究公報內容的有效工具，其線上資料庫長久以來為全

¹ 網址：<http://www.lexisnexis.com/>。

² 網址：<http://westlawinternational.com/>。

球各大圖書館、業界及機構訂購使用，不僅是提供研究美國施政動態與法制資訊重要之查檢工具，也更進一步延伸了公報的功能，極具使用及參考價值。



圖 3 Mr. James W. Hemphill 說明聯邦公報編印流程



圖 4 與聯邦公報局長特別助理 Mr. James W. Hemphill 合影

貳、加拿大公報 (The Canada Gazette)

加拿大公報處 (Canada Gazette Directorate)

地址：350 Albert Street, 4th Floor Ottawa, Ontario K1A 0S5

網址：<http://canadagazette.gc.ca/index-e.htm>

一、公報歷史沿革

加拿大於 1867 年 7 月 1 日建國，為聯邦制國家。加國政府體制為責任內閣制，形式上仍奉英王為國家元首，內閣向人民選出的下議院負責，英女王任命由總理建議之人士為其在加代表－總督 (Governor)。行政權名義上屬總督及樞密院 (Privy Council Office)，實際則屬內閣，向國會負責；立法權屬國會；司法權則屬於各級法院。內閣由總理 (多數黨黨魁) 及各部首長組成，總理有權任免各部首長。

加國公報向被定位為加國政府的官方報紙 (the official newspaper of the government of Canada)，於 1841 年由女王印製官 (the Queen's Printer) 發行迄今。但加國公報發行歷史尚可遠溯至更早由英國統治時期，1791 年上加拿大 (Upper Canada, now Ontario) 建省，該省副總督 John Graves Simcoe 於 1793 年 4 月 18 日創刊發行上加拿大公報 (the Upper Canada Gazette)，此份公報直到 1848 或 1849 年停刊，其確切停刊日期業不可考。上加拿大公報為半官方性質，它係由官方監印，主要刊載官方公告，尚包括新聞及社論等。至於下加拿大省 (Lower Canada, now Quebec) 部分，更早於 1764 年即創刊發行魁北克公報 (the Quebec Gazette)，魁北克公報同樣具半官方色彩，其發行至 1823 年始為魁北克官方公報 (the Quebec Official Gazette) 所取代。

1840 年加國制定「統一法」(The Union Act)，並於 1841 年 2 月 10 日生效，上、下加拿大均納入成為加國的一省。1841 年 10 月 2 日加拿大公報由官方正式對外發行，公報被視為新政府的官方報紙，它具有上加拿大公報所沒有、後期魁北克官方公報始具有之法效力。加國建國初期，首都未定，因此加國公報發行之

前 26 年，大多隨著聯邦政府所在地遷移而異地發行。直到 1867 年 7 月 1 日（加拿大自治領自治紀念日），加拿大再併入諾瓦斯科西亞（Nova Scotia）及紐布朗斯維克（New Brunswick），聯邦政府定都於渥太華，加拿大公報自此於渥京發行迄今。

加拿大建國二年後，國會通過了有關公報的法案－女王印製官署及公共印製法（An Act respecting the Office of Queen's Printer and the Public Printing），賦予女王印製官法定地位及應有之職掌。該法第 2 條將加國公報定位為自治區的官方公報；於第 3 條規定其刊載內容為總督的所有文告、樞密院及官方機關的公告、自治領的通告及國會重要事項，上開事項除法律另有規定外，都需送刊加國公報；並於第 9 條賦予樞密院明定公報格式、版型之權力。

加國公報發行之初，僅有英文版，到了 1843 年才逐漸有法文版出現，但發行時間仍有先後之差，均為英文版出刊後，始翻譯刊行法文版，法文版且自 1853 年元月起才開始編定卷期。加國公報分為英文版及法文版刊行超過一個世紀之久，直到 1970 年才由平行分列的編輯方式所取代，自此加國公報成為一份完整的雙語刊物。

二、公報專責機關

根據加國公共事務服務部組織法之規定，加國公報發行業務之主管機關為公共事務服務部（Department of Public Works and Government Service Canada，PWGSC）所屬政府資訊服務局（Government Information Service Branch）之加拿大公報處（Canada Gazette Directorate）。公共事務服務部部長所任命之女王印製官依法負有發行之責，女王印製官同時也是傳播服務部門的助理執行長。加國公報依「法令文書法」（Statutory Instruments Acts）及「法令文書規則」（Statutory Instruments Regulations）規定，分為 Part I、Part II 及 Part III 等三部分，其中 Part II 及 Part III 之內容，需分由樞密院及司法部（Department of Justice）負責審核，而加國公報處則對所有公報之發行及配送負全責，並包括發行週刊及季刊索引、

附冊、抽印本及特刊等。目前加國公報處員工有 19 人，在業務運作上又分編輯、發行及行政等三大部門，印製則委外辦理，一年委外費用約為 50 萬加幣。公報處現任處長為 Carole Kennedy，現任的 Queen's Printer 為 Pierre G. Tremblay。

三、公報發行頻率

加國公報分三部分，出刊時間並不相同，惟均採紙本與電子檔 EP 同步方式發行，其出刊時間如下：

（一）Part I：創刊 1941 年 10 月 2 日，於每週六發行。

（二）Part II：自 1947 年 1 月 1 日起，隔週星期三發行。

（三）Part III：1974 年 12 月 13 日首次發行，因 Part III 係刊載國會通過的公共法案與公告，故資料到刊及出刊時間由司法部(Department of Justice)決定，為不定期發行。

四、公報刊登內容

（一）刊登內容

依據加國「法令文書規則」之規定，加國公報刊載內容分別如下：

1、Part I：又名總篇（General），內容包括聯邦政府及國會應公開之重要資訊，項目如下：

（1）樞密院的命令及規則以外依法應刊登公報 Part I 事項；

（2）規則草案預告（Proposed regulations）；

（3）國會公告；

（4）委員會（如國際貿易法庭，Canada International Trade Tribunal，CITT）

關於起訴、決議、公開通知及公聽會等公告事項；

（5）政府公告，如銀行的資產負債週報、重要人事命令及解釋令等；

（6）政府贈勳公告；

（7）省、市政府公告、銀行抵押貸款及私部門依法規定應刊登於公報之公告事項。

2、Part II：又名法規命令與規則篇（Statutory Orders and Regulations），刊登內容主要為聯邦政府部門新訂定的法規及命令（proclamations, orders, rules and regulations）。

3、Part III：國會每一會期最新通過的公共法案與公告。

（二）編排體例

加國公報係按年分卷，惟其雖創刊於 1841 年，卻是自 1867 年起開始接續發行卷期，因此雖然加國政府已於 2001 年慶祝公報發行 160 年，但迄至 2005 年其發行卷期僅至 139 卷。

以 Part II 之內容編輯為例，首先係依送樞密院秘書長註冊編碼而定排列順序，SOR（Statutory Orders and Regulations）在前，SI（Statutory Instruments）在後；本文刊載需先敘明 SOR/2005-xx 或 SI/2005-xx 及其註冊時間、其次為法律授權依據及規則名稱、再者發布機關需簡短說明訂定法源及意旨、規則條文內容、最後需附上規則影響評析報告以及主辦機關人員之聯絡方式。

（三）送刊方式

加國公報處對於機關送刊資料格式並未加以限制，但如為電子檔（不接受 email），因可節省處理時間，故送刊費用可酌減。以 Part I 為例，資料在 6 頁以內，於星期五中午 12 時前送達公報處，編印時程需 6 個工作日；如超過 6 頁，則需先與編輯部門聯繫洽定出刊時間。至於 Part II 部分，司法部如於星期一送件，則將於下週三刊出。

五、公報法定效力

加國公報是否具備法效力，曾經引發爭議。因為加國對於法規因刊登公報而生效的規定，起源於 1950 年國會所通過的「規則法」（Regulations Act），這項法案賦予樞密院秘書長（Clerk of the Privy Council）新的角色與職責，要求規則訂定之各行政機關、財政委員會或總督，必須在規則訂定 30 天內〈當時的規定〉將規則送交樞密院秘書長登記及歸檔，而刊登公報也成為規則是否存在的證明。

但「規則法」在 1972 年被「法令文書法」所取代，新法第 10 條規定：加拿大公報繼續為加拿大之官方公報。然而對於加拿大公報是否具備法效力的法源依據的懷疑，是因為加拿大公報的母法-「官方印製及文書法」(Public Printing and Stationery Act) 業於 1969 年為「政府組織法」(Government Organization Act) 所取代，但是「政府組織法」中並未提及加拿大公報，亦即加國公報之法源，因疏忽而被新法刪除了。這個問題在 1971 年 2 月 16 日在眾議院司法及法務委員會中於審查「法律授權法」一案時，曾引起討論，當時的司法部長 Hon. John Turner 因此說明：「加拿大公報是被認定為加拿大國家的公報；但是這樣的認定沒有法源依據，其存在也無法源依據.....我們只能說：皇家印製官應以官方公報之規格及形式繼續出版加拿大公報」。同年 3 月 8 日，反對黨再次提出對加拿大公報法源之質疑，其理由也不外乎為「官方印製及文書法」已廢止，而「政府組織法」中只有繼續保留皇家印製辦公室的建制，但並沒有授權其印製官製作及出版政府公報。最後司法部長解釋：加拿大公報的確缺乏法源依據，但是政府也從未間斷其出版；而加拿大公報也保留其法效力應刊登期刊的地位.....加拿大公報的法效力是因為事實上即是如此，而不是因為被指定為政府公報，它的法效力不會因為被指定為政府公報而有所改變。

正因為加國公報曾為是否具有法效力而引起爭議，因此其後「法令文書法」遂於法條中納入有關法令文書刊登公報及生效要件等規定，其重點包括：

- (一) 女王印製官應持續發行加拿大公報，作為加國的官方公報；
- (二) 總督有權決定加國公報各篇（含電子版）之格式及類型；
- (三) 所有的規則必須在送交樞密院登記後 23 天內，刊登加拿大公報，否則規則不會生效。任何人違反未刊登公報之規則的違規行為將不會成立，除非：
 - 1、該規則依法律規定豁免刊登，或是在刊登公報前提出其豁免之理由及條件。
 - 2、在違反動作發生時可以提出相關證據來證明已對該規則所影響的人做合理的告知。

同時，依據「法令文書法」所訂定之「法令文書規則」亦對公報刊登內容作

了補充規定，摘錄重點如下：

（一）除了規則以外之法令文書（含私部門依法應公告事項），均需送刊公報 Part I。

（二）所有規則（包含法令文書、總督命令、重要文告及個別法律授權訂定之命令等等），均需送刊公報 Part II，惟依法豁免出版者除外。

（三）加國國會每一會期所通過之公共法案應送刊公報 Part III。

再者，因應數位出版趨勢，加國政府自 1998 年起即同步發行電子版公報，並依據 2003 年 4 月訂定之「加拿大公報發行命令」（Canada Gazette Publication Order），賦予 PDF 格式之電子版公報法效力。

六、行政立法運作情形

加國行政立法數量自 1930 年代起大幅成長，根據統計於 1932 年至 1938 年間，聯邦政府共發布了 23,139 件的樞密院命令，到了 1939 年至 1945 年間二次世界大戰其間，為應戰時需要，行政命令數更高達 60,605 件。戰後，1946 年到 1952 年，數字稍降至 40,953 件，可見面對行政管制時代，冗長的立法程序已不符所需，但加人堅信所有行政立法皆需擁有法律授權依據，始得為之。

為因應擁有法律授權的法令文書數量急劇擴張，加國政府於 1946 年訂定「法規命令及規則法」（Statutory Orders and Regulations Act），規定自 1947 年 1 月 1 日起，加國公報分為兩部分刊行，凡法規及命令（proclamations, orders, rules and regulations）皆需刊載於公報 Part II。

至規則訂定流程部分，依照「法令文書法」及「法令文書規則法」之規定，主管機關需敘明法令規範之範疇及法源依據，並遵循下列程序辦理：

（一）主管部會負責規則擬案；

（二）規則草案擬具後，備妥英、法語版各三份，送請樞密院秘書長進行審查。

上開審查過程中，樞密院秘書長應徵詢司法部副部長就該規則草案之法律

授權、內容規範及法案格式等等進行審查，其審查結果將提供樞密院秘書長以爲規則草案審查通過與否之參考準據；

- (三) 規則草案需附上法案影響評析報告送刊公報 Part I，讓民眾得悉法令動態並有權提供意見參與法案訂定過程，落實公共參與。草案預告期間通常是 30 天，但部分草案預告，如 Canadian Environmental Protection Act, 1999 (CEPA 1999)即規定，環境部與保健部的規則草案預告期間不少於 60 天；
- (四) 規則草案如需修正，應於修正後再送樞密院秘書長進行審查；
- (五) 規則定案後，應備發布令送總督簽署；
- (六) 在規則生效前，需送樞密院秘書長註冊，復依「法令文書法」之規定於 23 天內送刊公報 Part II，否則規則不生效力。

七、彙編制度

依據「法令文書法」第 14 條及「法令文書規則」第 17、18 條規定，加國樞密院秘書長應準備、女王印製官應發行「規則彙編索引季刊」(Quarterly consolidated index of regulations)；此外，女王印製官並應準備及發行「文書索引季刊」(Quarterly index of documents other than regulations)，蒐錄公報中除規則外之所有文書標題及簡要說明。

此外，加國司法部業建置線上法規資料庫(類似我國之全國法規資料庫，如附圖 5)，提供民眾免費查檢各項法令資訊，並發行「加拿大法規彙編」(Consolidated Statute and Regulations of Canada)光碟版，一年發行三期，定價 \$225 元加幣。

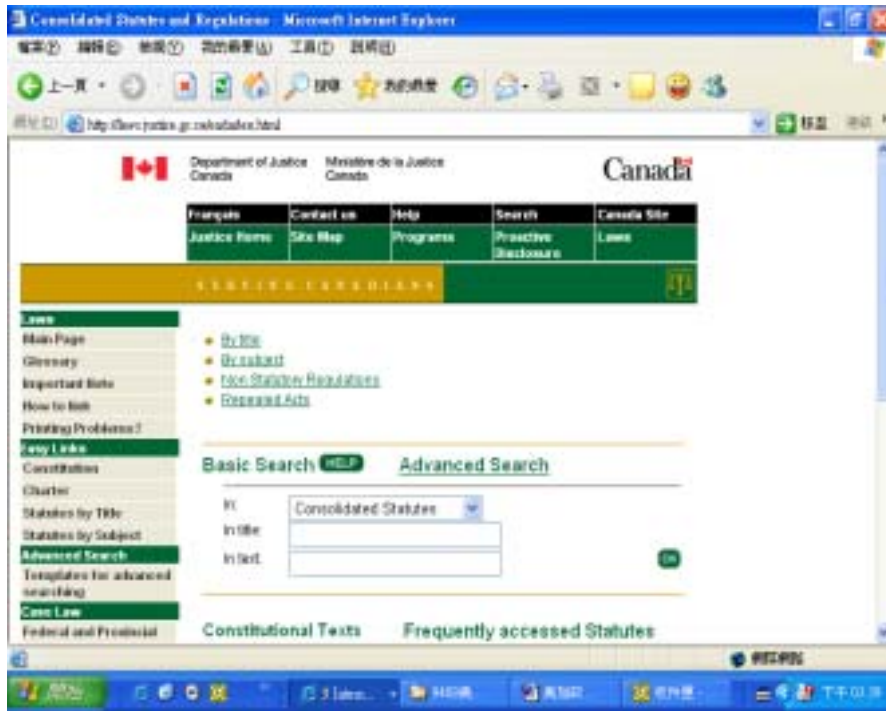


圖 5 加拿大法規資料庫首頁

網址：<http://laws.justice.gc.ca/en/index.html>

八、公報財務基礎

加國公報發行費用原全由政府經費支應，但自 1986 年 4 月 1 日起，公報處推動財務自主，改採送刊及訂閱雙向收費制度，以支應發行所需費用。

公私部門送刊資料，依編輯後之內容頁數計價，每頁 240 元（加幣），但機關如提供電子檔（不含 email），則費用可再酌減。

加國公報之流通方式分為免費及付費兩種管道。免費管道部分，民眾除了可以從加國公報網站查詢自 1998 年（第 132 卷）以後之 PDF 原書原樣之公報電子檔（Part I、II 尚包括 HTML）；亦可至各公共圖書館查閱各期公報。

至於付費部分，紙本公報收費情形如下（含郵資）：

（一）Part I

- 1、單期：加國境外訂閱單期需 2.95 元加幣，境外單期需 2.95 元美金。
- 2、年刊：加國境內訂閱一年需 135 元加幣，境外一年需 135 元美金。

（二）Part II

- 1、單期：加國境外訂閱單期需 3.5 元加幣，境外單期需 3.5 元美金。
- 2、年刊：加國境內訂閱一年需 67.5 元加幣，境外一年需 67.5 元美金。

（三）Part III

- 1、單期：加國境外訂閱單期需 4.5 元加幣，境外單期需 4.5 元美金。
- 2、年刊：加國境內訂閱一年需 28.5 元加幣，境外一年需 28.5 元美金。

九、公報電子化

在紙本發行超過一個半世紀後，加國公報開始邁入網路時代，加國政府於 1998 年 6 月 4 日正式啓用加國政府公報網（如附圖 6），網站上資料包括 Part I 到 Part III 三部分公報、特刊、附冊、Part I 的索引季刊及 Part II 的法令文書彙編索引，上開資料皆以 PDF、HTML 及 ASCII 三種格式（惟 Part III 僅提供 PDF），提供免費查詢及下載。PDF 格式之電子版公報且與紙本公報同具法效力。

加國政府致力於公報電子化的同時，也同樣關注身心障礙人士獲取政府資訊的權利。2000 年 4 月 17 日，加國並就公報 Part I 及 Part II 部分之內容建置無障礙網頁，讓身心障礙人士擁有公平使用資訊的權利，也能輕鬆上網查檢公報資訊。系統新功能啓用之時，公共事務服務部部長並公開宣示：「本部承諾提供全體加國人民一個平等的管道去獲取加國政府資訊，……加國政府將全力推動線上服務機制，加國公報因此將扮演更重要的角色，特別是促進公民參與部分，加國公報刊載之規則草案預告可讓人民的意見適時表達，有助於施政的程序正當性」。

加國公報處推動公報電子化成績斐然，目前加國公報 PDF 電子版業具有法效力，未來公報處並將持續強化網站系統效能並致力提升無障礙網頁服務界面功能。

在公報電子化查檢部分，加國公報網除提供全文檢索外，民眾並可依資料類型及公私機關別輸入代號進行檢索，例如規則可用 SOR/年份-該規則編號，其他法令文書可用 SI/年份-該規則編號，或是彙編之資料可用 C.R.C.,c.編號 進行檢索。

此外，為落實公共參與，加國政府除積極推廣人民透過公報刊載之規則草案預告訊息，參與規則擬訂過程外，並建置諮商平台（Consulting With Canadians），便利人民由單一窗口反映意見供政府部門擬訂規則之參考，具體實踐人民有權參與涉及其權益之法規擬訂過程的公報發行初衷。



圖 6 加拿大公報網英文版首頁

網址：<http://canadagazette.gc.ca/index-e.html>

參、心得與建議

公報制度本質上乃是一種資訊流通制度，公報制度規劃設計良善與否，對於其建立法令公定力、促進資訊公開及落實公共參與等功能之發揮影響甚鉅。本會銜命規劃推動行政院公報新制，在各機關的配合及支持下，統合型行政院公報業自 94 年 1 月起順利改版，紙本與電子版每日 EP 同步發行迄今。雖然行政機關公報業已統合發行，惟因新制規劃期程略嫌短促，參酌美國及加拿大公報發行成功經驗，行政院公報新制仍有改進空間，主管機關應審慎妥為規劃，方能使我國政府公報制度更臻完善。

（一）法制奠基，有利制度發展

美國公報制度自創建以來，即在堅實的法律基礎上運行，不論是聯邦公報法、行政程序法或是資訊自由法，對於聯邦公報制度的健全發展應居首功。加國公報發行見證建國歷史，加人早於 19 世紀中葉即已體認建置官方資訊公示系統之必要，不論是早期的「女王印製官署及公共印製法」、「規則法」及至近期的「法令文書法」、「法令文書規則」、「加拿大公報發行命令」等皆對法令刊登公報制度作了完整的規範，促進加國公報不斷向前，為加國人民提供更多更好的服務。

行政院公報以刊載涉及人民權益之法令等重要事項為發行宗旨，使機關所發布的法令及其他一般適用性並具有規範作用的文件，透過行政院公報對外公示，以追求法令秩序之安定性。因此在近程上，行政院研考會應協調行政院法規會修正「中央行政機關法制作業應注意事項」第 13 點，於該點增列第 2 項「前項行政規則應於發布同時刊登於政府公報」之規定；中程可建議行政院於中央法規標準法草案中增列「法律、命令、地方法規應以刊登政府公報方式發布」之條文；惟為求我國政府公報制度可長可久，永續經營，應仿效美國聯邦公報法之專門立法方式，就我國政府公報制度作通盤考量，重新制定一套完整制度的新法，透過法律的形式，以喚起行政機關及人民的重視，並可直接提高公報的法律地位。

（二）法制作業嚴謹，公報具法效力

美國規則訂定程序，除了正式的公聽會程序嚴謹及內容強制採納規定外，非正式的訂定程序每一過程皆落實公開透明的法制作業要求規範；同時，刊登於美國聯邦公報上的文件，並得於司法程序上主張及援引。加國以法令明確規範規則訂定程序，自草案送審、刊登公報 Part I、廣採民意、定案後送註冊，並於 23 天內送刊公報 Part II 等，各項作業流程嚴謹而公開；加國公報紙本及 PDF 電子版亦同具法效力。

行政院公報新制規定凡行政機關訂定、修正或廢止法規或行政規則時，其發布日期應與公報出刊日期一致。雖然現行法令並未規定法令以刊登公報為生效要件，但行政院為建立公報之法令公定力，用自我承諾方式，以行政規則要求所屬各機關應遵照上開規定，於法令發布同時送刊公報，雖展現政府推動公報制度興革之決心與毅力。但長期而言，為強化人民對政府施政的信心，政府公報制度的法制化仍有其必要性，現行以行政規則處理及運作方式，有檢討及改進空間。為推動公報法令公定力，行政院研考會應積極協調各相關單位修法或研訂專法，除落實行政院公報為可信賴之法令公布體系外，亦應貫徹公報刊載之效力（包含紙本及電子版），亦即機關所發布法規命令皆應刊登公報，透過公報發行使法令產生效力。

此外，相較於法律於公布時，立法院公報嗣後會刊登該法律案研議時所撰寫之總說明、條文對照表等資訊，使民眾得以了解本次法律制定或修正之立法目的，並得對政府日後作為有合理之預期，以落實政府資訊公開。但法規命令於訂定等過程中，研擬機關雖亦依規定製作該案之總說明、條文對照表等資訊，敘明該次訂定（修正）之重點及影響等分析，惟該命令發布時，該案總說明等資訊並無刊登於政府公報之規定，除不能提升法制作業之品質外，更使民眾無從藉此迅速了解該案之立法目的，並對政府日後作為有合理之預期，對於落實命令之施行及政府資訊公開，似仍有進步之空間。

（三）預告評論機制，有效促進公共參與

為賦予與法案相關之利益團體或個人，有權就法令之發布、修正或廢止表達意見，不論是美國「行政程序法」或加國「法令文書法」皆規定規則草案預告需送刊公報，公開徵詢民意，原則上預告期間不少於 30 天，通常為 60 天，務期讓相關民眾及團體有足夠的時間瞭解法案發展動態，並適時反應意見，除可具體落實公共參與，更能提升政府施政的程序合理性。

為建構積極參與的公民社會，開創優質透明的政經環境，我國法制作業上亦有擬訂法規命令應於公報上踐行預告程序之規定，同時行政院並通函各行政機關，辦理工法規命令訂定、修正草案及廢止案之公告期間，不得少於 7 日。惟對照美國及加拿大預告期間均不少於 30 日，通常為 60 天之規定，站在資訊接收者的立場而言，7 天的反應期確實過短，為落實公報公共參與之功能，行政院研考會應檢視各機關草案預告實際送刊情形，適時建議行政院再酌予延長預告期間，讓民眾有更充裕的時間瞭解法案內容，並提供其寶貴意見。

（四）設置專責機關，有利業務永續發展

美國聯邦公報局成立於 1935 年，隸屬於獨立機關性質之國家檔案及文件署，為應公報每日出刊之需求，其編輯人力即有 65 人，至公報印製配送則委由政府印製局辦理。聯邦公報局在制度面上有聯邦公報法及行政程序法為執行業務之準據，業務面方面局內常駐資深法律顧問，其法令權威性不容挑戰與質疑。加國公報處隸屬於公共事務服務部所屬之政府資訊服務局，百年來向以從未延遲出刊而自豪。因公報發行分為週刊、雙週刊及不定期出刊，故其人力配置不若美國聯邦公報局，但其印製部分亦採委外方式辦理。近年來該處積極推動公報電子化，除了持續提升網路服務效能，特別是無障礙網頁功能外，更自 2003 年 4 月 1 日起，有效達成 PDF 電子版公報與紙本同具法效力之具體目標，大幅提升公報效能。

我國、美國及加拿大均將公報制度視為資訊主動公開之重要平台，且美國與加國更明文規定，法令須經刊登公報後始生效力，因此美、加二國之公報發行業務均由公務機關統籌辦理。至於我國則為因應政府組織改造，於規劃行政機關公

報統合之初，即決議暫設任務編組型態之「行政院公報編印中心」，負責推動公報統合發行業務，政策規劃則由行政院研考會兼辦；同時配合行政院組織改造進程，將俟行政院組織法修正草案完成立法後，再行研議業務之歸屬。衡酌公報制度係國家重要典範規制，更是現代民主法治國家建立廉能政府具體作為，為利業務持續推動與精進，主管機關應妥為研議處理。

第二部分 政府出版品管理

壹、紐約公共圖書館 (The New York Public Library)

科學工業與商業圖書館 (Science, Industry and Business Library)

地址：188 Madison Avenue at 34th Street New York, NY 10016

網址：<http://www.nypl.org/research/sibl>

一、紐約公共圖書館簡介

紐約公共圖書館成立於1895年，是合併當時的阿斯特圖書館 (Astor Library) 和萊諾克斯圖書館 (Lenox Library) 以及曾任紐約州州長的狄爾登 (Samuel Jones Tilden) 所設立的狄爾登信託基金會 (Tilden Trust) 而成立。1901年，紐約免費流通圖書館 (New York Free Circulating Library) 和紐約公共圖書館合併，由安德魯卡內基 (Andrew Carnegie) 贊助興建新的圖書館。發展至今有百餘年歷史，擁有85所分館 (branch libraries)，4個為研究圖書館 (research libraries) 由紐約市和紐約州支助經費，服務居住或工作於紐約地區的6百萬人口，目前紐約公共圖書館和美國國會圖書館、英國大英圖書館、法國國家圖書館並列為世界四大圖書館。

紐約公共圖書館的85個分館散布於紐約市曼哈頓區 (Manhattan)、布朗區 (Bronx) 和史坦登島 (Staten Island)。館藏以通俗小說 (popular fiction) 及基礎研究資料 (basic research materials) 為主，並針對殘障人士或失業者提供識字學習、英語指導和其他特殊服務。4個研究圖書館分別為：人文和社會科學圖書館 (Humanities and Social Sciences Library)、表演藝術圖書館 (The New Public Library for the Performance Arts)、黑人文化研究中心 (Schomburg Center for Research in Black Culture) 及科學工業與商業圖書館 (Science, Industry and Business Library)，館藏內容豐富且具深度，不同的研究圖書館分別有該館主要特藏。

二、科學工業與商業圖書館館藏特色

為瞭解紐約公共圖書館如何提供民眾政府資訊服務，本次參訪的圖書館為典藏政府出版品及相關政府資訊的「科學工業與商業圖書館」(Science, Industry and Business Library, 以下簡稱SIBL)。該館館藏擁有多種資料型式，可供流通的書達4萬冊，未提供流通的書則有120萬冊。其館藏特色主要為：

- (一) 網路電子商業和科學資源。
- (二) 美國和外國政府文獻、專利、地方法、紐約市資訊和人口統計資料等。
- (三) 國際貿易和商業資源。
- (四) 支援商業發展之應用科學和技術資源。
- (五) 美國和外國工業指南和採購指南。
- (六) 縮影單片和電子型式之國內外公司年報。
- (七) 財政資訊服務（散頁、股票報導服務、新聞通訊）。
- (八) 手冊和參考書。

除了上述館藏特色，SIBL 設置一個電子資訊中心（Electronic Information Center），有 73 個電腦工作站，連接至館內外數以百計的電子資訊資源，包括網際網路資料庫、CD-ROMs、電子期刊和線上服務等，也設置了電子訓練中心（Electronic Training Center），提供 39 部電腦，以影帶及電腦教學方式，訓練民眾使用圖書館的電子資源。

三、政府資訊服務（Government Information Services）

SIBL 提供的政府資訊服務包含美國聯邦政府、紐約州政府、地方政府及國際組織各種形式（含紙本、微縮膠片、CD-ROM 及線上資料庫等）資料：

- (一) 聯邦政府（Federal Government）：1884 年起成為聯邦政府的寄存圖書館，蒐藏的出版品包含出版及未出版的政府文獻、GPO（Government Printing Office）、NTIS（National Technical Information Services）等資訊。其中來自 GPO 的資料有國會文件（Congressional documents）、貿易部、勞工部、

國防部及能源部等聯邦行政機關的資訊，以及美國太空總署出版品（NASA publications）等。

（二）紐約州政府（New York State）：1956 年起成為紐約州政府出版品的寄存圖書館，1975 年以前以蒐藏立法資料（legislative material）、州長文件（Governor's papers）、統計資料（statistical documents）為主，1975 年之後，納入更廣泛的州政府資料。

（三）紐約市政府（New York City）：依據市立參考圖書館協議（Municipal Reference Library arrangement）蒐集廣泛的紐約市政府資訊，包含市政紀錄（City Record）、立法紀錄（legislative proceedings）等。

（四）其他州政府及地方政府（other State and Local Jurisdictions）：有選擇性的典藏了其他州政府及地方政府資訊，自 1988 年起，蒐藏了相當完整的勞工、經濟資料，2000 年後，並以微縮膠片（microfiche）形式保存統計參考指標等資料。

（五）國際組織（International Organizations）：自 1946 年起成為聯合國完整寄存圖書館，因保存資料過於龐大，自 1995 年起改為部分寄存，選擇性地保存聯合國資料；1950 年中葉始為歐盟寄存圖書館；另為提供研究之需，亦廣泛購置國際貨幣基金（International Monetary Fund）、世界銀行（World Bank）以及經濟合作暨發展組織（OECD）相關出版資料。

為教導民眾使用圖書館內電子資料，電子訓練中心（Electronic Training Center）每週均固定安排免費教育訓練課程，諸如免費市場情報資料的使用、財政經濟相關資料庫的運用、股市與基金投資的網路資源、學習如何從自家使用新聞資料庫及如何運用政府統計資料、尋找政府資訊等。

由於 SIBL 並未設置政府出版品專區，因此多半必須藉助出版品目錄（Catalog）或索引（Index）查詢所需政府資訊，SIBL 提供的書目資料主要有：

（一）紐約公共圖書館目錄（NYPL Catalog）

（二）美國政府出版品每月目錄（Monthly Catalog of U.S. Government

Publications)

- (三) 聯合國出版品索引 (United Nations Indexes)
- (四) 國際統計資料索引 (Index to International Statistics)
- (五) 其他輔助查詢工具：如美國統計索引 (American Statistics Index)、統計參考索引 (Statistical Reference Index) 等。



圖 7 紐約公共圖書館—科學工業與商業圖書館 (SIBL) 首頁



圖 8 與資訊處理部門主任 Mrs. Virginia Taffurelli 合影

貳、美國政府印製局 (Government Printing Office)

美國政府印製局

地址：732 North Capitol Street NW, Washington, DC 20401

網址：<http://www.gpo.gov>

一、美國政府印製局簡介

以促進公眾對美國政府瞭解 (Keeping America Informed) 為主要任務的美國政府印製局 (Government Printing Office, 簡稱 GPO), 其成立可溯源自 1813 年, 美國國會決議將美國聯邦政府—包含立法 (legislative branch)、司法 (judicial branch) 及行政機關 (executive branch) 的工作, 公開讓美國民眾瞭解, 規定凡是政府出版品都應送州政府、學術性機構等, 以讓美國民眾透過分佈各地區的圖書館取用政府資訊。至 1860 年, 國會通過印刷法 (The Printing Act of 1860), 由國會、行政、司法部門共同授權一專責機構, 負責政府出版品的印刷與裝訂, 自此才成立 GPO, 並於 1861 年 3 月 4 日正式運作。

GPO 隸屬美國國會, 是聯邦政府最主要以各種形式, 蒐集、印製、分發、儲存政府資訊的機構, 由美國第 44 號法典 (Title 44 of U.S. Code) 賦予 GPO 主要業務功能。美國聯邦政府最重要的出版品, 如美國國會會議紀錄 (Congressional Record), 及聯邦公報 (Federal Register)³都是由 GPO 所印製。GPO 局長稱為公共印製官 (Public Printer), 由總統提名, 參議員同意後任命, 目前第 24 任公共印製官 Bruce R. James 係由小布希 (George W. Bush) 總統提名, 於 2002 年 11 月 22 日經參議院同意後就任。

³美國國會紀錄自 1873 年 12 月開始出刊, 在此之前, 國會紀錄發行工作均由民間機構擔任, 並配合國會會期每日出版, 內容包括: 眾院紀錄、參院紀錄、補充評論、每日摘要等四大要項。聯邦公報則是自 1935 年聯邦公報法 (Federal Register Act) 通過後, 確立了美國聯邦公報與聯邦規則彙編 (Code of Federal Regulation) 制度, 並由 GPO 負責印製工作。

二、銷售計畫 (Sales Program)

GPO 自 1895 年開始對外銷售政府出版品。位於華盛頓 DC 的政府印刷局國家書店 (GPO Book Store) 自 1921 年開始營運，是目前唯一 GPO 所屬的書店。書店只銷售美國聯邦政府各機關的出版品，並未提供民間出版之一般性出版品銷售。GPO Book Store 目前有 5 位員工；負責 GPO 銷售計畫 (Sales Program) 約有 144 位員工。

GPO 的銷售計畫並未獲得政府撥款補助，而是由銷售收入作為營運的資金。銷售計畫的目的是促進公眾對美國政府的瞭解 (Keeping America Informed)，以即時、顧客導向的方式，提供各式各樣美國聯邦政府的資訊及服務。GPO Book Store 銷售的出版品，部分由聯邦政府直接提供銷售，部分向 GPO 價購後提供銷售。並非所有聯邦出版品都會透過 GPO 銷售網路銷售，GPO 的銷售計畫會挑選具重大公共利益及專業性出版品銷售，對於不具商業價值的出版品，則透過聯邦寄存圖書館計畫 (Federal Depository Library Program，簡稱 FDLP) 流通。

GPO 銷售計畫將完整的產品資訊放在網路書店供民眾查詢，並印製廣告傳單或小冊，提供新書資訊。除了可供搜尋的網路書店線上目錄 (online catalog) 外，消費者可以選擇有興趣的主題類別，由 GPO 網路書店以電子郵件通知 (topic Email alert service) 新書出版訊息。GPO 銷售計畫也針對特殊的出版品與出版機關合作，以 DM 或廣告針對目標對象進行銷售推廣。惟 GPO 只負責聯邦政府的出版品的銷售流通，並不處理州政府或地方政府的出版品。

銷售計畫的收入全數進入 GPO 的循環基金 (revolving fund)，1994 年會計年度的收入 (revenue) 總計美金 2,405 萬 1,221 元，其中 GPO Book Store 的收入有美金 73 萬 2,977 元，約占整體收入 3%。

銷售計畫的顧客包含了圖書館、企業、法律事務所、州政府及地方政府、以及個別的消費者等。消費者可透過網路購書，並利用電子郵件、免付費電話、傳真、郵件等方式下訂單，另外 GPO Book Store 也提供長期訂單 (standing order)、

訂閱（subscription）的服務。對部分出版品，一旦原始印製版本無庫存，銷售計畫則會預估市場需求，視取得情形，提供隨選列印（print-on-demand, POD）的服務。銷售定價係依據 44 號法典（Title 44 of the U.S. Code）規範計算，也參考出版市場同類書籍定價，並透過美國郵政服務系統（USPS）遞送。

因應網際網路的發展，GPO 網路書店（見圖 9）自 1995 年開始營運，提供的資訊包括：

- （一）檢索及瀏覽政府出版品：內容包括新出版之政府出版品書目，民眾亦可依主題、出版單位檢索瀏覽。
- （二）特別產品的服務：包括光碟產品、電子出版品的購買、消費者資訊中心的服務。
- （三）網路書店線上使用服務：包括訂購的資訊、政府出版品分發中心、並提供產品目錄傳真服務。



圖 9 GPO 網路書店首頁

網址：<http://bookstore.gpo.gov/>

由於許多政府資訊已經可以在網路上免費取得，致 GPO 銷售計畫近幾年來面臨銷售額下降情形（詳表 4）。GPO 目前已逐步調整定位，藉由建立消費者聯

絡中心（Customer Contact Center），提供更好的服務，加強推廣並開發市場，並計畫和民間出版商合作（Public-Private Partnership），由民間業者提出銷售與流通的合作計畫來改善。預期將擴增流通的管道，引進最新技術，降低成本，並提高民眾對聯邦出版品的認知。

表 4 GPO 銷售計畫近 3 年銷售情形統計表

年度	經費 (USD)	出版種類 (Title)	銷售冊數 (Volume)	銷售金額 (USD)
2002	8,594,607	8,919	4,442,333	37,984,368
2003	8,217,916	7,381	3,566,903	31,135,460
2004	6,726,903	7,101	4,444,703	24,051,221

三、聯邦寄存圖書館計畫（Federal Depository Library Program）

美國寄存圖書館制度迄今已有 140 餘年歷史，是民眾取得政府資訊的主要途徑。現今的美國聯邦寄存圖書館計畫（Federal Depository Library Program，簡稱 FDLP）由 GPO 所屬官書監（Superintendent of Document）負責，由國會撥款，各寄存圖書館提供典藏的空間、必要設備、人員，讓民眾可透過寄存圖書館使用政府出版品。目前 FDLP 有 1250 個寄存圖書館，分佈在全美各地。

聯邦寄存圖書館的指定方式，依據 44 號法典（Title 44 of the U.S. Code），可分為國會指定及依法指定。要成為寄存圖書館，必須經州立圖書館、地區寄存圖書館與其他圖書館及專業學會的評估，經獲得參、眾議員的推薦，並經審查通過後，才能正式成為 FDLP 的寄存圖書館。針對寄存圖書館的作業流程，GPO 編製有「聯邦寄存圖書館指引手冊」（Designation Handbook for Federal Depository Libraries），俾使寄存圖書館在處理政府資訊上有所依循。

GPO 自 1970 年代起對寄存圖書館進行督察，其目的在瞭解並掌握寄存圖書館的運作情形並進行檢討。目前係透過「聯邦寄存圖書館自我評估調查表」

(Federal Depository Library Manual Supplement³ : Self-Study of a Federal Depository Library) 所列舉各項問題，協助寄存圖書館員評估寄存服務的運作效能，完成具體的成效評鑑。督察評估項目包含：政府出版品的館藏發展策略 (collection development)、館藏資料與書目維護 (bibliographic control)、人力資源的規劃運用 (human resources)、公眾服務 (public services)、館際合作與實體設備等。

四、電子化發展

為迎接數位時代的來臨，GPO 的創新與科技部門 (Office of Innovation & Technology) 正在發展數位資訊系統 (Future Digital System)，這個數位資訊系統將提供一個製作、儲存、驗證、管理及傳輸的平台，結合聯邦寄存圖書館計畫，由 GPO 建立後設資料標準 (metadata standard)，內容包含文字、圖像、影片、聲音等形式，將可透過網路搜尋、瀏覽、下載及印製，並以各種便利使用者取得的方式 (包含隨選列印) 傳輸，是 GPO 面臨數位化時代的核心工作，這個計畫預計於 2007 年 12 月正式運作⁴。

在寄存服務方面，GPO 鑑於各機關出版品印刷及分發的費用常成為主要的支出項目，而大量的圖書及資訊設備的需求亦使得聯邦寄存圖書館在館藏圖書的維護及實體設備資源上面臨困境。因應網際網路與新科技的發展，GPO 在寄存服務的重點策略，將朝 EFDLP 的服務型態發展，以當前資訊科技發展為基礎，配合寄存圖書館資訊設備的提升及館員電腦素質的訓練，藉以推動並落實減少傳統紙本出版品的分發，改採電子傳播為主的策略，以節省出版品分發的成本，減低館藏空間不足的問題。

⁴ GPO 因應資訊科技環境變化的發展策略刊載於「A Strategic Vision for the 21st Century」一書。
(網址：<http://www.gpo.gov/congressional/pdfs/04strategicplan.pdf>)



圖 10 GPO 首頁

網址：[http:// www.gpo.gov](http://www.gpo.gov)



圖 11 與 GPO 計畫發展服務部門主任 Mr. Ric Davis、
行銷資訊傳布部門主任 Mr. Jeffery E. Turner、
人事副主管 Mrs. Maria S. Lefevre 合影

參、美國國會圖書館 (The Library of Congress)

美國國會圖書館

地址：101 Independence Avenue SE., Washington, DC 20540

網址：<http://www.loc.gov>

一、美國國會圖書館簡介

美國國會圖書館，被譽為美國文明的基石，也是世界收藏人類智慧結晶最豐富的地方。成立於 1800 年的 4 月 24 日，擁有超過 1 億 1,900 萬件的文物，三分之一的館藏內容為英語，其餘分屬人類 450 種語言文字。雖然已經擁有世界上最大收藏量的文物，每年還將 7 萬 5,000 種期刊、1,200 種報紙作為永久性收藏，另外平均每天送進來 2 萬 2,000 件文物，該館只能留下 1 萬件歸類收藏，其他則轉交一般圖書館或世界各地的研究所保存。

在這個全世界最大的圖書館中，書籍超過 2,900 萬冊，如果把館內的書架連接起來，長度可達 532 公里。許多早期的印刷善本如十三世紀的聖經及手抄本聖經，固定陳列於傑佛遜大樓 (Jefferson Building) 大廳，供民眾參觀。在各式各樣的收藏品中，約有 250 萬種錄音紀錄品、5,310 萬宗手稿、460 萬份地圖和地理文獻、1,250 萬卷顯微製紀錄和照片、1,360 萬件影片和印刷品，以及中古時期的樂器等，總數量超過 7,000 萬宗，比書籍還多，反而成為國會圖書館的主要收藏品。

國會圖書館約有 4,500 位正式職員，每年服務遊客與讀者約 100 萬人次，每年拜訪圖書館網站約 26 億人次。年度經費約美金 5 億 4,000 萬元，折合台幣約 186 億元。

二、美國國會圖書館功能

- (一) 典藏國家文獻：國會圖書館在 1870 年後，因著作權法規定而成為全國版權註冊的管理機關，規定任何一種在美國註冊的出版物，都必須送交國會圖書館二份副本備存。透過出版品繳交機制，國會圖書館可徵集到國內大

部分的出版品；政府出版品可透過美國政府印製局（GPO）等機構的繳交及政府機關的交換活動獲得；手稿及其他未經出版的國家文獻則可經由購買或贈送的管道獲得，使國會圖書館成為美國國家文獻的典藏中心。

（二）政府出版品國際交換：國會圖書館自 1867 年的國際交換決議案（The International Exchange Resolution of 1867）後，擔任政府出版品的國際交換中心，蒐集外國政府出版品。目前國會圖書館係與我國國家圖書館進行館際交換合作，對我國政府出版品的蒐集，除了透過國家圖書館的館際交換機制外，亦廣泛蒐集政府出版資訊後，購書取得。

（三）國會研究服務（Congressional Research Service）：雖然國會圖書館具備典藏國家文獻及提供政府出版品國際交換功能，但其首要任務卻是為國會議員需要資訊時提供諮詢服務。成立於 1914 年的研究服務部，共設 5 個研究室，分別是法律（American Law）、國內社會政策（Domestic Social Policy）、外交、國防與貿易（Foreign Affairs, Defense and Trade）、政府與財政（Government and Finance）、資源、科學與工業（Resources, Science and Industry）。每個研究室編制該領域的專業研究人員，為國會議員的諮詢案件提供專業的意見，以利議員提案，目前這些研究室每年約提供 87 萬件的諮詢服務。

三、美國國會圖書館亞洲部

國會圖書館收藏中國書刊起源於 1869 年 6 月，由當時清朝同治皇帝捐贈第一批書籍開始，同治贈書內容除明、清刻本 10 種，還包括經學、性理、醫書、算數等主題書籍，合計 905 冊。1904 年，清朝參與美國聖路易士安那萬國博覽會，參展圖書及地圖於展後全部贈與國會圖書館。1928 年東方部（亞洲部前身）成立，目前已蒐藏約 280 萬冊的圖書、期刊、報紙、手稿及微縮資料，遍及東亞、南亞及東南亞的語言，有中國、日本、韓國、東南亞等研究主題的資料，是世界上蒐集亞洲語言資料最完整的圖書館之一。

國會圖書館亞洲部主要分中、日、韓和東南亞四個部門，目前日文書 110 萬冊的館藏數量居於中文書（95 萬冊）之前，主要是因為中國大陸文革 10 年期間，中國的出版業癱瘓，國會圖書館購書量也跟著銳減，但以目前中文書籍購買速度來看，數量很快將超過日文收藏。

面對環境的挑戰，國會圖書館亞洲部的館藏政策已將重點轉移到數位內容和服務（Digital Content and Services）。2005 年亞洲部與我國國家圖書館合作，開始進行中文善本書數位化計畫，透過財團法人蔣經國國際學術交流基金會的資助，由臺灣的漢世紀數位文化股份有限公司進行數位化工作。雙方第一階段先就國會圖書館約 1,700 冊的中文古籍建置目錄，再進行第二階段的影像掃描工作，預計今年年底前可完成清朝乾隆以前刻本 300 種。

本次參訪除了參觀數位化影像掃描作業外，訪談中亦提供我國政府出版品查詢管道與相關資訊。由於美國國會圖書館主要功能之一為政府出版品國際交換，亞洲部對我國政府出版品的徵集亦表達急切之需求，我國政府出版品書目資料網路查詢之功能，對國會圖書館同仁在蒐集相關資訊，及國會圖書館未來在館際交換，以及採購我國政府出版品作業上，有相當大的幫助。



圖 12 與美國國會圖書館亞洲部主任李華偉博士合影

肆、加拿大公共事務服務部（Department of Public Works and Government Services, Canada, PWGSC）

政府資訊服務局（Government Information Services Branch）

地址：350 Albert Street, 5th Floor Ottawa, Ontario K1A 0S5

網址：<http://www.pwgsc.gc.ca/text/index-e.html>

一、出版與寄存服務（Publishing and Depository Services）

（一）權責：依據加拿大公共事務服務部組織法（the Department of Public Works and Government Services Canada Act）規定，女王印製官（Queen's Printer）稟法律及總理之命，負責加拿大政府出版品的印製與發行事項。

（二）主管機關：由加拿大公共事務服務部所屬政府資訊服務局（Government Information Service Branch）提供出版與寄存服務（簡稱 PDS）。

（三）管理項目：

1. 就加拿大國會（House of Common）強制規定的政府出版品（mandatory publications）進行管理，包含：加拿大法規（Statues of Canada）、法規的修訂（Amendments to the Statues）、皇家委員會調查報告（Royal Commission inquiries）等。
2. 對各政府機關自行出版，有定價之非強制出版品（non- mandatory publications）進行管理。
3. 透過民間出版業者由政府授權進行合作出版（co-publishing）。
4. 皇家著作權的管理與許可登記（Crown Copyright and Licensing）。
5. 其他管理項目：包含處理訂單與諮詢的客戶服務工作、加拿大政府形象宣傳品（如加拿大國旗、標準字）的設計、印製、行銷、倉儲、流通等。

二、政策與執行方針（Policies and Procedures）

PDS 業務執行的指導原則與政策方針⁵如下：

- (一) 達到傳播功能 (communication)：確保加拿大各政府機關間溝通聯繫的暢通，並有效管理政府資訊，即時回應公眾多元的政府資訊需求。
- (二) 形塑政府定位 (Federal Identity Program)：塑造政府形象，適時為政府發聲。
- (三) 落實資訊管理 (Information Management)：資訊透過政府有效運用，並對資訊的生命週期進行有效管理，確保民眾能透過各種管道，並以兩種官方語言取得高品質的政府資訊。
- (四) 共通性的服務 (Common Services)：此政策目標係希望各機關能以負責任及合於成本效益的方式，提供政府資訊並進行一般資訊傳播計畫。
- (五) 兼顧官方語言 (Official Languages)：由於加拿大有英語及法語兩種官方語言，因此，政府資訊的提供必須同時呈現兩種官方語言，無論是政府公報、網路資訊及任何公共標示，都需符合上述原則。
- (六) 其他指導原則：如保障民眾接近取用政府資訊的權利 (Access to Information)、進行內部稽查 (Internal Audit)、備援服務方案 (Policy on Alternative Service Delivery)、電子通路使用政策 (Policy on use of Electronic Network)、隱私與資料保護政策 (Privacy and Data Protection Policy) 等。

三、零售服務 (Retailing)

- (一) 定價方式：目前正在進行修正。
- (二) 銷售管道：PDS 透過多種管道銷售政府出版品，包含：
 - 1. 網路書店：網址：<http://www.publications.gc.ca> (如圖 13)。
 - 2. 中央訂購服務 (Central Ordering Services)：提供電話、傳真、普通

⁵ PDS 業務執行的指導原則與政策方針可在加拿大資訊管理資源中心 (Information Management Resource Centre, IMRC) 查詢。(網址：http://www.tbs-sct.gc.ca/im-gi/index_e.asp)

郵件、網路郵件等訂購方式，目前有 10 位同仁負責提供一般訂戶及機關、寄存圖書館及經銷商服務。

3. 一般書店及經銷商（distributors）等。

（三）收益：PDS 的營利來自於加拿大政府出版品的銷售收入。



圖 13 加拿大政府出版品網路書店（英文版）首頁

網址：<http://publications.gc.ca/control/publicHomePage?lang=English>

四、寄存服務計畫（Depository Services Program）

加拿大寄存服務計畫（Depository Services Program，簡稱 DSP）係於 1927 年由 Order-in-Council 建立，任務是徵集、收購、分類編目、並分發各種形式的聯邦政府出版品到寄存圖書館，讓加拿大民眾可以取得政府資訊。因此，DSP 就像是政府資訊的安全網（safety net），讓政府出版品可以廣泛的流通。

DSP 目前提供加拿大政府出版品給 950 所寄存圖書館（包含國外），及 409 位國會議員（parliamentarians）。DSP 每星期都會寄出各機關出版品目錄（Weekly Checklist of Canadian Government Publications）給寄存圖書館，由這些圖書館利用目錄挑選所需的出版品，內容除了出版品目錄外，還標示出版品的狀態，例如：出版品不經由 DSP 發送，由出版機關分發；只提供完整寄存圖書館；提供電子

出版品，但限制使用方式；由出版機關發行給非寄存圖書館...等。這份每週的出版品目錄（Weekly Checklist）也可以由網路上下載取得（加拿大寄存服務計畫網站如圖 14）。



圖 14 加拿大寄存服務計畫首頁

網址：<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/index-e.html>

DSP 也負責維護線上書目資料，以及線上收集保存電子出版品。DSP 並與天然資源部（Natural Resources Canada）合作，提供印刷版地圖與電子地圖給 70 所加拿大地圖寄存圖書館（map depository libraries），以及 15 個線上科學期刊供加拿大民眾免費查詢。除了少數地區之外，92% 的加拿大民眾都可以很方便使用寄存圖書館服務。

2004 至 2005 年此一會計年度, DSP 分發了 57 萬 3,186 本出版品 (hard copy items) 至 850 所加拿大國內寄存圖書館及 180 所國外圖書館。在 5,769 種新出版項目中, 有 3,720 種是印刷出版品, 處理了 15 萬 3,972 筆寄存圖書館的訂單。

同期間，DSP 網站累積 160 萬 3,155 的瀏覽人次，客戶拜訪達 71 萬 8,651 次，一般民眾達 84 萬 6,873 次（較前一年度同期成長 53%）。其中 60% 瀏覽者為加拿大民眾，40% 來自其他國家。DSP 約 3 萬筆的電子出版品，每個月約有 20 萬 5,678 次下載，換算 1 年約有 250 萬下載次數。

五、電子出版品

PDS 並不銷售電子出版品，但部分出版機關自行銷售電子出版品，如加拿大統計局（Statistics Canada）、國家研究委員會（National Research Council）、加拿大稅收局（Revenue Canada Agency）、服務局（Services Agency）等。

PDS 處理電子出版品的標準、政策與指導方針分別在「加拿大政府網路指南」（Government of Canada Internet Guide⁶）、「網路認知」（Common Look and Feel for the Internet⁷）、及「法定寄存—加拿大國家檔案館」（Legal Deposit – Library and Archives Canada⁸）等相關資料中可查詢。

PDS 對電子出版品未來的挑戰，在於建立管理標準和程序，而非採集中管理方式（re-centralized）處理，另外也需要政策及資金的支援（policy and funding support）與科技解決方案（technical solutions），更重要的是堅持提供完整政府資訊給加拿大民眾。



圖 15 與出版與寄存服務部門主任 Mr.Gay Lepkey 合影

⁶ Government of Canada Internet Guide(2002), 網址：http://www.tbs-sct.gc.ca/ig-gi/index_e.asp

⁷ Common Look and Feel for the Internet(2004), 網址：http://www.tbs-sct.gc.ca/clf-nsi/index_e.asp

⁸ Legal Deposit – Library and Archives Canada,

網址：<http://www.collectionscanada.ca/6/25/s25-200-e/htm#Publications>

伍、溫哥華公共圖書館（Vancouver Public Library）

溫哥華公共圖書館

地址：350 west Georgia St., Vancouver V6B 6B1

網址：<http://www.vpl.vancouver.bc.ca>

一、溫哥華公共圖書館簡介

溫哥華公共圖書館有 21 個分館，是加拿大第二大公共圖書館系統。1991 年擇定現址為新總館（Central Branch）的基地，1993 年 1 月動土興建，1995 年 5 月 26 日開館啟用，今年正值新館開館 10 週年紀念。

（一）建物：新館現址稱為「圖書館廣場」（Library Square），圖書館建築計有 9 層樓，總面積達 3 萬 5,150 平方公尺（39 萬平方英尺），其中 1 至 7 樓由圖書館使用，總樓板面積為 3 萬 2,236 平方公尺（34 萬 7,000 平方英尺），提供 1,200 個座位。第 8、9 樓目前租借給卑詩省政府（British Columbia）20 年，並預留為圖書館擴充時使用。所有的圖書，均經由垂直及水平的傳輸帶（conveyer）傳送。

（二）館藏：溫哥華公共圖書館總館計有 120 萬件館藏，包含圖書、期刊、微縮影片、錄影帶、CD 等，其中縮影單片（microfiche）總計 30 萬英吋長，微縮膠片總計 3 萬 3,000 英吋長，整個溫哥華公共圖書館系統總計超過 223 萬件圖書館藏。

（三）註冊讀者：每年有 8 萬人次註冊為總館的讀者，平均每天就有 270 人申辦借書證，目前已有超過 33 萬人擁有溫哥華公共圖書館借書證（Vancouver Public Library Card）。

（四）參考諮詢：總館館員每年處理讀者約 100 萬個諮詢，平均每天有 3,000 個問題。其他分館則每年處理讀者約 15 萬個諮詢，平均每天有 577 個問題。因此，整個公共圖書館統每日平均處理 3,500 個諮詢問題。

（五）流通：總館每年 200 萬冊圖書流通，平均每天有 6,000 冊流通數，分館總

計 560 萬冊圖書流通，平均每天有 2 萬 2,000 冊流通數。

(六) 計畫：分館每年提供超過 2,900 個計畫 (programs)，每年約有 9 萬人次參加這些各式各樣的計畫。總館每年提供約 1,200 個計畫，超過 2 萬 4,000 人次參加。

(七) 電腦終端機：總館計有 528 台電腦終端機，分館有 262 台，總計 790 台。

(八) 員工：溫哥華公共圖書館系統計有超過 400 位專職員工，約 300 位兼職員工，其中 120 位以上為專業的圖書館員 (Librarians)。

(九) 預算：溫哥華公共圖書館系統每年預算超過 3,000 萬加幣 (約新台幣 8 億 4,000 萬元)，主要的資金來源係由溫哥華市政府編列預算，約占整體預算 88%，支出則以人事費用為大宗，員工薪資和津貼占整體支出近 70%。

表 5 溫哥華公共圖書館 2000 年至 2004 年預算情形一覽表

	2004 年	2003 年	2002 年	2001 年	2000 年
收入					
溫哥華市	32,084,000	31,462,650	29,702,300	28,918,500	27,941,600
省政府補助	1,202,000	1,153,600	1,183,000	1,078,000	1,064,000
罰金、影印	1,180,000	1,204,700	1,095,000	1,104,000	1,154,000
其他	1,939,800	2,588,500	2,630,200	2,290,400	3,504,200
總收入	36,405,800	36,409,450	34,610,500	33,390,900	33,663,800
支出					
薪水與津貼	25,362,700	24,792,000	23,392,900	22,425,900	22,156,000
購書	4,639,900	4,886,700	4,711,700	4,635,200	4,492,700
維運	6,047,200	6,066,250	5,723,700	5,504,500	5,667,900
設備及其他	356,000	664,500	782,200	825,300	1,347,200
總支出	36,405,800	36,409,450	34,610,500	33,390,900	33,663,800

二、政府資訊服務

溫哥華公共圖書館將政府出版品視為所有資訊來源（information sources）的一部分，因此沒有政府出版品專責部門，但仍有 4 位全職員工負責處理政府出版品，另有其他員工或兼職人員協助相關工作。主要工作內容為徵集出版品（acquire document），每週核對由加拿大公共事務服務部（PWGSC）寄存服務計畫（Depository Services Program）提供的清冊（Weekly Checklist）。

加拿大政府並未對寄存圖書館進行評鑑，故亦無針對評鑑進行任何獎助措施。但對政府出版或服務等相關推廣計畫，則由政府出資，並由圖書館配合辦理。例如每 5 年 1 度的人口普查（census）計畫，均會透過寄存圖書館進行宣導，並提供相關諮詢服務，並且參採圖書館的專業意見作為計畫修正的參考。

溫哥華公共圖書館提供政府電子出版品服務，一般在機關網站上要付費的資料，到了溫哥華公共圖書館的網站上則不用付費，惟需於館內使用。溫哥華公共圖書館每年有選擇性的列印、裝訂 1 萬 2,000 冊左右的電子出版品，除了館藏需求外，主要原因係避免因電子出版品連結不見了或網址改變，對於讀者利用造成困擾，特別是政府電子出版品常有檔案連結消失的問題。



圖 16 與參考服務部門主任 Mrs. Shelagh Flaherty 及圖書館同仁合影

陸、心得與建議

美、加政府出版品管理在累積多年制度規劃及執行經驗，早已建立一套完善的管理制度，無論在政府資訊的出版、出版品的流通及寄存圖書館制度的規劃，均有頗值得我國借鏡之處。近年因應資訊科技的快速變遷及網際網路的普及發展，已順應潮流規劃未來方向，除了增訂相關法令、研提研究報告外，更擘劃面對 21 世紀政府出版品的發展願景及電子寄存圖書館的計畫。我國近年在政府出版品管理上，在有限的人力及資源下雖已建立政府出版品管理制度、規劃寄存服務，並提升出版品流通，但面對電子出版的時代，有必要針對電子化出版品管理進行規劃，以符合現況及未來發展所需。

（一）有效管理政府出版資訊

美、加二國對政府出版品管理已朝向「資訊管理」(information management)的角度思考，建置整合性的平台（如 GPO Access）提供多元政府資訊。我國豐富的政府資訊，透過政府出版資料回應網（Official Publications Echo Network，簡稱 OPEN）的整合，建立協助使用者蒐尋政府出版資料的單一入口，讓使用者藉由 OPEN 即可獲得所需的政府出版資料（包含政府出版品、公務出國報告及跨資料庫整合查詢），或指引連結至合適的網站進一步查詢，這就是對政府資訊進行有效管理的一種作法。

（二）政府出版品的著作權與商業化問題

未來在政府資訊電子化日漸普及的發展趨勢下，公共取用（public access）的課題將更形重要，然而我國對因應公眾取用概念所延伸的政府出版品著作權議題，向來就因牽涉層面複雜而未受重視。美國由於採取市場導向的資訊政策，使得越來越多聯邦政府將其出版品朝商業化取向經營（特別是資訊的加值運用）。雖然，許多對美國政府資訊商業化的質疑，認為將引發資訊富者與貧者的差異，以及背後所隱含的政府對資訊的管理與操控問題，但無論政府出版品商業化爭議為何，在基於公共利益及合理使用的原則上，政府仍必須面對著作權管理這個重

要議題，我國對此亦應有所準備規劃。

（三）因應出版品電子化寄存發展趨勢

整體而言，美國的聯邦寄存圖書館制度，無論是在法令規範、組織或是運作方面皆發展得頗為成熟，另還有一套寄存圖書館的督察計畫，且能因應環境變化而修正改進，並應用最新科技，具體規劃電子化寄存圖書館計畫。我國目前對於寄存圖書館並無評鑑制度，對政府出版品的電子化寄存方式亦無具體措施，美國作法頗值得我國參考學習。

參考資料

法治斌 2003 資訊公開與司法審查：行政法專論。台北：正典出版文化。

莊明芬 2005 「英美政府公報介紹」，研考雙月刊，第 247 期，台北：行政院研考會，頁 42 至 51。

湯德宗 2003 行政程序法論，台北：元照。

葉俊榮 1995 建立各機關公報發行制度之研究。台北：行政院研考會。

加拿大公報網址：<http://canadagazette.gc.ca/index-e.html>，最後上網時間：2005/11/29。

美國聯邦公報網址：<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>，最後上網時間：2005/11/1。