

從行政法觀點論圖書館組織行為

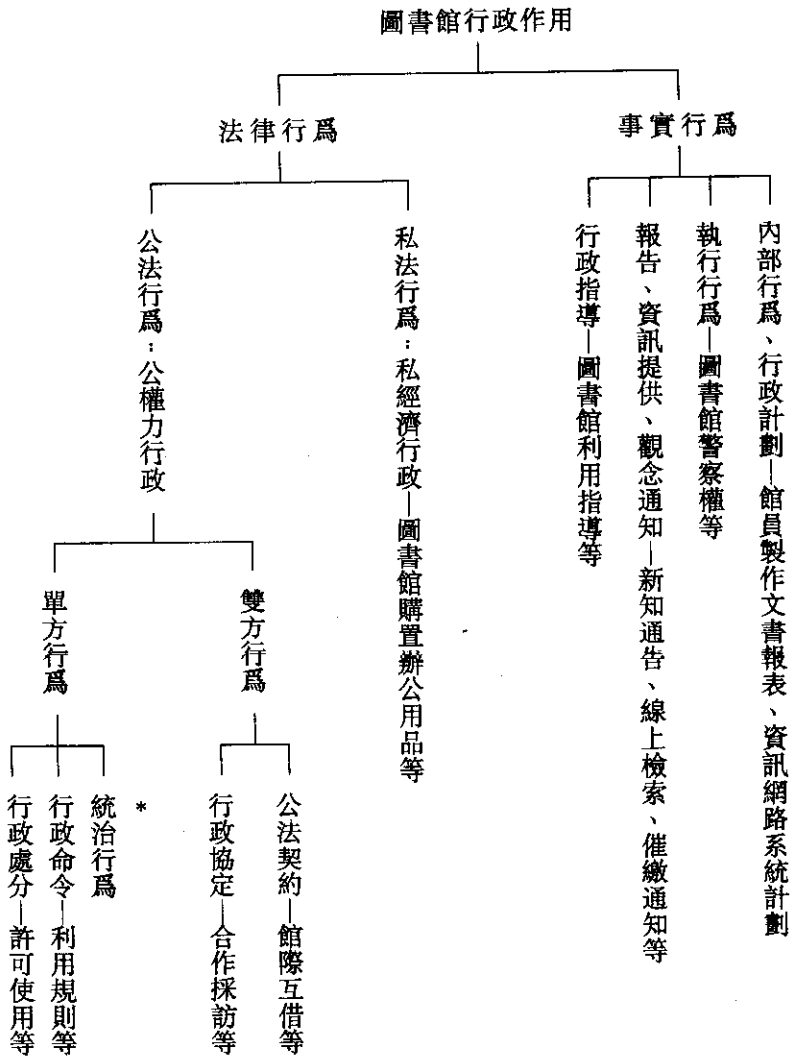
廖 又 生

摘 要

本文作者以行政法研究途徑作為利用關係分析之基礎，試圖透過法律規範的觀點以知悉整個圖書館機構的法制面向，並期望經由圖書館行政法制體系的省思與辨證，能增進業界同道或一般社會大眾對圖書館組織法律地位的正確認識，俾完整發展圖書館組織應有的法律規範，使法治國思想和現代化圖書館行政得以同步成長、相互輝映。

一、圖書館利用關係之性質

圖書館組織行為是圖書館行政作用法探討的核心，主要指圖書館本於行政權所為的一切活動之總稱，其範圍極廣，舉凡圖書館所為之活動，不問其為事實行為抑或法律行為均包括在內；可得稱為最廣義的行政行為，其概念著重活動之觀念，故亦泛稱為圖書館行政活動，（註1）茲以下列簡圖表示圖書館行政作用（即外部關係）的內涵：



註：* 號部份不適用於圖書館

圖1 圖書館外部關係之內涵

資料來源：廖又生，「圖書館組織地位之研究」，書府 第13期（民國81年6月），頁35-41。

除了少數純屬私法關係的圖書館外，就使用者與圖書館間的法律關係，通常在行政法學上視為「公法上營造物利用關係」中之特別權力關係(besonderes Gewaltverhältnis)。通常行政主體與人民間依據一般行政法規之規定，而產生公法上的權利與義務關係者，稱為一般權力關係(allgemeines Gewaltverhältnis)，但若當事人間依

據特別的法律原因，行政主體對於相對人在一定範圍內有概括支配權，相對人則負有服從之義務者，則稱作特別權力關係，（註2）傳統以來我國各級圖書館之利用關係，恒被視為特別權力關係，這可以圖 2 表示：

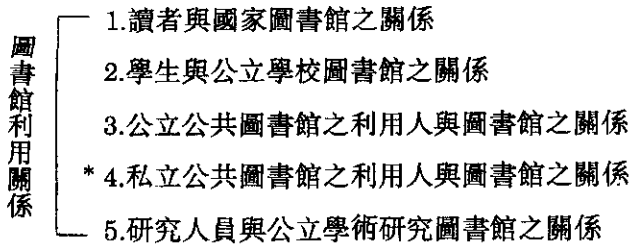


圖 2 圖書館利用關係之範圍

揆諸圖 2 各種圖書館利用關係，除第四種私立公共圖書館利用關係性質稍有爭論（容後分析）外，其餘皆視為特別權力關係，使營造物利用關係之法律性質同於公法上勤務關係及公法上特別監督關係；（註3）讀者在利用圖書館機構時，受特別權力關係之影響，亦產生以下五項特徵：（註4）

- (一)當事人間之不平等性：營造物主體對使用人有命令強制權，從而相對人有絕對服從之義務，顯然使使用人處於更加附屬的地位。
- (二)相對人義務之不確定性：營造物主體可依其需要來限制使用人之基本權利或課予義務，而沒有法律保留原則之適用。
- (三)有特別規則之拘束：例如圖書館機構得逕行利用營造物權力自訂營造物規則來拘束使用者。
- (四)有懲戒罰存在：營造物主體對於違反義務之使用者，得任意加以處罰，不須有法律之依據。
- (五)不得提起行政爭訟：在特別權力關係範圍內，相對人對營造物主體之特別規則有所不服者，不得循訴願、再訴願、行政訴訟等程序以資救濟，甚至認為，既不得提起行政爭訟，亦無構成國家賠償責任之可能。

特別權力關係源於中古時期領主與采邑家臣之關係，最早由德國公法學家麥耶（Otto Mayer）、拉賓德（Paul Laband）所創，日本明治維新全盤繼受德國法

制，該國名公法學家美濃布達吉予以發揚光大，（註5）我國學者范揚、林紀東等教授亦受德日公法思想影響，沿用特別權力關係概念，（註6）但第二次世界大戰結束以後，特別權力關係徹底為公法學者所修正，譬如德國公法學家烏勒（C.H. Ule）便在1956年提出修正性的折衷學說，烏氏將特別權力關係區分為二：凡有關特別權力關係之產生、變更及消滅事項等是為「基礎關係（Grundverhältnis）」，營造物主體於此所為之行政處置，應視為行政處分；而「管理關係（Betriebsverhältnis）」，則為行政主體單純之經營措施，因不涉及個人身分，故本於此所為之行政行為，並非行政處分，（註7）不適用法治國原則。自烏勒以來，隨法治國思想的發展、人權理念的抬頭，特別權力關係理論由產生、修正而步入瓦解之途，戰後德日等國公法理論已漸否定特別權力關係之學說，我國學說與大法官會議解釋亦有明顯的修正傾向，（註8）茲就特別權力關係許其相對人提起行政訴訟之標準，整理成表 1 以供參考：

表1 公務員得提起行政訴訟之判斷標準

類型 \ 內容	可 提 起 行 政 訴 訟	不 可 提 起 行 政 訴 訟
烏勒教授	基礎關係	管理關係
日本公務員法制	顯著不利益	非顯著不利益
張劍寒教授	淘汰處分	矯正處分
大法官會議 釋字第二四三號	改變公務員身分關係直接影 響其服公職權利	非改變公務員身分關係不影 響其服公職權利
西德憲法法院	重要性理論	非重要性理論

資料來源：吳庚等，公務員基準法之研究（台北：行政院研考會，民國79年），頁279以下整理而成。

雖然表 1 只適用公法上勤務關係之公務員得否爭訟問題，但隨特別權力關係範圍之縮小，公共營造物運用營造物權力時，自宜摒棄傳統特別權力關係之枷鎖，換言之，我國大法官會議歷次解釋（如釋字第一八七號、第二〇一號、第二四三號、第二六六號、第二九五號及第二九八號等六個解釋號）對圖書館行政行為的開展皆有良性的

啟迪作用，圖書館行政法學晚近發展的新趨勢，在在都反應出讀者使用權利（基本人權）的思想高漲，這點實為圖書館經營者不得不留意的地方。

讀者有「知的權利（the right to know）」與「有權知得正確（to know the right）」的基本人權，圖書館既負有資訊提供的義務，在可預見的未來，圖書館服務量必然急遽增長，各式各樣的行政行為均會在圖書館機構出現，如圖1所示各類型，例如圖書館員之任命、退休金給予之爭執、呈繳事宜之執行、影印服務與國際百科檢索服務收取費用、逾期還書、毀書、遺失之罰鍰、特定讀者閱覽利用資格的取得、喪失及變更，甚至讀者利用指導、著作權保護、善本古物維護等行政活動本質的認定都可能於圖書館內發生，（註9）這些行為或與館員基本權利有關，或則涉及圖書館利用權，依行政法原則，必須以法律規定，以保障人民之基本人權，（註10）且在先進國家之圖書館行政法規裡，大都有明文規定，反觀我國現行有關給付行政法令皆未完備，規定圖書館組織與作用之法規尤顯貧窮，現存法規或則疏漏，或則不合時宜，（註11）面對層出不窮的行政問題，館員常有莫知所從之憾；為明確規範讀者之權利與義務，圖書館行政作用法規揚棄特別權力關係的羈絆，參照公法原則以釐訂圖書館法規，實為圖書館法制化之先聲。茲再以圖3表示圖書館機構的別權力關係之萎縮：（見次頁）

館員公務員化的結果，圖書館公法上勤務關係中凡足以改變公務員身分關係及直接影響館員服公職之權利（大法官會議釋字第二四三號解釋）或對館員施以懲戒性處分而對其身分有重大影響者（大法官會議釋字第二九八號解釋），依表1顯示，館員皆可提起行政訴訟以資救濟，圖書館內部關係如此，另圖書館利用關係依憲法第二十三條規定，實為人民之資訊利用權，為人民主觀公法權利之一，其係依一般身分關係利用圖書館，更應排除於特別權力關係之外，（註12）總之，今日特別權力關係這個屋脊概念，在圖書館機構中的適用範圍已逐漸縮小，這可由圖虛線部份顯示出，作者贊同吳庚教授之主張，以「特別法律關係」全面替代「特別權力關係」，（註13）將公法上營造物利用關係定位成權利義務的相對性，並允許利用人得依法定程序尋求救濟。

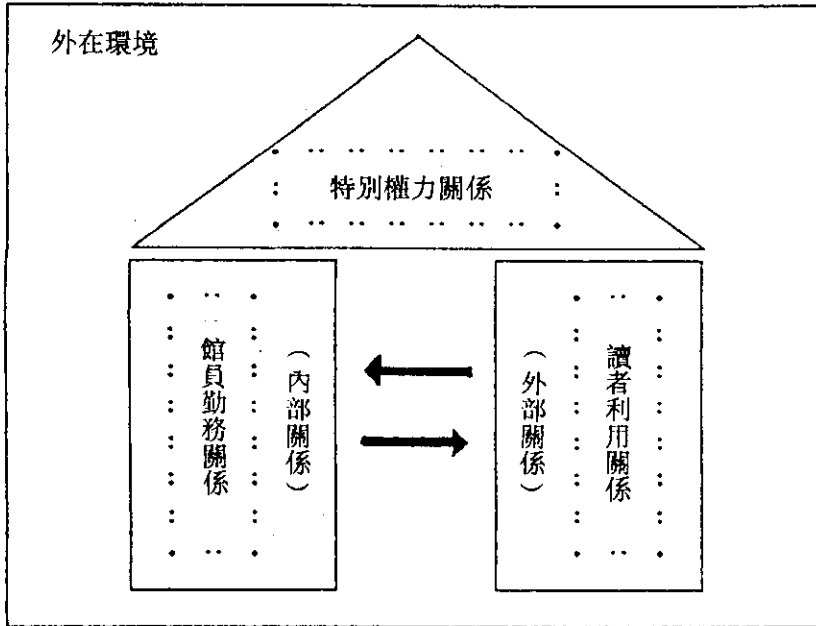


圖3 圖書館兩種特別權力關係

在將特別權力關係更正為特別法律關係之後，尚須兼論私立公共圖書館利用關之法律性質，此處之私立公共圖書館，並非私人圖書館，亦有別於古代的藏書家，「公共（public）」一詞意謂自由開放提供圖書資訊予外部不特定多數人利用，而「私立」一語則指由私人或私法人籌設，應報請主管教育行政機關許可，並轉報教育部備案。目前我國私立公共圖書館之設立，依民法及私立社會教育機構設立及獎勵辦法申請，執此，民眾利用私立公共圖書館之法律性質為何，亟待學理予以澄清。從行政法觀點分析，使用者與私立公共圖書館間可能產生以下四種法律關係：

(一) 委託行政關係：

民眾利用私立公共圖書館，就圖書館機構而言，可算作受委託行使公權力之個人或團體（大法官會議釋字第二六九號解釋、國家賠償法第四條可資參照），基於法律規定或教育主管機關之委託或授權，以自己名義，獨立行使公權力而完成一定之社會教育任務，故營造物機構對相對人所為之單方行政行為，亦應看作行政處分，得為行政爭訟，（註14）因此，若民眾利用私立公共圖書館，涉及使用者權利與義務之創設、確認、變更或廢止；無論是在借書、閱覽、參考或逾期返還上之處置，都屬於間接行政之一種，使用人當循公法途徑主張自

己的權利。(註15)。

(二)民法之監護關係：

使用者與私立圖書館之關係，亦有被看為私法中父母監護關係之延伸，如我國民法第一千零九十一條至第一千一百零九條規定，係民法為保護無父母或父母均不能行使親權時之未婚的未成人所設之制度，(註16)此說固有其立論基礎，但只適用於兒童讀者(Children User)，對成年使用者，似難自圓其說，且本於憲賦與人民資訊權之本旨(憲法第二十三條規定)，圖書館利用應為人民主觀的公法上權利，因此如在使用關係上所引發之爭執，劃歸私法保護，是否妥當，實待商榷。

(三)附合契約關係：

此為英美法系國家所盛行，如將圖書館利用定位為私法關係，則私立公共圖書館制定使用規則以拘束使用人，該使用規則被認為是定型化契約，附合契約另稱普通契約條款，是源於民商法，(註17)然縱令圖書館利用關係屬於行政私法，但其授權之母法，不論是憲法或社會教育法殆為公法，因此，私人經營之公共圖書館既對社會公眾開放，它自是公共營造物之一，每一位公眾將都有平等機會利用公共圖書館的權利，所以私立公共圖書館的利用關係，勢須接受公法原則(諸如平等原則、比例原則及誠信原則等)之支配，如將此強為解釋成民法上之附合契約，那麼，則同於民眾與電力公司、自來水公司等公企業之利用關係，然公企業為營利事業，而圖書館是非營利事業，二者仍有不同。(註18)。

(四)部份社會說：

隨多元民主社會之形成，亦有將營造物利用關係視為大社會中之次級社會者，此為研究營造物發達之日本人所創，(註19)部份社會說主張依性質不同分別認定其法律關係，例如大社會中有區域性、職業性及聯合性等特殊部份社會存在，圖書館利用關係既非行政營利行為，縱令以部份社會說解釋，也應將其歸為適用公法關係，是故本說之結論又實同於委任行政說。(註20)

綜觀圖書館利用關係之法律性質，無論公立圖書館或私立公共圖書館，戰後保育行政法皆予排除特別權力關係之適用，或謂短暫性質之利用關係，不應以特別權力關係視之，或謂利用者居於一般身分之權利義務並未受影響之故，(註21)總之，從西德聯邦憲法法院以實務上判決揭示了「重要性理論」之後，關於

基礎關係之事項，固應完全適用法律保留原則及司法救濟程序外，（參見表1）其他基於行政管理之需要為達行政目的所為之必要措施，縱可不視為行政處分，然法律保留之原則亦不可忽視，以視尊重基本人權之制度，（註22）此豈不再次證明了特別權力關係理論逐漸趨於式微，這動向值得圖書館事業注意。

二、圖書館利用關係之類型

圖書館公物之建構與存立，最根本的目的在利用，所以營造物公物管理維護乃是達到公物利用目標的手段，換言之，公物管理只不過具消極防弊的機能，公物利用才能為圖書館事業興利，足見圖書館存在皆以讀者便利或充份利用為依歸，我國圖書館學教授沈寶環先生認為圖書館館員圓滿完成服務使命，在於促使讀者可與資源充分溝通，茲以圖示如下：

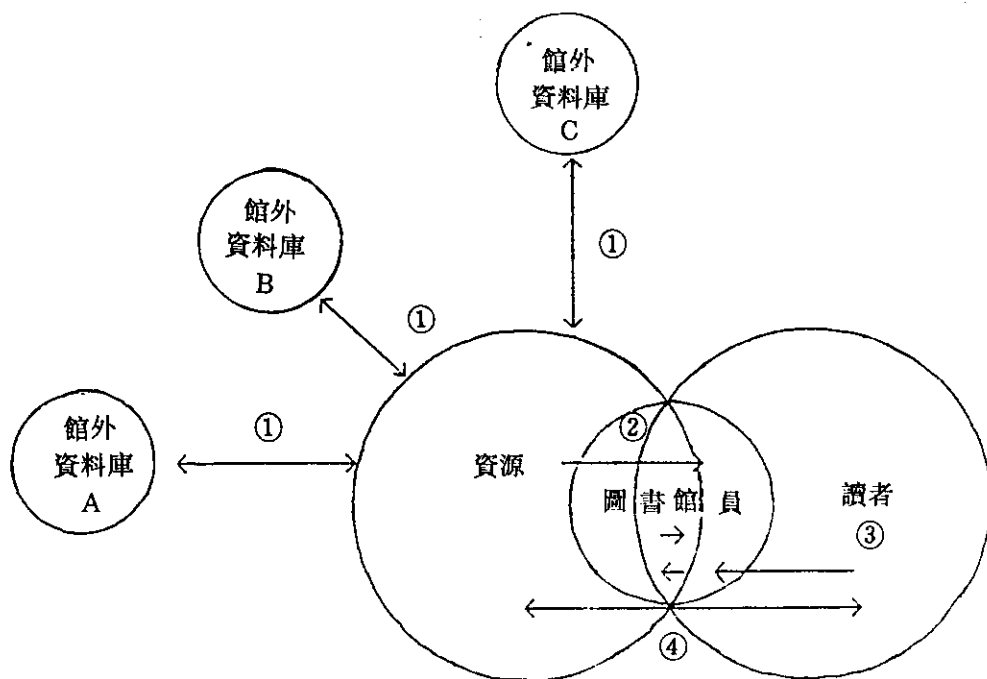


圖4 圖書館讀者與資源間之互動關係

資料來源：沈寶環、廖又生等書，圖書館學概論（台北：空大，民國81年），頁47。沈教授再次修正1974年發表「圖書館學的趨勢」一文之觀點。

從圖4中，可知圖書館工作欲達到讀者與資源間的有效互動，第一步應先作好資訊與資訊間之流通，例如各個圖書館間可以公法上契約關係的締結以建立館際互借途徑（參見圖1），獲致資源共享的目標，第二步應落實圖書館員與資源間的互動，此指圖書館內部行為的周延完備、技術服務的品質確保。第三步是圖書館員與讀者間的溝通，例如圖書館利用指導、資訊提供等行政事實行為的展開，經由這三個步驟，最後使讀者能自動與資源溝通，達成書貴乎用、讀者有書、書有讀者的目標，（此三項工作可參見圖4中①②③④部份）這種圖書館管理哲學和第二次世界大戰之後給付行政法承認使用者地位權利化的法理相吻合，（註23）圖書館行政為給付行政之示例，圖書館機構是一開放性營造物，有關營造物公物的利用自然構成圖書館外部關係的重心，現以行政使用與公眾使用兩大構面來分析圖書館利用關係，現依次說明如下：

（一）行政使用：此僅圖書館之館員為執行職務而使用，原則上無涉外關係存在，但例外供圖書館內部使用之公物有時亦供公眾使用，其方式有二：

1. 私法使用：於不妨礙公務範圍內，與私人訂立契約，許其使用公物，例如：國立中央圖書館國際會議廳租予外人使用，台北市立圖書館內租與私人設立福利餐廳等，此種發生類似民法租賃關係或承攬關係之情形，於實務上在所多有，將來如有爭執，圖書館機構因立於私法上地位，自應循民事訴訟解決之。
2. 公法使用：民眾洽公使用營造物的設備，此時公眾使用公物是機構執行職務的輔助手段，例如社區民眾到圖書館辦理借書證、閱覽證等，則應歸為公物用物之公法使用。

（二）公眾使用：於營造物目的範圍內，經允許而受到利用規則或利用條件之約束而公開利用公物之行爲，此為圖書館利用關係的主要類型，可再分為兩種情形：

1. 一般使用（普通使用）：任何人於符合公物開始使用之目的範圍內，不經特別許可即可使用，例如民眾縱令未辦理借閱證件亦可進入圖書館閱覽室閱讀書籍、報章、雜誌等，這種對公物的一般使用，傳統見解及我國實務皆認為係為反射利益（例如五十三年裁字第三十九號），然德國判例學說認為公物一般使用是公法上的權利，日本最高法院也主張屬於人民日常生活所必需者，應屬公法上權利，（註24）自從文化法治國家觀念發達以後，圖書館利用權為人民資訊權或教育上受益權（我國憲法第二十一條規定）之一種，應受「法律保留」原則（我國中央法規標準法第五條第一項第二款）的保障，準此，圖書館機構一般使用關係不應該認為是反射利益，而當視為人民公權利為宜。

2.特殊使用：對營造物用物使用會妨礙其原來設置的目的，或利用超出通常使用程度，皆須徵得行政主體之許可。許可為營造物機構下命作用之禁止處分之解除，本質上為一行政處分，例如原則上圖書館館藏資料係禁止私人據為己有，但在獲取借書證並辦理一定借閱手續後，即象徵圖書館允許外借；但於圖書館日常運作，有時對使用者除作使用許可處分以外，尚有命使用人繳交一定規費者，例如國際百科檢索服務要收取一定費用，蓋使用規費因使用人使用圖書館公物而獲得收益，基於公物私有權說，受益者付費原則形成，營造物主體酌收一定金額之款項歸入公庫以作為其他行政之用；再者，圖書館特殊使用還存有特許使用之情況，例如依古物保存法或文化資產保存法等特別法之規定，國立中央圖書館所典藏之善本圖書，原則上歸國家所有並不辦理借閱，（註25）但是例外亦可經由特許處分，准予漢學研究工作者享有利用權，特許為國家形成權之發動，除國家圖書館、故宮博物院等幾個蒐集善本書機構外，（註26）其他圖書館幾乎難得一見，綜合以上析論圖書館利用關係的幾個類型，可繪製成圖5，以為參考：

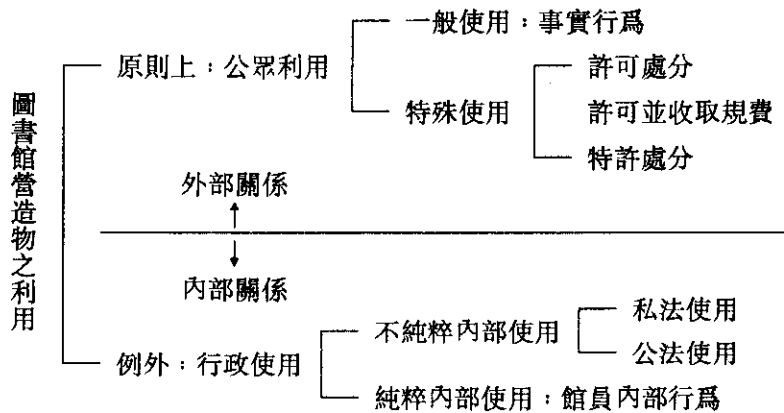


圖5 圖書館利用關係之類型

從圖5中可看出，單從讀者利用圖書館分析，已包涵圖書館行政作用中之法律行爲及事實行爲之大部份（圖1可參照），外加圖書館行政中之內部使用、各館間

相互往來所發生之法律關係，圖書館機構所面對的將是多樣化法律問題之挑戰，基於我國圖書館幾乎都受公法原則的支配，它正需要發展出一套制度化的規範或標準，俾能接受給付行政時代「法治原則」之考驗。

三、特別規則之定位

特別規則（Sonderverordnung）前已提及，它是特別權力關係下的產物，象徵傳統法治叢林之遺跡，然卻為營造物利用關係之主要依據，我國各級圖書館實務運作屢被應用，而為使用者與圖書館間種下衝突的遠因，茲就其地位、特性、我國圖書館應用實況及其存廢等問題，分析如次：

(一)地位：特別規則係為加強營造物主體之優越地位，有關特別權力關係之事項允許行政主體得於法律外制定特別之命令以拘束使用人，營造物特別規則在行政命令體系裡之地位，可用圖6表示：

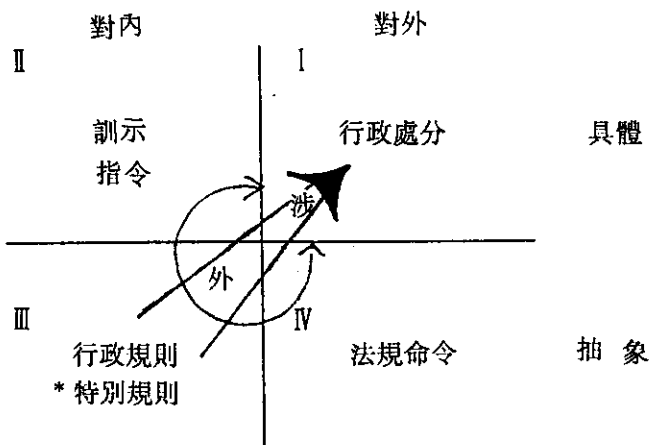


圖6 圖書館營造物依令行政之態樣

資料來源：廖又生，「試論圖書館館藏發展政策之法律性質」台北市立圖書館館訊9卷3期（民國81年3月），頁12-17。

從圖6中不難查知，除去行政處分（I象限部份）外，其餘圖書館之行政作用中，行政主體本於行政權所為公的意思表示，而具有約束力之規定，概可看作行政命

令（ⅡⅢⅥ象限部份），特別規則為行政命令之一種，對公法上營造物利用人所作的一般抽象規定，涉及人民自由權利，但卻不受法律保留之支配，晚近備受學者批評。（註27）故上圖箭頭部份指出，特別規則所作之行政處置或決定，概以行政處分論之。

(二)特性：民眾利用圖書館機構時，恒受營造物當局所訂定的特別規則所限制，茲將圖書館機構之特別規則性質說明如下：（註28）

- 1.特別規則係營造物機構片面依公權力發佈：其常以給付內容、範圍、使用條件、使用者權利義務為內容。
- 2.特別規則係抽象性、一般性規定：為維持特別權力關係計，以營造物使用人為對象，特別規則係專規律特別權力關係下之相對人；另特別規則與行政規則亦有不同，前者規範使用人有關事項，行政規則乃以行政事務執行為範圍，二者相近，但仍有不同，故特別規則便從行政規則分離而自成一格。
- 3.特別規則不須有法律之授權：營造物機構訂定特別規則乃基於習慣，排除了法律保留原則之適用，且本於自願阻卻違法之原理，於法律不完備的情況下，特別命令既已習以為常，實務上乃承認其適法性。
- 4.特別規則係具備實質法律的性質：德國基本法第二十條規定行政應受法律（Gesetz）與法的（Recht）編束，我國學界亦認為依法行政之「法」，並不限於形式意義之法律，（註29）就此，特別規則自為實質意義的法律，可作圖書館行政法之法源。
- 5.特別規則可限制使用者基本權利：營造物機構握有營造物權力，不必有法律之依據，可發動公權力限制相對人自由，干涉其權利，例如圖書館對違背義務或未遵守特別規則之讀者，可以任意加以處罰。
- 6.依特別規則所作之處分不得提起行政爭訟：往昔營造物主體在為達成設定特別權力關係之目的範圍內，所作的一切指令或指示，不被看作行政處分，因此相對人權益受損害只得申訴不可訴願，明顯剝奪人民司法上之受益（憲法第十六條規定）。

(三)我國圖書館應用概況：圖書館設立之依據稱為營造物規則（Anstaltsordnung），係以規定圖書館的外部型態與內部架構，為圖書館機構之組織法，性質上屬於行政規則，除國家圖書館有法律依據外，我國圖書館事業通常由設置營造物主體（Anstaltsträger）制定營造物規則，圖書館機構於設置後，發布利用規則（Benutzungsordnung），正式啟用而有圖書館利用關係產生，此處所謂利用規則，性質上

便是特別規定，通常由營造物機構依營造物權限自行訂定，但若較為重要者或普遍適用於各個營造物者，亦可能由上級主管機關逕行訂定，（註30）我國目前圖書館實務之各種相關的服務規則（利用規則）率委由各種型圖書館自行訂定，如具有共通性者則由最高主管機關教育部發布，（註31）依吾人蒐集所得，計有十七種之多，茲按共通性規則一直到個別性規則，這些拘束讀者權利與義務的特別規則，彙總成表2，以便呈現出我國圖書館事業作為執行業務準繩之利用規則之梗概：

表2 我國圖書館事業之特別規則名稱

種類 \ 細目	名稱
共通性 利用規則	1.大學及獨立學院圖書館標準 2.專科學校圖書館標準 3.中學圖書館標準 4.公共圖書館標準 5.圖書館建築設備標準
個別性 利用規則	1.閱覽證申請及使用辦法 2.借書規則 3.館藏資料借用逾期及毀損賠償辦法 4.圖書館指定讀物閱讀辦法 5.圖書館存物櫃使用辦法 6.圖書館還書箱作業要點 7.圖書館研究小間借用辦法 8.圖書館館藏複印辦法 9.圖書館視聽資料管理辦法 10.特種資料借閱及管理辦法 11.善本書借印出版管理辦法 12.圖書館各閱覽室參考室閱覽規則 13.其他特別規則

在上開林林總總之利用規則，皆未有法律授權，只須經館務會議、行政會議通過或報請設置營造物之上級機核備後，即對外發生效力，置行政手續之踐行於不顧，實有悖憲法保障人民基本權利之初衷，且這些特別規則可任意處罰相對人，輕則課以罰鍰，如污損圖書、逾期返還等；重者則可任意停止民眾利用圖書館權利，實則前者涉及行政罰責任要件（我國大法官會議釋字第四十九號、第二七五號之解釋），如有不當則有侵犯人民財產權之虞（憲法第十五條規定）；後者之處置更為剝奪憲法上所賦予人民的資訊權；特別規則賦予營造物當局維持其經營秩序，用意

原無可厚非，但營造物主體如運用不當則常導致行政人員與使用者間產生齟齬，例如圖書館機構利用辦證、借還書、毀損館藏資料等利用規則來科處讀者罰鍰、停止利用權等，如當局未注意「原因關連給付原則」、「比例原則」、「平等原則」等行政法原理之適用，往往會遭致讀者群之抱怨。如何擺脫圖書館利用關係中特別規則之肆虐，甚至全面掃除特別權力關係的陰霾，是我國圖書館事業法治化亟待改弦更張的地方，此亦為圖書館機構爭取良好公共關係的開始。

(四)特別規則之存廢：依西德基本法第十九條第四項規定，任何人權利受到公權力之侵害得向法院提起訴訟，若於任何法院皆無管轄權，則由普通法院受理。我國憲法第十六條規定：人民有請願、訴願及訴訟之權，足以證明建立無漏洞的司法救濟乃是法治國之基本目標，依前面分析，特別權力關係既已更正為特別法律關係，圖書館利用過程中，館方為維持館務有效運作所頒行之特別規則，除必須符合目的合理要求外，（註32）若涉及人民基本權利事項，仍應受法律保留原則的支配。（註33）故吾人主張，使用者利用權受侵害時，並非不得爭訟，應擴大圖書館行政處分認定的範圍，茲以圖7表示之：

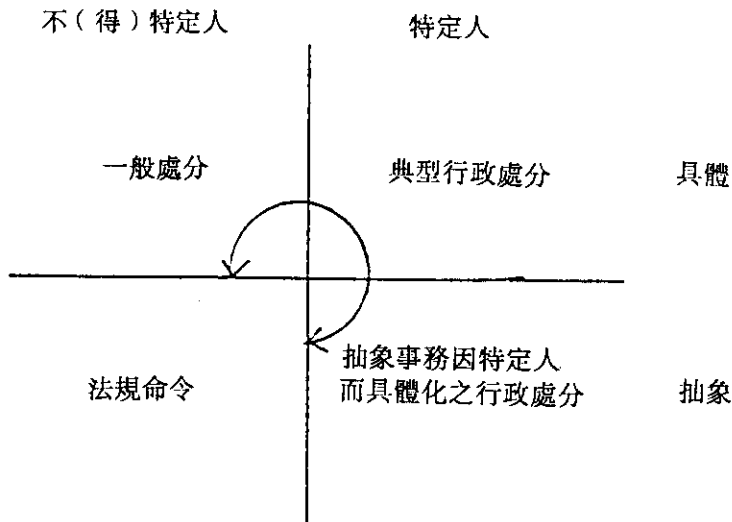


圖7 圖書館機構行政處分之範圍

從圖7得知圖書館行政行為裡，是行政命令抑或行政處分不明時，儘量作行政處分之認定，因現行法對於行政命令，使用人無法提起行政爭訟以資救濟。

四、使用者權利保障

公元1948年美國圖書館協會（ALA）發佈圖書館權利宣言（Library Bill of Right），其中即有一項指出：作為一民主社會教育機構的圖書館，應樂於提供其聚會場所，以應社會或各種文化活動所需，同時圖書館應機會均等地開放予社區公眾利用。（註34）自該宣言以降，美國圖書館協會陸續頒行了智能自由宣言（Intellectual Freedom Statement, 1971），公共圖書館：民主政治的資源——原則宣言（The Public Library Democracy's Resource——A Statement of Principle, 1982），這些文獻每每提及表意自由、運用自由及閱讀自由（Freedom to Read）等觀念，（註35）一言以蔽之，圖書館具有培養閱讀興趣、啟迪讀者心靈、豐富民眾觀念與思想的功能，正常休閒的倡導已構成資訊權之一部，（註36）而為英美國家人民基本權利典章所保護。

我國屬於大陸法系國家有成文憲法以保障人民之基本權，我國憲法第二章從第七條至第十八條分別規定平等權、自由權、受益權與參政權等等人民公權利，按我國行政法學家林紀東教授觀察人民公權利演變的趨勢；自由權由大而小，參政權由小而大，平等權由形式而實質，受益權由消極而積極，（註37），顯然圖書資訊利用權係教育受益權之一種，戰後各民主國家憲法率皆承認人民有資訊權，因此，圖書館利用權當然是人民公權之一，（註38）民眾運用圖書機構以收資訊檢索效果時，其自由及權利之保障方法與制度不外乎有以下幾種途徑可循：

(一)使用者主觀上公法權利：謂使用者為其自己之利益，而請求國家為某種行為的權利，讀者利用圖書館時，可主張之權利主要如下：

1. 要求為特定行為之權利：如對館員之處分聲明異議、請願、陳情或讀者投書等。
2. 營造物機構利用權：任何讀者不因種族、膚色、宗教、政治或社會關係的原因而被剝奪圖書館使用權。
3. 公物使用權：應均等機會提供圖書館館舍或實體配備予公眾從事文化活動。
4. 公法上之榮譽權：退休職員、校友、教師等頒發榮譽閱覽證、貴賓卡等規定。

(二)使用者資訊自由保障之道：可分兩方面觀察之，茲分析如次

1. 事前保障：依憲法第二十二條、第二十三條之規定，即國家不得任意以法律限制人民的自由及權利，除為防止妨礙他人自由、避免急危難、維持社會秩序或增進公共

利益所必要者外，不得以法律限制之。此為公法上「法律保留」規定，若圖書館機構依法要限制使用者自由及權利時，亦須受過度禁止原則之適用，即館方需考量手段與目的間的適當性、必要性及比例性，如以大砲打麻雀，終究難推行政濫權之究。（註39）

2. 事後保障：依憲法二十四條之規定，凡人民之自由及權利受侵害者，依法予以救濟，若該侵害出自私人，則加害人負民事損害賠償責任（民法第一百八十四、第二百一十四條規定），此適用工商資訊中心或圖書館行政輔助或行政營利等行為，若使用者自由及權利受公立性質之營造物侵害，則依法可提起訴願、再訴願及行政訴訟。若館員違法侵害民眾之自由或權利者，除依法律懲戒外，應負民事及刑事責任，被害人民並就其所受損害，得依法律向國家請求賠償，我國自民國六十九年七月二日總統公布國家賠償法，於民國七十年七月一日正式施行，國家賠償制度的建立是民主法治的實踐，關係憲政推展之成敗，人民權益的保障，（註40）其中第二條公務員執行職務行使公權力而生之國家賠償責任；第三條公有公共設施之設置或管理有欠缺而生之國家賠償責任；其大抵上亦適用於圖書館組織運作，為專業館員執行勤務所必須遵守的從業規範，於圖書館公物之設置或管理、營造物利用關係過程，亦可能形成二者之競合，茲以圖8表示：

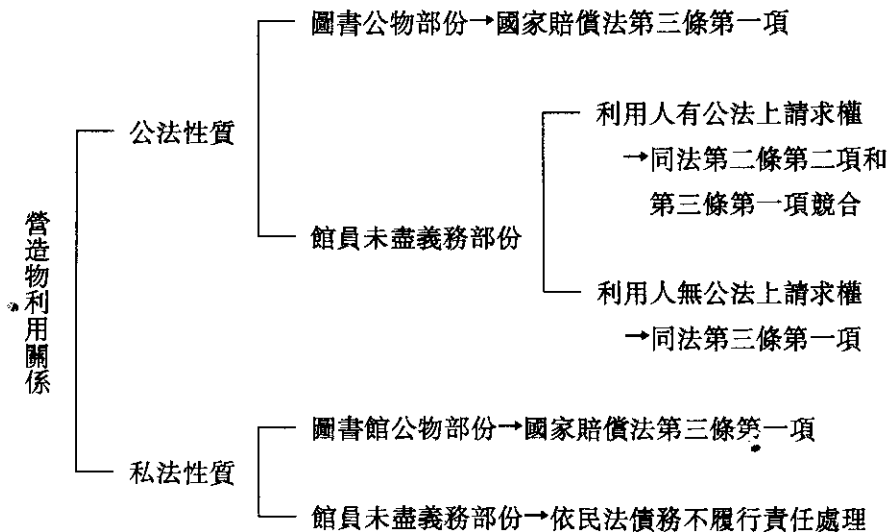


圖8 圖書館利用關係與國家賠償責任

從圖8中可知，若讀者於利用圖書館檢索資訊途中，因目錄櫃陳舊敗毀而受傷，營造物機構即可能要負國家賠償法第二條二項和第三條第一項競合之責任，且依同法第十一條規定，現行我國國家損害賠償責任採國家賠償之訴與行政訴訟二制並行制，國家賠償訴訟簡單便捷，自常為被害人所引用。

西諺：「有權利即有救濟（where there is a right there is a remedy）」，「有權利而無救濟，即非權利（A right without remedy is not a right）」，對於圖書館違法或不當之行政處分應賦予讀者行政救濟權，因此，行政爭訟現行多軌制裡，除訴願、聲明異議、複查、複核、申訴、請願應研究其可行性並評估其功能外，行政訴訟制度應予充實，畢竟一審終結之訴訟制度，於人民審級利益之保障究嫌欠周，（註41）我國有關機關現在正積極從事修正訴願法、行政訴訟法、行政執行法之際，圖書館營造物機構如能恭逢其盛，從事法制革新，相信必能健全組織結構、兼顧讀者使用權利。

五、結 語

總結有關圖書館外部關係之研究，茲先以圖9作歸納，再提出結果於其后：

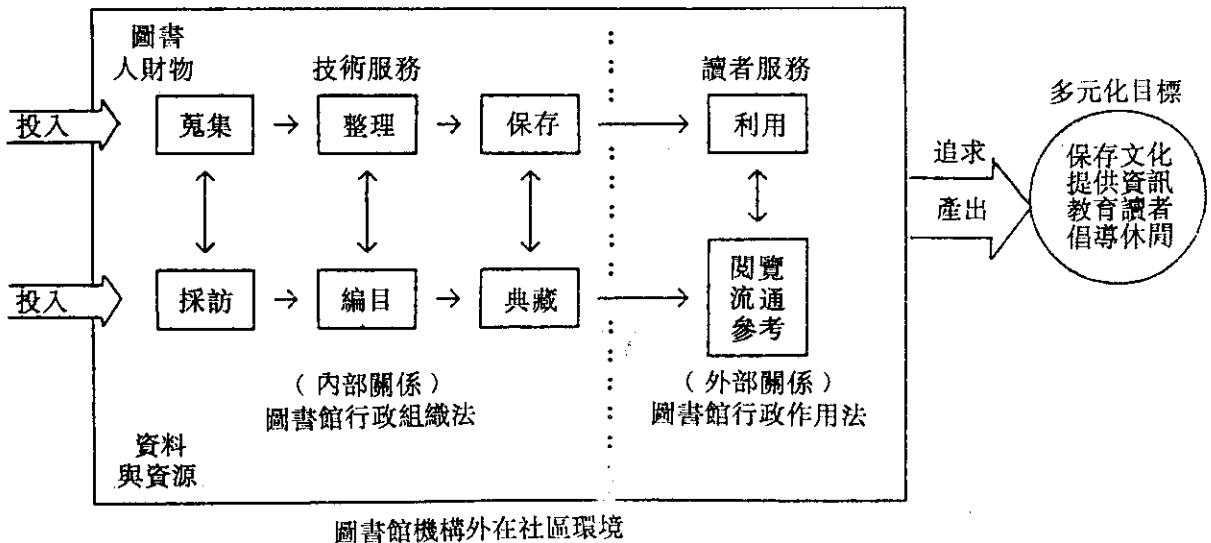


圖9 圖書館組織運作整體構面

從圖9，可知圖書館外部關係的重點有下列五項：

- (一)圖書館組織活動的範圍極為廣泛，基於重要性理論考量，給付行政仍有法律保留原則之適用，以防止行政專恣並維護機會均等。
- (二)隨特別權力係的縮小與式微，讀者不再被視為圖書館行政機器之小齒輪，（註42）特別規則在圖書館外部關係的適用亦應注意其內容、目的及範圍之合理性。
- (三)圖書館利用關係中通常使用無許可手續，任何人皆可使用，特別使用原則上應經圖書館當局許可，有時並酌收規費。
- (四)在我國無行政處分即無行政救濟，故圖書館利用人若遭受營造物當局限制使用時，應視作權利受侵害，許其循行政訴訟途徑藉資保護利用人基本權利。
- (五)圖書館利用權之保障，已成為世界公法潮流，依我國現行法制，亦存在事前保障與事後保障制度，同時採行政訴訟與國家賠償雙軌制，對民眾資訊權保護日益縝密。

諺云：「人民之幸福乃至尊之法（*Salus populi, suprema lex*）」，為消極預防圖書館行政權的濫用（*Negative to prevent the abuse of powers*），並積極促其作明敏而有效的運用（*positive to exercise the power wisely & effectively*），「依法行政」乃我國圖書館事業組織運作合理化、現代化及民主化的不二法門，隨著福利國時代的來臨，圖書館這個以提供完善資訊、促進社會教育、支援學術研究、倡導正當休閒為目的的福利營建機構，更應掙脫特別權力關係的枷鎖，以具體從事圖書館法制整備的實踐行動，加速圖書館行政革新的腳步。

附 註

- 註 1：劉興振，「公共圖書館與法律」，社會教育雜誌第171期（民國81年10月），頁12—14。
- 註 2：湯德宗，公務員之權利保障與身分保障（台北：台大法律研究所碩士論文，民國70年），頁1—99。
- 註 3：翁岳生，行政法與現代法治國家（台北：台大法學叢書，民國71年），頁143—147。
- 註 4：康炎村，行政法新論（台北：自版，民國79年），頁59—76。
- 註 5：美濃部達吉，行政法撮要（東京：自版，1926），頁36—62。
- 註 6：范揚，行政法總論（台北：商務，民國47年），頁46。
- 註 7：陳新民，行政法學總論（台北：三民，民國80年），頁104—105。
- 註 8：吳庚，行政法之理論與實用（台北：自版，民國81年），頁179—182。
- 註 9：Alex. Ladenson, American Library Law (Chicago: ALA, 1983), pp.11—32.
- 註10：Keijo Perala, "Public Library Legislation in Finland", SPLQ 17: 4 (1984): 94—6.
- 註11：藍乾章，「我國歷頒圖書館規程述評：兼論圖書館法之釐訂」，台北市立圖書館館訊5卷3期（民國77年3月），頁6—15。
- 註12：簡耀東，我國圖書館法之研究（台北：中國文化大學史學研究所碩士論文，民國80年），頁20—21。
- 註13：吳康，「重建公務員關係之法理基礎」，法令月刊40卷8期（民國70年8月），頁5。
- 註14：吳康等，經濟部暨所屬行政機關委託民間團體辦理業務可行性之研究（台北：該部，民國74年），頁47—52。
- 註15：黃茂榮，委託民間團體辦理行政業務可行性及其範圍探討（台北：行政院研考會，民國78年），頁277—279。
- 註16：戴炎輝，中國親屬法（台北：自版，民國67年），頁309—310。
- 註17：施啟揚，契約的訂定與履行（台北：正中，民國68年），頁65。

- 註18：廖義男，企業與經濟法（台北：台大法學叢書，民國69年），頁191。
- 註19：蔡秋雄，從企業與營造物之性質論郵政事業之法律地位（台北：台大法律研究所碩士論文，民國61年），頁1-3。
- 註20：廖又生，「論私立公共圖書館利用關係之法律性質」，書苑第16期（民國82年）。
- 註21：同註8，頁176。
- 註22：蔡震榮，行政法理論與基本人權之保障（台北：自版，民國80年），頁33-41。
- 註23：Phillip J. Cooper, Public Law and Public Administration（Palo Alto, Cali. : Mayfield Publishing Co., 1983），pp.1-3.
- 註24：翁岳生等，行政程序法之研究（台北：經建會，民國79年），所附論文部份。
- 註25：陳逸成，古蹟維護法令與實務（台北：內政部，民國78年）。
- 註26：包遵彭，古物保存法（台北：中華叢書編審委員會，民國55年）。
- 註27：吳 庚譯，「特別權力關係與特別法令」，憲政思潮第61期（民國72年3月），頁22-23。
- 註28：廖又生，「特別規則與圖書館經營」，國立中央圖書館台灣分館館訊第12期（民國82年）。
- 註29：涂懷瑩，行政法原理（上）（台北：五南，民國67年），頁163。
- 註30：裏田武夫，圖書館法研究（東京：日本圖書館協會，1980），頁2。
- 註31：中國圖書館學會編印，圖書館學參考書目及法規標準（台北：該會，民國75年），頁23-215。
- 註32：吳 庚，「淺釋行政命令」，法令月刊39卷17期（民國79年），頁3-9。
- 註33：Frank M. Gardner, Public Library Legislation : A Comparative Study（Paris : Unesco, 1971），pp.11-16.
- 註34：Encyclopedia of Library and Information Science, 1974 ed., S.V. "American Library Association"
- 註35："The Public Library : Democracy's Resource--A Statement of Principles", Public Libraries 21 : 3 (Fall 1982), p.92.
- 註36：李鴻禧，憲法與人權（台北：台大法學叢書，民國75年），頁471-492。
- 註37：同註20，頁108。
- 註38：廖又生，「圖書館的休閒功能與使用者權利保障問題」，國立中央圖書館台灣

分館館訊第10期（民國81年10月），頁9—12。

註39：許宗力，法與國家權力（台北：台大法學叢書，民國81年），頁70—71。

註40：城仲模，行政法之理論基礎（台北：三民，民國69年），頁673—680。

註41：古登美，行政救濟制度（台北：文馨，民國66年），頁178。

註42：廖又生，「圖書館館員行政中立問題之探討」，中國圖書館學會會報49期（民國81年12月），頁55—64。