



從行政救濟角度論公共圖書館經營

國立中央圖書館臺灣分館館長
林文睿

行政救濟 (Administrative Remedy)，係指人民因行政機關的違法或不當措施，致其權益遭受損害，而向國家請求予以補救的方法或制度（註1），行政機關之人員如具有專門之知能、專業之倫理，法治之素養及優質之執行技巧，則依法行政，適當裁量及履行政程序正義，自在預料之中，惟公務人員並非盡屬賢能，其執行業務亦難盡屬妥善，是以違法越權、處理失當及損害人民權益之情事勢難避免，國家基於維護法治行政及保障人民權益的立場，自不能不設法予以救濟，俾對違法或不當的行政措施予以矯正與補救（註2），或謂「權利無救濟，即非真權利」當是指此而言。人民向國家請求行政救濟的方式共有多種，如申訴、聲明異議、請願、訴願、與行政訴訟等均是。此外，尚可依國家賠償法或民事訴訟程序，請求不法行政所致損害予以賠償，本文則以訴願、行政訴訟及國家賠償等為主，分別析論圖書館面臨上開行政救濟之際，其經營之道宜如何妥為因應。

訴願的意義

人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得提起訴願（註3），又人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，損害其權利或利益者，亦得提起訴願（註4），前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為二個月。又訴願法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為（註5）。綜

上所述吾人大抵可以對訴願之要件做如下之歸納：

- （一）訴願主體：為人民
包括自然人、法人、非法人團體、行政處分之相對人或利害關係人（註6）。
- （二）訴願標的：須行政處分違法或不當
所謂違法乃行政處分違反法律、裁量逾越權限或濫用權力，至不當則指行政處分，雖未違法，但不合目的。又所謂行政處分係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，因此，凡頒布法規、解釋法令、機關間意思表示、移送法院裁罰事件、未有准駁之通知事件、事實敘述、理由說明或意思通知均與行政處分有別。
- （三）訴願利益：經行政處分致損害其權利或利益。
易言之，凡訴願標的（利益）已不存在，或預行請求行政救濟或未受損害之事件，均不合提起訴願。

行政訴訟之意義

人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟（註7），又為具體保障人民權益，確保國家行政權之合法行使，並增進司法功能，除前述撤銷訴訟外，關於確認訴訟及給付訴訟亦列為行政訴訟之範圍（註8），又逾越權限或濫用權



力之行政處分，以違法論（註9），另人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上給付或請求作成行政處分之外其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同（註10），至人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對行政機關之違法行為，得提起行政訴訟，但以法律有特別規定者為限（註11）。綜上所述行政訴訟與訴願之差異約如下述：

- （一）得提起行政訴訟者為行政處分違法，不包括行政處分不當在內。
- （二）撤銷之訴的行政訴訟，須先經訴願程序而未獲救濟。
- （三）訴願係向原行政處分機關提起，轉由原行政處分機關之上級行政機關受理，性質上為準司法程序；而行政訴訟係向高等行政法院及最高行政法院提起，性質上為司法程序（註12），惟二者均為行政救濟則一。

國家賠償的意義

公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負賠償責任。公務人員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同（註13），又公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負賠償責任（註14），另受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同（註15）。再查上開情形，國家於賠償之後分別對公務員有故意或重大過失者，公有公共設施之損害原因有應負責任之人及受委託之團體或個人於執行職務有故意或重大過失者均有求償權（註16），又上開所稱公務員，謂依法令從事公務之人員，係採最廣義之解釋。

圖書館經營因應之道

圖書館係屬營造物，公共圖書館更為營造

物公物，其使用通常依據使用規則，而使用規則之內容恆足以規範使用者與圖書館之互動關係，又營造物之維護管理與使用者亦有密切關係，而館員執行職務之具體決定更足以與使用者權益致生影響，是以以下擬就此三部份加以闡述：

（一）營造物使用規則之釐定

按中央或地方機關頒訂法規，並非行政救濟上所稱之「行政處分」已如前述，然而此種規範使用者之法規，若具體為圖書館員就個別案件予以引用，而該法規若因本身規定不合法或不適當，致損害人民權益，即可造成行政處分之違法或不當，譬如公共圖書館規定遺失所借之圖書須賠償四十倍原書價款，顯與比例原則有違；另如讀者借書逾期歸還，規定其家長亦不得再行借閱等不合理之規定，均足以導致人民權益之遭致損害，是以，如何依據行政程序法及行政執行法之相關規定，依公平合理之原則、兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾越達成執行目的之必要限度，先行檢視圖書館規則，重新予以修訂，必要時並採取聽證方式，讓使用者充分參與討論，以避免因法規不完備，所衍生行政處分之瑕疵或不當乃至為重要（註17），一般而言營造物之使用規則，對使用人而言並非毫無限制，是以，圖書館當可衡酌權利義務均衡原則依據個別情形，規定使用人應遵守之規範（註18），通常可明確規定如下之義務（註19）：

1. 遵守使用規則。
2. 遵守具體下命。
3. 積極配合共同生活。
4. 在必要範圍內之限制，應予忍受。
5. 按規定繳納費用。
6. 違反規定之罰則。



7. 終止使用關係。

營造物對使用人之給付必須就相同之關係為相同之給付，且不能基於與營造物目的無關之理由，予以拒絕。但要求營造物給付，以正常經營下可提供者為限（註20）。

（二）營造物之維護與管理

除法律另有規定外，公物之設置（如置公園，建築圖書館）係屬於行政主體之裁量權，設置與否，祇是反射利益，人民並不因而享有損害賠償請求權利。然而行政主體之設置與維護義務，應與行政主體之責任，有所區別。若設置或維護不完全或有瑕疵，因物之狀況，使第三人遭受損害者，則該物之支配主體原則上應負賠償責任（註21），當然物之支配主體亦得提供警告標誌或適當方式之公告，而免除或減輕其責任。因此，如何對營造物做最適切之維護與管理，以保持良好之使用狀況，或對已致生危險之營造物提供明確之標誌，以避免使用者產生危險，乃至為重要，否則就圖書館而言，如因公有公共設施設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，即須負賠償責任，當然圖書館於賠償之後對公有公共設施之損害原因有應負責任之人及受託之團體或個人於執行職務有故意或重大過失者，均有求償權，自不待言。

（三）一般法律原理之遵守與行政處分之合法與適當

按行政濟乃由於中央或地方機關之違法或不當行政處分損害人民之權益所規定之制度，是以如何恪遵一般法律原理使行政處分完全合法或行政裁量不逾越公益目的，乃避免造成行政救濟的關鍵所在，而如何使上述行政處分臻於妥適，吾人以為下列事項須格外加意：

1. 館員應遵守專業倫理原則（註22）包

括：

- （1）可及性原則
即提供方便讀者利用之圖書資料。
 - （2）隱私與保密原則
使用圖書館資訊之行為，應受尊重與保護。
 - （3）完整提供原則
資訊應力求豐富齊全。
 - （4）適當能力原則
館員應具服務應有之專業能力。
 - （5）公正誠實原則
館員應秉持公正與誠實態度，不可犧牲讀者、同事或任職機構的權益。
2. 凡處理任何行政處分，均依據法令規定辦理，若法令規定不明確或允許行政裁量時，仍應注意裁量是否適當，是否符合公益原則。
 3. 凡行政行為得以行政指導方式行之者，避免以行政處分行之。
 4. 人民申請案件，須注意在規定時間內完成，如法令規定之辦理時限不明確者，應依行政程序法予以修訂並依應踐行之程序予以公告、刊登公報、新聞紙或書面通知（註23）。
 5. 受委託辦理行使公權力之個人、團體因受託事件涉訟者，以受託之團體或個人為被告（註24），是以接受委託辦理業務，如有有違法情事，仍有行政訴訟之適用。

結語

「權利無救濟，即非真權利」誠哉斯言，在民主法治時代，如何落實人民權益之具體保障，乃各國積極努力之目標，然則，吾人以為「權利靠救濟，亦非好權利」，易言之，好的權利乃是要執行公權力者積極地依據法令規定，直接、正確，便利予以提供促成，而非消極地因執行公權力，所為違法或不當行



政處分，致人民權益受損害，始予救濟，面對行政救濟制度，就公務人員而言，其正面意義吾人以為應以避免使用行政救濟為主，如前所述，公務人員如能充實專業知能，具有行政倫理，並能恪守依法行政，履行政程序正義，則認事用法，秉持公正無私，提供服務，善盡應盡職責，使用規範，明確合理，行政處分，合情有據，使用者乃樂予配合相關措施，至營造物公物乃不特定多數人隨時得自由進出之處所，如何加強維護與管理，俾廣大民眾得於安全無虞之情形下，享受公共圖書館所提供優質之文化知識之旅，則「終身學習，快樂無比」，「與書為伍，美滿幸福」，「以書塑身，受益一生」，「與書為友，天長地久」，庶幾可期！

附註

- 註 1：張家洋，行政法（下）（臺北市：華視文化，民國 79 年），頁 276。
 註 2：同註 1，頁 277。
 註 3：訴願法（民國 89 年 6 月 14 日修正）第一條參照。
 註 4：同註 3，第二條參照。
 註 5：同註 3，第三條參照。
 註 6：同註 3，第十八條參照。
 註 7：行政訴訟法（民國 87 年 10 月 28 日修

正）第四條參照。

- 註 8：同註 7，第三條參照。
 註 9：同註 7，第四條第一項參照。
 註 10：同註 7，第八條第一項參照。
 註 11：同註 7，第九條參照。
 註 12：訴願法第四條，行政訴訟法第十四條~十七條參照。
 註 13：國家賠償法（民國 69 年 6 月 20 日制定）第二條參照。
 註 14：同註 13，第三條參照。
 註 15：同註 13，第四條參照。
 註 16：國家賠償法第二條第三項、第三條第二項及第四條第二項參照。
 註 17：行政執行法第三條。
 註 18：圖書館法（民國 90 年元月 4 日通過）第八條參照。
 註 19：林錫堯，行政法要義（臺北：法務通訊，民國 80 年 10 月），頁 304。
 註 20：同註 19。
 註 21：同註 19，頁 296 至 297。
 註 22：宋建成，「談圖書館專業、倫理」，講授大綱，頁 1 至 3。
 註 23：行政程序法第十三條、第十六條、第三十一條、第三十三條等參照。
 註 24：行政訴訟法第二十五條參照。



作者—林文睿館長（中）於民國 89 年 12 月 27 日假國家圖書館簡報室舉辦之「行政程序法與圖書館經營研習會」中擔任「行政救濟法」專題講座。