

# 學校圖書館 權利宣言新註解： 憲法維護者的獻禮

廖又生 亞東技術學院教授兼管理暨健康學群學群長

【摘要】圖書館利用權泛指讀者進用圖書資訊資源的權利，其性質上可納入基本權利而受保護。具體而言，我國圖書館法公布之前，釋憲機關已對營造物利用關係提出劃時代的新觀念，迨民國 100 年廣續有補充解釋，嗣後該則憲法解釋尤為大學校園裡推倒特別權力關係的另一張骨牌，對於學生基本人權的保障，具有特殊的意義。本篇論文即在闡述學校圖書館利用權之憲政價值，並勉勵業界同道應秉持積極的依法行政原則，儘速修訂各級學校圖書館利用規則或借閱辦法，俾符憲政潮流發展之趨勢。

關鍵詞：讀者群 (Patron Community)；憲政主義 (Constitutionalism)；圖書館利用指導 (User Instruction)；近用 (Access)；依法行政 (Administration According to Law)

## 一、前言

圖書館是一個學校的心臟，也是學生永續成長的最佳場所。圖書館利用構成基本權利的一環，從終生學習的觀點而言，圖書資訊運用為人民資訊權的具體實踐。圖書館在校園裡，如何支援教學、學習研究和推廣，不僅影響學校這個營造物機構的經營良窳，尤其是決定學生教育上受益權得否充分享有的關鍵。圖書館與學校呈現出生命共同體的有機聯結關係，不言可喻（註 1）。

晚近隨民權意識的高漲，教育事業的蓬勃發展，我國各級學校大量設立，人民營造物利用關係趨於複雜，加以往昔特別權力關係理論的瓦解，利用人對於營造物當局所做的不利益處置，皆得循一定程序提起救濟，亦使營運當局增加不少行政壓力。因之，適切探討各種營造物利用的本質、釐清其特性，將是紓解糾紛的不二法門。

我國釋憲機關針對學生遭受退學或非屬退學或類此等處分，如影響其受教權或其他基本權利



時，作成自得依法提起行政爭訟以保障其應有權利之解釋，乍看之下，該等解釋號與圖書館經營並非直接干連。然眾所周知，圖書館為學校之附屬機構，學生就學期間難免有圖書館利用行為產生，因此，學校圖書館進行讀者服務之際，若對違規讀者處以剝權或其他限制處分，學生得否提起訴願，現行圖書館利用規則皆乏明文。作者審視大法官會議釋字第三八二號、第六八四號解釋，不禁聯想牽連頗鉅之學校圖書館利用權益的保障問題，茲尚待圖書館行政法學界藉資省思與辯證，以求健全圖書館經營的外部關係。

## 二、釋字第三八二號解釋之啟示

司法院大法官會議於民國 84 年 6 月 23 日作成釋字第三八二號解釋，對學校學生遭校方退學處分可循司法途徑尋求救濟，採取肯定見解（註 2）。茲就該項決定之緣起、主旨、說明及啟示，分別析論如下：

### （一）緣起

本件解釋是由臺北商專夜間部企管科一名王姓學生提出，該生因考試作弊而遭學校退學，經提起訴願、再訴願、行政訴訟，為行政法院依 41 年判字第六號判例為由駁回。該號判例認為：學校與官署不同，學生與學校之關係，亦與人民與官署之關係有別，學校師長對於違反校規之學生予以轉學處分，如有不當情形，亦祇能向該校監督機關請求糾正，不能按照訴願程序，提起訴願。鑑此，受不利益處分之王姓學生以主觀公法權利（即教育上受益權）遭受不法侵害為權利保護要件（Rechtsschutzbedürfnis），依法定程序對於確

定終局裁判所適用之法令，發生牴觸憲法之疑義，因而聲請大法官會議解釋。

### （二）主旨

該號解釋宣告各級學校依有關規定對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變學生身分，並損及其受教育之機會，受理機關為該處分行為屬於行政處分。因此，在校內申訴途徑未獲救濟者，自得依法向作出處分的學校上級主管機關提起訴願，若經訴願、再訴願，則可向行政法院提起行政訴訟。

### （三）說明

解釋理由亦指出：受理學生退學或類此處分爭訟事件之機關或法院，對於其中涉及學生品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及對事實真相之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予撤銷或變更。即人民因學生身分受學校之處分，得否提起行政爭訟，應就其處分內容分別論斷。如學生所受處分是維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（如記過、申誡等處分），則應循學校內部申訴途徑請求救濟，不應提起行政爭訟。

### （四）啟示

學校圖書館等營造物利用關係究竟得否訴諸司法救濟，經大法官會議釋字第三八二號解釋闡述，所謂無漏洞司法監督的精神初步表露無遺，吾人研析該解釋號意旨，可獲得以下幾項心得：

1. 傳統特別權力關係臻於瓦解崩潰之途，有關學生與學校間爭執得提起行政訴訟的標準為：足以改變學生身分，並損及其受教育之機會，屬



- 於對人民憲法上受教育之權利有重大影響者。
- 受處分相對人民提起行政訴訟的程序，須用盡校內途徑申訴而未獲救濟時，可提起訴願、再訴願後向司法機關提起行政訴訟。即訴願法第一條後段所指的先程序須先用盡，仍有不服始得提訴願。
  - 受烏勒（Carl H. Ule）所提「基礎關係（Grundverhältnis）」及「管理關係（Betriebsverhältnis）」二概念之影響，凡校方為維持營造物秩序、實現教育目的所必要，且未侵害教育上受益權之措施，視為管理關係，不得提起訴願（註3）。
  - 向來給付行政機構得逕行利用營造物權力自訂特別規則以拘束使用者。現認為學校所作退學及類此處分，足以改變學生身分，損及受教育之機會，故依校規所為之處分，應視為訴願法及行政訴訟法上的行政處分。簡言之，即以「秩序罰」概念限制「懲戒罰」的適用範圍。
  - 受1953年德國公法學家路斯（H. Reuss）所創「判斷餘地」概念的影響，學校行政中當有高度屬人性、高度技術性與高度經驗性法概念之適用，如對學生之品行考核、學業評量、懲處方式之選擇等，除有「判斷瑕疵」情況外，原則上承認校方有裁量或判斷的餘地，不得提起救濟（註4）。
  - 私立學校依私立學校法經主管教育行政機關許可設立，在實施教育的範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權利，是由法律在特定範圍內授與行使公權力的教育機構，在處理上述事項時，具有和機關相當的地位，各級公私立學校依學籍規則對學生為退學處分是一種行政處分。足證私立學校

學生受退學或類此處分時，其救濟程序與公立學校學生無分軒輊。

上揭大法官會議釋字第三八二號解釋所引發的衝擊，足以徹底改變以往的校園倫理關係，今後學生不再是校園內的次級公民（Subcitizen），代之咸以法治原則，作為校方與學生間互動關係的依據，其影響深遠可想而知。此處，作者以圖書館行政法學的立場，欲探討的問題在該解釋號提出後，身為校園神經中樞的圖書館，其利用關係將要怎樣來因應時勢與潮流的發展；除學生被校方處以退學或開除學籍等類此處分時，館方照規定撤銷其讀者資格外；假如是純屬圖書館利用行為，以學生身分之讀者因不遵守利用規則而受校方處以撤銷利用權時，得否提起訴願。另如有館方對學生身分讀者的懲處而引發相對人不服；再如私立學校圖書館對該校學生讀者品行不端、毀書、偷書或逾期不還書等行為，報請校方科以兩大過處分等，諸如此類事件，可否適用釋字第三八二號解釋規定，深值學校圖書館事業之同道來關切。總之，釋憲機關對營造物利用的重新詮釋，正是提醒圖書館界勿忘學校圖書館老舊規章的拘束力已經式微，而新的利用規則期盼有志者協助修訂改正之。

### 三、釋字第六八四號解釋之補正

司法院大法官會議於民國100年1月17日再度作成釋字第六八四號解釋，針對學校所為非屬退學或類此之處分，肯認主張權利受侵害的學生得提起行政爭訟。茲就該解釋號之緣起、主旨、說明及啟示，分別說明如下：



### （一）緣起

聲請人之一陳姓某公立大學碩一學生，97 學年度上學期，跨院加選他學校 EMBA 學程所開設的「公司治理與企業發展」科目，學校認聲請人非該院 EMBA 學生，否准其加選。陳姓研究生迭經校內申訴、訴願不受理及行政訴訟不合法為由駁回確定，爰聲請解釋。聲請人之二蔡某為同大學另系所研究所碩四學生，93 年 3 月 16 日向學生事務處課外活動組申請在該校公告欄及海報板張貼「挺○海報」，時值公職人員競選期間，學校以違背國家法令為由否准所請。蔡姓研究生迭經校內申訴、訴願不受理及行政訴訟已不合法為由駁回確定，爰聲請解釋。聲請人之三龍某為某私立技術學院進修部觀光餐旅學群觀光事業科二年級學生，因 91 年度下學期期末必修科目考試日期，與 92 年觀光日語導遊筆試日期衝突，向授課教師申請提前考試獲准，然該必修科目嗣經授課教師評定成績不及格，致無法於 92 年畢業。龍姓大學生主張成績評分不公影響畢業，迭經校內申訴、訴願、終以行政訴訟不合法為由駁回確定，爰聲請解釋。釋憲機關繼釋字第三八二號解釋之後，針對該三個大學所為非屬退學或類此處分，受理並做出統攝性之解釋。

### （二）主旨

該號解釋文闡示大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制

之必要。在此範圍內，本院釋字第三八二號解釋應予變更。

### （三）說明

人民之訴願權及訴訟權為憲法第十六條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，得循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟，司法院大法官會議釋字第四一八號、第六六七號足資參照，而此項救濟權利，不得僅因身分之不同而予以剝奪。釋字第三八二號解釋就人民因學生身分受學校之處分得否提起行政爭訟之問題，認為應就其處分內容分別論斷，凡依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分及損害其受教育之機會時，因它對人民憲法上受教育之權利有重大影響，即應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分，而得提起行政爭訟。至於學生所受處分係維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如記過、申誡等處分），則除循學校內部申訴途徑求救濟外，尚無許其提起行政爭訟之餘地。惟大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育或其他基本權利，即非屬退學或類此之處分，本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，釋字第三八二號解釋應予變更。當然大學教學、研究及學生之學習自由均受憲法之保障，在法律規定範圍內享有自治之權（釋字第五六三號），且為避免學術自由受國家不當干預，不僅行政監督應受相當節制（釋字第三八〇號），立法機關亦僅得在合理範圍內對大學事務加以規



範（釋字第五六三號、第六二六號），受理行政爭訟之機關審理大學學生提起行政爭訟事件，亦應本於維護大學自治之原則，對大學之專業判斷予以適度之尊重（釋字第四六二號）。

#### （四）啟示

揆諸大法官釋字第六八四號的補充解釋，營造物利用關係要完全遵守「正當法律程序（Due Process of Law）」原則，圖書館經營亦須受此原則拘束。因此，釋字第六八四號解釋的出爐，成為再次破除特別權力關係魔障之具體證明。總的來說，該解釋號值得稱許的地方有：

1. 徹底揚棄特別權力關係，學校當局所作行政處分或公權力措施侵犯學生受教權或其他基本權利，不限於退學或類似的決定，而無限制學生行政爭訟之行使。
2. 原釋字第三八二號解釋強調學生應先用盡校內申訴的途徑，仍屬有效的要求，此對於促成學生接受完整的公民教育有正面提升的作用；職是，各級學校健全學生申訴評議委員會之組織與功能，諒係當務之急。
3. 不再區分「基礎關係」與「管理關係」、「顯著不利益」與「非顯著不利益」、「淘汰處分」與「矯正處分」、「重要性理論」與「非重要性理論」，強調學校圖書館經營應重視認真對待學生的權利，不再將學生與校方爭執基本權利的是非，看成洪水猛獸。
4. 從憲政發展的軌跡觀察，憲法維護者正在逐步縮小將學生與軍人、公務員、受刑人同視的觀念誤區；簡言之，校園經營「法」之關係已替代「力」之關係矣。
5. 開放大專校院學生救濟的管道，係釋憲機關在

民國百年所作的一項人權賀禮，但釋字第六八四號解釋理由書第三段仍篤守「大學自治」精神、尊重大學校園內之「專業判斷」；申言之，學生有行政爭訟的基本程序權，至於得否勝訴，則受理訴願或訴訟機關則應在「判斷餘地」的前提下，審酌個案之是與非。

6. 釋字第六八四號一如釋字第三八二號解釋，私立學校學生受非屬退學或類此處分，只要其主張主觀的公法權利受侵害，其救濟流程與公立學校並無差異。

時值建國百年前夕，司法院大法官針對三位聲請人受教權益受害而做出上揭解釋，雖系爭聲請人以不乏畢業而脫離學生身分者，聲請再審或許已無實質意義，但是釋憲機關能夠特別留意聲請人個案基本權利的保障，仍是值得肯定。另該解釋號所沒有達成的結論，則是中小學生能否進行行政爭訟的議題，此大法官們經過熱烈討論而顯未形成共識的爭點，值得吾人未來繼續留意該區塊之憲政發展趨勢。

#### 四、該二獻禮之異同比較

司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權（憲法第七十八條），司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長，一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，渠掌理憲法第七十八條規定事項（憲法增修條文第五條第一項、憲法第七十九條第二項）。職是，歐陸國家憲法法院法官夙有「憲法維護者」之雅稱，我國司法院大法官會議職司釋憲權，基於憲法職權所制頒的解釋號，與憲法本文、增修條文處於同等位階（釋字第四九九號第二段）。如前所揭釋字第三



八二號及的六八四號兩個解釋號，攸關營造物經營的基本哲理的轉變，特別是各級學校圖書館利用關係的根本基調之定位，為進一層瞭解該二解釋號的異同，是整理比較如次：

### （一）相同點

1. 皆否定特別權力關係對營造物利用之枷鎖。
2. 均肯認為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害受教育之權利者，只能申訴尚無爭訟之餘的。
3. 行政、立法或司法權之行使，皆應對校園自治權與專業判斷予以適度之尊重。
4. 利用人須窮盡校內申訴途徑而未獲救濟，始克提起行政爭訟。
5. 私立學校學生權益受害救濟程序並不遜於公立學校。

### （二）相異點

1. 前者聲請原由於專科生遭退學；後者則是研究生跨院選課、張貼海報，以及大學生選課衝突而引發。
2. 前者以退學或類此處分足以改變學生身分並所及其受教育機會為前提；後者則即使非屬退學或類此處分，只要侵害學生受教育權或其他基本權利，就可構成權利保護之必要。
3. 前者僅限於行政處分為標的；後者擴張為行政處分或其他公權力措施。
4. 前者適用於各級學校；後者似乎僅針對大學經營而賦與受害學生行政爭訟權。
5. 前者仍有重要性理論或基礎關係理論之適用；後者則超越二分說的窠臼，強調公私立大學要重視認真對待學生的權力。

6. 前者只涉及學籍規則或懲處規定等特別規則的合憲性疑義作成解釋；後者則遍及選課、學生課外活動、營造物設施等個別性利用規章的適法性判斷問題。

英美法諺有云：「有權利即有救濟(Where there is a right, there is a remedy)」、「無救濟即非權利(A right without remedy is not a right)」，旨哉斯言，憲法維護者透過程序基本權以限縮到進而全盤推翻特別權力關係在營造物利用的箝制，乃昭然若揭。

## 五、學生與學校圖書館關係的再界定

讀者是圖書館的顧客，學校圖書館的讀者群(Patron Community)又以學生居大宗，所以日常館務經營引發的爭執，也以學生讀者的機會最大。由於學生個別差異(Individual Difference)極為懸殊，館員欲千篇一律的用相同的標準從旁輔導，實屬不易。秉此，各公私立學校圖書館仰賴特別規則(Sonderverordnung)以拘束利用人，建構了公法上營造物利用關係，在此特別權力關係的枷鎖下，學生淪為圖書館經營體系內的小齒輪，變成一不折不扣的組織人(Organization man)，毫無自主意志可言。從前學生利用營造物尚未能提起司法救濟前的校園景觀，就圖書館利用解析，呈現以下五項特徵(註5)：

### （一）館方與學生間之不平等性

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的義務，顯然使學生讀者處於更加附屬的地位。



## （二）讀者義務之不確定性

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，而無法律保留原則之適用。

## （三）有特別規則之拘束

各級學校圖書館得逕行利用營造物權力，自訂讀者服務內規來拘束使用者。

## （四）有懲戒罰存在

圖書館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，學生對圖書館當局所訂定的利用規則有不服者，不得循訴願、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。在大法官會議釋字第三八二號解釋問世之前，學校圖書館經營可說在「雙層特別權力關係」的籠罩中，無論館員內部勤務關係，抑或讀者外部勤務關係，傳統特別權力關係這個屋脊概念在圖書館行政裡，占據絕對優勢的地位，但日前大法官會議釋字第二四三號解釋指出：圖書館公法上勤務關係中，凡是以改變公務員身分關係及直接影響館員服公職之權利者，館員可提起行政訴訟；另大法官會議釋字第二九八號解釋亦補充說明：對館員施以懲戒性處分而對其身分有重大影響，亦可提起行政救濟。圖書館內部關係如此，何況讀者利用之外部關係，此攸關讀者權益保障核心領域，豈能坐視不顧。故作者以為符合立憲主義（Constitutionalism）思潮的釋字第三八二號、第六八四號解釋之作成，不啻為補偏救弊之即時雨，渠澆醒了圖書館事業同道，應改以權利義務

相對性的尺度，重新釐清學生和圖書館的相互關係，至少宜將現狀調整為：

1. 圖書館利用關係為一般權力關係（Allgemeines Gewaltverhältnis），如足以限制或剝奪學生讀者身分，並損及其受教育機會，則屬於憲法第二十一條、第二十三條之主觀上公法權利範圍，受害學生得提起行政訴訟（註 6）。
2. 對圖書館所作個別處置認其有害及基本權利者，仍須先以申訴試行救濟，迨其未獲預期成效後，始得訴願、行政訴訟。
3. 依「重要性理論」意旨，凡涉及讀者基本權利的限制或剝奪，仍應有「法律保留原則」之適用。
4. 基於無行政處分即無行政爭訟的傳統制度設計，圖書館依特別規則所作之處置，應概以行政處分視之。
5. 圖書館技術是一門專業，在屬人性、經驗性範疇之內，館員仍有裁量或判斷的空間。
6. 私立學校為主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，依大法官會議釋字第二六九號解釋，可算作受委託行使公權力之個人或團體。一旦讀者身分的學生利用私校圖書館，涉及權利與義務之創設、確認、變更或廢止，皆屬於間接行政之一種（註 7），其與公立學校圖書館利用關係之效果，並無不同。

綜觀以上所陳，從大法官會議上開兩個解釋號承認學生在校園裡是一享有自由意志地位的權利主體後，當局該儘速並拋棄行政官僚心態，持平等互惠、共存共榮的理念來恢宏學術自由的精神（見憲法第十一條、大法官會議釋字第三八〇號解釋等有關規定）。圖書館是知識的水庫、學術的銀行、人類智慧的寶藏，供給精神食糧，協



助尋根探源，更是其責無旁貸的重任（註8）。因之，學校圖書館經營重於管理、指導優於控制的政策，方是時代之歸趨（註9）；業界同道要體認給付行政溫和的本質，非萬不得已，不宜對違規學生施予苛酷處分，對每一個案例的處置尤應注意手段與目的間的實質關聯，此自是每位從業館員當服膺勿失的信念。

## 六、判別學校圖書館利用權救濟之標準

吾人於肯定讀者被處以註銷閱覽資格或類此處分，若內部申訴途徑用盡時，得請求司法救濟；蓋大法官會議釋字第六八四號已經對所謂開放性營造物（如學校、圖書館等）採否定特別權力關係的見解。觀今，或則脫漏，或則不合時宜的特別規則，面對層出不窮的讀者問題，館員常有莫知所從之憾（註10）。有鑑於此，順著釋字第三八二號、第六八四號解釋文之語脈，可推導出以下六項得否提起行政救濟的判斷標準：

（一）學校學生被限制或剝奪讀者資格或類此之處分，足以損及其受教育機會，屬於對人民憲法上教育受益權有重大影響者，得提起訴願。觀乎該項標準，與學說、外國法制比較，不甚相同，營造物利用人須用盡校內申訴程序，才可進行爭訟。準此，學生營造物利用權受損害欲提起司法救濟的要件，遠比公法上勤務關係中當事人的權益受損害時請求救濟之要件還嚴格，釋字三三八二號拘泥於「改變身分」並「損及機會」同時要對受教育權「有重大影響」方得訴願；此在十五年多以後，已被釋字六八四號所修正，因之，不限於學生有重大

違規情形，館方已經註銷其學籍或作類此處分，方屬對其教育機會有損害，並影響其受教育之權利；換言之，受害學生只要本於不利益處分即有提起申訴之可能。但目前就各級學校圖書館經營實務而論，發生提起司法救濟的事件，大都均非單純適用借閱規則，而是依校方校規處分之結果。

（二）現行各館館藏資料多半採行開架式經營（註11），典藏、閱覽、流通、參考過程，極易發生學生不當使用（如逾期借用等）或損毀（如將所借書籍圈點、批註、汗漬、折角、撕破等）、遺失等，館員常需審酌一切情狀，作為處罰輕重之標準。各級學校圖書館利用規則慣採按日科滯還金、罰鍰、停止權利，追償損害賠償金等方式，藉資維持館藏秩序的嚴整。這些處罰的手段皆規定於圖書館個別性的利用規則，從林林總總之利用規則對使用人所加之拘束而言，如就學校圖書館為維持營造物秩序、實現教育目的所必要，雖屬重要性理論外事項，苟學生只被館方施予較輕的罰鍰、申誡等處分，依釋字第六八四號意旨，皆有提起行政爭訟的可能。

（三）校方、教育主管行政機關或法院，對於圖書館利用關係中所發生之糾紛，如涉及專業性、屬人性、技術性問題之選擇與決定，應尊重館員及館方本於圖書館專業及對事實真相之熟知所為之處罰，僅在其判斷或裁量違法或顯然不當時，得本於監督關係予以撤銷或變更。眾所周知，圖書館學係一門專業（Profession），館員行政裁量或判斷的範圍遍及技術服務與讀者服務全部



歷程（註 12），學校圖書館經營不管是內部關係抑或外部關係，苟無裁量瑕疵（Ermessensfehler），例如利用館藏資料回答問題能力水準的評量、違規使用懲處方式之選擇等；向來上級機關或司法機關皆採尊重學校圖書館行政當局之判斷，對其所為處分率皆不予審查，55 年判字第二七五號判例，大法官會議釋字第三一九號、第三二五號解釋等可供參考，茲不贅述。

- （四）權衡館員與讀者權利保障的憲法解釋（參見釋字第二四三號與釋字第三八二號、第六八四號解釋文），明顯的無論從救濟標準或救濟程序比較，後二者之要件遠比前者嚴格。從迂緩的救濟路徑分析，得知學生讀者權利的保障經釋字三八二號、第六八四號解釋的提出，凡與憲法第十六條及第二十一條意旨不符之判例，應不予援用。此對伸張學生營造物利用權雖有幫助，但就救濟程序之冗長，無異形成四級三審救濟體制，對當事人訴訟經濟效益而言，將使該二解釋號之良法美意大受影響。此外，有關館員公法上勤務關係裡，涉及金錢請求權或職務關係，我國司法院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、第二九八號、第三一二號、第三二三號及第三三八號等解釋號），皆企圖否定特別權力關係學說，現今大法官會議剛作成規範營造物利用之釋字第六八四號解釋，首創營造物利用人權保障之完整先例，對學校圖書館行政運作皆有

良性啟迪的效果，各級學校圖書館趁這時候檢討老舊內規應該是最恰當不過了（註 13）。

- （五）現行法制下，館方對學生科以申誡、罰鍰、記過、記大過等處分，依釋字第六八四號解釋，直接影響人民受教育或其他基本權利，自允許學生以訴願、訴訟請求救濟。話雖如此，但為避免館員與讀者間產生對立與衝突，學校圖書館特別規則的訂定，應力求符合「明確性原則」、「比例原則」、「平等原則」、「信賴保護原則」、「原因關連給付原則」、「誠信原則」等（行政程序法第四條至第十條）一般行政法原理的精神，俾使學生讀者的抱怨聲音減至最少。同時，經由圖書館利用指導（User Instruction）的柔性溫和手段來曉諭、建議或請求讀者遵守利用規章（行政程序法第一百六十五條），果能做到此，那麼，讀者違規受罰之後心能折服，學校圖書館事業的經營才不會悖離憲法保障人民資訊權之初衷（註 14）。
- （六）釋字第三八二號解釋文並指出：行政法院 41 年判字第六號判例，與保障人民教育上受益權意旨不符部分，應不予援用。據此，行政法院 49 年判字第一二八號判例、58 年判字第二一七號判決、77 年裁字第六一三號裁定等所謂學生與學校之關係，要與行政機關對於一般人民基於人民身分所為之處分有別。這種消極受特別權力關係理論片面羈束的見解，從釋字第三八二號解釋以降，現又在頒布釋字第六八四號，自當不再繼續引用之列。因之，各級學校圖



書館行政運作時，如遇到學生有違規問題發生，自不能援引舊判決、判例或裁定作處罰的依據。一言以蔽之，學校圖書館經營判斷得否作為行政爭訟之標的，其界限乃以釋字第三八二號、釋字第六八四號解釋之精神為依歸。

盱衡上開六項判別得否提起司法救濟的標準，不難探知學生若要主張圖書館利用權受害而要求行政法院予以合理保障，須先證明符合可提起行政爭訟的要件；並須非圖書館經營專業事項，亦即非屬其行政裁量或判斷範圍；且須用盡申訴管道之後才能訴願，進入行政訴訟程序；同時館方處罰學生讀者的特別規則要接受一般公法原理的檢證；以及圖書館不能援用過時判例作處罰依據等。茲在在彰顯圖書館行政為保育行政法之一種，其特色自然與運用命令強制之警察行政迥異其趣（註 15）。吾人竭誠盼望司法院大法官會議該二解釋的宣告，不僅能重新讓教育主管機關得真正釐清學校等營造物機構組織與管理的分際，尤能帶動圖書館利用關係邁向制度化、現代化的里程碑（註 16）。

## 七、結語

教育乃百年樹人之大計，各級學校身負培育國家人才的艱鉅工程，隨開放社會、多元民主思潮的成熟化，教育機構的經營應有別於公權力機關之運作模式。司法院大法官會議先後作成的釋字第三八二號、第六八四號解釋，誠可謂對我國營造物利用關係樹立了劃時代的新典範。就圖書館事業經營而言，各級學校圖書館可供給校園內教職員生排疑解惑的素材，素來被視為學校中的

知識名山，站在學校圖書館經營的歷史分水嶺上，先前有 ALA 圖書館宣言，美國並進一步頒行資訊自由法(US FOIA)、電子資訊自由法(EFOIA)等保障讀者近用(Access)圖書資訊服務之法令，我國大法官會議揭櫫該二號解釋正象徵圖書館利用關係中「依法行政(Administration According to Law)」或「依法律實現正義(Justice According to Law)」的呼聲，在可預見的未來將會聲勢浩大，而發生中外輝映的結果。二十一世紀的臺灣扮演散播書香角色的各級學校圖書館館員們，依據圖書館法第五條「設立及營運基準」、同法第七條「讀者權利宣言」及第八條「權義均衡原則」等政策條款的指導，重新積極整修利用規則，自屬正當其時（註 17）。

## 【附註】

- 註 1：Patrick F. Stenstrom, "Our Real Business," *Journal of Academic Librarianship* 16:2 (May, 1990), p. 8.
- 註 2：〈退學可訴願〉，《自立晚報》，民 84 年 6 月 23 日，第一版。
- 註 3：吳庚著，《行政法之理論與實用》，（臺北：自版，民 81），頁 179-182。
- 註 4：陳新民著，《行政法學總論》，（臺北：自版，民 81），頁 236。
- 註 5：康炎村著，《行政法新論》，（臺北：自版，民 79），頁 59-76。
- 註 6：廖又生，〈讀者權利及其保障問題之探討〉，《國立中央圖書館臺灣分館館刊》，1 卷 3 期（民 84 年 3 月），頁 1-8。
- 註 7：黃茂榮研究主持，《委託民間團體辦理行政事務範圍探討及其可行性分析》，（臺北：行政院研考會，民 78），頁 277-279。
- 註 8：沈寶環著，《圖書館事業何去何從》，（臺北：臺灣學生，民 82），頁 127-141。
- 註 9：Herbert Poole edited by, *Academic Libraries by the Year 2000: Essays Honoring Jerrold Orne*, (New York: R. R.



Bowker, 1977), pp. 1-3.

註 10: Patrick Williams, *The American Public Library and the Problem of Purpose*, (New York: Greenwood Press, 1988), pp. 127-128.

註 11: K. C. Harrison, *Public Relations for Librarians*, (Hampshire England: Gower Publishing Co., 1982), pp. 1-3.

註 12: 焦興鎧, 〈日本行政法上之營造物及其利用關係之研究〉, (碩士論文, 臺灣大學法律學研究所, 民 63)。

註 13: Alex Ladenso, *American Library Law*, (Chicago: ALA, 1983), pp. 11-16.

註 14: Bruce A. Shuman, *The Library of the Future: Alternative*

*Scenarios for the Information Profession*, (Colorado: Library Unlimited Co., 1989), p. 6.

註 15: Colin Steele, *Steady-state, Zero Growth, and the Academic Library: a Collection of Essays*, (London: Clive Bingley Co., 1976), p. 11.

註 16: 〈大法官再次破除特別權力關係魔障〉, 《中國時報》, 民國 100 年 1 月 21 日, A 十九版社論。

註 17: 廖又生, 〈有關學生權益釋憲案對圖書館的影響〉, 《100 年新北區高中職圖書館輔導團研習會會議手冊》, (新北市: 三重商工, 民國 100 年 12 月 22 日)。

## 【訊息】

### 香光尼眾佛學院圖書館心靈 E 站

□ 香光尼眾佛學院圖書館 Facebook

<https://www.facebook.com/gayalib>

為推廣圖書館利用, 提供有志學佛者交流的園地, 本館於民國 101 年 5 月 4 日在「臉書」(Facebook) 社群網站, 成立「香光尼眾佛學院圖書館」粉絲專頁, 邀請您上網閱讀。



□ 香光尼眾佛學院圖書館部落格

<http://www.gaya.org.tw/blog/library/>

這是香光尼眾佛學院圖書館的部落格, 願這座虛擬的知識殿堂, 開啟您智慧的泉源; 在這裡尋訪到生命中的善知識, 取得終身學習的資源。

