

廖又生 陽明大學醫學管理系教授

一、引言

我國圖書館法第三條規定：本法所稱主管機關，在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。本條揭示圖書館組織之各級主管機關，一則可以達成行政監督的機能；另則得以恢宏行政指導機制，由於我國法制取得公法人資格不易，各種法規慣以行政機關作為主管機關，以圖書館經營為例即有中央主管機關及地方主管機關之區分，另就專門圖書館營運尚有目的事業主管機關；各出版人於發行出版品時應履行義務呈繳至設有全國出版品之法定送存機關，因之，圖書館事業之主管機關顯然成為一個廣義的行政主體（Verwaltungsstr er），其不僅享有特定職權得設立圖書館或置備人員以達成圖書館任務，且承認其訴訟當事人能力，可說攸關各類型圖書館營運之內部與外部關係運作，晚近我國國家圖書館及各級公共圖書館又有改隸行政院文化建設委員會之行舉，相對引發中央主管機關有「文教二元分離」問題，申言之，我國圖書館法自民國九十年一月十九日生效以來，第三條所規定之主管機關理論與實際即有落差（Gap），本文擬針對圖書館事業的主管機關作一思辯，俾讓業界同道對監督指導源頭之各級主管機關有所認知，進而可遂行圖書館依法行政之理念（註1）。

二、圖書館事業之主管機關定位

主管機關為各公法人所轄行政機關，依行政程序法第三條第二項規定：本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。基此，負責圖書館監督指導事務的各級主管機關，必須具備下列要件：

（一）主管機關係獨立的組織體

各級主管機關有單獨的組織法規、獨立的編制及預算、兼有印信，因其為具有單獨法定地位之組織，故與內部單位顯有不同（註2）。

（二）主管機關係依權力分立原則設置

行政機關不同於立法、司法機關外，基於住民自治之理念與垂直分權之功能，再分中央主管機關與地方主管機關（司法大法官會議釋字第四九八號解釋參照）。

（三）主管機關以行使公權力為其主要特徵

各級主管機關有別於營造物，其主要乃從事公權力行政，依法對所轄圖書館事務，得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。

（四）主管機關基於管轄分工行使權限

如中央主管機關教育部與行政院文化建設委員會依事務不同行使權限，地方主管機關依地域不同行使權限，彼此分工合作、相互協調構成行政一體機制。

（五）主管機關及典型之行為主體

機關係工具（werkzeug），其為達成法人目的之器械，故教育部、直轄市政府、縣（市）政府在權限內所為之一切行為皆歸屬於各級公法人權利義務主體。

三、規定圖書館主管機關之實益

圖書館法第三條訂明主管機關之理由與體例，可分述如次（註3）：

（一）為明確指定中央及地方機關各層級應負責之法定行為主體，以免權限爭議者。如

中央主管機關、直轄市主管機關、縣（市）主管機關，層級分明、事權統一。

（二）法規內容應由二以上機關分工負責時，為區分主從關係之主管機關者。

基於文教分權原則，未來行政院組織法修正之後，本條前段宜調整為：本法所稱主管機關，在中央除各級學校圖書館為教育部外，其餘各類圖書館為行政院文化建設委員會；即以除外規定區分中央主管機關之主從關係。

（三）授權主管機關訂定法規命令者。

有關設立及營運基準、技術規範、圖書館事業之發展、輔導體系與業務評鑑等行政命令之訂定，皆由主管機關訂定之。因應未來文教分立，圖書館法相關法條可調整尺度如下：

1. 第五條修正為：圖書館之設立及營運基準，除各級學校圖書館由教育部定之外，其餘各類圖書館由行政院文化建設委員會定之。

2. 第六條修正為：圖書資訊分類、編目、建檔及檢索等技術規範，由行政院文化建設委員會指定國家圖書館、專業法人或團體定之。

3. 第十六條修正為：教育部及行政院文化建設委員會應共同建立圖書館輔導體系。

4. 基於文教分立理念：圖書館事業中央主管機關如以文建會為主、教育部為輔之方向調整，該法第十一條、第十七條則可不必大費周章翻修。

（四）授權主管機關設立圖書館事業發展委員會。

在圖書館法第十一條只要刪除「全國及」三字，使其成為：各級主管機關得分別設立委員會，策劃、協調並促進所轄圖書館事業之發展等事宜。自可達成預期目的。

（五）規定罰則之構成要件依主管機關之命令或行為者。

依圖書館法第十五條第一項規定，國家圖書館為全國出版品之法定送存機關。為貫徹同法第十八條罰則構成要件及第十九條抗不納緩執行程序，國家圖書館應在授權法依據下訂定明確的執行命令。為未來國家圖書館改隸文建會，圖書館法第四條第二項第一款前段應修正為：一、國家圖書館：指由行政院文化建設委員會設立，……。俾符實際，同時亦應刪除圖書館法第十五條第二項「及立法院國會圖書館各」十個字以求體制完整，並應將原第十五條與第十七條（即定期實施圖書館業務評鑑）互易，期使法典體系嚴謹，國家圖書館於執行法定送存業務，訂定具體命令時，實應一併留意上任規範之先天缺陷，以謀將來更張之策。

四、省政府虛級化及鄉鎮市立圖書館之主管機關認定問題

圖書館事業地方主管機關於圖書館法只規定在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府，此乃配合修憲後精省之設計，依憲法增修條文第九條制定臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例，將臺灣省政府定為行政院派出機關，臺灣省成為非地方自治團體（該條例第二條第一項、第二項參照），致省政府所屬省立公共圖書館或省立高級中學圖書館原執行之職權業務依其性質分別調整移轉行政院文化建設委員會或教育部，次查地方制度法第十四條規定：直轄市、縣（市）、鄉（鎮市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。準此，圖書館法第三條下段所稱之地方主管機關，只有直轄市政府及縣（市）政府，依司法院大法官會議釋字第四六七號解釋所指，省不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。但鄉（鎮、市）為基礎級公法人，依地方制度法第二十條規定：鄉（鎮、市）社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理為其自治事項，茲較值得注意的是鄉（鎮、市）公所設立的鄉鎮市立圖書館（圖書館法第四條第一項及同條第二項第二款參據），其主管機關認定及延伸問題之釋疑，謹析述如次：

(一) 鄉鎮市立公共圖書館是公共圖書館事業之前哨，在「鄉鄉設圖書館，人人有書讀」號召之下，全國三百零九個鄉鎮市皆有設立圖書館，甚至有鄉鎮市尚不只具有一所圖書館，如依圖書館法第三條主管機關之指揮監督體系，似乎地方主管機關並未明定有鄉（鎮、市）公所一級，然基於層級節制（Hierarchy）、上命下從之指揮體系，依地方制度法第七十五條第六項鄉（鎮、市）公所辦理其自治事項受縣政府之監督，故自無法規有規定最基層受監督機關之必要，申言之，鄉（鎮、市）公所依圖書館法第四條第二項第二款，自得監督其所設立公共圖書館，實務上將鄉鎮市立圖書館劃歸其民政課或社會課管轄，而非直屬鄉（鎮、市）長，顯與自治精神略有出入（註4）。

(二) 依地方制度法第二十三條規定：鄉（鎮、市）對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。故鄉（鎮、市）民代表會制定具自治條例性質的鄉（鎮、市）規約，鄉（鎮、市）公所亦得訂定自治規則（同上揭法第二十五條至第二十七條參照），所以，鄉鎮圖書館置館長、主任或管理員以辦理圖書館業務之問題，圖書館法第十條第一項規定既採選擇裁量立法方式，有關鄉鎮縣轄市立圖書館館長之正名爭議，應可由自治條例中予以確認，並循行政程序調整組織員額編制表職稱，再呈報考試院銓敘部核備，此亦得證明鄉鎮縣轄市立圖書館館長應直隸於鄉鎮市公所機關代表人（即鄉鎮市長）管轄監督，始屬正辦（註5）。

(三) 除直轄市立圖書館於各區設有分館外，與縣同級之市設有區，區長依現行自治法規屬於派出機關（地方制度法第三條第三項、第五條第三項及第五十八條規定參照），承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員，本此，市所轄之區圖書館其地位與鄉鎮市公立圖書館是否相同？圖書館法並未明文，此際依「圖書館法未規定者適用其他法令之規定」法理，區級圖書館依地方制度法、社會教育法、縣市立文化中心工作要領、加強輔導各地文化中心工作實施要點等法令，可視為市長、區長所轄之附屬機構或市立文化中心所轄分館，該定位問題援前例得以自治條例中之市規章加以確認之。

綜觀上述，省公法人地位喪失之後，圖書館法第三條主管機關即無省政府明文；同理，若將來鄉、鎮、縣轄市長如廢民選改為官派，則鄉鎮市公法人地位廢止，鄉鎮市立圖書館地位與區級圖書館相同，其主管機關便改為縣（市）政府，此乃勿庸辭費（註6）。

五、目的事業主管機關部分適用問題

圖書館法所稱「主管機關」係指執行該法之各級主管機關，而「目的事業主管機關」則指政府機關對該所營事業機構依法有管理或監督權者，所謂「目的事業」，係指機構章程所載之經營事業，例如經濟部是公司主管機關（公司法第五條參照），若設銀行、娛樂風景或觀光休閒機構者，則除主管機關監督外，尚需目的事業主管機關如財政部金融局、交通部觀光局事前許可，職是之故，圖書館法第四條第二項第五款所稱專門圖書館之設立，即有目的事業主管機關適用可能，例如工商金融事業圖書資料單位等，易言之，依圖書館法第十六條規定如將來欲對專門圖書館進行輔導工作，倘涉及目的事業主管機關職事者，亦得由主管機關會同目的事業主管機關辦理，甚至若發生事業經營被目的事業主管機關撤銷者，該機關也應通知主管機關撤銷其圖書館設立登記。

六、結語

我國圖書館法第三條所規定之圖書館事業主管機關一事，乃屬層級管轄（instanzielle Zuständigkeit）性質，因其指明同一圖書館營運之事務，分屬於不同層級之行政機關管轄，且中央主管機關劃歸教育部是個別管轄性質，地方主管機關則為總體性土地管轄（örtliche Zuständigkeit）（註7），此種功能分配之規定，進而區分圖書館行政事務中，何者為中央主管機關之權限，何者為地方主管機關應辦之事項，此層級管轄劃分，對內必須完整明確，執行尤須澈底，以杜弭推諉塞責，對外則與讀者圖書資訊權益保障息息相關，蓋層級管轄於行政爭訟程序中最為明顯，原處分機關、訴願決定機關層次分明一如法院審級管轄（註8），故圖書館法有關主管機關之規定兼具組織法與作用法機能，已如前述，本文乃對圖書館事業主管機關所涉及之一切問題進行法理剖析，並提出未來修正圖書館法之可行性方案，冀求有助於業界同道認事用法兼可促進圖書館法立法品質之提高。

附註

註 1：行政院研究發展考核委員會，行政機關組織通則草案之研究（臺北：該會，民國 70 年 6 月），頁 25。

註 2：例如縣之警察局、衛生局及環保局為機關，民政局、財政局及教育局則又為單位，有時甚至行政法院亦有認定錯誤之時候，如 67 年判字第三八五號判決。現今各縣市立文化中心紛紛改制為文化局，有採府外局制度者則屬行政機關，其得獨立為行政處分，但如為府內局者即是內部單位，其意思表示只能視為縣市政府之處分，如讀者有不服該局圖書資訊課處置應向中央主管部會（即行政院文建會）提起訴願。顯然機關與單位之權能有所不同。

註 3：羅傳賢、蔡明欽編著，立法技術（臺北：致良出版社，民國 81 年 4 月），頁 280-288。

註 4：廖又生，臺灣地區公共圖書館經營管理現況調查研究（三）：鄉鎮（市）立圖書館（臺北：該館，民國 86 年 6 月），結論與建議部分可資參照。

註 5：張惠真，臺灣地區鄉鎮圖書館行政體制之研究（臺北：國立政治大學圖書資訊學研究所出版碩士論文，民國 90 年 6 月），頁 129。

註 6：Ellen, Altman, Local public Library Administration (Chicago: American Library Association, 1980), p.1.

註 7：此得由圖書館法第三條下段：在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。其並非規定為直轄市政府或縣（市）政府之教育局或文化局，故圖書館地方主管機關之管轄權是總體管轄（Allzuständigkeit）；另土地管轄指事物所含蓋之地理範圍，此一範圍通常為全直轄市或縣市。依司法院大法官會議釋字第二三九號解釋所闡示：中華民國四十二年七月七日公布施行之臺灣省內菸酒專賣暫行條例，係以當時包括高雄市在內之臺灣省所屬各縣市為施行區域，此項法律施行區域未依法定程序變更前，仍應繼續適用於改制後之高雄市。準此，臺灣省菸酒公賣局取締私菸私酒行使公權力時，其行使權限之範圍及於臺灣省及其以外之高雄市。如關於土地管轄無法依事務性質決定時，則依行政程序法第十二條管轄權之補充規定判斷之。

註 8：吳庚，行政法之理論與實用（臺北：自刊本，民國 87 年 7 月），頁 180-181。