

區圖書館法制本質探討

The Discussion of the Legal Essence of the District Public Library

廖又生

Yu-sheng Liao

亞東技術學院醫務管理系教授兼系主任

Prof. & Chairman

Department of Hospital and Health Care Administration

O.I.T.

Email: fl010@mail.oit.edu.tw

【摘要】

為什麼「當為（應該如何）」與「存在（實際怎樣）」兩者間產生極大的落差，本文作者藉此文嘗試以現行區級公共圖書館為例，進一層檢視其建制的本質，並且提出結論與建議，使其組織結構得以健全。

【Abstract】

Why there are so much a gap exists between “what should be” and “what really is” ? The author of the article attempts, to illustrate it by the practical event of district libraries in the Taiwan area to discuss the legal essence from the perspective of administrative law. At final, this paper will offer suggestion to rebuild organizational structure.

關鍵詞：區圖書館、自治體、地方自治、區級分館、普偏主義

Keywords: District Library, Autonomy, Local Self-Government, District Branch, Universalism.

壹、引言

依 2015 年 2 月 4 日修正公布圖書館法第 4 條第 2 項第 2 款規定：公共圖書館指由各級主管機關、鄉（鎮、市）公所、個人、法人或團體設立，

以社會大眾為主要服務對象，提供圖書資訊服務，推廣終身學習及辦理閱讀等文教活動之圖書館。如眾所知，公共圖書館夙有民眾的大學（People's University）或知識的加油站之令譽，依上揭圖書館法第 5 條明確授權，中央主管機關教育部已於 2016 年 8 月 11 日明令發布圖書館設立及營運標準，依該標準第 2 條精確再進一步將公共圖書館細分為國立公共圖書館、直轄市立圖書館、縣（市）立圖書館、鄉（鎮、市）立圖書館與私立公共圖書館等類型，然隨地方自治法制化潮流推波助瀾、區域自理（Regional Governance）理念風起雲湧之際，位居公共圖書館前哨地位的區圖書館（District Library），其法制本質為何，將是圖書資訊法規饒富研究旨趣的議題（廖又生，1998）。

再從憲法規定的地方制度省思，其第 118 條規定：直轄市之自治，以法律定之。第 128 條亦明定：市準用縣之規定。就憲法規定內容，並未提到區及鄉、鎮、縣轄市，省略的規定視為有意的省略，蓋憲法之中，地方制度只有省、縣兩層次，對於鄉（鎮、市）及區的地位，未有明確的交代。嗣後憲法增修條文第 9 條規定省縣地方制度應以法律定之，不受憲法相關條文之限制。因應 1997 年 7 月修憲，省縣自治法不但為臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例所取代，而且另新創制地方制度法，將省縣自治法與直轄市自治法合而為一（紀俊臣，1999）。直轄市及市均劃分為區（地方制度法第 3 條第 3 項），且直轄市及市之區設區公所（地方制度法第 5 條第 3 項），據此，區圖書館始有附麗的基礎。

本文有鑑於圖書館事業之地方主管機關，在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府（圖書館法第 3 條），如此，則直轄市、原省轄市所

屬之區圖書館，其層級雖相當於鄉（鎮、市）圖書館，然有與區公所並行運作可能，目前臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市等六都（即直轄市）及基隆市、新竹市及嘉義市等三市（原省轄市）所轄的各區圖書館之法制本質殊有探究實益，茲擬從區的法律地位、直轄市區級圖書館、市所屬區級圖書館及直轄市山地原住民區圖書館四個面向檢討區立圖書館之特質，藉資就教學昔有方，並期盼建構具有生命力及競爭力的制度化，基層公立公共圖書館體系（the First-Line Public Library System）。

貳、區的法律地位分析

按地方制度法第 58 條規定，直轄市、市之區公所置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。再依各市政府組織規程、各市區公所組織規程進一步細緻規定，有關區的法律地位可扼要說明如下：

一、區係市政府的派出機關

所謂派出機關係相對於中樞機關而言，其與附屬機關有別，在我國機關法制上雖未有規定，派出機關與其隸屬機關之上級機關（即中樞機關），在組織功能類似或具體而微，且下屬機關（即派出機關）自主性較低，區公所像市政府直屬的派出機關，依地方制度法、地方行政機關組織通則之規定，區公所至多只能設置九個課室，其地位與市府內部一級單位相當，區長代表區公所，原則上亦有行政官署的法定地位。

二、區務會議係區政業務決策機制

目前由區長代表區公所與轄區內之市府所屬機關共同協調相關區政事務，諸如區公所與戶政事務所、地政事務所、衛生所、清潔隊、區內公立中小學、稅捐分處、警察分局、工務局及交通局下屬單位等，相互協調聯繫、

互為職務協助，以承擔民政、社政、教育、建設、工務、環保、警政及其他業務，區長雖有責任召開區務會務，然如果有關主管單位不予配合，區長並無實質強制權限，故常淪為有責無權的現象。

三、縣市合併改制使區的地位變為多元

依地方制度法第 7 條第 2 項規定：縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）行政區域合併改制為直轄市者，依本法之規定。縣（市）改制者如台北縣改為新北市、桃園縣改為桃園市；與其他直轄市行政區域合併者如高雄市、高雄縣合併為直轄市；縣（市）行政區域合併者如臺中市、臺中縣合併為直轄市、臺南市、臺南縣合併為直轄市；因此，除臺北市區之外，其餘五都所屬之區的地位、人口、面積、編制、分化都有極大的差異，致使五都行政區域合併改制結果，區的實質地位有多元化的不同面貌。

四、直轄市山地原住民區係自治體（Autonomy）

地方自治乃國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種制度（薄慶玖，1994）。我國從 2014 年 1 月 29 日修正通過地方制度法，增訂第四章之一直轄市山地原住民區（見該法第 83 條之 2 迄同法第 83 條之 8），將由山地鄉改制者（如新北市烏來、桃園市復興、臺中市和平、高雄市桃源、茂林、那瑪夏六個區）定位為地方自治（Local self- Government or Local Autonomy），以落實憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項住民自治之精神，所以山地原住民區儼然成為區級自治體。

揆諸臺灣地區地方自治法制的更迭，顯見各直轄市或市所屬區的地位也正在角色轉變之中，依司法院大法官會議釋字第 498 號解釋開宗明義闡示：地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域

內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重...。依此，直轄市及市依憲法規定享有就自治事項制定規章並執行的權限，且其具有自主組織權，係相當於省及縣而為地方自治團體性質的公法人；但直轄市、市所屬的區依法律，其原則上為非自治體，按權力縱分（Division of powers）或垂直分權的結果，其係縣市政府所屬的行政體之一種；由於區公所之區政業務分工細密，必須更多因地制宜的權限，以適應地方分權（Local Decentralization）趨勢，現行區務會議對區際間議題已有捉襟見肘之憾（Nice, 1987）；加上民主參與爆炸使然，縣或市合併倉促改制將原鄉（鎮、市）改變為區，導致原有的區與新設的區本質上有懸殊；晚近更有住民自治、團體自治理念盛行，直轄市原住民六個區區長與區民代表均由該自治區域內人民選舉產生，分別掌理區級政府之行政權與立法權，兩者之間依法有權力分立（Separation of powers）或權責制衡（Check and Balance）之關係，直轄市原住民區一躍為公法人，辦理自治事項、委辦事項；中央政府或其他上級政府依法僅能分別為適法或適當之監督，該原住民區享有自主與獨立之地位，不言可喻。總之，區的法律地位在新舊交替、複雜多樣的環境裡，其所屬區圖書館產生多軌並存、實質迥異的組織特性，乃在所難免。

參、直轄市區級圖書館本質檢討

圖書館法第 3 條中段定明：圖書館法所構主管機關，在直轄市為直轄市政府；職是，依原初臺北市政府各級組織及實施地方自治綱要、高雄市政府各級組織及實施地方自治綱領行，北高兩市分別 1967 年 7 月 1 日、1975 年

7 月 1 日從當時的省轄市改制或行政院所屬的直轄市，依司法院大法官會議釋字第 259 號解釋闡方：直轄市之自治，以法律定之，為憲法第 118 條所明定。惟上開法律迄未制定，現行直轄市各級組織及實施地方自治事項，均係依據中央頒行之法規行之。為貫徹憲法實施地方自治之意旨，自應斟酌當前狀況，制定直轄市自治之法律。在此項法律未制定前，現行由中央頒行之法規，應繼續有效。上揭北、高兩市實施地方自治之綱要，嗣後制定的直轄市自治法，皆將所屬之區定位為非法人的派出機關，因此，區圖書館與區級分館（District Branch）二者並不相同，按北、高兩市政府組織規程，市立圖書館隸屬於市府教育局，應運圖書館法第 4 條第 1 項前段所定：政府機關應視實際需要普設圖書館。由於普遍設立，其圖書分館總數自然多於市府行政區，而此類區級分館亦構成各區區長相互協助之範疇（行政程序法第 19 條）。

其次，臺北縣、桃園縣亦具有準直轄市條件，依地方制度法第 4 條第 2 項規定：縣人口聚居達 200 萬以上，未改制為直轄市前，於本法及其他法律關於直轄市之規定，準用之。旋臺北縣、桃園縣分別改制為直轄市，新北市 29 個鄉（鎮、市）、桃園市 13 個鄉（鎮、市），更名為區，原鄉鎮縣轄市立圖書館管理員（臺灣省各鄉鎮縣轄市立圖書館組織規程地 3 條）正名為市立圖書館分館主任，新北、桃園兩直轄市圖書館事務將在總館領行之下，各區級分館努力划槳，而積極參與建立書香社會的奠基工作（沈寶環，1989）。

再次，臺南市與臺南縣、臺中市與臺中縣因縣市行政區域合併改制為直轄市，該鄉（鎮、市）立圖書館原隸屬於各鄉鎮縣轄市公所，現台南市全部改為區圖書館而台中市則採總館、分館營運模式，茲值得一提的是該二都合併之後，原來的縣立文化中心、市立文化中心圖書館當然有再進一步整合的必要。附帶要檢視的是 1975 年改制直轄市的高雄市因與高雄縣採直轄市、

縣合併的特殊樣式，其除將原市立文化中心圖書館之分館，27 個鄉（鎮、市）改制的分館及 3 個山地的原住民區立圖書館，總數 58 個之多，蔚為公共圖書館事業之奇觀。

肆、三市所屬區級圖書館定位

依地方制度法第 4 條第 3 項規定：人口聚居達五十萬人以上未滿一百二十五萬人，且在政治、經濟及文化上地位重要之地區，得設市。同法第 14 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。同法第 23 條亦規定：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。圖書館行政係縣（市）社會教育之一環，屬於自治事項內涵（同法第 19 條第 1 項第 4 款第 6 目），現制中基隆市、新竹市、嘉義市三市，源於 1977 年各縣市文化中心先後設立，且於數十年期間，各文化中心在辦理圖書館、博物館（美術館）、演藝廳等三項業務，多能充分運作，發揮功能，已對推展基層文化活動，藉由成效，其除配合中央政府推展文化地方自治化外，也結合地方藝文資源，並提供良好的場所，進而積極建立地方文化特色，協助基層建構社區文化意識，同時扮演著協調、規劃與執行的角色（行政院文化建設委員會，1994），然前已言之，圖書館法採圖書館設立普偏主義（Universalism）制度，三市所轄之區設立的公共圖書館，在圖書館設立及營運標準發布以來，縣（市）立圖書館自己形成一個完善的公共圖書館體系，以市立文化中心圖書館為核心館從事輔導、館際合作、業務評鑑或資源共享等社會教育自治事項，就以科技與文化兼顧的新竹市為例，其轄有東區、北區、香山區 3 個行政區域，新竹市政府不遺餘力整合資源、匯聚市內公私立大學圖書館、社會教育館、文化中心圖書館以協助其區域內各公共圖書館推動系列性讀者服務活動，早已名聞遐邇，足資作為三市之楷模。

市自治準用縣自治規定，始於立憲，當省自施行精省制度之後（司法院

大法官會議釋字第 467 號解釋足資參照），或者係特殊情況的轄區不完整之省（同前揭釋字第 481 號解釋），省級自治體不再賦予公法人地位，就此，直轄市與市均有民選市長、市議員，且下轄區公所之派出機關，故雖經濟規模、面積大小、人口多寡有別，但兩者本質上都屬自治體則無分軒輊；所以等同於區級公共圖書館地位之分支機構，無論於內部組織編制或外部讀者權義，皆應遵守依法行政的基本原則，舉其犖犖大者如次：

圖書館置館長、主任或管理員，並得置專業人員辦理第 9 條所規定業務（圖書館法第 10 條第 1 項）。準此，公立圖書館進用館員應依公務人員任用法規定任用，故市所屬區級圖書館應依編制表所列職稱、官等職等應適用地方機關職務列表等之規定，就新竹市政府之下所屬二級機關有圖書總館、香山、金山、南寮及鹽水四分館人員之任用等內部組織編制，市政府應依內政部所訂準則擬定組織自治條例，茲有司法院大法官會議釋字第 527 號第一段解釋文指示：地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。地方自治團體及其所屬機關之組織，應由地方立法機關依中央主管機關所擬定之準則制定組織自治條例加以規定，復為地方制度法第 28 條第 3 款、第 54 條及第 62 條所明定。在該法公布施行後，凡自治團體之機關及職位，其設置自應依前述程序辦理。惟職位之設置已有明確規定，倘訂定相關規章須費相當時日者，先由各該地方行政機關依地方制度法相關規定設置並依法任命人員，乃為因應業務需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據方可進用，乃屬當然。茲亦足以藉資參照，上揭新竹市屬區級分館人員任用猶需遵守官制官規視而不得牴觸中央考銓法規，殆毋庸辭費。

圖書館辦理圖書資訊之閱覽、參考諮詢、資訊檢索、文獻傳遞等項服務，得基於使用者權利義務均衡原則，訂定相關規定（圖書館法第 8 條）。

且依地方制度法第 26 條規定，自治條例在縣（市）稱縣（市）規章（該條第 1 項），縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限（該條第 2 項），其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。前項罰鍰之處罰；最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之（該條第 3 項），同時自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布（該條第 4 項）。此早於 1954 年司法院大法官會議釋字第 38 號解釋即揭示：憲法第 80 條之規定，旨在保障法官獨立審判不受任何干涉。所謂依據法律者，係以法律為審判之主要依據，並非除法律以外，與憲法或法律不相牴觸之有效規章，均行排斥而不用。至縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律之根據，不得限制人民之自由權利。二者法理接近，申言之，按基隆市公共圖書館圖書資訊服務及使用管理自治條例；基隆市文化局圖書館由市府設立，所屬 7 個區公所設立的 9 個區圖書館（七堵區、中正區各轄有兩個區圖書館）；嘉義市公共圖書館（文化局圖書館、黃賓圖書館、世賢圖書館）或新竹市公共圖書館亦同，尚有地方法律依據，皆有限制或剝奪讀者權益之可能。

據上，可見新竹市、基隆市、嘉義市三市皆以市府文化局主管公共圖書館業務，其中基隆市有 9 個名符其實的區圖書館歸區長管轄，則與新竹市、嘉義市有所不同。

伍、直轄市山地原住民區圖書館建制

對住民自治之保障憲法本文採用干涉保留與全面保留之差異化密度區分（憲法第 119 條及第 120 條），憲法增修條文更揭橥原住民族教育文化之保障及發展，扶植其他地方自治事業、肯定多元文化，依民族意願扶助並促進其社會福利事業之發展（憲法增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項），在此

基本國策方針指示下，2014 年地方制度法修正直轄市山地原住民區專章規定於焉產生。

直轄市山地原住民區係指縣改制直轄市、縣市合併改制直轄市或縣與直轄市合併成為直轄市後，原本存在的山地鄉隨之改制而成的地方自治團體，其與自治區類似，由於直轄市之下的區依法並未擁有地方自治權限，為解決山地鄉改制為直轄市後，山地鄉改制而成為法定的直轄市山地原住民區，其法制準用鄉（鎮、市）有關規定，使其得以擁有原來的自治保護區特色（Care & Bailey，1986）；抑且延續原任民族既有的部落自治傳統文化，達到尊重原住民族文化的美意。

另依地方制度法第 58 條第 4 項規定：直轄市之區由山地鄉改制者，其區長以山地原住民為限。且在制度轉變之際，允許直轄市之區由鄉（鎮、市）改制者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長；其任期自改制日起，為期 4 年（同條第 2 項）。形成有所謂具政務官性質的區長角色；復依地方制度法第 58 條之 1 第 1 項所定：鄉（鎮、市）改制為區者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員；其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。地方自治底層充滿派系競爭或政治妥協於此可見。

前揭烏來區立圖書館、復興區立圖書館、和平區立圖書館及桃源、茂林、那瑪夏 3 區立圖書館，雖分別是新北、桃園及高雄之基層公共圖書館一員，但由於原住民特色的館藏蒐集已兼具專門圖書館性質（圖書館法第 4 條第 2 項第 5 款）。

陸、結論與建議

自國府遷台以來，1977 年在十大建設完成之後，繼續推行十二項建

設，而首重文化建設，並強調以圖書館為主，各縣市文化中心相繼建立，推展各項文教活動（林金枝，1992），預期自 1986 年起 3 年內完成全省 309（鎮、市）圖書館興建，以達成鄉鄉有圖書館之目標，然追本溯源，臺灣地區在光復初期（1945 年至 1950 年）區短暫擁有公法人之地位；其後以行政命令推行地方自治（1950 年至 1994 年），直轄市及市之區域成為市府的派出機關；再至自治二法時期（1994 年至 1999 年），雖直轄市及市之區定位已法制化，然非為自治團體地位則未曾改變；最近到地方制度法時期（1999 年迄今），區的法定地位亦產生變化（葉明勳、劉坤億，2012），特別是 2010 年 12 月 25 日以後縣市改制升格五都、六都賡續形成，原來的鄉（鎮、市）圖書館受此波改制涉及到地位轉換為區級圖書館的議題，經由本文探討得到以下三結論：

一、臺北市、新北市、桃園市、臺中市、新竹市、嘉義市之公共圖書館事業經營，原則上採集團方式營運，有總館與分館之分別，因此，其星羅棋布散於各區的圖書館應定位區級分館的角色，高雄市立圖書館原 11 個區所轄及 27 個鄉（鎮、市）改隸之區級分館亦屬之。

二、臺南市、基隆市皆採區立圖書館建制；直轄市山地原住民 6 個山地鄉亦為區立圖書館制度；該二型態皆歸區公所管轄，堪稱典型的區圖書館。

三、基於文教二元理論，目前公共圖書館組織均係市府二級機構，即教育局或文化局統轄，而無論分館或區圖書館負責人皆以主任為其法定職稱。

展望未來，圖書館組織唯一的確定就是不確定；而其唯一的不變即是變，在地方公共圖書館事業窮則變、變則通的今日，配合地方自治法規的更迭，區圖書館或區級分館應在實務及技術不斷改良精進（Hollis，1994），爰作者建議圖書館法第 3 條規定之圖書館地方主管機關之定位，同法第 4 條第 2 項第 2 款地方公共圖書館區級層次之設立主體及圖書館法第 10 條關於區圖書館負責人之法定職稱等皆宜明確予以再界定；

另外聯邦國 (Federal State) 思想逐漸受重視，強調直轄市或市之獨立性或自主性，遂有謂地方自治乃指各地方 (州) 職權之充分行使，不受聯邦政府指使干與的一種政治制度 (管歐，1996)，果此，則地方制度法不僅直轄市山地原住民區予以自治權限，而平地原住民所區、偏鄉、離島等自治區域的預先規劃，諒係健全基層公共圖書館事業的不二法門。

參考書目

Cross, C. & Bailey, S (1986) . **Cross on Local Government Law**. London : Sweet and Maxwell.

Hollis, Guy (1994) . **Transforming Local Government : A Practical Management Guide to Local Government Restructuring & Renewal**. London : Longman Group Ltd.

Nice, D.C. (1987) . **Federalism : The Politics of Intergovernmental Relations**. N.Y. : ST. Martin press.

行政院文化建設委員會 (2014) 。**臺灣地區文化中心簡介**。臺北市：該會。

沈寶環 (1989) 。**鄉鎮圖書館的理論與實務**。臺北市：臺灣書店。

林金枝 (1992) 。**臺灣鄉鎮圖書館空間配置**。臺北市：學生書局。

紀俊臣 (1999) 。**精省與新地方制度**。臺北市：時英出版社。

葉明勳、劉坤億 (2012) 。**五都新制下區公所法制定位與治理職能之研析**。文官制度季刊。4 (2) ，93-126。

廖又生 (1998) 。**圖書館行政法理論與實務**。新北市：辰益出版。

管歐 (1996) 。**地方自治**。臺北市：三民書局。

薄慶玖 (1994) 。**地方政府與自治**。新北市：國立空中大學。