

信賴保護原則對教師兼圖書館館員權益保障之影響

The Impact of the Der Grundsatz des Vertrauensschutz on the Teacher-Librarian System

廖 又 生

Yu-sheng Liao

國立陽明大學醫務管理研究所副教授

Associate Professor, Institute of Health Care and Hospital Administration

National Yang-Ming University

【摘要 Abstract】

圖書館法於民國九十年一月十七日經總統明令公布，該法已對圖書館進用制度產生新衝擊，圖書館法企圖建構公開競爭的功績體制，本篇論文擬透析圖書館法第十條所規定的用人方式並檢證公法原理對教師兼圖書館館員制度即將發生的影響。

The Library Law promulgated by the President on January 17, 2001 has new impact on the library personnel system. The law is enacted to establish a merit system with fair and open competition procedures. This paper gives an overview of the appointment articles, discussing the impact of jurisprudence on the teacher-librarian system.

關鍵字 Keyword

教師兼圖書館館員 信賴保護原則 永業化文官 專任館員

Teacher-Librarian ; Der Grundsatz des Vertrauensschutz ; Career service ; Permanent librarian



壹、引言

民國九十年一月十七日公布圖書館法，其中第十條第三項明定：公立圖書館進用第一項人員（館員與館長、主任或管理員）應依公務人員任用法規定任用，必要時，得依教育人員任用條例規定聘任。職是，依大學法第十一條、第十三條及其施行細則第九條第一項規定，空中大學設置條例施行細則第十四條、專科學校法第十條、專科學校規程第十四條第一項及高級中學法第十六條規定，原先由專任教師聘兼之公文高級中學以上學校現在職中之館長或主任等，究竟其身分權益如何保障，堪稱新法施行之後各有關主管機關所面臨的棘手問題，本文擬以公法原理檢證這項教師兼圖書館館員（Teacher-Librarian）資格保障有關法制問題，俾就教於有司，並分享於業界同道。（註1）

貳、圖書館法有關人事甄補之設計

就文理解釋方法解構圖書館法第十條規定，得知館長以外之圖書館工作人員得為非專業館員（Non-professional librarian）；館長或相類職位人員應為專業館員（Professional librarian）；公立圖書館進用人員採任用為主、聘任為輔制度（該條第一項、第二項、第三項可資參照）。望文生義，公立圖書館一語當然包括同法第四條第二項第三款及第四款之大專校院圖書館，中小學圖書館，推而廣之，依組織法規規定國家圖書館或公共圖書館館長亦有任用與聘用雙軌並行之事實（國家圖書館組織條例第三條可參據），因此，我國圖書館事業除私立圖書館外，各類型公共圖書館進用館長及工作人員原則上皆應依公務人員任用法規定任用，換言之，圖書館法第十條之設計係採永業化文官（Career service）作為人事甄補最主要的方式，依公務人員任用法第九條規定：「公務人員之任用資

格依左列規定：一、依法考試及格。二、依法銓敘合格。三、依法考績升等。初任各官等人員，須具有擬任職務所列職等之任用資格者始得任用，未達擬任職務職等者，在同官等內得於權理。」所以從民國九十年一月十九日以後各類公立圖書館館長、主任或管理員以及從業人員，無論屬於專業人員與否，咸須透過館員公務員化途徑加以進用，第查高級中學法第十六條卻規定：高級中學圖書館設圖書館，置主任一人，由校長就具有專業知能之專任教師中聘兼之，或遴選具有專業知能人員擔任之。又大學法施行細則第九條第一項揭示：……圖書館置館長一人，由校長聘請職級相當之人員兼任或擔任之。另職業學校規程第二十九條等均定有圖書館所置人員、進用方式之明文。若將圖書館法第十條與各級學校法規競合究應以何者優先；同時圖書館法施行以來以館員教員化充任館長或主任者，其權益有無受波及，皆是圖書館法第十條第三項生效以後業界同道高度關切的課題。（註二）

參、信賴保護原則之沿用

信賴保護原則（Der Grundsatz des Vertrauensschutz）謂行政行為罔顧人民值得保護之信賴，而使其遭受不可預計之負擔或喪失利益，且非基於保護或增進公共利益之必要或因人民有忍受之義務，此種行為，不得為之。（註三）信賴保護原則明文規定於成文法典者首見於行政程序法，茲說明如下：

一、行政程序法立法目的

行政程序法第一條揭櫫：為使行政行為遵循公正，公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。

二、行政行為之信賴保護原則



行政程序法第八條後段規定：行政行為，...，並應保護人民正當合理之信賴。

三、信賴保護之消極要件

行政程序法第一百十九條明定：受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。

四、違法授益處分之信賴補償

行政程序法第一百二十條第一項明文：授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。

五、廢止授益處分之信賴補償

行政程序法第一百二十六條第一項亦規定：原處分機關依第一百二十三條第四款、第五款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失者，應給予合理之補償。

揆諸上開五法條所規定，圖書館法生效以前各類型圖書館之教員兼圖書館員苟具備信賴基礎、信賴表現及值得保護之信賴等積極要件，且無前揭行政程序法第一百十九條之消極要件情形，基於信賴保護原則，原則上禁止負擔性法規或處分有溯及既往之效力。申言之，依各級學校法規或組織法規「聘兼」或「兼任」之館長或圖書館工作人員在一個令人民信賴的國家行為下完成進用手續，該有效的國家意思表示已有法的外貌（Rechtsschein），具備信賴構成要件（Vertrauen Statbestand），誠非銓敘部可率爾以圖書館法第十條規定不無採行館長專任制之意旨，進而主張於圖書館法公布施行後，應僅於私立高級中學以上學校

圖書館始有聘兼適用，凡屬公立圖書館其館長等人員以任用為宜，核諸首揭說明，洵非確論。

肆、行使公法審判權機關之見解

由於圖書館法無不真正溯及效力（Unechte Rückwirkung）之規定，並無過渡規定（Übergangsregelungen），館員採聘兼方式進用之合法性問題，另得由行政法院與司法院大法官會議兩種行使公法審判權機關之見解，獲得解決問題的靈感，現就所知，依次說明如下：

一、行政法院判決

- (一)六十年判字第七四六號判決：認定當事人以矇混手法重複申請建照，不能適用信賴保護原則。
- (二)七十五年判字第一六四四號判例：原告經調整職務降低退休年齡，溯及降低月俸額以計算退休金，衡諸公法上之信賴保護原則，非無再予斟酌之餘地。
- (三)八十三年判字第一二二三號判決：原告已開工構築加油站，市府基於公益考量將原核准予以廢止，但未對原告指明如因受有財產上損失時，願給予何種程度之損失補償。

就上開三項判決分析，第一則有信賴不值得保護之情形，第二則有值得保護之信賴（Schutzwürdiges Vertrauen）要件，第三則有違廢止合法授益處分原理，行政法院此三案之判決堪供處理教員兼圖書館員適用法令爭議問題時之參考。（註4）

二、司法院及大法官會議之解釋例

（一）二十五年院字一五五七號解釋

訴願之決定，有拘束原處分及原決定官署之效力，苟原處分原決定或再訴願官署，於訴願再訴願



之決定確定後，發現錯誤或因有他種情形，而撤銷原處分另為新處分，倘於訴願人之權利或利益並不因之而受何損害時，自可本其行政權或監督權之作用，另為處置。

(二)九十年釋字第五二五號解釋

信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情勢變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受害，應採合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則缺乏信賴要件，不在保護範圍。

銓敘部中華民國七十六年六月四日台華甄四字第九七〇五五號函將後備軍人轉任公職考試比敘條例第三條第一款適用對象常備軍官，擴張及於志願服四年預備軍官現役退伍之後備軍人，有違上開條例之意旨，該部乃於八十四年六月六日以台中審一字第——五二二四八號函釋規定：「本部民國六十四年十一月十五日六四台謨甄四字第三五〇六四號函暨七十六年六月四日七六台華甄四字第九七〇五五號函同意軍事學校專修班畢業服預軍官役及大專畢業應召入伍復志願轉服四年制預備軍官役依法退伍者，比照『後備軍人轉任公職考試

比敘條例』比敘相當俸級之規定，自即日起停止適用」，未有過渡期間之設，可能導致服役期滿未及參加考試，比敘規定已遭取銷之情形，衡諸首開解釋意旨固有可議。惟任何行政法規皆不能預期其永久實施，受規範對象須已在法規施行而產生信賴基礎之存續期間，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行爲，始受信賴之保護。前述銓敘部七十六年六月四日函件雖得爲信賴之基礎，但並非謂凡服完四年預備軍官役者，不問上開規定是否廢止，終身享有考試、比敘之優待，是以在有關規定停止適用時，倘尚未有客觀上具體表現信賴之行爲，即無主張信賴保護之餘地。就本件而言，其於比敘優待適用期間，未參與轉任公職考試取得申請比敘資格者，與前述要件不符。主管機關八十四年六月六日之函釋停止適用後備軍人轉任公職考試比敘條例有關比敘之規定，符合該條例之意旨，不生抵觸憲法之問題。

(三)九十年釋字第五二九號解釋

金馬地區役齡男子檢定爲已訓乙種國民兵實施辦法，於中華民國八十一年十一月七日因戰地政務終止而廢止時，該地區役齡男子如已符合該辦法第二條第一項第二款及同條第二項之要件者，既得檢定爲已訓乙種國民兵，按諸信賴保護原則（本院釋字第五二五號解釋參照），對於尚未及申請檢定之人，自不因其是否年滿十八歲而影響其權益。主管機關廢止該辦法時，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾免影響其依法規所取得之實體法上地位。國防部八十一年十一月五日（八一）仰依字第七五一二號函、內政部台（八一）內役字第八一八三八三〇函及行政院八十五年八月二十三日台八十五內字第二八七八四號函釋，不問是否符合檢定爲已訓國民兵要件，而概以六十四年次男子爲金馬地區開始徵兵之對象部份，應不予適用。

衡酌上開三則解釋例，第一則闡發一事不再理



(*Ne bis in idem*)及禁止不利益變更(*reformatio in malius*)原則之精神；第二則強調信賴基礎與客觀上具體表現之行爲間須有因果關係；第三則則主張廢止行政法規應考慮存續保護(*Vertrauensschutz als Bestandsschutz*)與既權益之保障。

依圖書館法第三條所規定，圖書館事業之中央主管機關爲教育部，針對教員兼圖書館員之存續保障問題，姑不論未來考銓機關對法規競合所作行政解釋如何，主管機關基於信賴保護原則，參照行政法院與司法院法律見解，自應以函釋方式揭示「除外規定」(如對圖書館法第十條第三項施行前已依法進用者不適用之)；或者「過渡條款」(如對圖書館法第十條第三項施行前已依各級學校法規或組織法規進用人員，該新法適用後再給與二年之緩衝期間)。藉資避免在無預警狀況下突然取消「教員兼圖書館員」行諸多年之人事制度，造成對於在民國九十年一月十九日以前享有信賴利益之各類圖書館從業人員身分保障上之傷害。

伍、信賴保護原則配合其他公法原理運作

行政程序法第四條明定：行政行爲應受法律及一般法律原則之拘束。茲查圖書館法第十條第三項後段既揭示：……，必要時，得依教育人員任用條例規定聘任。據此，用人機關自援引比例原則(*Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit*)作爲進用之準據(行政程序法第七條參照)；次查圖書館法第一條後段「本法未規定者，適用其他法令之規定」意旨，圖書館法顯係圖書館事業的「基本法」，其他法令(前揭大學法、高級中學法等)則屬於補充法，本諸「基本法優先於補充法」之設計，假設各級學

校圖書館館員以教師聘兼方式進用，理當看作圖書館法第十條第三項未規定情形而適用其他法令加以補充之，申言之，在未能依圖書館法第十條規定任用之現職人員，除其身分保障可適用信賴保護原則外(圖書館法第二十條參照)，公立各類圖書館(圖書館法第四條參照)進用人員亦得以比例原則充當人事權運用之內在界限(*Immanente Begrenzung*)，機關首長如符合適當性、必要性及衡量性原則，即未乖違禁止過渡原則(*Der Grundsatz der Uebermassverbots*)，其人事任命仍具備合法性基礎。

陸、結語

法諺有云：無論如何，違反法理者，即非適法(*Nothing that is against reason is lawful*)。圖書館法第十條規定施行後有朝向永業化專任館員(*Permanent librarian*)規劃之趨勢，影響所及，公立圖書館現任教師兼館員人事制度遭受衝擊，亦延伸適用疑義，本文以具有憲法位階效力之信賴保護原則精神正面肯定現職聘兼人員享有既得權益保障，並以基本法優於補充法原則(國家賠償法第五條規定可資參照)，肯認圖書館法施行前聘兼之正當性，蓋法理乃法律之精神，法之適用以成文法最優先，其次爲習慣，法理雖再次但卻爲最後之堡壘，以教師兼圖書館館員爲例，若僅適用圖書館法第十條第三項規定，罔顧一般公法原理，則法律精神盡失，其不爲惡法者幾希！

(收稿日期：2001年10月5日)

註釋：

註1：銓敘部九十年六月十八日九十法三字第二〇二九九〇八號函及教育部九十年六月二十八日台(九〇)人(一)字第九〇〇八八四七〇號函兩文件引發本問題。



註2：廖又生，圖書館行政法理論與實務（台北市：辰益，民國81年），頁81。

註3：林錫堯，行政法要義（台北市：法務訊雜誌社，民國80年），頁45-49。

註4：吳庚，行政法之理論與實用（台北市：自刊本，民國87年），頁333-338。

