

試論讀者陳情事件法制化之新趨勢

Administrative Procedure Act (APA) and the Reader's Complaint Case of the Library Industry

廖 又 生 (Yu-sheng Liao)

國立陽明大學
National Yang-Ming University

【摘要 Abstract】

圖書館受理讀者陳情案件，傳統係依行政命令加以處理，然自行政程序法制頒以後，圖書館員習見之公文處理手續已正式條文化，為解決訴冤問題，本文擬將陳情法定格式全盤予以解析，俾讓同道熟諳其作業技巧。

The purpose of this article was to institutionlized oriented discussion Reader's Complaint Event, and propose some basic legal regulations for the librarianship practices to use APA. Through interpretation and analytical clauses from Taiwan written law, library administration according to law use were established and obtained.

關鍵詞：讀者服務、陳情

Keywords：Reader's Service, Complaint

一、引 言

讀者服務 (Reader's service) 為先鋒，技術服務 (Technical service) 作後盾，蔚為圖書館經營主要管理模式；是以各類型圖書館處理讀者訴冤事件莫不力求謹慎審理，並履行一定程序。現今圖書館為有效處理讀者之訴冤，慣以行政院於民國 62

年頒訂之「行政機關處理人民陳情案件要點」為依據，藉資化解圖書館與社區民眾之對立、誤解或衝突。依中央法規標準法第三條規定，行政院為加強為民服務，有效處理人民陳情案件所訂定之上揭要點，原屬作業性職權命令之範疇，自民國 88 年 2 月 3 日總統公布行政程序法之後，民國 62 年 1 月 3 日行政院臺 62 研展字第 001 號令頒佈之上揭陳情案件要點十九點終告法制化¹，申言之，民國 89 年元旦以後圖書館事業處理讀者率將依行政程序法六個條文辦理，因此，陳情對讀者暨圖書館雙方而言，皆需導入「依法行政」正規程序，本文擬就行政程序法第七章所規定之條文逐一解析，俾讓世人瞭解陳情之意義、內容、機能及其與訴願等之關係。

二、陳情之意義人

讀者為了維護閱讀權益、檢舉館方違失、查詢相關法令或提出興革意見，皆可藉陳情方式為之。陳情，原則上固應向主管該行政事務之圖書館提出，惟依首揭處理要點若向圖書館上級機關或其他有關機關提出，亦無不可，茲依行政程序法第一百六十八條析述如下：

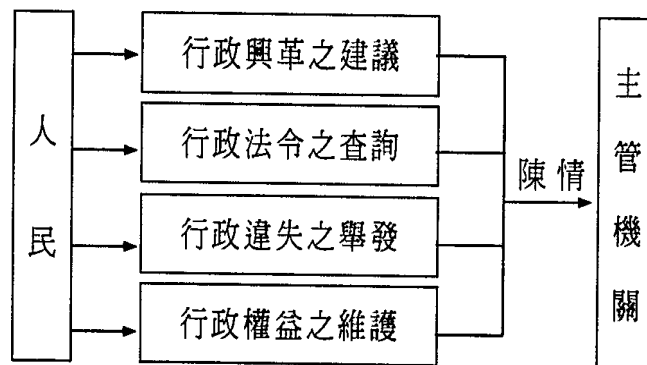


圖 1 陳情之內容

依圖 1 所示，行政程序法規定顯然將行政院所頒要點第十一點至第十四點予以明確化，人民陳情內容從革新行政、對政策或措施有欠明瞭、為自身權益到辯冤白謗等不一而足，新法將原行政命令統整歸納，其重點可說明如次：

- (一) 發動主體：為人民；自然人或法人；本國人或外國人在所不問。
- (二) 項目內容：舉凡圖書館行政之興革、法令、違失、權益等廣泛事項。
- (三) 受理機關：行政程序法明文規定得向主管機關為之。

1 臺灣省政府訴願審議委員會編印，訴願審理（臺中縣：該會，民國 83 年 5 月），頁 216-220。

三、陳情之機能

讀者陳情事件，基本上可達成以下兩項機能：

- (一)救濟之機能：陳情制度因貴在簡便，且未有嚴格之程序規定，比請願、訴願、行政訴訟更能快速解決問題。
- (二)導進之機能：人民為革新行政、改善制度及其他有利國家社會等積極性建議，當易被主管機關聽聞，並予採擇實施。

依行政程序法第一百六十九條規定：陳情得以書面或言詞為之；其以言詞為之者，受理機關應作成紀錄，並向陳情人朗讀或使閱讀後命其簽名或蓋章。同調第二項則規定：陳情人對紀錄有異議者，應更正之。茲以圖書館營運為例，說明如下：

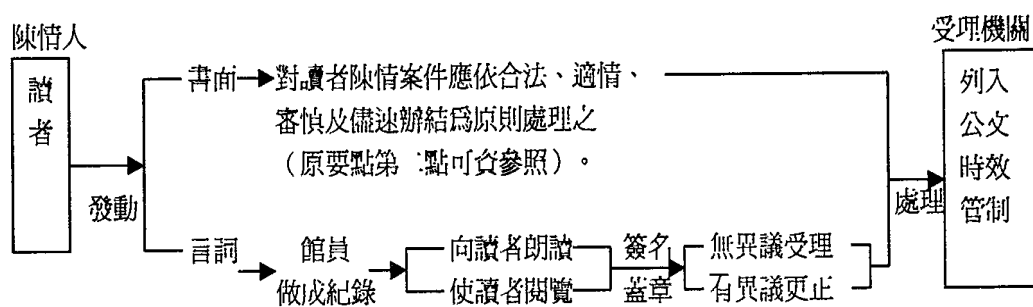


圖 2 讀者陳情之方式

揆諸圖 2，當讀者以書面或言詞發動陳情時，圖書館宜作善意回應，其配合措施有三：

- (一)製作紀錄：行政院頒要點第四點指明人民陳情案件應以書面或言詞向受理機關為之，其以言詞為之者，受理機關製作筆錄，據以處理。正是斯意，茲足見未來圖書館館員公文書撰擬素養將構成服務讀者不可或缺之技能。
- (二)確認步驟：陳情紀錄製作完畢，尚須向讀者朗讀或其閱覽後踐行民法第三條第一項、第二項簽名或蓋章手續，俾成正式文書。
- (三)處理手續：圖書館依上揭要點第一點至第五點有關規定，除依法須受理讀者陳情案，更應將其列入公文時效管制，並視需要另加區分登記、統計。

四、陳情之作業規定

各圖書館處理讀者陳情事件，於答覆時，應針對案件內容敘明具體處理意見及法規依據，以簡明、肯定之文字答覆陳情之讀者（原要點第十六點可參據），行政程

序法第一百七十條明文：行政機關對人民之陳情，應訂定作業規定，指派人員迅速、確實處理之。同條第二項定明：人民之陳情有保密必要者，受理機關處理時，應不予公開。試以圖三釋明如下：

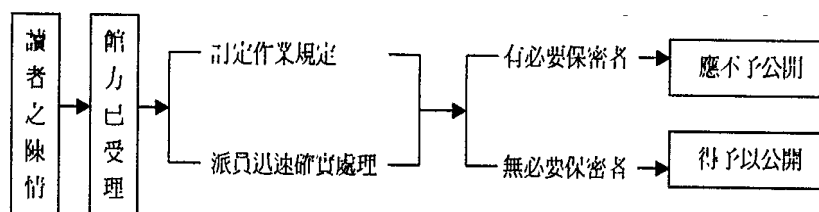


圖 3 圖書館受理讀者陳情之作業

揆諸圖 3 不難得知圖書館對陳情案件之處理，其要點有三：

- (一)訂定作業規定：館方除應依合法、適情、審慎及儘速辦結為原則處理（圖二可參按）外，圖書館應按各事項類別依行政程序法第五十一條訂定處理期間，前揭要點第五點以一個月以內辦結為限，行政程序法第五十二條第二項則揭示：未訂定處理期間者，其處理期間為兩個月。同條第三項規定：行政機關未能於所定期間內處理終結者，得於原處理時間之限度內延長之，但以一次為限。同條第四項並揭櫫：應於原處理期間屆滿前，將延長之事由通知申請人。
- (二)派員確實處理：圖書館受理陳情案件要將事件列入公文時效管制，似可仿效舊訴願法第二十六條調派熟諳法令館員迅速確實之，行政院前揭要點第十九點明示：各級研考業務主管單位應於年度終了時，考核各機關陳情案件之處理績效。並將陳情案件就涉及問題之性質、類別及處理結果等加以分析，並提出改進建議，供機關首長參採。此規定業界同仁於處理讀者陳情事件時實應予以一併留意。
- (三)資訊公開原則：人民陳情案件有保密之必要者，受理機關應予保密（原要點第十五點可參照）。反之；無保密之必要者，則得予公開，有關隱私機密和資訊公開之平衡問題，行政程序法第四十四條至第四十六條規定，館方處理陳情案件理應一併參酌之。

五、陳情處理之態樣

圖書館對於讀者陳情案件依行政程序法第一百七十一條第一項所定：受理機關認為人民之陳情有理由者，應採取適當之措施；認為無理由者，應通知陳情人，並說明其意旨。該條第二項廢續定明：受理機關認為陳情之重要內容不明確或有疑義者，得通知陳情人補陳之。職是，圖書館館員處理讀者陳情案件之態樣得以圖 4 略

述如下：

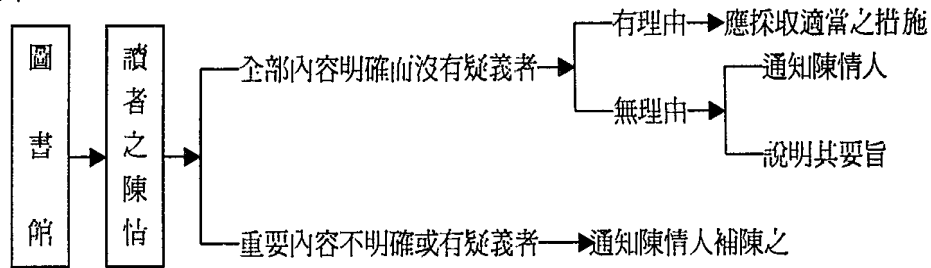


圖 4 圖書館陳情案件處理結果

衡酌「先程序後實體原則」，館員依同法第一百六十九條、第一百七十條履行一定程序之後，館員依圖四處理讀者之陳情，可能形成以下三種結果：

- (一)通知補陳：讀者陳情之重要內容不明確或有疑義者，館方應通知陳情人補陳之。原要點第十八點指出：人民以報形啟事方式陳情者，主管機關應本於職權，視同陳情案件，予以適當之處理，不得以程序或要件不合而置諸不裡。苟有事同陳情案件發生，館方應依法就個案予以斟酌，是否有無不明瞭、不完全而決定通知陳情人補陳重要資料。
- (二)有理由：圖書館館員得依同法第三十六條至第四十三條所定，調查事實及證據後採取有利於讀者之適當措施。
- (三)無理由：館員斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依同法第四十三條規定，於判斷事實真偽後，應將其決定及理由通知陳情人。

六、陳情與其他事件之關係

行政程序法第一百七十二條規定：人民之陳情應向其他機關為之者，受理機關應告知陳情人。但受理機關認為適當時，應即移送其他機關處理，並通知陳情人（同條第一項）。陳情之事項，依法得提起訴願、訴訟或請求國家賠償者，受理機關應告知陳情人（第二項）。據此，圖書館假使受理讀者陳情案件涉及認定事件性質不當時，其處理方式可以圖 5 顯示：

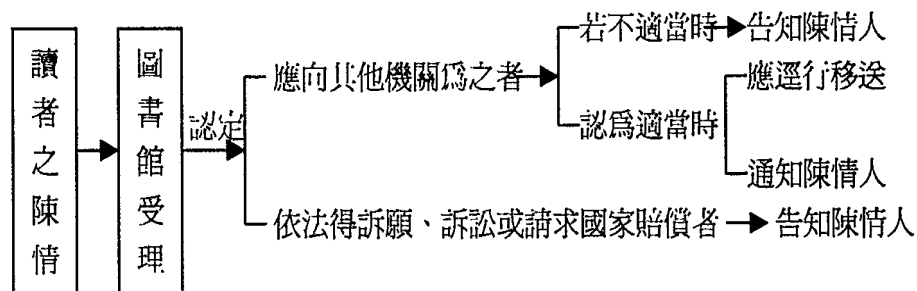


圖 5 讀者陳情案件建議移送之情形

查讀者陳情案件由原主管之圖書館受理為原則，但若對陳情案件內容涉及數機關職權時或讀者對原主管圖書館之處理再向其上級機關陳情時，受理之圖書館應主動協調有關機關處理（原要點第九點、第十點可資參照），同理，圖書館如認定應向其他機關為陳情者，依圖 5 可作以下兩種處置：

(一)告知：受理之圖書館將不能繫屬之情形告知陳情之讀者。

(二)通知：受理之圖書館認為適當逕移其他主管機關並通知陳情人。

複從圖五及行政程序法第一百七十一條第二項所揭，若依法得訴願、訴訟或請求國家賠償之事件，讀者卻提起陳情，館方則應告知陳情人正確續行救濟之途徑，其情形可分述如下：

(一)陳情之事項，依法得提起訴願者：館方應將所受理之機關告知陳情人，並按依法得提起訴願而陳情者，視為對行政處分表示不服加以處理（原要點第八點、訴願法第六十一條可參據）。

(二)陳情之事項，依法得提起訴訟或國家賠償者：讀者果因違法行政處分而致權利遭受損害，經訴願決定將原處分撤銷後，因權利受損害而提出陳情時，圖書館應告知陳情人，依國家賠償法或民法有關之規定訴請賠償，法有明文（原要點第六點有類此規定）。館員自可據此妥適處理之。

七、陳情案件得不予處理之情形

依行政機關處理人民陳情案件第十七點揭示，人民情案件有左列情形之一，經受理機關主管依分層負責權限核准者，得不予處理：

(一)人民陳情案件無具體之內容或未具真實姓名或住址者。

(二)同一事由，經予適當處理，並已明確答覆後，而仍一再陳情者。

(三)非主管陳情內容之機關，接獲陳情人以同事由分向各機關陳情者。

上開規定於行政程序法第一百七十三條照予援用，茲以圖 6 表示如次：

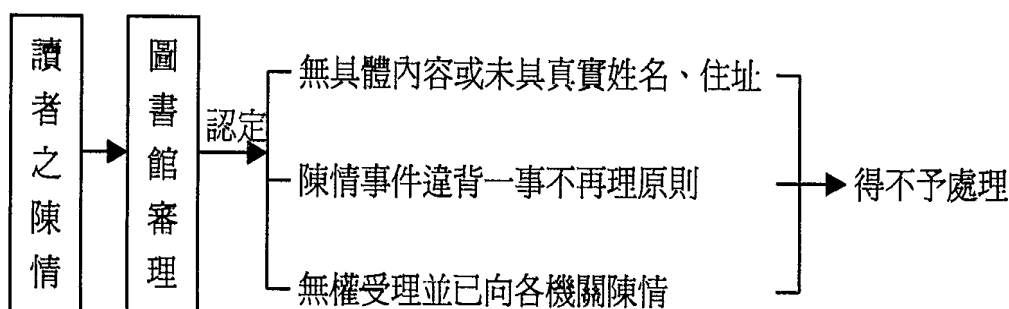


圖 6 讀者之陳情不予處理之情形

核諸圖 6 所表彰三種不予處理之情形，館方依行政程序法第十條規定尙得行使裁量權，倘認為陳情之重要內容不明確或有疑義者，得通知陳情之讀者補正之。茲不待言。

八、結 語

讀者陳情事件可能與陳情人個人權益無關事項，如圖書館行政興革之建議，渠以近似請願²；但亦可能係依法採取行動前之準備行為，如行政法令之查詢等；更有可能係維護讀者個人權益之意思表示；依行政法院七十五年判字第二四三三號判決見解：人民以陳情書請求被告機關回復其土地之產權，而被告機關函覆不准時，應認為係消極之行政處分，可提起行政爭訟。同院七十六年判字第二〇七九號判決有類此見解。遇此情形，收受陳情之圖書館實應依訴願規定處理³，不可視為一般純粹陳情事件。凡此種種，皆足徵廿一世紀身為知識領航員之圖書館館員強化法制素養諒係當務之急。陳情起源已久，功用多元，我國古代李密（晉朝）情表殿末陳述：臣生當隕首，死當結草。臣不勝犬馬怖懼之情，僅拜表以聞。該報恩摯情，溢於言表，即是陳情事件之示例，如何將陳情制度妥適運用，使其舊瓶得以裝盛新酒，發揚光大，歷久彌新，應是朝野人士責無旁貸之神聖使命。

- 2 憲法第十六條明文：人民有請願、訴願及訴訟之權。通稱程序保障權，其中請願、訴願仍與陳情有所不同，試區別如下：

類型	性質	方式	標的	內容	程式	效力
請願	為憲法規 定之公權	應具備 文書	對國家政策、 公共利益或對 其權益之維護	以陳訴願望 為主旨，多 於事前為之	無期限及程 序之規定	被提出之機關 無必須受理之 法律拘束
陳情	行政程序 法之行政 程序一種	得以言 詞為之	行政興革之建 議行政法令之 查詢行政違失 之舉發行政權 益之維護	以陳述行政 措施為主旨，多 於事後為之	有作業期間 及公文時效 管制、管轄 指送之規定	被提出之機關 有依法受理之 義務

- 3 訴願為正式行政爭訟類型之一，其與行政程序法規定之陳情有差異，試區隔如下：

類型	時間	處理	標的	當事人	內容	管轄
訴願	三十日內 提起	訴願審議委 員會受理	限行政處分 違法或不當	須因行政處分致 權益受害之人	請求撤銷或 變更原處分	階梯管轄
陳情	無提起時 間限制	指派人員迅 速、確實處 理	不限於瑕疵 行政處分	無論何人，均得 為之	採取適當措 施	主管機關

*有關請願與陳情在「性質」、「方式」上之不同亦適用於訴願與陳情之比較。