

行政組織 與 救濟法

田 俊 雄

東華公共事務研究學會榮譽理事長

Honoray Chairman of Dong Hwa Public Affairs Research Association

地 點：國立空中大學花蓮中心

班 級：花公行專班 B / 112學年度下學期



本學期課程大綱

第一篇

- 第一章 行政組織的概念與法規
- 第二章 行政組織法的內容
- 第三章 行政機關
- 第四章 中央行政組織
- 第五章 地方行政組織與自治法規

第二篇

- 第六章 公務人員法制
- 第七章 公營事業與公物

第三篇

- 第八章 行政救濟、陳情與聲明異議
- 第九章 訴願
- 第十章 行政訴訟
- 第十一章 國家賠償法與行政上的損害救濟

面授日期

- 第一次：三月十七日 （一至三章）
- 第二次：四月十四日 （四至六章）
- 期中考：四月二十一日
- 第三次：五月十九日 （七至九章）
- 第四次：六月十六日 （十至十一章）
- 期末考：六月二十三日

本次課程進度

第一章 行政組織的概念與法規

- 第一節 行政組織的概念
- 第二節 行政組織的要素
- 第三節 行政組織的設立依據
- 第四節 行政組織法規

第三章 行政機關

- 第一節 行政機關的概念
- 第三節 行政機關的相互關係
- 第五節 行政機關系統內外的權限爭議

第二章 行政組織法的內容

- 第一節 行政組織的基本原則
- 第二節 行政組織的職權
- 第三節 行政組織的隸屬關係
- 第四節 行政組織的編制
- 第五節 行政組織的體制
- 第二節 行政機關的種類
- 第四節 行政上的指揮監督權
- 第六節 行政機關的設立、變更與裁撤

第一章 行政組織的概念與法規

- 第一節 行政組織的概念
- 第二節 行政組織的要素
- 第三節 行政組織的設立依據
- 第四節 行政組織法規

第一章 行政組織的概念與法規

第一節 行政組織的概念

一、行政、組織的意義

行政

- 1.就政府組織：行政乃是政府組織中行政機關所管轄的事務或活動。
- 2.就政治運用：行政是民意實現，或公法有系統執行，普通法應用均可視為行政。
- 3.就管理觀點：行政乃是一人以協調的努力，使政府的工作得以達成。
4. 行政法學者，採最狹義定義，即：「行政是立於法律之下，除民事刑事及監察外，為國家一切目的而為之作用或行為」。

組織

由於各學科採取不同研究途徑，因而發展出各自組織理論。**社會學**著重組織結構與組織對於社會環境調適方法。**政治學**著重權力與權威在組織中運作方式。**心理學**著重組織中個人與團體行為。行政學、行政法學談到「**組織**」，大致有3種理解方向：

- 1.制度面，組織是為追求特定目的，由眾多彼此分工機關組成，長期存在社會機構。
- 2.工具面，組織也可以指稱為前述社會機構的內在結構，其機關之間彼此的關係。
3. 功能意義面的組織，指形成前述社會機構的過程，也就是形成組織體的行為。

二、相關名詞釋義

廣義的行政組織

不僅指國家行政機關，也包括地方自治行政機關。例如，日本國家行政組織法第2條：「國家行政組織，在內閣統轄下，應將各行政機關職掌，明確規定其範圍及權限，以構成完整之體系。行政機關，在內閣統轄下，相互連結，結成一體，以發揮行政機能。」

狹義的行政組織

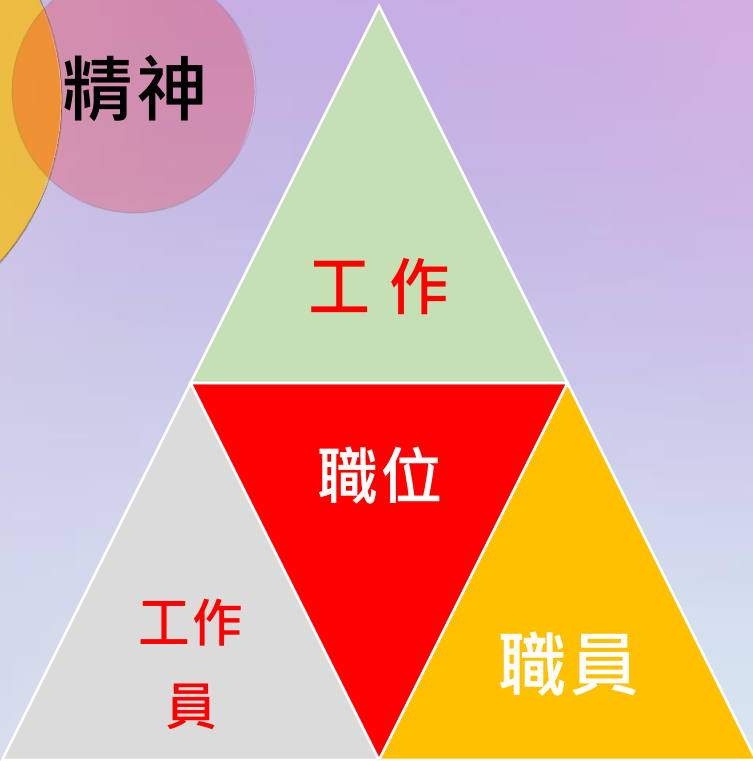
係指行政機關之內部單位設置、員額編制、職位分配等事項，亦即各行政機關內部的組織結構。例如，行政院設內政、外交、國防等各部會組織。

行政組織與政府

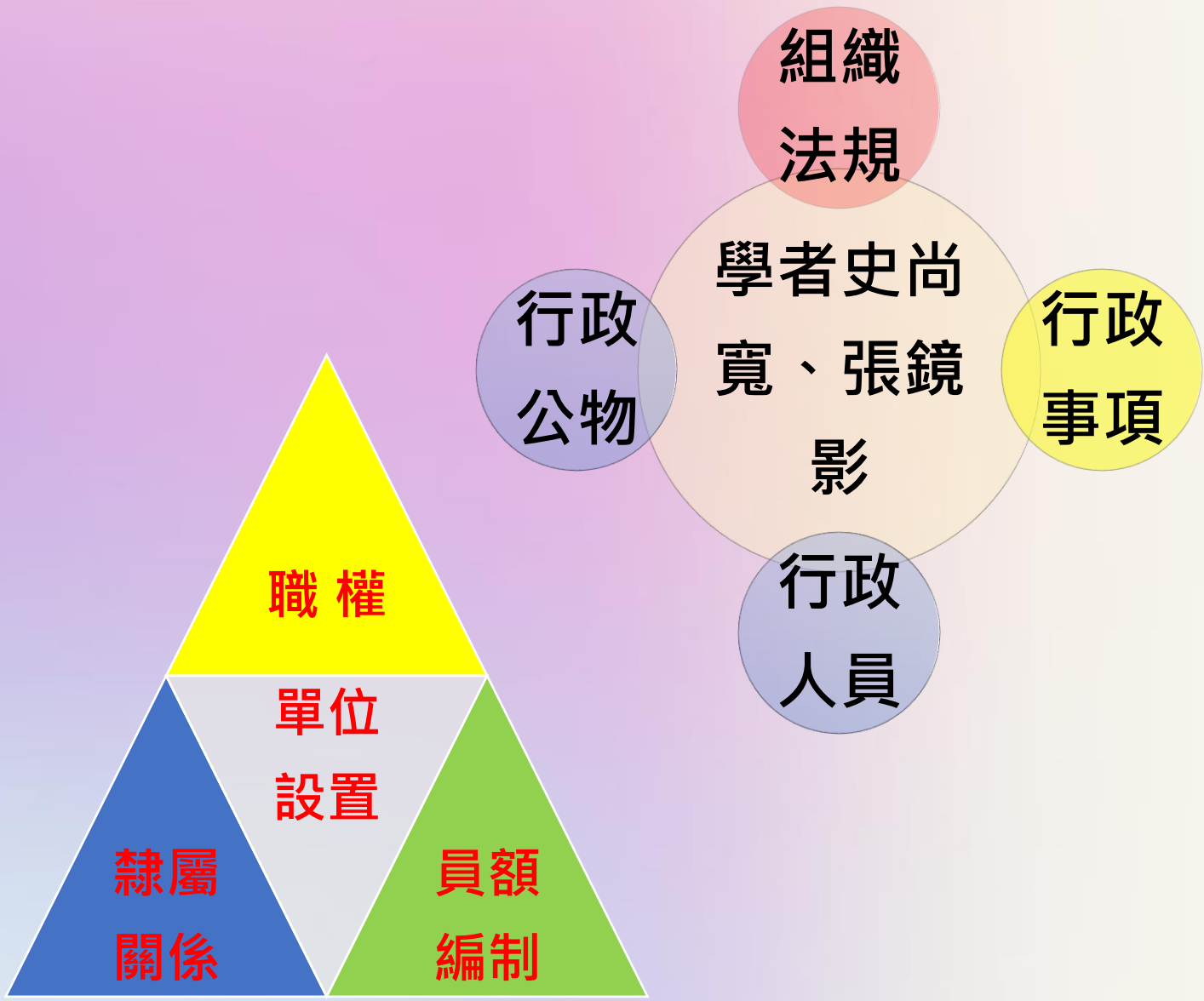
行政組織是國家統治權組織系統的一部分。「政府」行使國家權力的機構，可定義為「**凡一個政治組織，具有制定法律及執行法律之權力者。**」

據此，民主國家的政府包括行政、立法與司法機關，行政組織只是政府的一部分而已。

第二節 行政組織的要素



行政組織分析



學者管歐、張載宇

第三節 行政組織的設立依據

一、 依據 憲法

在立憲主義國家中，所有國家公權力之行使均須以**憲法**為依據，就我國而言，凡國家重要機關，如國民大會、總統、中央五院地位及其權限，憲法均有明文規定。例如，**憲法第61條**：「行政院之組織，以法律定之」，所以行政院是依據憲法而設立的行政機關。所謂的政府組織，事實上也包含**地方政府**在內，**憲法第10章「中央與地方之權限」**、**第11章「地方制度」**以及**憲法增修條文相關條文**，均可作為中央與地方行政組織設置的依據。

二、 依據 法律

基於「**法律保留**」憲法原則，如果機關設置影響及人民權利，應以法律作為設立依據：

（一）以特定法律為依據

1. **上級機關之組織法**：在上級機關的組織法中，常有授權設置其所屬下級機關之規定。例如，**行政院組織法第3條**：「行政院設左列各部及各委員會……」，據以制定各部會組織法。
2. **有關機關主管業務之法律（行政作用法）**：各種行政業務均有其主管機關，在業務法律中可就其下級機關設立作授權規定。如**飛航事故調查法第3條**規定，行政院設飛航事故調查委員會。
3. **本機關之組織法**：依中央行政機關組織基準法第4條規定，一、二、三級機關與獨立機關組織以法律定之，如其性質屬上述國家機關，則應制定其組織法律，作為設立該機關的直接依據。例如，**國家通訊傳播委員會組織法**。

（二）以中央法規標準法為依據

中央法規標準法第5條第3款規定，「國家各機關之組織」應以法律定之。因此，政府如欲設置中央機關，雖無前述特定法律為依據，仍應制定該機關的組織法，而不得以命令性質規程來定其組織。

第三節 行政組織的設立依據

三、 依據行政命令

(一) **行政規章**：關於國家機關之組織，依中央法規標準法規定，然臨時性機關之組織，或過渡時期之組織，或公立學校之組織，仍可以行政命令性質的組織規程作為設立依據。中央行政機關組織基準法公布施行後，對於4級機關之組織命令，則一律定名為規程或準則。

(二) **行政裁量權**：行政組織基於實際需要，得逕行設立其所屬機關。例如，行政院組織法第14條：「行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會。」依此授權，行政院即可自行裁量設立必須的委員會，並以行政命令定其組織規程。

四、 依據自治法規

例如，**地方制度法**第62條：「直轄市政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各直轄市政府應依準則擬訂組織自治條例，經直轄市議會同意後，報行政院備查。」

五、依 據非常 時期法 制授權

動員戡亂時期，總統於民國56年7月，即曾依**憲法臨時條款**之授權：「為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構，人事機構……」，而令頒行政院人事行政局組織規程，於行政院之下設立人事行政局，以統籌行政院所屬各級行政機關的人事行政業務。

第四節 行政組織法規

一、行政組織法的意義

行政機關為有效行使職權，必先具備組織法規，來規範其組織的基本事項，以作為組成行政機關的依據。組織法規既然如此重要，又是「行政組織法」研究的主體，在此應先明其意義。

（一）日本學者佐藤功認為廣義組織法包括：國家行政組織法、自治行政組織法、公務員法、公物法及營造物法等在內。狹義組織法係指有關國家與地方公共團體組織事項法規而言。

（二）學者林紀東：「**行政組織法**者，規定行政組織之地位、權限、編制及其構成分子之法規也。」

（三）學者涂懷瑩：「行政組織法為規範**行政權主體**之法。」

（四）學者張家洋：「行政組織法為行政主體就規範行政機關的**設立、地位、體制、編制、職權及人員**等事項所制頒的法規。」

二、行政組織法的發展趨勢

現代國家行政權不斷擴張，使得行政組織法在實質上，因而形成明顯的**發展趨勢**，大致分成五項，說明分述如下

（一）首長制盛行

基於行政效率要求，一般行政機關在組織型態上多採行首長制（Department Form），即使採委員制或合議制機關，也都走向首長決策趨勢，以收事權集中、指揮靈便之效。例如，我國行政院設有許多委員會的組織，表面一切決議都要經過委員會議討論，但實際上多數決策都是取決於主任委員或委員長，其運作方式與首長制組織幾乎完全一致。

(二) 行政組織的擴大

現代政府職能擴張，組織不斷擴大。以美國為例，在華盛頓時代聯邦公務員僅700餘人，而今高達數百萬人。獨立性管制委員會（Independent Regulatory Commission）數目也不斷增加。

(三) 行政機關內多設有專門性、技術性單位，以執行相關業務

因為公共事務日趨複雜，行政工作與範圍日益繁劇，必須具有專門知識及技術方能勝任。如行政院增設參事室、法制室、技術室、研究室等幕僚，適應行政業務專業化與技術化趨勢。

(四) 行政委員會普及

在行政機關內設置合議制組織，以掌理準立法、準司法業務。成員並不限於行政官員，還包括民間團體代表與學者專家，地位獨立。例如，現代英美行政機關多成立行政法庭，形式與司法機關相似，一般像專利、醫療等有關專門知識技術問題糾紛，都由獨立性行政法庭處理。

(五) 組織法規標準化

注重行政系統的國家都有法律規範，如日本「**國家行政組織法**」，韓國「**政府組織法**」等是。我國則先後有「**中央行政機關設置綱要草案**」、「**對政府機關組織標準建議案**」，及「**行政院所屬各級行政機關制定組織法規作業辦法**」作為各級行政機關研擬組織法規的標準規範。

近年來，社會結構變遷，政府功能日益擴大，行政機關組織，自須機動調整。因此，民國93年乃有「**中央行政機關組織基準法**」之制定施行，對於建構合理政府組織規模，增加機關組織與人員配置彈性調整的靈活與機動性，改善機關名稱層級難辨的現象等，依該法規範行政機關中最重要的「**行政院組織法**」，成為行政院設立機關的法源依據。

三、行政組織決定權之歸屬

行政機關之設置與構成，**決定權**有歸屬於**立法部門者**，有歸屬於**行政部門者**，亦有由**兩者共同決定**的。近代實施立憲主義的國家，所有公權力之行使，都應以憲法為依歸。

- 如**憲法第61條**：「行政院之組織，以法律定之」，**憲法增修條文第9條**：「省、縣地方制度，……以法律定之」。凡此，其組織權即屬於中央立法機關。
 - **憲法增修條文第3條第12項**：「行政院院長由總統任命之」，**憲法第56條**：「行政院副院長、各級部會首長及政務委員，由行政院長提請總統任命之」，該部分組織權就歸行政部門所有。
- 除憲法外，依「法律保留」憲法原則，若機關設置將影響及人民基本權利時，就應有法律授權。
- * **中央法規標準法第5條第3款**：「關於國家各機關之組織」應以法律定之，即為法律保留的規定。
 - **憲法增修條文第3條第3項**：「國家機關之職權，設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定」，同條第4項：「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策業務需要決定之」，此有意就組織權之歸屬，保留予行政部門適度的空間，俾能因應實際需要調整中央機關之組織結構。
 - 民國93年制定公布「**中央行政機關組織基準法**」即對行政院所屬「四級機關」，作「行政保留」規定。

綜上，就**組織法制定過程**而言，行政部門實際上要負責擬訂、提案及說明（列席議會）工作，而立法部門則負責審議並完成立法程序，一般行政組織的決定權，可謂是由**立法、行政兩個部門**所共同掌握。至於**行政命令性質的組織規程**，其**決定權**係歸屬於行政部門。

自我評量題目

1. 何謂行政組織？並就廣義及狹義兩方面說明其涵義。
2. 試說明「行政主體」之意義。
3. 試以行政法學者的觀點，說明行政組織構成的要素有哪些？
4. 試以「法治政治」的觀點說明行政組織設立時，
所依據的法規有哪些？
5. 試比較行政組織之設立，依據法律或行政命令的情形。
6. 試分析說明行政組織法的意義。
7. 近年來行政組織法的發展趨勢為何？試分項說明之。
8. 行政機關設置決定權歸屬於行政機關
或立法機關？並敘述其理由。



第二章

行政組織法的內容

第一節 行政組織的基本原則

第二節 行政組織的職權

第三節 行政組織的隸屬關係

第四節 行政組織的編制

第五節 行政組織的體制

第二章 行政組織法的內容

第一節 行政組織的基本原則

行政組織法內容，即指構成行政組織基本事項，包括單位、員額、職位、職權以及隸屬關係等，皆為組織法規所必須規定內涵。即遵循所謂的「組織原則」，以解決個別組織問題，早期行政學對此曾做廣泛深入探討，重要者如穆萊（J.D. Mooney）與雷利（A. C. Reiley）、古立克（L. Gulick）與尤偉克（L. Urwick）、阿福特（L. P. Alford）等。

國內學者雷飛龍則認為，要使組織結構完密、運用靈便，仍應遵循一些原則，包括：**完整統一、管理經濟、事權確實、指揮靈便、團體意識**等五項。

學者張家洋認為，行政法學與行政學兩種學科在行政組織方面探討對象大致相同，因而以**行政學**的組織原則為主體，再加入**行政法學**觀點，歸納15項原則。

行政組織十五項基本原則



以上十五項原則，大部分是以**行政學**的概念作為借鏡，在其規範下，將使組織法規之制定，兼顧合法與效率，結構與功能要求，為行政組織法制奠定現代化基礎。事實上，無論早期由行政院研考會主導的「**行政機關組織通則草案**」，或民國93年公布施行的「**中央行政機關組織基準法**」之內容，均與此等原則有相通之處。

完整統一原則

行政機關間或機關內部各單位間，在相互關係、職權劃分與單位配置等方面均應作妥適的安排；如此將可使行政組織簡單緊湊、事權統一、消滅重複與衝突，並易於延攬和集中技術人才。

分工合作原則

行政機關就內部職權與業務作專業分工表現（Division of Work or Specialization）。即俾使各單位事權專一，有助增進業務效率。因而在組織法規方面，不僅應就機關內部垂直與水平分化有所規定，同時應就各單位間業務上協調、配合、連繫、溝通途徑作妥善安排，發揮整體效能。

控制幅度原則

所謂控制幅度原則（Span of Control）係指機關在組織編制方面，其內部單位數目與各單位職位員額數目，均應有適當限制，俾使機關首長或單位主管有效控制所屬單位及人員，發揮行政職能。而實際上幅度決定，常受機關等級、業務性質與數量、業務機具及轄區範圍等因素影響。

層級適當原則

行政組織系統，呈現出層層節制特性。亦即除須作部門化的編組，設置分工的業務單位外，並可能有層級化的結構（Hierarchy or Scalar Level），就內部單位按業務性質與責任的輕重，劃分為不同層級，便利採行分層授權與負責制度，獲致以簡馭繁之效。

第二節 行政組織的職權

職權的意義

國家或地方自治團體基於推行政務需要，必須設置各種行政組織，執行不同性質政務，因此，「職權」遂構成行政組織的要素，亦為組織法規必須規定基本事項。

學者黃異認為「所謂職權，是指執職掌之權力。職權的概念包括兩點：職掌與執行。……行政機關就其職掌，得為各種執行的行為。」

學者張家洋認為「職權乃是依據組織或業務法規所授予，專屬於特定機關就確定範圍內的行政事項得有效管轄處理的權限。」

組織法規對職權規定的方式

組織法規對於機關組織權規定並不一致，一般是依**機關地位高低**與**職權**採取下列三種

1. 概括方式

行政院組織法第2條：「行政院行使憲法所賦予之職權」，**行政院衛生署組織法第1條**：「行政院衛生署掌理全國衛生行政事務」，**地方制度法第14條**：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理地方自治事項」，**概括主要適用於事權廣泛、層級較高機關，優點在於涵蓋範圍較廣且彈性較大。**

2. 列舉方式

3. 折衷方式

組織法規對職權規定方式有三

（一）概括方式：如前一頁所示

（二）列舉方式：行政機關的職權範圍，在組織法規作列舉規定者，多就特定機關職權範圍內事項一一明確規定。例如，財政部關稅總局組織條例第2條就其職掌作詳細列舉式規定（共列有10項），惟為周延起見，在10項列舉事項後，並有「關於關務之其他事項」的補充規定，以保留適度彈性，便於日後彌補遺漏或作擴張解釋。

（三）折衷方式：兼採前述兩種方式，例如，內政部組織法第1條：「內政部掌理全國內務行政事務」，再於第7條至第15條分別就其各司處之職掌，作列舉式規定。行政院所屬各部會局處署的組織法（條例）大致均採此一方式。

就各機關職權性質而言，一般行政機關由於專業分工的趨勢，大體上均有其專業職權範圍，此等專門業務在各別機關之間互不相同，惟事務性業務（如秘書、總務、人事、主計、政風、公共關係等）則為各機關所共有。所應注意者，例如，**兵役業務**涉及**內政及國防**兩部職掌，**勞工業務**涉及**內政及經濟**兩部職掌。在此種情形下，各有關機關就這類職權的行使應彼此協調配合，或採取**會同辦理**的方式，以免引發權限爭議。

第三節 行政組織的隸屬關係

一、隸屬關係的意義

行政組織基於垂直分化，產生所謂**層級節制**（Hierarchy），這是由於機關首長受控制幅度的限制，無法直接管轄太多的人員或單位，只好採取分層節制方式，以達到指揮監督的目的。層級體系建構組織的基本溝通與權力結構，因此而產生上級機關與下級機關間的隸屬關係，並形成指揮命令體系。

隸屬關係，是指行政機關在行政組織體系之定位，一般而言，又分為**直接隸屬**與**間接隸屬**。凡上下兩級行政機關相互間，並無其他介入者，是為直接隸屬關係；反之，則為間接隸屬關係。上級行政機關對下級行政機關行使指揮監督權，形成所謂「單線式指揮鏈」。

至於**不相隸屬**的行政機關間，本無指揮監督權，若因特殊需要，必須產生指揮與監督關係者，應有特別規定為依據。例如，地方行政首長或法院檢察官，可指揮派駐當地警察協助治安工作，此均特別明文規定。

特別要說明者，上級行政機關對下級行政機關雖有指揮監督權，但對於地方行政機關自治事項之監督，原則上僅以其行為的適法性為限，理由如下：

（一）地方行政機關自治事項，應享有充分自主權，上級機關不應侵越，但其行為顯屬違法時，基本上該行政處分已屬絕對無效，有監督權之上級機關宣告其無效，將之撤銷，不得視為侵犯自治權限。至於是否適當或違反公益與否，乃屬自治權之裁量事項，上級行政機關不得干涉。

（二）地方行政機關自治事項監督權，應歸於立法（民意）機關之議會，由上級行政機關越俎代庖似非所宜。

學者管歐更進一步分析隸屬關係的內涵，茲引述如下：

（一）隸屬關係為維持行政組織層層節制體系關鍵。（二）隸屬關係構成行政組織系統職權行使的管道。

（三）在有**隸屬關係**的機關間，應有**指揮監督關係**的存在，二者可視為一體之兩面。

（四）直接隸屬機關之間，有**直接指揮監督**關係；有間接隸屬關係，以**間接指揮監督**關係為原則。

（五）無隸屬關係的兼管上級機關，就其主管之專門業務範圍，依法令授權，對於執行該業務的下級機關，亦具有指揮監督權，是為無隸屬關係而有指揮監督關係的例外情形。遇到直屬上級機關與兼管上級機關間發生意見衝突時，則下級機關仍應服從直屬上級之命令。

（六）隸屬關係構成上下級間**連帶責任**關鍵，因上級基於指揮監督權行使，應對下級執行行為負連帶責任。

二、隸屬關係作用的影響

上級機關對下級機關的指揮監督權

隸屬關係同時即為指揮監督關係；下級機關在行使職權時，須受上級的指揮監督。

下級機關的責任

隸屬關係即為其對上級的命令服從關係；對於下級執行職務發生違法不當情事，上級亦將因監督不周，而應負連帶責任。

裁撤對下級機關的影響

隸屬關係亦可能對機關的裁撤具有影響；上級機關被裁撤時，所屬下級機關也可能隨之而被裁撤，但此種情形並不具必然性。

三、隸屬關係規定的方式

機關名稱中顯示其隸屬關係者

例如，「行政院農業委員會」、「內政部警政署」、「財政部國有財產局」等是。

上級機關組織法規中規定其所（得）設置之隸屬機關

例如，行政院組織法第3條：「行政院設左列各部及各委員會……」。

下級機關的組織法規中規定其隸屬於何機關，或受何機關之指揮監督

例如，行政院國軍退除役官兵輔導委員會組織條例第1條規定該會「直隸於行政院」。

組織法規中明定其組織法規係以特定上級機關之組織法規為制定依據時，亦足以顯示其與該特定上級機關間具有隸屬關係

例如，國家安全局組織法第1條：「本法依……國家安全會議組織法第8條制定之」。

第四節 行政組織的編制

一、行政組織的內部單位

(一) 單位的意義

依中央行政機關組織基準法第3條，「單位」係基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。此即組織內的次級組織，這是由於內部分割或「分部化」(Departmentalization)的結果，各部門分別執行機關整體職權的部分業務。有關「分部化」的界說，學者所論甚多，舉例如下：

1. 史考特和海曼 (Scott & Haiman) 在其合著之《現代組織管理》(Management in the Modern Organization) 一書中認為「分部化乃是**分工及協調**需要的結果，它是一種將活動類歸到各種自然單位的過程。」
2. 孔茲和奧丹乃爾 (Koontz & O'Donnell) 認為「分部化是指如何將機關組織按照各層級的業務與權責劃分為許多部門，例如將組織劃分為生產部、財務部、人事部、銷售部……等。」

由以上說明，可知分部化是一種依工作性質，將許多活動類歸到各單位的過程，因而形成機關內部的不同「單位」，負責執行機關職權範圍內的各部分業務。

(二) 單位的種類、層級與數額

功能性 (Function or Purpose Model)

例如，內政部下設民政司、戶政司、役政司、社會司、勞工司等單位，教育部下設高教司、國教司、社教司、技職司等。如地方政府內部分劃多採此種型態。

數目型 (Numerial Model)

例如，總統府下設第1至第3局，臺北市政府社會局下設第1至第6科等均是。
此種分劃實即按號碼順序排列。

服務對象型 (Clientel Model)

例，外交部設禮賓司、教育部設學生軍訓處、中信局設公保處等。

(三) 單位的名稱

- 1.各機關對內部單位命名，大多冠以**職務名詞**，或按**號碼順序排列**，符合功能及數目型分類，因單位名稱無統一規定，基本名稱使用紊亂。以致基本名稱相同的單位，其地位等級可能不同，如**行政院衛生署**與**財政部關務署**。
- 2.**行政院新聞局**與**主計處**：而名稱不同的單位，其地位等級又可能相同。
- 3.部分單位名稱，為某種等級機關所慣用者，如**司為部**之單位，**廳為省府**之單位（**司法院**下現亦設廳）
- 4.各機關之附屬機構與內部單位有別，常採用**委員會、署、局、處**等名稱。亦有部分單位基本名稱，為各機關普通採用者，如**處、科、室**等是。
- 5.而特殊業務機關之單位，常有專用的單位名稱，如**外交部**所屬各**駐外大使館、領事館**等是；又如軍事機關所屬單位之**軍、師、團、營、連**，及**司令部**等是。

由前述可知，名稱情況複雜，民國93年公布施行的「**中央行政機關組織基準法**」**第25條**，將**機關內部單位層級分為一、二級**，一級內部單位依機關層級不同，定名為「處、司、組、課」（業務單位）、「處、室」（各級機關輔助單位），二級內部單位統一為「科」，對各機關內部單位名稱作統一標準化規定，將有助行政組織達到上、下、內、外體系分別及秩序井然目標。

（四）法定單位與非法定單位

機關內部單位，以組織法規之有無為標準，分為法定單位與非法定單位。法定單位是機關正式編制的單位；非法定單位，則為基於行政上便利，以任務編組方式設置單位。

法定單位	具法定地位，在非依修法程序不得加以裁撤變更	在組織法上具有法定職位、員額與職權	主管人員均為編制內具法定職稱，任命應經法定程序	如獲組織法規授權即可在法定範圍內以其本單位名義對外行文
非法定單位	因無法規依據不具有法定地位，故其裁撤變更不受此限	非法定單位，不具有此等法定事項	主管人員因無正規編制，多以具有本職人員兼任。例資深參事兼參事主管	非法定單位則不得對外行文。

案例：行政院東部服務中心設立時間歷程

法規名稱：行政院東部聯合服務中心設置要點

時間：中華民國104年1月15日

歷史沿革

1. 中華民國96年7月27日行政院院臺秘字第0960089313號令訂定發布全文7點；並自即日起生效
2. 中華民國97年2月5日行政院院臺秘字第0970081735號函修正發布第3點；並定自即日起生效
3. 中華民國101年5月14日行政院院臺人字第1010130938號函修正發布第5點；並自即日起生效
4. 中華民國101年8月10日行政院院臺人字第1010139430C號函修正發布第5點，並自101年8月12日生效
5. 中華民國104年1月15日行政院院臺東服字第1040121174號函修正發布第2點、第3點；並自即日起生效

二、行政組織的員額

(一) 員額的意義

行政機關行使職權，有賴其構成人員，而其構成人員之名額，稱之為員額。員額亦屬行政組織的基本內容之一，通常在組織法規中都會加以規定，作為任用人員的依據。員額相關事項包括員額多寡、配置、職稱與職等，一般稱為「員額編制」，各機關之員額編制，因其地位、職權，及預算經費而異。

員額編制的調整能力

面對瞬息萬變環境，政府組織惟有具備機動、迅速調整能力，才能配合情勢變化，發揮統合效能。兼以民主國家立法過程極為紆緩審慎，似不適合將具變動性的員額編制作太細密的規定，俾免行政機關束手縛足，無法配合業務需要。事實上，立法部門有審查國家總預算之權，行政機關之員額，基於人事經費必須在預算中明定，立法部門即可藉審查預算而達到「控制員額」的目的。

(二) 員額多寡與配置

目前中央機關組織之形式，一般是將每一職稱（包括主管與非主管）之員額及職等，均加以明定。各機關除正副首長外，其餘如司長、參事、秘書、專門委員、科長、專員、科員、書記等，在組織法中均分別就其最低額至最高額有所規定，其目的一則在於防止機關首長任意用人，一則便於人事經費預算的編制，且可在法定限額內任用人員，以適應事實上的需要。

員額編制的穩定性

特別要說明的是，每一行政組織所應擁有員額數目的多寡，應取決於業務性質與業務量的大小，與機關本身等級的高低並無絕對的關聯。前述機關的編制員額應在組織法規中作明確規定，以限制其任意膨脹。且組織法規係規定機關之結構，故本身必須具備相當的穩定性，不宜經常修正。

(三) 員額職稱

「**職稱**」即特定職位名稱，如在組織法規或編制表中加以規定，則為法定職稱。

中央行政機關組織基準法第18條：「首長制機關之首長稱**長**或**主任委員**，合議制機關之首長稱**主任委員**」

第20條：「一級機關置幕僚長，稱**秘書長**……二級以下機關……置主任秘書或秘書，一級機關得視需要置副幕僚長一人或二人，稱**副秘書長**」，對機關首長、幕僚長職稱作明確規定。

現行機關組織法規對一般人員職稱，尚無統一原則性規定，如專門委員、科長、專員、科員、辦事員等，則屬一般行政機關通用職稱。另在各**專業行政機關**多有採用特殊職稱者，如技術機關之**技監、技正、技士、技佐**，警察機關之**警監、警正、警佐**等均是。

另外，職稱與職能並非完全相符，未必能顯示其工作性質及職務上的功能；例如，機關置**視察**一職，是外勤工作，但常做內勤工作，出現了所謂「**視察不視察，不視察視察**」之現象，與機關分工設職之旨趣，相去甚遠。由上所述，可見各機關人員之職稱劃一標準之必要，而各人員之職稱，亦應與職能相符合，方能達成機關分工設職之目的。

政府為達到**人事精簡**目的，**憲法增修條文**提出**總員額管理**

民國87年7月公布的**憲法增修條文第3條第3項**：「國家機關之…總員額，得以法律為準則性之規定」，第4項：「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之」。據此，行政、考試兩院乃有「中央政府機關總員額法」草案的提出，要點如下：

1. 明定中央各機關員額總數最高為**20萬人**，且本法公布施行**6年後**，員額總數調降為**18萬5千人**。
2. 明定中央各機關輔助單位人員**配置比例上限**，超額人員應實施**專長轉換訓練**，以成為業務單位人力。
3. 明定**機關員額**訂定之權責、程序，以及員額訂定後，應編入總預算案，送**立法院審議**。
4. 為鼓勵機關推行**委外化、法人化、地方化、去任務化及民營化**，明定相關人員處理方式，以及精簡之員額得保留一定比例**予二級機關**運用。
5. 明定由**行政院指定專責機關或單位掌理員額管理**事項，其管理辦法由行政院訂定之。

第五節 行政組織的體制

關於行政組織的體制，學界自有不同觀點，列舉分述如下：

一、國家行政組織制與自治行政組織制

國家行政組織制係指中央政府的行政組織制度，又稱普通行政組織制，或稱官治制。

自治行政組織制係指地方自治團體（主要實施自治之地方政府），又稱特別行政組織制；或稱自治制，因其為自治團體之行政組織，人員有由選舉產生者。此兩種體制區別在於權力來源、人員選任及職權範圍與性質。我國憲法第5章「行政」、第11章「地方制度」，以及增修條文第9條（省、縣制度），即分別為國家直接行政與地方自治行政之規範。

二、中央集權制、地方分權制與均權制

（一）中央集權制、（二）地方分權制、（三）均權制

三、獨任制、合議制與混合制

獨任制、合議制與混合制三種體制，實為行政組織體制分類，具有相當意義與重要性，可稱狹義行政組織體制，分述如下：

（一）獨任制亦稱首長制，係行政組織採用最為普遍的體制

行政機關置首長一人，居於首要地位，總攬全權，綜理機關業務，指揮監督所屬單位及人員。

優點：即權責集中，指揮靈便，決策迅速，增進行政效率，適應行政權特性。賽蒙

（H.A.Simon）即認為首長制最大**優點**就是**效率高、責任明**。**獨任制缺點：**首長可能流於專斷，囿於主觀成見，對問題考慮不夠周詳，或把持業務營私舞弊；若首長能力不足，則將因領導無方，致使機關陷於業務紊亂，紀律廢弛，績效不彰。美國總統為獨任制的代表，行政實際大權掌握於總統一人，國務員只是其部屬，國務會議僅備諮詢而已。林肯（A. Lincoln）總統有次召集七位部長開會，他們均反對總統主張，林肯卻說：「**七人反對，一人贊成，贊成者勝利。**」是為實例。

（二）合議制亦稱委員制

不設首長或僅設名義上首長，委員會開會由首長或召集人或常務委員若干人輪流主持。委員會本身為決策機關，但委員分別兼任各部門行政主管，各負執行業務之責。**合議制的優點**能集思廣益，意見超然客觀，羅致各方代表；委員彼此監督，不易發生流弊，立法行政結合，政令貫徹。**缺點方面**，即權責不能集中，行動緩慢，委員之間可能發生互相牽制，爭功諉過等情事；且委員若非專才，或缺乏行政經驗與能力，由其掌理各行政部門，即可能無法勝任。

（三）混合制亦稱委員首長制或首長委員並立制，係折衷於前兩者之間的體制

在基本上設有合議制的委員會為決策機構，但又設有首長，其職稱通常為委員長、主任委員或主席等。惟首長並不能獨攬機關大權，重要事項均由委員會議決，首長的職權僅限於主持會議、執行委員會決議、綜理機關日常事務及指揮監督所屬單位及人員等事項。

四、集約制與擴散制

就地區性綜合業務機關內部事權劃分為標準，可將行政組織體制作兩種區分，茲分述如下：

（一）集約制

凡特定地區內的各種行政業務，全部均由一個行政機關統籌綜理者，為**集約制**又稱**權力統一制**。在此制之下，並無部門化的分工組織，故一般行政機關極少採用此種型態，僅在臨特性的軍政府（戰地政務）機構可能有此種情形存在。

（二）擴散制

凡特定地區內的各種行政業務，按其性質不同予以分工後，分別由平行的各專業行政機關負責掌管者，為擴散制又稱權力均衡制。在此制下，具有部門化的分工組織，形成地位與職權平等的各種專業機關，分別對統率機關負責，此種體制符合行政組織與職權劃分的原理，是一般行政組織普遍採行的體制。

惟所應注意者，首長制（權力統一制）及委員制（權力均衡制）的涵義，與集約制及擴散制未盡相同，因前二者係自**行政機關權力**的觀點來區分，而後二者係從**地區業務觀點**立論。

五、層級制與機能制

此種分類係分別就機關**整體及內部單位組織結構與地位**之觀點觀察作區分，茲分述如下：

（一）層級制（**Hierarchical Organization**）又稱「系統制」（**Line Organization**）、 「軍事組織制」（**Military Organization**）或「分級制」

特點即著眼於自機關**整體組織觀察**，將每一機關視為一個體。其組織均為首長制，且所有機關單位形成層層節制的嚴密體系，首長之下機關內部分設部門化的各幕僚單位輔佐辦事。就職權方面而言，各級機關均具有大致相同綜合性職權，但其管轄地區隨層次降低而縮小。例如，省縣鄉所管者皆為民財教建衛警等業務，只是地區範圍不同；軍隊中軍師團營連排，所管無非訓練作戰等事，只是人數多少不同。

優點，在於系統分明，事權集中，指揮靈便，節制嚴明；且各機關業務及其首長職責大致相同，首長職位升補時，駕輕就熟，有助於機關或系統永續性的保持。至於**缺點**方面，因機關業務無所不包，首長職責即不免龐雜，且首長掌握全權，層級節制嚴密，則首長對業務決定易流於專斷草率，而部屬在紀律管制下常缺乏積極主動精神。

此外，**層級制強調隸屬關係**，而各機關事權完整獨立，同一級機關間在基本上並無橫的業務連繫，故**易導致本位主義**，較難建立密切的協調合作關係。

（二）機能制（Functional Organization）又稱「參贊制」、「幕僚制」（Staff Organization）或「分職制」

此制為一般行政機關通常採用的體制，其特點即著眼於自機關內部結構方面觀察。注重內部的部門化分工組織，即將每一機關的全部事權，依專業分工原則，分設地位平等的各專業單位辦理。每一單位的事權，固均為機關整理職權的一部分，但就其所管轄的專業範圍而言，則其事權具有完整性。各單位彼此間雖然互不統屬。但在業務上仍須協調配合，且均須對機關首長負責。此制之優劣點，大致與層級制相反。

上述**五種行政組織體制**的分類，分別具有不同的觀點與意義。其中以**獨任、合議與混合制**三種類別為主體，而**獨任制與混合制**則為我國行政機關普遍採行的體制。

至於就**行政機關的內部組織結構**而言，則**集約制與擴散制**及**層級制與機能制**具有實質上重要性，其他分類多非一般行政組織所採行，對理解行政組織之體制方面似無重大意。

自我評量題目

1. 行政組織法的內容有哪些？
2. 行政法學者張家洋提出的行政組織原則有哪些？試分項說明之。
3. 下級機關若遇有兩個以上機關對其行使指揮監督權時，應如何處理？
4. 何謂「職權」？試就各學者的定義加以說明。
5. 組織法規對於機關組織職權規定的方式有哪些？
6. 行政組織的隸屬關係如何產生？
7. **中央對於地方行政機關自治事項的監督有何限制？**
8. 行政組織的隸屬關係包括哪些內涵？
9. 何謂行政組織的編制？
10. 何謂「單位」？行政組織的內部單位如何形成？
11. 試說明「法定單位」與「非法定單位」的不同。
12. 試說明**行政組織員額的意義與職稱**。
13. 何謂行政組織的體制？有哪些類別？試略述之。
14. 首長制與委員制的涵義與集約制及擴散制的涵義有無不同？試說明之。
15. 行政組織的體制裡分類為主體？
並說明在此一分類中，我國行政機關普遍採行的體制。



第三章 行政機關

- 第一節 行政機關的概念
- 第二節 行政機關的種類
- 第三節 行政機關的相互關係
- 第四節 行政上的指揮監督權
- 第五節 行政機關系統內外的權限爭議
- 第六節 行政機關的設立、變更與裁撤



第三章 行政機關

第一節 行政機關的概念

一、行政機關的意義

(一) 機關

中央行政機關組織基準法第3條將「機關」定義為「就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織」。學者李建良認為機關特徵有二：就功能上，它擁有一定權限（雖然來自行政主體）；從制度面看來，因為它依據組法規而擁有一定權限，因此雖不具備權利能力，但仍具有組織上獨立地位。

(二) 行政機關

依「**行政程序法**」**第2條第2項**：「本法所稱行政機關，係代表國家、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」，**第3項**：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關」，明確界定了行政機關的概念。

行政法學者張家洋認為：「**行政機關**乃是在政府行政組織體系中，**代表國家行使行政職權**具有獨立法定地位的個別組織體。」至於該項定義的內涵，可分為下列幾點加以說明：

- (一) 行政機關為政府行政組織系統中的**個別組織體**
- (二) 行政機關為代表**國家行使行政職權**的機關
- (三) 行政機關包括**中央及地方行政機關**
- (四) 行政機關為一「**組織體**」
- (五) 行政機關為具有**獨立法定地位**的個別機關

由上述各項分析說明，行政機關具有**獨立的法定地位與職權範圍**，即其本身在行政組織系統中具有確定的**地位、等級、單獨的組織法規、構成訴願管轄層級與預算單位**，能夠**獨立行使職權並能對外行文**，皆可視為行政機關所應具備的條件。

因此，行政機關本身僅為決定並執行國家行政意思的機構，所作行政行為應為代表國家之活動，所生效果亦歸屬於國家，即自身並不具法律上人格，此與公共團體或公營企業有所不同。

二、行政機關與其構成人員之區別

性質不同

- 行政機關是為一個別組織體，不具有人格；而公務人員則為自然人，不僅在私法上具有獨立人格，即在公法上以國民與公民地位亦具有獨立的人格。

存續期間不同

- 公務人員常因調職、轉任、免職、撤職、辭職、退休、資遣或死亡等原因而離開其原任職機關，個別公務人員不可能久存在其所屬機關，且此種人員異動情形對機關存續並無影響。

法律關係不同

- 行政機關既為國家行政組織一部分，而公務人員均為自然人，取得公務員身分，基於其與國家間所成立的特別權利義務關係，在此種法律關係中以個人地位與國家互為相對當事人。

行為效果歸屬不同

- 公務員在職務上行政行為，所生法律效果直接歸屬其所屬行政機關；而行政機關可視為國家整體一部分，就其以機關名義作行政行為，實則即由其代表國家承受一切法律效果。

所負責任不同

- 人民對行政爭訟的提起及損害賠償的請求，均係以行政機關為客體（被告或賠償義務人）。而公務人員則須為其違法不當行為負行政及法律上的責任，並在損害賠償方面有條件的作為國家行使求償權的對象。

行為範圍不同

- 行政機關非自然人，故僅有職務上行為；而公務人員則均為自然人，除在行使職權時代表機關作成職務上行為外，其在日常生活上以私人身分所作個人行為，則與機關無關，屬於其私人行為。

三、行政官署的涵義

是隸屬於行政首長下的國家機關

- 行政官署自身，並沒有法律上的獨立人格，其行為視為國家的行為，效果亦歸於國家。又因為它是隸屬於行政首長下的機關，所以行政事務的處理，直接間接須受行政首長的指揮監督，不能夠完全以自由意思為之，此與立法機關和司法機關不同。

就一定的行政事務，具有權限

- 國家行政權的範圍甚廣，事務甚繁，自然要分工授權，以便處理，而在分工的時候，必須就行政官署掌理的事務，確定範圍，以避免行政官署之間相互衝突。這種範圍，就是行政官署的權限。

有決定國家意思，並表示於外部權限

- 行政官署和其他行政機關不同之處，因為諮詢機關（如各機關顧問），輔助機關（如秘書）等行政機關，只能做決定國家意思的準備，既不能逕行決定國家意思，也不能表示於外部，只有行政官署，兼具這兩種權力，故一般認為行政官署是最主要的行政機關。

除對「行政官署」提出定義及說明，學者列舉行政官署實例，如行政院院長，各部會首長、省主席、省府各廳處長，及直轄市長等均屬之。就實際法制上使用「官署」一詞而言，行憲前制定的法律，或有使用此名詞，基於「官署」具有強烈「官治制」色彩，行憲後均經陸續修正改稱為「機關」，我國現行法規中已無「行政官署」字樣，以符憲法揭示民主精神。

第二節 行政機關的種類

一、行政機關的分類

行政機關係行政組織系統中之個別組織體，研究組織理論的學者，將行政機關依不同的職權、業務、轄區、地位等級及組織型態而為分類，茲分述如下：

（一）基於職權大小，所具作用，或地位高低之分類

1. 統率機關

統率機關即領導機關，或稱行政官署，係指就一般綜合性行政職務或特定範圍內的專業行政職務，具有決策、統籌、綜理及指揮監督權的行政機關。此種機關依組織法規定，具有獨立的地位與權限，就其職權範圍事項所作的決定，發生最後的確定效力，並得獨立行文，代表國家對外作意思表示。同時對機關本身的組織、財務，與業務事項有管理的全權並負概括的責任。統率機關可作廣義解釋，指各層級行政組織系統的首腦，如行政院、直轄市政府及縣政府等是；亦可作狹義解釋，即指個別行政機關的首腦，如行政院院長、各部部長、直轄市市長等是。

2. 輔助機關

輔助機關即幕僚機關（Staff Unit），其本身並無目的，作用係在輔佐統率機關行使職權推動業務，負責擬訂政策、計畫、法令，從事研究發展考核及備顧問諮詢等均是。一般而言，包括各機關之副首長、幕僚長、各種幕僚參謀單位或職位，甚至附屬之幕僚業務機關在內。

在行政學方面，有就此種幕僚機關作詳細區分，列為四種：

（ 1 ） 一般幕僚（ General staff ）：負責輔佐首長，擬定政策、計畫、法令、從事研究發展考核及備顧問諮詢等事項。

（ 2 ） 技術幕僚（ Technical Staff ）：負責執行各種技術業務。

（ 3 ） 協調幕僚（ Coordinating Staff ）：負責執行組織、人事、財務、管理計畫及其他管制性業務

（ 4 ） 輔助幕僚（ Auxiliary Staff ）：負責辦理機關內部總務事宜。

3. 參與機關

此機關既非行政官署亦非諮詢機關，而是介於兩者之間，參與決策過程的機關。具體而言，此種機關「既非單獨決定並表示意思，亦非僅輔助行政官署而備其諮詢，乃為行政官署之意思決定之一要件而為決議，以參與其意思決定為任務之機關」。可知此種機關的職權具其特性，即機關整體職權中的重要事項須由其參與決定，始能發生合法效力，故其雖無決定機關意思之權力，但由其參與決定乃屬法定程序要件。例如，**行政院會議、市政會議、縣政會議，以及其他在行政機關中具有決定審議權限的機構（如行政院訴願委員會）均是。**

4. 執行機關

執行機關即為實作機關或業務機關（ Line or Operating Unit ），乃是依據業務法規及上級命令或指示，實際執行各種行政業務的機關，多屬各種業務之基層單位，如基層地方單位、警察局、稅捐處及衛生醫療院所等均是。惟執行機關並不僅限於地方機關，即在中央機關中亦有屬於此種性質者，如國稅局、檢役所及海關等均是。

（二）基於管轄地區及政府層級之分類

1. 中央行政機關

中央政府所屬的行政機關，係由國家直接設置，故為國家行政機關，負責執行憲法所定「由中央立法並執行之」的行政事項。依中央法規標準法的規定，其組織應以法律定之（中央行政機關組織基準法規定，四級機關之組織以命令定之）。中央行政機關為國家機關執行國家直接行政，其轄區自應以全國領域為範圍，其所設置於地方的分支機構（如行政院中部辦公室），仍為中央行政機關，隸屬於中央政府。

2. 地方行政機關

地方政府的行政機關，在性質上有官治與自治的區別；在政府層級上有省（市）級、縣（市）級，及鄉鎮（縣轄市）級之分。惟無論屬何種性質或層級，其主要係以國內某一地方行政區為管轄範圍。地方行政機關在其轄區內，負責執行兩方面的業務，即本身的行政業務（多為自治業務性質）與上級政府的委辦事項，後者是為國家的間接行政。

3. 駐外行政機關

由中央政府之外交、經濟、僑務及新聞機關派駐國外執行有關業務的派出機關，以國外特定地區為其執行業務的地域。此等機關仍屬中央行政機關系統，地方政府並無駐外行政機關設置。

(三) 基於業務性質之分類

1. 一般行政機關

亦稱普通行政機關，係指具有綜合性、一般性或全面性業務的行政機關，實際上即為各級政府的最高行政機關，如行政院、直轄市政府、縣政府等均是，此種機關業務範圍甚廣，其職掌不限於一種特定專業行政，故稱為一般行政機關或普通行政機關。

2. 特別行政機關

又稱專業行政機關，與一般行政機關相反，乃是以特定專門性業務為職掌範圍的行政機關，如行政院所屬各部會署、直轄市所屬各局處，另如工業局、標準局、國貿局及勞保局等均是。此等專業行政機關多隸屬於一般行政機關，並為專門業務的主管機關。

3. 事務行政機關

或稱輔助機關，辦理維持行政機關的存立及活動的目的單位。具體而言，即以對各機關提供必要人力、物力、財力及服務為其職責。此種事務機關多為各獨立機關的內部單位，如人事、總務、文書、會計等單位，但亦有設置獨立機關者，如行政院人事行政局及主計處等。

(四) 基於組織體制（型態）或權力行使標準之分類

1. **獨任制行政機關**：請參閱第2章第5節行政組織體制部分及後述獨任制機關組織的說明。

2. **合議制行政機關**：所謂合議制行政機關，乃是在於強調其所具合議制功能，而實際上常係混合制型態，重點可參閱行政組織體制部分的說明。

此外，關於**行政委員會**情形，茲分述如下

(1) 行政委員會的意義

仿倣美國聯邦政府設立的**獨立性管制委員會**（ Independent Regulatory Commission ），其地位係獨立於總統，能在各部以外，負責處理特殊重要業務，並經法律授予制訂法規之「**準立法**」與裁決若干行政爭議之「**準司法**」之權。此制經其他國家採行後，與美國制度雖未必完全相同，但大體上仍能保持其特色。一般而言，行政委員會乃是在行政首長之下，設置**合議（或混合）型式之組織體**，以掌理**委任立法、行政司法**或其他**專門技術業務**的機構。

(2) 行政委員會的類型

- ①**獨立性委員會**：其本身具行政機關之地位，執行職務時不受行政層級上之上級長官的指揮監督，典型而近年較受矚目之例即為公平交易委員會。
- ②**諮詢性委員會**：係行政機關的內部單位，以主動或被動提供參考性諮詢意見為目標。例如，國家統一委員會，由總統本於職權設置，對有關國家統一大政方針提供決策諮詢。
- ③**參與性委員會**：是在本機關或他機關作行政處分時，具有參與權限之委員會。例如各級**訴願委員會**，依訴願法第52條：「各級機關…應設訴願審議委員會，…委員…由本機關高級職員及遴聘社會公正人士、學者、專家擔任之」，惟目前參與性委員會決議僅屬法定程序而已，主管機關如不採納，亦非法之所禁。
- ④**執行性委員會**：這是具有執行行政業務權限之委員會，有些具有機關地位，如行政院之下的勞工委員會、農業委員會等；亦有屬於行政機關內部單位者，如經濟部所屬之「國營事業委員會」。
- ⑤**協調性委員會**：是為了協調各機關權限，使能齊一步驟而設立之委員會。例如，國防部所屬的「大專預備軍官複審委員會」。

(3) 行政委員會的優點

- ①**對壓力的抗拒**：由於獨立行政管制委員會多為合議制，且委員之產生已排除一黨控制的可能，委員身分又有任期之保障，因此較能抗拒外來的壓力。
- ② 合議制：由於採**合議制**，因此可**避免恣意及專擅行為**，而其決定也將能顧及不同觀點及經驗。
- ③ **專家及對業務的熟悉**：交由委員會處理者均係複雜且相當技術性的事項，此類委員會設計是希望經由固定任期及連任的可能性，讓委員能專注並熟悉管制事項的技術層面與一般基本問題。
- ④**政策的持續性**：由於委員具有固定任期，並不隨政權更迭而去職，且委員的任期並不同時屆滿，因此委員會的政策與業務均能因應社會變遷，並保持連貫性。

此種機關既具有前述優點，我國現有的實例如行政院所屬**法規委員會**、**研究發展考核委員會**，及**訴願審議委員會**等均是，而最具代表性者即公平交易委員會。但另一方面，行政委員會亦不免受到批評，認為此種機關係可能使行政組織**流於支離散漫**，形成政府組織中的第四部門，因此始終有**合憲與否的爭議**。另有學者認為，我國政府組織中，對委員會體制機關的設立有過於浮濫情形，頗多委員會業務純屬執行性質，已失去採行此種體制意義。

3. **混合制行政機關**：請參閱前述行政組織體制及後述混合制機關組織分析部分的說明。

（五）基於設置時間久暫之分類

1. **永久行政機關**：政府在平時所設的一般行政機關，既未預定其存續的期間，理論上即可假定將永久存續，是為永久性機關，此種機關在原則上均為依法定程序所設立的機關。
2. **臨時行政機關**：凡行政機關於設置時已預定其存在的期間；或雖未明定存續期間，但其設立目的係為處理特殊事件或臨時性業務，均屬臨時行政機關。臨時行政機關的設立亦應制頒組織法規，且在原則上應明定其存立期限。其與永久行政機關比較，不僅存續期間的長短不同，並在法制的規定與效果方面亦有所區別，茲分述如下：

（1）印信形式不同

永久機關用正方形印；臨時機關用長方形印，稱為「關防」。

（2）人員任用方式不同

永久機關所屬人員多具有正規編制，須經正式詮敘任用程序；臨時機關人員則僅得派用，或自他機關暫行借調。

（3）組織法規不同

永久機關如為國家機關，應以制定組織法律為原則；臨時機關一般僅頒布組織規程即可。

二、獨任制機關組織的分析

行政機關設立的目的，在於有效處理業務，達成組織目標，因此獨任制（或稱首長制）機關即成為典型的公法行政組織型態。茲就此種機關組織分析說明如下：

（一）獨任制的特色

獨任制的機關，法律將一切事務的決定權責均賦予首長。例如，**日本國家行政組織法第10條**：「各大臣、委員會委員長及各廳長官，綜理機關事務監督所屬職員服務。」**韓國政府組織法第5條**：「每一行政機關首長對其管轄內之事務，負責全盤處理並指揮所屬公務員。」**我國行政院組法第7條**：「行政院院長綜理院務，並監督所屬機關。」另外，**教育部組織法第18條**：「教育部部長……綜理部務，指揮監督所屬職員及機關。」是為機關組織法有關事項規定典範。

（二）首長職權分析

獨任制機關首長的職權極為廣泛，學者張家洋就其實質內涵分析，列舉為下列6項：

1. 統籌綜理權：

首長為個別機關中樞與最高長官，對機關主管範圍內事務自應有統籌綜理權。故應對機關各種行政措施負概括責任。

2. 指揮監督權：

首長既居於機關最高職位，則在機關組織所有內部單位、人員及附屬機關，均應受其指揮監督。

3. 業務決定權：

機關內部各種業務事項，無論政策、計畫、法規、人事、財務、重大業務案件處理，以及職位或人員間之爭議事項等，在原則上均應呈請首長核定，作為最高亦為最終之決定；即使實施分層負責制度，首長亦可推翻或修正下級單位與人員之決定。例如，**行政院會議規則第5條**：

「行政院會議議案...如院長或主管部會首長有異議時，由院長決定之」，此種權力是基於前兩項職權行使的當然結果。

4. 對外代表權：

首長既為機關最高長官，對機關業務擁有統籌綜理權並負概括責任，則機關在對外關係方面（包括對其他機關或對人民之關係），因此，機關對外關係之公文，在原則上不僅應由首長核閱，且應由首長署名。例如，**公文程式條例第3條**：「機關公文視其性質，分別依照左列各款，蓋用印信或簽署：一、蓋用機關印信，並由機關首長署名，蓋職章或簽字章。二、不蓋用機關印信，僅由機關首長署名，蓋職章或簽字章。……」**教育部處務規程第7條**：「凡以本部名義對外行文，除經部長授權各單位主管代行者外，均須送請部、次長核閱」。

5. 強制權：

行政機關在組織上重視層層節制的體系與上下級間命令服從的關係。公務人員在特別權力關係之下，有履行服從上級指揮命令的義務，如有違抗命令的情事發生，上級可強制其服從，而強制效力的發生，是以各種制裁方法為後盾。故此種強制權的作用，屬間接性質。其法令依據主要為**公務員服務法第2條**：「長官就其監督範圍內，所發命令，屬官有服從之義務。…」

6. 獎懲權：

機關首長為能發揮有效領導作用，必須以獎懲權為工具，以求獲致激勵與督促的效果，使所屬人員士氣提高並防止違法失職情事的發生。就事而言，獎懲的對象以執行業務的表現為主體，且應依據合理的具體標準及客觀事實行之，以符合公平原則。其依據法令為公務人員考績法與懲戒法。

上述六項均為獨任制機關首長的主要職權，由於一般行政機關的業務多屬執行性、事務性、技術性工作，而獨任制行政機關因事權集中、責任明確、指揮統一，足以迅赴事功，其用以處理可預見的、性質類似的事項，行政效率遠較委員制者為高，故成為行政機關組織的典型。

三、混合制機關組織的分析

行政機關的組織型態以獨任制最為普遍，不過組織形式本身並無絕對的優劣性，而需視其運用的情況而論，學者張金鑑即指出，大體說來，**凡行政的、行動的、執行的、事務的、技術的、軍事的、速決的、紀律的一類性質事務之辦理，應採首長制**；至於顧問的、討論的、立法的、調節的、政策的、設計的一類性質事務之辦理，則宜採委員制。

由於獨任制與合議制各有優劣，各國最高行政機關，專採一種形式則往往有所不足。如美國總統制近年頗有首長不勝負荷之苦，而委員制亦僅行之於小國寡民、永久中立、經濟無問題的瑞士，因而有混合制機關組織的出現。

混合制行政機關一般都有合議制的委員會為決策機構，但又另有首長，通常稱委員長、主任委員或主席等。我國**行政院國軍退除役官兵輔導委員會、青年輔導委員會**的組織，即屬混合制行政機關的典型，它是先由委員會（最高決策機構）決定政策與方案，再交由首長制（主任委員領導運作下的單位（各處）去執行。

第三節 行政機關的相互關係

國家整體行政系統，乃是結合許多獨立的行政機關所構成，每一個別行政機關均具有其確定的地位，而發生個別機關對其他機關間的關係，一般可分為縱向關係與橫向關係兩方面來探討。除隸屬機關間（縱向）的關係，是以組織系統為基礎外，一般機關間（橫向）的關係，則與彼此職權之行使有關。行政機關相互間的關係如下：

一、一般行政機關間的共同關係

（一）相互認同關係、（二）相對代表關係、（三）職權分工關係、（四）協調合作關係

二、隸屬機關間的關係

（一）指揮監督關係、（二）業務支援關係、（三）政令拘束關係

三、不相隸屬機關的關係

（一）協力關係、（二）權限分際關係、（三）業務合作關係

行政院 組織調整 規劃架構



第四節 行政上的指揮監督權

一、行政指揮權

行政組織體系為一層層節制的系統，除非法令另有規定（如中央行政機關組織基準法之「獨立機關」）外，上級對所屬下級機關，可依法行使指揮監督權。

（一）行政指揮權的意義

1. 指揮權為行政權力的一種
2. 指揮權係由上級對下級行使
3. 指揮權行使係以發布命令方式對下級提示上級意旨
4. 其作用在使下級遵循並據以行動

（二）指揮權的範圍與作用

二、行政監督權

（一）行政監督的涵義

「監督」的英文“Supervision”一字而行政組織是一層層節制的體系，在組織系統中基於隸屬位階，上級機關對下級機關具有控制權，以維持與下級之間的命令服從關係。

（二）行政監督的作用與目的

行政監督的目的，亦可分別從消極與積極兩方面加以說明；簡言之，消極目的在於防弊，積極目的則是在於增進行政效率與合法性。

（三）監督權與懲戒權的區別

三、行政監督的類別

行政監督包括各種措施廣泛而複雜，僅就行政組織體系或行政機關內部監督措施，分述如下：

1. 一般監督與特別監督、2. 權限監督與品質監督、3. 事前監督與事後監督
4. 實質監督與程序監督、5. 主管監督與非主管監督、6. 法規監督與非法規監督

四、行政監督的方式

上級機關或有權機關行使監督權時，採取各種以行政行為為標準對監督權：

指揮、指示、認可、備案或備查、視察、審核、撤銷、變更、廢止、停止、強制處理、代為處理、獎懲、爭議解決、管制考核、法規制頒及解釋、審理訴願

以上各種行政監督，均屬**監督機關職權**的行使。其目的主要著重**防止及矯正違法不當情事**，同時也兼具積極性作用，即有助於**端正政風、健全制度發展**，以及**促進行政效率**。就形態方面，包括動態與靜態的監督；就時機論，包括事前、事中、事後的監督；就性質而言，包括積極性與消極性的措施。總之，在行政組織系統內部，可運用監督方式甚多，屬於傳統行政權作用的方式固然可普遍採行，而行政立法與行政司法權的行使，亦可作為監督方式。此外，各種監督措施在行政法上各具有不同的法律效果，對被監督機關足以發生有效的拘束力。

第五節 行政系統內外的權爭議

一、權限爭議的意義與類別

行政程序第11條第5項即規定：「管轄權非依法規不得設定或變更」，但就實際情形而言，間有未臻明確之處，各機關對法令涵義亦常有不同的認定，因此在行使職權時，難免會發生權限爭議，破壞行政組織內部及其他治權機關間的協調合作關係，妨礙行政業務，減損行政效率，進一步可能引起違憲違法問題，甚至形成政治僵局，其嚴重性自不宜等閒視之。分析如下。

（一）廣義與狹義的權限爭議

廣義的權限爭議，即不問是否屬同一系統機關相互間關於事權管轄之爭執，或互相推諉，或互相爭奪均包括之。例如，**同一系統行政機關相互間之主管爭議**；或不同系統之行政機關與法院彼此間之權限爭議等是。常見的廣義權限爭議係指同一系統機關間之爭議；例如，財政部與經濟部權限之爭議，該兩部均為行政院系統所屬機關，其間爭議，即為主管爭議。狹義的權限爭議，係指**不同治權系統機關間關於職權範圍認定之爭執**，例如，**行政院與考試院間事權管轄之爭執**。

（二）消極與積極的權限爭議

就權限爭議所具性質（或實質內容）區分，則無論為廣義或狹義爭議，均可分為消極爭議與積極爭議。凡不同系統之機關間或同一系統之機關間對於同一事項，彼此均認為非屬本身的管轄範圍，因而發生爭議者，稱為消極的權限（主管）爭議；反之，如均認為屬於本身之權限，則為積極的權限（主管）爭議。

二、權限爭議一般性成因的分析

機關間發生權限爭議，必有其原因背景，此等成因有屬於一般性者，亦有僅限於特定機關間相互關係上所發生者。引起爭議的一般性成因，係指在政府各機關之間通常可能引起權限爭議的原因，大致可分為數點列舉如下：

- (一) 法令對特定事項管轄權的歸屬，全無規定或規定有欠明確。
- (二) 因雙方就法令解釋持不同意見，從而導致權限爭議。
- (三) 新業務發生後，若法令事先對其管轄權未作規定，即可能引起爭議。
- (四) 一方職權擴張的結果，若侵犯他方職權範圍，自將發生爭議。
- (五) 兼具雙方職權性質（或涉及雙方職權範圍）的事項，管轄權的認定極易引發爭議。
- (六) 雙方就特定事項的管轄，互相推卸責任時，亦將形成爭議。
- (七) 因特定業務經費負擔問題，連帶引起職權爭議。
- (八) 因機關改組或歸併的結果，就職權劃分引起爭議。
- (九) 因機關組織或業務法規修正的結果，導致職權範圍變動，從而發生爭議。

就上述各項成因觀察，大致可認為**權限爭議的發生，主要與法規的內容有關**：若於制定及解釋法規時，能夠對有關機關的職權範圍或特定事項管轄權的歸屬作明確的認定，則爭議發生的可能性必將大為減少。至於因其他原因所引起的爭議，自應依其性質尋求適當途徑解決之。

三、權限爭議的解決途徑

我國中央政府屬五權分立制，因而無法避免行政組織系統內外的權限爭議，一旦發生管轄權之爭或僅在醞釀階段，均可能對行政機關業務，與其對內對外職權關係，一般人民權益，形成不利影響。因爭議性質與情況而有所不同，也有得由有關機關判斷決定者。將分述解決爭議可循途徑。

（一）行政程序法的相關規定

行政程序法第11條至第19條，對於有關行政機關管轄權之問題，諸如管轄權設定、變更、競合、爭議等，皆有完整具體規定，條文引述如下：

1.管轄權的設定：

行政程序法第11條第1項：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」法規依據具有確定與保障管轄權的作用。同法第17條第1項：「行政機關對事件管轄權之有無，應依職權調整；其認無管轄權者，應即移送有管轄權之機關，並通知當事人。」

2.管轄權的變更：

同法第11條第2項：「行政機關之組織法規變更管轄權之規定，而相關行政法規所定管轄機關尚未一併修正時，原管轄機關得會同組織法規變更後之管轄機關公告，或逕由其共同上級機關公告變更管轄之事項。」第3項：「行政機關經裁併者，前項公告得僅由組織法規變更後之管轄機關為之。」第5項：「管轄權非依法規不得設定或變更。」上述各項規定，旨在說明基於依法行政的要求，對管轄權之設定或變更，均應以法規為依據。同法第18條：「行政機關因法規或事實之變更而喪失管轄權時，應將案件移送有管轄權之機關，並通知當事人。但經當事人及有管轄權機關之同意，亦得由原管轄機關繼續處理該案件。」

3. 管轄權的競合：

同法第13條第1項：「同一事件，數行政機關……均有管轄權者，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其共同上級機關指定管轄。無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。」

4. 管轄權的爭議：

同法第14條第1項至第3項：「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。」「人民就其依法規申請之事件，得向共同上級機關申請指定管轄，無共同上級機關者，得向各該上級機關之一為之。」「在前二項情形未經決定前，如有導致國家或人民難以回復之重大損害之虞時，該管轄權爭議之一方，應依當事人申請或依職權為緊急之臨時處置，並應層報共同上級機關及通知他方。」

（二）地方制度法的相關規定

該法第77條：「中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；縣與鄉（鎮、市）間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。」「直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。」大致上係採由上級政府行政機關與上級業務主管機關解決的模式。

（三）其他解決權限爭議之途徑

然行政機關與其他系統機關間發生衝突，多涉及憲政層次重大政治問題，難免受政治因素影響。

1. 由立法院修憲並交付公民複決

行政、考試兩院之間關於公務員人事管轄權之爭，以修憲在行政院下設人事行政局，解決爭議。

2. 由立法院制定或修正法律

權限爭議成因，多與法律有關，則由立法院制定新法或修正舊法，以消除法制缺失，使爭議獲得解決。惟行政、立法兩院如分屬不同政黨控制時，立法院未必配合修法，延緩解決爭議時間。

3. 由大法官會議解釋憲法或統一解釋法令

例如，民國89年7月，行政、立法兩院為「核四」續建與否爆發衝突，立法院決議應繼續執行，行政院拒絕，亦不提覆議案形成僵局，直到大法官會議作成第520號釋憲案，才化解衝突。

4. 由總統召集各院院長會商解決

我國憲法第44條：「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之」。採取此種方式，主要就政治性爭議，由總統運用元首權（調節權）設法協調解決。

5. 由立法院解決中央與地方政府間的事權爭議

我國憲法第111條規定，有關中央與地方事權劃分，除憲法有關條文採列舉規定外，遇到未列舉事項發生時，應依均權制度原則定其歸屬，即「遇有爭議時，由立法院解決之」。前述地方制度法第77條之規定即源於此。

6. 循民事訴訟途徑解決

第六節 行政機關的設立、變更與裁撤

一、行政機關的設立

行政機關存在事實及其職權有效行使，設立對於行政機關而言是重要的，茲就設立事項說明如下。

（一）設立的原因

政府基於依法行政原則，設立行政機關，自應具備合法依據，進一步分析，有以下三種情形：

1. 法令規定

依中央行政機關組織基準法的規定，「一級機關、二級機關及三級機關」、「獨立機關」之組織均以法律定之，且以命令設立之機關，其命令發布時亦「應即送立法院」備查。

2. 行政裁量

行政機關得運用行政裁量，設立所屬下級機關，或命令下級機關設立所屬機關。遵循中央行政機關組織基準法，「由上級機關或上級機關指定之機關擬案，報請一級機關（行政院）核定。」

3. 有關機關組織的變動

因上級機關業務增加、編制擴大，需設立所屬下級機關；或由於機關職權與業務發展，使原機關分裂形成新機關；原機關被裁撤，而設立新機關取代；或兩個機關因合併而成立新機關等均是。

4. 不得設立機關的情形

依中央行政機關組織基準法第9條的規定，如有「一、業務與現有機關職掌重疊者，二、業務可由現有機關調整辦理者，三、業務性質由民間辦理較適宜者」的情形，則不得設立機關。

（二）設立的步驟

設立新行政機關，對行政組織系統將會產生影響，即可能涉及現存各有關機關的隸屬、職權、及業務關係等方面的改變，必須慎重其事。且就法治行政觀點而言，採取此種行動，不能不有所依憑與準據，因而對行政機關之設立行為，應遵循適當的步驟。

1. 取得上級機關同意

具體而言，下級應就設立新機關的各種有關事項，呈請上級核定，然後才能設置。

2. 組織法規的制定

行政機關均有組織法規，作為合法設立的依據。對於組織法規的擬定，應依中央行政機關組織基準法之規定，包括機關名稱、設立依據或目的，隸屬關係、權限及職掌，首長（副首長、政務職務者、幕僚長）之職稱、官等及員額等，皆為機關組織法規內容之必要事項。

3. 任用所需人員

設立行政機關時，員額為不可缺要素，必須以人員充實其各種職位，俾可推動其業務。故機關在設立時，應實際任用各級人員，然後機關在實質上始能被認為正式成立，至於未設有專人之機關，乃屬例外情形。

4. 對外宣告及頒發印信

政府對新機關的設立，常有刊登公報、舉行記者會、或各種（揭牌）儀式等情形，採取此等措施的意義，在對外宣告該機關的正式成立，並使外界對其有所認識。此外，每一政府機關均須有國家所頒發的印信，作為合法代表國家的憑據，及有效行使職權的證明。

（三）設立的效果

凡屬合法設立的機關，於正式成立後，即可開始有效行使其職權，辦理業務，並得以其自身的名義代表國家對外發生各種法律關係。

二、行政機關的變更

（一）變動的原因

1. 情勢變遷：

係指基於各種事實的原因，如階段性任務完成或政策改變，業務或功能明顯萎縮或重疊，管轄區域調整，使得行政機關的職權與編制擴大或縮小，地位提高或降低，或改變原有隸屬系統等均是。例如，農業局原隸屬於經濟部，為行政院以下的三級機關，因國家建設需要，而於民國73年將其提昇為直屬行政院的二級機關，並更名為行政院農業委員會，112年更名為農業部。

2. 有關機關組織的改變：

主要是由於本機關隸屬系統的上下級機關組織事項改變，所生連帶影響的結果。例如，原社會部被裁撤後，隸屬該部之機關，多仍繼續存在而改隸於內政部。

3. 法令改變：

因原有組織法規修正或新法規的頒布，對有關事項作不同的規定，致使行政機關的組織發生變更。例如，民國93年中央行政機關組織基準法公布施行後，依規定行政院得最多設立13部、4委員會、及5個獨立機關，為符合本法總量管制，「行政院組織法」亦得配合大幅修正。惟上述1、2兩項原因亦將促成組織法規的修訂。

（二）變更的效果

在組織事項變更後，即須依新規定實施，使得機關名稱、職權、編制、或隸屬系統等與組織法規改變前有所不同。至於機關行為（行政處分）所具法律效力，將受到職權變更影響。但變更前依法作成之行政處分，除接管機關或其上級機關將該處分撤銷、變更或廢止外，其效力仍然繼續存在，不受機關變更影響。

案例：行政機關組織變更

版本法名稱	行政院組織法	行政院組織法
版本條文	1120411	1101228
第三條(修正)	行政院設下列各部： 一、內政部。 二、外交部。 三、國防部。 四、財政部。 五、教育部。 六、法務部。 七、經濟部。 八、交通部。 九、勞動部。 十、農業部。 十一、衛生福利部。 十二、環境部。 十三、文化部。 十四、數位發展部。	行政院設下列各部： 一、內政部。 二、外交部。 三、國防部。 四、財政部。 五、教育部。 六、法務部。 七、經濟及能源部。 八、交通及建設部。 九、勞動部。 十、農業部。 十一、衛生福利部。 十二、環境資源部。 十三、文化部。 十四、數位發展部。
理由	一、審酌目前經濟部、交通部之機關名稱已可對應職掌範圍，爰修正第七款及第八款，維持目前機關名稱。 二、因應近年新興全球溫室氣體減量趨勢、淨零轉型目標，及改善事業廢棄物處理等政策重點，爰修正第十二款，調整設立環境部。	

三、行政機關的裁撤

所謂行政機關裁撤，係指行政機關依據法令而終止其存在，亦即被上級機關所撤廢，分述如下

（一）裁撤的原因

1. 情勢變遷

機關設立後，因客觀情勢改變，無繼續存在必要，即應予以裁撤，一般多發生於定有存續期限臨時機關。

2. 有關機關組織改變

民國87年「精省」後，省成為隸屬於行政院下級機關，原省政府組織與業務均大幅度萎縮，下級機關幾乎全被裁併。

3. 法令改變

最後均須頒布法令，以作為裁撤特定機關依據，如發生上級機關組織法規修正、新組織法規制定、本機關組織法規廢止或暫停適用等情形，亦均足以導致行政機關被裁撤的結果。

（二）機關結束的步驟

機關被裁撤後，應即辦理結束業務，其所採取的步驟如下：

1. 業務與財務的結束； 2. 人員調遣； 3. 宣告結束交還印信

（三）機關裁撤的效果

機關被裁撤，對其以往所作行政行為的效力在原則上並無影響，此等行為所生效果則應由上級機關或接辦其業務的機關繼續承受。至於機關被裁撤後，其本身既不存在，自不能再作出任何有效的行政行為。

自我評量題目

1. 試述行政機關的意義，行政機關與其構成人員有何區別？試分述之。
2. 何謂行政機關的分類，約有哪些標準？區分的類別為何？試概略言之。
3. **以管轄地區為標準，行政機關可分為幾種？以業務性質為標準，行政機關可分為幾種？基組織體制或權力行使為標準，可分為幾種？**
4. 試述獨任制行政機關的特色為何？並分析其首長職權。與混合制行政機關的組成型態及其職權有何異？
5. 何謂隸屬關係？其實質內容如何？不相隸屬機關間的關係為何？試分析言之。
6. 試述行政監督的意義。
7. **行政監督權與指揮權的區別為何？行政監督權與懲戒權的區別為何？**
8. 何謂「管轄權」？行政程序法對於行政機關管轄權之規定為何？
9. 何謂權限爭議？其類別為何？試分析說明權限爭議的一般成因。
10. 權限爭議時解決途徑為何？試分述之。
11. 一般行政機關設立的步驟及效果為何？試分述之。
12. 行政機關變更的原因及效果為何？試分述之。

