

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

第四章 中央行政組織

- 第一節 我國中央行政組織的範圍
- 第二節 行政院的地位與體制
- 第三節 行政院的組織與職權
- 第四節 行政院的隸屬機關
- 第五節 行政院與其他中央政府機關的關係

第六章 公務人員法制

- 第一節 公務人員的概念
- 第三節 公務人員關係的發生
- 第五節 公務人員的義務與責任

第五章 地方行政組織與自治法規

- 第一節 地方行政組織法制概述
- 第二節 省行政組織
- 第三節 直轄市行政組織
- 第四節 縣(市)行政組織
- 第五節 地方自治法規
- 第六節 中央與地方關係
- 第二節 公務人員的種類
- 第四節 公務人員的權利
- 第六節 公務人員關係的變更與消滅
- 第七節 公務人員法制的演進與發展

第四章 中央行政組織



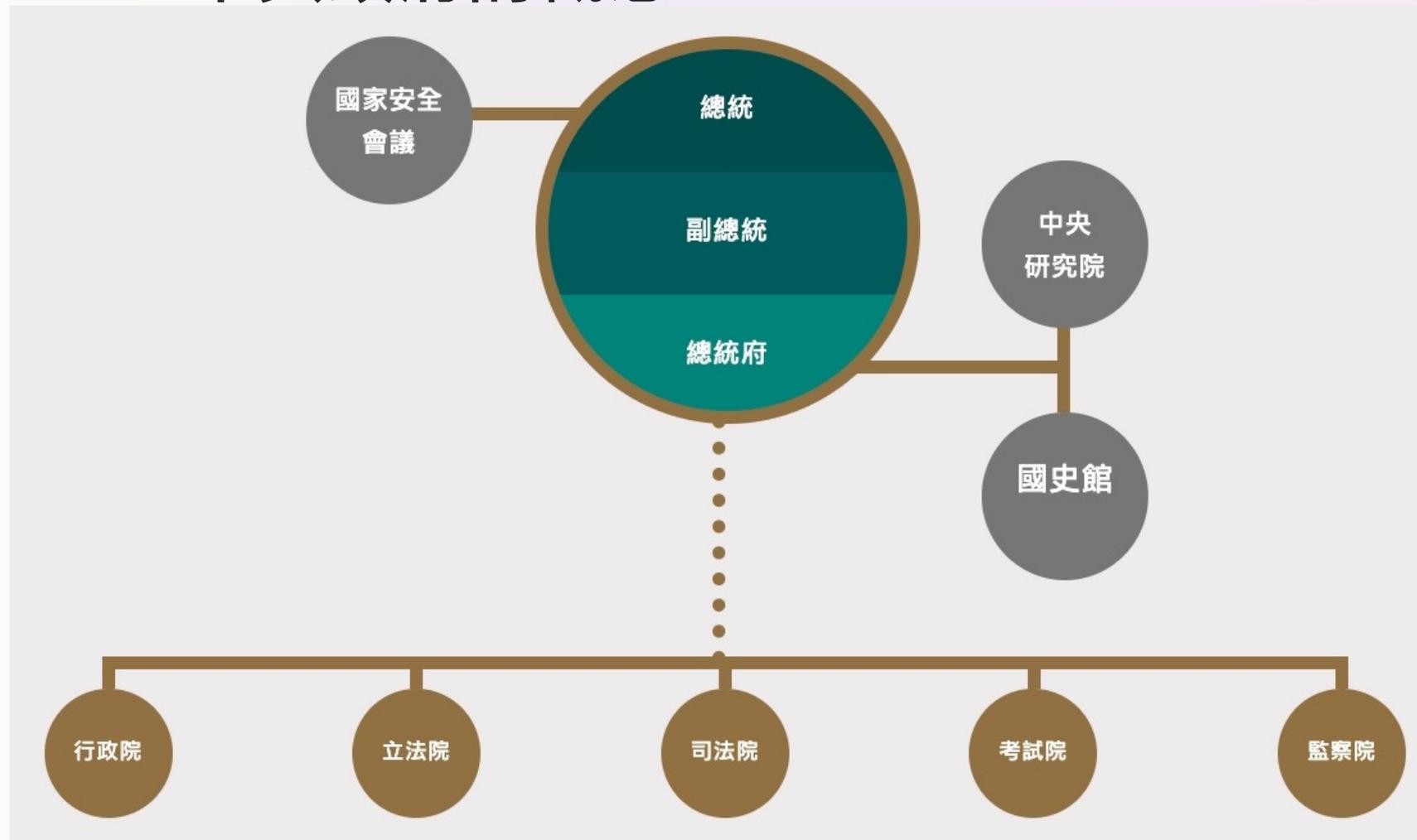
- 第一節 我國中央行政組織的範圍
- 第二節 行政院的地位與體制
- 第三節 行政院的組織與職權
- 第四節 行政院的隸屬機關
- 第五節 行政院與其他中央政府機關的關係



第四章 中央行政組織

第一節 我國中央行政組織的範圍

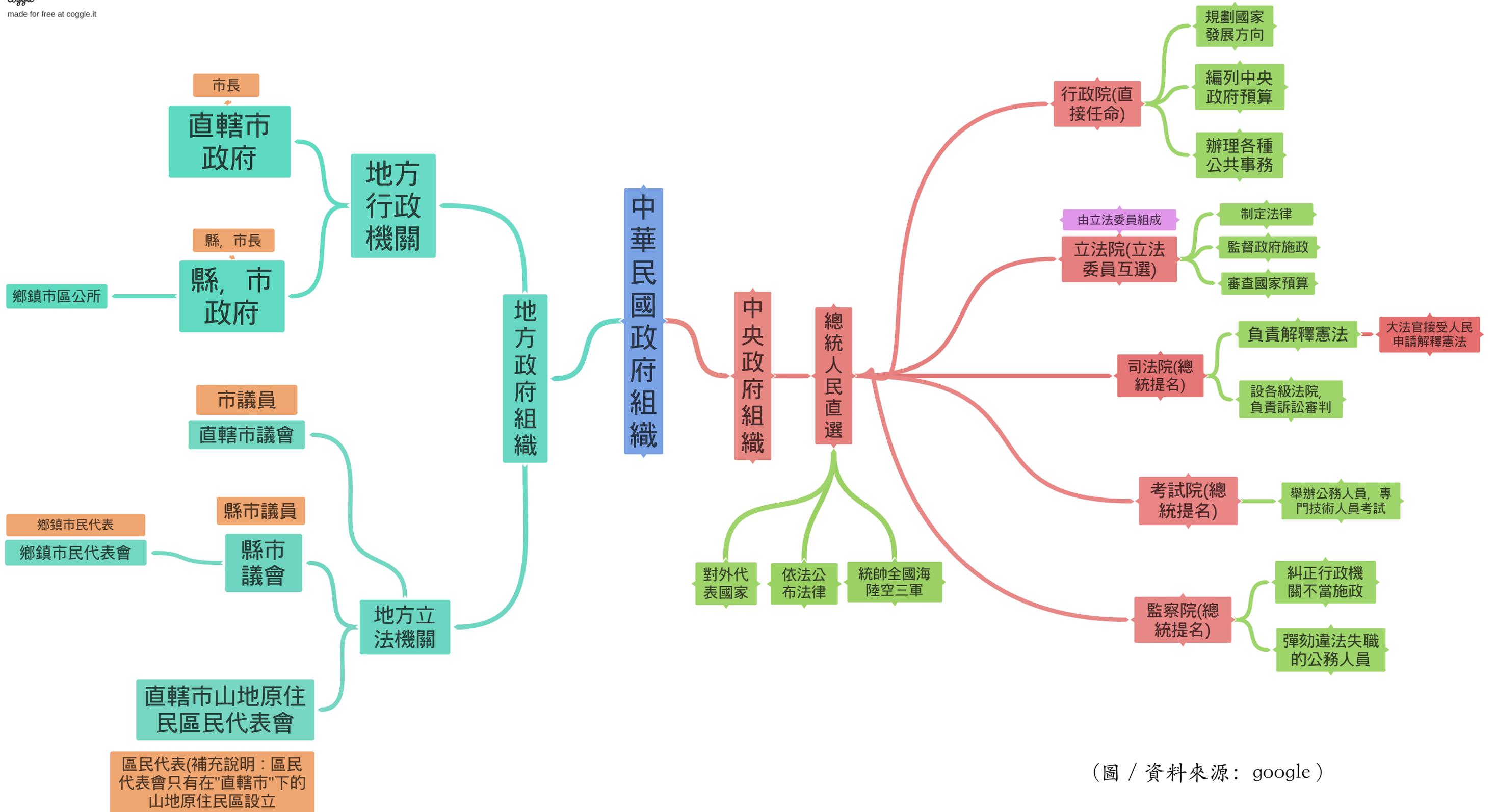
一、中央政府的概念



(圖 / 資料來源：總統府網站)

我國憲法第31條與第161條有「中央政府」、「各級政府」用語，然而何謂中央政府、及中央政府應如何組成，均無相關規定，而將國民大會、總統，與行使「治權」的行政、立法、司法、考試、監察等五院，分列各章。依孫中山先生「權能區分」之理論，國民大會為代表人民行使政權的機關，本應居中央政府樞紐地位，惟民國94年6月10日公布施行的第7次憲法增修條文，完全廢除國民大會，中央政府組織自此脫離「權能區分」之架構，回歸「權力分立」的本質。

相對於「中央政府」，憲法中雖無「地方政府」之名稱，但第11章定名為「地方制度」，並分為省、縣兩節，第1節規範與「省」有關的條文自第112條至第120條（第118條至第120條為直轄市之自治、蒙旗之自治及西藏之自治）；第2節規範「縣」的有關條文則自第121條至第128條。據此，我國憲法規定的地方制度即包括省（直轄市、蒙古、西藏）、縣二級。



(圖 / 資料來源: google)

行政院為例，轄14部18會

行政院
組織調整
規劃架構



二、現行中央行政組織的範圍

中央行政組織

係指中央政府，代表國家執行各種行政業務，為國家行政機關總樞紐，我國**政治制度**而言，即指行政院與直接或間接隸屬於行政院的各級行政機關組織。**中央行政機關組織基準法第2條：「本法適用於行政院及其所屬各級機關」**，明確界定了中央行政機關組織的範圍。

總統是中央政府首長

具體而言，總統府係直屬於**總統**的幕僚機關，而**總統**為整個中央政府的首長，地位在中央行政組織之上，其幕僚單位**總統府**則屬中央行政組織以外的**中央政府機關**。其次，總統以國家元首身分而行使的職權，不僅以行政事項為限，亦有屬於其他4院範圍者。

考試院獨立治權

考試院為中央政府行使考試（人事行政）權的機關，依各國政治制度，考試權多屬行政權範圍，在我國五權政制設計，考試權由行政權劃出由考試院掌管，與行政、立法、司法、監察四院平行獨立行使治權，故不宜將考試院視為中央行政組織之一部分。

第二節 行政院的地位與體制

地位

(一)形式上觀察

- 1.就五權政治制度：五種治權機關分別獨立、相互平等，行政院即為國家高行政機關。
- 2.就國家整體行政組織：無論中央或地方均直接間接隸屬行政院。
- 3.就行政院本身組織：包括以內閣為核心及各級機關共同組成的行政院整體。

(二)實質上觀察

- 1.行政院為最高統率機關、有最高決策權、最高命令權及最高行政處分權。
- 2.總統雖為中央政府首長，既不屬於行政系統，其與行政院關係乃職權關係，而非隸屬關係。其次，因各院均獨立行使職權，地位平等，其他各院對行政院雖具監督作用，但並無控制權，自不影響行政院係國家最高行政機關的地位。

體制

(一) 行政院與內閣制之內閣相同處

- 1.均為國家最高行政機關。
- 2.均對立法機關（國會）負責。
- 3.立法機關均可對行政院提出不信任案。
- 4.均有請求國家元首解散國會之權。

(二) 行政院與內閣制之內閣相異處

- 1.立法委員不得兼任行政院院長、副院長、部會首長，此與內閣制之閣員均由國會議員兼任者不同。
- 2.行政院有覆議權，內閣制國家則無此權力。

(三) 行政院與總統制之內閣相同處兩者均有覆議權或否決權。

(四) 行政院與總統制之內閣相異處

- 1.行政院有權請求總統解散立法院，美國總統則無權解散國會。
- 2.行政院向立法院負責，總統制之國務員則向總統負責。

第三節 行政院的組織與職權

一、行政院的組織

(一) 行政院的範圍 --- (就組織法的觀點而言，對於行政院的範圍，可作廣義與狹義兩種解釋)

1. 廣義的行政院：將行政院以下各級行政機關視為一整體。而「行政院之施政方針及施政報告」、「行政院對立法院負責」、「行政院提出於立法院之法律案、預算案」等，都是廣義行政院整體，偏重**政治性**涵義，且主要係指其對立法院的關係而言。
2. 狹義的行政院：即指我國中樞的行政機關，相當於內閣制的內閣及其幕僚單位。有關法令所稱「行政院為國家最高行政機關」、「行政院設行政院會議」及「行政院之組織以法律定之」等事項，都是指狹義行政院，故其偏重於**行政性**之涵義。

(二) 行政院組織的構成

1. 院長

我國憲法規定，行政院置院長、副院長各一人，為行政院的首長與副首長。院長即國家最高行政首長，在國家行政系統中居於首要地位。且須對立法院負責，但有關國家重大政策的決定權，難免受總統所左右。

2. 副院長

行政院副院長為特任官，由行政院院長提請總統任命之。係院長僚屬，對院長負責，並與其同進退，無法定任期。憲法增修條文第3條第1項「…行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理……」

3. 各部會首長及政務委員

均由行政院院長提請總統任命之。行憲之初，行政院設**14部3會1局1處**，另置政務委員**5至7**人。中央政府遷台後，行政院縮小組織為**8部2會**，如今陸續增設**14部18會**。各部會首長依據法令、行政院會議之決議及院長指示綜理其主管事務。對外以政務委員身分，代表各部會出席行政院會議，參與討論與表決。並隨時列席立法院院會或委員會，為其主管政策作闡釋與辯護。

4. 行政院會議

依**憲法第58條第1項**及「行政院會議議事規則」第2、3、5條規定，行政院設行政院會議，由院長、副院長，各部會首長及政務委員組織之，為國家最高行政決策機關。議案以出席人數過半同意議決之；惟院長或主管部會首長對決議有異議時，則由院長決定之，此係獨任制行政組織之特色。行政院會議每週舉行一次，必要時得改期舉行，並得召開臨時會。

二、行政院的職權

(一) 行政院職權之種類

行政院為國家最高行政機關，憲法並未對其職權作具體的規定。茲依據相關法令規定，將行政院職權中重要事項列舉如下：

1. 行政事項的最高決策權

行政院每年就次年度各項施政加以統籌規劃，決定施政方針與計畫，向立法院提出報告。新院長開始任職須提出施政方針說明。

2. 對各級行政機關的最高指揮監督權

統轄全國中央及地方各級行政機關，行政院對全國各級行政機關擁有最高指揮監督權，所發之命令，對其具有拘束力，並得對此等機關所作違法不當行政措施，依法定程序予以撤銷、變更或廢止。惟地方自治事項之指揮監督，受地方制度法之限制。

3. 行政機關的最高代表權

就與國家元首及其他治權機關的關係方面，可代表行政組織的整體。例如，代表行政機關向立法院提出施政方針、施政報告、提出各種法案、對立法院負責、參與院際爭議的會商解決、以及協調各種院際相關業務等是。

4. 行政事項的執行權

行政院業務多由所屬機關負責執行，惟亦有部分業務須由其直接執行者，如預算控管、人事任免、相關法規研擬等業務均屬之。

5. 各種法案提案權

行政院依**憲法第58條第2項**有向立法院提出各種法案之權，包括法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項。政府其他機關無提案權者，亦須委託行政院代為提出法案。

6. 移請覆議權

行政院對立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為窒礙難行時，得經總統核可，於該法案送達行政院**10日**內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達**15日**內自行集會，並於開議**15日**內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員 **1/2**以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。

7. 輔佐總統執行職務權

總統與行政院間具有密切的職權關係，憲法所列舉有關總統的職權，大部分須由行政院配合行使，如公布法律、發布命令、宣布戒嚴、發布緊急命令、行使大赦特赦及減刑等，而輔佐總統行使此等職權，亦可視為行政院之職權。

（二）行政院職權之行使方式

行政院行使職權方式，以行政院會議為樞紐。行政院會議以院長為主席。（參見行政院會議議事規則相關條文）：

1. 依法須提出於行政院會議議決事項；例如，行政院所屬各部會之組織法均有規定，就主管事務對於各地方最高行政長官之命令或處分，認為有違背法令或通越權限者，得提經行政院會議議決後停止或撤銷之。
2. 依法須提出於立法院之事項；此即憲法第58條第2項規定，應行提出立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項。
3. 涉及各部會共同關係之事項；指跨部會事項未能直接商議解決，或不宜逕行商議解決，或必須由行政院會議決定事項。
4. 其他重要事項；舉凡院長不便單獨決定事項，或各部會首長不能單獨決定，如政策決定，官制釐訂，規章核定，簡任以上主管行政人員任免，國際會議參加，行政事例創制或變更等事項均屬之。

三、行政院之責任

（一）行政責任

行政院擁有廣泛的職權，基於行政責任的積極性，自然負有依法積極執行職務責任，包括直接執行其職務及指揮監督所屬機關。

（二）政治責任

憲法增修條文第3條所定行政院對立法院負責之事項，主要屬政治責任。包括向立法院提出施政方針及施政報告並接受質詢，及就重要政策或各種議案移請覆議經立法院維持原案，行政院院長應即接受該決議。而立法院得經全體立法委員 $\frac{1}{3}$ 以上連署，對行政院院長提出不信任案，如經全體立法委員 $\frac{1}{2}$ 以上贊成，行政院院長應於10日內辭職。由於各項重要政策均須經行政院會議之議決，此種政治責任應由全體閣員連帶負責，並共進退。

（三）法律責任

憲法第96、97兩條規定，監察院對行政院及其各部會工作，分設若干委員會，調查一切措施，注意其是否違法或失職，據以提出糾正案，促其注意改善。另對行政院所屬公務人員之違法或失職情事，得提出糾舉或彈劾案；如涉及刑事問題，應移送法院辦理。由此等違法失職情事所引起的責任，均屬法律性質。

第四節 行政院的隸屬機關

一、行政院與所屬部會的關係

(一) 行政院與各部會的層級劃分

學界對於行政院範圍，有廣義與狹義兩種解釋。狹義的行政院，指行政院院本部而言；廣義的行政院，則除院本部外，尚包括各部會與所屬機關，亦即將行政院與各部會視為一整體。因而引起有關行政院與各部會間層級劃分問題，出現兩種不同看法。

1. 認為行政院與各部會同屬一級

從廣義觀點，或政治的觀點觀察，可將行政院與各部會視為一級（一整體），理由有3：

- (1) 憲法第54條規定，行政院重要成員包括院長、副院長、各部會首長及政務委員等，第58條有關行政院會議組織規定亦同。都將各部會包括在行政院的範圍內，並以行政院會議為決策重心。
- (2) 就行政院對立法院負責觀點而言，院長、副院長、各部會首長及政務委員，同負連帶責任，行政院與各部會視為整體。
- (3) 行政院與各部會的職權關係而言，院的職權係分別由各部會掌理執行，則行政院與各部會自可視為一整體。

2. 認為行政院與各部會分屬兩級

狹義觀點或從行政觀點，認為行政院不應包括部會在內，各部會為行政院院本部以外隸屬機關，而有上下等級之別，理由6：

- (1) 憲法中有關行政機關規定，多將行政院與各部會分別列舉。例如，第37條有關副署總統公布法律、發布命令的規定，第95條、第97條監察院對行政機關行使監察權的規定等均是。
- (2) 行政院組織法中，並未直接規定各部會之組織，僅規定各部會之組織，另以法律定之。
- (3) 行政院對各部會行使指揮監督權，其相互間公文往返均以對外行文之方式行之。
- (4) 就實際行政業務而言，各部會均有自身行政措施，並各負行政責任。故行政院與各部會，除對立法院連帶負責，在經常性行政業務方面，雙方權責有明確分際。且行政院其他直屬機關均與行政院視為兩級，各部會自不宜與行政院視為同屬一級。
- (5) 除立法院外，司法、考試與監察3院均有其直屬機關，此等機關與各該院間係分屬兩級，行政院與各部會自應視為兩級。
- (6) 依中央行政機關組織基準法、預算法及訴願法有關政府機關等級劃分的規定，行政院與各部會應分屬兩級。

(二) 行政院與各部會的權責關係

1. 職權分際關係

基於職能分工與分層負責原則，行政院應將其行政職權分配於各部會，從而形成各部會職權分際關係。3 點說明：

(1) 行政院職權

在職權分際關係方面，行政院本身保留最高行政機關的必要職權，包括最高統籌決策權、最高指揮監督權、行政機關代表權、政府預算編審權、行政官吏提請任命權，及內部人事、經費、與文書等事項的執行權。

(2) 各部會職權

各部會經過業務劃分後，在組織法授權範圍內，各有確定職權範圍，包括就主管業務決策、規劃、執行，對所屬機關指揮監督，對地方機關就主管事項之指示、監督，單位預算編製，法規的訂定，委任職以下人員任免，及其他財務、文書等事項之職權。各部會在法定授權範圍內，基於分層負責原則得獨立行使職權，非必要無須向行政院請示。

(3) 行政院與各部會的相關職權

行政院既為最高行政機關且對各部會有指揮監督權，彼此間自有相互關聯處。此一部分職權，主要包括須透過行政院會議作成決議的事項；由各部會依據法令規定或基於自由裁量，呈請行政院核示決定的事項；涉及總統或其他各院或地方政府職權的事項，而須由行政院作最後核定處理者。

2. 協調配合關係

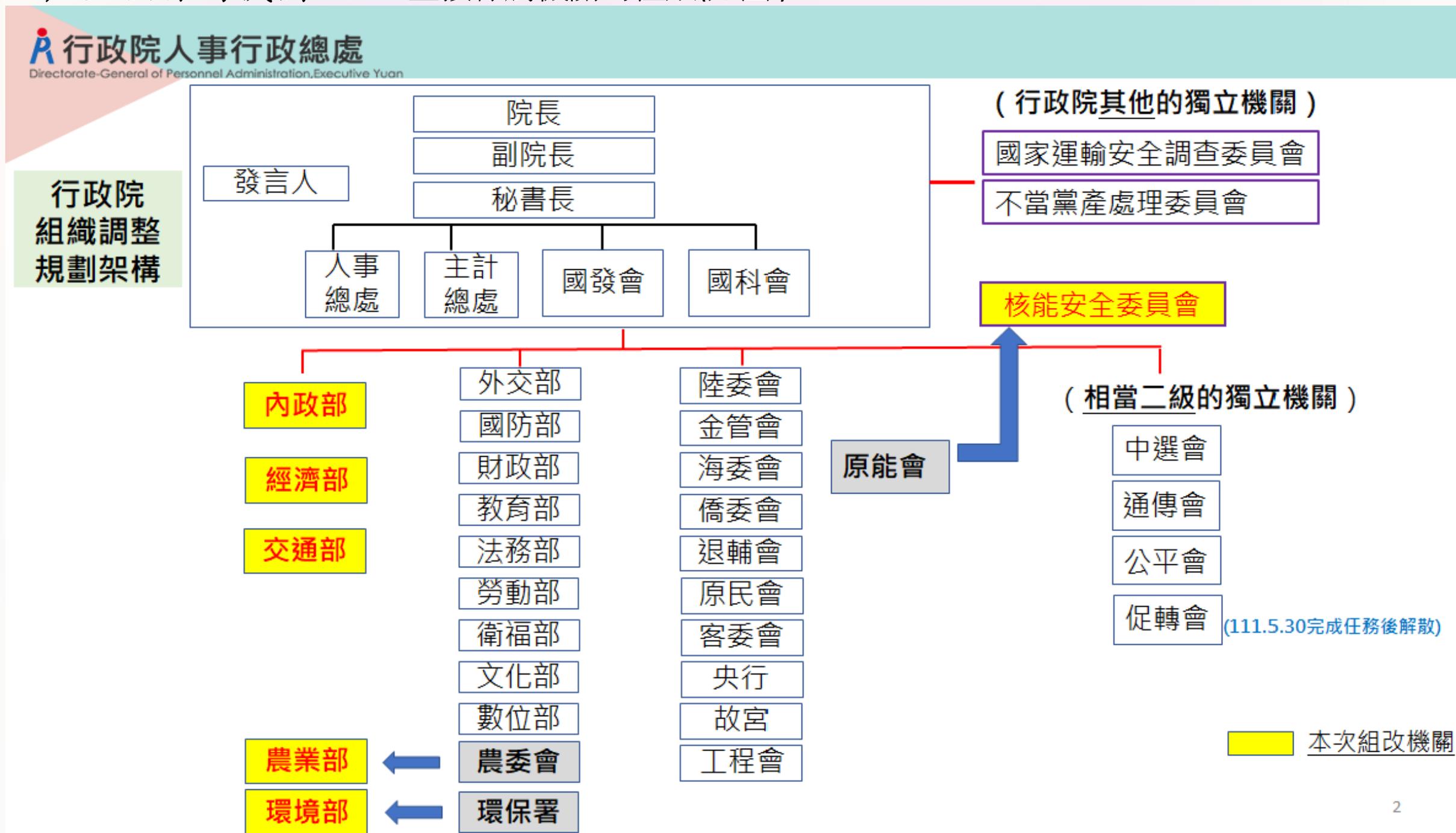
行政院居於最高行政機關的地位，不僅以指揮監督權控制所屬機關，而且透過院會及其他方式與各部會保持業務連繫，以維持協調配合的關係。而各部會不僅應遵循行政院的施政方針與施政計畫，在業務上且應與院方及其他部會相互協調配合彼此支援，以發揮整體力量與團體精神。

3. 共同責任關係

行政院與各部會在職權方面相互關聯，在業務上講求協調配合，在對其他治權機關關係及重要施政方面，亦須同負連帶責任，強調行政整體性的連帶責任意義，是以行政院會議為基礎，主要表現於對立法院的關係方面。所謂連帶負責，即院長、副院長、各部會首長、與政務委員，對於行政院與各部會相關業務事項，必須連帶負責。此種責任屬政治性質，具內閣制色彩，民國82年2月初郝柏村內閣隨立法院改選而提出總辭，即建立此一憲政慣例。

二、行政院隸屬機關的類型

(一) 直接隸屬機關 --- 1. 直接隸屬機關的種類(如圖)



二、行政院隸屬機關的類型

(二) 間接隸屬機關

行政院直屬各機關組織法中，多有關於本機關應設或得設某某機關規定；或規定本機關經行政院會議及立法院決議，得增設其他機關者；或規定本機關為適應事實需要，得設置某某機關者。此等機關，自行政組織系統言，係行政院直隸機關之所屬機關（三級機關），乃間接隸屬於行政院。此等間接隸屬之機關，其下亦有所屬機關（四級機關）者。一系相承，等級頗多，均為間接隸屬於行政院以下之行政機關。行政院之間接隸屬機關，其組織係以法律或命令性質之規程定之（惟依中央行政機關組織基準法第4條規定，僅四級機關之組織以命令定之），此類機關數目頗多；例如：內政部所屬警政署、消防署、移民署，財政部所屬國稅局、國有財產局及各海關，教育部所屬國立編譯館、國立中央圖書館，法務部所屬最高法院檢察署及調查局，經濟部所屬工業局、國際貿易局、商品檢驗局、中央標準局，交通部所屬民用航空局等機關均是，其組織及職權，均依各機關組織法規及其他相關法規之規定。

(三) 業務及幕僚單位

依九十九年二月三日修正公布的行政院組織法，行政院業務單位包括**綜合業務**、內政衛福勞動、外交國防業務、交通環境資源、財政主計金融、經濟能源農業、教育科學文化、消費者保護、性別平等處，另設發言人辦公室、國土安全辦公室、災害防救辦公室以及法規會。行政院副秘書長增為二人，其中一人為特任職；並置發言人一人，特任，處理新聞發布及聯繫事宜。至於幕僚單位有公共關係處、秘書處、人事處、政風處、會計處、資訊處。任務編組有性別平等、消費者保護、科技、災害防救、資通安全等會報、中央廉政委員會、人權保障、海洋事務、花東地區發展等推動小組、行政院軍事冤案申訴委員會。此外常設任務編組，包括科技會報、資通安全等辦公室，中央聯合、南部聯合、東部聯合、雲嘉南區聯合等服務中心。

第五節 行政院與其他中央政府機關的關係

一、行政院與元首權機關的關係

(一) **提名任命**：行政院院長由總統任命之（憲法增修條文第3條）；行政院副院長、各部會首長及政務委員，由行政院院長提請總統任命之（憲法第56條）。總統依法任免文武官員（憲法第41條），惟文武職公務員任命，須依公務人員任用法及陸海空軍軍士官任官條例規定，此項權力僅具形式、象徵的意義。

(二) **副署**：總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署（憲法第37條）。惟憲法增修條文第2條第2項：「總統發布行政院院長，與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署...」，行政院院長副署之範圍已略為縮限。

(三) **覆議核可**：行政院對於立法院決議之法律案及預算案、條約案，認為窒礙難行時，得經總統之核可，移請立法院覆議（憲法增修條文第3條）。查**覆議制度**源自美國，目的在解決行政、立法兩機關間關於法案的不同意見，為總統制衡國會之利器，我國引進此一制度時已略作修正。基於行政院向立法院負責之憲政法理，總統對於行政院提出覆議案，應予核可情形。

(四) **輔佐統帥**：總統統率全國陸、海、空軍（憲法第36條）之權，係在行政院國防部參謀本部輔佐下行使，民國89年6月29日制定公布之國防法第8條：「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之」，使得「統帥權」回歸軍事一元體制。

(五) **其他職權行使程序**：總統行使締結條約及宣戰媾和（憲法第38條）、宣布戒嚴（憲法第39條）、行使大赦（憲法第40條）、發布緊急命令（憲法第43條）、為緊急處分（憲法增修條文第2條）等權力，均須先經行政院會議決議。至於授與榮典（憲法第42條），除受相關法律（褒揚條例、勳章條例、陸海空軍勳賞條例）及其施行細則限制外，多須經行政院呈請頒給。

(六) **代行職權**：總統，副總統均缺位，由行政院院長代行職權（憲法增修條文第2條）；總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出或選出後總統、副總統均未就職，由行政院院長代行總統職權（憲法第50條），惟期限不得逾3個月（憲法第51條）。

(七) **預算編列與提案**：直屬總統各機關，其法案須委託行政院向立法院提出，各項預算均由行政院編列中央政府總預算中。

二、行政院與立法院的關係

(一) 行政院對立法院負責

行政院對立法院負責，係屬政治責任，相關規定見**憲法增修條文第3條**，內容包含退回覆議及質詢制度等，該條規定：

1. 行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。
2. 行政院對立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院**10日**內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達**15日**內作成決議。如為休會期間，立法院應於**7日**內自行集會，並於開議**15日**內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員 **1/2** 以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。
3. 立法院得經全體立法委員 **1/3**以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出**72小時**後，應於**48小時**內以記名投票表決之。如經全體立法委員 **1/2**以上贊成，行政院院長應於**10日**內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院。

(二) 行政院提出之法案由立法院審議

立法院為國家最高立法機關（即中央立法機關）：**憲法第63條**：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」。而行政院依**憲法第58條**應行提出於立法院的各種法案，立法院均有權予以審議。

(三) 立法院開會時，行政院院長及各部會首長得列席陳述意見

(四) 行政院之行政立法權應受立法院監督

中央法規標準法不僅規定「法律保留」的事項，且規定行政機關的行政立法權之行使應受立法院監督。**憲法第172條**：「命令與憲法或法律抵觸者無效」，該項規定足以加強立法監督的效果。

(五) 立法院解決中央與地方權限爭議

我國**憲法**採取**均權制度原則**，並就中央與地方權限在**第107條至第110條**分別作列舉式規定。惟依**第111條**：「……如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」**地方制度法第77條**亦規定：「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」。

三、行政院與司法院的關係

（一）行政法院審理行政訴訟案件

憲法第77條：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判，及公務員之懲戒」。行政訴訟法第2條：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟」；第3條：「前條所稱之行政訴訟，指撤銷訴訟、確認訴訟及給付訴訟」。據此，對於行政機關行政處分，經訴願程序後，可向高等行政法院提起行政訴訟，如果不服判決，還可向最高行政法院上訴。

（二）公務員懲戒委員會審議行政人員之懲戒案件

依憲法第77條規定，懲戒案件由司法院所屬公務員懲戒委員會審議，故公務員懲戒法第3章明定公務員懲戒委員會為懲戒機關，審議結果即課予懲戒責任，使違法失職人員受到制裁。

（三）大法官會議解釋行政法規，並審理政黨違憲之解散事項

憲法增修條文第5條第3項：「司法院大法官，除依憲法第78條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項」；而依憲法第78條：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」；第171條第2項：「法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之」。可知大法官會議之解釋行政法規，不僅具有最高之拘束力，且包含審查法律之違憲疑義在內。

四、行政院與監察院的關係

（一）監察院對行政機關提出糾正案

憲法第97條：「監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會促其注意改善」。

（二）監察院行政機關行使調查權

憲法第95條：「監察院可行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件」；第96條：「監察院得按行政院及其各部會之工作，各設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職」；監察法對於調查權的行使方式，更有詳細規定。對於監察人員的調查行動，除基於國家機密的理由，行政機關不得拒絕。

（三）監察院對行政人員提出糾舉案

憲法第97條第2項：「監察院對於中央與地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理」。1.彈劾案須提案監察委員以外，其他委員9人審查，始能成立；糾舉案僅須其他委員3人審查，即可成立。

2.彈劾案向公務員懲戒委員會提出，糾舉案則向被糾舉人之主管長官或其上級長官提出。

惟糾舉案成立後，亦可能對被糾舉人員採取先行停職或懲戒制裁。監察委員並可將糾舉案改變為彈劾案。

(四) 監察院對行政人員提出彈劾案

監察院之彈劾權除前述憲法第97條第3項有明文規定外，另依監察法第6條：「監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為，應向監察院提出彈劾案」；第8條：「彈劾案經提案委員外之監察委員九人以上之審查及決定成立後，監察院應即向懲戒機關提出之」。可知彈劾權之行使亦係以行政人員為對象之監督作用，其情形較糾舉為嚴重，後果可直接使被彈劾之人員受懲戒處分。

五、行政院與考試院的關係

行政院與考試院的關係，主要涉及行政機關的人事行政事項，約可分四項說明如下：

(一) 公務人員之任用應由考試院舉行考試加以選拔

憲法第85條：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度」；憲法增修條文第6條：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項：1.考試：2.公務人員之餘敘、保節、撫卹、退休……」其中第1款考試，兼指公務人員任用資格考試及專門職業及技術人員執業資格考試。行政院及所屬機關任用公務人員，須由考試院配合需要，公開辦理考試，及格者並銓定其資格。

(二) 考試院辦理行政院所屬公務人員的保障事項

考試院設公務人員保障暨培訓委員會，對於行政機關所屬公務人員的身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等權益，依公務人員保障法予以保障。

(三) 考試院管理全國軍公教人員的退撫基金

現行退撫制度於民國84年7月1日開始實施，考試院下設公務人員退休撫卹基金管理、監理2委員會，管理由政府與全國軍公教人員共同撥繳費用建立之退撫基金。行政院及所屬機關公務員數目龐大，退休、撫卹權利之維護與該基金之管理自有密切關係。

(四) 人事行政的法制事項

憲法增修條文第6條：「考試院掌理……公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項」，所謂法制事項，即指政策決定及法規草擬，而行政院人事行政局在執行上述業務時，則受到考試院之監督。

以上所述，行政院與元首權機關及其他各院的關係，雖然多方面顯示出彼等對行政院的監督作用，並涉及行政機關及人員所負的政治及法律責任，但吾人不應忽視此種關係上所具積極作用的一面。總之，我國中央政府機關各有不同職掌，憲法各章逐一列舉各機關之職權，且就其職權之行使對行政機關產生牽制作用，惟另一方面所有政府機關亦構成一個有機整體，具有統合的功能，故不可僅從制衡面著眼，而應時常保持**協調合作的關係**，此即五權憲法政制的精神所在。

自我評量題目

1. 試說明中央行政組織的意義與範圍，並討論是否應將總統與考試院包括在內？
2. 何謂國家最高行政機關？試從形式與實質兩方面說明其涵義。
3. 試說明行政院院長的任命程序、任職期間所受限制、及去職原因。
4. 行政院院長的職權為何？行政院副院長與政務委員的任命程序與職權為何？
5. 行政院會議的性質、設置依據、組織、議決事項，及作用各為何？試分析言之。
6. 試分析說明行政院的職權與責任。行政院與各部會應劃分為兩級？或同屬一級？試申論之。
7. 依中央行政機關組織基準法所界定之「獨立機關」有哪些？其意義為何？
8. 試分析說明行政院與各部會的權責關係。
9. 行政院有哪些直屬機關？試依據組織法的規定扼要說明之。
10. 行政院所屬各部及各委員會的組織編制為何？試扼要說明之。
11. 行政院與元首權機關（總統）間有無隸屬關係？試就「覆議核可」、「副署」、「統帥權」三者予以分析說明。
12. 試述覆議制度之意義？我國的覆議制與美國有無不同？何謂「糾正案」？其與「彈劾」有何不同？
13. 憲法增修條文對於行政、考試兩院的人事行政事項有何規定？



第五章 地方行政 組織與自治法規

- 第一節 地方行政組織法制概述
- 第二節 省行政組織
- 第三節 直轄市行政組織
- 第四節 縣(市)行政組織
- 第五節 地方自治法規
- 第六節 中央與地方關係

第五章 地方行政組織與自治法規

第一節 地方行政組織法制概述

我國憲法第10章「中央與地方之權限」及第11章「地方制度」，將省政府、縣政府及「直轄市」與「準用縣之規定」之市，以及蒙古、西藏等地方之組織及職權，分別規定於「省」、「縣」二節中，而與「省議會」、「縣議會」對稱，因此所謂地方制度，應包括省、縣、市及蒙古、西藏兩地方在內。惟蒙、藏之政治制度較為特殊，通常所謂「地方」，係省、縣、市三者之行政區域；地方行政組織，即關於省、縣、市政府之行政組織而言。特別要說明者，我國現行「市」制，分為直轄市（相當於省級）、省轄市（相當於縣級）及縣轄市（與鄉、鎮同級）三種。綜合言之，我國地方行政組織可概略分為省（直轄市）、縣（市）、鄉鎮（縣轄市）三級，並均有相對應的民意機關以行使立法權。

民國83年7月7、8兩日，立法院三讀通過「省縣自治法」及「直轄市自治法」，並經總統於同月29日公布施行，確立了我國地方自治法制化的基礎。民國86年7月18日，國民大會通過憲法增修條文第9條，「簡化」了省政府之功能、業務與組織。同年10年9日，總統公布「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，台灣省政府成為行政院的派出機關。換言之，**民國86年修憲「精省」後，上述層級實質上已「簡化」成為二級政府。**民國88年元月23日凌晨，立法院三讀通過「地方制度法」，我國地方制度從此邁入一個新紀元。

略述五種不同地方行政組織法制系統

憲法

就省、縣部分而言，須先由中央制定省縣自治通則後，省、縣得召集省、縣民代表大會，依據省縣自治通則，分別制定省自治法、縣自治法，以組設省、縣議會，由省、縣民選舉省、縣議員，並分別組設省、縣政府，由省、縣民選舉省長及縣長，惟中央政府於民國38年播遷來台，且在大陸淪陷情況下，在台無從制定省、縣自治法。

台灣

中央政府遷台後，為提前依憲法所定地方制度精神實施地方自治，民國39年起由行政院與省政府分別頒布行政命令，包括「台灣省各縣市實施地方自治綱要」、「台灣省政府合署辦公施行細則」、「台灣省政府合署辦公處組織規程」、「台灣省議會組織規程」、「台灣省各縣（市）政府組織規程準則」等，得以實施自治。

戰地

福建省金門、建江兩縣及東沙、南沙地區因戰地任務，未能實施自治，而另有特殊地方行政機關法制系統，如「金門馬祖地區戰地政務實施辦法」、金門、馬祖戰地政務委員會組織規程等；但在民國80年5月1日總統明令宣告動員戡亂時期終止後，也於81年11月7日解除金馬戰地政務。現實施自治事項法規「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」、「福建省政府組織規程」、福建省金門縣、連江縣政府組織規程等特別法規。

修憲

民國81年5月28日，總統公布憲法增修條文第17條（即修訂後增修條文第8條）：「省、縣地方制度，應包含左列各款，以法律定之，不受憲法第108條第1項第1款、第112條至第115條及第122條之限制...」。因此，省、縣地方行政機關的組織不再需要制定省縣自治通則（第108條第1項第1款）、省自治法（第112條至第115條）及縣自治法（第122條），而僅以法律定即可。據此，民國83年7月，立法院制定完成「省縣自治法」及「直轄市自治法」，並於同年底辦理首屆台灣省省長與北、高兩直轄市市長的選舉。上述二自治法在法制層面上確立各級地方政府的組織地位。

地制法

「省縣自治法」及「直轄市自治法」施行3年後修正廢止，民國86年第4次修憲增修條文第9條揭示「精省」，並經司法院大法官釋字第467號解釋，省已「不具地方自治團體性質之公法人地位」。民國88年元月公布的「地方制度法」之新自治法具地方「基本法」性質。由行政院及內政部訂定的「台灣省政府暫行組織規程」、「地方行政機關組織準則」、「地方立法機關組織準則」亦已頒布施行，地方自治法制系統健全化與層級化自此進入新的里程碑。

第二節 省行政組織

省政府為我國地方行政組織系統中層級最高的行政機關，復因政治環境變遷，民國86年7月公布的憲法增修條文第9條，「簡化」省政府之功能、業務與組織。民國87年10月立法院制定「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，省政府成為行政院派出機關，地位與各部會相當。

民國88年元月23日凌晨，立法院三讀通過「地方制度法」。省虛級化，之後不派主席，依據行政院所定省府業務與人員移撥時程，相關業務及人員直至107年7月1日移交國發會辦理，最遲至107年底完成移撥中央部會，108年起省府預算歸零，省府自此走入歷史。

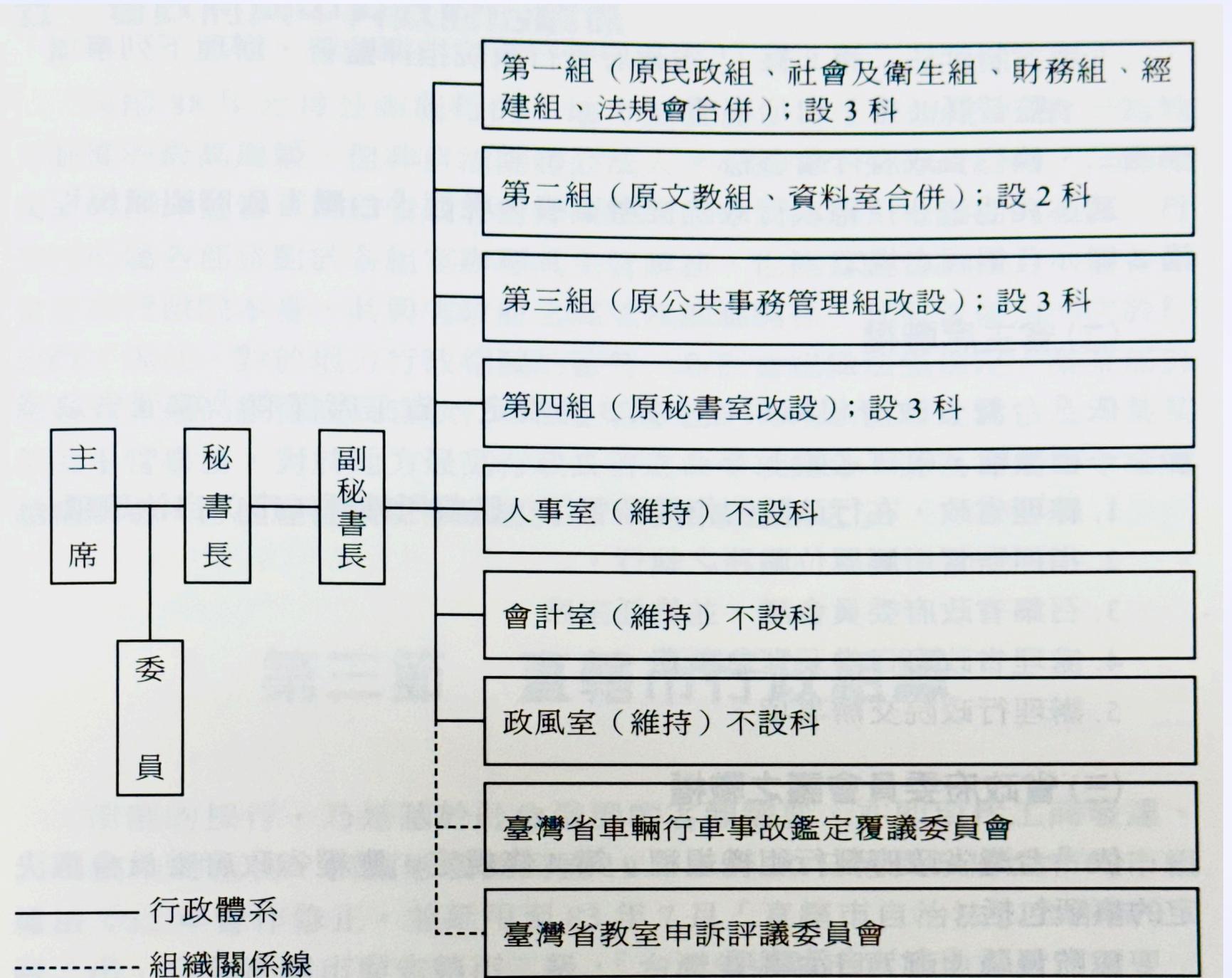


圖 5-1 台灣省政府組織系統

資料來源：台灣省政府組織規程

第三節 直轄市行政組織

一、台北、高雄直轄市，依地制法第4條，人口達125萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上有特殊需要，得設直轄市。

二、職權：市長、各局處室、市務會議

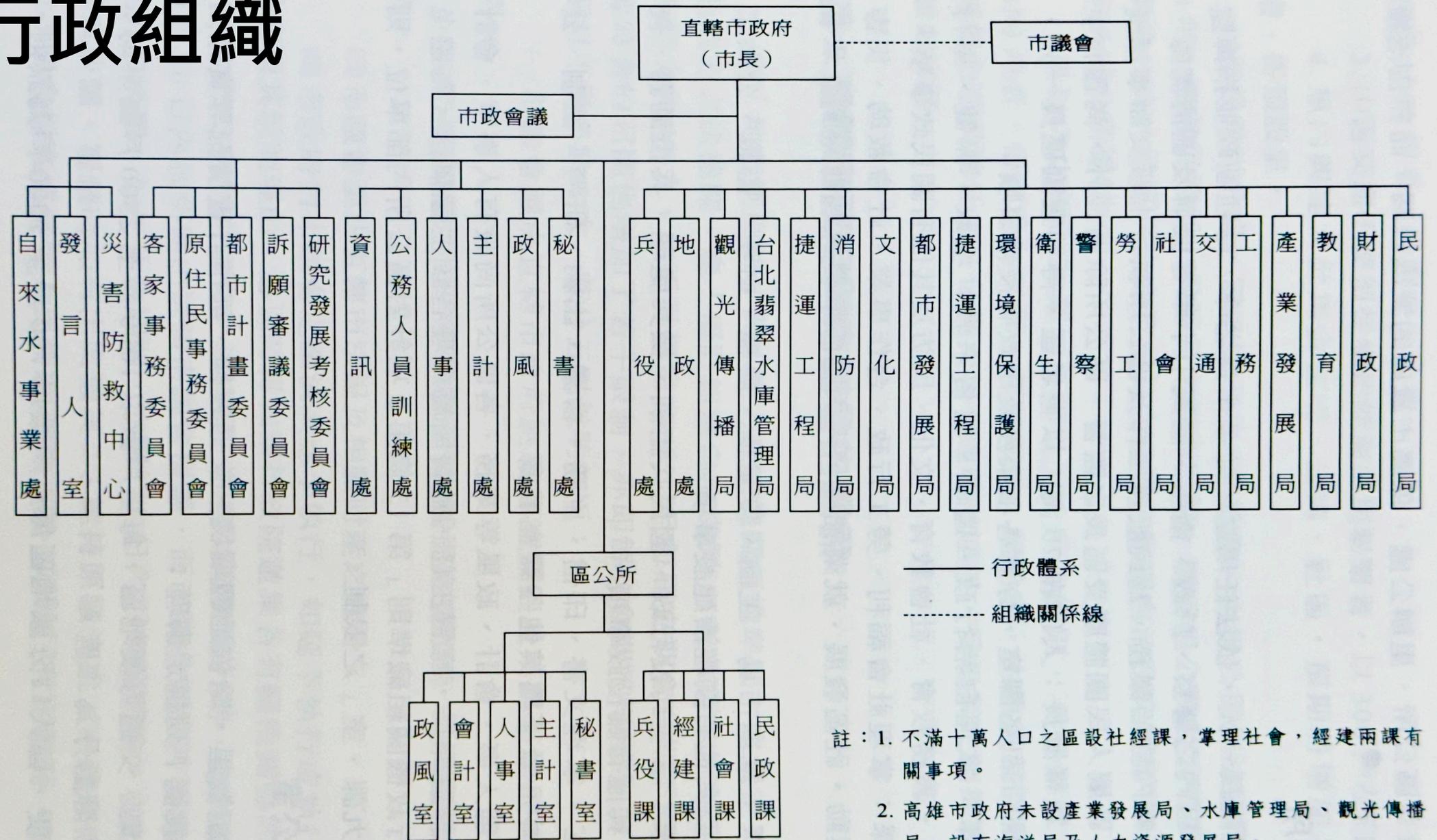
三、市以下基層單位：鄉鎮市改成區公所，區長官派

四、直轄市議會

依地制法、地方立法機關組織準則規定，擬訂組織自治條例，並報行政院核定。

五、準直轄市

民國 96年地制法修正後，人口逾二百萬可升格直轄市，其中台北縣和台中、台南、桃園採縣市合併升格。



註：1. 不滿十萬人口之區設社經課，掌理社會，經建兩課有關事項。

2. 高雄市政府未設產業發展局、水庫管理局、觀光傳播局，設有海洋局及人力資源發展局。

資料來源：1. 喬育彬，行政組織法，中華民國公共行政學會，民國 83 年 10 月，第 157 頁。

2. 台北（高雄）市政府組織自治條例。

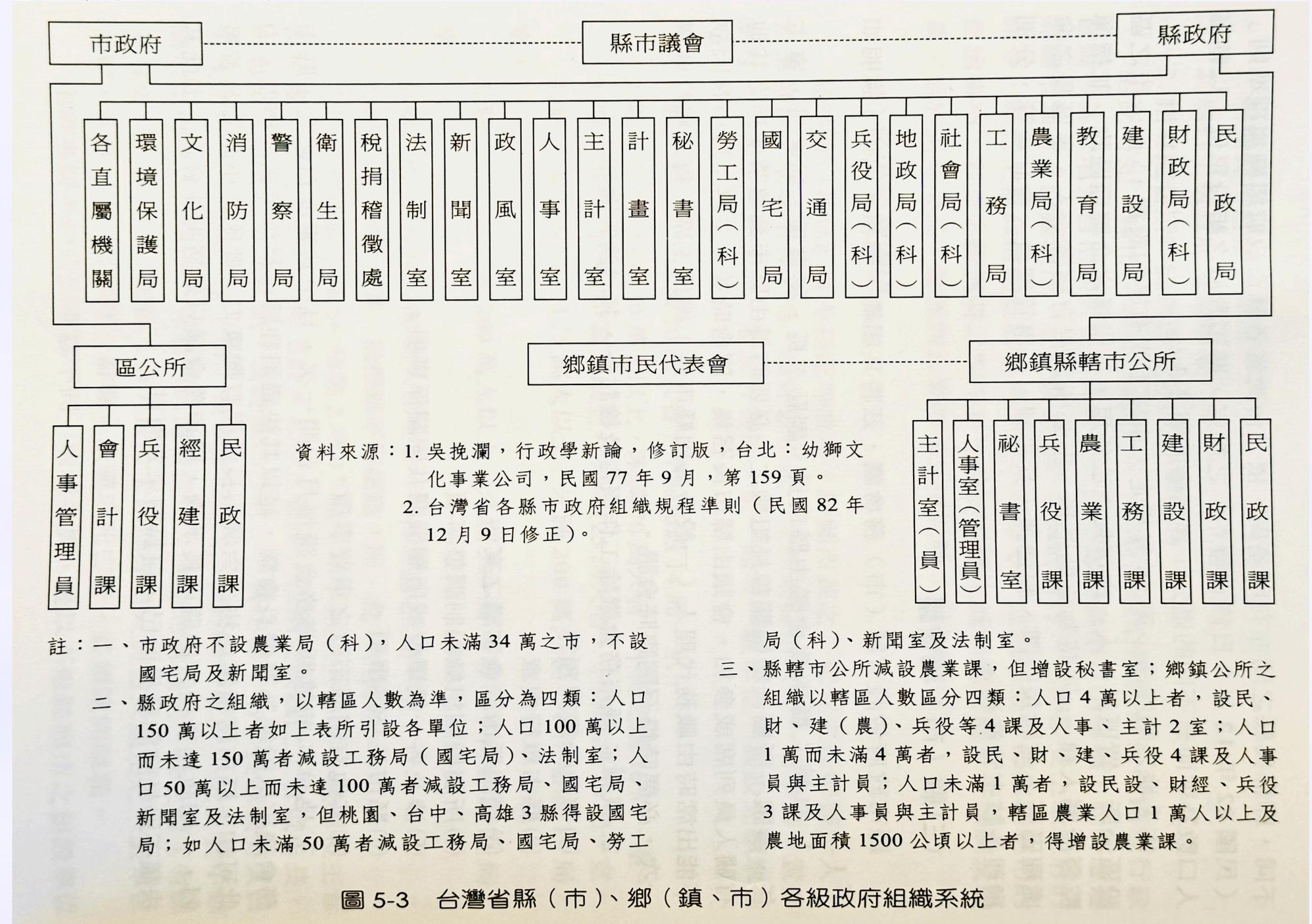
圖 5-2 直轄市政府組織系統

第四節 縣(市)行政組織

一、民國以來，地方制度採行省、縣（市）、鄉（鎮、市）三級制，後來精省，成為二級制，縣仍為地方行政基本單位。

二、職權：
縣(市)長、
各局科室處區、
縣(市)務會議

三、縣市以下基層單位：
鄉、鎮、市
職權：
鄉鎮市長、
鄉鎮市務會議



第五節 地方自治法規

國父認為，「地方自治，國之礎石也。礎不堅，則國不固」「蓋建設國家，譬如造屋……而建造新屋，首重基礎，地方自治，乃建設國家的基礎」。憲法第11章「地方制度」，即有「省（縣）得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省（縣）自治法」、「直轄市之自治，以法律定之」等規定，通稱地方自治法規。

一、地方自治法規的概念

地方自治團體除受中央政府所制頒法規的約束外，本身也擁有自治立法權，可就其自治事項或依法律及上級法規的授權範圍，制（訂）定各種自治法規，以規範其自治組織及業務。

（一）地方自治法規的定義

地方自治法規是由地方自治團體基於自治權制（訂）定，規範地方自治團體機關組織及各種自治業務法規。

（二）地方自治法規與中央法規的區別

1. 制定機關及程序不同	中央法規中，法律須由立法院依法定程序通過，並經總統公布；行政規章則分別由各級行政機關制頒。地方自治法規則分別由自治立法機關或自治行政機關制（訂）定，並由地方政府首長公布、發布或下達。
2. 規定事項不同	中央與地方權限有明確劃分，而中央與地方法規的內容，各以中央政府及地方自治團體的權限為範圍，二者規定的事項並不相同。
3. 施行區域不同	中央法規在原則上以全國領域為施行區域，而地方自治法規的施行區域僅以其自治團體轄區（簡稱自治區域）為限。
4. 所具效力不同	法規的效力隨政府層級不同而有別，上級政府的法規效力，高於下級政府的法規效力，故中央法規的效力高於地方自治法規，後者內容不能與前者相牴觸。

二、地方自治法規的分類

「地方制度法」第3章「地方自治」之第3節定名為「自治法規」；即指地方自治團體之法規命令和行政規則，其名稱包括**自治條例**、**自治規則**及**委辦規則**，茲分述如下：

(一) 自治條例

「地方制度法」第25條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例」。同法第28條：

「下列事項以自治條例定之：

- 一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。
- 二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。
- 三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。
- 四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以**自治條例**定之者。」地方自治法規應以「**自治條例**」制定者，係影響地方居民權利義務及行政組織運作等重要事項，此類似於**中央法規標準法第5條「法律保留」**的規定，表示「自治條例」已具「地方性法律」之形式要件。

1. 直轄市法規、縣（市）規章**賦予裁罰權**，法規通稱自治條例

「地方制度法」第26條：「自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣（市）稱縣（市）規章……直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政義務者，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。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10萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。

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、中央主管機關、縣政府核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查。」上述規定，是為杜絕地方法規之浮濫，致妨害基本人權，故對「罰鍰」與「行政罰」的金額、種類等加以限制，以符憲法第23條的精神。

2. 鄉（鎮、市）規約**不賦予裁罰權**，惟法規亦通稱自治條例

因鄉（鎮、市）幅員不大，如果賦予裁罰權，將會發生一縣數制的混亂現象，而影響法秩序之維持，所以不賦予其裁罰權。

(二) 自治規則

「地方制度法」第25條：「……自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」據此，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所依行政立法權訂定「自治規則」，並將該規則定名為「規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」，同法第27條：「直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其**法定職權**或基於**法律、自治條例**之授權，訂定**自治規則**。」

前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所訂定之自治規則，除法律或自治條例另有規定外，應於發布後依下列規定分別函報有關機關備查：

- 一、其屬法律授權訂定者，函報各該法律所定中央主管機關備查。
- 二、其屬依法定職權或自治條例授權訂定者，分別函送上級政府及各該地方立法機關備查或查照。」

由此說明地方法規，即使是自治規則，地方立法機關可經由「查照」之法定程序，就其是否違反憲法、法律或法律授權之法規、自治條例加以必要性「審查」（review），使地方行政機關不致因有訂定行政規則之行政立法權，而影響**法效力位階**之設定。

(三) 委辦規則

直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所視辦理上級機關委辦事項需要，得訂定「**委辦規則**」，其定名準用自治規則之規定。「地方制度法」第29條：「直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。

委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。」由於地方行政機關所辦理之委辦事項，皆屬上級政府應辦理而委付其辦理之事項，且有法規依據，該地方行政機關不但不得推辭，且須負其行政執行之責任。為避免上級政府政策不能貫徹，或各地方政府過度便宜行事，所以規定須俟上級政府核定後，始可發布施行。

三、地方自治法規的效力

所謂「效力」(effect)，係指法律就其規定事項所發生之效果，由法律位階而言，上位法效力高於下位法，且不得牴觸，牴觸者下位法無效。由於「地方制度法」所設計之地方法制架構史無前例，乃依圖5-4所示，分項說明如下。

(一) 自治條例具地方性法律效力 (類同法規命令)

「行政程序法」第150條：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」

(二) 自治規則具行政規則效力

「行政程序法」，第159條：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」

(三) 委辦規則具行政規則效力

委辦規則」係地方行政機關基於法定職權或授權所訂定之規範，其類同行政程序法之「行政規則」，依「地方制度法」第30條第3項規定，其在效力上不得牴觸憲法、法律，以及中央法令。

(四) 自治法規的生效條件

1. 公布或發布時間

(1) 自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關，地方行政機關收到後，除法律另有規定，或依第39條規定提起覆議，第43條規定報請上級政府予以函告無效或聲請司法院解釋者外，應於30日內公布。

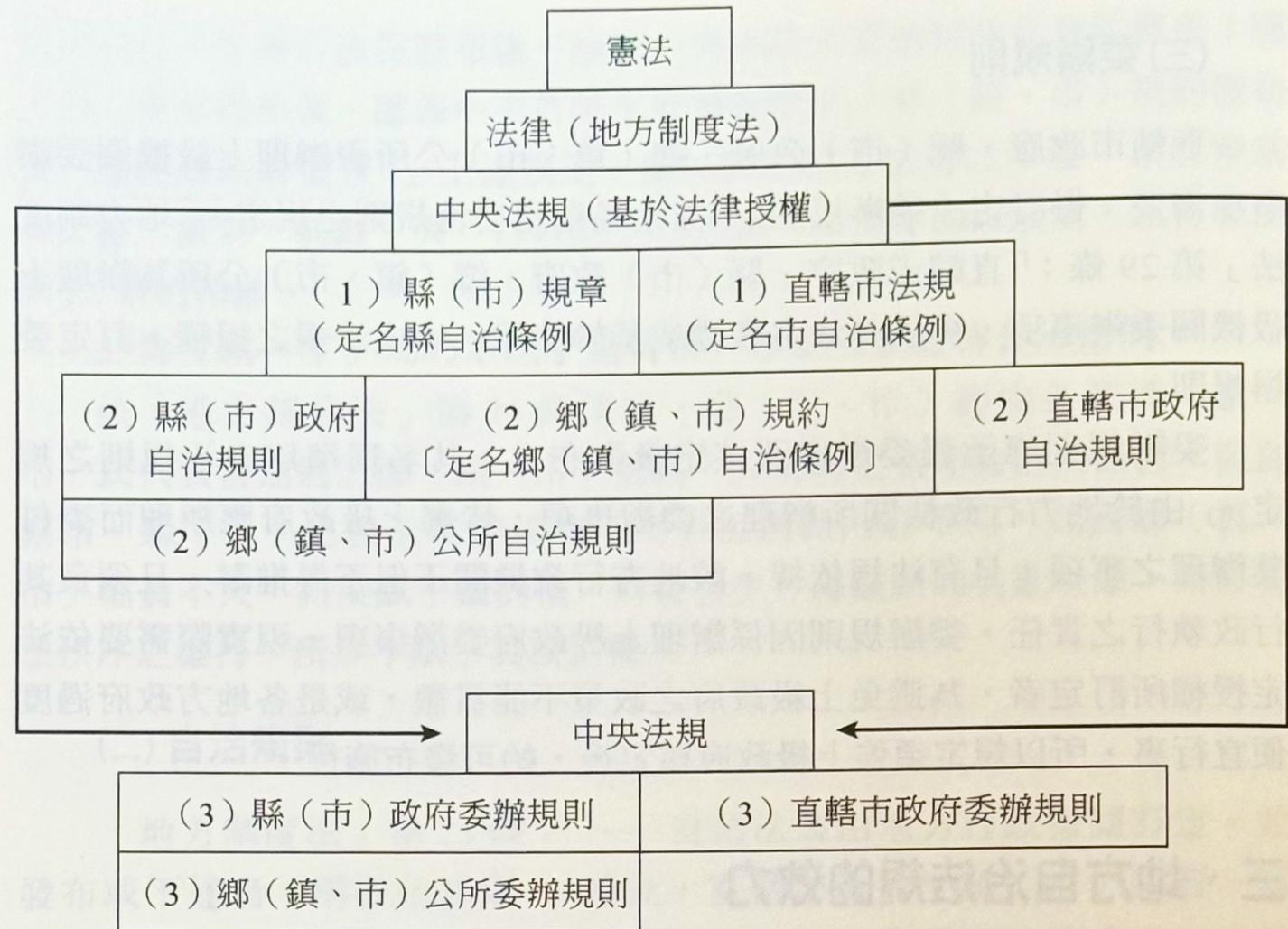
(2) 自治法規、委辦規則依規定須經其他機關核定者，應於核定文送達各該地方行政機關30日內公布或發布。

(3) 自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於1個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限。

2. 生效日期

(1) 自治法規、委辦規則自公布或發布之日起算至第3日起發生效力。但特定有施行日期者，自該特定日起發生效力。

(2) 自治法規、委辦規則，地方行政機關未依規定期限公布或發布者，該自治法規、委辦規則自期限屆滿之日起算至第3日發生效力，並由地方立法機關代為發布。但經上級政府或委辦機關核定者，由核定機關代為發布。



註：(1) 自治條例經各該地方立法機關完成立法，得有行政罰之規定。

(2) 自治規則係由各該地方行政機關訂定，不得有行政罰之規定，得定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

(3) 委辦規則係由各該地方行政機關訂定，亦不得有行政罰之規定，其定名準用自治規則。

圖 5-4 地方制度法設計之法律位階

第六節 中央與地方關係

一、中央與地方的事權劃分

關於中央與地方事權的歸屬可分為**中央集權制**、**地方分權制**與**均權制**，此三者的分類只是程度問題，並無固定的標準；比較言之，**英美等國**地方政府權力較大，是為**地方分權制國家**，而**法國地方政府**權力很小，是為**中央集權制國家**。我國**未實施地方自治民選**地方首長前是屬於**中央集權制**，現在則為**均權制**。

(一) 均權制理論原則

一般而言，中央集權制權力集中於中央，地方分權制則偏重於地方，因此集權制難免有內重外輕，容易發生事權壅塞而顛覆的現象。而地方分權則又有枝幹大而根底小，容易造成分崩離析的局面。歷史的演進，不難發現我國各朝代往往對中央與地方事權有畸重的現象，以致雙方不能平均發展。**國父 孫中山先生**因此主張於**民國成立**後，中央政府與地方政府權限的劃分應採行**均權制度**。

(二) 憲法有關中央與地方事權的規定

我國**憲法第10章**「中央與地方之權限」中，明確具體列舉規定，**憲法增修條文第9條**及「地方制度法」對現制亦有補充。

1. 中央權限

有關規定見於憲法第107條、第108條及增修條文第9條。憲法第107條：「左列事項，由中央立法並執行之」包括：(1) 外交。(2) 國防與國防軍事。(3) 國籍法及刑事、民事、商事之法律。(4) 司法制度。(5) 航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政。(6) 中央財政與國稅。(7) 國稅、省稅、縣稅之劃分。(8) 國營經濟事業。(9) 幣制及國家銀行。(10) 度量衡。(11) 國際貿易政策。(12) 涉外之財政經濟事項。(13) 其他本憲法所定關於中央之事項。

以上所列事項，乃專屬於中央政府之權限，宜統一而不宜分歧，故憲法將這些事項劃歸中央管理。

憲法第108條：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」，包括(1)省縣自治通則。(2)行政區劃。(3)森林、工礦及商業。(4)教育制度。(5)銀行及交易所制度。(6)航空及海洋漁業。(7)公用事業。(8)合作事業。(9)二省以上之水陸交通運輸。(10)二省以上之水利、河道及農牧事業。(11)中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障。(12)土地法。(13)勞動法及其他社會立法。(14)公用徵收。(15)全國戶口調查及統計。(16)移民及墾殖。(17)警察制度。(18)公共衛生。(19)賑濟撫卹及失業救濟。(20)有關文化之古籍、古物及古蹟之保存。

本條第1項第1款「由中央立法」之「省縣自治通則」，係憲法規劃下省縣地方自治體制建立程序的前提要件，惟行憲後實施地方自治地區，僅有臺澎金馬，不宜僅以此地區之實施經驗，即制定省縣自治通則，而省級民意機關，亦無逕自立法之權限。因此，民國81年5月28日公布的憲法增修條文第17條便作了如下的規定，「省、縣地方制度……以法律定之，不受憲法第108條第1項第1款……之限制。」其後歷次增修條文，至民國94年6月10日止，皆延續上述規定，是為地方自治法制化的法源。至於直轄市部分，基於憲法第118條：「直轄市之自治，以法律定之」自無必要於憲法增修條文另作規定。

2. 省的權限

憲法第109條第1項列舉12款「省立法並執行之」事項，然民國86年7月21日公布的憲法增修條文第9條第1項「凍結」憲法第109條的「省自治事項」，同條第3項：「……台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。」而民國87年10月公布的「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」（已廢止）以及88年元月公布的「地方制度法」，則將台灣省定為行政院派出機關。據此，「省」已幾乎成為中央政府的下級機關。

3. 縣（市）的權限

有關規定見於憲法第110條及「地方制度法」第19條。憲法第110條：「左列事項，由縣立法並執行之」包括：(1)縣教育、衛生、實業及交通。(2)縣財產之經營及處分。(3)縣公營事業。(4)縣合作事業。(5)縣農林、水利、漁牧及工程。(6)縣財政及縣稅。(7)縣債。(8)縣銀行。(9)縣警衛之實施。(10)縣慈善及公益事項。(11)其他依國家法律及省自治法賦予之事項。

上述各款如有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。另外，「地方制度法」第19條規定，各縣（市）自治事項，包括關於組織及行政管理、財政、社會服務、教育文化及體育、勞工行政、都市計畫及營建、經濟服務、水利、衛生及環境保護、交通及觀光、公共安全、事業之經營及管理、其他依法律賦予之事項等13個項目，大抵由憲法第110條第1項「由縣立法並執行事項」之規定衍生而來，以補充憲法之不周，因憲法第110條第1項第11款規定「其他依國家法律……賦予之事項」，地方制度法為國家法律，在不牴觸憲法之原則下，自得為賦予縣（市）自治事項職權之規定。

4. 鄉（鎮、市）的權限

「地方制度法」第20條規定，（鎮、市）自治事項，包括關於組織及行政管理、財政、社會服務、教育文化及體育、環境衛生、營建、交通及觀光、公共安全、事業之經營及管理、其他依法律賦予之事項等9個項目。此係「地方制度法」在不牴觸憲法的原則下，賦予鄉（鎮、市）之自治職權。

5. 爭議解決

依「地方制度法」第21條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。」第22條：「第18條至第20條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定。」而第75條至第77條更規定，地方自治監督機關（一般指中央主管機關）在一定條件下有「駁斥權」、「代行處理」權與「解決權」。

惟中央與地方權限劃分，涉及政治性問題及立法機關權限，有時並非行政機關單獨所能解決，仍有可能發生爭議。此時，依憲法第111條：「除第107條、第108條、第109條、及第110條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣，遇有爭議時，由立法院解決之。」「地方制度法」第77條復明文規定，「中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院會議決之」。此因立法院代表民意，由來自於全國各地代表所組成，能兼顧國家及地方利益，作成客觀妥善的決定；並可制定或修正法律或作出決議，就有關剩餘權的事項加以規範，故規定由立法院解決自治事項的爭議，實具有充分理由。至於有關爭議如涉及法令解釋問題，則仍須由司法院大法官會議以統一解釋方式解決之。

二、中央與地方的財政劃分

(一) 中央與地方稅收的分配

我國現行中央與地方財政劃分依據為「財政收支劃分法」，依規定，中央、直轄市、縣（市）稅收劃分，請參閱表5-2：我國各級政府稅收劃分比例表。

由表5-2顯示出現制對於稅收劃分之原則，包括範圍數量說、利益及能力說、徵收便利說等三者並容，如貨物稅等係因其課稅範圍大，數量多而歸中央，關稅等因中央課徵較為便利而劃歸中央。而契稅、房屋稅、娛樂稅等或因課稅範圍小、數量少，或因賦稅之用途、利益僅普及某地方，或因其由地方徵收較為便利，故皆劃歸地方。

至於稅收分配方法，則以稅源分立法為主，稅收分成法為輔。如縣市以房屋稅、地價稅、契稅、娛樂稅、土地增值稅等為其獨立稅，是為稅源分立法原則的表現；但同時縣又可自國稅中的遺產稅與贈與稅分得90%，是為稅收分成法的表現。

至於附加制，依「財政收支劃分法」第18條：「…但直轄市政府、縣（市）政府為辦理自治事項，籌措所需財源，依地方稅法通則規定附加徵收者，不在此限」，此即特殊情形之下，准其在原有之獨立稅中徵收附加稅。

表 5-2 我國各級政府稅收劃分比例表

稅目	中央		地方	
	中央	中央統籌	直轄市	縣（市）
國稅	所得稅	100		
	營業稅		100	
	遺產與贈與稅	(50) 10		(50) 90 (80)
	關稅	100		
	貨物稅	100		
	證券交易稅	100		
	礦區稅	100		
地方稅	營業稅		(50) 50	(50) 50
	印花稅		(50) 50	(50) 50
	使用牌照稅		100	100
	地價稅		100	100
	田賦		100	100
	土地增值稅		20	100 80
	房屋稅		100	100
	契稅		100	100
	娛樂稅		100	100
	特別稅課		100	100
	特產稅			100

註：表內附有括弧者係表示在直轄市中，中央與直轄市應得成數。

資料來源：立法院公報，第88卷第5期（中），民國88年6月16日，第882頁。

表 5-3 各項稅捐縣市鄉鎮應得成數表

稅目		省轄市%	縣%	縣統籌%	鄉(鎮)%
國稅	關稅				
	礦區稅				
	貨物稅				
	證券交易稅				
	所得稅				
	遺產及贈與稅	80			80
省(市)、縣(市)稅	印花稅	50	50		
	營業稅	50	50		
	使用牌照稅	100	100		
	商港建設費				
	田賦	100			100
	地價稅	100	50	20	30
	土地增值稅	80	80		
	房屋稅	100	40	20	40
	娛樂稅	100			100
契稅	100		20	80	

資料來源：(1)薄慶玖，地方政府與自治(下)，台北，華視文化事業公司，民國84年2月修訂版，第271頁。

(2)行政院公報，第5卷第7期，第39～41頁。

為配合「地方制度法」，民國88年元月公布的「財政收支劃分法」將全國財政收支系統劃分為「中央」、「直轄市」、「縣(市)」、「鄉(鎮、市)」等四級，稅課劃分則未及於鄉(鎮、市)稅，但鄉(鎮、市)仍有稅課收入之分配，即將原「台灣省各縣市實施地方自治綱要」所定鄉(鎮、市)之稅課收入分成規定納入，細目請參閱表5-3：各項稅捐縣市鄉鎮應得成數表。

由表5-3，對於鄉鎮市之課稅收入可得如下結論：(1)鄉鎮市之各項稅收全係由縣稅中劃撥而出。

「財政收支劃分法」第6條對此有明白規定。同法第7條：「直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)立法課徵稅捐，以本法有明文規定者為限，並應依地方稅法通則之規定。」

(二)各級政府其他財源

除稅課收入外，各級政府尚有其他各種收入，稱為「稅外收入」。包括工程受益費收入、罰款及賠款收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助及協助收入、捐獻贈與收入、公債及賒借收入等。另依「財政收支劃分法」及「地方稅法通則」之相關規定，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）尚有地方自治稅收入。

上述稅外收入，因中央與地方之間，在所得上較少有接觸，因之其劃分要點亦不甚顯著。如有所得，則各自視其個別情況，歸入各級政府公庫。不過由於我國各地方政府，尤其是縣市及鄉鎮，普遍鬧窮，所以多需要上級補助，因此補助收入在地方收入中，佔有極大的比例，部分縣市甚至高達其預算總額的半數以上。

(三) 中央與地方支出的劃分

舉凡由中央政府辦理的事務，自應屬於中央支出，由各級地方政府所辦理的事項，自應屬各級地方政府支出。關於此，「**財政收支劃分法**」**第37條**有明文規定，「各級政府之支出劃分如下：

- 一、由中央立法並執行者，歸中央。
- 二、由直轄市立法並執行者，歸直轄市。
- 三、由縣（市）立法並執行者，歸縣（市）。
- 四、由鄉（鎮、市）立法並執行者，歸鄉（鎮、市）。」

其中，上級政府立法交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。由中央或直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）二以上同級或不同級政府**共同辦理者**，其經費應由中央或各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）**按比例分擔之**。如各級政府**不負擔應負擔之經費**時，上級政府得扣減其補助款。

三、中央與地方的業務關係

(一) 授權關係

中央與地方的權限劃分，在憲法中有明文規定，亦可以法律或行政法規規定，構成地方政府職權淵源，形成**補充的授權關係**。例如「**地方制度法**」、「**地方行政機關組織準則**」、「**地方立法機關組織準則**」，以及行政院制頒的現行台灣地區適用各種自治法規與機關組織法規等均是。

(二) 指揮監督關係

就國家整體行政系統而言，地方政府為中央政府的隸屬機關。**憲法第53條**：「行政院為全國最高行政機關」，其所屬各部會，本部主管事務，有指示監督之責。」**同法第3條**：「內政部就主管事務，對於各地方最高級行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤銷之。」。

「地方制度法」第75條：「省政府辦理第8條事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。直轄市政府辦理**自治事項**或**委辦事項**違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由**中央各該主管機關報行政院**予以**撤銷、變更、廢止或停止其執行**。縣（市）、鄉（鎮、市）之規定亦大致相同。**同法第76條第1項**：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。」

然上級行政機關企圖對地方自治作過度之控制，則違反了憲法保障地方自治的本質，因此就地方自治而言，國家僅可作「**合法性監督**」。「**行政機關組織通則**」草案即有「**上級行政機關……對地方行政機關自治事項之監督，除法規另有規定者外，以違法之行為為限**」之規定。

（三）委辦業務關係

中央行政機關將其權限內的主管事項，為了行政上的便利，而交由地方行政機關辦理者，即構成委辦事項。「地方制度法」第2條則將「委辦事項」定義為：「地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」同法第29條：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。」第30條第2項：「委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。」地方政府在執行委辦事項時，即與中央建立了委辦業務的關係。

（四）技術、財務與物資援助關係

地方行政機關在辦理業務時，經常需要中央給予技術、財務與物資方面的支援，尤其在財務方面，對於縣市以下的各級地方政府，更具有相當的重要性。

（五）意見溝通協調關係

各級行政機關對於相關業務的推動，如能作好意見溝通、關係協調，則有利於業務的進行。為達此一目的，中央與各級地方行政機關之間，經常舉行各項會議或業務洽商、或以其他方式謀求意見的一致，凡此亦構成彼此業務關係的一部分。

（六）人事任免關係

地方政府的公務人員，各級地方首長係依法選舉產生，依地方制度法第55條至第58條規定，除副首長及政務（機要）人員由首長任免外，其餘一級機關首長及所屬公務人員，均由地方首長依法任免，且須經中央審查，以完成其法定程序。

自我評量題目

1. 試說明目前我國地方行政組織的五大法制系統。
2. 民國87年「精省」後，省的地位與性質如何？試分析言之。
3. 試說明省諮議會的性質？並敘述其與省政府的關係？
4. 依據「地方制度法」，說明直轄市政府的組織與職權。
5. 試述台北、高雄兩直轄市政府的設立依據、組織、與基層單位。
6. 就我國現行制度而言，縣的地位與性質如何？
7. 何謂地方自治法規？試述其意義及其性質。
8. 試比較說明地方自治法規與中央法規的相異點。
9. 何謂「自治條例」？試述其內涵。
10. 為何鄉（鎮、市）規約未被賦予裁罰權？
11. 試就均權理論原則及現行規定說明我國中央政府與地方政府事權的劃分情形。
12. 中央與地方政府稅收劃分原則及稅收分配方法有哪些？試說明之。
並說明我國現行制度所採行的劃分原則及分配方法。



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。

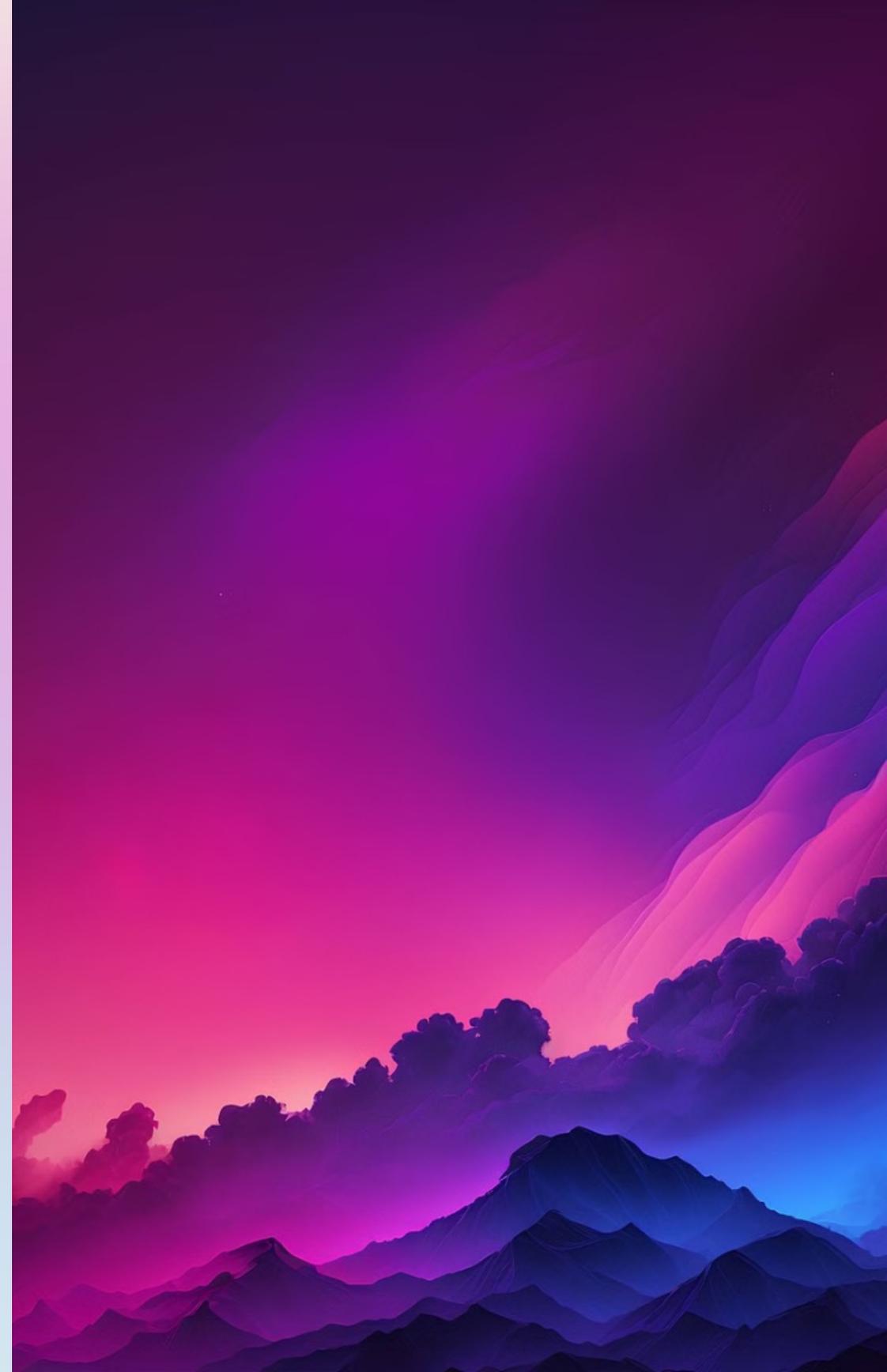
(二) 地方行政機關自治事項監督權，應歸於立法（民意）機關之議會，由上級行政機關越俎代庖似非所宜。

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。

第六章 公務人員法制

- 第一節 公務人員的概念
- 第二節 公務人員的種類
- 第三節 公務人員關係的發生
- 第四節 公務人員的權利
- 第五節 公務人員的義務與責任
- 第六節 公務人員關係的變更及消滅
- 第七節 公務人員法制的演進與發展



第一節 公務人員的概念

一、公務人員的意義

(一) 形式的概念(法令上，**官吏**、**公職**、**官員**、**公務員**、**文官**等)

1最廣義：刑法第10條第2項：「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員」。

2廣義的：公務員服務法第24條：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機構服務人員，均適用之」

3狹義的：公務人員任用法第5條：「公務人員依官等及職等任用之。官等分委任、薦任、簡任，職等分第1至第14職等…。」

(二) 實質的概念(學理上)

1. 學者管歐認為「公務員者，國家依法令特別選用，從事公務，對國家負有忠誠且無定量勤務之義務者之謂」。

2. 學者張家洋認為「所謂公務人員，係指國家依法令特別選用，基於特別權利義務關係，從事於公務，對國家負有忠誠及無定量勤務義務的人員」。

3. 學者林紀東認為「公務員是政府**依據法令所特別選任**，從事於**公務**，而對國家負有**忠誠**、**服無定量勤務**的義務之人員」。

二、公務人員的範圍

我國現行法制，對於公務人員之定義及範圍，係採個別立法主義，如公務人員之考試、任用、退休、保險、服務、考績、俸給、懲戒、撫卹……等，分別制定專法，而各法與憲法、刑法等所稱之公務員，範圍又各不相同，且無統一的規定。但就行政法學觀點，對於「公務人員」一詞不僅應有一般性定義的解釋，而且應作一般性範圍的認定，始能配合公務人員法制理論發展的需要。具體言之，公務人員的範圍，通常應包括**中央政府機關與地方自治機關人員、公營事業機關職員、公立學校職員、及民選地方首長**在內。就選用方式區別，包括**經銓敘任用、派用、聘用、雇用、及民選人員**在內。就性質而言，包括政務官與事務官在內，此種範圍乃屬廣義的公務人員。不過，在傳統觀念上，公立學校教員及民意代表，則被排斥在公務人員的範圍之外。從法制的觀點而言，此種廣義範圍的公務人員大致可適用於現行公務人員法制系統中各類人員共同適用的各種法規。故為一般觀念上的公務人員。

第二節 公務人員的種類

一、文職與武職人員

憲法第41條：「總統依法任免文武官員」，故我國的公務人員依職務內容與所具身分的不同，可區分為文職人員與武職人員。凡屬於**軍事編制**、**戰鬥序列**、或從事其他**法定之軍務者**為軍職人員，另有其特殊人事法制系統，一般情形下不適用普通公務人員法規（但亦有例外情形，如公務員服務法及全國軍公教人員待遇支給辦法），在武職人員範圍以外的公務員，均屬文職人員。

二、行政與司法人員

我國文職人員中，主要可分為**行政人員**（行政官）與**司法人員**（司法官）兩大類。此處所稱司法人員指各級法院掌理民刑事訴訟的法官（惟現經解釋包括公務員懲戒委員會委員及行政法院評事在內，見大法官會議第162號解釋），依法獨立審判不受干涉，並為終身職，其所屬機關系統及任用資格條件均與行政人員不同。至於行政人員，則依辦理公務的性質，而分為普通行政人員及特種行政人員（專業行政人員），如其辦理之行政事務有特殊性或專業性者，則為特種或專業行政人員，例如外交行政人員、教育、行政人員、財務行政人員、經濟行政人員、警察人員、農業行政人員、交通專業人員、衛生專業人員、合作專業人員、主計人員等均是。各種行政人員執行職務時，均須受上級的指揮監督，並享有一般身分保障權，非終身職。

三、政務與事務人員

政務官，指經政治性任命，參與國家大政方針決策，或依法獨立行使職權之非常任人員；而事務官遵循既定方針或政策，依法執行職務之常任公務員。政務官無升等；事務官得依法升等。政務官隨政策成敗而進退，無身分保障；事務官著重永業性，法律上給予保障。政務官不須銓敘，無資格限制，公務人員任用法對其不適用；事務官有法定資格條件限制，通常須經銓敘合格者，始能任用。政務官之懲戒僅適用撤職及申誡兩種處分；事務官則適用公務員懲戒法所定的各種懲戒處分。

四、任用與聘派人員

前者為依據**公務人員任用法**或其他法規（如司法人員、審計人員……）正式**銓敘任用**之人員，此種人員構成公務人員之主體，均為各機關正式編制職位之人員；後者則為依據**聘用人員聘用條例**及**派用人員派用條例**所聘用派用之人員，其所享權利不及正式任用人員。

第三節 公務人員關係的發生

一、公務人員的任用要件

(一)能力要件：在權利能力，須具中華民國之國籍，始享有憲法所定「應考試服公職」權利，公務人員須具有執行公務之意識能力，公務人員任用法第27條：「已屆限齡退休人員，各機關不得進用」。(1)犯內亂罪、外患罪，(2)曾服公務有貪污行為，(3)依法停止任用，或受休職處分尚未期滿。(4)褫奪公權尚未復權者。(5)受禁治產之宣告尚未撤銷者。(6)經合格醫生證明有精神病者。

(二)資格要件

1. 考試及格

依據我國憲法第85條：「公務人員之選拔應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者，不得任用」。至於銓敘合格及考績升等則為考試制度的變通及延伸。考試可分為初任考試及陞官等考試兩種。

(1)初任考試：依公務人員考試法第3條規定，公務人員考試分為**高等考試**、**普通考試**及**初等考試**，另為特殊性質機關之需要，得舉行**特種考試**。而公務人員任用法第13條規定，各種考試及格者之任用資格如下：

- ① 高等考試之一級考試或特種考試之一等考試及格者，取得薦任第9職等任用資格。
- ② 高等考試之二級考試或特種考試之二等考試及格者，取得薦任第7
- ③ 高等考試之三級考試或特種考試之三等考試及格者，取得薦任第6職等任用資格。
- ④ 普通考試或特種考試之四等考試及格者，取得委任第3職等任用資格。
- ⑤ 初等考試或特種考試之五等考試及格者，取得委任第1職等任用資

(2)陞官等考試：依公務人員任用法第15條規定，陞官等考試及格者，取得以下資格：

- ① 雇員陞委任考試及格者，取得委任第1職等任用資格。
- ② 委任陞薦任考試及格者，取得薦任第6職等任用發秘。
- ③ 薦任陞簡任考試及格者，取得簡任第10職等任用資格。

2. 銓敘合格

所謂銓敘合格指就公務人員所具學歷、經歷等方面之條件加以審查，從而認定其任用資格（公務人員任用法第9條第1項第2款）。包括「依公務員各種任用法規及各機關組織法所定任用資格審查合格者」、「依現任公務人員甄試審查條例及公務人員審查條例審查合格領有銓敘部證書者」、及「依聘用派用人員管理條例實施辦法審定准予登記而未經考成人員，於公務人員任用法施行後繼續任職滿一年，經考核成績優良者」等情形均是。

3. 考績升等

是指現職公務人員在任職一定年限，且俸級已敘制某一級以上，歷年考績達一定標準，得以考績升等方式，取得同官等高一職等之任用資格。其考績標準為：連續二年列甲等，或連續三年中二年列甲等一年列乙等。薦任第9職等人員，敘本俸最高俸級後，任職滿三年且連續三年考績，一年列甲等，二年列乙等以上，合於**公務人員任用法第17條第2項**規定者（高考及格或大學畢業），取得升任簡任第10職等任用資格。

（三）免除任用資格或別有規定之公務人員

如前所述，公務人員的任用必須具備法定任用資格，但亦有例外情形：

1. 機要人員

公務人員任用法第11條：「各機關辦理機要人員，得不受第9條任用資格之限制。前項人員須與機關長官同進退，並得隨時免職」。各機關機要人員是指擔任機要秘書及監印等職務之人員，且該職務先報經銓敘機關同意列為機要職務有案者，但仍應以組織法規所定之職稱進用。各機關機要人員之總人數，得由銓敘機關按機關級次分別規定，惟不得超過5人。由於機要人員不受任用資格之限制，自然亦不在保障之中，故此等人員應與機關長官同進退，並得隨時免職。

2. 適用其他法律任用之人員

依**公務人員任用法第32條至第38條**之規定，技術人員、教育人員、交通事業人員、公營事業人員、邊遠地區公務人員、特殊地區部分公務人員、司法人員、審計人員、主計人員、關務人員、稅務人員、外交領事人員、警察人員、聘派人員、雇員和政務人員之任用，適用其他法律，不受公務人員任用法之拘束。

以上係從形式觀點說明各種資格條件規定情形。至於實質上的資格條件，則規定於公務人員任用法第4條：「各機關任用公務人員時，應注意其品行及對國家之忠誠，其學識、才能、經驗、體格，應與擬任職務之種類職責相當。如係主管職務，並應注意其領導能力」。此等實質條件，對公務人員的素質具有相當的重要性。總之，設定任用的資格要件，在於維護人事制度的健全發展，以達為事擇人，提高公務人員素質的目的。

二、公務人員的任用程序

(一) 特任級公務員

其任用程序可分3種，其中須經有關機關同意者，例如憲法第55條：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」；有須經提請任命者，例如憲法第56條：「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之」；有由總統逕行任命者，例如總統府秘書長是。惟此等人員之任用，乃屬特殊程序，並不適用於一般公務人員。

(二) 簡任職（含）以下公務人員

1. 先行派代

此種程序即由任用機關以命令派擬任用之人員，**暫行代理**其所欲就任之職務。

2. 訴請銓審

依據公務人員任用法第24條：「各機關擬任公務人員，得依職權規定**先派代理**，於**三個月內**送請銓敘機關審查；經**審查不合格者，應即停止代理**」。所謂送審，係指公務人員任用後，依**任用法規**規定檢送資歷證件送請銓敘機關審查。

- (1) 時間：各機關對於所屬公務人員予以派代之後，應即於3個月內填具「任用審查表」，送請銓敘機關依法審查。
- (2) 手續：公務人員送審時，應繳送有關證件，其中包括履歷表、保證書、公立醫院健康證明書，以及學經歷證明文件。
- (3) 程序：依任用法施行細則第21條第2項：「前項受審程序，由銓敘部定之」，即總統府及其直屬機關所屬人員，均分別由總統府秘書長核轉。薦任第6職等以上人員，由主管院部（會、處、局、署）、省（市）政府核轉。但省（市）政府經商得銓敘機關同意授權由下級機關自行核轉之薦任第9職等以下人員，從其授權程序辦理。委任第5職等以下人員，由任用機關或其上級機關核轉。至於銓敘，則是指銓敘機關根據任用法規，就送審人員的資歷證件，加以審查，以**詮定其資格**，並**敘定其級俸**。銓敘機關根據任用法上的規定審核送審人員的資格，同時並把審查的結果，以任用審察通知書通知送審人。審查的結果，除了對不合任用資格者予以退回外，尚有幾種不同任用資格認定，即為「**合格實授**」、「**先予試用**」、「**准予登記**」等，凡取得合格實授資格者，即具備了常任文官的地位，也取得了公務人員應有的保障。

3. 正式任命

依公務人員任用法第25條：「各機關初任簡任各職等職務公務人員、初任薦任公務人員，經銓敘機關審查合格後，呈請總統任命。初任委任公務人員，經銓敘機關審查合格後，由各主管機關任命之」。故憲法第41條：「總統依任免文武官員」，此項權力行使對一般公務人員而言，有其法定範圍，且屬被動行使，並無實質上的任命權，主要在完成法定程序，並對被任命者賦予一種榮譽。

第四節 公務人員的權利

- 一、身分保障。
- 二、俸給權。
- 三、退休金權。
- 四、撫卹金。
- 五、保險權。
- 六、考績權。
- 七、休假權。
- 八、結社權。
- 九、職務上使用公務公款權。

公務人員任用後，即與國家發生公法上的權利義務關係，對於國家負有法定義務，同時亦享有法定權利。所謂公務人員的權利，係指依據各種法令規定，公務人員可以主張享有其利益的意思能力。具體言之，亦即公務人員職業方面的待遇條件，大體上可分為經濟上的權利，與身分上的權利，如前述。

第五節 公務人員的義務與責任

一、公務人員的義務

(一)忠實的義務。(二)服從命令的義務。(三)嚴守秘密的義務。(四)保持品格的義務。(五)執行職務的義務。(六)公正中立的義務。(七)申報財產的義務。(八)不為一定行為的義務。

二、公務人員的責任

(一)懲戒責任。(二)民事責任。(三)國家賠償責任。(四)刑事責任。(五)懲戒處分與刑事處分的異同

二者相同點而言，可分兩項說明：(1)二者均為基於國家公權力作用的制裁措施。(2)就所生影響及效果而言，二者均為對於行為人所為之不利處分。

2. 就二者不同點而言，約有下列5項：

- (1) **原因不同**：前者不限於公務人員之犯罪行為，即僅係違法、廢弛職務或失職行為，均足以發生懲戒責任；亦即懲戒處分，並非以具有惡性之行為為要件。後者則必以犯罪行為為限，亦即其行為必須具有惡性。
- (2) **對象不同**：前者之對象，僅以公務人員為限；後者之對象，為一般刑事犯，並不限於公務人員。
- (3) **行使處罰權的機關不同**：前者為公務員懲戒機關，後者為普通法院。
- (4) **處罰的種類不同**：前者依公務員懲戒法之規定分為撤職、休職、降級、減俸、記過、及申誡6種處分；在性質上包括淘汰懲戒與矯正懲戒。後者依刑法之規定，分為主刑及從刑，主刑包括死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役、罰金5種，從刑分為褫奪公權及沒收2種，在性質上分別屬於生命刑、自由刑、財產刑與權利刑。
- (5) **處分的程序不同**：前者原無上訴之規定，一經懲戒機關議決，即照案執行，無上訴之救濟，且無大赦及減免處分之適用；但公務員懲戒法於民國74年修正後，增列「再審議」制度，等於對被移付懲戒人賦予一次上訴機會。後者則得按審級上訴（三級三審），且可適用大赦、特赦、減刑、及復權等規定。

第六節 公務人員關係的變更與消滅

一、公務人員關係的變更

(一)轉任：原任職位轉調於其他不同職位，亦稱調任、遷調、或轉官

(二)停職：停止公務人員職務的執行，區分為「當然停止」及「先行停止」。

(三)休職：休止其現職，停發薪給，並不得在其他機關任職，其期間為六個月以上，休職期滿，許其復職。

二、公務人員關係的消滅

(一)法定原因：

1. 辭職。2. 撤職。3. 免職。4. 停職。5. 資遣。6. 退休。7. 任期屆滿。8. 罷免。9. 解除職務。

(二)一定事實

即因一定客觀事實的發生，足以使公務人員關係消滅的情形。例如公務人員於**在職期間死亡**，此種情形即為國家在公務人員關係上的相對當事人已告消失，則公務人員關係自亦無法維持。又如公務人員於**在職期間喪失國籍**，致使其不具備法定任用條件，主管長官即應撤銷其職務（國籍法施行細則第10條），則公務人員關係當然終止。

第七節 公務人員法制的演進與發展

一、草創時期

民國元年，臨時政府成立，本民主共和、法治行政之原則，民國元年10月16日公布「**中央行政官官等法**」及「**中央行政官官俸法**」，民國2年元月9日公布多種公務員法制有關法律草案，並明令在未正式制定公布前，各草案一律暫行適用。所公布之草案如「**文官任用法草案**」「**文官認用法施行草案**」「**秘書任用法草案**」「**文官懲戒法草案**」「**文官保障法草案**」「**文官甄別法草案**」等。依據上述法律或法律草案，可知當時公務人員法制採個別立法主義，其內容包括：公務人員任用、官等官俸、公務員保障、懲戒等規定；具體而言，當時官等分為特任官、簡任官、薦任官及委任官，各等文官可以考試初任或依經歷升任，官俸除特任官外，自最高簡任一級至最低之委任十二級，共22級，官俸差距為12倍。文官保障，非受刑之宣告、懲戒處分、病弱老殘不能勝任、或自請，不得免職；非得其本人同意不得降任，在法定條件下得令其休職。此後北洋軍閥政府頻頻更異，公務員法制小作修訂，但不出上述範圍。於14年11月1日並公布「**文官官等條例**」，16年9月9日公布「**官吏撫卹金條例**」，將我國公務員法制範圍擴及撫卹事項。

民國17年，訓政時期開始，政府整理前述各項公務人員法律（草案），經立法程序通過成為正式法律，並加入考績、退休相關法律。國民政府制定公布，有關公務員法制的主要法規有：「**公務員任用條例**」（民國18年10月29日）、「**現代公務員甄別審查條例**」（18年10月30日）、「**文官俸給暫行條例**」（18年8月14日）、「**考績法**」（18年11月4日）、「**宣誓條例**」（19年5月27日）、「**官吏撫卹金條例施行細則**」（19年7月8日）、「**公務員服務法**」（28年10月23日）、「**公務員懲戒法**」（20年6月8日）、「**考試法**」（18年8月1日）、「**典試法**」（24年7月31日）、「**技術人員任用條例**」（24年11月8日）、「**公務人員退休法**」（32年11月6日）、「**公務人員撫卹法**」（32年11月6日）。綜而言之，訓政時期的文官官等大致照舊，任用資格則增列了對國家有特殊勳勞或致力革命若干年以上者，有學術特殊著作、經驗、發明者亦得擔任公務員。官俸簡任分6級，薦任分6級，委任分12級，共24級，高低差距為15倍。每年6月及12月辦理兩次考績。

二、奠基時期

我國**憲法**公布於民國36年元旦，同年12月25日施行，其中有若干條款對於公務員法制，具有規範之性質，如：

第18條：「人民有應考試、服公職之權。」

第41條：「總統依法任免文武官員。」

第77條：「司法院……掌理……公務員之懲戒。」

第81條：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律不得停職、轉任或減俸。」

第83條：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」

第85條：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試……。」（詳見**憲法第8章**相關條文）。

行憲前制定之公務員法律，行憲後大多重新制定公布，最主要是依據憲法中明定「**考試用人**」之基本精神。但在實際運作上，亦有因應特殊用人需要，維持進用人才之便捷，而未加以修正者（如「技術人員任用條例」迄今仍適用）。**民國38年2月1日**，總統公布「**公務人員任用法**」全文共21條，規定公務人員分簡任、薦任、委任3等（特任官另行規定），每等各分為3階，共為**3等9階**，另又公布「**公務人員俸給法**」，共10條，亦規定依3等9階分設俸級36級。

三、革新時期

民國以來我國公務人員法制係採簡薦委的品位制，此制源自於中國古代魏文帝所創的九品官人法，九品官人法是士族政治下的官品結構制度，以人的才性為任官標準，未能符合現代文官體制以事配人的原則，因此引進**職位分類制**，這是源自美國的人事管理制度，我國經長時期規劃後始予採行。「**公務職位分類法**」於民國47年10月30日公布施行，嗣經56年12月19日及58年8月25日二度修正。**58年10月16日**正式實施職位分類制，有關之「**職等標準**」「**職系說明書**」「**職級規範**」「**分類職位公務人員考試法**」「**分類職位公務人員任用法**」「**分類職位公務人員俸給法**」及「**分類職位公務人員考績法**」等均已完成立法程序。

職位分類制度是依職位工作內涵加以分類，以便利人事管理的人事制度，我國公務職位分類制，分為159個職系、14職等，各行政機關職位，自**民國58年10月16日**起，分批辦理職位歸級，經過九批機關實施，**61年5月**完成主要應實施機關的**分類**，實施機關數816個，職位數5萬7千453個。其後，62年11月6日**修正公務職位分類法**，於第3條加列「**但書**」，規定：司法、外交、警察、衛生、民意及其他經立法程序規定不宜分類機關，得不予分類。此後，實施職位分類制之範圍受到限制，形成了**原有簡薦委制**與**職位分類制**兩制併行的局面。當時除了上述之職位分類各相關法律，適用於分類機關外，原先公布施行之舊法仍適用於各簡薦委制機關。

至於與人事管理制度無關之一般人事法律（如公務員服務法、公務員懲戒法、公務人員退休法等），則同時適用於兩制人員。簡薦委制與職位分類制併行後，由於兩制之管理基礎、職等結構、職系區分均有不同，有關兩制人員之考試、任用、俸給、考績之規定，亦頗有差異，於是形成權益不平，影響人力之運用，為人詬病。有關機關乃積極研究，擬促使兩制合一，經於**民國67年11月修正分類職位公務人員任用法**等主要法律，並先後數度修正「**工作性質及所學相近職系名稱表**」，放寬職系限制，以便利人員之任使，惟因兩制之基本結構不同，仍無法解決所有問題。經中央反覆研究，乃決定建立新的人事制度，對原有兩制取長去短，使合為一制，徹底消除兩制併行之弊端。

經考試院、考選部、銓敘部及行政院人事行政局數年之努力，提出**新人事制度**之考試、任用、考績、俸給四法草案，經立法院之審議，終於**民國75年間**陸續公布**公務人員考試法**（民國75年元月24日）、**公務人員任用法**（民國75年4月21日）、**公務人員俸給法**（民國75年7月16日）、**公務人員考績法**（民國75年7月11日），其中**任用、俸給及考績**三法，因需另訂施行細則及有關輔助法規計達20種之多，因此對三法施行日期，明定由考試院以命令定之，經完成準備工作後，考試院明令「**自中華民國76年元月16日起施行**」。自是日起全國行政機關人事管理之「兩制合一」艱鉅工程完成，**公務員法制**基礎已告統一，自此邁入新里程。

依新制規定，官等區分為**簡任、薦任及委任**三者，作為任命層次及所需基本資格條件範圍之區分，另以**職等**作為職責程度及所需資格條件之區分；委任為第1至第5職等，薦任為第6至第9職等，簡任為第10至第14職等，官等職等併列。以職務為人事管理之基本單元，每一職務應依職系說明書及其工作性質歸入適當之職系，其職等之高低，則依考試院訂頒之職務列等表規定辦理，一個職務必要時可以跨列2或3個職等。至於**新制的職系**，已將原職位分類制的**159個**職系，簡併為**55個**職系，以利人員之調度及轉任。對於考績之辦理，明定考列甲等及丁等之條件，以綜名實。對於俸給，除本俸、年功俸外，可依所任職務種類、性質及服務地區之不同，而另有加給。總之，新制採用較寬鬆分類，同時採簡薦委制之靈活，以利人力運用。

四、強化法制時期

公務人員法制的革新時期，對公務人員的相關法規已陸續大幅修訂，不過這只是整體公務員法制強化作為的開端；公務人員法制的完整，尚有其他諸如：訓練發展、權利義務、績效評估、權力關係、公務人員的定義、界限、範圍等法令之整合與訂定，以及人事行政主管機關（行政院人事行政局、考試院之銓敘部）職權與組織的界定等工作的進行，上述各項均為公務人員法制工作的重點，故稱之為「強化法制時期」。

民國80年後，國民大會7次制定憲法增修條文（民國80年5月1日、81年5月28日、83年8月1日、86年7月21日、88年9月15日、89年4月25日、94年6月10日），其中第3條第3、4兩項，係國家機關之總員額，得以法律為準則性之規定，且各機關之「編制」及「員額」，應依此法律，基於政策或需要決定之。第6條則對考試院之職權作了大幅度限縮。

(一) 公務人員基準法草案

我國公務員法制採個別立法主義，為彰顯憲法精神，因此考試院早在**民國74年3月間**，經院會審議通過之「**考試院第七屆施政綱領**」中，即作出「研訂公務人員管理基準法律」之建議，經廣泛徵詢學者專家意見，於**民國89年4月24日**擬定「**公務人員基準法草案**」，送請立法院審議，因牽涉頗廣故未能完成立法程序，基於「屆期不連續」原則，重新於**民國95年7月9日**再次函送立法院，其主要內容包括：1. 總則（將公務員分類為政務人員、公務人員、司法官、教育人員及公營事業人員5種）；2. 公務員權利與保障；3. 義務與服勤；4. 管理（考用、俸給、考核與退撫）基準；5. 罰則；6. 附則。一旦完成立法程序，對於建立完善文官制度，將是一重要里程碑。

(二) 公務人員行政中立法

考試院於民國83年12月30日與92年9月19日兩度函請立法院審議「**公務人員行政中立法草案**」，惟均未能完成立法程序。立法院審議時，其名稱已經審查會修正為「**政治中立法**」，該草案全文共19條，以常任文官（事務官）為主要適用對象，明定公務人員有加入政黨或其他政治團體之自由，但不得於上班時間從事政黨或其他政治團體活動；且不得利用其特定職權要求他人不行使投票權，或為一定之行使；長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為，或因公務人員拒絕上述情事，而對其依法享有之權益，給予不公平對待或任何不利處分。本法於**98年6月10日完成立法**，對於健全文官制度，加強公務人員之保障，具相當之重要地位。

(三) 政務人員法草案（政務人員三法）

考試院擬定「政務人員法草案」，並於**94年7月19日函請立法院審議**。該草案對政務人員進退、行為規範、權利義務等事項均給予有系統的規定，並確立政務人員與事務人員二元化之系統，期健全我國整體公務人員法制體系。民國98年2月19日考試院院會通過（立法院司法及法制委員會，於民國99年12月13日初審通過），政務人員法草案「大嘴巴條款」，明確明訂政務人員任免、行為規範及相關退場機制。**102年12月30日「政務人員退職撫卹條例」**完成立法程序，為政務人員之年資計算及退職金給與建立新制。

自我評量題目

- 1.公務人員之意義為何？試從形式上（法令規定）與實質上（學理）分別說明之。
- 2.公務人員的類別有幾種？試就其主要的分類說明之。
3. 政務官與事務官，就法律地位而言有何不同？試分述之。
- 4.公務人員任用之積極與消極資格為何？
- 5.公務人員任用的程序為何？
6. 公務人員有哪些權利？試簡述之。
- 7.公務人員的主要義務如何？試就公務員服務法相關規定加以說明之。
- 8.公務人員對於上級長官之違法命令，有無服從之義務？試就我國現行法的規定說明之。
9. 何謂公務人員之責任？試就其與行政責任的不同點加以說明之。
- 10.懲戒處分與行政處分之區別何在？
11. 試依現行公務員懲戒法之規定，說明懲戒原因及懲戒處分之種類。
12. 試說明懲戒與懲處之區別。
13. 公務人員關係變更之原因為何？試說明之。
- 14.公務人員關係消滅之原因有哪幾種？試簡述之。
15. 我國公務人員法制之演進分為哪幾個時期？期間各有哪些重要法律？

