

合議制機關。」

2. 目的：確保政治中立性、政策一貫性，注重專門知識與經驗（專門性）；為保護個人之自由權利，採準司法爭訟程序後才作成行政決定、處分；為調整利益衝突，使當事人及利害關係人參加行政決定。
3. 適例：如公平交易委員會、中央選舉委員會、國家通訊傳播委員會。

(四)中央行政機關組織基準法（99年2月3日修正公布）：

1. 第一章總則：

- (1)第一條規定：「為建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能，特制定本法。」
- (2)第二條規定：「本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織、外交駐外機構、警察機關組織、檢察機關、調查機關及海岸巡防機關組織法律另有規定者，從其規定（I）。行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。但係依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立（II）。」
- (3)第三條規定，本法用詞定義如下：
  - ①機關：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（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。
  - ②獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。
  - ③機關：機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織。
  - ④單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。
- (4)第四條規定：
  - ①下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：
    - A. 一級機關、二級機關及三級機關。
    - B. 獨立機關。
  - ②前述以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。

2.第二章機關組織法規及名稱：

(1)第五條規定：「機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法，但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織法律定為通則（Ⅰ）。機關組織以命令定之者，其組織命令定名為規程。但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織命令定名為準則（Ⅱ）。本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織（Ⅲ）。」

(2)第六條規定：

①行政機關名稱定名如下：

A.院：一級機關用之。

B.部：二級機關用之。

C.委員會：二級機關或獨立機關用之。

D.署、局：三級機關用之。

E.分署、分局：四級機關用之。

②機關因性質特殊，得另定名稱。

3.第三章係有關機關設立、調整及裁撤。

4.第四章機關權限、職掌及重要職務設置：

(1)第十四條規定：「上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權（Ⅰ）。不相隸屬機關之指揮監督，應以法規有明文規定者為限（Ⅱ）。」

(2)第十七條規定：「機關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指揮監督所屬機關及人員。」

(3)第十八條規定：「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。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之（Ⅰ）。一級、二級機關首長列政務職務；三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務（Ⅱ）。機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任（Ⅲ）。」

(4)第二十一條規定：「獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關

之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之（Ⅰ）。一級機關首長為前項任命時，應指名或成員中之一人為首長，一人為副首長（Ⅱ）。第一項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至十一人為原則，具有同一黨藉者不得超過一定比例（Ⅱ）。

5. 第五章內部單位：

(1) 第二十三條規定，機關內部單位分類如下：

- ① 業務單位：係指執行本機關職掌事項之單位。
- ② 輔助單位：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。

(2) 第二十五條規定：

① 機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下：

A. 一級內部單位：

- (A) 處：一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單位用之。
- (B) 司：二級機關部之業務單位用之。
- (C) 組：三級機關業務單位用之。
- (D) 科：四級機關業務單位用之。
- (E) 處、室：各級機關輔助單位用之。

B. 二級內部單位：科。

② 機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立，但四級機關內部單位之設立，除機關業務繁重，組織規模龐大者，得於科下分級辦事外，以設立一級為限。

③ 機關內部單位因性質特殊者，得另定名稱。

6. 機關規模與建制標準：

- (1) 部之總數以十四個為限（§ 29）。
- (2) 司之總數以一百十二個為限（§ 30）。
- (3) 委員會之總數以八個為限（§ 31）。
- (4) 獨立機關之總數以三個為限（§ 32）。

### 三、行政機關之管轄

(一)意義：指行政機關依法規規定所具有之權限。

(二)管轄規定：行政程序法第十一條第一項規定：「行政機關之管轄權，依組織法規或其他行政法規規定之。」此即管轄法定原則，而違背管轄規定之行為係屬於有瑕疵之行政行為。

(三)管轄之授權：權限不可變更原則（管轄恆定原則）：

1. 原則：行政機關之權限不受其他機關之侵越，並不得擅自變更自己之權限，將之移轉予其他機關。即行政程序法第十一條第五項規定：「管轄權非依法規不得設定或變更。」

2. 例外：

(1) 干預：指上級機關直接行使原屬下級機關之權限，稱為干預權或介入權，我國地方制度法第七十六條第一項稱為代行處理。如內政部代行臺北縣政府之權限者。

(2) 移轉：行政程序法第十七條第一項規定：「行政機關對事件管轄權之有無，應依職權調查；其認無管轄權者，應即移送有管轄權之機關，並通知當事人。」

(3) 變更：指因法規變更（包括機關裁撤）或基於原因事實而產生之管轄權變動。行政程序法第十八條規定：「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，亦得由原管轄權機關繼續處理該案件。」

(4) 權限委任：

① 謂有隸屬關係之上級機關，在職權範圍內之事項，委由下級機關代為行使，而使權限發生法定移轉。

② 行政程序法第十五條第一項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」

③ 行政程序法第十五條第三項規定：「前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」

(5) 權限委託：

① 謂不相隸屬之行政機關間，將本機關職權範圍之事務，委託其他機關辦理。

②行政程序法第十五條第二項規定：「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」

③行政程序法第十五條第三項規定：「前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」

(6)委辦行政：

①中央機關或上級地方自治機關將其固有權限內行政事務之一部，交由下級地方自治機關代為辦理。

②地方制度法第二條第三款規定：「委辦事項：指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。」

(7)行政委託：

①由國家等行政主體將公權力交由人民行使之情形。如海基會為受陸委會委託行使大陸人民出生證明認證等公權力事項之私法人，又如監理站委託民間修車廠檢驗汽車等即是。

②行政程序法第十六條第一項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」

③受託人於行使公權力時，因具行政機關之地位，故有國家賠償法及訴願法、行政訴訟法之適用：

A.國家賠償法第四條第一項規定：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。」

B.訴願法第十條規定：「……向原委託機關提起訴願。」

C.行政訴訟法第二十五條規定：「……以受託之團體或個人為被告。」

(8)行政助手與行政協助之區別：

①行政助手（行政輔助人）：指私人或私法人，非以自己之名義獨立對外行使公權力，而是偶而受國家機關之指揮命令，從事非獨立性活動，以協助完成公共任務，其行為視為其所

輔助機關之行為。亦即係行政機關之輔助人力，自亦非組織法上之公務員。如拖吊業者在交通警察指揮下，拖吊違規停放之車輛；又協助警員執行勤務之義警或義消等均是。

- ②行政協助：指一機關在不逾越自身權限範圍之前提下為他機關處理事務。此並不涉及權限之變更。有學者稱「職務協助」。乃為發揮共同一體之行政機能，而於權限內互相協助（行程 § 19 I），以達到提高行政效能之目的。

(四)管轄之爭議（衝突）：

1. 意義：指行政機關之權限與其他行政機關或其他治權機關之權限發生爭議之謂。
2. 解決：行政程序法第十四條第一項規定：「數行政機關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。」

(五)管轄之競合：

1. 意義：同一事件數行政機關均有管轄權者。
2. 解決：依行政程序法第十三條第一項規定：「同一事件，數行政機關依前二條之規定均有管轄權者，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。」

## 四、中央行政組織

指中央政府中代表行使行政權之系統。就我國五權憲法體制而言，學者認為除掌理一般行政事務之行政院外，包括掌理考試事務之考試院及監察院之審計部（有爭議）；又總統之職權與一般執行法律之行政權有別，乃具高度政治性之統治行為，故不宜將總統包括在內。

## 五、地方行政組織

(一)省政府與省諮議會：

1. 省政府：

- (1)組織（地制 § 9）：省政府置委員九人，組成省政府委員會議，

行使職權，其中一人為主席，特任，綜理省政業務。

(2)職權：省政府受行政院指揮監督，辦理下列事項（地制§8）。

- ①監督縣（市）自治事項。
- ②執行省政府行政事務。
- ③其他法令授權或行政院交辦事項。

2.省諮議會：

(1)組織：省諮議會置諮議員，任期三年，為無給職，其人數由行政院參酌轄區幅員大小、人口多寡及省政業務需要定之，至少五人，至多二十九人，並指定其中一人為諮議長，綜理會務，均由行政院院長提請總統任命之（地制§11）。

(2)職權：省諮議會對省政府業務提供諮詢及興革意見（地制§10）。

(二)直轄市（院轄市）市政府（臺北市及高雄市政府）：

◎組織（地制§55）：

(1)市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。

(2)置副市長二人，襄助市長處理市政，人口在二百五十萬人以上之直轄市，得增置副市長，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。

(3)市政府一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。

(4)人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第三十四條、第五十四條、第五十五條、第六十二條、第六十六條、第六十七條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。即所謂的「準直轄市」（地制§4I、II）。

(三)縣市（省轄市）政府：

◎組織（地制§56）：

(1)縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣

(市)政，縣長並指導監督所轄鄉(鎮、市)自治，由縣民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。

(2)置副縣(市)長一人，襄助縣(市)長處理縣(市)政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬以上縣(市)，得增置一人；均由縣(市)長任命，並報請內政部備查。

(四)鄉(鎮、市)公所：

◎組織(地制§57)：

(1)鄉(鎮、市)公所置鄉(鎮、市)長一人，對外代表該鄉(鎮、市)，綜理鄉(鎮、市)政，由鄉(鎮、市)民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。

(2)人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長一人，襄助處理市政。

(五)下列公職人員，其任期調整至中華民國一百零三年十二月二十五日止：

1. 應於一百零二年十二月二十日任期屆滿之縣(市)長。
2. 應於一百零三年三月一日任期屆滿之縣(市)議員及鄉(鎮、市)長。
3. 應於一百零三年八月一日任期屆滿之(鎮、市)民代表及村(里)長。
4. 應於一百零四年一月十六日任期屆滿之臺北市里長。

## 六、地方自治團體

(一)意義：

1. 享有自治之區域社團法人。
2. 包含兩個要素：
  - (1)人：自治人民。
  - (2)領域：自治區域。
3. 地方制度法第二條規定：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。

(二)地方自治機關：

1. 意義：為行使地方自治職權，辦理自治事項而設置之地方機關。



2. 種類：

- (1)自治行政機關：如直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所。
- (2)自治立法機關：如直轄市、縣（市）議會、鄉（鎮、市）代表會。

3. 職權：

- (1)自治事項（固有事項）：地方自治團體依憲法或地方制度法規定，得自行決定實行地方自治所欲達成之任務並自行執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項（地制§2②），不受中央之上級機關之干涉。如縣立法並執行之事項。
- (2)委辦事項：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，執行上級政府交付處理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項（地制§2③）。如中央立法並執行而交由縣執行之事項。

## 七、地方自治法規

(一)概念：由地方自治團體基於憲法或法律賦予之自治權而制定之有關自治事項之法規。如直轄市法規、縣（市）規章。

(二)種類：

1. 自治法規：係指直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，所制定之法規。依訂定機關性質之不同，又可分為（地制§25）：

(1)自治條例：經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱之。依訂定機關層級之不同，自治條例又可分為（地制§26 I）：

- ①直轄市法規：即由直轄市議會通過並公布。
- ②縣（市）規章：由縣（市）議會通過並公布。
- ③鄉（鎮、市）規約：由鄉（鎮、市）代表會通過並公布。

(2)自治規則（地制§27）：

- ①由地方行政機關所制定，亦即直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其職權或基於法律、自

治條例之授權，而訂定自治規則，並須發布或下達。

②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。

2. 委辦規則：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。其名稱準用自治規則之規定（地制§29）。
3. 自律規則：指地方立法機關所訂定並發布用以規律自我之內部議事規則（地制§31 I），得使地方立法機關行使法定職權時，作為成文法規範，而利於議事程序之進行。



### 作者叮嚀

地方議會制定之地方自治法規可否限制人民之基本權利？

(一)依司法院大法官釋字第三十八號之意旨，地方自治法規若有憲法或法律之授權，即可限制人民之基本權利。惟應注意授權之目的、內容及範圍應具體明確（釋313）。

(二)地方制度法第二十八條規定，自治條例得創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務，依地方制度法第二十六條第二項規定，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。又同法第二十六條第三項更規定，直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政義務者，得規定處以新臺幣十萬元以下罰鍰或勒令停工、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等行政罰。



## 八、公物、營造物、公營事業

(一)公物：

1. 公物之概念：指直接供公之目的所使用之物，並處於國家或其他行政主體所得支配者而言，如道路、河川、路橋、國家之公共設施。

而私有公園、私有博物館雖供公眾使用，但非行政主體所支配，故非公物。

2. 種類：

- (1) 公共用物：行政主體直接提供公眾使用之公物，如道路、河川及領海。
- (2) 行政用物：行政主體或行政機關供內部使用之公物，如辦公廳舍、警察裝備等，又稱為行政財產或公務用物。
- (3) 特別用物：指非任何人皆可自由使用之物，而係應經主管機關許可或承諾始得使用之物，如山坡地、河川地等。
- (4) 營造物用物：即構成營造物之公物，如博物館及其典藏品等。

3. 公物之特徵：

- (1) 原則上不具融通性：公物不得為讓與、設定負擔等法律行為之標的物，惟如不妨礙公物之目的，仍得融通。
- (2) 原則上不得為民事強制執行之標的：公物並非因其為公物而不得強制執行，於可融通之範圍內並無不可強制執行之理由。
- (3) 原則上不得徵收。
- (4) 原則上不適用取得時效之規定。

(二) 營造物：

1. 意義：指行政主體為達成公共行政上特定目的，將人與物作功能上之結合，以制定法規作為組織依據所設置之組織體，與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。
2. 營造物之設立與利用：
  - (1) 營造物之設立：通常以設置機關所制定之法規為依據，此種法規稱為營造物規章，係營造物之組織法。
  - (2) 營造物之利用：即營造物對外所生之法律關係，主要取決於利用規則，通常依其權限由營造物自行訂定。
3. 營造物利用關係之法律性質：原則上受營造物規章及利用規則之影響，例如：賦予營造物強制性之權力，並以實現一般公權力行政為目的者，該利用關係屬於公法性質，如學校（收學費）、監獄、勒戒所、榮民之家。而醫院、博物館（收門票）、文化中心等則為私法關係。

(三)公營事業：

1. 意義：公營事業亦稱公企業或公共事業，係由國家或地方政府基於各種政策目的及公共利益，發揮經濟職能所經營不以公權力為要素之事業。係以從事私經濟活動為目的之組織體。

2. 種類：

(1)以公營事業之主體區分：

①國營事業：以國家為公營事業經營之主體。其方式有（國營事業管理法 § 3）：政府獨資經營者，如以前之公賣局；依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者，如以前之合作金庫、土地銀行；依公司法規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者，如臺灣中油公司。

②地方公營事業：由各級地方政府所舉辦之公營事業。

(2)以公營事業之組織區分，可分為公司組織與非公司之組織。

## 九、公務員法

(一)公務員之概念：

1. 學理上之公務員概念：指經國家或地方自治團體任用，並與國家或地方自治團體發生公法上職務及忠實關係之人員。

2. 法律上之公務員概念：

(1)最廣義：國家賠償法第二條第一項規定：「本法所謂公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」

(2)廣義：公務員服務法第二十四條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」

①若干基於法令上或職務性質上之限制，致不適宜適用公務員服務法之規範義務（如服從）者，則不屬於公務員服務法之公務員，例如：公立學校聘任之教師（釋308）、民意代表等。

②依公司法設立之公營事業與其人員間，依司法院大法官釋字第三〇五號解釋為私法契約關係。僅有依公司法第二十七條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務或依其他法律逕由主管機關任用、定有官等，在公司服務之人員，與其指派或利用機關之關係，為公法關係。如臺灣中油公司總經理。