

析解中央行政機關組織基準法



王文忠

摘要

中央行政機關組織基準法（以下簡稱組織基準法）是我國中央行政機關改造之基本法，其所規範之內容，不僅為行政法之範疇，同時也是屬於行政學之範圍。亦即是，屬於行政法與行政學兩者之間的交錯地帶。對於組織基準法之析解，本文係從組織基準法之立法過程之梗概先予論述，繼而就其內容予以析解評述。析解評述之主要內容計有組織基準法與憲法增修條文第三條第三項之關係，組織基準法與中央法規標準法之關係，機關組織法規及名稱之研析，行政組織權之研探等項，其中行政組織權之研探尚包括機關設立、調整與裁撤等等細項。至於對組織基準法所為之析解評述，主要係以行政法中之行政組織法之理論與行政學中之組織理論、組織結構為析解之理論基礎。

關鍵字：行政權、行政機關、組織基準法、機關之設立與調整及裁撤

Analyzing to the Central Administrative Body's Organization Fundamental Act

By Wen-Jong Wang

Abstract

The Central Administrative Body's Organization Fundamental Act (shorten to the Organization Fundamental Act) is considered as essential regulations for our central administrative body to reform its organization. The Organization Fundamental Act not only contains the scope of administrative law but also public administration. In other words, its contents are both of administrative law and public administration.

It would be written remarks giving some argumentation on legislative procedure further to analyze or criticize the Organization Fundamental Act in this essay. The majority comments that criticize to the relations between the Organization Fundamental Act and article III paragraph III in the Amendment of the Constitution as well as the Central Legislative Standard Act. In addition, regulations and name of administrative organization and the administrative organization authority are also studied and criticized. Especially, to establish, adjust or abolish on administrative body, etc.

However, theory of administrative organization laws of administrative law, and organization theory and structure of public administration those are analyzed basically for the Organization Fundamental Act.

Keywords : executive power ; administrative agency ; Organization Fundamental Act ; administrative body to establish, adjust or abolish.

壹、前言

面對瞬息萬變之國內外環境，唯有具備高度應變能力與競爭力之政府，才能順勢化解危機，營造更大的生存空間，從而政府組織架構的調整，即屬必要。由於我國過去對於政府機關的組織與人員的配置，均受之於法律的規範，無法機動與彈性應付組織系統內外環境的變化，從而無法適時回應各項政務急遽變動的需求，是以，有制定組織基本法律以鬆綁目前國家機關組織法律的不當之限制。而且憲法增修條文第三條第三項規定，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，從而，制定組織基準規範，即有迫切需求。基於上開事實與憲法規範之需求，爰於民國九十三年六月十一日立法院於第五屆第五會期第二十一次會議通過中央行政機關組織基準法（以下簡稱組織基準法），總統並於九十三年六月二十三日公布施行。

上開法律係就中央行政機關組織所為之共同規範，以期提昇施政效能，其規範之內容係屬行政法與行政學相互交錯地帶，是以，本文擬從行政法中之行政組織法理論與行政學中之組織理論與組織結構等面向作為檢視析解組織基準法之理論依據，並依據該

等理論對組織基準法依序析解。惟本文之析解並非全面性析解，係僅就組織基準法與憲法增修條文、中央法規標準法（以下簡稱標準法）之關係、機關組織法規及名稱之研析、行政組織權之研探等而為探討。

貳、組織基準法立法經過之梗概

行政院依據憲法增修條文第三條第三項、第四項規定與為落實經濟發展委員會議之共識，且期盼達成組織之合理化、架構明確化、組織精簡化及調整彈性化等目標，行政院爰與考試院會銜提出「中央政府機關組織基準法草案」送請立法院審議。惟行政院雖將草案送出多時，立法院卻遲至九十二年一月才開始審議。對於中央行政機關組織之改造，立法院中國國民黨黨團（以下簡稱國民黨團）亦擬具「中央行政機關組織基準法草案」併案審查。上開草案，立法院院會交付予該院法制、預算及決算、內政及民族三委員會併案審查。上開法案之審查分別於九十二年一月八日、四月二日、五月十二日、十月八日、十月二十日及十二月一日等日共舉行六次聯席會議。且分別於九十二年四月二十四日及五月二十八日舉行公聽會兩次（註一）。案經上開委員會審議結果，法案名稱照國民黨團所提草案之名稱（按即為中央

行政機關組織基準法)，其餘內容大部分係採國民黨團所擬具草案之內容。另外，因部分條文極具爭議，保留送院會處理，並附帶決議：「一、請行政院研究發展考核委員會及行政院人事行政局全面清查所有政府出資或捐助之財團法人，如其能自負盈虧者，應朝向民營化組織型態轉型，如無法自負盈虧者，應予裁撤，其餘如能轉型為行政法人者，應予轉型。……」，同時決議該案於院會進行二、三讀審議前，須交由黨團協商處理（註二）。

基於上開審查會之決議，立法院各黨團於九十三年六月十日、十一日等二日在該院議場三樓會議室舉行協商，協商結論：法案名稱定為「中央行政機關組織基準法」，協商條文多達十六條（按即組織基準法第二、八、十一、十二、十五、二十一、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十五、三十七、三十九條），並作成附帶決議：「一、行政院應於本法通過後三個月內，依照本法規範意旨，重行檢討修正『行政院組織法修正草案』及『行政院功能業務與組織調整暫行條例草案』等諸法案，送請立法院審議，逾期未補正時，該院得逕依現有議案審議。二、中央行政組織改造，為政府再造之一環，攸關行政部門施政效能及國家總體競爭力……其餘

相關政府改造法案列為下（六）會期最優先審議法案，務期於本（五）屆任期屆滿前，完成『行政院組織法修正草案』及相關配套法案之審議，以竟其功。三、為釐清各機關與其附屬機關之關係，各機關使用名稱之原則如下：（一）『署』，用於業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關。（二）『局』，用於部所擬定政策之全國或轄區執行機關。（三）『委員會』，為『院』之附屬機關；『署』、『局』為『部』之附屬機關。（四）附屬機關一律冠以依附之本機關名銜。四、本附帶決議於第二十一條甲案經表決通過時成立；立法院行使獨立機關之人事同意權時，由院會交相關委員會審查後，陳請院會處理，並須經出席委員二分之一同意始為通過」（註三）。上開附帶決議第四項，因組織基準法於表決時採甲案，從而有關第二十一條人事同意權須依該項決議事項辦理。

立法院通過之組織基準法之內容與行政院、考試院會銜函請立法院審議之「中央政府機關組織基準法草案」（以下簡稱院版）之內容主要不同如下：

一、法律名稱不同：立法院通過之法律名稱為「中央行政機關組織基準法」，院版之名稱為「中央政府機關組織基準法」。

- 二、規範之範圍不同：組織基準法之適用對象為中央行政機關，行政院以外之中央機關準用之；院版之適用對象包括行政、立法、司法、考試、監察等院、國民大會、總統府及國家安全會議。
- 三、機關組織法律保留之範圍不同：組織基準法對機關組織法律保留為一、二、三級機關與獨立機關，而院版對於機關組織法律保留為一、二級機關，其餘機關組織均以命令定之。
- 四、組織基準法第四章機關權限、職掌及重要職位設置與第六章機關規模與建制標準是為院版所無。另外第七章附則中行政法人之法源依據，亦為院版所無。

組織基準法於九十三年六月十一日立法院第五屆第五會期第二十一次會議通過，總統於九十三年六月二十三日公布施行，此一法律的通過對我國中央政府組織改造甚為重要，是政府組織改造的基本法。

參、組織基準法之析解

組織基準法計有七章三十九條，其內容涵蓋甚廣，除了總則與附則外，尚有機關組織法規及名稱、機關設立、調整及裁撤、機關權限、職掌及重要職務設置、內部單位、機關規模與建制標準等各章。

組織基準法之立法目的係在於建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能，其適用之對象為行政院及其所屬機關，惟行政院以外之中央機關亦得準用之。組織基準法其內容所牽涉的除了行政法學之外，尚有行政學之範疇，亦即是行政法與行政學的交錯地帶。本文對於組織基準法之析解，是從行政法中之行政組織法理論為論述之依據，當然亦會涉及行政學面向的問題，立法資料之探討亦不可避免。本文於析解時係依據組織基準法之條文順序而為論述，茲將相關問題析解如下。

一、憲法增修條文第三條第三項與組織基準法之關係

憲法增修條文第三條第三項規定，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，查其增修理由謂：「……本項增修條文通過後，即制定政府機關組織之通則性法律，各機關之組設依該法律規定辦理。而立法機關仍得透過預算及總員額之審查，作適當之監督」。由上開增修理由觀之，其增修之目的旨在於國家機關之職權、設立程序及總員額以法律為準則性之規定，以鬆綁國家機關之組織採全面國會保留，從而導正目前之缺失。至於法律規定之內容如何，則屬立法形成之自由。是以，組織基準法之

立法並未違反憲法增修條文第三條第三項之規範。又憲法之施行有賴於行政法之制定，從而憲法增修條文第三條第三項之實現，則有賴於組織基準法之制定施行。

二、組織基準法第四條與標準法第五條之關係

標準法之立法目的係在用於規範中央法規之制定、施行、適用、修正及廢止。亦即，中央法規之定、行、用、修、廢，除憲法規定外，均依該法之規定。有關國家各機關之組織，依標準法第五條第三款之規定，應以法律定之。亦即，國家各機關之組織不分層級一律保留由國會決定，是為全面的法律保留。國家機關之組織全面保留予國會決定，其結果造成機關組織調整缺乏彈性與應變力，而且無法與時俱進，影響政府效能與行政效率至鉅，是以，院版草案第五條即規定：「一級機關及二級機關之組織，以法律定之；其餘機關之組織，以命令定之」，以突破目前國家機關組織全面國會保留所造成組織運作之困境，為期組織靈活與迅赴事功，爰有上開草案之提出。惟組織基準法第四條第一項規定，一、二、三級機關及獨立機關之組織以法律定之，其餘機關（四級機關）之組織以命令定之，其立法理由為：「……因政府組織執行公權力，且牽涉人民權利與義務

至鉅，其設立應受民意機關監督，不宜由行政機關恣意設置，以免影響人民自由與權利。是以，行政機關組織除與人民權利義務較不密切之四級機關以及附屬機構，可授權以命令訂定外，其餘三級機關以上機關以及與人民權利義務有密切相關之附屬機構之組織，均應立法受國會同意後始可設立。……」（註四）。上開立法理由，立法機關所持之見解，僅是單面向想要牽制行政權之運作，無非是為擴大其立法權而已，與提昇施政效能與行政效率，似無直接相關連。

組織基準法第四條規定，一、二、三級機關與獨立機關其組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之。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。其與標準法第五條之規定，即產生競合，究以何者為優先，即有討論之實益。基本上，標準法第五條之規定，是中央法規之定、行、用、修、廢之基本規範，亦為一般之規範。而組織基準法第四條之規定，是針對中央行政機關之組織所為之特別規定，基於特別法優於普通法之原則，有關國家機關之組織之設立、調整或裁撤應優先適用組織基準法之規定。

又標準法第五條對國家機關之組織係採全面法律保留，惟組織基準法第四條對國家

機關之組織並未採全面法律保留，而係採部分法律保留，從而，我國國家機關之組織採法律全面保留即告鬆動。另有學者認為，中央機關之組織，是否得僅依據標準法之規定，而斷言應以法律定之，非無疑問，……且標準法僅係有關法規作業之準則規定，其中屬訓示規定者尤多，自不得作為行政及立法權限分際之根據，……各機關如皆須立法院制定組織法，就有關事項詳為規定，除立法院不勝負荷外，亦有礙行政功能之發揮（註五），而認為標準法於實然面並未採全面法律保留，是以，組織基準法第四條之規定當然優先於標準法之適用。

另組織基準法係依據憲法增修條文第三條第三項之規定而為立法，從而，組織基準法即應優先標準法而為適用。

三、機關組織法規及名稱之研析

在未就組織基準法對機關組織法規及名稱研析之前，擬先就「機關」與「單位」之區別而為說明。機關與單位分別規定於組織基準法第三條第一款及第四款，所謂機關係指就法定事物，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。所謂單位係指基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。由上開定義觀之，單位係隸屬於機關，此乃從功能著手而

為之規範。然行政法上對於機關與單位之區分，係從客觀上著手，以「組織法規」、「編制員額及預算」、「印信或關防」為區分之基準。若組織具有單獨的組織法規、獨立編制員額及預算、印信或關防等三項即為機關，否則即為單位。二者區別實益即在於行政救濟。

機關組織法規之名稱依據組織基準法第五條第一、二項之規定，以法律定之者稱為「法」、「通則」，以命令定之者稱為「規程」、「準則」，如此之規定，有簡化、統一之效。惟本條項之規定究屬強制規定抑或訓示規定，實有討論之必要。如果屬於強制規定，那麼於本法施行後與該條項牴觸者，必須修法始可，且於日後新成立之機關組織其法規名稱必須依本條項之規定，如果屬於訓示規定，則目前以「條例」、「要點」（如「行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點」）為機關組織法規名稱者則勿庸修正，於日後各機關組織法規制（訂）定時，縱使不依本條項之規定，亦屬無妨。從文義解釋而言，依本條項之文義觀之，並無強制之規範，從其立法目的觀之，本條項立法之目的僅在於「組織法規名稱之簡化及統一，以達明確」而已（註六），是以，本條項係屬訓示規定。

於此需再討論的是，組織基準法第五條

第三項其規定之性質。依據該項之規定，於組織基準法施行後，除組織基準法及各機關組織法規定外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。上開之規定，其立法之目的，係在於回歸組織法與作用法之純然性，此可由其立法理由窺出端倪。查其立法理由謂：「……為區分組織法與作用法，揚棄曩昔法制未備時，逕以作用法替代組織法之陋習，並劃一本法適用之優越性，爰於本條第三項，明文禁止以作用法或其他法規規範機關之組成」（註七）。行政機關行使職權，固不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以作用法（行爲法）之授權爲依據，始符合依法行政原則。是以，組織法與作用法是否應予明確區隔而回歸其純然性，即有討論之實益。基本上，組織法與作用法之關係爲：作用法必須配合組織法訂定主管機關，若組織法改變致作用法上所規定之機關已不再適合，而應由他機關任主管機關時，則應修訂作用法爲之調整（註八）。亦即，組織法與作用法之間有其交錯地帶，且互爲相互影響，想要回歸組織法與作用法之純然性，似有其困難。換言之，要完全明確區隔組織法與作用法之純然性，避免組織法中有作用法之功能或作用法中有組織法之作用，此種純然理想，殊難想像其可存在。從而，組織基準法

第五條第三項之規定，只是一個理想，似宜視爲訓示之規定，而非強制之規範，如此才能使機關法制之運作更爲靈活。

現行政府機關使用之名稱，往往不能以名指實，且上下混淆，體例不一，完全不合乎科學管理「系統化」、「標準化」之要求（註九）。上下級間行政機關名稱有相同者、有不同者，行政機關與內部單位之名稱混淆在一起，致不易區分何者爲上級機關，何者爲下級機關，何者爲機關，何者爲內部單位。例如行政院人事行政局其內部單位有考訓處，而行政院主計處其內部單位有第一局，此種局中有處，處中有局（註十），或者處中有處，局中有局，實有改進之必要。是以，組織基準法第六條之規定，即本此意旨而爲規範。組織基準法第二條第二項將機關定爲四個層級，亦即，行政院爲一級機關，其所屬各機關依層級爲二級機關、三級機關、四級機關。組織基準法第六條對於行政機關名稱之規定，於一級機關定名爲「院」，二級機關定名爲「部」或「委員會」，獨立機關定名爲「委員會」，三級機關定名爲「署、局」，四級機關定名爲「分署、分局」，惟機關性質特殊者，得另定名稱。上開組織基準法之規範，當有釐清現行行政機關名稱紊亂之功能，且能合乎科學管理「系統化」、「標準化」之要求。

6月旦知識庫

有關機關組織法規之內容，現行之法制係將設立機關之名稱，設立之依據與目的，其與他機關相互間之隸屬關係，內部單位的名稱與數量，機關組織之權限與職掌，機關首長、副首長之職稱、官職等及員額，機關幕僚長以下所有職稱、官職等、員額數及附屬機關數量、名稱等，規定的巨細靡遺，規範密度之高，前所未有，遇有任何調整或修正，即涉行政、立法、考試三院之權責，牽動層面非常廣泛。從而，現行制度之運作即有修正之必要。為使機關能因應環境變遷與組織之靈活、彈性與活力，現行制度應予鬆綁。為使機關能隨著主客觀因素變化與外在情勢的變更，能機動調整其組織，肆應系統內、外實際之需求，上開現行立法之規範，應賦予彈性、機動。從而，機關組織法規之內容，宜就「機關名稱」、「設立依據或目的」、「機關隸屬關係」、「權限與職掌」、「機關首長、副首長之職稱、官等與員額」、「機關有存續期限者，其期限」等項，而為規定即可。惟組織基準法第七條對於機關組織法規之內容所為之規範，除了上開幾項之規定外，尚要求機關組織法規將政務職務、幕僚長之職稱、官職等及員額與附屬機關名稱暨獨立機關，其合議之議事程序及決議方法等項予以列入。組織基準法第七條對機關組織法規內

容之規定，其中第六、七款對於機關置政務職及幕僚長其職等之規範，似嫌保守，遇有職務列等調整就必須修法，徒增困擾而已，為使機關能更為機動靈活，以應付外來環境急遽變化，上開兩款有關職等之規定似宜刪除。

四、行政組織權之研探

機關設立、調整及裁撤，所關涉的是，行政組織權的問題。國家行政組織之建制，其最重要的問題，係在於行政組織權之歸屬與控制。行政組織權之歸屬，涉及到行政組織權，究係屬行政權自主範圍，抑或屬於立法機關立法規範之法律保留範圍，這其中關涉到憲法權力分立，有關憲法權力分立問題，非本文討論之範圍，爰予從略。另行政組織權之控制係指立法機關對行政組織之控制，其控制之途徑計有對行政組織規模之控制、人力編制、預算經費與效率等的控制。

所謂行政組織權，係指設置、變更或裁撤行政主體、行政機關以及其他行政組織之權限（註十一）。行政組織權之行使，一般而言，必須有法律的依據及事實上之需求，該等法律與事實，是促使行政組織權運作行使之原動力。

行政組織之設置，其步驟，基本上可分為二。第一步，必須以法律就行政組織之設

立，以及其結構與管轄等事項，為抽象與具體的決定。第二步，則是依據第一步所制定的法律，依照其規範，設立行政組織，決定公務所在地，配置所需之辦公廳舍、人力、物力及設備與內部運作秩序。同樣地，行政組織之變更或裁撤，亦應依照上開步驟為之（註十二）。

行政組織權，基本上可分為下列三個層次（註十三）：

- （一）機關建制權：係指抽象規定應設置機關之權限。基本上，除憲法直接規定應設特定機關外，一般均由立法機關以法律規範機關之設置。
- （二）機關設置權：係指具體決定設置，以法律抽象規定之機關，並就其事物及土地管轄、內部組織以及業務運作等事項為規定。
- （三）機關配置權：對具體決定設置之機關，決定其公務所在地，配置人力、辦公廳舍及各項辦公設備及器材。

在實務運作上，上開機關建制權、機關設置權及機關配置權，有可能全部或部分相融合，或由一者過渡到另一者。而機關建制權及機關設置權，由立法院立法予以規定，在我國係屬常態。有關行政主體之設置，因事關國家的重要決定，必須有法律或法律授

權之規定，始可設置，無法律規定，行政部門不得任意自行設置。我國中央行政機關之設置，依據憲法第六十一條規定，行政院之組織，應以法律定之。是以，中央行政機關之設置，須以法律為之。亦即，行政組織權係由立法機關立法規範之法律保留（註十四）。惟憲法增修條文第三條第三項規定，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。從而，有學者認為，憲法增修條文，如此之規定，似已將行政組織權之歸屬予以劃分，立法權就國家機關之職權、設立程序及總員額得以法律為準則性之規定，至於各機關之組織、編制及員額則由各機關基於政策或業務需要決定。亦即，行政組織權之歸屬，係採取立法部門與行政部門共享之設計，關於機關設置及總員額上限等有關機關權限分配、設立條件及程序等外部事項，係歸由立法機關決定，至於機關內部單位之組織、編制、員額配置之事項則歸屬行政機關決定（註十五）。

上開學者之見解，固有其見地，惟機關建制權、機關設置權及機關配置權，三者可能全部或一部融合，或由一者過渡到另一者。行政組織權，基本上須有法律之依據，是以，立法機關對機關建制權、機關設置權及機關配置權，均得以立法規範。亦即，上

開事項均得以法律為準則性之規範，至於行政機關，可支配之事項，則須視立法機關，於立法規範時之規範密度高低而定，立法機關立法規範之密度愈高，則行政機關可支配之事項愈少，立法機關立法規範之密度愈低，則行政機關可支配事項之範圍就愈廣。另立法機關對行政組織權之控制，一般係藉由對機關之設置、員額總數及預算加以控制。亦即，立法機關以立法規範的手段，達成對行政組織權的控制。

組織基準法對於行政組織權之立法規範，有機關設立、調整及裁撤（第三章），機關權限、職掌及重要職務設置（第四章），內部單位（第五章），機關規模與建制標準（第六章）。其規範之內容實已包括機關建制權、機關設置權與機關配置權在內。亦即組織基準法之立法規範密度，係採高密度規範，從而，使行政機關支配之事項相形減少甚多。有關組織基準法對上開事項之規範，綜陳如下：

（一）機關設立、調整及裁撤之準據、衡量因素及其程序

1、準據：

機關設立、調整及裁撤之準據在於組織評鑑，透過組織評鑑之方式，深入瞭解機關建構之需求與組織設置之適當與否。亦即，

以組織評鑑，瞭解機關業務是否與他機關之業務互相重疊，或業務可由單一機關辦理，或業務萎縮或擴增，或業務有合併之必要，或者可委由民間辦理，或機關行政效率低落與效能不彰，或階段性任務完成或政策改變，或機關人員配置不當與業務量不相稱，或機關管轄區域變更或事物管轄增減，或機關行政績效或營運績效不佳，或機關組織規模是否過大與控制幅度是否得當，或機關之機能是否一致等，以決定機關之設立、調整及裁撤與員額之配置。是以，組織基準法第十三條規定，一級機關（行政院）應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整及裁撤之依據。基本上，組織評鑑結果，通常會涉及員額配置之問題，惟上開條文並未規範到員額調整問題，似屬立法缺漏，於解釋時應將員額調整納入才符法意。

2、衡量因素：

行政機關為任何行為或政策時，通常是透過衡量原則為之。所謂衡量原則，係指行政機關在作行政計畫時，應對計畫所涉之各種情況，特別是公共利益與私人利益，予以衡量，並依此擬定行政計畫（註十六）。同樣地，行政機關在作組織評鑑時，亦應衡量，經衡量結果以作為機關設立、調整及裁撤與員額配置之準據。從而，衡量時即需有衡量

因素之存在，才能做出準確的評鑑。評鑑衡量之因素，可從組織基準法第九條、第十條窺出端倪。基本上，機關評鑑之衡量因素，分為下列各項：

- (1)業務：應衡量被評鑑機關其業務是否與他機關或其所屬機關相重疊，或可由他機關予以取代，或業務已萎縮，或業務日益擴增，或業務可由民間辦理較為經濟效益或業務調整或移撥至他機關或單位等。
- (2)功能：機關之功能是否已萎縮，或機關之功能須與他機關合併或調整始能發揮，或機關功能與他機關明顯重疊，或機關功能因階段性任務已完成需加以調整或裁併或機關之功能業由他機關取代等。
- (3)管轄：因法律的制定、修正、廢止因而產生機關管轄的變遷，如職務管轄、區域管轄、事物管轄等之調整變遷或管轄區域調整裁併。
- (4)人員配置：機關於設立時寬估人力，致冗員過多，或預估之人力與業務量不相當，致人力不足或因業務增減造成人力不足或過剩，或機關功能增長或萎縮造成人力運用的不合理與不適當等。
- (5)效率或績效：行政效率低落或效能不彰，或行政績效不佳或營運績效不良等。
- (6)政策：因政策的制定或修正或改變或廢止

等，所為之變動。

上開評鑑衡量因素，於機關之設立、調整及裁撤，應詳加衡量，以促使機關運作的靈活與彈性，俾使機關能夠應付主客觀環境的變化，達到行政效率的提高與效能的增進，同時使行政績效與行政成本效益的提升。

3、程序：

基本上，可從機關組織之設立、調整及裁撤之程序，看出立法機關立法規範之密度，若立法機關對於機關組織之設立等程序均須以法律為之，並提由立法機關審議者，則可知立法機關係採高密度的全面法律保留。倘立法機關僅對某些層級之機關組織之立法規範，以法律為規範，其餘機關則授權由行政機關以命令定之，則立法機關之立法規範之密度，則隨之降低，從而立法機關對機關組織係採較低密度之規範，亦即立法機關對機關組織之設立等程序係採相對的法律保留。有關機關組織之設立、調整及裁撤，組織基準法第十一條、第十二條設有明文之規定，依據上開條文之規定，機關組織以法律定之者，其設立、調整及裁撤之程序，於一級機關部分，逕行提案送請立法院審議；二、三級機關與獨立機關，由其上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關轉請立法院審議。至於四級機關或組織法規以命令

訂定之機關部分，其設立或裁撤，由上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關核定；於調整時，由本機關擬案，報請上級機關核轉一級機關核定。從上開條文之規定可知，組織基準法對於機關組織之立法規範雖非如標準法所採之全面國會保留之高密度規範，惟其立法規範之密度，與標準法相較結果所降之密度，亦屬有限，可謂是採相對較高密度之規範，亦即是採相對的法律保留。

（二）機關間指揮監督、職權法定原則及重要職務設置

組織基準法第四章其章名為「機關權限、職掌及重要職務之設置」，惟觀其條文實際規範之內容，卻與章名不完全符合，揆其條文之規定，實際是規範機關間指揮監督關係、職權法定原則與附屬機關之設立、機關首長法定職權與重要職務之設置等事項。有關機關間指揮監督、職權法定原則及重要職務設置，析陳如下：

1、機關間之指揮監督：

行政機關之相互關係，基本上有指揮監督關係及合作關係，本文因討論範圍之需求，僅就指揮監督關係予以研析，合作關係則予從略。基本上，上級機關對下級機關之執行法律具有指揮權，得作成指示，惟對於一些特殊的機關為期能夠確保其獨立行使職

權，法律特別規定，上級機關不得行使指揮權。至於監督關係，則指上級機關對下級機關所為之監督。所謂監督，於法律意義上，不僅限於上級機關對下級機關所為之視察，同時亦包括指示在內，其所為之監督具有左右下級機關的行為。上級機關對下級機關所為之監督，主要有法律監督、事物監督、勤務監督等項，法律監督是指上級機關對下級機關所為個別行為合法性的審查，而事物監督則為上級機關所為之合目的性及合法性的審查，勤務監督則是上級機關對下級機關所為人力物力配置當否的審查監督。基本上，一個機關皆有其自身核心職掌事項與核心任務，機關對於其自身核心事項與任務是不容許他機關侵犯。一般而言，機關對其自身核心職掌事項的行使、任務的執行、人力物力之配置等事項均有其自身形成的自由，上級機關不得任意指揮監督，僅得以建議或指示來要求下級機關，同時上級機關不得侵犯下級機關核心領域的職掌事項與其任務，更不得在法律未明文規定或未在法律授權之下，自行或指定他機關來接管下級機關的事物，否則即重大影響下級機關存立之目的，是以，為防止上級機關濫權及避免上級機關逾越或侵犯下級機關職務之執行，宜對上級機關之指揮監督權加以限制。對上級機關所為

之限制，基本上，基於依法行政原則，上級機關對下級機關可為指揮監督之範圍與界限應以法規明文規定為宜，以避免上下級機關間因指揮監督事項產生爭議。亦即，上級機關對下級機關所為的指揮監督應以法規明文予以規範，以防其流弊。組織基準法第十四條規定，上級機關對所屬機關應依「法規」行使指揮監督權，於不相隸屬機關間之指揮監督，亦應以「法規」有明文規定者為限，顯然係採指揮監督法定原則（主義）之立法例，以防止上級機關濫權及避免上級機關逾越或侵犯下級機關職務之執行。

2、職權法定原則：

機關職權法定原則，係指機關組織以法律所規定之權限、職掌，即為該機關的管轄權，機關僅能在其法定的管轄權範圍內進行活動。基本上，學者通說認為，「管轄權」一詞與「權限」是以同義詞視之。唯有學者認為，管轄權與權限，仍有所不同，就主觀而言，行政機關執行特定行政任務之權利或義務為管轄權，就客觀而言，行政機關執行該特定行政任務之權利或義務之內容或標的，是為權限，是以，權限仍管轄權之標的（註十七）。上開學者之見解雖有見地，惟若如此細分，造成管轄權與權限不必要複雜之區別，於適用上反而必須先區別何者為管轄

權、何者為權限後，才能進一步適用法規，增加適用上之繁複程序，實屬不必要。

行政程序法第十一條第一項、第五項規定，行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之；管轄權非依法規不得設定或變更。此乃管轄權（權限）法定原則與管轄恆定原則之明文。從而，行政機關之管轄範圍，亦即其權限，必須以法規規定為準，不得任意變更或設定。組織基準法第十五、第十六條之規定，即為職權法定原則之體現。

3、重要職務設置：

何謂重要職務，此乃一不確定法律概念，究竟機關組織中何等層級職務才屬於重要，此乃仁智之見之問題。機關組織中之重要職務，基本上，不外乎機關正、副首長、正、副幕僚長等。該等職務之設置是制度上的層級與功能單位。首長在於綜理機關事物，對外代表機關，並指揮監督所屬機關與人員，副首長及正、副幕僚長則是襄贊機關首長處理各項事物。組織基準法對重要性職務設置係規定在第十七條至第二十條，其所規定之重要性職務為機關正、副首長、正、副幕僚長等。

於此須加以討論的是，組織基準法第二十一條第一項之規定，依據該條項規定，獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員均

應明定其任職期限及任命程序，相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之，其他機關由一級機關首長任命之。本條項創設一級機關首長提名獨立機關首長、副首長及合議制之成員之提名權及立法院對該等人員之同意權，是否妥適，頗值斟酌。對於二級機關之首長之任用，依據憲法第五十六條規定，係由行政院院長提請總統任命之。而相當二級機關之獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，何以必須由一級機關首長提名並經立法院同意始能任用，此一規定是否牴觸憲法第五十六條之規範，應予釐清。

所謂獨立機關，依據組織基準法第三條第二款之規定，係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。其組織成員依據組織基準法第二十一條之規定具有一定的任期，法定的任命程序，其職務為專任，其成員具有同一黨籍者不得超過一定比例。亦即，獨立機關因其權限及職掌性質特殊，行使職權必須嚴守客觀、中立及專業立場，以確保公共利益，其機關之首長、副首長及其合議制之成員之任期受有保障，合議制成員為專任，並受黨籍一定比例之限制，對於職務之執行之偏頗，有防微杜漸的功用。而

行政院院長之內閣人事權係憲法第五十六條所賦予的專屬權利，而相當二級機關之獨立機關，其首長相當於部會首長，首長之任用，依憲法第五十六條規定，其人事權係屬行政院院長憲法上專屬權利，組織基準法第二十一條第一項規定，獨立機關首長、副首長及其合議制成員，由行政院院長提名經立法院同意後任命，其同意權繫諸於立法機關，如此規定似已違反憲法權力分立原則，立法權不當侵犯行政權。又一級機關之首長，依據憲法增修條文第三條第一項規定，係由總統任命之，勿庸經過立法院之同意，何以相當二級機關之獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，反而需要提經立法院之同意始能任命，其規範不當之處即一目瞭然，從而，組織基準法第二十一條第一項之規定顯已牴觸憲法第五十六條之規定。

（三）內部單位之設置

所謂單位，依據組織基準法第三條第四款之規定，係指基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。準此，內部單位，則是指機關內部之部門。內部單位之設置，其所涉及的是組織結構的問題，一般的組織結構要能明顯的完成組織之效率（efficiency）、溝通（communication）、工作滿足（job satisfaction）、齊一組織（organizational

identity) 等功能，至於組織原則，其內涵則可分為階梯原則、機能原則、幕僚原則、協調原則、完整統一的原則、協同一致的原則、指揮運如的原則、管理經濟的原則、事權確實原則等原則（註十八）。機關內部部門之設置，應遵循上開原則而為設計，才能達到組織結構的真正功能與需求。基於分工原則，於機關設立若干小規模之分支組織，是為內部單位，該等單位於行政法上並非獨立之組織，並無單獨的法定地位（註十九）。機關內部究應設立多少單位，則須視各機關地位、組織大小及職權範圍而定。

基本上，內部單位之設置，其種類、名稱及層級應予明確，且同樣須透過衡量，才能達到組織需求，茲將相關問題析明如下：

1、單位之種類、名稱及層級：

基本上，內部單位可分為業務單位與幕僚（輔助）單位，依組織基準法第二十三條規定，所謂業務單位，係指執行本機關職掌事項之單位，亦即是，專責直接的執行職能。所謂幕僚單位，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。亦即是，不屬於組織中的層級節制體系，係專門襄贊或支援業務單位之單位。內部單位之命名應以「一目瞭然」原則為之，才能夠以名指實，從而應以其職

掌事項為單位名稱之依據，讓民眾一看便知道單位辦理之事項，不致於辦事無門的現象產生。

機關內部層級，不宜過多，否則容易造成高架式的組織結構，同時應注意控制幅度的大小，否則容易招致工作推展的障礙，機關層級過多時，不但溝通費時，協調亦難期一致，從而容易造成行政效率低落與行政效能的不彰，無法立即回應系統外之環境變化，是以，內部單位層級之設置，應因事制宜，以富彈性，才能達成上下、內外體系分明及秩序井然之目標。組織基準法第二十五條規定，機關之內部單位層級分為二級，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以設立一級為限。即本於組織層級化而為規範。

單位之定名，於一級內部單位，按機關層級分別定名為：「處」（一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關之委員會之業務單位）、「司」（二級機關之業務單位）、「組」（三級機關業務單位）、「課」（四級機關業務單位）、「處、室」（各級機關輔助單位），於二級內部單位，定名為「科」。

上開組織基準法之規定，可以匡正行政機關與內部單位名稱上下互相混淆，體例不一之缺失。

6月旦知識庫

2、單位設置之衡量因素：

內部單位之設置或調整，基本上，必須經過衡量，唯有透過衡量，才能設計出符合機關組織之需求。然而，於進行衡量時，一般而言，其衡量因素有單位職能之類同性質、單位間業務量的均衡性、單位間權責事項劃分的明確性、內部控制幅度之考量、溝通的協同性、指揮監督的機動性與便利性、管理經濟、整體配合、規模適中等因素。組織基準法第二十二條之規定即本此意旨而為規範。

（四）機關主管業務劃分與規模建制標準

組織基準法第六章章名為「機關規模與建制標準」，此章名與其規範之內容並未完全吻合，顯示立法者對於法案之審查，並無深入且未盡全力，殊感惋惜。關於機關主管業務劃分與規模建制標準之探討，分別析研如下：

1、機關主管業務劃分：

一般而言，對於機關主管業務之劃分均以「功能」為劃分之基準。對於功能一致或相同者，宜歸於同一機關掌理，對於相對立或相制衡之業務，宜歸由不同機關掌理，縱於日後因政策之改變，機關職掌之調整或修正，亦應以「功能」為區劃之基準。組織基準法第二十九條第一項對於機關主管業務劃

分之基準，係採「功能」與「政策」為區劃基準。基本上，一個政策從規劃到執行，均是以功能為其主軸，從而機關主管業務劃分之基準，以功能為其基準即可，實勿庸以政策與功能並列。

於此須加以討論的是，組織基準法第二十九條第二項，部總數之規定。依據該條項之規定，部之總數以十三個為限，惟總數何以十三個為限？是否有其特殊理由？其規定之依據或者理論基礎為何？頗值探討。經查其立法理由謂：「日本一九九八年六月公布之『中央省廳改革基本法』將當時日本一府二十一省廳之中央行政組織架構，於二〇〇一年精簡為一府十省二廳；韓國中央行政機關，目前亦僅設置十八部；新加坡則更只有十四部，均遠較我國現行中央行政機關三十五個部會之水平規模更為精實。為呼應國人改革期望，滿足未來政府施政效能，遂參酌上開與我國情且經濟結構相近之競爭鄰國，全盤調整中央行政組織架構，明定各部建制原則，並限制部之總數以十二個為限（按嗣後經政黨協商結果為十三部），藉以落實精簡規模，提昇效能，增進福祉之改革目標」（註二十）。

由上開立法理由觀之，其立法基準係採比較政府方式為之，而僅以中央行政機關之

總數與經濟結構為其選項，其餘可供參酌之事項立法機關似乎沒有再進一步較廣泛的研探，殊感可惜。基本上，若從比較政府之觀點為其立法之立論基礎，那麼必須從比較之各國之國情、歷史因素、人口素質、人口總數、教育資源、政經背景、地理環境、政治及法律制度、天然資源、國民生產力、民族特性等等因素進行比較，互為參酌。似乎不能僅憑以國家中央行政機關之總數與經濟結構作為立法的立論基礎。立法機關如果沒有以一個較為宏觀理論或實務操作之結果作為立法依據，那麼，立法之結果，可能與其比較或模仿之國家制度間產生極大的落差，不但無法與仿效之國家之制度作出內涵上的真正之比較，從而容易造成立法上的偏失，況且制度上之引進或模仿常有「橘逾淮則枳」的現象，立法機關似乎並未予正視。其實立法機關應審酌上開因素，而不要急於改革，否則日後恐徒留不必要紛擾與行政機關運作之困境。當然改革之成效如何，則有待日後運作之檢驗。又部之總數，其最後的數目，立法機關並非以學理為其立法依據，亦無透過衡量活動，而為規劃設計，而是以「政黨協商」為其立法基準，此種立法現象在我國而言，是為立法常態，惟立法機關以「政黨協商」方式運作法案時，似宜有學者專家之

參與較為妥適，如此不但可使法案政治運作較為圓熟，同時可使法案的內容其實然面與應然面趨於一致，以避免政治運作結果使法案內容過於粗糙。

2、規模建制標準：

行政組織的考量要素與運作時，應注意對各該行政任務的實現做必要的配合，但亦應具備足夠的彈性，俾其能適當處理該當任務及其相關條件的變遷（註二十一）。是以，行政組織規模之大小與其建制，應依此原則為之，才能使組織有足夠能力應付內、外系統環境的變化。組織規模及建制，依據組織分工原則，組織結構的職能分化，可分為平行的分化與垂直的分化，組織之結構則由平行的分化與垂直的分化合組而成。亦即，組織之結構係由平行的部門分化與垂直的層級分化所構成。

組織規模建制其衡量之因素以其功能為主軸，同時須考量組織權限、管轄事項及區域、業務量大小及其繁簡難易、政策規劃執行、控制幅度、行政任務、管理經濟、指揮監督之便捷與迅速、溝通協同性等因素。透過衡量活動所建立起之組織規模建制標準，才能合符實用，否則，不但無法達到改革目的，欲增進行政效率與行政效能及達成行政任務，無異是海市蜃樓。

6月日知識庫

組織基準法對於組織規模建制標準似乎並不採取上開衡量原則，而係採組織容積觀念，以總量管制方式作為規模建制標準（註二十二），其所參採的係日、韓等國之法制，惟立法機關所採取的總量管制，其總量設計之基準為何，其衡量因素為何，並未見立法理由說明，只見其政黨協商，惟採政黨協商方式作為立法手段，於政治運作過程中欲加入學說理論或其他立法基準或衡量原則，諒係有其困難。因有上開的困難，立法機關於政黨協商時，許多的重要面向就無法顧及，從而容易造成立法的缺失。就組織基準法之組織規模建制之立法而言，似乎容易讓人認為立法機關是以組織容積概念與總量管制之名，而行組織控制之實。至於各機關、單位之數量除了仿日、韓等國之機關總數外，並無學理依據或其他理論作為立法之設置基準或準據，而是以政黨協商方式決定機關、單位之總數。如此的立法模式，因存有其政治運作上先天之缺陷，從而似乎亦讓人認為立法機關容易流於立法之恣意。

組織基準法第三十條至第三十四條對組織規模建制標準之規定，即屬政黨協商之產物，經政黨協商結果，組織規模建制標準為：「各部組織規模建制標準於其業務單位設六至八司，各司設四至八科，而司之總數以一

〇四個為限；行政院設附屬機關委員會以四個為限，委員會之業務單位設四至六處，各處設三至六科；相當二級機關之獨立機關以五個為限，其業務單位設四至六處，各處設三至六科；各部及與其相當之獨立機關，得設附屬機關署、局，署、局之總數除地方分支機關外，以五十個為限，而署、局之業務單位設四至六組，各組設三至六科；行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以三至六科為限」。上開組織基準法之規定之妥適性，頗值商榷，立法機關自稱以組織容積觀念與總量管制為其立法依據，惟對組織權限、管轄事項、業務量多寡與其繁簡難易、政策規劃執行、控制幅度、行政任務、管理經濟、指揮監督之便捷與迅速、溝通協同性等因素，並未權衡，如此之立法方式，對於以功能或政策為行政任務為取向之行政組織而言，先天上即存在缺陷，以總量管制方式作為規模建制標準，對於行政效率與效能之達成，其關聯性與因果性並無必然的關係，是以，上開組織基準法之規範，實有重新檢討之必要。

肆、結論

組織基準法係政府機關改造之基本法，其所涉及的不只是行政法上的行政組織法之

理論，同時也是行政學上的組織理論、組織結構的問題。從而，組織基準法之內容為行政法與行政學理論之交錯地帶，於此交錯地帶蘊含組織改造的原理原則。基本上，組織法與作用法兩者之間欲回歸其純然性，而完全明確區隔組織法與作用法，避免組織法中有作用法之功能或作用法中有組織法之作用，於實然面，殊難想像。

組織基準法對於行政機關、單位名稱的訂定，基本上，有釐清及匡正現行行政機關、單位名稱紊亂、上下混淆、內外體例不分以及無法以名指實等缺失。惟組織基準法對於機關建制權、機關設置權與機關配置權之立法規範，其規範密度顯屬過高，從而使行政機關對組織權之形成自由的空間受到限縮，無法立即應付主客觀環境的變化。又對於相當二級機關之獨立機關其首長、副首長及其合議制成員之任用須經立法院之同意，組織基準法第二十一條第一項如此之規定，與憲法第五十六條規定牴觸。

中央行政機關之總數，立法機關僅以日、韓、新等外國之國家機關總數及其經濟結構作為我國中央機關總數之立法參酌之依據，此等立法即顯示出立法機關對於改革的躁進，同時也顯示出我國立法機關對於國家重要事項之立法非以學理為根據，而是以政

黨協商取代，如此的立法品質，頗值堪憂。

機關、單位之數量其總量之立法依據，立法機關係採組織容積觀念，以總量管制方式作為規模建制標準，並未經過衡量活動進行衡量，對於以功能或政策為行政任務取向之行政組織而言，欲發揮其組織功能與效率，先天上即受到限制。當然改革之成效如何，則有待日後行政機關運作之檢驗。（本文作者為雲林縣口湖鄉立托兒所所長）

註釋

- 註一 立法院，《立法院議案關係文書（立法院第五屆第五會期第十六次會議議案關係文書，院總字第一七六七號）》，93年5月12日印發，頁討11。
- 註二 立法院，前揭文書，頁討20。
- 註三 立法院黨團協商會議，協商結論原稿影本，頁5-6。
- 註四 立法院，前揭文書，頁討27。
- 註五 陳敏，《行政法總論》，作者自版，92年1月，頁903-904。
- 註六 立法院，前揭文書，頁討30-31。
- 註七 立法院，前揭文書，頁討31。
- 註八 黃異，《行政法總論》，台北：三民書局，90年6月修訂四版一刷，頁260。
- 註九 張潤書，《行政學（一）》，國立空中大

 月旦知識庫

學,92年7月修訂四版十一刷,頁242。

註十 朱武獻、周志宏,〈行政組織與設置原則〉,刊:《行政法爭議問題研究(上)》,五南圖書出版公司,2000年12月初版一刷,頁274-275。

註十一 陳敏,前揭書,頁903。

註十二 同註十。

註十三 陳敏,前揭書,頁901-906。

註十四 陳敏,前揭書,頁902。

註十五 朱武獻、周志宏,前揭文,頁284。

註十六 王文忠,〈行政法上之衡量原則在考銓政策確定之運用與地位〉,刊:《考選周刊》909期,92年4月17日,第三版。

註十七 陳敏,前揭書,頁882。

註十八 張潤書,前揭書,頁192-195。

註十九 吳庚,《行政法之理論與實用》,作者自版,92年8月增訂八版,頁182。

註二十 立法院,前揭文書,頁討56-57。

註二十一 陳愛娥,〈行政任務取向的行政組織法—重新建構行政組織法的考量觀點〉,刊:《月旦法學教室》第五期,2003年3月,頁73。

註二十二 立法院,前揭文書,頁討57。