

台灣行政法學會研討會論文集【2010】

# 行政組織與人事法制 之新發展



台灣行政法學會 主編

# 行政組織與人事行政 法制之新發展

---

台灣行政法學會 主編

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

行政組織與人事行政法制之新發展 / 詹鎮榮等  
作；台灣行政法學會主編。-- 初版。-- 臺北  
市：台灣行政法學會出版：元照總經銷，  
2010. 09  
面；公分  
ISBN 978-986-85427-2-3（平裝）

1. 行政組織法 2. 公務人員法規 3. 人事法規 4.  
文集

588.1107

99013177

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

# 行政組織與人事行政法制 之新發展

5D196PA

2010年9月 初版第1刷

主 編 台灣行政法學會  
作 者 詹鎮榮、葉俊榮、林三欽  
黃錦堂、劉建宏、程明修  
出 版 者 台灣行政法學會  
總 經 銷 元照出版有限公司  
100 臺北市館前路18號5樓  
網 址 www.angle.com.tw  
定 價 新臺幣280元  
專 線 (02)2375-6688  
傳 真 (02)2331-8496  
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第1531號

ISBN 978-986-85427-2-3

# 序 言

本世紀初與上世紀末的交接前後，行政法學的發展面臨到一連串的劇烈挑戰；就中，頗受矚目的一例，即是鄰接學門的衝擊，這其中不能忽視的是與行政學門間的對話。行政法學往往被質疑將自己的任務過度限縮在裁判規範學或解釋學，而非實現其應作為一種行為規範學的功能。行政學上所重視的行政組織與機能的現實面觀察，對於行政法學逐漸予以深刻的學門間積極、他動的新啟示。

台灣行政法學會於2009年的年度學術活動中充分掌握了此一變遷的發展脈動，規劃了兩個場次的學術研討會。在2009年1月17日所舉辦的「變遷中之行政組織法」學術研討會中，分別有：變遷中之行政組織法——從組織形式選擇自由到組織最適誠命、獨立機關之獨立性——論國家通訊傳播委員會設立之憲法爭議、行政法人作為行政組織改造之選項、公立大學行政法人化與公法上財團法人化之研究——德國法之比較等四篇論文發表。其內容分別就行政組織法上的抽象學理與台灣現實政府組織結構間所面臨的新興挑戰，予以必要的解析與回應。在行政組織傳統原則上所採的官僚（威權）組織特色外，另外注入一些非傳統的組織元素於行政法學之中，並進行規範分析。

而在2009年9月5日所舉辦的「人事行政法制變革」學術研討會，則是將關切的議題轉移到行政科層中人事行政的法制變革。當天計有：人事行政法制變革——人事行政法制困境與發展、公務人

員陞遷權益受損之行政救濟途徑——公務人員保障暨培訓委員會相關復審決定之研究、人事行政法制變革——退休、撫卹及其救濟等篇論文發表。在極度強化行政效能的聲浪中，人事行政面臨的法制調整不僅宜有所因應，也應該注意法制變革下的可接受性以及相關人員權益的維護。這些論文都分別從行政組織管理與法學規範分析的角度切入，進行了鄰接學科間的精彩學術交融。

本會爰依循往例，將上述學術成果彙編（施能傑教授大作「人事行政法制困境與發展」，另有安排，未予編入。）成冊出版，並定名為「行政組織與人事行政法制之新發展」以饗讀者。

本書能夠出版，首先感謝各個執筆作者熱心公益、無私奉獻的精神；其次也感謝元照出版公司協助相關出版事宜。期待本書的出版，能夠促進行政法制的革新進步。本會全體會員及國內行政法學者專家也能夠繼續攜手合作，共同促進與宏揚行政法學的發展，以提升國政運作效能、穩固法治行政的循序建制、增進人民福祉。

社團法人台灣行政法學會

理事長  謹識

2010年6月1日

# 目 錄

## 序 言

- 變遷中之行政組織法  
——從組織形式選擇自由到組織最適誠命 ..... 詹鎮榮 / 1
- 獨立機關之獨立性  
——論國家通訊傳播委員會設立之憲法爭議 ..... 葉俊榮 / 53
- 行政法人作為行政組織改造之選項 ..... 林三欽 / 91
- 公立大學行政法人化與公法上財團法人化之研究  
——德國法之比較 ..... 黃錦堂 / 139
- 公務人員陞遷權益受損之行政救濟途徑  
——公務人員保障暨培訓委員會相關復審  
決定之研究 ..... 劉建宏 / 187
- 人事行政法制變革  
——退休、撫卹及其救濟 ..... 程明修 / 205

# 變遷中之行政組織法

## ——從「組織形式選擇自由」 到「組織最適誠命」

詹鎮榮\*

### 目次

壹、前言	一、「組織形式選擇自由」之傳統見解
貳、行政組織型態多樣化之發展趨勢	二、「組織最適誠命」之提出
一、傳統之行政組織型態	肆、「組織最適誠命」操作模型之建制
二、新興之行政組織型態	一、學說概述
三、小結	二、本文之嘗試
參、行政組織型態選擇基準之變遷	伍、結論

**關鍵詞：**政府再造、行政革新、國家角色變遷、行政組織法、層級式行政體制、行政一體、效率原則、行政組織私法化、獨立機關、行政法人化、行政業務委外、行政組織權、組織形式選擇自由、組織最適誠命

\* 政治大學法律學系副教授、德國科隆大學法學博士。

## 壹、前言

在以德國行政法之父Otto Mayer所形塑之體系為根基的傳統行政法學，因特別關注法律以及行政在國家對其臣屬之不平等權力關係中，所能扮演之角色與能發揮之功能，從而長久以來，造成僅重視以外部法律關係為課題之行政行為法，而輕忽被定性為「內部法」之行政組織法的研究失衡現象<sup>1</sup>。此等偏廢行政組織法研究之現象，遲至二十世紀後葉，始產生了根本性之變化。其主要原因，乃在於1980年代由英、美、澳、紐等國所推動之「政府再造」(Reinventing government)風潮<sup>2</sup>，迫使行政組織法對於行政決定之組織結構要件、新興行政組織型態之建制與運作、行政效率之提升，以及新治理模式之引進與協調等議題，應為法制面之回應。職是之故，行政組織法不僅成為當前行政法學研究之熱門領域；更因國家角色與行政任務之轉變，亦連帶地為傳統行政組織法注入活血與新元素，帶動行政組織法之變遷<sup>3</sup>。

我國順應世界各國之政府再造風潮，於陳水扁先生擔任總統時，總統府於2000年10月25日成立「政府改造委員會」，亦正式推動政府再造工程。除吾人熟稔之「去任務化」、「行政法人化」、「地方化」，以及「委外化」等四化目標外，尚有層級式

<sup>1</sup> 有關行政組織法受到傳統行政法學忽視原因之進一步細膩分析，參見陳愛娥，〈國家角色變遷下的行政組織法〉，《月旦法學教室》創刊號，頁102-103（2002年11月）；黃錦堂，〈行政組織法論〉，頁5-8（2005年5月）。

<sup>2</sup> 關於英、美、紐西蘭等國政府再造之內涵與經驗，參見詹中原，〈政府再造的理論〉，收錄於：蘇永欽主編，《政府再造：政府角色功能的新定位》，頁6-10（2002年8月）；林嘉誠，〈政府改造的檢討與展望〉，收錄於：《政府改造》，行政院研究發展考核委員會出版，頁6-10（2003年12月）。

<sup>3</sup> 參見蔡秀卿，〈從行政之公共性檢討行政組織及行政活動之變遷〉，《月旦法學雜誌》，120期，頁27-29、33-35（2005年5月）。



行政機關組織整併與規模精簡<sup>4</sup>、獨立機關之設立、行政業務之調整與合理劃分、績效導向之人事與預算審計制度、企業型政府之導入、公營事業民營化，以及強化公、私部門合作機制等組織革新方案，不一而足。在此等發展脈絡下，我國公法學界與實務近十年來對於行政法人、獨立機關、公辦民營機構等與政府再造具緊密關聯之新興行政組織型態，所進行之各論式研究，已累積有相當豐碩之成果。反觀對於行政組織法之一般性、共通性議題，結合典範變遷趨勢為總論式之體系論述與建構者，則相形遜色不少。固然，就透過調整與建構行政組織之方式，以因應現代國家所面臨之行政任務轉變，以及解決財政拮据等問題而言，最具實效性者，理當優先從個別之行政組織型態以及操控模式著手。反之，行政組織法總論之任務，僅在發揮體系建構之功能；對於解決個別問題之急迫性需求上，往往是緩不濟急。縱然如此，若過度狹隘地僅將關懷面向置於個別行政組織型態建制上之人事、預算、審計、監督管理等細部設計問題上，則將可能忽略其他組織型態作為調控手段之不同特性，以及其彼此間之橫向脈絡與結構優缺點比較。甚至難以就擬解決之問題為理性、宏觀之體系性思考，以選擇出最適之行政組織型態。此現象在我國推動政府再造工程之際，尤其為甚。例如某行政任務之執行，經常是在掌握有組織權限之決策者所擬定的所謂「既定政策」下，被劃歸由特定類型之行政組織為之；抑或某行政組織，基於決策規劃，而（擬）朝另一組織型態改制。前者之適例，諸如將通訊傳播監理政策及管制事項，交由獨立機關性質之國家通訊傳播委員會主管之<sup>5</sup>；而後者則有國立中正文化中心從隸屬於教育部之公務機關屬

<sup>4</sup> 參見施能傑，〈行政院組織改造向前行〉，《研考雙月刊》，29卷2期，頁86以下（2005年4月）。

<sup>5</sup> 參見國家通訊傳播委員會組織法（97.1.9）第七條第一項：「本會依法獨立行使職權。」

性，改制為行政法人<sup>6</sup>，以及國立大學行政法人化之政策規劃<sup>7</sup>。

惟有疑問者，此等行政組織型態之選擇決定，究係基於何等考量因素所為？有無經過客觀可驗證之嚴謹評估程序，抑或僅是基於對該組織型態之「單純偏好」與「迷思」？對於擬交由其執行之行政任務而言，是否為一最適之行政組織，得以迅速且正確地作出行政決定，並進而有效率地執行？既然政府再造儼然已成爲不可逆之全球風潮，則行政組織法之改革，絕非僅是新興行政組織型態之引進而已。毋寧，傳統行政組織法總論釋義學亦有一併檢討之必要。尤其是向來所承認之行政機關「組織形式選擇自由」（Wahlfreiheit der Organisationsformen），應如何對於行政組織法變遷中之現今作出回應，更屬二十一世紀新行政法學中一個值得吾人再次提出，並審慎思考之議題。有鑑於此，本文擬以「行政組織型態之選擇」爲研究標的，在探究行政組織型態發展軌跡之後，將關懷面向聚焦在行政組織型態選擇基準之檢討與演變，以及組織型態選擇思考層次之體系化建構。

---

<sup>6</sup> 參見國立中正文化中心設置條例（93. 1. 20）第二條：「本中心為行政法人，其監督機關為教育部。」

<sup>7</sup> 事實上，教育部對於國立大學組織改制之型態設計，立場曾多次擺盪。從德國法模式之公法人，到財團法人，以及日本法模式之行政法人，皆曾思考與規劃過。此正凸顯出我國政府在推動行政組織改造工程時，欠缺對於各行政組織型態調控特性之通盤性掌握能力，毋寧泰半僅是參考他國改革經驗而隨波逐流矣。參見董保城，〈公立大學組織再造之再造——從法治斌教授為修訂大學法撰文談起〉，收錄於：《法治與現代行政法學》，法治斌教授紀念論文集，頁431-432（2004年5月）。氏在文中即呼籲，基於設立目的不同，國立大學之組織改造，仍應採行「公法人」模式，而不宜「行政法人化」。對公立大學組織型態政策搖擺不定同樣提出批評者，參見周志宏，〈公立大學法人化的質變與隱憂〉，《台灣本土法學雜誌》，49期，2-3頁（2003年8月）。

## 貳、行政組織型態多樣化之發展趨勢

近年來所推動之政府改造方案，特徵之一即是導入諸多新型態之行政組織，而呈現出行政組織型態（Typen der Verwaltungsorganisation）多樣化之發展趨勢。相較於傳統行政組織法中所慣常討論之有限量的行政組織形式，現代行政組織法則廣納各種可能之新興行政組織型態，並嘗試建構其組織內涵與結構特性，可謂係對行政實務之需求所為最貼切且最實際之回應。例如黃錦堂教授綜合整理當前常見之行政組織類型，指出至少有科層式結構下之行政機關、獨立機關、公營造物、公營企業、公設財團法人、受委託行使公權力與行政助手、臨時任務編組、公法上社團及公法上財團，以及行政法人等九種類型<sup>8</sup>。而德國教授 *Eberhard Schmidt-Aßmann* 則嘗試從組織類型學（Organisationstypenlehre）角度，另闢蹊徑地將行政組織依其內部結構特性，體系區分為層級型結構組織、合議型結構組織、學術專家型組織型態、自治行政型組織型態、經濟企業型組織型態，以及合作組織型態等六大類別<sup>9</sup>。本文為凸顯出行政組織法在組織型態上朝多樣化方向發展之變遷趨勢，以下茲就「傳統行政組織法」以及「新興行政組織法」上經常被討論之行政組織型態，分別說明之。惟須強調者，此處所稱之「傳統行政組織型態」與「新興行政組織型態」，在概念上並無意使其立於絕對之排斥關係，毋寧僅是立基在新一波之政府組織再造及行政革新基礎上，所為之一

<sup>8</sup> 參見黃錦堂，〈行政組織法之基本問題〉，載於：翁岳生編，《行政法（上）》，三版，頁242-243（2006年10月）。

<sup>9</sup> Vgl. *E. Schmidt-Aßmann, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource – Einleitende Problemskizze –*, in: *W. Hoffmann-Riem/Ders. (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 48-55.

種觀察而已，亦即約略係以1980年代前後為斷，合先敘明<sup>10</sup>。

## 一、傳統之行政組織型態

### (一)不同法秩序下之差異性

自Otto Mayer建構現代行政法總論體系以降，迄至1980年代興起政府改造風潮為止，行政組織法釋義學雖然肯定行政組織形式具有無窮盡之多樣性特徵。然在相關文獻中，學者卻不約而同地僅將論述焦點集中在若干特定之行政組織型態，致使體系上呈現出相當一致之可掌握性。就德國行政法總論之古典代表著作而言，O. Mayer在其1924年第三版之《德意志行政法》(Deutsches Verwaltungsrecht)一書第二冊中，於第五篇第四十九章及第五十章處探討行政受託人(Beliehene)制度，以及在最末之第六篇「有權利能力之行政」(Die rechtsfähigen Verwaltungen)中，則分設專章，就公法人(Die juristische Persönlichkeit des öffentlichen Rechts)以及公營造物(Die rechtsfähige öffentliche Anstalt)之行政組織型態為論述<sup>11</sup>。而Walter Jellinek在其所撰之《行政法》(Verwaltungsrecht)教科書中，則已開始出現「行政組織」之專章(第四章)，對於帝國行政機關、各邦行政機關、

<sup>10</sup> 匿名審查人之一對本文此等分類，似存有適宜性與明確性之疑慮。惟本文在此並無意將行政組織型態涇渭分明地作二分切割，而自始排除可歸屬於另一型態之可能性。毋寧，本文旨僅在於提出一種分類之觀察角度而已，藉此以凸顯行政組織型態變遷之歷程，以及不同種類行政組織型態受到不同時期行政組織權限主體青睞程度之差異性，特此再予補充說明。

<sup>11</sup> Vgl. O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, II. Band, Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage, 2004, S. 322 ff. 事實上，氏就公營造物部分，關懷其在功能法上意義，原較之於組織法上意義為甚。

鄉鎮市，以及地方自治團體目的事業公法人等予以概述<sup>12</sup>。此外，在各論部分，則特別論及公法人組織型態之公營造物，以及行政受託人（*beliehene öffentliche Unternehmer*）<sup>13</sup>。迄至力倡給付行政之 *Ernst Forsthoff*，氏在其 1973 年《行政法教科書》（*Lehrbuch des Verwaltungsrechts*）第一冊「總論」第十版中，則以更多之篇幅處理行政組織之問題。其中，不僅開始對於聯邦體制下之層級式行政組織結構有相當細膩之論述（第二十四章），更就間接國家行政下之分支組織，為體系性之介紹（第二十五章）。其所論及者，有公法社團、公營造物、公法財團等三種公法人類型，以及公、私法組織形式之公營事業（*öffentliche Unternehmung*）<sup>14</sup>。最後，在 *Hans J. Wolff* 以及 *Otto Bachof* 所合著之行政法套書中，更以第二冊之龐大篇幅，詳細論述行政組織（第四篇）以及公職務（第五篇）問題。就行政組織型態部分<sup>15</sup>，除介紹聯邦及各邦之層級式行政組織結構外，更大幅著墨於「分權化（*dezentralisiert*）之公行政」，並更為細膩地將公法社團、公營造物，以及公法財團等公法人，依不同基準作進一步之次類型化，並擴及介紹在行政實務上所被應用之實例。此外，將私人作為行政組織類型之一的行政受託人制度，亦延續地受到討論。

至於在我國部分，早期行政法文獻若有論述到行政組織者，亦僅以層級式行政機關作為主要探討類型。例如林紀東教授在其行政法教科書中，即以行政官署作為行政組織法篇章之論述重

<sup>12</sup> Vgl. *W. Jellinek*, *Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., 1948, S. 58 ff.

<sup>13</sup> Vgl. *W. Jellinek*, (見註12), S. 513 ff., 524 ff.

<sup>14</sup> Vgl. *E. Forsthoff*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Band I: Allgemeiner Teil, 10. Aufl., 1973, S. 470 ff.

<sup>15</sup> Vgl. *Wolff/Bachof*, *Verwaltungsrecht II*, 4. Aufl., 1976, §§ 82 ff.

點<sup>16</sup>。至於公法人，則僅在探討地方自治團體地位時，附帶性地提及而已<sup>17</sup>。多數有留學德、奧背景之行政法學者，則大致上皆沿襲上述德國行政組織法之體系脈絡，在文獻中亦以層級式之行政組織、公法人，以及行政受託人三種類型，作為傳統公法形式行政組織型態而為論述<sup>18</sup>。然而，不同於德國法制之發展，我國行政法制向來鮮少採用公法人之組織型態，作為執行行政任務之組織手段。除地方自治團體以及農田水利會作為公法社團毫無疑義外，我國是否尚有其他公法人之設置，學界見解仍有分歧<sup>19</sup>。在我國，行政機關「公法人（行政法人）化」毋寧屬於政府改造之課題。同理，「行政受託人」及「私法形式之行政組織」雖亦屬於我國所熟稔之傳統行政組織型態，在實務上亦有應用之例。然而，該等組織型態真正獲得行政組織權主體及學界重視者，則是擬將其賦予新意，作為政府再造之組織上工具而為利用。職是之故，本文考量到我國與德國行政組織法發展上之差異性，以下僅臚列「層級式之行政組織」一項，作為討論我國傳統行政組織型態之標的<sup>20</sup>。至於公法人、行政受託人及私法形式之行政組織

---

<sup>16</sup> 參見林紀東，行政法，再修訂再版，頁153以下（1994年11月）。

<sup>17</sup> 參見林紀東，前揭（註16）書，頁185-190。

<sup>18</sup> 參見吳庚，行政法之理論與實用，增訂十版，頁171以下（2007年9月）；陳敏，行政法總論，六版，頁905以下（2009年9月）；林錫堯，行政法要義，三版，頁84以下（2006年9月）；陳新民，行政法學總論，修訂八版，頁145以下（2005年9月）。

<sup>19</sup> 採否定說者，參見吳庚，前揭（註18）書，頁173-174；蔡震榮，〈我國公法人概念的探討〉，收錄於：氏著，《行政法理論與基本人權之保障》，頁201（1999年10月）；陳敏，前揭（註18）書，頁993-994。採肯定說者，如陳新民，前揭（註18）書，頁149。

<sup>20</sup> 與本文觀察角度略有不同者，參見董保城，〈台灣行政組織變革之發展與法制面之挑戰〉，收錄於：台灣行政法學會主編，《國家賠償與徵收補償·公共任務與行政組織》，台灣行政法學會兩岸暨東亞行政法學術研討會論文集【2007】，頁234-242（2007年7月）。氏認為傳統行政組

等在傳統行政組織法上業已存在之組織型態，在結構安排上則是置於下文之「新興行政組織型態」單元<sup>21</sup>，合先敘明。

### (一)層級式之行政組織

層級式之行政組織體制乃屬最具傳統，且亦是最具典範之行政組織型態。此等源自於專制國家時期之組織型態<sup>22</sup>，其基本結構特徵在於：同一行政主體下之行政機關彼此間，呈現出層層節制，而立於上下隸屬關係之金字塔型垂直分工體制<sup>23</sup>。準此，行政任務之分配與執行，乃是依循著「層級原則」（Hierarchieprinzip）分官設職，由上至下逐漸細膩化、分工化、專業化，以及技術化<sup>24</sup>。層級式行政組織之規模，理論上可依行政任務之性質與數量，而為彈性之調整。惟無論如何科層化，為防止因行政機關層級與分支過多，以及過度分工所可能遭致多頭馬車、權責不清之弊，層級式行政組織之另一特徵，則是制度上內含有嚴格之「指示拘束性」（Weisungsgebundenheit）與屬官之「服從義務」（Gehorsamspflicht）<sup>25</sup>。析言之，上級機關或長官

---

織之態樣有「科層式行政組織」、「公營造物」、「獨立機關」，以及「公營事業」等四種類型。

<sup>21</sup> 參見下文貳、二、(一)處。

<sup>22</sup> 關於層級式行政組織型態起源之歷史考察，參見H. Dreier, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat: Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenze eines Bauprinzips der Exekutive*, 1991, S. 36 ff.; 中文文獻則可參見陳愛娥，〈行政一體原則與行政分殊化的趨勢——評司法院大法官釋字第613號解釋對行政一體原則的理解〉，收錄於：《二十一世紀公法學的新課題》，城仲模教授古稀祝壽論文集II：行政法總論篇，頁140-141（2008年10月）。

<sup>23</sup> Vgl. Th. Groß, *Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2006, § 13, Rn. 50.

<sup>24</sup> Vgl. H. Dreier, (見註22), S. 141 ff.

<sup>25</sup> Vgl. W. Loschelder, *Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung*, in:

對所屬下級機關或屬官，享有全面而廣泛之指揮監督權限，得就抽象事件或具體個案，進行人事、組織、財政、職掌、程序、課責等全方位之合法性與合目的控制<sup>26</sup>。藉由此種層層節制之他律手段，最高行政首長之意志得以有拘束力地貫徹至最低層級之行政單位與公務員，進行權責集中之一元式領導模式。社會學者 *Max Weber* 甚至認為，與層級式行政組織型態關係密切之「官僚體制」（*Bürokratie*），乃屬一種「法律支配之合理形式」（*Die rationale Form der legalen Herrschaft*）。蓋透過上級機關與首長之理性權限的行使，將可帶領下級機關與屬官合法、正確，且有效率地執行法律所指派之行政任務，並連帶地提升了政治統治之理性程度<sup>27</sup>。

此外，根據一般見解，層級式行政組織型態因透過指揮監督機制之嚴格層級貫徹，得以呈現出行政一體性（*Einheit der Verwaltung*）<sup>28</sup>。大法官釋字第613號解釋理由書亦揭斯旨，略以：「行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提升效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。」正因如此，層級式行政體制亦

---

Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 2. Aufl., 1996, § 68, Rn. 3.

<sup>26</sup> 有關具體之監督類型與手段，可參見李惠宗，《行政法要義》，三版，頁159（2007年2月）。

<sup>27</sup> Vgl. *M. Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., 1976, S. 565.

<sup>28</sup> 關於行政一體原則之細膩說明，參見黃錦堂，前揭（註8）文，頁253-255。



被視為是維繫行政權民主正當性之最佳組織手段<sup>29</sup>。蓋最高行政首長一方面藉由其指示權之行使，得以控制民意代表機關所制定，作為國民總意志體現之法律，確實為下級機關與公務員所遵守，落實依法行政，傳遞溯源自全體國民之「事物——內容之民主正當性」（sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation）；另一方面，層層節制之指揮監督機制亦可使最高行政首長收權責統一之效，形成最終之「部長責任」（Ministerverantwortlichkeit），並以行政權之總體，可回溯性地向民意代表機關負政治責任，貫徹國會對行政之民主控制<sup>30</sup>。

## 二、新興之行政組織型態

### （一）國家角色變遷作為動因

根據行政法釋義學向來之見解，行政組織法本身之存在，並非自我目的。毋寧，其應僅屬行政權行使之一種「組織化工具」（organisierte Werkzeuge）而已，從而具有工具特性（instrumenteller Charakter）<sup>31</sup>。析言之，行政組織法之任務，應在於從法律規制角度，提供適當之組織形式、人員編制、專業分工、作業流程，以及調控機制等結構性工具與框架，協助行政任務得以順遂達成。據此，行政組織型態之設計與運用，勢必不可避免地與行政任務之種類及特性具有不可切割之「手段—目的」關聯性<sup>32</sup>。在此思考脈絡下，行政組織法對於國家之行政決定與

<sup>29</sup> 參見M. Turner/D. Hulmer著，倪達仁、席代麟、王怡文譯，《政府再造與發展行政》，頁86（2001年11月）。

<sup>30</sup> 參見黃舒芃，〈我國行政權民主正當性基礎的檢視〉，《憲政時代》，25卷2期，頁73（1999年10月）。

<sup>31</sup> Vgl. M. Burgi, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2006, § 51, Rn. 14 f.

<sup>32</sup> Vgl. E. Schmidt-Aßmann, (見註9), S. 21 f.