

# 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、行政組織型態多元化之發展趨勢	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。」

#### 4 行政組織與人事行政法制之新發展

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.