

從法律觀點探討行政組織，一般而言，包括組織法、人員法及公物法三大部分。公物法內容包含組織性質及作用性質，因本書編排架構關係，公物法部分留待本書第三篇第七章配合公營造物利用行為論述。因此，本篇分為行政組織法與公務人員法兩章論述之。

# 第一章 行政組織法

國家行使其權力，為避免權力過度集中，依權力分立相互制衡之一般原則，大多會設立法、行政、司法等機關或組織。我國憲法除明列行政（含總統）、立法（含已無形化之國民大會）、司法等憲政機關外，再設考試與監察兩憲政機關，地方機關則僅有立法與行政兩權。每個中央機關或地方機關皆各有組織法為依據，各組織法亦有共通的內容，包括管轄（權限）、外部直屬機關、內部分支單位、職掌分工、人員配置等。本章所論者，僅以中央行政機關（含考試）與地方行政機關之組織為主。

## 第一節 行政組織中可選擇之組織體形式

不論是中央與地方政府之行政組織，為達成多樣的行政目的，滿足人民多元的需求，有以下可選擇之組織態樣（組織體）：行政機關、公法團體（社團或財團）、公營造物、公營事業機構或行政法人等。原則上政府有組織型態的選擇權，至於選擇的標準如何，並無法律明確規定，大多受到行政目的的支配，惟為避免恣意，各項組織體之組織都會直接或間接受到「組織法定原則」之拘束，換言之，需經人民（代議士）的同意，例如就個案上，原屬公營造物性質而由教育部所設置之國家音樂廳與國家戲劇院，「轉型」為行政法人，係依據國立中正文化中心設置條例。就通案上，則應受中央行政機關組織基準法或地方制度法相關規定之支配。

### 一、行政機關

依中央行政機關組織基準法第三條第一款對機關如下之定義：「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。」另依行政程序法第二條第二項及第三項規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團

體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。（第二項）受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。（第三項）」綜合以上兩規定可知，行政機關有以下主要內涵：

### （一）行政機關主要內涵

#### 1. 代表國家、地方自治團體等行政主體對外表示意思

所謂地方自治團體，依地方制度法第二條第一項第一款規定：「地方自治團體：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。」所謂「地方自治團體性質之公法人」，依司法院大法官釋字第四六七號解釋理由書指出：「凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。」綜上，行政機關所得代表法定事務對外為意思表示者，除中央行政機關外，尚有地方直轄市、縣市、鄉鎮等公法人。

#### 2. 依組織法律或命令設立

行政機關之組織規範，除法律、條例、通則等具法律位階者外，尚有可能為規程、準則、細則屬行政命令位階者，茲分述於次：

##### （1）根據法律

行政機關組織以法律為依據者，往往有一定層次與脈絡可循。例如依憲法第六十一條規定：「行政院之組織，以法律定之。」據此制定行政院組織法，其第三條第二項規定：「各部及各委員會之組織，以法律定之。」依此制定之內政部組織法，其第五條明定其所屬警政署組織應以法律定之。而據此所制定之內政部警政署組織條例，藉此亦呼應中央法規標準法第五條第三款「關於國家各機關之組織者」應以法律定之的法律保留（組織保留）精神。

至於法律之名稱，依中央法規標準法第二條規定：「法律得定名為法、律、條例或通則。」組織法大多以法、條例或通則作名稱，其性質如次：A.法：屬於全國性、一般性或長期性事項之規定者稱之，如前述之行政院組織法。B.條例：屬於地區性、專門性、特殊性或臨時性事項之規定者稱之，如行政院公平交易委員會組織條例。C.通則：屬於同一

類事項共通適用之原則或組織之規定者稱之，如內政部警政署港務警察局組織通則，分別適用於基隆、台中、高雄、花蓮等港務警察局。因此，中央行政機關組織基準法第五條第一項規定：「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名稱定名為通則。」

#### (2) 根據命令

依中央行政機關組織基準法第四條規定，有部分國家機關之組織得以命令規定之：「下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：一、一級機關、二級機關及三級機關。二、獨立機關。（第一項）前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。（第二項）」易言之，行政院之四級機關及其下級組織得以命令定之，乃與中央法規標準法第五條第三款所定：「關於國家各機關之組織者，應以法律定之」，產生落差。由於中央行政機關組織基準法源自憲法增修條文第三條第三項之授權，該規定得優先適用於中央法規標準法第五條之相應規定，可淡化合憲性之疑慮。

依中央行政機關組織基準法第五條第二項規定：「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。」依同法第八條規定：「機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。（第一項）各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。（第二項）」另依同法第三十六條規定：「一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。」

地方行政機關之組織則以自治法規定之，依地方制度法第六十二條規定，地方自治政府之組織，依行政院核定之「地方行政機關組織準則」，由各級政府分別擬訂組織自治條例，經各級相對應之民意機關同意後，報請各該上級政府備查。若以直轄市為例：「直轄市政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各直轄市政府應依準則擬訂組織自治條例，經直轄市議會同意後，報行政院備查；直轄市政府所屬機關及學校

之組織規程，由直轄市政府定之。」在組織法令名稱上，依地方制度法第二十八條第三款及地方行政機關組織準則第三條規定，地方機關之直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之組織稱為自治條例，其所屬機關組織稱為規程。

### 3. 具有單獨法定地位之組織體

行政機關為獨立之組織體，得單獨對外為意思表示，故與不具獨立性質之內部單位有所不同。依一般之見解，行政機關與其內部單位之區分標準有三：(1)有無單獨之組織法規。(2)有無獨立之編制及預算。(3)有無印信。內部單位僅分擔機關一部分之職掌，一切對外行為原則上均應以機關名義為之，始生效力，此乃其區分之實益。依中央政府機關組織基準法第三條第四款之用詞定義為：「一、機關：……四、單位：基於組織之業務分工，於機關內部所設立之組織。」例如台北高等行政法院九十二年九月八日九十一年度訴字第三八二五號裁定即稱：「原告列為被告之陸軍總部人事署，依照『國防部陸軍總司令部組織規程』（八十九年十二月三十日修正）第三條及第四條規定，係陸軍總部為掌理陸軍『人力管理與教育之規劃、督導及執行事項』而設置，係屬功能性之組織分工，並無獨立決策之權限，亦即並無前述行政程序法第二條第二項所稱之『單獨法定地位』，故不構成行政機關，而僅屬陸軍總部之內部單位。」一般認為行政機關係行為主體而非權利主體，不具法律上人格，其在權限內所為之行為，無論屬於公法行為或私法行為，其結果最後均歸屬於具有法律上人格之國家或地方自治團體。

### 4. 視為行政機關之私人或團體

依行政程序法第二條第三項規定：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」從實定法觀察已可知悉，私人有被委託行使公權力之可能，例如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。」依訴願法第十條規定：「依法受中央或地方機關委託行使公權力之團體或個人，以其團體或個人名義所為之行政處分，其訴願之管轄，向原委託機關提起訴願。」國家賠償法第四條第一項：「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。」

從私人行使公權力之獨立性而言，其又可二分爲：(1)私人以自己名義行之者，例如財團法人海峽兩岸交流基金會受行政院陸委會委託行使公權力。(2)私人在委託機關指令下行之者，又稱爲行政助手(Verwaltungshelfer)，例如民間汽車拖吊業者受指令拖離違規停車。行政程序法第二條第三項指的是前者。

### (二)行政機關組織法令應明定事項

依中央行政機關組織基準法第七條規定：「機關組織法規，其內容應包括下列事項：一、機關名稱。二、機關設立依據或目的。三、機關隸屬關係。四、機關權限及職掌。五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。八、機關依職掌有設置附屬機關者，其名稱。九、機關有存續期限者，其期限。十、如屬獨立機關，其合議之議事程序及決議方法。」依地方行政機關組織準則第四條規定：「地方行政機關組織自治條例或組織規程，其內容應包括下列事項：一、機關名稱。二、設立之法源依據。三、權限及職掌。四、首長職稱；置副首長者，其職稱及人數。五、一級單位名稱；有所屬一級機關者，其名稱。六、首長辭職及代理程序。七、其他有關組織運作規定。」

### (三)行政機關組織之名稱與態樣

#### 1. 名稱

中央機關之名稱，依中央行政機關組織基準法第六條規定：「行政機關名稱定名如下：一、院：一級機關用之。二、部：二級機關用之。三、委員會：二級機關或獨立機關用之。四、署、局：三級機關用之。五、分署、分局：四級機關用之。機關因性質特殊，得另定名稱。」地方行政機關組織名稱，則依地方行政機關組織準則第五條第一項及第十一條之規定：「地方行政機關依下列規定分層級設機關：一、直轄市政府所屬機關以分二層級爲限，其名稱如下：(一)局、處、委員會：一級機關用之。(二)處、大隊、所、中心：二級機關用之。二、縣(市)政府所

屬機關以分二層級為限，其名稱如下：(一)局、處：一級機關用之。(二)隊、所：二級機關用之。三、鄉（鎮、市）公所所屬機關以一層級為限，其名稱為隊、所、館。」

中央行政機關組織之名稱若以部、署、局稱之者，該機關之決策者，大都由機關首長一人單獨為之，稱之為首長制或獨任制。組織之名稱係以委員會稱之者，該機關之決策者，大都係由多數委員共同議決，稱之為委員制或合議制，如行政院公平交易委員會。但亦有委員會之名無合議之實之機關如僑務委員會，以及首長制合議制混合之委員會如行政院原子能委員會等。另外從組織法規名稱亦可看出該機關之地位與隸屬關係，譬如從「交通部觀光局組織條例」之名稱，就知悉觀光局係隸屬於交通部。行政機關之內部單位，大約可分為二：其一是業務單位，係指執行機關目的之單位，譬如外交部下設北美司、歐洲司、禮賓司……。其二是輔助單位，係協助業務單位完成其任務，例如負責秘書、總務、人事、主計、法制、研考、資訊、政風、公共關係等單位。

## 2. 態樣——以獨立機關為例

中央行政機關組織基準法尚有獨立機關之建制，依該法第三條第二款規定：「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。」依同法第二十一條規定：「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。（第一項）前項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至七人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任。（第二項）」由此可知，獨立機關作為行政組織的一種特殊類型，其建制精神是要讓其能獨立、公正地行使職權，以確保決策上高度專業化、去政治化或兼顧及政治與社會之多元價值。我國現存的行政組織中，如中央銀行、公平交易委員會、中央選舉委員會、金融監督管理委員會及國家通訊傳播委員會等機關，即具獨立機關之性質，社會各界亦期盼它們能夠獨立、公正地行使職權。司法院大法官曾於釋字第六一三號解釋中，針對國家通訊傳播委員會成員任命權行使之合憲性，從憲法上立法與行政權力分立觀點，著墨甚多。

除人事任命獨立性問題外，業務獨立亦極為重要。以依國家通訊傳播委員會為例，依該會組織法第七條第一項及第二項規定：「本會依法獨立行使職權。（第一項）本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。（第二項）」依通訊傳播基本法第三條第一項規定：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」由此推演，獨立機關在執行任務時不受其他機關指揮監督，可以自主地決定，但獨立機關所能採取的措施仍須受法律之規範及限制。但如何運用法律所賦予的權限則係由獨立機關以自我負責的方式來決定，基本上不需獲得其他機關的同意<sup>1</sup>。另應從任期保障及程序公開等方面，確保權限的獨立行使，首長因而不應與行政院長同進退，也不應該是內閣閣員<sup>2</sup>。在國會監督方面，立法院除得藉由立法規範獨立機關的權限與組織型態外（例如委員資格），也可以透過預算審議做間接的監督；獨立機關在預算交付立法院審查時應提出業務報告，並在業務範圍內接受立法委員就個別及具體案件提出的質詢。獨立機關的首長或主任委員得拒絕回答立法委員就個別及具體案件提出的質詢；立法院不得就獨立機關的內部評議文件資料行使文件調閱權<sup>3</sup>。如此才能避免獨立機關所為之處分受到政治力干涉。另監察院亦得對違法失職之獨立機關之成員實施監察權及審計權，惟仍應避免侵犯獨立機關依法自主判斷之範圍，即立法院得就獨立機關為決策適法性之監督。

<sup>1</sup> 葉俊榮，〈行政院組織改造的目標、原則及推動機制〉，《政府改造》，行政院研究發展考核委員會，2003年12月，頁63。莊國榮，〈獨立機關的合憲性與建制原則〉，《政府改造》，財團法人新台灣人文教基金會，2002年8月，頁102-103。

<sup>2</sup> 葉俊榮，〈政府再造、從理念出發〉，《政府再造》，立法院國會圖書館，2002年，頁60-61。林嘉誠，〈行政院之組織改造〉，《政府改造》，行政院研究發展考核委員會，2003年12月，頁45。

<sup>3</sup> 依司法院大法官釋字第585號解釋：「立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。」



## 二、公法團體

公法團體傳統上可分為公法社團與公法財團兩種。惟依中央行政機關組織基準法第三十七條規定：「為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。」基此，另外新創行政法人組織體。茲分述於次：

### (一)公法社團

公法團體中，若係依據公法所設立之人的組合體，稱為公法社團，其除國家及地方自治團體屬區域團體外，尚有由特殊之職業、經濟、社會、文化、產業或其他構成員所組成之身分團體，在國家監督下行使公權力，以從事公法上職務並享有權利能力之公法上組織體。目前由立法者賦予上述身分團體，成為公法團體之典型，為依水利法第十二條第二項及農田水利會組織通則第一條第二項規定為公法人之農田水利會。依司法院大法官釋字第四六七號解釋理由書稱：「查因憲法規定分享國家統治權行使，並符合前述條件而具有公法人地位之地方自治團體外，其他依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體者，亦有公法人之地位。是故在國家、地方自治團體之外，尚有其他公法人存在，早為我國法制所承認（參照國家賠償法第十四條、農田水利會組織通則第一條第二項、八十七年十月二日立法院三讀通過之訴願法第一條第二項）。」依司法院大法官釋字第五一八號解釋：「農田水利會為公法人，凡在農田水利會事業區域內公有、私有耕地之承租人、永佃權人，私有耕地之所有權人、典權人或公有耕地之管理機關或使用機關之代表人或其他受益人，依農田水利會組織通則第十四條規定，均為當然之會員，其法律上之性質，與地方自治團體相當，在法律授權範圍內，享有自治之權限。」由上可知，我國目前公法團體中具有公法人地位者，除國家與地方自治團體性質之公法人包括直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）等地方自治團體。其他社團性質之公法人，農田水利會為其適例。

## (二)公法財團

所謂公法財團，係由國家或其他公法社團捐助資金，為履行公共目的，而依公法成立之組織體，包括財團、基金。前者如工業技術研究院、中華經濟研究院、台灣更生保護會、犯罪被害人保護協會等，各依其設置條例為財團法人。後者如公路建設基金、漁業獎勵基金、漁業發展基金等，其雖係依民法登記並運作，被認為不具有公法人資格，但係由政府出資並依公法設立，仍將之列屬行政組織體之一。

## (三)行政法人

行政院為建構合理職能及組織，擬將仍屬國家任務而性質上不適宜由行政機關實施者，設立具公法性質之行政法人並交由其實施，打破以往政府、民間體制上之二分法，藉使公共任務之執行更有效率、適當縮減政府組織規模、擺脫人事束縛，以達專業化及提升效能等目的。參照行政法人法草案第二條第一項，所謂行政法人，係「指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具人事及財務自主性之公法人。」故其性質上係介於公法與私法二者之組織型態，保留公部門之公共性及行政監督可能性，納入私部門之人事及財務自主性。

有關行政法人之建制，已完成者有國立中正文化藝術中心（即通稱之兩廳院）。就國立大學的法人化而言，雖然依行政法人法草案第四十條明文規定：「行政法人為國立大學者，得依大學之特性，就組織、運作、評鑑、監督、會計、財產及財務事項，另以法律為特別之規定。」但尚乏具體成果。另依行政法人法草案第五條規定：「行政法人應擬訂人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章，提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。（第一項）行政法人就其執行之公共任務，在不抵觸有關法律或法規命令之範圍內，得訂定規章，並提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。（第二項）」綜上，設立行政法人之主要目的，在避免行政機關缺乏自主、自律與效率的缺點，尤其是在人事（新進人員不具公務人員身分）、財務及經營管理方針上。行政法人應經設立登記行為始能成立，其名稱及分設內部單位，則由個別

法規定，置法人董事長及監事，均由主管機關首長任命，法人董事長代表獨立行政法人並綜理業務，監事監察法人業務。獨立行政法人於業務營運開始時，應作成業務企畫書，取得主管機關首長之認可，並依據主管機關所定之中期目標研訂中期計畫及年度計畫，據以執行。其財源主要來自於政府，並依一般企業經營會計原則處理，每年製作資產負債表、損益表等會計報表，接受監事監察及主管機關監督與績效評鑑<sup>4</sup>。

### 三、公營造物

所謂公營造物，係國家或地方自治團體為持續性履行特定之公共給付目的，結合人與物之組織體，而與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。公營造物之用語，源自德文Anstalt，轉譯自日文，與吾人用語習慣難相契合，或有稱之為公共機構者。依中央行政機關組織基準法第十六條第一項規定：「機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設置（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、矯正、收容、訓練等附屬機構。」其中有關文教、醫療等附屬機構即屬典型之公營造物。我國大多將公營造物劃屬國家或地方自治團體下，介於非行政機關與公營事業機構間的一種組織體，並多將之委由行政機關監督之，通常並不賦予公法人之地位。有關公營造物之論述，另請參考本書第三篇第七章。

### 四、公營事業機構

依公營事業移轉民營條例第三條規定：「本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：一、各級政府獨資或合營者。二、政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者。三、政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本百分之五十者。」（另可參照國營事業管理法第三條）公營事業，指各級

<sup>4</sup> 參考行政院所提「行政法人法」草案總說明及部分條文（2005年7月）。相關論述，請參考許宗力，〈國家機關的法人化——行政組織再造的另一選擇途徑〉，《月旦法學雜誌》，57期，2000年2月，頁26-39。陳愛娥，〈行政法人化與行政效能——「行政法人」作為政府組織改造的另一種選擇？〉，《月旦法學教室》，12期，2003年10月，頁61-73。劉宗德，〈日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析〉，《法治與現代行政法學，法治斌教授紀念論文集》，元照出版公司，2004年，頁381-414。

政府對公眾服務或提供物資，以收取費用為手段，並以私經濟經營方式所設置之組織體，其通常係依公司法成立，採公司之組織型態。

憲法第一百四十四條規定：「公用事業及其他有獨占性之企業，以公營為原則。」為各級政府從事公營事業之法源依據。從廣義言，舉凡各級政府從事公營之交通事業機構，包括郵政、電信、水運、民航、港務、鐵路、公路、公車船等；從事公營金融事業機構，包括銀行、保險、合作金庫、土地開發、公營當舖等；從事公營之生產公用事業，包括國營之電力、石油，及各縣（市）瓦斯管理處、印刷廠、報業、電視台、自來水事業、電影廠等。這些交通、金融、生產公用事業，通稱為公營事業，且其範圍涵蓋中央及地方政府。狹義而言，上述各類公營事業中，有依公司法規定，由政府獨資，或與民間合資經營，而政府資本超過百分之五十者，為公司型態之公營事業，方屬公營事業之列。惟不論廣義或狹義之公營事業機構，其若是以公司、銀行或當舖為名，依公司法或商業登記法而設置或運作者，大都被列屬私法人，其所從事者，大都為行政營利行為。至於行政從事給付行為之組織體，應以私法形式或公法形式，依司法院大法官釋字第五四〇號解釋：「國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段。」之意旨，國家有選擇自由。

## 五、選擇行政組織體之考量因素

以上多種行政組織體的型態，依行政組織權理論言，行政機關應有選擇權，至於民意機關依組織法定原則，則有一定程度的監督權與決定權。惟憲法或法律並未明定行政機關選擇其組織型態的考量依據或準據。至多只有「業務性質由民間辦理較適宜者」不得設立機關（中央行政機關組織基準法第九條第三款）、「職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者」機關及內部單位應予調整或裁撤（中央行政機關組織基準法第十條第四款），以及不適宜由行政機關執行又不宜交給民間執行之業務，得設行政法人（行政法人法草案第二條第一項）。換言之，其應可先從行政組織體設置之目的考量，例如行使公權力之強度與密度、給付行政之性質、私經濟經營與公益追求、自主性之要求、獨立性之要

求等。其次，在設置之前，應作可行性評估，建立評估正當法律程序機制，決定應新設或轉型及衍生問題之配套解決。此外，仍應注意國會（民意機關）同意之問題，避免規避民意監督。

## 第二節 行政機關間之關係

### 一、行政機關間之橫向關係

國家廣立機關，設官分職，各有職掌或管轄（Zuständigkeit），旨在分別負責，以共同達到國家目的。原則上，機關管轄權之分配應事先以法規確定，不得任意設定或變更，亦不許當事人依協議而予更動，此謂之管轄恆定原則。至於管轄權之分配除依土地（地域）、事務、層級及功能等性質劃分外，尚應注意行政一體性原則。所謂行政一體性原則，在憲法上曾引起討論，例如司法院大法官於釋字第六一三號解釋中指出：「行政院為國家最高行政機關，憲法第五十三條定有明文，基於行政一體，須為包括國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因通傳會施政之良窳，與通傳會委員之人選有密切關係，因而應擁有對通傳會委員之人事決定權。」就行政組織法言，其係指行政之管轄權與執行權主體之一致性，即一權限分配給一機關，既由其規劃、管理，則亦應由其執行以自行完成其任務，並自行負責，依此預算、人事、指揮、監督、權責方能一致。但實際上，卻有許多管轄權與執行權主體分立之例外情形，最明顯的例證是，一般行政機關將特定危害防止事項，常態性、制度化的交由警察機關行使，譬如內政部警政署就成立許多專責支援警察隊，協助一般行政機關排除危害，例如電信警察隊、環保警察隊、森林警察隊等之設置。為維繫管轄恆定原則，但又必須解決例外情形之發生，以下機關間橫向關係法制化問題之介紹，即屬必要。

#### （一）協助關係

國家各機關顯然無法永久獨行其是，必要時仍須相互配合，彼此協助，復基於人民權利保障應無漏洞、「國家係為人民存在」之國民主權