

行政管轄之法理基礎及其與訴願管轄之關係

——兼評行政法院之相關裁判

蔡宗珍*

要目

壹、緒論	(一)行政管轄委任或委託與訴願管轄之關聯問題
貳、行政管轄與訴願管轄之規範與關聯	(二)小結
一、行政管轄要義	參、問題解析及行政法院相關裁判評釋
(一)意義與種類	一、行政管轄不明之訴願管轄問題
(二)管轄法定與變動	(一)《檔案申請案》
二、訴願管轄要義	(二)《禁止販售書籍案》
(一)意義與種類	(三)小結
(二)管轄爭議或不明之解決	二、行政管轄變動之訴願管轄問題：《臺灣民主紀念館案》與《台電環評案》
三、行政管轄與訴願管轄之關聯問題	肆、綜合論述與延伸思考
(一)訴願管轄之確定與訴願制度之關係	

* 臺灣大學法律學院教授，德國慕尼黑大學法學院法學博士。本文承蒙匿名審查人細心斧正賜教，特此申謝。

投稿日期：九十八年十一月二十四日；接受刊登日期：九十九年九月二十四日

責任校對：張安婷

摘 要

本文旨在探討行政管轄之概念、其法理基礎，以及分析行政管轄與訴願管轄之關係，並以行政機關將管轄權委任或委託於其他機關時，所生訴願管轄變動之問題，以及法律規定之行政管轄不明時之訴願管轄問題為兩大主要探討課題。本文認為，行政機關之權限若係依法律規定而取得者，則該行政機關亦必得依據同位階之法律始得為權限之委任，換言之，法律所定之權限，除法律本身設有移轉之授權外，被授權之機關不得將其法定權限委由其所屬機關行使之。此一主張對於地方自治團體亦有適用，亦即地方主管機關能否將法律所明定之地方主管權限委任予其下級機關，關鍵並非在地方組織自治條例之委託規定是否具體明確，亦不問是否另有較為明確具體之自治條例規定，而是在於系爭法律中是否容許或授權地方主管機關將系爭權限移轉予其他機關，法律若無此明文，則縱使自治條例授權規定之內容具體明確，以之作為權限移轉之依據，亦屬違法。

關鍵詞：行政管轄、訴願管轄、管轄法定原則、管轄權變動、權限委任、權限委託、再授權之禁止

壹、緒 論

本文旨在探討行政管轄之概念及其法理基礎，並分析行政管轄與訴願管轄之關係。行政管轄與訴願管轄原屬不同的法律概念，惟因訴願管轄與行政管轄往往互有關聯，尤其訴願管轄基本上係建立在行政組織層級管轄或業務監督管轄之上¹，因此行政管轄若有不明或發生變動，必然牽動到訴願管轄之認定，進而衍生訴願合法性之問題與爭議。舉例而言，各直轄市政府或縣市政府將其依法授予之權限，委任其所屬之下級機關作成行政處分，人民不服對該行政處分而提起訴願，由各該縣市政府自為訴願審議機關而為審查，程序是否合法²？此類透過行政管轄之變動以改變訴願管轄，甚至可說間接迴避中央主管機關訴願審查之情形，實務上並不罕見，其中牽涉行政管轄與訴願管轄之關聯問題，值得從行政管轄之基本概念及法理基礎予以探析之。

行政管轄與訴願管轄的連動關係所生之問題，類型繁多，除前已提及之類型，亦即行政機關委任或委託其他機關所生訴願管轄變動之問題外，至少尚有以下幾種：

——法律規定之行政管轄不明，如何定訴願管轄機關³？

¹ 參見訴願法第4條至第13條之規定。

² 例如，依水污染防治法第3條之規定，在臺北縣之違法事件，本應由臺北縣政府作成行政處分，並由環保署任訴願審議機關。臺北縣政府將該權限委任給所屬環保局，由環保局作成行政處分後，即改由臺北縣政府審理訴願事件。

³ 此處所稱「法律規定之行政管轄不明，如何定訴願管轄機關？」，指因「行政管轄不明」而產生如何定管轄機關之問題，例如，檔案法第17條：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」其中使用「各機關」為管轄機關，但各機關所指為何，有所不明，以致於衍生如何定訴願管轄的爭議（詳見後述《檔案申請案》之討論）。換言之，行政管轄不明是「因」，訴願管轄不明是「果」。因此，本文所稱之「如何定管轄機關」，問題並非出在訴願法有關訴願管轄之規定上，毋寧是

- 法律明定行政管轄及訴願管轄，主管機關能否自行改變訴願管轄⁴？
- 法律明文將特定行政事務委由另一不相隸屬之機關處理，如何定訴願管轄機關？
- 行政機關委託私人行使公權力（行政委託），如何定訴願管轄機關？
- 法律規定複數行政管轄，如何定訴願管轄機關（多階段處分之訴願管轄問題）？

案例型態多樣，不一而足。囿於篇幅，本文僅就行政機關委任或委託其他機關所生訴願管轄變動之問題，以及法律規定之行政管轄不明時之訴願管轄問題為主要探討課題，其餘問題類型則僅能於

因行政管轄不明（也就是行政事件應由何機關管轄）而牽動到如何定訴願管轄機關的問題，特此說明。

- 4 例如，國家通訊傳播委員會對於人民不服該會之行政處分所提起之訴願案件，未送由行政院受理訴願，並自任為訴願管轄機關，此一作法有無抵觸訴願法所定訴願管轄之規定，行政法院見解分歧，最高行政法院曾以發生見解歧異，並於依法行使統一法令見解之職權時，就其是否涉及處理與釋字第613號解釋「有關事項」，發生適用釋字第613號解釋之疑義，聲請司法院大法官就釋字第613號解釋之適用範圍，為補充解釋，案經司法院大法官於民國97年12月26日大法官第1333次會議以「本件聲請人因人民不服國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）之行政處分提起撤銷訴訟事件，就有關不服通傳會行政處分之訴願管轄問題，依法行使統一法令見解之職權，而對釋字第613號解釋之適用範圍發生疑義，聲請補充解釋。惟查有關不服通傳會行政處分之訴願管轄問題，並不在本院釋字第613號解釋之解釋範圍內，自不生就此聲請補充解釋之問題」為由，決議不受理。最高行政法院於同日召開97年12月份第3次庭長法官聯席會議，針對此一問題作成如下決議：「人民不服通傳會作成之行政處分提起訴願時，因通傳會組織法及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，而通傳會係行政院所屬之行政機關，其層級相當於部會等之二級機關，故應依訴願法第4條第7款規定，由行政院管轄之。」參見李建良，不服NCC行政處分之訴願管轄問題，台灣法學雜誌，120期，頁75-76，2009年1月。

相關脈絡中附帶地討論。為期精確掌握論題焦點，本文擇取以下四則行政法院裁判為藍本，建立案型，點出問題：

案型一：行政管轄不明時之訴願管轄問題。此案型主要涉及的是因法律中關於行政管轄權（主管機關）規定不明確，因而使訴願管轄機關之認定發生爭議之問題。兩則具體案例可資探討：

案例1《檔案申請案》：涉及檔案法中有關受理申請閱覽、抄錄或複製檔案之有權管轄機關為何之問題，包括檔案法第十七條所稱「各機關」應如何解釋、認定？究指「檔案管理機關」？「檔案製作機關」？抑或「檔案權利歸屬機關」？

案例2《禁止販售書籍案》：涉及臺北縣政府能否依消費者保護法第三十六條規定禁止某書籍販售，以及著作人應向何一機關提起訴願之問題，尤其消費者保護法第三十六條規定所稱「目的事業主管機關」應如何認定？

案型二：行政管轄變動而生之訴願管轄爭議。此案型主要涉及的是地方政府將其行政管轄權委任予下級機關行使，因而產生訴願管轄權變動的問題，亦有兩則典型案例：

案例3《臺灣民主紀念館案》：涉及臺北市政府文化局依文化資產保存法第九十七條第一項第四款及第二項規定，處國立臺灣民主紀念館罰鍰，並命立刻拆卸回復原狀所生之爭訟。其主要問題是：臺北市政府文化局究竟有無依文化資產保存法之規定暫定古蹟之管轄權？以及臺北市政府文化局所為之上述處分，應以何機關為訴願管轄機關？

案例4《台電環評案》：涉及臺北縣環保局以台電有違環境影響評估法第十七條規定，依同法第二十三條第一項第一款規定，對之裁處罰鍰，並限期改善所生之爭訟。其主要問題是：臺北縣環保局有無作成系爭處分之管轄權？應以何機關為不服該等處分之訴願管轄機關？

針對上述問題，本文擬先簡析行政管轄與訴願管轄的基本概念及其相互關聯，接著進行問題解析與相關行政法院裁判之評釋，最後則作一綜合性論述，並提出若干延伸性的觀點，以供思考⁵。

貳、行政管轄與訴願管轄之規範與關聯

一、行政管轄要義

(一) 意義與種類

行政管轄，指依法規將一定之行政事務分配於各行政機關之準據，其一方面劃分各個行政機關之任務範圍，另一方面則確定各該行政機關處理行政事務之權責領域（行政管轄權）⁶。行政機關管轄權所及之事項及權責，稱為「權限」⁷，亦有稱為「職權」者。

⁵ 本文主要著眼於對行政實務及行政法院裁判所生行政管轄與訴願管轄的評析與檢討，並嘗試點出當前行政實務與法院見解的問題與盲點，而非作純法理性的探討，故有關抽象學理及外國法比較的探討，僅作必要的陳述與討論，以免因理論部分過於冗長而占去對實務裁判深入分析的篇幅，合此敘明。

⁶ 行政管轄或管轄權，在德國係以„Zuständigkeit“一詞稱之，在字義上，指特定任務歸由（Zuordnung）特定機關執行之。參見Burgi, *Verwaltungsorganisationsrecht*, in: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2002, § 52 Rn. 35; Wolff/Bachof/Stober, *Verwaltungsrecht*, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 5. 關於「管轄權」基本概念之中文文獻，可參考蔡震榮，管轄權之意義，載：行政法爭議問題研究（上），頁308以下，2001年8月；詹鎮榮，論行政機關管轄權之移轉——以其對行政作用法及行政爭訟法之影響為中心，載：2006行政管制與行政爭訟，頁195以下，2007年10月。

與行政管轄應予區分者，為行政機關之「職權」（Befugnis），後者為行政機關得對外作成特定行政措施（主要是行政處分）之權能基礎，於干預行政之領域，通常須有法律之個別規定為依據（明定行使職權之構成要件及程序），始得為之，以符法律保留原則之意旨。參見蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏，行政程序法實用，頁41（李建良執筆），2006年10月3版。

⁷ 中文用語其實不甚一致，有稱為權限者，亦有稱為職權者。由於行政程序法第

行政機關於其管轄權之範圍內從事公權力行為，其所產生之權利或義務，最後歸屬於其所屬之行政主體。行政機關與行政管轄之間，具有互為條件之關係，行政機關須有法律派分其一定之事務權限，方成其為行政機關；相對而言，也唯有行政機關始足為行政管轄之承擔者，非行政機關（例如內部單位）不生行政管轄之問題⁸。法律中有關「主管機關」之規定，通常即屬行政管轄之規定。另外，法律規定間或亦使用「執行機關」⁹、「辦理機關」¹⁰之詞，或規定某某業務由某機關「辦理」者，均非不可能構成行政管轄之規定。

行政機關之管轄權，悉依其組織法規或其他行政法規規定之，非依法規不得設定或變更（行政程序法第十一條第一項、第五項），一般稱為「管轄權法定原則」（Grundsatz der festen Zuständigkeitsverteilung）¹¹或「權限不可變更原則」。換言之，行政機關之權

15條及第16條、第19條有關規定均使用「權限」一詞，因此本文於此亦從之。

⁸ 參見Badura, Das Verwaltungsverfahren, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, § 35 Rn. 1.

⁹ 除行政執行法等行政執行法規中定有執行機關外，若干法律，如水患治理特別條例、海洋污染防治法與廢棄物清理法等，均明文分別規定主管機關與執行機關，究其權限內涵與差異性，此等法律所稱主管機關，其權限往往著重於抽象性、一般性之法規命令之訂定與對執行機關之指揮監督，而執行機關之權限則側重個案執法任務。

¹⁰ 例如，公職人員選舉罷免法第6條（公職人員選舉，中央、直轄市、縣（市）各設選舉委員會辦理之）、專利法第3條第2項（專利業務，由經濟部指定專責機關辦理）、商標法第7條第2項（商標業務，由經濟部指定專責機關辦理）、著作權法第2條第2項（著作權業務，由經濟部指定專責機關辦理）、積體電路電路布局保護法第3條第2項（前項業務由經濟部指定專責機關辦理。……）、度量衡法第3條第2項（度量衡事務，由經濟部指定專責機關辦理）等。

¹¹ 參見 Fasching, Verwaltungsverfahrenrecht, 2008, S. 9; Fasching/Schwartz,

限，悉以法規為依據，不得任意設定或變更，例如交通部高速鐵路工程局擬代公路局辦理高鐵高架橋下道路工程用地取得作業，如無法規之依據，即不得為之¹²。又行政機關之管轄權亦不得由當事人與行政機關以協議方式設定或更動之¹³，亦即在行政法上並無所謂「合意管轄」可言。

行政機關之管轄權，基本上可分為「事務管轄」、「土地管轄」、「層級管轄」三種：

1. 事務管轄（*sachliche Zuständigkeit*），指依行政事務（物）之種類為標準所定之權限劃分，通常是依各機關之組織法律或專業性之實體法規定之。

2. 土地管轄（*örtliche Zuständigkeit*），指以土地區域為標準，劃分行政機關管轄之範圍，亦即，於事務管轄所及之地域範圍內，依地域之界限劃分行政機關之權限¹⁴，即一般所稱之「轄區」¹⁵。

3. 層級管轄（*instanzielle Zuständigkeit*），指同一種類之行政事務，分由不同層級之機關管轄，通常見於行政組織內部之垂直事務分配（*vertikale Dekonzentration*）¹⁶之情形。現行法律中常見之

Grundzüge des österreichischen Verwaltungsverfahren, 2003, S. 17.

¹² 參照法務部89年7月6日法89律字第021580號函。

¹³ 奧地利一般行政程序法第6條第2項規定：「行政機關之管轄權不得由當事人合意設定或變更之。」瑞士聯邦行政程序法第7條第2項規定：「行政機關之管轄權不得經行政機關與當事人之協議設定之。」同此旨趣，可資參照。

¹⁴ 參見Burgi, aaO. (Fn. 6), § 52 Rn. 36.

¹⁵ 行政程序法第12條特別針對不能依組織法或法規定土地管轄權之情形，設有順序之規定。另外，行政程序法第115條規定，行政處分違反土地管轄之規定者，除因違反轉屬管轄規定而無效者外，有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分時，原處分無須撤銷。換言之，行政處分違反土地管轄之規定，例外不構成違法而應予撤銷。

¹⁶ 參見Burgi, aaO. (Fn. 6), § 52 Rn. 26.

立法例：「本法所稱主管機關：在中央為……；在直轄市……；在縣（市）為……」，即為典型之層級管轄規定¹⁷。此種管轄權之界分，為採取層級制行政組織體系之特色，同時也是決定訴願管轄之基本原則，亦即以原處分機關之上級機關為訴願管轄機關（參照訴願法第四條）¹⁸。

4. 共同管轄，指就同一行政事務，享有得共同作成行政處分（共同處分）之管轄權。

（二）管轄法定與變動

基於管轄法定原則，行政機關之權限，悉依法規定之，不得任意設定或變更，更不許當事人依協議而予以更動，已如前述。行政機關之管轄權，原則上固應嚴守管轄法定之原則，惟行政事務龐雜多端，社會情況亦複雜而多變，行政機關管轄權之劃定，自難完全一成不變，仍有例外允許變動之必要性；此外，行政機關管轄權權限內之事項，固以自行處理為原則，惟基於實際需要或遇有若干困難之情事，亦可能有委由其他機關或人民辦理之必要。凡此均可能形成法定管轄之變動。關於法定管轄權之變動，依行政程序法之規定，有如下數種¹⁹：

¹⁷ 惟此種常見的層級管轄規定模式，僅依「中央」、「直轄市」、「縣（市）政府」為概括之管轄劃分，未就事務權責或處理方式作不同之規制，無法彰顯出層級管轄劃分之意義，且容易引起權限不清或推諉責任之問題，尤其是中央與直轄市或縣市政府之間，乃屬不同之行政主體，如此規定亦容易造成地方自治團體為中央之下級機關的錯誤印象，實大有檢討改進之必要。

¹⁸ 德國亦採相同制度，即以「上級機關」（die nächsthöhere Behörde）為訴願（Widerspruch）決定機關，參見德國行政法院法（Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO）第73條第1項第1款。

¹⁹ 除行政程序法之規定外，其他法律亦有權限變動之規定，例如，地方制度法第2條第3款規定，上級政府得將其權限委由地方自治團體辦理，一般稱為

1. 機關間委任（權限委任）

指行政機關將其權限之一部分，移轉於所屬下級機關執行之。委任應依法規為之，且應將委任事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（參照行政程序法第十五條第一項、第三項）²⁰。例如高雄市政府依公寓大廈管理條例第五十條規定，將公寓大廈管理組織申請報備處理事項，委任該市各區區公所受理辦理²¹。所謂「法規」者，基本上係指依法律或經法律授權之法規命令²²。權限

「委辦」，地方執行委辦事項通常應受上級政府之指揮監督。另外，原無管轄權之機關直接行使他機關之權限，一般稱為「介入」。「介入權」（Selbsteintrittsrecht），亦屬管轄權變動的一種態樣。此種對法定管轄權之干預，對於機關權限之劃分影響頗鉅，故須有法律之依據，始得為之。與介入權應予區別者，為基於監督機關之地位而代替管轄機關行使職權之情形，又稱「職務監督之代履行」（aufsichtliche Ersatzvornahme），例如，國家代替地方自治團體執行其職務，地方制度法第76條有關「代行處理」之規定，應屬後者。關於「介入權」與「職務上代履行」之差別，參見Badura, aaO. (Fn. 8), § 35 Rn. 1.

²⁰ 另查於地方自治團體之「政府組織自治條例」中，常見有機關間委任或委託之概括規定，例如，臺北縣政府組織自治條例第2條：「臺北縣政府（以下簡稱本府）辦理本縣自治事項並執行中央委辦事項及指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。中央法規明定本府為主管機關者，本府得將其權限委任所屬下級機關辦理。本府及其所屬機關得因業務需要，將其權限委任所屬下級機關執行或委託不相隸屬之行政機關執行之。本府及其所屬機關得將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前三項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登本府公報。」此種委任或委託規定之範圍，不僅及於地方自治事項，尚包括中央法令規定地方政府為主管機關者，爰產生一種「以自治條例（概括）變動中央法定管轄」之效應，是否合於管轄法定原則之意旨，非無疑問，詳見後述之討論。

²¹ 參照高雄市政府90年6月15日府工建字第23677號函，載：高雄市政府公報，頁17，90年夏字第26期。

²² 此所謂之「法規」包括法律授權之法規命令，並非表示法律授權行政機關得訂定法規命令，該行政機關即得以該法規命令為權限之委任，而須該權限係

一經委任，即產生權限移轉之效果，其與職務協助不涉權限之移轉，有所不同，故受委任機關為行政處分時，應以自己之名義為之。行政機關為委任之行為時，為避免發生效力之爭議，宜在委任之前或同時將委任事項及法規依據公告之。公告期間，法無明文，得由行政機關自行決定，惟不得少於三日（參照行政程序法第十一條第四項）²³。

2. 機關間委託（權限委託）²⁴

指行政機關因業務上之需要，將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。委託亦應有法規之依據，且應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（參照行政程序法第十五條第二項、第三項）。

委託與委任於外觀上固然相近，惟不論是法理基礎，抑或是對外表現方式上，均存有相當大的差異。簡言之，於委任之情形，由於存於有隸屬關係之機關間（上級機關經特定權限委任於所屬下級機關），因此權限本體與相應之責任係一併移轉於受任機關，委任機關則本於既有之指揮監督權而監督受任機關之作為，因此，委任

來自法規命令，始得以法規命令變動之；反之，權限若來自法律，則僅於法律中明定得委任者，行政機關始得為權限之委任。例如：法務部依律師職前訓練規則第4條規定，將辦理律師職前訓練之事項，委任法務部司法官訓練所辦理（參照法務部90年7月2日法檢決字第002547號函）。惟律師職前訓練規則之授權依據：律師法第7條第3項規定：「前項職前訓練之實施方式及退訓、停訓、重訓等有關事項，由法務部徵詢全國律師公會聯合會意見後，以職前訓練規則定之。」並無法務部得將職權訓練事項委託所屬機關辦理之規定，故上開權限之委任不無違法之嫌。

²³ 另參法務部行政程序法諮詢小組第16次會議紀錄。

²⁴ 本文使用「機關間委任」與「機關間委託」，旨在與「行政委託（將權限委託給私人）」相區隔，蓋單從「權限委託」一詞無法凸顯或辨別出是將權限委託給其他機關或私人，特此說明。

標的所在之權限與行政任務雖已轉由原管轄機關所屬下級機關行使，但並未逸脫原有之行政組織系統。於委託之情形，權限本體與責任並未隨同移轉於受託機關，所委託者，主要是所委託權限之具體辦理而已，因此，相關預算與費用，通常仍由委託機關編列並提供於受託機關。正因為委託標的所在之權限與責任並未真正移轉於受託機關，因此，委託標的所在之權限與責任亦未因委託而逸脫原有之行政組織系統。至於對外表現上，不同於委任之情形，受託機關原則上係以委託機關之名義作成處分。

3. 行政委託

指行政機關將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。行政委託應依法規為之，且應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之（參照行政程序法第十六條）。至於委託方式究應以行政契約或行政處分為之，則由行政機關斟酌委託事項及相關法規規定而定。

4. 移轉管轄

指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²⁵。但經當事人及有管轄權機關之同意，亦得由原管轄機關繼續處理該案件（參照行政程序法第十八條），以免影響公務之正常運作。

上述權限變動之類型，基本上係就行政程序法之規定而為論述，其中須特別說明者，乃本文所述有關委任與委託概念內涵之準

²⁵ 至於行政機關對於受理申請案件，經查無管轄權而移送有管轄權機關處理，僅屬一種「管轄之移送」（行政程序法第17條），而非發生管轄變動之移轉管轄。例如，對於受理之犯罪被害補償金申請事件，經調查結果，認無管轄權者，應即移送有管轄權之補償審議委員會，並通知當事人，以資便民（參照法務部保護司89年8月3日法保司字第000189號函）。

據問題。行政程序法草案有關委任與委託之規定部分，附有如下之立法說明：「委任與委託之類型有三：行政機關將權限之一部分委任其他行政機關以受任機關名義執行者，稱之為權限之委任（Delegation）；行政機關將其權限之一部委託其他行政機關以委託機關名義執行者，稱為權限之委託（Mandat）；……」從此段說明可以讀出的立法「理由」，簡化的說是：委任=Delegation；委託=Mandat。這段立法理由之內容雖相關有限，但至少可提供進一步探討的線索。由於「Delegation」與「Mandat」乃德國公法上之專有名詞及學理概念，故在方法論上及論述邏輯上，應先從德國法的脈絡，正確地理解此二概念的意涵，再回頭比對我國行政程序之規範與德國法之異同，進而從中得出解釋及適用我國法的應有取向。

Delegation與Mandat此二概念，乃德國公法上之學理名稱，而非法制用語。當前德國學者對此二概念之理解及詮釋，莫不以威瑪憲法時期公法學者Heinrich Triepel的學說為宗，其基本意涵率皆不離Triepel的界說。依Triepel之見，Delegation一詞在公法上之意義，指某一種法行為（Rechtsakt），經由此一行為，國家或地方自治團體將其權限全部或部分移轉（übertragen）於另一主體（Subjekt）。Delegation意味權限轉移（Kompetenzverschiebung），嚴格意義之Delegation，指權限在同一時間，從特定之主體「轉出」（Abschiebung），並同時「移入」（Zuschiebung）另一主體²⁶。相對而言，Mandat既不涉及權限之移轉，亦不影響既有權限之規範，而只是將權限委由另一機關行使，或授予另一機關行使權限之代理權（Vollmacht）²⁷。在上述之理解下，吾人可將

²⁶ 參見Triepel, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, 1974, S. 23.

²⁷ AaO., S. 26.

Delegation稱為「權限移轉」²⁸；而將Mandat稱為「權限代理」，以資區別。於「權限移轉」之情形，權限既已轉出，則受移轉權限之機關即以自己名義行使該權限；反之，於「權限代理」之情形，代理機關（Mandatar）並未取得新的權限，而授予代理權之機關（Mandant）亦未喪失其權限，故代理機關基本上係以授予代理權機關之名義行使權限，亦即代理機關之行為恆屬他人之名義（alieno nomine）²⁹。對Triepel而言，權限代理之授予，在性質上屬於「法律行為」（Rechtsgeschäft）；反之，權限之移轉則非法律行為所能為之，而必須是一種「具法制定性質之行為」（Akt der Rechtsetzung）³⁰。以上見解儘管受到部分學者之批評，並為學者所修正，但基本概念要素（「移轉」與「代理」）仍未改變而沿襲至今，殆為當前德國公法學（尤其是行政法學）之通說³¹。

以上述概念理解及區分反觀我國行政程序法之規定，可以明顯地看出，行政程序法第十五條所定「委任」與「委託」，其間之區

²⁸ Delegation一詞在憲法上之意義，通常涉及立法者授權行政機關訂定行政命令之問題，參見Fleiner, Die Delegation als Problem des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, 1972, S. 10 ff.; Settner, Grundfragen Einer Kompetenzlehre, 1983, S. 297; Heinz, Delegation und Mandat, Eine rechts- und verfassungstheoretische Untersuchung, Der Staat 36 (1997), 495 ff.

²⁹ 參見Triepel, aaO. (Fn. 26), S. 26。

³⁰ 參見Triepel, aaO. (Fn. 26), S. 29。

³¹ 參見Schenke, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, VerwArch. 68 (1977), 118 ff.; Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1986, § 13 Rn. 30; Faber, Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1992, S. 61 f. 在德國尚有所有「機關借用」（Organleihe）之概念，意指某一行政主體將其機關提供予他行政主體使用，使該機關成為他行政主體之機關。從而形成「同一機關雙功能」的現象。例如，巴發利亞邦之地方自治團體——縣，依法將其縣長（機關）借予該邦作為邦之最下級行政機關，則該縣長即同時具有地方自治團體之機關與巴發利亞邦之最下級行政機關之雙重功能。

隔僅在於不同機關間隸屬關係之有無，至於權限是否移轉，應以何機關之名義為之，皆無法直接從法條之文義尋繹而得。若要忠於立法原意，參諸立法說明，對委任與委託作實質的區辨，則委任 = Delegation，其應是涉及權限之移轉，且受委任機關應以自己名義行使權限；反之，委託 = Mandat，只是行使權限「代理權」之授予，而未涉權限之「移轉」，且受委託機關應以委託機關之名義行使職權³²。

於此特須強調的是，本文指委任 = Delegation；委託 = Mandat，是行政程序法立法理由中所述，並非作者的主張。本文只是進一步分析Delegation與Mandat此二概念在德國法及德國學說上的意涵，然後再回過頭來試著釐清「立法者」所理解的委任 = Delegation，委託 = Mandat應該具有何種規範意涵。必須強調與澄清的是，Delegation與Mandat此二概念是德國法的概念，不是我國立法者或學說上的概念。此二概念的意涵只能且必須從德國法及德國學說予以理解，因此本文引用德國有關Delegation與Mandat此二概念的文獻，嘗試指出此二概念在德國法脈絡下的應有意涵。本文是否「正確理解」德國概念的意涵，容可討論（但必須在德國文獻下討論），但至少不存在本文見解與國內學者見解不同的問題。至於立法者的意志為何，也是繫於立法者是否正確理解Delegation與Mandat此二概念的意涵，因為Delegation與Mandat是德國概念，不是我國立法者「意志」下的產物。

³² 於我國學說中，有同樣參酌德國學說，卻得出相反見解者，例如，黃錦堂教授認為「委託」應相當於Delegation；「委任」相當於Mandat，參見黃錦堂，「行政機關」、「委託」、「委任」、「委辦」、「受委託執行公權力」之意義，載：行政法實務與理論(一)，頁221、223，2003年3月。惟該文中並未引用有關Delegation與Mandat概念定義之德文文獻。

二、訴願管轄要義

(一)意義與種類

訴願之管轄機關，指對訴願案件有受理權限之機關。依現行法制，訴願管轄機關均為行政機關，訴願基本上屬行政程序之一環，故訴願管轄亦屬行政管轄之一種。惟訴願程序同時攸關人民依憲法第十六條所享有之訴願權，故訴願管轄之認定，自須兼顧此項憲法保障意旨。

訴願法第四條對管轄機關主要係採列舉之規定，將管轄機關依其等級分為八款，此等規定又屬認定訴願管轄機關之基礎規定。觀諸訴願法第四條列舉規定，可知管轄機關之認定，基本上是以「隸屬關係」為管轄機關認定之準據，即除原處分機關無直屬上級機關而以原處分機關為管轄機關外，以原處分機關之直屬上級機關為原則。在此項基本原則之外，亦兼採「主管職權」之認定標準，其主要適用於中央各部、會、行、處、局、署為管轄機關之情形，蓋此等機關乃屬國家專業行政之最高主管機關，基於該等機關專業行政之考量，故列為對地方政府行政處分之訴願管轄機關。

除依管轄之等級作上述列舉規定外，訴願法另於第五條至第十三條定有其他規定，以因應特殊之情形，包括：1. 比照管轄（訴願法第五條第一項）；2. 共同處分之管轄（訴願法第六條）；3. 機關間委託事件之管轄（訴願法第七條）；4. 機關間委任事件之管轄（訴願法第八條）；5. 委託私人行使公權力事件之管轄（訴願法第十條）；6. 委辦事件之管轄（訴願法第九條）；7. 承受管轄（訴願法第十一條）；8. 交付執行事件之管轄（訴願法第十三條）³³。為

³³ 另外，在學理上及實務上，尚有「多階段處分」之訴願管轄問題。最常被提出討論的例子是：營利事業欠稅達一定金額以上，依稅捐稽徵法及「限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法」，由財政部或所屬之國稅局通知

與前述行政程序法規定之管轄變動相互對應，以下先僅就「機關間委託事件之管轄」、「機關間委任事件之管轄」及「委託私人行使公權力事件之管轄」三者論述之：

1. 機關間委託事件之管轄

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（行政程序法第十五條第二項參照），人民對於受託機關所為之行政處分如有不服，依訴願法第七條之規定，「無隸屬關係之機關辦理受託事件所為之行政處分，應視同委託機關之行政處分，比照第四條管轄機關之規定，向原委託機關或其直接上級機關提起訴願」，亦即概以委託機關為原處分機關，以

內政部入出國及移民署限制出境，當事人如有不服，應以何機關為訴願機關？此一問題曾有爭議，實務上目前以財政部為原處分機關，而以行政院為訴願管轄機關。上開「限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法」之規定現已提升為法律條文，即稅捐稽徵法第24條第3項（97年8月13日修正公布）修正為：「在中華民國境內居住之個人或在中華民國境內之營利事業，其已確定之應納稅捐逾法定繳納期限尚未繳納完畢，所欠繳稅款及已確定之罰鍰單計或合計，個人在新臺幣一百萬元以上，營利事業在新臺幣二百萬元以上者；其在行政救濟程序終結前，個人在新臺幣一百五十萬元以上，營利事業在新臺幣三百萬元以上，得由財政部函請內政部入出國及移民署限制其出境；其為營利事業者，得限制其負責人出境。但已提供相當擔保者，應解除其限制。」98年5月間，立法院復修正稅捐稽徵法上開規定（98年5月13日修正公布），新增第4項：「財政部函請內政部入出國及移民署限制出境時，應同時以書面敘明理由並附記救濟程序通知當事人，依法送達。」期透過明確之救濟教示，解決上述訴願管轄之爭議。不過，所謂「多階段行政處分」（*mehrstufiger Verwaltungsakt*），係指行政機關作成行政處分之前，須事先經其他機關或上級機關之同意、核准或表示意見。換言之，多階段處分之作成，有複數行政行為之存在，惟僅最後階段機關之行為，具行政處分之性質，蓋其直接對外發生法律效果（參見Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Aufl., 2009, § 9 Rn. 30）。反觀財政部函請內政部入出國及移民署限制納稅義務人出境，通常會同時以書面敘明理由通知當事人，並依法送達，其已直接對外發生法律效果，故嚴格來說，此種情形非屬前述之「多階段處分」。

定訴願管轄之機關。此等訴願管轄之規定，不但簡便明確，且合乎行政組織法暨行政程序法上「委託=Mandat」概念之意涵³⁴。

2. 機關間委任事件之管轄

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（行政程序法第十五條第一項）。對於此種有隸屬關係之機關間委任事件，如何定其訴願管轄機關，於舊訴願法中並無明文，於實際運作上時生疑義，訴願法乃增設第八條規定：「有隸屬關係之下級機關依法辦理上級機關委任事件所為之行政處分，為受委任機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第四條之規定，向受委任機關或其上級機關提起訴願」³⁵，亦即以「受委任機關」為原處分機關，並據以認定訴願之管轄機關。其訴願管轄之認定原則與後述之「委託私人行使公權力事件之管轄」相同，而與「機關間委託事件管轄」之認定原則有異，其規定內容尚稱明確，且亦合於行政組織法暨行政程序法上「委任=Delegation」之概念意涵³⁶。蓋如前所述，委任涉及權限之移轉，且受委任機關應以自己名義行使權限，故其所為之行政處分亦應以自己名義為之，人民對其處分如有不服，原則上即應以其上級機關為訴願管轄機關。

3. 委託私人行使公權力事件之管轄

行政機關因人手或設備不足，或基於合目的性之考量，得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理（行政程序法第十六條第一項參照）。此種情形一般稱為「行政委託」，而受委託之

³⁴ 參見後述「參、一、(二)」之說明。

³⁵ 此所謂「比照第四條之規定，向受委任機關或其上級機關提起訴願」，其中「向受委任機關提起訴願」，應係者訴願法第4條第8款「不服中央各院之行政處分者，向原院提起訴願」之情形。惟中央各院在邏輯上不可能委任自己，故此項規定之妥適性，值得商榷。

³⁶ 參見後述「參、一、(二)」之說明。

民間團體或個人，則稱為「受委託行使公權力之私人」，例如受經濟部國際貿易局依貿易法第十四條第一項第二款規定之委託，處理紡織品配額事項之紡織品外銷拓展協會。於此等行政委託之情形，欲爭取紡織品配額之廠商，對於該協會所為之配額決定（行政處分）如有不服，究應以何機關為訴願管轄機關？即有待釐清。舊訴願法第六條有關委託事件之管轄規定之適用範圍，僅限於行政機關相互間之事務委託，不及於行政委託，故於其訴願管轄之認定上，即有爭議。司法院大法官雖曾於釋字第二六九號解釋指出：「依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授予公權力者，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，有行政訴訟之被告當事人能力」，惟此號解釋僅就被授予公權力之私人的「被告當事人能力」有所闡釋，並未論及該等情形下訴願管轄權之歸屬，適用上仍有疑義。有鑑於此，現行訴願法第十條乃明文規定：「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」，亦即以行使公權力之「私人」為原處分機關³⁷，而將委託機關視同其上級機關，因而由委託機關為訴願管轄機關。以上規定，基本上係將受委託行使公權力之私人視作「行政機關」之角度出發，再從處分機關之認定及行政層級之觀點，據以將委託機關當作系爭處分之訴願管轄機關。惟於此須先指出者，私人本於擬制行政機關之地位而作成行政處分，與具有法定權限之行政機關作成行政處分，畢竟有別，行政機關依法將其原本之權限委託私人行使，再自居為其訴願監督機關，從而脫離該行政機關原本依法應受到訴願監督之地位，此等

³⁷ 依據行政程序法第2條第3項之規定，「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」，而非另為獨立的行政主體，與訴願法第10條之規定理路一致。

法制設計是否妥適，非無商榷之餘地。例如教育部依大學法所為之評鑑措施，其合法性及妥適性原本應受行政院監督，卻因其將大學評鑑事項委託予民間團體（評鑑中心）辦理，而自居為評鑑中心之監督機關及訴願管轄機關，進而脫免行政院之監督及訴願程序之審查³⁸。

(二)管轄爭議或不明之解決

訴願制度旨在藉由行政組織之內部監督，確保行政處分之合法性與妥當性，因此，訴願管轄機關之規定，亦在使訴願事件由適於對系爭處分之合法性與妥當性予以監督判斷之特定機關處理。惟何者為有訴願管轄權之機關，難免產生爭議（消極或積極），遇此情形，自應有一爭議解決之準據，以免防礙人民訴願權之行使，並確保訴願制度之行政權自我監督之旨。故訴願法第十二條第一項乃明定，「數機關於管轄權有爭議或因管轄不明致不能辨明有管轄權之機關者，由其共同之直接上級機關確定之」，以杜爭議。又無管轄權之機關如就訴願予以決定者，其決定自具有瑕疵，依訴願法第十二條第二項規定，應由該機關之上級機關依職權或依申請撤銷之，並命移送於有管轄權之機關³⁹。

上述訴願管轄爭議或不明之解決規定，於實務運作上至少有兩

³⁸ 至於私立大學對於學生所為之退學處分，或對教師升等所為之評審決定，均屬該私立學校所為之行政處分，當事人如有不服，得向教育部提起訴願，以資救濟（參照司法院大法官釋字第382號及第462號解釋）。表面觀之，此兩種情形屬於私人受委託行使公權力之類型，惟與訴願法第10條所稱「依法受中央或地方機關委託行使公權力」之情形不同，私立大學係直接受法律之直接委託，屬於一種「法定委託」。

³⁹ 例如，國家通訊傳播委員會（NCC）訴願會自行審議決定不服通傳會行政處分所提起之訴願案，行政院即得依訴願法第12條第2項規定撤銷該訴願決定，並命NCC將訴願案移送於行政院訴願會審議。

項問題值得進一步探究。其一，人民不服行政處分提起訴願，如認為作成訴願決定之機關無管轄權者，能否依訴願法第十二條第二項之規定，請求該機關之上級機關撤銷該訴願決定？該機關之上級機關如函復無撤銷事由存在者，該等函復是否為行政處分？人民得否就此另行提起訴願？依訴願法第十二條第二項之規定，無訴願管轄權機關之上級機關「應依職權或申請撤銷」無管轄權之訴願決定，至於得申請撤銷者，法無明文規定，從文義來看，似乎無法否定相關人民亦得申請撤銷訴願決定，上級機關否准之函復，亦可認具有行政處分之性質，得為訴願及行政訴訟之程序標的⁴⁰。惟此等見解是否合於訴願法第十二條之規範目的，非無疑問，蓋若系爭函復屬行政處分，則必得具有規制效力。上級機關不欲撤銷訴願決定之函復，究竟是否對人民（申請人）產生規制效力？什麼樣的規制效力？恐均有問題。更何況，若於此採肯定見解，由於訴願法第十二條第二項並未明定「依申請」之範圍，故除訴願人之外，理論上亦非不得包括第三人及其他行政機關（尤其是原處分機關），若原訴願決定機關之上級機關基於其他機關之申請作成否准之函復，是否亦可產生與訴願人申請之情形相同的法律上規制效力？其不合理處甚明。若再參照同條第一項之規定意旨，可知本條之目的在於賦予共同上級機關解決管轄爭議、不明或錯誤之權限，以確保訴願管轄之適法性，似無賦予特定人民請求撤銷訴願決定之公法上權利。至於訴願人或利害關係人若認為無管轄權之訴願決定侵害其權利，本得直接以該訴願決定為標的，提起撤銷訴訟，實無疊床架屋地以

⁴⁰ 臺北高等行政法院90年度訴字第5323號判決，即採此項見解，其謂：「……核該函之內容係被告基於職權，就具體事件所為發生公法上法律效果之單方行政行為，而非僅係單純事實之敘述而未發生准駁效果之觀念通知，應屬行政處分，……。」

「上級機關之否准撤銷訴願決定之函復」為爭訟標的之必要，否則此等衍生性的行政爭訟程序，不僅往往欠缺權利保護之必要，且尚可能造成兩種行政救濟程序下，行政法院裁判歧異之結果。是以，本文認為，上級機關駁回申請撤銷訴願決定之函復，應只是觀念通知，而非行政處分。

其二，數機關於管轄權有爭議或管轄不明時，發生管轄權爭議事件之共同直接上級機關若依訴願法第十二條第一項規定確定系爭事件之管轄權者，行政法院對此得否為審查，並作成不同之管轄判定？揆諸訴願法第十二條第一項之制度目的，乃立法者針對訴願管轄衝突特設之解決機制，於法定要件該當（爭議或不明）時，有權機關（共同直接上級機關）即取得訴願管轄之個案確定權，非行政法院所得取代者。換言之，關於訴願管轄衝突或不明之問題，立法者既已設有解決機制，即應先循此一途徑解決，行政法院理應尊重，原則上無權另為判定，此與前述管轄錯誤之情形有間。不過，法定構成要件是否該當，亦即是否數機關於管轄權有爭議，或是管轄不明致不能辨明有管轄之機關，乃屬上級機關行使訴願管轄確定權之前提要件，行政法院仍得本於職權審查認定之。

三、行政管轄與訴願管轄之關聯問題

(一) 訴願管轄之確定與訴願制度之關係

訴願制度不僅有提供公權力作用對象之人民權利保護的功能，更重要的毋寧是行政權之自我監督與統合的功能⁴¹。在我國訴願前置主義的制度設計下，尋求權利保護的人民，其逕向法院尋求訴訟

⁴¹ 關於訴願制度之功能，參見Weides, *Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren*, 3. Aufl., 1993, S. 217; 吳庚，行政爭訟法論，頁300，2006年9月修訂3版2刷。

救濟的時點，因訴願先行的強行性要求而延後，向法院起訴的條件門檻亦較高。因此嚴格說來，訴願制度雖然落實了憲法訴願權之保障，亦即就訴願制度乃憲法訴願權之制度性保障；然而，人民受憲法保障之訴訟權，部分亦因訴願制度而受到限制，故訴願前置主義下的相關規定，遂成為憲法訴訟權保障之限制（干預）。在此範圍內，訴願制度與訴願前置之要求，絕非憲法訴訟權之制度保障。就訴願前置規定之合憲性思考而言，其正當化論據應在於確保行政權上下一體、行政運作之自我監督與統合目的。基此，認定訴願管轄機關時，即不應忽視訴願制度的本質性意義與功能，故僅得以有效介入監督、糾正原處分機關之行政處分的行政機關，始足以擔任系爭行政處分之訴願管轄機關，也唯有如此，方得以達成訴願制度之行政權自我糾正功能。

我國訴願管轄之規定，顯然可見此等考量。作為訴願管轄主要判定依據的訴願法第四條，基本上便是以有權監督糾正原處分機關之行政機關作為訴願管轄機關，通常便是原處分機關之直接上級機關或監督機關⁴²。依此所定之訴願管轄，訴願管轄機關皆為對原處分機關有行政指揮監督權之上級機關或監督機關，或行政機關最高層級之院級機關。

其中，值得進一步討論的是訴願法第四條第三款、第五款所定，不服直轄市政府或縣（市）政府之行政處分，向「中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願」之意涵。此等規定並未區分地方政府所為行政處分，究竟係依據中央法令所為，抑或是依據自治法規所為，亦即並未區分是否為自治事項或委辦事項。訴願管轄定為「中央主管部會等」，究其意涵，應係指系爭行政處分所涉事項

⁴² 嚴格來說，中央行政機關之於直轄市政府、縣市政府，或縣（市）政府之於鄉（鎮、市）公所，實不宜稱為上級機關，而是監督機關。

之中央主管部會等。問題是，即便系爭行政處分係依據中央法令所為，若中央法令之行政管轄不明時，訴願管轄之歸屬即生疑義；而若行政處分係依據自治事項所作成，則勢必須將中央主管部會的概念解為「中央目的事業主管部會」。然則，何謂目的事業？往往亦非明確。以否准人民依據檔案法第十七條或政府資訊公開法第九條以下規定所提閱覽、抄錄或複製檔案或提供政府資訊之申請的決定而言，若受理申請機關為地方政府，則不服此等否准申請之訴願管轄為何？實務上處理方式似以所請求之檔案資料所涉及之事項為定性之標準，亦即若所請求之檔案或資料屬於辦理土地徵收事件之相關資料，即以內政部為訴願管轄機關；若所請求之檔案資料內容是涉及電子遊戲場設置問題，則以經濟部為訴願管轄機關。另一例：地方政府依據消費者保護法第三十六條之規定，認定企業經營者提供之商品或服務，經調查有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞等情形時，命其限期改善、回收或銷燬，該企業經營者不服此一處置時，訴願管轄如何認定？實務上逕以企業經營者所提供商品或服務之中央目的事業主管機關而定其訴願管轄，似乎是因消費者保護法第六條所定，「本法所稱主管機關：在中央為目的事業主管機關」之故。

小結以言，現行法制下，訴願管轄基本上是建立在行政管轄之上的，特別是以「層級主管」與「事務主管」為認定管轄權歸屬之主軸構造。而對於此種制度的設計用意與規範目的，則又須從憲法保障人民訴願權的高度，檢視並掌握訴願的制度目的。換言之，行政管轄與訴願管轄的關聯問題，必須與訴願制度的規範目的（除權利保障外，尚有行政自省、行政監督）交互觀照，始能得其要領。

（二）行政管轄委任或委託與訴願管轄之關聯問題

行政管轄委任或委託與訴願管轄之關聯問題，可以下面兩則實務爭議為例來加以討論。

首先是最高行政法院九十四年十月十八日庭長法官聯席會議決議（以下簡稱《汽燃費徵收案》），其法律問題為：某非設籍於直轄市之人民甲，對其汽車燃料使用費之徵收提起訴願及行政訴訟，應以何機關為訴願管轄機關及被告機關？有甲（以交通部為訴願管轄機關，以公路總局為被告）、乙（以交通部為訴願管轄機關，以各地區監理所為被告）兩說，經決議採甲說。

此一法律問題於最高行政法院之爭議重點，實僅在於現行徵收汽車燃料使用費之實務處理方式下⁴³，究竟原處分機關應認定為公路總局，抑或應認定為各地區監理所而已。甲、乙兩說之理由均援引訴願法第十三條之規定，認為原行政處分機關之認定，應以實施行政處分時之名義為準，但由於對徵收燃料使用費之「名義機關」的事實要素判定有所不同，因而得出不同結論，亦即甲說著重於徵收汽燃費繳款書上所蓋之「交通部公路總局局長統一收據專用章」，故認定公路總局為名義機關，而乙說則著重於各區監理所寄發開徵通知以及為開徵公告等事實，因此認定各區監理所為名義機關⁴⁴。至於本法律問題一大關鍵點，即交通部將汽車燃料使用費

⁴³ 現行實務處理方式，是由各區監理所分別將應繳汽車燃料使用費通知書寄發汽車所有人，並以各區監理所之名義為開徵汽車燃料使用費之公告，但徵收汽車燃料使用費之繳款書上，徵收機關長官欄係加蓋「交通部公路總局局長統一收據專用章」。

⁴⁴ 至於乙說所指出之各地區監理所應具有行政機關地位一事，實為適用訴願法第13條以認定名義機關之前提。蓋唯有行政機關始能作成行政處分，並非認定名義機關為何之準據。嚴格而言，系爭汽車燃料使用費之徵收處分，其名義機關為何，與徵收汽車燃料使用費之行政管轄的確定，乃屬二事。前者乃個別處分書所載內容之判定問題，涉及行政行為法中與行政處分有關的問題；反之，後者則屬相關法規所定行政管轄之認定問題，乃屬行政組織法範疇的問題，兩者層次不同，論究依據亦有差異，不應混淆。惟最高行政法院94年10月18日庭長法官聯席會議中似未區分討論。

「委任」公路總局代徵之合法性，甲、乙兩說均未質疑，似均肯認該等委任之合法性，然此點實非無商榷餘地。

交通部將汽車燃料使用費委任公路總局代徵，係根據汽車燃料使用費徵收及分配辦法第三條第一項規定，此辦法則是依公路法第二十七條第二項前段之授權（「汽車燃料使用費之徵收及分配辦法，由交通部會商財政部定之」）所訂定，該等授權之內容與範圍是否及於「汽車燃料使用費徵收權限之變動」，已非無疑；尤其是同條第一項正是有關公路主管機關（在中央為交通部）得徵收汽車燃料使用費之規定，從法條文義脈絡觀之，實難以得出立法者於授權相關機關於訂定汽車燃料使用費徵收及分配辦法之同時，亦蘊含有默示授權中央公路主管機關得將徵收權限委任於下屬機關之意。依此而言，汽車燃料使用費徵收及分配辦法第三條第一項規定實已逾越法律授權範圍，應屬違法。

暫不論此，由於汽車燃料使用費徵收及分配辦法性質上屬法規命令，固為一種法規，然權限之委任之所以須有法規之依據，旨在對法定權限之移轉作法的控制，屬於「制度性法律保留」（*der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes*）⁴⁵之一環。是以，行政程序法第十五條第一項所稱之「法規」，非可解為包括所有位階之法規在內，而是須視創設系爭權限之法規屬性，而認定得據以為權限委任之法規屬性。簡單地說，行政機關之權限若係依法律規定而取得者，則該行政機關亦必得依據同位階之法律始得為權限之委任。法律所定管轄權若可逕由下位階的行政法規予以變動，甚至是由法律所定有權機關自行訂定法規命令為之，則「法定管轄」之要求即形同虛設。法律所定之權限，除法律本身設有移轉之授權外，被授權之機關不得將其法定權限委由其所屬機關行使之。換言之，行政管轄

⁴⁵ 參見Ohler, *Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes*, AöR 131 (2006), 365 ff.

權限若係來自法律，則僅法律（立法者）有權決定其是否變動，依法取得管轄權之行政機關，自行以法律以外之法規，將法律所賦予之權限移轉於下屬機關，即非法之所許，否則即無異於原獲立法授權之機關「私相授受」其應依法行使之權限。就汽車燃料使用費之徵收而言，依公路法第三條及第二十七條第一項規定，其主管機關為交通部，於公路法中並無得將權限委託予所屬機關之規定。交通部於辦法中自行委任予公路總局，不僅牴觸公路法之規定（公路總局之行政管轄違法），同時也因此而變動訴願管轄，從原本之行政院「下移」為交通部本身，脫免行政院之行政監督，亦屬違法之訴願管轄⁴⁶。

其次是最高行政法院九十三年五月十八日庭長法官聯席會議決議（以下簡稱《農保處分機關案》），其所涉及之法律問題是：農民健康保險，依農民健康保險條例第四條第一項規定，由中央主管機關設立之中央社會保險局為保險人。在中央社會保險局未設立前，業務暫委託勞工保險局辦理。勞工保險局辦理農保業務所為之行政處分，其處分機關為勞工保險局，抑或為內政部？如何定訴願管轄機關？有甲說（以勞工保險局為原處分機關）及乙說（以內政部為原處分機關）兩種見解。

以上兩說，經決議採以勞工保險局為原處分機關說，其理由不外是，立法委託勞工保險局辦理農民健康保險業務，並授予農民健康保險保險人之法律地位。勞工保險局以保險人地位承辦農民健康保險，則其就有關農民健康保險事項所為之行政處分，自以勞工保險局為原處分機關，並以農民健康保險之中央主管機關內政部為訴願機關⁴⁷。上述決議後，復有覆議案之提出，認為應以內政部為原

⁴⁶ 關於此一問題，詳見後述「參、二」之分析。

⁴⁷ 在此之前，最高行政法院89年8月份庭長法官聯席會議決議，89年8月29日，

處分機關，惟表決未獲通過，仍維持原議。

觀察以上各說，決議結論雖採甲說（以勞工保險局為原處分機關），惟理由略有不同，決議理由以「立法委託」⁴⁸為起始語，指勞工保險局辦理農民健康保險業務，具有農民健康保險保險人之法律地位，再據此得出勞工保險局為原處分機關，內政部為訴願機關之結論。基本上，本文亦贊成此項結論，但對於論證過程及理由構成則有不同看法，茲列述如下：

首須指出者，行政程序法第十五條第二項規定機關間權限委託須依法規為之，旨在防止機關在無法律授權之情況下，「自行」將法律所賦予之權限移轉予其他機關，破壞行政管轄法定原則，其目的在落實「制度性法律保留原則」之意旨，已如前述。農民健康保險條例第四條第一項規定，農民健康保險在中央社會保險局未設立前，業務暫委託勞工保險局辦理，乃法律直接將農保業務交由勞工保險局辦理，並無行政機關自行將權限移轉予其他機關之問題，故姑且不問「學理上」委託概念之內涵及分類為何，**農民健康保險條例第四條第一項有關「農民健康保險業務暫委託勞工保險局辦理」之規定，均與行政程序法第十五條無涉。**是決議所創「立法委託」一詞非僅毫無必要，且反而會造成「行政機關間委託」概念之混淆。而甲說將焦點置於是否為「權限之一部分委託」及「權限和責任移轉」之有無，用以區隔農民健康保險條例第四條第一項（權限和責任移轉）與行政程序法第十五條第二項（權限之一部分委託），亦未脫「委託」概念區分之思維框架，而忽略了農民健康保險條例第

亦採以勞工保險局為處分機關。

48 此所謂之「立法委託」，與本文前指私立大學對於學生所為之退學處分或對教師升等所為之評審決定，係基於法律之直接委託，屬於一種「法定委託」之情形迥異，不宜混為一談。

四條第一項實即為「法定管轄」之規定，而非權限和責任「移轉」規定之事實。至於覆審案意見所稱此種委託行政（「法律規定」暫時委託不相隸屬之勞工保險局辦理）與行政程序法第十五條第二項規定之本質尚無不同，僅其受委託之權限係由法律明定而已，則完全混淆法定管轄規定與行政機關間委託之概念⁴⁹。

農民健康保險條例第四條第一項規定，農民健康保險在中央社會保險局未設立前，業務暫委託勞工保險局辦理，既係法律直接將農保業務交由勞工保險局辦理之法定管轄規定，則勞工保險局即為農民健康保險之保險人暨農保業務之法定管轄機關，其依農民健康保險條例所為之決定，自屬該決定之原處分機關。較有疑問者，乃如何定其訴願管轄機關，即受處分人不服勞工保險局作成之行政處分，究應向其直接上級機關「行政院勞工委員會」或向本件中央主管機關「內政部」提起訴願？

按在行政層級上，勞工保險局雖為行政院勞工委員會之下級機關，但勞工保險局既是農民健康保險條例第四條第一項之法定管轄機關，其所為之處分亦悉以農民健康保險條例之規定為依據，而內政部復為農民健康保險條例第三條所定之中央主管機關，自應以內政部為訴願管轄機關。訴願法第四條所定各款有關訴願管轄之規定，無法適用於此種「特殊」情況，似可考慮類推適用訴願法第五條第二項：「訴願管轄，法律另有規定依其業務監督定之者，從其

⁴⁹ 另一個值得比較觀察的例子是就業保險法第4條之規定：「本保險由中央主管機關委任勞工保險局辦理，並為保險人。」條文中雖使用「委任」一詞，但明確指定受委任機關為勞工保險局，且並為保險人，立法者於此實已明確將辦理就業保險之權限由主管機關之權限自始分離出來，交給勞保局，惟有勞保局得為就業保險之辦理機關且為保險人，解釋上中央主管機關根本不享有是否「委任」以及選擇受委任機關之裁量空間。因此，亦與行政程序法第15條第1項所定之權限委任規定並無關係。

規定。」蓋內政部對於勞工保險局作成之行政處分，得就其適法性或就其行政作業之合目的性等實施全面性監督。

(三)小 結

茲就行政管轄委任或委託所生的訴願管轄變動爭議，參酌以上兩件事例，整理歸納本文觀點及判斷法則如下：

1. 行政程序法第十五條第一項所稱之「法規」，雖包括法律、法規命令及自治條例，然該項規定，權限之委任須有法規之依據，旨在對法定權限之移轉作法律上的控制，屬於「制度性法律保留」之一環，故法律所定之權限（法定管轄權），除法律本身設有移轉之授權外，依該法律而取得權限之機關不得將其法定權限委由其所屬機關行使之。

2. 循上意旨，可以得出如下判斷法則：**授予法定權限之法規與移轉法定權限之法規，必須屬於同一位階。**行政管轄權限若係來自法律，則僅法律（立法者）有權決定該權限能否變動，以法律以外之法規將法律所賦予之權限移轉於下屬機關，非法之所許。

3. 行政程序法第十五條第二項規定機關間權限委託須依法規為之，旨在防止機關在無法律授權之情況下，「自行」將法律所賦予之權限移轉予其他機關，破壞行政管轄法定原則，其目的與機關間權限委任之限制，均在落實「制度性法律保留原則」，兩者規範旨趣相同。

4. 法律中直接將機關主管之某特定業務交由另一不相隸屬的機關辦理，乃係「法定管轄」之規定，其間並無行政機關「自行」將權限移轉予其他機關之問題，故法律中縱使出現「委託」之用語，亦與前述機關間權限委託之情形不同，兩者應予分辨。

參、問題解析及行政法院相關裁判評釋

一、行政管轄不明之訴願管轄問題

(一)《檔案申請案》

前述案型一之《檔案申請案》，涉及行政管轄不明之問題⁵⁰，緣於檔案法第十七條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」同法第十八條列有各機關得拒絕前條之申請的各項事由；同法第十九條並規定各機關對於申請案件准駁之期限及方式（駁回申請者，並應敘明理由）。綜合上開規定，可知「各機關」為檔案申請之准駁機關，然「各機關」應如何認定？人民依檔案法申請閱覽、抄錄或複製檔案如遭拒絕者，應向何機關提起訴願？前者為行政管轄問題，後者則為訴願管轄問題，皆因法律規定不明，滋生疑義，而有探究之必要。

⁵⁰ 事實略以：A與他人共有座落屏東市某段770地號土地，於60年9月18日發布實施之擴大屏東都市計畫時，其中一部分已經劃定為綠地。81年，該都市計畫通盤檢討時，仍未變更使用編定。83年11月11日，屏東縣政府公告上開通盤檢討樁位成果之圖表，將上開土地逕為分割，分割增加原已編定為綠地之770-1地號土地。嗣因屏東市公所發現樁位測量有誤，上開770-1地號土地部分非屬綠地，乃函請屏東縣屏東地政事務所於94年1月19日將該土地逕為分割，分割增加之770-2地號更正使用分區為住宅區。A對之不服，提起行政訴訟，遞經裁定駁回確定在案。A乃於97年8月29日，依檔案法第17條規定，檢具申請書向屏東縣政府申請複製檔案應用，內容包括：原處分機關85年11月29日函（以下簡稱甲函）及85年12月4日函（以下簡稱乙函）。經屏東縣政府於97年9月2日函復，引據行政程序法第37條、第40條、第46條第1項，以甲函係屏東縣政府陳報臺灣省政府地政處審核有關因重複徵收辦理終止徵收案，A並非該終止徵收案所及之權利人，所請礙難照辦；乙函經查為臺灣省政府檔案，無從提供。

較無疑問的是，檔案法第十八條中「各機關」一詞，應係「政府機關」之簡稱，指中央及地方各級機關⁵¹，其意涵基本上有兩種解釋取向：一是指檔案文件之「保管」機關，一是檔案文件之「製作」機關。若參諸檔案法對「檔案」所下之定義：各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件⁵²，則「各機關」應係指涉保管之機關。蓋檔案法之檔案須經點收、立案、編目、保管、檢調、清理、安全維護等歸檔管理程序⁵³，以上作業未必由當初製作之機關為之⁵⁴。實務上，目前亦多以保管機關為檔案法第十七條之管轄機關⁵⁵。另須說明者，檔案法之檔案分成「國家檔案」與「機關檔案」兩種，前者指具有永久保存價值，而移歸「檔案中央主管機關」管理之檔案；後者指由「各機關」自行管理之檔案⁵⁶。若從字義相互對照以觀，「各機關」似不包含「檔案中央主管機關」在內，從而「國家檔案」不在檔案法第十七條得申請閱覽、抄錄或複製之範圍。惟檔案法第十七條僅稱「檔案」，並未限

51 參照檔案法第2條第1款。

52 參照檔案法第2條第2款。

53 參照檔案法第7條。

54 有疑問的是，88年制定的檔案法並未如94年制定政府資訊公開法般，明定「政府機關」除中央與地方機關外，亦包含「其設立之實（試）驗室、研究、文教、醫療及特種基金管理機構」，則檔案法之政府機關概念是否即不包含此等機構在內？解釋上非無爭議。所幸檔案法與政府資訊公開法兩部法律之規範內容大幅重疊，較晚制定的政府資訊公開法之規範亦更周全，凡依檔案法請求閱覽之檔案，原則上皆屬政府資訊公開法中得請求提供之政府資訊。因此，檔案法之政府機關概念的可能漏洞已不生太大影響。

55 例如，臺北市政府為辦理檔案法第17條有關民眾申請閱覽、抄錄或複製檔案之開放應用事項而訂定之「臺北市政府及所屬各機關學校檔案開放應用要點」，其第2點即規定：「本要點之適用範圍，為臺北市政府及所屬機關、學校（以下簡稱各機關）保管之機關檔案。」

56 參照檔案法第2條第3款至第4款。

定機關檔案，且國家檔案與機關檔案之差別僅在前者為永久保存，後者則否，故除有同法第十八條所定得拒絕申請之事由外，應無不得申請閱覽、抄錄或複製之理；從而所謂「各機關」，解釋上即應包含「檔案中央主管機關」在內。所應強調的是，保管檔案之機關未必即為檔案之原因事實所依據法律所定之主管機關。

檔案申請案件之准駁機關，若為保管檔案之機關，則人民對於各機關所為拒絕申請之處分如有不服，應向各該機關之上級機關提起訴願。檔案保管機關為中央機關或地方二級機關之情形，其訴願管轄機關之認定，通常不生爭議。惟若檔案保管機關為縣（市）政府或直轄市政府，依訴願法第四條第三款及第五款之規定，不服縣（市）政府或直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願；就檔案申請案件而言，因檔案法未有「中央主管機關」之規定，而滋生如何認定中央「主管檔案」機關之疑義。

首先，此所謂「中央主管檔案機關」須與「檔案中央主管機關」相區辨。按檔案法第三條第一項前段規定：「關於檔案事項，由行政院所設之專責檔案中央主管機關掌理之。」其中所稱「檔案中央主管機關」，即檔案管理局，若對照同法第二條第三款及第三條第四項規定，可知其係負責國家檔案之管理及檔案之判定、分類、保存期限及其他爭議事項之審議，而非負責申請閱覽、抄錄或複製檔案之准駁。再查檔案管理局組織條例⁵⁷第二條有關「檔案管

⁵⁷ 檔案管理局組織條例第1條規定：「本條例依行政院研究發展考核委員會組織條例第7條之2規定制定之。」實則，本條例真正的「法源依據」為檔案法第3條第3項：「檔案中央主管機關之組織，以法律定之。」行政院研究發展考核委員會組織條例第7條之2：「本會為辦理政府機關檔案管理工作，設檔案管理局；其組織另以法律定之。」亦是依據此項規定所增訂。

理局」(檔案中央主管機關)之職掌規定⁵⁸，其中亦無監督各機關對檔案申請事件准駁決定之職權。因此，「檔案管理局」(檔案中央主管機關)不屬縣(市)政府或直轄市政府駁回檔案申請處分之中央主管機關，自非系爭處分之訴願管轄機關。

承上所述，人民申請閱覽、抄錄或複製檔案准駁事件之中央主管機關既非檔案管理局，則勢必只能依系爭檔案之內容或所請求閱覽、抄錄或複製資料之屬性判定之。從檔案法第十八條有關各機關得拒絕前開申請之七種事由之規定來看，亦應可支持此一結論，蓋該等拒絕事由存否之判斷，皆與檔案資料之內容有關，由與該檔案資料內容有關之事權機關擔任訴願管轄機關，始足以發揮監督及審查各該拒絕處分合法、妥當之功能。

於《檔案申請案》之事例中，A所爭執之土地變更使用編定及分割增加使用分區為住宅區等事宜，遞經裁定駁回確定在案。然A仍非不得依檔案法第十七條規定申請複製相關檔案應用。A申請之檔案主要是屏東縣政府陳報臺灣省政府地政處審核有關因重複徵收辦理終止徵收案之資料，其中雖有部分為臺灣省政府檔案，惟若此等檔案資料為屏東縣政府所保管，屏東縣政府即為檔案法第十七條之行政管轄機關。至於其引據行政程序法第三十七條、第四十條、

⁵⁸ 內容為：「檔案管理局(以下簡稱本局)為檔案中央主管機關，掌理下列事項：一、檔案政策、法規及管理之規劃、擬訂事項。二、各機關檔案管理、應用之指導、評鑑及協調推動事項。三、檔案目錄之彙整及公布事項。四、各機關檔案銷毀計畫及目錄之審核事項。五、檔案之判定、分類、保存期限及其他爭議案件之審議事項。六、國家檔案徵集、移轉、整理、典藏與其他檔案管理作業及相關設施之規劃、推動事項。七、私人或團體所有文件或資料之接受捐贈、受託保管或收購等規劃協調事項。八、國家檔案開放應用之規劃、推動事項。九、全國檔案管理資訊系統之規劃建置及協調推動事項。一〇、檔案管理及應用之研究、出版、技術發展、學術交流與國際合作及檔案管理人員之培訓事項。一一、其他有關檔案事項。」

第四十六條第一項予以駁回，不無違法之處⁵⁹，自得藉由訴願程序糾正之。因A所申請之檔案內容涉及都市計畫變更及土地徵收，而掌理此等事項之機關在中央為內政部，故應以內政部為訴願管轄機關。目前實務上亦採此等見解。另外，依據政府資訊公開法申請政府機關提供政府資訊⁶⁰遭否准者，也有相類似之問題，亦應為前述之處理。

除前開所舉之例，實務上尚有其他類似個案，茲舉三例：

例一《請求提供婦女協會名冊案》：C向臺中市政府申請提供臺中市晚晴婦女協會會員名冊，經臺中市政府函復略以：「基於輔導個案保密、保護考量，不便提供。」C提起訴願，由內政部受理⁶¹。之所以由內政部受理訴願，應係著眼於晚晴協會乃受人民團體法所規範的人民團體（社會團體），人民團體之會員名冊等資料檔案應歸由地方政府民政機關或單位保管，因此若依該等檔案內容之屬性判定訴願管轄機關時，即應為內政部。

例二《請求提供兒福訪查紀錄案》：D於九十一年四月四日，以其未滿十二歲之子E、F遭G騷擾、威脅等由，向高雄市政府所屬

⁵⁹ 實務上，行政機關經常將人民依檔案法第17條規定申請閱覽、抄錄或複製檔案之事件，錯置為依行政程序法第46條第1項所提出之申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，並依同條項或第2項予以拒絕。實則，人民依檔案法第17條申請閱覽、抄錄或複製檔案，不以行政程序仍在進行為要件，申請之檔案亦無須為人民主張或維護其法律上利益所必要。另外，對於人民依檔案法第17條提出閱覽、抄錄或複製檔案之申請，實務上亦有依據政府資訊公開法第18條第1項規定予以拒絕者。固然，人民依政府資訊公開法第9條申請提供政府資訊，亦不以行政程序仍在進行及主張或維護其法律上利益為必要，但同法第18條第1項所定應限制公開或不予提供之事由，與檔案法第18條容有不同，自不得援引政府資訊公開法第18條第1項作為駁回檔案申請之依據。

⁶⁰ 參照政府資訊公開法第9條。

⁶¹ 參見臺中高等行政法院91年度訴字第889號判決。

社會局兒童福利服務中心（以下簡稱「兒福中心」）舉報G涉有違反兒童福利法情事；經兒福中心依法定程序處理評估後，於九十一年四月十二日作成不開啟兒童保護案件之決定。嗣D於九十二年五月二日，以G業經高雄地檢署以涉犯恐嚇、誣告等罪嫌為由提起公訴，其須供刑事訴訟及附帶民事訴訟佐證、陳述必要為由，具申請書向兒福中心申請閱覽、複印D及E之全部訪查紀錄。兒福中心以其申請與兒童保護無直接關係，且涉及E、F及G個人隱私，認無正當理由，於九十二年五月十三日函復D，否准其申請，僅提供D陳述部分之訪查紀錄摘要。D不服，提起訴願，經高雄市政府審認兒童福利法之主管機關為直轄市政府，兒福中心依法無准駁申請閱覽兒童保護案件檔案資料權限，於九十二年九月十五日訴願決定撤銷原處分，由原處分機關於二個月內另為適法之處理。兒福中心乃將申請案移送高雄市政府處理。嗣D復於九十二年九月三十日提出申請閱覽、複印E、F及G之全部訪查紀錄，並請求將與E、F訪查紀錄無關、不利案情之記載全數刪除或更正或停止利用。D上開兩項請求，除其本人之訪查紀錄經以摘要方式給閱外，其餘請求均經高雄市政府於九十二年十月二十二日否准。D不服，向內政部提起訴願，嗣以訴願決定機關內政部未於五個月內作成決定，逕向高雄高等行政法院提起訴訟⁶²。無論是內政部抑或高雄高等行政法院，均未質疑內政部之訴願管轄權。

然而，本案之D與其子E、F之訪談紀錄，係由高雄市政府社會局所屬兒童福利服務中心派員訪查所作成，因此兒福中心應為該檔案資訊之作成者與實際保管者，由於兒福中心非行政機關，因此其所保管之檔案資訊即應視為其所隸屬之高雄市政府社會局之檔案資訊；不論依檔案法或依政府資訊公開法，皆應以高雄市政府社會局

⁶² 參見高雄高等行政法院93年度訴字第347號判決。

為受理提供檔案或政府資訊之申請的管轄機關，不服其否准之決定者，訴願管轄機關即應為高雄市政府。此等情形實與兒童及少年福利法之主管機關無涉，亦不應逕依系爭檔案內容之屬性判定有權管轄機關與訴願管轄機關。高雄市政府訴願會以兒福中心無權逕為申請提供檔案資訊案之准駁決定固稱允當，惟其竟以依兒福法之規定，直轄市主管機關應為直轄市政府，撤銷兒福中心原否准決定，全案因而移交高雄市政府重為否准之決定，並由內政部受理後續之訴願案，顯已混淆檔案保管機關（乃受理檔案閱覽等申請之機關）與檔案原因事實之主管機關（通常為作成與檔案相關之行政處分的有權機關），從而訴願管轄之判定亦生錯誤。

例三《請求提供地籍資料案》：H於九十六年二月十三日向臺南縣永康地政事務所申請土地繼承登記乙案，因涉及適用法令疑義，經該地政事務所於九十六年三月三日號函請臺南縣政府核示，復經臺南縣政府於九十六年四月九日層轉內政部釋示。D為了解該繼承登記申請案辦理詳情及延宕許久遲未決定之原因，乃以有關其申請案件權益，須詳盡了解所有辦理檔案內容為由，依檔案法第十七條規定，於九十六年四月十二日以檔案應用申請書向臺南縣政府申請複製其收文之永康地政事務所九十六年三月三日函、臺南縣政府九十六年四月九日函及上開案件自臺南縣政府收文日起至本「檔案應用申請」日止之所有簽辦紀錄與公文檔案。經臺南縣政府於九十六年四月二十六日函復略以：「……二、查政府資訊屬於『政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業』應限制公開或不予提供之，為政府資訊公開法第十八條第一項第三款定有明文。同法第十七條規定：『政府資訊非受理申請之機關於職權範圍內作成或取得者，該受理機關除應說明其情形外，如確知有其他政府機關於職權範圍內作成或取得該資訊者，應函轉該機關並通知申請人。』三、所申請複印之……來文，核屬上開政府資訊公開法第

十七條所定非本府於職權範圍內所作成者，請逕向永康地政事務所申請。另本府九十六年四月九日府地籍字第○九六○○四六二三○號函作成最後意思決定前，本府地政局、民政局及行政管理室等單位簽辦之內部意見，依前揭政府資訊公開法第十八條規定，不予提供。」D不服，向內政部提起訴願，案經內政部以法令依據雖引據檔案法第十八條，惟並未見其對於原告申請究竟符合該條何款之規定，及相關事實如何涵攝該款構成要件等有所說明，其處分有理由不備之違誤；又另以政府資訊公開法第十七條及第十八條第一項第三款為據，暫無法提供使用，查檔案法並無如政府資訊公開法第十七條及第十八條第一項第三款之規定，則其適用法令亦有違誤為由，以九十六年八月三日臺內訴字第○九六○一○九○七六號訴願決定：「原處分撤銷，於一個月內由原處分機關另為適法之處分。」嗣臺南縣政府於九十六年九月七日依系爭申請有檔案法第十八條第七款規定「檔案有其他為維護公共利益或第三人之正當權益」之事由，拒絕D之申請。D不服，向內政部提起訴願，遭駁回後，續向高雄高等行政法院提起訴訟，亦遭判決駁回⁶³。本案中，無論是內政部抑或高雄高等行政法院，均未質疑內政部之訴願管轄權。

本案爭議在實體上實涉及行政程序法第四十六條所定之行政程序中資料卷宗閱覽抄錄請求程序、檔案法第十七條以下申請閱覽、抄錄或複製檔案程序、以及政府資訊公開法第九條以下之申請提供政府資訊程序三種相近之資訊請求程序間之關係與適用問題。本案原告依檔案法第十七條規定向被告機關（臺南縣政府）請求申請閱覽複製相關「檔案」時，其向臺南縣永康地政事務所申請土地繼承登記一案之行政程序尚在進行中，原告所請求閱覽複製之「檔

⁶³ 參見高雄高等行政法院97年度訴字第173號判決。

案」，正是此一土地繼承登記程序中，永康地政事務所與臺南縣政府間針對此案之相關簽辦紀錄與公文往返資料，理論上尚非屬檔案法第二條第一項第二款就「檔案」一詞所定義之「各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件」；原告逕向臺南縣政府請求提供資料，臺南縣政府理應以尚無相關檔案為由否准，而非以得拒絕提供為由，依檔案法第十八條予以否准。又該資料亦屬政府資訊公開法第三條所稱之「政府資訊」，該資料之請求公開與行政程序法第四十六條之「請求閱覽卷宗」之間存有競合關係。由於本件之行政程序尚在進行中，故應先適用行政程序法第四十六條有關閱覽卷宗之規定。是以，原告若欲請求閱覽該等卷宗資料，即應向受理登記申請之永康地政事務所依行政程序法第四十六條之規定提出請求，若遭否准，依行政程序法第一七四條之規定，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之，無從於行政程序進行中就此獨立聲明不服，且此時針對本案實體決定不服，提起訴願時，訴願管轄機關應為臺南縣政府，而非內政部。

若非如此，而認為檔案法所稱之檔案與政府資訊公開法所稱之政府資訊亦涵蓋行政程序與行政救濟程序進行中之本案卷宗資料者，則行政程序法第四十六條對於行政程序中資料卷宗閱覽抄錄請求權人之限制、拒絕所請事由之規定，以及更重要的，行政程序法第一七四條對於行政程序中所為決定獨立聲明不服之限制規定，可說將大幅失其規範意義；且對於檔案或政府資訊之製作、生效與歸檔保管等不同階段之權責機關之認定亦將產生混淆，訴願管轄歸屬亦將產生疑問。本件原告所請求閱覽抄錄之簽辦紀錄與公文往返資料既係因原告申請土地繼承登記事件所形成，應屬此一事件作成決定前之準備程序的一環，理論上應併入此一登記事件之卷宗資料而歸檔保管，與作成相關文書的臺南縣政府應無太大干係。原告如係依檔案法請求提供檔案，則其請求之對象亦應為相關「檔案」之保

管機關，即永康地政事務所，而非臺南縣政府，因此訴願管轄機關亦應為臺南縣政府，而非內政部。

(二)《禁止販售書籍案》

本案系爭書籍所記載作者B之大學學歷未經我國及美國採認，且B對外宣稱具有醫師、教授資格，並於書中引用見證人之見證，只要吃排毒餐，即可達治療效果等有引人錯誤之情形。臺北縣政府認有消費者保護法第六十三條規定之情形，遂以地方主管機關之地位⁶⁴，命該書出版公司即日起不得販售該書。此一書面要求應屬不利行政處分應無疑問，此處分之相對人或利害關係人若對此處分不服時⁶⁵，應以何機關為訴願管轄機關？此問題應繫於此一由臺北縣政府所為處分之「上級主管機關」如何判定。

判定的可能準據之一，乃消費者保護法所規定之中央主管機關。惟消費者保護法第六條僅規定：「本法所稱主管機關：在中央為目的事業主管機關；……」，並未進一步特定中央主管機關。因此，何謂「目的事業主管機關」，從而為本案訴願管轄機關，仍須依據消費者保護法相關實體性規定之內涵判定。

首須指出者，依消費者保護法第四十條規定，行政院應設消費者保護委員會，以行政院副院長為主任委員，有關部會首長、全國性消費者保護團體代表、全國性企業經營者代表及學者、專家為委員。然此一委員會乃「為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施」而設，再觀同法第四十一條所列消費者保護委員會之職

⁶⁴ 如何判斷消費者保護法第36條之事務管轄機關，係另一獨立問題。就本案而言，臺北縣政府為管轄機關，應是系爭書籍之出版公司設籍於臺北縣。

⁶⁵ 至於何人得提起訴願，出版公司或該書作者，存有爭議，因非本文重點，故暫置不論。

掌⁶⁶，並無得作成具體處分之權限⁶⁷；且對照同條第七款所定之職掌「監督消費者保護主管機關及指揮消費者保護官行使職權」，可知行政院消費者保護委員會顯非前述所指之「目的事業主管機關」。

次揆消費者保護法之立法目的，其旨在保護消費者權益，促進國民消費生活安全，提升國民消費生活品質（消費者保護法第一條第一項）；而消費關係，指消費者與企業經營者間就商品或服務所發生之法律關係；消費者，指以消費為目的而為交易、使用商品或接受服務者；企業經營者，指以設計、生產、製造、輸入、經銷商品或提供服務為營業者（消費者保護法第二條第一款至第三款）。據上規範意旨，所謂之「目的事業」，應依商品或服務表現於消費者之事務領域，即引發消費者保護——消費者之生命、身體、健康或財產免於受侵害之保護——之事務領域而定，在此提供商品或服務之「媒介體」未必扮演關鍵性角色，除非該等媒介體正是引發消費者保護之關鍵要素。

就本案而言，爭議是因出版社與作者出版之特定書籍被認定「造成消費者之生命、身體、健康或財產受到損害」而生，「書籍」固然不無可能是消費者保護法所稱之「商品」，但通常情形下書籍本身實無法想像能直接造成消費者之生命、身體、健康或財產

⁶⁶ 內容為：「消費者保護委員會之職掌如下：一、消費者保護基本政策及措施之研擬及審議。二、消費者保護計畫之研擬、修訂及執行成果檢討。三、消費者保護方案之審議及其執行之推動、連繫與考核。四、國內外消費者保護趨勢及其與經濟社會建設有關問題之研究。五、消費者保護之教育宣導、消費資訊之蒐集及提供。六、各部會局署關於消費者保護政策、措施及主管機關之協調事項。七、監督消費者保護主管機關及指揮消費者保護官行使職權。消費者保護委員會應將消費者保護之執行結果及有關資料定期公告。」

⁶⁷ 至多只有評定優良消費者保護團體及同意其進行團體訴訟之權限（參照消費者保護者第49條）。

之損害⁶⁸。足以引發消費者保護之關鍵，只能是讀者（消費者）閱讀書籍之內容後，產生危害其生命、身體、健康或財產之錯誤認知與行為。因此，即便認定此類讀者被系爭書籍內容所誘發而自己作成的危害生命、身體、健康或財產之行為亦屬消費者保護法之保護範圍，但中央目的事業主管機關之認定，無論如何不會與出版品著作權之歸屬，或作者所宣稱之學歷是否為教育部所採認相關聯；故中央目的事業主管機關即藉以定訴願管轄之中央主管機關，既非經濟部⁶⁹，亦非教育部，更不會是新聞局⁷⁰。所應考量者，僅出版品之內容與消費者因使用該出版品而可能遭受生命、身體、健康或財產損害之關聯性。查系爭「無毒一身輕」等書籍中載有具「治療乳癌」、「治療肝癌」、「淨化血液」、「增加纖維質」及「排出宿便以大量排毒，並可使腫瘤變小」等保健功效之「植物總合酵素」、「奈米幾丁聚醣」等多種高價產品，且撰稱只要按照等書內所寫之方法，並按時服用上開產品，即無須再前往醫院做化學及放射線治療或服用藥物等內容⁷¹。核諸上情，系爭書籍之內容至少涉及醫療行為之管理、藥物或食品安全及其廣告之管制等事項，應屬行政院衛生署之職掌範圍⁷²。從而本文認為以行政院衛生署為本案

⁶⁸ 可想像的特殊情形，如印製書籍的材料存有對人體有毒或有害之物質等，但本案明顯並不存有此等情形。

⁶⁹ 參照著作權法第2條第1項。

⁷⁰ 行政院新聞局組織條例第3條第3款規定，新聞局設出版事業處；同法第5條規定：「出版事業處掌理左列事項：一、出版事業之登記及管理事項。二、出版事業之輔導及獎助事項。三、出版品之登記及統計事項。四、國外出版品進口之審核事項。五、國內出版品出口之審核事項。六、有關出版事業之國際活動輔導事項。七、其他有關出版行政事項。」其中並無出版品「內容管制」事項。

⁷¹ 參見臺灣板橋地方法院96年度矚訴字第3號刑事判決。

⁷² 參照行政院衛生署組織法第4條第1款、第3款及第4款規定，衛生署設醫事

之中央目的事業主管機關，並且以行政院衛生署為本案之訴願管轄機關應較妥適。

惟查本案之訟爭經過，系爭書籍之作者先向行政院新聞局提起訴願，該局以該作者非本件處分之利害關係人為由，為訴願不受理之決定。訴願人不服，向臺北高等行政法院提起訴訟，經該院第六庭判決認：「原告就系爭處分依訴願法第十四條第二項及第十八條規定提起訴願，並無不合，訴願決定機關以其非利害關係人為不受理之決定，即有違誤，且依消費者保護法第三十六條『直轄市或縣（市）政府對於企業經營者提供之商品或服務，經第三十三條之調查，認為確有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，應命其限期改善、回收或銷燬，必要時並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供，或採取其他必要措施。』之規定，足證被告作成系爭處分，顯係著眼於其『必要時……命企業經營者立即停止該商品之經銷』之考量，涉及原處分機關之裁量之當否，應由訴願決定機關就系爭處分之合法性及合理性一併再作審查，始符法制，用保當事人權益及行政處分之合法性、合理性。從而，原告訴請撤銷訴願決定為有理由，應予准許，由其另為適法之決定……」，並據此作成「訴願決定撤銷。原告其餘之訴駁回。訴訟費用由被告負擔。」之判決⁷³。

由上觀之，本案救濟程序中主要爭執之焦點，僅在於原告是否為系爭處分之利害關係人，臺北高等行政法院撤銷行政院新聞局訴

處、藥政處、食品衛生處；同法第6條第10款：「醫事處掌理左列事項：……十、關於醫事技術之促進、管制及輔導事項。……」；同法第7條第8款：「藥政處掌理左列事項：……八、關於藥物安全之管制事項。……」；同法第8條第4款、第7款：「食品衛生處掌理左列事項：……四、關於食品安全之管制事項。……七、關於食品衛生廣告之管理事項。」

⁷³ 參見臺北高等行政法院97年度訴字第3255號判決。

願決定，即出於對此所持之肯定見解。至於新聞局是否為合法之訴願管轄機關乙節，兩造當事人並未爭執，判決中亦未處理。然由判決理由觀之，此項判決同時肯認新聞局為本案之訴願管轄機關，應屬無疑。此一認定究係出於承審法院確信新聞局為適法之訴願管轄機關，抑或因承審法院認為此一問題未經原告主張而不予審斷，判決理由未見說明，無從論斷。不過如前所述，本文認為本案之訴願管轄機關應為衛生署，而非新聞局。在此立論基礎下，可進一步探討兩項問題：1. 行政法院對於訴願管轄之適法性是否應依職權調查、判定之？2. 若是，且行政法院認定系爭訴願決定違反訴願管轄規定者，應為如何之處理？

對於第一項問題，本文持肯定見解，理由有三：

1. 撤銷訴訟因採訴願前置主義，故撤銷訴訟之程序標的，包括原處分及訴願決定，從而原處分及訴願決定之合法性均屬行政法院應予審究之標的。

2. 訴願決定在性質上屬行政處分之一種，而處分機關是否具備合法之管轄權（有權機關），為行政處分是否合法的要件之一⁷⁴。行政處分之作成若違背專屬管轄之規定或缺事務權限者，無效⁷⁵；若違反土地管轄之規定，有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分者，無須撤銷⁷⁶；但若違背土地管轄以外之非專屬管轄規定，則應予撤銷⁷⁷。凡此行政處分合法性之客觀要件，應屬行政法院依職權調查之事項。訴願決定既屬行政處分之一種，自不例外。

⁷⁴ 一般稱為「行政處分形式合法要件」，參見Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, Rn. 179 ff.

⁷⁵ 參照行政程序法第111條第6款。

⁷⁶ 參照行政程序法第115條。

⁷⁷ 參照行政程序法第115條規定之反面解釋。

3. 訴願寓有行政自省與行政監督之制度功能，訴願管轄以層級管轄為原則，並兼採事務管轄，即在貫徹由有事務權限之上級機關監督下級機關之目的。行政法院自應依職權審查訴願管轄之適法性，以維訴願之制度功能。更且，誠如上舉判決撤銷訴願決定之理由所言，系爭處分「涉及原處分機關之裁量之當否，應由訴願決定機關就系爭處分之合法性及合理性一併再作審查，始符法制，用保當事人權益及行政處分之合法性、合理性」。倘若訴願機關不具事務權限，將如何就系爭處分「裁量之當否」予以審查，又如何確保當事人之權益與系爭處分之合法妥當性。

行政法院依職權審查訴願管轄之合法性，如認定系爭訴願決定違反訴願管轄規定者，應為撤銷訴願決定之判決，蓋訴願管轄錯誤既非違反專屬管轄規定或完全欠缺事務權限而構成無效，亦非違背土地管轄而有無須撤銷之空間。有問題者，行政法院撤銷訴願決定後，應如何之處理？基本上有三種可能性：1. 直接移送於訴願管轄機關；2. 於判決理由中為訴願管轄機關之指示；3. 由管轄不明機關之共同上級機關決定之。

法律規定得由行政法院以裁定將事件移送於訴願管轄機關者，僅見於行政訴訟法第六條第五項：「應提起撤銷訴訟，誤為提起確認行政處分無效之訴訟，其未經訴願程序者，高等行政法院應以裁定將該事件移送於訴願管轄機關，並以行政法院收受訴狀之時，視為提起訴願。」此項規定係特別針對未經訴願程序之事件所設，自不能適用於訴願管轄錯誤之事件。在法無明文之下，行政法院尚無法直接將事件移送訴願管轄機關。次者，依訴願法第十二條第一項規定：「數機關於管轄權有爭議或因管轄不明致不能辨明有管轄權之機關者，由其共同之直接上級機關確定之。」由此規定可知，關於訴願管轄不明之爭議，立法者係交由共同之直接上級機關解決。是以，除非行政法院業已確信法定之訴願管轄機關為何，否則應尊

重共同上級機關之決定。當然，行政法院對於「管轄不明」是否存在之前提要件，仍得予審查。就《禁止販售書籍案》而言，系爭處分所涉爭議之中央目的事業主管機關為何，實尚有未明，宜由共同之直接上級機關（即行政院）確定之。

（三）小 結

在分別評析《檔案申請案》及《禁止販售書籍案》之後，茲將所得觀點歸納整理如下：

1. 法律中若以「各機關」或「目的事業主管機關」等語泛稱主管機關，致行政管轄不明者，應參酌該法律之規範事項及規範目的，作體系解釋及目的解釋以探求之。以檔案法為例，該法第十八條中「各機關」一詞，應指保管檔案之中央及地方各級機關。保管檔案之機關未必即為檔案之原因事實所依據法律所定之主管機關。

2. 檔案申請案件之准駁機關，若為保管檔案之機關，則人民對於各機關所為拒絕申請之處分，如有不服，應向各該檔案保管機關之上級機關提起訴願。

3. 檔案保管機關若為縣（市）政府或直轄市政府，依訴願法第四條第三款及第五款之規定，不服縣（市）政府或直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。就檔案申請案件而言，因檔案法未有「中央主管機關」之規定，故應依系爭檔案之內容或所請求閱覽、抄錄或複製之資料屬性判定之。

4. 另以消費者保護法為例，該法第六條所稱「目的事業主管機關」為何，須依據消費者保護法相關實體性規定之內涵判定。從而，所謂「目的事業」，應依商品或服務表現於消費者之事務領域，即引發消費者保護——消費者之生命、身體、健康或財產免於受侵害之保護——之事務領域而定。在此提供商品或服務之「媒介體」未必扮演關鍵性角色，除非該等媒介體正是引發消費者保護之

關鍵要素。

5. 行政法院對於訴願管轄之適法性應依職權調查、判定之，以維訴願之制度功能。行政法院依職權審查結果，如認定系爭訴願決定違反訴願管轄規定者，應為撤銷訴願決定之判決。行政法院撤銷訴願決定者，除非業已確信法定之訴願管轄機關為何，否則應尊重共同上級機關之決定，亦即由管轄不明之機關的共同直接上級機關確定之。

二、行政管轄變動之訴願管轄問題：《臺灣民主紀念館案》與《台電環評案》

《臺灣民主紀念館案》與《台電環評案》兩案涉及行政管轄變動之訴願管轄問題，分由臺北高等行政法院第五庭及第七庭審理，惟見解相左。對於前者，臺北高等行政法院第五庭認為，臺北市政府將其依文化資產保存法規定主管之文化資產保存業務事項，公告委任予臺北市文化局，故臺北市文化局對於辦理文化資產保存業務之事項，有合法之管轄權，依訴願法第四條第四款之規定，臺北市政府自為臺北市文化局所為行政處分之訴願管轄機關⁷⁸。相對於此，在《台電環評案》中，臺北高等行政法院第七庭表示，臺北縣政府就系爭環評事項之委任公告，未經行政院備查，且係以概括規定、權限全部委任之方式為之，故北縣環保局不具合法之權限⁷⁹。

以上兩庭裁判之法律見解，相較之下，《台電環評案》之理由比諸《臺灣民主紀念館案》顯然較為詳盡。後者理由僅照錄行政程序法第十五條第一項、第三項、臺北市政府組織自治條例第二條第二項、第五項及訴願法第四條第四款之規定；再抄錄文化資產保存

⁷⁸ 臺北高等行政法院96年度訴字第3750號判決。

⁷⁹ 參見臺北高等行政法院97年度訴字第1418號判決。

法第四條第一項、第十四條第一項、第十七條之條文，復引臺北市政府將文化資產保存業務事項委任予其文化局的公告函，即得出北市文化局對於系爭處分具有合法權限之結論。此等只抄引條文，未作說理論證，形同未附理由，當然也就無從進行評釋。

於《台電環評案》判決理由中，法院雖亦大量徵引法條及法務部函釋，但至少交代了結論所據之論理過程，其重要觀點如下：

(一)行政機關欲將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行、委託不相隸屬之行政機關執行或委託民間團體或個人辦理者，須有法規依據始得為之。

(二)行政機關之權限均係以法規為依據，不得任意設定或變更（管轄法定原則）。

(三)得為委任、委託之法規，包括憲法、法律、法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或法規命令授權訂定之委辦規則，並應就委任、委託事項具體明確規定，不宜以概括規定為之，亦不得為權限之全部委任或委託。

(四)臺北縣政府組織自治條例第二條第二項至第四項規定係採概括規定之方式，其權限移轉之事項概括而不確定，似亦容許權限之全部移轉，得否作為權限移轉之法規依據，不無疑義。

簡而言之，本判決之所以認定原處分及訴願決定均違法而應予以撤銷，主要的理由是：委任所據之法規內容概括而不確定、容許權限全部移轉，再加上未經行政院備查⁸⁰。考究此等見解之理路，應係本於法律保留原則之意旨，強調權限之移轉須有法規之依據，

⁸⁰ 若將此項見解移用到《臺灣民主紀念館案》，查臺北市政府組織自治條例第2條第2項、第5項分別規定：「中央法令規定市政府為主管機關者，市政府得將其權限委任所屬下級機關辦理」；「前三項情形，應將委任或委託事項，及法規依據公告之，並刊登市政府公報」；其內容亦同樣概括、不確定、容許權限之全部移轉，故得否作為權限移轉之法規依據，同樣不無疑義。

且須符合法明確性原則，對此應可贊同。不過，此項見解並未掌握權限移轉之法律保留原則的內在精髓，且完全忽略了行政管轄變動與訴願管轄之關聯性意義，能否有效解決個案問題，尚且未知，卻反而可能大開地方政府移轉權限、規避監督之門，破壞訴願管轄內涵的行政監督制度功能，試申論如下：

(一)臺北縣政府組織自治條例第二條第二項至第四項規定不得作為權限移轉之法規依據，若係因其採概括規定之方式，權限移轉之事項概括而不確定，且容許權限之全部移轉，則是否意味臺北縣得透過自治條例，以具體明確之方式，將系爭事務（環境影響評估）移轉予下級機關或其他機關？從本件判決的論述邏輯來看，答案似乎是肯定的。姑且不論臺北縣議會是否會配合臺北縣政府的要求，另以自治條例移轉法律所定之系爭環境影響評估事務之管轄權於縣府二級機關，本件判決上述見解實已間接肯認以「自治條例」作為管轄權移轉的適法性。若從前揭法務部函釋所示「委任、委託之法規，包括憲法、法律、法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或法規命令授權訂定之委辦規則」以觀，看似無甚疑問。實則，按照判決的論述理路，無異於以**自治條例改變法律所定的行政管轄權限**。此種一網打盡的囊括法，完全忽略、錯置法規的上下位階關係，牴觸「法律優位」與「法律保留」所內涵的「法的位階性」及「再授權禁止原則」。

(二)管轄權移轉之所以須有法規之依據，旨在確保管轄權法定原則，此不僅是基於行政組織上制度性法律保留原則的意旨，同時亦從基本權保障的觀點出發。法律保留原則乃現代法治國原則之體現，不僅規範國家與人民間之實體關係，於行政組織及行政程序亦有適用，此即「制度性之法律保留原則」或「組織法定原則」，已如前述。行政組織（主體）之存廢、基本結構、程序等事項，原則上亦須有形式意義之法律予以規範。諸如行政組織（主體）之設立

（如行政法人之設立）、合併或裁撤，機關組織權限之變動或移轉，均須有法律上之依據，方屬合法。再從干預保留原則以言，凡涉及人民基本權利之限制，均須有法律上之依據，始得為之。而基於法律保留所蘊含之國會支配旨趣，除法律明示得再授權外，被授權之機關不得委由其所屬機關發布相關規章，即所謂「再授權禁止原則」⁸¹。由此可以推得：**法律所定之權限，除法律本身設有移轉之授權外，被授權之機關不得將該等權限擅自委由其所屬機關行使之。**換言之，行政管轄權限若係來自法律，則僅法律（立法者）有權決定其是否變動，以法律以外之法規（例如自治條例）將法律所賦予之權限移轉於下屬機關，無異僭越立法者的權力，形同一種「再授權」，違反「再授權禁止原則」。

（三）法律若明定地方政府為特定事務之管轄機關，此時設定地方政府之管轄權的依據為國家法律，如何可以地方立法機關通過、地方行政機關公布之自治條例為委任或委託之依據，如同臺北市與高雄市政府組織自治條例第二條之規定般？法律之管轄權分配規定，如何可以法規範位階居下的自治條例予以改變？更何況，地方政府承中央法律授予其管轄權，其對於該事務之執行，須本於中央法律與法規命令之拘束，並由中央主管機關指揮監督，在此情形下，實應無地方立法機關置喙之餘地。固然我國行政實體法常見之立法例，對於地方主管機關之設定往往僅及於直轄市政府或縣市政府層級，鮮少越過地方政府而逕行分配管轄權於地方政府下之二級機關者，此種作法在府內機關較少的縣市政府較無問題，但對於直轄市政府而言，即可能形成很大的困擾：直轄市政府下有相當多二級機關之設，若法律僅分配管轄權於直轄市政府，則勢必使得直轄市政府下之二級機關在相關事務處理上形同被矮化為直轄市政府之單

⁸¹ 參見司法院釋字第443號、第524號解釋。

位，無法以本身機關名義逕為行政處分或發布行政規則。然而，此等困境的解決之道，似乎不應是逕於組織自治條例中納入概括的授權條款而充為委任或委託程序之法規依據，毋寧是應從改變向來立法之陋習著手，至少可於母法中提供授權依據，令地方政府得據以將管轄權限委任於所屬下級機關⁸²。

(四)以上觀點係著眼於權限移轉之法律保留問題，另一值得思考的方向是訴願制度及訴願管轄之規範目的及制度功能。如前所述，我國現行行政訴訟中，撤銷訴訟及課予義務訴訟係採強制性之訴願前置主義，而訴願管轄機關又以「層級管轄」為基本原則，可知訴願本身構成提起行政訴訟的門檻，同時又具有行政監督之目的。由於訴願管轄原則上建立在行政管轄之上，行政機關若可自行變動行政管轄，必然影響到訴願管轄之層級，進而達到規避行政監督之實質效應。以《臺灣民主紀念館案》為例，依照文化資產保存法之規

⁸² 91年12月18日修正施行的商業登記法即為一正確立法例。該法第6條明文規定，「I 本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。II 直轄市政府、縣（市）政府，必要時得報經經濟部核定，將本法部分業務委任區、鄉（鎮、市、區）公所或委託直轄市、縣（市）之商業會辦理。」依此，法定之地方主管機關直轄市政府與縣市政府，即得依據此規定，完成行政程序法第15條所定委任程序，並由受委任之區鄉鎮市公所以自己的名義辦理商業登記法相關業務，亦可依此完成行政程序法第16條所定行政委託之程序，將相關事項委託於民間團體（商業會）辦理。順帶一言的是，如果容許向來北高兩市政府自行得以組織自治條例為依據，而對府內二級機關為權限委任之作法的話，則由於商業登記法本身允許委任的對象僅有區、鄉、鎮、市公所（此種情形並非團體委辦，實有以區、鄉、鎮、市公所為直轄市與縣市之下級機關之意味，具有機關借用之性質），如果直轄市再自行委任於府內二級機關，那麼豈不是變相限縮或改變立法者對於權限分配的設計？且人民又如何於商業登記法之外確知直轄市政府下之二級機關為商業登記法相關事項（尤其是裁罰權限）之有權管轄機關，其所為處分係為有權之處分？如此一來，憲法法治國原則所要求的法明確性與預見可能性幾乎不存。

定，直轄市政府對於古蹟之認定，本應受到中央主管機關的監督，臺北市府卻可取道「權限委任」，架空中央主管機關的監督權，不管是從依法行政之角度或是人民權利之保障⁸³來看，均非所許。若非如此，則將連帶影響到訴願制度的合理性。訴願制度本質上具有行政權自我糾正之功能，乃屬廣義的行政指揮監督體系的一環，因此，訴願管轄機關原則上均為原處分機關之上級機關，訴願機關得透過撤銷原處分，甚至逕為處分的方式而糾正下級機關的行為。就合法的權限委託之情形，依訴願法第七條之規定，「無隸屬關係之機關辦理受託事件所為之行政處分，視為委託機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第四條之規定，向原委託機關或其直接上級機關提起訴願」；在合法的權限委任之情形，依訴願法第八條之規定，「有無隸屬關係之下級機關依法辦理上級機關委任事件所為之行政處分，為受委任機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第四條之規定，向受委任機關或其直接上級機關提起訴願」。若各直轄市或縣市得制定自治條例改變法定管轄權之分配，則勢將連帶改變訴願管轄與行政指揮監督之關係。例如當舖業法明定地方主管機關在直轄市為直轄市政府（第二條），高雄市政府依據高雄市政府組織自治條例第二條之規定，公告該府主管當舖業法相關業務委任於高雄市政府警察局，並以該局名義執行之。高雄市政府警察局以該局名義作出相關行政處分後，訴願管轄機關即為高雄市政府訴願審議委員會；然而，若高雄市政府未為委任，則依法自為管轄權之行使時，訴願管轄為中央主管機關。其荒謬性於此可見：藉由自定自治條例而為權限委任，反而雙重脫離法律之控制，其一是法律所定管轄權由法律下位階之自治條例所改變；其二是改變後的管轄權行使

⁸³ 試想：臺北市文化局所認定的古蹟若是人民的建築物或土地。

之監督權（訴願審議），反而是由原應受監督的法定管轄權機關為之⁸⁴。

綜上所述，不問《臺灣民主紀念館案》，或是《台電環評案》，地方主管機關（臺北市政府或臺北縣政府）能否將系爭事務委任予下級機關，其關鍵並非在地方組織自治條例之委託規定是否具體明確，亦不問是否另有較為明確具體之自治條例規定，而是在於系爭法律中（文化資產保存法或環境影響評估法）是否容許或授權地方主管機關將系爭權限移轉予其他機關；法律若無此明文，則縱使自治條例授權規定之內容具體明確，以之作為權限移轉之依據，仍屬違法⁸⁵。

⁸⁴ 詳參蔡宗珍，地方法規之形成與效力之研究，月旦法學雜誌，133期，頁147-177，2006年5月。

⁸⁵ 學者中有主張此種以地方組織自治條例移轉法律所定管轄權之情形，應區分「團體委辦」或「機關委辦」，若屬團體委辦，則受委辦之地方自治團體尚存有團體內權限分配之形塑空間，得依其機關組織架構與分工屬性，分配由某所屬機關辦理該委辦事項。在此範圍內，地方自治團體以組織自治條例為權限委任之概括授權依據，應尚可勉強接受；反之，若屬機關委辦，則中央法規既已明確指定特定之地方行政機關，除非本身訂有容許地方政府「轉委辦」之明文，否則理論上地方自治團體應受中央委辦法規之拘束，不得自行再將受委辦機關之管轄權移轉予其他機關。參見詹鎮榮，同註6，頁215-216。本文認為，此項見解有待商榷，理由如下：一、「團體委辦」與「機關委辦」之概念內涵及如何區分，在學理上尚無定說，當前法制上亦乏清楚的規範基礎。二、地方制度法第2條第3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。」其顯然僅承認「團體委辦」，而無「機關委辦」。三、法律中有關「本法所稱主管機關：在中央為……；在直轄市……；在縣（市）為……」之規定，乃法定管轄權之規定，既非管轄權「變動」之規定，更與委辦無關。上開見解似有將定管轄之規定與管轄變動（委辦）之規定混為一談之嫌。況且，設若此種管轄規定屬委辦規定者，依委辦機關應負擔委辦費用之法理，則凡法律規定地方自治團體為主管機關者，勢皆應由中央負擔地方主管該事務之費用，實際上亦無可

附帶一提者，上開理由中提及「法務部係行政程序法之主管機關」，揆其用意，不外表示法務部具有作成上述函釋的正當性，但無形間也表露出法院對該等函釋的遵循意向。惟查行政程序法並非以特定事務為規範對象之專門法律，而是所有行政機關的正當程序及實體規範，自然不會有主管機關之規定。換言之，主管機關是「行政管轄」的對照面，若無行政事務可供分配，即無行政管轄暨主管機關可言。況且，行政釋示僅供法官參考，法官於審判案件時，不受其拘束⁸⁶，故縱使函釋為法定主管機關所為，法官仍應獨立判斷，依法審判，實無刻意強調系爭函釋為「主管機關」所為之必要。

肆、綜合論述與延伸思考

以上係針對現行相關規定及實務判決所作之分析，不免內容繁雜、略嫌瑣碎。本文採用案例研究及裁判評析的寫作方式，係有鑑於法學研究若過於注重理論的抽象思考，多半無法掌握法規與理論的運用實況，且往往見林不見樹，難於深入實際個案，更不易與和行政法院的法律見解直接進行實質的對話與相互攻錯。惟案例研究有其侷限性，案例解析與裁判評析的同時，仍應進行系統分析與觀點歸納，俾能提供學術研究及實務運用的參考。以下爰嘗試整理若干法理性觀點，並作延伸思考：

能，故上開見解之可採性，實不無商榷餘地。

⁸⁶ 參見司法院釋字第137號、第216號解釋。相關討論，參見林子儀，審判獨立與行政釋示——法官是否應受主管機關釋示之拘束？，載：法治的開拓與傳承——翁岳生教授的公法世界，頁55-80，2009年1月；李建良，行政的自主餘地與司法控制——翁岳生教授對「行政裁量及不確定法律概念」理論實踐的影響，載：法治的開拓與傳承——翁岳生教授的公法世界，頁284-300，2009年1月。

一、行政機關與行政管轄之間具有互為條件之關係，行政機關須有法律派分其一定之事務權限，方成為行政機關，也唯有行政機關始足為行政管轄之承擔者，非行政機關不生行政管轄之問題。

二、行政程序法第十五條第二項規定機關間權限委託須依法規為之，旨在防止機關在無法律授權之情況下，「自行」將法律所賦予之權限移轉予其他機關，破壞行政管轄法定原則，其目的在落實「制度性法律保留原則」之意旨。法律若直接將特定業務予交由特定機關辦理，即使使用「暫時委託」等用語，因無行政機關自行將權限移轉予其他機關之問題，故與行政程序法第十五條無涉。

三、基於管轄權法定原則、制度性法律保留原則以及基本權保障等觀點，機關組織權限之變動或移轉，均須有法律上之依據，而基於法律保留所蘊含之國會支配旨趣，除法律明示得再授權外，被授權之機關不得委由其所屬機關發布相關規章，即所謂「再授權禁止原則」。因此法律所定之權限，除法律本身設有移轉之授權外，被授權之機關不得委由其所屬機關行使之，否則不啻是被授權機關僭越了立法者的權力，形同一種「再授權」，違反「再授權禁止原則」。

四、地方主管機關能否將法律所明定之地方主管權限委任予其下級機關，其關鍵並非在地方組織自治條例之委託規定是否具體明確，亦不問是否另有較為明確具體之自治條例規定，而是在於系爭法律中是否容許或授權地方主管機關將系爭權限移轉予其他機關，法律若無此明文，則縱使自治條例授權規定之內容具體明確，以之作為權限移轉之依據，亦屬違法。

五、訴願管轄權存否，行政法院應依職權調查之。然若訴願管轄衝突或不明時，立法者已於訴願法第十二條第一項特設訴願管轄衝突之解決機制，因此行政法院即應尊重循該等機制所為之決定，原則上無權另為判定。

最後須指出的是，地方政府（各直轄市政府或縣市政府）之所以透過自治條例將依法律授予之權限，委任其所屬之下級機關作成行政處分（變動行政管轄權），以間接迴避中央主管機關訴願審查者，部分肇因於原處分機關對於其所為行政處分遭訴願決定撤銷時，依現行制度並無向行政法院尋求救濟之途徑。之所以僅人民得不服訴願決定而向行政法院提起訴訟，考其立法意旨，應在於訴願制度之主要功能在於行政權之自我監督與統合，故下級機關對於上級機關所為訴願決定，從行政監督及行政自我統合之角度以言，自應受其拘束，無再透過行政訴訟予以推翻之理。就同一行政主體（公法人）內部各機關之關係而言，此等立法意旨與制度特性固非無據，然卻未必適用於不同行政主體間之關係，特別不應適用於享有憲法保障之地方自治團體與中央間之關係。現行訴願法第一條第二項規定：「各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」允許各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分提起訴願，即足以印證不同行政主體間行政機關之關係，顯然有別於同一行政主體內部各機關間之關係。因此，前述地方政府透過行政管轄之變動，以規避中央主管機關訴願審查之情形，除透過行政訴訟予以糾正外（詳見前述），是否允許各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關所為之訴願決定提起行政訴訟，應為解決問題的另一可能思考方向。

參考文獻

一、中 文

1. 吳庚，行政爭訟法論，修訂3版2刷，2006。
Wu, Geng, *Administrative Appeal and Litigation Law*, 3d ed., 2006.
2. 李建良，不服NCC行政處分之訴願管轄問題，*台灣法學雜誌*，120期，頁75-76，2009。
Lee, Chien-Liang, *Research on Jurisdiction of Dissatisfaction of Administrative Act Rendered by NCC*, *Taiwan Law Journal*, no. 120, pp. 75-76, 2009.
3. 李建良，行政的自主餘地與司法控制——翁岳生教授對「行政裁量及不確定法律概念」理論實踐的影響，載：*法治的開拓與傳承——翁岳生教授的公法世界*，頁284-300，2009。
Lee, Chien-Liang, *Administrative Decision and Judicial Control: Professor Weng's Influence on Praxis of The Theory "Administrative Discretion and uncertain legal concept"*, in *Pioneering and Inheritance of Rule of Law: Professor Weng's world of Public Law*, pp. 284-300, 2009.
4. 林子儀，審判獨立與行政釋示——法官是否應受主管機關釋示之拘束？，載：*法治的開拓與傳承——翁岳生教授的公法世界*，頁55-80，2009。
Lin, Tzu-Yi, *Judicial Independence and Administrative Rules: Should Judges be constrained by Administrative Rules issued by Regulatory authorities?*, in *Pioneering and Inheritance of Rule of Law: Professor Weng's world of Public Law*, pp. 55-80, 2009.
5. 黃錦堂，「行政機關」、「委託」、「委任」、「委辦」、「受委託執行公權力」之意義，載：*行政法實務與理論(-)*，頁187-230，2003。
Huan, Chin-Tang, *On the Meaning of "Administrative Agency", "Delegation", "Commission", "Commission to Local Self-governing Bodies" and "Commission to a Private Entity or Individual"*, in *Praxis and Theory of Administrative Law (1)*, pp. 187-230, 2003.
6. 詹鎮榮，論行政機關管轄權之移轉——以其對行政作用法及行政爭訟法之

影響為中心，載：2006行政管制與行政爭訟，頁189-247，2007。

Chan, Chen-Jung, Shift of Jurisdiction of an Administrative Authority: Research focused on The Influence of Shift of Jurisdiction of An Administrative Authority on External Administrative Law and Judicial Remedies, in *Administrative Regulation and Judicial Remedies 2006*, pp. 189-247, 2007.

7. 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏，行政程序法實用，3版，2006。

Tsai, Maw-In & Lee, Chien-Liang & Lin, Ming-Chiang & Chou, Chih-Hung, *Practices of Administrative Law*, 3d ed., 2006.

8. 蔡震榮，管轄權之意義，載：行政法爭議問題研究（上），頁305-337，2001。

Tsai, Cheng-Jung, The Meaning of Jurisdiction, in *Research on Controversial Issues of Administrative Law (1)*, pp. 305-337, 2001.

9. 蔡宗珍，地方法規之形成與效力之研究，月旦法學雜誌，133期，頁147-177，2006。

Tsai, Tzung-Jen, Research on Formation and Effect of Laws and Legal Orders Promulgated by Local Governments, *Taiwan Law Review*, no. 133, pp. 147-177, 2006.

二、外 文

1. Achterberg, Norbert, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., 1986.
2. Badura, Peter, *Das Verwaltungsverfahren*, in: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2002, S. 477-588.
3. Burgi, Martin, *Verwaltungsorganisationsrecht*, in: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2002, S. 791-868.
4. Faber, Heiko, *Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., 1992.
5. Fasching, Wolfgang, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 2008.
6. Fasching, Wolfgang/Schwartz, Walter, *Grundzüge des österreichischen Verwaltungsverfahren*, 2003.

7. Fleiner, Thomas, Die Delegation als Problem des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, 1972.
8. Heinz, Karl Eckhart, Delegation und Mandat, Eine rechts- und verfassungstheoretische Untersuchung, Der Staat 36 (1997), S. 495-520.
9. Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009.
10. Ohler, Christoph, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336-377.
11. Peine, Franz-Joseph, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006.
12. Schenke, Wolfgang-Rüdiger, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, VerwArch. 68 (1977), S. 118-168.
13. Settner, Rupert, Grundfragen Einer Kompetenzlehre, 1983.
14. Triepel, Heinrich, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, 1974.
15. Weides, Peter, Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, 3. Aufl., 1993.
16. Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf, Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004.

Legal Basis of Administrative Jurisdiction and Its Relationship to Jurisdiction of Administrative Appeal with a Review of the Related Cases of Administrative Court

Tzung-Jen Tsai^{*}

Abstract

This article aims at exploring the concept and the legal basis of administrative jurisdiction, as well as analyzing the relationship between administrative jurisdiction and jurisdiction of administrative appeal. Two major issues are covered in this article. One is the transfer of jurisdiction of administrative appeal that arises when an administrative agency commissions its jurisdiction to other organs; the other is who has the jurisdiction of administrative appeal when administrative jurisdiction is unclear.

If the jurisdiction of an administrative agency is prescribed by law, for such an agency to commission its jurisdiction, the basis must be a law at the same level of hierarchy of the law that grants its jurisdiction.

^{*} Professor of Law, National Taiwan University College of Law; Dr. iur., University of Munich, Germany.

Received: November 24, 2009; accepted: September 24, 2010

In other words, when the jurisdiction is prescribed by law, the commissioned organ is forbidden from transferring its jurisdiction to a sub-organ unless the legislation itself permits the transference and authorization.

This view is also applicable to the local self-government body. That is to say whether the provisions on commission of the local organization regulations are concrete and explicit is irrelevant to the capacity of the local authority to commission its law-prescribed jurisdiction to a subordinate agency. Whether there is any more concrete or more explicit provision under local organization regulations is also irrelevant. The key is rather whether the law that prescribes the jurisdiction of local authority permits such transference. If there is no such permission under the prescribing law, even if the transference is based on concrete and explicit provisions of local organization regulations, it is still against the law.

Keywords: Administrative Jurisdiction, Jurisdiction of Administrative Appeals, Principle of Determination of Jurisdiction by Law, Transfer of Administrative Jurisdiction, Delegation of Administrative Authority, Mandate of Administrative Authority, Non-Sub-delegation-Doctrine