

地方行政機關



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系教授

<https://drcjchan.com>

目次

地方行政機關之設立

地方行政區域編組

地方人事制度



地方行政機關



自主組織權及職位之設置

司法院釋字第527號解釋

1. 所謂**自主組織權**係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（參照地方制度法第二十八條第三款）。
2. 惟職位之設置法律已有明確規定，地方立法機關對於是否設置或員額多寡並無裁量之餘地，而訂定相關規章尚須相當時日者，經中央主管機關同意由各該地方行政機關先行設置並依法任命人員，係因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據方可進用，乃屬當然。

設置依據

地方制度法第62條第1項

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。

地方行政機關組織準則第2條

本準則所稱地方行政機關，指直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所、直轄市山地原住民區（以下簡稱山地原住民區）公所及其所屬機關。但不包括學校、醫院、所屬事業經營、公共造產性質機關（構）。

地方行政機關層級

地方行政機關組織準則第5條

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**為限，其名稱如下：
 - (一) 局、處、委員會：一級機關用之。處限於輔助兼具業務性質之機關用之。
 - (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：一級機關用之。
 - (二) 隊、所：二級機關用之。
- 三、鄉（鎮、市）公所、山地原住民區公所所屬機關以**一層級**為限，其名稱為隊、所、館。

行政機關層級



地方行政機關個數

地方行政機關組織準則

直轄市政府一級單位及所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，合計不得超過二十九處、局、委員會；人口在二百萬人以上者，合計不得超過三十二處、局、委員會。（§11 II）

縣（市）政府一級單位及所屬一級機關，除主計、人事及政風單位依專屬人事管理法律設立外，依下列公式計算之數值及第三項規定定其設立總數：〔各該縣（市）前一年十二月三十一日人口數 $\div 10,000 \times 80\%$ 〕 + 〔各該縣（市）前一年十二月三十一日土地面積（平方公里） $\div 10,000 \times 10\%$ 〕 + 〔各該縣（市）前三年度決算審定數之自有財源比率之平均數 $\times 10\%$ 〕。（13-23個）（§15 II, III）

鄉（鎮、市）公所、山地原住民區公所得依業務發展需要，設所屬機關。（§20 III）

臺北市政府組織

臺北市政府組織自治條例第6條

市政府設下列各局、處、委員會，其組織規程由市政府擬訂，並送臺北市議會（以下簡稱市議會）審議：

1. 秘書處。2. 民政局。3. 財政局。4. 教育局。5. 產業發展局。6. 工務局。7. 交通局。8. 社會局。9. 勞動局。10. 警察局。11. 衛生局。12. 環境保護局。13. 都市發展局。14. 文化局。15. 消防局。16. 捷運工程局。17. 臺北翡翠水庫管理局。18. 觀光傳播局。19. 地政局。20. 兵役局。21. 體育局。22. 資訊局。23. 法務局。24. 主計處。25. 人事處。26. 政風處。27. 公務人員訓練處。28. 研究發展考核委員會。29. 都市計畫委員會。30. 原住民族事務委員會。31. 客家事務委員會。

前項機關所轄機關、機構及學校之組織規程，由市政府另定之，並送市議會備查。

地方行政機關設置依據

行政保留

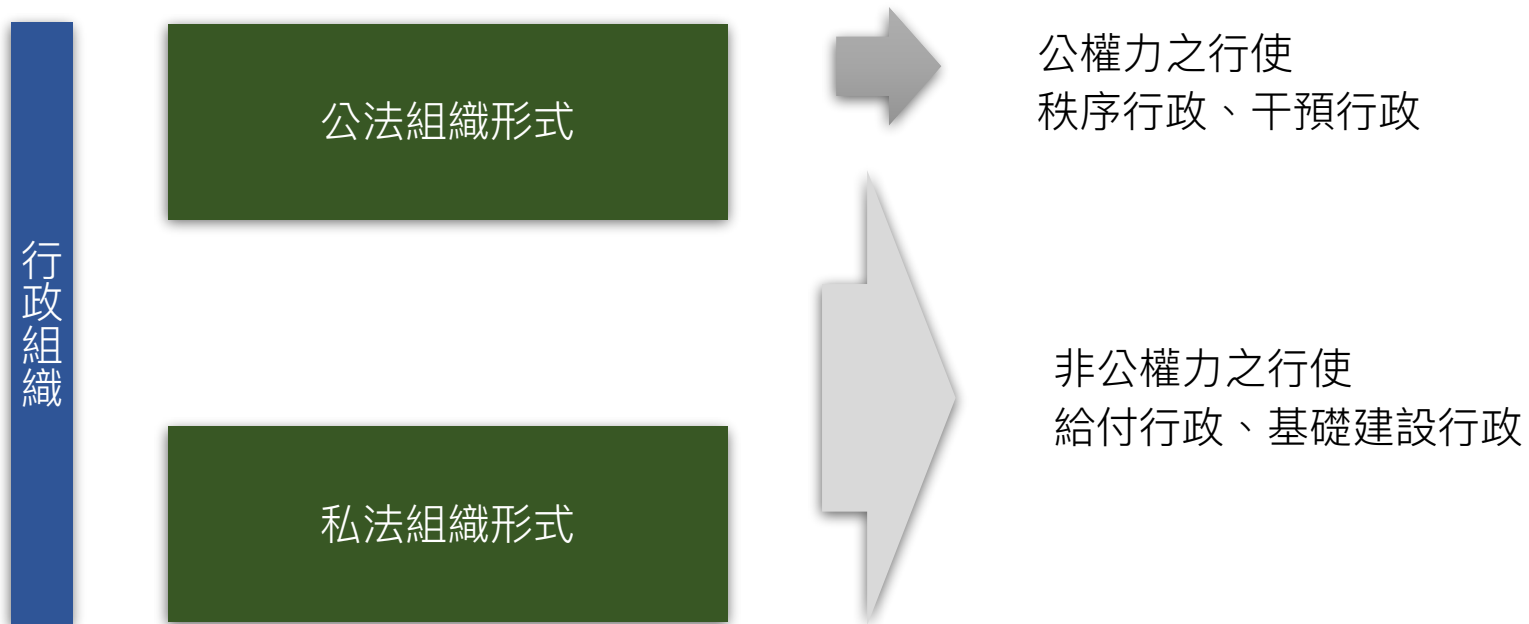
直轄市政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各直轄市政府應依準則擬訂組織自治條例，經直轄市議會同意後，報行政院備查；**直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市政府定之。**

臺北市政府法務局組織規程

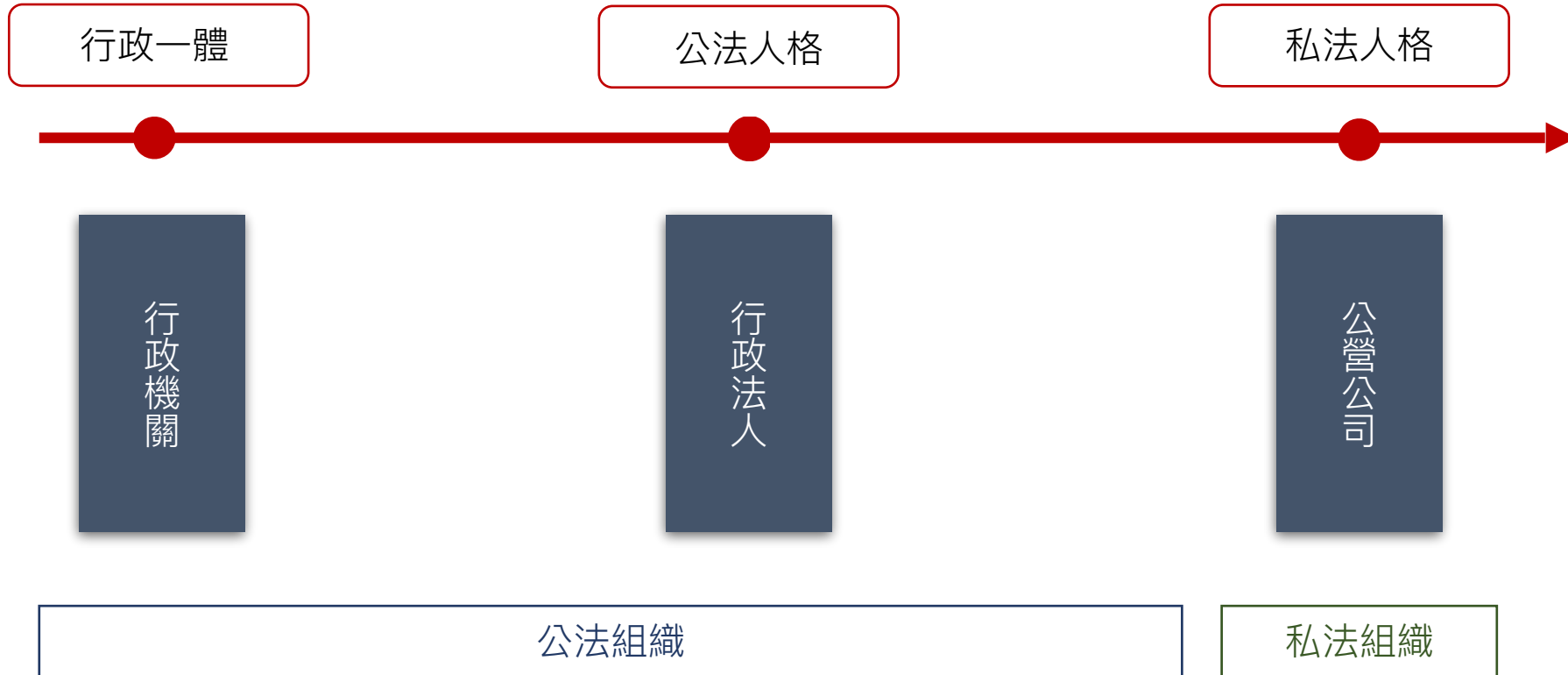
101.07.02臺北市議會第11屆第8次臨時大會第2次會議三讀通過
101.09.16府法三字第10132541200號令發布

- 第 一 條 本規程依臺北市政府組織自治條例第六條規定訂定之。
- 第 二 條 臺北市政府法務局（以下簡稱本局）置局長，承市長之命綜理局務，並指揮監督所屬員工；置副局長二人，襄理局務。
- 第 三 條 本局設下列各科、中心、室，分別掌理各有關事項：
- 一 綜合企劃科：本市法制、訴願業務規劃及宣導、議事、法令發布、新聞聯繫、法規整理編印、法制人員在職進修與訓練規劃、一般行政法規研究，各機關法規之研議、解釋及訴訟協助等事項。

組織形式選擇自由



地方行政組織之型態



地方行政法人之規範依據

行政法人法

- 第2條第1項：本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。
- 第41條第2項：經中央目的事業主管機關核可之特定公共事務，直轄市、縣（市）得準用本法之規定制定自治條例，設立行政法人。

高雄市專業文化機構設置自治條例

第1條：「為策劃、行銷、推廣文化藝術活動及營運管理本市美術館、歷史博物館、電影館等文化機構及場域，特設置高雄市專業文化機構（以下簡稱本機構），並制定本自治條例。」

第2條：「本機構為行政法人；其監督機關為高雄市政府。」

地方行政法人

名稱	法源依據	監督機關	成立時間
高雄專業文化機構 美術館、歷史博物館、電影館	高雄市專業文化機構設置自治條例	高雄市政府	105. 06
高雄流行音樂中心	高雄市高雄流行音樂中心設置自治條例	高雄市政府	106. 06
高雄市立圖書館	高雄市立圖書館設置自治條例	高雄市政府	106. 09
臺南市美術館	台南市美術館設置自治條例	台南市政府	106. 02
臺北流行音樂中心	臺北市臺北流行音樂中心設置自治條例	臺北市政府	108. 05
臺北表演藝術中心	臺北市臺北表演藝術中心設置自治條例	臺北市政府	
臺北市住宅及都市更新中心	臺北市住宅及都市更新中心設置自治條例	臺北市政府	110

地方行政區域編組

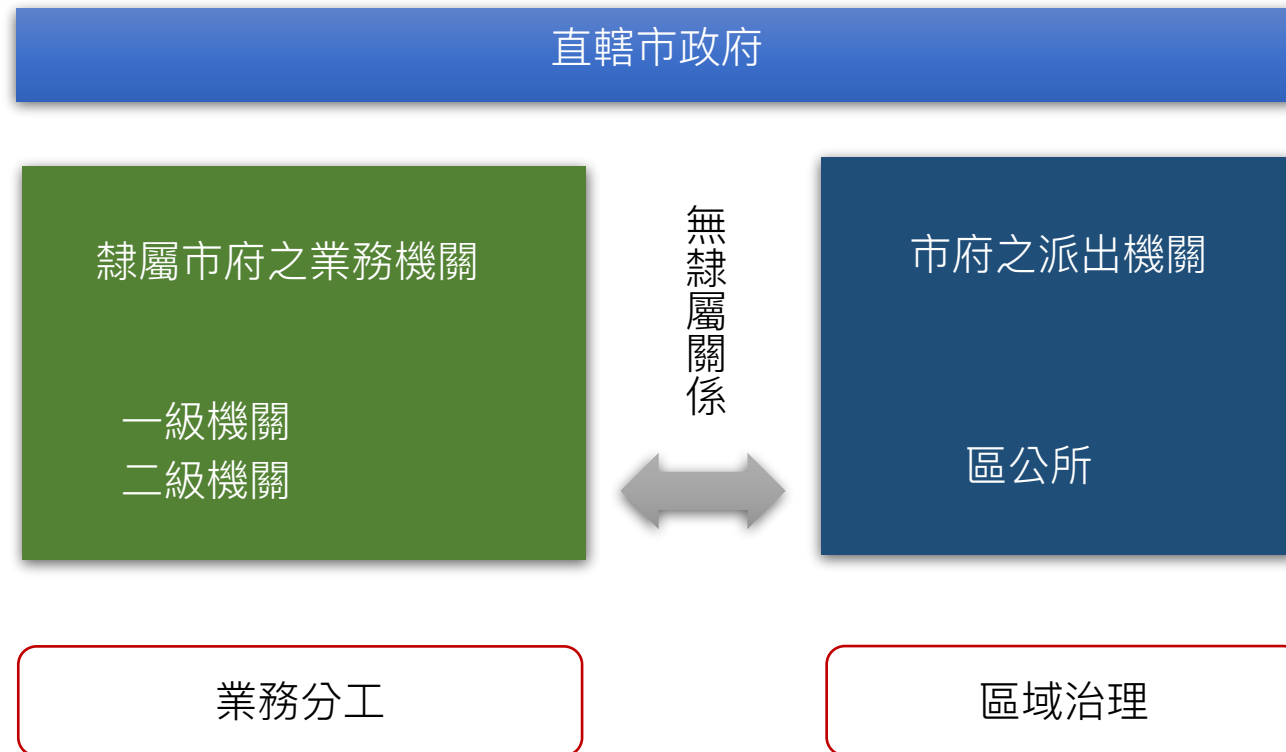
區及區公所

里、里長及里辦公室



區與區公所

1. 「區」為直轄市及省轄市內之行政區域編組。
2. 直轄市、市之區設區公所。區公所為「地域性」之行政機關。
3. 直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。



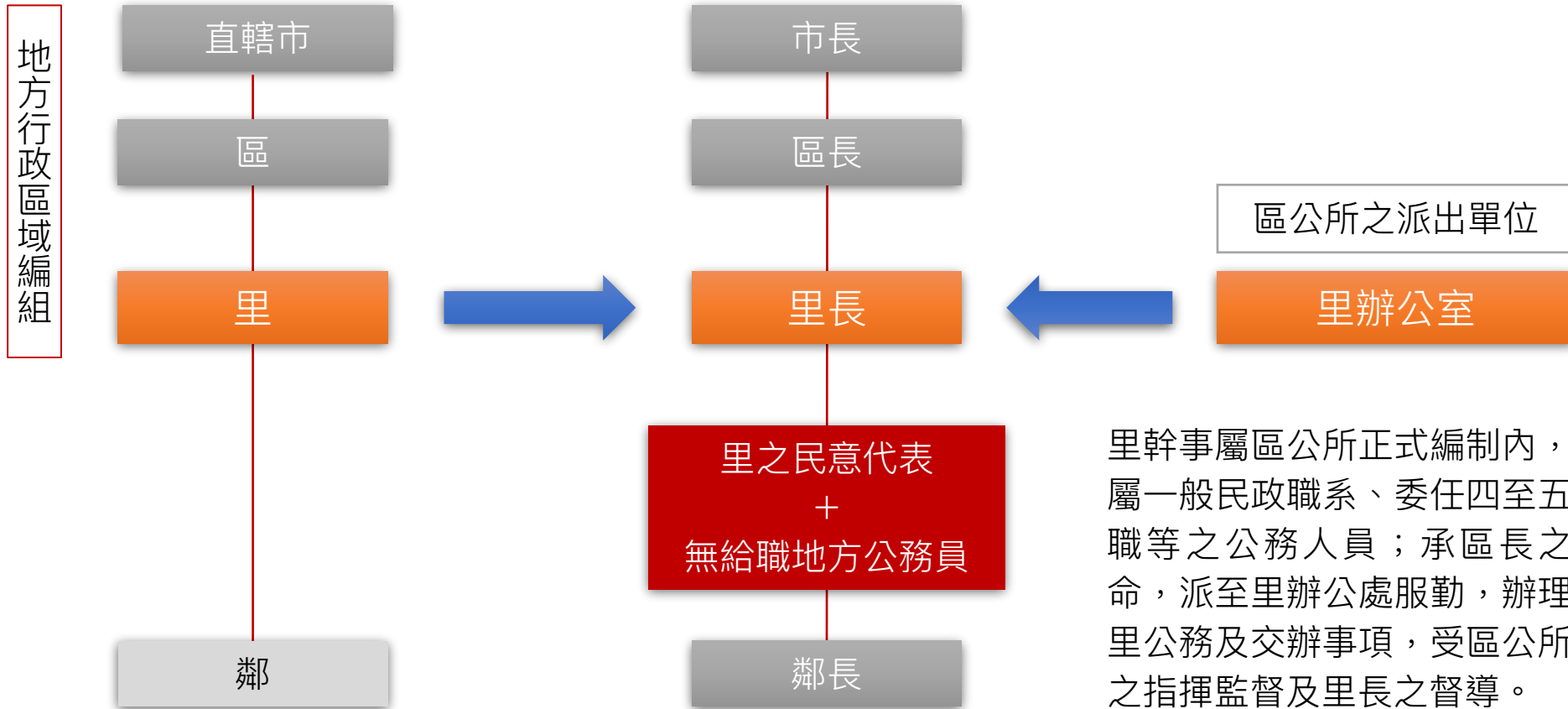
臺北市行政區



臺北市各區公所組織規程

- 區公所置區長，承市長之命，臺北市政府民政局（以下簡稱民政局）局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。
- 區長出缺，繼任人選未任命前，由市政府派員代理。區長因故不能執行職務時，職務代理順序如下：一、副區長。二、主任秘書。三、民政課課長。
- 區公所設下列各課、室，分別掌理各有關業務及臺北市政府（以下簡稱市政府）授權事項。
- 行政區內之警察、消防、戶政與衛生等機關、國民中小學校、區清潔隊、養護工程分隊、路燈工程分隊及園藝工程分隊，關於協助推行行政區內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，應受區長指導；但執行區級災害防救時，應受區長之指揮監督。惟於市級災害應變中心指揮官或其指派之現場指揮官抵達前進指揮所時，適時移轉指揮權。
- 區以內之編組為里，置里長，無給職，由里民依法選舉之，任期四年，連選得連任，受區長之指揮監督，辦理里公務及交辦事項。里以內之編組為鄰，置鄰長，無給職，由里長就該鄰內成年居民遴報區長聘任之，受里長之指揮監督，辦理有關事務。
- 里設里辦公處，置里幹事，承區長之命，里長之督導，辦理自治及交辦事項。里幹事員額列入區公所編制。
- 里長於任期內辭職、去職、死亡時，所遺任期不足二年者，不再補選，由區公所派員代理，均以補足本屆所遺任期為限，停職或因故不能執行職務時，由區公所派員代理。鄰長辭職、死亡或被解聘時，應辦理補聘。

里、里長、里辦公室



里幹事屬區公所正式編制內，屬一般民政職系、委任四至五職等之公務人員；承區長之命，派至里辦公處服勤，辦理里公務及交辦事項，受區公所之指揮監督及里長之督導。

臺北市里長出具證明作業要點

- 一. 臺北市政府為增進便民服務效能，規範里長核發各項證明書作業程序，以加強法制化，並維護人民權益，特訂定本要點。
- 二. 里民有申請**學生獎助學金（清寒）證明**需求者，得向里長申請核發證明書。前項申請人應檢具相關文件，經里長現場訪查結果，其家庭經濟狀況並非富裕，並經申請人提出所得及財產證明資料，屬清寒者，核發「學生獎助學金（清寒）證明書」（格式如附表一）。
- 三. 申請核發前點所定以外之證明書者，申請人應檢附**需用機關之法令依據**，里長經查證屬實者，得核發證明書。
- 四. 申請人拒絕訪視或無實際居住事實者，里長得拒絕出具證明書。
- 五. 里長出具證明書時，得設置簿冊（格式如附表二）登記。

地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例

第7條：

村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，每村（里）**每月新臺幣五萬元**。

村（里）長因職務關係，應由鄉（鎮、市、區）公所編列預算，支應其保險費，並得編列預算，支應其健康檢查費，其標準均比照地方民意代表。

鄉（鎮、市、區）公所編列前項保險費預算，應包含投保保險金額新臺幣五百萬元以上傷害保險之保險費金額。

村（里）長除有正當理由未能投保或未足額投保傷害保險外，於當年度檢據支領保險費時，其單據應包含投保保險金額新臺幣五百萬元以上傷害保險之保險費。

第8條：

地方民意代表費用之支給及村（里）長事務補助費之補助項目及標準，依本條例之規定；本條例未規定者，不得編列預算支付。

地方人事制度

地方民選首長

地方公務人員



地方行政人員

民選人員

- 市長、縣市長、鄉鎮市長
- 直轄市山地原住民區長
- 村里長

政務人員

- 副市長、副縣市長、副鄉鎮市長
- 政務職一級機關首長（主計、人事、警察、政風除外）

常務人員

- 區長
- 主計、人事、警察、政風人員
- 地方公務人員
- 事業人員

地方民選首長



民選地方行政首長之產生

直轄市市長

直轄市長、縣（市）長候選人須年滿三十歲；鄉（鎮、市）長、原住民區長候選人須年滿二十六歲。（選罷法第24條第1項）

縣（市）長

須滿足選罷法之消極資格

鄉（鎮、市）長

由人民依法選舉產生，每屆任期四年，連選得連任一屆。

直轄市山地原住民區區長

山地鄉長、直轄市山地原住民區長，以山地原住民為限。

任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選。

地方行政首長之停職

地方制度法第78條第1項

直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村（里）長，有下列情事之一者，分別由行政院、內政部、縣政府、鄉（鎮、市、區）公所**停止其職務**，不適用公務員懲戒法第三條之規定：

- 一. 涉嫌犯內亂、外患、貪污治罪條例或組織犯罪防制條例之罪，經第一審判處有期徒刑以上之刑者。但涉嫌貪污治罪條例上之圖利罪者，須經第二審判處有期徒刑以上之刑者。
- 二. 涉嫌犯前款以外，法定刑為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪，經第一審判處有罪者。
- 三. 依刑事訴訟程序被羈押或通緝者。
- 四. 依檢肅流氓條例規定被留置者。

地方行政首長之解職

解除職務或職權

因刑事犯罪等事由

因罹於疾病

- 一、經法院判決當選無效確定，或經法院判決選舉無效確定，致影響其當選資格者。
 - 二、犯內亂、外患或貪污罪，經判刑確定者。
 - 三、犯組織犯罪防制條例之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定者。
 - 四、犯前二款以外之罪，受有期徒刑以上刑之判決確定，而未受緩刑之宣告、未執行易科罰金或不得易服社會勞動者。
 - 五、受保安處分或感訓處分之裁判確定者。但因緩刑而付保護管束者，不在此限。
 - 六、**戶籍遷出**各該行政區域四個月以上者。
 - 七、褫奪公權尚未復權者。
 - 八、受監護或輔助宣告尚未撤銷者。
 - 九、有本法所定應予解除職權或職務之情事者。
 - 十、依其他法律應予解除職權或職務者。
- 直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村（里）長，因**罹患重病**，致不能執行職務**繼續一年以上**，
 - 或**因故**不執行職務連續達六個月以上者，應依前條第一項規定程序解除其職務。

地方民選首長之代理及補選

地方制度法第82條

直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）長辭職、去職、死亡者，直轄市長由行政院派員代理；縣（市）長由內政部報請行政院派員代理；鄉（鎮、市）長由縣政府派員代理；村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所派員代理。

直轄市長停職者，由副市長代理，副市長出缺或不能代理者，由行政院派員代理。縣（市）長停職者，由副縣（市）長代理，副縣（市）長出缺或不能代理者，由內政部報請行政院派員代理。鄉（鎮、市）長停職者，由縣政府派員代理，置有副市長者，由副市長代理。村（里）長停職者，由鄉（鎮、市、區）公所派員代理。

直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）長辭職、去職或死亡者，應自事實發生之日起三個月內完成補選。但所遺任期不足二年者，不再補選，由代理人代理至該屆任期屆滿為止。

前項補選之當選人應於公告當選後十日內宣誓就職，其任期以補足該屆所遺任期為限，並視為一屆。

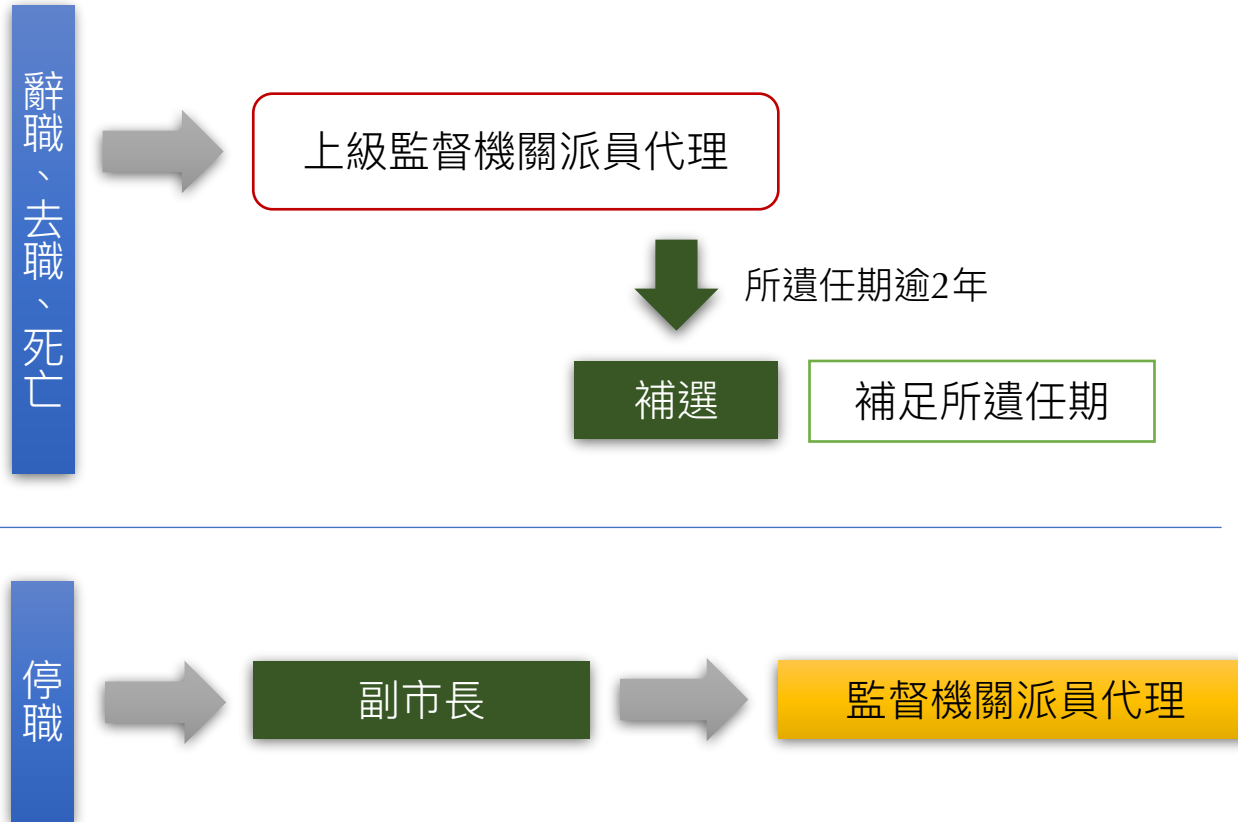
第一項人員之辭職，應以書面為之。直轄市長應向行政院提出並經核准；縣（市）長應向內政部提出，由內政部轉報行政院核准；鄉（鎮、市）長應向縣政府提出並經核准；村（里）長應向鄉（鎮、市、區）公所提出並經核准，均自核准辭職日生效。

地方民選首長之異動

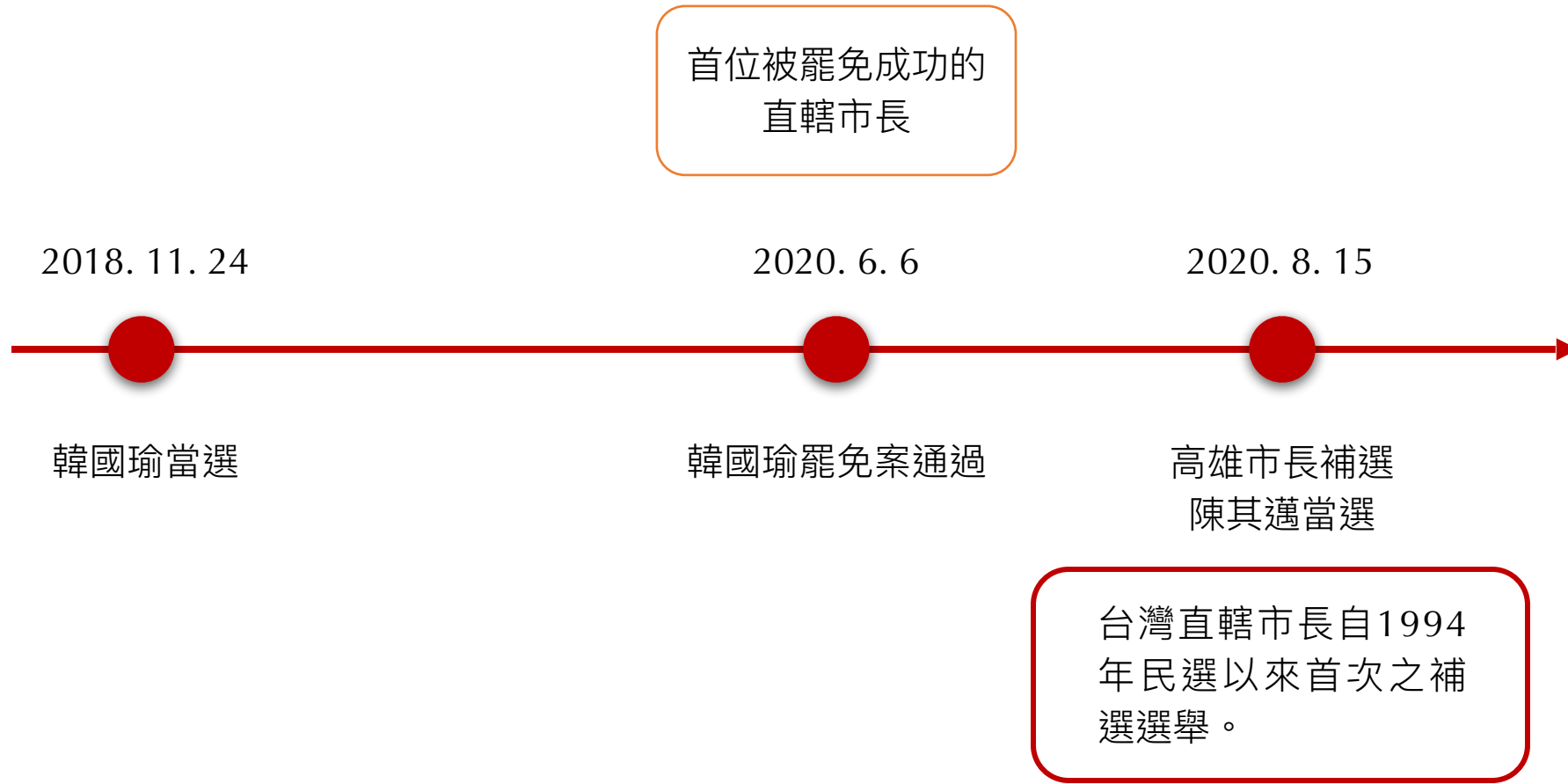
去職：指依公務員懲戒法規定受撤職之懲戒處分、依公職人員選舉罷免法規定被罷免或依本法規定被解除職權或職務者。

罷免案通過者，被罷免人應自公告之日起，解除職務。

前項罷免案通過後，依規定應辦理補選者，應自罷免投票結果公告之日起三個月內完成補選投票。但經提起罷免訴訟者，在訴訟程序終結前，不予補選。（§91）



高雄市市長罷免及補選



彰化縣北斗鎮長補選

前北斗鎮長李玄在犯圖利罪遭判刑定讞入監，彰化縣選委會於2023年8月5日辦理北斗鎮長補選投開票，候選人包括江熊一楓、顏宏霖、李玄在妻子楊麗香等5人。

顏宏霖獲5697票、楊麗香獲4266票、江熊一楓獲2523票，5名候選人總得票數為1萬2863票，以選舉人數共2萬7105人換算投票率約47%。最後由顏宏霖當選。

圖片來源：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202308050236.aspx>



民選地方行政首長之行政責任

地方制度法第84條

直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。

公務員懲戒法第9條

公務員之懲戒處分如下：

- 一、免除職務。
- 二、撤職。
- 三、剝奪、減少退休（職、伍）金。
- 四、休職。
- 五、降級。
- 六、減俸。
- 七、罰款。
- 八、記過。
- 九、申誡。

前項第三款之處分，以退休（職、伍）或其他原因離職之公務員為限。

第一項第七款得與第三款、第六款以外之其餘各款併為處分。

第一項第四款、第五款及第八款之處分於政務人員不適用之。

賴清德市長「不進議會」懲戒案

監察院104年劾字第10號彈劾案

為賴清德擔任臺南市直轄市第2屆市長，於臺南市議會第2屆第1次與第2次臨時會及第2屆第1次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，並導致所屬曲為附合相繼違法，首開地方自治史上「官員集體不進議會」之惡例，迄今已逾半年，業違反地方制度法第48條與第49條規定，背離宣誓條例第2條第7項、第6條第2項之規定，嚴重斲傷現代民主法治國基本原則，**逾越憲法與地方制度法規範地方自治團體首長行政權之基本界限**，架空地方立法權，動搖民主社會基本核心價值，悖離公務員對憲法忠誠義務，違失事證明確，情節重大，爰依法提案彈劾。



104/10/30
公懲會104年度鑑字第
13339號

賴清德申誠。

地方公務人員



地方文官制度

公務人員法之立法權限

憲法第108條第11款及增修條文第6條第1項第3款：

在我國現行中央與地方公務員法制採取**中央統合立法模式**下，有關地方公務員任免、銓敘、考績、級俸、陞遷、褒獎、保障、退休、撫卹及資遣等事項之「立法」，率歸**中央**之權限。

地方之人事自主權限

本於地方自治團體之自主組織權，地方政府對地方行政機關應為如何之人事編制，採行何種規模之人員配置，享有自負責任之決策及執行權。又基於人事自主權，地方政府對其公務人員原則上享有**進用、考核、獎懲等人事管理之「執行權」**；對其所為之職務上給與（薪資、加給、退休金），亦是透過公務預算支應。

地方公務員考試

特種考試地方政府公務人員考試規則

特種考試地方政府公務人員考試

- 本考試分臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、桃園市、基宜區（包括基隆市、宜蘭縣）、竹苗區（包括新竹縣市、苗栗縣）、彰投區（包括彰化縣、南投縣）、雲嘉區（包括雲林縣、嘉義縣市）、屏東縣、花東區（包括花蓮縣、臺東縣）、澎湖縣、金門縣及連江縣等十五個錄取分發區。
- 本考試設三等、四等及五等考試，各設置一般行政等類科，配合任用需要，每年舉辦不同等類之考試。本考試及格人員，自訓練期滿成績及格取得考試及格資格之日起，**實際任職3年內不得轉調原分發占缺任用以外之機關，須經原錄取分發區所屬機關再服務3年，始得轉調上述機關以外機關任職。**

公務員法制欠缺之地方補充立法

1. 在中央與地方公務員之人事管理率由中央統一立法之前提下，若立法院針對特別身分公務人員尚未另定專法，導致發生立法缺漏之情形時，地方自治團體應為如何之因應，現行法制並不明朗。有鑑於地方公務員係任職於地方行政機關，執行地方行政任務，其任用、俸給、考績、退休、撫卹及資遣事項之立法，與地方自治團體自主組織權及人事自治執行權關係密切，具有緊密之事物關聯性。基此，在中央公務員法制不完備之情形下，地方自治團體就其所屬公務員，應享有填補性質之自治立法權限。而且，若涉及公務員任用、考核、退休、撫卹等重要事項者，應以自治條例補充立法，始足當之。
2. 以北水處職員之進用、考核、俸給、退休及撫卹事項而言，歷經多年與中央權責機關研商，目前行政院人事行政總處最新之見解，雖肯認臺北市政府得以自治規則定之，但在退休及撫卹部分，則要求必須函報行政院核定後，始得施行。其實中央應積極任事，提出相關法律草案，函送立法院審議，並督促立法院儘速完成立法，完備公務員法制，使地方政府有法可循，始屬正道。

地方政府一級機關首長：人事一條鞭

- 直轄市一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。（地制§55 II）
- 縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一得列政務職，職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣（市）長依法任免之。（地制§56 II）
- 鄉（鎮、市）公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管均由鄉（鎮、市）長依法任免之。（地制§57 III）

主計

人事

政風

警察

稅捐

實務爭議

前臺北縣縣長周錫瑋不滿中央派林國棟擔任臺北縣警察局局長，前臺北縣政府以中央侵害人事任用權，向司法院大法官聲請憲法解釋。內政部認為聲請程序及實體皆不合法令規定，拒絕層轉司法院。

前臺北縣改制為「準直轄市」時，周錫瑋為中、高階警官晉升授階。警政署主張準直轄市依法無此警察人事權限，晉升授階係屬無效。

主計機構人員設置管理條例

- 第2條第1項：本條例所稱主計機構，指各級政府機關（構）、公立學校、公營事業機構（以下簡稱各機關）內掌理歲計、會計、統計業務之機構。
- 第3條：本條例所定一級主計機構如下：三、直轄市政府及縣（市）政府主計機關（構）。
- 第24條：（第1項）各級主計人員之任免遷調，除一級主計機構主辦人員，由中央主計機關辦理外，餘由各該管或其上級機關主計機構層報中央主計機關核辦。但得視實際需要，分官等、職等授權核辦；其辦法，由中央主計機關定之。（第2項）各級主計人員任免遷調，應於發布時，通知其所在機關首長。

政風機構人員設置

政風機構人員設置管理條例

- 第3條第1項：本條例所稱政風機構，指中央與地方機關（構）及公營事業機構（以下簡稱各機關）掌理政風業務之機構。
- 第8條：各機關政風人員之任免遷調、考績（成）、平時考核及獎懲，分別適用有關法規；其權責、作業程序及相關管理事項等規定，由主管機關定之。

各機關政風機構設置標準：

第7條：直轄市政府、縣（市）政府設政風處。

施行細則第14條第1項：各機關政風人員之任免遷調、考績（成）、考核、獎懲及訓練事項，由法務部或法務部廉政署分別適用有關法規辦理。

詹政曇上月（2020年8月）已獲中央布達宣誓，盧秀燕仍要求政風處副處長許金來代理，蔡清祥今天到台中參加法務部與中國附醫簽訂協辦法醫解剖鑑定，他受訪時說，全國的政風人員與主管首長都統一在法務部宣示就職，皆由法務部核定、行政院派任，也是過去慣例，「盧市長可能有誤會」，誤會是法務部提名，由市長或地方首長來核定。

地制法修正草案

第55條第3項增訂草案

前項依專屬人事管理法律任用之首長，中央業務主管機關應先提出適當人選名單，**經直轄市長同意後**任用之。

修法理由

為落實地方自治、擴大直轄市長人事任免權，增列修正條文第三項，明定依專屬人事管理法律任免之主計、人事、警察及政風機關首長，中央業務主管機關應尊重直轄市長人事權，先提出適任人員名單，與直轄市長充分溝通，經徵得同意後，再由中央業務主管機關依法任用之。

The End

