

現在位置 首頁 → 法治視窗 → 法律資源 → 行政程序法

行政程序法

「法務部行政程序法諮詢小組」第二十二次會議紀錄 95/10/14

法務部「行政程序法諮詢小組」第二十二次會議紀錄 法務部九十年九月十九日

法九十律字第000五七八號函

壹、時間：九十年八月二十三日（星期四）上午九時三十分

貳、地點：本部二樓會議室

參、主席：林常務次長錫堯

肆、出席委員：（略，詳見會議簽到簿）

伍、列席單位及人員：（略，詳見會議簽到簿）

陸、討論事項：

本件中央主管機關（經濟部）依公司法第七條規定將業務委託「直轄市政府」（台北市政府）後，「直轄市政府」可否再委任其所屬機關（台北市建設局、台北市建設局商業管理處）辦理？此涉及公司法第七條所稱「委託直轄市政府」之規定究為行政程序法第十五條委任（託）之概念，抑是地方制度法第二條第三款規定之委辦事項？如屬委辦事項，則受委辦者依其法條用語，係指「地方自治團體」而不限於地方政府或其所屬機關，準此，上開公司法第七條規定「委託直轄市政府」乙語，是否即可解釋為涵蓋「直轄市政府所屬機關」在內？因此，現行法規中如何之規定得稱為委辦事項？受託處理者為地方自治團體本身？抑或該團體之機關？又如屬行政程序法第十五條委任（託）之規定，則受委任（託）者得否再行委任其所屬機關？

柒、發言要旨：

台北市政府建設局商業管理處代表：

過去基於行政流程、行政簡化及工作成效，原有相關公司登記之委辦業務，乃以台北市建設局之名義為行政處分，但目前做法乃回歸法制層面，以直轄市政府名義（由台北市商業管理處代辦府稿）為之。故為避免程序冗長，希望由台北市政府以委任方式（擬依行政程序法第十五條第一項訂定委任作業規定），由台北市商業管理處接受經濟部之委託辦理公司登記業務。

經濟部代表：

因公司法係規定：「委託直轄市政府」，且委辦契約亦無直轄市政府得再委任所屬機關辦理之約定，另高雄市政府並無商業管理處，因處分機關不同將造成訴願管轄不一致之情形，故上開台北市政府之說法應不可行。

陳委員愛娥：

採甲說。解釋法律時，行政程序法與地方制度法應配合而作解釋，故行政程序法第十五條第二項規定之委託，應限於同一行政主體之法人之不相隸屬機關間之委託情形，本件經濟部與台北市政府係不同行政主體，應屬委辦性質。又如法律明定主管機關為直轄市政府之○○機關之立法方式，有可能侵害地方自治團體之自治組織權，故此種規定方式理論上似應解釋為中央政府將某部分權限透過法律而交給地方自治團體，地方自治團體以其自治組織高權，依組織法規定來劃分權限（分工），無需再透過委任之方式。另訴願無須統合在經濟部，尤其是委辦事項須受上級政府之指揮監督，故無需透過訴願管道使經濟部為指揮監督，否則有矮化經濟部指揮監督權之嫌。實際為處分者即為處分機關（商業管理處），亦即訴願法第九條之受委辦機關，如有不服，向其上級機關（台北市建設局）訴願。另委辦機關除了有組織高權外，我國地方制度法有關委辦之規定，是由地方政府負其執行責任，且德國在委辦事項上亦明白提及，地方自治團體在其組織上及行政程序上未違反上級政府之法規者，其如何辦理係受委辦之地方自治團體之權限。

湯委員德宗：

本件為不同行政主體間之委辦事項，且為地方制度法規定之委辦。又以切合實務需要之觀點，台北市政府可依行政程序法第十五條第一項規定，委任所屬下級機關辦理。而行政程序法第十五條「依法規」之規定，應依情形而有不同法律解釋之差別待遇，例如該條第一項之上級機關對有隸屬關係之下級機關為委任，則「依法規」之解釋應較寬鬆，使上下級隸屬關係有其彈性。另台北市政府更為委任（商業管理處）後，如法律政策解釋不會產生不公平、不一致之結果，雖實際辦理（處分）機關不同，仍不影響其訴願受理機關為受委辦機關之台北市政府，此可從訴願法第九條規定得出此結果，故不服受委辦機關（台北市政府）之行政處分者，可向經濟部提起訴願。此為訴願法第九條規定解釋之脫鉤，即地方政府內部可自由地委任而不影響其訴願受理機關。另建議經濟部，以後法制作業在委辦事項上，以委辦地方自治團體為原則，例外以法律明定委辦予自治團體之機關；又委辦後是否可再委任所屬機關，則於委辦契約中明定即可。

黃委員錦堂：

採甲說。此為委辦事項，德國在例外情形也有「機關委任」（高度秩序性控制，排除地方議會監督），而日本亦將「機關委任制度」廢除，因此應儘量避免機關委任之情形。委辦事項係委託地方自治團體辦理，至於如何分工而交給機關執行，則由地方自治團體決定，即以自治條例規定，故無委任之問題。只有在組織分工後，該權限機關又往下授權時，始有委任之問題，而此委任部分則同意湯教授之意見（法規解釋應從寬），且德國在行政法總論之改革討論中，使同一行政主體能有獨立決定權並使決策流程縮短，另各邦定有行政組織法，其中有一概括授權條款，即上級機關可將其業務委任下級機關，減輕或免除個別法規委任之困難，故行政程序法第十五條法規之解釋，應從寬。又訴願受理機關方面，如無再委任，本件則由建設局擔任處分機關；如再委任給商業管理處，則應以商管處為處分機關，並向台北市建設局提起訴願，使權責清楚、流程快。

張委員瓊文：

採甲說。因過去將公法人及公法人機關之概念混淆，致司法實務常有當事人名義之問題。又本件如由商業管理處或建設局作成行政處分，依學者意見會產生不同之訴願受理機關，然依訴願法第四條第四款規定看來，則似均應向台北市政府提起訴願。

陳委員明堂：

採甲說。依地方制度法第二條規定，得委辦對象為具公法人地位之團體，故本件委辦對象依法為台北市政府，至於其內部分工採從寬解釋，但最後決定者為受委辦名義人、團體代表（台北市政府）。又委辦機關與受委辦機關間具有信賴關係，故受委辦機關再委任所屬機關是否妥適，似有問題。

張委員自強（由黃秘書長英寬及陳專員明仁代理）：

從公司法第七條之立法目的及沿革觀之，有關公司登記部分係單純要委託直轄市建設局、省建設廳，後因業務繁重，始修法由省政府授權縣市政府為之。因此，是否有自治高權之問題，仍有討論空間，而授權台北市政府後，其內部業務分工是否亦表示權限已轉移於所屬機關，仍須考慮（如代辦府稿），即幕僚業務分工與權限劃分間有差異。又中央政府委託地方政府辦理，地方政府可否透過內部分工而調整其權限管轄，即委託所屬機關或另一層級地方政府辦理？有無違反中央法規之規定則需考慮。另訴願管轄方面，如依湯教授意見，則會有處分機關名義與訴願管轄機關不一致之情形；如依陳教授之意見，雖在訴願程序上會簡省，但就上級機關指揮監督而言，並非尋常，因指揮監督皆是通案處理，如訴願管轄機關不同而做出不同見解時，上級政府欲透過指揮監督權作統合性變更，則會有問題。從公司法立法目的及沿革、訴願法、地方制度法及行政程序法相關規定之整體性來看，公司法立法意旨既已委託直轄市政府辦理，除非法律明文，否則不能再委任所屬機關為之。

經濟部商業司會後書面意見：

一、公司法立法沿革：依第五條規定主管機關在省為建設廳，在直轄市為建設局，另依第七條規定，公司登記等事項中央主管機關得委託地方主管機關審核，並且依同條第二項立法理由，係因建設廳受託辦理登記業務，工作負荷過於繁重，為便利人民就近辦理，而增訂第二項建設廳必要時得將部分業務授權縣市政府辦理，係指直接指明該機關辦理，如需再授權或委辦，以法條有明文規定為限。因此，有關公司登記業務之委辦，精省之前，係指在直轄市建設局辦理，尚不得再委辦。

二、配合精省後，有關第五條主管機關，在直轄市為建設局修正為在直轄市為直轄市政府。參照立法制度沿革為指定之機關，因此，有關公司登記業務之委辦即委託台北市政府辦理。

三、又從第六條之規定，公司登記允屬中央主管機關之專屬權限，有關委辦對象係以公司法明文規定為準，尚不涉及地方制度法等事宜。

四、再從本部與台北市政府簽訂之委託辦理公司登記事項契約書，係載明委託對象為台北市政府、委辦工作範圍及相關事項。因此，該項業務屬於委辦性質，尚非屬於委託性質。

五、依目前訴願管轄而言，有關不服公司登記業務之訴願，不論受委辦機關之登記作業，均向行政院提起訴願，即行政救濟一致性，如採地方制度法規定之做法，將造成訴願管轄不一致之混亂情形。

捌、結論：

一、綜合上開見解，分述如下：

(一) 團體委辦說(甲說)：即委辦，係以具公法人地位之地方自治團體為對象，以維護地方自治團體之自治組織權。此說因是否得依行政程序法第十五條第一項規定再行委任，又分為以下二種見解：

1、得再委任說：此說認為中央政府將某部分權限依據法律交給地方自治團體，地方自治團體以其自治組織高權，依組織法規定來劃分權限(分工)，無需再透過委任之方式。另受委辦團體除了有組織高權外，我國地方制度法有關委辦之規定，是由地方政府負其執行責任，地方自治團體在其組織上及行政程序上未違反上級政府之法規者，其如何辦理係受委辦之地方自治團體之權限。惟在組織分工後，該權限機關又往下授權時，則有行政程序法第十五條第一項之委任問題，而此委任規定之「依法規」，解釋應從寬，使同一行政主體能有獨立決定權並使決策流程縮短，並減輕或免除個別法規委任之困難。

2、不得再委任說：此說亦認為中央政府將某部分權限依據法律交給地方自治團體，地方自治團體以其自治組織高權，依組織法規定來劃分權限(內部分工)，無需再透過委任之方式。惟委辦機關與受委辦機關間因具有信賴關係，故受委辦機關應不得再行委任。

(二) 機關委辦說(乙說)：即委辦之中央法規，既明文以地方自治團體之某行政機關為受委辦機關，則不屬團體委辦之性質，該事項經委辦後，應由受委辦機關作成行政處分。此說因是否得依行政程序法第十五條第一項規定再行委任，又分為以下二種見解：

1、得再委任說：此說認為以切合實務需要之觀點，地方政府可依行政程序法第十五條第一項規定，委任所屬下級機關辦理。而行政程序法第十五條第一項規定，係上級機關對有隸屬關係之下級機關為委任，則其「依法規」之解釋應較寬鬆，使上下級隸屬關係有其彈性。

2、不得再委任說：此說認為從公司法立法目的及沿革、訴願法、地方制度法及行政程序法相關規定之整體性來看，公司登記屬中央主管機關之專屬權限，有關委辦對象係以公司法明文規定為準，其立法意旨既已委託直轄市政府辦理，除非法律明文，否則不能再委任所屬機關為之。又本件經濟部與台北市政府簽訂之委託辦理公司登記事項契約書，亦係載明委託對象為台北市政府。

二、以上各種見解提供經濟部參考。

玖、散會：(中午十二時十分)

主席：林錫堯

紀錄：黃荷婷