

NDC-DSD-103-010（委託研究報告）

**跨機關行政協助機制及其
相關法制之研究**

國家發展委員會委託研究

中華民國 104 年 4 月

（本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見）

NDC-DSD-103-010 (委託研究報告)

跨機關行政協助機制及其 相關法制之研究

受委託單位：中華警政研究學會

研究主持人：洪文玲

協同主持人：章光明、許義寶、陳暉淵

研究員：張淵崧、呂理翔

研究助理：鄭雯璞、謝宜峯

國家發展員會委員研究

中華民國 104 年 4 月

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見)

目 次

目 次	I
表 次	III
圖 次	V
提 要	VII
Abstract	XV
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與背景	1
第二節 研究目的與問題	3
第三節 研究方法	4
第四節 名詞釋義	14
第二章 文獻探討	17
第一節 行政協助概念與理論	17
第二節 我國行政協助制度	25
第三節 德國行政協助制度	37
第四節 日本行政協助制度	49
第五節 美國行政協助制度	68
第六節 小結	76
第三章 跨機關行政協助個案分析	81
第一節 中央與地方政府內機關間行政協助之個案分析	81
第二節 中央部會間行政協助之個案分析	95

第三節	地方政府間行政協助之個案分析	107
第四節	中央與地方政府間行政協助之個案分析	117
第五節	小結	132
第四章	跨機關行政協助推動困境及成功關鍵分析	141
第一節	跨機關行政協助困境分析	141
第二節	跨機關行政協助成功關鍵分析	153
第三節	跨機關行政協助法制增修分析	161
第四節	跨機關行政協助推動領域分析	166
第五節	小結	170
第五章	研究結論與建議	175
第一節	研究結論	175
第二節	研究建議	181
參考書目	189
附錄 1	深度訪談題綱	199
附錄 2	深度訪談紀錄	201
附錄 3	焦點座談題綱	241
附錄 4	焦點座談紀錄	249
附錄 5	公共政策大家談題綱	277
附錄 6	公共政策大家談意見彙整	279
附錄 7	期中報告審查意見回應對照表	281
附錄 8	期末報告審查意見回應對照表	287

表 次

表 1-1 本計畫個案研究選取彙整說明表	8
表 1-2 焦點團體出席人員選樣一覽表	11
表 1-3 本研究深度訪談對象一覽表	13
表 2-1 廣域行政制度的體系	56
表 2-2 日本廣域行政制度之特性表	67
表 2-3 美國府際治理模式	76
表 2-4 各國跨機關行政協助之綜合比較表	79
表 3-1 個案研究現況綜合分析彙整表	133
表 3-2 個案研究經費編列綜合分析彙整表	135
表 3-3 個案研究人力模式綜合分析彙整表	136
表 3-4 個案研究法規依據綜合分析彙整表	137
表 3-5 個案研究責任歸屬綜合分析彙整表	139
表 4-1 跨機關行政協助困境與成功關鍵彙整表	172
表 4-2 跨機關行政協助法制增修彙整表	173
表 5-1 行政程序法增訂「跨機關行政協助合作」草案表	186

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

圖 次

圖 1-1 研究流程架構圖	5
---------------------	---

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

提 要

關鍵字：行政協助、行政一體、合作治理、流程再造

一、研究緣起與目的

按公共事務管理權限分屬不同機關，因此，政府各機關均有專屬負責之業務，雖然政府各機關依循政府再造的精神，不斷精進各項服務流程，但是在面對多變的社會發展而衍生諸多治理問題的情況下，國家社會問題的解決已非傳統單一機關即能有效治理，跨域合作已成為重要治理模式。這樣的治理模式亦逐步導入政府機關為民服務的思維，部分機關開始運用跨機關行政協助，以提升行政效能及創設出更便捷的服務，換言之，在這樣的考量下，單一機關的政府服務流程再造恐無法滿足民眾對於政府服務的期待，此亦突顯政府各機關之間或機關內各單位間之行政協助的重要性，以彰顯行政一體的治理機能。

行政機關之間的行政協助是行政法理上所稱之「行政一體」功能，亦是行政綜效(administrative synergy)的發揮。因此，本計畫藉由實務案例以類型化我國跨機關行政協助樣態，釐清我國跨機關行政協助所涉法律規定及適用範圍，並蒐羅各國相關規定、權利義務關係界定、推動策略及案例啟發。期盼透過實務研究以了解實務推動經驗、遭遇困境，進而研提推動政府跨機關行政協助之機制、法制研究及政策建議。

二、研究方法、流程

本研究採用研究方法包括：(一)運用文獻分析法及比較研究法蒐羅德國、日本及美國先進國家跨機關行政協助相關規定、權利義務關係界定、推動策略及案例啟發；(二)藉由實務的個案研究法以類型化我國跨機關行政協助樣態；(三)運用深度訪談法、焦點團體座談法及公共政策大家談之公開網路意見徵詢，以蒐集相關利害人(stakeholder)、團體代表及專家學者對於本研究議題之觀察與觀點。

三、重要發現

(一) 跨機關行政協助類型具多樣化

跨機關行政協助類型按行政主體的組織層級可分為中央與地方政府內機關間行政協助、中央部會間行政協助、地方政府間行政協助及中央與地方政府間行政協助等4類。此外，亦可從不同角度區分為一次型協助與多次型協助；單向型與雙向型協助；被動型與主動型協助，乃至其他分類。

(二) 行政協助規範增多但仍不敷實務需求

我國目前行政協助除了行政程序法第19條所規定之被動的職務協助外，其他尚有行政執行法第6條、警察職權行使法第28條、地方制度法或財政收支劃分法等相關規定，然而除了傳統行政法上被動接受請求外，其實行政協助的實務樣態更具多元性，因此，法規範似仍不敷實務需求。

(三) 各國制度雖有差異但協助合作是共同趨勢

德國嚴守職務協助的法規範，無論是堅持原有的「職務協助」概念，或配合實務需要擴張其指涉對象，並不改變職務協助使行政機關得以更經濟便利、更有效率的方式達成行政任務之本質。行政機關不得因職務協助混淆或變更原有的職權劃分體系，管轄機關原則上仍應該以自己之力履行其職務，執行職務協助時應強調法律依據、必要性及補充性的原則。

日本以功能為導向的「廣域行政」具高度彈性，「廣域行政」係因單一市町村無法適當處理所面臨的事務時，基於效率及品質的考量，在不變更市町村的現狀，維持原來各自的區域，採取以功能性共同處理方式的作法，實施廣域的行政制度，也就是市町村將一部分事務以合作的方式及大範圍聯合的作法，彈性運用以處理民眾事務。這樣的制度無非在既有的行政機關權限分配之餘，給予面對多變社會之民眾需求時，更具彈性的作法，以有效處理民眾事務。

美國是一個標準的分權國家，政府間的關係顯較一般中央集權國

家多元，因此，府際關係互動複雜，在行政技術上呈現強調顧客導向的服務型態，因此，往往牽涉到府際之間或府內各單位的協力合作關係，而且協助合作的樣態多元。該國亦運用「政府績效維新法案」，強調發展政府整體優先發展目標的順序並強調運用跨機關的合作關係，同時納入每年度政府整體績效計畫中，以達到跨域治理的效果。

（四）地方政府內機關間的行政協助較易推動

地方政府內的各行政機關，彼此隸屬於同一上級機關，基於事權的統一性，在推展行政協助與合作的執行上具有組織的便利性，同時地方政府內各機關間服膺於共同首長，彼此間行政協助合作的配合度相對較高，無論在人力、經費或流程的變更等顯較中央部會更具彈性，因此其行政協助的推動顯較中央部會間更具優勢。

（五）互助網絡平台的運用可以豐富行政協助的內容

跨機關行政協助經常會涉及彼此資料庫的分享與運用，實證調查研究的結果顯示，各類型的行政協助合作均會透過互助網絡平台的建置與運用，以豐富跨機關間行政協助之可資運用的途徑。

（六）各類行政協助所面臨的困境具有高度共通性

跨機關行政協助無論是從組織層級分類或從協助內涵來分類，各類型的行政協助雖然會面臨不同的困境，但是經本研究分析結果得知，各類型的行政協助所面臨的困境具有高度的共通性，這些困境包括：1.固守本位主義，治理理念不足。2.經費的負擔。3.欠缺法令規範。4.缺乏機關間的橫向聯繫。5.資訊不足與分享整合技術的困境。6.專業的偏執。7.新興行政事務、欠缺合作經驗。

除了上述共通性的困境外，中央部會因組織龐雜且所轄業務差異性甚大，彼此專業背景差異或職權的限制，面對協助合作需求時，所浮現之問題意識的認知差異，形成中央部會層級的特殊困境。此外，政治因素是對立政黨之政府間行政協助的特殊困境，此種困境屬於地方政府間及中央與地方間行政協助的特殊困境。

（七）行政協助的成功關鍵本質皆同

各類型跨機關行政協助合作的成功關鍵雖有所差異，但是本質上均能適用於不同類型的行政協助合作機制，其成功關鍵包括。1.政府機關應建立共同治理願景。2.領導者所展現的政策決心。3.建立誘因與課責機制。4.議題明確與權責清楚。5.建立協力合作相互信賴的網絡機制。6.建構完善的整合機制。7.協助事項屬機關權限範圍者。8.完善的爭端解決機制。

(八) 複合式議題為未來迫切推動領域

跨機關行政協助合作的推動領域不宜就行政機關業務劃分的標準定義，隨著社會問題日趨複雜化，複合式的議題具有轄區重疊性、權力分散性、區域模糊性的特質，已非傳統依法定管轄權限分層負責的單一機關所能處理。整體而言，跨機關行政協助的公共事務具有功能領域外溢的影響、議題具多元相互聯結及議題過程屬多元行為涉入者之特性，未來政府應該推動跨機關行政協助的領域包括：所掌資訊具有分享共同價值者、議題管轄具重疊者、複合式議題及新生事務或突發緊急事件者。

四、主要建議

(一) 立即可行之政策建議

1.落實各機關達成組織目標的執行力

主辦機關：衛生福利部及行政院環境保護署

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

各行政機關本應基於職權範圍，戮力完成所負職責，然而實務現況卻是各行政機關在執行業務需要使用強制力時，若遭受外力抵抗、預期執行有困難或管轄權限重疊時，皆會設法推給最具有強制執行力的警察機關或其他機關執行，造成警察機關龐大的協助執行負荷與各機關間的管轄爭議，因此，在建構跨機關行政協助的相關機制前，仍應以落實各機關達成組織目標的行政執行力為前提。

2.發揮現有統合協調機制的網絡協力功能

主辦機關：行政院各部會及各縣市政府

我國中央層級的行政院基於治理之需求，除了針對不同議題分別設置有各類會報的統合協調機制外，為了配合地方需求亦於中部、雲嘉南、南部及東部分設有聯合服務中心，由各聯合服務中心扮演統合協調的角色。此外，地方政府基於區域治理之需求，亦分別設有區域合作發展平台或推動委員會，其目的無非在發揮區域整合與協調機制，未來實應發揮這些協調統合機制應有的功能。

3.建構資訊整合分享平台

主辦機關：國家發展委員會

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

目前我國政府機關根據議題的需求，分別在各領域已建構相關資訊整合與分享的平台，同時也發揮良好的成效。未來政府應該更加積極推動此一平台的建構，讓平台整合的資料更為多元完整，藉e化系統的協助，加速各行政機關之間的協助合作成效，當然在建構資訊整合分享平台時，亦應做好個人資訊的保護工作，尤其是掌管相關平台的行政人員，應該落實遵循應有的行政倫理。

4.建構高階行政人員互調制度

主辦機關：行政院人事行政總處

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

行政人員彼此熟悉機關間的業務，有助於橫向與縱向協調溝通，亦能加速行政資訊和意見的交換，增進多角化協調溝通的效率。為增進行政同仁對彼此業管事務的瞭解，可以建構行政人員在各部會與地方政府間的「工作互調」(job rotation)。此種工作互調模式亦可成為高階文官培訓之一環，如此將可使不同部門決策階層更易瞭解及掌握彼此之業務訊息，倘若未來有協調需求時，將更易進行機關間的行政協助與合作。

5. 逐步將行政協助合作納入績效評核項目

主辦機關：國家發展委員會

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

績效評核為策動行政人員的重要機制，經列入評核項目者，各行政機關均會戮力執行，以達評核標準。我國行政院亦自 2015 年起選定部分施政計畫增列行政協助合作指標，以發揮跨機關分工合作的綜效，未來可逐步將行政協助合作納入各行政機關的評核項目，以強化行政機關與人員對行政協力合作的重視，同時亦可藉由跨機關行政協助合作的經驗分享，以加速各機關之間的學習仿效的效果。

(二) 中長期之政策建議

1. 將合作精神納入行政程序法之中

主辦機關：法務部

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

行政程序法第19條對於職務協助的規定屬於被動請求協助的規定，在實務的運作上經常產生協助事實的爭議。建議在行政程序法第19條第1項修訂為「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助，必要時得由共同上級召開協調會議。其決議，拘束各關係機關」，以明確揭櫫現代政府機關協助合作的整合理念。

2. 行政程序法第19條增訂協助費用及責任歸屬條文

主辦機關：法務部

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

為解決行政協助費用與責任歸屬的實務問題，建議在行政程序法增訂「協助費用，應編列預算，至遲於下年度撥付」之規定，並將責任歸屬於該法中做一原則性的規定，透過授權的方式訂定法規命令，詳列責任歸屬的內容。

3.各機關增列行政協助預算科目

主辦機關：行政院主計總處

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

行政協助經常發生協助經費負擔及支付方式協議問題，而且經常造成協助機關已支費用核銷之困擾，為免此一困境一再發生，建議在各機關預算編列中增列行政協助預算科目，以符合實務現況需求。

4.行政程序法增訂「跨機關行政協助合作」之基礎規定

主辦機關：法務部

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

跨機關的行政協助合作活動實務已超越行政程序法的規範範圍，在現行法制中卻無有關「合作協助關係的發生與終止」、「合作協助關係的法律形式」、相關「程序上與組織上之規制」等事項的一般性規範，因而影響行政機關進行合作的意願、容易衍生爭議，也可能減損合作協助性行政活動的成效。行政程序法應可於目前第19條職務協助之後，增訂一條行政協助合作的一般性規定。

5.建構全觀式的整合性立法網

主辦機關：行政院法規會

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

我國現行法律的修正採單點式立法，因此，法律的修訂顯然趕不上社會問題的需求，當然就會造成很多社會問題在法律的適用上緩不濟急，行政人員無法可依，自然造成治理上的困境。未來實宜審視公共事務之重大實務問題現況，藉由整體性的流程管理，配合問題解決的策略思維，透過整合性立法方式，全面修訂相關法規，採多管齊下方式，以避免重蹈覆轍。

6.建構跨域協力合作治理的組織文化

主辦機關：行政院人事行政總處

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

建構治理理念為基礎的組織文化與社會資本是跨機關行政協助合作的重要核心，尤其是高階領導首長觀念的變革，可以透過高階文官培訓機制的設置，培養跨域協力合作治理的核心職能，強調組織協助合作的理念涵養，輔以知識管理的方式，型塑各級行政人員治理理念的組織文化，未來行政機關間的組織協助合作關係將更為活絡，彼此的資訊整合分享功能亦能充分運用，自能有效提供政府整體公共服務品質。

Abstract

Each government agency has its responsibilities. They keep improving all service processes based on the spirit of government reinvention. However, government can't resolve the problem caused by variable social development depending on a single traditional agency anymore. Cross-border collaboration becomes an important governance mode, which also introduces the spirit of citizen service gradually. Some agencies start to utilize cross-border collaboration to promote efficiency and create services which is more convenient. In other words, under the circumstances, the government reinvention from a single agency probably couldn't satisfy citizen's expectations for its service. It also emphasizes the importance of cooperation between inter-agencies or intra-agencies to highlights the governance mechanism of administrative integration.

Cross-agency collaboration is the principle of "administrative integration" by administrative law, which is also the derivation from "administrative synergy". Therefore, the study categorizes practical cases of collaboration between agencies in Taiwan to identify the involving regulations and their applicable coverage. Furthermore, the study collects relating regulations, delineation between rights and obligations, implementing strategies and inspirations from cases in different countries. Finally, it investigates the practical experiences and difficulties through case study, in-depth interview, focus group discuss and public opinion collection, to develop mechanism of promoting cross-agency collaboration and policy recommendations.

The main findings of the research are as follows:

1. The categories of cross-agency collaboration are diverse.

2. The increasing regulations still can't meet the practical demand of cross-agency collaboration.
3. Though differences exist in countries, the main trend is cooperation.
 - (1) German – adhering to the regulations of collaboration
 - (2) Japan – the function-oriented wide-area administration is highly flexible
 - (3) United States – adopting multiple modes which is practical-oriented
4. The collaboration between local governments is easier to promote.
5. Utilization of network platform enriches the administrative collaboration.
6. All kind of collaboration has the same difficulties.
 - (1) Being parochialism and lack of governance concept
 - (2) The burden of budget
 - (3) Lack of regulations
 - (4) Lack of lateral communication between agencies
 - (5) Lack of information with the difficulty to share integrated techniques
 - (6) Being obstinate about profession
 - (7) Lack of cooperation experiences in dealing newly affair
7. Difference about aware of problems is the specific difficulty in central governments.
8. Political factors are the specific difficulty between governments with opposite parties.
9. The key elements of successful cross-agency collaborations are same.
 - (1) Governments should build common goals
 - (2) The resolution showed by leaders
 - (3) Developing mechanism of incentives and accountabilities
 - (4) Specific issues and accountability
 - (5) Building muti-trust cooperating mechanism

- (6) Constructing integrated mechanism
- (7) Collaboration within agency's authority
- (8) Sound mechanism for dispute resolving

10. Multiple issue is a top priority in the future.

The study develops the following recommendations based on our findings:

1. Short-term recommendations:
 - a. Practicing the execution strength from every agencies to achieve the goals
 - b. Utilizing the existing network function of cooperation mechanism
 - c. Constructing the position rotating system for high-class administrator
 - d. Integrating the cross-agency collaboration to the performance assessment gradually
2. Long-term recommendations:
 - a. Integrating the spirit of collaboration to the Administrative Procedure Act
 - b. Amending the fee and accountability of cross-agency collaboration to the article 19 of Administrative Procedure Act
 - c. Appending cooperation to every agency's budget items
 - d. Amending basic regulations about cross-agency collaboration to the Administrative Procedure Act
 - e. Constructing holistic legislative system
 - f. Constructing information integrated sharing platform
 - g. To construct cross-border cooperation and collaboration governance organizational culture

Keywords: Administrative Coolaboration, Administrative Integration, Cooperative Governance, Process Reengineering

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

第一章 緒論

第一節 研究緣起與背景

隨著社會發展及公民意識高漲，民眾需求漸趨多元，以往政府機關基於權責分工，各自提供服務的型態已經無法滿足民眾日趨多元的服務需求，政府機關必須從民眾角度思考，本於政府一體的觀念，主動改造原有服務流程，透過跨機關行政合作，整合各機關資源，提供切合民眾需求的創新整合服務。

跨機關行政合作樣態多元，其經法律明定者即有多種樣態。包含(一)職務協助：個案性、一時性、被動性協助，例如。行政程序法第 19 條、行政執行法第 6 條；及散見各作用法之會同(商)辦理規定，例如：槍砲彈藥刀械管制條例第 20 條之 1 明定警察機關應會同目的事業主管機關辦理模擬槍成品零件之檢查。(二)權限委託：通案性、多次性協助，例如：行政程序法第 15 條，及散見各作用法之委託條款，例如民用航空法第 23 條民航局得委託其他機關辦理航空產品設備之檢定業務；(三)法令授權協助：以協助他機關執行任務為組織設置之目的，例如：海岸巡防法第 4 條、警察法第 6 條專業警察機關、調度司法警察條例司法警察協助檢察機關偵查犯罪；(四)緊急性協助：臨時性、緊急性、主動性。例如：警察職權行使法第 28 條第 2 項之補充性原則及國軍救災作業要點。

然而，跨機關行政協助並非嶄新的概念，1999 年公布之行政程序法即就行政協助相關事項加以明定。按該法第 19 條第 1 項所定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助」，即闡明，基於行政一體的概念，機關在執行本身之職務時，於法律規定範圍內，得向無隸屬關係之其他機關請求提供行政上之協助。然而，我國雖於行政程序法中訂定行政協助之概念及適用情形，但過去政府機關運用跨機關行政協助，提供民眾便捷服務的情形尚不普遍，

初探可能因各機關對於行政協助之適用範圍及要件仍有疑義。

此外，於跨機關行政協助推動過程中，亦有許多問題尚待解決，例如法令限制、行政責任歸屬、跨機關協調整合、公務人員抗拒，甚至經費分攤等問題，使跨機關行政協助之運用，尚有極大的發展空間。

跨機關行政協助若屬單純兩機關之間的行政協助即已存在諸多問題，若這樣的行政協助屬於跨多機關之多元合作模式，其治理的難度更顯複雜。以色情行業的管理為例，該行業在申請設立登記時，常涉及所用建築物不符建築物使用規定、所設地區違反土地使用分區管制規則、消防設備不符消防法令等問題。就實際經營的狀況而言，因有異性陪侍又為密閉空間，故極可能涉及妨害風俗、公共安全、商業秩序、土地使用、衛生環保、兒童或少年福利、地區治安等問題，從而可能違反都市計畫法、建築法、消防法、營業稅法、噪音管制法、食品衛生管理法、兒童及少年性交易防制條例、社會秩序維護法、刑法、著作權法、按摩業管理規則及廣告物管理辦法等，其牽涉的範圍遍及行政法及刑事法，更廣及行政命令，可謂林林總總十分龐雜。色情行業在違反各該法規時，依現行有效法令，原本應由各業務主管機關依相關法規取締處罰。但現行狀況，除警察機關外，其餘各行政機關並不積極依各自主管法規進行管理取締，最終由掌管善良風俗的警察機關負責取締，讓警察疲於奔命(鄭善印，1997：5-7)，這樣的情形若能透過跨機關行政協助的執行，將有助於提升政府治理能力。

顯見跨機關行政協助是政府服務思維的重要轉變，對於公共服務可謂創新概念，但誠如上述內容可知這樣的創新概念亦存有諸多待解之問題，跨機關行政協助是否對政府行政效能產生具體效用，而這樣的效用經驗是如何運行，其可供政府服務參採者為何?誠為本研究動機。

第二節 研究目的與問題

1980 年代隨著公共管理的改革以「新公共管理」(New Public Management, NPM)的面貌呈現，突顯以顧客為導向(customer-oriented)的價值以回應民眾需求(responsiveness)，成為新一波政府再造的核心價值，而政府流程再造亦為政府提升服務品質的重要具體作為。即是應用企業管理中的流程再造思想和方法於政府再造之中(Hammer and Champy, 1993)，使政府流程再造(Government Process Reengineering, GPR)成為政府再造主要內容之一。

師法企業，實施政府流程再造是進一步優化政府服務流程，簡化工作程序，以促進組織內外的行政協助，來強化公共服務產出的品質。進一步而言，服務流程再造(Service Business Process Reengineering, SBPR)是指服務組織從顧客的需求出發，以服務流程為改造對象，對服務整體的流程進行根本性的思考和各面向的分析，通過對服務流程的構成要素進行重新組合徹底設計，期待能產生出更具有價值的組織績效與後續結果。

按公共事務管理權限分屬不同機關，因此，政府各機關均有專屬負責之業務，雖然政府各機關依循政府再造的精神，不斷精進各項服務流程，但是在面對多變的社會發展而衍生諸多治理問題的情況下，國家社會問題的解決已非傳統單一機關即能有效治理，跨域合作已成為重要治理模式。這樣的治理模式亦逐步導入政府機關為民服務的思維，部分機關開始運用跨機關行政協助，以提升行政效能及創設出更便捷的服務，換言之，在這樣的考量下，單一機關的政府服務流程再造恐無法滿足民眾對於政府服務的期待，此亦突顯政府各機關之間或機關內各單位間之行政協助的重要性，以彰顯行政一體的治理機能。

我國行政程序法第 19 條內容可謂行政協助的重要依據，雖然該條文明確規範職務協助的要件、請求方式、拒絕要件及費用負擔等規定，但是實務上行政機關因認知的差異，在引用上仍發生諸多爭議。跨機關行政協助有別於單純的職務協助，依據行政程序法第 11 條至第 19 條規定，係有關機關之職務協助，所指係不相隸屬機關之間的

職務協助。而跨機關行政協助的定義比職務協助定義更為廣泛，且並非法律定義的名詞，係屬一種行政措施作為概念，亦即可以在不違背行政程序法規定下，擴大機關間的互助。本研究之跨機關行政協助定義非僅指行政程序法上之職務協助的定義，若限縮討論範圍僅止於法律面向，恐不符實務之需求，因此，若配合我國行政實務發展需要，行政協助指涉的對象界定應可加入更多制度目的考量，質言之，行政協助可涵蓋各種為提升行政效能與效率而進行的行政主體間或行政機關間的合作型態。茲為探討跨機關行政協助是否且如何對政府行政效能或服務品質產生具體效用，本研究之目的如下：

- 一、藉由實務案例以類型化我國跨機關行政協助樣態。
- 二、釐清我國跨機關行政協助所涉法律規定及適用範圍。
- 三、蒐羅德國、日本及美國先進國家跨機關行政協助相關規定、權利義務關係界定、推動策略及案例啟發。
- 四、藉由個案研究以了解推動經驗，進而探究遭遇困境或問題。
- 五、研提推動政府跨機關行政協助之機制、法制研修及政策建議。

第三節 研究方法

本研究主要目的在參照國外跨機關行政協助相關規定與推動策略，並藉由實務案例了解推動經驗進而類型化我國跨機關行政協助樣態，同時釐清跨機關行政協助所涉法律規定及適用範圍，以研提推動政府機關行政協助機制、法制研修及相關政策建議。整體研究架構、流程與方法如下圖所示。

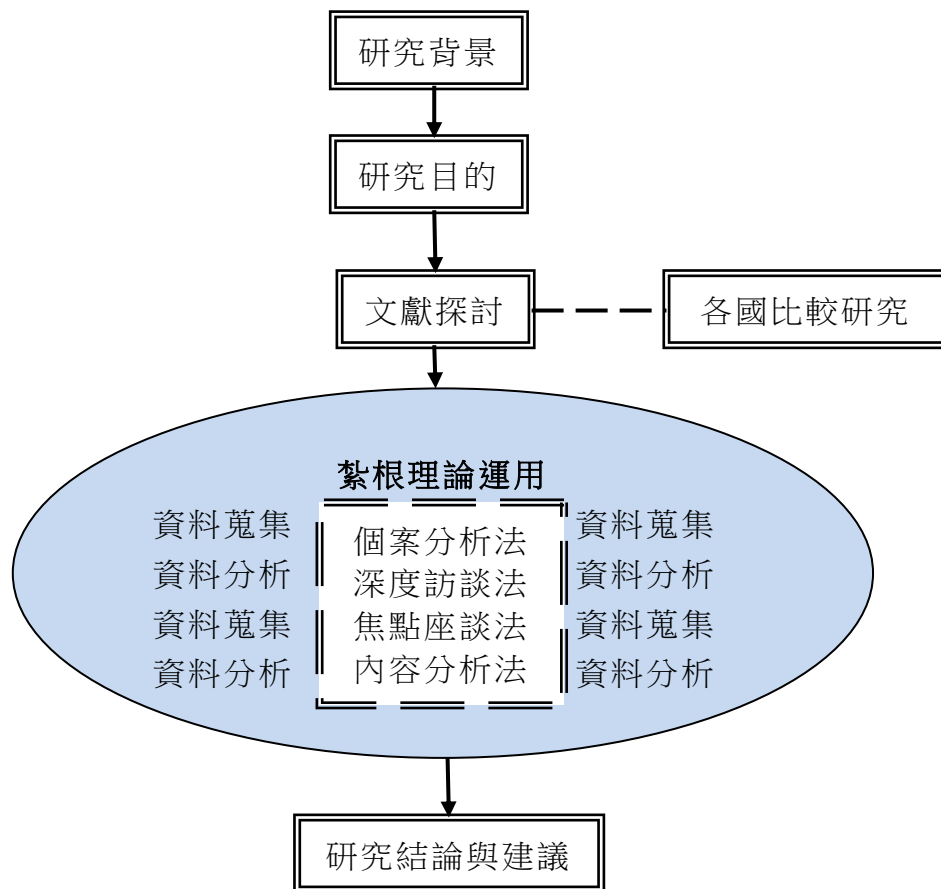


圖 1-1 研究流程架構圖

資料來源：本研究整理

一、文獻探討法

文獻探討法亦稱為「資料分析法」(data analysis)，可節省大量經費，並看出事件的發展趨勢，經由文獻對研究主題的界定、樣本的選擇，可獲得概括性的原理，以達到增加研究領域的新知。有關文獻資料蒐集與探討，係蒐集跨機關行政協助之相關研究、理論、法規、官方資料，加以整理、歸納和分析，以作為本研究參考及基礎。另將蒐集美國、德國、日本等先進國家跨機關行政協助相關規定、文獻及啟發案例，供做我國跨機關行政協助的參考。

二、比較研究法

從上個世紀中葉起，「功能性的法比較方法」(Funktionale Rechtsvergleichung) 成為「比較法學」之主流，其研究重心不再侷限於分析歸納外國法規範的概念體系、探尋法源，而是從社會問題(亦即規制需求)出發，著眼於比較不同的法律制度處理相類似問題時、各自所採取的作法與其規制的成果(Effekte)，藉此首先正確掌握各該法律制度面對的利益衝突情境—觀察對象不僅是應然的規範目標，更須將相關事實背景、社經關係與文化脈絡一併納入¹。其次，法制度作為利益衝突的解答，法比較方法重視在其中呈現的利益衡量，更精確言之：盡可能實現最大利益(Optimierung)的成果。第三，功能性法比較研究也有助於研究者及規範適用者更深入了解本國的內涵，一方面能為本國法制提供更具說服力的理論根據，另一方面，或能從外國法制中找到對自身問題更恰當的解決辦法²。簡言之，法規範的功能以及其背後蘊含的問題意識，使法比較研究方法可以中立、對等地處理本國法與外國法，可謂為法比較方法之「比較基礎」(

¹ 在此意義下，法比較亦含有「文化比較」(Kulturvergleichung)的成分，參見：Wahl, Verfassungsvergleichung als Kulturvergleichung, in: ders., Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, 2003, S. 96 ff.; Schuppert, Verfassung und Verfassungsstaatlichkeit, in: Huber/Brenner/Möstl (Hg.), FS Badura, 2004, S. 538 f.

² 對於「功能性法比較研究」精要的評介，參見：Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 3. Aufl., 1996. S. 33 ff.；新近之文獻，參見 Gebauer, Rechtsvergleichung, in: Kube/Mellinghoff/Morgenthaler u. a. (Hg.), FS P. Kirchhof, Bd. 1, 2013, § 39, Rn. 17 ff.

tertium comparationis) ³。

將焦點拉回「行政協助」制度，「重視機關管轄分際、同時尋求提升行政效率」乃各國行政協助制度的共通特質，這點也構成進行法比較研究之基礎。以此研究方法出發，探討的對象固然包含各國行政協助制度之設計，但更重要的是觀察行政協助制度的施行成果—是否確實提升行政效率？是否反而導致權限區劃混淆？在實際結果與規範目標間存有落差時，須進一步探討落差的原因—係由於規範設計有誤抑或有其他事實層面的原因，並依照機關層級別或加入不同領域業務特性進行分析。除了行政組織與行政程序的觀察視角外，本研究計畫並將從人民的角度探討行政協助，其重點在於：如何透過行政協助「簡化（優化）行政流程、即時回應人民對行政的期待、有效確保人民權益」這個面向。

三、個案研究法

個案研究法(case study)係經由對個案的深入分析，以了解有關問題的一種研究方法。個案研究係指對單獨個體的詳細紀錄，其特徵是將社會單位視作一整體，並分析其生活過程的細節及各階段的文化環境或社會體系的關係。此方法注重個體的研究，以多元方法蒐集個案資料，對個案進行深入分析研究，其目的可以幫助個人或事件獲得問題解決的途徑，亦能透過各種方法蒐集有關個人或某些案例的有效資料，藉以清楚了解個人行為及事件發生的導因，同時能夠藉由具體的實例，以獲得許多處理個案的方法及原理原則。

本研究依照機關層級分為中央與地方政府內機關間、中央部會間、地方政府間、中央與地方政府間等4種跨機關行政協助模式，每種模式各擇取2個值得參採的典型案例進行個案分析，以探討其實施經驗、過程、遭遇問題與困難及突破困境後進而成功遂行行政協助的關鍵因素，俾供作本研究重要個案，本研究選取個案詳如表1-1所示。

³ Gebauer, a. a. O. (Fn. 2), Rn. 17; vgl. Tschentscher, Dialektische Rechtsvergleichung - Zur Methode der Komparistik im öffentlichen Recht, JZ 2007, 807 (811).

表 1-1 本計畫個案研究選取彙整說明表

類別	個案編號	個案概述及選取考量
中央與 地方政府 內機關間 行政協助	1. 內政部警政署 保安警察第七 總隊協助內政 部營建署各國 家公園之管理	<p>個案概述：內政部警政署成立保安警察第七總隊，任務性質為協助各目的事業主管機關(部會)專責支援警力，以維護各大水庫及水資源安全維護工作與國土環境保護任務，其內容包括環保、森林、野生動物保護、防濫墾濫伐等國土環境資源及自然保育工作。</p> <p>選取考量：國家公園具有重要的森林與景觀資源，須特別加以保護；以營建署人力及專業尚無法全面及妥善依法執行，因此特由內政部警政署保安警察第七總隊第四至第八大隊執行協助各國家公園的專責支援警力。本個案係標準的中央部會內機關間的行政協助樣態。</p>
	2. 臺東縣政府縣 民服務中心功 能延伸-單一 窗口服務	<p>個案概述：臺東縣政府「縣民服務中心」，將多項縣政府各處局的業務加以整合，提供單獨的公共服務空間，包括單一窗口、流程整合、延伸服務據點、資訊公開、跨機關整合服務等創新作為，達到一處送件全程服務的簡政便民。</p> <p>選取考量：臺東縣政府單一窗口服務相關單位均屬於縣政府內部各機關與單位間的行政協助，因此本個案係屬於地方政府機關間的行政協助樣態。</p>

中央部會間行政協助	3. 行政院海岸巡防署與行政院農業委員會互助網絡	<p>個案概述：行政院海岸巡防署因工作的特殊性與各業務主管機關係互有協助與委託之需求，依海岸巡防法第 11 條之規定，巡防機關分別與諸多機關訂有協調聯繫辦法，其中與農委會漁業署之間的合作為數最多，雙方對於我國沿海防護與沿近海漁業管理的合作影響甚鉅。</p> <p>選取考量：行政院農業委員會專責領域與行政院海岸巡防署的管轄區域內，彼此之間互有行政協助之情形，屬於中央部會間行政協助值得深析。</p>
	4. 全民防騙超連結	<p>個案概述：為因應近年來電信詐欺犯罪興起，其利用國內通信與金融開放及網際網絡發達的成果，擴大侵害民眾財產權益，破壞社會互信基礎，蔓延成為具跨境犯罪性質之亞太地區治安問題，內政部警政署協同中央各部會、電信及金融業者共同建立全民防騙超連結，以發揮協力合作效益。</p> <p>選取考量：全民防騙超連結必須結合中央各部會及民間電信金融業者共同協力合作方能克盡其功，本個案雖然整合困難度高，卻能順利建構此一連結網絡，可謂中央部會間協力合作經典案例，值得參採。</p>
地方政府間行政協助	5. 金門縣與新北市政府合作以視訊辦理身分	<p>個案概述：新北市政府與金門縣政府合作，讓旅居新北之金門縣民眾可就近至新北市戶政事務所以視訊確認身</p>

	證	分，申辦初領或補領身分證。 選取考量： 本個案係新北市政府與金門縣政府雙邊之間行政協助，可謂地方政府行政協助之代表個案。
	6. 新北市與臺北市捷運系統跨域治理	個案概述： 臺北市捷運公司係由政府及民間合資，隨著臺北捷運系統的擴充，原本以臺北市為主捷運系統，已擴充至新北市地區，而該系統的經營已由臺北市政府及新北市政府，共同跨域合作管理監督捷運系統。 選取考量： 大臺北生活圈的特性，使臺北捷運的範圍擴充至新北市，在臺北市及新北市長的密切聯繫合作上，由臺北市捷運局主導規劃，發展新北市與臺北市的跨域捷運系統，可謂地方政府間行政協助的代表個案。
中央與地方政府間行政協助	7. 國軍協助地方政府災害救援	個案概述： 當地方政府遭遇重大天然災害而無法因應處理時，得向國防部申請國軍支援災害救援，過去諸多顯例為證。 選取考量： 近年來由於天然災害頻傳，國軍經常協助地方政府災害救援，其豐富的協助經驗，誠為中央與地方政府間行政協助最佳個案。
	8. 性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡	個案概述： 為了防止性侵害犯罪加害人出獄後再犯，我國法務部與內政部及地方政府間訂有一套輔導、查察及治療處遇等追蹤網絡，透過網絡間的行政協助，以達到性侵害犯罪加害者

	<p>出獄後之跨域治理之效。</p> <p>選取考量：性侵害案件受保護管束人屬於特殊罪犯之社區處遇，其執行過程較一般案件更為嚴謹，因此，本個案由中央與地方政府之間共同協助執行可謂具代表性。</p>
--	---

資料來源：本研究整理

四、焦點團體座談法

焦點團體座談的目的，在於塑造一種坦誠的、常態的會談，以更深入探討研究的主題。它是藉由團體互動的方式討論，針對某些特定主題進行深入訪談，以擷取參與者對某些主題的看法、態度、與經驗這類內隱性的知識，其特色在於明確的善用團體中成員互動過程，來促使成員們表達他們個人豐富的經驗及想法。換句話說，是藉由團體互動過程來刺激思考及想法，使成員能在不同意見交流激盪下，多層面表達各種與研究議題相關的經驗、情感、態度及看法。不同屬性的利害關係人（stakeholders）積極參與重大公共議題的處理過程，已逐漸成為時代的潮流。據此，本研究分別邀請精熟本研究議題之行政機關、相關團體代表及專家學者，針對中央與地方政府內機關間、中央部會間、地方政府間及中央與地方政府間等四類機關間行政協助舉辦四場次之焦點團體座談會（focus group），以廣徵意見，藉由焦點團體出席人員對於研究議題的意見交流與思維共辯，可補充靜態文件資料之不足，並厚實研究的深度。有關各場次焦點團體出席代表詳如下表所示。

表 1-2 焦點團體出席人員選樣一覽表

場次	編號及出席代表
1- 中央與地方政府內機關間行政協助	A1：行政執行署臺北分署○○○ A2：中央大學政府與法律研究所○○○ A3：銘傳大學公共事務系○○○ A4：臺灣大學政治學系○○○

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

	<p>A5：中央警察大學行政警察學系○○○</p> <p>A6：環保署○○○</p> <p>A7：世新大學行政管理學系○○○</p> <p>A8：東海大學行政管理系○○○</p>
2- 中央部會間 行政協助	<p>B1：真理大學財經學院○○○</p> <p>B2：開南大學法律系○○○</p> <p>B3：環保署法規會○○○</p> <p>B4：大人物知識管理集團○○○</p> <p>B5：臺北捷運局○○○</p> <p>B6：中央警察大學國境系○○○</p> <p>B7：臺灣大學法律系○○○</p> <p>B8：警政署保七總隊第三大隊○○○</p>
3- 地方政府間 行政協助	<p>C1：高雄大學法律系○○○</p> <p>C2：銘傳大學公共事務學系○○○</p> <p>C3：警察專科學校行政科○○○</p> <p>C4：消保官○○○</p> <p>C5：中華大學行政管理學系○○○</p> <p>C6：東海大學行政管理學系○○○</p> <p>C7：佛光大學○○○</p> <p>C8：中央警察大學行政系○○○</p>
4- 中央與地方 政府間行政 協助	<p>D1：臺北大學公共行政暨政策學系○○○</p> <p>D2：中央警察大學犯罪防治學系○○○</p> <p>D3：中央大學政治學研究所○○○</p> <p>D4：環保署○○○</p> <p>D5：入出國移民署第一服務站○○○</p> <p>D6：航空警察局○○○</p> <p>D7：原子能委員會○○○</p> <p>D8：國家災害防救科技中心○○○</p>

資料來源：本研究彙整

五、深度訪談法

深度訪談，又稱質性訪談，是一種帶有目的的對話（conversations with a purpose）（Burgess, 1984）。此類訪談法往往沒有預設問題的答案，問題是採用開放式的。又可區分為半結構式和非結構式的訪談。半結構式訪談的研究者會訂出訪談大綱；談話的內容沒有嚴格限制，大多根據談話的進度，適時的追問和修正問題。非結構式訪談則是完全去除訪談問題的順序，沒有標準化程序，大多以一種日常生活對話進行訪談。資訊係透過訪談者與受訪者間的互動而獲得。

本研究透過訪談相關利害人(stakeholder)、團體代表及專家學者的意見與見解，希望藉由個案研究所選取之8個案，透過深度訪談以發現跨機關行政協助的成功因素及推動時遭遇之問題與困境，蒐集更多資料以為佐證，並加以整合分析，期能而使研究結果能更為可靠、周延。

表 1-3 本研究深度訪談對象一覽表

編號	單位	個案名稱
1	內政部警政署保安警察第七總隊第四大隊	內政部警政署保安警察第七總隊協助內政部營建署各國家公園之管理
2	臺東縣政府計畫處	臺東縣政府縣民服務中心功能延伸-單一窗口服務
3	行政院海岸巡防署海洋巡防總局巡防組	行政院海岸巡防署與行政院農業委員會互助網絡
4	內政部警政署刑事警察局	全民防騙超連結
5	新北市民政局戶政科	金門縣與新北市政府合作以視訊辦理身分證

編號	單位	個案名稱
6	臺北市政府捷運局綜合規劃處	新北市與臺北市捷運系統跨域治理
7	國防部法律事務司	國軍協助地方政府災害救援
8	法務部保護司社區矯治科	性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡

資料來源：本研究整理

六、內容分析法

內容分析法的運用開始於十八世紀的瑞典，自 1930 年代隨著宣傳分析和傳播研究的發展蔚然而興，迄今五十年來，已成為傳播學術與其他社會科學重要的研究方法之一（楊孝滌，1989），Barelson 認為內容分析法是對傳播的明顯內容，做客觀、系統及定量的描述與分析(李美華等譯，1998)。

本研究運用政策意見的徵詢，以實踐商議式民主 (*deliberative democracy*) 的理念，藉由此民主程序的落實，透過理性溝通、商議、對話，減少不理性的衝突，進而制訂較可行、較有效、較佳的政策、計畫或方案。在進行的過程中，為期能周延研究的成果，特透過委託機關運用網路蒐集各界意見(公共政策大家談)，徵詢各界對於本研究議題的意見，運用內容分析法針對各界的意見，採取客觀及系統性的分析，並將分析結果納入研究分析供作參考。歷經 3 個月公共政策大家談的網絡意見徵詢，最終僅 2 人發表看法，本研究亦將此 2 人分別編碼為 PO1 和 PO2，並將發表意見納入分析之中。

第四節 名詞釋義

一、跨機關行政協助

德國行政程序法第4條規定，各行政機關應其他行政機關之請求

而為補充之協助。下列情形不成立職務協助：1.行政機關在現有指揮關係內互為協助；2.所為之協助行為屬於被請求機關本身之任務。是以跨機關行政協助一詞，在學理上有廣狹兩義。狹義者，專指行政程序法規定之職務協助。廣義者，泛指不相隸屬機關間之橫向互助合作關係。

本於國家有提供人民無漏洞保障之義務及行政一體之理念，不相隸屬機關間須相互配合、彼此協助。機關間為因應社會現實需求，產生諸多橫向關係。包括行政程序法明定之協力關係，有個案上相互協助之職務協助(我國行政程序法第19條)、有通案上機關權限委託(行政程序法第15條)、實務上共同合作之聯合執行(李震山，2011，98-103)以及各機關業務法令中常見會同他機關辦理之協力行政(陳敏，2004：891)。本研究所指之跨機關行政協助係採廣義之定義⁴。

二、行政機關職務協助

行政機關職務協助係指行政機關為達成其任務，請求另一行政機關在後者權限範圍內，給予協助。即行政程序法第19條規定之職務協助屬之，其類型包括一次型、單向型及被動型等。

⁴海岸巡防法第11條巡防機關協助海關、移民署、交通部、漁業署等機關，執行海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查、海洋事務研究、海上交通秩序之管制及維護、海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理、漁業巡護及漁業資源之維護、海洋環境保護及保育等事項，即與本研究所指跨機關行政協助的精神相似。

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

第二章 文獻探討

面對後現代多元複雜的社會，政府面臨的挑戰與困難更甚於以往，諸多事務已非傳統單一管轄權限者即能處理，單一事件或民眾問題涉及政府不同機關部門處理的情形相較於以往更為普遍，因此行政機關之間的協助行為成為必然之勢。本節將針對行政協助概念與相關理論做一介紹外，亦將介紹我國、德國、日本及美國行政協助制度。

第一節 行政協助概念與理論

有關跨機關行政協助之概念為何?存在那些型式與困境?其有何效益及推動策略為何?將於本節透過文獻分析探討之。

一、跨機關行政協助概念

雖然相關文獻上仍未有明確定義跨機關行政協助意涵，但是行政機關之間為因應社會現實需求，產生諸多橫向協助或協力關係卻是不爭的事實，此即所謂公共組織間的跨域協力機制。

跨域協力一詞有多種不同語法，有學者稱為跨域治理(李長晏，2007；紀俊臣，2008；丘昌泰，2010)；跨域管理(陳敦源，1998；趙永茂，2003)；跨域合作(紀俊臣，2008)；府際合作治理(李長晏，2007)等，學者運用的名詞內容或有所不同，但其所指涉的概念意涵均相當類似，跨域協力已成為重要議題。

跨域協力一詞所謂的「跨域」究何所指？根據學者的看法相當廣泛，可能是跨越公共組織之間、行政轄區之間、中央與地方政府或地方政府之間、甚至是跨越公私部門之間的合作協力關係及其所衍生出來的管理問題，可見跨域協力是一個涉及多層次、多面向、多元參與者、多元領域與多元關係的地方治理模式，呈現出高度的複雜性，但卻是時勢所必然，儼然成為政府公共治理的新興挑戰。

跨域協力具有廣、狹義的說法，狹義說法，如陳敦源(1998)認為是指特定政府內部同機關或組織間的部際互動關係，並已將兩類兼顧靜態與組織體系動態政策執行網絡的公共部門管理課題，加以整合研究，且用跨域管理此一系統概念稱之。此一定義說明跨域協力主要是指同一政府內部的部際互動關係(interagency relationship)；然而，由於跨域協力樣態的多元性，因此，有愈來愈多的學者採取廣義說法，跨域協力係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由政府、私人企業、社區團體以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或行政契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題(林水波、李長晏，2005)。就本研究跨機關行政協助的主題而言，可謂公共組織機關間廣義的跨域協力模式均屬之。

二、跨機關行政協助型式

行政機關之間的行政協助目的係為追求「行政一體」，亦即行政機關之間的整合(integration)，而這也是行政組織分工與分化之後所必然面對的功能需求。跨機關行政協助係公共組織的協力(interagency collaboration)，以促成組織合作，進而分享責任、管轄權的一種行政執行方式。協力可以被廣泛地解釋為機關組織間的合作(cooperation)、協調(coordination)、整合(integration)、網絡建立(networking)等，Lawson(2002)依 5 個 C 開頭的英文單字來界定組織協力的合作情況，即共生(collocation)、溝通(communication)、協調(coordination)、合作(collaboration)與整合(convergence)。本研究經檢閱相關文獻後(Winer & Ray, 1994; Konrad, 1996; Stokes & Tyler, 1997; Fine, 2001)，統整出三個符合本研究主題的三種型式，即合作(cooperation)、協調(coordination)與協力(collaboration)。

(一) 合作(cooperation)

合作通常是指一種在組織間短期、非正式、抑或大部分是一種自願性的關係(Hogue, 1994; Cigler, 2001; Lawson, 2002)，在合作的關係

中，參與者(組織)可能彼此分享相關資訊與資源，但卻沒有共同的目標與作為，其各自仍保有獨立性及所屬之資源(Winer & Ray, 1994; Cigler, 2001; Mulford & Rogers, 1982; Melaville & Blank, 1991)。準此，合作行為所衍生之跨機關行政協助概念僅係一種與其他組織間良好關係的建立，並藉此以提升本身組織的效能(Mandell, 1999)。誠如 Schermerhorn(in Mulford & Rogers, 1982: 13)所言：「此種審慎合作關係的建立，是為原本各自獨立的組織創造一個更能達成其自身目標的良好環境。此種合作關係的特徵是一種最低程度的整合狀態，僅是一種極弱的組織間交流與互動，彼此所承擔的風險和責任亦甚低，並且多屬事務或運作層次的交流，而非組織間策略層次的互動，所以合作的達成大多僅需憑藉組織基層人員間的交流便可完成(Winer & Ray, 1994; Cigler, 2001)。

(二) 協調(coordination)

協調係指應用一個更為密切且正式的機制來達成組織協助合作(Mulford & Rogers, 1982; Painter, 1981; Alter & Hague, 1993; Metcalfe, 1994; Alexander, 1995; Peters, 1998a & b)。因此在協調的過程中，組織間將不僅只是資訊的交換及分享，其更涉及決策規劃、行動執行的策略合作關係之建立(Mulford & Rogers, 1982; Daka-Mulwanda, 1995; Lawson, 2002)。所以協調工作的本質係在使不同的參與者能和諧地透過整合的過程，以完成政府的共同使命(Litterer, 1973; Lawson, 2002)。

協調關係顯並非只是管轄機關組織間的善意行為或資訊分享而已，其在某種程度上是具有強制性及必須性的一種規範，以使管轄機關組織皆能朝向共同的整合目標邁進。由於協調關係已經超越了組織間的資訊分享及善意協助，且有更制度化和緊密的資源互補、協同規劃與執行，因此自然可能需要更高程度的承諾(commitment)及信賴(trust)，並亦可能會導致其組織自主性的部分喪失。同時由於協調所形成的組織間整合關係，將使得組織本身所面臨的成本/風險及效益皆變得更大，所以協調工作已非組織基層人員所能完成，其往往需要組織間較高層級成員之規劃協商。總言之，協調式的組織間協助合作

關係係具有更正式及更穩定的結構及關係，而這種關係也使得組織間的整合工作比起上述合作模式變得更為顯著及具有持續性(Cigler, 2001)。

(三) 協力(collaboration)

協力關係是指一種最為緊密且長期的整合性安排，並藉此以達成跨機關組織間最密切的互動關係(Gray, 1989; Mandell, 1999; Cigler, 2001)。協力關係需要一種全面性的決策規劃配套與組織溝通管道的制度性安排，故其需要在組織間建立很高程度的信賴及承諾，同時可能需要很長期的磨合時間，才能達成此一協力關係。協力關係往往被用來處理複雜性的社會問題，尤其是當其他協助合作模式未能發揮功效之時。當然此種協助合作模式對組織及其成員的風險負擔亦最大，因其必須放棄其組織之本位與自主性，並且僅將其組織視為整體結構之一環(Gray, 1989; Mandell, 1999, 2000, 2001; Agranoff & McGuire, 2001; Cigler, 2001)。

為達成協力關係，跨機關組織間需建立比合作或協調模式更為緊密的互動關係。換言之，組織間的互動關係將隨整合程度的加深，而變得更加複雜(Daka-Mulwanda, 1995)。此外，協力關係是最能發揮組織間合作「綜效」的協助模式，即個別組織將藉由與其他組織之協力關係，而解決一些其原本僅憑藉自身資源所無法克服的問題(Huxham, 1996)。誠如 Gray(1989: 5)所言：「協力關係是一種組織間的整合過程，透過此一過程不同的組織將能在其本位之外觀察到問題的其他面向，並且藉由與其他組織之協力，可發展出超越其本身視野的更佳問題解決方案。

綜言之，合作、協調與協力皆為跨機關行政協助的整合型式，其目的皆在消除行政機關分權管轄後所產生的問題(Hassett & Austin, 1997)。這些型式雖然皆在促進不同組織及成員間的聯繫與合作，但其確實存在整合程度及運作特徵上的差別。

三、跨機關行政協助困境

跨機關行政協助儘管有不同的型式，但執行上仍存在若干困境是

必須加以克服，方能達到其效益。

(一) 本位主義

本位主義可謂為行政機關間最顯著的橫向溝通與協調問題，如 Sen(1976)所提出，官僚組織因專業分工之需要而進行分權化，但在其正面效果之外，亦伴隨著負面效應，而其中最嚴重的問題便是本位主義的出現，以及由本位主義所造成的機關間橫向協調失靈。此一橫向協調的失靈不但造成政策資源的浪費、重複，更可能直接導致政策執行的衝突與失敗。

(二) 自私性的忠誠

公務人員只對其工作安全或升遷有關的單位展現忠誠，但此種算計性的忠誠往往會對官僚體系之整體目標造成傷害，甚至形成行政學理上所稱的「目標移置」(goal replacement)現象(Downs, 1967)。

(三) 議題範疇的確定性

Down(1967)指出，由於今日公共政策的問題型態和結構日趨複雜，且問題間互賴相依並變遷迅速，而這皆非靜態分工之官僚體制可於事前(*ex ante*)進行縝密之規劃和分工。甚至當複雜性的公共問題出現時，官僚機關可能還未曾面對過此類問題，抑或根本不知其問題係屬何機關的管轄範疇，造成政策領域及管轄權的爭議。最後當政策問題影響出現時，則又可能發生爭功諉過之現象。

(四) 對政策管轄領域的高度敏感性 (*extreme jurisdictional sensitivity*)

當行政機關與其他機關進行政策合作時，由於無法完全預期其他單位之政策作為，或對合作後之成效無法精確掌握時，為維護其本身機關的利益和業管領域的完整性，其往往會採取最保守的防禦措施，或採取風險規避(*risk aversion*)的態度，以致造成機關間合作的障礙和阻力(Downs, 1967)。

(五) 組織設計僵化、缺乏彈性應變

行政組織的設計如果非常僵化、法令束縛嚴重，且組織又缺乏臨時應變之準備，自然會使組織內部的本位主義高漲，嚴重影響行政機關彼此之間的合作協調。

(六) 政黨立場與意識型態的兩極化

臺灣從威權社會轉型為民主社會後，由於政黨屬性不同，許多公共事務與政策上形成兩極對立的衝突情勢，經常以「跨域對抗」代替「跨域合作」，因而引發無止境的政黨惡鬥(趙永茂，2003；李長晏，2007)。

(七) 地方制度法欠缺更細緻完整的規定

「依法行政」為公務人員的普遍心態，跨機關協力所涉及地方自治團體與人民的權利甚廣，若執行失敗，則失敗責任將由何人承擔？雖然現行《地方制度法》已有若干法源(第 21 條與 24 條)，皆明訂跨域協力合作的條文，但仍不夠完備，宜另訂有更細緻完整的規定，使其規範更為明確具體，俾使地方政府之間的協力合作有所遵循(趙永茂，2003；李長晏，2007)。

(八) 專業的偏執

專業偏執是指專業知識的趨同(convergence)，錯誤不斷地被複製及學習，且因缺乏與其他機關之橫向聯繫、學習及意見交換，往往使得機關之本位主義更被強化。專業偏執是因為「專業」的分工，而形成一種高度的自我認同、價值觀，甚至是意識型態，且由於這些價值觀或意識型態往往障蔽了其他的看法，形成集體思考盲點或自我防衛之心態，使機關之間橫向的協助及合作困難重重。在專業偏執的影響下，行政機關間的橫向協調經常出現以下現象(Nickerson & Zwinger, 2004)。

1. 行政機關不希望被其他機關所擬定之規範所約束。
2. 對試圖插手本身專業範疇的任何機關將奮戰到底。

3. 避免接觸與自己核心專業業務無關的工作。
4. 對於與其他機關的合作計畫持保留態度。

(九) 資訊落差

資訊落差是指機關內部或跨機關間的資訊無法順利流通，或無法建立一致性的理解，以及數位科技能力的落差，蓋決策所牽涉到的相關單位愈廣，則愈需要更多與更詳盡的資訊以進行決策，若機關內部或跨機關間之資訊無法有效流通或無一致性理解時，則必定會造成政策決策或執行上的偏差，使政策難以成功。

造成行政機關內部及機關間資訊落差的原因繁多，主要與資訊溝通的管道(access)、頻率(frequency)、方式(method)與內容(content)等正式制度的安排(formal institutional arrangement)有關，當然也與機關間非正式的信賴與互助合作規範有關(Huber, 1990)。

四、跨機關行政協助效益

跨機關間的行政協助雖然存在上述困境，但是在面對全球化下國際環境與自然環境的快速變遷上，跨機關行政協助對於複雜多元的公共問題也帶來不少下列的效益(劉祥得，2012：36-39)。

(一) 減少政策分裂

如果沒有機關組織的協助合作，決策制訂及執行上，可能會因為管轄權的重複，以及責任上無法釐清，造成政策上的分裂與步調不一。這樣的結果讓機關組織間的角色產生模糊；彼此缺乏明確的政策方向，忽略其他機關的權責。當跨領域政策問題發生時，個別機關卻獨立解決各自問題時，就容易造成政策分裂(policy fragmentation)現象，因此，跨機關協力合作可以減少政策分裂問題。

(二) 強化政策規劃、執行效能

機關組織可以因為協力產生額外的資源，包含納入不同的行政運作經驗、專業、能力，以解決跨域政策問題。許多機關組織共同執行一個方案，比單獨機關更靈敏地關注所有的需求。多機關參與組織協

力，專業、經驗、能力都會比單一機關更為多元，面對相關政策問題，其規劃與執行能力更強。

（三）促使機關組織了解不同執行觀點與取向

在處理政策問題上，組織協力可以讓機關瞭解不同的執行觀點，而從不同觀點，政府機關可以看到不同的趨勢與效益。擴大機關組織水平視野，可以改善政策規劃與執行。相較於本位主義，著重單獨機關的視野、觀點會比較侷限。機關組織間協力的多元參與，可以整合不同論點與考量，獲取更大的優勢與利益。

（四）緩解機關間的衝突

組織間的衝突原因很多，包含對政策領域、目標、任務、策略、管轄、資源、地位、人事的競爭等。正式化的組織協助合作流程，要求機關間在政策方案上的合作，或許可以舒緩先前的競爭與衝突。過去對於機關組織的水平分工的確有利於權責分工，但也讓跨領域問題的機關衝突時有所聞，以美牛進口為例，農政單位、外交部門、衛生福利單位可能都有各自部門考量，也可能因為本位主義造成機關衝突。透過組織協助合作關係，可以了解彼此的目標、任務、策略、管轄，較能獲得一個新的折衝點。

（五）增加行政效率，降低成本

當兩個或兩個以上機關同時執行一個政策方案時，必然產生資源浪費情形。以機關組織協力進行時，可以減少這些重複的資源投入與浪費，組織協力同時可以共享服務、供給、設備、設施和人力等。正由於管轄權重複，個別機關重複執行相同、相近任務而不自知，透過組織協力合作，可以協調機關更有效率地整合執行，進而降低行政運作成本。

（六）改變機關組織文化

以單一機關為中心的組織文化(organization culture)，常以單一觀點看自己的行政運作、權責及優先次序。如此短視的觀點，常使得機關合作、面對不同行政運作取向、新需求、責任，產生阻力。當組織

協力的文化形成時，則可以進一步促成更多的機關組織合作。機關組織的資訊分享，應該可以提高公共服務品質。尤其面對多元複雜的變遷社會，政府機關若無建立協力文化，可能無法快速應付緊急事件發生。

第二節 我國行政協助制度

在 2001 年 1 月 1 日行政程序法施行之前，行政機關間即有互相協助之例，大多屬執行協助。其中又以行政機關透過職務協助的方式尋求警察機關提供執行協助之情形最為普遍，以下擬介紹說明其沿革及現況。

一、政府遷臺後至 1986 年解嚴前

國民政府遷臺後，於 1953 年制定警察法時，有關警察任務於該法第 2 條規定：警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利；這種無所不包的警察任務規定，不僅影響警察扮演治安工作的角色，更透過警察達到社會管制的作用，因此，警察所管事務甚為繁雜，當時警察所管制的業務包含衛生、建設、稅捐、民政、社政、教育、農林、新聞、警備、電信、建築、工商、消防、戶政及鄉鎮市區公所管理之事務等 15 項。即使 1963 年行政院因應社會環境的發展核定減免警察之業務，計有衛生（公共場所之衛生檢查、飲食物之檢查、環境衛生之督導考核、衛生隊之管轄）、建設（違章建築拆除隊之指揮監督、依建築法規處罰違章建築所有人及承造人等）、稽徵（核發乙種車輛徵稅之牌號、屠宰驗印、協助催繳稅款）、民政（協助推行村里民大會）、社政（處理勞資糾紛）、教育（協助推行民眾補習教育、外台戲演出申請許可之核准事項）、農林（協助畜牛異動檢查、協助推行山地實行定耕農業、協助推行山地育苗造林）、新聞（各省市違禁書刊檢查小組長劃歸新聞主管單位兼任）、警備（免除沿海檢查所哨警力之配屬）、電信（協助收音機檢查）、鄉鎮市區公所（滯納戶繳稅文件之送達）等 11 項（張淵崧、章光明，

2011：162)，然而警察實際擔負的工作項目仍然非常繁重。

1972 年蔣經國先生出任行政院院長，體認民主法治的時代終將來臨，希望建立民主法治社會的警察，1975 年關注到我國警察工作業務遠較各民主國家之警察負荷為重，諸多行政業務均透過警察承辦以達到管制效果，為使警察擺脫「事事都管」的「大人」形象，將相關職務協助達 30 項之工作列入警政改革的專項檢討，並要求警察專注於社會治安工作。於 1976 年核定警政署「改進警政工作方案(第一階段)」訂列研究簡化警察協辦業務項目，於第一階段計畫專案研究項中列(二)「簡化警察協辦業務⁵，檢討不適行政法令」，歷經 3 年由內政部率警政署與各主管部會機關多次協商角力，終於 1978 年奉行政院核定減免 9 項⁶，繼續協辦尚有 21 項。1980 年行政院核定改進警政工作方案第 2 階段計劃 8「繼續執行第一階段未完成之工作」第十項，再明白指出「簡化警察協助業務，第一階段已奉鈞（行政）院核定再免協辦業務 8 項，惟警察協辦業務項目仍多，基層員警工作負擔太重，應繼續協調簡化。」

1982 年第 3 階段計畫 7「繼續執行第 2 階段未完成之工作」第 8 項再次指出，「簡化警察業務：除已奉核定減免之業務繼續協調或指導有關機關限期修正相關法令，完成業務移轉外，尚有 3 項業務⁷，需繼續協調簡化，以集中警力維護治安。」翻閱歷史檔案可知，該項業務從第 1 階段的積極協調、爭取業務回歸主管機關辦理，到第 3 階段已成為例行開會的處理，簡化警察業務以協助政府各項管制作為的議題未再提起。

⁵ 當時認為警察機關主管業務項目計有(一)主管業務：包括主要業務 4 項(犯罪偵防、交通整理、消防救災、民防工作)及一般業務 13 項；(二)擬予繼續協辦業務有 8 項；(三)擬請免再協辦之業務 22 項。

⁶ 經查證檔案，計有「協助推行國民義務勞動及社區發展」、「會同檢查一般飲食業設備」、「生煤管制檢查及取締(空氣污染)」、「鼠害防除」、「按摩業之管理」、「協同推行國民生活須知運動」、「取締農產品場外交易」、「取締違反商品檢驗之商品」、「危險建築之查報與會同處理」9 項，故推論原計畫列 8 項應係誤植。

⁷ 3 項業務係「新違章建築查報及代通知勒令停工」、「市場外攤販管理與取締」及「地籍測量標之保護」。

這段期間，政府雖然歷經了 3 階段的警察業務簡化歷程，但是政府還是透過警察法要求警察須協助一般行政機關推行諸般行政。營工商業不遵法令規定者，由警察機關依據違警罰法查處。根據警察勤務條例，警察機關規劃例行動務，清除道路障礙、美化市容拆除違規廣告，維護公序良俗，臨檢各種治安疑慮場所，如八大行業、旅社賓館、修車業、舊貨業等；透過戶口查察催收罰款、送達兵役召集令、查報違章、地下工廠，使警察機關成為維持台灣社會治安、公共秩序及管制規章之主要執行機關。

二、1986 年解嚴後

1990 年行政院召開治安會報，決議特種行業管理交由經濟部主管制訂法規，但取締工作仍責成內政部警政署訂定職務協助要點，各地方警察機關派遣警力協助行政專責機關執行 48 種非法行業的稽查取締工作。到最後演變成各行政機關過度依賴警察機關的強制力。

1996 年至 1997 年間，相繼發生指標性重大刑案⁸，引發社會對治安問題高度重視，警察協辦業務過多致影響治安任務遂行之問題與爭議再度浮上檯面（許文義，1990：33-46）。行政院於 1997 年 10 月召開之第 67 次治安會報中討論由內政部警政署提報之「簡化警察協辦業務之檢討與建議」案，獲主席裁示，對警察相關業務之規劃按「警察業務單純化」及「主管機關積極執行公權力」原則，與相關機關協商後，作通盤檢討。1998 年 1 月行政院召開第 72 次治安會報時，結論核准撤銷主辦業務 1 項⁹，協辦業務 12 項¹⁰。

⁸ 當年的三大刑案係指桃園縣發生的劉邦友縣長公館命案、高雄地區發生民進黨婦女部主任彭婉如命案及原臺北縣發生的白曉燕擄人勒贖撕票案。

⁹ 1 項主辦業務係指「登山嚮導甄選事項」。

¹⁰ 12 項協辦業務計有：一、查報(察)地下油行及保管查扣油品事項；二、查報(察)盜採礦藏案件；三、後備軍人召集事務之準備與實施；四、有關商業、建築、消防、營業等之違法(規)行業查報；五、配合稽查電子遊藝場業；六、查報(察)違規使用林地、出坡地；七、配合動物防疫或檢疫人員施行防治措施、不固定協助疫區週邊臨檢；八、接受檢舉流浪犬之報案、現場警戒、通報及協助捕捉；九、噪音管制區內之工廠(場)、娛樂場所、營業場所、營建工程、擴音設施及其他經主管機關公告之場所、工程及設施，發出超過噪音管制標準情事時之查

解嚴後人民民主意識逐漸提高，受德日等國去警察化思潮影響，大法官違憲審查與國會全面改選等民主化潮流衝擊，1991年違警罰法由社會秩序維護法取代，刪除衛生違警規定，警察退出衛生及工商管理之違法取締。1998年行政院治安會報，決議終止警察機關協力查報的要求，並於2011年行政程序法施行，回歸各行政機關專責管轄主管業務。

雖然諸多業務法令主管機關去警察化，賦與各主管機關各種管制執行權限，但是近十年來各業務主管機關推動業務，遇有干涉、取締等事項，大都沿循舊例將警察列為協助單位，在其主管法律裡規定行政刑罰條款，使行政違規變成刑事犯罪，警察仍須查緝犯罪或明訂得會同警察機關執行之（如行政罰法強制確認違規者身分），或得請警察協助之，或得成立「○○警察隊」等方式¹¹，變相走回頭路，使警察機關又成為各行政機關之第一線執行人力，長期以往，不僅造成權責不明，反客為主的現象，亦使警察背負沉重工作負擔，無法專注於治安及交通維護工作。各行政機關主管法規，規定警察協助事項者，經統計有逐年增加的趨勢，2004年計約有66種，2009年增加至121種，2011年增加至147種，2012年增至176種，2013年已增至182種；其中，內政部主管法規15種、交通部主管法規28種、經濟部主管法規22種、衛生福利部主管法規29種、法務部及財政部主管法規各12種、農業委員會主管法規11種、司法院主管法規6種、行政院環境保護署主管法規7種、國防部主管法規6種，警察顯然已淪各部會職務協助機關的主要機關。

三、跨機關行政合作之法律規範的樣態

跨機關行政合作樣態多元，其經法律明定者大致可以歸納為4種

察及通知處理；十、違法電臺、轉播站或其他播放系統停播或吊銷執照、沒入處分之個案協助執行；十一、違法有線電視播送系統沒入、停播或撤銷許可處分之個案協助執行；十二、查報(察)違反菸酒公賣案件等12項。

¹¹ 根據中央社報導，立法委員丁守中及關懷生命協會於2014年5月16日在立法院舉行記者會，呼籲內政部警政署在保安警察第7總隊內增設第10大隊專職動物保護的編制，即為近日顯例。

樣態。

(一) 職務協助

機關之間的協助屬於個案性、一時性及被動性的協助者。例如：行政程序法第 19 條、行政執行法第 6 條；以及散見各作用法之會同(商)辦理規定。例如：槍砲彈藥刀械管制條例第 20 條之 1 明定警察機關應會同目的事業主管機關辦理模擬槍成品零件之檢查。

(二) 權限委託

跨機關之間的協助屬於通案性及多次性協助者。例如：行政程序法第 15 條，以及散見各作用法之委託條款。例如民用航空法第 23 條民航局得委託其他機關辦理航空產品設備之檢定業務；

(三) 法令授權協助

組織設置之目的即含有協助其他機關執行調查、檢查或維護、巡邏等任務，該等業務事項並以法律或命令明定於機關職掌之中，故機關得本於職權發動協助，不待受協助機關請求，相關經費亦應以機關預算業務項目編列，而不適用行政程序法第 19 條之規定。例如：道路交通處罰條例第 7 條警察協助交通監理機關(公路主管機關)調查車輛違規紀錄，開立舉發通知單，再交由公路主管機關依同條例第 8 條裁決處罰。警察法第 5 條、第 6 條內政部警政署設專業警察機關，保二、保三、保七等，協助目的事業主管機關經濟部、財政部、環保署、衛福部、營建署、水利署執行設施維護及違規稽查取締工作。海岸巡防法第 11 條巡防機關協助海關、移民署、交通部、漁業署等機關，執行海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查、海洋事務研究、海上交通秩序之管制及維護、海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理、漁業巡護及漁業資源之維護、海洋環境保護及保育等事項。

(四) 緊急性協助

跨機關行政協助屬於臨時性、緊急性及主動性協助者。例如：警察職權行使法第 28 條第 2 項之補充性原則及國軍救災作業要點。

四、其他機關間之職務協助

除了警察機關與其他機關間的職務協助外，一般行政機關之間的職務協助問題，從相關理論基礎與過去相關行政函釋略可獲知梗概。

(一) 相關文獻與理論基礎

依我國行政程序法第 19 條規定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助(第 1 項)。行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助：一、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。三、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。四、執行職務所必要之文書或其他資料，為被請求機關所持有者。五、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。六、其他職務上有正當理由須請求協助者(第 2 項)。前項請求，除緊急情形外，應以書面為之(第 3 項)。被請求機關於有下列情形之一者，應拒絕之：一、協助之行為，非其權限範圍或依法不得為之者。二、如提供協助，將嚴重妨害其自身職務之執行者(第 4 項)。被請求機關認有正當理由不能協助者，得拒絕之(第 5 項)。被請求機關認為無提供行政協助之義務或有拒絕之事由時，應將其理由通知請求協助機關。請求協助機關對此有異議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由被請求機關之上級機關決定之(第 6 項)。被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用。其負擔金額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之(第 7 項)。」

理論上個別行政機關之職掌，率由組織法所明定，強調「管轄法定原則」，但以法律為行政之權力分配，雖合乎安定性之考量，惟實際狀況變動不羈下，法律增修未能即時，從而導致法規範與法事實無法完全契合，即有賴職務協助¹²之調和，但其會涉及責任分配、救濟

12 相關文獻，請參考吳宗穎，行政委託、行政協助及代辦採購於行政程序法與政府採購法之適用，水利月刊 16 期，2006 年 12 月，頁 276-279。蔡震榮，論警察權行使與特定營業之管理--管轄權與職務協助性質之探討(下)，法學講座 20 期，2003 年 8 月，頁 16-30。李震山，論職務協助行為及其救濟之相關問題，臺

管轄、經費負擔等諸多問題，因此，職務協助法律要件必須明確¹³。

例如依警察職權行使法第 16 條：「警察於其行使職權之目的範圍內，必要時，得依其他機關之請求，傳遞與個人有關之資料。其他機關亦得依警察之請求，傳遞其保存與個人有關之資料(第 1 項)。前項機關對其傳遞個人資料之正確性，應負責任(第 2 項)。」職務協助經請求後，被請求機關有審核之權，其拒絕職務協助約可分為兩種情形，第一種情形是無裁量權行使之餘地而必須拒絕者。此大多係屬於因法律上之原因，被請求之機關不得不為之者，例如：所請求協助之事項，根本並非被請求機關土地管轄、事務管轄或功能管轄範圍之內（行政程序法第 19 條第 4 項參照）。又例如：依法律及事件之性質應保密，而無提供文件、卷宗及答覆詢問之義務時，亦屬之¹⁴。

行政機關間之相互提供資訊，本係屬職務協助之範圍。依行政程序法第 19 條第 2 項規定，行政機關執行職務有符合特定情形者，得向無隸屬關係之其他機關請求提供資訊之協助¹⁵。「其他機關」應指行政機關而言，包括中央與地方之各級行政機關。其他機關亦得傳遞資料予警察機關，「亦得」有裁量之意，其他機關仍須依法決定，考量是否合於法律之規定後，再予傳遞。如無違背法律之精神、法律無禁止或特別保護之規定，依行政一體原則，應相互協助傳遞資料¹⁶。

警察機關屬於秩序行政機關，其行政特質在維護社會安全與秩序，另一方面亦有防止危害與提供諮詢服務等作為。「秩序行政」主要之特點，在於對違反者加以制止或處罰，依法其執行之依據與原則，

灣本土法學雜誌 30 期，2002 年 1 月，頁 99-104。黃異，海岸巡防機關在行政組織法上的問題，輔仁法學 21 期，2001 年 6 月，頁 1-33。江裕宏，論違法(規)行業之取締與警察之職務協助，警學叢刊 27 卷 5 期，86 年 3 月，頁 93-99。

¹³ 李震山，行政法導論，2014 年 9 月，修訂第十版，第 98 頁。

¹⁴ 李震山，行政法導論，2014 年 9 月，修訂第十版，第 100 頁。

¹⁵ 李震山，電腦處理個人資料保護法之回顧與前瞻，中正大學集刊第 14 期，2004 年，第 54 頁。蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，警察職權行使法逐條釋論，五南，2010 年 2 月初版三刷，第 349 頁。

¹⁶ 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，警察職權行使法逐條釋論，五南，2010 年 2 月初版三刷，第 351 頁。

均需要法律規定。而屬於服務與給付性質之「給付行政」，即對人民有利之作為，如找尋失蹤人口、急難救助、提供需接受社會福利名單等。因此，行政機關間之個人資料傳送，原則上依公共利益之必要，在符合目的性與比例性之原則下，應同意可以傳送給其他機關；或請求其他機關傳送相關之個人資料給警察。

以下並略述各種常見之機關間職務協助的類型。

（二）交通部請海巡署協助檢查船舶

行政程序法第 15 條規定：「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。（第 1 項）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。（第 2 項）前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。（第 3 項）」係指行政機關依法律或經法律具體或概括授權之法規命令，將涉及公權力行使之權限移轉所屬下級機關或不相隸屬之其他機關辦理而言，是故，如不涉公權力行使之權限移轉，則非屬上開規定之委任或委託。次按同法第 19 條規定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。（第 1 項）行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助...二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。.....」準此，有關交通部函請行政院海岸巡防署代為執行查驗船舶負載、證照效期等航政管制業務乙案，是否有行政程序法第 15 條規定之適用，首須審究是否涉及公權力行使之權限移轉，或僅屬機關相互間之職務協助¹⁷，應予確認。

廣義的行政協助，包括權限之委託。本案交通部請海巡署協助檢查船舶是否符合相關之航行規範，已涉及公權力之移轉，應有法規之依據，並依法予以委託執行，始符合法制。

（三）機關辦理考試向學校請求借用場地

職務協助如發生於有隸屬關係之行政機關間，則上級機關本於行

¹⁷法務部 2001.02.26. 法九○律字第○○六七九九號函。

政監督權之運用，自得要求下屬機關為協助，惟於無隸屬關係之行政機關間，因並無支援協助之義務，故於行政程序法第 19 條第 2 項明定有下列情形者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助：一、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。三、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。本案經教育局來函說明及所提供之電匠考驗簡章所示，本案教育局因場地、設備及人力不足等原因，並考量合格場地之容量、試務行政支援等因素，將前揭考驗之術科測驗部分請求臺北市松山高級工農職業學校辦理之情形，應屬上開行政程序法第 19 條第 2 項第 2 款所規定之情形，故教育局應依同法第 3 項規定以書面向該學校請求協助，以符法制。必要時並得訂立職務協助之協議書，以規範雙方權利義務關係¹⁸。

單純的機關之間的借用場地、器材是職務協助之大宗，此屬例行性之相互提供必要處所或設施等。原則上，並不涉及權限之移轉，只要機關間有明確之協議即可。

（四）區公所之職務協助

地方制度法第 58 條規定，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。以臺北市為例，臺北市政府組織規程另規定，本市各區設區公所各置區長，承市長之命，辦理自治行政及交辦事項，區公所之組織規程另定之。臺北市各區公所組織規程第 2 條規定，區公所置區長承市長之命，民政局局長之指揮監督綜理區政，並指揮監督所屬員工；區轄內之警察、戶政、衛生、國民中小學……等機關、學校及區清潔隊，協助推行轄內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項。

無論以臺北市政府或高雄市政府之區公所的組織設計為例，區公所係市政府直屬派出設計的一級機關，通常設有民政課、社會課、經建課（或工務課）、兵役課、健保課、秘書室、政風室、會計室、人事室等約計九個課室為其內部單位（按：有些課室名稱在全國各直轄

¹⁸臺北市政府法規委員會 2001.8.27.北市法二字第九 0 二 0 六一三八 0 0 號函。

市、市政府的區公所內可能又所有不同），此係依地方制度法、地方行政機關組織通則之規定，區公所至多僅能設定九個課室。具體而言，區公所的法定決策機制目前係「區務會議」（區政會議），即由區長代表區公所與區轄內之市屬業務機關或單位共同協調聯繫相關區政業務，例如與戶政事務所、地政事務所、衛生所、稅捐分處、警察分局、清潔隊、區內各公立中小學、自來水事業分處、工務局或交通局所屬有關機關或單位……等，依行政程序法第 19 條與相關法規之規定，應相互職務協助¹⁹。

區公所內之行政單位，涉及甚多不同之主管事項，各機關在執行公權力時，或多或少會互有關連，及依本身之能力，無法全面執行之狀況。因此，平日各機關之間，即應有執行之默契或遇請求時，應主動協助，以發揮應有之效能。

（五）有關協助限制漁船或船員出港之執行行為

限制漁船或船員出港之行為，屬限制人民自由權利事項而為法律保留之範圍，應有法律或法律具體授權訂定之法規命令始可為之（中央法規標準法第 5 條第 2 款及行政程序法第 158 條第 1 項第 2 款規定，另司法院大法官議決釋字第 443 號等解釋參照）。準此，行政院農業委員會主管之漁業法及授權訂定之漁船船員管理規則等法規之相關規定，是否含有禁止規範之存在而得以解為漁船或船員依法在一定情況下負有不得在出港之漁船工作或不得出港之不作為義務，宜請行政院農業委員會本於職權就主管法規先予釐清。另行政院海岸巡防署可否直接依據其他法律或法規命令以達成相同目的，亦請另洽該署研商。

如認定主管法規含有上述禁止規範之存在，則漁船或船員違反該不作為義務者，依行政執行法第 27 條規定自得以間接強制或直接強制執行之。至因礙於人力不足及設備缺乏而需請求行政院海岸巡防署

¹⁹ 地方制度法專題：區公所組織功能的實務解析，陳朝建。台灣法律網，2014.4.23 瀏覽。

予以協助限制出港之行為，依行政程序法第 15 條第 2 項及第 19 條規定分別有權限委託及職務協助二種方式。前者，係指行政機關依據法律、法律具體授權或概括授權之法規命令，將涉及對外行使公權力之權限移轉不相隸屬之其他機關辦理者，如權限有移轉之必要而無上開權限移轉之依據，建請儘速修訂相關法規，以為因應；後者，則指行政機關為達成其任務，請求另一行政機關在後者權限範圍內，給予必要之協助，而未變更或移轉事件管轄權之謂。

另如認定主管法規未含有上述禁止規範之存在，漁業主管機關因而欠缺限制出港之法律依據者，亦無從請求行政院海岸巡防署為限制出港之職務協助或將其權限暫時委託。準此，行政院農業委員會如認為貫徹維持漁業秩序之漁政管理目的而有限制漁船或船員出港之必要，仍請儘速修法因應為宜²⁰。

本案農委會漁業署要求海巡署執行禁止特定漁民出海之作為，此除涉及公權力之單獨執行，必須有權限之委託外，並對人身自由及行動自由之限制，應有更明確之法律授權，始得為之。

（六）地方政府研擬「職缺送到家服務」，向所屬各高中職學校蒐集畢業生之人資料，是否符合個人資料保護法

個人資料保護法（以下簡稱本法）第 15 條第 1 款規定，公務機關對個人資料之蒐集或處理，應有特定目的，並於執行法定職務必要範圍內。又就業服務法第 6 條第 1 項規定：「本法所稱主管機關：在中央為勞動部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」同法第 18 條規定：「公立就業服務機構與其業務區域內之學校應密切聯繫，協助學校辦理學生職業輔導工作，並協同推介畢業學生就業或參加職業訓練及就業後輔導工作。」依上開規定觀之，地方政府為協助學校辦理學生輔導並協同推介就業或參加職訓及就業輔導工作，具有「就業安置、規劃與管理(代號 117)」之特定目的，並符合執行法定職務必要範圍內之要件，得為個人資料之蒐集、處理及依本法第 16 條本文規定為特定目的內之利用。

²⁰法務部法律字第 0910001469 號。

個人資料保護法所定之公務機關，係指依法行使公權力之中央或地方機關或行政法人。因此，公立學校如係各級政府依法令設置實施教育之機構，而具有機關之地位，應屬該法之公務機關。至於私立學校，雖然由法律在特定範圍內授與行使公權力，惟適用該法時，為避免其割裂適用該法，並使其有一致性規範，私立學校應屬該法所稱之非公務機關。故公務機關依本法第 16 條規定對個人資料之利用，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符，但如有該條但書所列各款情形之一者，則得為特定目的外之利用；倘個人資料之提供者為私立學校，係屬非公務機關，依該法第 20 條第 1 項之規定，非公務機關對個人資料之利用，應於蒐集之特定目的必要範圍內為之，但如有該條第 1 項但書所列各款情形之一者，亦得為特定目的外之利用。準此，各高中職學校為協助畢業學生就業，提供學生個人資料，如符合該法第 16 條或第 20 條第 1 項但書各款要件之一（如：「為增進公共利益」、「有利於當事人權益」或「當事人書面同意」），即得為特定目的外之利用²¹。

個人資料之保護，為我國近來重要之議題，並有司法院大法官第 603 號等解釋，強調其保護原則。2010 年再修訂個人資料保護法，使其保護之規範更為完備。本案地方政府要求學校將學生之個人資料，提供給主管機關，以寄送相關之就業資料，其目的在協助學生可以獲得更充分的就業機會相關訊息，對當事人有利且有其必要性。在此目的範圍內，學校應可以配合。

本案為行政機關與學校合作，將畢業生之個人資料傳給行政機關，以作為媒介職業之目的。此作法與個人資料保護之蒐集與傳遞有關。另，行政機關與學校間之合作，有助於學生獲得工作機會訊息，亦是一項行政機關間合作的模式。本研究之目的與範圍，在於擴大政府機關之職能，其研究對象除了行政程序法第 19 條之職務協助與行政執行法第 6 條之執行協助，此狹義之行政協助外，另對於可擴充政府

²¹ 法務部 2014 年 4 月 16 日法律決字第 10303504040 號函。

機關功能之合作事項及機關，亦納入探討。因此，本項將學生資料主動傳遞給行政機關作法，亦屬本研究之範圍。

第三節 德國行政協助制度

一、基本法的一般性職務協助規範

德國法上討論跨機關的行政協助活動，輒從基本法就職務協助（*Amtshilfe*）的一般性規範出發：「聯邦及各邦之機關應相互提供法律上及職務上之協助」（第 35 條第 1 項）。按照聯邦憲法法院的裁判見解，職務協助制度是憲法權力分立原則之具體化，以及在強調國家組織權能的一體性（*Einheit der Staatsgewalt*）下，落實由各種不同機關擔當不同公權力或履行國家任務之憲法要求²²，另一方面，職務協助亦符合憲法法治國原則下的合作原則（*Kooperationsprinzip*）、效能原則與效率原則之要求²³。此項憲法規定雖然揭示所有國家公權力機關在請求或履行職務協助上的「地位平等關係」（*Gleichordnungsverhältnis*）²⁴—根據此項特性亦可理解，若是在有上下隸屬、指揮服從關係的機關間的程序參與行為或彼此提供協助，並不構成職務協助²⁵；然而，由這項規定本身，並不能直接推導出個別具體的職務協助請求權或義務，質言之，個案中職務協助的成立要件與權利或義務範圍均有待法律規定予以具體化²⁶。

法律規定的作用不僅是具體化前述憲法規定，更是憲法法治國原則下「依法行政原則」與「基本權保障」的落實。首先，除了行政權內部（可能同一行政主體、可能不同）因職務協助發生的法律關係以

²² BVerfGE 7, 183 (190); 31, 43 (46); 42, 91 (95); BVerfG Beschluss v. 28. 11. 1957 - 2 BvL 11/56; Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG-Komm., 2. Aufl., Tübingen: 2008, Art. 35, Rn. 10.

²³ Bauer, Art. 35 GG (Fn. 22), Rn. 10; Pünder, *Verwaltungsverfahren*, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Aufl., Berlin: 2010, § 13, Rn. 44.

²⁴ Bauer, Art. 35 GG (Fn. 22), Rn. 17; Jarass/Pieroth, GG-Komm., Art. 35, Rn. 4.

²⁵ 參照德國聯邦行政程序法（*VwVfG*）第 4 條第 2 項第 1 款。

²⁶ Bauer, Art. 35 GG (Fn. 22), Rn. 18.

外，依照德國法的理解，個別人民不能根據此項憲法規範，對職務協助行為享有請求權，職務協助活動也不是以保護其他參與行政程序者之利益，換言之，職務協助的目的純粹在於促進公益—以符合經濟性的手段、有效地實現行政任務²⁷。其次，基於此項制度本質，在憲法的層次即不承認「任意的職務協助」(Freiwillige Amtshilfe)—未經管轄機關提出請求或不符法定要件的職務協助行為，因為若容許此種情形，勢必將破壞既有的法定權限分配以及附隨的行政責任或財政責任，各機關的法定權限將形同「可被任意處分」(disponibel)²⁸。

最後，職務協助制度固然有效的拓展管轄機關的知識與事實查知的範圍，這項特色同時也凸顯出它在憲法法治國原則下的界線，並且須尋求其正當性基礎，在此尤其涉及個人隱私與資料保護的問題。首先應強調的是，無論是從基本權保障的憲法誠命出發、或者具體至個人資訊自決權(informationelle Selbstbestimmung)的保護與促進，都不能因此否定職務協助這項憲法制度的必要²⁹，但這些源自基本權的要求相當程度限縮了職務協助的運用範圍，亦即當涉及個人隱私資料時，包括請求職務協助的要件以及(被請求機關)提供職務協助的內容都變得更加嚴格。在德國，上述限制職務協助的規範大多出現於邦層級的個人資訊保護法規，或涉及情報機關與國家安全(於德國稱之為「憲法保護」Verfassungsschutz)機關的法規。在強調個人資訊自決權的憲法保障下，過去討論職務協助常強調的「行政資訊的一體性」(Informationseinheit der Verwaltung)，漸漸失去其支配地位，取而代之的是著重資訊收集或儲存必須以行政任務間具備目的關聯性為

²⁷ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG-Komm., 8. Aufl., München: 2014, § 4, Rn. 2, 6.

²⁸ Schmitz, § 4 (Fn. 27), Rn. 8. 由此反觀我國的行政協助實務，某些地方政府基於為民服務、與民便利的理念，針對民眾申請事項，雖然其並不享有處理權限，乃主動接洽管轄機關，向後者提供行政職務協助，俾使申請案件當事人能盡早獲得申請結果。例如新北市政府透過視訊提供金門縣府協助，使金門縣民不需返回金門，即可辦理補換發身分證，此例應得歸類為此處「任意的職務協助」。按照德國理論，此種情況是否能構成適法的職務協助，恐仍有值得討論之處。

²⁹ Schmitz, § 4 (Fn. 27), Rn. 9.

限，透過資訊收集與儲存的零散化（informationelle Parzellierung），來保障個人隱私。另外也禁止未經當事人同意或無法律基礎時，逕將資訊銷毀或移轉予他機關（Weitergabe- und Verwertungsverbot）³⁰。

綜上所述，在德國法制下，職務協助活動必須符合法令規定的要件開始，管轄機關得請求的事項範圍、被請求機關得提供或應提供協助的事項以及可能的拒絕事由，都需有法令的依據，雖然限制行政權活動的彈性，使其在行政效率或行政行為經濟性上有所犧牲，但這點卻是確保原有行政職權劃分體系之健全以及人民基本權保障所必要。

有關行政機關間的職務協助活動，除了個別行政領域有特別規定外，德國聯邦行政程序法第 4 條至第 8 條訂有基礎性與共通性規範，以具體化前述基本法規範。³¹

二、德國聯邦行政程序法第一章第二節「職務協助」之規範

首先應確定的是上述德國聯邦行政程序法規定之適用範圍。由於行政職務協助制度具有實現前述基本法第 35 條第 1 項與法治國原則之意義，德國學理認為上述行政程序法條文並不以適用同法第 9 條所指的行政行為類型（作成行政處分、締結行政契約）為限，行政機關從事其他法律行為或事實行為³²，或行政內部活動（如代為查詢資料文書），或以私法手段履行行政任務時，亦有行政職務協助的適用³³。

其次，德國聯邦行政程序法的職務協助制度，以維護既有的行政職權分配體系為出發點—行政機關原則上應該自行履行職務範圍內的行為³⁴，因此，聯邦行政程序法強調行政職務協助的「補充性」（Subsidiarität）以及「請求先行」（被動性）之本質（第 4 條第 1 項），未經請求自行提供的協助行為、或者將職權掌理事項全部移轉予由被

³⁰ Ebenda.

³¹ Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., Heidelberg: 2011, Rn. 586; Kopp/Ramsauer, VwVfG-Komm., 13. Aufl., München: 2013, § 4, Rn. 1.

³² 典型如代為詢問證人、收繳金錢給付。

³³ Pünder, Verwaltungsverfahren (Fn. 23), § 13, Rn. 44; Kopp/Ramsauer, § 4 (Fn. 31), Rn. 5.

³⁴ Pünder, Verwaltungsverfahren (Fn. 23), § 13, Rn. 45.

請求機關執行，均不構成行政職務協助³⁵。職務協助的「補充性」的另一面向乃是「個案性」，行政職務協助始終以個案為限，並不構成一般性的「合作義務」³⁶。另外，除了如前所述，職務協助行為不發生於上下隸屬機關間之外，被請求機關提供協助的內容雖然在其權限範圍，但必須是在職務活動計畫外、例外地投入職務範圍以外之事項（*außerplanmäßiger Einsatz eigener Befugnisse für fremde Aufgaben*）³⁷。

在請求行政職務協助機關與被請求機關的關係上，聯邦行政程序法第 5 條一開始便清楚表示，是否提出行政職務協助的請求為行政機關的職權裁量事項³⁸。該條的第 1 項第 1 至第 4 款例示出（故非窮盡列舉）通常得請求職務協助的法律上與事實上的理由，同項第 5 款特別指出，當職務行為由原機關自行執行的耗費將大於由被請求機關執行時，亦得請求職務協助。於此亦可印證職務協助對於效率原則之具體化³⁹。至於被請求機關，依據同條第 4 項規定意旨，如無應予拒絕（第 5 條第 2 項）或得予拒絕（同條第 3 項）之事由⁴⁰，對於請求機

³⁵ Pünder, *Verwaltungsverfahren* (Fn. 23), § 13, Rn. 44; Kopp/Ramsauer, § 4 (Fn. 31), Rn. 10, 17; Schmitz, § 4 (Fn. 27), Rn. 27, 32.

³⁶ Weidemann, *Europäische Verwaltungszusammenarbeit und das VwVfG : Erneute Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes*, VR 2010, 37 (38).

³⁷ 參照德國聯邦行政程序法（VwVfG）第 4 條第 2 項第 2 款。

³⁸ Kopp/Ramsauer, § 5 (Fn. 31), Rn. 6; Pünder, *Verwaltungsverfahren* (Fn. 23), § 13, Rn. 45; Peine, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Fn. 31), Rn. 586.

³⁹ 德國聯邦行政程序法第 5 條第 1 項：「特別在下列情況下，行政機關得尋求職務協助：

- (1) 因法定原因，不能親自完成公務者；
- (2) 因事實上理由，尤其缺少所必須的人力和設備而不能獨力完成任務的；
- (3) 不具備且無法調查獲得為完成某一任務所需要的事實上知識；
- (4) 完成任務所需的書證或其他證據是由被請求機關執有；
- (5) 相較於由被請求機關執行，管轄機關唯有以明顯更高的費用方能完成公務。

⁴⁰ 德國聯邦行政程序法第 5 條第 2 項：「下列情況下，被請求機關不得提供協助：

- (1) 因法定原因，不能提供協助者；
 - (2) 如提供協助，會嚴重損害聯邦或各邦的利益者。
- 如有關檔案依法或依其本質應予以保密時，被請求機關尤其不得提供相應的書證、案卷或有關諮詢。」

關負有提供協助之義務⁴¹。惟學理上認為，如職務協助的請求有明顯濫用的情形時，雖然不屬於法定拒絕事由且超越第 4 項的文義內涵，因為明顯牴觸前述職務協助的「補充性原則」，被請求機關仍得予以拒絕⁴²。

除此種極端情況以外，被請求機關無權審查職務協助請求之合法性，此部份責任由請求機關負擔（聯邦行政程序法第 7 條第 2 項第 1 句），並按照請求機關執行職務所適用之法令來判斷（同法第 7 條第 1 項前半句）。職務協助的履行與相關法律責任，則由被請求機關擔負。由於職務協助並未授與其額外的權限－這點是職務協助與權限委託最重要的差別－，因此履行責任與違法責任之判斷，均以被請求機關執行本身權限所適用之法令為準（同法第 7 條第 1 項後半句）⁴³。

請求機關與被請求機關間法律關係的最後一環是有關職務協助費用的償還。依據聯邦行政程序法第 8 條第 1 項第 1 句，被請求機關不得向請求機關徵收處理行政職務協助之規費，但得要求償還其墊付的費用（同項第 2 句）。如果被請求機關從事職務協助之內容是第三人負有給付費用義務之行為時，對於第三人支付的費用，被請求機關有收取權（第 8 條第 2 項）。

德國聯邦行政程序法第 5 條第 3 項：「在下列情況下，被請求機關不應提供協助：

- (1)其他機關較為方便或較小花費即可提供協助；
- (2)被請求機關須支出極不相稱的巨大開支方可提供協助；
- (3)考慮到請求協助機關的職能，被請求機關如提供協助即會嚴重損及自身職能。」

德國聯邦行政程序法第 5 條第 4 項：「被請求機關不得以第 3 項所列以外的理由，或者不得以其認為職務協助所欲實現的措施不合目的，而拒絕提供協助。」

由於拒絕職務協助的理由內涵，以及個案上是否符合法律規定，時常衍生爭議，並為司法裁判實務與學理關注之焦點，於此暫時不深入探討，待計畫執行過程中，配合我國法制，以比較法方法進行研究。

⁴¹ Kopp/Ramsauer, § 5 (Fn. 31), Rn. 5a; Pünder, *Verwaltungsverfahren* (Fn. 23), § 13, Rn. 45; Schmitz, § 5 (Fn. 27), Rn. 5.

⁴² Kopp/Ramsauer, § 5 (Fn. 31), Rn. 36; Schmitz, § 5 (Fn. 27), Rn. 37.

⁴³ Pünder, *Verwaltungsverfahren* (Fn. 23), § 13, Rn. 45.

三、歐洲行政合作與跨國行政職務協助（聯邦行政程序法第一章第三節）

前述聯邦行政程序法規定的規範對象為德國國內（聯邦）行政機關間的職務協助關係，在歐洲整合、促進歐洲共同市場自由化的任務下，德國行政機關亦負有促進歐洲行政合作之任務，處理其他歐盟成員國向其提出的職務協助請求，即為一典型。在 2006 年歐盟通過「服務業指令」（Dienstleistungsrichtlinie, DLRL）⁴⁴後，所有歐盟成員國的行政機關間互相支援協助更成為法律義務。該指令的第 28 條明定：「所有成員國彼此提供職務協助，並採取有助於合作監督服務業提供者與其提供之服務內容的必要措施。」⁴⁵為轉化（Umsetzung）上述歐盟指令的要求，德國聯邦行政程序法於 2009 年在第 8 條後增訂第 8 條之 1 至之 5（§§ 8 a bis 8 e）、構成新的一節「歐洲行政合作」（Europäische Verwaltungszusammenarbeit）⁴⁶。

依據新的聯邦行政程序法第 8 條之 1 第 1 項，德國行政機關對其他成員國行政機關提供協助的前提是，歐盟直接發生效力⁴⁷的法令行為（Rechtsakte）要求成員國就特定事項進行行政合作，於此所指的法令行為包括歐盟成立條約、歐盟命令（Verordnung）、在一定條件下發生直接效力之指令（Richtlinie）與歐盟指委會訂定的執行規範（Durchführungsbestimmung）⁴⁸。這樣限縮跨國職務協助範圍的目的一方面是維持職務協助的補充性且避免課加行政機關過度之負擔，另一方面則著眼於立法技術的精確，以此避免歐盟法與國內法兩層次重複立法⁴⁹。不過，即令歐盟行為要求行政合作，德國行政機關仍得於個案中準用聯邦行政程序法第 5 條第 2、3 項，拒絕其他成員國行政機關的職務協助請求（第 8 條之 1 第 3 項），尤其當被請求協助的事

⁴⁴ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. EG Nr. L 376/36.

⁴⁵ ABl. EG Nr. L 376/60.

⁴⁶ Gesetz v. 17. 07. 2009, BGBl. I S. 2091; 詳盡的立法理由參見 BT-Drs. 16/13399, S. 5 ff.

⁴⁷ 參見聯邦行政程序法第 8 條之 5 第 1 句。

⁴⁸ Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 31), Rn. 587.

⁴⁹ Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 31), Rn. 587.

務將導致不合比例的人物力耗費，而可能對自身任務的執行造成相當程度的妨礙時（準用第 5 條第 3 項第 3 款），德國行政機關得拒絕提供協助。學理認為，在此立法者明確作出價值判斷，採取「本國職務執行優先性」（Vorrang der eigenen Aufgabenwahrnehmungen），這點也符合行政職務協助的本質內涵：行政機關以自身資源、提供職務行為以外之協助⁵⁰。

關於職務協助請求的合法性，以要求成員國進行行政合作之歐盟法令行為規定為判準（第 8 條之 1 第 2 項），德國行政機關作為被請求機關，並不能因為請求機關為外國機關便對職務協助是否合法擁有審查權（第 8 條之 1 第 3 項準用第 7 條）。相對於此，唯二可認為是針對「歐洲行政合作」增加的程序要求，且德國行政機關得據以審查是：一、職務協助的請求必須以「德語」為之，必要時應附加德語翻譯，二、其他成員國的職務協助請求必須附有理由（Begründung），在理由中須釋明職務協助所涉及的歐盟法令規範，以及該規範與跨國行政合作之關聯⁵¹。唯有職務協助請求同時踐行前揭程度之釋明，被請求機關才能知悉職務協助行為的範圍⁵²，因此聯邦行政程序法第 8 條之 2 第 3 項容許德國行政機關對未合法提出理由，且在通知請求機關補述理由，卻未獲結果時，將職務協助之請求駁回。

四、德國職務協助制度對本研究計畫目標的啟發

首先，在制度參照比較的對象上，德國聯邦行政程序法第 8 條之 1 以下有關歐盟成員國間的職務協助規範，在本研究計畫中應可予以忽略。一方面因為我國本質為單一國，並無歐盟體制下進行行政活動

⁵⁰ Wettner, Das allgemeine Verfahrensrecht der gemeinschaftsrechtlichen Amtshilfe, in: Schmidt-Aßmann/ Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der europäische Verwaltungsverbund : Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU, Tübingen: 2005, S. 181 (201).

⁵¹ 相對於此，於德國國內請求行政職務協助，並無請求形式之要求，原則上亦無須釋明請求之理由，參見：Pünder, *Verwaltungsverfahren* (Fn. 23), § 13, Rn. 45; Kopp/Ramsauer, § 5 (Fn. 31), Rn. 7；不同意見並認為職務協助須以書面請求：Schmitz, § 4 (Fn. 27), Rn. 31.

⁵² Weidemann, *Europäische Verwaltungszusammenarbeit und das VwVfG* (Fn. 36), S. 39.

整合以謀求經濟自由發展時，必須注意成員國本身仍有獨立的主權，唯有在成員國明確於歐盟條約中明確表示讓渡主權於歐盟時（德國基本法第 23 條第 1 項參照⁵³），歐盟才能擁有支配下命之權限。另一方面，德國透過在前述新訂的行政程序法條文中，亦有相當比例準用原有的職務協助規定。

其次，從德國聯邦行政程序法 1976 年制定、1977 年施行以來，除了增訂歐洲職務協助的規定，原有的職務協助規定並未修改，可見這些規定能符合行政實務的需求，規範本身也已相當周延完整，其他法規範，諸如租稅稽徵行政適用的「租稅通則」（*Abgabenordnung*）或者社會法事項適用行政程序規定的「社會法典第十編」（*SGB X*）中有關職務協助規定，也基本上依循行政程序法的規範架構，再針對個別領域的特殊需求增訂相關規定。因此，德國法意義的職務協助，概念內涵即已固定為基本法第 35 條第 1 項、聯邦行政程序法第 4 條以下所規範的制度，而不會將其他多數行政機關合作型態，或者行政程序進行中有其他行政機關參與的情形，亦以行政協助或職務協助稱之。

雖然我國現行行政程序法第 19 條內容相當程度承襲德國行政程序法之規定，但是德國法制下對「職務協助」概念的範圍界定，是否就應該直接套用於我國，不做任何調整修正，並非沒有討論空間。一來法制度的比較與繼受，必須考量繼受國與來源國在法秩序構造、社會文化背景上的差異，盲目移植反而增加更多解釋與適用的疑難。二來，若限縮討論範圍至我國行政程序法的規定，其規定內容本來就已經融合德、日、美、法等國的制度，並沒有獨尊單一國家制度之必要。因此，若配合我國行政實務發展需要，「職務協助」指涉的對象界定應可加入更多制度目的考量，質言之，職務協助可涵蓋各種為求提

⁵³ 該條項規定如下：「為實現歐洲之聯合，德意志聯邦共和國參與歐洲聯盟之發展，該歐洲聯盟遵從民主、法治國、社會及聯邦原則與補充性原則，且提供與本基本法相當之基本權利保障。為此目的，聯邦得經聯邦參議院之同意，依據法律將高權移轉行使。歐洲聯盟之成立及其基礎條約與相關規定之修改，致基本法之內容應予修改或補充，或可能修改或補充者，準用第七十九條第二項及第三項之規定。」

升行政效能與效率而進行的行政主體間或行政機關間的合作型態，必要時，亦應修改行政程序法的規定，以符合現實發展。

最後，無論是堅持原有的「職務協助」概念，或配合實務需要擴張其指涉對象，並不改變職務協助使行政機關得以更經濟便利、更有效率的方式達成行政任務的本質，就此部分，德國法上基於憲法法治國原則，對於職務協助的規範尤其值得強調：

- 1.不得因為職務協助混淆或變更原有的職權劃分體系，管轄機關原則上仍應該以自己之力履行其職務。換言之，職務協助應強調其法律依據、必要性與補充性，在職務協助活動有時並不直接涉及人民權利的限制或剝奪而未衍生出行政救濟案件時，這三點也構成判斷其是否合法的重要標準。
- 2.基於對國家公權力可能濫用的警覺，行政權因為職務協助制度而獲得更大的彈性時，也應顧慮其可能更容易侵害人民權利。因此前述對法律依據的強調，在此便具體化為當職務協助事項可能侵害人民權利或造成負擔時的法律保留要求，並且必須使人民可明確知悉、可預見職務協助活動的進行。
- 3.承第 2 點所述，在職務協助進行中最可能被影響的人民權利便是個人資訊隱私的維護。在德國法上的處理方法並非放棄職務協助這項制度，而是在其他可能與個人資訊隱私有關的法規中，強化這方面的保護，限制職務協助的內容，使行政機關不能以職務協助之名侵犯人民的隱私。因此導致資訊的分散（零散）儲存與利用狀態，雖然有損於行政調查事實、獲取資訊的便利性，但正能藉此有效控管人民資訊的流通，並藉以達成保護人民隱私的目的。

四、德國/歐盟租稅合作案例對我國的啟發

德國於 2013 年 6 月 26 日制定公布「落實職務協助指令與修正租稅規範」法(Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz)⁵⁴，除履行做為歐盟成員國之義務，將 2011 年歐盟有關租稅行政合作的指令(詳見下述

⁵⁴BGBI. I, S. 1089.

)轉化為內國法外，更重要的意義是，透過該法對 20 餘部法律進行包裹式修改，德國與其他歐盟國家間就打擊租稅違章案件的合作活動進入一個新的階段。簡言之，歐盟深入詳盡的規範各種合作手段與義務，德國與其他會員國固然分享合作的成果，但相對在租稅資料的管理與租稅秘密的維護上的自主性大幅降低。以下將介紹該指令的訂定背景以及重要之內涵，並指出值得我國借鏡之處。

歐洲境內的跨國租稅詐欺與逃漏問題 (Steuerbetrug und -hinterziehung)自 1970 年代起日益嚴重，違章型態不斷創新且導致民眾質疑租稅公平原則，但由於各國租稅法令及稽徵程序的不一致，若要如實課徵並防範租稅詐欺與逃漏，只能倚賴更緊密的租稅行政合作⁵⁵。

在 1977 年，當時歐洲共同體所通過的「租稅與保險費事項相互職務合作」指令⁵⁶已要求各成員國不得拘泥於租稅名稱、稽徵形式、課徵的財產範圍，各成員國的行政機關應相互提供有助於租稅「所得與財產稅」(Einkommen- und Vermögensteuer)之資料，並且彼此享有請求權(第 1 條)。不過，資料所在之成員國如認為執行資料的調查、傳送將違反本國的租稅目標、牴觸法令或行政實務慣例的話，該指令容許成員國拒絕職務協助(第 8 條)。由此可知，在此階段仍高度尊重各成員國在租稅行政領域的主權。

雖然除了上述 1977 年指令，部分成員間也有締結雙邊或多邊的條約或協議，進行租稅行政的合作，但仍未脫離該指令的基本架構，過去三十年的經驗證明，如此設計無法有效面對當前金融全球化、自由化與資訊科技高度發展下，衍生的跨國租稅逃漏問題⁵⁷，以致於歐

⁵⁵ Foddanu, Informationsaustausch, in: Haase (Hs.), Außensteuergesetz Doppelbesteuerungsabkommen, 2. Aufl., 2012, Art. 26, Rn. 6.

⁵⁶ RL 77/799/EWG v. 19.12.1977, ABl. EG Nr L 336, S. 15.

⁵⁷ 參見歐盟執委會 2009 年 2 月 2 日提出修正或重新訂定指令之建議，該建議亦成為歐盟訂定下述 2011 年指令時的核心基礎；德文版 (Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung) ， 見 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0029:FIN:DE:PDF> (最後瀏覽日：2015.3.10)

盟理事會在 2011 年 2 月廢止 1977 年之指令，重新訂定一部「行政機關關於租稅課徵事務共同合作指令」⁵⁸。新的指令建立在維護各成員國對於租稅項目與稅率仍擁有自主決定權的前提下，並透過同等的權利義務與適用相同之法規，建立各成員對行政合作之信賴⁵⁹。

2011 年指令的具體規範內容包括：

1. 歐盟有關資訊透明以及資訊交換事項的標準，應與國際標準一致；各成員國尤其不得主張租稅相關資訊非國家所掌有，而是屬於銀行或金融機構的營業機密，來拒絕資訊提供或交換。(第 18 條)
2. 成員國間應交換所有對租稅行政與課徵的執行「預期有明顯重要性」(voraussichtlicher Erheblichkeit)之資訊(第 1 條；立法理由第 9 點)。
3. 從今年(2015)起，五種與所得及資本相關領域的資訊(非自由業工作的所得、執行監督或管理職務所得、人壽保險與相類似金融商品、退休金、不動產與源於不動產之收入)將適用「自動資訊交換」規定，由各成員國主動交換對核課租稅具重要意義的資訊，而不再是成員被動接受請求始向請求國提供。目前已屬歐盟認為在打擊租稅逃漏上最有效的制度之一⁶⁰。未來可能會將自動資訊交換的範圍擴大到利息收入、資本利得與特許收入(第 8 條以下第 2 節)。
4. 針對原有的租稅資訊交換制度的改革重點是增訂處理期限以加速資訊處理，如果是成員國請求提供之資訊，至遲要在接獲請求後六個月內提供，若是成員國主動提出的資訊(spontaner Informationsaustausch)，則在其實際掌有該資訊時起一個月內就應提出。(第 7 條)
5. 此指令也課予成員國提出回應之義務(Rückmeldungspflicht)，亦即

⁵⁸ Richtlinie 2011/16/EU vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG, s. ABl. v. 11. 3. 2011, L 64/1.

⁵⁹ ABl. v. 11. 3. 2011, L 64/1 [立法理由第 1 點與第 2 點].

⁶⁰ ABl. v. 11. 3. 2011, L 64/2 [立法理由第 10 點]

在接受其他成員國提供的資訊後，有義務在知悉運用該資訊所得到的結果時起三個月內回應該資訊。(第 14 條)

6. 在此指令中也訂定了更多樣的行政合作型態，包括請求提供資訊的成員國得指派其人員至被請求國租稅行政機關處所執行職務，以及在後者調查租稅資訊時得到場提供協助。(第 11 條)
7. 此指令也詳盡訂定資訊交換所使用的標準表格形式，尤其是自動資訊交換開始實施後，大量運用電子資料，其數位標準格式(elektronische Standardformate)以及資訊交換管道(平台)，也在此指令中加以規範。(第 20 條)
8. 此指令另一項突破性的規範是「優惠最大化原則」(Meistbegünstigungsklausel)，亦即成員國若與第三國進行較此指令所規定者更廣泛的行政合作，則其他成員國也得要求比照辦理。(第 19 條)
9. 最後此指令授權成立一規制委員會，負責執行此指令的行政技術層面事項。(第 26 條)

檢視歐盟合作打擊租稅詐欺與租稅逃漏的規範歷史與目前制度改革成果，對我國的行政協助與合作機制的建構應有以下四點啟示：

1. 合作或互助在本質上即代表某種程度降低(犧牲)行政主體或行政機關對所轄事務的自主決定權限，這點不僅是在歐盟內各個成員國之間如此，在單一國中的不同層級政府或同層級的各行政主體或行政機關亦是如此。因此，為使參與合作的成員均能接受自主權的降低，找出明確的合作目標，尤其建立在彼此利害攸關的課題上，是發揮行政合作功效的基礎。
2. 過去經驗顯示，仰賴部分成員國間雙邊或多邊協議，無法有效達到防止逃漏租稅的效果，毋寧需要由更高層級的治理主體(如歐盟)詳盡訂定合作所需要的規範，或至少訂出所有重要事項，剩下技術細節部分，再由成員國就各自特殊情況具體規範。
3. 在前述 2011 年的歐盟租稅行政合作指令中，有幾項具體的義務要

求已經超越目前德國或歐盟對一般性行政事務的職務協助規範，例如：明定處理資訊提供(交換)的處理時間、回報依照所得資料處後的成果以及資訊交換傳送格式的標準化，這些規定固然或多或少限制行政活動的彈性，但對於提高職務合作的效率以及確保合作的成效，應有重要價值。

- 4.最能象徵突破固有的職務協助框架的制度設計是「自動資訊交換」。以類似網路的「推播技術」(Push Technology)，各成員國將特定租稅領域的資訊主動提供予具有稽徵權限的國家，並進行交換，擺脫傳統職務協助的被動性格，並且具有。著眼於現代資訊科技的普及、行政資源的減省、行政效能的提高，我國未來設計跨機關行政協助時，應可適度鬆綁較僵硬職務、權限分配的觀點，考慮加入更多「主動性」的元素。

第四節 日本行政協助制度

一、相關規定

依日本國家行政組織法(2012.6.27 修正)第 2 條，即有關行政機關的設置、廢止、任務與所掌事務事項規定：「國家行政組織在內閣統轄之下，配合內閣府的組織，有為其任務與達成其目的之必要，全體之行政機關其所職掌的事務須有明確範圍，與有體系性的組成(第 1 項)。國家的行政機關在內閣統轄之下，有關其政策，自行的評鑑、執行計畫與方案，且須伴隨著國家的行政機關相互間的協調，其彼此間的聯絡，須以作為一個整體視之，以發揮行政的功能。即使是內閣府與所屬之間的政策調整及聯絡，亦同(第 2 項)。」

依觀察日本有關機關相互協助的法令及其旨趣，應有如下：

其一，明確行政機關的任務，各有其設置的目的與依此作相關解釋(行政機關組織法 2 條 2 項·災害基本法 3-5 條)。

第二，對行政機關間相互的協助、支援關係，也有關於此之義務

事項的規定(警察法 59 條·消防組織法 21 條)。惟此協助·支援的義務內容，未必明確，在解釋上不少認為僅止於盡力的義務之情形。另外，其不履行義務的情形，也無強制的手段。此情形得要求共同上級機關指揮，在特殊情況，很多在實質上並不解釋為只是盡力的義務。

其三，有關行政機關管轄區域的特例規定(警察法 60 條 3 項·60 條之 2·61 條)。

向來，作為行政機關相互間協助關係的例示規定，包括對屬於同一行政主體的行政機關間的相互關係，及國家與地方公共團體或地方公共團體相互間，此為不同行政主體間的行政機關相互間的關係；其亦有雙方的關係事項。有關共助的制度，在表示上認為屬於同一行政主體的行政機關相互之間，與不同行政主體的行政機關相互之間，其情況應無區別的實益。但同時，有關國家與地方公共團體，及地方公共團體相互間的協助、支援，如前述亦有經費負擔等問題，此作為行政主體相互間的協助關係的特別規定，應加以整備(地方自治法 252 條之 2—252 條之 17)⁶¹。

二、權限分配與責任歸屬

日本行政法上協助的概念，是對應於司法上協助(裁判所法第 79 條)的概念；而在實定法或理論上，對此都沒有精確的定義。行政機關相互之間的協助、支援關係，屬於經常性一般事務的關係，也有準用司法上互助，如事務的繼續執行或囑託(所得稅違犯法 11 條·稅捐徵收法 182 條 2 項)之例。在地方公共團體間的事務委託，廣義上也包括協助的概念。於此「協助」，理論上應限定在彼此對等或獨立的行政機關相互間的權限行使協助，另權限的代行，屬於例外。

有問題的，其一，即作為對等行政機關間的關係，如囑託執行事務，即對於滯納金的執行或囑付執行之情形。但是，有關滯納金的執行或囑付執行，即使依向來的學說，其法律上的性質，被認為是權限的委任或準用代理關係。惟權限的委任或代理，其主要是作為上下級

⁶¹ 遠藤文夫，行政機關相互の關係，收於現代行政法大系 7 行政組織，有斐閣，昭和 60(1985)年 6 月，第 181-182 頁。

行政機關間關係的概念。因此，對事務的囑託，有必要個別界定其概念範圍。如前述的問題，既然權限的委任或代理，不限定於上下級的行政機關之間，個別設定例如事務囑託的概念，或者，包括協助的概念，如此並無實益。徒只增加概念上的混淆。

其二，地方公共團體間的事務委託(地方自治法 252 條之 14)等的共同處理方式，也有行政機關間的相互關係，以地方公共團體作為行政主體間的法律關係，個別加以考察，應屬適當。在此如擴大協助的概念，只會造成概念的混淆⁶²。

在協助的態樣上，行政機關之間，即使是對等或是相互間獨立的行政機關彼此間，在其權限範圍內，當然負有相互協助的任務。例如，相互提供資訊等。此在，法律上有關行政機關間的協助關係，也有不少規定。其法令上的用語，有共助(海上保安廳法第 3 章)、另外如聯絡、協力、援助、支援等各種名稱。共助，有聯絡上的共助、事務處理的共助及實力行使的共助。此在警察、消防、防災、海上保安等有關實力的行使上，屬於一種重要的關係。委任及代理主要為許可、認可等的法律行為，其與協助關係的法律手段屬於對比關係。

有關行政機關間職務協助的權責問題，即為排除行政機關間縱向與橫向執行的阻礙，及面對行政的複雜化、資訊化現況。另外，對應行政的計劃性等趨勢有其必要性。因此，今日行政機關相互間的協助，具有重要性⁶³；但亦有被質疑之處。從實定法看，既然在此有關行政的各種協助，有很多規定的存在，但是，依實定法的要件，行政機關相互協助的具體內容，只從實定法的文字，要予以得出，很多情形是有困難的。另一方面，在行政機關的相互協助上，被質疑可能抵觸所謂行政法基本原則之權限分配原則與法治主義。從這樣的狀況，有關行政機關相互協助的法律問題點，已屬明顯，而被要求檢討。而作為行政機關間相互協助的依據之一，即為行政的一體性。

⁶²遠藤文夫，行政機關相互の關係，收於現代行政法大系 7 行政組織，有斐閣，昭和 60(1985)年 6 月，第 180-181 頁。

⁶³磯村篤範，行政機關相互間の協力關係と法の問題点の所在，大阪教育大學紀要 41 卷 2 号，1993 年 2 月，第 73 頁。

行政的一體性概念為，早期國家權力的一體性；近來被提出認為，行政對外責任歸屬的明確性，即行政的透明性、確保行政的經濟性、效率性上，另在國民權利及利益之保護上，亦有其作用。惟被質疑其概念的內涵不明確，從行政的多元化、專門化的觀點，對於行政的一體性，加以質疑。今日，從行政的一體性概念，亦無法導出行政組織法上的原則及行政機關相互協助的規範要件。依此，須檢討行政機關設置的目的，及具體所賦予的權限。有關行政機關相互間協助合法性的判斷，應個別加以認定⁶⁴。

三、推動策略

以下擬介紹日本中央與地方機關對於兒童保護工作、災害救助復原、地方公共團體近年之相互聯合協助等規範作法，供作參考。

(一) 涉及中央機關之協助

1. 日本中央與地方機關間對有關兒童保護工作之執行

有關兒童保護工作之執行，日本中央厚生省與有關機關間之合作，具有其重要性。其之必要性在確保個別機關實行援助訪談時，與市町村及都道府縣之間，須相互的合作及協助，因兒童與家庭間的問題，有其複雜與多樣性，重要的須在問題的嚴重化之前早期的發現及提早因應，對該兒童及家庭予以細緻的援助。為此，包括兒童相談所、福利事務所、智能障礙者重生相談所、身體障礙者重生相談所、成長障礙者支援中心、兒童福利設施、兒童委員、兒童家庭支援中心、婦人相談所、遭受家暴者相談支援中心等，另不只包括社會福利協議會等福利類別的機關，其他的衛生局、市町村衛生中心、醫療機關、學校、教育委員會、警察、法務局、人權保護委員、民間團體、公共職業諮詢所等各類別的機關，亦要相互合作；各單位之間必須建立網路平台，供彈性運用⁶⁵。

⁶⁴ 磯村篤範，行政機關相互間の協力關係と法的问题点の所在，大阪教育大學紀要 41 卷 2 号，1993 年 2 月，第 74 頁。

⁶⁵ 日本厚生勞動省，關係機關との連携

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/03-05.html>，2014.8.1。

為了達成上述有關機關間的順暢合作關係，及伴隨著對彼此機關的功能與工作及有關制度能確實把握，須要求各有關機關瞭解兒童相談所的功能與工作等內容，基於各機關之間的相互瞭解，以達成一體性的合作，此具有其重要性。

各機關依其相互合作的進行，執行援助的工作，對個案的進一步狀況、是否須協助、其問題所在等相關的議題。在執行上必須掌握特定機關的責任、分析及加以調整。在區分上，必須確定何時、何機關有責任應為執行，理論上依相關規定一般應是很明確的。

特別的，近年來虐待兒童案件增加，大多數的虐待案件均發生在家庭內，很多情形要早期發現有所困難，另外，因同時有多數機關職責與此有關，因此必須集合各關係機關一起開會、彼此交換資訊、建立共通性的瞭解，分擔其各自的責任，彼此的事前協議等，由各有關機關相互合作，早期發現並採取具有效果性的對應措施，極為重要。

為此，日本在平成 16 年(2004)修正兒童福祉法，即規定為達成地方公共團體對於需要保護的兒童，給予適當的保護，應協調組成各有關機關，提出及交換對於需要受保護之兒童及其保護者有關的資訊等，另對於須受保護之兒童等給予援助的措施等作法；為執行此援助的協議事項，得設置地方協議會。

雖然在各地方並無義務一定須設置地方協議會，但此有關機關單位之間的合作協助制度，對於需受保護兒童應給予具有效果性的因應作法，使其符合法制化等的要求配合，規定各市町村須設置協助性的單位，以充實執行的作法。

另外，為早期發現兒童受虐情形，依平成 16 年(2004)所修正之兒童虐待防止法，即規定不只包括兒童福利職務有關的單位，另也明確規定學校、兒童福利設施、醫院等與兒童福利有業務關係之各團體，負有早期發現兒童受虐的責任。應通報的對象，從「受到虐待的兒童」擴大到「可能受到虐待的兒童」。依此，對於各有關單位依該修正的兒童虐待防止法規定，為早期發現受虐之情形，須廣為宣導，不可有遲延通報，於有必要時須予彼此廣泛的執行援助。

另對每個有關的個案，在提供給其他相關的單位資料時，原則上須瞭解該兒童及其保護者的概況，即使有不得已而無法瞭解的情況，也要求參與的機關有保密義務，並彈性運用地方協議會等機制，一方面注意其隱私權之保護，及考量兒童最佳利益之對應方式。

對有關個別的案件，在擬定協助方向計畫時，須考量包括民間團體、各別有關機關的意見，使能確實的執行，並瞭解關係機關事後執行的功效。從各關係機關等所提供的個別案件，對有關的資訊要求，包括文書及相關性的作法等，必須充份考慮其隱私的保護，而予以協助。另外，市町村基於維護兒童福利的理念，及提升地方行政效率的觀點，被期待對有助於兒童家庭諮詢業務的專業知識，對於有關機關，應積極的提供⁶⁶。

2. 日本相關機關與防衛省締結災害時之協定

依規定日本全國的行政機關須廣泛的相互協助，為了確保災害發生時的通訊，而訂定與防衛省的「中央災害協定」。此以中央的協定作為基礎依據，各地方團體及機關與全國的陸上自衛隊各分區之間，朝締結「地區協定」，組成地區性的相互協助體制，以達成災害發生後之能迅速復原的目的⁶⁷。

依據災害對策基本法之規定，所締結的「災害協定」，其所指定的行政機關，為防衛省與被指定的公共機關之間，須相互的合作，以達成災害發生後，能迅速的完成復原的活動等作為。

在具體的作法上，兩者之間一開始，須確立順暢的聯絡體制，相關機關對於防衛省及自衛隊之作為活動，其所必要的通訊設備、行動電話等資訊器材，應優先予以提供。另外，防衛省經由自衛隊的相關部隊，對各相關機關運送物資及使用各種設施、設備、借給燃料、器

⁶⁶日本厚生勞動省，關係機關との連携

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/03-05.html>，2014.8.1。

⁶⁷災害時の相互協力に向け、防衛省と「災害協定」を締結--

http://www.kddi.com/corporate/news_release/2013/1101a/，2014.8.12。

材物資等，須予以協助。接著，為了在災害發生時能順暢合作，須廣泛的合作，包括建立必要的資訊及實施 1 年 1 次以上的共同訓練等⁶⁸。

(二)地方公共團體間之協助

1.採行廣域行政制度

(1)概說

為要克服對於一件事務能適當處理，由一個市町村負責，有所困難的情況，調整修正改由多個市町村，由其組成有效率性、高品質的提供為住民服務的作法；在執行上跨越各個市町村的行政區域，加以合作、協助的方式，即稱為「廣域行政」⁶⁹。

日本廣域行政⁷⁰，其概略方式，在於合併市町村之區域，變更為大範圍後，加以實施的方法。另不變更市町村之現狀，維持原來各自之區域，以實施廣域行政的方式(地方自治法規定的一部分之事務合作、大範圍聯合、事務委託等制度，加以彈性的運用)。前述後者，即說明有關廣域行政的運作方式。日本在「平成大合併」採取各區分離之作法後，依前述的方式，採積極性的彈性作法，以維持能對住民的即時服務及提昇效果。亦可稱為功能性的共同處理方式⁷¹。

有關市町村廣域的合作，其為依國家廣域行政區域之政策與廣域制度，所採行的方式，重點在於將一部分事務以合作的方式與大範圍

⁶⁸ 災害時の相互協力に向け、防衛省と「災害協定」を締結--

http://www.kddi.com/corporate/news_release/2013/1101a/，2014.8.12。

⁶⁹日本埼玉縣，第 1 章広域行政の概要--

<http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/548500.pdf>-2014.8.3，第 4 頁。

⁷⁰橫道清孝，日本における新しい広域行政政策，財団法人自治体国際化協会，2010 年，第 1 頁。

⁷¹橫道清孝，機能的な共同処理方式の活用可能性，收於協議会・機關等の共同設置、事務の委託に新しい光を当てて，財団法人日本都市センタ--，2012 年 3 月，第 4 頁。

聯合之作法，用彈性方式推動。本廣域行政區域，不單在確立事務的共同處理體制，更著眼於以市町村功能性的合併為背景。因此，大範圍行政區域的單位，其朝著以協議會、一部分事務合作的方向，儘可能的聯合大範圍的區域，極力使市町村依廣域合作的方式，作為制度上的要求⁷²。

(2)廣域行政的現況

依日本總務省在 2 年 1 次實施的「地方公共團體間事務的共同處理狀況調查」(平成 24(2012)年 7 月)，採行全國市町村共同處理的事務，總件數為 7921 件，關連的關係機關團體有 20827 個。

事務的總件數及關係團體數，由於事務委託的增加等，比起上次之調查，有所增加(總件數 358 件，關係團體數 344 團體)。

其次，其處理的方式，依序有「事務的委託」為 5668 件，佔全部的 71.6% 為最多。其次多者為「一部分事務的合作」為 1549 件(19.5%)。另「共同設置機關等單位」為 400 件(5.0%)。

表 2-1 廣域行政制度的體系

類別	制度的種類	設置等的依據 (地方自治法)
地方公共團體相互間的協助	協議會	第 252 條之 2
	共同設置機關等單位	第 252 條之 7
	事務的委託	第 252 條之 14
地方公共團體的合作 (特別的地方公共團體)	一部分事務的合作	第 284 條
	大範圍聯合	

資料來源：本研究整理

⁷²橫道清孝，機能的な共同処理方式の活用可能性，收於協議会・機關等の共同設置、事務の委託に新しい光を当てて，財団法人日本都市センター，2012 年 3 月，第 3 頁。

(3)依制度類別區分的廣域行政

有關制度的說明，協議會為依日本地方自治法第 252 條之 2 至第 252 條之 6 規定成立。即多數的地方公共團體，為合法跨越各自的區域，共同運作執行所成立的執行組織。其依地方公共團體間的協議訂定規約，而為設置，並不具法人格，也非權利義務的主體。另外，協議會所實施的行為，由各個構成團體負連帶責任。職員從所構成的地方公共團體派遣，其必要的經費也由各個構成團體負擔及支付，具體執行方式依規約所訂定之細目為之。

協議會分成「管理執行」、「聯絡調整」、「擬定計畫」三種。

①管理執行的協議會

對於地方公共團體事務的一部份，設計採取由協議會共同管理與執行之方式。對此，協議會本身並無權限，協議會須依關係地方公共團體首長或其他執行機關之名義，以為辦理事務的管理與執行。前提上，關係之地方公共團體首長或其他執行機關的執行作為，有其法定權限及法效力。在意義上該協議會之特性，屬於關係地方公共團體的共同執行機關，但原來個別關係地方公共團體的執行機關，並未裁撤。在這種情形下，協議會與普通地方公共團體之間，可說具有準代理的效果⁷³。

②聯絡調整的協議會

為了聯絡、調整有關多數地方公共團體事務的管理執行，而設置的協議會。協議會實施的聯絡調整，其目的在於為事務的整體性、統一性之處理執行，彼此之間相互交換資訊與意見，以決定共同的方向。聯絡調整的結果，其本身並不具有法律效果，其結果須依最初關係

⁷³日本埼玉縣，第 1 章広域行政の概要--

<http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/548500.pdf>-2014.8.3，第 4-5 頁

。

地方公共團體首長或其他執行機關的事務管理執行，所發生之法律效果。

③擬定計畫協議會

多數的市町村，為形成大範圍總體性的共同計畫，而成立的協議會。計畫在作成之後，關係的普通地方公共團體首長或其他執行機關，須依據該當計畫處理事務，另外其權限的歸屬，屬於事務的管理執行者。與聯絡調整協議會相同，協議會本身並不執行事務，依照計畫關係地方公共團體首長或其他執行機關的事務，其最初所實施管理之執行，即發生法律效果。

(4)制度的特徵

- ①不需要設置議會及管理人，只著重設置簡易性及效率性之事務處理方式。
- ②維持原來的組織團體，依其各自的主體性，亦能夠處理大範圍的事務。
- ③因為如要採取以會議之方式來決定其意思，此要快速的決定，有其困難。
- ④因為其不具法人格，所以不涉及負責財產保管等及具法人格者所必要執行之事務。
- ⑤在責任歸屬上，可說並無關聯⁷⁴。

2.擔負一部份事務的單位

有關制度的說明，其為依地方自治法第 284 條至第 291 條、第 292 條至第 293 條之 2 規定成立。即兩個以上的地方公共團體為了要

⁷⁴日本埼玉縣，第 1 章広域行政の概要--

<http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/548500.pdf-2014.8.3>，第 5-6 頁

。

共同處理一部份的事務，依其協議訂定規約所設置的地方公共團體的單位。

定位上其具有獨立的法人格，屬於特別的地方公共團體，並保有一定的財產等。因此，必要設置議會單位、管理人、監查委員(也有例外之特殊性的一部份事務處理單位)。

如設置一部份事務處理單位，其共同處理的事務，此時該關係地方公共團體的權限即予排除，即交出一部份權限，由事務處理單位負責。

在法律規範上，如都道府縣加入該執行事務，即依有關都道府縣的規定；如都道府縣無相關的規定，市有加入則依市的規定；其他的事務執行，準用關於町村的規定。

須訂定有關共同處理事務的條例、規則等，配合成立該當一部份之事務處理單位，但其不具有課稅權。另其運作體制及經費的支付，依規約所定為之。

3.組合性的一部份事務處理單位

依日本地方自治法第 285 條規定，為了處理相互關聯事務所成立的一部份事務處理的單位，其所設置之共同處理事務單位，與市町村並不一樣。

此情形，涉及共同處理的事務，有關議會單位的決定，屬於特別規定的事項。另外，依規約所訂的內容，設置理事會以取代管理人。

4.大範圍的聯合

有關制度的說明，其為依地方自治法第 284 條、第 291 條之 2 至第 291 條之 13 規定成立。即都道府縣及市町村的事務本身，如屬透過大範圍的合作來處理較為適當，即訂定大範圍的計畫。為了計畫的實施，須予規劃調整，使其計畫具有整體性。於此，為了處理及執行，並設置特別性的地方公共團體。

設置大範圍的單位，以處理全面性的特定事務，其關係的地方公

共團體權限被排除，即其權限交由大範圍處理的單位為執行。

在法律關連上，如都道府縣加入，即依都道府縣的規定；市有加入而都道府縣未加入，即依市的規定。其他有關町村的規定，亦適用之。有關依大範圍處理事務的條例、規則等所成立的該當單位，並無課稅權。

有關其運作體制及經費的負擔，依照規約所訂的方式。另外，依照規約該執行機關由理事長為代表，在組織上設置理事會。

其作為與一部份事務處理單位同樣的屬「地方公共團體單位」的一種類型，所設的制度；大範圍的聯合(前)與一部份事務的合作(後)，具有下列特性上的差異⁷⁵。

(1)權限的移轉

其接受國家等之直接的權限、事務的移轉及要求將其權限、事務委任給國家等。

(2)運作的自主性

對於所組成的地方公共團體，要求依規約變更。

涉及依計畫所實施的必要事項，對所組成的地方公共團體只加以建議。

(3)彈性運作

如認為透過大範圍(區域)處理為適當時，得予辦理以使處理多數的事項。例如即使並非縣與市(町村)的共同事務，亦得處理。

(4)計畫性

為處理事務，須擬定大範圍(區域)的計畫。

⁷⁵日本埼玉縣，第1章広域行政の概要--

<http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/548500.pdf>-2014.8.3，第7-11頁

。

(5)反映住民的意見

依直接選舉或間接選舉的方式，選出首長及議員。

可以直接請求廢止條例的制定、執行監查事務、解散議會、要求首長及議員解職、變更規約等事項⁷⁶。

採取地方協議會之作法，在於對應國家推動大範圍的行政區域政策，而設置市町村協議會，依其政策性的決議大範圍行政區域的計畫與相關事務。另外，也採行以共同設置機關等單位，此為依國家之特別法規定，如審查會與公平委員會之決定受看護標準與身心障礙等級，而共同設置單位。此亦會造成一定的影響(介護保險法 16 條、障害者自立支援法 17 條、地方公務員法 7 條 4 項)。有關公平委員會在事務委託的情形，也是一樣(地方公務員法 7 條 4 項)⁷⁷。

日本政府的組織與法制，與我國有許多類似的部分，日本近一、二十年來有感於行政效率與人力的提昇，提出許多改革方式，包括政府本身能力的提昇、政府行政機關間的相互職務協助，建構具溝通與協調之機制，使相關事務之推行與執行，更具有效率。另在地方自治法中，大幅度的修法，使各地方都道府縣及市町村，均能依法定方式，共同組織成更具有執行力之團體，此均可提供作為本研究之參考基礎。

日本在機關間之執行策略與相關案例上，如中央與地方機關間之協調、共同執行對有關兒童保護工作，並修正兒童保護法律，以為配合。在策略上，地方自治採行大範圍行政，採取地方協議會等作法，對應國家推動大範圍的行政區域政策，而設置相關共同之任務編組或具體執行單位，以強化其效率。

⁷⁶日本埼玉縣，第 1 章広域行政の概要--

<http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/548500.pdf>-2014.8.3，第 11-12 頁。

⁷⁷横道清孝，機能的な共同処理方式の活用可能性，收於協議会・機關等の共同設置、事務の委託に新しい光を当てて，財団法人日本都市センター--，2012 年 3 月，第 17 頁。

四、日本處理 311 大地震之機關間互助個案探討

(一)地方自治的自主性與國家的責任

如依日本「災害對策基本法(簡稱災對法)」規定，對應災害的發生，第一順位之責任者，應執行處理的機關應是市町村。都道府縣與國家屬於協助者的角色。究其原因在於依現行的機關組織設計，是採取以市町村中心主義，以市町村作為第一順位的基本立場。此從地方自治的立場，一般亦予以積極性的評價。在災害行政之執行上，依地方自治的觀點，特別是基礎自治體，應強調及尊重市町村的自主性、自立性。但是，如果該災害行政之情況特殊，特別是對於大規模災害的處理行政，此時如任由地方自主及自立的為處理，其應無能力為處理。因此，特殊情形應朝思考是否在此種狀況下，須改由國家承擔處理責任的角色方向為規定。

依日本的災害對策基本法規定，市町村對於所發生之災害而無力處理時，知事（縣市長）應代行市町村長的權限。另在 2013 年 6 月時修正本法，規定如遇到都道府縣所無法處理災害的情況下，國家中央的主管省廳有義務代行市町村長及都道府縣知事的權限。此一方面，即考量在於自治體的核心功能已經喪失，面對該重大災害，站在保護住民生命與生活的觀點上，國家亦負有責任。另在自治體行政的其他防災職責的權限方面，包括及於自治範圍與地方住民的意見，能予充份反應與解決，此亦有問題及亦非地方所能完全處理⁷⁸。

(二)中央派出的機關與未來道州制的構想

以下為探討本次日本 311 大地震前，國家有一些派駐地方的執行機關，有關其職掌的問題。其原本之設計朝向「改革派出執行機關」之方向，對國家所派駐在地方的執行機關，如其會造成妨礙、或職掌與地方自治行政職權重疊者，將予修改、縮編，並移至地方自治團體

⁷⁸晴山一穗，大規模災害と行政組織，公法研究 76 号，有斐閣，2014 年，第 32-33 頁。

之組織中。但是此制度，本次遇到 311 大地震的災害，其問題出現了；即原來的地方整備局是國家所派出的機關，其原來已執行及發揮的功能，各方面皆有正面評價。未來考量對派出機關的改革，總括目前的執行黨及以前的民主黨政權，均要求對各個派出機關予以檢討，原則上朝派出機關的職掌，有重複或妨礙地方自治之職掌者，將予以修改廢止或予縮編。但如果從災害的發生之處理的關聯性而言，國家的派出機關是依「災對法」的規定，定位為指定的地方行政機關，其在現行災害行政組織上，是一重要的構成單位。如果一律要廢止或縮編國家所派駐在地方的行政機關，對未來災害行政的處理，將會造成重大負面影響。

另外，有關地方政府與派出機關之間的聯絡關係問題，此從地方分權未來的趨勢，將走向道州制(擴大轄區)之設計。有必要思考面對災害處理時行政，與關係機關間的合作問題。即目前依「災對法規定」市町村如無力處理時，基本上將由都道府縣支援，將來如都道府縣廢止後，改為道州與市町村二個層級，將會形成超廣域的地方公共團體，比較目前現行都道府縣的職掌功能，未來新的道州，是否亦能如此的發揮其功能？作為自治體基礎單位的市町村在配合道州制上，是否亦能成為第一順位的災害處理行政主體，有能力負起防災與復原的責任？亦有問題⁷⁹。

(三)救災行政與市町村合併的關係

即有關救災行政與市町村之作為間的關聯性問題。在平成大合併之後，對應此次的東日本 311 大地震，在面對處理上，亦造成一定能力不足的影響。此案例，以岩手縣宮古市為例，原本合併的目的，是在防止被害情況的擴大，且已被肯定其作法發揮了相當大的功能。從整體上來看，應不能評價合併會造成被害之地區情況的更加惡化，此屬於有力的說法。但觀其合併的設計內容，因為合併會大幅縮減市町村的職員編制，且已對消防等防災組織的行政體制，造成弱化的結果

⁷⁹晴山一穗，大規模災害と行政組織，公法研究 76 号，有斐閣，2014 年，第 33-34 頁。

影響。另公立醫療院所等維護地區不可欠缺的公共設施，亦被要求採取合併或縮編等之作法。易言之，在地方自治團體中，可作為地方自立性的相關基礎條件等人員設施編制，被合併了。造成根本性的減弱對應處理本次大地震可作為的能力。

有關平成的大合併結果，造成本次東日本大地震的被害之影響性程度問題。應採取對被害受災的市町村，其實際的受害狀況，予以實證的調查。目前應思考的方向，即朝否定大合併的功能考量。因原本既存的市町村區域的範圍，要對應處理大規模的災害，在選擇作法上，並非單只能以廣域的合併市町村領域的方式，始能因應處理；而是應採取彼此市町村之間，具效果性的合作與強化都道府縣及國家的支援機制，來加以對應；才是思考上的重點⁸⁰。

(四)對應大規模災害，行政組織合作上應有的制度

為對應大規模的災害，國家所設置的組織，是否只是臨時性於災害發生時才設置該特定機關？或是可預先預測災害發生的可能，而設置經常性的組織？亦值探討。目前的日本復興廳，即是對應東日本大地震所設置的臨時性機關。但其從發生災害到正式的設立，大約經過一年的時間。因此，被懷疑是否可期待能及早復原災害？因此，受到各方的批評。近年來因國民普遍意識到，日本實際上發生災害的可能性，具有一定的機率。因此，期待政府能設置經常性的組織，以對應隨時可能發生的災害。有關其設置的具體模式，可參考本次的復興廳的規模與作法。另可參考各國的設置作法，從不同的面向立場，加以檢討修正。

另於 2013 年修正「災對法」時，同時制定「為大規模災害復原有關的法律」。為復原災害所新設置的組織，為「災害復原對策本部」，其在定位上屬於內閣府之內的臨時性組織。另「復興廳」之組織法並未排入國會審議過程，在同法中目前亦未規定復興大臣對關係行政

⁸⁰晴山一穗，大規模災害と行政組織，公法研究 76 号，有斐閣，2014 年，第 34 頁。

機關的首長有要求及建議的權力。另，對復興廳等人員配置的組織體制的規定，亦無法保證會加以補充。依此情況，要期待復興對策本部要能充份發揮迅速復原與建設的作用功能，應有不少問題⁸¹。

(五)支應災害時之行政組織與公務員的制度

為對應本次的日本大地震，所採取的公務員派遣制度，實際亦發生許多問題。主要有：(1)目前持續減縮一定公務員的員額，造成公務員的工作量負荷，即使要維持平日的行政運作都有困難，何況遇到大地震時災害之動員。(2)很多專門性的職員，特別是技術職系的專門職員不足，此會對災害被害的自治團體區域的復原建設，將產生很大的障礙。(3)或有零星其他的公務員投入協助，其來自於其他的自治團體、國家所派遣來協助，但對於被害的自治團體的需求而言，並無法得到充份的援助。即原本依規定要派遣的自治體，其本身員額亦被縮減，而無法達到符合充份派遣的要求。因此，須改由藉助自治體間的彼此合作，採取迅速派遣作業的機制為宜。另重點上，亦應致力於建立中央總務省可獨自派遣的計畫機制，因為像大地震這種具有無法由個別單位的力量去處理解決的災害，對應現行公務員的支援派遣制度，很明顯的根本上是無法因應的。

因此，要有效的對應重大災害發生時，處理上的相關問題，須對現行公務員的派遣政策與制度，予以大幅度的改變及修正。至少，對國家與地方負責防災與救災有關的公務員，須予大幅度的增加，並透過研習強化其專門性的職能技術，使其具備充份因應救災的能力⁸²。

五、日本地方自治團體間合作機制與我國之比較

我國現行法令中，有關於地方自治團體跨區域合作的相關條文有憲法第 111 條第 2 項、地方制度法第 21 條與第 24 條，以及廢棄物處

⁸¹晴山一穗，大規模災害と行政組織，公法研究 76 号，有斐閣，2014 年，第 34-35 頁。

⁸²晴山一穗，大規模災害と行政組織，公法研究 76 号，有斐閣，2014 年，第 35-36 頁。

理法第 6 條等規定。在「依法行政」的前提下，前述幾條法規就期盼地方自治團體能夠主動著手進行跨區域合作，可行性不言可喻⁸³。

即地方政府間合作關係的主要法律依據包括地方制度法(第 21 條、24 條、77 條 2 款)和財政收支劃分法(第 30 條)，以及其他相關的法律如大眾捷運法(第 4 條、5 條)、廢棄物清理法(第 7 條)和區域計畫法(第 5 條 2 款、13 條 3 款)。由前述條文可以發現幾項特徵和現象：第一，目前我國並無地方政府間合作機制的獨立法律或專責法律。第二，較具體規範我國跨區域治理的法規應屬地方制度法第 21 條、第 24 條，然就該法第 21 條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)自治事項如涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理」。學者紀俊臣(2008)即具體指出，由於該條文規制上未能授權訂定跨域自治事務合作機制之法規命令、經費分擔原則，以及如何建構政治責任機制等，致使該法條未能發揮具體作用⁸⁴。

另觀之日本地方自治之廣域行政概念，其作法有設置協議會、事務委託、大範圍聯合等機制，詳如下表。

⁸³ 李長晏，臺灣地方自治團體跨區域管理機制之探析，第 125 頁。

<http://www.rad.gov.tw/wSite/public/Attachment/f1389698246018.pdf-104.2.16>。

⁸⁴ 劉坤億，臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會，「第四屆地方發展策略研討會」論文，2005 年 6 月，第 5-6 頁。

<http://web.ntpu.edu.tw/~kuniliu/paper/2006b.pdf-104.2.16>。

表 2-2 日本廣域行政制度之特性表

類別	制度的種類	制度的特性
地方公共團體相互間的協助	協議會	分成管理執行、聯絡調束、擬定計畫
	共同設置機關等單位	依其協議訂定規約所設置的地方公共團體的單位
	事務的委託	依個別委託辦理
地方公共團體的合作 (特別的地方公共團體)	一部分事務的合作	1. 為處理相互關聯事務成立一部分事務處理單位。
	大範圍聯合	2. 設置大範圍立處理全面性的特定事務。

資料來源：本研究整理

從運作機制與執行具體性而言，日本之規定與作法，皆較為詳實。即考慮社會公共事務之需求性與執行力及專業性之問題，目前由單一地方團體負責其能力，有所不足。雖然中央並無統一的法律規範，但是在地方自治法中有明文規定具體合作之方式，以及地方執行成效與問題之定期評估與考察，過去實施近 20 年來頗具成效，值得我國參考。

第五節 美國行政協助制度

一、歷史沿革及聯邦機制的影響

在美國，這個題目涉及府際關係、府際管理或府際治理。府際關係係指：美國聯邦政府系統內各類型與各層級政府間的一種重要活動與互動作為（Anderson, 1960）。府際關係一詞最早出現於 1935 年的《美國社會百科全書》之中，目的在於論述 1930 年經濟大恐慌，聯邦政府官員面對經濟蕭條的壓力，如何用不同於以往的聯邦體制運作模式以及因而發展出來的政策互動關係，也就是當時羅斯福政府極力主張的「新政」（The New Deal）。聯邦政府透過財政補助、專業指導、法令規範等各種政策工具，實質介入各項公共議題的處理，故而引起府際關係的觀念與研究。Graves 曾在 1940 年以「美國的府際關係」為主題，介紹有關國家與州、國家與地方、州與州、地方與地方等相關文章。此後，1953 年，美國國會成立「府際關係委員會」（Commission on Intergovernmental Relations），1959 年成立「府際關係諮詢委員會」（Advisory Committee on Intergovernmental Relations, ACIR）。再者，由於美國府際關係互動複雜，在行政技術上呈現強調顧客導向的「行政單一窗口化」（One-Stop Service）服務，往往牽涉到府際之間（inter-governmental）或是府內各單位（intra-governmental）的協力合作（co-operation）關係。例如，2010 年通過的「政府績效維新法案」（the Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010, GPRAMA）是延續 1993 年的「政府績效與成果法」（the Government Performance and Results Act, GPRA）而加以擴展，強調發展政府整體範圍的優先順序目標以及更強力的運用跨機關的合作關係。該法要求聯邦政府「預算管理局」（the Office of Management and Budget, OMB）在其每年度政府整體範圍的績效計劃制訂中，必須納入跨領域的政府整體範圍優先順序目標（cross-agency priority goals, CAP goals）；同時，該法也要求聯邦政府「人事管理局」（the Office of Personnel Management, OPM）去辨識出公共經理人的主要技術與能力，以求有效執行跨機關之間的協力關係（cross-agency collaboration）。跨機關之間的協力關係範圍極大，可以從諮詢與知識

分享到共同的參與政策的制定與運作，其主要的目的是在節省經費，也為了民眾與企業而精簡政府，更是能讓公共經理人產生更大的生產力。在制度的環境系絡下，公共經理人可以策略性的發展兩種型態的跨機關之間的協力關係：其一是「人員的協力關係」(collaboration through people)，強調公共經理人及團隊必須發展信賴、準則及網絡等關係技能；其二是「過程的協力關係」(collaboration through processes)，主張這些有效的組織過程需要組織上的技術來強化目標的清晰性，設計系統並吸收資源，以及建構一個可以跨越機關界線的架構。更進一步，該法要求成立一個績效改善委員會(a performance improvement council)，利用這個跨機關的機制來分享跨機關之間的實務經驗以及加速其協力的關係。和過去傳統官僚體系觀點截然不同是，該法很清楚地認識到：政府的許多的策略、優先順序與目標在本質上是跨越各機關之間的界線 (Fountain, 2013)。

府際關係與聯邦主義同樣討論政府間關係，但卻有以下的區別。聯邦主義，是靜態的研究，強調憲政規範的法定權限分際，以保障州憲法定權限的完整性以及自主性；府際關係，卻偏向動態的政策觀點，突破法令限制，聯邦可以透過財政補助實質介入政策的運作，進而擴大聯邦主義無法涵蓋的各級政府間的運作模式以及互動關係。

從執法與管制政策領域看，美國自建國立憲之初，警察權並不在聯邦，而是州或地方的權限。當初，美國聯邦政府是以國會為中心的設計，行政部門並沒有太多的權力。但這種現象，從「新政」(The New Deal) 時期以後有了重大的改變，聯邦行政部門開始擴大，尤其是對市場與對社會的管制性政策 (regulatory policy) 及其伴隨而生之管制機關的出現，此後的美國聯邦政府轉變為以行政為中心的型態 (Lowi, 1966: 272-274)。根據「州際商業法」(The Interstate Commerce Act) 所設立的州際商業委員會 (Interstate Commerce Commission, ICC)，是美國聯邦層級第一個管制機構，目的在統一管制全國鐵路費率 (丁仁方、王慶輝，2001：195)，其後陸續設立的職業安全健康局 (Occupational Safety and Health Administration, OSHA)、環保署 (Environmental Protection Agency, EPA)、消費產品安全

委員會 (Consumer Product Safety Commission, CPSC) 等，亦均以約束這些商業力量為主要目標。

美國行政機關強制力的行使，大多由主管機關內之專門組織或委員會負責，即便行政機關將其強制力的行使，委託給其他行政機關來執行，主要的考量係基於代理人成本 (agency cost)，或者是制度安排所衍生之交易成本 (transaction cost)。基於交易成本考量，行政機關不單只是依法行政而已，還肩負法規制定 (rule making)/管制立法，以及管制強制力行使 (regulatory enforcement) 司法裁定 (adjudication) 的責任。

美國聯邦執法機關具有專屬事物管轄權，管制某一特定犯罪行為，譬如，緝毒局 (Drug Enforcement Administration) 管毒品犯罪，移民局 (Immigration and Naturalization Service) 處理非法移民問題，海關 (US Customs Services) 則負責走私案件，執行署 (US Marshals Service) 負責執行法院的命令等。其他聯邦執法機構尚包括：聯邦調查局 (Federal Bureau of Investigation)、移民歸化局 (Immigration and Naturalization Service)、聯邦監獄管理局 (Federal Bureau of Prisons)、密勤局 (US Secret Service)、菸酒武器管理局 (Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms) 等。在 911 恐怖攻擊行動之前，這些聯邦執法機關中有二分之一歸屬在司法部之下，四分之一歸在財政部底下，911 之後，則設有國土安全部 (Homeland Security Department) 整合協調各聯邦執法機構。從行政協助的觀點來看，國土安全部負責美國現行跨部會災害的管理，其法令基礎主要來自於三個法案及計畫，分別是「勞勃·史坦福法案」(The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)、「國家應變計畫」(National Response Plan, NRP) 及「國家事故管理系統」(National Incident Management, NIMS)。在國土安全部整體統籌下，由該部所屬的聯邦緊急管理總署 (Federal Emergency Management Agency, FEMA) 負責天然災害管理與決策，包含災後復建事務，並由國防部所屬的美國陸軍工兵署 (United State Army Corps of Engineers, USACE) 及各地方派出單位主管災後復建土木工程之執行、協調。當重大災害發生時，聯邦成立國

家應變協調中心 (National Response Coordination Center, NRCC)；FEMA、USACE 成立聯邦災害現場聯合辦公室 (Joint Field Office, JFO)；各地方成立州應變中心、地區應變中心 (Regional Operation Center, ROC)、地區應變協調中心 (Regional Response Coordination Center, RRCC)。若受災程度超出地方處理能力時，州政府請求聯邦支援，經 FEMA 評估後，總統宣佈為災區，視同國家重大災害，FEMA 依據 NRP 及 NIMS，「接管」地方災害管理權責，全面啟動聯邦災害應變機制 (台灣環境與災害政策學會，2005)。

財政補助是另一種政策工具，財政乃是政府自主權之重要基礎，因此，財政補助款的制度設計與發放方式亦造成府際關係之變動及中央地方權力之消長。就中央角度而言，補助款的運用可尋求地方政府對其政策之配合，並可增加其對中央的支持度，為中央施行統治之有效手段。例如，羅斯福總統藉由補助款的發放，與州政府積極合作，推動「新政」，形成合作式聯邦主義。另外，詹森總統為推行「大社會」政策，對州政府提供大量的專案補助，是為創設式聯邦主義。此皆使得美國原始的雙軌式聯邦主義朝向中央集權方向移動。就地方角度而言，補助款對於地方財政之幫助不可謂不大，透過公式化制度的建立減少中央對補助款運用之干預程度，有助於提昇地方自主性。例如，雷根政府提出「新新聯邦主義」，依照公式建構總體的補助制度與層次，並賦予州和地方政府在各自轄區內享有運用補助款實質裁量權，使得府際關係再次朝向地方分權方向移動。

二、強調行政協議的個別方式進行機關之間的協助合作

美國於 1946 年 6 月 11 日公布施行的「聯邦行政程序法」(Administrative Procedure Act, APA)為行政程序法控權模式的典型代表，該法之所以選擇了控制行政權力，是側重於保護公民的權利之控權模式，但並無著墨在行政機關之間的行政協助，為了行政事務的日益複雜以及互動關聯的治理現象急速增加，因此美國機關之間的「行政協議」(administrative agreement)則是現代行政組織為了解決跨部門與跨地區問題而產生行政協助的有效治理機制。在聯邦制度之下，州際之間使用行政協議的方式可以實現很多公共目標，這些行政協議

主要以「諒解備忘錄」(memoranda of understanding, MOUs) 的形式來確定兩個以上的行政機關共同合作或是區分工作的界線。MOUs 必須被彼此協力合作的各個機關加以發展及認可，這項發展及認可的承諾本身就是一個整合的行動，並且是聯合策略計劃過程的一部分，代表著涉及互相學習與共同解決問題的網絡體系，以求一起承擔責任，而非只是單純的協商或討價還價而已。在必要時，MOUs 有時還會成立局際的單位 (interagency) 來共同執行法律，讓政府運作更加順暢。雖然面對若干的外界批評，認為制定行政協議的時候，行政機關並沒有遵循「聯邦行政程序法」的有關告知、評論、公布等程序性的相關規定，但其使用口頭或書面形式的州際行政協議則由於無需獲得立法機關批准即可快速作出修改的靈活特質，讓美國聯邦行政機關在近年來使用了更多的行政協議方式以強化行政上的協助。另一方面，前述的「政府績效維新法案」亦強調跨機關之間協力關係必須仰賴「協議正式化」(formalizing agreements) 的過程，並且指出跨機關之間的協力合作者應該明示以及把決策權威的角色、目標、任務與責任加以正式化，並且發展成正式的協議。例如，美國的食品安全管理機制即是運用行政協議的一個好例子。美國食品安全體系有超過 30 項聯邦法令，由 15 個聯邦機構包括美國衛生部 (DHHS) 的「食品藥物管理局」(Food and Drug Administration, FDA)、農業部 (USDA) 的「食品安全檢驗署」(Food Safety and Inspection Service, FSIS)、「疾病管制局」(Center for Disease Control, CDC) 和「環境保護署」(Environmental Protection Administration, EPA) 以及數千個州政府衛生部門及各郡市地方衛生部門共同執法，由於執行機構眾多，常常發生執行不一致情形，導致食品安全事件的發生 (林麗芳，2009)。過去美國食品管理體系並未授權單一機構協調不同機構之間的業務及預算，而是透過加強行政合作，特別是行政協議的方式來管理食安問題，例如 USDA、FDA、EPA 及「國家海洋漁業局」(the National Marine Fisheries Service, NMFS) 就食品安全監管問題即達成了 71 份跨部門之間的行政協議 (GAO, 2005)。

三、「瓦科鎮山莊圍困事件」個案探討

透過動態性的跨域合作案例經驗分析可以整合法規機制與個案過程，幫助了解美國行政協助的特色，以美國「瓦科鎮山莊圍困事件」（Waco Siege）為例，說明美國國民警衛隊（National Guard，俗稱國民兵）扮演提供行政協助的重要角色。依美國憲法第 1 條第 8 項第 16 款之規定：「國民兵之組織、武裝、訓練，及指揮管理，召集服務由各州保留之」，在 1903 年，民兵法案（Militia Act of 1903）將各州的民兵組織組合成今日的國民警衛隊體系，1916 年國防法（National Defense Act of 1916）通過後，陸軍國民警衛隊（Army National Guard）佔美國陸軍大概一半作戰的軍事力量，而空軍國民警衛隊（Air National Guard）則於 1947 年成立。雖然國民兵屬於各州管轄的武力，但和聯邦政府之間仍有一定的特殊指揮命令關係。在 1987 年，國防授權法案蒙哥馬利修正案（The Montgomery Amendment to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1987）規定州長不得拒絕國民警衛隊的海外現役任務，不論是基於任務的地區、目的、類型或時間等問題。1990 年時，明尼蘇達州州長不服這項修正案，向美國最高法院提出上訴，但被駁回。2007 年時，John Warner 國防授權法案（John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007）修改聯邦法例第 1076 節，命令州長在緊急情況下將不再是該州國民警衛隊的唯一統帥，而總統可全權指揮該州國民警衛隊，無須徵求州長的同意，但此舉引起 50 州州長向國會發表聯署信反對。2008 年國防授權法案（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008）則撤銷了聯邦法例第 1076 節的規定，但仍允許總統在戰爭時期或國會認可的國家緊急狀態下，可以召集國民警衛隊履行聯邦的軍事任務，成為美國正規軍的一部分，而國民警衛局更併入國防部的組織體系，藉以更容易實施聯合軍事行動。

1993 年發生的「大衛教派」事件中，由教主 David Koresh 領導的大衛教派，是一個有邪教色彩的團體，該教派在德州瓦科鎮（Waco）「自成一國」。1993 年 2 月 28 日，美國「菸酒槍炮及爆裂物管理局」（Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, ATF）人

員為調查非法軍火，宣布要搜查該教派位於德州迦密山（Mount Carmel）的山莊大本營。ATF 是一個隸屬於美國司法部管轄下，負責對菸酒槍炮徵稅、執法和釋法的機構，原隸屬於美國財政部。在這次搜查中，教派武裝人員拒絕受檢，開火攻擊，ATF 也隨即予以還擊，在這一波武裝交火中，共有 4 位執法人員和 6 個大衛教派的人員喪生。在雙方交火之後，美國 FBI 接獲通知隨即介入調查，ATF、德州州警與 FBI 三方聯手將大衛教派的總部團團圍住，起初大衛教派教主 Koresh 用電話與當地媒體電話連線，表明願意用平和的方式結束該事件，但是在請示他們的「神」之後，獲得神的旨意是要他們持續堅守總部以及等待。於是 FBI 切斷大衛教派與外界的聯絡，此後的 51 天內，大衛教派與外界失去聯絡，史稱「瓦科圍困事件」(Waco Siege)。在圍城的過程中，即使大衛教派的教眾錄製一系列錄影帶給 FBI，表示他們裡面並沒有人質，也不會選擇集體自殺結束生命，不過 FBI 仍究把該事件設定為人質挾持事件。FBI 在取得美國國防部同意之後，徵調了德州國民兵的數輛戰車，由國民兵負責防守各據點，以掩護 FBI 人員的撤退區域，數架國民兵的直昇機亦一直在上空監視，地面則配以狙擊手以支援 FBI 的突擊行動。4 月 19 日早上 6 時左右，國民兵坦克朝大衛教派總部開火炸開一個大缺口，再灌入大量催淚瓦斯，企圖將總部內的人員逼出，攻擊行動至中午時分，山莊內有 3 棟建築物開始起火，起火原因說法不一，有一說法是攻堅的槍火造成起火，另一說法是信徒自己縱火，藉以趁著混亂逃出，但 Koresh 禁止信徒逃出去。最後，包括 Koresh 在內共有 86 名教徒喪生，僅有 9 人存活，此一事件又被稱為「瓦科大屠殺」(Waco Massacre)。整體而言，國民兵在這件事上顯示出其在各級政府之間行政協助上的運作機制，尤其是提供治安維護及平息動亂的重要功能。⁸⁵

四、多樣性的互助協力治理模式

在理論發展上，府際關係從 1930 年代被提出之後，在 1970 年代

⁸⁵ 本段有關美國國民兵的運作機制及瓦科圍困事件的歷史過程主要參考整理自維基百科資料。

轉而稱為府際管理(Intergovernmental Management, IGM)，其特別注重政策執行面的問題解決取向，期待透過非層級節制的網路行政以協商談判及化解衝突達成特定政策目的。府際管理大制上具有以下特質：問題焦點與行動導向、體制變遷與工具導向、發展網路與溝通導向。

府際管理(府際行政)是指：為達成特定政策目標，而對府際關係之管理與協調。它具有設定目標或選擇政府行動路線的功(職)能（政策管理）、推動為執行政策所需的行政功能及技術要求的能力（方案管理）及整合資源的功能（資源管理）。府際管理是一種採取行動(action-oriented)、管轄權間管理(inter-jurisdictional management)及化解衝突的過程。除此之外，府際管理的途徑還包括：合作管理規劃管理、規範管理、系統的調適、問題解決、運用協商等（陳金貴，1990）。

美國都會區域性的合作於 1980 年末及 1990 盛行，府際治理之觀念因應而生，主要原因乃是地方政府財務困難，共同的合作機制可以減少施政成本、經費的負擔。而有些府際的區域性合作除了為解決區域內共同面對的交通運輸、垃圾處理、空氣管制、休閒遊憩等問題外，另一方面也避免州政府對區域性問題的立法規範(mandate)的干預。美國因幅員廣大，在聯邦體制下，各地方政府的組成型態多元且互動關係複雜，依據 Christensen（1999）的觀察與分類，美國地方政府間發展互動關係的模式，從各自自主性運作（autonomy）到政府機關合併（merger），在光譜的兩極之間，至少有七種不同程度的互動關係：交換資訊（Information exchange）；共同學習（Joint learning）；評估與討論（Review and comment）；共同計畫（Joint planning）；共同負擔財務支出（Joint funding）；聯合行動（Joint action）；聯合開發（Joint venture）。Walker（2000）則依過去的發展經驗，列舉出共同成立非營利公法人和區政府議會（Regional Council）等 25 種地方政府之間跨域的互動模式（引自陳立剛，2001）。而 Hamilton（1999）則透過二個概念歸類出的美國府際治理的模式如下表。

表 2-3 美國府際治理模式

	政府結構	治理模式
集權方式	1. 兼併及合併 2. 市－縣合併 3. 二階層化的都會政府	1. 都會縣 2. 業務功能整合 3. 區域治理過程 4. 區域內稅的分享 5. 多目的的都會區域 6. 區域性協調機構 7. 聯邦或州的補助和政策鼓勵區域發展
分權方式	1. 郊區的發展 2. 法人化 3. 各種不同形式的一般型態的地方政府	1. 單一目的特區政府 2. 地方間的合作協議 3. 民營化 4. 聯邦或州的補助鼓勵分散治理 5. 無權威性的區域會議 6. 中心城市內的區政府

資料來源：Hamilton, David k. *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change* Garland Publishing, Inc: New York, 1999, p.36.

第六節 小結

我國過去各行政機關業務的執行大量委由警察機關提供協助、代為執行或委託執行的情形非常普遍，隨著國家民主化的發展，過去由警察機關代為執行的業務已逐步回歸各行政機關辦理，以謹守「管轄法定原則」的法治原理，伴隨著行政程序法的誕生，行政機關間的行政協助行為概皆應依據該法辦理，惟這十多年來各行政機關對遇有干涉、取締等事項時，大都沿循舊例將警察列為協助單位，在其主管法規裡規定行政刑罰條款、使行政違規變成刑事犯罪，警察仍須查緝犯

罪或明訂得會同警察機關執行之，或成立警察隊的方式，讓警察成為行政機關行政協助的主要機關。至於其他行政機關之行政協助的互動情況，從過去相關行政函釋略可發現，各機關間根據行政程序法第 15、19 條及其他相關法規的規定，尋求其他機關行政協助者仍存在實務上諸多認定標準及解釋上的疑慮，顯見行政機關執行各項業務面臨行政協助的問題已成為常見的現象。

德國聯邦行政程序法自制定以來，除了增訂歐洲職務協助的規定外，原有的職務協助規定並未修改，而該國職務協助的概念內容係遵循基本法第 35 條第 1 項、聯邦行政程序法第 4 條以下所規範的制度，各機關應其他機關之請求而為補充之協助，因此，行政機關在現有之指揮關係內互為協助或所為之協助行為屬於被請求機關本身任務者是不屬於職務協助。即該國職務協助並不會將其他多數行政機關合作型態，以行政協助或職務協助稱之，要皆以遵循法律依據及必要性與補充性原則，謹慎運用為德國行政機關職務協助之最大特色。

日本國家行政組織法的規定，各行政機關有其本身之職掌，另須接受中央內閣之指導監督，為完成國家共同之任務，須發揮行政一體之精神，相互之間彼此協助合作，以期發揮應有的行政效能。對於職務協助之優缺點與必要性，相關行政法學者也提出討論，並一致認為有必要性與屬於時代之趨勢。

本文所介紹之中央厚生省職掌之兒童保護工作，涉及諸多中央與地方機關，協調、連繫與執行上，須要與其他相關機關之間充份合作，並應有執行之默契，另須有法制之配合。另在災害發生時，中央之防衛省與地方發生所在地行政機關之間，為能快速救災與復原，有必要充份合作及建立請求協助之管道。其中並簽訂請求協助之約定，以作為其依據。日本地方之公共團體，為達行政服務與效能之目的，依地方自治法授權規定，由地方公共團體之間，採取彼此合作之作法，依大範圍行政之構成，對由單一地方團體難以執行之任務，有組成一協議會或採取大範圍聯合等作法，使其地方行政更具執行力與效果，值得我國參考。

美國是一個聯邦制國家，因幅員廣大，各地方政府的組成型態多元且互動關係複雜。地方政府間跨域的現象除了強調憲政規範的法定權限分際，以保障州憲法定權限外，亦運用府際關係強調動態的政策觀點，以突破法令限制，達到政策效率及效能的功能。美國的憲政機制中，聯邦可以透過財政補助實質介入政策的運作，進而擴大聯邦主義無法涵蓋的各級政府間的運作模式以及互動關係；可以用行政協議來解決跨部門與跨地區問題而產生行政協助的新形式治理機制；也可以透過地方政府間的交換資訊、共同學習、評估與討論、共同計畫、共同負擔財務支出、聯合行動、聯合開發、共同成立非營利公法人和區政府議會等方式，形成地方政府之間跨域互動的行政協助模式。

有關跨機關行政協助之制度，各國間由於文化背景及國家發展的系絡差異，所發展出來的制度亦有所差異，但是可以確認者，各國對於行政機關彼此協助以提升國家治理能力是共見之識。就法律依據而言，我國及德國針對行政機關的協助行為訂有專門法律以為依據，而日本及美國並無明確統一規範；至於運用的原則，我國與德國皆遵循法律依據，同時非常重視職務協助的必要性與補充性原則，日本並無明確的定義，僅概念性的規範，美國則透過行政協助或諒解備忘錄的個別方式進行機關之間的協助合作，因此美國的靈活度最高，其次為日本，至於我國及德國的運用靈活度相對較低；另有關權責劃分的部分，我國與德國皆以主管機關為主，協助機關為輔，日本係各自承擔或共同分擔，美國則是由各協助機關之間共同分擔；各國職務協助皆有其特色，我國的警察機關為職務協助的主要機關，德國謹守各機關權限，謹慎運用行政協助，日本的大範圍行政制度為其特色，美國配合聯邦分權制度，發展出多樣性的互助協助模式。本研究彙整各國跨機關行政協助的比較詳如下表。

表 2-4 各國跨機關行政協助之綜合比較表

國家	法律依據	原則	靈活度	權責	特色
臺灣	行政程序法第 15 及 19 條	遵循法律依據及必要性與補充性原則	低	主管機關為主，協助機關為輔	警察為職務協助的主要機關
德國	基本法第 35 條第 1 項及聯邦行政程序法第 4 條	遵循法律依據及必要性與補充性原則	低	主管機關為主，協助機關為輔	謹慎運用行政協助
日本	無明確統一規範	未有明確定義，僅概念性的規範	高	各自承擔或共同分擔	大範圍行政制度
美國	無明確統一規範	透過行政協議或諒解備忘錄的個別方式協助	非常高	共同分擔	多樣性的互助協力模式

資料來源：本研究整理

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

第三章 跨機關行政協助個案分析

本章針對選取個案與實證訪談的資料，藉由推動經驗、遭遇困境、成功關鍵、法制配合、人力經費分攤、權責分配、啟發與法制建議等項目分析說明不同類型之跨機關行政協助個案的實態。

第一節 中央與地方政府內機關間行政協助之個案分析

壹、內政部警政署保安警察第七總隊協助內政部營建署各國家公園之管理

一、推動經驗

長期以來自 1986 年設有陽明山國家公園警察隊開始，至今已有二十幾年的時間。國家公園警察之工作，即在配合國家公園管理處執行相關違法、違序行為之取締，以達成保護良好國家公園設施及資源的目的。在協助配合上，警察須瞭解相關國家公園之種種重要資源與執法技巧；另在每月的會議上，保七第四大隊長須列席公園管理處之開會。遇有特殊之案件，必須與管理處密切配合、共同處理該個案。因此，二機關之執行與聯繫，目前在溝通與執行成效均已上軌道。

二、案例合作項目與內容

內政部營建署所屬之國家公園，其範圍廣闊，且其範圍內之土石林木資源珍貴，凡依該國家公園管理處之編制人員，無法獨立保護該國家公園之資源與安全。內政部警政署依保安警察總隊組織通則，設置保安警察第七總隊第四至九大隊，以為職司協助國家公園及珍貴林木保育等工作之執行。

內政部警政署自 2014 年 1 月起新成立保安警察第七總隊，其中第四至九大隊(第四大隊負責陽明山、金門國家公園及羅東林區

管理處之維護)負責國家公園之秩序與執法⁸⁶，協助內政部營建署國家公園管理處⁸⁷查察取締違反國家公園法等行為，確保國家公園之設施、土地、林木等之安全。其中保七總隊第四大隊之成立，為整併原來陽明山國家公園警察隊、森林暨自然保育警察羅東小隊及金門國家公園警察隊。目前保七總隊第四大隊之任務有三，即協助及配合營建署保護國家公園之秩序及設施安全、協助農委會林務局維護自然珍貴林木、執行警察偵查犯罪及維護人民安全之任務。

陽明山國家公園管理處隸屬於內政部營建署，為陽明山國家公園之管理專責單位，其設置目的在提供優質休閒地區，保護公園內原來設施、動植物，防止濫墾、任意改變地形地貌等破壞行為。

在國家公園區域內禁止下列行為：一、焚燬草木或引火整地。二、狩獵動物或捕捉魚類。三、污染水質或空氣。四、採折花木。五、於樹林、岩石及標示牌加刻文字或圖形。六、任意拋棄果皮、紙屑或其他污物。七、將車輛開進規定以外之地區。八、其他經國

⁸⁶內政部警政署保七警察總隊第四大隊由原國家公園警察大隊陽明山警察隊、金門警察隊、羅東森林警察分隊、臺灣保安警察總隊萬盛分隊 1、2 小隊整併而成，預算員額合計 104 人，設 4 分隊、13 小隊。工作執行上第四大隊係配合陽明山及金門國家公園管理處、行政院農委會林務局羅東林區管理處，執行轄區治安及交通之維護，並協助國家公園管理處及林務局羅東林區管理處推動國家公園法及森林法等相關法令，妥善規劃勤務、加強環境保護及生態保育，搶救、保護園區內野生動物，取締濫墾、盜伐、盜獵及非法採集等行為，配合各國家公園管理處及林務局羅東林區管理處落實環境保護、生態保育及文化保護，確保生物多樣性，維護自然資源永續發展。參見內政部警政署保七警察總隊第四大隊網頁，2014.8.11。

⁸⁷陽明山國家公園管理處之職掌，包括保育研究課業務：1.關於研擬本區域內各種資源之保育研究、保護設施、調查監測計畫之執行與監督及自然資料庫管理事項。2.關於本區域內自然資源、地形地質、水文、人文史蹟及景觀之調查、監測、保護及管理事項。3.關於本區域內瀕危、珍貴稀有動物及植物生態資源之調查、保護、監測、復育計畫、生態系復舊事項。4.關於生態保護區及園區保育巡山護管工作及生態保護區管制站之管理事項。5.關於本區域內各種標本之製作、標示研究與保管事項。6.關於本區域內保育研究成果之應用與推廣事項。7.關於本區域內學術研究採集申請之核發及管理事項。8.關於本區域危害毀損自然資源及人文資源行為之處理復舊與監督事項。9.關於進入生態保護區入園許可之執行事項。10.其他有關保育研究事項。參見內政部營建署陽明山國家公園管理處網頁，2014.8.11。

家公園主管機關禁止之行為。

平日警政署保安警察第七總隊第四大隊之協助國家公園管理處項目如下：(1)國家公園區域內治安秩序之維護。(2)國家公園區域內自然資源及環境保護之協辦。(3)違反國家公園法相關法令案件之協辦。(4)其他有關警察勤(業)務執行事項。(5)其他為民服務事項。

三、遭遇困難

- (一) 應勤車輛上：平日與公園管理處巡山員等，各別執行勤務，亦有聯合執行取締之任務編排。目前之轄區，自花蓮縣和平溪以北及淡水河以南之範圍，包括羅東太平山之林區。在應勤之車輛方面，其里程數大都已達 30 多萬以上，有安全性方面之問題，亟待更換。
- (二) 人員派補上：目前大隊人力依編制，有 100 左右，但目前實際上只有約 80 人；因同仁退休後，上級並未分派補充之人力，以致人力短缺，在遇有相關特殊勤務須多一點人力執行時，及平日之公事、重要工作之執行，常有人員捉襟見肘之情形。
- (三) 辦公經費上：電費、油料、業務費(如常年訓練講習費)、辦公廳舍修繕費等編列嚴重不足，在早期(改制之前)經費編列由陽明山國家公園管理處一併編列支援，目前由警政署統一編列，在統刪業務費之趨勢下，並未考慮實際需求，造成經費短缺，嚴重影響勤務執行。依機關間職務協助法理，其經費之負擔者，應由請求協助機關負擔。即應由營建署國家公園管理處編列，始合於規定及現況需求。

四、成功的關鍵

- (一) 執行上的共同默契：經訪談得知第四大隊警察配合陽明山公園管理處執行各種保護國家公園安全事宜。首先警察人員與管理處人員對於相關工作，如查察、取締、強制拆除等任務

，事前及執行中，必須能相互配合、有一致標準、互相尊重等執行上之默契。第四大隊警察因早期屬於專責警力，即國家公園警察大隊之組織。雖然現在法制化及整合化之後，改成保七總隊第四大隊，但其執行對國家公園之保護工作，仍屬一致。

- (二) 同仁的依法執行：在職務協助執行，如涉及強制力，仍須有法律之授權。如依國家公園法之裁罰，或依行政罰法之調查、採證，或依警察職權行使法之盤查及攝錄影等。如有超出法律之授權，則應委婉告知公園管理處人員，警察必須謹守法律界限，不得違法。如之前在玉山國家公園內，管理處與廠商之契約間發生執行問題，管理處有意請警察人員，對該廠商實施強制力（扣留相關物品等作為），國家公園警察發現此屬行政私法之行政輔助行為，屬私法契約關係，並非涉及公權力之作為範圍，依警察不介入民事，及無法律明確授權警察得為強制，即告知管理處人員警察不得執行。
- (三) 全力配合管理處之要求：對於勤務執行之重點與原則，第四大隊警察人員均配合管理處長官指示，並每月固定由大隊長參與管理處之會議，及遇有為執行特定勤務之協調會時，大隊長亦會出席該協調會，以得知及確認警察應執行之任務及重點。又國家公園之設施及範圍，主要在提供人民休閒、旅遊，以放鬆身心靈。因此，第四大隊警察人員在執行上，亦首重為民服務，排除人民急迫危難等。如車輛故障之協助排除、登山迷失人員之協尋、提供相關必要之諮詢等。又對違法建築之拆除工作，常會遭受諸多各方壓力，為使拆除工作能順利進行，第四大隊會建議公園管理處選定執行時間、採取方式，或事先提供必要之證據、研判等，供作參考。

五、法制配合

主要依據為內政部警政署保安警察第七總隊辦事細則(2013 年

12月30日)第15條規定⁸⁸：第四大隊至第九大隊掌理事項：1、違反森林法相關法令案件之協助稽查及取締。2、違反野生動物保育法相關法令案件之協助稽查及取締。3、違反文化資產保存法相關法令案件之協助稽查及取締。4、森林區域內違反水土保持法相關法令案件之協助稽查及取締。5、國家公園區域內治安秩序之維護。6、國家公園區域內自然資源及環境保護之協辦。7、違反國家公園法相關法令案件之協辦。8、總隊部安全維護、營區內機動巡邏勤務執行、支援派遣及其他警衛事項。9、其他有關警察勤(業)務執行事項。

另依行政程序法第19條規定，行政機關之間請求職務協助之要件，及行政執行法第6條規定請求執行協助之原因，亦為第四大隊警察協助國家公園管理處執行相關安全維護之依據。依國家公園法之規定，對於國家公園環境、土石、花草樹木等均有保護之規定，未經許可不得無故開採、破壞、盜取等非法行為。另山坡地保育與利用條例、刑法(竊盜罪)等，亦對國家公園開採及動植物、土石等有保護之規定。

依特別法之規定，保七第四大隊因有特殊設置目的，依組織規程等特別規範明定，對於國家公園管理處之相關必要工作，須全力配合，且接受其指揮監督。此為因考量國家公園內之資產甚為重要，有必要設置專責之警察機關協助執行之。另保七第四大隊對於農委會林務局之工作執行，亦須全力配合，以維護森林資產之完整性。另外，警政署保安警察第七總隊第四大隊發現轄區地形、地貌或建築物外觀有變動情形，均依法拍照蒐證、記錄發生地點後，發函

⁸⁸內政部警政署保安警察第七總隊之設置，在為落實國土保護政策、增進環境資源管理效能，成立國土環境資源及自然保育主管機關，負責查緝違反森林、河川、環境保護、國家公園、生態保育等違規(法)案件，有其時代環境的需求與必要性，且儼然成為政府重要施政工作；另臺灣銀行代理中央銀行發行新臺幣，鈔券安全攸關國家整體金融秩序。因此，本總隊任務性質為專責支援警力，即負責協助各派駐主管機關執行上述各項工作，職責重大。參見內政部警政署保安警察第七總隊網頁，2014.8.11。

給陽明山國家公園管理處卓處。

特別是有關調查、取締與強制執行，或陳情抗議等情況，管理處人員在執行上，大都須協調由第四大隊警察出面協助共同執行。

六、人力與經費分攤

營建署國家公園管理處，亦有相關外勤人員如巡山員之編制，平日負責相關之巡察、執行特定之工作。警政署保七第四大隊警察人員負責協助國家公園、自然保育等工作之執行。原來國家公園之主管機關，依法既屬於內政部營建署，因國家公園幅員廣泛，且對破壞盜取公園內自然資源者之追查，單依營建署國家公園管理處人員、專業，恐無法勝任。因此，有必要由警政署設置保護國家公園警察之專責人力，以為協助。

2014年1月起原國家公園警察大隊合併自然暨保育警察隊，納入改制之保安警察第七總隊第四至第九大隊，其權責及歸屬，均依內政部警政署保安警察總隊組織通則及內政部警察署保安警察第七總隊辦事細則辦理。依其編制保七第四大隊之警察，大約為100人；但目前實際執行勤務人員，扣除待補實人員約只80人。

警政署保七第四大隊之人事費、業務費，均由警政署編制，營建署不再編列。另警察人員執勤之超勤津貼、加班費，原則亦由警政署支出；只有少部份配合共同巡山之勤務，可報領第一天之加班費。國家公園警察在改制為保七第四大隊之後，經費編列、車輛(含使用油料)及人員津貼，均有大量減少之趨勢。

依行政程序法第19條規定，執行必要費用，應由請求機關負責；上述實際之情形，似有不符。對此特定必要勤務之執行，應由請求單位如營建署(或林務局)一併編列預算為宜。

七、權責分配

警政署保七第四大隊及營建署國家公園管理處巡山人員，皆屬行政機關所屬之公務員，依公務員服務法、公務人員保障法、各機關之組織法、特定應執行工作之法令規定，各有應執行之本份工作

。公務員發現有違法行為，應加以取締及舉發，發現有犯罪行為並須依法辦理，以符合公務員之依法行政及作為義務。

2013 年 11 月曾發生陽明山之大型違建案，內政部營建署陽管處依法拆除該「七七行館」⁸⁹，經訪談得知在發生前，國家公園警察在日常勤務中，發現轄區地形、地貌或建築物外觀有變動情形，均依法拍照蒐證、記錄發生地點後，發函給陽明山國家公園管理處卓處，均有記錄及舉發在案。

執行上國家公園管理處為主管機關，對於違法行為主管機關得為制止與裁罰。保七第四大隊警察為專責警察，即為保護國家公園等目的而特別設置，依法得為調查與強制執行。對於違反國家公園相關行政法令之行為，除了配合國家公園人員執行外，其他情形在個別調查後，即應移由國家公園管理處裁罰。

因此，維護國家公園之安全與秩序任務，屬於國家公園管理處與保七第四至九大隊之共同任務。在此任務範圍，依警察法之規定，警察應受國家公園管理處首長之指揮監督⁹⁰。

八、啟發與法制建議

依行政程序法第 19 條規定，行政機關應發揮行政一體之精神，相互之間互為協助，以發揮行政效益、為民服務，創造大有為及有效率政府。另依行政執行法第 6 條，亦規定請求執行協助之各種原因。因此，行政機關之推動各項政務，不能因一時之困難，即停滯不前、無所作為。而應思考請求其他機關之提供協助。另一方面，對於其他

⁸⁹內政部營建署陽管處2013年11月間拆除陽明山「七七行館」案件。該案由即苗栗劉縣長之胞弟劉某涉竊占國土，雖然曾切結要自拆「七七行館」，但卻始終未動工，內政部營建署陽管處即派出怪手依法強制拆除，內政部表示將拆除完成500平方公尺的違建。原來所有權人原本表示會自行拆除，內政部因此給予3天的緩衝時間，但到了期限，所有權人依舊沒有拆除，因此，陽管處將強制拆除。且國家公園管理處會依建築法規定，將會向所有權人收取全額代拆費用。參見Now news 2013年12月16日報導。

⁹⁰警察法第 6 條之規定：．．第六款各種專業警察，得由各該事業主管機關視業務需要，商准內政部依法設置，並由各該事業主管機關就其主管業務指揮、監督之。

機關之請求，被請求者應以行政一體之精神，儘量提供協助，站在政府是一整體之觀念，對請求之機關予以必要之助力。

警政署保七第四至九大隊之設置，在於協助營建署國家公園管理處之對國家公園為資源保護及協助行政院農委會各林區管理處，發展森林與保育等工作之執行。彼此之間的互動，依警察法、保七總隊辦事細則、平日之參與會報、個別重點工作之交付及相關勤務資訊之傳達等，頗能建立執行協助之默契與標準，以維護美化及豐富的國家公園環境。

貳、臺東縣政府縣民服務中心功能延伸-單一窗口服務

一、推動經驗

臺東縣向來被稱為臺灣的後山，有美麗山水、豐富的原住民文化及自然景觀資源，全縣面積 3525.2526 平方公里，南北端距離達 176 公里，總人口數約 23 萬 4 千餘人。若論交通，不論是從南端的達仁鄉、最北的長濱鄉，前來縣治所在臺東市，距離分別為 68 公里及 90 公里，交通極為不便，不論是搭乘火車、客運巴士、或自行開車，對於民眾前來縣政府申請各項業務，長距離的不便都已形成幸福的障礙。

臺東縣政府作為臺東縣最大的公共服務提供者，長期以來不斷思考如何能迅速、正確、有效的解決民眾的問題，以行動與執行力，要讓縣民可以期待與信賴，亦即提升民眾對政府的信賴資產。臺東縣政府在 2004 年以前，沒有設立聯合服務窗口協助或受理民眾申請事項及提供諮詢服務，各單位受理案件的作業流程標準不一致，而且各項申請案件的受理單位分散於縣政府內各處，造成民眾送件之後是處於「等待」的低品質服務狀態。為了解決服務不足的問題，臺東縣政府乃於 2005 年 5 月成立「縣民服務中心」將多項縣政府各處局的業務加以整合，提供單獨的公共服務空間，建立起民眾與政府間的互動平台，包括單一窗口、流程整合、延伸服務據點、資訊公開、跨機關整合服務等創新作為，達到一處送件全程服務的簡政便民目標。

二、合作項目與主要內容

(一)Contact Center 服務平台

- 1.網路查詢功能：建置縣民服務中心服務網站，介接該縣政府公文管理系統，方便民眾快速查詢申辦案件流程及辦理狀態等資訊。且透過簡訊發送服務，對於民眾申辦案件資料欠缺、資格不符之案件，主動發送補件或退件簡訊，通知申請人應補資料或取回不完整資料；俟辦理完成，則發送結案通知簡訊，同時亦由服務中心人員以電話通知申請人領件的多重貼心服務。
- 2.完整申請資訊：有關民眾申辦案件應備之文件及書表、流程，可透過網站下載填寫、備妥資料後再送件，以減少退件率，讓申辦人清楚作業流程。
- 3.整合系統：申請案件透過 Contact Center 系統登錄，整合臺東縣政府公文管理系統，透過稽核機制，掌握案件流程，達到件件依限完成之目標，確保民眾權益。同時將縣民服務中心受理民眾申請案件應備文件及申請表單全數上載至「e 政府」平台，可供全國民眾下載使用。

(二)單一窗口多功能櫃檯服務

透過內部調查分析，整合與民眾息息相關之 198 項申請案件，藉由機關內部資訊系統整合、標準化作業流程、橫向聯繫等機制，配合服務人員的專業訓練，由第一線服務人員進行案件初審，減少業務單位承辦人受理民眾申辦案件的時間，讓民眾無須奔波，達到一處送件之完全服務。除了縣民服務中心以外，該縣政府亦整合戶政事務所，由原本 16 個整併為 4 個，讓這些戶政事務所成為縣民服務中心的派出單位，讓縣民服務中心更深入了解民眾，讓民眾申請各項服務更為便利。此外，每年定期調查民眾對於申請案件之需求，擴充申請案件的類別，以符合民眾的期待，達到為民服務的真諦。

(三)跨機關整合服務

由於臺東縣政府公務機關分散各地，地政事務所、戶政事務所及臺東縣稅務局距離縣政府約三公里路程，民眾常因欠缺單項資料就要

奔波另外申請，耗費時間、金錢與精神，因此，臺東縣政府遂進行跨機關整合，同時整合網路系統，提供民眾在縣民服務中心便可申請戶政、地戶及稅務資料以利申辦檢附，提升為民服務品質。

(四)整合專業多元諮詢服務

縣民服務中心除了提供整合型申請服務平台，亦透過縣政府整合消費者保護中心、外籍人士服務、地政諮詢及法律諮詢等，聘請律師、地政士等專業人士提供民眾免費諮商服務。

(五)營建空污等規費收繳服務

縣民服務中心除了接受民眾各項申辦業務外，對於因申辦案件所衍伸之規費收繳，例如：營建空污費的繳納，亦透過縣民服務中心代為收取並轉交各業務承辦機關，以節省民眾申辦作業。

(六)縣民服務中心系統升級

臺東縣政府數位生活儀表板便民服務介接整合方案，藉由縣民服務中心系統升級計畫，建置整合平台，由平台定時到中央 e 管家主機放取名單檔，並產生各項服務項目比對檔，傳回中央 e 管家，再由中央 e 管家統一派送訊息給使用者，其內容計有六類便民服務：居家生活、交通運輸、教育學習、文化娛樂、求職就業、社會福利等。另升級系統亦將民眾申請案件系統結合 1999 話務中心等，提供民眾可以使用行動載具如平板電腦、智慧型手機，使用 APP 輔助查詢功能。

三、遭遇困難

(一)組織變革

傳統以來臺東縣政府的行政步調本來就比較緩慢，各機關之間各職其司，橫向聯繫不足，因此，對於縣民服務中心的創設，各機關排斥感頗高，在協調各業務單位選派人員進駐縣民服務中心的過程中，面臨派駐人員均屬單位內能力較弱的人員，對於縣民服務中心的推展帶來前所未有的挑戰，另外戶政事務所將成為將縣民服務中心導入單位，如何整合併各戶政事務所，困擾本案的推動。

(二)工作變革

縣民服務中心的工作內容與各業務機關之間具有實質的連結性，因此，派駐人員必須經過長期的教育訓練，才能讓這些人員熟悉工作流程，同時亦能介接所有業務單位，因此，在工作變革過程中，都考驗著執行團隊；另戶政專業的業務流程與計畫導入縣民服務中心業務流程，彼此之間的牴觸、矛盾、衝突均是執行團隊必需克服的問題。

(三)人員抗拒

各業務單位對於縣民服務中心的配合，在初始階段並非順利，彼此之間存在諸多溝通的問題，而且將戶政事務所延伸為縣民服務中心的觸角，對戶政人員的衝擊、恐懼、抗拒等均是難以避免的問題。

(四)技術困難

縣民服務中心的設置、各項網絡資訊設備的建置，以及各項申請資訊網路的介接與導入，各系統之間的相容問題，戶政事務所的各項資訊設備等，均是縣民服務中心推展工作所面臨的相關技術問題。

(五)外在環境困境

民眾已經習慣縣政府的分工現況，對於各項申辦業務分別至各類不同的業務單位申請，在縣民服務中心整合各項服務系統後，除了縣政府機關內部的教育訓練外，民眾對於新政策的適應性，必須運用全方位、整體的觀點，站在民眾的立場思考專案的推動，以避免只是單純的將專案強行導入及推動，為組織帶來更多負面的效應。此外，為了順利推動此專案，各項法規的配合新(修)訂，在在都考驗著執行團隊的決心。

四、成功關鍵

(一)首長決心

臺東縣政府整合縣政府各處局之業務，透過縣民服務中心的設置，提供單獨的公共服務空間，並藉由各戶政事務所延伸縣民服務中心服務平台，在推動之初雖然面臨諸多困難，但是由於首長精準掌握民

眾之需求，雖然面對內部組織文化與人員的抗拒，唯經首長堅定的意志與決心，終能成功推動，實為關鍵之所在。

(二)地方事權統一

雖然臺東縣政府在推動之初面對諸多困境，但是由於所有局處首長均隸屬於縣政府之下，縣長透過地方事權的統一性，將縣民服務中心專案列入施政目標，並與各局處首長溝通觀念，建立共識，逐一全面導入單一窗口服務系統，藉由施政計畫的追蹤管考，以實踐整合性的服務功能。

(三)落實追蹤考核

再美好的計畫，若沒有落實執行，終無法達到預期目標，臺東縣政府縣民服務中心，除了將此一單一窗口服務的計畫納入施政重點計畫，同時透過計畫處落實追蹤考核，初期每月均召開執行檢討會，追蹤考核各項作業執行進度，待整體步上軌道，平穩執行後，仍持續維持每季召開追蹤檢討會，藉由回饋機制持續精進縣民服務中心服務的廣度與深度。

五、法制配合

臺東縣民服務中心的推動，涉及戶政人員調撥、異動與精簡，由於涉及相關人員的權利義務，因此，該縣針對戶政人員的精簡特頒訂「臺東縣戶政事務所精簡整併計畫」及「臺東縣戶政事務所精簡人員優惠退離實施計畫」，以為戶政人力異動的參據。另為延伸縣民服務中心功能以結合 1999 話務中心系統並開發 APP 應用程式供民眾使用，該縣亦於 2011 年訂頒「臺東縣民 1999 話務服務作業規範」俾供各單位遵循。

六、人力與經費分攤

臺東縣民服務中心創設初期人力係由戶政事務所、民政處、地政處及稅務局等單位調派人力支援縣民服務中心，類似國土安全辦公室調派各業務單位至國土安全辦公室辦公，惟該縣民服務中心所調派之人員，初期雖然僅負責自己所屬單位的業務申辦外，藉由教育訓練與

互動學習，讓該中心的所有人員均能熟稔縣民中心所有申辦業務之內容，扮演縣民申辦業務與業務單位之間的重要溝通橋樑，除了讓民眾方便申辦各項業務外，對於業務單位而言，減少與市民互動解釋的時間，有助於承辦人員專心於業務的處理，提升組織效能，同時也獲得民眾的肯定。

縣民服務中心延伸服務據點至各戶政事務所的人力係運用現有人力為基礎。過去臺東縣共有 16 個戶政事務所，但是有些戶政事務所因為人口數較少，因此每日承辦業務量非常少，為了有效運用人力資源，該縣依各區域人口及業務量，將原有的 16 個戶政事務所整併為臺東、關山、成功及太麻里等 4 個戶政事務所，並由縣民服務中心選派資深人員輔導各戶政事務所人員實施教育訓練，並於實際受理民眾申辦業務時，第一線戶政人員均可透過 Skype 與縣民服務中心連線，請求支援與協助申辦細節。

至於經費的分攤係全由縣政府於各業務單位所編列的預算下列支，各項經費的支出主要係結合各業務單位設備更新與汰換時，併案執行，以節省經費的支用，整體而言，臺東縣民服務中心功能延伸並無另外增加任何經費以達到單一窗口整合服務的效果。

七、權責分配

縣民服務中心受理民眾各項業務之申請，係協助各業務主管機關受理民眾申辦業務的前置作業，其目的無非提供便民服務，各項申辦業務最終仍由業務單位負責處理，因此，責任歸屬上仍屬業務主管機關。

八、啟發與法制建議

臺東縣民服務中心的成立，是為民眾打造一座多功能的服務空間，其功能延伸服務係深化縣政府提供民眾服務的深度，除了縮短民眾洽公時間及免於在縣政府內外的奔波外，更透過功能延伸服務主動貼近民眾的需求，實滿足該縣內人口結構及型態結構的臨櫃習慣。

此一縣民服務中心的成立，符合民眾對於政府需求的期待，藉由

整合縣政府內部各處室的業務內容，讓民眾透過單一窗口的申請，全程到位的服務，跳脫傳統行政官僚的權威控制價值，回歸主權在民的市民主義精神，這樣的價值與精神非因縣民服務中心功能延伸建置完成而停止，而係持續結合各項可行的業務方案，以增充該項服務系統，期能豐厚服務內容的多元性。

臺東縣民服務中心整合各項民眾申辦業務，其目的並非更變各處室申辦案件的實質內容，而係透過服務中心的協助，讓民眾能夠更快速了解申請的方式與過程，順遂各項申辦流程，同時亦配合各處室的需求，協助業務承辦人解答民眾的各項困惑不明之處，可謂臺東縣政府與民眾接軌的核心角色，具備承轉民眾與各處室的樞紐，因此，對於各項業務原有的權責並未產生任何變更，亦無法制作業上的修訂。

臺東縣民服務中心功能延伸為地方政府跨機關行政協助的典型個案，地方政府各處室之間的業務彼此之間本具有互相關聯性，從民眾的角度而言，無論是那一個處室均屬於臺東縣政府的一員，因此，任何一個處室的表現良窳均攸關縣政府的施政成效，縣政府領導者基於便民之需，主動打造此一多功能的縣民服務中心，藉由各處室之間的縱向與橫向網絡建立，讓縣政服務網絡更趨成熟，突顯各行政機關之間的行政協助的重要性，以縣政府治理縣政的整體觀點，將行政協助融合於各單位流程之中，提升各單位服務效能，此亦為未來政府治理之重要策略。

第二節 中央部會間行政協助之個案分析

行政院海岸巡防署與行政院農業委員會互助網絡、全民防騙超連結。

壹、行政院海岸巡防署與行政院農委會互助網絡

一、推動經驗

行政院海岸巡防署主要負責臺灣地區海域及海岸秩序，與資源之保護利用，以確保國家安全，保障人民權益，依據海岸巡防法第 4 條規定，負責掌理下列事項：一、海岸管制區之管制及安全維護事項。二、入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。三、海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。四、海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。五、走私情報之蒐集、滲透及安全情報之調查處理事項。六、海洋事務研究發展事項及其他有關海岸巡防事項。另其主要執行事項為：一、海上交通秩序之管制及維護事項。二、海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。三、漁業巡護及漁業資源之維護事項。四、海洋環境保護及保育事項。

觀諸行政院海岸巡防署的職掌及執行事項可知，該署可謂扮演臺灣海域及海岸秩序唯一的維護者。各業務主管機關負責之事務若發生於臺灣海域及海岸區域者，都可能需要行政院海岸巡防署的協助或支援，甚至該署在臺灣海域及海岸區域內執行任務時，可能會涉及各業務主管機關權責事務，在海岸巡防法第 11 條特明訂「巡防機關與國防、警察、海關及其他相關機關應密切協調、聯繫；關於協助執行事項，並應通知有關主管機關會同處理，協調聯繫辦法，亦由巡防機關會同有關機關定之。」即巡防機關在執行臺灣海域及海岸秩序維護相關工作時，與各業務主管機關必然會發生諸多職務協助或委託行為，因此，該署依法與各業務主管機關訂有諸般協調聯繫辦法，供彼此協助與合作之依據。

二、合作項目與主要內容

行政院海岸巡防署因工作的特殊性與各業務主管機關間互有協助或委託之需求，依海岸巡防法第 11 條之規定，巡防機關分別與警察移民及消防機關、財政部、國防部、環境保護機關、交通部及農委會等機關訂有協調聯繫辦法，這些協調聯繫辦法的內容大致差異不大，包括彼此間如何相互合作、密切協調、請求協助、委託執行、協商機制、聯繫窗口、定期會報及經費預算支應等。其中與農委會漁業署之間的合作為數最多，合作項目及內容主要分為漁船進出港檢查、海上作業漁船查核兩大類。

(一) 漁船進出港檢查

- 1.巡防機關各安檢所協助查核經營沿近海漁業漁船進出港攜帶之漁具，是否與漁業執照登載之漁業種類相符及有無違反漁業管理事項。
- 2.漁業署不定期邀請海巡署、海岸（洋）總局、相關直轄市及縣(市)政府，針對特定漁港特定漁業漁船進出港有無違規情事，進行聯合查核；直轄市及縣(市)政府依轄屬特定漁業管理之需求，亦應不定期邀請海巡署派駐當地巡防機關針對特定漁業漁船進出港進行聯合查核。
- 3.巡防機關執檢人員面臨相關漁業執法問題，漁政機關適切提供漁業法令規範事項與說明。

(二) 海上作業漁船查核

- 1.由巡防機關巡防艦艇及漁政機關巡護船於平時巡邏勤務期間，依漁業法第 9 條規定，查核漁船從事未經核准之漁業種類、各級漁政主管機關依漁業法第 44 條公告禁漁區（期）、依漁業法第 48 條規定，查處非法以毒物、炸藥或其他爆裂物、電氣或其他麻醉物採捕水產動植物之行為。
- 2.漁業署及海洋巡防總局（海巡隊）雙方互派人員上漁政公務船或巡防艦艇實施聯合查核海上本國籍漁船作業情形。
- 3.定期性聯合查核勤務由漁業署於每月 20 日前，將預定規劃之次

月份查核重點及航次需求，函送海洋巡防總局，由海洋巡防總局確認期程後函復漁業署後據以執行；遇有緊急性臨時勤務需求時，為掌握時效，由漁業署以傳真或電話紀錄方式，聯繫海洋巡防總局(海務組)派遣巡防艦艇配合執行。

4.直轄市、縣(市)政府有海上聯合查核需求時，應比照前揭程序，於每月 20 日前，將預定規劃之次月份查核重點及航次需求，函送海洋巡防總局，由海洋巡防總局審議確認勤務能量、期程後函復需求機關據以執行；倘遇有緊急事件，得透過漁業署協調支援之。

5.執行沿近海漁業管理之海上漁業查核工作。

三、遭遇困難

根據海岸巡防法第 11 條第 7 項第 3 款的規定，漁業巡護及漁業資源的維護事項屬於巡防機關執行事項之一，唯此執行事項與農委會漁業署的職掌具有重疊之處，而且沿近海漁業巡護的政策擬訂、協調、督導、管理及相關審酌標準均屬漁業署職掌，漁業署本應執行漁業巡護工作，但是基於安全及船艦巡邏量的考量，大都委由巡防機關協助共同執行漁業巡護工作，由於漁業巡護的需求量很大，油料的經費支出成為巡防機關最大困擾；其次為漁業署漁政人員多數為約聘人員，相關法律觀念不足，經常發生任意指揮非屬巡防人員職權範圍內之巡護工作及漁業檢查的狀況，甚至在海岸巡防局的部分也經常發生漁業署要由巡防人員協助填寫魚貨的明細及魚貨鑑定的工作，由於這些涉及到漁業專業能力的問題，亦為過去職務協助或合作過程中經常發生的困擾之處。

四、成功關鍵

行政院海岸巡防署是我國除了海軍以外唯一負責維護臺灣地區海域與海岸秩序的行政機關，其法定職掌與執行事項顯較一般法規更為廣泛，似乎在我國海域內發生的問題均與巡防機關有關，由於該機關的職掌及工作的特殊性，因此巡防機關基於確保國家安全及保障人民權益之考量，對於各業務主管機關涉及巡防機關所轄區域之事務而

需要協助時，均會盡可能提供必要的協助，此為該巡防機關特殊之處。

另為達到互助合作之效，巡防機關依海岸巡防法第 11 條規定，分別與有關主管機關會同訂定協調聯繫辦法，以為執行協助合作的依據，此外，由於巡防機關管轄區域的特殊性，除請求國防部海軍的協助外，大多數皆為業務主管機關委請巡防機關提供協助，其中又以漁船進出港檢查及海上查核防範非法漁業活動為主，由於漁業署每年規劃聯合查核勤務的數量非常龐大，在油料經費有限的前提下，巡防機關對於海上作業漁船查核及各項漁業巡護工作，會盡可能結合巡防機關本身巡防勤務，以節省成本，提升船艦出海的成本效益。

五、法制配合

海岸巡防法已明確訂定行政院海岸巡防署業務職掌及執行事項，而該法第 11 條亦明確訂有巡防機關與各機關密切協調、聯繫及協助執行事項應通知有關主管機關會同處理之規定。而巡防機關亦遵循 11 條之規定與警察移民及消防機關、財政部、國防部、環境保護機關、交通部及農委會等機關訂有協調聯繫辦法。這些辦法均為巡防機關與其他機關職務協助的法律依據。其中與漁業署之間經常會有海上查核與漁業巡護的合作，因此，雙方亦訂有「沿近海漁業管理執法合作專案計畫」，俾供雙方合作執行的依據。

六、人力與經費分攤

行政院海岸巡防署與農業委員會執行沿近海漁業管理執法合作專案計畫時，雖然計畫內容敘明雙方互派人員上對方的船(艦)，共同實施聯合查核本國籍海上作業漁船，但是實際執行時，大部分皆為漁業署觀察員登上巡防機關所派遣艦艇實施海上作業漁船查核及漁業巡護作業，因此，有關人力及經費的支出部分皆由巡防機關負擔，雖然巡防機關曾多次反映希望漁業署能夠補助油料費用，也經過多次的協調，中央主計總處的態度認為漁業巡護作業與巡防機關的職掌相關，因此，由巡防機關吸收，基本上由於巡防機關管轄權限的特殊性，因此，巡防機關的態度也是盡力配合各業務主管機關的需求。

七、權責分配

巡防機關執行臺灣海域各項巡防工作時，無論是海上作業漁船查核或漁業巡護作業過程中，遇有海上作業漁船，漁政人員應主動說明該漁船使用之漁具漁法，提供相關漁業法令資訊並協助判定是否有違反相關漁業法令管理規範事項。發現海上作業漁船有違反漁業法行為，漁政人員應主動提出執行意見，包括違法法令條文、蒐證技巧及構成要件，並協助錄影蒐證。後續由海巡人員綜整相關違反漁業法事證，移送漁業署核處。若發生違反刑事案件，由海巡人員調查並作後續相關處置。因此，違反刑事法的案件由巡防機關處置，但是違反漁業法之行為，則由主管機關漁業署核處，巡防機關屬於協助的角色。

八、啟發與法制建議

行政院海岸巡防署與農委會之漁業署之間的互助網絡工作，依據海岸巡防法第 11 條規定，兩機關訂有協調聯繫辦法，其主要合作專案計畫係以漁船進出港檢查及海上作業漁船查核為主，其中漁船進出港檢查的協助工作經常發生漁業署要求巡防機關協助執行漁業法之專業執行事項，如漁貨量明細的填報、漁貨名稱的填列及漁貨鑑定等工作，而負責的海岸巡防總局執行人員因法律素養不足，代為執行漁業法的專業執行事項，由於該等人員缺乏漁業法的專業知識，因此，過去在職務協助或合作過程中經常發生困擾，有違行政程序法第 19 條職務協助及第 15 條委託執行的規定。

另有關海上作業漁船查核的部分，係由海洋巡防總局負責，由於管轄區域的特殊性，因此，該局會盡力配合漁業署的漁船查核及巡護工作，但是在協助的過程中，仍應遵循行政程序法職務協助的精神，在經費的支出上宜由請求機關負擔所需求油料支出，雖然該局為了節省出船的費用而結合巡航勤務，但是漁業署仍難免除油料補助之責，依據行政程序法第 19 條第 7 項規定，被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用，但是礙於國家財政拮据，漁業署無法支付油料費用，巡防機關並未拘泥於法規的僵化，但是基於實務上的需求，彈性調整內部勤務，將兩者巡護作業結合執行，以節省成本，其

作法可供政府革新作為的參考。至於巡護過程中，雖曾發生漁政人員要求巡防人員執行非協助範圍事項，在巡防人員多次的協調與溝通後，已逐漸化解類似情形。

貳、全民防騙超連結分析

一、推動經驗

165 反詐騙的政策背景是因為近年來詐騙案件頻傳，民眾遭受詐騙集團騙取財物的事件常見於新聞媒體，根據內政部警政署 2004 年的治安情勢報告，該年詐欺犯罪的案件有 4 萬多件，只少於機車竊盜的 16 萬餘件、普通竊盜的 11 萬餘件與汽車竊盜的 5 萬件，損失金額根據受訪者表示高達 185 億，造成政府施政上的重大難題。

為了有效遏止詐欺事件，內政部警政署受命於中央政府遂於 2004 年 4 月開始實施「反詐欺專案」，同時，行政院亦於同年 4 月 23 日召開「反詐騙跨部會協調會議」，結合相關部會的力量，試圖有效打擊詐騙⁹¹，並在 4 月 26 日成立「反詐騙諮詢專線」，提供民眾一個諮詢詐騙問題的管道，此為全民防騙超連結的前身。隨著民眾諮詢數量的增加，詐騙諮詢專線於 2005 年 4 月 1 日擴大人員的編制，擴充軟硬體設備，並更名為「165 反詐騙諮詢專線」，也從單純提供民眾線上諮詢，延伸到受理民眾報案，另一方面，行政院進一步設置「反詐騙聯防平台」，召集內政部、交通部、警政署及其他相關部會於 2004 年 11 月 22 日舉行「反詐騙聯合平台」會議，各相關部會在此會議的架構下相互協調，從教育宣導、電信監控、金融管理、警政偵防多管齊下，企望能夠有效率地打擊新興的詐欺犯罪。

隨著經濟型態的改變、電子通訊及網絡的普遍使用，產生許多新型態的詐欺犯罪，不同於過去詐欺犯罪有明確的犯嫌，新興詐欺犯罪的特性是大量利用偽造證件，申請人頭電話與人頭帳戶作為犯罪工具，誘使被害民眾將金錢匯入人頭帳戶中，詐取被害民眾的財物，主要的犯嫌往往隱匿幕後，追查不易；由於新興詐欺犯罪的查緝需要依賴

⁹¹ 參照：2004 年行政院施政報告。

人頭帳戶與人頭電話的杜絕，切斷歹徒犯案的管道，因此，牽涉到電信與金融的問題。

詐騙犯罪的打擊與防制不僅止於警政工作的範圍，從避免不肖人士以不正當的管道蒐集個人資料，作為取信受害人或人頭帳戶之用，前端的個人資料保護是法務部的主管事項；其次，手機、網路乃是現今詐騙集團常用的通訊管道，因此，也牽涉到電信業務主管機關—交通部，及媒體通訊業務的主管機關—國家通訊傳播委員會(NCC)的業務範圍；而詐騙主嫌通常使用的自動櫃員機轉帳或是臨櫃匯款的方式，使受害民眾將錢匯入人頭帳戶，規避警方追查，尚有賴金融監督管理委員會及財政部的把關；末端的犯罪追查與民眾身家財產保護，則是隸屬內政部警政署的工作；另外政府亦需要積極教育民眾「反詐騙」的觀念，大量宣導常見的詐騙手法，避免民眾落入詐騙陷阱，才是防制詐騙的根本之道，而原新聞局(現已裁撤並將業務移撥外交部及文化部)及教育部負責這些對民眾及學生的宣導工作。因此反詐騙的工作乃是結合警政、法務、通訊、金融、政策宣導各主管機關的策略作為方能克盡其功。

內政部警政署受命於政府負責本案的處理，該署從「民眾即是顧客」的觀點出發，讓為民服務成為警察工作的核心價值，使服務與偵防相輔相成，兼容並蓄。透過警察服務的「人性化、標準化、科技化」的設計，基於民眾需求，建置「全民防騙超連結」專案，擬定「一個簡碼、二個核心、三個特質及四大策略」的策略方案，整合政府與民間犯罪防治資源，建構資訊服務網、數位資料庫、資通訊分析、監看不法帳戶等四大聯防面向，有系統解開詐欺密碼，並以整合手段彌補以往金融及電信政策所衍生的法令及控管機制漏洞，深入分析詐騙成因，掌握犯罪新趨勢，藉以消除障礙因素，減少運作成本，達到創造價值及價值極大化的目標，增強防制詐欺能量，以降低民眾被害機率，發揮全民防騙超連結的成效。

二、合作項目與主要內容

全民防騙超連結係全方位反詐欺作為，除了內政部警政署負責統

籌規劃辦理相關策進作為外，其跨機關合作項目及主要內容如下：

(一)建構詐騙犯罪防制網

透過「反詐騙聯防平台會議」、「電信技術諮詢小組會議」，結合法務部、交通部、財政部、金融監督管理委員會、金融聯合徵信中心、財金資訊公司、各金融機構、國家通訊傳播委員會、各電信業者及警政署科技、研發、通訊監察、電信警察隊與各外勤單位等跨部會組織，形成一防制犯罪網絡，並制定決策實施「警示帳戶聯防機制」，並邀請國內七大電信業者加入「電信聯合服務平台」，共同執行反詐騙工作。

(二)協調電信監理單位，有效阻斷非法話務

1.不法門號實施停話

為提升停話作業，全面採電子化作業方式，透過「快速停話作業系統」，使停話速度由公文函請停話，提升至立即停話，縮短作業時間並減少公文數量。同時針對詐騙電話實施停話且限制預付卡門號申請及販售數量，使歹徒須提高成本始能購得人頭電話卡，增加犯罪成本。此外，更規劃實施靖頻專案及斷源專案，以有效掃蕩非法機房及擴大不法門號停話範圍，針對外籍人士來台工作期滿離境後，對其使用行動電話門號予以停話，以防止利用做為犯罪工具。

2.簡訊關鍵字攔截

建構啟用簡訊特碼檢舉專線，使其具備訊息拆解功能，自動分析詐騙簡訊內容、詐騙號碼，關鍵字彙整，於檢舉數量達設定門檻時，送由各電信公司加以攔截，還給民眾免於恐懼的自由。

(三)警示不法帳戶，阻斷非法資金流出

1.監控不法帳戶

內政部警政署與金融機構合作建立「異常帳戶預警機制」，針對

不法及異常帳戶監控資金流向，機先反應，尋找潛在被害人，以關懷詢問方式了解案情，給予適當協助，攔阻被騙款項，進一步確保被害人權益。並依據「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」，協請金融機構應確實監控異常帳戶，必要時提高管制等級為一類或二類帳戶，預防民眾受害，藉此預警及攔阻功能，運用前置性行政作為彌補司法程序緩不濟急的缺點，以確保民眾權益。

2. 攔阻不法資金匯出

建構「警示帳戶聯防機制」，以 165 為聯絡中心，通報相繼匯入之金融機構，透過圈存止扣方式，即時追回民眾被騙款項，並使相關匯(轉)入之帳戶實施警示，阻斷被騙款項流出，同時促使其他被害人無法匯入，減少民眾被害。

三、遭遇困難

(一) 本位主義作祟

面對主要利用金融機關、電子通訊工具與網路詐財的犯罪，各部會在協調上基於本位主義的作祟，不願對自身管轄的政策、法令加以放鬆或做適度的調整，造成部會與部會間溝通的障礙，影響政策的推行。例如：金管會堅持凍結資金涉及人民的隱私權及財產公開自始不願讓步。交通部主管電信通訊業務，堅認冒名申請電話犯罪比例不高，充滿本位主義色彩不願意配合，皆屬顯例。

(二) 專業資訊落差

多元而複雜的問題無法由單一機關可以全權負責處理，往往在合作的過程中，會因為業務範圍、對象不同，獲得的資訊也會有所差異，又或是部門之間專業不同，影響政策決定的相關資訊無法順利流通，得到一致性的理解，這樣的資訊落差造成各部會或機關間形成不同的政策意向，讓合作的執行更顯困難。165 反詐騙橫跨內政部、交通部、國家通訊傳播委員會、財政部、金融監督管理委員會等諸多非常

專業的單位，彼此之間所堅稱的專業資訊存在諸多落差，在溝通協調過程中更顯困難。

(三)法令的限制

金融詐騙雖由內政部警政署一肩扛起，但隨著犯罪手法和工具的翻新，導致警政單位要追查銀行帳號等個人資料時，受限於金融監理單位的法令而難以施展，破案率趕不上犯罪率，其問題本質在於電信金融詐騙屬於新生事務，而原有的法令規範又過於僵化毫無彈性，例如電話轉接技術相關法令僵化、自動提款機非約定轉帳功能的規定太過鬆散或圈存止付缺乏法源依據等，均導致打擊犯罪效率不佳，未能達到杜絕詐騙之效。

四、成功關鍵

(一)民眾輿情的壓力

電信金融詐騙初期僅少部分民眾受到影響，但是隨著案件量快速成長，受害民眾愈來愈多時，來自於民眾輿情的壓力迫使政府必須採取行動作為，因此內政部警政署受命負責，但是因為此類案件涉及各部會的權責，初期防治效果不佳，在民意的壓力危及政府威信時，讓政府必須正視問題的嚴重性，才促使後續跨部會協力合作，此為本案成功推動的初始關鍵。

(二)領導者的觀念與決心

電信金融詐騙犯罪雖然屬於內政部警政署的業管工作，但是由於該類案件所涉部門甚多，單純由內政部警政署負責此項防治工作，礙於相關權責機關管轄的限制，限縮內政部警政署的犯罪偵查效果，後因行政院長的重視責由內政部警政署負責推動跨部會協力合作的制度，由原本行政院僅具形式定期召開的行政院治安會報，專案設置「反詐騙跨部會協調會議」，才能讓 165 反詐騙的網絡得以推動。

(三)提升跨部會協調層次

為了有效遏止詐欺事件，內政部警政署初期的「反詐欺專案」，幸有行政院的支持，提升跨部會協調層次，由行政院政務委員統合各

部會，藉由「反詐騙跨部會協調會議」及「反詐騙聯防平台」的建置，強化各部會之間的溝通協調，逐步縮減彼此之間的專業資訊落差，消彌本位主義的作祟，讓內政部警政署獲得強力的後盾，以遂行電信金融詐欺的防制作為。

(四) 制度化合作機制

任何跨機關行政協助合作的案件除了遇有急迫性而創設臨時機制外，更重要者必須建構一套正式運作的機制才能讓協助合作的工作持續進行，而電信金融詐騙案件經過多次的跨部會橫向協調聯繫後，藉由相關法令及合作機制的制度化，方始全民防騙超連結工作得以持續維持各部會之間的合作。

(五) 相關法令的配合

電信金融詐騙案件跨部會協助合作所涉及諸多部會及民間電信銀行業者，因此該案執行過程中涉及到公部門的依法行政，以及政府對於民間公司的管制措施，若無相關法令的配合，甚難讓各部會與民間業者之間的合作有所遵循的依據。

(六) 主要負責部會的堅持信念

內政部警政署是電信金融詐騙案件的主要負責機關，由於該案涉及部會非常多，而且案件流程複雜，礙於推行過程中遭遇諸多困境，若無內政部警政署堅持信念，戮力執行此項跨部會協力合作，恐怕在前幾次跨部會協商遭受各部會本位主義的推拖下，棄守政策的執行，今日民眾可能無法享受此項施政成果。誠如受訪者所述：跨部會的協助合作必須有人扮演傻子的角色，否則真得很難推行。

五、法制配合

為了能夠達到全民反詐騙跨機關協力合作的成效，相關配合檢討與修訂的法規包括：修訂銀行法第 45 條，並制定「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」及「警示帳戶聯防機制作業程序」、修訂「行動業務通信管理規則」、「固定通信業務管理規則」、「第三代行動業務通信管理規則」、訂頒「各警察機關辦理反詐騙工作

獎懲規定」、「金融電信人頭帳戶及電話犯罪案件處理執行規定」、「民眾辦理解除警示帳戶申請書」規定等。

六、人力與經費分攤

電信金融詐騙案件跨部會協助合作主要係由內政部警政署負責統籌辦理，有關 165 反詐騙專線的籌設皆由該署在現有的辦公廳舍及經費下支用建置，人力的部分亦由該署現有警力調撥，至於涉及其他部會所轄之業務，皆由各部會所屬人力及經費勻支。

七、權責分配

電信金融詐騙案件的特殊之處在於顛覆傳統面對面的詐騙手法，而是運用高科技的便利性與隱匿性，結合了電信、網路及金融等多元整合途徑遂行詐騙行為，而這些業務分別屬於不同業務主管機關。因此，全民防騙超連結係結合現有各部會所轄的業務，藉由行政流程及法規的修訂，達到全民防騙之效，循此，各部會所負之權責未因此而有所變更。

八、啟發與法制建議

165 反詐騙平台自 2004 年運作至今，雖然亦曾遭遇橫向整合困難，但仍舊是克服障礙成為一個常態性便民政策。政策部門面對橫向協調上的法律疑義及新生事務的問題，由於政府機關組織內部普遍存在本位主義、專業偏執、專業資訊落差等問題，因此，在執行合作上本非易事，電信金融詐騙案件係各界矚目及受爭議的議題，對於此類具有高度複雜性且屬於中央部會層級的議題，政府必須提高處理層級，由政務委員協調各單位進行整合辦理，以避免各部會不同調的情況。此外，由於我國僵化的人事考選制度，各部會人員缺乏互相遷調學習的機會，自然形成本位主義的偏見。再者，各部會雖然皆有各自的施政計畫與專業職掌，但各部會間的有些計畫與專業職掌之間可能存在衝突之處，若彼此間對於政府整體施政缺乏共同的願景，彼此協助合作之情形必然產生諸多問題，目前社會上所發生各類新興議題已非傳統單一組織所能處理，必須透過團隊合作的力量，發揮政府整體治理的效能。未來若欲發揮跨機關行政協助合作的效能，行政機關必須

破除傳統皇權思想，避免僅只是順應行政首長的喜好，更應順著跨域協力合作的潮流，同時建立有效的橫向聯繫機制，再輔以各機關配合議題需求修訂法規，透過觀念、制度與法規的配合，方有助於提升政府未來治理的能力。

第三節 地方政府間行政協助之個案分析

金門縣與新北市政府合作以視訊辦理身分證、新北市與臺北市捷運系統跨域治理

壹、新北市政府與金門縣合作以視訊辦理身分證

一、推動經驗

新北市政府（民政局）從 2013 年 8 月 1 日起協助設籍金門縣的市民，透過視訊連線向金門縣政府申辦身分證的補發與換發。主要的原因有兩部分：一是回應申請人對於過去須由本人返回原設籍地辦理的抱怨、節省民眾辦理身分證明的時間、勞力與金錢，二是滿足民眾對於行政高度 E 化後的期待。除了由下而上產生新的行政任務需求外，也有由上而下來自民選首長為求鞏固政治支持，主動發掘既有行政程序對市民造成不便之處，並透過政治運作方式（首長間拜會參訪），使新北市形成此方面之政策。

另外，值得注意的是，利用視訊辦理身分證換發，新北市與金門縣的合作並非首例。受訪者指出，過去設籍新北市（臺北縣）人民居住在其他縣市的安養院或因為重病，無法親自申請補發或換證，就是透過行政協助，請求所在地的縣市政府幫忙核對人別，若經該縣市政府人員檢視無誤的話，新北市就會發證給當事人。因此，新北市與金門縣政府間進行的行政協助活動，更有將過去個案式、臨時性的行政協助機制，賦予一般性、普遍性的意義。

二、合作項目及主要內容

此項透過視訊連線辦理身分證補換發的行政協助措施流程，從申

請人在新北市戶政事務所表示其原籍金門縣，需要補換發身分證開始。接著，戶政事務所會透過視訊通話軟體（如 Skype）直接和金門縣政府相關單位對話，在對話過程中，後者也將與申請人視訊交談，並核對申請人的基本資料，來確認申請人是不是身分證之名義人。一旦確認過，即由申請人填寫補換發身分證的申請書，填完之後就傳真傳送過去，金門方面審查傳真文件無誤後就收件。在收件以後，新北市府會把申請人的照片以及申請書郵寄到金門，金門方面製作完成後再將身分證郵寄回來，時間大約經過 7 個工作天，至申請人拿到身分證平均需約 10 個工作天。

三、遭遇困難

據新北市政府受訪人員表示，在推動遠距視訊辦理身分證換發過程中，遭遇最大的阻力是來自中央主管機關內政部（戶政司）的反對。內政部的疑慮來自以下幾點，透過視訊遠距換發身分證，可能對地方政府戶籍行政權限尊重不足，也將增加戶政人員的工作負擔。另外，也因為這種方式可能難以確實辨認人別，提高身分證冒領之風險。然而，根據受訪者的看法，這些疑慮均能在現行法制中有效解決（參見後述）。事實上，內政部方面也從 2012 年開始匯集各縣市戶政機關，研議國民身分證初、補領、死亡登記及姓名變更登記等依法應至戶籍地戶政事務所辦理事項，可向戶籍地以外之戶政事務所申請辦理。不過，內政部對於戶籍法第 60 條第 1 項「初領或補領國民身分證，應由本人親自為之。」仍採取較為保守的解釋，認為申請在異地運用視訊申請，並不符合前述法律意旨。

四、成功關鍵

對於「遠距視訊辦理身分證補換發」工作的成功，受訪者表示，關鍵在於一組執行公共任務必須具備的態度要素：企圖心與同理心，以及兩項在執行過程中不可或缺的能力：執行力與協調力。前者是從民眾的角度，思考民眾需要的行政服務是什麼，由此為基礎開展推動政務的企圖心。就後二項能力而言，又以協調力更重要，因為行政機關對其掌理之業務常常充滿熱情或各種堅持，雖然不斷推動執行，但

容易讓人感覺高高在上的距離感，因此必須具備充分的協調力，這包含行政機關本身內部同仁之間的協調，以及與其他層級政府或其他機關的外部協調。在本案中，實際「辦理視訊遠距換補發身分證」的業務大部分是由新北市各地共 29 個戶政事務所辦理，民政局則扮演協調、規劃的角色，有效的工作分配是本案得以成功的關鍵。

五、法制配合

本案不牽涉到核發身分證或補發身分證的權限移轉，換言之，並不構成不相隸屬機關間、須有法律依據始得為之的行政委託（行政程序法第 15 條第 2 項）。具體而言，新北市政府下轄的戶政事務所只是受理該當案件的申請，然後做一個初步審查，再透過視訊由金門縣政府判斷視訊裡面的申請人是否跟身分證持有人是否同一，受理之後再透過郵寄轉送申請書至金門，最終仍然是由金門縣政府那邊來核發身分證。因此，如受訪者於訪談中表示的，本案並不需要訂立新法或修正戶籍法，只須適用行政程序法中行政協助有關規定已足（該法第 19 條）。

就法令依據部分，內政部曾多次表達疑慮，並在 2013 年 6 月間函詢法務部，法務部表示，身分證補發或跨縣市辦理身分證各項業務所採用的遠距視訊聯繫與人別辨識，均屬於「事實認定」層面的問題，只要內政部擬定如何認定人民遷徙或遺失身分證的標準作業程序即可，並不需要由法務部對相關法令進行解釋。

最後，以視訊辦理身分證補換發涉及的「個人資料保護問題」也是訪談討論的重點。受訪者表示，從開辦至今並沒有民眾抱怨或質疑其個人隱私可能被侵害，主要原因應該是這項行政協助活動本質對民眾有利，因此民眾對其個資隱私的風險有較大的包容。另一方面，每位戶政人員雖然都有查閱全國人民的戶政資料的權限，但任何一次查閱均會在資料庫系統中留下記錄，所屬單位或主管長官便可將該紀錄與個別人員經辦的案件進行比對，若稽核結果顯示，查閱對象與經辦案件間沒有關係或關聯性不清楚，該人員即有說明的義務，倘若有濫用戶政查詢、侵害個人隱私的情形，依法並將處以罰鍰，甚至有刑事

責任。因此，在適用嚴謹的個人資料保護法下，並未顯示這方面的疑慮。

六、人力經費分攤

根據受訪者表示，增辦「辦理視訊遠距換補發身分證」的業務後，第一線戶政事務所與戶政人員的工作量的確增加，工作時間也較過去延長，但延長工時所需的加班費仍在部門預算可得支應的範圍內，或者可以透過加班補休的方式來消化，並未加重新北市的財政負擔。

另外，在此項業務開辦之前，新北市府的戶政事務所即已改革辦公時間，使民眾於周六或夜間均可到戶政事務所洽辦所需證明與文書，因此戶政人員的上班時間採取排班制，上下班時間也較為彈性。因為這項業務開辦後增加之工時，也就可以繼續整合到原本的彈性工時制度中，並未因此造成戶政人員過量的工作負荷。

除了人力面向的工資、工時問題外，行政機關辦理行政協助事務是否增加額外的支出，以致衍生向請求協助機關求償的問題，也是行政機關往往不願意進行行政協助的原因。就這部分，受訪者表示，「辦理視訊遠距換補發身分證」由於只使用電腦設備與通訊軟體，並未衍生額外的事務費，因此並沒有費用求償的問題。

最後，人民對於遠距視訊補換發身分證，也無需另行支付規費，只需支付郵寄費用，對人民亦不構成財務上負擔。

七、權責分配

由於補發與換發身分證之權限以及確認人別（構成要件事實是否該當之認定）仍屬金門縣政府，新北市戶政事務所的工作僅在提供網路通訊所需要設備、收受申請書表與申請人照片，並協助郵寄，所負責者均為事務性工作，而未涉及實體權限，因此本案並無複雜的「權責分配」問題。

八、啟發與法制建議

嚴格而言，新北市政府協助原籍金門縣之居民換發身分證，並非傳統意義的「行政協助」（「職務協助」），其運作方式與行政程序法相

關規定的構想是相反的。但從鼓勵行政「主動積極」、「取向於未來進行規劃」以及「促進人民權益保障」、「減省人民辦理行政業務的勞費」而言，新北市政府的創新是值得肯定，其影響不僅表現在其將成為行政機關便民服務的典型，未來亦可能促使行政法（行政程序法）釋義學中關於「組織職權分工」以及「職務協助」等概念體系，進行重新思考與建構。

首先，依據行政法學理以及行政程序法（第 19 條）之規定，行政協助從系爭職務的管轄機關向其他非管轄機關請求協助開始，並由此衍生出：管轄機關之請求是否符合法定要件、被請求機關是否得或應拒絕提供協助、提供協助產生之費用求償、爭議解決等問題，就此我國行政程序法參照德國聯邦行政程序法之規定，均作有規範。然而，具按照本次深度訪談所得到的資訊，不只是金門縣政府（原籍金門縣的新北市居民申請身分證換發之有權機關）向新北市政府提出廣義的請求協助，相反的，原本應是被請求機關的新北市政府也主動向金門縣政府提出這項合作構想，背後主要原因已如前述。

事實上，由於換發身分證本質屬於須人民申請始開始進行之行政活動，而過去申請行為向來是身分證持有人回到原戶籍地後為之，管轄機關無法主動提人民辦理此業務，也因此業務管轄機關並無請求他縣市有關機關提供行政協助之需要。從這裡亦反映出，行政程序法中行政協助之規定僅著重實踐行政一體、提升行政效率與效能的面向，並未考量行政協助亦可能含有促進人民權益保障之功能。

其次，從新北市政府協助原籍金門之居民辦理身分證換發的案例來看，此種透過「反向操作」職務協助的行政合作活動，較不易發生行政程序法職務協助規範所設想的爭議情況：

- (一)由於能有效減輕原管轄機關工作負擔，如本案情況，很快就能得到原管轄機關的支持。
- (二)因為同時也是被請求機關提出的合作構想，其提出前應已評估本身人力、職能是否能承擔此項業務，行政程序法第 19 條第 4 項第 2 款所指「將嚴重妨害其自身職務之執行」的情形，應不致發

生。

- (三)同樣基於第二點理由，由於並未造成提供協助的機關沉重之負擔，這項由被請求機關主動提出的協助行為，較不會產生額外、須由請求機關支付之費用。換言之，實務上可能因為需負擔費用，以致行政機關不願或因預算限制無法向他機關請求協助的情況，在本案較不會發生。
- (四)在訪談中特別提出討論的個人資料保護問題，雖然至今從未接獲申辦人民或承辦人員反映有此顧慮，但基於法律優位原則以及法治國保障人權的核心原則，並不能因為此項行政合作業務對申辦人民有利，而得解免法律對個人資料隱私的保障。
- (五)承上(四)的觀點亦可思考，有關行政協助的規範，是否應區別協助內容屬於對人民是「授益性」或「負擔性」行為，而有不同設計，例如基於人民權益的維護，賦予人民請求權以申請對其有利的特定行政協助活動，或者考慮適用規費法，由人民支付全部或一部因行政協助衍生的費用。

貳、 新北市與臺北市捷運系統跨域治理

一、合作項目與主要內容

臺北市與新北市乃一河之隔的都會區，是典型的雙子城結構，現在兩市合計人口已將近 700 萬人，在大都會的發展過程中，大眾捷運系統的興起扮演了一個很重要的核心角色。臺北市與新北市的捷運設施發展，在捷運規劃初期，即是以大臺北都會區的概念進行設計。早在 1975 年時，奉行政院之指示，交通部運輸計畫委員會（為交通部運輸研究所之前身）會同有關機構、學術界及國內外顧問公司合作辦理大眾運輸系統之初步規劃工作，並於 1977 年提出建議報告。1981 年 8 月，交通部運輸計畫委員會委託英國大眾捷運顧問工程司（BMTC）聯合中華顧問工程司進行研究。1983 年，交通部與臺北市政府為了中高運量的問題進行協調，先於 1985 年 3 月確定由臺北市主辦大眾捷運系統規劃、設計與興建的工作；後於 10 月份經建會整合中高運量系統之下，底定成形現行的捷運路網。1986 年行政院核

定經建會所建議的臺北捷運初期路網，其路線設計為六條路線與一段維護軌，總長為 88 公里，包含了淡水線、新店線、南港線、板橋線、中和線、木柵線與維護軌。1987 年，臺北市政府捷運工程局成立，並聘請美國捷運顧問公司（America Transit Consultants）為捷運局總顧問，並著手合作規劃遠期路網，包括中運量環狀線南環段、新莊線、松山線、信義線、蘆洲線等五條路線。後來因應都市逐漸向外圍發展之趨勢，捷運局陸續評估分析各延伸線的必要性，至目前為止，臺北都會區的捷運路網依然擴大在增建中，依據 2014 年 3 月份捷運局的資料，可以整理出各階段時期的發展如下：（1）已完工通車路網：淡水線、中和線、南港線、新店線、小南門線、板橋線、土城線、新莊線、蘆洲線、文湖線、南港線東延段、與信義線等，建設里程共計 126.1 公里、109 個車站；（2）已核定興建中路網：松山線、土城線延伸頂埔段、桃園國際機場聯外捷運系統三重至臺北段、環狀線第一階段、信義線東延段、萬大-中和-樹林第一期與新莊機廠等，共計 41.3 公里、35 個車站；（3）尚在規劃中路網：民生汐止線、環狀線北環段及南環段、社子-士林-北投區域輕軌路網、萬大—中和—樹林線第二期、南北線、安坑線與三鶯線等，共計 111.6 公里。至此，臺北市與新北市捷運建設路線長度比將達 1：1，大臺北都會區捷運路網全長將達 270 公里以上，預測目標年平常日每日運量將達 360 萬人次。

二、成功關鍵

大臺北捷運網路成功及臺北市捷運工程局扮演重要角色的關鍵因素，可以歸納為下列幾點：

（一）「區域」概念下的整體規劃

捷運工程的興建並非僅只是單純為了蓋捷運而已，而是基於區域發展的考量。臺北捷運系統在開始設計時的主要目標就是以滿足臺北市中心區與周圍衛星城市之間聯外運輸的交通需求而設計的。

（二）最適捷運路網規劃發揮效果

從 1975 年的規劃提出初步構想後，臺北捷運歷經多次之路網規

劃整合工作，建議之路線方案包括輻射型路線、L 形路線、中心環狀路線、外圍之環狀路線、中心格狀路線等，各有其背景考量因素及其優劣點。經評估結果，以 L 形路網之運輸效益最佳、益本比較大、財務效益較可行、工程上較可行、營運上較具彈性、環境衝擊最小，確立 L 形路網為最適規劃。因此捷運路網是以數條 L 型路線在市中心區相互銜接成格狀路網，外圍再以環狀路線串聯，與市中心區外圍之衛星市鎮相互連繫，以減少轉乘的次數。

（三）捷運技術移轉與傳承

美國捷運顧問公司為臺北市捷運工程局總顧問，已長期訓練出一個優秀的捷運團隊。臺北市捷運工程局是派用機關，對國內其他捷運計畫（例如高雄捷運建設計畫、桃園機場聯外捷運建設計畫總顧問、臺北環狀線捷運計畫總顧問、臺中捷運計畫第一期總顧問、台中捷運場站開發、桃園捷運路網評估、規劃與基本設計等）進行捷運技術移轉，包括：機電設計及土建工程技術諮詢服務、圖說文件審視服務、技術文件資料價購及各項專業訓練班服務等，亦出版國內第一套有關捷運土木建築與機電工程之規劃、設計及施工領域之叢書，服務共達 22,450 人次，挹注北市府財政 3 億 4 仟餘萬元。

（四）地方首長的全力支持

捷運的成功有賴地方首長的全力支持，新北市與臺北市捷運系統的建置過程雖然曾經對於規畫設計的意有不同的看法，甚至捷運路線的規畫受到地方民意的影響，但皆能在時任臺北市及臺北縣長(原新北市)的全力支持與協調下，方能獲致成功。

（五）各項溝通協調會議的配合

臺北市捷運工程局一成立時，在省政府即成立省府彙報，由臺北市市長與省主席聯合擔任雙主席；在中央單位也成立一個委員會，由經建會主委擔任主席；另在三個不同層級成立協調會，來溝通協調不同的情資彙報。另外，跨縣市（例如臺北市及新北市）的合作模式都透過一個平台機制：研議委員會。研議委員會作業小組完成計畫後，先呈報研議委員會協調，再送中央單位審查。

三、 遭遇困難

(一) 政治力的介入

捷運專業工程以外的考量就是政治的考量，政治的考量就是選票的考量跟利益的考量。例如，因土地的利益因素，機場捷運線從 A10 站到 A14 站就規劃了很多其實是不必要的站點；捷運內湖線因為受到地方民意因素的影響，也才會拖了十幾年才開始興建。

(二) 各種介面的整合

實際的捷運設計上並沒有行政界線的考量，但主要是六都產生後，捷運被當成主要的政策，反而產生了介面的問題，也就是跨域的組織本位的問題。跨縣市主要是透過行政契約或公文來往的關係來合作，但有些包含土地徵收或管線遷移等問題，會遇到合作方政府的各單位之本位主義，因而延誤了工程的時機，或是怪罪給提供協助的臺北市捷運局。

四、 法制配合

地方政府間之合作其法源有下列幾項：憲法第 111 條第 2 項為主軸，明定：「前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理」。地方制度法第 21 條規範跨區域的相關業務之合作管理：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地地方自治團體限期辦理」。地方制度法第 24 及 77 條第 2 項，以及財政收支劃分法第 30 條與 38 條亦有關於地方跨域的相關規範事項。原則上，中央政府不會輕易去介入地方的事務，地方制度法第 76 條就是規範中央要代行處理之前還要函至地方政府，再給地方限期處理的機會，若地方不限期處理，中央才可以代行處理，此為輔助性原則。

行政程序法亦就行政協助相關事項加以明定，該法第 19 條第 1 項規定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內

互相協助」。專業上，大眾捷運法第四條規定：「路網跨越不相隸屬之行政區域者，由各有關直轄市、縣（市）政府協議決定地方主管機關，協議不成者，由交通部指定之」。而政府興辦大眾捷運系統需用之土地，依土地徵收條例第 3 條第 1 項第 2 款及大眾捷運法第 6 條或第 7 條第 4 項規定，得徵收私有土地；若有衝突，仍需府際間來溝通協調解決。

五、人力與經費分攤

中央政府在捷運的興建經費上是被動的角色，按照各別直轄市呈報的捷運計畫內容由國家發展委員會及交通部審查核定後，按照該直轄市的財政等級撥給補助款。以直轄市為前提的角度而言，中央政府的角色是隱性的，不再負責規劃，只負責財政補助，而捷運的規劃、興建及營運通通是屬於直轄市的權責。若有捷運路線財務計畫中涉及沿線土地開發效益部分，亦由直轄市政府委外辦理，後續再提報修正財務計畫請中央審議。

六、權責分配

大眾捷運政策在進行合法化過程會面臨不少衝突，面對這些衝突，政黨、中央政府與地方首長可透過：(1)中央主導的策略性伙伴關係形式：此種形式是結合區域內政黨、中央、地方的伙伴關係，具體的作法可以由中央主導派駐地方，成立臨時性的任務編組來處理跨域的問題；(2)或由地方主導的區域政策網絡形式：政黨或中央為指導提供誘因的角色，由地方政府間與地方民間團體間主導政策議題，整合在地資源，共同經營區域發展，其具體作法可以由地方政府間建立常設性之首長會報機制。

依照大眾捷運法，捷運系統的興建可由中央指派，由交通部直接指派某個直轄市政府捷運工程局去幫忙其他直轄市政府，再搭配行政程序法、行政契約、正式公文等方式來規範直轄市之間的權利義務跟責任的關係。而實務上，常設性之地方首長會報機制有很大的效率功能。

捷運計劃本來就是一個區域計畫，但利用行政契約時，就會產生

很多跨域介面上的問題：捷運技術專業與雙方的決策。例如路線的專業規劃核定、中央資源的爭取、新北市及臺北市的不同優先順序決策、經費的分攤等等問題都是影響行政協助上權責分配的因素。

七、啟發與法制建議

跨域下的交通建設所能產生的資源綜效作用較大，但各地方政府經常可見受制於政黨、議會、地方利益團體及財政預算等政治因素的干擾，被迫在捷運決策過程中須以地方主體利益進行本位思考，然而新北市及臺北市已儼然形成雙邊跨域治理的模式，因此，如何提出雙北跨域下功能性的整合方向可以是作為未來制度變革的基礎。在專業法規上，大眾捷運法中並無納入府際合作或跨域治理的具體共同管理機制，但很明顯的是大眾捷運系統已是個跨域的現象，因此，大眾捷運法的後續修正可以融入地方制度法下跨域治理的概念，讓不同的鄰近城市可以在捷運的議題裡建立共同的合作方式。上述的考量可以利用雙首長聯合會議的常態性設置作為跨域治理發展的開始，盼能藉此創造制度上的誘因空間，進而達成效益極大化之核心目標。

第四節 中央與地方政府間行政協助之個案分析

國軍協助地方政府災害救援、性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡。

壹、國軍協助地方政府災害救援

一、推動經驗

鑑於近年來天災頻傳，所造成之傷亡不亞於慘烈的戰爭，以往傳統「國家安全」概念主要集中在軍事安全，然而隨著全球極端氣候頻頻發生，人類既無法有效控制災難之不發生，世界各國大多將防災應變的能量導入國土防衛政策之中，將災害應變機制，朝「以軍事力量支援政府災防應變體系」方向發展，並加強軍隊投入緊急天然災害防治搶救作為。

隨著 1999 年 921 大地震的發生，救災之規模已超出我國以往災害防救體系所能負擔，當時針對此般重大災害，為因應緊急之需求，總統發布緊急命令投入國軍參加災害防救工作以為應變措施，而排除各種法令的限制，係屬不得不為的情形。但緊急命令實屬臨時性的措施，這段期間國軍協助救災係依據「臺灣地區天然災害申請國軍支援辦法」，檢討國軍協助地方政府災害防救機制，仍需回歸現有法令的依據。

2000 年通過災害防救法後，該法第 34 條第 4 項明訂「直轄市、縣(市)政府及該災害之中央業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援，其辦法由內政部會同有關部會定之」，同時第 15 條亦訂有「各級防災會報應結合全民防衛動員準備體系，實施相關防災、應變及召集事項，其實施辦法，由內政部會同有關部會依法訂之」。即明訂國軍協助地方政府災害防救係地方政府無法因應災害處理時，得申請國軍支援，相關動員救災時機透過授權法令的方式，依據申請國軍支援災害處理辦法辦理，此一時期國軍依據法律屬於被動協助的角色。

有鑑於 2009 年「八八水災」之衝擊，災害防救法於 2010 年修訂通過，在第 34 條第 4 項增列「...但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救」，不僅賦予國軍主動協助救災之法源依據，且於常備兵力不足以完成執行救災任務時，也可動員後備兵力(第 34 條第 5 項)，為此，國防法第 2、3、14 條亦連帶修改，將協助救災列入國防目的及國防範圍，也為軍隊指揮事項之一(趙晞華，2012：108)。

國軍協助地方政府災害防救機制，921 大地震時係透過緊急命令的方式動員國軍協助救災，2000 年災害防救法通過後，賦予國軍被動協助地方政府災害防救的法律依據，八八風災重創臺灣後，基於社會期待於 2010 年修訂災害防救法，授與國軍於重大災害支援救災及可動員後備兵力之規定。整體推動的經驗確定國軍行政協助的角色未改變，但在做法上，從以往被動接受申請協助，改為重大災害時，要主動協助的方式。

二、合作項目與主要內容

國軍協助地方政府災害救援的項目及主要內容，可以從 2013 年國防報告書了解全貌，其內容大致可分為「減災作為」、「防災整備」及「應變救災」。

(一)減災作為

國軍工兵部隊依行政院「結合工兵部隊專業技能訓練」之政策指導，適切支援兵力，配合疏濬需求，投入兵力、各式機具，執行河川、水庫疏濬作業，達成戰力培訓與支援防災復育雙重目標。另一方面國軍結合特戰部隊山隘行軍訓練，區分北、中、南高(淺)山地區，劃分區塊，採「邊走、邊訓、邊植樹、邊復育」方式，協力執行「造林植樹」，強化防災復育工作(國防部，2012：81)。

(二)防災整備

由地方政府主導，各作戰區(防衛部)派遣兵力、機具支援，結合萬安演習規劃，實施大型「區域性」及「地方性」災防演練，支援兵力、直升機、各型車輛、機具，藉實兵演練強化各項災防整備作為。

配合內政部辦理「國家防災日地震災害及核子事故狀況推演」，參演演習，模擬震災引發核災場景，藉兵棋推演方式，磨練各級災害應變中心應變機制及作業程序，以強化災害救援應處作為。

其他有關防災整備工作的合作項目尚包括：「災害潛勢區調查」、「預置兵力整備」、「救災應變隊整備」、「連絡官派遣規劃」、「山區特戰兵力預置規劃」、「精進災害防救種能訓練」、「醫療編組整備」、「精進國軍化、生、放、核災害救援能力」、「救災心輔整備」、「建立後備災害防救能量」、「救災資源整備」、「收容營區安置整備」及「強化複合式災害防救演練」等 13 項。

(三)應變救災

重大災害發生或有發生之虞時，各中央災害防救業務主管機關成立中央災害應變中心，「國軍聯合作戰指揮中心」兼「國軍危機處理

中心」，配合各類型災害應變機制運作，同步成立各級災害（防颱）應變中心，採 24 小時專責值勤，有效運用人力、輸（機）具及各種資源，可隨時應變各種災害發生，確保國人生命財產安全。

歷年發生重大災害均派遣兵力、各式車輛、飛機、船艦、機具等，協助救援傷患、撤離鄉民、收容安置、醫療後送、沙包堆置、土石清運、街道清理、垃圾清運、消毒防疫、菇寮整理、水溝清淤等應變救災。「國軍聯合作戰指揮中心」兼災害應變中心均圓滿達成「中央災害應變中心」所交付之各項救災（難）任務，有效降低人民生命財產損失。協助各級地方政府，執行各項災難救援工作，使受災地區損失降至最低程度。

三、遭遇困難

(一)軍隊救災對戰訓本務之影響

自從「八八水災」後，國軍遵循馬總統「救災就是作戰」指導，將災害防救列為中心任務之一，救災已屬國軍常態性任務。但救災是否影響戰訓工作?國軍是否仍應以「戰訓」為本務?質疑或討論聲音從未間斷，依「災害防救法」第 3 條規定，依災害類別不同分別律定各該管之中央災害防救業務主管機關，例如：內政部主管風災、經濟部主管水災、行政院農業委員會主管土石流災害等，負責災害之預防、災害發生時之應變及災後之復原重建等各階段災害防救工作，並負有中央及直轄市、縣（市）政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調，災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行，災害防救工作之支援、處理等權責，但是發生大型災害搶救工作需要國軍協助時，由於國軍人力精減不足的狀況下，在同時擔負戰訓本務、營區安全維護及災害搶救工作時，勢必產生人力不足之窘態，未來仍宜釐清國軍屬備援協助，遵循協助程序，以避免反客為主。

(二)救災支出與預算編列之問題

災防法第 43 條明定，災害防救經費，由各級政府依法編列預算；另依國軍協助災害防救辦法第 16 條：「國軍協助災害防救所需人員、裝備、機具、設施、油料與衍生災民收容安置、災後復原及重建等

相關費用，國防部得視需要移緩濟急，先行調整年度預算墊支。但仍應由受支援機關依「災害防救法」第 43 條籌措歸墊，必要時得報請中央災害防救委員會協調。但實際上過去國軍因支援救災所有支出，仍未獲各級政府歸墊，影響國軍預算之編列與支用。為此，行政院陳政務委員希舜特邀集行政院災害防救辦公室、國防部及行政院主計總處研商「國軍支援災害防救各項作業成本計算暨預算分攤規劃」會議，該會議草擬「國軍支援災害防救各項作業經費分攤機制」，有關災害平時整備階段的各項演習、訓練、超前布署及預置兵力等經費，由國防部自行編列預算或視需要情形調整當年度收支移緩濟急支應，至於應變階段，由國軍主動支援或依中央災害應變中心指示及地方政府請求支援者，亦由國防部自行支應，至於地方政府請求國軍協助民間車輛與機具徵調、物資徵購(用)、委商運輸、鄉民安置等事項，由地方政府自行編列預算支應；在災害復原重建的工作階段，其費用之支出，由地方政府自行編列預算支應。此項決議終於在 2014 年 7 月 18 日行政院秘書院臺忠字第 1030037442 號函分攤機制獲得解決，未來國防部配合組織法的修正後，將救災納入國軍任務，可編列適當預算，如緊急狀況經費不敷需求，由各機關第一預備金支應，甚至依災害防救法在機關內移緩濟急支應。

(三)重大災害仍待明確定義

目前災防法第 2 條第 1 款僅對「災害」一詞定義：係指風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流等天然災害；災害防救法及中央災害應變中心作業要點均未定義何謂「重大災害」，至上開要點雖於第 9 點第 3 款之「火災、爆炸災害」冠以「重大」，惟其所稱有 15 人以上傷亡、失蹤，且災情嚴重云云，係規範災害應變中心之「開設時機」，且是否已達災防法第 34 第 4 項所稱「無法因應災害處理」，而需申請國軍支援之程度，亦待商榷，允宜修正災防法第 2 條增定「重大災害」之定義，明確的定義如何情況為「重大災害」，至少亦應配合「國軍協助災害防救辦法」規範予以定義，以符緊急救災實際需求，並

利國軍配合執行。⁹²

(四)責任分擔問題

國軍救災過程中，曾經發生意外造成求償糾紛的問題，例如陸戰隊的兩棲突擊車進入住宅區救人，卻壓壞沉在水底的泡水車，有車主要求賠償新車。還有受災戶勞力士金表遺失，冤枉幫忙剷泥的士兵偷竊等。

(五)後備軍人加入救災問題

國防部得依災害防救法第 34 條第 4 項之規定，因災害防救之需要，運用應召之後備軍人支援災害防救。國防部依此於 2011 年 11 月 21 日修正「國防部教育召集後備部隊支援災害防救作業規定」，就適用範圍、勤務範圍、運用時機、指揮權責與申請程序、權責劃分、裝備整備、運輸規劃、保險與撫卹、預算規劃及一般規定等事項規範。

再者，為廣儲國軍救災兵力，達成長期支援災害防救之目的，運用年度後備軍人教召訓練計畫召訓編成的後備部隊，按召訓流路、區分梯次之計畫兵力，依令轉用後，納入作戰區指揮統一管制運用，以遂行災害防救任務，並藉教召訓練時機加強災害救實務訓練，提升後備部隊災防技能，以建立國軍災害防救備援之兵力。但是自從修法以來，國軍仍未曾召集後備軍人投入協助救災工作，除了部分立法委員或國軍長官召集後備軍人目的認為應以軍事任務為主外，根據國防部實務運作的經驗，認為後備軍人實際上能夠協助救災的能量有限，僅限於勞力性之輔助性工作，而且召集後備軍人又必需耗費相對於常備兵更繁雜的管理工作，因此，召集後備軍人之實用性有限。

四、成功關鍵

(一)首長決心

救災為軍事事務革新之一大變革，2011 年修訂災害防救法後，

⁹² 按「國軍協助災害防救辦法」第 3 條第 1 項第 1 款所稱重大災害：指依中央災害應變中心各類型災害一、二級之開設時機及災害狀況認定之。

要求國軍於重大災害發生時應主動協助災害救援，國軍按照部隊駐地劃分責任區，由各救災責任區內指揮官統合各軍種部隊，支援地方政府災害防救工作，平時各級部隊實施災害救援應變編組，律定支援災害處理責任區域及災害搜救待命兵力，當有重大災害發生，行政院開設中央災害應變中心時，國軍亦同步開設各級救災應變中心，執行各任務編組工作，配合各縣(市)政府協助執行救災工作，過去幾年來國軍協助地方政府災害救援無役不與，其成功關鍵之首在於首長對此工作的決心，即國防部長承總統之命，遵循馬總統「救災就是作戰」指導，將災害防救列為中心任務之一，而國軍各級領導亦承上之命，戮力以赴，讓國軍協助地方政府救災成為常態性任務。

(二)軍人服從天性

「服從」在經濟學觀點，它是具有「功能」的，不是憑空自存的，必須仰賴人的支持才能發揮作用；「服從」的觀念對於軍人而言，是一種價值的凝結，自古以來治軍嚴謹的將帥均積極培訓具服從且有紀律的部隊，遂制定了嚴苛之軍令，軍令如山、戰場立於不敗之結果，即所為「價值」的呈現。國軍協助地方政府救災係承國家元首之命，其效能之發揮實存乎於軍人服從的天性。

五、法制配合

國軍協助地方政府救災於 2000 年前欠缺災防法規範，係依據「臺灣地區天然災害申請國軍支援辦法」辦理，在 2000 年災害防救法制化後，國軍按照災害防救法令規定執行救災，雖然對支援災害防救時機有明確的規範，但由於原先災害防救法沒有重大災害國軍主動救災的規定，因此，國軍部隊必須等候地方政府提出申請才能出動，而當地方應變中心災情掌握不明，申請國軍支援時間過晚，災害擴大造成民眾不滿，援於 2010 年災害防救法修訂，授與國軍於重大災害時主動支援救災法律規定，使國軍於重大災害救援時，較以往更具彈性。

由於國軍的角色特殊，因此，國軍協助地方政府救災必須有完備的法律依據，方足以符合社會期待讓國軍協助救災具有正當性。其配

合修訂之法制概述如下：

(一)災害防救法

直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救(第 34 條第 4 項)。國防部得依前項災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救(第 34 條第 5 項)；前開有申請國軍支援或國軍主動協助救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及其他相關事項之辦法，由國防部會同內政部定之(第 34 條第 6 項)。

(二)國防法

新修訂之災害防救法賦予國軍主動救災之法源依據，國防法亦於 2010 年 11 月 24 日修正公布，於第 2 條將「協助災害防救」增列為我國國防目的之一。

除了法律的配合修訂外，各機關及國防部發布的法規命令及內部行政規則亦配合修訂之，相關法規包括：「中央災害應變中心作業要點」、「國軍協助災害防救辦法」、「國軍協助災害防救派駐連絡官執行要點」、「中央災害應變中心支援調度組作業規定」、「國防部教育召集後備部隊支援災害防救作業規定」、「國軍協助救災車輛及機具獲得與運作指導要點」、「國軍因應協助災害防救及災損復原經費作業要點」、「國軍支援防災復育工程跨部會協調小組設置及作業要點」、「結合民防及全民防衛動員準備體系執行災害整備及應變實施辦法」、「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」等。

六、人力與經費分攤

國軍協助災害防救應以救急為原則，對於災後非迫切性、一般性或地方政府有能力執行的工作，應於應變階段過後主動終止，並協調移交由地方政府賡續執行，恢復戰訓本務工作。國軍協助地方政府災後恢復工作，以公共設施清理及衛生防疫工作為重點，在地方人力、資源不足狀況下，由地方政府依規定完成救災兵力申請後協助之，各

單位不得未經核准即協助私人或應民意代表之請求清理與打掃⁹³。另依「國軍協助災害防救辦法」第 8 條規定：「國軍調派兵力協助災害，應不影響國軍戰備、不破壞國軍指揮體系、不逾國軍支援能力範圍。...受支援機關應於災害現場指定人員，與國軍協調有關災害處理事宜。」即人力的分攤原則上係災害業務主管機關或地方政府人力不足以救災時，國防部兵力扮演協助人力的角色。

有關經費的分攤部分，依災害防救法第 43 條明定，災害防救經費，由各級地方政府依法編列預算；另依國軍協助災害防救辦法第 16 條：「國軍協助災害防救所需人員、裝備、機具、設施、油料與衍生災民收容安置、災後復原及重建等相關費用，國防部得視需要移緩濟急，先行調整年度預算墊支。但仍應由受支援機關依「災害防救法」第 43 條籌措歸墊，必要時報請中央災害防救委員會協調。」但實際狀況，國軍協助地方政府救災的相關支出已多達 16 億，至今仍無法循法律程序要求受支援之地方政府歸墊。

七、權責分配

依據災害防救法第 31 條第 1 項第 6 款規定「各級政府成立災害應變中心後，應以各級政府之名義，指揮官於災害應變範圍內，依其權責指揮、督導、協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。」在權責上國軍部隊協助救災係基於輔助之性質，在權責上仍應以受援之各級政府為主。但實際執行時，會出現地方政府將救災直接丟給國軍執行，軍隊到了其他單位就不見了，而國軍執行善後工作，有許多地方是地方政府可以執行的情形。

八、啟發與法制建議

現行災害防救法與國防及相關配套法規已稱完備，不僅符合民意期待與總統之政策指導，並具合法性與正當性。依災害防救法第 34 條第 4 項規定，直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，

⁹³ 參照：國軍協助災害防救派駐連絡官執行要點，第 6 點第 3 款。

無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。因此，國軍是災害防救的協辦單位，即使發生重大災害時，也是協助各級政府救災，國軍是各級災害應變中心指揮官進行救災時，運用的協助救災組織之一，而不是負責救災的主體單位。如行政程序法第 19 條規定，行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。行政機關執行職務時，因人員、設備不足等事實上原因，不能獨自執行職務時，得向無隸屬機關之其他機關請求協助。國軍部隊與各級政府無隸屬關係，當地方政府因人員、設備不足無法因應災害救援時，向國軍請求協助，為避免地方政府不能及時提出申請或怠於提出申請，雖然規定重大災害時，國軍應主動支援救災，但性質上仍然不是取代原單位的職務，依舊屬於「行政輔助」的性質。即國軍執行災害防救任務，應依公共性、緊急性、非替代性、補償性原則為依據，以緊急救援為主，並以公共設施及重災害地區為優先。

貳、性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡

一、推動經驗

我國為了順應社會需求，為了防治性侵害犯罪，制定了一系列有關性侵害犯罪加害人身心治療、輔導教育及監控措施，期以暢通防治網絡聯繫與交流，建構社會安全防護網，加強外控及提升支持系統力量，並保障婦幼人身安全，防治性侵害再犯。

我國在 1994 年以前對於性犯罪是以一般暴力犯罪加以處理，1994 年至 1999 年隨著刑法第 91 條之一、監獄行刑法第 81 條第 2 項以及性侵害犯罪防治法第 18 條之規定，遂有別於其他人犯之處遇型態，建立起特殊之「刑前鑑定治療」、「獄中治療輔導」及「刑後社區治療輔導」制度。性罪犯社區處遇網絡初期係由原內政部家庭暴力防治中心負責，但礙於該中心屬於內政部任務編組單位，而且對於性犯罪假釋出獄後的追蹤處遇的評估並無審核權，因此推動效果不佳。後於 2005 年修訂了相關法律規定，為加害人建立全面強制治療輔導制度、社區監控制度以及登記、查閱制度，以便能整合治療與司法處遇

來治療及監控性侵害犯罪者(許福生，2012)。2005年性侵害犯罪防治法自第20條以下，便建構以觀護系統為主軸之「性侵害案件受保護管束人社區監督輔導網絡」，法務部保護司循此建構「以觀護系統為主軸之性侵害案件受保護管束人社區監督輔導網絡」，並於2012年更名為「性侵害案件受保護管束人社區監督輔導網絡」其目的乃在整合法務、警政、衛生及社政等機關，建構資訊交流平台；並藉由平台之訊息交流、意見交換、危險預警及相互協助，讓各機關得據以調整防治處遇，達成預防再犯的目標。

二、合作項目與主要內容

性罪犯社區處遇防治網絡主要是透過「社區監督輔導小組」會議的平台，連結原本各自負責所轄領域之觀護、警政、衛生及社政等機關，強化性罪犯防治處遇的成效。其合作項目主要係由檢察官、觀護人、警察機關(婦幼隊、管區警員)、性侵害防治中心(醫療服務組)、執行身心治療輔導教育人員及專家學者等組成「社區監督輔導小組」會議，該會議至少每3個月舉行一次，由主任檢察官主持，必要時得視案件情形，適時加開會議，亦得邀請直轄市、縣(市)政府社會局(處)、衛生局(處)、教育局(處)、學校測謊人員、榮譽觀護人、更生輔導員或其他社會支持團體，就其職務或輔導之案件列席交換意見。社區監督輔導小組成員應於會議提出資料及作成建議，各與會人員主要職責如下。

(一)觀護人

地檢署於檢察官簽發保護管束執行指揮書後，應分「執護」或「執更護」案件，交由觀護人執行保護管束，觀護人應依「地方法院檢察署執行觀護案件手冊」明定之「共同性處遇」及「個別性處遇」措施執行，並依「執護評」階段所決議之處遇分級，如為第1或2級者，應增加約談及訪視頻率。必要時應簽請檢察官同意後實施特殊觀護處遇或其他個別措施，例如：指定居住處所、監控時段未經許可不得外出、禁止接近特定場所或對象、測謊、科技監控、禁止上網、禁止駕駛計程車等；觀護人並應啟動複數監督機制，函請警察機關婦幼隊

依個案再犯危險程度擬定不同密度之查訪計畫，進行定期查訪，並就個案訪視情形與警察機關交換意見。在召開「社區監督輔導小組」會議時，觀護人必須針對執行保護管束約談、訪視評估報告及其他資料做報告，供與會人員意見交流。

(二)警察機關

依據「性侵害犯罪加害人登記報到查訪及查閱辦法」，警察機關應執行登記報到，並應每個月對加害人實施查訪一次，並得視其再犯危險增加查訪次數。為加強性侵害加害人社區監控，明確律定登記、報到及查訪作業，期以落實登記報到及查訪工作預防再犯，內政部警政署依據性侵害犯罪防治法、性侵害犯罪加害人登記報到查訪及查閱辦法、警察職權行使法、治安顧慮人口查訪辦法及警察勤務區家戶訪查辦法，訂定「內政部警政署性侵害加害人登記報到及查訪執行計畫」，規定警察局(婦幼警察隊)建立加害人管制名冊、辦理登記、列管加害人、查訪加害人之密度等。並強化橫向聯繫、建置加害人資訊平台，責由婦幼隊刑事人員、警勤區及刑責區佐警，針對性侵害加害人實施查訪，除藉查訪時機掌握交友、生活情形及治安情資，並強化警政約制、輔導作為，以降低再犯。在召開「社區監督輔導小組」會議時，針對複數監督定期查訪紀錄及其他相關資料做報告，提供與會人員意見交流之參考。

(三)性侵害防治中心

依照性侵害犯罪防治法第 6 條之規定，直轄市、縣(市)主管機關應設性侵害防治中心，辦理加害人之追蹤輔導及身心治療。另依「性侵害加害人出監後與社區身心治療及輔導教育銜接精進作為」之規定，對於刑期執行完畢出監之性侵犯，直轄市、縣(市)主管機關應協調辦理身心治療及輔導教育事宜；協調社政及警政機關應於出監日前，將加害人應辦理登記報到、須接受身心治療及輔導教育之相關書面資料，連同送達證書，送達加害人簽收；同時協調警察機關要求加害人最遲於出監翌日報到。在召開「社區監督輔導小組」會議時，性侵害

防治中心應針對個案登記報到情形、身心治療狀況及警察執行登記報到狀況進行互動討論，以了解個案實際狀況，並提供意見交流。

(四)醫療執行機構、團體及人員

依據性侵害加害人身心治療及輔導教育辦法相關之規定，直轄市、縣(市)主管機關應成立性侵害加害人評估小組。評估小組由直轄市、縣(市)政府性侵害防治中心醫療服務組組長擔任召集人，並遴聘至少五人以上熟稔性侵害犯罪特性之精神科專科醫師、心理師、社會工作師、觀護人、少年保護官及專家學者等組成。醫療單位原則上每月舉行一次評估小組之評估會議，評估時參酌加害人之判決書、前科紀錄、家庭生長背景、婚姻互動關係、就學經驗、生理及精神狀態評估、治療輔導紀錄及加害人再犯危險評估等相關資料，除顯無再犯之虞或自我控制再犯預防已有成效者外，作成應接受身心治療或輔導教育之處遇建議。並針對犯罪危險評估報告及處遇建議、治療輔導紀錄及其他相關資料，供「社區監督輔導小組」參考。

(五)社區監督輔導小組

社區監督輔導小組成員由上揭人員所組成，小組成員綜合出席人員所提供資料進行討論，並做成建議，提供各地方法院檢察署之觀護人參考。

三、遭遇困難

性罪犯假釋出獄後之社區處遇網絡的建立，初期係以原內政部家庭暴力防治中心為統籌負責單位，但是由於該中心屬於內政部任務編組單位，本身對於各地檢察署觀護系統、警察單位、社政單位及醫療單位等，並無業務隸屬或指揮關係，而且對性罪犯假釋出獄後之各項保護管束執行並無拘束力，因此，在推動的過程中很難統合各方力量，當然結果並未達到預期的效果。後經中央召開檢討協調工作會報後，配合性侵害犯罪防治法自第 20 條以下，建構以觀護系統為主軸之「性侵害案件受保護管束人社區監督輔導網絡」，透過網絡會議作為各地檢署觀護系統、警政、社政、衛生及醫療單位資訊交流之平台，期能提升處效能。

四、成功關鍵

(一)議題對象具特殊性

性侵害案件對於一般民眾而言係重大案件，而且我國自 1994 年後對於該類案件之人犯有別於其他人犯的處遇型態，由於議題對象具有特殊性，因此，性罪犯社區處遇網絡的建構較能夠獲得相關人員的重視。

(二)中央政策立場明確

性罪犯社區處遇的工作，其相關執行人員橫跨中央及地方執行人員，此項網絡能夠成功建立，中央明確的政策導引扮演關鍵角色，當中央有明確的政策立場，展現推動的決心時，地方各隸屬的執行單位與人員，便能依循中央政策遂行自己所負業務與彼此相互聯繫的協調合作工作。

(三)法務部具有實質主導權

法務部所屬之各地方檢察署為性罪犯假釋出獄保護管束的實際執行單位，而性罪犯實施訪查工作係由警察機關所執行，就整體刑事司法體系而言，法務部具有實質的主導權，同時再搭配其他社政單位、醫療單位及專家學者等的協助，因此，對於性罪犯社區處遇網絡平台的建立具有關鍵性的影響。

(四)相關法制的配合

性罪犯社區處遇網絡的建構與執行，有刑法、性侵害犯罪防治法、監獄行刑法及其他相關法令的配合，讓各相關人員在執行上能夠依法行政，以暢通各項社區處遇的網絡聯繫與交流。

(五)架構於現有執行工作之上

「社區監督輔導小組會議」為性罪犯社區處遇網絡的重要聯繫平台，該網絡的各相關人員平時即已被賦予性罪犯假釋出獄保護管束之相關工作，此一網絡的建構，並未額外增加小組成員的工作內容，而係透過會議平台，藉由訊息的交流，以提升性罪犯社區保護管束的成

效。

五、法制配合

性罪犯社區處遇保護管束的各項作為法制依據，主要係以刑法第 91 條之 1、監獄行刑法第 81 條第 2 項以及性侵害犯罪防治法之規定為主軸外，其他相關配合的法制包括：「性侵害犯罪加害人身心治療及輔導教育辦法」、「性侵害犯罪加害人登記報到查訪及查閱辦法」、「性侵害犯罪付保護管束加害人科技設備監控實施辦法」、「性侵害犯罪付保護管束加害人測謊實施辦法」、「性侵害犯罪付保護管束加害人採驗尿液實施辦法」、「性侵害加害人出監後社區身心治療及輔導教育銜接精進作為」、「法務部所屬檢察、矯正機關強化監控及輔導性侵害付保護管束行動方案」等，整體性侵害案件受保護管束人社區監督輔導網絡的執行係依上揭各項法令的規定所建構而成。

六、人力與經費分攤

法務部建構「性侵害案件受保護管束人社區監督輔導網絡」，是以各地檢察署之觀護人為主要的綜理核心，結合原本即已負責性罪犯出獄後受保護管束相關工作之地方警察(婦幼隊、管區警員)、性侵害防治中心(醫療服務組)、社政及醫療等機關，藉由社區監督輔導小組會議的召開，針對職責範圍內所負之工作說明執行情形及評估報告，參酌相關資料，透過彼此互動討論以增加個案的保護管束品質。有關人力與經費的支出各機關職責範圍內者由各機關自行支出，因為召開社區監督輔導小組會議的相關支出費用不多，均由各地方檢察署於業務費項下勻支。

七、權責分配

性侵害案件受保護管束人的業務主要係由各地方法院檢察署觀護人負責；警察機關負責建立加害人管制名冊、辦理登記、列管加害人、實施查訪，除藉查訪時機掌握交友、生活情形及治安情資，並強化警政約制、輔導作為，以降低再犯；性侵害防治中心協調辦理身心治療及輔導教育事宜；而由上揭人員組成之「社區監督輔導小組」所召開會議，綜合各職責單位資料進行討論，並作為建議，供執行保護管束

後續作為之參考。因此，各職責單位所負責的工作由各權責機關所負責，「社區監督輔導小組」的會議決議並無決定權，而係提供地方法院檢察署執行保護管束後續作為之參考，最終權責仍屬地方法院檢察署。

八、啟發與法制建議

法務部建立性侵害受保護管束人社區監督輔導網絡，期以暢通防治網絡聯繫與交流，建構社會安全防護網，加強外控及提升支持系統力量，並保障婦幼人身安全，防治性侵害再犯，而負責此一性罪犯社區處遇輔導網絡機關，最重要的是地檢署、觀護人之保護管束、警察機關登記報到及查訪、衛生局之治療評估會議及防治中心之協調聯繫會報，其相關法令及制度的建立已相當可觀。此一網絡平台的建立可謂由中央到地方刑事司法體系，對於性罪犯保護管束社區處遇的跨機關間之彼此行政協助的重要個案，該平台將原本各自獨立負責性罪犯保護管束工作的相關機關，藉由此一平台不但可以透過資訊的分享與互動，以補自我之不足外，亦能藉此督促相關單位落實所負工作的執行，此個案並非全然適用行政程序法的職務協助的相關規定，而是透過平台建立，以追蹤提升各單位的執行品質，由點到線到面的整體提升性侵害案件受保護管束人的社區監督輔導成效。然而再完好的網絡仍有不足之處，未來若欲持續精進此一網絡平台的功能，各負責機關恐需增加專業人力並強化專業素養，強化授能的基石，以進一步精緻「社區監督輔導小組」的會議品質。

第五節 小結

根據個案分析可知，服務性與效率性之要求，為現代行政之特色，凡人民之需求，亦是政府的首要責任。另為節省政府各機關之經費與人力不必要付出之方法，可採取機關間之相互合作方式，使職務之達成，更具有效果，將是未來政府施政之重點。我國中央政府及地方政府，依其現有法制或修正其以往作法，紛紛採行各種機關間之合作

方式，亦頗具成效。

本研究訪談分析政府機關間之協助類型，分別有：

- 1.警政署保安警察第七總隊第四大隊配合協助營建署陽明山國家公園管理處執行相關違法、違規、為民服務等工作。
- 2.臺東縣民服務中心透過單一窗口服務，延伸服務據點，縮短民眾洽公時間及便利申請程序。
- 3.海岸巡防署與農委會漁業署共同合作執行事項以漁船進出港檢查及海上作業漁船查核。
- 4.全民防騙超連結網絡，整合中央各部會資源形成防制詐騙整合服務網絡。
- 5.申請人得在新北市任何戶政事務所申請，並在所內以視訊軟體與金門縣政府相關單位連線申請。
- 6.臺北市捷運工程局長期以來推廣臺北經驗，透過地方政府間的合作，發揮區域交通整合的效果。
- 7.國軍之協助地方政府災害防救執行，包括 921 大地震時係透過緊急命令的方式動員國軍協助救災及依災害防救法之執行。
- 8.法務部建構性侵害案件受保護管束人社區監督輔導網絡，整合法務、警政、衛生及社政等機關為執行。

根據表 3-1 個案研究現況的綜合分析可知，各類型的行政協助合作所獲得的成效均呈現良好的效果，雖然在發展合作的過程中曾經遭遇不同的困境，惟協力機關之間終能突破困境，執成協力合作的需期成效。

表 3-1 個案研究現況綜合分析彙整表

個案編號	運作現況
1.內政部警政署保安警察第七總隊協助內政部營建署各國	由警政署保安警察第七總隊第四大隊配合協助營建署陽明山國家公園管理處執行相關違法、違規及為民服務等工作，效果良好。

家公園之管理	
2.臺東縣政府縣民服務中心功能延伸-單一窗口服務	臺東縣民服務中心透過單一窗口服務，延伸服務據點，縮短民眾洽公時間及便利申請程序，符合縣民需求並獲得肯定。
3.行政院海岸巡防署與行政院農業委員會互助網絡	依據海岸巡防署在臺灣海域及海岸秩序維護的職掌及執行事項，與各業務主管機關之間會發生諸多互助協力的行為，因此，該署與各部會之間均訂有協調聯繫辦理，其中又以農委會漁業署之間的合作為最密切。另基於該機關的獨特性，在執行過程中成效良好。
4.全民防騙超連結	內政部警政署為有效減緩民眾遭受詐騙集團騙取財物，結合中央各部會所成立之全民防騙超連結網絡，經過多年來的整合，有效抑制詐騙案件的發生，獲得民眾肯定。
5.金門縣與新北市政府合作以視訊辦理身分證	自 2013 年 8 月 1 日起實施，申請人得在新北市任何戶政事務所申請，並在所內以視訊軟體與金門縣政府相關單位連線，由後者審查辨識人別，如確認申請人即為身分證名義人，即受理該申請，再由新北市將申請書表以及製作身分證所需相片寄送至金門，製作完畢後再寄回新北市。民眾申請至領得新身分證，約需時 7 至 10 個工作天。
6.新北市與臺北市捷運系統跨域治理	臺北都會區捷運路網分為 3 階段實施，目前臺北市與新北市捷運建設路線長度比將達 1：1，大臺北都會區捷運路網全長將達 270 公里以上，預測目標年平常日每日運量將達 360 萬人次，成效卓著。
7.國軍協助地方政府災害救援	國軍協助地方政府災害防救機制，921 大地震時係透過緊急命令的方式動員國軍協助救災；2000 年災害防救法通過後，賦予國軍被動協助救災的法律依據；八八風災後，2010 年修訂災害防求法，授予國軍重大災害支援救災及可動員後備兵力之規定。整體而言，國軍係協助角色，但做法上由被動接受申請，改為重大災害主動協助方式。
8.性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡	法務部保護司建構「性侵害案件受保護管束人社區監督輔導網絡」，其目的乃在整合法務、警政、衛生及社政等機關，建構網絡平台，藉由訊息交流、意見交換、危險預警及相互協助，以達預防再犯的目

	標。
--	----

資料來源：本研究整理

根據表 3-2 個案研究的經費編列綜合分析可知，如果協助事項屬於自我權限範圍內者，協助合作的機關大都會自行吸收，但是如果非屬自我權限範圍而且支出費用龐大者，經常造成協助機關的困擾，其中又以國軍協助地方政府災害救援的經費支是最為嚴重。

表 3-2 個案研究經費編列綜合分析彙整表

個案編號	經費編列
1.內政部警政署保安警察第七總隊協助內政部營建署各國家公園之管理	人事費、業務費由警政署自行編列；目前業務費方面無法因應協助工作之需求。
2.臺東縣政府縣民服務中心功能延伸-單一窗口服務	經費的分攤係由縣政府各業務單位編列，運用現有的經費併案執行，並無額外增加經費。
3.行政院海岸巡防署與行政院農業委員會互助網絡	目前海岸巡防署與農委會漁業署共同合作執行事項以漁船進出港檢查及海上作業漁船查核為主，但實際執行皆由海岸巡防署派船艦協助執行，經費支出以船艦的油料費為大宗，目前皆由海岸巡防署支付。
4.全民防騙超連結	全民防騙超連結網絡的建置，皆內政部警政署現有舊的辦公廳舍所籌建，相關費用支出皆由內政部警政署負責統籌辦理。
5.金門縣與新北市政府合作以視訊辦理身分證	本件行政協助案例在執行過程中，並未衍生龐大的協助費用，戶政人員所需之加班費或事務費，均在部門預算可負擔之範圍內，毋需另行編列預算支應，必要時亦可透過輪班制與加班補休的方式解決。此外，民眾負擔也甚為輕微，其僅須負擔來回郵寄費用。
6.新北市與臺北市捷運系統跨域治理	各直轄市呈報的捷運計畫內容由國家發展委員會及交通部審查核定後，按照該直轄市的財政等級撥給補助款。捷運的規劃、興建及營運通通是屬於直轄市的權責。

7.國軍協助地方政府災害救援	依災害防救法第 43 條規定，災害防救經費由各級地方政府依法編列預算；另依國軍協助災害防救辦法第 16 條規定，國軍協助救災所需相關費用，國防部得視需要移緩濟急，先行調整年度預算墊支。但仍應由受支援機關籌措歸墊，但實務狀況，國軍已支出多達 16 億，至今仍無法循法律程序要求受支援之地方政府歸墊。
8.性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡	此網絡平台召開會議的支出不多，均由各地方檢察署於業務費項下勻支。

資料來源：本研究整理

根據表 3-3 個案研究的人力模式綜合分析可知，如果協力合作模式的內容分別由各自權責機關共同協力者，其人力來源大多由各機關自行負擔，而且都是在現有的人力資源下運用。如果屬於單純被動要求協助的合作模式，人力來源皆由協助機關提供，尤其是涉及到專責強制力之執行(保安警察第七總隊)或災害防救之具急迫性者(國軍協助地方救災)。

表 3-3 個案研究人力模式綜合分析彙整表

個案編號	人力模式
1.內政部警政署保安警察第七總隊協助內政部營建署各國家公園之管理	警政署保安警察第七總隊第四大隊屬專責協助警力，全力協助執行相關保護國家公園山林工作。
2.臺東縣政府縣民服務中心功能延伸-單一窗口服務	縣民服務中心人力係由各業務單位調撥訓練所組成，而延伸據點係整併 16 個戶政事務所成 4 個服務據點，並精減現有人力。
3.行政院海岸巡防署與行政院農業委員會互助網絡	實際人力以海岸巡防署為主要人力，農委會漁業署僅派 1 員漁政人員隨船或到港執行漁船進出港檢查及海上無業漁船查核事項。

4.全民防騙超連結	在人力的調派上，皆由內政部警政署調撥現有警力負責全民防騙超連結網絡工作，其他業管部會的部分係在現有業務範圍內附加部分工作，因此，其他部會並未增加人力負擔。
5.金門縣與新北市政府合作以視訊辦理身分證	仍利用戶政事務所的人員，透過輪班制消化因遠距視訊申辦身分證衍生的工時，並不需要額外人力。
6.新北市與臺北市捷運系統跨域治理	臺北市捷運工程局是派用機關，長期以來推廣臺北經驗，在興建過程中提供新北市捷運機電設計審查及土木工程技術諮詢服務；並對外提供工程諮詢及各種收費專業訓練班別服務
7.國軍協助地方政府災害救援	人力的分攤原則係災害防救業務主管機關或地方政府人力不足以救災時，國防部兵力扮演協助人力的角色。
8.性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡	此網絡平台是以各地檢察署之觀護人為主要的綜理核心，相關人力分別來自於地方警察、性侵害防治中心、社政及醫療等機關的人員。

資料來源：本研究整理

根據表 3-4 個案研究的法規依據綜合分析可知，除了地方政府內的跨機關行政協助合作類型屬於同一機關內部行政事務，未涉相關法規的依據外，其他各類型的行政協助合作的個案，除了行政程序法第 19 條的適用外，在合作的過程中，均分別訂定相關的法規以為執行合作的依據。

表 3-4 個案研究法規依據綜合分析彙整表

個案編號	法規依據
1.內政部警政署保安警察第七總隊協助內政部營建署各國家公園之管理	1.國家公園法。 2.內政部警政署保安警察第七總隊辦事細則。 3.行政程序法第 19 條。
2.臺東縣政府縣民服務中心功能延伸	縣民服務中心係整合現有各業務單位的服務窗口及流程，屬於縣政府內部行政事務，未涉相關法規的依據

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

-單一窗口服務	。
3.行政院海岸巡防署與行政院農業委員會互助網絡	1. 海岸巡防法。 2. 國家安全法。 3. 行政院海岸巡防署與行政院農業委員會協調聯繫辦法。 4. 行政程序法第 19 條。
4.全民防騙超連結	1. 銀行法第 45 條。 2. 銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法。 3. 警示帳戶聯防機制作業程序。 4. 行動業務通信管理規則。 5. 固定通信業務管理規則。 6. 第三代行動業務通信管理規則。 7. 各警察機關辦理反詐騙工作獎懲規定。 8. 金融電信人頭帳戶及電話犯罪案件處理執行規定。 9. 民眾辦理解除警示帳戶申請書規定。
5.金門縣與新北市政府合作以視訊辦理身分證	1. 戶籍法第 60 條。 2. 行政程序法第 19 條。
6.新北市與臺北市捷運系統跨域治理	1. 行政程序法第 19 條。 2. 地方制度法。 3. 大眾捷運法。
7.國軍協助地方政府災害救援	1. 災害防救法。 2. 國防法。 3. 行政程序法第 19 條。 4. 國防部發布之法規命令及內部行政規則。
8.性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡	1. 刑法第 91 條之 1。 2. 監獄行刑法第 81 條第 2 項。 3. 性侵害犯罪防治法。 4. 性侵害案件受保護管束之相關法規等。 5. 性侵害犯罪加害人身心治療及輔導教育辦法。 6. 性侵害犯罪加害人登記報到查訪及查閱辦法。 7. 性侵害犯罪付保護管束加害人科技設備監控實施辦法。

	<p>8. 性侵害犯罪付保護管束加害人測謊實施辦法。</p> <p>9. 性侵害犯罪付保護管束加害人採驗尿液實施辦法。</p> <p>10. 性侵害加害人出監後社區身心治療及輔導教育銜接精進作為。</p> <p>11. 法務部所屬檢察、矯正機關強化監控及輔導性侵害付保護管束行動方案。</p>
--	--

資料來源：本研究整理

根據表 3-5 個案研究責任歸屬綜合分析可知，各類型跨機關行政協助合作的個案中，除了國軍協助地方政府災害救援工作雖然明定權責機關屬於受援政府，但實際曾經發生地方政府推責的情形外，其他各類型的跨機關行政協助的責任歸屬皆以各自業務主管機關所屬。

表 3-5 個案研究責任歸屬綜合分析彙整表

個案編號	責任歸屬
1.內政部警政署保安警察第七總隊協助內政部營建署各國家公園之管理	警政署保七第四大隊接受陽明山國家公園管理處之指揮監督，全力配合執行；執行上須考慮是否符合警察權限範圍；在此須自行負責。
2.臺東縣政府縣民服務中心功能延伸-單一窗口服務	縣民服務中心係協助各業務單位受理民眾申辦業務的前端作業，便利化與效率化申辦手續，最終責任歸屬仍屬業務單位。
3.行政院海岸巡防署與行政院農業委員會互助網絡	執勤過程中，發生違反漁業法令管理規範者，漁政人員主動提出執行意見，由海巡人員協助蒐集綜理事證，移送漁業署核處；若發生違反刑事案件者，由海巡機關調查並作後續相關處置。
4.全民防騙超連結	此一連結網絡係由各相關部會共同協力完成，各業務主管部會各自承攬所負權責，因此，責任歸屬仍屬各部會所有。
5.金門縣與新北市政府合作以視訊辦理	身分證仍是由金門縣政府核發，因此實體責任仍然歸屬於金門。

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

身分證	
6.新北市與臺北市捷運系統跨域治理	依大眾捷運法，捷運系統興建可由交通部直接指派某個直轄市政府捷運工程局去幫忙其他直轄市政府，再搭配行政程序法、行政契約、正式公文等方式來規範直轄市之間的權利義務跟責任的關係。
7.國軍協助地方政府災害救援	在權責上國軍部隊協助救災係基於輔助之性質，在權責上仍應以受援之各級政府為主。但實際執行時，會出現地方政府將救災直接丟給國軍執行，但是有許多善後工作是地方政府可自行執行的，甚至發生意外造成求償糾紛問題時，均由國軍出面，造成國軍的困擾。
8.性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡	此網絡平台參與人員分別負責各權責機關所負之責，但於社區監督輔導小組的會議決議對於保護管束的續行與否並無決定權，而係提供地方法院檢察署執行保護管束後續作為之參考，最終權責仍屬地方法院檢察署。

資料來源：本研究整理

第四章 跨機關行政協助推動困境及成功關鍵分析

本研究除了透過個案分析了解跨機關行政協助的實際現況外，另針對中央與地方政府內機關間、中央部會間、地方政府間及中央與地方政府間等四類型的行政協助分別舉辦焦點團體座談會，以匯聚分析專家學者與實務代表意見，同時透過「公共政策大家談」社群網站，廣蒐各界意見分析之。然而不同類型的跨機關行政協助會面臨不同的困境，當然也會發展出不同的成功關鍵，雖然各類型的跨機關行政協助存有部分差異，但整體而言，跨機關行政協力合作的本質大致相同，因此，以下將針對跨機關行政協助執行的困境、成功關鍵、法制增修及推動領域等分析之。

第一節 跨機關行政協助困境分析

一、跨機關行政協助之共通性困境

(一) 固守本位主義，治理理念不足

我國行政機關在專業主義盛行下，傳統官僚組織強調層級節制，藉由分層負責的方式以達到分權治理的目標，雖然機關組織功能的分工，利於權責劃分與管理，但卻使得機關組織間的協調機制變差，甚至因為本位主義，變得難以溝通協調，錯失行政處理與緊急危難管理的良機。現行官僚組織結構的行政組織，面對多元複雜的社會問題時，因缺乏協力合作的治理理念時，更顯僵化而陷入治理困境，本研究參與各場次之焦點座談出席人員即一再重述本位主義的困境。而「全民防騙超連結」個案於初始創設之步，亦曾面臨各部會本位主義的作祟，讓負責連結平台建構內政部警政署備覺辛苦，而「臺東縣政府縣民服務中心功能延伸-單一窗口服務」推動初期亦曾面臨戶政人員的抗拒，即屬顯例。此也驗證了Sen(1976)所提之官僚組織沉浸於專業分工所帶來的正面效果之餘，卻伴隨本位主義所造成的機關間橫向協

調失靈。

- …缺乏現代政府治理的整合理念，…(A2、A5)
- …還是治理的概念問題不足…(A5)
- …我們…分科辦事，分布辦事，各管各的職權…變成互相抱怨…(A7)
- …現在行政院要求各部會做一個內部稽核，現在各部會所做的內部稽核都是…做業務跟流程控管，…但很重要的一點是有沒有跨部會的需求，…(A5)
- 當時…間的溝通協調非常不好，…當時…局長堅持這是你們的業務不是我們的業務，後來…局很無奈…自己同一縣市還分的那麼清楚(A5)
- …機關之間是不是能有業務的承擔…不要太本位(A6)。
- …對於合作這個概念，…大家都很誠實地對著我搖搖頭。…麻煩(A7)
- …因為一定有本位…就是本位主義，各行其是…本位主義啦…，一定有各自的立場所以這個(B1、B2、B7、B8、C2、C4、C5、C6、D1、D2、D3)
- …那做的時候還分派系…(B4)
- 要有一個上級的單位去協調整合，因為一定有本位，…(B5)
- 各機關不甩委員啦…沒用的(B7)
- 機關之本位主義(P01、P02)

(二) 法令規範不足

依法行政是行政機關執行公務的依據，根據管轄法定原則，行政機關依法行政方符法治國原則，因此，中央部會內各機關之間的行政協助行為若非屬權限範圍，很難期待執行人員主動協助其他機關，甚至連被動接受請求均難實施，畢竟協助合作過程中有可能發生行政瑕疵，甚或對於民眾產生非必要性的權益侵害的風險，因此，若沒有法令規範、行政規則或行政計畫的依據，規範跨機關行政協助的監督與課責管理規定，中央部會間即使奉共同上級機關之命，跨機關行政協助的效果仍然有限。誠如本研究「全民防騙超連結」、「新北市與臺北市捷運系統跨域治理」及「國軍協助地方府災害救援」等個案亦曾因為法令規範不足，影響行政協助合作的初始成效。國內學者趙永茂(2003)及李長晏(2007)亦指出現行《地方制度法》雖有若干法源(第21

條與24條)，皆明訂跨域協力合作的條文，但仍不夠完備，宜另訂有更細緻完整的規定，使其規範更為明確具體，俾使地方政府之間的協力合作有所遵循。

那在協助的部分，…在現行法令上規定的不是很多…(A3)

…就是應該在法制面上將這個行政的精神表現在法條跟法制的設計上(A2)

…我們談的不論是職務協助，行政協助還是行政協力等等，都很難用單一法條來做解釋或涵蓋所有的問題(A5)

行政機關合作的精神應規定在行政程序法中…(A2、A5)

法規方面確實是很重要的問題…(A7)

…缺少這種整合性的法律(B4)

…因為我們政府的組織型態就是…先訂管轄然後再來訂組織，都是這樣子的，所以你要訂一個跨領域的法令相當的難啦，相當的不容易(B3)

…他們的來源原料是一樣的，但是分別由不同的法管…就是全部斷掉了(B4)

…因為我們法律發展太過細緻了，太過於分支化，太過於專業，你幾乎沒辦法動他啦(B7)

…法令規範有所欠缺…機關和…機關的合作協助在法規上其實不太充足(C1)

…基本聯繫因素，是要有共通的法源基礎…要有法律上的確認…法律位階的明確性需要再加強(C4)

食品安全衛生管理法規定得非常詳細，…但是如何要有行政協助這方面卻落空(D1)

…我們再做協調行政協助，各自有各自的法律，彼此之間協助的法律可能還不夠(D2)

法令規定不明確與責任未明定，目前行政程序法第19條，僅為原則性規定，仍有許多解釋空間。因此，各機關之間，如屬特定性須經常合作與協助之工作事項，應進一步以特別之規範，加以明定。(P01)

法令規定不明確與責任未明定(P02)

(三) 經費的負擔

經費的負擔是目前各類型跨機關行政協助時所共同面臨的困境，

由於各機關在執行協助行為時，若屬於本身職務或業務範疇者，其經費尚可由機關原已編列的預算來支付，若協助行為非屬於機關本身職務或業務，恐會發生因行政協助所衍生的經費支出，雖然行政程序法第19條明確規範被請求職務協助機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用，但實務現況卻經常由協助機關自行吸納或預先墊付，造成協助機關的執行人員諸多困擾，因此，各機關人員對於跨機關協助的意願自然大打折扣，協助過程經常未蒙其利先，卻因經費的負擔而身受其擾，本研究所選取的八個案研究亦面臨同樣的困境。

但是沒給他經費的話怎麼都沒辦法做…像是經費的分攤以及支源，都要有所規定，這樣會影響到協助的效果(A3)

不可諱言提供相關經費給是一個誘因，不然很難的…(A6)

經費是很大的關鍵(A6)

…經費的的負擔問題…(B4)

…給錢的話他還不要，為什麼呢，給錢他還會出問題…(B7)

重要是經費，…是一個困擾，所以職務協助做了沒有問題。但是…做之錢都是透支的(C3)

預算最重要的，預算要明確規範出來，…一定要明確的是職務協助的費用，這個預算一定要幫別人編出來(C4、C5)

預算上編列…是根本的問題…(C6)

…行政協助還是有成本…那是有負擔的(C7)

…實際狀況還是無法克服預算法的編列，影響行政協助的執行(C8)

…額外成本的負擔是很麻煩的…而且會排擠到原來的預算使用 (D2)

因為協助需要的經費不足，…因為跨機關經費獨立執行，限制就多了(D4)

…經費來源排擠是很大的問題(D5)

專業能力不足或無相關執行經費(P01、P02)

(四) 機關間橫向聯繫不足

目前政策解決方法不再是單一機關或單一方案就可以完成，通常需要靠各個掌管不同業務的機關，相互提供環環相扣的資源、資訊與

協助才能達成目標，但是我國目前各類型的機關間互動狀況，大多以各機關首長定期參加類似首長會議一起開會外，並無其他積極的橫向聯繫作為，而且諸多會議的決議內容並未讓機關內部人員知曉，加上各機關人員之間缺乏橫向聯繫，彼此甚少互動聯結，因此當機關間遇有需要行政協助合作事項時，自難啟動彼此之間的合作機制。然而從文獻探討可知，機關橫向聯繫不足其實與本位主義及各機關之專業偏執有實質的關聯性。

所以我們平常就要落實協調，聯繫，…而不是明文化之後規定各機關應該要這樣去做，我認為互動聯繫不足…(A5)…溝通協調非常不好…(A5)
…變得非常不協調…(A6)…執行者要勇於承擔很多困難和溝通(A6)…執行者要願意去…溝通(A6)
…目前就缺乏這種網路要連結有感情的連結會更強，做起事來會更好(A6、A7、A8)
…相互協助的機制缺乏聯繫，我們可以發現很多…沒有成功(B1)
…但是都沒人管，橫向聯繫的問題(B2)
你怎麼去聯繫，…這個倒是重點(B2、B3)
…彼此不聯繫的…(B4)
溝通協調可能…對未來事情推動更有幫助，也是目前不足的(B5)
…橫向怎麼聯繫會是一個比較大的問題(B6)
…行政機關就錯綜複雜，不只是中央跟中央之間的心結問題，因為他們很多地方之間是很不愉快的，怎麼聯繫好呢(B7)
…我們傳統觀念裡沒有協商對談的文化啦(B8)
…大家都有管的業務，但都只負責自己的部分，沒有溝通啦(C3)
…協調非常的困難，這是協調問題的本質…都有沒解決橫向協調的問題(D2)
良好的溝通是非常重要的，這是問題的重點(D5、D8)

(五) 資訊落差與分享整合技術的困境

資訊落差係指各機關的資訊無法順利流通，或無法建立一致性的理解，以及數位科技能力的落差，各機關之間橫向聯繫不足，彼此資

訊落差的程度愈顯明顯，若欲進一步建構分享彼此資訊的整合更形困難，而各機關之間資訊系統的整合技術又存在諸多相容的問題，讓各機關之間的資訊分享整合亦形困難，進而影響跨機關之間協力合作關係。本研究的「全民防騙超連結」、「新北市與臺北市捷運系統跨域治理」及「臺東縣政府縣民服務中心功能延伸-單一窗口服務」等三個個案研究分析，亦反映了資訊落差與分享整合技術為跨機關行政協助合作的困境，而這樣的資訊落差在文獻探討中，Huber(1990)指出，會造成行政機關內部及機關間資訊落差的原因主要與資訊溝通的管道、頻率、方式與內容等正式制度的安排有關，當然也與機關間非正式的信賴與互助合作規範有關。

…要做一個新的…系統，它唯一能做的就是外包，然後首長及各單位人員都不懂，只好完全靠外包廠商，結果原本其他部會有資訊能力的沒有協助，到最後新系統上線後根本無法運行(A4)

…台灣的資訊業不差，但是資訊的腦袋非常不及格。對於一些整合…都可以上戶政系統查詢，那為什麼其他資料不能互通呢？(A2、A3)

…一些資料在部會裡是很難相通的，當然經過一定的程序像是內規有嚴密的管制應該是可，但不至於造成資料不能流通。(A3、A8)

…網絡建構的分享概念還是不夠的…(A2、A5)

…資訊的分享恐怕目前在我們行政協助上來講，一個非常重要的一個課題…就是因為沒有做到一個資訊分享的行政協助(B3)

資訊不能流通，所以…斷掉了，所以他沒有辦法work(B4)

…資訊的橫向流動，…我覺得非常欠缺(B6)

…資訊的分享很重要，如果不分享，那就麻煩，如果分享就好辦事(C2、C7)

…因此每個單位對法律意義容易產生溝通協調的不願意協助，因為你需要協助的是他需要被保護東西…就是資訊落差(D2、D3)

系統技術問題要克服，各界面的系統阻力也很麻煩(D5、D6)

(六) 專業的偏執

在專業主義的趨勢下，行政機關的業務職掌愈趨於專業化，在專

業分工體系下，行政人員形成一種高度的自我認同、價值觀，甚至是意識型態，且由於這些價值或意識型態障蔽了其他的看法，形成集體思考盲點或自我防衛的心態，產生專業偏執的情境，進而使橫向協調及合作亦形困難重重，尤其是「全民防騙超連結」個案，交通部、國家通訊傳播委員會、財政部、金融監督管理委員會等不同專業機關，對於資料分享與合作存在諸多自我專業的堅持，讓內政部警政署在溝通協調過程中更顯困難。另「新北市政府與金門縣合作視訊辦理身分證」個案，雖然兩造對於協助合作事項達成共識，但是由於內政部戶政司對於戶籍法第 60 條第 1 項「初領或補領國民身分證，應由本人親自為之」堅持採取較為保守的解釋，讓雙方的協助合作一波三折。Nickerson 和 Zwinger(2004)就指出，專業偏執所發生的錯誤會不斷地被複製及學習，且因缺乏與其他機關之橫向聯繫、學習及意見交換，往往使得機關之本位主義更被強化。

…人才的工作觀，…假如說他的工作觀沒有經過有效的歷練，就會產生專業上的偏執，聽不進別人的話(B4)

公部門積重難返，因為各機關擁法自重，…，每個機關都有法律阿，你怎麼可以把我的權限拿掉呢，您只能協調而已，所以非常強調自己的專業(B7)

因為本業才是核心績效，這個要去就會開始有所偏執(C1、C6)

專業的堅持…各單位都有，死不肯讓步(B1、B7、D2、D3)

(七) 新生事務

隨著社會環境的快速變遷，當前的公共議題有愈來愈趨繁複的趨勢，可以用「剪不斷，理還亂」或「一波未平，一波又起」加以形容。政府為能達到有效治理的目標，透過跨機關行政協助或協助合作誠為必須之勢，面對社會不斷產生新的問題，這些新生事務對於政府治理產生諸多挑戰，尤其諸多新生事務已超過傳統政府組織業務的範圍，因此，在新生事務無法釐清權責機關時，跨機關行政協助或協力合作更顯困難，甚至諸多新生事務是橫跨諸多業務主管機關，彼此間自然產生協助合作的困境。本研究「全民防騙超連結」及「新北市政府與金門縣合作視訊辦理身分證」即為新生事務之經典個案。在文獻探

討中學者亦指出，議題範疇的確定性為行政機關間協助合作的困境之一，即新生事務的議題範疇不明確，讓彼此之間的協助關係產生問題。

…新生的事務的話，那就必須會遇到跨域的問題(A4、B1、B2)

…所以對於未來建設型的計畫，…可能是更複雜的議題(B5)

…各種新發生的問題，都無法定義由那個機關負責，所以就要協力…(C1、C8)

…行政協助背後代表的是複合性災害，很多公共事務問題非常多元，必須高度仰賴這些行政協助組成，而這些新生的事務都沒有定義由誰來管，所以…就很麻煩(C5、C7)

新生事物行政協助的問題就出來，到底要不要協助…新的事情可能牽涉到跨機關的東西，很模糊的…(D2、D3、D5)

二、中央部會內部機關間行政協助之特殊困境

(一) 問題意識存有差異

中央部會內部各機關雖然屬於同一個部會，但是所負責的業務彼此之間的差異還是很大，對於問題意識的認知當然存在不同的看法無論是內政部、交通部或衛生福利部等部會皆有類此情形。以衛生福利部為例，除了一般幕僚單位外，業務範圍含社會保險、社會救助、保護服務、醫事護理、全民健保、疾管管制、食品藥物、國民健康等業務，各業務機關面對跨機關行政協助時，由於各業務機關專業背景的差異，經常造成問題意識的認知差異，而造成合作協助的困境，此與文獻探討中所指專業偏執所衍生之問題意識差異相符。

…發生問題時，即使是在同一個部會，不同的機關的看法也不會有差異…(A2、A5)

部會內不同機關，認知還是不同，要協調，光看法就差很多…(A4)

真的是各業務機關專業背景的差異，像衛福部這麼大的部會包括這麼多的機關，大家專業背景差很多，看法就是不一樣…(A7、A8)

(二) 協助事項影響自身業務的執行

中央部會各機關雖然共同隸屬於同一上級機關，但是由於各機關所掌之業務屬性的差異甚大，彼此之間的目標不同，因此各機關在面臨跨機關行政協助時，若因協助之需求而影響機關內部業務的遂行，經常造成跨機關行政協助或協力合作的困境，因此，行政協助或協力合作屬於業務職權範圍內者，在推動上較易成功。

不能影響本業的執行，否則很難的…(A3、A4、A6)

還是要依職掌來談啦…(A2)

自己業務職權範圍有協力的合作效果，當然比較好…(A8)

三、中央部會間行政協助之特殊困境

(一) 問題意識認知差異大

中央部會間的業務職掌畫分非常明確，遇有跨機關行政協助需求皆以重大、緊急或新生事務為主，反之，對於協助事項的問題意識彼此之間的認知存在諸多差異，請求協助的部會基於實務現況的困境與職權範圍的限制，需要其他部會的協助，但是受請求的部會通常對於問題意識的認知較為冷漠，彼此存在明顯落差，形成行政協助合作的困境，這印證了文獻探討中指出專業的偏執讓各機關之間對於問題意識產生差異。以本研究所選擇之「全民防騙超連結」個案為例，當時對於網路金融詐騙問題嚴重危害社會程度的認知，相關各部會對於問題的意識差距非常大，除了內政部警政署之外，其他部會包括交通部、國家通訊傳播委員會、財政部及金融監督管理委員會等部會均未感受到該議題對於社會的嚴重影響，因此，初期溝通協助存在諸多困難之處。

各部會的專業差異甚大，對於問題的看法就很不一樣…(B1、B2、B7)

同樣的…問題，大家管的範圍不同，認知就差很多…(B5、B8)

有些部會若非屬自己的業管，通常較冷漠(B6)

(二) 協助事項與組織目標衝突

協助事項若與協助機關的組織目標有所衝突時，可能不易創設和諧的協力合作關係，尤其中央部會間的業務職掌劃分明確，各機關之間的組織目標會因為治理問題的高複雜性，而造成彼此或多元協力合作間的組織目標相互衝突。例如：165反詐騙網絡平台要求銀行業者有關各項開戶、匯款的限制，此與金融監督管理委員會活絡金融市場的組織目標有所衝突，因此，在執行協力合作的過程中存在諸多論辯的衝突困境。

應該還是要在職權範圍內較好，超出範圍有時與組織目標不一致，甚至有衝突時，就不容易協力(B1)

部會之間的業務性質差很大，您要管制，我要開放，彼此就衝突了(B2、B4、B7)

站在自我業務的觀點都會有出入的，一定要有更高的格局(B3、B6)

(三) 協助事項影響自身業務的執行

中央部會間由於所掌之業務屬性的差異甚大，彼此之間的目標不同，因此面臨跨機關行政協助時，若因協助之需求而影響部會內部業務的遂行，經常造成跨機關行政協助或協力合作的困境，例如：165反詐騙網絡平台委請金融監督管理委員會要求各銀行業者新開帳戶必須提供雙證件查核、拍照及提款金額限制等，均會增加該業務機關與銀行業務執行的負擔，自然影響彼此協力合作的意願。

公務員最怕增加自我工作負擔，多一事不如少一事(B1、B7)

協合是還好，但是不能總是影響到自己業務的執行(B2、B7)

四、地方政府間行政協助之特殊困境

(一) 政治因素的影響

地方政府間的區域治理概念對於提升地方生活品質具有實質意義

，國內外不乏成功案例，如果地方政府間能夠運用彼此協力合作的關係，共同處理地方政府間區域性的共同問題時，必然能夠發揮加乘效果。在我國實務運作過程中，原本具有彼此合作需求與契機的事務，卻經常因為地方政府間的政治派系不同，彼此間的政治立場對立造成協力合作的困境。本研究「新北市與臺北市捷運系統跨域治理」個案雖然強調捷運專業工程為重要考量，但是由於政治因素的介入，會影響規劃進度，近年才完工之捷運內湖線即因為受到地方民意因素的影響，才會拖了十幾年才開始興建。此印證了學者觀察臺灣政黨屬性不同情形下，造成許多公共事務與政策上形成兩極對立的衝突情勢(趙永茂，2003；李長晏，2007)。

過去有些縣市合作的經驗，但是換了不同黨派後，就無極而終(C1)

…縣長換人就沒了(C2、C3)

政治派系是很麻煩的…(C5、C6、C8)

(二) 中央政府法規的限制

地方政府間的行政協助行為，雖然對於地方政府間的區域治理有實務上的助益，而且能夠有效的快速回應地方的需求，但是部分協力合作事務可能會受制於中央法規的限制而侷限彼此合作的發展，如果中央政府缺乏強而有力的宏觀政策支援，在制度與法規上沿守舊例，墨守成規，質疑地方政府間為了因應民眾急迫需求而發展的創新協力合作模式之適法性，必然成為執行協力合作的體制障礙，讓地方政府陷入行政協助的困境。個案分析中的「新北市政府與金門縣合作視訊辦理身分證」案，因為戶籍法第60條第1項「初領或補領國民身分證，應由本人親自為之」之規定，讓雙方的協助合作一波三折。

其實有時候中央都是坐在辦公室裡，不知道地方上的需求，甚至有時候中央的法規都會影響到地方上的協助合作(C2)

…新北市申請與金門縣政府合作辦理身份證申請之初，一開始內政部也是有意見(C6)

(三) 缺乏長期永續協力模式

過去我國地方政府間的區域協力合作模式，會因為地方首長的改選或政黨輪替後，彼此間的協力合作因此中斷，對於地方區域治理而言甚為可惜，換言之，若歷任地方首長均屬於同一政黨或政治傾向，在協力合作的關係上較能持續維持，若非屬於同一政黨或政治傾向的情形，協力合作的模式亦隨之更迭，如此將造成地方政府間的區域協力合作關係無法永續發展，形成另一種困境。

有些協力合作是長期性的，但是首長換人，可能就不容易持續執行(C6)

…，地方政府經常改朝換代，協力合作無法維持(C8)

五、中央與地方間行政協助之特殊困境

(一) 政治因素的影響

政府機關面對社會環境的快速變遷，所面臨的問題遠較以往複雜，尤其很多事務的問題複雜度非僅單一中央或地方機關即能有效解決，有時必須同時結合中央與地方間的行政協助與協力合作方能提升其運作的效能，達到有效治理的目標，但是我國現行中央與地方之間的行政協助，經常因為政黨屬性的不同，彼此政治立場各異，影響到中央與地方間行政協助的效能，造成協力合作關係的困境。

中央政府與地方政府不同黨派的情形，讓協力合作很難做…(D1、D7)

…中央與地方不同調，做起事來亂掉掉…(D3)

(二) 缺乏完善監督機制

中央與地方之間的行政協助除了依協力合作計畫執行協力事務外，仍需有一套完善的監督機制，因為單一組織(中央或地方)可能關注的焦點較為侷限，往往以自我管轄、權責及財源的方式監督，因此視界有限，若中央與地方間行政協助的監督採單一組織監督機制，恐無法達到實質追蹤管考之效，因此，為了讓行政協力合作更為週延，宜建構更全面完善有效的監督機制，以避免單一機關監督機制所造成的

偏狹困境。以八八水災為例，無論是中央或地方單一的河川整治觀點，即無法預期水災的發生，也缺乏後續災害處理的經驗與規劃，使得水災發生突然，也造成民眾生命財產的損失。對於民眾而言，他們希望的不是有人處理事情就好，為了避免單一機關的偏狹，他們更希望政府機關能以協力的方式，採取宏觀的思維來全面性處理跨域政策與方案，以提升公共治理效能。

很多時候都是中央撥錢後，地方隨便花錢，後續追蹤就…(D1)

中央與地方之間的協力合作，有時候涉及很多機關單位，但是常常由一個幕僚做監督，而且他自己也不懂其他機關的業務，所以很難的(D5)

第二節 跨機關行政協助成功關鍵分析

有關跨機關行政協助成功關鍵，本研究經焦點團體座談後，發現這些成功關鍵均能適用於各類型的跨機關行政協助，其共通的原理原則皆相同。

一、政府機關建立共同治理願景

隨著社會問題日趨多元複雜，以及政經環境與自然環境的快速變遷，迫使公共組織面臨更高難度的挑戰，傳統強調層級分工為主軸的官僚體制，不得不跳脫單一機關處理的模式，而是必須採取更積極的變革治理模式，跨機關協力合作的模式已是不得不然的趨勢，但是政府機關若欲順遂各項跨機關行政協助工作，政府機關必須建立整體性的共同治理願景，在宏觀視野的引導下，讓各業務主管機關清楚明瞭跨域協力合作治理為必要的工作，藉由觀念的建立，才能逐步體現跨機關行政協助的目標，這樣的共同治理願景實與文獻探討所指改變機關組織文化具有實質的關係。

…施政不是一個單位的問題，而是一整個施政團隊，所以協力有可能變成一個團隊的核心價值。如果沒有這樣的精神，面對這現代這種牽一髮而動全身的複合性災害…(A2)

- 有關跨部會政策的擬定，要有各機關之間共同治理的願景(A4)
…不是單一的機關能解決，所以要用治理的方法，也就是跨機關，…要本於行政一體的精神來建立跨領域合作的共同願景(A5)
跨機關合作，如何讓所有公務員有這樣的願景(A7)
治理概念的落實(A8)
治理概念的那種觀念…(B3)
有共同治理的目標(B5)
願景的共同目標要建立(B8)
一定要建立共同治理的那種文化(B7)
共同治理的組織文化也是因素之一(C2)
中央要有共同治理的願景…沒有共同願景…最重要就是共同願景(D3)

二、領導者所展現的政策決心

跨機關行政協助工作長期以來受制於政府機關專業化主義的限制，限縮了行政人員協力合作的積極性，但是過去很多成功的個案中，皆顯示領導者所展現的重視與決心是影響跨機關行政協助人員的行為的重要因素，因此，政府機關除了建立共同治理願景之外，各級領導者亦應扮演火車頭催促者的角色，展現行政協力合作的政策決心，讓所有行政人員深悉協力合作的重要性與必要性，直接與間接的引領行政人員積極執行各項行政協助或協力合作事項，讓協力合作成為行政機關的組織文化，有效提升政府治理的能量。本研究所選取的八個個案資料均已呈現領導者的決心是重要關鍵。

- 領導者您下了決心，我再辦(A2)
…沒有人主導就一團混亂，所以領導者很重要(A4)
領導者很重要，…首長重視的話，那就會成功(A5)
領導者有沒有想要去做(A5)
領導者的態度，…leadership很重要(A5)
關鍵在於領導者的決心(A6)
涉及領導者的政策執行決心和態度(A6)

領導方面我還是很同意的，領導者很認同、甚至願意強力要求去執行，…如果領導者很重視，其實下面就會養成習慣，跨部門合作是很自然的事情(A7)
…領導者一直都有這樣的認知和願景，慢慢地我相信事務官會習慣這樣的工作模式，…因為習慣而慢慢一個很好的公務員(A8)

領導者的決定很重要(B2、B4、B7、D3、D4)

領導者的決心是非常重要的…(B4、P03)

主政者有決定去做(B5、B6、B8)

主導者的魄力(D6)

市政府強而有力的主導(C3)

看…長的魄力覺得國家很有希望，…(C4)

上面的力量要夠大…上級機關要重視(C6、D5)

關鍵在於領導者…(C2、C7)

政策決心要先出來(D3、D8)

實觀念最重要，尤其是首長，高階的行政人員(P02)

三、誘因與課責機制的建立

本於專業主義，行政機關對於各項業務均會劃分管轄權限，各機關亦依照業務的分工而設置單位，進而建構課責機制。基此，各行政人員對於跨機關行政協助或協力合作行為多數採取被動心態，參與焦點座談人員表示，從中央到地方政府間的各项行政協助若缺乏適當的誘因，行政人員基於多做多錯、少做少錯的心態，大都固守所轄工作，保守因應跨機關行政協助行為，如果有適當的誘因機制，對行政人員而言會有協助合作的動機。臺東縣政府縣民服務中心功能延伸之單一窗口服務的建置，簡化縣政府內部各機關受理流程，對各機關而言具有甚大誘因，因此，各機關配合度甚高，而金門縣與新北市政府合作以視訊辦理身分證及雙北捷運系統跨域治理案，均存在合作的誘因制，才得以成功。除了建立誘因機制外，行政協助或協力合作亦應配合建立另一種課責機制，以強化國家對於行政人員不提供行政協助及協力合作行為者，課予違法失職者應有的責任，以扭轉公務人員消極

被動的本位習性，發揮跨機關行政協助的功能。

提供相關經費是一個誘因(A6)

經費的誘因及運用也是關鍵(A6、P03)

我們…可以提供誘因(A7)

…獎勵制度其實是蠻重要的(A7)

…欠缺監督與控管機制，欠缺有效克責管理是不行的(B2、C2)

…怎樣課責(B3)

怎麼給他更多的誘因(B6、C2)

誘因要出來，…要調強我們有共同的利益(D5、B8)

成功的條件在於福利怎麼釋放(D6)

法律授權要有監督課責機制…(D5)

四、議題明確、權責清楚

跨機關行政協助與協力合作的過程中，如果議題非常明確，協助合作事項屬於己身業務職掌範圍內者，行政人員較能接受，如果議題不明確，所涉事項權責較難釐清者，行政協助與協力合作的難度必然較高，參與焦點座談人員認為，如果議題複雜度高，而且屬於中央部會間、中央部會內機關間或地方政府間的行政協助者，各協助機關之間的權責通常也不易釐清，因此，協助合作的困難度就會變的很高，但是如果是議題非常明確清楚，各協助機關間的權責又易於釐清，且屬於地方政府內的協助合作事項者，通常較容易成功。

…責任歸屬的部分也要有所釐清(A3、P03)

要能資源規劃與責任執行分配(B3)

責任分配、控管機制的管理…怎樣分配(B3)

…每個機關第一件事情都是先釐清責任，所以一有責任釐清的問題(B6)

既然好幾個機關，責任要誰擔，這很重要(C1)

有明確的主管單位、其他單位協辦…(C5)

協力合作的授權也要明確(D3、D4)

問題的界定要清楚、授權要明確(D3)

五、建立協力合作相互信賴的網絡機制

行政機關彼此相互信賴是維持穩定關係不可或缺的要素，當行政機關之間的關係處於高度信任的狀態，雙方將會有較高的意願進行合作性的行動，截長補短，更能發揮行政協助與協力合作的效能。誠如焦點座談資料及個案研究分析的內容指出，我國行政機關之間互信機制薄弱，尤其發生社會矚目案件時，各機關之間第一時間反應是找理由撇清責任「錯在他，不是我！」，而不是思考「我能做甚麼?」。長期以來，形成一股負面的推諉卸責文化，政治算計更讓機關間爾虞我詐，喪失信賴關係，因此，對於行政協助及協助合作的態度意興闌珊。能夠有效協力合作者，通常是平時經常交流互動，互相理解後，長期累積成厚實的互信與互賴的感情，以此機制為後盾，才能讓各方之間的協力合作行為獲得預期的成效。然而行政機關彼此相互信賴的基礎必須先有互動的條件存在，缺乏互動關係欲取得互賴關係即非易事，基此，行政機關間必須建立一套正式及非正式的互動網絡，透過此一網絡逐步發展成為協力合作的網絡，其方式包括：機關間平時業務的互動與交流、正式或非正式的溝通管道、中高階文官共同訓練或人事交流的關係建立、創設區域計畫委員會及跨區域合作平台等皆為建立跨機關協力合作網絡的參考作法。

網路要連結有感情的連結會更強，做起事來會更好(A8)

互信和互整的形成…共同利害關係資源互信互賴，…才會有共同的方向(D3)

良好的溝通是很重要的(D5、D6、D8)

…還是要成立一個跨部會的機構，建立網絡(A4、A8)

…各部會互相協力取得信賴關係，…還是網絡化的概念…(A5)

…相互協助的機制…，橫向聯繫啊(B1)

怎樣都是要有聯繫的網絡(B3)

資訊分享是…很重要的一個課題(B3、B4)

在公部門之內建立的information sharing system建立起來非常重要(A8、C7)

資訊流動與分享…系統技術問題克服…就能分享(B6、D3)

可以透過E化資訊化的東西，從過程中促成行政之間相互的支援協助…(C7)
因為橫向協調不能只是開會，很多事情要互相呼應連結，所以包括電子化的
網絡聯絡各單位，…。平台資訊的標準作業流程，如果有訊息的話，可以在
平台上互相流通(D3)

六、完善的整合機制

完善的整合機制是跨機關行政協助與協助合作的重要支撐，焦點座談出席人員表示，政府應該針對各類議題分別建立一套整合機制，讓原本分別由相互獨立的不同業務主管機關所掌管的事務，透過完善的整合機制，採流程管理的模式，讓各業務主管機關之間清楚掌握該議題相關的所有現況，這樣的整合機制含括軟硬體設施(infrastructure)、人力及物力資源的統一分配，才能達到行政機關協力合作無縫接軌的效果。例如：因應921大地震多頭馬車、救災無章法的教訓，訂定災害防救法，成立災防委員會，建立各級應變中心機制與流程，統一指揮中心，發揮迅速整合中央與地方各種救災人力物力資源之效能，在2014年12月澎湖海研號探勘船沉船事件充分展現救災效率；再如食品安全的議題，政府必須掌握各項原物料的來源數量(海關)、在業界流向、產製銷過程(經濟工商部門)及尾端消費者的廢油流向(衛生環保)，整個流程一套整合規範架構，而政府內部亦應有資訊同步流通(一定密級以上的除外)的管道，俾使各業務主管機關之間能有清楚的資訊掌握各環節實況，彼此協力合作相互監督，以避免行政漏洞的發生。又如高雄氣爆案，地方政府無法確實掌握業者氣體輸出入的管控資料，缺乏工務局管線資料及協助合作所需的整合機制，盲目救災自然就增加相關人員傷亡的風險。猶如本研究選取的個案分析亦顯示，這些協助合作的個案大部分皆透過網絡資訊平台、技術合作、網絡會報平台、單一窗口及應變中心等各種不同形式的整合機關，以促進協助合作的效益。

…像是經費的分攤，都要有所規定，都要整合(A3)

…也變成了單一窗口，就是一個很好的整合機制(A4、D3)

第四章 跨機關行政協助推動困境及成功關鍵分析

- …要建立一個跨部會的協調平台，…(A5、B4、D6)
- 在台灣讓政府治理效果在資訊部分有一個整合的過程(A2)
- 聯合稽查的方式(B2、B3、C4)
- 成立特殊的任務編組，一定是要在上一層，因為你彼此之間權責劃分是互相抵觸的，你必須要有更高一層的統籌(B3)
- …所以他們就有一個推動辦公室，…統籌(B4)
- …督導機制(B4)
- 像食安就必須有一套整合的規範架構(B7)
- 要有一個專責單位，…就是把它整合起來…(B5)
- 上一層機關去做協助的整合(B6)…未來更複雜的議題，都要有整合的機關來處理(B6)
- 專責的整合單位(B8)…橫向機制的整合(B6)
- 建構常態性的整合機制(C1)
- 要有一個單位出來主導，…一定要強而有力的型態來整合(D6)
- 臨時任務編組或是所謂的工作圈(C7)
- 有一個統合機制，…協調聯合服務的統合窗口(D3)
- 運用地方聯合中心整合機制的窗口(D4)

七、協助事項屬機關權限範圍

行政程序法第19條第1項規定「為發揮共同體的行政效能，應於其權限範圍內相互協助」，重點在於各機關在其權限範圍內為之。該法的內容雖然是針對職務協助的規範，但仍適用在廣泛的行政協助，因若無權限，其協助行為屬違法，縱使達成行政目的，亦引發其他爭議。焦點座談出席專家即指出：某市政府公有傳統市場因攤位設施髒亂充滿污垢，需要大量清水洗滌，故央求該市消防隊出重消防水車進行沖洗，圓滿達成任務，然卻經民眾檢舉，認為消防車不務正業，且倘若當時同時其他地方發生火災，需要大量水、將影響救災。因此，協助事項屬機關權限範圍內，對於協助或協力的機關在法理上立場較堅實，亦能避免衍生後續責任不易釐清的問題。本研究個案分析的

資料亦顯示協助事項屬於機關權限範圍者為成功關鍵因素。

我想是在在各機關的權限範圍內，如過出權限範圍引發的問題就會更多(C1)

要成功要在一個權限範圍內(C2)

協力合作的工作還是必須自己的業務範圍內才對，就是架構原有的工作基礎之上(D4)

…出動消防車沖洗…就超出業務範圍，這樣的協助就不宜(C3)

八、解決爭端機制

跨機關行政協助及協力合作的事務如果屬於單純類別者，協力機關之間並無任何疑慮，問題不大，但是如果涉及複雜議題或新生事務時，各機關之間的管轄權限無法明確劃分時，彼此之間的爭端恐怕難以避免，在實務經常發生類似狀況，造成政府的無效治理，因此，出席焦點座談的專家學者認為，政府應該建立一套解決類似爭端的機制，如果是地方政府內的機關協助爭端，地方首長基於地方事權的統一性易於解決，但是若屬於中央部會間、中央部會內機關間、地方政府間或中央與地方之間的行政協助所引起的爭端，其解決的難度相對較高，因此，宜由共同上級召集協調會，中央部會間者由行政院長或政務委員召集協調會，中央部會內機關間則由各部會首長或次長召集協調，至於地方政府間或中央與地方政府之間則由聯合服務中心召集，做為協調的平台。本研究個案分析中的「全民防騙超連結」、「國軍協助地方政府災害救援」及「性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡」等均曾經遭遇彼此認知差異的爭端，也是藉由解決爭端機制的運作，方得以發揮後續協助合作的效能。

…最重要的就是一定要有協調會來解決問題…(A3)

一定…共同的上級機關開協調會，而且主席很重要(A3)

美國獨立管制委員會這種概念，縣市及中央都有…裁決委員會，那這種委員會就是獨立管制委員會的這種性質(B3)

政務委員功能就是發揮這種解決爭端的機制(B4、B6)

太多單位，就成立協調單位，層級都蠻高的…(B5)

爭議的解決方式，機關之間有所爭議，要有機關可以解決(C1)
跨部會協助爭議的機制…上面沒有定位，下位就永遠無法執行(D3)
…政府委員會，…事前規劃意見整合，協商爭議議題…(D4)
…解決爭端的機制(D5、D8)

第三節 跨機關行政協助法制增修分析

一、整體性法制增修

(一) 持續強化法政策與法社會學的研究

隨著社會環境的快速變遷，人類社會面臨各種層出不窮的問題，由於立法技術的嚴謹與立法程序的冗長，法律的規範有時不及於社會問題的發生，這也是為何近來政府治理的難度遠高於以往，單一機關的法律規範內容恐不敷社會問題解決的需求，政府面對社會問題所研擬的各項政策，如何透過政策的法制化，俾供行政人員依法執行，以有效解決社會問題。焦點團體的專家學者強調，面對這些問題，政府必須持續針對於現行法律與社會現實問題的落差，結合法政策與法社會學的研究，以引導立法實務的方向。

…而是把行政問題，行政治理，行政機關合作的精神規定在行政程序法，…行政法跟行政學也不要過度的劃分，因為行政程序法除了規範法規的運作外，也規範了行政機關的運作以及配合協調的運作，然後用將政策及治理的概念透過條文把它的精神強調出來…我們應該從政府治理和法律做結合(A2)
…治理概念法條化，如何把治理概念放到條文裡面去(A5)

(二) 建構全觀式整合性的立法規範網

我國目前法規的規範缺乏全觀式的整合性立法，因此，面對很多議題的法律規範不夠週全，經常造成適法性的漏洞，多位出席焦點團體學者強調，在立法技術上，不應再任由各部會依職權內主導法律制定增修，而是由行政與立法部門共同體察現代政治治理之挑戰，以治

理核心價值去統整相關部會相關法律的修法，將政府治理的精神納入行政法規之中，始能建構整合性的法律規範網。例如：面對食品安全問題連環爆時，政府及立法部門僅在意單點式的突破，欲藉修正「食品安全衛生管理法」，以嚴刑重罰防制不肖業者，而不求整體性的立法規範，由源頭、執照、檢驗、產製銷、業界GMP自律規章與消費廢油回收追蹤管控的整體一致之規範，而僅是採取補破網似的危機處理格局，如此欲求建構食安環境，終究將是緣木求魚，除了食品安全問題外，其他如防疫問題亦是如此。

…應該說這整個機制的法律並沒有弄好，只是那個地方單點突破，要有全觀式立法的方法來立法…德國的包裹式立法，由法務部來扮演這個角色，這就是所謂的用一個核心概念，然後將其他的相關法規一次性地解除(A2)

…能不能用一次性立法，將所有相關的法令一次更動(A3)

性侵害防制條例，…人口販運防制法…把整問題透過法律整個合起來(B2)

台灣欠缺法結構的管理(B2)

我們針對這個特殊的問題，要有一個整合性的法規(B3)

(三) 增修行政程序法第19條條文

該條雖然已明確規定職務協助之內容，惟焦點團體專家學者認為應該將政府治理的精神於第一項即明確揭示，而且對於「行政機關應發揮共同一體之行政機關，應於其權限範圍內互相協力」的內容，應該修訂為行政機關的義務，而且應該增列「經由共同上級召開協調會議決議，拘束各關係機關」，以明確揭發現代政府機關治理的整合理念。

此外，行政協助之各相關費用的負擔經常困擾協助機關，雖然該條文明定「被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用。其負擔金額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之。」但實務上常有協助機關先墊付費用(例如船隻油料費用)，被協助機關卻因未編預算而拖延不支付之情形，經常為了費用的負擔造成行政機關之間不愉快的協力合作

經驗。若能在該條文第7項增訂「協助費用，應編列預算，至遲於下年度撥付」，或可化解實務上行政協助合作的困擾。

…建議…建立現代政府治理的整合理念，它改成行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其職權範圍內互相協助或互相協力，必要時尤其共同上級機關召開協調會議決議拘束各機關(A2)

…在適當項目下增列各單位有關行政協助經費的規定，…各單位係以在可能會接到行政協助請求的前提下編列行政協助經費，不能等到接到協助請求後才編列(A3)

法律層面：在行政程序法第19條，增訂：「相關機關之間在職務執行上，有經常請求其他機關協助者，彼此間應訂定協調、聯繫、互助、合作辦法；並定期召開聯席會議，以有效解決執行問題及強化各機關功能。(P01)

(四) 行政程序法應增列行政協力合作條款

行政程序法第19條目前規定職務協助，其要件與程序較為消極，須先有一機關發動請求，他機關再行審酌是否協助。若遇有新生事物，其管轄權責不明，或屬上下游牽涉不同層級與部門的狀況，該法欠缺積極合作機制規定。行政程序法第14條規定管轄消極爭議的解決機制，也不足以作為啟動合作機制的法源。焦點座談的意見認為，該法應可增加條款，對行政機關進一步合作創造福國利民的作為的條文，以做為相互合作之法律依據。

目前行程法所規定的職務協助過於消極，應該增加相互合作的法律依據(A2)

行程法的規定太消極，不請求就不動，應該置入一些相互合作的規定(C1)

依各機關之職掌，如有具體必要，經常須請求其他機關協助者，應擬定與其他機關間之協調、聯繫、互助、合作辦法(P01)

二、地方政府間行政協助之法律增修

(一) 修訂地方制度法

我國地方制度法第24條之1對於直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)

為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增加區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。這樣的規定似乎提供地方政府間協力合作的依據，但是焦點座談專家指出，雖然該法賦予地方政府跨區域合作的授權依據，但因只考慮彈性、尊重自主，而採取裁量規範模式，此種立法，忽略了政策延續性之必要性。某些縣市，因選舉政黨更替，合作計畫推行一半，人亡政息，政策未能延續，政策反覆造成公庫巨額浪費，使政府財政雪上加霜。此外，在不同政黨的執政縣市，經常各自為政，協力合作的效果不佳，該法若增訂在一定條件下政府有合作之義務，將裁量模式改為羈束模式，透過上級之監督，搭配獎勵與懲罰機制，貫徹強制規定。易言之，地方制度法不僅只是賦予地方政府合作的授權依據而已，尚應更積極維護政府整體財政、公共利益、地方民眾的權益，課予地方政府間協力合作的義務，以避免地方政府因政治立場不同，刻意迴避雙方協力合作責任。

地制法的規定如果修定為強制性，這樣也這可以避免縣市首長換人了，協力合作又變調(A2)

地方制度法第24條之一的規定，讓地方政府之間有協力合作的依據，但是目前推動起來效果沒有很好，可以考慮是不是可以修訂為強制規定，當然可能有難度，…(B1)

（二）修訂財政收支劃分法

我國各級政府財政收支之劃分、調劑及分類，均規定於財政收支劃分法之中，但是該法對於各級政府的收入與支出採取中央、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）政府的分層方式劃分，這樣的劃分係根據政府組織設計分層劃設，惟對於跨機關行政協助或協力合作的經費的收支分配並未規範，因此，焦點座談出席專家指出，為了配合跨機關行政協助及協力合作的實務需求，財政收支劃分法中亦應配合地方政府跨域協力合作的需求，配合修訂部分內容，俾供地方政府間執行行政協助及協力合作時，有可資運用的經費來源。

財政收支劃分法是採分層方式劃分，這樣可能便於財政的劃分，但是對於行政機關之間協助或協力的經費收支並沒有規範，可以考慮是否可以修訂部分內容，讓它更符合實務的需求(B1)

三、其他行政協助之法規增修

(一) 共同上級機關訂定協力辦法

跨機關行政協助及協力合作的過程中，如果議題屬於單純者，彼此協力合作的困難度不高，但是如果議題屬於新生事務、複雜多元且具有急迫性者，經常會造成協力合作的雙方怯步，此時共同上級機關的角色甚為重要，由於目前我國對於跨機關協力合作的治理理念尚未成熟，因此，焦點座談專家認為可以運用共同上級機關協調協力合作的相關機關，針對特定的議題訂定協力合作的辦法、計畫、備忘錄、策略聯盟等模式，促成特定議題的跨機關行政協助。

相關的辦法還是要訂，…由上一級機關訂行政協助的辦法(B2)

中央或上一層機關來訂定共同的法規命令之類的(B3)

共同上層訂定的管理辦法…(B4)

機關之間經常會因為新發生的問題，而造成權責爭論，應該由上級機關訂定協助或協力辦法之類的規定…(C1)

(二) 在個別合作計畫或協議中明定責任歸屬及經費分擔

跨機關行政協助及協力合作的結果如果是好的，協力者之間可以獲得雙贏的加乘效果，但是如果議題的協力合作非如預期的成功，甚至衍生責任的歸屬問題，經常造成不愉快的合作經驗。焦點座談專家認為，有些問題在協力合作之前是可以預期的，在個別領域研訂合作計畫或協議時，應該將協力合作最容易發生爭議的經費分擔及責任歸屬納入其中，以避免執行過程或事後造成不必要的困擾與紛爭。

…在個別合作的工作中授權訂定一個法規命令(A2)

就是用法規命令的方式將責任的歸屬以及經費的部分做一個規定(B1)

…既然雙方協助或合作的行為經常發生，可以學海巡署一樣訂一些協調聯繫

辦法，但是權責歸屬及經費的分擔的納入，以避免爭端(B2)

第四節 跨機關行政協助推動領域分析

跨機關行政協助係指議題處理非由單一機關即可完成，尚需藉由不同機關間的協助合作方能有效治理，傳統上行政機關對於行政協助觀點侷限於行政程序法第19條所指之職務協助，此係以行政機關的管轄權限做為定義行政協助或協力合作的標準，然而本研究焦點座談專家學者認為，跨機關行政協助應該非僅指行政程序法第19條所指之「職務協助」，其概念意涵除了傳統行政法上所提的職務協助外，應包括其他行政機關之間的協力合作行為，才能符合我國目前實務上跨域協力合作趨勢的需求，因此，對於跨機關行政協助領域的推動，除了以跨越「地理區域」、「轄區」或跨越「職權範圍」的議題外，其實其涵蓋的範圍不只有地理上的「超溢現象」或者在管轄權上的「越權行為」，其實跨機關行政協助及協力合作的實務現況，涉及了另一種治理領域的跨越與因應治理需求所需的協力機制。

協力合作的領域多半是跨越行政機關組織的層級及權限範圍，此係指針對兩個或兩個以上的不同行政部門、區域或自治團體，因彼此間的業務與功能的疆界相接重疊而逐漸模糊，從而導致權責不分、無人管理與跨部門的問題發生，此時必須藉由公部門、私部門以及第三部門的結合，透過協力與契約關係等聯合方式，以解決跨越單一行政區域的公共問題。面對日益複雜的公共問題，過去單純由單一行政機關處理或單一行政區域內的問題，如社區發展、社會服務、教育文化、都市發展、公共安全、食品安全、環境衛生、災害防救等，皆轉變為複雜多面向的跨部門、跨機關及跨區域的公共事務，而且這些公共事務的問題大多屬於結構不良的政策問題，必須藉由跨機關協助及協力合作的模式面對，才能符合社會實務現況的需求。

跨域公共事務涉及層面相當廣闊，影響亦具深遠，Ostrom(1991: 65)認為功能領域具有外溢(spill-over)影響者，迫切需要跨域的協力合

作，例如：河川整治、水資源利用、環境保護等。至於多元議題相互聯結(linking)(Keohane & Nye, 1998: 25-26; 宋學文, 2004: 178)，例如：921大地震、SARS疫情、口蹄疫、禽流感等，而且具有多元行為者的過程涉入者，亦均為跨域協力合作的類別屬性。由於公共事務的多元複雜，因此，各類學者的類型化彼此之間難免存在重疊之處。

跨機關行政協助及協力合作的推動領域除了就行政機關業務劃分的標準定義外，尚須考量公共事務本質來定義較為妥適，本研究根據焦點專家座談的意見，歸納推動領域大致分為以下四類。

(一) 所掌資訊具分享共用價值者

隨著資訊科技的發展及電子化政府的興起，各機關針對自我業管之事務均逐步建立完整的資料庫，這些資料庫運用均有助提升機關內部的效率與效能，同時亦能提供其他機關的使用，惟各機關之間的資料庫缺乏彼此分享的功能，因此，無法讓資料庫發揮應有的加乘效果。其實各機關的資料庫除了自我使用外，亦能分享提供其他機關使用或結合其他機關的系統，整合成更具價值的共享平台，目前已有部分機關著手整合或已完成此類系統，未來若欲提升跨機關之間的協助合作成效，建構資訊共享平台為未來值得努力的領域。

現在有一些系統都在努力整合，這就是很有價值，而且是大家需要的，只要做好管理就好，這是平時協力合作就應該要做的…(B4、B6)…資訊分享功能的部分(A5)…大家的資料庫共用啊(A8)

*現在各業務機關都有自己的資料庫，但是都沒有整合，應該要分享(C7)
…資料庫的共享可以發揮乘效(D1、C8、D8)*

(二) 議題管轄具重疊者

一般而言，行政機關依公共事務的性質劃分職權或轄區，但是各行政機關之間的事權範圍仍有部分「轄區重疊」(overlapping jurisdictions)或「權力分散」(fragmentation of authority)的情形，吾人可稱之為議題管轄具重疊性。前者如行政院海岸巡防署雖負責臺灣地區海域及海岸秩序，惟其所轄區域分別與警察、移民及消防機關

、財政部、國防部、環境保護機關、交通部及農委會等具有重疊之處。而後者如就業服務法第63條所規定之「非法外勞」追緝，其權力分散由勞動部、警察機關、海巡機關及移民機關同時負責。上述無論轄區重疊或權力分散之議題管理具重疊者，即為跨機關行政協助未來必需努力的區域。

…有沒有可能像性侵害防制就是統合很多很多機關在做，(B1)

…非法的外勞…勞動部的可以抓，警察可以抓，海巡的可以抓，移民署的也可以抓，大家通通抓，彼此沒有繫辦，各幹各的，這那對(B2)

您看海巡單位只要是在海上的事對和他有關，他就和各機關訂很多聯繫辦法，而且他跟這些機關經常互動(A2、A5、D6)

事務管轄重疊、地區管轄重疊或像食安全從原料到成品過程由不同業務主管機關負責的這些都應該的合作(P03)

(三) 複合性議題者

隨著社會多元而快速的發展，諸多公共事務的發展亦逐漸跳脫傳統單一機關即能處理的模式，複合式的公共議題已為成政府治理的重大挑戰，過去行政機關分段式的管理模式所分配的職權恐不符公共治理的期待與需求，由系統理論的觀點而言，任何公共事務的處理實係在整體的行政機關之內，但是由於行政機關內部的職權劃分，讓看似具整體性的行政系統，在傳統行政機關缺乏治理理念的組織文化下，卻存在許多分株化的現象，進而影響整體行政機關之間的有效協助合作。焦點團體座談所舉之食品安全、油品進品、菊花進口、進口茶葉及老鼠問題等，均呈現上游至下游分段管理的模式，彼此之間缺乏有效的協助合作，讓公共事務的治理產生非必要的漏洞。

外此，隨著地球環境及氣候變遷的影響，複合式的災害的發生對於國家社會的影響甚鉅，而且已成為未來政府治理不可輕忽的議題，無論那一類型的災害發生時，單一職權機關均無法有效處理，必須透過各行政機關之間的協助合作方能克盡其功，因此，對於複合性的議題亦未來政府推動跨機關行政協助的重要領域。

第四章 跨機關行政協助推動困境及成功關鍵分析

…食品安全，不能光管自己的，從原物料的源頭到最後消費者食用，…也要看其他部會有沒有一齊辦理，本來就有彼此的互動關係或是需要有跨部會合作的部分，很多這樣的從上游到下游的議題(A2、A8、B1)

像複合式的災害議題也是要靠大家，雖然災防法有規定各自負責的機關，但是當災害發生時，其他機關還是要協助，這就必須平時要做打好基礎(A5、B1、B2)

一隻老鼠就有不同的主管機關阿，…家鼠的防治是衛福部的事，跑到田裡頭是農委會的事阿，老鼠不安於室跑到公共場所，環境衛生是我們環保署的事阿，光一隻老鼠跑來跑去，就有不同的主管機關，那要怎麼管好對不對，那就是聯合稽查，就要跨機關協力合作啊(A6、B3)

…外國進來的油，…一定要報關，所以我們如果做好邊境管理，…南僑他就是規避這樣，因為我們資訊沒有分享，所以他用飼料油報進來，飼料油是農委會管，…。那食用油是衛福部管的阿，…因此在整個邊境管理上面呢，他沒有做到一個資訊分享的行政協助(A6)

菊花，你要進口的時候是海關的，菊花進來進花市的花市農委會的，你如果是乾的要泡茶的那種，那是衛生署的，這個是在稽核黃麴元素甚麼東西，你上市之後販賣衛生署跟他講說這是中醫藥源，衛生署還是中醫藥委員會…，那你出事出問題了之後又是另外的問題了，所以他其實我們很多在管制面的議題上面其實很多採取分段管理的問題，法律畢竟靜態的實務是動態性的變化，勢必要協力才行啊(B6)

…每一年都進很多越南茶，也進了很多的越南米，這些都跑去哪裡？我們市面上都沒有在賣阿，跑到哪裡了，當然也都是混到我們的台灣茶、台灣米裡頭去，對阿，你說要根治這些，唯有從邊境管理，就是說你進來之後我不管你甚麼用途，反正我就是資訊分享，有關的單位通通都可以連線(C4)

…你要抓甚麼出來都可以，像我們機動車輛的排氣定檢，都是環保署再發的，尤其是摩托車，你的車子阿，你去做定檢都要發通知嘛，那個都是就是我們跟交通部的監理系統去連線(D4)

災害防救或急難救助之事務，…較複雜或涉及多數機關間事務，應強化聯繫與協助，須優先辦理。(P01)

(四) 新生事務或突發緊急事件者

隨著社會環境的快速變遷，當前的公共議題亦趨於複雜難理，尤其許多新生事務已超過傳統政府組織業務的範圍，很難釐清權責機關，造成行政機關權限劃分的爭議或責任的推卸，因此衍生公共事務的無效治理，但是這些新生事務又經常具有突發緊急的特性，因此，對於此類公共事務的議題，實亦為未來跨機關行政協助推動的重要領域之一。

…針對突發性的重大性的一些事務，就需要協助合作(A5、A8)

突發緊急事件的協力合作是一定要的(B1、B2、B6)

有些新發生的事務，沒有管轄的機關，而且沒有辦法確認由誰來負責，就一定要協力合作啊(A2、B7、C1)…新生事務必然是要的(C5、C8、D6)

要協作的…臨時緊急性的事務也是如此(D3、D5、D7、D8)

災害防救或急難救助之事務，如新興的食品、工安、環境、社會救助問題之事務，須優先辦理(P01)

比較急的是和人民身命安全有關的，例如，食品安全、災害的預防、治安的問題、環境保護等(P02)

第五節 小結

本研究根據不同類型跨機關行政協助所舉辦之焦點座談會及公共政策大家談的意見匯整後，彙整其困境與成功關鍵如表 4-1 所示。在困境的部分，各類型的跨機關行政協助所面臨共通性困境包括：各機關之間固守本位主義，治理理念不足，而且行政人員對於行政協助經常保守被動，影響彼此之間的協力合作意願。其次是現行法令規範不足，也讓行政人員礙於依法無據而裹足不前，深怕行政協助過程中若發生課責問題而引發權責不清的後續責任承擔。至於經費的負擔則是各機關在執行協助行為時最常遭遇之問題，尤其面對緊急行政協助後，問題雖然解決了，但協助機關因執行協助行為所衍生的經費負擔卻經常由該機關自行支付，造成協助機關嚴重困擾。雖然跨域合作已成

為現代治理的重要策略，但是各機關之間缺乏橫向聯繫，彼此互動不足，當遇有跨機關行政協助及協力合作需求時，自難啟動彼此間的協力合作行為。此外，跨機關行政協助及協力合作須有良好的資訊整合系統，以減少資訊的落差，藉由資訊分享以提升協力合作的效果，惟目前各機關之間因橫向聯繫不足，且宥於個人資料保護法的規定，各機關之間資料界面的整合亦加困難，彼此的資訊產生落差，影響跨機關行政協助資訊的支援。最後，各行政機關基於專業的偏執也經常成為行政協助與協力合作的困境，讓彼此溝通困難，若協力合作的事務屬於新生事務，無法釐清權責時，更突顯行政協助合作的難處。

除了上述共通性的困境外，中央部會內行政協助類型尚有各業務主機關對於問題意識的認知存有差異性，而且若行政協助合作事項會影響自身業務的執行時，也會造成行政協助合作的困境。至於中央部會間行政協助的類型亦有問題意識認知差異大及影響自身業務執行的問題，然而更大的困境經常是協助事項與組織目標衝突時，更難達成各機關之間協力合作的共識，自然不易貫徹彼此行政協助合作的執行。至於地方政府間行政協助類型的困境比較特別之處在於政治因素的影響，其次是有些業務受限於中央法規的侷限，當然缺乏長期永續協力模式，容易因地方首長的改選或政黨輪替而中斷彼此的行政協助合作關係。政治因素的影響亦存在於中央與地方間的行政協助類型，此外，缺乏完善監督機制亦為該類型的困境之一。

各類型的跨機關行政協助合作之成功關鍵雖有所差異，但是本質上均能適用於各類型的行政協助合作機制，其成功關鍵包括：政府機關應建立共同治理願景、領導者所展現的政策決心、建立誘因與課責機制、行政協助合作的議題明確且權責清楚、建立協力合作相互信賴的網絡機制、擁有完善的整合機制、協助事項屬機關權限範圍及擁有解決爭端的機制等。

表 4-1 跨機關行政協助困境與成功關鍵彙整表

類型	困境	成功關鍵
共通性困境	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 固守本位主義，治理理念不足 ➤ 法令規範欠缺 ➤ 經費的負擔 ➤ 缺乏機關間橫向聯繫 ➤ 資訊落差與分享整合技術的困境 ➤ 專業的偏執 ➤ 新生事務 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府機關建立共同治理願景 2. 領導者所展現的政策決心 3. 誘因與課責機制的建立 4. 議題明確、權責清楚 5. 建立協力合作相互信賴的網絡機制 6. 完善的整合機制 7. 協助事項屬機關權限範圍 8. 解決爭端機制
中央部會內行政協助	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 問題意識存有差異 ➤ 協助事項影響自身業務的執行 	
中央部會間行政協助	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 問題意識認知差異大 ➤ 協助事項與組織目標衝突 ➤ 協助事項影響自身業務的執行 	
地方政府間行政協助	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 政治因素的影響 ➤ 中央政府法規的限制 ➤ 缺乏長期永續協力模式 	
中央與地方間行政協助	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 政治因素的影響 ➤ 缺乏完善監督機制 	

資料來源：本研究整理

跨機關行政協助的執行需有法制的配合，綜合焦點座談出席專家學者的意見後，在整體性的法制增修部分應該要持續強化法政策與法社會學的研究，同時亦應建構全觀式整合性的立法規範網，增修行政程序法第 19 條的部分條文，增列編列預算支付協助費用之期限。增列行政機關合作機制的明確法律依據；至於各類型行政協助的法規應將責任歸屬及經費的部分納入協力合作法命令或計畫之中，同時訂定共同上級機關協力辦法。對於地方政府間行政協助的法律增修部分，宜將現行協力合作的相關規定修訂為強制規定，並於財政收支劃分法中增加地方政府跨域協力合作的經費收支分配規定。

最後，政府應該在那些領域推動跨機關行政協助合作事項，本研究經實證分析歸納發現跨機關行政協助的公共事務具有功能領域具外溢（spill-over）的影響、議題具多元相互聯結(linking)以及議題過程屬多元行為涉入者之特性，而應該推動跨機關行政協助的領域包括：所掌資訊具分享共用價值者、議題管轄具重疊者、複合性議題者及新生事務或突發緊急事件者。

表 4-2 跨機關行政協助法制增修彙整表

整體性法制增修	<ol style="list-style-type: none"> 1. 持續強化法政策與法社會學的研究 2. 建構全觀式整合性的立法規範網 3. 增修行政程序法第19條文 4. 行政程序法增列行政合作條款
地方政府間行政協助之法律增修	<ol style="list-style-type: none"> 1. 修訂地方制度法增列合作義務條款 2. 修訂財政收支劃分法
各類型行政協助之法規增修	<ol style="list-style-type: none"> 1. 共同上級機關訂定協力辦法 2. 在個別合作計畫或協議中明定責任歸屬及經費分擔

資料來源：本研究整理

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

第五章 研究結論與建議

第一節 研究結論

一、跨機關行政協助類型具多樣化

跨機關行政協助活動若從行政機關所屬行政主體的組織層級區分，依垂直與水平的分工模式分類，概可分為中央與地方政府內機關間行政協助、中央部會間行政協助、地方政府間行政協助及中央與地方政府間行政協助等4類。本研究透過個案分析與實證訪談發現，跨機關協助之實務觀察，尚可從不同角度分為一次型協助與多次型協助；單向型與雙向型協助；被動型與主動型協助，仍至其他分類。行政程序法第19條規定之職務協助係屬一次型、單向型、被動型。新北市政府提供視訊協辦身分證、國軍協助救災、警察主動協助防止危害(警察職權行使法第28條)均為主動型之例。政府間合作提供捷運服務則屬雙向型的行政協助。

二、行政協助規範增多但仍不敷實務需求

按行政法學理及行政程序法第19條規定，行政協助從主管機關向其他非主管機關請求協助開始，並由此衍生出：管轄機關之請求是否符合法定要件、被請求機關是否得或應拒絕提供協助、提供協助產生之費用請求、爭議解決等問題。另外行政執行法第6條亦規定執行機關有該法所規定之情形時，得於必要時請求其他機關協助。其他警察職權行使法、地方制度法或財政收支劃分法亦有相關規定。

然而根據本研究個案分析的結果顯示，除了傳統行政法上被動接受請求外，其實行政協助的實務樣態更具多元性，包括被請求機關基於民眾需求主動向主管機關提出合作構想(個案編號5)、共同管轄機關間互有行政協助需求之互助網絡(個案編號3、6)、管轄機關之上級機關主動整合機關間的協助合作(個案編號2)、新生事務所衍生的協

助合作(個案編號4)等，諸種樣態代表未來政府機關間的協助合作必然會在現有的法規基礎上，配合實務的需求，發展更多元且符合民眾需求的協助機制，當然在法令的規範上亦配合跨機關行政協助合作的個案差異，逐漸創設或修訂協助合作個案需求法規，諸如本研究所提之個案大部分皆有此現象，故未來在法制的研修上應配合實務問題的需求，採取更積極性的前瞻性立法，方符合解決社會問題的需求。

此外，跨機關行政協助合作的樣態多元，如果協力的雙方人員均有共識與默契，自能順遂各項協助合作關係的進行，但其前提必須行政機關已具有組織協力的文化為基礎，行政機關須有共識形成這股組織文化。除此之外，亦需透過行政協助法制規範的配合，方能讓相關執行人員有所遵循，當然這樣的法制規範並非僵化的制定專法，而是依據協助合作類型的差異，根據雙(多)方機關間的需求，訂定適合彼此推動協助合作的內容，包括行政契約、行政協議、協調聯繫辦法、雙方合作計畫等均屬之。畢竟我國公務人員「依法行政」的素養甚高，若無法制的配合，屆時若有課責問題，公務員本位主義心態作祟，容易造成彼此合作關係的破局。

三、各國制度雖有差異但協助合作是共同趨勢

(一) 德國嚴守職務協助的法規範

德國行政機關間的協助行為，除了個別行政領域有特別規定外，德國聯邦行政程序法第4至8條訂有基礎性與共通性規範，以具體化行政協助基本法規範。此外，2006年歐盟通過「服務業指令」後，所有歐盟成員國的行政機關間互相支援協助成為法律義務，德國聯邦行政程序法於2009年在第8條後增訂「歐洲行政合作」一節。基本上，德國的行政協助是依循行政程序法的規範架構，再針對個別領域的特殊需求增訂相關規定。

在德國無論是堅持原有的「職務協助」概念，或配合實務需要擴張其指涉對象，並不改變職務協助使行政機關得以更經濟便利、更有效率的方式達成行政任務之本質。行政機關不得因職務協助混淆或變更原有的職權劃分體系，管轄機關原則上仍應該以自己之力履行其職

務，執行職務協助時應強調法律依據、必要性及補充性的原則。另因職務協助制度而獲得更大的彈性時，亦應顧慮容易侵害人民權利的法律保留，尤其在個人資訊隱私的維護上，更應在職務協助制度中強化其保護措施。

（二）日本以功能為導向的「廣域行政」具高度彈性

日本在實定法或理論上，對行政法上協助的概念並沒有精確的定義，依日本國家行政組織法第2條第2項規定：「國家的行政機關在內閣統轄之下，有關其政策，自行的評鑑、執行計畫與方案，須伴隨著國家的行政機關相互間的協調，其彼此間的聯絡，須以作為一個整體視之，以發揮行政的功能。即使是內閣府與所屬之間的政策調整及聯絡，亦同。」此為整體性的法規規定。其他個別法律規範尚有災害基本法第3至5條、警察法第59至61條、消防組織法第21條及地方自治法第252條等。因此，有關日本行政機關相互間協助合法性的判定，宜個別加以探討，其中「廣域行政」制度的體系所涉區域及範圍最大，值得參採。

日本的「廣域行政」係因單一市町村無法適當處理面臨的事務時，基於效率及品質的考量，在不變更市町村的現狀，維持原來各自的區域，採取以功能性共同處理方式的作法，實施廣域的行政制度，也就是市町村將一部分事務以合作的方式及大範圍聯合的作法，彈性運用以處理民眾事務。其採行方式包括：協議會、共同設置機關等單位、事務的委託、一部分事務的合作及廣域聯合模式等。這樣的制度無非在既有的行政機關權限分配之餘，給予面對多變社會之民眾需求時，更具彈性的作法，以有效處理民眾事務。

（三）美國採實務需求為導向的多元模式

美國是一個標準的分權國家，政府間的關係顯較一般中央集權國家多元，政府間跨域合作的現象除了強調憲政規範的法定權限分際，以保障州憲法法定權限外，基於實務需求運用府際關係，以突破法令限制，達到政策效率及效能的作法非常普遍。美國府際關係互動複雜，在行政技術上呈現強調顧客導向的「行政單一窗口化」的服務，因

此往往牽涉到府際之間或府內各單位的協力合作關係。該國運用「政府績效維新法案」，強調發展政府整體優先發展目標的順序並強調運用跨機關的合作關係，同時納入每年度政府整體績效計畫中。該法案亦強調跨機關之間協力關係必須仰賴「協議正式化」的過程，並且指出跨機關之間的協力合作應明示以及把決策權威的角色、目標、任務與責任加以正式化，並且發展正式的協議。

此外，美國各政府機關之間的「行政協議」則是現代行政組織為解決跨部門與跨地區問題而產生行政協助的有效治理機制。在聯邦制度之下，州際之間使用行政協議的方式以實現諸多公共目標，此種行政協議主要是以「諒解備忘錄」的形式來確定兩個以上的行政機關共同合作或是區分工作的界線，藉由互相學習與共同解決問題的網絡體系，達到跨域治理的效果。

聯邦政府亦透過財政補助實質介入政策的運作，進而擴大聯邦主義無法涵蓋的各級政府間的運作模式以及互動關係；此外，地方政府間亦會透過交換資訊、共同學習、評估與討論、共同計畫、共同負擔財務支出、聯合行動、聯合開發、共同成立非營利公法人和區政府議會等方式，形成地方政府之間跨域互動的行政協助模式。整體而言，美國行政協助的制度是以實務需求為導向，其樣態亦非常多元。

四、地方政府內機關間的行政協助較易推動

地方政府內的各行政機關，彼此隸屬於同一上級機關，在推展行政協助與合作的執行上具有組織的便利性，以及地方事權的統一性，地方政府首長若能掌握民意，展現施政的決定，在各項規劃協調溝通上較能建立共識，同時地方政府內各機關間服膺於共同首長，彼此間行政協助合作的配合度相對較高，無論在人力、經費或流程的變更等顯較中央部會更具彈性，因此其行政協助的推動顯較中央部會間更具優勢，這也是為何近年來各地方政府大力推動單一窗口服務的成效至為明顯。

五、互助網絡平台的運用可以豐富行政協助的內容

跨機關行政協助經常會涉及彼此資料庫的分享與運用，無論是臺

東縣政府縣民服務中心功能延伸-單一窗口服務及金門縣與新北市政府合作以視訊辦理身分證，均會以行政機關間進行資料庫的分享與共用，以達到行政協助合作之效，甚至行政院海岸巡防署與行政院農業委員會互助網絡定期召開協調會報、反詐騙跨部會協調會議、臺北市與新北市捷運系統跨域治理亦設置常設性的地方首長會報制度、國軍協助地方政府災害救援所派駐連絡官、以及性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡定期召開的監督導小組會議等，均透過互助網絡平台的運用，以豐厚行政協助可資運用的途徑。

六、各類行政協助皆有共通性的困境

跨機關行政協助無論是從組織層級分類或從協助內涵來分類，各類型的行政協助雖然會面臨不同的困境，但是經本研究分析結果得知，各類型的行政協助所面臨的困境具有高度的共通性，這些困境臚列如下。

- (一) 固守本位主義，治理理念不足。
- (二) 欠缺法令規範。
- (三) 經費的負擔。
- (四) 缺乏機關間的橫向聯繫。
- (五) 資訊不足與分享整合技術的困境。
- (六) 專業的偏執。
- (七) 新興行政事務、欠缺合作經驗。

七、問題意識的差異為中央部會層級之行政協助的特殊困境

我國中央部會組織非常龐雜而且所轄業務差異性甚大，無論是中央部會間或中央部會內的跨機關行政協助合作行政，由於彼此專業背景差異或職權範圍的限制，經常在面對協助合作需求時，浮現問題意識的認知差異，形成中央部會層級的特殊困境。

八、政治因素是對立政黨之政府間行政協助的特殊困境

面對多變的社會發展而衍生諸多治理問題，國家社會問題的解決已非傳統單一機關即能有效治理，跨機關或跨域合作治理已成為必然的趨勢，政府之間亦應不分層級或黨派共同協助合作，共同處理複雜多變的治理難題，以彰顯行政一體的治理機能。然而實務上卻經常由於政黨立場的對立，影響彼此協助合作的成效，讓彼此陷入無法有效治理的困境之中，此種困境屬於地方政府間及中央與地方間行政協助的特殊情境。

九、行政協助的成功關鍵本質皆同

雖然大多數的跨機關行政協助均遭遇相似的難題，同時也會因為行政協助合作需求的特殊樣態而須面對個別特有的困境，但是其成功關鍵的本質卻是相同的，這些成功的關鍵臚列如下。

- (一) 政府機關應建立共同治理願景。
- (二) 領導者所展現的政策決心。
- (三) 建立誘因與課責機制。
- (四) 議題明確與權責清楚。
- (五) 建立協力合作相互信賴的網絡機制。
- (六) 建構完善的整合機制。
- (七) 協助事項屬機關權限範圍者。
- (八) 完善的爭端解決機制。

十、複合式議題為未來迫切推動領域

跨機關行政協助合作的推動領域不宜就行政機關業務劃分的標準定義，隨著社會問題日趨複雜化，複合式的議題具有轄區重疊性、權力分散性、區域模糊性的特質，已非傳統依法定管轄權限分層負責的單一機關所能處理。整體而言，跨機關行政協助的公共事務具有功能領域外溢的影響、議題具多元相互聯結及議題過程屬多元行為涉入者之特性，未來政府應該推動跨機關行政協助的領域包括：所掌資訊具有分享共同價值者、議題管轄具重疊者、複合式議題及新生事務或突

發緊急事件者。

第二節 研究建議

跨機關行政協助合作已經成為現今政府效能發揮之關鍵所繫，如何才能達到各機關之間權責分明，且彼此間有行政一體的共識，實係今日行政革新工作重要的任務之一。本研究經過8個案研究及深度訪談分析、焦點團體座談及網路意見彙整所獲得實證結論，針對我國跨機關行政協助提出以下之短期及中長期建議。

一、短期建議

(一) 落實各機關達成組織目標的執行力

主辦機關：衛生福利部及行政院環境保護署

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

我國各行政機關依據組織法規或其他行政法規的規定，分別訂有組織職掌及管轄權限，並透過各項行政執行力以達組織所設定的目標。基此，各行政機關本應基於職權範圍，戮力完成所負職責，然而實務現況卻是各行政機關在執行業務需要使用強制力時，若遭受外力抵抗、預期執行有困難或管轄權限重疊時，皆會設法推給最具有強制執行力的警察機關或其他機關執行，造成警察機關龐大的協助執行負荷與各機關間的管轄爭議，因此，在建構跨機關行政協助的相關機制前，仍應以落實各機關達成組織目標的行政執行力為前提，尤其是需要運用強制力以遂行組織任務之機關(例如：環保、衛生及交通稽查等)。若機關未設有稽查人力者，應設置行政稽查人員，針對行政稽查人員建立組織編制、招募人力、設計應有的執勤服制、編配需求的裝備與器械、給予強制力執行的教育訓練等；若已設有稽查人力之機關，應強化強制力行使的訓練，以符機關遂行任務的實務需求。

(二) 發揮現有統合協調機制的網絡協力功能

主辦機關：行政院各部會及各縣市政府

為配合國家社會發展的需求，跨域合作已成為突破治理困境必然之勢，我國中央層級的行政院基於治理之需求，針對不同議題分別設置有各類會報的統合協調機制，例如：行政院治安會報、科技會報、國家通訊安全會報、人口政策會報、人才政策會報、防制人口販運協調會報、各部會協調會報等。中央政府為了配合地方需求亦於中部、雲嘉南、南部及東部分設有聯合服務中心，由各聯合服務中心扮演統合協調的角色。此外，地方政府基於區域治理之需求，亦分別設有北臺區域發展推動委員會、中臺區域合作發展平台、雲嘉南區永續發展推動委員會及高屏區域合作平台等。這些會報、聯合服務中心或委員會等的設置，其目的無非在發揮區域整合與協調機制，未來實應發揮這些協調統合機制應有的功能。當然各級機關基於分層負責原理，上一層級機關對於下級機關之間的行政協助合作事項，亦應發揮統合協調與監督功能，活化跨機關行政協助的功能。尤其在面對複合式的議題與不良結構的政策問題時，更需要統合協調機制，發揮整合網絡協力功能，以統合各機關的資源以達政府治理之效。若屬於緊急型的複合式議題，亦可由共同上一層級機關成立任務組編，專責處理此類議題，待任務完成後，再回歸常軌運行。

（三）建構資訊整合分享平台

主辦機關：國家發展委員會

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

資訊分享是跨機關行政協助合作的重要工具，透過資訊的整合與分享可以有效節省互助協力的成本，目前我國政府機關根據議題的需求，分別在各領域已建構相關資訊整合與分享的平台，例如：衛生福利部弱勢e關懷系統、全國身心障礙福利資訊整合平台、戶役政系統及警察知識聯網等均屬於資訊整合與分享以達各機關協助合作的效果，未來政府應該更加積極推動此一平台的建構，讓平台整合的資料更為多元完整，藉e化系統的協助，加速各行政機關之間的協助合作成效，當然在建構資訊整合分享平台時，亦應做好個人資訊的保護工作，尤其是掌管相關平台的行政人員，應該落實遵循應有的行政倫理。

(四) 建構高階行政人員互調制度

主辦機關：行政院人事行政總處

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

為使行政機關彼此間的橫向與縱向協調溝通更加順暢，行政機關間的同仁應多瞭解彼此之政務業管，以期對彼此業務瞭解而能加速其行政資訊和意見的交換，最終則能增進多角化協調溝通之效率。為增進行政同仁對彼此業管事務的瞭解，可以建構行政人員在各部會與地方政府間的「工作互調」(job rotation)。此種工作互調模式亦可成為高階文官培訓之一環，如此將可使不同部門決策階層更易瞭解及掌握彼此之業務訊息，倘若未來有協調需求時，將更易進行機關間的行政協助與合作。

(五) 逐步將行政協助合作納入績效評核項目

主辦機關：國家發展委員會

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

行政機關除了依法行政之外，績效評核亦為策動行政人員的重要機制，從過去各機關行政評核經驗可知，無論是預算的執行率、公文處理時效、電話禮貌、終身學習時數等，經列入評核項目者，各行政機關均會戮力執行，以達評核標準，美國「政府績效維新法案」亦將跨機關的協助合作納入評核指標。我國行政院亦於2015年施政計畫選取「自由經濟示範區推動計畫」、「跨域增值公共建設及科技發展則務規劃方案」及「改善所得分配具體方案」等3項重大計畫(方案)作為跨機關目標，以發揮跨機關分工合作綜效(共計有18個機關於3個跨機關目標項下策定39個關鍵績效指標)。未來可逐步將行政協助合作納入各行政機關的評核項目，以強化行政機關與人員對行政協力合作的重視，同時亦可藉由跨機關行政協助合作的經驗分享，以加速各機關之間的學習仿效的效果。

二、中長期建議

(一) 將合作精神納入行政程序法之中

主辦機關：法務部

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

行政程序法第19條為行政機關職務協助的重要依據，該條文對於請求協助的條件雖有明文規定，但是實務上經常發生請求機關與協助機關之間對於協助事實的異議，對此該條文亦明訂由其共同上級機關決定彼此認知的異議，但是若請求機關與協助機關之間若無共同上級機關者，由被請求機關之上級機關決定是否提供協助，在行政機關強調依法行政的思維上，經常產生爭議。

即使有第6項「被請求機關認為無提供行政協助之義務或有拒絕之事由時，應將其理由通知請求協助機關。請求協助機關對此有異議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由被請求機關之上級機關決定之」之規定，亦不足以解決共同上級召開協調會議欠缺拘束效力之問題，故為明確揭櫫現代政府機關合作的整合理念，建議第1項修訂為「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助，必要時得由共同上級召開協調會議。其決議，拘束各關係機關」。

（二）行政程序法第19條增訂協助費用及責任歸屬條文

主辦機關：法務部

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

有關協助費用的支付，行政程序法第19條規定行政協助所需費用，其負擔金額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之。但是實務運作卻是請求協助的機關未能依所支用的費用支付協助機關，造成協助機關的困擾，因此，本研究建議在該法增訂「協助費用，應編列預算，至遲於下年度撥付」之規定。此外，有關責任歸屬的部分亦應於該法中做一原則性的規定，透過授權的方式訂定法規命令，詳列責任歸屬的內容。

（三）各機關增列行政協助預算科目

主辦機關：行政院主計總處

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

跨機關行政協助合作的執行，無論是否屬於自身業務範圍事務或衍生性的新生事務，經費的負擔長期以來一直是各機關執行行政協助最為困擾者，雖然依行政程序法第19條規定，被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用。其負擔金額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之。但是實務現況卻是請求協助機關在行政目的達成後，卻規避於經費的支出，造成協助機關已支費用核銷的困擾，尤其是地方政府委請中央機關或國軍協助救災最為明顯。為解決此一困境，建議在各機關預算編列中增列行政協助預算科目，以符合實務現況需求。

(四) 行政程序法增訂「跨機關行政協助合作」之基礎規定

主辦機關：法務部

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

一如前述，跨機關的行政協助合作活動實務已超越行政程序法的規範範圍，在現行法制中卻無有關「合作協助關係的發生與終止」、「合作協助關係的法律形式」、相關「程序上與組織上之規制」等事項的一般性規範，因而影響行政機關進行合作的意願、容易衍生爭議，也可能減損合作協助性行政活動的成效。在特別法中，最符合行政合作協助的制度目標的規定，是地方制度法在2010年配合縣市政府升格(合併)為直轄市，以整合地方行政資源、提升競爭力為目標所新增的第24條之1至第24條之3，在其中尤其值得借鏡的設計包括：

1. 地方政府在辦理跨區域合作事項(事業)時，一方面須向共同上級業務主管機關備查，有助於上級機關執行監督，另一方面，上級機關應優先予以補助，以鼓勵合作事業；
2. 強調合作事項的民主正當性與民意機關之監督；
3. 在各種可能的法律關係形式中，地方制度法特別重視行政契約，就此應該是著眼於行政程序法對行政契約有專章規範、行政實務運用行政契約與行政爭訟裁判契約爭議均累積相當經驗，

以行政契約作為跨機關合作協助的法律形式，應有助於行政協助合作活動之法律關係明確性，降低政治勢力(利害)的不當干預，提升行政效能。

綜合上述制度設計構想，行政程序法應可於目前第19條職務協助之後，增訂一條行政協助合作的一般性規定，具體條文草擬如下：

表 5-1 行政程序法增訂「跨機關行政協助合作」草案表

行政程序法第19條之1

行政機關為處理跨機關行政事務、促進行政資源之有效利用或增進人民福祉，得與其他行政機關成立合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。

前項合作事項以行政契約定之時，應視事務之性質，載明下列事項：

- 一、訂定行政契約之團體或機關。
- 二、合作之事項及方法。
- 三、費用之分攤原則。
- 四、合作之期間。
- 五、契約之生效要件及時點。
- 六、違約之處理方式。
- 七、其他涉及相互間權利義務之事項。

第一項合作事項之執行涉及法令修正或其他民意機關職權者，應經立法院與各該地方民意機關同意，若涉及管轄權限之移轉或調整者，各級政府應制（訂）定、修正法律及各該自治法規。

行政機關執行合作事項、經營合作事業發生爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理。

（五）建構全觀式的整合性立法網

主辦機關：行政院法規會

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

我國行政法制繼受德國行政法的精神，但是立法技術顯然落後德國許多，我國現行法律的修正採單點式立法，因此，法律的修訂顯然趕不上社會問題的需求，當然就會造成很多社會問題在法律的適用上緩不濟急，行政人員無法可依，自然造成治理上的困境。未來應該建構全觀式的整合性立法網，針對重大危害急迫性的議題，除採單點立(修)法的法式處理現存問題外，宜更進一步採預警式的立(修)法思維，同時修訂相關法律的作法，以求極具整合與效率的立法技巧，方符政府治理的需求。以食安問題為例，近5年從塑化劑到劣油問題連續發生六大風暴，食品安全衛生管理法在7年之內也修了6次，但是效果始終有限，風暴依然難歇息，細究重點係著重於單點式強調「治亂世，用重典」的立法思維，不斷加重罰金上限，缺乏全觀式的願景與策略，整體性的檢討食品安全衛生問題，並透過整合性立法的作為，修訂相關法規，最終藥石罔效。未來實宜審視食品安全衛生的實務問題現況，從食品原料、製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販售等流程，配合問題解決的策略思維，透過整合性立法方式，全面修訂相食品安全衛生法規，採多管齊下方式，以避免重蹈覆轍。

(六) 建構跨域協力合作治理的組織文化

主辦機關：行政院人事行政總處

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

從本研究所彙整跨機關行政協助成功關鍵可以發現，任何一個行政協助合作的案例即使有再完備的法律規範，仍不足使行政協助合作順遂執行，仍需有治理願景、領導首長的政策決心、合作機關間的信賴與共識、執行人員的全力配合、完善的協力合作網絡與機制等，這些都必須有治理理念為基礎的組織文化與社會資本。因此，建構這樣的組織文化是跨機關行政協助合作的重要核心，尤其是高階領導首長觀念的變革，可以透過高階文官培訓機制的設置，培養跨域協力合作治理的核心職能，強調組織協助合作的理念涵養，輔以知識管理的方式，型塑各級行政人員治理理念的組織文化，未來行政機關間的組織

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

協助合作關係將更為活絡，彼此的資訊整合分享功能亦能充分運用，自能有效提供政府整體公共服務品質。

參考書目

一、中文部分

- Babbie, Earl 著，李美華等譯，1998，《社會科學研究方法》，臺北市：時英出版社。
- 丁仁方、王慶輝，2001，《政府與企業》（第2版），臺北：國立空中大學。
- 丘昌泰，2010，《地方政府與自治》，臺北：三民書局。
- 台灣環境與災害政策學會，2005，《從美國災害復建快速評估機制之運作探討台灣公共設施災後復建相關機制未來改善策略之研究》，行政院公共工程委員會委託專案研究計畫，臺北：行政院公共工程委員會。
- 立法院公報，第101卷，第44期：323-325
- 李長晏，2005，《府際合作治理制度之規劃研究》，行政院研考會委員研究。
- 李長晏，2007，《邁向府際合作治理》，臺北：元照出版社。
- 李震山，2002，〈論職務協助行為及其救濟之相關問題〉，《台灣本土法學》，第30期，頁99-104。
- 李震山，2002，《警察法論-警察任務篇》，正典出版社。
- 李震山，2007，《警察行政法-自由與秩序之折衝》，元照出版公司，臺北。
- 李震山，2011，《行政法導論(修訂9版)》，三民書局，臺北。
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》，臺北：五南出版社。
- 林麗芳，2009，〈美國食品安全管理機制分析〉，2014年12月2日取自：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=21047>。

- 紀俊臣，2008，〈台灣地方間跨域合作的課題與對策〉，《研習論壇》，第 92 期，頁 29-39。
- 孫本初，2011，《新公共管理》，臺北：一品出版社。
- 國防部，2012，〈民國 101 年國防報告書及災害防救白皮書〉。
- 張四明，2001，〈從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行〉，《行政暨政策學報》，(33)。
- 張正修，2009，《地方制度法理論與實用》，新學林文化事業公司。
- 張淵崧、章光明，2011，〈臺灣警察業務發展史〉，《收錄於臺灣警政發展史學術研討會》，頁 157-192。
- 張嵩，2007，〈美國府際關係及其演進——一種聯邦主義解說〉，《社會主義研究》，第 3 期。
- 章光明，2012，《警察政策》，三民出版社。
- 許文義，1990，〈警察職務協助研究座談會實錄〉，《中央警察大學警學叢刊》，第 21 卷第 2 期，頁 33-46。
- 許福生，2012，〈論風險社會與性侵害犯治理法制之變革〉，《警政論叢》，第 12 期，頁 1-33。
- 陳立剛，2001，〈府際關係研究--區域治理問題及其策略〉，《中國地方自治》，第 54 卷，第 1 期，頁 20-29。
- 陳金貴，1990，〈美國府際關係與府際管理的探討〉，《行政學報》，第 22 期，頁 19-26。
- 陳金貴，1990，〈美國府際關係與輔暨管理的探討〉，《行政學報》，第 22 期，頁 19-26。
- 陳敏，2013，《行政法總論(8 版)》，新學林出版社。
- 陳敦源，1998，《跨域管理：部際與府際關係》，收錄於公共管理。臺北：商鼎，頁 226-269。
- 楊孝濬，1989，內容分析，刊於楊國樞、文崇一、吳聰賢與李亦園編

- ，〈《社會及科學研究法》〉，(頁 809-831)，臺北：東華出版社。
- 趙永茂，2003，〈台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，第 18 期，頁 53-70。
- 趙永茂、孫同文、江大樹主編，2004，〈府際關係導論〉，《府際關係》，13，元照出版有限公司，台北。
- 趙晞華，2012，〈國軍災之法制演變與問題對策〉，《軍法專刊》，第 58 卷，第 4 期，頁 105-138。
- 劉祥得，2012，〈行政機關組織協力的類型、效益與影響因子〉，《研習論壇》，第 137 期，頁 35-38。
- 鄭善印，1997，〈KTV 業等八大行業管理法治之研究〉，《中央警察大學法學論叢第二期》，頁 87-194。
- 鄭善印、陳正資，2008 〈警察職務協助及執行協助之現況與解決之道〉，《收錄於 97 年度警察執法專題研究年報》，頁 267-308。
- 鄭雅芳，2012，〈論警察職務協助及執行協助〉，《臺南市政府 101 年度自行研究報告書》。
- 韓仁盛，2009，〈論行政上之協助-以警察職務協助為中心〉，《國防大學管理學院碩士論文》。

二、英文部分

- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001), "After the Network is Formed: Processes, Power, and Performance," in M P Mandell (ed) *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*, Westport, CT: Quorum Books, 11-29.
- Alexander, E. R. (1995). *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Berkeley:

University of California Press.

Alter, C. and Hague, J. (1993). *Organisations Working Together*, Vol. 191, Sage Library of Social Science Research, Sage Publications, Newbury Park, CA.

Burgess, R. (1984) . *In the Field: An Introduction to Field Research*. London: Allen and Unwin.

Christensen, K. S. (1999) , *Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decision*. London: Sage.

Cigler, B. (2001). “Multiorganizational, Multisector, and Multicommunity Organizations: Setting the Research Agenda,” in M P Mandell (ed), *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*, Westport, CT.: Quorum Books, 71-85.

Daka-Mulwanda, V. (1995). “Collaboration of Services for Children and Families,” *Family Relations* 44: 219- 223.

Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

Fine, M. (2001). “The New South Wales Demonstration Projects in Integrated Community Care,” in M P Mandell (ed) *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*, 26-219.

Fountain, Jane (2013) . “Implementing Cross-Agency Collaboration: A Guide for Federal Managers,”
<http://www.businessofgovernment.org/report/implementing-cross-agency-collaboration-guide-federal-managers>, accessed October 31, 2014.

Gore, Al (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Washington D.C.: USGPO.

- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multi-Party Problems*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Hamilton, David k. (1999), *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, Garland Publishing, Inc: New York, p.36.
- Hammer, Michael & James Champy. (1993). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, New York: Harper Business.
- Hassett, P. & Austin, A. (1997). "Service integration: Something old and something new." *Social Work Administration*, 21 (3/4): 9-30.
- Hogue, T. (1994). *Community Based Collaboration: Community Wellness Multiplied*, Oregon State University: Centre for Community Leadership.
- Huber, G. P. (1990). "A theory of the effects of advanced information technologies on organizational design, intelligence, and decision making." *Academy of Management Review*, 15(1), 47-71.
- Huxham, C 1996, *Creating Collaborative Advantage*. London: Sage.
- Konrad, E. (1996). "A Multidimensional Framework for Conceptualising Human Service Integration Initiatives," in *J M Marquart & E Konrad (eds), Evaluating Initiatives to Integrate Human Services, a Publication of the American Evaluation Association*, Number 69, San Francisco: Jossey-Bass.
- Lawson, H. (2002). "Improving Conceptual Clarity, Accuracy, and Precision and Facilitating More Coherent Institutional Designs," in *M Brabeck & M Walsh (eds), The Contribution of Interprofessional Collaboration and Comprehensive Services to Teaching and Learning*, The National Society for the Study of Education Yearbook 2002: University of Chicago Press.
- Litterer, J A. (1973). *The Analysis of Organizations*, 2nd Edition New

York: John Wiley and Sons.

Lowi, T. J. (1966). "Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government". In Randall B. Ripley (Ed.). *Public Policies and Their Politics* (pp. 21-40). New York: W. W. Norton & Company.

Mandell, M. P. (2000). "From Networks to Network Structures: Collaborative Strategies," in J Rabin, G Miller and H Hildreth(eds), *Handbook of Strategic Management*, 2nd Edition, Marcel Bekker Inc.: New York, 371-385.

Mandell, M. P. (2001), *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*, Westport, CT.: Quorum Books.

Melaville, A. and Blank, M. (1991). *What it Takes: Structuring Interagency Partnerships to Connect Children and Families with Comprehensive Services*, Washington DC: Education and Human Services Consortium.

Metcalf, Les (1994). "International Policy Co-ordination and Public Management Reform," *International Review of Administrative Sciences*, Sage, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 60, 271-290.

Mulford, C. L. and Rogers, D. L. (1982). "Definitions and Models," in *D L Rogers and D A Whetten (eds), Organizational Coordination: Theory, Research and mplementation*, Ames Iowa: Iowa State University Press, 9-31.

Nickerson J. and Zenger T. (2004). "A knowledge-based theory of the firm – The problem-solving perspective", *Organization Science*, Vol. 15 pp.617 - 632.

Painter, Michael (1981). "Central Agencies and the Coordination

- Principle.” *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 40, pp265-280.
- Peters, B G (1998). “Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination,” *Public Administration*, 76 (2): 295-311.
- Peters, B.G. (1998). "What Works?: The Antiphon's of Administrative Reform". In *Peters and D.J. Savoie (eds.), Taking Stock: Two Decades of Administrative Reform*. Montreal: McGill/Queens University Press.
- Sen, A. K. (1976). “Liberty, Unanimity, and Rights”. *Economica* 43(171):217-245.
- Stokes, H. and Tyler, D. (1997). “Rethinking Inter-Agency Collaboration and Young People” Reprinted 1998 *Youth Research Centre*, Melbourne.
- U.S. Government Accountability Office (GAO) (2005). “Overseeing the U.S. Food Supply: Steps Should be Taken to Reduce Overlapping Inspections and Related Activities,” <http://www.gao.gov/products/GAO-05-549T>, accessed December 10, 2014.
- Winer, M. and Ray K. (1994). *Collaboration Handbook: Creating, Sustaining and Enjoying the Journey*, St Paul, MA: Amherst H. Wilder Foundation.
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

三、日文文献

磯村篤範，行政機関相互間の協力関係と法的問題点の所在，大阪教育大学紀要 41 卷 2 号，1993 年 2 月，第 74 頁。

遠藤文夫，行政機關相互の關係，收於現代行政法大系 7 行政組織，有斐閣，昭和 60(1985)年 6 月，第 181-182 頁。

災害時の相互協力に向け、防衛省と「災害協定」を締結--
http://www.kddi.com/corporate/news_release/2013/1101a/，
103.8.12。

日本厚生労働省，關係機関との連携
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/03-05.html>，
103.8.1。

日本埼玉縣，第 1 章広域行政の概要--
<http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/548500.pdf>-103.8.3，第 4 頁。

横道清孝，機能的な共同処理方式の活用可能性，收於協議会・機關等の共同設置、事務の委託に新しい光を当てて，財団法人日本都市センタ--，2012 年 3 月，第 4 頁。

横道清孝，日本における新しい広域行政政策，財団法人自治体国際化協会，2010 年，第 1 頁。

四、德文文獻

Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG-Komm., 2. Aufl., Tübingen: 2008, Art. 35., Rn. 10.

Pünder, Verwaltungsverfahren, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin: 2010, § 13.

Jarass/Pieroth, GG-Komm., 13. Aufl., München: 2014.

Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG-Komm., 8. Aufl., München: 2014, § 4.

Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., Heidelberg: 2011.

Kopp/Ramsauer, VwVfG-Komm., 13. Aufl., München: 2013.

- Weidemann, Europäische Verwaltungszusammenarbeit und das VwVfG: Erneute Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, VR 2010, 37 ff.
- Wettner, Das allgemeine Verfahrensrecht der gemeinschaftsrechtlichen Amtshilfe, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der europäische Verwaltungsverbund : Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU, Tübingen: 2005.
- Foddanu, Informationsaustausch, in: Haase (Hrsg.), Außensteuergesetz Doppelbesteuerungsabkommen, 2. Aufl., Heidelberg: 2012, Art. 26.
- Wahl, Verfassungsvergleichung als Kulturvergleichung, in: ders., Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, 2003, S. 96 ff.
- Schuppert, Verfassung und Verfassungsstaatlichkeit in mulitdisziplinärer Perspektive, in: Huber/Brenner/Möstl (Hg.), FS Badura, Tübingen: 2004, S. 529 ff.
- Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 3. Aufl., München: 1996.
- Gebauer, Rechtsvergleichung, in: Kube/Mellinghoff/Morgenthaler u. a. (Hg.), FS P. Kirchhof, Bd. 1, Heidelberg: 2013, § 39.
- Tschentscher, Dialektische Rechtsvergleichung - Zur Methode der Komparistik im öffentlichen Recht, JZ 2007, 807 ff.

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

附錄 1 深度訪談題綱

敬愛的專家學者：

您好!本研究小組接受國家發展委員會委託辦理「跨機關行政協助機制及其相關法制之研究」，有勞各專家學者接受本小組之深度訪談，誠摯感謝您的協助與指導! 此 敬祝

順安

計畫主持人：洪文玲教授敬啟

提要：

政府機關在面對多變社會發展而衍生諸多治理問題的情況下，國家社會問題的解決已非傳統單一機關即能有效治理，跨域合作已成為重要治理模式。這樣的治理模式亦逐步導入政府機關為民服務的思維，部分機關開始運用跨機關行政協助，以提升行政效能及創設出更便捷的服務。換言之，基此考量下，單一機關的政府服務流程再造恐無法滿足民眾對於政府服務的期待，此亦突顯政府各機關之間或機關內各單位之間行政協助的重要性，以彰顯行政一體的治理機能。

過去政府機關行政協助不乏成功案例，貴機關即為顯例，為提升未來政府跨域治理的效能，期能透過本次深度訪談，豐厚本研究內容，研提推動政府跨機關行政協助機制之政策建議供有司參採。

題綱

- 一、請您說明貴機關過去的推動經驗?
- 二、請問貴機關在推動行政協助曾遭遇那些問題與困難?
- 三、請問貴機關如何克服遭遇的問題與困難?
- 四、請問貴機關推動行政協助的成功關鍵為何?
- 五、請問貴機關在推動行政協助時有那些法制配合?
- 六、請問貴機關如何運用人力及經費以推動行政協助?
- 七、請問貴機關在推動行政協助時，權責歸屬如何分配?
- 八、對於政府推動行政協助，您有何建議?

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

附錄 2 深度訪談紀錄

深度訪談紀錄 1

內政部警政署保安警察第七總隊協助內政部營建署各國家公園之管理訪談紀錄

個案編號：1

訪問日期：103 年 7 月 29 日

訪談對象：保安警察第七總隊第四大隊○○○

訪談人：許副教授義寶

紀錄人：鄭雯璞

訪談內容摘要：

一、保七總隊協助內政部營建署各國家公園之管理的推動經驗？

國家公園警察有較多屬於單純的服務性質工作，我們除了執行國家公園法之外，另協助陽管處拆除違建，復原植被，以及秩序維護，另外國家公園中有許多遊客，會發生例如走失、山難等意外，還有在山區車輛易拋錨，必須協助接電、打氣、加油、加水，所以保七總隊警察跟一般行政警察不太一樣。

保七第四大隊森林警察有編排較多之深山巡查勤務，對各林區、工作站區域有定期調查。在國家公園中設保育警察，主要是保護所在範圍有無被破壞，與林務局的巡山員性質也很類似，其主要是巡查有無盜伐、濫墾之行為。

政府企業與陽明山公園之合作方面，考量採行政府企業化經營方式，未來可能以電視廣告呈現《陽明山礦泉水》，因為陽明山有一個冷泉，是之前日本人做研究發現，它的水質非常好，可以生飲，不用煮。

未來政府財政相關部門須有自主財源，此必須創造相關收入，跟

產業合作，推動政府企業化，出產較有價值的東西，例如礦泉水，未來也有溫泉花香皂，所以也漸漸導入行銷手法，國家公園現在面臨很大的變革，包括行政組織團隊的規劃，要朝向那一個方向，這個部分可能還需要一段時間。

有關保七總隊警察之職責及範圍方面。因成立保七之後，工作性質變得很雜，目前管轄還包括羅東林管處，因為及於花蓮以北、宜蘭、新北市，臺北市；就是淡水河以北，以淡水河為邊界，以北都是我們所管轄。以前的工作，單純的國家公園警察。像是國家公園法的協助與推動，現在變成說還有執行林務局的協助工作，這個地方有些增加及重疊。

但此二者有不同的地方，像說國家公園法比較著重單純的服務，國家公園管理處希望我們除了推動國家公園法之外，協助他們拆除違建，一些植被的復原，以及秩序維護，另有一個很大的疑慮是，國家公園有許多遊客，會發生例如走失、山難，再來國家公園因為是山區，車子行走較不方便，有時還必須接電、打氣、加油、加水，我們就必須去排除，所以跟一般行政警察不太一樣。森林警察有較多之深山特遣勤務，對各林區、工作站之區域定期調查，以及執行保育工作。而國家公園也有保育警察，主要是看所在範圍有無被破壞，林務局的性質也很類似，主要是巡查有無盜伐、濫墾行為。

二、請問貴機關在推動行政協助曾遭遇／克服那些問題與困難？

保七第四大隊之協助執法重點，大約有如下，1.因陽明山的土，是全台灣最好的園藝培養土，不法業者就想偷竊土壤。並發現不法業者，有採取以合法掩護非法的情形。2.取締餵食獼猴，有些旅行業者會在行程上面寫，可以到那裡餵食獼猴；此為違規行為。3.非法盜樹。4.非法整地、違建。

國家公園犯罪一：盜土問題

較特別的是，陽明山的土，是全台灣最好的園藝培養土，所以在這裡發現有竊土的狀況，以合法掩護非法的手段，如民眾若拿小盆栽裝土帶走，警察一般也不立即處罰。這種土是火山岩沖積而成，裡面有很多的礦物質，很多的結晶，他的透水性很好，所以不法業者就會

想要偷竊這此土壤。

國家公園犯罪二：盜樹問題

另外的犯罪情形，因為很多樹是以前原生種的樹，以一棵楓樹為例，如果長得好，市價可以買到一、二十萬，一棵樹大約要長二、三十年才會長得起來。現在我們生活居家越來越重視田園造景，這種犯罪也越來越多。不法業者就先來斷根，時間大約是春分之後，斷根之後再給他養分，並把根包起來，然後再把它竊取、吊走。

我們為了預防這種犯罪，也研發出一套反制措施，他在修剪枝芽的時候，我們就先去拍照，其實是警方的設備不足，必須用人力來克服，我們的反制方法就是先把較大、較粗的樹根收起來，放在麻布袋，並標示 GPS 座標，包括地點、日期、樹種，以及樹幹會有的凹槽，我們就用噴漆噴在凹槽上，然後再用土把他遮住，過一段時間之後，萬一那棵樹被偷走了，我們巡邏沒有抓到，那就去找這附近的園藝店、苗圃店。如果發現，不法者一開始一定會抵死不從，但我們大概知道特定那幾種類型的樹，它的樹幹形狀為何，都可以很容易掌握，我們就會把樹枝拿來做比對，先前也有用噴漆做記號，再加上拍照存證，若發現與失竊樹木吻合，不法者也跑不掉，所以這就是一個證據的蒐集。

國家公園管理處有巡山員，但若發現有不法嫌疑狀況，會主動交由我們來偵查。現在我們第五大隊的同仁，有發明一個「電子發報器」，即在樹木的旁邊埋一個發報器，其有點類似手機，打開後會發出訊息，傳送到我們的手機，雖無法定位，但可以知道那棵樹被移動。執行上我們會選在較常被竊盜的地點埋伏，避免被發現。但還是有一些盜伐樹木的案件，因為我們的轄區範圍太大，以羅東太平山為例，一個太平山是兩個臺北的大小，他的林木產值，如果可以賣錢的話，大約是一兆新台幣，所以我們壓力很大，每個禮拜都要有幹部去督導一次，甚至還有駐點督導。我們成立保七第四大隊之後，即把一些巡邏勤務路線調過去，用區域聯防的概念，排陽明山隊部同仁的勤務，到太平山，執行那邊的勤務，大約從下午過去，到凌晨再回來。我們觀察非法盜伐的時間，大概是利用半夜、假日、颱風天、年節年假，

所以我們要針對特定的犯罪態樣來反制。

三、請問貴機關推動行政協助的成功關鍵為何？

原則上在執法時尊重國家公園管理處，如餵食獼猴案例：因為管理處也顧慮過度開罰單，引起民怨。因為在開罰單之後，他們要面對很多關說、壓力，反而警察會比較單純，但裁罰是由他們依國家公園法來做行政裁罰。曾經有一取締餵食獼猴案例，我建議他們先用勸導單，可是對違規惡性重大的，警察就開國家公園罰單。有些旅行業者會在行程上面寫，可以到那裡餵食獼猴，因為這是他們的一個賣點，我認為像這樣惡性重大就要開罰。開罰前我們要先去錄影、拍（遊覽車）車牌，然後當場跟他們指正說「先生這邊不能餵食」，如果他們說沒有，我們拿出錄影存證之影片來確認。

有一次我們開了 4 張罰單，管理處處長在裁罰時，都要請我們去開會。依規定這是管理處的職權，他說我們一起來討論一下，他原本傾向不罰，我就站在整個國家公園的立場，希望至少可以罰一兩張，因為勸導單開很多，罰單也開了，我們盡了警察的本分，可是管理處如沒有裁罰，到時那天被檢舉監察院來調查，你們怎麼都沒有進一步的動作，來做執法的部分。此時我們執法的做了，可是管理處如沒有做裁罰，會不會要扛起所有社會輿論壓力，後來他聽我的說法，就決定要開罰。

如果不裁罰，民眾會認為這沒有關係；有的民眾會申訴，其實很多民眾被開單會藉口說不知道，但警方計算沿路至少有八個告示牌，標示不能餵食獼猴，他說沒看到，但沒看到並不代表這行為合法。

有關警察協助執行之行政責任歸屬？因警察之主要責任是維護秩序，協助管理處之達成任務。例如拆除違建之七七行館這樣的案件，如果選擇在一般白天上班時間執行，違法業者他們可能會動員很多群眾，假設一個抗爭民眾，就要派出四名警力，20 名民眾就要 80 位警力，這樣我們壓力會很大。執行上臺北市政府警察局會到場來協助舉牌警告，這是他們的職責，但初期的排除是我們的工作。

警察發現違法整地後之處置技巧：原則我們會先勸阻，然後拍照，及派人到現場會勘。此時會有兩種狀況，一是確認他們事先有無申

請的公文，及有無先發函給我們。在我們轄區裡面，如有地方民眾申請做開發整地，要核對是否合法，因為國家公園的建造發給，是國家公園管理處處理，發給他建照。另對有其他專門人員來建造、研究、甚至是拍片、廣告，像這種行為每個月大概有 10 幾件拍電影、電視劇、廣告的案子。如果你進入國家公園拍廣告、有商業營業的行為，沒有申請，我們就會開罰。若申請後會有一個申請書，上面會寫什麼日期什麼地點可以拍攝，去年他們找藝人來陽明山這邊拍片，大概一個月，有很多遊客來圍觀，也有人抗議為什麼他們可以把路封起來。因為依規定只有兩種人可以開車進來，一是公車，和載住在竹子湖那邊的居民。

運用技巧與抗議民眾溝通方面：如國家公園舉辦活動時，我們另外須有相關作為，即會把臺北市大安會報發的函，護背下來，沿路加以告示。比如路跑賽活動，拍幾張應禁止的活動行為，給民眾看。將這些情況公告，依規定若不是這裡的居民都不能開車進去，但還是有遊客會寫信到署長信箱，說警察妨礙人權，造成有些衝突點，我們就要找 EQ 高、口才好的同仁去和民眾說明，可以耐住性子跟他們解釋，可是不免還是會被投訴。

四、請問貴機關在推動行政協助時有哪些法治配合？

國家公園法屬行政法：國家公園法一般來說都是行政法的規定，對違法者除了很嚴重的之外，比如說違反水保法、森林法、野動法的部分，就會移送法辦，其他依規定都是行政裁罰。

機關之間，因屬不同的經營管理模式：一般警察對於私人業者是否違反國家公園法之認定，會請管理處來協助，比如說一般特別景觀區、一般保護區、特別保護區，還是遊戲區，每個地方都有不同的經營管理模式，要按照這個地方所許可的範圍。以國家公園為例，沿著道路兩旁五十公尺屬於特別景觀區，任何的開發要經過國家公園管理處的許可，沒有經過許可的，我們就以國家公園法來開罰，這個部分是有一定的法律禁止限制。

有關鳥類保育之協助案例（但此屬金門的案例）：對營建署而言，可說不好處理，像金門的國家公園是跟民眾的住宅交雜在一起，該

處鳥類很多，是全台灣最好賞鳥的地方，但鳥類勢必會吃農民的農作物、吃人民養的魚，民眾就用鳥網來保護他的魚。有民眾曾經爆料，漁民會把死掉的魚掛在漁網上，鳥真的就不敢來，可是這是違反國家公園法。警察也很訝異，所以後來我們就做一個協調，警察要求請他們收下來，不收我們就開單。如果真的不收就把鳥網剪掉，此可能會跟民眾起衝突。

所以我曾經跟管理處分享一個概念，本來想法是用一個老鷹，一個氣球，我說管理處其實可以做一個氣球，上面裝太陽能，聲音的部分用小小的晶片把它裝起來，風一吹就會發出老鷹的聲音，我們管理處的同仁覺得是個不錯的點子，但處長不支持就玩不下去，因為這要用到它們的經費。我就說，你們現在農田裡放很多老鷹氣球，然後拍照 Po 上網，寫著老鷹群集，變成是一個逆向操作，會去想怎麼這裡這麼多老鷹，原來是要保護農作物不被鳥類侵襲，所以才用老鷹氣球，可以很多元的去思考，但是我們國家公園處有很多長官的想法還是很傳統，不一定能接受。現在我們保育與當地經濟是衝突的，但是絕對衝突嗎？其實我就跟處長建議，可以建一個輕軌，金門不需要那麼多公車，因為有些紅樹林，你用輕軌高架，單一方向繞一圈，把交通和觀光結合在一起，變成我們的特色，觀光跟環保還有經濟建設結合在一起，民眾交通很方便，也可以提倡沒有汽車的金門。

五、請問貴機關如何運用人力及經費以推動行政協助？

我們以前屬行政支援，法定預算由營建署編給警政署。針對這個問題，可是現在我們屬警政署，無線電他們出，水電費我們一年最多繳二十萬，因為付不起，我們現在執法是一個很尷尬的狀況，我們的預算是嚴重不足，變成我們所有的幹部和營建署主要長官都要保持關係良好，不然這個機關是沒有能力去運作的，單我們自己預算絕對不夠，我們一年的業務費就一百多萬，繳不出來。另一方面營建署之事業單位，也要慢慢制節省財源，未來這個問題會更激化。例如說我們廳設維護，(以玉山來說，一年要三百多萬)，但我們警察沒有這些錢。

在經費問題方面，如配合林務局人員一同前往巡山，即像我們每

個月的聯合巡察，不管是林務局還是國家公園都有，聯合巡查在林務這邊叫深山特勤勤務，在國家公園這邊叫聯合巡查，就是針對特定的標的，每個月定期的實施；但現在也發生一個狀況，林務局的部分，我們同仁以前配合他們去深山勤務，是可以有出差費，膳雜費，像是住宿費半價，而且是在野外露營，林務局有請挑夫來幫我們拿行李、背食物，大家都繳錢，膳雜費看這次花多少就大家平攤。

因林務局之少編列經費，林務局只提供第一天的膳雜費，不包含住宿費，第二天只能一半（膳雜費），以前出差一天大概可以獲得一千上下津貼，現在大概只剩 \$ 400 和 \$ 200，同仁就覺得，深山特勤，轄管巡邏的地方很多是沒有路，（山老鼠看到重點的標的物，他就要竊取），但標的物的地方不代表是有路的地方，所以一開始去巡查是有路的，之後可能沒有路，自己要去開路，甚至中途還會有原住民的陷阱，捕獸夾、套索等，同仁也可能會受傷，大家其實都不喜歡上這種勤務，在加上今年成立保七之後，林務局的概念是，你們自己去付相關經費。可是依我們概念不同，依行政程序法之行政協助，費用應該由請求者來支付。他們認為有其他主管機關之預算，你們自己看著辦。

如何因應目前情況，現在即打算執行密度降低，像羅東有五個站，現在兩個高山站壓力較大、比較危險，那就由警察來配合，其他就不要做，因為他不給付這個錢；其次，林務局的轄區很大，巡邏車的配給，全國統一巡邏車八輛、偵防車十輛，我們的巡邏車大概是 93、94 年買的，要滿十年才能換，但我們一台都跑三十幾萬公里，陽明山的車子大概十幾萬（公里）就故障，我們這邊有硫磺，碰到下雨就變硫酸，硫酸就會把整個鏽蝕，所以我們車子不是很好，有硫磺的地方，電子儀器就壞的特別快。

六、請問貴機關在推動行政協助時，權責歸屬如何分配？

管理處是否在執行上為指導？這方面他們會提出需求，但實際上怎麼執行他們也不會太過問，早期的話若有重要外賓來我們會幫他開路，但現在不會過問我們執行的內容。執行上要注意來賓的狀況，之前有陪江院長爬山，我們三個人看一個長官，不能讓他跌倒，他跌倒

的時候我們馬上把他扶起來，就是晚他一步，但隨時要盯著他腳步，我們會比較細心一點。

在為民服務方面，他們（管理處）有遊客中心，如果年節，遊客上來玩，但不知道何時有回程公車，遊客會向遊客中心反應，遊客中心再通知我們，我們就回去和公車協調，派人去現場看有多少民眾被困在山上，但遊客也會打 1999，到處求救。我們這邊也有幾項服務，提供計程車電話、拖吊車電話。我們和管理處，基本上都是獨立執行，我們全部都自己做，只有一般比較大的救難，比如說有人失蹤，一般來講我們的人會先出去，因為我們隨時都在，他們巡山員還要通知回來，太慢。

管理處與保七會同執行的時機方面，對於發現有園區樹木土石遭破壞、盜伐，他會請我們去會同，有時候會被民眾辱罵，變成我們要去保護他們的安全，有些民眾很不友善，而且陽明山難度較高，因為住了很多名人，這些名人都是很有背景的。所以我們在處理時，需要更多的智慧及耐心，因為他們找出來的人都是有來歷的。不久前我們處理一個某出版社的案例，他是黨外以前很有名的一個出版社社長，所以他隨便動員都是很大咖，後來部長裁示，直接一句話「依法行政」，所以執法上需要很多技巧。

有關七七行館之違建，該七七行館案，其行為人採取很多步驟同時執行，第一個先要求他們自行拆除，第二個馬上去申請法院的假扣押、假執行、假處分，如此即把整個行館保留。新聞那時鬧很大，第三他就找了很多委員、律師。當待我們如果 7 月 7 號開始執行，早上十點一定拆不了，後來我有跟法院做一個詢問，法院說過凌晨十二點就可以執行，果不其然，十二點後馬上有記者等候，看政府部門怎麼做。我就想說，他（劉某）找的人不可能清晨來，所以我們四點鐘（準備），五點鐘執行、出擊。我們研判他們不可能那麼早到，所以一開始就把所有可能的阻力迴避掉。目前我們拆掉一棟有問題的，另外一棟還在打官司。

其實警察是依秩序維護的方向來執行，他們希望我們在執行巡邏、治安交通維護的時候，順便看轄區有沒有非法整地、違建。但我們

不決定是否拆除，我們只在值勤勤務過程中，發現我們轄區的地形等有所變動，我們就把這個被動的狀況拍照，然後函給陽管處。早期甚至很明顯的違建，我們就直接依國家公園管理處名義開罰單。

去年鬧得沸沸揚揚的七七行館的事件，以這個案子為例，陽明山國家公園警察隊，到去年為止我們總共處理過 14 次，移送法辦一次，中間有開罰單，大約從大概 1994 年開始。去年地檢署的蔡主任檢察官，帶著六位檢察官，還有調查處的一個組長、一個調查官過來，開會中，提供我們處理的資料。那時候我看到新聞就知道一定會鬧得很大，我們就做出一個清單，把過去這段時間，對這個地方做了什麼事，後來蔡主任看到說：你們警察做這麼多，中間我們該開罰單、函送，甚是移送法辦（2008 年水保法案），他覺得我們資料很充實，問說可不可以給他們一份，後來才知道以我們這個作為偵查依據，由他指揮我們，希望我們來協助，可是查閱過程中發現到，有一些公務員的瑕疵，我就跟那時的承辦檢察官做說明，因為我們跟國家公園是一個唇齒相依的單位。有國家公園才有國家公園警察的存在，如果公務員有問題，不要讓我知道，因為有調查站進來，就由調查站的同仁來處理，會比較好一點，因為日後還要相處。之後陽管處也被搜索了好幾次，原本大概被傳喚的十幾個同仁，六個起訴，所以本案對我們來說，是很大的地震。

據我所知，其他行政機關，也有很多可能有瑕疵的地方，可能會被起訴。那為什麼我們警察可以在風雨中屹立不搖，因為過去二十年來同仁該做的都有做，我也很感謝他們。

參與管理處的會議方面，每個月開會都要定期去參加，若像其他專案活動，路跑、單車節，都會請我們去陪同，他們的外賓接待什麼的工作，相關聯的，變成我們的上級相關機關很多。所有的外賓，比如說外交部來的，他要接待外國的使節團、元首，第一個要做敦親研習的安全維護勤務，另外要申請解說老師，來做全程解說導覽，然後規劃動線，安排他們參訪。

七、其他--請問貴機關在推動行政協助時，與主管機關之合作關係？

1、目前協助情況

與營建署合作緊密，默契良好，我們可以提供他們協助，他們提供我們資源，因他們的幫忙，目前配合的還不錯。(內政部)

2、在困難方面

曾有企業與國家公園管理處之整建契約問題，管理處欲利用公權力來對該私人企業強制執行，但警察認為除非法院有判決，否則警方不能出面。警方和企業建設公司，如果造成對立的角色關係，會有問題。但管理處會誤解，以為警方不配合，其實是他們對法律的了解不深。

3、如何去克服相關難題

第一是溝通，要把我們的立場跟處境，清楚和他們說明。第二個是贏得彼此的信賴與支持，我們是長期經營，讓他們了解說，我們警察是站在他們那邊的，而且他沒有警察，很多東西是沒辦法推動的。曾經有志工在導覽處，看到大遊覽車違規開進來，就打給我們說怎麼沒有制止，要請警察出面。我們就覺得，管理處之志工，也可以做勸導，我們從這邊上山要三十分鐘，到了他都走了，但是有些他們的同仁不是很了解，就說警察怎麼沒有辦法給我們協助。我們會說，不是不協助，我們一定支持，但如果簡單的東西，管理處可以就近說明，有些東西是有時效性，管理處的同仁也可以對違法事項做採證，但行政機關有個習慣，就是對警察百般依賴，事實上依國家公園法規定，管理處可以開罰單，依法治的立場本來就是由他們來做，但他們難免會依賴警察。認定責任他們會認定，但他們其實不喜歡開罰單(舉發單)，會希望警察來執法，但是他忘了其實我們是協助他們來推動法律，他們是主要管理機關，我們是協助機關。他們對同仁的教育，責任的認知還不夠。

4、溝通平台

警察法有規定我們要給予行政機關協助(另國家公園法中亦有)，平時二者間，會有定期會議，看他們有什麼需求，我們來提供協助。

5、成功的關鍵

溝通、判斷(研判)、事先情報搜集(如拆除違建)，彼此信賴等。我們和管理處長時間相處下來，其實他們還蠻依賴我們，像七七行

館事件處長都慌了，因為他們也不能問別人，我們就會給他建議和分析。

6、法制方面

行政程序法之協助規定，其第 19 條有明訂。

7、有效應用

我們會依照他的需求來做警力部署，做人員調度，事先定執行計劃。經費，管理處會給我們一般的特勤補給，水、便當。

8、權責

原則依國家公園法規定執行，以國家公園警察保七總隊第四大隊為例，對於陳抗案件，在國家公園管理處的範圍，我們與地方警察有任務分配，進入國家公園廳舍內，以我們為主。在外面就由他們維護，如果需要舉牌的話，還是以地區的警察為主。

深度訪談紀錄 2

臺東縣政府縣民服務中心功能延伸-單一窗口服務訪談紀錄

個案編號：2

訪問日期：103 年 7 月 30 日

訪談對象：臺東縣政府計畫處○○○

訪談人：章教授光明、張助理教授淵崧

紀錄人：鄭雯璞

訪談內容摘要：

一、臺東縣政府縣民服務中心功能延伸-單一窗口服務的推動經驗？

臺東縣向來被稱為臺灣的後山，全縣南北端距離達 176 公里，從南端的達仁鄉、最北的長濱鄉，由縣政府發出計算，距離分別為 68 公里及 90 公里，交通極為不便，不論是搭乘火車、客運巴士、或自行開車，對於民眾前來縣政府申請各項業務，長距離的不便都已形成幸福的障礙。

2005 年時縣長認為各單位受理案件的作業流程標準不一致，而且各項申請案件的受理單位分散於縣政府內各處，造成民眾送件之後是處於「等待」的低品質服務狀態，所以應該要成立一個縣民服務中心，以方便服務民眾到縣政府辦理各項洽辦事務，我們就在當年年 5 月成立「縣民服務中心」將多項縣政府各處局的業務加以整合，提供單獨的公共服務空間，建立起民眾與政府間的互動平台，包括單一窗口、流程整合、延伸服務據點、資訊公開、跨機關整合服務等創新作為，達到一處送件全程服務的簡政便民目標。

縣市服務中心功能延伸單一窗口服務是第二階段的方案，縣民服務中心內的各單位合作項目及與主要內容包括：(一)Contact Center 服務平台、(二)單一窗口多功能櫃檯服務、(三)跨機關整合服務、(四)整合專業多元諮詢服務、(五)營建空污等規費收繳服務、(六)縣民服務中心系統升級等內容，手邊這些資料有針對這項內容介紹與說明可供參考，不再贅述。

二、貴機關在推動時遭遇那些問題與困難？

當時在推的時候，由於各機關之間的橫向聯繫不是很好，因此各單位選派人員進駐縣民服務中心的過程中，都是派一些單位內能力不比較差的人員，由於縣民服務中心的設置是組織變革的重要工作，在這種情形下，面臨一些困境。

當然了縣民服務中心的工作內容與各業務機關之間要連結，派駐人員必須經過長期訓練，才能讓這些人熟悉工作流程，與業務單位之間的牴觸、彼此工作上的變革，難免會有人員抗拒的情形發生，人本來就害怕變動，尤其對於臺東公務人員的步調很慢，當然很多人都會抗拒，而且還必須要有各項網絡資訊設備的建置，各項申請網絡的介接與導入，在技術上也有很多困難之處，縣民服務中心的推展工作，相關技術問題是一大困難，當然民眾已經習慣過去的申請洽辦公務模式，改由縣民服務中心統籌辦理，民眾一開始也不是很適應，外在環境的也對於本計畫產生一些衝擊。

三、如何克服遭遇的問題與困難？

當時在做的时候確實有很多困難，但是縣長很有決心，而且他認定這是一定要做的事，由於必須靠縣政府各單的配合，因此，縣長就從各單位主管開始著手，透過會議的召開，讓主管對於這樣的工作了解到認同，同時配合各單位的預算，要求各單位必須配合做，先抓住主管，主管願意配合後，下面的人員自然就會受命配合辦理。

四、請問貴機關推動行政協助的成功關鍵為何？

其實能夠順利推行有幾個重要的關鍵，第一個就是縣長的決定，他的決定非常重要，若沒有他的決心，我們下面的人也很難達成，其次是縣政府底下的事權統一，因此縣長決定要做這件是，在事權上他有主導權，各單位之間配合他的政策推動就對了，縣政府各單位或機關間的協助比較容易，畢竟縣長要對施政負責，他在指揮上就比容易。最後是落實追蹤考核的制度，計畫處在縣長的授權下，對於縣民服務中心的各項計畫推動，定期追蹤考核，甚至有些內容是由計畫處主導、負責推動，對於進度的掌握非常清楚，只要訂好目標，落實考核，自然能夠達成目標。

五、貴機關在推動本案時配合修訂的法規有那些？

我們在推動縣民服務中心時，其實是整合內部各機關的受理服務端，因此，對於各機關的業務法規並沒有變動，唯一比較特別的是，我們透過各地戶政事務所兼理縣民服務中心工作，為了減少人力的浪費，整併了原本的戶政單位變成四個，在精減人力的過程中，特別頒訂了「臺東縣戶政事務所精減整併計畫」及「臺東縣戶政事務所精簡人員優惠」，當在依據，當然為了結合 1999 的話務中心系統，也另外訂了「臺東縣民 1999 話服務作業規範」，讓各單位有一個參考的依據。主要還是前兩個為主。

六、貴機關如何運用人力及經費推動這項工作？

人力的部分可以分成兩部分說明，縣民服務中心的人力是由各單位支援或抽調到服務中心的，雖然人力來自於這些單位，但是民眾不同到這些單位洽辦事務，全部交由中心來負責，相對減輕各單位的與民眾解釋或受理的工作量，因此，對於各單位而言還是利多。另外延伸服務到四個戶政事務所的部分，將原本 16 個戶政事務所的人員精減，採取離退的方式，以減少人力的支出。至於經費的部分，完成是由各機關的預算來支出，而言是年度內的預算，因此，本方案對於人力與及經費的運用可謂成本效益高。

七、貴機關在推動縣民服務中心時的權責歸屬如何分配？

民眾各項業務申請雖然由縣民服務中心受理，但是實際上各項業務的辦理仍然由各業務機關負責，服務中心只是代為受理洽接，讓民眾方便，因此，在責任的歸屬上還是由各業務機關負責。

八、對於政府推動行政協助，您有何建議？

行政協助對於政府而言已愈來愈重要，而且現在很多事情都沒有辦法由一個機關來處理，通常會跨好幾個機關或單位，因此這是未來的趨勢，對於地方政府來看，他都是屬於同一個首長，無論是那一個處室都屬於臺東縣政府的一員，因此在推動中比較不會面臨一般跨機關合作的困難，因此，只要縣長願意，再難的合作問題都能解進，所以地方政府應該要多加利用這樣的合作機制。

深度訪談紀錄 3

行政院海岸巡防署與行政院農業委員會互助網絡訪談紀錄

個案編號：3

訪問日期：103 年 8 月 1 日

訪談對象：海洋巡防總局組長○○○

訪談人：洪教授文玲、章教授光明、張助理教授淵崧

紀錄人：鄭雯璞

訪談內容摘要：

一、行政院海岸巡防署與行政院農業委員會互助網絡的推動經驗？

行政院海岸巡防署與行政院農業委員會之間會有互助合作的情形，主要是依據海岸巡防法第四條規定，海岸巡防所負責掌理的工作，規範海岸巡防署負責海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員的安全檢查等，還有執行事項有規定漁業巡護及漁業資源的維護事項，這些規定工作和農委會的漁業署之間有相互 cover 的地方。

而且海岸巡防法第 11 條明訂「巡防機關與國防、警察、海關及其他相關機關應密切協調、聯繫，關於協助執行事項，並應通知相關主管機關會同處理，協調聯繫辦法，亦由巡防機關會同有關機關定之」，所以我們和行政院農委員之間定有這樣的協調聯繫辦法，做為雙方彼此合作的依據。

二、貴機關在推動時遭遇那些問題與困難？

漁業巡護及漁業資源的維護事項不只是海巡署的責任，也是農委會漁業署的責任，雙方分別有各自的船艦，各自負責漁業巡護工作，漁業而言，權責機關還是漁業署，因此，漁業巡護工作應該是以漁業署為主，海岸巡防署並非該項工作主責機關，只因為海岸的所有事務與海巡署有關，而且海巡法也將這些工作納入我們的職掌之中，所以才會有兩邊合作的問題，當然，還是以漁業署為主，但是漁業署基於安全考量船艦巡量的考量，大都會委由我們協助共同執行漁業巡護工

作，我們來做是 ok 但是油料的負擔對我們來說非常困擾，此外，有時候漁業者的漁政人員很多都是約聘人員，相關法律觀念不足，經常會發生任意指揮我們的人員做一些非我們負責的工作，岸巡局那邊也會發生漁業署要巡防人員協助填寫魚貨明細及魚貨鑑定的工作，這部分有時候太專業了，對我們來說會造成困擾，總的來說，油料還是最大的問題。

三、如何克服遭遇的問題與困難？

油料支出是我們最大的困擾，為了配合漁業署的需求及我們自己勤務的需求，我們在每個月漁業巡護勤務時，都會盡可能將漁業署的巡護需求納入在我們的勤務之中，達到一魚兩吃的做法，這樣才能節省油料的支出，當然油料還是很不夠，我們也想辦法向中央爭取，但是審計部的態度，對他們而言，無論是漁業署或是海巡署來支付，都是統籌由中央的國庫預算編列，所以他們的態度是以不變應萬變，但是對我們來說就少很多油料費，為了解決這樣的問題，我們想辦法讓漁業署巡護需求結合我們的勤務時間，這樣就可以節省出巡的油料費用。

至於巡護勤務中，漁政人員侵犯到我們的專業職權的部分，我們也是透過多次的協調，藉由法律專業的講習，以提供漁政人員的法律素質，才逐步建立共識，避免不必要的糾紛；至漁業署請巡防人員協助填寫魚貨的明細及魚貨鑑定的工作，雖然多次協調與討論，但部分漁政人員仍會一再製作同樣的問題，此部分為未來尚待努力之處。

四、請問貴機關推動行政協助的成功關鍵為何？

海巡機關的任務是我國除海軍之外，唯一負責維護臺灣地區海域與海岸秩序的行政機關，根據海岸巡防法的規定，海巡機關的法定職掌與執行事項很明顯的比一般法規更為廣泛，因此，幾乎發生在我國海域內的問題都和我們有關，所以這轄域內發生的任何問題，我們都有處理的義務，即使這些屬於其他機，但是由於我們的任務特殊性，所以必定配合到底，這也是何什麼我們和各機關之間的合作協力能夠順利，我們是吃了點虧沒錯，但是只要對國家好，基本上是不成問題的。

五、貴機關在推動本案時配合修訂的法規有那些？

海岸巡防法已明確訂定我們的業務職掌及執行事項，其中第 11 條也明訂有巡防機關和其他機關之間密切協調、聯繫和協助執行事項應通知有關主管機關會同處理的規定，我們也依據第 11 條與相關機關訂有協調聯繫辦法，除此之外，為了操作上的需要，我們和漁業署之間也訂有沿近海漁業管理執法合作專案的計畫，對於各項合作執行任務時的糊模之處，讓執行的人員有所遵循。

六、貴機關如何運用人力及經費推動這項工作？

其實在巡護漁的時候，雖然計畫內容明訂雙方互派人員上對方的船艦，共同實務聯合查核本國籍海上作業漁船，但是實際上都是漁政人員到我們的船艦來，所以他們只出一個人，其他的人力都是我們的人，油料經費的部分當然還是我們來出，至於漁港安檢的部分，還是以我們為主，他們都只派一兩位到場而已，整由而言，基本上由於我們的管轄權限具有特殊性，所以，我們的態度也是盡力配合各業務主管機關的需求，其實他們的業務如果 OK，對我們來講也是比較好了，否則他們有問題，回過頭來還是會找我們幫忙，我們也沒有辦法拒絕，因為我們的共同上司還是會叫我們幫忙處理，所以我們的態度還是盡力配合協助。

七、貴機關執行合作協力的權責歸屬如何分配？

在合作協力時，如果對象違反的是刑事法的部分，就由我們調查並做後續相關處置，如果違法漁業法行為，漁政人員主動提出執行意見，包括違反法令條文、蒐證技巧及構成要件，並協助錄影蒐證，後續由海巡人員綜整相關違反漁業法事證，移送漁業署核處。

八、對於政府推動行政協助，您有何建議？

海巡署的協助合作行為很多，因此，必需要有相關法規的配合，但是實務上的動態關係，有時候法律可能無法窮及，因此，行政人員互助合作的觀念很重要，海巡人員在這方面是比較沒有問題，因為我們的海巡法所訂的任務真的是傳統舊思維，所以任務非常廣泛，我們有自知，至於其他機關可能都會有本位主義的問題，這部分不是訂定法律或法規就可以，還是必須從觀念的建立著手。

深度訪談紀錄 4

全民防騙超連結訪談紀錄

個案編號：4

訪問日期：103 年 10 月 31 日

訪談對象：內政部警政署刑事警察局○○○

訪談人：章教授光明、張助理教授淵崧

紀錄人：鄭雯璞

訪談內容摘要：

一、全民防騙超連結的推動經驗？

這項中央部會層級的整合式跨機關協力合作，最主要是為了防治電信金融詐騙案件的對全民所造成的重大侵害。詐騙犯罪的打擊與防制不僅止於警政工作的範圍，它牽涉到電信業務主管機關、國家通訊傳播委員會、金融監督管理委員會、財政部及一般電信銀行業者，因此反詐騙的工作乃是結合警政、法務、通訊、金融、政策宣導各主管機關的策略作為方能克盡其功。

內政部警政署受命於政府負責本案的處理，該署從「民眾即是顧客」的觀點出發，讓為民服務成為警察工作的核心價值，使服務與偵防相輔相成，兼容並蓄。透過警察服務的「人性化、標準化、科技化」的設計，基於民眾需求，建置「全民防騙超連結」專案，擬定「一個簡碼、二個核心、三個特質及四大策略」的策略方案，整合政府與民間犯罪防治資源，建構資訊服務網、數位資料庫、資通訊分析、監看不法帳戶等四大聯防面向，有系統解開詐欺密碼，並以整合手段彌補以往金融及電信政策所衍生的法令及控管機制漏洞，深入分析詐騙成因，掌握犯罪新趨勢，藉以消除障礙因素，減少運作成本，達到創造價值及價值極大化的目標，增強防制詐欺能量，以降低民眾被害機率，發揮全民防騙超連結的成效，推動的初期雖然非常困難，而且也遇到諸多困境，幸而最終也讓我這項不可能的任務完成，同時也獲得政府的服務品質獎。

二、貴機關在推動時遭遇那些問題與困難？

面對主要利用金融機關、電子通訊工具與網路詐財的犯罪，我們警察單位在推動這項工作時真的面臨非常多的困難，尤其電信、網路及金融所掌管的部會都具有高度的專業性，彼此之間對於自己所掌的工作又非常的本位，同時又受限彼此間業務的專業性及相關法規的限制，所以在推動時產生非常多的問題與困難。光專業認知上的落差就必須透過非常多次的跨部會協調會議才能有所突破，更不用說達成共識後的後續修法的工程。

三、如何克服遭遇的問題與困難？

其實上述這些問題與困難之處大家都知道，但是各部會都不願意碰，我們警察雖然很努力，很認真的想辦法溝通協調，但是初期效果有限，後來我們雖然還是持續努力，但是我們採取更積極的作法，透過上面與媒體記者和民眾的壓力，威脅各部會若不願意合作，將造成政府治理施能的問題，最後在邊打邊做的情形下才能以突破所有的問題，建立彼此共識，形成今天各部會協助合作的局面。

四、請問這個網絡推動成功關鍵為何？

當時在推動時真的對於警察單位而言壓力非常大，而且一開始行政院治安會報只是形式主義，只能報告治安情況，完全沒有議案的討論，徒具形式，還在在民眾輿情的壓力下，迫的政府必須正視這樣的問題，當然行政院長的決心也是我們重要的靠山，由他指定政務委員籌組「反詐騙跨部會協調會議」及「反詐騙聯防平台」，才讓各部會逐漸進入狀況，當然若沒有像警察單位這種傻子，把政府交辦的事全力以赴，恐怕也很難有今天的成果。最後，還是必須透過制度化的建立以及法令規範的配合才能讓這樣的合作得以遂行。

五、貴機關在推動本案時配合修訂的法規有那些？

這個方案在推的過程中，確實需要法規的配合，但是其實反詐騙跨部會協調會議的會議紀錄更重要，因為有這個會議紀錄，才能夠讓各部會所主管的法規去修訂，或增訂一些內容，甚至有時候無需法規，只要有會議紀錄，就可以讓各部會按此執行一些相關工作，配合的法規大致包括：銀行法第 45 條、行動業務通信管理規則、銀行對疑

似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法以及電信通信相關規則，這些可以提供參考。

六、貴機關在推動這個網絡時是如何運用人力及經費推動這項工作？

電信金融詐騙案件跨部會協助合作主要係由內政部警政署負責統籌辦理，有關 165 反詐騙專線的籌設皆由該署在現有的辦公廳舍及經費下支用建置，人力的部分亦由該署現有警力調撥，至於涉及其他部會所轄之業務，皆由各部會所屬人力及經費勻支，而各部會均未額外增加任何人力及經費，只是在現有的工作上增加一些手續或嚴格審查的制度而已。

七、貴機關在推動這個網絡時，相關權責歸屬如何分配？

像這樣的詐騙手法已經不是以前那種金光黨的模式，而是運用運用高科技的便利性與隱匿性，結合了電信、網路及金融等多元整合途徑遂行詐騙行為，一個詐騙行為涉及到電信、網路及金融業務，必須大家做好各自的工作才能有效防制，因此，權責的部分，當然都是各業務主管機關的部分自行負責各人的部分，並沒有因為詐騙而有所改變，只是各自的工作內容有做了一些管制作為上的調整而已。

八、對於政府推動行政協助，您有何建議？

我覺得政府機關之間的合作是未來必然的趨勢，這是因為社會的問題已經不像以往單位，由於社會分工的結果，讓社會問題的複雜度變高，因此，過去單一機關處理的模式已經不符合需求，但是政府機關由於制度、觀念的不足，經常都是被動的式的合作，這樣是很難做好有效治理的工作。我覺得有幾個部分是很重要的，第一個是行政機關皇權思想未變，很多事都是等首長拍桌後才開始動才起，第二是僵化的人事制度，讓各部會之間的人員沒有流動的機會，所以就會存在專業資訊落差，本位主義就會出現。再來是行政機關彼此之間的橫向聯繫與互動太少了，這樣很難合作的。還有我們公務員都太重視個人的專業，對於整體大環境的感知太少了，所以在橫向溝通過程中，會有理講不清的狀況，法規和制度是很重要沒錯，但是觀念更重要，觀念如果沒有改的話，很難達到協力合作的效果啊。

深度訪談紀錄 5

金門縣與新北市政府合作以視訊辦理身分證訪談紀錄

個案編號：5

訪問日期：103 年 8 月 5 日

訪談對象：新北市政府民政局○○○

訪談人：呂助理教授理翔

紀錄人：鄭雯璞

訪談內容摘要：

一、新北市政府與金門縣政府合作以視訊辦理身分證補發的推動經驗？

新北市戶政事務所在受理民眾聲請時，往往會面對民眾抱怨（尤其永和、中和地區金門鄉親比較多），政府既已經進入 E 化(電腦化)的時代，為什麼身分證補發仍要回到戶籍地辦理？從這項抱怨出發，新北市政府就在思考要怎麼樣突破法令上限制，來協助這些鄉親。

另一方面，金門縣政府方面也不時被民眾抱怨這方面的不便利。2012 年間金門縣長拜會新北市府時，也提及此事，並因此決定針對投入身分證換發程序的改革。惟當時評估法令規定與中央主管機關立場，認為無法辦理異地補發身分證。

至 2013 年時，經與金門縣政府交換意見，決定採取行政協助的方式，以行政程序法中機關相互協助的規定（第 19 條）作為法源基礎，另一方面也無須挑戰戶籍法規定。就此比較需要擔心的是，補發身分證，應如何辨識人別（本人）的問題。後來我們決定以視訊的方式解決這個問題，亦即申請人來到戶政事務所後就透過視訊的方式（例如 Skype），在由金門的戶政事務所那邊看他、並對比照片，進行詳細的對照，如果沒有錯誤的話，那就將相關的申請書受理，把相關照片以及申請書寄回金門，那金門那邊製作完之後再寄回來，這樣就符合戶籍法的相關規定，仍由戶籍地製證。金門那邊辦完以後再將身分證郵寄回來，大約需要 7 個工作天，從受理到拿到身分證約 7 到

10 個工作天。

除了補發身分證之外，其他依據法令不得異地辦理的事項，例如辦理改名，亦可使用電子通訊辦理，達到便民目的。例如戶籍地在金門，只需在新北市填寫改名申請書，辨別人別後，再以傳真或者掃描後電子郵件傳送到金門的戶政事務所，在確認申請人符合改名要件後，金門便會馬上辦理，辦好改名之後會再傳回來新北市，由當事人簽名後更名即生效，再由新北市政府依照換發身分證手續，發給申請人新的身分證。

二、貴機關在推動時遭遇那些問題與困難？

推動以視訊方式協助補發身分證時，遭遇的困難主要是中央主管機關內政部較為消極、僵硬的法令解釋立場。

過去在 2006 年以前，各縣市間針對身分證進行的行政協助實務是，當事人設籍在甲地，但在乙地因為重病或在安養院安養，不可能回到甲地申辦，也是透過行政協助，請求乙地政府去協助核對，如果沒有錯誤的話，就發證給當事人。

雖然已有前例，但以視訊辦理身分證補發並未獲得內政部不同意，該部表示前述事例只是為換證而設、例外的一個解釋令，而以視訊進行補發身分證，是把它當成是一個常態，並不符合戶籍法的規定，另外內政部也顧慮以視訊進行補發身分證，將無法防止偽造、冒領身分證，因此拒絕認可，甚至在紀錄裡面他們持反對的態度。

三、如何克服遭遇的問題與困難？

由於新北市當時持續受報章媒體報導，內政部無法抵擋民意，乃找各縣市來開會，各縣市立場並不一致，經協調後，第一階段只開放說離島的縣市跟本島的縣市進行合作，在台灣境內不能夠跨縣市，換言之，這成為金門的離島條款，特別給離島的一個方便，可以在全國各縣市辦理，但是本島的只能在戶籍所在縣市的戶籍事務所。

此外，在防範偽造、冒領身分證的事項上，可以透過電腦中視訊、文件的存檔、戶政人員的專業訓練、包括詢問當事人的一些基本資料且提升詢問的技巧，以及過去各地戶政事務所所查獲的偽冒資料，來盡量防杜。

最後，對於可能引發侵害個人隱私的問題，除了遵守戶籍法以及個人資料保護法的規定以外，新北市政府也建構一套安全機制來防範。比如戶政事務所自己會進行稽核，個別的戶政人員今天辦了什麼案件、在什麼時段查詢了哪些個人資料，都會列冊出來，然後比對承辦的戶籍登記案件，如果發現兩者有誤差時，會請該承辦人員理由。例如在此情形，可能因為被查詢的對象前次未申辦成功，承辦人員曾開有告知單，說明必須要檢具什麼資料，因此今天前來辦理。透過這樣的查考，進行案件處理之稽核，以維護人民個人資料不受行政機關任意知悉、擷取。

四、請問貴機關推動行政協助的成功關鍵為何？

能夠順利推動這項行政協助業務有幾個重要的關鍵，第一個是這件事的確帶給人民相當大的便利。因此人民對新北市政府這方面的行政活動有相當高的滿意度，另一方面金門縣長也對此項進展讚譽有加，並將這項合作經驗介紹給臺北市、桃園市、台中、台南、高雄等縣市，並獲得一致的認同，都透過行政協助來突破，在內政部不願意開放一些異地辦理的行政程序下，進行一些比較便民的措施。

其次，在法令適用的見解方面，當時法務部政務次長接受媒體訪問時，曾表示這項行政協助事務，有行政程序法之依據，沒有違法問題，因為法務部表示立場，內政部也不再堅持是違法。

第三項關鍵是市長的領導風格與第一線同仁的貢獻。市長一方面強調施政的企圖心與同理心，另一方面是執行力與協調力。這兩方面的要求，在戶政/民政方面尤其重要，因為這裡重視的思考如何來為民眾服務，讓民眾體認到公務人員隨時是在改變的，不再是以往那種高高在上的官僚。戶政事務所同仁具有這樣的心理素質，新北市政府民政局進行行政協助業務的規劃工作，自然水到渠成。

五、貴機關在推動本案時配合修訂的法規有那些？

在推動視訊辦理身分證補發的業務時，法令制度是沒有改變的，都是行政程序法第 19 條有關職務協助的規定，一如前述，成功關鍵之一在於法令見解的變化（鬆綁），因此並無須法規配合修訂。

六、貴機關如何運用人力及經費推動這項工作？

推動以視訊協助辦理身分證補發的業務，固然會造成戶政事務所人員更大的工作負擔，尤其因為新北市有大量的外來人口，外來人口增加也會增加工作量。這也是內政部不願意全面開放異地辦理戶籍行政業務的主因，如臺北市當初就極力排斥行政協助，因為它也有許多外來人口。新北市政府則是站在一個便民服務的立場，雖然增加戶政事務所同仁的工作，在規劃上也一次到位，一方面增加夜間洽公時間，讓周一到周五的夜間都能辦理，同時也開放周六上午 9 點到 12 點可以辦理業務，使戶政事務所成為一個政府的代表，像是民眾的好鄰居，可隨時來辦理戶籍相關事項。如此一來，戶政事務所同仁輪值夜班的次數將會增加，雖然需要更多的加班費支出，但仍在預算容許範圍內。此外，則透過彈性上班時間來調整同仁的工作負擔。

即便如此，戶政事務所同仁仍難免有怨言，新北市政府則強調戶政行政業務必須持續改革，並往便民的方向前進，未來才能發揮不可取代的重要性，尤其在電腦科技高度發達的今日，如果沒有革新，機關或單位的工作將隨時會被取代，而面臨裁撤命運。所以戶政業務，一如公司產品，必須不斷改革、推陳出新，才能在未來繼續存在。這樣的觀點，也得到戶政事務所同仁的普遍認同。

七、貴機關在推動視訊協助補發身分證時，權責歸屬如何分配？

在辦理以視訊協助離島人民在新北市各地戶政事務所辦理身分證補發時，補發身分證、認定申請人與身分證上記載的名義人是否相同，均為申請人戶籍地戶政機關之權限，新北市政府戶政事務所僅辦理初步人別認定、協助收件、郵寄傳真相關書表，除此之外，並無實體決定權限。是以，在本案中並無「權責歸屬分配」的問題。

八、對於政府推動行政協助，您有何建議？

如果談政府改造的話，最先也最需要改造的是中央部會。中央部會的保守心態，跟地方政府的積極主動完全是比不上的。舉個例子，就像新北市的綜合服務系統，包括水電各類公用事業的地址變更，以往人民需要在網路登記後，跑好多個地方，現在要整合在一個戶政事務所裡辦完戶籍登記就可以一次解決。新北市現在已經做到 12 合 1，那就包括有一些稅捐、監理所、瓦斯公司還有有線電視、教育、

圖書館的借書證，還有包括健保局的無紙化的健保卡，新生兒的，我們都是透過這樣的概念來整合。各縣市都有開發自己的系統，中央政府內政部自己也開發一套系統，但卻又跟不上地方的需要，然後他又要求地方與其配合，就會造成有某些公用事業如台電、台水，就不願意加入地方的系統，理由是說中央已有一套系統。以致於新北市政府戶政同仁必須同時操作兩套系統。對於這樣的整合系統，中央與地方已經開會多次，但中央進展緩慢，沒有積極協調各地方政府的需求，也不願意將所有擔當集中管理分配戶政資訊的任務（亦即全國各個戶政事務所，將戶政資訊變更與中央政府公營事業或稅捐等事項有關者，由中央通報相關事業或機關；屬於地方的通報給地方，如各地瓦斯公司、有線電視之類），以至於現在各行其事，仍然沒有達到便民效率的目標。

至於中央保守消極的原因是什麼，則很難以理解，因為類似此種資訊系統整合的工作，只需要設計電腦程式，並不需高額經費，更證明應從施政態度與目標著眼，進行改革。

深度訪談紀錄 6

新北市與臺北市捷運系統跨域治理訪談紀錄

個案編號：6

訪問日期：103 年 8 月 5 日

訪談對象：臺北市政府捷運工程局正工程司○○○

訪談人：陳副教授暉淵

紀錄人：鄭雯璞

訪談內容摘要：

一、臺北市政府捷運工程局協助各地方政府捷運系統跨域治理的推動經驗？

捷運工程不是為捷運工程而工程，而是為了一個區域發展，一個城鎮發展，住在這邊的人的往來，所以就土地跟人的需求使用來去，它是一個被動的，不會為捷運而捷運，做捷運的一個特性，就本身是一個區域的概念，沒有很明顯地去界定某一個範圍，最上位一定是從一個區域，到研究發展，到一個小的路線，到一個車站，到一個工程，甚至一個走哪的施工，在一直這樣下來，它本身就是整合型的一個計劃。一個捷運計畫，光是我們一個綜規處就十種專業，從規劃，一直到最後營運三十年，最起碼一個五十年起，是一個生命週期，所以捷運計畫裡面要整合的人，要配合的單位其實太多了，要開挖一個道路，要協議、要協調的介面單位，管線單位就有十幾個了，光是要土地使用，各地的都市計畫，地區的地政機關，又會牽扯到老百姓這個所謂的土地權數，本身就是一個整合型態。當初在捷運工程試做的時候，那時候大家一心都是覺得捷運工程是大家的任務，所以在一聲號令之下，所有的單位都配合，譬如說捷運工程的局長一早去開個協調會，要所有的單位配合，所謂的跨域的部分整合，在單位下因為目標一致，所以是OK。

七十六年到八十二年，因為全台灣都不懂捷運，所以在臺北市成立的捷運工程局，那也編了一個總顧問的費用，是美國顧問，還有三

家顧問公司組合，去做規劃，設計，機電，施工，到了八十二年，覺得大致OK了，我們自己能夠操刀，我們有了他們的經驗之後，才慢慢的把它轉化成在地化，所以在這一個整個學習跟轉化過程中累積出來的經驗呢，變成別人都不會，沒有人，除了這個團隊以外，沒有別人會。而施工的監造，土線和機電線的介面的整合通通都是由我們工程處的人直接在現場，因為界面的整合很複雜，這些東西通通都是過去我們在兩階段，兩個Round，或到三個Round，局裡面所累積出來的經驗，整個在臺北捷運局的組織上是一個非常特殊的現象。

以前新北市也沒有這個組織單位，大家也認同說就是一個區域的概念，所以到新北市的範圍，其實是都沒有人會有不同的意見，那慢慢其實最後，其實是從五都，這件事以後才比較變成明顯，所以我們在整合，實際在作業的時候，並沒有很強的所謂的分離概念，所以我們的作業型態本身就是整合的概念，反而是到後面，現在後階段，才分你我的。

二、目前臺北市捷運工程局協助地方政府時遇到哪些問題與困難？

比較大的問題是當臺北這個雙十路網開始起步，大家覺得很方便的時候，加上聯合開發，也有一些成效，又能帶動房地產的狀況下，每一個地方政府都想用捷運去做他的政績，候選人就會去配合這種需求，就會去提這種東西，那慢慢的就會產生分你我的這個狀況。有太多人做到一半，送議會審議或送立法院審議的時候，遭到杯葛，地方政府要負擔很多錢，中央會覺得說不要一味的跟我要，造成整個的一推財政爛攤。

今天這麼多路線，中央資源只有這樣子，捷運計劃當成政策的效果出來之後，大家都搶著要報要建，但是捷運計畫裡面將來做完的線變成蚊子線，這樣會是一個很大的負擔，或者是配套措施沒做好，所以其實這個門檻應該會很高的，但是中央對於地方要做捷運計劃送上去，沒辦法擋，所以現在才有這個要求就越來越多。捷運計劃本來就是一個regional，變成是行政契約的時候，就會產生很多介面上的問題，對跨域分兩個部份，第一是專業，捷運技術專業，捷運有捷運的經驗，但是另外，就是決策，路線要不要爭取核定，要不要中央的資

源，要不要變成最優先，要不要出多少錢，是在跨域協調裡面。兩個縣市做這條線的時候，到底是後面這段，在新北市那段，要不要先推，優先順序如何，因為如果計畫，又都是我們在做，但是後又會在行政協助這邊，就是決策上面的衝突，這是我們現在遇到比較困擾的部分。

我的看法跟他不太一樣，因為都市計畫就是所謂的類似分期分區發展，每一個委員及議員都有自己的選區，所以要去為自己的選區爭取政績，在這個分期分區的角度，跟大家都要有，其實站在資源分配的角度，是個不同的角度。從純技術的角度來講，必須要很硬性的去切優先次要，但是比較廣泛的看，就因為它是服務不同的地區，所以我也可以說那是一樣。

地方政府首長沒有認知這個事情是在地的時候，他的單位組織並沒有辦法配合捷運介面工程計畫就會產生這個行政效率工程介面的問題，行政協助，其實當首長有承諾是一個很重要的執行，當然要組成一個好的作業團隊，這是一個關鍵。

三、請問貴機關推動行政協助的成功關鍵為何？

捷運局體認到捷運其實不是捷運局自己，一定要很多層級幫忙，所以捷運局一成立的時候，在省府成立省府彙報，中央成立一個委員會，在三個不同的層級成立協調會，由臺北市長跟省主席聯合做雙主席，經建會就是經建會主委做主席，不同事情要溝通協調會去提不同的彙報，施工階段時期，比較不需要協調，所以後來陸陸續續就把這三個彙報關掉。在桃園時，我們幫桃園交通處做，有很多東西要城鄉局及地政局幫忙，甚至更高層級的決策，所以那時候就在桃園縣政府成立了一個工作小組，由副縣長主持，再呈報縣長，這做法比較容易解決問題。交通部基本上也是參考了桃園的那樣的工作小組，而成立一個委員會。跨縣市的合作模式都透過一個平台機制叫做研議委員會，研議委員會作業小組把計畫做出來之後，送中央審查之前，先報研議委員會來協調。例如臺北市、新北市，這黃金雙城，雙市長，每個月例行的討論會議，討論相關的議題，當兩個市長黨派是一樣的時候，有共同需求，會達成某些決策，然後跟中央爭取資源，但目前的

掌控都還是在中央單位。

四、請問貴機關在推動行政協助時有哪些法治配合？

當時第一個行政契約應該是台中，當時會用行政契約，最主要的源頭在臺北市捷運工程局當時的工作範疇只有臺北都會區，它的工作範疇不及於台中，但按照大捷法，捷運系統的興建可由中央指派，所以當時就是利用大捷法，由交通部直接指派臺北市捷運工程局去幫忙興建台中捷運。但臺北縣的東西，過去都沒有行政契約，因為在成立的時候就已經設定了臺北都會區，臺北市捷運工程局做臺北都會區的捷運系統。

研議委員會因為交通部在跨縣市這部分，有一個捷運計劃暨土地整合開發整合審查要點，這就是經建會跨域加值的一個要求，在跨縣跨域，要把土地開發的效益納到捷運工程裡面，當成是未來的開發效益，當成是捷運的工程財源，這就會涉及都市計畫，涉及捷運工程，涉及跨縣市，在做這個計劃之前，把所有計畫方案要透過副縣長以上的層級來溝通協調，確認後送出，所以這個就是在現在的新的交通部審查要點裡面要求的一個形式，這個跟行政程序法第十五條及十九條是不一樣的，十五條是行政權力的委託，十九條是不涉及行政權力委託的部分，這段法源是他們最重要的法源，其實行政程序法也有兩條是涉及，一個是十五條，一個是十九條。

十五條是行政管轄權的委託，但是捷運技術這部份，都不涉及這塊，那純粹都是十九條的部分，十九條規定這樣的委託只要書面為之，我們現在的方式變公文或者是用行政契約，從行政法的角度來看，這是法源，但是從大捷法的角度來看，從技術的角度上，就會走這條線，從大眾捷運法規定它去做捷運計畫，在審查時它就有訂一個要點，這個要點裡面規定，在跨縣市時，在捷運計劃當外部效益內部化時及技術層面的整合時，它就必須透過一個跨縣市的作業裡面，把土地、交通、財稅，把我們以前的工作文字化。

五、請問貴機關如何運用人力及經費以推動行政協助？

地方政府財政不多，中央這些年整個資源分配投入在資本門相對太少，因此技術部份有兩種型態，一是組成專案小組，另外一個是現

在新北市使用的計畫案。在規劃階段，它委託我們承辦，我們委託給顧問公司，需要決議的事情，就召開雙首長會議來做決策，再送中央審查，審查完後，中央跟地方的經費分擔，按照財務劃分，分幾個等級，等級越好的，中央補助的越少，一個捷運計畫，工程經費裡面中央負擔大概是70%，臺北市負擔50%。

捷運計畫牽扯的介面太多了，所以應該是一組機器team去Round一個計畫，像現在新北市及桃園都陸續有計畫要被核定，交通部就要求高鐵局，而建設階段就回到新北市，新北市也因此成立捷運工程處，但捷運工程又不是考試才能找到有經驗的，所以他們就一直在找人。例外在不同的行政機關，人還是相當重要的問題，最上面的那個人，他的政治政策會影響後面的，越上面影響就越大。除了行政契約之外，在行政體系裡面，一個簽就已經大於所有的合約。

六、請問貴機關在推動行政協助時，權責歸屬如何分配？

合作是靠所謂的一個行政契約，比較簡單的就是靠一紙公文、靠一通電話。臺北路網原來沒有行政界線及介面的問題，但因為六都起來，要把捷運當政策後，反而產生介面問題，在有介面狀況下，屬於跨縣市的部分，臺北市政府捷運局負責，如果單純在臺北市範圍之內，就是臺北市政府，單純在新北市，新北市自行負責，但是部份的人力還是透過行政契約，透過公文的關係，來委託我們。捷運計畫的階段從可行性，路網規劃，設計，施工，營運，這是一個捷運本身的生命週期，其實是一個立體的，在可行性規劃時，就是透過公文的方式；比較複雜及大的工程建設階段時，就透過行政契約來規範彼此的權利義務。

七、對於政府推動行政協助，您有何建議？

我們認為像現在這種跨區域大型的、高門檻的作業，應該是類似國外的區域委員會的角度來看，比如說臺北市，新北市，基隆，不只是捷運，鐵路也是，高鐵也是，道路銜接也是，公共運輸也是，甚至人行道步道，腳踏車，這都是建構一個交通體系，不能站在地方的角度來看，而是透過一個區域委員會的治理方式，才不會把資源都放到一個行政單位，較可以有效的去利用。

國外的這種 Committee 委員會實際上真正要下去 push，還有一個很大的原因是在我們國家所有的行政體系裡面本位主義太大。另外，前述的研議委員會是一個比較高層級的委員會，必須要有執行力，就是搭配的作業人員。

一個 regional 治理的時候，都是要有財源及法令的支持，就像大眾捷運法規定捷運計劃就是會有這些委員會，委員會裡的每個行政單位要分擔預算。最後最重要的前提是首長的意願，首長要有認知，將來這個承擔是自己要負擔的，不要把政策責任推卸給行政協助的單位。

。

深度訪談紀錄 7

國軍協助地方政府災害救援機制訪談紀錄

個案編號：7

訪問日期：103 年 7 月 25 日

訪談對象：國防部法律事務司○○○

訪談人：洪文玲教授、張淵崧助理教授

紀錄人：鄭雯璞

訪談內容摘要：

一、國軍協助地方政府災害救援機制的推動經驗？

國軍協助地方政府災害救援機制大致上可以分為三個時期，2000 年前欠缺災防法規範，921 大地震國軍協助救災是依緊急命令出動，2000 年災害防救法通過後，依法國軍被動協助，後來經過八八風災於 2010 年修訂災防法，增加重大災害時，國軍應主動協助救災，並律定訂有動員後備兵力的規定。當然國軍協助救災基本上的循八八水災後，馬總統英九先生指示將災害防救納為國軍中心任務之一，因此，救災已屬於國軍常態性任務之一，對於救災國軍目前是依照總統的指示，採超前部署、預置兵力、隨時防救的政府，相關推動經驗細節，可以參照個人的這篇文章。

二、目前國軍協助地方政府災害救援遭遇那些問題與困難？

(一)對戰訓本務的影響

國軍每年都必須進行各項戰地訓練，大小演習非常多，尤其國軍人力精減後，國軍除了戰訓本務外，另需人力負責營區之安全維護及作業營運，因此，若需大型災害搶救工作，勢必產生人力不足之窘態，對於仍宜釐清國軍屬備援協助，遵循協助程序，以避免反客為主。若國家沒有發生重大戰爭還好，但是若過多頻繁的救災協助工作，對於戰訓本務必然產生影響。

救災支出的錢，都是從我們年度預算裡面先調整出來，你可能會去排擠到一些戰訓任務的預算，對於我們國防施政還有一些演訓任務

的推動會有一些困難，因為我們國軍它有戰訓任務嘛，你挖掉了一塊，那我們就去檢討這些不足的部分，就會有不足的部分，這部分對我們會有些困難啦。

(二)救災支出與預算編列的問題

經費分攤的部份剛剛趙處長也有講過，經費分攤就是說，因為我們災害防救法 43 條還有我們國軍協助災害防救辦法第 16 條都有規定，就是說經費支出原則上是由國防部現有年度預算以緩濟急，然後再由地方政府檢討預算歸墊，這個規定是這樣子沒有錯，但實際上來講地方政府她現在也不願意支出這個錢，他自己本身年度預算也有困難啦，因為國軍支援災害最大的就是油料，或機具支出的費用，我要去租這個機器我要錢嘛，比如說小山貓阿、推土機、挖土機阿，這個部份的，我要租這個機器一天就要三千塊、五千塊，一直待機嘛，這個還包括他的油料支出，尤其是有些災害是需要動用軍艦跟飛機，這個油料的支出是非常龐大的，那我們大家看這個飛機飛上天，幾十萬就不見了，軍艦在這邊巡弋，一發動，幾百萬的油就不見了，比較大的支出是這個東西。還有就是要支付給第三人的部分，是比較大的問題，問題就題經費。

國防部一年預算編了三千多億都是來做一些戰訓任務，或是軍購一些武器，那你現在挖掉了一塊去處理救災的，那就會影響我們的戰訓任務，那對於我們國防會有很大的影響。過去幾年來就已經支出了十六億，審計部一直要我們向地方政府要回這些筆，我們也很努力喔，但是地方政府兩手一攤，說沒有辦法，這我們來說很困擾，為了這樣的問題，行政院之前請陳政務委員希舜主持這樣的會議，也訂出了草案，但是到現在還沒有通過，對我們來說影響很大。

(三)重大災害仍待明確定義

目前災害防救法對於何謂「重大災害」並沒有明確定義，因此災防法第 34 條規定發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救，剛開始國軍主動協助災害防救的立場有點困擾，後來我們在「國軍協助災害防救辦法」第 3 條中，特別定義了重大災害，就是只要中央災害應變中心各類型災害一、二級開設時，我們就主動協助救災，但是

這部分還是應該在災害防中明確定義。

(四)救災過程中造成民間損害賠償的問題

所以其實包含國軍去協助救災過程當中，發生了一些對相關人等產生的損害賠償，也是國軍自己吸收，都是用協議的方式處理掉了，也就是國軍認賠就是了，這些都是私下協議的模式，都是由各軍種的代表去處理。

如果這個行為的事故是因為協助者的行為造成的，而不是因為救災所造成的，當然就是由當事人，但是過去如兩棲陸戰隊壓到民車的事件，就有點跨張，就是說我們今天去救災，救災的時候不管誰去做都會導致這樣的狀況，那這個就是權責機關負責。那如果今天這個意外是執行，不管你是協助者，就是誰去執行然後因為他的故意或過失，不慎去導致人民權益損害，那就是那個行為人要負責，原則上行政協助我了解，就是不會變更到權責機關的權限，就是你原本該做甚麼就做甚麼，只是今天你請我幫忙，不屬於我的權責範圍內的事情，我有這個能量去做嘛，但是這個不代表我的權責劃分會受影響，我所了解的行政協助是這樣子，比如說風災是內政部管的，不會說因為國防部去協助救助災害就變成權責單位，重點是應向委託機關申請賠償，但是民眾就向國軍申請，而且地方也者不管，因為發生災害，光處理災害就來不急了。

(五)後備軍人加入救援工作的問題

國防部得依災害防救法第 34 條的規定，可以運用應召之後備軍人支援災害防救。雖然他明定國軍主動救災的依據及可以召集後備軍人去救災這一塊，那召集後備軍人去救災這一塊，我所了解的從九十八年修法一直到現在，一直都沒有用過啦，只是有讓他們接受過相關的訓練，比如說我後備軍人召集，可以分成五天到七天，每次教育招集都是五到七天，那我們在教育招集裡面會擺一個救災的科目，萬一有需要的話，他們可以去救災，但是有些委員或是一些長官就認為說你今天召集後備軍人的目的是讓他們從事軍事訓練，讓他們熟悉，他們之前當過兵退伍了，他們主要是從事軍事任務為主啦，不是搞救災的，雖然災防法賦予了後備軍人這樣的一個任務，但本質上會有些混淆啦

，其實，後備軍人沒有那麼好用，他沒有像現在正在當兵的常備部分那麼好用，因為後備軍人原則上都是已經退伍的人，他已經回歸到社會上面去了，他可能在社會上從事很多職業啦，小到一個工人，大到一個大老闆，可能老闆的小開，他就是一個後備軍人，那你給他一個招集令，讓他入營變成現役軍人，然後去救災，可能沒那麼好用啦。有些後備軍人招集進來的確是不好用啦，因為他們有些服從命令…。畢竟不像當兵那種樣子，有時候要約束他們去從事救災會有一些困難啦，當然，由於國軍人力精減方案，目前人力只剩 21 萬 5 千人，到時候會不會支援救災人力不足，都是有可能的問題，因為，我國除了戰地訓練外，很多營區都沒有人維護，光營區的安全維護都需要人力，未來都可能發生。後備軍人若真的要招募來救災的話，原則上還是以勞力性，可打掃，搬運物回之輔助性質為主。

三、如何克服遭遇的問題與困難？

國軍在協助災害救援的執行過程中，指揮協調都沒有問題，而且運作的很好，即使當災害防救法的規定不夠完備時，因為總統的政策指導，我們自己內部會訂定了相關法規命令或行政規則，作為協助執行時的依據，由於國軍服從的天性，對於所遭遇的問題克服並不難。

四、請問貴機關推動行政協助的成功關鍵為何？

國軍過去協助救災的成效有目共睹，經過這些年的協助，之所以能夠這樣順利，其實首長的決心很重要，除了總統政策的宣示外，各級國軍長官的意志是關鍵，當然啦，三軍統帥他有這樣的政策，我們原則上就使命必達，我們和一般的行政機關在這方面是不同的。傳統上國軍服從的天性也是重要的關鍵，這是國軍的文化，成功關鍵其實跟我們國軍的文化有很大的關係。

五、國軍協助救災時配合修訂的法規有那些？

其實國軍協助災害救援的相關法制作為，除了災害防救法及國防法外，我們也增訂修了相關法規包括：「中央災害應變中心作業要點」、「國軍協助災害防救辦法」、「國軍協助災害防救派駐連絡官執行要點」、「中央災害應變中心支援調度組作業規定」、「國防部教育召集後備部隊支援災害防救作業規定」、「國軍協助救災車輛及機具獲得與運

作指導要點」、「國軍因應協助災害防救及災損復原經費作業要點」、「國軍支援防災復育工程跨部會協調小組設置及作業要點」、「結合民防及全民防衛動員準備體系執行災害整備及應變實施辦法」、「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」等。這些無非讓國軍協助救災能夠有明確的依據，讓協助救災工作更順暢。

六、國軍如何運用人力及經費協助救災？

人力的部分，原則上國軍它調派兵力是不能夠影響國軍戰備，或破壞國軍指揮體系，不逾越國軍支援能力範圍，為什麼會有這樣一個規定，因為按照憲法三十六條的規定，總統對於三軍是有統帥權的，那原則上依照憲法跟國防法的規定，只有總統或國防部長對於軍隊才有指揮權，連行政院長都沒有，所以說我們今天如果去支援救災的話，就會首先面臨到說，今天假如災害是在地方發生的，會不會造成地方政府首長去指揮國軍救災，破壞國軍指揮體系的問題，那當時我們在研擬國軍協助災害防救辦法第八條的時候，就有這個共識，我們要找地方政府來開會，原則上就是今天這個災害發生時你要我們國軍去做哪些事，那由我部隊長派人，派一個班、一個排直接到現場救援，那你地方政府要派一個人在那邊協調，原則上他不能去指揮國軍官兵做甚麼事情，像國軍協助災害防救辦法第八條裡面就有規定，救災任務之賦予及救災地區之分配，但不包括實質指揮部隊救災。而且國軍各區都會有一個應變中心的聯絡窗口，這個窗口跟地方會有互通，就是一個網絡，都設有聯絡官，平時國軍常年常設一個戰情中心，等到災害來臨時，他就轉型成應變中心，由該區的指揮官參與地方政府災害應變中心會議，接受協助之請救並指揮該區國軍協助救災。

經費的部分，基於以緩救急的都是由國軍先行墊付，但是很多支出的預算到現在還是要不回來，甚至有些地方政府還說怎麼那些多，到底是怎麼算的回過頭來質疑我們，這部分是未來仍待解決的問題，因為，這樣的救災支出，會影響到國防部的例行業務及戰訓支出。

七、國軍在協助救災時有關權責歸屬如何分配？

國軍是各級災害應變中心指揮官進行救災時，運用的協助救災組織之一，而不是負責救災的主體單位。如行政程序法第 19 條規定，

也有規定，因此國軍部隊與各級政府無隸屬關係，當地方政府因人員、設備不足無法因應災害救援時，向國軍請求協助，為避免地方政府不能是出申請或怠於提出申請，雖然規定重大災害時，國軍應主動支援救災，但性質上仍然不是取代原單位的職務，依舊屬於「行政輔助」的性質，在權責歸屬仍以受援之地方政府為主吧。

八、對於政府推動行政協助，您有何建議？

國軍是非常強調服從之紀律，因為只要上級政策指示，國軍均會全力完成，即使如何，國軍在協助地方救災時，仍需有明確的法律規範以及內部行政規則是配合，方能讓國軍弟兄有所依循，以避免協助過程中，造成無謂的紛爭，如此除了有助於政府任務的遂行，亦能保障協助者的權益，因此，即使是行政協助，最好仍有法律的規範供參，以避免類似國軍救災發生損害賠償及救災支出預算墊支的問題。此外，行政首長包括各級領導人員必需要有行政協助的概念，因為部屬都在看長官的作為如何，由長官起帶頭作用，久而久之部屬自能跟上步伐。

深度訪談紀錄 8

性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡訪談紀錄

個案編號：8

訪問日期：103 年 8 月 8 日

訪談對象：法務部保護司社區矯治科○○○

訪談人：章教授光明、張助理教授淵崧

紀錄人：鄭雯璞

訪談內容摘要：

一、性侵害犯罪加害人出獄後之追蹤系統的推動經驗？

這項整合式的跨機關協力合作最主要是為了防治性侵害犯罪，所制定的一系列有關性侵害加害人身心治療、輔導教育及監控措施，希望建構社會安全防護網。其實這是配合我國刑法將性犯罪單獨處理的相關配套措施，一開始由內政部家暴中心來辦理，但是初步成效不佳，後來才由法務部保護司辦理，也就是以觀護系統為主轄的性侵害案件保護管束人社區監督輔導網絡，藉由平台的訊息交流，意見交換、危險預警及相互協助，讓各機關得以調整防治處遇，達成預防性侵害犯罪加害人再犯的目標。

二、貴機關在推動時遭遇那些問題與困難？

這個整合系統一開始是由原本的內政部家暴中心統等負責辦理，但是由於這個中心屬於內政部任務編組單位，本身對於各地檢察署觀護系統、警察單位、社政單位及醫療單位之間並沒有隸屬或指揮關係，而且對於性罪犯假釋出獄後的各項保護管束執行並沒有拘束力，所以推動時很難到統合各方力量，效果不好，後來經過多次由中央召開協調工作會報後，配合性侵害犯罪防治法第 20 條的規定，才建構以觀護人為主軸的這套監督輔導網絡，才能讓這個網絡順利運作。

三、如何克服遭遇的問題與困難？

初步由內政部家暴中心負責，在權責上本來就不易處理，而且家暴中心對於性侵害罪犯依法沒有直接的拘束力，後來在經多次研商認

為，若欲讓這套網絡運作，必須由具有直接管轄權的機關來負責，同時搭配觀護制度的需求，法務體系統籌各相關單位比較可行，同時在相關法律上訂有各單位負責的工作，自然就運作起來了。

四、請問這個網絡推動成功關鍵為何？

其實這個網絡可以成功主要是議題對很特殊，性侵害罪犯是大家非常關注的議題，所以比較容易推動，當然中央政策立場非常明確，所有下級單位一定會配合，而且將主導權交給法務部來做，他在刑事司法體系的主導性強，其他相關單位也就跟著一起做，當然從刑法到各單位的相關行政法規都有清楚訂定各機關應該負責的工作，依法有據，勢必要做，各地檢察署只是將各自本應負責的機關，架構一個會議平台，讓地方的主任檢察官可以清楚掌握各機關辦理的狀況，這樣的平台互動和資訊的分享，也具有相關監督的效果，網絡給予各單位壓力，自然就會動起來。

五、貴機關在推動本案時配合修訂的法規有那些？

這個方案在推的過程中，確實需要法規的配合，其實主要是以刑法第 91 條之 1、監獄行刑法第 81 條第 2 項及性侵害犯罪防治法的規定為主，當然配合這些法律，各相關機關內亦訂定相關的法規，讓執行人員依據這些法規基礎來辦事，法規內很多包括「性侵害犯罪加害人身心治療及輔導教育辦法」、「性侵害犯罪加害人登記報到查訪及查閱辦法」、「科技設備監控實施辦法」、「治安顧慮人口訪查辦法」等，有很多法規的配合，這張表提供參考。

六、貴機關在推動這個網絡時是如何運用人力及經費推動這項工作？

法務部建構的這套網絡是以觀護系統為主軸，藉由社區監督輔導小組會議的召開，由各負責的機關工作人員報告所負責的工作狀況，並由現場人員評估個案狀況，參考大家所提供的資料，討論個案保護管束的品質，這些人力和經費的支出都是各機關職責範圍內由各機關各自負責與支出，而且召開這些的會議的費用也不多，這些錢都是由各地方法院檢察署的業務費來支出。

七、貴機關在推動這個網絡時，相關權責歸屬如何分配？

這個網絡主要是由各地方法院檢察署的觀護人負責，各機關分別

有訂定負責的工作。

1. 警察機關負責建立加害人管制名冊、辦理登記、列管加害人、實施查訪、掌握交友、生活情形及治安情資等。
2. 性侵害防治中心負責協調辦理身心治療及輔導教育事項。
3. 醫療機構協助性侵害防治中心辦理身心治療工作。
4. 社區監督輔導小組開會的結果提供地方法院檢察署執行保護管束後續作為的參考。

所以各機關都有自己權責的工作，至於保護管束人的最後處遇結果還是由地方法院檢察署負責。

八、對於政府推動行政協助，您有何建議？

現在政府各機關因為任務的需求分別設置了不同的機關處理不同的業務，對於各自的業務處理應該不會有問題，但是最大的問題是彼此之間的互助與合作，我們這個網絡一開始由內政部家暴防治中心來做整合的工作，本來就不容易，因為他和各機關之間沒有連結的地方，所以各機關配合度本來就會有差，後來改為法務部來整合，情形就變好了，這說明了，跨機關協力合作，不是漫無目標的要求所有的機關所有這樣，還是要配合適當的議題，而且在推動的時候，也必須那個議題和該機關之間有相關，否則大家都在做公益也不對。這個案子所有從事網絡的人員都是屬於刑事司法體系的相關機關，所以在法務部的主導下就容易成功，當在合作網絡也是架在本來就有的工作之中，讓各機關參與過程中也能獲得好處，讓協力合作達到多贏的加乘效果，未來政府還是應該要朝此方向努力，只是在觀念上的建立及操作上可能要更細緻些，才能讓所有公務機關願意投入。

附錄 3 焦點座談題綱

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究 焦點座談題綱 1-中央與地方政府內機關間行政協助

敬愛的專家學者：

您好!本研究小組接受國家發展委員會委託辦理「跨機關行政協助機制及其相關法制之研究」，有勞各專家學者參與本小組之焦點座談，誠摯感謝您的協助與指導! 此 敬祝
教安

計畫主持人：洪文玲教授敬啟

提要：

政府機關在面對多變社會發展而衍生諸多治理問題的情況下，社會問題的解決已非傳統單一機關即能有效治理，主要權責機關常須借助其他機關的協助才能根本解決問題，跨域合作已成為重要治理模式。此治理模式亦逐步導入政府機關為民服務的思維，部分機關開始運用跨機關行政協助，提升行政效能並創造出更便捷的服務。現有侷限於單一機關的政府服務流程再造，已無法滿足民眾對於政府服務效能的期待，此亦突顯政府各機關之間或機關內各單位之間行政協助機制的重要性。

為實現行政一體的治理機能，提升未來政府跨域治理的效能，跨機關行政協助涉及制度的建立、法制的配合、人力經費與責任的合理配置等議題，本研究期能透過焦點座談，藉由實務專家學者的對談與論辯，共議建構未來我國跨機關行政協助的可行機制，進而研提具體政策建議供有司參採。

題綱

- 一、就您對跨機關行政協助的觀察，請您推薦一個成功範例與失敗案例。
- 二、就您觀察的成功案例，其推動跨機關行政協助時成功的關鍵因

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

素有那些?

- 三、就您觀察的失敗案例，其推動跨機關行政協助時，遭遇那些困難?
- 四、請問推動跨機關行政協助時需要那些法制配合?
- 五、您認為有哪些行政領域，政府應推動跨機關行政協助?

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究 焦點座談題綱 2-中央部會間行政協助

敬愛的專家學者：

您好!本研究小組接受國家發展委員會委託辦理「跨機關行政協助機制及其相關法制之研究」，有勞各專家學者參與本小組之焦點座談，誠摯感謝您的協助與指導! 此 敬祝

教安

計畫主持人：洪文玲教授敬啟

提要：

政府機關在面對多變社會發展而衍生諸多治理問題的情況下，社會問題的解決已非傳統單一機關即能有效治理，主要權責機關常須借助其他機關的協助才能根本解決問題，跨域合作已成為重要治理模式。此治理模式亦逐步導入政府機關為民服務的思維，部分機關開始運用跨機關行政協助，提升行政效能並創造出更便捷的服務。現有侷限於單一機關的政府服務流程再造，已無法滿足民眾對於政府服務效能的期待，此亦突顯政府各機關之間或機關內各單位之間行政協助機制的重要性。

為實現行政一體的治理機能，提升未來政府跨域治理的效能，跨機關行政協助涉及制度的建立、法制的配合、人力經費與責任的合理配置等議題，本研究期能透過焦點座談，藉由實務專家學者的對談與論辯，共議建構未來我國跨機關行政協助的可行機制，進而研提具體政策建議供有司參採。

題綱

- 一、就您對跨機關行政協助的觀察，請您推薦一個成功範例與失敗案例。
- 二、就您觀察的成功案例，其推動跨機關行政協助時成功的關鍵因素有那些?
- 三、就您觀察的失敗案例，其推動跨機關行政協助時，遭遇那些困難?

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

四、請問推動跨機關行政協助時需要那些法制配合？

五、您認為有哪些行政領域，政府應推動跨機關行政協助？

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究 焦點座談題綱 3-地方政府間行政協助

敬愛的專家學者：

您好!本研究小組接受國家發展委員會委託辦理「跨機關行政協助機制及其相關法制之研究」，有勞各專家學者參與本小組之焦點座談，誠摯感謝您的協助與指導! 此 敬祝

教安

計畫主持人：洪文玲教授敬啟

提要：

政府機關在面對多變社會發展而衍生諸多治理問題的情況下，社會問題的解決已非傳統單一機關即能有效治理，主要權責機關常須借助其他機關的協助才能根本解決問題，跨域合作已成為重要治理模式。此治理模式亦逐步導入政府機關為民服務的思維，部分機關開始運用跨機關行政協助，提升行政效能並創造出更便捷的服務。現有侷限於單一機關的政府服務流程再造，已無法滿足民眾對於政府服務效能的期待，此亦突顯政府各機關之間或機關內各單位之間行政協助機制的重要性。

為實現行政一體的治理機能，提升未來政府跨域治理的效能，跨機關行政協助涉及制度的建立、法制的配合、人力經費與責任的合理配置等議題，本研究期能透過焦點座談，藉由實務專家學者的對談與論辯，共議建構未來我國跨機關行政協助的可行機制，進而研提具體政策建議供有司參採。

題綱

- 一、就您對跨機關行政協助的觀察，請您推薦一個成功範例與失敗案例。
- 二、就您觀察的成功案例，其推動跨機關行政協助時成功的關鍵因素有那些?
- 三、就您觀察的失敗案例，其推動跨機關行政協助時，遭遇那些困難?

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

四、請問推動跨機關行政協助時需要那些法制配合？

五、您認為有哪些行政領域，政府應推動跨機關行政協助？

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究 焦點座談題綱 4-中央與地方政府間行政協助

敬愛的專家學者：

您好!本研究小組接受國家發展委員會委託辦理「跨機關行政協助機制及其相關法制之研究」，有勞各專家學者參與本小組之焦點座談，誠摯感謝您的協助與指導! 此 敬祝

教安

計畫主持人：洪文玲教授敬啟

提要：

政府機關在面對多變社會發展而衍生諸多治理問題的情況下，社會問題的解決已非傳統單一機關即能有效治理，主要權責機關常須借助其他機關的協助才能根本解決問題，跨域合作已成為重要治理模式。此治理模式亦逐步導入政府機關為民服務的思維，部分機關開始運用跨機關行政協助，提升行政效能並創造出更便捷的服務。現有侷限於單一機關的政府服務流程再造，已無法滿足民眾對於政府服務效能的期待，此亦突顯政府各機關之間或機關內各單位之間行政協助機制的重要性。

為實現行政一體的治理機能，提升未來政府跨域治理的效能，跨機關行政協助涉及制度的建立、法制的配合、人力經費與責任的合理配置等議題，本研究期能透過焦點座談，藉由實務專家學者的對談與論辯，共議建構未來我國跨機關行政協助的可行機制，進而研提具體政策建議供有司參採。

題綱

- 一、就您對跨機關行政協助的觀察，請您推薦一個成功範例與失敗案例。
- 二、就您觀察的成功案例，其推動跨機關行政協助時成功的關鍵因素有那些?
- 三、就您觀察的失敗案例，其推動跨機關行政協助時，遭遇那些困難?

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

四、請問推動跨機關行政協助時需要那些法制配合？

五、您認為有哪些行政領域，政府應推動跨機關行政協助？

附錄 4 焦點座談紀錄

焦點座談紀錄 1-中央與地方政府內機關間行政協助

座談日期：103 年 10 月 17 日

出席人員：行政執行署臺北分署○○○(A1)、中央大學政府與法律研究所○○○(A2)、銘傳大學公共事務系○○○(A3)、臺灣大學政治學系○○○(A4)、中央警察大學行政警察學系○○○(A5)、環保署○○○(A6)、世新大學行政管理學系○○○(A7)、東海大學行政管理系○○○(A8)

研究人員：洪文玲教授、章光明教授、許義寶副教授、陳暉淵副教授、張淵崧助理教授、呂理翔助理教授

紀錄人：鄭雯璞助理

訪談內容摘要：

壹、中央部會內機關間跨機關行政協助成功的關鍵因素有那些？

一、政府機關建立共同治理願景

中央部會的政府機關若欲順遂各項跨機關行政協助工作，政府機關必須建立整體性的共同治理願景，在宏觀視野的引導下，讓各業務主管機關清楚明瞭跨域協力合作治理為必然的工作，藉由觀念的建立，才能逐步體現跨機關行政協助的落實。

二、領導者所展現的政策決心

領導者所展現的決心影響跨機關行政協助人員的行為，中央部會首長的決定是否足夠，會影響部會內各機關的合作積極度。因此，部長級領導者應該扮演火車頭的角色，展現行政協力合作的政策決心，讓所有行政人員深悉協力合作的重要性與必要性，直接與間接的引領行政人員執行各項行政協助或協力合作事項，讓協力合作成為行政機關的文化，有效提升政府治理的能量。

三、誘因與課責機制的建立

行政機關在專業主義的趨導向，對於各項業務均會劃分管轄權限，各機關的設置亦依照業務的分工而劃分，基此，各行政人員對於跨機關行政協助或協力合作行為多數採取被動心態，行政人員基於多做多錯，少做少錯的心態，大都固守所轄工作，保守因應跨機關行政協助行為。

課責機制搭誘因機制也很重要，對於行政人員違法失職不提供行政協助及協力合作行為者，課予應有的責任，矯治公務人員的怠惰習性，發揮跨機關行政協助的功能。

四、議題明確、權責清楚

跨機關行政協助與協力合作的過程中，如果議題非常明確，協助合作事項屬於己身業務職掌範圍內者，行政人員較能接受，如果議題不明確，所涉事項較難釐清者，行政協助與協力合作的難度必然較高。如果議題複雜度高，中央部會內機關間行政協助者，各協助機關之間的權責通常也不易釐清，因此，協助合作的困難度就會變的很高，但是如果是議題非常明確清楚，各協助機關間的權責又易所釐清，且屬於地方政府內的協助合作事項者，通常較容易成功。

五、相互信賴機制

行政機關彼此相互信賴是維持穩定關係不可或缺的要素，當行政機關之間的關係若處於高度信任的狀態，行政協助與協力合作的雙方將會有較高的意願進行合作性的行動。

六、跨機關協力合作的網絡

行政機關彼此相互信賴的基礎必須先有互動的條件存在，因此，缺乏互動關係欲取得互賴關係即非易事，中央部會間的各機關應該建立協力合作的網絡，運用平時各部會已存在的會報機制或業務的平台，以提升彼此網絡的效果。

七、完善的整合機制

完善的整合機制是跨機關行政協助與協助合作的重要支撐，中央部會內機關間應該針對各類議題分別建立一套整合機制，讓原本分別由相互獨立的不同業務主管機關所掌管的事務，透過完善的整合機制，採流程管理的模式，讓各業務主管機關之間清楚掌握該議題相關的

所有現況，這樣的整合機制含括軟硬體設施(infrastructure)、人力及物力資源的統一分配，才能達到行政機關協力合作無縫接軌的效果。

八、協助事項屬機關權限範圍

中央部會內各機關各有所屬權限職掌，如果是屬於權限範圍內提供其他機關的協助，應該都不是問題，而且很容易配合執行。

九、解決爭端機制

中央部會應該針對部會內機關間應該建立一套解決類似爭端的機制，若因為行政協助合作的需要而發生爭端時，由共同上級(部會)召集部會內各機關開協調會，由各部會首長或次長召集協調，健全的解決爭端機制，才能讓各機關之間因協助合作發生爭異時，有一解決的管道，避免本位主義的堅持，影響民眾的權益。

貳、中央部會內機關間跨機關行政協助所遭遇的困境？

一、問題意識存有差異

中央部會內各機關之間由於所負業務差異性甚大，對於問題的意識認知差異甚大，以衛生福利部為例，除了一般幕僚單位外，業務範圍含社會保險、社會救助、保護服務、醫事護理、全民健保、疾病管制、食品藥物、國民建康等業務，各業務機關面對跨機關行政協助時，由於各業務機關專業背景的差異，經常造成問題意識的認知差異，產生合作協助的困境。

二、協助事項影響自身業務的執行

中央部會各機關雖然共同隸屬於同一上級機關，但是由於各機關所掌之業務屬性的差異甚大，彼此之間的目標不同，因此面臨跨機關行政協助時，若因協助之需求而影響機關內部業務的遂行，經常造成跨機關行政協助或協力合作的困境。

三、固守本位主義，治理理念不足

專業主義下的官僚組織制度，藉由分層負責的方式以達到分權治理的目標，雖然機關組織功能的分工，利於權責劃分與管理，但卻使得機關組織間的協調機制變差，甚至因為本位主義，變得難以溝通協調，錯失行政處理與緊急危難管理的良機。現行官僚組織結構的行政組織，面對多元複雜的社會問題時，因缺乏協力合作的治理理念時，

更顯僵化而陷入治理困境。

四、法令規範欠缺

依法行政是行政機關執行公務的依據，根據管轄法定原則，行政機關依法行政方符法治國原則，因此，中央部會內各機關之間的行政協助行為若非屬權限範圍，很難期待執行人員主動協助其他機關，甚至連被動接受請求均難實施，畢竟協助合作過程中有可能發生行政瑕疵，甚或對於民眾產生非必要性的權益侵害的風險，因此，若沒有法令規範的依據，跨機關行政協助的效果仍然有限。

五、經費的負擔

由於各機關在執行協助行為若屬於本身職務或業務範疇者，其經費尚可由機關原已編列的預算來支付，若協助行為非屬於機關本身職務或業務，恐會發生因行政協助所衍生的經費支出，而實務現況卻經常由協助機關自行吸納，造成協助機關的執行人員諸多困擾，因此，各機關人員對於跨機關協助的意願自然大打折扣，協助過程經常未蒙其利先，卻因經費的負擔而身受其擾。

六、缺乏機關間橫向聯繫

我國目前中央部會內機關間的互動狀況，大致以各機關首長定期參加類似部務會報一起開會外，而且諸多會務決議的事項並未讓機關內部人員知曉，而且各機關人員彼此間也缺乏橫向聯繫，彼此甚少互動聯結，當機關間遇有行政協助合作事項時，自難啟動彼此之間的合作機制。

七、資訊落差與分享整合技術的困境

資訊落差係指中央部會內各機關的資訊無法順利流通，或無法建立一致性的理解，以及數位科技能力的落差，各機關之間橫向聯繫不足，彼此資訊落差的程度愈顯明顯，若欲進一步建構分享彼此資訊的整合更形困難，而各機關之間的系統的整合又存在諸多相容的問題，影響跨機關之間協力合作關係。

八、專業的偏執

在專業主義的趨勢下，行政機關的業務職掌更愈於專業化，在專業分工體系下，行政人員形成一種高度的自我認同、價值觀，甚至是

意識型態，且由於這些價值或意識型態障蔽了其他的看法，形成集體思考盲點或自我防衛的心態，產生專業偏執的情境，進而使橫向協調及合作亦形困難重重。

九、新生事務

隨著社會環境的快速變遷，當前的公共議題有愈來愈趨繁複的趨勢，可以用「剪不斷，理還亂」或「一波未平，一波又起」加以形容。政府為能達到有效治理的目標，透過跨機關行政協助或協助合作誠為必須之勢，面對社會不斷產生新的問題，這些新生事務對於政府治理產生諸多挑戰，尤其諸多新生事務已超過傳統政府組織業務的範圍，因此，在新生事務無法釐清權責機關時，跨機關行政協助或協力合作更顯困難，甚至諸多新生事務是橫跨諸多業務主管機關，彼此間自然產生協助合作的困境。

參、跨機關行政協助法制增修意見？

一、持續強化法政策與法社會學的研究

隨著社會環境的快速變遷，人類社會面臨各種層出不窮的問題，由於立法技術的嚴謹與立法程序的冗長，法律的規範有時不及於社會問題的發生，這也是為何近來政府治理的難度遠高於以往，單一機關的法律規範內容恐不敷社會問題解決的需求，政府面對社會問題所研擬的各項政策，如何透過政策的法制化，才能讓行政人員依法執行，以有效解決社會問題。

二、建構全觀式整合性的立法規範網

我國目前法規的規範缺乏全觀式的整合性立法，因此，面對很多議題的法律規範不夠週全，經常造成適法性的漏洞，在立法技術上，不應再任由各部會依職權內主導法律制定增修，而是由行政與立法部門共同體察現代政治治理之挑戰，以治理核心價值去統整相關部會相關法律的修法，將政府治理的精神納入行政法規之中，始能建構整合性的法律規範網。

三、增修行政程序法第19條文

行政程序法第19條目前規定職務協助，其要件相當消極，大概以協機關排除行政阻礙為主，相當消極。該條文應可增而條款，對行政

機關進一步合作創造福國利民的作為，於法律之中規定，以做為相互合作之法律依據。

相關費用的負擔也經常困擾協助機關，雖然該條文明定「被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用。其負擔金額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之。」但實務上經常為了費用的負擔造成行政機關之間的不愉快的協力合作經驗，為若能在該條文第7項增訂「協助費用，於下年度預編列撥付」，或可化解實務上協助合作的困擾。

四、警察職權行使法增列行政協助條款

警察是最具有強制執行力與實力執行的行政機關，因此，被請求協助的機會最多，為避免一般行政機關過度依賴或誤用警察機關所提供的行政協助，宜另在警察職權行使法增列行政協助條款，針對要件與原則詳盡規定。

五、共同上級機關訂定協力辦法

共同上級機關的角色甚為重要，由於目前我國對於跨機關協力合作的治理理念尚未成熟，因此，可以運用共同上級機關協調協力合作的相關機關，針對特定的議題訂定協力合作的辦法、計畫、備忘錄、策略聯盟等模式，促成特定議題的跨機關行政協助。

六、將責任歸屬及經費的部分納入協力合作法規命令或計畫中

跨機關行政協助及協力合作的結果最怕結果不如預期的成功，甚至衍生責任的歸屬問題，經常造成不愉快的合作經驗。但是有些問題在協力合作之前是可以預期的，在協力合作法規命令或計畫之中，應該將協力合作最容易發生爭議的經費分擔及責任歸屬納入其中，以避免執行協力合作造成不必要的困擾。

肆、政府應推動跨機關行政協助的領域？

應該推動的領域包括：公共安全領域、食品安全領域、環保衛生領域或是危害防止與預防都應該要推動。緊急必要性的危害，其實警察機關和各機關之間幾乎需要協助合作，否則社會問題是很難解的。

焦點座談紀錄 2-中央部會間行政協助

座談日期：103 年 10 月 17 日

出席人員：真理大學財經學院○○○(B1)、開南大學法律系○○○(B2)、環保署法規會○○○(B3)、大人物知識管理集團○○○(B4)、臺北捷運局○○○(B5)、中央警察大學國境系○○○(B6)、臺灣大學法律系○○○(B7)、警政署保七總隊第三大隊○○○(B8)

研究人員：洪文玲教授、章光明教授、許義寶副教授、陳暉淵副教授、張淵崧助理教授、呂理翔助理教授

紀錄人：鄭雯璞助理

訪談內容摘要：

壹、中央部會間跨機關行政協助成功的關鍵因素有那些？

一、政府機關建立共同治理願景

但是政府機關若欲順遂各項跨機關行政協助工作，政府機關必須建立整體性的共同治理願景，在宏觀視野的引導下，讓各業務主管機關清楚明瞭跨域協力合作治理為必然的工作，藉由觀念的建立，才能逐步體現跨機關行政協助的落實。有共同願意的公部門，才能創造協助合作的行為與機制。

二、領導者所展現的政策決心

行政院長必須有跨域協力合作的理念與政策決心，只要院長的政策決心夠，展現行政協力合作的政策決心，讓所有行政人員深悉協力合作的重要性與必要性，直接與間接的引領行政人員執行各項行政協助或協力合作事項，讓協力合作成為行政機關的文化，有效提升政府治理的能量。

三、誘因與課責機制的建立

棍子與棒子是行政管理很重要的搭配策略，因此，中央部會間的協助合作必須有誘因與課責機制，兩者並行運用，自易成功。尤其對於行政人員違法失職不提供行政協助及協力合作行為者，課予應有的

責任，矯治公務人員的怠惰習性，發揮跨機關行政協助的功能。

四、議題明確、權責清楚

議題非常明確，協助合作事項屬於己身業務職掌範圍內者，部會間的合作比較可行，如果議題不明確，所涉事項較難釐清者，行政協助與協力合作的難度必然較高，如果是議題非常明確清楚，各協助機關間的權責又易所釐清，且屬於地方政府內的協助合作事項者，通常較容易成功。

五、相互信賴機制

中央部會的層級較高，彼此之間的互信機制薄弱，尤其發生問題時，各機關之間立刻想方法設推卸責任，因此，對於行政協助及協助合作的態度意興闌珊，能夠有效協力合作者，都必須有厚實的互信與互賴的機制為後盾，才能讓各方之間的協力合作行為獲得預期的成效。

六、跨機關協力合作的網絡

行政機關彼此相互信賴的基礎必須先有互動的條件存在，因此，缺乏互動關係欲取得互賴關係即非易事，行政機關間必須建立一套正式及非正式的互動網絡，透過此一網絡逐步發展成為協力合作的網絡，行政院有各類會報的機制就是中央部會間協力合作的網絡基礎，要落實這樣網絡，不要只是來開開會，沒有進一步的討論內容，這樣就會浪費各部會的時，很可惜，如果這樣的會報做的了，同時要求各部會的下屬機關都配合執行這樣的網絡，彼此間的協助合作事項自能順遂。

七、完善的整合機制

以食品安全的議題為例，政府必須掌握各項原物料在業界流向，產製銷過程及尾端消費者的廢油流向，整個流程一套整合規範架構，而政府內部亦應有資訊同步流通(一定密級以上的除外)的管道，俾使各業務主管機關之間能有清楚的資訊掌握各環境現況，彼此協力合作相互監督，以避免行政漏洞的發生。完善的整合機制是跨機關行政協助與協助合作的重要支撐，中央部會應該針對各類議題分別建立一套整合機制，讓原本分別由相互獨立的不同業務主管機關所掌管的事務

，透過完善的整合機制，採流程管理的模式，讓各業務主管機關之間清楚掌握該議題相關的所有現況，這樣的整合機制含括軟硬體設施(infrastructure)、人力及物力資源的統一分配，才能達到行政機關協力合作無縫接軌的效果。過去成功的案例所在多有，像165反詐騙就是成功的例子啊。

八、協助事項屬機關權限範圍

中央各部會的協助合作事項必須在其權限範圍內為之。否則就不用設那麼多的部會，因此，協助行為若無無權限，其協助行為屬違法，縱使達成行政目的，亦引發其他爭議。因此，協助事項屬機關權限範圍內，對於協助或協力的機關在法理上立場較堅實，亦能避免衍生後續責任不易釐清的問題。

九、解決爭端機制

如果中央部會間的行政協助合作行為涉及複雜議題或新生事務時，各部會之間的管轄權限無法明確劃分時，彼此之間的爭端恐怕難以避免，在實務經常發生類似狀況，造成政府的無效治理，面對多變的社會環境，政府應該建立一套解決類似爭端的機制，中央部會間行政協助所引起的爭端，其解決的難度相對較高，因此，宜由行政院長或政務委員召集協調會，做為協調解決爭端的機制。

貳、中央部會間跨機關行政協助所遭遇的困境？

一、問題意識認知差異大

中央部會間的業務職掌劃分非常明確，遇有跨機關行政協助需求要皆以重大、緊急或新生事務為主，因此，對於協助事項的問題意識彼此之間的認知存諸多差異，請求協助的部會基於實務現況的困境與職權範圍的限制，需要其他部會的協助，但是受請求的部會通常對於問題意識的認知較為冷漠，彼此存在明顯落差，形成行政協助合作的困境。

二、協助事項與組織目標衝突

協助事項若與協助機關的組織目標有所衝突時，不易創設和諧的協力合作關係，尤其中央部會間的業務職掌劃分明確，各機關之間的組織目標會因為治理問題的高複雜性，而造成彼此或多元協力合作間

的組織目標相互衝突。例如：165反詐騙網絡平台要求銀行業者有關各項開戶、匯款的限制，此與金融監察管理委員會活絡金融市場的組織目標有所衝突，因此，在執行協力合作的過程中存在諸多論辯的衝突困境。

三、協助事項影響自身業務的執行

中央部會間由於所掌之業務屬性的差異甚大，彼此之間的目標不同，因此面臨跨機關行政協助時，若因協助之需求而影響部會內部業務的遂行，經常造成跨機關行政協助或協力合作的困境，例如：165反詐騙網絡平台委請金融監督管理委員會要求各銀行業者新開帳戶必須提供雙證件查核、拍照及提款金額限制等，均會影響該業務機關與銀行業務執行的便利性，自然影響彼此協力合作的意願。

四、固守本位主義，治理理念不足

本位主義存在於任何不同類型的跨機關行政協助合作的困境，它會讓彼此之間難以溝通協調，錯失行政處理與緊急危難管理的良機。尤其是中央部會間的業務主權性質差異非常大，彼此認同度不夠，再加上如果沒有治理理念的價值或觀念，那就更加困難。

五、法令規範欠缺

依法行政是行政機關執行公務的依據，根據管轄法定原則，行政機關依法行政方符法治國原則，因此，中央部會間的行政協助行為若非屬權限範圍，很難期待執行人員主動協助其他機關，甚至連被動接受請求均難實施，畢竟協助合作過程中有可能發生行政瑕疵，甚或對於民眾產生非必要性的權益侵害的風險，因此，若沒有法令規範、行政規則或行政計畫的依據，規範跨機關行政協助的監督與課責管理規定，中央部會間即使奉共同上級機關之命，跨機關行政協助的效果仍然有限。

六、經費的負擔

幫別人辦事還要自己付錢，這是很奇怪的事，任何一個中央部會都不會願意也不能接受，雖然行政程序法第19條明確規範被請求職務協助機關得向請求協助機關要求擔擔行政協助所需費用，但實務現況卻經常由協助機關自行吸納，造成協助機關的執行人員諸多困擾，甚

至自己機關經費的支出也不知要往那些地方來支出，讓擔任部會首長頭疼，錢沒有搞定，協助合作起來大家都會怕怕的。

七、缺乏機關間橫向聯繫

我國目前中央部會間的互動狀況甚少，而且各機關人員彼此間也缺乏橫向聯繫，彼此甚少互動聯結，當機關間遇有行政協助合作事項時，自難啟動彼此之間的合作機制。目前政策解決方法不再是單一機關或單一方案就可以完成，通常需要靠各個掌管不同業務的機關，相互提供環環相扣的資源、資訊與協助才能達成目標，沒有橫向聯繫的話，自難成功合作。

八、資訊落差與分享整合技術的困境

資訊落差係指中央部會間的資訊無法順利流通，或無法建立一致性的理解，以及數位科技能力的落差，各機關之間橫向聯繫不足，彼此資訊落差的程度愈顯明顯，若欲進一步建構分享彼此資訊的整合更形困難，而各部會之間的系統的整合又存在諸多相容的問題，因此，讓各部會間的資訊分享整合亦形困難，進而影響跨機關之間協力合作關係。

九、專業的偏執

中央各部會所掌管的業務差異性非常大，在專業主義的趨勢下，行政機關的業務職掌更愈於專業化，在專業分工體系下，行政人員形成一種高度的自我認同、價值觀，甚至是意識型態，且由於這些價值或意識型態障蔽了其他的看法，形成集體思考盲點或自我防衛的心態，產生專業偏執的情境，進而使橫向協調及合作亦形困難重重。

十、新生事務

隨著社會環境的快速變遷，當前的公共議題有愈來愈趨繁複的趨勢，可以用「剪不斷，理還亂」或「一波未平，一波又起」加以形容。面對社會不斷產生新的問題，這些新生事務對於政府治理產生諸多挑戰，尤其諸多新生事務已超過傳統政府組織業務的範圍，因此，在新生事務無法釐清權責機關時，跨機關行政協助或協力合作更顯困難，甚至諸多新生事務是橫跨諸多業務主管機關，彼此間自然產生協助合作的困境。

參、跨機關行政協助法制增修意見?

一、持續強化法政策與法社會學的研究

目前我國立法技術的嚴謹與立法程序的冗長，法律的規範有時不及於社會問題的發生，單一機關的法律規範內容恐不敷社會問題解決的需求，政府面對社會問題所研擬的各項政策，如何透過政策的法制化，俾供行政人員依法執行，以有效解決社會問題。政府必須持續針對於現行法律與社會現實問題的落差，結合法政策與法社會學的研究，以引導立法實務的方向。

二、建構全觀式整合性的立法規範網

面對食品安全問題連環爆時，政府及立法部門僅在意單點式的突破，欲藉修正「食品安全衛生管理法」，以嚴刑重罰防制不肖業者，而不求整體性的立法規範，由源頭、執照、檢驗、產製銷、業界GMP自律規章與消費廢油的整體一致之規範，而僅是採取補破網似的危機處理格局，如此欲求建構食安環境，終究將是緣木求魚，除了食品安全問題外，其他如防疫問題亦是如此。我國目前法規的規範缺乏全觀式的整合性立法，在立法技術上，不應再任由各部會依職權內主導法律制定增修，而是由行政與立法部門共同體察現代政治治理之挑戰，以治理核心價值去統整相關部會相關法律的修法，將政府治理的精神納入行政法規之中，始能建構整合性的法律規範網。

三、增修行政程序法第19條文

該將政府治理的精神置於行政程序法第19條第一項即明確揭示「行政機關應發揮共同一體之行政機關，應於其權限範圍內互相協力」的內容，而且應該修訂為行政機關的義務，而且應該將第六項「經由共同上級召開協調會議決議，拘束各關係機關」之議，亦應置於第一項，以明確揭櫫現代政府機關治理的整合理念。

目前實務對於協助費用採取行政程序法第19條的規定似乎很難解決，直接在該條文第7項增訂「協助費用，於下年度預編列撥付」，也許可化解實務上協助合作的困擾。

四、警察職權行使法增列行政協助條款

警察是最具有強制執行力與實力執行的行政機關，而且也經費被

其他行政機關請求協助，中央部會間發生重大問題需要協助時，通常內政部警政署是第一個被想到的機關，避免一般行政機關過度依賴或誤用警察機關所提供的行政協助，宜另在警察職權行使法增列行政協助條款，針對要件與原則詳盡規定，才不會讓警察機關為了行政協助的需求而疲於奔命。

五、共同上級機關訂定協力辦法

中央部會間的行政協助合作要皆屬於議題複雜或新生事務，為了讓各部會之間彼此協助合作發揮應有的功能，避免本位主義的作祟，影響民眾權益，因此，還要應該由行政院來訂定協力的相關規定，以規範各部會或是讓各部會更加積極。

六、將責任歸屬及經費的部分納入協力合作法規命令或計畫中

跨機關行政協助及協力合作的結果如預期的成功，甚至衍生責任的歸屬問題，經常造成不愉快的合作經驗。有些問題在協力合作之前是可以預期的，在協力合作法規命令或計畫之中，應該將協力合作最容易發生爭議的經費分擔及責任歸屬納入其中，以避免執行協力合作造成不必要的困擾。尤其是中央部會間的行政協助合作的議是通常比較複雜，應該事先將這些責任歸屬還有經費的部會透過法規命令或計畫的詳列。

肆、政府應推動跨機關行政協助的領域？

目前食品安全就是很重要的領域，當然環生環保領域也是，災害防救已經有災害防救法，而且中央有災害防救辦公室；國土安全的議題應該也是要推動協助合作的領域，因為它是屬於發生之後對不特定的人、對象及國家內部發生重大的災害傷亡者都屬於，因此，這也是很重要的領域。除了這些災害、公安相關之外，其實促進人民福利的部分也不能忽視，基本上中央部會間的行政協助合作大致以結構不良的政策問題為主，也就是複雜的議題是必須要努力的領域，不能等事情發生了才說要協助合作，那太慢了。

焦點座談紀錄 3-地方政府間行政協助

座談日期：103 年 10 月 31 日

出席人員：高雄大學法律系○○○(C1)、銘傳大學公共事務學系○○○(C2)、警察專科學校行政科○○○(C3)、消保官○○○(C4)、中華大學行政管理學系○○○(C5)、東海大學行政管理學系○○○(C6)、佛光大學○○○(C7)、中央警察大學行政系○○○(C8)

研究人員：洪文玲教授、章光明教授、許義寶副教授、陳暉淵副教授、張淵崧助理教授、呂理翔助理教授

紀錄人：鄭雯璞助理

訪談內容摘要：

壹、地方政府間跨機關行政協助成功的關鍵因素有那些？

一、政府機關建立共同治理願景

地方首長對於地方治理有自己的理念願景，但是有很多問題是跨域區，例如河川、垃圾、污染、域區開發等，如果地方首長沒有共同治理的願景，那是很麻煩了，因此，地方政府必須建立整體性的共同治理願景，在宏觀視野的引導下，讓各業務主管機關清楚明瞭跨域協力合作治理為必然的工作，藉由觀念的建立，才能逐步體現跨機關行政協助的落實。

二、領導者所展現的政策決心

地方政府之間是否能夠有效協助合作，其實縣市長所展現的政策決心是最關鍵，因為他們扮演火車頭的角色，當他們展現行政協力合作的政策決心，讓所有行政人員深悉協力合作的重要性與必要性，直接與間接的引領行政人員執行各項行政協助或協力合作事項，讓協力合作成為行政機關的文化，有效提升政府治理的能量。

三、誘因與課責機制的建立

地方政府由於地域性的差異，彼此行政協助合作必須對於自我縣市有實質的幫助，大家才會願意付出，因此要建立誘因的機制，才會

讓地方政府願意付出，畢竟他們是要向選民交代的，此外課責機制也是一定要的，做不好當然就要課責，當然選民的壓力也是很好的方法，課予應有的責任，矯治地方公務人員的怠惰習性，發揮跨機關行政協助的功能。

四、議題明確、權責清楚

如果議題明確，所涉事項較易釐清者，行政協助與協力合作的難度相對較低，地方政府間也比較容易協助合作，而且地方首長對於議題的掌握也比較清楚，自然可以搭起彼此之間的協助合作平台。

五、相互信賴機制

行政機關彼此相互信賴是維持穩定關係不可或缺的要害，當行政機關之間的關係若處於高度信任的狀態，行政協助與協力合作的雙方將會有較高的意願進行合作性的行動。過去地方政府區域合作的案例之所以能夠建立而且成功執行，大多是有厚實的互信與互賴的機制為後盾，才能讓各方之間的協力合作行為獲得預期的成效。

六、跨機關協力合作的網絡

地方政府之間所創設的區域計畫委員會及跨區域合作平台等皆為建立跨機關協力合作網絡的實例，有這些網絡的存在，讓原本業務之間互不往來者，可以彼此來解彼此之間的作法，相較比較，甚至提供學習的效果，必要時亦能藉由協助合作的關係，提昇區域治理的成效。

七、完善的整合機制

完善的整合機制是跨機關行政協助與協助合作的重要支撐，政府應該針對各類議題分別建立一套整合機制，讓原本分別由相互獨立的不同業務主管機關所掌管的事務，透過完善的整合機制，採流程管理的模式，讓各業務主管機關之間清楚掌握該議題相關的所有現況，地方政府也融入這樣的整合機制之中，這樣的整合機制含括軟硬體設施 (infrastructure)、人力及物力資源的統一分配，才能達到行政機關協力合作無縫接軌的效果。

八、協助事項屬機關權限範圍

行政程序法第19條第一項規定「為發揮共同體的行政效能，應

於其權限範圍內相互協助」，重點在於各機關在其權限範圍內為之。雖然針對職務協助，但仍適用在廣泛的行政協助，因若無權限，即使受命於縣市長的命令，其協助行為屬違法，縱使達成行政目的，亦引發其他爭議。

九、解決爭端機制

跨機關行政協助及協力合作的事務如果屬於單純類別者，協力機關之間並無任何疑慮，問題不大，但是如果涉及複雜議題或新生事務時，各機關之間的管轄權限無法明確劃分時，彼此之間的爭端恐怕難以避免，在實務經常發生類似狀況，造成政府的無效治理，因此，政府應該建立一套解決類似爭端的機制，地方政府間行政協助所引起的爭端，其解決的難度相對較高，宜由聯合服務中心做為協調的平台，召集協調會以協助地方政府間協助合作行為的爭端。

貳、地方政府間跨機關行政協助所遭遇的困境？

一、政治因素的影響

地方政府間的區域治理概念對於提升地方生活品質具有實質意義，國內外不乏成功案例，如果地方政府間能夠運用彼此協力合作的關係，共同處理地方政府間區域性的共同問題時，必然能夠發揮加乘效果。在我國實務運作過程中，原本具有彼此合作需求與契機的事務，卻經常因為地方政府間的政治派系不同，彼此間的政治立場對立造成協力合作的困境。

二、中央政府法規的限制

地方政府間的行政協助行為，雖然對於地方政府間的區域治理有實務上的助益，而且能夠有效的快速回應地方的需求，但是部分協力合作事務可能會受制於中央法規的限制而侷限彼此合作的發展，如果中央政府缺乏強而有力的宏觀政策支援，在制度與法規上沿守舊例，墨守成規，對於地方政府間為了因應民眾急迫需求而發展的創新協力合作模式，必然成為執行協力合作的體制障礙，讓地方政府陷入行政協助的困境。新北市政府與金門縣政府為了協助在新北市就業的金門縣民申請身份證的簡便手續，初始階段就受到中央政府法規的限制，經過多次協商，才修訂解法問題。

三、缺乏長期永續協力模式

過去我國地方政府間的區域協力合作模式，會因為地方首長的改選或政黨輪替後，彼此間的協力合作因此中斷，對於地方區域治理而言甚為可惜，換言之，若例任地方首長均屬於同一政黨或政治傾向，在協力合作的關係上較能持續維持，若非屬於同一政黨或政治傾向的情形，協力合作的模式亦隨之更迭，如此將造成地方政府間的區域協力合作關係無法永續發展，形成另一種困境。

四、固守本位主義，治理理念不足

地方政府由於域區的隔離，彼此之間互重甚少，甚至因為本位主義，缺代治理理念，變得難以溝通協調，錯失行政處理與緊急危難管理的良機。現行官僚組織結構的行政組織，面對多元複雜的社會問題時，因缺乏協力合作的治理理念時，更顯僵化而陷入治理困境。

五、法令規範欠缺

依法行政是行政機關執行公務的依據，根據管轄法定原則，行政機關依法行政方符法治國原則，因此，地方政府間的行政協助若非屬管轄範圍，很難期待執行人員主動協助其他機關，甚至連被動接受請求均難實施，畢竟協助合作過程中有可能發生行政瑕疵，甚或對於民眾產生非必要性的權益侵害的風險，因此，若沒有法令規範、行政規則或行政計畫的依據，規範跨機關行政協助的監督與課責管理規定，跨機關行政協助的效果仍然有限。

六、經費的負擔

經費的負擔是目前各類型跨機關行政協助時所共同面臨的困境，由於各機關在執行協助行為若屬於本身職務或業務範疇者，其經費尚可由機關原已編列的預算來支付，若協助行為非屬於機關本身職務或業務，恐會發生因行政協助所衍生的經費支出，雖然行政程序法第19條明確規範被請求職務協助機關得向請求協助機關要求擔擔行政協助所需費用，但實務現況卻經常由協助機關自行吸納，造成協助機關的執行人員諸多困擾，因此，各機關人員對於跨機關協助的意願自然大打折扣，協助過程經常未蒙其利先，卻因經費的負擔而身受其擾。

七、缺乏機關間橫向聯繫

目前政策解決方法不再是單一機關或單一方案就可以完成，通常需要靠各個掌管不同業務的機關，相互提供環環相扣的資源、資訊與協助才能達成目標，但是我國目前地方政府間的互動狀況較少，各機關人員彼此間也缺乏橫向聯繫，彼此甚少互動聯結，當地方政府間遇有行政協助合作事項時，自難啟動彼此之間的合作機制。

八、資訊落差與分享整合技術的困境

目前地方政府的資訊系統的建置皆由各自地方政府自行建置，因此彼此間的資訊無法順利流通，或無法建立一致性的理解，以及數位科技能力的落差，地方政府間的橫向聯繫不足，彼此資訊落差的程度愈顯明顯，若欲進一步建構分享彼此資訊的整合更形困難，而地方政府之間的系統的整合又存在諸多相容的問題，因此，讓各機關之間的資訊分享整合亦形困難，進而影響跨機關之間協力合作關係。

九、專業的偏執

地方政府由於區域的差異性，行政人員形成一種高度的自我認同、價值觀，甚至是意識型態，且由於這些價值或意識型態障蔽了其他的看法，形成集體思考盲點或自我防衛的心態，產生專業偏執的情境，進而使橫向協調及合作亦形困難重重。

十、新生事務

社會問題愈來愈複雜，地方政府為了回應民眾的需求，愈來愈多的新生事務待處理，而且很多新生事務是屬於區域性的，非僅單一縣市內的問題，地方政府為能達到有效治理的目標，透過跨區域協助合作誠為必須之勢，面對社會不斷產生新的問題，這些新生事務對於政府治理產生諸多挑戰，尤其諸多新生事務已超過傳統縣市區域範圍，這些新生事務在縣市政府中又不易釐清負責機關，同時又跨區域，當然就會造成為地方政府間行政協助合作的困境。

參、跨機關行政協助法制增修意見？

一、建構全觀式整合性的立法規範網

我國目前法規的規範缺乏全觀式的整合性立法，因此，面對很多議題的法律規範不夠週全，經常造成適法性的漏洞，。在立法技術上，不應再任由各部會依職權內主導法律制定增修，而是由行政與立法

部門共同體察現代政治治理之挑戰，以治理核心價值去統整相關部會相關法律的修法，將政府治理的精神納入行政法規之中，始能建構整合性的法律規範網。

三、增修行政程序法第19條文

行政程序法第19條目前規定職務協助，其要件相當消極，大概以協機關排除行政阻礙為主，相當消極。該條文應可增而條款，對行政機關進一步合作創造福國利民的作為，於法律之中規定，以做為相互合作之法律依據。至於該條之雖然已明確規定職務協助之內容，應該將政府治理的精神於第一項即明確揭示，而且對於「行政機關應發揮共同一體之行政機關，應於其權限範圍內互相協力」的內容，應該修訂為行政機關的義務，而且應該將第六項「經由共同上級召開協調會議決議，拘束各關係機關」之議，亦應置於第一項，以明確揭櫫現代政府機關治理的整合理念。另外行程序法中有關協助費用的負擔，可以採取下年度預算編列的方式，也許可以解決實務上費用負擔的問題。

四、修訂地方制度法

我國地方制度法第24條之一對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增加區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。這樣的規定似乎提供地方政府間協力合作的依據，雖然該法賦予地方政府跨區域合作的授權依據，但在不同政黨的執政縣市，經常各自為政，協力合作的效果不佳，該法若修訂為強制規定，不僅只是賦予地方政府合作的授權依據而已，尚應更積極課予地方政府協力合作的責任，以避免地方政府因政治立場不同，刻意迴避雙方協力合作意願，影響地方民眾的權益。

六、修訂財政收支劃分法

各級政府財政收支之劃分、調劑及分類，均規定於財政收支劃分法之中，但是該法對於各級政府的收入與支出採取中央、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）政府的分層方式劃分，這樣的劃分係

根據政府組織設計分層劃設，唯對於跨機關行政協助或協力合作的經費的收支分配並未規範，因此，為了配合跨機關行政協助及協力合作的實務需求，財政收支劃分法中亦應配合地方政府跨域協力合作的需求，配合修訂部分內容，俾供地方政府間執行行政協助及協力合作時，有可資運用的經費來源。

七、共同上級機關訂定協力辦法

跨機關行政協助及協力合作的過程中，如果議題屬於單純者，彼此協力合作的困難度不高，但是如果議題屬於新生事務、複雜多元且具有急迫性者，經常會造成協力合作的雙方怯步。由於目前我國對於跨機關協力合作的治理理念尚未成熟，因此，可以透過中央政府聯合服務中心主任提持調協力合作的相關縣市，針對特定的議題訂定協力合作的辦法、計畫、備忘錄、策略聯盟等模式，促成特定議題的跨機關行政協助。

八、將責任歸屬及經費的部分納入協合作法規命令或計畫中

地方政府間的合作屬於地域性質，因此，必須先將責任歸屬及經費負擔的部分列入協助合作內容中，以避免不必要的困擾。

肆、政府應推動跨機關行政協助的領域?

只要屬於跨區域範圍的事務，都是地方政府間的行政協助合作領域。

焦點座談紀錄 4-中央與地方政府間行政協助

座談日期：103 年 10 月 31 日

出席人員：臺北大學公共行政暨政策學系○○○(D1)、中央警察大學
犯罪防治學系○○○(D2)、中央大學政治學研究所○○○
(D3)、環保署○○○(D4)、入出國移民署第一服務站○○
○(D5)、航空警察局○○○(D6)、原子能委員會○○○
(D7)、國家災害防救科技中心○○○(D8)

研究人員：洪文玲教授、章光明教授、許義寶副教授、陳暉淵副教授
、張淵崧助理教授、呂理翔助理教授

紀錄人：鄭雯璞助理

訪談內容摘要：

壹、中央部會間跨機關行政協助成功的關鍵因素有那些？

一、政府機關建立共同治理願景

政府機關若欲順遂各項跨機關行政協助工作，政府機關必須建立整體性的共同治理願景，在宏觀視野的引導下，讓各業務主管機關清楚明瞭跨域協力合作治理為必然的工作，藉由觀念的建立，才能逐步體現跨機關行政協助的落實。

二、領導者所展現的政策決心

政府機關除了建立共同治理願景之外，中央與地方的領導者亦因扮演火車頭的角色，展現行政協力合作的政策決心，讓所有行政人員深悉協力合作的重要性與必要性，直接與間接的引領行政人員執行各項行政協助或協力合作事項，讓協力合作成為行政機關的文化，有效提升政府治理的能量。

三、誘因與課責機制的建立

行政機關在專業主義的趨導向，對於各項業務均會劃分管轄權限，各機關的設置亦依照業務的分工而劃分，基此，各行政人員對於跨機關行政協助或協力合作行為多數採取被動心態，從中央到地方政府間的各项行政協助若缺乏適配的誘因機關，行政人員基於多做多錯，

少做少錯的心態，大都固守所轄工作，保守因應跨機關行政協助行為。此外，如果行政協助或協力合作未來成為行政機關必然之勢，除了建立誘因機制外，亦應配合建立課責機制，以強化國家對於應該行政人員違法失職不提供行政協助及協力合作行為者，課予應有的責任，矯治公務人員的怠惰習性，發揮跨機關行政協助的功能。

四、議題明確、權責清楚

跨機關行政協助與協力合作的過程中，如果議題非常明確，協助合作事項屬於己身業務職掌範圍內者，行政人員較能接受，如果議題不明確，所涉事項較難釐清者，行政協助與協力合作的難度必然較高，參與焦點座談人員認為，如果議題複雜度高，而且屬於中央部會間、中央部會內機關間或地方政府間的行政協助者，各協助機關之間的權責通常也不易釐清，因此，協助合作的困難度就會變的很高，但是如果是議題非常明確清楚，各協助機關間的權責又易所釐清，且屬於地方政府內的協助合作事項者，通常較容易成功。像災害防救機制、性侵害防治網都是成功的案例。

五、相互信賴機制

行政機關彼此相互信賴是維持穩定關係不可或缺的要素，當行政機關之間的關係若處於高度信任的狀態，行政協助與協力合作的雙方將會有較高的意願進行合作性的行動。我國中央政府與地方政府之間，經常在發生問題時，各機關之間立刻想方法設推卸責任，因此，對於行政協助及協助合作的態度意興闌珊，能夠有效協力合作者，都必須有厚實的互信與互賴的機制為後盾，才能讓各方之間的協力合作行為獲得預期的成效。

六、跨機關協力合作的網絡

行政機關彼此相互信賴的基礎必須先有互動的條件存在，因此，缺乏互動關係欲取得互賴關係即非易事，基此前提，行政機關間必須建立一套正式及非正式的互動網絡，透過此一網絡逐步發展成為協力合作的網絡，尤其是中央與地方政府之間的網絡建立非常重要，不能總是中央點採命令式的要求地方配合，而是必須調整彼此觀念，採取協助合作的治理模式，這才是成功的關鍵所在。

七、完善的整合機制

完善的整合機制是跨機關行政協助與協助合作的重要支撐，政府應該針對各類議題分別建立一套整合機制，讓原本分別由相互獨立的不同業務主管機關所掌管的事務，透過完善的整合機制，採流程管理的模式，讓各業務主管機關之間清楚掌握該議題相關的所有現況，這樣的整合機制含括軟硬體設施(infrastructure)、人力及物力資源的統一分配，才能達到行政機關協力合作無縫接軌的效果。例如：高雄氣爆案，政府除了應該掌握業者氣體輸出入的管控外，內部的消防救災體系缺乏工務局管線資料，行政機關內部協助合作所需的整合機制，自然就增加相關人員傷亡的風險。這些都必須中央與地方之間有很完善的整合機制，否則，總是永遠落入反覆循環之中。

八、協助事項屬機關權限範圍

協助事項屬機關權限範圍內，對於協助或協力的機關在法理上立場較堅實，亦能避免衍生後續責任不易釐清的問題，中央與地方有時候經常會因為權限之爭鬧的面紅耳赤，更遑論合作可言，因此，如果協助合作的事項的權限非常清楚，雙方的協助合作比較容易實踐。

九、解決爭端機制

跨機關行政協助及協力合作的事務如果屬於單純類別者，協力機關之間並無任何疑慮，問題不大，但是如果涉及複雜議題或新生事務時，各機關之間的管轄權限無法明確劃分時，彼此之間的爭端恐怕難以避免，在實務經常發生類似狀況，造成政府的無效治理，因此，政府應該建立一套解決類似爭端的機制，中央與地方之間的行政協助所引起的爭端，其解決的難度相對較高，因此，宜由共同上級召集協調會，中央與地方政府之間則由聯合服務中心當做為協調的平台。

貳、中央部會間跨機關行政協助所遭遇的困境？

一、政治因素的影響

中央與地方之間的行政協助，經常因為政黨屬性的不同，彼此政治立場各異，因此，影響到中央與地方間行政協助的效能，造成協力合作關係的困境。化解中央與地方政府之間的政治立場各異的情況是未來行政協助合作的重要問題，重點在於問題解決而非立場的堅持。

二、缺乏完善監督機制

中央與地方間行政協助的監督採單一組織監督機制，恐無法達到實務追蹤管考之效，因此，為了讓行政協力合作更為週延，宜建構更全面完善有效的監督機制，以避免單一機關監督機制所造成的偏狹困境。

三、固守本位主義，治理理念不足

中央政府與地方政府經常由於視野的不同與所處位置的差異，因此容易產生本位主義的現象，而且經驗堅持己見，缺乏共同治理的觀念，讓彼此變得難以溝通協調，錯失行政處理與緊急危難管理的良機。現行官僚組織結構的行政組織，面對多元複雜的社會問題時，因缺乏協力合作的治理理念時，更顯僵化而陷入治理困境。

四、法令規範欠缺

中央政府與地方政府之間的行政協助合作對於政府治理固然重要，但是在執行的過程中仍然還是要有法令的規範當依據，因為若沒有法令規範、行政規則或行政計畫的依據，規範跨機關中央與地方政府間的行政協助，屆時發生任何疑慮時，彼此之間又會出席踢皮球的現象。

五、經費的負擔

經費的負擔是目前各類型跨機關行政協助時所共同面臨的困境，雖然行政程序法第19條明確規範被請求職務協助機關得向請求協助機關要求擔擔行政協助所需費用，但實務現況卻經常由協助機關自行吸納，造成協助機關的執行人員諸多困擾，因此，各機關人員對於跨機關協助的意願自然大打折扣，協助過程經常未蒙其利先，卻因經費的負擔而身受其擾。尤其是中央政府協助當方政府救災時，大量的花費地方政府卻規避費用的支出，讓中央參與協助的相關部會吃了很多悶虧。

六、缺乏機關間橫向聯繫

中央部會與地方政府之間的互動聯繫大多以部會首長及地方首長為主，各機關人員彼此間也缺乏橫向聯繫，彼此甚少互動聯結，當機關間遇有行政協助合作事項時，自難啟動彼此之間的合作機制。此亦

為困境之一。

七、資訊落差與分享整合技術的困境

中央部會與地方政府之間的資訊無法順利流通，或無法建立一致性的理解，以及數位科技能力的落差，彼此資訊落差的程度愈顯明顯，若欲進一步建構分享彼此資訊的整合更形困難，而各機關之間的系統的整合又存在諸多相容的問題，因此，讓各機關之間的資訊分享整合亦形困難，進而影響跨機關之間協力合作關係。

八、專業的偏執

中央政府與地方政府的人員因為所處的位置不同，經常會對於自己專業的偏執，造成彼此之間價值觀與意識型態的差異，且由於這些價值或意識型態障蔽了其他的看法，形成集體思考盲點或自我防衛的心態，產生專業偏執的情境，進而使橫向協調及合作亦形困難重重。

九、新生事務

面對社會不斷產生新的問題，這些新生事務對於政府治理產生諸多挑戰，尤其諸多新生事務經常超過傳統政府組織業務的範圍，因此，在新生事務無法釐清到底屬於中央職權或地方職權時，跨機關行政協助或協力合作更顯困難，甚至諸多新生事務是橫跨諸多業務主管機關，彼此間自然產生協助合作的困境。

參、跨機關行政協助法制增修意見?

一、持續強化法政策與法社會學的研究

隨著社會環境的快速變遷，人類社會面臨各種層出不窮的問題，由於立法技術的嚴謹與立法程序的冗長，法律的規範有時不及於社會問題的發生，這也是為何近來政府治理的難度遠高於以往，單一機關的法律規範內容恐不敷社會問題解決的需求，政府面對社會問題所研擬的各項政策，如何透過政策的法制化，俾供行政人員依法執行，以有效解決社會問題。面對這些問題，政府必須持續針對於現行法律與社會現實問題的落差，結合法政策與法社會學的研究，以引導立法實務的方向。

二、建構全觀式整合性的立法規範網

我國目前法規的規範缺乏全觀式的整合性立法，因此，面對很多

議題的法律規範不夠週全，經常造成適法性的漏洞，在立法技術上，不應再任由各部會依職權內主導法律制定增修，而是由行政與立法部門共同體察現代政治治理之挑戰，以治理核心價值去統整相關部會相關法律的修法，將政府治理的精神納入行政法規之中，始能建構整合性的法律規範網。

三、增修行政程序法第19條文

行政程序法第19條中應該積極規定行政機關進一步合作創造福國利民的作為，以做為相互合作之法律依據，同時將第六項「經由共同上級召開協調會議決議，拘束各關係機關」之議，亦應置於第一項，以明確揭櫫現代政府機關治理的整合理念。此外有關經費負擔及責任歸屬的部分亦應規範其中，以避免合作的困擾。

四、警察職權行使法增列行政協助條款

警察是最具有強制執行力與實力執行的行政機關，無論是中央或地方政府對於警察協助的需求機會最多，為避免一般行政機關過度依賴或誤用警察機關所提供的行政協助，宜另在警察職權行使法增列行政協助條款，針對要件與原則詳盡規定。目前警察職權行使法第28條規定：「警察為制止或排除現行危害公共安全、公共秩序或個人生命、身體、自由、名譽或財產之行為或事實狀況，得行使本法規定之職權或採取其他必要之措施。警察依前項規定，行使職權或採取措施，以其他機關就該危害無法或不能即時制止或排除者為限。」不足因應各項行政協助。

五、共同上級機關訂定協力辦法

過去中央與地方政府之間經常為了新生事務之間的權責爭論不休，為了避免類似問題一再重覆發生，雙方應該針對特定的議題訂定協力合作的辦法、計畫、備忘錄、策略聯盟等模式，促成特定議題的跨機關行政協助。

六、將責任歸屬及經費的部分納入協力合作法規命令或計畫中

跨機關行政協助及協力合作的結果如何是好的，協力者之間可以獲得雙贏的加乘效果，但是如果議題的協力合作非如預期的成功，甚至衍生責任的歸屬問題，經常造成不愉快的合作經驗。有些問題在協

力合作之前是可以預期的，在協力合作法規命令或計畫之中，應該將協力合作最容易發生爭議的經費分擔及責任歸屬納入其中，以避免執行協力合作造成不必要的困擾。

肆、政府應推動跨機關行政協助的領域？

目前社會上有一些議題是跨中央到地方的問題，這些是未來政府應該推動彼此行政協助合作的領域，無論是公共安全、食品安全、衛生環保、災害防救、經濟促進、人民福利促進、社會福利等都存在中央與地方政府之間合作的需求，成功的案例已不少，未來應該再持續主動協助合作的推行。

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究

附錄 5 公共政策大家談題綱

近年來政府機關在面對多元而複雜的社會問題時，透過傳統單一機關處理的模式似乎很難達到預期成效並符合民眾的期待。跨機關行政協助已是政府服務思維的重要轉變，以下是有關跨機關行政協助機制及法制的政策探討，歡迎各位提供寶貴意見，以提供政府治理效能。

1. 您覺得政府機關是否應該推動跨機關行政協助?
2. 那一類的事務應該優先推動跨機關行政協助?
3. 跨機關行政協助可能面臨那些困境?
4. 跨機關行政協助如何克服這些困境才能達到有效治理?
5. 在法制上應該如何配合?

附錄 6 公共政策大家談意見彙整

焦點座談紀錄 1-中央部會內機關間行政協助

PO1:

政府本身即是一體的，對人民來講重點是政府能夠將事情有效率的處理好，因此，應增加其執行力。各機關之間應密切合作與協助，才能達成其任務。

優先推動：與人民生命財產及自由權利有重要相關之部門，應優先推動機關間之行政協助。一個機關如果遇特殊狀況，無即時執行與處理能力，其他機關應適時配合與協助，不能礙於法令或本位主義，而坐視不管。即對於（1）災害防救或急難救助之事務，（2）較複雜或涉及多數機關間事務，應強化聯繫與協助，如新興食品、工安、環境、社會救助問題之事務，須優先辦理。

困境：（1）機關之本位主義：改善行政機關之文化，應以國家或政府之立場來思考，彼此應致力協助之作為，因此應定期辦理機關間之交流座談、聯繫與訂定彼此間之協調聯繫辦法。（2）消極不作為：行政機關內部規範，應要求依法有協助之義務，若有特殊困難例外原因，始得不為協助。此與領導者或中階幹部之思考與作風有關。（3）未獲充份授權或長官之支持度不足：長官之支持與否，具有決定性之影響，因此對於長官之考核或工作傾向，亦應加以評量。另對於公務員本身之執行協助，是否有一定之誘因，亦具有一定程度之影響，如何予以獎勵或平衡其工作負擔等，亦應列入考量。（4）法令規定不明確與責任未明定：（1）目前行政程序法第 19 條，僅為原則性規定，仍有許多解釋空間。因此，各機關之間，如屬特定性須經常合作與協助之工作事項，應進一步以特別之規範，加以明定。（2）有關無故不予協助之行政責任，依實質認定並列入年度考績，予以考核。或設計由上級或其他第三機關加以監督。（5）專業能力不足或無相關執行經費：（1）此應強化機關本身之專業，或被請求協助之機關，應由長官加以考量指派具有專業能力之協助者。（3）提供必要之協助經費給被請求

協助之機關，以符合平衡原則。有關法制上如何配合：(1) 法律層面：在行政程序法第 19 條，增訂：「相關機關之間在職務執行上，有經常請求其他機關協助者，彼此間應訂定協調、聯繫、互助、合作辦法；並定期召開聯席會議，以有效解決執行問題及強化各機關功能。」(2) 法規命令：依各機關之職掌，如有具體必要，經常須請求其他機關協助者，應擬定與其他機關間之協調、聯繫、互助、合作辦法。(3) 其他：上級之監督考核、公務員法制、會計經費編列等規範，予以考量列入「行政協助」之須配合事項。最重要的是，行政機關不要動不動就叫警察，警察真的太辛苦了。

PO2：

跨域合作是趨勢也是不得不採行解決社會問題的方法，當然要推動啊。其實政府機關有行多事務都應該會涉及到跨機關行政協助，只要是涉及到兩個以上的機關都是必要的，比較急的是和人民身命安全有關的，例如，食品安全、災害的預防、治安的問題、環境保護等。有克服目前的困境，其實觀念最重要，尤其是首長，高階的行政人員，當公務人員有這樣觀念，才能推的動，否則即使有法律規定，公務員有是很聰明的，不一定會做啦。困境包括：1 機關之本位主義，2 消極不作為，3 未獲充份授權或長官之支持度不足，4 法令規定不明確與責任未明定，5 專業能力不足或無相關執行經費

PO2：

本來就應該做啊!學學社區營造不是都在跨域合作嗎?只要任何涉及很多單位的事務都應該要協力合作，包括事務管轄重疊、地區管轄重疊或像食安全從原料到成品過程由不同業務主管機關負責的這些都應該的合作。首長決心最重要，其次的公務員的觀念，當然還要有配套機關，例如要有誘因、資源、人力、經費甚至還有做不好也要課責啊。

附錄 7 期中報告審查意見回應對照表

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究委託研究計畫

期中報告審查意見回應對照表

103 年 11 月 6 日

審查意見	回覆修正情況說明
一、研究方法	
(一)依本會研究需求，主要希望植基於先進國家行政協助相關規定、因行政協助所生權利義務關係的界定、推動策略、案例啟發以及我國行政協助各種類型的案例分析等，據此對我國推動政府跨機關行政協助的機制、法制與政策提供建言，因本研究於各國制度比較部分，似並未全然依前揭需求進行探討，建議研究團隊以前述研究需求為考量進行法制比較。	有關各國行政協助之相關規定、權利義務關係的界定、推動策略及案例啟發，將進行補充，並於期末報告呈現。
(二)於比較研究法說明處(第 7 頁)即初步歸納我國跨機關行政協助面臨的困難，此應係分析我國個案後所得成果，建議將此分析內容調整至我國個案分析之後，並依案例分析經驗予以調整。	有關第 7 頁比較研究法所歸納我國跨機關行政協助面臨困難的部分，將移至我國行政協助沿革與現況章節，並補充整合。
(三)建議於個案研究法說明處(第 8 頁)之案例選取彙整表前，補充說明個案選取之考量基礎。	此部分將依審查意見補充說明個案選取之考量基礎。
(四)建議於焦點團體座談法說明處(第 10 頁)補充說明 4 場次焦點座談會討論主題之區別。	本研究將於焦點團體座談法處補充說明 4 場次焦點座談會討論主題之區別。
二、文獻探討	
(一)我國行政協助的沿革與現況之其他機關職務協助部分，多數僅摘錄行政函釋內容，請針對文獻內容進一步分析，並就我國行政協助沿革與現況文獻探討結果進行綜整探討。另請補充我國案例資料之出處來源。	有關我國行政協助之內容，將依審查意見增補實務案例，並針對案例的內容進行綜合性探討，至於案例資料之出處來源亦將補充之。
(二)建議於探討各國行政協助制度前，補充說明論述的考量，並據各國文獻探討內容各別提出相關啟發。	本研究將依審查意見於第二章文獻探討時說明各國行政協助制度的論述考量，並針對各國的部分提出相關啟發

	。
(三)美國行政協助制度部分，文獻非常有限，請作適度補充。	感謝審查委員意見，本研究將於期中審查後補充美國行政協助制度內容。
(四)本研究其一目的為「蒐集先進國家跨機關行政協助相關規定、其因行政協助所生權利義務關係之界定、推動策略及案例」，惟期中報告內容中，似僅見有關先進國家跨機關行政協助相關規定、以及其因行政協助所生權利義務關係之界定，尚未見跨機關行政協助推動策略及案例之呈現，建請補充。	有關美、德、日等先進國家跨機關行政協助推動策略及案例之呈現，將於期中審查後，於各國文獻探討之內容中增充推動策略及案例，以更符合研究目的之需求。
(五)第 54 頁各國跨機關行政協助之綜合比較表部分，建議應更貼近研究需求所列項目。	第 54 頁之綜合比較表將增加比較的項目及說明內容，使比較內容更趨於完整。
三、跨機關行政協助個案分析	
(一)第三章跨機關行政協助個案分析之前言似與本章分析內容不符，請調整(第 55 頁)。	此部分之內容係屬誤植，將於期中審查後修正之。
(二)本研究其一目的為「藉由實際案例以類型化我國跨機關行政協助樣態」，惟於期中報告內容中，僅見依本會建議書徵求文件中所言之中央部會或地方政府內部跨機關、中央部會間、地方政府間，及中央與地方政府間 4 種行政協助模式選取訪談對象，尚未針對我國跨機關行政協助案例進行類型化歸納，請補充。	本研究在類型化我國行政協助樣態時，係採用委託機關建議書之以組織層級為分類依據，然跨機關行政協助之類型化會因分類的基準不同，所呈現的類型化樣態而有所差異，本研究將於期中審查後，另運用其他分類基準，以呈現我國跨行政協助的不同類型。
(三)內政部警政署保安警察第七總隊協助內政部營建署各國家公園之管理個案： 1. 第 57 頁第 2 行，建議調整文字內容為：平日警政署保安警察第七總隊第四大隊協助國家公園管理處項目如下：(1) 國家公園區域內治安秩序之維護。(2) 國家公園區域內自然資源及環境保護之協辦。(3) 違反國家公園法相關法令案件之協辦。(4) 其他有關警察勤(業)務執行事項。(5) 其他為民服務事項。 2. 第 60 頁第 1 行，建議調整文字內容為：另外，警政署保安警察第	有關內政部警政署保安警察第七總隊協助內政部營建署各國家公園之管理個案內容，將依據審查意見，配合修訂內文。

<p>七總隊第四大隊發現轄區地形、地貌或建築物外觀有變動情形，均依法拍照蒐證、記錄發生地點後，發函給陽明山國家公園管理處卓處。</p> <p>3. 第 61 頁第 5 行，建議調整文字內容為：國家公園警察在日常勤務中，發現轄區地形、地貌或建築物外觀有變動情形，均依法拍照蒐證、記錄發生地點後，發函給陽明山國家公園管理處卓處，均有記錄及舉發在案。</p>	
<p>(四)新北市政府與金門縣合作以視訊辦理身分證個案：</p> <p>1. 第 75 頁遭遇困難部分：「遭遇最大的阻力是來自中央主管機關內政部（戶政司）的反對」一節。感於中央目的事業主管機關，不僅對於其作用法解釋較為保守及其因應作法較僵化外，似多以「防弊」為首要考量，而非與人民站同一邊來思考其需要，且朝向嘉惠民眾角度，運用各種「興利」方式解決地方政府施政上的需要，遂建議中央主管機關應適時檢討相關法規適切性，或在不及修法，在未逾越法律優位原則及法規範授權之下，能夠針對因地制宜需要加以彈性調配，可由中央訂頒共同性基準或授權由地方政府基於行政協助上需要，自行與合作之地方政府，共定行政協助機制；因現行僅依行政程序法第 19 條第 1 項規定相互協助，於執行上仍產生諸多的受限。</p> <p>2. 第 75 頁法制配合部分：「本案不牽涉到核發身分證或補發身分證的權限移轉，換言之，並不構成不相隸屬機關、須有法律依據始得為之的行政委託（行政程序法第 15 條第 2 項）」一節，反面思考，若本案涉及權限移轉時，即表示將衍生其難度及適用法源等問題，勢必面臨「法制配合」面</p>	<p>感謝審查委員所提之審查意見，對於本研究具有啟迪作用，本研究將於期末報告時，增列正、反兩法制面向的初探，試著研議未來的建議作法。</p>

<p>向的考驗，故建議藉由本案例探究，進一步將正、反兩法制面向來作初探，並研議其建議作法，俾利於未來其他縣市政府進行跨域合作上有更多參考體例。</p>	
<p>(五)從新北市與臺北市捷運系統跨域治理個案分析內容中(第 79 至 83 頁)，較少見個案與行政協助模式之關聯，建請補充分析內容。</p>	<p>有關新北市與臺北市捷運系統跨域治理個案分析內容，將依審查意見，增加個案與行政協助模式之關聯性的分析與說明。</p>
<p>(六)性侵害犯罪被害人出獄後之追蹤系統個案： 1. 由於本案法定適用對象並非涵蓋所有類型之性犯罪被害人，且為避免與長期追蹤認輔或科技設備監控系統產生混淆，第 92 頁次標題「性侵害犯罪被害人出獄後之追蹤系統」建議改為「性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡」。 2. 法務部原於 94 年函頒之「建構以觀護系統為主軸的性侵害案件受保護管束人社區監督輔導網絡」實施計畫，已於 101 年更名為「性侵害案件受保護管束人社區監督輔導網絡」實施計畫，旨揭報告就本名詞相關內容部分亦請一併更正。</p>	<p>有關性侵害犯罪被害人出獄後之追蹤系統個案分析，將依審查意見修訂報告之內文，以符合最新現況。</p>
<p>(七)於個案分析小結處(第 98 頁)，僅以彙整表呈現分析結果，建請針對個案綜整分析並比較，並據以歸納跨機關行政協助推動實務之成功關鍵及遭遇之問題與困難，以作為後續研提政策建議之基礎。</p>	<p>有關針對個案跨機關行政協助推動實務之成功關鍵及遭遇問題與困難的分析，將整合個案內容於此小結進一步分析說明，以歸整共同成功關鍵及困境之處，並結合後續焦點座談實證資料之分析，綜合歸納以研提未來政策建議。</p>
<p>四、研究初步發現</p>	
<p>(一)就外國制度經驗部分之說明(第 105 至 106 頁)，似嫌單薄，建請依「研究方法」項目之意見，更貼近本研究需求進行法制比較。</p>	<p>有關外國制度經驗之法制的比較，屬於本研究計畫後半段的重點，本研究將於期末報告時增充法制比較的內容。</p>
<p>(二)初步研究發現第二點「行政協助的實務現況較法規更為多元」，建議此點請先釐清擬研究之「行政協助</p>	<p>感謝審查委員所提之意見，根據研究的意旨，本研究非僅限於行政程序法</p>

<p>」的意義，究僅限於行政程序法第 19 條所定情形，抑或擴及所有行政合作樣態，如採後者，恐相關權利義務、推動策略等之處理，亦將有別。</p>	<p>第 19 條所定情形，因此，本研究將於第一章定義「行政協助」的意義，並於期末報告依此方向撰寫報告內容。</p>
<p>五、研究初步政策建議</p>	
<p>本委託研究計畫目前初步提出五點政策建議，惟受限於研究尚未完成，故建議較不具體，後續有關研究建議事項請分「立即可行建議」及「中長期建議」兩類撰寫，並依據研究發現以分段方式，敘明理由予以具體論述。各項建議並應列明主辦及協辦機關。</p>	<p>感謝指正，有關研究建議的提列，將於期末報告時依所提審查意見之要求撰寫。</p>
<p>六、其他</p>	
<p>本委託研究計畫之緣起及預期成果說明中指出，希望「探討跨機關行政協助是否與如何對政府行政效能或服務品質產生具體效用」。惟於期中報告內容中，尚未見關於跨機關行政協助是否與如何對政府行政效能或服務品質產生具體效用之研析與討論，請補充。</p>	<p>有關跨機關行政協助對於提升政府行政效能或服務品質之具體效用，雖於個案分析中有分別呈現，本研究將於期末報告時，於該章節增列此部分的整體分析與討論。</p>
<p>七、格式及參考資料</p>	
<p>(一) 參考資料之列示尚稱完整，惟須補充內文中已提及者、尤其是德、日文文獻部分。 (二) 報告中交錯使用「民國年」與「西元年」，宜將相關格式一致化處理。 (三) 報告中呈現之圖表，請皆標註資料來源。 (四) 第二章文獻探討之頁眉誤植為「第三章跨機關行政協助個案分析」，請更正。 (五) 計畫內文引用各機關名稱請注意機關名稱之正確性，如第 82 頁「行政院國發會」應為「國家發展委員會」。另引用機關</p>	<p>感謝指正，關於未列之參考文獻、字文、圖表格式及排列錯漏誤植之處，本研究團隊皆會在期末報告中一併加以改正。</p>

<p>名稱請一致，如第 70 頁「海洋總局」及第 73 頁「海洋巡防總局」。</p> <p>(六) 請加強校對編排格式及錯別字。</p> <p>(七) 本委託研究計畫封面之案號請調整為「NDC-DSD-103-010」。</p>	
--	--

附錄 8 期末報告審查意見回應對照表

跨機關行政協助機制及其相關法制之研究委託研究計畫

期末報告審查意見回應對照表

104 年 03 月 18 日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
(一) 1	本報告由於研究方法與設計之因素，致使在文獻資料方面雖已有中、英、日語三類文獻之運用，惟在廣度及深度的文獻參考仍有再酌增空間，以求對應於進行訪談所作的經驗結果分析，俾提升本研究之研究價值。	已配合修訂增加第二章第一節相關理論及各國文獻資料，並於第四章增加實務與理論文獻的印證分析。
(一) 2	本報告主要在於探討跨機關行政協助機制及其法制，於各國經驗（美、日、德等國）檢視部分似集中法制、法規靜態面向之鋪陳，對於動態性的經驗分析較為薄弱，建議補強前述國家具體的行政協助合作或跨域整合案例，作為我國參考。	已配合修訂增加第二章美國、日本及德國案例之動態性的經驗分析。
(一) 3	本報告第三章進行不同類型之跨機關行政協助個案分析，在個案選取上多以「成功」角度去分析，建議可考量選取我國在實務經驗上「較不具成效」的行政協助案例，以累積經驗法則，建構框架，檢討失敗關鍵要素，作為未來法制修正之參酌。	第三章之個案係依機關層級為選擇考量，該 8 個案例固有成功部分相關因素可供借鏡，然亦兼具失敗經驗部分，檢討失敗關鍵要素並已分析呈現，且作為結論修正未來法制建議。此外，在實證資料部分，本研究之深度訪談及焦點座談的題綱包括推薦成功範例與失敗案例，並進一步請受訪者提出在推動行政協助時曾遭遇的問題與困難，且請問他們如何克服遭遇的問題與困難，這些資料均已納入研究中。
(一) 4	有關本報告第五章第二節中長期建議六：「建構資訊整合分享平台」可調整為短期建議，	1. 已將建議六：「建構資訊整合分享平台」調整為短期建議。 2. 已配合修訂補充「建構全觀式的整合

	至中長期建議五：「建構全觀式的整合性立法網」部分，其意涵、內容及執行應再具體化及釐清。	性立法網」的內容於頁 183。
(一) 5	建議本報告可適切檢討自 101 年 1 月行政院組改後，陸續成立的新機關，尤其是整合不同部會的新機關，例如文化部、外交部或財政部等，在組改前後對於行政協助是否產生較佳之效能，或是否有其他因素無助於效能之提升。	行政院組改之各機關整併陸續進行中，雖然有些機關已完成組改，但仍有部分機關尚未完成組改作業，就此進行組改前後之行政協助效能評估恐需有嚴謹的研究設計較為妥適。本研究係依據委託研究需求進行各項實證研究，在此感謝審查委員意見，亦將謹提供委託單位參考針對審查意見另啟研究評估。
(二) 1	在研究方法部分，採文獻分析（含中、外文）與個案分析，深度訪談、焦點座談等方法，應屬正確，惟公眾意見徵詢無法進行之原因應予說明。	公眾意見調查結果僅幾位民眾回應，本研究已將回應意見補充於第四章分析之中。
(二) 2	建議第三章「跨機關行政協助個案分析」與第四章「跨機關行政協助實證分析」之章名應予區隔。另第三章之個案區分為 5 類 8 個案，建議應於章首說明立論基礎。至第四章之實證分析，建議於「困境」及「成功原因」部分亦可增加理論。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本報告第三章「個案研究」係透過個案研究推動經驗蒐集跨機關行政協助推動經驗、遭遇困難及成功關鍵因素，第四章「實證訪談」則係透過焦點座談蒐集專家學者及實務代表對推動跨機關行政協助之困境及成功關鍵因素之看法。 2. 另第三章之個案以協助機關之地位進行區分，此乃配合我國法制，無隸屬關係之機關間方得提出協助請求，進而依照機關層級分為 4 種類型，各選擇 2 案例共 8 個案例，該等案例均係遵照委託單位審查指示辦理。 3. 有關第四章實證分析已配合第二章文獻補充，並增充文獻理論與實證資料的討論於第四章。
(二) 3	第二章文獻探討之我國部分，過於強調警察機關之探討，似有失衡。另所舉我國實務，除檢查船舶及限制出港二例外，其餘各例似非公權力性質之職	<ol style="list-style-type: none"> 1. 機關間職務協助大多存在於公權力行政。公權力行政包括福利(給付)行政與秩序(干涉)行政，本研究所擇案例皆屬公權力行政範圍。 2. 日本與我國地方制度法之比較已配合

	務協助，其妥適性請再酌。至有關日本法部分，地方間之協助與我國地方制度法之比較應進一步說明。另美國法部分，因其性質著重行政學之說明，建議再補充有關憲法、行政法之分析。	<p>補充於頁 65-67。</p> <p>3. 美國個案部分，以美國國民兵為例討論其運作機制，以及其在憲法及國防法的互動地位，並說明其在「瓦科鎮山莊圍困事件」(Waco Siege) 中所提供行政協助的重要功能，補充於頁 72-74。</p>
(二) 4	建議於第二章增加「名詞釋義」，釐清本報告探討之行政協助範疇，以明確界定研究範圍。另建議於比較法分析部分增加個案分析。	<p>1. 已配合補充「名詞釋義」於頁 14。</p> <p>2. 增加個案分析的部分已補充於第二章各國資料之中。</p>
(二) 5	第五章第一節之「研究結論」(第 139 頁至 140 頁)，將行政協助分為六類，建議補充說明其法理基礎及其間之異同或法律效果。另本報告研究發現似皆取自深度訪談或焦點座談，應確認其有無代表性或僅為個人經驗，且應有往來公文或會議紀錄可資佐證。	<p>1. 行政協助分為六類係誤植並已調整。依照機關層級分為中央與地方政府內機關間、中央部會間、地方政府間、中央與地方政府間等 4 種類型，各選擇 2 案例共 8 個案例。本研究透過個案分析與實證訪談發現，跨機關協助之實務觀察，尚可從不同角度分為一次型協助與多次型協助；單向型與雙向型協助；被動型與主動型協助，乃至其他分類。行政程序法第 19 條規定之職務協助係屬一次型、單向型、被動型。新北市府提供視訊協辦身分證、國軍協助救災、警察主動協助防止危害(警察職權行使法第 28 條)均為主動型之例。政府間合作提供捷運服務則屬雙向型。</p> <p>2. 實證調查或出席對象係經委託單位同意確認後邀請，並依各單位代表之需求分別發函邀請。</p>
(二) 6	第五章第二節，短期建議四：「建構高階行政人員互調制度」似不可行。另中長期建議中之「行政程序法」第 19 條修正建議如「召開協調會議，其決議拘束各相關機關」及「協助費用，應編列預算，至遲於	<p>1. 我國現行公務員人員任用法第 18 條第 1 項第 1 款已有規定，「現職公務人員調任，依下列規定：一、簡任第十二職等以上人員，在各職系之職務間得予調任；其餘各職等人員在同職組各職系及曾經銓敘審定有案職系之職務間得予調任」。另外公務員陞遷</p>

<p>下年度撥付」等，因事涉機關法定職權及預算科目，似皆不可行。</p>	<p>法的立法目的亦包含「遷調歷練，以培育人才」(第 2 條)，使公務員有機會擔任相同職務列等或同一陞遷序列之職務，或歷練工作內容不同之業務。由此可知，行政人員透過調動職務以提升歷練為行之有年的制度，本計畫毋寧是在此基礎上，建議針對跨機關行政協助之目標，設計行政人員互調的制度。</p> <ol style="list-style-type: none">2. 無論現行行政程序法第 19 條或本計畫結論的修正建議，均針對行政機關在其職務權限範圍內事項進行行政協助，因此如請求與被請求機關間對於協助事項有所歧異時，由上級機關基於其指揮監督權限召開會議進行協調，仍是以各機關職務權限範圍內事項為對象，並不會產生逾越法定職權的問題。3. 至於因為協助產生之費用，依據行政程序法第 19 條第 7 項，屬請求協助機關應負責之範圍。又依據預算法第 6 條第 2 項「稱歲出者，謂一個會計年度之一切支出。但不包括債務之償還」；第 10 條第 3 項規定：「歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。」因此，請求協助機關所負擔之費用，在預算法上級屬於「經常門之歲出」，行政機關應視其業務內容需要，於擬定預算計畫時考量是否編列請求行政協助之費用。4. 若行政機關未編列償還協助費用的預算或編列不足時，例如因為重大的一次性或緊急性行政協助活動(參見下文第(六)9 點之評論意見)，預算法第 79 條得「提出追加歲出預算」的要件，並不符合行政機關向他機關請
--------------------------------------	---

		<p>求行政協助產生費用負擔的情況，蓋並非依法增加業務或事業，也非依法增設新機關或發生重大事故而使經費超過法定預算，因此本計畫參考各級政府編列年度預算對於積欠款項（如地方政府積欠之健保費）之處理慣例，得容許義務機關至次年始撥付所欠款項（參照 103 年中央政府總預算案第 43-44 頁「參、總預算案籌編經過及主要內容」）。</p>
(二) 7	<p>「行政程序法」第 19 條之 1 增修建議，因其性質與「地方制度法」規定異同，有無重複規定之必要，應再酌。另前揭「行政程序法」第 19 條與第 19 條之 1 兩項併列之必要性及其區別，法理基礎為何，應再予說明。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政程序法適用於全國，包括中央與地方機關。而地方制度法以規範地方政府為主，二者適用範圍不同。 2. 行政程序法第一章總則第二節管轄缺少機關間合作互助機制之規範，故而建議於該節增列一條。
(三) 1	<p>本委託研究計畫之緣起及預期成果說明中指出，希望「探討跨機關行政協助是否與如何對政府行政效能或服務品質產生具體效用」。惟於本報告內容中，尚未見關於跨機關行政協助是否與如何對政府行政效能或服務品質產生具體效用之專章或專節研析與討論，應補實。</p>	<p>本研究已於第二章第一節補充跨機關行政協助效益，另本研究之建議，便是基於如何對行政效能產生效用的具體建議。</p>
(三) 2	<p>本委託研究計畫之緣起及預期成果說明中指出，「本研究擬針對我國跨機關行政協助實務案例進行類型化歸納」、「蒐集我國跨機關行政協助案例，並…進行類型化歸納」。惟於本報告僅見就中央部會或地方政府內部跨機關、中央部會間、地方政府間，及中央與地方政</p>	<p>本研究個案係以協助機關之地位進行區分。此乃配合我國法制，無隸屬關係之機關間方得提出協助請求，進而依照機關層級分為 4 種類型，各選擇 2 個案例共 8 個案例，該等案例均係遵照委託單位審查指示辦理。至於依協助內涵分類之內容係誤植已刪除。</p>

	<p>府間 4 種行政協助模式選取訪談對象；同時，亦僅在最後一章提及「跨機關行政協助活動……，概可分為中央部會內機關間行政協助、地方政府內機關間行政協助、中央部會間行政協助、地方政府間行政協助及中央與地方政府間行政協助等六類。若依協助內涵分類，觀察本研究所選取的個案，大致可以分為被動式的行政協助、主動式的行政協助、整合式的行政協助、任務重疊式的行政協助、網絡式的行政協助及互利式的行政協助等六類」，而此依協助內涵所做之分類，卻並未有任何進一步的說明與分析，建議應確實針對我國跨機關行政協助案例進行類型化歸納，並以專章或專節加以分析說明。</p>	
(三) 3	<p>本委託研究計畫之緣起及預期成果說明中指出，「蒐集先進國家跨機關行政協助相關規定、其因行政協助所生權利義務關係之界定、推動策略及案例」。惟於本報告中似僅見有關先進國家跨機關行政協助相關規定、以及其因行政協助所生權利義務關係之界定，尚未見跨機關行政協助推動策略及案例之呈現，應補實並以專節加以分析說明。</p>	<p>已配合修訂增補內容於第二章第三至五節。</p>
(三) 4	<p>第四章論述跨機關行政協助執行的困境、成功關鍵、法制增修及推動領域等議題之研究心得與成果，本應屬研究報告中</p>	<p>已於第四章配合修訂增補實證內容。</p>

	<p>最有價值的一章，因其是基於團隊研究努力的成果，包括個案分析、焦點團體座談會、「公共政策大家談」社群網站討論等實證資料。但目前版本的寫法不符嚴謹研究之慣例，其各項論點並未佐證以研究過程中案例、專家說法、文獻依據等，將無法令讀者確認其可信度，應加強補實。</p>	
(四) 1	<p>第三章第一節所述（第 61 頁最後一行）「第四大隊負責陽明山及金門國家公園之維護」，建議修正為「第四大隊負責陽明山、金門國家公園及羅東林區管理處之維護」。</p>	<p>已配合修訂於頁 81-82。</p>
(四) 2	<p>同前章節，第 63 頁之三、遭遇困難（一）應勤車輛上：「平日與公園管理處巡山員等，各別執行勤務，亦有聯合執行取締之任務編排。目前之轄區，自淡水河以北之範圍……」，建議修正為「目前之轄區，自花蓮縣和平溪以北及淡水河以南之範圍……」。另第 68 頁「警政署保七第四至九大隊之設置，在於協助營建署國家公園管理處之對國家公園為資源保護等工作之執行」，建議修正為「警政署保七第四至九大隊之設置，在於協助營建署國家公園管理處之對國家公園為資源保護及協助行政院農委會各林區管理處，發展森林與保育等工作之執行」。</p>	<p>已配合修訂於頁 83 及頁 88。</p>
(五) 1	<p>第三章第五節第 99 頁之（三）應變救災一節之「在行政院中</p>	<p>已配合修訂於頁 120。</p>

	<p>央災害應變中心指導下…」，建議修正為「重大災害發生或有發生之虞時，各中央災害防救業務主管機關成立中央災害應變中心…」。</p>	
<p>(五) 2</p>	<p>同前章節第 100 頁中，有關三、(一)軍隊救災對戰訓本務之影響一節內容「……依災防法相關規範，平時及災害初期應變，以行政院國家搜救指揮中心為主要機關，並以內政部(消防署)為災害救援之業務主管機關，立法院陳鎮湘委員已多次質詢內政及國防部長，時任部長之李鴻源及高華柱均答稱：救災以內政部為主，國防部則備援協助(立法院公報，第 101 卷第 44 期：323-325)，……」部分，建議修正如下：依「災害防救法」第 3 條規定，依災害類別不同分別律定各該管之中央災害防救業務主管機關，例如：內政部主管風災、經濟部主管水災、行政院農業委員會主管土石流災害等，負責災害之預防、災害發生時之應變及災後之復原重建等各階段災害防救工作，並負有中央及直轄市、縣(市)政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調，災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行，災害防救工作之支援、處理等權責，因此並非如研究內容所述「平時及災害初期應變，以行政院國家搜救指揮中心為主要機關，並以內政部(消防署)為災害救援</p>	<p>已配合修訂於頁 120。</p>

	<p>之業務主管機關」，建議予以修正。</p> <p>經查立法院公報第 101 卷第 44 期內容，並未見有「時任部長之李鴻源及高華柱均答稱：救災以內政部為主，國防部則備援協助」之發言紀錄，應係研究報告就陳委員鎮湘發言內容自行列述，建議將該段文字刪除，並確實引用紀錄文字。</p>	
(五) 3	<p>同前章節第 101 頁之三、遭遇困難(二)救災支出與預算編列之問題，略以「……此項決議草案尚未正式通過，尚需依程序簽陳提報中央災害防救委員會通過後方得據以辦理…」，建議修正為「以 103 年 7 月 18 日行政院秘書長院臺忠字第 1030037442 號函分攤機制據以辦理…」。</p>	已配合修訂於頁 121。
(六) 1	<p>第二章第一節第 24 頁至第 26 頁所舉案例似在探討機關執行業務涉及個資法適用問題，是否宜列為屬於「其他機關間之職務協助」案例情形，請再酌。</p>	已配合修訂說明於頁 35-37。
(六) 2	<p>有關第三章第五節「性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡」個案分析之推動經驗(第 106 頁)及遭遇困難(第 109 頁)及第六節小結(第 113 至 114 頁)內容，法務部原於 94 年函頒「建構以觀護系統為主軸的性侵害案件受保護管束人社區監督輔導網絡」實施計畫，於 101 年更名為「性侵害案件受保護管束人社區監督輔導</p>	已配合修訂。

	網絡」實施計畫，建請補充說明。	
(六) 3	同前第三章節第 109 頁中三、遭遇困難之內容「該項社區處遇網絡仍由內政部家庭暴力防治中心，移由法務部保護司主其事，透過法務部各地檢署觀護系統，結合警政、社政及醫療單位後，其效果隨即顯現」，建議修正為「透過網絡會議作為各地檢署觀護系統、警政、社政、衛政及醫療單位資訊交流之平台，期能提升處遇效能」。	已配合修訂於頁 130。
(六) 4	同前第三章節，因應實務性侵害處遇方式修正，現已無「宵禁」，建議第 107 頁文字修改為「監控時段，未經許可不得外出」。另第 107 頁及第 110 頁部分，現行警察機關執行登記報到制度之法規非「性侵害犯罪加害人登記報告查訪及查閱辦法」，請更正為「性侵害犯罪加害人登記報到查訪及查閱辦法」。	已配合修訂。
(六) 5	同前第三章節，因性侵害受保護管束案件之執行涉及法規眾多，建請臚列相關法規至第 118 頁「表 3-4 個案法規依據綜合分析彙整表」中(請參考第 110 頁，五、法制配合之法規)，並將「性侵害防治法」修正為「性侵害犯罪防治法」。	已配合修訂。
(六) 6	第五章第一節第 143 頁第五點「互助網路平台的運用可以豐富行政協助的內容」一節，經	已配合修訂。

	<p>查法務部並未有所提之「性侵害犯罪加害人出獄後之追蹤系統」，建議刪除該點第三行之「性侵害犯罪加害人出獄後之追蹤系統」文字。另同段「甚至行政院海岸巡防署與行政院農委會互助網絡定期召開協調會報…以及性侵害犯罪加害人出獄後之追蹤系統」，建請將「性侵害犯罪加害人出獄後之追蹤系統」修改為「性侵害案件受保護管束人之社區監督輔導網絡」，以符合實務現況。</p>	
(六) 7	<p>第五章第六節中長期建議五：「建構全觀式的整合性立法網」(第 151 頁)，原列主辦機關為法務部，因行政院法規會統籌各機關函報之法規草案，並由院邀集相關機關召開法案審查會議，爰此項建議之主辦機關，建議修正改列為行政院法規會。</p>	<p>已配合修訂於頁 187。</p>
(六) 8	<p>同前第五章節，研究建議「行政程序法」第 19 條第 1 項增列後段文字部分，依本法第 19 條第 1 項係宣示行政協助之理念，並由此開展行政協助之要件(第 2 項)及方式(第 3 項)等；本條之行政協助係建構在一方機關請求他方機關協助，且因協助具有補充性及輔助性，爰被請求機關如認因協助行為將嚴重影響其自身職務之執行，應予拒絕(第 4 項第 2 款)，且請求機關對此有異議者，除二機關間有共同上級機關則由共同上級機關決定者外</p>	<p>1. 現行行政程序法第 19 條第 6 項、第 7 項均已訂有上級機關介入行政職務協助事件之可能性，惟上級機關於此扮演被動的角色，僅於請求與被請求機關對協助事項或因此衍生費用有不同看法時，始介入決定。本計畫建議在第 19 條第 1 項增訂的文字，表明行政機關間相互協助之事務，如於必要時，得透過共同上級機關協調決定，並未變動或增加行政機關的職權，也未逸脫現行法中上級機關被動性地位的精神。</p> <p>2. 現行行政程序法第 19 條第 1 項所揭示的「被動性」、「補充性」、「輔助性」精神，在建議條文中並未變動，不</p>

	<p>，應由被請求機關之上級機關決定(第 6 項)，此乃基於行政協助之被動性、補充性及輔助性使然。有關報告建議將本法第 19 條第 1 項修正為「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助，必要時得由共同上級召開協調會議。其決議，拘束各關係機關。」上開建議增列文字，似屬跨機關合作，且為雙方互為請求、互負權利義務之情形，而與本法第 19 條所規範行政協助之本質有違。再者，依報告第 148 頁所載，上開建議增列文字係鑑於現行本法第 19 條第 6 項規定「不足以解決共同上級召開協調會議欠缺拘束效力之問題」，若是，則上開增列文字何以增訂於第 1 項？事實上，上級機關基於組織法上之高權，對於下級機關本即有指揮監督之權限，有無必要增訂「…其決議，拘束各關係機關」，可再斟酌。</p>	<p>僅前二句的文字與現行法相同，新增列的文字亦僅課予上級機關於必要時的協調任務，故並不致造成「雙方互為請求、互負權利義務之情形」。</p> <p>3. 現行行政程序法第 19 條第 6 項規定，須待請求機關提出請求，被請求機關認為其無義務或有拒絕事由，向請求機關回復不予協助的意思後，請求機關始得向共同上級機關或被請求機關之上級機關表示異議，再由前述上級機關決定。如此流程恐怕不符合行政協助制度希望促成的效率目標，因此本計畫提出修正第 19 條第 1 項的構想，在可以預期被請求機關將拒絕協助，或者因職務內容複雜，應向何機關請求協助，不易判斷時，使上級機關得以提前介入決定，以減省行政成本、提高效率。</p> <p>4. 第 19 條第 1 項增訂上級機關協調後作成之決議，有「拘束各關係機關」的效果，固然基於組織高權以及指揮監督權限，可予以省略，但為避免僅規定「協調」與「決議」，可能被解釋為不具有強制力的共識，加上前述文字，應可提高規定之明確性。</p>
<p>(六) 9</p>	<p>同前第五章節，有關建議於「行政程序法」第 19 條增訂「協助費用，應編列預算，至遲於下年度撥付」之規定，由於行政任務具有多元性，機關間之行政協助類型不一，有屬持續性者(例如金門縣與新北市政府合作以視訊辦理身分證，本報告所列案例)，有屬一次性者(例如新北市政府環保局函請內政部營建署提供內政部區域計畫委員會第 253 次大會第 2 案之相關審查會議錄音檔</p>	<p>若行政機關未事先編列預算支應請求行政協助發生之費用，或編列不足的情形，本計畫建議採取「於次年度撥付」的方式，參見前述(二)6 處之回應第 3 點的說明。</p>

	<p>，法務部 98 年 8 月 12 日法律字第 0980023685 號函參照)。 對於一次性或緊急性之行政協助，似無從於事前編列，而協助費用如有爭議，「行政程序法」第 19 條第 7 項已有處理機制可資運用，似無增訂上開規定之必要。</p>	
(六) 10	<p>同前第五章節，有關建議於「行政程序法」第 19 條增訂授權訂定法規命令之方式，詳列行政協助之責任歸屬內容部分，行政任務多元複雜，且機關間之行政協助態樣不一，本法僅屬普通法之性質，縱於本法授權訂定法規命令，亦無從周延規範不同行政協助行為之責任歸屬，允宜依個別行政協助之行為類型分別判斷。又行政機關因本法第 19 條規定，對他機關為協助之行為，被請求機關對其行政協助行為之合法性應負責任，被請求機關之行政協助行為如係外部行為且已直接對人民發生作用，因錯誤、逾越權限、違反法律強制或禁止規定或其他原因而構成違法，該違法之行政協助行為應可獨立構成國家賠償責任，且以被請求機關自己為賠償義務機關（法務部 100 年 10 月 7 日法律字第 1000020637 號函參照），可資參照。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由於本研究發現，行政協助費用的發生與清償，是實務上阻礙職務協助的主要原因之一。行政程序法第 19 條第 7 項目前僅規定「被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用」，但對於得請求之費用類型、範圍、清償的方式、清償期限、有無消滅時效之適用（行政程序法第 131 條）等事項，行政程序法付之闕如，故須要進一步由授權命令來規範。 2. 固然個別行政領域有其特殊性，協助內容以至衍生的費用項目與金額均不相同，但此點應不影響已授權命令訂出共通性、原則性的規範，必要時可在條文中運用但書、不確定法律概念或授權裁量，以兼顧特殊執行協助情況，使此處授權命令可周延適用於一切職務協助類型。
(六) 10	<p>同前第五章節，有關建議於「行政程序法」增訂第 19 條之 1「跨機關行政協助合作」規定部分，依本報告建議增訂之</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建議增訂的行政程序法第 19 條之 1 與原有的第 19 條間，具有完全不同的規範意旨。後者的發動，仍有待請求機關向被請求機關提出請求，前者

<p>第 19 條之 1 規定：「行政機關為處理跨機關行政事務、促進行政資源之有效利用或增進人民福祉，得與其他行政機關成立合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查(第 1 項)。前項合作事項以行政契約約定之時，應視事務之性質，載明下列事項：……(第 2 項)第一項合作事項之執行涉及法令修正或其他民意機關職權者，應經立法院與各該地方民意機關同意，若涉及管轄權限之移轉或調整者，各級政府應制(訂)定、修正法律及各該自治法規(第 3 項)。……」</p> <p>上開第 1 項係明定二機關或多機關共同合作之模式，與現行本法規範行政協助主要係一方機關請求他方機關協助之概念已有不同，是上開建議增訂第 19 條之 1 第 1 項，容值再酌。又，如係欲處理跨機關之合作模式，依本法第 135 條規定，除性質或法規規定不得訂定行政契約之情形外，行政機關間本得訂定行政契約作為雙方機關合作之依據，亦無增訂第 19 條之 1 第 2 項規定之必要。此外，行政協助並未涉及機關權限之移轉，如涉及權限移轉，則屬權限委任或權限委託(本法第 15 條第 1 項及第 2 項規定)，上開建議增訂第 19 條之 1 第 3 項規定「若涉及管轄權限之移轉或調整者，各級政府應制(訂)定、修正法律及</p>	<p>則已離開這種被動性、輔助性的構想，強調主動的行政合作活動，以及實現合作的規範基礎與行為或組織型態。本研究計畫認為目前第 19 條的規範，即便依照本研究計畫所建議之草案進行修改，亦無法涵蓋所有跨機關行政協助與合作的情況，因此增訂第 19 條之 1 有其必要性。</p> <p>2. 第 19 條之 1 的草案文字中，雖含有以「行政契約」作為各機關處理合作事項時的規範基礎，但該條文文字並未含有不得以行政契約以外的合作方式進行之意旨，另一方面，由於行政程序法有專節規範行政契約，行政法學學理對行政契約也已有相當的認識與發展，在此特別指明行政契約，亦有鼓勵行政機關間利用行政契約進行合作之意義。至於行政程序法第 135 條目的在規範一般性的行政契約容許性問題，而非針對特定行政活動，與第 19 條之 1 係在行政合作的脈絡下，兩處規範並無矛盾。</p> <p>3. 正因為當合作事項涉及權限移轉時，需以「權限委託」、「權限委任」的方式為之，而依據行政程序法第 15 條第 1 項及第 2 項，權限的委託或委任均須依據法規，始得為之。本計畫參考地方制度法增訂的行政程序法第 19 條之 1 第 3 項所謂之「制定、訂定、修正」法規，即在使法規具備主管機關得將特定職務移轉給其他機關或事業的情形。</p>
--	--

	各該自治法規」惟此時是否仍屬行政協助，恐有疑義。	
(七) 1	研究報告提要部分，內容需包含計畫緣起、研究重點、研究方法、研究發現與結論及政策建議，請再補充。	已配合修訂補充。
(七) 2	第二章第一節第 27 頁從相關個案初步歸納 5 項我國跨機關行政協助可能面臨之困境，惟此 5 項困境似非完全由文獻探討相關個案推動經驗中歸納出，請再檢視以求研究推論之周延。	已配合修訂刪除。
(七) 3	第二章第二節第 35 至 37 頁有關德國職務協助制度對本研究計畫目標的啟發論述內容，與第 57 至 58 頁小結文字內容相同，小結部分除總結各國制度外，應更著重於各國制度之比較分析並整體論述對我國推動跨機關行政協助之啟發，請調整。	已配合修訂。
(七) 4	第四章第一節第 123 頁「二、中央部會內行政協助之特殊困境」建議調整為「二、中央部會內部機關間行政協助之特殊困境」，以與下頁之「三、中央部會間行政協助之特殊困境」區隔。另於本段指出中央部會內部機關間行政協助之特殊困境其一為「問題意識存有差異」，惟分析內容多論及部會間行政協助，非為部會內部機關之問題，是否為誤植，請說明並修正。	已配合修訂。
(七) 5	同前第四章節，第 126 頁論述	已配合修訂於頁 152 至 153。

	中央與地方政府間行政協助之特殊困境其一為「缺乏完善監督機制」，請詳述文中所提單一組織監督機制之意涵，並輔以實例說明。另此困境是否於其他行政協助類型亦有可能發生，請說明。	
(七) 6	第四章第二節分析跨機關行政協助成功關鍵，其中第五項「建立相互信賴的機制」及第六項「跨機關協力合作的網絡」(第 127 及 128 頁)論述內容皆著重行政機關間之相互信賴，建議前開二項可合併，避免重複論述。	已配合修訂合併於頁 157 至頁 158。
(七) 7	第四章第四節分析應推動跨機關行政協助之領域包括「功能領域具外溢 (spill-over) 影響類」、「議題具多元相互聯結 (linking) 者」及「議題過程屬多元行為者涉人類」三大類，惟三類所指涉之議題及相關論述有所重疊，請說明三大類領域之差異並調整論述內容，以臻明確。	已配合修訂於頁 166 至頁 170。
(七) 8	本報告第三章係透過個案研究推動經驗蒐集跨機關行政協助推動經驗、遭遇困難及成功關鍵因素，第四章則係透過焦點座談蒐集專家學者及實務代表對推動跨機關行政協助之困境及成功關鍵因素之看法，建議分析時應加強此二章之聯結，力求論述更完整。	已配合修訂增充說明於第四章。
(七) 9	第五章第二節研究建議部分，多項建議主辦機關皆列行政院，請依建議內容之業務權責，	已配合修訂。

	<p>改列對應之具體部會（如無法確認主辦機關，請與本會確認後再列），如短期建議四：「建構高階行政人員互調制度」之主辦機關應為人事行政總處、中長期建議一：「將合作精神納入行政程序法之中」之主辦機關應為法務部等，以臻明確。</p>	
(七) 10	<p>同前第五章節，短期建議一：「落實各機關達成組織目標的執行力」，論及因各機關執行業務遭受外力抵抗或預期執行有困難時，會設法推給具有強制執行力的警察機關，為解決此問題，爰提出該項建議。請補充述明落實各機關達成組織目標的執行力所指為何，具體作法包含哪些，另亦請加強論述此項建議與解決機關將涉及強制執行力業務移轉給警察機關之問題的關聯性。</p>	<p>已配合補充修訂於頁 181。</p>
(七) 11	<p>同前第五章節，短期建議二：「發揮現有統合協調機制的功能」及短期建議三：「針對複合式議題建構網絡協力機制」，主要皆是欲解決跨機關間之協力問題，建議可配合第四章第二節修正短期建議。</p>	<p>已配合修訂合併於頁 182。</p>
(七) 12	<p>同前第五章節，有關短期建議五：「將行政協助合作納入績效評核項目」一節，為強化各部會施政重點與行政院跨部會重大政策之連結，104 年施政計畫業選取「自由經濟示範區推動計畫」、「跨域增值公共建設及科技發展財務規劃方案」</p>	<p>已配合修訂納入研究報告於頁 183。</p>

	<p>及「改善所得分配具體方案」等 3 項重大計畫(方案)作為跨機關目標，以發揮跨機關分工合作綜效(共計有 18 個機關於 3 個跨機關目標項下策定 39 個關鍵績效指標)。104 年推動現況請參酌並納入報告內容。</p>	
(七) 13	<p>同前章節，中長期建議五：「建構全觀式的整合性立法網」，提及「…應針對各類型議題，藉由一次性立法工程，採預警式的立法思維，同時修訂相關法律的作法…」，因當前政府機關間行政協助議題漸趨廣泛，似較難透過一次立法工程，即預警式的針對各類型議題修訂相關法律，本項各類型議題所指範圍為何?建議再釐清，並依據實務運作提出具體可行建議。</p>	<p>已配合修訂於頁 187。</p>
(七) 14	<p>本報告未將深度訪談結果摘要置於附錄，請補列。另有關第 12 頁深度訪談對象及附錄所列焦點座談與會者，請確認相關受訪對象顯露身分之意願，並留意是否符合匿名原則。</p>	<p>已配合修修訂補充。</p>
(七) 15	<p>有關撰寫格式、排版及錯漏字等問題，分述如次： (1) 報告內文引用各機關名稱請注意機關名稱之正確性，如第 24 頁「行政院勞工委員會」已完成組織改造，現應為「勞動部」。 (2) 有關錯漏字（如頁 41、61、101、109、113、118、139 等）、排版格式（如頁 65、91 等）及標號誤繕（</p>	<p>均已依所提意見配合修訂並完成校對。</p>

	<p>如頁 26 等) 等問題, 請修正。</p> <p>(3) 報告中交錯使用「民國年」與「西元年」, 宜將相關格式一致化處理。</p> <p>(4) 報告內文書寫數字原則(阿拉伯數字或中文數字)請一致(如第 95 頁)。</p> <p>(5) 研究報告封面印製格式請依據本會委託研究計畫作業要點規定修正。</p>	
--	--	--