

行政法人設置有關問題之研究

考試院研究發展委員會

中華民國 94 年 4 月

行政法人設置有關問題之研究

考試院研究發展委員會

中華民國 94 年 4 月

行政法人設置有關問題之研究

研究主持人：劉宗德 國立政治大學法律系教授

研 究 員：沈政雄 承展法律事務所律師

黃瑪利 銓敘部參事

侯景芳 銓敘部法規司司長

謝秀鳳 銓敘部法規司專員

王旭統 行政院人事行政局企劃處處長

陳月春 行政院人事行政局企劃處科長

袁自玉 考試院參事兼研究發展委員會執行秘書

胡淑惠 考試院第二組專員

中華民國 94 年 4 月

目 錄

第一章 序論	1
壹、研究背景	1
貳、研究目標	3
參、工作步驟	4
肆、文獻回顧	5
第二章 先進國家制度之簡介	11
第一節 日本獨立行政法人制度	11
壹、制度成立	11
貳、制度概要	17
參、實例介紹	27
肆、國立大學法人簡介	31
第二節 英國政署制度	35
壹、成立背景	36
貳、制度概要	41
參、實施情形及檢討分析	46
第三節 小結	55
第三章 行政法人之設立標準及法律關係	61
第一節 機關法人化之概念	61
壹、公法人之定義	61
貳、公法人之類別	61
第二節 行政法人之設立標準	67
壹、我國推動行政法人之理由	67
貳、行政法人之設立條件	69
第三節 行政法人法律關係之探討	71
壹、行政法人民主正當性	71
貳、行政法人之公權力行使	74

參、行政法人之行政救濟制度	82
第四節 小結	84
第四章 行政法人之組織架構及權限運作	87
第一節 行政法人之設置	87
壹、行政法人設置方式與法律保留原則	87
貳、行政法人設置之決策過程	89
參、行政法人之設置程序	90
第二節 行政法人之組織結構	92
壹、行政法人之功能	92
貳、行政法人組織建構之原則	93
參、行政法人之內部組織	94
第三節 行政法人之權限與運作方式	100
第四節 小結	104
第五章 行政法人現職員工權益保障及人事管理	107
第一節 外國行政法人制度	107
壹、日本獨立行政法人	107
貳、英國政署制度	110
參、小結	111
第二節 台灣省政府功能業務與組織調整之相關規定	112
壹、臺灣省政府功能業務與組織調整有關之人員權益保障 規定	112
貳、實施情形及問題	107
參、小結	116
第三節 行政院功能業務與組織調整之相關規定	116
壹、行政院組織調整員工權益保障與省公務人員權益保障 措施主要差異	117
貳、檢討分析	119
第四節 我國行政法人法草案之相關設計	120
壹、行政法人法草案有關現職員工權益保障之規定	121

貳、行政法人法草案有關人事管理之設計	123
參、檢討分析	123
第五節 國立中正文化中心改制行政法人之相關規定	129
壹、改制行政法人後現有員工權益之保障	129
貳、改制行政法人後人事管理之相關規定	131
參、檢討分析	134
第六節 小結	135
第六章 行政法人之監督機制及績效評估	139
第一節 行政法人監督機制之運作	139
壹、董（理）事會之監督	140
貳、中央各目的事業主管機關之監督	144
參、績效評鑑委員會	149
第二節 行政法人績效評鑑委員會與績效評估	150
壹、日本獨立行政法人評價委員會	151
貳、我國行政法人績效評鑑機制	152
參、相關問題檢討	154
第三節 行政法人之其他國家機關監督	159
壹、立法監督	159
貳、審計監督	161
參、監察監督	161
肆、司法監督	162
第四節 行政法人之資訊公開	163
壹、日本獨立行政法人之資訊公開	164
貳、我國行政法人制度之資訊公開	165
第五節 小結	166
壹、因應行政法人運作彈性化，建立監督與績效評估機制	167
貳、強化監督機制，確保行政法人完成特定共任務執行	167
參、建議意見	168
第七章 我國行政法人推動現況及展望	171

第一節	組織改造與行政法人	171
第二節	目前優先推動之個案	173
壹、	推動現況	173
貳、	相關問題	176
第三節	國立大學行政法人化之可行性評估	181
第四節	未來展望	188
考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第一次會議紀錄		195
考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第二次會議紀錄		200
考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第三次會議紀錄		203
考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第四次會議紀錄		211
考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第五次會議紀錄		217
考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第六次會議紀錄		223
考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第七次會議紀錄		230
考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第八次會議紀錄		235
考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第九次會議紀錄		237
參考文獻		247

表 次

表一：英國文官委員會組織整併情形	37
表二：政署之主要營運者分類表	43
表三：政署組織型態調整一覽表	49
表四：我國、日本、英國之行政法人及政署制度概況彙整表	55

圖 次

圖一：政署之設立步驟	40
------------	----

第一章 序 論

壹、研究背景

因應國際局勢變遷與社會多元化，我國自解嚴、終止動員戡亂時期以來，社會政經文化蓬勃發展，異於往昔；民眾對政府效能之提升，期望尤為殷切。民國（下同）85年12月國家發展會議達成有關調整政府角色職能、精簡政府業務之共識，為推動政府組織再造，87年行政院頒布「政府再造綱領」，期達企業化政府之目標。包括組織再造、人力及服務再造與法制再造等層面。於法制推動再造計畫中，調整政府角色部分，包括公營事業民營化、獎勵民間參與公共建設、政府業務委託民間辦理等，已有使政府任務朝向「民營化」方向之思考。至90年8月24日至26日「經濟發展諮詢委員會議」投資組共同意見，建議由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動政府改造事宜。同年10月25日該委員會正式成立，負責推動政府改造事宜。翌（91）年3月30日政府改造委員會第三次委員會議討論通過「行政院組織改造的目標與原則」，決定將目前行政院所屬一級機關調整為23個，並提出行政院組織法修正草案，5月成立「行政院組織改造推動委員會」，8月該推動委員會通過機關組織檢討順序之考量方向：「去任務化」、「地方化」、「法人化」、「委外辦理化」。同年11月則提出「行政法人建制原則」，揭示行政組織改造應朝「去中心化」、「去官僚化」與「分權化」。其中，有關法人化部分，於91年11月14日提出「行政法人建制原則」，並已制定「行政法人法」草案，於92年4月送請立法院審議。

於行政法人法立法通過前，行政院各部會已先針對組織改造工作推動情形及相關議案進行報告及討論，並選出優先推動個案。其中，優先完成個案立法者，於93年1月20日制定「國立中正文化中心設置條例」，同年3月1日起正式改制為行政法人¹。基於政府改造作

¹ 目前有關國立中正文化中心設置之相關立法作業，已公佈施行者有：「國立中正文化中心設置條例」、「國立中正文化中心董事及監察人遴聘辦法」、「國立中正文化中心董事監察人及藝術總監利益迴避適用範圍準則」、「國立中正文化中

業，作為中央行政機關組織共同規範之「中央行政機關組織基準法」，已於 93 年 6 月 23 日公布施行。未來行政院組織之基準，配合政府組織精簡，將行政院機關數採總量管制，目前行政院下設 35 個機關，大幅縮編為 22 個機關；至於金融監督管理委員會、中央銀行、公平交易委員會、中央選舉委員會和通訊傳播委員會等五大獨立機關及合議制成員，由行政院院長提名後，須經立法院同意後任命。基此，可預見未來行政機關組織係朝向精簡化、強化國會監督之方向進行。在組織精簡之要求下，必須重新檢視機關業務性質及功能，配合上述機關組織檢討原則而有個別轉型之必要。

因應上述組織改造變革，行政法人制度為一新興組織改造方向，日本於 1999 年即制訂通過「獨立行政法人通則法」，並於 2001 年施行，但制度理念實源自英國政署制度之行政改革理念，而法系特色差異，使二者在建制及運作實態上更顯不同，有其制度對照比較之意義。諸如日本獨立行政法人將原本行政機關組織內之業務，獨立於機關組織外而賦予獨立法人格，除業務效率化外，尚有其精簡組織人事之目的；但英國政署制度則仍將其定位於行政機關之內部組織，但強調政策執行之功能，是否同樣具有精簡組織人事之目的，則未必明確。因此，該制度之緣起理念以及基本架構，我國行政法人與日本獨立行政法人制度、英國政署制度有何不同等問題，亦有必要作通盤研究並深入問題，以增進對制度運作之理解，並能預見制度良窳，作為改進參考。尤其，針對行政法人制度未來實施方向，尚待釐清之點甚多，此於目前相關立法作業多所討論。

目前優先改制為行政法人之國立中正文化中心，於考試院審查行政院函送「行政法人法」、「國立中正文化中心設置條例」及「國立中正文化中心改制行政法人隨同移轉繼續任用人員人事管理辦法」等法規之歷次會議時，對於行政法人之建制均提出相關意見，其內容包括該制度之設置、公務人員權益及監督機制等問題。有關行政法人設

心改制行政法人隨同移轉繼續任用人員人事管理辦法」、「國立中正文化中心作業基金收支保管及運用辦法」。

置，考試院立場為由於行政法人係全新制度，推動時應抱持審慎態度，不宜草率為之，而應未雨綢繆，對於可能之缺失，預為因應設計，以期周延，以免易放難收。並建議政府設立行政法人新制應制定通用性法律或個別性組織法律，以為設立依據。尤以新制度推展之初範圍不宜過度擴張，應慎重評估其業務性質，以確實不適宜由行政機關辦理之業務方屬行政法人實施範圍。至於有關人事及現職公務人員權益部分，考試院則針對繼續留用者之權益、與非公務人員身分者兩制之間如何並存及轉換等相關問題，至為關心。另監督機制中董（理）事及監事會之遴選、身分、權利義務，與執行長間之權責劃分，併同績效評鑑制度等，亦多所關切。考試委員更認為，此於日本、英國等國亦有類似制度且付諸實施，英國政署制度雖實施多年，但日本之獨立行政法人制度仍為嘗試階段，故我國行政法人制度立於兩者間，有何不同，有無參採改進之點，應予研究。

綜上背景，希藉由本研究計畫之提出，自比較法、行政法學觀點，針對行政法人制度之重要問題、個案推動狀況等層面，有兼具學理與實務、宏觀與深度之檢討，以期對於未來制度推動、運作能有所助益。

貳、研究目的

本計畫研究目的，係自比較法制、行政實務運作，對於我國行政法人制度之特色及不足，提出研究及建議。主要探討問題如下：

- 一、我國行政法人制度與日本獨立行政法人、英國政署制度，於制度成立背景、制度內容方面有何不同，有何可供我國改進或借鏡之處。
- 二、我國推動行政法人之理由為何，行政法人之設置有何條件限制，如何確保其權限行使及營運符合民主正當性。
- 三、改制為行政法人後，因制度上就現職員工依其意願區分是否隨同移轉，願隨同移轉者，並有保留原有公務員身分之設計，使人事制度趨於複雜。其間，現職員工權益如何加以保障，我國以往組織改造經驗中（如省政府功能業務與組織調整）曾遭遇如何問

題，與此次組織改造有何差異，相關問題行政法人制度是否充分因應。

四、由於行政法人仍負有公共任務，仍屬行政組織之一環，雖保有其自主性，但為確保行政任務之適法及效率達成，消極方面，於法定範圍內，仍受目的事業主管機關之監督，積極方面，則有績效評鑑方式，制度如何設計。

五、現行行政法人推動之個案，僅有國立中正文化中心已成立運作，其餘則陸續檢討中。目前推動狀況如何，該中心現行運作上遭遇如何問題。而擬議中之國立大學法人化，與機關法人化應有其不同理念，正反意見如何，而現行大學法草案之設計有何問題。

針對上述問題，以大綱方式安排各章節順序如下：

第一章 序論

第二章 先進國家制度之簡介

第三章 行政法人之設立標準與法律關係

第四章 行政法人之組織架構及權限運作

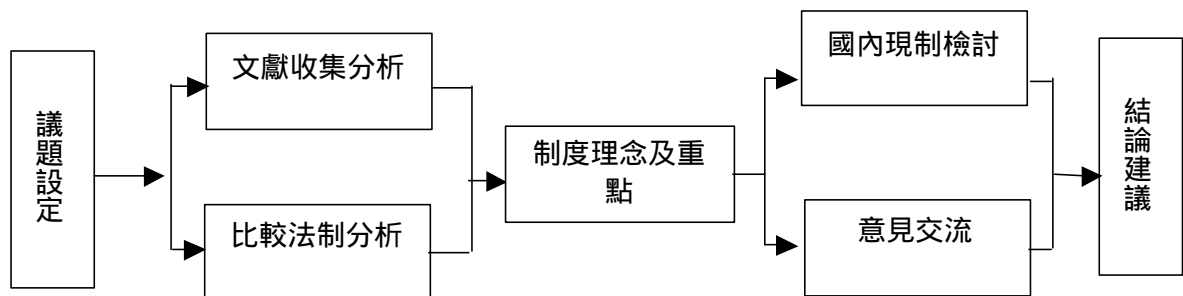
第五章 行政法人現職員工權益保障及人事管理

第六章 行政法人之監督機制及績效評估

第七章 我國行政法人推動現況及展望

參、工作步驟

本研究計畫之工作步驟之流程圖示及說明如下：



(一)議題設定：本研究小組成員來自法律學科、行政實務（銓敘部、行政院人事行政局以及考試院）等人員，涵蓋學理及實務經驗。

本研究於第一次會議召開時，於瞭解本計畫之背景後，由於計畫緣起並無設定範圍，經由研究成員集思廣益，由各研究成員依其專長以及所處機關業務針對行政法人制度實施可能面臨之問題，提出認為重要之議題，並於第二次會議中確立研究大綱以及分工。

- (二) 文獻收集分析：蒐集彙整國內外有關政府再造、行政法人制度等文獻。收集方法除專論、專書外，對於制度瞭解以及現狀發展，如有疑義，除國內部分，可就近向相關機關瞭解外，國外部分則適時以電子郵件去文詢問。
- (三) 比較法制分析：有關外國法制部分，囿於研究成員之語文專長、資料蒐集閱讀之便宜，以及行政法人制度值得參考者為日本及英國，故以此二國制度為比較對象。
- (四) 制度理念及重點彙整：透過文獻收集分析，並由成員依其分工提出對於各自所設定議題之初步理解，並依排定章節撰寫研究報告。
- (五) 意見交流：各成員依分工章節撰寫報告後，排定日程，每月召開研討會方式，進行各組意見交流，並互相確認議題之關聯性，經獲得共識後，提出結論建議。

肆、文獻回顧

一、研究報告

由於前述之政府組織改造方向於 87 至 90 年間確立，開始國內對於行政法人制度之廣泛研究。當時即有針對組織法人化、各組織型態設計、外國行政法人制度等議題，由各機關或研究機構提出研究報告。

行政院經濟建設委員會委託台大法學基金會（許宗力教授主持）『國家機關組織法人化之研究 - 以港務局法人化為中心』（88 年 3 月），闡述國家機關組織法人化之理念，於定位高雄港務局為公法人之前提下，提出給予免稅優惠、有發行公債或債券之權限，人員不具有公務員身分等規定之設計，並試擬「高雄港設置條例」法律草案。

行政院人事行政局委託佛光人文社會學院研究（郭冠廷教授主持）『公法人之組織設計與人員任用管理之研究』（91年12月），自公法人概念於學理上之意義，比較不同公法人類型之特色，並探討行政法人制度設計之問題，認為不同類型之公法人（公法社團法人、公法財團法人、公法營造物法人）應有不同之法制設計，不必設計單一之公法人基準法，該報告將公法營造物法人稱為行政法人，依設置條件分為四大種類：1.國家公共任務適合採行企業化管理經營措施而無由國家親自執行必要者，2.國家公共任務需反應社會多元利益或高度專業需求有去政治化之強烈需求，不宜由國家親自執行，3.國家公共任務基於兩岸或外交關係之特別考量，不適合民營化者，4.國家公共任務適合民營化但因無法自給自足，基於過渡考量者，並提出「行政法人基準法」草案。

行政院研究發展考核委員會 90 年度自行研究報告『日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性』（90年12月），除日本獨立行政法人制度之制度介紹外，並一同比較英國政署制度、德國法人制度與我國擬議中制度之差異，建議未來改制除應蒐集資料研究我國及外國相關實證資料外，並應確立決策與執行劃分之原則，步驟上亦宜建立改制機關之清單，再具體構思其組織型態、評鑑機制以及績效管理及評估制度等內容。

行政院國家科學委員會委託政治大學公共行政及企業管理教育中心研究（劉宗德教授主持）『行政院國家科學基金會設置條例暨其組織、捐助章程』，探討原於行政院國家科學委員會所掌管下「國家科學技術發展基金」法人化之組織定位以及組織架構，並研擬組織相關法令。

行政院二代健保規劃小組階段性報告（劉宗德教授主持）『授予行政法人全民健康保險基金會公權力之必要性及其範圍』（92年12月），從健保體制改革、行使公權力業務，比較美、英、德、日等國醫療保障制度，並針對我國中央健保局改制行政法人後，包括健保資源分配業務、承保業務、保險給付業務、醫事服務採購與醫療費用支

付業務、調查、檢查及訪查等支援業務，何者宜交由行政法人間健保基金會行使，何者宜由監督機關行使以及其控制機制，加以探討。因於強制納保原則下，健保業務仍難脫公權力行使色彩，報告建議行政法人所限定之條件，並非適合健保基金會作為保險人之定位，倘政策上認為確實有脫機關化之必要性，除放寬「公權力行使程度低」之解釋外，亦應檢討改制後行政法人健保基金會作為保險人之地位或任務是否改變，或有無其他適合之組織型態問題。

二、研討會論文

以專題學術研討會形式者，有：91年12月行政院研究發展考核委員會主辦『政府機關（構）法人化研討會』，發表論文有：林素鳳「日本的獨立行政法人及其相關問題」，從日本行政改革之特徵與論理（中央省廳之整併、行政資訊公開與說明責任、管制鬆綁），介紹日本獨立行政法人制度，認為日本獨立行政法人制度因應該國行政改革目標已成獨創之制度，但仍有例如欠缺國民監督或國會監督，不應將國民作為消費者而相提並論，獨立行政法人一面強調績效，一面又強調基於公共之立場，不免矛盾等批評，制度仍有諸多問題待克服。盛子龍「德國機關法人化問題」，探討德國各種公法人之類型以及其發展概況，認為因應不同功能性考量，可以發展不同組織型態之公法人，我國制度上應考慮建立一套準則性之法規，以提供不同公法人之類型範本。李建良「機關法人化之理論」，從機關法人化之概念，檢視行政法人建制原則，認為建制上雖迴避公法人類型之難辨性與僵化性，但可能無法避免在實際運用上，仍必須選擇適合政策目標以及功能取向之組織模式。蔡茂寅「機關法人化實務問題之探討 - 以行政法人建制原則之探討文中心」，分別就行政法人之設置條件、程序、定位及組織方式、權能及運作方式、監督、財務以及公務員身分權益、行政救濟等問題個別檢討。

92年10月行政院組織改造推動委員會、社團法人台灣行政法學會共同主辦『行政法人與組織改造學術研討會』，發表論文有：黃錦堂「德國機關分權化整體責任改革之研究 - 兼論我國行政法人的設

計」，從德國新治理模式以及英美之新公共管理等相關概念，介紹德國機關分權化推行之情形。蔡秀卿「行政組織改革與地方行政法人 - 從日本地方獨立行政法人制度論起」，分析日本地方獨立行政法人制度之主要論點，並檢討我國導入地方獨立行政法人之可行性。張文貞「行政法人與政府改造：在文化與理念間擺盪」，實地參訪英國倫敦教育人員訓練中心、巴黎羅浮宮、荷屬東印度公司等國外類似機構之成果，檢討台灣共部門改革之疑點以及闡述行政法人制度之理念特徵、制度需求以及與憲政主義之關係。林三欽「中正文化中心組織改制問題初探 - 兼論其行政法人化之展望」，檢討國立中正文化中心改制前定位之問題，改制後應採取財團法人或行政法人等之可能方案，各有如何特點，並建議可由中正文化中心試辦行政法人制度。

三、個別專論

(一) 期刊論文有就相關議題專題討論，如國家政策季刊創刊號(91年9月)，以「行政院組織調整」為專題，其中有：葉俊榮「行政院組織改造的目標、原則及推動機制」，闡述我國行政院組織改造之枝目標在於規模精簡化、建制合理化、強化政策之領導與統合、落實業務與組織之合理劃分以及組織彈性化，並說明改造工作之推動過程，以期使政府效能能因應全球化競爭之要求；蔡茂寅「政策統合機關、獨立機關定位及設立原則」，則針對政府改造方案中除減少內閣部會外，其他如政策應如何統合、行政管理機關是否設計完善、獨立機關應如何統制等部分，加以檢討。

(二) 個別發表之單篇論文，介紹或比較行政法人制度、理論者，有：蔡進良「中央行政組織法變革之另一取向--日本獨立行政法人制度之引介」月旦法學 83 期(91年9月)、蔡秀卿「日本獨立行政法人制度」月旦法學 84 期(91年5月)，均在介紹日本獨立性政法人制度之產生背景、主要內容。、林明鏘「評『行政法人法』草案--以行政院 92 年 2 月草案為中心(上)(下)」人事行政 143、144 期，劉靜如「『行政法人法』草案之立法目的與重點論述」人事月刊 215 期(92年7月)、范祥偉「行政法人的政策理念與實務運作」人事月刊 146

期（92年12月），介紹或評析我國行政法人法草案之條文規定，林明鏘一文則提出行政法學理上之檢討。收於論文集者，有：葉俊榮「全球化對行政法的挑戰 - 從行政法人的建制談起」，認為全球化與全球競爭已衝擊行政法之基本理念，政府改造應從此一面向思考引進績效觀念、服務導向、增進效率之作法，而行政法人制度即是以此需求為基礎之設計。劉宗德「日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析」，比較日本之公益法人、特殊法人及獨立行政法人於制度之現況及發展，並提示日本目前之行政改革中，併用各種特殊行政組織型態，已成為削減行政事務規模及精簡行政組織之具體作法，值得持續觀察，均收於法治斌教授紀念論文集『法治與現代行政法學』（93年5月）。

（三）針對個別類型行政法人之檢討，有：林三欽「中正文化中心組織改制問題初探 - 兼論其行政法人化之展望」（同上）。秦裕傑「博物館「行政法人」化之商榷」博物館學季刊 17 卷 2 期（92年4月）。周志宏「公立大學法人化的質變與隱憂」台灣本土法學雜誌 49 期（92年8月）。程明修「制度的終結？--國立大學行政法人化之選擇」法學講座 25 期（93年1月），批判現今國立大學行政法人化之趨向過於模仿外國制度，且行政法人化之理由與國立大學法人化並非相干，我國隻發展有將國立大學過度化約「機關化」之疑慮。董保城「從〈學者共和國〉到〈學術企業體〉之兩難--論新版大學法草案」月旦法學 106 期（93年3月），同「公立大學組織再造之再造 - 從法治斌教授為修訂大學法撰文談起」於法治斌教授紀念論文集『法治與現代行政法學』（93年5月），介紹美國以及德國大學組織之發展趨勢，並強調行政法人之主體性與大學主體性迥異，藉此提出我國大學法之修法建議。陳月春「行政法人推動實例--國立中正文化中心改制行政法人之簡介」公務人員月刊 93 期（93年3月），探討國立中正文化中心改制行政法人之過程及實務執行上之問題。

上揭文獻中，針對國外制度比較、機關法人化之學理、我國制度草案之檢討，甚至從個案檢討機關業務之法人化問題，多所著墨。惟

各論文均依所關心重點而論述，尚未見有通盤整合制度面問題之研究。本研究計畫除於資料收集上力求更新外，外國制度比較上，以日本制度與英國制度為對象，除加強各該制度改革背景之闡釋，以突顯制度特色及差異性外，並反觀我國制度有何可參考改進之點；我國行政法人制度之探討方面，著重行政法人與監督機關、人民間法律關係之探討，且因應前述研究動機，尤以改制為行政法人化後之現職員工權益保障、監督績效評估機制為重心。其中，公務人員現職員工權益保障，則從省府組織精簡之改革經驗中，參照此次行政法人制度之組織變革，有何問題可供借鏡。於績效評鑑機制之探討，亦借用公共行政學所提倡「平衡計分卡」觀念，如何於行政法人制度中運用及可能遭遇問題。而個別行政法人之推動現況，特別針對已經行政法人化之國立中正文化中心在運作上發生如何問題，以及擬議中之國立大學法人化其可行性及制度設計有何問題，提出檢討。諸此，或為前述文獻資料中所未提及，或有論述未盡充足之點，本計畫除就相關問題有所補充外，亦從不同觀點拓展研究面向。

第二章 先進國家制度之簡介

第一節 日本獨立行政法人制度

壹、制度成立

一、行政改革背景

日本獨立行政法人制度之成立，係基於1997年12月3日行政改革會議最終報告書之建議²。此行政改革會議為橋本龍太郎內閣所提出六大改革方針（即：財政構造改革、行政改革、經濟構造改革、金融制度改革、社會保障制度改革、教育改革）中，為檢討「行政改革」課題，於1996年11月所設之諮詢機關。1996年10月秋天日本國會大選，由於當時財政構造有改革急迫性，加以住專（處理住宅金融專門公司之不良債權問題）、愛滋藥害（因輸血感染愛滋病）等問題、弊端發生，實歸咎於戰後以來一成不變之官僚制度，乃由各政黨締結公約，呼籲應重新檢視中央省廳組織任務之應有做法，使行政改革議題成為該次選舉之重要議題³。選後，基於「三黨政策合意」，決定於總理主導下，以民間人士為中心設置直屬於內閣之機關。至1998年6月止，計歷經45次會議。最終報告書分就：「強化內閣機能」、「改編中央省廳組織」、「行政機能之減量及效率化」、「改革公務員制度」以及「改革資訊公開制度、地方行財政制度」，分別提出具體建議。

該報告書中，針對「行政機能之減量與效率化」目標，提出「行政事業或事務於民營或民間委託之同時，有民營化或民間委託困難者，基於政策規劃立案機能與實施機能分離觀點，在實施機能部分，靈活運用外局制度及獨立行政法人制度，以使其能自律而有效率之經營」建議。接續歷經「獨立行政法人通則法」等法令之整備，至2001年1月16日正式施行。然有關獨立行政法人之倡議，最早仍始於大選

² 參照 <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final>。

³ 獨立行政法人制度研究會編『獨立行政法人制度の解説』（2002年），7頁。

時自民黨於上揭公約中，提出引進英國政署（executive agency）制度之構想。1997年3月行政改革會議第8次會議中，瞭解外國行政組織及行政改革之現狀說明後，針對英國政署制度，提示主要議題為「英國政署制度可否參考、該制度有何特徵值得重視，與日本特殊法人制度有何關聯」⁴。

二、制度化過程

1997年5月行政改革會議針對主要議題彙整各委員意見，有所謂「中間整理」⁵。於中央省廳組織改革部分，有關「政策規劃機能與實施機能分離」之理解，大致認為：（1）應將中央省廳之實施機能分出，單純化為規劃、立案及調整之機能，僅負責提出各種政策之選項，此於行政高度複雜化下，有助於貫徹目標管理，防止政策僵化，排除不透明之行政指導。（2）政策規劃機能與實施機能之區別，必須從具有不同性質及內容之政策規劃機能中，細膩分析何者可保留於中央省廳，何者可由外部組織，而實施機能中，有些包括權力作用性質，如具有權力作用性質，於採取一般國家行政機關型態之外，尚有如何形式可考慮。（3）且如經檢討認為某種程度尚有分離可能，仍必須個別檢討其弊端。（4）即使二者機能分離，仍須強化對於國民之說明責任、加強政治上指導力及其促成。

基此，實施部門之選定方法及對象，可有不同型態，針對擔負實施機能之部門，其責任分擔、營運管理，引進英國政署制度之檢討。包括：制度引進之問題點、制度具體構造、可英國政署化之業務等。問題點中，特別應注意：（1）必須使英國政署之概念明確，理解英國政署化必須採取執行幹部契約制、定有數值目標之業務評價、賦予業務執行之裁量權等制度，避免僅流於表面工夫而留有舊有行政本位主義之色彩。（2）針對已經存在之特殊法人型態有何不足、英國政署化如何能減省經費、人事會計方面與各省間之關係如何、與國會之關係等問題，由於英國政署制度有該外國情勢之背景，引進之際，仍

⁴ 獨立行政法人制度研究會編，同註2，12頁。

⁵ 參照 <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/975naka23.html>

須以日本既有外局制度及特殊法人二制度為基礎，思考其改善策略。

(3) 初步決定英國政署化實施之業務對象，為成本效益低、政府所處理業務中由公務員為權力行使或裁量較少之業務為對象，如執照發給、護照、官舍營繕、登記印刷、統計、專利審查、測量、國有財產及國立公園之管理等，而自衛隊或國稅廳業務予以除外；至於具有成本效益者，則歸為民營化範疇。

1997年6月行政改革會議提出中間報告⁶，確立獨立行政法人制度，詳述該制度創設之基本觀點以及概要內容。從垂直減量⁷觀點所設計之組織型態，有獨立行政法人及外局（指於中央行政組織中「總理府」及「省」以外之組織，多冠以「廳」或「委員會」之名稱）。針對獨立行政法人制度設計之概要，為：(1) 區別規劃立案事務與實施事務，後者為使其能提升效率、服務品質、確保透明性，應於國家行政組織外設立有獨立法人格之組織（暫稱為獨立行政法人）。(2) 該法人必須就其業務營運明確規定其目標及方法，業務結果應引進評鑑及改善機制，財務經營及商業會計制度，定期檢討該事業有無存續必要、可否民營化。(3) 有關評鑑基準必須進一步檢討。(4) 職員應具有公務員身分，或非公務員身分，尚未決定。

中間報告之後，大約集中於職員身分、評鑑機制以及對象業務之討論。其中，關於獨立行政法人之對象範圍，經與各省廳折衝結果，限定於實驗研究機構等，討論其法人化之可行性；而爭議最大之國立大學獨立行政法人化可行性問題，則暫予擱置，至最終報告時，僅明示此為長期檢討課題之一。而就職員身分問題，有關公務員型或非公務員型之討論，於中間報告提出前，即有爭執，由於社民黨強烈主張應保障職員身分，遂於中間報告後之小委員會中，確立設置公務員型之方向⁸。

⁶ 參照 <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0905nakaho-30.html>

⁷ 「垂直減量」(outsourcing)與「水平減量」對稱，前者為國家行政組織之縮編問題，而後者民營化、行政委託或管制緩和等官與民角色分擔問題，參照蔡秀卿「日本獨立行政法人制度」月旦法學 84 號(2002年5月)，67頁。

⁸ 參照蔡秀卿「日本獨立行政法人制度」月旦法學 84 期(91年5月)，63頁。

三、立法推動

(一)中央省廳等改革基本法

1997年12月3日最終報告書發表後，隨即進行法制化推動。首先，經內閣決議公布「行政改革會議最終報告書之因應方針」，據此，宣示給予最終報告書內容之最大尊重，並立即建立中央組織改造等工作之準備體制（成立「中央省廳等改造準備委員會」以及於內閣府內設「準備室」），擬於次屆國會會期提出「中央省廳等改革基本法」。本法主要在使由行政改革會議最終報告書所提案各項改革之實施，其改革之基本方針、應採取之措施策略等得以明確化，並能於法案作業上，與最終報告書內容所呈現之精神，無過猶不及之慮⁹。基本法中，涉及獨立行政法人之規定，主要為：獨立行政法人之一般性規定（目的及法令依據）、營運之基本要求（目標計畫之設立、評鑑委員會及職員身分、勞資關係之處理等事項）以及設施等機構之重新檢討，明示其獨立行政法人化之可能性。本法於1998年6月公布，同時，基本法成立後，設立「中央省廳等改革推動本部」及事務局，上開準備委員會及準備室即予廢止¹⁰。

(二)獨立行政法人之基本法制

1.獨立行政法人通則法

依據基本法第52條規定，於內閣所成立集中統一處理有關中央組織改造事務之機構，即「中央省廳等改革推動本部」，其所掌事務之一，即負責規劃創設獨立行政法人制度所涉之相關法律及法規命令，此設置為時3年，至2001年6月終了。1999年4月由推動本部根據事先所決定之「中央省廳等改革大綱」中對於獨立行政法人之說明，提出「獨立行政法人通則法」、相關整備法案及各省設置法等法案；同時，於如何運用方面，作成「中央省廳等改革推動之方針」，

⁹ 參照獨立行政法人制度研究會編，同註2，18頁。

¹⁰ 中央行政機關之調整，計將1府22省廳裁併成1府12省廳。128局亦減為96局，減少百分之25，2001年1月各新省廳組織開始運作。

其中依基本法所設之基準，具體檢討計 89 個事業或事務獨立行政法人化應注意事項，以補充法令不足¹¹。「獨立行政法人通則法」於 1999 年 7 月公布，2001 年 1 月 6 日施行；「有關獨立行政法人通則法施行之相關法律整備法」，亦於同日施行。

2.獨立行政法人個別法

通則法成立後，1999 年 11 月進行包括各省廳下法人個別法案之草擬作業。個別法案係規定各法人之名稱、目的、業務範圍等一般事項，原本須由各省廳草擬，各省廳下之獨立行政法人所立之個別法，不得違反通則法之意旨。初步自預定獨立行政法人化之 86 項事業及事務中，作成 59 個法人個別法草案，1999 年 12 月 22 日公布，與通則法同日施行。但與法人設立有關作用法或省組織法之修正，其施行日期則另以政令規定，例如「有關獨立行政法人國立公文書館設立相關政令之整備」政令第一條規定預定成立日為 2001 年 4 月 1 日。

3.獨立行政法人相關政令之公布

除 59 案個別法外，2000 年 6 月經內閣會議決議，公布有關獨立行政法人之政令。包括：涉及通則法組織、營運及管理等共通事項之政令，通則法等法律施行相關政令整備及過渡措施之政令，因應各獨立行政法人等設立相關政令整備之政令，各省廳獨立行政法人評鑑委員會會令。

四、實踐步驟

針對 2001 年 4 月 1 日各獨立行政法人之成立，以及其後其他事業或事務改制成獨立行政法人，應如何進行，於同年 12 月 1 日經內閣會議決議，通過「行政改革大綱」，該大綱係以至 2005 年為一進程，期求集中而有計畫地實施各領域之行政改革，12 月 19 日於內閣下成立「行政改革推動事務局」。

（一）原有各省廳所掌事業、事務之法人化

¹¹ 參照獨立行政法人制度研究會編，同註 2，22 頁。

前述於 1999 年 4 月制定獨立行政法人個別法同時，即針對中央省廳所管事業或事務中，何者適於獨立行政法人化之要件進行檢討。先就基本法所定之要件，將其解釋具體化，分為第 36 條（先確立有必要由國家自己實施之事業及事務）與第 43 條（各設施等機關）。第 43 條所指之設施，包括：國立大學、國立醫院及療養院、考試研究機關、檢查檢定機關、文教研修設施及作業設施、矯正收容設施，分別檢討其是否移轉予民間或地方公共團體、廢止，或依其性質而予法人化。經過詳細調查後，決定獨立行政法人化者，有考試研究 56 個、文教研修及醫療衛生 18 個、檢驗檢定 5 個、作業設施 5 個，外加貿易產業研究所、貿易保險、駐軍等勞工等事務、造幣局及印刷局 5 個，計 89 個事務及事業。其他如國立大學、糧食事務、動物醫藥品檢驗所、船舶、飛機及無線通訊等檢查業務，因性質特殊，有待進一步檢討。就職員身分部分，有 4 個事務及事業（國立青年之家、國立少年自然之家、通商產業研究所、貿易保險）不賦予國家公務員身分。轉型時間表上，原先之 89 個事業事務部分，原則上於 2001 年 4 月完成；但其後轉型者，則須依行政改革大綱所定事項辦理¹²。

（二）特殊法人及認可法人之檢討

針對非中央省廳所掌事業或事務，而係依法律直接設立或依特別法律而以特別設立行為所成立之法人，多被冠以「公社」、「公團」、「事業團」、「公庫」、「基金」、「銀行」等名稱，稱之特殊法人。其所執行事務原本須由國家自己實施，卻非由國家實施，亦不由民間實施，雖有各種歷史上或營運上原因，但其發展益發龐雜下，亦飽受官商勾結、責任不明、組織業務自我繁殖等批評¹³。又為逃避以上述型態所遭詬病，嗣後復有由民間等利害關係人為發起人而自主、任意成立之法人，因須經主管機關認可，而所掌事業或事務內容，多具有公共性，被稱為認可法人，因多有由政府出資成立者，實質上與特殊

¹² 參照獨立行政法人制度研究會編，同註 2，23 至 25 頁。

¹³ 參照舟田正之「特殊法人論」收於雄川一郎、鹽野宏、園部逸夫編『現代行政法大系第七卷行政組織』（有斐閣、1985 年），254 頁。

法人無異¹⁴。有關特殊法人等之整理及合理化，自 1975 年左右即已開始，隨此次行政改革，亦作為檢討是否獨立行政法人化之對象之一。2001 年 6 月通過特殊法人改革基本法後，依據「事業維持之意義不高」、「經營顯著不符收益」、「民營化較有效率」等基準，分別進行廢止、民營化、民間法人化或獨立行政法人化之檢討。於 163 個特殊法人及認可法人中，除非不具有政策實施機能之 45 個共濟組合，其餘 118 個中，有 17 個被整併後廢止，45 個民營化，38 個整併為 36 個獨立行政法人¹⁵。

（三）獨立行政法人組織業務之定期檢討

獨立行政法人通則法成立時，眾議院行政改革特別委員會及參議院行財政改革與稅制等委員會作成附帶決議，要求至 2003 年各獨立行政法人於中期目標¹⁶期間終了時，主務大臣應開始對於各該已屆中期目標期間之獨立行政法人，通盤檢討組織及業務實施成效，並提出改善措施，考量該事務及事業是否應予廢止或採行其他組織型態。此一定期檢討，為獨立行政法人制度之主要事後監督機制。自 2004 年 3 月以後，將陸續有獨立行政法人教員研修中心等法人屆滿中期目標期間，2003 年 7 月政策評鑑及獨立行政法人評鑑委員會訂有「有關獨立行政法人主要事務及事業修正或廢止之建議處理方針」。

（<http://www.soumu.go.jp/hyouka/dokuritu-gyouseihoujin.htm#2>）

貳、制度概要

獨立行政法人所擔負之事務事業有高度公共性，但為期發揮效率及效果，在營運上賦予自律性及自主性，而與監督機關間之關係立於必要且最小限度之範圍。自其所擔負事務或事業具有公共性此點，仍

¹⁴ 劉宗德「日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析」收於法治斌教授紀念論文集『法治與現代行政法學』（93 年 5 月），396 頁。

¹⁵ 參照獨立行政法人制度研究會編，同註 2，30 至 33 頁。

¹⁶ 獨立行政法人係透過「中期目標」及「中期計畫」，從事中期管理為制度特色之一。大約三至五年期間設定一中期目標，於中期目標終了時，檢討業務實績，並設定下一期中期目標。

屬於「行政」之範疇，又以其主體性具有上述特色及屬性，遂冠以「獨立」之名稱，而與國家或地方公共團體相別。依通則法之規定，區分為「普通獨立行政法人」及「特定獨立行政法人」二類¹⁷。除須具備一般獨立行政法人所共通之設立要件外，特定獨立行政法人必須符合特別之設立要件，因而，對其所屬職員認為仍有給予公務員身分之必要。於最終報告中既承認獨立行政法人職員之身分與原有國家公務員並非相容，卻又制度上區分出上述國家公務員型及非國家公務員型之二類型，僅是為求儘速完成行政改革而於政治上之妥協，未必有理論上之根據¹⁸。由此，日本獨立行政法人制度雖源自外國制度之觀念，仍有其獨自成因，不容忽視。以下，除作制度概要之介紹外，尚特別注意日本制度之特殊性，以整理其問題點。

一、理念及目的

由前述制度立法過程中，獨立行政法人制度之創設本作為行政省廳等改革內容之一環，而中央組織改革集中在內閣機能之強化、國家行政機關之整編以及組織與事務事業之精簡、效率化。詳言之，如改革基本法第二條所揭示，其基本理念為「因應國內外社會經濟局勢之變化，使國家能重點地負起本來所應實現之任務且有效地加以執行，藉由行政組織與事務事業之營運精簡及效率化，以提升整合性、機動性及透明性，促使戰後社會經濟構造之轉換，有助於更為自由且公正社會之形成」。於此理念架構中，行政之「精簡」及「效率化」成為改革之目的，獨立行政法人型態為手段之一。因而，獨立行政法人被定義為「自國民生活及社會經濟之安定等公共上之觀點，認為有確實實施必要之事務及事業，雖無由國家自己直接實施之必要，但委託民

¹⁷ 原本「獨立行政法人」用語曾作為學理上之概念，係由田中二郎博士所提出，係指「國家以及地方公共團體並列，賦予行政主體性之公法人組織之總稱」（參照『新版行政法 中卷（全訂第二版）』弘文堂、1976年，189頁），包括公社、公庫、公團等之特殊法人或土地區劃整理組合等之公共組合、地方公社等，屬於涵蓋範圍相當廣泛之概念。但此學理上概念與立法化之獨立行政法人概念，實有差異，應予注意。

¹⁸ 藤田宙靖「國立大學の獨立行政法人制度」ジュリスト 1156號（1999年），111頁。

間辦理又有無法實施之虞，或有必要由單一主體獨占實施者，能有效率且效果地執行而具備自律性、自發性及透明性之法人」（基本法第36條、通則法第2條第1項及第3條第3項）。採取獨立行政法人制度為手段與「精簡」及「效率」目的間，是否有必然性，而設定獨立行政法人之基準是否明確，均有檢討餘地¹⁹。無論如何，最終報告定位獨立行政法人制度之主要目的為「組織精簡」，次要目的為「業務效率化」²⁰。

（一）組織精簡

於「中央省廳必須減半」目標前提下，國家行政必須精簡。應如何精簡，可分為縮小行政活動之廣度，將若干權限移轉與民間及地方（自八十年代以來之民營化、民間委託及規制緩和為代表），以及縮小行政活動之深度，將企劃立案機能與實施機能分離，而於實施機能部分以民營化或導入獨立行政法人制度。前者為「水平精簡」，後者為「垂直精簡」。垂直精簡，是針對組織方面之精簡，將業務自國家行政組織中獨立，而另外創設其他組織，且該組織須由國家賦予獨立之法人格，為必要且最低限度之要求。給予獨立法人格後，為能符合精簡之要求，有「人事精簡」及「財政負擔減輕」二意義。但日本獨立行政法人制度於此二意義上，並非完全。

自人事精簡之觀點，原本獨立行政法人職員之身分，即應不具有公務員身分。但行政改革會議過程中來自行政實務之強烈反對，使究竟應堅守制度導入之目的，貫徹須為非公務員身分，或同時承認有公務員身分之型態，而期待將來運作上能自生新制度，二方有所爭論。其結果，基於使行政改革儘快完成之考量，而為政治上妥協，亦承認公務員型之存在。另方面，自財政負擔之減輕言，於組織上給予獨立之法人格，一般期待能採用獨立收支計算制，但因將獨立行政法人之

¹⁹ 福家俊朗等編『獨立行政法人 その概要と問題點』（日本評論社、1999），116頁。

²⁰ 藤田宙靖，同註18，112頁以下。

對象業務有上述界定，改制為獨立行政法人後，最終報告並非以獨立收支計算為前提，仍須以國家預算從事其所需之財務措施（通則法第46條），故與民營化全然不同。既然如此，何以仍賦予獨立之法人格，根本上，只能說在與省廳組織整編作業之關係上，為達省廳組織減半之要求，認為賦予獨立之法人格是重要目的而已²¹。

（二）業務之效率化

導入獨立行政法人制度之另一目的，為業務之效率化。所謂效率化，與垂直精簡理論上並非同意義，亦無必然關係。即垂直精簡原本具有「在官所必須提供之服務以外之服務，官必須撤退」之出發點，垂直精簡未必常使服務效率化，反而存有後退之可能性。此點，對照英國政署制度，與日本獨立行政法人制度之目的即有差異²²。英國政署制度之目的，即是本於業務效率化之目的，於行政之組織內部，設政署而作為實施部門一部分，給予權限行使之自由。該政署並無獨立法人格，且職員身分為公務員，其業務，主要從是否為大量反覆而有固定形式（例如許認可或檢查檢定等業務）之性質，加以考量。因此，是否具備業務效率化之要求，比較容易判斷。但獨立行政法人制度在省廳組織改革之前提上，即是要求「組織之獨立性」（給予獨立法人格），業務對象選擇之考慮，即非朝向民間絕對不能做之方向進行。業務檢討上，已先排除涉及國家行使公權力之事項，再自正面處理如考試研究、文教研修、醫療衛生等，由民間處理亦可之事務²³。

獨立行政法人有與英國政署制度不同之出發點，即如政署制度般，以大量反覆處理之定型化業務為對象，追求業務執行上之時間、勞力及費用減輕等經濟上效率性，制度設計上，獨立行政法人所追求之效率性，可能與此一意義之效率性，有所偏離。此並非否定獨立行政法人制度本身並無追求此意義下之效率性之目的可言，如有關各種

²¹ 藤田宙靖，同註18，112頁以下。

²² 福家俊朗等編，同註19，116頁。

²³ 藤田宙靖，同註18，112頁以下。

檢查檢定業務，亦被成為檢討對象。然他方面，大幅檢討之對象卻集中於各種文教研究機構之業務，但此性質之業務有否所謂業務執行績效，其成果可否明確數值量化，是否為上開效率性意義所包含，即有疑問。因此，整體而言，獨立行政法人制度在效率化此一目的意義上，與其說是為符合財政成本上要求，不如認為藉由賦予本身獨立之法人格，以期能紓解國家行政組織上所課予諸多之拘束或限制，進而擴大其組織構成、人事、業務營運及財政等方面之自由度²⁴。由於上述差異，嚴格以言，雖有喻「獨立行政法人為英國政署制度之日本版」，但同時為行政改革會議委員之一，行政法學者藤田宙靖教授則認為獨立行政法人其實為「改良型之特殊法人」²⁵。

二、制度設計

基上所述，獨立行政法人制度是將某些事業事務自國家行政組織分離而賦予獨立法人格，但並非民營化，業務性質上仍定位為「行政」之一環，即不免須由內閣負最終責任，故存在由國家控制之可能。此制度原本希擷取官營與民營各自之優點，又為避免誤用招致與以往特殊法人相同弊端，財政上須受限於國家預算措施，財務上採取「企業會計」原則善用「民營」優點，監督上運用「評價制度」亦具有「官營」色彩。諸此，均使獨立行政法人制度本身於追求獨立性之外，存有被拘束性²⁶。此點，於瞭解日本制度時必須有所認知，方不致被政策語意所誤解。

（一）設立標準

判別何種事務或事業非由國家自己實施不可之基準，有三：1.對於私人權利義務有直接且強力限制之行使公權力者，具體而言，對於

²⁴ 此外，真正符合英國政署制度原意之構想，即使「企劃及立案機能」與「實施機能」分離，於國家行政組織內部給予下部組織大幅度之自由，以達業務效率性之要求，應是省廳改革案中有關「實施廳」之構想，參照藤田宙靖，同註 18，112 頁以下。

²⁵ 參照藤田宙靖，同註 18，112 頁以下。

²⁶ 參照藤田宙靖，同註 18，112 頁以下。

身體或財產能直接以實力排除相對人之抵抗，其所限制之權利重大且受限制之範圍廣泛（如：警察）。2.性質上必須以國家為名義方能成立之事業，其中必須內含有國家本身之權威，如只是以國家為名所為者，並非該當（如：授予榮典）。3.與災害等國家遭遇重大危機之管理直接相關，必須直接由國家負起責任實施之事務或事業（如：國防）。除此以外之其他事務及事業，則以「公共性觀點，有確實實施必要」、「委託民間辦理又有無法實施之虞」或「有必要由單一主體獨占實施」，作為獨立行政法人化之基準²⁷。於此之上，初步區分為（1）造幣等現業務、（2）考試研究業務、（3）國立學校等文教研修業務、（4）國立醫院等醫療衛生業務、（5）統計等庶務業務、（6）其他服務等類，由各省廳分別加以檢討。（福家俊朗，1999；13）如認為原本即非國家行政組織所應從事之業務，即分別民營化、移轉民間或地方公共團體經營或廢止之²⁸。

（二）組織營運

獨立行政法人之設立程序，除個別法有特別規定外，依通則法之規定辦理（通則法第 13 條）。其設立之相關事務，由主管部會首長任命設立委員處理之（第 15 條）。組織構成採取「首長制」，獨立行政法人之首長由主管部會首長指定並任命（第 14 條），完成設立準備後，由設立委員向主管首長陳報後，相關事務即由獨立行政法人首長繼受，並辦理設立登記（第 15、16 條）。獨立行政法人除得依個別法設有監事及幹部，監事由主管部會首長任命，幹部則由法人首長任命，但應向主管首長陳報並公布之（第 20 條）。監事主要監視獨立行政法人業務之進行，有必要時得將監視結果向法人首長或主管

²⁷ 參照獨立行政法人制度研究會編，同註 2，44 頁。

²⁸ 其中，民營化者，如：農林水產省糧食檢查事務；移轉民間經營者，如：通商產業省工業技術標準實施部門有關規格訂定之業務；廢止者，如：農林水產省珍珠檢查所之檢查業務、北海道開發廳建設機械工作所災害防治用機械管理運用事務；移轉地方公共團體者，如：對於公共事業或對事業補助金之發放等。（中央省廳等改革推動方針）

部會首長提出意見（第 19 條）。此外，獨立行政法人依個別法規定設置職員，由法人首長任命之。主管部會首長及法人首長遇其各自任命之幹部或職員有解任事由時，得各自解任之（第 23 條）。

各獨立行政法人之業務範圍於個別法中規定（第 27 條），於業務開始時必須提出「業務方法書」，經主管部會首長認可（第 28 條）。有關業務營運，主管部會首長必須訂定 3 年以上至 5 年以下期間之「中期目標」，指示獨立行政法人並公告之，且該中期目標應聽取評價委員會之意見（第 29 條）。獨立行政法人接受該「中期目標」之指示後，必須根據此一中期目標作成「中期計畫」，送經主管部會首長之認可並公布之，主管部會首長於審核認可時，如認為有不適當者，得命變更該中期計畫之內容（第 30 條）。同時，於每事業年度開始（每年 4 月 1 日至次年 3 月 31 日）之前，根據經認可之中期計畫，必須依主管部會命令之規定訂定該事業年度業務營運之「年度計畫」，向主管部會首長陳報並公告之（第 31 條）。獨立行政法人於中期目標期間終了後三個月內應依規定向主管部會首長提出「事業報告書」（第 33 條）。

（三）財務人事

獨立行政法人之財源，由政府編列預算，於預算範圍內，對於獨立行政法人交付其業務營運所必要之金額（第 46 條）。獨立行政法人之會計處理，採取企業會計原則（第 37 條），每事業年度終了後三個月內，必須製作財務報表送經主管部會首長承認（第 38 條第 1 項）。有關會計財務監督，除有獨立行政法人之監事外，尚須由主管部會首長選任會計監察人（第 40 至 43 條），針對上揭財務報表、事業報告書及決算報告書等提出意見（第 38 條第 2 項）。

獨立行政法人中分為「特定獨立行政法人」及「非特定獨立行政法人」，前者成員具有公務員身分（第 51 條），後者則否。其區別，以「業務性質上，該事務事業之停滯將使國民生活或社會經濟安定產生直接重大障礙者」、「根據獨立行政法人之目的及業務性質等綜合

考量認為有賦予其幹部或職員國家公務員身分之必要者」為基準（第 2 條第 2 項）。1.給薪部分，對於特定獨立行政法人之幹部並須參考國家公務員給薪、民間企業幹部之報酬等因素訂定支給基準，核給時必須考慮該幹部之業績（第 52 條），而職員方面同樣訂有支給基準，其核給必須依該職員所擔負職務之內容與責任所能發揮之能力及效率加以考量（第 57 條）；對於非特定獨立行政法人，亦相同（第 63 條）。2.服務義務部分，特定獨立行政法人之幹部及職員均必須遵守職務保密義務、禁止從事政治活動、禁止兼職從事營利性業務、離職後之利益迴避（第 54 條）；其工作時間、休假等則由獨立行政法人考量國家公務員之規定，自行訂定規程；但非特定獨立行政法人僅禁止其幹部從事營利性業務（第 61 條）。3.其他法令適用部分，勞工災害補償保險法不適用於特定獨立行政法人之幹部及職員，而職員部分原規範國家公務員津貼、給薪、職務階等、工作時間等規定排除適用外，其他相關法律部分須配合修正（第 59 條）。

（四）評價監督

基於維持獨立行政法人之自律性及自發性，主管機關對其監督均限於必要最小限度。因此，儘量抑制事前介入或統制之程度，而注重事後之監督。事前監督，如前述，包括：有關幹部任命、年度計畫之「陳報」，業務報告書及中期計畫之「認可」，財務報表之「承認」等；事後監督措施，除具有一般行政上義務履行確保制度之運用（行政調查、違法行為之糾正及罰則）外，則以績效評鑑制度為重要。

針對獨立行政法人業務執行之績效，包括業務方法書、中期目標及年度計畫等之評鑑及意見提供，於主管部會下設「獨立行政法人評價委員會」（第 12 條）。評價分為「事業年度內業務績效之評定」以及「中期目標所涉業務績效之評定」。前者，係針對該獨立行政法人事業年度內調查、分析中期計畫之實施狀況，並考量調查及分析之結果，綜合評定該事業年度內之業務績效（第 32 條）；後者，係針對中期目標期間之業務績效，調查、分析於中期目標期間內對於中期

目標之達成狀況，並考量調查及分析之結果，綜合評定中期目標期間內之業務績效（第 34 條）。評定結果均必須通知獨立行政法人及於總務省所設「政策評價及獨立行政法人評價委員會」²⁹並公告之，如有必要，亦得對其作成改善建議。最後，由主管部會首長於獨立行政法人中期目標期間終了時，針對該行政法人業務繼續實施之必要性、組織及業務等狀況作全盤檢討，並提出必要措施，此時亦必須聽取評價委員會之意見（第 35 條）。政策評價及獨立行政法人評價委員會於中期目標終了時，針對有關該獨立行政法人主要事務及事業之修正廢止，亦得向主管部會首長提出建議（第 35 條第 3 項）。

其他事後監督手段，特定獨立行政法人每年有將其專職職員人數向主管機關首長、國會報告之義務（第 60 條）。主管部會首長得命獨立行政法人提出有關業務及資產負債狀況之報告，亦得進入其事務所檢查之（第 64 條）。原則上，對於獨立行政法人或其幹部及職員，如認有違反法令或有違反之虞時，為使其改善，得要求提出必要措施（第 65 條），獨立行政法人接受此要求必須提出認為得以改善之措施並將其內容報告主管機關首長（第 65 條）。應注意者，此並非採取「糾正命令」，而只是要求提出必要措施而已，顯然是有意尊重法人自主性之設計³⁰。但違法行為性質上若屬嚴重之情形（如違反保密或禁止兼職義務、虛偽報告等），則針對獨立行政法人之幹部或職員，依其情形，規定分別課處拘役或罰金或罰鍰之罰責（第 60 至 71 條）。

三、問題點

如上述，日本獨立行政法人制度之創設因行政改革之政策要求而有政治妥協，亦使制度本身呈現被拘束性，當然引起對於該制度之諸多批判。福家俊朗教授自「行政組織法定主義」與「行政責任」觀點，提出以下問題，可供進一步思索³¹：

²⁹ 「政策評價及獨立行政法人評價委員會」設於總務省，依獨立行政法人組織、營運及管理共通事項之政令第一條規定所設，對於各府省獨立行政法人評價委員會之結果進行第二次評價，以確保評價結果之客觀及能嚴謹地被實施。

³⁰ 參照獨立行政法人制度研究會編，同註 2，142 頁。

³¹ 福家俊朗等編，同註 19，114 至 126 頁。

- (一)獨立行政法人制度為「國家行政機關整編」與「行政事務精簡、效率化等改革」之一環，除有強化行政之民主性及更為中央集權化（內閣機能強化）外，事務精簡及效率化原係自財政上理由出發，與向來行政改革之步調相符。但於整編或精簡之同時，對於被提出檢討而認為應廢止或縮減之行政事務，原本創設該行政事務之法律，其目的（公共性）是否存在或適當，此次行政改革並未逐一詳察。
- (二)審視獨立行政法人制度所擔當之事務事業，多涉及低度權力性政策事項之實施，即所謂準公共財（原則上由市場（民）提供之事業事務）。而獨立行政法人被創設，原本是作為處理此等事業事務削減（或可說是行政責任之放棄）後之一種組織型態。但以獨立行政法人作為行政減量手段，該獨立行政法人何以必須擔負此等事務及事業，其作為行政減量手段之必然性或必要性何在，未見明確。
- (三)中央省廳改革基本法第 32 條規定，實施獨立行政法人之條件。即原本由國家實施事業事務認已無必要性或必要性減少者，則予民營化、移轉予民間或地方公共團體或廢止，如否，則以涉及政策實施部分，給予獨立行政法人化，如委託民間經營較有效率者，則予民間委託。但判定「有必要由國家實施」之基準何在，完全未明示，進而認為無必要者，即斷定應予民營化、委託民間辦理或獨立行政法人化，由於前後實施主體不同，各該事務所具有公共性程度亦不同，其間分界點不明，留有恣意判斷可能。
- (四)依獨立行政法人通則法之規定，有關獨立行政法人之營運基本事項，包括其業務內容、組織方式、營運狀況，雖認為均應公開，並採取企業會計原則，而透過設定中期目標方式，定期進行業績評價，以決定其存廢。但此只能認為是強化行政內部監督之方式，外部之國民監督制度及國會監督，幾乎未加考慮。
- (五)業務評價機制之評價基準過於嚴苛，可能與要求獨立行政法人

應提升其經濟上效率性而在行財政營運上所需具備之彈性自主性，互相抵銷，進而使獨立行政法人失去存在之理由。亦即，獨立行政法人之營運如經濟上效率性低，將促使其民營化或被廢止之結果；反之，經濟效率性提高，亦可能被以對於民間企業造成壓迫，對照基本法所蘊含國家構造改革之構想，論理上該事業事務即必須選擇民營化。從而，獨立行政法人制度本身與原先基本法所設定「精簡、效率化」之目的，似存有內在矛盾。

參、實例介紹

截至 2004 年 7 月止，於各省之下總計有 107 個獨立行政法人設立。其中，非特定獨立行政法人有 49 個，其餘為特定獨立行政法人。自 2004 年 3 月 31 日開始，陸續有獨立行政法人教員研修中心等獨立行政法人之中期目標期間終了³²。如前所述，各該獨立行政法人就事業事務性質別，以（1）造幣等現業、（2）考試研究業務、（3）國立學校等文教研修業務、（4）國立醫院等醫療衛生業務、（5）統計等庶務業務、（6）其他服務等為分類，有自原本中央行政組織所分離出者，有整合自數個特殊法人者。以下，分別自「文化機構」及「醫療衛生」事業事務中選擇較常見之獨立行政法人，以瀏覽網站方式，概略介紹其實況。

一、文化機構

（一）獨立行政法人國立美術館

³² 參照 http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/satei2_f.html。又，本研究計畫期末報告初稿完成後，日本內閣會議於 2004 年 12 月 24 日發表「今後行政改革之方針」，針對獨立行政法人之檢討部分，截至 2005 年末，中期目標終了之特殊行政法人中，有 32 個必須重新檢討其組織業務，其中，包括廢止獨立行政法人消防研究所以及獨立行政法人農業者大學校 2 個，再將性質相近之 14 個獨立行政法人整合成 6 個，並力求研究開發、教育性質之獨立行政法人（28 個公務員型獨立行政法人中有 25 個，約 8000 人）其職員能完全非國家公務員化（參照 <http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/index.html>）。

獨立行政法人國立美術館是整合「東京國立近代美術館」、「京都近代美術館」、「國立西洋美術館」及「國立國際美術館」，於1999年4月制定獨立行政法人個別法同時，針對中央省廳所管事業或事務中，何者適於獨立行政法人化之要件進行檢討，國立美術館為其中之一。依該館所訂組織規程設有理事長、理事三人及監事二人為幹部，理事長得任命理事中之一人為副理事長以為輔佐。各館下設有「課」（如企劃課、庶務課、美術課、學藝課等），且設有館長，館長由理事長自理事中心任命之，下有課長、事業推進官、具有專業知識之職員，課下設有股長。此外，各館亦招募有任期制之客座研究員從事調查研究，評議員（會）從事意見諮詢。此等幹部及職員均具有公務員身分。主要業務，美術作品之收存保管、提供參觀展覽、調查研究、教育宣導以及館地設施之對外利用³³。

類似性質及組織之獨立行政法人，有國立科學博物館、國立博物館。

（二）獨立行政法人日本藝術文化振興會

獨立行政法人日本藝術文化振興會係將1966年依國立劇場法所設立之特殊法人「國立劇場」（下有：「國立演藝場」（1973年）、「國立能樂館」（1983年）、「國立文樂劇場」（1984年）、「新國立劇場」（1997年））以及依修正後國立劇場法所設之特殊法人「藝術文化振興基金」（1990年），加以整併，於2003年10月1日開始運作³⁴。

日本藝術文化振興會為非特定獨立行政法人，其成員不具有公務員身分。組織設有理事長、理事及監事為幹部，並有經文部科學大臣認可，理事長任命由專業人士所組成約二十人以內之評議員會。其下，分別依「國立劇場」、「國立文樂劇場」、「新國立劇場」、「藝術文化振興基金」部門而設有不同單位（課）及職員。業務目的主要在：對於藝術文化活動之援助，策劃傳統藝能及現代藝術之公演，傳統藝能傳承人才之養成及現代藝術相關專業人員之養成，相關調查研

³³ 參照 <http://www.momat.go.jp/IAINMoA/index.html>

³⁴ 參照 <http://www.ntj.jac.go.jp/jigyohajime.html>

究及資料收集等。有關國立劇場部分，其財源主要來自公演或設施使用費之收入、國庫補助金等。而文化藝術振興基金部分，有由政府及民間出資成立之基金（合計 642 億日圓）對於藝術文化活動之資助，以及文化廳之營運費交付金特別針對舞台藝術之資助；文化藝術振興基金下。設有營運委員會，營運委員會依不同領域，分成四部門，下設有專門委員會，從事上述補助案件之審查工作，並向理事長提供意見。

值得注意者，上揭由獨立行政法人藝術文化振興會所提供對於藝術文化活動之補助行為，有關申請提出、交付決定及受補助對象之監督等，依據該振興會之業務方法書第 5 條規定，訂有「藝術文化振興基金助成金交付要綱」，且有中央補助金適正化之適用。此點，在有關補助金交付活動之行為形式，係以行政處分、行政契約或二階段方式為之，雖有不同見解，但日本有力學說認為自補助金適正化之法律構造言，為確保受補助對象之義務履行，有如：得進入事業所調查、改善命令、行政罰等，具有權力性色彩之規定，解釋該交付決定之性質應屬行政處分。依此，改制成獨立行政法人日本藝術文化振興會為非特定獨立行政法人，於補助金交付決定後，如何確保受補助對象附隨義務之履行，是否仍能套用上述法律構造，該交付決定性質上是否仍可解釋為行政處分，於行政法理上，可能需加釐清。

業務性質類似之獨立行政法人，尚有日本體育振興中心、科學技術振興機構、日本學術振興會。

二、醫療機構

（一）獨立行政法人福祉醫療機構

獨立行政法人福祉醫療機構，於 2003 年 10 月 1 日自「社會福祉暨醫療事業團」（於 1969 年統合特殊法人「社會福祉事業振興會」（1940 年）及「醫療金融公庫」（1941 年））改制而來。所從事業務包括：「安養設施等社會福利設施或醫院等醫療設施提供低利貸款」、「對於民間社會福利設施或醫療院所提供專業指導或資訊」、「開辦社會福利設施之職員於其退休後支給退休津貼」、「開辦身心

障礙者於保護人死亡後能終身支領年金之保險」等等。其幹部設有「理事長」、「理事」、「監事」，依上述業務性質，下設「總務部」、「經理部」、「企劃指導部」、「資訊事業部」、「福利事業貸款部」、「醫療事業貸款部」、「管理部」、「共濟部」、「保險部」等，職員不具有公務員身分。

原始資金以及經營事業之費用來源，主要由國家編列預算支應；此外，則有提供貸款之利息收入、提供資訊指導之營收、發行債券收入等。有關貸款行為之程序及決定等規定，依獨立行政法人福祉醫療機構法第十三條規定準用補助金適正化法³⁵。

類似性質之獨立行政法人，尚有高齡及障礙者就業支援機構、農林漁業信用基金、勞工健康福祉機構等。

（二）獨立行政法人國立醫院機構

日本全國計 154 個國立醫院及療養所，整併為 144 個，於 2004 年 4 月正式改制統合為一獨立行政法人。不同於前述係由少數特殊法人所整併，獨立行政法人國立醫院機構係由為數龐大之醫療院所組成。此一改制，因獨立行政法人制度所強調之企業會計原則及職員身分問題，對僅於少數醫療項目有診療費用收入，財源仍必須大量依賴國家預算，且其中有大部分醫院整備費係委託地方辦理，自行籌措財源顯有困難之國立醫院體系，於國家財政惡化下，將使應由國家負起責任之政策醫療（如：結核病、重度殘障、緊急醫療等）品質後退。從而，該制度是否適合於國立醫療院所，亦引發爭議³⁶。

獨立行政法人國立醫院機構，本部設在東京，設有理事長及監事二人，副理事長及專任理事五人以及兼任理事八人以內。於全國各地分別設有醫院、療養中心等，各醫療院所仍設有院長及醫護人員，均具有公務員身分。

³⁵ 參照 <http://www.wam.go.jp/wam/>

³⁶ 參照 http://www.jcp.or.jp/diet/nittei/155/touron_1127.html

肆、國立大學法人簡介

一、立法過程

戰後日本國立大學制度及設置依據，為 1947 年公布之學校教育法及 1949 年公布之國立學校設置法。學校教育法規定大學制度（有關學校設置基準、大學目的、課程、入學資格、教職員、教授會及學位等構成大學制度之事項），而組織及營運事項則於國家行政組織法、文部科學省設置法等前提下，由國立學校設置法統一規範其架構。因而，國立大學之設置型態，一般被定位為國家之機關。有關國立大學應賦予具有自律性之法人格，向來有諸多議論。

至前述 1997 年行政改革會議最終報告書，提示改革方向：「鑒於政府有必要積極、自主地致力於國立大學教育研究品質提升、大學特色之延伸、大學與產業界及確保地區社會之有機連繫配合、教育研究國際競爭力之提升等各項改革，應從針對大學教育研究給予適當公正評鑑體制及促進各大學資訊公開之充實，與外界交流之促進及提升人事、會計及財務柔軟性，大學營運權限及責任之明確化，事務組織之簡單明瞭、合理與專業等觀點，推動大學組織及營運體制等方面整備之必要改革」，但最終報告當時認為「大學改革為應長期檢討之課題，雖國立大學法化亦為改革方案之一種選擇，但非於此時此刻即應急切作出結論之問題」。其後，1999 年 4 月內閣決議：「國立大學之獨立行政法人化，應一方面尊重大學之自主性，同時作為大學改革之一環，加以檢討，並應於平成 15 年（2003 年）前作成結論」。隔年，由文部省邀集教育、產經、媒體及私校界人士召開「國立大學獨立行政法人化調查檢討會議」，於 2002 年 2 月提出最終報告。該報告建議具體制度設計：（1）各國立大學均予法人化、（2）教職員身分非公務員化、（3）允許社會人士得以出任國立大學董事，引進董事會及專業經理人制度、（4）引進由第三人評價之事後監督方式。

依上述會議結論建議，於 2003 年 2 月向國會提出國立大學法人法相關六法（包括：國立大學法人法、獨立行政法人國立高等專門學

校機構法、獨立行政法人大學評價及學位授與機構法、獨立行政法人國立大學財務經營中心法、獨立行政法人媒體教育開發中心法以及因應國立大學法人等法律施行相關法律整備法) 法案，經審議通過後，於 2004 年 4 月 1 日施行³⁷。

二、制度概要

原有依國立學校設置法規定之 99 所國立大學、15 個大學共同利用機關、55 所國立高等專校、大學評鑑暨學位授與機構、國立學校財務中心，制度施行後，99 所國立大學整併為 89 個國立大學法人，55 所國立高等專校整併為一個「獨立行政法人國立高等專門學校機構」，大學評鑑暨學位授與機構、國立學校財務中心以及原本 15 個大學共同利用機關中之媒體教育開發中心，分別改制為「獨立行政法人評鑑暨學位授與機構」、「獨立行政法人國立大學財務暨經營中心」、「獨立行政法人媒體教育開發中心」。而其他 13 個大學共同利用機關則整併為 4 個大學共同利用機關法人³⁸。總計自原有 171 個機關，整併成 79 個法人。

大學法人制度在自律性及透明性之要求下，有四個基本特色：(1) 各大學由文部科學大臣訂定六年「中期目標」以對於社會揭示明確之發展願景、(2) 有關預算或組織人事等事項大幅委諸各大學之裁量、(3) 透過由校長及理事組成「幹部會」，由校內外有關大學經營之專業人士組成「經營協議會」審議有關大學經營之重要事項，而校內

³⁷ 參照「法律 國立大學法人法等六法」法令解說資料總覽第 261 號(2004)，5 至 8 頁。

³⁸ 所謂大學共同利用機關，並非附屬於大學，而於係為有助於大學之學術研究發展等目的所設置之獨立研究機構，於 1981 年之高能源物理學研究所(1997 年改組為高能源加速器研究機構)為第一個。其後在各個學術領域均有設立，作為各該領域高級學術研究之中心據點，除從事與大學相同之研究外，亦協助研究所之學生教育，其研究水準已具有國際聲譽。改制前於 14 個機關下有 17 個研究所，大學制度法人化後，則整併成「大學共同利用機關法人人類文化研究機構」、「大學共同利用機關法人自然科學研究機構」、「大學共同利用機關法人高能源加速器研究機構」、「大學共同利用機關法人資訊及系統研究機構」(<http://www.hokudai.ac.jp/bureau/socho/agency/s121212-18.pdf>)。

教學代表組成「教學研究評議會」審議有關教育研究之重要事項等組織，確立大學之意思決定體系、（4）各個大學之組成及營運成果，由國立大學法人評鑑委員會加以評鑑（涉及教育研究事項則尊重大學評鑑暨學位授與機構之評鑑結果）。大致上，大學法人多仿照獨立行政法人制度，但內部組織關係則有不同。茲將其制度概述如下³⁹：

1.組織營運

國立大學法人之內部組織分為「幹部會」、「經營協議會」及「教學研究評議會」。

幹部會由校長、理事及監事組成。校長綜攬校務，對外代表國立大學法人並指揮監督所屬職員（第 11 條第 1 項），由國立大學法人「校長選考會議」（包括經營協議會之校外委員代表及教育研究評議會之代表所組成）決定後，報由文部科學大臣任命之（第 12 條第 7 項）⁴⁰；理事由校長任命之，輔佐校長執行校務，於校長出缺時由理事代理之（第 13 條第 1 項），理事中必須有一人以上由校外與經營或教育有關之專業人士中任命（第 14 條），向文部科學大臣陳報並公告之（第 13 條第 2 項）；監事監察國立大學法人之業務，由文部科學大臣任命之。校長有關報請文部科學大臣有關中期目標原案之意見、中期計畫、預算作成、有關學部之重要組織設置或廢止等決定，必須經過幹部會議之決議（第 11 條第 2 項）。

經營協議會由校內及校外具有經營專業知識之代表所組成，由校長任命之，校外委員人數應為二分之一以上（第 20 條）。其任務在針對教職員薪給基準、預決算等有關國立大學法人經營之重要事項，聽取校長、校長所指定之理事或職員、教育研究評議會之意見。教育研究評議會由校內與教學有關之代表（包括：校長、校長所指定之理

³⁹ 參照「法律 國立大學法人法等六法」法令解說資料總覽第 261 號（2004），8 至 13 頁。

⁴⁰ 法條用語為「申出」，是否指該依選考程序決定之校長人選，文部科學大臣並無否准而不予任命之權，不無疑義。

事、各學部長、校長所指定之職員等)組成，針對有關教學課程或學生入學退學等方針、教師人事等事項審議之(第21條)。此二項會議均由校長擔任主席，主持會議進行，並針對會議進行、議案提出等有採取必要措施之權限(第20條及第21條)。

國立大學法人制度大幅擴大大學之裁量權限，國家僅止於在財政方面給予必要且最小限度之監督。關此，仿照獨立行政法人制度有「中期目標」設計，由文部科學大臣擬定六年之中期目標，該中期目標包括：有關提升教育研究品質、改善財務內容、大學自我評價以及資訊公開等事項提示基本方向。有關中期目標之訂定，課與文部科學大臣必須事前聽取國立大學法人意見以及對於該意見加以考量之義務(第13條)。而為達成中期目標，國立大學法人必須作成中期計畫報請文部科學大臣認可之，該認可必須考量國立大學教育研究之特性，並聽取國立大學法人評價委員會之意見(第30條第3項)。

2.財務人事

國立大學法人化後，雖由國家機關成為具有獨立法人格之組織，但其財源仍由國家編列預算支應，並繼受改制前組織之一切財產權利，視為對於國立大學法人之出資。財務會計方面，準用獨立行政法人公則法之規定，必須受會計檢查人之檢查。此外，有關剩餘金之處分，得經文部科學大臣之認可於填補損失後，充當次年度中期計畫所訂用途使用，並可發行債券以及長期貸款。

國立大學法人化後，依國立大學法人附則第四、五條規定，國立大學法人設立之際，原有大學之職員，如未提出辭呈，即視為自原本有國家公務員法適用之公務員身分退休，成為非公務員身分，即無公務員法之適用。此點，與轉型有通則法適用之非公務員型獨立行政法人，其職員身分由原本公務員身分轉為非公務員身分相同。但職員仍可選擇申請調往具有公務員身分之機關，以維持其公務員身分。而原大學職員因係以法律規定視為自公務員身分退休而不具公務員身分後，故另有特別規定不支給退休津貼(第六條第一項)。轉任為非公

務員身分之職員者，原本有關公務員退休津貼法、兒童津貼法等規定之支給要件認定，於第六條第二至四項、第七條亦有特別規定。此外，配合國立大學法人法之施行，將教育公務員特例法等相關法令規定中，有關大學教師身分之規定刪除。國立大學法人之教師即不具有教育公務員之身分，其權利事項規定則委由各該國立大學法人訂定自治規章或聘約中，加以明文。國立大學法人教師因而有勞動基準法、勞動組合法等之適用。

3. 評價監督

對於國立大學法人是否有效且適當使用國家經費，評鑑中期目標及中期計畫所示事項之達成狀況，以及中期目標期間終了時業務績效之評鑑等，於文部科學省下設具有審議會性質之「國立大學法人評鑑委員會」。但涉及教育研究成果包括教學評鑑、領域別研究評鑑等，則由獨立行政法人「大學評鑑暨學位授與機構」為之，其評鑑結果「國立大學法人評鑑委員會」於中期目標評鑑時，必須予以尊重。

文部科學大臣對於國立大學法人之監督，應限於最小且必要限度。除如長期借貸或債券發行、中期計畫應經其事前「認可」外，校長或監事有國立大學法人法所定事由例如有身心障礙而無法勝任職務或違反職務上義務時，得基於國立大學法人校長選考會議之陳報，予以解任（第 17 條）。此外，對於幹部或職員有違反保密義務、拒絕或規避檢查、虛偽報告等情形，得對其課處罰則。

第二節 英國政署⁴¹ 制度

英國中央政府在過去20年中，持續推動各種政府組織改革，大幅提昇文官體系之效率與效能，成為各民主國家學習對象。其政署制度強調組織之彈性及人事、預算之鬆綁，與我國目前刻正推動之行政法

⁴¹ 「政署」原文為 executive agency，國內亦有譯為「執行機構」或「委託機構」，然因「政署」一詞已被大部分政府機關所採用，本文亦加以沿用。

人制度頗多類似之處，本節謹將政署成立背景、制度概要、實施情況作說明。

壹、成立背景

在英國君主立憲體制下，英王為虛位元首，對外代表國家及接見外國使節，並無實權。中央政府組織體系，採內閣制，由上下議院組成。國家實際施政大權掌握在內閣總理手中，內閣總理居於下議院，為多數黨領袖，集立法權和行政權於一身。

英國行政部門之設置，基於自由裁量權，完全由內閣自行決定，因此體制上甚有彈性，程序上通常是內閣總理向下議院提出請求，要求設立、廢止或是合併內閣部會。內閣部會分為核心部會及非核心部會，前者包括外交、財政、環境、國防、教育、交通、農業等約 20 餘個部會，部長均由國會議員出任，另外尚有 30 多個非核心部會，其重要性明顯低於前者。總體而言，英國中央政府行政部門非常複雜而部門又為數甚多，設立、合併或廢止均非常有彈性。

相較之下，我國為行政機關法定主義，凡政府機關之設置均須有法律之依據。中央法規標準法第 5 條第 3 款明定，關於國家各機關之組織者應以法律定之。憲法增修條文第 3 條第 3 項亦規定，國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定；其第 4 項明定為，各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。甫於本(93)年 6 月 11 日通過之「中央行政機關組織基準法」中甚至規定至第 3 級之中央機關組織均須以法律制定之。由上觀之，我國行政機關之職權、組織、設立程序、編制及員額均須受法律嚴格之規範。相較之下，英國政府機關之設立、合併或廢止甚具彈性。謹以 1855 年成立之英國最高文官機關——文官委員會(Civil Service Commission)組織先後調整之情形，說明其行政機關組織整併之彈性化。

表一：英國文官委員會組織整併情形⁴²

時間	重要紀事
1968 年	財政部所屬之政府編制及組織署(Establishment and Machinery of Government Group)及文官委員會合併為文官部(Civil Service Department)，直接隸屬內閣總理管轄。
1981 年	柴契爾夫人裁撤文官部，將待遇、服務條件、人員與員額編制等移撥至財政部，另將文官效率、甄補、選拔等業務成立管理及人事局(Management and Personnel Office)掌理之，隸屬於內閣辦公室。
1987 年	將管理及人事局裁撤，另外成立文官大臣事務局(Office of the Minister for the Civil Service)掌理人事管理、人事措施、行政效率等業務，仍隸屬內閣辦公室。
1992 年	將文官大臣事務局予以裁撤，再成立公職及科學局(Office of Public Service and Science)。
1995 年	改組為公職局(Office of Public Service)，隸屬於內閣辦公室，主要負責高級文官考選與管理，政府組織，行政效率與效能等。
1998 年	內閣改組，公職局被裁撤，有關一般文官考選、任命、升遷、培訓、待遇及福利等，均授權各部會負責，各部人員之等級、待遇均無統一標準，完全授權各個部長核定，以企業化方式經營政府業務。

由於英國行政部門之設置及組織架構，內閣總理享有完全決定權，因此柴契爾夫人 1979 年執政開始，面對經濟不景氣及赤字預算升高，所進行一連串重大經濟及政府組織改革，在作法上即非常有彈性，在組織改造方面，變革幅度也相對很大。

一、成立緣起

柴契爾政府之改革目標是將過去政府大小通包之治理模式，轉變

⁴² 黃台生『公共管理 英國文官體制的再造』（揚智文化出版社、92 年），50-71 頁。

為儘量由民間承攬，策略上採取民營化及組織精簡之作法，希望提高行政效率與服務品質，建立企業型政府。其保守黨政府在作法上是先推動國營事業民營化，大幅減少文官總數，接著政府效率小組 (efficiency unit) 在 1988 年之「續階計畫」(Next Step) 推動下，將部份原先由中央主管部會負責之業務改由另外嶄新之組織型態政署 (executive agency) 執行，在組織編制、人員進用及預算運用上，擁有更大自主性⁴³。

英國政署於 1988 年開始實施，當時柴契爾夫人要求其效率小組顧問伊布斯爵士 (Sir Robin Ibbs) 擬定提升政府效率之計畫，伊布斯爵士在「提升政府管理⁴⁴」(Improving Management in Government) 的報告中提出 7 項重點分析：

- (一) 文官體系中，95% 的人員都在提供各種各樣之政府服務；
- (二) 高階文官缺乏提供各種服務之技術，高階管理階層主要在負責政策之擬定；
- (三) 由於高級文官主要工作在於回應部長所設定之工作項目，其中大部分是回應國會之要求及溝通政府政策等，以致於服務之品

⁴³ 柴契爾政府推動文官體系改革，為提升行政效率，將行政組織予以鬆綁，改以設置各種類型之政府組織，從傳統政府機關轉換至完全民營化，其間有各種亞型 (subtype)，政署是大家所耳熟能詳，另外尚有非部會政府機構 (Non-Departmental Public Bodies, NDPB) 及其他多種型態之組織。其中政署分為一般政署 (General Executive Agency)、營運基金 (Trading Fund) 及非部會政府機關 (Non-Ministerial Department)，而非部會政府機構又分為執行型態 (Executive NDPB)、諮詢型態 (Advisory NDPB)、裁判型態 (Tribunal NDPB) 及獨立監督委員會 (Independent Monitoring Boards)，至於其他多種類型組織則包括跨部會機構 (Cross-Departmental Bodies)、諮詢委員會 (Advisory Committee)、特別諮詢機構、委員會、工作評估小組 (Ad hoc Advisory Bodies, Task Forces, Working Groups and Reviews)、特許或法規法人 (Chartered or Statutory Corporations)、公營公司 (Government-owned Companies)、健保服務機構 (National Health Service Bodies)、警政局 (Police Authority)、地方公共支出機構 (Local Public Spending Bodies)、行政國會長官及英格蘭健保長官；國家稽核中心 (Parliamentary Commissioner for Administration and Health Service Commissioner for England; The National Audit Office) 等，上述各種組織均有其成立目的、組織架構及運作方式，請參閱英國內閣辦公室相關網站。

⁴⁴ Improving Management in Government: The Next Steps, HMSO, London, 1988.

質未受到應有之重視；

- (四) 部長們工作量負荷過重，均忙於應付國會之要求、提供媒體及人民所要求之資訊；
- (五) 由於部會均忙於爭取支出和活動，以致於關於運用資源所達到之效果無暇關注；
- (六) 相對而言，來自外部要求改進服務品質之壓力並不多見；
- (七) 文官體系太過於龐大及複雜，而無法成為單一有效率之行政組織。

該報告中提到，龐大文官系統特別是高級文官，主要工作在負責政策之制訂、回應國會之要求，但是在政策之執行、提供民眾服務等方面，相對顯得不足，因此建議成立政署主要負責政策執行工作。亦即中央部會和政署工作應作分離，由中央部會負責政策之擬定，而政署則負責政策之執行，原先主管部會之常務次長則負責監督其政策執行工作是否確實完成。該報告建議，政府之執行功能及提供民眾服務工作，應儘量由政署達成，政署運作則以企業方式經營，政署成立依據，主要是部會所訂定之政策及類似施政綱領之架構文件(framework document)。

伊布斯報告提出後，柴契爾夫人即指示內閣部會儘速進行檢討評估，就現有行政機關之業務作全面檢討，是否應維持現有行政機關之組織型態，或是應該成立政署予以推動，以下就其成立過程作說明。

二、成立之評估標準

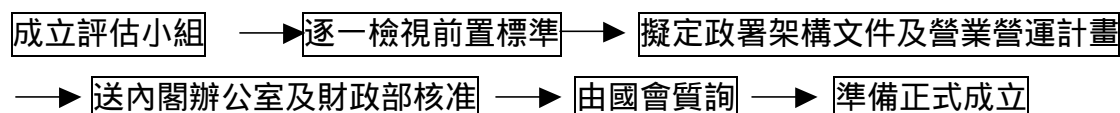
由於英國為不成文法國家，行政機關之設置非為行政機關法定主義，政署之成立不須依據法律設置，成立之先前作業是由「續階計畫」團隊、相關部會成員及財政部一起規劃推動。首先準備工作主要在評估各機關之現有業務，是否改由政署推動更為適合，或是應予以裁撤，其評估標準為以下五個前置標準(prior options review)：

- (一) 裁撤(abolish)：政府是否須負責該項功能，是否能加以裁撤，或分散到政府其他單位中而不必獨立設置。

- (二) 民營化(privatise)：政府是否必須自行提供此功能，如果為否，則有何種民營型態。
- (三) 策略性外包(strategic contract out)：私部門是否有公司將參加競標，是否具有競爭性。
- (四) 市場測試(market test)：是否建立署內小組和外部投標者公開競爭，署內小組是否可提供比外部投標者更佳之服務。
- (五) 機構合理化(rationalise)或與其他單位合併(merge)⁴⁵。

三、成立過程

經「續階計畫」小組及部會成員逐一檢視上述前置標準，若由政署提供服務是唯一可行途徑，接著就擬定政署之架構文件及與營業營運計畫，先送內閣辦公室及財政部批准，然後送交國會接受質詢後，即進行設立政署。英國採內閣制，內閣閣員均由國會議員出任，同黨議員質詢往往僅是一種形式，不會有所刁難。如遇國會休會期間，就由主管部會部長提出報告，請求排入國會開會時之優先議程，此時即將成立之政署就配合發佈新聞稿並準備正式成立⁴⁶。



圖一：政署之設立步驟

政署成立之後，除依據架構文件等規範履行政策之執行工作，另受公職局（1998 年起改為內閣辦公室）及財政部之監督推動業務。

⁴⁵ 彭錦鵬「英國政署之組織設計與運作成效」歐美研究第 30 卷第 3 期（89 年 9 月），文中將前置標準第 5 項譯為機構「合理化」或與其他單位合併，經以電子郵件洽詢英國內閣辦公室組織發展團隊之政署及公部門小組(Agencies & Bodies Team, Corporate Development Group, Cabinet Office)告稱，rationalise 係指合目的性的組織改變，包括重組、整合、裁撤等組織之調整。

⁴⁶ 資料來源：英國內閣辦公室組織發展團隊之政署及公部門小組(Agencies & Bodies Team, Corporate Development Group, Cabinet Office)

主管部會每 5 年透過上述前置標準逐一進行檢討，重新檢視運作情形是否最有效率，是否有其他組織型態更為適當，經檢討運作結果，決定是否繼續存在或是停止。另政署成立後接著選任執行長，任期固定，通常經過公開評選程序遴選，有時由非公務人員出任，該項任命須要經過文官學院及財政部同意。至於其他政署人員由公務人員擔任。

政署成立時有數種重要文件必須擬定據以推動業務，包括架構文件、主要部會目標(key ministerial targets)、營業營運計畫(corporate and business plans)等，其中最重要者為架構文件，該文件決定政署之目的、目標及績效標準，確定執行長、主管部會部長及常務次長、財務小組及相關單位之角色及責任，擬定後經內閣辦公室及財政部同意。它就如同部長和政署間之合約，其內容應該符合各個政署需求，同時隨著實際情況隨時更新調整，以符合政策目標和民眾需求。架構文件也包括規劃與財務計畫、人事管理（包括薪俸、工作條件之授權、勞工關係架構）、評估與發展及部會提供之支援性服務。政署與部會間原先是 3 年合約關係，合約到期再重新評估，後改為 5 年續約方式。政署運作和主管部會間必須環環相扣，凡此均透過事前架構文件之擬定、精準執行、嚴格監督，直至最後之績效評估，均須連貫一致⁴⁷。

另外主要部會目標是由主管部會設定，經由內閣辦公室及財政部批准，在每會計年度前公布，其內容為設定政署第 1 年之運作目標。至於營業營運計畫內容包括財務表現、所提供之服務數量、服務品質、效率等，該計畫必須獲得內閣辦公室及財政部同意，也可能因為商業敏感度較高而不適合公開⁴⁸。

貳、制度概要

政署之成立經詳細評估並透過一定步驟，以下再分別由政署之種

⁴⁷ 同註 45。

⁴⁸ <http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies/agencies/establish.shtm>.

類及營運機制瞭解其運作情形。

一、政署之種類

政署依據運作型態分為三類：一般政署 (General Executive Agency)、營運基金 (Trading Fund) 及非部會政府機關 (Non-Ministerial Department)⁴⁹。

(一) 一般政署 (General Executive Agency)

成立目的是為執行行政之政策或提供某種服務，有時也提供一些諮詢意見，該組織型態可為企業單位形式，也可能是某政府部會一部分，和主管部會關係密切，其主要任務是提供特定性、獨立性之服務。該種政署直接向部長負責，但是部長並不參與每日例行事務，其組織運作非常有彈性及回應性。執行長通常透過公開競爭方式徵選，採任期制。採取該種型態之政署通常職員人數須達相當數量，例如就職中心 (Job Centre Plus)，85,000 人；監獄管理署 (HM Prison Service)，41,940 人。

(二) 營運基金 (Trading Fund)

依據政府營運基金法 (Government Trading Funds Act)，得設置財政機關成立營運基金，以獨立於一般政府機關外。該種型態政署主要為鼓勵執行長及成員以企業思考模式予以經營，儘量降低成本，並且以最有效率方式運作，增加營收。該種政署所提供之服務能夠向人民收取費用，而該項收入必須 50% 來自商業活動。該種政署包括：空軍基地維護署 (Army Base Repair Organisation)，專利署 (Patent Office)，法庭科學署 (Forensic Science Service)。

(三) 非部會政府機關 (Non-Ministerial Department)

該種型態之政署係由小型政府機關所改制而成，主要為提供特定服務，預算並不由主管部會支應。基本上，各個政署和其主管部會間之關係，均依其個別政策及法規而定，原意是使其運作脫離原來每日例行性管理業務，但是仍維持政策執行之推動。該種政署通常是委員

⁴⁹ <http://www.cabinet-office.gov.uk/min-org/organization/index.asp>

會型態，負責法規性責任，例如：皇家關稅署(HM Customs & Exercise)、公平交易署(Office of Fair Trading)、食品標準署(Food Standards Agency)等。

二、政署之營運機制

政署運作最大特色就是將政府政策擬定和政策執行之機構作一區分，由主管部會負責政策擬定，而執行功能由政署達成。後者在運作上採取企業經營方式，享有較大的人事及預算自主權。謹將其治理執行及監督機制表列於下作一介紹⁵⁰。

表二：政署之主要營運者分類表

治理者	監督者
部會之部長(minister)	協調官(sponsor)
政署之執行長(chief executive)	部會之顧問委員會(ministerial advisory board)
	政署之管理委員會(agency management board)

政署運作之關鍵性及監督性角色包括上表中人物，其組成及運作方式頗具彈性。部會部長、政署執行長及協調官是關鍵性且不可或缺人物，但是協調官之設置視情況而定，有些政署協調官是由部會常務次長擔任，有些可能是由資深主管擔任，有時甚至不止一位，也有可能採兼任方式，完全視實際情況之須要而定。至於部會之顧問委員會及政署之管理委員會則通常是不會同時存在，有一即可。上述數種角色為通稱，均非法定專有名稱，因此各個政署因任務之不同可能各有

⁵⁰ Better Government Services, Executive Agencies in the 21st Century, Agency Service Delivery Team, Cabinet Office, July 2002.

其名稱。例如：監獄管理署(HM Prison Service)之執行長稱為監獄長(Prisons' Minister)，財政檢察署(Treasury Solicitor's Department)之執行長稱為財政檢查總長(HM Procurator General and Treasury Solicitor)等。

(一) 主要治理執行者

政署之主要治理執行者分別為部會之部長及政署之執行長。

1. 部會之部長

主管部會之部長透過多重管道管控政署之施政，包括核准政署之架構文件、營業營運計畫、主要績效指標、執行長之任命及待遇、預算、年度效率計畫及5年1次之未來發展評估控管政署之推動。主管部會部長必須讓政署充分發揮功能，自由努力達成目標，而不要過度干預其運作，如此政署才能維持創新和創意。主管部會和政署之間關係應該是，部長主要負責重大政策制定，而不必負擔例行性行政事務，執行長每季或每隔一段時間，或至少每年一次向部長報告業務執行情形。雙方互動關係為保持雙向對話與瞭解，確保不要有突發意外狀況發生，努力推動雙方達成共識策略方向，追求有意義且可達成目標，並定期進行風險評估及管理。

2. 政署之執行長

負責推動政署業務之靈魂人物為執行長，其完全依據架構文件設定之目標推動業務，由內閣總理以公開競爭方式徵選，可能由非公務人員出任，任期固定，以契約僱用的方式聘請之。依據1997年一份研究報顯示，131位執行長中，75%執行長是由文官體系中選拔而出，外補比率約為25%。

由於政署運作，主要受到先前擬定之架構文件、營業營運計畫以及財政部之預算管制，執行長所擁有管理權限偏重於人事運用及激勵方面，另外就是在財政部所限制之營運成本預算中儘量達到節約效果，例如設定員工薪資標準、財務及執行事項。每個政署有一執行長，全權指揮業務，直接向部長負責，依據架構文件上規定之工作目標、

明確定義之任務，執行政署工作。雖然執行長之權限略受限於先前擬定之規範性文件，但不可諱言，其權利仍遠大於一般機關首長，而且其薪資也高於原先未成立政署之首長為高⁵¹。

（二）主要監督者

除了上二種在營運方面具關鍵性角色外，另外還有三種獨立性、策略性之監督機制：協調官、部會之顧問委員會及政署之管理委員會⁵²。

1. 協調官

部會在推動政署時居於獨立、策略性功能之協調官為不可或缺之人物，該角色別稱為「弗雷瑟長官」(Fraser Figures)，該名詞源自弗雷瑟爵士在一份政署之管理報告中提及該角色重要性，認為部會和政署間應設置該種居中協調聯繫官員之角色而得名。該名稱是通稱，並非是特定專有名詞，有時候是由常務次長擔任，大部分情形由主管業務之司處長擔任，其在管理、監督、聯繫方面扮演關鍵角色。。

協調官必須深獲部長和執行長信任，位居外部獨立角色，協助部長推動政策方向、提供完整具體可行建議給部長、技巧性的監督策略之執行、要求政署執行長達成任務。並非所有部會都設有弗雷瑟長官，有的部會則可能不只一位，完全視實際情況需要而設置。以 2002 年 7 月為例，約三分之一政署設置之。

弗雷瑟長官必須經驗豐富、專業能力強，能夠提供部長充分資訊，代表部會指導政署，瞭解執行政策之方法，並且具相關經驗，擅長和部長溝通，充分掌握跨部會之施政目標，要求政署完成建設性挑戰。其角色和原來傳統文官系統中協調性主管功能相當不同，在私人企業中，經常發現類似功能之主管，一般稱之為專案經理，通常是一位資深主管，居於組織關鍵位置，能夠和總經理建立良好人際關係並且對企業成功有決定性影響力。其角色不應該是以懷疑或猜忌態度面

⁵¹ 同註 45。

⁵² 同註 50。

對執行長工作，而應該是站在比較宏觀角度協助其推動工作。具體而言，其工作包括：

- (1) 從其廣度、跨部會之立場，提供部長發展性、策略性方向；
- (2) 核准策略管理之架構文件；
- (3) 提供部長有關策略方面之建議；
- (4) 提供執行長發展方向之建議，確定政署正確無誤執行部會之施政目標；
- (5) 確保政署獲得充分足夠授權，有效率推動及執行其政策，並且不斷作改進。

2. 部會之顧問委員會

政署運作中，其他重要管理監督機制，尚包括部會顧問委員會，該委員會主席，通常由佛雷瑟長官擔任，其成員包括政署執行長、部會財政、人事、策略規劃部門主管，有些委員會甚至包括非公務人員身分成員，也就是外部任命獨立委員。一般運作方式是一年開會四次，會中執行長提出報告，部長有時也出席該會議。目前，大約三分之一政署設有部會顧問委員會，負責監督管理事宜，提供外部、策略性意見給部長和執行長。

3. 政署之管理委員會

政署之管理監督事項，除由上述顧問委員會負責，也有可能由政署之管理委員會擔任，其成員包括執行長及各部會主管。部會之顧問委員會及政署之管理委員會兩委員會，有一即可，並不需要兩者都設置。該種獨立自主性頗高之委員主要工作就是發揮專業意見和提供不同角度視野及觀察。

參、實施情形及檢討分析

一、實施情形

政署於 1988 年開始設立，之後陸續成立，數目時有變動，2002 年 3 月時共計 127 個。近年由於工黨執政，成立政署並非主要施政目

標，數目未再增加，截至 2004 年 7 月為止為 121 個⁵³。其成員均具有公務人員身分，總人數約 20 餘萬人，占全部公務人員 5 分之 3。公務人員身分及薪資均受保障，偶有遇到被調職至薪水較少之機關或是人員抗拒改變，而引發一些管理上糾紛，但均無礙整體制度推動。各個政署之人員、財政、預算等方面，均各有不同，依其功能可分為提供服務予外部民眾、提供服務予內部民眾、研究性及規範性等 4 大類。規模則大小互異，大者如監獄管理署(HM Prison Service)，41,940 人；小者如國家度量衡實驗室(National Weights and Measures Laboratory)，50 人。各部會之中，由於國防部所屬之機構許多均僅提供服務，並不牽涉政策決定，改制為政署者為數最多，共有 36 個，北愛爾蘭辦公室次多，共有 21 個。

政署成立之後每5年即進行評估檢討，研究是否有調整組織型態之必要性，其檢討之標準較前述成立之初前置標準⁵⁴更為深入及詳細，以下謹作說明：

(一) 維持政署現有運作狀態(continued agency status)

維持政署現有運作狀態，是否是因為其他組織型態均不適合；政署如何成功地執行主管部會政策，並宣揚政策執行情形；在運作上所享有自由及彈性，是否有助於政策之執行；政署之人員、所服務之民眾及相關之工會團體，如何評估政署之功能及表現。

(二) 予以裁撤(abolish)

政署之成立是否對於執行部會政策有其必要性；是否提供人民足夠服務；政署提供之服務是否是對納稅義務人稅金最佳之運用；如果政署不提供該項服務，是否會增加其他成本。

(三) 公私夥伴關係(public private partnership)

公私夥伴關係是一種藉著結合公私部門技術、資產及競爭性，提供新的服務方式。運用該種方式時，應合併考量策略性對外委託及市

⁵³ 同註 46。

⁵⁴ <http://www.cabinet.office.gov.uk/agencies-publicbodies/agencies/factsheet2.shtm>.

場測試之可能性；另應考慮公部門應該維持何種角色和責任，有何優勢和資產；在私部門方面，在提供創新性部分，是否有可發揮之處；是否可增加效率；私部門在處理風險部分，是否較為擅長。

(四) 策略性辦理對外委託(strategic contracting out)

辦理對外委託時，應考量部長或是主事者是否獲得法令充分授權；市場上是否可提供該種服務；如果市場尚未成熟，是否有跡象顯示未來可能辦理市場測試及對外委託；私部門是否因為專業化所以較具有競爭性；何家公司將參加競標；如果潛在市場規模有限，是否可能造成策略性依賴；如果工作量起伏不定以及快速科技改變，私部門是否可提供經濟規模及更大彈性；對政署現有人員有何影響，有何種機會，不確定性有多大；私部門是否比較善於處理所遭遇風險，該風險是否可轉化為合理成本；是否須要資本投資。

(五) 市場測試(market test)

政署可建立署內小組與外部投標者競爭。如果外部投標者獲得成功，政署工作就可委外辦理。如果署內小組獲勝，就可由其承包工作，當然投標過程應注意公平性。另注意該項業務或服務是否為新興業務，目前署內無小組可負責；政署是否特別撥款辦理該項業務；政署是否應發起內部小組進行投標；署內小組是否可提供比外部投標者更佳之服務，其參與投標是否有助於提升士氣；在進行市場測試時，員工不確定性如何處理；如果內部小組輸給外部投標者，署內人員是否將不願意與其合作；對於要求署內人員和獲勝投標者合作，是否不公平。

(六) 合併或重組(merger or rationalisation)

考量點應該是和其他業務相近之政府機構合併或重組之可能性。如進行合併時，應仔細檢視被合併機構之潛能，考慮成立一個可提供完整服務之機構。

(七) 民營化(privatise)

現有政署所提供之服務仍有必要，但是不須要由公部門負責，就改為民營。私部門是否已提供類似服務；如果公務門不再提供該項服

務，是否造成人民不便；如果由私部門提供技術和服務，是否將造成資源之集中；可否保證透過民營化，將使人民在國家花費較低成本情形下，獲得更佳服務，並且減少政府支出；私部門是否獲得更多投資和成長機會。

主管部會每 5 年均是透過上述評估標準逐一進行檢討，重新檢視運作情形是否最有效率，是否有其他組織型態更為適當，是否有調整組織型態之必要性，以 2002 年 3 月為例，當時除維持現有政署運作狀態外，其他政署被合併、民營化、辦理委外經營、被裁撤或重組的情形非常頻繁。被合併者有 22 個，進行民營化者有 11 個，辦理委外經營者有 4 個，被裁撤或重組者有 14 個，詳細情形請參閱表三。

表三：政署組織型態調整一覽表

組織型態	名稱	總數
合併	空軍基地倉儲及運輸署(Army Base Storage & Distribution Agency), 中央統計辦公室(Central Statistical Office), 化學及生化防衛署(Cheical and Biological Defence Establishment), 海岸防衛署(Coast Guard), 國防帳目署(Defence Accounts Agency) (被裁撤), 國防動物中心(Defence Animal Centre), 國防密碼署(Defence Codification Agency), 國防第二照護署(Defence Secondary Care Agency), 國防作戰分析中心(Defence Operational Analysis Centre), 國防研究署(Defence Research Agency), 食品科學實驗室(The Food Science Laboratories), 聯合偵察情報中心(Joint Air Reconnaissance Intelligence Centre), 海軍安全署(Marine Safety Agency), 醫療器材署(Medical Devices Agency), 醫藥控制署(Medicines Control Agency), 軍事調查署(Military Survey), 航空維護機構(Naval Aviation Repair Organisation), 航海基地及補給署(Naval Bases and Supply Agency), 公共記錄辦公室(The Public Record Office), RAF 維護防衛署(RAF Maintenance Group Defence Agency), 船艦支援署(Ships Support Agency), 特別採購署(Specialist	24

	Procurement Services), 車輛檢察署 (The Vehicle Inspectorate Agency), 華倫史陵實驗室(Warren Spring Laboratory)	
民營化	農業發展及資訊署 (Agricultural Development and Advisory Agency), 建築研究署 (Building Research Establish), 崔辛頓電腦中心 (Chessington Computer Centre), 國防衣物及紡織署 (Defence Clothing & Textiles Agency), 駕駛車輛資訊科技署 (Driver Vehicle Operator Information Technology Agency), 國家化學家研究室 (Laboratory of the Government Chemist), 國家工程實驗室 (National Engineering Laboratory), 自然資源所 (Natural Resources Institute), 職業及健康安全署 (Occupational and Health Safety Agency), 軍需總辦公室 (The Office of Paymaster General), 雇用及評估服務署 (Recruitment and Assessment Services Agency), 運輸研究實驗室 (Transport Research Laboratory)	11
委外經營	帳目服務署 (Accounts Services Agency), 資訊科技服務署 (Information Technology Services Agency), 國家物理實驗室 (The National Physical Laboratory), 教師退休金署 (The Teachers' Pensions Agency)	4
裁撤或重組	中央電腦及電訊署 (Central Computer and Telecommunications Agency), 文官學院 (Civil Service College), 稅務署 (Contributions Agency), 國防評估及研究署 (Defence Evaluation and Research Agency), 農業及鄉村保育署 (The Farming and Rural Conservation Agency), 政府財產法務署 (Government Property Lawyers), 皇家駐軍辦公室 (Her Majesty's Stationary Office), 歷史皇家宮殿署 (Historic Royal Palaces Agency), 後勤資訊系統署 (Logistic Information System Agency), 國家資產顧問 (Property Advisers to the Civil Estate), 公共信託辦公室 (The Public Trust Office), 社會安全安置署 (Social Security Resettlement Agency), 安全設施執行署 (Security Facilities Executive Agency), 採購署 (The Buying Agency)	14

由以上資料得知，政署成立之後，透過 5 年進行 1 次之評估工作，政署組織運作型態一直在作檢討調整，進行評估時，或是民營化、委外辦理，或是合併、裁撤，各種可能性均同時作考量，務必尋求最佳運作模式。一旦評估結果出來，經過主管部會及財政部批准提送到國會後即實施。1990 年代中期，政署成為重要提供政府服務之機構，直至 1997 年政黨輪替由工黨執政後，政署成立之速度方減緩，當時三分之二公務人員均在政署工作，自此之後，成立政署已經不再是施政重點，但是如果有必要，仍然有可能設立。

二、檢討分析

在推行政署 10 餘年後，成為世界各國在進行政府改造中學習之對象。然而其實施結果仍有些地方須加以檢討，其中組織方面包括政署之績效表現、對外關係及外部監督機制 3 部分，至於成員方面則包括重要首長之關係及成員心理 2 部分。

（一）組織方面

1. 政署績效表現在追求彈性人事管理、民眾服務滿意度方面成效遠大於財務成本效益方面成果⁵⁵。

政署之設置是要使從決策形成到政策執行有所分離，使政策執行之效率及效能予以提高。實施結果，確實使英國文官體系，趨向私部門之運作，強調專業領導、獨立彈性管理、人民滿意度、成本取向，更像企業之營運型態，而且定期工作契約越來越多，用契約來規範薪資和工作條件，各個政署各有其具體目標必須達成。該種運作方式，大幅改變原有文官體系之整體、統一、一致性之管理方式，打破一體適用之職等、薪資等人事規範。

至於政署之具體績效卻難以在數字上呈現，因財政部所定績效衡量分為 4 部分：即財務績效、產出量（volume of output）、服務品質及效率，依據衡量結果，服務品質、產出量及效率占重要比重，但

⁵⁵ 同註 45。

是財務績效卻不明顯，探究其原因可歸納為因政署數目隨時在變動中，有加入，也有因民營化而退出者，而各政署之工作目標每年在變動中，每項工作目標都被等值看待，是不恰當的，且各政署之自評達成率，無法作客觀地查核，甚而，政署制度實施多年後，組織型態時時在作調整，凡此皆增加成本支出，因此政署制度之推動，在對追求彈性人事管理、人民服務滿意度方面之成效遠大於在成本效益方面之成果。

2. 有關政署之對外關係部分，政署和主管部會間應建立信任感及合作默契⁵⁶。

在實務運作上，政署和其主管部會間經常缺乏信任感，彼此之間聯繫性不足，雙方鴻溝日漸擴大，部會政策擬訂和政署政策執行間之差距越來越大，政策執行往往被視為重要性低於政策制訂。有時甚至出現政署和部會間失聯，雙方之間出現斷層。兩者之間如有失聯情形，容易造成執行長權力過大，而又遭受批評及攻擊，預算無法獲得充分支援，使得政署形同「孤兒」。

面對該問題，可能解決之道是信任感應儘快建立，部會必須對政署完全信任充分授權，政署也須使部會隨時掌握全盤狀況，而不是等到事態非常嚴重時，才迫使部會緊急出面加以解決，兩者間「無意外」(no surprises)運作模式應建立。政署和部會間應該具有整體性，兩者緊密配合通力合作，為共同目標而努力。政署全力支援部會執行其政策，在執行政策時，須獲得部會高度及全然信任，兩者所發揮整體力量，應該大於個體總和。

具體作法是政署應擬具有一個強而有力企業性、顧客導向之工作目標，獲得主管部會對其充分授權，使其在第一線上有足夠職能、權力、誘因及動力對民眾提供服務，至少每季或每半年和部會進行一次會談。主管部會協調官應提供政署策略性指導和策略性管理，設法消除部會對政署不必要之限制，使政署可自由在第一線上執行政策，另部會對政署監督不宜太過細瑣，也不宜常出現「後見之明」，影響雙

⁵⁶ 同註 49。

方合作關係。1995 年英國監獄管理署曾發生犯人脫逃事件，引起爭論，究竟何者應負責任，結果內政部部長(Home Secretary)將監獄管理署之監獄長予以撤換，以示後者應負主要責任⁵⁷。

3. 有關外部監督機制部分，獨立委員會之外部、專業監督功能應予以重視。

部會之顧問委員會和政署之管理委員會之獨立委員有時陷於兩難局面，即是在專業業務導向和傳統文官體制文化間擺盪。這是緣自成立之初，委員會功能及定位並無明確界定，究竟其角色和責任為何，有時委員們也不瞭解內閣和國會之運作，導致往往覺得其專業角色，被無數會議和繁瑣例行事務所壓縮，而無法發揮專業角色。

由於政署的種類甚多且型態互異，監督及顧問性質之委員會形式也因應各種情況而不同，一體適用之委員會型態並不存在。基本上，政署成立目的就是執行部會政策，因此應該由部會決定政署之管理模式，採取共同策略方向、可達成目標、有效風險評估及管理、高規格表現監督及評估。目前由於各主管部會均採取各種不同顧問委員會型態，使得類似委員會角色及功能均不一致，反而時常造成支援不足及責任不清之狀況。

優良管理模式是部長或部會顧問委員會均避免「太過」與「不及」。所謂「太過」，是介入政署太多內部細瑣性管理事務；也要避免「不及」，造成管理上中空狀態。比較適當作法是，部長每年至少檢視一次政署之施政目標並且和執行長討論所遇到之風險，有時該種檢視每年可能甚至須要超過一次，以確使監督機制發揮功能。

(二) 成員方面

1. 有關重要首長包括部長、執行長、協調官三者關係應該和諧緊密，但是仍保有充分自主空間

整體而言，部長、執行長和協調官三者之間分工協調，部長核定政署策略性方向，執行長負責架構文件執行工作，在第一線上推動政

⁵⁷ John Greenwood, Robert Pyper and David Wilson, (2002) 'New Public Administration In Britain', London, Routledge: p23-44.

策時獲得充分授權，而常務次長或主要單位主管扮演協調官角色負責結合兩者。遇到重要問題時，稱職之執行長應該使協調官隨時掌握情況，而不致於有狀況外情形發生。同樣地，執行長也應該隨時被徵詢意見及參與重要決策。若該套通報系統有所變更，協調官一定要確保執行長和部長間保持暢通無阻之溝通。

主管部會和政署間之關係緊密度視狀況而定，有時執行長凡事均向協調官報告，部會擁有完全的主控權，須要時始予以授權，必要時即收回主控權。有些政署和部會關係比較和諧緊密，執行長經常直接向部長報告，處於該種情況時，協調官功能偏向於支援、溝通、聯繫及整合，不須要太多質疑意見，工作重點在整合跨部會之間利益及要求政署完成較具難度挑戰。也有情況是執行長擁有較大自主權，但在執行業務時就可能發生責任不易釐清情形，而模糊不清責任關係造成風險增加，猜忌也可能頻頻發生，使得政署無法全力對外推展業務，作決策速度也相對轉為遲緩，此時協調官就應和執行長保持密切合作。

另因政署業務比較偏向執行層面，其工作不致太引起媒體和政治圈注意，所以政署執行長政治敏感度較低，而未能在某些潛在問題剛發生階段就及早通知所屬部會，而是等到問題爆發後，方造成部會措手不及。因此曾有爭議討論，究竟執行長是否須向部長作每天例行性業務報告，或是應該向常務次長或主管部會單位主管作未來發展報告即可。結論為，部長應該決定策略性架構文件，而不是負責每天例行性業務。常務次長或主管部會單位主管扮演協調官角色，負責結合政策擬定和政策執行，並掌握部會所有資源及掌控政署執行成果，而政署執行長則是公開地執行各種政策執行工作。

2. 有關內部成員心理部分，政署員工得獲充分授權，工作效率提升，惟遭遇財務困難時，員工無法依其績效獲得調薪或是甚至對於未來工作不確定感增高時，將嚴重影響員工主動積極之工作態度⁵⁸。

⁵⁸ Christopher Mabey, Denis Skinner (1998), "Public sector, Management, Employee empowerment", *The International Journal of Public Sector Management*. Bradford: Vol. 11, Iss. 6; p494.

政署之營運引進企業精神，組織層級予以簡化，使得效率得以提升，服務品質更佳。中、上級主管充分授權，基層人員受到尊重，心理層面獲得滿足，榮譽感和責任感增強，以積極進取態度面對和解決問題。整體而言，政署之組織體凝聚力及向心力強，企業文化強調開放、自由、創新、效率。政署人員由於獲得充分授權，而且採事後報備制度，而非事前請示制度，使得員工更勇於任事。

然該種優質組織文化仍可能遭遇少數中層主管因信心不足，而擔心權力失落，地位不保，也有基層人員畏懼負擔責任，更嚴重者為，當政署遭遇財務困難時，員工無法依其績效獲得調薪，或是甚至對於未來工作不確定感增高時，將嚴重影響員工之主動積極之工作態度。因此政署領導階層應防範該種情形發生。

第三節 小結 - 制度比較

日本制度與英國制度，各有其成立背景與因應行政現實，其目的亦未必完全一致。而日本有成文法規範，或英國重視以政策計畫為主要規範形式；實際運用上，前者架構嚴密，後者則靈活調整，有不同特色與制度設計。本章小結以日本、英國與我國制度之概略比較，包括可供借鏡之點，以作為後續各章節探討我國制度問題之基礎。

壹、我國制度與日本、英國制度之比較

茲就理念目的、規範依據、設立標準、組織、營運、財務、人員身分、員工權益、績效評鑑、行政監督等重點，比較表列如下：

表四：我國、日本、英國之行政法人及政署制度概況彙整表

	我國	日本	英國
理念目的	1.用人彈性。 2.效率強化（減少採購會計上限制）。 3.強化經營責任及成本效益。 4.多元參與決策可能。	1.組織精簡。 2.業務效率化。	1.提升行政效率與服務品質，建立企業型政府。 2.由部會負責政策制定，而政署負責政策執行。

	5.中央地方夥伴關係。		
規範依據	1. 有共識個案優先推動、優先立法。 2. 「行政法人法」作為一般法，個別行政法人制定個別組織法律，性質相近者，得制定類型通用性法律。	以「獨立行政法人通則法」作為基本法，個別獨立行政法人不抵觸通則法下訂定個別法，且有補充通則法之功能。	英國為不成文法國家，機關之設置為內閣總理之行政裁量權，不須法律先有規定始得設置。
設立標準	1. 先選擇符合以下標準者 - (1) 具有專業需求或須強化成本效益及經營效能。 (2) 涉及公權力行使程度較低。 2. 再排除不宜法人化 - (1) 適合由政府機關推動。 (2) 宜交由民間辦理。	1. 先排除不宜法人化 - (1) 直接關係私人權利義務且行使公權力強。 (2) 需以國家名義成立之事業。 (3) 與災害等國家遭遇重大危機之管理有關 2. 再選擇符合以下標準者 - (1) 從公共性觀點有確實實施必要。 (2) 委託民間辦理恐無法實施之虞。 (3) 有必要由單一主體獨占實施。	1. 依據 5 個前置標準檢討現有機構之未來走向： (1) 裁撤。 (2) 民營化。 (3) 策略性外包。 (4) 市場測試。 (5) 機構重組或與其他單位合併。
組織	1. 原則上採董事會或理事會方式（合議制），例外為首長制。 2. 設監事。 3. 董事、首長及監事 - 行政機關定期聘任。	1. 首長制。 2. 設監事及幹部（理事）。 3. 首長及監事 - 主管部會首長任命。 4. 其他幹部 - 法人首長任命。	1. 治理機制：採首長制，政署設執行長。 2. 監督機制：設協調官或部會之顧問委員會或政署之管理委員會，視情況須要而設置。
營運	1. 法人應訂定「發展目標及計畫」報請核定。 2. 「年度營運（業務）計畫及其預算」，會計年度終了將「年度執行成果及決算報告書」報請備查。 3. 採合議制者，上列事項需提經董（理）事會通過。	1. 業務開始時法人必須提出「業務方法書」。 2. 監督機關訂定「中期目標」。 3. 法人依中期目標訂定「中期計畫」經主管部會大臣認可、「年度計畫」陳報主管部會首長並公告之。 4. 中期目標期間終了提出「事業報告書」。	1. 擬定架構文件，包括政署成立之目的、目標等，報經內閣辦公室及財政部批准。 2. 擬定主要部會目標，內容為年度內應執行目標，須報經內閣辦公室及財政部批准。 3. 擬定營業及營運計畫，亦須內閣辦公室及財政部之批准。

財務	1.政府核撥經費。 2.訂定行政法人會計制度。 3.財務報表應經會計師查核簽證；決算報告由審計之。 4.財產處分應經核可，但財產處分不適用公有財產法令、採購法令規定之限制。	1.政府編列預算。 2.採企業會計原則。 3.財務報表等必須經主管機關之承認。 4.設會計檢查人制度。 5.財產處分必須經認可。	1.以企業性精神經營。 2.政府編列預算。
人員身分	1.現職員工改制前可選擇是否隨同移轉，如隨同移轉，現職編制內人員仍具有公務員身分。 2.新進人員不具公務人員身分。	1.特定獨立行政法人具有公務員身分；非特定獨立行政法人則不具公務員身分。 2.如未提出辭呈者即隨同移轉。	1.具有公務人員身分。
員工權益	1.員工權益事項由行政法人以內部規章、契約訂定之。 2.不願隨同移轉者，行政法人法有詳細規定。	1.員工權益事項相關法令之排除適用，於通則法中規定。 2.不願隨同移轉者及隨同移轉者之過渡規定，於個別法中規定。 3.禁止兼職營利事業工作。	員工身分及薪俸均受保障，偶有員工抗拒改變或因被調職至薪水較少之機關而引發一些管理上糾紛，但無礙整體制度推動。
績效評鑑	1.設行政法人績效評鑑委員會。 2.績效評鑑之方式等事項由主管機關定之。	1.總務省設「政策評價暨獨立行政法人評價委員會」。 2.評價分為「事業年度內業務績效之評定」及「中期目標業務績效之評定」。 3.中期目標期間終了應作全盤檢討。	1.設立評鑑小組。 2.評鑑標準為： (1)維持政署現有運作之狀態。 (2)予以裁撤。 (3)公私夥伴關係。 (4)策略性辦理對外委託。 (5)市場測試。 (6)合併或重組。 (7)民營化。
行政監督	事前監督： - 「陳報備查」：內部規章、年度營運計畫及預算、年度執行成果及決算報告書。 - 「核定」：發展目標及計畫、無法自償之改善措施。 - 「核可」：不動產財產	事前監督： - 「陳報備查」：內部規章、年度營運計畫及預算、年度執行成果及決算報告書。 - 「核定」：發展目標及計畫、無法自償之改善措施。 - 「核可」：不動產財產	事前監督： 架構文件、主要部會目標、營業及營運計畫均須事先報內閣辦公室及財政部核准。 事後監督： 協調官或部會之顧問委員會或政署之管

	處分。 事後監督： - 財務檢查權。 - 違反法令之命令改善、處分權。 - 績效不彰或目的無法達成之解散權。	處分。 事後監督： - 報告提出命令、進入檢查權。 - 改善措施提出要求。 - 行政制裁。	理委員會。
--	--	---	-------

貳、日本制度可供我國借鏡之點

日本獨立行政法人制度之設計，有該國特殊之行政改革以及政治妥協背景，未必適合於我國，惟仍有部分規範與我國相似，而其立法例較為周延者，可作為我國充實行政法人制度之參考。茲分述如下：

一、制度採行應探求背景差異者：

- (一) 設立標準採取反面排除或正面檢視。
- (二) 是否保留部分人員具有公務員身分。
- (三) 首長人事權是否由主管部會大臣單方面決定（任命處分）。

二、制度設計相近可參酌改進者：

(一) 業務營運上，日本有「中期目標」之設計，而有關業務執行步驟、主管部會大臣對此之監督、績效評鑑、組織存廢檢討等，均以是否達此目標為中心加以考量，而使各該配套措施具有意義。

(二) 日本會計監察人之設置，由主管部會首長選任之，針對達一定資本額及規模之獨立行政法人，由會計監察人監察之。會計監察人設有任期制，並受主管部會大臣之監督。我國行政法人法雖規定財務報表應委請會計師進行財務報表查核簽證，但會計師究竟是由行政法人自行決定，或由監督機關選任，如由行政法人自行決定之會計師，其查核結果，是否能獲得監督機關之採認而有公信力，易生爭執。

(三) 對於獨立行政法人之監督，日本制度強調必須是干涉最小而必要限度之監督，以使其發揮自主性及自律性。因此，如認為獨立行政法人或其幹部執行業務之缺失時，只能要求其提出改善措施，並將其內容向主管部會大臣報告，而非命令其改善。此點，我國監督機關對

於行政法人只要有違反憲法、法律、法規命令者，均得對其作成撤銷、變更、廢止等處分，不僅其違反之要件概括空泛，且甚至可逕自變更、撤廢行政法人行為之效力，是否有抑制其自主性之可能，值得檢討。

（四）績效評鑑實為行政法人制度之特色及核心，有關其方式、程序等，我國未於行政法人法中詳細規定而授權以法規命令訂之，與日本法相較，似嫌簡略。又，績效評鑑之方式，可參考日本採取「中期目標」，設定中期目標之期間，以作為績效評鑑之主要依據。

參、英國制度可供我國借鏡之點

英國政署設立主要是為提升行政效率與服務品質，由於成效甚佳，相繼成為各民主國家學習的對象，日本獨立行政法人制度，即是參考其制度而設計，我國在推動行政法人之際，仍有可參採之處。

一、制度採行應探求背景差異者：

英國為不成文法國家，其機關之設置、執掌、編制及員額，均為內閣總理之行政裁量權範圍，完全由內閣自行決定，制度甚有彈性，且制度形成後，隨著發展及運作隨時可作調整。然我國為成文法國家，採「行政機關法定主義」，一切均須有法律規定，始得推行之。兩國制度面明顯不同，英國的作法我國無法照章全收，惟我國在推動政府改造之際，也應考量對於行政機關組織之設置及調整多作鬆綁及授權，以達追求行政效率及效能之目的。

二、制度設計相近可參酌改進者：

（一）英國政署成立之初，即設定清楚其工作目標為政策之執行，與主管部會之負責政策之擬定有明確劃分，因此兩者間有清楚分工，在實務運作上，難免有時權責不清，或是部會干涉過度，或是彼此失聯，但基本上，部會和政署間是有清楚權責分工，該部分在我國行政法人即將推動之始，值得參採，使其和主管部會之間權責作一明確劃分。

（二）政署制度中協調官角色之設置亦值得我國參考。協調官並非是

一特定官職的名稱，而是一個通稱，有時由部會之常務次長擔任，有時由部會中主管業務之司處長擔任，由於渠等熟悉業務，扮演部會和政署間管理、監督、聯繫之關鍵角色，極為適當。若部會與政署間之關係緊密，協調官的功能偏向於支援及協助，若部會與政署間較為疏離，協調官溝通聯繫的角色，就極為重要。我國行政法人組織中，可考慮設置協調官一職，擔任部會與政署間之「橋樑」角色。

第三章 行政法人之設立標準及法律關係

行政法人的設置目的係為執行特定公共任務，以法律設置具有公法性質之法人。希望藉由法律的創設，打破以往政府、民間體制上的二分法，在傳統行政機關之外，成立公法性質的法人，讓不適合行政機關推動的公共任務，由一個與政府保持一定距離的行政法人來處理。一方面引進企業經營精神，使這些業務的推行更為專業化、更講究效能，而不受到現行行政機關人事、會計等制度的束縛，另一方面仍可確保這些公共任務之實施。

惟究竟行政法人化之理由為何？行政法人之類型？行政法人設置條件為何？行政法人之法律關係？等問題，仍有探討釐清之必要。

第一節 機關法人化之概念

依據民國 91 年 8 月 24 日行政院組織改造推動委員會第二次委員會議討論通過之「機關業務檢討原則」，所謂「法人化」係指「將仍屬國家任務而無自任實施必要之業務，設立法人交由其實施，而該法人應屬公法性質之行政法人；至如可交由民法性質之法人辦理者，並無繼續列為國家任務必要，從而屬於去任務化之範疇。」另「行政法人法」草案第 2 條第 1 項規定：「本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具人事及財務自主性之公法人。」由此可知，所謂「機關法人化」，係指「機關的公法人化」，意即將現行屬於行政機關性質之組織，改設為公法人組織，當然包括新設之公法人組織。

壹、公法人之定義

我國法制對於公法人資格之賦予與大陸法系國家相較，有顯著的不同，其他國家有各種具有公法人資格之組織（如公法上營造物、財團等），在我國皆不存在。依現時之制度，公法人資格者除國家之外，

有直轄市、縣（市）、鄉鎮（市）等地方自治團體及農田水利會。其他各種職業團體或社會團體，如農會、漁會、工商團體等並未稱之為公法人。至於國家賠償法第 14 條規定：「本法於其他公法人準用之。」關於其他公法人其立法理由中亦僅以農田水利會為舉例⁵⁹。

由於公法人資格之取得，依現制甚為嚴格，87 年 12 月 21 日起臺灣省政府組織形態改變，亦引發各界對臺灣省是否仍為公法人之爭議。依據司法院大法官會議第 467 號解釋之理由書略以：「查因憲法規定分享國家統治權行使，並符合前述條件而具有公法人地位之地方自治團體外，其他依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體者，亦有公法人之地位。故在國家、地方自治團體之外，尚有其他公法人存在，早為我國法制所承認（參照國家賠償法第 14 條、農田水利會組織通則第 1 條第 2 項 87 年 10 月 2 日立法院三讀通過之訴願法第 1 條第 2 項）」是以，如國家設置行政法人之目的係在於分擔行使公權力行政，則該行政法人為公法人應無疑義。惟國家設置行政法人之目的在分擔給付行政，則該給付行政除可以公法行為為之之外，亦可以私法行為為之。如該給付行政係屬強制性者，則該行政法人宜定位為公法人（例如全民健保局），如該給付行政不具強制性質，則其組織即無採行公法人型態之必要，而以民法上之私法人型態為宜（例如公共電視基金會）。是以，就公法人之定位而言，仍宜就其設置目的作為組織模式最佳選擇之考量因素。

其次，就「法人」而言，依法律上所稱「法人」係指「自然人」以外，由法律所創設得為義務權利主體之團體，依其是否具有法律上之人格，又可區分為法人組織（具有法律上之人格，並得為權利義務之主體），及非法人組織（不具法律上之人格，亦不得為權利義務之

⁵⁹ 吳庚，『行政法之理論與實用（增訂八版）』，（台北：三民書局、93 年），175 頁。

主體)。至於法人組織之取得，主要係遵循下列三種途徑⁶⁰：

一、直接依據法律（或行政命令）之規定者：如農田水利會係依據 82 年 2 月 3 日公布之農田水利會組織通則第 1 條第 2 項規定而設立。又此類組織通常以行政區域為範圍，而非屬於得自由設立之團體。

二、須經主管機關許可並向法院登記始取得法人資格者：主要為財團法人或社團法人，於向法院登記前，應經主管機關之許可。如民法第 46 條、第 59 條，民法總則施行法第 10 條等規定。

三、經主管機關登記取得者：營利社團之法人如公司、銀行及合作社等，以向主管機關完成登記手續而取得法人資格。

至於公法人資格之取得，依據前述司法院大法官會議第 467 號解釋書意旨，對公法人地位之認定，已有準則性之闡釋，除國家外在我國法制下之公法人主要有地方自治團體性質之公法人及其他公法人二類⁶¹，分別說明如下：

一、地方自治團體性質之公法人：

凡憲法上之各級地域團體符合（一）具有就自治事項制定規章並執行之權限；（二）具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人之條件者，屬之。

二、其他公法人

主要係依據法律設立，且其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務之主體者，亦有公法人之地位，如農田水利會之性質屬之。

貳、公法人之類別

就公法人之類別而言，在行政法學上，國內學者多習援引德國學

⁶⁰ 同註 59，174 頁。

⁶¹ 同註 59，177 頁。

說與法制，按德國係將公法人區分為下列三種⁶²：

一、公法上財團法人

公法上財團法人係以捐助行為為基礎，依據公法設立或法律承認其具有獨立之法人格，其特徵為經由財產捐助行為而由國家賦予公法上之地位，然後透過資金或財產之存續以執行公共任務。換言之，即以公部門所為之財產捐助為手段，從事公共任務之達成。惟就德國運作之現況，因公部門之財政負荷困難因素等，此類型之公法人已較少被採用。

二、公法上社團法人

公法上社團法人係透過國家高權行為而設立，以社員為其組織成員，在國家之監督下，以高權手段執行公共任務。另稱亦係指由一定社員組成，並被賦予一定公權力，其存續不受社員變動影響之行政主體，簡言之，是一種以社員（即構成員）為中心的團體，屬人的組合。

三、公法上營造物法人

公法上營造物法人是一種非社團法人組織型態之行政主體，其設立目的係為達成一定公共目的，結合一定之物與人所組織之行政主體具有下列三個特徵，即（一）由行政工作人員和物（大樓、公營造物）共同結合所組成之獨立行政組織體。（二）應依照其設定目的執行特定之行政任務，特別是提供給付行政任務。（三）通常無「社員」之存在，而僅有「利用人」，意即其透過單次、反覆或持續進行之利用關係而領公營造物所提供之給付者。

另德國學者哈特穆特·毛雷爾（Hartmut Maurer）則認為公法人之種類，除國家（包括聯邦、州）外，尚包括屬間接國家行政之其他公法人⁶³，其類別如下：

⁶² 有關德國公法人制度之介紹，可參考李建良「論公法人在行政組織建制上的地位與功能 - 以德國公法人概念與法制為借鏡」月旦法學 84 期（91 年 5 月）43 至 59 頁；盛子龍「德國機關法人化問題」（收錄於『政府機關（構）法人化研討會會議實錄』，行政院研究發展考核委員會、91 年 12 月），3 至 10 頁。

⁶³ 哈特穆特·毛雷爾（Hartmut Maurer）著，高家偉譯，『行政法學總論』（台北：

一、其他公法團體

其他公法團體（以下簡稱團體）是屬人的公法協會，自我管理內部事務，同時分擔國家任務（自治原則與分散原則），以職業、經濟、社會和文化等方面之特徵劃分其成員，其特徵如下：

（一）通過國家主權行為設立

團體是國家創造，其法律地位由賦予團體地位的國家主權行為確定。立法機關應當確定團體的主要事項，如成員範圍、內部組織結構、任務等。其具體成立之事項可以由團體自身決定。

（二）具有權利能力

團體為具有權利能力，是一個獨立的、權利義務歸屬主體。權利能力賦予團體為自負其責地執行國家任務所必需之獨立性。

（三）成員

成員必須能對團體事務發揮決定性影響，重大決定由團體成員共同作出或者由選舉出來的代表性機構（代表大會）作出，具體的管理活動通常由選舉產生的執委會、團體領導人或全體機構負責。至於成員身分有時是自願的，有時由法律直接確認（強制性成員（如律師）身分或者義務性成員身分）。

（四）公法性質

團體是公法上的組織，其內部組織機構以及團體與其成員間之關係都屬公法性質。其工作人員可能是公務員；團體可以被賦予執行任務的主權，包括制定法律規範（規章），作出行政行為，採取強制行為，徵收規費和費用，亦可以行政私法形式執行任務。

（五）國家監督

國家監督原則上只針對合法性，例外情況下也涉及合目的性。國家監督產生於團體在廣義的國家領域中的關係，是執行國家任務權利的必要補充。

二、具有權利能力的公法設施

公法設施是公共行政的物質組織形態，其設立目的在於以使用關係之形式，為公民和除公共行政之外的其他法律主體提供特定服務，其主要活動領域為給付行政。下面就具有權利能力之公法設施之內涵說明之：

（一）法律地位

具有權利能力的公法設施有權利也有義務自負其責地執行法定任務（例如德國公法廣播電視台一方面不能放任在私法領域，另一方面又不能納入國家機關的範疇），其設立之主要原因在於分散原則（Prinzip der Dezentralisation），即將國家任務分解到其他獨立的行政主體，從而減輕國家的負擔。

（二）成立及其主體

公法設施應由法律設立或依法設立，在法律授權下，鄉鎮或其他團體可以設立公法設施；若法律無明確規定或者允許設施自主制定規則的情況下，設立公法設施之主體應同時確定設施之組織機構和任務。

（三）使用人

公法設施有使用人而無成員，使用人是公法設施之必備因素，它不是設施主體而是設施之外的第三人。

（四）公法機構和權利

設施是公法機構，其內部結構及其與設施主體之間的關係應當根據公法判斷。它可以採取主權措施，但在執行其主要任務即給公民提供特定之服務方面經常採取私法形式。公法設施概念本質表現在其組織形式屬於公法性質，而不是使用關係屬於公法性質。

三、公法基金會

公法基金會是由投資人為實現特定目的而投資（資金或財物）成立之具有權利能力之行政組織。公法基金會在法律上自負其責，透過

國家主權行為 由法律或依據法律 成立，負責執行特定的行政任務，享有主權，受國家監督；與前述團體具有成員和設施具有使用人相應，基金會都有用益人（受益人）。以前德國之基金會較多，現則較為少見。

不論是何種類型之公法人，其設置之目的均在於分擔特定國家任務之履行，並行使公權力；惟就公法人之分類認定言，卻常令人產生困擾，即究應如何明確清楚地理解並予分類，例如，公法社團固然是「人的組合」，但此一特徵與公營造物並非截然可分。是以，上述公法人之類型應用於我國研訂行政法人法草案時，即不被採用，即係考量制度於複雜化的結果，對於組織改造理念的落實並無太大助益，因此並不針對行政法人進一步做類型區分，但仍將其定位為具公法性質之法人，以與現制接軌⁶⁴。

第二節 行政法人之設立標準

壹、我國推動行政法人之理由

依據過去之傳統經驗，國家之任務均係由國家設置機關來負責執行，強調「萬能政府」之功能；但隨著全球化及資訊化腳步之快速發展，萬能型政府已無法因應日益繁複之公共問題，取而代之者是各國都在積極推動之政府改造工程，朝「小而美，小而能」之政府組織模式，以建立具有全球競爭力的活力政府為目標。觀諸歐、美、日等先進國家，近年來均有將公共任務，交由獨立於國家機關以外之組織體負責之例，其中行政法人化即為途徑之一。

為何要法人化？學者亦有不同見解，有認為係基於國家「分權」趨勢，由新設或改制之獨立法人替國家分擔特定國家任務之履行。其理由包括：（一）基於憲法上規範因素：如為保障學術自由、大學自治而設之特殊法人，或是為了落實人民廣播電視自由而設置特殊法

⁶⁴ 行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局「攜手民間、邁步全球 組織改造之行政法人篇」（92年5月），20頁。

人。(二)基於歷史因素：如農田水利會或德國行會制度。(三)基於功能上考量因素：為了追求效率、彈性及去除政治干預，以確保專業判斷而設置特殊法人。(四)基於兩岸與外交因素之考量：藉以因應我國特殊情事，如海基會、外貿協會⁶⁵。

亦有學者認為，行政法人化之考量因素為：(一)自治化：法人化原因之一，即為自治之需求與確保，最原始例子或類型，即為地方自治團體。(二)去政治化：為免受到政治力干預，故在組織上賦予其獨立人格。(三)有限資源公器化：因「國有化」與「私有化」皆不宜，故由代表社會上不同多元利益團體推派代表組成營運組織，以確保其公共性。(四)企業經營化：以較具效率、彈性之運作方式，遂行政府任務⁶⁶。

因應全球競爭趨勢，政府改造工作已是各國積極努力推動之工作，面對外部全球化、內部各種參與者自主性提高等內外壓力，政府必須扮演更多統合者、協調者、政策制定者與管制者角色，以連結各種力量。從組織變革相關理論來看，政治學與社會學學者主要探討在何種情境下易產生政府改造；而公共行政學者之討論核心則在於改造內容及改造方法。近來組織重組理論及新公共管理理論則強調提高行政效率、強化管理功能、降低政府預算赤字、縮小組織、與提昇國家競爭力之關係⁶⁷。

至於實務作業考量上，我國規劃採行行政法人制度之理由，主要基於「融合公、私組織之優點與特性」、「成立財團法人可能衍生問題」、「增加用人彈性」、「適度鬆綁政府會計和採購的限制」、「強化經

⁶⁵ 許宗力「國家機關的法人化——行政組織再造的另一選擇途徑」，月旦法學 57 期(89 年 2 月)。

⁶⁶ 李建良「機關法人化之理論基礎」(收錄於『政府機關(構)法人化研討會會議實錄』，行政院研究發展考核委員會，91 年 12 月)，6 至 8 頁。

⁶⁷ 翁興利，「從精省經驗芻議未來政府改造之方向」(收錄於『政府改造』，行政院研究發展考核委員會，92 年 12 月，160-161 頁)。

營責任及成本效益」及「開放多元參與公共服務」等理由⁶⁸。

貳、行政法人之設立條件

接續前述我國推動行政法人制度之理由，對於行政法人之設立條件或標準為何，則有進一步探討之必要。

目前行政院組織架構及其運作仍有水平組織太多、政策統合組織機制薄弱、組織未能適切對應政府核心職能的轉變、合議制組織過多、獨立機關的設計原理不彰等缺失，為導正現行制度的缺失，必須透過多管齊下之組織改造，所以行政院組織改造確立以規模精簡化、建制合理化、強化政策之領導與統合、落實業務與組織之合理劃分、組織彈性化之原則與目標，其中為使建制合理化，確立了特殊法人之建置原則，機關業務有下列情事者，應改制為特殊法人：(1)具有管制功能或強制性色彩之公共服務，適於實施企業化之經營管理，而需要鬆綁人事與會計制度之限制者；(2)公共服務應有相當之自主性並且應去政治化者；(3)適合民營化或引進更多民間社會機制之公共服務，在尚未民營化或去行政機關化前有必要進行過渡性安排者⁶⁹。

依據行政院組織改造推動委員會第三次委員會議決通過之「行政法人建制原則」之規劃，行政法人設置條件為具有下列情形之一者：

- (一) 國家之公共任務不具強制性、適合積極採行企業化管理經營措施，而無由國家親自執行之必要者。
- (二) 國家之公共任務有去政治化之強烈需求，不宜由國家親自執行者。
- (三) 國家之公共任務基於兩岸或外交關係之特別考量，不適合民營化者。
- (四) 國家之公共任務適合民營化，但因無法自給自足或其他因素，

⁶⁸ 行政院人事行政局「行政法人法草案說帖」(92年4月)。

⁶⁹ 參考總統府政府改造委員會91年3月30日第三次委員會議通過之「行政院組織改造的目標與原則」，網，址：
http://www.president.gov.tw/2_special/index.html。

基於過渡階段之考量者。

以上所列條件，因其性質仍屬概括性之原則，並未就建制之方法、程序詳為規定。即有學者提出意見，認為由於行政法人化之目標除行政減量外，尚須導入企業經營方式，以提高效率，因此適合以企業化經營、管理的任務，自當成為優先法人化的目標。惟上揭條件(一)所述不具強制性、與具備企業性之原則，應該具有正當性。惟其仍屬不確定法律概念，應該進一步將之具體化，以資適用。又應該去政治化的公共任務，與其說適合設置行政法人辦理，倒不如說應由獨立機關辦理為宜。至於兩岸關係或外交關係其實具有高度的政治性，如不適合由行政機關辦理，則應該更不適合由行政法人辦理。而以第(四)項所列條件，行政法人亦得為暫時性的過渡組織，且行政法人真的只是民營化的次善之策，或民營化的初級階段。

其次就「行政法人法」草案之規劃，該法草案研擬之初，即參酌「行政法人建制原則」之規定，將行政法人設置條件明定於條文中，惟於行政院人事行政局召開之專案會議討論過程中，有學者專家或機關代表認為不宜於條文中明定之理由包括：有關基於兩岸或外交關係之特別考量，不適合民營化者，是否宜以私法人型態處理（例如海峽交流基金會）；企業化經營之原則欠明確（例如，文化社教館所之業務雖涉及公權力甚低，惟因其尚負有社會教育之任務，且其預算主要來自政府補助，與民間藝文機構大部分為自己之經費及賣門票等服務費用之情形不盡相同，是否適合民營化，仍須審酌）；去政治化者，似更宜以中立性、專業化之獨立機關辦理；至以行政法人作為民營化次善政策或初期階段，其妥適性值得再檢討等，爰該法草案最終亦未將其明列於條文中，而於該法草案第二條明定：「本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具人事及財務自主性之公法人。前項特定公共

任務，以具有專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，且所涉公權力行使程度較低者為限。」

上開規定仍有學者提出質疑認為行政法人化的適用對象，係針對「仍屬國家任務而性質上不適宜由行政機關實施者」，但究竟指那些國家任務，監獄、大學、醫院之經營是否屬之，而若監獄型之國家任務屬之，則又有那一類的國家任務不屬之？或反面言之，類如內政部之下警政署、營建署等規模龐大而且具有相當專業自主性的單位，設若此等未來仍維持行政機關，則其難道不須參採企業化經營理念以提升經營績效？

究竟何種機關、何種業務適合法人化，係屬公共行政領域問題，要將此等理由具體化、法條化有其困難之處，但為符合法律保留之法治國家要求而有立法之必要時，其核心即在掌握行政法人建置之理念。至於該法草案第二條所謂「公權力行使程度低」，應可作限縮解釋，可參酌日本獨立行政法人通則法第二條規定之註解，以該事務是否對於私人之權利義務有直接強制力，是否可直接排除相對人抵抗而加以考量。倘若肯定，則該事務即不宜由行政法人處理；倘若否定（即公權力行使程度低），須再視該事務是否符合人事及財務自主，具有專業需求或須強化成本效益及經營效能。倘不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，則可考量推動行政法人化⁷⁰。

第三節 行政法人法律關係之探討

壹、行政法人之民主正當性

（一）行政權之民主正當性

⁷⁰ 劉宗德『授予行政法人全民健康保險基金會公權力之必要性及其範圍』（行政院衛生署 92 年專案補助計畫、92 年），164 頁。

依據國民主權原則，國家各機關之運作應持續不斷回溯至國民意志。易言之，所有國家的權力行為，仍必須經過一個憲法所規定的民主正當化的途徑而取得民主正當性。行政組織之正當性來自於國會，因此經由構築政府首長對國會負責的的層級制行政組織，用以確保行政行為的正當性。如此一來，所謂上命下從的「行政一體」不僅只是基於行政效率的要求，自憲法層次而言，乃是依據民主原則而來。蓋依民主原則，依照透過國民選舉構成的國會與內閣，分配任務所設置行政機關，於進行行政任務時，必須受到內閣各首長的指揮監督，爾後各政府首長再經由對國會負責之制度，取得一連綿不斷的民主正當性。上述模式，美國行政法學者稱之為「傳送帶模型」，意味著行政機關其實只是在特定案件中執行立法者的指令。亦即執行權(行政權)行使政府權力的合法基礎在於社會合意(社會契約論)，而達成合意的過程必須經由立法機關制度化，確保形式正義與社會合意⁷¹。

(二) 有關行政機關法人化的民主正當性問題⁷²

將特定的行政事項或業務「人格化」之後，便自龐大的行政主體中脫離，享有獨立的財源、人事與管理等權限。行政法人設立，首先要面對的問題就是，脫離行政一體的行政法人，應如何維繫正當性？憲法上並沒有明文規定行政一體，當然也沒有禁止行政法人的出現。但是在國民主權與國家機關權力分立的原則下，自行政權分離出的行政法人，仍然必須維繫民主正當性，並接受其他國家機關的監督。換言之，儘管形式上行政法人已非行政權之一部，從而可鬆脫若干控制，例如人事、財政或執行業務方式。然而，以實質面來觀察，行政法人所承擔的業務既然本屬於國家，組織的分立亦不免除國家行政機

⁷¹ 盛子龍，同註 62，13 頁至 16 頁參照；劉宗德「日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析」(收錄於法治斌教授紀念論文集『法治與現代行政法學』，93 年)。

⁷² 同註 70。

關的指揮監督，其實還是處於行政一體的脈絡中。因此，單單基於專業、效率與功能考量而分化出的行政法人，一方面不違反行政一體，另一方面仍有其獨立運作的空間。有疑問者，在於如何在「一體」與「獨立」兩者之間求取平衡，愈強調一體，則行政法人愈與國家行政機關相同而受到更多束縛；反之，則行政法人揮灑空間益形廣闊，而可能脫離國家的掌握。問題的解決，其實還是回到行政法人的民主控制。

（三）行政法人之民主控制⁷³

行政法人之民主控制機制，大體而言，可從以下幾個面向分析：

1. 行政法人與國家機關之監督：

此包括(1)行政監督；(2)立法與監察之監督；及(3)司法監督。其中司法監督部分，行政法人的行為如果是公權力行為，仍然必須面臨行政訴訟與國家賠償的問題。此一方面固為人民訴願與國家賠償請求權之保障，另一方面也藉由司法權監督行政法人行為之合法性。至行政監督、立法與監察之監督，本研究另於行政法人之監督專章討論。

2. 行政法人與國民參與

(1) 行政程序的運用：

藉由行政程序法的制定與運用，人民可以透過各種程序參與機制影響或決定行政活動的內涵，向來被認為有助於落實民主原則，化解人民對於參與政治的冷漠與疏離，因此該法第一條即開宗明義的指出：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」行政法人與行政程序法存在著兩層次的適用關係：第一層次是組織面，行政機關就對於行政法人的設立、監督與廢止時的行政程序；第二層次則是行為面，行政法人本身行為的行政程序。

(2) 資訊公開與輿論監督：

⁷³ 同註 70。

國民如何知道行政法人的運作實態，如何判斷行政法人的績效優劣，進而提供建議表示意見，並非僅靠個人主觀的感覺，而必須憑藉客觀的資料。資訊公開正是確保行政法人行為公正透明之良方。有關資訊公開與輿論監督另於行政法人之監督專章討論。

(3)行政爭訟管道之運用

行政程序的踐行固然有助於確保民主正當性，然而程序未必正確的進行，或者即使舉行聽證，行政行為依舊令人不滿。此時，當事人適格、訴之利益或行政處分的擴大認定，或者是藉由客觀訴訟的規定，均有助於促使人民進入行政訴訟，尋求第二輪的民主參與。相較於程序參與過程，在訴訟過程中，雙方的角色已不再只是單純的上下服從關係，轉而成為以說服公正第三人（法官）為目的之平等地位。

(4)行政法人內部之民主參與

行政法人的組織結構，如果是偏向社團的形式，由於其構成員本身亦為國民，直接分擔行政法人的任務，或是享受行政法人的各項福利，故而法人內部之管理應採取民主方式。尤其是管理階層上，應經過社員們的民意檢驗。

貳、行政法人之公權力行使

一、公權力之概念

公權力之概念常為一般輿論所常見，惟就法制層面來看，實為法律之用語，而其範圍及實務上之運用，依不同法令之規定，又有廣義與狹義之別。大致歸納如次⁷⁴：

（一）最廣義說

為與私經濟行為相區別，有藉以解釋該行為主體於組織法上之定性（如最高行政法院 83 年判字第 1096 號判決），有藉以解釋行為本身之定性（如最高行政法院 85 年判字第 1553 號判決）。於此，所謂「公權力」似理解為，基於公法所為之行為，如國家賠償法第二條、

⁷⁴ 同註 70，146 頁。

電腦處理個人資料保護法第三條。

(二) 廣義說

指行政程序法之行政行為，即行政處分、行政契約、法規命令及行政規則、行政計畫、行政指導。如行政程序法第 2 條第 1 項規定。

(三) 狹義說

指具有行政處分特徵之行為，如行政程序法第 92 條、釋字第 115 號、第 269 號、及第 448 號解釋。

而授予行政法人行使公權力，則必須考量 1.行政法人之地位有何種任務，並期待其發揮何種機能；2.行政法人之業務中，何者對於私人之權利有重大限制；3.何者是基於人事及財務自主，專業需求或強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理之要求等因素。

二、行政法人行使公權力之必要性

在討論行政法人行使公權力之必要性時，仍有必要先就公權力行政行為與私法上行政行為作一探討。

(一) 公權力行政行為

行政機關之行為，依其法律性質，得區分為公法性質之行為與私法性質之行為，而判斷之基準在於是否行使公權力⁷⁵。而公權力行為之類型，主要得區分為以下兩大類⁷⁶：

1. 統治管理之行政行為

係指行政機關片面而拘束地以抽象或具體之禁令、命令、決定措施，或運用強制手段干預人民之權利或自由，或關於社會行政之請求或公務員事務等。例如警察之維持交通秩序所為之處分（參照釋字第 535 號解釋）。

2. 單純高權行為

⁷⁵ 吳庚，同註 59，314 頁；廖義男『行政法之基本建制』（台北、92 年），71 頁；劉宗德，同註 70，167 頁。

⁷⁶ 廖義男『國家賠償法（增訂版）』（93 年），31 頁以下。

係指行政機關之行為雖基於公法關係，惟並不採取命令或強制之手段，而係以提供給付、服務、救濟、照顧、教養或輔助等手段，以達成行政目的者，其行為方式具有多樣性。如經由締結行政契約或其他法律行為、學校、醫院及圖書館等公營造物之設立與維護等。

（二）私法行政行為

此謂行政機關立於私法主體之地位所從事之行為，其法律與一般人民無異，除基於特別行政目的之考量，而以其他法律特別規範之外，應受私法法規之拘束，若有法律爭議時，則循民事訴訟途徑解決。而其類別一般可分為下列三種⁷⁷：

1. 行政輔助行為

行政機關以私法方式獲致日常行政活動所需物質或人力，其特點在於並非直接完成行政目的，而係以間接方式輔助行政目的之完成。例如將大樓清潔工作外包廠商處理。

2. 行政營利行為

國家以私法方式參與社會之經濟活動，以增加國庫收入，滿足市場需求或執行國家政策等，從事此種行為時，可能以行政主體之機關或內部單位型態出現。例如國家可以投資設立各種國營事業。

3. 行政私法行為

行政主體以私法方式直接達成行政任務。蓋行政機關為完成其任務，除採取公權力之方式外，亦得以私法形式完成，例如對於水、電、大眾運輸等生存照顧服務之提供，國家常以設立公司或由其行政機關與人民訂立私法契約方式為之，如自來水及電力公司等。

至於作如上之區別探討，有助於瞭解公法行為與私法行為在法規適用、行政程序、救濟程序、國家賠償及強制執行等事項之差異。例如行政程序事項，因公權力行政常涉及人民權利義務形成或限制，應

⁷⁷ 翁岳生「行政的概念與種類」(收錄於翁岳生編『行政法(上冊)』(翰蘆、89年), 21頁以下; 廖義男, 同註76, 31頁以下。

受嚴格之規範，故行政程序法原則上適用於公權力行政而不及於私經濟行政；而公權力行政有國家賠償法之適用，私法行政則無。

三、行政法人行使公權力之範圍與種類

依據行政法人法草案之規定，行政法人所執行之特定公共任務要件之一為「所涉公權力行使程度較低者」，另草案第 37 條亦規定，對於行政法人之行政處分不服者，得依訴願法之規定，向監督機關提起訴願。由此可知行政法人有作成行政處分之權限，另就行政法人之公法人屬性而言，依行政法人之設置法律所賦予之任務職掌範圍內，仍某種程度上被授予行使公權力之權限，惟所授予之公權力，並非可毫無限制地發動其公權力，其行使公權力之行為是否合法，除受公法規範（如行政程序法），亦應受行政法人之設立主體、設立行為、成立目的、業務範圍、組織設計及基本權利等因素之限制。在探討行政法人行使公權力之範圍與種類之前，仍有必要先就行政行為之形式作一分析。

（一）行政行為之形式⁷⁸

一般而言，行政行為之形式大抵包括下列幾種：

1.法規命令及行政規則（業務規章）

行政法人法草案第 5 條第 2 項規定，行政法人就其執行之公共任務，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，得訂定規章，並提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。未來行政法人據以訂定相關之業務規章，則原來由各行政法人監督機關所訂定之法規命令，是否由各行政法人以業務規章方式來處理，此種業務規章是否等同於法規命令或行政規則，有待檢討。

2.行政處分

行政機關依據公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，絕大部分仍是運用行政處分法理；而行政法人於行使公權力時，亦難以

⁷⁸ 同註 70，159 頁以下。

避免採用行政處分法理。

3.行政契約

行政法人之行為亦有可能涉及行政契約性質，而有以委託契約方式處理；亦有未涉及公權力行使之業務事項，屬單約私法契約，可依民法有關委任或承攬等法理解決。

4.行政計畫

由於行政法人法草案重視「目標管理」，未來行政法人應善用行政計畫之行為形式，從事發展目標及計畫、年度營運（業務）計畫之擬定，以作為未來評量績效之重要依據。

5.行政指導

此為行政機關基於其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為，如相對人予以拒絕，不得對於相對人作出不利益處置。而行政法人之業務中，亦有可能涉及行政指導性質者，是否仍維持原來行政機關之行政指導觀念，仍有討論空間。

（二）行使公權力之種類與範圍

1.行政主體之概論

就法律觀點來看，關於國家任務之實施，除憲法本身已預定應由國家或地方公共團體此等憲法上之行政主體（或公法人）實施者外，能否交由其他公法人或私人團體或個人實施，原則屬於立法政策問題。惟基於行政一體與統一之官僚式、階層式管理體系，為實施國家任務之基本組織結構，因此，此欲將國家任務交由其他公法人或私人團體或個人實施，應有合理之理由，此可參考前述行政法人之設立條件之討論。

又某一組織被定位為公法人後，其法律效果為該法人在其成立目的及所賦予之任務範圍內，取得組織法上之概括公權力權限，其地位

與國家或地方公共團體等典型行政主體同，原則仍受公法之規範，該公法人仍可作為權利義務主體，即(1)其與其他公法人間(包括對該公法人具有監督權限之監督機關)仍成立行政主體間之法律關係；(2)其與內部成員間之法律關係，則依成立該公法人之設置法令規定之；(3)其與外部第三人(人民)間之關係，則與國家或地方公共團體與一般人民間之關係同，原則構成行政外部法律關係⁷⁹。是以，行政法人為達成其設立目的及被賦予之公共任務，欲發動公權力行為時，除應檢討該行為是否符合法律控制問題外，並應檢討該公權力行為是否符合其組織設置條例、章程等組織法上之相關規定。

2.行使公權力之種類與範圍

有關行政法人行使公權力之種類與範圍，可從其限制因素之不同予以探討⁸⁰。

(1)基於設立主體或設立行為所生之限制

依法律所設立者，其行使公權力之種類與範圍，不得逾越憲法課加立法者之限制(如法律保留原則)；其依行政命令所設立者，該命令所得規範之事項內容，即構成其界限。此時該公權力行為所涉及之事項，因有法律保留原則之適用，即有法律之依據或授權始得為之。故就行政法人法草案第二條第三項規定，行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。依此規定，行政法人行使公權力之種類與範圍，原屬立法政策問題，尚難逕自設立主體或設立行為觀點，具體得出其行使公權力之種類與範圍。

(2)基於成立目的與業務範圍(事務本質)所生之限制

就行政法人之成立目的言，如非屬其設置法律所定，則無法本於公權力主體地位來發動其公權力，必須有個別法律依據或授權始得為

⁷⁹ 同註 70，175 頁以下。

⁸⁰ 同註 70，178 頁以下。

之。就其業務範圍亦同。

(3)基於組織體制設計所生之限制

為避免國家濫用組織形式選擇自由，藉以規避相關人事、會計、財務等行政法規之拘束，行政法人之組織設計必須要能經受民主原則、權力分立原則及基本權保障等組織法上原則之檢驗。是以監督機關對於其所設立之行政法人組織，事前負有設定其「最低限度組織框架」之責任，用以確保該公法人組織功能適合其任務職掌，並確保其具有與該公法人任務職掌相稱之介入監督權限。

就此觀之，行政法人公權力行使範圍如涉及命令強制等行為者，除非有法律授權，原則僅及於該公法人內部成員或利用人等關係人，而對於其他第三人原則僅能發動諸如行政契約、行政指導等不具命令強制性質之行為。是以，行政法人法草案第五條第二項雖規定「行政法人就其執行之公共任務，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，得訂定規章，並提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。」然並非謂其效力得及於該行政法人權限所及範圍外之一般人民，而係該行政法人所訂定之規章效力可及於該行政法人之成員或利用人等關係人。

其次就行政法人之組織結構設計言，如其意思決定機關(董事會)之成員，其資格或選任程序，具有廣泛利害關係人代表之特性，則該行政法人設置法律或相關法規可以概括授權方式，授予行使公權力之權限。

(4)基於基本權保障所生之限制

行政法人既屬公法人，原則應受公法規範之拘束，其所為公權力除應受相關法律或命令限制外，在涉及法律保留事項部分，仍無法逕自本於其設置條例（或組織法）之授權即可發動其公權力，仍應有個別作用法之依據或授權，並須自憲法保障人民基本權利之觀點予以檢討。

(三) 行使公權力之控制機制⁸¹

法律上對於公權力之行使，主要依法律保留、正當程序、司法審查三種機制予以控制，分別說明如次：

1. 法律保留：

依司法院大法官釋字第 443 號解釋理由書及其他多號解釋，除細節性、技術性事項外，應有法律依據，是以，行政法人對於重要事項之主要規範，均應由法律定之。縱有通說認為行政法人具有獨立權利能力，行政法人法草案第 2 條亦明定行政法人有人事與財務之自主性，應享有一定程度自治權，但仍不能援引釋字第五六三號解釋有關「大學自治排除法律保留」之意旨，主張無須法律保留，因為並非所有行政法人均享有憲法位階之自主空間。

2. 正當程序

我國憲法雖未明文規定「正當法律程序」，但經由學界與實務之努力，「行政行為應履行正當程序」已成為我國憲法上之要求。此可以釋字第 491 號解釋為說明，依該解釋略以，對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序。上關解釋已明文使用「正當法律程序」之概念。

除憲法之正當程序要求外，行政程序法之制定施行，更具體化正當程序之內涵，其對不同類型之行政行為，分別規定應適用之程序規定。是以行政法人於行使公權力時，仍有遵守行政程序法之規定，惟若行政程序法之程序規定於行政法人認有不妥者，仍可於相關法律中予以明文排除適用，或自行規定應適用之程序，以符實需。

3. 司法審查

行政法人所為之行政行為，凡是對人民權利義務有所影響者，應有司法審查之救濟制度。對於行政法人所為之行政行為，造成人民權利或法律上利益受損者，均應有權進行行政爭訟，此以大法官於「特

⁸¹ 同註 70，188 頁以下。

別權力關係」之相關解釋，如釋字第 243（公務員）、382（學生）、430（軍人）等號解釋，對於行政處分均可提起行政爭訟，即已將限制特定身分人民提起訴願與訴訟之例宣告違憲。此外，大法官亦於釋字第 384 號解釋中，宣告檢肅流氓條例有關「告誡」處分排除行政爭訟之規定違反憲法保障訴願與訴訟權之意旨。簡而言之，此簡單之「告誡」仍須有請求司法保護之權利，則行政法人其所執行特定公共任務，如有涉及人民之重要權利義務關係，自不得排除司法審查。此於公法人之行政救濟中討論。

參、行政法人之行政救濟制度

國家設立公法人組織以執行國家特定之公共任務，國家對其即有監督之權，基於監督權限，國家可對公法人採行必要之處置；而公法人既執行國家特定之公共任務，如有違法不當侵害人民之權益時，亦均有衍生行政救濟之問題。

一、行政法人受國家公權力侵害之救濟

早期如公法人立於人民地位而遭受處分，例如公法人所有土地遭受國家違法徵收，或違反環保法規被處以罰鍰等，則許其提起訴願；倘非立於人民地位遭受處分，而是立於公法人地位接受國家監督，即便認為國家監督措施違法侵犯其自治地位，例如法律只允許國家作適法監督，國家卻越權從事適當監督，以不適當理由拒絕核定或核備等情形，則該公法人無從訴願⁸²。惟依 87 年 10 月修正公布之訴願法第 1 條第 2 項規定，各級地方自治團體或其他公法人對於上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦得依訴願法提起訴願。行政法人係公法人，如就其業務事項受監督機關作成監督措施，該措施即屬公權力之措施，於法理上，各種監督措施，除行政指導外，皆屬可以對之為爭訟之行政處分。

⁸² 同註 65。

學者吳庚亦提出見解略以⁸³，地方自治團體縣、省轄市、鄉、鎮或縣轄市均為公法人，此外農田水利會亦為公法人。故地方自治團體以行政主體之地位，作為統治組織之一部分時，固無訴訟之權能，但倘因國家行政機關之處分損害其公法人之權利，並無一准其訴訟之理。又所稱損害其權利或利益，兼指地方自治團體於法人地位所享有之公法及私法上之權益而言，但對於上級監督機關執行法律所下達之職務命令或指令，地方自治團體則不得主張損害其權益而提起訴願。行政院 76 年判字第 643 號判決即指出「顯係基於與人民同一地位而受行政處分，自得對原處分提起行政爭訟」。

另如行政法人請求監督機關為核定而被拒絕者，依訴願法第 18 條與行政訴訟法第 22 條規定，得提起訴願與訴訟之主體包含「法人」，公法人亦應包括在內，故行政法人應可據以提起課予義務之訴願與課予義務之訴訟尋求救濟。而監督機關對行政法人「受委託事項」為適法性與適當性監督時，行政法人並非居於行政主體之地位，而應是國家機關之部分，監督機關之監督措施，如同對公務員或行政機關之內部勤務指示，故不得對之請求法律救濟。惟適當性監督措施如干涉行政法人之自治權時，則仍得請求救濟。

二、人民權利受公法人侵害時之救濟

公法人如與人民間係是私法關係（如採購、定作工程、不動產之取得、讓與、投資其他事業等），則其產生紛爭係循一般民事訴訟途徑解決，惟如該公法人係立於行使公權力之行政主體地位，而與人民成立公法關係，如人民對公法人之決定倘有不服，自得提起訴願以求救濟，至於受理訴願機關為何，依據訴願法第 5 條規定之精神，當是依法對各該公法人有行政監督權之監督機關⁸⁴。

人民如不服行政法人行政處分，得依法提起救濟，方符有權利即

⁸³ 吳庚『行政爭訟法論』（88 年 5 月修訂版），294 至 295 頁。

⁸⁴ 許宗力「國家機關組織法人化之研究——以港務局法人化為中心」（行政院經濟建設委員會委託研究計畫、88 年 3 月），117 頁。

有救濟之法理。行政法人就其履行法人任務作成處分時，訴願管轄機關之決定，原本應依訴願法第 5 條規定，比照訴願法第 4 條規定為之，但法律另有規定依其業務監督定之者，從其規定。如係比照訴願法第 4 條，受理訴願機關應依監督關係決定之。是以行政法人法草案第 37 條規定：「對於行政法人之行政處分不服者，得依訴願法之規定，向監督機關提起訴願。」此規定似僅重申訴願法第 5 條之規定⁸⁵。

除上述訴願及行政訴訟途徑外，人民若因違法行政處分致遭受損害，亦有請求國家賠償之可能。行政法人雖非國家傳統行政機關，然依國家賠償法第 14 條規定：「本法於其他公法人準用之。」是以，行政法人仍應準用國家賠償法而負其責任。雖其職員不一定具有公務員身分，惟因行政法人仍執行國家特定公共任務，則其職員應屬「依法令從事公務之人員」，人民因其職員違法作成處分所致權利損害，仍應得依國家賠償法第 2 條第 2 項請求國家賠償。

第四節 小結

從德國公法人類型之探討中可以瞭解，公法人因其類型之不同，其法律關係或其制度設計，即有不同之規範，從而其所事之行政行為亦將有不同之法律效果。茲因行政法人制度在我國仍屬起步階段，雖未如德國經驗予以作類型上之區分，惟就制度建制之目的，未來仍宜就行政法人之類型予以分類，並就各不同類型之行政法人分別界定其權利義務關係。

本章探討行政法人之設立與法律關係，對於行政法人設立之條件而言，究竟何種機關、何種業務適合法人化，因係屬公共領域問題，為符法律保留之原則，仍應透過立法方式來設立，並須掌握行政法人建制之理念。至於行政法人之法律關係，從本章之探討得知，行政法人仍有某種程度行使公權力之必要性，未來行政法人可訂定法規命令

⁸⁵ 同註 59。

及行政規則（業務規章）作成行政處分、訂定行政契約、行政計畫及行政指導等行為；當然行政法人如立於一般人民受國家公權力侵害、或立於行政主體行使公權力致人民權益受損時，亦分別有救濟途徑，以保障其權利。

第四章 行政法人之組織架構及權限運作

行政法人為一全新型態的公法人，因此，有關其權能亦無前例可循。而行政法人定位為公法人，既為法律所擬制具有權利能力的組織體，則如同私法人一樣，其有賴「機關」的設置與運作，始能對外從事法律行為，發生法律效果。其組織型態悠關行政法人制度成敗，因此，機關法人化後，其機關應如何建構與組成？權限如何配置及運作？將於本章有所討論。

第一節 行政法人之設置

由於機關法人化後，其運作成功與否，重要關鍵因素即在於其組織設計能否符合行政法人之需求。茲以法人之設置應經一定之程序，例如依民法規定成立之法人，應向主管機關登記，或應取得設立許可。而依中央法規標準法第 5 條之規定，關於國家各機關之組織者，應以法律定之。行政法人性質仍屬公法人，執行國家特定公共任務，其雖已非傳統行政機關，惟其組織設立程序，仍應有法律保留之適用。至於行政法人之設立是否得僅以單一法律即可設立，抑或於行政法人基準性法律之外，仍須個別制定其組織法律據以設立，以下將就決策過程中予以探討。

壹、行政法人設置方式與法律保留原則

依學者哈特穆特·毛雷爾（Hartmut Maurer）之見解，機構設置權係指設置、變更或撤銷行政主體（公法團體、公法設施或公法基金會）和行政機構之權。設置是指法律上的布置，不僅包括作出成立行政主體或者行政機關之決定，且包括確定其基本的組織形式，特別是確定其管轄權。依德國基本法及憲法相關規定，行政主體的設置在任何情況下都應當由法律規定或者根據法律規定進行。此種事務涉及國家行政組織的成員，屬於國家事務之重要決定。⁸⁶

⁸⁶ 哈特穆特·毛雷爾（Hartmut Maurer）著，高家偉譯，『行政法學總論』（台北：

依據中華民國憲法第 2 條規定：「中華民國主權屬於國民全體。」依此規定推論出所有國家權力來自人民，國家權力的主體為人民，由人民透過特定的機關行使國家權力。而行政權係國家權力之一種，亦須直接或間接具有民主的正當性，因此有所謂「法律保留原則」之產生，特別是國家權力若非由國家機關行使時，尤須具有民主正當性的法律為中介。是以，行政組織的基本架構與基礎要素，須有法律上之依據，於此範圍內，行政機關的組織行為，僅能在法律之框架下有所開展，對此一般稱之為「制度上之法律保留」⁸⁷。

公法人是直接依據法律或基於法律以其他公法行為，直接創設之權利主體，故公法人之設置必須符合法律保留原則，殆無爭議。且就政治責任之角度觀之，為確保責任政治，行政法人之設立應有個別之直接立法或法律的授權（如全民健保法中授權健保局之行政法人化）；行政法人法之立法，是提供將來個別行政法人設立及運作之通則性規定，並非意謂著個別行政法人之設立，將來即完全不須有法律依據⁸⁸。惟有爭議者為此「法律保留」者，究竟是「高密度」之保留，或是「低密度」之保留？具體而言，各該公法人之設置是否必須以「特別法」之方式為之，抑或得制定「總則性法律」作為一般性之框架規定，至於各該公法人之設置，則委由主管機關以行政命令或行政處分為之？

有學者認為⁸⁹，採取「總則性立法」及「統一授權」之模式，其前提在於必須能夠找出一套「共通」且能一體適用之規範。惟因機關法人化之原因、功能各異，能否建立一套放諸四海皆準之總則性法律規範，令人懷疑。其次就機關法人化之用意在於分權化，則各該公法人（不論新設或改制）之權限範圍，本須依其設置功能及目的而定，

元照出版公司、91 年 9 月），493 頁、495 頁。

⁸⁷ 同註 66，14 頁。

⁸⁸ 張文貞「行政法人與政府改造：在文化與理念間擺盪的行政法」（收錄於『行政法人與組織改造學術研討會』，行政院組織改造推動委員會、社團法人臺灣行政法學會、92 年 10 月），29 頁。

⁸⁹ 同註 66，14 至 15 頁。

從法治國原則之觀點而言，就此部分恐不宜且不應空泛地授權行政機關為之，需經由個別法律之規定，以確認之。故機關法人化之設置，固可先以「總則性法律」預設準則與框架，惟於實際成立時，原則上仍應制定「特別法」，以為依據。

此外，亦有學者主張在某些特殊法人間具有一定程度均質性，從而有類型化可能之情況下，非不能改採較為緩和之單純法律保留模式，而無一一立法之絕對必要，例如公立大學之公法人化，只須有一大學法存在，作為設置基準為已足，立法院並無須為各個公立大學另立特別法⁹⁰。惟此種立法模式之實際內容，其實已對該「類型」公法人之組織構造、權限、運作方式、權利義務關係等，詳為規範，某種程度上，仍是屬高密度之規範，而非空泛之授權。

貳、行政法人設置之決策過程

究竟行政法人之設置採取何種立法模式，於實務作業過程中亦有討論。首先依據行政院組織改造委員會討論通過「行政法人建制原則」之規定，行政法人之設置程序如下：

- 一、現由政府捐助以民法財團法人型態成立者，如符合前述設置條件，得訂定一定期限進行檢討，決定改採行政法人或維持民法財團法人。
- 二、配合政府組織改造計畫，政策決定新設或就舊有組織改制行政法人者，應依行政法人設置基準或通則性法律或組織法律設置之。
- 三、未來如有擬新設或就舊有組織改制為行政法人者，由行政院成立任務編組之評估委員會進行審核評估後，依行政法人設置基準或通則性法律或組織法律設置之。

上述建制原則以第 3 項規定最為具體，明白揭示應由行政院成立任務編組之評估委員會進行審核評估後設置。惟因組織之設立涉及法律保留原則，上開建制原則並無法作為行政法人設置之法源依據，爰有行政法人法草案及個別行政法人組織法律之研訂。

⁹⁰ 同註 65，31 頁。李建良，同註 65，15 頁。

其次行政法人法草案對於行政法人之設置僅於草案第 2 條第 3 項規定：「行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。」上開規定涉及建制行政法人之法律保留問題，而此法律保留包括通則性立法與個別立法二方面，就通則性立法言，行政法人之設置，應制定基準性之「行政法人法」，就行政法人之共通事項作基準性之規定；就個別立法言，即在行政法人法所規範之基準之上，個別行政法人得依其業務特性就個別事項於各該行政法人組織法律中規範，其主要之考量係個別行政法人之業務性質有所差異所致。

最後，究應等行政法人法草案立法通過後，再審議行政法人個別組織法律問題，依目前實際推動之狀況是行政法人法草案於 92 年 4 月 22 日由行政院、考試院會銜送請立法院審議後，迄今仍待付委；而個案部分已有「國立中正文化中心設置條例」經總統於 93 年 1 月 20 日公布，行政院並令自同年 3 月 1 日施行。是以，目前實務上反而是行政法人個別組織法律先於行政法人法草案完成立法。惟依 93 年 6 月甫完成立法之「中央行政機關組織基準法」第 37 條規定「為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。」業已賦予行政法人設立之法律依據。

參、行政法人之設置程序

一、行政法人之設置程序仍應踐行正當法律程序

無論是「行政法人法」草案或已公布施行之「國立中正文化中心設置條例」，嚴格來說，均未明定行政法人之設置程序。依行政程序法第 2 條第 2 項之規定「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」行政法人雖非傳統行政機關，惟仍屬行政程序法所稱其他行政主體，爰就其設置程序而言，仍應有行政程序法之適用。

依行政程序法之規定，行政機關於擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，並得以適當之方法，將公告內容廣泛周知（第 154 條參照）。另得依職權舉行聽證，其依法舉行聽證者，應於政府公報或新聞紙公告（第 155 條、第 156 條參照）。行政法人之設置應有法律依據，並依法律設置外，就立法程序而言，行政法人之設置條例必須送請立法院審議，此於立法審議過程中，人民亦可透過公聽會，參與意見表達。至於行政法人基於法律授權所訂定之法規命令或行政規章，應審酌其是否僅具「內部」效果，或是具有「外部」效果，如具有外部效果，原則上應依行政程序法之規定，踐行正當程序，以符法制。

二、實務上行政法人之設置亦應有一套審查機制與標準化作業流程

何種類型機關、業務適合改制、設立行政法人，實務作業上係由各主管機關依「機關業務檢討原則」之規定檢討，再提報行政院組織改造推動委員會工作圈、協調會討論，再提該會委員會確認。目前行政院組改會係屬任務編組型態，是否應設立專責之行政法人設置審議委員會，考量目前擬設置之行政法人數量有限，現行審查運作機制尚能符合需要，爰較無迫切性，惟就遠程目標而言，考量行政法人之設立於行政院以外之各院、地方政府均有需求，似可考量建立一獨立任務編組之行政法人設置審議委員會。

就實務作業而言，行政機關改制行政法人，仍有一原則性之模式可循，即所謂的「標準化作業流程」，其作業期程大致可分為改制前之規劃、改制中之籌備、及改制後之運作等流程，分述如次：

（一）改制前之規劃籌備：

此一階段的主要工作包括機關應就現行業務進行檢討，如適合改制為行政法人，則應將業務檢討結果提報行政院組織改造委員會所成立之跨部會工作圈討論，再提行政院組織改造委員會確認通過後，據以確立。

其次，既經確認行政法人化，則應開始規劃相關之前置作業，包

括：成立籌備推動小組、訂定推動小組工作計畫及工作進度、加強與現職員工之溝通說明，以取得共識，減少改制之阻力，協助員工加強專長訓練等。

再者，法令之預擬整備亦相當重要，其內涵包括：行政法人董（監）事之遴（解）聘辦法、迴避規定；機關改制行政法人隨同移轉繼續任用人員之人事管理辦法；行政法人之組織章程、人事管理、內部控制、稽核作業等規章。

（二）改制後之運作

此包括行政法人之設置條例經立法通過後，及正式掛牌運作二階段。第一階段應辦理包括確定掛牌日期報行政院核定、改制當年度經費籌措、確定董（監）事人選、完成相關管理規章、法規命令之法定程序，據以實施等。第二階段則應辦理業務、財產等交代事項、成立董（監）事會、聘任重要幹部等⁹¹。

第二節 行政法人之組織結構

依照組織運作的基本模式，大體需具備三項機制：一、意思機關：形成實現組織目的之規範；二、執行機關：將前述規範付諸實行；三、監督機關：檢視規範與執行之間的合致性。此等機關如何組織，其成員如何產生？此一問題繫於公法人的組織類型，同時仍須著眼於公法人化的「目的」與「功能」。質言之，若強調法人化的「自治功能」，以由組織成員自行產生為宜；若著重法人化的「公器化」功能，以由代表社會上不同的多元利益團體推派代表組織為尚；至落實「去治政治化」或「企業經營」，則可由設立或監督機關指派組成之⁹²。

壹、行政法人之功能

行政法人之設置，係將原本歸屬行政任務範疇之事務，由層級節

⁹¹ 參照行政院民國 93 年 6 月 7 日院授人力字第 0930062636 號函頒「機關改制行政法人應辦理之事項、時程及分工表」及「機關改制行政法人應研擬之法規彙整表」。

⁹² 同註 66，12 頁。

制之行政機關組織體系獨立而出，交由行政法人來執行，存有逸脫民主原則（即國會監督）控制之疑慮，其正當性仍有爭議，是以，於探究行政法人之組織架構，仍應就功能性（行政法人化之目的及作用）考量。學理上，有參照德國機關法人化之經驗，認為考量機關法人化之功能包括⁹³：

一、自治化之功能：原屬於公法人最初類型之地方公共團體，即係基於使地方人民自主決定自己事務而構成之獨立組織體。

二、與國家保持距離之功能：即使某些領域之基本權得於不受國家操縱影響下自主發展，如公共廣播電視機構之公法人化；又為避免政府操縱輿論，不將其納入國家統治範疇，透過內部多元化之組織結構，可使其包含於各種社會力量下成為自我負責之組織。

三、去政治化之功能：藉由法律賦予其獨立性，避免因過多政治性干擾而產生風險（如德國聯邦銀行之公法人）。

四、合作之功能：賦予若干職業工會具有自治行政權之公法人地位，除具有去中央集權化之功能外，尚可使該團體於自身事務之管理上與國家相互合作，減輕行政負擔。

五、技術性之功能：因部分行政任務之執行必須依賴高度之專業知識，故組織營運上，常須進用特殊專業人才，無論專家治理或實用考量，將其法人化，較能免受行政科層體系下非專業因素之控制。

貳、行政法人組織建構之原則

參照德國公法人之三種類型而言，公法財團法人應設置董事會，公法社團法人應設置理事會，作為該公法人之意思機關；至於公法營造物法人，是否設董事會或理事會，則有二種不同之選擇⁹⁴：一為不設董（理）事會，逕以公法人之執行長為代表人，直接受監督機關之

⁹³ 盛子龍「德國機關法人化問題」（收錄於『政府機關（構）法人化研討會會議實錄』，行政院研究發展考核委員會、91年12月），6頁至7頁；李建良，同註2，6至8頁。

⁹⁴ 郭冠廷、黃錦堂、陳志華、彭錦鵬『公法人之組織設計與人員任用管理之研究』（行政院人事行政局委託研究計畫、91年12月）。

監督；二為設董（理）事會作為公法人之意思機關，並以董（理）事長為代表人。

至上述二種方式何者為宜，學者許宗力教授指出：決策階層人事之組成，若採一般行政機關之方式，係以首長制或委員制為主，若採私法人之方式，則以董事會為代表，如財團法人工業技術研究院及財團法人中華經濟研究院皆是採董事會之組織，惟另設有院長。基本上仍以首長單獨決策並負責或由多數成員共同決策及負責兩種。基於專業性之考量，為求包容多種不同專業人才，以提高其經營效率，並為兼顧政治性之安排，如中央及地方之參與，允宜採行多數成員共同決策及負責之構成方式。至於究應以委員會或董事會之形式，則無一定之規律可循⁹⁵。

前已論及行政法人之設立，除應以行政法人法草案為基準外，仍應依個別行政法人實際運作需要，於個別行政法人組織法律中，依其組織特性、任務進一步特別設計；而組織之建置，亦應注意能達成行政法人之目標。是以，行政法人組織建置之原則，參照學者研究，仍應遵循法律保留原則之強度，就所規範事項之重要性決定，例如涉及組織基本架構、組織成員之權益保障事項，應於設置條例中規定；就設置條例中所規定之技術性、細節性及執行性事項，則於組織規程中規定；而組織內部各位之職掌，於辦事細則中明定即可。

參、行政法人之內部組織

參酌前述組織運作之基本模式，及行政法人法草案、國立中正文化中心設置條例等，就行政法人組織析論如次：

一、行政法人法草案規範之行政法人組織

依據行政院組織改造推動委員會通過之「行政法人建置原則」之規劃，行政法人原則上應設董事會，惟情形特殊者，得另作規範；設董事會者，董事人數以十一人至十五人為原則，其人選得依政策及專業性之需要，分作不同之規範，並得由目的事業主管機關（以下簡稱

⁹⁵ 同註 84，141 至 142 頁。

監督機關)選任(派),其中一定比例以上之董事得為專任;有關董事之積極(消極)資格、任期等重要事項,於行政法人設置基準或通則性法律中予以規範。至於行政法人之代表人(董事長)之選(解)任,宜採行由監督機關首長或監督機關提請行政院院長聘任(解聘)方式為之,代表人原則上並應為專任。

參酌上開建置原則,行政法人法草案中規劃行政法人之意思決定機關以設董(理)事會為原則,但組織規模或任務特性之需要,不設董(理)事會,置首長一人:

(一) 董事會:

1. 設董事會者,置董事長一人(未明定其應為專任),由監督機關就董事中聘任或提請行政院院長聘任;解聘時亦同。董事長對內綜理行政法人一切事務,對外代表行政法人。另設董事,由監督機關聘任;解聘時,亦同;其中專任者不得逾其總數二分之一。有關董事之資格、人數、產生方式、任期、權利義務、續聘次數及解聘之事由與方式,應於行政法人個別組織法律或通用性法律定之。上開授權規定,亦包含董事長。至於設理事會者,其與董事會之差異,在於其理事長是由理事互推一人,由監督機關聘任或由監督機關提請行政院院長聘任;解聘時,亦同。

2. 董事長或董事,除機關代表兼任者外,雖非屬公務人員任用法及公務員懲戒法上之公務人員,但仍屬刑法及國家賠償法所稱之公務員。

(二) 首長制:

對於規模較小、任務單純之行政法人,可採行首長制,並應為專任,由監督機關或提請行政院院長聘任之。但監督機制較合議制者嚴密。個別行政法人究應採取何種組成方式,則保留由個別行政法人選擇;此外行政法人內部之重要幹部,亦保留由個案需要決定。

(三) 至於行政法人設董(理)事會者,是否參照公營事業機構之組織設置,另設置總經理(名稱可能稱為執行長、藝術總監),實際負

責執行行政法人業務，行政法人法草案未明文規範，而係保留由個別行政法人組織法律或通用性法律審酌規定。

二、國立中正文化中心設置條例

(一) 依行政院送請立法院審議之「國立中正文化中心設置條例」草案規定，國立中正文化中心改制為行政法人後，係以設置董事會方式，並置董事長一人，無給職，由主管機關提請行政院院長就董事人選聘任之，對內綜理董事會業務，對外代表行政法人；並擁有重要人事之任免或核定權。另該中心置藝術總監一人，由董事長提請董事會通過後聘請之；其受董事會之監督，執行該中心之業務。

(二) 惟因上開條文在立法院 92 年 12 月 23 日召開之朝野協商時，會場臨時提出不同版本（據中正文化中心表示，係由立法院法制局所提版本），經協商通過之條文規定，中正文化中心董事長綜理董事會業務，董事會具有藝術總監之任免權。另置藝術總監，由董事長提請董事會通過後聘任之；受董事會之督導，綜理該中心業務，對外代表該中心，藝術總監並有所屬人員之任免權。

(三) 立法院朝野協商過程中，行政院人事局、行政院研考會等機關曾於會中提出意見建議，依行政院原送版本並參酌行政法人法草案之規範條文訂定，惟協商立委表示，該中心具有高度藝術文化專業性，且行政法人法草案尚未完成立法，不宜以行政法人法草案來規範該中心之設置條例。致依該中心設置條例規範，形成所謂「雙首長制」之問題。

(四) 至於中正文化中心改制後，其內部單位如何組設，則由該中心依據其設置條例第 16 條之規定，由其訂定組織規章等，由董事會通過後，報請監督機關核定。

三、相關問題說明

針對行政法人法草案及國立中正文化中心設置條例之規範，目前行政法人組織之問題包括下列數項：

(一) 董事會、董事長與藝術總監之權限如何釐清

依行政法人法草案之規定，行政法人設董事會者，董事會為行政法人之最高意思表示機關，並由董事長對內綜理行政法人一切事務，對外代表行政法人；對於行政法人之執行事務，董事長則可以聘請所謂專業經理人（即執行長、藝術總監、主任等），委由其負責執行，董事會只做適度監督，專業經理人則向董事長或董事會負責。若從靜態面觀之，董事會與專業經理人間治理型態及權責關係，視為層級節制之權威體系，惟因行政法人之組織運作較有彈性，倘依傳統官僚式之靜態治理模式，可能無法有效掌握組織運作之實際狀況。若從組織動態治理觀點來看組織治理模式，依美國學者 J.R Saidel 與 S.L. Harlan 綜合角色理論、決策理論及組織理論，認為執行長（專業經理人）在與政府交涉時，不可能不涉入治理過程，董事會與執行長均會參與組織之政策倡導與管理，而治理型態是由董事會及執行長共同履行角色職能後的組合產物，於是將二者之職務履程度之高低，發展出「共享性」、「由執行長主導」、「由董事會主導」及「旁觀者式」四種治理模式⁹⁶：

1. 共享式的治理：董事長及執行長二人均高度參與治理角色的相關活動，並共同參與組織的管理。
2. 由執行長主導的治理：執行長高度參與決策治理及組織管理的相關活動，但董事會是低度參與，所以出現由執行長主導一切的治理型態。
3. 由董事會主導的治理：正是前一項治理模式的相反，董事會積極參與各項治理活動，而執行長卻消極對待。
4. 旁觀式的治理：由於兩方均以消極的態度，看待職務治理及角色活動，而無人願意履行職責的情況，放任組織自行運作。

綜合以上之治理模式，董事會或董事長與專業經理人之間不同的關係將會導致組織不同的運作面貌。如何釐清並調和二者之角色與權

⁹⁶ 轉引自黃新福「非營利組織的治理型態解析」(收錄於『公共管理論文精選(1)』, 台北：元照、88年)。

責關係，實攸關行政法人組織運作之成敗。

此項問題產生之主因係中正文化中心設置條例之規定，該中心係由藝術總監對外代表行政法人，並具有所屬人員之任免權，如此一來，該中心形成雙首長制。雖然藝術總監是由董事會任免，惟董事會並無人事任免權，又董事長、董事均為無給職。依此模式運作，恐招董事會沒有實質人事權與決策權之疑慮，未來如董事會或董事長與藝術總監之間有理念不合之情形時，如何釐清彼此之權限，確實值得就未來中正文化中心之實際運作情形，進一步觀察。而未來解決之道，仍應回歸常態，即仍應以董事長對外代表行政法人，藝術總監並應隨董事長同進退，以落實責任制度。

另對於設董事會之行政法人，其董事長是否應為「專任」，以賦予其實質之權力？實際負責執行業務之藝術總監（或執行長）是否應由董事長提請董事會任命，並隨董事長同進退？等問題，亦有待進一步研究，於行政法人法草案或個別行政法人組織法律中明定，較為周妥。

（二）行政法人之董（理）事長、首長、董（監）事、新進人員等是否受公務員服務法規範問題：

行政法人法草案雖未於條文中明定上開人員應否受公務員服務法規範，惟於相關條文說明欄已有說明，如草案第 6 條之說明 5 略以，董（理）事（按，包括董、理事長）監事除機關代表兼任者外，雖非公務人員任用法及公務員懲戒法上之公務人員，但仍屬刑法及國家賠償法所稱之公務員。草案第 19 條說明略以，所稱行政法人進用之人員不具公務人員身分，係指不具公務人員考試、任用、服務法令所稱公務人員，惟仍屬刑法、國家賠償法所稱公務員。惟考試院則認為應有公務員服務法之適用。分別說明如次：

1. 贊同不受公務員服務法之理由：

（1）就行政法人之建制目的而言，其特色之一即為人事自主性，爰除現職員工權益保障於本法第 4 章明文規範外，應由行政法人審酌其組織特性及任務屬性後制定人事管理規章辦理，並經報監督機關備查

(或核定)後實施。

(2)就行政法人進用之人員如適用公務員服務法，可能衍生之問題而言：以行政法人與其進用人員間係屬私法上契約關係，核與公務員服務法為命令服從關係，且以懲處為手段不同。另公務員服務法如就職期間、兼職及差假等規定，未必適用於行政法人，如渠等仍適用公務員服務法規定，則容易混淆其與行政法人間之權利義務關係及私法契約本質，亦可能形成阻礙其自主經營等情事。

(3)以行政法人之董(理)事長或首長、董(理)事、監事而言：就渠等之本職而言，可簡要區分為政府機關代表身分及民間機構人士二大部分；其中為政府機關代表者，應仍具公務人員身分，自應適用公務員服務法之規定；民間機構人士，因不具公務人員身分者，基於與行政法人進用人員之相同考量，並為有效提供羅致優秀人才之誘因，似無適用公務員服務法之必要。但為使權責相符，本法亦有相關配套之監督機制，如行政法人之設立，要由立法院通過法律設立之；政府補助行政法人之經費，應依預算程序辦理，並受審計監督；董(理)事長或首長、董(理)事及監事人選必須由監督機關聘任；行政法人之營運計畫及人事管理、營運等規章必須事先報監督機關備查或核定；監督機關對於行政法人及其董(理)事長、董(理)事及監事之違法行為，也可採取必要之處置；行政法人之決算報告，審計機關得審計之；審計結果，得送監督機關或其他相關機關為必要之處理；行政法人之相關資訊應公開之等。

2.至考試院所持反對理由主要係考量行政法人係依法律設立，仍執行特定公共任務，其董(理)事長、首長及專任之董(理)事、監事應有公務員服務法之適用。

(三)行政法人內部組織如何配置始符合行政法人建制之目的？

有關行政法人內部單位之組織如何配置，原即屬行政法人之權限。依中正文化中心草擬之「國立中正文化中心組織章程」(草案)(按，尚未定案)之規劃，該中心將設節目企劃部、演出技術部、業務推廣部、行銷部、行政管理部、工務部、財政部、人力資源部等八

部；各部置協理或經理一人，綜理各部業務，並得視業務需要，分組辦事。各組置組長一人。

上開規定，就中正文化中心改制前之業務、組織規模，及組織改造目的觀之，如此架構是否真能符合該中心需求？是否會形成另一種組織架構龐大問題？值得進一步觀察。且就上開八部之規劃，似可將業務推廣部與行銷部合併、行政管理部與人力資源部合併，以符合機關改制行政法人之目的。

第三節 行政法人之權限與運作方式

機關法人化後得享有那些種權限，乃至於該權限之內涵為何？一般而言，機關法人化的目的在於分擔國家任務之遂行，同時達到「分權化」之效果，是以，機關法人化後，理應享有類如國家或地方自治團體之權限，除開司法權，其範圍不外是立法權、行政權、財政權、人事權⁹⁷。行政法人雖非統治團體性質之公法人，但究屬權利主體，甚至為行政主體，因此仍有其固有之權能，就其實際運作方式，亦有規定之必要⁹⁸。

承上所述，機關法人化後，理應享有之權限主要為立法權、行政權、財政權、人事權等，以下分別說明之：

一、立法權

公法人得自訂規章，據以實施，惟其所訂規章，是否等同於國家立法機關所制定之法律？抑僅類似行政機關所制定之「行政命令」？還是可以歸類為地方自治團體所制定之「自治規章」？又公法人所制定之法規是否具有所謂「法規範的創造力」，從而可以限制人民的權利？面對這些問題，必須從民主原則的角度予以解答。按基於民主憲法國家的組織基本原則，所有實定法之制定，均保留給具有民意基礎

⁹⁷ 同註 66，12 頁。至有關司法權部分，依憲法第 107 條第 4 款規定，司法權為中央（國家）專屬的權力。

⁹⁸ 蔡茂寅「機關法人化實務問題之探討——以行政法人建置原則之探討為中心」（收錄於『政府機關（構）法人化研討會會議實錄』，行政院研究發展考核委員會、91 年 12 月），11 至 12 頁。

的國家機關，依據法治國的基本原則，所有具有拘束力之誡命（Gebote）或禁（Verbote）皆須以法律為依據。是以，任何一種非國家法律形式之立法，必找到其民主正當性的基礎，始能取代國家立法。公法人若屬「人合」之自治組織，其享有自治立法權，得以制定相當於國家法律之規章⁹⁹。公法人若非屬自治性團體，特別是其機關成員由政府部門指派者，其立法權至多僅相當於「行政命令」之位階，蓋其欠缺民主正當性。

二、行政權

行政機關法人化後，雖因此取得法人資格而不再具有「行政機關」之屬性，惟其所設機關若合於行政程序法第 2 條第 2 項「行政機關」定義中之「其他行政主體」，則性質上仍應屬該法所稱之「行政機關」，從而公法人之執行機關於行使其權限時，其對外所為單方規制行為，即具有行政處分之性質。爰其於作成行政處分，特別是干預性之處分，仍須有法律上之授權。

三、財政權

公法人係由國家以「高權行為」所創立並賦予權利能力，故其在法律賦予任務權限範圍內，通常可以行使公權力，制定法規，並享有財政自主權（包括預算編列、財源自籌及決算審計等）；惟公法人若欲從「國家預算」獲得財源，則仍經由國會的預算審議與決算審計，其方式預算則是由公法人先自行編列，再經主管機關同意，送請國會審議。

四、人事權

基於公法人之自主性與效率性之要求，公法人自應享有自主的人事權，自訂用人準則，依需要進用。惟制度設計並非須全由公法人自己設官分職，其亦可由國家公務機關任用、管理及監督。

貳、行政法人之權限及營運（業務運作）之落實

一、有關行政法人之權限，於行政院組織改造委員會通過之「行政法

⁹⁹ 同註 65，35 頁。

人建制原則」，已有原則性規範如次：

(一) 具有一定之自治權能，並得訂定自治規章及作成行政處分；於訂定自治規章或作成行政處分時，應踐行行政程序法所定之相關程序；訂定自治規章時，應報請監督機關核定。

(二) 行政法人之營運經費，由監督機關透過預算程序捐助。

(三) 應擬具營運計畫（包括營運目標、執行規劃、經費等），報請監督機關核定。監督機關應定期對行政法人之營運績效作評鑑，並依評鑑結果決定其捐助數額及為其他處置（如，解除董監事之職務、解散或已能自給自足予以民營化等）。

(四) 具有一定財務自主權，其財務收支均由行政法人自行審核通過後，報請監督機關核定。

二、上開原則，仍有值得商榷之處¹⁰⁰：

(一) 行政法人在定位上雖與統治團體性質之公法人有所不同，上開原則明言其「具有一定之自治權能」，因而得「訂定自治規章及作成行政處分」，此種權能已與統治團體性質之地方自治團體無異；又行政法人依其性質之不同，其實未必具有公法上的自治權能，例如作為民營化初級階段的行政法人，如強言其具有自治權能，似有未恰。

(二) 行政處分之作成原則上應受法律保留原則之拘束，上開原則僅提及「應踐行行政程序法所定之相關程序」，而不及於法律保留，仍屬不完全。又自治規章之訂定權如欲對外產生拘束力，在行政法人內部並無具備民主正當性之權力制衡機制的情況下，較難承認行政法人之「固有的、原始的」（而非依法律授權之「傳來的、繼受的」）法規創造力。從而，此等自治規章應該受限於行政程序法所定之法規命令，自當受行政程序法包括實體部分（如定義、法律效果）之拘束，而非僅只「踐行行政程序法所定之相關程序」，並「報請監督機關核定」。

¹⁰⁰ 同註 65，12 至 13 頁。

(三) 行政法人「應擬具營運計畫，報請監督機關核定」，使得行政法人之運作受到監督機關嚴格的管制，是否損及行政法人之自主性與效率之提升，可再商榷。另財務自主權亦係重要之設計，其財務收支均由行政法人自行審核通過，報請監督機關核定，此一方面產生監督機關之核定是否妨礙行政法人自主性之問題，另一方面，行政法人內部如何審查通過？是否應準照預算程序辦理，以符合財政民主主義之要求？仍有疑義。

(四) 就行政法人取得之公有財產之管理而言，公有財產於移交行政法人後，其屬性為何？由於行政法人性質上為公法人，故仍宜作為政府所有財產之外的公有財產，而非轉化成私有財產，因此，如不另設特別規定，即無從解免來自國有財產法等公有財產管理法規之限制。

三、接續前述「行政法人建制原則」之討論，就行政法人法草案之規範進一步探討。行政法人法草案規定行政法人之權限運作包括：

(一) 行政法人就其執行之公共任務，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，得訂定規章，並提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。如行政法人置首長者，則應報請監督機關核定。

(二) 行政法人應訂定發展目標及計畫，報請監督機關核定。行政法人應訂定年度營運（業務）計畫及其預算，提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。行政法人置首長者，有關年度營運（業務）計畫及其預算，應報請監督機關核定。

(三) 政府機關核撥行政法人之經費，應依法定預算程序辦理。另行政法人公有財產之管理、使用、收益等事項，依其他法律之規定；其他法律未規定者，由監督機關另定辦法規範之。

(四) 行政法人之年度執行成果及決算報告書，應提經董（理）事會審核，並經監事或監事會通過後，報請監督機關備查。（行政法人置首長者，應報請監督機關核定）其決算報告，審計機關得審計之；審計結果，得送監督機關或其他相關機關為必要之處理。

行政法人法草案之規定，主要係以事後監督之方式，賦予行政法人更多自主性，惟有關行政法人自治權限部分，則未於該法草案中明定。又上開規範事項之密度，涉及行政法人監督機制問題，另以專章討論。

第四節 小結

一、由於我國推動行政法人制度，並未就行政法人之類型予以區分，惟行政法人之設置均應依循法律保留原則，以符民主正當性。目前甫完成立法之「中央行政機關組織基準法」業已賦予行政法人設立之法源依據，各機關即可據以檢討設置或由機關改制行政法人；惟此是否意謂已送請立法院審議之「行政法人法」草案已無立法之必要？就「行政法人法」草案之規範內容觀之，該法係就行政法人之共通事項作原則性之規定，各別行政法人仍須依其業務特性，在行政法人法草案所訂基礎之上，訂定個別之行政法人組織法，以符合個別行政法人之需求，並避免有關機關改制行政法人現職員工權益之保障規定出現標準不一，致援引比照，混亂制度建度。另就「中央行政機關組織基準法」之授權規定，以該法之適用範圍並未及於地方政府，而地方政府亦有法人化之需求，是以，「行政法人法」草案仍有其立法之必要性。

二、行政法人之組織結構，不論其採董（理）事長制或首長制，未來仍應就行政法人之功能為設計取向，避免機關改制行政法人後，反而出現組織架構更為龐大之情形（例如，國立中正文化中心改制行政法人後，內部組織設節目企劃、演出技術、業務推廣、行銷、行政管理、工務、財政、人力資源等八部），並釐清董（理）事或首長制之權責，具體落實行政法人之各項權限與運作功能，期能發揮行政法人之組織功能。

三、從政治責任（political accountability）、政策協調（policy coordination）以及透明機制（transparency）之運作原則而言，行政法人之董事或藝術總監（或執行長）之選任，雖然有建議應採行公

開評選方式，惟為符合政治責任，由行政院長或主管部會機關首長選任行政法人之董事或藝術總監（或執行長），實際上才能真正要求行政院長或主管機關必須對行政法人董事之適任性及其運作績效加以負責，而國會也才能藉由監督行政院長與主管部會，達到監督行政法人之效果。¹⁰¹

¹⁰¹ 同註 65，27 至 29 頁。

第五章 行政法人現職員工權益保障及人事管理

第一節 先進國家制度之簡介

壹、日本獨立行政法人

一、現職員工權益保障

行政法人之特色主要在擺脫人事、財務法規之束縛，以企業化經營方式，創造出更大價值。因此從理論而言，行政法人職員之身分，與公務員並不相容，原應歸屬為非公務員，但日本於改制法人時，由於行政官僚之抵抗，政府為降低阻力，促使行政改革儘速順利完成，只好與行政妥協，將獨立行政法人區分為「特定獨立行政法人」與「非特定獨立行政法人」¹⁰²。前者成員仍保留國家公務員身分，後者之職員則不具有國家公務員身分。截至 2004 年 7 月止，於各省之下總計有 107 個獨立行政法人設立。其中，特定獨立行政法人有 58 個，非特定獨立行政法人有 49 個。由於改制為非公務員型行政法人，其職員不再具有公務員身分，其員工權益事項相關法令之排除適用，於通則法中規定；不願隨同移轉者及隨同移轉者之過渡規定，則於個別法中規定。又 2004 年 12 月內閣決議將逐步刪減公務員型行政法人之公務員人數，並將於 2006 年結清公務員年資，有關其年資結算方式目前似仍在研議中。

另日本已於 2003 年 7 月以包裹立法方式通過「國立大學法人法」等 6 個法案，於 2004 年 4 月 1 日施行，將國立大學從國家組織編制中獨立成為法人，制度施行後，99 所國立大學將整併為 89 所國立大學法人。由於國立大學教職員原是國家公務員，在國立大學法人之立法過程中，曾就職員與教師，提出應維持其公務員身分之意見，但因採取非公務員身分，有助於大學人事自主以及彈性化要求，故最後仍採行非公務人員模式。

國立大學法人化後，依國立大學法人附則第 4、5 條規定，國立

¹⁰² 獨立行政法人兩類型化之理由，並無特殊理論基礎，純屬政治妥協之產物。同註 7，10 頁。

大學法人設立之際，原有大學之職員，如未提出辭呈，即視為自原本有國家公務員法適用之公務員身分退休，成為非公務員身分，但職員仍可選擇申請調往具有公務員身分之機關，以維持其公務員身分。原大學職員因係以法律規定視為自公務員身分退休而不具公務員身分，故另有特別規定不支給退休津貼（第 6 條第 1 項），原本有關公務員退休津貼法、兒童津貼法等規定之支給要件認定，於第 6 條第 2 至第 4 項及第 7 條亦有特別規定。此外，配合國立大學法人法之施行，將教育公務員特例法等相關法令規定中，有關大學教師身分之規定刪除。國立大學法人之教師即不具有教育公務員之身分，其權利事項規定則委由各該國立大學法人訂定自治規章或聘約中，加以明文。

二、人事管理

依獨立行政法人通則法及國營事業及特定獨立行政法人之勞動關係法等之規定，日本兩類型行政法人在人事管理上之區別如次¹⁰³：

(一)特定獨立行政法人

- 1.身分：理監事及職員，均為國家公務員。
- 2.理監事報酬：支給標準應考量國家公務員之俸給、民間企業之報酬等、業務業績、預估人事費及其他事由。應向主管大臣報備，並公告之。
- 3.理監事義務：
 - (1)保守職務上機密之義務，退職後亦同。
 - (2)在任期中不得為政治團體之執行幹部或積極為政治活動。
 - (3)在任期中不得從事其他有報酬之職務，或為營利事業。但為任命權者同意者，不在此限。
 - (4)離職後 2 年內，不得從事與離職前 5 年間任職之特定獨立行政法人或人事院規則所定國家機關有密切關係之職務，亦不得為從事職務之承諾。但人事院同意者不在此限。
- 4.理監事之災害補償：與特定獨立行政法人職員相同，但不適用勞動

¹⁰³ 同註 8，11 至 13 頁。

者災害補償保險法。

5.職員之任命：職員由獨立行政法人首長任命之，原則上彈性採用「中央機關公務員法」。

6.職員俸給：

(1)依其職務及責任之比例定之。

(2)俸給支給標準，應考量國家公務員之俸給、民間企業之報酬等、業務業績、預估人事費及其他事由。

(3)俸給支給標準，應向主管大臣報備，並公告之。變更時亦同。

7.職員之勤務時間：

(1)特定獨立行政法人，應訂立勤務條件之規程，向主管大臣報備，並公告之。變更時亦同。

(2)應考量國家公務員勤務條件及其他情事。

8.職員之勞動基本權：

(1)享有結社權及團體交涉權（包括締結勞動契約之權利）。

(2)不得為爭議行為。

9.國會監督：特定獨立行政法人應就每一事業年度之職員人數，向主管機關首長呈報。政府應於每年度就特定獨立行政法人之全職職員之人數，向國會呈報。

(二)非特定獨立行政法人

1.身分：理監事及職員，均非國家公務員。

2.理監事報酬：支給標準準用特定獨立行政法人理監事報酬之規定。

3.理監事義務：在任期中不得兼任以營利為目的之團體之理監事或是不得自己從事營利事業。但為任命權者同意者，不在此限。

4.理監事之災害補償：適用勞動者災害補償保險法。

5.職員之任命：職員由獨立行政法人首長任命之，並由法人首長決定採用基準。

6.職員俸給：

(1)應考量勤務業績。

(2)俸給支給標準，應考量獨立行政法人之業務績效、社會一般趨勢。

但依目前之實施情形，其待遇及退撫條件亦多比照公務員方式辦理。

(3)俸給支給標準，應向主管大臣報備，並公告之。變更時亦同。

7.職員之勞動基本權：享有結社權、團體交涉權及爭議權。

(三)國立大學法人

日本國立大學法人於 2004 年 4 月成立，係採行「非公務員模式」具彈性之人事體系¹⁰⁴：

1.校長之遴選：由包含校外人士之校長遴選會議遴選，倘該校長表現未符期望，校長遴選會議可向文部科學大臣提出解任校長之要求。

2.教職員身分：非公務員，為各法人所屬職員，可兼職。

3.教職員人事權：校長擁有全部人事權，文部科學大臣僅對校長及監事有形式上人事權。

4.教職員薪資：各大學自行決定給薪標準，可以業績反映薪資。

貳、英國政署制度

英國政署之成立是將政府之政策擬定和政策執行機構作一區分，主管部會負責政策之擬定，執行功能則由政署來達成，因此政署仍在政府機關中，其職員仍具家公務員身分。由於政署在運作上採取企業經營之方式，享有人事及財政自主權，因此政署各自擁有彈性之人事制度。自 1988 年起推行政署模式至今，已使英國將近八成之文官逐漸脫離原來統一型態之文官制度，文官運作體系無論在考選、任用、陞遷等方面都受到根本之挑戰。有關其運作方式，略述如下：

一、執行長：由內閣大臣基於公開競爭方式任命，因此可能由來自非文官體系者出任，通常有一定之契約任期，直接向部長負責。執行長被課以嚴格之財政及服務品質目標，並且擁有能使其達成工作目標之財政及管理權限。

二、政署每年需與部會訂定架構文件「framework document」，明確規範政署之工作目標、財務計畫與人事管理（包括薪俸、工作條件之授權、勞工關係架構）等，政署各有彈性之人事制度，執行長並得改變

¹⁰⁴ 考試院 92 年考銓業務國外考察日本考察團報告（93 年 4 月），66 頁。

人事管理規則。

三、政署成員雖仍具公務員身分，但因政署之人事及財政完全自主，因此除「高級文官級」仍由文官局統一訂定外，其餘均授權各部會及政署自行辦理，亦即高級文官級以下公務人員之薪資、職等結構、考績等完全授權。由於英國文官人事制度完全分權化，導致文官制度中甄補與陞遷程序、任用期間與條件、勞資協商等，由原先單一作法轉變為多樣形式¹⁰⁵。

參、小結

從上述日本獨立行政法人制度及英國之政署制度觀察，日本公務員型之行政法人與英國政署制度，其成員仍具有國家公務員身分，因身分未改變故無員工權益保障之問題。至於日本轉型為非公務員型之行政法人，其職員因不再具有公務員身分，有關員工權益事項相關法令之排除適用，於通則法中規定；不願隨同移轉者及隨同移轉者之過渡規定，則於個別法中規定。另日本 2004 年 4 月成立 89 所國立大學法人，在立法過程中，曾就職員與教師，提出應維持其公務員身分之意見，但因採取非公務員身分，有助於大學人事自主以及彈性化要求，故最後仍採行非公務人員模式。

至於人事管理部分，日本獨立行政法人通則法及其他相關法律，在人事組織、人員權利義務之規範等均有詳細之規定，但由於多數獨立行政法人均屬公務員型，是以，在人事管理上仍難有效運用。而非公務員型之行政法人，其員工俸給標準雖得以績效表現及一般社會企業支給標準辦理，但目前實施情形，其待遇及退撫條件亦多比照公務員方式辦理；英國之政署制度，則由於政署各有彈性人事制度，因此各政署間人事規則及管理上越來越不相同，所謂文官體之一致性，除了倫理標準外，將只是他們都擁有「文官」的統一稱號而已¹⁰⁶。

¹⁰⁵ 行政院研究發展考核委員會 90 年度自行研究報告「日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性」(90 年 12 月)，45 頁。

¹⁰⁶ 彭錦鵬「英國政署制度之沿革與成效」人事月刊 185 期(90 年 1 月)，6 至 19 頁。

第二節 臺灣省政府功能業務與組織調整之相關規定

依憲法增修條文第 9 條第 3 項規定：「臺灣省議會議員及臺灣省省長之選舉停止辦理後，臺灣省政府之功能、業務與組織調整，得以法律為特別之規定。」立法院因此通過「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，據以規劃辦理臺灣省政府所屬機關、學校之業務調整及組織精簡、整併、改隸、改制或裁撤等作業(以下簡稱精省作業)，並依據暫行條例第 17 條授權規定，由行政院、考試院會同訂定「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例施行期間員工權益處理辦法」，據以辦理原省級公務人員之權益處理事宜。由於臺灣省政府之業務與組織調整與行政法人化相同，均屬機關組織變革之一種方式，因此臺灣省政府如何規劃轉型；省府員工權益如何保障；又執行過程中是否產生問題；如何解決；均有加以探討之必要，以為目前我國推動行政法人化之借鏡。

壹、臺灣省政府功能業務與組織調整有關之人員權益保障規定

由於精省僅係行政機關組織之調整，有關之人事管理制度均仍沿用原有之規定，並未做任何改變，故僅就「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」及「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例施行期間員工權益處理辦法」有關員工權益保障之規定，說明如下。惟如前所述，精省作業並未涉及公務人員相關任用制度之變更，故員工並無身分權喪失之疑慮，與其權益相關部分，僅為工作權及現有權益是否因組織變革而喪失或受損。

一、妥善安置之措施

- (一)人員隨業務移撥安置。
- (二)無承受機關，由行政院協調辦理轉任或派職。
- (三)不願接受移撥安置者，得由原機關指派工作，以原任或相當職務之職稱及官等職等繼續留用，最長以 1 年為限。
- (四)放寬公務人員考試法、任用法有關「特考特用」之限制規定。

二、權益保障及優惠退離措施

- (一)安置職務之官等職等予以保障，應與原任職務之官等職等相當。
- (二)降低自願退休條件，任職滿 20 年，得辦理自願退休。於組織調整期間自願退休、資遣者，並最高加發 12 個月之俸給總額。
- (三)約聘僱人員得隨同業務移撥，不願隨同移撥自願退離者，除依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規定辦理外，於業務移轉當時已繼續服務滿 1 年者，依其最後在職時月支報酬為計算標準，加發 7 個月退離給與，服務年資每增 1 年，再加發 1 個月月支報酬，但最高以加發 11 個月之月支報酬及 1 個月轉業準備金為限。
- (四)原參加公（勞）保權益損失予以補償。
- (五)工友（含技工、駕駛）權益保障事項與公務人員相當部分，均比照公務人員規定辦理。

三、專長轉換訓練

省級公務人員因機關業務調整而精簡、整併等，需移撥安置至業務承受機關時，其職系不符者，應施以專長轉換訓練。

貳、實施情形及問題

一、實施情形

為調整精簡臺灣省政府功能、業務與組織，行政院於 86 年 8 月 27 日成立「臺灣省政府功能業務與組織調整委員會」，該會下設「省功能業務與組織員額調整小組」、「省自治法規小組」、「省公務人員權益保障小組」、「省公務人員專長轉換訓練小組」、「省財產處理小組」及「省營事業機構民營化小組」等 6 個作業小組，辦理有關幕僚作業及行政事務等事宜，其中「省公務人員權益保障小組」辦理關於省公務人員權益保障之規劃與推動事項。

精省作業時程配合臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例之施行期間¹⁰⁷，分為 3 階段完成，第 1 階段為 87 年 12 月至 88 年 6 月，為組織調整之規劃與過渡時期，確定組織與人員之調整、權益保障及

¹⁰⁷ 暫行條例第 22 條規定：「本條例自中華民國八十七年十二月二十一日起施行，至中華民國八十九年十二月三十一日止。」

財產處理等原則；第 2 階段為 88 年 7 月至 89 年 12 月止，為組織之調整期，除辦理組織整併、改隸、精簡與業務移撥外，並由各部會就未來政務推展之整體需求，重新修法，調整部會及其所屬機關組織；第 3 階段即自 90 年 1 月起回歸地方制度法規範¹⁰⁸。

上開暫行條例並訂有落日條款，規定施行期限至 89 年 12 月 31 日止，但由於配合精省之機關組織法律修正案未能依限完成立法程序，因此暫行條例施行期限必須延長適用，故於 89 年 12 月 6 日修正暫行條例，增列第 22 條第 2 項：「本條例施行期限，於到期前經立法院同意，得再延長一年。」本暫行條例經立法院 5 度同意延長後，其施行期限已延至 94 年 12 月 31 日止，有關省級員工權益之保障即依照上開暫行條例及權益處理辦法執行。

二、問題

在執行精省作業之過程中確實產生了一些問題，有些省府員工認為相關法規不夠周延致影響其權益，而向立法委員陳情。因此 89 年 11 月 9 日，立法院在審查立法委員提案修正臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例時，曾附帶決議¹⁰⁹於省屬公務人員各項權益之保障和照顧，應全面檢討，如有缺失，應設法補救。依上開附帶決議，考試院、行政院所屬相關主管機關與台灣省政府、各部會處局署中部辦公室同仁代表等，於 89 年 12 月 22 日召開省級員工權益事宜座談會，座談會中同仁代表所提各項建言，經各有關權責機關研擬具體處理情形後即函復省級員工週知。歸納省府員工之建議事項大致可分為：(一)調整組織編制(二)增加機關員額(三)提高職務列等(四)要求退休優惠(五)儘早釐清未來省政府及省諮議會之組織定位(六)

¹⁰⁸ 臺灣省政府功能業務與組織調整委員會「臺灣省政府功能業務與組織員額調整計劃書總報告」(88年6月), 1至2頁。

¹⁰⁹ 立法院法制委員會第4屆第4會期第13次全體委員會附帶決議：「請行政院、考試院對於原有省屬公務人員、約僱人員、技工、工友、退休人員及公務人員遺族、休職、停職及留職停薪人員之各項權益之保障和照顧，應全面檢討，如有缺失，應予設法補救。」，「立法院公報」89卷68期(89年11月9日)，167頁。

精省進度（七）待遇福利（八）陞遷甄審等幾種類型。茲就精省期間有關員工權益保障產生之問題摘要說明如次：

（一）依暫行條例第 18 條規定，省級公務人員未於機關業務與組織調整同時，配合機關員額精簡辦理自願退休或資遣，而由各承接業務之中央機關就地設置中部辦公室予以安置者，或就地整併、改隸為中央機關，人員無須另予移撥安置者，均不適用暫行條例之優惠措施。但行政院為提昇精省之效益與推動政府再造工作，參考暫行條例優惠措施之規定，於 88 年 5 月 26 日函示規定專案精簡範圍及優惠給與措施，使得省級員工之優惠措施係依該函示辦理，而非依原制定之暫行條例執行。

（二）依暫行條例第 15 條規定，省級公務人員於精省期間因機關學校業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，除符合公務人員退休法規定之退休條件外，任職滿 20 年者，應准其辦理退休；不願移撥安置又不合第 15 條退休條件者，得依公務人員資遣給與辦法辦理資遣。依上開規定辦理退休、資遣人員，均得適用一次加發 12 個月俸給總額之優惠規定，但就地安置、整併、改隸為中央機關，無須另予移撥安置者，即不適用上開優惠措施，因此，省級公務人員屢次陳情請准從寬或比照適用上開暫行條例各項優惠措施，行政院爰於 88 年 8 月 10 日函頒「臺灣省政府、臺灣省諮議會暨各部會地區辦公室員工專案精簡優惠措施」，辦理第二次精簡，實施期間自 89 年 7 月 1 日起至同年 12 月 31 日止。

（三）又暫行條例第 12 條規定，省級公務人員配合精省作業而移撥安置者，由各業務承受機關辦理轉任或派職，轉任或派職之職務，其官等職等應與原任職務之官等職等相當，無相當職務時，另定暫行編制表，以原職稱原官等安置。其規劃原意，本係保障是類人員權益，使其不致遭受降調安置，惟執行結果，造成阻礙人員陞遷之誤解，且因省級人員轉調中央機關後，仍維持原任職務之官等職等，由於其列等較中央機關同職務之列等為低，造成「同工不同酬」、「出身不同導致階級落差」等問題，使得省級員工不斷陳情。因此，89 年 12 月 6 日

修正暫行條例，規定自 90 年 1 月 1 日起，以原職稱原官等職等納入暫行編制表安置之職務，應參照同層級中央機關職務列等調整。

參、小結

行政院為規劃臺灣省政府之轉型，除訂頒相關法令以為執行之依據外，並成立委員會及作業小組負責規劃與推動。又為避免精省作業延宕，「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」並明定施行期限至 89 年 12 月 31 日止，惟因配合精省之機關組織法律修正案因故未能於期限內完成立法程序，經立法院數度同意延長後，其施行期限已延至 94 年 12 月 31 日止。又執行過程中有省府員工陳情因相關規定不週延致影響其權益，而其中以提高職務列等及退休優惠之要求為最多，經有關主管機關檢討後亦配合修正相關法規以為因應。因此，類似大規模組織調整，除各項規劃應事前週延規劃外，並應做好溝通協調工作，循序執行，以避免良法美意，反遭負面批評。並應主動積極宣導，否則員工因對未來歸屬之不確定性，會造成人心浮動，甚至影響機關業務之正常推展。

第三節 行政院功能業務與組織調整之相關規定

總統於 90 年 8 月 24 日至 26 日邀請朝野政黨、學界智庫、企業領袖及勞工朋友召開「經濟發展諮詢委員會議」，並依該委員會議投資組共同意見，由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，全力推動政府組織重整、中央與地方政府職能與資源分配及人事法制改革等事項之研議。政府改造工程首先推動的就是行政院所屬中央機關組織之調整，而政府組織重整必然牽涉到人員之移撥及員額之精簡，由於公務人員是維持社會安定之中堅力量，政府改造應兼顧公務人員權益之維護，以安定其生活，故總統於政府改造委員會第一次委員會議中即宣示，希望在員工權益百分之百獲得保障之前提下，完成政府改造工作。

為統籌規劃行政院組織重整及所需配套之員工權益保障事宜，由

行政院會同考試院制定「行政院功能業務與組織調整暫行條例草案」，於 91 年 11 月 5 日會銜函送立法院審議。嗣因「中央行政機關組織基準法」於 93 年 6 月 23 日公布施行，該法第 35 條規定，行政院應於該法公布後 3 個月內，檢討調整上開行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，函送立法院審議。本暫行條例草案經重新檢討後，業由行政院及考試院於 93 年 9 月 15 日會銜再函請立法院審議，並撤回原送立法院審議之版本。此次暫行條例草案之修正，主要是配合行政院組織法修正草案明定自 95 年 1 月 1 日施行，修正有關員工權益保障適用期間之規定等。惟上開草案於立法院第 5 屆會期屆滿仍未完成立法程序。

行政院組織調整工程與精省工程同屬行政機關組織之調整，雖然在規模、方式上不盡相同，但相同的其人事管理制度均仍沿用原有之規定，對員工權益亦均有保障之規定。茲比較行政院組織調整員工權益保障措施與精省時員工權益保障之差異，以供推動行政法人化之參考。

壹、行政院組織調整員工權益保障與省公務人員權益保障措施主要差異

由於行政院所屬中央機關組織調整所依據之「行政院功能業務與組織調整暫行條例」尚未完成立法程序，故目前無法就其實施情形作評估，僅就原送立法院審議之「行政院功能業務與組織調整暫行條例」草案所規定之員工權益保障措施與省公務人員權益保障措施比較如下：

一、保障對象範圍不同：

(一)省公務人員權益保障措施雖以臺灣省政府與其所屬機關、學校及臺灣省議會之員工為適用對象，但對於機關原地改隸而無須另為移撥安置或中央機關因承接移撥安置之省級員工人數較多，而在其原服務地區設有辦事處所並予移撥安置者，因其原有權益並未改變，則規定不得適用省公務人員權益保障相關措施。換言之，省公務人員必須兼具所屬機關或學校因業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，且

權益受到影響等 2 項條件者，始有相關權益保障措施之適用，範圍較為狹窄。

(二)行政院功能業務與組織調整暫行條例草案第 7 條規定，行政院組織調整員工權益保障措施之對象包括行政院暨所屬中央各級機關依法令進用之人員，未來行政院所屬中央各級行政機關員工，縱未因組織調整而使其權益受到任何影響，亦得適用有關優惠退休、資遣之措施，以擴大鼓勵退離之層面。

二、移撥安置人員之程序不同：

(一)臺灣省政府組織調整時，各業務承受機關原有組織編制員額無法容納全部移撥安置人員時，應報經權責機關另定暫行組織規程或編制表妥善安置，使得各業務承受機關必須以 2 階段方式，先訂定暫行組織規程或編制表安置移撥人員，再檢討修正本機關組織規程，將渠等納入正式編制。

(二) 為避免行政院組織法於 95 年 1 月 1 日修正施行時，相關組織法未及完成立法，行政院功能業務與組織調整暫行條例草案第 2 條規定，各部、委員會及其所屬各級行政機關之組織法規，於行政院組織法修正條文施行前，未能完成法制作業程序，授權行政機關訂定新機關暫行組織規程及編制表，不適用原機關組織法規，俾利推動組織調整作業。但機關及編制員額未變更者，繼續適用原機關組織法規；原屬中央機關改隸或業務調移地方政府，其組織法規未修正或制（訂）定前，得由其中央、地方權責機關訂定暫行組織規程及編制表之規定。至於移撥人員之權益保障，暫行條例草案第 9 條規定，配合業務移撥之人員，應由各業務承受機關於法定編制內，以與原任職務官等職等相當之職務，辦理轉任或派職；如確無相當官等職等職務可資改派時，得以低一官等職務辦理轉任或派職，但仍以原官等職等任用。

三、優惠退休資遣之條件不同：

(一)省級公務人員因機關或學校業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，除符合公務人員退休法規定之退休條件者外，任職滿 20 年者，應准其辦理自願退休。自願退休、資遣之省公務人員均得 1 次加

發 12 個月之俸給總額。但已屆命令退休年齡前 1 年者，加發之俸給總額依提前退休、資遣之月數發給。留用人員於留用期間自願退休、資遣者，亦得 1 次加發 12 個月之俸給總額。但每留用 1 個月，減發 1 個月之俸給總額。移撥安置人員於移撥安置後 1 年內始自願退休或 2 年內始辦理資遣者，均得比照辦理。

(二)行政院功能業務與組織調整暫行條例草案則參照臺灣省政府組織調整時之規定，於該草案第 11 條規定，現行公務人員任職滿 20 年得自願退休外，另增加任職滿 10 年且年滿 50 歲，以及任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年者，均得辦理自願退休並領取 1 次退休金。其中任職滿 20 年、年滿 50 歲自願退休者，並得擇領或兼領月退休金。但自願退休、資遣人員加發俸給總額部分，則規定以最高 7 個月為上限，並配套修正其遞減及再任限制之月數，均以 7 個月為標準。而為避免優惠退離人員於短期內再任政府公職，斲損政府撥發經費鼓勵渠等退離之本意，於是規定是類人員於退休、資遣生效日起 7 個月之內，再任有給公職者，均應按比例繳回扣除退休、資遣月數之俸給總額。

貳、檢討分析

依憲法第 15 條規定，人民之工作權應予保障，因此組織調整如涉及人員之退離，即關涉憲法有關人民工作權應予保障之規定。為不悖離憲法有關保障之規定，精省與行政院組織調整對人員權益保障事項，如優惠退離措施、原參加公勞保權益損失予以補償、銓敘審定之官職等級及原支加給福利均予保障、突破特考特用限制規定以維人員工作權等，均有日趨一致之規範。由於精省與行政院組織調整同屬行政機關組織之調整，有關人員權益之保障理應相同，惟其保障事項之具體內涵仍有若干差異存在。

基於公平性、一致性及安定人心之考量，有關因組織變革對現職員工權益須加以保障時，建議規劃方向如次：

一、基於公平性考量，應建立同類型組織變革一體適用之標準：

現行除公營事業移轉民營條例¹¹⁰，以及行政院專案精簡（裁減）要點處理原則¹¹¹，分別對於公營事業移轉民營時人員權益事項以及行政機關專案精簡予以明確規範外，其餘均遇案規劃，因此常因主、客觀因素之影響，造成相同組織調整方式，卻有不同保障內涵之情形發生，導致紛爭不斷。故為安定人心以及公平性考量，應比照上開公營事業移轉民營條例，以及行政院專案精簡（裁減）要點，將同類型組織變革適用之人員權益保障規定予以法制化及通案化，以作為日後同類型組織變革時處理人員權益事項之準據。

二、應建立公開說明之機制：

因為遇案規劃之時程及保障之內涵往往無法掌握，導致身處組織變革之人員，因不了解其未來歸屬，人心終日惶惶。精省期間員工迭反應未來歸屬之不確定性，造成人心浮動，甚至影響機關業務之正常推展，即為最好之例子。因此，為讓員工於組織變革期間充分瞭解其服務機關之未來歸屬及業務變動情形，從而安定人心，及便於預作生涯規劃，應訂定完整之宣導計畫，主動公開說明員工權益保障之內涵及組織變革推動之期程等，將機關之調整簡併、業務移撥處理及員額配置等廣為周知，以減少組織變革之阻力。

第四節 我國行政法人法草案之相關設計

行政院、考試院於 92 年 4 月 22 日會銜將行政法人法草案函送立

¹¹⁰ 公營事業移轉民營條例規定，公營事業轉為民營型態之日，從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉；不願隨同移轉者，應辦理離職。其離職給與，應依勞動基準法退休金給與標準給付，不受年齡與工作年資限制，並加發移轉時薪給標準 6 個月薪給及 1 個月預告工資；其不適用勞動基準法者，得比照適用之。移轉為民營後繼續留用人員，得於移轉當日由原事業主就其原有年資辦理結算，但不發給 6 個月薪給及 1 個月預告工資。其於移轉之日起 5 年內資遣者，按從業人員移轉民營當時或資遣時之薪給標準，擇優核給資遣給與，並按移轉民營當時薪給標準加發 6 個月薪給及 1 個月預告工資。

¹¹¹ 行政院為加速行政機關員額精簡，併兼顧員工離退權益，訂有行政機關專案精簡（裁減）要點處理原則，針對因機關裁撤、組織變更或業務緊縮而須裁減人員時作詳細之規範。

法院審議，目前尚未經審議通過。本草案係屬基準法性質，其目的在於就行政法人共通事項作原則性規範，至於行政法人設立時，則仍應有個別行政法人組織法律或通用性法律。該草案相關配套措施中最為公務人員所關切，且攸關行政機關能否順利改制為行政法人者，當為現職員工權益保障之規定，因此，該草案第 4 章「人事及現職員工權益保障」(包括：第 19 條至第 29 條條文)，即規範有關行政法人改制前現職員工權益之保障及改制後新進人員之人事管理等事項。由於政策上係採行政法人法草案與行政法人個別組織法律同時推動方式進行，因此為避免各機關因現職員工權益保障之規定不一，而產生爭議或有相互援引之虞，該草案第 29 條明定，行政法人之個別組織法律或通用性法律規定有關現職員工權益保障事項，不得與行政法人法草案相關條文之規定相牴觸，因此，未來各機關改制行政法人有關現職公務人員權益保障之規定，均應以行政法人法之規定為準。

又行政法人法草案雖尚未完成立法程序，惟 93 年 6 月 23 日公布施行之「中央行政機關組織基準法」第 37 條規定：「為執行特定公共任務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。」即已提供機關改制（或新設）行政法人之法源依據，惟其規範對象僅限於中央行政機關，不含地方政府。

壹、行政法人法草案有關現職員工權益保障之規定

行政法人之成立雖有「新設」及「改制」等二種情形，但因在公部門人力精簡及機關裁併的大政策下，「新設」之機率當遠低於「改制」之情形，又由於行政法人化成敗之主要關鍵之一，在於現職員工之支持，且為符合憲法第 15 條，人民工作權應予保障，以及公務人員保障法第 9 條，公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪等規定，因此行政法人法草案以「保留」公務人員身分繼續在行政法人服務為原則規劃，並提供優惠退離之誘因，以鼓勵公務人員提早離開公

部門，其作法與臺灣省組織精簡時，所採取的法律手段極為類似¹¹²。

一、現職編制內公務人員權益保障部分：

(一)隨同移轉者，身分權予以保障

行政法人法草案第 20 條規定，原機關現有編制內依公務人員相關任用法律任用、派用公務人員於機關改制之日隨同移轉行政法人繼續任用者，仍具公務人員身分；其任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福利及其他權益事項，均依原適用之公務人員相關法令辦理，不能依原適用之公務人員相關法令辦理之事項，則由行政院會同考試院另定辦法。亦即現職具公務人員身分之人員仍可保留其公務人員身分繼續於行政法人服務，其權益事項依原適用之公務人員相關法令辦理，但考量行政法人非屬行政機關，該等人員移轉行政法人後，部分事項恐無法依據現行人事相關法令辦理，因此授權由行政院會同考試院另定辦法處理。草案第 20 條第 4 項並規定，繼續任用人員得隨時選擇依其適用之公務人員退休、資遣法令辦理退休、資遣後，擔任行政法人職務，並改依行政法人人事管理規章進用。

(二)不願隨同移轉者，由主管機關協助安置，或採行優惠措施退離

行政法人法草案第 21 條規定，公務人員不願隨同移轉行政法人時，由主管機關協助安置；或採行優惠退離措施，於機關改制之日依其適用之公務人員退休、資遣法令辦理退休、資遣，並一次加發 7 個月之俸給總額慰助金。

二、聘僱人員、駐衛警察、工友（含技工、駕駛）等之權益保障部分：

鑒於組織之變革，權益受衝擊人員，不限於銓敘審定有案之公務人員，因此有關機關內之聘僱人員、駐衛警察、工友（含技工、駕駛）等之權益保障方式均巨細靡遺的加以規定¹¹³。

¹¹² 林明鏘「評『行政法人法』草案 - 以行政院九十二年二月草案為中心」人事行政 144 期（92 年 3 月），13 頁。

¹¹³ 原機關聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）之相關權益保障事項，規定於草案第 22 條至第 24 條。

(一)隨同移轉者

機關內之聘僱人員、駐衛警察、工友等隨同移轉行政法人時，聘僱人員應於改制之日辦理離職並依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法發給離職儲金；駐衛警察及工友應於改制之日依其原適用之退職、資遣法令，辦理退職、資遣，並均改依行政法人人事管理規章進用。

(二)不願隨同移轉者

機關內之聘僱人員、駐衛警察、工友等不願隨同移轉行政法人時，聘僱人員應於機關改制之日辦理離職並依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法發給離職儲金，並一次加發 7 個月之月支報酬；駐衛警察及工友則由主管機關協助安置或於機關改制之日依其原適用之退職、資遣法令，辦理退職、資遣，並一次加發 7 個月之慰助金。

貳、行政法人法草案有關人事管理之設計

依行政法人法草案第 5 條規定，行政法人應擬訂人事管理規章，提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查後實施。另草案第 19 條規定，行政法人新進之人員不具公務人員身分，並依其人事管理規章辦理，其權利義務關係，均應於契約中明定。所稱新進人員不具公務人員身分，是指不具公務人員考試、任用、服務法令；惟仍屬刑法、國家賠償法所稱公務員。

由於隨同移轉行政法人之現職公務人員仍具有公務人員身分，其任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福利及其他權益事項，均依原適用之公務人員相關法令辦理，而行政法人新進之人員則不具公務人員身分，並依行政法人人事管理規章辦理，行政法人若屬「新設」，因其無現職公務人員不致產生問題，但若係由行政機關改制，則在改制之初將同時存在著二套人事管理制度。

參、檢討分析

一、有關現職員工權益保障部分

有關行政法人現職員工權益保障之規定，因我國目前已有國營事

業民營化及臺灣省功能業務與組織調整之經驗，且各類型組織變革人員權益保障規定已日趨一致，因此，應足以充分照顧現職公務人員之權益。至於前述於精省作業與行政院組織調整時，因未建立同類型組織變革一體適用之標準，造成相同組織調整方式，卻有不同保障內涵，行政法人法草案亦做了適當之規劃，於該草案第 29 條明定，行政法人之個別組織法律或通用性法律規定有關現職員工權益保障事項，不得與行政法人法草案相關條文之規定牴觸。由於目前係採「行政法人法」草案與行政法人個別組織法律同時推動方式進行¹¹⁴，因此為避免各機關因現職員工權益保障之規定不一，而產生爭議或有相互援引之虞，於是規定各機關改制行政法人有關現職公務人員權益保障之規定，均應以行政法人法之規定為準。

(一)不同身分人員權益保障之差異

本草案有關員工權益保障規定之適用對象，雖及於改制前機關所有員工（包括原機關編制內公務人員、聘僱人員、駐衛警察、工友、技工、駕駛等），但不同人員間其保障方式仍有些微差異，說明如次：

1.隨同移轉者

(1)編制內公務人員仍可保留其公務人員身分繼續於行政法人服務，其權益事項依原適用之公務人員相關法令辦理，並得隨時選擇依其適用之公務人員退休、資遣法令辦理退休、資遣後，擔任行政法人職務，並改依行政法人人事管理規章進用。

(2)聘僱人員、駐衛警察、工友（含技工、駕駛）則應於改制之日辦理離職、退職或資遣，亦即於年資結算後改依行政法人人事管理規章進用。

2.不願隨同移轉者

¹¹⁴ 有關行政法人法草案與個別組織法之關係，行政法人法草案係提供個別行政法人法案架構及內容之引導，避免制度性歧異並確保其精神、目的之落實。由於行政法人須有個別組織法律之依據，因此其具體規範仍應視各該特別法而定，彼此相輔相成，並無必然先後順序關係，個別法不必等到行政法人法完成立法程序即可本於需求先行擬議推動。參照行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局編「組織改造 - 行政法人篇」(92年5月)，20頁。

(1)編制內公務人員、駐衛警察及工友，均由主管機關協助安置，或採行優惠措施退離。

(2)聘僱人員僅採行優惠措施退離，主管機關並未協助安置。

(二)行政法人權益保障方式引發之質疑

如前所述，行政法人法草案雖足以充分照顧現職公務人員之權益，惟對於隨同移轉公務人員之身分權給予保障，其方式是否妥適？實有再加以檢討之必要。由於行政法人化，其前提為減少不必要之監督與干預，因此為達法規鬆綁及彈性用人之目的，勢必進行人事制度之更張，而衝擊現職公務人員身分權。為減少改革阻力，行政法人法草案對於機關改制行政法人之現職公務人員權益保障，係採「保留身分、權益不變」方向規劃，期以「溫和漸進」方式達到改制之目的。但亦引起下列質疑：

1.此種現職人員「保留身分，權益不變」的妥協措施，是否將和行政法人設置欲導入的績效制度相扞格，影響行政法人化後之效率及服務品質之提昇？¹¹⁵也使得行政法人標榜所謂跳脫人事之羈絆，只做了一半。

2.未來行政法人之「服務人員」將會出現兩種不同管理制度及身分，輕者造成「一國兩制」上的不公平現象。另外，也可能造成管理上重大之困擾，嚴重影響行政法人績效之達成，並侵蝕行政法人設立之主要目的—效率與彈性，因為在同一組織下，有兩批完全不同保障與工作條件之員工，是否能同舟一命，實在令人質疑¹¹⁶。

(三)行政法人權益保障方式之檢討

由於兩制併行之過渡時間越久，所產生之問題會越多，不但難以管理，且無法達到行政法人鬆綁人事法制及彈性用人之目的。因此，比較理想的解決方式，是儘快讓行政法人內部所有服務人員全部喪失公務人員之身分。至於如何讓兩制併行之過渡時間縮越短？公務人員

¹¹⁵ 參見立法院法制委員會編「行政法人法制化公聽會報告」(92年6月5日)，136頁。

¹¹⁶ 同註113，13頁。

減少？以便於管理，值得再深入檢討分析。

1.可採限期留任方式處理：

比照中華電信公司及中華郵政公司於公司化時之方式，先給予原具有公務人員身分者，於一定期間內選擇是否願意喪失其公務人員身分之作法¹¹⁷。亦即於本草案第 20 條第 4 項規定：「繼續任用人員得隨時選擇依其適用之公務人員退休、資遣法令辦理退休、資遣後，擔任行政法人職務，並改依行政法人人事管理規章進用。」中加上期限之限制，例如規定其應於機關改制之日起 5 年內選擇，凡選擇不願意喪失者，再另予安置於其他行政機關，如此才能有一條鞭式之管理制度¹¹⁸。

2.可採年資結算方式辦理：

比照公營事業移轉民營條例之規定，公務人員年資予以結算後移轉為行政法人職員¹¹⁹，甚至人員另外安置才能減少困擾。亦即編制內公務人員於隨同移轉行政法人時，與聘僱人員、駐衛警察、工友(含技工、駕駛)等相同，均應於改制之日辦理年資結算後改依行政法人人事管理規章進用。

二、有關人事管理部分

如前所述，我國行政法人法草案多著眼於規範原有人員權利之保障，對於改制為行政法人後其職員之權利義務關係並未做通則性規定，僅規定其權利義務關係，應於契約中明定。有關行政法人人事制度到底鬆綁到何種程度，依行政法人法草案第 5 條之規定，在組織及人事方面，原則上由行政法人自訂規章辦理，僅須事後報請監督機關備查即可。故不論組織架構、人員編制及待遇薪給等皆給予極大之彈

¹¹⁷ 中華電信股份有限公司條例第 12 條第 2 項規定：「前項人員(按係指本條例施行前之交通部電信總局及其所屬機構現職人員轉調本公司者，其已具交通事業人員任用條例所定資位之人員)在本條例施行日起五年內，得選擇改依前條第二項不適用公務員有關法令之規定；並不得再變更。惟其服務年資、薪資、退休、資遣及撫卹、其他福利及勞動條件等，均不得低於具原身分人員。」中華郵政股份有限公司設置條例第 12 條第 2 項亦有類似規定。

¹¹⁸ 同註 113，14 頁。

¹¹⁹ 同註 111。

性，新進人員亦不須具有公務人員資格（惟因其係依法從事公務之人員，概念上仍應屬刑法及國家賠償法之公務員）¹²⁰。有關行政法人之人事管理，茲提出下列問題供進一步思索：

(一)二套不同人事制度所可能產生之問題

組織內部有兩種不同身分之人員，適用兩套截然不同之人事管理規章，實在很難一體貫徹其管理命令。且未來行政法人進用之人員如要求比照具公務人員身分人員之權益，反可能造成政府更大負擔，且機關內亦可能一直存在同工不同酬之不公平情形，彼此的福利、獎懲等都不同，其紛爭亦將不斷。海巡署同時存在著好幾套公務員制度，即產生一堆問題，就是最好的例子。

(二)行政法人內部服務人員，其資格與身分在設計上仍保存雙軌併行制，如何加以整合使之共存，同心協力達成組織目標

行政法人之人事規定，不應僅為身分保障之消極性規定，應有績效機制，使激勵、效率等誘因得以發揮，讓員工能在績效本位下，有更大之獎勵及工作成就感。也就是要透過組織願景之凝聚共識、工作績效評鑑及員工專業訓練等，來整合二套不同人事制度所產生之問題。此外，並應設計一套能激勵受到永業保障之公務員願意接受行政法人自訂人事管理規章或是離開的辦法。唯有如此，行政法人才有發展性可言，否則一直維持兩套系統，並不是良好之行政法人體制¹²¹。

(三)監督機關如何對其人事管理作監督

增加人事權，雖可提昇法人決策效率，增加用人之靈活度，但亦易流於少數人決定重要事務，形成封閉性之管理，在人事上容易產生任用親信等腐敗情事，這使得對於行政法人之事後監督，其重要性益發彰顯，因此，如何建構適切之監督機制相當重要。另外重要之人事命令，亦應列為行政法人應公開之資訊¹²²。

¹²⁰ 行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局編「組織改造 - 行政法人篇」(92年5月), 16頁。

¹²¹ 同註 116, 95頁。

¹²² 參見行政院「行政法人法」草案座談會(92年2月13日)陳英鈞教授之發言。

(四)行政法人之人事是否不受立法院之監督

以日本獨立行政法人制度觀之，日本獨立行政法人之員額雖被排除於國家總員額之外，但特定獨立行政法人應就每一事業年度之職員人數，向主管機關首長呈報。政府應於每年度就特定獨立行政法人之全職職員人數，向國會呈報¹²³。為避免行政法人無正當理由膨脹組織員額，似可考慮參採日本之設計。

(五)隨同機關改制移轉之繼續任用人員，若缺乏淘汰機制，是否可能失去改制讓人事鬆綁之目的

由於隨同原機關移轉之員工，固然可能有極優秀者，但亦不能排除有心態或工作能力皆不適宜留任者，對於這些人是否應設計一套評估機制？經機關評估不適任者，亦由主管機關協助安置，甚或令其辦理退休、資遣¹²⁴？

(六)行政法人負責人之董事長、理事長、首長及專任之董（理）事、監事是否有公務員服務法及公務員懲戒法之適用

鑑於行政法人係依法律設立，仍執行特定公共任務，考試院於行政院函送行政法人法草案請同意會銜函送立法院時，建議於行政法人法草案第 19 條增列第 4 項規定：「行政法人之董事長、理事長、首長，及專任之董（理）事、監事適用公務員服務法及公務員懲戒法。」行政院人事行政局針對上開問題則提出書面說明以，依行政法人建制目的與具人事及財務自主性之特性等考量，行政法人董（理）事長或首長、董（理）事、監事，仍以不適用公務員服務法為宜，且行政法人法草案除有相關配套之監督機制外，行政法人如認有必要，亦可融入契約中規範並得於組織法律或通用性法律中作細部規範。因此將考試院對於草案第 19 條之不同意見，於該條之條文說明欄載明，併供立法院審議時參考。故未來行政法人負責人之董事長、理事長、首長及專任之董（理）事、監事是否有公務員服務法及公務員懲戒法之適用，尚須尊重立法院之立法裁量權。

¹²³ 規定於獨立行政法人通則法第 60 條。

¹²⁴ 同註 116，136 頁。

第五節 國立中正文化中心改制行政法人之相關規定

國立中正文化中心改制為行政法人，並已於 93 年 3 月 1 日正式掛牌運作，就作為我國第一個改制行政法人之案例而言，目前尚無法評斷國立中正文化中心改制行政法人其制度之好壞，未來宜視其推動情形，就董事會之運作、監督機制之規範、財務、人事制度等各個面向，多方蒐集經驗並調整相關缺失後再作為全面推動之參考。茲以國立中正文化中心為例，探討其員工權益保障及人事管理規章實際運作情形。

壹、改制行政法人後現有員工權益之保障

行政院於推動行政法人化過程中，訂有行政法人法草案就行政法人共通事項作原則性規範，由於該法草案係屬基準法性質，又為避免未來各機關改制行政法人有關現職公務人員權益保障之規定不一，因此行政法人法草案規定，行政法人個別組織法律或通用性法律有關現職員工權益之保障不得與該法牴觸。國立中正文化中心改制為行政法人，制定有「國立中正文化中心設置條例」，該條例有關現有員工權益保障之規定即不得與行政法人法草案牴觸，但仍有其不同之處，茲說明如次：

一、改制前現有編制內依公務人員相關任用法律任用 派用公務人員：

(一)隨同移轉者

仍具公務人員身分，其任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福利及其他權益事項，均依原適用之公務人員相關法令辦理，但不能依原適用之公務人員相關法令辦理之事項，則由行政院會同考試院另定辦法行之(人事、主計、政風人員亦同)。因此上述人員得依改制前原適用之組織法規，於首長以外之職務範圍內，依規定辦理陞遷及銓敘審定，並得隨時依其適用之公務人員退休、資遣法令辦理退休、資遣後擔任該中心職務，但

不加發慰助金，並改依該中心人事管理規章進用。

(二)不願隨同移轉或經該中心評估不適任者

由原主管機關於一年內予以專案安置；或於機關改制之日依其適用之公務人員退休、資遣法令辦理退休、資遣，並一次加發 7 個月之俸給總額慰助金。但已達屆齡退休者，依其提前退休之月數發給。

二、依聘用人員聘用條例及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘僱之人員：

(一)隨同移轉者

應於改制之日辦理離職，並依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法發給離職儲金，其因退出原參加之公保，有損失公保投保年資者，依規定發給保險年資損失補償，並改依該中心人事管理規章進用。

(二)不願隨同移轉者

於機關改制之日辦理離職者，除依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規定辦理外，並加發 7 個月之月支報酬，但契約將屆滿人員，依其提前離職之月數發給。其因退出原參加之公教人員保險或勞工保險，有損失公保或勞保投保年資者，並發給保險年資損失補償。

三、駐衛警察及依事務管理規則進用之工友（含技工、駕駛）：

(一)隨同移轉者

應於改制之日依其適用之退職、資遣法令辦理退職、資遣，並改依該中心人事管理規章進用。

(二)不願隨同移轉或經該中心評估不適任者

由原主管機關協助安置；或於改制之日依其適用之退職、資遣法令辦理退職、資遣，並加發 7 個月之月支報酬，但已達屆齡退職之人員，依其提前退職之月數發給。其因退出原參加之公保或勞工保險，有損失公保或勞保投保年資者，並發給保險年資損失補償。

四、休職、停職（含免職未確定）及留職停薪人員，因原機關改制該中心而隨同移轉者，由原機關列冊交由該中心繼續執行，留職停薪人員提前申請復職者，應准其復職。依法復職或回職復薪人員，不願配合移轉者，得依規定辦理退休、資遣。

五、前述有關公務人員休職、停職（含免職未確定）及留職停薪人員之相關規定，於依教育人員任用條例規定聘任之人員，準用之。

貳、改制行政法人後人事管理之相關規定

一、國立中正文化中心改制行政法人隨同移轉繼續任用人員人事管理辦法

本辦法係依據國立中正文化中心設置條例第 22 條第 1 項規定¹²⁵所訂定之配套子法，業於 93 年 4 月 27 日由行政院、考試院會同訂定發布，其規範對象以該中心改制前現有編制內隨同移轉繼續任用之現職公務人員（以下簡稱繼續任用人員）為範圍，茲擇要說明如次：

- (一)渠等人員所擔任之職務，應與改制前所任之職務等級相當。
- (二)中正文化中心應依改制前之職稱及改制後等級相當之職稱，訂定職務對照表，以利辦理繼續任用人員之職務安置作業。
- (三)繼續任用人員之陞遷作業，依下列方式辦理：
 - 1.應就改制前原適用之組織法規，依職務高低、性質及業務需要，訂定陞遷序列表。
 - 2.陞遷職務對照表內具官等職等之職務時，須具有該項職務之公務人員任用資格，並依陞遷序列逐級辦理陞遷。
 - 3.陞任該中心職務，未具職務對照表內具官等職等職務之任用資格者，應依本條例第 22 條第 4 項之規定辦理退休、資遣，結算公務人員年資。
 - 4.陞遷職務對照表內具官等職等之職務時，應經該中心藝術總監核定並先派代理後，送教育部核轉銓敘部銓敘審定。
- (四)以其銓敘審定之職務參加考績，考績由藝術總監核定後，送教育

¹²⁵ 國立中正文化中心設置條例第 22 條第 1 項規定：「國立中正文化中心現有編制內依公務人員相關任用法律任用、派用公務人員於機關改制之日隨同移轉本中心繼續任用者，仍具公務人員身分，均依原適用之公務人員相關法令辦理。但不能依原適用之公務人員相關法令辦理之事項，由行政院會同考試院另定辦法行之。」

部依送審程序轉送銓敘部銓敘審定。

(五)依當年度軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項規定發給之年終工作獎金（慰問金）及依全國軍公教員工待遇支給要點規定請領之婚、喪、生育及子女教育補助，其所需經費於該中心年度預算相關科目項下支應。

(六)應由政府繳付之公教人員保險及全民健康保險之保險費、公務人員退休撫卹基金費用，由該中心編列預算支應，並依相關法令規定辦理撥繳事宜。至其辦理退休、撫卹或資遣之相關經費，由教育部核撥該中心後支給。其退休或在職亡故者之遺族照護，由該中心參照公務人員之相關規定辦理。

(七)得依公務人員協會法規定，加入教育部之公務人員協會。

二、國立中正文化中心人事管理規則

本規則係依據國立中正文化中心設置條例第 16 條規定所訂定之配套子法，業經監督機關教育部於 94 年 2 月 18 日核定實施，其規範對象依本規則第 3 條規定：「本中心不具公務人員身分員工之人事管理，依本規則之規定辦理。」依學理上區分，以行政外部之人民為相對人，規定其有關之權利義務者，為法規命令；以行政內部之下級機關及行政人員為相對人，規定其組織及行為者，則為行政規則¹²⁶。又依行政程序法規定，行政規則包括機關內部之人事管理等一般性規定¹²⁷。是以，本規則雖係根據法律之授權制定，但因其係以規範行政內部為目的，性質應屬行政規則，茲就其重點說明如次：

(一)職薪

1.職稱：職等區分為 11 個職等，職稱則包括藝術總監、副總監、經理、資深主任、主任、總編輯、資深組長、組長、資深統籌舞監 1 至 2 等、統籌舞監 1 至 3 等、技術長、資深技術專員、技術專員 1 至 3

¹²⁶ 陳敏『行政法總論』（92 年月 1 月），540 頁。

¹²⁷ 行政程序法第 159 條第 2 項規定：「行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。

二、

等、高級工程師 1 至 2 等、工程師 1 至 3 等、高專 1 至 2 等、專員 1 至 3 等、助理 1 至 2 等。

2.薪資及獎金：包括本薪、職務津貼（主管加給）、津貼（技術及加班津貼）及獎金（績效獎金、年終獎金、其他獎金）。

(二)任用與遷調

1.組織與人員編制之核定：各部門之組織人員編制，由各部門主管按其組織職掌及工作負荷擬定，人員工作分配表報藝術總監核定後實施；組織及人員編制變更時，應簽報藝術總監核可。

2.任用：新進員工均須先行試用，試用不合格者應予解職，試用合格者，則由各單位主管報人事單位，經藝術總監核可後正式任用。

3.人員增補：各單位因業務需要，須增聘員工時，應由各部門向人事單位申請，並提出用人資格需求，再由出缺單位會同人事單位辦理聘用事宜。

4.遷調：由人事單位將各單位出缺員額彙整後公告，並受理各單位人員報名，報經藝術總監核定後，再由出缺單位會同人事單位辦理聘用事宜，依成績序列，簽報藝術總監核定。

(三)離職、免職、資遣與留職停薪

1.員工因故不能繼續服務時，須於規定時間內提出辭職報告書經核准後生效，並於辦妥移交及離職手續後，始得離職。

2.對於免職、資遣及留職停薪之要件均加以明定¹²⁸。

(四)服務

1.給假：規定員工辦理請假之手續及特別休假核給之方式等。

2.考勤：對於遲到、考勤記錄、加班及加班指派等加以規範。

(五)獎懲：規範獎懲之要件、種類及核定程序等。

(六)考核：規定員工考核之程序及評分標準等。

(七)福利：規定慶弔金、慰問金、旅遊及藝文補助費之發給要件及金額等。

¹²⁸ 國立中正文化中心人事管理規則第 15 條規定免職之要件；第 16 條規定資遣之要件及第 19 條規定留職停薪之要件。

(八)退休：包括命令退休及自願退休二種。

1.命令退休：有下列情形之一應退休

(1)年滿 60 歲。

(2)心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者。

2.自願退休：符合下列情形之一得自請退休

(1)在本中心連續工作 15 年以上年滿 55 歲。

(2)在本中心連續工作 25 年以上。

3 退休金按工作年資，每滿 1 年給與 2 個基數，超過 15 年之年資，每滿 1 年給與 1 個基數，最高以 45 個基數為限。

(九)撫卹：規定員工因執行公務而致死亡、殘廢、傷害或疾病時給予之補償及遺族領受死亡補償之順位等。

(十)本規則有關之細則包括：出勤管理細則、員工請假規定細則、員工薪幅表、員工加班管理細則、員工重病住院慰問實施細則、差旅費實施細則、年終獎金發放細則、績效獎金發放細則及其他有關細則等，由藝術總監核定後公布實施。

參、檢討分析

一、有關現職員工權益保障部分

國立中正文化中心設置條例有關現有員工權益保障之規定，與行政法人法草案大致均相同，其產生之問題亦於前述第四節行政法人法草案中作分析。但該設置條例與行政法人法草案仍有其相異處，其最大之不同點在於該中心為利於運作，增加了法人用人之評估機制¹²⁹。依中正文化中心設置條例之規定，原機關公務人員、駐衛警察及工友等經該中心評估不適任者，應由原主管機關協助安置，或於機關改制

¹²⁹ 國立中正文化中心設置條例第 23 條規定：「原機關公務人員不願隨同移轉本中心者，或經本中心評估不適任者，應由原主管機關於一年內予以專案安置；或於機關改制之日依其適用之公務人員退休、資遣法令辦理退休、資遣，並一次加發七個月俸給總額慰助金」。第 25 條及第 26 亦有類似規定，原機關駐衛警察、工友不願隨同移轉本中心或經本中心評估不適任者，由原主管機關協助安置；或於機關改制之日依其適用之退職、資遣法令辦理退職、資遣，並一次加發 7 個月之月支薪津或餉給總額慰助金。

之日優惠退離。茲如前述隨同原機關移轉之員工，固然可能有極優秀者，但亦不能排除有心態或工作能力皆不適宜留任者，因此評估機制之設計應有其必要性，但評估之辦法、程序等之公正性及公平性如何是最易遭受質疑之部分，因此除須作周延規劃外，並應做好溝通協調工作，才不致引起員工反彈。

二、有關改制行政法人後之人事管理部分

中正文化中心改制為行政法人後，由於該中心新進人員不具公務人員身分，有關之人事管理，係依「國立中正文化中心人事管理規則」之規定辦理，而改制前現有編制內隨同移轉繼續任用之現職公務人員則依「國立中正文化中心改制行政法人隨同移轉繼續任用人員人事管理辦法」辦理，二套不同人事制度將造成管理上之困擾，因此如何加以整合使之共存，同心協力達成組織目標，仍是最大之問題。由於上開改制行政法人後新進人員所適用之人事管理規則，教育部於 94 年 2 月才核定，因此有關二元管理所造成之困擾，目前仍在觀察中，惟就上開人事管理規則之內容觀之，其精神與勞動基準法似較為接近。

第六節 小結

我國行政法人制度主要是學習日本和英國既有之制度，英國之制度運作算是相當成功，日本之制度雖然是學習英國，但仍有所不同，但行政法人制度強調的無非是彈性及效率，擺脫人事、財務法規之束縛，以企業化經營方式，創造出更大價值。從上述日本獨立行政法人制度及英國政署制度觀察，其成員大部份仍具有國家公務員身分。從理論而言，行政法人職員之身分，與公務員並不相容，原應歸屬為非公務員，但日本為減少改革阻力，在政治妥協下將獨立行政法人區分為國家公務員型及非國家公務員型。至於我國行政法人法草案之規劃，則是以「原機關人員」及「改制後新進人員」來作區分，新進人員完全不具公務人員身分，原機關人員之權益除以專章予以保障外，其隨同移轉行政法人之原機關編制內公務人員仍具公務人員身分，隨同移轉之聘僱人員、駐衛警察、工友（含技工、駕駛）等則結算年資

後，均改依行政法人人事管理規章進用。

壹、行政法人現職員工權益之保障

行政法人化成敗之主要關鍵之一，在於現職員工之支持，因此行政法人法草案以「保留」公務員身分繼續在行政法人服務為原則規劃，並提供優惠退離之誘因，以鼓勵公務員提早離開公部門。

臺灣省及行政院組織調整工程與行政法人化相同，均屬政府改造過程中機關組織變革之一種方式，雖然行政院組織調整與精省僅為行政機關組織之調整，其人事管理制度仍沿用原有之規定，而行政法人化為達到法規鬆綁及彈性用人之改制目的，則必須進行人事管理制度之改革，但為使政府改造能順利推動，相同的均需兼顧公務人員權益之維護，因此，精省與行政院組織調整時對現職員工權益如何加以保障，又其執行過程中是否產生問題，均有加以探討之必要，以為推動行政法人化之借鏡。

精省與行政院組織調整對人員權益之保障，相同的均採優惠退離措施、原參加公勞保權益損失予以補償、銓敘審定之官職等級及原支給福利均予保障、突破特考特用限制規定以維人員工作權等。但由於兩者保障事項之具體內涵仍有若干差異存在，基於公平性考量，實應建立同類型組織變革一體適用之標準。

有關行政法人化時現職員工權益保障之規定，因我國目前已有國營事業民營化及臺灣省組織調整之經驗，且各類型組織變革人員權益保障規定又有日趨一致之現象，因此，行政法人法草案規劃以「保留」公務人員身分繼續在行政法人服務為原則，不願隨同移轉者，或由主管機關協助安置，或採行優惠措施退離，原參加公勞保權益損失予以補償等，應足以充分照顧現職員工之權益。至於精省作業與行政院組織調整時所產生之缺失，如因未建立同類型組織變革一體適用之標準，行政法人法草案亦做了適當之規劃，於該草案第 29 條明定，行政法人之個別組織法律或通用性法律規定有關現職員工權益保障事項，不得與行政法人法草案相關條文之規定牴觸。

由於行政法人法草案對於機關改制行政法人之現職公務人員權

益保障，係採「保留身分、權益不變」方向規劃，期以「溫和漸進」方式達到改制之目的。但此種妥協措施亦引起質疑，認為將和行政法人設置欲導入之績效制度相扞格，影響行政法人化後之效率及服務品質之提昇；且未來行政法人之「服務人員」將會出現兩種不同管理制度及身分，形成「一國兩制」之不公平現象，造成管理上重大之困擾，並侵蝕行政法人設立之主要目的——效率與彈性。由於兩制併行之過渡時間越久，所產生之問題會越多，因此建議有關隨同移轉行政法人現職公務人員之處理，比照中華電信公司、中華郵政公司公司化或捷運公司之改制模式，亦即規定繼續任用人員應於機關改制之日起一定期間內選擇依其適用之公務人員退休、資遣法令辦理退休、資遣後，擔任行政法人職務，並改依行政法人人事管理規章進用。凡選擇不願意喪失公務人員者，再另予安置於其他行政機關，或是比照公營事業移轉民營條例之規定，採年資結算方式辦理，將公務人員年資予以結算後移轉為行政法人職員，甚至另予安置方能減少困擾。

貳、行政法人之人事管理

我國行政法人法草案多著眼於規範原有人員權利之保障，對於改制為行政法人後其職員之權利義務關係並未做通則性規定，僅規定其權利義務關係，應於契約中明定。有關行政法人人事制度到底鬆綁至何種程度，依行政法人法草案第 5 條規定，在組織及人事方面，原則上由行政法人自訂規章辦理，僅須事後報請監督機關備查即可。故不論組織架構、人員編制及待遇薪給等皆給予極大之彈性。

有關行政法人之人事管理，由於組織內部有兩種不同身分之人員，適用兩套截然不同之人事管理規章，彼此之福利、獎懲等都不同，其紛爭將不斷。而行政法人內部服務人員，其資格與身分在設計上仍保存雙軌併行制，如何加以整合使之共存，同心協力達成組織目標，此可能須透過組織願景之凝聚共識、工作績效評鑑及員工專業訓練等，來整合二套不同人事制度所產生之問題。又行政法人之人事制度鬆綁至何種程度，監督機關如何對其人事管理作監督；行政法人之人事是否不受立法監督；以及對於機關改制移轉之繼續任用人員是否應

建立淘汰機制等，均是值得探討之問題。

參、中正文化中心推動情形

行政法人法草案尚未經審議通過，但國立中正文化中心業於 93 年 3 月 1 日改制為行政法人，並制定「國立中正文化中心設置條例」，成為我國第一個改制行政法人之案例。有關其員工權益保障部分，由於行政法人法草案規定，行政法人之個別組織法律或通用性法律有關現職員工權益保障事項，不得與行政法人法草案相關條文之規定牴觸，因此中正文化中心有關現職員工權益保障之規定與行政法人法之規劃相同，不同之處僅在增加了行政法人用人之評估機制。

至於法人化後之人事管理則分為二部分，改制前現有編制內隨同移轉繼續任用之現職公務人員適用「國立中正文化中心改制行政法人隨同移轉繼續任用人員人事管理辦法」（業於 93 年 4 月 27 日由行政院、考試院會同訂定發布）；新進人員則因其不再具有公務人員身分，適用「國立中正文化中心人事管理規則」（業於 94 年 2 月 18 日經監督機關教育部核定實施）。國立中正文化中心改制行政法人為全國首例，由於該中心才開始運作，故目前尚無法評斷其制度之好壞，未來宜視其推動情形，就董事會之運作、監督機制之規範、財務、人事制度等各個面向，多方蒐集經驗並調整相關缺失後再作為全面推動之參考。

第六章 行政法人之監督機制及績效評估

行政法人建制之目的，主要係透過現行人事、會計等法令之鬆綁，由該行政法人自訂其人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章，並藉由內部、外部之監督機制及績效評鑑，以達提昇行政效能之目的。依行政法人法草案規定，行政法人之監督機制包含內部之董事會，及外部之中央各目的事業主管機關與行政法人績效評鑑委員會。其中董事會設董事長，對內綜理行政法人事務，對外代表行政法人；行政法人訂定年度營運(業務)計畫及其預算，經董事會通過後，提請監督機關備查，另訂定年度執行成果及決算報告書，於送董(理)事會審核，並經監事(或監事會)通過後，亦報請監督機關備查；至中央各目的事業主管機關之監督部分，可以命行政法人提出營運(業務)及財務報告、檢查財產狀況、定期對營運(業務)績效進行評鑑、對於董事或監事執行業務有違反法令時，為必要之處分等；又監督機關為評鑑行政法人績效，設立行政法人績效評鑑委員會，委員除包括監督機關、研考、主計等有關機關代表外，為使評鑑之結果更具公正性與客觀性，另包含學者專家及社會公正人士在內。

行政法人之運作仍為國家行政體系一環，故涉及其他國家機關之監督。此外，行政法人法草案特別將行政法人相關資訊公開化與透明化，以接受輿論監督，並依照政府資訊公開法規辦理，於某種程度可防止行政法人流弊之產生。

第一節 行政法人監督機制之運作

依第 2 章第 1 節日本獨立行政法人制度之介紹，日本國家行政科層組織原無明確之目標訂定或業務績效評估制度，惟獨立行政法人通則法成立時，因眾議院及參議院相關委員會作成附帶決議，要求至 2003 年各獨立行政法人於中期目標期間終了時，主務大臣應對已屆中期目標之獨立行政法人，通盤檢討組織及業務實施成效，並提出改

善措施，考量該事務及事業¹³⁰是否應予廢止或採行其他組織型態，而有獨立行政法人組織業務定期檢討、中期目標管理之建制。復基於維持獨立行政法人自律性及自發性，主管機關對其監督限於必要最小限度，事前監督包括幹部任命、年度計畫之「陳報」，業務報告書及中期計畫之「認可」，財務報表之「承認」等；事後監督措施則以績效評鑑制度為重點。

依行政法人法草案規定，我國行政法人監督機制包括重視自律、主管機關、事後、成果績效為導向¹³¹及輿論等監督特色，但相較於日本獨立行政法人制度，主管機關或績效評鑑委員會對於行政法人營運（業務）計畫訂定等決策過程並不深入，且缺乏較高層級獨立性評價組織。國立中正文化中心是我國第一個獨立行政法人，並於93年3月1日掛牌運作，其監督規範事項大體與該草案相同，但實際運作情形是否能有效率、彈性，完成特定公共任務之執行，值得檢討。

壹、董（理）事會之監督

一、組織設計

內部監督機制如係合議制具有集思廣義功能，如為首長制則可提昇行政效率。依草案第1條規定，行政法人講求行政運作更具效率與彈性，以促進公共利益，增進國民福祉，似宜採取首長制較為妥適，惟依草案第6條規定，其組織態樣因考量內部民主性及成員代表，仍以合議制之董事會為原則，故組織內部之民主性與效能性似有扞格。陳愛娥教授亦認為，日本獨立行政法人制度取向於「法人長」之首長制設計，此等明確劃分權責手段，卻未為我國「行政法人化」的建制

¹³⁰ 92年行政院人事行政局日本韓國考察報告載，日本獨立行政法人通則法第2條，獨立行政法人構成要件之一，為有實施必要之公共性很高的事務或事業。「事務」，係指事業經營上必要之各種工作，主要為辦公室內文書處理的工作。「事業」，係指根據一定的目的與計畫而經營之經濟性活動。

¹³¹ 行政法人營運（業務）績效內涵，依研考會初步規劃採行平衡計分卡（The Balanced Scorecard）概念。此制度係由卡普蘭教授（Dr. Robert S. Kaplan）所創立，係為一落實組織策略之具體化行動系統，透過可以衡量指標引導組織策略的完成，其衡量績效包括財務、顧客、內部流程及學習與成長等四面向。

嘗試所採納¹³²。依行政法人法草案規定，行政法人內部組織架構原則上設立董（理）事會，惟得由行政法人審酌其組織及任務特性採行首長制，即以合議制為原則，首長制為例外。按其立法意旨，係考量內部民主性及成員代表性之需求，爰以理事會為意思決定機關。而理事等人選透過內部機制產生後由行政機關定期聘派，可確保公共任務的實施，且聘派後行政機關與其並無隸屬、指揮關係。

二、監督權責

（一）行政法人法草案規定

- 1 審議行政法人發展目標及計畫、年度營運（業務）計畫、年度預算及決算、規章、自有不動產處分或其設定負擔，及其他重大事項等。（草案第 9 條）
- 2 行政法人擬訂之人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章，或行政法人就其執行之公共任務，在不牴觸有關法律或法規命令範圍內訂定之規章，或行政法人年度營運（業務）計畫及其預算，應提經董事會通過。（草案第 5 條、第 17 條）
- 3 行政法人於會計年度終了二個月內，應將年度執行成果及決算報告，提經董（理）事會審核。（草案 18 條）

（二）國立中正文化中心設置條例規定

依該中心設置條例第 9 條規定：「董事會之職掌如下：一、工作方針之核定。二、營運計畫、營運目標之審議。三、經費之籌募。四、自有不動產處分或其設定負擔之審議。五、年度預算之核定及決算報告之審議。六、藝術總監之任免。七、重要規章之審議。」

綜上，行政法人重視內部監督，有別於傳統行政組織之層級節制。行政法人對其營運方針、年度預算等具有主動權，不再由主管機關彙整後送立法院審議，內部監督機制由他律轉為自律。

¹³² 陳愛娥「行政法人化與行政效能 - 『行政法人』作為政府組織改造的另一種選擇？」月旦法學教室 12 期（92 年 10 月），71 頁。

三、相關問題檢討

第 4 章行政法人之組織架構介紹國立中正文化中心內部監督架構併採董事長制與藝術總監，造成內部監督形成多頭馬車領導權責不明現況¹³³。另說明行政法人董事長、理事長、首長，及專任之董（理）事、監事，是否適用公務員服務法及公務員懲戒法，考試院與行政院不同之立場。以下僅就董（理）事會於實際運作可能產生弊端予以分析。

（一）合議制組織權責未能分明

我國行政法人領導架構，主要仿效私法組織模式，採取董事長制，並以董（理）事集體成員行使監督權，且部分成員又區分為有給職、無給職，致未能凸顯權責分明之功能。按領導權運作設計，以董（理）事會之合議制為原則，或可收相互研商與制衡效果，但未符行政法人追求行政效率提昇之目的。此外，監督機關雖可運用評鑑結果，建立回饋機制，對於績效不彰或未達設立目的之行政法人得予以解散，但因行政法人領導機制採取合議之董（理）事會，責任難以明確。

（二）董（理）事由中央各目的事業主管機關聘任（監事亦由監督機關聘任），影響客觀立場

對於行政法人應採取何種領導方式，行政法人法草案第 6 條僅規定可依組織規模或任務特性之需要得置首長，並無明確之分類標準，因此，中央各目的事業主管監督機關具有相當大的裁量權。復依行政法人建制原則規定，設董事會者，董事人數以 11 人至 15 人為原則，其人選得依政策及專業性之需要，分作不同之規範，並得由目的事業

¹³³ 93 年 4 月 28 日行政院組織改造推動委員會召開協調會議，教育部就國立中正文化中心行政法人化後執行之困境與檢討，有關該中心採取董事長與藝術總監雙軌領導型態，認為僅能解釋為業務專業性質所致，未能盡符行政法人法草案董事長架構設計，且其董事會成員均為無給職，似是弱勢董事會，然董事會由行政院指定董事長領軍而成，目前運作狀況，董監事與藝術總監於董事長制與藝術總監制莫衷一是，漸落入國家文化藝術基金會董事長與執行長雙頭馬車之窠臼。

主管機關選任(派),其中一定比例以上之董事得為專任。代表人(董事長)之選(解)任,宜採行由監督機關首長或監督機關提請行政院院長聘任(解聘)方式為之,代表人原則上並應為專任,故主管機關對行政法人董(理)會成員遴聘具影響力,易淪為政治酬庸性質,影響董(理)事職權的行使。

(三)行政法人法草案未就董(理)事資格、運作等事項規範,未符專業要求

依行政法人法草案第6條第6項規定,董(理)事、監事之資格、人數、產生方式、任期、權利義務、續聘次數及解聘事由與方式,授權由行政法人個別組織法律或通用性法律定之,雖可使得各該行政法人有較大之彈性來選擇聘任董事,或呼應成員之民主性,但其專業性之訴求難以突顯出來。

綜上,董(理)會對內綜理一切法人事務,擔負行政人業務之營運,對外則代表行政法人,惟合議制之領導機制卻未符權責明確原則,又董(理)事(含監事)之任命均由監督機關聘任,且部分成員係屬政府機關代表,中央各目的事業主管機關似過度介入行政法人之領導階層,影響行政法人要求之專業及效率。

至於我國第一個行政法人國立中正文化中心,其內部組織除設有董事會外,另設有藝術總監對外代表行政法人,形成雙首長制。依第4章第2節行政法人之組織結構分析,此治理型態係由董事長與專業經理人(藝術總監)共同履行角色職能後的組合產物,二者職務履程度高低會發展出「共享性」、「由執行長主導」、「由董事會主導」及「旁觀者式」等四種治理模式,並導致組織不同的運作面貌。而為避免董事會(或董事長)與此專業經理人(藝術總監)理念不合情形,及釐清彼此權限,未來解決之道,應回歸常態,即仍應以董事長對外代表行政法人,專業經理人(藝術總監)隨董事長同進退,以落實責任制度。另行政法人仿效私法人組織,設立董事會採取合議制內部組織型態,依草案說明係考量部分行政法人因內部民主及成員代表性為

其組織特性，故為使行政法人運作更具效率及彈性，如另設有專業經理人者，則宜遴用具經營管理實務見長者，較為適合。

貳、中央各目的事業主管機關之監督

林明鏘教授認為，依行政法人法草案規定，監督機關權責包含主動之監督權限，包含檢查、評鑑及命提出報告；亦有被動之監督權限，包含處分董、監事之不法行為，核定預算及決算報告等。最後尚有概括條款，藉以彌補列舉權限之不足或遺漏。其規定可謂務求完備¹³⁴，惟未若日本主管部會涉入獨立行政法人營運之決策過程。另以監督機關對於行政法人仍執行公權力，爰另就各種行政行為等態樣予以探討。

一、採取機關監督型態

我國法制所採取法律保留，其範圍含蓋行為法及組織法（中央法規標準法第 5 條）。凡國家機關不問其層級高低，其組織均應以法律定之，除少數例外¹³⁵，而行政機關基於業務推展，產生層級節制之行政體系，而有層級管轄¹³⁶，以明權責。行政法人雖係新的組織模式，但依行政法人法草案第 2 條規定：「行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。」行政法人仍採取組織法定主義。另以其仍執行特定公權力，依第 3 章論述行政法人之民主正當性，行政法人無法免除國家行政機關的指揮監督。

二、監督權責

（一）行政法人法草案規定

1. 發展目標及計畫之核定；規章、年度營運（業務）計畫與預算、年度執行成果及決算報告書之核定或備查；財產及財務狀況之檢查；營

¹³⁴ 同註 114，8 頁。

¹³⁵ 同註 59，179 頁。

¹³⁶ 同註 59，178 頁。

運（業務）績效之評鑑；董（理）事、監事之聘任及解聘；董（理）事、監事於執行業務違反法令時，得為必要之處分；行政法人有違反憲法、法律、法規命令時，予以撤銷、變更、廢止、限期改善、停止執行或其他處分；自有不動產處分或其設定負擔之核可；其他依法律所為之監督。（草案第 14 條、第 17 條）

2.備查行政法人董事會通過之人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章；年度執行成果及決算報告書。（草案第 5 條、第 18 條）

（二）國立中正文化中心設置條例

1.中心之營運計畫、營運目標；工作成果及收支決算報告，要報請監督機關核定。（第 18 條、第 19 條）

2.財產及財務狀況之檢查；營運（業務）績效之評鑑；董事、監察人之聘任及解聘；董事、監察人於執行業務違反法令時，得為必要之處分；有違反憲法、法律、法規命令時，予以撤銷、變更、廢止、限期改善、停止執行或其他處分；自有不動產處分或其設定負擔之核可；其他依法律所為之監督。（第 20 條）

綜上，主管機關之監督有強化趨勢，監督內容包括合法性監督與合目的性監督。

三、監督機關與行政法人發展目標決策過程之連結

（一）日本獨立行政法人主管部會之監督

日本獨立行政法人組織結構採取「首長制」，獨立行政法人之首長由主管部會首長指定並任命。各獨立行政法人於業務開始時必須提出「業務方法書」，有關業務營運，主管部會首長必須訂定 3 至 5 年期間之「中期目標」，指示獨立行政法人，該「中期目標」應聽取評價會之意見。獨立行政法人於接受「中期目標」指示後作成「中期計畫」。同時，於每年事業年度開始（每年 4 月 1 日至次年 3 月 31 日）之前，根據認可之中期計畫，訂定該事業年度營運之「年度計畫」。

而獨立行政法人於中期目標期間終了後三個月內依規定向主管部會首長提出「事業報告書」。至評價方面，主管部會設置獨立行政法人評價委員會，執掌獨立行政法人業務實績有關之評價，以及處理其他依通則法及個別法屬於其權限之事項。另於總務省設評價委員會，複審各主管部會考評結果。評價內容則包括年度之評價及中期目標之評價。

另外依第 2 章第 2 節有關日本國立大學法人簡介得知，日本國立大學法人制度在自律性及透明性之要求下，仍強調各大學由文部科學大臣訂定六年「中期目標」以對社會揭示明確發展願景¹³⁷。

（二）我國行政法人中央各目的事業主管部會扮演角色

1.依「行政法人績效評鑑機制建立原則」(草案)3 作業流程規定：「各行政法人依據前開要點及相關作業規定擬訂發展目標及計畫、年度營運（業務）計畫，經各行政法人董（理）事會審議（或經行政法人首長核可）後，於年度開始前二個月報監督機關備查（或核定），並據以實施。至新設立之行政法人則應於設立三個月內向監督機關提出發展目標及計畫及年度營運（業務）計畫。」

2.國立中正文化中心設置條例第 4 條、第 9 條、第 18 條等規定，該中心應擬具營運計畫，並訂定營運目標，報請監督機關核定，經費來源包含營運之收入、政府之補助、受託研究及提供服務之收入等。

綜上，我國行政法人主管監督機關未就行政法人之發展、營運目標為主動指導。而對於行政法人中期目標研訂，僅備查（或核定）行政法人發展目標及計畫、年度營運（業務）計畫，並未就中期目標作成「指示」。以行政法人運作仍涉及公權力之執行，且部分經費仍待政府補

¹³⁷ 依考試院 92 年赴日本考察有關日本國立大學法人化相關資料載，所謂國立大學在法律上係指「由國家之意識」所設置之機關，其教育研究及所需經費，國家負有最高責任。假定各大學草率擬定目標，國家將很難向提供稅金之國民說明，將迫使各大學自行籌措營運經費，而連帶提高學費，原應推動之基礎研究亦受影響。因此「中期目標」係以大學自治之角度，聽取大學意見，並充分量大學意見後，由文部科學大臣負責核定。

助，監督主管部會對於行政法人之發展目標、營運計畫似宜扮演較為主動的角色。又國立中正文化中心之設立，似著眼於減輕政府財政負擔，行政法人化後，財務問題轉嫁到董事會，是否即能解決文化機構經費不足問題？不無疑義。

四、中央各目的事業主管機關對行政法人所為之行政行為

依行政法人法草案第 2 條規定：「(第 1 項)本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具人事及財務自主性之公法人。(第 2 項)前項特定公共任務，以具有專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，且所涉公權力行使程度較低者為限。」行政法人於執行特定公共任務範圍內所為之行為，且基於公法人之屬性，仍屬公權力行為，但任務職掌須視相關法律規定而定，而行使公權力之範圍與種類亦有所限制。有關行政法人行使公權力之民主正當性、行使類別及行政救濟等議題，已於第 3 章有所探討，以下僅就中央目的事業主管機關監督各該行政法人所為之行政行為予以說明之。

(一) 行政處分

中央各目的事業主管機關負有監督行政法人之責，對於行政法人無法避免行使行政處分活動。

(二) 行政契約

行政機關如依行政程序法第 16 條、第 135 條規定將其權限委託民間團體或個人，雙方訂定契約者，該契約應屬行政契約。以行政法人仍涉及公權力之行使，如監督機關復將部分權限委託其辦理，而雙方訂定契約者，該契約則為行政契約。

(三) 法規命令及行政規則

監督機關基於監督權責之運用，可訂定法規命令及行政規則。

(四) 行政計畫

按行政計畫經行政機關擬定後，應經一定程序，始為確定，而後才能開始實施，此程序稱為「計畫確定程序」(Planfeststellungsverfahren)，確定其計畫之機關，除法律另有規定外，為該事業之目的事業主管機關¹³⁸。我國行政法人監督機關對於行政法人中期目標之訂定，未似日本獨立行政法人其主管部會扮演主動指導角色，惟以行政法人執行特定公共任務，為監督行政法人有效運作，可以行政計畫方式為更彈性及多樣化處理。

(五) 行政指導

按行政指導本為行政機關補充法律所規定行政手段之不足，且為靈活處理行政事務所採之非正式手段，乃任意性之事實行為，而非行政處分或其他公權力措施。故一般通說認為，行政指導不需有法律之明文規定即可行之，亦即縱法律對行政機關能否為行政指導並無明文規定，行政機關尚非不得依其組織法上所規定之一般權限自行裁量而為妥適之行政指導¹³⁹。以行政法人係執行特定公共任務，監督機關與行政法人間或有涉及行政指導，惟行政法人拒絕，監督機關不得對其作出不利之處置。

五、監督效果

理論上，行政法人成立後，如績效不彰自無繼續存在必要。中央各目的事業主管機關對於行政法人之監督，得按其績效建立回饋機制。依 92 年 6 月行政院研究發展考核委員研擬之行政法人績效評鑑機制建立原則(草案)載，監督機關應運用評鑑結果，建立回饋機制，於各評鑑要點明文規定各行政法人依據其年度績效報告，作為下年度

¹³⁸ 王浦潔「論行政計畫」法學叢刊第 188 期(91 年 10 月)，49 頁。

¹³⁹ 『行政程序法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編』(法務部、90 年)，206 頁。行政機關為行政指導之際，除對於同法第 166 條(行政指導之原則)及第 167 條(行政指導之方式)之規定，亦當一併注意外，並應受平等原則、比例原則、誠實信用原則及信賴保護原則等行政行為之拘束。

經費核撥參據，並得與員工獎勵制度相結合；若績效不彰或未達設立目的時，得循程序提請解散或為其他處置，此行政法人解散已明文於草案第 38 條規定：「(第 1 項) 行政法人因情事變更或績效不彰，致不能達成其設立目的時，由監督機關提請行政院同意後解散之。(第 2 項) 行政法人解散時，繼續任用人員，由監督機關協助安置，或依其適用之公務人員法令辦理退休、資遣；其餘人員，終止其契約；其剩餘財產繳庫；其相關債務由監督機關概括承受。」

參、績效評鑑委員會

一、日本獨立行政法人二層級之評價委員會

日本獨立行政法人之業務評估，包含由具專業知識第三者組成之各省評價委員會評估，及總務省政策評價。獨立行政法人評價委員會之評估。各省評價委員會，評估獨立行政法人各年度、中期目標之業務實績、實施狀況、達成情形，及提出業務營運改善等建議，另各省大臣於核定獨立行政法人年度決算報告書、事業報告書、財務諸表等，亦隨時聽取該委員會之意見。另各省評價委員會將評價結果送總務省：政策評價。獨立行政法人評價委員會予以複評。

二、我國行政法人之績效評鑑委員會

我國行政法人績效評鑑程序包括自評、複評、核定三步驟，由各行政法人董（理）會自評，自評結果由各行政法人績效評鑑委員會複評，嗣由監督核定後，送行政院備查。我國行政法人績效評鑑委員會之定位，依行政法人法草案第 15 條第 3 項規定，行政法人績效評鑑之方式、程序及其他相關事項之辦法，由行政院定之；另績效評鑑之具體內容、程序及效力等，則未明文；至監督權責，依草案第 16 條規定，包括行政法人年度執行成果之考核、行政法人營運（業務）績效及目標達成率之評量及行政法人經費核撥之建議等。

綜上，我國行政法人績效評鑑委員會權責雖明確，但著重事後監

督考評，未涉入行政法人決策運作過程。

第二節 行政法人績效評鑑委員會與績效評估

近年來，世界各先進國家為因應環境的變遷及各國競爭的壓力，紛紛投入政府再造工程，如美國新公共管理、德國新治理模式、日本獨立行政法人制度等，以進行較大幅度之改革。各國採行改革方式雖不盡相同，惟其目的係將政府轉型為領航者角色，從行政資源控制角色釋放出來，轉為政策制定、協調的角色。依據世界各國的改革經驗顯示，傳統科層式的行政機關確實不是實行公共任務的唯一選擇，也不見得是最適合的方式¹⁴⁰。另鑑於傳統行政機關執行公共任務，常受限於機關層級節制或相關法令之束縛，造成業務運作效率低落、缺乏彈性，爰經參酌其他國家改革經驗，創設一新的組織型態「行政法人」。然而行政法人和傳統行政機關最大的不同，在於其對經費以及人力運用具有相當充分的決定權，因此，宜配合健全有效之績效評鑑制度，以落實效能管理精神。

我國行政法人師法日本獨立行政法人制度之一項特徵即在於引進評鑑機制以評估業務執行成果。獨立行政法人之主管部（省）（含內閣府及各省），為處理所管獨立行政法人有關事務，設置獨立行政法人評價委員會。執掌獨立行政法人業務成績有關之評價，以及處理其他依通則法及個別法屬於其權限之事項。除此之外，有關評價委員會之組織、所掌事務、委員與其他職員及其他有關評價委員會之必要事項，依「政令」定之。並於總務省再設 - 「政策評價・獨立行政法人評價委員會」，基於各府省之獨立行政法人評價委員會結果，進行

¹⁴⁰ 『攜手民間・邁步全球（政府組織改造的另一種選擇） - 組織改造行政法人篇』（行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局、92年），6頁。英國有執行機構（Executive Agency）和執行性之非政府公共體（Executive Non-Departmental Public Bodies），日本有獨立行政法人，德國有公法人，美國有政府法人（Government Corporation），對於部分公共任務如研究、訓練、服務、檢驗、統計、文教、醫療等之確保和實施，提供了更為適宜的方式。

專門性、公正性、中立性之第二階段評價¹⁴¹。我國行政法人評鑑機制雖亦參採日本制度設計，兼具事前、事後監督，並創設行政法人績效評鑑委員會，考評行政法人業務實際運作成效，但未似日本建制另一層級之評價委員會，以為複審各主管部會考評結果，獨立性不夠。

壹、日本獨立行政法人評價委員會（含總務省「政策評價・獨立行政法人評價委員會」）

一、日本獨立行政法人評價機制

1. 評價委員會的法源依據與組織設置

日本獨立行政法人制度基於「擔保獨立行政法人之評價的客觀性、極力排除恣意性」之目的，於行政法人通則法第 12 條規定在該法人之主管省與屬於政府整體層級的總務省中，皆有設置評價委員會。為使獨立行政法人評價委員會具有客觀、專業性及中立性，其委員組成規定「由主務大臣任命部以外的有識者」擔任，且評價結果以評價委員會的名義通知獨立行政法人，意即評價委員會做成之評價結果具有國家意思之決定。

2. 評價委員會的掌理事務：

(1) 獨立行政法人業務實績之相關評價：針對各獨立行政法人之事業年度（實績報告書）及中期目標之業務實績進行評價。

(2) 依據其他法律或個別法隸屬於其權限各事項的處理：有關主務大臣對法人之各項權限都屬於委員會之事務範圍。

3. 評價的運作機制

(1) 中期目標、中期計畫策定程序：由獨立行政法人提出中期計畫，向主務大臣申請認可，主務省必須事前擬定好中期目標之指示，在各個程序過程中主務大臣必須聽取委員會之意見。中期計畫經主務大臣認可後由法人公布。

(2) 各事業年度及中期目標期間終了後：法人於各年度及中期目標目

¹⁴¹ 劉宗德「中日行政法人制度之比較」(92年4月), 5頁。

標期間終了時，提出實績報告書予評價委員會，並將（中期目標）事業報告書、決算報告書及財務報表提送主務大臣。委員會針對實績報告書進行評價，並將其結果通知該法人與總務省「政策評價・獨立行政法人評價委員會」，視需要提出「改善業務營運等勸告」，並逕行將評價結果公布。主務大臣於審核法人之（中期目標）事業報告書、決算報告書及財務諸表，亦需聽取委員會之意見。

4. 總務省「政策評價・獨立行政法人評價委員會」

總務省「政策評價・獨立行政法人評價委員會」的設置係以政府整體及綜合性觀點，就府省政策評價與對評價結果後之政策的反映進行審議，並針對獨立行政法人之業務實績具有意見表明之權限，並得提出事務業務之改善廢止等相關勸告¹⁴²。

綜上所述，日本評價委員會於獨立行政法人運作上，涉及行政法人決策過程，以第三者角色提供客觀意見，其評價結果具國家意思決定，有效發揮評價功能。

貳、我國行政法人績效評鑑機制

一、法源依據

行政法人法草案第 15 條規定：「（第 1 項）監督機關為評鑑行政法人之績效，應設行政法人績效評鑑委員會（以下簡稱績效評鑑委員會），並冠以監督機關之名稱。（第 2 項）績效評鑑委員會之委員，應包括學者專家及社會公正人士。（第 3 項）行政法人績效評鑑之方式、程序及其他相關事項之辦法，由行政院定之。」有關行政法人績效評鑑委員會之評鑑項目、方式、程序等重要事宜，行政法人法草案未有明文，係授權各目的事業主管機關，並於行政法人成立後，依行政法人績效評鑑機制建立原則訂定評鑑辦法。（註：行政院組織改造推動委員會第 9 次協調會議決定，行政法人績效評估機制之建立，由行政院研究發展考核委員會主辦。）

¹⁴² 宋餘俠、賴韻琳、趙麗卿、陳錦雲「第十一章我國行政法人及其績效評鑑機制之建制規劃」（行政院研究發展考核委員會，93 年），278 至 279 頁。

二、行政院研究發展考核委員會 92 年 6 月擬訂之「行政法人績效評鑑機制原則（草案）」

（一）適用對象

行政院所屬各部、會、行、處、局、署設立之行政法人。行政院以外之中央機關及地方自治團體所設立之行政法人亦得準用之。

（二）設計理念

1. 以「分層負責，授權管理，自主經營」之理念，建立評鑑機制，由行政院訂定規範性、原則性之行政法人績效評鑑辦法，並由各監督機關據以訂定評鑑要點。復由各監督機關依「行政法人法」規定，設置行政法人評鑑委員會，業務性質相同者，得共設一個評鑑委員會，委員組成除有關機關代表外，應包括專家學者及社會公正人士，並應注意委員利益迴避等事宜，且應於績效評鑑要點中明確規範委員人數、召集人產生方式及任期等。

2. 評鑑程序分為自評、複評、核定三個步驟，由各行政法人董（理）事會（或行政法人首長）自評，自評結果由各行政法人績效評鑑委員會複評，並由各監督機關核定後，送行政院備查。

（三）作業流程

1. 由各監督機關依照行政法人績效評鑑辦法之規定，訂定（部會）行政法人績效評鑑要點，設行政法人評鑑委員會。

2 各行政法人依據上開規定擬訂發展目標及計畫、年度營運（業務）計畫，經各行政法人董（理）事會審議（或經行政法人首長核可）後，於年度開始前二個月報監督機關備查（或核定），並據以實施。至新設立之行政法人則應於設立三個月內向監督機關提出發展目標及計畫及年度營運（業務）計畫。

3. 各行政法人應於會計年度終了二個月內，撰擬年度營運（業務）績效報告，經其董（理）事會（或行政法人首長）完成自評，提送評鑑委員會複評，再由監督機關核定後，送行政院備查。

4. 各監督機關應於次年四月底前核定後上網公告其年度營運（業務）績效報告及評核意見。

（四）營運（業務）績效評鑑之內涵

分為發展目標及年度績效目標，就行政法人之營運（業務）計畫、營運（業務）性質及其重要性、行政法人經費自給自足之能力、財務結構之健全度與合理性及其效能等事項，訂定至少涵蓋服務績效及資源應用管理績效等二個面向，其衡量指標、衡量標準及年度目標值並應具備代表性、客觀性及量化性等特性為原則。

（五）各監督機關應運用評鑑結果，建立回饋機制，於各評鑑要點明文規定各行政法人依據其年度績效報告，作為下年度經費核撥參據，並得與員工獎勵制度相結合；若績效不彰或未達設立目的時，得循程序提請解散或為其他處置。

（六）採循「例外管理」原則，行政院或各監督機關得視需要邀請有關機關、學者專家就評鑑結果辦理實地查證事項。

綜上所述，我國行政法人評鑑機制設計上，兼具事前、事後監督功能，惟評鑑委員會主要擔任事後監督考核，執行有關行政法人營運執行成果及經費核撥建議。

參、相關問題檢討

一、績效評鑑內涵宜審慎規劃

為強化行政法人評鑑機制，業由研考會擬訂「行政法人績效評鑑機制建立原則（草案）」提供行政法人評鑑機制雛形，作為行政法人評鑑機制之準據。依研考會規劃，績效評鑑內涵之概念一方面係源自平衡計分卡（The Balanced Score Card, BSC）之構想，主要目的在引導行政法人策略訂定後的執行，透過可以衡量的指標引導策略的執行，其衡量之績效包括財務面、顧客面、內部流程面、學習與成長等四個構面，而財務面及非財務面的具體指標，將策略具體化的特性，讓監督機關更容易追蹤策略的執行成果。另一方面因考量行政法人業

務性質之殊異性，故以服務績效及資源應用管理績效等二個面向為原則，賦予行政法人更多自主經營之彈性¹⁴³。

（一）平衡計分卡之內涵

平衡計分卡的概念起源於西元 1990 年，由 KPMG 的研究機構「諾朗諾頓研究所」(Nolan Norton Institution) 進行名為「未來組織的績效衡量方法」的研究計畫，由最高執行長諾頓 (Norton) 與哈佛大學教授卡普蘭共同主持 (Kaplan)，其主要目的在於超越傳統以財務會計量度為主的績效衡量模式，以使組織的「策略」轉變為「行動」。「平衡計分卡」是由一個策略衍生出來的績效衡量新架構，其目標 (Objectives) 與量度 (Measures)，亦是從組織的願景與策略衍生出來的；它是透過財務構面 (financial aspect)、顧客構面 (customer aspect)、企業內部流程構面 (internal business aspect) 以及學習與成長構面 (learning and growth aspect) 等四大構面來考核一個組織的績效。將這些圍繞顧客、企業內部流程、學習與成長等構面的驅動因素，以明確和嚴謹的手法來表達組織策略，並形成特定的目標和量度。它保留了過去衡量績效的財務量度，透過一組目標與量度，及它們一連串的互動因果關係，把成果量度和驅動因素串連起來，以清晰的闡述策略，推斷出企業的策略發展，把組織的使命和策略轉變成一套前後連貫的系統績效評核量度，把複雜而籠統的概念轉化成精確的目標，藉以尋求各衡量指標間的平衡¹⁴⁴。

（二）平衡計分卡在公共部門之運用

不同於營利事業，政府機構較不會將財務面的成果，視為最後的目標，財務面只是基本要求或保健因子。政府機構是將顧客面置於最重要之地位，又將焦點集中在達成促進社會的崇高使命與理想上¹⁴⁵。亦即公共部門在組織使命下，顧客的權益最為優先，非如同私部門之

¹⁴³ 同註 142，285 頁。

¹⁴⁴ 劉思辰「公共部門導入平衡計分卡之淺談」人事月刊第 38 卷第 5 期 (93 年 5 月)，61 頁。

¹⁴⁵ 吳安妮「平衡計分卡在公務機關運用之探討」收於行政機關績效管理暨績效獎金制度學術研討會 (93 年 4 月)，4 頁。

雇主或股東權益。在公共部門平衡計分卡之運用，由於業務屬性，並不會明確定義出所謂之顧客，它包含只要是可能對象或值得執行對象，均包括在內。

（三）推行平衡計分卡可能遭遇問題

卡普蘭教授（Dr. Robert S. Kaplan）認為平衡計分卡運用於公共部門會遇到監督失當、策略、透明度、提供報酬作獎勵、因果關係及整合不同主題等六項障礙¹⁴⁶。依前開績效評鑑建立原則規定，我國行政法人績效評鑑內涵應訂定至少涵蓋服務績效及資源管理績效等二面，惟在行政法人平衡計分卡運用上，因行政法人仍執行特定公共任務，係以顧客滿意度為組織的最終使命，並非達成財務上之營利目標，行政法人首長能否於財務目標及非財務目標取得衡平，不無疑義？另外以行政法仍執行特定公權力，部分業務無法量化、欲達成目標不易表現在簡明之計分卡、對此一新管理措施仍不熟悉等，行政法人得否逕行採行，不無疑義。

此外，教育部於訂定國立中正文化中心之績效評鑑辦法（草案）過程中，擬將績效評鑑項目涵括營運目標及營運計畫、顧客及專業服務、創新及成長、財務績效等，可瞭解嘗視引進平衡計分卡概念做為績效評鑑途徑，惟經邀集相關機關研商時，部分代表認為評估方式有

¹⁴⁶ 卡普蘭教授（Dr. Robert S. Kaplan）「克服公共部門運用平衡計分卡的障礙」人事月刊第8卷第4期（93年4月），59頁。所謂六大障礙係指：1 監督失當部分，指公共部門有多項監督機制 - 民選官員、立法機構、立法機構所設立之委員會、媒體、公益團體等等，然而這些團體彼此間並未建立良好協調關係，而且每一團體都有自己關心的議題與利益，如此造成的結果是公共部門高階主管像多頭馬車一樣被各方勢力所牽扯，受制成度遠超過民營企業的主管。2 策略：公共部門組織對策略的概念很陌生，他們也欠缺規劃自己長期角色的動機。3 透明度：公共部門一旦訂定一個績效目標，很快就成為公開的紀錄，新聞界莫不磨拳擦掌等著要抓你辮子，如果公共部門組織無法達成績效目標，就會變成媒體眼中的待宰肥羊。4 提供報酬作獎勵：極少數公共部門組織能提供獎賞給員工。5 因果關係：公共部門組織，他們推出的計畫目標可能是減少貧窮、提高識字率、保護環境、創造就業機會、增進國民健康等等，要看出這類目標的成果，起碼需要幾年甚至幾十年的時間。此外，評估這些目標的改善程度時，不能只考慮相關公務部門組織的執行績效，因為其他的影響變數太多了。

很多類型，平衡計分卡並不一定適合，且組改會亦表示不同意見，因此，行政法人績效評估是否遽以採行平衡計分卡原則訂定，宜審慎評估。

二、加強評鑑委員會參與行政法人決策過程

依第 2 章第 3 節介紹，為有效發揮監督功能，日本各省評價委員會於各省擬訂獨立行政法人之中期目標指示，即提供建議修正意見，參與獨立行政法人決策制定過程，至我國行政法人績效評鑑委員會監督功能，則主要為事後之考評，為有效發揮評鑑功能，實際運作規範上似可增加其任務職掌。

三、行政法人績效評鑑委員會獨立性不夠

行政法人績效評鑑委員會由監督機關設立，且其成員仍包含監督機關代表，未似日本由主管機關以外人員擔任，獨立性不夠，難以擺脫主管監督機關之本位主義。另就評鑑程序而言，日本獨立行政法人評價委員會所作之評價結果，係以該委員會名義行之，並具國家意思之決定。而我國行政法人績效評鑑雖由評鑑委員會複評，但由各監督機關為最後決定，績效評鑑似較難客觀、公正。

四、審慎規劃績效評鑑委員會之運作

依行政法人法草案第 15 條第 2 項規定，有關績效評鑑會之委員，除監督機關、研考、主計等機關代表外，為使評鑑結果具客觀與公正性，另需包括學者專家及社會公正人士。就成員之組成而言，似頗具代表性，惟有關行政法人評鑑方式、程序等問題，行政法人法草案並未明文規範，各該成員如就各立場提出不同見解，無法就行政法人之績效作成決定。

五、靈活運用評鑑結果

日本國立大學法人化後，其採行「第三者評鑑」之事後檢查特色為：1. 由第三者機關評鑑、檢查大學教育研究實績；2. 第三者評鑑結果確實反映在大學薪資之分配；3. 廣泛公告評鑑結果、財務內容、教

育研究等資訊¹⁴⁷。依行政法人法草案第 38 條規定，中央各目的事業主管機關，對績效不彰之行政法人得依程序予以解散，以達績效管理之效益。因此，監督機關為確實運用評鑑結果，建立回饋機制，對於績效評鑑委員會之評鑑結果，即可參照日本大學之第三者評鑑事後檢查制，對於評鑑委員會之評鑑結果，除作為行政法人經費補助核撥依據外，可與員工之人事管理措施，或待遇、獎勵及陞遷等制度配套規範。

六、國立中正文化中心績效評鑑委員會運作現狀

（一）績效評鑑規定

國立中正文化中心為我國第一個行政法人，業經行政院定自 93 年 3 月 1 日開始運作，依其設置條例第 21 條規定，訂有「國立中正文化中心績效評鑑辦法」，以確保其公共任務之遂行，並針對其營運績效作專業與客觀之評鑑，俾為教育部未來資源分配之依據。依該辦法第 2、4、6、7、9、10 及 11 條等規定，中正文化中心績效評鑑機制設計，係參考「行政法人績效評鑑機制原則（草案）」訂定，其主要容重點為：績效評鑑委員會成員及其利益迴避、審議中程營運計畫及年度工作計畫（註：由教育部核定實施，另上開原則規定係由行政法人董【理】事會審議）、複評績效報告、運用績效評鑑結果，作為編列年度預算補助之參據，並提供文化中心改善之依據。是以，中正文化中心評鑑委員會主要功能在評鑑營運績效，建立回饋機制，著重事後監督考核。

（二）實際運作情形

國立中正文化中心評鑑委員會成員目前有 13 位委員，任期自 93 年 11 月 1 日至 96 年 2 月 28 日，依評鑑辦法第 2 條規定所聘任之委員，第一類政府機關代表計有郭慧敏（行政院主計處簡任視察）、鄭淑芳（教育部會計處科長）、蕭玉真（教育部科長）、林淑端（教育部人事處專門委員）及王素雲（教育部法規會專門委員）等五人、第二

¹⁴⁷ 日本國立大學法人化相關資料，考試院 2003 年赴日考察。

類表演藝術及經營管理領域之學者專家計有陳郁秀(白鷺鷥文教基金會、總統府國策顧問、無任所大使)、林懷民(雲門舞集文教基金會創辦人、藝術總監)、廖年賦(國立臺灣藝術大學教授)、朱宗慶(國立台北大學音樂系教授)、柯基良(國立傳統藝術中心主任)及林曼麗(國立故宮博物院副院長)等五人、第三類社會公正人士計有柴松林(人權協會、總統府國策顧問)及劉宗德(國立政治大學教授)二人。迄今績效評鑑委員會於93年12月3日、93年12月29日及94年1月14日計召開3次會議,審議通過93年度作計畫、績效衡量指標項目、基準目標值,並據以實施;至94年度部分,雖經評鑑委員會進行實地訪視,尚未核定。至複評93年度績效評鑑報告部分,擬訂於94年2月28日中心運作滿一年後,於94年3月召開會議,是以,績效評鑑部分仍待觀察。

第三節 行政法人之其他國家機關監督

行政法人建制目的,係將原由政府機關負責之政策執行業務、公共服務自政府機關移出,由此一新的組織型態來執行,以解決政府機關受限於層級節制、法令束縛,並解除人事、財務及採購等方面的限制,使其有如私人企業的靈活機制,業務推展更具效能,惟就實際運作而言,以其仍辦理原政府機關負責業務,組織性質雖已改變,但仍處於行政體系中,無法完全免除國家行政機關之指揮監督。因此,如何在國家行政一體與法人獨力運作取得平衡,影響行政法人之運作績效。

壹、立法監督

在國家科層行政體系中,上級機關對下級機關有指揮監督權(適當或適法性),行政機關則須受立法機關之監督,而取得民主正當性基礎。行政法人之設立,主要在鬆綁行政機關之監督,且某方面賦予其自我決定權,惟行政機關於對立法機關負責時,行政機關有否能力為其監督之行政法人作為予以辯護?尤其在行政法人部分經費仍需

來自政府稅收，相關配套法律亦需立法院議決時，未必能夠完全排除立法院依憲法享有之質詢權。有關行政法人之立法監督，劉宗德教授認為就預算而言，由於牽涉國家總體資源分配，每年立法者所需個別考量之係數並不相同，例如財政收支、各領域資源運用狀況或國家發展重心等，亦需權衡後為個別考量。就質詢而言，立法院可否質詢其他公法人之首長為立法監督重要之環節。由於行政法人為國家行政機關之演變而來，需要國家提供資源，解釋上其首長仍為「政府人員」，至少於預算審議時應到會備詢。欲杜爭議，立法者在「行政法人法」加以明定。而扮隨預算審議與質詢而來之文件調閱權，立法院自得行使，用以要求行政法人提出相關文書資料供立法者決策參考¹⁴⁸。至其他問題包括：

一、行政院 91 年 11 月 13 日行政院組織改造推動委員會第三次委員會議決議通過之「行政法人建制原則」規定

行政法人之預算編列，由董事會負責審議後，報請監督機關核定，不送立法審查；其代表人亦無庸到立法院備詢。惟依憲法增修條文第三條規定，有向立法院提出施政方針及施政報告之義務，限於行政院，而有接受立法委員質詢之義務者，亦限於行政院院長及行政院各部會首長。因此，立法院如認為行政法人有違法情形，可透過對行政院各部會的監督，惟如果立法院各委員會根據憲法第 67 條第 2 項，將行政法人首長視為「社會上有關係人員到會備詢」，似亦非法所不許。

二、行政法人法草案規定

草案第 2 條規定：「行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。」行政法人法草案或個別行政法人組織法律草案，仍待立法院完成三讀程序。

¹⁴⁸ 同註 141，23 頁。

貳、審計監督

依行政法人法草案第 9 條：「董（理）會職權如下：一、發展目標及計畫之審議。二、年度營運（業務）計畫之審議。三、年度預算及決算之審議。」第十條規定：「監事或監事會職權如下：一、年度營運（業務）決算之審核。二、營運（業務）財務狀況之監督。三、財務帳冊、文件及財產資料之稽核。」第 14 條規定：「監督機關之監督權限如下：一、發展目標及計畫之核定。二、規章、年度營運（業務）計畫與預算、年度執行成果及決算報告之核定或備查。三、財產及財務狀況之檢。」及第 33 條規定：「政府機關核撥行政法人之經費，應依法定預算程序辦理，並受審計監督。」行政法人具有一定財務自主權，其財務收支由行政法人自行審核通過後，報監督機關核定，即行政法人的收支預算及決算，不送立法院審議，不受審計機關的監督，但關於經費之核撥，行政法人仍應依照法定預算程序辦理，並且受到審計監督。

參、監察監督

依 91 年 11 月 13 日行政院組織改造推動委員會第三次委員會決議通過之「行政法人建制原則」規定，監察院不得對於行政法人及其代表人、職員行使彈核、糾舉或糾正之權，僅能透過監督機關間接監督之。惟行政法人部分成員係屬公務人員，監察院應可依憲法第 97 條規定對其行使監督之權。（註：憲法第 97 條規定：「（第 1 項）監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。（第 2 項）監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」）而劉宗德教授認為，行政法人儘管具有獨立法人格，不過就國家任務之分擔看來，只要該行政法人之人員仍具有公務人員身分，就屬於國家公務人員。不能認為法人化後之公務人員可據此擺脫監察院監督。否則，不啻是立法院透過法律分割行政權，間接削弱監察院之職權。因此糾正固然可適用於行政法人，即便是糾舉或彈

効，亦有適用於其人員¹⁴⁹。

肆、司法監督

農田水利會是我國現行法規中唯一明定具有公法人資格之團體，在行政救濟程序上，其應與國家直接行政下所轄層級的行政機關同視，但我國行政法院卻不做如是觀，按行政法院之見解，訴願及行政訴訟上之所謂中央或地方官署，僅限於依法組織之中央或地方行政機關，有決定國家意思並對外表示之權限者而言。因此舉凡農田水利會會議決議結果之通知，或徵收會員水費等，皆非中央或地方官署本於行政權所為之行政處分¹⁵⁰。至行政法人雖亦明文為公法人，但與農田水利會行政爭訟不同。依行政院 91 年 11 月 13 日行政院組織改造推動委員會第三次委員會議決議通過之「行政法人建制原則」規定，對行政法人所為之行政處分不服者，得適用訴願法、行政訴訟法之規定，提起行政救濟，且明文於行政法人法草案第 37 條規定。

一、行政法人仍行使公權力，故人民對其公權力行使認為違法或不當，應有爭議解決處理程序

由第 3 章第 3 節行政法人之民主正當性之探討之介紹，行政爭訟之運用，亦為行政法人民主控制方式之一。劉宗德教授則認為行政法人之司法監督，係因行政法人之行為如為公權力行為，仍然必須面臨行政訴訟與國家賠償。此一方面固為人民行政爭訟與國家賠償請求權之保障，另一方面也藉由司法權監督行政法人行為之合法性¹⁵¹。

二、人民對行政法人之行政處分不服之救濟

人民不服行政法人之行政處分，得依法提起救濟，方符有權利即有救濟之法理。我國對於行政處分之救濟，採訴願前置原則，因此人民不服行政處分，應先提起訴願。受理訴願機關依訴願法第 4 條規

¹⁴⁹ 同註 141，23 頁。

¹⁵⁰ 黃銘輝「公法人概念之學理與實務」憲政時代第 24 卷第 2 期（87 年 10 月），83 頁。

¹⁵¹ 同註 141，23 頁。

定，原則上是以「隸屬關係」決定，不過地方自治團體與中央政府間，並無隸屬關係，而僅有監督關係，因此其訴願之管轄應依「監督關係」。

而行政法人就其履行法人任務作成處分時，訴願管轄機關之決定，原本應依訴願法第 5 條規定，比照訴願法第 4 條規定為之，但法律另有規定依其業務監督定之者，從其規定。比照訴願法第 4 條結果，受理訴願機關應依監督機關為之。行政法人法草案第 37 條規定：「對於行政法人之行政處分不服者，得依訴願法之規定，向監督機關提起訴願。」此項規定似僅重申訴願法第 5 條之規定。

除訴願法及行政訴訟以外，人民若因違法行政處分遭受損害，亦有請求國家賠償之可能。行政法人雖非國家行政機關，然國家賠償法第 14 條規定：「本法於其他公法人準用之。」因此行政法人仍應準用國家賠償法而負其責任。雖然行政法人職員不一定具有公務員身分，不過行政法人既在分擔國家行政任務，則其職員應屬「依法令從事公務之人員」，因其職員違法作成處分所致損害，應得依國家賠償法第 2 條第 2 項請求國家賠償¹⁵²。

第四節 行政法人之資訊公開

行政程序法第 1 章第 7 節「資訊公開」，對於資訊公開制度設有專節規定，開啟我國政府行政機關資訊公開制度之發展。行政法人法草案參採此立法意旨，特別規定行政法人應定期主動將經營情形之相關資訊公開，並依照公開資訊法等相關規定辦理，此一公開、透明的機制，使得行政法人可以接受人民輿論監督，某種程度可防止行政法人流弊之產生¹⁵³。

¹⁵² 同註 141，29 頁。

¹⁵³ 『攜手民間，邁步全球（政府組織改造的另一種選擇）- 組織改造行政法人篇』（行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局，92 年），21 頁。行政法人為什麼強調資訊公開？係因隨著法治社會的進展及人民知的權利的重視，資訊如何合理、妥適公開，已成為重要課題。行政法人制度固然強調鬆

壹、日本獨立行政法人之資訊公開

英、美兩國政府推動政府再造或行政革新，有關績效評估制度共同特色，均強調資訊公開。英國公民憲章¹⁵⁴的服務品質，強調用民眾瞭解的語言說明政府部門服務標準，行政公開透明化，服務的資訊必須公告周知；美國政府績效與成果法¹⁵⁵（GPRA）則規定政府部門提出的策略的計畫書，必須及時並有高品質地回應服務顧客，每一年度均應提出計畫績效報告¹⁵⁶。而日本獨立行政法人資訊公開情形為：

一、日本資訊公開法制之成立

日本中央政府制定「行政機關資訊公開法」，除係以長期以來自民黨一黨執政情況改變，社會黨組成聯合內閣執政，作為其立法契機外，亦可謂係被地方包圍逼迫而不得不之舉，地方自治團體在行政資訊公開法制上整備上，可說發揮了先導的功能¹⁵⁷。該法於 1999 年 5

綁及彈性，不希望政府干涉過多，但也不因此而免除一切控管，因此在政府監督由事前轉為事後的同時，亦應加強行政法人資訊之透明化及公開化，使其接受社會大眾的監督，一方面滿足人民知的權利，一方面強化行政法人之責任課予。

¹⁵⁴ 邱吉鶴「英美兩國績效評估制度之比較」研考雙月刊 27 卷 5 期（92.10），21 頁。英國的績效管理與評估制度在 1979 年保守黨余契爾夫人主政後逐次推，根據蘇彩足、施能傑等學者歸納（1998），大體上有四個相互重疊的階段，即一、雷尼稽核（Rayner's scrutiny）；二、持續性改革（Lasting reforms）；三、續階改革（Next Steps）和四、公民憲章。而 1991 年起推動公民憲章十年計畫，公民憲章的核心理念是，任何公共服務提供者遵循的原則之一，即為行政透明公開化：民眾瞭解的語言說明，服務資訊必須公告周知。

¹⁵⁵ 同註 154，26 頁。美國聯邦政府自 1993 以來推動「國家績效評估」（National Performance Review），進行上千項的具體行政改革工作，配合的相關改革制度中，由其重要的是 1993 年的「政府績效與成果法」（Government Performance Results Act），其最重要概念就是要求聯邦政府各機關必須採行策略管理，將企業界實施多年的這項管理理念手度全面性引進政府的管理運作過程。

¹⁵⁶ 同註 154，31 頁。

¹⁵⁷ 林素鳳「日本政府資訊公開法制及其施行成效」月旦法學 87 期（91 年 8 月），53 頁。日本對於政府資訊公開法制之整備，最先採取具體行動的政府機關，為地方自治團體，根據前自治省 1998 年 4 月 1 日公布的一項調查統計，當時日本一級地方政府的 47 都道府縣，全部均以實施資訊公開制度。二級地方政府的市町村，也有 533 個已經完成相關的制度。1999 年已實施資訊公開制度之自治團體，增加為 908 個；2000 年更增加為 1426 個自治團體已完成「資訊公開自治條例」（情報公開條例）等相關行政資訊公開法之整備工作。

月 14 日公布，於 2001 年 4 月 1 日施行，至「行政機關資訊公開法施行細則」則於 2000 年 2 月 16 日發布。行政機關資訊公開法制定時，並無獨立行政法人之存在，其後依據 1999 年 12 月制定之「中央省廳等改革關係施行法」第 290 條之規定，修正本法第 42 條及附則第 2 項，規定關於獨立行政法人之公開，亦應與特殊法人一樣採取必要措施。而為落實第 42 條之規定，於 2001 年 11 月 28 日完成「獨立行政法人等資訊公開法」之立法程序¹⁵⁸。

二、獨立行政法人等資訊公開法

獨立行政法人等資訊公開法第 1 條規定：「本法基於國民主權之理念，務期因法人文書公開請求權利及獨立行政法人等各項活動有關資訊之提供規定等，增進獨立行政法人等保有資訊之公開，以促使獨立行政法人等善盡其所為各種行政活動之說明責任為目的。」此一目的規定，明文定位文書公開請求制度與資訊提為該法之兩大主軸¹⁵⁹。而其中涉及獨立行政法人資訊公開範圍，包括法人業務者為公布法人業務、理監事、業務方法書、中期目標、中期計畫、年度計畫、事業報告書、財務報表、決算報告、理監事及職員報酬支給基準、勤務條件等營運有關事項文件，積極提供資訊¹⁶⁰，以確保業務之透明性。

貳、我國行政法人制度之資訊公開

行政法人法草案第 36 條規定：「行政法人之相關資訊，應依政府資訊法公開法規公開之；其年度財務報表及年度營運（業務）資訊，應主動公開。」係本草案專條文且唯一規定資訊公開。

一、行政法人資訊公開內容及方式

行政法人績效評鑑機制建立原則規定，有關行政法人之監督規定，行政法人應將營運狀況，向監督機關提送年度報告，並定期主動公開相關資訊，俾促進公眾輿論之監督。而依草案第 36 條條文說明，

¹⁵⁸ 同註 157，54 頁。

¹⁵⁹ 同註 141，19 頁。

¹⁶⁰ 92 年行政院人事行政局日本韓國考察報告（92 年 8 月），6 頁。

行政法人相關資訊，於資訊公開法完成立法後，應依該法規定公開之，其年度財務報表及年度營運「業務」資訊，應主動公開，其方式可包括刊載於新聞紙或其他出版品；利用電信網路或其他方式供公眾線上查詢及提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影等。在資訊公開辦法未完成立法前，應依行政資訊公開辦法有關規定辦理。

二、相關問題檢討

（一）資訊公開內容不夠完備

草案第 36 條明文規定行政法人應主動公開者為年度財務報表及營運（業務）資訊，似偏重於行政法人績效，並未明文公開資訊之範圍及實質內容。為建立透明化之行政法人制度，宜參照日本獨立行政法人資訊公開範圍，將行政法人發展目標、營運計畫、財務狀況等主動向大眾公開。

（二）行政法人之評鑑績效報告應予公開

行政法人主要目的之一在於使該組織能夠享有較高度之自治化，因此儘管有中央目的事業主管機關為其事後監督，但重心仍是在於對「績效」之評比，而不同於以往適法性監督以及合目的性監督。況且績效實乃決定該部門行政法人化之後成功與否之關鍵性指標，實有主動公開必要以接受各方檢驗。依行政法人法草案第 15 條規定，監督機關必須設行政法人評鑑委員會，在合理假設下，此委員會應由專業級具公信力之人士出任，其評鑑結果應是出於對行政法人執行成果有詳實考核，並且針對可能缺失提出建言以供參考，如未有主動公開似有不足，應可在行政法人法草案中加以規定¹⁶¹。

第五節 小結

我國行政法人建制主要係參採日本獨立行政法人制度，其中有關行政法人監督機制與績效評估一節，兩國雖仍具事前及事後監督，但

¹⁶¹ 同註 141，18 頁。

已將重點置於事後監督，賦予法人更多自由運作空間，而有關特定公共任務執行效能及權責是否符合目標，另有績效評鑑制度以為衡量，惟於實際規劃與運作上仍有一些差異。日本自 2004 年 3 月 31 日開始，已陸續有獨立行政法人中期目標終了，未來其實際運作情況，裁撤或民營化等，值得我們觀察。

壹、因應行政法人運作彈性化，建立監督與績效評估機制

我國與日本均為成文法國家，在行政組織法定主義原則下，行政法人之設立須有法源依據，未若英國政署之成立，往往以功能為取向，較有彈性。有關行政法人監督機制，草案設計包括內部之董（理）事會及外部中央各目的事業主管機關與行政法人績效評鑑委員會。其中行政法人內部以董事會之合議制組織型態為意思決定機關，部分成員並由行政機關遴聘，或可回應組織成員之民主性及確保特定公共任務之執行，但影響行政法人要求之效率及專業性。而中央目的事業主管機關對於行政法人監督方面，監督權限包含主動、被動權限，並有概括條款規定，尚稱完備，然在行政法人民主正當性要求、部分經費仍由政府補助，及特定公共任務較難明確下，監督機關對於行政法人營運發展目標擬訂決策過程中，似可參照日本監督機關對於獨立行政法人訂定發展目標，予主動指示，以落實目標管理。至行政法人內部績效評鑑委員會之成立雖亦參採日本制度，但其部分成員仍為行政機關遴聘，立場不易客觀，且未另設立更高一層級之評鑑委員會，獨立性不夠。

貳、強化監督機制，確保行政法人完成特定公共任務執行

行政法人之建制在於解除行政機關層級節制或相關法令之束縛，有關經費、人力之運用已有相當決定權，惟以其運作仍為國家行政體系一環，對於配套之監督措施，應予重視。依行政法人草案規定，行政法人實施定期績效評估，其發展目標經監督機關核定後，即據以擬訂年度營運計畫，監督機關則邀集相關機關及學者專家組成績效評鑑委員會，予以考評，並建立回饋機制，作為監督機關下年度經費核撥

參據，而對於績效不彰或未達設立目的時，則循程序解散或為其他處置。此外，行政法人董（理）事會、監事或首長人選依規定必須由監督機關聘任外，行政法人年度預、決算或相關規章等，都要報請監督機關備查或核定；監督機關對於行政法人及其董監事之違法行為等，也可以採取必要措施。

在立法監督方面行政法人法草案或個別行政法人組織法，須由立法院完成立法程序；政府在核撥行政法人經費，也要依預算程序送立法院審議。在監察監督方面，以行政法人部分成員仍屬公務人員，監察院可依憲法第 79 條規定，依法對其行使監督權責。在審計方面，行政法人決算報告，審計機關得審計之；審計結果得送監督機關或其他相關機關。而在司法監督方面，對於行政法人所為之行政處分不服者，則得適用訴願法、行政訴訟法之規定，提起行政救濟。又行政法人特立專條文規定，有關行政法人經營資訊應公開透明，以促進公眾輿論監督。

參、建議意見

我國行政法人主要係參採日本獨立行政法人制度，鬆綁現行相關規定，以確保行政法人運作之彈性，但二者也有些差異，經就相關問題討論後，提出以下幾點建議意見：

一、我國行政法人法草案，內部監督機制原則係以董（理）事會合議制為行政法人意思決定機關，並不似日本採行「法人長」之首長制，未符行政法人行政效率提昇目的，權責未能劃分明確。本草案並無明文類型標準，未來於制定個別行政法人組織法律時，即應予考量行政法人業務特性，以首長制為原則。

二、以行政法人仍執行特定公權力，基於民主正當性及行政法人部分經費仍待政府補助，監督機關對於行政法人營運目標之擬訂，應主動給予指示。但對於行政監督，如部分董（理）事由行政機關遴聘、績效評鑑委員部分成員為相關機關等，則應尊重行政法人營運之運作。

三、行政法人績效評鑑委員會功能仍有待強化，除成員立場可能不夠

客觀外，應增加其任務功能。另外，為解決不夠客觀、功能不明顯之缺點，是否建立如日本更高一層級之績效評鑑委員會，似值參考。另外績效評鑑內涵原擬採用「平衡計分卡」一節，此制度在私部門較為普遍採行，公務機關或行政法人則因業務特性如其目標、顧客等不易確定，且實務上教育部於研擬國立中正文化中心績效評鑑辦法時，亦遭遇困難，是否逕予採行，似值斟酌。

四、我國行政法人參採日本獨立行政法人資訊公開制度，在政府對行政法人監督轉為以事後監督為主的同時，行政法資訊公開除可以滿足人民知的權利，亦可強化行政法人之責任，惟內容不限於營運方面，其實質內容，亦宜配合公開。

第七章 我國行政法人推動現況及展望

第一節 組織改造與行政法人

隨著全球經濟的轉變，台灣正面臨全球化的競爭壓力，提升國家競爭力乃順勢成為國家建設的政策主軸之一。85年12月召開之國家發展會議即已達成有關調整政府角色職能、精簡政府工程業務之共識，為推動政府組織再造，行政院於87年頒布「政府再造綱領」中，有關法制再造推動計畫中，調整政府角色部分，包括公營事業民營化、獎勵民間參與公共建設、政府業務委託民間辦理等，已有使政府任務朝「民營化」方向之思考。嗣90年8月召開之「經濟發展諮詢委員會」投資組共同意見，建議由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動政府改造事宜。

當前政府推動組織改造，同時回應兩方面的需求：來自民主轉型的需求，表現在威權政府職能的去任務化，以及組織的相應調整；來自因應全球化的需求，則表現在政府與民間關係的流動，以及「公」、「私」機能與組織的重新調整。行政院所推動的「行政法人」，正是台灣在面對民主轉型與全球化，一方面使公共任務的推動靈活化，另一方面將政府組織往民間的方向移動，寄望能活化既有組織的活力，同時也增加台灣在國際上的競爭力。

為配合推動政府改造，行政院於91年5月27日成立「行政院組織改造推動委員會」，以規劃及執行行政院組織改造工作。由於以往行政院組織改造的重點多放在行政院組織法的修正，因其立法時程難以掌握，在未完成立法程序前，各機關仍可以透過業務的檢討，達成組織改造的目的，爰於91年8月24日召開之行政院組織改造推動委員會第二次委員會議討論通過「機關業務檢討原則」，確立各機關業務朝「去任務化」、「地方化」、「法人化」、「委外化」等四個方向進行。

依據「機關業務檢討原則」有關機關業務之檢討，將因其是否屬於公權力本質業務而有不同之檢討原則及流程，所謂公權力本質業

務，意指此種業務之本質乃與公權力有關，除國防、外交等涉及國家主權作用者外，主要為干預行政部分，亦即對於人民之自由權利有所限制或剝奪；部分干預行政業務雖同時對於人民提供若干給付，如除去該給付部分，仍不妨礙其業務之繼續實施者，亦應列為公權力本質業務。至如民眾服務設施、民間及地方政府輔導、內部服務管理（如人事、會計、政風、法制、文書庶務）及研究訓練出版等給付行政部分，則非屬公權力本質業務；部分給付行政業務如強制性社會保險，雖具有強迫參加、繳費之特徵，而帶有干預行政色彩，惟此係作為達成給付目的之手段而已，從而檢討分類及流程上，應歸類為非屬公權力本質之業務。

所謂法人化係將仍屬國家任務而無自任實施必要之業務，設立法人交由其實施，而該法人應屬公法性質之行政法人。法人化之組織調整，可視為在保留某項國家任務的前提下，為符合業務特性（如高度政治化或專業化），在人事、編制或預算等方面，有別於一般行政機關設計，而優先考慮採取之組織設計選項；或可視為在某項國家任務應由民間自任實施的前提下，因有組織過渡階段考量，或該任務恐因無法自給自足或其他因素而有不被民間實施之虞時，為求避免因該任務的中斷而影響公共利益，所採取之確保該任務實施之組織設計選項。

機關業務有下列情形之一者，法人化即為最適合之處理方式：

（一）在屬公權力本質業務部分

- 1.無由國家親自執行必要，並適於企業化經營管理者。亦即公共任務適於企業化經營管理，而無由國家親自執行必要，卻因具一定管制功能或強制性色彩，或有令特定主體獨占經營之必要，而不適宜民營化者，如港務局。
- 2.國家任務具有高度專業化、去政治化需求者。亦即公共任務因應社會多元利益或高度專業需求，而有「去政治化」之強烈要求，不宜由國家親自執行，但也有民營化之顧慮者。
- 3.基於兩岸、外交等特殊政治考量者，如海基會。

（二）在非屬公權力本質業務部分

- 1.業務雖可完全由市場機能取代，但有市場失靈之虞，而無公共信賴之顧慮（即民眾並無此一業務仍屬於國家責任，應由國家自任或委託實施之強烈信賴及觀感）者。
- 2.國家任務具有高度專業化、去政治化需求者，如公共電視基金會、國家實驗室。
- 3.基於兩岸、外交等特殊政治考量者，如國際合作發展基金會。

行政法人化是政府組織改造的方向之一，非唯一之方法，藉由四化之推動，鋪設好軌道，各機關經由業務之檢討，選擇適合之方向推動，以提昇國家整體競爭力。

第二節 目前優先推動之個案

壹、推動現況

一、行政法人法草案

「行政法人法」草案於 92 年 4 月 9 日經行政院院會通過後，函請考試院同意會銜，考試院於同年 17 日第 10 屆第 30 次會議討論通過後，即由二院於同年 22 日會銜送請立法院審議，同年 5 月 29 日，立法院法制委員會召開「行政法人」法制化公聽會。本法草案未能於第五屆立委任期屆滿前完成立法，依立法院職權行使法規定屆期不續審，將重行送請立法院審議。

二、國立中正文化中心設置條例

在「行政法人法」草案送請立法院審議之前，已有「國立中正文化中心設置條例」草案於 91 年 12 月 24 日由行政院送請立法院審議。該中心改制為行政法人之前，係依據教育部 81 年 12 月 18 日發布施行之「國立中正文化中心暫行組織規程」運作，該中心曾於 83 年推動財團法人化，但未獲立法院同意。時值行政院推動行政機關法人化，該中心具有強烈之改制意願。經立法院於 92 年 12 月 23 日召開朝野協商，並於 93 年 1 月 12 日完成三讀通過「國立中正文化中心設

置條例草案」，該中心成為我國第一個法人機關，並已於 93 年 3 月 1 日掛牌運作。

三、第一波優先推動個案

經行政院組織改造推動委員會討論通過列入第一優先推動之個案，包括：國家教育研究院、國家臺灣文學館、國立臺灣交響樂團、國家運動訓練中心等四個優先推動個案，說明如次：

（一）國家教育研究院：

國家教育研究院係整併教育部教育研究委員會、國立編譯館、國立教育資料館、國立教育研究院籌備處、教育部人文及社會學科教育指導委員會及科學教育指導委員會之業務，以從事教育基礎理論與實務、教育政策與制度、教育生態等研究，兼以課程教材研發、學力指標與教育發展指標之建立、教育人力資源研發、教育研究資訊之服務及國際教育之比較與交流為主要功能。其設置條例草案業經行政院於 92 年 10 月 15 日送請立法院審議。

（二）國家臺灣文學館：

配合政府組織再造，將籌備中之「國立臺灣文學館」改以行政法人組織型態成立，以建立彈性精簡之行政組織，提昇行政效能，且該館係屬國家級之文學館。此為新設之行政法人，其設置條例業經行政院於 92 年 10 月 15 日送請立法院審議中。惟該館已於 92 年 10 月 17 日開館，目前人力運用上暫以約聘僱人員進用，以利將來該館設置條例完成立法後，能順利運作。

（三）國家運動訓練中心：

行政院體育委員會先將原左營運動選手訓練中心調整為任務編組之「國家運動選手訓練中心」，以持續推動國家運動選手培訓業務。復基於我國運動培訓現況、衡酌各國國家級訓練機構營運模式，並考量其組織營運之專業性及效能等因素，乃配合政府組織再造推展法人化之政策，優先改以行政法人組織型態成立，將其名稱定為「國家運動訓練中心」，其設置條例行政院已於 92 年 10 月 15 日送請立法院審議。

(四) 國立臺灣交響樂團：

「國立臺灣交響樂團設置條例」草案已於 92 年 9 月 29 日由文建會報請行政院審查，行政院審查過程中，以教育部所屬「國家音樂廳交響樂團」是否併入國立臺灣交響樂團，請文建會就未來發展及營運效率加以考量；上開草案行政院已退回文建會通盤檢討，並經行政院決定暫緩討論。

三、第二波優先推動個案

經行政院組織改造推動委員會討論通過，列入第二波優先推動之個案為「國家農業研究院」。為解決政府農業研究機關科技人力進用及待遇問題，提升我國農業研究水準，依 91 年 7 月 26 日「行政院 2002 年產業科技策略會議」獲致結論，建議將政府農業研究單位整合成立國家農業研究院，並推動財團法人化。嗣經多次會議討論，認為就國家農業研究院之定位及任務需要言，該院係以組織變革方式，將原由行政機關實施之公共任務專業化並提升效能，為負有履行特定公共任務之公法人，得依法律授權行使公權力，並需由國家給與必要之財政支持及監督，自以行政法人化為宜。爰經行政院組織改造推動委員會討論通過列為第二波優先推動個案，並規劃將行政院農業委員會農業試驗所、林業試驗所、水產試驗所、畜產試驗所、家畜衛生試驗所、農業藥物毒物試驗所、特有生物研究保育中心、茶業改良場及種苗改良繁殖場等九個試驗機關整合後轉型成立行政法人型態之國家農業研究所。「國家農業研究院設置條例草案」已由行政院於 93 年 4 月送請行政院審查。

上述優先推動個案中，國家教育研究院、國家運動訓練中心及國家農業研究院設置條例草案均已於 94 年 3 月 7 日重行送請立法院審議中。

四、第三波優先推動個案

94 年 1 月 25 日核定之第三波優先推動個案計有內政部警政署警察廣播電台等六個個案，另行政院規劃推動行政法人化類型計有研究、試驗、社教、文化及監理審議等五種類型，並預計自 94 年至 97

年止，四年中協助十二個中央及地方機關完成行政法人設置條例草案提報行政院會通過後送請立法院審議。

五、中央行政機關組織基準法

由於行政法人法草案尚未完成立法，於檢討行政法人個別組織法草案過程中，即產生在無法源依據之情況下，個別行政法人之設置是否合理之疑義。因行政法人法草案與行政法人個別組織法之間，並無必然先後關係，行政法人個別組織法不須待行政法人法草案通過立法後，方得推動審議。而 93 年 6 月 23 日總統公布施行之「中央行政機關組織基準法」第三十七條規定已賦予機關得改制（或新設）行政法人之法源依據。

貳、相關問題

一、現行依民法並由政府捐助成立之財團法人是否改設為行政法人

此項問題之緣起係因行政法人係行政機關及民法上財團法人之中間類型；而目前政府為彈性化實施特定公共任務，有以捐助方式成立財團法人之方式來辦理，二者之比較如下表¹⁶²：

行政法人與財團法人之比較

	行政法人	財團法人
基本概念	以組織變革方式將原由行政機關實施之公共任務專業化及提升效能，為負有履行特定公共任務義務之公法人，相關監督及介入機制較財團法人為強。	服膺私法自治之私法人，原則上不負有履行特定公共任務之義務，而係依公益考量予以必要之制約。
成立	無捐助財產最低總額問題，須訂定個別組織法律或通用性法律作為法源依據，但無須向法院	有捐助財產最低總額限制，應經目的事業主管機關許可後向法院登記，主要依

¹⁶² 至於行政法人與傳統行政機關之差異，其相同之處在於二者均屬非營利性質，具獨立意思表示；但行政法人具有獨立之人事、會計個體與管理權，行政機關具有政策決定權。而行政法人化之主要目的之一是希望藉由組織之轉型，提升政府競爭力與公共任務執行之績效，因此，在制度設計上跳脫行政機關人事、會計之限制，賦予更大之彈性。

	院辦理登記。	據民法成立，無須訂定特別法。
公權力	行使公權力來自法律授權，而非行政機關之委託。	本質不行使公權力，但可由行政機關個別委託。
意思機關	以董事會為原則，例外可採理事會或首長制，成員原則上由行政機關指派。	董事會，成員原則上透過內部機制產生。但政府捐助成立之財團法人，其董事多由主管機關遴聘。
組織人事	自訂人事管理規章，但公務人員隨同移轉。	無特別規定（自行決定）。
財務會計	會計制度應依行政法人會計制度設置準則訂定；財務報表應由合格會計師查核簽證；舉借債務以具自償性者為限。	會計制度應採曆年制及權責發生制，並符合一般公認會計原則；符合一定情形者，財務報表應經會計師查核簽證。
財政支持	國家給予必要之財政支持。	無國家財政支持問題。
績效評鑑	有績效評鑑制度，要求定期評鑑。	無規定。
資訊公開	依政府資訊公開法規辦理；一定資訊並應主動公開。	無規定。
監督機制	由監督機關為適法性監督，監督密度較財團法人為高。除行政監督外另有立法及監察（審計）監督。	由主管機關為適法性監督，監督密度較行政法人為低。除行政監督外另有法院介入機制，但原則上無立法及監察監督。
解散清算	由監督機關提請行政院同意後解散之（不許自願解散）；應了結現務但不依民法進行清算程序；有賸餘財產須繳庫，債務則由監督機關概括承受。	分為自願解散及法院宣告解散，清算程序依民法之規定；賸餘財產原則上依捐助章程之規定，未規定者歸屬地方自治團體。

資料來源：行政院組織改造委員會、行政院人事行政局編印「攜手民間：邁步全球 政府組織改造的另一種選擇 - 組織改造行政法人篇」，民國 92 年，7 頁。

依行政院頒布之「行政法人建制原則」規劃，現由政府捐助以民法財團法人型態成立者，如符合前述設置條件，得訂定一定期限進行檢討，決定改採公法人或維持民法財團法人。惟因財團法人係依民法所設立，且多數已運行有一定之基礎，在無法確保行政法人制度絕對優於財團法人制度之前提下，將財團法人改制為行政法人仍有其存在之風險。

另立法院三讀通過「中央行政機關組織基準法」，並作成附帶決議，請行政院研究發展考核委員會及行政院人事行政局全面清查所有由政府出資或捐助之財團法人，如能自負盈虧者，應朝向民營化組織型態轉型；如無法自負盈虧者，應予裁撤；其餘如能轉型為行政法人者，應予轉型¹⁶³。是以，未來財團法人是否適合轉型為行政法人，仍有待進一步評估。

二、實務面問題：

（一）推動行政法人化進程不明確，各改制（或新設置）行政法人機關之現況差異頗大：

推動行政法人之主要目的是希望藉由行政法人制度之設計，適度鬆綁行政機關人事、會計之規範，以提升公共任務之經營績效與彈性。目前就行政法人之法制體系而言，已研訂「行政法人法」草案作為行政法人之基準法，另「中央行政機關組織基準法」已賦予中央行政機關設立行政法人之法源依據，而個別行政法人另訂有設置條例，亦有於作用法中明定行政法人組織（例如「大學法」修正草案）。就制度建置程序而言，似宜先確立基準法之通則性規定為原則，其次就性質相近之業務訂定通則性之設置法律，再就個別機關業務之特殊

¹⁶³ 立法院作成本附帶決議時雖未載明其理由，惟就財團法人組織功能之檢討，其存在之問題主要為民主治理不足，因政府捐助在百分之五十以下私法型態之財團法人係脫離行政體系之外，立法機關無從法經由人事、預算、業務等行政事務直接進行監督，而財團法人之負責人亦無向立法機關負責之義務。此外公私界限模糊，使政府政策執行有「公法遁入私法」之疑慮，以致原有規範公部門之法規體系無從適用於財團法人，且財團法人亦負有執行特定公共任務之責任，其行為亦可能影響人民權益，此種公私界限之混淆，反而有可能失去制度創設之目的而徒增困擾。

性、功能與目的，訂定個別之組織法令，使行政法人能包容多元性之業務類型。但因「行政法人法」草案目前尚未完成立法程序，而列入優先推動法人化之機關，除國立中正文化中心設置條例已完成立法外，其餘個別組織條例亦大多未獲立法院三讀通過，在立法時程上顯得不明確，亦導致各該機關面臨組織變革之不確定狀態，造成人員之不安以及業務推展之困難。

其次，各優先推動行政法人化之機關，其背景與發展進度亦不一致，在推動轉型過程中，仍有其他相關問題必須處理。例如：國家教育研究院、國家農業研究院在轉型為行政法人之同時，必須面臨不同機關整併之壓力。

(二) 機關組織成員對於行政法人制度不夠瞭解，產生不必要的疑慮與抗拒。

(三) 各優先推動行政法人化機關對於行政法人制度的接受程度不一，將會影響行政法人制度之推動成功與否。

三、國立中正文化中心改制行政法人後之問題

93年7月間國立中正文化中心藝術總監朱宗慶發表書面聲明，正式辭去藝術總監一職。他說，階段性任務已完成，「沒有情緒問題，沒有草率決定」。但外界對於朱宗慶的去職，卻多盛傳為「與董事會不合」，他與董事會的矛盾正式浮上檯面¹⁶⁴。以民間公司或法人之經營模式來看，總經理或執行長必須負起營運及發展責任，只有表現不好去職，極少因為「與董事會不合」之理由辭職。另就行政法人制度之運作而言，董事會與藝術總監雙方角色認知與扮演必須達成共識，才能使制度行得通，以中正文化中心為例，藝術總監是否一定要限於藝術專才，看法見仁見智，惟必須具有經營管理之觀念。從該中心藝術總監的去職，綜理該中心改制後衍生之問題說明如下：

(一) 準備作業時間過於倉促

該中心設置條例於93年1月20日總統公布，並自同年3月1日

¹⁶⁴ 參考聯合報，93年7月6日B6版；同年月29日B6版；自由時報，同年月29日49版等相關報導。

施行，期間僅一個月餘。而依該中心設置條例規定，其監督機關或該中心需訂定之相關配套子法規章約 16 種，且該中心係為行政法人化之首例，相關作業時間顯有不足。

（二）董事會與藝術總監之權責問題

原來依行政法人法草案之設計，行政法人應設董（理）事會或首長，其中採董（理）事會者，以董（理）事長對外代表行政法人，並分別作不同之組織配套設計。惟該中心設置條例規定，卻以藝術總監對外代表行政法人，有關其與董事會之權責規定，已混亂原有之組織設計。而藝術總監未能仿照國營事業落實董事長制之作法，由董事長聘任，與董事長同進退，造成彼此可能有所不同。

此外，有關該中心資金究應由董事長或藝術總監設立帳戶來收取監督機關教育部補助款，亦產生爭議。為解決此一問題，該中心董事會第二次董事會議曾討論，由該中心開立「國立中正文化中心董事會邱坤良」帳戶，以收取監督機關教育部補助款，再依該中心組織章程第八條之規定，按月定額轉匯至「國立中正文化中心藝術總監」帳戶，經董事長核准用款申請後，授權藝術總監管理，以作為改進制度不足之作法。惟上開作法依據教育部之意見認以，以中心名稱加個人或職稱申請開戶是否妥適，似有疑義，依規定向銀行申請開戶，除不具法人人格之行號或團體以負責人名義申請開戶外，應以本機名義申請開戶；另該中心戶似宜由專責單位管理，輔以適當支付審核機制，以收事權統一及內部控管之效¹⁶⁵。

（三）內部規章制度遲未建立

該中心行政法人化之實施，除依據設置條例外，其內部運作所需之組織規程、人事管理規章等相關規定，因時間因素，截至七月底止，尚未完成公布，導致實際運作缺乏依據。

（四）法人化之概念仍未普及化

以中正文化中心董監事之聘任而言，其人選至改制當日始奉核

¹⁶⁵ 參考教育部民國 93 年 8 月 19 日台社(三)字第 0930100131 函及國立中正文化中心董事會同年 6 月 29 日第二次董事會議紀錄稿。

定，可能因未及瞭解行政法人相關規定，隨即於同日召開董監事會議，而有董監事間、董監事與藝術總監之間角色認知不一之問題。

第三節 國立大學行政法人化之可行性評估

一、大學公法人化

我國公立大學之法律地位，向來被認為屬於教育部下屬之機構。有關其人事、財務及組織等，實際上與一般行政機關般受有相當拘束。83年大學法修正，雖有將公立大學法人化之構想，但當時對於公法人概念之相關法律體系，尚未成熟，公法人化之理念終未能自立法上加以確立。近來，司法院大法官會議有許多解釋(釋字第380、382、450、462號等)對於大學自治之理念加以闡釋，大學自治之內涵及認知更加受重視。至86年行政院教育改革審議委員會提出「教育改革總諮議報告書」，即主張公立大學朝向法人化方向規劃，提出外部運作上釐清大學與教育部互動監督關係，同時並賦予大學人事與經費上有更大彈性自主，建立評鑑機制等建議。依此，89年4月由教育部籌組大學法草案作小組，提出大學法修正草案，尤其針對大學法人化之部分，詳加規定。其中，因91年11月13日行政院通過組織改造推動委員會所提「行政法人建制原則」，為配合政府組織改造而重新修正大學法草案，將國立大學改制為「行政法人國立大學」，訂定專章規範。草案於92年10月30日，由行政院函請立法院審議，立法院教育文化委員會於93年12月30日審查完畢，對於涉及國立大學法人化部分之條文均決議：「毋庸增訂」¹⁶⁶。因而，國立大學法人化之法制化，恐仍有極大討論空間。以下，以行政院送立法院之草案條文為檢討版本。

二、制度概要

依大學法修正草案之設計，國立大學分為「一般國立大學」及

¹⁶⁶ 參照立法院議案文書院總第870號。

「行政法人國立大學」，將改制進程採雙軌漸進方式。國立大學行政法人化後，依教育部「大學法修正重點 Q&A」之說明，其主要特色為「專業董事會取代教育部行政監督」、「增加用人彈性與放寬教師待遇」、「鬆綁政府採購法之限制」、「合理財產歸屬監督機制」。立法體例上，雖然增列國立大學行政法人專章，但其他條文則是就原有大學法條文加以修正，於其他專章部分（「大學組織及會議」、「學生事務」及「附則」），似採取如未特別明示一般國立大學，則國立大學行政法人應有適用之形式。惟此不免有草案對於行政法人國立大學欠缺完整思考之疑慮，且體例上與一般國立大學之規定混合，除適用上易滋生疑義外，亦引起應否只針對法人化方向訂定重點原則條文即足之爭議¹⁶⁷。

（一）組織營運

行政法人國立大學組織，設有「董事會」，亦可聯合數校成立董事會（第 5 條）。董事人數由 10 人至 21 人，任期四年，連選得連任，由教育部遴聘產生之。其人選包括學校校務會議通過推薦之人事及教育部高等教育審議委員會推薦之校外聲望卓著人士，校外董事人數不得低於全體董事總額之二分之一（第 27 條）。董事會並設董事長一人，由教育部長就董事中提名，提請行政院院長聘任之（第 30 條）。董事會之職權，包括：校長遴聘、協助經費籌措、學校預算與發展計畫之建議及校務報告審核、跨校資源整合審議、學校資產購置及處分、學校借貸捐贈之審議、學校投資之審議等（第 29 條）。

大學置校長一人，綜理校務負校務發展之責，於職務範圍內對外代表大學（第 33 條）。行政法人國立大學校長之產生，雖由董事會遴聘，但須報請教育部核定，至於其遴聘之程序及規定，與一般大學法人不同，大學法草案並未規定，反而授權由教育部訂定。但雖設有校長綜理校務，但有關學校組織規程及重要章則之訂定、預算決算

¹⁶⁷ 參照程振隆立法委員提案二之說明認為：「公法人之制度應如何設計，公法人大學之組織、運作及監督應如何規劃，關係到國家組織、財政及人事法令制度，牽涉甚廣，應審慎研議，妥善規劃，爰規定另以專法規範」。

之審議及校務發展計畫等重要事項，則另由校長、副校長及教師、研究人員、職員與學生代表共同組成之「校務會議」議決之（第 42 條），其組織運作事項規定，應經董事會核定¹⁶⁸之。此外，有關學校教學與研究學術單位之設立、裁併、學術發展與學術研究計畫之審核及教師聘任等重要學術事項，則另由「學術評議委員會」議決之。其組織規定應經董事會核定之（第 43 條）。

行政法人國立大學與一般國立大學同，得設學系、研究所或學院、學分學程或學位學程（第 38 條）。其幹部（院長、系主任、所長及學程主任）之聘任等程序規定，由大學組織規程定之。此外，大學得設各種行政單位或召開各種會議，由大學組織規程定之（第 41 條）。惟行政法人國立大學之組織規程，仍須報教育部核定（第 63 條）。

（二）財務人事

行政法人國立大學之收入，得自行管理收支，收入來源除政府補助外，可包括學雜費收入、投資收入、接受委託經營收入等；會計制度及財務處理規定由行政法人國立大學訂定後報教育部備查，並須受教育部監督（第 22 條）。其中，由政府補助部分，應由大學按年向教育部提出學校年度經費計畫，經高等教育審議委員會彙總分配審議，並擬具國立大學經費整體需求後，由教育部補助之（第 9 條）。行政法人國立大學辦理採購，其程序應另行訂之，不受政府採購法規定之限制（第 12 條）。

人事方面，行政法人國立大學進用之人員，不具有一般國立大學公教人員之身分，其權利義務關係，以契約訂之（第 13 條）。惟一般國立大學改制為行政法人國立大學後，原有進用人員，另設有權

¹⁶⁸ 按董事會僅係行政法人國立大學之內部單位而非主管或監督機關，既未對外為意思表示，以「核定」用語，易與教育部之「核定」混淆。故此所謂「核定」，應係經董事會議決通過之意。同樣用語有欠精確者，尚出現於第 25 條第 2 項：「各級政府機關因公務或公共需要，經行政法人國立大學董事會『同意』得價購行政法人國立大學自有不動產。」

益保障規定（第 14 至第 20 條）。教職員之待遇，依其人事管理規章辦理，該人事管理規則經校務會議通過後，報請董事會核定（第 13 條）。

（三）評鑑監督

教育部對於大學之發展，應組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構，定期辦理大學評鑑，作為經費補助之參考（第 6 條）。而對於行政法人國立大學之監督，除規定董事會發現學校有重大違失，應立即報教育部（第 29 條第 2 項）外，教育部對於重大違失應否、如何處理，大學法修正草案並未規定，僅於行政法人績效不彰而不能達成法人成立目的時，得解散之（第 31 條）。

三、問題點

（一）行政法人化之理念不明

依教育部所提「大學法修正重點 Q&A」之說明，國立大學採取行政法人型態係為配合政府組織再造，並強化大學自主性。惟其草案之設計，並未完整參酌行政法人法草案之精神。例如：行政法人法草案第六條規定，行政法人設董(理)事會，但得視其組織規模或任務特性之需要，不設董(理)事會者，則置首長一人，行政法人國立大學，既設董事會而有董事長，又設置校長，使校長與董事會(董事長)間之權責如何區分，易生混淆。又，行政法人草案法有關機關應評鑑行政法人之績效，設有行政法人應訂定發展計畫目標及計畫，並依此作為評鑑依據之一，此於行政法人國立大學未有任何規定。關此，即引申出國立大學行政法人化之理念，究竟僅是消極解除國家原有人事、財務上之管制，或積極欲藉由企業化營運理念以提升大學辦學之經營績效、效率，或與行政法人制度所追求之「績效」、「效率化」無關，而是要建立保障大學自治或學術獨立之制度（以行政法人型態即欠缺自治性格）。此自修正草案說明或內容以觀，難有清晰方向¹⁶⁹。上

¹⁶⁹ 相關批評，參照程明修「制度的終結？ - 國立大學行政法人化之選擇」法學

開根本問題未予釐清，以致草案內容隨處可見與行政法人制度脫離，應詳細規範者卻未規範而授權教育部以辦法定之，無需規範宜由大學自治者卻詳加規定，且用意不明。

與上述問題有關，即使國立大學行政法人之方向清楚而正確，立法體例上，應於大學法中以增列專章修正之方式，或另訂獨立個別法方式，亦有爭議。有認為大學法應僅就目前國立大學未來法人化，揭示其改制之進程或步驟等原則性之規定，以為改制之預備。至於完整之法人化制度，無論以行政法人或教育法人或公法人為名，均應另以法律定之。（國立台灣大學版及程振隆立法委員版）

（二）董事會之功能定位模糊

草案規定行政法人國立大學，應設董事會。依教育部之說明，其定位似在替代原本教育部之監督角色，故董事會發現學校有違失，規定應向教育部報告。但此功能定位，自其董事成員之遴聘決定均在教育部以言，究竟使董事會作為大學組織之一部分，或教育部之內部單位，並不明確。有認為董事會之組成，應由大學自主決定，教育部對於董事應僅具有形式任命權而已¹⁷⁰。再者，董事會既僅有諮詢監督功能，草案尚規定應置董事長，其意義何在，亦有疑問；換言之，校長綜理校務，就職務範圍內對外代表大學，但董事長之任務似僅有召集並主持董事會議而已，董事會議之召集或主持，可由董事互推一人召集或主持，並無專設董事長之必要。草案規定行政法人國立大學置「董事長」及「校長」，不僅於行政法人法草案中未採此例，此種沿襲私立學校法之設計，使董事長是否亦可對外代表大學滋生疑問，易與校長地位、權責關係含混不清。更遑論草案尚擴大規定，尚可聯合數校成立董事會，權利義務關係更增混亂¹⁷¹。

講座 25 期（2004 年 1 月），40 頁以下；董保城「從『學者共和國』到『學術企業體』之兩難 - 論新版大學法草案」月旦法學 106 號（2004 年 3 月），197 頁以下。

¹⁷⁰ 董保城，同前註，201 頁以下。

¹⁷¹ 此點，在對於私立學校之管制經驗中，尤見校長與董事會發生爭執之情形，已不乏其例。草案仍然延襲此種設計，實有檢討餘地。

（三）教育部仍舊保留重要人事決定權

依草案設計，行政法人國立大學之幹部為「董事」、「校長」及「董事長」。董事由教育部遴聘，董事長由教育部長就董事中提名，提請行政院長聘任之，校長由董事會遴聘，但應報請教育部核定，且其相關規定均由教育部以命令訂之，可見教育部對於行政法人國立大學之人事決定，仍有極大介入餘地。此於董事、董事長已明文由教育部或行政院決定，固屬當然；於校長方面，雖由董事會遴聘，但教育部仍有「核定」權，此所謂核定，如解為可對於董事會遴聘之人選有實質審查權，甚至否決權限，則由董事會遴聘之規定，恐怕無太大意義。且校長選聘均由董事會為之，欠缺來自教學部門之參與，更生疑慮¹⁷²。再者，有關校長遴聘、聘期、解聘之程序及相關規定，既為大學法修正屢屢爭議之重心，應屬於重要性事項，理應以法律訂定其詳細規範，果為落實大學自主，或至少部分由大學組織規程訂之¹⁷³。惟上揭草案中，一般國立大學校長之遴選尚且於大學法中明訂（第 34 條以下），何以行政法人國立大學卻未於大學法中一併規定，反係授權教育部以命令訂之，難以理解。

（四）無目標計畫之評鑑機制流於空洞

於一般行政法人制度中，績效評鑑為其核心。而績效評鑑機制之特色，參考日本獨立行政法人制度，在於設定一定期間之目標（中期目標），訂定實施方法以及年度計畫，評鑑主要在對於中期目標之達成狀況，加以調查及分析，綜合評定中期目標期間內之業務績效，中期目標期間終了時，針對該行政法人業務繼續實施之必要性、組織及業務等狀況作全盤檢討，並提出必要措施。此一基本要求，同樣規定於日本國立大學法人法。藉由「目標 實施 評鑑 改善」，促使行政法人或國立大學法人能不斷朝更高目標向上提昇。換言之，所謂評鑑機制，並非單純於特定時點設定若干指標，訂出評等而得出成績

¹⁷² 董保城，同前註，203 頁以下。

¹⁷³ 董保城，同前註，203 頁以下。

優劣，此種排行榜式之評鑑，實非行政法人制度之真意。上揭草案並未針對行政法人國立大學，依據行政法人化之理念設計其評鑑制度，反而又將有關事項概括授權以辦法定之，且認為評鑑結果在作為「政府教育經費補助」之參考。此非僅未能適當理解評鑑機制在行政法人制度之意義，徒使評鑑機制與行政法人化後之國立大學無任何關聯，流於空洞。

（五）事後監督手段空白

主管機關對於行政法人國立大學之監督，應否賦予其權力性手段，或委由大學內部自治監督，可有憲法上討論，立法例亦有不同做法¹⁷⁴。草案對此未作深刻檢視，除就教育部對於行政法人國立大學之監督手段，規定事前應報請「核定」之事項（包括：校長遴聘、大學組織規程），只於第 29 條第 2 項規定董事會行使職權時，發現學校有重大違失，應立即報教育部，第 31 條有解散之規定。但解散之規定應屬非常嚴重之情形而為最後手段，至於一般發生違法情事時，由董事會報教育部之後，教育部能以如何手段，或董事會能採取如何措施，促使行政法人國立大學改善，無任何規定。換言之，董事會發現重大違失應立即報教育部，教育部既無任何監督手段可施，董事會更束手無策，要求董事會報教育部之用意何在不明。

四、小結

依上所述，部分為改革理念是否釐清，部分為規範技術是否周延之問題。惟國立大學法人化雖為目前大學改革之趨向，各界反映意見不一，而持反對意見者，無非認為不應將大學與行政機關作相同對待，亦不宜以行政法人制度之觀念套用於國立大學，新修訂之大學法草案僅是將一種規格套用至另一種規格，毋寧應考慮適合大學本質之組織型態，甚至對於「法人」是否為唯一選擇，亦有所質疑。惟無論法制或學理上，國立大學其設施或教學等服務之提供，向被定位為行

¹⁷⁴ 董保城，同前註，205 頁以下。

政任務之一環，而組織上亦視為行政機關之一部分，涉及行政監督、大學自治以及學術自主間如何尋其妥當平衡，上揭大學法修正草案，於取捨各方意見後之結論，尚待考驗。於使大學脫離行政組織體系之方向下，除上述制度設計之不足，可再予充實外，謹提出以下原則性之建議：

（一）行政法人化原係藉由分權與減輕人事、財政負擔，引進企業化經營驚人提升行政效能，但此一需求於大學方面，則屬為注重經營績效而塑造之學術競爭力，與強化學術自由、大學自治間之問題，於制度設計上宜注意其間輕重。

（二）在行政法人之觀念，組織構造多仿照一般法人制度之設計，有包括董事、董事會、監事、決議程序及方法等之設計。但應注意構成大學之主體，有校長、教師、學生、行政人員，甚至容許校外熱心教育人士等，其下又有不同學術院系之分科，存有不同利益及功能。如承襲慣用之法人組織架構，而非自如何使上述主體之參與管道各適其所之觀點思考，則難兼顧學術競爭力、學術自由及大學自治之需求。

（三）大學自行政組織體系獨立後，如何監督大學本身不致違背基本理念，除有賴大學本身之自治監督機制外，教育行政主管機關與大學之距離如何釐定，例如：財務支援之標準、方式及運用之控管，決議措施或相關人員，涉有違法可否介入、介入方式如何等，於保障大學自治之精神下，無論助成或監督之手段，均應注意比例原則之要求。

第四節 未來展望

一、推動行政法人理念之省思

為因應國際化全球競爭趨勢，各國皆致力於政府組織改造，以提昇行政效率與效能。在我國這一波政府組織改造過程中，提出行政法人化之制度，其目的無非是為使公共任務之執行更有效率。惟應省思

者，依學者黃錦堂教授之看法略以¹⁷⁵：

(一) 政府行政部門效率欠佳之根源何在？

就我國而言，首應探究我國行政機關績效不彰之原因為何？係政治領導有誤，或出於專斷權威以致不無錯誤，或出於預算法、會計法等之限制，或行政機關本身的組織與人事不足以致於難以運作等。

(二) 行政法人法之改革的目標與效益為何？

應檢討經由類如行政法人法草案之改革，能帶來多少效益？究竟其能省下多少錢 尤其就原先所屬公務人員之全部或相當資產，以及行政法人化之單位之積極「賺錢」將對既有的官方 民間市場區隔產生如何之影響？其所衝擊到之領域，例如弱勢保障等（亦可稱為公共利益），應如何被適當照顧？均應審慎評估。

(三) 目前我國績效管理實務成效如何？

行政院已經參考美國 1993 年政府績效與成果法之構架，研擬完成「行政院所屬各機關績效評估要點」（90 年 5 月 17 日行政院台 90 研展字第 0012250-1 號函頒布）；行政院亦訂定行政機關績效獎金發給實施計畫，惟實務上績效評估之項目與實際操作是否仍服人，一般公務人員之觀感如何，均待進一步評估。

(四) 其他

尚須思考者，包括行政法人之設立宜注意各機關的功能定位、與現行法制的融合及立法院之參與密度等。

二、師法國外經驗，擷長補短

英國政署、日本獨立行政法人制度目前推動之成效以及相關制度之設計，雖不宜全盤移植我國，但其經驗值得我國參考。

三、行政法人之設立

宜符合法律保留，且因為行政法人仍有執行公權力者，其執行公

¹⁷⁵ 黃錦堂「德國機關分權化整體責任改革之研究 兼論我國行政法人的設計」（收錄於『行政法人與組織改造學術研討會』，行政院組織改造推動委員會、社團法人臺灣行政法學會，92 年 10 月 4 日），24 至 29 頁。

權力之類型、方式等相關法律，仍有待於未來重新檢討行政法人法草案或相關個別行政法人組織法律時，予以釐清。

四、行政法人組織設計

對於董（理）事會與藝術總監（或執行長）間之權責宜於行政法人法草案或個別行政法人組織法律中予以更明確之釐清，以利行政法人之運作。

五、行政法人之績效評鑑及監督機制

行政法人績效評鑑之內涵宜審慎規劃，同時加強評鑑委員會參與行政法人決策過程，強化行政法人績效評鑑委員會之獨立性、成員之代表性與專業性。至於監督機制部分，除立法、監察監督外，行政監督部分，仍宜透過對行政法人績效之評鑑予以監督，又因部分行政法人之董（理）事、績效評鑑委員會委員係由行政機關之現職人員中遴聘，亦宜尊重行政法人營運之運作。而行政法人之資訊公開可以滿足人民知的權利，符合透明化之要求。

六、機關改制行政法人現有員工權益應予保障，才能降低改革阻力

行政法人化之成敗關鍵之一在於現職員工之支持，因此，行政法人法草案對於機關改制行政法人之現職公務人員權益保障，係採「保留身分，權益不變」方向規劃，期以「溫和漸進」方式達到改制之目的。而行政法人新進人員不具公務人員身分，有關其權利義務由行政法人以契約明定。此種妥協措施固然引起質疑，然仍為改制過程中必要之過渡措施。是以，未來宜強化行政法人之人事管理，以調合行政法人施行初期階段，二種人事管理制度所可能產生之衝突，以提高行政法人之效率。

七、針對國立中正文化中心改制行政法人所衍生之問題，宜有因應作為

（一）行政法人宜以設立董事會為原則

行政法人法草案第 6 條已規定行政法人應設董（理）事會，亦得

視需要為首長制。基於多元化發展及權責相符之原則考量，未來機關改制為行政法人後，宜以設立董事會（意思機構，置董事長）及總經理（或藝術總監、執行長等執行機構）為原則，並可比照國營事業董事長制之精神，以董事長代表行政法人，專任，至總經理則隨董事長進退，以落實責任。是以，中正文化中心設置條例有關「藝術總監」對外代表行政法人之規定，未來宜循修法程序修正，以資明確。

（二）進行改制時應有充足之時間準備

任何性質機構之成立，應有其設立依據及內部組設規定，以中正文化中心為例，除其設置條例外，應有一定時間訂定相關規定，以利進行相關職掌工作（如藝術總監或執行長之遴選、任免等），以避免時間過短，無法完成相關配套措施，致制度無法順利運作。

（三）相關法案審查流程之改進

各項行政法人個別組織法案既經行政院院會審議通過送請立法院審議，各機關即應予支持。又法案在立法院朝野黨團協商時，建議宜有行政院層級之代表（如主審法案之政務委員等）參與，以利適時對法案作完整之政策說明與處理。

（四）成立籌備推動小組或委員會

機關擬改制為行政法人者，應由其主管機關（或監督機關）成立籌備推動小組（或委員會），於研擬其設置條例草案時，即著手規劃研擬相關配套法令規章或作業規定等，其成員除主管機關（或監督機關）之相關成員外，並可視需要邀集相關機關（如行政院秘書處、行政院研考會、行政院人事局、財政部國有財產局等）共同參與。

（五）宜建立行政機關改制行政法人之業務交代機制

此部分雖目前無相關法令規範，惟為使改制過程順利並明確責任，仍宜建立其交代機制。

（六）獲遴聘之董監事應有足夠之時間瞭解行政法人制度及相關規定，必要時得由監督機關或其他相關機關，比照一般機關於新首長上

任前予以簡報說明，以瞭解其角色與職能。

(七) 作為我國第一個行政法人，目前對其成效尚難定論，但從經驗複製角度來看，該中心在改制前後對業務執行之差異、員工態度之變化等問題為何？因目前尚未有類似之評估研究，建議後續推動行政法人制度時應作為努力研究之議題之一。

八、結語

國立中正文化中心因為組織定位不明確，且受限於公務人員人事制度、行政機關預算及會計制度等束縛，致使其組織功能無法發揮，而有改制行政法人之需。該中心已於 93 年 3 月 1 日掛牌運作，就作為我國第一個改制行政法人之案例而言，目前尚無法評斷其制度之好壞，惟未來宜視其推動情形，多方蒐集經驗並調整相關缺失後再作為全面推動之參考¹⁷⁶。

為推動政府改造，行政院引進行政法人制度，並提出行政法人法草案及第一波、第二波優先推動個案之行政法人個別組織法律草案送請立法院審議，社會各界對此制度固仍存有疑慮，但在面對全球化之競爭趨勢下，行政權之行使方式並非全然一成不變，要提昇政府公共服務的品質與效能，就必須調整行政權行使之方式以為因應。行政法人雖然享有一定之制度彈性，但其仍執行特定公共任務。此一制度順利運行的背後，除了相關制度條件外，更須要一定的文化基礎。在台灣一些已經出現相當成熟的在地、民間、專業社群的公共領域中，政府介入的組織型態，即可採行「行政法人」制度，讓民間已經成熟的力量，成為進一步引領公共領域成長發展的契機¹⁷⁷。但我國在建立相關制度時，不應過度受到外國立法例之牽制，應更貼近國內實際問題的解決需求來思考。建立制度係延續性之工作，無法僅由某時期之

¹⁷⁶ 陳月春「行政法人推動實例 - 國立中正文化中心改制行政法人之簡介」公務人員月刊 93 期 (93 年 3 月), 31 頁。

¹⁷⁷ 張文貞「行政法人與政府改造：在文化與理念間擺盪的行政法」(收錄於『行政法人與組織改造學術研討會』, 行政院組織改造推動委員會、社團法人臺灣行政法學會, 92 年 10 月 4 日), 31 頁。

政府完成，必須朝野人士在思考行政法人制度時，能以國家長遠發展為著眼，摒除不必要之顧慮，才能讓我國行政組織改革之工作再往前推進一步¹⁷⁸。

¹⁷⁸ 林三欽「中正文化中心組織改制問題初探 兼論其行政法人化之展望」(收錄於『行政法人與組織改造學術研討會』，行政院組織改造推動委員會、社團法人臺灣行政法學會，92年10月)，12頁。

考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第一次會議紀錄

- 一、開會事由：「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第一次會議
- 二、開會時間：中華民國92年12月11日（星期四）上午9時30分
- 三、開會地點：考試院傳賢樓七樓會議室
- 四、主持人：劉研究主持人宗德
紀錄：胡淑惠
- 五、出（列）席人員：（詳附件一，會議簽到表）
- 六、主席報告：（略）
- 七、會議情形：

（一）會議先由考試院研究發展委員會（以下簡稱研發會）袁編纂兼執行秘書自玉說明專案研究辦理方式、撰寫方向，及因本研究以問題為導向，故團隊係結合學術界人士與相關實務機關代表組成；又為利本次會議順利進行，會議前除傳送相關資料予小組成員外，另先行擬具議題併供參酌。

（二）嗣由研究小組成員就本案相關問題交換意見，並由主持人回應與說明：

主持人說明行政法人法草案（以下簡稱本草案）雖於本（92）年4月22日已由行政院與考試院會銜送請立法院審議，但行政院組織改造推動委員會仍廣續就本議題有不少討論，如規劃將中央健康保險局、勞保局、文教公營造物等改制為行政法人型態等，故本專案仍值得關注。另涉及理論性及技術性問題（如相關資料搜集、小組成員聯繫，研究案進度、經費等），則由袁

編纂兼執行秘書白玉補充說明，研究期程建議以93年6月為限，研發會雖已初步擬具議題，惟仍請主持人帶領小組成員研討決定，並分工撰寫。至印刷、影印、酬勞等庶務工作則由研發會負責。

（註：92年10月30日考試院第十屆第57次會議中行政院人事行政局重要考銓業務報告說明，行政院組織改造推動委員會於本年4月21日選定行政院組織改造第一波優先推動個案，被列為優先推動行政法人化之機關者，計有國家教育研究院、國家臺灣文學館、國立臺灣交響樂團及國家運動訓練中心等四個機關）

行政院人事行政局（以下簡稱人事局）代表提出問題：目前行政院推動行政法人化之政策與作法，係就行政法人法草案與個別行政法人組織法同時進行，所以，在行政法人法草案於92年4月送請立法院審議之前，已有「中正文化中心設置條例」草案於91年12月送請立法院審議，將來該條例草案仍需配合行政法人法草案相關條文修正。至於國立大學法人化亦是既定政策，其規範機制如何？是否併同一般行政機關納入本研究範圍？又日本國立大學法人即將於2004年4月設置，其在規劃過程中，是否有借鏡之處？可再進一步研究。

主持人回應：國立大學性質較為特殊，原學界規劃並非行政法人，係教育部將其納入；該機制對國立大學之發展是否有正面意義，仍在評估當中；未來政策走向，是否決定將國立大學納入行政法人，毋須於本草案中規範，僅須於大學法修正案中明定設立法源即可。又為別於一般行政機關之改制，日

本國立大學實施行政法人,其名稱為大學法人,其將於明(93)年4月實施,似可考量將其納入本研究之部分內容,惟並非本案研究重點。

考試院暨銓敘部代表提出問題:宜先確認行政法人屬性,是否仍為行政機關?其運作是否具有公權力之行使?成員之權利義務關係?又本專案既為相關問題之研究,其他國家於實際運作上,可否有供參酌之處?另為落實金檢一元化政策,財政部前於88年擬具「行政院金融監督管理委員會及金融總局組織法草案」,明定金融總局為「公法人」,得進用不具有考試及格人員,是否與本案有關?另建議學術方面或人事局,於本專案研究期間,能適時提供相關最新資訊,本研究才能更為完備。

主持人回應:行政法人不是行政機關。在現行制度下具公法人身分者為國家、地方自治團體及農田水利會(依大法官釋第518號解釋定位),各該主體可締結行政契約。至是否涉及公權力?以行政法人建制本旨,其適用對象係就公權力必要性較低,較無涉及行政處分、法規命令等運作,而僅有自治規章之訂定,惟此一問題仍可於本專案之法人定位中予以探討;至現職公務員權益保障部分,於法理上並無爭點,惟涉及考試院職掌,仍將納入研究。至我國行政法人發展歷程,是否納入?可再討論。另實務資料蒐集部分,則請人事局提供。

(註:依法務部90年6月21日法90律字第018269號函釋略以,具有單獨法定地位之組織,於從事公共事務、行使公權力時,

亦屬行政程序法第2條所稱之行政機關。)

沈律師政雄提出問題：研發會專案研究是否僅限於本草案，個別行政法人組織法律是否併予討論？另以考試院立場而言，現職公務人員權益保障為重要議題，且就臺灣省政府功能業務與組織調整之經驗而言，即引發很多公務人員權益之保障爭議（如信賴保護原則之適用），未來部分行政機關於改制為行政法人，可能仍將產生相同問題，建議本專案可進一步研討。

主持人回應：未來個案執行上是否能排除通則法的限制順利推動，不無疑義？可進一步評估。如中央健康保險局涉及部分公權力的行使，於未來改制行政法人後，業務運作將轉由全民健保基金會執行，原公權力之行使，是否由該基金會全部繼受？如是則與行政法人設立判斷標準恐有所牴觸。另臺灣省政府於精省期間，確實引發相關公務人員權益問題，未來部分機關改制為行政法人，可就該經驗檢視可能產生之問題，以提供相關修正建議意見。

（註：依大法官釋字第467號解釋，臺灣省政府為地方公共團體，有其行政區劃，惟依地方制度法第2條規定省政府為行政院派出機關）

(三)主持人建議：本專案期限，再寬延至93年10月；小組成員宜先研讀相關資料，並於下次會議就負責部分提出簡單報告；另每次會議以2小時為原則。

(四)討論本專案議題：主持人先就渠於上學期曾於政大法研所開設之行政法人專題研究中之主題--「中、日行政法人制度之比較」內

容加以介紹，另配合研發會先行分送之相關議題及徵詢小組成員意見後，初步獲致討論主題：英、日等國相關法制推動情形（如日本獨立行政法人實施經驗、93年4月實施國立大學法人之評估，及兼論我國國立大學推動行政法人之可行性等）、行政法人設立標準、行政法人組織架構、行政法人人事管理與現職員工權益保障、行政法人績效評估與監督機制、行政法人與業務委外之區隔等，並分配負責撰寫人員。

（註：劉老師課程議題，包含日本獨立行政法人制度簡介、英國agency制度之簡介、行政法人化之標準、行政法人之人事保障、行政法人之資訊公開、行政法人之公權力行使、行政法人之民主正當性、行政法人之監督、行政法人之爭訟，以及行政法人個案之簡介等）

八、決議：

- (一)專案小組會議紀錄，於下次會議前分送各小組成員確認。
- (二)專案小組會議，原則上每月召開一次，下次開會時間為明（93）年1月8日上午9時30分。
- (三)專案議題，由各負責人先行擬具研討報告，於會議前分送小組成員。
- (四)由研發會彙整學術研究或人事局實務運作等相關資料，適時分送小組成員。
- (五)本專案研究期限，建議延長迄93年10月前，並請袁編纂兼執行秘書向考試院長官報告。

九、散會：上午11時45分

考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第二次會議紀錄

一、開會事由：「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第二次會議

二、開會時間：中華民國93年1月8日 星期四 上午9時30分

三、開會地點：考試院傳賢樓七樓會議室

四、主持人：劉研究主持人宗德 紀錄：謝秀鳳

五、出席人員：詳附件一會議簽到表

六、主席報告：略

七、會議情形：

(一)首先確認上次會議紀錄，其中有關本研究案之期限，預定於93年8月中下旬提出研究報告初稿，9月初即依行政程序提報，並將於10月份結案。會議紀錄則於每次會議結束後7至10天內送專案小組成員先行確認。

(二)研究報告格式請依附件二規定之格式書寫，正文格式之標題以「壹、一、(一)1.(1)a.(a)」為序；數字之書寫方式，其中統計數字以阿拉伯數字表示，非統計數字如年代等則以國字表示。另有關每頁應有幾行，每行應有幾字之規定，則請確定後提下次會議報告。

(三)由專案小組成員依上次會議之分工，就負責撰寫部分提出研究方向之構想及大綱。(如附件三至附件六)

八、決議：

(一)章節名稱、撰寫人及撰寫字數分配如次：

(1)第一章：緒論

內容應包含行政法人與業務委外之區隔

(2)第二章：先進國家制度之簡介

由沈研究員政 15000字 雄

(3)第三章：行政法人設立標準

由陳研究員月春撰寫；約 10000 至 15000 字

設立標準應有學理依據，對於行政法人之公權力行使、行為能力、主體性、法律關係、為何要由行政機關轉型為具有公權力、行為能力的法人等，均可列入討論，請參考行政法教科書或相關文獻資料加以探討

(4)第四章：行政法人組織架構

由 陳 研 究 員 月 15000 字 春

組織架構究係以組織條例或組織規程之方式？其內容為何？是否必須有辦事細則？等議題均應加以探討。

(5)第五章：行政法人現職員工權益保障及人事管理

由 謝 研 究 員 秀 10000 字 鳳

第一節：外國行政法人之人事管理制度

第二節：台灣省政府功能業務與組織調整之相關規定

第三節：我國行政法人法草案之設計

第四節：行政院功能業務與組織調整之相關規定

(6)第六章：行政法人績效評估與監督機制

由 胡 研 究 員 淑 15000 字 惠

行政法人之績效評估，可以從績效評估機關（組織及成員等）評估指標及評估效果等三方面加以探討。至於監督機制方面則可以從監督機關（內部監督及外部監督）監督項目（經費、財務、人事及營運等）及監督效果（解散及受監督機關行政爭訟之機制）等面向加以討論。

(7)第七章：我國行政法人推動現況及展望

由 陳 研 究 員 月 春 、 沈 研 000 字

第一節：組織改造與行政法人

第二節：目前推動現況

壹、個案推動情形（包括國立中正文化中心、國家臺灣文學館、國家運動訓練中心、國家教育研究院、國立臺灣交響樂團、國家農業研究院等）。

貳、國立大學（由沈研究員政雄撰寫）

第三節：問題與展望

(8)第八章：結論

內容應包含研究之發現與短中長期建議等。

(二)本次會議紀錄應先送各小組成員確認並修正其負責撰寫部分之章節架構及名稱，以便再修正並確定本次會議記錄。

(三)專案小組下次（第三次會議）開會時間預定於 93 年 2 月 26 日上午 9 時 30 分召開。請小組成員於下次會議中就所負責之章節提出報告內容（大約為撰寫字數之三分之一左右，撰寫時希望每節併行）列出參考文獻及撰寫所遇到之問題及瓶頸等，以便再做討論及調整。

九、散會：上午 11 時 40 分

考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第三次會議紀錄

一、開會事由：「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第三次會議

二、開會時間：中華民國93年2月26日 星期四 上午9時30分

三、開會地點：考試院傳賢樓七樓會議室

四、主持人：劉研究主持人宗德 紀錄：周蕙蘋

五、出席人員：詳附件一會議簽到表

六、主席報告：

93年1月9日立法院通過「國立中正文化中心設置條例」，並預訂於3月1日正式掛牌運作，該條例第3條即揭示行政法人的定位，本研究小組應密切觀察該中心員工權益保障、董事會成立、董事利益迴避辦法、組織規程與辦事細則等部分相關資料並作彙整與研析。

七、會議情形：

沈研究員政雄：有關第二章日本獨立行政法人，將就其制度產生背景、制度化的過程與實施步驟、個案研究等三部分進行研究，有關個案部分，因日本獨立行政法人類型繁多，為配合本研究旨趣，請各位研究員提供意見；另有關其他國家相關制度之介紹，如英、美兩國制度，是否由袁執行秘書負責撰寫，請劉研究主持人裁示。

劉研究主持人宗德：

- (1)對於問題爭議點敘述方式，請各位研究員儘量以條列式表達，俾利讀者閱讀。
- (2)第3頁(一)中央省廳「等」改革基本法，漏字，請更正，並請就中央省廳改造歷程加以補述。
- (3)第5頁中，有關特殊法人、認可法人如何改制與轉型為獨立行政法人相關日文資料，請沈研究員研究後納入本研究

中，並附帶提及指定法人的性質及其與獨立行政法人的關係。

- (4)有關個案研究方面，可就文化機構與國立大學教育機構兩大類，前者，如圖書館、相撲國家技藝等文化機構如何轉型為獨立行政法人。此外，日本國立大學不能冠以獨立行政法人，因其已特別訂定「國立大學法人法」，而跳脫獨立行政法人之框架，是以，第三節之節稱宜修正為「相關法人之實況介紹」亦請沈研究員略述日本獨立行政法人未來發展趨勢：①獨立行政法人大學評鑑、學位授予機構法；②獨立行政法人國立高等專門學校機構法；③獨立行政法人國立大學財務、經營中心法；④獨立行政法人教育媒體開發中心法；⑤相關整備法⑥國立大學法人法等六項，均於2003年7月16日國會第156次會議中包裹式立法通過。
- (5)有關英美兩國相關制度是否可請袁執行秘書白玉幫忙負責撰寫，篇幅以一至二頁即可。
- (6)相較於日本對於獨立行政法人制度設置的態度是非常嚴謹的，而在我國歷次政府組織再造過程中，是否曾就行政院各部會主管業務類型化、精簡幅度與轉型等進行有系統地整理，又如何從機關型態轉為法人型態，要因之，我國歷來對於公法上財團與公法上社團並不承認，尤其是公法上財團，現行有許多基金會欲轉型為法人，如教育部成立許多教育重建基金會，是否可朝向行政法人化建制？這方面相關資料並不多，國家文學館係從公營造物轉型，是以，我國與日本制度不同，而制度在移植時，是否考量其可行性，即吾人在引介國外制度時，應抱持全球化思維，並採取本土化的行動。
- (7)請陳研究員月春能就我國推動行政法人緣起部分多加敘述，以便與第二章日本獨立行政法人相呼應。

陳研究員月春：整個行政院組織改造的首要工作，當然是各部會

組織的調整，此涉及行政院組織法之修正，又因立法時程難以掌握，且各機關仍可先透過業務檢討方式，檢討那些業務有保留於本機關執行之必要，所以行政院組改會已訂定「機關業務檢討原則」，作為行政院各部會先行檢討業務時參據。有關我國推動行政法人緣起之相關資料將儘可能向組改會及本局(人力處)參與同仁索取。

劉研究主持人宗德：我國在政府組織改造開始階段僅訂定業務檢討原則，不如日本相關法制相當完備，從整個中央省廳等改革基本法中，有數條文即規範獨立行政法人定位，以利於下游相關立法工作之推動；反觀，國內僅有條業務檢討原則而已。倘若政府再造相關文獻資料不多，可簡要敘述此過程即可。另外，國立中正文化中心將於3月1日正式營運，教育部社教司原擬其預算經費為3億，而該中心卻要求編列7億預算，後續發展仍值得本研究小組密切注意。

陳研究員月春：有關第三章行政法人設立標準，將就機關法人化之概念、行政法人之設立標準、行政法人法律關係之探討三部分加以分析。關於核心部分在行政法人法律關係建構，也是最困難的部分，希望劉研究主持人及各位研究員多提供一些意見。

劉研究主持人宗德：

(1)3-3 頁提及有關公法人定位部分，可參考司法院大法官對於精省後的「台灣省」地位之解釋，至於公法人之分類可參照黃錦堂教授、李建良教授等留德學者對於公法人的分類，尤其是對於財團、社團、營造物法人之分類可供參考。目前又以營造物法人轉型為獨立行政法人為最多，誠如陳研究員於第七章探討台灣文學館、運動中心皆為營造物轉型。

(2)有關 3-4 頁行政法人設立標準，可參酌組改會與貴局相關資料綜合整理後撰寫。另 3-7 頁引述行政法人法草案第二

條定義，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具人事及財務自主性之公法人。所謂特定公共任務，指涉具專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，也不宜交由民間辦理，且所涉公權力行使程度較低者為限。由此觀之，此項定義略嫌抽象，可能引發日後在執行層面諸多問題，請以條例式詳加敘述。

(3) 本章研究重點應放在第三節，有關行政法人法律關係之探討，吳庚大法官所著，「行政法」(第八版)第四章中有精闢的論述，可供參考。本節可就行政法人之法律關係之「定位」加以界定清楚(即權利義務關係)，其發生的原因(係法律逕予規定，抑或是行政法人本身的行為，可引用行政處分、行政契約、事實行為等相關學理可套用至行政法人上即可)。行政法人最微妙之處在於三大行為：訂定命令、作成處分、締結契約。此外，行政法人所訂定的自治規章會是否會成為外部化的法規命令或是內化成為組織內的行政規則，均會影響日後公權力行使之態樣(是否僅限於行政命令與行政處分，或是擴及行政契約、行政指導、行政計畫¹等，均請納入探討)，與應採行之配套措施等。這部分請陳研究員再多費些心思。

(4) 建議第三節貳「行政法人之民主正當性」移置壹「行政法人之公權力行使」前面敘述。行政法人建置之必要性、是否破壞行政機關之公共價值與民主課責問題、如何與其他行政機關間協調互補以達公共目的、行政法人在法制上的正當性如何，如在憲法上的定位，抑或是行政機關為應付事實上的需要所建制，是否「只要有民意之基礎，有民主正當性，都可降低法律保留的密度」？即民主正當性與法

¹ 指行政法人自行擬定對外不發生法律效力之中期計畫，因其屬性為內部營運計畫，但行政機關是否可擬訂對外發生法律效力之計畫，值得吾人深入探討。

律保留(法制主義)之間的平衡，民主正當性是否取代法制主義對行政法人的管控，為本研究之前題。

- (5)第三節參、有關「公法人之行政救濟」應包括兩大部分：
- ①行政法人所對外所作成的行政處分或相關行為，相對人如何向其提起行政爭訟？
 - ②行政法人對其監督機關所作成的處分如何提起救濟？

陳研究員月春：第四章「行政法人之組織架構」將就行政法人設置程序、行政法人之組織結構、行政法人之權限與運作方式等三部分，並以中正文化中心為個案研究加以研析。

劉研究主持人宗德：

- (1)第 4-4 頁，中正文化中心設置條例第三條明訂其為行政法人，組織型態為執行長制(藝術總監)而非董事會制(即擁有人事權及相關決策權)，並且有組織規程、董監事遴聘方法、利益迴避，董事是否具有準公務人員身分？是否準用公務人員利益衝突迴避辦法相關規定，藉此可推論董監事定位如何？此外，該中心訂有辦事細則，整個組織架構，設有 3 位副總監、8 個單位，這樣的組織架構比起行政院各部會組織不遑多讓！是否有需要設立如此龐大的組織架構？如以結構功能論來說，是否真的有那麼多的業務？值得商榷。
- (2)4-5 頁(三)有關行政法人首長職稱，雖因組織名稱不同而有所差異，如藝術總監、館長等，重要的是，首長與董事之間的權責劃分為其重點(人事任命權、政策決策權)，兩制之優缺點為何；留用人員與新進人員之間的權益如何保障。
- (3)由於行政法人限於公權力行使密度低者，原本行政法人法草案中規定行政法人得訂定法規命令與行政處分，後來取消，但仍有條文規定行政法人可向其監督機關提起訴願，即將行政法人視為受託行使公權力(係從訴願法第 10 條觀

念出發)，其行使權限程度、與監督機關間爭訟管轄上法律關係釐清。

陳研究員月春：依行政法人法草案第 6 條規定，行政法人以設董（理）事會為原則，但得視其組織規模或任務特性之需要，不設董（理）事會，置首長一人，至於首長名稱則未明定。惟中正文化中心為特殊案例，既設有董事會，並置藝術總監一人，對外代表行政法人。

黃研究員瑪利：第四章 4-1 頁與 4-4 頁中皆提及「行政法人建置原則」，是否指涉相同？建請可以加以整併。

劉研究主持人宗德：有關「行政法人建置原則」可視為行政機關內部無法律效果的行政計畫，因此，4-1 與 4-4 內容宜加以適當整併。

侯研究員景芳：行政法人應採董事長制，或是執行長制仍值得深入研究？另外，國家農業研究院設有董事會，並未設有監事會，而是由監事列席董事會，此項意見供陳研究員參考。

謝研究員秀鳳：有關第五章行政法人現職員工權益保障及人事管理，將就外國行政法人之人事管理制度、台灣省政府功能業務與組織調整之相關規定、我國行政法人法草案之設計、行政院功能業務與組織調整之相關規定等分述之。

劉研究主持人宗德：

(1) 請參酌沈研究員所撰寫日本法制部分撰寫，並簡述日本實施獨立行政法人時，因遭官僚體制抵抗，致 95% 的人仍保有公務人員之身分，僅 5% 的人為非公務人員，此係政黨協商下產物。另隨著日本國立大學之法人化，其教職員原係公務員，適用「教育公務員特例法」，法人化後係採行非公務人員模式，各大學相關機構的教職員，將因此喪失公務人員資格，請就其身分如何進行研析。

(2) 請加入中正文化中心個案研究，並針對現職員工權益保障與法人化後員工管理分項進行研究。

胡研究員淑惠：有關第六章行政法人監督機制與績效評估，將就行政法人監督機制之運作、行政法人績效評鑑委員會與績效評估、行政法人之其他國家監督與資訊公開等分述之。由於有關行政法人監督機制與績效評估國內相關文獻資料蒐集不易，以致增加撰寫上困難；另本章部分內容可能與第四章行政法人組織架構重複，請劉研究主持人及各位研究員提供意見。

劉研究主持人宗德：

- (1)行政法人績效評估，可參酌沈研究員撰寫日本所建制各種評價機制與其國立大學教育評議會、經營協議會、幹部會等。
- (2)日本 2002 年實行政策評價法，對於日本獨立行政法人之績效評估產生重大影響。此部分也煩請沈研究員代為研究。
- (3)日本文部科學省對國立大學有極大的監督權限，如其中期計畫目標即由其擬訂，反觀，我國中正文化中心的中期計畫目標由誰擬訂來探討行政法人之監督機制，監督機關可否對行政法人作成命令、指導、計畫、契約、處分等行為進行探討與分析。

陳研究員月春：有關第七章我國行政法人推動現況及展望，將就組織改造與行政法人、目前推動現況、問題與展望三部分論述。因我國第一個行政法人機關 國立中正文化中心已正式於今（93）年 3 月 1 日掛牌運作，本研究將會密切注意該中心後續相關作業與運作，適時於研究報告中補充增列。

袁執行秘書白玉：有關英國政署制度，國內彭錦鵬教授發表數篇相關文章，此外，也以電子郵件向英國內閣辦公室索取有關政署之監督與評估等相關資料加以整理。

劉研究主持人宗德：有關英國政署制度，請就成立源起與未來發展部分加以補充，另外，有關政府業務委外之「民營化」政策，其與政署制度之關連性，也請略述之。

八、決議：

- (一)今天非常感謝各位與會並提供許多寶貴意見，使得本研究第二章至第七章研究架構內容先經大體討論，至於第一章緒論與第八章研究發現與研究建議部分，將參酌各位研究員研究內容再另行處理。
- (二)對於謝研究員以非常提綱契領方式所作成的第二次會議紀錄，表示感謝之意。
- (三)請各位研究員於下次會議時均可提出更為完整的研究報告。
- (四)下次會議召開時間暫訂為3月下旬。

九、散會：上午 11 時 50 分

考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第四次會議紀錄

一、開會事由：「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第四次會議

二、開會時間：中華民國93年3月26日 星期五 上午9時30分

三、開會地點：考試院傳賢樓七樓會議室

四、主持人：劉研究主持人宗德 紀錄：周蕙蘋

五、出席人員：詳附件一會議簽到表

六、主席報告：

本研究將傾向就行政法人的對外功能、定位、對外行為、實施權限等進行研究，其中行政法人係行政主體，其對外行為不外乎有五大類：行政契約、行政命令、行政處分、行政指導、行政計畫，均為本研究之重要課題。

七、會議情形：

陳研究員月春：

有關政府組織再造歷程介紹部分是否可移至第一章緒論較為合宜。

劉研究主持人宗德：

(1)本研究第一章緒論將闡明行政法人產生緣由為何，其與政府業務委外之區隔，兩者之間是否有關連性，其間將約略提及政府組織再造歷程，並從經建會委外圈的概念出發，如何發展出日後行政法人的建制過程，此部分仍有究明的必要。另有關政府業務委外可向經建會亞太營運協調小組或貴局早期相關研究中可獲得相關資料。

(2)第二章的內容將焦點置於引介日本行政法人與英國政署相關制度之研究由沈研究員政雄與袁參事白玉負責撰寫。

(3)第三章行政法人設立標準，主要研究內容置於行政法人行使公權力之理由、行使的內容如行政命令、行政處分、行

政契約、行政指導、行政計畫等，依行使公權力的色彩之高低。此外，有關行政法人的行為能力與主體性；行政法上法律關係、建制、行為規範、爭訟、救濟等都將於本章中審慎處理。另衛生署有關二代健保中「健保法人」相關資料可供酌參。

- (4)第四章行政法人組織架構的型態，依中標法第 5 條第 3 款規定，因行政法人非國家機關組織，爰得以「條例」或「組織規程」型態來設立，如中正文化中心以設置條例規定。惟行政法人法草案卻規定一法人須制定一特別組織法，此舉是否造成行政組織設立規範之變化，即由「機關組織法定主義」，變成「行政法人法定主義」。可參考農田水利會組織通則，即以一通則法（組織法）適用於所有農田水利會之公法人組織。是以組織與法規之間的關係分析方向可分為三大類：①一法人，一組織法，如國立中正文化中心，②一種組織型態，一個通則法，如農田水利會、未來的國家大學行政法人化的組織，③統一的日本獨立行政法人法與我國的行政法人法，作為基本法以供適用。上述三大類組織法制如何運用，宜審慎評估後提出本研究建議。又國科會組織再造，其部分學術單位將行政法人化，此一歷程亦可供本研究參考。此外，有關國立大學行政法人化後組織設立的問題應如何因應，也宜在本章加以說明。
- (5)第五章行政法人現職員工權益保障及人事管理，包括現職員工權益保障、人事管理兩大部分加以論述，由目前的研究內容看來，如於敘述外國人事制度後，即提及我國精省、行政法人法草案、行政院功能業務與組織調整等，均較屬於權益保障，不易彰顯本章研究重點應置於權益保障與人事管理的區隔。期末報告宜就未來新型態組織，其彈性或人事管理鬆綁，加以深入研究。
- (6)第六章行政法人績效評估與監督機制，將區分績效評估與

監督機制兩大部分，首先，有關績效評估的部分，將就績效評估機關、評估指標、評估效能等三方面加以論述是非常正確；其次，將針對監督機制的設立，如由組織內部或外部進行監督、監督項目、監督效果等項進行。

- (7)第七章我國行政法人推動現況及展望，本章第一節「組織改造與行政法人」部分側重行政法人定位與方向即可，且宜以宏觀的角度審度目前我國政府組織改造與憲法增修條文第3條第3項機關組織基準法、第四項機關組織總員額法之關係，換言之，本節所採積極面向來探討行政法人之依據與源起。第二節有關行政法人推動現況，可就「文化研究機構」、「高等教育機構--國立大學」兩大部分。

在此特別一提，請各位研究員於各章最後一節，以條列式總結該章重要內容為小結，俾利日後第八章結論撰寫時參考。

王處長旭統：

- (1)建請於本文第一章緒論中敘明本文研究目的、行政法人理念確認，與日後政府推行行政法人時所應遵行原則。
- (2)本文共計八章，內容非常豐富，為更能晰呈現研究結果，部分章節宜適度整併。
- (3)為能擴大本研究思考格局，建請將行政法人「設立標準」修正為「定位與特質」，以涵括本文研究架構，並與一般行政機關有所區隔。
- (4)行政法人所為之行政處分主體為何，相對人如何提起救濟，救濟對象究係向行政法人抑或是其監督機關提起；監督機關對於行政法人所為管制與監督如違法或不當時，行政法人如何提起救濟，
- (5)建請以專章敘明行政法人核心問題，如行政法人新設與改制、人事制度、改制後員工權益保障、經費預算、監督機制等。
- (6)行政法人建置原則或行政法人法係規範各行政機關改制時

之共同事項，為一通則性的規定，事實上，每一個行政法人都制訂各別設置條例，由於目前行政法人法草案尚未完成立法程序，先行推動行政法人，是否有民主正當性問題，則可再加以深入研究。

劉研究主持人宗德：

(一)有關本研究目的，請袁參事提出進一步的說明，尤其是研究的緣起與問題意識、政策推介目的、對於銓敘部所掌理的人事管理會產生何種衝擊等問題。

(二)本文研究重心在第三章至第六章，尤其行政法人現職員工權益保障及人事管理、評估績效與監督機制等部分，仍期盼所有研究員以全觀型（holistic）的思考格局，共同為我國政府改造--行政法人描繪出具體可輪廓。另第三章章名「行政法人設立標準」，事實上，「設立標準」僅為最後結果，研究重心在於行政法人可否行使公權力、是否具有行為能力與主體性、作成何種行政行為、產生何種法律關係等，以資作為行政法人設置之標準，即擬以三段論法：法律關係、行政行為、法制改造加以敘明：

(1)四項大法律關係：

組織法與作用法律關係、公權力與非公權力的法律關係、一般公權力與特別公權力關係、公法關係與私法關係。

(2)五項行政行為：

行政命令、行政處分、行政契約、行政計畫、行政指導。

(3)五項法制改造：行政執行與行政處罰、行政調查、行政程序、行政爭訟、國家補償。

(三)對於王處長所提有關行政法人重要核心題目，得以簡要「問與答」方式羅列於本研究附錄。

黃研究員瑪利：

- (一)行政機關在行政法人化後，現職人員之升遷與身分保障為本研究重點，亦為本部於規劃相關制度所要考量之重要面向，建請計對實際可能面臨到的問題進行研析。
- (二)日本在推行行政法人時是否曾遇到若干阻力或失敗的案例，可供借鏡。尤其我國在推動行政法人時，不論事前或事後監督多麼縝密，倘若行政機關實施行政法人失敗後，應於被解散時，由國家接手，此時行政法人業務之清算如何推動、其推動主體為何，即「行政法人退場機制」相關問題均有必要加以審慎考量。

劉研究主持人宗德：

- (一)行政法人化後現職人員權益，如資格、升遷、退撫等，可於第五章中將爭議點以條列方式釐清，藉由精省時期省府員工權益保障所引發的問題，深入探討行政機關在行政法人化後員工權益保障的特色，重要性與保障法理。
- (二)有關日本獨立行政法人推動情形而言，1999 年完成相關立法工作，2000 年起施行，再加上改制時程非常慢，根據日本官方統計，截至 2003 年 1 月為止，完成改制者僅 59 個（多為研究機構與衛生醫療機構等）。2004 年 4 月起將 99 所國立大學，改制為 89 個國立大學法人。大體而言，多為政治妥協的結果，即同意行政法人化後，公務員型的獨立行政法人有 95%，職是之故，日本獨立行政法人化政策成敗與否，還有待更多的實證研究加以佐證，有關日本獨立行政法人失敗案例，請沈研究員政雄上網搜尋，供本研究參考。

沈研究員政雄：就有關日本獨立行政法人制度引介。（請參閱沈研究員所研究報告）

劉研究主持人宗德：

- (一)藉由日本法的引介，將行政法人之行政法理加以釐清、五大法律關係發展與實施情況、現行實例加以介紹。

(二)為能釐清本研究目的，請袁參事就本項委託研究案處理問題為何，與行政院人事行政局、組改會所提改革方案，於制度設計與研究方向有何不同等問題加以說明。

八、決議：

(一)請陳研究員月春除向經建會亞太營運小組、衛生署二代健保小組、行政法學會索取有關研究報告。

(二)請沈研究員政雄除就「日本獨立行政法人」部分提出完整報告外，亦整理最新大學法修正條文釋疑。

(三)請各位研究員詳讀今日所發資料內容，於下次會議時再進行討論，並請陳研究員月春可就第三章、第四章、第七章提出研究初稿。

(四)除確認本研究大綱大抵維持不變之外，仍請袁參事就本研究目的、問題意識、與行政院人事行政局及組改會所提改革方案之區隔為何等問題加以釐清，俾利緒論論述。

(五)下次會議召開時間暫訂為 4 月 28 日。

九、散會：上午 11 時 50 分。

考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第五次會議紀錄

一、時間：中華民國 93 年 4 月 28 日（星期三）上午 9 時 30 分

二、地點：考試院傳賢樓七樓會議室

三、主持人：劉研究主持人宗德

紀錄：陳月春

四、出（列）席人員：詳如附件一會議簽到表

五、主席報告：

本次會議先就前次會議先行確認後，再就今天各位所提出來的資料作一討論。

六、會議情形：

前（第四）次會議紀錄修正後確認（修正後之紀錄詳如附件二）。

至本次會議各章節內容之檢視情形如下：

劉研究主持人宗德：

（一）第一章有關先進國家制度之簡介，其中第一節日本獨立行政法人制度之介紹，請各位詳細閱讀，如無特別之問題，則外國法部分就先予定案。另外沈研究員於本次會議提供東吳大學程明修教授之論著資料提供各位參考，該文主要批判教育部不能作為監督機關那麼強勢，同時提及國立大學是否設置行政法人問題。

至於本章第二節英國政署及其他外國制度之介紹，係袁執行秘書負責，本次會議因公務繁忙尚未提出資料，將再與袁執行秘書確認。

（二）第三章行政法人設立標準：

1. 有關第一節機關法人化之概念，提及公法人之類別，主要係國內學者之立論；因目前中國大陸行政法之教科書已有進口至台灣，有關德國公法人類別部分，可參考巴霍夫、沃爾夫等德國學者所著「德國行政法」一書，有關國家機關組織德國法之概念，亦可參考元照出版社出

版，毛姆勒著，高家偉譯之「德國行政法總論」一書，對於德國機關改制公法人之情形有所介紹。

- 2.第二節行政法人之設立標準，有關我國推動行政法人之理由，可能會與第一章有關委外、民營化等內容有所重疊，敘述上儘可能有所區隔（陳科長負責之第三章、第四章及第七章亦多少會有牽連）而我個人在研究上對於章節之安排順序，一般會依外國法之分類、組織性、作用性、救濟等內容依序介紹，各主架構下之子架構則依歷史沿革、現狀、發展之順序，內容上較不易混淆，可提供參考。俟此三章完成後，其內容架構可視實際狀況再作調整。
- 3.第七頁有關「行政法人法」草案未來如何再規劃部分提及監獄是否為國家之任務問題，可參考傅柯著「規制與監獄關係」一書中有關規範監獄任務之哲學觀點；另外，日本NHK曾轉引英國BBS報導，英國之監獄已經委外，這些新的發展可供參考。監獄目前在法理上是被公認為特別權力關係之最後堡壘，其假釋及撤銷假釋是屬於私法行政處分，不能提起行政爭訟之救濟。
- 4.第三節行政法人法律關係之探討，已將所要討論之行政法人之民主正當性、公權力行使、行政救濟等內容納入，將來文字敘述上如何予以一致，將來可再作調整。另第18頁有關參、「公法人之行政救濟」，包括公法人所為行為之救濟，及監督機關所為行為之救濟，必須配合以下內容才能予以區隔，所以，標題部分將來如何再作調整，可進一步研究。

陳研究員月春：行政法人法草案研議過程中，有關行政法人之法律關係較少作進一步深入之討論；又本章內容個人先予整理，將隨時再予調整。

劉研究主持人宗德：

(一)第四章行政法人之組織架構，第一節行政法人之設置程序，就內容觀之，僅有論及行政法人之設置方式，似未就行政法人設置之程序予以論述，建議可就行政法人組織組成之程序、法規命令之擬訂、合議制委員會之設置等程序性議題，可於本節中再加以論述。可將教育部目前正在辦理國立中正文化中心改制後續作業之程序相關資料納入討論。

(二)對於行政法人之董事長、董事、藝術總監等是否具公務人員身分，受公務員服務法之規範問題，以中正文化中心為例，上述人員皆不具公務人員身分，如此藝術總監可否對具有公務人員身分之員工打考績？又以行政機關為例，機關皆有首長，行政法人之首長如何稱呼？以財團法人之私法人，一定設董事長，相對的公法性質之行政法人亦設董事會，應設董事長，對外代表行政法人，但此原則卻為中正文化中心設置條例所打破。實際上，藝術總監並不能對外代表行政法人。有關國立中正文化中心改制後之實務運作，後續發展情形，可適時予以補充。

陳研究員月春：行政法人法草案之設計原意即係以設董事會為原則，並置董事長一人代表行政法人；有特殊情形者得不設董事會，改以首長制，至於行政法人首長之名稱為何，此於行政法人法草案未予明定，而係保留彈性予個別行政法人。至於執行長或藝術總監之概念，並不是指行政法人之首長，而係實際執行行政法人業務者，個別行政法人是否有需設執行長或藝術總監，因係屬行政法人之內部職務之規劃，於行政法人法草案討論時決議，不予明定，亦保留給個別行政法人決定。而中正文化中心係屬特例，其由藝術總監代表行政法人，係立法院朝野協商時，立法委員提案修訂。

劉研究主持人宗德：考試院對於本研究專案之立場為何？因考試院對於行政法人制度之評估步調稍嫌慢了，目前行政院在推

動作法上速度較快，考試院應積極對行政院提出來之政策作評估，特別是與考試院權責有關之公務人員權益保障之相關規範。此部分仍請轉知袁執行秘書。

胡研究員淑惠：第四章提及行政院頒之「行政法人建置原則」，究為「建置」或為「建制」，文字上建請確認。另行政法人之考核部分，本次會議所附考試院考試委員發言意見，就中正文化中心之案例，現職公務人員隨同移轉者，可依公務人員考績法規定打考績，此於「國立中正文化中心改制行政法人隨同移轉繼續任用人員人事管理辦法」已有明定；至於行政法人新進員工之考成，其規定則尚未通過，一併提出說明。

陳研究員月春：有關行政法人員工之考績，將來實務運作上會有二套制度，一是行政法人全體員工之考成，對於具公務人員身分者之考成結果是否發給獎金，由行政法人人事管理規章規範；二是對隨同移轉繼續任用之公務人員，依公務人員考績法所為考績，仍應依法給予考績獎金。

劉研究主持人宗德：

(一)我國制度是較為特殊，同時有二套人事制度。以日本獨立行政法人而言，95%為公務員型，全部由公務員留任，另外5%為非公務員型，不具公務人員身分；至於日本國立大學改制為法人後，其教師亦非公務員。

(二)第五章行政法人現職員工權益保障及人事管理：

1.為符體例，宜予加註。

2.第三節行政院功能業務與組織調整之相關規定，第9頁提及「主動積極宣導周知」一節，係屬官方宣導之說法，建議文字予以再轉化。另本節第壹、貳點之內容，請確定是否針對本節所提及之「行政院功能業務與組織調整暫行條例草案」所為之分析，若是，建議宜將草案條文於本文引註。又本節貳、檢討分析之內容宜擴大與第壹點之內容相當。

3.第四節 - 參 . 檢討分析，有關人事管理部分，宜再強化其內容。

4.第五節國立中正文化中心改制行政法人之相關規定，對於該中心改制之相關規章資料是否已蒐集到並納入本文論述？另建議加入文獻論述並加註及爭議點之提出。

陳研究員月春：中正文化中心設置條例對於現職員工權益保障之規定，與行政法人法草案之規定有所不同者，為繼續任用人員經該中心（改制後）評估不適任者，得予資遣或辦理退休之規定；因上開規定對於評估標準為何？如何進行評估均未有著墨，未來執行上可能產生之問題，建議併入討論。

胡研究員淑惠：第六章行政法人之監督機制與績效評估，對於爭點部分會再增列其內容之探討。本章有關日本獨立行政法人績效評估部分，因個人蒐集之資料與考試委員赴日本考察之報告（目前尚為初稿）內容有所出入，因沈研究員已將於第二章將日本之制度作完整介紹，會參考各該內容再作調整。另外在監督機關部分，主管部會應扮演何種角色，亦將再洽教育部協助提供資料。第三節尚未補足部分為監督機關對行政法人可否作成行政處分、行政命令等，會參考陳研究員月春所寫之第三章。

劉研究主持人宗德：

(一)本章討論之「行政資訊公開」，是否與其他監督方式一併處理？此係抄自日本，以日本為例，除「情報公開法」外，尚有「獨立行政法人情報公開法」，其對於行政法人強調資訊公開，主因為會影響社會視聽，從特殊法人開始一直受到日本社會批判性的對待此一經驗來看，揭露行政法人資訊，亦是政府資訊透明化的大原則，連行政法人都嚴格要求。所以，本章有關行政資訊公開係如為監督機制之一，則可於本章並列討論，如有足夠資料，則可考慮另列一節或一章。

(二)第七章我國行政法人推動現況及展望，推動現況部分已於

前次會議確認，另國立大學法人化推動現況部分亦已有學者提出相關論述可供參考，此部分亦已徵得沈研究員同意由其負責撰寫。而問題與展望部分，陳研究員亦將會再擴充；至於第一節組織改造與行政法人如何與第三章及第四章有所區別，可視內容進度再作調整。

七、下次會議時間暫訂為5月21日。

八、散會：上午11時50分。

考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第六次會議紀錄

一、開會事由：「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第六次會議

二、開會時間：中華民國93年5月21日（星期一）上午9時30分

三、開會地點：考試院傳賢樓七樓會議室

四、主持人：劉研究主持人宗德 紀錄：胡淑惠

五、出（列）人員：（詳附件一會議簽到表）

六、主席報告：（略）

七、會議情形：

（一）本研究專題第一章由沈律師負責撰寫。

（二）專案小組第五次會議紀錄修正後確認（如附件二會議紀錄），並廣續就專案成員所提供資料按章節依序討論。

（三）第二章「先進國家制度之簡介」部分

劉研究主持人宗德：

1.第一節「日本獨立行政法人制度」內容確定，惟字體、格式等最後再予確認。另沈律師撰寫之「我國行政法人國立大學」（註：題目抑或為「我國國立大學行政法人化」？較為洽當）可作為第七章我國行政法人之實例，惟似可與本節第 16 頁日本國立大學法人簡介內容予以對照，或作一法理上之銜接。

2.第二節「英國政署制度之簡介」之章節、標題、符號及字句等請配合第一節再作修正及整合。

（以下為討論第二節紀錄）

袁執行秘書白玉：本院對於本研究專題之關切重點在於行政法人營運監督機制與現職員工權益保障等二方面。另介紹撰寫英國政署制度之成立背景、運作方式及資料蒐集等。由於英

國係屬不成文法國家，組織之組設非常具有彈性，與第一節成文法國家日本獨立行政法人組設有清晰之建制脈絡可循不同。

王研究員旭統：關於文中介紹英國政署協調官（sponsor）部會的顧問委員會（ministerial advisory board）及政署的管理委員會（agency management board）均為獨立性、策略性的監督機制，態樣選項較多，反觀我國行政法人監督機制 - 內部董（理）事會，著重在行政法人營運之事前、事後監督，未若協調官等為政署與政府部門溝通橋樑，故本報告似可提出具體建議 - 於我國個別行政法人組織法中，明文設置類此機制之法源依據，以為彈性運用，本報告可能更有價值。

劉研究主持人宗德：建議於第 5 頁「1 協調官」「2 部會的顧問委員會」及第 6 頁「3 政署的管理委員會」加入小結，以作為我國推動行政法人相關建制之參考；另第五頁「佛雷瑟協調官」（Fraser Figures）專有名詞，建請加註予以說明。另回應袁執秘書問題：

- 1.英國政署制度無法規依據，主要係成文法與不成文法國家區別所在，德、日等成文法國家採取「行政組織法定主義」，即行政組織之設立必須有法源依據，如我國中央法規標準法第五條規定：「左列事項應以法律定之 三、關於國家各機關之組織者。」雖然日本情形已有緩和趨勢，部分機關之內部單位如科、股已無須法律化，但對於上層之行政組織仍須恪遵「行政組織法定主義原則」。英國係不成文法國家，行政組織設計多以功能為導向，組設與否非常有彈性，無須有法源依據。
- 2.第 7 頁「表一：政署組織型態調整一覽表」等文字，建請依一般論文撰寫格式修正列於表首。另為利讀者瞭解，表內政署調整情形建請翻譯成中文；又資料日期為 2002 年 3

月，請一併修正更新。

黃研究員瑪利：本專題有關研究外國建制部分，多著墨於日本獨立行政法人制度之介紹，本節剛好可補先進國家相關法制之不足，惟如係可採行內容，建議於相關章節中載明。另有關英國政署成立後每五年進行評估檢討，部分政署將進行調整，其方式：合併、民營化、委外經營、裁撤或重組等，均可作為我國評鑑個別行政法人營運績效良窳之參考。

劉研究主持人宗德：都市計畫法第 26 條規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次」有關通盤檢討規定係屬法規命令性之行為，不致影響個人權益。本節政署五年定期評估檢討之屬性為何？建請宜予釐清。另製作類似光譜分析之圖表，詳列日本、英國與我國建制特徵與比較項，敘明那些部分係已採行或尚未採行（註：於第七章檢討我國行政法人推動現況及展望時，亦可參考），此部分請袁執行秘書彙整、沈律師確認，並作為本章之小結。

侯研究員景芳：就第二節提出幾個問題

- 1.第一頁敘述英國在 1988 年推動續階計畫（Next Step）下，產生嶄新的組織型態 - 政署（executive agency）及非部會政府機關（non-departmental public bodies），且後者比前者之運作彈性更為寬廣？建請一併檢討非部會政府機關，以為參考。
2. 協調官（sponsor）由常務次長擔任，為政署與政府部門之溝通橋樑，其資訊來源為何？是否有定期評估報告供協調官參考？二者如何串聯？
- 3.第六頁提及迄至 2002 年 3 月共推行 127 個政署，其監督型態或設置類別為何？（註：協調官（sponsor）、部會的顧問委員會（ministerial advisory board）、政署的管理委員會

(agency management board) 於此 127 個政署之組設情形為何？)

4. 第七頁提及政署進行調整，其中裁撤 (abolish) 或重組型態係定義為指被併入部會，不再維持政署態樣，似與一般人所認知組織裁撤係指組織完全不存在，或重組成為新組織的某一單位情形不盡相同？建議該定義要更為嚴謹。

5. 英國政署之監督者，可否為我國行政法人監督建制之參考？

劉研究主持人宗德：另建議袁執行秘書就第二頁中段「從 1988 年政署開始推動之後，每過一段時間，通常是五年，主管部會就以比成立之初更細膩的方式重新檢視運作的情形是否有其他組支織型態更為適當」與第六頁中段「政署成立之後每五年即進行評估檢討」有關二者五年檢討評估屬性是否不同？宜作區別。

袁執行秘書白玉：就相關問題提出說明

1. 政署及非部會政府機關二者差異，實難從所蒐集的文獻中一窺其究。(註：沈律師建議本節英國政署制度之介紹，可先論述政策規劃與執行之區別，以解決前開二者認知出入。茲英國政署為單純執行業務機關，仍為政府組織部門之一環，未似日本獨立行政法人係獨立於原政府組織部門。)

2. 英國 127 個政署，其監督機制的設置類別或型態為何，亦難從蒐集資料中予以察覺。(註：劉研究主持人宗德建議就協調官、部會的顧問委員會及政署的管理委員會等監督角色之設立情形，舉例說明之)

3. 前開劉研究主持人宗德所提 - 政署開始推動後 5 年之檢視，與政署成立後每 5 年進行之評估檢討二者差異為何，就目前所蒐集資料顯示，二者區別已不明顯，主要功能均

就政署運作情形進行檢討評估，以作為調整政署合併、民營化、委外經營、裁撤或重組等之參考（註：劉研究主持人宗德說明因受限於資料問題，建議於文中配合說明）。

劉研究主持人宗德：請袁執行秘書就政署、非部會政府機關二者之區別，予以釐清；另監督角色（協調官、部會的顧問委員會、政署的管理委員會）之設立情形，亦請一併處理。

黃研究員瑪利：外交部人事處李副處長忠正曾於英國專題研究半年，研究主題即包括續階計畫（Next Step），袁執行秘書表示該計畫相關資料不足部分，可洽詢李副處長並索取相關資料。

(四)第三章「行政法人設立標準」及第四章「行政法人之組織標準」部分

陳研究員月春：第三章部分內容及文字，將利用受訓期間再予補足及修正。

劉研究主持人宗德：第三章第 12 頁註 14，廖義男「行政法之基本建置」一書，應修正為「行政法之基本建制」。

陳研究員月春：第四章第一節標題「行政法人之設置程序」修正為「行政法人之設置」，惟將視最後內容增修再作調整。另第 4 頁增列「參、行政法人之設置程序」內容，因人事局經配合實務作業，已研簽「標準化的作業流程」，其中包含改制前之規劃、改制中之籌備及改制後之運作等，爰將視案件辦理情形及進度，再予處理。又第 9 頁有關國立中正文化中心董事會、董事長與藝術總監之權限如何劃分？增列治理理論內容以為佐證。

劉研究主持人宗德：對於第三章之撰寫內容感到滿意，惟第 18 頁「司法審查」一節內容，建請再予增加補充。至所提到「行政法人設置程序」之「標準化作業流程」部分，未必待組改會定案，可依法理探討。另外，第 9 頁提到「治理（governance）」

理論部分，建議以一、二個註釋加以介紹。

(五)第五章「行政法人現職員工權益保障及人事管理」部分

謝研究員秀鳳：本章內容已大致完成，惟有二疑問

- 1.日本國立大學法人化後，教師已不具公務員身分，職員是否亦不具公務員身分？（註：依考試院 92 年赴日考察相關資料載，教、職員已不具公務員身分，惟經請教沈律師表示，職員仍有國家公務員法之適用？又渠等若不再具公務員身分則其權益如何保障？）
- 2.國立中正文化中心人事管理相關規定，將洽教育部陳小蘭小姐最後定案資料。

劉研究主持人宗德：本章最後參考文獻部分，一併彙整為本專題研究參考資料。至於日本國立大學法人化後職員身分之疑義及教師、職員等之權益保障內容，先請沈律師就日文相關資料翻譯後，謝研究員秀鳳再予以納入，並請袁執行秘書就職員身分疑義請教考試委員張正修。

(六)第六章「行政法人之監督與績效評估」部分

胡研究員淑惠：依據第 5 次會議建議，本章第二節已增列「平衡計分卡」內容，並將「行政法人之資訊公開」另以專節討論。（註：國立中正文化中心績效評鑑辦法（草案）於會議前一天才蒐集到，將再配合作部分內容增修）。至於袁執行秘書提到，審計部相關人員刻正英國政署監督機制彙整資料，經聯繫該部承辦人表示，其研究內容偏重會計審計部分，與本研究內容旨趣不同，爰本章將不予納入。另英國政署協調官、部會的顧問委員會、政署的管理委員會等監督角色，與本章監督機制處理議題亦未盡相同，考慮不予納入。

劉研究主持人宗德：回應幾個議題

- 1.第四節「行政法人之資訊公開」請參酌本人所撰「中日行政法人制度之比較」一文相關資料，將內容再作調整。

2.英國政署協調官等監督角色，可否作為我國行政法人監督機制之參考，可引用第二章第二節袁執行秘書探討英國政署之結論。至於我國監督機制為何採取機關運作模式，宜將我國國情、法律制度等因素納入內文之中。

3.私人企業採用「平衡計分卡」評估績效較為普遍，但是否適合於公務部門，不無疑義？行政法人績效評鑑是否引進此制度，宜予確認。

(七)第七章「我國行政法人推動現況及展望」部分

劉研究主持人宗德：有關本章，陳研究員月春今天並無新的資料提供，惟沈律師撰寫「我國行政法人國立大學」一文之論述，可納入本章內容。

(八)本研究專題第一章由沈律師負責撰寫，惟請袁執行秘書配合提供考試院委託研究緣起等相關資料。另研究報告之撰寫格式等，統由研發會整合、統一。

(九)蔡副秘書長良文特蒞會就劉教授帶領小組成員作專題研究，表示考試院感謝之意。

八、下次會議時間暫訂為 6 月 23 日下午 2 時。

九、散會：上午 12 時 15 分。

考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第七次會議紀錄

一、開會事由：「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第七次會議

二、開會時間：中華民國93年6月23日 星期三 下午2時

三、開會地點：考試院傳賢樓七樓會議室

四、主持人：劉研究主持人宗德 紀錄：謝秀鳳

五、出席人員：詳附件一會議簽到表

六、主席報告：略

七、會議情形：

(一)首先確認上次會議紀錄(修正如附件2),並廣續就專案成員所提供之資料按章節依序討論。

(二)第一章「序論」

劉研究主持人宗德：

1.「壹、研究背景」部分

(1)第1頁第3行,「85年」前面加上「民國」二字。

(2)第2段應區分為3段,第1段敘述中正文化中心改制為行政法人之情形,並於第4行增加該中心目前行政法人化之法制作業概況;第2段從第1頁倒數第3行「本研究計劃」開始,除第2頁第1行後段文字修正為「保障問題加以研究。」外,並請袁執行秘書確認本研究計劃之緣起並整理後送沈研究員納入本段中敘明;第3段從第2頁第2行開始,除「而日本」修正為「又日本」及「考試委員多所提問,認為有就該制度作通盤研究之必要」修正為「均可作為本研究計劃之對照參考」外,有關日本及英國行政法人制度之內容應再擴充。

2. 「貳、研究目標」部分，請將本研究各章節之正確名稱納入。
3. 「參、工作步驟」部分，第 6 行「進行各組意見交流」後面加上「開會的會議紀錄詳參附件」。

王研究員旭統：

1. 第 1 頁第 12 行有關 91 年 3 月 30 日政府改造委員會第 3 次委員會議討論通過，決定將目前行政院所屬一級機關調整為 23 個一節，由於 93 年 6 月 23 日公布施行之中央行政機關組織基準法之規定並非如此，為避免誤解，建議開一個註說明。
2. 為加強本研究計劃之研究背景，建議針對國內文獻作探討，於序論中說明我國目前對行政法人之發展已有哪些文獻，但因對目前所要探討問題而言資料仍嫌不足，因此有必要進行本研究。

劉研究主持人宗德：

1. 開一個註說明中央行政機關組織基準法通過後，對行政院及其所屬各機關設立之總數限制及組織規模建制標準等之規定，是否會導致機關之垂直減量，而衝擊行政法人建置之必要性等。
2. 增加「肆、文獻回顧」，內容應包括行政法學上曾召開與行政法人相關之大型研討會有哪些，界限如何，其與本研究之區隔及本研究計劃可以參考之處等。
3. 除一般機關改制為行政法人之文獻回顧外，有關傳統文教類營造物，如中正文化中心、國立大學等改制為行政法人等亦請一併敘明。

(三)第二章「先進國家制度之介紹」部分

劉研究主持人宗德：

1. 第一節「日本獨立行政法人制度」第 11 頁提及行政法學者

藤田宙靖教授認為獨立行政法人其實是「改良型之特殊法人」，請對「特殊法人」加註予以說明。

2. 第三節有關我國制度與先進國家制度之比較部分，請沈研究員與袁執行秘書協調，在行文上需做相同之處理。並請各研究員於會後就本節再詳為檢視，針對文字用語之精確性、完整性及與行政法人最新發展是否有矛盾或扞格之處，以紅筆訂正後送沈研究員確認。至於「二、我國制度與日本制度之異同」請再整理，二者異同之比較請增列為 10 點，比較的方式究係先論日本或我國，其順序應相同。
3. 研究報告格式，均採同頁註；數字之書寫方式，統計數字、個數、年代及條文均以阿拉伯數字表示；內文中並儘量避免用「的」（以「之」取代）及問號；所有之參考文獻均移於本研究報告全文之最後。有關參考文獻之引用順序為：中文書、中文論文、外文書、外文論文；參考資料之引用格式，則請沈研究員將法學文獻標準之引用格式 mail 各研究員自行調整後，再請袁執行秘書做統一之處理。
4. 第二節「英國政署制度」部分，「政署組織型態調整一覽表」請置於本文，不要放在附錄；圖一「政署之設立步驟」請放寬圖表之間距；「肆、結論」改置於本章第三節，有關英國制度可供我國借鏡之處，需與日本做相同之處理，另有關外國制度可供參考部分，建議區分為短中長期來說明。第 11 頁「參、實施情況」提及「政署 截至 2002 年 3 月止，總共 127 個」建議以最新之政署資料加以更新。

(四)第三章「行政法人設立與法律關係之探討」部分

陳研究員月春：本章章名原為「行政法人設立標準」修正為「行政法人設立與法律關係之探討」；第 18 頁「3、司法審查」之內容，業依上次會議決議，增加大法官會議之相關解釋予以補充；至於「參、公法人之行政救濟制度」部分，已引用

吳庚之見解予以補強。

劉研究主持人宗德：

- 1.章名請修正為「行政法人之設立標準及法律關係」。
- 2.第一節「貳、公法人之類別」部分，引用陳敏「行政法總論」中相關之論述即可。
- 3.第三節「貳、行政法人之公權力行使」部分，請以國立中正文化中心或最有可能行政法人化之機關為例，說明行政法人行使公權力之概念。
- 4.第四節「小結」，內容請再做擴充。

(五)第四章「行政法人之組織架構」部分

劉研究主持人宗德：

- 1.第 4 頁第 5 行，有關「中央行政機關組織基準法」業賦予行政法人設立之法律依據部分，請引述具體條文內容。
- 2.第 4 頁「參、行政法人之設置程序」部分，有關之設置程序並非指一般之行政流程而言，而是指行政程序法上之法律流程，包括人民之參與等，請加以補充納入。
- 3.第 12 頁（四）行政法人內部組織如何配置始符合行政法人建制之目的，其標題應是（三）。
- 4.第三節「壹、行政法人之權限及營運（業務運作）理論探討」部分，其中行政權及財政權之說明，內容請再補充。
- 5.第 15 頁「貳、行政法人之權限及營運（業務運作）之落實」部分，請加以區分標題，類似：一、原則性規範；二、值得商榷之處 等。
- 6.第四節「小結」，內容請再做擴充。

(六)第五章「行政法人現職員工權益保障及人事管理」部分

劉研究主持人宗德：

- 1.有關日本國立大學法人化後，其職員是否亦不具公務員身分之疑義，請將爭議點 mail 沈研究員幫忙確認。

2. 中正文化中心人事管理規章之定位如何？法人之自治規章，其法律位階應只是行政規則，尚未到法規命令之層次，是否如此？請再確認。

(七)第六章「行政法人之監督機制與績效評估」部分

劉研究主持人宗德：

1. 章名請修正為「行政法人之監督機制及績效評估」。
2. 第 16 頁註 17 倒數第六行「抓你辯子，」應是「抓你辮子，」。
3. 第 6 頁「2. 依考試院 92 年赴日本考察有關日本國立大學法人化相關資料載，法人化強調尊重大學之自主性，然『中期目標』為何需由文部科學大臣核定？」一節，有關「中期目標」究係由文部科學大臣核定或擬訂？請再確認。

(八)第七章「我國行政法人推動現況及展望」

劉研究主持人宗德：

1. 第二節「目前推動現況」修正為「優先推動個案」。
2. 第三節「我國國立大學行政法人化可行性之評估」修正為「國立大學行政法人化」。
3. 第四節「未來展望」部分，請逐章以條例式方式做展望之處理。
4. 第五節「小結」刪除。

八、下次會議暫訂為 8 月 17 日下午 2 時。

九、散會：下午 4 時 50 分

考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第八次會議紀錄

一、開會事由：「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第八次會議

二、開會時間：中華民國 93 年 8 月 17 日 星期二 下午 2 時

三、開會地點：考試院傳賢樓七樓會議室

四、主持人：劉研究主持人宗德 紀錄：胡昭容

五、出席人員：詳附件一會議簽到表

六、主席報告：本研究報告已接近完成階段，謝謝各位研究員參與研究之辛勞。這次會議就整個研究計劃內容作最後確認，並就格式作一統整，請各位研究員就負責撰寫部分再加修正後定稿。

七、會議情形：(發言情形略，僅就主持人裁示作摘述)

(一)首先確認上次會議紀錄，請各撰稿人就研究計劃內容相關部份確認，並請就內文錯漏字部分再詳加審視修正。

(二)全文使用簡易文言體如「之」、「乎」、「者」、「也」；年份轉換為阿拉伯數字；註碼放在標點符號前面；

(三)日文參考文獻保持原貌，日文附註仍保留簡體字如：「獨」、「會」；年份之引用，視開會主體涉及國內或國外而定，國內文獻用民國，國外制度介紹用西元，引註亦同。

(四)內文採 14 號標楷體，內文格式以左邊對齊第一字為原則，章節不需粗體，一、(一) 1.(1)之後第二行皆拉齊至左邊對齊，另起一段時內縮二字元。資料來源及引註的字體採 12 號標楷體。

(五)註釋格式：書開雙引號，文章開單引號，作者後接書名或論文名稱，頁數前加逗號，書名後加括號(出版社、年份)，頁 10 改為 10 頁。

註釋範例：

吳庚『行政法之理論與實用(增訂七版)』(三民書局、90年)，

71頁。

劉宗德『授予行政法人全民健康保險基金會公權力之必要性及其範圍』（行政院衛生署92年專案補助計畫、92年），164頁。

劉宗德「日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析」（收錄於法治斌教授紀念論文集『法治與現代行政法學』、93年），396頁。

同註11，25頁至27頁。

許宗力「國家機關的法人化」月旦法學第57期（91年5月），10頁。

(六)參考文獻排列次序，以報告書為先、書其次、再次為論文；本國文獻先於外國文獻，排列以時間由近到遠為原則，外國文獻則以中文、日文、英文（依作者姓氏排序）為序，。

(七)本研究報告審核程序，係先簽請二位審查委員進行書面審查，同時提考試院研究發展委員會議審查，經依審查意見修正後，再提考試院院會報告，本研究案即行結案。並印製單行本分送本院部會相關單位參考，且將全文登載於考試院全球資訊網供各界參閱。

八、散會：下午 5 時 10 分

考試院研究發展委員會研究專題「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第九次會議紀錄

一、開會事由：「行政法人設置有關問題之研究」專案小組第九次會議

二、開會時間：中華民國 94 年 1 月 27 日 星期四 下午 2 時 30 分

三、開會地點：考試院傳賢樓七樓會議室

四、主持人：劉研究主持人宗德 紀錄：胡昭容

五、出席人員：詳附件一會議簽到表

六、主席報告：本研究報告初稿經提考試院研究發展委員會第 33 次會議審查，在會議上各委員針對內文多所指教，故再邀集各位研究員作最後的討論，另外，對於最新資料部分請再檢視補正，接著就正式定稿提報考試院院會。

七、會議情形：(發言情形略，僅就主持人裁示作摘述)

針對研發會委員建議及二份書面審查意見，彙整以下問題，請各位成員就各自負責部分作一修正回應。(註：本會議紀錄中之頁數為初稿之編頁順序，與最後訂稿略有出入)

1.此篇報告主題為「行政法人設置有關問題之研究」，既然題目是有關問題之研究，是否能於第三頁第貳部分研究目標，與研究計畫題目相呼應。亦即研究目標要寫入探討行政法人設立的哪些相關問題：如設立標準之問題？如何設定較適當？組織架構如何較為妥適？人事管理如何予以保障？人事管理是否過度保障？致行政法人缺乏績效，或保障不足造成員工惶恐。成立行政法人後，內部如何管理？跟之前行政機關的管理有無不同？讓問題不致流於之前行政機關的狀況。與原機關之績效評估與監督機制有何不同？如何較為妥當？這些問題須參考國外經驗作為探討，如日本對行政法人有何處理方式，是否能直接移植國內，或因本國國情不同而不能移植？英國政署制度如何處理？如何移植？或有條件視本國國情移植。在研究目標(三)我國行政法人

推動現況、目前的草案內容，對我們欲探討之問題是否有幫助？草案中有否需要改進者；期許在報告中能提供建議，對研擬中的行政法人法草案能給予方向、作法，使本研究報告符合「行政法人設置有關問題之研究」題意，能讓讀者一目了然。

2.文獻回顧之處，可稍做加強補充，文獻回顧內容已將國內研究過之題目或研究計畫一一列舉出來，但這些研究焦點在哪，重要觀點何在？雖已融入報告中，但希望再稍微介紹，方便日後思考，也更合乎學界文獻回顧之習慣。

3.關於第 4 頁參、工作步驟部分，研究小組只針對文獻分析及意見交流作說明，建議對步驟圖中其他部分稍作解說。

4.關於研究目的這一項，答案在內容中已經很充實，但主要針對何問題進行分析解答，宜在報告之前要指陳出來；問題之陳述希望不要一連串的以疑問句列出，學術上習慣加以分類，作為後面延展的基礎。這報告中的「研究目標」能否改成類似研究目的等。

5.第 53 頁，我國與日本及英國制度之比較圖表很清楚，但欠缺名稱。第 55 頁，我國與日本、英國制度比較表「人員身分」欄中我國現職「編製」內人員，應修正為「編制」。

6.第 38 頁，英國如何設立政署，共有 5 項標準。裡面觀點跟彭錦鵬教授不同，吾人較偏向彭教授之意見，亦即原來行政機關的某些部分，可能在目前時代中不太適當，需要機構合理化 rationalise，而非譯為重組或整合。原因在於原來的方式可能沒有效能效率，至於如何合理化是另一回事。合理化可能以重組、整合或政署等方式表現，前面所提四種方式以外的方法進行；rationalise 指行政組織（包括機關跟機構）是否適當合理，因為時代不一樣，不適合的必須調整，用整併、重組、或法人化等非前述 4 種方式使之合理適當。

7.英國政署制度，翻譯不甚妥當，但現今很多機關都採取此翻譯，就暫時採取這個譯法。此制度其實際上為執行機構，但如

此翻譯會讓人誤以為政務性機關。報告中明顯點出，政署只是執行機關，決策由主管部會決定，所以只需注重如何達成最高效率，服務品質最好，其仍屬行政機關，只是較享有自主性、自律性、獨立性而已。若報告想將光譜兩端一併吸收，規劃我國行政法人內涵當然可以，但很明顯其並非法人。另外的一端是法人，幾乎與機關已經沒有太大直接關係。法人可成為權利義務主體，但政署並沒有此種地位，因此截然不同。兩者如何取捨，或者中和後可產生我們自己獨特的行政法人，需要留意說明白。

8.第 40 頁，翻譯要忠於原文，organization、office、service 都譯做署，如此並無區別；翻譯應強調信、達、雅，信即與原文一致之意，希望加以修正。第 46 頁 rationalisation 英文為合理化，並沒有看到重組 reorganization 之意，希望翻譯能照原意。第 53 頁的表格整理得非常好，方便讀者比較，但一般習慣表格要有名稱，需要標示主要內涵為何，用標題將之表達出來，請予以補充。

9.第 57 頁，倒數第 4 行「常任部長」似「常務次長」之誤繕。

10.第 66 頁，提到行政法人建制原則，較偏向於以行政院組織改造推動委員會第 3 次委員會議之決議加以分析研擬，能否把這些剛提到的大帽子，亦即為何某行政組織需法人化的問題加入。因為某些國家公共任務不具強制性的，偏向服務性或跟民間有互相競爭機制的，建議將相關問題加入行政學理論，譬如為何某些行政組織要改為行政法人，是否基於效能效率考量？若維持原行政組織型態，現今社會中性質可與民間組織相互競爭者較不適合。第 67 頁（三）不適合民營化者，譬如國父紀念館不適合改為民營。（四）無法自給自足者，需要政府預算，民間藝文中心大部分為自己的經費，加上賣門票等服務費用，政府委託只給予少部分錢，兩者不太一樣，可多加著墨。從藝文活動組織，到文化、學校教育、國立大學法人化，要推動到哪些程度或範圍，需符合行政組織設計原理，此部分在行政學中佔很大份量，研究

所博士班有專門開課，探討行政組織如何設計發展變遷。此重要性，以二次戰後美國羅斯福總統發現行政部門做事無法貫徹，需要組織改造、政府改造為例，重點是讓國家順利達成目標。

11.第 68 頁，「行政法人之民主正當性」的探討，在這邊提供參考意見。學政治學的人，會討論行政組織之成員，是經過國家考試進去並非民選，其所作所為如何不背離民意；在行政學中對行政機關中的民主控制有相關探討。舉英國為例，英國部長即由執政黨資深議員擔任，他們從後排議員熬到成為前排議員，有二、三十年的時間，部長來自議會，控制部裡的文官。文官雖然經由考試進入，但受到部長的控制，亦即依循民主議會決議控制，成為民主控制。亦即劉教授報告第 153 頁中提到，行政法人有關的法規要送到立法院，立法委員經由民意選出，是以可透過民主控制。行政法人很多經費來自於政府，立法院或監察院如何監控，可將這邊其中一部分移到第 68 頁，表現民主控制或立法控制的思考方式，提供參考。

12.第 171 頁，對於立法院附帶決議要求清查政府出資或捐補助之財團法人部分，其決議背景主要是立法委員對於政府捐補助之財團法人，雖依民法規定設置，惟部分仍執行公共服務事項，但立法部門無法監督，以致產生一些問題，建議附註說明其背景因素，俾以瞭解其全貌。

13.第 176-180 頁所論及之大學行政法人化可能面臨之問題，提出五大點，點點皆重要，分析清楚正確，並在未來展望中提出一些建設性的看法，這是正確的，可惜沒有強而有力的建議，實為美中不足之處。

14.第 170 頁，為行政院人事行政局所印製的表格，欠缺表名稱，建議加入。台北大學於 11 月 27 日舉辦「強化行政法人公私治理」之研討會，在此建議可將幾項做比較，看是否有可行性：從政府組織中拉出來的行政法人，與原屬政府組織，以及完全屬私部門的財團法人，三者能否詳細的比較，更瞭解為何要將行政

法人從政府體系拉出來，會更精彩。第 172 頁，倒數第 8 行，「沒有草案決定」似應為「沒有草率決定」。第 174 頁，第 4 行「即足之爭議」，建議改為「之爭議」。第 175 頁，倒數第 10 行，附註 165 似應在「之」之後。第 185 頁，第 5 行，「取長補短」似應為「擷長補短」。

15. 行政法人經驗部分需要再類型化，內容中有行政法人通則性立法，另有指出將來需要分類立法的，因為未來的社會多元異質，很難包辦一切。未來以通則性為原則，無論哪個類型皆須共同遵守；再分類並為各類型之立法，確立指導原則；第三層次則具體立個別法。因個別機構，其設立的目的、職能或功能不一，在不違背上面兩層次法律或通則性法律下，再立特別法，較為適當。

16. 誰對外代表亦為重要問題。若有董事會還有執行長，執行長顧名思義為執行性的，如何對外代表？應該決策性機制才能對外代表，亦即議事機關才行，因此必須為董事會或理事會來對外表示意見，所以形式上雖為合議制，但對外表示意見還是需由董事長或理事長做為代表，否則與常理不合。在此要明確提出建議，從法理角度分析糾正目前不妥適之處，以期對未來的建置有所幫助。

17. 第四章章名「行政法人之組織架構」，後面再加上「及權限運作」。另第 119 頁，倒數第 6 行，附註 114，應在「？」之前。

18. 絕大多數國立大學對於法人化並不表支持，其反對的理由何在，在報告中似可略作交代。過去在國立大學協會中關於行政法人意見很多，所以聯想到行政法人可能因機關性質不同，所遭遇之困難也會有所不同。譬如一樣是教育部所屬的國立大學及兩廳院就有很大的差異，國立大學的教師多未具公務人員資格，而兩廳院編制人員則均具公務人員資格，可見不同機關有不同性質，是否也會有不同作法，似可略作著墨。

19. 兩廳院已實施行政法人些時，執行過程中有無發現哪些

地方不足，譬如適法性問題，或員工在執行前後有無不同。事實上很多國立大學員工很擔心行政法人執行後未來會沒有工作，甚者不少具公務人員資格的員工也開始找工作，深怕實施行政法人後有很多問題會浮現出來，所以希望瞭解兩廳院在執行一段時間後的感受如何。此研究未來需給相關單位參考，是否能提出行政法人執行前與執行後之不同點及如何解決？可考慮在結論中提出，應不會給研究小組太大壓力。

20.第 101 頁，所提「 . . .」，由於一般行政機關多改制為公務員型行政法人，致仍有 95% 之行政法人職員仍保有公務員身分，其員工權益完全依據現行公務員人事法規辦理，因此並無因機關改制行政法人，現職員工權益須加以保障之規定。」部分，由於日本近五年來（至 2004 年 10 月），各省之下已設有獨立行政法人 108 個（不含 89 個國立大學法人及 4 個大學共同利用機關法人），其中非公務人員型法人數有 51 個，公務員型有 57 個。就上開數據分析，主觀認定一般行政機關多改制為公務員型行政法人，與事實不符，連帶後段敘述仍有 95% 之行政法人職員保有公務員身分之見解，恐需重新計算。因此，本章簡述公務員型仍保留公務員身分，因此無須權益保障之說法，建議再蒐集相關資料確認，俾以客觀衡平論述。

21.第 102 頁至 103 頁，所述日本獨立行政法人人事管理，內部設置「董監事」部分，應是「理監事」之誤繕，請再查證。

22.第 104 頁，英國政署等同部會附屬機關，不具法人資格，其公務員員額併計政府總員額計算；此與行政法人為法人組織，不在政府組織內，且員額不計入政府員額相較，兩者屬性完全不同，不宜將政署歸類為「外國行政法人制度」（第五章第一節標題）？該節標題建議修正。（註：第二章介紹日本獨立行政法人制度及英國政署制度，標題為「先進國家制度之簡介」）

23.第 106 頁至 114 頁，所述精省優退加發 12 個月，對照行政院組織改造優退僅加發 7 個月，會產生不衡平之說法，其論述

依據並不齊全。因精省優退初期雖為 12 個月，惟後期適用則改為 7 個月與國營事業民營化優退加發規定相同，因此，上開精省初期 12 個月優退給與僅能算是特例。此次配合行政院組織改造優退訂為 7 個月，純是基於衡平性考量，若加發 12 個月，恐將引發國營事業已民營化同仁回頭要求補償，反而複雜化。是以，文內論據建議再加強。

24.第 108 頁，精省暫行條例施行期限立法院已同意延至 94 年 12 月 31 日，文內有無配合更正之必要，請參考。

25.第 120 頁，有關行政法人權益保障方式之檢討，建議可比照中華電信及中華郵政公司化，採限期留任方式處理部分，由於行政法人係由行政機關改制，其業務事項仍以公共服務及低公權力執行事項為主，其屬性與事業機構完全不同，其人員處理如比照事業機構模式限期留任，行政法人推動將更加困難，因此，本文論述建議採多方向思考。

26.第 122 頁，有關行政法人負責人之董事長、理事長、首長及專任之董（理）事、監事是否有公務員服務法及公務員懲戒法之適用問題，建議應採納考試院對於草案第 19 條之不同意見，對於上開人員應有公務員服務法及公務員懲戒法之適用。然而，針對此一議題行政院基於行政法人之建制目的，以及考量行政法人進用人員如適用公務員服務法，可能產生渠等要求適用公務人員週休二日、公務員請假規則等問題，以及離職人員受「旋轉門」條款限制，恐阻礙民間企業人士參與之意願等，爰提出不同意見。茲以本研究立論主題在於探討行政法人設置有關問題，其內容論述應含括各方意見，爰建議增列行政院不同之見解。

27.第 129 頁，檢討分析中正文化中心改制行政法人後，其藝術總監如未具公務員身分，其可否任用公務員？可否核定其考績？及相關職務對照表如何訂定？以及如何建立良善的人事選拔制度等均將產生問題。此部分，國立中正文化中心設置條例第四章人事及現職員工權益保障專章已有明定，原有公務人員保留

公務人員身分，因此並不會產生藝術總監任用公務人員問題；此外，在核定考績方面，該設置條例亦規定依原適用之公務人員相關法令辦理，不能適用之事項亦由行政院會同考試院另定辦法行之（目前已定有「國立中正文化中心改制行政法人隨同移撥繼續任用人員人事管理辦法」）；又有關該中心人事選拔制度建立，該中心亦已依設置條例規定研擬「國立中正文化中心人事管理規章草案」，經董事會通過現已報經監督機關（教育部）核定中。是以，針對上開問題，該中心設置條例均已有明文處理方式，本文論述將其再設定為問題探討，並不恰當。

28.第 118 頁檢討分析部分，關於現職員工權益保障方面，提及「行政法人法草案，有詳盡規劃，在該法第 29 條中明定，行政法人之個別組織法律或通用性法律規定有關現職員工保障事項，不得與行政法人法草案相關法條之規定牴觸。由於目前採「行政法人法」草案與行政法人個別組織法律同時推動之方式進行，因此為避免各機關因現職員工規定保障權益之規定不一，而產生爭議或有互相援引之虞，於是規定各機關改制行政法人有關現職公務人員權益保障之規定，均應以行政法人法之規定為準」。個人以為，行政法人法是基準法性質，現今行政院將之與個別組織法律同時推動方式進行，將對人事作業實務產生很大困擾。基準法本身若不先訂定，起碼分類通則性法律應先訂出，譬如文教等等分類通則性法律應先訂定，不得已才以個別組織法律訂定，如此進行會較妥適。否則會有疑義，例如國立中正文化中心改制為行政法人後，其負責人是否適用公務員服務法及公務員懲戒法，以致於本文內也提到行政法人法草案研議過程中，考試院建議行政法人之負責人應有公務員服務法或公務員懲戒法之適用。類似情形如有基準性規定，就不會有疑義，現在個別立法會各行其事。尤其是權益保障事項，個別立法後權益已實現或已成為事實的，日後為免牴觸，只好像公務人員基準法草案一般，反過來以基準法配合個別法來規範，將來行政法人法草案似會發

生類此狀況。行政院雖已做此決定，我們在研究上能否提出具體建議，目前政策上如未能先制定基準法律，起碼通則性組織法律應先訂定，包括涉及公務員服務法部分哪些人適用，以適度統整權益保障事項。

29.第 121 頁關於人事管理部分，目前行政法人最大問題是允許兩套人事制度長期並存，本文已論述很多也非常質疑。我們都知道問題所在，但少有徹底解決問題的決心，例如公務人員任用法第 29 條資遣規定，雖然法律規定機關裁撤或組織變更而須縮減人員時可以資遣，但實務上沒有人真正去執行，因為過去一向對現職人員權益保障最為重視，法律是一套，但執行較寬鬆。不過兩種人事制度長期並存是否合適，須考慮行政法人化之目的與人員權益保障之間的衡平性。否則即如第 121 頁所述，兩套人事制度如果不整合，行政法人未來就缺乏發展性。

30.對於現職員工之保障，各國有其妥協之做法，有關第五章行政法人現職員工權益保障及人事管理部分，第 101 頁的壹、日本獨立行政法人部分，劉教授 12 月東京行有最新資料（特定獨立行政法人職員將於 2006 年結清國家公務員年資），建議應予增列。

31.中正文化中心改置行政法人後，留任人員與新進人員（行政法人後進用的人員）二者在績效、薪資、激勵措施的差異，造成二元管理之困擾，如何加以整合使之共存並達成提高機關績效？或可向該中心多蒐集相關資料分析提出策略，以利之後改制法人機關參考執行。

32.由於中正文化中心非屬行政院勞委會關定適用勞基法之行業，新進人員既不受公務人員相關法規之拘束，亦不受勞動基準法之保障，法制規定顯有疏漏之處，應研究補救。

33.第 135 頁，有關行政法人之監督機制及績效評估部分，建議可對合議制、首長制以及執行長制等各制度優缺點多加探討比較。

34.我國行政法人制度設計以董事會合議制為原則，首長制為例外，不若日本與英國多為首長制，對於行政法人中正文化中心董事長的定位及其與專業執行長的權責劃分問題如何解決？若董事會與執行長產生理念衝突，如何化解？董事長兼任好還是專任好？遴選董事長或執行長的人才時，應以經營管理實務見長的人較為適合或是以具有專業學術背景的人較為適合？

35.第 162-163 頁所論及之監督機關權力的適度問題，指出應該配合首長制的觀點，加以調整，不然行政法人化的政策，必將步上失敗的地步是正確的看法，本論文結論應該斬釘截鐵的指出，不可以含糊的語氣來處置。

36.第 161 頁，倒數第 3 行，「特定共任務執行」，似應為「特定公共任務執行」。第 162 頁，第 9 行後段「持員」似應為「人員」；第 14 行後段，「虞論」似應為「輿論」；第 20 行後段，「董（理）會」似應為「董（理）事會」。第 170 頁表格請加入表名稱。

八、散會：下午 4 時 30 分

參考文獻

一、中文部份

(一) 專書暨研究報告

吳庚『行政爭訟法論』(台北、88年5月修訂版)

吳庚『行政法之理論與實用(增訂八版)』(台北：三民書局、93年)

哈特穆特·毛雷爾(Hartmut Maurer)著，高家偉譯，『行政法學總論』
(台北：元照出版公司、91年9月)

許宗力『國家機關組織法人化之研究——以港務局法人化為中心』(行政院經濟建設委員陳敏『行政法總論』(台北：神州圖書、92年1月))

黃台生『公共管理——英國文官體制的再造』(台北：揚智文化出版社、92年)

郭冠廷、黃錦堂、陳志華、彭錦鵬『公法人之組織設計與人員任用管理之研究』(行政院人事行政局委託研究計畫、91年12月)

廖義男『行政法之基本建制』(台北、92年)

廖義男『國家賠償法(增訂版)』(台北、93年)

劉宗德『授予行政法人全民健康保險基金會公權力之必要性及其範圍』(行政院衛生署92年專案補助計畫、92年)

立法院法制委員會編「行政法人法制化」公聽會報告(92年6月5日)

行政法人與組織改造學術研討會(主辦單位：行政院組織改造推動委員會、社團法人臺灣行政法學會、92年10月)

行政院人事行政局「行政法人法草案說帖」(92年4月)

行政院人事行政局日本韓國考察報告(92年8月)

行政院研究發展考核委員會九十年年度自行研究報告-日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性(90年12月)

行政院研究發展考核委員會『政府改造』(92年12月)

行政院研究發展考核委員會『政府績效評估』(93年1月)
行政院民國92年2月13日「行政法人法草案」座談會記錄
行政院民國93年6月7日院授人力字第0930062636號函頒「機關改制行政法人應辦理之事項、時程及分工表」及「機關改制行政法人應研擬之法規彙整表」
行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局編「組織改造—行政法人篇」(92年5月)
行政院組織改造推動委員會、行政院人事行政局「攜手民間、邁步全球 組織改造之行政法人篇」(92年5月)
行政院衛生署九十二年專案補助計畫 - 授予行政法人全民健康保險基金會公權力之必要性及其範圍(92年7至12月)
行政機關績效管理暨績效獎金制度學術研討會(主辦單位：行政院人事行政局、國立政治大學公共行政學系、92年4月)
考試院92年考銓業務國外考察日本考察團報告(93年4月)
政府機關(構)法人化研討會會議實錄(主辦單位：行政院研究發展考核委員會；協辦單位：台灣大學法律學院公法研究中心、91年12月)

(二) 論文期刊

王浦傑「論行政計畫」法學叢刊第188期(91年10月)
卡普蘭「克服公共部門運用平衡計分卡的障礙」人事月刊第38卷第4期(93年4月)
朱武獻「公務人力績效管理制度」(考試院「政府改造與文官體制」國際研討會、92年10月)
李建良「論公法人在行政組織建制上的地位與功能 - 以德國公法人概念與法制為借鏡」月旦法學84期(91年5月)
李建良「德國環境行政法上的資訊公開制度」月旦法學87期(91年8月)
李建良「機關法人化之理論基礎」(收錄於『政府機關(構)法人化研討會會議實錄』, 行政院研究發展考核委員會、91年12月)

- 吳安妮「平衡計分卡在公務機關實施之探討」研考雙月刊第 27 卷第 5 期（92 年 10 月）
- 林三欽「中正文化中心組織改制問題初探 兼論其行政法人化之展望」（收錄於『行政法人與組織改造學術研討會』，行政院組織改造推動委員會、社團法人臺灣行政法學會、92 年 10 月）
- 林明鏘「評『行政法人法』草案以行年人事行政 143、144 期（92 年 3、6 月）
- 林海清「公務人員績效評估制度之探討」人事月刊第 33 卷第 6 期（90 年 12 月）
- 林素鳳「日本政府資訊公開法制及其施行成效」月旦法學 87 期（91 年 8 月）
- 邱吉鶴「英美兩國績效評估制度比較」研考雙月刊 27 卷 5 期（92 年 10 月）
- 范江真嫩「政府資訊公開與個人隱私之保護」法令月刊第 52 卷（90 年 5 月）
- 翁岳生「行政的概念與種類」（收錄於翁岳生編『行政法（上冊）』（翰蘆、89 年）
- 張文貞「行政法人與政府改造：在文化與理念間擺盪的行政法」（收錄於『行政法人與組織改造學術研討會』，行政院組織改造推動委員會、社團法人臺灣行政法學會、92 年 10 月）
- 許宗力「國家機關的法人化 - 行政組織再造的另一種選擇途徑」月旦法學 57 期（89 年 2 月）
- 陳月春「行政法人推動實例 - 國立中正文化中心改制行政法人之簡介」公務人員月刊 93 期（93 年 3 月）
- 陳愛娥「應否及如何對公法人與行政機關開放行政救濟管道？」月旦法學 77 期（90 年 10 月）
- 陳愛娥「行政法人化與行政效能-『行政法人』作為政府組織改造的另一種選擇？」月旦法學教室 12 期（92 年 10 月）
- 盛子龍「德國機關法人化問題」（收錄於『政府機關（構）法人化研

- 討會會議實錄』，行政院研究發展考核委員會、91年12月)
- 黃舒梵「我國行政權民主正當性基礎的檢視 - 以德國公法釋義學對於行政權民主正當性概念的銓釋為借鏡」憲政時代第25卷第2期(88年10月)
- 黃新福「非營利組織的治理型態解析」(收錄於『公共管理論文精選(1)』,台北:元照、88年)
- 黃榮志「行政院組織改造全紀錄 - 二二年五月至二三年七月」人事月刊第37卷第2期(92年8月)
- 黃銘輝「公法人概念之學理與實務」憲政時代第24卷第2期(87年10月)
- 黃錦堂「德國機關分權化整體責任改革之研究 兼論我國行政法人的設計」(收錄於『行政法人與組織改造學術研討會』,行政院組織改造推動委員會、社團法人臺灣行政法學會、92年10月4日)
- 程明修「制度的終結? - 國立大學行政法人化之選擇」法學講座25期(93年1月)
- 野宏著、林素鳳譯「日本的資訊週期」(92年7月)
- 彭錦鵬「英國政署之組織設計與運作成效」歐美研究第30卷第3期(89年9月)
- 彭錦鵬「英國政署制度之沿革與成效」人事月刊185期(90年1月)
- 董保城「從『學者共和國』到『學術企業體』之兩難 - 論新版大學法草案」月旦法學106期(93年3月)
- 劉宗德「中日行政法人制度之比較」(92年4月)(宋發表)
- 劉宗德「日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析」收於法治斌教授紀念論文集『法治與現代行政法學』(台北:元照、93年5月)
- 劉思辰「公共部門導入平衡計分卡之淺談」人事月刊第38卷第5期(93年5月)
- 劉靜如「『行政法人法』草案之立法目的與重點論述」人事月刊第37

卷（92年7月）

蔡秀卿「日本獨立行政法人制度」月旦法學 84 期（91年5月）

蔡茂寅「公法上之爭議與行政訴訟 - 司法權界限理論之檢討」台灣本土法學（88年12月）

蔡茂寅「機關法人化實務問題之探討——以行政法人建置原則之探討為中心」（收錄於『政府機關（構）法人化研討會會議實錄』，行政院研究發展考核委員會、91年12月）

蔡進良「中央行政組織法變革之另一取向 - 日本獨立行政法人制度之引介」月旦法學 83 期（91年4月）

二、日文部份

舟田正「特殊法人論」收於雄川一郎
政法大系第7卷行政組織』（東京：有斐閣、1985年）

立行政法人制度研究編『獨立行政
一法規、2002年）

藤田宙靖「國立大學と獨立行政法人制度」ジュリスト 1156 號（1999年）

「法律 國立大學法人法等六法」法令解說資料總覽第 261 號（2004年）

三、英文部份

Better Government Services, Executive Agencies in the 21st Century,
Agency Service Delivery Team, Cabinet Office, July 2002.

Christopher Mabey, Denis Skinner (1998), “Public sector, Management,
Employee empowerment”, The International Journal of Public
Sector Management. Bradford: Vol. 11, Iss. 6

Improving Management in Government: The Next Steps, HMSO, London,
1988.

John Greenwood, Robert Pyper and David Wilson, (2002) ‘New Public

Administration In Britain' , London, Routledge

<http://www.soumu.go.jp/hyouka/dokuritu-gyouseihoujin.htm#2>

<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final>

<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/975naka23.html>

<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0905nakaho-30.html>

http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/satei2_f.html

<http://www.momat.go.jp/IAINMoA/index.html>

<http://www.ntj.jac.go.jp/jigyo/hajime.html>

<http://www.wam.go.jp/wam/>

http://www.jcp.or.jp/diet/nittei/155/touron_1127.html

<http://www.hokudai.ac.jp/bureau/socho/agency/s121212-18.pdf>

[http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies/agencies/establish.shtm.](http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies/agencies/establish.shtm)

[http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies/agencies/factsheet2.shtm.](http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies/agencies/factsheet2.shtm)

<http://www.cabinet-office.gov.uk/min-org/organisation/index.asp>

<http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies/agencies/factsheet.shtm>