

目次

中華民國九十七年一月 第五十三期
January 2008 NO.53

考銓季刊

1 日本、韓國國立大學法人化對我 國立法之啟示

／董保城

21 行政法人與政署之制度選擇

／彭錦鵬

37 由學術自主論公立大學行政法人 化之可行性

／仇桂美

50 效率、課責、政治與法人治理： 建置行政法人制度的四項思考

／劉坤億

63 政府契約用人制度變革之研 析

／蔡良文

95 歐盟公私合夥政策之分析

／孫本初 鄭國泰

122 我國卸任國家元首禮遇法制 之演變及相關問題探討

／曾明發

發行人／張俊彥
社長／蔡良文
社務委員／黃炳煌 陳德禹、張世賢、柯三吉、翁興利、
張瑞濱、陳春生、蔡志方、林明鏘、李惠宗、
劉宗德、湯德宗、董保城、黃俊杰、王麗玉、
洪貴參、陳荔彤、陳新民、陳慈陽、周志宏、
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路1號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

印刷廠：京美印刷企業股份有限公司
地址：台北縣中和市立德街148巷50號4樓
電話：02-3234-4589
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
台灣郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款
規定，本院自94年5月1日起不另擊發收據，請自
行保管繳款收據備用。）
戶名：考銓季刊
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

日本、韓國國立大學法人化對我國立法之啓示



董保城*

摘 要

台灣在國立大學法人化立法工作一度受挫。如今，捲土重來，在立法時機上，步在日本、韓國之後，他山之石不但可以攻錯，也可以從日、韓實施之經驗，對我國立法有正面參考，更符國內學術環境，有益於國家競爭力之提升。

在比較日、韓二國與台灣現行法制及實務運作狀況之後，本文提出以下十個值得我國於立法時思考及學習的重點：一、法人化不能偏離大學自治、學術自由之本質；二、校長權責加重，統合學術與經營管理之領導；三、引進企業經營理念，創設「經營協議會」，讓大學法人經營管理、財物運用與教學研究事項區分；四、董事會、校務會議存在必要性之商榷；五、各校間、各學院系所差異化發展趨勢；六、對於大學基礎性及長期性研究經費，法律應明文保障補助比率；七、學生學費提高法制化；八、教師退撫費用仍應由政府繼續負擔；九、教育部應支付國立大學法人化之轉型費用；十、重大決策須事先溝通，強化校內民主程序。

關鍵詞：法人、經營協議會、教育研究評議會(委員會)、幹部會、理事會

* 國立政治大學法學院教授

The Enlightenment of Incorporation of National Universities in Japan and South Korea for Our Country's Legislation.

Dung Bau-tscheng

Abstract

The legislation of incorporation of national universities had once been foiled. However, recently there are efforts being made to stage a comeback. Following the footsteps of Japan and South Korea, the legislative opportunity is now mature. The experience of Japan and South Korea can not only offer a positive reference for our country's legislation but also provide us teachings just as stones from other hills may serve to polish the jade from this hill. It not only fit in with our country's academic environment, but is also useful for the improvement of the national competitiveness.

After comparing Japan's, Korea's, and Taiwan's current legal system and practical operation, this article puts forward ten points for deserve our country to consider and study while legislating: (1) Incorporation of national universities cannot deviate from the essence of autonomy of universities and academic freedom. (2) Increasing the authority and responsibility of Presidents to consolidate the leadership of academy and management. (3) Introducing the concept of enterprise management and establishing "Management Council Committee" to separate management, use of property, teaching and researching affairs. (4) Reviewing the need for the existence of the board of directors and the university affairs meeting. (5) Development trend of the differentiation between universities, colleges, and departments. (6) The law should explicitly ensure a fixed-ratio subvention for the basic and chronic research of the universities. (7) Any increase of student's tuition should be legalized. (8) The government should continuously be responsible for the teacher's pension annuity. (9) The Ministry of Education should pay for the transition expenses of the incorporation of national universities. (10) In order to strengthen the democratic process in the school, momentous decisions must be communicated in advance.

Keywords: incorporation, management council committee, board of directors, cabinet

壹、前言

台灣面臨國際經濟、貿易與文化的激烈競爭，在國內政治、經濟、社會、文化正逢巨大轉型，政府效率早已成為國家競爭力之重要評價項目，從而漸有提倡「企業行政府」、「政府改造」之呼聲。依我國行政組織改造委員會的設計，政府組織改造先全面檢討機關職能，施行「四化」之後，再將仍須由中央行政機關繼續辦理之業務，依事權統一、功能強化、效率提升等標準，進一步檢討整併現行之機關組織。所謂「四化」亦即：

- 1.將不應該由政府繼續辦理者「去任務化」；
- 2.宜由地方自治團體辦理者「地方化」；
- 3.不宜由傳統行政機關實施者「法人化」；
- 4.借重民間效能者予以「委外化」。其中「法人化」部分，即著重在參考英國、德國、日本法制所建立之「行政法人化」，行政院致力相關法制化工作之推動，無論是通則性或個別法案之立法皆次第展開。法人化的推動，通案性法律制定「行政法人法」草案，於2005年8月函送立法院審議。該法定位為基準法，其目的在於就行政法人共通性事項做原則性規範，以提供個別行政法人立法時之導引。由於行政法人人事採去公務人員化，引起被改制的機關所屬公務員既有權益

受到剝削的恐懼，再加上法人化同時將立法院監督改由監督機關績效評鑑代替，無形中削弱立法權限，於是行政法人法草案在極具爭議下，被立法院擱置。行政法人法草案雖被立法院擱置，然而，行政法人制度是打破以往政府、民間體制之二分法，創設一個新的行政組織型態，是先進國家發展趨勢。基於此，2004年立法院制定通過，總統公布之中央行政機關組織基準法第三十七條就賦予了行政法人法源，其內容為：「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。」

在國民黨、民進黨對通則性法律缺乏共識下，目前僅有「國立中正文化中心設置條例」付諸實施，迄今雖仍屬邯鄲學步階段，然而，行政法人的理論與實踐仍然面臨不少挑戰。例如：政府追求效率、效能，如何激勵行政法人內部員工跳脫官僚體系思維，又能兼顧合法性等，都有待法理與實務去克服。

法人化推動不僅在文化機構，在高等教育機構配合行政院組織改造亦有改造構想將現行國立大學由隸屬教育部的附屬學校，改制為在法律上不再隸屬教育部，而具備獨立

法人格的組織體。改制動機從政治背景來看，台灣自1986年政治解嚴後，大學已漸遠離政治干擾，不再是政治受難者的避風港，封閉象牙塔的冷漠性格已趨向開放，自由與多元，特別是國家面臨競爭壓力，必須仰賴大學培育卓越人才與深化、活化各種研究與創意，創造產值、提升國家競爭力。因而大學與國家間由過去沉默、消極、被動，至今日已走向積極、主動合作，向社會開放，走向社會，走向國際。當今世界在評比國力強盛時，軍事武力不再是重要指標，反而，大學在世界排名已成為重要觀察。然而，要提升大學競爭力，國立大學在現有僵化的人事、會計與財務運作下，難以達成任務。因而法人化一直成為在台灣教育改革的重要話題。2004年行政院送立法院修訂大學法版本，曾於草案中增列「行政法人」與「董事會」，引起眾多討論，特別是董事會成員多半由教育部選聘，並且有選聘與續聘校長之權，無疑剝奪了學校多年慣行，由學校教師選任校長之慣例，以設置董事會，弱化校務會議之職權，而且由外人擔任董事，恐有外人當家之疑慮，因而，於2004年立法院修訂大學法時，法人化專章刪除，委由未來制定專法。教育部於2006年3月於教育部內邀請學者專家組成「國立大學法人化工作圈」，擬參酌

德、日，草擬「國立大學法人通則法」草案。在此同時，教育部針對取得「發展國際一流大學及頂尖研究中心計劃」的大學，如台灣大學與成功大學，要求該兩校各別提出針對該校的大學法人設置條例，試圖以國立中正文化中心模式採各別性立法。據悉，兩校校內尚未形成共識，仍未提出各校版本。

總體而言，台灣在國立大學法人化立法工作一度受挫。如今，捲土重來，在立法時機上，步在日本、韓國之後，他山之石不但可以攻錯，也可以從日、韓實施之經驗，對我國立法有正面參考，更符國內學術環境，有益於國家競爭力之提升。日本於2004年通過「國立大學法人法」，將全國89所原隸屬教育部之國立大學一步到位改制為公法人，韓國於2007年3月由韓國人力資源部提出了「國立大學法人設立、營運之相關特別法」立法制定案。其立法體制與日本相似，採全國所有國立大學一起改制為法人。相對於韓國國會議員李周浩代表於2005年12月提出的「首爾大學設置及營運相關法律案」（國會版本），僅針對首爾大學改制為法人之法律案是採個案立法之立法例，均值得我國立法之參考，惟本篇論文基於韓國資料完整性考量，先以官方版大學法人法草案為探討對象。

貳、日本法人化經驗與面臨的挑戰

因學術對國家競爭力之提昇，佔有重要地位，學術與經濟結合的議題愈來愈受重視。日本國立大學體系發展深受德國影響，日本當今所面臨之問題，也是德國目前所要解決者。德國和日本相似，多年來陷入結構性經濟危機，必須著手政府組織改革。日本如同其他國家般，採取了新公共管理（New Public Management）與解除管制（Deregulierung），以提昇公共服務效率（Effektivität）與效能（Effizienz），並同時降低成本。90年代有不少的國家設施私有化，日本亦進行國立大學法律型態（Rechtsform）的改革，成立改革專家委員會。國會於2003年通過委員會建議，訂定了國立大學法人法（National University Corporation Law）。日本國立大學從2004年4月起改制為法律上獨立社團（rechtlich verselbständigte Körperschaften），成為亞洲第一個率先實施國立大學法人化的國家，對於韓國、台灣等正在進行國立大學法人化國家，有示範作用。

日本國立大學法人法將89所原隸屬教育部之國立大學，轉型成為具有獨立法人格之大學，國立大學對教育部關係由隸屬關係轉變為監督關係。自此日本國立大學在訴訟上可以當原告，亦可為被告。對於所使用校舍

、土地，國立大學不再是國有財產的管理機關，而是成為所有權人，擁有學校財產，在符合一定嚴格條件下，大學可以貸款，甚至投資私人企業。公務人員法令與政府預算法令（Öffentliche Dienst-und Haushaltsrecht）對於國立大學不再完全適用。教育部介入國立大學事務也僅侷限於遴選校長、學費以及招生人數。改制為法人化後，國立大學對教育部關係上享有更大的獨立性，特別是在財務上、大學內部組織以及人事方面；同時也強化了和私部門、地方社團與企業界的互動。法人化目的在於要使大學不必轉型為私法人就更具獨立性，對經費支出更具效益，在財務報表上對公眾更公開透明。法人法賦予大學獨立與決策自主性，主要目的是要發展大學特色（eigene Profile）以及將某些系所培養成學術重鎮。總而言之，法人化基本構想，一方面賦予校長及其領導團隊（Stabes）有更大決策權力；另方面大學績效決定國家財政補助（die leistungsabhängige Finanzierung seitens des Staates）。

法人化後，日本國立大學管理階層結構產生重大改變（附圖一），大學校長可以不必來自於學術界，教育部根據各國立大學組成校長選考會議提出之建議人員而任命之。校長任期為2至6年，經校長選考會議明確其

任期¹。校長選考會議以一半成員來自校內教學研究評議會，是屬於校內代表；另一半由來自校外人士，所組成大學經營協議會（Verwaltungsrat）。大學校長選舉方式的改變，曾引起大學教師反彈，因為基本上，改變後的校長選舉方式削弱了院、系所往昔在校務會議上的重要影響力，同時漸漸的使大學自治理念受到挑戰²。

校長擁有最大實權之同時，教育部任命兩名監察人（Rechnungsprüfer），監察人有向教育部長報告之責。大學內並設有教學研究評議會與經營協議會，前者對教學研究事務向校長提供建言（berät），後者對學校行政事務向校長提供建言。教學研究評議會成員是由學校學術人員中產生³，經營協議會成員一半來自校外。不論是校內或是校外成員均經由校長任命⁴，校長同時為教學研究評議會與經營協議會之成員。

日本國立大學雖設置了「教學研究評議會」與「經營協議會」，分別負責「教學研究」與「經營管理」，然而這兩個協議會原

則上僅扮演諮詢功能，並無實質上決策參與權⁵。真正具有主導實權的幹部會（役員會），形成校長的小內閣，輔助校長綜理校務，甚而代理校長行使職權。幹部會成員人數不多，通常6至8名，由大學附表中規定。幹部會成員由校長選聘，送教育部核備，任期由校長決定，最長不得超過6年。成員包括來自企業界代表、教學研究專業人士、法學專業人士⁶與政治專業人士，至少有一名成員須來自校外。幹部會成員職掌分工有負責總務企劃、人事、教育、研究、財務、設施、環境安全與法務。幹部會成員受校長指揮監督，與校長同進退，有百分之八十以上為半日兼職或全日專職。幹部會重要職權依國立大學法人法第十一條之規定，有討論中期目標意見、草擬年度計劃、編列預算、執行和決算、有關學校院、系所、研究中心之設置或廢止。幹部會成員同時並有可能成為經營協議會甚至教育研究評議會之成員，因為依國立大學法人法第二十條、第二十一條，校長得指定幹部會成員擔任前述兩評議會成

¹ 德國漢堡大學法第 84 條中規定，漢堡大學協議會（Hochschulrat）有類似功能。

² 縱使學者們反彈，認為學術自由將遭受壓縮，然而反彈浪潮不久就退卻了。

³ 名古屋大學教育研究評議會成員 43 人，由學部長（系主任）加上各系代表 1 人以及校內若干研究單位組成。

⁴ 名古屋大學經營協議會成員 19 人，其中 9 人來自校外，另 9 人來自大學內部。另外一名成員即是校長。

⁵ 經營協議會每年僅召開 2 至 4 次，每次開會也不會去管細瑣小事，也不會過問學術問題。開會時聽取幹部意見，並從世界經濟、科技、管理、人文等發展變遷角度提出建議。教學研究評議會開會亦不頻繁，每 1 個月或 1 個半月開會 1 次，提供建議。

⁶ 偏重著作權與專利權。

員。以名古屋大學為例，幹部會成員8名（含校長），除法律專業的成員外，其他7人（含校長）均為經營協議會成員；在教育研究評議會中，幹部會亦有成員4人（校長、總務、教育、研究與國際交流）擔任其成員。校長同時為教育研究評議會與經營協議會之主席，主持會議。由幹部會結構、職權以及與教育研究評議會、經營協議會成員交叉重疊角度觀之，幹部會為國立大學法人化後最具實權的組織，形成大學權力核心。

日本實施國立大學法人化後，外聘專家據報載，60.1%認為其提出之建議在校務決策過程中受到重視，24.3%認為不受重視。透過校外專業人士提出企業經營管理的建議，大學的管理得到了改善，一些大學將大企業管理階層聘請加入校內各種委員會，不僅獲得大企業經營專業，並同時獲得經濟上專業知識⁷。大學甚至聘請外國專家與教授在大學工作，或成為大學決策機構的成員⁸。這種聘請校外專家與外國人士參與大學管理，在過去未法人化之前，因公務員或公職人員法之規定，幾乎不可能。法人化後，大學成員身份轉變成為較具彈性之勞動契約型態，校長成為法人代表的雇主，可以透過簽訂

定期契約的方式延聘外國學者，對企業人士也更具吸引力，除此之外大學教授更可以在私企業中兼職。法人化後，大學為了得到財務上支援，必然會加強與企業的互動。

日本教育部於2003年在各大學成立著作權中心，透過此中心以確保大學智慧財產權。迄今已有25個大學成立科技智產中心（Technology Licensing Offices）。

法人化前，學校職員必須從經過國家考試之公務員中選任，法人化後學校可不再受制於公務人員體系僵硬之法令，學校自己就可以找最適合的人，給予最適當的報酬。由於職員不再是公務員而是勞工，可以參加工會，9所國立大學曾為職員超時工作津貼事宜與職員工會達成協議。

法人化後，大學獲得政府經費，採概括預算（Globalhaushaltes）制，依大學自己的需要動支經費。在法人化後第一年，國立大學從政府獲得經費占預算總額的47.7%。在財政部壓力下，教育部對各國立大學補助每年須遞減1%。因而，各大學想要從教育部多獲得些補助難度甚高。大學在爭取政府補助遇到困難，必然思考如何增加學費收入。迄今，學費收入占大學總預算14.6%。法人

⁷ 例如東京大學聘請日本鐵路公司管理，擔任大學財務分析與出納部門的主管。

⁸ 迄今已有不少國立大學聘請熟悉美國與英國高等教育管理的外國人，擔任大學高階管理工作。

化後，大學如何動支經費，享有相當大自由。教育部通過不少規定，以影響大學決策，確保大學管理，例如要求大學必須在「目標與績效協議範圍內」(Ziel-und Leistungsvereinbarungen) 達成任務⁹。在進用教師方面，除了採取定期契約外，教授退休後是否必須補缺，也比過去更審慎。各種委員會、小組會議之數目與開會次數，在法人化後亦大量減少。

大學未來想要爭取教育部更多補助，就必須看教育部以 6 年為期對大學所設立之中期目標，各大學是否完成，達成率有多少？這 6 年中期目標重點在於「教學與研究的改善」、「行政效率效能的提昇」、「良好財務狀況」(die bessere Finanzausstattung)、「評鑑、批評性建議 (Kritische Würdigung) 與成果實現」等，並因中期目標的設立，使得大學各種工作報告必須公開。教育部在訂定 6 年中期目標之前，必須先邀請由教育部所設立的「評鑑委員會」表示意見¹⁰；然而，評鑑委員會非隸屬於大學，亦不是教育部的一部分。評鑑委員會藉由另外一獨立的公法機構，「國立學位與大學評鑑研究中心

」(National Institute for Academic Degrees and University Evaluation)，以評鑑大學教學、研究為重點。此一中心成員為大學，對大學進行評鑑結果向評鑑委會作報告，並針對大學所提的資料提出討論，向教育部提出建議。

法人化後，大學相互間與院系間差異愈來愈大，競爭的結果，產生卓越、非卓越的大學或院系，經營好的大學將同時獲得政府與企業的資助。日本政府對於國立大學法人化後所負擔經費責任，不因法人化後而有減少，只是分配各大學經費的法則，從此以後是根據各大學績效分配經費¹¹。各大學為了展現績效，就會集中重點發展學校特色，以致形成大學院系內不同發展。法人化後大學內部與營運有關重要位置皆邀請企業界專業人士來擔任，在人事任用上有很大改革。在使用經費上享有很大自主、善用「公私合作」(public-private patnership)，獎勵研究計畫，改善與鄰近環境與公司、團體合作關係。

大學積極爭取外部資源，向國內或國外學生積極招生，有些大學甚至與廣告行銷公司簽約，以網路、報章雜誌等各種傳遞方式

⁹ 如減少教職員人數等。

¹⁰ 評鑑委員會有 20 人來自曾為大學教授、大企業代表 (如 Canon) 工會與新聞界人士。

¹¹ 德國學者與聯邦憲法院判決一致認為，從基本法第五條第三項「大學享有學術自由」來看，政府有義務確保大學享有基本營運費用。(Notwendiger Unterhalt, Scholz in Maunz/Dürig Art5 III Rn.116; BverfGE 35.79; 88, 129)

促銷大學形象。不少大學紛紛在城市或外國設立據點，其中亦包括北京，因而在Hiroshima大學有不少學生來自中國大陸。由於人口統計學生人數將日益降低，各大學必須積極爭取學生。另外影響學生入學因素，一方面是學費，另外就是提供大學生畢業的就業¹²。在日本外國學生日益增多，在2006年外國學生佔1.9%，然而，與OECD相比有5.7%，與德國相比有10.1%，在1.9%外國學生中有65.1%來自中國，12.4%來自韓國，大體而言，日本外國學生超過90%來自亞洲。除了外國留學生外，成人在職進修的終身學生，從重要學校收入一環來看，日益重要。

法人化後，教育部對大學監督沒有因而減弱，縱然法人化改革的目的總是有提升大學自主性之聯想，日本教育部透過評鑑結果以及提供各種多樣研究計畫分配經費，以保持教育部對法人國立大學之影響與監督。國立大學法人化後，大學校長領導至為重要，校長職務增加，如在人事和財務的決定上，外部的評鑑以及各種執行面財務的考慮。校長領導的團隊成員其中如會計主管或副校長，從教育部或曾任教育行政主管中延攬，以強化大學和教育主管間之關係。校長領導力必須具備類似管理帶領一個大企業般的能力

。大學最龐大成員是教師與研究人員，他們多年慣於自主獨立地為自己以及學術而忙碌。大學教授、研究人員在學術研究自由專心致力基礎理論研究，由於基礎學科不像實用學科容易轉換市場價值，為大學創造營收，此種基礎教學、研究人員容易和學校發生衝突。法人化國立大學校長面臨挑戰競爭愈來愈多，想要擔任或將要擔任大學校長的人士，應該接受各種儲備研習課或研習班，作為接掌學校行政之準備。在日本國立大學協會(Japan Association of National University)自2004年開設校長、副校長與其他管理人才的研習班。在德國若干大學開設大學與學術機構管理碩士學位，如布萊梅、漢堡大學，甚至開設高等教育與研究管理學位、歐洲碩士學位等。德國很早就將國立大學改制為公法人，教育部根據由外部人士參與作成之評鑑結果作為大學經費補助之依據，德國北萊因威斯法邦是德國最早引進此一制度的邦，另外有柏林大學2006－2009年根據預算結構法(1997)第二章第一條第一項與第四項¹³。日本於2004年將國立大學全部改制為法人，是否能達到國際頂尖大學目標，尚待觀察，然而，批評學者較擔心，大學與企業日益增強緊密合作關係，會不會危及到大學基礎研究以及教師研究自由受到壓縮。大學未來必須向

¹² 對於學生的就業服務，亦為往後觀察重點。

¹³ Art II §1 Abs.1 und 4 des Haushaltsstrukturgesetzes 1997

市場開放，大學所從事活動必須向外界說明。

參、韓國國立大學法人法草案重要內容(依據2007/3草案)

韓國於2007年3月9日作了“國立大學法人化法”立法預告，依據其立法理由，法人化之主要目的是為了要將現有政府組織型態之死板、非自主性、維持現狀型的營運體制，轉換為具有柔軟且自主性變化指向型的營運體制，以提升國立大學的競爭力，並在大學自主下，建立與促進自我的發展，以建構出有特色的教育、研究系統。以下簡述其重要內容：

一、管理、經營架構(附圖2)：

1.總長、學院長是由總長、學院長推薦委員會選出2人到3人之候選人，對理事會提出選任要求，由理事會選任其中1人，經由教育人力資源部部長提請總統任命。

總長、學院長對外代表國立大學法人，並對其運作負責，其職務由章程訂之。

2.理事會理事由符合下列資格者中選出15人以下組成。

A.總長、學院長。

B.教育人力資源部部長推薦者1人。

C.企畫預算處長官推薦者1人。

D.體長所推薦者1人。

E.校友會代表或校友會代表所推薦者1人。

F.教育研究委員會會長。

G.財務經營協議會會長。

H.產業界或經濟界人士。

I.其他學校經營上有必要之專門性和經驗的外部人士。

審議、決議下列事項：

A.總長、學院長的選任。

B.委員的選任及解任之相關事項。

C.任員及教職員的人事和報酬之相關事項中的基本事項。

D.大學的預算、決算及財產的取得、處分和管理之相關事項。

E.教育、研究之相關主要事項。

F.大學的組織設置、裁撤及營運之相關事項。

G.章程變更之相關事項。

H.章程規定的制訂及修改廢止之相關事項。

I.法令或章程中應由理事會決議之事項

J.其他理事會認為必要的事項

3.監事由理事會選任，並應取得教育人力資源部部長的同意，其職務為：

A.監察國立大學法人的財產狀況和會計。

B.監察理事會的營運和該業務之相關事項。

C.其他章程中規定為監事之職務。

4.教育研究委員會由該國立大學法人的教師組成，審議事項如下：

A.學生入學、畢業之相關事項。

B.教師之相關事項。

C.教授評鑑、研究之相關事項。

D.教育課程、成績、學位等校務管理之相關事項。

E.中期計畫和教育研究相關之事項。

F.其他理事會或總長、學院長要求審議教育、研究之相關事項。

5.財務經營協議會由該國立大學法人的教員、職員、學生及社會人士所組成，審議事項如下：

A.預算及決算之相關事項。

B.註冊費、學費等與對貧困學生資助之相關事項。

C.主要事業的投資計畫及營利事業之相關事項。

D.中期計畫中組織及經營之相關事項。

E.貸款之相關事項。

F.伴隨預算或決算負擔之規則制定及改正之相關事項。

G.其他理事會或總長、學院長要求審議大學財務經營之相關事項。

二、財產及會計：

1.國立大學法人設立時，將國立或公立大學所有之國有財產、公有財產及其物品，無償讓與該國立大學法人。

2.國立大學法人會計一元化，明確地連繫會計營運與成果。

3.政府預算不採項目別之型態，而係以總額預算方式支援捐助金，以保障大學預算編列、使用的自主權。

4.為了大學的營運，在必要的情況下，得長期貸款或發行學校債，有多樣的財政確保手段。

5.國立大學法人在不妨礙教育、研究活動的範圍內，得進行營利事業，該收益應用於學校營運上

三、支援及培養：

1.為了國立大學法人安定的財政支援，國家應每年支援捐助金。

2.為了國立大學法人基礎科學領域之支援、培養，國家應建立、施行包含財

政支援等的解決方案。

- 3.總長、學院長以4年為期，必須設定經營成果目標，並在每事業年度開始之前，建立、公布反映該成果目標的大學營運計畫，忠實地履行。
- 4.教育人力資源部部長每年評鑑、公佈經營成果目標的實績，並將其結果反映在行政及財政支援上。

四、雇用及年金保障：

- 1.任用為國立大學法人的教職員時，視同從公務員身分中退職。
- 2.不想轉換為國立大學法人所屬職員者，在改制為國立大學法人後的5年間，得維持公務員身分，並轉任至國家機關或地方自治團體。
- 3.國立大學法人的教職員適用「私立學校教職員年金法」，然享有公務員年金水準的保障。

肆、韓國國立大學法人法草案之特徵

(依據2007/3草案)

一、明白規定從政府移交到國立大學法人的重要權限

- 1.對預算編列、決算決議權，項目別預算方式改為總額預算方式。

2.對法人所管有之財產行使所有權，為了大學營運，必要情況下，同意大學透過舉債或長期貸款等方式，以保有多樣的財政確保手段。

3.將大學法人會計一元化，明確地連繫會計營運與成果。

4.對教職員採用與升遷、酬勞等人事營運決定權。

5.必要組織設立、廢置決定權。

6.將國立大學所管理之國有財產、公有財產及物品，無償讓與該國立大學法人。

二、管理結構之改變

1.由以往以教授會為中心的議事決定，改為學校內外人士參與的「理事會」為中心的議事決定，透過外部人士參與來反映社會期待。

2.組成以理事會、教育研究委員會、經營協議會為中心的營運體制。

三、校長（總長）由校長推薦委員會，選出二至三位候選人，向理事會提出推薦，再由理事會選任其中一人，經由教育人力資源部長提請總統任命。

四、法人化後教職員適用私立學校年金，享公務員年金水準的保障。

五、大學營運企劃之建立與評鑑，經由經營

目標契約（以四年）之締結，對中長期成果評鑑的施行，作綜合評鑑，對社會公佈，並將其結果反應在行政、財政支援上。

六、為了解決因法人化所產生國家縮減對大學財政補助之疑慮，特別明定：

- 1.以法律明確保障，對於國立大學持續的財政支援義務。
- 2.對各大學基礎學科與理論之研究投資比例提高，在政府總研究經費預算實列。
- 3.防止學生學雜費提高，制定學雜費提高準則。
- 4.擴大政府保證學費貸款制度受惠對象（目前每年50萬名受惠）。

伍、他山之石，借鏡學習(代結論)

一、法人化不能偏離大學自治、學術自由之本質

大學享有學術自由制度性保障，大學自治權應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項。研究自由、教學自由及學習自由等事項即為大學學術自由之內涵，司法院大法官解釋第382號著有明文。大學組織結構與學術運作必須以校內從事研究、教學的教授、研究人員及參與學習之學生為主幹，縱使法

人化使國立大學人事、會計更具彈性、自主性與開放性，改制後國立大學重要學術人事如校長之產生，以及涉及教學、研究學術重要事項之決定，仍須由大學校內教師，基於校園民主法理參與選任或參與決策。日本國立大學法人化後校長是由校長選考會議選任後，由教育部任命之。校長選考會議成員由「教育研究評議會」、「經營協議會」各選出一半成員組成之。前者，是由校內教授所組成；後者一半成員來自校內教師、職員與學生，另一半則是校外人士。就校長選考會議成員來看，多半來自校內教師、學生，對校長人選擁有重要影響力。韓國國立大學法人法草案（以下簡稱韓國草案）第十六條明定「總長、學院長由總長、學院長推薦委員會中，選出二人到三人候選人，對理事會提出選任要求，由理事會選任其中一人，經由人力資源部部長提請總統任命之。總長、學院長推薦委員會相關具體事項，由總統令決定之。」。無論是「推薦委員會」或「理事會」之成員均有來自校內之教師、研究人員或學生。

反觀，我國國立大學法人通則法草案之規定，校長由國立大學法人董事會遴選及續聘評鑑。董事會成員其中三分之二為由國立大學法人推薦之社會公正人士，另三分之一

則由教育部選派代表。相較日、韓校長之產生仍然保障校內教師、研究人員及學生之當家作主，我國校長之產生完全偏離以大學教師、研究人員及學生為主體的學術自由之本質，無怪乎要遭到反彈，產生擔心外人當家，侵害學術自由之疑慮。職是之故，校長之形式任命仍屬於教育部，然而校長候選人產生方式，不論是日本「校長選考會議」或是韓國「總長、學院長推薦委員會」再推薦校長候選人時，仍然在校內對教師、研究人員與學生進行遴選意見徵求之工作，對於校長候選人透過校園民主取得共識。法人化後大學校長權責加重，只有透過校內民主程序，始能使校長權力行使具有民主正當性。

二、校長權責加重，統合學術與經營管理之領導

法人化後，校長原先由下而上“bottom-up”之領導與決策模式，改為由上而下“top-down”的領導。校長成為大學法人運作的軸心，無論是教學、研究學術事項之決策或是學校財務經營管理，校長均享有最終的決定權。校長不再對校務會議負責，而是透過校內、校外各種評鑑機制，對大學自行擬定中期計畫之執行成效來評鑑校長治校能力。日本國立大學法人校長對外代表大學法人

，對內綜理大學法人業務，為「幹部會」（相當於我國三長、研發長）之首，同時為經營協議會與教育研究評議會成員並為主席。韓國草案第十七條規定總長、學院長為理事會當然成員，而理事會如前所述，有權決定大學預算、決算及財產取得、處分和管理事項，教育、研究之相關主要事項以及大學的組織設置、裁撤及營運之事項。反觀我國國立大學法人通則法草案第十七條列舉校長職權，其中一項為執行校務會議及學術評議會決議事項。校長僅負責執行，最終卻必須負政策成敗之責，權責不符，應予刪除。

三、引進企業經營理念，創設「經營協議會」，讓大學法人經營管理、財物運用與教學研究事項區分

教授治校不是將大學內所有事項全交由教授來管理。大學自治法理基礎在於學術自由，舉凡對教學、研究與學習事項均應以教授為主體；然而，對於大學內土地、校舍與財物等運用與管理，必須納入社會經營管理專業人士參與管理。日本法人化後，在大學內部與營運有關重要位置，即邀請各界專業人士擔任「經營協議會」成員，善用公私合作，加強與形象良好公司團體合作關係，同時也提升大學活潑善鄰之形象。因「經營協

議會」之設立分工，亦改善過去以教師為主幹所組成教授會或校務會議，舉凡學術與校務經營管理事項無所不問、無所不管之權力大卻相對無責之缺點。法人化後將學術與經營管理區分，依循不同機制而處理，原先校務會議或教授會議權限明顯削弱很多。韓國草案模仿日本法例，將學術與財務管理分別設置「教育研究委員會」與「財務經營協議會」，前者以學校教師為主，後者則包括大學教師、職員、學生與社會專業人士，負責大學主要事業的投資計畫與營利事業之相關事項。

我國通則法草案僅規定了學術評議會，將原先教師評審委員會增加學術事項職權，對於類似日本、韓國之「經營協議會」相關規定卻付之闕如。國立大學財政長期依賴政府預算，如不思利用大學教學、研究成果去創造收益，大學幾乎沒有一套確保自己財政之手段。法人化成立經營協議會不是消極地將學校現有場館外租，或者傾全力辦理各種學分或學位在職進修專班。大學應該積極將各種研究透過產學合作方式，以智慧財產轉移創造市場價值，近幾年韓國電視連續劇劇本改編文學名著，都是大學文學系積極參與。日本各大學成立的科技智產中心都是經營協議會重點推動工作。同樣地，法人化大學

賦予經營協議會透過舉債或長期貸款等，更能保有多樣財政確保手段。大學財政沒有自主、有效經營能力，完全依賴政府預算，怎麼能期待學術獨立自由之風骨。我國通則法草案獨缺法人化引進企業經營理念的「經營協議會」或「財務經營協議會」實乃立法重大疏漏。

四、董事會、校務會議存在必要性之商榷

我國國立大學法人通則法草案規定應設董事會，董事會之董事沒有大學法人之成員，皆為校外人士。董事會重要職權是審議校長資格及辦理校長續聘評鑑，審理國立大學法人合併、停止及重大變更，監督國立大學法人預（決）算之執行，其職權界定為外部諮詢、監督機制。我國通則法草案同時規定校務會議職權如中期計畫、年度計畫及業務報告有關業務管理事務，大學預（決）算有關業務管理事務，審議組織規程及有關業務管理事務重要章則等。從董事會、校務會議產生方式與職權觀之，我國通則法草案試圖建構一校外、校內民主參與和監督機制；然而法人化國立大學是要強化校長職權、集中領導，用校內、校外事後績效評鑑機制來代替傳統民主參與和監督機制。日本沒有類似我國通則法草案董事會之名稱，日本國立大

學法人法中雖有“理事”之用語，然而理事之產生與職權均由校長任命賦予，其功能如同校長小內閣的重要幹部。韓國草案亦有理事會之設置，從其理事產生方式與職權來看，具有融合我國董事會與校務會議之精神，特別是韓國大學理事會中大學校長是當然成員，理事會決策當應受到校長之影響。法人化要將大學轉換為具有自主、彈性與有計劃地朝向發展指標，具有成本績效問責制，以構築出有特色的教育、研究學府，就必須賦予各大學校長更多決策權。法人化納入外部人士參與經營管理，就是不要讓學者環繞細瑣問題打轉，鑽入學術牛角尖，而是藉社會外部人士以經營管理者角度切入，更具宏觀視野。事實上，日本法人化後雖有經營協議會與教育研究評議會之設置，每學期開會之次數並不多，只是審議，不作決定，權力沒有想像那麼大，只是聽取學校幹部會（校長與其小內閣）的報告，或最多表示意見而已，幹部會才是最大權力者。基於有權有責理論，董事會與校務會議對大學校長校務決策與執行只有掣肘制衡功能，難以集中事權，應考慮加以刪除。

五、各校間、各學院系所差異化發展趨勢

法人化賦予各大學獨立法人格，各大學

依其特色自主地發展，使各個學校具有個性化，彼此之間形成各具特色的差異性。教育部分配財政經費時，依各大學不同績效作不同分配。大學間如此，大學內各學院系所亦然，院與院之間、系所與系所之間發展，各憑教學、研究能力去爭取資源、發展特色。學校分派資源將脫離雨露均霑法則，走向以各院系所績效成果作為分派之準據。表現卓越的大學或院系所，獲得政府資源或民間挹注經費將更加豐沛；反之沒有競爭力的大學或院系所將因欠缺政府與民間經費的奧援，迫使大學或院系所裁撤或合併，即大學必須瘦身，必須有經營成本概念，負成敗之責。法人化後大學與大學間之競爭，學院系所間之競爭，教師教學與研究彼此間之競爭，形成了百校齊放，百家齊鳴的狀態，各大學內部如何訂定一套校內評鑑制度，合理分配校內資源，提昇教學、研究誘因刻不容緩。

六、對於大學基礎性及長期性研究經費，法律應明文保障補助比率

法人化使大學經營必須兼顧成本費用，對於基礎學科系所，由於創造利潤能力相較實用系所不足，以及學校為爭取教育部各種既定補助而調整大學研究發展方向，勢必將忽略大學基礎性、長期性研究。因而在立法

上可以參酌韓國草案第三十四條，國家為了國立大學法人基礎科學領域之支援、培養，應建立、施行包含財政支援等解決方案。其中包括持續地擴大基礎學問培養計劃，在政府總研究開發預算中，對基礎學問投資比率提出年度目標值。我國在學術研究經費預算編列上，係由國家科學發展委員會負責分配，未來教育部應結合國科會共同統籌應用，匡出一定比例經費以補助大學基礎性、長期性研究之經費。

七、學生學費提高法制化

由於法人化國家財政支援走向減縮，為使學費調升有一定程序與標準，應建構學費提高收費準則。日本國立大學法人學費提高亦仍須經政府同意。除了學費提高法制化外，韓國政府保證學費貸款制度受惠對象日益提昇，亦不失為減少學生因學費提高所帶來的生活壓力之好方法，同時使經濟弱勢家庭孩子受教育機會不致受排擠。

八、教師退撫費用仍應由政府繼續負擔

法人化後，教師與職員去公務員化，不再是考試院公務人員退休撫卹基金支付之對象。未來教師、職員退撫費用，仍應由政府繼續負擔，不能由各大學財政支付，否則由於各大學欠缺長期穩定財源，無法作最後盈

虧之擔保，將使國立大學聘任卓越師資喪失優勢。韓國草案明定教職員適用私立學校年金，然享有公務員年金水準的保障，即同時有教職員雇用承繼保障及公務員年金水準的支援方案雙重保障。

九、教育部應支付國立大學法人化之轉型費用

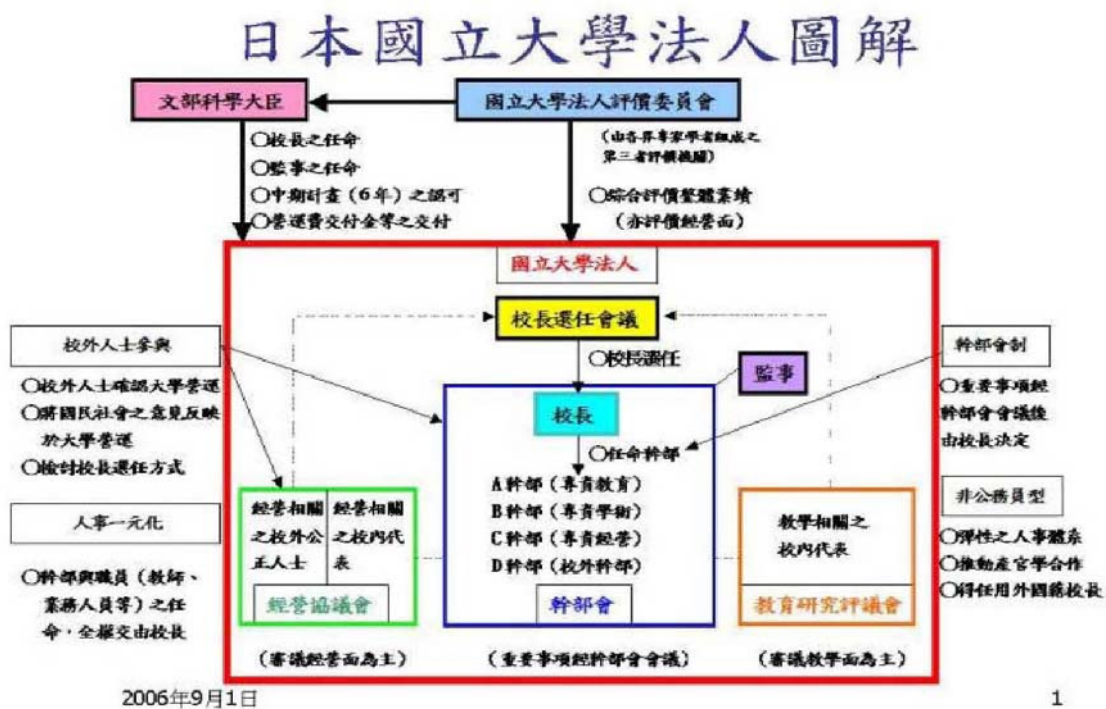
法人化的轉型過程，教職員身分與權利義務隨之轉變，產生退休、福利金等費用支出，法人化後國立大學原來所管理國有財產之盤點、登記等費用，以及會計制度建立所生之費用，教育部應有配套措施予以補助與承擔。

十、重大決策須事先溝通，強化校內民主程序

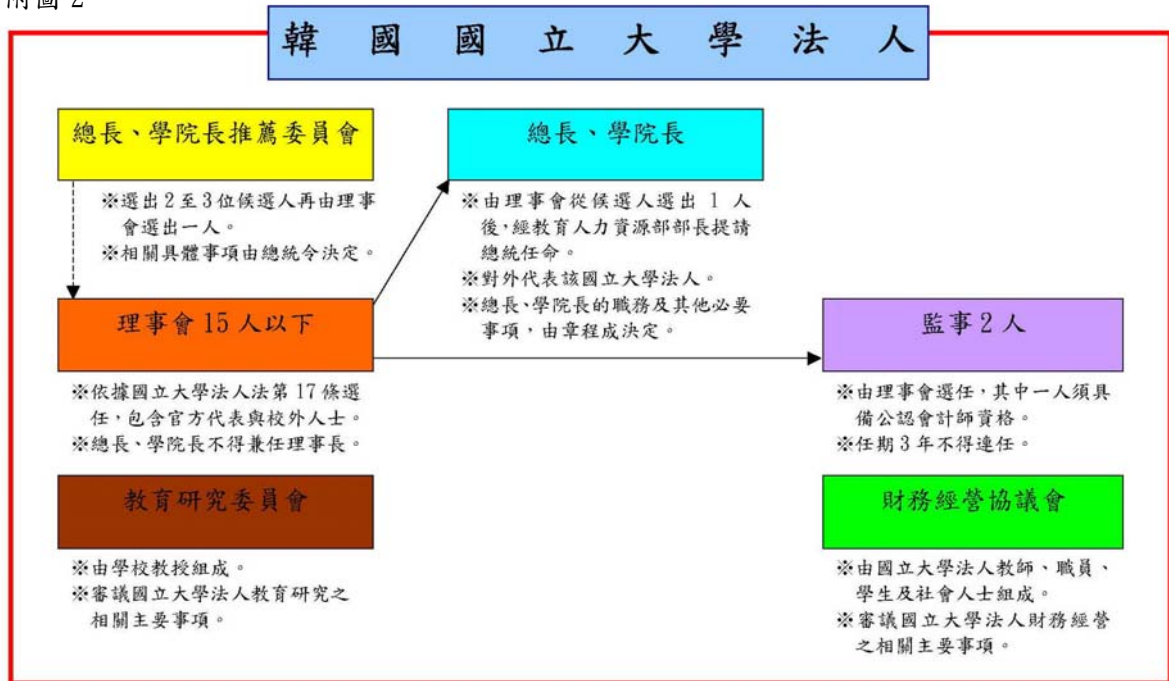
校長權責加大，決策模式不能完全由“top-down”取代“bottom-up”，重大決策仍須事先溝通、協調取得成熟共識後，再作決定。例如：法人化後之日本國立大學幹部會成為重要的權力核心，幹部會通常先以懇談會方式，邀各方代表廣泛交換意見，到達相當共識程度後，才正式召開幹部會。除此之外，任何提交幹部會議案作成決定之前，均先行經過學部長會議（局部長會議）之研擬討論。按學部長會議（局部長會議）並未於日本國立大學法人法中明文規定，但例如京都大學之學部長會議（局部長會議）即由校

內各系所、研究機構選舉產生41名代表，主要負責大學經營面、教學方針之聯絡、調整與協調。值得注意的是，目前日本7個卓越大學多尊重由下而上的舊制，幹部會作任何決策，均經過事先諮詢學部長會議（局部長會議）。

附圖 1



附圖 2



行政法人與政署之制度選擇



彭錦鵬*

摘 要

政署（Agency）模式是英國文官體系一百五十年來革命性的改變。先進國家學習英國「政署化」（agencification）經驗的結果是，中央政府中類似政署的制度，約佔經濟合作發展組織國家中央政府50%到75%的公共預算和公務人力。

英國的政署和行政法人組織型態，在發展過程中，並不以單一、一致性規定的法律為行政組織建制的基礎，而採取逐步發展、隨時調整法律規範的作法，呈現務實、理性的結果。我國的法律體系比較固定僵硬，在行政組織調整方面，要求以法律為規範的基礎，缺乏彈性、容錯、不斷修正的逐步演化空間，和政署制度、行政法人制度的基本精神有所出入。

我國如果要採取行政組織多元化的途徑，應該學習英國的經驗，並融合、適應我國的政治文化和行政文化，優先考慮和傳統部會機關比較接近的政署模式。政署模式運作比較成熟之後，再行考慮採取行政法人的制度，是較佳的制度選擇。

關鍵詞：新公共管理、行政法人、政署、行政改革、英國

* 中央研究院歐美研究所副研究員、國立臺灣大學政治學系副教授

Institutional Choice between Agency and Administrative Body

Peng Ching-peng

Abstract

Agency model developed and expanded in UK has greatly reshaped British public organizational format and civil service since 1980s. Agencification trend in the world has also dramatically changed the financial as well as civil service structure among OECD governments. British agency model and administrative body model are analyzed and compared. It is suggested that Taiwan should adopt the agency model first to avoid overt political influence in personnel appointment. No matter what kind of organizational model chosen, it is suggested that institutional standards and guidance be established.

Keywords : new public management, agency, NDPB, Quango, administrative reform, UK

壹、緒言

歐美先進國家自從1980年代末期以來，在石油危機的背景下，各國基於不同的因素努力精簡財政支出、提高政府效率和效能，紛紛採用機關組織重組及人員精簡等措施，不斷推動行政改革工作。此一風潮從1990年代開始更為世界各國所積極推動，而形成為「新公共管理」(New Public Management, NPM)政府再造運動。1980年代英國開始推動國營事業全面民營化，大幅削減傳統上的公部門組織，其後並陸續推動各種績效管理的改革工程。

就政府組織型態而言，政署制度(agency system)可以說是影響世界各國最大的組織變革。從1988年開始，英國首相柴契爾夫人根據續階計畫(Next Steps)陸續推動從瑞典引進的「政署」制度，將行政機關中公權力的行使程度較低而提供服務的性質較高者，改變為由執行長擁有人事和財政裁量權的行政首長。英國實施政署制度以來，將近八成的英國文官都改隸到政署之下。同時，英國的政署制度並向外擴散到世界各國，成為各國紛紛學習的對象。從文官體系的制度運作而言，政署模式的創設與持續發展，是英國文官體系一百五十年來最具革命性的

改變。這一模式及近年來英國文官薪給、職等彈性鬆綁的制度變革，共同形成英國政府人事制度最徹底、前進的理念與制度更張。

英國的政署模式取法自瑞典十七世紀以來長久採用的獨立性較高之政府單位。瑞典政署數目約達三百個，行政事務儘量不必部長干預，而其年度預算則根據其年報成果做分配。瑞典的政署機制變動較大，在1990年到1998年間，新成立了大約一百個新的政署，但同時也結束了約一百六十個政署(彭錦鵬，2000: 90)。就全球的眼光來看，現在採用某種政署制度的國家，包括了瑞典、英國、荷蘭、芬蘭、日本、美國、牙買加、坦桑尼亞、葡萄牙等國家。雖然目前資料並不是非常的充分，但經濟合作發展組織最近的預測是，在中央政府中類似於政署的制度，大概佔了經濟合作發展組織國家中央政府50%到75%的公共預算和公務人力(OECD, 2003)。「政署化」(agencification)因此成為歐美公共行政學者所熱烈討論的主題，而跨國比較研究政署制度的風潮仍然持續之中(Pollitt et al., 2004; Pollitt & Talbot, 2004; Pollitt & Bouckaert, 2004)。

政署制度的優點是，政署擁有較大的自主空間，將會帶來經濟規模、生產力、或者顧客回應性的改進(Pollitt & Bouckaert,

2004: 175)。政署的優點從英國文官體系大量採用政署型態的組織而言，已經獲得證實。單一目的、功能的政署，主要在於追求組織的專門化和服務水準的不斷提升，但其最大的問題則是造成行政協調的困難。Rhodes (1997: 53)對於政署制度的批評就是，政署會造成制度的「碎塊化」(fragmentation)。目前已有部分的文獻指出，最少在紐西蘭(Boston et al. 1996: 88)、英國 (Office of Public Services Reform, 2002) 和 荷蘭 (Roberts, 1997: 106-111)這些國家，「政署化」已經使得協調的問題惡化。瑞典上百年來已有非常悠久的政署制度，但是仍然發現各部會缺乏「能力」和「專業」以有效管理他們屬下的政署 (OECD, 1998: 4)。對於醫院、學校和福利住宅的個別福利組織而言，較多的自主空間往往也會造成協調的弱化 (Pollitt et al, 1998)。

政署制度的優點和缺點其實是一種交換的關係，也就是說，政署會帶來的優點常常在同時之間要付出部會階層欠缺協調的代價。不過，就算中央集權式的組織中，協調的問題仍然是存在的，並不是政署制度才會產生協調的問題。

要解決協調的問題，政署制度需要倚賴清楚的績效目標和課責的關係，從而能夠消

除部會碎塊化的情況。然而，績效目標和課責的關係往往沒有充分整合，也就不能夠發揮效果。Pollitt主張，政署制度是一種交易的情況，而不是一種矛盾的情況，就實務上而言，制度上明顯提升的自主性，其實要付出政策或計畫協調的某些損失 (Pollitt & Bouckaert, 2004: 175)。

貳、政署制度的分析

英國政署制度源自於政府效率小組 (efficiency unit)在1988年的一篇名為「改進政府管理作為：續階計畫」(Improving Management in Government: The Next Steps)的報告。該報告中歸納了七點結論 (彭錦鵬, 2000: 91-92)：

- 1.文官體系中95%人員都在提供政府各式服務，而其管理與幕僚階層都認為更清楚定義並做好預算的管理方式是必要而有用的；
- 2.高階管理層大多為決策制定的人才，他們很少具有提供服務的實地管理與工作經驗；
- 3.高級文官主要在回應部長所設定之政策優先項目，而這些優先項目大多是國會的要求，和傳達、溝通政府政策；
- 4.許多部會工作繁複多元，再加上國會的要求、媒體與民眾要求公開資訊，造成部會工作過量；

- 5.部會的壓力主要在於爭取支出與活動，以致對運用資源以得到「效果」一事，反而很少關心；
- 6.要求改進績效的外來壓力並不多見；
- 7.文官體太大、太複雜，無法視為單一實體加以管理。相對於私人公司及大部分的公部門組織，六十萬人的文官體系是一個龐大的組織。

根據這一份報告，英國開始推動政署的制度。政署是英國體系中帶有強烈政策「執行」色彩的直屬部會組織，由任期固定而以契約方式聘請的執行長全權負責人事、財務、政署服務之政府單位。

政署的執行長是一準契約性的角色，有責任執行政署架構文件所設定的工作目標。依據1997年一份研究報告顯示，在一百三十一位執行長中，69%是透過公開競爭的方式而任命的，16%是由部會內部任命，另有15%是由軍方任命。而在公開甄選出的執行長中，只有37%是來自於文官體系之外。也就是說，整體而言，75%的執行長仍是由文官體系中選拔出來（彭錦鵬，2000: 102）。

政署的執行長雖然對於政署的運作，無論人事、財務、和政署服務都有相當大的裁量空間，但是其上的部長仍然有多重管道來控制政署的施政，包括批准以下項目（彭錦

鵬，2000: 96）：

- 1.政署的架構文件。
- 2.執行長的任命及其待遇。
- 3.整體及業務計畫。
- 4.主要績效指標。
- 5.政署的預算。
- 6.政署的年度效率計畫。
- 7.每五年一次的前置選項評估（prior options review）。

在英國首相柴契爾夫人推動文官體系改革之後二十年後，文官制度已經大幅變貌。1990年代文官人數只有不到五十萬人，有許多臨時性機構及一百多個政署，考選工作透過徵募及評量服務公司（Recruitment and Assessment Services, RAS）或各部會辦理（文官委員會在1991年廢除，而其功能部分由文官委員Civil Service Commissioner取代），薪俸及工作條件由部會及政署在一定限額下自行訂定，惠特利委員會制度雖然依舊存在，但大部分被部會及個別的契約所取代。永任制文官制度不再為主流，文官進出文官體系的情形越來越普遍，定期工作契約也越來越多，也就是變成了以職位競爭為基礎的職位制度（OECD, 2004）。

政署制對於英國文官體制的最大衝擊是，原來整體一致而僵硬固定的英國文官運作

體系無論在考選、任用、升遷等方面都受到根本的挑戰。從1920年代到1960年代中期，英國文官的徵募都由文官委員會中央統籌辦理。但到1994年時，將近90%的考選工作已全由部會及政署自行辦理或委由民間組織辦理 (Horton & Farnham, 1996: 109)。而原來負責考選工作，並取得政署地位的徵募及評量服務署，現在也已民營化了，於是，英國文官考選除了「快速升遷人員」(fast streamer)以外，再也沒有全國一致性的考選制度了¹。

英國文官人事制度分權化的結果，特別是政署的人事權完全掌握在執行長手中的結果是，政署成員逐漸發展出其各自的團隊精神與效忠對象。研究指出，目前的文官更傾向於視自己為某一特定部會或政署的成員，而不是文官體系的一員 (彭錦鵬，2000: 115)。他們不再顯現出整體文官體系團隊的精神，而是在單位內工作，彼此互相競爭，彼此互相批准工作契約，而在此同時，政署以其成員自己所認定的民間企業費率來收取服務的費用 (Chapman, 1997: 30)。從英國文官體系的整體而言，政署制度雖然有提高效率、效能的優點，但是其對文官制度最大的衝擊在於對統一、一致 (unified and unity)的文官

精神之打擊，傳統文官體制強調匿名、非金錢激勵、直言不諱、團隊精神等共識，遭到了破壞 (彭錦鵬，2000: 122-125)。

參、行政法人制度的分析

國內學者中有人認為，我國行政法人制度的創設，是學習日本的「獨立行政法人」制度，而日本則是或多或少學習英國的「政署」制度 (蔡茂寅，2002)。但是根據行政院研考會主委施能傑的說法，行政院組織改造委員會在涉及行政法人制度的時候，設計理念並非來自於日本的經驗而是來自英國的經驗 (人事行政局，2006: 92)。姑不論我國行政法人制度是學習哪一國的制度，行政法人制度究竟有何優缺點，才是我們關切的焦點。本文因之將根據官方說法，針對英國行政法人制度的特點加以深入剖析。

英國政府提供公共服務之組織型態，可分為部會、部會所屬 (含政署 Executive Agency)、及公共機構 (Public Body)三大類別。如果更詳細加以區別，英國中央政府組織形態其實是更為多元的，從核心的部會向外延伸，英國政府組織形態包括：核心各部會、非內閣部會、政署、特殊保健機構、非部會公共機構、國營事業、國營公司、政府

¹ 參閱網站 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/faststream/2005/devprog.aspx>, 2007/12/10。

民間合夥等類別。而其中的非部會公共機構 (Non-Departmental Public Body, NDPB) 在 1970 年代以前被通稱為準自治非政府組織 (quasi-autonomous non-governmental organizations, Quangos)，總數不到十個，例如英國廣播公司就是其中之一 (Guardian, 2000/11/20)。在 1970 年代，準自治非政府組織則快速成長到兩千個以上。柴契爾夫人執政期間大幅減少這些機構，但有時候也需要增加這一類機構。非部會公共機構又分為四種，分別為執行性公共機構 (Executive NDPB)、諮詢性公共機構 (Advisory NDPB)、仲裁性公共機構 (Tribunal NDPB)、獨立監督委員會 (Independent Monitoring Board)。

2006 年英國總共有 883 個公共機構，其中包括執行性的公共機構 199 個、諮詢性的公共機構 448 個、仲裁性的公共機構 40 個、獨立監督委員會 149 個、公有公司 21 個、英格蘭銀行、公共廣播公司 2 個、以及 23 個健保局單位。這四種公共機構中的「執行性」非部會公共機構 (Executive Non-Departmental Public Body) 在制度歸屬和運作原理上與日本的獨立行政法人、我國的行政法人制度比較類似，因此可稱之為「英國行政法人」(賴森本、許哲源，2005: 80；許哲源，2005: 16；劉坤億，2006: 13)。

英國各個不同的行政法人 (官方名稱為「執行性非部會公共機構」) 並無統一的建制目的，但主要呈現的制度特質是，行政法人基於效率、專業、去政治化和擺脫行政機關制度的束縛，重視成本效益，執行任務必須要對國會及公眾負責，與監督機關之間的權利義務關係非常明確，五年定期的檢討機制，審視機關功能是否適當，並檢驗其組織方式及任務執行的合宜性。就所有非部會公共機構而言，英國行政法人的年度支出金額和政府補助經費在四種非部會公共機構類別中，均居首位，英國行政法人所接受政府補助經費佔全體非部會公共機構總額達 98% (許哲源，2005: 12)。

英國行政法人具有以下幾項制度特徵 (OECD, 2002: 229)：

行政法人通常是由部長提議設置，代表英國政府履行行政、商業、執行、或管制的功能。

1. 行政法人任務範圍涵蓋全國。
2. 行政法人組織屬性為法人組織，具有權利能力的法律人格。
3. 他們不是政府部會，也不是政署。
4. 他們既非英國皇室管轄單位，也不具皇室地位。

5. 行政法人董事會之人選是由部長、代表部長的官員和由英國女皇（在部長建議之下）所指派。
6. 部長對於行政法人的績效和存續，附有最終說明的責任。

英國行政法人的設置法源並不一致，而係包括以下各種型態（許哲源，2005: 18）：

1. 依照個別設置條例而成立的機關。
2. 依公司法登記為公司。
3. 登記為基金會。
4. 依皇室特許狀設置皇室委員會。

同時規範行政法人的法律架構也是包括多種層次（許哲源，2005: 19）：

- 第一層：法律，由國會訂定。
- 第二層：命令，由部會訂定。
- 第三層：指南、指引、手冊、準則，由部會訂定。
- 第四層：管理聲明書、財務備忘錄，由補助的部會訂定。
- 第五層：內部規章，由行政法人訂定。

英國對於數量眾多種類繁雜的非政府公共機構，分別從一般規範、人事規範、財務規範，訂定各種的準則報告，使非政府公共機構從設立、運作到裁併，都有非常詳盡的規範可供遵循。以人事任命而言，公職任命督察長辦公室、內閣局（Cabinet Office）的公

職任命小組（Public Appointments Unit）和財政部都分別發布以下各項準則性的命令：

1. 部會任命公共機構行為準則。
2. 如何從事公共任命——遴選人員指南。
3. 公共機構新任董事指南。
4. 公共機構董事行為指南。
5. 建立有效之董事會——增進行政法人董事會之效率。

就運作財源而言，絕大多數的行政法人是由補助的部會提供全部或大多數的財源，其管道主要是透過取得國會同意之專案補助（grant）款或一般補助款（grant in aid）的方式，部分則是以融資的方式。上述的行政法人可以向國家融資基金（National Loans Fund）貸款（許哲源，2005: 35）。

我國行政法人推動過程中所碰到的最大問題是人事任命問題，就此而言，英國行政法人在任命董事方面所採行的措施，是最值得我國參考的。英國非部會公共機構的人事任命根據1995年諾蘭委員會（由諾蘭爵士 Lord Nolan主持）的建議，成立「公職任命督察長辦公室」，督察長由女王任命，並有各部會調派九位資深公務人員協助，提供部會首長有關公共機構董事任命的相關規範、監督、報導及資訊，並確保所有部會建置一套公開、公平之公共機構董事任命制度。公職

任命督察長辦公室每年會出版年報，內容包括有關董事任命之程序，委託會計師之查核意見、抱怨案件之處理情形、以及其他重要議題 (許哲源，2005: 42)。

正由於英國政府對於董事會人事任命之重視，而成立公職任命督察長辦公室和內閣局公職任命小組，因此而建立一套公平透明的董事任命機制，從而取得民眾的信任。從新聞媒體報導中，也甚少聽聞在野黨曾經對於人事任命發生重大的質疑。根據英國衛報 (Guardian) 的報導，準自治非政府組織的人事任命長久以來，基本上是建立在個人的特質與成就上，而較少受到政治考慮的影響。要爭取擔任董事職位的人，必須表明在過去五年內並未積極的從事政治活動，而不論他們是否屬於任何一個政黨。就以爭論最大的醫療部門而言，1999年工黨執政後所任命的董事會成員，不到15%是具有政黨傾向的。保守黨最後執政的1997年，新任命的準自治非政府組織負責人只有14%是保守黨人，2.3%是工黨黨員。1999年則情形改變，新任命的準自治非政府組織負責人當中，工黨的負責人佔15%，而保守黨佔3.4% (Guardian, 2000/11/20)。從這些數字所顯現的政治任命情況，雖然不是完全針對英國行政法人，但已經可以大致了解，英國行政法人的運作以

及人事任命雖然仍有政黨主導的色彩，但基本上已經免除政黨分贓的疑慮和指控。特別是在1995年諾蘭委員會之後所成立的「公職任命督察長辦公室」，已將英國行政法人的人事任命完全制度化。至於行政法人的執行長是由董事會以短期任用契約的方式聘任，只要董事會的運作正常，執行長的角色和功能便能正常運作。

從英國的經驗可以發現，英國行政法人的發展過程具有以下的特徵 (劉坤億，2006: 30-31)：

- 1.英國行政法人制度經過漫長時間的演變和發展，已經相當成熟。
- 2.英國政府透過各種法制架構，以及各類指南、手冊及準則等軟法指導架構 (soft-law guidance framework) 以強化行政法人的課責意識，並導向優質治理。
- 3.英國行政法人制度成功的原因在於，董事會有能、執行長有權、財源穩定、人事鬆綁，以及績效管理制度健全。

許哲源在實地考察英國行政法人的運作制度之後，歸納英國行政法人得以成功的主要因素包含四項 (彭錦鵬，2005: 67-68)：

- 1.董事會成員之組成兼顧專業性與代表性，並有一套遴選制度，因而大幅減少政治酬庸。

- 2.補助部會與行政法人間的關係，從上下隸屬關係，轉變成為夥伴關係，從而強化互信基礎。
- 3.行政法人以成果、績效為導向，補助部會與國會雖然仍有控制指導權，但均能尊重行政法人之自主營運。
- 4.行政法院課責制度，除引進民間公司治理精神外，並注重公共責任之實現，取得績效導向與民主控制之間的均衡。

以上對於英國行政法人之研究結果顯示，英國行政法人實際在配套制度設計上是相當完備而週延的。英國行政法人制度成功的四項因素固然均甚為重要，但就我國推動行政法人的過程和紀錄而言，如何建構功績導向的董事會遴選制度，以避免大幅政治酬備，則是最大的挑戰。

肆、政署與行政法人之制度抉擇

我國推動行政法人制度的發端，是2002年5月29日行政院成立之「行政院組織改造推動委員會」（以下簡稱「組改會」）在其第二次委員會議通過機關業務檢討原則，提出「行政法人化」之改革目標。行政院法規委員會及組改會因之先後擬定「行政法人基準法立法原則」、「行政法人建置原則」。行政院與考試院兩院會銜研訂「行政法人法草

案」，於2003年4月22日送立法院審議。5月29日立法院法制委員會召開行政法人法制化公聽會，林濁水委員建議「行政法人法草案」與個別組織法可以同時推動。2004年1月9日「國立中正文化中心設置條例草案」經立法院三讀通過，成為我國第一個行政法人，也是目前為止唯一的一個。其他曾經被各部會考慮轉型為行政法人的機關包括：國立教育研究院、國立台灣交響樂團、國家臺灣文學館、國家運動訓練中心、國際農業研究院、警察廣播電台、國立科學工藝博物館、國家龍潭研究院（即核能研究所）、勞工退休基金監理委員會。

根據行政法人法草案第二條之規定，行政法人係由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律所設立具人事及財務自主性之公法人。而行政法人之設置要求必須符合以下五種組織特性：

- 1.遂行特定公共任務。
- 2.具有專業需求或須強化成本效益及經營效能。
- 3.不適合由政府機關推動。
- 4.不宜交由民間辦理。
- 5.所涉公權力行使程度較低者。

由於政府推動行政法人制度至今已超過四年半的時間，但僅成立一個行政法人組織

，此一新的行政組織構想顯然在推動過程中遭遇重大挫折，其原因為何值得針對國立中正文化中心，從行政制度的設計和執行面加以探討。

首先就財務面而言，國立中正文化中心設置條例第四條規定中心之經費來源包括：

- 1.營運之收入。
- 2.政府之補助。
- 3.受託研究及提供服務之收入。
- 4.國內外公私立機構、團體及個人捐贈。
- 5.其他有關收入。

雖然政府對於政府之補助項目做出明確保證將編列預算支應，然而中正文化中心既然為行政法人，為追求其營運績效，從理論上來講就必須增加政府補助之外的其他收入。如果行政法人營運得當，增加其自行創造之收入，相對地，政府卻可能減少補助數額，從而形成越努力、越有績效的行政法人，卻越可能減少政府的補助。因此，人事行政局委託研究各部會進行行政法人化情形之報告，都指出推動行政法人化機關對於財務獨立方面的疑慮（彭錦鵬、劉坤億，2005；彭錦鵬、呂育誠，2005；劉坤億，2006）。

行政法人之設置目標既然在於賦予行政法人公法人之地位，並使其具有人事上和財務上之獨立自主裁量空間，因此從理論上而

言，一旦董事會人事任命之後，董事會之運作應有相當大之營運裁量空間。然而從公共課責的角度，董事會之任命權、任命程序、任命之資格要件、國會監督等等，皆應建立相關配套措施。國立中正文化中心組織設置條例第六條規定：「本中心設董事會，置董事十一人至十五人，由監督機關教育部自相關類別人員遴選推薦，報請行政院院長聘任之。」另外對於具有執行長角色之藝術總監，則根據第十五條之規定，由董事長提請董事會通過後聘任之。除此兩項規定之外，中正文化中心對於首長主管之任命，並未有整體配套之任命程序、資格要件與公共課責機制。

從以上對於英國政署、英國行政法人、我國行政法人的制度描述和分析，並對照傳統的部會機關特質，可以清楚了解，1980年代歐美先進國家係呼應民意提高服務效能的需要，而採取各種彈性的機關型態，以便提高政府公共服務的效率和彈性。傳統部會以外的機關形式，旨在依法取得人事、財政自主權的提升，使公共「服務作為」(service delivery)的品質大幅提升，而同時使核心部會的功能能夠集中於「決策」，不必包辦決策和服務兩種功能。就決策和服務的提供單位分離開來的觀點，核心部會機關和政署、

行政法人具有本質上的不同。(參見表1之組織性質)而就機關的隸屬關係而言，核心部會機關和政署都屬於部會所管轄，縱然政署的首長為執行長，但政署仍然隸屬於部長的管轄之下。相對的，英國行政法人的機關隸屬關係，僅是受到補助部會的監督，而非直接隸屬，獨立性相對較大，部長的管轄權和課責度相對較小。英國行政法人的董事會才是行政法人的主管。就此而言，我國的行

政法人法律上的地位和英國行政法人是相同的。就預算而言，不論部會、政署、英國行政法人、我國行政法人其營運經費幾乎全來自於政府預算，只不過就部會機關而言，其營運經費除少數情形外，全部來自政府預算而已。因此這四種行政機關立基於政府預算的本質是相同的，不同的只是微小的差距而已。

表 1：部會、政署、英國行政法人、我國行政法人之異同

	部會	政署	英國行政法人	我國行政法人
組織性質	決策機關	政策執行機關	行政、商業、執行、管制機構	公共服務機關
設置目的	做成全國性決策	提高效率、效能	提高行政效率和彈性	提高行政效率和彈性
組織定位	全國性決策機關	部會之下的政策執行機關	部會之外，具有公法人地位的機關	部會之外，具有公法人地位的機關
治理結構	部長	執行長	董事會	董事會、理事會
經費來源	政府預算	政府預算	絕大部分為政府預算	絕大部分為政府預算
職員身分	公務員	絕大部分為公務員	大多非公務員	公務員、非公務員雙軌
首長產生方式	政治任命	執行長大多公開招募	董事由部長任命	董事、首長由部長聘任，董事長得由行政院長聘任
業務性質	制定政策	業務不宜民營化，但不必由部會擔當	具有政策獨立或管理自主性之服務	專業需求、強化經營績效、不適合由機關推動、不宜交由民間辦理、公權力程度低

就這四種行政機關的人員身份而言，部會和政署絕大部分都具有公務人員身分。相對而言，英國行政法人和我國行政法人絕大部分是由非公務人員身分的成員所組成。雖然我國行政法人的規定，係屬公務員和非公務員雙軌共同構成，但觀察中正文化中心的人員組成，不但在成立早期，原來的公務人員已經大部分轉任其他機關而居於少數，長久而言隨著具有公務人員身分者陸續退休，其成員將逐步為非公務員所取代。

最後就人事任命而言，部會機關是屬於文官體系的人事系統。而政署的執行長絕大部分是透過公開甄選而來，基於任期和契約而任命，因此也是基於績效任命，並不發生政治任命等疑慮。英國行政法人為了防止政治任命的影響，並提高決策人員的水準，因此不但設立特定的人事任命程序和組織，並建立各種公共課責的管道。

英國行政法人不但要面對利益團體、社會大眾、顧客、會計師等非具有公權力者的課責要求，就公權力方面而言，也建立多重的監督機制，包括：內部監督（內部稽核、審計委員會）、準外部監督（補助部會、內閣局、財政部、公職任命督察長辦公室）、及

外部監督（國會、國家審計署、國會監察使辦公室）（許哲源，2005：62）。一方面英國行政法人擁有相當獨立的公法人性質，然而另一方面則面對相當嚴密而透明的各種監督機制。相對而言，我國行政法人相關的人事任命和課責機制就顯得相當粗略和粗糙。

就我國中正文化中心的運作經驗而言，其組織條例完成立法之後，原來負責推動立法工作的中心主任朱宗慶先生在中正文化中心轉型為行政法人之後，並未出任最具關鍵職位的藝術總監工作。作者曾詢問朱宗慶先生原因為何，其答案則是當時的行政院長想要干預人事任命，而其推薦人選顯非適當，因此乃極力辭去藝術總監之任命²。就公共課責而言，各政府機關對中正文化中心之運作，除監督機關教育部之外，負責人力甄補稽核及預算決算審查之機關，基於政府人力、預算之監督權責，顯應被賦予查核之權。然而實際情形是，人事主管機關要求中正文化中心提供人事運用之表報，卻遭到拒絕³。類似此類事件並非絕無僅有，已可見我國行政法人之運作，不但出現法規制度不夠完備的情況，也很難避免人事任用上受到政治任命、政黨分贓之影響與滲透。此種透過執

² 作者與朱宗慶先生之訪談，2005/1/27。

³ 作者與前人事行政局人力處長之訪談，2007/4/15。

政黨機制而進行之人事運作並不會出現在書面資料上面，但卻確實明顯有效達成並且避免掉任何公共課責的機制。作者在2005年研究勞工保險局組織定位與轉型時，當時比較關心勞工保險局組織型態的立法委員楊麗環並不支持勞工保險局轉型為行政法人制度，而比較傾向一般行政機關的模式(彭錦鵬、劉坤億，2005:51)。雖然楊麗環的觀點主要在於維持公務人員的一定基本水準，並對勞工退休基金的管理採取比較保守獲利的態度，但也私下表示，最主要的反對意見還是出自於擔心執政黨會透過人事任命的方式，影響勞工退休基金的管理和投資行為。

現代民主國家從1980年代以來，受到新公共管理運動的影響，已經就政府組織、行政運作、財務規劃、人力資源管理等等面向進行根本性的變革。而其具體的表徵就是普遍的「政署化」，雖然「政署化」的組織型態在各國實踐上仍然有些許的不同，但基本上不會脫離採取在「部會之內」或在「部會之外」等兩種形式。以英國的情形而言，不論政署或行政法人的組織與運作，都有相當綿密、制度性的規範，就算行政法人位於「部會之外」，但基本上仍能在人事任命上以「功績」為導向，避免強烈的政治分贓色彩。而就我國人治色彩比較濃厚的行政文化環

境而言，行政組織的多元化和彈性化，雖然就正面功能加以觀察，應能產生積極正面的效果，然而在政治任命的壓力和期待下，如何保持行政法人之人事任命，能夠遵循功績導向的原則，仍屬相當不確定的期待。因此，從制度選擇的角度來看，我國行政機關的多元化和彈性化，仍然應該採取比較保守的作法，先行採用英國政署的制度模式加以推廣，而等待我國政治文化、行政文化能夠朝向較為政治中立、功績導向的公務環境時，再研究採取行政法人的途徑，應該較為妥適。

伍、結論

英國的政署制度和行政法人制度對於世界各國行政組織的多元化發展，在1980年代之後產生了廣泛、深遠的影響。英國的政署和行政法人組織型態，在發展的過程中，由於議會內閣制的關係，並不以單一、一致性規定的法律為行政組織建制的基礎，因此都採取逐步發展、隨時調整法律規範的作法，而呈現務實、理性的結果。相對而言，我國的法律體系比較固定僵硬，在行政組織調整方面，幾乎毫無例外的要求以法律作為規範的基礎，缺乏彈性、容錯、不斷修正的逐步演化空間，也就和政署制度、行政法人制度的基本精神有所出入。

惟衡量先進民主國家面對全球化、資訊科技化、網路化的快速變遷治理環境，行政組織的彈性適應已經成為不可或缺的治理途徑。我國如果要採取行政組織多元化的途徑，不但要吸取先進國家，特別是英國的經驗，更要能融合、適應我國的政治文化和行政文化，優先考慮和傳統部會機關比較接近的政署模式。等待政署模式運作比較成熟之後，再行考慮採取行政法人的制度，將是比較穩定發展的制度選擇。

參考書目

- 行政院人事行政局 (2006)。外國經驗及我國行政法人推動現況研討會論文集。台北：行政院人事行政局。
- 許哲源 (2005)。公共團體課責機制之研究：以英國行政法人為例。台北：審計部專題研究報告。
- 蔡茂寅 (2002)。機關法人化實務問題之探討。「政府機關(構)法人化研討會」論文。台北：研究發展考核委員會。
- 彭錦鵬 (2000)。英國政署之組織設計與運作成效。歐美研究，30(3)，89-141。
- 彭錦鵬、呂育誠 (2005)。勞工保險局組織定位與轉型之研究。台北：行政院勞工委員會勞工保險局委託研究報告。
- 彭錦鵬、劉坤億 (2005)。公營廣播電台(含警察廣播電台、教育廣播電台及與業廣播電台)行政法人可行性之研究。台北：行政院人事行政局委託研究報告。
- 賴森本、許哲源 (2005)。行政法人監督機制之研究。月旦法學雜誌，116，77-94。
- 劉坤億 (2006)。行政法人制度推動誘因及其成效之研究。台北：行政院人事行政局委託研究報告。
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). *Public management: The New Zealand Model*. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.
- Chapman, R. (1997). The end of the British civil service. In P. Barberis (Ed.), *The civil service in an era of change* (pp. 23-37). Aldershot, UK: Dartmouth.
- Horton, S. & Farnham, D. (1996). *Managing people in the public service*. London, UK: Mcamillan.
- OECD. (1998). *Budgeting in Sweden*. Paris, France: OECD.
- OECD. (2002). *Distributed public governance: Agencies, authorities and other government bodies*. Paris, France: OECD.

- OECD. (2003). *Public sector modernization: Changing organizations*. Paris, France: OECD.
- OECD Human Resource Management Party. (2004). *Trend in human resources management policies in OECD countries: An analysis of the OECD survey on strategic human resources management*. Paris, France: OECD.
- Office of Public Services Reform. (2002). *Better government services: Executive agencies in the 21st century*. London, UK: Cabinet Office.
- Pollitt, C., Birchall, J., & Putman, K. (1998). *Decentralising public service management: The British experience*. Basingstoke, UK: Macmillan.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform*. New York, NY: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. New York, NY: Palgrave.
- Pollitt, C., & Talbot, C. (Eds.) (2004). *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. New York, NY: Routledge.
- Rhodes, R. (1997). Re-inventing Whitehall, 1979-1995. In W. Kickert (Ed.), *Public management and administrative reform in Western Europe* (pp. 43-60). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Roberts, S. (1997). The implementation of Dutch public management reforms, 1980-1996. In *Public management reforms: Five country studies* (pp. 91-130). Helsinki, Finland: Ministry of Finance.

由學術自主論公立大學行政法人化之可行性



飢桂美*

摘 要

雖有謂不須將大學行政法人化或在大學法修正案中增加「行政法人國立大學專章」者，只須將大學法的校務基金運用辦法鬆綁，就可達成提升大學競爭力的目標，況公立大學改為董事會制，易教育部掌控多數席次，介入校園，遴選校長等，恐將違背校園民主及大學自主的精神。故重新界定校長與教師團體、校務會議之權責與功能等即可強化大學自主性。

不論公立大學行政法人化之議題成形是否與政府龐大之教育經費壓力有關，但現行大學法之架構下雖規範了大學於法律內享有自治權，但以現在大學定位，公立大學並不具備公法人資格，在法律上不具獨立性，因此大學仍必須接受教育部的指揮，大學無法去機關化，並將行政機關僵化的人事、員額、會計、預算及採購制度強行套用於大學，視公立大學行政人員為公務人員，種種偏差之結構下，公立大學是否也該積極自覺，天下沒有白吃的午餐，公立大學行政法人化已成為必然面對之趨勢。

本文將經由他國公立大學行政法人化以探討我國在大學退場機制的壓力下及學術自主之追求下，公立大學行政法人化所遭遇之問題究竟應如何解決

* 開南大學公共事務管理學系副教授

？雖然某些體質不好之學校若行政法人化之後或更易矇弊走向，但因噎廢食更非治本之道。

在文化制度移植之過程中，我國立大學行政法人化在相關問題下具體方案與可行步驟本文將試圖提出具體之檢証面向與模式。

關鍵詞：行政法人、公立大學、學術自主、董事會、校務基金

From Academic Autonomy to Discussing the Corporate Feasibility of Public Universities

Chang Kuei-mei

Abstract

The corporate agenda of public universities is related to the pressure of substantial funding for education, even related to academic autonomy. In the framework of University Act, there are academic autonomy in public universities, but not a corporate, not independent in law. We need redefined the accrual and function in relation of principals& teachers and so on.

Public universities are accepted control by The Ministry of Education, could not deorganization. Public universities not are administration organizations, the characters of them not the same with administration organizations.

We shall discuss the paradox of the Corporate Feasibility of public universities and the roles of Boards and The Ministry of Education. How to Overcome? Try to search alternatives.

Keywords: the corporate, public universities, academic autonomy, board, school fund

前言

雖論者有謂不須將大學行政法人化或在大學法修正案中增加「行政法人國立大學專章」，只須將大學法的校務基金運用辦法鬆綁，就可達成提升大學競爭力的目標，況公立大學改為董事會制，易教育部掌控多數席次，介入校園，遴選校長等，恐將違背校園民主及大學自主的精神。故重新界定校長與教師團體、校務會議之權責與功能等即可強化大學自主性。

估不論公立大學行政法人化之議題成形是否與政府龐大之教育經費壓力有關，但現行大學法之架構下雖規範了大學於法律內享有自治權，但以現在大學定位，公立大學並不具備公法人資格，在法律上不具獨立性，因此大學仍必須接受教育部的指揮，大學無法去機關化，並將行政機關僵化的人事、員額、會計、預算及採購制度強行套用於大學，視公立大學行政人員為公務人員，種種偏差之結構下，公立大學是否也該積極自覺，天下沒有白吃的午餐，公立大學行政法人化似已成為必然面對之趨勢。

本文將經由日本公立大學行政法人化及德國公立大學法人化以探討我國在大學退場機制的壓力下及學術自主之追求下，公立大

學行政法人化所遭遇之問題究竟應如何解決？雖然某些體質不好之學校若行政法人化之後或更易矇弊走向，但因噎廢食更非治本之道。

在文化制度移植之過程中，我國立大學行政法人化在相關問題下具體方案與可行步驟本文將試圖提出具體之檢証面向與模式。

壹、公立大學行政法人化之背景

民國93年6月23日公布之中央行政機關組織基準法，第37條：「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。」而早在93年1月20日公布之國立中正文化中心設置條例第2條：「本中心為行政法人，其監督機關為教育部。」行政院、考試院94年12月23日第6屆立法院第2會期所提之行政法人法草案，在說明之部份，「…期由行政法人制度之建立，將不適合由行政機關推動，亦不適合交由民間辦理之公共任務，交由行政法人處理。同時透過鬆綁現行人事、會計等法令之限制，並建立行政法人內部、外部適當監督及績效評鑑機制，以達專業化及提昇效能等目的。」另在行政

法人法草案總說明要點三：「行政法人原則上應設董（理）事會，但得視其組織規模、任務特性，不設董（理）事會，置首長一人；另應置監事或設監事會；其董（理）事及監事之資格、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明定。（草案第5條）」

故行政院積極推動之組織改造，除行政院組織法修正草案（94.02.24函請立法院審議）、行政院功能業務與組織調整暫行條例草案（94.03.08函請立法院審議）、中央政府機關總員額法草案（94.03.08函請立法院審議）等均已送立法院審議，而行政法人法草案尤為組織改造過程中影響第三部門非營利組織未來發展至鉅的法案。

整體而言，在「行政法人法」草案之中，則包含了幾項重要的要點：1.基本上，行政法人的設立、運作、監督等相關事項，參酌「財團法人」（財務的集合，將公共財務運用於公益目的之法人）或「社團法人」（對於某些使命宗旨認同之眾人集合而成之法人），而對於規模較小或業務較單純者，似

不宜亦不必要採合議制之董（理）事會，因而僅設置了首長一人。2.法人應訂定發展目標與計畫、年度營運（業務）計畫與預算，並按時提報年度執行成果與決算報告書。3.行政法人進用之人員，依其人事管理規章辦理，不具公務人員身分。4.關於政府核撥行政法人之經費者，則應依法定預算程序辦理，並受審計監督。5.有關行政法人之相關資訊，以及其年度財務報表、年度營運（業務）資訊及其他資訊，應予公開。6.行政法人在草案中定位為「公法人」，亦即可為行政處分，此為與其他法人較不相同之處。若對於行政法人之處分不服者，則可向監督機關依訴願法的規定來提出訴願。7.若行政法人為國立大學者，則可依大學之特性，就組織、運作、評鑑、監督、會計、財產及財務事項，另訂特別之法律（行政院研究發展考核委員會，政府改造工程）。

目前有關行政院組織改造優先推動個案辦理情形，如下表1：

表 1：行政院組織改造優先推動個案辦理情形表

項次	工 作 項 目	主（協）辦機關	辦 理 情 形
1.去任務化			
第 1 波			
1.1	加工出口區「儲運服務」業務	經濟部（經建會）	辦理中
1.2	民航局國際機場旅館	交通部（經建會）	93.12.31 完成
1.3	退輔會塑膠工廠	退輔會（經建會）	92.07.01 完成
1.4	退輔會龍崎工廠	退輔會（經建會）	辦理中
1.5	榮民製藥廠	退輔會（經建會）	辦理中
第 2 波			
1.6	古坑教養院籌備處籌備工作	內政部（經建會）	93.03.15 完成
1.7	加工出口區「供應服務」業務	經濟部（經建會）	93.06.01 完成
2.地方化			
第 1 波			
2.1	淡水紅毛城古蹟保存區管理維護	內政部	92.07.26 完成
3.行政法人化			
第 1 波			
3.1	國立中正文化中心	教育部（人事局）	93.03.01 完成
3.2	國家教育研究院	教育部（人事局）	辦理中（設置條例草案於 94.03.07 送立法院審議）
3.3	國立臺灣文學館	文建會（人事局）	辦理中
3.4	國家運動訓練中心	體委會（人事局）	辦理中（設置條例草案於 94.03.07 送立法院審議）
第 2 波			
3.5	國家農業研究院	農委會（人事局）	辦理中（設置條例草案於 94.03.07 送立法院審議）
第 3 波			
3.6	警察廣播電台	內政部	辦理中
3.7	國有學產基金	教育部	辦理中
3.8	國立科學工藝博物館	教育部	辦理中
3.9	資源回收管理基金管理委員會	環保署	依 94.09.02 組改會第 20 次協調會議決議暫緩推動
3.10	核能研究所	原能會	辦理中
3.11	勞工退休基金監理會	勞委會	辦理中（設置條例草案於 94.03.30 送立法院審議）
4.委外化			
第 1 波			
4.1	宜蘭教養院	內政部（人事局）	92.06.27 完成
4.2	國立臺灣科學教育館	教育部（人事局）	92.06.09 完成
4.3	武陵農場第二賓館	退輔會（人事局）	92.05.16 完成

第 2 波			
4.4	棲蘭森林遊樂區	退輔會（人事局）	94.03.28 完成
4.5	明池森林遊樂區	退輔會（人事局）	94.03.28 完成
5.組織調整			
第 2 波			
5.1	科學技術資料中心併入財團法人 國家實驗研究院	國科會（研考會）	94.01.16 完成
5.2	精密儀器發展中心併入財團法人 國家實驗研究院	國科會（研考會）	94.01.16 完成

資料來源：行政院研究發展考核委員會，政府改造工程。

行政院組改會先後篩選出組織改造第1波及第2波優先推動個案計20案，包含去任務化7案、地方化1案、行政法人化5案、委外化5案及組織調整2案。94年1月25日行政院再次核定第3波行政法人化優先推動個案計6案。均由主管部會積極推動中。

早在民國77年至83年立法院審查現行大學法期間，國立大學法人化即曾列為討論議題。行政院「教育改革審議委員會」於民國85年12月提出之「教育改革總諮議報告書」，對大學教育運作提出之具體建議中，亦包括設置高等教育審議委員會、大學公法人化、學術與行政體系分立、建立評鑑機制等重點。為落實大學自主，各界建議國立大學宜儘早法人化，以強化其學術自由之特色。教育部歷經多年研議，並配合政府組織再造，爰規劃國立大學行政法人構想，俾使大學組織運作更具彈性自主，有助大學教育發展。

國立大學行政法人之相關規定亦納入大學法修正案，於91年12月16日陳報行政院，但至今仍多爭議（教育部高教司，2003）。92年3月再巡迴各地舉辦分區說明會，廣邀教師、職員、人事、會計人員代表參與，惟會場上全國教師會及各大學校院教師會對行政法人國立大學校董會設計、校務會議定位、校產管理、教育部及校長權力的行使、大學的整併等疑慮仍深（教育部人事處，2003）。公立大學行政法人化之路途仍頗遙遠。

貳、公立大學行政法人化之本質

公立大學行政法人化首須公法人化，晚近大專院校急速擴增，民國85年始公立大學實施校務基金，為使公立大學財政自主，並因應預算之擠壓，將之前的公務預算轉為校務預算基金，一方面提升教育資源之使用；一方面降低公私立大學教育資源之落差。但

公立大學若公法人化，則組織、人事、財政等自主與學術自主應有其平衡性，而非僅為解決政府之財政壓力。政府對公立大學應僅負擔經常性經費支出，而非發展性經費支出。

就法人組織之傳統選擇模型而言，在由穩定邁向變遷之過程中，就環境面而言，其策略之優先順位，即其核心文化係由效率的正式之技術本位走向反應的非正式之競爭性顧客導向；就結構面而言，由功能化走向分部化；就類型(type)而言，由機械化走向有機分化(Limerick, Cunnington& Crowther, 2002: 49)。另就法人組織之延伸(extended)選擇模型而言，由法人組織邁向後法人組織，在其過程中於結構、文化面納入了企業精神，經由內部網絡的運作導向外部網絡的運作，包含了區域群體、全球聯盟等，形成新的法人官僚(Limerick, Cunnington& Crowther, 2002: 61)。

民國87年10月22日之大法官會議解釋，釋字第467號解釋理由書第三段前半：『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。是故在國家、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。』公立大學在我國一直以來均為受教育部高度監督之營造物，非如美公立大學之法人地位；亦非如德公立大學既為公法之社團法人又具國家機關之屬性（董保城，86：169）。

美國公立大學董事會之組成方式，一校之董事會有由民選之董事組成；多校共組之董事會有由州長任命者；或有州長提名州參議會同意者（黃政傑，1994：292-3）。董事會既由校外人士組成，故由他校借將出任校長亦不為過，顯與德國由校內教授出任校長之特色有別。且德國政府可監督校內教授與行政人員之聘任。此外，美國公立大學之校長遴選，多組遴選委員會（search committee）負責遴選（黃俊傑，1997：285-6），送董事會擇之。

我國公立大學校長之產生依96年1月3日修正之大學法第9條第1項及第2項，「新任公立大學校長之產生，應於現任校長任期屆滿十個月前，由學校組成校長遴選委員會，經公開徵求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。前項委員會各類成員之比例與產生方式如下：一、學校校務會議推選之學校代表占全體委員總額五分之一。二、學校推薦校友代表及社會公正人士占全體委員總額五分之一。三、其餘委員由

教育部或各該所屬地方政府遴派之代表擔任之。」同條第3項前段：「公立大學校長遴選委員會之組織、運作及其他應遵行事項之辦法，國立者，由教育部定之。」故由相關程序可知，遴選委員會雖具各方之代表性，但最終的決定權仍在教育部，與公法人化之本質尚有所悖離。

參、公立大學學術專業自主之特色

民國84年05月26日之大法官會議解釋，釋字第380號：『憲法第十一條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。大學法第一條第二項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項。…」同號解釋理由書中提及「按學術自由與教育之發展具有密切關係，就其發展之過程而言，免於國家權力干預之學術自由，首先表現於研究之自由與教學之自由，…。研究以外屬於教學與學習範疇之事項，諸如課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定、考試規則、學生選擇科系與課程之自由，以及學生自治等亦在保障之列。除此之外，大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦

為大學之自治權限。…至於大學課程之自由，即與教學、學習自由相關，屬學術之重要事項，自為憲法上學術自由制度性保障之範圍。」由上述的內容得知制度性保障之範圍即為大學自治之範疇。

民國84年06月23日之大法官會議解釋，釋字第382號：「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟。…」已替大學法之鬆綁埋下伏筆。

民國87年03月27日之大法官會議解釋，釋字第450號：「大學自治屬於憲法第十一條講學自由之保障範圍，舉凡教學、學習自由有關之重要事項，均屬大學自治之項目，又國家對大學之監督除應以法律明定外，其訂定亦應符合大學自治之原則，業經本院釋字第380號解釋釋示在案。大學於上開教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權。各大學如依其自主之決策認有提供學生修習軍訓或護理課程之必要者，自得設置與課程相關之單位，並依

法聘任適當之教學人員。…」顯然教學、研究、學習自由有關之重要事項，均屬大學自治之項目，於其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權。

民國87年07月31日之大法官會議解釋，釋字第462號：「…大學教師升等資格之審查，關係大學教師素質與大學教學、研究水準，並涉及人民工作權與職業資格之取得，除應有法律規定之依據外，主管機關所訂定之實施程序，尚須保證能對升等申請人專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，始符合憲法第二十三條之比例原則。且教師升等資格評審程序既為維持學術研究與教學之品質所設，其決定之作成應基於客觀專業知識與學術成就之考量，此亦為憲法保障學術自由真諦之所在。…」故各級教師評審委員會，應本專業評量之原則進行審查已為現階段大學學術專業自主之主要精神。

民國92年07月25日之大法官會議解釋，釋字第563號：「…大學學生退學之有關事項，83年1月5日修正公布之大學法未設明文。為維持學術品質，健全學生人格發展，大學有考核學生學業與品行之權責，其依規定程序訂定有關章則，使成績未符一定標準或品行有重大偏差之學生予以退學處分，亦屬大學自治之疇；立法機關對有關全國性之大

學教育事項，固得制定法律予以適度之規範，惟大學於合理範圍內仍享有自主權。國立政治大學暨同校民族學系前開要點規定，民族學系碩士候選人兩次未通過學科考試者以退學論處，係就該校之自治事項所為之規定，與前開憲法意旨並無違背。…」

但民國95年05月24日修正公布之教師法第14-1條，「學校教師評審委員會依第十四條規定作成教師解聘、停聘或不續聘之決議後，學校應自決議作成之日起十日內報請主管教育行政機關核准，並同時以書面附理由通知當事人。教師解聘、停聘或不續聘案於主管教育行政機關核准前，其聘約期限屆滿者，學校應予暫時繼續聘任。」而同法第14條教師解聘、停聘或不續聘之原因卻又多為違法亂紀品操不良者。若以大學學術專業自主之特色言，聘任教師係學校與教師間之聘約關係，但觀之主管教育行政機關的核准方係對外有效之行政處分與具體之意思表示。於主管教育行政機關核准前學校與教師間的意思表示是不具最後拘束力的。反觀釋字第563號解釋，學校與學生間的關係，大學法對教師之保障顯然過度，對須不斷接受最新學術知識挑戰之學習型組織言，易形成其成長之極限。

晚近教育部依教育改革行動方案，擬定

「大學學術追求卓越展計畫」，透過重點補改善大學學術發展的基礎建設，引導大學發展重點方向。復又推動研究大學整合計畫；清大、交大、中央、陽明大學之系統計畫，此一波波之計畫推動均與經費補助之誘因有相當關係。況紅蘿蔔與棒子之原理教育部深諳其理，經由大學評鑑分大學為研究型、研究教學型、教學型、新設大學型，再以獎補助款落實追蹤。民國44年05月27日公布之教育部學術審議委員會組織條例第1條，「教育部依教育部組織法第五條設學術審議委員會」；同條例第2條，「學術審議委員會之任務如下：1.審議有關高等教育之重要改進事項。2.審議有關學術研究之獎勵與補助事項。3.審議有關國際文化合作事項。4.審議有關專科以上學校教員之資格事項。5.審議有關學位之授予事項。」同條例第3條，「學術審議委員會委員，由教育部按學科之分配，就左列人員中聘請之，其最高額為一百人：1.對於所專習之學術有特殊之著作發明或貢獻者。2.曾任公私立大學或獨立學院教授十年以上，著有成績者。3.曾主持或領導高等教育機關或學術團體七年以上，成績卓著者。」顯見教育部學術審議委員會之構成員多來自校際外聘專業委員，若能真正落實則可扮演專業把關的角色。

肆、公立大學行政支援學術之特色

以台大為例，行政人員編制不到600人，但研究計畫中所用之人力則約2000人，儼然典型之研究型大學，亦不失為另一種契約外包型之人力運用。晚近隨著高等教育之多元化與多樣化，推廣教育、社區大學、EMBA、IMBA、學程教育日趨普及，行政支援學術之特色亦日趨複雜。

大學法第14條第4項：「國立大學職員之任用，適用公務人員、教育人員相關法律之規定；人事、會計人員之任用，並應依人事、會計有關法令之規定。」同條第5項：「國立大學非主管職務之職員，得以契約進用，不受前項規定之限制，其權利義務於契約明定。」雖國立大學之職員，得以契約進用，但民國80年05月17日之大法官會議解釋，釋字第278號：『中華民國79年12月19日修正公布之教育人員任用條例第二十一條規定，學校職員之任用資格，應經學校行政人員考試及格或經高普考試相當類科考試及格，與憲法第八十五條所定公務人員非經考試及格不得任用之意旨相符。同條關於在該條例施行前已遴用之各類學校現任職員，其任用資格「適用各該原有關法令」之規定，並不能使未經考試及格者取得與考試及格者相同之公務人員任用資格，因之，僅能繼續在

原學校任職。考試院對此類學校職員，仍得以考試定其資格。』對學校職員之任用資格定位為公務人員。此外，民國85年06月07日之大法官會議解釋，釋字第405號：「『...83年7月1日修正公布之教育人員任用條例第二十一條第二項中，關於「並得在各學校間調任」之規定，使未經考試及格者與取得公務人員任用資格者之法律地位幾近相同，與憲法第八十五條、第七條及前開解釋意旨不符，應自本解釋公布之日起失其效力。』使公務人員具公務人員身份者之權益定位更形明確。

以工作性質而言，公立大學之職員雖非第一線之研究、教學工作者，但其行政支援學術之特色與定位是十分明顯的，然公務人員在官僚體系中之定位與公務人員在公立大學體系中之定位若無法釐清分際，則易有行政介入學術專業自主之風險，遑論支援。若公立大學能定位為行政法人之法律地位，其人力資源改經由預算總額以控管，只要以績效制之指標建立並落實人事費在經常門中支出的一定比率；並可同時經由研究計畫以培養優質人力，則人力相關晉用、升轉間之彈性自可大幅開放，亦較易適才適所。

以財政結構而言，民國90年12月21日修正公布之國立大學校院校務基金設置條例第

3條，「設置校務基金之學校，其一切收支均應納入基金，依法辦理。」同法第9條，「校務基金之會計事務，由教育部統一訂定會計制度，供各校據以辦理。」同法第7條，「校務基金之用途如下：1.教學及學生獎助金支出。2.研究支出。3.推廣教育支出。4.建教合作支出。5.增置、擴充、改良資產支出。6.其他與校務發展有關之支出。」甚至於第7-1條明定校務基金之投資項目。如此之制度設計悖離財政自主之精神甚遠，欲支援專業學術亦有其困難與極限。若朝行政法人方向發展，公立大學將具法律上之權利能力，得作為財產權之主體，合法範圍內得自為收益、處分其財產。

伍、公立大學由營造物轉型為行政法人之可行性

公立大學行政法人化後，教育部對公立大學僅得為法律上之監督，而更不適再為專業上之監督。公立大學行政法人化雖有助於大學自治之推動，但亦非絕對之必然關係；尤其行政法人化後之學校與學生間之管理關係的範圍與性質均須重新定位。特別權力關係之理論基礎已為鬆垮，當公立大學與教育部間產生立場歧異時，其救濟之管道將比行政法人化之前更須釐清，但較明確者為公立

大學自得本於自己之名義，提起爭訟。

民國96年1月3日修正通過之大學法第6條，「大學得跨校組成大學系統或成立研究中心。前項大學系統之組織及運作等事項之辦法，由教育部定之。大學跨校研究中心之組織及運作方式等事項之規定，由大學共同訂定，報教育部備查。」同法第7條：「大學得擬訂合併計畫，國立大學經校務會議同意，直轄市立、縣（市）立大學經所屬地方政府同意，私立大學經董事會同意，報教育部核定後執行。」再配合同法第5條第2項：「教育部為促進各大學之發展，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，並公告其結果，作為政府教育經費補助及學校調整發展規模之參考；其評鑑辦法，由教育部定之。」有關大學之跨校研究中心有助於大學間之專業結盟，而以評鑑為基礎之併校計畫國立大學須經校務會議同意後報部。或可視為行政法人化過程中之組織再造的轉型階段。然同法第12條：「大學之學生人數規模應與大學之資源條件相符，其標準由教育部定之；並得作為各大學規劃增設及調整院、系、所、學程與招生名額之審酌依據。」是否亦為行政法人化過程中之組織再造的轉型階段，則頗爭議。在市場機制取向優勝劣敗與公權力介入之特別權力關係的架構間如何精準之調整，則賴

行政法人化未來發展之定位了。

大學法第8條第2項，「校長之資格，依有關法律之規定，並得由外國人擔任之，不受國籍法、私立學校法及就業服務法有關國籍及就業規定之限制。」較以往用人唯才之精神更為徹底，甚至可跨越國界。同法第11條第2項，「大學得設跨系、所、院之學分學程或學位學程。」學分學程或學位學程之鬆綁，將更可增加學生雙修等學術自主之空間。均可視為公立大學生行政法人化之前置準備程序。

參考書目

- Limerick, David, Cunnington, Bert & Crowther, Frank (2002). *Managing the new organization*(2nd ed.). Australia: Allen & Unwin.
- 行政院研究發展考核委員會網站
<http://reform.rdec.gov.tw>
- 李建良（2000）。公立大學公法人化之問題探悉。國立台灣大學法學論叢，29(4)，15-58。
- 教育部高教司網站
- 黃政傑、歐陽教主編（1994）。大學教育的革新。
- 黃俊傑（1997）。大學理念與校長遴選。
- 董保城（1997）。教育法與學術自由。

效率、課責、政治與法人治理： 建置行政法人制度的四項思考



劉坤億*

摘 要

行政法人是一種公私混合型的組織。這類組織型態係混合公部門與私部門的特質，其預算雖大部分來自政府的補助，卻不像一般行政機關受到政府較嚴密的監督控制，僅著重於適法性的監督，而大幅放寬或不再進行適當性之監督。台灣自 2002 年 11 月開始建置行政法人制度，歷經四年多的努力，在政治氣候不佳，以及對這項制度仍有諸多疑慮下，截至目前僅有國立中正文化中心完成行政法人化。本文試圖以效率、課責、政治與法人治理等四個面向，重新思考我國建置行政法人制度所需關注的問題，以及可預先完備化的基礎條件。

關鍵詞：行政法人、效率、課責、政治、法人治理

* 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授

Efficiency, Accountability, Politics and Corporate Governance: The four Reflections on Developing Administrative Corporation Institutions

Liu Kun-e

Abstract

The administrative corporation is a kind of public-private hybrid organizations, to mix the features of public and private sectors is the pattern characteristic of institution. The administrative corporation as a public body with main financial support from and indispensable accountability by the government, but the controlled density is less the public agency by it. Since November 2002, the Executive Yuan, Republic of China (Taiwan) developed the administrative corporation institution, the past four years, to construct the new public body model is not smooth except the National Theater and Concert Hall, because of the somber atmosphere of the Taiwan politics and it has been many doubts. This paper try to reflect that the crux of the problem on developing administrative corporation institution in Taiwan from the dimensions of efficiency, accountability, politics and corporate governance.

Keywords: administrative corporation, efficiency, accountability, politics, corporative governance

壹、前言

行政法人一種公私混合型的組織 (public-private hybrid organization)。近二十幾年來，英美等先進工業化國家，在新右派的政府改革理念影響下，相信政府部門如果能夠融合企業部門的經營方式，將可以使公共服務的效率和品質提升，因而在政府組織設計和建置上，逐漸發展出各類的「公私混合型組織」或「準（半）政府組織」。這類組織型態係混合公部門與私部門的特質，其預算雖大部分來自政府的補助，卻不像一般行政機關受到政府較嚴密的監督控制，僅著重於適法性的監督，而大幅放寬或不再進行適當性之監督。

在英國，這類組織大多在區域或地方層級運作，包括所謂的Quangos (quasi-autonomous non-governmental organizations)、Qualgos (quasi-autonomous local government organizations)，或稱為NDPBs (non-departmental public bodies)等；在日本，這類公共組織稱之為獨立行政法人；在美國，無論是聯邦政府、州或地方政府，亦有所謂的Government-Sponsored Enterprises、Government Corporations等公私混合型組織。至於在台灣方面，被行政院組織改造推動

委員會定位為公私混合型組織的「行政法人」，自2002年11月《行政法人建置原則》出爐，以及《行政法人法》草案於2003年4月9日經行政院院會通過後，即成為台灣現階段政府組織改造的主要策略之一。

從制度設計的基本原理來看，台灣的行政法人和日本的獨立行政法人，以及英國的政署 (Executive Agencies) 確實有類似之處，三者皆試圖以更具有獨立自主的運作特性，逸脫出行政機關密度較高的適當性監督，以締造組織更高的產出績效；然而，若從制度的法律定位來看，我國行政法人和日本的獨立行政法人皆屬公法人，而英國的政署則屬於行政機關性質，反倒是英國的「非部會組織公共體」(NDPBs)中執行性質的非部會組織公共體 (Executive NDPBs, 以下簡稱英國行政法人) 更為類似我國的行政法人制度¹。有關英國政署、英國行政法人、日本獨立行政法人，以及我國行政法人等制度特徵之比較，詳如表一所示。

根據國內部分學者專家的觀察，我國行政法人制度的創設，係師法日本的獨立行政法人制度，而日本則或多或少取法自英國政署制度 (蔡茂寅，2002)。但是，對於此一說法，行政院研考會主委施能傑曾於2006年4月7日，在行政院人事行政局所主辦的《外

¹ 英國 NDPBs 在履行公共任務的功能上，可分為執行性質、諮詢性質、仲裁性質及獨立監督委員會等四類。如果照 Executive NDPBs 直譯，應為「執行性質的非部會組織公共體」，作者鑑於中文直譯名詞複雜且冗長，是以將其意譯為「行政法人」，而為能與我國之行政法人有所區分，在行文間冠上英國兩字，即「英國行政法人」一詞。

表 1 各國行政法人制度與英國政署之比較

	英國 政署	英國 行政法人	日本 獨立行政法人	台灣 行政法人
建置目的	強化行政效率和預算最大效益化。	強化公共課責性和預算最大效益化。	行政減量和員額精簡。	行政效率與彈性。
有無法人格	無	有	有	有
組織定位	內閣部會內之行政機關。	獨立於內閣部會之外的公共組織體。	獨立於內閣部會之外的公共組織體。	獨立於行政院各部會之外的公共組織體。
治理結構與控制權	不設董事會，執行長由內閣部會首長任命並對其具有正式但非直接之控制權，執行長擁有業務執行之實際控制權。	一般設有董事會，控制之權限由內閣部會授權給董事會，但部會首長對行政法人仍具有間接之控制權。	不設董事會，理（董）事長擁有法人業務執行之實際控制權，部會首長對其具有間接之控制權。	一般設有董事會，控制之權限由行政院各部會授權給董事會，但部會首長對行政法人仍具有間接之控制權。
職員身分	大多具有公務員身分。	大多為非公務員身分。	分為非公務員型與公務員型之獨立行政法人。	公務員可繼續任用，兼採公務員與非公務員之人事雙軌制。
首長或董事產生方式	執行長大多為公開招募。	董事均由部會首長任命。	理（董）事長均由部會首長任命。	董事或首長原則上由部會首長聘任，部分法人董事長得由行政院長聘任。
擔當之業務性質	不宜民營化，且不必一定由傳統行政機關擔當之業務。	具有政策獨立或更多管理自主之服務。	以民間亦可為之業務為原點，但暫時不宜交由民間辦理之業務。	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。

國經驗及我國行政法人推動現況研討會》中指出，行政院組改會在設計行政法人制度時，其設計理念並非來自日本的經驗，而是來自英國的經驗²。對此，也有部分學者專家認為，行政院人事行政局在研擬《行政法人法草案》時，係有借鏡日本《獨立行政法人通則法》之處（賴森本等，2005）。究實而論，若從制度移植或政策學習的角度來看，台灣行政法人制度之建置過程，確實與英國和日本行政法人制度發展經驗有一定程度的關連。

然而，檢視行政院過去四年來推動行政法人的進度，除了國立中正文化中心順利於2004年3月1日改制為行政法人外，包括具有基準法性質的行政法人法草案和其他三波優先推動行政法人化的九個機關的組織設置條例，均未能順利完成法制化進程³。相較於日本推動獨立行政法人制度的成果⁴，我國行政法人制度的建置歷程並不順利。推動行政法人化是一種組織變革的過程，而此種由上而下的計畫性變革過程中，任何改革者都

無法天真地認為改制機關的組織成員，會順理成章的順服與配合；抑有進者，組織變革往往也是一種政治過程，變革推動者必須面對各類嚴峻的政治議題。基於作者過去參與國內行政法人的相關研究經驗，初步發現行政法人制度的推動或運作要成功，必須能夠確實調和效率和課責這兩種價值，並且能夠在政治層次上獲得支持，以及有效導入法人治理的精神及原則。以下將就效率、課責、政治與法人治理等四個面向，思考我國建置行政法人制度所需關注的問題，以及可預先完備化的基礎條件。

貳、效率與課責的調和

根據美國學者H. G. Frederickson（2004）的觀察，包括行政法人這類同時具有公部門和私部門性質的「混合型組織」之所以在各國紛紛被創設，可歸納出以下幾項理由：(1)這類組織可全神貫注於單一政策目的；(2)可精鍊其專業領域，俾利於既定政策目的的達成；(3)從原先之主管機關的科層體制中

² 請詳參該場研討會實錄第92頁。

³ 這九個被優先推動行政法人化的機關，分別是教育部的國家教育研究院，文建會的國家台灣文學館、國立台灣交響樂團，體委會的國家運動訓練中心，農委會的國家農業研究院，內政部的警察廣播電台，教育部的國立科學工藝博物館，原能會的核能研究所，以及勞工退休基金監理委員會。其中，勞工退休基金監理委員會和國家台灣文學館已經改為以行政機關設立。

⁴ 日本自1997年底，內閣確立推動獨立行政法人制度，截至2007年10月的統計，改制或設立的獨立行政法人計有102個。

鬆脫出來；(4)使其營運更具彈性和回應力；(5)擺脫政治的糾葛而更具獨立性；(6)超越國家或地方自治體傳統的管轄權限；(7)克服導因於權力分立所造成業務執行的羈絆和延宕；(8)擴大政策利害關係人、顧客及利益團體的參與；(9)利於採行師法企業的運作途徑。前述建置各類公私混合型組織的理由，實際上可歸結為提升政府在遞送各類公共服務的效率。

以台灣建置行政法人制度的目的來看，根據《行政法人法草案》說帖：「行政法人制度，係在鋪設另一條軌道，以分流的方式，提昇相關業務之效能，並解決目前行政機關職能壅塞之困境。」創設行政法人此一新的機關組織型態，其目的在於「將部分屬執行性質由行政機關辦理較乏效能之業務，由行政法人來處理，使政府在政策執行方式的選擇上，更具彈性；同時可以引進企業經營精神，使這些業務的推行更專業、更具效能。」具體言之，行政法人制度能夠融合公、私組織之優點與特性，行政法人可說是行政機關及民法上財團法人的中間類型，一方面以較行政機關具有彈性的組織及經營管理方式確保國家任務的有效履行；另一方面則釐

清公共任務特性，將之保留在公法領域，以強化監督並避免混淆私法體系（行政院人事行政局，2004）。觀察我國目前唯一行政法人化機關國立中正文化中心，在經費自籌比例上，改制後確實有更好的表現。2003年度改制前的自籌比例為31.5%，2004年度改制後的自籌比例為32.9%，2005年度的自籌比例為36.7⁵。

另一方面，觀察英國行政法人制度的發展歷程，英國早於二次大戰之後，即逐漸大量依賴各類Quangos來提供公共服務，在1970年代對Quangos進行檢討和大辯論之時，其數量高達兩千多個，依當時的檢討發現，這類組織的數量過多、浪費、資訊不夠透明、董事會成員之任命私相授受，並且課責機制不夠健全。1979年英國保守黨執政後，曾試圖加以控制，甚且考慮廢止這類組織，但Leo Pliatzky爵士於1980年提出「非部會組織公共體報告」後，這類組織並沒有因此消失，其原因為何？答案是這類組織有其功能，其所具備私部門組織的彈性、效率，確實能夠有效回應當時代的環境需求，當然，既然此類組織存續下來，那就必須加以改革，特別是強化它公共課責的面向（許哲源，2005

⁵ 行政法人化的主要目的，並不是要改制機關提高其經費的自籌比例，但若從此一可量化的指標來觀察，國立中正文化中心在改制後，經營團隊確實較先前更重視成本觀念，在增加用人彈性，並適度鬆綁會計和採購的限制後，其營運績效已見提升。

)。

綜上所述，可以瞭解到行政法人這類公私混合型組織，能否成為政府改造的正確、良好的政策工具，關鍵處即在於是否能夠確實調和公共課責（public accountability）與私部門的效率（private efficiency）。是以，儘管目前國內推動行政法人制度，已因政治因素而暫時未有積極作為，但仍建議推動機關參採英國行政法人制度的各種法制架構及各類指南、指引、手冊及準則等軟法指引性架構（soft-law guidance framework），完備台灣行政法人未來推動及發展的法制要件和健全課責機制的相關配套措施。完備行政法人制度的法律要件，並非只能在行政法人法草案和個別組織設置條例等法律案上投注心力，特別是在目前政治氛圍難以著力的情況下，由於這些軟法指引性架構不必經國會立法程序，是以，推動單位可先從這些軟法指引性架構入手，整備各項實務性、操作性的指南與準則，俾利已改制之行政法人和優先推動改制（設置）行政法人之機關或籌備單位參照。

目前行政院在推動行政法人化的工作上，雖然也有類似的指引性架構，例如「機關改制行政法人應辦理之事項」、「機關改制行政法人應研擬之法規彙整表」、「行政法

人績效評鑑機制建立原則草案」、「行政法人會計制度設置準則草案」及「行政法人公司治理原則之導入」等幾項，但對於已改制之行政法人和優先推動改制（設置）行政法人之機關或籌備單位而言，這幾項指引性架構文件明顯不足。參採英國行政法人制度發展的經驗，建議推動單位可立即實施的具體作法包括：

（一）研析英國NDPBs的各類指引、指南、手冊及準則內容，這些軟法指引性架構係分別由內閣辦公室政署暨公共團體小組、內閣辦公室公職任命小組、財政部，以及公職任命督察長辦公室等機關制定，其數量超過二十項。

（二）推動單位人事行政局可以與目前唯一的行政法人機關國立中正文化中心，以及其監督機關教育部，共同分享研析英國NDPBs的各類指引、指南、手冊及準則內容的心得，並以第一個行政法人建置過程的實際經驗與需求，研擬出我國推動行政法人制度所需的軟法指引性架構項目。

（三）從英國的經驗得知，這些軟法指引性架構內容係由內閣相關機關所分工制定，可說是「共同創作」出來的。建議行政院組改會能夠發揮協調整合的功能，結合人事行政局、研考會、主計處、經建會、審計部

、公共工程委員會、財政部國有財產局等機關，分工研擬我國行政法人制度運作之相關準則與指南。

（四）彙整前述各機關所制定之行政法人制度運作準則及指南，提供、指導並協助各優先改制（設置）行政法人單位及其主管（監督）機關，正確且有效率地進行建置的相關工作。

參、等待政治氣候的改變

究實而論，台灣目前的政治氛圍並不有利於行政法人制度的推動。但從另一個角度來看，政治因素一直都存在並左右政府的組織變革，重點在於如何運用政治情勢。從英國的經驗來看，根據英國行政學者Matthew V. Flinders的觀察，二次世界大戰後，英國政府組織持續膨脹，但人民所感受到卻是政府失靈和內閣部會超載，為了減少國家的規模與政府治理的範圍，並進一步借重非民選的專業管理人才和私部門的管理技術，Quangos這類組織被依賴並大量創設；在政治性的因素方面，Quangos這類組織的創設，可以扮演內閣部會組織持續增加的緩衝器，某種程度也可以隱匿官僚組織的真實規模，政治人物也可藉此展現其有效控制政府規模的功績，同時也能夠取代地方在政策執行上的角色

功能（Flinders, 1999: 29-35）。

再從日本的經驗來看，與英國一樣的目的，日本建置獨立行政法人的主要目的是期望做到行政減量和有效控制公務人員的數量，政府改革者的政治動機明顯，並且總理大臣內閣府在過程中日趨強勢主導（市橋克哉，2006）。然而，值得注意的是，英國和日本都是內閣制國家，是以，在進行Quangos改革或獨立行政法人建置的過程中，基於行政與立法連鎖的政治制度優勢下，並未出現過多的政治扞格或衝突；就這一個層面而言，台灣在政治氣候不佳，立法院又處於朝小野大、政黨對立嚴重的情況下，對於推動行政法人制度而言自是不利。但是，除了被動地等待政治氣候改變外，變革推動者猶可在以下三項作為上努力：

（一）注意理性官僚要件。所謂理性官僚要件，是指行政法人制度的設計及其配套措施，如果能夠注意消除組織成員對組織變革的疑慮，甚而具有積極性誘因的政策工具，則將提高改制（設置）機關成員的支持與配合。誠如前述，推動政府組織行政法人化是一種組織變革的過程，任何改革者都無法天真地認為組織成員會「順理成章」的順服與配合；相對的，推動改革的機關必然要面對變革管理的課題，變革推動者也必須設計

多元的制度誘因和採取各類適切的干預途徑，克服組織成員的消極以待或抗拒變革，以期達到推動政府組織改造的最大成效。在這方面，從日本的經驗來看，雖然改制為獨立行政法人的組織成員，仍然會擔心未來機關會被民營化，但以改制為非公務員型之法人機關，其待遇福利仍與國家公務員相當而言，在制度誘因上已可相當程度消滅人員的不安或反彈。再以英國為例，由於近年來政府對行政法人的補助不減反增，相當程度也破除強化其課責性會降低補助款的迷思。

（二）應優先建立行政共識。推動政府組織行政法人化的過程，利害相關或業務相關的單位間不免會有不同的認知，但在推動過程中應該積極溝通、協調以建立相關部會間的行政共識。從英國的經驗來看，其行政法人化制度的健全，有賴各種法制架構及各類軟法指引性架構的建立，而進行前述工作期間，英國內閣辦公室、財政部、公職任命督察長辦公室、補助部會、行政法人本身，以及國會、國家審計署、國會監察使辦公室等，都共同投入相關制度的建立和改良。而以日本為例，在建置獨立行政法人制度過程中，內閣會議扮演相當重要的溝通、協調及決策功能。

（三）領導人支持並高度投入具有關鍵

性的影響。如前所述，推動政府組織行政法人化是一種組織變革的過程，領導人的充分支持是組織變革成功的前提，領導人的高度投入則是組織變革成敗的關鍵。在這方面，日本推動獨立行政法人制度的經驗最為凸顯此項要件。例如，2001年1月6日內閣府成立「行政改革推動事務局」時，內閣總理大臣不僅擔任本部長，同時在獨立行政法人的中期目標期間終了時之評鑑、調整等事務上，實際發揮其強勢的主導權。

肆、導入法人治理原則

“corporate governance”可譯為「法人治理」或「公司治理」，本文將其譯為「法人治理」，如果譯為「公司治理」，一般人可能會因「公司」二字，而誤以為法人治理原則僅適用於營利性組織，特別是上市上櫃公司；究實而論，法人治理的觀念與實務發展確實源自於企業部門，但根據曾參與研議我國「強化公司治理政策綱領暨行動方案」的劉紹樑先生的觀點，非營利性組織自社會汲取各類資源，其資源運用是否符合社會公益當然必須加以重視；再者，由於相對於營利性組織，非營利性組織沒有股東的監督，也比較不受市場紀律的規範，是以，法人治理的問題對非營利性組織而言更形重要（劉紹

樑，2002）。

相同的，行政法人雖為公法人，惟其經費來源大多由政府所挹注，更貼近的說法則是來自於納稅人，因此，行政法人如要提高其獲得政府補助或汲取其他社會資源的合法性與正當性，強化其本身的法人治理能力實為必要之手段。根據經濟合作發展組織的界說，法人治理的精神及原則在於強化董事會的責任、監察人的功能，確保股東（出資者）權益，保障利害關係人的利益，並且藉由強化資訊揭露和透明度等，來增強本身策略管理的效能，確保投資者（納稅人）、利害關係人等的權益（OECD, 2004）。我國行政法人制度尚屬建置初期，若能在一開始就成功地導入法人治理原則，不僅能夠有效指引已完成行政法人化機關的營運，亦可提高其課責性和降低代議機關的疑慮。

行政法人採行法人治理原則時，股東的角色職能是由監督機關代理全民來落實，是以，監督機關應積極協助行政法人強化其法人治理能力。具體作法包括以下幾項：

（一）依據行政法人性質，建立「董監事人才庫」，以強化董監事的代表性、專業性及可選擇性。要建立有能力的董事會，第一要件即是遴選適任的董監事，並確認董監事具備符合經營該行政法人所需的知識、能

力、資訊、權力、熱情和時間。同時，藉由董監事人才庫的建立，可設定董監事之消極和積極資格條件，確立董監事符合經營行政法人的基本門檻，並可追蹤董監事在政策議題上的參與程度和能力，從而更精確提名及確保經營政策的落實。

（二）建立「行政法人董監事遴聘作業公聽會制度」，並鼓勵利害關係人參與，以增進董監事遴聘程序的公信力。定期改選聘董監事前，先舉辦董監事遴選作業公聽會，鼓勵利害關係人參與建議董監事選任之積極及消極資格，甚至建議相關名單；此一公聽會制度將可增加監督機關的遴選董監事的公信力，使遴選過程更有效率和公開透明，避免社會大眾的疑慮。

（三）建立「行政法人年度經營績效說明會」，以落實董監事向監督機關和利害關係人負責的原旨。董監事會應於會計年度結束時公布年度經營績效成果，並藉由年度經營績效說明會向監督機關及社會大眾報告一年來之經營成果，讓利害關係人與董監事會及經營團隊有對話的機會，並就行政法人的相關經營議題進行溝通，以達到資訊揭露和提高經營透明度的效果。同時，為維持年度經營績效說明會之秩序與品質，各監督機關應先擬定與會人員名單、會議規則，以及規

劃報告內容和議程。

（四）參考金管會證期局資訊揭露評鑑委員會所制定的資訊揭露透明度評鑑原則，訂定「行政法人資訊揭露透明度評鑑原則」，以供各類行政法人參照實施。重點應放在「年報揭露內容」及「行政法人網站資料」兩大方面，並於每年舉辦評鑑，以考核各行政法人董監事會之公司治理績效，亦可將此一項目納入行政法人年度績效評鑑要項之一。至於資訊揭露之內容及方式，可依機關業務性質，由監督機關與行政法人協商確立。

（五）監督機關應建立「董事績效評鑑制度」，定期檢視董事會及個別董事的績效，以確保董事會之功能。評鑑的項目包括董事會是否按時召開會議、董事會的專業分工情形、委員會的實際功能，以及個別董事的出席率。董事績效可作為行政法人年度績效評鑑的項目之一。個別董事如於任期內出席率過低，則不應再被提名。

（六）建立行政法人監察人（監事）定期向監督機關提出會報的制度，俾利強化監察人功能。建議各行政法人設置條例中，應將監察人定期（每半年一次為宜）向監督機關提出會報之制度納入條文中，以要求並規範監察人積極任事，也使監督機關能夠即時掌握董事會運作狀況，降低董事會發生道德

危險的機率。另外，監事或常務監事除應列席董（理）事會議外，亦應藉由制度設計鼓勵監事會議獨立召開，避免因長期採行董監事聯席會議而逐漸降低監察人的獨立性。

（七）推動機關法人化單位應建立「行政法人治理實務守則」，以供各行政法人參照。推動機關法人化單位可參酌金管會證期局所頒布「上市上櫃公司治理實務守則」，並依行政法人之性質，制定專屬於行政法人的法人治理準則，以強化行政法人的治理機制和能力。此一實務準則內容應包括強化董事會職能、強化監察人（監事）功能、監督機關對行政法人的課責機制、利害關係人權益的保障、資訊揭露與透明化，以及其他重要的倫理準則。

（八）內部稽核與外部稽核並重，以減少發生道德危險的機率。各監督機關可參酌金管會證期局規定，於必要時或定期委外由專家學者對行政法人的內部控制機制進行專案評估，以減少行政法人發生道德危險或弊端的機率。

（九）監督機關應制定「會計師選任原則」，並定期評估簽證會計師的獨立性，以落實會計師簽證制度。因應行政法人財務報表須委請合格會計師查核簽證，監督機關應先制定會計師選任原則，以確保簽證會計師

的獨立性和能力。選任原則應包括規範會計師的資格、更換時限、轉任為行政法人內部財會稽核人員的限制，甚至會計師執業之會計師事務所的信譽與績效評等。

伍、結語

觀察世界各先進工業化民主國家，早於二十世紀結束前，即積極進行各類政府組織改造的工程，以期能夠以更具彈性、活力的政府組織，回應二十一世紀新時代的各種挑戰。在台灣，行政院過去幾年來也一直朝同樣的方向努力，藉由各項改革方案試圖有效調整政府的體質，行政法人的建置即是其中一項主要的政策方案；然而，現實所反映出來的情況並不理想，在政治氛圍不利於政府推動組織改革的環境下，行政法人制度的建置與推動，顯然一時也難以超脫出此一困局。不過，誠如俗諺：「機會是給有準備的人」，政治氣候也有可能在未來隨時轉趨於有利行政法人制度的推動，是以，目前雖處於行政法人制度推動的「盤整期」，作者個人認為應該利用這段期間，參酌英國和日本這兩個國家的相關經驗，進一步深入研究行政法人制度的內涵，特別是從效率、課責、政治與法人治理等幾個層面，俾利完備台灣行政法人建置和推動的各項配套措施。

有必要加以進一步說明的是，根據作者的觀察，目前行政法人制度推動的動能之所以不足，除了因為目前國內政治氣候不利於政府組織改造外，主要還在於我國政府組織改造的幾項重要法案，目前僅《中央行政機關組織基準法》完成立法，其他包括《行政院組織法修正草案》和《中央政府機關總員額法草案》目前都還未通過立法程序，一旦前述三項法案均完成立法，行政院各部會所屬機關在前述組織改造三法的強力規範下，必然要積極推動所屬單位的去任務化、組織整併或行政法人化，屆時推動行政法人制度的動能將相對提高。因此，目前加強行政法人制度的研究，有其前瞻性和重要性；本文提出從效率、課責、政治與法人治理等四個面向思考我國行政法人的建置，僅是一項芻議，仍賴更多學者專家投入此一議題的研究。

參考書目

- 市橋克哉（2006）。日本獨立行政法人之經驗分析。載於行政院人事行政局編，**外國經驗及我國行政法人推動現況研討會會議實錄**（頁40-60）。台北：行政院人事行政局。
- 行政院人事行政局（2004）。**行政法人實例及法規彙編參考手冊**。

- 行政院人事行政局 (2006)。外國經驗及我國行政法人推動現況研討會會議實錄。
- 許哲源 (2005)。公共團體課責機制之研究：以英國行政法人為例。審計部專題研究。
- 蔡茂寅 (2002)。機關法人化實務問題之探討。發表於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。
- 劉坤億 (2005)。台灣推動行政法人化之經驗分析。臺北縣：晶典文化。
- 劉坤億 (2006)。行政法人制度推動誘因及其成效之研究。行政院人事行政局九十五年委託研究案報告。
- 劉紹樑 (2002)。從莊子到安隆：A+公司治理。台北市：天下文化。
- 賴森本、許哲源 (2005)。行政法人監督機制之研究。月旦法學雜誌，116，77-94。
- Flinders, M. V. (1999). Quangos: Why do governments love them? In M. V. Flinders, and M. J. Smith (Eds.), *Quangos, accountability and reform: The politics of quasi-government*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press LTD.
- Frederickson, H. G., (2004). Shall we quango? *American Society for Public Administration*, 27(1), 2-7.
- OECD (2004). *OECD principles of corporate governance*. Paris: OECD.
- Pliatzky, Leo (1992). Quangos and agencies. *Public Administration*, 70(4), 555-563.

政府契約用人制度變革之研析



蔡良文*

摘 要

契約性人力制度是一種彈性化的人事調整策略，係以透過契約進用公務人力，其人力所履行者仍為公共事務作為，屬公法上的契約關係，所以，與常任人員之權責劃分，應透過審慎設計的遴選機制，其相關人事管理措施亦應有別於常任人員，俾利順利推動。

探討政府改造之相關理論，得知政府組織職能應隨改造而變革，相對地文官體制亦須作調整，即其用人政策亦應隨之變革。在重建政府彈性人力運用的思考架構上，其核心價值旨在落實民主政治與強化治理能力，從Lepak和Snell所提出的人力運用策略來看，除人力資源價值性高，同時人力資源獨特性高的職務，須由組織長期雇傭培育發展之外，其他職務，所需人力則可採更為彈性方法取得。就我國而論，目前政府非常任之契約性人力大體可分為六類，其分別為：派用人員、聘用人員、機要人員、約僱人員、職務代理人與臨時人員等，而各類人員基於其進用目的之不同，除臨時人員外各有各的法律規範。本文論述規劃契約性公務人力時，必須考量憲法考試用人，以及透過制度化的設計澄清各方的疑慮。所以，就加速推動契約用人法制之立

* 考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授

法工作，暨對強化契約用人制度機制之問題加以討論並提建議。

關鍵詞：策略性人力資源管理、人力運用、契約性人力制度、
民主治理、國家競爭力

Study on Reform of Government Policy of Contracted Personnel

Tsai Liang-wen

Abstract

The contracted personnel system is constituted for flexible personnel adjustment. With this system, within the scope of the public law, the government contracts with people for executing public affairs. To make public affairs implemented smoothly, duties and responsibilities as well as the management and a careful selection for contracted people should be different from those of the permanent staff.

When one looks into related theories about reinventing government, one will know that not only governmental structure and operation but also the civil service and employment system should be modified as a whole. The core value of creating a flexible employment system for the government is to fulfill the democratic politics and enhance the governance capacity. According to the strategic human resource management by Lepark and Snell, the posts, except for high-value and unique human resources and those to be trained for long, can be arranged more flexibly. In Taiwan, such flexible system can be categorized into 6-temporary limited employees, contract-based employees, confidential employees, auxiliary-based employees, appointed employees, acting for the other position, each of which, except for appointed employees, is regulated by its appropriate laws and regulations in accordance its purposes. When taking into account of constitution-regulated appointment via examination and institutionalization, this study focuses on discussions and suggestions on legislation and mechanism of the contracted personnel policy.

Keywords: human resource management strategy, human resource application, contracted personnel system, democratic governance, competitiveness of nation

壹、前言

自1998年1月行政院院會通過「政府再造綱領」後，政府再造工程揭開序幕，積極引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力；而其具體的行動方針有：組織要精簡、靈活，建立小而能的政府；人力要精實，培養熟練幹練的公務人員；業務要簡化、興利，建立現代化、高效能的法令制度等。在2000年政黨輪替後，執政黨為推動政府改造工程，其中人事制度上，為具體落實用人政策，擴大彈性用人，增加契約性進用人員，俾利政府彈性進用人員推動新興業務。按以2001年10月正式成立政府改造委員會，積極推動行政院組織調整，立法委員席次縮減與選舉制度變革，鄉鎮自治選舉之取消，以及政府人力彈性運用等改革方案。後者涉及相關文官制度如何配合改革，其中增加政務職位、建立彈性外補的高級文官群與擴充契約進用人員，均為執政黨重要政務推動工作之一。

再者，近年來為落實人力精簡與精實方案，就整個人事制度進行改革，亦為世界先進國家大力推動之方向。如何提升國家整體競爭力，是全球國力競賽最重要的關鍵因素，有學者主張，政府人力進用政策及法制上

應進行大幅度的變革，並運用更多元和彈性的職位設計方式，提供政府不同層次所需要的人力（施能傑，2002；265）。就理論而言，策略性（strategy）已成為人事體制改革之共識，因此以策略性人力資源管理取代傳統人事行政與管理，成為人事行政的發展趨勢。在討論人力精簡與彈性化議題時，策略性人力資源管理乃係人事管理之上位概念；而本文研析契約性人力制度，是從此策略性人力資源概念而來，契約化就是彈性化的一種人事調整策略；契約性用人的特性，乃係提供政府面對特殊業務需求的一種彈性用人途徑。惟以透過契約性用人所進用之公務人力，其所履行者仍為公共事務；其與政府間為公法上的契約關係，其與常任人員之權責劃分，應透過審慎設計的遴選機制，方能達到公正用人之目的，其相關人事管理措施亦應有別於常任人員之配套規劃，俾利順利推動。

因此，在世界潮流與政、經、社、文、科環境變遷下，考量政府用人需求，如何於憲法精神下，設計考試用人與彈性契約用人政策之衡平方案，進而提升政府效能與整體競爭優勢，確實值得加以深入的研究探討。所以，本文擬就策略性人力資源管理之理論及運用模式作一簡單概述，並同時就政府改造

與契約用人法制建構部分進行評估與探討。

貳、政府再造與公務人力體系之重構

任何時代改革都一直進行著，為了配合經濟發展，提升國家競爭力，因應當前之挑戰與未來國家發展願景，政府全面推動再造工程，除行政院組織之調整外，其再造工程更涵蓋憲政體制之釐清、國會改革、中央與地方職權劃分、文官與預算制定、政府效能與效率之提昇等，並據以訂定改革期程，逐步落實，又各國政府外部環境面臨3E（Economic經濟、Energy能源、Ecology生態）兼顧的挑戰；內部環境則有5D（Decentralization分權、Deregulation法規鬆綁、Development發展、Democracy民主、Digital數位）之問題，均有待解決。按國家發展過程，除關涉憲政改革、政府體制變革、中央與地方關係外，尤其涉及民主治理、政府效能及文官動態議題，其中更牽動公務人力體系之重建與彈性設計，均值得研析。

一、政府再造中公務體系用人之變革

首先，探討政府改造之相關理論基礎，至少包括有五：其一、新公共管理理論（New Public Management Theory）：認為政府必須徹底改變體質，設置準市場機制，以提

高行政效能。具體提升效率方法為：民營化、人力資源管理、學習型組織、全面品質管理、流程改造、政府再造；而且政府要扮演導航（扮演市場力量的觸媒者）角色並藉以經濟理論，以及奠基於實證社會科學間，促其更為精緻的對話（蔡良文，2006b:651-652）。其二、公共選擇理論（Public Choice Theory）：即視公共領域如市場，政府能夠創造市場，提供準市場競爭機制，以眾多的公共服務供給，取代單一獨占的供給者，便可尊重民眾（顧客）的選擇權。認為公部門主要缺陷有三：缺乏競爭、過度生產與服務、無效率的控制與監督。社會的問題主要來自制度與政治，而非來自經濟與市場失靈，因此必須從事政府改造，才是解決問題的正確方法。其三、組織經濟學理論（Organizational Economics Theory）：即市場競爭的意義在於讓各組織皆以其最低的生產成本相互競爭，以滿足消費者的需要；政府是市場機能的延伸，而不是市場機能的替代，政府也須與市場中的私人企業競爭；不斷的調整政府組織、重視誘因結構的設計，是回應市場競爭的具體表現。其四、企業管理理論（Entrepreneurial Management Theory）：主要觀念有三：人力資源管理、全面品質管理、企業再造。主張企業家精神包括：利

潤、成本效益、社會責任；市場式政府應運用私部門的管理精神與技術。其五、新公共服務理論（New Public Service Theory）：依照Denhardt與Denhardt所指出（2003），有三個理論基礎，乃源自於傳統的公共行政與新公共管理的若干理論，分別為：「民主的公民資格理論」、「社區與公民社會的模型」、「組織的人本主義與溝通理論」。又「新公共服務」的核心概念有：以公共服務取代引領導航；公共利益是目標，非副產品；重視策略思維、民主行動；服務人（公）民，而非顧客；課責不易落實；重視人民福祉，而非只重視產品；重視公民精神與公共服務，勝於企業精神。由於上述五種理論基礎下，政府組織職能隨之變革，相對的文官體制亦須作調整，而公務體系用人政策隨之更動。

再者，在重建政府彈性人力運用的思考架構上，其核心價值旨在落實民主政治與強化治理能力，從落實民主政治和增進政府治理能力的角度而言，政府用人政策的主要目標與職位設計有三個原則（參照施能傑，2002:265-269；蔡良文，2006:28-33）：其一、政府職位與政策領導：「穩定政策領導能力」的政策目標是指政府人力職位的設計，應該提供經由民主選舉產生的政治領導者，

有適當數量的人力，尤其是可以「信」得過的人力，可供政治領導者運用，扮演提出政策、推動計畫和監督計畫執行的工作。這樣的人力運用需求是跨越黨派性的，任何政黨或政治領袖一旦獲得執政權，都應有制度化的政治性職位可加以運用。提供政治領導者有足夠的政治領導人力，是落實民主政治政府治理的重要一環。另政治性職位的設計不僅是數量的問題，更必須重視應該擺置在政府整體和個別組織中那個層級的位置。因為政治性職位的設計若有不當，除了將剝奪永業文官的陞遷機會外，也影響其適當參與政策形成的機會，也可能因為職位設計與用人之不當，使得政策失敗或造成與永業文官不必要的磨擦，影響政策之執行。其二、政府職位與績效管理：「遂行績效管理」的政策目標是指：政府永業職位的設計和運用，要能使文官人力有效率地實踐合理化政府組織存在的政策績效，並推動政治領導者的政策主張，體現政府績效管理的美景。就此一目標而言，政府應該有特別的高階主管職位，擔任組織中「政策」層級與「管理」階層的介面，擔任這些職位者雖然主要是負責實踐政策的各項計畫之日常領導和管理工作，但是對於政治首長所推動的政策精神，又必須有相當的體認和支持，因此必須兼備政治判

斷和行政領導技能。所以，此類職位之用人不宜以選舉有功人員為其考量，至少必須兼及其相關專業知能與領導才能，方可進用。其三、政府職位與雇用彈性：「彈性組合的人力運用」政策目標是指：機關組織在總人力或總運作經費的框架下，有足夠的空間自行決定達成組織職能所需要的人力組合方式，並隨時調整組合方式。彈性組合的主要操作工具就是政府職位的多樣化，不再完全以永業制久任性職位設計為主，容許可以運用各種臨時性人力的職位。臨時性的工作類別可以自純粹書記庶務性到專業技術性的諮詢顧問職位等，縱使是永業性職位，也可以採全職或部分工時方式。雇傭彈性的法律基礎應該是契約聘用化、契約任用化，過去政府普遍採用久任且無契約雇傭型態，應該適度修正，尤其是讓政府中純粹是執行性質或可非永業性的工作職位，轉為契約性關係或進一步為公法上的契約關係，這也有助於不適任人力的處理，增加人力適才適所與彈性調節性功能，更利於推動績效管理。其具體思維則是應進一步探討彈性人力運用也。

在探討我國政府彈性用人政策之規劃與運作時，除考量現行憲法規定及精神外，似

可再參照Lepak & Snell所提人力運用模式，如圖1所示，配合政府改造政策，提供重構公務體系彈性用人之思維與策略¹。從Lepak和Snell所提出的人力運用策略來看，除人力資源價值性高，同時人力資源獨特性高的職務，須由組織長期雇傭培育發展之外，其他三個象限的職務，均可採其他彈性方法取得。這四種模式各有不同的雇傭關係，分別引介如次（參照Lepak & Snell，1999：35-42）：

（一）第一象限（I）：此一象限的雇傭模式稱為「發展性人力資本」，傳統的文官進用關係傾向於第一象限，文官接受組織的規範，並以組織之需求為生涯發展方向，為公法上的平權關係，此雙方締結類似「社會關係」的契約，長期的相互投資，成員是組織競爭力的來源，組織提供成員生涯發展的機會，公務人力資源管理的重點在於培養成員對於組織的忠誠與承諾；

（二）第二象限（II）：此一象限的雇傭模式稱為「購買性人力資本」模式，與一般私部門的雇用模式相近，雙方只是象徵性的關係，組織直接購買成員的能力，雇傭關係是維繫在對雙方都有利的前提，成員效忠自己專業與生涯的程度甚於組織，公務人力資源管理的重點是以市場為基

¹ 有關 Lepak 和 Snell 所述橫縱座標所示之人力資源的價值性，係指人力資源對組織的價值程度，亦即人力對顧客產生的效益與組織雇傭成本間之比值；人力資源對組織的獨特性，即所具知能的特殊性、難以學習模仿之程度。

象限的雇傭模式稱為「結盟性人力資本」，採「結盟運用」的方式，組織間合資成立機構，以利用此一獨特人力，雙方是一種夥伴的關係，人員接受委託，依其專業處理事務，各盡所能，創造價值，然後分享，公務人力資源管理的重點在於促進彼此之合作關係，或進一步發展為公法上契約的關係。

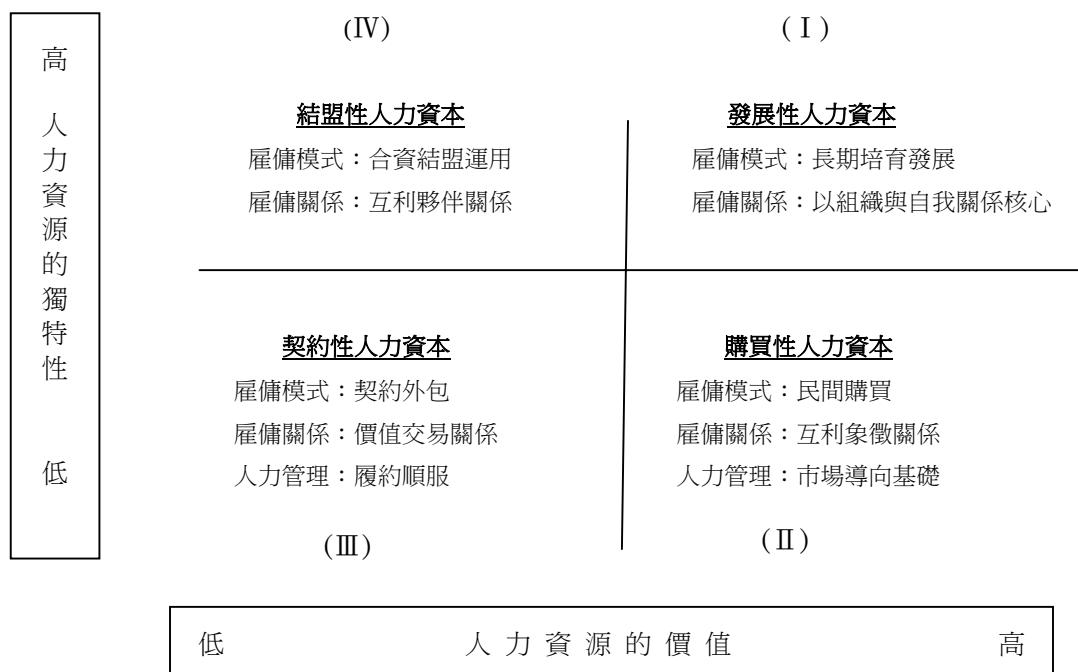


圖1：公務人力運用的四種參照模式
資料來源：參照Lepak & Snell，1999:37

最後，筆者以為由政府改造的思維與規劃方向，及OECD國家之雇傭關係發展觀察，第Ⅰ象限雇傭之部分人力，可改以其他象限之人力來進用。所以建議方案中，採以彈性用人政策即可如此建構，惟在現行憲法精神之下，如何法制化，有深思之必要。當然在多元人力需求與調整方面，可取得彈性運用的高效率需求，但其人員流動往往較高，組織承諾與忠誠度亦相對較低。如台灣地區SARS傳染期間，部分醫院人員離職率增高可得證明（蔡良文，2004：31）。我們同意施能傑教授觀點：政府人力雇傭關係多樣化，

是提昇國家競爭力的關鍵（2003:116），並認Lepak & Snell的人力運用分類模式、取才的雇傭關係與管理取向值得參考。惟在公部門用人政策與觀念逐漸傾向與私部門交流取才，如何在我國憲法規定之考試用人前提下，就彈性取才及其專業倫理與忠誠承諾間取得平衡，為筆者關切的課題。

進一步言之，筆者從事文官制度研究二十餘年來，發現公務人力體系作為，在落實民主政治和增進治理能力作為上，主要依賴幾個次級系統層級及其相互間之配合，如圖2所示：

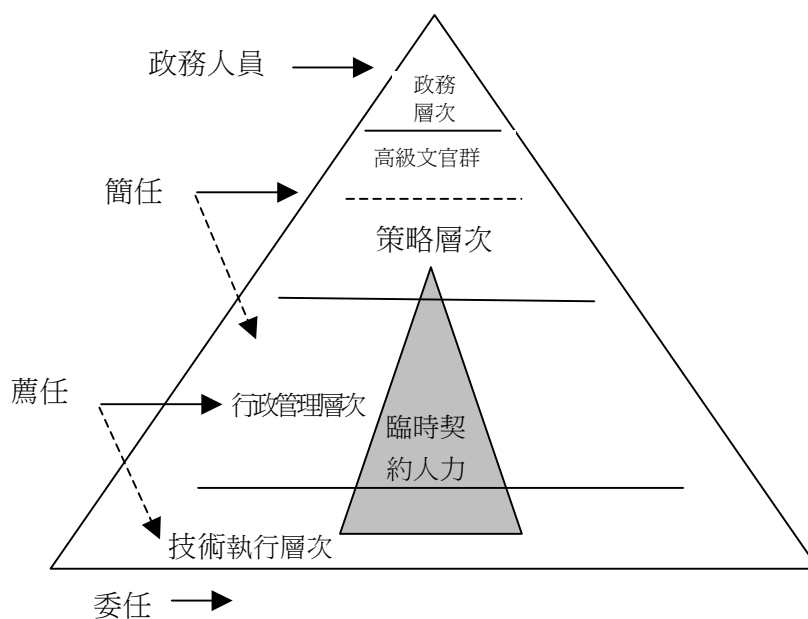


圖2：政府公務人力體系建構系統
資料來源：筆者整理

依圖2所示，通常政務層次的功能主要係決定政府政策和公共資源分配的方向，政務人員並須為政策決定負起政治責任；而策略層次、行政管理層次及技術執行層次則是維持政府持續運作之三個層次，這三個層次必須依政務層次所制定的方向運作，不能背離政策方向。其中高級文官群則介乎政務層次及策略層次，扮演關鍵角色（參照彭錦鵬，2005：1-4）。高級文官群之培養，可分為政府強力培育高級精英及政府扮演市場型態（market type）的協調角色（施能傑，

2005：5-7）。當然每一層次均有其應負之職能設計，每一層次的主要職能定位清楚，扮演不同之政策角色，政府運作之良窳，端賴上述四個層次是否密切結合，更必須思考各層次所需人力本質上之差異，制定完善之合憲合法之人事制度，始能吸引、維持、激勵或保障具有各項職能之人才，如此也建構了政府人力完整內涵與架構。若依上述四個公務人力體系層次類別，再參照Lepak & Snell人力運用模式內涵，可研提政府公務人力體系建構與配置設計，詳如表1所示：

表1 政府公務人力層級體系建構與配置

人力類別 要項	政務層次	策略層次	行政管理層次	執行技術層次
核心職能	政策決定或獨立行使	政策規劃 單位與計畫領導	專業領導能力知能	專業執行能力
雇傭關係本質	政黨認同 或政治中立	社會心理承諾 知識交換	經濟理性 社會心理承諾	經濟理性
雇傭時間	期限全職（有任期的 政務人員） 限期全職（政策性職 務人員）	長期全職 限期全職	長期全職 限期全職	長期全職 限期全職 契約、外包、臨時 、兼職
職務類別	政務人員 政策顧問	單位主管、相關首長 高級文官研究顧問	中級常務人員	基層業務人員 契約聘、僱人員
公務人力本質	適時替換	長期培育 購買交流	長期培育發展 直接購買	長期培育發展 隨時替換與購買
雇傭方式	外補 轉任	外補 內升	內升 機關間流動 外補	內升 機關間流動 外補

進用管道	政黨網路 社會精英	現職人員、產業、研究機構、法人團體	現職人員 高等教育者	現職人員 人力市場公司、學校
遴才方法	政治（策）理念 特殊專業	發展遴選 市場供需	競爭陞遷 競爭考試	競爭陞遷 競爭遴選
數量規模	極少	極少	有限	大量
職位性質	政治性職位 獨立性職位	永業性職位 契約性職位 交流性職位	永業性職位 契約性職位	永業性職位 契約性職位
管理取向	長期團體培養，或拔擢社會各界適格精英，達成組織目標	長期相互投資，組織提供成員生涯發展機會，並要求成員效忠。 組織成員不要求終身雇用，其效忠自己專業與發展勝於組織。	長期相互投資，組織提供成員生涯發展機會，並要求成員效忠。 人力資源管道注重成員的順服，且透過議價方式達成協議。	長期相互投資，組織提供成員生涯發展機會，並要求成員效忠。 人力資源管道注重成員的順服，且透過議價方式達成協議。

資料來源：參照施能傑，2002：276；Lepak & Snell,1999:35-42，由筆者重新調整。

上述契約性進用與憲法有關公務人員任用資格與專技人員執業資格應經考試院依法考選銓定之規定，如何規範整合與連結，是必要思考之議題。因為常任人員與政務人員之進用方式乃至其他人事措施均有不同，而非常任之契約性人員，如何規劃衡平的人事管理制度與措施，是必須考量三大類人員之區別與其間之衡平性問題。又為達「穩定政策領導能力」之政策目標，民主選舉產生的政治領導者，應有適當數量的人力，尤其是可以「信」得過的人力，供其運用方面，原係倫理議題，但在台灣地區部分政務領導者非以「國家忠誠」度，而以「政黨忠誠」的

偏狹度量取才，可能使真正幹才無法受到任用與發展。當然筆者認為必須要求文官，尤其是高級文官提昇其民主素養，在恪遵憲法精神前提下，配合政務領導之政策，戮力以赴，完成任務。易言之，高級文官除應具備憲政化、專業化、中立化外，更應有強烈配合政務人員政策的行動力。而政務人員應有管道培養穩定政策領導能力，此非任何選舉戰將或功臣即可勝任的。因為政務人員至少應具備下列條件：分析內外情形與界定公共問題的能力；尋求或提出備選方案之智識，抉擇能力及決心，策動與運用政治資源的能力；發揮政策說明論辯及斡旋妥協的能力；

可依其地位與權力掌握及推動組織變革的能力；依隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之理念與情操(吳庚，1992:188-189，吳定等，1998:277，任德厚，1992:286-288，蔡良文，2006b:199-200)。至於契約性進用人力與高級文官群之人事分類制是有所不同的，其間是否開放部分稀少性、特殊性與高度專業性職位，供契約性進用，值得研究；尤其在我國未修憲或制憲之前提下，更是有別於其他先進國家公務人力之進用程序與權利義務之設計因素，均應併同作為檢視政府用人政策變革設計之參考。

二、策略性人力資源與契約用人理論之概述

面對政府再造的潮流與民主政治的進步發展，在追求小而能的政府組織架構下，政府人力進用政策及其法制應進行大幅度的變革，並運用更多元和彈性化的職位設計方式，提供政府不同層次所需要的人力(施能傑，2002；265)。2001年10月政府正式成立政府改造委員會，積極推動行政院組織調整、立法委員席次縮減與選舉制度變革、鄉鎮自治選舉之取消、以及政府人力彈性運用等改革方案，其中最後者涉及文官制度如何配合改革，包括增加政務職位、建立彈性外補的高級文官群與擴充契約進用人員，均為執政

黨重要政務推動工作之一。

在世界潮流、內外環境變遷及政府用人需求下，如何於憲法精神下，設計考試用人與彈性用人政策之衡平方案，確實值得加以深入的研究探討。在探討人事變革議題中，策略性人力資源管理(Strategic Human Resource Management，簡稱SHRM)，乃為近代十分受到各界重視的人力管理理論，而所謂的策略性人力資源管理，主要起源於1980年以來企業界提高組織績效的企圖。由於傳統的人力資源管理的研究焦點，係在於個別的人事功能對於組織績效的影響，諸如訓練、薪資等對組織績效的影響，主要分析單位在於個別的人力資源管理政策；策略性人力資源管理則扮演整合性的角色(Delery & Doty, 1996；孫本初，2007:30-34)，也就是將人力資源管理融入組織經營策略中，總體組織經營策略需因應環境的變化做調整，組織結構亦應隨策略而變革，不同的組織結構的人力資源規劃需求當然也不同(吳美連、林俊毅，民1997)。而策略性人力資源管理內涵包括了彈性管理、績效管理、多元化管理(diversity management)，以及近來廣受注目的以契約進用方式任用之議題，乃為本文探討之相關的重點所在。

由於策略性人力資源管理措施，為當前

人事管理新潮流，亦為世界先進國家大力推動之方向，且以如何提升整體競爭力，將是全球國力競賽最重要的關鍵因素，以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管理，來提升政府效能與整體競爭優勢，已經成為人事行政最新的發展趨勢。對應政府再造的具體作為，1998年1月行政院院會即通過「政府再造綱領」，旨在引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力；其具體的行動方針有：組織要精簡、靈活，建立小而能的政府；人力要

精實，培養熱誠幹練的公務人員；業務要簡化、興利，建立現代化、高效能的法令制度等。2000年政黨輪替後，執政黨為具體落實用人政策，擴大彈性用人，增加契約性進用人員，俾利政府彈性進用人員推動新興業務，也因此，在政府再造運動與落實策略性人力資源管理之下，政府運作可謂在組織結構與人力資源的範疇中，進行策略(strategic)與權變(contingent)的調適，為公共政策問題作出回應與產出，如圖3所示。

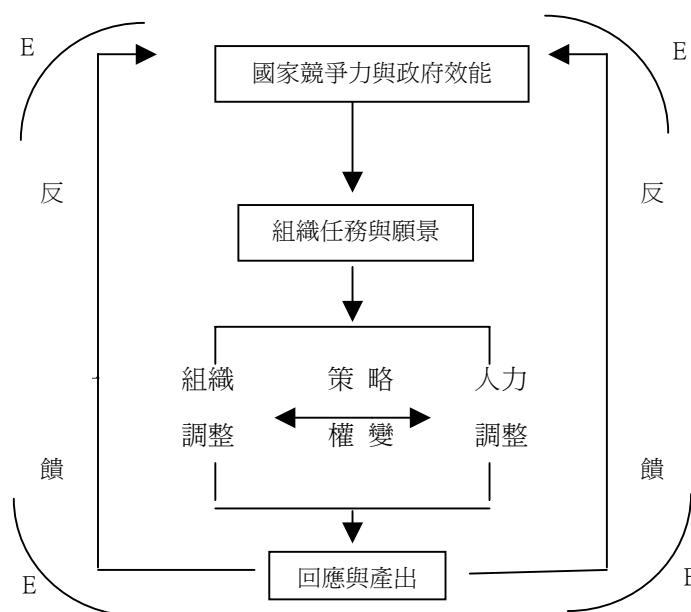


圖 3：組織的策略管理流程

資料來源：筆者整理

註：E 表示為國內外政治、經濟、社會、文化及科技環境

因此，在跳脫以往傳統人事行政的行政作為後，人力資源管理更不能只當作是組織中的一項管理功能而已，它必須配合組織的目標、策略，以便發展出一套策略性的人力資源管理制度與方法。這即策略性人力資源管理的運用，它具備下列各項要素：(一)運用規劃方法。(二)人事管理與設計應建立在任用政策與人力策略上。(三)人力資源管理的活動與政策應配合組織的策略。(四)組織中的員工應視為達成組織競爭優勢的策略性資源 (Armstrong, 1992)。而人力資源管理乃是針對組織內部管理活動的運用而言，然而，由於組織無法獨立於環境因素的影響，這些活動必然會與外在環境產生互動，並且適時調整管理策略，為因應組織外環境的挑戰與組織內變革的需求，未來人力資源管理理應首重發展。對此，學者Leonard Nadler & Zeace Nadler將人力資源發展的範圍區分

為三個活動領域：訓練 (Training)、教育 (Education)、發展 (Development)²。從策略性的人力資源管理觀點而言，組織的彈性化用人可由此推出。易言之，策略人力資源管理過程主張彈性用人，但亦輔以人力資源發展的訓練、教育及發展等活動領域，使人力運用更彈性。因此，契約用人實為策略性人力資源管理中的一項具體觀點，其內涵為：追求人力資源彈性化，以打破政府文官體制過度僵化與過度一體化，使人力資源管理變成機關本身的核心職能 (施能傑，2003)。又此一作法之成功關鍵，在於甄選機制和考核機制的健全，以期改正考試制度取才不足與僵化之失。我國考試制度發展雖超過千年，但在人才取得方面依舊有缺陷，用人速度依舊太慢，如果實施契約性用人方案，雖能有所改進，但是須付出代價 (朱愛群，2004:92-95)。無可諱言，在新右派的小而美

² Leonard Nadler & Zeace Nadler (1998: 4) 其定義如下：其一、訓練 (Training)：乃是針對學習者目前工作所進行的學習，是為了改善員工目前的工作表現，或增進即將從事工作的能力，以適應新的產品、工作程序、政策、和標準等，以提高工作績效，其對工作的影響是立竿見影的；在性質上雖是一種花費，同時也可視為投資。其二、教育 (Education)：係針對學習者未來工作所進行的學習，是欲培養員工在某一特定方向、或提昇目前工作的能力，以期配合未來工作力的規劃，或擔任新工作、新職位時，對組織能有較多的貢獻。對於公部門的公務人員而言，比較強調在成為一位公務人員之前，應該具備什麼樣的教育背景、專業能力，才是政府所需要的人才，並吸引至政府服務。但是從廣義而言，教育也應該包括現職人員的教育或培育，以為組織、個人未來發展之所需，因此，嚴格來說，公務人員的進修就是一種教育的功能，其目的不在對目前的工作技術加以精進，而是對未來提供一種發展的潛能，機關與主管應該對此加以鼓勵，並積極的提供各種可能的管道。其三、發展 (Development)：不是針對學習者之工作所進行的學習，其目的係在獲得新的視野、科技和觀點，使得整個組織有新的發展目標、狀態、和環境；除了組織發展外，也包括個人的發展，培養繼續學習的意願，使其具備自我發展的能力等。

政府再造理念下，如何降低政府支出並提升政府效能，為再造政府的核心目標，其中包括精簡組織以促進政府政策產出速度，勢必牽涉人力的精簡與調整以及提昇人力素質與能力，因此，如何降低人事成本，又能提昇人力效能，維持與促進政府發展？契約用人能否達到此目標，落實彈性用人運作的建置？值得研議。

參、政府契約用人制度現況分析

一、人事政策的改革議題內涵

為推動政府改造，提昇國家整體競爭力，總統府依經濟發展諮詢委員會議成立政府改造委員會，由總統兼任主任委員，於2001年10月25日舉行第一次委員會議。該會揭示改造願景為建立具全球競爭力的活力政府，並提出顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府，作為改造的五大理念，希望達成彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意

的國會改造等四大改造目標。在政府改造目標，該委員會分別成立建構「彈性精簡的行政組織」、「興利創新的服務機制」、「專業績效的人事制度」、「分權合作的政府架構」以及進行「順應民意的國會改造」，等研究分組研擬具體改造方案。其中「專業績效的人事制度」研究分組認為，目前公共問題環境複雜度增加，對內來看，民眾對政府服務標準與問題解決能力要求愈趨明顯積極；對外來看，全球化、國際化的衝擊與挑戰日趨嚴峻，現行政府文官人力資源管理，難以有效因應政府面對新環境的人力資源需求。為因應民主政治與民主社會的趨勢，政府人事政策應該推動改革，以實現四大願景³。易言之，其旨在配合因應全球化及政府改造目標價值。

再者，為推動上述四個願景，研究分組認為政府人力資源管理的方式應該秉持三大基本理念⁴：2002年9月15日該委員會第六次會議中，「專業績效的人事制度」研究分組

³ 政府改造委員會決議，政府人事政策推動改革之四大願景：1 民主服務：政府公務人力要秉持民眾公共利益的服務思考，體現尊重公民與顧客的具體行動，實踐廉潔中立的民主行政的服務理念，並接受政治首長的政策領導；2 績效課責：政府公務人力要秉持向納稅人負責的意識，不斷改善服務舉止、服務產出與服務成效，以此為個人、團體與組織績效責任的主軸，並重視人力資源管理的效率與效能；3 專業創新：政府公務人力要認同專業文化理念與精神，不斷自我追求更卓越的工作知識與技能，開放心胸鼓勵創新，不僅有能力解決公共問題，更能有效預防問題發生；4 授能活力：政府機關、管理者與員工要受到更正面的信任，給予更多人力資源管理上的自主活力與原則性引導，鼓勵積極行動，使更多工作成就感誘引人力的活力熱誠，面對問題解決與民眾服務的工作。

⁴ 有關公務人力資源管理之基本理念有：（一）政府人力資源管理政策制度重視策略分權化：強調主管機關扮演規劃政策方向、技術協助與功績監督角色，賦予各業務機關有再根據機關策略職能需要，自主規劃的更大彈性空間，創

參照政府改造目標與願景，暨秉持上述三大基本理念，提出五項改革計畫：(一)人力運用彈性化計畫：包括政務職位制度方案、高級行政主管職位制度方案、契約進用人力制度方案等三項方案，改革目的在使政府各階層人力的運用有更彈性活化的管道，提供績效管理的良好環境⁵；(二)人力績效管理計畫：包括員工績效考核制度方案、人力淘汰與精簡制度方案、績效獎勵制度方案等三項方案，改革目的在學習企業經營精神，推動績效導向的人事管理制度，使政府更能以績效向納稅人負責；(三)人力服務倫理計畫：包括政治活動中立制度方案、公務服務倫理行為制度方案等二項方案，改革目的在要求所有政府員工展現高度的服務倫理行為，贏得民主社會的民眾信任與信心；(四)人力專業發展計畫：包括人力專業生涯發展方案、績效導向的終身學習方案、提升服務品質方案等三項方案，改革目的在重視現有員工的專業知能養

成與深化，並建立一個認同專業的人力體系；(五)人力考選多元化計畫：包括改進考選效度制度方案、推動資格考制度方案、擴大專業證照用人制度方案等三項方案，改革目的在重視筆試以外更多元化且有效度的考選方式，引進專業的人力資源。而考試院在配合政府改造相關方案方面，於2002年9月19日第10屆第3次會議中報告政府改造委員會第6次會議通過「政府人力運用彈性化計畫方案」一案，經院會決定，由考試院邀請學者專家舉辦公聽會，廣蒐各界意見。經於2002年10月29日、11月5日、11月26日分別邀請相關機關、學術界及產業界代表舉行3次公聽會。如上所述，政府人力運用彈性化計畫方案，主要規劃內涵係就政治與政策領導人力層次、高階管理人力層次、低階和專業技術性質人力層次，分別擬具政務職位制度方案、高級行政主管職位制度方案、契約進用人力制度方案等三個人力運用制度的改

造一個政府各業務機關與人力資源政策主管機關多贏的績效管理環境；(二)政府人力資源管理制度應減少法律化：提供業務機關進行策略管理與授能活力的基礎，非屬員工權利及保障事項，不必以法律規範。簡言之，制度化不必過度依賴法律化，而是依賴更多的領導、溝通與協商；(三)兼顧政府人力資源資產與成本的雙重特性：政府一方面重視政府人力資源的培養、訓練、與發展，不斷改善人力資本與資產，同時也重視人力資源是政府經營的重要成本支出，由此創造出一個政府與公務人力間雙贏的工作夥伴關係環境。

⁵ 通常政黨輪替後，新政府為了及時掌握國家機器、與公權力工具，必掌控資訊管道與權力管道，以因應民意及施展政策作為，其對舊有文官體制之衝擊，甚至衝突在所難免，參照余致力(2002)「台灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響」；張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會論文集，頁 1-33。南韓轉型過程的經驗，亦復如此。參見蔡家增，南韓轉型—政黨輪替與政經體制之轉變，頁 225-257。所以，除文官法制鬆綁，引進民間人才之管道外，亦須重視擴充政務職位以加強政務領導，並彈性增加考試及格之高級文官及臨時性契約人才之進用。

革方案⁶。各公聽會與會人員對推動上開方案多表示肯定⁷，並認為政府人事制度改革參採企業用人之積極、創新、彈性、活力的精神，以提昇效率與效能，將是提昇整個國家競爭力的重要關鍵。惟部分學者及機關代表認為，本方案改革幅度甚大，建議宜以逐步漸進方式推動為宜，避免對文官制度造成太大衝擊，並建議宜配合中央政府機關組織基準法草案（本法於2004年6月23日經總統公布，其名為中央行政機關組織基準法）、中央政府機關總員額法草案、行政院組織法修正草案等政府改造相關法案審慎規劃；因政府基本使命是追求社會公平正義、公共利益並保障弱勢團體，在改革過程中，不能只重視績效，有關公義精神也必須加以考量；此外，與會學者認為中華民國已經建立一套公平的考選制度，人才甄拔一律平等，相較於國外，不會產生所謂蔭任庇護的代間傳承現象，對保障公務員與社會階層水平流動民主化的貢獻，亦不可忽視。

經歸納分析「政府人力運用彈性化計畫

方案」3次公聽會與會人員意見重點如次：（一）對政務職位制度方案，多數建議：1.應於各機關組織法規明定其總數與比例；2.對政策襄贊職位之設置宜謹慎；3.對待遇問題宜深入研究，以吸引優秀人才，且應考量同層級現職人員待遇之平衡性，並應避免造成財政負擔。（二）對高級行政主管職位制度，許多學者及機關代表持保留態度，並擔心其運用不當，可能弊多於利。倘若實施時，與會人員建議考量：1.應組成公正公開之甄選委員會，避免形成任用私人之情形；2.應明確訂定績效考核標準；3.其適用對象範圍及人數比例應再詳加規劃評估，並應避免因政黨輪替影響公務人員行政中立。（三）對契約進用人力制度，建議應循序漸進推動，除特殊情形外，應：1.不得擔任主管職務；2.甄選程序應公正公開，避免任用私人；3.對適合改為聘用職位之工作項目，應該審慎評估，並在工作項目及人數確定之後，依出缺人數漸進改變；4.契約性職位及永業性職位，其薪資福利退休等制度應該明顯區別，才能達到

⁶ 其重點如次：（一）政務職位制度方案：在政治與政策領導人力層次，將建立政務職位制度，將政務職位分為政策決定職位、政策襄贊職位、憲法任用職位、獨立職位、其他職位等五大類，並制定「政務職位設置法」、「政務人員俸給法」、「政務人員行為法」、「政務人員退職撫卹條例」等四項法律；（二）高級行政主管職位制度方案：在高階管理人力層次，將制定「高級行政主管職位法」，建立高級行政主管職位制度。其適用對象為中央政府各部會常務次長和各部會所屬一級機關首長，高級行政主管職位待遇本高風險高報酬的精神規劃；（三）契約進用人力制度方案：在低階與專業技術性質人力層次，將建立契約進用人力制度，以功能取向考量，擴大契約進用適用範圍，並整合現行契約性職位相關法令，建立公正、公開甄選制度。

⁷ 參照上述考試院各次公聽會紀錄。

減少人事費用的目的。根據上述重點，本文乃就契約用人制度之現況與未來發展，進行相關的探討及研析。

二、我國政府非常任之契約用人制度概況

我國政府機關人員在基本架構上可區分為常任人員與非常任人員兩大類，其中常任人員制度係以公務人員任用法為主要架構，人員之進用以考試用人為主，其適用之對象，依該法施行細則第2條規定，係指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。至於非常任人員之進用，主要係輔助機關任用體制之臨時用人，非應經常性且長期性政務推動所設，有其期限與目的性，與常任人員之永業性有

所區別。而現行非常任人員可區分為聘任、聘用、派用、機要、約僱人員、職務代理人等，其屬性均為臨時性用人，然整個契約用人法制並不健全⁸。

契約人力之進用，以因應機關短期性、臨時性、季節性及專業性或研究工作，非機關現有人員所能擔任者為限，惟除人員所具身分均為臨時性及不必具有考試任用資格即得進用外，其餘如設置目的、進用依據、資格條件、敘薪標準、進用期限、考核獎懲、退離撫卹、給假及權益保障等事項均不盡相同⁹。另現行臨時人員所適用之相關法令，均有進用期限之規定，惟實施多年來，臨時人員已成為方便首長用人之門徑，除機要人

⁸ 有關聘用及派用制度之建制背景，係在 1947 年施行憲法之前，政府為應業務需要，進用無職等之聘用、派用人員，但缺乏特別法規予以規範，造成管理上之混亂，爰制定聘用、派用人員管理條例，考試院並訂頒聘用派用人員管理條例實施辦法，以為實施管理之準據；嗣配合公務人員任用法規定，分別制定聘用人員聘用條例及派用人員派用條例，並廢止上開管理條例，其中聘用適用於定期之專司技術性或研究性人員；派用適用於臨時機關派用之人員或常設機關有期限之臨時專任職務；兩者建制目的係配合經濟發展計畫，政府亟需延攬科技與工程建設人才，投入國家重大工程建設，而於常設機關外，設立臨時性質機關，或於機關中設立有期限之臨時專任職務，為方便且適時取才，於考試用人制度外，另定得以契約定期聘請擔任一定職務或得以學經歷進用。至於機要人員之設置，主要在便於機關長官自由用人，得不受公務人員任用資格限制，以辦理機要業務；約僱人員則係行政院為因應各機關職責程度較低之臨時性、季節性或短期性業務，而本機關確無適當人員可資擔任時所需之用人制度；另職務代理人則係為解決政府機關職務短期性出缺而進用之人員，使機關業務得以持續推展。

⁹ 目前政府機關進用之聘用人員、約僱人員等臨時人員，雖使各機關用人較具彈性，亦可簡化機關用人之繁瑣程序，及有助於短期性、臨時性業務之推行；惟以此類人員之管理欠缺明確之法制，權益未能獲得適當保障，又實務上常有長期聘僱現象，致偏離原有臨時性用人制度設計之精神。另同屬臨時性用人性質之派用人員、機要人員及以學經歷進用之聘任人員，其權益與常任公務人員相同，亦顯不合理。因上述各類人員適用之法規依據各有不同，使得人事管理體制相當分歧，導致各類人員彼此間之權利義務未盡一致，動輒要求援引比照，並產生各類制度間不平衡、不公平之現象，實有統籌規劃一套具有法律位階之管理法制，重新建構契約進用人力制度之必要，以取代部分法律基礎薄弱及規定紛歧之缺失。

員須隨機關長官同進退外，各機關多未能確實依計畫執行，致形成長期存在之情形，已背離非常任制度之建制精神，加上進用管道之寬鬆，導致人數不斷增加，反形成政府財政上沉重負擔。當然，就策略性人力資源管理而言，機關組織對人力運用策略的考量，主要是由人力資源對組織的價值性，及人力資源對組織的獨特性兩組變數交叉影響而成。人力資源價值性和獨特性均高者，應採長期雇用的內部培育發展模式，由機關自行投資改善培育人力；反之價值性和獨特性均低者，則人力運用可採契約模式，如外包、臨時契約性人力等¹⁰。

契約進用人員在薪級部分，雖能與常任人員俸級相對應，但就俸級結構範圍而言卻不盡相同¹¹，不僅不符人事管理之公平原則，對於以考試進用之常任人員，更打擊其工作動機與士氣。此外，除聘任人員、派用人員、機要人員係準用或適用教育人員、公務人員有關法律之規定，加以管理考核外，現行聘用、約僱人員適用之法令，均缺乏明確

管理考核之制度。因未有監督考核其服務成效之機制，無法確保用人素質，亦無法發揮獎優汰劣之功能，實不符人事管理之精神。現行各機關聘僱人員，並無辦理考核之法令依據，惟實務上部分機關仍參照常任人員自行辦理考核，以利管理，就人事管理而言，實具重要意義。現行聘僱人員並無統一之考核辦法，是否得發給考核獎金亦然，且目前並無訂定聘僱人員考核辦法及發給考核獎金之法源依據。

三、比較契約用人狀況之分析

當政府再造風潮日盛時，文官體制常予人僵化與守舊觀感，創新與彈性遂成為主要價值之一，如何在穩定與一致、彈性與變革之間尋求平衡點，以面對世局急遽變化，是各國政府思考的課題。因此，為求創新、彈性，以契約方式進用公務人力，且佔一定百分比者，遂成各國的通例。例如澳洲為5%，加拿大4.6%，法國8.7%，瑞典較高為22%，如表2。在百分比之外，契約性公務人力運用在各國的狀況並不一致。

¹⁰ Lepark, D. P. and S. A. Snell 1999. The human resource architecture: Toward a theory of human capital allocation and development. *Academy of Management Review*, 24, 31-48.

¹¹ 如派用、機要及聘任人員之俸級結構，分別與公務人員、教育人員相同，又聘用、約僱人員薪點分別相當公務人員薦任第6職等至簡任第13職等、委任第1職等至第5職等。整體而言，均較一般公務人員為高，尤以派用、聘任、機要3類人員為最。

表2：各國契約性公務人力比較與發現一覽表

	契約性公務人力所占百分比
澳洲	5%
美國	15%(內容不詳)
加拿大	4.6%
法國	8.7%
日本	1965年25.4%，1996年30.8%
英國	文職文官2.6%，地方政府12%
瑞典	22%
我國	1.聘僱人員占公務人員之比例9.98%。 公務人員人數如包括公營事業機構，則聘僱人員占公務人員比例約7.21%。(未含教師) 2.用外國(德國、美國、法國、日本等)契約性公務人力的算法，(92年)[各機關(構)及公立學校聘僱人員(含聘用人員與約僱人員)+各機關(構)及公立學校駐衛警及職工(含技工、駕駛、工友、正式工友、船員、駐衛警察)]÷全國公務人力(全國公教人力+前二大類人員+軍職人員)=契約性公務人力為20.1%。 3.如軍職人員不計入，契約性公務人力佔24.4%。
德國	聯邦占19.7%，全國占46%。
紐西蘭	全部

資料來源：朱愛群（2004：92-95）

上述統計資料中，除了德、紐與英三國數據較精確可信外，其餘數據與真實內涵尚待查證。我國契約性公務人力之計算，有行政院人事行政局及依照外國計算方式二種版本，所佔百分比亦待討論，且其中尚不包括機要人員與各地方政府數量龐大的臨時人員。然而，不論何種版本，我國契約性公務人員的比例，可名列世界前茅。英國是政府再造風潮中的標竿，但此類人力的比例似乎不

高。在美國方面，臨時性職位是指任用時間有限制的任用方式，早先規定可以任用任期以1年內為限的臨時性人力，必要時可延長至最多為4年之條件為：(一)為因應工作量的尖峰需要，(二)該職位未來經費或工作量狀況不確定，(三)研議中要外包工作的空缺職位，與(四)原為永久性職位，但先以臨時性任用，保留給預期受裁減永久性任用公務人員日後轉任之用。不過在1991年間國會召開聽

證會嚴厲批評有些機關濫用臨時性職位，致使有些人一直以臨時性任用超過20年，人事管理總署（OPM）乃將原來的臨時性任用制度改區分為兩種，即臨時性限期任用（Temporary Limited Employment）和限期任用（Term Employment）。不論係何種臨時性任用，均不得自動轉變成永久任用類別。臨時性限期任用類型的任期以1年內為限，最多可再延長的年限自原來的3年緊縮為1年。此外，當事人在過去3年內，若曾有2年係以臨時性限期任用方式任職時，則不得再循此方式任用之。臨時性限期任用者無法取得久任資格。換言之，機關可隨時終止該項任用。同時，也不得享有包括如健康保險、人壽保險與參加退休計畫等福利事項。而限期任用類型之原始任用期限可以超過1年，但最長以4年為限。機關基於下列原因，得採限期任用，例如：專案工作、工作量極大、重組、民營化、未來經費不確定或需要保留永久性職位給因重組遭撤換的人員等。限期任用者第1年為試用期，試用期間機關得因其工作績效不佳或其他理由隨時中止任用，但當事人有權向功績制保護委員會（MSPB）提起訴願。一般俸表職位的限期任用者，可享有和永久性任用者一般的福利事項和職等內晉俸（施能傑，2002:274-275）。其改革過程與

調整因應之方式，或許可供我國政府研訂非常任契約性用人政策之參考。

肆、政府契約用人制度之評析

一、契約用人法制建置緣起

首先，就我國而論，目前政府非常任之契約性人力大體可分為六類，其分別為：派用人員、聘用人員、機要人員、約僱人員、職務代理人與臨時人員等，而各類人員基於其進用目的之不同，除臨時人員外各有各的法律規範。其中，又以「派用人員」及「機要人員」規範最優，幾乎適用所有常任文官之法規範，而其福利保障亦較佳。另外，在臨時人員方面，其進用或為業務臨時需要，或為選舉因素……不一而足，則由於目前並無統一之法規範，實務上乃由各機關自行以「私法契約」與臨時人員訂定之，其薪資通常以業務費支應，其福利與保障亦明顯較上開二類人員為差，且於管理上亦因法規尚未完備而致問題不斷。

就各學者專家之觀察，目前我國政府之契約性用人制度尚存在問題，諸如（參照蔡秀涓、施能傑，2003：48-51；朱愛群，2004：92-95；蔡良文，2006：28-33）：（一）法律老舊分歧、權益保障不一，且不敷現實所需；（二）人員進用資格寬鬆，素質難以掌

握，且易淪為單位長官的酬庸工具；(三)缺乏完善考核機制，難以獎優汰劣；(四)變相長期進用，造成機關冗員充斥；(五)敘薪標準不一，對組織士氣造成衝擊；(六)退休撫卹標準不一，違反契約性人力建制原則……等缺失，尚待改善。因此，論者亦提出如下改進方向，期供政府單位參考：(一)透過工作分析，針對政府之契約性人力進行再定位與分類；(二)針對常任人員與契約性人員之體制做出明確區隔，俾其各有所掌；(三)調整現行契約性人力之薪資結構，使其俸給與職務屬性相互對應；(四)修正契約性人力的權益保障；(五)調和單位主管的用人權力與防弊單位的監督，使該制度既能符合彈性用人需求，又不至發生進用私人流弊；(六)設定機關契約性人力員額比例或聘用次數，以避免機關冗員充斥；(七)強化契約性人力之考評機制，以便對其獎優汰劣；(八)建議高度專業工作不宜由契約性人員擔任，而應尋求私部門或學術機構合作，以避免該類人員「課責性」不足的缺失；(九)重建完整契約性用人體制，並依過渡條款原則辦理。要之，所提非常任契約性用人之問題缺失及改進方向，均可供建構是類人員法制及管理措施之參考。

二、契約用人制度規劃設計時所應思考的問題

在了解契約用人制度建置緣起與問題缺失後，在規劃非常任契約性公務人力時，必須透過制度化的設計來釐清各方的疑慮，筆者認為其思考面向至少包括：(一)契約用人制度係將現行文官體系劃出一部分職位，改以契約方式進用，並根據學、經歷公開甄選適當人員。在過程中，如何避免影響文官體系所重視的功績用人價值、避免機關用人浮濫、避免流於長期聘用及如何強化人力的績效表現，均應考量。(二)甄選機制的公信力至關重大，如何規劃建立公平、公正、公開的甄選機制，以有利於延攬到真正優秀人才，應是規劃過程必須特別予以重視的。(三)各類契約進用人力敘薪標準不一，形成同工不同酬現象。此種現象，將會影響工作士氣，對組織內部的和諧造成不利的影響。(四)退場機制為契約用人制度成敗的關鍵，如何落實以工作績效為導向，並以公正客觀的角度辦理考核，避免造成劣幣驅逐良幣的現象，亦是契約用人制度建構過程，中必須加以省思者。

要之，任何制度之變革，不可能全面改造，而是需要按漸進可行方案來推動，就國家公務體系各類人員間之衡平加以考量，以期提昇公務人力之素質及因應業務推動之需要。

三、契約用人制度相關議題之評析

契約用人的目的在於要求彈性與品質，為政府甄選符合任務需求的適合人力，在運用傳統常任文官的考試選才方式下，由各主管機關進行公開甄選，以確保用人品質與程序正義。茲就現行契約之非常任人員用人制度，進一步提出些許淺見。

(一)契約用人制度的優缺點分析：就優點言：1.有效降低人事成本的支出，如訓練、保障、福利、退休等項目，皆可有效降低節省成本；2.能因應業務特性彈性晉用所需人才，適度填補考試用人制度取才之不足；3.人力市場的供需更有「效率」，使政府能在短期間找到適格人選；4.可透過契約有效控制其工作期限，不致造成組織過度龐大；5.可提供部分非自願性失業者短期的安全救助，使其可在找尋一份永業工作的空窗期，獲得經濟上的支援，另一方面，對於社會弱勢，或許可對身心障礙者的用人作更彈性的保障。次就缺點言：1.目前尚缺乏一套包括臨時人力支薪、考核、獎懲等項目的完整的管理制度；2.各類臨時人員的進用資格各異，與常任人員相較，較有「次等員工之感」；3.因人設事，易淪為首長進用私人之途徑；4.易產生變相長期任用，破壞國家考試用人制度。

(二)就決策與監督權限運作之分析：考試院基於憲法所賦予之職權，為最高考銓人事主管機關自無疑義，而考試院在研擬「聘用人員人事條例草案」時，亦明確提出契約性人力之進用、轉聘、續聘之遴選機制與管理機制，主要在於用人機關，但中央考銓人事主管機關原則上有政策權及監督權。亦即雖整體實務運作在用人機關，但中央考銓人事主管機關有決策監督權的上位權限。由此觀之，雖在制度與法令的配合上似尚合理，但就現實面而言，地方機關首長於用人上，往往有其政治上的考量偏好，或為酬庸選舉功臣或其他非功績原則因素，而所用之人的能力與品德是否符合機關需求，不無疑問？而此傳統上被視為機關首長之用人權，中央考銓人事主管機關往往無過問之權，雖其進用方式不違法，但是否符合適才適所的原則？是否合乎契約用人以優質人力提升績效的目的？都有值得商榷之處。

(三)就身分與工作性質分析：在我國憲法架構下，公部門基本上是以考試用人為主，因此經由考試及格任用的常任文官，亦對其身分與工作，有著一份榮譽心與責任心，且對組織有高度之忠誠感與歸屬感；而以現行的契約用人制度之研擬方向而言，不難發現契約人員與常任人員之差異性不大，雖其

有利於組織氣候之和諧發展，但或多或少可能造成常任人員心理上之衝擊，因此，是否就契約人員的身分與工作性質進行不同的制度設計，但又不致使其產生次等員工之感，如何在這兩者之間求取平衡，宜加以審酌。

(四)就任用總額比例分析：外國契約用人之比例，雖多較我國為高，但其尚不包括地方基層的臨時人員。在中央或縣市以上的部分，雖外國的進用比例仍較我國為高，但其永業化情形卻較為普遍的，因此，外國對契約用人仍有其限制，是求漸進衡平的；而就我國情況而言，現行全國約有10%的非常任之類似契約性用人，未來亦或可採取漸進開放之方式，應為較合時妥適之作法，且應搭配具體請增員額的方案。

(五)就人員管理層次析述：從目前對非常任人員的管理來看，相關的考核規定與獎懲制度可謂相當缺乏，而各類契約進用人員的資格、待遇、進行等方式皆有不同，故在契約用人之設計上，更應確遵公平合理之設計原則，就其升遷、福利、考核、獎懲、退

休、撫卹、權益保障等人事管理項目方面，略作不同的規範；但此一多軌進行的彈性用人體系，可能肇生機關人事進用制度之混亂問題，應事先加以思考並妥為處理。

伍、政府契約用人政策之建議

一、加速推動契約用人法制之立法工作

為配合政府改造委員會規劃方案¹²，加強契約人力之管理，提昇國家競爭力，考試院在2003年1月29日政策會議決議：(一)檢討聘任人員人事條例草案與聘用人員聘用條例合併立法，將整併後之契約進用人力制度分為四大類：機要性質之契約進用人力、專業或技術及事務性之契約進用人力、涉及低度公權力或完全不涉及公權力之契約進用人力、臨時性或定期性契約進用人力。至於精確分類及類別名稱，請銓敘部再行研議。(二)契約人員之進用，應於相關法律中明定公正、公開之甄選機制；(三)各機關擬進用聘用人員，應依機關性質，於職務出缺時，逐步進用，且契約進用人數上限以不超過該機關

¹² 契約進用人力制度方案主要內容為 1.各機關符合下列 3 項性質之職務，不論職位高低，都可申請將原有或新設職位改為聘用職位：(1)職務性質不涉及公權力之規劃與執行。(2)職務性質在主管指導監督下涉及低度裁量決定之執行公權力者。(3)職務性質需要高度專業知能或技術性工作經驗與教育背景，非現行國家考試方式所能鑑別適任程度者；2.聘用人員得擔任機關內二級以下單位主管職務，但擔任一級單位主管要有一定資格要件與一定比例之限制。3.契約性人力採取契約方式進用，其與國家間的法律關係，原則上均採公法上職務關係，但政府應可以保留採取更類似企業界實務之契約內容作法，而非完全比照終生僱用的公務人員。政府同時保留機關或職位裁併時不續約的權利。4.契約性人力和公務人員任用人力之間不交流，各自適用其人力資源管理制度，契約性人力在不同機關間也不具備相互遷調的權利。

預算總人數15%為原則。但業務性質特殊機關，報經主管院核轉考試院同意者，不在此限；惟各級機關進用聘用人員總比例，仍不得超過預算總人數15%。銓敘部依上述決議，積極規劃建立彈性用人制度，研修「聘用人員聘用條例」¹³，於2003年9月26日函送考試院審議，經2004年7月1日考試院第10屆第89次會議決議，請銓敘部就審查委員所提意見，併同考試院於2002年10月及11月間舉辦相關公聽會學者專家、機關代表意見，及2003年6月11日考試院委員座談會議委員意見等，再予研議後重行提報考試院。銓敘部經再依據上述決議擬具因應說明，提2004年8月5日銓敘部第254次政策小組會報討論獲致決議，並組成聘用條例修正草案研議專案小組，就原草案條文內容逐條檢視，歷經多次會議研商後，鑑於既係重新建構彈性契約用人制度，爰改依制定法律方式，研擬完成「聘用人員人事條例」草案，現行聘用人員聘用條例及派用人員派用條例則擬配合廢止，併案於2005年1月28日函送考試院審議。

全案經考試院審查後，於2005年8月15日函送立法院審議。該條例草案除界定聘用人員之聘用範圍（包括現行聘任、機要、聘用、派用及約僱人員等5類人員）外，另含括聘用等級、資格、程序、薪給、考核、保險、離職給與及過渡條款之設計等人事事項，期能全盤建構聘用人員之人事法制，以充分保障聘用人員權益，進而提昇政府機關之效能。上述法案研訂過程及相關情形，均足以展現主管機關對於公務人力資源管理之省思與回應能力。聘用人員人事條例草案其研議彈性用人制度之特點是：聘用人員係由主管機關根據學、經歷公開甄選，審查過程與限制相當嚴格；並建構完善之績效考核機制，以淘汰不適任人員，促進人力新陳代謝，以建構完備的契約進用人力制度，使政府人力運用具有更彈性活化的管道。本案研擬過程極為審慎，期在國家考試用人上增加彈性用人之外，經由全盤建構聘用人員之人事法制，充分保障聘用人員權益，進而提昇政府機關之效能¹⁴。惟立法院至2007年11月止，尚未

¹³ 銓敘部經參酌學者專家、機關代表意見，蒐集英、德、日、美、加、瑞士、澳、紐、法等國之相關資料，並參酌現行法規有關規定，多次邀集相關機關開會研商，整合現行聘用、派用、機要、聘任、約僱等五類人員之管理法規，制定上開條例。

¹⁴ 聘用人員人事條例主要內容包括：1.聘用人員與機關間所訂之契約，屬行政程序法第135條所稱之行政契約，自聘用之日起，與國家發生公法上契約關係；2.聘用人員之進用資格以學、經歷為主，依其工作性質分研究性、專業性及技術性等三類，並依職責程度各分為四個等級；3.各機關聘用人員之人數，以不超過各機關職員預算員額15%為原則，避免對常務人員衝擊過大；4.部分業務性質特殊機關之首長、副首長或主管職務，得由聘用人員兼

完成立法程序，依筆者觀察其原因或因本案涉及層面甚廣，或因是否涉及憲法考試用人，或因考試院與銓敘部在退休所得合理改革方案有關18%優惠存款的改革衝擊，或因朝野對立法委員及總統大選攻防衝突因素等，如何化解？有賴民主涵融、妥協努力溝通，方可致之¹⁵。

二、強化契約用人制度機制之問題討論與建議

(一)非常任契約用人制度之定位與功能方面

因為契約性公務人力的大幅進用，不僅可以使政府員額管理更具彈性，更可以使政府有效回應現實系絡的各項危機與業務績效需求。所以，契約性公務人力大幅運用，是各國政府公務人力運用改革的重要機制。

惟就我國現行相關法令規定及制度設計之現況而言，我國憲法第18條規定：「人民

有應考試、服公職之權。」第85條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試，非經考試及格者，不得任用。」¹⁶政府機關對於公務人力之進用，仍應遵照憲法規定的考試制度來辦理。換言之，對於憲法明定之考試用人制度，仍不能予以忽略，也就是考試用人仍應為政府機關人員最主要的進用方式；至於契約性公務人力的進用，固然可使政府員額管理更具彈性，但其進用比例與所任工作之職務屬性，仍應與以考試方式進用之常任文官有所區隔。

契約進用人力制度係將現行文官體系劃出一部分職位，改以契約方式進用，係屬人事管理制度之重大變革¹⁷。因此，在推動過程中，除賡續推動法案之立法程序，亦應就相關問題預作研議，如各機關部分職位改以

任，其兼任範圍、人數比例及其他有關事項，由考試院會同行政院訂定；5.各機關進用各等級聘用人員，應由各主管機關辦理公開甄選，以達成公正用人之目的，避免滋生任用私人之弊端；6.聘用人員初聘之聘期最長為1年，續聘每次最長為2年，並規範聘用人員不得聘用、應迴避聘用及應予解聘之事由；7.聘用人員之報酬採單一薪給，其支給標準與失蹤、死亡及請假等特定期間薪給之規定；8.聘用人員應辦理年終考核，其考核結果做為是否晉級、發給獎金及續聘之參據，並訂有考列丙等解聘或不續聘之條件，以落實獎優汰劣之精神；9.建立聘用人員退職撫卹基金及公私部門可攜式個人專戶，基金之提撥與管理、退職撫卹給與之過渡性規定；10.本條例施行後之過渡條款及現職聘僱人員之改聘換支事項，以保障現職聘僱人員之權益。

¹⁵ 倘未能積極尋求共識，至2008年月1月底尚未完成立法，則因立法院委員第六屆任期屆滿，其議事之「屆期不連續」規定，法案重回考試院時，均將面臨新人新政，其結果難以逆料，殊為可惜矣！

¹⁶ 憲法增修條文第6條第3項規定：「憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。」

¹⁷ 此外，還應注意契約進用人力的忠誠感與歸屬感的問題。在SARS期間，契約性人力離職率相當高；又對於高級文官是否開放契約性人力的問題，因公部門有旋轉門條款的規定，能否延攬到真正優秀人才進入政府機關，亦值得探討。就整體而言，人才進用與甄補方式的改革，應該是漸進的，尤其要重視其可行性。

契約方式進用後，應如何避免影響文官體制所重視之功績用人價值？各機關應如何避免契約用人浮濫，導致總體用人之成本不減反增？契約用人應如何避免流於永業聘用，未符契約性人力得依機關業務需要，彈性調整之特質？如何真正符合用人機關業務上之研究性、專業性及技術性之目的。

(二)公平公正的甄選機制與績效考核是制度成敗關鍵因素方面

再者，甄選之公信力與效度在契約性人力制度中，扮演著極為重要之角色。甄選機制之公平、公正，有利於機關延攬真正所需之人才。社會大眾對公信力之要求，必然以傳統悠久之考試制度為準繩。是以，有關非常任之契約進用人力之甄選機制、審查委員會之組成等，除應在中央考銓人事主管機關的指揮監督外，應考量之因素如：基於廣徵人才，機關職務出缺時，如何建立公開之甄選管道？甄選之方式，種類繁多，對不同之研究、專業及技術性人才，應採行何種甄選方式較為公平及客觀？審查委員之遴選，如何避免集中於某類專長或職務之人員，以求其多元、超然及公正？審查委員會之審查規則及審查流程，如何力求甄選之透明、公平及公開？最後，績效考核與淘汰機制及落實契約時限等為契約用人制度成敗之關鍵。本

法案雖已有原則規定，但各機關應考量如何落實以工作績效為導向，並以公正客觀實質績效之角度辦理考核？或謂為達成激勵效果，獎懲措施與考核結果如何結合？考核之項目應如何設計，始能正確反應契約性人力之工作績效？為避免考核結果過度集中某一等第，造成優劣難分現象，年終考核考列各等第人數比例如何規範？與常任人員如何區隔？為使考核之評擬更具正確性與客觀性，主管人員與受考人進行面談之方式及內容如何設計？³⁶⁰ 考核運用在契約進用人員的可行性如何？

(三)聘用人員人事條例是契約用人法制基礎方面

由於政、經、社、文、科環境快速變遷，非常任之契約性人力之管理與運用，在現代政府機關所扮演的角色越形重要，期待聘用人員人事條例草案完成立法程序後，能夠有效因應以上各項議題，建立良好的契約用人法制，使政府機關得以效法企業界，採取更大用人彈性，在政府人力中區隔出部分空間，以契約方式提高其用人靈活程度，提昇整體績效，使我國文官制度邁入嶄新的里程。而目前聘用人員聘用條例適用範圍包括聘用人力、約聘人力，在聘用人員人事條例草案中，更包括機要人員、派用人力等，以及

其相關配套措施方案，為期提高其可行性，未來本法之施行細則可參考Lepak & Snell之人力運用模式之象限Ⅲ&Ⅳ為主要策略，對於未來契約人力的層次、範圍與相關人事法制管理措施進行周延規劃。

陸、結語

由於公共行政理論思潮的流變及各國推動政府再造的風潮與經驗，未來的公部門人力資源管理必須以主動、動態的系統思考，或取代或強化過去較為被動、靜態的制度思考，而當前公部門人力資源的工作，因人員進用方式多元化，難度加深，因此角色與技術都必須朝向更多元化，如何運用創新的策略性人力資源管理技術，達成活化公務人力團隊的目的，而又可避免其制度之流弊，進而提升工作績效，是一項值得思考的課題。回顧我國文官體制之運作，考銓主管機關面對環境迅速變遷所產生的各種挑戰，在政黨輪替後，基於政府一體之理念，應於職權行使與功能體現上，依據憲法、憲法精神及考試院施政綱領揭示的目標，配合行政院政府改造，以提昇國家競爭力為念，強化民間人才引進，規劃非常任契約進用制度及活化公務人力之運用，期能落實政府改革的理念與目標。

綜之，政府在體察時勢與民意需求，及其對文官體制之衝擊，並為掌控文官動能，改以追求「高效能」、「負責任」的「小而能」政府，積極引進績效策略人力資源管理與企業精神，對於政府施政與文官制度確實產生極大的衝擊與影響，也型塑政府組織再造與文官體制之變革，產生管控與導引的功能。惟制度的變革，應盱衡整體的內外環境情勢，集思廣益，詳為研議規劃包括考慮憲法規定及政治、經濟、行政等各方面的可行性前提下，方能設計出一套合理的制度方案。申言之，在我國政府為活化公務人力之運用，規劃契約進用制度之際，對於憲法明定考試權獨立的特性，以及考試用人的基本原則等，均應有積極且深入的思考，期能在考試用人及彈性用人間取得平衡。有關本法案之完成立法程序更有賴考試院、行政院、各界支持及對合憲性政策改革予以包容與尊重，尤其是國會朝野立法委員之共識協力，方克有成。

參考書目

- 王作榮（1995）。文官制度與考選政策。**考銓季刊**，3，4-13。
- 田維新等（2002）。**考試院澳大利亞紐西蘭考銓制度考察團考察報告**。台北：考試

- 院。
- 朱武獻（2005）。當前我國人事法制的改革構想與做法。**考銓季刊**，44，75-87。
- 朱愛群等（2004）。契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究。考試院研究發展委員會委託研究。
- 行政院人事行政局（2003）。世界各國及大陸地區人事制度簡介。台北：行政院人事行政局。
- 余致力（2002）。台灣行政研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響。載於張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會論文集。
- 吳庚（2005）。行政法之理論與實用（第九版）。台北：三民書局。
- 吳容明（2003）。政府改造對文官制度之影響。發表於2003年10月14、15日考試院、韓忠謨教授法學基金會舉辦「政府改造與文官體制國際研討會」。
- 吳復新、黃一峰（2001）。評鑑中心的理論與應用兼論高考一級考試改革方案。收錄於新世紀的行政理論與實務。台北：三民書局。
- 姚嘉文（2003）。考試院舉辦之「二十一世紀文官體制發展國際會議」開、閉幕致詞。
- 姚嘉文（2002）。新時代公務人力資源發展。**考銓季刊**，32，1-6。
- 施能傑（1999）。美國政府人事管理。台北：商鼎文化。
- 施能傑（2002）。彈性化職位設計與政府人力運用。載於行政管理論文選輯第十六輯（頁265-269）。台北：銓敘部。
- 施能傑（2003）。文官體制改造與政府競爭力。發表於2003年6月21日2003年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會。
- 徐有守（1997）。考銓制度。台北：台灣商務書局。
- 華力進（1981）。政治學。台北：經世。
- 黃錦堂（2005）。行政組織法論。台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 許水德（2002）。發表於考試院舉辦之「二十一世紀公務人員生涯發展國際會議」開幕致詞。
- 許濱松（2001）。為文官制度改革建言。**公務人員月刊**，56，53-56。
- 許南雄（1999）。各國中央行政機關幕僚長體制之比較。**考銓季刊**，17，72-92。
- 陳金貴（1998）。結合效率與民主的人事政策：政策再造中人力再造計畫的探討。**公務人員月刊**，28，3-21。

- 陳金貴（1999）。政府再造與公共職責的探討。**考銓季刊**，18，58-73。
- 陳德禹（2002）。當前公務人力資源管理的新政策取向。**人事月刊**，205，22-28。
- 彭錦鵬（2000）。英國政署之組織設計與運作成效。**歐美研究**，30(3)，89-141。
- 彭錦鵬（2002）。歐美國家公部門俸給之制訂機制與俸給改革。行政院國家科學委員會委託研究。
- 彭錦鵬（2002）。政治行政之虛擬分際：由『兩分說』到『理想型』。**政治科學論叢**，16，89-118。
- 彭錦鵬。2003。全觀型治理---理論與制度化策略。發表於2003年6月21日政治大學主辦「民主治理與台灣行政改革學術研討會」。
- 彭錦鵬（2005）。高級文官考選與晉用制度之研究。考試院研究發展委員會委託研究。
- 張世賢（2004）。我國政務人員職務設置及相關法制之研究。考試院研究發展委員會委託研究。
- 蔡良文（1999）。政黨輪替與文官體制之發展。**考銓季刊**，23，17-47。
- 蔡良文（2000）。從政權輪替看文官體制之鞏固與發展。發表於2000年9月1日考試院、國立政治大學中山人文社會科學研究所舉辦「政治變遷與文官體制研討會」。
- 蔡良文（2002）。五權憲法中考試權獨立行使之意涵與發展。**政策研究學報**，1，51-83。
- 蔡良文（2003）。論政治變遷中考選體制之變革與發展。**考銓季刊**，35，1-19。
- 蔡良文（2004a）。論政治變遷中銓敘體制之變革與發展。**考銓季刊**，37，19-40。
- 蔡良文（2004b）。論政治變遷中保訓之變革與發展。**考銓季刊**，38，1-23。
- 蔡良文（2005）。考選制度與政策的變革與發展。**考銓季刊**，44，101-124。
- 蔡良文（2006a）。論我國政務人員法制之建構與運作。**考銓季刊**，45，20-42。
- 蔡良文（2006b）。人事行政學-論現行考銓制度（第二版）。台北：五南圖書出版公司。
- 蔡良文、楊戊龍（1999）。中央機關法制結構調整與政府再造。**立法院院聞**，318，19-34。
- 蔡增家（2005）。南韓轉型：政黨輪替與政經體制的轉變。台北，巨流圖書公司。
- 蔡秀涓、施能傑（2003）。政府用人彈性策

- 略分析：契約性人力制度。發表於銓敘部、國立政治大學中山人文社會科學研究所舉辦之「全球化下之我國文官體制發展與評估學術研討會論文集」抽印本。
- 蕭全政、黃錦堂、施能傑、江大樹、蔡良文（1993）。**重建文官體制**。台北：國家政策研究中心。
- 鄭吉男（2003）。如何建立高級文官培訓制度。發表於2003年10月14日考試院主辦「政府改造與文官體制國際研討會」。
- 蘇彩足、施能傑（1997）。**各國行政革新策略及措施比較分析**。台北：正中出版社。
- Berman, E.M., Bowman, James S. West, Jonathan P. & Van Wart, Montgomery (2001). *Human resource management in public service: Paradoxes, processes, and problems*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Cabinet Office Civil Service Pension Division. (2002). *Principal civil service pension scheme*. Basingstoke: Basing View.
- Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2003). *The new public service : Serving, not steering*. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. (1999). *Public administration : An action orientation*. New York: Harcourt Brace & Company..
- Elliott, Robert H. (1985). *Public personnel administration : A values perspective*. Reston, VA: Reston.
- Etzioni-Halevy, Eva. (1983). *Bureaucracy and democracy : A political dilemma*. Boston: Roulledge & K. Paul.
- International Affairs Division National Personnel Authority. (2000). *Handbook on Japan' s civil service statistical overview*. Japanese Government.
- Lepak, David P. and Snell, Scott A. (1999). The human resource architecture: Toward a theory of human capital allocation and development. *Academy of Management Review*, 24(1), 31-48.
- OECD. (2001). *Public sector leadership for the 21st century*. Paris: OECD.
- Pilkington, Colin. (1999). *The civil service in Britain today*. Manchester: Manchester University Press.
- Shafritz, Jay M. & Russell, E. M. (2002). *Introducing public administration*. New

York: Longman.

Review Body on Senior Salaries.(2003).

Twenty-fifth report on Senior Salaries.

London: The Stationery Office .

Rosenblom, D.H. & Kravchuk, R.S. (2005).

Public administration: Understanding management, politics and law in the public sector. New York, N.Y. : McGraw-Hill Companies, Inc.

Tompkins, J.R. (2005). *Organization theory and public management.* Belmont, CA: Wadsworth/ Thomson Learning.

參考網站

<http://www.president.gov.tw> , 總統府網站
「特別專輯」簡介資料。

<http://www.ey.gov.tw> , 行政院網站。

<http://www.exam.gov.tw> , 考試院網站。

<http://www.opm.gov/SES> , 美國聯邦人事管理局網站美國SES人員指南。

<http://www.org/puma/governance/ethics> ,
OECD 公共管理網站。

<http://www.whitehouse.gov> , 美國白宮網站。

[http : //www.kantei.go.jp](http://www.kantei.go.jp) , 日本首相辦公室網站。

歐盟公私合夥政策之分析



孫本初* 鄭國泰**

摘 要

歐盟就是有鑑於英國政府部門（含中央和地方政府）爲了其發展的目標與社會大眾的需求，在公共建設的興建過程中，放寬其行使財產權的範圍，以特許權競標的方式將一系列的公共服務提供予以委外，並要求民間業者負起籌措資金的全責，重新調整公私部門的定位，彼此成爲夥伴關係，在此關係下推動公共建設。歐盟通過歐盟地區執行公私合夥之共識，本文旨在探討歐盟所制定的公私合夥制度和架構，以及其相關配套措施等。所以針對歐盟在「公私合夥政策推動歷程與現況」深入探討，並期能從歐盟的範例中，歸納出可以做爲台灣取經的經驗和省思。

關鍵詞：公私合夥、歐盟、綠皮書

* 國立政治大學公共行政學專任教授

** 國立新竹教育大學區域人文社會學系助理教授

A Study of Public Private Partnerships in the Europe Commission

Sun Ben-chu & Cheng Kuo-tai

Abstract

The purpose of this paper is to study the suitability of the existing European Commission's framework on specific characteristics of public-private partnerships and the valuable contribution of the European Commission's Green Paper on public-private partnerships (PPPs). It can be argued that to achieve the objective requires the right public infrastructure through investment, accompanied by a reform of public services, and a pragmatic, flexible approach to how they are delivered. Finally, PPPs play an important role in the delivery of the Government's investment plan for public services. We can learn some reflections from the experience of the EU for Taiwan.

Keywords: public-private partnerships, european commission, green paper

壹、緒論

歐盟通過歐盟地區執行公私合夥(Public Private Partnerships, PPPs)之共識，本文旨在探討歐盟所制定的公私合夥制度和架構，以及其相關配套措施等。所以針對歐盟在「公私合夥政策推動歷程與現況」深入探討，並期能從歐盟的範例中，歸納出可以做為台灣取經的經驗和省思。

歐盟就是有鑑於英國政府部門（含中央和地方政府）為了其發展的目標與社會大眾的需求，在公共建設的興建過程中，放寬其行使財產權的範圍，以特許權競標的方式將一系列的公共服務提供予以委外，並要求民

間業者負起籌措資金的全責，重新調整公私部門的定位，彼此成為夥伴關係，在此關係下推動公共建設，因而得以吸引民間資金和效率來達成公眾利益(Eaton, Akibiyikli, & Dickinson, 2006; Leiringer, 2006)。就是因為如此，在歐盟中，各國卻對「公私夥伴」關係有不同的定義和用法，以致於歐盟對於如何強化這個公私部門合作的現象，不斷思索如何建制化(Teisman & Klijn, 2000)。直到近來，歐盟大力推動競爭於市場之中，來讓公共部門和私人部門彼此纏住(entwine)，以營造公私合夥的關係（請見表1）。

表 1：歐盟在推動競爭上，和 PPPs 相關的趨勢

近十年來歐盟的主要趨勢	需要各政府加以回應的新趨勢
打破壟斷，以及儘可能區分公私部門	去除一國內部的障礙，讓外資能藉由採購過程，在公平的基礎上，以允許外資的參與
儘可能將政府的生產部分移轉給民間	接受成立特別委員會之必要性，即使是跨越公私部門的範圍
改善和強化私人公司的競爭力	承受方案發展的動態性，諸如發展過程之中，標準會改變的可能性，以及可能會增加的複雜性
藉由以下方式，將採購過程予以公開：	接受追求品質是需要由私人資金和民間參與
詳實地界定過程	為公私合夥訂定新的法規
事先列出評估的指標	確立政策競爭已被不同區域和層級所發展，以刺激公私夥伴能相互合作
需要政府能選出達到標準的最經濟方式	

資料來源：Teisman, G., & Klijn, E. (2000). Public-private partnerships in the European Union. In S. Osborne (Ed.), Public-Private Partnerships. London: Routledge, p.168.

貳、歐盟地區PPP發展之歷程

一、產生背景

歐盟之採購架構受到許多的批評，特別是缺乏實用性，其實許多會員國政府與其私人公司已有長足的合作關係，所以，公私合夥被持續地運用在歐盟地區，但歐盟卻沒有

特定的公私合夥法令。也是因為如此而造成許多的不確定性，以致歐盟無法扮演推動公私合夥的關鍵性角色。因此，歐盟為了強化公私合作的關係，推展了各種政策行動，來促使公私合夥政策的形成（表2）。

表2：歐盟公私合夥政策形成之演進過程

日期	政策行動	來源
1993	White Paper on Growth, competitiveness and employment	COM(93) 700
1997	High Level Group on PPP Financing of TEN-T projects (Kinnock Report)	COM(97) 453
2000	Commission's Interpretative Communication on Concessions under Community Law	OJEC (2000/C 121/02)
2000	Proposal for a Regulation of the Council and Parliament concerning the granting of aid for the coordination of the transport by rail, road and inland waterways	COM(2000) 5
2001	White Paper on European Transport Policy for 2010: time to decide	COM(2001) 0370
2002	Building a Valuable Approach to PPPs Working session on the draft guidelines	COM(2001) 0370
2003	Guidelines for successful Public Private Partnerships – DG Regio and dissemination at a series of international conferences	DG Regional Policy
2003	A European Initiative for Growth – Investing in Networks and Knowledge for Growth and Jobs	COM(2003) 690 final
2003	Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1692/96/EC on Community guidelines for the development of the trans-European transport network	COM(2003) 564 Adopted on 21 April 2004
2003	Regulation amending Council Regulation (EC) No 2236/95 laying down general rules for the granting of Community financial aid in the field of trans-European networks	Adopted on 30 March 2004 – awaiting publication in OJEC COM(2003) 561
2003	Communication from the Commission: Developing the trans-European transport network: Innovative funding solutions & Proposal for a Directive on the widespread introduction and Interoperability of electronic toll collection systems	COM (2003) 132 final
2003	High level Group Report on the TEN-T network (Van Miert	DG Transport

	Report)	
2004	Eurostat proposals on accounting treatment of PPPs	CMFB and Eurostat news release (STAT/04/18) February 2004
2004	New Procurement Directives – including introduction of Competitive Dialogue	Adopted in February and awaiting publication in OJEC
2004	Green Paper – EU consultative paper on PPPs and Community Law on Public Contracts and Concessions	COM (2004) 327 final May 2004

資料來源：PriceWaterhouseCoopers. (2004). *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. Europe: PWC, p.16.

公私合夥被認為可以為公共部門帶來許多優勢，除了能避開預算限制，以獲取額外的資金注入，也能運用私人部門營運效率，來減少成本並為公眾帶來更大的效益，進而加速基礎建設的發展。成功的公私合夥需要有效的法令和控制架構，來讓每個夥伴明白其目標和需求，也就是因為歐盟明瞭公私合夥與有效的法令架構之重要性，所以才製做了這本綠皮書(European Commission, 2004)。

公私合夥的安排其實有很多的形式，仍屬於一種演化式的概念，所以有必要依不同的方案性質和夥伴特性，來採行不同的制度安排。歐盟確立了四項私人部門在公私合夥中的優點：

- 1.提供額外的資本；
- 2.提供其他的管理和執行技能；
- 3.為顧客和公眾帶來更多的利益和價值；
- 4.能夠更精確地瞭解需求，以及有效地運用

資源。

歐盟對公私合夥特別有興趣，所以在「整合結構基金」(Cohesion and Structural Funds) 和「結構政策之接近工具」(Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA) 之中型塑了一個補助架構 (framework of grants)，來為公私合夥的補助設立一些限制，以保護公共利益。所以，歐盟會針對其所資助的方案來設置一些條件。

所以在2004年7月出版之「成功的公私合夥之指導手冊」(*Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*) 即用來引導公共部門之工具，以有效地架構公私合夥的時程，並整合承諾的資金等資源。指導手冊著重在一些目標(European Commission, 2003)：

- 1.確保開放市場進出和公平的競爭；公私合夥不應對市場開放產生負面影響，特別是私人夥伴之遴選和競標過程。例如：特許

契約期限和採購程序之設計應尊重現有的法令，並且不應違反公平公開競爭。

- 2.保護公共利益，以及價值之最大化；歐盟之主要目標係在維繫其原有的目標，並設置一些控制機構來達成公共利益之外，也應認清公眾的角色，如消費者組織之成立，以進行監督者的角色。
- 3.界定承諾資金的最適化程度，以找出一個可行且永續的方案，也同時避免任何得到不當利益的機會；歐盟希望其補助能真切地運用，不只是確保財務的效率，也能使有限的資金做最效地運用，所以有必要使用精確的計算方法，來達到原本所設立的目標。
- 4.評量公私合夥方案之最有效的形式。公私合夥的安排不應只是為了執行方案，有必要對公共部門和私人部門之方法，進行詳盡的成本效益分析，以確保公私合夥能強化公眾利益。所以，私人部門涉入之程度應視目標和方案之需求，以達適度性，並應把執行和管理的能力放入公私合夥結構的考量。
- 5.成功和失敗的因素。方案、夥伴和執行安排的特徵將產生一系列的制限，這些有必要充分瞭解和整合。例如：公共基金的管理應依透明的規則，而歐盟仍然是重要的

角色，以確保公眾利益。

- 6.時機。成功的公私合夥設計需要在早期釐清所有利害關係人。這對歐盟來說是相當重要，因為這涉及其補助政策，也影響其設立目標。
- 7.瞭解歐盟的補助目標，並有效地使用補助資金。所以，歐盟設立了一些補助政策的目標、條件和限制。
- 8.其他的要求。歐盟為了協助其會員國，要求其會員國必須有效地界定公共部門的角色、所有層級之制度能力的建構、編制人員、成立公私合夥任務小組、運用使用者取向的策略來減少市場風險，以及發展鼓勵私人投入之機制。特別是歐盟認為「由下而上」的途徑對公私合夥具有決定性影響，所以應營造非營利組織（NGOs）、消費者代表組織和公眾之間的協調。

這本指導手冊並非旨在提供有關設計、評估和執行之詳盡的指引。而是著重在如何有效地整合公共補助、私人資金和其他資金。所以，這本指導手冊有五大部分：

- 1.公私合夥的結構、適用性和成功的因素；
- 2.法規和管制架構；
- 3.公私合夥之財務和經濟的意涵；
- 4.整合補助資金和公私合夥目標；
- 5.公私合夥的概念、規劃和執行。

總歸來說，這本指導手冊的第一部分「公私合夥的結構」列出了四類的公私合夥結構，逐漸增進私人部門之涉入。公私合夥被視為能有效地動員私人部門的效能，並運用私人資金，而在這四類的公私合夥結構中，必須與方案的特性相符合。更重要的是，公共部門應明白自己的角色已從服務的供給者變成了契約的監督者。第二部分「法規和管制架構」，強調公私合夥方案之法律環境之重要性，所以有必要重新檢視現存的法令架構，以確保其可適性（註：如英國的管制衝擊評估：RIA）。因為公私合夥將交織著不同層次的法規，如歐盟、國家、區域和地方等層級。第三部分「公私合夥之財經意涵」主要在探求風險管理和方案之財務衝擊。由於公共部門的首要任務係在確保納稅人的錢被有效地使用，所以在這部分列出了一些評量的技術，而補助的整合被認為可以使負面衝擊最小化，以確保方案之可行和有效地使用資金。第四部分「整合補助資金」說明補助資金之優缺點，而公私合夥的補助使用，將視其達到設置條件之能力，以保護資金的提供者，特別是歐盟所提供的補助。第五部分「公私合夥的概念、規劃和執行」考量公私合夥循環過程所設立的目標、遭遇的議題和可能的解決方案。但並不是要提供詳細的

指引，而是著重在設計和執行時之可能的衝擊。

二、PPP概念之演進

誠如 Osborne 教授在「Public-Private Partnerships」一書中指出(Osborne, 2000, p.1)：公私合夥關係的建立已是現代政府的公共政策工具之一。因為公私合夥不但能符合成本效益和效能分析的機制，更能使公共政策跨越公私之間的鴻溝，有助於執行公共政策(Hood, 2007; King, 2007; Lascoumes & Gales, 2007; Savas, 2000)。Osborne教授也在書中列出一些案例，來呈現公私合夥的重要(Osborne, 2000, p.1)：

- 一、在英國，公私合夥是新工黨用來發展「利害關係人社會」(stakeholder society)的基石，例如更新都市發展(Jacobs, 2000)，或是打擊青少年的失業問題。
- 二、在匈牙利，公私合夥是重新建構公共服務供給的手段，以在共產政權後，來達成社會需求和發展公民社會。
- 三、在歐盟政策中，公私合夥被視一種機制，來打擊社會疏離，以強化社群的發展。
- 四、在美國，公私合夥被中央和地方政府用來更新都市，也用來解決社區的問題。

因此，在分析夥伴關係時，應注意五大面向：(1)夥伴關係所試圖解決的事務為何？

(2)有那些人涉入其中？主要是探究主要的行動者，以及他們之間的關係結果。(3)時機點或是合夥過程的階段，以及因為時間而變動的關係和活動。(4)著重在空間的面向。(5)

夥伴活動如何執行，以及其執行機制為何（請參見表3）(Mcquaid, 2000, p.13)。

表3：夥伴關係的內涵

範圍	概念核心	適用範例
目的		
外衍性（外在資源）	焦點	內生的（內部資源）
就業的創生	目的	員工的重新配置
單一方案	活動範圍	長期的方案
策略性	層次	方案的合作或是單次性的方案合作
誰涉入其中		
公共部門	行動者的範圍	私人部門、自願性組織、第三部門
正式的（法定契約和共識）	結構	非正式的重疊網絡
由上而下	動員的過程	由下而上
不平等的權力關係	權力關係	平等的權力關係
何時		
發展前期和發展中	階段	營運過程
緊密的夥伴關係	決策點	連續的夥伴關係
何地		
地理區域範圍（例如：小範圍的都市區域）	區域／團體	特定的團體（例如：區域中無工作的年青族群）
如何		
單向的夥伴性組織	執行機制	利用共識來影響現有的服務

資料來源：Mcquaid, R. (2000). The theory of partnership: why have partnerships? In S. Osborne (Ed.), *Public-Private Partnerships*. London: Routledge, p.13.

再者，Murray教授認為夥伴關係的合作有五個階段：簽訂契約前期、擬定簽訂契約前、談判階段、執行階段和評估階段。因此，應注意「合作的形式」、「參與合作的組織模式」、「發展和執行合作過程」、「會

侵害合作的環境和系絡因素」(Osborne & Murray, 2000, p.71)。而他們認為公私夥伴關係中的管理議題，有以下幾點必須加以注意 (Osborne & Murray, 2000,p.81)：

一、強化任何可能的公私關係和網絡，甚至

在開始合作之前或是談判前期，允許更多的時間來營造必要的關係。

- 二、營造有限度的合作關係，以限制對組織自主權的挑戰，以朝向彼此合作的共同目標。
- 三、對於公私部門的各自目標，予以精確化，以尋求出彼此同意的目標，而不是強迫彼此來同質化。
- 四、允許競爭性的緊張關係，以強化公私合作關係的正當性，也才能有效管理和認知彼此關係和共識。
- 五、有效地認知外在因素的影響，以及塑造成功合作關係的要件，而非孤立在意得滿的態度。

參、歐盟地區PPP共識之內容及效力

PPP這個概念並非在歐盟有下明確之定義，一般來說，係指公共部門和私人部門之合作關係，這之間關係也涉及資金、建造、管理，以及基礎建設之維護和服務供給等。由於歐盟各會員國對PPP具有高度興趣，所以，歐盟開始以公共諮詢¹的方式來對外廣納意見，針對傳統公共採購法的適用性，以及是否需要建立統一的架構，來廣泛地諮詢。所以，在2004年4月30日，歐盟採納公私

合夥暨公共契約之歐盟法的綠皮書，在這綠皮書之中，歐盟共收到195份實質的意見，這些意見來自各個會員國，有奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、愛爾蘭、義大利、立陶宛、荷蘭、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙、瑞典和英國；除此之外，也有15份來自會員國的公家機關和111份來自會員國的公私部門，38份來自事業單位等。藉著公共諮詢來形成共識，進而以綠皮書的指導手冊來協助會員會推動公私合夥政策。所以，歐盟的經濟暨社會委員會（the European Economic and Social Committee），以及宗教委員會（the Committee of the Regions）都採取綠皮書中的公私合夥觀點。總歸來說，藉著公共諮詢來形成共識，除了已釐清不同概念之優劣和限制，歐盟也運用綠皮書的指導手冊來協助各會員國執行公私合夥政策，藉此已獲得絕大多數會員國之認同。以下茲就由形成共識的綠皮書來說明：

歐盟認定公私合夥是一種公共部門和私人部門之間的夥伴關係，從傳統的公共部門到完全由私人來提供服務（請見圖1示），從圖中的光譜可以得知公共和私人部門都有各自的優點，所以更應彼此合作來提昇特定任務之績效。

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/ppp-report_en.pdf

為了讓公私合夥可以運行成功，公共機關需要清楚地定位公私合夥背後的基本原則和目標，也必須瞭解所使用的專業術語並未被標準化，所以有些名詞是可以交叉使用，而公私合夥的工作者應鑽研其更深入的作法，來讓夥伴關係能真正運作。由此可知，公

私合夥概念的爭論說明了公私合夥概念的不斷演化，不但其本身使用方法的不斷更新，也相對地帶動了管制環境的更動(European Commission, 2003, p.17)。

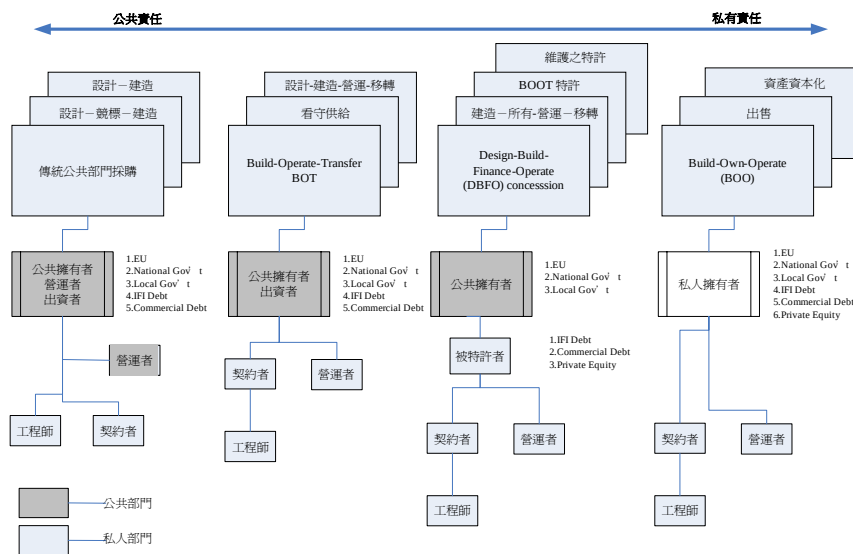


圖1：公私部門之間的合作光譜

傳統的公共採購模型係指政府機關可以使用私人部門來進行設計和建造，藉由競標的方式來簽訂契約，然而私人部門的參與不會超乎這些功能。如圖2所示，私人部門之參與範圍係在維修、營運和基礎建設改善之管理。再者，也可經由租用公共資產一定的

期限，來換取一定的利潤，並承受維護資產之義務。所以，這個模型只有些許的責任從公共部門轉移至私人公司。

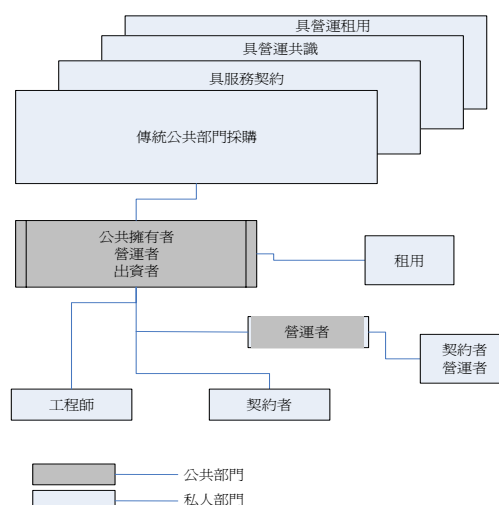


圖2：傳統的公共採購模型

整合方案發展和營運機會（integrated project development and operation opportunities）係指移轉設計、建造和營運之責任給私人夥伴；這個方式已由許多政府所使用，雖然有時使用不同的名字，在此之中最常被使用的便是BOT（見圖3）。BOT方法的優點便在於把分散的功能（設計、建造和維修）予以整合於單一實體。所以，當私人公司在公開的競標過程之前，便會將其設計、建造的設備、維修的期限，以及估計的成本先行估算清楚，藉此來減少可能產生之風險。值得注意的是，BOT的整合方法並未有效減緩公共部門擁有者在財務上之困難，特別是相關基礎建設的改善。

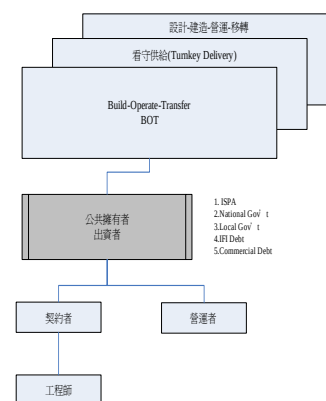


圖3：BOT運作之內涵

整合方案發展和營運機會的BOT方法說明了提供新的機會讓私人部門來進行服務，否則就是由公共部門來執行。然而，公私合夥的安排應涵括私人資金的注入，否則由公共部門來完全承受，而這種公私合夥的方式除了有強化執行和營運的效率之外，亦能整合新的資本；而獲得新的資本將有助於擁有者能執行重要的方案，也能避免等待政府預算週期之困境。這樣的公私合夥安排有二種模式(European Commission, 2003,pp.23-25)：DBFO和出售（包含完全和部分出售）（如圖四示）。其中出售則涉及完全由私人部門來承接所有的責任，係屬於民營化的模式。而DBFO（設計－建造－財務－營運，簡稱：設建財營）將使私人投資者能投入資金、建造、和營運，以換取在一定期限內的擁有權之特許。特許權（concession）也用在建造新的資產，以及現代化、更新或擴建現有的設備。

特許權的期限通常在25至30年，甚至可以更長，但必須依循競標的過程。而在特許期限內，新建和現存之資產的擁有權仍由公共部門所擁有，也是其責任來確保資產能有效使用和維護，如此才能使資產在移轉能有良好的狀態。特許權的頒佈立基於以下的標準：

- 1.提供給使用者的最終價格；
- 2.來自政府或其他資助者之財務支持的程度；
- 3.執行方案之能力。

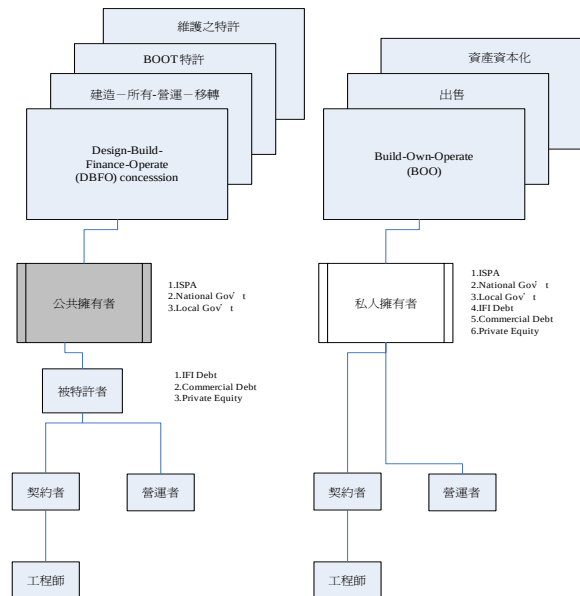


圖4：DBFO和出售（包含完全和部分出售）之運作內涵

總歸來說，每一種公私合夥模型都有其優缺點，所以必須依方案之特質和需求來採行適合的方法（見表4）。其優缺點如表4：公私合夥模型之優缺點所示，並可見表5：不同公私合夥結構之效能分析，來採行比較合適之公私合夥模型。在歐盟的「成功的公私合夥之指導手冊」之中，為了使其會員國

能更明白和精確地採行適合之公私合夥方法，歐盟進而提出了私人部門、公共部門、委員會和債權人之要件，以及要件和各種不同公私合夥方法間的關係，來讓會員國能更明

白其間的關係，進而採行正確的公私合夥模型（如表6：不同參與者應有要件和不同公私合夥方法間的關係）。

表 4：公私合夥模型之優缺點

公私合夥模型	主要特徵	應用	優點	缺點
簽訂合約	✓與私人部門簽訂合約在設計和建造公共設施； ✓設施是由公共部門投入資金和擁有； ✓主要動力：移轉了設計和建造之風險。	✓適合需要小許營運之資本方案； ✓適合公共部門仍需要維持營運責任之資本方案。	✓移轉了設計和建造風險； ✓有可能加速建造之完成。	✓在規劃和環境考量之可能衝突； ✓可能增加營運風險； ✓委託階段相當關鍵； ✓在設計上的誘因有限； ✓無法吸引外在資金。
BOT	✓與私人部門簽訂合約在設計、建造和營運一個公共設施一段時間，之後則將設施交回給公共部門； ✓設施是由公共部門來出資，在合約期間也是由公共部門所擁有； ✓主要動力：移轉了營運、設計和建造的風險。	✓適合涉有重大營運內容之方案； ✓特別適合水力和廢棄物方案。	✓移轉設計、建造和營運之風險； ✓可能加速建造； ✓風險移轉有助於採行 whole life costing 方法； ✓促進私人部門之創新和改善資金之使用； ✓改善營運和維護之品質； ✓契約具全觀性； ✓政府能著重在主要的公共部門責任。	✓在規劃和環境考量之可能衝突； ✓合約更為複雜，且競標過程更長； ✓需要合約管理和監督系統； ✓如果營運不佳，可能有再一次的成本發生； ✓無法吸引私人資金，或是說服公共部門來給予更長的資金。
DBFO 設建 財營	✓與私人部門簽訂合約在設計、建造、營運和出資一個公共設施一段時間，之後則將設施交回給公共部	✓適合涉有重大營運內容之方案； ✓特別適合道路、水力和廢棄物方案。	✓如同 BOT 之優點； ✓吸引私人資金； ✓吸引銀行借款； ✓服務更有可預性，且成本利潤更為一致；	✓在規劃和環境考量之可能衝突； ✓合約更為複雜，且競標過程比 BOT 更長更複雜；

	門； ✓設施在合約期間由私人部門所擁有，並由公共部門補助來平撫成本； ✓主要動力：可運用私人資金，以及移轉設計、建造和營運風險； ✓涉及結合不同的原則，而有不同形式。		✓有更大的潛能來加速建造方案； ✓增進風險移轉，並讓私人簽約者有更大的誘因來採行 whole life costing 方法。	✓需要合約管理和監督系統； ✓如果營運不佳，可能有再一次的成本發生； ✓資金之擔保也許需要； ✓需要變更管理系統；
特許	✓如 DBFO 設建財營所列舉，除了成本之平撫來自使用者付費原則； ✓主要動力：使用者付費原則，利用私人資金，以及移轉設計、建造和營運風險。	✓適合引入使用者付費機會之方案； ✓特別是道路、水力（非國內）和廢棄物方案。	✓如 DBFO 設建財營所列舉； ✓促成使用者付費原則之執行； ✓增進需求風險移轉，以及鼓勵增加第三者之利潤。	✓如 DBFO 設建財營所列舉； ✓也許沒有政治的可接受性； ✓需要有的替代方案之管理，例如：替代的交通路線或是替代的廢棄物方法。

資料來源：European Commission. (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Bruxelles: EC, p.28.

表 5：不同公私合夥結構之效能分析

	改善服務	強化營運效率	加強風險分享	生命週期成本	加速執行	公共資金之槓桿	執行的限制
私人外包							
服務契約	可能	可以	不能	不能	不能	不能	低
管理契約	可以	可以	不能	不能	不能	不能	中等
租用	可能	可以	一些	可能	不能	不能	中等
整合私人發展							
BOT	可以	可以	一些	可以			高
私人投資							
DBFO特許	可以	可以	可以	可以	可以	可以	非常高

資料來源：European Commission. (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Bruxelles: EC, p.30.

表 6：不同參與者應有要件和不同公私合夥方法間的關係

私人部門要件	服務合約	管理合約	租用	BO 共識	DBF 特許	部分出售	完全出售
一定利潤	需要	需要	需要	需要	需要	需要	需要
風險減緩之獎勵	-	-	可欲	可欲	需要	需要	自發
清楚的法令和管制結構	-	-	需要	需要	需要	需要	需要
成長潛力	-	-	可欲	-	可欲	可欲	可欲
政治支持	-	-	可欲	可欲	需要	需要	需要
政治安定	-	-	-	可欲	可欲	可欲	可欲
政府之要件							
槓桿資金	-	-	-	可以	重要	重要	重要
加速方案之執行	-	-	-	-	重要	重要	重要
改善服務層次	可以	可以	可以	可以	可以	可以	可以
改善服務範圍	-	-	-	重要	可以	可以	可以
效率獲得	重要	重要	重要	重要	重要	重要	重要
執行之順暢	-	-	可欲	可欲	可欲	可欲	可欲
委員會之要件							
達到歐盟標準	-	-	-	相關	相關	相關	相關
最大化社會效益	相關	相關	相關	重要	重要	重要	重要
透明和公開競爭	相關	相關	相關	重要	重要	重要	重要
合理控制補助和資金	-	-	-	需要	需要	需要	需要
避免不當的私人獲利	-	-	-	需要	需要	需要	需要
效率獲得	可欲	可欲	可欲	重要	重要	重要	重要
槓桿私人資金	-	-	-	-	可以	可以	可以
債權人之要件							
嚴格的財務分析	-	-	-	-	需要	需要	需要
保守的成本效益假定	-	-	-	-	需要	需要	需要
補助和國家出資之確定性	-	-	-	-	需要	需要	需要
清楚的法令和管制結構	-	-	-	-	需要	需要	需要
擁有者和營運者之技術能力	-	-	-	-	需要	需要	需要
政治安定	-	-	-	-	可欲	可欲	可欲

資料來源：European Commission. (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Bruxelles: EC, p.33.

所以，成功的公私合夥必須要有不同層級的法令和管制架構配合；必須注意，歐盟在契約關係上並非直接的夥伴（如圖5所示）

，而確立不同層級的法令有以下四個目的：

1. 確認可能影響私人部門參與之要素，或是可能扭曲私人部門參與的架構；
2. 考慮重組現存的公私合夥營運者，增進可能夥伴參與之可能性；

3. 確立私人部門的實際需求，使私人部門的參與具有可能性，並發展制度結構來監督和管制私人部門；

4. 確立管制法規被納入於公私合夥合約內，以確立可能衝突，來做管制風險之守護者。

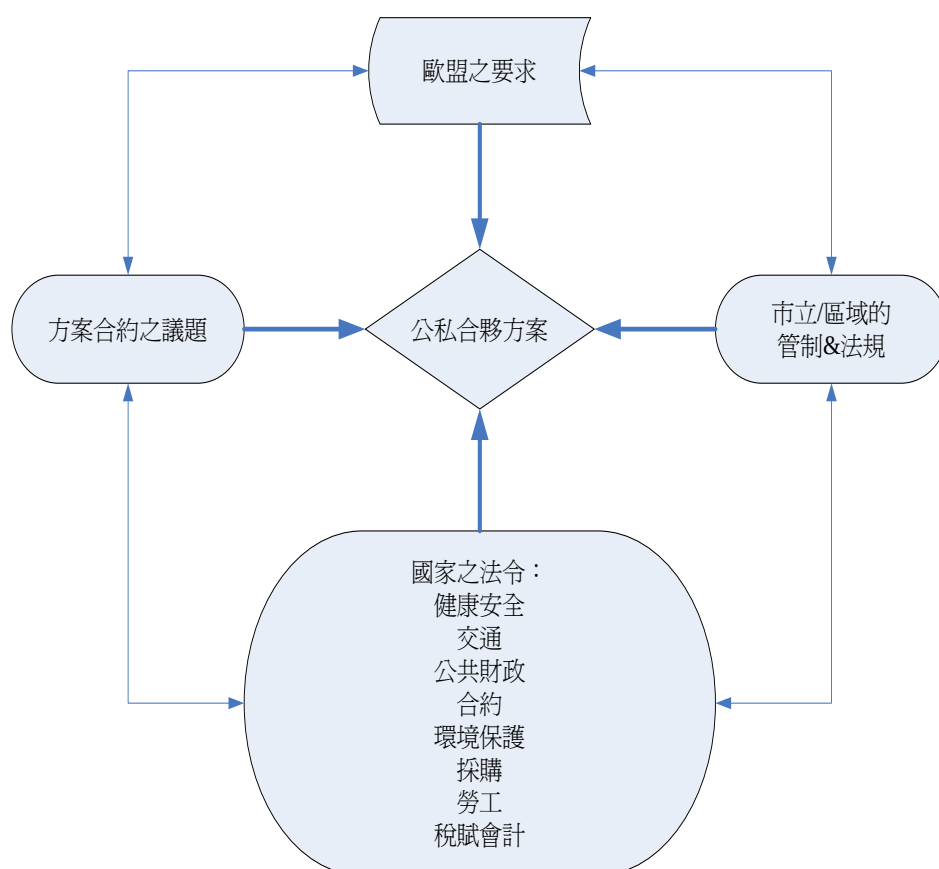


圖5：歐盟公私合夥應注意之法令管制面向

歐盟更進一步在「Commission Interpretative Communication on Concessions Under Community Law」(2000/C 121/02)中詳盡列出公私合夥政策應考量的法令和管制面向，以改善採購程序，其項目如下所列：

- 1.政黨的法律能力和政府提供服務之法律規定；
- 2.允許或限制私人部門參與之一般法規，特別是外資；
- 3.平撫成本之現存機制和法令基礎；
- 4.提出保證的能力；
- 5.土地和基礎建設之財產議題；
- 6.環境保護要件；
- 7.土地取得；
- 8.規劃許可之要件；
- 9.執照；
- 10.方案特定法規之需求；
- 11.與歐盟法令之潛在衝突；
- 12.法規之透明度和行政協調；
- 13.爭議解決之供給；
- 14.國家出資支持之可能方式；
- 15.競爭和反托拉斯法；
- 16.對任用和社會安全法之潛在衝擊；
- 17.貨幣和利潤流動法規；
- 18.公共部門借款限制；
- 19.稅賦和會計之義務；

- 20.遴選和採購程序之可適性；
- 21.立法統理方案共識和營運議題；
- 22.財產法；
- 23.智慧財產法；
- 24.know-how技術之移轉；
- 25.管制服務提供之監督和監測的可適性；

另一方面，歐盟也認為應明確地列舉方案合約的議題，因為合約能明確地界定公私合夥關係之權利義務，以及限制不同團體之不當活動；所以，合約必須能提供足夠的彈性和控制，讓各方的目標得以彼此調和，以取得方案之最大效益，另一方面，歐盟雖然不自視為公私合夥關係中的一團體，但卻能直接地影響合約的文件，來確保公私合夥是以社會效益最大化為考量。如表7所示：

表 7：歐盟方案合約的議題及其內容

標題	詳實的內容
方案之共識	法律途徑 統理的法令 方案共識之結論
被特許之組織	法律位階 資本 運用的會計標準
方案基地、管道和使用權	方案資產之所有權 土地取得之方案目的 使用權和轉移之安排
財務安排	被特許者之財務義務 規費設定和控制，包含被特許者收取規費之權力和方式，例如：報酬率回收、價格上限，或是其他政策考量方法。 合約主管機關之財務義務，包含支付和購買承諾。
安全利益	實體資產之安全利益 無形資產之安全利益 應收款項之安全利益 方案公司之安全利益
特許之配置	
方案公司中所控制利益之移轉	
建造工作	檢視和准許建造計劃 方案期限之變化 合約主管機關之監督權力 擔保的期限
基礎建設之營運	績效標準 服務之擴張 服務之延續 顧客或使用者之公平對待 基礎網絡之連結和接近方法 公布之要件 被特許者之強制權力
一般合約的安排	次要合約 使用者和第三者之責任義務 保證的績效和保險 條件之更改 妨礙之豁免 損害和解決方式

資料來源：European Commission. (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Bruxelles: EC, p. 40.

再者，歐盟在指導手冊中引用英國「資金價值評估」(Value for money, VFM)，來說明如何使公私合夥比傳統模型更能有效運用資金；資金價值評估法雖然複雜，而且要收集一些品質的資料，但是以維繫公共利益之主要目的。而決定資金價值之評估因素應該依方案之特質而定，一般來說，公私合夥應該產生價值之改善，其包含：減少成本、更佳的風險配置、更快的執行、改善服務品質、產生額外盈餘。從最近的英國政府財政部之調查，吾人可以發現資金價值評估之六大主要動力：風險移轉、長期契約、以成果產出為導向、競爭、績效評量和誘因、私人部門管理技能。歐盟列舉了一些可能的風險類型：收入風險、私人夥伴之選擇風險、建造風險、外資交易風險、法規合約風險、政治風險、環境生態風險、潛在缺陷的風險、公眾接受度風險、永續力之風險和潛在的保護主義等。風險移轉有以下目的：

- 1.減少方案之長期成本，以配置給最有能力管理之夥伴，來達到成本效能。
- 2.提供合約者一些誘因，來及時提供服務，並在預算之內達到所要求之標準。
- 3.改善服務之品質，並藉由有效的營運來增加收入。
- 4.提供更一致且可預測的資金支出。

除此之外，歐盟的整合補助金有三大原則(European Commission, 2003, p.60)：第一，是對方案財務存活和減少成本（或增加營收）具有立即的效果。第二，對地方當局的預算具有減少壓力和需求，並能讓預算移轉至其他來源。第三，私人部門對方案存活之感知具有影響。因此，歐盟之主要目標係在保護公共利益，使補助資金做最有效之運用，使資金能不匱乏，並能使私人部門有合理的營收，進而衍生社會效益。所以，歐盟在整合補助資金有以下形式：

- 1.對營運成本提供定期的補助。特別是營運開始的第一年，資金流量仍有待發展，所以無法涵括所有成本（特別是資本成本）。
- 2.財務成本之範圍，包含：減少借款之成本、提共借款保證、財務風險因素、補助稅賦、涵括交易之損失。
- 3.補助營收，特別是為了達成政策目的，而無法有效地運用使用者付費時，但不應視為永久之做法，因為可能導致無效率。
- 4.資助公共部門之參與和貢獻。
- 5.補助公共部門資助私人部門之財務誘因。

總歸來說，歐盟設立了一些補助政策的目標、條件和限制。所以吾人可以發現歐盟在公私合夥關係之的角色確實相當重要，因為歐盟涉及以下的議題：

1.被選定之私人部門是否與歐盟採購法規和政策一致。

2.歐盟的補助款對私人部門之財務平衡之衝擊。

3.投資保證之持續性。

4.是否達到歐盟的標準。

5.由誰來擁有資產。

6.確保公眾利益。

這其間的主要議題，如表8所示：

表 8：公私合夥關係過程中的議題、活動、結果和可能風險

公私合夥關係	議題	需要的活動	結果	風險
一項公私合夥存在	✓ 遴選私人夥伴過程 ✓ 夥伴之財務狀況 ✓ 需要必補助有那些 ✓	✓ 公私合夥在財務和法令之檢視 ✓ 私人夥伴的努力 ✓ 缺乏公開競爭之評判 ✓ 在第八章要求下，發展安全措施	✓ 只針對特定標的予以補助 ✓ 明白地界定衝擊和結果 ✓ 有效地監督 ✓ 可能需要再談判	✓ 不公平的競爭 ✓ 基金濫用 ✓ 衍生不當得利 ✓ 減少補助之影響力 ✓ 減少社會效益
一項公私合夥正在籌備，而且要求了一項補助	✓ 如上述所列 ✓ 公開和公平競爭之存在性 ✓ 預計的私人營收邊際	✓ 如上述所列 ✓ 影響遴選過程 ✓ 發展出罰款措施 ✓ 接合補助之需求	✓ 調和公私合夥和補助方法 ✓ 競標 ✓ 補助之條件和監測	✓ 如上述所列 ✓ 如果沒有符合歐盟要求將損失私人夥伴
一項補助已被通過，以及一項公私合夥正在進行	✓ 如上述所列 ✓ 與歐盟條件之潛在衝突 ✓ 保護公眾利益	✓ 如果需要時援用第八章 ✓ 重新談判補助	✓ 取消補助或重新談判補助 ✓ 基金被濫用	✓ 如上述所列 ✓ 取消補助 ✓ 方案無法繼續
一項可欲的公私合夥，不論其是否被補助	✓ 補助是否需要 ✓ 能否強化公共利益 ✓ 是否遵循歐盟命令	✓ 方案之成本效益分析 ✓ 公共利益之接近	✓ 方案衝擊並未最大化	✓ 過度依賴私人部門 ✓ 被私人部門剝削 ✓ 減少社會利益 ✓ 缺乏競爭

資料來源：European Commission. (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Bruxelles: EC, p. 68.

最後，歐盟考量公私合夥循環過程所設立的目標、遭遇的議題和可能的解決方案。並提供其建議，來供會員國使用（如表9所示）。
 歐盟也根據其經驗，提供了公私合夥關係中不同層次（國家與地方）的可能影響因素，

表 9：公私合夥關係中不同層次的可能影響因素及建議

因素	建議
地方和國家政策	✓ 是否政策環境有助於公私合夥不同組成之使用 ✓ 公私合夥是否和其他政府政策一致，例如：土地使用、社會政策等等
立法機構的範圍	✓ 是否有足夠的立法來支應公私合夥 ✓ 是否有足夠的立法來支持公共部門在公私合夥中的管理和監督角色 ✓ 是否有足夠的權限，以及債務借款的共識有何限制
稅賦架構	✓ 公私合夥的稅賦法令為何 ✓ 是否有可能提供稅賦豁免給私人夥伴
報告和會計要求	✓ 公私合夥在國家層級之中定位為何 ✓ 公開辯論之要件為何
財務議題	✓ 私人部門資金是否會和公共部門資金相抵觸 ✓ 什麼是借款最有效的成本 ✓ 方案的財務是否足夠 ✓ 是否有財務支應機制
技術和組織議題	✓ 是否有足夠資料來允許設計和準備 ✓ 是否確保競標之進行 ✓ 是否有品質控制機制存在
政治與社會議題	✓ 國家主管機關是否可信 ✓ 是否有強大的公私合夥之政治承諾 ✓ 公私合夥是否被社會大眾所接受
整合不同資金之能力	✓ 公私合夥是否被現存的資金所支持，例如歐盟的要求，有那些因素可能被納入設計，如：採購法規

資料來源：European Commission. (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Bruxelles: EC, p.78.

歐盟的公私合夥指導手冊的原則之一是進行「風險配置」，亦即是將風險配置給最有能力管理之夥伴。因此，主管機關和受約者之間的風險配置之成本效益分析，便能有助於降低建造和營運成本，也將強化資金運用之價值。所以，風險配置應注意主管機關

在管理和控制風險之能力、私人夥伴在管理和控制風險的能力，以及在公共利益架構之下，如何進行風險配置；因此，歐盟認為風險評量有以下議題必須加以考量（如表10所示）：

表 10：風險評量之議題

風險分類	配置	建議
規劃風險	可能被主管機關所保留，以引領方案。然而，也有可能全部或部分的移轉。	
設計和建造風險	藉由支付機制移轉至私人夥伴。	受約者須承受成本超支和時間過長的風險，主管機關保有更改產出之風險。
營運風險	在DBO, DBFO移轉至受約者，特許契約則藉由支付機制移轉至私人夥伴。	藉著受約者之失誤，來提供折扣，以達服務之要求。
需求風險	通常由主管機關來保有或分享。在DBOF之下，有可能移轉至私人夥伴。而在特許契約之中，受約者在一定的合理性之下，可以控制需求和預測營收。	需求風險移轉之範例，便是藉著使用者付費讓受約者來平撫成本（如：過路費）。
剩餘價值風險	在DB and DBO 之下保留，在DBFO和特許契約之下可能移轉，以確保在許可期限內達到目標。	受約者承受剩餘價值風險，如果在契約結束之後，沒有將資產移轉至主管機關。
其他財務風險	在DBFO和特許契約之下，其他財務風險通常被移轉或分享。	指數化機制可能使用。
法制風險	法制風險通常被保留（或分享），政府通常是最好配置管制和法制風險者。	主要議題在於是否管制或法制風險更迭是否歧視特定的方案和部門。

資料來源：European Commission. (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Bruxelles: EC, p.85.

針對成功的公私合夥關係之發展涉及許多的議題，歐盟根據其經驗認為公私合夥的發展循環過程之主要的實際議題有以下幾點 (European Commission, 2003)：

1. 遴選最適合當地環境和方案特質之公私合夥結構；

2. 發展系統和結構，以減少複雜性，並且標準化方法。

3. 根據規模和複雜度來確管理結構；

4. 確定達成時間已被充分瞭解；

5. 公共部門對其發展和執行公私合夥必須實際；

- 6.如果需要時，整合私人部門專家；
- 7.公私合夥必須確立資金運用之價值，凌駕於傳統的採購系統，以根據目標來最大化所有利害關係人之利益。
- 8.所有利害關係人必須明白瞭解其各自目的，而公共部門也必須瞭解私人部門不可能做白工。
- 9.發展有效的制度和管制系統來管理和監督公私合夥，公共部門應該將一些控制交予私人部門；
- 10.使用者應納入監督功能之中。
- 11.當公私合夥開始之後，在所有利害關係人之間營造信任。

一項成功的公私合夥應先決定是否公私合夥能符合特定的方案、遴選適合的公私合夥結構，並設計公私合夥關係，然後執行公私合夥方案。如圖六所列出的公私合夥循環過程，並不代表公私合夥只有一種方法論，而是希望能藉由階段化來釐清一些議題和要件，所以，公私合夥實務者應認知各種不同的方法及其意涵，如此才能體會背後潛在的問題和資訊。

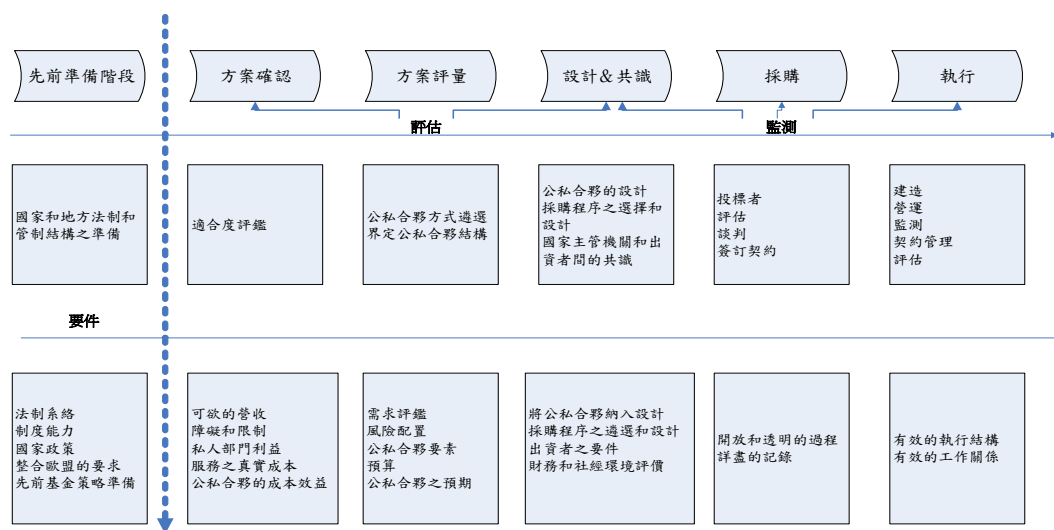


圖 6：公私合夥過程之循環

資料來源：European Commission. (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Bruxelles: EC, p.76.

肆、歐盟地區公私合夥政策之省思

歐盟認定公私合夥是一種公共部門和私人部門之間的夥伴關係，從傳統的公共部門到完全由私人來提供服務。為了讓公私合夥可以運行成功，公共機關需要清楚地定位公私合夥背後的基本原則和目標，也必須瞭解所使用的專業術語並未被標準化，所以有些名詞是可以交叉使用，而公私合夥的工作者應鑽研其更深入的作法，來讓夥伴關係能真正運作。歐盟認為傳統的公共採購模型係指政府機關可以使用私人部門來進行設計和建造，藉由競標的方式來簽訂契約，然而私人部門的參與不會超乎這些功能(Hodge & Greve, 2005)。私人部門之參與範圍係在維修、營運和基礎建設改善之管理。再者，也可經由租用公共資產一定的期限，來換取一定的利潤，並承受維護資產之義務。所以，這個模型只有些許的責任從公共部門轉移至私人公司。

誠如學者Hodge和Greve教授(2005)認為PPP的狹義定義便是「私人資金注入」(private finance initiative: PFI)，因為相對於PFI的概念，PPP所能應用的個案和層面，則是相當的廣泛。再者，使用PPP不會讓人陷入資金的迷思之中，而忽略了公私部門相互合作之精神，再加上英國政府布萊爾首相所

加持的公私合夥辭彙之政治正確（因為PPP的所隱含之內涵比PFI來得友善親民）(Wettenhall, 2005)。雖然歐盟使用PPP來推展其公私合夥政策，但仍有許多國家使用PFI，來推動其公私合作個案(Osborne, 2000; Teisman & Klijn, 2000)。因此，不論在學術上或實務上PPP和PFI仍有相互使用之問題，但唯一共識是PFI比PPP狹義(Klijn & Teisman, 2003)。最後，因為PFI的概念已在英國有許多成功的事例，並且英國已有完整的PFI架構（從余契爾夫人時代開始），所以，在歐盟地區仍有許多國家使用PFI，也就是政府付款之PPP。也就是因為英國政府在實務應用上的成功架構，進而促使歐洲地區許多國家均用PFI來代表政府有付款之PPP，因為其在實務上的可行性很高，所以這些國家大都遵循以下要件來進行其PFI(Pollitt, 2005)：第一，可測性（measurement）：PFI可以讓其投入和產出明訂在契約之中，並定期監測其正確性；第二，誘因（incentives）：PFI最吸引歐盟地區國家的地方，便是能引入私人資本於公共服務之供給，而這是傳統採購所沒有的部分，而PFI的程度則必須視其契約的訂定為準。第三，公共部門的比較值（public-sector comparator）：吸引歐盟地區國家採用PFI的另一個原因便是能比較公共部門所花費成本，進而比較公私部門或

是由政府來採購。第四，風險移轉（risk transfer）：PFI把過去大部分由政府來負擔的風險，轉而由公私部門各造共同分享，進而減少政府的風險承受。第五，PFI可促使主管機關解決資金問題，並且增加其政策能力，來減少過去可能的預算風險；第六，投資未來（mortgaging the future）：PFI讓歐盟地區的國家能解決財政不足之問題，並且使用私人資本力量來投資有利國家發展之各種基礎建設；第七，藉由契約的透明度來進行監督，進而增加其行政合法性和正當性，並減少各種不當的措施，藉此來增進重大建設的可行性，並增進各會員國之施政能力。總歸來說，歐盟地區推動公私合夥政策而非傳統採購方式之原因如下：

第一，二十世紀八〇年代，福利國家的概念受到了衝擊，這是因為人們感到國家沒有財政能力來滿足快速增長的社會需求。人民開始質疑國家的角色和政府的能力，大眾普遍認為政府過於龐大，支出過高，但又不得不繼續滿足人民高需求和高期望，因而造成政府不是縮減規模，就是提高效率，或兩者兼顧的平衡困境。這促歐盟地區推動民間參與公共事業，PPP和PFI也是這潮流的一環，透過VFM之高值化概念，期待財政支出的削減及效率化。

第二，其實在日益全球化的改革進程中

，「良好治理」（good governance）（民主、法治、人權保護、透明度、參與以及責任）的要求，更多的政治責任感促成了更高效廉潔的歐盟。所以大體來說，PPP應涵括三個主要因素：國家、市場和公民社會，由這三者彼此相互提供支援(Leiringer, 2006)。其中，國家為私人部門提供有益的政治和法制環境，私人部門創造就業機會和增加收入，而公民社會則保持政治和社會的相互影響。進而，有效整頓社會資本，提高公共服務的水準，使公共服務水準提高，期能對民間參與和社會資本有效率的整合；亦即政府部門由民間機構購入公共服務為基礎來貫徹公私合夥，且發揮民間機構的創意及Know How的高效率，甚至在推動過程中參考較新的事業手法或技術，才有可能普及推廣。

第三，歐盟存在的目的不僅在於實現經濟和財政資源特別是基礎建設的有效管理，也要加強公民社會制度、使政府更加開放、敏感、有效、負責和民主(Osborne, 2000)。所以，歐盟的公共管理所關注的效能問題與治理所關注的責任問題相互結合，進而協助民間機構開創新的事業機會和活絡經濟，依各會員國之政府部門由民間機構供應公共服務之理念及VFM高值化觀點，是企盼能達到政府部門擔負社會資本整合，以及提高民間參與公共服務的領域(Teisman & Klijn,

2000)。換言之，民間機構能提供的儘可能委託予民間機構來做，使資源分配更有效率，而在促進經濟構造變化、活性化之同時，期待民間機構家能有創新事業的機會，相對地分殊管制者和服務提供者的角色，落實歐盟之解除管制政策。

總言之，歐盟的治理概念已不如往常的僵化，而應是一個更為彈性的概念，應涵括公共管理革新中的民營化和改造後的國家市場機制之治理，例如：簽約外包和公私合夥的合作機制(Hood, 2005)。即政府、企業和公民社會分享公共權力，共同管理公共事務。這是一種以公共利益為目標的社會合作過程；亦即是，全面開放公共事務的治理界限，政府以對話、商談、合作的方式，以真誠、正確、合理的態度建立與非政府組織(NGOs)和公民社會的合作夥伴關係。國家的建設與發展事實上需要政府與社會各種力量的合協。一個國家政府與社會各種力量互動合協的能力愈強，愈能產生巨大的能量。為此，要通過政府生產性功能的轉移，通過社會責任的共擔，通過行政授權和契約外包等多種民營化形式，讓民間力量釋放出來，整合民間不同領域的力量，將民間資源導入國家與社會發展之中，形成國家建設的合作網路。

參考書目

- Eaton, D., Akibiyikli, R., & Dickinson, M. (2006). An evaluation of the stimulants and impediments to innovation within PFI/PPP projects. *Construction Innovation*, 6, 63-77.
- European Commission. (2003). *Guidelines for successful public-private partnerships*. Bruxelles: EC.
- European Commission. (2004). *Resource book on PPP case studies*. Bruxelles: European Bank for Reconstruction and Development.
- Hodge, G., & Greve, C. (2005). *The challenge of public-private partnerships: Lessons from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, C. (2005). Public management: the word, the movement, the science. In E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 7-26). Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and interlectual makeovers. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 20(1), 127-144.

- Jacobs, S. (2000). Partnerships in Pittsburgh: The revaluation of complex. In S. Osborne (Ed.), *Public-private partnerships* (pp. 219-234). London: Routledge.
- King, D. (2007). The American state and social engineering. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 20(1), 109-126.
- Klijn, E., & Teisman, G. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnerships: An analysis of Dutch cases. *Public Money & Management*, 23(3), 137-146.
- Lascoumes, P., & Gales, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 20(1), 1-21.
- Leiringer, R. (2006). Technological innovation in PPPs: Incentives, opportunities and actions. *Construction Management and Economics*, 24, 301-308.
- Mcquaid, R. (2000). The theory of partnership: Why have partnerships? In S. Osborne (Ed.), *Public-private partnerships*. London: Routledge.
- Osborne, S. (2000). *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective*. London: Routledge.
- Osborne, S., & Murray, V. (2000). Understanding the process of public-private partnerships. In S. Osborne (Ed.), *Public-private partnerships*. London: Routledge.
- Pollitt, M. (2005). Lessons from UK private finance initiative experience. In G. Hodge & C. Greve (Eds.), *The challenge of public-private partnerships* (pp. 190-206). Cheltenham: Edward Elgar.
- Savas, E. (2000). *Privatisation and public-private partnerships*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Teisman, G., & Klijn, E. (2000). Public-private partnerships in the European Union. In S. Osborne (Ed.), *Public-private partnerships*. London: Routledge.
- Wettenhall, R. (2005). The Public-private interface: Surveying the history. In G. Hodge & C. Greve (Eds.), *The Challenge of public-private partnerships* (pp. 22-43). Cheltenham: Edward Elgar.

我國卸任國家元首禮遇法制之演變及相關問題探討



曾明發*

摘 要

立法院第6屆第3會期之臨時會通過「卸任總統副總統禮遇條例」修正案，對我國卸任國家元首禮遇之法制化有所貢獻。惟第本次修法極為倉促，完全透過黨團協商成案，以致部分修正條款情緒性及針對性太高，難謂周全，實有再進一步檢討修正之必要。本文經詳加探討制度之演變及研析修法後值得改進之問題，並逐一提出修法建議，供各界研究參考。

關鍵詞：卸任總統禮遇、禮遇、卸任總統、社會安全

* 立法院法制局簡任研究員兼組長、國立台灣藝術大學兼任助理教授（ Section Chief of Legislative Counsel The Legislative Yuan, R.O.C. & Assistant Professor, National Taiwan Art University ）

The Development and Research on Legislation of Courtesy of Former Presidents and Vice Presidents

Tseng Ming-fa

Abstract

The third session of the sixth Legislative Yuan approved an amendment of the Act on courteous treatment for former-presidents and vice presidents. The amendment has its contribution to the legitimation of courteous treatment for former-presidents and vice presidents, but the legislative process of this amendment was so hastily, finally by means of party negotiation, that there are too emotional and specific on some articles of the amendment. Therefore, it can not be regarded as a comprehensive act and is necessary to consider another amendment. My study has researched about the development of the courtesy system and the problems needed to be resolved for the amendment of the Act. Finally I also make some suggestions for those problems.

Keywords: courteous treatment for former-presidents, courteous treatment, former-presidents, social security

壹、前言

民國95年6月27日立法院第1次罷免陳水扁總統案，雖如各界預期未能通過，但已為我國民主憲政史留下了輝煌之一頁。在社會一片罷扁聲浪中，立法院研議多年之「卸任總統副總統禮遇條例」修正草案，終於修法時機成熟，於同月29日完成黨團協商，並於次日（6月27日）立法院第6屆第3會期召開臨時會之最後一天完成二、三讀。本次修法雖然針對性相當明顯，以致尚存諸多問題值得探討，但總算為我國卸任國家元首禮遇制度之法制化及合理化邁前一大步，這應該是托罷免案而來之意外收穫，由此也可看出卸任國家元首禮遇法制修法之困難性及政治性。

本文研究之目的，主要在探討我國卸任國家元首禮遇法制之演變以及95年新修正通過，修正條文甫於本（96）年1月1日施行之「卸任總統副總統禮遇條例」，尚存有那些欠週妥或不完備之處以及其解決途徑。本文首先探討該條例建制及修法經過，俾瞭解制度之演變情形；其次研析本次修法之特色，最後探討該條例值得改進之問題以及其解決途徑，文末並提出建議意見，供學界及有關機關進一步研究之參考。

貳、卸任國家元首禮遇法制之演變

一、卸任國家元首禮遇法制之初創及特色

我國早期並無卸任總統禮遇法制之建立，直至民國67年1月7日嚴前總統家淦在中國國民黨中常會臨時會議中，備函建議中常會作成決議，向11屆2中全會提案，請推舉該黨主席—行政院院長蔣經國先生，為中華民國第6任總統該黨候選人。國民黨中常會在決定以該黨黨主席蔣經國先生為下屆總統候選人之同時，即一致認為考慮從立法途徑，來建立制度，以酬庸卸任總統對於國家之貢獻。當時立法院張子揚委員等170餘人，隨即提出「卸任總統優遇條例草案」，經院會交程序委員會作進一步處理¹。行政院並提出「卸任總統禮遇條例草案」函送立法院併案審議。立法院法制委員會旋於67年3月27日、4月4日舉行2次會議完成審查，提送院會於4月26日三讀通過，並經總統於5月3日公布，於是卸任總統之禮遇有了法律依據。而嚴前總統家淦於同年5月20日任期屆滿卸職，自然成為該條例第1位適用對象；第2位適用對象為李前總統登輝。至於兩位蔣前總統均在任內去世，並無禮遇法制之適用，其

¹ 荊知仁，憲政論衡，台灣商務印書館發行，民國72年10月，頁385至387。

遺眷逕由政府編列預算加以照顧。綜觀立法院當時審議本案之情形，除草案條文有部分委員提出修正意見外，對本法案之立法建制並無反對者²。本條例建制時條文僅6條，第1條為立法目的；第2條為卸任總統享有之禮遇項目（共7項）；第3條及第4條分別規定禮遇之停止及不得享有禮遇之情形；第5條授權行政院訂定實施辦法；第6條為本條例之施行日期。就立法特色而言，本條例禮遇對象只限於卸任總統，並不包括卸任副總統在內；禮遇內容，除邀請參加國家大典及依現任總統月俸按月致送終身俸兩項採明定外，其餘5項均僅規定禮遇項目，其具體禮遇內容則闕如。原立法者本期望於授權訂定之實施辦法中規定。惟行政院於67年5月19日訂頒之「卸任總統禮遇條例實施辦法」（共九條），對該條例第二條禮遇項目之具體內容，卻仍未規定，而採籠統之規範方式，規定由總統府提供或由總統府調配或由主管機關調派，以及經費由總統府編列等。可以說卸任國家元首禮遇法制建制初期，除終身俸外並無具體內容，而完全由行政部門彈性調

配，難謂符合法律明確性原則。

二、第1次修正經過及要點

依據原「卸任總統禮遇條例」第2條第1項規定，卸任總統「依現任總統月俸按月致送終身俸」，但由於現任總統陳水扁之薪俸自90年1月1日起由月俸82萬2千元調降為44萬8千8百元，副總統呂秀蓮亦由月俸61萬6千5百元調降為33萬6千6百元。乃發生已卸任總統之終身俸是否必須受連動影響之疑義。行政院人事行政局前局長朱武獻認為依據「預期利益」保障原則，為保障前任總統之終身俸不受影響，因此，決依據行政院院會決議予以補足差額；又該條例禮遇之適用對象，原未包括副總統在內，基於當時行政院擬具「政務人員退職撫卹條例草案」之適用對象並未將副總統包括在內，而當時副總統適用之「政務人員退職酬勞金給與條例」即將失效³，為免副總統之退職無法律依據，立法院前委員劉光華等35人特提出「卸任總統禮遇條例第二條條文修正草案」，擬將副總統納入本條例加以禮遇，並增列已卸任總統、副總統逝世後，其遺族之照顧規定。該

² 曾明發，我國卸任總統副總統禮遇法制改革之研究，國立台灣藝術大學藝術學報第70期，頁199-200。

³ 該法之落日條款為90年12月31日，後由於修法不及，為免法律青黃不接，考試院與行政院爰先會銜函請立法院同意施行日期再延長1年，至91年12月31日止，並經立法院第4屆第6會期第9次會議決議同意延長。

案立法院法制委員會於89年5月8日完成審查⁴，惟因未完成黨團協商，以致無法排入院會審議⁵。之後行政院於90年1月12日將「卸任總統禮遇條例第一條、第二條及第六條條文修正草案」函送立法院審議，除擬將卸任副總統納入本條例之禮遇對象，且配合將法案名稱修正為「卸任總統副總統禮遇條例」外，為保障已卸任總統、副總統不受現任總統、副總統調降薪俸之影響⁶，特於第二條增列第三項：「本條例修正前，卸任總統之終身俸月支數額高於現任總統月俸時，按原支數額致送終身俸」，以及增列第四項：「已依政務人員退職酬勞金給與條例辦理退職者，得改依本條例致送終身俸。但其原支月

退職酬勞金數額高於現任副總統月俸時，按原月退職酬勞金數額致送終身俸」。又基於照顧現任總統、副總統及已卸任總統、副總統之遺孀，並於同條第5項增列配偶照顧之規定。由於法案修法方向已有重大改變，立法院法制委員會乃於90年4月11日再度召開審查會進行審查。會中在野黨尤其是親民黨及新黨委員對卸任總統禮遇過於優渥，頗有意見；執政黨民進黨部分委員，則對兩位蔣故總統遺孀，無法律依據而給予禮遇表示異議⁷，最後經協商，當時主席劉光華委員作成決議：「照行政院版本通過送院會再行協商」⁸。並於同年5月8日順利完成黨團協商，於同月29日提院會完成三讀程序，總統並

⁴ 發言紀錄參閱立法院公報，第89卷，第27期，委員會記錄。本次委員會爭論主題，在於副總統與卸任總統、副總統逝世後遺孀是否納入禮遇問題。會中劉光華委員力主納入，認為本修正案內容都已運作很久了，祇是缺乏法律依據而已。但部分委員則認為各國對副總統都未禮遇，我們不宜納入副總統，如顏錦福委員、林正則委員；亦有贊成納入，但禮遇標準應有區別且應訂定清楚，不應含糊規定者：如黃爾璇委員、林濁水委員。

⁵ 立法院公報，第89卷，第26期，院會紀錄，頁44。

⁶ 依據行政院人事行政局提供之資料，現任總統陳水扁之薪俸自90年1月1日起由每月82萬2千元（月俸及公費各41萬1千元），調降為44萬8千8百元。副總統呂秀蓮亦由月俸61萬6千5百元（月俸41萬1千元，公費20萬5千元）調降為33萬6千6百元（月俸22萬4千4百元，公費11萬2千2百元）。而李前總統登輝之終身俸，每月原為41萬1千元，如依規定減為每月22萬4千4百元，將減少18萬6千6百元；李前副總統元簇月退職金為39萬7千8百元，如改依禮遇條例支領副總統月俸22萬4千4百元，將減少17萬3千8百元；連前副總統戰月退職金為44萬零7百元，如改依禮遇條例支領副總統月俸22萬4千4百元，將減少21萬6千3百元。參閱立法院公報，第90卷第30期，院會記錄，頁432至433。

⁷ 委員發言意見參閱立法院公報第90卷第24期（下），90年5月12日出版。本次爭論焦點集中在兩部分，在野黨尤其是新黨及親民黨委員認為卸任總統禮遇太過於優渥，政府財政難以負荷，如馮滬祥委員、周錫瑋委員、馮定國委員、黃義交委員等；執政黨民進黨部分委員則針對兩位蔣故總統夫人無法律依據而給予禮遇，表示反對，如李慶雄委員、戴振耀委員、林濁水委員等。

⁸ 同上立法院公報，頁1至36。

於6月13日公布。本次修法，僅修正法案名稱及第一條、第二條、第六條等三個條文，主要修正重點係將卸任副總統納入禮遇對象、增列保障已卸任總統、副總統之終身俸不受現任總統、副總統調降薪俸影響，以及增列現任總統、副總統或已卸任總統、副總統逝世後，其配偶應比照給予適當禮遇等規定，至於禮遇之具體內容則仍闕如。不過本次修法有一重要貢獻，即立法院於三讀通過修正案時，尚通過一項附帶決議，要求行政院必須參考黨團協商之共識，修正「卸任總統禮遇條例實施辦法」，其共識包括，提供卸任總統交通工具6輛、司機6人、處理事務人員8人及安全護衛16人，卸任副總統比照酌減等多項⁹。由於此一附帶決議，行政院乃於90年12月28日修正之「卸任總統副總統禮遇條例實施辦法」，配合將禮遇水準明定於辦法中，對卸任國家元首禮遇法制之健全發展不無助益。惟綜觀本次修法，針對性仍然太強¹⁰，且禮遇水準太高，頗受各方指責，

乃有醞釀再修法之議。

三、第2次修法之經過及要點

卸任國家元首禮遇法制第1次修正後，各界對已卸任之李前總統及連副總統禮遇水準太高，頗多指責¹¹，立法委員呂學樟等35人率先於91年4月31日立法院第5屆第1會期第11次會議提出「卸任總統副總統禮遇條例修正草案」，擬對卸任總統、副總統禮遇水準合理調整，並對禮遇事項進一步法制化，惟因某一黨團反對，歷經6次院會提出均無法付委，乃於91年5月31日第18次院會時強行提付表決，付委成功¹²，立法院法制委員會並於92年4月17日完成審查。之後立法委員提案版本於第5屆會期經院會付委者，尚有洪秀柱委員、林政義委員兩版本，但均未能於第5屆會期內完成修法程序，依立法院職權行使法之「屆期不連續」規定，不予繼續審議。立法院第6屆第1會期呂學樟委員再度於94年3月18日率先提出修正草案，之後修正版本如雨後春筍，紛紛提出，其中有4個版本經法制委員會於同年11月16日併案審

⁹ 參閱立法院公報，第90卷，第30期，院會記錄。

¹⁰ 主要針對已卸任李副總統元簇之適用及避免已卸任李總統登輝受到減薪影響，故將修正法律生效日期溯及既往近半年。

¹¹ 參閱：中時晚報民國91年10月18日第3版；中國時報91年10月18日第6版；更生日報91年11月12日第3版等，當時各大報紙報導甚多，不勝枚舉。

¹² 參閱立法院公報，第91卷第39期，院會記錄。

查完成，惟係「全案保留送院會處理」¹³。另有6個版本則由院會自委員會抽出逕付二讀併案討論及黨團協商¹⁴，總計立法院委員及黨團提出之版本高達10個之多，主要爭執點約有幾項：1、卸任副總統應否納入禮遇對象；2、禮遇水準太高如何調整；3、卸任總統、副總統亡故後其遺屬應否納入照顧；4、應否溯及既往；5、何種情況下不予禮遇。由於提案版本眾多，且意見至為分歧，難以整合，因此法案拖延甚久，無法於黨團協商取得共識。之後因陳水扁總統親信及第一家庭弊案不斷爆發，立法院特於第6屆第3會期休會期間決定召開臨時會，處理罷免陳水扁總統案及治水特別預算案等重大法案，並順勢於罷免案表決（未通過）之下一會議，即95年6月30日第6屆第3會期第1次臨時會第4次會議之前一天再經黨團協商，獲致共識之修正條文，明文規定修正條文於96年1月1日起施行，並順利完成二、三讀程序，經總統於同年7月19日公布。本次修正要點有下列幾項：1、禮遇金改以金額明定，不再與現任月俸掛勾；2、不再終身禮遇，而改依任期長短禮遇；3、提供事務人員、司機及辦公室等禮遇，改以金錢給付方式為之

；4、提供安全護衛人數於法中明定，且限於國內¹⁵，不再授權於實施辦法中規定；5、僅卸任副總統已領政務人員退職金部分不溯及既往；6、刪除現任總統、副總統及卸任總統、副總統亡故後，對其配偶禮遇之規定；7、增列停止禮遇及不適用禮遇之條款。綜觀本次修正，將涉及權利義務之禮遇內容全部明文規定於法律中，不再授權行政院訂定實施辦法，對卸任總統權利之保障大幅提昇，符合法律明確性原則。惟其中部分條文針對性太強，造成法規範失衡，應係政黨妥協之結果，則有進一步檢討改進之必要。

參、第2次修法之特色

第2次「卸任總統副總統禮遇條例」之修法，主要有下列幾項特色：

一、禮遇金改為定額制，不再與現任之月俸掛勾

卸任總統、副總統之禮遇金，過去均依現任總統、副總統月俸支給，但現任總統、副總統之薪俸，除月俸外尚有公費，以致立法院各個修正提案對於應支給多少禮遇金方屬合理，意見至為分歧。為解決此一爭執，最後政黨協商採行固定金額給與方式，卸任

¹³ 參閱立法院公報，第94卷第72期，委員會記錄。

¹⁴ 參閱立法院公報，第94卷第75期，院會記錄。

¹⁵ 提供安全護衛限於國內之規定，已於立法院第6屆第5會期第17次會議修正刪除。

總統每月禮遇金25萬元（較現任月俸額稍高），卸任副總統每月18萬元（較現任月俸額低頗多）¹⁶，並隨公教人員待遇調整之。顯然修正後之禮遇金已與現任總統、副總統之月俸完全脫勾，而純就制度之合理性考量。按軍公教人員月退休金，均與在職薪俸有關，且係以其做為計算基礎。因此，卸任國家元首之禮遇金，改採與在職薪俸脫鉤之定額制，確是本次修法之特色。

二、不再終身禮遇，改以任職期間作為禮遇期間

卸任總統、副總統之禮遇期間，原係採終身制，故禮遇金依現任之月俸支給，也稱為「終身俸」。此種終身俸主要是參採公教人員月退休金之精神，支給終身，以酬庸其在職期間為國之勛勞，並保障其卸任後生活安全無虞。然而過去建制及首次修正，其針對性均太強¹⁷，以致制度設計彈性太大且過於優厚，難以讓社會認同，故才有大幅縮減之議。復以美國卸任總統之退職金，僅相當

於部長之基本薪津，且只能享有十年之安全護衛保護¹⁸，顯然我國制度太過於優渥。故本次修法幾經妥協折衝，才會定出按其任職期間，作為各項禮遇之期間（除邀請參加國家大典外），也算是其重要特色。

三、提供事務人員、司機及辦公室等禮遇改以金錢給付方式

卸任總統、副總統應提供多少事務人員、司機、辦公室及事務費等周邊禮遇，法制建立之初並無明定，而是由行政機關為之，第1次修法時才於授權訂定之「實施辦法」中明定具體禮遇標準¹⁹。其中卸任總統部分，除明文規定供應房屋及其設備外，並規定辦公室係租用者，其最高租金及最大面積；供應事務人員及交通工具亦明文規定人數及車輛數；卸任副總統部分無供應房屋，供應事務人員及交通工具較卸任總統少，但均明文規定人數及車輛數。但由於所供應之周邊禮遇太過於優渥，難為社會認同，乃有大幅調降之修法建議。又美國卸任總統之周邊禮

¹⁶ 現任總統、副總統之月俸，目前均為 231150 元。

¹⁷ 建制之初主要針對嚴前總統將大位讓給蔣前總統中正；第 1 次修正主要針對李錢總統登輝及連前副總統戰之既得權益。

¹⁸ 同註 2，頁 203。

¹⁹ 原卸任總統、副總統禮遇條例實施辦法規定，卸任總統部分：供應房屋及其設備，由總統府供應。該房屋作為辦公室且係租用者，每月租金不得超過卸任總統之終身俸月支數額，面積不得超過六百六十平方公尺（第四條）；供應交通工具，包括車輛六輛及司機六人（第五條）；供應處理事務人員及事務費，由總統府供應，事務人員八人（第六條）。卸任副總統部分：供應交通工具車輛二輛及司機二人。供應處理事務人員三人或四人及事務費（第九條）。

遇多以金錢方式給付，即便提供辦事人員1名，亦規定由卸任總統自行遴選，並規定最高年薪²⁰，不若我國係由政府機關派出正式公務員工充任，顯然我國之制度難謂符合人事法制。為解決此一爭執，經協商，乃參採美國制度，全部通算所需人事及事務費用支出，改以金錢給付方式為之，但為免衝擊太大，兼採逐年遞減方式降低。即提供卸任總統各項事務費用，第一年800萬元，第二年700萬元，第三年600萬元，第四年以後500萬元；提供卸任副總統各項事務費用，則減半。此種將提供實質人力及物質之禮遇方式，改為提供金錢給付方式之改變，亦可謂為本次修法之重要特色。

四、提供安全護衛人數於法中明定，不再授權訂定實施辦法

卸任總統、副總統應提供安全護衛多少人數，法制建立之初並無明文，而是由總統府依需要調配。為免過於浮濫，於第1次修正時才在立法者要求下，於授權訂定之「實施辦法」中明定，卸任總統之「安全護衛，其員額為16人，由國家安全局調派人員擔任；必要時，得視實際情況增減之。」卸任副

總統則「視實際需要供應安全護衛。」由於卸任總統安全護衛人數太多，屢遭批評；又因規定於法規命令中，亦與重要權利義務事項法律保留之原則欠符。本次修正，在政黨協商中終獲共識，將安全護衛人數之下限，酌加縮減，卸任總統由16人調降為8至12人，卸任副總統則減半（4人至8人），另將本項權利義務之規定提升至法律位階，不再於實施辦法中規定。連同其他禮遇事項均直接規定於法律中，不再受權行政院訂定「實施辦法」，亦為本次修法之重要特色。

五、僅卸任副總統政務人員退職金部分不溯及既往

我國卸任國家元首禮遇法制建立之初，適用對象原僅限於卸任總統，不包括卸任副總統在內，卸任副總統原係適用政務人員退職規定。嗣於第1次修法時，基於一些理由（已如前述）將卸任副總統納入，但因第1次修正亦配合總統、副總統減薪，為保障已卸任總統、副總統不受影響，特增列不溯既往之保障條款，以致造成已卸任總統、副總統終身俸太高之不合理現象²¹。本次修法對已卸任總統之保障條款予以刪除，惟對已卸

²⁰ 美國僅提供辦事人員1名，由卸任總統自行遴選，年薪不得超過9萬6000美元，並無提供司機及車輛，但每年可支領9萬6000美元之辦公庶務費及卸任6個月內與副總統兩人得共用100萬美元之行政助理費。

²¹ 已卸任李登輝總統終身俸高達現任陳總統薪俸（含月俸及公費兩項）之91.6%；已卸任兩位副總統終身俸，則高於現任呂副總統薪俸。參閱曾明發「我國卸任總統副總統禮遇法制改革之研究」，藝術學報，第70期，91年6月，頁203-204。

任副總統之保障條款則仍保留，此種選擇性之不溯既往條款，有委員譏為「連戰條款」²²，顯然針對性過於明顯，然亦可稱為本次修法之特色。

六、配偶不再納入禮遇照顧

我國卸任國家元首禮遇法制建立之初，對現任及已卸任總統、副總統逝世後其配偶，原無禮遇照顧之規定，均由總統府及國家安全體系基於業務需要編列預算，彈性派員照顧，但並無法令依據。故每年總統府預算審查時，常會受到立法委員質疑其適法性，為解決此一問題，行政院於第1次修正案提出時，特於第2條增列：「現任及已卸任總統、副總統逝世後，其配偶比照本條例之規定，應給予適當之禮遇及照顧。」俾為兩位蔣故總統遺孀之禮遇及照顧，取得法律依據，並預留未來卸任總統、副總統逝世後，其遺屬照顧之依據。惟本次修正由於環境變遷及制度設計考量，於黨團協商時將該條款刪除，未來不論現任或已卸任總統、副總統逝世後，其配偶均不再納入禮遇體系照顧，亦可稱為本次修法之特色。

七、停止禮遇及不適用禮遇之條件趨於嚴格

我國卸任國家元首禮遇法制建立之初，

對於卸任後停止禮遇及解職時不適用禮遇條款，原僅規定：「於再任有法定待遇公職時停止之。」（原第3條）；「因罷免或判刑確定解職者，不得享有第二條之禮遇。」（原第4條），第1次修正時並未修正此等條款。本次修正，於停止禮遇條款除原條款外另增列三項：1、「犯內亂、外患、貪污罪經判決確定。」2、「喪失中華民國國籍。」3、「移居國外定居。」至於不適用條款，則增列被「彈劾」解職者，亦不適用；另增列第二項規定：「卸任總統、副總統被彈劾確定者，適用前項之規定。」顯然對於禮遇條件趨於嚴格，未來對於在職期間違法失職之總統、副總統，其卸職後仍能依法加以追訴或彈劾，並剝奪其卸任之禮遇，亦可稱為本次修法之特色。

肆、問題探討與解決途徑

卸任國家元首禮遇法制具有相當強之政治性，修法誠屬不易，95年第2次修法在立法院研議多年，都無共識，直至罷免陳水扁總統案表決後，始迅速完成黨團協商及二、三讀程序，顯然本次修法不無托罷免案之賜，亦可見其修法之針對性。整體而言，第2次修法對我國禮遇法制之健全發展，有其正

²² 林濁水，「打扁捧連保李 亂修法」，登載中國時報民國95年7月9日，A19版時論廣場。

面性意義，惟因匆促協商產生妥協條款，仍難免有部分考慮欠周之處，值得進一步檢討改進，茲詳加研析並逐一提出解決途徑如下：

一、卸任總統、副總統禮遇金仍偏高，宜再降低

第2次修法第2條第1項第2款，將卸任總統、副總統「終身俸」改為「禮遇金」，並將其與現任總統、副總統「月俸」脫勾，卸任總統禮遇金每月25萬元，卸任副總統每月18萬元，並區分卸任總統與卸任副總統禮遇金之高低，符合禮遇之合理性與公平性，惟修正後之禮遇金仍屬偏高，值得檢討。依社會安全學者之看法，退休後之所得替代率，大多認為設定為在職時之50%至70%，較為合理²³。我國現任總統薪俸，分為月俸及公費兩部分，總統每月薪俸462,300元（月俸、公費各231,150元），副總統每月薪俸346,750元（月俸231,150、公費115,600元），如以修正後之禮遇金計算，卸任總統約為54%；卸任副總統約為52%，尚屬合理範圍。惟我國總統、副總統薪俸與部長級薪俸差距太大，設計不盡合理，部長每月薪俸

184,960元（月俸、公費各92,480元），僅約總統薪俸之40%，副總統之53%。卸任總統已不必承擔國家重責大任，每月禮遇金仍高達25萬元，較公務繁忙，必須負擔重責大任之現任部長薪俸還高出許多，顯然難稱合理。故美國卸任總統禮遇，其禮遇金設計僅與一個行政首長（部長）之基本薪津相等²⁴，法國總統卸任後亦比照行政委員會一般現任委員（Conseiller d'Etat）薪級數領取歲費²⁵。再者我國總統薪俸之「公費」部分本屬職務加給性質，卸任總統已無職務，計算其卸任後之所得替代率，應僅以月俸做基礎較為合理²⁶，如以部長之月俸92,480元（基本薪）作為卸任總統每月禮遇金標準，約佔總統月俸之40%，尚稱合理。爰建議卸任總統禮遇金，未來修正時參考美國、法國作法，直接以部長之月俸為標準支給，惟禮遇金必須配合改為終身給與方式，不設定給予年限，俾符合社會安全之經濟保障（另如下一項所述）。至於卸任副總統禮遇金，基於酬庸功勳之公平性，建議直接以政務次長之月俸為標準支給，惟亦宜改為終身給與方式。另為符合貢獻與禮遇對等之比例原則，對於僅擔

²³ 參閱柯木興，社會保險，中國社會保險學會發行，三民書局總經銷，88年8月修訂版，頁166。

²⁴ U.S. CODE, 3§102.

²⁵ 依據法國1955年4月3日第55-366號法第19條規定。

²⁶ 公務人員亦以本俸做為退休金之計算基礎。

任一任者，建議禮遇金予以減半支給。故第2條第1項第2款建議修正為：「按月照現任部長月俸致送禮遇金。但僅擔任一任總統卸任者，減半支給之。」第3條第1項第2款建議修正為：「按月照現任政務次長月俸致送禮遇金。但僅擔任一任副總統卸任者，減半支給之。」

二、禮遇期間設限，不合社會安全原理，宜改回終身制

第2次修法第2條第3項，將卸任總統終身禮遇制度，改為除「邀請參加國家大典」外，其餘各款禮遇之有效期間與其任職期間相同。亦即擔任1屆任期4年，卸任後僅能享受4年之禮遇，最多擔任2屆任期8年，卸任後最長僅能有8年之禮遇。此種改革構想，固然著眼於政府財政負擔，表面上似乎比較公平，惟卻不盡符合社會安全原理，且有迫使擔任總統者難以清廉執政之慮。就社會安全原理而言，卸任總統在職期間為國劬勞，卸任後理應有良好之經濟安全保障，使其退出政壇後能安養餘年，而無後顧之憂。如果卸任後之禮遇年限僅與其任職期間相同，最長8年，少則4年，則禮遇年限屆滿後，勢必面臨經濟之窘境，除非其本身有所積蓄，否則必陷入生活困境。試想一位奉公守法為國

奉獻之國家元首，卸任後不久即陷入經濟困境，對國家豈非莫大諷刺？顯然此種設計難謂符合社會安全原理。社會安全原理強調最低經濟生活保障，卸任總統禮遇金寧可少，但要能持續長久，才能維持最起碼之有尊嚴生活；就清廉方面考量，卸任總統支領禮遇金期間如果僅與任職期間相同，短則4年，最長8年，則其任職期間必有後顧之憂，難以專心國政，而必須運用部分心思於其卸任4年或8年後之養老金打算，否則其卸任後豈不難以終老？因此其任職期間恐需要無時無刻蓄積財務能量，於是難免對其清廉有所影響。是故，卸任國家元首禮遇金不宜設定年限，宜改為終身制。至於其他周邊禮遇，因影響經濟生活較小，設定年限，尚無不妥。美國對卸任總統之禮遇，退職金部分並無年限設定，可終身支領。有年限設定者，僅安全護衛部分，設限10年；法國對卸任總統退休金部分亦無年限設定。本次修法在立法院黨團協商時，一方面可能誤解美國禮遇年限有設限10年²⁷，另一方面因本次修法針對性甚濃，因此修法過度情緒性，以致稍有偏離常軌。為使制度可長可久，俾發揮其應有功能，建議降低禮遇金水準（如前項建議），惟改為終身支給方式，不設定年限。故第2

²⁷ 事實上僅安全護衛部分，有最多10年之期限。

條第3項及第3條第3項，建議均修正為：「第一項第一款及第二款終身禮遇，第三款禮遇之有效期間與其任職期間相同，未滿一年以一年計。」²⁸

三、周邊禮遇金額偏高，安全護衛人數太多，宜再適度縮減

我國提供卸任總統之周邊禮遇項目頗多，詳細禮遇內容，原於授權之實施辦法中訂定。第2次修法於第2條第1項第3款，將提供卸任總統之部分周邊禮遇事項，包括提供事務人員及事務費、交通工具、房屋及其設備等項，改為以金錢為之，並逐年遞減，第1年800萬元，第2年700萬元，第3年600萬元，第4年以後500萬元；提供卸任副總統部分則減半。此種改革，從法制觀點，應較符合體制，惟金額仍嫌太高，尚有改善空間。以美國為例，僅提供卸任總統辦公設備及一定金額事務費、提供事務人員1人，由卸任總統自行遴用，設定最高年薪金額，並無提供交通工具、司機以及醫療保健等禮遇。我國之所以提供醫療保健禮遇，係因建制之初尚無全民健康保險，故提供卸任總統保健以示

禮遇，惟全民健保早已實施，此項禮遇似為錦上添花，已屬不必；至於提供交通工具及司機，係因建制初期卸任總統甚少，而導致禮遇過度崇隆所致。如參採美國周邊禮遇目標準，提供我國卸任總統辦公室1間、事務人員1人及事務費，1年僅需108萬元²⁹，非但可大幅節省不必要公帑之浪費，亦可導正社會對其不良觀感。至於卸任副總統部分，在美國除卸任6個月內與卸任總統共用100萬美元之行政助理費外，並無其他禮遇。我國卸任副總統屬備位，除提供相當政務次長月俸之終身禮遇金（已如前述）外，有無必要再提供如此多之周邊禮遇，實值得商榷³⁰。如衡諸實情，酌給周邊禮遇，則每年比照卸任總統每月給與事務費1萬元，已較美國優厚。關於安全護衛部分，美國僅規定提供卸任總統10年之安全護衛，至於提供多少人數，法並無明定，而是依實際需要彈性派遣，且多隨卸任時間之長短調整。我國因民主政治剛起步，過去卸任民選總統只有1人，顯得格外重要，故卸任後配屬之安全護衛格外之多。基於我國國情特殊，現階段卸任總統

²⁸ 一、二兩項之修正，必須配合刪除第2條第4款、第5款及第3條第4款、第5款之禮遇。請參閱三、周邊禮遇部分之論述。

²⁹ 提供事務人員1人，每月5萬元計，年需60萬元；提供辦公室1間，20坪，每坪月租金1500元，年需36萬元；提供事務雜費每月1萬元，年需12萬元，合計一年僅需108萬元。

³⁰ 卸任副總統未納入禮遇條例前，除退職金外並無任何禮遇，何以納入後要增加如此多周邊禮遇，浪費民脂民膏？顯然當時針對性太強，有圖利即自肥之嫌。

如需要貼身護衛保護其安全，似以比照現任部長辦公室，提供1名安全護衛（3人輪班）保護已足，且為免有公器私用之弊，宜由卸任總統自行僱用保全人員擔任之，費用由政府負擔，未來則宜朝政府機動提供安全護衛較妥。基此考量，現階段建議提供安全護衛3人（每人輪班8小時），年薪最高180萬元³¹，連同上述禮遇事務費每年108萬元，政府1年僅支付卸任總統全部周邊禮遇348萬元即足。至於卸任副總統則不宜再提供安全護衛，建議相關條款刪除。綜上分析，第2條第1項第3款建議修正為：「供應辦公室，由卸任總統自行租用，每月租金最高新台幣三十六萬元整；提供處理事務人員一人及安全護衛三人，由卸任總統自行僱用，合計年薪最高新台幣二百四十萬元整；提供事務費用，每年最高新台幣十二萬元整。」第4款供應保健醫療及第5款供應安全護衛條款均刪除。另第2條第2項建議修正為：「前項第二款、第三款及第三條第二款、第三款所需之經費，由總統府編列預算支應。」。至於第3條卸任副總統禮遇部分，第3款建議修正為：「提供事務費每月新台幣一萬元整，每年新台幣十二萬元整。」第4款供應保健醫療

部分及第5款供應安全護衛部分均刪除。第3條第3項經費來源條款刪除，合併規定於第2條第2項中。

四、僅卸任副總統退職金不溯及既往，違反法律衡平原則，宜改為擇一適用

法律不溯及既往原則乃一般法律之基本原則，目的在維護法律秩序之安定，避免因法律修正後變動太大而侵犯到既得權益。故一般法律之修正，除非因公共利益所需，以不溯及既往為原則，以溯及既往為例外。我國卸任國家元首禮遇法制建立之初，本已明文將卸任總統終身俸與現任總統月俸連動，90年第1次修法時，因現任陳水扁總統自動減薪一半，以致發生卸任總統終身俸必須連動減半之情況，此本為法律制度設計使然。不料行政部門為維護少數卸任總統、副總統利益，竟以法律不溯及既往及信賴保護為由修法，強行規定法律不溯及既往條款，以致發生卸任總統、副總統所領終身俸太高之弊病（已如前述）。第2次修法，於立法院黨團協商之處理方式更為奇特，僅規定卸任副總統禮遇金部分不溯及既往，而卸任總統部分則予溯及既往，以致形成法律規範失衡現象³²。因卸任總統終身俸太高固然必須調降

³¹ 每月以5萬元計，一年費用60萬元，3人計180萬元，卸任總統可自行僱人或透過保全系統防護。

³² 卸任總統李登輝依據第1次修正條文第2條第3項不溯及既往規定，終身俸每月原可領取41萬1千元（按陳水扁總統未減薪前之月俸致送），第2次修法溯及既往，僅可領取25萬元；而卸任副總統，第1次及2次修法均不溯及既往，因此其終身俸全不受影響，顯然法律規範有失衡現象。

，而卸任副總統終身俸更高，卻反而視而不見，造成卸任副總統連戰之禮遇金，高過卸任總統李登輝以及未來之卸任總統禮遇金近1倍之嚴重不合理現象。顯然法律修正針對性太強，已嚴重失衡，確有未妥。質而言之，卸任副總統已依據政務人員退職法律辦理退職者，其退職金依原規定辦理，或有其合理性。然制度選擇應予配套，既然選擇依據原政務人員規定領取退職金，自不得再以卸任副總統身分享受禮遇條例之其他周邊禮遇，豈可終身俸部分以退職政務人員身分依據原退職金標準支給，還要再以卸任副總統身分依據禮遇條例享受其他周邊禮遇？第2次修法基於在野黨主導，未能衡平處理，實令人遺憾。惟為使制度健全發展，建議參考美制，將卸任副總統之禮遇水準降低，未來卸任副總統已依原政務人員退職規定退職者，應改擇一適用方式，選擇支領原政務人員退職之退職金者，不再適用卸任副總統禮遇規定禮遇。選擇適用卸任副總統禮遇規定禮遇者，不再支領原政務人員退職之退職金，使制度歸於公平合理而不偏頗。故建議第3條第2項修正為：「中華民國九十年六月十三日修正施行前，卸任副總統已依政務人員退職酬勞金條例辦理退職，選擇依原規定領取退職金者，不適用本條例之禮遇規定。」

五、卸任後被彈劾者不適用禮遇規定，不但無法執行且易秋後算帳，宜刪除

卸任國家元首身分特殊，且接受國家禮遇，故必須以較高標準檢驗其對國家之忠誠度以及在職期間之清廉度，本無可厚非。故第2次修法，對於卸任後停止禮遇之條件趨嚴，增列：有1、「犯內亂、外患、貪污罪經判決確定。」2、「喪失中華民國國籍。」3、「移居國外定居。」等3種情形時，仍必須停止禮遇，有其一定道理。良以，總統在職期間犯刑事罪，雖依憲法規定有刑事豁免權（憲法第52條），但卸任後追訴並判刑確定，證明其對國家忠誠或清廉有問題，故認為不應再有禮遇之適格，尚非無理；其他如喪失國籍、到國外定居，亦均構成對國家之忠誠問題，為免卸任國家總統、副總統給予人民不良示範，停止其禮遇，自屬合情合理。然而第2次修法於不適用禮遇條款之第5條增列第2項：「卸任總統、副總統被彈劾確定者，適用前項之規定。」則不妥適，其一，無法執行，依憲法增修條文第2條、第4條、第5條所彈劾之總統、副總統，均為現任，而非卸任。卸任總統、副總統如要加以彈劾，除非修憲、另立新法或修正相關法律，否則根本無彈劾之依據，如何進行彈劾？由誰發動彈劾？故此種規定宣示性重於實質

，並無意義。再者，即便強行取得法律依據，此種制度設計亦非妥適，因現任總統、副總統在職期間如犯內亂、外患罪，並無刑事豁免權之適用，如犯貪污或其他刑事案件，卸職後自可尋司法途徑追訴定罪，並剝奪其卸任之禮遇待遇；如係「違法」、「廢弛職務或其他失職行為」、「行為失當」或「政策錯誤」等，亦可尋彈劾或罷免途徑加以彈劾或罷免，使其去職而喪失卸任禮遇規定之適用。如其在職期間採行彈劾或罷免途徑，卸任後依法追訴其刑責，均無法迫其去職或定其罪，則似可休矣！如還可另立一制度針對卸任總統、副總統在職期間之行為加以追溯彈劾，基於彈劾之法律性高過於政治性³³，其制度設計必須至為審慎，至少審理確定機關應歸屬司法院之憲法法庭或公務員懲戒委員會或於司法院另立一新單位負責，否則，極易造成政治迫害或秋後算帳，均非制度之常軌。為使禮遇制度更臻合理，建議將第2次修法所增列之第5條第2項卸任後之彈劾條款刪除。

伍、結語與建議

卸任國家元首禮遇法律之修正，因其政治性較高，相對其困難度也較高。第2次修法若非托陳水扁總統罷免案之賜，恐仍難以如願。整體而言，第2次修法對我國卸任國家元首禮遇之法制化有其貢獻，主要貢獻在於對卸任國家元首之重要權利義務事項均明文規定於法律中，使其權利義務規範更臻明確，實值得肯定。惟第2次修法極為倉促，在眾多版本爭執不下之情況下，最後完全透過黨團協商妥協成案，以致部分修正條款情緒性及針對性太高，難謂周全，實有再冷靜思考進一步檢討修正之必要。本文經詳加探討制度之演變及研析修法後值得進一步改進之問題，並逐一提出修法建議：

- 一、卸任總統、副總統禮遇金偏高，宜適度調降；而禮遇有期間設限，不合社會安全原理，宜改為終身禮遇制。建議卸任總統禮遇金，以部長之月俸為標準，終身支給；卸任副總統禮遇金，以政務次長之月俸為標準，終身支給。僅擔任1任卸任者，禮遇金均減半支給之。
- 二、卸任總統、副總統其他周邊禮遇金額太高，安全護衛人數太多，宜再適度縮減

³³ 依現行憲法、監察法、公務員懲戒法等規定，彈劾之屬性應為法律性，故其審理確定機關，一般公務人員為司法院「公務員懲戒委員會」，總統、副總統則為司法院「憲法法庭」。而罷免係人民行使憲法賦予政權之一種，人民有權選舉，就有權罷免，不論當事者是否違法，可能只因言行不當或政策錯誤或有犯罪嫌疑等，就可能被罷免，故其政治性考量顯然較高。

。建議卸任總統周邊禮遇部分：提供辦公室1間，由卸任總統自行租用，每月租金最高新台幣36萬元整；提供事務人員1人及安全護衛3人，由卸任總統自行僱用，合計年薪最高新台幣240萬元整；提供事務費，每年最高新台幣12萬元整。不再供應保健醫療服務。卸任副總統周邊禮遇部分：僅提供事務費每年最高新台幣12萬元整。

三、僅卸任副總統退職金不溯及既往，違反法律衡平原則，宜改為擇一適用。建議卸任副總統已依原政務人員退職規定退職者，如選擇支領原政務人員退職之退職金者，不再適用卸任副總統禮遇規定。選擇適用卸任副總統禮遇規定者，不再支領原政務人員退職之退職金。

四、卸任後被彈劾確定者不適用禮遇之規定，不但無法執行且易造成政治迫害及秋後算帳，建議刪除。

參考書目

立法院公報，第89卷，第27期，委員會記錄。

立法院公報，第89卷，第26期，院會紀錄。

立法院公報，第90卷，第24期（下）。

立法院公報，第90卷，第30期，院會記錄。

立法院公報，第91卷，第39期，院會記錄。

立法院公報，第94卷，第72期，委員會記錄。

立法院公報，第94卷，第75期，院會記錄。

柯木興（1999）。社會保險。中國社會保險學會發行，三民書局總經銷，頁166。

荊知仁（1983）。憲政論衡。台灣商務印書館發行，頁385至387。

曾明發（2002）。我國卸任總統副總統禮遇法制改革之研究。國立台灣藝術大學藝術學報，70，199-214。

林濁水（2006）。打扁捧連保李 亂修法。中國時報，2006年7月9日，A19版時論廣場。

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請依照APA格式寫作，並附字數300字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以10000字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身分證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - (一)第54期：全球化與國家考試變革探討（截稿日期：97年2月29日）
 - (二)第55期：公務人力維持與保障機制之探討（截稿日期：97年5月30日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為。並得為符合『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區116試院路1號，考試院考銓季刊社」。聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，電子郵件信箱：c065@exam.gov.tw。

著作授權同意書

論文名稱：_____

(以下稱「本論文」)

- 一、若本論文經考銓季刊社接受刊登，作者同意授權予出版單位做下述利用：
1. 專屬授權出版單位以紙本或是數位方式出版，但作者得為非營利之目的自行或授權他人利用；
 2. 非專屬授權出版單位進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
 3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務；
 4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 二、作者同意考銓季刊社得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，考銓季刊社應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。
- 三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 _____ 考銓季刊社

立同意書人(作者)名稱：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日