

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

傳統上國家任務均由國家所設之行政機關負責執行，然由於二十世紀福利國家、萬能政府之思潮，國家任務日趨龐大，造成行政機關組織之巨幅成長。為提升國家競爭力，世界各國莫不積極設法改革，以期因應瞬息萬變之局勢及符合國民要求，在國際舞台上取得優勢。基於改革之要求，世界各國無不思索將部分國家行政組織獨立於行政機關之外，替國家分擔執行特定之國家任務，以提高服務效率及品質。我國亦不例外地積極推動政府改造，希望藉由調整政府角色功能、組織業務精簡，創造小而美、小而能的新世紀政府。

為積極強化國家整體的競爭力，並回應社會多元化與國家任務多樣化的需求，政府組織的變革是必要且迫切的，在推動政府組織改造的各種策略選項中，「行政法人」是一項重要的制度設計。政府組織改制為行政法人，主要是考量行政機關因受限於法令規章及科層制度的束縛，常被外界批評缺乏效率、彈性與應變能力。行政院為提升政府行政效能，引進企業化經營理念，規劃設計行政法人，使業務的推行更專業，更講究效能。

關於行政法人的法制興革，議題繁多，經常成為討論的焦點。¹準此，本文擬以日本法制經驗為借鏡，就行政法人化的問題

¹于國華，〈行政法人組織概念勢將衝擊文化組織具半官方性質，可行使公權力，歐美日已成熟運作〉，《民生報》，民 91.11.29，版 A13。李文儀，〈文教機構行政法人化，文建會、教育部不同調〉，《中國時報》，民 92.1.25，版 14。周美惠，〈行政法人化，博物館長怨嘆。最大的疑惑：這是是非

進行論析，剖析我國行政法人的相關問題，同時提出若干看法，並提供我國研修行政法人法的參考。

二、研究目的

政府改造委員會於九十一年一月十四日第二次委員會議通過機關組織檢討順序的考量方向為：一、去任務化；二、地方化；三、法人化；四、委外辦理。其後，並於同（九十一）年十一月間提出「行政法人建制原則」，顯示出行政組織改造正朝「去中心化」、「去官僚化」與「分權化」的方向發展；其中又以機關「法人化」的問題，最具爭議，於學理及法制上所衍生的疑義也最多，有待研究與釐清。²

政府組織之改造所涉及之範圍不但廣泛且非常複雜，然而不管情況如何，改革本身即是一種持續追求進步之過程。政府任務除了將未涉公共任務遂行部分移轉民間辦理外，在國家任務多元化與行政職能擴大的趨勢下，部分公共服務尚需兼顧政府任務的遂行與企業化經營，在此基礎之下，機關的法人化，適足以將原

題還是選擇題？獨杜正勝表態支持》，《聯合報》，民 92. 1. 15，版 14。楊珮欣，〈公立文化機構法人化意見仍分歧，政府且戰且走心態暴露無遺〉，《自由時報》，民 92. 1. 25，版 40。楊珮欣，〈政府組織法人化未必全面適用，政策推動應考量負面效益〉，《自由時報》，民 91. 12. 3，版 40。康俐雯、楊珮欣，〈文教機構改制「行政法人」各機關有準備，新組織難監督，博物館人士憂心〉，《自由時報》，民 91. 12. 3，版 40。賴素鈴，〈委外經營豈是萬靈丹，兼顧博物館文教責任應有周全考慮〉，《民生報》，民 92. 1. 13，版 A6。

² 于國華，〈行政法人組織概念勢將衝擊文化組織具半官方性質，可行使公權力，歐美日已成熟運作〉，《民生報》，民 91. 11. 29，版 A13。李文儀，〈文教機構行政法人化，文建會、教育部不同調〉，《中國時報》，民 92. 1. 25，版 14。周美惠，〈行政法人化，博物館長怨嘆。最大的疑惑：這是是非題還是選擇題？獨杜正勝表態支持〉，《聯合報》，民 92. 1. 15，版 14。楊珮欣，〈公立文化機構法人化意見仍分歧，政府且戰且走心態暴露無遺〉，《自由時報》，民 92. 1. 25，版 40。楊珮欣，〈政府組織法人化未必全面適用，政策推動應考量負面效益〉，《自由時報》，民 91. 12. 3，版 40。康俐雯、楊珮欣，〈文教機構改制「行政法人」各機關有準備，新組織難監督，博物館人士憂心〉，《自由時報》，民 91. 12. 3，版 40。賴素鈴，〈委外經營豈是萬靈丹，兼顧博物館文教責任應有周全考慮〉，《民生報》，民 92. 1. 13，版 A6。魯俊孟，〈行政機關行政法人化-行政鬆綁或行政脫序？〉，《國政研究報告》，憲政(評)092-101 號，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-C-092-101.Htm>，民 92. 5. 30。

本存在於科層體系的行政服務，從組織上予以抽離出來，以有效履行特定行政目的。而公法人便成為各民主國家為達成上述目的，紛紛思考成立的一種組織體。

到底行政法人是什麼？它和一般的行政組織有什麼不同？因此，本論文僅針對公法人的法人格，公法人的權利義務及公法人的行為能力進行探討，並深入探討公法人之法人格、公法人的權利能力及公法人的行為能力。從而深入探討行政法人的擬制理論與能力地位、設立行政法人的制度設計及設立行政法人的制度整備等問題，以為相關研究或決策提供可能之選擇及參考。

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

一、文獻探討法

文獻探討法也稱為文件分析法或次級資料分析法，就該項方法應用於政策問題的認定而言，文獻探討法指政策分析人員蒐集與某項政策問題有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品、及報章雜誌的相關報導等資料，進行靜態性與比較性的分析研究，以了解問題發生的可能原因，及可能產生的結果。當然，文獻探討法也適用於政策運作各階段之資料蒐集與分析工作。此項研究方法是任何一項研究工作絕對不可或缺者。

本論文將收集各種與公法人制度與行政法人之相關的論著、政府公報、叢書、期刊、論文、報紙、、、等文獻，及政策制定暨推動單位之政策宣導手冊、「行政法人法草案」、行政法人

標準作業程序、各改制單位設置條例草案，以及其相關會議討論資料，再加以整理歸納分析，做出綜合性的分析研究。

二、制度研究法

制度研究途徑又稱為機關研究途徑，指研究公共政策運作過程時（包括問題分析、方案規劃、方案合法化、方案執行、方案評估等活動），從制度層面的角度切入，藉由探討政府機關結構、特性、權責狀況、機關彼此關係的安排、實際運作狀況等，深入了解影響公共政策運作的重要因素，並作適當的回應。

制度常隨不同的時間與空間而有不同的適用，本論文除從行政法學與司法院大法官有關公法人解釋之學理探討公法人之概念及其權利能力與行為能力。同時再探討行政法人之權利能力與行為能力，同時並對日本獨立行政法人制度作一深入之探討。

三、比較研究法

比較研究途徑指在同一個理論架構或研究架構下。檢視不同的政策計畫、情況或個案，並進行比較分析、歸納、整合，以得出某種結論的研究途徑。透過比較研究途徑，對於不同國家、政府、機關而言，就相同或相似的政策方案運作狀況進行比較分析，其結果可做為處理類似政策問題的參考。

本論文將收集日本獨立行政法人制度施行情形，並藉由我國「行政法人法」草案及建置原則去分析，探討其推行是否有困難，以作為我國建立行政法人制度之參考。

四、法律研究法

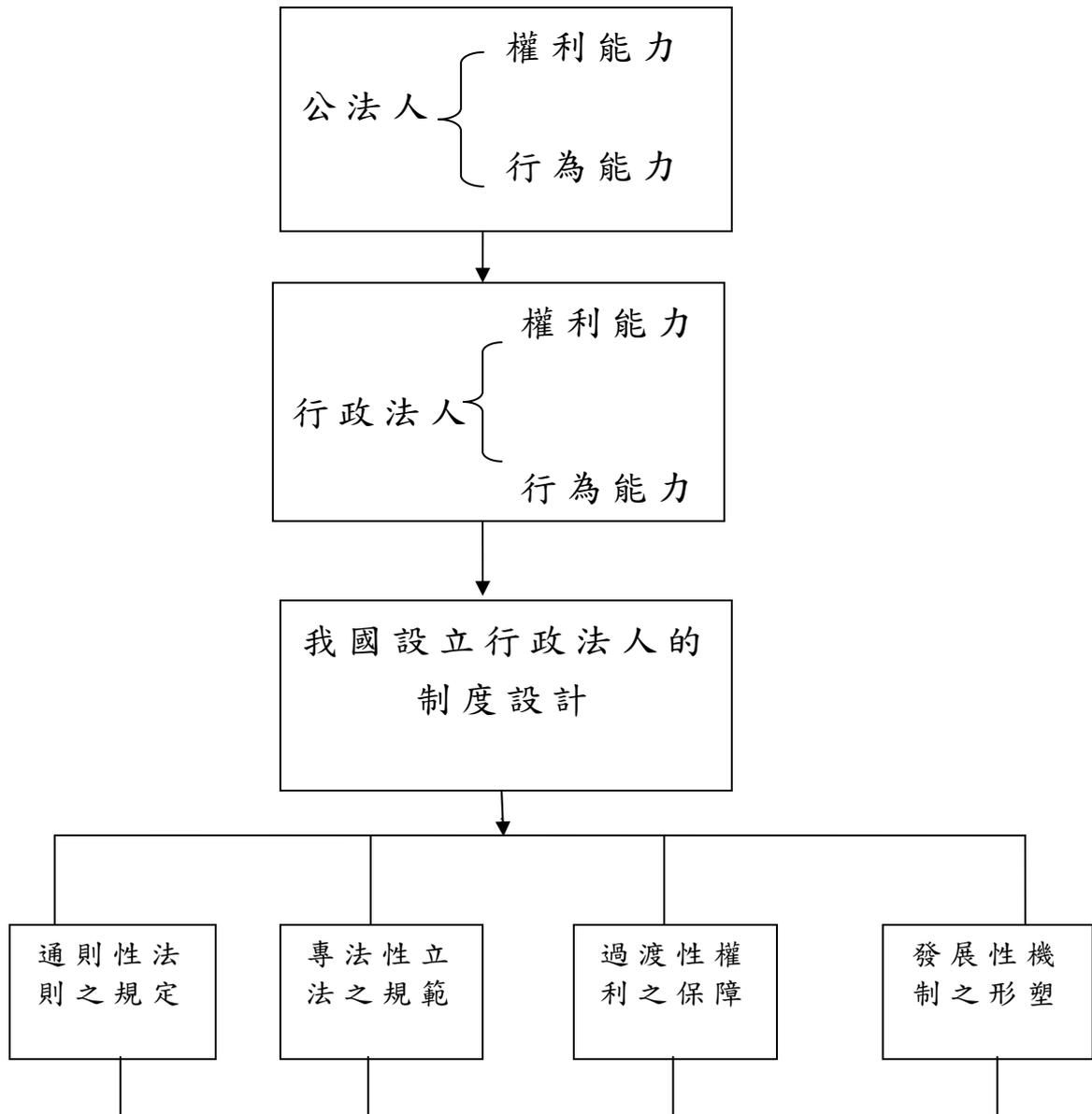
採用法律研究途徑，係以法律規定方面著眼。研究政治也者，乃研究政府組織有關的法律規章，重視憲法，法律，法規。只要政治行為者遵守法律；法律知識即可作為預測人類行為的基礎。

本論文採用法律研究途徑，係以「行政法人法」著眼與司法院大法官有關公法人解釋，研究其相關的法律規章。探討行政法人之屬性、權利能力與行為能力，以作為我國建立行政法人制度之參考。

貳、研究架構

茲以圖 1-1 表示本文之研究架構，透過檢視現行公法人的權利能力與行為能力，參考行政法人法草案，及日本實施行政法人的經驗，以預測我國設立行政法人的制度設計，及其制度整備作為，規劃出行政法人法實施後的組織架構與發展。

圖 1-1 研究架構



資料來源：自繪。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本論文係針對公法人的權利能力與行為能力入手，探討公法人之法人格、公法人的權利能力及公法人的行為能力，從而深入探討行政法人的擬制理論與能力地位、我國設立行政法人的制度設計及我國設立行政法人的制度整備。其中在行政法人的擬制理論與能力地位範圍包括：行政法人的法人格、行政法人的擬制理論、行政法人的權利能力與行為能力及行政法人在日本的經驗。在我國設立行政法人的制度設計範圍，亦包括：行政法人的法人格、行政法人的擬制理論及行政法人的權利能力與行為能力。此外，對於我國設立行政法人的制度整備範圍包括：通則性法制之規定、專則性立法之規定、過渡性權利之保障及發展性機制之型塑。

貳、研究限制

本論文限於文獻收集，僅就公法人之權利能力與行為能力，和行政法人之法人格、權利能力與行為能力等相關內容作一探討。行政法人是在政府推動組織改造的各種策略選項中，一項重要的制度設計。其目的之一，在改革「可適當縮減政府組織規模」，並代替行政機關執行公共任務，則行政法人化之單位是否仍為「行政機關」，所作成的個案決定是否為行政處分？須否遵行行政程序法之規定？又行政法人改革，所欲達成改革目標與效益究竟為何？其能帶來多少政治工程上之效益？更須深入研究，唯限於時間，有部分只能略作分析，此為本文之研究限制。

第四節 相關文獻探討

行政法人制度係將國家特定之行政事務，責交國家行政組織之外的特定公法人；即行政法人來執行，賦予公法人之權利能力

與行為能力，並授予推行事務所需之自主性及自律性，使其獲得一定程度的自治能力，以達成提升行政效率與有效配置國家資源之目標。³

與本文相關之研究資料有書籍、博碩士論文、研討會論文、期刊、報紙及網路資料頗豐。與「法人」相關之論著有：紀俊臣之《精省與新地方制度—始末·設計·發展系論》，李建良編之《憲法解釋之理論與實務（二）》；李建良、李惠宗、林三欽、林合民、陳春生、陳愛娥與黃啟禎合著之《行政法入門》；翁岳生編之《行政法》上、下二冊；台大法學基金會編之〈國家機關組織法人化之研究—以港務局法人化為中心〉；陳新民之《行政法學總論》；陳敏之《行政法總論》；陳愛娥之《行政主體、行政機關及公法人》；詹中原之《新公共管理：政府再造的理論與實務》；廖義男之《國家賠償法》；蔡震榮之〈公法人概念的探討〉；東海大學法律學研究所林宗材之碩士論文〈公法人概念之研究〉。

至與「行政法人」相關之論著，有：李建良之〈機關法人化之基礎理論〉；葉俊榮，〈機關法人化之基礎理論〉，發表於「政府機關（構）法人化」研討會，台北，行政院研究發展委員會，民 91。林素鳳之〈日本的行政改革與獨立行政法人制度〉；周功鑫之〈國內公立博物館行政法人化配套措施初探〉；國立政治大學公共行政研究所倪達仁之博士論文〈當代行政改革理論評析〉；盛子龍之〈德國機關法人化問題〉；國立交通大學經營管理研究所陳俊良之碩士論文〈臺北市立天文科學教育館民營化或行政法人化的策略選擇〉；國立臺灣史前文化博物館張家銘主編之〈博物館行政法人化研討會論文集〉；國立政治大學政治研究所

³葉俊榮，〈機關法人化之基礎理論〉，「政府機關（構）法人化研討會」，台北，行政院研究發展委員會，民 91。

程燕玲之碩士論文〈行政機關委外與行政法人化之研究：以教育部所屬博物館為例〉；國立海洋大學航運管理學系碩士在職專班趙劉美華之碩士論文〈我國國際商港公法人化問題之探討〉；國立台灣大學法律研究所劉如慧之碩士論文〈論行政機關選擇公法及私法手段之自由－以德國法為中心〉；行政院研究考核委員會楊秀娟、胡明華、方衍濱，謝亞杰、林靜芳、黃雅文之自行研究報告〈日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性〉；蔡茂寅之〈機關法人化實務問題之探討－以行政法人建置原則之探討為中心〉。茲將上揭論著與論文之作者、書名及內容概要表列 1-1 及 1-2，並說明如下：

表 1-1 與「法人」相關之論著

著者（編者）	書名（篇名）	重要內容
紀俊臣	精省與新地方制度—始末・設計・發展系論	公法人之認定基準及地方自治團體之權利能力與行為能力
李建良	憲法解釋之理論與實務（二）	公法人之權利能力與行為能力
李建良、李惠宗、林三欽、林合民、陳春生、陳愛娥與黃啟禎	行政法入門	公法人之權利能力與行為能力
吳庚	行政法	公法人之權利能力、行為能力及責任能力之探討
林紀東	行政法	公法人法律能力之探討
翁岳生	行政法上、下二冊	公法人之權利能力與行為能力
管歐	行政法概要	公法人之權利能力與行為能力
台大法學基金會	國家機關組織法人化之研究—以港務局法人化為中心	國家機關組織法人化之研究
陳新民	行政法學總論	公法人之權利能力與行為能力
陳敏	行政法總論	公法人之權利能力與行為能力
陳愛娥	行政主體、行政機關及公法人	行政主體、行政機關及公法人之探討
詹中原	新公共管理：政府再造的理論與實務	政府再造的理論與實務及公法人之權利能力與行為能力之探討
廖義男	國家賠償法	地方自治團體侵權行為能力之探討
蔡震榮	公法人概念的探討	公法人概念之探討
林宗材	公法人概念之研究	公法人概念之研究
郭冠廷、黃錦堂、陳志華、彭錦鵬	公法人之組織設計與人員任用管理之研究	公法人之組織設計與人員任用管理之研究
趙之豪	精省後我國地方自治團體法人格之研究	地方自治團體法人格之研究
戴炎輝	中國繼承法	公法人之繼承能力之探討
姚瑞光	民事訴訟法論	公法人侵權行為能力之探討

陳樸生	刑事訴訟法實務	公法人侵權行為能力之探討
-----	---------	--------------

資料來源：自行整理。

表 1-2 與「行政法人」相關之論著

著者（編者）	書名（篇名）	重要內容
李建良	機關法人化之基礎理論	機關法人化之基礎理論、檢視我國行政法人的設置及行政法人法草案之評述
林素鳳	日本的行政改革與獨立行政法人制度	日本的行政改革與獨立行政法人制度之探討
周功鑫	國內公立博物館行政法人化配套措施初探	國內公立博物館行政法人化配套措施之探討
倪達仁	當代行政改革理論評析	行政改革理論之探討
盛子龍	德國機關法人化問題	德國機關法人化問題之探討
陳俊良	臺北市立天文科學教育館民營化或行政法人化的策略選擇	臺北市立天文科學教育館民營化或行政法人化的策略選擇之探討
張家銘	博物館行政法人化研討會論文集	博物館行政法人化之探討
程燕玲	行政機關委外與行政法人化之研究：以教育部所屬博物館為例	行政機關委外與行政法人化之研究
趙劉美華	我國國際商港公法人化問題之探討	我國國際商港公法人化問題之探討
劉如慧	論行政機關選擇公法及私法手段之自由－以德國法為中心	行政機關選擇公法及私法手段自由之探討
楊秀娟、胡明華、方衍濱、謝亞杰、林靜芳、黃雅文	日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性	日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性之探討
葉俊榮	機關法人化之基礎理論	機關法人化之基礎理論
蔡茂寅	機關法人化實務問題之探討－以行政法人建置原則之探討為中心	行政法人建置實務之探討
楊乾聖	行政法人制度之研究－代理人觀點	行政法人的建置原因與發展情形
宋餘俠	我國行政法人及其績效評鑑機制之建置規劃	行政法人建置之規劃與沿革
孫本初、劉坤億	各機關推動法人化所需訓練之需求評估	行政法人的建置原因與發展情形
許宗力	國家機關組織法人化之研究－以港務局法人化	行政機關改制行政法人之理念

	為中心	
康育斌	公立大學法人化之再思考	行政法人的建置原因與發展情形

資料來源：自行整理。

第二章 公法人的權利能力與行為能力

法律規定具有權利能力之主體，原以自然出生之人為限，是為自然人。但因社會之進展，人類法律活動有非個人能力所能完成者，遂不得不予合法組成之團體或組織以同等之權利能力，此種具有權利能力之團體或組織，遂亦成為法律上之人格者，是為法人。

法人(legal person)之概念源自於民法，該法第二十六條：「法人於法令限制內，有享受權利、負擔義務之能力。但專屬於自然人之權利義務，不在此限。」意指法人在法令限制內，有其權利能力；乃指自然人以外，由法律所創設，得為權利及義務的抽象組織體。簡而言之，除自然人所獨有之權利義務外，於其目的範圍內有權利能力；在達成社會作用之必要範圍內有行為能力；對信用範圍內侵權行為有責任能力。⁴

公法人之法律能力之主要意涵，係指其權利能力、行為能力與責任能力是否完全具備。按公法人之法律上特性，在於其設立目的依法律規定，設立源於國家、地方自治團體或其他公法人之意思表示，授與一定範圍之公法行為權能，負有實行其目的之義務，應服從國家之監督。⁵

第一節 公法人之人格

公法人(die Juristische Person des oeffentlichen Rechts)係「本於國家意思，為公共目的，依據法律或法律之授權而設立，具有獨

⁴吳庚，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局，民92，頁116。

⁵林紀東，《行政法》，台北：三民書局，民83，頁187-190。

立權利能力之法人。」⁶因此公法人之構成要素有三：

一、公法人乃一具有權利能力之組織體：法人為法律所成立，具有人格之組織體。⁷具有人格者即具有權利能力；亦即能在法律上享有權利、負擔義務。

二、公法人乃基於公法或公法授權而設立之組織體：法人得分為公法人與私法人。法人乃權利義務的主體，具有權利能力，從而其權利能力根源於公法者為公法人，根源於私法者即為私法人。

三、公法人乃為公共任務之履行所設立之組織體：從事公任務之履行者未必是公法人，私法人亦得為之；但私法人得純以私益之追求為其目的，公法人則不能；若非具有公任務履行之內涵者，則不得設立公法人。⁸

壹、法人資格之取得

公法人係依據公法設立而具有公法上權力能力的行政主體，亦即有資格以自己名義享受公法上權利、負擔公法義務者。關於公法人的界定，司法院大法官會議釋字第 467 號有準則性的闡釋，除國家之外，我國法制的公法人尚可分為兩類：

一、地方自治團體的公法人

⁶黃銘輝，〈公法人概念之學理與實務〉，《憲政時代》第 24 卷，第 2 期，民 87，頁 72。

⁷黃茂榮，《民法總則》，台北：植根法學叢書編輯室，民 71，頁 132。

⁸林宗材，〈公法人概念之研究〉，碩士論文，東海大學法律學研究所，民 83，頁 2-3。

所謂地方自治團體的公法人，係就自治事項有制定規章並執行之權限，且具有自主組織權，得為權利義務之主體。地方制度法將直轄市、縣(市)、鄉鎮市規定為地方自治團體性質之公法人，即本於此意旨。省政府則依據憲法增修條文第九條第一項，為行政院之派出機關，依法監督縣市自治，已不具有地方自治團體性質之公法人資格。

二、其他公法人

其他公法人，係指依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而且有行使公權力之權能，得為權利義務主體者。在我國法制上至今僅有農田水利會具有其他公法人的資格，其係依據農田水利會組織法設立之團體。

關於法人資格之取得，依我國現行法制可分為三類：

(一) 由法律所規定，即取得法人資格：如地方制度法第二條第一款，規定地方自治團體具有公法人權利能力，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)於成立後，即取得法人資格。

(二) 由法律所規定，並經目的事業主管機關許可，核發許可證明後，取得法人資格：如依公司法成立之公司，依銀行法成立之銀行，依合作社法成立之合作社。

(三) 由法律所規定，經目的事業主管機關許可，並向法院辦理財團法人或社團法人登記後，始取得法人資格：如依人民

團體法成立之團體或政黨。⁹

貳、公法人之認定基準

一、準據法說

此說為國內通說；依據公法成立，並賦予行使公權力之主體者，均視之為公法人。如依據商業團體法、工業團體法成立之商業同業公會、工業同業公會，均具公法人資格。

二、法律明定說

法律明定為公法人組織者，始具公法人資格。此說主張法律明定係公法人組織，始具公法人資格，如農由水利會組織通則明定農田水利會為公法人，始具公法人資格。

三、權能內容說

法人是否為公法人，須視其有無對外發布行政處分之權能。就學者分類而言，只有具有完全權利能力之公法社團、公共營造物與公法財團才屬於公法人；意即其可以對抗所有人，包括其所設置之國家、地方自治團體或其他公法人，以為訴訟與賠償之主體。¹⁰法人是否為公法人，須視其有無對外發布行政處分之權能。

由於民法學者及司法實務上之保守作風，公法人仍以準據法

⁹ 趙之豪，〈精省後我國地方自治團體法人格之研究〉，碩士論文，國立台灣師範大學三民主義研究所，民 89，頁 23。

¹⁰ 紀俊臣，〈精省與新地方制度—始末·設計·發展系論〉，台北：元照，民 88，頁 113-114。

說為通說，而國家之所以成為公法人係國際法之一貫主張；地方自治團體、農田水利會均由公法明定為公法人，固不待言。就學者分類而言，祇有具完全權利能力之公法社團、公共營造物及公法財團才屬於公法人；亦即其可以對抗所有人，包括其所設置之國家、地方自治團體或其他公法人，以為訴訟及賠償之主體。¹¹

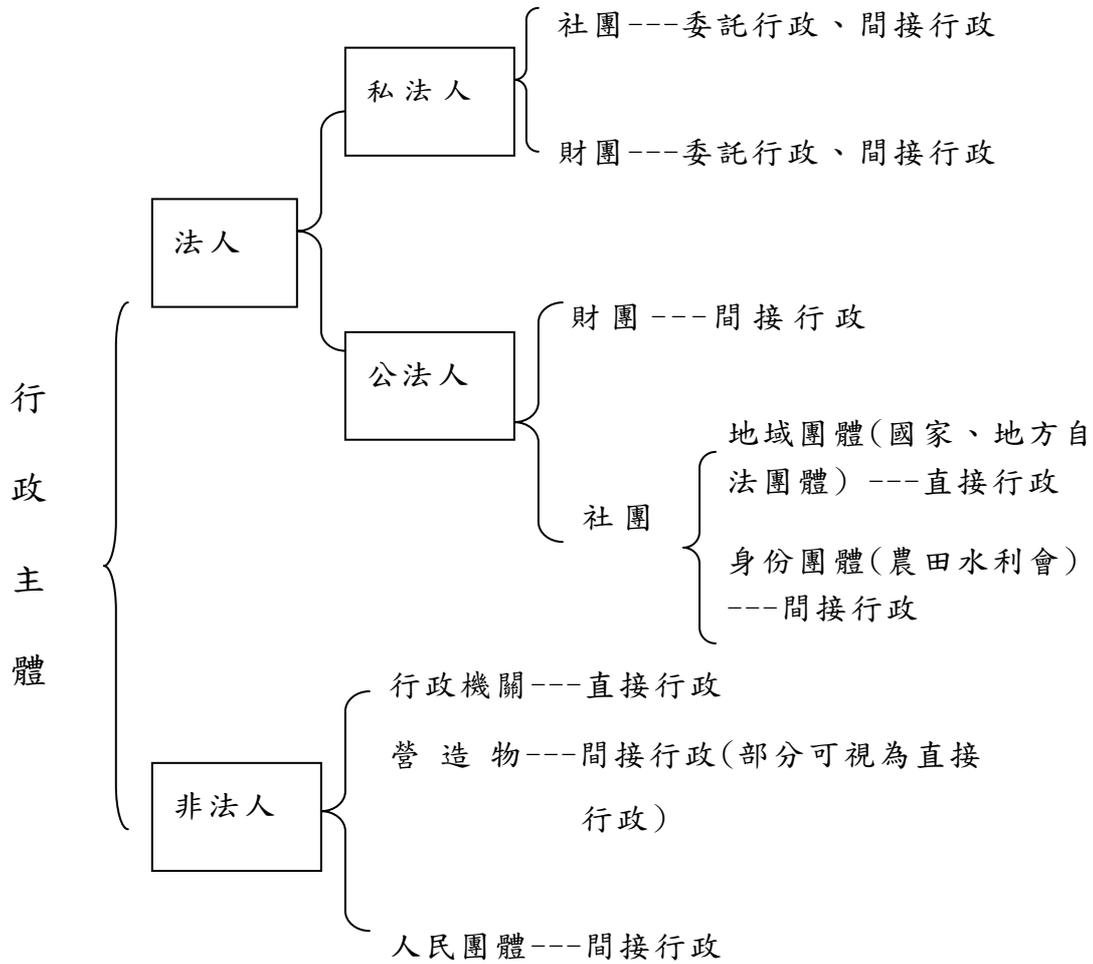
唯由行使國家公權力或地方自治團體自治權言之，其所指涉之「行政主體」因直接行政、間接行政或委託行政之不同：固可分為公法人和私法人，公法人復可分為公法社團和公法財團。至國家及地方自治團體，即是地域性之公法社團，詳如圖 2-1。所謂行政主體原有狹廣二義，前者係指行政法上享有權利、負擔義務，具有一定職權，且得設置機關以便行使公權力，並藉此實現其行政上任務之組織體。既為權利義務主體，其前提要件即須具有法律上之人格；國家或地方自治團體為公法，乃屬之者。後者，不以具有公法人地位為條件，凡公法人上之獨立組織體，有特定職權得設立機關或置備人員，以達成其任務者，地方自治團體屬之。

12

¹¹ 蔡震榮，〈公法人概念的探討〉，收錄於翁岳生編，《當代公法理論》，台北：月旦出版公司，民國 82 年 5 月，頁 254。

¹² 同註 4，頁 162-163。

圖 2-1 行政主體之法人分類與行政作為



資料來源：紀俊臣，《臺灣地方政治轉型與自治法制設計之析論》，民 85 年，頁 167。

參、公法人之特徵

公法人基本上是為了達成國家目的，而由法律所創設的法人，其具有公權力性質的權限，並服從國家之監督。因之，公法人具有下列特徵：

一、公法人之目的由國家賦予，其目的一般由法律定之，不得任意變更。

二、公法人之設立，基於國家之意思：公法人之設立有直接基於法律之規定者；亦有基於行政處分者。

三、公法人並無自我解散之自由：公法人之目的由國家賦予，其設立係基於國家之意思，而公法人之解散，除法律所規定者外，不是絕對不能解散，或其解散須依國家之意向。

四、公法人須服從國家之特別監督：公法人係為實現國家之目的而創設，並因此具有可行使公權力性質之權限，也因此須服從國家之特別監督。

五、公法人被賦予公權力性質的權能：公法人為達成國家目的，而具有公權力性質的權能，這種權能有內部關係的權能（對其成員之關係上所實施之權能）與外部關係之權能（在對第三者的關係上所實施之權能）。

第二節 公法人的權利能力

壹、公法人權利能力的學說

一、原則

自然人之權利義務，端指以自然人之天然性質為前提之種切權利義務，諸如：生命權、身體權、貞操權、家長權、夫權、親權、扶養請求權、慰撫金請求權、參政權、扶養義務、服兵役義

務，以及受國民教育之權利與義務等。至非專屬自然人的權利義務，除各該適用法人之特別法令有明文禁止和限制等除外規定外，法人殆有其權利能力，故民法上的名稱權、名譽權及受遺贈權，都得享有之，甚至遺產繼承權，亦非不可享有。¹³

法人既有相當完全的權利能力，因權利所引起之爭訟，自有民事上的當事人能力，民事訴訟法第四十條第一項定有明文，而其當事人能力自取得權利能力時起，至權利能力終了時止；¹⁴而法人在刑法上原認其無犯罪能力，刑事訴訟法上亦不得為被告；但特別刑罰設有處罰法人之規定者日多，且趨於由轉嫁罰改為兩罰俱行，故今似多承認法人在刑事上有當事人能力。¹⁵

至於提起訴願與行政訴訟之人民，類多適用民事訴訟法有。關於當事人之規定，自包括法人在內，祇是性質略有不同而已。¹⁶

公法人之權利能力，原則上與私法人之權利能力同為無限。不過公法人卻常因法律或其受國家授權制定之組織章程限制，只就特定任務或效力範圍有其權利能力或對特定行為明白禁止，此種情形公法人即不得為與逾越任務或效力範圍之行為，逾越此等範圍之行為當然無效。¹⁷

二、部分人格說

¹³ 民法第 1138 條固將遺產繼承權專屬於自然人，但對無人承認之繼承，依同法第 2285 條規定：「其遺產於清償債權，並支付遺贈物後，如有賸餘，歸屬國庫。」說明公法人亦非全無遺產繼承權可言，但通說以為法人得為受遺贈人，而非繼承人。戴炎輝，《中國繼承法》，台北：三文印刷廠，民 67 年，頁 27、188。

¹⁴ 姚瑞光，《民事訴訟法論》，台北：大中國，民 80，頁 102。

¹⁵ 陳樸生，《刑事訴訟法實務》，台北：海天印刷廠，民 79，頁 65-66。

¹⁶ 依訴願法（民國 89 年 6 月 14 日公布）第 18 條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」依行政訴訟法（民國 90 年 12 月 28 日公布）第 21 條規定：「自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有當事人能力。」

¹⁷ 同註 9，頁 26。

部分人格之存在，必須在法律上有所依據，意即必須與特定權利義務有關之法律有明文可資依據，不得僅以概括之範圍劃出某部分權利能力，其情形有如自然人之權利能力不得以概括之原則限縮其範圍，故原則上均屬個別的充分權利能力。因之，權利能力應當是依各種不同權利的實質內容區別其範圍，所謂權利能力實由無數範圍各異的權利能力組成之體系；行為能力亦然。

三、暫時人格說

由多數自然人共同追求客觀上團體利益而結合之形態，除依法組成法人或部分人格體之外，尚有一種情形，即雖然有某種共同利益之追求，但對其成員個人科以極重之責任；同時其成員個人之主觀價值，亦發生重大影響者，即所謂「暫時人格」。此種團體利益中心與其構成員的利益並不完全一致，於是法律亦應對此現象加以規整，使之制度化(institutionalization)，使其有所遵循，並能與其他制度有所區分，結果遂產生另一種法律所認許的利益單位。¹⁸

依行政程序法第二十一條規定：「有行政程序之當事人能力者如下：一、自然人。二、法人。三、非法人之團體設有代表人或管理人者。四、行政機關。五、其他依法律規定得為權利義務之主體者。」又依行政訴訟法第二十二條規定：「自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有當事人能力。」可見法人亦得為權利義務之主體。

¹⁸ 管歐，《行政法概要》，台北：三民書局，民 79，頁 16-19。

貳、以地方自治團體為例

地方自治團體固為公法人，而具有一般公法人的法律能力，且因地方自治團體為地方自治的主體，依國家法律規定組成，受國家機關監督，自行處理政務和經濟行為。其本質上與其他公共團體不盡相同。整體加以觀察，自治團體的法律能力，可從自治權、立法權、財政權及司法權等方面看出端倪，略述如下：

一、自治權

地方自治團體基於國家之授權得以治理一定區域內之公共事務，¹⁹此自治權(powers of autonomy)係指「地方自治團體得本其本身的自由意志，運用國家所賦予的權限，對於自治區域及居民，加以合法的支配與管理，可以強使全體居民服從的一種力量」。²⁰自治權的行使有一定的權限，並非漫無限制，為所欲為，逾越權限時責任不歸於該法人本人，而由行為人負其責任。

一般言之，歐陸法系國家採用概括主義的授權，僅有原則性的提示規範，無列舉的具體規定；但規定過於籠統，難免不知所從，加之可隨時賦與特別職責，竟使形式上權限較大，實際上限制很多。質言之，法人地位並不高。海洋法系國家將地方自治權限列舉於中央政府或州政府的法案中，使被授權的地方自治團體能在明確的權限內獨立行使職責，不需動輒請示延誤事機。質言之，其法人地位較完整而顯得高些。²¹

¹⁹ 呂復，《比較地方自治論》，上海：商務印書館，民 32，頁 37。

²⁰ 高應篤，《地方自治學》，台北：台灣中華書局，民 62，頁 82。

²¹ 同註 18，頁 82-86。

二、立法權

地方自治團體係由地方行政機關、地方民意機關；甚或地方司法機關，²²分別行使自治法規所賦與之職權，其中立法權是由地方民意機關行使者。這種立法權因受各國政制之不同，而影響立法之品質。主張機關單一主義國家，如英國，地方民意機關被視為地方團體的唯一統治機關，一切立法和行政權責均集中於該機關行使，所謂立法祇是國家法律的具體化，用以適應地方需要，故其議決事項儘可自為執行，而無須另設一獨立機關處理。採行政與立法機關或機關分立主義國家，如美國，認為地方自治團體之為法人同於自然人，須有意思和執行兩個機關，前者為地方議會負責立法事宜，後者為行政機關執行議會決議。此二種立法主義已影響地方自治團體的法律地位，蓋機關單一主義使地方自治地位獨立而穩固；反之，機關分立主義使地方自治地位分割而削弱。²³

三、財政權

地方自治團體既是一種兼含經濟性活動的政治組合，必須有獨立的財政體系，才能自給自足。換言之，唯有自給自足，方能有獨立的法律上人格；否則，動輒依賴國家或上級政府的財政補助，如何能獨立作為？

然而，由於地方經濟環境的不同，要完全自理財政，亦非可能，致使上級政府得透過「財政補助」(gants-in-aid)途徑，影響地

²² 羅孟浩，《各國地方政府》，台北：正中書局，民 64，頁 274。

²³ 同註 20，頁 109-111。姚榮齡，《比較地方政府》，台北：三民書局，民 52，頁 81-82。

方自治團體的政務行為；也使其法律地位受到很顯著的衝擊。²⁴此非說補助制度定會因上級政府的行政監督，而影響地方自治團體的法律地位；但必然影響自治團體施政計畫的擬定，從而削弱獨立性人格，使其不能完全發揮地方自治團體的特性。一般探討地方自治財政都注重地方財源的籌措，而忽略財源充裕及財政獨立，對其政治制度設計的重要，以及財政權與其法律地位的密切關係。

四、司法權

就整個司法體系而言，單一國之司法機關是隸屬中央政府，以代表國家行使獨立的司法權，所以地方自治團體本就無從行使司法權；換言之，祇有在聯邦國的二元司法體系下，地方政府始具有司法權。現行的地方自治理論更少有論及者，似多默認地方自治工作，並不包含司法職能。

事實上並不盡然，問題是「司法權」(judicial power)如何界定？較廣義的司法權，不但包括民事、刑事、行政訴訟及公務員之懲戒，而且包括一些準司法的事項（如訴願之審理），甚至司法警察也是司法權所及的部分內容。依此觀點分析，地方自治權，並不包括司法權；如再進一步思考，在聯邦國的地方自治團體所以能充分發揮自治運作的功能，與其現有完全的自治權能不無關連。

對於司法權的行使與地方自治團體的法律地位，雖不宜從正面加以觀察；但由反面言之，自治事項所引起的爭訟，如能責由深知地方事務的法庭加以評議，當比隸屬中央的司法機關客觀。

²⁴ 羅志淵，《地方自治的理論體系》，台北：台灣商務，民 59，頁 162。李宗黃，《中國地方自治總論》，台北：中國地方自治學會，民 43，頁 149。

再者，地方自治團體的自治權、立法權所依據的行為規範，是否逾越國家法律、法治原則，也需要超然的地方機關加以論定，在在使司法權的行使，顯得重要而迫切。此對地方自治團體法律地位之提昇，不能說毫無影響。有學者指出地方自治要與司法配合，²⁵認為法院如不承認地方自治法規得為審判的依據，將使地方法規失去強制性作用，此一否定地方立法權的結果，將使地方自治制度及其事業勢將根本動搖。

地方自治團體依地方制度法第二條第一款之規定為公法人。基於其公法人之身分，在權利關係的層面上具有與私法人本質上相同的權利與義務。因之，地方自治團體具有與私法人相同的法律地位。

五、其他權利能力

所謂其他權利能力係足以為權利義務之獨立主體之資格或能力，地方自治團體的下列權利是屬於此一權利能力之範疇：

(一) 姓名權

依地方制度法第六條可知，省、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)以及直轄市及市的區、鄉的村、直轄市及市與鎮市的里，其名稱皆依原有之名稱，但名稱要變更時，則所應遵循之程序不一樣。

(二) 徽章、旗幟、印信使用權

²⁵ 羅志淵，《地方自治的理論體系》，台北：台灣商務，民 59，頁 150-151。

有關地方自治團體使用徽章、旗幟、印信，地方制度法並未規定。國內可參考德國法之規定，對於徽章、旗幟，鄉鎮市擁有使用權，而印信使用權，就鄉鎮市亦擁有使用權，但在德國法上，使用徽章、旗幟、印信並不像姓名權一樣，屬於核心保障的領域。

(三) 財產權

雖然我國地方制度法並未規定地方自治團體擁有此一權利，實際上地方自治團體得以有財產，但因地方自治團體具有與私法人本質上相同的權利與義務，所以，此乃從法人之性質所衍生出來。

第三節 公法人的行為能力

壹、公法人的行為能力

法人擬制說雖然否定法人之行為能力，但實在說則認為法人有行為能力，²⁶其所取得之行為能力，由法人之機關代表之，意即由自然人代表之。²⁷依據法人之組織章程規定，其一切法律行為由自然人行之，法人之機關於其授與之權限完成之行為，視為法人本人之行為。因此，有代理人之效力直接及於法人，與自然人之代理關係並無差異。²⁸

承認法人有侵權行為能力，或稱法人之責任能力。蓋法人之

²⁶ 洪遜欣，《中國民法總則》，台北：永裕印刷廠，民 53，頁 125-128。

²⁷ 梅仲協，《民法要義》，台北：清水印刷廠，民 55，頁 46。

²⁸ 同註 15，頁 158。

代表機關，於其代表權限內執行職務而加損害於他人者，姑不論其合法與否，皆屬法人之侵權行為，而負損失補償或損害賠償責任。²⁹法人侵權行為的成立要件與責任分擔，因公法人與私法人職責不同而異其趣，就公法人因其侵權行為種類之不同，所應負之損害賠償責任，亦有差異，例如公法人從事私法上之行為，加損害於人者，應負私法上損害賠償責任；反之，公法人之機關基於國家主權之行使，致第三人權利受損害者，僅在法有明文下，負其有限之損害賠償責任。³⁰

依行政程序法第二十二條規定：「有行政程序之行為能力者如下：一、依民法規定，有行為能力之自然人。二、法人。三、非法人之團體由其代表人或管理人為行政程序行為者。四、行政機關由首長或其代理人、授權之人為行政程序行為者。五、依其他法律規定者。無行政程序行為能力者，應由其法定代理人代為行政程序行為。外國人依其本國法律無行政程序之行為能力，而依中華民國法律有行政程序之行為能力者，視為有行政程序之行為能力。」可見法人有行為能力。

貳、以地方自治團體為例

我國地方制度法並未規定地方自治團體擁有此一權利，但因地方自治團體具有與私法人本質上相同的權利與義務，所以其亦擁有此一權利，但法人僅在其目的範圍內有行為能力。³¹

²⁹ 王潔卿，《行政救濟實用》，台北：正中書局，民 64，頁 299。

³⁰ 同註 26，頁 46-47。

³¹ 同註 5，頁 86-94。

依地方制度法第二條規定，地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項，此即自治事項。又地方自治團體依法律或中央法規命令規定，在中央指揮監督下，執行中央交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項，此即委辦事項。

可見地方自治團體於辦理自治事項與委辦事項時，有行為能力。但地方制度法第二十三條規定，直轄市、縣（市）對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。又第四十三條規定，自治事項與憲法、法律或中央法規命令牴觸者無效；委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。可見地方自治團體於辦理自治事項與委辦事項時，如與憲法、法律、中央法令牴觸者無效時，則無行為能力。

第三章 行政法人的擬制理論與能力地位

行政院推動法人化之目的，主要為提昇政府施政效率，同時確保公共任務之妥善實施，參考世界主要先進國家之機關組織，而朝向公法人制度規劃者，將原由政府機關負責之公共服務自政府部門移出，以公法人形式或態樣專責辦理之經驗，創設一個新的行政組織型態，即創設行政法人制度。讓不適合或無需由行政機關推動之公共任務，由行政法人處理，打破以往政府、民間體制上之二分法，俾使政府在政策執行方式之選擇上，能更具彈性，並適當縮減政府組織規模，且可引進企業經營精神，使這些業務之推行更具專業、更講究效能，而不受現行行政機關有關人事、會計等制度之束縛。

行政法人具有權利能力，其本身即得為權利與義務的歸屬主體(Zurechnungssubjekt)。行政法人之法律能力之主要意涵，係指其權利能力、行為能力與責任能力是否完全具備。按行政法人之法律上特性，在於其設立目的，依法律規定，設立源於國家或其他公法人之意思，構成員強制組合，授與一定範圍之公法行為權能，負有實行其目的之義務，應服從國家之監督。³²

第一節 行政法人的法人格

我國目前實務上的公法人可分成統治團體性質的公法人，以及除此之外的其他公法人。前者有國家與地方自治團體，後者則僅有農田水利會一種。由於行政法人不可能為統治團體性質的公法人，因此只能成為其他公法人。

³² 同註 5，頁 187-190。

行政法人基本上是為了達成國家目的，而由法律所創設的法人，其具有公權力性質的權限，並服從於國家之監督。因之，行政法人的法人格具有下列特徵：

壹、目的由國家所賦予

原由行政機關辦理之公共任務，常因行政機關之性質而受限於相關法令規章及層級節制之束縛，造成行政運作上之無效率及欠缺彈性。為提昇政府施政效率，同時確保此等公共任務之妥善實施，將原本由政府組織負責之大量公共服務自政府部門移出，以公法人來專責辦理之經驗，創設一個新的機關組織型態，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。

依行政法人草案第一條：「為規範行政法人之設立、組織、運作、監督及解散等共通事項，確保公共任務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益，增進國民福祉，特制定本法。」可見行政法人之目的，由國家所賦予，其目的由法律定之，確保公共任務之遂行，以促進公共利益，增進國民福祉，故不得任意變更。

又此特定公共任務，以具有專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，且所涉公權力行使程度較低者為限。至於國立大學部分，考量學術自由及大學自治之需求，為使其運作更為靈活，並符合大學之特性及需要，應該保留其有適用該法之可能，惟亦因其特性異於一般行政機關，爰於國立大學行政法人化時，除有關現職員工權益保障

事項應依該法規定外，得就組織，運作，評鑑，監督，會計，財產及財務事項，則另以法律為特別之規定。

貳、基於國家之意思

依行政法人草案第二條第一項：「本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具人事及財務自主性之公法人。」行政法人係行政院組織改造之配套性法案，乃以中央目的事業主管機關所設立之行政法人為其適用對象，可見行政法人之設立係直接基於法律設立，由中央目的事業主管機關，基於國家之意思，為執行特定公共任務而設立。惟考量行政院以外之中央及地方機關（構）亦有行政法人化之需求，行政院以外之中央政府機關，於設立行政法人時亦準用之。

參、無解散之自由

依行政法人草案第三十八條：「行政法人因情事變更或績效不彰，致不能達成其設立目的時，由監督機關提請行政院同意後解散之…。」可見行政法人之目的由國家賦予，其設立係基於國家之意思，而其解散亦應由法律所規定，或其解散須依國家之意思。行政法人之設置目的乃在執行國家之公共任務，如行政法人因公共任務等目的變更，或因執行之績效不彰，致不能達成其設立目的時，可由監督機關提請行政院同意後解散，行政法人並無自我解散之權利。

肆、須服從國家之特別監督

公法人係為實現國家之目的而創設，並因此具有可行使公權力性質之權限，也因此須服從國家之特別監督。行政法人草案第四條：「行政法人之監督機關為中央各目的事業主管機關。」行政法人由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立之公法人。中央各目的事業主管機關自然為該行政法人之監督機關，換言之，行政法人須服從國家之監督。

伍、賦予公權力性質的權能

行政法人為達成國家目的，而具有公權力性質的權能，這種權能有內部關係的權能：即對其成員之關係上所實施之權能，如董（理）事、監事之資格、人數、產生方式、任期、權利義務、續聘次數及解聘；與外部關係之權能，即在對第三者的關係上所實施之權能：如董（理）事、監事之執行業務或董（理）事、監事於執行業務違反法令時，對於其所為之行政處分不服時，當事人得依訴願法規定，向監督機關提起訴願。

第二節 行政法人化的擬制理論

由於法人之概念乃是來自於民法，因此公法人亦往往再細分為社團法人與財團法人。惟行政法人建制原則擺脫這些傳統的束縛，另創行政法人的類型，可說是新的嘗試。行政法人顧名思義為法人之一種，其屬性為公法人，定位為行政法人；即於國家、地方自治團體之外具公法性質之法人。依據「行政法人建制原則」，我國於建立行政法人之類型，不採有關財團法人及社團法人之區分；亦不創設營造物法人之類型。

在考量行政法人化的可能類型時，至少應考慮以下觀點：

壹、公法社團

公法社團是公法上的「人的組合」，以自我負責的方式管理「自身事務」，並藉此減輕國家行政之負擔。³³詳言之，公法社團係結合自然人及法人，使之成為團體的成員，以社團的組織運作方式，為符合政治上、經濟上、社會上或文化上自治及自律需求的合適組織型態。所謂「自治行政」者，乃指法律所設立及規範的一種能力及權能(Fähigkeit und Berechtigung)，並且依附在特定的公法組織之上。此項權能的主要內容是，在自我負責之下，就特定團體或事項領域的事務，自行規範與管理，惟受到國家的監督，以確保其任務履行的合法性。自治行政通常存在於公法社團的組織態樣，惟公營造物的組織型態，亦得作自治行政的設計。在法律上是限定在該組織的任務範圍內，且僅存於該組織的所屬成員身上。自治行政的制度建構與形成，經常是創設具獨立性公法人的主要動機，特別是公法社團。另外一個原因則是，基於組織目的性的考量，致力於所謂「去中心（央）化」(Dezentralisation)的政府改造。

貳、公法營造物

公營造物是一種非社團組織型態的行政主體，其設立旨在持續地達到特定行政目的。³⁴詳言之，公營造物乃是公行政主體為能持續(dauerhaft)達到公法上的特定目的，為所人力與物力之結合。公法營造物設立的基本思想，是出於勞務或服務的獨立性

³³ 盛子龍，〈德國機關法人化問題〉，「政府機關（構）法人化研討會」，行政院研究發展考核委員會主辦，台北，民 91。

³⁴ 李建良，〈論公法人在行政組織建制上的地位與功能——以德國公法人概念與法制為借鏡〉，《月旦法學雜誌》，第 84 期，民 91.5，頁 43-59。

(Versetzung einer Arbeitsoder Leistungseinheit)，亦即將原本存在於科層體系的行政服務，從組織上予以抽離出來，以便適當而有效地履行特定行政目的。此項行政法上的重要概念，其初始其實並不是成立公法人，而是著眼於營造物利用的「特殊給付關係」。換言之，完全權利能力、部分權利能力與不具權利能力之公營造物的區分，其重點毋寧是顯示不同的利用關係以及所提供給付種類；至於其組織上的屬性，非關緊要。

參、公法財團

是以一定的資金或財物 (Kapital-oder Sachbestand) 作為履行行政任務的行政主體。詳言之，具有權利能力之公法財團，係指經由財團設立行為 (Stiftungsakt) 所成立，並依公法規定設立或承認之行政組織，具有獨立之法律人格，以資本或財貨來履行行政任務。³⁵在公法財團方面，其係經由國家的組織行為，或基於其他的捐助行為，在法律上形成一筆以實現特定公共目的的財產。此類組織的設置，旨在賡續確保所捐助的財產及其收益，不僅可以和公營造物相互為用；更可與私法財團作功能性的結合或交替選用，其於文化、藝術或紀念性活動的挹注與推動，尤為合適。

行政法人的類型態樣，不僅只是法律技術上的工具概念，而應看作是不同的目的需求與法律價值的實現。換言之，從法人的目的及其追求價值的角度以觀，對於行政法人制度的運用，其目的與手段不能相互分離，價值與組織設計應力求相互為用，唯有透過一定的組織型態，才能使目的或價值有效實現；反之，組織之設計，亦需著眼於目的需求，方不致疊床架屋或相互掣肘，甚或

³⁵ 范祥偉，〈行政法人的政策理念與實務運作〉，《人事月刊》，第 146 期，民 92.12，頁 28-47。

造成無謂的資源浪費。因此，對於機關法人化的組織類型，不能執著於上述三種類型，而陷入概念區辨的泥淖；亦不能完全無視於建制目的，而採劃一的組織模式。

然而設置獨立法人的理由之一，即為該業務具有「企業性」，適合導入成本概念。如此一來，獨立行政法人不免帶有半官半民的性質；此點於我國之行政法人似亦有適用。行政法人法係定位為基準法，其目的在於就行政法人共通性事項作原則性規範，以提供個別行政法人立法時之導引，並避免制度性之歧異；機關業務行政法人化時，仍應有個別性或通用性法律，作為法源依據，並得於行政法人法所定基準之上，依其組織特性、任務屬性進一步特別設計規定。

第三節 行政法人的權利能力與行為能力

壹、行政法人的權利能力

一、行政權

行政法人基於國家之授權得以治理一定業務範圍內之公共事務，此行政權係指「行政法人得本其本身的自由意志，運用國家所賦予的權限，對於業務範圍，加以合法的支配與管理的一種力量」。行政權的行使有一定的權限，並非漫無限制，為所欲為，逾越權限時，責任不歸於該法人本人，而由行為人負其責任。根據「行政法人建制原則」，行政法人具有一定之自治權能，並得訂定行政規章及作成行政處分；於訂定行政規章或作成行政處分時，應踐行行政程序法所定之相關程序；訂定行政規章時，亦應報請監督機關核定。

二、立法權

由於行政法人為一全新型態的公法人，有關其立法能力均無前例可循，而須自行設計；然只要是法人，即得為權利義務之歸屬主體，即具有程序法上的當事人能力；但如統治團體才能享有的法規制定權，行使公權力的權限等，其在行政法人是否仍屬當然享有？不無疑義。

行政法人可否立法限制人民？由於行政法人與國家相較，本就無法相提並論，所以不宜賦予其如此重大權限。即便是擁有直接民意基礎的社團法人的意思機關，如農田水利會的會務委員會，同樣無權限制人民自由權利。主要原因是因為其構成員規模並無法與國家相比，此種情況下的立法較不可能客觀；另一理由則著眼於行政法人相對於國家與地方自治法人的封閉性，因公眾監督的可能性較低，其濫用立法權，限制人民權利的風險，相對地也就較高；更不放心賦予其如此影響重大的權限。

三、財政權

行政法人既是一種兼含經濟性活動的組合，其必須有獨立的財政體系，才能自給自足；換言之，唯有自給自足，方能有獨立的法律上人格；否則，動輒依賴國家或上級政府的財政補助，如何能獨立作為？然而，行政法人性質各殊，要完全自理財政，亦非可能，致使上級政府得透過「財政補助」(gants-in-aid)途徑，影響行政法人的行為；也使其法律地位受到很顯著的衝擊。

並非說補助制度一定會因上級政府的行政監督，而影響行政

法人的法地位；但必然影響行政法人施政計畫的擬定，從而削弱獨立性人格，使其不能完全發揮其特性。一般探討行政法人都注重財源的籌措，而忽略財源充裕及財政獨立，對其政治設計的重要，以及財政權與其法律地位的密切關係，值得注意。

四、司法權

就整個司法體系而言，司法機關是隸屬中央政府，以代表國家行使獨立的司法權，所以行政法人本就無從行使司法權；換言之，行政法人不應具有司法權。較廣義的司法權，不但包括民事、刑事、行政訴訟及公務員之懲戒，而且包括一些準司法的事項（如訴願之審理）；甚至司法警察，也是司法權所及的部分內容。

五、其他權利能力

所謂權利能力是以讓行政法人為權利義務之獨力主體之資格或能力；行政法人的權利能力應有下列之範疇：

（一）姓名權

依行政法人草案第三條：「行政法人得於名稱冠以行政法人。」其旨乃在讓行政法人易於辨識，故於各個法人之名稱上冠以行政法人。如日本的獨立行政法人都在其機關（機構）前，加上獨立行政法人之字樣，例如獨立行政法人國立病院機構即是一獨立行政法人。

（二）徽章、旗幟、印信使用權

有關行政法人使用徽章、旗幟、印信，於行政法人草案中並未明文規定，但國內可參考德國法之規定，對於徽章、旗幟，鄉鎮市擁有使用權，而印信使用權就鄉鎮市亦擁有，但在德國法上使用徽章、旗幟、印信，並不像姓名權一樣，屬於核心保障的領域。

(三) 財產權

行政法人法草案指出，為期行政法人得以有效運作，並賦予其一定程度之自主性，行政法人應審酌其任務、性質及其需求等因素，擬訂其內部人事管理、會計制度、稽核作業及其他規章，提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。行政法人之公有財產，係以政府機關核撥經費，指定用途所購置之財產及出租或無償提供使用之公有財產為其範圍，其餘則屬行政法人之自有財產，而有關自有財產之管理運用，除不動產的處分或其設定負擔外，監督機關並不介入。並規定，政府機關於核撥行政法人經費時，應依法定預算程序辦理，並受審計監督；行政法人所舉借之債務以具自償性質者為限，預算執行結果，如有不能自償之虞時，應即檢討提出改善措施，報請監督機關核定。

貳、行政法人的行為能力

行政法人法並未規定行政法人擁有此一權利，但因行政法人具有與公法人本質上相同的權利與義務，所以其亦擁有此一權利，但僅在其目的範圍內有行為能力。

但依行政程序法第二十二條規定：「有行政程序之行為能力者如下：一、依民法規定，有行為能力之自然人。二、法人。三、

非法人之團體由其代表人或管理人為行政程序行為者。四、行政機關由首長或其代理人、授權之人為行政程序行為者。五、依其他法律規定者。無行政程序行為能力者，應由其法定代理人代為行政程序行為。外國人依其本國法律無行政程序之行為能力，而依中華民國法律有行政程序之行為能力者，視為有行政程序之行為能力。」因行政法人係定位為公法人，可見其行政程序上有行為能力。故當事人對於其所為之行政處分不服時，得依訴願法規定，向其監督機關提起訴願。

又依司法院大法官解釋釋字第 533 號公法上爭訟事件，及行政訴訟法第二條：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」第八條第一項：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」規定，應循行政訴訟途徑尋求救濟。

第四節 行政法人在日本的經驗

日本行政體系在二次世界大戰後，曾經在有效發展經濟的明確政策目標下，有效發揮機能，於一九九七年十二月的行政改革會議前，中央省廳維持一府二十一省廳的體制。近年來由於行政組織的肥大化、僵硬化及缺乏橫向連繫等問題，逐漸顯露出該行政體系無法因應內外環境變化及複雜分歧的行政課題的窘態。

日本行政改革中引進獨立行政法人制度之最主要理由，為「國家行政之精簡及效率化」，亦即將獨立行政法人制度作為國家

行政組織精簡化及效率化手段之一。³⁶獨立行政法人制度將傳統政府職能中的「實施機能」從「企劃立案機能」中區分出來，有效率地加以執行，而且非常強調資訊公開及績效評價機制。³⁷

獨立行政法人整體之制度設計以一九九九年七月十六日法律第一〇三號修正通過之「獨立行政法人通則法」作為共通性之架構規定，並配合規範各個獨立行政法人名稱、目的、業務範圍等事項之個別法，構成所謂之獨立行政法人制度。至於有關各個獨立行政法人之組織、營運及管理等事務，於個別法中未規範之事項，則適用獨立行政法人通則法之規定。

獨立行政法人依日本「獨立行政法人通則法」第二條第一項規定：「獨立行政法人係指基於國民生活及社會經濟安定等公共利益之觀點，對有必要實施但依其性質非必要由國家親自直接予以實施之事務及事業，如其委由民間機構辦理恐有不被實施之虞、或有必要令單一主體獨占性地實施，方得以促進該事務或事業有效率或有效果地推動者，依據獨立行政法人通則法或個別法之規定所設立之法人。」。

茲將其制度內容分述如下：

壹、人事權

日本獨立行政法人通則法中，有關獨立行政法人設置首長、監事及其他營運成員之規定如下：「1.首長與監事，由主管部部長

³⁶林素鳳，〈日本的行政改革與獨立行政法人制度〉，「政府機關（構）法人化研討會」，行政院研究發展考核委員會主辦，台北，民91。

³⁷路蓮婷，〈行政法人制度之初探以我國「行政法人」法草案為例（上）〉，《研習論壇》，第38期，民93.2，頁34-38。

指定。2.依個別法定其名稱及其他成員之設置方式。3.得為法人首長者，須為對該法人事務、事業具有高度知識及經驗者，以及對事務、事業得以適切，且有效推展營運者。4.法人之職員，由法人首長任命之。」

獨立行政法人職員之身分，如與現行國家公務員制度相同，則理論上採取獨立行政法人之必要性，不無疑義。³⁸在行政改革會議最終報告中提及，從論理而言，獨立行政法人職員之身分，與公務員並不相容，原應歸屬為非公務員，但由於行政官僚之抵抗，政府為促使行政改革儘速順利完成，避免因獨立行政法人制度問題未決而遭全面延宕，只好與行政妥協，乃將獨立行政法人兩類型化：³⁹

一、職員身分類型之設計

獨立行政法人於規劃設立之初，即可設計為國家公務員型與非國家公務員型等二類型。成立之初即規劃為國家公務員型之獨立行政法人，但於符合一定要件時，得變更為非國家公務員型獨立行政法人。此時須由國會就變更之必要性及妥當性予以審議通過後，方得修正該法人之設置法並變更其類型。

二、類型區分之基準

個別獨立行政法人之業務究應規劃為國家公務員型或非國家公務員型，應從就該法人成立之目的、任務及業務性質等綜合判

³⁸楊秀娟、胡明華、方衍濱，謝亞杰、林靜芳、黃雅文，〈日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性〉，行政院研究考核委員會，民 90。

³⁹藤田宙靖，国立大學と独立行政法人制度，ジュリスト，1156号，1999年6月，頁82。

斷後決定之。至於個別獨立行政法人具體業務究應規劃為何類型，則應依當時社會經濟情勢、國民之意識等予以判斷後決定之。

因之，規劃屬於國家公務員型之獨立行政法人業務，有可能因社會經濟情勢及國民意識之變化，變更為非國家公務員型獨立行政法人。此二類型獨立行政法人之區分基準如下：

(一) 依獨立行政法人所執行之業務區分

獨立行政法人所執行之業務區分如發生停滯等情形，將對國民生活、社會經濟之安定，直接造成嚴重妨礙者，以及有關爭議權之行使，致業務停滯係屬不適當者，則應規劃為國家公務員型獨立行政法人。

(二) 依爭議權行使之區分

即使爭議權之行使將造成業務停滯等情事，但並不致立即對國民生活、社會經濟之安定，造成嚴重妨礙者，則應規劃為非國家公務員型獨立行政法人。

(三) 依身分賦予形式之區分

個別獨立行政法人之業務究竟屬於何種類型，於個別的設置法令中規定之。

(四) 職員身分與制度設計間之關係

獨立行政法人職員之身分，依其屬國家公務員或非國家公

務員，將產生其在勞動基本權、薪給等勤務條件、服務、刑罰、員額管理等方面之差異。至於獨立行政法人有關中期目標管理、財務營運、資訊公開、定期檢討等，則不因職員身分之差異，而有所不同。

表 3-1 日本獨立行政法人職員身分之比較

	國家公務員型	非國家公務員型
身分保障	無團體權（組工會團體權利）、團體交涉權、爭議權（團體共同行動之權力）等「勞動三權」	具「勞動三權」
工作條件	在個別法案中所定中期計畫範圍內，由該法人裁量	
服務	適用中央機關法令	依該法人之個別法規定
總員額管理	不屬法令所定總員額之限制對象，然法人有向國會報告義務	依該法人長之裁量決定，並於中期計畫中公告
職員任命	由法人長任命，原則上彈性採用「中央機關公務員法」	由法人長任命，並由法人長決定採用基準。
薪俸基準	由法人長依民間及中央機關公務員之薪俸水準適量調整、決定。	由法人長決定。

資料來源：孫本初，〈各機關推動法人化所需訓練之需求評估〉，行政院人事行政局地方行政研習中心，民 93。

貳、行政權

獨立行政法人之業務營運，係著眼於國家執行必要事業之觀點，規定如下：「1.獨立行政法人之業務，限於各法人法令所定之原有業務及其附帶業務。2.關於法人之投資事業，應限於其原有業務及其附帶業務之相關事項，且以法令有規定者為限。」

然日本獨立行政法人通則法所定的法人之營運方式如下：

一、主管部部長設定「中期目標」

主管部部長依該法人之性質、目的、任務等情形，設定三年至五年業務營運效率化之中期目標，其內容應包括：目標達成期間、效率化、服務提升及財務內容改善等目標。中期目標，應明定以下事項：「1.中期目標之期間 2.業務營運效率化之相關事項 3.對國民服務品質提升之相關事項 4.財務改善之相關事項 5.其他營運相關事項。」主管部部長於定立及變更中期目標前，應聽取評估委員會之意見。

二、「中期計畫」及「年度計畫」

法人首長依中期目標擬定達成中期目標之中期計畫，其內容，應包括：預算、收支計畫、資金計畫、效率化之措施、服務提升之措施、財務改善之措施。並於年度開始前，依中期計畫擬定年度計畫，向主管部部長提出，並公告之。依獨立行政法人通則法第三十條規定：「獨立行政法人應依省令規定擬定為達成中期目標之計畫（中期計畫），並經主管部部長之認可，變更時亦同。」且中期計畫，應明記下列事項：「1.為達成營運效率化目標所必要之措施 2.為達成提昇國民服務品質目標所必要之措施 3.預算、收支計畫及資金計畫 4.短期借入款之限額 5.重要資產轉讓或提供擔保時之計畫 6.剩餘金之使用目的 7.其他主管省令所定業務營運之相關事項。」主管部部長為中期計畫之認可前，應聽取評估委員會之意見，主管部部長認可中期計畫後，認 2.至 5.事項措施不適當者，得命令變更中期計畫。又依獨立行政法人通則法第三十一條規定：「獨立行政法人，應於每事業年度開始前，依經認可之中

期計畫，定立其事業年度之業務營運計畫，且向主管部部長報備，並公告之。變更時亦同。」

三、計畫終了後之檢討

中期目標執行終了後，主管部部長應就該法人之業務及組織進行總檢討，以進行法人之調整及修正。獨立行政法人通則法第三十五條規定：「中期目標期間終了時，主管部部長應就該獨立行政法人業務存續之必要性、應有之組織架構，及其他組織上及業務上全面性事項，並依其檢討結果，採取必要措施。」主管部部長為檢討時，應聽取評估委員會之意見。

四、業務評估

於各府、省及總務省設置評鑑委員會，負責對法人實施業務評鑑。獨立行政法人之業務，應依業績評估之結果，為業務營運之改善及採取其他必要措施。獨立行政法人通則法第三四條規定：「獨立行政法人，就其中期目標之業務業績，應接受評估委員會之評估。」評估方法為就該中期目標期間之達成狀況，予以調查、分析，並考量該調查、分析之結果，對該中期目標期間之業務業績，予以綜合評估。評估委員會於評估後，應將評估結果通知該獨立行政法人。有必要時，亦得對之為業務營運改善之勸告。評估委員會於通知或勸告後，應公告之。

五、資訊公開

獨立行政法人，應於各事業年度，將業務之概要、財務內容、中期計畫及年度計畫、業務業績及評估之結果、人員及人事費效

率化之目標，及其他組織上及業務上必要之事項及評鑑結果，均應積極主動公告。

參、財政權

獨立行政法人之財務，除考量獨立行政法人之自律性營運外；亦重視民主式的管控，並採企業會計原則，在預算編列上，接受國家營運費及固定投資經費之財源，且得彈性及有效使用營運費，而固定投資經費，亦經中期計畫定立使用目的，且得彈性及有效使用。此外，剩餘金，經評估委員會認可者，亦得在中期計畫使用目的範圍內使用。不過，財產處分等，亦受一定之限制。

由日本內閣府總務廳成立獨立行政法人會計基準研究會，已於二〇〇〇年二月，訂定獨立行政法人會計基準。其目的在於以企業會計為原則，揭示法人業務之執行狀況，作為業績評鑑之判斷基準。

肆、監督權

一、評鑑機制

關於獨立行政法人業務之修正，基本上，主要是藉由事後的業績評鑑作為監督機制。對法人業務之執行進行評鑑，設置由外部學者、專家者組成之獨立行政法人評鑑委員會，進行每年之業務業績評鑑、中期計畫達成度之評鑑。評鑑委員會之評鑑結果，應向「總務省政策評鑑・獨立行政法人評鑑委員會」報告，並通知該法人。

二、立法監督

關於獨立行政法人之設置，除依據獨立行政法人通則法之外，尚須由國會制定法律以拘束個別獨立行政法人之設置與任務之執行。此外，雖然獨立行政法人之員額，被排除於行政機關總員額外，但有關特定獨立行政法人之常任職員數，仍須每年由總務省向國會提出報告。

伍、日本改造後情形

日本因獨立行政法人制度之創設而制定獨立行政法人通則法，此乃除國家級地方自治團體以外，對於行政主體，制定通則性法典之首舉，於該國行政組織法上具有劃時代的意義。⁴⁰

獨立行政法人之制度，其影響所及範圍並不僅止於中央行政機關，其影響所及範圍，包括國立大學、特殊法人、及政府出資之公益法人。一九九九年日本通過獨立行政法人通則法及相關的施行法律，指定首批八十九個機關、事業，責令先行改制為獨立行政法人，並於同年十二月通過六十個獨立行政法人特別法，準備設立六十個獨立行政法人。到了二〇〇一年四月，已經個別設立完成包括研究機構、美術館、博物館、研習中心、教師會館、青年之家等五十七所，在二〇〇三年六十所全部會設立完成；厚生勞動省所屬獨立行政法人醫藥基礎研究所，預計二〇〇五年四月設立、年金公積金管理運用獨立行政法人，預計二〇〇六年四月設立，改制為獨立行政法人；國土交通省所屬獨立行政法人日本高速道路保有、債務濟機構，預計二〇〇五年中設立。⁴¹詳列表

⁴⁰ 鹽野宏，《行政法》，東京都：有斐閣，2001年，頁83。

⁴¹ 參閱日本總務省網站 <http://www.soumu.go.jp/hyouka/kihonteki-siryou.htm>。

如 3-2。

表 3-2 日本獨立行政法人一覽表

所屬機關	法 人 名 稱
內閣府	獨立行政法人國立公文書館、獨立行政法人駐留軍等勞動者勞務管理機構、◎獨立行政法人國民生活中心、◎獨立行政法人北方領土問題對策協會
總務省	獨立行政法人通信綜合研究所、獨立行政法人消防研究所、獨立行政法人統計中心、◎獨立行政法人和平祈禱事業特別基金
財務省	獨立行政法人酒類綜合研究所、獨立行政法人造幣局、獨立行政法人國立印刷局、◎獨立行政法人通關情報處理中心、◎獨立行政法人日本萬國博覽會紀念機構
文部科學省	獨立行政法人國立特殊教育綜合研究所、獨立行政法人大學入學考試中心、獨立行政法人國立奧林匹克紀念青少年綜合中心、獨立行政法人國立女性教育會館、◎獨立行政法人國立青年之家、◎獨立行政法人國立少年自然之家、獨立行政法人國立國語研究所、獨立行政法人國立科學博物館、獨立行政法人物質、材料研究機構、獨立行政法人防災科學技術研究所、獨立行政法人航空宇宙技術研究所、獨立行政法人放射線醫學綜合研究所、獨立行政法人國立美術館、獨立行政法人國立博物館、獨立行政法人文化財研究所、◎獨立行政法人教員研習中心、◎獨立行政法人科學技術振興機構、◎獨立行政法人日本學術振興會、◎獨立行政法人物理化學研究所、◎獨立行政法人日本運動振興中心、◎獨立行政法人日本藝術文化振興會、◎獨立行政法人日本學生支源機構、◎獨立行政法人海洋研究開發機構、◎獨立行政法人國立高等專門學校機構、◎獨立行政法人大學評價、學位授與機構、◎獨立行政法人國立大學握財物、經營中心、◎獨立行政法人媒介教育開發中心
厚生勞動省	獨立行政法人國立健康、營養研究所、獨立行政法人產業安全研究所、獨立行政法人產業醫學綜合研究所、◎獨立行政法人勞動者退職金共濟機構、◎獨立行政法人高齡、障礙者雇用支援機構、◎獨立行政法人福祉醫療機構、◎獨立行政法人國立重度知能障礙者綜合設施希望園、◎獨立行政法人勞動政策研究、研修機構、◎獨立行政法人雇用、能力開發機構、◎獨立行政法人勞動者健康福利機構、獨立行政法人國立病院機構、◎獨立行政法人醫藥品醫療機器綜合機構、◎獨立行政法人醫藥基礎研究所（預計 2005 年 4 月設立）、◎年金公積金管理運用獨立行政法人（預計 2006 年 4 月設立）
農林水產省	獨立行政法人農林水產消費技術中心、獨立行政法人種苗管理中心、獨立行政法人家畜改良中心、獨立行政法人肥飼料檢查所、獨立行政法人農藥檢查所、獨立行政法人農業者大學、獨立行政法人林木育種中心、獨立行政法人鮭魚、鱒魚資源管理中心、獨立行政法人水產大學、獨立行政法人農業技術研究機構、獨立行

所屬機關	法 人 名 稱
	政法人農業生物資源研究所、獨立行政法人農業環境技術研究所、獨立行政法人農業工學研究所、獨立行政法人食品綜合研究所、獨立行政法人國際農林水產業研究中心、獨立行政法人森林綜合研究所、獨立行政法人水產綜合研究中心、◎獨立行政法人農畜產業振興機構、◎獨立行政法人農業者年金基金、◎獨立行政法人農林魚業信用基金、◎獨立行政法人綠資源機構
經濟產業省	◎獨立行政法人經濟產業研究所、獨立行政法人工業所有權綜合情報館、◎獨立行政法人日本貿易保險、獨立行政法人產業技術綜合研究所、獨立行政法人製品評價技術基盤機構、◎獨立行政法人新能量、產業技術綜合開發機構、◎獨立行政法人日本貿易振興機構、◎獨立行政法人原子力安全基礎機構、◎獨立行政法人情報處理推動機構、◎獨立行政法人石油天然氣、金屬礦物資源機構、◎獨立行政法人中心企業基礎整備機構
國土交通省	獨立行政法人土木研究所、獨立行政法人建築研究所、獨立行政法人交通安全環境研究所、獨立行政法人海上技術安全研究所、獨立行政法人港灣空港技術研究所、獨立行政法人電子航法研究所、獨立行政法人北海道開發土木研究所、獨立行政法人海技大學校、獨立行政法人航海訓練所、獨立行政法人海員學校、獨立行政法人航空大學校、汽車檢查獨立行政法人、◎獨立行政法人鐵道建設、運輸施設整備支援機構、◎獨立行政法人國際觀光振興機構、◎獨立行政法人水資源機構、◎獨立行政法人汽車事故對策機構、◎獨立行政法人空港周邊整備機構、◎獨立行政法人海上災害防止中心、◎獨立行政法人都市再生機構、◎獨立行政法人奄美群島振興開發基金、◎獨立行政法人日本高速道路保有、債務濟機構（預計 2005 年中設立）
環境省	獨立行政法人國立環境研究所、◎獨立行政法人環境再生保全機構
外務省	◎獨立行政法人國際協力機構、◎獨立行政法人國際交流基金

資料來源：譯自日本總務省網頁資料 http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/satei2_01_03.pdf

註：1.標示◎者乃非公務員型之獨立行政法人。

2.另內閣會議業已決議，厚生勞動省所屬獨立行政法人醫藥基礎研究所（預計 2005 年 4 月設立）、年金公積金管理運用獨立行政法人（預計 2006 年 4 月設立）改制為獨立行政法人；國土交通省所屬獨立行政法人日本高速道路保有、債務濟機構（預計 2005 年中設立）。

第四章 我國設立行政法人的制度設計

在政府組織再造的趨勢下，以及世界各國改革經驗顯示，傳統科層式的行政機關，已不再是實行公共任務的唯一選擇，亦不見得是最適合的方式。為突破困境，各國紛紛以調整傳統政府組織體制，或者結合民間資源、引進民間活力的方式，以在不增加政府支出的條件下，有效達到提升經營績效及服務品質的目標，因而衍生出即所謂的「行政法人」之組織改造另一種選擇的創新制度。

邁入二十一世紀後，隨著全球經濟的轉變，台灣也面臨全球化的競爭壓力，提升國家競爭力乃順勢成為國家建設的政策主軸之一，其中政府體制的調整，及政府效率與效能的強化，構成提升國家競爭力的重要關鍵之一。民國九十年十月間，總統府設立「政府改造委員會」，集合各方專家學者，分別針對「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」等議題，進行討論提供建言，期能建立具全球競爭力的活力政府，顯示行政組織再造已成為當前重要課題之一。

行政院於九十一年五月二十七日成立「行政院組織改造推動委員會」，藉以規劃及執行行政院組織改造工作，九十一年八月二十四日該推動委員會第二次委員會議通過「機關業務檢討原則」規定，「在機關業務檢討順序方面，由於組織改造的基本精神在於民間可以做的，政府不做、地方政府能做的，中央政府不做，並於同年十一月間提出「行政法人建制原則」，顯示出行政組織改造正朝「去中心化」「去官僚化」與「分權化」的方向發展；其中又以「法人化」問題，最受重視。

第一節 設立行政法人的政策取向

行政院為建構合理之政府職能及組織規模，並建立具全球競爭力之活力政府，成立組織改造推動委員會，進行業務檢討及組織調整工程。關於其組織改造的進行方式，首先為檢討業務，再進一步來調整組織。亦即，就現行國家任務進行全面檢討，將不宜繼續辦理者「去任務化」；宜由地方自治團體辦理者「地方化」；不宜以行政機關方式實施者「行政法人化」，可借重民間效能者「委外化」四個策略途徑，再就其他仍須由行政機關執行之國家任務，基於效能考量，進一步檢討及調整組織。

為利組織改造之落實，以下就各種處理方式之採行律定原則，供作業務檢討之用：

壹、去任務化

所謂去任務化：亦即「解除管制」。意指此項業務應自國家任務中予以排除，去任務化後，政府機關不再負有執行該項業務之任務；亦即完全交由民間辦理，政府退出。⁴²政府目前所執行的業務中，應分別檢討是否仍由政府繼續辦理，凡無須由政府辦理者，應檢討不再辦理、或澈底民營化、或委外辦理，以收功能、業務與組織精簡之功。這是一種由「官」到「民」的權限移動。⁴³如現行業務屬法定作為義務（在公權力本質業務，指作用法規定之作為義務；至非屬公權力本質業務，則除作用法外，亦可能指組織法規定之作為義務），現行相關組織、作用法規應即配合檢討、修正，於檢討修正前，不排除先以其他組織改造方式辦理。但該法定作為義務，如係源自於憲法規範之要求時，所謂去任務化例外地指放棄原有管制方式，而改採新的管制方式。

貳、地方化

所謂地方化意指將現行中央機關辦理之業務，改由地方辦理；亦即「業務下放」。換言之，地方能做的，中央不做。⁴⁴即就中央與地方間之關係，應做到「權」、「錢」同時下放，以保障地

⁴²黃錦堂，政府改造與行政機關之革新，91年9月4日，內政(評)091-205號，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-205.htm>。

⁴³蔡茂寅，〈機關法人化實務問題之探討—以行政法人建置原則之探討為中心〉，「政府機關(構)法人化研討會」，行政院研究發展考核委員會主辦，台北，民91。

⁴⁴同註42。

方自治。此時中央僅扮演補充性的角色。這是一種由「中央」到「地方」的權限移動。⁴⁵係以地域性及親近性等因地制宜因素為主要考量，惟地方政府之能力及意願亦宜注意，於個案處理時應有良善之溝通。

機關業務不論是否屬於公權力本質業務，應依下列原則檢討是否地方化：

一、中央現有機構中同性質業務已分地執行者，除有全國性經濟規模之需要或有由中央統一管理分工之必要者（例如以區分功能及業務等分工方式辦理之研究機構等），仍由中央統籌辦理外，應下放地方。

二、業務服務對象為在地居民者，除其業務成本有由中央統籌負擔之必要，可例外由中央統籌辦理外，該業務應下放地方。

參、法人化

所謂法人化係將仍屬國家任務而無自行實施必要之業務，設立法人交由其實施，而該法人應屬公法性質之行政法人；至如可交由民法性質之法人辦理者，並無繼續列為國家任務必要，從而屬於去任務化之範疇。⁴⁶

法人化之組織調整，可視為在保留某項國家任務的前提下，為符合業務特性（如高度政治化或專業化），在人事、編制或預算

⁴⁵ 同註 43。

⁴⁶ 同註 42。

等方面，有別於一般行政機關設計，而優先考慮採取之組織設計選項；或可視為在某項國家任務應由民間自行實施的前提下，因有組織過渡階段考量，或該任務恐因無法自給自足或其他因素而有不被民間實施之虞時，為求避免因該任務的中斷而影響公共利益，所採取之確保該任務實施之組織設計選項。

一、處理方式

機關業務經檢討有下列情形之一者，法人化即為最適合之處理方式：

(一) 在屬公權力本質業務部分

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

(二) 在非屬公權力本質業務部分

業務雖可完全由市場機能取代，但有市場失靈之虞，而無公共信賴之顧慮者。即民眾並無此一業務仍屬於國家責任，應由國家自任或委託實施之強烈信賴及觀感。國家任務具有高度專業化、去政治化需求者，如公共電視基金會、國家實驗室。基於兩

岸、外交等特殊政治考量者，如國際合作發展基金會。

二、設置情形

行政法人的設置情形，依據「行政法人建制原則」，其設置之情形如下：⁴⁷

(一) 企業經營化

國家之公共任務不具強制性、適合積極採行企業化管理經營措施，而無由國家親自執行之必要者。在社會多元化與行政職能擴大的趨勢下，機關法人化的另一重要原因，在於政府功能與組織的企業經營化；尤其在給付行政的領域，政府任務的遂行，往往需要較具彈性、效率的運作方式。於此基礎下，機關的法人化，適足以將原本存在於科層制體系的行政服務，從組織中抽離出來，有效履行特定行政目的（包括作為承受權利的主體，例如接受捐贈），同時方便與人民之間建立利用關係。

(二) 去政治化

國家之公共任務有去政治化之強烈需求，不宜由國家親自執行者。政府的任務中，有部分業務依其性質不宜受到政治力的介入，包括來自國會直接的控制或上命下從的科層管控，則在組織上賦予其獨立的法律人格，為使其獲致獨立性的重要方式之一。

(三) 兩岸或外交之特別考量

⁴⁷同註 43。

國家之公共任務基於兩岸或外交關係之特別考量，不適合民營化者。乃因我國面臨極為特殊的兩岸關係以及較為不利的外交局勢，無法或較難以正常的國家機關名義與對岸或其他國家進行接觸或往來，故透過另設法人的方式，以資因應。

為明確表示現階段的兩岸政策的建構。擺脫兩岸意識形態的爭議，實事求是，建立兩岸有效溝通與交流的機制。以兩岸互動再為台灣經濟發展開拓新的契機。

(四) 民營化的過渡

政府機關長需受到審計、人事、預決算等法令層層束縛，以致再優秀的人才都不易提高經營效率，在現今國際化、自由化的世界潮流下，如果不能提高其經營競爭力，實很難在全球占有一席之地。再加上國內政經環境變遷；諸如貨幣供給長期居高，國內游資充斥，政府財政收入不足以支應快速增加之公共建設投資需要，績效常受批評等因素，因此不得不加快腳步，走向民營化的道路，希望民營彈性經營方式可帶來轉機與競爭力。

雖然國際化與自由化之趨勢，公營企業民營化已為不可抗拒之世界潮流，但由於政府法令不周及執行未盡周延等諸多因素，造成政策之推動並不夠順利，不時引起社會大眾之詬病，甚至有財團化、黨營化、賤賣國家財產、公股與民股經營權之爭等種種批評，民營化股價如果大幅縮水，也引起投資人的不滿。

另一方面，民營化後之企業亦面臨困難重重之經營壓力，包括：體制調適及文化差異的困難、資金籌措及人事負擔的沉重、

公股與民股經營權之爭、民營化與財團化之批評、現代化及知識化之困難等。因之，國家之公共任務如適合民營化，但因無法自給自足或其他因素，基於過渡階段之考量者，始先改制為行政法人。

肆、委外辦理

委外辦理意指將業務委託民間辦理，亦即政府仍為最後負責單位，但實際經營上則委託民間辦理。⁴⁸依其委託辦理之內容又可分成機關委外及業務項目委外兩類。

一、機關委外

指機關整體業務委託民間辦理而言。對於非公權力本質之業務，業務雖可完全由市場機能取代，但有市場失靈之虞，且民眾仍有此一業務應屬國家責任，須由國家自任或委託實施之強烈信賴及觀感時，宜採機關委外方式辦理。

於此情形，機關之名稱或形式雖仍存在，但已無實質內涵，性質上屬於去任務化或法人化之階段性措施。因此，應致力於去除公共信賴之疑慮，俾進一步法人化，甚至積極提供經濟誘因等各種方式，營造去任務化之條件。

二、業務項目委外

機關業務經檢討評估後，無應去任務化、地方化、法人化或

⁴⁸同上註。

機關委外情形，而保留由國家機關自行處理者，於有下列情形之一時，應積極推動對特定業務項目委外處理：(一) 公權力本質業務：民間具有處理之能力且適宜由其處理者。但屬國家之核心職能或性質上係由國家專任實施，例如須以武力等國家強制力實施者，不在適宜由民間處理之列。(二) 非公權力本質業務：可以引用企業精神管理降低經營成本者。

第二節 行政法人化的制度設計

從行政法人法草案的精神來看，改制（設置）行政法人可以依政策任務和運作性質選擇採用首長制或董事會制。茲分述如下：

壹、首長制與委員制

一、首長制

首長制亦稱獨任制或部長制(single head organization)，即一機關的事權交由一人單獨負責處理者，為首長制的組織，以美國的總統為代表，行政實際大權掌握於總統一人，國務員只是其部屬，國務會議僅備諮詢而已。茲將其優、缺點分析如下：

(一) 首長制之優點

首長制事權集中，責任明確。指揮靈敏，行動迅速，易於爭取時效。易於保守秘密。及減少不必要的衝突與磨擦。

(二) 首長制之缺點

首長制之首長個人易於操縱把持，獨斷獨行，不符合民主原則。且一人知慮有限，每囿於己見，對問題的考慮欠廣博周詳。精力亦有限，日理萬機，有不勝繁劇之苦。如無人牽制，易於營私舞弊，造成私人勢力。

二、委員制

一機關的事權交由若干人共同負責處理者，為委員制的組織。委員制亦稱為合議制或者稱為會的組織。瑞士的聯邦政府可為委員制的代表。所有決策經由開會決定，總統並無權決定任何大政方針，僅是名義上的國家元首，聯邦行政委員會才是真正有實權的機關，由七位委員共同負責。茲將其優、缺點分析如下：

(一) 委員制之優點

委員制能容納各方之意見，所謂集廣思益；且易於反映人民的意見，獲得社會的有力支持。在彼此相互牽制監督下，不易營私舞弊。且多數人分工合作，能減輕負擔。同時不受上級長官的過份干涉，而有較多的自主與自由，合乎民主主義的精神。

(二) 委員制之缺點

委員制責任不確定，事權不專一，功則相爭，過則相諉。委員之間，以地位相同，權責相若，易形成彼此的傾軋與排擠。力量不能集中，行動遲緩，每致效率低減，貽誤事機。討論研究，多人參加，難於保守機密。

貳、行政法人的制度設計

從該法草案對於行政法人組織之設計而言，基本上有三種型態：董事會、理事會、與單一首長制（第六條第一項）。但以該法第六條之精神來看，行政法人之領導機制設計應以董（理）事會為常態，單一首長制為例外。以行政法人之領導權運作之設計分析，應以董（理）事會之合議制為適當，以收相互諮詢與制衡之效果。⁴⁹

行政法人設立董事會與監事會，定期召開會議，前者決定重要的工作方針與決策，後者審查財務。這樣的組織形式與一般民間財團法人基本上並無二致。唯一的差別是，行政法人的財源直接來自國家的預算，而財團法人則屬於民間機構，必須自籌經費。行政院之所以大力鼓吹文教機構轉型為行政法人，主要就是因為這樣的組織既擁有民間基金會的活力、效率與彈性；又同時具有公家單位的穩定特質。

行政法人應設有董（理）事會，但得視其組織規模或任務特性，不設董（理）事會，而置首長一人。基本上，行政法人的設立、運作、監督等相關事項，乃參酌「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），因而僅設置首長一人，茲將其制度設計情形分述於下：

⁴⁹魯俊孟，〈行政機關行政法人化-行政鬆綁或行政脫序？〉，《國政研究報告》，憲政(評)092-101號，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-C-092-101.htm>，民 92.5.30。

一、董事會

行政法人董事之產生，由行政法人之監督機關，亦即中央各目的事業主管機關聘任之（第六條第二項）；董事長亦由行政法人之監督機關就董事中聘任一人或提請行政院院長聘任（第八條第一項）。董事會為行政法人之最高意思暨決策機關，其職權依草案第九條規定：

董（理）事會職權如下：

- 一、發展目標及計畫之審議。
- 二、年度營運（業務）計畫之審議。
- 三、年度預算及決算之審議。
- 四、規章之審議。
- 五、自有不動產處分或其設定負擔之審議。
- 六、其他重大事項之審議。

董（理）事會應定期開會，必要時，得召開臨時會議，由董（理）事長召集，並擔任主席。

監事或常務監事，應列席董（理）事會議。

行政法人董事成員背景應該涵蓋監督機關代表、與行政法人政策任務有關的專業人士，以及企業界人士。此外，為使董事會有能促成組織變革，董事能力的組合上，要有一定比例的董事具備企業管理和財會專業能力，可使行政法人自主管理，保有運作彈性和決策效率。⁵⁰

⁵⁰ 陳銘薰·劉坤億·蔡淑美，〈行政法人公司治理模式可行性〉，行政院人事行政局，民93年。

以董事會或董事長來替代監督機關管理行政法人，可使行政法人自主管理，保有運作彈性和決策效率，同時監督機關可以以董監事任免權，要求董事會對監督機關負責，從而落實政策責任。

二、監事會

理事會與董事會之性質有所不同，為強化理事會之內部民主性及理事長之代表性，於第八條第二項明定行政法人設理事會者，由理事互推一人為理事長，理事會之職權，依行政法人草案第十條規定：

監事或監事會職權如下：

- 一、年度營運（業務）決算之審核。
- 二、營運（業務）、財務狀況之監督。
- 三、財務帳冊、文件及財產資料之稽核。
- 四、其他重大事項之審核或稽核。

第三節 行政法人的組織結構與功能

壹、行政法人的組織結構

一、人事權

作為一個行政法人，應該有人事自主權，亦即有權自訂人事規章，依自己專業需要用人，而所用之人就不具國家公務員任用資格。這就是所謂人事法規的鬆綁。行政法人法草案第五條規定「行政法人應擬訂人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及

其他規章，提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。」

然而，國家仍保有對行政法人的人事監督權，但得對特定職位者要求需具備一定資格，如要求需具有一定職等的國家公務員資格，或具一定學經歷。有學者傾向於主張行政法人的決策階層（如理事長、理監事）應具備國家公務員資格。亦有學者則認為應分開情形來看，即社團法人性質的行政法人，因決策階層是由社員依民主原則由下而上所選任，國家對其人選較無從掌握，所以為確保行政法人的決策品質，國家就有必要預設決策階層的一定資格；又營造物法人或財團法人，因其決策階層原本就須由國家所任免，國家在對人事保有絕對掌控權的情況下，似乎就沒有預設一定資格之必要了。然為避免行政法人的關鍵職位淪為政治分贓或酬庸的祭品，至少在現階段的台灣要求其應具一定資格，不無理由。但在目前行政法人法草案中並無規定決策階層需具一定資格。

機關（構）行政法人化目的之一，在於人事自主性，為使行政法人得以羅致優秀且適任之人才，而不受限於現行法令之規定，草案爰規定，行政法人應制定人事管理規章，報經監督機關備查或核定後實施，其進用之人員不具公務人員身分，並依其人事管理規章辦理。而現職員工則採「保留身分，權益不變」的原則規範之。根據「行政法人法」草案，行政法人之人事組織如下：

（一）首長

依該法草案第十三條：「行政法人置首長者，應為專任，由監督機關或提請行政院院長聘任；解聘時，亦同。」可見行政法人不設董（理）事會，則置首長一人。且應為專任及其聘任與解

聘。如其代表人為董事長者，其之選（解）任，宜採行由監督機關首長或監督機關提請行政院長聘任（解聘）方式為之，代表人原則上並應為專任。至於首長之職稱，得由行政法人審酌其組織及任務特性，作不同之設計，並於行政法人個別組織法律或通用性法律明定。

（二）董（理）事會

依該法草案第八條：

行政法人設董事會者，置董事長一人，由監督機關就董事中聘任或提請行政院院長聘任；解聘時，亦同。行政法人設理事會者，置理事長一人，由理事互推一人為理事長，由監督機關聘任或由監督機關提請行政院院長聘任；解聘時，亦同。董（理）事長對內綜理行政法人一切事務，對外代表行政法人。

因此，行政法人原則上應設董事會，惟情形特殊者，得另作規範；設董事會者，董事人數以十一人至十五人為原則，其人選得依政策及專業性之需要，分作不同之規範，並得由目的事業主管機關選任（派），其中一定比例以上之董事得為專任；有關董事之積極（消極）資格、任期等重要事項，於行政法人設置基準或通則性法律或組織法律中予以規範。董（理）事、監事應遵守利益迴避原則，不得假借職務上之權力、機會或方法，圖謀本人或關係人之利益；其利益迴避之範圍，由監督機關定之。

（三）職員

依草案第十九條：

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，其權利義務關係，應於契約中明定。董（理）事、監事之配偶及其三親等以內血親、姻親，不得擔任行政法人總務、會計及人事職務。行政法人置首長者，不得進用其配偶及三親等以內血親、姻親，擔任行政法人職務。

因此，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，其權利義務關係，應於契約中明定。行政法人置首長者，於進用相關人員擔任行政法人職務時，為避免其濫用私人，不得進用其配偶及三親等以內血親、姻親，擔任行政法人職務。又董（理）事、監事之配偶及其三親等以內血親、姻親，亦不得擔任行政法人總務、會計及人事職務。

二、財政權

（一）會計制度

草案第三十一條規定：

行政法人之會計制度，依行政法人會計制度設置準則訂定。前項會計制度設置準則，由中央主計機關定之。行政法人財務報表，應委請合格會計師進行財務報表查核簽證。

因此，行政法人為使各行政法人之會計制度有一致性及衡平性之標準，故其會計制度，明定由中央主計機關訂定之會計制度設置準則，以供各行政法人遵循。

(二) 會計制度

草案第三十二條規定：

原機關（構）改制為行政法人業務上有必要使用之公有財產，得採捐贈、出租或無償提供使用等方式為之；採捐贈者，不適用預算法、國有財產法等相關規定。

行政法人設立後，因業務需要得價購公有不動產。土地之價款，以當期公告土地現值為準。地上建築改良物之價款，以稅捐稽徵機關提供之當年期評定現值為準；無該當年期評定現值者，依公產管理機關估價結果為準。

行政法人以政府機關核撥經費指定用途所購置之財產，為公有財產。

第一項出租、無償提供使用及前項之公有財產以外，由行政法人取得之財產為自有財產。

公有財產之管理、使用、收益等事項，依其他法律之規定；其他法律未規定者，由監督機關另定辦法規範之。

公有財產用途廢止時，應移交各級政府公產管理機關接管。

可見行政法人之公有財產係以政府機關核撥經費指定用途所購置之財產及出租或無償提供使用之公有財產為其範圍，其餘則屬行政法人之自有財產，而有關於自有財產之管理運用，除了不動產的處分或其設定負擔外，監督機關並不介入。並規定政府機關於核撥行政法人經費時，應依法定預算程序辦理，並受審計監督；行政法人所舉借之債務以具自償性質者為限，預算執行結果，如有不能自償之虞時，應即檢討提出改善措施報請監督機關核定。

至於財務自主權，除非另受國家經費補助，否則其預算之編制是不送立法院審查的，也就是說完全由其內部的意思機關（董

事會或理事會)負責審議,不受預算法之限制,甚至財務之審計也可排除審計法之拘束,而由法人自設的監察機關(例如監事會)負責審計。當然,為防行政法人尾大不掉,國家有權甚至有義務對行政法人作程度不等的財務監督,如規定行政法人的預算經其意思機關審議後,尚須經負責監督的特定國家行政機關核定,並送立法院備查。審計方面則如規定應受國家審計人員的隨時抽查。

行政法人建制上欲解免來自行政機關性質之限制,有兩大領域亟需鬆綁,其一為組織、人事,其次為財務、會計。而行政法人欲達成其設置目的,必須有人與物的資源。因此,其財源與預算乃是建制能否成功的關鍵問題。

因之,行政法人建制原則有如下之規定:

- 1.舊有組織改制為行政法人業務上必需使用公有財產者,採行捐贈、無償提供使用、出租方式為之。
- 2.行政法人設置後,因業務有需要使用公有土地者,得按當期公告土地現值價購。
- 3.行政法人對於有關公有財產之管理、使用、收益等事項,應於相關法律中明文規範。

三、立法權

由於行政法人為一全新型態的公法人,因此有關其權利能力均無前例可循,而必須自行設計。然只要是法人即得為權利義務之歸屬主體,即具有程序法上的當事人能力;但例如統治團體才能享有的法規制定權,行使公權力的權限等,在行政法人是否仍屬當然享有?不無疑義。

行政法人負有執行特定公共任務之使命，依行政法人法草案第五條第二項規定：「行政法人就其執行之公共任務，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，得訂定規章，並提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。」可見行政法人就其執行之公共任務，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，可訂定對外發生效力之規章，但必須提請董（理）事會通過後，報請監督機關備查。然而基於限制人民權利必須有法律或法律授權之命令方得行之的概念，行政法人亦應和一般行政機關一樣，不得在毫無法律授權下自行立法限制人民權利，否則將使人民之權利遭受非法之損害。

四、監督權

行政法人在監督機關監督方面，依行政法人法草案第十四條規定：

監督機關之監督權限如下：

- 一、發展目標及計畫之核定。
- 二、規章、年度營運（業務）計畫與預算、年度執行成果及決算報告書之核定或備查。
- 三、財產及財務狀況之檢查。
- 四、營運（業務）績效之評鑑。
- 五、董（理）事、監事之聘任及解聘。
- 六、董（理）事、監事於執行業務違反法令時，得為必要之處分。
- 七、行政法人有違反憲法、法律、法規命令時，予以撤銷、變更、廢止、限期改善、停止執行或其他處分。

八、自有不動產處分或其設定負擔之核可。

九、其他依法律所為之監督。

監督機關應成立行政法人績效評鑑委員會，其委員包括有關機關代表、學者專家及社會公正人士等，並就核撥行政法人經費提出建議，以使評鑑結果更具公正性與客觀性。行政法人之年度營運（業務）計畫及預算等均應報監督機關核定或備查。依行政法人法草案第十六條規定：

績效評鑑委員會任務如下：

- 一、行政法人年度執行成果之考核。
- 二、行政法人營運（業務）績效及目標達成率之評量。
- 三、行政法人經費核撥之建議。

對行政法人之監督，又可分為內部監督與外部監督。茲分述如下：

（一）在內部監督方面

為達成經營彈性及追求效率之設立目的，行政法人內部監督機制可透過董（理）事會及監事會（或監事）予以監督。並建立健全會計制度，採權責發生制及一般公認會計原則。

行政法人如置首長者，考量其內部監督機制仍有存在之必要，並參諸日本獨立行政法人制度，於行政法人首長之外，亦設有監事之規定，故行政法人如因考量組織規模、任務特性等因素不設董（理）事會，而置首長時，仍應設監事或監事會。

(二) 在外部監督方面

1. 在輿論監督方面

行政法人係以績效為導向之組織體，雖然不宜於事前予以過多掌控，惟仍應有詳密之事後監督設計。為使行政法人之相關資訊予以公開化及透明化，以接受輿論之監督，本法草案規定，行政法人資訊依政府資訊公開法有關主動公開及資訊公開之規定；應將營運狀況，向監督機關提送年度報告，並定期主動公開相關資訊，俾促進公眾輿論之監督，作為公眾輿論監督的手段。在政府資訊公開法施行前，依行政資訊公開辦法有關規定。

2. 在立法監督方面

設立行政法人係為辦理國家公共任務，某種程度而言，還涉及國家公權力之執行，其設立之法律，仍須經立法院審議通過。另政府機關核撥行政法人之經費，應依法定預算程序辦理，亦須受到立法院的監督。

行政法人之預算編列，由董事會負責審議後，報請監督機關核定，不送立法院審查，故立法院無權審議行政法人之預算，且不得強制要求其代表人到立法院備詢。

3. 在監察監督方面

監察院不得對於行政法人及其代表人、職員行使彈劾、糾舉或糾正之權，僅能透過監督機關間接監督之。

在監察監督方面，依憲法第九十條規定，監察院為國家最高監察機關。復依憲法第九十七條第二項規定：「監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案。」以本法草案之立法目的，係在規範「行政法人」，而非用以限制監察院職權之行使，為避免與本法草案之立法意旨有所牴觸及紊亂權力分立之憲政制度，同時考量行政法人部分人員仍具公務人員身分，監察院自得依監察法等相關法令之規定，對其行使監察權，而無須於草案中明定。在審計監督方面，草案規定，行政法人決算報告書，審計機關得審計之；審計結果，得送有關機關作必要之處理。

4.在考試監督方面

而由於行政法人之職員原則上不具公務員身份，故除過渡期之權益保障外，亦不受考試院之監督。換言之，居於行政權之延長線上的行政法人，在水平層次不受立法權、監察權及考試權之一切監督，欲行政府監督，則只有透過監督機關間接為之。然監督機關對於行政法人原則上僅為適法性監督，不得為適當性監督，但對於委託事項，得為適法及適當性監督。

貳、行政法人的功能

在推動政府組織改造各種策略選項，「行政法人」是一項重要制度設計，也是政府改造重要一環，概念上是全新的。也更期於行政法人完成推動後，使政府組織的改造得以克竟其功，提昇國家資源配置效益、提昇為民服務品質。而「行政法人法」草案是要提供一個組織變革的「軌道」，因而在實施行政法人制度，根

據「行政法人法」草案分析功能如下：⁵¹

一、增加用人彈性

我國行政機關的組織形態是以公務人員為主力，對於公務人員的考試、任用、考銓與其身分、待遇及權益保障等，有公務人員考試法、任用法（及聘用人員聘用條例等）、陞遷法、考績法、俸給法、保障法、保險法、撫卹法、退休法等綿密的規範。相對而言，對於部分需要相當專業性及技術性人才的業務，例如各類文教、研究機構及博物館等，由於待遇、職位等受限於法令規定，反而形成進用上的窒礙，無法網羅適當人才。行政法人在人事進用、管理及待遇等方面，可以更有彈性。

二、避免過多會計或採購的限制

為防止貪瀆、浪費並提昇採購效率及品質，有關政府會計及採購作業、目前亦有綿密的規定。不過對於部分性質特殊的業務，例如文物典藏、修復或學術研究等，卻反而可能形成束縛及窒礙，不利業務推展。行政法人在會計及採購上可做特別的處理，解決此一問題。

三、強化經營責任及成本效益

現行由行政機關實施公共任務的方式，雖然有政治責任及成本效益概念，惟對於部分業務，容易因為行政一體的制度特性而混淆經營責任，對於須特別講究成本效益者亦難以精細衡量。行

⁵¹ 陳月春，〈行政法人推動實例—國立中正文化中心改制行政法人之簡介〉，《公務人員月刊》，第 93 期，民 93.3，頁 24-31。

政法人在獨立自主運作及績效評估方面，可以透過相關機制的建立，強化經營責任及成本效益。

四、容納多元參與決策可能

行政法人在意思決定即決策機關的組成上，可以有多元參與，因此比一般行政機關更能有效照顧多元利益；再者，亦可將業務執行由行政機關轉移至行政法人，藉法令規範及業務執行權限分離，避免球員兼裁判的爭議。

五、營運上有彈性

根據現行「行政法人法」草案之規範發現，由於行政機關事前需受預算與財務法規限制，易導致業務執行彈性不足與缺乏行政效率等種種弊端，而行政法人就此等問題，可採事後說明及財務公開等監督方式，得以獲得較有彈性、有效果之營運方式。⁵²

六、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，確保國家任務有效的履行；另一方面則釐清其公共任務特性，將之保留在公法領域，以強化監督並避免混淆私法體系。就行政法人與行政機關之差異性而言，行政機關原則上是一行政體，國家可以全面為適法性及適當性監督和指揮，對於國家任務可整體掌控，惟對於具特殊性質或有特別需求之機關（構），國家介入太深，且人事、

⁵²路蓮婷，〈行政法人制度之初探，以我國「行政法人」法草案為例（下）〉，《研習論壇》，第38期，民93.2，頁34-35。

會計及財產管理等缺乏彈性無法因應，容易產生行政效能問題。至於行政法人則具有獨立的法人人格，僅受適法性監督（範圍由個別組織法律決定），對於具特殊性質或有特別需求者，可藉此鬆綁現行行政機關有關人事、會計等制度的束縛，並依專業化等需求量身裁製設置之法源依據。

七、避免成立財團法人可能衍生問題

財團法人係以服膺自治為原則，是一種捐助財產的集合體，透過向法院登記程序而取得法人人格（於登記前尚應經主管機關的許可）。此種行政機關捐助成立財團法人並將自身任務委託執行，常產生財團法人依附於行政機關的現象，法人成立目的既僅侷限於完成行政機關委託之任務，一旦缺乏行政機關的奧援，即無法獨立存在。實務上行政機關亦視其為其職能之延伸，相關人員亦易基於衡平考量，於預算、人事、待遇上，與行政機關強求一致，欠缺彈性。

八、適度鬆綁政府會計和採購的限制

為有效防制貪瀆、浪費並提昇採購效率及品質，有關政府會計及採購目前亦有相當綿密之防弊規定，對於部分性質特殊的業務，例如文物典藏維護、學術研究等，形成束縛及窒礙，不利業務的推展。行政法人制度在會計及採購方面，可以作適性之特別處理。

九、強化經營責任及成本效益

行政機關的特質，在於落實國家公權力之執行，施政講求公

平與正義，有時無法兼顧成本與效率。惟政府職能中，亦有可以參採企業精神，課以經營責任，強調成本效益之部分。行政法人在獨立自主運作及績效評估方面，可以透過相關績效評鑑機制的建立及內部、外部適當監督機制之健全，以強化經營責任及成本效益。

十、開放多元參與公共服務

行政機關所執行之公共服務，因部分具有照顧多元利益及需使用者付費等性質，另以其機關屬性而言，亦具有隸屬關係及行政一體特性，遂由其辦理易被質疑為專權擅斷或欠缺正當性，例如：文化事務、社會福利、社會保險等；又因行政機關主管遊戲規則之訂定，亦易衍生球員兼裁判爭議。行政法人的意思機關係採多元參與，民主運作，較諸一般行政機關更能有效地照顧多元利益，公共服務之執行由行政機關轉移至行政法人，藉由制度設計制定與業務執行權限的分離，可以避免球員兼裁判的爭議。

參、我國行政法人與日本獨立行政法人之比較

我國行政法人制度主要係參仿日本「獨立行政法人」制度。均期藉由中央行政組織的重整，精簡國家行政組織，促進地方分權及民營化，建立小而能，精而優之政府，以求國家行政的減量及效率化。

但我國行政法人制度與日本「獨立行政法人」制度仍有不同之處，茲列表4-1區分如下：

表4-1 我國行政法人制度與日本「獨立行政法人」制度之比較

	日本獨立行政法人	我國行政法人
基本理念及思考方向	關於公共性事務、事業，設置具有獨立法人格之法人；在管理上增進彈性、效率；在服務上提昇品質；在營運上改善財務條件。	同左
對象業務性質	凡屬政策執行部門，不需由政府辦理之業務，且委託民間辦理又有怠於執行顧慮者，及需由公共部門獨立辦理者，均由行政機關分離出來，另成立獨立行政法人。	具有專業需求或須強化成本效益及經營效能，不適合政府機關推推動，不宜交由民間辦理，且涉及公權力行使程度較低者。
法源	1998年制定通過「中央省廳改革基本法」，規範獨立行政法人，1999年陸續完成獨立行政法人通則法及相關整備法。	1 行政法人法，但尚未立法通過。 2 尚無相關配套法源。
組織	設「法人之長」一人及監事，但依個別法亦得設置其他負責人（役員）關於各獨立行政法人之「法人之長」名稱、其他負責人之名稱及員額，以及監事之員額，依個別法訂定。	應設董（理）事會，但得視組織規模或任務特性之需要，不設董（理）事會，置首長一人。
經營者之任命	法人之長由主管省廳首長任命，監事亦同，其他負責人由法人之長任命。	行政法人如設董事會者，置董事長一人，由監督機關就董事中聘任或提請行政院院長聘任；解聘時，亦同。如置首長者，由監督機關或提請行政院院長聘任；解聘時，亦同。
職員之身份	依業務內容之性質，可分為國家公務員及非國家公務員兩類。原機關（構）現有編制人員仍具公務人員身份，並仍得有互助等福利制度之適用，維持以前具公務員身分時得以享受之福利厚生水準，在俸給方面同時導入反映業績之制度。	進用之人員不具公務人員身份，原機關（構）現有編制人員仍具公務人員身份。
營運	須提營運計畫，依據營運計畫執行。	須提營運計畫，依據營運計畫執行。
監督機關	由各主管省廳作必要之監督，包括人事有關事項、設定業務目標、考評成果、審核財務報表、選任監察人協助內部稽核及財產運用之控管等。	行政法人法草案雖有規定監督機關機制，惟並未規定主管之監督機關為誰。

會計及財務	不適合採取獨立會計制度者，以國家交付金等必要性財政措施為之。另其財源尚可來自自我收入。	除接受政府機關核撥財源外，亦有自有財源。
評鑑	各主管內閣府及各省在其內部設有「獨立行政法人評鑑委員會」，執掌獨立行政法人業務實績有關之評鑑。	監督機關應設「行政法人績效評鑑委員會」，負責評鑑行政法人之績效。
實施現況	迄2005年6月時，已成立及將成立之獨立行政法人之機關(構)共計有120個。	僅國立中正文化中心正式實施。

資料來源：游慶生，〈我國公立博物館行政法人化可行性初探〉，
《T&D飛訊》，第27期，民93，頁7-10。

第五章 我國設立行政法人的制度整備作為

第一節 通則性法制之規定

行政法人法草案業經提行政院第二八三三次會議及考試院第十屆第三十次會議通過，並於九十二年四月二十二日經行政院、考試院會銜送請立法院審議，基於立法院職權行使，屆期不連續原則，至今尚未通過。本研究係就草案分析，計分總則、組織、營運（業務）及監督、人事及現職員工權益保障、會計及財產、附則共六章，計四十一條。

行政法人法草案係定位為基準法，其目的在於就行政法人共通事項作原則性規範，以為行政法人個別組織法律或通用性法律制定之導引。其主要內容（如表5-1），分別說明如下：⁵³

⁵³ 同註43。

表5-1 「行政法人法」草案內容重點說明一覽表

項次	說 明	相關條文
一	揭示本法之立法目的、行政法人之定義及監督機關。	第一條、第二條及第四條
二	行政法人應擬訂人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章；行政法人就其執行之公共任務，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，得訂定規章，並提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。	第五條
三	行政法人原則上應設董（理）事會，得視其組織規模、任務特性，不設董（理）事會者，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。	第六條
四	董（理）事長之聘任方式與職權、董（理）事會及監事會之職權。	第八條至第十條
五	行政法人置首長者，應為專任及其相關規定。	第十三條
六	監督機關之監督權限及監督機關應設行政法人績效評鑑委員會與其任務	第十四條至第十六條
七	行政法人應訂定發展目標與計畫、年度營運（業務）計畫與預算及行政法人應提報年度執行成果與決算報告書之程序與期限之規定。	第十七條及第十八條
八	行政法人進用人員，依其人事管理規章辦理，不具公務人員身分；行政法人置首長者，不得進用其配偶及三親等以內血親、姻親，擔任行政法人職務；董（理）事、監事之配偶及其三親等以內血親、姻親，不得擔任行政法人總務、會計及人事職務。	第十九條
九	原機關（構）現職員工之移撥安置、加發慰助金或月支報酬、保險年資損失補償及相關權益保障規定。	第二十條至第二十九條
十	行政法人之會計制度及財務報表應委請合格會計師進行查核簽證之規定。	第三十條及第三十一條
十一	行政法人公有財產、自有財產之定義及公有財產之管理、使用、收益等規定。	第三十二條
十二	政府核撥行政法人經費，應依法定預算程序辦理，並受審計監督。	第三十三條
十三	行政法人之舉債限制、辦理採購相關規定，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之規定。	第三十四條至第三十六條
十四	對行政法人之行政處分不服者，得依訴願法之規定，向監督機關提起訴願。	第三十七條
十五	行政法人解散之條件與程序及解散後人員、財產及相關	第三十八條

	債務處理之規定。	
十六	行政院以外之中央政府機關及地方機關（構）有行政法人化之需求時，得準用本法之規定。	第三十九條
十七	行政法人為國立大學者，得依大學之特性，就組織、運作、評鑑、監督、會計、財產及財務事項另以法律為特別之規定。	第四十條

資料來源：路蓮婷，〈行政法人制度之初探以我國「行政法人」法草案為例（下）〉，《研習論壇》，第38期，民93.3，頁27-38。

壹、法律定位

行政法人法是定位為基準法性質，以規範各類型行政法人的共通事項，以便機關法人化時，制定組織法律或通用性法律之母法（第一條）。為因應實際運作需要，行政法人個別組織法律或通用性法律並得在母法所定基準之下，依其組織特性、任務進一步特別設計（第二條第三項）。

貳、營運自主與監督

行政法人應定訂營運計劃，監督機關對於行政法人的營運，原則上僅採適法性監督。為期行政法人得以有效運作，並賦予其一定程度之自主性，行政法人應審酌其任務、性質及其需求等因素，擬訂其內部人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章，提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。（第五條第一項）又因行政法人仍肩負執行特定公共任務之使命，爰明定行政法人就其執行之公共任務，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，可訂定對外發生效力之規章，並提請經董（理）事會通過後，報請監督機關備查（第五條第二項）。

參、有意思決定機關

行政法人原則上應設董事會（第六條第一項），但考量部分行政法人因內部民主性及成員代表性為其組織特性，參採國內外財團法人及特殊公法人組織型態，並為與董事會組織有所區隔，但得視組織及任務特性，不設董（理）事會，而置首長一人，但依其特性，得設理事會為其意思機關。

肆、財務方面

行政法人草案規定，行政法人之會計制度，依行政法人會計制度設置準則訂定（第三十一條第一項）；行政法人之公有財產係以政府機關核撥經費指定用途所購置之財產及出租或無償提供使用之公有財產為其範圍，其餘則屬行政法人之自有財產，而有關自有財產之管理運用，除了不動產的處分或其設定負擔外，監督機關並不介入（第三十二條第一項）。

草案中並規定，政府機關於核撥行政法人經費時，應依法定預算程序辦理，並受審計監督（第三十三條）；行政法人所舉借之債務以具自償性質者為限，預算執行結果，如有不能自償之虞時，應即檢討提出改善措施報請監督機關核定（第三十四條）。財務規劃原則上由行政法人自主，僅保留監控機制。

行政法人辦理採購，應本公開、公平之原則，並應依我國締結簽訂條約或協定之規定，除符合政府採購法第四條所定情形，應依該規定辦理外，不適用該法之規定（第三十五條）。

伍、人事方面

茲以機關（構）行政法人化目的之一，在於人事自主性，為使行政法人得以羅致優秀且適任之人才，而不受限於現行法令之規定，草案中乃規定，行政法人應制定人事管理規章，報經監督機關備查或核定後實施，其進用之人員不具公務人員身分，並依其人事管理規章辦理（第十九條）。

另行政法人化成敗之主要關鍵之一，在於現職員工之支持，爰本法草案採「保留身分，權益不變」原則規劃，為過渡期間採行之必要措施。於草案中明定原機關（構）改制為行政法人時，現有編制內依公務人員任用法律任用、派用公務人員隨同移轉行政法人繼續任用者，仍具公務人員身分；其任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福利及其他權益事項，均依原適用之公務人員相關法令辦理。（第二十條）但不能依原適用之公務人員相關法令辦理之事項，由行政院會同考試院另定辦法行之。

聘僱人員、駐衛警察及技工、工友（含駕駛）之權益保障事項，亦於草案中第四章作周全之規範；又為使各機關（構）行政法人化時，對現職員工權益保障之規定，有一致性、衡平性標準，以避免形成援比現象，爰於草案中明定，行政法人之個別組織法律或通用性法律規定有關現職員工權益保障事項，不得與母法為不同之規定。

陸、採行績效評鑑制度

在立法監督方面，既然設立行政法人係為辦理國家公共任務，某種程度而言，還涉及國家公權力之執行，其設立之法律，

仍須經立法院審議通過。另政府機關核撥行政法人之經費，應依法定預算程序辦理；亦須受到立法院的監督。在監察監督方面，依憲法第九十條規定，監察院為國家最高監察機關。

復依憲法第九十七條第二項規定：「監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案。」以草案之立法目的，係在規範「行政法人」，而非用以限制監察院職權之行使，為避免與草案之立法意旨有所牴觸及紊亂權力分立之憲政制度，同時考量行政法人部分人員仍具公務人員身分，監察院自得依監察法等相關法令之規定，對其行使監察權，而無須於草案中明定。在審計監督方面，草案中規定，行政法人決算報告書，審計機關得審計之；審計結果，得送有關機關作必要之處理。

在輿論監督方面，茲以行政法人係以績效為導向之組織體，雖然不宜於事前予以過多掌控，惟仍應有詳密之事後監督設計。為使行政法人之相關資訊予以公開化及透明化，以接受輿論之監督，本法草案規定，行政法人資訊依政府資訊公開法有關主動公開及資訊公開之規定，依行政資訊公開辦法有關規定（第三十六條）。

在監督機關監督方面，監督機關應成立行政法人績效評鑑委員會（第十五條），其委員包括有關機關代表、學者專家及社會公正人士等，並就核撥行政法人經費提出建議，以使評鑑結果更具公正性與客觀性。行政法人之年度營運（業務）計畫及預算等均應報監督機關核定或備查（第九條）。在內部監督機制方面：行政法人內部監督機制可透過董（理）事會及監事會（或監事）予以監督。

柒、明定設置機關（機構）

行政法人法為考量行政院以外之中央政府機關（第三十九條第一項）及地方自治團體如有行政法人化之可能及需求時，得準用之（第三十九條第二項）。換言之，行政院以外之中央政府機關及地方自治團體如有執行特定公共任務之必要，可依行政法人法之規定設置行政法人。

國立大學行政法人化仍屬該法之適用範圍，惟因考量大學自治，為使其運作更為靈活，並符合大學之特性及需要，有關行政法人為國立大學者，除本法第四章有關現職員工權益保障事項應依本法規定外，得依大學之特性，就組織、運作、評鑑、監督、會計、財產及財務事項，另以法律為特別之規定（第四十條）。

第二節 專法性立法之規範

壹、母法的設計

設置行政法人的理由之一即為使該業務具有「企業性」，適合導入成本概念，如此一來，行政法人不免帶有半官半民的性質。依行政法人法第一條規定：「為規範行政法人之設立、組織、運作、監督及解散等共通事項，確保公共任務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益，增進國民福祉，特制定本法。」

因之，行政法人化係定位為基準法，其目的在於就行政法人法共通性事項作原則性規範，以提供個別行政法人立法時之導引，並避免制度性之歧異，但機關業務行政法人化時仍應有個別

性或通用性法律作為法源依據，並得於行政法人法所定基準之上，依其組織特性、任務屬性進一步特別設計規定。

貳、法人之分類

行政法人法草案第一條第三項規定：「行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。」因此，行政法人應依制定之組織法律設立；但考量立法經濟，行政法人之目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之，如「大學法」、「博物館法」等。

依行政法人草案第三十九條規定：「本法於行政院以外之中央政府機關，設立行政法人時，準用之。地方自治團體得準用本法之規定制定自治條例，設立行政法人。」行政院為考量行政院以外之中央政府機關及地方機關，如有行政法人化之可能及需求時，得準用之，亦即，行政院以外之中央政府機關，及地方自治團體為執行特定公共任務，準用行政法人設立具人事及財務自主性之公法人。

依行政法人草案第四十條規定：「行政法人為國立大學者，得依大學之特性，就組織、運作、評鑑、監督、會計、財產及財務事項，另以法律為特別之規定。」可見國立大學行政法人化仍屬行政法人之適用範圍，惟因考量大學自治，為使其運作更為靈活，並符合大學之特性及需要，有關行政法人為國立大學者，除行政法人法第四章有關現職員工權益保障事項規定外，得依大學之特性，就組織、運作、評鑑、監督、會計、財產及財務事項，另以法律為特別之規定。

第三節 過渡性權利之保障

行政法人化成敗之主要關鍵之一，在於現職員工之支持，於草案中採「保留身分，權益不變」原則規劃，為過渡期間採行之必要措施。

壹、在人事權方面

原機關（構）改制為行政法人時，現有編制內依公務人員任用法律任用、派用公務人員隨同移轉行政法人繼續任用者，仍具公務人員身分；其任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福利及其他權益事項，均依原適用之公務人員相關法令辦理。

但不能依原適用之公務人員相關法令辦理之事項，由行政院會同考試院另定辦法行之。至聘僱人員、駐衛警察及技工、工友（含駕駛）之權益保障事項，亦於草案第四章作周全之規範。又為使各機關（構）行政法人化時，對現職員工權益保障之規定，有一致性、衡平性標準，以避免形成援比現象，行政法人之個別組織法律或通用性法律規定有關現職員工權益保障事項，不得有不同之規定。

針對原機關（構）現有編制人員之身分保障之作法，分析如下：

一、公務人員

原機關（構）現有編制內依公務人員相關任用法律任用、派用公務人員於機關（構）改制之日隨同移轉行政法人繼續任用者，仍具公務人員身分；其任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福利及其他權益事項，均依原適用之公務人員相關法令辦理。（草案第二十條），但依行政法人法草案第二十一條規定：「原機關（構）公務人員不願隨同移轉行政法人者，由主管機關協助安置；」可知公務人員依自己之意願去選擇隨同移轉行政法人繼續任用或不願隨同移轉行政法人；惟不願隨同移轉行政法人，則由主管機關協助安置。

二、聘用人員

原機關（構）現有依聘用人員聘用條例及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘用及約僱之人員，其聘僱契約尚未期滿且不願隨同移轉行政法人者，於機關（構）改制之日辦理離職，除依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規定辦理外，並依其最後在職時月支報酬為計算標準，一次加發七個月之月支報酬。但契約將屆滿人員，依其提前離職之月數發給之。其因退出原參加之公教人員保險或勞工保險，有損失公保或勞保投保年資者，並發給保險年資損失補償。（草案第二十二條）

三、駐衛警察

原機關（構）現有依各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法進用之駐衛警察，不願隨同移轉行政法人者，由主管機關協助安置；或於機關（構）改制之日依其適用之退職、資遣法令辦理退職、資遣，並一次加發七個月之月支薪津。但已達屆齡退職之人員，依其提前退職之月數發給之。其因退出原參加之公保，有損

失公保年資者，並發給保險年資損失補償。（草案第二十三條）

四、工友

原機關（構）現有依事務管理規則進用之工友（含技工、駕駛），不願隨同移轉行政法人者，由主管機關協助安置；或於機關（構）改制之日依其適用之退休、資遣法令辦理退休、資遣，並一次加發七個月之餉給總額慰助金。但已達屆齡退休之人員，依其提前退休之月數發給之。其因退出原參加之勞保，有損失勞保投保年資者，並發給保險年資損失補償。（草案第二十四條）

貳、在財政權方面

依行政法人之建制原則，行政法人之財政有如下之規定：

一、舊有組織改制為行政法人業務上必需使用公有財產者，採行捐贈、無償提供使用、出租方式為之。其出租、無償提供使用及前項之公有財產以外，由行政法人取得之財產為自有財產。

二、行政法人設置後，因業務有需要使用公有土地者，得按當期公告土地現值價購。

三、行政法人對於有關公有財產之管理、使用、收益等事項，應於相關法律中明文規範。公有財產之管理、使用、收益等事項，依其他法律之規定；其他法律未規定者，由監督機關另定辦法規範之。公有財產用途廢止時，應移交各級政府公產管理機關接管。

行政法人法草案第三十二條：「原機關（構）改制為行政法

人業務上有必要使用之公有財產，得採捐贈、出租或無償提供使用等方式為之；採捐贈者，不適用預算法、國有財產法等相關規定。」

又行政法人設立後，因業務需要得價購公有不動產。土地之價款，以當期公告土地現值為準。地上建築改良物之價款，以稅捐稽徵機關提供之當年期評定現值為準；無該當年期評定現值者，依公產管理機關估價結果為準。

因之，行政法人以政府機關核撥經費指定用途所購置之財產，為公有財產；而公有財產之管理、使用、收益等事項，依其他法律之規定。其他法律未規定者，則由監督機關另定辦法規範之。公有財產用途廢止時，應移交各級政府公產管理機關接管。

第四節 發展性機制之形塑

行政法人制度之內涵，是藉由鬆綁現行人事、會計等法令之限制，由行政法人訂定人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及相關規章據以實施，並透過內部、外部適當監督機制及績效評鑑制度之建立，以達專業化及提升效能等目的。

對於行政法人之發展，實應有以下之作法：

壹、加強對行政法人制度之討論與說明

行政法人是從日本的「獨立行政法人制度」借用而來，而獨立行政法人制度又是參考英國的agency而創的制度。大多數國人尚

且未聽過這個名詞，更不用說了解其意涵。政府在參考他國的行政組織時，應該經過充份的說明。⁵⁴

我國行政法人主要是引用他國經驗所建構出來的，國人對此一名詞並不十分瞭解其意涵。因此，能加強此一方面之溝通、說明與討論，方能使行政法人制度更符合國情。⁵⁵

貳、制度的規劃與執行應考量組織的實際狀況

制度的規劃與執行應考量組織的實際狀況，而非一體適用依目前行政法人法草案，對國內適用行政法人化機關（構），提出六大類，而此六類之機關其實際狀況，組織任務與目的，是應配合各機關的特性來調整，並非為一體適用，否則如僅為政府開源節流、人事精減、組織縮減等目的，而抹煞該機關的功能，得不償失。⁵⁶如依行政法人法草案第一條第三項規定：「行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。」因之，行政法人之目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之，如「大學法」、「博物館法」等。

參、應妥善處理公務人員權益之問題

行政法人草案，雖已對組織若改為行政法人，該組織之公務人員之權益保障有所規範，不可諱言，對現有公務人員而言，對

⁵⁴ 劉新圓，〈何謂行政法人化？〉，《國政研究報告》，教文(析)092-013 號，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-B-092-013.htm>，民 92. 2. 11。

⁵⁵ 路蓮婷，〈行政法人制度之初探以我國「行政法人」法草案為例（下）〉，《研習論壇》，第 38 期，民 93. 3，頁 27-38。

⁵⁶ 同註 52。

行政法人後自身權益保障，諸如日後在組織內存在的必要性、在組織內之升遷機會等，仍是心存焦慮與質疑；尤於行政法人化，其成敗最主要的關鍵仍直接與公務人員有關。因此，對於行政法人化後公務人員之權益問題，及相關配套措施，政府應予審慎處理。

肆、解散之機制

行政法人之設立，係確保公共任務之遂行，並使其運作更具效率與彈性，以促進公共利益，增進國民福祉。但其因情事變更或績效不彰，須致不能達成其設立目的時，應予以解散。

依行政法人法草案第三十八條：

行政法人因情事變更或績效不彰，致不能達成其設立目的時，由監督機關提請行政院同意後解散之。行政法人解散時，繼續任用人員，由監督機關協助安置，或依其適用之公務人員法令辦理退休 資遣；其餘人員，終止其契約；其剩餘財產繳庫；其相關債務由監督機關概括承受。

因之，行政法人之解散有其法定之程序與要件，當行政法人解散時，有關其人員、財產及相關債務之處理方式，亦應妥善規劃。

第六章 結論

基於上揭各章之法制上或機制上之探討與分析，其發現或建議如下：

第一節 研究發現

世界各主要先進國家，如日本、德國及英國等，有建制公法人制度者，即將原本由政府組織負責之公共服務自政府部門移出，以公法人來專責辦理，創造一個新的行政組織型態，此即「行政法人」制度，讓部分不適合或無需由行政機關推動之公共任務由「行政法人」來代替，打破以往政府、民間體制上的二分法，使政府在政策執行方式之選擇上具有彈性，並適當縮減政府組織規模，其特色可以引進企業經營精神，並兼顧政府的公共任務，使這些業務之推行更具專業及效能，而不受現行行政機關有關人事、會計等制度之束縛。

我國正起草之行政法人制度之內涵，是賦予其公法人之地位，使其能在法律上享有權利負擔義務，並藉由鬆綁現行人事、會計等法令之限制，由行政法人訂定人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及相關規章據以實施，且透過內部、外部適當監督機制及績效評鑑制度之建立，以達專業化及提升效能等目的。另一方面，行政法人亦參採企業化經營理念，藉以提昇經營績效。透過制度之設計，使政府對於行政法人之補助、行政法人財產之管理及舉借債務，能正當化、制度化及透明化。

行政法人制度雖有其優點，但仍有若干之缺失。分別說明如下：

壹、制度的適用性

行政院人事行政局所印製之「行政法人法草案說帖」中雖然列舉了德、日、法等國施行行政法人制度的情形，以作為我國採行此一制度之借鏡，但衡諸我國的行政革新向來取經於外國，其實際成效卻遠不如預期中的理想，例如教育改革或是 BOT，而前述失敗的原因在於，未能考慮所欲仿效之制度的系絡特質與我國的適切性，便貿然加以移植。所以，雖然德、日、法等國施行此一制度或有成效，在我國卻未必如此。

事實上，行政部門往往沈迷於取經外國，卻未能審慎以及深入地研究一個成功的制度其背後的複雜因素與其所處的系絡，而貿然施行的結果卻導致國家社會必須付出極大的代價。例如前些時日甚囂塵上的高鐵 BOT 案，政府原本冀望能藉此減輕財政負擔，後來卻事與願違，此即是一個極為明顯的失敗案例。行政部門未經充分的研究便欲仿效他國，施行一套新的制度，此種作法顯然是一種不負責任的行為。

政府對該法草案的說帖，不僅未能說明我國當前的政治、社會以及經濟系絡是否類似於其所列舉之國家（因此適合施行行政法人之制度），亦未提出有力的預測評估令人信服此一制度施行之後可以提升政府的績效。如果此等先期評估作業未能周延的進行，則不免使人擔憂該制度又將重蹈失敗的覆轍。

貳、政治酬庸的疑慮

行政法人法草案中擬明定某些行政法人之組成有董（理）監事會之設計，將之作為行政法人營運的最高決策單位，此一制度設計在成熟的政治社會當中，或可達到專業化的預期，但在我國的政治文化之下，卻不免令人質疑。該法草案第六條明訂董（理）監事由監督機關（應是行政院及所屬各部、會、局、署）聘任，該法草案第七條又明定董（理）事長由監督機關或行政院長就董（理）事中聘任，此是否又可能淪為政治酬庸的職位？

事實上，政務官之外的政治酬庸在我國早已司空見慣，例如國營事業的董監事（長）或甚至像是華航此種非官又非民的組織。職此之故，如今欲將某些政府機關（構）予以行政法人化，就我國此等政治文化盱衡之，是否會造就更多的政治酬庸職務？導致建立此一制度之初衷不但未能實現，反而使公共服務更缺乏效率和專業？

參、公共任務的界定

該法草案第二條規定：「所謂行政法人乃指由中央目的事業主管機關，為行特定公共任務，依法設立具人事及財務自主性之公法人。」本條的說明中亦明確定義：「前稱之特定公共任務乃指不具強制性、適合積極採行企業化管理經營措施而不宜或不需由國家親自執行者。」此外，該法草案第七條規定又指出：「董（理）監事應遵守利益迴避原則，不得假借職務上之權力、機會或方法，圖謀本人及關係人之利益。」細就前述文字，可見其中隱含明顯的問題臚列如下：

一、行政法人所執行之任務既被界定為「公共任務」，則此種任務顯與公共利益相關，故仍採制訂公法（行政法人法）的途

徑為其成立之法源，因此是否所有與公共利益相的任務都可以企業化經營？對此，該法草案未能明確訂定行政法人的範疇，顯然有欠周延。

二、如果就該法草案第二條的說明所言，行政法人之特定公共任務乃指「不具強制性、適合積極採行企業化管理經營措施而不宜或不需由國家親自執行者」，既是如此，又為何不採民營化的途徑以求徹底地企業化經營，而要另闢蹊徑，創設行政法人？

三、行政法人欲追求企業化經營管理，但要求擔任董（理）監事者不應追求私利，此實不符合經濟學的原理，凸顯出所謂企業型政府的弔詭。申言之，私人企業之所以有較高的效率，就是由於它能夠提供足夠的誘因，促使股東願意投資、員工願意付出，但行政法人顯然與私人企業的體質大相逕庭，例如它能夠採取諸如高科技產業一般的員工入股分紅制度或是一般企業常見的績效獎金制度嗎？如果不能，則所謂企業化的經營管理，可能只是空泛的口號而已。

肆、行政成本的提高

將現代化的管理技術應用於公共行政組織當中以提升績效，早已是當代行政學界與實務界之共識，並且也屢見於行政實務改革當中。因此，又何需建立一套全新的行政法人制度始能為之？舉例言之，近來公立醫院早已有績效導向的實際作法，如果只為強調人事和財務的獨立性，則可從思考修改相關的法規著手；又如果覺得績效仍待提升，則採行更佳的管理策略，也應是可行的辦法。

又如該法草案似已將國立大學列為行政法人化的對象（「行政法人法草案」第二條的說明及第四十條），然而由於現行體制下已推行校務基金制度，再加上教育部法令大幅鬆綁，目前國立大學的自主性較之往昔已大為提昇，是以大費周章地創設全新的行政法人取代現制，能產生何種政策效益？似有待斟酌。公立醫院及大學院校行政法人化之後，新增的董（理）監事、績效評鑑委員（「行政法人法草案」第十五條）必須給予薪水（且薪水應該不會太低），因此人事成本是否將不降反增？

此外，目前公立醫院與學校之行政人員皆須具備公務人員資格始得進用，因此有效降低了任用私人的弊端，行政法人化之後，其新進人員之進用方式等同於私人企業，那麼將很難防杜任用私人之風再起（雖然該法草案第七條明訂董（理）監事不能濫用職權以圖私利，但不可諱言地在實務上很難貫徹）。如此一來，不但不能提昇效率，反而可能降低效率。

行政法人制度係政府組織改造可供選擇的途徑之一，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。有鑑於部分由行政機關辦理之公共任務，常因行政機關之性質而受限於相關法令規章及層級節制之束縛，造成行政運作上之無效率及欠缺彈性。

為提昇政府施政效率，同時確保此等公共任務之妥善實施，亦即將原本由政府組織負責之大量公共服務自政府部門移出，以公法人來專責辦理之經驗，創設一個新的機關組織型態，將部分屬於執行性質之業務，由行政機關辦理較乏效能，改由行政法人來處理，使政府在政策執行方式的選擇上，更具彈性；同時引進企業經營精神，使這些業務的推行更專業、更具效能。

第二節 研究建議

行政法人化已是既定政策，可預期的是，由於行政法人法草案完成立法程序後，當有助於適當縮減政府組織規模，使公共任務之執行更有效率，並為我國組織改造締造新的里程碑。政府組織改造關係國家整體發展與國民福祉，除事前規劃應詳盡外，推行過程更須有合理及完整之步驟，而事後之評鑑、檢討更不可少，其工程之龐大實已牽動國家社會整體之變革。

我國政府組織改造，有關涉及分擔國家任務之主體部分，該主體應具備何種特徵及要件，以及須具何種監督之機制，應為最重要之課題。改造工作之複雜，茲就相關問題，提出建議：

壹、成立專案小組

行政院應成立專案小組，進行全面檢視，何種機關適合改制，澈底檢討政府原有各項業務之性質。並蒐集我國及外國相關實證資料，並進行較深入之研究，以便於將來進一步確認我國採擷外國制度時決策之參考。其全面之檢視工作，應包含以下議題：

- 一、決策與執行劃分之原則。
- 二、組織之型態。
- 三、評鑑制度。
- 四、人員身分及待遇保障。
- 五、新設主體之獨立性、自主性及自律性。
- 六、績效管理及評估制度。
- 七、國、公立大學法人化。

專案小組更應積極，協助機關於改制行政法人過程中碰到的困擾，主動至改制機關，就其遭遇到的問題，如人事、法令、經費、財產等問題，作直接的溝通與服務。

行政院及所屬機關之組織改造工作係屬整體政府機關改造之一環，其與其他各院機關組織改造之工作應配合，以求得最佳效果，其實施進程係分先後或同步，政府應有統籌之規劃。另為避免政出多門，國、公立大學是否法人化及如何進行之問題亦宜有明確之政策決定，俾研議或完成其法制相關作業，或甚至併同其他行政機關之改造同時完成法制相關作業，以免抵損政府組織改造之努力。

貳、人事權方面

行政法人草案，雖已對組織若改為行政法人，該組織之公務人員之權益保障有所規範，但不可諱言的，對現有公務人員而言，對行政法人後自身權益保障，如日後在組織內存在的必要性、在組織內之升遷機會等，仍心存焦慮與質疑。

行政法人化，其成敗最主要的關鍵仍直接與公務人員有關，因此，對於行政法人化後公務人員之權益問題，及相關配套措施，政府應予審慎處理。有關行政法人改制前人員之身分及待遇問題為組織改造最現實之考量，亦最可能影響改造之成敗。如考量以最少之變動達成改造之目標，似可考慮日本獨立行政法人之模式，多數保留公務人員之身分及待遇，並於設計時即將該等職員不劃入公務員總員額之內，且該等保留公務員身分之職員遇缺不補，使各該主體自然達成公務人員員額精簡之目標。所以無論是

人員的移撥、鼓勵提早退休或其他配套措施，政府都應該謹慎處理。

再者，依中正文化中心設置條例，改制後，原機關公務人員仍保有其資格，此案通過且實施以來，兩廳院的公務員都不願離開，那麼其行政法人化不但很難立即收到成效；相反地，為延攬專業人才，反而可能增加其財政負擔。

新設之主體應確實在人事上能享有法令範圍之獨立性、自主性及自律性。惟其如此，其設立始有意義，否則維持原狀僅從事內部分工即可。至於主管機關及民意機關究竟應有多少人事權，宜於法律中明定，此應屬政策之考量。此部分，日、英、德諸國實務及學說對各該國制度之批評，頗值我國參考。

參、財政權方面

行政機關在法人化後，財務亦得以鬆綁並獲致自主權，行政法人有自行訂定之會計制度，監督管理機制，而不受相關預算或會計法令與立法機關之干預。又在其自主權之範圍內，行政部門無法向立法機關說明法人之措施之適當性。因之，較令人擔憂的是，行政法人機關有財務掏空或浪費資源，或者因政府監督機關有核撥經費與監督之權，而淪為政黨政治力介入操控、綁樁，而失其原有之設立行政法人之意義。

又大多數的公立大學和博物館都反對行政法人化，此乃肇因於自籌經費的壓力。他們耽心這種壓力可能迫使公立大學和博物館走向商業化而變質為遊樂場所，而失去教育的意義。

肆、立法權方面

配合行政法人設置之各項原則，研議完成相關法制工作。至是否制定通則性之法律以規範所有新設組織，或僅個別性立法，或以通則性法律為基本，對較特殊之新設組織另制定個別法？此抉擇實有賴於對我國現行政府各項業務性質之精確認識，未有深入瞭解前，實難置喙。

政府組織改造宜有法律明定，一旦立法通過，即據以施行。此一階段，關於機關改制究宜制定一通則性法律，或宜透過個別性法律，或以通則性法律為基礎，但對較特殊之新設組織另訂個別法，均應已定案。除組織型態應確定外，法律中相關之配套措施亦應求其完備，避免執行及法律適用之困擾。故新設主體之評鑑機制、人員身分及待遇之保障、主體獨立性、自主性及自律性之保持，均應包括在內，避免窒礙難行。

伍、監督權方面

英國事前內部測試之作法頗值師法。至事後評鑑、檢討制度更為改革成敗之關鍵；若能確實建立制度，定期檢討新設主體存續必要或回歸行政機關，不但能隨時勢及國家需要做適時之修正，並能確保制度實施之成效。

陸、評鑑方面

導入績效制度，摒除現有公務員俸給不同工卻同酬之制度，以機關及個人績效考量其薪資及獎金，並確實建立績效評估標準，依績效予以管理，以確保服務效能以及品質之提升。

柒、確認改制機關與組織型態

依據決策與執行劃分原則，確認應改制機關，以為政府組織改造之基礎。該部分工作宜包納客觀公正人士或團體共同進行檢視，始能摒棄機關本位主義，適切釐清何者宜改制專負執行責任。如區分上仍有模糊地帶，建議可從其職掌、任務屬性及政府整體服務功能分配等多方面角度，審慎決定；應極力避免因機關不當抵制，引致內耗及政府服務之品質下降。

組織調整之方式應採何種組織型態，應以能發揮最大的效能且符合我國國情者，為最優先考量。此部分英國制度具有多階段持續推動之特性，且其憲政體制及國情與我國較為不同，是否採用尚須三思。至日本獨立行政法人制度與德國各種法人制度，何者最適合我國？本論文以為德國為一行政法甚為發達之國家，各種法人組織各樣並存，其制度固可提供我國參考，惟以現時改革要求而論，日本制度若能適度修正，似亦極具參考價值。

國、公立大學是否予以法人化實亦為政府組織改造中一重要課題。其與其他行政機關之組織改造是否同時進行，亦待政策上先予確定。至其相關改造原則，應與其他行政機關相同，並特別注意確保其學術自主之要求。以決定其進程是否與其他行政機關之改造同步或分別進行。

捌、確實推行並隨時檢討改進

不論實施何種制度，政府應注意隨時檢討改進，以貫徹政策，獲取國家最大進步及國民最大福祉；尤其現今時代瞬息萬變，

政府與民眾間互動關係頻繁，政府功能角色已難一成不變，如何使得政府角色及定位、組織結構及規模、服務內容及品質各方面保持妥適，實為政府隨時應注意改進之課題。

由於政府組織改造關係國家整體發展與國民福祉，除事前規劃須詳盡外，推行改革過程更須有合理及完整之步驟，而事後之評鑑、檢討更不可缺如，其工程之龐大實非組織及員額精減數目一端而已，實已牽動國家社會整體之變革。正因如此，本論文在未預設立場之情形下，特參酌日本「獨立行政法人」制度，提出上述原則性建議，如能有正面參考價值，則為甚幸。

又行政院所推行的行政法人化是否真的適用於台灣？這是有待商榷者。政黨輪替以來，台灣的政治環境正面臨著激烈的變化，中央政府所持續進行的行政改革仍需要時間始可為台灣行政體系接受，是以台灣的行政改革體系，或許仍有待政府的努力以及時間的催化。

