

第七章 德國機關「分權化整體責任」改革之 研究

—兼論我國行政法人的設計*

壹、前言

貳、德國「新治理模式」，以及補充介紹源頭之英美國新公共管理的相關
概念

一、德國新治理模式

二、英美新公共管理學派的相關概念

參、德國之採行情形

一、地方政府採行不多，且成效欠佳

二、聯邦政府

三、黑森邦

四、柏林邦

肆、主要內容之分析

一、核心要素

二、機關規模之適度擴張為先行工作之一

三、強調協議、無另設董事會、仍為行政機關

四、人事權下授，視業務需要而為人事管理

五、機關首長之調控權

六、預算法制等之修改必要

伍、德國預算法制之修改

* 本文原發表於「行政法人與組織再造學術研討會」，主辦單位：行政院組織改造推動委員會、社團法人台灣行政法學會，時間：2003年10月4日，地點：政大公企中心演講廳。

- 一、正反的意見
- 二、早先在地方的實驗
- 三、聯邦與邦層級之修法
- 四、行政組織法之修改？

陸、我國的省思

- 一、行政部門效率欠佳乎，根源何在？
- 二、行政法人法之改革的目標與效益為何？
- 三、德國分權化整體責任的改革的啓發
- 四、我國既有的分權化情形如何？
- 五、迄今績效管理實務與成效如何？
- 六、宜注意各機關的功能定位與來自憲法的要求
- 七、宜注意與現行法制的融合
- 八、立法院之參與密度

柒、機關分權改革與公法人的異同

- 一、差別比較
- 二、公法人亦得適當進行分權改革
- 三、以德國邦立大學的改革為例

捌、結語

玖、附錄：報告人回應

壹、前言

在「行政院組織改造推動委員會」所頒布由政府機關改造的四化方案中，行政法人化為其中一個項目。行政院並於民國 92 年 2 月 13 日召開「行政法

人法」草案的座談會，以下以該版本為討論的對象¹。

若依德國「新治理模式」(Das neue Steuerungsmodell，也得譯為「新調控模式」)--其理論基礎為英美等自 1980 年以來所盛行的「新公共管理」，我國行政法人（法）約指德國機關「分權化整體責任」(Dezentrale Gesamtverantwortung der Fachbereiche)之改革：被賦予分權化之單位主管負責業務之決定並享有相關的整體責任，包括組織、人事、經費等的自主權。這些被賦予分權化地位的單位，因擁有一定的自主性，乃有學者採用「獨立化的機關單位」(verselbstaendigte Organisationseinheiten)²。

我國「行政法人法草案」的改革構想並不精密，除了是否為德國式公法人的疑義之外，並表現於如下方面：首先，其指出行政法人化的適用對象，係針對「仍屬國家任務而性質上不適宜由行政機關實施者」，但這究竟指哪些國家任務，監獄、大學、醫院之經營是否屬之，而若監獄型之國家任務屬之，則又有哪一類的國家任務不屬之？或反面言之，類如內政部之下的警政署、營建署等規模龐大而且具有相當專業自主性的單位，設若此等未來仍維持為行政機關，則其難道不須參採企業化經營理念以提升經營績效乎？

其次，其指行政法人所追求的係指「公共任務之執行更有效率，且可適當縮減政府組織規模，一方面擺脫人事束縛以達專業化及提升效能等目的，另一方面可與民法上財團法人相區隔，俾能確保任務之遂行，並處理現有人員權益保障及公有財產處理問題；再者參採企業化經營理念，以提升經營績效，並使未來政府應有之補助正常化、制度化、透明化」，言下之意，在於追求效率效能，則究竟行政法人化之單位，其主事者是否一定要改為有相當外部人員參與的「董事會」，如此是否真能達到專業化的目的，而是否使得決策流程過長而課責不明而難以提升效能？

¹ 其將行政法人與自治(台灣的經典範例為地方自治團體之自治)劃上等號，而承認行政法人有所謂「自治事項」，國內學界也有援引德國「公法人」(又可包括公法上的社團法人、公法上的營造物法人、公法上的財團法人)為思考者。

² Friedrich Hausmann, *Kosten- und Leistungsrechnung in der modernen Verwaltungsfuehrung*, DOEV 1996, S.731(736)；該作者為聯邦審計院之院長(Direktor)。

第三，其指出此項改革「可適當縮減政府組織規模」，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？

第四，經行政法人化之機關，其得否聘用「公務人員」？是否因其已經不是政府組織，從而不得聘請任何公務人員，從而現有人員應被全面資遣（當然於不得已時以遇缺不補方式為處理）？

第五為修法的方式與幅度。「行政法人法草案」對於適用對象、領導階層之組成、機關屬性、人員屬性等定性不明。就行政法人化之改革指在參採企業化經營之理念以提升經營績效，其固然極為正確，但草案只於第 30 條、第 31 條簡單規定行政法人的業務年度應與政府的會計年度一致，以及行政法人的會計制度應採權責方式及一般公認會計原則並由監督機關訂定財務監督辦法，問題在於，這有無必要修改預算法、會計法、審計法或進一步相關法律（例如主計人員人事管理條例）？

由於德國法的文獻仍然有限，有補充的必要。本文將先介紹德國「新治理模式」的內容，蓋其為德國式機關分權化改革的理論源頭，並附帶局部介紹美國新公共管理的相關概念(第二節)；接下來討論德國各邦的採行情形(第三節)，以及本制度之各個要素(第四節)；其涉及預算法制等之修改(第五節)；接下來為我國法之省思(第六節)，並比較機關分權改革與公法人的異同(第七節)與最後之結語(第八節)。

德國法之改革涉及若干企業會計與企業預算之修改，相關德文名詞非筆者專長，理解恐或有誤，先予說明³。

貳、德國「新治理模式」，以及補充介紹源頭之英美國新公共管理的相關概念

³聯邦政府黑森邦政府就此各自出版專用名詞彙編，後者厚達 104 頁，Herausgegeben von Hessischem Ministerium der Finanzen, Glossar- Begriffserläuterung im Rahmen der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens, Stand: April, 2002。

一、德國新治理模式

「新治理模式」一詞，在德文用語同時有單數（Das Neue Steuerungsmodell）與複數（Neue Steuerungsmodelle）。這並不難理解，蓋前者係指稱這一新的治理模式的整體，這也是一個專門用詞，並且已經在公共行政的電子字典（由私人或學者所編纂）得以查閱；後者係指稱新治理模式中常見的具體手段與制度。以下介紹其在德國之發展，以及聯邦與各邦之採行情形。

（一）、源起

英美等國 1980 年以來新公共管理模式在德國的可接受性的「定調」，亦即引介並加以第一次提出德國版本，而引起學界廣泛注意並開始積極討論者，為「德國地方行政簡化共同研究協會」（Kommunale Gemeinschaftsstelle fuer Verwaltungsvereinfachung；KGSt）自 1993 年以來所作的一系列研究⁴。

該協會設於科隆，為一私法上的協會，會員包括個人會員與團體會員。其自二次世界大戰以來，對鄉鎮市的組織與管理有決定性的影響，而且就地方政府的行政改革也扮演重要角色。該協會目前擁有 1 5 0 0 個鄉鎮市暨縣市或甚至城市與邦之會員，而且區域上涵蓋德國與奧地利；地方自治團體有關的各種聯合組織也是其團體成員。該協會係超黨派，主要任務可謂係地方政府的行政管理，其為目前在許多地方政府所進行的行政改革的創意者與促進者。

該協會每月作一份專門的報告（KGSt—Bericht）。其在 1993 年 5 月以「新治理模式」為標題建立內容，而後並在許多後續報告中針對細膩的項目，提出分析，其中尤其著名者為 1996 年 10 月號「新治理模式中政治與行政的關係」、1997 年 9 月號「地方財政的調控：預算與財政控制」、1998 年 4 月號「溝

⁴ 該協會的主要收入為會員（亦即地方自治團體）所繳納的款項，以及透過活動及所舉辦的講習或受委託作出各種鑑定而為的收入。該協會對德國地方行政或公共行政的改革，研究子題最多，頻率最高，從而具有廣泛影響力。該協會並設有網址，但其出版物只能由洽購取得，而非線上免費閱覽。

通的管理：經由目標協議而達成調控」。由於每月一號，從而數量龐大，難以細膩閱讀，例如公務員的職位評估、績效考核、在文化領域、在消防領域等的展現。

（二）、構想：區分為理念面與行動面

該協會的主張得區分為兩個層次⁵。首先為理念面，涉及整體公部門定位之改變，未來將由行政機關改變而為企業型政府（Von der Behoerde zum Dienstleistungsunternehmen）。詳言之，德國地方政府因財政困窘與統一後重建的經費負擔以及景氣蕭條等因素，難再回應來自周圍條件變遷的挑戰，在策略、管理、吸引力、正當性上均呈現下滑趨勢，而這一切主要係植基於已經過時的指導圖像（Leitbild）。

新的圖像為「提供服務的企業」（Dienstleistungsunternehmen），也可簡單稱為「企業型政府」⁶。其有如下的特色：需求與顧客導向，從而由外而內而為組織（亦即依外部的需求而調整）；其總是隨著需求的改變而調整其生產，也隨時注意其所擁有的資源；其於提供服務時注意其具有競爭力以及在地方

⁵ 報告全文載於該協會網站，德文公法學期刊有若干資料，詳見本文的文獻，例如 Hans Peter Bull, Neue Steuerungsmodelle als Teil der Verwaltungsreform? In: Joern Ipsen (Hrsg.), Verwaltungsreform- Herausforderung fuer Staat und Kommunen, Nomos Verlagsgesellschaft, S.69ff.

⁶ 企業型政府係新公共管理學派的一個主要命題，其並且為美國柯林頓政府全國績效評鑑委員會所確立的改革方向。該委員會自 1993 年至 1997 年 10 月一共向國會提出五份年度報告書，其中第 1997 年本更以「師法企業的政府」為標題，要求政府向成功的企業學習，主張建立顧客法則、員工法則，希望去除浪費及繁文縟節、運用科技資訊提升服務品質及建立公私及引入社區參與的協力管制機制，約見江岷欽、劉坤億，《企業型政府：理念、實務、省思》，智勝出版，頁 222 以下（1999）。我國學者曾參考外國著作而就此提出核心策略、後效策略、顧客策略與文化策略，約見江岷欽、劉坤億，上揭書，頁 122 以下；林水波編著，《政府再造》，第二篇，頁 153 以下（1999）。大體而言，本說主張，政府應被定性為市場上的企業（之一），其存立的目的，在於提供顧客（亦即人民）各種服務；政府的任務在於必須提供令顧客滿意的給付，亦即在施政項目品質上讓顧客滿意，並與其他的勞務提供者處於一種得相比較與競爭的地位—於此已經顯示出績效或成本—效益等的計算。筆者認為，企業型政府從而指，政府應就各部會的各相關法律的施政或甚至各個施政之下的主要類型，逐一決定最適的政策手段與推行或執行方案等，此外也指就組織、人事、預算、內部管理等各環節，為必要的檢討，以提昇效率效能與顧客滿意度。政府官員（尤其指具有一定的決策地位以上者），應體察內外的政經社文的變遷而定出顧客所喜好的政策或方案，必要時包括推動修改法律並在既有的法令、組織、人事、預算、會計等的限制與可能空間之下，為最適當的安排，以便能夠貫徹該項政策而又不引起機關內部人員的反彈。一般而言，企業型政府常須檢討其業務的合理性，尤指將不需要的業務加以民營化授權地方政府辦理等，也須檢討其所為的服務的成本效益分析，此外也須引進各種有關組織、人事、管理的機制甚至創造優良的組織文化與溝通的機制等。

自治團體間甚至於自己內部間，不吝為相關服務水平比較，也不害羞於與提供相同服務的私部門企業為競爭；其對員工們提出績效目標以便相互討論與決定，員工們有形成可能性及被接受的空間⁷。儘管如此，該報告也指出，企業型政府並非意味政府將改變成為公司，而議會也不是轉變為公司的監事會；政府仍應關注居民的公共與共同福祉的諸多目標。於將地方政府改建為企業型政府時，吾人不得盲目（！）繼受私部門的結構與政策手段；私部門並非每一部份都可當作模範。惟無論如何，地方自治團體若能抱持向企業學習的心情，然後審慎衡量而在前述主要的方向為必要的拿捏，將是十分值得⁸。

其次的層次，則為具體的作法或策略面，亦即，為了轉換成為企業型政府，吾人必須有一定的行動，至少包括如下三個基本內容（我國中文資料則提及五 C 策略，詳下述），但細膩部分得依地方差異而有不同：（1）、建立一個類似企業的、分權的領導與組織構造；（2）、經由產出面而為調控；（3）、經由競爭而激發地方政府的主動性⁹。

（三）、府會責任之明確劃分，雙方間之互動應強調協議管理

就地方議會與行政之責任劃分而言，本說認為向來二者角色混淆¹⁰。政治入侵到專業問題，並且將行政機器政治化；以當今行政任務的複雜性與大量化而言，向來所採榮譽職之地方議員制度，已經難以適用。新治理模式建議，二者向來的責任領域應加以矯正，而且重疊的部分應加以減少；此外，議會經由與行政部門締結協議而為授權，係此一新的關係的基礎：議會應為「策略管理」而非細膩的個別的事項的決定，亦即設定企業經營哲學，具體諸目標，而將產品的預算（案）與行動空間賦予行政體系的各專業局室，然

⁷ KGSt-Bericht,Nr.5/1993,S.13f.

⁸ KGSt-Bericht,Nr.5/1993,S.14.

⁹ 其餘詳見拙著，「德國公共行政『新治理模式』之研究」，發表於「民主治理與台灣行政改革」學術研討會，公共行政學系聯合會，台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，時間：2003年6月21日，地點：政大公企中心。

¹⁰ 有關地方議會應著重於策略性的目標設定而非細膩的干預行政的執行，德國學界早在1970年代便曾提出立法部門經由方案而為調控「legislatorische Programmsteuerung」的構想內容，見 Joerg Bogumil,Die Umgestaltung des Verhaeltnisses zwischen Rat und Verwaliung-das Grundproblem der Verwaltungsmobermisierung,VerwA93.Bd.,S.129（135）（2002）。

後為有效的控制以及必要時調整所為的授權¹¹。

依本說，府會之間就某一特定的期間就行政部門所應注意的周邊條件及所應達到的績效或甚至財政目標，應予以確定。行政部門針對此項決議，以自主責任決定如何達成目標，亦即行政部門扮演操作上的功能（Operative Funktion）；此外，宜就有關事項建立報告機制，以便議會能充分掌握情況，並取於必要時得為適度的調控性干預（亦即議會仍有控制的功能—Kontrollfunktion）。

依本說，府會間所為的協議主要係經由預算而完成；地方行政首長就預算案之提出，以及議會之審議，係作為府會間「框架協議」（Rahmenkontrakt），或可稱為最高層次的協議（Kontrakt auf oberster Ebene）。但本處的預算與傳統者有根本性的差別。傳統的預算理論認為其只是政府未來支出的財源籌措上的方案而且係授權行政部門而非課責¹²。本處的預算，係側重在產品（產出）面的描繪，例如得針對數量、價格、成本、費用、品質、目標群等而為刻畫¹³。行政部門在該預算協議的範圍內有義務完成所要求的各種績效。此外，府會間就預算執行應建立定期性的報告制度，包括報告的內容、格式、途徑以及頻率，而凡此也係由府會間的協議而決定，重點在於該報告必須有助於議會的必要控制¹⁴。

KGSt 並未明確言及，但有學者認為議會的功能與組織也應作調整，而且上述模式若欲成功，則必須議會部門能即時而且持續性的參與改革過程，行政部門一方蠻幹並不可行¹⁵。

¹¹ KGSt-Bericht5/1993. S.16.

¹² 行政部門不一定把錢花完，也不一定完成各項工作，只多只是年度決算時遭到議會指責而已，而這也難以懲處政治責任，而地方層級的信任投票機制在德國各邦未必採行，而即使有之也鮮少發生。

¹³ KGSt-Bericht5/1993. S.17.

¹⁴ Hermann Puender, Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, DOEV 1998, S.63 (64f.).

¹⁵ 此說也要求政治部門的內部組織之調整，其得包括如下幾項：1、在議會而言，其政治決定的部門與黨團必須加以連結；議會與黨團的工作組織必須與行政部門的政治工作的組織（簡而言之，約指鄉鎮市長的本人與其核心幕僚或與其施政決定有關的部門的組織）最好也能取得一致。2、在政治的層次（該說並未詳細論述究竟係指議會或行政），也應進行分權（包

(四)、行政之藍圖(Bauplan der Verwaltung)

企業型政府的內容，在於提出如下之行政新構造。

1、機關內部經由協議而為治理

KGSt 指出，上述府會間的協議管理的分權原則也適用於行政：地方政府一級單位主管應將其任務交由員工，然後改為經由協議而為調控¹⁶。推而廣之，協商也得於地方行政首長及地方一級行政單位主管間，也得於地方一級行政單位（台灣稱為局、室）主管與其下屬的分支單位（台灣稱為課、股）之間；甚至也得在諸局室相互間，以及同一局室內各課股之間。

這種協議，本質上係「目標管理」(Management by Objectives)。其不注重繁瑣的法規控制與行為過程中細瑣繁節的要求，亦即係取向結果

(Ergebnisorientierte Verfahren)。經由協商而為管理 (Kontraktmanagement)，可謂構思或擬議中之地方行政改革之最普遍（亦即涵蓋範圍最廣）的形成性原則 (Gestaltungsprinzip)。外國（指德國以外）從而也有人將新公共管理這部分的改革稱為「協商管理」（荷蘭）或「協議管理」（瑞士）¹⁷。

2、資源責任之授權 (Uebertragung der Ressourcenverantwortung)

這部分，KGSt 的用詞逐字翻譯為「在專業領域的分權化整體課責」(dezentrale Gesamtverantwortung der Fachbereiche)。如前所述，新治理模式強調將業務經由協議管理而下放到下級單位，此處則進一步將資源的使用決定權，一併授予之，以避免不必要的時間浪費以及不必要的人事支出。

下級單位從而應被授予如下管理、調控與控制的任務：1、組織與人員安排；2、資訊的照料與自動化的處理（是否與如何為自動化）；3、預算與諸

括權力下放與責任的課予)；3、本說主張，應找出得將地方行政的一體性在議會與黨團層次加以確保的機制。4、議會與行政之關係若沒有公民參加，將無法為根本性的改善；公民在地方政治生活中事實上得扮演不同的參與角色，得扮演投票者、參與者、決定者、相關當事人、顧客、主動參與形成者等不同角色，由此並得產生不同而且局部屬於全新的介於公民社會、議會與政治之間的溝通模式，見同上出處。

¹⁶ KGSt, aaO., S.17.

¹⁷ 以上的簡介見 Hermann Puender, Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells,DOEV 1998, S.63 (64) .

資源的規劃；4、有關各種資源的經營管理；5、對於所提供的給付的事前與事後的估算；6、有關成本與效益的計算，尤其各種指標的推算；7、企業管理中有關偏差的分析；8、該下級單位應向領導階層報告履行情形，並就偏差的部分一併報告，亦即須提交書面的資料¹⁸。

該報告並強調，上述授權得進一步由個別單位推展到個別員工身上。

總之，下級單位將自行處理上述事項，而不再由授權者為統籌而整體的決定。如此得省略公文往返以及諸多的來往交涉，也可省去不必要的轉折；此外，其將創造更大的彈性；再者，經由如此的業務與經費的整體授權與課責，將使該專業領域被設立的原始目的，亦即此等機關享有較大的處置範圍，並且係集中專業知識與能力等，得到最大的展現¹⁹。簡而言之，就部或地方政府一級單位（台灣稱為局處或局室）之下的專業單位，宜改為經由授權，使負擔整體責任。

有關機關內部單位之產出或績效的內容，授權者得以十分具體的數字加以說明，例如就戶政或地政機關而言，授權者得於協議中規定前來洽公民眾（即顧客）之一般等待時間不得超過 30 分鐘；再如有關兒童護照、身分證、出生、結婚證明等，應立即完成²⁰；於為此類之管理協議時，機關內部所屬的公務員的協會至少應被提供表示意見的機會²¹。三如該機關的財政或人事應該在控制在一定範圍內之協議。至於本項改革所涉及的相關修法，詳下述。

（3）、核心的調控與控制領域

經由上述的分權改革，一級單位或機關的下屬單位，將有局部自主權，但為了防止行政首長（指鄉鎮長或縣長）或局室首長的調控或指揮監督權之喪失，乃有必要將一定的核心事項—亦即所謂調控與控制領域—保留予行政首長。

¹⁸ KGSt, aaO., S.18.

¹⁹ Bull, aaO.,S.77.

²⁰ Bull, aaO.,S.76.

²¹ Bull, aaO.,S.76.

KGSt 認為：1、對議會與行政首長提供爲了完成政策目標與策略規劃所必要的之資訊；2、對分支單位的計畫的協調，尤其從議會整體施政角度以及議會所決議的地方發展的重點的角度；3、有關人事、組織、財政與自動化等領域之政策之發展以及執行控制有關的核心綱要；4、對各分支單位預算財源的籌措，以及預算有關的規劃、執行控制與收支平衡之確保；5、在各分支單位所提報告書的範圍內，就績效加以分析與審查；6、對於核心資料庫的調控與控制，以及建立跨越各分支單位的資訊技術基礎構造規劃；7、調控機制的持續性改善，適度引進參與式的行政，並就之建立中央所爲的控制機制。

以上的措施，有助於建立透明與更好調控的行政，而避免長官大權旁落與責任不明²²。

(五)、改爲由產出面而爲調控(Outputsteuerung)

這是企業型政府的第三項要求。向來的預算制度係區分爲上千百個科目，細瑣而僵化，強調輸入面的控制，有害於行政的靈活與積極運作，但因爲並不（精密）界定產出的要求，所以行政也就有很大的偷懶或揮霍空間。新的調控模式乃要求規劃、執行與工作報告間必須取向產出面而爲設計。

爲此，須完成兩個步驟。首先，行政的無數個別行爲應被建立成爲若干個可通觀的產出包裹或產品，主要的歸類或建構標準爲：該地方自治團體的政治-策略目標、市民的施政要求，以及行政內部儘可能清楚明白標示結果責任與成本責任；比較屬於次要意義者，爲機關內部組織或法規體系的觀點。其次，對每一項產品（或所謂產出包裹），應明白界定其所應達成的具體目標，從而也可謂包括產品的數量、品質、目標群與成本²³。

產出面的調控的一個有效機制，係將產品的觀念能夠銜接到日常的行政行爲。爲此必須將產品觀念建立到預算規劃、預算執行、報告機制與成本計算之環節。以下進一步說明。

²² KGSt,5/1993,S19f.

²³ 以上，KGSt-Bericht,Nr.5/1993,S.20f.

就預算計畫（動詞面則為規劃），未來應該取向諸產品而為分項或分類，而不是以傳統的科目。必須對每一項產品提出必要的成本--包括人事成本、事務成本（Sachkosten）與計算上之成本（Kalkulatorische Kosten）--以及其他進一步有關產品的訊息（數量額、品質、程度、目標群、該產品所特殊帶來的收益、有關人員經營管理與組織安排上的訊息等）。換言之，未來的（每一個）預算案，將包括所期待的成果（產出），以及所需付出的資源的整體連結的觀察。這種預算安排的方法，有助於行政更為透明。而前述機關內部經由協議而為分權的治理的改革，本項的預算新法將有助於確認各局室或單位的產品責任，亦即其施政良窳的判斷²⁴。

以上的改革也意味著，行政必須由原先科層體制，而且以個別職位為出發的合秩序性（指既有的體制與秩序）之解套，從而強調民眾的期待。行政必須積極、主動、有回應性；在行政法律下的裁量，與任何行政得內部自為調控的部分，均必須改為「品質管理」（Qualitätsmanagement）。行政必須經常調查民眾的期待，也必須理解私企業對政府的看法，而且得經由問卷調查或民眾的抱怨等機制而理解²⁵。

（六）、關於績效管理：Controlling

上述由產出面而為調控的見解，KGSt 在 2000 年 8 月與 9 月號的報告有進一步說明。

1980 年代在德國管理學的文獻與實務中，Controlling 已經十分盛行²⁶。基本上，其係企管的概念，但如今普遍被認為也得適用在公部門。新治理模式所稱的 Controlling，其最簡單的定義，為經由資訊的收集與建議的提出，以利於領導階層之管理，本質上為企業經營管理的一項利器。公司領導階層並得經由招標，而由外部的顧問公司承包。其制度目的，在於協助公司的規劃、調控、控制與創新。

²⁴ KGSt-Bericht, Nr.5/1993, S.21f.

²⁵ KGSt-Bericht, Nr.5/1993, S.22.

²⁶ 此處與以下，Klaus Lueder, *Verwaltungscontrolling*, DOEV1993, S.265ff.

前述所稱的資訊，主要包括產品的成本（成本計算），與產出（也可稱為收益），也包括該產出的品質以及效用（亦即效能）²⁷。為了完整地掌握並且分析有關管理的表現情形，得建立一個報告機制，而且該報告機制應包含若干項目與參數。總之，Controlling 係指協助領導的一個體系，旨在經由資訊的找尋與利用，而協助領導階層找出發展目標、決定與事後的控制，而且涵蓋規劃、組織、人事與（事後）控管等面向，從而十分完整。

一般而言，Controlling 得區分為「策略性監督」(Strategische Controlling) 與「操作性監督」(Operative Controlling)。前者旨在針對長期與原則性的問題，亦即質問「吾人是否作正確的事情？」；反之，操作性的監督則係以短期中期的面向而檢討對該任務履行的效率性，亦即質問「吾人是否以正確方法來作正確的事？」。凡組織目標、任務發展與效果控制等整體調控有關的部分，屬於「策略監督」；反之，就該組織（例如一個部會）的內部單位的調控，包括建立有效的審計機制，則屬於「操作監督」。

策略監督包含所有領導統御功能有關的部分，甚至也得被界定為有關組織的存立意義與目的的完整檢討；操作性的監督只是涉及較為細瑣的問題，亦即「吾人所作的正確的事，在方法上是否也正確？」詳言之，新公共管理的策略監督，係銜接到企管學科的策略管理的理論與經驗。策略監督的理論為，社會所處的經濟條件及文化環境隨著國家的現代化而變得更為複雜而且更有發展的動態性，從而並非個別國家或團體所能加以主導。主政者必須發展出一套有構想的政策，這便是策略管理的由來。策略管理必須建立中長期而且與較大規模的施政構想關連，而且在該構想中必須設定優先順序，在組織面與人事面也必須具有整合性（包括相互協調與整體性）。傳統的組織因為奉行科層與專業體制，而且以防弊為主，難為策略管理。策略管理也主張對傳統行政組織加以改造，希望為部會領導階層建立組織、程序（指作業上）與人事上有利的條件，並改善領導統御的能力，達成合乎效能的行政工作，

²⁷ 引自 Online-Verwaltungslexion。

但但這涉及基本體制與基本流程等，而非細瑣之部分。

Controlling 的另一個特色，在於調適當運用資訊科技，蓋其在策略面尤其重要²⁸。

績效管理的一項機制，為「報告機制」(Berichtswesen)。行政法學向來使用「監督」，亦即受監督人依有關法律，向監督者為定期或針對事故而為的報告，以便監督者審閱之後得發動必要的調查或處置；該報告應注意合於監督需要之完整性與正確性。新治理模式所強調的報告機制，係指稱對於目標以及常見的參數加以系統性顯示的報告，以有助於行政運作的透明性與可比較性，從而有助於實現良好治理，但報告的項目已經非無爭議，何況參數²⁹。

二、英美新公共管理學派的相關概念

(一)、概說

自 1980 年以來，英美公共行政學界逐漸興起號稱「新公共管理」的風潮，也可稱為學派或粗略地界定成爲一種「典範」。其因爲時間頗長而且橫跨不同國家而包括不同作者，從而細瑣之處未必一致，但主要命題相同。在方法論上，也出於相同原因而可謂係採多種源頭，包括傳統的管理學派，且兼取公共選擇理論、代理人理論以及交易成本理論等觀點，此外也有源於國家財政困窘、經貿激烈競爭或經濟危機、官僚危機、合法性危機等背景³⁰，亦有資

²⁸ Ernst-Hasso Ritter, Integratives Management und Strategieentwicklung in der staatlichen Verwaltung-Ueber strategisches Controlling auf der Ministerialebene-,DOEV2003,S.93 (104f.) .

²⁹ 表一：新治理模式所主張的報告機制

	報告的項目	目標/參數
1	任務之完成	數量、品質、時間、對於產出有關的參數
2	顧客滿意度	例如開放的時間、友善性、諮詢，以問卷方式完成評估
3	員工滿意度	例如對工作條件、滿意度、氣氛、疾病、離職率
4	經濟性	例如每一個單件的成本，成本的攤平程度
5	社會責任	對環境社會之責任，(例如對劣勢、人群之輔助)，文化上之責任，對地方生活品質之貢獻

，以上引自 Online-Verwaltungslexion。

³⁰ 這係依林鐘沂/程中平引述 Rosenbloom 的研究，「從政府改造論述評議行政院組織調整方案」，頁 3-4，論文發表於「從政府再造論我國行政院組織調整方向」座談會，國家政策基金

訊發達、社會力興起、人民知識水準提升、行政法令層層束縛等的因素。

歸納而言，新公共管理的精華，得簡單界定為兩個層次內容：1、在構想或理念上，企圖將政府界定由官僚機構改為「企業型政府」；2、提出轉化為企業型政府的策略。以下略引若干作者的見解。

（二）、企業家精神

企業型政府的原始理念，係企業的經營方式，或企業家精神。關於企業家精神，法國經濟學家賽伊（Jean Baptiste Say）界定為：能夠洞悉未來、掌握良機。也有人指出，企業家之所以能將經濟資源效用由較低支出移轉至生產力和報酬較大之處—亦即成功賺錢，端賴企業精神之創新；企業精神乃是企業加以創新的方法，運用資源，使其達到最大的生產力和效能的動力³¹。另外一位代表性的學者指出，企業家應具有下列五項能力：1.發現投資的機會；2.能夠爭取到所需要的各項資源；3.能夠陳述企業的清晰遠景，能夠說服有資本的人參與投資；4.組織企業；5.擔當風險的膽識³²。

（三）、企業型政府的特徵

由上述企業家精神，已可窺出企業型政府的特徵。筆者認為，其不外為洞察內外、勇敢提出適當且通常而言具有創新性的方案（而不是墨守成規）、勇於爭取各種資源或克服各種阻力以為推行（而不是坐困愁城）、為必要的溝通、為必要的授權、節約等。以下援引若干名家的見解。

Osborne 與 Plastrik 認為，企業型政府有下列七項特徵：1.政府各級單位實施分權管理，業務事權逐級下授；2.從應然與實然的角度，重新檢討政府的預算支出以及業務執行的方式；3.精簡文官體系，實施「業務民營化及公司化」；4.研擬更具「成本--效能」（cost-effective）的服務方式，例如簽約委

會主辦，2002/11/29。關於新公共管理，中文資料約見，詹中原主編，《新公共管理—政府再造的理論與實務》，頁 14 有關英國，頁 75 有關新公共管理典範（2002 初版三刷）；林鐘沂、林文斌譯，Owen E. Hughes 原著，《公共管理新論》，第二版，頁 83 以下（1999）；經典作品為 David Osborne and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley，筆者使用者為中文版。

³¹ 引自江岷欽、劉坤億，《企業型政府：理念、實務、省思》，頁 64-65（1999）。

³² 這是熊彼得的見解，引自江岷欽、劉坤億，《企業型政府：理念、實務、省思》，頁 65（1999）。

外助理、引進市場機能以及使用者付費的原則等；5.強調「顧客導向」，包括文官體系設立明確的服務品質標準；6.標竿學習以及評量績效；7.針對法規精簡及成本擷節之目的，設計可行的改革方案³³。

江岷欽、劉坤億則於歸納多國經驗以後，歸納出以下七點：1.行政職能係以「績效成果」為主要重點，而非只是「依法行政」而已；2.引進類似市場的「競爭機制」例如民營化、組織重組等，藉以加速公共財的生產與傳輸；3.落實「顧客導向」的理念；4.重新定位政府的角色，政府係以領航為主要職能，無須汲汲營營於操槳工作；5.解除過時管制；6.授權組織成員；7.重塑行政文化³⁴。

Osborne and Gaebler 在 1992 年出版的《新政府運動：如何將企業精神轉換至公部門》一書，提出企業型政府運作的十項原則：1.型塑導航型的政府；2.授權公民參與監督；3.鼓勵公共服務提供者之間的競爭；4.以目標和任務為導向而非以法規命令為策勵；5.以實際成果為施政重點；6.滿足顧客需要；7.強調開源而非一味講求節流；8.具有防範未然的能力；9.講求分權，並鼓勵參與式管理；10.市場機能優於官僚機制³⁵。

學者 Lewis 以胡佛(J. Hoover)創建美國聯邦調查局、李克河(H. Rickover)將美國海軍帶入核子潛艇世紀以及牟雪書(R. Moses)重組紐約都會區的公園景觀與運輸系統為典範，而歸納出企業型官僚有下述五項行為特色：.1.善用組織內部資源及力量，以實現公共目標；2.專精於某些社會關注的議題，善於應用傳播媒體、國會聽證會與其他各種會議，而成為某些公共政策的代言人；3.積極運用官僚體制的廣大資源與政治權力，爭取成功，而非消極地坐視文官體系成為消極腐敗的淵藪；4.善用民意市場塑造「捨我其誰」的形象；5.擴展專屬的公共政策範圍，以降低環境的不確定性和增加公共組織的

³³ Osborne and Plastrik：8-11，引自江岷欽、劉坤億，《企業型政府，理念－實務－省思》，頁 14（1999）

³⁴ 江岷欽、劉坤億，上揭書，頁 21。

³⁵ 引自江岷欽、劉坤億，上揭書，頁 74-77。

自主性³⁶。

江岷欽與劉坤億則將企業型官僚的特質歸納為十四類：1.主動創發新的任務；2.擴展專屬的公共政策範圍；3.表現擅長專精的領域；4.善用組織內部資源實現公共目標；5.擴展所屬機關的政治影響力；6.洞燭先機創造優勢；7.承擔風險開創新局；8.擅長溝通的領導才能；9.堅毅果決勇於行動；10.政治結盟策略整合；11.建立聯盟組織團隊；12.瞭解趨勢善用民意；13.開闊胸襟恢弘氣度；14.優質的組織文化³⁷。

(四)、轉換為企業型政府的五項策略

新公共管理學者一般指出，若欲將傳統官僚體系轉換為企業型政府，則主事者必須針對常見的五大環節--整體制度，行政體系，行政組織，工作流程，組織成員，進行下述五種策略，而因為第一個字均以 C 開頭，而得稱為「五 C 策略」：

I、鎖定核心的策略 (core strategy)，其又得分為如下三個子題：(1)、減併對公共組織無所助益的目標及內容；(2)、區分領航與操槳，以及區分管制與服務之業務職能；(3)、設立新的領航機制。

II、後效策略 (consequent strategy)：其係指設計公平、客觀的一套績效酬賞制度，以獎優懲劣。後效策略的主要途徑有三種：(1)、引進企業化管理 (enterprising management)：約指將類如國營事業者置身競爭市場，使仰賴顧客而必須追求盈餘，從而以服務品質的好壞決定浮沈；凡屬服務民眾之機構，大多能轉型成為公司或以企業籌資方式經營。(2)、引進良性競爭：若公務機構無法直接轉進市場，則仍可透過彼此間的競爭，而爭取簽約機會，從而在競爭中不斷改善體質與經營管理績效，此即所謂良性競爭 (managed competition)。(3)、引進績效管理 (performance management)：政府機關的業務若無法適用競爭機制，則可針對實際績效成果予以評量，並祭出公平合

³⁶ 江岷欽、劉坤億，上揭書，頁 102。

³⁷ 江岷欽、劉坤億，上揭書，頁 115-120。

理的獎懲辦法，以便產生激勵作用，常用的手段包括績效契約、績效導向的預算（performance-based budget）以及預算結餘分享制（gain sharing）³⁸。

III、顧客策略（customer strategy）：強調行政必須調整向來的運作，以顧客導向方式處理行政業務；公部門必須提高對外在環境的敏感度以及回應性，傳統的科層與命令體系以及嚴密的依法行政——而這恐怕是向來行政法學的結晶吧！——在當今難以成為唯一的依據。

本策略要求（1）、提供顧客選擇權；（2）、公部門必須確保服務品質。公部門從而必須主動為各種問卷調查、聽取顧客的心聲、建立服務評鑑制度、回應顧客的抱怨或申訴等³⁹。

IV、控制策略（control strategy），包括如下三項：（1）、組織授能（organizational empowerment）；（2）、成員授能（employee empowerment）；（3）、社區授能（community empowerment）。

V、文化策略（culture strategy），內容又包括如下三項：（1）、改變行政人員的工作內容與方法；（2）、管理行政人員的情緒與壓力；（3）、型塑贏家心態⁴⁰。

（五）、小結：三大重要概念

以上五 C 策略中，與台灣所稱行政法人（法）改革相關者，為 II、IV 與 III，亦即往下授權與績效管理，後者又包括目標管理與獎懲。目標管理所稱的目標係廣義者，包括顧客滿意度；而獎懲又包括人事獎懲、盈餘分享與預算結餘分享，後者於企管學門或公共行政學門也有稱為企業型預算與會計者。以下略作說明。

1、組織授能（亦即機關分權化之改革）的意義與作法

所謂組織授能，係指行政組織的控制機制，例如預算權、人事權以及採購權，由中央機關下授至各級行政組織。至於組織授能的可能方式，則包括

³⁸ 以上引自江岷欽、劉坤億，《企業型政府：理念、實務、省思》，智勝出版，頁 124-125（1999）。

³⁹ 以上江岷欽、劉坤億，上揭書，頁 126-127。

⁴⁰ 以上有關文化的策略見江岷欽、劉坤億，上揭書，頁 128-129。

行政控制的分權化、組織管制的解除、實地導向的彈性管理（site-based management）、政府再造實驗室、援例免議的政策（waiver policy）、試行作業單位（beta sites）、日落立法的措施（rule sunsets）、府際管制的解除等措施⁴¹。而所謂成員授能，係指行政組織將經驗下授至第一線工作人員或由具備第一線工作知識與經驗的人員參與組織中的重大決策。成員授能的可能方式包括減少管理層級、組織分權管理、破除僵化的職能畛域（breaking up functional silos）、建立工作團隊、鼓勵自我管理的工作團隊（self-managed work team）、營造勞資協力關係（labor-management partnership）以及健全員工建議制度等⁴²。

向來科層化組織有如下缺點，才會導致分權改革：1、機械化的效率觀；2、組織結構的制式化；3、明確的目標（案）也可能因為過於明確或細瑣，而導致僵化；4、組織成員間互動的去人情化；5、由上而下的組織動線；6、功績導向的人力資源管理⁴³。

2、績效管理

企業化政府運動既然強調「任務導向」、「成果導向」，而非事前細膩設定綿密的法令與指示，則其必須針對表現或後果，建立一套評估的作業，以便判斷有無達成目標，並作為獎懲的依據。績效評估一般採行如下步驟：組織任務（organization mission）→設定組織目標（setting objective）→績效指標（performance indicators）→績效評估（performance assessment）⁴⁴。

其中，就組織的目標的設定，通說認為，得依層次高低，而區分為上游之策略管理與下游層次之操作管理。策略管理原係盛行於私部門，後來也逐

⁴¹ 依林水波教授的見解，這部分得採行如下三個途徑：組織途徑、管理途徑與政策途徑。組織途徑係指經由改變組織結構而完成改革；管理途徑則是以改變領導理念、方法、技術的方法而尋求改革；政策途徑則是經由對個案的決策模式及行為的改變而完成改造。因限於篇幅，以下只介紹第一種。所謂組織途徑的灌能工具，主要指行政分權化、設置實驗組織、設置體制外的種子、組織等。

⁴² 江岷欽、劉坤億，上揭書，頁 127-128。

⁴³ 林水波編著，《政府再造》，智勝出版，頁 264（1999）。

⁴⁴ 以上吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，《公共管理》，頁 143-150（2001）。

漸延伸到公部門，蓋因為政策所屬的內外環境激烈變動不已，而社會價值也在變遷當中，此外並因政治或軍事的不確定性及公民的歧異性的增加，以及經濟的遲緩或蕭條等，甚至因為人民對施政的要求日漸提高，而使得公部門每隔一定期間便必須重作一次策略管理⁴⁵。策略管理重點在於「策略」，為戰略而非戰術的層次。策略管理強調：1、建構未來所要達成的目標，（也可稱為願景 vision）；2、設定目標達成有關的時間架構（time frame）或規劃視域（planning horizon）；3、有系統地分析組織當前的情境，特別是其能力；4、評估組織的環境，包括現在以及規劃視域內的時間架構；5、比較各種備選方案，然後選擇一個策略，以求未來目標的達成；6、環繞該已經建立的策略，以各種方法，傾全力來整合組織的各個部分⁴⁶。

3、企業化預算制度

奧司本（Osborne）與蓋伯勒（Gaebler）合著之《新政府運動》一書中有相當的部分在於介紹預算的靈活改革的成功案例包括彈性預算、預算科目間的流用（也可稱為預算合併或將小科目加以合併）、目標導向、結果導向等。

我國學者稱此為「企業化預算」（entrepreneurial budgeting），而指出⁴⁷：傳統預算之細瑣化而且欠缺彈性必須受到批判，未來應有如下的改革：合併預算科目，以增加預算流用的彈性；允許行政機關保留節省下來的公帑，移作下年度經費，或以一定比例作為員工績效獎金；重視機關產出，以工作績效作為主管課責的基礎。合併預算科目的目的在於此，決策者面對情事變遷時，得以迅速調整機關的投入、計畫與活動，有彈性的空間來完成預定的目標。允許保留結餘經費，目的在於提供機關人員與管理者節省公帑和有效率完成計畫的誘因。以工作績效課責，則是期望建立一個創新且有競爭力的公部門。簡而言之，企業化預算企圖將傳統防弊為主的設計改為興利，強調彈

⁴⁵ 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，上揭書，頁 205（2001）。

⁴⁶ 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，上揭書，頁 207。

⁴⁷ 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，上揭書，頁 333。

性、目標與績效⁴⁸。總之，企業化預算企圖改變原先追求預算制度化的官僚習氣，改為追求有限資源下的成就的最大化。企業化預算的特色在於分權與誘因，盡量讓各機關擁有較大的財務預算自主權，以便得以其專業判斷而決定資金的使用，而非一如往昔般為逐一項目的支出控制。其從而主張支出的科目間的資金流用能有更大彈性，而且年度結餘未使用完經費亦得保留，而為其他有效的使用。企業化預算制度固然為前述預算的授權，但同時經由協議等，而設定該被分權化單位的目標或績效指標，並以此作為課責的依據。企業化預算制度也要求被授權的機關首長必須強化財務資訊的提供，以便授權者能得為妥善的監督⁴⁹。

參、德國之採行情形

上述新治理模式於 1992 年提出之後，曾一度廣受注意，並在地方政府、邦政府與聯邦政府得到採行，但十年以來發展不同，在地方政府層級難謂有重大成效。

一、地方政府採行不多，且成效欠佳

德國各邦之縣市、鄉鎮固然在前述「德國地方行政簡化共同研究協會」的倡議下而有試行新調控模式者，但成效不彰，理由在於：地方政府財政普遍困難，無法快速引進並轉化有關的構想，而地方議會未必樂於配合完成有關的改革（這理由得有多種，例如議會擔心權限滑落，再如本處的改革在邦的層級有預估長達八年才能完成者，議員毋寧對於對於短期且引起公共直接關心的議題較有興趣，而相關的改革事實上有一定的複雜性），地方政府的員工對改革心存保留（這復得有多重原因，例如員工收到的資訊不足或擔心自己在新的行政型態下的發展機會等）。

⁴⁸ 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰編著，上揭書，頁 338。

⁴⁹ 徐仁輝，《當代預算改革的制度性研究》，智盛文化，頁 78（1999），附進一步文獻與外國作法介紹。

原先所倡議的經由競爭而提升行政機關的效率，也難謂有成效，蓋這必須建立各種可評比的績效指標，而且公務體系如何於招標中於如何的範圍與要求中也允許其他行政機關前來投標，也是問題⁵⁰。

筆者私下的一個推斷，則是德國鄉鎮規模普遍不大，不乏人口不滿一萬人者，而且主要的硬體建設大致具備，所剩下的一般行政業務並沒有足以達到非改革不可的效益程度。有關的新治理模式或所謂分權化整體責任之改革，從而必須在聯邦政府與邦政府之層級加以觀察。

以下介紹聯邦政府與居於領先地位的黑森邦政府、柏林邦政府之改革方案與進程，然後進一步分析新制度的核心要素。

二、聯邦政府

德國聯邦政府於 1991 年 12 月 1 日決議「現代國家－現代行政」的方案（Programm "Moderner Staat-Moderne Verwaltung"），作為其行政改革的基礎，其並於 2002 年初或年中提出成果報告（Bilanz 2002）⁵¹。

聯邦政府在該方案中以「主動化的國家」（Der Aktiverende Staat）作為改革的總訴求（也可謂為德國新時代的新行政圖像），然後提出四個新的行政建構的原則：明確區分公私部門的責任，施政更取向民眾的需求（按：也可謂為顧客導向），建構有效率的行政，建構聯邦、邦、地方政府間之多元而有效負責的體制（按：簡單而言，垂直的政府體制必須加以檢討）。接下來提出四個有待改革的領域，之後續有十五個主要的實驗計畫—亦即並非立即全面採

⁵⁰ 以上的省思，引自 www.kgst.de, Verwaltungsreform.

⁵¹ Moderner Staat-Moderne Verwaltung-Leitbild und Programm der Bundesregierung, Kabinettsbeschluss 1. Dezember 1999, 全文係以 PDF 方式存檔，載於網站。聯邦政府所採的改造措施，一如我國或世界各國，得有多種項目，除了本處關懷的機關分權化整體責任之改革之外，包括電子化政府、引入民間參與、解除或降低管制、限時立法、有期間限制的立法（亦即落日條款等）、對官僚體制進行改革、引進公私合作方案、促進決策的透明化與民眾參與；此外並引入標章制度，鼓勵工廠或企業完成建構一套合於官方或同業公會或歐盟或國家所要求的標準或檢驗機制，例如環境生態保護標章、個人資料保護標章，凡企業符合規定後，經官方考選合格後的民間認證的個人或團體，取得認證的使用權。也請參見 2002 年成果報告之各章節。

行，而是有實驗的精神⁵²。

四個有待改革的領域分別為：對於法之更高的實效性與市民之接受度；聯邦作為一個合夥者（而非唯一的決行者）；更有效率、更有成本概念且更為透明的行政；新的提升公務人力體系的動因；與本論文有關者，為第三項。其中有關本處所稱第三項的改革，主要有如下的實驗計畫：在聯邦若干部會以及軍隊引進上述新的改革方案；實驗並且持續發展一個標準化的成本與效益估算的機制；引進標竿學習圈⁵³。除了上述成本效益估算制度的引進之外，在預算的編製上，有必要引入一個新的程序，德文用詞為 **Budgetierung**，指出於政治或分析上的考量而將得支配的稅入細膩分配於不同細項；這項作法在德國現行預算法下已經係完全可能⁵⁴。

以下詳為說明，而且因該方案有關的描述較為簡單，所以有必要補充以 2002 年的成果報告的說明。

聯邦政府首先指出現代行政旨在追求更高績效、更為擷節成本，且必須在更高競爭的環境中履行其任務，而且應該更為透明與公開。為了完成如上的改革，有必要進行廣泛的「品質管理」（**Qualitaetesmanagemant**），針對行政的效率性、過程品質、產品品質、顧客滿意度、員工滿意度等為關連性的調查，然後才能確認該行政機關（也可稱為企業）所應追求的目標。為了完成以上的品質管理，機關首長得選用許多手段，例如建立公司的領導圖像（**Leitbilder**）、與員工之間訂立目標的協議（**Zielvereinbarungen**），進行績效管理（又可分為策略面之績效管理與操作面之績效管理），引進成本-效益的計算，引進預算編定與控制程序（**Budgetierung**），引進產品的預算制度（亦即取向成品而非針對產入或過程中之細瑣的要求），以及引進持續改善的機制。至於一個行政機關具體而言應選用何種手段，取決於許多個別因素，其

⁵² 聯邦政府一共提出 15 個實驗計畫，完成的時間未必一致，有 2001 年、2002 年、2005 年者。

⁵³ 見上述 **Leitbild und Programn**, S.14-15.

⁵⁴ **Bilanz 2002**, S.19.

中尤其涉及機關的任務、目標、自我理解與機關文化。

建立機關的領導圖像，須由機關首長與員工經由討論之程序而決定，其中機關主管必須積極主動的參與。領導圖像旨在建構一行政機關的自我理解，其領導統御與合作的諸原則以及對外的溝通等，此外也包含該機關的期許與自我價值理念。由領導圖像將可導出策略目標（Strategische Ziele）。換言之，領導圖像係設立一個框架，其得經由進一步的程序而允許發展出有關效率性、員工滿意度、顧客滿意度等有關的命題。領導圖像有一種自我期許與自我負責的性格，對內能夠產生凝聚力，強化員工為密切合作的意願。依聯邦政府的統計，迄 2002 年為止，已有 365 個聯邦機關建立領導圖像⁵⁵。迄 2002 年初，已有 215 個聯邦機關採行策略目標管理⁵⁶。

在績效管理的過程中，機關首長與員工之間必須經由協商以訂出機關的年度或短程具體目標，亦即所謂的目標協議，迄 2002 年初已完成者計有 213 件。

機關之間的目標協議（旨在促成機關之間的有效合作或個別重大問題的解決），已達 193 件⁵⁷。

上述領導圖像/策略目標/目標的簽署與順利執行完成，必須在預算、會計、審計有關制度上得到一定的支持。其尤其須建立一個報告機制，其中應包含許多的數據的填寫要求，而且整體而言應能夠擔保分析出該機關的強勢與弱勢所在，而且也應該提供不同時期績效比較的可能，或其他機關同種類服務的數據比較等。

爲了完成如上的新的經營管理，傳統植基於 18 世紀的爲帝王或貴族的私人典藏貨物的經營管理而發展而出的簿記式的會計操作方式

（Kameralistik），有必要轉換成爲現代企業管理的「成本與效益的計算」

（Kosten-und Leistungsrechnung）。

⁵⁵ Bilanz 2002, S.16.

⁵⁶ Bilanz 2002, S.16.

⁵⁷ Bilanz 2002, S.17.

在計算成本時，應注意員工所花的時間與有關的經費支出；對於其所完成的產品（Produkte），則應精確估量其效益。德國聯邦政府曾經對不同類型的行政機關進行有關本處的會計改革的實驗，然後選定妥當的模型加以推動；迄 2002 年初為止，已經有 306 個有關的行政機關改採這種的機制⁵⁸。

三、黑森邦

黑森邦的政府改造有許多項目，其中一項為「新行政調控及預算法與會計法之改革」（Reformbereich neue Verwaltungssteuerung und Reform des Haushalts-und Rechnungswesens）⁵⁹。至於引進新的行政調控的原因，為嚴厲的財政情況、向來中央集權而經由綿密法令而為的調控模式的諸多不足、歐洲聯盟統合而迫使檢討新的行政治理模式、民眾的期待。

黑森邦的「新行政調控」（Neue Verwaltungssteuerung）改革的目標有四：1、改善行政成本與表現間的透明性，並實現任何成本下降的可能；2、對行政任務的履行能以更有效而且取向結果的方式為之；3、經由分權化的預算編定與控制的改革（Dezentrale Budgetierung），強化員工的自我責任；4、引進商業經營管理式的雙重簿記（Doppik；Kaufmaennische doppelte Buchfuehrung）作為主要的會計體系⁶⁰。但筆者認為第四項並非屬於目標，而是屬於改革手段的層次。

⁵⁸ 經由這種改革，並在電腦軟體的協助下，將得進一步累積計算出國家整體的資源使用情形，也得建構出一個產品取向的國家預算書⁵⁸。舉例言之，1998 年聯邦政府「新聞與資訊提供署」，將原先的會計制度改為依據成本與效益評估的原則加以進行，而且自 1999 年下半年起平行引入一個績效管理的機制，並且自 2000 年起整個選擇式的財政支出（亦即非指人事或其他固定性的支出）的規劃係採取產品取向；自 2002 年起傳統的簿記式（Kamaralistik）的以及新型的取向產品的預算提出程序同時被採行，而且同時被加以實驗。於採行上述新的制度之後，被授權者必須定期提出報告書，而相關的報告顯示，新的制度的確能夠促進效率的提升，並減少不必要的工作項目。以上以及進一步在其他聯邦機關的實驗情形，見 Bilanz 2002, S.19.

⁵⁹ 該邦的政府改造尚有其他項目，例如「行政結構改革」，其旨在建立更為貼近地方、更為貼近民眾、更為簡單的行政，也在達成更快的行政處理的時間，主要項目包括邦任務之地方化、將不同種類的行政分支進一步整併到一個行政機關、將相同任務的行政機關加以合併、去除雙重管轄權的規定、私營化；www.reformkurs.hessen.de/，查詢日期 2003 年 5 月 14 日。

⁶⁰ www.reformkura.hessen.de，查詢日期 2003 年 5 月 14 日。

新的行政調控模式旨在引入諸多企業管理手段，但同時考量公部門的特殊性，而具有如下五項內容：1、取向產出面而為的調控，亦即對於預算的調控，未來將經由取向結果而為經費的配置為標準，而最主要的方法係界定產品預算（Produktthaushalten），最簡而言之，服務多少人、以多少時間、花多少錢、服務的品質如何—而這又與國內或世界其他國家之相同層級有如何之比較、顧客滿意度如何、比起去年有如何的進展、是否擲節人力與經費支出、是否賺取更多收入。2、引進分權化的任務責任、資源責任與結果責任的機制。3、在此機制中上級所為的調控，並不是無時無刻而是於一定期間為之，且主要係集中於整體的、大的目標群（Zielvorgaben）以及每年經由協議而完成的目標（Zielvereinbarungen）。4、引進成本與效益的高度透明化機制，而這係經由商業經營式的簿記（Kaufmaennische Buchfuehrung），或所謂擴大化的傳統財務簿記（Die erweiterte Kameralistik）的成本-效益的計算（Kosten-und Leistungsrechnung；KLR）加以完成，同時再引進對於給付提供及人事與經費使用的調控監督機制（Ein Controlling zur Steuerung der Leistungserbringung und der Mittelverwendung）。5、為精確計算施政之成效與成本，或甚至進一步與民間機構相競爭，即使機關相互間所為的給付（約指職務協助或依法律而為的共同決行或機關相互間的勞務給付），也應加以計算⁶¹。

黑森邦希望到 2008 年為止，以三個階段，將邦內的行政機關（目前已經簡化為 100 個左右行政單位）完全納入新行政調控的改革中，邦政府並已經排定各階段的適用機關的時程表。至於一機關之納入如何時程，係取決於該時程中有待改制的項目方案以及所需電腦軟體的完成情形，亦即每一階段皆伴隨著有關的改革機制-尤其有關預算、會計、審計方面的一些先導型實驗的結果報告或甚至有關法規的如期修改⁶²。

⁶¹ Reinhard Bestgen, Die Einfuehrung der Neuen Verwaltungssteuerung in der hessischen Landesverwaltung-ein Werkstattbericht, Stand:1. Oktober 2002, S.5-6; www.reformkurs.hessen.de.

⁶² Staffelpfanung, <http://www.hmdf.hessen.de/nvs/Umsetzung/index.htm>

四、柏林邦

就新調控模式，德國聯邦與黑森邦等並沒有修訂或新訂行政組織有關的法律，但柏林邦則是例外。

柏林邦於 1999 年 5 月 17 日通過「第三次柏林行政改革法」(Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung)，又稱為「行政改革原則法」

(Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz；VGG)。該法第 3 條的標題為「顧客導向」，要求該邦所有行政機關與組織於給付時，在既有法律的授權以及經濟性的範圍下，必須取向於顧客的要求以及整體私經濟部門有關的利益。邦所有行政機關至少每兩年必須進行有關的顧客滿意度的調查，相關的調查結果必須公告。該法第 4 條的標題為「競爭」，強調各行政機關就其所為的品質與成本應加以比較，而且每年為之，就柏林邦內部或外邦或外國的比較。相關比較的結果將在日後的比較協議或服務中加以考量，亦即績效較差者將蒙受一定不利對待。

該法第 2 條係對行政機關的內部結構加以調整，而這正是本研究的關懷。行政機關未來將區分為領導部門 (Leitung der Behörde)、給付與責任中心 (Leistungs-und Verantwortungszentren)、服務單位 (Serviceeinheiten) 與調控處 (Steuerungsdiens)。

所謂的給付與責任中心，在「部」(該邦稱之為 Senat) 的層次係指司處 (Abteilungen，我國稱為司處，此處依我國翻譯)。給付與責任中心的任務在於，其係統領其下所屬的單一或若干小分處的單位而為一個整體，而為任務的承擔。此類中心將享有人事與資源物質 (Personelle und saechliche Mittel) 上的決定權，並為其有效性與經濟性負責。至於責任中心所應履行的任務，以及其所得使用的人員與物質的種類與程度，將由機關的領導階層 (參照前述舉例，為部長) 與該中心經由協談而確定目標。簡言之，該邦的部長將與其下所屬的司處「長」確定出被授權單位所應達成的目標與得動用的資源範

圍或大要。

調控處旨在諮詢並協助機關的領導（簡言之，部長），就雙方的工作經由協議而確立目標。調控處尤其將擔任前述績效管理（Controlling）的任務，尤其將密切注意各司處有無依照協議妥為履行；其遇有偏差時得提出必要的建議。調控處得使用企管有關的各種調控手段，而且也得進行各種績效評比。在組織上，調控處係直接設在部長之下。

所謂服務單位（Serviceeinheiten），係接受司處或部長的委託，而從事內部的職務經營（Dienstbetrieb）有關事項。原先的預算單位與人事任用單位，依本法將整合而成爲財政服務單位。服務單位與委託單位之間得簽署協定，以確定服務單位所應爲的給付與其所得動用的人事與經費等資源。

不同的司處間也得就合作的事項簽署協議。不同部會的司處之間，也得簽署工作協議。

以上之諸種協議，應以書面爲之，而且原則上應以一個會計年度爲有效期間，其內容應明確。

由以上可知，柏林邦強調經由協議而爲管理，並區分三種單位，且加以立法，從而具有更大的穩定性。

肆、主要內容之分析

一、核心要素

整體而言，機關分權改革包括如下要素：1、將業務處理權與相關資源處理權（包括人事、組織、預算、財務管理與流用等），一併下授（Dezentralisierung von Fach-und Ressourcenverantwortung）。2、經由目標協議而爲調控（Steuerung ueber Zielvereinbarungen），而且主要包括財務管理、人事管理與施政績效三大方面的目標協議；3、爲此，必須強化行政成本與服務績效等之透明性，授權者必須擁有一套源自企業管理的調控機制。協議一般須以書面爲之，雙方之權利－義務從而明確。4、引入企業化預算與會計制度。

二、機關規模之適度擴張為先行工作之一

應說明者為，德國各邦於進行機關分權改革之前，大體先進行相關機關之適度整併，以便形成較大的單位，例如柏林邦（邦之性質為國家）在改革之後，一個部（Senat）之內只剩 4 到 6 個處（Abteilungen，於此比照台灣部而稱為處）；如此一來，該處於被授權進行機關分權改革時，因規模擴張，而有較大的經營管理空間。此外，德國聯邦只有十四部⁶³，大的邦如巴伐利亞（Bayern）者，也只有十個而已，遠低於我國，而且聯邦與邦每個部會的處相對不多，從而部會內部的機關分權化改革有較大空間。

三、強調協議、無另設董事會、仍為行政機關

德國新治理模式強調經由協議而為管理，整個模式從而也得稱為「協議管理」。協議管理意味著授權者與被授權者之間有相當的形成自由，亦即有談判空間，從而不同類型的行政機關得有不同的分權；甚且，同一機關內之分權化管理，也得因時間的進展，而於不同階段有不同的內容與強度。授權者最重要的任務，在於釐定授權的業務與資源下放的程度，以及進行績效管理，而後者又可包括考核的項目、各項目的比重、考核的決策主體（例如是否組成評鑑委員會）與程序（例如具體的作法，或每年或每季為考核等），以及被授權者所應繳交之報告或資料等，以及依據新修改的預算法的授權而對分權單位的預算留用等為監督。

本項改革並未另組董事會或監察人以為經營或監督之主體⁶⁴。當然，為防範被分權之單位經營之無效率，事實上得於協議中，或甚至由該分權單位主事者自為決定，而聘請專業經理人或諮詢性的講座或召開諮詢的會議，但

⁶³ 十四個聯邦部會分別為：外交部，內政部，財政部，司法部，國防部，勞動暨社會秩序部，教育暨研究部，消費者保護、糧食暨農業部，家庭、老年、婦女暨青年部，健康部，環境、自然保育暨核能安全部，交通、建設暨住宅部，經濟暨科技部，經濟合作暨援外部。

⁶⁴ 依我國行政法人法草案第 17 條，行政法人應訂定發展目標與計畫，報請監督機關核定（第 1 項）。行政法人應訂定年度營運（業務）計畫及其預算提經董（理）事會通過，報請監督機關備查。我國版本不無存有「外力入侵」的嫌疑；若董事會的人士係一半以上採兼任職，彼等恐將無心於此；這一切也不符合明確化與快速有效決行的要求。

決策主體仍為該分權單位之首長，以符合決策快速與責任明確之要求。

四、人事權下授，視業務需要而為人事管理

被分權而出的單位有權為人事與組織的經營管理，從而其得大量聘請約聘僱或臨時人員，以擲節人事經費的支出。於此宜注意者為，德國自二次大戰之後，公務人力中平均只有 40% 為常任文官，另外 60% 為經由契約而雇用的約聘僱人員與工友，甚且約聘僱職位中不乏有部分工時者（Teilzeitbeschäftigte）。

依德國基本法第 33 條第 4 項，限於行使公權力的職位才須保留由常任文官出任。整體而言，德國行政部門之人力配置相對上較有彈性，從而於機關分權改革的法制討論中，一般不致於發生被分權而出的單位的公務人員之全部資遣的問題。全部資遣一方面產生勞動市場衝擊從而社會安全的問題，另一方面也未必真能有效完成業務之執行，何況前述基本法之界限。

以上，非謂被分權的單位不需節約人事成本，而是指其有一定的如上的限制。於此，也進一步牽涉到績效管理中如何界定「績效」的問題，蓋行政機關有各種不同類型，各於人事支出的精簡上有不同的空間，非可一概而論。

五、機關首長之調控權

於進行分權化整體責任的改革時，母體機關係透過目標而為管理，又可分為上位或中程的目標以及年度的目標的管理。

為建立管理的機制，母體機關得派遣一定的人員或建立報告或資訊自動傳遞的機制等，以便得掌握必要的訊息。詳言之，分權化整體責任的另一必然環節，為母體機關的監督，但德文於此係使用 Controlling，中文一般譯為管理，而且指稱策略管理與操作管理兩個層次，有別於傳統行政法學上所稱

的 Aufsicht 或 Ueberwachung⁶⁵。

策略管理一般係指上游對於屬於中長期的政治目標與變動不已的環境下的應有調整，以及操控的基本架構改變與否之決定；反之，操作管理一般係指年度或短期的管理，旨在探求被監督者有無確實達成先前已經設定的具體目標，為此，被監督者常依有關規定需提供一定的報告，該報告書須以具體的數字提供已為的成就，以及未能達成的部分，並就後者提供分析。不論策略管理或操作管理，均得指稱目標、作法、細膩的制度要素以及結果等面向，端視上下文而界定所指。

即使已經為分權之改革，經由績效管理，機關首長仍握有一定的調控權，前述德國新治理模式也指出中央所保留下來的「核心調控領域」，尤其包括部會首長尤其保有人事、組織、預算、政策等的基本架構的決定權，並保有充分相關資訊及績效考評權。

六、預算法制等之修改必要

於此涉及許多專業的德文術語，筆者未必完全正確掌握。首先涉及會計法的建制原則。概括而言，德國傳統以來所採取的係一種號稱簿記式

（Kameralik）的會計，或是對之加以小幅修正並局部擴大的方式，其目的在於記載會計傳票來往的正確性，亦即讓有關支付能合於會計簿帳的要求，以確保預算之執行合於預算法與立法部門所為的決議。這種方式的重點，約如十九世紀或更早之前的帳房為君主或貴族之記帳，旨在求其「帳目清楚」，而不在追究該支出所追求的施政項目的合理性與節約性；其記帳方式也難以每隔一段時間之後精確計算整個支出的合理性；這種的計算方式未必將固定財產入帳，從而未必將其折舊列入成本以為精確的成本效益之估算。這種記帳式的會計原則，儘管後來經過一定的修正而有附帶的帳冊或附帶的計算項目等，甚至局部加上成本效益的分析，或補充於結果的計算或成本的計算，但

⁶⁵ Glossar, "Controlling, operatives und strategisches".

整體來講仍有許多交叉的計算及相關資料的轉換或校正等，不僅耗時而且不精確。黑森邦所擬引進者，係在方法上加以整合的體系，採用企管上的資訊軟體為協助的工具，旨在針對每一項的政務推行為雙重的紀錄，亦即「應該」（Sollen）與「現有」（Haben）。每一個結果與財產的變動，將自動而且完整的加以掌握，從而也得作為可以擴大成為整合性的成本與效益分析⁶⁶。總之，黑森邦新調控模式改革的手段之一，為引進商業管理的簿記方式，並且伴隨以成本效益的分析作為基礎。

就預算法而言，首先涉及預算編製權限的改革。在一企業內部，預算的編定與控制係屬於該企業整體的績效控管的主要項目。黑森邦改採所謂的分權式預算的編定與控制（Dezentrale Budgetierung），指被賦予分權責任的機關單位於其被賦予的財政範疇及其所必須提供的給付範圍內，以合於需求且在時間與在該業務專業角度而言，自行決定經費的使用。

就預算的編定與控制的方法而言，傳統係取向產入面，新的方法則是取向產出面，預算在本處的環節從而也可稱為該分權而出的單位「產品預算」（Produktbudget）⁶⁷。預算的編列與控制，在實質上當然必須取向成本與效益的分析。未來預算書的分類與表格或重點，也將必須改革，向來在款項目節中只列出施政追求的目標，而未（同時）列出所需要的經費以及該施政已經進行的年度長短以及向來的績效情形，必須進行改革⁶⁸。

伍、德國預算法制之修改

有關府會間或行政機關內部間經由協議而治理，尤其在資源一併授權的改革，在公法學所引發的討論，為憲法上的權力分立體制中國會監督權之架空與否。

⁶⁶ Bestgen, aaO., S.13-14.

⁶⁷ 約請參看 Vahlens Grosses Wirtschafts-Lexikon, Bd.1, S.318 (1987).

⁶⁸ Bestgen, aaO., S.16; Glossar, "Budgetierung, kamerale".

一、正反的意見

對改革持樂觀態度者認為，迄今為止，向來之預算編制與審議方式在預算內容上分爲非常細小的項目，而且幾乎沒有調整空間，從而造成僵化與浪費；再者，許多支出係由各專業法律妥爲規定，而且許多施政項目有持續性，新的改革所涉及者不過是整體預算的一部份(有學者估算只佔總預算額6%)，難謂對國會審議權有實質的減損。再者，德國係採內閣制，而且自戰後以來均係以多黨組成聯合內閣，執政者在議會具有過半數席次，反對黨在議會的遊戲空間不大。再者，自實定憲法條文而言，即使前述的預算改革對預算體制有一定的突破，但憲法第 110 條第 1 項有關預算整體表現原則與年度編列原則等規定仍然留下一定的立法形成空間，而前述的改革的規模尚難謂已經超出這些框架，更何況上述改革的確可創造行政部門於預算動支的經濟性與節約性，而這正是基本法第 114 條第 2 項第 1 句所明白要求行政機關者。

二、早先在地方的實驗

新治理模式強調府會協議治理及結果調控，希望取代事前綿密的法令與指令束縛，並爲必要的法制修改。其中一項，爲引進一府會（也包括部與內部單位間）經由協議出目標而由被授權人自主編訂預算的機制(Budgetierung)，以及因而應一併引入的財政控制機制(Finanzcontrolling)⁶⁹。

就此的改革過程如下：首先，在若干邦的鄉鎮市自治法中引入所謂預算法有關的改革條款（Haushaltsrechtliche Experimentierklauseln）。以下舉一個立法例：北萊茵-西伐利亞邦鄉鎮自治法第 126 條規定，爲嘗試新的調控模式，以及爲了促使地方自治團體就跨越個別地方政府層級的合作能進一步發展，邦內政部得基於地方自治團體機關的申請，在個案中以附期限的方式，免除該地方自治團體一般所受到組織與財政法律及其下位的法規命令的限制

⁶⁹ 這是一個專用字，參見 Online-Verwaltungsexikon.

(第 1 項)。前項所稱例外，包括預算案、預算自治條例（指經地方議會審議通過後者，德國係以自治條例方式加以表現）、員額計畫、財政管理員之組織法上地位、年度決算、決算審議、單一預算原則、統收統支與收支平衡原則、會計原則及其他於此相關之法規或行政規則（第 2 項）。相同立法例也見黑森邦、巴登-符騰堡邦、巴伐利亞邦、薩蘭邦⁷⁰。

德國在中小學法也有類似的規定，例如北萊茵-西伐利亞邦中小學法（Schulgesetz）第 4b 條：為嘗試新的教育與組織上的內容與形式，學校改革嘗試得被進行；為此，亦得建立專門的職業學校。學校改革嘗試應得到邦文教部長的許可（第 1 項）。文教部長得於為前述許可時，免除有關學校的基本構造與分級，以及有關學校領導階層與家長參與的規定，只要其係完成實驗所必要⁷¹。

三、聯邦與邦層級之修法

就邦的層次而言，由於財政情況仍然緊張，而且新說似乎頗有聲勢，乃有若干邦於 1994 年起開始進行類似的改革。例如巴登-符騰堡邦財政部長曾授權該邦政府的 12 個機關（構）為先導型的實驗（Pilotprojekte）。內容上為，邦政府（的部長）將預算有關的責任廣泛交付之；後來更擴增到 30 個機構。實驗的效果受到完全肯定。該邦審計院（Landesrechnungshof）也於 1999 年 12 月宣稱，可接納結果取向的預算設計，而且也應引進成本-效益控制（Kosten- Leistungs-Controlling）的機制。這類控制機制有一定難度，蓋正如同於地方層級實施時所遇見者，「效益」的定義難以掌握，而「成本」的計算也有一定的不精確，而相關的報告制度（Berichtswesen）也有一定的成效上的疑問。

就聯邦層級而言，由於各邦有不錯的實驗結果，加上 1997 年聯邦政府「國

⁷⁰ 條文與資料引自 Christoph Bruening, Die kommunalrechtlichen Experimentierklauseln, DOEV 1997, S.278 (279ff.).

⁷¹ 同上註。

家瘦身專家委員會」所提的報告，並經各邦內閣總理 1996 年 10 月聯席會議的決議，聯邦政府乃展開提出相關的修法草案。經 1997 年 4 月與 6 月各邦財政部長的聯席會議等的決議，聯邦上議院提出有關的修正草案，並因兩院意見不同而交付仲裁委員會，乃有預算法制之修改，以下略作介紹。

1997 年 12 月 11 日通過一個包裹性的立法「聯邦預算法制續行發展法」(Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz)。在該包裹立法中，一共修改預算原則法 (Haushaltsgrundsatzgesetz; HGrG)、聯邦預算法 (Bundeshaushaltsordnung, BHO) 與聯邦審計法 (Bundesrechnungshofgesetz, BRHG)。

整個改革的目標，在於針對預算編製程序建立較為精密的評估 (尤其針對重大支出的項目)，對科目流用與逾期繳回的限制加以放寬，並朝向部會內部的分權化的資源管理責任的方向推進。

由於尚屬制度初創 (至少在聯邦層級而言)，而且也因預算法的根本體制已經相當久遠，而且也有來自憲法上的權力分立的要求，所以上述包裹立法並非全盤推翻向來制度，而是以例外的方式，引進有關的改革條款。

舉例言之，原先預算原則法第 27 條所建立之事項與時間上之限制 (亦即「限期動支原則」⁷²，逾期則繳回)，仍然沒有遭到刪除，而是在該法第 15 條有關預算原則的例外規定條文中，引入本處的改革機制：第 15 條原來只允許投資支出與專款專用支出，而且涉及跨入若干年份的措施，始有適用 (亦即得不受年度預算未動支完畢即須繳回的限制)，但如今經由修改而擴張：以後任何支出，只要有助於效率及節約的使用，原則上均得被聯邦主管部會宣告為不受限制。

其次，就科目間的流用而言，由於預算案已經由議會審議完畢，而且各科目均有特定的用途，從而預算原則法第 15 條第 2 項禁止科目間流用，例外情形只限科目間具有行政上與事務上的共同關聯性時。但經由本次的修法，

⁷² 德文稱 Faelligkeitsprinzip, Paul Morell, Der Bundeshaushalt, Recht und Praxis, S.341(1983).

科目間的流用將被大幅放寬，只要出於經濟性與節約性的使用目的即可⁷³。

第三，爲了擴大進行效益與成本的分析，預算原則法第 6 條乃加以修改。不只具有重大財政意義的措施必須進行成本效益分析，未來將擴大到包括對財政產生一定影響的諸措施(Finanzwirksame Massnahmen)。除此之外，若干部門領域或案型也應引進成本與效益的分析。有關簿記的條文，也配合爲一定的細膩的專業修正⁷⁴。

第四，部⁷⁵之內部之進行分權化改革的單位，其有關動支與科目流用等之鬆綁，乃經由本次預算原則法第 6a 條的修訂，而得到解決：這些分權化的單位於其被賦予的預算項目職掌範圍內，得自爲如上的流用與逾期保留，但爲確保部會首長甚至國會的監督權，該條乃引進如下的兩個機制：首先，上級機關仍應保有資訊取得與必要時的介入調控手段；此外，該分權化的單位的經費動支，仍不得超越其被分配的上限；該單位所應提出的績效的種類與績效的單位，應經由法律或經由預算書而加以明白確定。

詳言之，爲完成機關內部分權化改革，預算原則法乃新定第 6a 條，其規定：收入支出與國會預算審議所爲的授權（Verpflichtungsermächtigungen），得於分權化的機關單位責任的體系架構內，加以施行（veranschlagt in Rahmen des Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit）。於此，相關的財政責任將基於預算的授權，而移轉到該具有專業與事務責任的機關單位。就此的前提，爲適當的資訊與調控手段，以確保每次得動用的數目不被逾越，該等機關單位所應提供的績效種類與範圍，應經由法律或預算書加以確定（第 1 句）。於前項情形，應經由法律或預算書對各該機關單位規定：1、哪一些的收入只能爲哪一類的目的而動支；2、年度結餘不必繳庫；3、哪些

⁷³ 預算原則法指規定預算編制與審議的原則，細膩的規定則見諸聯邦預算法，爲此，聯邦預算法第 19 條第 1 項第 2 句也一併類似的修改。

⁷⁴ 基於以上的考量，聯邦預算法也爲相同的修正。

⁷⁵ 台灣則多稱爲部會。

支出及各種義務授權（*Verpflichtungsermächtigungen*）的科目們得挪用⁷⁶。

前述預算原則法條文，在聯邦預算法與各邦預算法中加以進一步具體化。就此各邦的規定略有不同，有的邦只是單純抄襲這項條文，但少數邦則進一步為細膩規定。

以巴登-符騰堡邦之邦預算法（*Landeshaushaltsordnung*）新修定的第 7a 條為例，其第 1 項規定：經由預算法或預算書，得將局部的財政責任移轉到個別的公務單位。同條第 2 項規定，於此情形，應經由預算法或預算書而為相關必要之規定，其中尤其得規定，在如何程度內，該經由節約所得的預算的剩餘利益（按：約指剩餘款），得留給該單位作進一部的經營管理之用（可稱為效率利潤，*Effizienzrendite*）。同條第 3 項規定，相關預算案的提出及該筆預算的動支（也可稱為經營），應遵守績效原則（*Der Grundsatz der leistungsbezogenen Planaufstellung und -Bewirtschaftung*）。依同條第 4 項，凡此類被賦予分權化的財政責任的機關單位，在預算法有關的框架條件（簡言之預算法之架構規定）之下，應以成本--效益的計算，來經營管理其每次或每件所得動用的數額。同條第 5 項規定，就這些分權化的財政責任單位，邦財政部為了確保預算之依法執行，得就已經賦予該分權化單位的支出與義務授權的整體一定百分比的範圍內，改設限為須經部長之批准始得動用（此稱為整體調控保留，*Globalsteuerungsreserve*）⁷⁷。

⁷⁶ 原文為： § 6 a Leistungsbezogene Planaufstellung und –bewirtschaftung : (1) Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, daß das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen.(2) In den Fällen des Absatzes 1 soll durch Gesetz oder Haushaltsplan für die jeweilige Organisationseinheit bestimmt werden, welche

1. Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen,
2. Ausgaben übertragbar sind und
3. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind.

⁷⁷ 以上筆者並沒有直接條文而係引自 Hermann Hill ,Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell, DOVE 2001, S.793(797).

各邦的詳細規定情形，因限於篇幅，無法逐一描述。整體而言，其不外係引進預算管理的審議或甚至決算的程序，此外則是引進各種資訊透明化的機制，包括預算書科目的撰寫方式，或合併諸多科目成爲一個單位加以說明，或強化預算書的透明化資訊化上，以便易於瞭解並改善民眾監督可能。再者則是明訂預算所應達成的目標，而多半係經由府會間的協議等而加以完成。就分權化的機關單位與部會首長間，也得經由協議而規定此類單位所應完成的績效種類與程度等；有的邦則甚至要求必須提供已爲的資金投入，或於適當地地方須提供迄今所爲的預算的投入與績效情形⁷⁸。

再者，預算原則法也新定第 33a 條；依之，有關簿記與收支的結算等，應依德國聯邦商業法(Handelsgesetzbuch)所規定的原則爲之，亦即改爲商業會計；但預算原則法第 31 至 41 條有關傳統的財政簿計的規定並未受到影響。

聯邦審計法也新定第 20a 條。依之，聯邦審計院得建立各種下位的審計機關以便得就其審計行爲爲預備、協助與補強。以上係新治理模式的主張與在法制上的實驗調整情形。

上述新制度在實務上仍然面臨如何估算成本--效益，如何建立一個有效的報告機制，以及國會或授權者如何於必要時爲有效調控等問題。凡此，仍有待進一步的觀察。

四、行政組織法之修改？

這部分除了柏林邦之外，聯邦與各邦並未新立或修改組織法，似乎就績效管理所需的協議、業務決行之往下授權、資源決定之往下授權以及有關的監督機制而言，以現今首長對下屬的領導統御權與人事考核暨監督權即爲已足。

⁷⁸ 以上筆者並沒有直接條文而係引自 Hill, aaO., S.797f.國內徐仁輝教授曾介紹「企業化預算制度」，並討論美國聯邦政府與地方政府有關的預算制度改革，其中與本處所介紹者相近，見氏著，《當代預算改革的制度性研究》，智勝文化出版，頁 69 以下（1999）；進一步的資料約見余致力、郭昱瑩，「政府改造下的預算改革—以 90 年代美國各州政府爲例」，行政暨政策學報第二期，頁 195 以下（2000 年 10 月）。

惟無論如何，現今畢竟仍屬於實驗具有成效後之初步擴張階段，未來全面實施後非無修法之必要。

陸、我國的省思

一、行政部門效率欠佳乎，根源何在？

就我國而言，首先應探究我國行政機關績效不彰的原因為何？係政治領導有誤，或出於專斷威權以致不無錯誤，或個別科員水準不良或品德操守不佳，或立法委員之關說或阻撓（立法院享有預算案審議權與法案審查權），或出於預算法與預算法、會計法、審計法乃至限制，或來自監察院於不當介入時的掣肘？或相關法律內容有所偏差以致難以執行，或行政機關本身的組織與人事不足以致於難以運作--而這在中央可能係指科員不足而竟然必須承辦個案，而在地方而言則是除了北、高兩市與台北縣之外普遍有員額不足的現象，但這又得經由委託研究或聘僱臨時人員而略作補充。

二、行政法人法之改革的目標與效益為何？

我國也應檢討，經由類如行政法人法草案之改革，能帶來多少效益？其固然能使下級機關為業務與資源之整體決行而有助於靈活運作，甚且激發員工責任心，但究竟能省下多少錢—尤其就原先所屬公務員之全部或局部資遣，以及行政法人化之單位之積極「賺錢」將對既有的官方—民間的市場區隔產生如何之影響（例如公立博物館未來為了積極有效經營，乃引進各種吸引人潮的展覽，甚至有所謂星光票或各種吸引顧客措施，則民間類似的展覽場還有多大的空間？）而這一切，是否只是一條捷運或公路的建設費用—政府曾經一度打算機場捷運由公費興建—的微小部分而已，受影響的當事人們真能信服乎？

附帶一提者為，「企業型政府」的理念與新公共管理的行政構造，在公部門有多大的適用可能？或，其所衝擊到的領域，例如弱勢保障等，也可稱為

「公共利益」，應如何被適當照顧？

美國學界對新公共管理思潮非無批判者，例如黑堡宣言的學者們便指出：新公共管理對於公共行政之政治本質面缺乏深思，企業家可能只是自私自利的技術官僚，市場取向的公共行政論述無益於社會公正的實現，過度執著於成果導向可能傷害社會長遠的利益，將公民轉換為顧客將導致公民理想性格之喪失⁷⁹。1968年第一次明諾布魯克會議所提出的新公共行政觀點，強調政府（特別是常任文官）應照顧弱勢族群以追求社會公平為職志，也是一個不同意見吧⁸⁰！也有若干學者對新公共選擇的命題，或其主要理論依據「公共選擇」的假定，例如政府績效不彰，提出根本性的懷疑，認為彼等欠缺系統性之實證，而且不無受媒體塑造之影響，而且對治理失敗有來自行政、立法、司法三部門乃至社會整體的因素等未整體考量⁸¹。晚近也有從企業型政府的理念朝向「新公共服務」的改革呼聲，指出：目前對於公共管理的研究，大都將 Osborne 與 Gaebler 所著《新政府運動》一書所奉行的「多導航、少操槳」視為理想，企圖導入「企業化管理」理念與市場機制，然而這種同步將「市場」與「企業」價值內化為政府的任務目標，卻大大威脅了公共服務的民主憲政包括公平、正義、代表與正義等價值⁸²。前述德國「地方行政簡化共同研究協會」係將企業型政府界定為公部門的一個「指導圖像」(Leitbild)，固然強調公部門應向企業為學習，但就如何程度以及如何的急迫性，或甚至限定於何種類的機關，則明確指出須依不同類型或具體情形而為決定。

從憲法學而言，新公共管理學派所追求者不外為效率、效能，蓋這畢竟只是憲法上的一項內含（藏）要求而已，從而必須與其他的憲法原則一包括

⁷⁹ 約見許立一，「新公共管理的省思：以黑堡觀點為基礎」，公共行政學報，第6期，民國91年3月，頁29以下。

⁸⁰ 參見林鐘沂，「新公共行政與新公共管理之比較」，發表於「行政管理學術研討會」，主辦單位：空大附設空專行政管理科，民國89/05/13；余致力，「論公共行政在民主治理過程中的正當角色—黑堡宣言的內涵、定位與啟示」，政大公共行政學報，第4期，民國89/01。

⁸¹ 余致力，上揭文，頁11。

⁸² 約見李宗勳，「從『新公共服務』檢視執政黨近半年來之施政績效表現」，國政研究報告，憲政(研)092-038號，2003年8月，<http://www.npf.org.tw/>。

基本人權與基本國策、政府體制一妥為衡量⁸³。總之，立法者應妥為決定。

三、德國分權化整體責任的改革的啓發

國內有相當見解認為，行政機關受到預算法、會計法、審計法、人事法律（例如原則上必須晉用公務員，以致於用人成本高漲而且欠缺足夠彈性，薪水僵化而難以提供誘因）與下位的法規命令與函示的層層約束；甚至，相關專業法律也不無落伍而允許中央主管機關為過度介入—例如不少國立大學校長批判大學在招生或課程方面的自主權限不足⁸⁴。果真如此，則何不直接針對這些項目加以改革？

就這些預算法、會計法、人事法律、審計法等改革，德國分權化整體責任應有可參考之處；至於台灣各專業法律的缺失，例如大學法是否對大學的教學研究與招生帶來太多限制、國民學校法與相關法規命令對學校的經營管理，則係另一範疇的問題，應另外修法；現行招標規定與實務的效率性與節約性，也是另外的議題。

為完成德國式的改革，在概念上應注意如下的重點：其涉及者為機關分權化改革，而非屬於政治自由性質之「自治」。被分權而出的自主單位並無須另設董事會。該分權而出的單位仍然為行政機關，其所任用者仍得有相當部份或一部分或小部分為公務員，端視其業務所需與公務人力裁減在我國的政治、經濟與社會的可行性。整個相關的改革，在法律設計上而言，應一併修改預算法、會計法、審計法、公務人員法等，尤其注重如何經由細膩的報告

⁸³ 事實上，David Osborne 與 Ted Gaebler 的著作，若吾人仔細讀之，將可發現，二位於每一章固然絕大篇幅寫了正功能，但也提了一些配套的要求或指出可能的負功能。舉例言之，就第一章「新政府不必大有為」，其指出企業型政府是要建立一個治理的政府，政府要卸下的是執行服務，而非責任。果爾，兩位作者要求政府於業務私營化後仍要承擔「責任」，而這在社會哲學或國家學上是否站得住腳或是一種必然要求，以及在法制上應如何設計？再者，兩位於第三章「以競爭擁抱卓越」指出，競爭不是毀滅性，要鼓勵團體競爭而非獎勵個人競爭；競爭的管理要重視弱勢者，提供合理待遇和公平競爭的機會。果爾，則其所稱的競爭也非絕對性。該書第四章「打破規則枷鎖」，目的在於剷除不合時宜的法令和廢止過時的計畫，顯示也非痛恨所有的規則。

⁸⁴ 約見中國時報「如何提升高等教育競爭力，追求卓越研究與教學品質」座談會中的發言。

制度設計以及目標管理體系的建立等，以避免立法院因權限改變而心生排斥—這在政黨高度對抗的今日台灣尤其重要吧⁸⁵！

四、我國既有的分權化情形如何？

於相關的制度檢討時，首先宜注意我國的實務情形。機關分權化改革在我國部會之內（直轄市與縣市政府亦然），非無前例，但有一定的授權不精確性及留有諸多限制。

以內政部與警政署之關係而言，部長不可能鉅細靡遺決定警政署之施政（行政），而為侷限於重大的議案（含通案與個案），這部分並有分層負責表。部長對警政署所提的預算構想與後來的動支，由於事涉一定專業性與自主性，也應有一定的尊重，但畢竟欠缺明文，結餘分享的規定也付諸闕如。

就業務有關之權限集中/下放而言，警政署的公文並非鉅細靡遺均由內政部長批定，毋寧，部長係頒訂一定的施政重點，而且也因應國內相關情勢的發展而有通案性的指示，就個案只是針對重大者為一定的要求。以上，可謂雙方在業務處理上已經有一定的分權。就對外行文而言，部會之一級單位（包括此處所稱之警政署），在承辦公文時，得以「代辦部稿」的方式而為決行，並於官房附近加註「本件分層負責決行」等字樣；在行政機關內部也有業務分層負責表；其中甚且經由專業法律之規定而已經排除部長之決定者，例如晚近內政部長被傳聞違反刑事訴訟法而指示部屬偵查某個案所引發之輿論關注。其次，就組織權而言，警政署長本身得視需要而成立任務編組，也得視需要而延聘學者專家表示意見，也得視需要而以委託案方式而聽取專業意見。但就正式機關的增刪而言，則因我國向來採取高度法律保留原則，而且行政院制頒有限制機關組織與員額膨脹的命令，所以部長與署長之間難再有所協議管理。就人事而言，內政部與警政署之間也已經有一定的分權。縣市

⁸⁵ 以德國黑森邦的改革而言，其在邦議會內係得到各黨的一致同意而通過改革案，見 Bestgen, aaO., S.65.

政府警察局長的升遷或調任，須經內政部核定，其餘則由警政署經由署內的人事甄選委員會而為決定；而就警政署內的組長或科長的考績升遷等，一般也由署決定。就是否約聘人員以及具體人選的決定等，也由署長批定。惟無論如何，實務界人士也指出，這方面也視部長的個性，少數情形仍有介入的案例。在人事有關的待遇上，由於我國薪俸制度相當一致，署長與部長無權提供優於法律之外的待遇，但設有破案獎金等機制，我國有優良公務人員選拔機制，也有專案考績，以及警政體系內重大貢獻時之破格任用等，但這似乎也非署長一人可決定—當然就這部分是否改為署長自為決行，也非無討論餘地。在會計法上，警政署的支出必須合乎相關會計法律的要求。在財產處置上，署長必須依照國有財產法的規定。就預算的編製而言，警政署係內政部之下的一項；就預算的動支而言，警政署長需依預算法而為動支，並無科目流用的權力，但科目的大小或對科目內容的規定精細，則對權限大小有所影響--凡科目愈細或描繪愈細膩者，警政署長「自由」動支的空間愈小，反之則否。就年度結餘之留用而言，原則上係不自由。再以其他機關為例，我國美術館、博物館、歷史博物館、故宮博物院等，其組織條例中已經規定一定的分權或出於專業治理需要的模式，例如其得有若干約聘的研究員，其得有一定的人員係經由教育人員任用條例管道，其得有一定的技術職人員等，再如其就典藏的購買應設置典藏委員會（亦即茲事體大從而非屬館長個人所得決行）。惟無論如何，其在預算、會計、審計、以及組織、人事方面，一般而言，仍受有類如前述警政署有關的限制；有關績效獎金等，也沒有特別的優惠。

就國立大學而言，一位研究成效獲得國際肯定的學者，我國大學所能給予的特別照顧不多：除了教授的基本薪俸（含研究費）之外，大約只有國科會的傑出研究與教育部的講座教授而已；其他的部分，只能經由研究計畫的主持而領取有關的待遇，但一位教授最多只能主持兩項計畫，而且整個報帳程序不無繁瑣情形。據聞台大電機學院某位被評價為有可能獲得諾貝爾獎的

教授，因聲名遠播，美國某一名校有意挖角，待遇換算後約為每月新台幣 50 萬元，此外則更有相關的研究設備與團隊，更遑論較為優良的整體研究環境。台大有何辦法留住這麼一位學者？

在現行大學法之下，除非進一步經由校務基金的挹注，否則該教授的月薪難以到達 50 萬元。即使台大未來改為行政法人而由董事會為相關的決定，但進一步的問題為：相關同仁是否服氣，以及第二位或甚至第三位第四位也提出相對應的要求時，董事會又應為如何之決定？這已經不是屬於單純制度改革之議題？於此顯示，行政法人化之後所為的「績效管理」，必須全面化而且公平，但台灣的學術文化已否到達如此水平？於此，吾人也須警告，若貿然行之，恐將造成扭曲、對立與集團化包庇的嚴重後果。

五、迄今績效管理實務與成效如何？

我國近年來經由行政規則已經完成一定的實驗。我國行政院已經參考美國 1993 年政府績效與成果法（Government Performance and Result Act 1993；GPRA）的架構，而研擬完成「行政院所屬各機關績效評估要點」（民國 90 年 5 月 17 日，行政院台九 0 研展字第 0012250 之 1 號函頒佈）。依該要點第三條，施政績效評估分為策略績效目標與年度績效目標之評估。所謂策略績效目標，係指各機關依據組織、功能、職掌及業務推展之需求，提出以四年為期程，預期達成之中程施政目標；年度施政目標係指各機關為達成策略績效目標，每年度應訂定具體達成之目標。該要點第四項規定，各機關策略績效目標及年度施政目標應分別列入該機關終程施政計畫及年度施政計畫。由此顯示，我國也有策略管理的機制⁸⁶。我國也有促成施政績效評估與績效導向預算之整合的研究⁸⁷，但尚未制訂成為制度。總之，上述實驗成效如何，

⁸⁶ 關於我國的制度，約見楊秀娟，「我國施政績效評估績效檢討與改進」，研考雙月刊，第 25 卷第 4 期，2001/8，頁 28-29。

⁸⁷ 詳見，蘇彩足主持、孫煒協同主持，「施政績效評估與績效導向預算編列制度之檢討」，行政院財政改革委員會委託研究，民國 91 年 5 月 31 日。

未來應一併納入考量。

筆者擔心，即使如新公共管理學派或德國新治理模式等所發展出來的制度，在台灣也有淪空的可能：例如以行政機關的年度行政績效評估或年度績效獎金的發給的實踐而言，這方面筆者曾各有一次的參與經驗，精確性非無改良餘地，包括：就上游之績效管理的目標的確立而言，這在台灣容易淪為上級自為決定，或至多邀請若干學者參與發言後而自為決定，亦即有相當之威權色彩而非德國式之協議。進一步言之，我國各機關的人事甄審會依現行選舉與選任規定仍由機關首長所統領之「主流派」所掌控，而機關公務人員協會尚難謂已經有效建立。就下游之評審階段而言，評審人員的聘任、評審的程序的精密度（有相當的時間壓力）、評分的重點或比重、不同單位間的績效評比的排定（例如環保署空保處與環保署訴願會），尚非無改良餘地。若績效評估的項目與實際操作現今尚難服人—公務人員的觀感如何，則其他又將何說？

以上，非謂績效評估無意義，而是如何本土化改良而令標的團體信服。

六、宜注意各機關的功能定位與來自憲法的要求

任何機關的設立，有所追求的任務，獨立管制的行政委員會（我國總統府政府改造委員會稱之為獨立機關）、法院、檢調單位、大學、公共電視、公立醫院等，各有其傳統以及來自憲法的要求。

以我國公立醫院的瘦身或節約改革為例，吾人宜必須界定其任務在於照顧病人，以及就此部分在現行憲法與全民健保法之下與私立醫院間應有的分工，尤其從傳染病防制或緊急醫療體系以及各區醫院設立的層級的建立的角度等而為討論--這部分並非屬於效率或節約等角度所可抹煞，不可不察；這部分涉及人民基本權利或甚至基本國策的規定，甚至也與民生主義的弱勢保障等的理想有關。總之，這部分應先為決定。

就行政法人法草案在國立大學的適用性而言，宜注意大學自治之憲法要

求，尤其學術自由的確保，目前各大學以校務會議為最高決議機構，詳下述。

七、宜注意與現行法制的融合

我國於公立醫院設有作業基金，醫院年度的結餘不須繳庫，於國立大學的校務基金亦然。我國公營企業也有一定的績效獎金制度。凡此，係出於財務留用與人員激勵之目的。這些制度的細膩內容與實施成效，宜加以考量。行政法人法的局部相關內容，也宜考量與這些制度的接軌、直接讓渡或直接納入，後者已經涉及既有法制的修廢。

國立大學若改採董事會制，是否違反大法官釋字第 450 號解釋的自治要求？至於預算科目的流用，是否抵觸大法官釋字第 391 號解釋科目流用的限制⁸⁸？

八、立法院之參與密度

日本固然係全新制定一部行政法人法，並於各機關改制為行政法人時為專門的立法，從而保障立法機關的參與，但在台灣而言，這是否反而讓立法院有更大的行政組織決定權？德國版單純修改預算有關法律，較為簡單，但如何能讓立法院放心行政權力之（再）擴大，乃為問題。

柒、機關分權改革與公法人的異同

一、差別比較

德國機關分權改革中，被授權而為業務與資源之自為管理，得簡稱為「分立而出的行政單位」（*Verselbstaendigte Verwaltungseinheit*），與德國傳統以來的「公法人」（*Koerperschaft des oeaentlichen Rechts*），有何差別？

公法人係一籠統而且集合式的概念，包括公法上社團法人、公法上財團

⁸⁸ 於此另一個問題為，我國大法官的解釋內容密度是否過高，以致於壓縮立法者的形成空間，而這對內外政經社文均激烈變動不已的台灣而言頗為重要。

法人、公法上公營造物法人。其中，公法上社團法人也可謂是一個集合性的概念，而指稱不同類型，包括地方自治團體、宗教團體、農田水利會團體、各種自由業的同業公會，甚且包括德意志研究組織（Deutsche Forschungsgemeinschaft；DFG）。公法上的公營造法人則更是指稱不同類型原為行政機關而後來被賦予法人地位者，例如郵局、醫院、美術館、博物館、廣播電台、港口、邦媒體監督署（Landesmedienanstalt）、聯邦就業署（Bundesanstalt fuer Arbeit）等⁸⁹。

在尚未法人化之前，這些均是民間的團體或公法上的財團或公法上的公營造物，法人化乃係指稱如下的程序與構造特色：1、經由法人化之後，其即取得獨立資格，從而從母體機關分離而出；母體機關從而不再享有原先行政一體性原則下廣泛的監督權；2、原母體機關對於該公法人，只享有依該公法人設置的法律所規定的監督權限，換言之，原母體機關從原先所享有的廣泛的監督改為只能依法律明訂下的監督；3、公法人化係行政一體性從而為民主國與責任政治的一個斷裂，從而原則上應屬於例外性質，而且應有正當事由（不外為了促進提升該民間團體的自主性，或為了該領域的業務性質的需要而使取得公法人的地位，並確保國家政治力的介入），限於必要程度，而且必須以法律為之；4、該法律須規定該公法人的任務、組織（在公法上社團法人一般係採民主方式產生決策機關，公法上財團法人則係由監督者任命董監事，公法上的公營造法人因類型有多種而應依各不同的類型而為決定）、權限、人事、經費、有監督權之機關與監督權限，以及其所應受到的審計的監督等。

以上的簡單歸納顯示，德國公法人本身係由母體機關獨立而出，從而具有一定的分離、分權的效果。其次，其必須有專門的法律為依據，這也有類似日本及我國行政院草案中行政法人的色彩。

若謂差別，則有如下幾項：首先，公法人所聘用的員工，並非全部均為

⁸⁹ 有關國內的相關介紹及分類，約見吳庚著，《行政法之理論與實用》，第七版（2001）。

公務員或非公務員，而是由該成立公法人的法律而為規定；若未有特別規定，則由決策機關依憲法與一般的公務員法的要求而為決定，亦即行使公權力的時候必須保留常任文官擔任，其餘則屬於自由決定的範圍。其次，公法人的成立目的，一般而言，原始目的未必在於績效（尤其省錢、省人等），而在於確保立法者所欲追求的目的，亦即在社團法人旨在強化該社團的地位與權限；德國公營造物法人因種類的不同而有不同的設計，公法人地位的賦予不外強化其獨立性以快速決行並免受政治力或經濟力等的入侵。第三，德國三種公法人均有長久的歷史，而非晚近日本提出行政法人法後才被創造出來，二者源起不同。第四，德國各種自由業所成立的公法上社團法人（例如律師公會），其理事會係經由民主程序而選出，也與我國行政院法院草案所稱的官方派任的董事會或理事會不同。第五，行政組織的建制原則毋寧為科層式，以便整體形成一個有效的指揮監督體系，而對立法部門負責。公法人在整個行政組織體上，為一種例外，從而須有特別的設立法律。若一個國家的行政機關有相當比重（例如 1/4 或如德國黑森邦所宣稱全部）係以行政法人方式為之，則顯然與行政一體性原則不符；我國憲法固然歷經六次修改，甚至加上釋字 520 號解釋，難謂就此有根本的更動。

二、公法人亦得適當進行分權改革

一般而言，只要一個機關龐大到某一程度，便得進行分權改革。公法人，不論何種類以及各自的下位類型，只要規模達到相當程度，當然得進行分權改革。惟無論如何，各類公法人各有其歷史由來、設置的目的與建制原則，相關的分權改革一方面不得牴觸之。以下舉德國公立大學的改革為例，加以說明。

德國公立大學經過漫長的歷史發展以來，尤其可謂係俾斯麥主政以來，經過長期的擴張與成長，因此不免產生學校太多、經費龐大、自我封閉（這局部導致於出於大學教授治校以及在學術象牙塔內自我不斷再生產等因

素)、與社會脈動與經濟發展脫節、學生人數過多而與就業市場需求不合、法令綿密、教員得到高度保障等。

三、以德國邦立大學的改革為例

(一)、概說

德國邦立大學為公法上社團法人，就教學研究等享有自治事項，並接受國家的委託而執行一定的事項（可稱為委辦事項）。晚近由於邦財政困窘，而邦立大學也因長年的擴張與官僚化僵化等因素，以及大學是否過於封閉以致於與時代脈動脫節，促成了大學改革的討論與進展。

(二)、向來解釋論自基本權利與制度保障出發

就公法人行使職權所應受到的限制，尤其會計、審計、預算法規，德國曾有學者撰文指出，學術自由為憲法上所保障的基本人權及因而之制度保障；憲法拘束法律，憲法整體的精神得作為解釋法律的指引（亦即所謂的合憲性解釋），上述相關法律於解釋適用時，應受到此項拘束。換言之，凡與大學學術研究有關的部分，應受到憲法學術自由之保障，相關機關於行使監督權時應自我節制；當然，最妥善的方式，係在該公法人相關法律中明白規定之。

(三)、晚近有關大學改革的討論

這方面有一定文獻，以下只能簡單介紹。

公法學家大致主張⁹⁰：由社會部門或經濟部門的知名人士組成董事會而享有龐大的決策權，甚至壓倒大學既有的以民主體制選舉產生的校務會議與校長，一方面與德國基本法與聯邦憲法法院長年判決所建立的「民主原則」不符，也未必能保障學術自由發展。若進一步觀察，大學的功能約可區分為

⁹⁰ Martin Bullinger, Finanzierung der Universitaet nach ihren Leistungen, JZ 1998, S.109ff. ; Jens Kersten, Alle Machen den Hochschulraeten? DVBl.1999, S.1704ff. ; Ferdinand Kirchhof, Rechtliche Grundsatzet der Universitaetsfinanzierung, JZ 1998, 275ff., 其指出，對於大學有關教學研究等基本的配置（Grundaustattung），國家必須承擔。

三個部分：基礎研究與教學，有關偏實務或與外部經社體系合作有關的教學與研究，以及屬於更外圍的周邊；第三類約如印有大學圖章的旅遊紀念品的販售，或對在職公務人員的訓練（例如我國現行學分班），或其他更進一步對社會部門所開授的社會教育課程等。上述類型化也許得有進一步的精密討論空間，但大體上應得以維持。大學部門的組織從而得依此區分，而為不同的設計。第一類的機關源自大學自主理念，應經由民主機制產生，但也得附帶加上若干由外部經社人士所組成的諮議單位。第二類的組織，則得採用學產或學產官密切合作的模式。第三類則更可偏向營利的方式，亦即有更大的彈性。

國家對公立大學的出資義務，顯然只須偏重在第一類；而這也是學術自由作為對國家之積極施政之要求，而且另一方面也是避免國家經由不為給付而根本傷害的意義。但為確保大學的學術自由免於淪為經社的實力所掌控，從而喪失其原先設立的目的並危害其教學研究的基礎任務，國家就大學的這部分的財務責任，不得以（某）大學有高度募款或爭取官方研究計畫或產學合作能力而完全免除⁹¹。

至於國家（德國包括聯邦與邦各自）出於財政困難而通過立法，將公立不同大學相近系所予以合併或縮減，並無違憲可言⁹²。

有關大學的財務，以前係由大學各自所屬之邦政府與聯邦逐年從國家預算中撥付，而且幾乎涵蓋大學的各項支出需要，這種機制在晚近或甚至若干邦在更早年代以來，便因財政困窘而有改革的呼聲。為確保國家與公立大學間財務的責任的合理的進展，尤其避免過於激烈的刪減，德國若干邦（例如巴登--符騰堡邦、柏林邦、下薩克森邦）已經發展出邦政府與大學間簽訂「財務擔保契約」的模式。此類契約一般係以若干年為期，而且排除每年的預算必須執行完畢的限制；換言之，大學得在若干年為期之總額預算下靈活運用。

⁹¹ Kirchhof,aaO.,S.280.

⁹² 柏林邦曾有類似的法律，受波及的大學系所與教授們曾提起憲法訴訟，但均遭無理由駁回。

此類一般契約也要求（事實上也是一種授權）大學們詳細估算人事職缺的合理性，而且要求學程與組織結構為合理的改革⁹³。若出於突發事故以致於國家對大學必須有新的要求，例如指示承辦某項國際展覽業務，則必須填補相應的財政缺口。

惟無論如何，邦議會是否每年如數撥款，並非絕無意外情形。在下薩克森邦乃發展出，由邦政府、大學、邦議會三方作成一份共同理解。於撥款之後，就款項之分配與使用，應由大學相關機構依大學的自治規定自為決定，邦政府不應有所介入⁹⁴。大學設有校務基金（德國法稱為大學法人財產總集合體）。未來將是私部門的捐款以及政府指定項目的補助款（例如要求大學承辦某項國際的活動因而所提供的款項），必須流入此基金。其使用必須由大學自主，也因如此，才能保障大學的自主決定，也才能提供大學積極經營和妥善管理的誘因，並長久以往得接近美國式的私人捐助型大學模式⁹⁵。

以上的介紹已經顯示，大學為歷史悠久、規模龐大、具有多重功能從而在政府單位中具有高度自我特色。如此範疇，改革的討論必須慎重，我國尤其不得簡單界定為日本行政法人類型。

（四）、修法的嘗試：邦教育部與邦立大學間的預算協議，但實際成效非無爭論

以上所述，畢竟偏重於科層式的機關，就邦教育部與邦立大學之間，德國若干邦已經引入協議制度。以布萊梅邦大學法（Hochschulgesetz）第 106 條第 3 項為例，其規定：邦立大學的收入一將在邦預算中作為整體的補助（globale Zuschüsse）而加以決定。人事與事務的費用得相互挪用，而且得為了促進投資而宣告為只能在一方使用。對於上述經費撥補到大學，其前提為大學與教育部長簽訂「目標協議」（Zielvereinbarungen），而就大學的整體

⁹³ 依據一位來台訪問的杜賓根大學教授在午餐中的交換意見說明，例如巴登—符騰堡邦去年要求杜賓根大學於統刪 15% 經費內自行調整單位或人員的裁撤。德國柏林邦也因財政困難而要求大學間進行科系整併。

⁹⁴ Kirchhof, aaO., S. 280f.

⁹⁵ Kirchhof, aaO., S. 282.

或個別部門在一定時間內的發展加以規定。該目標協議的客體，為邦所應提供的財政及其他協助，以及由大學所應完成的給付⁹⁶。筆者推敲，實務上不排除針對績效表現良好的大學，為相應的撥款優待，以促進大學間之競爭。為了進一步促進邦立大學的經營效率，學界甚至呼籲以三年為期而一次簽訂協議，以便大學能預先知道未來將被撥入的預算總數，而能為仔細的經營估算；但這必須修改預算法，或於不修法時邦議會願意配合。大學總部與各分部（按約指學院或系所或研究中心）間也得經由目標協議而為相關的撥款與績效管理。

惟無論如何，這種一年期的協議機制，實務上有諸多困難。首先，各大學的發展與需求不同，撥款的指標難以精確決定；談判涉及談判者的實力，邦部長一般擁有較大的權力，而非雙方權力平衡⁹⁷，大學間的實力也未必相同，而一旦配置有誤將對大學自由造成莫大的傷害。相關協議的拘束力的有無，以及事後的情勢變更等的改變等，也是應該一併關注的議題。而若相關協議涉及大學自治事項，則又引發合法性或合憲性的爭議⁹⁸。

協議模式有如上缺失，乃有人指出，邦立大學的效率改革，必須找出新的構想，尤其有關組織方面⁹⁹。

（五）、小結

德國的經驗指出，大學有擷節開支的改革必要，但通說仍然反對引入外部董事統治的模式，蓋這將有害於大學的講學與研究自由。對我國而言，台大、政大等國立大學好不容易才建立學術自由，改由董事會取代或壓過現行校務會議或其他層級的決策機制，恐怕將使大學政治化、商業化、學閥化吧！

以上，非謂大學不必改革，而是指吾人必須審慎找出病狀而對症下藥，

⁹⁶ 其他相似規定見黑森邦大學法第 88 條第 2 項，北萊茵-西發利亞邦第 9 條。以上 Werner Hoffacker, *Kontrakt und Kontraktmanagement: Neue Instrumente der Steuerung im Hochschulbereich*, DOEV2001, S.681(682).

⁹⁷ 但台灣未必如此，尤其類如台大等知名大學也有不小的視聽影響力。

⁹⁸ Hoffacker, aaO., S.683ff.

⁹⁹ Hoffacker, aaO., S.686.

例如：大學太多而必須適度合併；大學應負擔一定程度的自籌款；大學決策權應下放到院或系，校務會議只負責重大案件；大學應建立各種必要的委員會，而且也應聽取外界的聲音；大學系所或教授間得有更有效的學術連結機制，而且應避免派閥化；大學的教授的待遇得有一定的彈性處理空間，尤其朝向績效獎金的方向，但應避免浮濫或傾軋。

捌、結語

行政法人法的改革對我國行政將造成根本性的影響，而其畢竟為外國制度的移植，甚且外國仍在實驗發展階段，吾人應密切注意有關的報告。

我國「行政法人法草案」固然已經向立法院提出，但國人難謂已經有普遍理解，國內有關的文獻並不充足，制度的基本要素仍有精緻化討論的空間。筆者必須明確指出，若我國擬議中的「行政法人」係指稱英國式之 Executive Agency--國內彭錦彭教授翻譯為「政署」¹⁰⁰，施能傑教授翻譯為「部會執行機構」，指出本質上在於落實授權管理、績效管理、契約管理等新公共管理理念—¹⁰¹，則其並非德國傳統以來之強調免於國家干涉之公法人，也無自治事項；再者，其法制設計上也無須採行如日本法制採取通則法與個別立法之雙重控制模式；第三，其沒有另設法人或行政機關，而是以原機關的名義繼續存立，只不過在運作上改採績效管理，包括決行權與人事/組織/預算權之下授，並依績效而為獎懲，而其中一項手段係將盈餘之一部份充當獎金。

我國行政院也沒有完成足夠的先導型實驗，也尚未細膩發展出需調和各方利益的方案，似乎也未確定期程，以及可能涵蓋的行政機關。我國迄今的分權情形以及研考會迄今所推動的績效管理的得失—這涉及中國人的取巧或鄉愿，以及考績之因而難以落實—，也應於制度設計時一併納入考量。

¹⁰⁰ 彭錦鵬，「英國政署之組織設計與運作成效，歐美研究」，第 30 卷第 3 期，民國 89 年 9 月，頁 89-141。

¹⁰¹ 施能傑，「組織體制與法律面規劃—現制改革規劃」，收錄於「行政院二代健保規劃小組九十二年期末檢討聯席會」會議手冊，上冊，頁 366（2003）。

展望未來，我國仍應進行有關的比較、討論與實驗，聽取標的團體的意見，並注意立法院的反應。

玖、附錄：報告人回應

行政法人與組織改造學術研討會¹⁰²

第一場 提問（略）與報告人回應

黃錦堂教授：

如同剛剛葉俊榮政務委員所說的，台灣政府改造的問題，相當大部分在於機關的人事/預算/會計/審計/採購等之僵化性。大學的改造，亦然。我現在舉一個例子來凸顯有關的問題。台大電機系有一個教授，由於專業屬於世界頂尖級，而被各方公認為未來諾貝爾獎的高度可能得主。美國 Stanford 大學要來挖角，所提供的薪水大約是月薪新台幣五十萬元以上，並提供很大的研究室與各種齊全的設備，當然也包括研究生人才。那麼，我們台灣大學留不留得住這個人？現在大學的人事/組織/空間配置與研究生配置/預算/會計/審計等規定，早就已經「卡死」類如 Stanford 大學所提供的「待遇」的可能性。難道我們就眼睜睜看他被挖角去美國嗎，還是我們使用什麼樣的方法，讓大學自主，讓大學鬆綁，再用成本-效益與績效表現等來控制它。這也就是為什麼德國一直要修改預算/會計/審計等法規。

德國部對其下之任何一個行政機關或內部單位，都可以進行這樣分權化的改造。當然，我們可以想見，這種被進行分權化管理的機關或單位的規模，不宜太小；太小的單位無論如何為經營管理，開源節流的效益不會太高。

至於是否要叫德國模式為「行政法人」，這是用詞與法體系銜接上的問題。「法人」一詞，容易聯想為一個獨立的自治體，而且有自治事項，並且在

¹⁰² 主辦單位：行政院組織改造推動委員會、社團法人台灣行政法學會，時間：2003年10月4日，地點：政大公企中心演講廳。本處文字略修飾口語使用者。

組織設置上必須有專門的法律的依據。但是德國的機關分權化整體責任的改革，並沒有另外的法源依據。行政首長本來就有相當的監督與領導統御的權，今只是透過分權化的協議，讓下級的單位來承擔責任，而首長仍然有宏觀調控的權利。所以被進行分權化改革的機關或單位，並沒有新的獨立的人格；甚至，在對外行文上，部內單位仍然用「代辦部稿」的方式。此外，德國畢竟在改革的初期，所以迄今聯邦或各邦並沒有修改行政組織法的決定，倒是柏林邦有定一個「行政改革原則法」。

至於這種在部會內部的改革，是屬於行政程序法所稱的委任或委託等：我國行政程序法上並沒有特別提到機關內部的分權問題。行政程序法所稱的「委任」，係指上下級機關之間。事實上，我在一篇文章中有提到，委任也得發生於機關內部之間。無論如何，德國模式下的分權，並不會破壞行政一體性，因為機關首長仍然有他的調控權，所以我認為在行政組織法上，德國機關分權化整體責任的改革並不需要另有法律依據。

效率與依法行政是不牴觸的，效率是說在依法行政之後，更要有效率效能的概念。我舉一個例子，比如說我們戶政機關負責辦理身分證的核發，於此應依法行政，端視法律如何規定。但是在法律規定之下，我們更應該追求核發的速度要快，以及節約，亦即檢討一個案件花多少人力/物力等行政成本？一案件的當事人要等待多久？這個就是效率的概念，甚至於，也得配合電腦等資訊科技的進步，改為當事人得在家申請等。但是在分權化整體責任之下，其所要求的效率，應該予以數字化。我再舉一個國內部會機關的常見例子：我們委託學者從事某一議題的專案研究，到底每年所作出來的研究結果是否已經或如何程度達成我們預期的成效？實務上不乏繼續為第二年或第三年的委託，而且不乏委託同一單位，通常有關的研究已經很僵化而難再突破，或者是，有關的研究已經很成熟，而到了應該作政策決定的時候了。凡此，就是效率與效能的考量。

爲了強化效率與效能的監督，必須在預算/會計上以及電腦程式等加以改

良，引進數字化與細膩化的評比依據。

德國模式不強調另設董事會，因為董事會容易導致「外力入侵」的結果。機關或單位本來就有在運作，只要賦予效率效能的績效考核要求，單位首長便有動因與義務去完成，所以並不需要另外設一個董事會，只要就結果是否符合績效要求即可；若已達成，則相關人員便得留任或獲得陞遷，該單位也得享受一定的盈餘分配。以上，我先簡單回答到這裡。

黃錦堂教授：

謝謝各位的提問。德國到現在為止，除了柏林邦之外，都只有修改預算法/會計法/審計法，沒有一個專法來規定這一套分權化整體責任的改革。日本的方式則是雙重法律保留，就是除了一個行政法人法之外，還要針對各擬改制的機關再分別定立一個專法。我認為，日本的方式未免給國會太大的權力，甚且，其反而緩慢改革的腳步。在我國憲法權力分立的架構下，吾人應考量國會對於這樣的事務得介入到什麼程度，怎樣才符合我國憲法本文與增修條文的規定？

我認為，德國模式比較可採，因為由我國憲法增修條文第三條第三項與四項得推論出，修憲時有意給予行政機關較大的自主組織權，而這樣也符合台灣的發展需要。

在認為德國模式比較可採之下，進一步應討論預算/會計/審計等法律應如何修改；換言之，德國從權力分立觀點，檢討一旦分權下去，立法部門要如何掌控資訊並留有調控權，以督促行政部門確實作好績效管理，但並不是採雙重的法律保留。就我所知，英國的 *executive agency* 也不是採雙重法律保留，毋寧，其係採取比較類似德國的模式。當然，於此，必須由我國公法學界來討論那一種模式比較符合憲法本意與台灣的發展需要。

至於協議的規範效力：協議必須被確實遵守，而且若干協議得在網站上查閱。值得注意者為，我在文章中也有約略提到，德國每一個行政機關中都

有一個員工委員會（Der Personrat），是以民主方式選舉產生的，是「產業民主」理念的一種產物，就該行政機關的重要組織與人事決定為必要的參與。這和台灣的甄審委員會以當然代表為主者，有所不同。我很擔心未來例如內政部部長與民政司長在協談有關的「協議」時，是否真能平等、真誠、背後有員工委員會為監督地，談出一個理性、完整而且周延的中程與年度的施政目標；換言之，在台灣這非無問題。德國因有產業民主的設計，較易有一個理性的談判過程吧！台灣未來這個協議要如何初擬與議定，有待觀察。德國這些協議當然都是有拘束力的，例如柏林邦的行政改革原則法便明文提及，其並提到協議須以書面為之。

績效管理在德國的作法，我文章中略有提及。我擔心我們的績效管理會流於形式，不是沒有道理。我曾經參與過某一部會的某一項績效管理的事後成果的評分，而認為績效管理方式仍有許多有待改良的地方。如果我們不能建立績效管理的威信的話，以及如果中程與年度目標的議定沒有一個好的調控的話，那未來要採用這種分權化整體責任的改革方式，就會有較大的風險。所以重點不是不要引進，而是績效管理如何才能作好。

黃錦堂教授：

我想依法行政與效率應該是沒有衝突的。針對行政法人法草案的改革，我們必然會修改相關的法律規定，修改之後我想就不會有不合於法律保留的問題。台灣當今的行政，如果要讓效率更為彰顯，必須修改預算/會計/審計/人事/採購等規定。我認為，現在的規定，仍然有相當的改善空間，例如預算科目間的一定流用空間、局部打破年度預算的限制、有績效的機關得享受一定的盈餘成果等；這些，大體必須進行修法。

德國各邦之內的地方政府成效不彰，我想是因為德國各邦的鄉鎮市與縣市的規模不大，人口不滿一萬人的鄉鎮到處都是，其原則上不會有太大分權化整體責任改革的成效，因為必須有一定的規模之上，才好作一個成效的經

營管理。

如同環保署訓練所所長所提，我們現在已經在作績效管理，並已制訂分層負責表等，所以我在文章中提到，我們必須對現今的規定與實際運作情形有所了解，並檢討其成效，之後才能決定是否與如何為有關的改革。

至於我們現在的績效管理成效如何，的確需要詳細檢討。在座有許多公務員，大家得捫心自問，現行績效獎金的評定與發放是否合理？是否仍然脫不了「通通有獎」的迷思？業務單位與秘書單位的績效如何評定才算公平？

針對組改會的提問：首先，德國聯邦與各邦並不是只有分權化整體責任一招來改造政府，台灣的「四化」他們也都有在採行。將德國模式移植到我國，當然要注意憲政體制與法制的銜接。於為台灣有關的設計時，必須注意與現行法制的融合程度，比如說，年度節餘在現行法制下，有些機關是可以不繳庫的，這在各公立醫院稱為「作業基金」，在台灣大學的名稱為「校務基金」，這些於行政法人化後都可以繼續維持；換言之，德國模式於引進我國時，既有的法制如何配合，都是可以再精確討論的。至於在法制面之外，實質面要注意什麼，我想如何確立出各機關的中程與年度目標，以及在協議的過程中要如何公平而周延，或甚至後來的考評，或將成為問題。我們組改會得作若干個先導性的實驗，建立操作典範，以便各機關有所遵循。

行政法人與組織改造學術研討會紀錄，第五場

黃錦堂教授：

用較為凸顯的方式來說，德國法於此稱為「機關分權化改革」，言下之意，就是任何的行政機關的內部均可進行此項改革。以我國為例，部與司處之間，甚至司處與科之間，均得進行，亦即將業務的決行權與人事/組織/預算有關的處理權同時下授，讓被授權的單位負起責任。而為了完成此項改革，必須修改人事、組織、預算、會計與審計等法規。

我們今天報告中的中正文化中心，用德國法模式也是可以得到完全相同

的改革：其一樣維持原來的機關名稱與屬性，但透過如前所述組織/人事/預算/會計/審計等法律的鬆綁，一樣可以達到同樣的結果。德國法制也是機關的改革，而且原則上適用於所有的機關或機關內部之更下層級。

其與日本制度的最大差別，在於沒有另外設立一個「法人」，也沒有總則法與個別機關改制時之立法之雙重法律要求，顯然更有利於行政的靈活處置而免於國會之過度監督。

在法律解釋釋義上，德國模式與日本行政法人模式有何不同，以及剛剛許多先進所提的機關屬性、國家經費挹注與否、公務員屬性等問題，我個人認為，德國模式更有優越性，凡所提問題都可輕易解決：例如國家當然要繼續撥錢給這個被進行分權化管理的機關或單位，只不過會經過一個中程的營運計劃，讓該機關或單位知道未來的一個大體的走向，從而估算明、後年等的錢與人之如何運用。這個進行分權化管理的機關（或機關內部單位）當然還是行政機關（或機關內部單位），也當然沒有董事會，仍然是照原來的樣子在營運，只是被課予比較大的績效責任，但是它的負責人可以去找學者專家為必要的諮詢，也可以去找行銷或公關等的一流人才以負責推廣。德國模式不強調董事會，亦即由原來的人員來操作；就董事會之設立，我個人認為是「外力入侵」，也使決策變得複雜，並且責任難以追究。所以，裡面的人員仍然是公務員，仍然由原來的人來經營，只不過該被進行分權化管理的單位的首長今後因為面臨績效的要求，所以在營運上必須有生意眼光。換言之，他必須要找到人才，找到方法來開源節流，節流方法例如以後遇缺不補，或是有機會就儘量進用非公務員，所以說，不是說進行機關分權化改革之後，全部的公務員立即全部資遣，而是涉及經營管理的改革，亦即，怎麼透過經營管理，而使人事成本降至最低而又同時能繼續維持或甚至提升績效。

總之，德國模式一樣可以達到「行政法人」所欲的目標。其在法體系的銜接與說理上，將更為簡單，而整個修法的程度也更簡單。

還有另外一點要強調者為，這樣一個機關分權化改革與公法人（化），兩

者並不衝突。剛剛有一個同仁問我健保局以後要怎麼來管理，要不要成立公法人，而且究竟為公法上營造物法人或社團法人或財團法人？我認為，成為公法人是可以使該機關，相對於母體機關—亦即衛生署，有更高的自主性與獨立性。但是我們現今的公法人，甚至是德國的公法人，仍舊都受到一套的預算會計法規的限制。所以即使是德國的公法人，也是要進行這一套分權化整體課責的改革。

總之，德國機關分權化的改革原則上適用於所有的行政機關，其係經由協議而確立中期的營運計劃與每年的績效目標，部會首長從而不用緊迫盯人，而得給予下級機關或單位更大的空間與責任。德國模式的優點，在於其所須進行的法律修改，最為簡單的；只要修改組織/人事/預算/會計/審計等法律，甚至組織與人事在向來法律的授權範圍內也未必需要修法；換言之，其不需要有一個行政法人通則及個別的專法，而這樣一個大工程在現今台灣立法院的生態而言是行不通的。這個改革也是台灣所需要的。