

# 行政法人建制之基本方向

黃錦堂\*

## 一、前言

## 二、我國行政法人法草案已經掌握基本建制方向

(一)、行政法人制度的緣起與特徵

(二)、我國草案已經掌握基本建制方向

## 三、我國行政法人法制度主要特徵之精確化討論

(一)、行政法人化意味去公務員化？

(二)、績效目標如何設定？

(三)、須否設立董事會？

(四)、行政法人化後國家不再負有任何預算撥付義務？

(五)、立法院之監督權之重心之調整

(六)、必須使用「法人」一詞乎？

(七)、關於行政法人的適用案型

(八)、雙重法律保留之必要性？

## 四、關於行政法人法之立法

(一)、綿密化行政法人有關制度，關係改革的成敗

(二)、引入實驗條款，並優先嘗試推展於地方政府

(三)、另一個改革途徑：鬆綁公務有關的一般與專業之限制性法規

(四)、重要或重大爭議領域得有特殊之安排

## 五、附論：行政法人法改革方案之定位：屬於重要改革，但畢竟屬於行政內部改革，而且必須發展出國會樂意接受的監督機制

## 六、結語

## 一、前言

行政法人制度，係陳水扁總統於第一任內設立「政府改造委員會」為有關的

---

\* 德國杜賓根大學法學博士；台大政治學系公行組教授。

決議並交付當時的行政院長游錫堃於行政院內設置「行政院組織改造推動委員會」以來有關政府改造的一項重點。行政院曾經完成「行政法人法」草案的研擬，此外，並獲得立法院的協助而以國立中正文化中心之改制為行政法人當作實驗。

各部會政務人員在對外的發言中，普遍指稱行政法人係世界潮流，提高競爭力，而且係非走不可的道路<sup>1</sup>。教育部並有意將公立大學予以階層化並賦予高水者行政法人之地位並因而擬給予一定的優渥對待；而勞委會也有意將勞工退休金監理會改採行政法人化之組織模式；但這兩項改革均受到質疑。

本文係秉持贊成行政法人制度的立場，但認為有關的草案未臻精確，以致於引發行政機關、公務員與立法委員之疑懼。以下的討論將以行政院研考會 2003 年 4 月 9 日所擬「行政法人法草案總說明」為基礎，當然也將一併討論各界（尤其各標的團體、公共行政學界與立法院之在野黨等）所曾提出的意見。

在行文上，本文將首先討論行政法人的緣起，並指出我國草案已經掌握精神（第二節）；然後聚焦於行政法人法的七個特徵，指出其不精確而有待主管部會進一步說明的部分，以便減輕各方的誤解與疑懼；凡此，可謂為行政法人制度之立法之建制方向之第一層次之討論（第三節）。第三部分在於討論行政法人制度之引進，從理性與可行角度出發，應有實驗條款，甚至得拆散招牌與整套，而以預算法、會計法、人事法等項目而一般地或在重點領域（例如功力大學）加以修法而為突破，以及在勞退基金、公立大學等領域之因應國人疑懼領域之特殊安排之必要——換言之，應避免「橫柴入灶」。最後則簡單附帶指出行政法人制度並非唯一的改革途徑。

## 二、我國行政法人法草案已經掌握基本建制方向

---

<sup>1</sup> 晚近的一次，見聯合報所主辦的座談，人事行政局長張俊彥先生、教育部常務次長呂木琳、勞委會副主委賴勁麟，均有相同的發言，見該報 2005 年 8 月 24 日，A12 版座談會。

### (一)、行政法人制度的緣起與特徵

行政法人的制度，係源於 1980 年代以來之新公共管理之思潮。整體而言，其批判常年以來所遵循之古典行政管理模式（強調科層制、法令綿密、上下機關間嚴密層級劃分、永業文官、公部門為主要的各種行政任務的執行、以行政權為核心的政務推動與執法之進行）之僵化性、官僚性以及龐大化、中央集權化等特徵，並企圖引入企業經營管理模式作為指引；這也是這一波改造之被稱為企業型政府的理由。改造的重點涵蓋政府任務之再檢討、往地方政府與社會部門為分權化之改革、引入目標導向的績效管理、強調重賞重罰、強調組織乃至人事之彈性調整的必要、減少綿密法令並降低管制、顧客導向、改善流程、強調結果面之控管、重視競爭與評比。

行政法人的制度特色，在於其係將原屬於科層制上下級嚴格區分與監督並經由綿密法令而為控制的行政體制，轉換為分權並進行績效管理。以部為例，未來，業務的決行權不再由部長全部壟斷，而得授予司、處、署，甚至由之進一步下授到科；部長只需維持整體性之足以達成宏觀調控所需要的資訊與權限；被分權而出的機關或單位將享有業務的決行權，以及——這是更重要者——有關自己的組織權、人事權、預算編訂與動支權，並依執行成敗而有嚴厲的獎懲，其中關於獎勵的一種作法係得將盈餘或節約所得加以留用（甚且得作為績效獎金）。在組織與人事的晉用上，被分權而出的行政機關（例如前述案例中內政部之警政署）或單位（例如案例中內政部之民政司），得經由經營管理的手法，而進行效率化的改革，但於此非謂該機關或單位的所有公務員必須全部或絕大部分被資遣（並最多係以聘僱人員的方式而重新聘用）；毋寧，人事費用的節約以及如何引入更合乎效率的人事，得有各種的可能，而該被分權而出的行政機關或單位被賦與這方面自行決定的權力；凡此也意味著相關的人事、組織、預算與決算等的法規，必須為相應的鬆綁。

總之，行政法人制度，一言以蔽之，在於往下分權，並進行績效的管理（包

括設定績效目標，以及依施政成果而為獎懲)，而獎懲的幅度得遠超過向來公務人員法之規定或向來實踐之結果<sup>2</sup>。

## (二)、我國草案已經掌握基本建制方向

我國行政法人法草案已經具備新公共管理之機關分權化暨績效管理化之改革構想，見諸法人地位、成立董事會而決定中長期與年度之績效目標、行政法人機關之自主組織權與用人權，以及預算、會計等法律之調整，以及經由行政法人相關資訊之公開而為監督。

## 三、我國行政法人法制度主要特徵之精確化討論

儘管我國草案源自新公共管理的思潮，但相較於公務員/行政機關/立法委員之切身關注，仍有諸多不精確性。這不精密性一方面表現於制度整體之定性/適用範圍/推展的進程/績效控管的強烈度之未經足夠的實證調查與細緻之比較法之理解，另一方面也表現於法條中之重要部分之採用裁量或不確定法律概念等。

以下擬以源自新公共管理而以德國機關分權化整體課責模式為基礎之「行政法人」為基礎，討論我國草案之核心特徵，以精確化有關的制度內容，以減少誤解或質疑，也更能精密掌握制度推展的可能困難。

### (一)、行政法人化意味去公務員化？

首先，機關行政法人化之後，非謂其原先所有的公務員必須被全部或大幅解職；毋寧，行政法人法只賦與該被法人化的機關更大的人事自主空間（前提當然為相關法律與命令之修改）。

大幅的裁員不一定是有效的管理模式；大幅裁員事實上也係一個社會與政治

---

<sup>2</sup> 以上有關行政法人制度的理解，係參考新公共管理有關的理論以及德國相關制度，見拙著「德國機關『分權化整體責任』改革之研究—兼論我國行政法人的設計」，收入於拙著《行政組織法論》，翰蘆圖書出版有限公司，第七章，頁 221 以下(2005)。

的重大議題，原則上必須以政經社文諸次體系之接受性為前提。以台灣當今政黨間之對立以及總統選舉期間藍綠陣營之票數接近以致於雙方每票必爭的結構/狀況而言，大幅裁員誠有困難。德國黑森邦有關行政法人法的改革中，便曾經明確指出人事的精簡必須以社會可接受性（sozialverträglich）為前提，而不得單純以改革的理念或效力的追求當作考量。

若以前述的我國案例加以說明，則內政部警政署改為行政法人之後，其應如何為人事的管理以便能夠達成節約或進一步創造效率與效能，係該警政署長之責任；內政部長在為警政署設定績效指標——而人事為其中的一個項目——，事實上得以簡單、明確而且實質內容上具有可行性的數字當作要求，例如人事費係以三年為期而希望最終於第三年時能夠調降到現行基準年的百分之九十五甚至百分之九十等。甚至，於此吾人必須補充說明，在有關績效目標乃至各項績效目標之具體化的數值，在荷蘭以及德國之行政法人法的引入與改革過程中，均強調必須由機關首長（例如前述之我國內政部長）與該被行政法人化之機關（例如前述之內政部警政署）進行「協議」；於此也意味著，絕非部長單方之設定目標，但另一方面也非完全聽任署或司的決定。

## （二）、績效目標如何設定？

行政法人法草案所要達成的改革目標，非只是省錢/省人力/省時間的效率性而已，而係包括能有效能地（effectively）達成施政的目標。對某一行政法人化之機關進行績效管理並為績效目標設定時，其必須一方面涵蓋產品面（Produkte）之施政成果（Outcome），而另一方面納入將有關的成本投入。事實上，向來的預算案的編列所採之款項科目的方式，已經有一定的績效與成本投入的訊息，但因為太過細瑣而造成僵化；行政法人法的改革目標從而在於建立一個稍大範圍的預算分類，並對各該分類（單位）為預算數額決定，並於其中建立績效指標，例如針對人事、硬體、結案的速度、結案的「數量」、顧客滿意度等，必要時並得參照先進的國家相關部門或先進企業的作法（凡此得稱為標竿學習）。

相關的施政成效與有關的投入，最好均能以量化的數字加以表達，以精確後續的評估與控管。常見一項績效指標的表達方法，係列出單位的投入與單位的產出（或甚至成效）之間之關係。如何針對各部會之各種類型的行政法人化機關建立有關的投入與產出乃至成效的指標，尤其諸指標間必須有整體的可參照性以及「形式」與「用詞」計算上能夠與國際接軌（以方便為有關的比較），值得研究。若中央主管部會能完成並公布有關的研議，將有助於立法院與國人理解行政法人制度的可行性與重要性吧！

就行政法人（化之機關）之績效指標當中之施政目標的確立而言，在內閣制的國家，得經由大選時的政綱、組成聯合內閣時之組閣談判的協議書乃至閣揆之施政方針或各部會之施政報告，而建立依據或參考，然後以充當部長與被獨立而出之行政機關或單位（約如前述我國內政部之警政署或民政司之案例）協商談判之用。反之，在總統制的國家，尤其在分裂政府時，不免遭到困難。但反面言之，各行政法人（化之機關）畢竟有其特殊性，而且也各有法律的依據與任務職掌，從而有其績效目標的設定也非單純直接從競選的文件或施政方針中直接且完全決定；一定的形成空間乃是必要<sup>3</sup>。

我國現行分裂政府之下，行政法人的經營管理目標不容易直接從總統的競選藍圖中加以確立，甚至也不得直接且單純從行政院長或有關部長的施政報告加以抄錄。為避免爭議之擴大，而且也因為行政法人之制度事實上得擴大援用於許多或甚至全部的行政機關，就各行政法人（化之機關）之績效目標的決定，行政部門於必要時應以合乎憲法的方式而讓立法委員們或各主要政黨得有適度的參與。

我國行政法人法草案並沒有直接規定績效管理的字眼，而係以設置董事會並由董事會負責跨年之發展目標及計畫之審議與年度營運（業務）計畫之審議，甚至為年度預算與決算之審議，以及有關規章乃至自有不動產處分或設定負擔之審議以及其他重要事項之審議（草案第 9 條）。至於擬議的機關，似乎為行政法人

---

<sup>3</sup> 關於績效的意義以及績效指標之建立或甚至與政府體制的關係，參見 ass, aao.,s.580ff..

之董（理）事會之董事長（不設董/理事會者則係由首長為之）。於此的規定仍不精密，或不妥當，以下略作說明。

德國機關分權化整體課責制度之改革係強調協議，已如前述。此外，德國公務員體系亦採行產業民主精神而原則上於每一機關均設置人事代表會（Der Personalrat），職司參與諮詢或甚至作成共同決定，而且成員均係由該機關內之公務體系從業人員普選產生；德國並因左派傳統而建立全國性的工會組織以保障相關行業的受僱人，我國產業民主理論與實踐向並不發達，而公務員體系當中之甄審委員會迄今仍非主要由公務員相互選舉產生，而全國級或各部會級之公務人員協會的運作迄今難謂已經建立威信。或基於以上原因，國內各行政機關不免視行政法人化如洪水猛獸（當然另外的一項理由，為行政法人化所牽動之人員資遣問題）。

為減輕公務員之憂心，並且也係出於合理可行的改革構想，我國行政法人法草案有關由董事擬議而經董事會審議發展目標與計畫以及年度營運計畫之規定（第 9 條），宜加上「應聽取所屬機關公務員與相關團體之意見，並為充分之協商」之字眼。

### （三）、須否設立董事會？

至於有無必要設置董事會，以及董事會之職權（草案第 8 條及第 9 條），筆者參考德國各邦的改革方案，而採否定說。在新公共管理的治理模式的討論中，於此所涉及者為領導階層對於分立而出的機關的調控可能。

統治層級所必須肩負的責任為對於共同體的策略性的領導以及作出政治上之重點決定；其地位宛如一個康采爾之領導階層所肩負者般，旨在對於該康采爾之策略、整體領導、各部門之施政控制、對產品領域或產品團體之整體預算能夠加以遵守（維持），以及對百姓與國會提出施政的成績。

我國草案之設置董事會與監事會並提名相關人選等，固然也係一種宏觀的調

控，但是否過度，以及是否造成決策流程延宕、行政法人機關施政成敗模糊化、母體機關（約如前述案例之我國內政部）之應有調控責任反而弱化（因為已經「大權旁落」於該董事會）、違反行政一體性原則之結果，非無討論餘地<sup>4</sup>。毋寧，妥當的方法在於，應有由該被行政法人化之機關之原先首長--必要時也得於完成行政法人化改革時便加以撤換，為獨任制之經營管理。至於創意或社會/經濟力之引入，該首長於必要時當然得援請財經/公共關係/管理之學者專家提供諮詢，而且就此得有各種緊密不等的組織方式。

再者，若採董事會之體制，因為所有董事均由部長任命，而部長係由執政黨（之行政院長與背後之總統）所任命，難謂無政黨偏頗之慮，尤其在執政與在野間存有激烈對抗的當今，而 2008 年總統大選布幕也逐漸拉開當中，董事會的運作或將進一步造成執政黨勢力之入侵，而危害到機關之專業與自主發展。

#### （四）、行政法人化後國家不再負有任何預算撥付義務？

行政法人化之後，該機關（以前述的案例而言為內政部之民政司或警政署）便不再享有國家所為預算撥付，而必須完全自負盈虧？

答案顯然為否定。一機關被行政法人化之後，一般而言，其於隨後可見的年度內多少仍必須仰賴國家預算的撥付，始足以維持原先的營運水準；極端例外情形則約為行政法人化後因市場結構而有高度盈收可能者。

為完成成本面之績效控管，以前述我國案例為例，內政部長約得以三年為期而設定國家對警政署或民政司之預算的撥付額（實質上得採逐年遞減，而且得明定於最後第三年結束時調降到原先標準年預算撥付額之百分之九十等）。換言

---

<sup>4</sup> 行政一體性原則在中央政府層級係指行政院長、院會、部會以及各部會之下屬機關構成一個完整的整體，上級對下級有指揮監督的關係，整體形成一個有效率的連結而對立法院負責；行政一體性原則在必要時得出於相關領域的特性與政策需求而賦與該相關機關一定的獨立性（亦即獨立機關或德國法上所稱之公法人團體之地位之取得，母體機關只剩下依成立該獨立機關或公法人團體之法律明文授權下的監督。行政法人之制度設計，尤其若相當多數的行政機關得被轉換為行政法人，則是否違反行政一體性的原則，非無討論餘地。關於行政一體性原則，參見拙著「中央行政機關組織基準法的任務與體系—德國法之比較」，收錄於拙著《行政組織法論》，頁 57，63，（2005）。

之，部長必須先行預告一個調整的期間和目標（值）。於此再度顯示部長與該署/司之間之相關協議必須具有可行性，不得也不得太過寬鬆，而且必須留下因應突發事故（例如九二一地震或反恐）的調整空間。

#### （五）、立法院之監督權之重心之調整

行政法人之制度，不得違反憲法中有關權力分立之規定，而這也係在野黨能夠同意放行而人民能夠放心的一項必要安排。我國前述行政法人法草案並沒有充分顧及立法院的監督：其第 17 條有關行政法人應訂定發展目標及計畫報請監督機關核定，以及第 18 條行政法人於會計年度終了後應將年度執行成果及階段報告書提經董監事會審核通過後報請監督機關備查，均係指稱設立該行政法人之機關（約如前述案例中所稱之內政部）。

儘管該草案第 18 條第 2 項規定審計機關得針對行政法人之年度決算報告為審計並於發現違法時得送監督機關或其他相關機關為必要之處理，以及第 33 條政府機關核撥行政法人之經費應依法定預算程序辦理並受審計監督，以及第 36 條引進行政法人之「相關資訊」（用詞十分不精密）應依資訊公開法之規定而為公開以及年度財務報表及年度營運（業務）資訊應主動公開，而顯示出一定的被監督性，但立法院的監督權仍未有充分的規定。

在前述聯合報所舉辦的座談會上，人事行政局長張俊彥、勞委會副主任委員賴勁麟與立法委員莊碩漢均不約而同表示：行政法人係已經受有監督，蓋凡其經費由政府預算支應者，行政法人必須向行政機關報告，而立法院經由預算審議與質詢等機制，得邀請行政機關報告並一併要求行政法人之負責人到立法院備詢；此外，行政法人法草案對於行政法人已經設有內部的監控機制，財務報表並有會計師簽證以及必須為相關的資訊公開<sup>5</sup>。

上述的草案與見解規定，筆者認為，仍有不足，而且也不精確。行政法人法的改革目的，固然在於修正向來國會對於預算案之款項科目之綿密的審查權以及

---

<sup>5</sup> 見前述聯合報的座談會，登於 2005 年 8 月 24 日 A12 版。

一經審定後之預算科目間之流用禁止<sup>6</sup>，但這非謂立法院相關預算審議權將被嚴重削減，而係指吾人必須確實能夠發展出一套新的監督的機制，以便立法院能夠有效能地完成監督施政的任務。

德國聯邦與邦之層級多能在實驗當中，地方政府層級則係賦予地方議會調控性的監督權。詳言之，行政法人化機關所應享有的權利，係一種取向成果而為的預算執行（*Ergebnisorientierung der Haushaltsführung*），而國會所應有的權限，在於事先得對於國家的施政重點、整體的財政收支與調整情形、資源配置的大致方向，作出決定，甚至必要時也得就各部會主要的施政，經由諮詢的方式而為參與<sup>7</sup>。然後，國會之預算案之審議，將在操作上必須先區分政策產出之產品範圍、產品分類，並對於個別產品種類進行細膩檢討成本與品質有關的數據，並且係一種整體性的預算決議的方式而為決議（*globalisierte Mittelzuweisung*）；而預算法必須修改而引入行政法人機關之即時性而且足以完成國會監督需要之內容報告之提交，以便利國會之調控；而為了便利國會為有關的監督，一開始在提出相關的施政計畫與預算草案時，以及後續在執行中之相關進展報告，行政部門必須精確化相關的實證數據與績效指標，並對於成本效益為精確的估算<sup>8</sup>。

惟無論如何，上述立法院之預算審議與執行時之監督之新的模式，係源自新公共管理的思潮，並且可謂係借自企業的經營模式，而在實際的政治領域的實踐上，非無困難。德國本身有關的實踐經驗，多半係發生於邦之內之地方政府，邦

---

<sup>6</sup> 我國就此並有釋字第 391 號解釋，指出不增加各部會機關所編列預算之數額而為款項目節間之移動增減並追加或刪減原預算之項目，已經構成憲法所稱之立法院所為增加支出決議之一種，而且也涉及施政計畫內容之變動與調整而易導致政策成敗無所歸屬與責任政治難以成立之結果，有違行政權與立法權之分立以及各本所施之制衡原理，而為憲法所不許。

<sup>7</sup> 美國聯邦 1993 年政府績效成果法（*Government Performance Result Act of 1993*）引入策略計畫（*strategy plan*）與年度施政計畫（*annual performance plan*）的制度，並於該法中排除若干預算乃至會計審計方面一些限制性的規定，其中在第三節有關策略規畫而為的相關法律的修改中，明確規定策略規畫最長不得以五年為期，而且至少每三年補充與修改一次，此外在進行有關的策略規畫的研擬時，該機關必須與國會討論（*share consult with the agency*），而且必須調和以及考量相關可能被影響或對該策略規畫有興趣的有關機關的意見與建議。

<sup>8</sup> 以上關於國會對於行政法人之預算審議權之討論，係源自德國的見解，參見 Susanne Ast, *Verwaltungsreform ohne Ziel ?—zur Notwendigkeit eines ganzheitlichen Planungs- und Steuerungsansatzes bei der Einfuehrung des Neuen Steuerungsmodells-*, Verw A, 94.Bd., S.574 (588ff.) (2003).

與聯邦層級實際上還在不斷摸索當中，亦即如何才是國會的有效監督機制。根本難以克服者，為議會有無義務或可能共同與行政部門提出施政與財政收支暨資源配置的重點，但這在德國聯邦與各邦因採內閣制而弱化了問題的激烈性。

國會內之在野黨有無意願與行政部門「共同地」決定整體及各部會的施政重點，甚至就年度的施政重點加以為數字化的表現（這是為了便利評估起見），便已經令人質疑，蓋一則在野黨無不處心積慮希望執政黨施政錯誤喪失民心而鑄成下台的結果；而「忠誠的反對黨」的政治哲學/選民要求，應不在於與執政者為前述之廣泛合作吧！年度施政績效之量化，實際上也有諸多難以完成的部分吧！而一切都以數字加以表現，事實上也將窄化調整的空間，也與政治之作爲局部模糊的藝術並留下開展、衝撞協商的空間等特色，也有所不符。立法與行政之如上共同決定的合作模式，一般須以彼此間有高度的信賴爲基礎，而這在世界而言並不常見，台灣當今尤然<sup>9</sup>。

更進一步值得討論者，爲我國相關的政經條件與憲政構造。各國權力分立的態樣得因歷史傳承與國情與憲政體制而有所不同，我國現行總統由相對多數決產生而且得完全自由任命行政院長而不需經立法院同意—儘管立法院有倒閣權，但總統乃因之而享有解散立法院的權力，立委憚於選舉經費和選戰成敗的壓力而一般不願意贊成倒閣，立法院所擁有的監督權已經受到嚴重限制。更進一步言之，立法院在預算審議實際的影響力也不如預期，蓋立法委員對鄉里的建設必須依賴行政部門之編列與執行預算。此外，我國並剛剛經歷威權轉型而進入民主鞏固的初階段，行政權具有優勢性/威權性。我國重大開發/建設案的成本/效益評估一般仍有諸多有待改善的部分。

總而言之，就行政法人化之機關之預算案的審議與後續於執行的階段，國會如何享有充分的監督權限，係我國當今權力分立的重要議題，也係行政法人改革方案能否被接受的關鍵，而就此我國行政法人法草案仍留下一定的討論空間吧！

---

<sup>9</sup> 有關國會在此等的預算審議案中必須精確化說出自己的「施政」目標，以及這向來在實際政治上係難以完成，見 Ast, aaO., S.590.

#### (六)、必須使用「法人」一詞乎？

日本使用行政法人一詞，英國使用 independent agency，德國則並沒有特別的名稱，而仍然維持原來的行政機關或內部單位（約如前述我國案例中內政部之警政署或民政司的名稱與屬性），亦即並不因為分權化改革而被賦與法人之地位。

「法人」一詞，不論我國民法上所稱之私法人，或我國學界以德國法以及我國農田水利會與地方自治團體為基礎而建立之公法人，均指稱如下特徵：公法人之獨立法律人格；自治事項；自主之組織/人事/財務之決定權（但不得違反成立該公法人之法律之規定，而此類法律具有合理性/合憲性）；母體機關只享有依法律所賦予之的監督權；公法人享有訴訟權。

我國前述草案之「行政法人」，無可諱言，具有一部分「獨立性」的色彩，在此程度內得比附援引法人之概念；但其地位事實上並沒有到達獨立法律人格與享有自治事項等的層度，尤其母體機關得成立董事會並指派成員並授權「設定」該行政法人之營運的績效目標。

進一步尚有諸多值得討論的項目。舉例言之，法人必須有決議機關與監督機關，而且就公法上之社團法人而言應以社員為基本的組成單位並經由民主程序而選出有關的決議機關；我國行政法人顯然不採內部民主體制。我國行政法人並非以財務為基礎而成立，所以難謂為財團法人（若係財團法人，則主管機關得經由章程的規定而派任有關的董事人選並因而組成董事會與常務董事等）。

筆者所強調者為，我國選用行政法人作為制度之名稱，除了日本之外，並沒有比較法上之基礎；美國副總統高爾所領導的政府改造方案也沒有標舉「行政法人」的用詞或制度<sup>10</sup>。名稱使用不當，將徒增誤解，而且也破壞法體系的一致性。

#### (七)、關於行政法人的適用案型

---

<sup>10</sup> 美國聯邦 1993 年政府績效成果法（Government Performance Results Act of 1993）引入策略計畫（strategy plan）與年度施政計畫（annual performance plan）的制度，並於該法中排除若干預算乃至會計審計方面一些限制性的規定。

行政法人得適用於哪些種的行政機關，亦即適用範圍的大小以及最適的適用類型，我國行政法人法草案並沒有明確規定。詳言之，該草案只提及：推動行政法人化之目的，「主要為提升政府施政效率，同時確保公共任務之妥善實施」<sup>11</sup>。這個概念，即使連同該草案所標舉之行政法人制度內容<sup>12</sup>，但仍難一窺究竟。

根本性的問題為，究竟行政法人制度，得適用於所有的行政機關，或只限於國家文藝中心/博物館/研究所（例如內政部建築研究所）等類型？其次的問題為，主政者究竟在規劃/構想上，打算將行政法人推展到如何程度，以及於如何的期間期內完成之，有無分類先行實驗的準備，有無大致的分階段推動構思？這些問題的早日確定，得明確化政府改造之構想，以減少疑懼並避免誤會，尤其得安定每個公務員的心情<sup>13</sup>。

#### （八）、雙重法律保留之必要性？

就一具體擬行政法人化之機關，德國聯邦與邦之層級多能在實驗當中，地方政府層級則係賦予地方議會調控性的監督權，包括施政的總目標與效率的目標界定（尤其得反映為各自的產品與效率指標等），以及建立成本效益評估制度，建立行政部門每年定期的報告義務等。

在相關法律的改革上，德國聯邦與各邦係針對預算法律而為改革<sup>14</sup>。我國前述草案係採日本模式，將被獨立而出的機關稱為行政法人，亦即賦與公法人之地位，並進一步採行雙重法律保留之國會控制之制度，亦即一方面必須由行政法人法作為通則，而另一方面必須針對每一個行政法人化之機關為獨立的立法（草案第 2 條）。

上述雙重法律保留之要求有無必要，以及在台灣現今分裂政府政治情形下，

---

<sup>11</sup> 見該草案之總說明。

<sup>12</sup> 這些構造特色仍有諸多不精確之處，從而有本文前述的討論，不可不察。

<sup>13</sup> 另外一個重大問題，為對於已經決定予以行政法人化的機關，尤其針對各種類型，政府大致的績效要求（包括業務、財務與人事等面向），蓋這也關係到相關改革所帶來的衝擊。以上，中央主管部會（約為行政院研考會）應提出進一步的解說。

<sup>14</sup> 有關德國相關預算法的改革，見拙著「德國機關『分權化整體責任』改革之研究」，收錄於拙著，《行政組織法論》，頁 221(257)(2005)。

有無可行性，均不無檢討餘地。事實上，我國對行政組織向來鮮少採行雙重法律保留之要求。一個折衷的方案，係針對重要的行政法人，例如勞退基金監理委員會，要求必須以專門的法律加以規定。

#### 四、關於行政法人法之立法

##### (一)、綿密化行政法人有關制度，關係改革的成敗

一機關行政法人化之後，其應進行如何的會計作業，其對母體機關與議會所提交的報告書的期程、方向與內容，其所得自行留用的績效獎金之定義、用途與比例、其所應服膺的人事管理的原則或標準（例如，其是否只能以遇缺不補方式以節省人力，其薪資級距差距與獎金的發放高低真的毫無任何標準或限制、其績效指標之確立過程以及績效指標之實質的依歸與高低）、績效如何實際評比、如何保障相關的獎懲係完全依據績效表現而來等，現行草案多只有綱要性的規定，而且針對不同類型行政機關並未明白建立一定的差別考量。

凡此，因相關改革具有廣泛性與激烈性（至少主管機關十分強調此一法案，而且並沒有明示排除的範圍），主管部會宜立即提出說明，而無待於法律通過之後才開始有關的規劃。

##### (二)、引入實驗條款，並優先嘗試推展於地方政府

行政法人制度，若依前述德國的構想，非不可能適用於所有的行政機關與內部單位。問題在於，主管部會必須針對不同類型的行政機關/內部單位，針對業務特色與資源配置情形，妥善研擬出一個大致的績效標準，以及母體機關與議會的大致監督模式；不同類型的行政機關，非無差距的可能。

行政法人制度在外國的實施範圍/機關類型，及前述的面向或環節的實際情形的歸納與整理，我國在官方或學界的研究上，似乎仍有不足。

從合理與可行的角度而言，針對不同類型的機關略作實驗，並擇定全部或部

分地方政府作為實驗，訂定實驗性質的法律或在現行法容許的架構下以行政命令推動之，毋寧具有重要性。

### (三)、另一個改革途徑：鬆綁公務有關的一般與專業之限制性法規

行政法人，以前述觀之，係「一套制度」，涵蓋決策權之下放、受獨立而出機關之組織、人事、預算的編列與動支、會計、審計、國會監督等之強度之鬆綁。其動人之處，在於行政機關施政所面臨的限制，不外為組織、人事（含非公務人力的晉用，也包括公務人力之職稱、職等、待遇、休假或其他福利規定等）、會計與審計，而行政法人制度係「一網打盡」。

但若改革遭遇困難，則吾人也非不得只擇其中項目之一二，而視情形運用到需用的機關類型。舉例而言之，我國公立大學之效率效能之改革，非得全套採用行政法人模式，而得專注於教授薪資/激勵措施之靈活化、研究性之預算之動支之彈性化、相關會計法規之適度解除管制化<sup>15</sup>。

再者，各專業領域得因沿革與相關法律的規定而有進一步之欠缺效率效能的環節所在，例如教育部是否過度介入公立大學的教務或訓導業務，以及公立大學以校務會議為最高決議機關而校長只居執行地位之不切實際性。凡此，吾人應針對各該專業領域的實際需要而妥為改革，例如將大學的決議機制進一步分權化放置於院與系，甚至將大學本身的最高決策機構予以進一步集中到重大事項的決定，而將其他部分授權給專業的委員會自主決定；至於大學之自我封閉而與政經發展脫節，得經由國家預算的適度刪減與大學之內部與外部評鑑，或透過教育部長之批判或鼓勵組成有關的論壇等，而獲得改善。至於公立大學之改採董事會之延燒不斷的爭議，以台灣當今政治對抗情形與民間的疑慮而言，短期內應難有通

---

<sup>15</sup> 陳維昭先生指出，日本國立大學法人化之改革目標在於 1、提高大學經營之自主，建立及提高本身責任—每一大學各成為一法人；2、讓各大學因經營考量，能更機動的自我決定—民間機構的經營；3、對社會負責而開放的經營系統—可由校外人士參與經營；4、選任對教育研究具有良好見識同時有優秀能力者擔任校長—改善校長選任制度；5、依教職員之能力及業績建立彈性的人事制度—採「非公務員型」之人事制度；6、透過對社會更公開及評鑑系統提升教育研究品質—資訊公開及徹底評鑑，見氏著，「日本國立大學法人化考察心得」，台大校友雙月刊，第 38 期，頁 1（2005）。

過的可能吧<sup>16</sup>！

我國已經透過行政命令而試辦性地引入績效管理與績效獎金制度<sup>17</sup>。展望未來，若行政法人法無法獲得通過，則我國非不得只針對人事法規、預算法規、會計法規、審計法規、政府採購法規等，為全面鬆綁或針對個別機關類型而為檢討，以賦予行政機關更大的自主空間<sup>18</sup>。

#### (四)、重要或重大爭議領域得有特殊之安排

重要或重大爭議領域，例如勞退基金監理委員會（以勞退新制在 2005 年 7 月 1 日實施，並以八百萬勞工每人每年平均提撥三萬元為計算，其所經管的金額初估一年可達二千四百億元，四年將高達一兆新台幣），或一流國立大學之效率效能改革，儘管吾人仍然採行行政法人的理想，各方容易有不同意見—更何況台灣有政治激烈對立而各方普遍對於政黨入侵抱持疑慮，從理性與可行的改革角度而言，一定的折衝乃有必要。

五、附論：行政法人法改革方案之定位：屬於重要改革，但畢竟屬於行政內部改革，而且必須發展出國會樂意接受的監督機制

行政法人法之改革，屬於新公共管理或企業型政府的一個主要環節，並且係以行政部門內部的改造（*Binnenmodernisierung*）為主。自 2000 年前後，英美公共行政學界已經推陳出新而出現「新公共服務」與「新治理」的新一代治理理論。約略言之，二說批判新公共管理只強調機關內部改造/效率/市場化，未能激發/引進人民（主要為各標的團體與地區性議題之當地居民）之參與，而有不足；其至少與人民的真正期待、社會力的開展與政治上的滿意，有相當落差。

在一個高度現代專業分殊化所導致的部門理性過於強烈而部門間溝通困難

---

<sup>16</sup> 在以上意義內，行政法人法草案對國立大學提供特殊的安排可能，應屬妥當；但就國立大學制度設立的方向，則並未交代，是有不足。

<sup>17</sup> 但實施以來，仍有諸多有待改進之處，例如…

<sup>18</sup> 德國地方自治聯合會向來呼籲會計法規與審計法規之鬆綁；德國向來在公務人力體制便有相當比例之契約進用的全職或兼職人員，而減輕人事法規改革的壓力。

的時代，而且也在一個後現代而對政治人物有高度的不信任並且對差異、權益、平等、資源配置宰制、壓迫更為敏感的社會，而且在一個民主的生活更被普遍尊重而人權更為高漲的時代，而這也是一個人民經由資訊網絡連結而有更多的資訊與討論/激勵/動員集結的時代，政府的施政必須更能夠貼近民意；行政部門之單方高權決定絕不能另各方滿足；在資源有限性之下，政府之施政必須連結不同層級的政府與各種的行動主體，甚至建立政策網絡而為相關的認識/激勵/討論/共識的研擬；政府部門所能提供的是一種政策網絡的照顧以及適度地引導有關討論的進行，以及必要時為有關資源（指廣義者）的提供以順暢化有關問題的解決<sup>19</sup>。

就德國各邦的改革討論而言，以柏林邦為例，其新一代的改革構想固然仍繼續列出新公共管理有關者，但語氣上已經不再獨尊，強化民眾積極有效參與毋寧是一個新的重點<sup>20</sup>。德國聯邦國家，有關政府組織的改革係屬於各邦的立法權與執行權的範圍；而德國共有十六個邦，各邦的改革進度未必一致。當然，吾人在台灣為研究時只能從相關的網站與期刊文章取得資料，難謂完整。一般而言，新公共管理所主張的改革內容，在各邦均獲得採行<sup>21</sup>。

此外，在德文的文獻上值得注意者，為一篇有關荷蘭 Tilburg 市的改革轉向的討論。該市於 1985 年起便廣泛引進新公共管理有關的改革構想，並且轉換為制度而加以實踐；其改革的內容涵蓋新公共管理各種的主要方案，例如將公務人力由原先之 300 人降為 40 人左右；該市政府之一級單位必須每年三次將市政府與市議會之間所簽署的協議落實在有關的績效指標上的實際執行的情形，向議會提出報告等，其他細瑣之處不予贅述。但自 1990 年與 1994 年兩次該市選舉之後，已經顯示出原先的改革構想難以維持：人民固然對新公共管理模式下的改革的效率提升的成效並不懷疑，而這也有諸多的數據加以顯示（尤其有關財務赤字的改

<sup>19</sup> 關於新公共管理與新治理，國內有諸多文獻，筆者曾略作整理，見拙著「開放的行政組織概念—憲法學與公共行政學門的整體觀察」，收錄於拙著《行政組織法論》，頁 13(29 以下)(2005)。

<sup>20</sup> 見該邦的網站；此外，其他邦之政府改造方案在前幾年均強調新公共管理有關的構想，但多半已經從政府的入口網頁移除而改為需以專用詞檢索。

<sup>21</sup> 其中有關 Rheinland-pfalz 邦的改革構想，就此有關的改革構想以及在必要範圍內有關部會乃至附屬機關整併的立法，參見 Martin Stadelmaier/Goetz Konzendorf, *Verwaltungsmodernisierung und Buerokratieabbau in Rheinland-Pfalz*, DOEV, 2004, S.729ff.

良)，但普遍認為人民「沒有參與性」，以及因而之疏遠性、不理解性與不滿意性。再者，此類行政效率的提升，究竟人民之有關需求真否獲得滿足，非無疑問；滿足一詞得有諸多的項目，至少涵蓋尊嚴、寧靜、舒適、順暢、景觀與氣氛，以及公平與愛心等。新一代的治理從而必須強調人民的需求與人民問題之真正的解決，該城市新一代的改革名稱為「持續性的發展過程」（荷文為 **permanent Ontwikkelings-process; POP**），企圖對城市的發展、社區左鄰右舍相鄰關係、公共服務三個領域為全面性的重新界定，並在市政府相關軟硬體的設計上予以調整<sup>22</sup>。

## 六、結語

我國行政法人法草案已經含有新公共管理思潮下的政府分權與績效改革內容，對於行政機關擺脫長年以來之法令束縛與部會首長及議會的綿密監督，開啓企業化經營，具有重要意義。由於改革口號響徹雲霄，而且幅度似乎不小--至少主管機關並未提出時程表，作出排除與類型化觀察的規定，而令各方驚懼與懷疑。在政治激烈對抗而社會普遍欠缺信賴的當今台灣，上述草案之通過乃充滿不確定性。

本文建議，主管部會應「作在前面」，亦即針對行政法人法通過後的重要機制與推展方向，妥為向各界說明。其次，在立法上，不應排除採行實驗立法；應針對重要或爭議性的案型略作讓步；此外，也得針對限制公務發展的一般法規與專業法規加以調整，如此儘管不能穿戴整套的行政法人服裝，但各個內在項目才是最重要者。

---

<sup>22</sup> 有關荷蘭的模式，約見 Frank Hendriks/Pieter Tops, *Der Wind des Wandels: New Public Management in der niederlaendischen Gemeindverwaltung-Unter Beruecksichtigung der Endwicklungen in Deutschland und der Schweiz-*, VerwA 2001,92. Bd., S.560 (2001).