

行政法人作為行政組織 改造之選項*

林三欽**

目 次

壹、序 言

一、行政任務與行政組織的多樣性

二、機關法人化的思潮

貳、行政法人制度所承載之改革目標

一、以具有公法人格之行政主體獨立地從事行政任務

二、藉由人事、預算、經費、採購等各事項之鬆綁，以提高效率

三、藉由自我負責激發企業管理的精神以提高競爭力

參、我國行政法人制度概述

一、定 義

二、適合由「行政法人」執行之行政任務

三、組 織

四、財 產

五、人事、經費、會計、預算、採購等事項之鬆綁

六、思考：同性質機構納入同一行政法人以提高經營、管理之效率

七、制度風險

八、思考：行政法人組織型態應針對不同的行政事務類型而調整

九、行政法人與「公設財團法人」之比較

十、中正文化中心之行政法人制度運作經驗

肆、行政法人之監督機制

一、董事會與監事、內部稽核

* 本文寫作的過程中，承蒙前行政院人事行政局陳清秀局長、企劃處呂世壹科長，以及教育部法規會王素雲專門委員協助提供資料，筆者藉此致上誠摯的謝意。

** 東吳大學法律學系教授。

作為內控機制	二、營造有利於行政法人之社會條件
二、績效評鑑作為外部客觀評量制度	三、借鏡「公設財團法人」之運作經驗
三、監督機關作為第二線監督機制	四、「規劃行政法人制度」的重責大任無法由法律人單獨承擔
四、國會監督之可能性	五、將「公設財團法人」改制為「行政法人」，作為「行政法人」之範例
五、經費支用之審計	附錄：行政法人法草案
六、資訊公開建立公眾監督機制	
伍、我國行政法人制度未來應再強化之處——代結論	
一、不能忽視行政法人制的軟體設計	

關鍵詞：行政法人、行政法人法草案、中正文化中心、公設財團法人、績效評鑑、監督機關、國會監督、資訊公開

壹、序 言

一、行政任務與行政組織的多樣性

行政任務是多樣化的，單以「高權管制性程度之高低」以及「專業性高低」等指標來界定，就可以在光譜上列出許多類別。再加上不同事務領域的行政任務有不同的特性與需求，吾人不能僅憑單一的行政組織型態，來解決形形色色的各類行政任務。因此，行政組織的態樣也須針對其所欲完成的行政任務之不同來調整。目前可供選擇的行政組織選項，除了「行政機關」以及「各種民間參與的模式」以外，尚有公營造物、公企業、行政法人以及公設財團法人等¹。而究竟各項行政任務與各個行政組織類型之間有無必然的配對關係，非常值得吾人思考。舉例而言，近日我國正面臨二個行政機構的組織選擇問題，其一是擬由「類國營事業組織」改制為「行政機關」的中央健保局，其次是面臨「國營事業」與「行政法人」抉擇的「桃園國際機場園區」²。本文認為，行政任務與行政組織型態之間，確實存在著某種配對法則。行政主體在設置行政組織時，應充分掌握此一組織型態選擇之法則，而不得恣意決定，並請參見本文第貳、二單元之討論。

二、機關法人化的思潮

「機關法人化」議題在我國被有系統的討論，應係始於許宗

¹ 若吾人欲將所有現存的行政組織一一劃歸特定的組織類型，將面臨若干困難。因為少數行政組織的類型特徵不明顯，難以歸類，例如健保局、公廣集團（台灣公共廣播電視集團）等。有關健保局組織定性問題，請參見陳新民，健保局改制為行政機關或行政法人之比較研究，中央健康保險局委託，2006年，頁6以下。

² 2009年1月12日立法院三讀通過「國際機場園區發展條例」，選擇了「國營企業」的體制。

力大法官（當時為台大法律學系專任教授）於1999年主導完成了行政院經建會所委託的「國家機關組織法人化」之專題研究³。其後行政院2002年5月成立「行政院組織改造推動委員會」，更明確地提出了「行政法人」的概念。截至2008年底為止，國內與「行政法人」有關之文獻已累積了相當可觀的數量，以行政法人為題之博碩士論文即有50本之多。

相較於行政法人文獻的豐沛，近幾年行政法人制度在我國的推動似乎陷入停滯狀態：行政法人法遲遲未能完成立法，自從「中正文化中心」（俗稱「兩廳院」）於2004年3月改制為行政法人⁴後，即沒有其他的機關被改制為行政法人。雖然如此，我國行政組織法制變革的路徑上，對於一種有效率、能自由運作、與國家保持若即若離關係組織選項的需求，並未消失。尤其這幾年來，公設財團法人的運作陸續出現一些令人憂心的現象⁵，使得吾人對於「行政法人」這個行政組織選項，有更高的期待。

³ 其後許大法官又分別2000年以及2006年發表論文闡述機關法人化之理念。

⁴ 採取行政法人體制的「國立中正文化中心設置條例」係於民國93年1月20日公布，該中心於同年3月1日改制。

⁵ 例如2006年6月5日聯合報以「5家公設財團法人 恐將公產變私產」為題指出，台灣電信協會、中華郵政協會、台灣漁業技術顧問社、義消人員濟助基金會及航空器驗證中心等五家政府出資成立的財團法人，發生了政府無法參與運作的情形（組織章程任意修改、官派董、監事遭拒絕等）。又聯合報2008年12月10日以「六大手法 財團法人規避監督」為題的報導指出：「行政院主計處共列管一百三十四個政府捐助成立的財團法人，但是卻有高達五十四個沒有把預算送到立法院審議。立院預算中心清查後，羅列出財團法人逃避監督的『六大手法』，點名運用這些手法的財團法人多達二十二個。」

貳、行政法人制度所承載之改革目標⁶

一、以具有公法人格之行政主體獨立地從事行政任務

行政法人制度的目標，係欲於行政機關科層體制之外，建置具有獨立法人格之行政主體，委以特定範圍之行政任務，使其能在與國家保持適當距離的情況下，有較大的空間獨立地完成行政任務⁷。在這過程中可能的好處是，該組織體更能回歸專業考量、所受的不當干預減少了。此外，此類行政組織可以對於該組織之財政平衡、人力素質、組織運作之順暢、業務執行之成效等各方面之問題，負起更高的責任。

但有學者認為，我國的行政法人其實並未真正的自主，同時也缺乏自治事項，因而並未具備享有獨立法人格之要件⁸。本文認為，公法人地位的賦予不以所謂「自治事項」的存在為要件，重要的是，立法者賦予該團體「自主權」，特別是人事、財政以及組織的自主權。換言之，公法人的重點在於「以自主運作的組織體來完成行政任務」，所謂自治事項的概念應係特別針對「地方自治團體」而言。在地方自治團體以外，國家可以考慮將某一領域的行政任務劃歸「公法人」履行。至於此一領域內的行政任務究竟是稱為「自治事項」或「獨立履行之任務」，則與法人格之

⁶ 請比較劉宗德，日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析，收於：法治與現代行政法學——法治斌教授紀念論文集，2004年，頁403；葉俊榮，全球化對行政法的挑戰——從行政法人的建制談起，收於：法治與現代行政法學——法治斌教授紀念論文集，2004年，頁377以下。

⁷ 請參見許宗力，國家機關的法人化——行政組織再造的另一選擇途徑，收於：法與國家權力(二)，2007年，頁466以下。該文指出，法人化「能與國家保持一個『適當的安全距離』」。

⁸ 黃錦堂，行政組織之基本問題，翁岳生編《行政法（上）》，3版，2006年，頁267。並請參見許宗力，前揭文（註7），頁477以下。