



中山科學研究院 法人化與我軍備研製籌獲之芻議

作者簡介



郭俊佑少校，預備軍官52期，東吳大學法律系91年畢，東海大學法研所碩士，中正大學法律研究所博士候選人，律師高考及格，軍法官考試及格；曾任排長、副連長、軍事審判官、軍事檢察官，現任馬祖防衛指揮部法律事務組軍法官。

提要

- 一、中科院創建於國際姑息逆流與中共猝然發動核爆之際，回顧中科院肇建迄改制期間，前後凡四十餘年，對國軍各式武器裝備之研發、生產與獲得，迭有豐碩之成果，對國軍之戰力提升與臺海安全，可謂厥功至偉。
- 二、時至今日，行政院及國防部基於國際情勢蛻變，尖端科技武器漸趨精緻、微型，愈顯中科院之重要性。加之軍民兩用與商維系統漸趨活絡，在降低員額、預算，開拓相關產業、力求國防工業自主化的構想之下，遂有改制與法人化之共識。
- 三、鑑於中科院與國防部雖因改制而不具備隸屬關係，但兩者在軍備研製與戰力提升方面，仍具有供需與互補的依存關係。未來如何提升獨立自主的國防科技，復又滿足軍方之需求，實為兩造亟待積極協商，進而有助於戰力精進與軍備籌獲。

關鍵詞：行政法人、國家中山科學研究院、組織改造

前言

溯自民國54年，先總統蔣公擘劃籌建「中山科學院」(簡稱中科院)以來，復承經國先生竭力籌謀，終能在民國58年7月正式建成，其後歷經多次改組、擴充，得以漸次茁壯，並於民國76年趨於鼎盛。

迨至「張憲義叛逃事件」之後，迭因美國介入與干預，相對斲挫中科院在核能方面之研究，連帶制約中科院之相關研究發展，以及國軍軍備政策之轉折。民國80年代後期，國防部為確保中科院之存續，以及經濟部之襄助，遂於民國87年成立「龍園研究園區」，以期活化中科院既有功能，兼顧軍民兩用或生產企業之挹注，有助於國防科技之開發與民間(本土)企業之開展。

民國93年繼國防二法之後，中科院改隸軍備局之二級單位，其後復經後繼者之規劃與國防部政策局室之鼎力支持，終於在民國103年初，完成行政法人化之相關條例制訂，並於民國104年1月併同行政院組織法之付委得以定案。至此中科院遂由軍備局的二級單位脫穎而出，有助於國防工業與軍事裝備之研發、生產、籌購或技

轉，使相關科技工藝因國防工業在地化而得以永續經營，有助於民間之承製、商維與科技生根。

中科院之編制沿革與嬗進

一、緣起與創建初期

民國54年，國防部成立「石門科學研究院籌備處」，籌備處初設核能、火箭及電子3組研究作業組，同年6月，石門科學研究院籌備處改名為「中山科學研究院籌備處」，後因張憲義叛逃事件，¹中科院所屬的核能研究所移交行政院原子能委員會，然其業務仍以「國防自主、科技建軍與自製」為目標。83年7月起，配合國防部成立的「軍民通用科技發展基金」，中科院開始推動軍民通用的科技研發，即「軍民通用產合開發計畫」，以落實國防科技擴散於民生工業與協助國家經濟發展之目標，藉由民生產業技術的發展，進而支持軍品開發，有效提升國力。

85年中科院「龍園研究園區」成立，力求將研發成果及經驗實務轉移至軍民通用科技的發展上，同步實施此一時期之組織簡併，為國軍國防科技研發之專責機構。中科院工作重點包括電子、資訊戰

1 張憲義，民國56年畢業於臺北陸軍理工學院(今中正理工學院)，同年派任至中山科學研究院(中科院)籌備處任職。65年，張憲義學成回到臺灣，進入中科院位於桃園縣龍潭鄉員樹林的核能研究所任職。73年晉升為該所上校副所長，為中華民國國軍核能物理學家。在中山科學研究院核能研究所從事秘密核武研發期間，被美國中央情報局吸收，從事間諜任務。77年1月12日逃離臺灣，將諸多臺灣核武研發機密資料轉交美國政府，並參加秘密聽證會指證臺灣核武已接近完成階段。同年1月15日，美方會同國際原子能總署突擊檢查中科院核研所，拆卸設施及帶走大量儀器設備，令國際震驚的張憲義事件從此爆發，張在美方協助下至今仍居於美國。張憲義叛逃後，最大的謎團便是臺灣是否正在製造原子彈。多年來，外界一直有兩派說法，一派說法是，張憲義陸續交給美方的情報，價值極高，且能證實臺灣正在進行原子彈製造；另一派說法則稱，張憲義掌握的資訊，只能證明臺灣已有能力製造原子彈，而非正在製造原子彈。相關資料整理自維基百科及〈還好張憲義踢爆了核計畫〉，中國時報，民國103年1月29日，A16版。



關鍵技術開發與先進武器系統整合研製，持續推動國內主要研究機構的互動；藉擴展學術合作研究，增進學術機構參與國防科技之基礎研究，同時持續透過軍通科技發展，提升產業技術研發能力，藉以達成「國防自主、科技自主」之既定目標。²

二、國防二法與轉隸軍備

我國為賡續推動政府組織再造與國軍精簡，立法院在88年9月提出國防二法之修法建議，亦即國防法立法暨國防部組織法修正兩法案，兩法案於89年1月5日三讀通過完成立法和修法程序，89年1月29日公布，並於91年3月1日生效。從國防二法之立法及其修法可知，不僅牽動我國國防長遠發展，也高度影響國軍的建軍備戰。蓋其立法(與修法)內容，不僅突顯民主化的歷程，同時展現出國軍組織重整導向「軍令、軍政、軍備」三大體系的歷史性變革。鑒於此次組織再造，不僅縮減了國防組織的層級，建立扁平化、平戰結合的作戰指揮體系，以肆應未來戰爭的特性，提升聯合作戰的作戰效能；猶且依循專業分

工的精神設立軍政、軍備與軍令三區分的完整體系，為軍隊組織的現代化，奠定持恆之發展基礎。³

而為周延與有效執行軍備工作，國防部依據國防部組織法第7條規定，完成制定軍備局組織條例之立法程序，遂在93年3月1日，中科院經上述國防二法之修法及內部組織調整，改隸國防部軍備局，更名為「國防部軍備局中山科學研究院」。誠然，在此階段之組織修正，仍有學者認為應持續調整中科院的組織功能，將其軍民通用部分轉型為財團法人、行政法人或其他組織型態，以活化其組織功能與彈性。基此，中科院將改隸於行政院國科會或未來之國家科學技術主管機關之下，藉此強化軍民通用作業管理機制，⁴開啟中科院逐步轉型為行政法人的契機。

三、改制法人化之主要過程與內涵

在行政組織改革方面，最重要者為創設諸多新行政組織型態，中央及地方之行政機關之法人化，即在如此背景下誕生。⁵然在面對全球化、科技化、資訊化及知識經濟興起之當下時代，科技研究發展的

2 中科院國防科技研發計畫係依據國軍「有效嚇阻、防禦固守」戰略構想，「遲滯攻勢、精準打擊、有效嚇阻」之反制作戰指導及考量我科技能量與國防財力支應能力，並參照世界先進之武器發展趨勢，研擬發展項目，突破關鍵技術，研發武器精、戰力強之高性能武器系統，逐步建立了完整的國防科技與大型系統研發、管理與整合的能量，成為我國國防科技的重要資源；歷年來本院研發完成的武器裝備包括：經國號戰機、各型地對空、攻船及空對空飛彈武器系統、艦用戰鬥系統、各式雷達、指管通情與資訊防護系統，參照中山科學研究院之簡介與願景，<http://cs.mnd.gov.tw/>，民國105年1月15日。

3 朱文德，〈國防二法與立法政策〉，收錄於《第九屆國防管理學術暨實務研討會論文集》，民國100年，頁91。

4 顧崇廉，〈國防二法實施後我國國防決策運作之探討——由國防二法新制與美國國防部中共軍力評估報告談起〉，《新世紀智庫論壇第20期》，民國101年12月，頁70。

5 蔡秀卿，〈行政組織改革與地方行政法人——從日本地方獨立行政法人制度論起〉，收錄於《行政法人與組織改造、聽證制度評析》(元照出版有限公司)，民國94年1月，頁83。

投入已成為驅動國家經濟成長之重要因素，世界各國無不重視科技發展的成效，將國家有限資源做有效之配置，期能帶動產業經濟升級、促成國家總體經濟發展，也因此中科院在國防建設與經濟發展上扮演重要之角色，而現今各國為提升競爭優勢，兼顧國防科技與民生經濟發展，也逐漸將國防科技研究機構轉型，以導入企業化管理，提高經濟與國防科技之實力。⁶其後，中科院為因應國家推動行政組織整體內、外環境之大幅改變，以及國防部配合相關組織調整下，併案完成國防部組織法及其參謀本部、政治作戰局、軍備局、主計局、軍醫局組織法等修正。另依民國92年立法院法制、預算及決算、內政及民族3委員會聯席會議附帶決議之指導，參酌世界各國軍備發展趨勢，推動將中科院轉型為行政法人，相繼完成「中山科學研究院設置條例」草案，進而調整國防組織，以如期完成國防轉型，建構法制化、可長可久且適合國情之國防體系。⁷

經過多年來之轉型建議與研討，同時為提升中科院營運管理能力，發揮組織效能，進而導入企業經營管理模式，103年1月10日立法院院會三讀通過「國家中山科學研究院設置條例」，同月29日總統公布「國家中山科學研究院設置條例」（簡稱中科院設置條例）。參照中科院設置條例相關條文之規定，主要規範內容如下：

（一）為提升國防科技能力，建立自主

國防工業，拓展國防及軍民通用技術，特設「國家中山科學研究院」。該院從現行隸屬於國防部軍備局的二級單位，轉型為行政法人，組織、人事及預算運用能更有彈性，活化科技研發組織，增加自主性管理，提升營運績效及促進經濟發展，有效支援國軍建軍戰備任務(第1條)。

（二）條文明定國防部為監督機關，對中科院有核定10年期國防科技發展構想與5年期國防科技研究、應用及產製計畫；核定或備查規章、年度營運(業務)計畫與預算、年度執行成果及決算報告書；檢查財產、財務及國家機密保護狀況；營運績效評鑑等權限(第2條、第20～23條)。

（三）中科院業務範圍包括國防科技及主要武器裝備、軍民通用科技的研究發展、生產製造及銷售；國內外科技合作、資訊交流及推廣；國內外科技技術轉移、技術服務及產業服務；國防科技人才培育；重要國防軍事設施工程；配合國防部重大演訓及戰備急需事項等(第3～5條、第40～41條)。

（四）中科院經費來源包括政府核撥及捐(補)助、國內外公私立機構、團體及個人捐贈、受託研究及提供服務的收入、營運及研發成果的收入與其他收入。政府核撥給中山科學研究院的經費，應依法定預算程序辦理，並受審計監督。中科院相關資訊應依政府資訊公開法及相關規定公開，年度財務報表、年度營運(業務)資訊及年度績效評鑑報告，應主動公開(第5條，

6 劉自強、盧文民、張麗嬌合撰，〈組織成員之變革認知、工作滿意度、領導風格與離職傾向之關連性研究——以中山科學院轉型行政法人為例〉，《北商學報第21期》，民國101年1月，頁23。

7 〈國防組織修法、立院專案報告〉，《青年日報》，民國101年5月28日，要聞3版。



第34～39條)。

(五)中科院董事會由11～15位董事組成，由國防部遴選，提請行政院長聘任。董事、監事任期3年，期滿得續聘1次。續聘人數應達總人數1/3以上，並不得過總人數2/3(第7～19條)。

(六)為確保國家安全或利益，設置條例中亦明訂，中科院執行相關業務有涉國家機密、軍事機密或國防秘密事項時，應由國防部比照軍備局及其所屬機關(構)相關規定予以機密核定與等級變更，並善盡監督中科院保護機密之責(第6條、第42條)。

中科院與國軍在軍備研發籌建之過程

一、中科院與軍方之關係

中科院在改制前，隸屬於國防部，先後受參謀總長或總司令等高階長官兼任院長(如郝柏村、葉昌桐等人)，直接接受參謀本部之業務督導、預算與員額之編列。此期間國軍依照「制空、制海、反登陸」作戰之需要，列舉各項武器裝備清單及其優先順序以其委製，中科院則依「十年兵力整建計畫」分期程與分軍種，編列研發及產製之優先順序，故而中科院在行政體系上，實為參謀本部之軍備生產機構；但在武器獲得與後續維修方面，則與陸海空軍形成委製承造與使用之供需關係，此一供需關係時而緊密、時而疏離，特別是新武器、新裝備尚未研製成功之前，甚難獲得三軍(使用者)的認同，更遑論實驗階段的兵力調動與監測系統的支援，因此衍生有研發、無委製的窘境，相對衝擊依法行

政與建立國防工業之間的摩擦，以至於侷限中科院之發展。

二、中科院對軍備發展之實效

儘管中科院與三軍之間迭有委製與承造之間的供需關係，而中科院既為參謀本部所屬科研單位，亦具隸屬關係，以至於當研發產品不符合作戰需求時，衍生指導權責與製成驗證方面之摩擦。但在獨立自主的國防工業架構之下，中科院乃在「制空作戰方面」呈現亮麗的成績，諸如強網、天網防空系統之建構、天弓一型、二型防空飛彈、天劍反輻射飛彈以及IDF等自製機種之研製等。在「制海作戰方面」，估不論早期武進一、二、三號計畫之成就，舉凡雄風一型、二型及三型反艦飛彈，及其射控模擬系統之建置，均足以傲視國人；特別是昔日「龍睛計畫」、「萬象計畫」之部署與研製，有助於臺海安全之維繫。在「反登陸作戰方面」，諸如早期雷射測距儀、工蜂四型、六型多管火箭，以及近期成軍之雷霆2000系統、夜視器材、3D立體影像圖之產製，均有中科院與聯勤總部之承製。⁸

近如反裝甲飛彈、雲豹裝甲車、新型頭盔及個人生化防護器材之研製，凡此展現中科院與三軍各級武器裝備在供需與承製之關係。餘如近數餘年來生產之高新科技、高性能之UAV無人載具、紅隼反裝甲火箭、紅外線輻射測量器、擎天MKI超音速衝壓引擎、石墨炸彈、天干機、反輻射無人攻擊載具、生化偵測載具等，對國軍之戰力提升與兩岸軍力平衡，咸能提供關鍵性的研製效果，殊值國人肯定。

8 參照中科院網站，<http://www.ncsist.org.tw>，105年5月5日。

三、中科院之困境與機遇

中科院在未改制前，固然在「制空、制海與反登陸」作戰方面，有其顯著之貢獻與具體成效，但在未改制前有其難以言喻的窒礙與困境。狀況如下：

(一)總長兼院長，在計畫作為上易於貫徹建軍構想，但在驗收測試方面，則有球員兼裁判之虞。

(二)預算籌獲不易，備受三軍維持費之排擠。

(三)研發產品單價高、市場小、產量少，生命週期短，相對弱化研發的成果。

(四)我國總體科研人口有限，加之科技資源不足，難以維繫可期必須之科研能量。

(五)限於國際環境既有的制約，我國軍備產品或軍民兩用產品在軍火市場被美國、俄羅斯、法國及中國寡佔之下，復又欠缺民間企業的提供與承接，在外商排擠與欠缺國科合作的限制下，難以支撐。

(六)國內諸多民營企業、材料科學與研發機構所形成的供應鍊，在適法性不足的情形下，難以有效承接既有的成果，以至於楚才晉用或為專利所困而難以靈活應用。

循此可知，雖然中科院自成立以來，逐步建立了完整的國防科技與大型系統研發、管理與整合的機制，成為我國國防科技的重要資源。但近年來，由於執行軍民通用發展之國家政策後，將原有的國防科技研究及軍品生產，間接須涵蓋提供民間產業技術支援、服務生產等多種任務，以其既有之預算規模與人力資源，致使人事

運用、財務規劃及成本控制失衡。因此，歸納上述現象，唯有中科院改制為法人化，使上、下游整合、軍民兩用、本土化與國際化接軌方有生機，因而有改制上之迫切。

中科院改制行政法人 與軍備研發之關係

中山科學研究院創設以來，主要任務為國防科技研發及國軍主要武器系統研製，並將軍民通用科技成果技轉民間，除可滿足國軍建軍備戰需求外，亦可達成國防自主目標。而行政院為使中科院在人事、組織、預算及採購等作業上，能更有效發揮組織效能，提升營運管理績效及競爭力，導入企業經營管理模式，規劃該院轉型為行政法人。換言之，中科院行政法人化之目的，在於精進國防武器研發，不斷提升科技研發能力，並擴大技術移轉，發揮軍民合作的互補效果，達成國防自主與促進經濟發展的雙贏目標。近年國防部將現有武器裝備研發、產製及維修能量，逐步釋出由民間承接，挹注國內市場，活絡經濟，並將不具機敏性的國防科技與各項專業技術導入民間，不僅扶持國內產業發展，也使我國國防工業實力與日俱增。⁹畢竟國防科技本身就是經濟發展的主題，發展國防科技能夠帶動工業升級、提高經濟實力。就科技本質來說，民間企業和國防工業是一體的兩面，可視彼此需要相互支援轉換。國防工業交由民間承製，不但能建立完整的國防工業，更能促進民間工業升在民生應用方面開花結果

9 周峻、李新睿、楊銘宏，〈行政法人監督機制對營運影響之探討——以中山科學研究院為例〉，《新新季刊》第42卷第1期，103年1月，頁191。



。¹⁰而探究中科院設置條例部分重要條文之立法意旨，以及未來運作可能窒礙之處及相關建言，爰以表列方式說明如後：

從上述立法過程及其目的可知，中科院設置條例乃是以行政法人法為主要

參考依據，依中科院之組織特性及任務屬性，從設置程序、經費來源、組織架構、營運及業務運作、人員權益之保障、監督機關與績效評鑑、會計財務租稅減免及資訊公開等制度，均能考量並著予規範。

章別	條號	相關內容	窒礙之處與建言
第二章 組織	第7~8條	規定董事會和監事人數之限制，包含專任和專業董事限制在1/3以內。目的是為減少政府對行政法人不必要之監督與干預，同時避免外界質疑中科院轉型為行政法人後，成為老人安養中心。 ¹¹	國防部於103年4月16日分別訂定「國家中山科學研究院董事監事及院長利益衝突迴避辦法」及「國家中山科學研究院董事及監事遴選辦法」，然參照該辦法內容，形式上大致僅規範迴避相關問題，實質上仍可能潛存間接控制之情事；又倘使延攬具經營管理長才之專業經理人出任經營團隊首長，或許能提高經營績效， ¹² 但相對的可能無政治包袱而無法貫徹國防部之總體政策，如何抉擇，頗值進一步思考。
第二章	第9~14條	董事長由國防部部長兼任，董事會及監事成員之資格，主要在於確實任務執行、保障董事、監事之專業性，並授權另定渠等之資格、公開徵選、遴聘、解聘、補聘與薪酬之方式及其他相關事項之辦法；另為避免中科院之董、監事及董事長年齡過長，妨礙業務之推動，故亦有任職年齡之限制。	中科院董事長與院長權責不明之處境，縱使明定監督機關為國防部，然國防部應僅可為業務上之監督，現立法明訂國防部長為中科院董事長，導致中科院董事會之定位、職能、專業分工，以及其與院長間之權責劃分，容易演變成球員兼裁判之情形，且董事會成員任命權在國防部及行政院，董事會之權限又包含聘任及解聘院長，反而在行政法人化後，容易使行政權過渡介入操控主要人事。 ¹³ 未來任命及監督過程中，應落實迴避及酬庸管道之避免。

10 林國勝、黃志伸、陳貴欽，〈國防科技工業技術移轉機制之探究——中科院現況與研析〉，《管理與系統》第20卷第3期，102年7月，頁421。

11 政府機關轉型為行政法人，將可聘用非公務員，用人更有彈性；續任的公務員，權益也可獲保障，但多數民意代表均質疑，政府機關改制為行政法人，將淪為酬庸工具或養老院，逃避國會監督。整理自〈機關改制行政法人、挨批酬庸工具〉，自由時報，民國99年5月7日，A3版。

12 中科院轉型行政法人只是挽救日漸萎縮研發能量的第一步，政府如果還是無法確立自主國防的界線而依循舊習大舉外購，內部管理依然僵化，轉型僅是治標，中科院前景依然堪慮。高科技研發單位性質原本就與部隊相差很多，軍方長期以帶部隊方式管理中科院，引發許多反彈，國防自主政策的搖擺不定打擊更深，每年國防部花費上千億元的預算在軍事投資項目，分配給中科院不到兩成，外購為主的建軍政策，讓中科院員工覺得大環境日漸萎縮，有前途茫茫之感。整理自〈國防自主不落實 中科院難覓出路〉，自由時報，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/5/today-p5-3.htm>，民國98年4月5日。

13 周志宏，〈公立大學法人化的質變與隱憂〉，《臺灣本土法學雜誌》，第49期，民國92年8月，頁3。

第三章 業務及監督	第20~23 條	強化中科院行政法人化之績效評鑑機制，亦即該院應訂定年度營運或相關業務計畫及其預算，應報請監督機關即國防部備查，同時由國防部邀集有關機關代表、學者專家及社會公正人士，對中科院辦理績效評鑑。	中科院轉型為行政法人，主要是導入公司治理之概念，並透過績效管理來達成行政法人之效率目標。然績效管理之目標確立，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自為決定，亦即有相當之威權色彩，進一步言之，我國各機關之人事甄審會依現行選舉與選任規定，仍由機關首長統領之主流派所掌控，且就評審階段而言，評審人員之聘任、評審的程序精密度、評分的重點或比重，尚非無改良餘地。 ¹⁴ 因此有必要延攬評鑑專業人員，協助建置完善之中科院績效評鑑設定機制，建立共同認定之績效評鑑指標。
第四章 人事權益保障	第24~33 條	確保中科院之現職人員之權益保障(包含軍職人員、公務人員及聘僱人員)，針對服務、考績、工資、福利及其他權益事項等，予以分別訂定相關規範，亦即續任的內部人員，權益仍可獲得確保，以維護所屬人員在轉型為行政法人後之適用類別。	現行推動行政法人之組織，多是由政府機關轉型，如何安排既有人事，即是一個重要課題。 ¹⁵ 整體而言，本條例在法律上或許給予身分保障之機會，然機關行政法人化後，非謂其原有之軍職人員或公務人員必須大幅解職，若因此導致過度精簡，難免落入藉機關改革之名，而為裁員之實之論調。
第五章 會計、財務、財產之審核	第34~42 條	強化會計、財物、租稅減免及資訊公開等制度，明訂各項會計制度、經費及預算之程序與審計監督，同時若辦理採購等相關業務，除符合政府採購法第4條所定情形應依規定辦理外，不適用政府採購法之規定。	中科院轉型行政法人後，即為公法人之組織體，非屬國防部所屬單位，彼此間權利義務關係，筆者認為存在下列兩種方式： 1.行政委託或行政協助關係，此種執行公權力的模式， ¹⁶ 係現代公私協力之運作模式，而中科院為行政法人，該設置條例第4條及第41條規定，均說明有委託研究關係，故可認為成立行政委託及協助關係，當產生在履約糾紛，可先從行政程序制度面著手，由共同上級機關即國防部決定之。 2.契約關係 依據中科院設置條例第3條以及國家中山科學研究院產品銷售科技合作技術移轉及技術服務辦法等規定，自可定性契約關係，至於為民事採購契約或是行政契約，則是依契約性質及目的而分別判定之。 ¹⁷

14 黃錦堂，〈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〉，收錄於《行政法人與組織改造、聽證制度評析》(元照出版有限公司)，民國94年1月，頁69。

15 葉俊榮，〈全球脈絡下的行政法人〉，收錄於《行政法人與組織改造、聽證制度評析》(元照出版有限公司)，民國94年1月，頁11。

16 李惠宗，〈受委託行使公權力之國家賠償責任——兼論受委託行使公權力與依契約執行職務之區辨〉，《臺灣法學雜誌》，第174期，民國100年4月，頁79。

17 於下頁。



政府推動組織行政法人化，其實就是組織變革，學理上支持政府機關推動法人化之理由，包含法人化之後，可以成為獨立之權利主體；可享有權利能力，得為財產權主體，財政內容不再成為國家機關預算，因此可以解除會計項目等受到預算執行上的限制，可彈性的執行預算；¹⁸財務原則上轉為補助款，但在考量國家資源總體分配，公法人在經費之編列亦得由監督機關進行編列；經費動支得以法律授權由法人自主性審查，會計和採購之相關規範排除適用一般行政機關之法律；人事雇用限制鬆綁，來源多元化等。¹⁹

然從行政院過去多年來推動行政法人制度之進程，可以發覺到行政法人法在立法院的法制化工作實遭遇不少困境，部分推動行政法人化的主管機關、改制機關(單位)及其內部成員，也多少顯現出觀望、被動，乃至抗拒行政法人化的態度。

從推動行政法人制度的相關機關角度來看，現階段仍必要研析法人化之策略方向和政策內涵是否未具足夠的誘因、推動機制能量是否不足、亦或是誘發改革之整體政治及制度環境有無存在難以突破的障礙等，尤其中科院是我國第二個行政法人化之法定機關，對於爾後面臨之難題與困境，未來運作過程中，仍有值得調整之處。

結 論

行政法人制度，就組織功能觀之，係官民分工，政策規劃乃政府核心功能，由部會擔任，向國會負責，執行則非屬政府核心之服務，而係賦予自主、自律之行政法人；就監督面向觀之，則可謂官民共治，監督機關行官治之責，董事會肩負半官半民之監督自治，資訊公開則可謂全民監督。²⁰行政法人之決策，為由上而下之模式作成，由於行政法人欠缺成員之特質，

17 林明鏘，〈行政契約與私法契約——以全民健保契約關係為例〉，收錄於《行政契約與新行政法》(元照出版有限公司)，民國91年6月，頁211；另參照大法官解釋第533號吳庚大法官協同意見書，對於行政契約之判定如下：「(一)作為實施公法法規之手段者，質言之，因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替，(二)約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者，(三)約定內容涉及人民公法上權益或義務者，(四)約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者。若因給付內容屬於「中性」，無從據此判斷契約之屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的為斷，例如行政機關所負之給付義務，目的在執行其法定職權，或人民之提供給付目的在於促使他造之行政機關承諾依法作成特定之職務上行為者，均屬之。至於締約雙方主觀願望，並不能作為識別契約屬性之依據，因為行政機關在不違反依法行政之前提下，雖有選擇行為方式之自由，然一旦選定之後，行為究屬單方或雙方，適用公法或私法，則屬客觀判斷之問題(註三)，由此而衍生之審判權之歸屬事項，尤非當事人之合意所能變更。」，亦即從契約標的及目的作為判斷是否為行政契約之標準。

18 中村睦男著，李仁森譯，〈日本之學術自由大學自治及國立大學法人化〉，《月旦法學雜誌》，第212期，民國102年1月，頁235。

19 董保城，〈從學者共和國到學術企業體之兩難〉，《月旦法學雜誌》，第106期，民國93年3月，頁196。

20 劉宗德、陳小蘭，〈官民共治之行政法人〉(新學林出版股份有限公司，民國97年5月)，頁206。

因此無從享有自治權。²¹而中科院依其組織特性，針對中科院組織職掌及運作，改制為行政法人，事實上在組織最大的變革中，即是引進法人公司治理之概念。因此，中科院在國防經費縮減情況下，如何調整組織定位與轉型，整合研發能量，節省國防資源，是當前國防政策之主要課題。

公司治理之意義，依照經濟合作暨發展組織之原則，為「透過指導及管理並落實公司經營者的機制與過程，在兼顧其他利害關係人之利益下，藉由加強公司績效，以保障股東權益。」²²在法律面上，公司治理的重心，應該在建構企業所有與企業經營的現代化經營體系，讓健全企業組織有效監督企業的一切活動運作，避免脫法行為的經營弊端，另外在經濟面上，公司治理的重心在使企業經營價值達到極大化，例如以追求股東、債權人、員工報酬的極大化為目標。²³因此，中科院與監督機關之權利義務關係，是否衍生權責過重的現象，且不符比例原則，值得反省。

筆者認為，依行政法人之理念，本是藉由制度之鬆綁，導入企業經營管理模式，在中科院擁有多項關鍵技術之下，確實應力保其市場競爭力及未來發展空間，故縱使明訂監督機關為國防部，仍建議應為業務上之適法性監督即可，現行立法明訂國防部長為中科院董事長，導致中科院董事會之定位、職能、專業分工，以及與中

科院院長間之權責劃分，容易演變成球員兼裁判之情形。為杜絕此一情事，法人化之後仍須接受國會監督與公司法之規範，使之整合企業經營模式及堅固軍備需求。中科院法人化之後，不僅有助於軍備器材、武器之籌獲，同時有助於民間相關企業之投產或本土國防工業之技術移轉，有利於國防工業之生根與企業之經營。爰以近期第三代新型教練機之研製為例，國內「中鋼」公司(金屬材料)與「臺塑」公司(碳纖維)與經濟部金屬研發中心，均能因此利益均霑，更重要的，有助於漢翔公司永續經營與國外訂單之競爭。

總之，中科院法人化之後，國防部與中科院如何去蕪存菁，化解法制上所衍生的摩擦，藉由去蕪存菁選優汰劣，有助於國防工業之籌獲與永續經營，俾能為獨立自主之國防工業持續貢獻、有所作為。

21 李仁森，〈國立大學法人化與大學自治〉，《月旦法學雜誌》，第201期，民國101年2月，頁43。

22 賴英照，《最新證券交易法解析》(元照出版有限公司，民國98年10月)，頁174。

23 陳彥良，〈臺灣公司治理法制之實踐與國際接軌檢驗〉，《月旦法學雜誌》，第202期，民國101年3月，頁65。