

公務部門 轉型行政法人之 簡介與爭議

●姚志文

壹、簡介

行政法人規劃的緣起，係行政院為落實經濟發展委員會的共識，由「行政院組織改造推動委員會」推動組織改造工程，建構行政合理職能及彈性組織，並建立行政效能改革機制，朝「去任務化」、「地方化」、「法人化」、「委外化」四大方向進行改革。

其中行政組織改革「法人化」的原因，係鑑於行政部門常受法規與預算的限制，在某些特定的公務領域無法發揮效率，預算又常受立法、審計的杯葛影響，造成無法有效率的達成公共任務，因此選擇在公部門與私部門之間，截長補短的創造一個比照公司化的行政機關，稱之為行政法人，其財源來自公務預算的核撥，執行的業務是公務任務，但組織型態卻是比照財團法人的董事會為主，成員則採公務人員與雇用人體系併存的方式，引進民間企業經營的理念，以成本效益為首要考量，有效率的執行公共任務。

因此推動公務部門轉型行政法人之目的，主要為提昇政府施政效率，同時確保公共任務之妥善執行，此外參考世界主要先進國家之機關組織，將原本由政府組織負責之公共服務項目，自政府部門移出，創設一個新的行政組織型態，讓不適合或無需由行政機關推動之公共任務，由行政法人來專責處理，結合政府、民間體制上之優點，俾使政府在公共政策的執行方式，能更具彈性，而且能適當精簡政府組織規模，而不受現行行政機關有關人事、會計等制度法令之束縛。

行政法人的內涵，是藉由鬆綁現行人事、會計等法令之限制，訂定專有的人事管理、會計制度、內部控制、稽核等機制，並透過內部、外部適當監督機制，建立績效評鑑制度，以達專業化及提昇效能等目的。另一方面，行政法人採企業化經營理念，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。此外，對於機關改制行政法人時，其現職公務人員之權益保障，則採「保留身分、權益不變」方向

規劃，期以「溫和漸進」方式達到改制之目的。

貳、行政法人的特色

一、定義

行政法人係依法律設立，以執行特定公共任務為主，且因其預算亦需由國家挹注，因此將行政法人定位為公法人，且適用行政程序法、國家賠償法及訴願法等相關規定；惟為避免外界對行政法人之設立可能無限擴張，並對現有文官體系可能造成重大衝擊，因此明定行政法人所執行之特定公共任務，應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。

二、組織

為促進行政法人有效運作，因此賦予一定程度之自主性，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。

(一)董事會

行政法人原則上應設董事會，然而參考世界主要國家之行政法人，也有採獨任首長制，例如日本獨立行政法人通則法規定，主管機關首長應指定獨立行政法人首長，代表獨立行政法人並綜理其業務，因此考量行政法人之性質不一，任務特性各異，以規模較小，

業務性質單純之機關，行政法人得不設董（理）事會，而僅設首長一人，較能符合法人之組織多元化與彈性的設計，並符合經濟效益的原則。

(二)監事

由於行政法人的財源來自政府機關預算，為避免逃避預算監督的疑慮，並加強經費控管與財務透明化，均由監事依內控與內部審核的機制執行之，因此詳列監事的職權如次：

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

(三)監督機關

行政法人的監督機關為中央目的事業主管機關，亦即挹注行政法人財源的行政部會或機關。在此為對照監事的職權，明確介紹行政法人的內控機制，由監督機關的監督權限，可以約略看出內部、外部監督內控的設計作法，故列明行政法人的監督機關權責如次：

- 1.發展目標及計畫之核定。
- 2.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。
- 3.財產及財務狀況之檢查。
- 4.營運（業務）績效之評鑑。
- 5.董（理）事、監事之聘任及解聘。
- 6.董（理）事、監事於執行業務違反法令時，得為必要之處分。
- 7.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。

8.自有不動產處分或其設定負擔之核可。

9.其他依法律所為之監督。

(四)人事及現職員工權益保障

對於機關（構）改制行政法人時，其現職公務人員之權益保障，採「保留身分、權益不變」方向規劃，希望以「溫和漸進」方式達到改制之目的；因此原機關（構）現有編制人員：依公務人員任用法律進用（包含依公務人員任用法、醫事人員人事條例、交通事業人員任用條例任、專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之公務人員等），派用公務人員隨同移轉行政法人繼續任用者，其公務人員身分，仍予保障，不因移轉行政法人而有所影響。

由於目前行政機關中人事、主計、政風人員之管理事項，均係依專屬法規辦理，因此機關行政法人化後，繼續任用的人員中，有關人事、主計、政風人數較少，如仍繼續適用原專屬法規，在人員運用及管理上，實不符行政法人化自主管理之精神。故為賦予行政法人人事更大之自主權，爰明定排除上開人員專屬法規之適用，即行政法人中有關人事、主計、政風人員，將不再依專屬法規之管理體系辦理，不由行政院人行局、行政院主計處等單位派任，並與其他公務人員任用及管理程序相同。

(五)會計及財務

1.會計制度：行政法人之會計制度，依行政法人會計制度設置準則訂定(由行政院定之)，其年度執行成果及決算報告書，於

會計年度終了一定時間內，委託會計師查核簽證，提經董（理）事會審核，並經監事或監事會通過後，報請監督機關備查。至於提報期限，得審酌各該行政法人業務特性，於行政法人個別組織法律或通用性法律明定之，以符彈性。前項決算報告，審計機關得審計之；審計結果，得送監督機關或其他相關機關為必要之處理。

2.預算銜接：另為考量原機關改制成立為行政法人之年度，若其設置條例已立法通過，惟總預算案未及改以行政法人型態編列時，則預算執行時可能有跨單位預算、跨工作計畫及跨用途別執行之問題，故為避免影響相關預算之執行，不受預算法流用限制，因此行政法人成立年度之政府核撥經費，得由原機關或其上級機關在原預算範圍內調整因應，不受預算法第 62 條及第 63 條規定之限制。

3.經費核撥與審核：行政法人除接受政府機關核撥經費外，亦有自主財源，為明權責，則規範立法監督及審計查核，應透過政府核撥行政法人經費之預決算行使，故政府機關核撥行政法人之經費，應依法定預算程序辦理，並受審計機關監督。

4.行政法人會計制度設置準則草案：本草案係行政法人之配套機制，並依據會計法、商業會計法規定，規劃行政法人之內部控制，行政法人得視事務性質、業務情形，將來發展與管理需求，參考本準則訂定會計制度，期達成會計資料允當可靠，並藉以評估績效提高作業效率。

參、行政法人的比較

由前述可知，行政法人是介於行政機關與財團法人的彈性組織，因此為區隔三者之屬性與型態，特以表列方式簡單說明之：

行政法人與行政機關、財團法人之比較			
比較項目	行政機關	行政法人	財團法人
法人屬性	公法人	公法人	私法人
法源	組織條例	設置條例	公司法
設立目的	施政目標	兼具施政目標與成本效益	成本效益
組織	首長制	董事會合議制 (例外：首長制)	董事會合議制
人事	公務人員	公務人員與雇用人員	雇用人員
會計制度	行政院會計制度	獨立會計個體	一般公認會計原則
財源	編列預算	自籌財源 (預算核撥)	自籌財源
決策權	具政策決策權	限特定公共任務，具營運決策權	營運決策權
營利屬性	非營利性	非營利性	營利性

肆、行政法人的現況分析

行政院自 94 年研擬「行政法人法」草案，迄今尚未立法通過，但在「行政法人法」草擬前，93 年初立法院就已率先通過公布「國立中正文化中心設置條例」，由於「行政法人法」草案係屬基準法的規範性質，而非組織條例的母法性質，因此在「行政法人法」尚未立法通過前，即先通過實施「國立中正文化中心設置條例」，在成立的法理上尚無可議之處，就如同「中央機

關設置標準條例」於 94 年未通過前，許多行政部門的組織條例即已先行立法通過的模式一般，這也是公務部門轉型行政法人的法制化作業上，可參考依循的模式，亦即不須等「行政法人法」草案立法通過，就可將行政法人設置條例付諸立法審議。

此外「國立中正文化中心」的性質，多屬推展文化事業為主，其組織型態、人事、財源的問題，較易轉型解決，雖然「國立中正文化中心」行政法人化的褒貶迄今不一，但是其實施的經驗與成效，反而成為公務部門轉型行政法人的主要



研究對象，也成為影響「行政法人法」草案是否能立法通過的因素之一。

檢視目前以「國立中正文化中心」研究行政法人的設立與執行窒礙，約略集中於下列焦點：

一、「轉型」的質變

由於行政法人的財源係自國家預算挹注，如行政機關沒編預算或立法院審議杯葛，其財源勢必有阻斷的憂慮和風險，因此在「自籌財源」的壓力前提，而且加上成本與績效評鑑的鼓動下，行政法人可能漸漸脫離公務共任務的交派，而將更多資源投入於未來可能有助於自籌財源的營業項目，最終可能脫離公共任務與預算的臍帶關係，朝向財團法人發展。雖然此種變化的模式，是未雨綢繆的顧慮，但是卻可從「漢翔公司」從公部門轉型為財團法人的變革，無法專注於戰機研發，迄今財源涔涔可危，而漸與民航合作的先例，可見其端倪與趨勢。

二、「轉型」的風險

公務部門轉型行政法人，牽涉到資產的清查與財產的轉移，如原公務部門的組織與資產非常龐大，甚至研究能量的無形智慧資產也非常珍貴，如轉型為行政法人時，就必須考量有形與無形的資產均應有相關配套移轉機制，並妥慎準備風險管理的評估，如轉型的條件是否會受政策的影響？或受政治杯葛預算的影響？造成行政法人因情事變更或績效不彰，而不能達到設立的目的時，就必須面臨解散的命運，在解散時，行政法人繼續任用人員，必須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。

三、「轉型」的阻力

公務部門轉型的最大阻力，首衝公務人員考量「金飯碗」不保的問題，在轉型前可能面臨大量公務人員退休或轉任，轉型後可能面對預算核撥不足或績效不彰而解散的憂慮，造成人心浮動，甚至行政法人可以基於人事的運作彈性，得以修法資遣工作人員，形成莫大的顧忌，而不再享有公務機關的保障。

伍、國防單位轉型行政法人之芻議

國防單位基於國防政策與建軍備戰任務，與一般行政機關的公共服務任務有莫大的不同，牽涉的層面不單是公共任務的遂行而已，而是不可忽略的保國衛民先天使命，必須先考量戰鬥任務遂行的先決條件下，其次才是考慮資源整合與效益評估的問題，因此國防單位在轉型為行政法人的規劃中，宜考量下列潛存議題：

一、國防政策的分業先導

每個國防單位在國防政策的指導下，本身是執行者，也是其專業部份的政策主導者，可以針對業管政策作一統籌規劃，因此國防單位本身不僅是執行部門，而且是部分政策的策定部門，如轉型為行政法人，僅成為國防事務或工業的執行部門，在功能上就已先削減其主導部分國防政策的能量，遑論後續是否會偏離國防事務的主軸任

務；畢竟每一個國防單位，先天上就肩負著國防政策的規劃與執行任務，並且蘊藏久遠的無形資產與經驗，與一般行政機關單純的執行公共任務的屬性有所不同。

二、作戰爲先的本質使命

國軍任務係以作戰爲先，如國防單位轉型爲行政法人，戰事發生或戰備狀況提升時，行政法人是否有義務支援國軍作戰任務，是本部與行政院各部會最大的差異，因此，若國防單位轉型爲行政法人時，連帶將作戰人力、裝備一併轉移時，對指揮與戰力是否有影響，是本部不得不面臨的嚴苛議題，否則將徒然造成戰力的損失與作戰指揮的失聯。

三、決策的正確評估

由於行政法人規劃的緣起，係行政院爲落實經發會的共識，在本質上是以振興經濟，強化各部會研發單位與民生的結合度爲主，且以「公共服務」性質的行政部門爲優先考量，惟國防事務在公共服務的屬性本就偏低，且無法以成本效益評估，因此國防單位規劃轉型爲行政法人之前，宜重新以國防政策作出 SWOT 分析與評估，才能提供正確的決策資訊。

四、資源整合的選擇途徑

國防單位的公共任務遂行，不單是僅有行政法人化一途而已，例如以國防基金作業的型態，納編整併資源，同樣可以達到目標，同時國防基金作業彈性，也可以適時、適切的支援國防資源，甚至調整部分基金作業資源，即可發揮釋商

的能量，同樣可以達成促進民生產業的經濟目標。

陸、結 語

在政府優先發展經濟的既定政策下，國防組織與事務勢必將隨之調整與配合，惟考量國防整體規劃，本部在近年歷經組織再造、人員精簡的洗禮精鍊下，每個國防單位均爲攸關建軍備戰的螺絲釘，只有上緊螺絲緊密整合的精實作法，而不宜單獨拆除螺絲或關鍵零件，在經濟發展的市場上待價而沽；畢竟國防核心任務與價值，是不宜驟然配合經濟或比照公共服務，而予以行政法人化而採企業經營。

本部配合政府優先發展經濟與推動行政法人化的目標，仍有多樣轉型的選項，比如釋商、部份基金作業、政府會計等業務，以單純、小規模之行政作業單位優先試行，並參考先進國家轉型行政法人成功案例，方能落實政府組織改造，有效執行份內之公共任務。

作者簡介



姚志文中校，現任主計局政策計畫處；國防管理學院78年班，國防管理學院法律研究所乙組二期；曾任預財官等職。