

## 行政組織法新脈動—行政法人法要點剖析

編目：行政法



主筆人：岳台大 博士候選人、律師

岳台大老師相當重視解題之「思考流程」，引領同學面對題目時能從容應對，迅速掌握問題意識。同時，岳台大也會傳授同學一些作答技巧，讓考生不再發生想破頭仍無從下筆之窘境。

◎最新課程請點閱高點法律網 [www.license.com.tw/lawyer](http://www.license.com.tw/lawyer)

### 〈目次〉

#### 壹、前言

#### 貳、考前衝刺的準備方向

- 一、克服心魔
- 二、研讀計畫

#### 參、考情預測

- 一、模擬預試的考點分佈與分析
- 二、考前應注意的重要國際法觀念

#### 肆、考點預測：他山之石

#### 伍、小結

2011年4月8日立法院三讀通過「行政法人法」，為我國行政組織法寫下重要的新頁。自我國開始推行政府組織改造開始，為了落實「打造一個精實、彈性、效能的政府」之口號，政府不斷朝向「小而能的政府」邁進，並提出統稱「四化」之「去任務化、法人化、地方化、委外化」改革目標，以減輕政府之負擔，進而能更妥善分配有限資源。其中「法人化」便是指「機關法人化」，而引進行政法人之制度。經輾轉十餘年的討論，終於今年初立法通過，然該法是否能符合當初預設之目標，是否符合學界之期待，從該法歷經多年反覆討論而難以取得共識即可見一斑，茲將該法說明如下：

#### 一、立法背景

由行政法人法立法總說明可知，由於政府組織改造是世界各國共同之趨勢，為



建構合理的政府職能及組織規模，並提升政府施政效率，及確保公共任務之妥善實施，經參考主要先進國家之制度精神，推動行政法人制度，打破以往政府、民間體制上之二分法，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處理，俾使政府在政策執行方式之選擇上，能更具彈性，並適當縮減政府組織規模，同時可以引進企業經營精神，使這些業務之推行更專業、更講究效能，而不受現行行政機關有關人事、會計等制度之束縛。

## 二、制度概觀

(一)由行政法人法總說明可知，行政法人制度之內涵，便是藉由鬆綁現行人事、會計等法令之限制，由行政法人訂定人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及相關規章據以實施，並透過內部、外部適當監督機制及績效評鑑制度之建立，以達專業化及提升效能等目的。另一方面，行政法人亦參採企業化經營理念，提升經營績效，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，對於政府機關(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，期以「溫和漸進」方式達到改制之目的。

(二)有學者則明確指出，行政法人制度所承載之改革目標如下(註 1)：

- 1.以具有公法人格行政主體獨立地從事行政任務。
- 2.藉由人事、預算、經費、採購等各事項之鬆綁，以提高效率。
- 3.藉由自我負責激發企業管理的精神，以提高競爭力。

## 三、行政法人法之定位

(一)由立法總說明可知，該法係定位為基準法，其目的在於就行政法人共通性事項作原則性規範，以提供個別行政法人立法時之導引；另為因應實際需要，個別行政法人仍應有其個別性或通用性法律，作為組織設立之法源依據，並得以本法所定之基準，依其組織特性、任務屬性進一步特別設計規定。

(二)行政法人之設置依前開說明可知係採「雙重法律保留」，除了總則性之「行政法人法」外，針對個別行政法人仍必須再個別訂立專法，而不得逕依行政法人法作為具體設置行政法人之依據。

## 四、法案重點



### (一)立法目的

依行政法人法第 1 條可知，立法目的在於規範行政法人之設立、組織、運作、監督及解散等共通事項，確保公共事務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益。

### (二)行政法人之定義及任務

1.依行政法人法第 2 條，係指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。換言之，行政法人乃是國家及地方自治團體以外，肩負執行「特定」行政任務之公法人。而上述特定公共事務則限於「(1)具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。(2)不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。(3)所涉公權力行使程度較低者。」

2.早在該法立法前，許宗力教授便曾提出行政法人之建置理念(註 2)，認為基於追求效率、彈性，以及去除政治力之干預，以確保專業判斷。凡行政任務符合下列要件之一，都有實施法人化之條件：

(1)行政任務不具強制性或公權力色彩，而無由國家親自執行之必要，但因自給自足能力有限，或無法完全依市場經濟邏輯營運，以致民營化有困難，或即便民營化，但行政任務有不被實施之虞時。

(2)行政任務適於企業化經營管理，而無由國家親自執行之必要，卻因兼具一定管制功能或強制性色彩，或有令特定主體獨佔性經營之必要，或因公共信賴之顧慮，而不適宜民營化者。

(3)行政任務因須反應社會多元利益或高度專業需求而有去政治化的強烈要求，不宜由國家親自執行，但也有民營化之顧慮者。

而行政法人法某程度即將許宗力教授之見解納入其任務，然亦有相當程度之不同，例如：「有去政治化」之考量，則未見於任務屬性之列，誠屬遺憾。

3.另一該法並無明確指出，但卻是學界歧見頗大之爭點在於：行政法人是否具有如同地方自治團體般之「自治事項」，容有以下見解：

(1)採肯定說者認為，行政法人之任務包含辦理本身自治事項及國家委辦事項，採乃基於行政法人之目的在於「分權」，也就是將部分原屬國家任務移轉給行政法人，由該行政法人「自我負責」地獨立履行，自應具有固有之自治事項(註 3)。

(2)採否定說者認為，行政法人並不當然具有「分權」之效果，是否有「分權」效果仍須視行政法人之設立目的與其擔當之行政任務為何而定(註



4)。

(3)本文以為，公法人之地位賦予本不以具有「自治事項」存在為前提，重要的應是是否立法者賦予其「自主權」，特別是人事、財政、組織之自主，這才是呼應行政法人建制之目的(註 5)。

### (三)監督機關

- 1.依該法第 3 條，行政法人之監督機關為中央各目的事業主管機關，並應於行政法人之個別組織法律或通用性法律定之。
- 2.另依該法第 15 條，監督機關之監督職權計有：
  - (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)自律機制

- 1.依該法第 4 條規定可知，行政法人應擬訂人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章。行政法人就其執行之公共任務，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，得訂定規章，並提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。
- 2.又前開「規章」，立法理由指出與公營造物所制訂為規範其對外營運之細節，以及與利用人間之權利義務關係所訂定之「利用規則」相同，故性質上亦容有以下幾種可能：(1)行政規則說（職權命令說）；(2)法規命令說；(3)對人之一般處分說；(4)對物之一般處分說，似值注意。

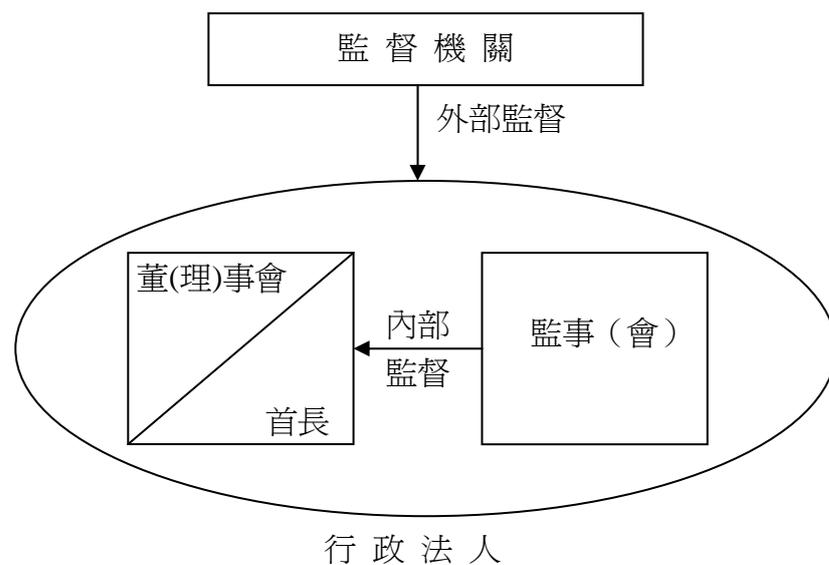
### (五)決策機關及內部監督機制

- 1.參照該法第 5、6 條可知，行政法人原則上應設董（理）事會，但得視其組織規模、任務特性，不設董（理）事會，置首長一人；另應置監事或設監事會；董（理）事、監事共通性之應予解聘及得予解聘事由；其董（理）事及監事之資格、人數、產生方式、任期、權利義務、續聘次數



及解聘之事由與方式，應於行政法人之個別組織法律或通用性法律明定(註 6)。

- 2.關於行政法人決策機關是否應以董（理）事會方式為之，學者向有持反對見解者，理由無非可能造成決策流程延宕、行政法人機關施政成敗模糊化、監督機關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(註 7)。該法最終採原則「董（理）事會」，例外「首長制」之方式，雖美中不足，仍應予肯定。
- 3.茲將行政法人決策機關與主要監督機制圖示如下：



#### (六)績效評鑑制度

- 1.首先，行政法人依該法第 18 條，應訂定發展目標與計畫，報請監督機關核定；並應訂定年度營運（業務）計畫及其預算，提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。
- 2.基於行政法人是否有效達成預期目標，自然須有相對應之績效評鑑制度。依該法第 16 條，監督機關應邀集有關機關代表、學者專家及社會公正人士，辦理行政法人之績效評鑑。此亦為監督機關之外部監督手段之一。
- 3.而評鑑之項目依該法第 17 條包含：
  - (1)行政法人年度執行成果之考核。
  - (2)行政法人營運（業務）績效及目標達成率之評量。



(3)行政法人年度自籌款比率達成率。

(4)行政法人經費核撥之建議。

4.若績效不彰時，監督機關得依該法第 40 條第 1 項：「行政法人因情事變更或績效不彰，致不能達成其設立目的時，由監督機關提請行政院同意後解散之」辦理。

#### (七)利益迴避機制

例如：該法第 7 條規定董（理）事、監事應遵守利益迴避原則，不得假借職務上之權力、機會或方法，圖謀本人或關係人之利益；且董（理）事、監事相互間，不得有配偶及三親等以內血親、姻親之關係。並針對關係人（即配偶或二親等內之親屬）設有諸多限制。

#### (八)人事制度

##### 1.針對設立行政法人後進用之人員

(1)依該法第 20 條第 1 項，依內部人事管理規章辦理；若不具公務人員身分者，其權利義務關係，應於契約中明定。

(2)另該條修法理由指出，公務人員在現行公務員法制上，乃指常業文官而言，故前開所稱行政法人進用之人員不具公務人員身分，係指不適用公務人員考試、任用、服務法令；惟仍屬刑法、國家賠償法所稱公務員。

##### 2.針對機關改制後之原機關任用、派用公務人員

(1)願意隨同移轉行政法人繼續任用者，依該法第 21 條第 1 項，仍具公務人員身分，權利義務均依原適用之公務人員相關法令辦理。

(2)不願隨同移轉行政法人繼續任用者，依該法第 22 條第 1 項，由主管機關協助安置；或於機關（構）改制之日，依其適用之公務人員退休、資遣法令辦理退休、資遣，並一次加發七個月之俸給總額慰助金。

##### 3.針對機關改制後之原機關約聘僱人員

(1)願意隨同移轉行政法人繼續任用者，依該法第 23 條第 4 項，應於改制之日辦理離職，並改依行政法人人事管理規章進用。

(2)雖契約尚未期滿，但不願隨同移轉行政法人繼續任用者，依該法第 23 條第 1 項，於機關（構）改制之日辦理離職。

#### (九)會計制度

1.主要一面維持行政法人外部之財會監督外，另一方面在行政法人內部導入公司法相關制度以為控管。

2.依該法第 19 條，行政法人於會計年度終了一定時間內，應將年度執行成



果及決算報告書，委託會計師查核簽證，提經董（理）事會審議，並經監事或監事會通過後，報請監督機關備查，並送審計機關。且該決算報告，審計機關亦得審計之。

3.又依該法第 32 條，行政法人之會計制度，應依行政院所定之行政法人會計制度設置準則訂定。又行政法人之財務報表，應委請會計師進行查核簽證。

#### (十)其他

##### 1. 訴願管轄機關

由於行政法人乃我國法制新型態之行政組織，訴願法並未規定對於行政法人所為處分不服之訴願管轄機關為何，故另於該法第 39 條規定：「對於行政法人之行政處分不服者，得依訴願法之規定，向監督機關提起訴願。」

##### 2. 地方亦得設置行政法人

依該法第 41 條第 2 項之規定，經中央目的事業主管機關核可之特定公共事務，直轄市、縣（市）得準用該法之規定制定自治條例，以設立行政法人。

## 五、結語

行政法人法之立法完成既為我國行政組織法上一大創舉，可想見將陸續出現相對應之考題，尤其是律師、司法官第一試選擇題。該法內容龐雜，本文限於篇幅僅將該法精髓擇要闡述，同學仍應抽空鳥瞰整部行政法人法，一同見證行政組織法之新頁。

### 【注釋】

註 1：參見林三欽，〈行政法人作為行政組織改造之選項〉，收錄於台灣行政法學會主編《行政組織與人事法制之新發展》，2010，頁 95-97。

註 2：參見許宗力，〈再論機關的法人化〉，《法與國家權力(二)》，元照出版，頁 493。

註 3：參見許宗力，〈國家機關的法人化〉，《法與國家權力(二)》，元照出版，頁 477-478。

註 4：參見陳愛娥，〈行政法人化與行政效能—「行政法人」作為政府組織改造的另一種選擇？〉，《月旦法學教室》，第 12 期，2003.10，頁 66。

註 5：參見林三欽，前揭註 1，頁 95。

註 6：併參該法第 6 條立法理由指出，董（理）事、監事除機關代表兼任者外，雖



非公務人員任用法及公務員懲戒法上之公務人員，但仍屬刑法及國家賠償法所稱之公務員。

註 7：參見黃錦堂，〈行政法人建制之基本方向〉，收錄於 <http://homepage.ntu.edu.tw/~hwngntn>，頁 8。



高點律師司法官班 <http://www.license.com.tw/lawyer/>  
北市開封街一段 2 號 8 樓 • 02-23115586(代表號)