

行政機關法人化

陳美燕

一、趨勢

近年來，隨著政治民主化與公法蓬勃發展，提昇國家競爭力，再造效率政府已成為全民的期望，因此行政組織再造遂成為現階段政府施政中心之一，民國八十五年十二月國家發展會議達成多項有關調整政府角色職能、精簡政府功能業務與組織的共識。行政院於民國八十六年函頒「行政革新方案」，同年十一月再函頒「行政組織再造方案」，此時期重點在於「組織再造」、「法制再造」、「人力與服務再造」三大內容。九十年十月間，總統府設立「政府改造委員會」，集合各方專家學者，分別針對「彈性精簡的行政組織」、「專業績效的人事制度」、「分工合作的政府架構」等議題進行討論，提供建言，期能建立具有全球競爭力的活力政府。

全球政府組織改造的主要趨勢有二，一為「分權化」，另一個即為「民營化」，而國家任務的「民營化」，大致可分為行為面民營化與組織面民營化兩種類型。行為面民營化，指主管的國家機關其組織保持不變，然國家任務的執行則委託私人辦理，又可區分為行政助手與行政委託兩種類型。若是組織面民營化，就是於傳統國家法人與地方自治法人之外，新設或改制成一新的獨立的法人，再由該新的獨立法人執行國家任務，如農田水利會。本文所討論者，即為「行政機關法人化」這個部分的問題。

二、公法人的意義與分類：

於法律體系中，不只自然人具有「權利主體」的地位，法律基於行政目的考量，亦可使特定組織具有權利主體的地位，法律所創設具有權利能力的組織就是「法人」，而根據其設立規範基礎的法律是公法或私法，又可分為公法人或私法人。故私法人主要是依照民法、公

司法等相關規定，經登記後取得法人資格，反之，公法人是直接依據法律或基於法律以外的其他公法行為，例如行政處分，直接創設的權利主體。

在公法人的分類中，又可分為社團法人、財團法人及營造物法人，公法社團法人是指由一定社員組成，且被賦予一定公權力，而其存續不受社員變動影響的行政主體，在我國以農田水利會為代表。公營造物則是行政主體為了達到一定的公共目的，結合一定的物與人所成立的行政組織。其與公法社團不同之處在於其並無「社員的存在」，而僅有「利用人」，若日後國際港、空港公法人化，最有可能的定性當為公營造物法人。公法財團則是以一定的資金或財物做為履行行政任務的行政主體，日後若健保基金會成立法人，則可能為這種型態。至於公立大學若公法人化，最有可能為社團法人加公營造物法人的混合體。

三、 現行實務

於現行實務上，除了現存的公法人即農田水利會外，另尚有已成為公共議題，正著手研究改制的「公立大學公法人化」、「港務局法人化」、「全民健保局公法人化」、「公立醫院公法人化」、「設置金融總局公法人」、「公立博物館公法人化」等，但我國即便累積不算少的法人化經驗，國人對法人化的認識仍極端不足，例如何種情形才適宜採行法人型態的組織，就一直未獲釐清，過去各單位的作法也多雜論無章，缺乏一個整體性的法人化政策。

其次，新設法人究竟是公法人或私法人或兩者皆非之行政法人等最基本定性問題，實務上做法也很分歧，以致出現同樣的法人化，有的法律規定為公法人（如農田水利會），有的則規定為私法人（如公視基金會），甚至有的則乾脆只規定是法人（如全民健康保險基金會），避免明言公法人或私法人，而寧願把問題留待日後透過解釋去解決的怪異現象。

再者，法人化是否有法律保留原則之適用的問題，也未獲解決，以致實務上出現有的有法律依據，有的卻只有組織規程的奇異現象。另外，新設法人的人事晉用可否，並在如何範圍內擺脫現行人事法規的束縛？預算與財務是否也可以鬆綁，不受預算與審計法規的拘束？實務步調也顯的極不一致。最後，這些法人雖然是由國家出資設立，也承擔一定公共任務，卻自誕生時起，就有如斷了線的風箏一樣，對其業務執行的良窳，究竟相關部會有無監督，立法院，乃至監察院、輿論，有無監督或可否、如何監督等等，也都還是懸而未決的問題。之所以問題還是一籬筐，簡單言之，就是因為欠缺一個整體性的法人化建制理念與原則的緣故。

基於此，本（九十二年）年四月九日行政院院會通過「行政法人法」草案，在傳統行政機關外，設置具有公法性質的行政法人，以處理不適合行政機關推動的公務，提供執行國家任務的另一種選擇，草案係規範行政法人的共通事項，並定位為基準法性質，機關於行政法人化時，應制定組織法律或通用性法律。未來部分政府機關，將轉變為行政法人，所僱用的新進人員，也不再具備公務員身分。

四、行政法人相關問題探討

（一）行政法人的定性：

國家設置的行政法人，究竟是公法人，還是私法人，長久以來一直是一個備受困擾的問題。有學者認為，國家設置行政法人的目的，如果是在分擔行使以秩序行政為主體的公權力，則該行政法人的性質無疑應該是公法人，因秩序行政的實施離不開強制手段，而得以採取強制性措施，正是公法人主要特徵之一。反之，倘目的主要是給付行政，因給付行政原本即可能以公法或私法行為方式行之，所以所設置的行政法人，其定性就不必然只限於公法人，毋寧民法上之公益財團法人，乃至公司等私法人型態，也是可能的組織選擇形式。

這個問題，根據行政院通過的「行政法人法」草案第二條規定「本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具人事及財務自主性之公法人。」。草案說明認為行政法人係依法設立，以仍執行特定公共任務，且其預算亦需國家挹注，因此，將行政法人定位為公法人，並具人事及財務自主性，且適用行政程序法、國家賠償法及訴願法等有關規定。

（二）人事權

以人事自主權來說。作為一個行政法人，應該有權自訂人事規章，依自己專業需要用人，而所用之人就不具國家公務員任用資格。這就是所謂人事法規的鬆綁。行政法人法草案第五條規定「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，提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查。」

然而，國家仍保有對行政法人的人事監督權，所以立法者尚得對特定職位者要求須具備一定資格，如要求須具有一定職等的國家公務員資格，或具一定學經歷是。有學者傾向於主張行政法人的決策階層（如理事長、理監事）應具備國家公務員資格。有學者則認為應分開情形來看，即社團法人性質的行政法人，因決策階層是由社員依民主原則由下而上所選任，國家對其人選較無從掌握，所以為確保行政法人的決策品質，國家就有必要預設決策階層的一定資格；反之，倘屬營造物法人或財團法人，因其決策階層原本就須由國家所任免，國家在對人事保有絕對掌控權的情況下，似乎就沒有預設一定資格的必要了。然為避免行政法人的關鍵職位淪為政治分贓或酬庸的祭品，至少在現階段的台灣要求其應具一定資格，非無理由。關於此，在目前行政法人法草案並無規定決策階層需具一定資格。

（三）財政權

至於財務自主權，除非另受國家經費補助，否則其預算之編制是不送立法院審查的，也就是說完全由其內部的意思機關（董事會或理事會）負責審議，不受預算法之限制，甚至財務之審計也可排除審計法之拘束，而由法人自設的監察機關（例如監事會）負責審計。當然，為防行政法人尾大不掉，國家有權甚至有義務對行政法人作程度不等的財務監督，如規定行政法人的預算經其意思機關審議後，尚須經負責監督的特定國家行政機關核定，並送立法院備查。審計方面則如規定應受國家審計人員的隨時抽查。

行政法人法草案說明中即表示，為期行政法人得以有效運作，並賦予其一定程度之自主性，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、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。

（四）行政法人可否立法限制人民—例如社團法人的社員、公營造物的使用人、職員等權利？

由於行政法人與國家相較，本就無法比擬，所以不宜賦予其如此重大權限。即便是擁有直接民意基礎的社團法人的意思機關，如公立大學的校務會議，或農田水利會的會務委員會，同樣無權限制人民自由權利，主要原因是因為其構成員規模並無法與國家相比，此種情況下的立法較不可能客觀，另一理由則著眼於行政法人相對於國家與地方自治法人的封閉性，因公眾監督的可能性較低，其濫用自治立法權限制人民權利的風險相對地也就較高，更不放心賦予其如此影響重大的權限。

關於此問題，行政法人法草案並無明確規範，然基於限制人民權利必須有法律或法律授權之命令方得行之的概念，行政法人應和一般行政機關一樣，不得在毫無法律授權下自行立法

限制人民權利，否則將使人民受不測之損害。

五、結語

行政法人制度之內涵，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，藉以提昇經營績效。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。此制度正是現行世界的潮流，然而在引進此一制度時，亦必須考量我國國情因素，例如我國關說之風盛行，人事鬆綁的行政法人是否會淪為政治酬庸之工具？又如行政法人的財政原則上不受立法院審查，完全由其內部機關負責審議，此時國家機關如何有效介入監督就很值得探就。所以行政機關法人化絕不只是個單一的問題，其中牽涉的種種關於監督面、制度面的問題，亦應是另一個思考的重心。

參考資料

許宗力，國家機關法人化—行政組織再造的另一選擇途徑

許宗力，行政法人的建制理念與建制原則

李建良，論公法人在行政組織建制上的地位與功能—以德國公法人概念與法制為借鏡

行政院，行政法人法草案說明