

# 效率、課責、政治與法人治理： 建置行政法人制度的四項思考



劉坤億\*

## 摘要

行政法人是一種公私混合型的組織。這類組織型態係混合公部門與私部門的特質，其預算雖大部分來自政府的補助，卻不像一般行政機關受到政府較嚴密的監督控制，僅著重於適法性的監督，而大幅放寬或不再進行適當性之監督。台灣自 2002 年 11 月開始建置行政法人制度，歷經四年多的努力，在政治氣候不佳，以及對這項制度仍有諸多疑慮下，截至目前僅有國立中正文化中心完成行政法人化。本文試圖以效率、課責、政治與法人治理等四個面向，重新思考我國建置行政法人制度所需關注的問題，以及可預先完備化的基礎條件。

關鍵詞：行政法人、效率、課責、政治、法人治理

---

\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授

# Efficiency, Accountability, Politics and Corporate Governance: The four Reflections on Developing Administrative Corporation Institutions

Liu Kun-e

## Abstract

The administrative corporation is a kind of public-private hybrid organizations, to mix the features of public and private sectors is the pattern characteristic of institution. The administrative corporation as a public body with main financial support from and indispensable accountability by the government, but the controlled density is less the public agency by it. Since November 2002, the Executive Yuan, Republic of China (Taiwan) developed the administrative corporation institution, the past four years, to construct the new public body model is not smooth except the National Theater and Concert Hall, because of the somber atmosphere of the Taiwan politics and it has been many doubts. This paper try to reflect that the crux of the problem on developing administrative corporation institution in Taiwan from the dimensions of efficiency, accountability, politics and corporate governance.

**Keywords:** administrative corporation, efficiency, accountability, politics, corporative governance

## 壹、前言

行政法人一種公私混合型的組織 (public-private hybrid organization)。近二十幾年來，英美等先進工業化國家，在新右派的政府改革理念影響下，相信政府部門如果能夠融合企業部門的經營方式，將可以使公共服務的效率和品質提升，因而在政府組織設計和建置上，逐漸發展出各類的「公私混合型組織」或「準(半)政府組織」。這類組織型態係混合公部門與私部門的特質，其預算雖大部分來自政府的補助，卻不像一般行政機關受到政府較嚴密的監督控制，僅著重於適法性的監督，而大幅放寬或不再進行適當性之監督。

在英國，這類組織大多在區域或地方層級運作，包括所謂的Quangos (quasi-autonomous non-governmental organizations)、Qualgos (quasi-autonomous local government organizations)，或稱為NDPBs (non-departmental public bodies)等；在日本，這類公共組織稱之為獨立行政法人；在美國，無論是聯邦政府、州或地方政府，亦有所謂的Government-Sponsored Enterprises、Government Corporations等公私混合型組織。至於在台灣方面，被行政院組織改造推動

委員會定位為公私混合型組織的「行政法人」，自2002年11月《行政法人建置原則》出爐，以及《行政法人法》草案於2003年4月9日經行政院院會通過後，即成為台灣現階段政府組織改造的主要策略之一。

從制度設計的基本原理來看，台灣的行政法人和日本的獨立行政法人，以及英國的政署 (Executive Agencies) 確實有類似之處，三者皆試圖以更具有獨立自主的運作特性，逸脫出行政機關密度較高的適當性監督，以締造組織更高的產出績效；然而，若從制度的法律定位來看，我國行政法人和日本的獨立行政法人皆屬公法人，而英國的政署則屬於行政機關性質，反倒是英國的「非部會組織公共體」(NDPBs)中執行性質的非部會組織公共體 (Executive NDPBs, 以下簡稱英國行政法人) 更為類似我國的行政法人制度<sup>1</sup>。有關英國政署、英國行政法人、日本獨立行政法人，以及我國行政法人等制度特徵之比較，詳如表一所示。

根據國內部分學者專家的觀察，我國行政法人制度的創設，係師法日本的獨立行政法人制度，而日本則或多或少取法自英國政署制度 (蔡茂寅，2002)。但是，對於此一說法，行政院研考會主委施能傑曾於2006年4月7日，在行政院人事行政局所主辦的《外

<sup>1</sup> 英國 NDPBs 在履行公共任務的功能上，可分為執行性質、諮詢性質、仲裁性質及獨立監督委員會等四類。如果照 Executive NDPBs 直譯，應為「執行性質的非部會組織公共體」，作者鑑於中文直譯名詞複雜且冗長，是以將其意譯為「行政法人」，而為能與我國之行政法人有所區分，在行文間冠上英國兩字，即「英國行政法人」一詞。

表 1 各國行政法人制度與英國政署之比較

	英國 政署	英國 行政法人	日本 獨立行政法人	台灣 行政法人
建置目的	強化行政效率和預算最大效益化。	強化公共課責性和預算最大效益化。	行政減量和員額精簡。	行政效率與彈性。
有無法人格	無	有	有	有
組織定位	內閣部會內之行政機關。	獨立於內閣部會之外的公共組織體。	獨立於內閣部會之外的公共組織體。	獨立於行政院各部會之外的公共組織體。
治理結構與控制權	不設董事會，執行長由內閣部會首長任命並對其具有正式但非直接之控制權，執行長擁有業務執行之實際控制權。	一般設有董事會，控制之權限由內閣部會授權給董事會，但部會首長對行政法人仍具有間接之控制權。	不設董事會，理（董）事長擁有法人業務執行之實際控制權，部會首長對其具有間接之控制權。	一般設有董事會，控制之權限由行政院各部會授權給董事會，但部會首長對行政法人仍具有間接之控制權。
職員身分	大多具有公務員身分。	大多為非公務員身分。	分為非公務員型與公務員型之獨立行政法人。	公務員可繼續任用，兼採公務員與非公務員之人事雙軌制。
首長或董事產生方式	執行長大多為公開招募。	董事均由部會首長任命。	理（董）事長均由部會首長任命。	董事或首長原則上由部會首長聘任，部分法人董事長得由行政院長聘任。
擔當之業務性質	不宜民營化，且不必一定由傳統行政機關擔當之業務。	具有政策獨立或更多管理自主之服務。	以民間亦可為之業務為原點，但暫時不宜交由民間辦理之業務。	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。

國經驗及我國行政法人推動現況研討會》中指出，行政院組改會在設計行政法人制度時，其設計理念並非來自日本的經驗，而是來自英國的經驗<sup>2</sup>。對此，也有部分學者專家認為，行政院人事行政局在研擬《行政法人法草案》時，係有借鏡日本《獨立行政法人通則法》之處（賴森本等，2005）。究實而論，若從制度移植或政策學習的角度來看，台灣行政法人制度之建置過程，確實與英國和日本行政法人制度發展經驗有一定程度的關連。

然而，檢視行政院過去四年來推動行政法人的進度，除了國立中正文化中心順利於2004年3月1日改制為行政法人外，包括具有基準法性質的行政法人法草案和其他三波優先推動行政法人化的九個機關的組織設置條例，均未能順利完成法制化進程<sup>3</sup>。相較於日本推動獨立行政法人制度的成果<sup>4</sup>，我國行政法人制度的建置歷程並不順利。推動行政法人化是一種組織變革的過程，而此種由上而下的計畫性變革過程中，任何改革者都

無法天真地認為改制機關的組織成員，會順理成章的順服與配合；抑有進者，組織變革往往也是一種政治過程，變革推動者必須面對各類嚴峻的政治議題。基於作者過去參與國內行政法人的相關研究經驗，初步發現行政法人制度的推動或運作要成功，必須能夠確實調和效率和課責這兩種價值，並且能夠在政治層次上獲得支持，以及有效導入法人治理的精神及原則。以下將就效率、課責、政治與法人治理等四個面向，思考我國建置行政法人制度所需關注的問題，以及可預先完備化的基礎條件。

## 貳、效率與課責的調和

根據美國學者H. G. Frederickson（2004）的觀察，包括行政法人這類同時具有公部門和私部門性質的「混合型組織」之所以在各國紛紛被創設，可歸納出以下幾項理由：(1)這類組織可全神貫注於單一政策目的；(2)可精鍊其專業領域，俾利於既定政策目的的達成；(3)從原先之主管機關的科層體制中

<sup>2</sup> 請詳參該場研討會實錄第92頁。

<sup>3</sup> 這九個被優先推動行政法人化的機關，分別是教育部的國家教育研究院，文建會的國家台灣文學館、國立台灣交響樂團，體委會的國家運動訓練中心，農委會的國家農業研究院，內政部的警察廣播電台，教育部的國立科學工藝博物館，原能會的核能研究所，以及勞工退休基金監理委員會。其中，勞工退休基金監理委員會和國家台灣文學館已經改為以行政機關設立。

<sup>4</sup> 日本自1997年底，內閣確立推動獨立行政法人制度，截至2007年10月的統計，改制或設立的獨立行政法人計有102個。

鬆脫出來；(4)使其營運更具彈性和回應力；(5)擺脫政治的糾葛而更具獨立性；(6)超越國家或地方自治體傳統的管轄權限；(7)克服導因於權力分立所造成業務執行的羈絆和延宕；(8)擴大政策利害關係人、顧客及利益團體的參與；(9)利於採行師法企業的運作途徑。前述建置各類公私混合型組織的理由，實際上可歸結為提升政府在遞送各類公共服務的效率。

以台灣建置行政法人制度的目的來看，根據《行政法人法草案》說帖：「行政法人制度，係在鋪設另一條軌道，以分流的方式，提昇相關業務之效能，並解決目前行政機關職能壅塞之困境。」創設行政法人此一新的機關組織型態，其目的在於「將部分屬執行性質由行政機關辦理較乏效能之業務，由行政法人來處理，使政府在政策執行方式的選擇上，更具彈性；同時可以引進企業經營精神，使這些業務的推行更專業、更具效能。」具體言之，行政法人制度能夠融合公、私組織之優點與特性，行政法人可說是行政機關及民法上財團法人的中間類型，一方面以較行政機關具有彈性的組織及經營管理方式確保國家任務的有效履行；另一方面則釐

清公共任務特性，將之保留在公法領域，以強化監督並避免混淆私法體系（行政院人事行政局，2004）。觀察我國目前唯一行政法人化機關國立中正文化中心，在經費自籌比例上，改制後確實有更好的表現。2003年度改制前的自籌比例為31.5%，2004年度改制後的自籌比例為32.9%，2005年度的自籌比例為36.7<sup>5</sup>。

另一方面，觀察英國行政法人制度的發展歷程，英國早於二次大戰之後，即逐漸大量依賴各類Quangos來提供公共服務，在1970年代對Quangos進行檢討和大辯論之時，其數量高達兩千多個，依當時的檢討發現，這類組織的數量過多、浪費、資訊不夠透明、董事會成員之任命私相授受，並且課責機制不夠健全。1979年英國保守黨執政後，曾試圖加以控制，甚且考慮廢止這類組織，但Leo Pliatzky爵士於1980年提出「非部會組織公共體報告」後，這類組織並沒有因此消失，其原因為何？答案是這類組織有其功能，其所具備私部門組織的彈性、效率，確實能夠有效回應當時代的環境需求，當然，既然此類組織存續下來，那就必須加以改革，特別是強化它公共課責的面向（許哲源，2005

<sup>5</sup> 行政法人化的主要目的，並不是要改制機關提高其經費的自籌比例，但若從此一可量化的指標來觀察，國立中正文化中心在改制後，經營團隊確實較先前更重視成本觀念，在增加用人彈性，並適度鬆綁會計和採購的限制後，其營運績效已見提升。

)。

綜上所述，可以瞭解到行政法人這類公私混合型組織，能否成為政府改造的正確、良好的政策工具，關鍵處即在於是否能夠確實調和公共課責（public accountability）與私部門的效率（private efficiency）。是以，儘管目前國內推動行政法人制度，已因政治因素而暫時未有積極作為，但仍建議推動機關參採英國行政法人制度的各種法制架構及各類指南、指引、手冊及準則等軟法指引性架構（soft-law guidance framework），完備台灣行政法人未來推動及發展的法制要件和健全課責機制的相關配套措施。完備行政法人制度的法律要件，並非只能在行政法人法草案和個別組織設置條例等法律案上投注心力，特別是在目前政治氛圍難以著力的情況下，由於這些軟法指引性架構不必經國會立法程序，是以，推動單位可先從這些軟法指引性架構入手，整備各項實務性、操作性的指南與準則，俾利已改制之行政法人和優先推動改制（設置）行政法人之機關或籌備單位參照。

目前行政院在推動行政法人化的工作上，雖然也有類似的指引性架構，例如「機關改制行政法人應辦理之事項」、「機關改制行政法人應研擬之法規彙整表」、「行政法

人績效評鑑機制建立原則草案」、「行政法人會計制度設置準則草案」及「行政法人公司治理原則之導入」等幾項，但對於已改制之行政法人和優先推動改制（設置）行政法人之機關或籌備單位而言，這幾項指引性架構文件明顯不足。參採英國行政法人制度發展的經驗，建議推動單位可立即實施的具體作法包括：

（一）研析英國NDPBs的各類指引、指南、手冊及準則內容，這些軟法指引性架構係分別由內閣辦公室政署暨公共團體小組、內閣辦公室公職任命小組、財政部，以及公職任命督察長辦公室等機關制定，其數量超過二十項。

（二）推動單位人事行政局可以與目前唯一的行政法人機關國立中正文化中心，以及其監督機關教育部，共同分享研析英國NDPBs的各類指引、指南、手冊及準則內容的心得，並以第一個行政法人建置過程的實際經驗與需求，研擬出我國推動行政法人制度所需的軟法指引性架構項目。

（三）從英國的經驗得知，這些軟法指引性架構內容係由內閣相關機關所分工制定，可說是「共同創作」出來的。建議行政院組改會能夠發揮協調整合的功能，結合人事行政局、研考會、主計處、經建會、審計部

、公共工程委員會、財政部國有財產局等機關，分工研擬我國行政法人制度運作之相關準則與指南。

(四)彙整前述各機關所制定之行政法人制度運作準則及指南，提供、指導並協助各優先改制(設置)行政法人單位及其主管(監督)機關，正確且有效率地進行建置的相關工作。

### 參、等待政治氣候的改變

究實而論，台灣目前的政治氛圍並不利於行政法人制度的推動。但從另一個角度來看，政治因素一直都存在並左右政府的組織變革，重點在於如何運用政治情勢。從英國的經驗來看，根據英國行政學者Matthew V. Flinders的觀察，二次世界大戰後，英國政府組織持續膨脹，但人民所感受到卻是政府失靈和內閣部會超載，為了減少國家的規模與政府治理的範圍，並進一步借重非民選的專業管理人才和私部門的管理技術，Quangos這類組織被依賴並大量創設；在政治性的因素方面，Quangos這類組織的創設，可以扮演內閣部會組織持續增加的緩衝器，某種程度也可以隱匿官僚組織的真實規模，政治人物也可藉此展現其有效控制政府規模的功績，同時也能夠取代地方在政策執行上的角色

功能(Flinders, 1999: 29-35)。

再從日本的經驗來看，與英國一樣的目的，日本建置獨立行政法人的主要目的是期望做到行政減量和有效控制公務人員的數量，政府改革者的政治動機明顯，並且總理大臣內閣府在過程中日趨強勢主導(市橋克哉, 2006)。然而，值得注意的是，英國和日本都是內閣制國家，是以，在進行Quangos改革或獨立行政法人建置的過程中，基於行政與立法連鎖的政治制度優勢下，並未出現過多的政治扞格或衝突；就這一個層面而言，台灣在政治氣候不佳，立法院又處於朝小野大、政黨對立嚴重的情況下，對於推動行政法人制度而言自是不利。但是，除了被動地等待政治氣候改變外，變革推動者猶可在以下三項作為上努力：

(一)注意理性官僚要件。所謂理性官僚要件，是指行政法人制度的設計及其配套措施，如果能夠注意消除組織成員對組織變革的疑慮，甚而具有積極性誘因的政策工具，則將提高改制(設置)機關成員的支持與配合。誠如前述，推動政府組織行政法人化是一種組織變革的過程，任何改革者都無法天真地認為組織成員會「順理成章」的順服與配合；相對的，推動改革的機關必然要面對變革管理的課題，變革推動者也必須設計

多元的制度誘因和採取各類適切的干預途徑，克服組織成員的消極以待或抗拒變革，以期達到推動政府組織改造的最大成效。在這方面，從日本的經驗來看，雖然改制為獨立行政法人的組織成員，仍然會擔心未來機關會被民營化，但以改制為非公務員型之法人機關，其待遇福利仍與國家公務員相當而言，在制度誘因上已可相當程度消滅人員的不安或反彈。再以英國為例，由於近年來政府對行政法人的補助不減反增，相當程度也破除強化其課責性會降低補助款的迷思。

(二) 應優先建立行政共識。推動政府組織行政法人化的過程，利害相關或業務相關的單位間不免會有不同的認知，但在推動過程中應該積極溝通、協調以建立相關部會間的行政共識。從英國的經驗來看，其行政法人化制度的健全，有賴各種法制架構及各類軟法指引性架構的建立，而進行前述工作期間，英國內閣辦公室、財政部、公職任命督察長辦公室、補助部會、行政法人本身，以及國會、國家審計署、國會監察使辦公室等，都共同投入相關制度的建立和改良。而以日本為例，在建置獨立行政法人制度過程中，內閣會議扮演相當重要的溝通、協調及決策功能。

(三) 領導人支持並高度投入具有關鍵

性的影響。如前所述，推動政府組織行政法人化是一種組織變革的過程，領導人的充分支持是組織變革成功的前提，領導人的高度投入則是組織變革成敗的關鍵。在這方面，日本推動獨立行政法人制度的經驗最為凸顯此項要件。例如，2001年1月6日內閣府成立「行政改革推動事務局」時，內閣總理大臣不僅擔任本部長，同時在獨立行政法人的中期目標期間終了時之評鑑、調整等事務上，實際發揮其強勢的主導權。

#### 肆、導入法人治理原則

“corporate governance”可譯為「法人治理」或「公司治理」，本文將其譯為「法人治理」，如果譯為「公司治理」，一般人可能會因「公司」二字，而誤以為法人治理原則僅適用於營利性組織，特別是上市上櫃公司；究實而論，法人治理的觀念與實務發展確實源自於企業部門，但根據曾參與研議我國「強化公司治理政策綱領暨行動方案」的劉紹樑先生的觀點，非營利性組織自社會汲取各類資源，其資源運用是否符合社會公益當然必須加以重視；再者，由於相對於營利性組織，非營利性組織沒有股東的監督，也比較不受市場紀律的規範，是以，法人治理的問題對非營利性組織而言更形重要（劉紹

樑，2002）。

相同的，行政法人雖為公法人，惟其經費來源大多由政府所挹注，更貼近的說法則是來自於納稅人，因此，行政法人如要提高其獲得政府補助或汲取其他社會資源的合法性與正當性，強化其本身的法人治理能力實為必要之手段。根據經濟合作發展組織的界說，法人治理的精神及原則在於強化董事會的責任、監察人的功能，確保股東（出資者）權益，保障利害關係人的利益，並且藉由強化資訊揭露和透明度等，來增強本身策略管理的效能，確保投資者（納稅人）、利害關係人等的權益（OECD, 2004）。我國行政法人制度尚屬建置初期，若能在一開始就成功地導入法人治理原則，不僅能夠有效指引已完成行政法人化機關的營運，亦可提高其課責性和降低代議機關的疑慮。

行政法人採行法人治理原則時，股東的角色職能是由監督機關代理全民來落實，是以，監督機關應積極協助行政法人強化其法人治理能力。具體作法包括以下幾項：

（一）依據行政法人性質，建立「董監事人才庫」，以強化董監事的代表性、專業性及可選擇性。要建立有能力的董事會，第一要件即是遴選適任的董監事，並確認董監事具備符合經營該行政法人所需的知識、能

力、資訊、權力、熱情和時間。同時，藉由董監事人才庫的建立，可設定董監事之消極和積極資格條件，確立董監事符合經營行政法人的基本門檻，並可追蹤董監事在政策議題上的參與程度和能力，從而更精確提名及確保經營政策的落實。

（二）建立「行政法人董監事遴聘作業公聽會制度」，並鼓勵利害關係人參與，以增進董監事遴聘程序的公信力。定期改選聘董監事前，先舉辦董監事遴選作業公聽會，鼓勵利害關係人參與建議董監事選任之積極及消極資格，甚至建議相關名單；此一公聽會制度將可增加監督機關的遴選董監事的公信力，使遴選過程更有效率和公開透明，避免社會大眾的疑慮。

（三）建立「行政法人年度經營績效說明會」，以落實董監事向監督機關和利害關係人負責的原旨。董監事會應於會計年度結束時公布年度經營績效成果，並藉由年度經營績效說明會向監督機關及社會大眾報告一年來之經營成果，讓利害關係人與董監事會及經營團隊有對話的機會，並就行政法人的相關經營議題進行溝通，以達到資訊揭露和提高經營透明度的效果。同時，為維持年度經營績效說明會之秩序與品質，各監督機關應先擬定與會人員名單、會議規則，以及規

劃報告內容和議程。

(四) 參考金管會證期局資訊揭露評鑑委員會所制定的資訊揭露透明度評鑑原則，訂定「行政法人資訊揭露透明度評鑑原則」，以供各類行政法人參照實施。重點應放在「年報揭露內容」及「行政法人網站資料」兩大方面，並於每年舉辦評鑑，以考核各行政法人董監事會之公司治理績效，亦可將此一項目納入行政法人年度績效評鑑要項之一。至於資訊揭露之內容及方式，可依機關業務性質，由監督機關與行政法人協商確立。

(五) 監督機關應建立「董事績效評鑑制度」，定期檢視董事會及個別董事的績效，以確保董事會之功能。評鑑的項目包括董事會是否按時召開會議、董事會的專業分工情形、委員會的實際功能，以及個別董事的出席率。董事績效可作為行政法人年度績效評鑑的項目之一。個別董事如於任期內出席率過低，則不應再被提名。

(六) 建立行政法人監察人（監事）定期向監督機關提出會報的制度，俾利強化監察人功能。建議各行政法人設置條例中，應將監察人定期（每半年一次為宜）向監督機關提出會報之制度納入條文中，以要求並規範監察人積極任事，也使監督機關能夠即時掌握董事會運作狀況，降低董事會發生道德

危險的機率。另外，監事或常務監事除應列席董（理）事會議外，亦應藉由制度設計鼓勵監事會議獨立召開，避免因長期採行董監事聯席會議而逐漸降低監察人的獨立性。

(七) 推動機關法人化單位應建立「行政法人治理實務守則」，以供各行政法人參照。推動機關法人化單位可參酌金管會證期局所頒布「上市上櫃公司治理實務守則」，並依行政法人之性質，制定專屬於行政法人的法人治理準則，以強化行政法人的治理機制和能力。此一實務準則內容應包括強化董事會職能、強化監察人（監事）功能、監督機關對行政法人的課責機制、利害關係人權益的保障、資訊揭露與透明化，以及其他重要的倫理準則。

(八) 內部稽核與外部稽核並重，以減少發生道德危險的機率。各監督機關可參酌金管會證期局規定，於必要時或定期委外由專家學者對行政法人的內部控制機制進行專案評估，以減少行政法人發生道德危險或弊端的機率。

(九) 監督機關應制定「會計師選任原則」，並定期評估簽證會計師的獨立性，以落實會計師簽證制度。因應行政法人財務報表須委請合格會計師查核簽證，監督機關應先制定會計師選任原則，以確保簽證會計師

的獨立性和能力。選任原則應包括規範會計師的資格、更換時限、轉任為行政法人內部財會稽核人員的限制，甚至會計師執業之會計師事務所的信譽與績效評等。

## 伍、結語

觀察世界各先進工業化民主國家，早於二十世紀結束前，即積極進行各類政府組織改造的工程，以期能夠以更具彈性、活力的政府組織，回應二十一世紀新時代的各種挑戰。在臺灣，行政院過去幾年來也一直朝同樣的方向努力，藉由各項改革方案試圖有效調整政府的體質，行政法人的建置即是其中一項主要的政策方案；然而，現實所反映出來的情況並不理想，在政治氛圍不利於政府推動組織改革的環境下，行政法人制度的建置與推動，顯然一時也難以超脫出此一困局。不過，誠如俗諺：「機會是給有準備的人」，政治氣候也有可能未來隨時轉趨於有利行政法人制度的推動，是以，目前雖處於行政法人制度推動的「盤整期」，作者個人認為應該利用這段期間，參酌英國和日本這兩個國家的相關經驗，進一步深入研究行政法人制度的內涵，特別是從效率、課責、政治與法人治理等幾個層面，俾利完備台灣行政法人建置和推動的各項配套措施。

有必要加以進一步說明的是，根據作者的觀察，目前行政法人制度推動的動能之所以不足，除了因為目前國內政治氣候不利於政府組織改造外，主要還在於我國政府組織改造的幾項重要法案，目前僅《中央行政機關組織基準法》完成立法，其他包括《行政院組織法修正草案》和《中央政府機關總員額法草案》目前都還未通過立法程序，一旦前述三項法案均完成立法，行政院各部會所屬機關在前述組織改造三法的強力規範下，必然要積極推動所屬單位的去任務化、組織整併或行政法人化，屆時推動行政法人制度的動能將相對提高。因此，目前加強行政法人制度的研究，有其前瞻性和重要性；本文提出從效率、課責、政治與法人治理等四個面向思考我國行政法人的建置，僅是一項芻議，仍賴更多學者專家投入此一議題的研究。

## 參考書目

- 市橋克哉（2006）。日本獨立行政法人之經驗分析。載於行政院人事行政局編，**外國經驗及我國行政法人推動現況研討會議實錄**（頁40-60）。台北：行政院人事行政局。
- 行政院人事行政局（2004）。**行政法人實例及法規彙編參考手冊**。

行政院人事行政局 (2006)。外國經驗及我國行政法人推動現況研討會會議實錄。

許哲源 (2005)。公共團體課責機制之研究：以英國行政法人為例。審計部專題研究。

蔡茂寅 (2002)。機關法人化實務問題之探討。發表於行政院研究發展考核委員會主辦，政府機關（構）法人化研討會。

劉坤億 (2005)。台灣推動行政法人化之經驗分析。臺北縣：晶典文化。

劉坤億 (2006)。行政法人制度推動誘因及其成效之研究。行政院人事行政局九十五年委託研究案報告。

劉紹樑 (2002)。從莊子到安隆：A+公司治理。台北市：天下文化。

賴森本、許哲源 (2005)。行政法人監督機制之研究。月旦法學雜誌，116，77-94。

Flinders, M. V. (1999). Quangos: Why do governments love them? In M. V. Flinders, and M. J. Smith (Eds.), *Quangos, accountability and reform: The politics of quasi-government*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press LTD.

Frederickson, H. G., (2004). Shall we quango? *American Society for Public Administration*, 27(1), 2-7.

OECD (2004). *OECD principles of corporate governance*. Paris: OECD.

Pliatzky, Leo (1992). Quangos and agencies. *Public Administration*, 70(4), 555-563.