

英國臂距組織的法人治理經驗： 兼論對我國行政法人的啟示^{*}

李天申^a

《摘要》

在英國公共治理體系中，「臂距組織」（Arm's-Length Bodies, ALBs）扮演政策執行與監督的重要角色。本文旨在分析英國 ALBs 的法人治理的制度設計與發展趨勢，並探討其對我國行政法人制度的啟示。透過對「優良法人治理原則」、「公共團體董事會成員行為準則」、「公共團體治理成熟度矩陣」等治理規範與工具的比較分析，本文建構「課責體系」、「治理工具」、「文化價值」等三面向的架構。研究指出，英國 ALBs 在課責層級的明確分工、治理工具的制度化應用，以及公共服務倫理的文化內化方面，均展現相當的成熟度，形成專業自主與公共課責的動態平衡。相較之下，我國行政法人制度雖已具備法律基礎，但在權責分層清晰度、治理評估多元性、倫理文化建構等方面，仍有強化空間。

[關鍵詞]：臂距組織、法人治理、行政法人、準政府組織、一臂之距

投稿日期：民國 114 年 8 月 11 日，接受刊登日期：114 年 11 月 11 日。

^{*} 本文為國科會補助之研究計畫（編號 NSTC 113-2410-H-845-017-MY2）部分成果。感謝審查人之寶貴意見，使內容更加完善。本文曾使用 OpenAI ChatGPT-5 進行文字潤飾，惟文責仍由作者承擔。

^a 臺北市立大學社會暨公共事務學系副教授，e-mail: tienshen@utapei.edu.tw。

壹、前言

在英國公共治理體系中，「臂距組織」（Arm's-Length Bodies, ALBs）扮演政策執行與監督的重要角色。二戰戰後，英國政府面對行政擴張與專業化需求，以功能導向的思維，廣泛設置「準政府組織」（Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations, QUANGOs），希望藉由機構與部會保持「一臂之距」（arm's-length）的運作模式，平衡專業自主性與公共課責（Institute for Government, 2022），而具有此種特徵的公共組織即被統稱為 ALBs。在這種制度安排下，ALBs 被期待能在執行職能時，減少直接的政治干預，確保決策的專業性與穩定性，同時在策略方向、資源配置及重大政策選擇上，仍須接受部會的監督與課責（House of Commons Library, 2021）。這種制度安排，在理論上有助於提升政策執行的專業性、效率與彈性，並減緩政治週期對行政決策的衝擊。

究實而論，ALBs 的設立初衷頗為理想化，但自設置以來，即面臨透明度不足、課責機制薄弱、績效評估困難、組織重疊造成資源浪費等多重挑戰（National Audit Office, 2021）。至 1980 年代，柴契爾政府引入新公共管理（NPM），先將 QUANGOs 正名為「非部會公共組織」（non-departmental public bodies, NDPBs），重構 ALBs 的績效導向與成本效益，逐步要求制度化治理架構，並推動續階計畫（Next Step）設立「政署」（executive agencies）。1991 年，英國政府的續階計畫評估報告（Next Steps Review）進一步要求制定「架構文件（framework document）」，明確界定 ALBs 與部會間的責任與權限分工（Local Government Information Unit, 2012）。2010 年代以來，歷屆英國政府陸續推動 QUANGOs 改革與 ALBs 精簡計畫，目的在於消除重複設置、提升行政效率、削減公共支出，並強調強化課責、提升治理效率與確保合規（compliance）（Cabinet Office, 2024; Institute for Government, 2022）。這些改革措施，不僅包括機構合併與功能調整，也涵蓋治理制度與監測機制的更新。2025 年，Good Governance Institute（GGI）推出「公共組織治理成熟度矩陣」（Public Bodies Governance Maturity Matrix，全文簡稱 GGI 矩陣），為 ALBs 提供系統化、以結果為導向的治理評估工具（Good Governance Institute, 2025）。GGI 矩陣的出現，意味英國 ALBs 治理進入以成熟度

管理、持續改善（continuous improvement）、績效導向為核心的新階段，也反映當代公共治理對透明度、課責性與組織韌性的高度重視。

值得注意的是，英國 ALBs 的治理並不僅止於公共行政領域所強調的監督與課責，其實質運作亦深受「法人治理」（corporate governance）理念的影響。自 1990 年代以來，英國政府持續將私部門的治理原則引入公共組織的管理實務，涵蓋董事會職責劃分、獨立性保障、風險管理、利益衝突防範、財務透明與績效審計等核心要素（Cabinet Office & HM Treasury, 2017; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2021）。這些原則透過非部會公共組織治理守則（Code of Good Practice for Corporate Governance in Non-Departmental Public Bodies）、公共團體董事會成員行為準則（Code of Conduct for Board Members of Public Bodies）等規範文件制度化，不僅明確界定董事會在策略監督、資源配置與組織課責上的角色定位，也要求成員遵循誠信、廉潔與公開透明等公共服務核心價值（Cabinet Office, 2019a）。

關於英國 ALBs 的法人治理，國外近年有多位學者持續研究（Dommett & Flinders, 2015; Dommett & MacCarthaigh, 2016; Flinders & Tonkiss, 2016; Hammond et al., 2018; Heald & Steel, 2015, 2018; Tonkiss, 2016），相較之下，國內行政法人的法人治理相關研究卻較為缺乏。為將英國 ALBs 法人治理的相關經驗引入國內，進而作為優化我國行政法人治理機制（如董事會治理、外部監督、內部控制等）等制度設計及其運作品質的參考依據，本文提出以下研究問題：英國 ALBs 如何設計法人治理機制？另外，英國經驗能為我國提供哪些啟示？為回應上述問題，本文藉由分析英國 ALBs 的法人治理模式，建構以「課責體系」、「治理工具」、「文化價值」為三面向的分析架構，據此比較我國行政法人制度，提出提升治理品質的政策建議。在研究方法方面，本文採文本分析法，蒐集英國官方文件、國際組織報告及相關文獻，並以優良法人治理原則、公共團體董事會成員行為準則與「公共團體治理成熟度矩陣」為核心的文本，系統性解析其制度設計邏輯，並檢視其對我國行政法人制度的適用性。

貳、文獻探討

在探討行政法人治理的制度設計與實務運作之前，必須先釐清其制度類型、組織特性與治理內涵，在國際上的對應概念與研究發展。由於我國行政法人制度在理念與結構上，與英國 ALBs 存在相似性，且英國在 ALBs 治理規範、課責機制與評估工具的發展較為成熟，相關經驗可作為重要的比較與借鏡對象。同時，法人治理作為跨公私部門皆適用的治理分析架構，提供制度設計、權責劃分、董事會運作、績效監測與倫理規範等多層次的分析工具，能夠深化對 ALBs 治理品質與挑戰的理解。因此，本節將首先回顧英國 ALBs 的制度類型、發展脈絡與治理趨勢，再整理法人治理的核心理論與實務文獻，藉以建立後續分析的理論基礎與比較架構。

一、英國 ALBs

為了釐清英國 ALBs 的制度設計與治理特徵，並作為比較分析我國行政法人制度的重要基礎，本節將相關文獻從三個面向來進行整理：首先，探討 ALBs 的定義、類型與功能，以建立後續分析的概念架構；其次，分析 ALBs 在治理績效、課責性、統計數據等方面的主要爭議，呈現其制度運作中面臨的挑戰；最後，歸納近年 ALBs 治理的發展趨勢與改革重點，進一步彰顯對我國行政法人設計與治理的參考價值。

（一）定義、類型與功能

根據 House of Commons Library（2021）的定義，英國 ALBs 是由政府設立、負責特定公共職能，但在日常運作上與部會保持一定距離的公共組織。依據內閣辦公室的分類，ALBs 大致分為三類，包括：非部會公共組織、政署、非部長級部門（non-ministerial departments, NMDs）（House of Commons Library, 2021）。

首先，NDPBs 是 ALBs 中數量最多、形態最為多元的一種類型，其又可細分為三種形式：其一，執行型 NDPBs（executive NDPBs），主要負責資金分配與計畫推動，如英格蘭藝術委員會（Arts Council England）；其二，諮詢型 NDPBs（advisory NDPBs），向政府提供專業政策建議，協助政策設計與修訂；其三，仲裁型 NDPBs

（tribunal NDPBs），負責處理司法性或準司法性的裁決事務（House of Commons Library, 2021）。NDPBs 不隸屬於任何部長直接管理，但在財務與策略上，必須向相關補助部會報告，並受國會監督（Cabinet Office, 2024）。

其次，政署是英國部會體系中，具相對自治權的行政單位，雖名義上隸屬於部會，但在營運與人事管理方面享有一定自主性（National Audit Office, 2021）。這類機構的職能，多集中於高頻率行政服務與業務管理，以績效管理作為運作核心，並透過明確的服務標準來提升行政效率與服務品質。至於 NMDs，這是英國 ALBs 中較特殊的一類組織，其不由部長直接領導，但仍需對國會與公眾負責。NMDs 通常負責高度專業、且對政治中立性要求極高的職能，例如國家統計局（Office for National Statistics）、競爭與市場管理局（Competition and Markets Authority）（House of Commons Library, 2021）。由於 NMDs 所涉職能，多與公共利益及市場秩序息息相關，故在制度設計上，特別強調在法律與政策架構下的獨立性與公信力。

需說明的是，在英國各類 ALBs 中，以 NDPBs 與我國行政法人類似。我國行政法人法的英文版，即是以「Non-Departmental Public Bodies Act」為名。另外，我國中央與地方設置的行政法人業務範圍，涵蓋文化藝術、科學研究、都更社宅管理、產業發展等，其性質與執行型 NDPBs 最為近似。

（二）爭議

儘管 ALBs 的設計初衷，係在於結合專業性與運作彈性，但長期以來，其治理績效與課責性始終存在爭議。ALBs 的民主課責不足，是外界最常提及的問題之一，因為這些組織並非由民選官員直接領導，導致公眾對其決策透明度與合法性有所質疑（Institute for Government, 2022）。此外，不少 ALBs 在職能上與其他機構重疊，造成資源浪費與行政成本上升（Cabinet Office, 2024）。在績效管理方面，部分 ALBs 的評估指標與公共價值的關聯性不足，使得治理改善缺乏足夠動能（OECD, 2019）。

值得注意的是，ALBs 的數量缺乏精確統計。根據 Cabinet Office（2024）的數據，截至 2023 年，英國有超過三百個 ALBs，涵蓋醫療、文化、交通、教育、經濟監督等多元領域。但事實上，ALBs 長期缺乏完全精確、且持續更新的官方統計數

據，原因包括：其一，ALBs 並非單一法律類別，而是對多種組織的統稱，而不同政府部門與研究機構對其範圍的界定並不一致（Institute for Government, 2022）；其二，官方統計的標準經常隨政策改革而調整，例如 2010 至 2014 年的公共團體改革計畫（Public Bodies Reform Programme）期間，內閣辦公室調整 Public Bodies 報告的收錄標準，導致不同年份的數據缺乏直接可比性（Cabinet Office, 2019b）；其三，統計資料分散於各主管部門年度報告與獨立審計文件中，而不同官方文件之間的 ALBs 數量可能相差數十個（National Audit Office, 2016）。這種統計差異，使得 ALBs 的總量與結構變化在學術研究與政策分析中，難以精確掌握，也反映資訊透明的問題。

（三）治理趨勢與啟示

關於英國 ALBs 治理的相關研究，近年逐漸形成從權力結構到財務控制、再到治理實務的脈絡。Dommett 與 Flinders（2015）指出自 2010 年以來，聯合政府透過內閣辦公室與主管部門的政策工具，逐步強化對 ALBs 的監督與贊助關係，重塑部會與 ALBs 之間的權力互動結構。Flinders 與 Tonkiss（2016）採用實證分析，發現贊助關係由過去的「放任式監督」，逐步轉向「微觀管理」（micro-management），這種轉變雖提升政策一致性，但也壓縮 ALBs 的專業自主性。除了治理權力的重構，Dommett 與 MacCarthaigh（2016）指出 2010 年後英國 ALBs 改革呈現「政策收縮」與「機構合併」的雙軌路徑，並提出未來改革應聚焦於精簡重疊職能、強化績效導向的治理工具。另一方面，ALBs 的財務管理議題亦成為改革核心。Tonkiss（2016）研究指出，緊縮財政下政府引入的財務管控工具雖提升效率，但同時挑戰 ALBs 原有的獨立治理定位，使主管機關與董事會在資源配置、績效責任、政策彈性之間，面臨新的平衡困境。在治理實務面，Heald 與 Steel（2015）關注董事會層級的互動機制，特別是董事長與執行長之間的關係如何影響決策品質、內部控制與課責機制，提出建立穩健領導結構對維護治理效能至關重要。Heald 與 Steel（2018）探討緊縮政策對 ALBs 治理透明度、審計制度與課責實踐的長期影響，並指出治理改革的實際成效仍受限於政治支持與資源配置。Hammond 等人（2018）以 NHS England 為案例，發現 ALBs 在「專業自主」、「公共課責」與「政策依附」之間存在高度模糊性，提出在高度專業化領域中，ALBs 需要更具彈

性的制度設計與跨部門協調機制。

由於 ALBs 面臨上述的挑戰，近年的 ALBs 治理呈現出以下幾個明顯的趨勢。首先，透明度與課責性的強化，是最核心的議題（Institute for Government, 2022）。其次，機構精簡與合併的趨勢持續，例如 NHS England 的改革，即反映政府希望縮短決策鏈、減少管理層級與行政成本（Cabinet Office, 2024）。再者，政府在高度專業性領域，選擇保留甚至加強 ALBs 的自主性，以確保其專業治理能力，例如在醫療、文化及監督等領域（National Audit Office, 2021）。此外，國際化與跨部門協力的需求日益增強，英國在 ALBs 治理上，參照 OECD 的公共治理準則，強化跨機構的協調以及利害關係人的參與（OECD, 2019）。

總之，關於英國 ALBs 的治理，正處於專業自主與公共課責之間持續調整的動態過程中。GGI 提出的治理成熟度矩陣，提供制度化且可驗證的評估工具，不僅有助於 ALBs 自我檢視與改進，也能成為部會進行監督與政策評估的重要依據。然而，ALBs 的治理改革仍需在加強課責、維護專業性之間取得平衡，以避免過度集中化削弱 ALBs 的創新能力與專業判斷空間。最後，ALBs 的發展歷程反映從功能分散、到制度整備、再到價值導向的轉型，這些經驗對我國行政法人設計可帶來啟示，亦即，在確保專業自主的同時，仍需強化課責、透明度與利害關係人參與，以形塑符合公共價值的治理文化。

二、法人治理

隨著公共治理模式的多元化發展，傳統僅適用於企業的「法人治理」，近年已逐漸延伸至非營利組織、準政府組織的研究。法人治理原本主要是關注企業的股東、董事會與經營團隊之間的委託代理問題，然而，行政法人等具公共任務的準政府組織，在治理架構、課責機制與董事會運作等面向，與企業存在異同。為釐清相關理論基礎並建構後續研究的架構，以下將回顧法人治理的概念發展與理論意涵，以及探討其在非營利與行政法人領域的應用。

（一）概念發展與理論意涵

根據 Rhodes（1996）的看法，「法人治理」是一種治理的界定方式，其內涵為指導、控制、監督法人運行的組織體制。在企管領域、財管領域，稱之為「公司治

理」，主要是為了解決股東與經營團隊之間的信任問題、降低代理成本而產生（王文字，2022，頁 34；賴鈺城，2015，頁 6-7）。此一概念在 1970 年代即已出現，一般泛指公司管理與監控的方法，也就是公司如何符合法律與契約規範建立機制，以使公司價值極大化，落實經營者的責任，兼顧股東與利害關係人的利益（賴鈺城，2015，頁 4）。根據 OECD（2004）的定義，公司治理是「指導和控管公司的制度，公司治理架構應該促進透明和有效率的市場，建立一致性法律，並清楚地說明監督、管制和執行權責單位間的責任分工。」葉銀華等人（2002）指出，公司治理機制是「透過完整制度的設計與執行，期能提升策略管理效能與監督管理者的行為，藉以保障外部投資者應得的報酬，並兼顧其他利害關係人的利益。」

在我國推動公司治理的實務上，根據臺灣證券交易所、中華民國證券櫃檯買賣中心共同制定的上市上櫃公司治理實務守則第 2 條，我國上市上櫃公司的公司治理制度，必須符合「保障股東權益」、「強化董事會職能」、「發揮監察人功能」、「尊重利害關係人權益」、「提升資訊透明度」等五大原則。由以上說明可知，公司治理涵蓋的範疇可分為狹義及廣義：狹義範疇係指「公司監理」，特別是上市上櫃公司的監理；本文較關注的是其廣義範圍，除上市上櫃公司之外，民間企業之外的各類組織，如財團法人、公營事業、乃至於行政法人，這些組織均如同上市上櫃公司，設有董監事會、有重要的利害關係人，均可參考其精神，設計治理架構，以避免「代理問題」（agency problem）的發生。

具體來說，從代理理論（agent theory）觀之，政府機關、準政府組織之間也有「委託代理」（principal-agent）的關係（李天申、劉坤億，2015；孫煒，2012）。委託人、代理人之間存有「資訊不對稱」（information asymmetric），且雙方的目標與利益未必一致，從而可能發生「逆向選擇」（adverse selection）與「道德風險」（moral hazard）等代理問題，故委託人必須監督代理人，以確保其利益（孫煒，2012；Berle & Means, 1932; Eisenhardt, 1989; Huber & Shipan, 2000; Moe, 1984）。Jensen 與 Meckling（1976）指出，當委託人與代理人簽署結果導向的契約，代理人只要依照委託人的利益來採取行動，便能獲得報酬，利益衝突可以降低。Fama 與 Jensen（1983）、Fama（1980）的研究均顯示，當委託人知悉代理人的所作所為，代理人就會認為自己無法欺騙委託人，減少投機行為。蔡昌憲（2013）提出除它律機制之外，必須配合內部控制、風險管理等自律機制，讓各種

治理機制相互調節與配合，才能解決代理問題。

（二）法人治理應用於行政法人的研究

行政法人為政府主導的非營利組織。法人治理的概念應用不限於企業，非營利組織亦適用。然而，有關非營利組織法人治理的文獻不少，但多半未以「法人治理」為題，且多為聚焦民間非營利組織董事會的規範性、實證性研究。Colley 等人（2003）提出，非營利組織的董事會應具有六大功能，包括：決定組織的任務與目的、方案發展、預算與財務監督、募款、甄選與解聘行政主管、與社區溝通聯繫的橋樑。Bradshaw 等人（1992）發現，非營利組織的董事會決策權力的分布，可分成五種類型，包括：董事長主導、執行首長主導（董事會有名無實、淪於橡皮圖章）、權力分享（強調民主平等）、分裂（派系林立、開會充滿火藥味）、無權（缺乏目標、充滿不確定性、參與度低）。Bradner（1995）將非營利組織的董事會成員性格動物化，包括獅子、母雞、大猩猩、狼、斑馬、熊、猴子、籠中鳥、長頸鹿、河馬、大象、貓頭鷹、蛇、老鷹、海豹等。Weinbach 與 Taylor（2014）建議，非營利組織高階主管與董事會的互動，要掌握八大原則：第一，盡可能影響董事會的組成，爭取增加堅定支持自己的董事；第二，董事會成員的可能變動，對組織任務的優先次序也會逐漸改變，要充分瞭解並妥善因應；第三，確認哪些董事的意見務必接受，對其他董事也要保持尊重；第四，留意董事與自己部屬的接觸，並設法避免，以免造成行政體系的紊亂；第五，維持良好的溝通，使董事了解組織的重要變化；第六，董事質疑部屬時，要先為部屬辯護，但部屬嚴重失職時則另當別論；第七，適度提醒董事應盡的責任；第八，盡量讓董事展現睿智。以上研究雖以國外經驗為主，但對我國仍有一定的參考價值。

究實而論，國內有關行政法人的法人治理文獻並不多。在行政法人制度推動初期，陳銘薰、劉坤億（2004）曾受行政院人事行政局委託，進行行政法人導入公司治理模式的可行性研究，並引介當時國外公司治理的最新發展趨勢。具體而言，該研究主要是說明公司治理的理論意涵、企業常見的公司治理結構，以及介紹英國、美國、OECD 與我國的公司治理原則發展過程；該研究也探討公司治理的內部與外部控制機制，分別是董事會、資訊揭露。該研究也透過深度訪談，針對如何強化行政法人的公司治理能力與內控內稽，以及健全監督機關、董事會、執行長之互動等

事項，提供具體的實務性建議。然而，這項研究的執行時，我國行政法人尚在萌芽，僅有國立中正文化中心一例。

我國行政法人法於 2011 年正式施行後，行政法人的成立大幅加速。李天申（2017）針對我國準政府組織（涵蓋行政法人、政府捐助之財團法人）進行廣泛的實證調查，並將政府機關、準政府組織的委託關係拆解為三個層次，分別對應到三種課責機制：在第一個層次的委託代理關係中，國會是委託人，主管機關是代理人；主管機關在立法機關的監督下，督導準政府組織執行公共任務，並向立法機關負責；此為政治課責機制。在第二個層次，主管機關是委託人，準政府組織為代理人；主管機關委託準政府組織執行公共任務，而準政府組織必須就其業務、營運績效向主管機關負責；當準政府組織的績效不佳、表現不符部會預期，部會可直接撤換官派董事、減少補助、或是予以裁撤或轉型；此為行政課責機制。在第三個層次，則是對應到準政府組織內部的委託代理關係—執行團隊為董事會的代理人，依據董事會的決策來執行任務，並向其負責；當執行團隊的表現不符期望時，董事會可撤換執行首長。該研究透過深度訪談，探討影響我國準政府組織法人治理的因素，並將這些影響因素分成制度性、非制度性因素等兩大類，其中前者與薪酬限制、性平規範、內控內稽有關，而後者則取決於董事會的專業、執行首長的領導、董事長與執行首長的關係。

（三）小結

整體而言，現有法人治理的理論與實務性研究，多集中於公司治理或民間非營利組織治理，雖然代理理論、課責機制與董事會運作等分析工具，對 ALBs 亦有適用性，但針對此類機構的治理討論，仍缺乏一套有系統、可操作的理論架構與比較研究。尤其在 ALBs 兼具公共任務與相對自主運作的制度特性下，其法人治理不僅涉及制度設計、治理工具的選擇與運用，更深受組織文化與公共價值的影響。若缺乏針對這些特性的整合性分析，將難以全面理解 ALBs 在平衡專業自主與公共課責之間的治理邏輯與挑戰，而這正是本文欲補足的缺口。

參、英國 ALBs 治理機制及其討論架構

有關英國 ALBs 法人治理的機制，約略可分為制度架構、行為規範、評估工具等三大類。為深入探究 ALBs 的治理機制，本文選取三項具有代表性的治理文件與工具加以探討，包括：優良法人治理原則、公共團體董事會成員行為準以及 GGI 的「公共團體治理成熟度矩陣」。前二者由英國內閣辦公室制定，分屬制度架構、行為規範之範疇，提供制度設計與倫理要求的規範依據；後者由專業機構開發，屬於評估工具，代表治理工具之應用與方法學的最新發展。這三項機制，分別對應到法人治理的制度結構基礎、行為規範、改進機制，既涵蓋制度設計與文化價值，也反映治理工具在實務上的運用。透過系統性分析這三項制度，本文得以建立英國 ALBs 的法人治理分析架構，作為比較英國 ALBs 與我國行政法人治理模式的基礎。

一、優良法人治理原則

在英國的公共行政體系中，NDPBs 扮演著介於中央政府部會與完全獨立機構之間的重要角色。為確保此類機構在追求專業性與自主性的同時，仍能維持必要的公共課責（accountability），內閣辦公室於 2011 年制定 NDPBs：優良法人治理原則（NDPBs: Principles of Good Corporate Governance），作為各機構治理實務的核心依據（Cabinet Office, 2016）。該原則並非僅為抽象指導，而是涵蓋了制度、組織、程序與倫理等多層面的具體規範，並透過課責與角色責任兩大面向，建構出完整的治理架構。

在課責面向，英國制度將其分為三個層級：法定課責、公共資金課責、部長課責。法定課責意指 NDPBs 必須在所有相關法律與法規的範圍內運作，包含遵循 2000 年資訊公開法以確保資訊透明，依資料保護法保障個資安全，並遵守 1958 年公共檔案法妥善管理檔案資料。此類規範凸顯出英國政府對「合法性」的高度重視，即機構的每一項行動皆須在法律授權的範圍內運作，避免權力越界。

公共資金課責則更直接關乎 NDPBs 的財務治理品質。依據規範，每一機構須設置會計長（accounting officer），並由其負個人責任向國會報告，確保公帑運用符

合經濟性、效率性與效能性，並能為公帑創造物有所值（value for money）。這種制度設計不僅透過「個人責任化」強化了課責性，也讓財務監督成為公共治理不可或缺的一環。另外，外部稽核由審計長（Comptroller and Auditor General）負責，形成內外雙層監督的制度設計。

部長課責方面，其體現政治責任與行政專業間的互動邏輯。部長作為政治首長，需就所屬NDPBs的整體績效，向國會與公眾負責，其權限涵蓋高層人事任命、重大政策方向設定，以及關鍵財務決策的許可權。在此安排下，部長雖不介入日常管理，卻透過制度化的協商與監督機制，維持對機構的策略控制。此種設計有助於在專業自主與民主課責之間取得平衡，但也引發學界對於政治干預與專業獨立性的討論（Flinders, 2008）。

至於角色與責任的規範，優良法人治理原則則提供了自補助部會、董事會到個別董事的多層次職責定位。依據該原則，部會需負責監督其所轄NDPBs的治理安排，並透過「架構文件」界定機構的宗旨、目標與職能，以及部長、部會與機構各方角色分工。這份文件應遵循內閣辦公室與財政部相關指引編制，並且須公開發布，確保部會、董事會成員、高階管理團隊都能理解其內容。此外，該文件也應定期檢視與更新，保持與實務與治理要求一致。換言之，架構文件具備以下特性：第一，清楚定義與說明相關單位的組織使命與職責；第二，確保治理透明性與責任明確；第三，可作為部會與NDPB之間治理關係的制度基礎；第四，並須為所有關係人所理解與認可，並適時更新。該文件的存在不僅是體現制度透明，也是避免職權模糊化的重要工具，為英國制度的重要特色。

董事會則是機構治理的中樞，對整體績效與成果負有共同責任。其功能不僅包括提供策略方向與政策指引，還需監督高階管理團隊的執行表現，並在必要時進行績效評估。此處特別強調非執行董事的角色，透過其獨立性與專業背景，為董事會決策提供具挑戰性與建設性的意見。這種內部制衡機制，有助於避免集權化，或決策過度依賴單一高層的風險。

董事長作為董事會的領導者，其職責涵蓋確保治理效能、維護與部長的良好溝通、安排新任董事的培訓，以及監督非執行董事的績效表現。英國制度明確要求董事長與執行長分由不同人擔任，以避免權力過度集中。此外，非執行董事的任命程序須透明化，並符合公職任命治理準則，以維持公共信任。

財務管理與控制同樣是治理準則的重要部分。原則要求 NDPBs 建立有效的內部控制系統與風險管理機制，設立反舞弊與反貪腐措施，並由審計委員會負責獨立審查內外部稽核程序。透過財務透明與程序規範，英國 NDPBs 能在自主經營與公共監督間，維持穩定的制度張力。

在外部溝通與透明性方面，優良法人治理原則要求機構主動鑑別並維持與利害關係人的有效溝通，對公眾則須以公開會議、會議紀錄及財務資料的發布，確保透明度。這種做法符合現代公共治理「開放政府」的理念，也回應社會對公共組織的資訊權要求。

最後，行為與舉止的規範，則反映英國公共服務文化中的倫理基礎。NDPBs 須制定行為準則，明確規範董事會成員與員工的個人與職業行為標準，涵蓋利益衝突管理、政治活動限制、離職後任用規範及檢舉制度等。此部分強調的不僅是規則遵守，更是價值觀的內化與組織文化的塑造。

綜上，優良法人治理原則透過結合法律義務、財務監督、政治課責與倫理規範，構建出涵蓋自上而下與自下而上監督機制的治理體系，不僅體現英國在 NDPBs 治理上的制度成熟度，也為其他國家提供在自主性與課責性之間，取得平衡的參考模式（Flinders, 2008; OECD, 2010）。

二、公共團體董事會成員行為準則

英國內閣辦公室於 2019 年公布的公共團體董事會成員行為準則（Code of Conduct for Board Members of Public Bodies）為公共團體董事會成員的行為規範建立了完整的制度性架構。該準則以「公職生涯七大原則」為核心，包括「無私（selflessness）」、「廉潔（integrity）」、「客觀（objectivity）」、「課責（accountability）」、「公開（openness）」、「誠實（honesty）」、「領導（leadership）」，反映英國公共服務倫理體系的基本價值，旨在確保成員在履行職責時，始終以公共利益為依歸（Cabinet Office, 2019a）。

在一般行為規範方面，準則要求董事會成員必須確保公共資金的妥善運用，避免浪費與不當支出，並不得將公共資源或官方資訊，用於個人利益或政治目的。同時，成員必須遵守薪酬、津貼與支出的相關規定，並對餽贈與招待採取嚴格的申報與登錄制度，以防止利益衝突與損害公共信任。此外，準則要求成員在政治活動中

保持中立，避免捲入任何可能影響決策公正性的爭議，並對涉及機構事務的政治參與與事先報備（Cabinet Office, 2019a）。

關於利益衝突管理，準則要求成員在受任時及任期內，主動揭露自身及密切家屬的財務與非財務利益，並在涉及相關事項的討論與決策中迴避參與。這些規範的目的，不僅在於防止決策偏頗，更是為了維護公共團體運作的正當性與透明度（Cabinet Office, 2019a）。

在職責履行方面，準則要求董事會成員積極參與機構治理，遵守集體決策原則，推廣多元與包容的文化，並禁止任何形式的騷擾、歧視或濫用職權。同時，成員應以尊重與專業的態度與員工互動，不得要求員工從事違反其行為準則的行為（Cabinet Office, 2019a）。

針對社群媒體的使用，準則明確指出成員應維持保密性與專業性，特別是在個人帳號與公職身分產生連結時，必須意識到其言行可能對機構形象與公眾信任造成影響。最後，準則亦建立了透明、安全的申訴機制，鼓勵成員在發現可能的違規行為、不當要求或其他不端情事時，直接向董事長或補助部會的高層反映（Cabinet Office, 2019a）。

整體而言，公共團體董事會成員行為準則不僅在倫理規範與行為守則層面為 ALBs 的治理提供了制度性保障，亦透過制度化的行為標準強化了公共團體的課責性、透明度與公信力。

三、公共團體治理成熟度矩陣

近年英國推動 ALBs 改革與治理強化，治理評估工具成為重要制度。GGI 於 2025 年 7 月推出的「公共團體治理成熟度矩陣」，即是專門針對 ALBs 的新工具，使 ALBs 不僅檢視是否合規，而且具備累積式治理改進的能力，每一項指標以六個等級評分，從「尚未起步（no progress）」到「卓越典範（exemplar）」（GGI, 2025），代表從過往組織的靜態合規，進入動態治理品質發展的轉折。

關於 GGI 矩陣的內容，計涵蓋十一個面向，包括：「宗旨、願景與價值」、「領導與策略」、「治理與倫理標準」、「廉正與聲譽」、「董事會效能與決策」、「董事評鑑與回饋」、「利害關係人參與與透明」、「績效與課責」、「保證與監督」、「授權與決策資訊」、「董事會支持與委員會」（GGI, 2025）。首

先，「宗旨、願景與價值」構面對治理提供定位與正當性，推動 ALBs 不僅有架構，更有使命感與價值導向，而這種價值導向是治理品質不僅追求合規，還要建立信任與認同感的關鍵基礎。進入「領導與策略」階段，矩陣引導治理不單是設立策略、發布架構，更是在領導職責明確、策略與組織定位相容，且能隨外部挑戰而調整。「治理與倫理標準」與「廉正與聲譽」構面，則專注於文化與制度如何共同運作，塑造一個有倫理標準、利益衝突機制與吹哨者制度的組織。再來，「董事會效能與決策」與「董事評鑑與回饋」，關注董事會功能是否切實執行，是否有透過定期反思與成效評估提升自身效能。「利害關係人參與與透明」則促使治理需系統性納入利害關係人的意見與敏感度，並透過治理報告、公開訊息建立公眾信任。「績效與課責」及「保證與監督」構面，強調績效追蹤與內外部保證（如審計委員會、第三方審查）是治理成熟的重要指標。至於「授權與決策資訊」與「董事會支持與委員會」，則聚焦於治理流程是否暢通、資訊是否即時、各利害關係界面是否安排得宜（GGI, 2025）。矩陣的多元面向，得以提供 ALBs 的整體性觀察。

至於 GGI 矩陣應用的流程，可粗分為「自評—差距分析—行動計畫—外部審查—持續檢視」等五個階段。在自評階段，ALBs 董事會與高階主管共同進行矩陣檢視，依據每項構面階層描述，逐項評估當前成熟度層級，並要求以文件證據支持評估結果。完成自評後，ALBs 可據此進行差距分析，進一步制定中長期行動計畫。矩陣建議，每三年進行外部董事會效能審查，透過第三方觀點校準評估結果。此外，矩陣促使治理場域內常態化反思與學習，例如定期深度檢視（deep dives）、將利害關係人座談納入議程（GGI, 2025）。

GGI 矩陣隱含法人治理成熟度的思維，強調治理的演進，形塑治理進化曲線。此外，GGI 在設計矩陣時，兼顧治理結果與制度基礎，以結果為導向，同時不忽略制度落實。其要求每一層級皆須以具體、可被佐證的證據支持，使工具具有可操作性與實證性（GGI, 2025）。這與僅重程序、忽視成效與價值創造的治理監督模式不同，其更接近現代公共行政中推崇的「治理為公共價值服務」（governance for public value）理念。

總之，GGI 的「公共團體治理成熟度矩陣」是一項結合理論與實務、制度與結果、文化與結構的治理工具（GGI, 2025）。它將治理評估從被動合規，提升至積極策略與價值創造的治理文明，並有助於公共治理研究累積實證資料。然而，該矩陣

推出的時間尚不長，未來在推動上會遇到哪些問題，譬如是否會使 ALBs 的負擔大增、偏向文化層面的指標是否容易衡量、外部審查機制是否健全等，仍需要繼續觀察。

四、討論架構的建立

綜合前述三項英國 ALBs 治理規範與工具，可見其設計邏輯並非單一面向，而是結合結構性制度、可操作的管理工具，以及深植於組織文化的價值。其中，優良法人治理原則奠定制度設計的基礎，界定機構與監督部門的角色分工、權限範圍及程序規範；公共團體董事會成員行為準則則將文化價值制度化，透過「公職生涯七大原則」與行為規範，引導治理實踐的倫理方向；而公共團體治理成熟度矩陣則提供了系統化的治理工具，使 ALBs 能持續自我檢視與改進，將制度與文化落實於可觀察、可驗證的績效與課責之中。因此，本文將法人治理的討論架構設定為「課責體系」、「治理工具」、「文化價值」三個面向，分別對應結構、方法、精神等層次，藉以整合不同治理資源，並為比較分析英國與我國行政法人制度提供清晰的討論面向。

具體而言，「課責體系」的部分，主要關注法人治理的法律基礎與組織架構配置，這是整個治理系統的結構性支持，也是確保法人組織得以合法運作並維持穩定性的前提。在英國 ALBs 的案例中，課責體系不僅包括明確的立法依據與規範體系，還涵蓋治理主體與監督部門之間的角色分工、權限界定及程序規範。例如，部長課責制度確立政治責任，使部長在維持政策方向與資源配置的同時，不直接介入日常管理，以平衡專業自主與民主監督；董事長與執行長的職務分離，則透過權力分工與相互制衡，避免決策權過度集中，並提升治理透明度；而以「架構文件」明確界定機構的宗旨、職能、目標與治理安排，則有助於避免職權重疊與任務模糊化，並在制度上預先界定各方行動的邊界與責任。此一層面的課責體系，實質上界定了法人在「自主性」、「課責性」之間的基本關係，是後續治理工具與文化價值發揮效能的根本前提。

其次，「治理工具」指的是在制度設計的基礎上，將治理目標具體落實並監測其成效的制度化手段。這些工具的設計與運用，不僅是為了遵循既定規範，更是確

保治理系統持續改善與動態調整的關鍵。在英國 ALBs 的經驗中，治理工具包括多層次的內外部稽核機制、系統化的績效評估制度、全面的風險管理架構、董事會效能審查、以及近期引入的治理成熟度評估矩陣等。這些工具的共同特點，是將治理行為轉化為可操作、可量化、可驗證的行動與成果，並透過循環式的「計畫—執行—檢核—修正」（Plan-Do-Check-Act, PDCA）模式，持續修正與優化。治理工具的有效性不僅取決於設計的嚴謹性，還取決於其在組織日常運作中的嵌入程度，以及各方對工具所產生的資訊與評估結果的回應速度與行動力。

最後，「文化價值」則涵蓋法人治理中的倫理基礎與組織文化內涵，是制度與工具能否真正發揮效用的深層支持力量。文化價值體現於成員所共同遵循的價值觀、行為準則與公共服務倫理，影響著組織對外展現的正當性與公信力。在英國，所倡導的「公職生涯七大原則」（無私、廉潔、客觀、課責、公開、誠實、領導）即為核心價值基石，透過制度化的行為規範與教育訓練，將抽象的價值導向轉化為可被日常實踐的行為標準。這些文化價值不僅影響成員對制度規範與治理工具的接受與內化程度，也影響組織面對外部挑戰時的應對方式與價值判斷。換言之，文化價值塑造了治理實踐的「軟實力」，是建立社會信任、維持組織正當性及支持制度運作韌性的關鍵要素。

綜合而言，制度設計確立了治理的結構架構，治理工具確保了制度的有效運作與績效產出，而文化價值則賦予制度與工具長期穩定與持續改善的動能。三者相互依存、缺一不可，唯有在結構、方法、精神層次上達成整合，才能建構出兼具專業自主、公共課責與社會信任的法人治理體系。

肆、英國經驗對我國行政法人的啟示

ALBs 作為英國重要的公共組織，其在制度設計、治理工具運用與公共服務價值塑造等方面，相較於我國，展現相對成熟與穩定的治理模式。對於我國行政法人制度而言，同樣並追求在專業自主與公共課責間取得平衡，英國的經驗有可借鏡之處。以下先概述我國行政法人治理的現行規範，並從英國經驗中歸納可供啟發的「課責體系」、「治理工具」與「文化價值」等三個面向。

一、我國行政法人治理的規範

在我國現行的行政法人法中，已有多項條文與法人治理的核心要素相契合。該法明定，行政法人以設置董事會為原則，作為最高決策機關（第 5 條），由董事長主持，其職權涵蓋審議發展目標及計畫、年度營運（業務）計畫、年度預決算、規章、自有不動產處分或其設定負擔等（第 10 條）。此種設計，體現法人治理中「決策—監督—執行」的分層原則，並透過董事長與執行長（或同等職務）的安排（第 9 條），避免權力過度集中，維持組織內部的制衡性。在董事會組成方面，法律要求成員應具備特定資格條件，並由主管機關、相關機關及社會公正人士共同組成，以兼顧專業性與公共性，藉由多元成員結構引入不同觀點並提升決策透明度（第 5 條至第 8 條）。

在監督與課責層面，行政法人法授予主管機關對行政法人之監督權，包括：核定發展目標及計畫、規章、年度營運（業務）計畫與預算、年度執行成果、決算報告書、檢查財產及財務狀況、辦理績效評鑑、聘任及解聘董監事等（第 15 條）。這確保行政法人雖具自主性，仍運作於公共課責的架構之下。財務與資訊透明，亦為該法的重要規範，明定行政法人應接受審計機關查核（第 19 條），同時公開財務報表與業務績效（第 38 條），以符合法人治理所強調的資訊揭露原則。此外，雖然該法並未設立完整的董事行為準則，但仍明確要求董事不得從事利益衝突行為（第 7 條），並應迴避涉及自身利益的議案，顯示其在倫理規範上已部分引入公司治理的精神。

整體而言，行政法人法在組織架構設計、董事會運作、監督課責機制、財務透明以及利益衝突防範等方面，已納入法人治理的基本原則。然而，相較於英國 ALBs 的治理模式，我國制度在董事會成員獨立性保障、董事行為準則制度化、以及治理評估工具的建置等方面，仍有強化空間。

二、英國的法人治理經驗對我國的啟示

本文透過對英國 ALBs 治理機制的分析，可以觀察到其在課責層級設計、治理工具運用、公共服務倫理建構上的成熟度。這種成熟度的形成，並非僅仰賴法律條

文的嚴謹性或監督部會的權威，而是來自制度設計與實務運作之間的精準對接，以及對「持續改善」理念的制度化安排。換言之，英國的 ALBs 治理模式呈現「結構—工具—文化」相互支持的生態系統：結構提供穩定架構，工具確保可操作性與可驗證性，文化則鞏固制度內化與組織價值的共識。相較之下，我國行政法人制度雖已透過行政法人法及各領域專法奠定法制基礎，並在制度設計上，引入部分公司治理與非營利治理的概念，但在權責分層的精確度、治理評估的多元性、以及倫理文化的內化程度等關鍵面向，仍有相當的精進空間。具體來說，我國的行政法人制度，在如何避免監督重疊與責任模糊、如何將治理評估從績效量化拓展至治理品質與透明度，以及如何在制度中融入積極的價值導向等方面，亟需進一步的制度創新與操作細緻化。以下，本文將從「課責體系」、「治理工具」、「文化價值」等三個層次，進一步分析英國經驗對我國行政法人制度的啟示，並提出具體的政策建議。

（一）課責體系

英國 ALBs 的制度設計採取多層次課責架構，將法定課責、公共資金課責、部長課責明確區分，形塑出合法性、財務責任、政治監督之間的清晰界面。此一設計不僅確保組織運作的合法合規，更透過權責分層，防止監督過度集中於單一機關，而導致政治干預或專業弱化。例如，法定課責要求 ALBs 遵循資訊公開法、資料保護法等法律，以維護運作的法治基礎；公共資金課責賦予會計長對國會負責，並藉由外部審計，確保資金使用的經濟性、效率性與效能性；部長課責則將政治責任與策略監督結合，使部長在不介入日常營運的前提下，仍能透過架構文件、預算核准、高層人事任命等，掌握 ALBs 的政策方向。

相對而言，我國於 2011 年實施行政法人法，作為行政法人制度的上位法律；各行政法人在設立之前，必須完成設置條例的立法程序；同時，行政法人也適用預算法、決算法、政府資訊公開法等法律。然而，我國行政法人看似有完備的法律架構，但權責劃分仍會有清晰度不足的問題。具體來說，部分行政法人的監督機關，傾向以人事安排（甚至直接由監督機關首長、副首長兼任董事長），甚至直接以「上對下」的方式來介入法人日常營運，導致董事會自主性受限、責任歸屬模糊化，甚至衍生行政法人「政治化」爭議。行政法人亦常自認淪為主管機關的下級機

關，缺乏足夠的自主性。

對此，我國不妨借鑑英國經驗，建立制度化的架構文件。此概念類似行政機關與行政法人之間的契約，可作為行政法人法與行政法人設置條例中未明定之事項的補充性文件，藉以明確界定主管機關、董事會、執行團隊之間的職責分工，並作為課責的依據。另外，透過法律與程序保障董事會的決策自主，部會監督行政法人的重點回歸到策略層面，而非落入日常營運的細節。

（二）治理工具

英國 ALBs 的治理強項，在於將抽象的治理原則，轉化為可操作、可評估、可持續改善的工具，形成「規範—實踐—回饋」的循環機制。首先，優良法人治理原則為各部會與 ALBs 提供一致的治理規範，涵蓋董事會組成、職責分工、績效監控與風險管理等關鍵面向。其次，公共團體董事會成員行為準則將倫理規範與行為標準明確化，並要求與「公職生涯七大原則」對應，以確保行為判斷的價值一致性。GGI 推出的「公共團體治理成熟度矩陣」，則提供自我評估、差距分析、外部審查的工具，透過多面向的指標，建立可比較、可追蹤的治理品質衡量體系。

反觀我國行政法人，除了行政法人法的少數條文，並無法人治理、董監事行為之整體且完備的規範，從而增加發生不當情事的風險。另外，行政法人的年度績效評估，在實務上往往流於形式；設計指標時，又常陷入量化與質性指標孰為輕重的爭議，且每年均可能因監督機關官員、評鑑委員的異動、個人偏好而大幅調整指標，導致行政法人年度績效評估的結果，未必能進行跨年度的比較與檢討，對於治理品質精進的效果有限。

借鏡英國經驗，我國可制定具統一適用性的行政法人治理守則及董事會行為準則，作為不同行政法人的共同基準。同時，有關機關可結合學界與實務界，研發行政法人的本土版治理成熟度評估工具，結合自評、外評與跨法人比較，建立持續性治理改進機制，讓治理不只是合規檢查，而是促進組織學習與制度演進的動態過程。

（三）文化價值

在英國的 ALBs 治理中，「文化價值」是與「課責體系」、「治理工具」並列的支柱。「公職生涯七大原則」不僅作為倫理規範，更透過制度安排，融入董事會

成員的選任、培訓、績效評估及利益衝突管理之中，形塑出以廉正、公正、課責與透明為基礎的治理文化。這種文化價值的內化，使 ALBs 在面對政策變動、政治壓力或外部危機時，能以一致的價值觀，維持決策穩定性與社會信任。

相較之下，我國行政法人缺乏針對組織治理特性的積極文化塑造機制。在現行制度中，對董事會成員的倫理訓練、決策過程公開化要求，以及利益衝突管理透明化等措施，缺乏結構化的制度設計。另外，行政法人理應具有營運彈性，展現不同於行政機關的樣貌，譬如打造友善職場、顧客導向等，但國內部分行政法人因防弊至上，運作方式與組織文化與行政機關類似，並未發揮成立行政法人的原先預期效果。

未來，可制定行政法人公共服務倫理原則，將其納入董事會成員遴選、任職前之培訓條件，並將治理文化納入評鑑機制，例如透過員工問卷、第三方觀察或焦點座談，定期評估組織的倫理氛圍與價值內化程度，以形成「課責、工具、文化」的三位一體治理模式。

三、小結

根據英國 ALBs 的經驗，法人治理並非單純的法律設計或監督機制，而是一個「課責體系」、「治理工具」、「文化價值」相互作用的動態系統。課責體系提供穩定且具邏輯性的權責結構，確保合法性、財務責任與政治監督之間的關係；治理工具則將抽象原則轉化為可觀察、可驗證、可持續優化的路徑，促使治理品質能在日常運作中累積與提升；文化價值則透過倫理規範與行為準則的內化，強化了制度與工具的正當性與韌性，並維繫公眾信任。這三者相輔相成，形成了英國 ALBs 在專業自主與公共課責之間保持穩定平衡的制度生態。

相較之下，我國行政法人雖已具備行政法人法及相關專法的法律基礎，但在三個面向上仍存在差距：在課責體系上，權責分層與界面管理有待明確化，以避免監督重疊與責任模糊；在治理工具上，缺乏跨法人、跨領域的一致性治理指引與成熟度評估機制；在文化價值上，倫理規範多偏向防弊，缺乏積極塑造治理文化與價值內化的系統性措施。這些差距使得我國行政法人制度在面對外部挑戰與內部績效壓力時，較難形成長期穩定且具韌性的治理環境。

因此，若我國欲提升行政法人制度的治理成熟度，應同步推進「制度層級化」、「工具系統化」、「文化制度化」三大方向。具體而言，可透過建立「架構文件」明確界定職責分工，制定統一適用的行政法人治理守則及倫理原則，並開發本土化的行政法人治理成熟度評估工具，形成跨法人比較與持續改善的學習平台。唯有制度結構、治理方法、文化價值三者並進，才能在專業自主與公共課責之間取得平衡，並為我國行政法人制度在快速變動的政策與社會環境中，奠定長期信任與合法性的基礎。

伍、結論

英國 ALBs 是公共治理體系中的重要環節，其治理經驗對我國行政法人制度具有參考價值，但國內相關的學術文獻較為缺乏。本文對 ALBs 治理機制的制度進行分析，指出其核心特徵在於多層次的課責、明確的董事會角色分工、嚴謹的行為規範，以及持續性的治理評估機制，藉此在專業自主與公共課責之間，建立相對穩定的平衡。本文的分析結合制度設計、治理實務，以及近年改革工具（如治理成熟度矩陣）的觀察，呈現英國 ALBs 治理的動態演變與制度成熟度，並同時對治理品質與公共價值的提升，提供理論與實務的參考。然而，本文的最大限制在於缺乏對 ALBs 的實證資料與訪談驗證，使部分觀察停留於文本與二手資料，未能深入探討制度在實際運作中，可能面臨的細節挑戰與落差。

在理論層面，本文提出「課責體系」、「治理工具」、「文化價值」的分析架構，將法人治理的探討，延伸至結構、方法、精神等多個層次，補足過往針對準政府組織研究多集中於制度設計、較少觸及文化與價值內化的不足。其次，本文將私部門的法人治理概念與公部門的課責理論結合，透過英國 ALBs 的經驗，呈現兩種治理邏輯如何在制度設計與日常運作中互動，尤其是體現在法定課責、公共資金課責、部長課責的三層架構，以及董事會獨立性與專業性的制度化安排。再者，透過對 GGI 提出的「公共團體治理成熟度矩陣」的分析，本文將動態治理與價值創造納入法人治理理論的內涵，強調治理品質的持續改善，為準政府組織的跨國比較研究提供新的進展。

在政策層面，英國 ALBs 的經驗對我國行政法人治理具有多重的啟發。英國透

過三層課責架構，確保專業自主不致脫離公共監督，顯示明確化主管機關、董事會與執行團隊權責分工的重要性，並凸顯會計長或同等職務的個人責任制度對財務課責的關鍵作用。在董事會功能與組成上，英國強調非執行董事的獨立性與專業背景，以增進內部制衡與多元觀點，並透過董事長與執行長分任的安排，避免權力集中化，而這些設計均有助於提升決策品質與課責能力。此外，英國近年的治理創新，特別是治理成熟度矩陣，展現如何透過自評、差距分析與外部審查的循環機制，使法人治理從單純的合規檢查，轉向追求品質與價值創造。

相對而言，我國行政法人雖有行政法人法及設置條例，但仍存在監督機關權責不明、董監事倫理規範不足等問題。展望未來，我國可參考英國經驗，建立架構文件、法人治理原則與董監事行為守則，作為制度化基礎。此外，我國行政法人績效評鑑常流於形式，對治理品質提升有限；若欲導入類似 GGI 矩陣的治理工具，宜由行政院人事行政總處與主管機關合作，邀集學界與實務界共同研發本土化的治理成熟度評估工具，並建立專業的評鑑委員訓練制度，以確保該工具可行並能有效落實。

最後，制度設計必須與行政文化契合，否則即便架構完備，也可能因缺乏穩定的政治支持、專業倫理文化與利害關係人參與而受限。另外，英國的 ALBs 法人治理經驗也不可能完美無瑕，必定仍有其困境，故在借鏡的同時，仍須持續觀察其後續發展（如 GGI 矩陣是否真能發揮效果），以及其他民主先進國家相關制度（如日本獨立行政法人）的經驗，並必須同步檢視法制環境、行政慣性與資源配置，以確保制度學習不僅是形式上的複製，而是能真正促進行政法人之專業性、透明度、公共價值的提升。

參考文獻

- 王文字（2022）。**公司治理與法令遵循**。元照。
- 李天申（2017）。**準政府組織的課責：以公設財團法人及行政法人為例**〔未出版之博士論文〕。國立臺灣大學。
- 李天申、劉坤億（2015）。政府捐助之財團法人課責機制之困境—以臺北市文化基金會為例。**空大行政學報**，（28），1-30。

- 孫煒（2012）。民主治理中準政府組織的公共性與課責性：對於我國政府捐助之財團法人轉型的啟示。人文及社會科學集刊，24（4），497-528。
- 陳銘薰、劉坤億（2004）。行政法人公司治理模式可行性（編號：RRPG94070781）。行政院人事行政局。
- 葉銀華、李存修、柯承恩（2002）。公司治理與評等系統。商智文化。
- 蔡昌憲（2013）。從經濟觀點論企業風險管理與董事監督義務。中研院法學期刊，（12），79-152。
- 賴鈺城（2015）。公司治理。新陸書局。
- Berle, A., & Means, G. (1932). *The modern corporation and private property*. Macmillan.
- Bradner, J. H. (1995). *The board member's guide: A beneficial bestiary*. Conversation PR Inc.
- Bradshaw, P., Murray, V., & Wolpin, J. (1992). Do nonprofit boards make a difference? An exploration of the relationships among board structure, process, and effectiveness. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 21(3), 227-249.
- Cabinet Office. (2016). *Tailored reviews: Guidance on reviews of public bodies*. GOV.UK, February. https://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2016-0206/Guidance_on_reviews_of_public_bodies.pdf
- Cabinet Office. (2019a). *Code of conduct for board members of public bodies*, November 1. <https://www.gov.uk/government/publications/code-of-conduct-for-board-members-of-public-bodies/code-of-conduct-for-board-members-of-public-bodies-june-2019>
- Cabinet Office. (2019b). *Public bodies 2019*. GOV.UK, July 22. <https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-2019>
- Cabinet Office. (2024). *Public bodies handbook: Part 2.1 — Setting up a new arm's-length body (ALB): Guidance for departments*. GOV.UK, May 9. <https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-handbook-part-21-setting-up-an-arms-length-body/setting-up-a-new-arms-length-body-alb-guidance-for-departments-html>
- Cabinet Office & HM Treasury. (2017). *Corporate governance code for central government departments: Code of good practice*. GOV.UK, April. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a747d24e5274a7f9902893d/PU2077_code_of_practice_2017.pdf
- Colley, J. L., Doyle, J. L., Logan, G. W., & Stettinius, W. (2003). *Corporate governance: The McGraw-Hill executive MBA series*. McGraw-Hill.
- Dommett, K., & Flinders, M. (2015). The centre strikes back: Meta-governance, delegation,

- and the core executive in the United Kingdom, 2010-14. *Public Administration*, 93(1), 1-16.
- Dommett, K., & MacCarthaigh, M. (2016). Quango reform: The next steps? *Public Money & Management*, 36(4), 249-256.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Fama, E. F. (1980). Agency problems and the theory of the firm. *Journal of Political Economy*, 88(2), 288-307.
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26(2), 301-325.
- Flinders, M. (2008). *Delegated governance and the British state: Walking without order*. Oxford University Press.
- Flinders, M., & Tonkiss, K. (2016). From 'poor parenting' to micro-management: Coalition governance and the sponsorship of arm's-length bodies in the UK, 2010-13. *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 490-515.
- Good Governance Institute [GGI] (2025). *Public bodies governance maturity matrix (Version 1.1)*. GGI, July 23. https://www.good-governance.org.uk/publications/tools/public-bodies-governance-maturity-matrix?utm_source=chatgpt.com
- Hammond, J., Speed, E., Allen, P., McDermott, I., Coleman, A., & Checkland, K. (2018). Autonomy, accountability, and ambiguity in arm's-length governance: The case of NHS England. *Public Management Review*, 21(8), 1148-1169.
- Heald, D., & Steel, D. (2015). Making the governance of public bodies work: Chair–chief executive relationships in practice. *Public Money & Management*, 35(4), 257-264.
- Heald, D., & Steel, D. (2018). The governance of public bodies in times of austerity. *The British Accounting Review*, 50(2), 149-160.
- House of Commons Library. (2021). *Public bodies (Research Briefing CBP-8376)*. UK Parliament, January 19. https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8376/?utm_source=chatgpt.com
- Huber, J. D., & Shipan, C. R. (2000). The costs of control: Legislators, agencies and transaction costs. *Legislative Studies Quarterly*, 25(1), 25-52.
- Institute for Government. (2022). *Arm's-length bodies: Principles for effective scrutiny*, April 11. <https://www.gov.uk/government/publications/arms-length-body-boards-guidance-on-reviews-and-appraisals>

- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Local Government Information Unit. (2012). *Future of arm's-length bodies*. Local Government Information Unit.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.
- National Audit Office. (2016). *Departments' oversight of arm's length bodies*, July 5. <https://www.nao.org.uk/reports/departments-oversight-of-arms-length-bodies-a-comparative-study/>
- National Audit Office. (2021). *Principles of effective regulation*, May 25. <https://www.nao.org.uk/insights/principles-of-effective-regulation/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2004). *OECD principles of corporate governance 2004*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2010). *Accountability and transparency: A guide for state ownership*, 2 February. https://www.oecd.org/en/publications/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership_9789264056640-en.html
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2019). *Government at a glance 2019*. OECD, November 11. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en.html
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2021). *OECD corporate governance factbook 2021*. OECD Publishing.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Tonkiss, K. (2016). Delegation in hard times: The financial management of arm's-length bodies in the UK. *Financial Accountability & Management*, 32(3), 362-378.
- Weinbach, R. W., & Taylor, L. M. (2014). *The social worker as manager: A practical guide to success* (7th ed.). Pearson.

Corporate Governance of Arm's-Length Bodies in the UK: Implications for Taiwan's Non-Departmental Public Body System

Tien-Shen Li ^a

Abstract

Within the United Kingdom's public governance system, Arm's-Length Bodies (ALBs) play a critical role in both policy implementation and regulatory oversight. This study analyzes the institutional design and developmental trajectory of corporate governance in UK ALBs and explores its implications for Taiwan's Non-Departmental Public Bodies (NDPBs). Through a comparative analysis of three key governance frameworks and tools—the Principles of Good Corporate Governance, the Code of Conduct for Board Members of Public Bodies, and the Public Bodies Governance Maturity Matrix—the study constructs a tripartite analytical framework comprising accountability system, governance tools, and cultural values. The findings reveal that UK ALBs exhibit a high degree of maturity in clearly delineating accountability hierarchies, institutionalizing governance tools, and embedding public service ethics into organizational culture, thereby achieving a dynamic balance between professional autonomy and public accountability. In comparison, while Taiwan's NDPB system is underpinned by a sound legal

^a Associate Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei, email: tienshen@utapei.edu.tw.

framework, it requires further enhancement in the clarity of accountability structures, diversity of governance assessments, and the institutionalization of ethical and cultural values.

Keywords: ALBs, corporate governance, NDPBs, QUANGOs, arm's-length