

## 摘 要

關鍵詞：行政法人、行政法人化、行政改革、內政部建築研究所

### 一、研究緣起

本研究緣於客觀務實之角度，探討政府研究機構是否適宜行政法人化以及法人化所必須面對與重視之課題，特別是未來內政部建築研究所之可能變革。在此須強調：本研究前提非以否定或質疑行政法人化之政策與方向。相反的；而是視為一個可脫胎換骨的機會及全力以赴的挑戰。

### 二、研究方法及過程

本研究內容圍繞在「政府研究機構適不適合行政法人化」此一命題；研究方法有國內外行政改革經驗文獻蒐集及公法人制度彙整比較、「行政法人」理論基礎及內容辯證、「行政法人」政策推動狀況及可能利弊得失、日本國土交通省建築研究所改制「獨立行政法人」狀況及問卷調查(含本所內部及外部之無記名調查)、召開座談會(含業界與學界)等，以尋求共識及歸納可行方案。

### 三、重要發現(特簡述如下)

#### 1.掌握「海洋法系」與「大陸法系」國家之行政改革要點：(詳 p7 25)。

- (1)「海洋法系」國家多採取行政組織私法化(Agency)的作法。
- (2)「大陸法系」國家則側重「公法人」、「行政法人」之垂直分權。

#### 2.掌握我國「行政改革」與「行政法人」之推動狀況：(詳 p26 34)。

- (1)現僅有「中正文化中心」經立法通過改制為「行政法人」。
- (2)現階段政府研究機構擬改制為「行政法人」之推動優先名單，第一波僅有教育部之「教育研究院」，第二波則有行政院農委會之「國家農業研究院」。

#### 3.歸納內政部建築研究所存在之社會意義：(詳 p35 43)

- (1)在「政策與法規研究」方面：透過政策擘劃與法規增修，引導建築產業發展。
- (2)在「技術與應用研究」方面，藉由技術開發與應用推廣，提升居住環境品質。

- 4.認識我國「行政法人」制度與內容可能之利弊得失：(詳 p44 53)。
  - (1)從改革前提探討：「公平正義」與「成本利潤」導向之辯證。
  - (2)從改革目的探討：「社會價值」與「經濟效益」著眼之辯證。
  - (3)從改革方式探討：「官僚行政」與「法人管理」手段之辯證。
  - (4)從改革期待探討：「國家責任」與「市場競逐」功能之辯證。
- 5.比較「台(行政法人)、日(獨立行政法人)及英(Agency)」之差異：(詳 p54 57)  
詳就：法律關係、任務與目的、中期目標、中期計畫、年度計畫、法的位置、與主要任務部會的關係、與國會的關係、職員身分、財產保有、會計基準、資訊公開等項目作一彙整比較。
- 6.掌握日本國土交通省建研所改制「獨立行政法人」之模式：(詳 p58 61)
  - (1)原「政策研究」職務部分併入「國土技術政策總合研究所」之建築研究部。
  - (2)無關「政策研究」職務部分則配合改制為「獨立行政法人建築研究所」。
- 7.掌握建築業界對內政部建研所是否宜改制為「行政法人」之調查：(詳 p67 85)
  - (1)問卷調查結果：所內編制同仁 70%及所外專家學者 52.4%不認同。
  - (2)座談會部分則普遍多不認同。

#### 四、主要建議事項

經前述「三、重要發現」後，有關對內政部建研所「行政法人化」之可行性，考量各國行政改革經驗、內政部建研所存在意義、「行政法人」理論基礎及內容辯證、「行政法人」政策推動狀況、「行政法人化」可能利弊得失及經問卷調查與召開座談會討論後，研提以下結論建議：

##### 1.立即可行的建議：(詳 p86 88)

主辦機關：內政部

協辦機關：內政部建築研究所

- (1)有關對內政部建築研究所「行政法人化」可行性之課題，本研究經研提有：「暫不調整」、「折衷方式(日本模式)」及「直接法人化」等三方案〔右表 1〕，現階段內政部建研所「行政法人化」之課題，為考慮單位性質與推動成效，宜採「方案一：暫不調整；惟須建立研究績效評鑑制度及強化研究成果應用服務」或採「方案二：折衷方式；政策研究職能仍保留政府機關內；餘得採行政法人化」為優先選項考量。

##### 2.立即可行或長期性的建議：(詳 p89)

主辦機關：內政部

協辦機關：內政部建築研究所

(1)內政部建研所現階段需建立「研究績效評鑑」制度及強化「研究成果應用」服務

(2)內政部建研所現階段需加強「與中央主管建築機關及其他機關合作」

(3)內政部建研所現階段應著重「企業研發精神」而非「企業營運模式」

〔表 1〕內政部建築研究所若採「行政法人」建置之三種方案

	方案一	方案二	方案三
	暫不調整	折衷方式(日本模式)	直接法人化
可行性	高	次高	低
對單位人事之影響	暫無	適中	偏高
對單位風險之衝擊	暫無	適中	偏高
說明	維持現況，不變。	參照日本模式，原「內政部建研所」一分為二，政策研究職能仍留政府機關內；餘得採「行政法人化」。	原「內政部建研所」及其實驗群直接「行政法人化」。
方式	內政部建研所維持現狀，暫不「行政法人化」。	1.內政部建研所「政策研究」部分得併入「中央主管建築機關(研究部門)」或「國家研究機關(新設)」。 2.內政部建研所「技術研究」部分(如實驗群)得結合「財團法人中華建築中心」及相關單位，進行「行政法人化」。	1.內政部建研所以結合「財團法人中華建築中心」為主體成立「行政法人建築研究所」。 2.可考慮結合與「建築技術研究」有關之其他研究單位。
配套	1.惟須儘速建立「研究績效評鑑」制度，強化「研究成果應用」服務。 2.朝提升研究能力、定位，善用公信、專利，加強與營建署互動。 3.俟其他單位「行政法人化」辦理成效後再議。	在行政院下成立「國家研究機關(新設)」，在必要時得結合以下各行政機關(現有組織條例者)： (1)建築研究部(原內政部建研所) (2)運輸研究部(原交通部運研所) (3)勞安研究部(原行政院勞委會)	成立「行政法人建築研究所」，在必要時可結合以下與建築有關之各單位(現無組織條例者)： (1)國立文化資產保存研究中心 (2)國立傳統藝術中心 (3)財團法人台灣營建研究院 (4)行政院環保署環境檢驗所 (5)國家衛生研究院
理由一：從法令與實務推論	1.內政部建研所有關「政策研究」部分因具國家責任性質，且公共任務性質略低，暫不宜「行政法人化」。 2.鑒於建築產業有火車頭之稱，影響經濟至巨，內政部建研所暫不宜「行政法人化」。	1.內政部建研所有關「政策研究」部分，應回歸「中央主管建築機關(研究部門)」或「國家研究機關(新設)」之權限。 2.內政部建研所有關「技術研究」部分，則得結合相關單位，進行「行政法人化」。	1.可增進「行政法人建築研究所」之技術研究層面與其影響範圍，並可創造市場需求、強化競爭優勢與擴大公共服務。 2.可為「行政法人建築研究所」據以提供跨領域研究之服務機會與相關服務績效。
理由二：問卷調查與座談會	1.所內問卷調查有 70%及所外專家學者 52.4%不認同本所「行政法人化」；且不認同者高於	1.對於內政部建研所「政策研究」部分，國家仍應有不可讓渡之責任義務與底限。 2.對於內政部建研所「技術研究」	完全遵照政策指示，原「內政部建研所」及其實驗群直接「行政法人化」。

	認同者。 2.由座談會交意見，多不認同；且亦無急迫性。	部分，因公益服務性質較高，則得改制為「行政法人」。	
舉例	1.同政府「研考」單位，內政部建研所職責係進行政策相關研究，故較不宜「行政法人化」。 2.同公立大學性質上應屬非營利，故內政部建研所不宜「行政法人化」。	1.內政部建研所在「政策研究」部分上，參考日本國土交通省新設「國土技術政策總合研究所」之作法。 2.內政部建研所在「技術研究」部分上，則參考日本「獨立行政法人建築研究所」之作法。	如國立教育研究院籌備處(現列入第一波行政法人改造名單之研究機構)嗣已整併教育部教育研究委員會、國立編譯館、國立教育資料館、教育部人文及社會學科教育指導委員會及科學教育指導委員會之人員及資產。

資料來源：本研究製。

### (1)內政部建研所現階段需建立「研究績效評鑑」制度及強化「研究成果應用」服務

本研究主張內政部建築研究所無論將來「行政法人化」是採用「暫不調整」、「折衷方式」或「直接法人化」，均需重視研究「績效評鑑」制度及「成果應用」服務。因這二項課題，無需俟法人化決定與否即可進行；故當務之急，須儘速建立政府研究機關(構)有關「績效評鑑」與「成果應用」之合理指標。無論是「建管政策研究」或「建築技術研究」工作，本研究認為應與「績效評鑑」制度及「成果應用」服務結合，以強化內政部建研所既有績效基礎與深化研究成果。

### (2)內政部建研所現階段需加強「與中央主管建築機關及其他機關合作」

本研究主張現階段內政部建研所應加強與中央主管建築機關(營建署)及其他機關之合作，透過交流及整合研究，用以解決現代社會日益錯綜複雜之問題，例如：建築與環保之節能減廢課題、建築與消防之公共安全課題、建築與衛生之防止病毒傳播(防 SARS)課題、建築與歷史建築物保存之公共安全課題、建築與交通環境之立體共構、建築與物業管理、建築與經濟發展等新課題。

### (3)內政部建研所現階段應著重「企業研發精神」而非「企業營運模式」

本研究主張內政部建研所現階段最需要著重的重點是「企業研發精神」而不是「企業營運模式」，本研究亦不認為「營造物的終極命運就是行政法人化」。「行政法人」應被認為是種理性選項，在體制內透過管考、督導即可改善之機制，實無絕對必要採取風險極高之體制變革方式，尚且在國家只能採「適法性監督」而非「適當性監督」情況下，其成效能否如預期般呈現，尤難以預料。

# 第一章 緒論

認識行政革新之緣由與正確看待此一課題是本章目的。

行政法人制度是現階段政府組織再造研議之重要課題，行政法人化揭櫫之願景，立意深遠，惟是否符合及適用政府研究機構 - 特別是負有研擬政策、法規且具高度專業之政府研究機構，仍有不同觀點，為求周延，如何正視及釐清這些觀點，不僅必要而且是非常重要的。

## 1-1 研究緣起

本研究緣於客觀務實之角度，探討政府研究機構是否適宜行政法人化以及法人化所必須面對與重視之課題，特別是未來內政部建築研究所之可能變革。

在此須強調：本研究前提非以否定或質疑行政法人化之政策與方向。相反的；而是視為一個可脫胎換骨的機會及全力以赴的挑戰。本報告係以政府組織再造之目的性為思考重心，從政府研究機構之特殊性及基於此一目標可能達成度，藉以提供寬廣之思惟選擇，俾認真思考此一目標之可行性與檢視其落實之可能性。

自一九七九年，英、美等先進國家為因應全球化、技術變革以及國際競爭等挑戰，重新思考政府應有職能及為此所作系列之調整與改革<sup>註1</sup>，進而影響德、日等國跟進。我國為強化行政效能，民國九十年十月總統府依經濟發展諮詢委員會意見設置政府改造委員會，隔年十一月該會研提「行政院組織調整構想」，決議略以：為配合行政院組織再造，擬將政府研究機構改制為「行政法人」<sup>註2</sup>。

按「行政院組織改造推動委員會」之觀點：「行政法人」係藉由法律的創設，在傳統行政機關之外，成立具公法性質之獨立體(法人)，以期更有效率執行公共

---

註1：目前社會及政治學界漸有共識將一九七九年出任英國首相的柴契爾夫人(Margaret Thatcher)以及一九八〇年的美國雷根總統(Ronald Reagan)在政治上摒棄政府保障就業、福利國家觀念等一系列之作法，稱為「新保守主義(Neo-Conservatives)」。按屬性，柴契爾夫人和雷根總統分別是英美保守黨的領袖，為何其政策反而是革新呢？由於這是一種打破現狀的革新，為與傳統保守主義有所區別，今多泛稱「新保守主義」；惟與傳統保守主義一樣，「新保守主義」仍還不是邏輯嚴密的理論體系。資料來源：李連江，1993，《新保守主義》，揚智文化出版，p1 16、p 62 63。

註2：據 2002.11.13.之「行政院組織改造推動委員會」會議決議，未來國立大學、部份公立醫院、兩廳院、政府所屬研究機構等單位，都將改制為「行政法人」。資料來源：2002.11.14，《台灣日報》，二版。

任務<sup>註3</sup>；惟為周延考量，具「研究」性質 - 特別是負有政策導向且為高度專業之政府研究機構適不適宜行政法人化及宜如何調整，專業上仍應透過研究，縮短主、客觀上之可能差距，以期研議妥適之實施計畫，順利執行。

---

<sup>註3</sup>：資料來源：行政院組織改造推動委員會秘書室，2002.12，《攜手民間·邁步全球(組織改造理念篇)》，附錄(一)，p15。

## 1-2 研究目的

本文研究目的在探討政府研究機構適不適合行政法人化，抑或有其他更佳改革建議選項<sup>註4</sup>，另現階段必須面對與重視之課題，俾透過國內外相關資訊及國情、實務等綜合探討，以研提具體可行結論，供政府未來政策推動之參考。

為提昇行政效率，行政改革之立基點絕對是出於行政需要與善意，本研究亦同意透過適切之改革或變革，應能革新興益。惟任何行政改革之前置作業階段，均應有明確目標及充分資訊，俾能從多方考量，用以預見或釐清疑慮，始能分析與研訂嚴謹之方案，尤其是影響深遠之政府機關與機構之行政改革，更應謹慎<sup>註5</sup>。

本案研究目的焦點與前提在於：負有政策導向且具高度專業「研究性質」之政府研究機構，其任務與職掌是否宜視為「行政法人建置原則」所揭示之公共任務而適合積極採行企業化管理及無國家親自執行必要？抑或有其他更佳改革建議？據此，本研究綜合前述觀點，透過研究與調查，研提四點具體成果如下：

- 一、提出政府研究機構 - 內政部建築研究所「行政法人化」等三種可行方案。
- 二、正確認識各國行政法人制度之設立緣由與其發展趨勢，特別是透過比較分析以彙整製表掌握英、日、台之「政府機構法人化」制度與特色。
- 三、針對負有政策導向且具高度專業之政府研究機構的定位、功能，進行研究，並透過問卷調查與座談會，尋求共識，供政府推動「行政法人」政策之參據。
- 四、掌握日本前建設省建築研究所於 2001 年 4 月改制為獨立行政法人之作法與

---

**註4**：對政府研究機構之行政改革而言，「行政法人化」無疑是種「體制上」的根本變革；惟是否有需要或得如此大幅度之體質轉變而別無其他選擇，抑或換種方式尋求「體制內」之人事、會計等可能阻礙行政效率之作法或程序上等事項，予以鬆綁，即符合目標所需，都應有客觀上可再研究討論的空間。

**註5**：以國內近年政府推動諸如教育、金融、農會、司法等行政改革或國營事業民營化等過程為例，雖多有進展而漸除昔日積弊，惟民眾仍或有偏向負面之觀感。究其緣由，或有這些改革並非毫無建樹，亦非無法執行；據推測較可能原因是這些政策或改革推動時，可能或有考慮未周及受執行單位缺乏共識等影響，以致在高層政策擘劃與基層實務推動上造成認知及執行落差，而無法彰顯執行成效，甚至有落入「以製造問題的方式解決問題」的桎梏。今以教改為例，觀察整個改革過程顯現的現象，略有：過於相信理論或依賴先進國家的經驗、輕視或無視該改革事務專業核心的本質、缺乏對基層被改革者的深入認識、慣於以簡化的思惟看待與解釋所有問題、實際改革作法與改革理念漸行漸遠甚至衍生新的問題等。為避免政府研究機構「行政法人化」可能蹈此類似困境或可能衍生新的問題，特進行本研究以提供本部參考。

內容註6，俾供本部建築研究所未來「行政法人化」功能調整之重要參據。

---

**註6：**查本所(內政部建築研究所)前係參考日本建設省「建築研究所」之設置與運作經驗，而於民國七十六年獲設籌備處，嗣經民國八十四年十月組織條例通過後正式成立。惟據卷查日本「建築研究所」在2001年4月之行政改革過程中，一分为二，原負有國家政策性質之「調查、試驗、研究、開發」等政策性業務仍置於日本國土交通省「國土技術政策綜合研究所」組織內之「建築研究部」；而其他無關國家政策部份之業務，則成立「獨立行政法人建築研究所」以納入之，其相關內容請詳參 p56 之第三章 3-3-2 節說明。

### 1-3 研究內容與方法

本研究內容圍繞在「政府研究機構適不適合行政法人化」此一命題；研究方法有文獻蒐集、邏輯論理、國內外公法人制度彙整比較、日本國土交通省建築研究所改制「獨立行政法人」狀況、問卷調查(含對本所內部及外部之無記名調查)、召開座談會(含業界與學界)尋求共識等。

在我國行政院組織再造過程，「行政法人」為一擬新設之制度，在各國法人化之作法與學術研究等方面，礙於專業有別，本研究雖僅能透過國內外行政法學之專業書籍或譯文<sup>註7</sup>，轉述與歸納近年間行政管理之發展趨勢，或主要透過認識英、美「海洋法系(無成文法)」之行政改革觀點、作法與經驗；惟考量我國乃屬「大陸法系(成文法)」法制，故在資料蒐集與分析方面，另加重瞭解有關德、日「大陸法系」之行政改革方式。特別是我國「行政法人」制度與《行政法人法》草案立意，原係借鏡日本「獨立行政法人」制度與《日本獨立行政法人通則法》理念，故在此亦特別重視日本國土交通省轄下「獨立行政法人建築研究所」組織及其《日本獨立行政法人建築研究所法》之法理與其改革過程<sup>註8</sup>。

另研究方法上，本研究除參酌國外相關公法人制度與特色外，為廣泛探詢國內對「建築研究工作」是否適宜行政法人化，本研究藉由問卷對本所內部正式編制同仁及外部建築業界、學界等專家學者進行無記名調查，瞭解各界對「行政法人」新制政策之瞭解與支持程度；同時並為此問卷調查結果召開座談會，邀請建築各相關之公會、學會、系所等單位交換意見，除探討本所未來「行政法人化」作法

---

**註7**：鑒於筆者專業係屬建築技術領域，故有關近代「行政法學」及「行政管理」等專業領域發展與特色，僅能透過國內外相關法學研究報告或譯文轉述，就其重點瞭解轉述與掌握。

**註8**：據瞭解 1999 年 3 月，行政院研考會完成《日本中央省廳等改革基本法暨日本行政改革會議最終報告(中譯本)》，楊主任委員朝祥於序文指出：日本中央各省廳組織調整之改革作法與法規制定，可為借鏡，且視為我國政府再造工作之可行途徑。另行政院研考會研究發展處楊秀娟等於 2001 年亦完成《日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性》研究報告(嗣獲自行研究報告甲等獎)而肯定日本獨立行政法人制度之理念與作法；另因本所(內政部建築研究所)前係參考日本建設省「建築研究所」之設置與運作經驗，而於民國八十四年十月組織條例通過後正式成立(詳 p2 註 6)，故據此認識及掌握日本國土交通省「獨立行政法人建築研究所」及《日本獨立行政法人建築研究所法》等改制經驗，至為重要。資料來源：行政院研究發展考核委員會，1999.3，《日本中央省廳等改革基本法暨日本行政改革會議最終報告(中譯本)》及行政院研究發展考核委員會，2002.8，《行政院研究發展考核委員會九十年自行研究報告評獎甲等獎報告彙編》，日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性。

在概念之合理性與需求之合目的性，是否允當外；尤特別聚焦在「行政法人化」手段之可行性，以探求妥適結論，以供本部建築研究所未來推動「行政法人化」，在角色與功能上可能調整之重要參據。

## 1-4 國內研究文獻回顧

回顧國內近年有關政府機構朝向「行政法人化」之相關文獻，除行政院研考會之專案研究採較為肯定觀點外，餘學術研究多傾向謹慎看法〔表 1-4-1.1〕。誠然從推動改革的角度構思，「行政法人」此一研擬新制頗有可取之處；惟以被改革者立場考量，原機構能否確保公共任務而又符合績效？又原機構相關人員權益能否獲得確保？甚至兼負有國家「法令政策研究」導向之政府研究機構，在類推採用「行政法人」之作法上，是否妥適？仍應有探討空間。據此，為符政府改造目標，必須充分思考此一可行性，並就國外相關經驗深入探討<sup>註9</sup>，以臻完備。

〔表 1-4-1.1〕近年有關我國政府機構「行政法人化」相關文獻之摘要整理

研究年月	2000.5.	2001.12.	2002.5.	2002.12.	2003.4.
著者	許宗力等人	楊秀娟等人	蔡秀卿	林素鳳、盛子龍	黃錦堂、劉宗德
研究名稱	國立台灣大學法人化之研究(期末報告)	日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性	日本獨立行政法人制度	政府機關(構)法人化研討會論文集	行政機關組織變革與行政法人化專題研討班相關課程資料
文獻性質(來源)	學界專案研究報告(國立台灣大學法律學系)	政府專案研究報告(行政院研究發展考核委員會)	個人學術撰文介紹(月旦法學雜誌第 84 期 2002.5.)	個人學術撰文介紹(行政院研究發展考核委員會)	個人學術撰文介紹(政治大學附設公務人員教育中心)
研究動機	因應大學追求卓越發展，思考藉由體制改革以協助追求卓越的可能性與落實途徑。	參考日本情形，探討我國政府行政機關角色職能如何達到小而美、小而能。	介紹日本獨立行政法人制度創設背景、經過、主要法令等相關課題。	第一場：比較日本獨立行政法人及其問題。 第二場：比較瞭解德國機關法人化問題。	1.對德國公共行政「新治理模式」之研究。 2.對中日行政法人制度之比較研究。
研究方法	法人比較法制分析	比較分析法	資料彙整法	資料彙整法	資料彙整法
研究角度	從英美模式(經營模型)與德法模式(參與模型)探討作為未來組織設計上的參考。	探討我國採行「行政法人化」此一新制之適用性。	從近年新自由主義觀點審視世界主要民主國家與日本行政改革之趨勢。	介紹日本獨立行政法人及德國機關法人化之發展狀況。	介紹日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度與德國之行政改革。
研究發現或結論	1.國家衛生研究院的法律性質屬公設財團法人，中央研究院則屬行政機關。 2.研究機構公法人化須考量「公法人化」與「現制改革」間的差異。	1.首應釐清我國政府改造目的及主要欲達到之目標何在。 2.目的應考量是在「整體政府服務效率提升」或亦須「兼顧立法及行政監督之妥當性」。	1.介紹日本獨立行政法人制度之創設目的與理由。 2.分析與表列出日本之非公務員型獨立行政法人與公務員型獨立行政法人之差異。	1.日本獨立行政法人係以英國 Agency 制度為模仿對象所改造之制度。 2.獨立行政法人一方面強調績效，一方面強調公共立場，顯有矛盾。	1.政府改造須檢討內外環境的改變。 2.行政改革須進行憲法與行政法學的檢視。 3.日本學界已對國立文化研究機構「行政法人化」措施，提出批評。

註9：鑒於我國擬推動之「行政法人化」相關措施，主要係以日本為學習對象，故有關國外文獻之蒐集與分析，本研究多以日本為主，並於後續章節探討時援引配合國內相關研究，再予詳述。

<p>建議事項或其他之重點</p>	<p>1.改制為公法人，可促成人事與財務法規鬆綁。 2.為提升營運效率，國家與大學應簽訂多年期撥款契約協定。</p>	<p>1.短期應成立專案小組及蒐集外國資料。 2.中期應確立決策與執行劃分原則。 3.長期應完成法制相關作業。</p>	<p>1.歸納日本獨立行政法人化之對象事務、事業。 2.揭露日本獨立行政法人業務營運之基本原則。</p>	<p>1.行政部門法人化並不等於產生行政業務或事務的減量及提高效率之結果。 2.問題在法人組織、財務及營運內容。</p>	<p>1.建議應對西方改革內容(法學) 改革進程(實驗)及成效應再做精密分析。 2.應持續觀察日本行政改革具體成效。</p>
-------------------	----------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------

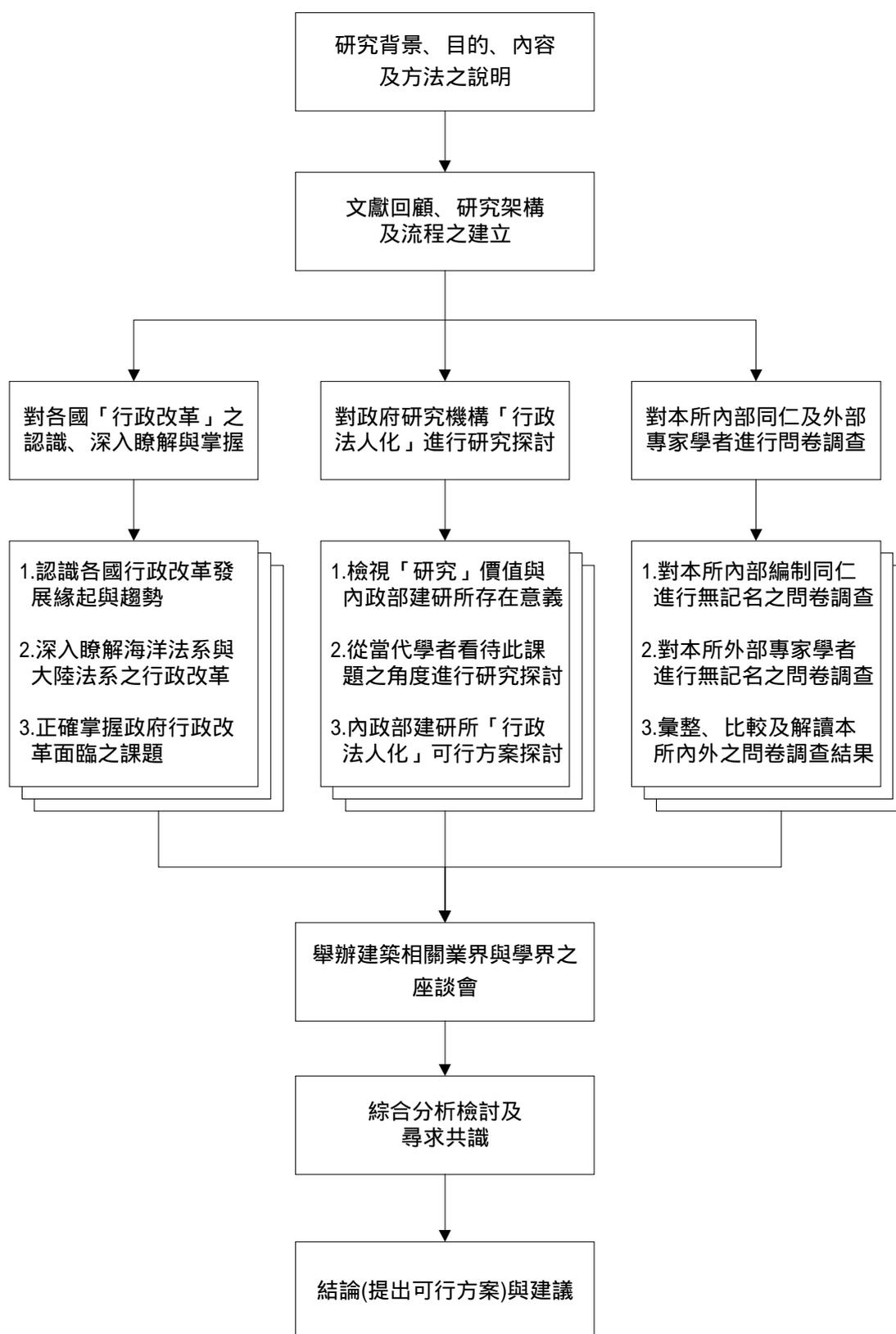
資料來源：自製。

### 1-5 用語定義說明

本文為研究需要，相關用語謹按現行法律規定及部份參考前大法官吳庚所著《行政法之理論與實用》以闡釋各定義如下：

1. 法人：係指具有法律上人格，得為權利義務之主體。依我國現行制度，其資格取得有三：(1)直接基於法律之規定者，如農田水利會。(2)須經主管機關許可並向法院登記始取得法人資格者，如財團法人或社團法人。(3)經主管機關登記取得者，如公司、銀行及合作社等。
2. 公法人：依我國現行制度，其資格除國家之外，有直轄市、縣(市)、鄉鎮(市)等地方自治團體及法律有明文規定之農田水利會。
3. 私法人：除公法人外，其他具有法人資格之職業團體或社會團體。
4. 營造物：行政法學之法律專業用語。係指行政主體為達成公共行政上之特定目的，將人與物作功能上之結合，以制定法規作為組織之依據所設置之組織體，與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。依其性質區別，包括：(1)服務性質，如郵局、機場、港口等。(2)文教性質，如公立學校、博物館、圖書館、紀念堂、文化中心等。(3)保育性質，如公立醫院、療養院、榮民之家、勒戒所等。(4)民俗性質，如孔廟、忠烈祠、公立殯儀館等。(5)營業性質，如公有果菜市場、漁市場等。
5. 行政法人：研擬中之新制，依《行政法人法》草案總說明(2003.4.9.院會整理版)第二條，係指國家、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，依法律設立人事及財務自主性之公法人。
6. 行政組織：係指行使行政權限之各級組織之總稱。行政組織之設置及運作受憲法及法律之羈束，經由政策規劃及執行以實現國家之目標。
7. 社團法人：係指以社員為其成立基礎之法人。
8. 財團法人：係指以捐助財產為其成立基礎之法人。
9. 公營事業機構：指由各級政府設置或控有過半數股份，以從事私經濟活動為目的之組織體。其經營型態包括：(1)政府獨資經營之事業。(2)各級政府合營之事業。(3)依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營之事業。(4)依公司法之規定，由政府與人民合資經營而政府資本超過百分之五十以上之事業。

### 1-6 研究架構流程



## 第二章 對各國近年「行政改革」之認識、深入瞭解 與正確掌握

對各國近年「行政改革」之清楚認識、深入瞭解乃至於正確掌握是本章目的。

在探討政府研究機構行政法人化可行性之前，我們需認識：什麼是「行政管理」？為什麼要「行政改革」？又為什麼需要「行政法人化」？換言之，我們惟有深入瞭解英美、歐陸等法系國家近年「行政改革」之緣由、目的及正確掌握其本質，才有助於後續章節探討。

### 2-1 政府行政管理由「傳統管理」朝向「新公共管理」之認識

從各國行政管理趨勢觀察，自一九七九年開始有所變革，尤以英、美為例，昔日僵硬、傳統層級節制的官僚行政，漸由「傳統管理(Traditional management)」轉變為一種彈性及市場導向之「新公共管理(New Public Management)」，此不僅意謂政府的行政角色及立場已發生某種轉變，也意謂政府與民眾的關係，有所調整。

檢視近年行政管理之發展趨勢，傳統的「萬能政府」或「大有為政府」等理念，已被學者質疑，部份學者從實況提出「政府能力有限」甚至主張「政府並非全能」；對此一觀點，各國政府多尋求與建構不同的補充管道，以回應與獲取更大之行政效能<sup>註10</sup>，如反映在民營化、分權化、市場競爭、民眾參與及非政府組織等議題上，再者，政府部門為展現行政成效，並且為表現應有成本效益水準；「行政改革」遂被視為達成公部門變革之主要訴求與手段，並且除非政府能提出有效行政改革計畫，否則政府推動改革之能力與決心，將可能受到在野黨或民眾的質疑。

另卷查國內對「行政改革」論述焦點，主要多反映在過程與結果<sup>註11</sup>，其特色

---

**註10:** 資料來源: Esman, M.J., 1988, 《Public Administration and Development》, vol.8(2), The Maturing of Development Administration, p125~134。

**註11:** 例如 Samonte 將「行政改革」定義界定在結果面為：「使行政系統成為促進社會變遷的更有效工具，並成為實現政治公平、社會正義與經濟成長的更佳工具」之手段；而 Khan 則將「行政改革」定義界定在過程面為：「既有官僚習氣、行為與結構的改變過程」資料來源: Samonte, A.G., 1970, 《Administrative Reforms in Asia (Manila: EROPA)》, vol.8(2), Patterns and Trends in Administrative Reform, p287~302 及 Khan, 1981, 《Administrative Reforms and Theoretical Perspective》。

多將「行政改革」視為「革新(innovation)」，而簡化為一技術問題。惟為重視真正影響改革過程之利害關係者之互動觀點，亦有學者主張「行政改革應是人為引導以對抗反對勢力之行政轉變」<sup>註12</sup>，本研究在探討過程亦納入此一觀點。

---

**註12**：資料來源：Caiden,G.E.，1969，〈International Social Science〉,vol.21(2)，Development Administration and Administrative Reform，p9～22。

### 2-1-1 對行政(Administration)與管理(Management)之認識

在中文用詞的法學概念裡，「行政」是指在法律範圍內實現公眾的利益<sup>註13</sup>；惟英文之「行政(administration)」則不分公私部門兼有「經營」及「管理」之意<sup>註14</sup>，而日文之「行政(行政)」亦有在法律範圍內視為「實現公益」之目的<sup>註15</sup>。

查牛津字典(Oxford)對「行政」定義為「一種執行行為」，意即「事務管理」或「對事務執行予以指導(direct)或監督(superintend)」，「管理」則定義為「經營或控制以對某事進行掌控」；朗文字典(Longman)對「行政」定義為「事務之控制(control)或指導(direction)」，「管理」定義為「經營之技術或實踐」；又韋氏字典(Webster's)基本上對「行政」採前述定義，惟「管理」則指「將某事視為事業經營與監督，對其計畫或活動，以透過對結果負責之態度，進行組織、協調與監督等功能」。據此可清楚認識「行政」與「管理」雖意涵相近，惟關注焦點略有不同。

另據當代學者歐文(Owen E.Hughes)的觀點，他認為「行政」和「管理」意義相近，但非同義，他指出「行政」是服務大眾的行為，仰賴公務員(public servants)負責執行制訂的政策，又「行政」重視程序，強調將政策轉換為行動，並側重職務管理，而「管理」則不完全包括行政，管理目的在強調最大效率與對成果負責，以達成規劃目標<sup>註16</sup>；簡言之，差異在「行政強調程序依法，而管理著重目標實現」。

今嚴謹而論，「行政」和「管理」雖非同義，且根據其概念而來之公共服務在

**註13**：資料來源：Von Gustav Radbruch 原著(王怡蘋等譯)，2002.3，《Einführung in die Rechtswissenschaft(中譯為：法學導論)》，行政的概念，商周出版，p204。

**註14**：中文「行政」係指與國家有關事物，與西方文字不同，英文及法文之 administration、德文之 Verwaltung 皆有「經營」及「管理」之意，故說明國家或政府活動時須加「公共(public、öffentlich)」字樣，以有別私人活動。據此，有關政府公部門行政行為，國人翻譯時多簡譯為「行政」或譯為「公共行政」。資料來源：吳庚，2001.8，《行政法之理論與實用》(增訂七版)，行政之意義，三民書局，p1。

**註15**：日文之「行政(行政)」一詞，據查兼有行政機能(實質意義)與行政組織(形式意義)的定義；惟在積極方面，則以重視行政目的與其實現的關係，並依法執行，亦可視為實現無國家目的之公益作用。資料來源：日本法令用語研究會，2002.2.20，《有斐閣/法律用語辭典》，p133~134。

**註16**：西方研究公共管理之知名學者歐文(Owen E.Hughes)從 administration 與 management 的拉丁字源考察，認為 administration 來自 minor，後來變成 ministrare，意思是「進行服務(serve)」，從而產生治理(govern)。management 則來自 manus，意思是「親手控制(serve)」。二者意義的基本差異在於 administration 「提供服務」，management 為「管制或產生結果」。資料來源：Owen E.Hughes 原著(林鍾沂、林文斌譯)，2003，《Public Management and Administration(中譯：公共管理的世界)》，韋伯文化出版，p6~7。

政府部門的適用，亦不盡相同，但因近年國內外政府行政，對使用「管理」一詞與強調「管理」內容之趨勢，日益增加，致使「行政」與「管理」在政策執行上，差異正逐漸縮小，且在各國之行政概念裡，已不難發現強調績效管理之課題，正逐漸成爲政府提昇行政之焦點。

### 2-1-2 對政府行政「傳統管理(Traditional management)」觀點之認識

根據 1940 年代美國知名行政學者威爾遜(Wilson,1856-1924)對「行政」課題論述：行政應在政治領域外尋找適當之定位；惟行政問題不應被視爲是政治問題<sup>註17</sup>。其主張「行政問題就是管理問題」之觀點，曾獲得 1940 年代學者之普遍認同，威爾遜主張「行政」之研究目標有二：一是探討政府應如何適當且成功的運作，二是探討政府應如何在花費最少金錢與資源下，以最有效率方式從事各種活動。簡言之，其觀點係以管理手段達到行政目標，思考邏輯則是建立在政治與行政分離之原則上，以排除政治力量干預，使公務員運作能符合效率與績效要求，此一觀點與解釋，在當時普遍成爲各國政府行政部門認同之崇高理想<sup>註18</sup>。而爲使公務員運作符合前述要求並達此一理想境界，在傳統上各國政府之組織結構設計多強調內部分工的重要性，並以「層級節制(hierarchy)」體系協調及建立行政專業化(specialization)之目標，雖然在制度設計上有助於將公務員角色、功能和責任予以清晰界定或明確規範，但層級節制執行的結果，卻往往容易形成官僚化(bureaucratic)之現象；惟在當時學界探討之重點，有效管理或如何強化管理，仍然是政府部門行政課題的核心。

這種重視「管理手段」及追求「有效管理」之論點，歷經 1940 年代管理學界倡導之「科學管理(Scientific management)」運動後，則是結合效能、效率等概念而形成一套「科學原則」，其觀點係將原先「優」與「劣」的評價，等同於「投入(input)」與「產出(output)」的比例。例如當投入的人事、經費、時間等資源最少，而產出成果最多時，即視爲績效「優」的表現；反之，則是績效「差」的表現。同時，各項對「優」及「劣」的價值判斷，也都可進一步轉換爲「有效率」、「無效率」

---

註17：資料來源：Wilson, Woodrow, 1941, 《American Political Science Quarterly》, The Study of Administration。

註18：即便在目前，有關政治應與行政分離、排除政治力量干預、公務員運作必須符合效率與應有績效等觀點，仍普遍被認爲是理所當然。

等指標據以評價。此一將「浪費」視為「無效率」或「效率欠佳」的作法，由於概念清楚，操作容易，遂在二次大戰後逐漸被各國行政管考部門引用，而被稱為「傳統管理(Traditional Management)」，歸納其特色有追求效能(Effectiveness)、效率(Efficiency)及經濟(Economy)等“3Es”的最大化<sup>註19</sup>。

---

**註19**：資料來源：David H.Rosenbloom 原著(呂育誠等譯)，2001.3，《Public Administration(中譯為：公共行政學)》，學富事業文化有限公司，p18~20。

### 2-1-3 對政府行政「新公共管理(New Public Management)」觀點之認識

相較於政府公共行政對「傳統管理」之層級節制、官僚組織、責任貫徹、終身聘用等原則<sup>註20</sup>，自一九七九年代起，英、美漸有學者提出不同論點質疑或挑戰，如在觀念與作法調整上，英、美常採補助(subsidies)、管制(regulation)、契約(contracts)等「彈性管理(flexible management systems)」手段<sup>註21</sup>，此以間接擺脫傳統管理束縛之新型態行政主張。對此，行政學者多稱為「新公共管理(new Public Management, Hood,1991)」，「市場導向公共行政(market-based Public administration, Lan,Zhiyong and Rosenbloom,1992)」或「企業型政府(entrepreneurial government, Osborne and Gaebler,1992)」<sup>22</sup>。又這些名稱雖多有差異，但卻指出同一事實——即傳統官僚體制已被以市場為基礎的新模式所取代<sup>註22</sup>，今卷查其特色主要有：重視公共行政目的、善用市場競爭機制、強調顧客導向、政府扮演導引角色、推動法規鬆綁、授能發揮創意、組織文化仿效企業發展等內涵<sup>註23</sup>；換言之，此一世界性行政改革趨勢，已有別以往民眾對萬能政府的期待，並認清政府實際能力有限、政府並非全能的事實，故行政管理應導向民營化、分權化、市場競爭、民眾參與及非政府組織角色等轉變，又其轉變重點著重於政府組織之內部變革，特別是在人事與財政方面，用以顯現「新公共管理」之核心價值。

另有關「新公共管理」之積極訴求，則是美國學者歐斯本(Osborne)及蓋伯勒(Gaebler)共同提出的「政府需要改造」論點，惟其論點非僅於政府行政部門之組織精簡，而是企求達到行政部門「質」的根本改革，包括政府行政之目的、誘因、責任、

---

<sup>註20</sup>：德國社會學家韋伯(Max Weber,1864-1920)曾就傳統之公共行政，提出諸如：政府應該根據層級節制的官僚原則加以建構、政府可藉由官僚組織成為財貨和服務的直接提供者、政府和行政是可以相互區隔的、政府的公共管理是管理的一種特殊形式、政府須聘雇終身任職的專業公務人員服務等原則。

<sup>註21</sup>：例如近年受矚目的 B.O.T.(Build-Operate-Transfer)契約型態，政府為提升施政品質與維持公共工程建設效率，降低政府預算赤字壓力，以吸引民間充裕的資金與企業管理隨機應變之能力，參與國家重大工程建設投資，另一方面，亦可減輕政府現階段財政短缺之負擔。

<sup>註22</sup>：資料來源：Owen E.Hughes 原著(林鍾沂、林文斌譯)，2003，《Public Management and Administration(中譯為：公共管理的世界)》，韋伯文化出版，p2~5。

<sup>註23</sup>：資料來源：David H.Rosenbloom 原著(呂育誠等譯)，2001.3，《Public Administration(中譯為：公共行政學)》，學富事業文化有限公司，p18~20。

權力結構與文化等變革，以期能大幅提昇政府行政之效能與效率<sup>註24</sup>，而此一行政改革之重要內涵，現多被英美、歐陸、日本等先進國家採行。據瞭解我國行政院組織調整構想中有關「行政法人化」之改革理念，亦建基於此。

## 2-2 對「海洋法系」與「大陸法系」國家近年行政改革之深入瞭解

雖然就各國所採取之行政改革方式而論，其性質仍有相當程度模仿與重疊，且欲建立明確之基礎或標準，略仍有困難，惟從各國近年行政改革之定位、背景及手段而論，以「國家干預(集權或分權)」及「政策重心(政府管制或自由市場)」等特性，就「海洋法系」與「大陸法系」國家之法制特色粗作劃分<sup>註25</sup>，仍可據以瞭解各先進國家有關行政改革之定位如〔圖 2-2-1.1〕<sup>註26</sup>：

- 一、「海洋法系」之英、美、新等國，因政黨訴求差異較為明顯，以致政權輪替牽動國家政策走向，政策執行較重視效率與機動，偏向自由市場主義。
- 二、「大陸法系」之德、法、日等國，因濃厚法制主義與官僚主導等特質，國家干預社會程度較高，政策執行多著重在分配與穩定，而偏向社會主義。

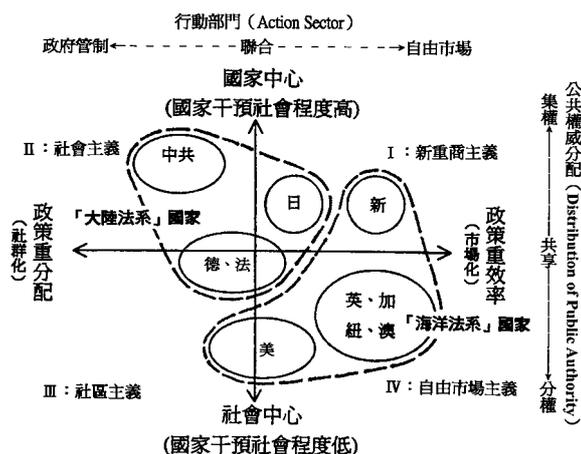
另就各國行政改革之背景而論：「海洋法系」國家常在「市場競爭」的誘因下，將改革理念導入到基層機關；而「大陸法系」國家則在「提昇績效」的壓力下，將改革機制注入到下屬機關。二者定位、背景及手段等考量，稍有不同。

---

**註24**：此一政府改造或改革之行為又可稱為「新政府運動」，惟在此本研究謹將(reinvented)譯為「改造」，以有別於 Hammer1993 年提出的政府「再造(reengineering)」概念，另(reform)本研究則譯為「改革」。資料來源：詹中原等著，2000.2，《新公共管理-政府再造的理論與實務》，五南圖書出版有限公司，p59、90~91。

**註25**：「大陸法系(或稱歐陸法系)」與「海洋法系(或稱英美法系)」之主要區別，在於前者是成文法，後者是不成文法(或稱判例法)；鑒於法理基礎為一國行政與立法之重要特徵，故本論述由此開展。

**註26**：本圖之「國家中心-社會中心」係表示「社群途徑(民營化)」程度，「政策重分配-政策重效率」則表示「市場途徑(市場化)」程度。資料來源部份參考：江明修，2002.3，《中國行政》第七十一期，各國行政改革之比較及其對我國之啟示，國立政治大學公共行政及企業管理教育中心，p97 及 p132。及詹中原等著，2000.2，《新公共管理-政府再造的理論與實務》，五南圖書出版有限公司，p269。



〔圖 2-2-1.1〕各國行政改革趨勢與策略示意圖

資料來源：本研究製。惟部份援引：江明修，2002.3，《中國行政》第七十一期，國行政改革之比較及其對我國之啓示，政大企公中心，p110、112 等示意圖。及詹中原等著，2000.2，《新公共管理-政府再造的理論與實務》，五南圖書出版，p269。

另就行政組織改造方式與作法分析註27：「海洋法系」國家多採取行政組織私法化或將部分之行政任務委託民間辦理之方式，做法上強調「Agency 化(執行機構化)」；而「大陸法系」國家則側重各「公法人」團體或採設置「行政法人」方式，藉重「公法人」地位與職能，將行政組織做垂直分權，做法上較強調「分權化」或「去任務化」。

註27：中研院社科所李副研究員建良亦從環顧全球政府組織改造的主要趨勢，歸納其脈絡後認為不外乎是「分權化」與「民營化」二途徑。資料來源：李建良，2002.5，《月旦法學》第八十四期，論公法人在行政組織建制上的地位與功能，元照出版有限公司，p43。

### 2-2-1 海洋法系之英、美等國行政改革之深入瞭解

海洋法系源於日耳曼(又稱日耳曼法系)，盛行英、美等國，普及於新、紐、澳、加、荷等國，特點係以習慣法為準繩，較不重視成文法<sup>註28</sup>，靈活為其特色。另英美在行政劃分「行政組織」及「行政組織間監督關係」等範圍時，亦無成文法規定。

依現代公共行政學、公共管理學及政治經濟學等普遍共識<sup>註29</sup>：源自英國一九七九年柴契爾夫人(Margaret Thatcher)擔任首相至一九九七年梅傑(John Major)卸任之十八年間及同時代美國一九八〇年雷根(Ronald Reagan)當選總統至一九九二年老布希(George Herbert Walker Bush)卸任之十二年間，英國的保守黨與美國的共和黨開啓了所謂「新保守主義(Neo-Conservatives)」時代<sup>註30</sup>。其特色是藉由政治將經濟力釋放，並透過內部經濟競爭為基礎，以厚植國家實力，又其經濟上之主張，則是強調國營事業「民營化(privatization)」與相關法令「鬆綁(deregulation)」，以提昇行政執行與競爭力，而此一行政模式，目前學界多稱為「新公共管理(New Public Management)」。

**註28**：有關「成文法」和「習慣法」的差異，在於法律的制定不僅是有組織的族群或國家的法律型態，也可以從社會或沒有組織的社群中產生，後者相信實際習俗具有法律的必然性，從而形成「習慣法」，現在的國家多支持國家立法，惟過去國家組織還沒有那麼明確的時候，則是傾向以習慣法為基礎。資料來源：Von Gustav Radbruch 原著(王怡蘋等譯)，2002.3，《Einführung in die Rechtswissenschaft(中譯為：法學導論)》，行政的概念，商周出版，p51。

**註29**：依國際著名學者 James A. Caporaso 的看法，「政治經濟學」係將重點放在經濟計算的一個結果，並以經濟處於主導地位，Caporaso 認為經濟的分析，解釋了我們做什麼以及為什麼要做，而政治僅是描述了內容，如果我們希望解釋政治，我們需要用經濟的方式進行思考，特別是政治對於經濟的從屬關係。資料來源：James A. Caporaso, David P. Levine 原著(林翰等譯)，1995.5，《Theories of Political Economy(中譯為：政治經濟學理論)》，風雲論壇出版社，p41~44。

**註30**：政治經濟學之「新保守主義(新右派)」，乃是指一九六〇年代起「新左派」之對立面，經濟上的「新保守主義」特色係將傳統由國家扮演的責任，逐步釋放給大公司和跨國企業承擔，進而瓦解了長期以來福利國家那一套政治經濟學理念，「新保守主義」主張凡「民營必佳」及「公有必差」，其代表即英國的保守黨柴契爾首相及美國的共和黨雷根總統(眾所皆知，英國保守黨與美國共和黨在經濟政策上所代表理念及色彩為：在財經政策上是偏向資方而遠離勞方，在權威上是重視市場機制而非政府調控，在政府角色上是放任競爭而非行政干預)；惟在一九八〇年英美新保守主義盛行年代，英國的工黨和美國的民主黨亦開始向右移動，而漸漸由福利國家的「舊自由派」轉變為強調重商的「新自由派」，如英國布萊爾首相(Tony Blair)與美國柯林頓總統(Bill Clinton)即是「新自由派」之代表，舉凡強調「全球化」、「國家競爭力」、「企業家精神」已成為「新自由派」之核心語彙。資料來源：Noreena Hertz 原著(許玉雯譯)，2003，《The Silent Takeover: global capitalism and the death of democracy(中譯為：當企業購併國家)》，推薦序，經濟新潮社出版/城邦文化發行，p9~18、李連江，1993，《新保守主義》，揚智文化出版，p56。

今綜合言之：海洋法系之英、美等國行政改革，其政府立場係趨向「企業管理官僚體制(managerialist bureaucracies)」精神，其公部門執行人員定位則為一「管理者」，而以其營運績效為考核重點；另海洋法系之英、美等國有關行政改革制度部分，本研究謹參考相關文獻，彙整歸納於後註31：

---

註31：筆者專長雖非公共行政領域，惟國內譯述英、美等國行政改革書籍或專論頗多，本研究謹透過博覽予以歸納。

## 一、英國行政特色與「執行機構(Agency)」之深入瞭解

英國是海洋法系國家，行政特色是沒有劃分公、私法之傳統，亦無嚴格之公法與私法的分別，公民和政府間以及公民相互間之關係，原則上受同一法律支配，由同一種法院管轄<sup>註32</sup>；又英國中央政府各部門，並非法律上之概念，亦沒有明確之定義，雖然政府設立新的部門需經過批准，惟將現有部門合併、撤銷、拆散或變動，則不需要立法程序，而逕由首相及內閣其他成員根據行政、政治等需要而決定，故就行政組織或制度運作而言，英國顯得較為靈活<sup>註33</sup>。

另一方面，英國在憲政上採責任「內閣制」國家<sup>註34</sup>，政府由國會(下議院)多數黨領袖領導，內閣閣員由多數黨之議員擔任，故首相可以利用國會中之多數穩定力量推動各項立法工作，並付諸各部會執行而無窒礙；此一憲政制度特色，相較美國或歐陸等國，突顯英國更容易推動行政改革工作，並且可在短時間見到一定成效<sup>註35</sup>，此特色是我們必須要深入瞭解的重要關鍵。

**註32**：據瞭解英國行政訴訟與普通民事訴訟、刑事訴訟一樣，由普通法院管轄，而無大陸法系之行政法院之制度設計，雖然近年英國設立了行政裁判所，負責裁決大量的行政案件，惟這些行政裁判所並無終審權，對於它們的裁決在某些法定情況下可以上訴至普通法院，而且普通法院也可以根據其司法審查權直接受理行政訴訟。何勤華等著，2004.1，《英國法律發達史》，英國行政法的概念，韋伯文化出版，p149。李秀清等主編，2002.7，《外國法制史》，第六章英國法，大陸復旦大學出版社，p192。

**註33**：據卷查英國的行政部門名稱亦相當混亂，例如現在英國用以表示「部」的名稱就有 office、department、ministry 等詞。通常在二十世紀以前成立者稱 office，在二十世紀成立者則稱為 department、ministry 等，英國重要的中央政府部門之數目，基本上保持十八至二十一個左右，亦常變動，例如在一九六〇年代中期之後，有把一些關聯的單位合併成大部的趨勢，在一九七〇年代中期之後，又有將一些大部拆散為若干小部(例如在一九七四年取消貿易和工業部而另成立能源部、工業部、貿易部、物價和消費者保護部等四個部)。英國中央政府部門之規模，主要取決於該部的職能和性質，「部」底下設「司(division)」，「司」底下設「處(branch)」，「處」底下設「科(section)」。資料來源：何勤華等譯著，2004.1，《英國法律發達史》，英國行政法的概念，韋伯文化出版，p160~162。

**註34**：據卷查英國「內閣制」本質有二：一為行政權屬於首相與閣員所構成的內閣，法律經首相副署，並經英王簽署公佈後生效，以示由內閣向國會承擔政治責任，而內閣則由下議院多數黨領袖組成。其二則是行政部門與立法部門既相結合，又相對抗，國會議員兼任內閣成員，具體表現出行政與立法的結合。詹中原等著，2000.2，《新公共管理-政府再造的理論與實務》，五南圖書出版有限公司，p157。

**註35**：以美國總統制為例，政府行政權能力有限，當行政與立法部門多數黨分屬不同政黨時，行政權容易受到抑制。其他歐陸國家則有左右共治的現象發生，而形成不穩定的聯合內閣。這些因素都使得其他國家在推動行政改革方式及其效率上，不如英國。而英國這樣的憲政制度，在往昔曾是英屬殖民地且同為海洋法系的新加坡政府，其內閣組成一如英國方式。資料來源：詹中原等著，2000.2，《新公共管理-政府再造的理論與實務》，五南圖書出版有限公司，p15、柯新治，2003.10，《新「新加坡」

二次大戰後，英國政黨政治輪替狀況，係由偏右之「保守黨」和偏左之「工黨」交互執政<sup>註36</sup>；惟自一九七九年柴契爾夫人擔任首相之後十八年間，英國由保守黨執政，柴契爾夫人為提昇行政效率，展開大幅度之「政府再造」工程。

---

南海之珠的經濟與社會新動向》，高效行政-新加坡的政府職能，天下文化出版，p145。

**註36**：英國政黨政治的特色為：「保守黨」崇尚市場自由經濟、傾向反對國家對社會人民的過度干預以及標榜政府愈小愈好的主張；反觀「工黨」則認為國家對社會人民應有較大的責任與義務。

---

英國「政府再造」推動方式，係由首相辦公室成立「效率小組(Efficiency)」負責行政效率稽核研究<sup>註37</sup>，1988年該「效率小組」提出「改善政府管理—續階計畫(Next Steps)」報告略以：建議各部會(department)創設「執行機構(Agency)」，以執行各部會具公共性質之服務工作。此觀念與作法，後來亦被同屬海洋法系之國家仿效<sup>註38</sup>。

觀察英國 Agency 制度，係以其綱領文書(Framework Document)為規範。該綱領文書載有中期業務計畫(Corporate Plan)及年度事業計畫(Business Plan)，用以事前設定目標、建立計畫、進行業務，並定期給予評價改善及從新檢視該組織任務是否完成。Agency 此一作法開啓了將私部門企業管理精神引入公部門，並從此改變傳統文官之行政觀念<sup>註39</sup>。據卷查該「執行機構(Agency)」係由「執行長(Chief Executive)」領導，而「執行長」則由該部會長基於公開競爭方式而任命，其合約採一年一換(聘)，該「執行長」對「執行機構(Agency)」之財務、人事雖有絕對自主權，但仍須完成其「綱領文書」內容，並向其部會長負責。簡言之，英國行政機關 Agency 化之作法，係透過 Agency 之管理自主性，讓公部門提供之公共服務，一改過去強調「制度程序」取向之績效控制，而為重視「成果目標」取向之調控管理，此變革使得公共行政更具效率。據卷查統計英國成立百餘個 Agency 機構，涵括約 75%

**註37**：柴契爾夫人接受 W.Niskanen 《Bureaucracy and Representative Government(官僚體系及代表性政府)》一書的影響，主政後推動政府再造，展開「解除管制→民營化→市場化」等一系列行政改革步驟。其首相辦公室成立之「效率小組(Efficiency)」的負責人即由著名百貨公司企業家 Derek Rayner 負責。資料來源：詹中原等著，2000.2，《新公共管理-政府再造的理論與實務》，五南圖書出版，p65~66。

**註38**：以同為「海洋法系」國家-新加坡為例，其現任駐台北商務辦事處代表柯新治即撰文指出：新加坡政府的職責是維持治安，而不是參與經濟活動，故新加坡「國有(營)事業」概念並不存在，其作法是國有企業通常由財政部直接擁有其所有權，或由政府相關部門直接管轄，而成為該部門之「法定機構(Statutory Board)」，例如：「建屋發展局」是「國家發展局」之法定機構，「新加坡電視台」是新聞資訊暨藝術部之法定機構，「公用事業局」是「貿易與工業部」之法定機構。又其「法定機構」定位屬政府部門之下層組織，其董事會成員均由該部門的部長委任，董事會管理日常運作，重要決策則多由該部門之部長決定。柯新治，2003.10，《新·新加坡-南海之珠的經濟與社會新動向》，天下出版，p97~98。

**註39**：據瞭解原來傳統的文官行政體制，在運作上雖重視行政目標，但更重視是否符合行政程序正義；且甚至有因過於重視行政程序而無視成本概念或時效，以致效率低落。

文官，各部會僅保留核心官員，在提昇行政效率及行政管理上，已獲具體成效<sup>註40</sup>。

Agency 制度是英國最受矚目之行政改革，從 Agency 制度設計顯示：政府機構 Agency 化之後，在某一程度範圍內，確能增加管理自主及行政效率提昇之目的，又 Agency 在性質上仍屬國家機關之一部份，其財產為國有，職員身份亦為國家公務員。

## 二、美國行政特色與「政府法人(Government Corporation)」之深入瞭解

美國法制承襲英國普通法，其政體設計為聯邦制，採聯邦和各州分權及併行之兩套法律體系，據卷查其《憲法》設計尤重視：聯邦制、分權制衡、限權政府等原則。其中在有關「限權政府原則」方面，多數美國人傳統上認為政府並非全能，政府權力仍需以法治與人權為範圍；據此，美國在行政法方面，其政府職責係以提供福利和服務為核心，而有別一般以「全能政府」出發之行政概念<sup>註41</sup>。

另值得注意的是：美國在行政上隨著經濟生活發展和政府職能之日益複雜化，對於社會需要，創設有與我國現研擬「行政法人」理念相近之「獨立管制委員會(independent regulatory commissions)」制度，該制度以提供較高專業性質之社會服務或公共任務，例如研究、訓練、檢驗、統計、文教、醫療等，惟據卷查該委員會依國會立法設定於總統和行政機關外，而對市場進行管理控制，其權力則由法律規定，而除行政權之決策權力外，它們也同時透過執行管理及監督這些規則，換言之，

---

**註40**：據卷查由 1992 年 4 月至 1995 年 3 月，文官總數降至三萬四千八百個職位，降幅達 35%。資料來源：詹中原等著，2000.2，《新公共管理-政府再造的理論與實務》，五南圖書出版，p170~171。

**註41**：布萊斯(James Bryce)在 1888 年美國憲法一書中寫到：「美國政府的一大優點是它很少依靠行政官員們，它幾乎沒有賦予他們任意干預的權力……(政府)主要通過法律而不是通過官員來發揮作用，就是說：當它規定公民應當怎樣做的時候，它依靠的是普通法律，而不是賦予行政官員以宗教審判式的職權，以免使之具有壓迫性質。」；另麥迪遜(James Madison)和漢彌爾頓(Alexander Hamilton)在著名的《聯邦主義論》第五十一篇內寫到：「如果人人都是天使，就不需要政府了。如果由天使來管理人，那就不需要對政府從內部及外部進行控制了。設計一個由人來管理而且其任務是管理人的政府，一個很大的困難就是：你必須首先使政府能夠控制被管理者，然後使政府控制它自己。無疑的，政府隸屬於人民是對政府的基本控制，但是經驗告訴我們，必須有輔助預防措施。」。資料來源：薛祖仁，1999.8，《美國公共行政管理》，第十一章行政法與控制，風雲論壇出版，p281、p303。

該委員會可行使準立法權(quasi-legislative power)及準司法權(quasi-judicial power)<sup>註42</sup>。

由前述說明，可瞭解美國「獨立管制委員會」創設背景係因應新型態之社會需求，另須注意的是該委員會事實上決非只是一般行政單位，而應視為其具有著重在提供公共服務以及扮演「管制者」之角色，惟雖然如此，來自總統或國會議員仍可能對其施壓，在實際運作之理論上亦可能在政府內部引發衝突<sup>註43</sup>。

而據卷查除前述「獨立管制委員會」符合我國「行政法人」理念外，美國國會基於效率、政治獨立性、作為補貼或照顧弱勢及減少預算赤字等考量，於 1945 年另制定有《政府法人法》，並據此成立有四十多個「政府法人(Government Corporation)」組織，惟美國政府法人的設立須有國會立法或法律授權，政府法人也應將每年之營運計畫提交國會，確保國會對於其設立與運作之控制。而政府法人的預算則須以企業預算的型態提送出給總統及提交國會，讓總統對於政府法人的營運績效有所掌握，以落實總統任命該董事或執行長之權責。美國政府法人的運作雖具政治責任、政策協調、透明機制等原則，但其性質較接近「公法財團」之概念，雖然美國在制度上，「政府法人」係用以提供特定的公共設施或服務，並可依循部份的市場機制來運作(如收費或控制成本)，而偏向企業化組織模式，但因其預算不用列入聯邦預算，政府亦可用以迴避預算赤字，直接達到美化帳面的效果<sup>註44</sup>。

**註42**：據卷查這些「獨立管制機構」亦被描述為「沒有領導者的第四個部門(headless fourth branch)」，其係被設立在行政部門之內，其首長由總統經參議院批准後任命，對總統和國會負責，但這些部門又在很大程度上獨立於總統的控制，它們根據國會就其職能和權力通過的有關法律展開活動，而其執行首長雖由總統任命，但又與內閣各部的部長不同，不參加內閣，也不與總統同進退；惟對此「獨立管制機構」，亦有學者採不同觀點而主張獨立管制機構實際上是名不符實的。這些「獨立管制機構」包括：國家太空總署、環境保護總署、中央情報局、聯邦儲備局、人事管理局、美國郵政總局、聯邦通訊委員會、聯邦貿易委員會、證券交易委員會、全國勞工關係委員會、國家藝術與人文基金會、國家科學基金會等。資料來源：李秀清等主編，2002.7，《外國法制史》，第七章美國法，大陸復旦大學出版社，p233。唐士其，1998.8，《美國政府與政治》，第五章美國的行政機關/四、美國政府中獨立機構，揚智文化出版，p165~171。薛祖仁，1999.8，《美國公共行政管理》，第十一章行政法與控制，風雲論壇出版，p287。

**註43**：資料來源：韋洪武譯，2001.1，《美國政治》，第八章行政部門的政治運作，參、獨立管制委員會，韋伯文化事業出版社，p211。

**註44**：本段多處援引張文貞君之研究報告。另有關「美化帳面」的手法，亦是許多學者批評英、美政府其背後主要是想解決政府預算過於龐大及赤字問題。而據卷查 1945 年美國通過政府法人法(《Government Corporation Control Act(31U.S.C.9101-9110)》)係作為政府法人規範。目前美國之政府法人包括有：社區發展補助基金會(Community Development Financial Institutions Fund)、聯邦貸款協會

綜合美國近二十年行政改革影響，係緣於共和黨雷根總統(1981~1989)認為施政問題主要是政府的巨額支出和對市場的過多干預；雷根不認為政府有責任糾正，相反的，他以減稅及減少福利與服務經費<sup>註45</sup>。遂使各州和地方行政單位不得不自謀財源，並被迫將服務維持在最低限度，其結果是促使政府各項服務私有化；換言之，公共政策某些職能交給了私人集團和非營利組織(NGO, non-profit organization)執行。

經前述說明，我們瞭解到：在雷根及老布希總統之十二年執政期間，由於削減聯邦政府開支之壓力增大，進而使各利益團體間的爭奪加劇。對此，有學者指出：二十世紀美國的公共管理哲學已不再是資本主義精神，而是「利益團體自由主義(interest group liberalism)」，其依據在於：美國的資本主義與其說是種意識形態，不如說它只承認現代社會控制下合法之「競爭」精神<sup>註46</sup>。

## 2-2-2 大陸法系之德、法、日等國行政改革之深入瞭解

大陸法系源於羅馬，盛行歐陸之德、法、義、瑞、西等國及亞洲之日本與我國，又稱歐陸法系，其特點為成文法典之大量採用，近年歐陸國家有關「行政改革」之課題，仍須服從「依法行政」、「遵守正當法律程序」等法治原則。大陸法系之公務員為一「專業公僕」，其係以法律為權力後盾，與海洋法系的差異在於：德、法、奧、義等大陸法系國家趨向「行政官僚體制(legalistic bureaucracies)」，而英、美、加、澳等海洋法系國家則趨向「管理人官僚體制(managerialist bureaucracies)」<sup>註47</sup>；亦由於大陸法系國家普遍多存有精英官僚主義或社會主義色彩，故大陸法系國家對市場之干預程度遠較海洋法系國家為大，惟近二十年大陸法系國家受到英、美

---

(Government National Mortgage Association)、聯邦無住屋者基金會(Federal Housing Administration Fund)等。資料來源：張文貞，2003.10，《行政法人與組織改造學術研討會》，行政法人與政府改造：在文化與理念間擺盪的行政法，行政院組織改造推動委員會/社團法人台灣行政法學會，p14~30。及其引述之其他資料來源：Ronald C.Moe，2002，《United States Country Reports,in Distributed Public Governance:Agencies,Authorities and Other Government Bodies 243-265,252-253》。Michael Froomkin，1995，《Reinventing the Government Corporations》，University of Illinois Law Review 543。

**註45**：惟雖如此，雷根對社會安全、高齡者醫療保健、政府雇員退休金等在政治上過於敏感部份，仍未削減。資料來源：薛祖仁，1999.8，《美國公共行政管理》，第二章行政生態學，風雲論壇出版，p41。

**註46**：資料來源：Theodore J.Lowi，1969，《The End of Liberalism：The Second Republic of the United States》，W.w.Norton & Co.，New York。

**註47**：資料來源：詹中原，2002.3，《中國行政》第七十一期，新公共管理的批判 - 歐陸主義之觀點，歐陸

等國行政改革之影響，對於公共行政，組織運作上亦開始重視公法人的職能。

以德、法為例，二國在憲政傳統上皆偏向社會主義，惟仍側重具有權利能力之公法人團體(包括公法社團、公法財團與公營造物)，這些公法人團體係依據法律或基於法律授權設置，但因受到英、美之新公共管理、民營化、分權化等觀念影響，亦咸認政府角色應有所調整。德國近年推動「新治理模式(Neue Steuerungsmodelle)」行政改革，對於建立英、美所謂企業型政府之觀點，則是提出了包括：明確劃分府會責任及強調協議管理、透過協議及資源責任授權以及核心事務調控、由產出面改為調控面等指導原則，以建立一個類似企業的、分權的領導與組織構造<sup>註48</sup>。法國則是透過「公務機構(l'établissement public)」或學理上所謂之「特別公法人(技術性或業務性分權為考量)」以行使某特定行政事項或業務<sup>註49</sup>。

另以大陸法系之日本為例，日本在參考英、德等國行政改革作法後，提出中央省廳組織、規制放寬、地方分權等改革方向。其中有關中央省廳方面，主要特色在於：對於新中央省廳內部行政機關以提高其政策企劃之制定機能，但有關實施機能之部份則是透過創設「獨立行政法人」等組織而予以分離至機關外部<sup>註50</sup>。

---

主義之公共行政，國立政治大學公共行政及企業管理教育中心，p13。

**註48**：資料來源：黃錦堂，2003.4.，《行政機關組織變革與行政法人化專題研討班資料》，德國公共行政「新治理模式」之研究，政治大學附設公務人員教育中心，p7。

**註49**：資料來源：陳淳文，2002.5.，《月旦法學》第八十四期，論法國法上之公法人，元照出版，p32~41。

**註50**：資料來源：詳日本 1997.12.3.，《行政改革會議最終報告(抄)》IV行政機能 減量、效率化等，1.基本考量第(2)說明。及詳日本 1998.6.12.，《日本中央省廳等改革基本法》第三節獨立行政法人制度 創設等，三十六條(獨立行政法人)說明及 1998.6.12.，《日本中央省廳等改革基本法》第三節獨立行政法人制度 創設等，三十六條(獨立行政法人)說明。

## 一、德國行政特色與其他「公法人(juristische person des öffentlichen rechts)」制度之深入瞭解

「行政」在德國行政法學的普遍概念是：國家為實現其目的而進行之活動<sup>註51</sup>。

從德國政體特色分析，由於德國採聯邦制，各邦有其立法與行政部門，不論在縣市或鄉鎮，均受德國基本法與聯邦憲法保障而享有一定自主空間，故這些行政主體得在主權或職掌範圍內，基於實際需要可各自推動行政改革。

德國在行政法學與行政組織發展上有相當歷史，其制度特色為創設各「公法人」並賦予其作用，此類「公法人」係指直接依法或基於法律之公法行為而直接創設之權利主體，包括國家(含聯邦政府及州政府)與其他公法人(含公法社團、公法財團及營造物)。

德國有關國家以外之其他公法人團體，數量頗多，又德國重視具有權利能力之其他公法人團體的理由在於這些團體可分擔國家任務，並可減輕行政負擔。今據卷查這些公法人團體係依法律以其他公法行為為目的而直接創設之權利主體，其型態包括：(一)公法社團(öffentlichrechtliche Körperschaften)、(二)公法財團(öffentlich-rechtliche Stiftungen，或稱公法基金會)、(三)營造物(öffentlichrechtliche Anstalten，或稱公營造物、公共營造物、公法設施)等三大類<sup>註52</sup>(詳 p19 之〔表 2-2-2.1〕)，其目的用以因應不同行政需要，而賦予不同之組織形式與功能。而據瞭解除公法社團係基於社會現實考量，一般採民主方式產生決策機關，且立法者並不能隨意賦予社團任務；公法財團則是由投資人為實現特定目的而投資成立具有權利能力之行政組織，由監督者任命董監事，以執行其任務；另營造物(或稱公營造物)則是將國家任務分解至各獨立行政主體，而由其執行，其類型為因應不同目的而有別，有著減輕國家行政負擔的作用。

另據卷查上述三類公法人之自治行政權範圍須依法而定，主要受到「法律保留原則<sup>註53</sup>」、「依法行政」等約束，包括：(1)直接由《憲法》承認、(2)直接以法

---

<sup>註51</sup>：資料來源：[德]Otto Mayer 原著(羅豪才主編)，2002.6，《Deutsches Verwaltungsrecht(中譯：德國行政法)》，導論/第一章行政的概念，[大陸]商務印書館，p1。

<sup>註52</sup>：德國自中世紀起以來，即已存在的行會制度，擁有高度之自治權，國家並不介入；基於此一傳統，德國現行法將涉及職業管制之行政事務，從國家任務領域分離出去，交由各該同業或職業公會自行負責處理，同時並賦予其公法人資格，承認其在自治範圍內從事的行為是公權力的行使，會員對其有服從之義務。資料來源：[德]Hartmut Maurer 原著(高家偉譯)，2000.11，《Allgemeines Verwaltungsrecht(中譯：(當代德國法學名著)行政法學總論)》，第二十三章國家行政，[大陸]法律出版社，p542~555。

<sup>註53</sup>：行政法學領域之「法律保留原則」係指行政行為須有法律明文依據。資料來源：吳庚，2001.8，《行

律設立或承認、(3)基於法律授權規定以國家「高權行政<sup>註54</sup>」等方式而設立。

---

政法之理論與實用》(增訂七版), 三民書局, p84。

**註54** : 「高權行政」又稱「公權力行政」, 係指國家居於統治主體適用公法規定所為之各種行政行為。資料來源: 吳庚, 2001.8, 《政法之理論與實用》(增訂七版), 三民書局, p10。

---

[表 2-2-2.1] 德國其他「公法人(juristische person des öffentlichen rechts)」制度

德國其他「公法人(juristische person des öffentlichen rechts)」 (直接依據法律或基於法律以其他公法行為而直接創設之權利主體)			
類別	公法社團 (öffentlichrechtliche Körperschaften)	公法財團 (öffentlich-rechtliche Stiftungen) (或稱公法基金會)	營造物 (öffentlichrechtliche Anstalten) (或稱公營造物、公共營造物、公法設施等)
定義	人的公法協會，自我管理「內部事務」，同時分擔國家任務(自治原則和分散原則)。	由投資人為實現特定目的而投資(資金或者財物)成立的具有權利能力的行政組織。	公營造物是公共行政的物質組織型態。一種客觀上與人員類似的物質手段，為公共行政主體所掌握並用於實現特定的公共目的。
型態	(1)經濟領域： 如：工商業、手工業、農業協會。 (2)自由職業領域： 如：律師、建築師等協會 (3)社會保險領域： 如：地方醫療保險總會、保險機構等 (4)文化領域： 如：高等學校和州法律規定的學生會等 (5)其他領域： 如：水壩同業公會、狩獵同業公會、移民協會、教會等。 (6)團體的聯合會： 如：地方目的團體或聯邦律師協會等。	如教堂基金會、貧民救濟基金會、聯邦的文物基金會、殘疾兒童救濟中心基金會等	(1)沒有權利能力的設施(非獨立的)： 係指在組織上相對獨立但法律上屬於某個行政主體組成部分的公法設施。例如：學校、醫院、城市設施、博物館等。 (2)具有權利能力的公法設施： 在組織和法律上都自負其責。本身即是一個行政主體，而不是其他行政主體的組成部分。例如：公法廣播中心、縣或市的儲蓄銀行、聯邦貨物運輸中心、大學生服務中心、電影促進中心、聯邦貨物運輸中心等各設施。 (3)具有部分權利能力的公法設施： 指在特定的領域內享有權利能力，並且僅在此範圍內是行政主體，在其他領域則是另一個行政主體的組成部分。
設立	依法律	依法律或依法律授權	依法律或依法律授權
任務	取決於法律的規定	特定任務已不多見。	取決於利用關係
自治行政權	範圍取決於法律的規定	範圍取決於法律的規定	依不同型態而可能享有局部的自治行政權
行政監督	受國家法律監督	受國家法律監督	受國家法律監督外，聯邦法不排斥專業監督
以我國為例	接近我國之「農田水利會」。 ※依 2001.6.20,《農田水利會組織通則》第一條規定：農田水利會以秉承政府推行農田水利事業為宗旨。(第一項) 農田水利會為公法人。(第二項) ※我國除地方自治團體性質之公法人外，其他公法人僅有「農田水利會」。	接近我國由政府捐助款項而成立之財團法人、基金，以運用資金或經由經濟輔助措施，達成行政上之目的。 ※例：中華經濟研究院、國家文化藝術基金會等。	行政主體為達成公共行政上之目的，將人與物作功能上之結合，以制定法規作為組織之依據所設置之組織體，與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。包括以下各類型：(惟本分類不具絕對性) 1.服務性：郵局、機場、港口等。 2.文教性：公立學校、博物館、圖書館、紀念堂、文化中心等。 3.保育性：公立醫院、療養院、榮民之家、勒戒所、試驗所等。 4.民俗性：孔廟、忠烈祠、殯儀館等。 5.營業性：公有果菜市場、漁市場等。 ※本欄資料源自：吳庚，2001.8,《行政法之理論與實用》(增訂七版)，三民書局，p170~174。

資料來源：高家偉譯，2000.11,《(當代德國法學名著)行政法學總論》，第二十一章行政組織法的基本結構之註 13 圖及第二十三章間接國家行政之第二節其他公法團體，[大陸]法律出版社，p478、p542~562。

據此，歸納德國有關行政組織法制之特色，係由國家授權賦予自治行政權力及國家能放心讓渡此一力量，此舉應視為是德國公法人制度之重要特色<sup>註55</sup>。

另有關德國近年推動之行政改革，今源引黃錦堂教授研究譯為「新治理模式 (Neue Steuerungsmodelle)<sup>註56</sup>」，查其源起，主要係受英、美等國 1980 年後行政改革觀念之影響。1993 年德國「地方行政簡化共同研究協會 (Kommunale Gemeinschaftsstelle; KGSt)」撰文介紹「新公共管理」此一觀念，KGSt 雖在構想上參考英、美國家「新公共管理 (詳本研究 p10)」之觀念，惟其論證則是側重世界性歷史發展與趨勢，以及德國本土政經法制財政等結構特色，該協會主張應將行政體系重新定位，並將其部門調整接近為提供服務之企業角色，其具體內容有三，包括：(1) 建立一類似企業的、分權的領導與組織構造、(2) 提出行政之新構造、(3) 由產出面改為調控面；對於 KGSt 所提之改革版本，德國聯邦政府除鼓勵地方政府採行外，1995 年聯邦政府經內閣決議另設立有「國家瘦身委員會 (Sachverstaendigenrat schlanker Staat)」，又 1997 年該委員會「總結報告書」提出十五項改革課題，內容略以：重新審視國家任務、防制法規氾濫、改革預算體系、運用資訊提升行政效能、行政機關組織應予改革 (透過機關內部分權化) 等項目。在具體做法方面，聯邦政府則是透過《聯邦預算法》、《聯邦審計法》的修改及非全盤推翻原制度，以朝向機關部會內部「分權化」的資源管理責任。據瞭解德國行政機關在「分權化整體責任 (Dezentrale Gesamtverantwortung der Fachbereiche)」過程中，賦予被分權化之單位負責業務之決定並享有相關之整體責任，包括組織、人事、經費等自主權。這些被賦予分權化之單位擁有一定自主性，據此，乃有學者稱為「獨立化的機關單位 (verselbstaendigte organisationseinheiten)」<sup>註57</sup>。

又德國在行政改革過程中，法學界尤重視《憲法》與《行政法》的精神與要求，

<sup>註55</sup>：資料來源：盛子龍，2002.12.9，《政府機關(構)法人化研討會論文集》，德國機關法人化問題，行政院研究發展考核委員會，p10。

<sup>註56</sup>：黃教授係德國杜賓根大學法學博士，現為台灣大學政治學系公共行政組教授，本文由此起均援引黃教授之研究而做重點摘錄。另「新治理模式」亦可譯為「新調控模式」。資料來源：黃錦堂，2003.4.30，《行政機關組織變革與行政法人化專題研討班》，德國公共行政「新治理模式」之研究，國立政治大學附設公務人員教育中心。

<sup>註57</sup>：資料來源：黃錦堂，2003.10.4，《行政法人與組織改造學術研討會》，德國機關「分權化整體責任制度」改革之研究 - 兼論我國行政法人的設計，行政院組織改造推動委員會/財團法人台灣行政法學會主辦。

而持續探討諸如「民營化如何保障弱勢」、「機關內部分權化如何確保行政首長的監督權」、「政府視為企業仍有其底線」等課題，此似可為我國學習參考。

## 二、法國行政特色與公法人「公務機構(l'établissement public)」制度之深入瞭解

法國為典型中央集權國家，據卷查法國公法人有二類，包括：一般(政治性分權為考量)及特別(技術性或業務性分權為考量)二種<sup>註58</sup>。一般公法人係國家及其各級地方自治團體而享有一般職權(法國《憲法》稱「地域團體(les collectivités territoriales)」，包括：市(communes)、縣(départements)、省(régions)、海外領地(territories d'outre-mer)及其他特別地域團體)；另一特別公法人亦稱「公務機構(l'établissement public)」而享有「特定」或「專職」之權限。惟據瞭解法國特別公法人之概念係指為使某特定行政事項或業務便於管理而創設，是一種將業務「人格化」之手段。而當某一特定行政事項或業務人格化後，便脫離行政體系，被賦予獨立之財源、人事與管理等權限，俾配合行政業務之多元化與專業化，以期更有效率地經營管理，若欲進一步界定，則可將「公務機構(特別公法人)」定義為：由國家及其轄下之地域團體所創設，以特定公共服務業務為目的之公法人，包括財團性質(l'établissement public fondatif，如公立之醫院、大學、高中等)與社團性質(l'établissement corporatif，如職業行會等)等二類公務機構法人。

據瞭解法國設立「公務機構(特別公法人)」須符合「專業」與「自治」兩原則，在「專業」方面，係指該法人不能為目的事業以外之行為，如以社會救助為目的時，即不能經營或從事營利性之商業放款業務；在「自治」方面，則享有機構之財產、人員、獨立預算與行政權等完整之權利能力。惟財團性質之公務機構，係由行政任命產生；社團性質之公務機構，則多透過選舉產生。又法國對於「地域團體(一般公法人)」及「公務機構(特別公法人)」以外之醫師、律師等專門職業團體及某些為擺脫行政監督或期盼能中立客觀之「獨立行政委員會(如金融市場委員會、法國中央銀行等)」，以及包括具有「公私機構合作」之組成機構(如基因解碼等目的)等單位，因其行為亦具「公共服務」性質，法國行政法院亦承認其為「公法人」<sup>註59</sup>。

**註58**：因礙於語言限制，以下謹重點摘錄中研院社科所法律組陳副研究員淳文發表之專論「論法國法上之公法人」，用以介紹法國公法人之相關特性。資料來源：陳淳文，2002.5，《月旦法學》第八十四期，論法國法上之公法人，元照出版有限公司，p32~41。

**註59**：中研院陳副研究員淳文曾以此法國特別公法人觀點，試探我國行政法人改革之可能結果，提出：例如法人化的公立大學，係以教育為目的，但能否以此理由(實質上是為「自籌財源」)，因校內有觀光系或餐飲系，就可以設置並經營國際觀光旅館？又例如是否因校內有資訊系或電機系，就可以設置並經營晶圓廠？如此一來，只要是各科系俱全，皆可毫無限制地介入各行各業，造成「公私爭利」，此應非公法人法制的良性發展方向，亦不符我國《憲法》的基本規範精神。資料來源：同上註。

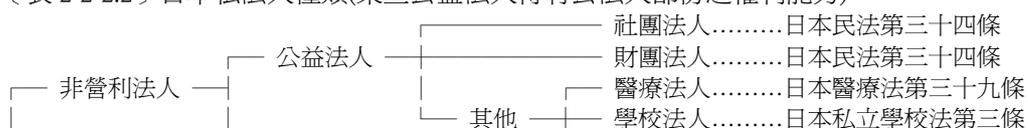
由以上介紹，可瞭解法國與德國均相當重視與倚賴政府以外公法人之間接行政效果，做為政府行政之功能延伸。

### 三、日本行政特色與「獨立行政法人」制度之深入瞭解

日本近代行政法學發展，戰前受歐洲大陸法系之影響，戰後則受英、美等海洋法系之文化灌輸，其行政法有著相互混合及多元協調之面貌<sup>註60</sup>。日本國家政體為三權分立，其行政特色為：天皇成為象徵性元首，僅行使《憲法》所明定之相關國事行為；另有關國政之行政權部分則屬內閣，而內閣則由內閣總理大臣及其他國務大臣等所組成。

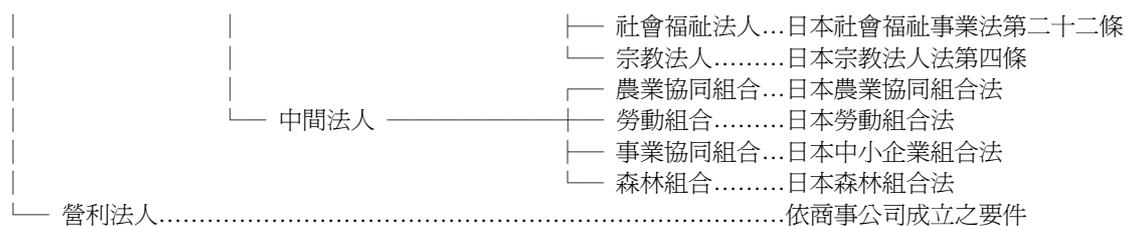
在行政制度上有關法人之設計方面，戰後日本對於負有分擔公共任務性質之私法人團體，即相當受到重視，這些私法人團體主要有「公益法人」與「特殊法人」二類。據卷查「公益法人」之種類相當龐雜，惟在法律關係上，仍受到政府相關主管機關之指導監督，包括有公益社團法人、公益財團法人和其他法人團體<sup>註61</sup>。另有關「特殊法人」方面，「特殊法人」在制度上是執行原應由國家實施之事業，而被賦予具一定權能，享有稅制上特例等優惠措施，惟其設立仍依根據法及各種實體法之規定，同時並受政府監督及國會審查，名稱多冠以公社、公團、事業團、公庫、金庫、基金、銀行等。〔表 2-2-2.2〕

〔表 2-2-2.2〕日本私法人種類(某些公益法人得有公法人部份之權利能力)



註60：資料來源：劉宗德，2000.12，《行政法基本原理》，日本行政法學之現狀分析，學林文化事業有限公司出版，p39。

註61：日本雖與我國同屬大陸法系國家，但按政治大學法律系劉宗德教授的分析，有關「公益法人」制度設計，並不因其構成基礎(一為社員或另一為財產)而有重大差異。日本係將「社團法人」與「財團法人」視為一個整體，同納於「公益法人」概念之下；此與我國在觀念上傾向將「公益法人」侷限為「財團法人」之情形而有所不同。另按日本民法第三十四條規定略以：有關祭祀、宗教、慈善、學術、技藝及其他公益之社團及財團，非以營利為目的者，經主管機關許可，得成為法人、又據卷查日本在 1996 年 9 月 20 日經內閣會議發布《公益法人之設立及指導監督基準》，迄至 1998 年 10 月，日本「公益法人」之總數約為 26,275 個。資料來源：劉宗德，2003.4.30，《行政機關組織變革與行政法人化專題研討班》，日本公益行政法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析 - 兼論獨立行政法人之現況及困擾，國立政治大學附設公務人員教育中心，p1。內政部建築研究所籌備處，1992.8，《日本特殊法人相關法規》，翻譯叢書 BRI-CB9201。



資料來源：劉宗德，2003.4.30，《行政機關組織變革與行政法人化專題研討班》，中日行政法人制度之比較，國立政治大學附設公務人員教育中心，p2 之附表 1-日本(私)法人之種類。

又「特殊法人」則包括「認可法人」與「指定法人」二項。前項以其事業內容具公共性，依據個別法律之規定，經主管大臣之認可而設立；後項則是基於特別法律執行特別業務，而由主管機關指定之民法上法人，惟在眾多的「指定法人」中，日本為達縮減政府行政規模之目標，遂漸將政府業務委由民間辦理，尤其在調查、判定某製品(或人)是否具備一定能力、性能、品質、技術等「檢查(定)」業務時，其所佔比率最多且其所委由之「行政事務代行型指定法人<sup>註62</sup>」機構，亦最受倚重；而這些業務的授權，通常也來於政府原行政單位。

觀察日本近年之行政改革，據瞭解係參考一九七九年柴契爾夫人擔任首相後之改革作法，當英國政府於一九八九年發表「改善政府管理－續階計畫(Next Steps)」報告書後，日本行政法學界亦陸續出現相關介紹與研究。一九九六年六月，日本自民黨確定了橋本內閣之行政改革方針，並隨於一九九六年十月選舉時在其政策公約上，正式提及及揭示將導入英國行政改革之 Agency 制度，結果自民黨贏得選舉，新內閣成立後即開始充實與推動該項行政改革。

一九九七年日本政府召開了行政改革會議，提出包括：內閣機能強化、新中央省廳型態、行政機能之精簡化與效率化、公務員制度之改革等內容廣泛之最終報告。內容將現行一府二十二省廳(部會)之行政組織縮編為一府十二省廳，相關之改革重點則包括：簡化過度肥大之政府組織、嚴格抑制公務人員數、廢止不必要的管制、調整政府與民間之任務分擔、適度授權地方政府、資訊公開以及提高國民參與等，發展以活絡民間經濟及促進對外經濟關係為主軸之產業經濟，並確保能源之安定供給，實現符合二十一世紀之行政效率<sup>註63</sup>。

---

**註62**：據瞭解日本相當重視「指定法人」，而「指定法人」依其指定業務內容不同，可細分為：(1)將行政事務交由民間執行之「行政事務代行型指定法人」、(2)為圓滿達成某行政目的而受指定實施啟發性活動之「行政事務補助型指定法人」、(3)為圓滿推動某民間公益活動而受指定之「民間活動助成型指定法人」。其授權依據係 1996 年 9 月日本內閣發布之《有關對於公益法人的檢查等之委託等的基準》辦理。另經卷查日本在 2001 年 6 月《特殊法人等改革基本法》制定通過後，日本內閣之特殊法人等改革推進本部所提出之「特殊法人」等整理合理化計畫中，共計有 77 個「特殊法人」。另截至 2001 年 12 月，日本共有 41 個「認可法人」；又截至 1999 年 10 月，日本共有 1,674 個「指定法人」。資料來源：同前註 61。

**註63**：資料來源：行政院研究發展考核委員會，1999.3，《日本中央省廳等改革基本法暨日本行政改革會議最終報告(中譯本)》。蔡秀卿，2002.5，《月旦法學》第八十四期，日本獨立行政法人制度，元照出版有限公司，p63~65。

而根據前述行政改革會議最終報告，日本極有效率的在一九九七年十二月制定了《日本中央省廳等改革基本法》，並以此展開一系列之行政改革。

在配合行政改革之法令方面，日本首於一九九八年六月公布《中央省廳等改革基本法》(2001.6.施行)，並嗣於一九九九年七月修正《國家行政組織法》、《獨立行政法人通則法》(2001.6.施行)、《獨立行政法人通則法施行之法律整備法》(2001.6.施行)、《獨立行政法人業務實施順利化等相關法律整備法》(2001.6.施行)、各獨立行政法人個別法(2001.6.施行)及獨立行政法人之相關政令及方針<sup>註64</sup>。又據卷查日本之行政改革相當重視英國 Agency 經驗<sup>註65</sup>，雖然日本法制與英、美之海洋法系不同；惟日本在一九九七年二月之行政改革會議，經研究英國 Agency 經驗與作法後，創設「獨立行政法人」制度，其設立條件有三：(1)具公共性質而有實施必要、(2)國家無親自執行必要、(3)採民間實施有其困難或以獨占實施必要<sup>註66</sup>。並將其適用對象包括各省廳之研究機構；惟據瞭解該「獨立行政法人」制度於二〇〇一年一月開始施行後，迄今已有六十四個獨立行政法人開始營運。〔表 2-2-2.3〕

另有關國立大學獨立行政法人化之課題，則日本政府雖於該年九月暫時放棄；惟迄目前資料蒐集之瞭解，日本國會已於今(二〇〇三)年七月通過公立大學改革等相關法律，故自明年四月起，日本之國立、公立各大學將逐步轉變為獨立法人機構，大學不再由文部科學省管轄監督，大學教職人員不屬於公務員編制，亦不再依靠國家撥款，而必須靠自己募款維持，一般咸認為此舉將有助於深化強調以科學技術創造立國之教育政策<sup>註67</sup>。

從法人制度之角度歸納日本行政改革經驗，本研究認為有以下四點特色：

- (1)創設「獨立行政法人」制度，將責任透明化並明確指出行政目標，其影響範圍包括政府研究機構、國立大學、特殊法人及政府出資之公益法人。
- (2)強化及推動具有日本傳統特色之「特殊法人」責任制度。
- (3)充實原有之「指定法人」運作，特別是借重對人、事、物所執行「檢查(定)」

---

<sup>註64</sup>：資料來源：行政院研究發展考核委員會，1999.3，《日本中央省廳等改革基本法暨日本行政改革會議最終報告(中譯本)》，p7、p11。及蔡秀卿，2002.5，《月旦法學》第八十四期，日本獨立行政法人制度，元照出版有限公司，p60~76。

<sup>註65</sup>：資料來源：岡本信一，2002.4，《獨立行政法人 創設 運營》，日本財團法人行政管理研究 - ，p73。

<sup>註66</sup>：資料來源：林素鳳，2002.12，《政府機關(構)法人化研討會論文集》，日本的獨立行政法人及其相關問題，行政院研究發展考核委員會，p7~8。

業務之「行政事務代行型指定法人」。

(4)推動國立大學轉為強調科技創新願景之獨立法人機構。

---

註67：資料來源：中國時報，2003.12.10，「日本大學改革，明年四月上路」，A4 版。

[表 2-2-2.3] 日本獨立行政法人一覽表(截至 2003.2.4.)

府・省	獨立行政法人	
內閣府 (二法人)	獨立行政法人國立公文書館 獨立行政法人駐留軍等勞動者勞務管理機構	
總務省 (三法人)	獨立行政法人通信總合研究所 獨立行政法人消防研究所 獨立行政法人統計中心	
財務省(三法人)	獨立行政法人酒類綜合研究所 獨立行政法人製幣局 獨立行政法人印刷局	
文部科學省 (十六法人)	獨立行政法人國立特殊教育總合研究所 獨立行政法人大學入學考試中心 獨立行政法人國立奧林匹克紀念青少年總合中心 獨立行政法人國立女性教育會館 獨立行政法人國立國語研究所 獨立行政法人國立科學博物館 獨立行政法人物質・材料研究機構 獨立行政法人防災科學技術研究所 獨立行政法人航空宇宙技術研究所 獨立行政法人放射線醫學總合研究所 獨立行政法人國立美術館 獨立行政法人國立博物館 獨立行政法人文化財研究所	▲獨立行政法人國立青年之家 ▲獨立行政法人國立少年自然之家 ▲獨立行政法人教育研修中心
厚生勞動省 (四法人)	獨立行政法人國立健康・營養研究所 獨立行政法人產業安全研究所 獨立行政法人產業醫學綜合研究所 獨立行政法人國立醫院・療養所	
農林水產省 (十七法人)	獨立行政法人農林水產消費技術中心 獨立行政法人種苗管理中心 獨立行政法人家畜改良中心 獨立行政法人肥飼料檢查所 獨立行政法人農藥檢查所 獨立行政法人農業者大學 獨立行政法人林木育種中心 獨立行政法人鮭魚・鱒魚資源管理中心 獨立行政法人水產大學 獨立行政法人農業技術研究機構 獨立行政法人農業生物資源研究所 獨立行政法人農業環境技術研究所 獨立行政法人農業工學研究所 獨立行政法人食品總合研究所 獨立行政法人國際農林水產業研究中心 獨立行政法人森林總合研究所 獨立行政法人水產總合研究中心	
經濟產業省 (五法人)	獨立行政法人工業所有權總合資訊館 獨立行政法人產業技術總合研究所 獨立行政法人產品評價技術基盤機構	▲獨立行政法人經濟產業研究所 ▲獨立行政法人日本貿易保險
國土交通省 (十三法人)	獨立行政法人土木研究所 獨立行政法人建築研究所 獨立行政法人交通安全環境研究所 獨立行政法人海上技術安全研究所 獨立行政法人海灣機場技術研究所 獨立行政法人電子航法研究所 獨立行政法人北海道開發土木研究所 <small>獨立行政法人國技大學 獨立行政法人航海訓練所 獨立行政法人海員學校 獨立行政法人航空大學 汽車檢查獨立行政法人 自動車檢查獨立行政法人</small>	
環境省(一法人)	獨立行政法人國立環境研究所	

資料來源：日本中央省廳等改革網頁資料，[http:// www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/index.html](http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/index.html)。

另註：▲為「非公務員」，餘皆為「公務員」，但製幣局、印刷局及國立醫院・療養所等職員身份，尚未確定。

### 2-3 我國行政改革方式與研議中「行政法人」制度之深入瞭解

台灣地區 2000 年總統大選後，政黨輪替，新政府為加速完成政府改造工程，提升國家整體競爭力，總統府依發展諮詢委員會會議共同意見於民國九十年十月設立「政府改造委員會<sup>註68</sup>」，提供總統相關諮詢與建議，以落實新政府打造小而能、小而美之政府角色規劃，嗣經該委員會民國九十一年三月第三次委員會議通過「行政組織改造的目標與原則」，作為行政院組織改造之基礎與標準，並提出政府改造之願景、理念及目標〔表 2-3-1.1〕，同時擘劃未來行政院擬設置二十三個部會，其中包括三個政策統合機關、兩個行政管理機關與十八個業務機關(十五部、三委員會)，此外，另有若干獨立機關由行政院參酌實際需要設置。〔表 2-3-1.2〕

雖然新政府之「政府改造工作」工作已陸續展開，有關推動政府改造的課題，威信已獲得社會認同與支持；惟仍有部分學者從憲政學理角度抱持不同看法<sup>註69</sup>，但無論如何，進行行政改革，提昇行政效率，已是世界潮流，我國亦不例外。

〔表 2-3-1.1〕我國政府改造之願景、理念及目標

願景	具全球競爭力的活力政府
理念	顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府
目標	彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度 分權合作的政府架構、順應民意的國會改造

資料來源：[http://www.president.gov.t/2\\_special/innovation/t3.html](http://www.president.gov.t/2_special/innovation/t3.html)。

〔表 2-3-1.2〕行政院組織調整方案(2002.3.30)

行政院組織	業務機關	內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟貿易部、通訊運輸部、衛生及社會安全部、環境資源部、農業部、文化體育部、勞動及人力資源部、海洋事務部、退伍軍人事務部、原住民族委員會、客家委員會、僑務委員會
	行政管理機關	行政院主計總署、行政院人事總署
	政策統合機關	行政院大陸委員會、行政院國家發展委員會、行政院科技委員會

**註68**：據悉「政府改造委員會」於民國九十年十月二十四日設立，任務包括：(1)政府組織重整規劃研議事項、(2)中央與地方政府職能及資源配置研議事項、(3)相關人事法制改革研議事項、(4)其他有關政府改造重要研議事項。資料來源：總統府網頁，[http://www.president.gov.t/2\\_special/innovation/](http://www.president.gov.t/2_special/innovation/)。

**註69**：如周教授育仁認為：在總統府設「政府改造委員會」，實已侵犯了行政院院長最高行政首長的權力，構成破壞憲政體制的事實。……(略)……此外，根據某改造委員之陳述，此次改造係以總統制為規劃政府改造的架構。此一說法若屬實，政府改造委員會所規劃之版本，就根本完全違反憲政主義精神，企圖以政府改造的下層工程，顛覆憲法所建構的上層憲政架構。……(略)……改造後仍有三十個機關，加上七個行政院一級幕僚機關，反而比現在多兩個。如此，還算得上是改造？……(略)……整體而言，總統府所提改造方案，有改造之名，無改造之實，且政治考量多於專業考量。資料來源：財團法人國家政策研究基金會/憲政法制組政策委員周博士育仁(台北大學公共行政暨政策學系教授)，國政評論/「政府改造委員會」亟需改造，[http://www.president.gov.t/2\\_special/innovation/](http://www.president.gov.t/2_special/innovation/)。

調整方案	獨立機關	公平交易委員會、中央選舉委員會、中央銀行、核能安全管理委員會、公共運輸安全委員會
	院本部 幕僚單位	一般常設單位(秘書處等)、發言人室、公共工程及採購處、國際事務處、資訊政策處、消費者保護委員會、國有資產事業化委員會、組織改造委員會

資料來源：[http://www.president.gov.tw/php-bin/docset/shownews.php4?\\_section=3&\\_rid=6781](http://www.president.gov.tw/php-bin/docset/shownews.php4?_section=3&_rid=6781)。

### 2-3-1 我國行政改革方式

現階段我國行政改革推動方式，總統府「政府改造委員會」在提出政府改造之願景、目標及原則後，行政院隨即成立「行政院組織改造推動委員會」，以承接後續改造工作，負責有關行政院組織改造工作之規劃與推動。而據卷查在前 2-3 節〔表 2-3-1.2〕之行政院組織調整方案構想中，有關內政部之「建築研究」與「建築管理」二項職能，係規劃合併在新設置之「環境資源部」轄下<sup>註70</sup>。

另有關行政院組織改造之後續辦理工作，據瞭解政府已就各機關性質相同或相近之業務進行檢討，以期合理調整各部會組織與業務，並強化行政院本部功能。目前「行政院組織改造推動委員會」已針對機關業務是否涉及公權力性質部分，研擬有「去任務化、地方化、法人化、委外化」等四類改造途徑<sup>註71</sup>〔表 2-3-1.3〕，俾落實政府提出「民間可以做的，政府不做；地方政府可以做的，中央政府不做」主張，而在政府研究機構方面，則規劃擬朝向「法人化」。

〔表 2-3-1.3〕我國政府改造有關機關業務檢討之方式

	內 容
去任務化	即「解除管制」，使政府機關不再負有執行部分業務的任務，以節約公共資源。
地方化	指將現行中央機關辦理的業務，改由地方政府辦理，使得政策執行更符合地域性及親近性。
法人化	即是由原本由政府組織所負責的業務，改以公共法人來辦理，打破以往政府--民間團體的二分法，使得政府在政策執行上，能更具有彈性，並引進企業經營的精神，使業務推動更為專業、有效。
委外化	委外辦理，意指將業務委託民間辦理。各國的政府改革皆把委外列為重要的改革策略，其具體實施方法包括業務外包、民間投資經營、BOT、公營事業民營化等，主要的目的在於提高資源運用的效率。

資料來源：行政院組織改造推動委員會第二次委員會議通(2002.8.24, )。

又目前有關「行政院組織改造推動委員會」之工作重點，經查詢行政院研考會網站資訊，已將「中央政府機關組織基準法草案、行政院組織法修正草案及行政院功能業務與組織調整暫行條例草案」等三項之組織改造法案，刻正送請立法院

註70：資料來源：聯合報，2002.4.22，政府改造，附表，二版。

註71：資料來源：[http://www.president.gov.t/2\\_special/innovation/](http://www.president.gov.t/2_special/innovation/)。

審議中<sup>註72</sup>。

### 2-3-2 我國研議中「行政法人」制度

按我國法制，公法人分為二類：一係地方自治團體之公法人(如直轄市、縣(市)、鄉鎮市等自治團體)，一係其他公法人(現僅有農田水利會)<sup>註73</sup>；至餘私法人則受嚴格法律規定<sup>註74</sup>，多未負有公共任務；故與其他大陸法系國家相較：我國較重視地方自治團體之「直接行政」，而忽視其他公法人及私法人可行使之「間接行政」<sup>註75</sup>。為此，政府在改造過程中，參考日本「獨立行政法人」制度而創設了「行政法人」。

據瞭解目前政府改造已就民國九十一年十一月「行政法人建置原則」[表 2-3-2.1]擬妥範疇略以：對屬於國家任務而無親自實施必要之業務，擬設立法人，並交由

**註72**：據查詢行政院研考會網站，截至目前三項組織改造法案之立法進度：組織基準法草案於九十一年一月二十九日交付委員會審查，並經立法院法制、預算及決算、內政及民族三委員會於九十二年一月八日、四月二日、五月十二日、十月八日、十月二十日及十二月一日召開六次聯席會議，與國民黨草案併案審查並完成一讀，共計通過二十八條條文，其餘十二條條文保留交付政黨協商。另為廣徵各界意見，立法院法制委員會並於本年四月二十四日及五月二十九日，分別針對組織基準法草案及「行政法人」制度召開公聽會；至行政院組織法修正草案及暫行條例草案二案則尚未交付委員會審查。資料來源：<http://www.reform.nat.gov.tw/pageGenerator.jsp?layerid=4&pageid=3223&version=2>。

**註73**：按司法院大法官釋字第四六七號解釋，對公法人地位之認定準則闡釋：除國家外，我國法制下之公法人分為二類，一係地方自治團體性質之公法人，一係其他公法人。凡《憲法》上之各級地域團體符合下列條件者：(一)享有就自治事項制定規章並執行之權限，(二)具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人；而其他依法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性、而有行使公權力之權能、且得為權利義務之主體者，亦有公法人地位，現僅有農田水利會屬之；另「省」因民國八十七年十二月二十一日組織型態改變，成為行政院派出機關，已不再屬於地方自治團體。

**註74**：按我國行政法相關規定對私法人之管理頗為嚴格，如反映在設立許可、撤銷許可及宣告解散等方面。依《民法》總則編第三十條規定略以：法人非經向主管機關登記，不得成立。另依《民法》總則編第三十四條規定略以：法人違反設立許可之條件者，主管機關得撤銷其許可。再依總則編第三十六條規定略以：法人之目的或行為，有違反法律、公共秩序或善良風俗者，法院得因主管機關、檢察官或利害人之請求，宣告解散。又依《人民團體法》第五十八條第一項規定略以：人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善；屆期未改善或情節重大者，得為左列之處分：一、撤免其職員。二、限期整理。三、廢止許可。四、解散。

**註75**：據卷查行政法學領域，以國家居於行政主體之地位，透過所屬設置之行政機關負責執行行政事務者，稱「直接的國家行政(簡稱：直接行政)」；反之，透過國家以外之行政主體，如公法人、私法組織之行政主體或受託行使公權力之私人履行行政任務者，則稱「間接的國家行政(簡稱：間接行政)」，又「間接行政」係委託私法人團體者，則另稱「委託行使公權力」。我國早期多重視「直接行政」，較忽視與不重視「間接行政」，惟近期政府為有效處理日趨複雜之行政事務或執行行政任務，似有逐漸

其實施，而該法人應屬公法人性質之行政法人<sup>註76</sup>。換言之，公法人化之組織調整，可視為在保留某項國家任務前提下，為符合業務特性(如高度政治化或專業化)，在人事、編制或預算等方面鬆綁，用以追求更高之行政效能，而有別於一般行政機關之組織設計。

〔表 2-3-2.1〕政府「行政法人建制原則(2002.11.)」對「行政法人」之設置條件說明

	內 容
1.	國家公共任務不具強制性、適合積極採行企業化管理經營措施，而無由國家親自執行之必要者。
2.	國家之公共任務有政治化之強烈需求，不宜由國家親自執行者。
3.	國家之公共任務基於兩岸或外交關係之特別考量，不適合民營化者。
4.	國家之公共任務適合民營化，但因無法自給自足或其他因素，基於過渡階段之考量者。

資料來源：行政院組織改造推動委員會，2002.12，《攜手民間・邁步全球(組織改造理念篇)》。

另註：由於《行政法人法草案》已送立法院審議，本原則(行政法人建制原則)業已功成身退。

### 2-3-3 我國研議中「行政法人」內容之深入瞭解

按目前政府行政改造觀點，「行政法人」屬性上是公法人的一種。

「行政法人」係藉由法律的創設及彈性的授權，使得在傳統行政機關之外，能夠成立公法性質的獨立法人<sup>註77</sup>。如此，若不適合由行政機關來推動的公共任務，便可由一個具有公共目的之「行政法人」來處理。依「行政法人」創設之概念，行政法人一方面可引進企業管理之精神，使這些業務的推行更具專業化及更有效能，並且不受目前行政機關有關人事、會計等制度束縛；另一方面，政府仍可確保這些公共任務之實施與品質〔表 2-3-3.1〕。

「行政法人」和傳統行政機關最大的不同，在於其對於經費以及人力運用具有相當充分的決定權，輔以績效評鑑制度，以落實效能管理的精神。尤其在許多強調專業性的公共任務上<sup>註78</sup>，可望藉由「行政法人」制度的推行，幫助機構組織與政治保持距離，從專業考量上尋求更大的施展空間。

重視「間接行政」之趨勢，如行政院陸委會委託海基會辦理若干事務等。

**註76：**據瞭解對於可交由民法性質之私法人辦理，並無繼續列為國家任務之必要者，則屬於「去任務化」(詳前頁〔表 2-3-1.3〕)之範疇。

**註77：**「行政法人」屬性上為公法人的一種，我國為大陸法系國家，目前除基於《憲法》規範因素之地方自治團體外，至餘其他公法人僅只有基於歷史因素之「農田水利會」(例如農田水利會極有可能是基於日據時代之「公共埤圳組合」所留下來之自治傳統而承認其公法人資格)。另有關於「行政法人」之資料來源：<http://www.reform.nat.gov.tw/pageGenerator.jsp?layerid=3&pageid=123&version=1>。

**註78：**按「行政法人」的創設構想，其出發點應是著重與強調在具專業性或特定性之「公共任務」，這些具專業性或特定性之「公共任務」，主要應用層面應是具有「營造物」性質(詳 p5 或 p19 之「營造物」

〔表 2-3-3.1〕規劃中「行政法人」制度的優點

增加用人彈性	我國行政機關的組織型態是以公務人員為主力，對於公務人員的進用、考銓與其身分、待遇及權益保障等，有公務人員任用法(及聘用人員聘用條例等)、陞遷法、考績法、俸給法、保障法、保險法、撫卹法、退休法等綿密的規範。相對而言，對於部分需要相當專業性及技術性人才的業務，例如各類文教、研究機構及博物館等，由於待遇、職位等受限於法令規定，反而形成進用上的窒礙，無法網羅適當人才。行政法人在人事進用、管理及待遇等方面，可以有更彈性。
避免過多會計或採購的限制	為防止貪瀆、浪費並提昇採購效率及品質，有關政府會計及採購作業，目前亦有綿密的規定。不過對於部分性質特殊的業務，例如文物典藏、修復或學術研究等，卻反而可能形成束縛及窒礙，不利業務推展。行政法人在會計及採購上可做特別的處理，解決此一問題。
強化經營責任及成本效益	現行由行政機關實施公共任務的方式，雖然有政治責任及成本效益概念，惟對於部分業務，容易因為行政一體的制度特性而混淆經營責任，對於須特別講究成本效益者，亦難以精細衡量，例如公立醫療機構等。行政法人在獨立自主運作及績效評估方面，可以透過相關機制的建立，強化經營責任及成本效益。
容納多元參與決策可能	行政法人在意思決定即決策機關的組成上，可以有多元參與，因此比一般行政機關更能有效照顧多元利益；再者，亦可將業務執行由行政機關轉移至行政法人，藉法令規範及業務執行權限分離，避免球員兼裁判的爭議。
建構中央地方夥伴關係	部分業務性質上宜由中央政府及地方自治團體共同合作及決定，以致於可由各地方自治團體共同合作、處理者，以行政機關方式處理，容易因為有隸屬特性而偏執一端，例如港務局等。可以透過行政法人的創設，就此等事務建構合宜的夥伴關係。

資料來源：行政院組織改造推動委員會，2003.5，《攜手民間·邁步全球(組織改造行政法人篇)》。

用語定義)之對象，而有保障其獨立行使職權或維護其法律賦予自治權限必要之行政機關(如：國立大學、文化中心、港務局等)。

按「行政法人法草案」及「行政法人法草案總說明」(詳 p99 之〔附錄一〕)規劃：「行政法人法草案」共分為總則、組織、營運(業務)及監督、人事及現職員工權益保障、會計及財務、附則等共六章四十一條條文〔表 2-3-3.2〕，目前「行政法人法草案」已於民國九十二年四月二十二日送請立法院審議中。

依「行政法人法草案」觀點，未來行政法人營運，內部組織擬採董事長制、理事長制與獨任首長制。在財務及會計上，排除採購法、預算法等相關法律規定，提供財務運用上適當之自主性。惟行政法人既辦理國家公共任務，涉及公權力執行部分，仍受立法院監督<sup>註79</sup>。同時，行政法人之部分成員在性質上仍屬公務人員，監察院自得依法對其行使監察權。雖然政府對於研議中「行政法人」之制度與內容，多持樂觀與正面肯定態度，但學術界仍不時有學者認為「行政法人法」的設計和「公司法人」或一般「財團法人」並無不同，且在其基本架構外，亦看不到「企業性精神」的展現，而憂心恐流於空洞口號及質疑其實施成效<sup>註80</sup>。

〔表 2-3-3.2〕行政法人法草案立法院(審議版)，僅摘錄第一章之第一、二條內容及說明

行政法人法草案立法院(審議版)	
條文	說明
第一章 總則	章名
第一條 為規範行政法人之設立、組織、運作、監督及解散等共通事項，確保公共任務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益，增進國民福祉，特制定本法。	一、制定本法之立法目的。 二、以本法係定位為基準法，其目的在於就行政法人共通事項作原則性規範，以為行政法人個別組織法律或通用性法律制定之導引。為因應實際運作需要，行政法人個別組織法律或通用性法律並得在本法所定基準之上，依其組織特性、任務進一步特別設計。
第二條 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。 前項特定公共任務，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。	一、第一項明定行政法人之定義。行政法人係依法律設立，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、為避免外界對行政法人之設立可能無限擴張及對現有文官體系可能造成重大衝擊之疑慮，爰明定行政法人所執行之特定公共任務之定義如第二項。 三、第三項明定行政法人應依制定之組織法律設立；但考量立法經

註79：資料來源：行政院人事行政局網站/局長的話，[http://www.cpa.gov.tw/html2001/6\\_2.shtml](http://www.cpa.gov.tw/html2001/6_2.shtml)。

註80：例如朱愛群教授認為：機關法人化後應提高生產力、提升服務品質及提升競爭力，這是法人化政策必須清清楚楚說明，而且列入目的說明、發展目標與計畫、和績效評核的具體項目。但是在整個行政法人法草案中看不到這種目標企圖，也體會不出價值創造的可能性。細讀所有的條文後，可以發現行政法人法的設計和公司法人或一般的財團法人沒有不同，在基本的架構之外，看不到「企業性精神」的展現，只有空洞的呢喃「業務的推動更專業、更講究效能」，試問讓行政法人有更高的生產力、有更優質的服務品質、更卓越的全球化競爭力，這不是政府再造與企業性精神的積極目標嗎？當這一些目標不能落實在行政法人法的課責義務中，耗費巨大精神的「法人化」又有何存在價值？資料來源：財團法人國家政策研究基金會/朱愛群(中央警察大學行政系教授)，2003.5.4，國政評論/「行政法人法草案之檢視」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-018.htm>。

行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。	濟，行政法人之目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之，如「大學法」、「博物館法」等。
-------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------

資料來源：<http://www.cpa.gov.tw/html2001/singlehtml/20030422152854.shtml>。

另註：行政法人法草案業經行政院、考試院於民國九十二年四月二十二日會銜送請立法院審議

承前述有關「行政法人」與「公司法人」或「財團法人」之相似性，據瞭解政府觀點認為「行政法人」是行政機關及財團法人之中間類型〔表 2-3-3.3〕，一方面以較行政機關彈性之經營管理方式，確保公共任務有效履行；一方面釐清其公共任務特性，將之保留在公法領域，以強化監督並避免混淆民法體系。惟對此觀點，另有學者質疑其實施成效，主張應先檢討國內各部會既有之基金會流弊，而不宜冒然移植日本行政法人制度<sup>註81</sup>，本研究認為此應是現階段須考量之重點。

〔表 2-3-3.3〕研議之行政法人與財團法人之差異

	行政法人	財團法人
基本概念	以組織變革方式將原由國家及地方自治團體行政機關實施之公共任務專業化及提升效能，為負有履行特定公共任務義務之公法人，相關監督及介入機制亦較財團法人為強。	服膺私法自治之私法人，原則上不負有履行特定公共任務之義務，而係依公益考量予以必要之制約。
成立	無捐助財產最低總額問題，須訂定個別組織法律或通用性法律作為法源依據，但無須向法院辦理登記。	有捐助財產最低總額問題，應經目的事業主管機關許可後向法院登記，主要依據民法成立，無須訂定特別法。
公權力	行使公權力來自法律授權，而非行政機關之委託。	本質不行使公權力，但可由行政機關個別委託行使之。
意思機關	以董事會為原則，例外可採理事會或首長制，成員原則上由行政機關指派。	董事會，成員產生依章程之規定，原則上透過內部機制產生，但政府捐助之財團法人，其董事多由主管機關遴聘。
組織人事	自訂人事管理規章。但公務人員隨同移轉者可保留身份。	無特別規定(自行決定)。
財務會計	會計制度應依行政法人會計制度設置準則訂定；財務報表應由合格會計師查核簽證；舉借債務以具自償性者為限。	會計制度應採曆年制及權責發生制，並符合一般公認會計原則；符合一定情形者，財務報表應經會計師查核簽證。
財政支持	國家應給予必要之財政支持。	無國家財政支持問題。
績效評鑑	有績效評鑑制度，要求定期評鑑。	無規定。
資訊公開	依政府資訊公開法規辦理；一定資訊並應主動公開。	無規定。
監督機制	由監督機關為適法性監督，監督密度較財團法人為高。除行政監督外另有立法及監察(審計)監督。	由主管機關為適法性監督，監督密度較行政法人為低。除行政監督外另有法院介入機制，但原則上無立法及監察監督。
解散清算	由監督機關提請行政院同意後解散之(不許自願解散)；應了結現務但不依民法進行清算程序；有賸餘財產須繳庫，如係債務則由監督機	分為自願解散及法院宣告解散，清算程序依民法之規定；賸餘財產原則上依捐助章程之規定；未規定者歸屬地方自治團體。

**註81**：陳新民教授撰文指出：我國近年來由政府部會所成立的基金會，為數上百，不僅成為退休高官酬庸之場所，每年由國庫更耗費無數的資金，但其成果顯然有限。如果再廣泛設立各種類型的行政法人，恐怕舊弊未除，新弊已生。日本的公務員制度以及公務員為公獻身的企業精神，舉世有目共睹，加上日本司法對官商勾結偵辦的公信力，都是我們台灣所難望之項背，而且德國也發出了「遁入法人之中」的警語！我國貿然見到日本提出的行政法人制，如獲至寶的見獵心喜，可說是盲目移植的典型例證。資料來源：財團法人國家政策研究基金會/陳新民(中央研究院研究員/德國慕尼黑大學法學博士)，2003.3.4，國政評論/新創「行政法人」制度-行政組織精簡的萬靈單？資料來源：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-010.htm>。

	關概括承受。	
--	--------	--

資料來源：行政院組織改造推動委員會，2003.5，《攜手民間·邁步全球(組織改造行政法人篇)》，p7。

### 2-3-4 我國研議中「行政法人」之推動情形

查目前「行政法人」推動或因遭受阻力，已由全面推動調整為個別、重點方式推動。按原構想包括中正文化中心、港務局(基隆、台中、花蓮、高雄等四地)、教育研究院<sup>註82</sup>、國家選手訓練中心、國家交響樂團等五單位，列為行政法人化之重點單位，各機關應提出組織修正案，以改造為行政法人<sup>註83</sup>；惟經查行政院組織改造第一波優先推動個案辦理情形，至民國九十二年十一月，上述構想已剔除港務局而增加國立台灣文學館〔表 2-3-4.1〕，現僅有中正文化中心設置條例經立法院九十三年一月九日三讀通過(詳 p115 之〔附錄二〕，具行政法人性質)。另觀察第一波優先推動名單，政府研究機構僅有「教育研究院」，據瞭解其「國家教育研究院設置條例」草案(內載為「行政法人」性質，詳 p125 之〔附錄三〕)已於民國九十二年十月十五日送請立法院審議中，又第二波優先推動個案則只有「國家農業研究院<sup>註84</sup>」〔表 2-3-4.2〕。

另有關國立大學(亦具有研究性質)之「行政法人化」推動情形，學術界多表反對，台灣大學更邀集各校舉辦公聽會將政院版「行政法人國立大學」一章全數刪除，並提出台大版大學法修正案建議另訂「教育法人國立大學法」及表示將遊說立委退回政院版<sup>註85</sup>。至餘藝文界對文化機構行政法人推動情形，亦多不表認同<sup>註86</sup>。

---

**註82**：據瞭解教育研究院現係籌備處性質，其成立源由依民國八十五年十二月行政院教育改革審議委員會之中華民國教育改革審議總諮議報告書建議，並經民國八十八年十二月行政院核定暫行組織規程。  
資料來源：國立教育研究院設置條例草案總說明等相關資料。

**註83**：資料來源：聯合報，2003.2.5，政院組織改造/改個別重點推動，四版。

**註84**：行政院農委會已經於民國九十二年十一月六日報請行政院通過，未來將整合農業試驗所、林業試驗所、水產試驗所、畜產試驗所、家畜衛生試驗所、農業藥物毒物試驗所、茶葉改良場、種苗改良場、特有生物中心等七個單位，以行政法人的形式，成立一座「國家農業研究院」，專門從事國內農業研究。資料來源：行政院農委會，<http://www.ettoday.com/2003/11/20/386-1546567.htm>。

**註85**：全國教師會大專委員會主委的台灣師大教師會理事長簡明勇表示：教育部針對「國立大學行政法人化」召開北區公聽會時，所有與會學校代表，沒有一人贊成國立大學設立董事會，但修訂中的大學法，卻朝向國立大學法人化發展，並即將送立法院審查，希望政府和立法院三思。大學教師反對的主要理由是：依目前修訂中的大學法草案，董事由教育部派任，校長由董事遴選或由教育部派任，不再由校務代表選舉，校務會議不再是全校最高權力機構，未來如果政黨輪替，部長換人，學校董事會就會跟著改組，政治等外力就會介入，學校人事也會跟著大地震，校園民主和學術自由將不保。另東吳大學法律系教授程明修則指出在同為歐陸法系的德國 1999 年起已開始將公立大學朝「去公法人化」發展，我國是否需先瞭解「公法人化」之真正意義？又「行政法人」也許是一種組織選擇，

〔表 2-3-4.1〕 行政院組織改造第一波優先推動個案辦理情形(截至民國九十二年十一月三日)

項次	工作項目	主(協)辦機關	辦理概況說明	辦理進度	備註(性質)
3.5	教育研究院	教育部(人事局)	1.教育部於 92 年 5 月 9 日將行政法人國家教育研究院設置條例草案及籌設計畫書草案報院審查。 2.行政院於 92 年 10 月 8 日第 2860 次院會通過「國家教育研究院設置條例」草案，並於 92 年 10 月 15 日送請立法院審議。 3.行政院組織改造服務團行政法人化小組於同年 6 月 3 日赴該院實地訪視並舉行綜合座談會，針對行政法人法制化過程及推動執行面問題深入交換意見，協助排除推動行政法人化之障礙。	1.首波優先推動個案 2.已列為立法院第五屆第四會期優先審議法案	■ 研究機構
3.1	中正文化中心	教育部(人事局)	1.行政院 91 年 12 月 18 日第 2817 次院會通過「中正文化中心設置條例」草案，並於 91 年 12 月 24 日送立法院審議。 2.立法院於 92 年 3 月 31 日召開會議審查，為配合審查需要，行政院並於 92 年 4 月將行政法人法(草案)送立法院審議，嗣經 93 年 1 月 9 日立法院三讀通過「中正文化中心設置條例」。	立法院已三讀通過	
3.6	國立臺灣交響樂團	文建會(人事局)	1.行政院組織改造服務團行政法人化小組於 92 年 6 月 2 日赴該團實地訪視並舉行綜合座談會，針對行政法人法制化過程及推動執行面問題深入交換意見，協助排除推動行政法人化之障礙。 2.文建會已研擬行政法人國立臺灣交響樂團設置條例草案於 92 年 9 月 29 日報院審查。 3.行政院於 92 年 10 月 29 日召開研商「國立臺灣交響樂團」及「國家音樂廳交響樂團」定位等相關事宜會議並決議，基於資源整合、營運管理及功能運作，請文建會就國立臺灣交響樂團及教育部所屬之中正文化中心、國家音樂廳交響樂團、實驗國樂團、實驗合唱團等之定位功能、相互關係等再作檢討評估，以使相關表演團體之功能定位得以釐清，貫徹組織改造之精神。	首波優先推動個案	公法上之營造物
3.7	國立臺灣文學館	文建會(人事局)	1.文建會於 92 年 5 月 5 日將行政法人臺灣文學館設置條例草案、臺灣文學館設置要點草案及編組表報院審查。 2.行政院於 92 年 10 月 8 日第 2860 次院會通過「國家臺灣文學館設置條例」草案，並於 92 年 10 月 15 日送請立法院審議。 3.行政院組織改造服務團行政法人化小組於同年 6 月 16 日赴該館實地訪視並舉行綜合座談會，針對行政法人法制化過程及推動執行面問題深入交換意見，協助排除推動行政法人化之障礙。 4.國家臺灣文學館雖尚未行政法人化，惟經籌備多時，於 92 年	首波優先推動個案	

但至少要告訴關心的人們「行政法人究竟只是一種手段，還是本身就是目的」？我們第一關心的問題並不是國立大學行政法人化的面貌為何，而是國立大學所欲追求的新世紀願景為什麼只能以行政法人的方式來完成？「法人」真的是制度選擇無法跨越之止境嗎？設計者應該有更明確的說理。資料來源：中國時報，2003.3.29，「國立大學行政法人化/教師會反對」，二十版。自由時報，2003.12.16，「大學行政法人化/教授多說不」，第 10 頁。中央社，2003.12.15，「台大千人連署反對大學法修正」，<http://tw.news.yahoo.com/2003/12/15/leisure/can/4425887.html>。中國時報，2003.12.16，大學法修正案/台大：等於官派校長，A14 版。中國時報，2003.12.21，大學法修正案/台大力搏政院，社會綜合版。程明修，2004.1，《法學講座》，制度的終結？國立大學行政法人化之選擇，正點文教出版。

**註86**：「文化機構」行政法人化雖非本研究探討主題，惟從藝文界觀點可發現大家對政府研議「行政法人」制度，多持不同看法，其著眼點亦可供本研究參考。如國立歷史博物館館長黃光男認為：公立博物館由於兼具公益和教育文化責任，如改制為行政法人，將很難在現行市場機制中生存。國立台灣史前文化博物館館長臧振華也質疑，目前史前博物館除了研究典藏之外，許多核心業務都被強制委外經營，導致館內三十九名人員必須負責廿八公頃的館舍，在這種情況之下，改制為行政法人真的能解決問題，還是帶來更多後遺症？另台北市立美術館館長黃才郎亦撰文指出台北市立美術館行政法人化應增加共識及訂有相關配套措施，始能施行。資料來源：中國時報，2003.1.25，「文教機構法人化/文建會、教育部不同調」，十四版。黃才郎，2003.3，《藝術家》雜誌，北美館挑戰二〇〇三，p108。

項次	工作項目	主(協)辦機關	辦理概況說明	辦理進度	備註(性質)
			10月17日先行開館。		
3.8	國家運動選手訓練中心	體委會(人事局)	1.體委會於92年8月27日將行政法人國家運動訓練中心設置條例草案報院審查。 2.行政院於92年10月8日第2860次院會通過「國家運動訓練中心設置條例」草案，並於92年10月15日送請立法院審議。 3.行政院組織改造服務團行政法人化小組於92年6月17日赴該中心實地訪視並舉行座談會，針對行政法人法制化過程及推動執行面問題深入交換意見，協助排除推動行政法人化之障礙。	1.首波優先推動個案 2.已列為立法院第五屆第四會期優先審議法案	

資料來源：[http://www.reform.nat.gov.tw/download/OC\\_1220b.doc](http://www.reform.nat.gov.tw/download/OC_1220b.doc) 及中國時報，2004.1.10，兩廳院大喜/黑機關終結，C8版。另註：「教育研究院」現為籌備處，依88年12月行政院核定暫行組織規程。

[表 2-3-4.2] 行政院組織改造第二波優先推動個案表

項次	主管機關	調整業務項目/機關名稱	調整方向	備註
三	行政院農業委員會	國家農業研究院	行政法人化	■ 研究機構

資料來源：[http://www.reform.nat.gov.tw/download/OC\\_1220a.doc](http://www.reform.nat.gov.tw/download/OC_1220a.doc)。

另註：本表經九十二年十一月十日行政院組織改造推動委員會第五次委員會議通過。

## 2-4 小結：如何正確掌握政府行政改革面臨的課題

從本章之相關資料彙整，可瞭解各國行政改革之目的、內容及採取之方式。進一步歸納可發現英、美等海洋法系國家之行政改革方式，其聯邦特殊之行政法制與強調政黨政治等理念，賦予行政機關權限得直接設立「(英)執行機構(Agency)」、「(美)獨立管制委員會(independent regulatory commissions)或政府法人(Government Corporation)」等型態以提供公共服務。而德、日等大陸法系國家之行政改革方式，則因其法制完備與文化傳統，得委由「(德)公法之社團、財團與營造物」及會計法規鬆綁或另創「(日)獨立行政法人」新制以執行公共服務。換言之，在行政改革的準備過程中，各國多擷取其法制、文化、民情等特色以推動改革。反觀國內，我們是否有充分就法制、文化、民情等差異加以檢討，甚至相關監督體系是否可發揮應有之查弊功能，這些課題均有賴周全的溝通及完善的規劃後始適合推動，若因忽視而冒然移植國外經驗，則行政法人化恐不是舊問題的結束，而是新問題的開始<sup>註87</sup>。

**註87**：本研究認為誠然從推動改革者立場而言，係採樂觀且用意良善，莫不企求藉由改革以提高原機關之行政效能；惟從被改革者立場而言，卻多有掛慮且憂心權益不保，另因景氣低迷，國營及民營事業多有裁員等情況下，政府機關單位行政法人化後，如何順利導入市場競爭機制並獲利潤，尤其是在內部人員有公務員與非公務員陞遷、獎懲、福利、異議等二套辦法，經費運用則亦有國家補助部分適用政府採購法及非國家補助部分適用民營事業會計原則等二套規定，恐是行政法人化後必須注意的課題，否則極容易落入以「製造問題的方法解決問題」之迷思。

另有關於行政改革的辯證，據卷查國內外學者已提出挑戰與質疑<sup>註88</sup>，故本研究認為行政改革在國內所面臨的課題，隱然包含了理論與實證二部分；無論是參考英國經驗或借鏡日本新制，在理論面，我們仍不應忽視國內法制、文化、民情等落差，在實證面，我們更應重視具體執行的程序、評估與監督等配套機制，從原機關單位擔負之專業與任務性質來重新探討是否適宜行政法人化。

---

**註88**：朱愛群教授對有關「大政府(常代表落伍與守舊)」與「小政府」前提之論辯。特引述德國行政大學教授 Pitchas 指出：所有關於大政府或小政府的辯論，根本就是「提出了一個錯誤的命題 / falsche Fragestellung」。其根本癥結不在大小而在於國家任務之界定與行政生態之基本條件。任何強為切割或移植之觀念與作法，對每個國家特有之政治-行政-體系之生態，都是粗暴與不理性的引述。朱教授並希望推動機關能冷靜思考下列四項議題：「(1)行政法人化真的可以做到提高政府效率？效率的保證是什麼？(2)尤其是在員工不變、績效企圖與績效策略不明、人事物均不變的條件下，行政法人可以有多大的創造性作為？這裡必須冷靜的思考再思考，切勿自欺欺人。(3)政府可以宣稱「減肥成功」、「組織精簡」有成，但是這不是事實，也是無法說服全國的社會大眾。所以政策實行效果的宣傳，不僅不會給政府加分，甚至還會引來嘲笑。內政部宣稱「犯罪零成長」就是最好的前車之鑑，人民相信嗎？答案再清楚不過了。(4)將政府機關「公法財團法人化」，其預算、財產、審計監督等公務成本都未減少，該機構卻獲得更大彈性自主空間，但是不明確要求與具體宣示績效必須提升、品質必須提高、生產力必須增強、競爭力應該加大，這時，耗費如此巨大之國家再造成本，卻遺留「讓行政機關遁入法人之中(Flucht in die öffentliche Stiftung)」的無窮後患，讓這一些行政法人成為政府機關逃避監督的無數小金庫與無數安插私人的快樂天堂，這不是全國民眾最害怕的事嗎？」。資料來源：財團法人國家政策研究基金會/朱愛群(中央警察大學行政系教授)，2003.5.4，國政評論/「行政法人法草案之檢視」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-018.htm>。

## 第三章 政府研究機構「行政法人化」之思考與探討

提出問題與實事求是全面地檢視這些問題是本章目的。

雖然「行政法人」是我國行政改造之重要創設，第一個行政法人中正文化中心設置條例亦經立法院九十三年一月九日三讀通過；惟政府研究機構「行政法人化」在本質上及辯證上仍有許多問題亟待檢討釐清，也只有徹底檢視這些問題及分析其後隱藏之意義，才能提綱挈領，順利推動政府研究機構「行政法人化」。

### 3-1 課題的提出：推動「行政法人化」需先掌握內政部建築研究所之社會意義

本節首要認識「研究」及「建築研究」之價值以及「政府研究機構(內政部建築研究所)」之社會意義，並以此為基礎探討「研究」性質之工作是否適宜「行政法人化」以及「政府研究機構」定位之職掌在何種條件下適宜「行政法人化」。

#### 3-1-1 研究工作之本質、目的與價值

##### 一、研究工作之本質與目的

「研究」工作之本質包括了許多面向，分類亦頗為多樣。例如在教學上有所謂「理論研究<sup>註89</sup>」與「應用研究」，在方法上有「歸納研究」與「演繹研究<sup>註90</sup>」，在過程上有「學理研究」與「實驗研究」，在分類上則有「社會科學研究<sup>註91</sup>」與「自然科學研究」，在時間軸上亦有「前瞻研究」與「現況研究」，另若以政府研究機構之目的而論，尚有「政策研究」與「推廣研究」。

本研究認為：研究工作之目的是為了歸納某種現象或釐清某種問題，進而提出

---

註89：例如二十世紀愛因斯坦之「相對論」雖僅是「理論研究」，但透過基本物理假設推演與數學運算，後經天文觀測及實驗驗證而著名於世。

註90：例如二十世紀之達爾文「進化論」雖僅是一種假設、演繹推論之研究，但透過「物競天擇」、「適者生存」等概念，在相當程度內雖可以闡述物種進化的過程，但「進化論」僅是一種觀念與主張，其並非絕對而無檢討餘地。例如咸認為長頸鹿因為要吃樹上的葉子致使頸部愈來愈長，但長頸子亦造成喝水不便，亦難以用「進化論」解釋。

註91：例如二十世紀之馬克思「資本論」雖僅是「社會研究」，但透過其勞動價值理論、資本和剩餘價值生產理論、資本積累理論等「資本就是積累的勞動」論述，可用以批判資本家和資本主義社會。

某種法則性的發現或解釋，並據此掌握或判斷問題，並研擬對策解決問題。

從研究之本質與目的而論，「研究」亦有長期與短期之分，研究計畫雖可輕易設定，但研究過程卻往往因為資料多寡或立場而充滿不確定性，研究成果更難以如原先預期；因此，「研究」工作若強調以「利潤」為導向，在執行上有可能偏於狹隘，在成果預期上則有可能偏向短期局部的微利，而忽略長期全盤的利益。

## 二、建築研究之範圍、目的與價值

建築研究的目的就是促使建築產業均衡持續發展。傳統以來建築產業就是台灣經濟發展的火車頭<sup>註92</sup>，由於建築產業相當廣泛，故建築研究之範圍亦相當廣泛。建築研究主體雖是「建築」，但建築亦有許多類型<sup>註93</sup>，建築亦包括與建築有關的其他客體，而且為因應國家之發展需要，建築研究亦有不同面貌與目的。

從建築研究主體價值而論：建築研究對象小至建築構件、設備、結構等性能<sup>註94</sup>，大可涵蓋建築室內、建築物、建築基地、都市環境等範圍，換言之，建築產業與室內設計、工業設計、都市設計等產業息息相關；另由於人們生活多仰賴建築的庇護，故欲長期保持建築物正常堪用，舉凡在使用上對建築及相關設備、構件之檢修、維護甚至是衍生管理之權利、義務等亦是建築研究之重要課題<sup>註95</sup>。

---

**註92**：據相關資料瞭解：建築業每投資 1 塊錢，就可以帶動上下游產業 4.5 塊錢之經濟效益，故外界屢有「建築業是火車頭工業」、「建築產業是火車頭」等美譽。有關「建築業是火車頭工業」的觀點，資料來源：[http://www.ey.gov.tw/siew\\_speech/sp861226.htm](http://www.ey.gov.tw/siew_speech/sp861226.htm)(1997 年 12 月 26 日行政院長參加第二十六屆建築師節慶祝大會致詞)、<http://www.ettoday.com/2003/08/31/91-1505906.htm>(2003 年 8 月 31 日優惠房貸報導)及 <http://www.ettoday.com/2003/10/22/10844-1531844.htm>(2003 年 10 月 22 日全國商業總會會員代表大會王理事長令麟致詞)等。

**註93**：建築是一個抽象名詞，若以物質名詞觀之，建築有許多類型以因應不同用途，例如文教性質之博物館、美術館，住宿性質之旅館、集合住宅、透天厝，醫療性質之醫院、診所、衛生局，教育性質之各級學校、各式體育球場，工作營業性質之辦公大樓、廠房，能源供給性質之電廠、水廠、瓦斯工廠，公共服務性質之警察局、消防局、市場等。

**註94**：有關建築之構件、設備、結構等性能研究，著重在安全、健康、舒適與效率上，包括抗震、劣化、防火、防潮、防腐、耐久、節能、防菌等研究。

**註95**：例如我國《公寓大廈管理條例》即明文規定有關公寓大廈之修繕、使用等管理；而各直轄市及縣(市)政府多配合在工務局轄下之建築管理處設有公寓大廈管理科(或使用管理課)，以管理公寓大廈。另註：依《公寓大廈管理條例》第三條用詞定義，「公寓大廈」非指供公寓住家使用，而是指構造上或使用上或在建築執照設計圖樣標有明確界線，得區分為數部分之建築物及其基地。故按「公寓大廈」定義，已涵蓋絕大多數建築物。

建築作為一個客體價值，建築與文化、經濟、環保、科技、交通、衛生等整體發展亦密切相關。例如從文化保存之角度，為妥善維護古蹟暨歷史性建築物或再利用之課題，就需要進行適當的修復與保存研究；從經濟角度，為瞭解國內不動產市場規模，以避免造成過度投資，不動產研究便成為建築研究重要之一環<sup>註96</sup>；為落實環保永續理念，就必須重視綠建築與建材再利用之研究；為效率利用都市有限空間，學習先進國家發展經驗，結合土地、交通、建築之立體共構方式，亦是目前建築研究的重點；為強化衛生管理，建築研究亦不可缺<sup>註97</sup>。

---

**註96**：「建築與不動產研究」除透過研究瞭解國內房屋市場供需狀況外，對掌握景氣復甦或相關諸如國內室內裝修市場規模、空屋率狀況、房價變化等，都有莫大助益。

**註97**：例如 SARS 的傳染與建築通風有關，防 SARS 仍必須透過建築設計之檢討，特別是有關通風換氣、污水處理管線設備等。以上這些建築與文化、經濟、環保、科技、交通、衛生等整體發展之研究課題，內政部建築研究所均已進行。

### 3-1-2 內政部建築研究所之沿革、職掌、績效與社會意義

#### 一、內政部建築研究所之沿革與職掌

建築產業傳統即為台灣經濟發展的火車頭，建築發展亦被認為是國家建設重要一環。有鑒於此，行政院參考英、日等國建築研究所經驗<sup>註98</sup>，於民國七十二年四月核定內政部「改進建築管理方案」，將籌設「建築研究所」列為重要施政而於民國七十六年三月指示內政部營建署以任務編組成立「建築研究所籌備小組」，經民國七十八年九月核定成立「建築研究所籌備處」暨配合行政院及內政部等組織法修正後於民國八十四年十月五日立法院三讀通過「內政部建築研究所組織條例(詳 p130 之〔附錄四〕)」，而於同年十月三十日正式成立「內政部建築研究所」，肩負國內建築研究發展重任；而據瞭解國內類似研究機關約有六個<sup>註99</sup>。此外，內政部建研所依條例嗣於民國八十八年四月輔導「財團法人中華建築中心(詳 p131 之〔附錄五〕)」成立，在內政部建研所指(督)導之下，承接由政府及民間之相關建築材料、技術等建築相關檢驗測試及具自償、技術及服務性等業務<sup>註100</sup>〔表 3-1-2.1〕，而據卷查國內這類純以實驗或技術為主之財團法人或機構，則為數較多<sup>註101</sup>。

〔表 3-1-2.1〕內政部建築研究所之沿革

名稱	時間	說明
先期籌備階段	民國七十二年四月	行政院核定 內政部提報之「改進建築管理方案」
建築研究所籌備小組	民國七十六年三月	內政部營建署以「任務編組」方式 成立「建築研究所籌備小組」
內政部建築研究所籌備處	民國七十八年九月	行政院核定「內政部建築研究所籌備處暫行組織規程」

**註98**：例如英國於一九二一年設置國立建築研究所，日本於一九四五年成立建設省建築研究所，瑞典於一九六〇年設立建築研究所。內政部建築研究所，1993.5，《建築研究簡訊》創刊號，部長訓詞。

**註99**：經查我國政府研究機構具法律授權者有：內政部建築研究所組織條例(84/10/20)、交通部運輸研究所組織條例(90/06/20)、行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所組織條例(81/05/08)、法務部法醫研究所組織條例(86/04/23)、行政院原子能委員會核能研究所組織條例(79/01/05)、中央研究院組織法(91/05/15)等。

**註100**：資料來源：財團法人中華建築中心簡介。籌組緣起及籌組經過。

**註101**：這類純以實驗或技術為主之財團法人為數頗多，例如財團法人國家衛生研究院設置條例(88/02/03)、財團法人國家犯罪防治研究院籌備小組設置要點(88/03/19)、財團法人國家實驗研究院設置條例(91/06/19)、財團法人工業技術研究院設置條例(70/05/20)及各類試驗所、檢驗所。

■ 內政部建築研究所	民國八十四年十月	立法院三讀通過《內政部建築研究所組織條例》
內政部建築研究所輔導籌設 「財團法人中華建築中心籌備處」	民國八十六年十一月	《內政部建築研究所組織條例》第二條第九款： 輔導民間成立辦理建築相關檢驗測試及第三款至第七款具自償性、技術性、服務性等業務之專責機構事項。
■ 內政部建築研究所輔導成立 「財團法人中華建築中心」	民國八十八年四月	民國八十八年三月三十一日內政部台(88)內營字第八八〇三五七八號函核准設立及同年四月二十七日臺北地方法院核發法人登記證書，正式立案。

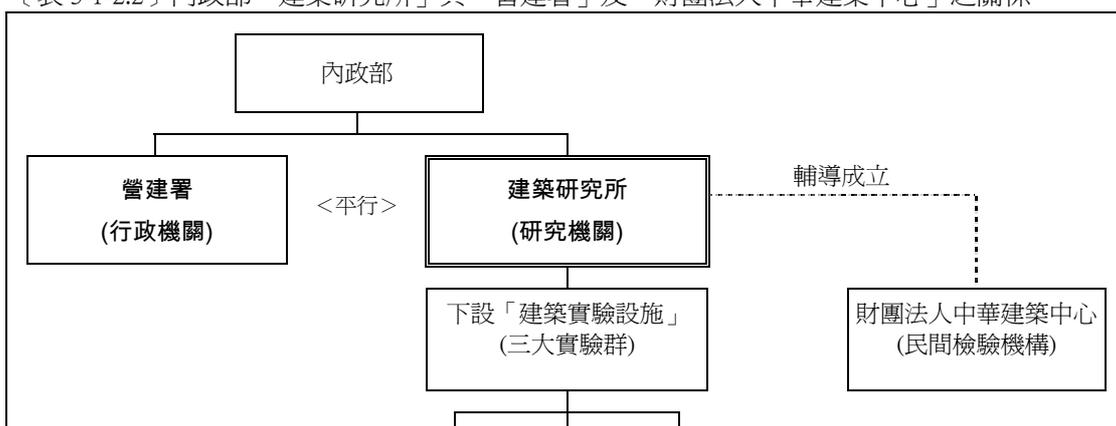
資料來源：內政部建築研究所，1993.5，《建築研究簡訊》創刊號，部長訓詞。

內政部建築研究所，1995.12，《建築研究簡訊》第十一期，部長訓詞。

查前述本部設置「建築研究所」及輔導成立「財團法人中華建築中心」緣由，雖基於制度考量，主要係參考日本作法<sup>註102</sup>，惟仍有與日本不同之處，按「改進建築管理方案」構思：為配合營建署加速研訂、修訂相關法規及政策以積極推動，建築研究所應立即從事相關研究以資配合。故我國特別重視建築研究功能，反映在制度設計上，係將「建築研究所」同「營建署」併列為本部(內政部)一級單位，而非營建署之下級單位，以使「建築研究所(研究機關)」和「營建署(行政機關)」工作相互平行，期望「建築管理」和「建築研究」工作能齊心協力，相輔相成。

而有關建築研究所下設之「建築實驗設施三大實驗群<sup>註103</sup>」及其輔導成立之「財團法人中華建築中心」，其作法係為考量國情，而分別兼負相關實驗及檢驗事宜，以處理現代建築日益精進之新技術、新工法或新設備等評定工作<sup>註104</sup>。

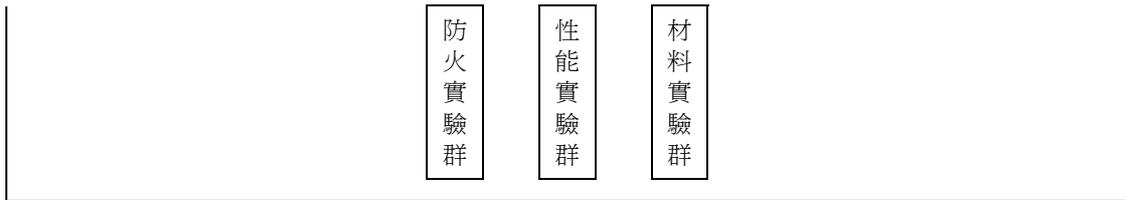
〔表 3-1-2.2〕內政部「建築研究所」與「營建署」及「財團法人中華建築中心」之關係



**註102**：雖然英國、瑞典等國皆有國家建築研究所，惟我國在法制上屬於大陸法系，故主要參考還是同屬大陸法系之日本建設省建築研究所之經驗；另一方面，我國之《建築法》、《建築技術規則》之相關規定與處理程式，借鏡日本經驗之處甚多，故參照日本建設省建築研究所之經驗，亦理所當然。

**註103**：為提昇居住品質並引導國內建築與都市環境朝向優質方向發展，內政部建築研究所於籌備處期間，即參考英、美、日等先進國家建築研究所經驗，進行實驗設施需求整體規劃，而於民國八十五年十月建築研究所建築實驗設施設置計畫經本部報奉行政院核定在案，其設置內容包括：建築防火、建築結構、建築性能、建築材料及綜合使用等五個建築實驗群，惟為考量政府財政狀況及國家資源整體運用原則，建築結構實驗群因投資龐大且國科會國家地震工程研究中心已在籌設，初期可與該中心共同使用，遂暫緩設置；另綜合使用實驗群亦由於評估優先順位較低，亦暫緩設置外，餘依據各項實驗研究之迫切性、經濟性及效益性，已優先設置包括建築防火、建築性能及建築材料等三個建築實驗群。資料來源：內政部建築研究所，1996，建築實驗設施設置計畫。

**註104**：查現行《建築技術規則》總則編第四條第三項針對建築物應用之各種材料及設備規格、工程之查驗及試驗結果有關試驗報告書及性能規格評定書，規定應由中央主管建築機關指定之機關(構)、學校或團體辦理。資料來源：內政部建築研究所，1996，建築實驗設施設置計畫。



資料來源：本研究製。

內政部建築研究所之職能雖屬「研究機關」性質，惟其設置目的主要仍為健全建築管理，辦理建築相關研究為主要職責，故在職能上與建管行政仍有一定連繫；又建築研究為因應社會及科技進步，在研訂符合時代需求之建築法規上，需考慮本土及需求，研發或引進國外先進建築科技，達到提昇建築安全及居住品質目的，故內政部建築研究所在政府機關定位上，不僅屬於「建築專業技術」性質，在相當程度上，亦具有「建築法令修訂研究」之公益性質，而非以營利或具有以利潤為導向之研究。

再者，內政部建築研究所為國家級研究單位，依其組織條例第二條〔表 3-1-2.3，詳 p130 之附錄四〕，職掌包括建築各課題之研究、建議、研究發展等事項，而在這些研究實務中，又以第一款「關於建築政策發展與建築法規之研究及建議事項」為最優先，佔研究之自辦、協辦及委辦等研究計畫之大宗<sup>註105</sup>。經查建築研究所的歷年研究成果有絕大比例是以研擬(提)、擊劃或增修訂這些準具有法規命令之規範，或透過政策化方式推動，如目前推動之綠建築政策、建築節能、山坡地安全、都市防災、古蹟及歷史建築物保存修復等政策，故建築研究所進行之研究，應非一般單純之應用研究，而是應視為具有建築管理需要之「政策擊劃研究<sup>註106</sup>」。

〔表 3-1-2.3〕內政部建築研究所組織條例第二條職掌內容

第二條

內政部建築研究所（以下簡稱本所），掌理左列事項：

- 一、關於建築政策發展與建築法規之研究及建議事項。
- 二、關於建築使用及防災之研究發展事項。
- 三、關於建築工程品質及安全之研究發展事項。
- 四、關於建築構造及結構工程之研究發展事項。
- 五、關於建築生產及營造技術之研究發展事項。
- 六、關於建築環境控制及節約能源技術之研究發展事項。
- 七、關於建築設備及材料之研究發展事項。
- 八、關於各國建築管理制度與建築技術之引進與研究發展事項。

**註105**：這些績效 - 特別是完成法制化程式並獲頒行者近三十項及相關技術標準、規範及手冊成果，實難透過金錢衡量展現；惟不容否認自民國八十四年內政部建研所成立及進行建築防火、防震、節能、環保、品質、技術、管理等多項研究成果建議落實後，社會上動輒如衛爾康大火事件已大幅降低，且亦促使建商與民眾開始重視建築諸如建築防火、防震、節能、環保、品質、技術、管理等課題。

**註106**：例如目前建築研究所正進行之科技研究計畫，有關營建自動化、古蹟暨歷史建築物修復保存、建築防震耐震、綠建築推動、都市防災及建築防火等研究，都屬於「政策擊劃研究」性質。

- 九、輔導民間成立辦理建築相關檢驗測試及第三款至第七款具自償性、技術性、服務性等業務之專責機構事項業務之專責機構事項。
- 十、關於其他先進建築技術之研究發展事項。

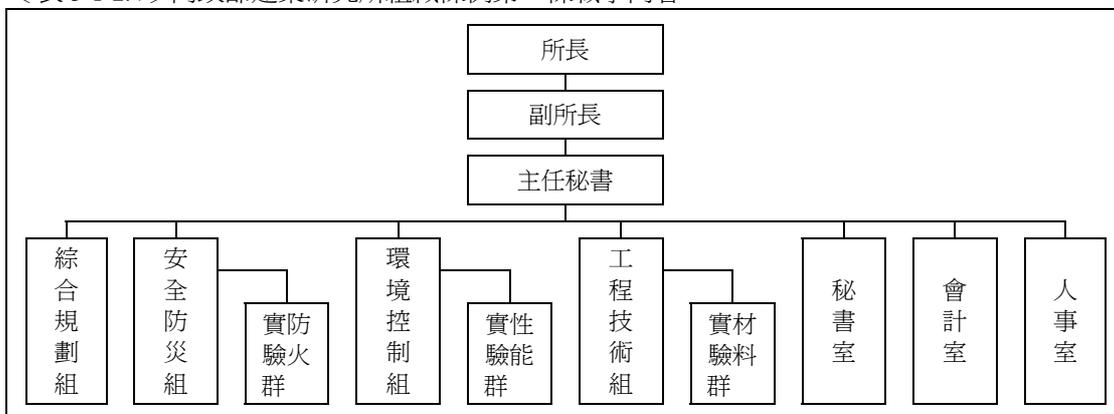
資料來源：1995.10.20，《內政部建築研究所組織條例》。

## 二、內政部建築研究所之績效與目前工作重點

內政部建築研究所之員額依組織條例規定為四十一人至七十七人，包括所長一人，綜理所務，副所長一人襄理所務，下設綜合規劃、安全防災、工程技術、環境控制等四組及秘書、會計、人事等三室〔表 3-1-2.4〕，另設有防火試驗群、環境實驗群已屆完成，而建築材料實驗群亦在籌建中，以民國九十二年為例，預算員額為五十二人，實際進用人數為五十人<sup>註107</sup>；另為延攬高級科技人才，投入建築研究，本所依據行政院國家科學委員會補助延攬高級科技人才要點之規定，進用博士後研究員五人，合計員額為五十五人；此外，尚有替代役二十人，以協助試驗群之協助試驗及管理維護等工作。

另有關內政部建築研究所之決算，在民國八十九年前為新台幣一至二億左右，自民國八十九年起因進行建築實驗設施設置計畫，興建三大建築實驗群，預算數遂有增加，迄民國九十二年，預算數為十億四千四百零三萬元，決算數為九億六千四十二萬元，執行率為 92%〔表 3-1-2.5〕。

〔表 3-1-2.4〕內政部建築研究所組織條例第二條職掌內容



資料來源：本研究製。

〔表 3-1-2.5〕內政部建築研究所歷年預算數與決算數

年 度	預算數	決算數	執行率	研究案件數
民國八十五年	一億二、五七六萬元	一億二、二四〇萬元	97%	32
民國八十六年	一億四、六〇三萬元	一億三、八一二萬元	95%	31
民國八十七年	一億六、七八九萬元	一億六、五六〇萬元	99%	47
民國八十八年	二億二、一八四萬元	二億〇、八二三萬元	94%	42
民國八十九年	五億三、一七八萬元	五億一、七五一萬元	97%	92
民國九十年	五億七、一六三萬元	五億三、八五一萬元	94%	91
民國九十一年	六億二、八九七萬元	五億三、七六八萬元	85%	96
民國九十二年	十億四、四〇三萬元	九億六、四二二萬元	92%	96

**註107**：在總數五十人中，研究人員為四十一人，分別為具博士學位者 9 人(佔 22%)、碩士學位者 29 人(佔 71%)、學士學位者 1 人(佔 2%)、專科 2 人(佔 5%)。

資料來源：本研究製。

內政部建築研究所於民國七十六年自籌備處成立以來，迄民國九十二年為止，八年間以有限之人力、經費、物力，透過自行、協同與委託等方式陸續完成建築研究成果報告計九百九十案，按研究內容分類略以：(1)法令檢討 222 案、(2)制度檢討 134 案、(3)政策檢討 101 案、(4)推廣應用 282 案、(5)其他 251 案；而反映在完成法令修訂施行者計有二十九項<sup>註108</sup>〔表 3-1-2.6〕。

〔表 3-1-2.6〕內政部建築研究所歷年研究成果完成法制程序作業之項目

- 1.建築技術規則建築設計施工編第二章一般通則增訂節約能源之規定。
- 2.集合住宅節約能源設計規範。
- 3.醫院建築節約能源設計規範。
- 4.建築物(辦公、觀光旅館、百貨商場類)節約能源設計技術規範。
- 5.建築技術規則甲乙種防火門性能化規定。
- 6.建築技術規則建築設計施工編第八十九條之一各類用途收容人員數之調查。
- 7.建築技術規則建築設計施工編第三、四章防火避難專章。
- 8.建築技術規則建築設計施工編增訂第十一章地下建築物專章。
- 9.建築技術規則建築設計施工編增訂第十二章高層建築物專章。
- 10.建築技術規則建築設計施工編增訂第十三章山坡地建築專章。
- 11.山坡地不得開發建築認定標準。
- 12.建築技術規則建築設計施工編相關規範六種（施工規則規範、安全設施與臨時設施施工規範、公共交通、公共衛生及公共設施之維護施工規範、土方工程及擋土設施施工規範、混凝土工程施工規範、鋼結構工程施工規範）。
- 13.建築技術規則建築構造編第一章基本規則修訂耐震設計之規定。
- 14.建築物耐震設計規範及解說。
- 15.建築技術規則建築構造編修訂第四章基礎構造之規定。
- 16.建築物基礎構造設計規範。
- 17.建築技術規則建築構造編修訂第五章鋼構造之規定。
- 18.建築物基礎工程施工參考規範。
- 19.建築物預鑄混凝土構造施工規範。
- 20.建築物帷幕牆工程技術規範。
- 21.建築物鋼筋續接器續接施工規範。
- 22.鋼結構極限設計法規範。
- 23.鋼結構構造容許應力設計法規範。
- 24.結構構材韌性設計規範。
- 25.建築技術規則建築物污水處理設施設計技術規範。
- 26.建築法第七十三條建築物變更使用執行要點。
- 27.建築物冷軋型鋼結構設計規範。

**註108**：雖然「規範」並非《中央法規標準法》第三條機關發布之命令性質，但因這些建築研究「規範」成果，多以附掛在《建築技術規則》等相關條文內，致使在現行建築管理上，這些建築「規範」已準具《行政程式法》第一五〇條法規命令之執行效果。例如《建築技術規則》建築構造編第四十一之一「建築物耐震設計規範」、第五十六條之二「建築物基礎構造設計規範」、第一矮七十一條「木構造建築物設計及施工技術規範」等。

- |                                           |
|-------------------------------------------|
| 28.建築物鋼骨鋼筋混凝土設計規範。<br>29.木構造建築物設計及施工技術規範。 |
|-------------------------------------------|

資料來源：本研究製。

此外，內政部建築研究所已研訂各技術標準、規範與手冊達一百六十項，並具有四項專利及多項建築技術規範提案刻於內政部建築技術審議委員會審查作業中；再者，亦辦理有不計其數之國內外各類研討、宣導與推廣應用等會議<sup>註109</sup>，在國內建築界，已建立相當之專業能力與公信力。

現階段內政部建築研究所之工作重點有以下四方面：

### 1.執行科技計畫

目前執行之科技計畫皆以公共安全與社會需要為主，包括：建築物防火安全技術開發與應用、都市及建築安全防災、建築物地震災害防制、綠建築與居住環境、營建業自動化及電子化及古蹟暨歷史建築保存修復等六項科技計畫。

### 2.配合施政計畫研究

為配合政府施政計畫需要，內政部建研所刻辦理：(1)配合當前需求、(2)建築法令、管理制度及相關規範研修、(3)執行建築相關業務及(4)建置實驗群等工作。

- (1)配合當前需求：如因應九二一地震災害，研擬建築技術規則相關法令修正、都市防災規範及建築施工管理等改善措施；配合行政院「強化經濟體質方案」之「建立住宅資訊系統」，進行「台灣房地產景氣動向季報」編製與發佈，提供政府部門、業界、消費者及學界參考，並辦理房地產問題相關研究等。
- (2)建築法令、管理制度及相關規範研修：因應時代變遷及科技進步，加強建築安全、提昇建築品質及強化法令規定合理化及科學化之研究。

### 3.執行建築相關業務：

包括執行綠建築推動方案及綠建築標章業務，協助政府單位辦理相關業務，如協助經濟部標準檢驗局辦理防火門檢驗、協助社會司進行無障礙環境研究、協助相關單位辦理綠建築規劃設計及協助衛生署辦理衛生所重擴建輔導計畫等，皆獲得相關單位之肯定，對提昇建築安全及環境品質有實質之助益。

### 4.建置實驗群：

為配合國內建築研究發展需求，內政部建研所特建置包括有：建築防火、

---

**註109**：例如內政部建築研究所每年年末均辦理之建築研究計畫聯合研討會，每年參加人次已逾三千人，其

建築性能二建築實驗群，並正規劃建築材料實驗群，以針對國內建築相關法規、標準之檢討，以提供主管機關修訂法規、標準之參據。

### 三、內政部建築研究所存在之社會意義

雖然內政部建築研究所經行政院國科會評鑑後據以證實：「內政部建築研究所在建管法令及政策推展部分應屬於政府機關較好<sup>註110</sup>」之結論。惟從「建築研究」對國家發展與社會需求之重要性，本研究認為內政部建研所存在之社會意義，尚可從功能、效益、前瞻、政策等層面歸納如下：

#### 1.功能面：

內政部建研所因應國家整體發展，統籌擘劃建築政策研究，特別是建築節能、環保等目標上已獲顯著成果；至於在推廣、檢驗等具營利、自償及服務性等業務，已由財團法人中華建築中心專責辦理，故二者功能上已相輔相成。

#### 2.效益面：

內政部建研所係國家級建築研究機構，現有各專業人員，並建立國內建築研究之權威及公信力，與行政機關具有對等及協調等優點，且近期之三大建築實驗群將屆完成，其相關建築實驗工作仍以配合建管公益及驗證為主。

#### 3.前瞻面：

世界先進國家建築研究工作相當注重，海洋法系國家如美國國家標準技術研究院(National Institute for Standard and Technology)隸屬商務部、加拿大國家研究院(National Research Council)隸屬於工業部，大陸法系國家如日本建築研究部隸屬國土交通省國土技術政策總合研究所<sup>註111</sup>，均重視建築之技術與法制化研究功能。

#### 4.政策面：

內政部建築研究所在我國建築施政方針及決策方面已居重要地位，並具指導與輔佐功能，對有效執行政府政策更形重要。尤其是與公共安全及建築品質之

---

規模已成為國內建築產官學研各界知識交流之最大平台。

**註110**：行政院國科會並認為內政部建築研究所擔任我國建築法令、規章之訂定、修正以及推動新技術、工法之研發、應用等，具有良好的表現，為一積極運作的政府研究機構。行政院國科會，2003.3.25，臺會企字第○九二○○一五三六五號函對內政部建築研究所之評鑑結果。

**註111**：據查日本之「建築研究所」在2001年4月之行政改革中一分为二，原負有國家政策性質之「調查、試驗、研究、開發」等政策性業務仍置於日本國土交通省「國土技術政策總合研究所」組織內之「建築研究部」；而其他無關國家政策部份之業務，則成立「獨立行政法人建築研究所」以納入之。

課題，在考慮法制、國情、民俗及不全然適用以利潤為導向之性質下，甚至部分研究仍須考量政府補貼等其他因素下<sup>註112</sup>，政府主導建築政策研究仍有必要。

### 3-2 當代學者怎麼看待「行政法人」這個課題：

本節分從以下四角度探討「行政法人」改革之前提、目的、方式及期待，歸納當代學者怎麼看待「行政法人」及政府研究機構「行政法人化」所面臨之課題。

- 一、改革之前提：「公平正義」與「成本利潤」導向之辯證
- 二、改革之目的：「社會價值」與「經濟效益」著眼之辯證
- 三、改革之方式：「官僚行政」與「法人管理」手段之辯證
- 四、改革之期待：「國家責任」與「市場競逐」功能之辯證

#### 3-2-1 從改革前提探討：「公平正義」與「成本利潤」導向之辯證

在「政府再造」過程中，有關創設「行政法人」之前提在於強調政府之角色宜調整為「企業化(型)政府」，透過這個命題，期以「企業」方式作更有效地運用資源經營政府。惟此命題似是合理，咸認為何謂「企業化政府」？又何謂「企業化政府」之正確解釋？卻頗受質疑，部分人士或以認為「企業化政府」基本上是個濫用或誤用的名詞，或僅是一個錯誤的隱喻內涵。若政府最終目標要改成企業(企業化)，則「民主」必然受到傷害，這據信是主張企業化政府之基本常識；在學界探討公共行政(政府)與企業管理本質之差異與界定時，我們很清楚瞭解二者之組織與目標皆不相同，公共行政前提是維繫「公平正義」，而企業管理的前提是追求「成本利潤」<sup>註113</sup>。因此，雖然企業化政府認為政府部門可以學習企業之

---

**註112**：例如以廢棄建材再利用為例，再生建材在回收、處理等成本與性能效益均遠遜原生建材，政府若不透過法令或補貼等政策誘因，一面欲兼顧環保永續理念，一面期透過道德宣導要求百姓採用，無異是緣木求魚；但若透過民間或財團法人進行此類研究，在立場上若仍強調以利潤導向或完全以市場競爭為依歸，以法制、國情及民俗等考量，則仍恐有圖利或公信受到質疑之慮。

**註113**：政治大學詹教授中原曾提出頗為精闢之「政府再造」核心觀念十項命題，可供參考，這十項命題分別為：(一)政府再造可以孤絕於政治系絡之外嗎？(二)立法部門在「政府再造」中的角色為何？(三)政府再造中的政治領導者角色到底為何？(四)「政府再造」是否是一項虛幻的「管理主義烏托邦」？(五)「政府再造」是否沒有學術理論基礎？(六)什麼是企業精神政府的正確解釋？(七)「政府再造」，民營化之責任歸屬問題？(八)「政府再造」是否一定作不到？(九)「政府再造」是否即是「行政革新」？(十)公共行政的典範範圍是否因「政府再造」構念而縮減了？本處僅摘錄該文第(六)佐論之。資料來源：財團法人國家政策研究基金會/詹中原(政治大學教授)，2002.1.31，國政評論/「政府再造之新思維」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-007.htm>。

競爭、誘因、市場導向等模式，用以改變政府組織之體質，以繼續執行公權力所賦予的維護公平正義使命；但在某些條件下，所謂「政策性的工作」或「政策性的研究」有時是無法「成本效益化」或難以成本效益衡量。故借用企業機制，仍須與政府基本性質不相衝突，應是「行政法人化」極為重要的考量。

其次，依此前提續論：從政府再造之「公平正義」與「成本利潤」之不同導向，是否已意味「公共行政」之界定受到衝擊？「公共行政」之範圍已悄然改變？此更令人深思。現代國家—特別是大陸法系國家在「公共行政」上，多主張「公平正義」須凌駕於「成本利潤」之上，我們是否有充分理由開始調整這種價值？

按傳統之「政府行政<sup>註114</sup>」或所謂「公共行政」之理念，「公共行政」既不面向弱(貧)勢族群，也不偏向強(富)勢族群，而是面向廣大的中產階級，亦不犧牲任何一方；雖然「新公共管理<sup>註115</sup>」的觀點頗為可取，惟「公平正義」與「成本利潤」隱含著「平等」與「效率」孰重及孰先之爭，而二者之價值觀總仍有互相衝突之處<sup>註116</sup>，本研究認為無論是「政府公部門」、「行政法人(公法人—雖然期望在執行上能偏向私部門之管理模式)」或「私部門」，「效率」都是重要的，但在公部門或準具公部門之機構中，「平等」或「公平正義」之概念不應受「效率」或「成本利潤」之概念影響；惟另一方面，本研究亦主張強調「效率」或「成本利潤」亦不應割捨「平等」或「公平正義」<sup>註117</sup>；換言之，「公平正義」與「成本利潤」

**註114**：讀者可參閱本文 p8 有關「行政」及 p9 有關「傳統管理」之說明。

**註115**：讀者可參閱本文 p10 有關「新公共管理」之說明。

**註116**：例如政府與國民全然考慮效率，選擇自行購車而不搭乘公共運輸工具，則公共運輸工具駕駛員就將失業—他們將是我們「平等」的自由選擇權和高效率經濟運作下的犧牲品。如果二者中有一方開始取代另一方，公共行政管理者的便應該插手幹預，這便是公共行政管理者的調節權發揮作用的時刻，公共行政管理者的通過這些權力可以施加巨大的影響，以決定市場應當起多大的作用，但是公共行政管理者的調節權力不是無限的，在調節私人企業相互關係方面，仍須受制於《行政程式法》等法律對於行政權的限制。故奧肯(Arthur M.Okun)即據以認為：「市場需要有一個位置，也需要有人使它安於其位」。資料來源：薛祖仁，1999.8，《美國公共行政管理》，風雲論壇出版，p32。

**註117**：有一說以台汽公司民營化為例：為解決原國營台汽公司虧損問題，在民營化後全台近四百條路線中，經撤除有虧本之虞的三百零四條路線及調整剩餘九十六條之班次、時間後，台汽開始轉虧為贏。贊成論者認為早該如此且國家無責任經營賠錢路線，惟反對論者認為此乃犧牲部分路線之弱勢族群利益而喪失國家照顧百姓之應有責任，並認為這些賠錢的公共事務，若是國家不做，民間企業更不可能會做。本研究認為此屬二個極端，若無相關平衡條件而過於偏向某個極端都不恰當。惟由此可知

似宜有適當之條件、階段或性質上之調節，而非全然取捨。

再者，有關「公平正義」與「成本利潤」之命題亦代表著「政治上的平等」與「經濟效益的平衡」之程式上的差異<sup>註118</sup>，前者在基礎上要求法治價值與依法行政，後者則尋求效率與利潤的極大化，這些區別在很大的程度上是前者要負擔或考量更多的法律責任，後者則企望擺脫僵化的法律束縛。要判斷何者才是適當方式，是一個複雜的問題，恐不僅與「行政法人化」的對象性質合適與否有關，而且還可能與目的和手段有關。

---

權衡「公平正義」與「成本利潤」，實不容易。

**註118**：對有關「公平正義」與「成本利潤」之命題亦代表著「政治上的平等」與「經濟效益的平衡」之程式上差異的觀點，政治大學詹教授中原亦提出有「正義公平管制」與「成本效益競逐」之說法，而這些觀點，本研究認為如出一轍。甚至詹教授引述 Z.Lan and D.Resenbloom 的觀點指出公共部門企業化，事實上有可能造成「官僚體制的空虛化(hollowing)」或形成一種「空洞化的政府(hollowing government)」或 deLeon, Peter 所謂之「無政府(anarchic)」的政策問題；而類似有關「看不到機關法人化可提高生產力」或「看不到企業性精神展現」之觀點，讀者可參閱本文 p30 註 80 朱教授愛群之說明，在此不再贅述。資料來源：詹中原(政治大學公共行政研究所教授)，2004.1，電子簡訊/企業精神政府與公共行政，<http://www.ncsi.gov.tw/e-media/no6/06015.htm>。

### 3-2-2 從改革目的探討：「社會價值」與「經濟效益」著眼之辯證

在傳統的社會學或政治社會學論述裡，知名學者馬克思·韋伯(Max Weber, 1864-1920)已指出「現代國家係基於法律權威之原則，而權力的取向則為達成能廣為接受之目標，倚重公務員依循法律、規章行事」之觀點，說明現代國家獲取權力之方式，係透過法律及藉由壟斷管理手段而替換君主統治以剝奪「管理手段的所有權」，而官僚運作需仰賴「層級節制(hierarchy)」體系協調，以建立行政專業及維繫社會價值，此一過程堪稱現代國家行政特色<sup>註119</sup>；惟官僚文化極易造成行政組織膨脹與低效率<sup>註120</sup>，故自二次大戰後，「政治經濟學<sup>註121</sup>」與「法律經濟學<sup>註122</sup>」興起，「經濟效率(Economic Efficiency)」課題漸受到學者及行政改革者的關注與重視。

雖然關注與重視「經濟效率」已是當代趨勢，亦少有人會質疑；惟「經濟效率」此一概念若未經討論或定義，即將其定於一尊甚至是不容挑戰，本研究認為可能是相當危險之作法。據瞭解傳統經濟學領域對於「經濟效率」最好的譬喻是所謂「餅的大小<sup>註123</sup>」。但困難的是，「餅」這個抽象名詞並不是可以秤重或衡量的單一物體，而是由一堆「不同種類的商品和服務、成本和效益」所構成<sup>註124</sup>，又

<sup>註119</sup>：資料來源：林庭瑤譯(Kate Nash 原著)，2001.4，《當代政治社會學》，韋伯文化事業出版，p13。

<sup>註120</sup>：官僚制度雖出於良善，但有一說認為專業官僚若無適當管控，則官僚們可藉由對某一專業的解釋與壟斷，朝向爭取更多「經費、人力、權力」等方式擴張，以致機關不斷擴編，人員一再增加，行政組織肥大但行政效率卻反趨低落；據此，如何避免此現象產生，便成為行政改革的首要課題。

<sup>註121</sup>：依國際著名學者 James A. Caporaso 的看法，「政治經濟學(Theories of Political Economy)」係將政治重點放在經濟計算的一個結果，是經濟傾向處於主導地位，Caporaso 認為經濟的分析，解釋我們做什麼以及為什麼要做，而政治僅僅只描述內容，如果我們希望解釋政治，我們需要用經濟的方式進行思考。經濟的主導地位表達了一種政治經濟學的重要和長期的主題，在政治經濟學中，將經濟與政治的相互關係看作是各自進行的機會比較少，而更多的是政治對經濟的從屬關係。例如當將經濟視為主體，經濟雖是一種行為方式，但政治可視為是行為的場所。資料來源：林翰等譯(James A. Caporaso, David P. Levine 原著)，1995.5，《政治經濟學理論》，風雲論壇出版社，p41~44。及李鵬編著，1995.5，《一次讀完 25 本經濟學精典》，政治經濟學新原理，靈活文化出版，p72~81。

<sup>註122</sup>：「法律經濟學(Law and Economics)」是一九六〇年起蓬勃發展的一個新興領域，研究主題是法學，但採取的是經濟學分析角度。資料來源：熊秉元，2003，《熊秉元漫步法律》，時報出版，p16~19。

<sup>註123</sup>：本研究認為一個概念抽象名詞，邏輯上若無法透過某一單位來衡量與加總，雖然仍可視為是一種時代價值，但也有可能會落於道德或信念之層次，而僅是一個「信仰」理念，而非「評估」準則。

<sup>註124</sup>：以政府研究機構為例，其「商品和服務、成本和效益」往往是以「研究成果應用」、「各類研討會或講習會參與人次」、「法令修訂條文」、「政策落實」、「作業規範」、「操作手冊」等方式呈現。有關「餅的大小」觀念參考之資料來源：徐源豐譯(David D. Friedman 原著)，2002，《經濟學與法律的對話》，

這些「不同類型的商品和服務、成本和效益」需要分配給哪些人或如何分配，我們亦無法明確知道如何用同一單位來衡量與加總<sup>註125</sup>，進而相信「行政法人化」之改革目的將會適用任何政府機構甚至使其「經濟效率(餅)」變大。

承前所述，惟即使當這些政府機構之「經濟效益」—即其所提供之「不同類型的商品和服務、成本和效益」仍勉強能透過「盈虧」來衡量與加總時，也有可能「扭曲」政府機構存在之社會意義與「曲解」其原有之社會價值，特別是這些政府機構在本質上並不完全是以「營利」為目的時，例如以提供醫療、教育等目的之部分政府機構亦可能具有「準研究」性質<sup>註126</sup>，而更容易受到「經濟效益」或「營利」等概念「扭曲」之害，例如當政府醫療機構在「抗 SARS」期間之全台灣經驗<sup>註127</sup>以及許多國立大學反對「行政法人化」之理由，認為不應偏離教育「非營利」之本質，而過於著眼以「盈虧」表達「經濟效益」之失焦<sup>註128</sup>。

---

法律經濟學的三大要務，先覺出版，p30~33。

**註125**：或許有營利性質之「營造物」如醫院、博物館、文化中心等，其「經濟效益」可輕而易舉以人次、金額等單位多寡來衡量與加總(但仍有偏離社會本質之憾)。但對於「研究機構」則難以類推適用。

**註126**：雖以「醫療」與「教育」性質為主之政府機構，其社會意義與價值係提供公共服務，惟部分之政府醫療或教育機構亦帶有「準研究」之性質，否則它如何提供更有效率之服務來和別人競爭？

**註127**：例如自民國九十二年四月下旬起，臺北市立之和平醫院、仁濟醫院，到五月初之台大醫院、高雄長庚醫院及五月中旬關渡醫院、高雄醫學大學附設醫院等從北到南所爆發之 SARS 病毒疫情。令人諷刺的是最先失守的和平醫院，是臺北市第一個收支平衡，甚至有盈餘的市立醫院，它同時曾獲臺北市評選的「健康醫院」授證及市政品質標竿獎，和平醫院在評鑑中不僅以超過九十分的佳績獲頒特優獎，也是額外被表揚推動「健康醫院」最落實的醫院之一，但問題在哪裡？對此，醫療學者專家們提出相近的批判看法，例如：一、台灣醫療改革基金會董事長張芝雲認為略以：醫院重視經營績效、過於追求利潤，院長、主管等為了醫院面子、業績，怕被封院，遂即使院內出現 SARS 疫情，仍隱匿不報(另插註：和平醫院疫情之爆發，靠的是院內醫護人員透過私人管道電話向新光醫院副院長黃芳彥，再由黃芳彥撥電話向陳水扁總統報告後，此一非正式傳聲方式，才被外界披露)。二、台灣醫學評鑑委員會主任委員黃崑巖直接指出略以：護理教育及醫療過分商業化，偏離醫院存在的價值與降低醫護教育的品質，等於危害病人的權益。三、成功大學公衛研究所所長陳美霞則指出略以：政府在過去一、二十年來大幅降低國家對公立醫院的補助，讓公立醫院自負盈虧，逼得公立醫院為求生存只好加入商品化、市場化的行列。而商品化、市場化的醫療機構的主要目標是賺取利潤，而不是維護全民健康此一社會利益。資料來源：黃惠鈴，2003.6.1，《天下》雜誌，台灣醫療體系出了什麼問題？p72~77。黃崑巖，中國時報，2003.5.22，SARS 暴露的醫教危機。及中國時報，焦點新聞專論，2003.6.7 至 2003.6.12。陳美霞，中國時報，2003.5.31，要脫胎換骨換骨的是公衛體系，A15 版。

**註128**：對有關政府教育機構並具研究性質之國立大學政策上擬「行政法人化」為例，社會各界專家學者亦提出相近之反對看法，例如：一、政治大學社會系教授也是澄社社長之顧忠華即認為略以：依照草

另相信「行政法人化」之改革目的會使餅(經濟效率)擴大者，則主張政府不應被視為是永遠增進社會福祉之慈善機構，並認為社會福祉應有其底線以及「社會價值」應有其「成本(代價)<sup>註129</sup>」考量，進而相信政府只要能扮演好導引之角色，善用「市場競爭」機制，則「經濟效率」自然就會展現<sup>註130</sup>；惟反對者認為政府研究機構「行政法人化」後，若仍走向獨寡佔市場，甚至若市場並不是永遠完美地運作<sup>註131</sup>或市場仍有其結構、範圍等極限時<sup>註132</sup>，為確保社會利益或整體考量，

案規劃，行政法人國立大學的決策單位多了好幾頭馬車，除了董事會享有大權，卻不需負相對責任外，校長的權力表面上擴大，實際上卻被「降級」為總經理，處處受到董事會節制，至於如校務發展計畫，則必須經過校務會議及新增的「學術評議委員會」議決，這樣疊床架屋的設計，說能增進「效率」、「彈性」，誰會相信？顧忠華更提出警告：公共責任的空洞化可能一發不可收拾，黃崑巖教授的夢魘(詳前註 126)絕不會僅止在醫學教育發生，屆時所有的學科全都得屈從於市場邏輯，大學的核心價值與理想勢必蕩然無存，當政者能不三思？二、身兼全國教師會大專委員會主委之台灣師大教師會理事長簡明勇主張略以：依目前修訂中的大學法草案，董事由教育部派任，校長由董事遴選或由教育部派任，不再由校務代表選舉，校務會議不再是全校最高權力機構，未來如果政黨輪替，部長換人，學校董事會就會跟著改組，政治等外力就會介入，學校人事也會跟著大地震，校園民主和學術自由將不保。並且教育部可透過董事會及校長主導大學系所及院校間的裁併、董事會及校長主導所有教職員的人事權與核薪權；董事長及校長可合法買賣校有動產及不動產，參與公司經營卻不受公司法人應有規範；如董事會及校長投資或理財失敗，教職員將減薪或發不出薪水，學生將增加學費、大學參與公司經營及買賣校產，可能牽涉個人利益，將使大學董事及校長職位淪為酬庸。

資料來源：顧忠華，2003.6.16，中國時報，大學也要「去公共化」，A15 版。中國時報，2003.3.29，「國立大學行政法人化/教師會反對」，二十版。自由時報，2003.12.16，「大學行政法人化/教授多說不」，第 10 頁。中央社，2003.12.15，「台大千人連署反對大學法修正」，<http://tw.news.yahoo.com/2003/12/15/leisure/can/4425887.htm>。中國時報，2003.12.16，大學法修正案/台大：等於官派校長，A14 版。中國時報，2003.12.21，大學法修正案/台大大力搏政院，社會綜合版。

**註129**：當今法律經濟學的巨擘蒲士納法官(Judge R.Posner)曾提出一句名言：「對於公平正義的追求，不能無視於代價(The demand for justice is not independent of its price)」。熊秉元教授亦認為在思索類似「追求公平正義或追求任何價值」時，經濟學者會注意二個環節：一是程序(means)、二是結果(ends)，希望追求愈精緻的結果，通常要耗用愈多的資源(人力物力)；因此，追求公平正義時，不能只注意結果，而必須考慮到所付出的資源。資料來源：熊秉元，2003，《熊秉元漫步法律》，第十二章你的房屋，我的房屋 - 法學和經濟學的思維方式，p46。

**註130**：被譽為「現代經濟學之父」也是經濟學古典學派創始人之亞當·史密斯(Adam Smith)即以「一隻看不見的手(a invisible hand)」自利理論，認為人在追求自利的過程中，會促進資源分配更有效率。

**註131**：甚至有一說認為即使是非獨寡佔的市場，市場也並非完美運作，例如汽油總是在同一天一起漲價。相類似之著眼點似乎也存在著傳統上認為：只要相信「鬆綁」就可以創造競爭，只要能夠「競爭」就能夠帶來「幸福」。惟中研院社科所施研究員俊吉對此以國內電信及教育之「開放市場」二案，其結果一成一敗為例，提出「對市場結構的認識」與「完善的配套措施」是其成敗關鍵，光倚仗「經濟理論」之概念仍有可能濫用以致失敗。資料來源：施俊吉/中國時報，2003.10.8，財經漫談/成也開放，敗也開放，B1 版。

即需要政府來指揮資源，俾做最有效率的使用。

對於上述命題的討論，本研究認為亦須小心，因為宣稱「行政法人」投入市場後具有「經濟效率」和宣稱「行政法人」投入市場後應該具有「經濟效率」，在邏輯上完全是兩回事。我們可能或者願意去相信市場上「行政法人」應該都具有「經濟效率」，但是結果呢？結果可能沒有，又或者結果確實具有「經濟效率」但卻不如原來預期。或者我們是否必須考慮在創設「行政法人」及進入市場時，我們還必須重視與連繫其他的「社會價值」以強化「經濟效率」著眼之正當性與目的性，以政府研究機構為例，本研究認為：「公信」、「專業」、「認證」或「鑑定報告」等「社會價值」在「行政法人化」的過程中，仍應續被強調<sup>註133</sup>，而不可過於考量「經濟效率」，特別是不可限縮在「盈虧」的枷鎖。

---

**註132**：Charles E.lindblom 認為物品和勞務可以被買賣，可以是商品和服務，只要人們追求的目標合乎略以：

「一、人類能夠隨時加以控制；二、它們是希有的；三、人們無須強制的力量，而是透過彼此互惠的利益提供來獲得。」等三條件可以在市場上進行買賣，它們就是存在市場體系之中，否即在市場之外。例如市場無法形成法律，市場不可能在互動中就能產生契約或是公平貿易的規則（這些都是強制力），市場關係也製造不出政府。資料來源：胡瑋珊譯(Charles E.lindblom 原著)，2002，《市場不只一隻手》，市場的極限在哪裡，新新聞出版，p94～107。

**註133**：雖然對此，熊秉元曾提出由「效率」的角度闡釋「正義」，藉以解讀「正義」的實質內涵及演變，其透過合乎情理的解釋，建立二者關聯性之作法，頗為可取。資料來源：熊秉元，2003，《熊秉元漫步法律》，第十二章正義和效率，p246～266。

### 3-2-3 從改革方式探討：「官僚行政」與「法人管理」手段之辯證

按目前「行政法人法草案」要旨，創設「行政法人」係為確保「公共任務」之進行，惟為促進該「公共任務」之執行效益，草案賦予其「公法人」地位<sup>註134</sup>。依邏輯與經驗分析，我們瞭解國家進行之任務，都具有「公共性質」概念之特色，我們亦相信這些不同輕重緩急之「公共任務」，其執行方式或有改革之必要。今依「行政法人法草案」第二條內容規定，一旦立法院通過，國家某些特定「公共性」任務，未來將由「行政法人」推動<sup>註135</sup>，這種透過「法人管理」之手段，對減輕「官僚行政」壓力確有助益，但是否應先討論是哪些「公共任務」為宜？又這些「公共任務」應如何承擔與管理<sup>註136</sup>？又其「公共性」之概念是否應先澄清？

據卷查「行政法人法草案」第二條第二項，對於「行政法人」之「公共任務」解釋，載以「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。」描述；惟本研究認為此一解釋僅是形容其「原則」，而非「定義」。因為對於「專業需求」、「不適合由政府機關推動」、「不宜交由民間辦理」、「公權力行使程度較低者」等用詞，都欠缺進一步詳細之說明，而有必要予以定義及釐清。

雖然本研究認為部分之政府機構「行政法人化」應是最佳選擇，例如文教機構，因為該「公共任務」可由學有專精者執行，其服務品質可受信賴，惟學有專精的

**註134**：依目前「行政法人法草案」第一條規定：為規範行政法人之設立、組織、運作、監督及解散等共通事項，確保公共任務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益，增進國民福祉，特制定本法。另依該草案第二條第一項規定：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。

**註135**：依目前「行政法人法草案」第二條第二項規定：前項特定公共任務，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。

**註136**：台大法律系顏厥安教授即對政府機關(構)法人化提出看法略以：本次政府改造工程浩大，涉及的層面很多，但是在觀念上，涉及一個基本的考量：對「公共性(offentlichkeit)」概念的檢討。簡單地說，國家負擔的任務，應該都是具有公共性的任務。但是並非所有公共性的任務，都應該或適宜由國家來承擔。即使國家要承擔，要以哪一種方式來承擔，是直接承擔還是間接承擔？是財務承擔還是組織承擔？是規劃承擔還是執行承擔？都有許多可以斟酌的空間。另有關「公共性」概念之澄清問題，顏教授亦提出：它是指向公益性呢？還是指向(經濟學上的)公共財或外部性呢？甚至指向更抽象的「普遍性」或「認同」概念？資料來源：行政院研究發展考核委員會主辦/台灣大學法律學院公法研究中心協辦，2002.12.9，政府機關(構)法人化研討會之顏厥安書面與談稿。

法人組織並不意謂對財務或自籌經費等執行壓力，亦具有高人一等之掌控能力，我們擔心這種壓力可能使「公共任務」變質<sup>註137</sup>，甚至失去原來之服務意義。

---

**註137**：劉新圓助理研究員即認為這種自籌經費之壓力，可能迫使博物館走向商業化而變質為遊樂場所，進而失去了教育之意義。資料來源：財團法人國家政策研究基金會/劉新圓，2002.2.11，國政評論/「何謂行政法人化？」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-B-092-013.htm>。

從前述「專業需求」、「不適合由政府機關推動」、「不宜交由民間辦理」、「公權力行使程度較低者」等用詞及「行政法人法草案」第一條內容<sup>註138</sup>，我們可以瞭解由「官僚行政」轉移至「法人管理」之改革方式，其用意係將特定領域的國家機關獨立出去，賦予其與國家法人不同的法人人格。認同者認為法人後的國家機關，因有獨立人格，所以在人事與財務制度上可以獲得一定程度的鬆綁，更可減少來自議會的不必要的政治干預，這對「促進公共利益，增進國民福祉」等「提高行政生產力(productivity)」應是有幫助的。惟反對者認為政府機構功能極為繁雜多樣，在政府服務項目裡，什麼程度叫「提高行政生產力」或「高水準表現」？人們的看法卻很不一樣，它與各項工作所處的文化環境有關，而且政府部門通常提供的是「服務」，此一抽象名詞既看不見也摸不著，所以在衡量與比較時，亦有許多困難<sup>註139</sup>，例如研究成果的展現是否意味著要迎合市場的流行或賣點呢？

有一說認為衡量「公共任務」困難的核心，在於如何區分「效率(efficiency)」和「效益(effectiveness)」。「效率(efficiency)」意味著做事做的好，「效益(effectiveness)」則意味著將正確的事做好<sup>註140</sup>；而「效率」和「效益」往往不可兼得。以政府研究機構為例，研究人員因為行政事務過多，為及時處理有公文時效之各類案件，以致無法投入太多心力於研究成果而使研究成果可能低落，公文效率是顧全了，但研究成果之效益呢？又例如研究計畫雖按時限及有效率完成了，但卻因未與行政

<sup>註138</sup>：詳 p49 之註 134。

<sup>註139</sup>：薛祖仁教授曾譯述案例說明此一困難。例如：有二位心臟外科醫生甲與乙，應當如何比較他們的生產力呢？甲可能每週手術的次數比乙多，病人的康復率也比乙高。可是如何能肯定甲的病人所患的病同乙的病人所患的病基本上是一樣呢？說不定甲的病人比乙更富有，所以能付得起手術後看護保養的費用，而且教育程度更高，所以更遵守醫囑呢？即使是比較常規的保健工作，例如胸部 X 光透視，在衡量其水準時，也會遭遇困難。甲可以在每週檢查的病例數量上穩定地多於乙，但說不定乙工作在比甲窮困的地區，那裡人們付不起 X 光檢查的費用，或者乙檢查的兒童多於甲，而對兒童進行 X 光檢查要難得多。薛教授更譯述紐約市前副市長 Edward K. Hamilton 的話：「有時州公務員法似乎專門是為了同提高生產力作對而寫的」。資料來源：薛祖仁，1999.8，《美國公共行政管理》，第十章生產力方面的挑戰，風雲論壇出版，p253~254。

<sup>註140</sup>：效率主要是把投入的勞力、資本和其他資源，同輸出的產品比較，而不問衡量輸出時用的是什麼標準。效益則不同，它要求事先確定進行比較的標準，著眼於產品的某一品質以及調動、組織和指揮資源用於特定目的的能力，這些都與某種文化環境有關。例如要求辦公桌上電腦作業需透過網路互傳檔案或規定單一辦公室內只能有一支電話可撥長途，都可能致使辦事效率提高或降低，但是如果我們問：到底是否電腦作業應當透過網路？或者是否應當只能有一支長途電話？這就是在考慮效益

機關充分配合以致研究成果束之高閣，其效益何在？又如果研究機構對研究成果應用效益並未重視或缺乏適當獎勵誘因，試問在公務員身分保障下誰會積極提高研究內容呢？這些現象難道只要研究機構「行政法人化」後就可迎刃而解嗎？

---

問題了。資料來源：同註 139。

---

政府機構「行政法人化」是一個行政事務「分權(Dezentralisation)」的改革方式，惟依不同政府機構之性質，其「行政法人」之定性亦有所不同，以政府研究機構「行政法人化」為例，其性質可能是公法社團法人及公法財團法人之混合體<sup>註141</sup>，惟不論為何，政府機構未來「行政法人化」，能決定其一定程度之人事、財務、組織、執行等自主權及國家監督權之強弱，除需仰賴立法者之政策裁量與決定外，若期望「行政法人」能有預期行政效益，本研究認為最主要的仍是須考慮人的行為所表現出的價值，包括首長、董事及其所審議之年度營運(業務)計畫，而這並非體制內工作計畫所不能調整的。

我們瞭解傳統上所有國家任務都是由國家自己分官設職，也就是行政部門透過行政科層組織來負責履行，如果說是因為執行欠佳，那麼就應該是從問題來著手改革，如果只是爲了要將僵化的人事或財務制度鬆綁，那麼就應該是好好檢討我們的人事或財務制度究竟是有什麼問題。換言之，體制內的問題並非體制內不能解決；如果要從體制外建立一套「行政法人」機制，則不可避免地還要建立一套業務監督系統，監督「行政法人」之人事或財務系統是否合宜<sup>註142</sup>，這裡亦產生一個監督是否最適、合乎目的之命題，惟這種透過體制外之監督方式(間接行政)，難道又會比體制內的直接管制(直接行政)更有效益嗎？又既然「行政法人」無法免於國家的監督，而且創設「行政法人」之目的即在於「分權」，也就是將國家特定「公共性」任務分離出來，改由「行政法人」以「自主性」目的來執行，在國家只剩「適法性監督」而非「適當性監督」的情況下<sup>註143</sup>，本研究認為包括首

---

**註141**：不同之政府機構，其公法人性質亦大不相同，本研究認為例如港務局、博物館、美術館、文化中心等最有可能之定性是公法營造物法人(公法營造物法人的概念請詳 p19 之[表 2-2-2.1])；而公立大學、公立醫院的公法人定性則可能是公法社團法人與公法營造物法人的混合體；政府研究機構，則很大的可能是公法社團法人及公法財團法人的混合體，至於政府研究機構有無公營造物性質，則應視其對外之利用關係而定。

**註142**：此類辯證，自古即有。例如一代明儒黃宗羲(1610~1695)在《明夷待訪錄》原法一文即提到略以：用一人焉則疑其自私，而又用一人以制其私；行一事焉則慮其可欺，而又設一事以防其欺。天下之人共知其筐篋之所在，吾亦鯁鯁然日唯筐篋之是虞，向其法不得不密。法愈密而天下之亂即生於法之中。

**註143**：台灣大學法學院許宗力教授即認為像「行政法人」這類的特殊法人，即便從國家分離出來，仍非國中之國，更非國家法效所不及的「化外黑森林」，所以為維持國家基本的法秩序於不墜，國家僅能從事「適法性監督」，而不能像對待下級機關般地進行嚴苛的「適當性監督」，也就是說：國家只能管

長、董事等人的行為所表現出的價值，將是推動「行政法人化」之成敗關鍵。

### 3-2-4 從改革期待探討：「國家責任」與「市場競逐」功能之辯證

按目前行政改革的預期，部分政府機構「行政法人化」後，可望藉由人事及財務的鬆綁，使其「行政法人」像企業團體般的經營而使「公共任務」執行更具效益。惟此一立論基礎，近年亦開始受到學者們批判。英人諾瑞納·赫茲(Noreena Hertz)指出英、美近二十年藉由經濟上的「鬆綁」、「民營化」等政策，使企業逐漸成為國家的新君主，而人類長期來形成的自由、平等、民主均衡、正義分享、生態環境等價值，則被拋到一旁，此一趨勢值得各國政府反省與警惕<sup>註144</sup>。法人布爾迪厄(Pierre Bourdieu)則批判美國從雷根開始，延續到柯林頓，放棄了國家所有的經濟機能，出賣它所有的企業，把像健康、居住、安全、教育、文化一書、電影、廣播電視等公共資產轉變成商業資產，把使用者轉變成客戶，把公部門承包給私部門，放棄其縮短不平等的權力<sup>註145</sup>。在國內亦有學者認為論及「企業」與「市場

---

特殊法人的決定是否適法，只要適法，就不能再進一步過問該決定是否適當。蓋如果國家連適當與否的問題也能過問，則特殊法人「自我負責」履行自治任務的意義就喪失殆盡，而國家設置特殊法人也就當然不具任何意義了。資料來源：許宗力，2000.2，《月旦法學》雜誌第五十七期，國家機關的法人化 - 行政組織再造的另一選擇途徑，元照出版，p35。

**註144**：現任英國劍橋大學國際商業中心副主任諾瑞納·赫茲(Noreena Hertz)博士指出在全球百大經濟體中有五十個是企業，其餘九十個才是國家，她認為候選人是否有能力成為總統，端視他們是否能取得企業贊助，在這個世界裡，企業資源遠超過國家資源，而在英、美政府改革之過程中，企業正在扮演悄然奪權的角色，越來越多的企業攬下了社會責任，許多責任因為政府愈來愈無力承擔，所以企業家及企業團體只能慢慢自己處理，漸漸地企業還各方遊說，對政府施壓，最後拒繳提高的稅賦、要求政府補助或是給予特權。她更直言當政府不夠有遠見，不阻止企業悄然接管政府；如果政府不願記取進步時期和環保運動的教訓，不尋求解決方案，不願在市場機制失靈時，或是在商業利益和人民利益不能兩全時，去抵抗大企業的壓力，並動用權力迫使企業屈從；如果政府依舊疏遠民眾，不設法讓民眾在這個體系之下更能當家做主，利用新科技向選民諮詢，並允許選民更進一步參與政治運作；如果政府忘記人民不願意社會只重視經濟成長率和私人資金流向，忘記人民不願意社會不公的狀況持續下去，那麼政府就是自尋死路。她以美國小布希總統加強對美國商業利益的新政策如同顧地球氣候變化的京都議定書、放鬆對企業活動的管制、拒簽生物武器公約新草案等為例指出：在一個政府本身就贊成企業接管的國家，企業接管帶來的危機最是明顯。資料來源：許玉文譯(Noreena Hertz 原著)，2003，《當企業購併國家(原書名：The Silent Takeover：Global Capitalism and the Death of Democracy)》，經濟新潮社出版，p228。

**註145**：當代國際知名的文化社會學家布爾迪厄(Pierre Bourdieu 1930-2002)認為既然是一種去「政治化」的政策(無恥地擷取自由、自由化、鬆綁等等詞彙)，其目的在賦予經濟決定論一種不可避免的掌控力，使得經濟決定論解脫出所有的控制，並且使政府及公民對如此解放的社會經濟力量低頭臣服。正是這一政策，強制到經濟先進國家的自由派或社會民主黨的政府身上，使得他們一點一滴地被剝奪控

經濟(market economy)」概念時，即不能忽略「國家」與「市場」對財貨供給的控制，因為各自的特性策略(規範管制 VS.價格利潤)，而有明顯的差別<sup>註146</sup>。換言之，這些立論基礎，多支持傳統上「國家責任」有其不可讓渡的權力原則，特別是不可讓渡給不受監督的企業或以企業經營精神為理念之團體，而咸認為將部分「國家責任」讓渡於「市場競逐」的結果，亦不見得符合社會的期待。

---

制經濟力量的權力。資料來源：孫智綺譯(Pierre Bourdieu 原著)，2003，《以火攻火：催生一個歐洲社會運動(原書名：Contre-feux2：pour un mouvement social européen)》，麥田出版，p34、67。

**註146**：資料來源：詹中原(政治大學公共行政研究所教授)，2004.1，電子簡訊/企業精神政府與公共行政，<http://www.ncsi.gov.tw/e-media/no6/06015.htm>。

在前述論證裡，這些學者們多質疑「鬆綁」與「改革」的說服性，反對者認為「鬆綁」、「改革」已成爲全球最大災難字眼<sup>註147</sup>，因爲相信與回歸「市場競逐」之結果，將使「國家責任」範圍趨向模糊，這裡便出現一系列命題：「國家責任」是否可以讓渡？哪些部分可以讓渡？或讓渡至什麼程度？特別是政府研究機構從事的政策研究與其他技術應用研究工作，是否應該由政府部門讓渡出去？

在傳統公共行政概念上，人們相信「國家」應超越階級、黨派而具有整體調控之自主能力，並且咸認「國家」與「社會」隱含著一種契約關係，在這種關係裡，國家對人民有不可卸責之權利與義務，惟國家將此「權利」讓渡時，悲觀者認爲此意謂國家職能責任日益萎縮，社會將日趨混亂<sup>註148</sup>。尤其是當政府研究機構之研究能力或效益不彰時，採取「行政法人化」後又如何奢望其效益能夠提昇<sup>註149</sup>，

---

**註147**：有一說認爲二十世紀最後四分之一世紀，全世界最大的災難字是「鬆綁(Deregulation)」和「改革(Reformation)」，它所造成的，乃是二十一世紀初全世界所有國家的人民，都被迫必須走上街頭，以最傳統的群眾運動方式來爭取他們最卑微的生存權利。這兩個字為什麼會變成最大的災難字呢？因爲當「反鬆綁」、「反改革」這兩頂大帽子一扣，再怎麼厲害的人物也必定粉身碎骨，惟其弊病已錄續出現，以美國為例，「新公共管理」雖使國家負擔責任減少及公共事業預算降低，但卻弊案連連，例如恩隆假造帳目案、安達信會計公司協同作弊案、世界通信弊案等。此外，美國推動的結果，五十個州有四五個州出現財政危機，最富有的加州甚至因而破產，反對者認爲這些都是政府放棄傳統的義務，將權力交給市場所致。資料來源：南方朔，2003.7.24，鬆綁、改革成爲全球最大災難字眼，新新聞雜誌 855 期，p56~60。

**註148**：國內名社會評論家南方朔即認爲台灣歲入的惡化，使得將來公共服務品質的持續降低已可預期；我們人云亦云的「鬆綁」，也視國家的棄權爲正常，因而造成了教育上的無比亂象，以及稍早前的農民上街問題，以及可見未來的勞工及失業者的抗爭，...(略)...，但無論如何，重新確定「國家」有效的責任邊界和調控方向不再空佔住政治的位置，卻不對社會的長期發展設定出方向感，這已是迫在眉睫的嚴肅課題。這也意謂著在「鬆綁」和「全球化」的口號裡，我們的「國家」已主動和被動的掏空掉它的權利和義務，現在已到了不應再空喊口號，而應務實重新就古典的「國家」概念，重新反省很多事的時候。「國家」的權利裡最深刻的部分乃是「責任倫理」，當這部分被掏空，真正混亂的社會即會無可避免的到來。資料來源：南方朔/中國時報，2003.7.28，重新找回「國家」的責任，A15 版。

**註149**：台灣大學政治學系曹俊漢教授就行政院研考會自 1976 年至 1999 年度之專案研究共 456 案，其中報院會供政策參考者佔 61.16%，採行率則尚未統計；而自 1971 年至 1996 年度院屬各機關暨省市選定的研究發展項目共計 43,969 項，獲致研究成果者有 38,719 項，其中經機關採行者計 12,065 項，採行率只有 31.29%。又該採行率不高的事實，曹教授曾獲得研考會官員的證實表示：其實真正非常重視研究計畫的部會並不很多，因爲各部會多固守在原來的軌道上做事，而研究計畫對部會的衝擊面大，所以採用的機關很少，又其原因可能是這些委託研究是在機關外部做研究，而和機關內部有距離，看不到機關的實像所致。資料來源：曹俊漢，2003.1，行政現代化的迷思：全球化下台灣行政發展面臨的挑戰，韋伯文化出版，p285~286。

故反對者有理由憂慮一個偏離行政體系而側重執行之「行政法人」在「市場競逐」機制下，將會呈現何種面貌？其研究成果將如何調整？而更重要的是這如何符合我們原先對「行政法人化」的期待？據此，本研究認為政府研究機構之「研究工作與「國家政策」或「國家責任」息息相關時，此「政策研究」部分仍應留在政府體系為宜，另純「技術應用研究」部分則較適合採行「行政法人化」。

### 3-3 對內政部建築研究所「行政法人化」的探討

據瞭解我國創設之「行政法人」制度與名稱係參考 2001 年日本之「獨立行政法人」制度而來<sup>註150</sup>，而日本「獨立行政法人」制度則是參考 1988 年英國之「Agency(代理機構)」制度而來。由於英國係屬海洋法系，而日本則是大陸法系國家，惟日本為推動行政改革，特參考英國 Agency 制度理念，衡諸國情後創設「獨立行政法人」制度<sup>註151</sup>；今為瞭解我國「行政法人」特色以及與日、英等國之公法人制度差異，本節續探討如下<sup>註152</sup>。

#### 3-3-1 我國「行政法人」、日本「獨立行政法人」及英國「Agency」制度比較

本節就我國「行政法人」制度特色與日本「獨立行政法人」及英國「Agency」制度做一比較。在英國，由於其海洋法制特色，連劃分行政組織範圍及劃分行政組織間的監督關係範圍，都沒有成文法；因此，「Agency」制度可說是英國行政上的一種執行選擇，英國之 Agency 制度係以「綱領文書(Framework Document)為規範，文書內主要載有與 Agency 有關之(1)主要方針及資源架構及(2)與服務供給有關之主務大臣(部長)、Agency 首長及主務省(部)之事務次官(次長)間的責任分擔等。

<sup>註150</sup>：本研究將我國「行政法人法草案」條文比照日本《獨立行政法人通則法》條文，可發現其章節、條文內容大同小異。楊秀娟等著，2001.12，《日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性》，行政院研究發展考核委員會，p2。

<sup>註151</sup>：日本之「獨立行政法人」制度雖係參考英國 Agency 制度，但因考慮到國情、習慣、法系等差異，而並非完全移植。資料來源：岡本信一，2002.4，《獨立行政法人 創設 運營》，日本財團法人行政管理研究 -，p11。

<sup>註152</sup>：本研究並非不認同我國之政府研究機構需要變成另外一個類似日本之「獨立行政法人」，亦並非不肯定我國之內政部建築研究所需朝另外一個類似日本之國土交通省「國土技術政策總合研究所」組織內之「建築研究部」或其「獨立行政法人建築研究所」之方式改革。而是本研究認為我們可以透過跨國比較，看看別人的理想與其理念形成、改革過程及事後評論等，然後再認真思考我國理想的藍圖。

Agency 並依照其中期目標、中期計畫(相當於業務計畫)及年度計畫(相當於事業計畫)執行；日本「獨立行政法人」則是由主務大臣(主管部長)設定中期目標，並由法人作成中期計畫經主務大臣(主管部長)認可，法人亦作成年度計畫經由主務省(主管部會)提出<sup>註153</sup>；我國「行政法人」之法律關係乃參考日本《獨立行政法人通則法》方式(詳 p134 之〔附錄六〕)，經透過「行政法人法(現為草案)」授權訂定個別法，並於個別法中載明其任務、目的，另行政法人亦須訂定其年度營運(業務)計畫及預算，提經董(理)事會通過後，報請監督機關備查〔表 3-3-1.1〕。

---

**註153**：詳日本《獨立行政法人通則法》第二十九條(中期目標)、第三十條(中期計畫)及第三十一條(年度計畫)規定。

〔表 3-3-1.1〕英國「Agency(代理機構)」、日本「獨立行政法人」及我國「行政法人」制度比較一

	英國「Agency(代理機構)」制度	日本「獨立行政法人」制度	我國「行政法人」制度
法律關係	無法律關係。	《獨立行政法人通則法》	「行政法人法草案」
任務與目的	記載於「綱領文書(Framework Document)；日譯「基本文書」。	「獨立行政法人個別法」	「行政法人個別法」
中期目標	同上；記載於「綱領文書」中。	主務大臣(主管部長)設定。	未規定。
中期計畫	相當於「業務計畫(Corporate Plan)」	由法人作成經主務大臣(主管部長)認可。	
年度計畫	相當於「事業計畫(Business Plan)」	由法人作成經主務省(主管部會)提出。	由行政法人訂定年度營運(業務)計畫及預算，提經董(理)事會通過後，報請監督機關備查。 ※「行政法人法草案」§17-2
就法的位置	是國家組織一部。(在英國，劃分行政組織範圍，沒有成文法)	具有與國家組織不同的公法人資格。	公法人資格。 ※「行政法人法草案」§1~3
與主要任務部會的關係	基於「基本文書」的一種契約，據以載明部長與 Agency 首長的權限分配。(在英國，劃分行政組織間的監督關係範圍，沒有成文法。)	法人首長由部長任命；法人首長在法定範圍內策定計畫營運。	董(理)事、監事均由監督機關(中央各目的事業主管機關)聘任；董事會在法定範圍內審議各計畫。 ※「行政法人法草案」§6~9
與國會的關係	Agency 首長就有關「營運問題」，負有對議會說明的責任。	獨立行政法人首長就有關法人「日常業務」等事項，負有在國會做為參考人的說明責任。	未規定 <sup>註154</sup> 。
職員的身分	國家公務員。(在英國，國家公務員同樣與一般勞動者被認為有「爭議權 <sup>註155</sup> 」。)	有賦予國家公務員身分的法人(無職員「爭議權」)與沒有國家公務員身分的法人(有職員「爭議權」)等二種。	基本上同日本分公務員與非公務員二種；惟非公務員身分者之權利義務，則於契約中明定。 ※「行政法人法草案」§19~20
財產的保有	國家財產。	保有自身財產。	保有自身財產及公有財產。 ※「行政法人法草案」§32
會計基準	導入以資源、決算為名之新會計手法，當政府部門的預算編成或決算作成時導入發生主義。	以企業會計原則為基本。(不以考量法人的公共性質、獨立預算制為前提等的「獨立行政法人」的特殊性，做必要的修正。)	依「行政法人會計制度設置準則」訂定。 ※「行政法人法草案」§31
資訊公開	就目標達成狀況、評價、財務內容等年度報告書予以公開。在政府方面，彙整白皮書公開發表。	積極公開發表有關業務、財務、計畫、評價結果等廣泛事項。將有關總務省(財政部)的政策評價、「獨立行政法人評價委員會」就有關「獨立行政法人」的公開發表資料予以彙整、公開發表。	依政府資訊公開法辦理 <sup>註156</sup> 。 ※「行政法人法草案」§36

**註154**：雖然「行政法人法草案」並未規定「行政法人」與國會的關係，但咸認為在原則上，行政法人的負責人(首長)應有到立法院相關委員會接受詢問之「事實上的義務」，意指行政法人的負責人(首長)若不到會接受質詢，雖不構成不法，但預算通過與否，就只能靠相關部會為其辯護，行政法人自己放棄向立法委員爭取預算的機會，就須自己承擔補助款被刪除的事實上不利益的風險。許宗力，2000.2，《月旦法學》雜誌第五十七期，國家機關的法人化 - 行政組織再造的另一選擇途徑，元照出版，p36。

**註155**：本表之「爭議權」，係指勞工為爭取主導地位以罷工、怠工、圍堵等各種團體行動，對資方施壓之「團體行動權」。

**註156**：惟據卷查我國「資訊公開法」現尚未通過。

資料來源：除英國「Agency」制度、日本「獨立行政法人」制度係參考及譯自：日本，岡本信一，2002.4，  
《獨立行政法人 創設 運營》，財團法人行政管理研究 -，p12、74；餘我國研擬中之「行政法人」制度則是參考「行政法人法草案」相關內容彙整而得。

比較我國「行政法人」與英國「Agency(代理機構)」、日本「獨立行政法人」在中期目標與中期計畫之架構、內容方面〔表 3-3-1.2〕，我國「行政法人法草案」並未規定中期目標與中期計畫係屬「行政法人」或其監督機關(即「行政法人」之中央目的事業主管機關)；惟本研究認為此部分似應由「行政法人」規劃較符合創設「行政法人」之立意<sup>註157</sup>，未來似應於「行政法人個別法」中明定。

在法的位置方面，因我國與日本同屬大陸法系，故「行政法人」依制度設計係具有公法人資格。在與主要任務部會的關係上，英國「Agency」為一契約模式，日本的「獨立行政法人」首長由部長任命，其首長在法定範圍內策定計畫營運，我國「行政法人」之董(理)事、監事則均由監督機關(中央各目的事業主管機關)聘任；董事會在法定範圍內審議各計畫。惟董(理)事、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，依「行政法人法草案」第六條第六項規定，應於行政法人個別組織法律或通用性法律定之。

〔表 3-3-1.2〕英國「Agency(代理機構)」、日本「獨立行政法人」及我國「行政法人」制度比較二

	英國「Agency(代理機構)」 制度	日本「獨立行政法人」 制度	我國「行政法人」 制度
中期計畫 及其內容 相關規定	相當於「業務計畫(Corporate Plan)」 一、確定明確的目標與目的。 二、進行以組織所在環境(包含活用新規定 的可能性、經濟的、政治的限制)的 現實假設。 三、決定內部組織各項特定業績目標。 四、給予目的或目標中之優先順序。 五、將過去以業績評價為輸出及業績指 標，給予使用在將來戰略計畫之資 訊上。 六、也可策定不同的假設、其他的選擇 等戰略(例如使用感度分析)計畫及 進行以整體目的有關的說明。 七、建構如何以委外、改善等調配手段 來達成更好形態的「支出合理價值」 組織提案之效率計畫。	日本《獨立行政法人通則法》第三十 條第二項 中期計畫須規定下列事項： 一、為達成有關業務營運效率化之目 標而應採取之措施。 二、為達成對國民提供服務或其他有 關業務品質提昇之目標而應採取 之措施。 三、預算(包括人事費用預估)、收支計 畫及資金計畫。 四、短期借款之額度限制。 五、欲將重要財產轉讓或提供擔保時 之計畫。 六、剩餘金額之用途。 七、其他主務省命令所規定有關業務 營運之事項。	未規定。

**註157**：按目前我國「行政法人法草案」除「第十七條第一項：行政法人應訂定發展目標及計畫，報請監督機關核定。及同條第二項：行政法人應訂定年度營運(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。」規定外，並無中期目標與中期計畫之內容明細規定；甚至本研究據卷查目前列入行政院組織改造第一波優先推動個案之政府研究機構「教育研究院(行政法人性質)」之「國立教育研究院設置條例草案」第十八條，亦僅有略以：應訂定業務(營運)發展計畫，並訂定業務(營運)發展目標。惟該發展計畫與發展目標之應有架構與內容均未明細規定，本研究認為這正是令人擔憂的，因為只有詳細踏實之發展計畫與目標，整個研究機構才能掌握方向與建立責任感，否則，流於口號式的發展計畫與趨於空洞式的發展目標，將侵蝕整個研究團隊的研究成果。

資料來源：除英國「Agency」制度、日本「獨立行政法人」制度係參考及譯自：日本，岡本信一，2002.4，  
《獨立行政法人 創設 運營》，財團法人行政管理研究 - ，p76 及日本《獨立行政法人  
通則法》；餘我國研擬中之「行政法人」制度則是參考「行政法人法草案」相關內容彙整而得。

在與國會關係上，英國 Agency 首長有對議會說明「營運問題」之責任；日本「獨立行政法人」首長亦有在國會說明「日常業務」事項責任；我國「行政法人法草案」則未規定，雖學界認為「行政法人」首長應有到立法院相關委員會接受詢問之「事實上的義務」<sup>註158</sup>，惟為避免爭議，本研究建議未來應於個別法明訂。

在職員身分上，英國 Agency 職員有國家公務員身分及有「爭議權<sup>註159</sup>」；日本「獨立行政法人」則以具公務員身分惟無「爭議權」與無公務員身分但有「爭議權」二方式；我國「行政法人」職員亦分公務員與非公務員二種，惟非公務員者之權利義務，依「行政法人法草案」第十九條第一項規定應載於契約。故我國之「行政法人」在人事制度上，有二種人員之任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福利及其他等不同權益規定。

在財產保有上，英國 Agency 保有國家財產；日本「獨立行政法人」亦保有自身財產；我國「行政法人」則依規定保有自身財產及公有財產二種<sup>註160</sup>。

在會計作業上，英國 Agency 導入以資源、決算為名之新會計手法；日本「獨立行政法人」依《獨立行政法人通則法》第三十七條規定以企業會計為原則；我國則依「行政法人法草案」第三十一條規定須依中央主計機關定之「行政法人會計制度設置準則」。惟從執行層面考量，我國「行政法人」未來將出現自身財產不適用《政府採購法》及公有財產須依《政府採購法》規定並受審計監督之二種狀況<sup>註161</sup>，另政府機關核撥行政法人之經費，亦應依法定預算程序辦理。

在資訊公開方面，英國 Agency 就目標達成狀況等內容公開年度報告書，政府

**註158**：詳 p55 之註 154。

**註159**：「爭議權」係指勞工為爭取主導地位而對資方以罷工、怠工、圍堵等方式施壓之「團體行動權」。

**註160**：依我國「行政法人法草案」第三十二條第三項規定，「公有財產」係指行政法人以政府機關核撥經費指定用途所購置之財產；另依同條第四項規定，「自有財產」則是指同條第一項出租、無償提供使用及前項(第三項)之公有財產以外，由行政法人取得之財產。另註：該同條第一項規定略以：原機關(構)改制為行政法人業務上有必要使用之公有財產，得採捐贈、出租或無償提供使用等方式為之；採捐贈者，不適用預算法、國有財產法等相關規定。

**註161**：依我國「行政法人法草案」第三十五條規定略以：行政法人辦理採購，應本公開、公平之原則，並應依我國締結簽訂條約或協定之規定，除符合政府採購法第四條所定情形，應依該規定辦理外，不適用該法之規定。另註：《政府採購法》第四條規定略以：法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。

則彙整公開白皮書；日本「獨立行政法人」亦公開有關業務、財務、計畫、評價等事項，總務省(財政部)的政策評價、「獨立行政法人評價委員會」亦彙整發表相關資料；我國則依政府資訊公開法規定辦理，惟卷查「資訊公開法」尚未通過。

### 3-3-2 日本「建築研究所」改制為「獨立行政法人建築研究所」之模式

#### 一、日本「建築研究所」之性質與設置目的顯與我國不同

查前「日本建築研究所」源於 1942 年 12 月大藏省大臣官房營繕課下之「建築研究室」，後於 1948 年 7 月移於建設省而更名為「建築研究所」，並於 2001 年 1 月再移於國土交通省下，惟名稱不變<sup>註162</sup>。前「日本建築研究所」在行政法學上為一「營造物」性質<sup>註163</sup>；在設置目的上，係定位以「技術性研究」為主之政府建築專業研究機構，由於其具有「營造物」之公共服務性質，為配合中央省廳等行政改革推展，旋再於 2001 年 4 月在國土交通省下改制為二單位，分別是：(1)「獨立行政法人建築研究所(含其實驗設施)」及(2)「建築研究部(隸屬於國土交通省之「國土技術政策總合研究所」轄下)，前者負責與國家政策無關之業務，而後者則負有國家政策性質之「調查、試驗、研究、開發」等業務。

至於我國「內政部建築研究所」，則是參考前「日本建築研究所」發展經驗，籌備於 1983 年 4 月，並於 1989 年 9 月成立籌備處，嗣於 1995 年 10 月經立法院三讀通過組織條例及總統公布後始正式成立<sup>註164</sup>，「內政部建築研究所」在行政法學上為「政府機關」而非「營造物」性質；在設置目的上，為考量國情及社會需要，「內政部建築研究所」在規劃定位時，即以「政策性研究」為主要業務，「技術性研究」與「應用性研究」次之，其位階與內政部營建署採相互平行制，期二者在「建管行政」與「建築研究」上能相輔相成，並被寄予厚望<sup>註165</sup>；再者，

<sup>註162</sup>：資料來源：<http://www.kenken.go.jp/japanese/information/introduction/history/history.html>。

<sup>註163</sup>：此之「營造物」一詞為行政法學名詞，原義譯自德文(Anstalt)及日本行政法學，而被國內延用迄今。

原創人 Otto Mayer 定義為「公共營造物係掌握於行政主體中，由人與物作為手段之存在體，持續性的對特定公共目的而服務。」。我國前大法官吳庚定義為「行政主體為達成公共行政上之特定目的，將人與物作功能上之結合，以制定法規作為組織之依據所設置之組織體，與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。」。「營造物」有人亦譯為「公營造物」，有關其概念、定義、任務、型態等內容，請詳 p19 之〔表 2-2-2.1〕。

<sup>註164</sup>：有關內政部建築研究所之沿革，請詳 p37 說明。

<sup>註165</sup>：據卷查早在民國八十年三月內政部全國建管會議時，會內第七中心議題即以「推動建築研究發展，提昇建築技術水準」為宣示重點，並就現況檢討政府如何結合實務經驗有計劃地與業界及建管單位在研究方向與重點項目適度地整合分工實乃必須而重要。資料來源：內政部，1991.3，《全國建管會議第七中心議題》，建管會議籌備工作小組，p17。

內政部「建築研究所」轄下設置有建築防火、建築性能及建築材料等三大實驗群(設施)，並輔導有財團法人中華建築中心，分別負責有關實驗、檢驗及技術推廣等多項事務工作<sup>註166</sup>。

## 二、日本國土交通省「國土技術政策總合研究所」之「建築研究部」現況

日本自 1997 年 12 月起，為配合其中央省廳等行政改革作業進程，國土交通省特於 2001 年 4 月成立「國土技術政策總合研究所」，查其性質，該「國土技術政策總合研究所」為一國家級之政府研究機關，其定位係和國土交通省行政部門合為一體，以利進行相關技術之政策研究；其機關任務則以結合國土利用、開發及保全等為目的，並以住宅、社會資本等關聯技術，俾就國土交通省職掌事務政策上能夠綜合企劃及立案所進行之調查、試驗、研究及開發等工作<sup>註167</sup>；其內部組織架構，主要係整編原國土交通省「建築研究所」、「土木研究所」及「港灣技術研究所」等三個政府研究機構；而共設有十三個部(三個事務部與十個專業研究部)及三個研究中心<sup>註168</sup>。

據瞭解日本國土交通省成立之「國土技術政策總合研究所」，係為配合日本國土交通省轄下各研究機構法人化時，收納這些研究機構中有關國家政策性質之「調查、試驗、研究、開發」等研究業務〔表 3-3-2.1〕；換言之，「日本建築研究所」在進行改革時，日方認為(1)「政策性研究」工作不應劃歸「獨立行政法人」，而仍以「建築研究部」之方式續留在國土交通省內為宜。(2)「獨立行政法人」則僅擷取原研究機構中與國家政策性質無關之研究業務。

查目前日本國土交通省「國土技術政策總合研究所」轄下之「建築研究部」，內部設有一名建築新技術研究官，以及包括有：(1)基準認證系統、(2)構造基準、

---

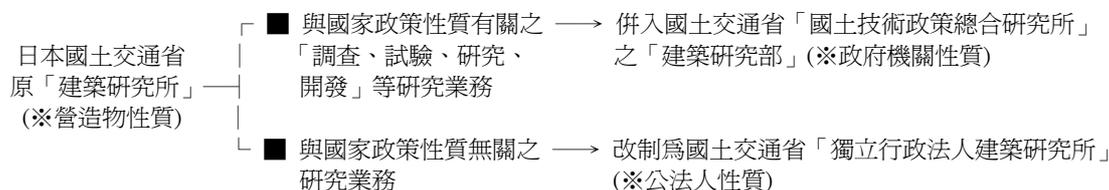
**註166**：有關內政部營建署與內政部建築研究所及其實驗群與財團法人中華建築中心之定位、性質等關係，請詳 p38 說明。

**註167**：資料來源：日本國土交通省「國土技術政策總合研究所」網站，研究所的介紹，<http://www.nilim.go.jp/>。

**註168**：日本國土交通省「國土技術政策總合研究所」組織內計有十三個部(三個事務部與十個專業研究部)及三個研究中心。分別為：總務部、企劃部、管理調整部、環境研究部、下水道研究部、河川研究部、道路研究部、建築研究部、住宅研究部、都市研究部、沿岸海洋研究部、空港研究部、港灣研究部、總合技術政策研究中心、高度情報化研究中心、危機管理技術研究中心等單位。資料來源：同前註 167 之各部的業務。

(3)防火基準、(4)環境及設備基準、(5)材料及部材基準等五個研究室<sup>註169</sup>。

〔表 3-3-2.1〕日本建築研究所「獨立行政法人化」之調整過程



資料來源：本研究製；惟參考日本國土交通省「國土技術政策總合研究所」網站，<http://www.nilim.go.jp/>。

### 三、日本國土交通省「獨立行政法人建築研究所」之現況

日本國土交通省「獨立行政法人建築研究所」係於 2001 年 4 月成立，其成立後基本方針有二：(1)進行建築與都市計畫之高度化技術(包括建築之發展、改善及都市之發展、整備)之必要性研究開發計畫、(2)因應社會對前述建築與都市計畫高度化技術課題需求所進行之研究開發工作。據卷查目前研究重心為「強化國民的安全性」、「良好之地球與地域環境之保全與創造」、「提升國民的居住環境」等三個重點。其改制後之經營方式，係以穩定持續之可能性替代以往成長概念，並追求「質」的提昇；該所理事長山內泰之認為：人與生活或社會關係極為密切，為使建築、住宅及都市更符期待，必須要投入科學技術透過「研究、開發」使其實現，而為此欲達成具體之「研究、開發」成果，則必須先重視新技術之基礎與專業資訊之累積，並以此多角的觀點來設定其「研究、開發」等課題<sup>註170</sup>。從此一說明，我們不難歸納日本國土交通省「獨立行政法人建築研究所」係以建築實務應用研究為其經營目標。

日本「獨立行政法人建築研究所」在內部組織上除事務單位如總務部(含總務課、職員課、會計課)、企劃部(含企劃調查課、資訊技術課)等外，尚有(1)構造研究、(2)環境研究、(3)防火研究、(4)材料研究、(5)建築生產研究、(6)住宅及都市研究等六個研究組群以及一個國際地震工學中心；在建築硬體上，則有五類共二

<sup>註169</sup>：依日本行政法用語定義，「基準(基準)」一詞係做為判斷事物之尺度，其法律性質應屬我國「法規命令」層級。資料來源：日本法令用語研究會，2002.2.20，《有斐閣/法律用語辭典》，p225。

<sup>註170</sup>：資料來源：<http://www.kenken.go.jp/Japanese/information/introduction/preface/preface.html>(理事長挨拶)及 <http://www.kenken.go.jp/japanese/information/introduction/goals/goals.html>(基本的方針)。

十八個不同大小之實驗館與工廠<sup>註171</sup>；目前該所總人數為 101 人，惟「研究職」僅 64 人，屬國家公務員<sup>註172</sup>，又其 2003 年預算為日幣二十二億九千八百萬元<sup>註173</sup>。

另卷查日本「獨立行政法人建築研究所」之中期目標期間之研究開發重點<sup>註174</sup>，係聚焦在(1)強化國民的安全性、(2)良好之地球與地域環境之保全與創造、(3)提升國民的居住環境等三方面〔表 3-3-2.2〕；鑒於日本「建築研究所」改制「獨立行政法人」經驗可供我國參考，特摘錄《獨立行政法人行政法人建築研究所法》及其「工作規則(行政規則性質)」(詳 p142 之〔附錄七〕及 p144 之〔附錄八〕)，俾供參考。

〔表 3-3-2.2〕日本「獨立行政法人建築研究所」中期目標期間之重點研究開發

中期目標期間中之研究成	「強化國民的安全性」之研究開發	室內空氣環境污染之防止、抑制之基礎技術開發	1.室內空氣污染物質特性擴散測定技術 2.依據化學物質擴散行為之施工後室內污染物質濃度之預測技術
		建築構造物構造安全性之信賴性提升技術研究	1.考量荷重外力、材料、部材等統計可提高信賴性之構造安全性之評價技術 2.根據實務上構造設計實態調查分析可提高構造安全性之信賴性確保的技術
		透過耐用期間以高度耐震安全性先進構造系統要素之技術研究	1.構造性能之監視、損壞等檢查之有關要素技術 2.對於損壞之控制、抑制之有關要素技術
		有關市街地之防火性能之評價技術開發	1.透過市街地火災之擴大過程物理現象之模式化技術 2.考量市街地狀況及氣象條件等延燒狀況預測技術

**註171**：資料來源：<http://www.kenken.go.jp/Japanese/information/introduction/organization/index.html>(組織圖)。  
及 <http://www.kenken.go.jp/japanese/information/introduction/facilities/index.html>(實驗施設紹介)。

**註172**：本研究於民國九十二年三月二十七日以 E-Mail 洽詢日本「獨立行政法人建築研究所」三個問題，分別為(1)「獨立行政法人建築研究所」職員身分是否為公務員？(2)前原國土交通省「建築研究所」公務員於改制「獨立行政法人建築研究所」後，其公務員身分有無繼續保留？(3)前原國土交通省「建築研究所」公務員於改制「獨立行政法人建築研究所」時，具公務員身分者是否須辦理退職手續始成為「獨立行政法人建築研究所」職員？嗣經民國九十二年四月十五日獲日本「獨立行政法人建築研究所」總務部總務課主管鈴木靜夫以 E-Mail 覆稱(1)「獨立行政法人建築研究所」職員身分是公務員。(2)原國土交通省「建築研究所」公務員於改制「獨立行政法人建築研究所」後，其公務員身分仍予保留。(3)前原國土交通省「建築研究所」公務員於改制為「獨立行政法人建築研究所」時，具公務員身分者無須辦理退職手續即成為「獨立行政法人建築研究所」之職員。

**註173**：這 101 人包括 3 位非常職人員(含 1 位理事及 2 位監事)及 98 位職員(含研究職人員 64 人及一般職人員 34 人)；另 2003 年預算金額(日幣)2,298,000,000 元包括：營運費交付金 2,103,000,000 元、設施整備費補助金 107,000,000 元、委託收入 83,000,000 元、設施等利用費收入 6,000,000 元。資料來源：<http://www.kenken.go.jp/Japanese/information/introduction/staff/staff.html>(役職員數)以及 <http://www.kenken.go.jp/japanese/information/introduction/budget/budget.html>(予算)。

**註174**：該「中期目標」係依日本國土交通省《獨立行政法人建築研究所法》第二十九條規定。資料來源：詳 p142 之〔附錄七〕之日本《獨立行政法人建築研究所法》。

果	「良好之地球與地域環境之保全與創造」之研究開發	有關木造建築等廢棄物產生之抑制、再資源化之技術開發	1.解體材料之合理再資源化技術 2.低環境負荷型之建築材料、部材設計技術 3.抑制廢棄物產生之設計、施工技術
		以低環境負荷木質構法應用之高度構造技術開發	1.木質複合構法等之構造性能之評價技術 2.木質複合構法等之構造設計技術 3.既存木造建築之構造性能提升技術
		有關能源及資源之自立循環型住宅、市街地之整備、管理系統開發	1.住宅及市街地有關能源及資源之自立循環系統最適化技術 2.自立循環系統之設計支援技術 3.自立循環系統之維持、管理技術
	「提升國民的居住環境」之研究開發	都市型集合住宅之設計、改修等技術開發	1.新建集合住宅有關選擇之多樣化及長期耐用必要之構架與單元(スケルトン・インフィル； SI)之住宅設計、施工等技術 2.既存集合住宅之長久化、改修等技術
		地域之都市整備、街區再造之支援資訊技術開發	1.利用高度資訊化之都市整備等有關之資料彙整、活用技術 2.支援街區再造活動等之地區、都市整備模擬技術
		提升住宅、建築品質之基本建設之評價技術等研究	1.有關住宅、建築品質之明確技術指標 2.依有關住宅、建築之消費者等資訊以合理性能表示為實現之基本建設之性能評價技術
		有關住宅、建築使用設計之研究	包含為實現全部高齡者、行動不便者等人士有關住宅、建築之舒適性使用之人體功學尺寸測量及基於此測量之建築合適尺寸與住宅、建築之設計過程

資料來源：本研究譯自 <http://www.kenken.go.jp/japanese/information/announcement/middleplan/middleplan.html>。

### 3-3-3 對於內政部建築研究所若採「行政法人」建置之整體宏觀思考

從本章各節論述與辯證，雖然「行政法人」應視為現階段行政改革的一個選項，而非一絕對選項。惟本研究認為內政部建築研究所若採「行政法人」建置之時，從中央目的事業主管機關(監督機關)乃至「行政法人」董(理)事會以及「行政法人」附屬相關機構之間，仍應就整體宏觀之社會公益與可行性等角度考量，俾能發揮改制「行政法人」所期待兼具強化成本效益及經營效能之創制目的。而為落實此行政改革目標，本研究試歸納提出以下五點注意事項：

#### 一、改制「行政法人」仍有其任務與風險需審慎評估，改制作業宜步步為營

有關「行政法人」改制之辯證除本文 p44~53 已探討外，尚依其不同任務而有不同風險，包括「組織外部任務結構之改變」與「組織內部相應關係之調整」結果，這些結果會有何種變化，遽難預料<sup>註175</sup>；本研究認為「行政改革」過程

註175：台大法律系顏厥安教授認為在組織外部之相當短時間內，以某種「行政法人」體制來將許多行政機關或機構大規模「法人化」之改革作法，基本上是以「第一層次的組織思維」來化約「第二層次組

宜步步為營，現階段建議宜依政府機構之任務、性質、規模或服務對象、程度等予以分類，由局部實施獲有績效及控制風險後，再逐步實施至整體為宜。

## 二、改制「行政法人」宜宏觀考量建築之「行政管理-政策研究-推廣應用」機制

按現行「內政部營建署(負責建管行政)—內政部建築研究所(負責建築政策及技術研究)—財團法人中華建築中心(負責建築研究成果推廣應用)」機制，內政部建築研究所負有對政府「政策研究 vs 強化建管」及對民間「技術研究 vs 推廣應用」之雙重職責；此架構若因內政部建築研究所「行政法人化」而改變或調整，本研究認為則應先思考我國社會所需要的「行政法人」與日本或他國有何不同，有那些功能是內政部建築研究所在「行政法人化」時應受政府重視與社會期待的。

## 三、改制「行政法人」宜建立整體妥適之配套措施

任何行政改革推動在不同單位可能或有其利弊得失，從整體考量，為避免造成「行政法人」機構「一邊推動一邊解決問題的窘境」或形成「以製造問題的方式解決問題」的困境。本研究認為應先建立完善之配套措施後，再推動不遲。如：中央目的事業主管機關(監督機關)之「適法性監督<sup>註176</sup>」課題、績效評鑑方式、法人首長有無接受立委詢問之義務、「行政法人」相關人事權益<sup>註177</sup>、

---

織」、「組織任務」與「組織環境」等三大複雜向度的「剛性制度主義(hard institutionalism)」的作法。農漁會金融改革與戊戌變法，都是這種改革方式的代表。它不一定不會成功，但是(又也許是)在華人社會中，冒的風險非常大。顏教授建議，不妨多斟酌由後三個向度反向來思考的「柔性制度主義(soft institutionalism)」的觀察或「推動改革」方式，也許風險比較少，或至少可以開啟更多的「可能性」。畢竟，我們要的是「成功的改革」，而不是改革的「嘗試」。此外，顏教授亦提出組織內部之問題略以：組織內部人員是以該組織的法律定位為參考架構，來界定彼此的互動關係。如果該組織是「公司」，甲與乙可能是老闆與雇員的關係，如果是一般行政機關，可能就是長官與部屬。當我們把「行政機關」法人化時，必然導致相應關係的「變動調整」需求。這種結構耦合會產生何種變化，難以預料。如果還要考慮其他社會環境，如大學所處之學術競爭與高教市場環境，問題就更複雜。資料來源：行政院研究發展考核委員會主辦/台灣大學法律學院公法研究中心協辦，2002.12.9，政府機關(構)法人化研討會之顏厥安書面與談稿。另註：顏教授所謂之「第一層次組織」係就政府之官僚機關、公法社團、公法營造物、公法財團之概念分類，且不一定要「拘泥」於現有的種類。

註176：資料來源：詳 p51 註 143。

註177：特別是依「行政法人法草案」第十九條第一規定所進用之「不具公務人員身分」者，其有關任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福利及其他規定或規章，應先予制定。

行政法人發展之中期目標、行政法人會計作業與資訊公開等規定，特別是調和「公務員」與「非公務員」及促成良性競爭之機制，均應檢討妥適後再行推動。

#### 四、推動「行政法人」宜由公共服務性質高者先行試辦再逐步推廣

按「行政法人法草案」第一條立旨略以：「行政法人」之設立係為確保公共任務運作更具效率及彈性，以促進公共利益及增進國民福祉。按國內「營造物」之種類與數量<sup>註178</sup>，不可勝數；惟我國本次「行政法人」改革作業為配合行政改造，擬另將政府研究機關及國立大學等單位納入，期畢其功於一役。本研究雖不反對「行政法人化」立意，但考量此政策之施行，影響深遠，為周全考量，建議推動「行政法人」應由公共服務性質高者先行宣導試辦後再觀成效。

#### 五、改制「行政法人」宜考量國情需要與重視被改革單位之意見

在援引美、日等國外「行政法人」等相關行政改革經驗時，必須要瞭解這些先進國家與我國在法律制度、經濟發展、社會責任、民眾期待上之差距及投入研究<sup>註179</sup>，否僅一廂情願移植與樂觀相信國外成功案例，而忽略國內實際狀況，甚至忽視被改革單位之意見，對「行政法人化」工作之推展，似非妥適。

---

**註178**：此「營造物」一詞係行政法學之法律專業用語。意指行政主體為達成公共行政上之特定目的，將人與物作功能上之結合，以制定法規作為組織之依據所設置之組織體，與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。依其性質類型區別包括有：(1)服務性質，如郵局、機場、港口等。(2)文教性質，如公立學校、博物館、圖書館、紀念堂、文化中心等。(3)保育性質，如公立醫院、療養院、榮民之家、勒戒所等。(4)民俗性質，如孔廟、忠烈祠、公立殯儀館等。(5)營業性質，如公有果菜市場、漁市場等。國內行政法學之「營造物」概念源譯於德、日之行政法學，意者可詳 p19 之〔表 2-2-2.1〕。

**註179**：例如英美等西方國家，民眾多認為公權力應儘量少介入百姓的生活，尊崇市場機制；但東亞國家的傳統觀念，卻往往不是如此。又英、美等國在政府組織與法律體系上屬海洋法系不成文法典。但我國卻屬大陸法系成文法典，二者有極大差異；又例如英、美、德、日等國均屬民主法治人權觀念發達之國家，但我國卻仍在起步階段。這些都是「行政法人化」推動成敗，必須要優先瞭解與認真思考之關鍵重點。另觀諸我國近年來之「教育」、「金融」、「農漁會」等改革結果或有成效不彰甚至無疾而終之前例，推動「行政法人」新制，尤不可不慎。

## 3-3-4 對於內政部建築研究所若朝「行政法人」建置之可行方案探討

透過本章各節論述與辯證，本研究考量各國行政改革之發展趨勢、內政部建研所存在之意義、「行政法人」之理論基礎、我國「行政法人」政策之推動狀況、「行政法人化」可能之利弊得失等因素，對於內政部建研所若朝向「行政法人」之組織功能調整為例，本研究初步研提「暫不調整」、「折衷方式」以及「直接法人化」等三種方案詳〔表 3-3-4.1〕。作為本文第四章進行問卷調查及召開座談會討論之基礎，並於第五章歸納提出研究結論。

〔表 3-3-4.1〕內政部建築研究所若採「行政法人」建置之三種方案試擬

	方案一	方案二	方案三
	暫不調整	折衷方式(日本模式)	直接法人化
影響	暫無	適中	偏高
說明	維持現況，不變。	參照日本模式，原「內政部建研所」一分為二，政策研究職能仍留政府機關內；餘得採「行政法人化」。	原「內政部建研所」及其實驗群直接「行政法人化」。
方式	內政部建研所維持現狀，暫不「行政法人化」。	1.內政部建研所「政策研究」部分得併入「中央主管建築機關(研究部門)」或「國家研究機關(新設)」。 2.內政部建研所「技術研究」部分(如實驗群)得結合「財團法人中華建築中心」及相關單位，進行「行政法人化」。	1.內政部建研所以結合「財團法人中華建築中心」為主體成立「行政法人建築研究所」。 2.可考慮結合與「建築技術研究」有關之其他研究單位。
配套	1.惟須儘速建立「研究績效評鑑」制度，強化「研究成果應用」服務。 2.朝提升研究能力、定位，善用公信、專利，加強與營建署互動。 3.俟其他單位「行政法人化」辦理成效後再議。	在行政院下成立「國家研究機關(新設)」，在必要時得結合以下各行政機關(現有組織條例者)： (1)建築研究部(原內政部建研所) (2)運輸研究部(原交通部運研所) (3)勞安研究部(原行政院勞委會)	成立「行政法人建築研究所」，在必要時可結合以下與建築有關之各單位(現無組織條例者)： (1)國立文化資產保存研究中心 (2)國立傳統藝術中心 (3)財團法人台灣營建研究院 (4)行政院環保署環境檢驗所 (5)國家衛生研究院
理由	1.內政部建研所有關「政策研究」部分因具國家責任性質，且公共任務性質略低，暫不宜「行政法人化」。 2.鑒於建築產業有火車頭之稱，影響經濟至巨，內政部建研所暫不宜「行政法人化」。	1.內政部建研所有關「政策研究」部分，應回歸「中央主管建築機關(研究部門)」或「國家研究機關(新設)」之權限。 2.內政部建研所有關「技術研究」部分，則得結合相關單位，進行「行政法人化」。	1.可增進「行政法人建築研究所」之技術研究層面與其影響範圍，並可創造市場需求、強化競爭優勢與擴大公共服務。 2.可為「行政法人建築研究所」據以提供跨領域研究之服務機會與相關服務績效。
舉例	1.同政府「研考」單位，內政部建研所職責係進行政策相關研究，故較不宜「行政法人化」。 2.同公立大學性質上應屬非營利，故內政部建研所不宜「行政法人化」。	1.內政部建研所在「政策研究」部分上，參考日本國土交通省新設「國土技術政策總合研究所」之作法。 2.內政部建研所在「技術研究」部分上，則參考日本「獨立行政法人建築研究所」之作法。	如國立教育研究院籌備處(現列入第一波行政法人改造名單之研究機構)嗣已整併教育部教育研究委員會、國立編譯館、國立教育資料館、教育部人文及社會學科教育指導委員會及科學教育指導委員會之人員及資產。

資料來源：本研究製。

在前述研擬之三方案中，本研究認為目前「行政法人法草案」仍在立法院審議及國內現僅有行政法人「中正文化中心」，且其非屬研究機構亦尚未掛牌運作及無法瞭解其經營績效等狀況下<sup>註180</sup>，現階段內政部建研所之「行政法人化」作業，宜採「方案一：暫不調整，惟須建立研究績效評鑑制度及強化研究成果應用服務」或採「方案二：折衷方式，政策研究職能仍留政府機關內；餘得採行政法人化」為較佳選擇，容下分述：

#### 方案一：暫不調整(具「政策研究」性質之政府機關(構)不宜「行政法人化」)

鑒於內政部建研所有關「政策研究」部分具有國家責任性質<sup>註181</sup>，且其公共任務性質較低，略未符合「行政法人法草案」第二條立旨，以及考量建築產業影響經濟建設層面甚廣，遂建議內政部建研所現階段，暫不宜「行政法人化」；惟仍須儘速建立「研究績效評鑑」制度及強化「研究成果應用」服務，並俟其他單位「行政法人化」辦理成效後再議。

#### 方案二：折衷方式(非「政策研究」性質之機關(構)內部單位得採「行政法人化」)

參照日本建研所「一分為二」模式，將內政部建研所有關「政策研究」部分得併入「中央主管建築機關(研究部門)」或「國家研究機關(新設)」等單位<sup>註182</sup>，另有關「技術研究」部分(如實驗群)，得結合「財團法人中華建築中心」及其他相關政府研究單位改制為「行政法人」<sup>註183</sup>。

#### 方案三：直接法人化(政府研究機關(構)直接「行政法人化」)

---

**註180**：查國立中正文化中心(前二廳院)已於民國九十三年一月九日經立法院通過設置條例草案(詳 p115 之〔附錄二〕)，屬文教性質。資料來源：自由新聞網，國立中正文化中心設置條例過關/行政法人化創首例，三月將掛牌運作，<http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/jan/10/life/art-1.htm>。

**註181**：以政府研究機關(構)從事「政策研究」性質之任務為例(例：政府機關各級「研考」單位)，相信沒有人會認為或贊成「行政院研考會」或「內政部研考單位」應該要「行政法人化」才會提高或彰顯績效；同理，為提高政府研究機關(構)之研究績效或服務水準，在體制內進行改革亦並非不可行；惟本研究認為需先對什麼是「研究績效」？又什麼是「服務水準」？以及應如何建立合理「研究績效評鑑」制度與提供「研究成果應用」服務，卻是當務之急。

**註182**：例如可參仿日本國土交通省成立「國土技術政策總合研究所」納入原「建築研究所」、「土木研究所」及「港灣技術研究所」之作法；在國內，則似可考慮新設「國家研究院」以納入原「內政部建築研究所」、「交通部土木運輸研究所」及「行政院勞委會勞工安全衛生研究所」等研究單位。

**註183**：例如與建築有關之政府各類不同領域之研究中心、檢驗所、檢測單位等。

將內政部建研所及其建築實驗群直接「行政法人化」，在改制過程中，結合「財團法人中華建築中心」與「建築技術研究」等有關之其他研究單位，一併改制為「行政法人」。期望透過建築技術研究的擴大，應可創造市場需求、強化競爭優勢與擴大公共服務。

### 3-4 小結：如何將內政部建研所「行政法人化」視為脫胎換骨的機會及挑戰

從「研究」工作之本質與「建築研究」之目的思考，內政部建築研究所存在之社會意義主要有二：一係「政策與法規研究」，透過政策擘劃與法規增修，引導建築產業持續發展；二係「技術與應用研究」，藉由技術開發與應用推廣，提升居住生活環境品質。內政部建研所成立迄今已完成法令修訂施行二十九項及研訂各技術標準、規範與手冊達一百六十項<sup>註184</sup>，對維護公共安全，貢獻不少。

- 歸納當代學者對「行政法人」改革之前提、目的、方式及期待，略有以下看法：
- 一、在改革前提—「公平正義」與「成本利潤」導向之辯證上：學者多認為前者追求平等與法治，而需負擔或考量更多的法律責任，後者則為尋求效率與利潤，期能擺脫僵化的法律束縛，二者略有方向上的矛盾。
  - 二、在改革目的—「社會價值」與「經濟效益」著眼之辯證上：須認識市場機制並非永遠完美運作或市場仍有結構、範圍等限制時，為確保社會整體利益，政府仍有介入必要，換言之，「經濟效益」亦非絕對。
  - 三、在改革方式—「官僚行政」與「法人管理」手段之辯證上：咸認「行政法人」仍需國家監督，且創設「行政法人」目的即為「分權」，惟在國家只剩「適法性監督」而非「適當性監督」情況下<sup>註185</sup>，相當另人質疑。
  - 四、在改革期待—「國家責任」與「市場競逐」功能之辯證上，傳統公共行政主張國家對人民有責任義務，公權力讓渡亦有其限度，惟「市場競逐」之結果將使「國家責任」範圍趨於模糊，甚至可能萎縮與空洞化。

針對前述辯證<sup>註186</sup>，對政府研究機構—特別在內政部建築研究所「行政法人化」

<sup>註184</sup>：詳本研究 p40~43。

<sup>註185</sup>：有關「適法性監督」與「適當性監督」的差異，請詳本章 p51 之<sup>註143</sup>。

<sup>註186</sup>：詹教授中原曾譯介 Bellon & Goerl(1992)對企業精神政府價值之反思：(1)企業自主性(entrepreneurial autonomy)與民主責任性(Democratic Accountability)衝突、(2)公共企業願景(Public Entrepreneurial Vision)

之思考與探討上，本研究歸納在現階段，內政部建研所之「行政法人化」作業，宜採「方案一：暫不調整，惟須建立研究績效評鑑制度及強化研究成果應用服務」或採「方案二：折衷方式，政策研究職能仍留政府機關內；餘得採行政法人化」為優先選項考量；並藉此視為一個可供脫胎換骨的機會與挑戰。

---

與市民參與價值(Citizen Participation)矛盾、(3)企業隱密性(entrepreneurial secrecy)與民主開放性(Democratic Openness)及(4)企業性風險承擔(Entrepreneurial Risk Taking)與民主公共財處置責任(Democratic Stewardship)。資料來源：財團法人國家政策研究基金會/詹中原，2002.1.24，國政研究報告/「企業精神政府的設計與限制」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-005.htm>。

---

## 第四章 內政部建築研究所「行政法人化」可行性之調查

調查國內建築業界與建築學界之各方意見及尋求共識是本章目的。

從前三章我們已掌握行政法人之規劃目標、改制作法與國外經驗，亦瞭解政府研究機構之職能與學者對「行政法人」制度之觀點，但以內政部建研所「行政法人化」為例，仍需徵詢國內建築業界及學界意見，據此，本章以問卷調查及座談會方式，尋求可行之共識。

### 4-1 內政部建築研究所「行政法人」可行性之調查計畫

本次調查包括「問卷調查」及召開「座談會」二方式，前者係由本所提供行政法人相關課題，分就(1)本所內部正式編制同仁、(2)本所外部建築各相關公(協)會、學會及公私立學校建築系所之專家學者等代表，進行無記名問卷調查，調查結果經本所彙整統計後，再舉辦「座談會」邀請建築相關業界、學界蒞會討論，以尋求可行之共識。

### 4-2 問卷調查之說明與結果

#### 4-2-1 問卷調查說明

本次問卷調查對象包括：(1)本所內部正式編制同仁(具公務人員身份<sup>註187</sup>)、(2)本所外部建築各相關公(協)會、學會理事長或執行長，以及公私立學校建築系所之系主任或研究所所長等共三十九位專家學者〔詳次頁之表 4-2-1.1〕。又本次調查發文日期分別為民國九十二年七月三十日及八月五日，統計截止日期為同年八月底。前者本所內部問卷共發出 48 份，回收 40 份，回收率 83.3%；後者本所外部問卷則發出 39 份，回收 21 份，回收率 53.8%。

本問卷內容除相關基本資料外，共設計二十五題，對外採隨函附卷填寫，填寫完畢後得以回郵或電傳本所彙整統計，又問卷調查之填寫係採無記名且單勾選方式，此外，針對本所內部及外部之二份問卷，前二十四題題目及選項相同，其中

---

註187：此處之「具公務人員身份」意即符合《公務人員保障法》第三條(公務人員之定義)略以：本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。前

前十六題題意設計係就有關政府研究機構「行政法人化」一般性之概念調查，後九題則是以本所(內政部建築研究所)擬改制為「行政法人」為例，續作深入性之專業調查(詳次頁〔表 4-2-1.2〕、p150 之〔附錄九〕、p154 之〔附錄十〕)。

---

項人員不包括政務官、民選公職人員。而非一般較模糊泛稱之「公職人員」或「公務員」。

詳而言之，本問卷調查架構、內容與題目規劃，係由淺至深設計。前二十四題先調查受訪者對「行政法人」之基本認識及其利弊看法；再從建築專業角度思考「建築政策研究」是否應「行政法人化」以及探詢當建築研究所「行政法人化」後之建議，第二十五題對內部同仁部分則調查其「行政法人化」後之生涯規劃，對外部專家學者則調查其對本所的整體看法〔表 4-2-1.2〕。

〔表 4-2-1.1〕本次對外問卷調查之專家學者代表

問卷調查徵詢對象		
內部	本所（內政部建築研究所）內部編制同仁	
相關專業界	建築開發商業同業公會全國聯合會趙理事長藤雄	建築師公會全國聯合會張理事長弘憲
	室內裝修商業同業公會全國聯合會劉理事長正元	土木技師公會全國聯合會蘇理事長國樑
外部相關學界	結構工程技師公會全國聯合會陳理事長司斌	建築物管理維護經理人協會高理事長永昆
	財團法人中華建築中心謝執行長照明	
	成功大學建築系江系主任哲銘	中原大學建築系黃系主任俊銘
	東海大學建築系曾系主任成德	淡江大學建築系陳系主任珍誠
	文化大學建築及都市設計學系陳系主任錦賜	逢甲大學建築系李系主任素馨
	實踐大學建築設計系李系主任清志	華梵大學建築系蕭系主任百興
	台灣科技大學建築設計系林系主任慶元	銘傳大學建築系徐系主任哲文
	台北科技大學建築設計系蔡系主任仁惠	朝陽科技大學建築系沈系主任永堂
	中華大學建築與都市計畫學系謝系主任偉勳	中華技術學院建築工程系王系主任敏順
	中國技術學院建築工程系張系主任偉斌	正修技術學院建築工程系張系主任文德
	永達技術學院建築工程系陳系主任昇章	高苑技術學院建築工程系黃系主任士寶
	南亞技術學院建築工程系劉系主任華嶽	南榮技術學院建築工程系冉系主任志杰
	華夏工商專校建築工程科唐系主任雨耕	聯合技術學院建築工程系吳系主任桂陽
	台灣大學建築與城鄉研究所林所長峰田	蘭陽技術學院建築工程系歐系主任志銘
	台北藝術大學建築與古蹟保存研究所林所長會承	交通大學建築研究所劉所長育東
	高雄大學都市發展與建築研究所曾所長梓峰	台南藝術學院建築藝術研究所呂所長理煌
樹德科技大學建築與古蹟維護系黎系主任小容	中華民國建築學會仲理事長澤還	
中華民國結構工程學會蔡理事長克銓	中華民國都市計畫學會林理事長建元	

資料來源：本研究製

〔表 4-2-1.2〕本次問卷調查內容、架構說明表

	問卷題目架構大綱	問卷題目內容	題目範圍
一般性之概念調查	「行政法人」基本認識	對「行政法人」建置原則、組織改造之瞭解程度	第 1 5 題
		對「行政法人法草案」內容、目的之瞭解程度	第 6 9 題
	「行政法人」利弊看法	對目前社會有關「行政法人」化推動利弊之看法	第 10 16 題
深入性之專業調查	從建築專業判斷建築政策研究是否應行政法人化	對「政府政策研究」工作是否應「行政法人」化看法	第 17 18 題
		對本部建研所改制為「行政法人」的其他看法、選擇	第 19 22 題
	從建築專業提出建築研究所行政法人化後之建議	對本部建研所確定改制為「行政法人」後的建議	第 23 24 題
		內部調查：對本部建研所改制「行政法人」後生涯規劃 外部調查：對內政部建築研究所的整體表現看法	第 25 題

資料來源：本研究製；問卷調查對「本所內部」及「本所外部」之前 24 題題目、選項均相同。

## 4-2-2 問卷調查結果與歸納

### 一、對「行政法人」之瞭解程度看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.1〕。

#### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

瞭解 = 「非常瞭解」 + 「瞭解」 = 35.0%。

不瞭解 = 「不瞭解」 + 「非常不瞭解」 = 52.5%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 12.5%。

(2) 所外部分調查結果：

瞭解 = 「非常瞭解」 + 「瞭解」 = 57.2%。

不瞭解 = 「不瞭解」 + 「非常不瞭解」 = 28.5%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 14.3%。

#### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者僅「過 1/3(35.0%)」瞭解政府研究機構擬朝「行政法人」改制，惟瞭解程度仍不如外界(57.2%)。

### 二、對「行政法人」改革之理念看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.2〕。

#### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 30.0%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 40.0%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 30.0%。

(2) 所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 38.1%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 42.9%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 19.0%。

#### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者「近 1/3(30.0%)」認同此一理念，不認同者為「2/5(40.0%)」；另所外受訪者有「近 2/5(38.1%)」認同，不認同者「超過 2/5(42.9%)」。

就整體歸納，不認同者高於認同者約 5 10%；另有 19 30% 受訪者或

一、您對政府研究機構未來擬朝向「行政法人」改制的瞭解程度。1. 非常瞭解 2. 瞭解 3. 無意見 4. 不瞭解 5. 非常不瞭解

〔圖 4-2-2.1〕問卷調查統計一  
資料來源：本研究製

二、按目前行政法人法草案第二條第一項規定，「行政法人」係指國家、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，依法律設立人事及財務自主性之公法人。您認同此「行政法人」之行政改革理念嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.2〕問卷調查統計二  
資料來源：本研究製

有顧慮而填寫「無意見」及「空白」。

### 三、對政府研究機構符合「行政法人」 建置條件之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.3〕。

#### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 22.5%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 52.5%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 25.0%。

(2) 所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 42.8%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 52.4%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 4.8%。

#### 2. 調查結果歸納：

所內外受訪者「過半數」不同意，  
所內受訪者同意「不及 1/4(22.5%)」而  
低於所外受訪者「過 2/5(42.8%)」，另  
所內受訪者有「1/4(25.0%)」以「無意  
見」及「空白」拒答。

三、按「行政法人」建置原則之設置條件，有以下四項：  
(1) 國家之公共任務不具強制性，適合積極採行企業化管理經營措施，而無由國家親自執行之必要者。  
(2) 國家之公共任務有去政治化之強烈需求，不宜由國家親自執行者。  
(3) 國家之公共任務基於兩岸或外交關係之特別考量，不適合民營化者。  
(4) 國家之公共任務適合民營化，但因無法自給自足或其他因素，基於過渡階段之考量者。您認為政府研究機構符合上述「行政法人」設置條件嗎？  
1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.3〕問卷調查統計三  
資料來源：本研究製

#### 四、對「行政法人」適用對象擴及政府研究機構之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.4〕。

##### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 7.5%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 57.5%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 35.0%。

(2) 所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 33.3%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 38.1%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 28.6%。

##### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者僅 7.5% 同意，另「近 3/5(57.5%)」不同意及「過 1/3(35.0%)」拒答；所外受訪者則「1/3(33.3%)」同意而有有「近 2/5(38.1%)」不同意。

四、按目前行政院推動組織改造工作，刻已將「中正文化中心」、「基隆、台中、花蓮、高雄」等四個港務局、教育研究院、國家選手訓練中心、國家交響樂團等五單位列為「行政法人化」之重點試辦單位，惟依行政院組織改造推動委員會的決議，未來政府組織「行政法人化」對象亦包括國立大學、政府所屬研究機構。對此觀點，您認為「行政法人化」的適用對象應擴及政府研究機構嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.4〕問卷調查統計四  
資料來源：本研究製

## 五、對「行政法人」施行準備期間之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.5〕。

### 1. 調查結果：

#### (1) 所內部分調查結果：

- 「一年」與「二年」合計比例：0.0%。
- 「三年」與「五年」合計比例：60.0%。
- 「五年以上」比例：37.5%，「空白」比例：2.5%。

#### (2) 所外部分調查結果：

- 「一年」與「二年」合計比例：14.3%。
- 「三年」與「五年」合計比例：33.4%。
- 「五年以上」比例：0.0%，「空白」比例：52.4%。

### 2. 調查結果歸納：

普遍認為應有三年以上觀察期；惟所內調查認為以五年以上較妥適，所外調查則認為三年以上較宜<sup>註188</sup>。

五、就上題(四)所述之「行政法人」試辦單位，為客觀評鑒其施行成效，以順利全面推行，您認為至少需多少時間觀察檢討？1. 一年 2. 二年 3. 三年 4. 五年 5. 五年以上

〔圖 4-2-2.5〕問卷調查統計五  
資料來源：本研究製

## 六、對政府研究機構是否符合「行政法人法草案」立法意旨之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.6〕。

### 1. 調查結果：

#### (1) 所內部分調查結果：

- 同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 20.0%。
- 不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 57.5%。
- 拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 22.5%。

#### (2) 所外部分調查結果：

- 同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 42.9%。
- 不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 47.6%。
- 拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 9.5%。

### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者僅「1/5(20.0%)」同意及「近 3/5(57.5%)」不同意；所外受訪者「過 2/5(42.9%)」同意及「近 1/2(47.6%)」不同意。另所內受訪者「近 1/4(22.5%)」

六、按目前行政法人法草案第二條第二項所載略以：「行政法人」係用以執行特定公共任務，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，且所涉公權力行使較低者為限。據此內容，您認為政府研究機構符合上述立法意旨嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.6〕問卷調查統計六  
資料來源：本研究製

註188：在所外問卷調查方面，因本研究在期間選項列印疏漏，致使本題「空白」高達 52.4%。

%)」以「無意見」或「空白」拒答。

## 七、對政府研究機構改制「行政法人」 有助於執行特定公共任務之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.7〕。

### 1.調查結果：

(1)所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 15.0%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 70.0%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 15.0%。

(2)所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 38.5%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 42.9%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 19.0%。

### 2.調查結果歸納：

所內受訪者有高達 70%不同意，  
所外受訪者僅「近 2/5(38.5%)」同意，  
但仍有「過 2/5(42.9%)」不同意。

## 八、對行政法人兼顧「促進公共利益」 及「導向市場競爭」目標之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.8〕。

### 1.調查結果：

(1)所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 10.0%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 70.0%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 20.0%。

(2)所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 33.4%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 38.1%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 28.6%。

### 2.調查結果歸納：

所內受訪者僅「1/10(10.0%)」同意  
及高達 70%不同意；所外受訪者僅  
「1/3(33.4%)」同意及「近 2/5(38.1%)」  
不同意；另二方「過 1/5(20.0 28.6%)」

七、您認為政府研究機構改制「行政法人」，有助於執行特定公共任務嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.7〕問卷調查統計七  
資料來源：本研究製

八、您認為政府研究機構改制為行政法人化後，具有兼顧「促進公共利益」及「導向市場競爭」的雙重預期目標嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.8〕問卷調查統計八  
資料來源：本研究製

以「無意見」及「空白」拒答。

### 九、對行政法人有助於重新塑造行政文化「重視績效」之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.9〕。

#### 1.調查結果：

(1)所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 12.5%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 62.5%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 25.0%。

(2)所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 33.3%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 47.6%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 19.0%。

#### 2.調查結果歸納：

所內受訪者「過 3/5(62.5%)」不同意，

所外受訪者僅「1/3(33.3%)」同意，但

仍有「近 1/2(47.6%)」不同意。

### 十、對政府公共行政不應過於考量經濟效益之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.10〕。

#### 1.調查結果：

(1)所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 77.5%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 7.5%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 15.0%。

(2)所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 80.9%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 4.8%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 14.3%。

#### 2.調查結果歸納：

所內受訪者「近 4/5(77.5%)」同意及

僅 7.5%不同意；所外受訪者則有「過

4/5(80.9%)」同意及 4.8%不同意；另

二方受訪者均有「近 1/6(14.3 15.0%)」

九、整體而言，您認為政府研究機構改制為「行政法人」後，有助於重新塑造為重視績效的行政文化嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.9〕問卷調查統計九

資料來源：本研究製

十、有一說認為政府公共行政應考量社會弱勢團體的基本需要，並且不應過於考量經濟效益，因為這些行政事務或行政任務，政府若不辦理，民間也不會賠本去做，其存在功能亦無法單純由經濟效益加以衡量。對此觀點，您同意嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.10〕問卷調查統計十

資料來源：本研究製

以「無意見」及「空白」拒答。

### 十一、對政策或管理研究性質之行政 任務導向市場自由機制之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.11〕。

#### 1.調查結果：

(1)所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 80.0%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 5.0%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 15.0%。

(2)所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 42.9%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 28.6%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 28.6%。

#### 2.調查結果歸納：

所內受訪者有高達「4/5(80.0%)」同意，另「近 1/6(15.0%)」不同意；所外受訪者有「過 2/5(42.9%)」同意。二方有 15 28.6%以「無意見」及「空白」拒答。

十一、有部分公共行政學者認為：有關政策研究或管理研究等性質之行政事務或行政任務，因營運上較難自給自足，亦難速見成效，甚至難以直接導向市場自由競爭機制，遂不宜將這些機構「行政法人化」。您同意此一觀點嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.11〕問卷調查統計十一  
資料來源：本研究製

## 十二、對「行政法人」董事會職權之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.12〕。

### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 12.5%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 55.0%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 32.5%。

(2) 所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 33.4%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 42.9%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 23.8%。

### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者僅「1/8(12.5%)」同意、「過 1/2(55.0%)」不同意及「近 1/3(32.5%)」拒答；所外受訪者有「1/3(33.4%)」同意及「過 2/5(42.%)」不同意。

## 十三、對「行政法人化」化可能造成弊端之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.13〕。

### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 52.5%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 25.0%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 22.5%。

(2) 所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 47.6%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 23.8%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 28.6%。

### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者「過 1/2(52.5%)」同意及「1/4(25.0%)」不同意；所外受訪者有「近 1/2(47.6%)」同意及「1/4(25.0%)」不同意。二方有 22.5 28.6%以「無意見」及「空白」拒答。

十二、按行政法人草案第九條規定略以：董(理)事會職權保括：(1)發展目標及計畫之審議、(2)年度營運(業務)計畫之審議、(3)年度預算及決算之審議，您認為「政策研究」性質之工作，能適合上述審議要求嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.12〕問卷調查統計十二  
資料來源：本研究製

十三、針對全國教師會團體反對國立大學行政法人化之觀點略以：法人化後，人事、財務、土地和體制都將鬆綁，一旦政黨輪替，部長換人，董事會跟著改組，政治外力就會介入，校園民主和學術自由將會不保。此一觀點，套用在政府研究機構「行政法人化」方面，您同意嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.13〕問卷調查統計十三  
資料來源：本研究製

#### 十四、對「行政法人」達到裁減行政機關與減少年度經費之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.14〕。

##### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 20.0%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 65.0%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 15.0%。

(2) 所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 33.4%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 42.9%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 23.8%。

##### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者僅「1/5(20.0%)」同意，惟「過 1/2(65.0%)」不同意；所外受訪者「1/3(33.4%)」同意，有「過 2/5(42.9%)」不同意。

#### 十五、對「行政法人」制度上結合依法行政及營運績效之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.15〕。

##### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 2.5%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 52.5%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 45.0%。

(2) 所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 23.8%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 33.3%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 42.9%。

##### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者僅 2.5% 同意及「過 1/2(52.5%)」不同意；所外受訪者有「近 1/4(23.8%)」同意及「1/3(33.3%)」不同意。二方有 42.9 45.0% 以「無意見」及「空白」拒答。

十四、您認為政府研究機構改制「行政法人」後，能達到裁減行政機關及減少年度經費的目的嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.14〕問卷調查統計十四  
資料來源：本研究製

十五、據檢視各先進國家之行政改革趨勢，「大陸法系」之德、法、義、日等國係以「依法行政之官僚體制 (legalistic bureaucracies)」為主，其執行人員為「專業公僕」，而以法律為權力後盾；另「海洋法系」之英、美、加、澳、紐等國則以「企業管理之官僚體制 (managerialist bureaucracies)」為主，又其執行人員為「管理者」，而注重營運績效。今我國「行政法人」之設置立意，兼採二者之長，您同意此一立論嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.15〕問卷調查統計十五  
資料來源：本研究製

## 十六、對「行政法人」機構在人事管理上二套制度之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.16〕。

### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 55.0%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 12.5%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 32.5%。

(2) 所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 42.9%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 19.1%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 38.1%。

### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者「過 1/2(55.0%)」同意及「1/8(12.5%)」不同意；所外受訪者有「過 2/5(42.9%)」同意及「近 1/5(19.1%)」不同意。二方有 32.5 38.1% 拒答。

## 十七、對「建築行政管理」應結合「建築政策研究」之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.17〕。

### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 77.5%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 10.0%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 12.5%。

(2) 所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 57.1%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 33.3%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 9.5%。

### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者有「近 4/5(77.5%)」同意，所外受訪者亦「近 3/5(57.1%)」同意及有「近 1/3(33.3%)」不同意。

十六、按行政院對公務機關轉為「行政法人」之規劃措施略以：不再堅持法人化機構必須在五年內結算公務人員年資的政策，而改為強調「以保障公務人員權益(保留身份，權益不變)」為原則。惟此一可能化解行政改革阻力之做法，有一說認為將造成法人化之一國兩制，而不利其內部管理，您同意此一觀點嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.16〕問卷調查統計十六  
資料來源：本研究製

十七、以建築研究為例，有學者主張「建築行政管理」和「建築政策研究」係一體兩面，相輔相成，二者不宜分離。您同意此一觀點嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.17〕問卷調查統計十七  
資料來源：本研究製

## 十八、對「建築政策與法規研究」工作是否宜行政法人化之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.18〕。

### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 7.5%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 70.0%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 22.5%。

(2) 所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 23.8%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 52.4%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 23.8%。

### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者僅 7.5% 同意，但高達 70% 不同意；所外受訪者則有「近 1/4(23.8%)」同意及「過 1/2(52.4%)」不同意。二方有 22.5 23.8% 拒答。

十八、依本所組織條例第二條掌理事項第一項規定略以：有關建築政策發展與建築法規之研究及建議，係本所重要之行政職責。您認為攸關國家「建築政策與法規研究」工作，適合改制為「行政法人」機構嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.18〕問卷調查統計十八  
資料來源：本研究製

## 十九、對本部建研所改制「行政法人」是否有助提昇行政效率之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.19〕。

### 1. 調查結果：

(1) 所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 12.5%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 65.0%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 22.5%。

(2) 所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 28.6%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 42.9%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 28.6%。

### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者有 65% 不同意，所外受訪者亦有 42.9% 不同意。二方有 22.5 28.6% 拒答。

十九、按政府行政改造的重心是提升行政效率，對此，您認為本所改制為「行政法人」，有助於提昇行政效率嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.19〕問卷調查統計十九  
資料來源：本研究製

## 二十、對「行政法人」是否為現階段 行政改革最迫切及優先之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.20〕。

### 1.調查結果：

(1)所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 5.0%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 70.0%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 25.0%。

(2)所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 28.6%。

不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 42.9%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 28.6%。

### 2.調查結果歸納：

所內受訪者僅 5%同意而有高達  
70%不同意及「1/4(25.0%)」拒答；所  
外受訪者有「過 1/4(28.6%)」同意而有  
「過 2/5(42.9%)」不同意及「過 1/4(28.6  
%)」拒答。

二十、您認為「行政法人」是政府「行政改革」現  
階段最急迫及最需要優先辦理的選項嗎？  
1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4.  
不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.20〕問卷調查統計二十  
資料來源：本研究製

## 廿一、對我國循日本建研所納入國土交通省「綜合研究所」模式之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.21〕。

### 1.調查結果：

#### (1)所內部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 50.0%。  
不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 12.5%。  
拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 37.5%。

#### (2)所外部分調查結果：

同意 = 「非常同意」 + 「同意」 = 52.4%。  
不同意 = 「不同意」 + 「非常不同意」 = 12.5%。  
拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 35.0%。

### 2.調查結果歸納：

所內受訪者「1/2(50.0%)」同意而有「1/8(12.5%)」不同意及「過 1/3(37.5%)」拒答；所外受訪者有「過 1/2(52.4%)」同意而有「1/8(12.5%)」不同意。

## 廿二、對本所除「行政法人」途徑外採「體制內改革」策略之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.22〕。

### 1.調查結果：

#### (1)所內部分調查結果：

「降低不必要之行政事務作業」比例：60.0%  
「擴大研究人員進用名額」比例：7.5%。  
「人事、財務制度之適當鬆綁」比例：12.5%  
「辦理相關推廣活動」比例：5.0%。  
「其他」比例：12.5%，「空白」比例：2.5%。

#### (2)所外部分調查結果：

「降低不必要之行政事務作業」比例：57.1%  
「擴大研究人員進用名額」比例：0.0%。  
「人事、財務制度之適當鬆綁」比例：4.8%  
「辦理相關推廣活動」比例：14.3%。  
「其他」比例：19.0%，「空白」比例：4.8%。

### 2.調查結果歸納：

所內受訪者「3/5(60.0%)」及所外受訪者「近 3/5(57.1%)」均認為應「降低

廿一、按日本行政經驗，日本國土交通省之建築研究所在建置「獨立行政法人建築研究所(公務員身份保留，僅負責技術開發)」時，亦同時於國土交通省內成立「國土技術政策總合研究所」之行政機關，俾以納入原建築研究負責之建築政策研究工作。以此模式，對照我國，若本所未來改制為「行政法人」，您認為我國應循日本經驗，設立此一具官方性質之「總合研究所」嗎？1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

〔圖 4-2-2.21〕問卷調查統計廿一  
資料來源：本研究製

廿二、以本所為例，要提昇行政效益與人員士氣，除採行政法人途徑外，您認為目前即可推行且見效的「體制內改革」策略是？1. 降低不必要之行政事務作業 2. 擴大研究人員進用名額 3. 人事、財務制度之適當鬆綁 4. 辦理相關推廣活動 5. 其他\_\_\_\_\_

〔圖 4-2-2.22〕問卷調查統計廿二  
資料來源：本研究製

不必要之行政事務作業」。

### 廿三、對本所確定改制為「行政法人」之觀察建議

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.23〕。

#### 1.調查結果：

##### (1)所內部分調查結果：

- 「須加強相關執行等配套措施」比例：52.5%
- 「須妥善安置不願隨同移轉人員」比例：17.5%。
- 「須有優退或優離等相關誘因」比例：20.0%
- 「其他」比例：7.5%，「空白」比例：2.5%。

##### (2)所外部分調查結果：

- 「須加強相關執行等配套措施」比例：57.1%
- 「須妥善安置不願隨同移轉人員」比例：28.6%。
- 「須有優退或優離等相關誘因」比例：4.8%
- 「其他」比例：9.5%，「空白」比例：0.0%。

#### 2.調查結果歸納：

所內外受訪者過半數認為應「須加強相關執行等配套措施」,其次為「須妥善安置不願隨同移轉人員」。

### 廿四、對本所確定改制為「行政法人」之工作環境建議

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.24〕。

#### 1.調查結果：

##### (1)所內部分調查結果：

- 「加強與主管建築機關的互動」比例：20.0%。
- 「研究工作與行政事務完全分離」比例：42.5%。
- 「建立法人機構公正評鑑制度」比例：25.0%
- 「其他」比例：5.0%，「空白」比例：7.5%。

##### (2)所外部分調查結果：

- 「加強與主管建築機關的互動」比例：14.3%。
- 「研究工作與行政事務完全分離」比例：61.9%。
- 「建立法人機構公正評鑑制度」比例：19.0%
- 「其他」比例：4.8%，「空白」比例：0.0%。

#### 2.調查結果歸納：

所內外均認為應將「研究工作與行政事務完全分離(42.5 61.9%)」,其次為「建立法人機構公正評鑑制度

廿三、以本所為例，若改制為「行政法人」為一既定且必須執行之政策，您的觀察建議是？1. 須加強相關執行等配套措施 2. 須妥善安置不願隨同移轉人員 3. 須有優退或優離等相關誘因 4. 其他\_\_\_\_\_

〔圖 4-2-2.23〕問卷調查統計廿三  
資料來源：本研究製

廿四、以本所為例，若確定改制為「行政法人」，您期望未來的工作環境是？1. 加強與主管建築機關的互動 2. 研究工作與行政事務完全分離 3. 建立法人機構公正評鑑制度 4. 其他\_\_\_\_\_

〔圖 4-2-2.24〕問卷調查統計廿四  
資料來源：本研究製

(19.0 25.0%)」。

### 廿五(內)、對本所改制「行政法人」後 之個人生涯規劃

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.25(內)〕。  
本課題僅對內受訪者探詢。

#### 1. 調查結果：

- 「仍以公務人員留在本所」比例：42.5%。
- 「選擇自願結算年資，轉非公務人員」比例：15.0%。
- 「由主管機關安置」比例：12.5%。
- 「自行想辦法換到其他行政單位服務」比例：10.0%。
- 「其他」比例：17.5%，「空白」比例：2.5%。

#### 2. 調查結果歸納：

所內受訪者「過 2/5(42.5%)」認為「仍以公務人員留在本所」，其次「過 1/6(15.0%)」認為「選擇自願結算年資，轉非公務人員」，再其次有「1/8(12.5%)」認為「由主管機關安置」，最後有「1/10(10.0%)」採「自行想辦法換到其他行政單位服務」。另本題仍有高達「1/5(20.0%)」受訪者拒答。

廿五(內)、按行政法人草案第二十一條第一項規定略以：原機關(構)公務員不願隨同移轉行政法人者，由主管機關協助安置。若本所改制為行政法人，您的生涯計畫是？1. 仍以公務人員留在本所 2. 選擇自願結算年資，轉為非公務人員 3. 由主管機關安置 4. 自行想辦法換到其他行政單位服務 5. 其他\_\_\_\_\_

〔圖 4-2-2.25〕問卷調查統計廿五  
資料來源：本研究製

小結一：本所內部問卷調查結果歸納

(1)在有關「行政法人」之理念方面：

從相關題項試為分析：本所內部僅 30% 受訪者感到認同，而有 40% 受訪者不表認同；此外，有 30% 左右之受訪者以「無意見」及「空白」拒絕回答。此顯示本所內部同仁對於「行政法人」此一新制，多數存有疑慮而持保留態度。(詳 p69 問卷調查第二題)

(2)在有關本所「業務性質」與政策上擬改制為「行政法人」方面：

從相關題項試為分析：本所內部僅有 7.5% 受訪者感到認同，而有 70.0% 受訪者不表認同；此外，另有 22.5% 左右受訪者以「無意見」及「空白」拒絕回答。此顯示本所內部同仁似不願見到本所未來「行政法人化」，亦不願表示任何意見；惟本所一旦法人化後，仍有約 40% 的同仁會以公務人員身份續留本所服務。(詳 p77 問卷調查第十八題)

## 廿五(外)、對本所成立迄今有關研究成果及整體表現之看法

本課題及選項設計如〔圖 4-2-2.25(外)〕。  
本課題僅對外受訪者探詢。

### 1. 調查結果：

滿意 = 「非常滿意」 + 「滿意」 = 57.1%。

「非常滿意」比例：9.5%。

「滿意」比例：47.6%。

(惟部份研究計畫之研究方向仍應明確，研究內容仍待具體，研究成果仍需審慎評估。)

不滿意 = 「不滿意」 + 「非常不滿意」 = 28.5%。

「不滿意」比例：19.0%。

(部份研究計畫之研究方向略失明確，研究內容論述不足，研究成果空泛致難以應用。)

「非常不滿意」比例：9.5%。

拒答 = 「無意見」 + 「空白」 = 14.3%。

### 2. 調查結果歸納：

所外受訪者「近 3/5(57.1%)」認為「滿意」(惟其中僅 9.5%屬「非常滿意」，另 47.6%雖屬滿意，但認為部份研究計畫之研究方向仍應明確，研究內容仍待具體，研究成果仍需審慎評估)。另「過 1/4(28.50%)」認為「不滿意」(惟其中僅 9.5%屬「非常不滿意」，餘 19.0%不滿意而認為部份研究計畫之研究方向略失明確，研究內容論述不足，研究成果空泛致難以應用)。又本題另有「近 1/7(14.3%)」受訪者拒答。

小結二：本所外部問卷調查結果歸納

廿五(外)、內政部建築研究所自民國八十四年十月正式成立以來，將屆八年，現推動有綠建築、都市防災、建築防火、建築耐震制震、性能法規等多項法制化研究成果。惟您對內政部建築研究所的整體表現看法是？1. 非常滿意。 2. 滿意；惟部份研究計畫之研究方向仍應明確，研究內容仍待具體，研究成果仍需審慎評估。 3. 無意見。 4. 不滿意；部份研究計畫之研究方向略失明確，研究內容論述不足，研究成果空泛致難以應用。 5. 非常不滿意。 6. 其他\_\_\_\_\_

〔圖 4-2-2.26〕問卷調查統計廿六  
資料來源：本研究製

(1)在有關「行政法人」之理念方面：

從相關題項試為分析：外部專家學者僅 38.1%認同，42.9%不表認同及 19%受訪者拒答。(詳 p69 問卷調查第二題)

(2)在有關本所「業務性質」與政策上擬改制為「行政法人」方面：

從相關題項試為分析：外部專家學者僅 23.8%受訪者感到認同，而有過半數(52.4%)受訪者不表認同及 23.8%左右受訪者以「無意見」及「空白」拒絕回答。(詳 p77 問卷調查第十八題)

#### 4-3 座談會之說明與結果

##### 4-3-1 座談會說明

為瞭解社會各界對政府研究機構 - 特別是內政部建築研究所擬朝「行政法人」改制看法，本所特於民國九十二年十月三日假本所會議室舉行座談會，會中邀請建築各相關公(協)會、學會及國立大學之專家學者等提供意見，並交換意見，俾尋求建立共識。

##### 4-3-2 座談會結果與歸納〔詳次頁之表 4-3-2.1〕

#### 一、認同「行政法人化」是一項改革選項

本次學術界出席人士僅有一名，該代表以本所為例主張略以：「為增進建築研究品質，本所應提昇自行建築研究計畫水準及能力，若偏重或續採委辦或協辦等方式辦理建築研究，恐受外界質疑。」。並提出即使是學術界仍有在一定時間以累積研究著作對外發表之教授升等制度，俾獲學術專業肯定，否則即受淘汰，惟政府研究機構在研究人員定位上，似缺乏或未重視此一競爭機制，抑或因行政工作拖累，致自行研究能力有待提昇，自行研究內容有待充實，自行研究成果有待加強。

#### 二、不認同內政部建築研究所應「行政法人化」

建築各相關公會出席人士有七名，均傾向認為政府研究機構 - 特別是本所不適宜行政法人化。其觀點略以：「具長期及公益性質之法案、政策等研究工作不宜行政法人化」、「研究與生產不同，研究常需時間累積始有成效與公信，不應以績效論斷」、「建研所之公部門性質應有別利潤導向之企業機

構」、「已有財團法人建築中心之民間機構以企業化方式辦理研究後之推廣執行工作」等，並予補充若行政法人後仍有一定之獨佔性，則預期之市場競爭效益仍可能無法彰顯。

### 三、初步共識：內政部建築研究所積極提昇研究實力與水準

歸納前述二觀點，與會之專家學者多認為現階段政府研究機構提昇效率之重點，應在於積極提昇研究實力與水準。鑒於建築科技發展日益發達，建管法令日趨複雜，建築管理內容亦斷加強，致使建築行政管理分際甚至是責任亦不時被提出討論與調整。而為健全建築行政管理，提昇建築產業國際競爭；政府不僅需要重視建築研究工作，亦必須強化建築研究工作。

〔表 4-3-2.1〕本研究計畫案座談會發言要點紀錄

	座談會發言要點(民國九十二年十月三日)
認同 行政法人 化是一項 改革選項	台灣科技大學建築設計系/林系主任慶元： 1.貴所的主要任務是「研究」，如果非全自辦，仍要採委辦或協辦，則貴所之存在意義恐受質疑，更遑論「法人化」。 2.行政院大力鼓吹「諮詢性公投」，是否貴所也辦理，提供大院參考。 另邀請之都市計畫學會林理事長建元、建築學會仲理事長澤還、成功大學建築系江系主任哲銘、台北科技大學建築設計系蔡系主任仁惠等並未出席。

不認同 政府研究 機構應行 政法人化	<p>中華民國土木技師公會全聯會/蘇理事長國樑：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>基本上，「行政法人化」或「企業化」在資本主義社會中是有效率、有效能化，但卻有可能是「短視」而缺乏長期規劃。</li> <li>尤其「內政部建築研究所」在國內可謂獨一無二，應予以保留，而長期法案研究或其他相關政策之研究，恐怕在「行政法人化」將無法實現。</li> <li>但為了加強「建築研究所」的多元化，以往僅聘用或委任學術機關擔任研究，故延聘實業界人士，例如建築師、技師等擔任計畫主持人。</li> <li>此外，建研所之研究實用偏低，應予以加強。</li> </ol> <p>中華民國建築師公會全國聯合會/趙建築師天任(代張理事長弘憲)：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>建築師公會不贊成內政部建築研究所行政法人化。</li> <li>內政部建研所從事的多為公共政策的研究，這是需要集思廣益的工作，而現況則應是加強其運作功能。</li> </ol> <p>中華民國建築物管理維護經理人協會/高理事長永昆：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>追求效率必須透過競爭，獨佔是毫無效率的，重點應置於如何提高其競爭性。</li> <li>建議內政部建研所可從另一角度思考，若不要法人化，則宜定位在何處，抑或從事一些別人沒有做的研究。</li> </ol> <p>中華民國室內裝修商業同業公會全聯會/劉理事長正元：</p> <p>法人化是很好的構思，但室內裝修商業同業公會全聯會不贊成內政部建築研究所行政法人化，建研所的公部門性質應有別於利潤導向之企業機構。</p> <p>中華民國建築開發商業同業公會全聯會/何研究員懿貞(代趙理事長藤雄)：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>無論建研所是否改制，建築開發商業同業公會全聯會都支持建築研所的決定。</li> <li>研究的工作常需時間累積始有成效與公信，以建研所目前推動之不動產景氣指標為例，對業界即貢獻頗大，其他如耐震、防災等研究亦同。</li> </ol> <p>財團法人中華建築中心/謝執行長照明：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>各研究機關情況不同，應個別考量檢討，不能一概而論。(法人化後必須較目前利多弊少，方能改為法人化)</li> <li>就個案考量檢討，以內政部建研所為例，是絕對不能法人化，主要原因略舉如下： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)建築業界極需加強各項研究工作，目前建研所所做研究工作非常必要，且均有賴政府提出經費才能辦理，若改為行政法人後，無經費挹注時，則這些重要的研究工作，即無人辦理。</li> <li>(2)民國七十年全國建管會議時曾決議應有建築專職機關(構)研究建管法令之研訂修正、建築消防材料之管理、工程技術之提昇，於是自民國七十年討論，始於民國八十四年組織條例核定，決定同時應有政府研究機關及財團法人中華建築中心之民間機構，俾有政府機關及民間機構之優點，建研所輔導之民間機構，以企業化方式辦理研究後之推廣執行工作，與政府研究機關相輔相成，此目前機制是很好的。</li> <li>(3)目前中華建築中心有建研所百分之五十六的基金捐助，同時也有百分之四十四的民間各公會約二萬的捐助基金，若建研所改為行政法人後，則中華建築中心之營運必將困難，對民間各公會難以交待。</li> </ol> </li> </ol> <p>中華民國結構技師公會全國聯合會蔡秘書長水旺(代陳理事長司斌)：</p> <p>「研究」與「生產」二者不同，研究不應以績效論斷，故建築研究所不應改為行政法人。</p>
-----------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

資料來源：本研究製

#### 4-4 小結：如何解讀調查結果

##### 一、由問卷調查之「統計結果」及「相關基本資料」解讀

###### (1)本所同內部仁及外部建築相關團體偏向不支持本所「行政法人化」

調查發現大家對「行政法人」制度多不瞭解，本研究雖於問卷載明「行政法人」之理念、條件、效益、兼顧公共利益及導向市場競爭、塑造重視績效之行政文化、董(理)事會職權等政府說帖<sup>註189</sup>，惟本所受訪者過半數不認同，特別是有關本所擬「行政法人化」之課題，仍有過半數(70%)受訪者不認同及約 22.5%受訪者拒答。至餘所外受訪者，支持度略較本所為高，惟仍有過半數(52.4%)受訪者不認同及約 23.8%受訪者拒答<sup>註190</sup>。

###### (2)本所「業務研究單位」同仁偏向不支持本所「行政法人化」

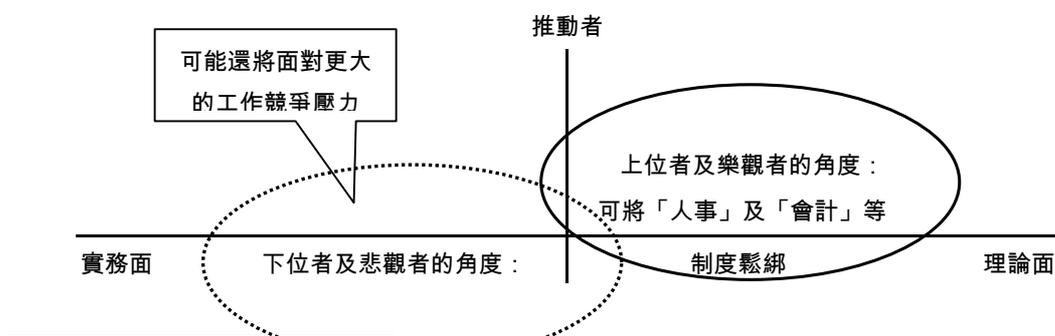
根據問卷之「相關基本資料」分析，以「業務研究單位」、「非主管職務」、「公職年資未滿二十年」等約 65%同仁不支持本所「行政法人化」。

##### 二、由座談會結果解讀

建築相關公會團體認為「建築研究」性質工作不宜及不支持本所「行政法人化」，學界則關注於如何強化建築研究成果之應用，以提昇研究實力與水準。

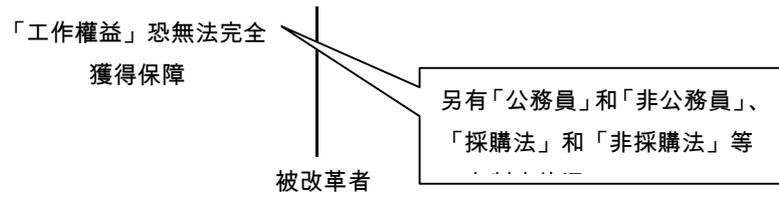
##### 三、由本次調查結合輿論解讀

據本研究分析，或因本所同仁深怕個人權益受損不確定性等影響，遂對實務面之行政改革多持保守態度，以致略偏向不支持本所「行政法人化」(圖 4-4-1.1)。



註189：詳本問卷之第一題至第十二題。

註190：詳本章 4-2-2 節 p81 小結一(2)及同節 p82 小結二(2)。本研究認為雖問卷調查中受訪者拒答(甚至連問卷中「相關基本資料」之「服務公職年資」都不願填寫)，似抱持「中間立場」，而不願意對有關「行政法人」課題表示看法，但這並不代表這些同仁都是消極無意見，只能說他們是沉默的大眾，或許他們憤世嫉俗、意見極端強烈，或許他們人云亦云，任何可能性都有。



〔圖 4-4-1.1〕本研究對輿論的分析  
資料來源：本研究製

## 第五章 結論與建議

實事求是，提出適當之可行方案，是本章目的。

綜合前五章論述，本研究認為我們應擷取各國行政改革經驗、行政法人理論與利弊辯證、我國行政法人推動狀況、內政部建研所之存在意義、行政法人化問卷調查與座談會後，歸納與建立符合國情制度之可行方案，並據以提出結論與後續研究建議。

### 5-1 結論

由前述章節之探討，不難發現各先進國家在推動「行政改革」之過程中，多有其國情、法制上之考量，而本研究為探討這些「行政改革」經驗，特就其理論、手段、目的以及國情、法制等差異，逐一深入掌握。而為期望各類型「營造物<sup>191</sup>」及部份政府機關一旦改制為「行政法人」時，即能展現執行績效，本研究主張在相關作法上，仍須穩健謹慎。據此，研提以下四點結論並詳述於後。

〔結論一〕研提內政部建研所「行政法人化」可行性之方案〔表 5-1-1.1〕

〔結論二〕內政部建研所現階段需建立「研究績效評鑑」制度及強化「研究成果應用」服務

〔結論三〕內政部建研所現階段需加強「與中央主管建築機關及其他機關合作」

〔結論四〕內政部建研所現階段應著重「企業研發精神」而非「企業營運模式」

#### 5-1-1 研提內政部建築研究所「行政法人化」可行性之方案(以方案一「暫不調整」及方案二「折衷方式(日本模式)」為優先選項)

對於內政部建研所「行政法人化」可行性之課題，經考量各國行政改革經驗、內政部建研所存在意義、「行政法人」理論基礎及內容辯證、「行政法人」政策推動狀況、「行政法人化」可能利弊得失及嗣經問卷調查與召開座談會討論後，

---

註191：此「營造物」一詞係行政法學之法律專業用語。意指行政主體為達成公共行政上之特定目的，將人與物作功能上之結合，以制定法規作為組織之依據所設置之組織體，與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。依其性質類型區別包括有：(1)服務性質：如郵局、機場、港口等。(2)文教性質：公立學校、博物館、圖書館、紀念堂、文化中心等。(3)保育性質：如公立醫院、療養院、榮民之家、勒戒所等。(4)民俗性質：如孔廟、忠烈祠、公立殯儀館等。(5)營業性質：如公有果菜市場、漁市場等。國內行政法學之「營造物」概念源譯於德、日之行政法學，意者可詳 p5 用語定義及 p19

本研究研提「暫不調整」、「折衷方式」及「直接法人化」等三種方案〔表 5-1-1.1〕。並主張現階段內政部建研所「行政法人化」之課題，為考慮單位性質與推動成效，宜採「方案一：暫不調整；惟須建立研究績效評鑑制度及強化研究成果應用服務」或採「方案二：折衷方式；政策研究職能仍保留政府機關內；餘得採行政法人化」為優先選項考量。

---

之〔表 2-2-2.1〕說明。

〔表 5-1-1.1〕內政部建築研究所若採「行政法人」建置之三種方案

	方案一	方案二	方案三
	暫不調整	折衷方式(日本模式)	直接法人化
可行性	高	次高	低
對單位人事之影響	暫無	適中	偏高
對單位風險之衝擊	暫無	適中	偏高
說明	維持現況，不變。	參照日本模式，原「內政部建研所」一分為二，政策研究職能仍留政府機關內；餘得採「行政法人化」。	原「內政部建研所」及其實驗群直接「行政法人化」。
方式	內政部建研所維持現狀，暫不「行政法人化」。	1.內政部建研所「政策研究」部分得併入「中央主管建築機關(研究部門)」或「國家研究機關(新設)」。 2.內政部建研所「技術研究」部分(如實驗群)得結合「財團法人中華建築中心」及相關單位，進行「行政法人化」。	1.內政部建研所以結合「財團法人中華建築中心」為主體成立「行政法人建築研究所」。 2.可考慮結合與「建築技術研究」有關之其他研究單位。
配套	1.惟須儘速建立「研究績效評鑑」制度，強化「研究成果應用」服務。 2.朝提升研究能力、定位，善用公信、專利，加強與營建署互動。 3.俟其他單位「行政法人化」辦理成效後再議。	在行政院下成立「國家研究機關(新設)」，在必要時得結合以下各行政機關(現有組織條例者)： (1)建築研究部(原內政部建研所) (2)運輸研究部(原交通部運研所) (3)勞安研究部(原行政院勞委會)	成立「行政法人建築研究所」，在必要時可結合以下與建築有關之各單位(現無組織條例者)： (1)國立文化資產保存研究中心 (2)國立傳統藝術中心 (3)財團法人台灣營建研究院 (4)行政院環保署環境檢驗所 (5)國家衛生研究院
理由一：從法令與實務推論	1.內政部建研所有關「政策研究」部分因具國家責任性質，且公共任務性質略低，暫不宜「行政法人化」。 2.鑒於建築產業有火車頭之稱，影響經濟至巨，內政部建研所暫不宜「行政法人化」。	1.內政部建研所有關「政策研究」部分，應回歸「中央主管建築機關(研究部門)」或「國家研究機關(新設)」之權限。 2.內政部建研所有關「技術研究」部分，則得結合相關單位，進行「行政法人化」。	1.可增進「行政法人建築研究所」之技術研究層面與其影響範圍，並可創造市場需求、強化競爭優勢與擴大公共服務。 2.可為「行政法人建築研究所」據以提供跨領域研究之服務機會與相關服務績效。
理由二：問卷調查與座談會	1.所內問卷調查有 70% 及所外專家學者 52.4% 不認同本所「行政法人化」；且不認同者高於認同者。 2.由座談會交意見，多不認同；且亦無急迫性。	1.對於內政部建研所「政策研究」部分，國家仍應有不可讓渡之責任義務與底限。 2.對於內政部建研所「技術研究」部分，因公益服務性質較高，則得改制為「行政法人」。	完全遵照政策指示，原「內政部建研所」及其實驗群直接「行政法人化」。
舉例	1.同政府「研考」單位，內政部建研所職責係進行政策相關研究，故較不宜「行政法人化」。 2.同公立大學性質上應屬非營利，故內政部建研所不宜「行政法人化」。	1.內政部建研所在「政策研究」部分上，參考日本國土交通省新設「國土技術政策總合研究所」之作法。 2.內政部建研所在「技術研究」部分上，則參考日本「獨立行政法人建築研究所」之作法。	如國立教育研究院籌備處(現列入第一波行政法人改造名單之研究機構)嗣已整併教育部教育研究委員會、國立編譯館、國立教育資料館、教育部人文及社會學科教育指導委員會及科學教育指導委員會之人員及資產。

資料來源：本研究製。

基於對「研究」性質之工作是否屬「行政法人法草案」第二條「特定公共任務」？以及對「政策研究」性質之工作是否符合適用同條「須強化成本效益及經營效能」、「不適合由政府機關推動」等條件？仍有相當討論餘地情況下<sup>註192</sup>，本研究主張將「方案一」與「方案二」一起列為內政部建研所「行政法人化」可行性之優先選項考量，以下僅就三項方案簡扼述之。(詳前頁〔表 5-1-1.1〕)

方案一：暫不調整(具「政策研究」性質之政府機關(構)不宜「行政法人化」)

鑒於內政部建研所有關「政策研究」部分具有國家責任性質，且其公共任務性質較低，略未完成符合「行政法人法草案」第二條立旨，嗣經本所對同仁與建築業界與本所同仁之問卷調查及召開座談會歸納共識後，考量建築產業影響經濟建設層面甚廣，建議內政部建研所現階段，暫不宜「行政法人化」；惟仍須儘速建立「研究績效評鑑」制度及強化「研究成果應用」服務，並俟其他單位「行政法人化」辦理成效後再議。

方案二：折衷方式(非「政策研究」性質之機關(構)內部單位得採「行政法人化」)

參照日本建研所「一分為二」模式，將內政部建研所有關「政策研究」部分得併入「中央主管建築機關(研究部門)」或「國家研究機關(新設)」等單位<sup>註193</sup>；另有關「技術研究」部分(如實驗群)，則得結合「財團法人中華建築中心」及其他相關政府研究單位改制為「行政法人」<sup>註194</sup>。

方案三：直接法人化(政府研究機關(構)直接「行政法人化」)

<sup>註192</sup>：一個鮮明的比喻：以政府研究機關(構)從事「研究」或「政策研究」性質之任務為例，相信從來沒有人會認為或主張政府之「研考」單位，例如「行政院研考會」或「內政部研考單位」應該要「行政法人化」且惟有「行政法人化」才會提高或彰顯績效；同理，除改制為「行政法人化」外，為提高政府研究機關(構)之研究績效或服務水準，在體制內進行改革亦並非全然不行；惟本研究認為需先對什麼是「研究績效」？又什麼是「服務水準」？以及應如何建立合理「研究績效評鑑」制度與提供「研究成果應用」服務，這些問題無論該單位是否要採「行政法人化」，都是當務之急，而應及早因應。因為這些問題在單位改制為「行政法人」後，該中央目的事業主管機關(即監督機關)為評鑑行政法人之績效，仍須設立行政法人績效評鑑委員會以及訂出績效評鑑之方式、程序及其他相關事項。

<sup>註193</sup>：例如可參仿日本國土交通省成立「國土技術政策總合研究所」納入原「建築研究所」、「土木研究所」及「港灣技術研究所」之做法；在國內，則似可考慮新設「國家研究院」以納入原「內政部建築研究所」、「交通部土木運輸研究所」及「行政院勞委會勞工安全衛生研究所」等研究單位。

將內政部建研所及其建築實驗群直接「行政法人化」，惟改制過程中，可考慮結合「財團法人中華建築中心」與整合有關「建築技術研究」等其他研究單位，一併改制為「行政法人」。期望透過建築技術研究領域之擴大，創造市場需求、強化競爭優勢與擴大公共服務範圍。

---

註194：例如與建築有關之政府各類不同領域之研究中心、檢驗所、檢測單位等。

### 5-1-2 內政部建研所現階段需建立「研究績效評鑑」制度及強化「研究成果應用」服務

本研究主張內政部建築研究所無論將來「行政法人化」是採用「暫不調整」、「折衷方式」或「直接法人化」，均需重視研究「績效評鑑」制度及「成果應用」服務。因這二項課題，無需俟法人化決定與否即可進行；故當務之急，須儘速建立政府研究機關(構)有關「績效評鑑」與「成果應用」之合理指標<sup>註195</sup>。無論是「建管政策研究」或「建築技術研究」工作，本研究認為應與「績效評鑑」制度及「成果應用」服務結合，以強化內政部建研所既有績效基礎與深化研究成果。

### 5-1-3 內政部建研所現階段需加強「與中央主管建築機關及其他機關合作」

本研究主張現階段內政部建研所應加強與中央主管建築機關(營建署)及其他機關之合作，透過交流及整合研究，用以解決現代社會日益錯綜複雜之問題，例如：建築與環保之節能減廢課題、建築與消防之公共安全課題、建築與衛生之防止病毒傳播(防 SARS)課題、建築與歷史建築物保存之公共安全課題、建築與交通環境之立體共構、建築與物業管理、建築與經濟發展等新課題。

### 5-1-4 內政部建研所現階段應著重「企業研發精神」而非「企業營運模式」

本研究主張內政部建研所現階段最需要著重的重點是「企業研發精神」而不是「企業營運模式」，本研究亦不認為「營造物的終極命運就是行政法人化」<sup>註196</sup>。

**註195**：本研究認為「績效評鑑」及「成果應用」實為一體兩面，二者結合才有實質意義。今按「行政法人法草案」第十五條規定略以：「監督機關為評鑑行政法人之績效，應設行政法人績效評鑑委員會(以下簡稱績效評鑑委員會)，並冠以監督機關之名稱。績效評鑑委員會之委員，除有關機關代表外，應包括學者專家及社會公正人士。行政法人績效評鑑之方式、程序及其他相關事項之辦法，由行政院定之。」；由此可知關鍵之「績效評鑑」如何呈現？如何建立合理「績效評鑑」以符「行政法人法草案」立旨之促進公共利益而彰顯成本效益及經營效能等乙節，仍未詳細述明。

**註196**：類似有關對「企業營運及市場競爭」的質疑，以是否「國營事業的終極命運就是民營化」為例，中研院社科所施研究員俊吉即指出英美的主流經濟思潮崇尚自由市場，厭惡官家介入經濟活動，所以，國營事業應該民營化的吶喊不絕。只有法律經濟學家蒲士納(R.Posner)敢唱反調，他說：國營事業服膺政府指揮，通常會在這邊多賺一點，在那頭賠蝕一些，然後透過內部移轉，打平帳面盈虧。此時多賺的部分可以看成國家的稅賦，虧本的部分則是國家的補貼，所以，國營事業是一種交叉補貼，用於維持全國一致的電費、水費、電話費和公共運輸費率，以達成社會公平之目標。

「行政法人」應被認為是種理性選項，在體制內透過管考、督導即可改善之機制，實無絕對必要採取風險極高之體制變革方式，尚且在國家只能採「適法性監督」而非「適當性監督」情況下註197，其成效能否如預期般呈現，尤難以預料。

## 5-2 對「行政法人」相關課題的再探討

### 5-2-1 本研究對「新公共管理」觀念應用在「建築研究」工作的看法

本研究對於近二十年間，英、美等海洋法系國家「新公共管理」學派學者倡導之「市場導向公共行政」或「企業型政府」(詳 p10 之 2-1-3 節介紹)等「重視公共行政目的、善用市場競爭機制、強調顧客導向、政府扮演導引角色、推動法規鬆綁、授能發揮創意、組織文化仿效企業發展等內涵」等觀點，並非是全然認同，亦非完全否定註198；本研究認為要使研究工作有高生產力與績效是管理的責任，既不能靠政府承擔，亦不應任由市場法則推擠；要使研究的知識內容 - 無論是「建管政策研究」或者「建築技術研究」工作有生產力與績效，就需要有系統、有步驟運用研究去創新，而若要提高生產力與績效，就更需要「清楚」地強調目標，集中往該目標前進。

### 5-2-2 本研究對強化「內政部建築研究所」競爭力的建言

本研究認為現在已是強調全球競爭的時代，無論是追求績效或提昇管理，其目的皆指向同一事實，即如何提高「競爭力」，尤其內政部建研所生產的成果主要還是「知識」，透過這些知識的累積、運用、加成與創新，將形成擘劃建管政策之施政內容與協助建築產業創造出可觀收益。因此「內政部建築研究所」必須要強化「績效管理註199」，必須重視與提昇整體研究團隊之競爭能力。而實際上，

---

據此，施研究員認為，「國營事業的終極命運就是民營化」之說確有檢討的必要，且民營化與否應視為一種理性的經濟選擇，而不是一種信仰、主義或真理。另有關蒲士納(R.Posner)的其他觀點，詳參本文 p48 之註 129。資料來源：施俊吉/中國時報，2003.8.21，國營不是公敵，B1 版。

註197：有關國家只剩「適法性監督」而非「適當性監督」的情況，請詳 p51 之註 143。

註198：本研究認為以「全然認同」或「完全否定」的觀點來看待或爭論要或不要「行政法人化」，是相當危險的，我們不能過於期望只要法人化就能解決所有績效不振及行政效力不彰，亦不應悲觀認為法人化只是便於政府卸責脫離國會掌控；我們應該抱持的態度是好好去檢視英、美、日等這些先進國家是以什麼內容、授權、團隊、編組與達成度來檢視「績效」，特別是抽象的「研究」性質工作甚至是可形成國家政策的「政策研究」性質工作，這應該才是二方關心的重點。

註199：強調「績效」、「管理」等觀念已是現代社會各行各業的要求。惟就概念而言，當我們提到「中央化」、

內政部建研所對國內貢獻之處甚多，例如在彰顯「建築政策研究」之願景與影響上：建研所得發表「建築研究白皮書」、「建築管理研究報告書」、「台灣建築研究願景 2010」等文書性之指導綱領；在提昇「建築研究成果」之基礎上：亦可協調召開「建築公共安全論壇」、辦理「建築與消防、衛生、環保、警政等相關講習」或提出「加入 WTO 後之台灣建築產業之展望報告」等活動。

### 5-3 後續研究建議

#### 5-3-1 政府研究機關(構)之「績效管理」應有別於行政機關

誠然「績效管理」眾所關注，但如何面對「管理」卻是見仁見智，本研究認為在後續研究建議方面，有關政府研究機關(構)之「績效管理」，值得深入研究。世界知名之管理學者彼得·杜拉克(Peter F. Drucker)曾指出：管理的挑戰，不是「政治制度」或「經濟理論」所能處理的，他更認為「管理，歸根究底，並不是要管理人，而是管理所要達成的任務。」<sup>註200</sup>，按此論點，本研究認為政府研究機關(構)之性質與任務皆與行政機關不同，其「績效管理」模式亦應有別於行政機關；且在制度設計上，按目前行政法人之「事後監督考核」方式是否合宜？又中央目的事業主管機關之「適法性監督<sup>註201</sup>」是否允當，均值得後續研究深入檢討<sup>註202</sup>。

---

「集權化」、「分權化」、「市場化」等，這些都不是經濟術語，而是「管理」術語，而對於提高「營造物」或「行政法人」之生產力，我們仍無一套足以詮釋的經濟理論，即使我們可以相信或認為以「研究」性質為職責之任務，是一種知識生產力或視為「知識經濟」，但起碼到目前為止，想要「量化」知識，是不可能的。我們可以估計生產與使用知識的成本，卻很難說用知識完全產出多少利益。然而，如果沒有一個模型來表達經濟事件之間的量化關係，那就沒辦法形成經濟理論。沒有量化模型，我們就無從做出理性選擇，而提供理性選擇正是經濟學的全部目的。資料來源：傅振焜，1994，《後資本主義社會》，時報文化出版。

**註200**：本研究認同世界知名管理學者杜拉克(Peter F. Drucker)所指出：管理的挑戰，不是「政治制度」或「經濟理論」所能處理的；只有靠每個組織、每個執行者、每個知識工作者才能面對和解決。他要每個人自己去思考，自己去轉化為行動，答案才會浮現。資料來源：劉毓玲譯(Peter F. Drucker 原著)，2003.4.25，《21 世紀的管理挑戰》，天下文化出版。管理的真諦，p217-220。

**註201**：台灣大學法學院許宗力教授即認為像「行政法人」這類的特殊法人，即便從國家分離出來，仍非國中之國，更非國家法效所不及的「化外黑森林」，所以為維持國家基本的法秩序於不墜，國家僅能從事「適法性監督」，而不能像對待下級機關般地進行嚴苛的「適當性監督」，也就是說：國家只能管特殊法人的決定是否適法，只要適法，就不能再進一步過問該決定是否適當。蓋如果國家連適當與否的問題也能過問，則特殊法人「自我負責」履行自治任務的意義就喪失殆盡，而國家設置特殊法

### 5-3-2 慎防「讓行政機關遁入私法人之中」

細觀「行政法人法草案」條文，可發現與公司法人或一般財團法人並無太大差異，在條文內，亦難以看見所謂「企業性精神」之展現，我們只看到「積極採行企業化管理、運作更具效率及彈性」等原則宣示；惟其執行結果卻可能使「行政機關遁入法人之中(Flucht in die öffentliche Stiftung)」，讓「行政法人」成為逃避政府監督的金庫與酬庸私人的場所<sup>註203</sup>，此一可能流弊，亦值得後續研究深入檢討。

---

人也就當然不具任何意義了。資料來源：許宗力，2000.2，《月旦法學》雜誌第五十七期，國家機關的法人化 - 行政組織再造的另一選擇途徑，元照出版，p35。

**註202**：朱愛群教授認為按績效評鑑委員會之功能發揮，係針對年度執行成果之考核及行政法人營運績效與目標達成率之評量，在功能定位上，均屬事後監督考核。這和行政機關直接行政略有不同，直接行政的過程中，預算執行過程的事前、事中、事後接受比較多與密集的監督，而非僅限於事後的監督與稽核。行政法人績效評鑑的功能類似於審計，對於預算執行過程的問題不能及時進行回饋與處理，對這樣的評鑑功能，套用德國財政稽核的話只有「預算的收屍權」，這是非常不符合即時回饋、迅速反應的原則。朱群教授更以行政法人法草案中對於績效之企圖，最強烈的規定是針對行政法人因情事變更或績效不彰，致不能達成其任務時，由行政機關提請行政院同意後解散之（「行政法人法草案」第三十八條）。即使在此一規定中，也絲毫不見積極的企業性精神與績效企圖心。資料來源：財團法人國家政策研究基金會/朱愛群，2003.5.4，國政評論/「行政法人法草案之檢視」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-018.htm>。

**註203**：有一說認為「行政法人」如同某種程度「封建主義」的再現，因為「封建主義」亦有其一定封地與國家所賦予執行之部份公權力，此特色與「行政法人」頗為相符；另類似質疑「行政法人」制度之觀點請詳 p34 之註 88，在此不復贅述。

## 參考文獻

### 一、中文(台灣地區，依筆劃順序)

1. 內政部，1991.3，《全國建管會議第七中心議題》，內政部全國建管會議籌備工作小組。
2. 內政部建築研究所籌備處，1992.8，《日本特殊法人相關法規》，翻譯叢書 BRI-CB9201。
3. 內政部建築研究所，1993.5，《建築研究簡訊》創刊號。
4. 內政部建築研究所，1995.12，《建築研究簡訊》第十一期。
5. 中央社，2003.12.15，台大千人連署反對大學法修正。
6. 中國時報，2003.1.25，「文教機構法人化/文建會、教育部不同調」，14 版。
7. 中國時報，2003.3.29，「國立大學行政法人化/教師會反對」，20 版。
8. 中國時報，2003.12.10，「日本大學改革，明年四月上路」，A4 版。
9. 中華民國總統府新聞稿，2002.3.23，政府改造委員會召開第六次幕僚會議，[http://www.president.gov.tw/php-bin/docset/shownews.php4?\\_section=3&\\_rid=6744](http://www.president.gov.tw/php-bin/docset/shownews.php4?_section=3&_rid=6744)。
10. 王怡蘋等譯，2002.3，《法學導論》，商周出版。
11. 江明修，2002.3，《中國行政》第 71 期，各國行政改革之比較及其對我國之啟示，國立政治大學公共行政及企業管理教育中心。
12. 台灣日報，2002.11.14，二版。
13. 自由時報，2003.12.16，「大學行政法人化/教授多說不」，第 10 頁。
14. 自由新聞網，國立中正文化中心設置條例過關/行政法人化創首例，三月將掛牌運作，<http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/jan/10/life/art-1.htm>。
15. 行政院研究發展考核委員會，1999.3，《日本中央省廳等改革基本法暨日本行政改革會議最終報告(中譯本)》。
16. 行政院研究發展考核委員會，2002.8，《行政院研究發展考核委員會九十年度自行研究報告評獎甲等獎報告彙編》，日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性。
17. 行政院研究發展考核委員會，2002.12，《政府機關(構)法人化研討會論文集》。
18. 行政院組織改造推動委員會，2002.12，《攜手民間 邁步全球(組織改造理念篇)》。
19. 行政院組織改造推動委員會，2003.5，《攜手民間 邁步全球(組織改造行政法人篇)》。
20. 行政院國科會，2003.3.25，臺會企字第 九二 一五三六五號函。
21. 吳庚，2001.8，《行政法之理論與實用》(增訂七版)，三民書局。
22. 呂育誠等譯，2001.3，《公共行政學》，學富事業文化有限公司。
23. 李秀清等主編，2002.7，《外國法制史》，大陸復旦大學出版社。
24. 李建良，2002.5，《月旦法學》第八十四期，論公法人在行政組織建制上的地位與功能，元照出版有限公司。
25. 李連江，1993，《新保守主義》，揚智文化出版。
26. 李鵬編著，1995.5，《一次讀完 25 本經濟學精典》，政治經濟學新原理，靈活文化出版。

27. 何勤華等譯著，2004.1，《英國法律發達史》，英國行政法的概念，韋伯文化出版。
28. 林鍾沂等譯，2003，《公共管理的世界》，韋伯文化出版。
29. 林素鳳，2002.12，《政府機關(構)法人化研討會論文集》，日本獨立行政法人及其相關問題，行政院研究發展考核委員會。
30. 林翰等譯，1995.5，《政治經濟學理論》，風雲論壇出版社。
31. 林庭瑤譯(Kate Nash 原著)，2001.4，《當代政治社會學》，韋伯文化事業出版。
32. 周育仁，國政評論/「政府改造委員會」亟需改造，財團法人國家政策研究基金會/憲政法制組政策委員，[http://www.president.gov.t/2\\_special/innovation/](http://www.president.gov.t/2_special/innovation/)。
33. 政治大學公教中心，2003.4，《行政機關組織變革與行政法人化專題研討班》課程資料，政治大學附設公務人員教育中心。
34. 柯新治，2003.10，《新 新加坡-南海之珠的經濟與社會新動向》，天下出版。
35. 施俊吉/中國時報，2003.8.21，國營不是公敵，B1 版。
36. 施俊吉/中國時報，2003.10.8，財經漫談/成也開放，敗也開放，B1 版。
37. 南方朔/中國時報，2003.7.28，重新找回「國家」的責任，A15 版。
38. 南方朔，2003.7.24，鬆綁、改革成為全球最大災難字眼，新新聞雜誌 855 期。
39. 高家偉譯，2000.11，《(當代德國法學名著)行政法學總論》，[大陸]法律出版社。
40. 唐士其，1998.8，《美國政府與政治》，揚智文化出版。
41. 韋洪武譯，2001.1，《美國政治》，韋伯文化事業出版社。
42. 徐源豐譯，2002，《經濟學與法律的對話》，先覺出版。
43. 孫智綺譯，2003，《以火攻火：催生一個歐洲社會運動》，麥田出版。
44. 許宗力等著，2000.5，《國立台灣大學法人化之研究(期末報告)》，台灣大學。
45. 許宗力，2000.2，《月旦法學》雜誌第五十七期，國家機關的法人化 - 行政組織再造的另一選擇途徑，元照出版。
46. 許玉雯譯，2003，《當企業購併國家》，經濟新潮社出版/城邦文化發行。
47. 黃惠鈴，2003.6.1，《天下》雜誌，台灣醫療體系出了什麼問題。
48. 黃錦堂，2003.4，《行政機關組織變革與行政法人化專題研討班資料》，德國公共行政「新治理模式」之研究，政治大學附設公務人員教育中心。
49. 黃錦堂，2003.10.4，《行政法人與組織改造學術研討會》，德國機關「分權化整體責任制度」改革之研究 - 兼論我國行政法人的設計，行政院組織改造推動委員會/財團法人台灣行政法學會。
50. 盛子龍，2002.12，《政府機關(構)法人化研討會論文集》，德國機關法人化問題，行政院研究發展考核委員會。
51. 陳淳文，2002.5，《月旦法學》第八十四期，論法國法上之公法人，元照出版有限公司。
52. 張文貞，2003.10，《行政法人與組織改造學術研討會》，行政法人與政府改造：在文化與理念間擺盪的行政法，行政院組織改造推動委員會/社團法人台灣行政法學會。

53. 陳美霞，中國時報，2003.5.31，要脫胎換骨換骨的是公衛體系，A15。
54. 曹俊漢，2003.1，行政現代化的迷思：全球化下台灣行政發展面臨的挑戰，韋伯文化出版。
55. 程明修，2004.1，《法學講座》，制度的終結？國立大學行政法人化之選擇，正點文教出版。
56. 傅振焜，1994，《後資本主義社會》，時報文化出版。
57. 楊秀娟等著，2001.12，《日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性》，行政院研究發展考核委員會。
58. 詹中原等著，2000.2，《新公共管理-政府再造的理論與實務》，五南圖書出版有限公司。
59. 詹中原，2002.3，《中國行政》第七十一期，新公共管理的批判 - 歐陸主義之觀點，歐陸主義之公共行政，國立政治大學公共行政及企業管理教育中心。
60. 詹中原，2002.1.31，國政評論/「政府再造之新思維」，(財團法人國家政策研究基金會)，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-007.htm>。
61. 詹中原(政治大學公共行政研究所教授)，2004.1，電子簡訊/企業精神政府與公共行政，<http://www.ncsi.gov.tw/e-media/no6/06015.htm>。
62. 詹中原，2002.1.24，國政研究報告/「企業精神政府的設計與限制」，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-005.htm>。
63. 熊秉元，2003，《熊秉元漫步法律》，時報出版。
64. 蔡秀卿，2002.5，《月旦法學》雜誌第 84 期，日本獨立行政法人制度，元照出版公司。
65. 蔡秀卿，2003.10.4，《行政法人與組織改造學術研討會》，行政組織改革與地方行政法人 - 從日本地方獨立行政法人制度論起，行政院組織改造推動委員會/財團法人台灣行政法學會主辦。
66. 劉毓玲譯(Peter F. Drucker 原著)，2003.4.25，《21 世紀的管理挑戰》，天下文化出版。
67. 劉宗德，2000.12，《行政法基本原理》，日本行政法學之現狀分析，學林文化出版，p39。
68. 劉宗德，2003.4，《行政機關組織變革與行政法人化專題研討班資料》，日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析 - 兼論獨立行政法人之現況及困擾，政治大學附設公務人員教育中心。
69. 劉宗德，2003.4，《行政機關組織變革與行政法人化專題研討班資料》，中日行政法人制度之比較，政治大學附設公務人員教育中心。
70. 劉新圓/財團法人國家政策研究基金會，2002.2.11，國政評論/「何謂行政法人化？」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-B-092-013.htm>。
71. 薛祖仁，1999.8，《美國公共行政管理》，風雲論壇出版。
72. 總統府網頁，[http://www.president.gov.tw/2\\_special/innovation/](http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/)。
73. 總統府網頁，[http://www.president.gov.tw/php-bin/docset/shownews.php4?\\_section=3&\\_rid=6781](http://www.president.gov.tw/php-bin/docset/shownews.php4?_section=3&_rid=6781)。
74. 羅豪才主編，2002.6，《Deutsches Verwaltungsrecht(中譯：德國行政法)》，[大陸]商務印書館。

75. 顧忠華，2003.6.16，中國時報，大學也要「去公共化」，A15版。

## 二、日文(依筆劃順序)

1. 日本法令用語研究會，2002.2.20，《有斐閣/法律用語辭典》。
2. 日本 1997.12.3，《行政改革會議最終報告(抄)》。
3. 日本 1998.6.12，《日本中央省廳等改革基本法》第三節獨立行政法人制度 創設等，三十六條(獨立行政法人)。
4. 日本全國大學高專教職員組合，2001.5.20，《國立大學 改革 展望 - 獨立行政法人化 對抗軸》，日本評論社。
5. 日本國土交通省「國土技術政策總合研究所」網站，<http://www.nilim.go.jp/>。
6. 日本「獨立行政法人建築研究所」網站，<http://www.kenken.go.jp/>。
7. 日本朝日監査法人 - ，2002.3，《獨立行政法人 Ⅱ 》，株式會社  
。
8. 宇賀克也，2002.1.30，《新 情報公開法 逐條解說 - 行政機關情報公開法、獨立行政法人等情報公開法》，有斐閣。
9. 岡本信一，2002.4，《獨立行政法人 創設 運營》，日本財團法人行政管理研究 -。

## 三、英文部分(依字母順序)

1. Caiden,G.E. , 1969 , 《International Social Science》 ,vol.21(2) , Development Administration and Administrative Reform。
2. Esman,M.J. , 1988 , 《The Maturing of Development Administration》 , Public Administration and Development,vol.8(2)。
3. Khan , 1981 , 《Administrative Reforms and Theoretical Perspective》 。
4. Samonte,A.G. , 1970 , 《Administrative Reforms in Asia(Manila : EROPA)》 ,vol.8(2) , Patterns and Trends in Administrative Reform。
5. Theodore J.Lowi , 1969 , 《The End of Liberalism : The Second Republic of the United States》 , W.w.Norton & Co. , New York。
6. Wilson,Woodrow , 1941 , 《American Political Science Quarterly》 , The Study of Administration。

## 索引

- 四劃 分權化(decentralization) , p7、 p10、 p11、 p51。
  - 公務員(public servants) , p8。
  - 公務機構(l'etablissement public) , p17。
- 五劃 民營化(privatisation) , p7、 p10、 p11、 p12。
  - 市場導向公共行政(market-based Public administration) , p10。
- 六劃 行政(administration) , p8、 p9。
  - 行政法(administration law) , p18。
  - 行政法人(public bodies;government corporations) , p1、 p2、 p3、 p4、 p7、 p16、 p29、 p30、 p31、 p32、 p44、 p45、 p49、 p52、 p53、 p54、 p55、 p62、 p63、 p64、 p65、 p67、 p68、 p69、 p70、 p71、 p72、 p73、 p74、 p75、 p76、 p77、 p78、 p79、 p80、 p81、 p82、 p83、 p84、 p85、 p86、 p87、 p88、 p89、 p91。
  - 行政改革(administration reform) , p2、 p7、 p10、 p27、 p34。
  - 行政改造(administration reinvented) , p10。
  - 行政再造(administration reengineering) , p10。
  - 行政官僚體制(legalistic bureaucracies) , p17。
  - 企業型政府(entrepreneurial government) , p9。
- 八劃 官僚化(bureaucratic) , p9。
  - 官僚體制(managerialist bureaucracies) , p12。
  - 非營利組織(NGO , non-profit organization) , p16
- 九劃 科學管理(scientific management) , p9。
  - 革新(innovation) , p9。
  - 政府法人(Government Corporation) , p15、 p16、 p34。
- 十劃 效率(efficiency) , p50、 p63。
  - 效益(effectiveness) , p50。
- 十一劃 執行機構(Agency) , p13、 p14、 p34、 p55、 p56、 p57。
- 十三劃 新公共管理(new public management) , p7、 p9、 p10、 p90。
  - 新治理模式(Neue Steuerungsmodelle) , p17。
  - 新保守主義(neo-conservatives) , p12。
  - 傳統管理(Traditional management) , p7。
- 十四劃 管理(management) , p8、 p9、 p49、 p66。
  - 管理管理人官僚體制(managerialist bureaucracies) , p17。
- 十五劃 彈性管理(flexible management systems) , p10。
- 十八劃 鬆綁(deregulation) , p12。

國家圖書館出版品預行編目資料

政府研究機構「行政法人化」可行性之研究：  
以內政部建築研究所為例 / 王順治 研究主持

-- 初版 --

臺北市：內政部建築研究所，民 92

面；公分

ISBN 957-01-5950-2 (平裝)

1.組織(行政) 2.行政效率

572.94

93002299

## 政府研究機構「行政法人化」可行性之研究

出版機關：內政部建築研究所

地址：台北市敦化南路二段三三三號十三樓

電話：(02)2736-2389

網址：<http://www.abri.gov.tw>

出版年月：中華民國九十二年十二月

版(刷)次：第一版

工 本 費：新台幣 250 元整

GPN：1009204564

ISBN：957-01-5950-2