

我國推動行政法人政策與現行相關運作機制之研析

(一)英國方面

1. 英國行政法人之特徵與設置概況

為使原由行政機關辦理之公共事(服)務，能具有更為獨立自主之運作特性，在維持政府適度之監督下，擺脫原行政機關在政治、人事、財務方面等較高程度之約束，以較高之彈性、更機動之組織有效提升產出(服務)績效，快速因應社會變化與民眾需求，英國早於 1970 年代便積極推動各類「非部會公共組織」(Non-Departmental Public Bodies, 簡稱 NDPBs) 之設置，可謂各國推動公法人組織以取代原行政機關執行各項公共事務之先驅。其中所謂「執行性 NDPBs」(Executive NDPBs, 下稱行政法人) 即為該國眾多 NDPBs 中之一種類型¹，其主要任務在執行公共性事務〔如大英博物館 (British Museum)、健康保護局 (Health Protection Agency)〕，與我國現正推動之行政法人性質最為類似。依英國政府之界定，該等行政法人具有如下之特徵²：

- (1) 由主管業務之部長提議設置，代表英國政府履行部分行政、商業、執行或管制功能。
- (2) 任務範圍涵蓋全國。
- (3) 組織屬性為法人組織，具有權利能力之法律人格，並透過國會法律、皇室特許狀、皇室特權委託，以及依公司法設立登記等方式設置。
- (4) 非政府部會，也非政署 (Executive Agency)³。

¹ 英國非部會公共組織 (NDPBs) 概可分為以下 4 種類型：1. 執行性非部會公共組織 (Executive NDPBs, 即行政法人) 2. 諮詢性非部會公共組織 (Advisory NDPBs) 3. 仲裁性非部會公共組織 (Tribunal NDPBs) 4. 獨立監督委員會 (Independent Monitoring Boards)。

² 參自劉坤億，建立行政法人制度評鑑機制之研究，行政院人事行政總處 102 年委託研究案，國立臺北大學，102 年 11 月。

³ 該名詞係源於 1988 年英國柴契爾 (Margaret Thatcher) 首相為擴大政府財務管理改革成效，

- (5)非英國皇室之下轄單位，亦不具有皇室地位。
- (6)組成董事會之人選，由英國女皇在部長或代表部長之官員建議下指派。
- (7)主管業務之部長對此等機構之績效和存續，負有最終之說明責任。

簡言之，英國之行政法人係依據該國國會通過之法律、皇室特許狀或公司法設置，有別於政府機關(構)之公法人組織，任務在於代表政府執行部分行政管理、管制和商業等功能性業務，由於其並非內閣部會之一部分，故在人員雇用與預算方面具有充分之自主權。據統計，迄 2013 年底止，該國計有 185 個行政法人。

2. 英國對行政法人之內、外部治理設計⁴

由於英國係屬於海洋法系國家，其行政法人制度並未如我國、日本等大陸法系國家，先訂有一套規範制度之基準法以資遵行，其個別行政法人之治理結構係依各自訂定之設置條例，以及內閣辦公室所發布之「公共團體董事會實務守則指引」(Guidance on Practice for Board Members of Public Bodies)及「管理聲明書」(management statement)⁵等軟法準則性架構 (soft-law guidance framework) 進行規範，其主要內、外部治理機制之設計概如下述：

(1)行政法人之董事會：幾乎所有英國 NDPBs 治理結構均採取

以及落實績效管理責任制度，於該年 2 月 18 日向下議院提出之「改善政府管理：續階計畫」(Improving Management in Government: The Next Steps)。該計畫之核心理念在於創制一種新政府組織結構，企圖將各部會所屬之業務機關，改制成一些「自立單位」(free-standing units)，讓政策管理與政策執行經由組織之結構分離而達到分工目的。這些單位本質仍屬於行政機關，負責將業務簽約外包予代理承包廠商，其目的在使各部會專注於決策品質之提昇，而政策執行機關則專職於政策之執行。

⁴ 同註 2。

⁵ 管理聲明書為行政法人營運之概要架構。主要包括行政法人設置之目的與目標、行政法人與補助部會之角色與責任、規劃、預算及控制程序、人事管理、風險管理，以及行政法人之績效責任等。此份文件，須於行政法人籌設階段即製作完成。

董事會制，含 1 名董事長與若干位「非執行董事」⁶，大部分 NDPBs 董事均為無給職，但可支領車馬費或基本生活津貼。英國行政法人在董事會之下設有執行長及其他主管並兼任執行董事之職，相對於其他類型 NDPBs，較傾向於採取有給職制，且執行長薪酬一般較董事長為高⁷。行政法人董事會之角色功能，基本上與一般企業治理對於董事會之角色期待一致，概為：確保 NDPB 能履行其法律責任、確保 NDPB 能遵守有關公共資源使用方面之任何一項法律或行政上之要求條件、制訂發展策略、計畫和政策(如有任何修正，應知會主管部會首長)等。

(2) 行政法人之董事長及執行長：英國行政法人之董事長須對主管部會首長負責，確定行政法人之政策及作業符合主管部會整體行政目標，並確保行政法人審慎執行相關業務，以及作為董事會成員與部會首長溝通之橋樑。執行長則在董事會監督下負責整體組織之管理、人力運用、財務處理及員工紀律規範等事宜，且多被主管部會指派兼為該行政法人之會計主管，以保障所掌握之公共資源妥善且合法使用，並提供董事會有關法定責任執行績效、財務狀況及營運與風險管理等資訊。

(3) 英國行政法人之外部治理機制：英國行政法人之外部治理機制主要係來自主管部會之首長、常務次長及補助小組 (sponsor team) 之監控，其角色職能分述如下：

A. 主管部會首長：a. 核准行政法人之營運政策、策略目標及績效架構；b. 有義務隨時向國會報告行政法人之執行績效；c. 在獲得國會同意下，核准對行政法人之

⁶ 英國行政法人董事會成員，通常分為「執行董事」和「非執行董事」，執行長和財務主任等幾位高級主管乃為執行董事，執行董事大多為有給職。

⁷ 英國內閣辦公室每年度出版之公共團體報告書中，都會提供有關董事和執行長的薪酬資訊。

專案補助款、一般補助款；d. 履行在行政法人設置條例所列之義務，如行政法人董事會成員及執行長之任命、向國會提出行政法人年度營運報告及財務報表等。

B. 主管部會常務次長：a. 指派及撤換行政法人之會計主管；b. 確定行政法人之目標應協助補助主管部會達成其公共服務協議。c. 確定所有對行政法人之財務及管理控制措施，均屬妥適且有效地保障公共資源，並確定行政法人遵循上開各項措施。d. 確定行政法人之內部控制制度，均能符合相關規定及良好財務管理之要求。e. 確定所有對行政法人之一般補助款符合國會之規定。

C. 主管部會補助小組：a. 監督行政法人之業務，並為行政法人與補助部會之窗口。b. 確定行政法人所擬之目標，是否與主管部會之整體目標及公共服務協議一致，以及行政法人如何達成其策略目標並評估其績效。c. 藉由取得行政法人有關績效、預算、控制及風險管理之資訊，持續性地監督行政法人業務執行情形，及時發現其財務、業務或其他重大問題，必要時介入干預，並定期執行行政法人之風險評估；d. 及時通告行政法人相關政府政策，並向董事會告知有關行政法人之應注意事項及確定董事會採取適當措施。

3. 晚近英國公法人設置運作之演進趨勢

(1) 公法人從廣為設置到檢討裁減

英國前於 1970 年代廣為推動各類公法人之設置，以求突破傳統行政機關之運作，效率化達成公共行政目標。然於此同時，眾多公法人組織之運作亦逐漸受到民主正當性、人事流於政治酬庸、課責機制被弱化或效能未盡彰顯

等質疑，從而引發檢討裁減之聲浪。1979 年柴契爾夫人執政後，即將該國公法人之改革議題列為施政重點項目。根據英國內閣辦公室之統計，1979 年該國 NDPBs 總數達 2,167 個，其後歷經保守黨與工黨 20 多年來之評核與檢視加以整併與裁撤，至 2006 年 3 月已縮減為 835 個。其中行政法人亦從 1979 年之 492 個降為 2006 年之 198 個，至 2013 年再減為 185 個。

(2) 依賴行政法人提供公共服務之程度越來越高

復據行政院人事行政總處 102 年委託學者劉坤億所作之研究⁸指出，「英國行政法人之支出金額與接受政府補助經費均在各類 NDPBs 中居首位，所接受政府補助經費占全部 NDPBs 之 9 成以上。行政法人數量雖已由 1982 年之 450 個降至 2006 年之 198 個⁹，然而無論行政法人總支出或政府對其之補助款，均未減少，例如自 1982 年至 2004 年間，行政法人總支出由 83 億英鎊擴增至 328 億英鎊，政府補助款亦由 39 億英鎊增加至 292 億英鎊，反而有持續擴增之現象」。可悉近年英國行政法人數量雖大幅減少，然其業務量及政府對其補助款卻呈擴增趨勢，該研究爰明言：「由這些統計數據所顯示的趨勢，可以發現英國政府依賴行政法人及各類 NDPBs 提供公共服務的程度是越來越高」。

(3) 2010 年提出公法人改造方案，對公法人存廢之評估更趨嚴謹

為回應社會各界對英國多年來似過於浮濫設置公法人之批評，2010 年 5 月 20 日英國組成聯合政府後不久，

⁸ 同註 2。

⁹ 英國行政法人數量減少，主要是回應 1970 年代後，民間及國會認為「準自主性之非政府機關組織」(Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization, 簡稱 Quangos) 數量過多，1980 年代，英國政府原本考量廢除這些組織，後來發現有部分 Quangos 之功能不容廢除，因此，後續改革便朝向裁併 Quangos，並強化其公共課責。其後英國政府便將經檢討保留且具有提供公共服務強大功能之 Quangos，改稱為「非部會組織公共體」(NDPB)，英國行政法人為其中的一類。

即提出公法人改造方案，針對該國所有公法人進行是否具客觀公正、技術功能上之需要及超然獨立等 3 項評估，據以決定其存廢。評估結果，英國政府就該國當時 900 多個公法人認為可裁撤其中 192 個，另有 118 個可分別併入其他 57 個公法人中，並有 171 個須加以澈底改革，餘約 40 個公法人之存廢則列入再考量，並決定對未來存留之公法人，每隔 3 年重新評估其是否符合設置要求。據賴森本、許哲源(2013)之著述¹⁰指出，英國該次公法人改造方案主要係希能達成下列 3 項目標：

- A. 將公法人所從事涉及民脂民膏之活動，交還民選官員負責，以提升其課責性。其處理方式包括將部分公法人回歸至各部會，或授權由各地方政府辦理。
- B. 節省政府開支。
- C. 配合政府組織改造計畫，減少公法人數量。

英國嗣於 2011 年 1 月經國會審議通過內閣提出之公法人法草案，其中特別將公法人存廢之評估要項，由前揭之客觀公正等 3 項，修正為效率性、效益性、經濟性、課責性等 4 項。該法通過後，英國內閣隨即提出「公法人改造方案」(public bodies reform program)，公開向各界徵詢意見。該方案規劃裁減之公法人達 262 個，約占全體總數之 29%，其中以諮詢性公法人 (Advisory NDPBs) 159 個最多，其次為行政法人之 78 個。該次公法人改造之目的，依賴森本、許哲源(2013)所述，「主要是為了讓民選官員擔負起更大的施政成敗的責任」、「並將原來 2009 年至 2010 年當年度公法人支出 690 億英鎊其中的 30

¹⁰賴森本、許哲源，「英國政府補捐助公法人行政監督機制之演進與省思」，公共治理季刊，第 1 卷 2 期，2013 年 6 月，P. 60 - 71。

%，移回各部會或地方政府來執行¹¹。」由此可悉，英國刻正為過去設置過於浮濫、支出過鉅而缺少課責性之公法人組織，檢討減併或回歸行政機關執行，此經驗當為我國引以為鑑。

¹¹其中移回各部會者執行者約 205 億英鎊，移回地方政府執行者約 1 億英鎊。