

議題研析

一、題目：行政法人監督密度之研析

二、議題所涉法規

行政法人法

三、背景說明

113年2月間，報載稱，媒體抨擊數位發展部（以下簡稱數發部）打擊假訊息不力、刪減相關業務，數發部透過新聞稿澄清，數發部部長唐鳳兼任國家資通安全研究院（行政法人）董事長，積極督促並推廣相關技術，且今（113）年新增「智慧防詐」計畫預算，推動技術研發¹。另外，文化部委外研究之「文化類行政法人之運作、發展及政策建議」報告，指出社會各界對行政法人認識不足，政策配套也未完整與連貫，造成監督機關將行政法人視為「自負盈虧」；不少法人董事長由監督機關首長兼任，「機關化」成為高度聽從於監督機關的「下級機關」，無法以專業核心為依歸²。上述二則新聞似反映個別行政法人之自主性及其配套之績效成果衡量應有不同的考量。本文擬就監督機關與受監督之行政法人監督密度加以研析。

四、探討研析

（一）行政法人應以執行公共事務為主要績效指標

我國於100年4月27日公布施行行政法人法，該法第2條第1

¹ 潘姿羽，遭批打假訊息不力 數位部：積極督導資安院加碼防詐，中央社，113年2月17日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202402170098.aspx>，最後瀏覽日期：113年2月27日。

² 陳宛茜，朱宗慶主持首份文化類行政法人報告 點出自籌款迷思，聯合報，113年2月5日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/7755119>，最後瀏覽日期：113年2月27日。

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，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。」同條第 2 項復規定「前項特定公共事務須符合下列規定：一、具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。二、不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。三、所涉公權力行使程度較低者」。另該法具基準法性質，規範行政法人的共通事項，並作為行政法人個別組織法律的導引³。目前中央機關以個別組織法律設置之行政法人計有 11 個⁴；業務範疇包括文化、科技、運動、住宅及都更、資安及核安領域。依行政法人法規定，行政法人主要由監督機關監督⁵，其餘監督機制包括立法監督⁶、審計監督⁷及公眾監督⁸。

以「行政法人年度自籌款比率達成率⁹」而言，或有認為行政法人應視肩負公共事務性，自訂合理財務自籌目標，部分行政法人成立後，財務仰賴政府程度未減反增；另自籌收入目標值設置多有偏低或自籌財源未達目標¹⁰；或有認為行政法人制度所強調的成本效益、經營效能，在遂行公共任務及履行公共責任時，不宜將之窄化為以自籌經費能力為關鍵指標，以避免行政院各部會及地方所屬機關（構）卻步於改制為行政法人¹¹。

依上，監督者對行政法人績效指標之設定及達成情形依其角色立場不見得有一致之理解。為免爭議，建議行政法人監督機關審慎行使

³ 行政院人事行政總處-行政法人專區-行政法人法規定，網址：

<https://www.dgpa.gov.tw/mp/archive?uid=149&mid=148>，最後瀏覽日期：113 年 3 月 1 日。

⁴ 以文化部為監督機關為國家表演藝術中心(一法人多館所)、文化內容策進院及國家電影及視聽文化中心；以國防部為監督機關為國家中山科學研究院；以國家科學及技術委員會為監督機關為國家災害防救科技中心、國家太空中心；以教育部為監督機關為國家運動訓練中心、國家運動科學中心；以內政部為監督機關為國家住宅及都市更新中心；以數位發展部為監督機關為國家資通安全研究院；以核能安全委員會為監督機關為國家原子能科技研究院。

⁵ 行政法人法第 15 條、第 19 條。

⁶ 行政法人法第 35 條、第 38 條。

⁷ 行政法人法第 35 條。

⁸ 行政法人法第 38 條。

⁹ 行政法人法第 17 條規定之績效評鑑內容之一（第 3 款）。

¹⁰ 賴怡穎；魏志揚，我國行政法人制度推動情形之審計，政府審計季刊，44 卷 1 期，112 年 10 月，頁 31。及游亦安，近年中央政府行政法人之設置及績效初探，國會季刊，49 卷 1 期，110 年 3 月，頁 93。

¹¹ 劉坤億，檢視臺灣行政法人制度發展現況，政府審計季刊，44 卷 1 期，112 年 10 月，頁 13。

監督權限，依個別行政法人特性審核相關營運計畫及績效指標，避免盲目追求成本效益，以期個別行政法人能達成落實公共事務之核心目標。

(二) 行政法人董事長是否由監督機關首長或副首長兼任，建議得予 明定

行政法人法第 9 條第 1 項規定，行政法人設董（理）事會者，置董（理）事長一人，由監督機關聘任或提請行政院院長聘任；解聘時，亦同。經查目前中央機關設置之 11 個行政法人中，僅國家中山科學研究院設置條例第 10 條第 1 項規定「本院置董事長一人，由國防部部長兼任」，其餘均採空白授權方式規定，亦即個別行政法人設置條例規定該行政法人「置董事長一人，由監督機關就董事中提請行政院院長聘任之」。

除國家中山科學研究院外，目前中央機關設置之 10 個行政法人中，有 6 個行政法人係由各該行政法人監督機關首長或副首長、政務委員兼任董事長¹²；其餘 4 個行政法人—文化部為監督機關之 3 個行政法人及國家運動科學中心非由政府機關代表兼任董事長，亦即除此 4 個行政法人外，現行行政法人設置確有學界及實務界所言行政法人實際運作趨向「行政機關化」¹³。惟由監督機關首長或副首長長期兼任行政法人董事長，學者認為容易導致制度設計原理被扭曲；行政法人制度強調引進民間專業人士，除了開放多元參與公共事務，也在避免出現政策制定與業務執行分不開，以致出現球員兼裁判的問題¹⁴。

學者有謂在調整監督機關對行政法人監督密度方面，監督機關須在「放手」（鬆綁、彈性、自主）和「拉回」（董事長由監督機關首長

¹² 國家災害防救科技中心董事長由國科會副主任委員陳宗權兼任；國家太空中心董事長由行政院政務委員吳政忠；國家運動訓練中心董事長由教育部常務次長林騰蛟兼任；國家住宅及都市更新中心董事長由內政部政務次長花敬群代理；國家資通安全研究院董事長由數發部部長唐鳳兼任；國家原子能科技研究院董事長由核能安全委員會副主任委員張欣兼任。

¹³ 同註 11，頁 10。

¹⁴ 同註 11，頁 11-12。

或副首長長期兼任)之間尋求適當的臂距和鬆緊度¹⁵，爰此，建議個別行政法人組設時，應以其設置目的及其業務屬性研議是否由政府機關代表兼任董事長；另為利各界監督行政法人與監督機關之「臂距」衡量，建議參照國家中山科學研究院設置條例之立法體例，明定是否由監督機關代表兼任董事長。

撰稿人：賴怡瑩

¹⁵ 同註 11，頁 13。