第三章　各國行政法人制度概述

世界主要先進國家公法人法制化較為完備者有德國及日本，而英國設置政署制度，來代替行政機關執行公共任務，其雖非公法人組織，但對日本之「獨立行政法人」制度影響頗深（行政院人事行政局，2002）。國內學者有謂，我國「行政法人」之概念可說是師法日本的「獨立行政法人」制度，目前臺灣行政法人制度正處於起步階段，爰本章擬先介紹德國「公法人」、英國「政署」及 NDPB 與日本之「獨立行政法人」制度設計之差異及其執行成效；再由各國退休基金管理制度探討，以瞭解國外類似制度之概況及設計等問題，俾能在各個面向分析、比較，以提供我國日後政策規劃上之參考。

第一節　德國公法人制度概述

於法律體系中，不僅自然人具有「權利主體」的地位，法律基於特殊目的之考量，亦可使特定組織具有權利主體的地位，此種由法律所創設具有權利能力之組織就是「法人」，而根據其規範基礎之法律為公法或私法，又可分為公法人或私法人。私法人主要是依照民法等相關規定，經登記後取得法人資格；公法人則是依據法律或基於法律以外的其他公法行為直接創設之權利主體（李建良，2002：47；戴一凡，2004：55-56）。

法人化在德國發展非常早，已有相當完備的公法人制度，德國公法人制度出現的原因，乃係源於時空環境之轉變，使得行政業務不斷擴張，以致政府無法以一己之力達成所有行政業務，而須仰賴其他型態的組織之協助以共同完成（楊乾聖，2004：42）。德國公法人概念乃繼受民法而來，首度出現係將國家解釋為公法人，及至十九世紀中葉，公法人概念開始迅速擴充，並將公法社團、公法財團及公營造物納入公法人概念之中。此後更隨著國家行政業務不斷擴充之影響，使得公法社團、公法財團及公營造物三者的涵蓋範圍更廣（蔡震榮，1993：254）。

傳統對於公法人的概念界定，主要著眼於是否具備「權利能力」。所謂公法人之「權利能力」者，包括公法上之權利能力以及私法上之權利能力。換言之，公法人亦得如私法人一般，參與私經濟行為（國庫行政），惟此一特徵是否必然屬公法人必要要素，學者間逐漸有不同看法（李建良，2002：47-48）。德國公法人並非是一個單純的組織

模式，而被賦予更高的意念，亦即提升國家行政體系之效率，也保障各個行政層級之主體性與自主性，以提升公共利益（戴一凡，2004：56）。

在公法人的分類中，一般依其內部組成方式與組織結構之差異，可區分為公法社團、公法財團及公營造物三種基本類型，其在制度設計與運作方式上皆有所不同，分述如下：

一、公法社團

係指由一定社員組成，被賦予一定公權力，而其存續不受社員變動影響之行政主體，亦即是一種以社員（構成員）為中心的團體，屬於一種「人的組合」。至於公法社團是否皆有權利能力，德國學說見解不一，有的認為公法社團具有權利能力；也有認為公法社團可分為具權利能力、部分權利能力及不具權利能力三種(李建良，2002:50)。在德國，公法社團是仿效民法的社團法人（例如協會）而成立的以招收會員爲主的團體。其組成之成員，可以包括自然人或者是法人。組成之目的，多半是保障公共利益或是促進成員之利益（陳新民，2003）。

一般而言，公法社團依其社員與團體間之結合關係與拘束程度，可分為「屬地性公法社團」(或稱「地域性公法社團」)、「屬物性公法社團」、「屬人性公法社團」、「聯合性公法社團」、「合議制公法社團」等五種。簡述如下（李建良，2002：50-51）：

（一）屬地性公法社團：指以社團「所在地」之居民作為成員之公法社團，通常由法律直接規定，凡設籍於該社團所在地之居民，皆屬其當然成員，典型之例子是地方自治團體，例如國家、鄉鎮。

（二）屬物性公法社團：主要是依照人與「物」的關係決定社團的成員，又可分為二種情形：基於人民對某一不動產或水道的所有權而組成的社團法人，如水利及土地協會；或基於人民對某種產業的所有權或經營權而組成的社團法人，如工業總會或商業總會等。

（三）屬人性公法社團：主要是以特定職業的成員或具有特定資格、身分的自然人所組成的社團法人，如律師公會、醫師公會或公立大學等。另外，大學的學生會，於法制及司法實務上亦有承認其為公法社團者。

（四）聯合性公法社團：指以「公法人」作為成員之社團法人，又可分為狹義與廣義的聯合公法社團。前者指該公法社團之權限僅及於成員（公法人），而不及於成員（公法人）的成員，例如邦聯國家、聯邦律師公會聯合會；後者指該公法社團尚得對成員的成員行使職權，如聯邦國家或鄉鎮聯合。

（五）合議制公法社團：指以合議制方式組成之社團，其成員亦經由選任或選舉產生，如聯邦眾議院或聯邦議院，但這種組織通常不具備權利能力。

在組織設計上，公法社團常以社員大會為最高決議單位，設有理事會作為一般決議與執行單位（郭冠廷等人，2002：13），惟公法社團屬國家之間接行政，功能上屬國家組織的一部分，其所有物及運用資金皆由國家資助，故須受國家之監督，無法完全獨立（蔡震榮，1993：258）。

綜言之，公法社團設置目的乃是為了協助政府處理日漸複雜而多量的行政業務，在分權之概念下，政府透過權力下授、資源分享等之作法，賦予公法社團一定公權力，以取代政府執行任務。換言之，可將公法社團與政府間視為一種協力的夥伴關係，在分權與共享資源之過程中一同達成行政任務（楊乾聖，2004：44）。

二、公法財團

公法財團係依據法律或主管機關之許可而捐資設立，享有公法上權利義務之行政主體。公法財團之設置目的，係為了達成特定公共目的，因而由國家或其他公法社團捐助資產，並透過政府核可設置（郭冠廷等，2002：13）。其起源可溯至中世紀時期，當時因教皇勢力仍在，而以教會名義廣泛設置公法上之財團，直至十九世紀初，由於營造物概念的擴充，使得公法財團逐漸受到擠壓，現今之公法財團地位已不如先前重要，例如醫院及學校在以往被視為公法財團，如今已納入公營造物之範疇內（程燕玲，2003：43）。

公法財團之成立要件，須有捐助人的設立行為，捐助人可以是自然人、私法人或公法人，惟大部分是公法人，而設立行為可以是法律、意思表示或行政處分，惟須以書面為之。其組織則依章程定之，並應本於捐助者之意思而持續實現財團之目的。在設立文件中或章程中亦可規定，財團可以有自己的公務員。公法財團的財產應儘可能與其他財產分離，其收益僅能供財團目的之用（李建良，2002：54）。換言

之，公法財團係一種資金與事、物、財的結合，是資金的組織體，內部訂有財團規則，以規定有關財團之組織與運用，以促使組織達成特定之公共任務。此外，其資金與收益僅得在財團之目的下使用，不得轉用它途（蔡震榮，1993：267）。

董事會為公法財團內部的權利機構，政府亦是透過法律、行政處分之方式授權公法財團協助政府執行公共任務，在設立財團法人之書面中，原則上應載明財團的目的、財團財產管理與應用、財團法人的代表及所在地（楊乾聖，2004：51）。由於公法財團是資產或財產之集合，而資金或財產均來自國家或其他公法人之捐助行為，故由其設立之公法人負責監督，以維護達成該財團之設置目的。公法財團多以達成公共任務，具有國家間接行政之地位，在運作過程中除了受法律保障擁有自主經營權外，於處理財團法人特定公共任務時，須受主管機關合法性之監督，同時亦受到民意機關之監督（陳新民，2003）。惟近年來德國以公法財團之組織形式達成特定行政任務之情形已不多見。

三、公營造物

公營造物是一種非社團組織形態之行政主體，為人與物之結合體，設立宗旨在持續地達到特定行政目的，係由行政主體在公法上所設立及控制。其傳統定義係指行政主體（國家或地方自治團體），為達成一定之公共目的，依據法律或法律授權，結合人與物使其能持續提供一定給付而設立之一種公法上組織體。其與公法社團主要之不同在於，公營造物並無「社員」之存在，而僅有「利用人」，如公會所屬學校、德國氣象服務局等可為代表（李建良，2002：52-53）。

隨著社會的日趨複雜化與多樣化，為求有效達成行政目的，行政機關所採取的行政手段亦日趨複雜化與多樣化，因此，除以委託私人之方式執行行政任務外，亦透過創設公營造物之手段達成行政目的（楊乾聖，2004：47）。公營造物設立之基本思想是出於勞務或服務的獨立性，亦即將原本存在於科層式體制的行政服務，從組織上予以抽離出來，以便適當而有效地履行特定行政目的（紀和均，2003）。

公營造物在其執行的任務範圍內，法律上視為一個獨立的行政主體，以營造物之名有效地執行法律所賦予之任務。此外，德國公營造物，依其法律地位、組織形態、目的及可利用性的不同而呈現多樣種類，例如廣播電視營造物、公立大學、公立醫院等（戴一凡，2004：

60）而如依法律上獨立性之程度分類，可區分為：(1）完全權利能力之公營造物；(2）部分權利能力之公營造物；(3）無權利能力之公營造物。學者們認為德國公法人所含括之公營造物，係指具有完全權利能力之公營造物（李建良，2002：52-53；蔡震營，1993：261-262；楊乾聖，2004：47)。

在公營造物的諸多類型中，最具重要性與實用性者為廣播電視營造物及儲蓄基金，前者具相當獨立性，為實現廣播電視自由之重要機制之一；後者普遍存在各地方自治團體，經營銀行業務，首要任務在鼓勵居民儲蓄，以及為中產階級與行政融資，對中低收入居民之經濟上服務，以及提振國民經濟，頗具貢獻。又公營造物在實際運用之最大特色，在於與使用者間只存在著利用關係，其使用者並無法參與營造物任務之執行。而依利用的法律關係形式，大體可分為私法的利用關係（如儲蓄基金）與公法的利用關係（如廣播電視營造物)（李建良，2002：54)。

總而言之，德國基於自治行政與分權的考量，不拘泥於由傳統行政機關辦理行政業務的想法，轉而透過公法社團、公營造物與公法財團三種類型之公法人分攤政府之職能，藉由賦予其獨立之法人格，提升其在法律上之位階，進而減少繁冗的法律干涉，有效強化其自主性與經營彈性（楊乾聖，2004：45)。德國公法人制度較值得注意之處，應是公法人的制度功能，可將其看作是不同目的需求與法律價值之體現，而非只是當作法律技術上的概念工具，例如自治團體之設立，目的在保障特定領域之自主性；廣播電視營造物之設立，目的在促進言論及意見形成之自由，唯有透過一定之組織形態，才能使目的與價值有效實現。其在設計的概念上，雖不能完全移植到我國，但其追求目的與價值之方式仍可作為我國政府機關組織改造之借鏡（戴一凡，2004：61-62)。

由上述德國公法人之概述中可得知德國建置公法人以分攤政府之職能，減輕政府之負擔，不再拘泥於傳統由行政機關辦理行政業務之想法，政府之角色亦由服務提供者轉為監督者。但由於時代之變遷，某些類型之公法人亦被逐步取代，因此，在我國規劃行政法人過程當中，如何擷取其制度之精華與避開設計過程之缺點與盲思，將是制度成敗之關鍵。

第二節　英國政署制度及 NDPB 制度概況

英國柴契爾夫人一九七九年執政開始，因面對經濟不景氣及赤字預算升高，所以進行一連串重大經濟及政府組織改革，除推動國營事業民營化，並在一九八八年之「續階計畫」（Next Step）推動下，將部分原先由中央主管部會負責之業務改由新的組織型態政署（executive agency）執行（考試院研究發展委員會，2005：37-38）。

英國 1988 年創新建置的政署制度（非公法人制度），對日本及臺灣有所影響，但政署屬行政機關性質，如由制度的法律定位來看，反倒是英國於 1980 年代設立的“non-departmental public bodies”（NDPBs，非機關化的公法人）中的「行政公法人」（executive bodies），較類似我國的行政法人。分述如下：

一、NDPB

NDPB 是英國政府對於其國內數量眾多且種類繁雜的「準自主性的非政府機關組織」（Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization, 簡稱 Quangos）的一種官方名稱。1979 年英國保守黨政府曾委託 Leo Pliatzky 爵士研究此類「政府外圍的組織體」（Fringe bodies），目的在於研究如何強化此類組織的課責機制，以及尋求合理的設置數量。1980 年 1 月，Leo Pliatzky 爵士提出 Report on Non-Departmental Public Bodies，認為 Quangos 此一英文簡稱的原文“quasi-autonomous”和“non-governmental”均無法清楚且正確反映這類組織的主要特徵。據此，英國官方接受此一報告的建議，也首度清楚地將 NDPBs 定義為：「在國家政府施政過程中扮演著某一角色的組織，但卻不是一個政府部門或某政府部門的單位，而且其運作與部長們或多或少保持一定程度的距離。」（劉坤億，2006）

NDPB 之定位為非政府部門，在政府監督下提供公共服務，其所屬職員不具公務員身分。其特徵如下：（1）權責通常依相關法令（statutory provision）辦理，並具有法人資格；（2）其負責人通常對董事會負責；（3）員工非屬公務人員，並由 NDPB 直接聘任；（4）NDPB 對本身預算負責；（5）董事會成員通常由部會首長或女王任命；（6）所有董事會成員之任命須符合公職任命委員會之規定；（7）部會首長須向國會報告，必要時得依國會批准或女王命令將 NDPB 結束；（8）大多數 NDPB 係以補助款方式運作，惟部分可向特定部

門徵收作業費(賴森本、許哲源,2005:79-80;劉坤億,2005a:21-22)。

NDPB 獨立於內閣部會之外，以董事會組織形式出現，在國家政府行政過程中，肩負一定之任務，雖非屬政府部門或其一部分，惟仍在部會首長相當程度之監督下運作。並透過五年定期檢討的機制，審視其角色扮演是否適當，同時檢驗組織執行公共任務方式之合宜性。多數的 NDPB 是執行中央或地方政府從未從事的新功能，但仍有部分則是接管政府之前所執行之業務，通常以「一臂之隔原則」運作（operate at arm’s-length from minister）。雖由部會支應經費，惟經費支用不受該部會控制，在經費幅度內得自由決定如何支用。又其獨立於部會之外的運作方式，得確保政治不當關切之介入，並以彈性之模式來傳遞、執行公共服務或任務，俾確保部長對特殊事件或狀況能作出快速、適當之回應。主要類型有執行性（executive）的 NDPBs 及諮詢性（advisary）的 NDPBs，前者從事執行、行政、管制、商業等功能；後者為部長或其部門之特別利益提供專業諮詢（呂世壹，2004）。大部分執行性的 NDPBs，都是依據法律所設置之法人組織，其設置方式並無一定的模式，英國政府對於其設立僅訂有參考性的指導原則（李靜宜，2004）。

在內部統理結構方面，以董事會為意思決定機關，設主席一人及委員若干人。主要任務在確保履行法定責任運作與核心價值及目標契合、能依據法令規定運用預算、提供有效運作之相關資訊以及高標準的服務水準。董事會成員之適任須合乎以下之要求：體認部會所交付給 NDPBs 之責任、功績原則、獨立之監督權、認同 NDPBs 之理念及任務、作為公開性及透明性、比例代表性（李靜宜，2004）。而董事會成員通常由部長任用，或由部長向英女王建議由英女王任命。又法人績效之良窳由部長負最後責任，並由其決定該法人之存續與否（呂世壹，2004）。

NDPB 成立之目的，基本上是在塑造一種最有成本效益的方式完成公共任務之組織體，其具有的優勢包括（李靜宜，2004）：

（一）具有獨立之人事及預算，能擺脫政府預算限制及人事法令規定束縛，獨立運作。

（二）在具爭議性、專業性之公共事務上，由於其與部會間之一定距離，使其能提供周全、客觀且專業之政策建議。

（三）對於臨時發生之突發狀況或意外事件，使母部會能採取最快

之回應。

（四）具有彈性，能採取多種結構方式，規模能依據實際需要彈性調整。

（五）使更大程度之公民參與成為可能，讓更多之政策利害關係人及公民，能進入公共決策之領域，發揮實質的影響力。

英國 NDPB 可說是典型行政法人的實踐，在近幾年各國對於行政法人的核心理念愈趨確定後，英國相關單位在提及「公法人」時，往往僅指獨立於內閣部會之外，以董事會組織型式出現的 NDPB，而不再包含政署（呂世壹，2004）。

二、政署

NDPB 施行多年後，柴契爾夫人為行政改革所創設之「政署」（賴森本、許哲源，2005： 80），其改革目標是將過去政府大小通包之治理模式，轉變為儘量由民間承攬，採取民營化及組織精簡作法，期提高行政效率與服務品質，建立企業型政府（考試院研究發展委員會，2005：37-38）。英國由於政府機器過於龐大，分工過細，無法統籌地由一單位管理，為改善政府管理，更有效率地執行公務，1988 年首相辦公室「效率小組」（Efficiency Unit）提出名為「改善政府管理：續階計畫」（Improving Management in Government：The Next Step）之報告，建議應將「政策」與「執行」事務分離，並創立「執行機構」（政署），以做為英國中央政府之執行手臂，而中央政府只管政策制訂即可。其組織變革重點在於引進民間企業管理精神注入公部門領域，以更有效率地執行公務（戴一凡，2004：49）。政署模式（即續階計畫）自一九八八年開始逐年推廣實施迄今，已有將近八成文官納入政署模式之運作下，政署在組織編制、人員進用及預算運用上，擁有更大自主性（考試院研究發展委員會，2005：38）其運作及管理型態趨近私部門，目的在促進文官體系能夠重視成本觀念，以及追求績效與生產力（劉坤億，2005a：22）。

（一）政署之意義

政署是英國文官體制中帶有強烈政策「執行」色彩之直屬部會組織，由任期固定，以契約方式聘請之執行長全權負責人事、財務及政署服務之政府單位。政署基本上是很難加以定義的字眼，它不像部會是以分工方式完成政府特定的功能，且部會基本上是不相重疊的組織

架構。依照續階計畫經理對政署之定義，政署係指：(1）特定的組織（discrete organization)；(2）明確定義的任務（defined task)；(3）包括工作目標（targets）的正式協議；(4）明確（identifiable）的執行長以負責政署的工作。而英國官方對於政署制的描述大致如下（彭錦鵬，2000：93-94)：

1. 續階計畫是一個提供更佳品質的中央政府服務之計畫，它是在現有資源下，為納稅人、顧客及員工之福利而運作。
2. 政府機器太過龐大而其活動太過多元，致無法以一個單一單位加以管理。解決之道乃在於設立獨立政署以遂行特定活動。每一政署由執行長指揮，直接向部長負責，執行長被課以嚴格的財政及服務品質目標，且擁有能使其達成工作目標之財政及管理權限。

（二）制度設計

政署之設立是由續階計畫團隊、相關部會成員及財政部一起規劃推動，陸續設立的政署，其第一階段之準備工作主要在評估將設為政署單位之各項功能，及檢視下列五項前置選項(prior options)的問題，（李建良，2000：94-95)。

1. 裁撤：公部門需負責此功能嗎？是否能加以裁撤？或分散到政府單位中而不必獨立設置？
2. 民營化：政府須自行提供此功能嗎？如否，則可有何種民營型態？
3. 策略性外包：即政府單位不參加投標的競爭性招標。
4. 市場測試（market testing)：即政府單位亦參與投標的競爭性招標。
5. 機構合理化或與其他單位合併。

如檢討結果，由政府提供服務是唯一之可行途徑，則開始起草政署之架構文件，「架構文件」(Framework Document）提供政署運作規範（李建良，2000：95)。政署是在主管部會之下，藉由「架構文件」由執行長來全權管理的文官組織，主要在履行政策的執行工作，提供人民較佳之服務，是帶有強烈政策「執行」色彩之直屬部會組織，其有明確之組織目標及具體之服務標準，在財政部授權範圍下得以彈性運用預算，且須就其績效對主管部、國會、公眾負責，並每年公告出

版其業務成果（彭錦鵬，2000）。

政署由任期固定、以契約方式聘請之執行長全權負責人事、財務及落實政署工作，執行長主要係以公開競爭方式任命，民間人士亦有獲選擔任執行長之可能，因而帶給政署更多的活力。執行長直接向部長報告，不需透過傳統文官體系之報告層級（戴一凡，2004：50）。

而部會與政署之關係，是在各部會設置一位「佛雷日協調官」（Fraser Figure），由資深官員擔任，居外部獨立角色，來協調部長、部會與政署之間的關係。而部會對於政署之角色有四，即：提供政策架構、訂定目標、分配資源與督導工作（Davies and Willman，1991：28；轉引自戴一凡，2004：51）。許多部會設立顧問委員會（advisory board），向部長提供政署運作之建議，委員會由該部常務次長主持，成員包括執行長、人事、策略規劃的部門主管，有些委員會甚至包括非文官成員參與。有些政署則設置管理委員會（management committee）負責政署之經常性管理工作，成員包括執行長及各部門主管。部會與政署關係架構如圖 3-1。

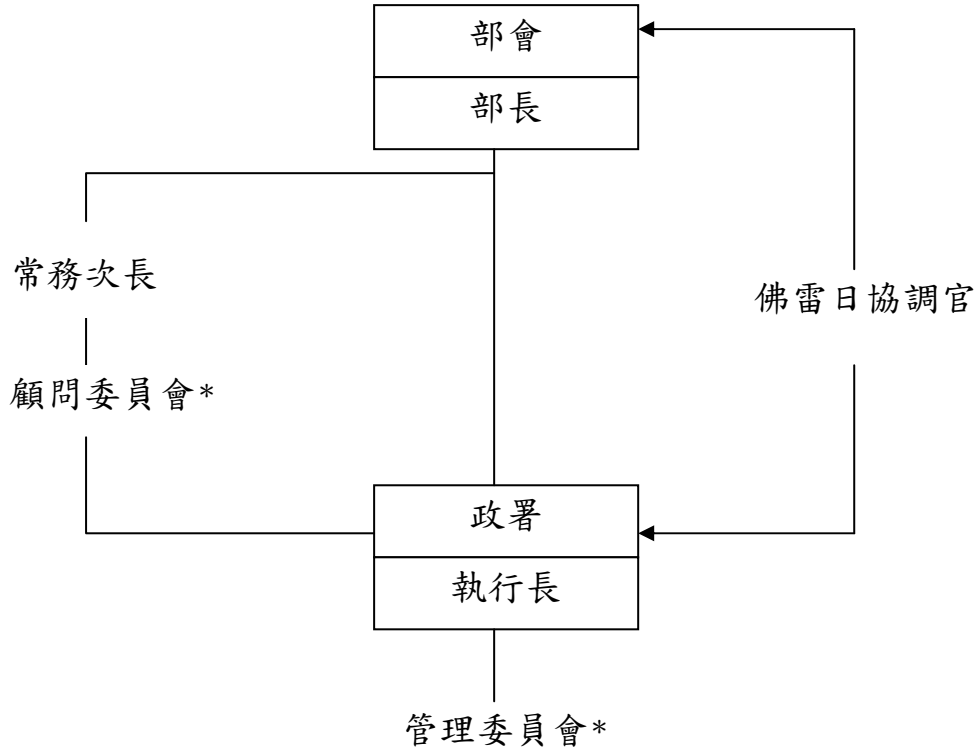

圖 3-1 政署與部會互動的運作架構
*此兩種委員會並非法定必設單位
資料來源：彭錦鵬，2000：97。

（三）發展現況

政署成員均具有公務人員身分，身分及薪資均受保障，而政署成立之後，每五年進行一次檢討，以決定是否維持政署組織型能或以其他之組織型態（如民營化）來進行任務（戴一凡，2004：50）。英國歷經多年的摸索與成長期，現逐漸邁入組織的成熟穩定期，其成立政署主要工程已告完成，自一九八八年推廣實施迄今，在行政與國會部門逐案檢討之下，穩定而積極的擴大範圍，目前將近八成文官已納入政署模式之運作下，形成英國文官體制一百五十年來的最大變革。但另一方面，由於該項制度與核心部會關係不明確、政署機關內文化差異、與其他部會間協調減少、與部會首長間責任難以明確區分等因素，因此部分機關，例如負責訓練與發展、諮商及國際交流合作的文官學院，因業務不適合以政署形態運用，在二〇〇二年回歸為行政機關（劉坤億、范祥偉，2003）。

政署制度強調提供服務、專業領域、競爭型任用、專業價值、彈性人事制度，並突顯成員對政署本身之強烈認同（范祥偉，2003）。英國政署制度雖有其正面功能，但其將「政策」與「執行」區分之作法，被批評與英國傳統觀念「政府一體不可分性」有違，是割裂政府責任之作法（戴一凡，2004：54），其對文官體制最大之衝擊來自於對統一、一致（unified and unity）的文官精神之打擊，傳統文官體制遭到破壞（彭錦鵬，2000）。惟歸納而言，英國的政署雖然非屬公法人組織，並沒有獨立的法人格，但其對日本「獨立行政法人」制度影響頗深，尤其政署制度採行之執行長制，能夠有效提昇組織之營運效率，頗值得我國借鏡（范祥偉，2003：37）。

第三節　日本獨立行政法人之概況

日本獨立行政法人制度之成立，係緣起於一九九七年十二月三日行政改革會議最終報告書之建議，針對擔負實施機能之部門，其責任分擔、營運管理，有引進英國政署制度之檢討（考試院研究發展委員會，2005：11-13）。前揭日本行政改革會議最終報告，所以提出「獨立行政法人」之構想，實際上係受英國首相柴契爾夫人主政時期為行政改革而創設之「政署」所影響，其導入獨立行政法人制度之主要目的，在求國家行政的減量及效率化（蔡進良，2002：173）。將具有獨佔性業務或是對穩固社會經濟安定有必要性之業務，雖不必由政府直接管理，但也不便委託民間經營之部分，交由獨立行政法人來辦理（范祥偉，2003：35）。

一、獨立行政法人制度概要

（一）創設目的

為徹底改革日本戰後行政機關肥大化、僵硬化之現象，在一九九六年橋本內閣時即推動六大改革方向，包括結構改革、行政改革、經濟構造改革、金融制度改革、社會保障制度改革、教育改革。而為貫徹及時因應國民需求，有效率提供行政服務之行政改革理念，而推動執行部門中一定事務、事業之垂直減量，以提升效率及質量並確保透明性，而創設具有獨立法人格之「獨立行政法人」（劉宗德，2003：23）。

所以，獨立行政法人制度設計之基本理念在於將政府機關的行政事務中之政策規劃擬定機能與執行機能予以區隔，並因應各行政機關推展之事務、事業內容，追求最適當之組織、營運形態，及執行部門中一定事務、事業之垂直減量，以提升效率、提升服務質量及確保行政透明化，此即具有獨立法人格之「獨立行政法人」（戴一凡，2004：63）。

依獨立行政法人之制度設計，係將其目的、任務明確化，儘可能擴大法人於組織營運上之裁量、自律性，並引進評鑑改善機制，貫徹業務內容、業績、評鑑等之資訊公開，針對個別獨立行政法人之運作成效進行評價、定期實施檢討，以定其存廢。而獨立行政法人制度改革旨趣如下（劉宗德，2003：24）：

1. 能委由民間主體辦理者，應儘量委託民間主體為之；而該當於強度公權力行使等應由國家行政機關直接實施之事務、事業，則仍應以國家為執行主體。
2. 於目前國家所實施之事務、事業中，其內容具有公共性者，未必須由國家作為主體直接執行，但委由民間辦理者，該事業未必被實施或不能實施時，對國民生活或社會經濟將造成顯著之障礙，設置獨立行政法人來實施，以確保事業之確實、適正之執行。

（二）實施現況

目前日本獨立行政法人制度已完成初步立法建置，進入具體施行階段。於一九九八年制訂通過中央省廳等改革基本法制，創設獨立行政法人制度之主要內容，並於一九九九年陸續完成獨立行政法人通則及相關整備法，作為推動獨立行政法人制度之基準法，至二〇〇一年一月十六日施行（劉宗德，2003：24-25），指定首批八十九個機關、事業，責令先行改制為行政法人，另針對個別獨立行政法人特性，分別進行獨立行政法人個別法之立法建制（范祥偉，2003：35）。

行政法人之特色主要在擺脫人事、財務法規之束縛，以企業化經營方式，創造出更大價值。在行政改革會議最終報告中亦提及，從理論而言，行政法人職員之身分，與公務員並不相容，原應歸屬為非公務員，但日本於改制法人時，由於行政官僚的抵抗，為降低阻力，促使行政改革儘快完成，只好與行政妥協，將獨立行政法人區分為仍保留國家公務員身分之「特定獨立行政法人」與不具國家公務員身分之一般「非特定獨立行政法人」。截至二〇〇四年七 月止，於各省之下總計有一〇七個獨立行政法人設立，其中，特定獨立行政法人五十八個，非特定獨立行政法人四十九個。又二〇〇四年十二月內閣決議，將逐步刪減公務型行政法人之公務員人數，並將於二〇〇六年結清公務員年資，但有關其年資結算方式，目前似仍在研議中（考試院研究發展委員會，2005：107）。

另日本於二〇〇三年七月通過「國立大學法人法」等法案，二〇〇四年四月一日施行，將國立大學獨立成為法人，原九十九所國立大學將整併為八十九所國立大學法人。國立大學教職員身分因採行非公務人員模式，所以國立大學法人化後，原有大學之職員，如未提出辭呈，即視為自原本有國家公務員法適用之公務員身分退休，成為非公

務員身分，但其仍可選擇申請調往具有公務員身分之機關（考試院研究發展委員會，2005：107-108）。

（三）與英國政署之比較

日本獨立行政法人制度雖取法自英國政署制度，但由於國情及政治背景等之差異，其所設計完成之獨立行政法人制度，與英國政署有所不同。如表 3-1。

表 3-1　日本獨立行政法人與英國政署之比較

	日本獨立行政法人	英國政署
主要目的	國家行政之精簡	業務之效率化
在組織法上之定位	獨立於國家行政機關之外	在行政組織內之 agency 化
法人格之有無	有	無
擔當業務之性質及範圍	以「民間亦可為之業務」為思考原點，排除國家權力行政活動，例如稅務行政、許認可業務、登記業，均在法人化業務範圍之外，須大量處理之業務，亦排除在外。 只有限定在實驗機構、研究機構、文教研習機構、醫療福利機構等非權力行政活動。	將執行機能分離出來，對象業務大致上以較能完整實施之公部門為重點，但未必限定於非權力行政活動，因此，即使是權力行政活動，例如稅務行政、許認可業務、登記業務，亦 agency 化。 又，定型且大量性質之業務為多，因此業務之效率性較易判斷。
職員之身分	制度上雖有公務員型及非公務員型兩種，但實際上預定法人化之事務、事業中，95%係公務員型。	具公務員身分
首長產生方式	主管大臣任命	大都為公開招募
國民參與制度之有無	無	有

資料來源：蔡秀卿，2002：68。

二、獨立行政法人問題點

日本自一九八〇年代以來，透過所謂臨調改革，以提升行政率及彈性為行政組織之設置原則，惟行政事務得以有效率地執行，仍不應

忽視行政應被民主且公正地執行之基本原則。從而，緩和行政組織法定主義之當否，則應視此一措施得否強化對於行政責任之監督而定，故檢視行政組織改革之當否，亦應以該行政責任得否確保或進而強化為檢討之基準。日本學者據此一觀點，提出批判如下（劉宗德，2003：25-26）：

（一）獨立行政法人制度之創設，係因財政之理由而以行政事務之減量及效率化為出發點，其在廢止或縮減法律所定行政事務內容時，並未逐一檢討創設各該行政之目的（公共性）。就此次改革之重心而言，其就如何推動行政事務減量及效率化之際，得否強化對行政之民主性及確保其公正性，並未在意。

（二）規劃上，獨立行政法人所擔當之事務、事業，係有關低度權力性政策事項之實施，即所謂公共財，故其設置準則係以由市場提供為原則，而獨立行政法人係為處理此些事務、事業之削減（或可說是行政責任之放棄）所創設之組織。然對於獨立行政法人係必須擔當何種事務、事業之組織，及其作為手段之必要性，未必有明確之說明。

（三）中央省廳改革基本法第三十二條雖規定，現為國家事務或事業中，其已無必要性或必要性已減少之事務，應予民營化；惟此些事務中，究應民營化、委託民間辦理或將之獨立行政法人化之分界點，亦曖昧不明，留有行政機關恣意裁量之空間。

（四）依獨立行政法人通則法之規定，雖有關獨立行政法人之營運基本事項，包括業務內容、組織方式、營運狀況，均應公開，採取企業會計原則，並透過設定中期目標方式，定期進行業績評價，以決定其存廢。惟此均係強化對其進行行政監督之方式，亦即國民監督制度及國會監督則完全未被考慮。

（五）此一定期業務評價機制之嚴厲評價基準，或有可能抵銷獨立行政法人得以提升其事業財務、事業經濟效率之彈性，使獨立行政法人失去其存在理由。蓋因獨立行政法人之營運，如其經濟上效率低落，將導致將之民營化或廢止之結果；反之，經濟上效率提升時，或將以壓迫民間企業為由，依日本國家構造改革之構想，而被民營化。

（六）已決定予以獨立行政法人化之八十九個事務、事業中，雖可

分類為實驗研究、文教研修、醫療厚生、檢查檢定、作業設施等數類，惟並無其之所以作為獨立行政法人化之具體判斷標準，其間之共同點亦難以理解。

我國行政法人制度之概念與設計大部分與日本獨立行政法人之設計雷同，甚至可說係移植自日本制度，無論是制度設計、運作過程及監督機制，皆與日本獨立行政法人相當接近。但制度之設計需考慮我國國情、文化，並兼顧民眾之需求，因此在瞭解日本獨立行政法人之制度設計可能問題後，可供我國未來發展行政法人時之參考及減少問題之產生。又，日本獨立行政法人制度之設立係為使國家行政減量並達成政策制定與政策執行之目標，將具有公共性且適切以國家責任從事之事務或業務移由其執行，中央政府只負責制定政策、監督與考核（蔡進良，2002：181），此可供我國政府改造方向之參考。

第四節　我國推動行政法人概況

為建構合理的政府職能與組織規模，組改會於二〇〇二年八月二十四日第二次委員會議通過機關業務檢討原則，並朝「去任務化」、「地方化」、「法人化」、「委外化」四大方向同步進行改革。同年十一月十三日組改會通過「行政法人建置原則」，政府組織改造朝「去中心化」、「去官僚化」及「分權化」方向發展（范祥偉，2003：37-38）。其中，行政法人化係有鑑於部分行政機關辦理之公共任務常因行政機關之性質而受限於法令規章及層級節制之束縛，造成運作上之無效率及欠缺彈性，為提昇政府施政效率，同時確保公共任務之妥善實施，爰參酌世界主要先進國家之作法，將部分行政機關組織朝行政法人制度規劃，俾適當縮減政府組織規模，引進企業精神，使業務推行更專業、更講究效能，不受行政機關人事、會計制度之束縛。

一、行政法人相關規定

我國行政法人係指國家、地方自治團體外，為履行國家特定公共任務，由中央目的事業主管機關依法律規定設立具公法性質之法人，其具有獨立之法律人格，與日本「獨立行政法人」及德國「公法人」之概念相近。為利各機關法人化之推動，行政院於二〇〇二年十一月二十二日函頒「行政法人建制原則」，作為業務檢討及擬議法案之參考。復擬定「行政法人法草案」，於二〇〇三年四月二十二日由行政院、考試院會銜送請立法院審議，惟立法院並未完成審議，因屆期不予繼續審議，兩院復於二〇〇五年八月再度函送立法院，目前仍在法制委員會審查中。有關行政法人法草案內容要點分述如次：

（一）明示立法目的：行政法人法為基準法，其目的在於就行政法人共通事項作原則性規範。

（二）明定行政法人之定義：行政法人乃執行特定公共任務，為依法律設立具人事及財務自主性之公法人，適用行政程序法、國家賠償法及訴願法等有關規定，其所執行之特定公共任務，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。

（三）明定適用範圍：以中央目的事業主管機關所設立之行政法人為其適用對象；行政院以外機關及地方機關設立行政法人時

準用之。行政法人為國立大學者，除現職員工權益保障事項外，得另以法律為特別之規定。

（四）行政法人之組織：明定行政法人應設董（理）事會及監事或監事會。

（五）監督機制：明定監督機關之監督權限，監督機關應成立行政法人績效評鑑委員會，評鑑行政法人之績效，並規定應報請監督機關核定或備查之事項。另行政法人相關資訊，應於政府資訊公開法完成立法後，依該法規定公開之；而未完成立法前，應依行政資訊公開辦法有關規定辦理。

（六）人事及現職員工權益保障：行政法人進用之人員，依其人事管理規章辦理，不具公務人員身分，其權利義務關係，應於契約中明定。對機關（構）改制時，其現職公務人員之權益保障係採「保留身分、權益不變」方向規劃，期以溫和漸進方式達到改制目的。

（七）會計及財務：行政法人之會計制度依行政法人會計制度設置準則訂定，另行政法人除接受政府機關核撥經費外，亦有自主財源，為明權責，爰規定政府核撥行政法人之經費，應依法定預算程序辦理，並受審計監督。

（八）解散規定：行政法人因情事變更或績效不彰，致不能達成其設立目的時，由監督機關提請行政院同意後解散之。

二、政府機構法人化類型

（一）行政法人建構原則

行政院為建立政府與民間夥伴關係，於二〇〇二年八月一日函請行政院所屬各機關及各級政府，要求各機關（構）、學校確實依「未來行政業務評估原則」檢討整體機關（構）、學校委託民間企業或非營利組織經營或轉型為公法人、財團法人或民營化等方式運作。該「未來行政業務評估原則」如下：

1. 公共服務不須政府執行者，可予結束。
2. 政府的生產或服務交由民間辦理，將更有效率者。
3. 民間部門提供的生產或服務所創造的效益高於政府部門者。

4. 政府部門提供的生產或服務，無法滿足社會大眾需要，改由民間部門提供，較能滿足社會大眾需要者。

5. 政府業務以契約外包的方式委託民間辦理，基於監督的立場控制其品質，可縮減政府組織的規模與責任者。

6. 政府的人力與經費不足時，可運用民間的力量與資源，協助政府推動公共事務者。

7. 涉及公權力程度較低或非屬政府核心業務者。

8. 法律上無明文禁止委託外包之規定者。

9. 民間具有承接公共服務的意願及能力者。

（二）政府機關法人總類

法人後之國家機構，因具有獨立人格，故在人事及財務制度上可獲得一定程度之鬆綁，亦可減少不必要之政治干預，提升行政效率，而目前政府機關（構）設為法人者，約有三類（許宗力，2000；程燕玲 2003：110-112），分述如下：

1. 基於憲法上之規範因素

（1）為保障學術自由與大學自治而設置者：憲法規定，人民享有學術自由，司法院大法官釋字第三八〇號解釋，國家為保障大學之學術自由，應承認大學自治之制度，對於研究、教學及學習等活動，應擔保其不受不當之干涉，使大學享有組織經營之自治權能，個人享有學術自由。然目前各公立大學不具法人地位，而係教育部轄下之公營造機構，而研究機構則有法人化之例，如財團法人工業技術研究院。

（2）為落實人民之廣播電視自由：為避免讓稀少、有限的無線廣電視頻道為少數人或特定團體所把持，於是成立公共電視台，透過具有社會多元代表性之委員會負責經營，使全民平等享有與行使利用。

2. 基於歷史因素

例如我國之農田水利會，可能即是基於日治時期「公共埤圳組合」所留下之自治傳統而承認其公法人資格。

3. 基於功能上考量之因素

依專業判斷所設置之法人，因承擔功能有別，組織形態亦存在極大差異，因此設置時基本上皆須作個案之利益衡量，以為追求效率與彈性，並去除政治力干預。如全民健康保險基金會、財團法人資訊工業策進會等。而依二〇〇二年十一月十三日組改會第三次委員會決議，將國家、地方自治團體之外，具公法性質之法人統一定性為行政法人，亦即不採有關財團法人及社團法人之區分，亦不創設營造物法人之類型。

三、國內行政法人推動情形

行政法人法草案雖尚未完成立法程序，惟我國第一個行政法人－國立中正文化中心，其設置條例業於二〇〇四年一月二十日公布，並自同年三月一日施行。該中心成立之目的為國家音樂廳、國家戲劇院之營運管理及表演藝術之規劃推動，其任務具高度藝術專業性，而以往因缺乏正式之組織法源，且受限於行政機關人事、會計制度之限制，形成營運及管理上之種種困境，影響國家音樂廳及國家戲劇院之發展，並對我國文化形象之建立形成窒礙，爰推動組織改造，改制為行政法人，一方面擺脫人事制度束縛以達專業化及提昇效能等目的，一方面與民法上財團法人相區隔，俾能確保任務之遂行，並處理現有人員權益保障及公有財產問題，同時使未來政府應有之補助正當化及制度化。

除國立中正化文中心外，組改會討論通過列入第一波優先推動行政法人化之個案，包括國家教育研究院、國家臺灣文學館、國立臺灣交響樂團、國家運動選手訓練中心等四個優先推動個案。列入第二波優先推動之個案為國家農業研究院。第三波優先推動之個案，包括內政部警政署警察廣播電台、教育部國有學產基金、國立科學工藝博物館、行政院環境保護署資源回收管理基金管理委員會、行政院原子能委員會核能研究所及行政院勞工委員會勞工退休基金監理會等，有關國內行政法人化推動情形整理如表 3-2。其改制成果能否達成適當縮減政府組織規模及提昇行政效率等目的，仍有待觀察。

國立中正文化中心運作過程中，董事會與藝術總監之間曾在職權行使上引發衝突，直到董事會遴聘第二任藝術總監後始暫時未再出現類似情況。惟國立中正文化中心自民國九十三年三月一日正式運作迄今僅二年餘，關於行政法人董事會之定位、職能、專業分工，以及其與藝術總監間之權責劃分，乃至於行政法人與監督機關的互動機制、

與其他利害關係人如何建立健全關係、資訊揭露和透明度等問題，都有待未來逐步健全化（劉坤億，2005a：130-137）。由於該中心為我國第一個改制為行政法人之案例，且改制為時尚短，目前改制之成效仍未能彰顯，尚須再多方觀察其實施經驗並調整相關缺失，以為日後其他機關改制之參考。

表 3-2　我國行政法人化推動情形

	主管機關	機關	期程
第 1 波	教育部	教育研究院	92.10.15 送立法院審議。配合 6 屆立委屆期不續審，94.3.7 再次函送立法院審議。
	文建會	國立臺灣交響樂團	93.4.29 行政院函復文建會暫予緩議
		國家臺灣文學館	92.10.15 送立法院審議。配合 6 屆立委屆期不續審，故由文建會檢討修正後，於 95.3.3 再送行政院審議。
	體委會	國家運動訓練中心	92.10.15 送立法院審議。配合 6 屆立委屆期不續審，94.3.7 再次函送立法院審議。
第 2 波	農委會	國家農業研究院	93.4.28 送立法院審議。配合 6 屆立委屆期不續審，94.3.7 再次函送立法院審議。
第 3 波	內政部	警察廣播電台	行政院 94.1.25 函核定第三波優先推動個案名單，並請各主管機關著手研擬設置條例及相關配套措施。
	教育部	國有學產基金	
		國立科學工藝博物館	
	環保署	資源回收管理基金管理委員會	94.9.2 組改會第 20 次協調會決議暫緩辦理，由環保署就改制之適法性及可行性評估。
	原能會	核能研究所（擬改名國家龍潭研究院）	94.4.7 送行政院審議。
	勞委會	勞工退休基金監理會	94.4.7 送行政院審議。勞工退休基金監理會設置條例草案於 94.9.9 函送立法院。

※國內第一個行政法人國立中正文化中心於民國 93 年 3 月 1 日掛牌。

資料來源：行政院人事行政局。

第五節　各國行政法人制度之分析比較

從上述各國公法人制度之觀察，在法人資格之有無方面，除政署未具法人資格外，其他如 NDPB、德國公法人、日本獨立行政法人及我國行政法人，均具有法人資格，而在組織成員之身分或業務性質與範圍方面亦均有不同之規定。

德國公法人、英國 NDPB、政署與日本獨立行政法人，無論在制度設計、運作及發展上，均有其相似與相異之處，此與國情、習慣與法律體系有著相當程度之關連。藉由比較其相似及相異之處，可對我國行政法人化之制度設計有所助益。其與我國行政法人間之比較如表 3-3（戴一凡，2004：69-73）。

德國公法人、英國 NDPB、政署與日本獨立行政法人之相似處，在於都給予公法人、NDPB、政署、獨立行政法人相當高的自主性及彈性，不但帶給組織較傳統行政機關更高之效率，也可確保其執掌業務的專業領域，較不易受到政治力之干預。惟其仍須受到國家之監督，其業務執行情況亦須公開透明，接受檢驗（戴一凡，2004：71-72）。我國行政法人之設計，亦係藉由鬆綁現行人事、會計等法令之限制，賦予其較高之自主性及彈性，使業務推行更專業及講究效能。

而就制度設計或對象及所執掌業務而言，公法人、NDPB、政署、獨立行政法人有其不同之處。說明如下：

（一）制度之設計：制度之設計概念可說是德國公法人、英國 NDPB、政署、日本獨立行政法人間最大之差別，德國公法人主要是以公共利益為目的，即以提高政府效能、滿足公眾需要及改善公共福利為目的，而賦予行政機關獨立的法律人格；英國政署係國家行政機關之一部分，將政府各部會執行部門由政策企畫、制訂部門中分離出來，並引進民間組織之經營手法，作為基本之改革構想，使傳統行政組織能有彈性的運作；NDPB 則非政府部門，係依據相關法令設置，採獨立自主之運作方式設計，擁有別於國家之法人格；日本獨立行政法人亦被賦予獨立法律人格，爰具有組織自律性或獨立性，改革構想在求國家行政的減量及效率化。

（二）對象及執掌業務：德國在法律中清楚規範公法人之業務性質與執掌範圍，對象亦於明文法中規範，而根據其業務及執掌

範圍之不同而有社團法人、財團法人及營造物法人等不同之制度設計；英國政署係在原有機關內進行改革，而公權力行政活動原本即係行政機關執掌範圍，如稅務行政、許認可業務亦改為政署模式，並不加特別限制；NDPB 採獨立於內閣部會之外、非機關化之法人組織型態，在政府可監督情形下，提供公共服務及執行政府職能；而日本獨立行政法人獨立於國家行政組織之外，獨立行政法人化之對象業務、事業，以「民間亦可為之業務」為思考原點，排除國家公權力行政活動，而大量處理之業務亦排除在外，僅限定在實驗機構、研究機構、文教研習機構、醫療福利機構等非公權力行政活動；我國行政法人則獨立於傳統層級節制之行政組織之外，將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之特定公共任務，由行政法人處理。

3-3　德國、英國、日本與我國行政法人之比較

	德國公法人	英國		日本	我國行政法人
		政署	NDPB	獨立行政法人	
制度目的	公共利益為目的，即以提高政府效能、滿足公眾需要和改善公共福利為目的。	提升行政效率及服務品質，建立企業型政府。	強化效率面向，能更彈性化的執行公共任務。	國家行政精簡及業務效率化。	人事、財務制度等之鬆綁，使政府政策之執行更具彈性。
法律上的地位	具有法律獨立人格之行政主體，由行政機關直接以法律或授權創設具有權力能力之公法人。	1. 在行政機關內政署化。 2. 不具法人格，為國家行政機關之一部分（英國並無行政組織規範之成文法）。	1. 獨立於內閣部會之外的非政府機關組織。 2. 具有法人資格。	1. 獨立於國家行政組織之外。 2. 擁有別於國家之法人格。	具有法人資格。

與國會之關係	公法人雖具有一定程度之獨立性，但行為須遵守國家法律並接受國家之監督。此種監督原則上僅限於合法性監督，但在例外情形亦及於合目的性監督。	政署之首長對有關營運問題，對議會負說明責任。	董事會成員通常由部會首長或由女王任命，而部會首長必須向國會報告，必要時得依國會批准或女王命令將該NDPB結束。	獨立行政法人之首長，就日常業務相關事項以法人參考人身分對國會負說明責任。	1. 各該行政法人設立及組織內容，須經立法院通過；政府補助行政法人之經費，須依預算程序送立法院審議。 2. 對行政法人僅有適法性監督，而無適當性監督。即以事後監督為主，並輔以績效評量，強調權責相符。
擔當業務之性質與範圍	公法人業務性質與執掌範圍均在法律中予以規範清楚，而根據其業務、執掌範圍之不同而有不同之制度設計，可分為社團法人、財團法人及營造物法人。	將執行機能分離出來，業務對象以能完整實施之公部門為重點，但未必限定於非公權力行政活動，故縱為公權力行政活動，如稅務行政等亦政署化。	1. 以獨立自主之運作方式，在政府可監督之情形下，提供公共服務及執行政府職能。 2. 從事執行、行政、管制、商業等功能，或為部長或其部門之特別利益，提供專業諮詢。	以「民間亦可為之業務」為思考原點，排除國家公權力行政活動，例如稅務行政等均在法人化業務範圍外，需大量處理之業務亦排除在外。僅限定在實驗機構、研究機構、文教研習機構、醫療福利機構等非公權力行政活動。	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之特定公共任務，始得設立行政法人執行之。

職員身分	公法人所用人員須有一定比例之公務員，而不得全為普通雇員。	國家公務員。	職員由NDPB直接聘任，不具有公務員身分。	1. 具國家公務員身分之法人。 2. 不具國家公務員身分之法人。	改制前之編制人員仍保有公務人員身分，改制後新進人員則不具公務人員身分。
財產保有	擁有自有財產。	國有財產。	擁有自有財產。	擁有自有財產。	除政府機關核撥經費指定用途購置之財產及出租或無償提供使用之公有財產外，擁有自有財產。
會計基準	以企業會計原則為基本。	導入一種稱為Resource Accounting之新式會計手法。	N	以企業會計原則為基本。	依一般公認會計原則。
資訊公開	公開有關目標的達成狀況、評價、財務內容等年度報告書。	公開有關目標的達成狀況、評價、財務內容等年度報告書。	每年公開有關業績指標、績效、財務內容等年度報告書。	總務省之政策評價、獨立行政法人評價委員會須將財務報表、中期計畫、年度計畫、評鑑委員會結果、監查結果、薪資支給基準等各項資料公開。	應依政府資訊公開法規公開相關資訊，其年度財務報表及年度營運（業務）資訊，應主動公開。

資料來源：修改自戴一凡，2004：71。

有鑑於行政機關行政運作上的無效率及欠缺彈性，世界主要國家之機關組織，紛紛朝向公法人制度規劃。日、德等國均設立公法人組織，將原本由政府組織負責的大量公共服務自政府部門移出，以公法人來專責辦理。英國設有政署制度，來替代行政機關執行公共任務，其雖非公法人組織，但是日本「獨立行政法人」制度受到英國「政署」模式影響頗深，由此可知，公法人制度之出現，是各國政府改造的主

要途徑。而其組織設計亦有別於一般行政機關的組織型態，係為「機關化」及「私部門化」以外的第三條路，並參採企業化經營理念，除能有效完成國家所賦予之公共任務外，並能提高業務或經營績效，以達到專業化及效能化等目的。

制度之設計需考慮國情、文化，並兼顧民眾之需求，藉由對德國公法人、英國政署、NDPB 及日本獨立行政法人等制度設計、執行情況之探討後，可瞭解到國情、文化特色等，對制度運作之良善影響極大，這也是我國行政法人化所須注意之層面。而我國行政法人制度在規劃過程當中，如何擷取各國法人制度之精華與長處，並避開其制度設計之盲思及執行過程中之問題，將是我國制度成敗之關鍵。