

# 民主治理中準政府組織的 公共性與課責性： 對於我國政府捐助之 財團法人轉型的啓示\*

孫 煒

中央大學法律與政府研究所教授

在民主治理爲主導的學術思潮與政府改造之下，當代民主國家行政部門的範疇與職能發生顯著轉變，介於公部門與私部門之間的準政府組織大量出現，其具備授權化與彈性化的特質，成爲政策執行的主要機制，但也引發反映人民主權的立法機關對於準政府組織，進行有效政治控制的疑慮。本文首先界定準政府組織的意義與特性。其次，本文根據民主政治的授權理論，探討由立法機關授權準政府組織執行公共政策的理由，以及可能衍生的問題，並分析以公共性作爲判斷準政府組織設置使命的基礎，以及課責性作爲考核準政府組織績效的準據，以落實對於準政府組織進行政治控制的機制。之後，本文將以我國中央政府捐助之財團法人爲例，分析此種特殊的準政府組織的發展系絡與性質，並討論如何在符合民主治理的原則之下，應用相關的理論建構與制度設計，提升政府捐助之財團法人的公共性與課責性，並提出具體政策建議以及最新發展，以更適當地設計我國政府捐助之財團法人的制度安排。

關鍵字：準政府組織、民主治理、公共性、課責性、政府捐助之財團法人

---

\* 本文作者衷心感謝數位匿名審查人與學術先進的寶貴意見及協助。

收稿日期：101 年 2 月 2 日；接受刊登日期：101 年 5 月 22 日

## 壹、前言

近年先進國家為因應經濟成長趨緩、政府財政短絀、公共信任降低等全球化趨勢，大多採取政府改造工程，企圖改變國家角色以及調整政府職能，引進私部門的制度性邏輯與機制，以提升國家的整體競爭力。一種強調積極的參與、提昇的績效、創新的建構以及新公民精神的培育，已成為公共行政理論思潮的主要典範（彭文賢，2007）。在此一典範之中，治理（governance）已普遍成為公共行政學理中的重要思潮，也標示著國家角色與本質的變遷，並引導著 1980 年代以來全球各國的政府改造潮流。這股政府改造將傳統層級節制的文官體制加入更多的市場、準市場以及社會網絡等運作方式，特別是在公共服務的傳送以及政府管制的形式。不但在公部門之內應用較多企業管理的觀念與技術，也連結更多的社會民間組織來重塑公部門的價值與文化（Bevir, 2009: 3-30）。因此，治理可視為「協調公私行動與資源並賦予其共同之方向與意義的過程」（Pierre & Peters, 2005: 83）。在治理的概念之中，對於政府的制度性安排產生最大影響者，應屬彈性化以及授權化的兩種趨勢。

彈性化所要追求的是適應原則，此因政府無法適應環境變遷主要的問題出在組織結構的僵化、文官體制的永業性特質、行政程序的繁文縟節致使行政官僚自由裁量權不足，以及政府的回應力不足等問題。因此，解決問題的策略必須賦予政府組織與運作較高的彈性，例如在人事管理制度的改革上，可建立高級文官彈性任用與薪給制、公務員員額編制彈性化，以及彈性運用臨時人員等可行策略（林水波、陳志瑋，2000）。彈性化也強調重整行政機關的功能與定位，並引進私部門的管理權能，使行政機關的運作具備較大的空間（Bevir, 2009: 141-145; Koven, 2009: 148-150）。另一方面，民主國家的選民大多將人民主權（popular sovereignty）經由授權的過程，委託給民選政治人物（在內閣制民主體制主要是指國會議員；在總統制民主政體兼指總統與國會議員）與機關來制定政策，以及由行政部門與常任文官所組成的文官體系來執行政策。然而，行政部門也可將制定法規命令、執行法規命令以及職掌一任務的權威賦予另類的行政組織，這種「授權鏈」的關係是民主政治

下政策過程的本質（陳敦源，2009: 345）。

在彈性化以及授權化兩種趨勢的影響之下，當代民主國家的行政部門出現了許多與負責監督與管理的部會（parent ministry/department）存在「臂距之遙」（arm's-length）的另類組織。<sup>1</sup> 一般層級節制式（hierarchy）的典型行政組織體的基本結構特徵如下：同一行政主體下之行政機關彼此間，呈現出層層節制，而立基於上下隸屬關係之金字塔垂直分工體制；行政任務之分配與執行，乃是依循著「層級節制原則」分官設職，由上至下逐漸細膩化、分工化、專業化與技術化（詹鎮榮，2010: 11-13）。相對而言，所謂「臂距之遙」乃是具備以下幾點特徵（Pollitt, 2009: 251）：一、具有明確的法律依據與定位；二、與主管部會具有功能上的區隔；三、具備一定程度的運作獨立性；四、與主管部會之間有預算、人事或組織目標上的連結；五、經由管制活動、提供公共服務或行使準司法權力行使一定程度的政府權威。這些另類組織使當代介於政府與私部門之間的治理結構（governance structure）呈現分散化的現象（OECD, 2002: 12）。當代民主國家皆有類似的行政組織，例如英國的「非部會公共團體」（non-departmental public bodies, NDPBs）、日本的獨立行政法人、荷蘭的獨立行政體 ZBOs（zelfstandig bestuursorgaane），以及美國由政府資助企業（government sponsored enterprises, GSEs）與政府公司等「複合組織」（hybrid organizations）（鄭惠文，2012: 1-2）。本文則泛稱為「準政府組織」（其詳細意義見下節）。

準政府組織近年相當為學術界與實務界矚目，並廣泛設置於當代民主國家的行政部門之內，成為制度創新的焦點，但其衍生的種種問題，也成為政府改造的對象。深入言之，在民主政治之中，文官體制的正當性源自立法機關可以透過有效的控制機制，致使文官體制向選民負責。然而，在治理的概念中，市場與網絡的邏輯精神與運作體制逐漸加入，甚至取代文官體制之後，一種新的公共行政思維應予提出，以確保當代民主政治核心精神的存

---

1 英國於 1945 年時提出了「臂距原則」（arm's-length principle）的概念，指政府對於非典型層級節制式行政組織雖然有責任輔（補）助，卻不得以政治干涉該組織公共任務的執行或行政管理的運作，需要保持適度的距離，給予一定之自由度（鄭惠文，2012: 13）。

續。民主治理 (democratic governance) 便是當代政府因應治理典範，調整文官體制結構與定位，甚至改造政府的角色與職能的規範性思維以及實際的規劃方向 (Bevir, 2006: 426)，也可視為調和民主政治與公共行政的制度性安排。也就是說，在民主政治的框架下討論治理，應引入關於統治價值判斷的內涵，使得治理的討論能夠兼具「描述事實」與「規範趨勢」的面向 (陳敦源，2009: 25)。

長久以來，在我國的政府之中特別是行政部門，也存在著類似的組織，大多以協會、中心、基金會、研究院為名，其設置理由與時代背景殊異，然由行政院各部會捐助經費而成立，並賦予執行某項特殊政策任務的功能。然而，這些組織既與傳統文官體制不同，又與主管部會相距「臂距之遙」，在監督機制「鞭長莫及」的侷限之下，可能產生種種「尾大不掉」的弊端。近年這些稱為「政府捐助之財團法人」(或稱「公設財團法人」)，漸為社會大眾及學界注目。當前我國中央政府捐助之財團法人，遍佈在行政院約二十多個部會之下，共計約有百餘個，所涉及的政策領域以及職能性質亦相當複雜多元，欲借助我國私部門的力量從事經濟、內政、外交、教育、文化、科技、環保、衛生，以及資訊等公益活動 (鄭惠文，2012: 1)，政府捐助基金額高達一千餘億，但長期存在著人事、財務、業務等層面的問題 (楊靜茹，2009: 29, 35)，有待政府整飭外在的法制環境。近年更陸續爆發糖業協會、郵業協會、電信協會等將公產轉變私產的爭議，更突顯這類組織內部的治理結構問題 (王惠盈，2008: 2)。此外，學術界與實務界的負面批評包括設置理由欠缺正當、政策執行績效低落、人事任命流於黑箱作業、內部財務管理鬆散等等，甚至某些政府捐助之財團法人的表面上主要任務是協助行政部門推動政策 (官有垣、吳芝嫻，2006: 244)，實則是行政部門為達成特定的政治經濟目的，或為避免公務人員任用規定的限制，或為規避立法院之監督，或為增加實務運作的自主性等等。近年來，我國行政、立法、考試、監察等院也亟思整頓政府捐助之財團法人所衍生的種種弊端 (鄭惠文、張四明、陳于淇，2011: 3)。2004 年三讀通過的《中央行政機關組織基準法》之附帶決議第 5 點規定：

請行政院研究發展考核委員會及行政院人事行政局全面清查所有由政府出資或捐助之財團法人，如其能自負盈虧者，應朝向民營化組織型態轉型；如無法自負盈虧者，應予裁撤；其餘如能轉型為行政法人者，應予轉型。

由此項附帶決議觀之，立法院似乎對於我國長期存在的政府捐助之財團法人的結構抱持應予調整的立場。但是，行政院卻認為爲了提升國家競爭力，政府必須前瞻性地關注特定的政策領域與職能，然此政策領域與職能可能因無利可圖，企業無意介入，或因政府公務人員任用規範之限制、資金運用缺乏彈性，以及其他法律規範之約束，致無法延攬國際專業人才與迅速處理快速變化下所產生之問題。因而，政府常以透過組織設置條例或行政命令等方式，捐助成立財團法人執行特定的政策領域與職能。但爲確保政府捐助財產不受侵害或預防弊端發生，政府必須予以適當的監督與管理，以遂行政府捐助之財團法人設置的宗旨與運作之績效（陳悅宜、傅傳鈞，2011: 137）。就學術角度的而言，更值得注意的議題應是：我國中央政府行政院下轄的政府捐助之財團法人，在民主治理主導的學術思潮與政府改造下，具備何種意義？衍生何種問題？應該如何妥善解決？本文之主要研究目的，便是參酌當代民主國家準政府組織的意義、性質與理論意涵之中，符合民主治理的核心價值的主要議題：公共性（publicness）以及課責性（accountability），<sup>2</sup> 探究其操作性意涵，試圖針對我國中央政府捐助之財團法人的特性與問題，提供未來制度轉型的規範性建議與方向。

## 貳、準政府組織的意義、性質與理論意涵

學術界普遍認為準政府組織的制度性安排與運作，是以瑞典的政府體制作爲師法的典範。事實上，瑞典自十七世紀以來大量採用獨立性較高之準政

---

2 我國學術界對於 accountability 存有不同的譯法，本文選擇使用課責性一詞，以涵蓋之後相關的各種面向、類型與機制，詳見本文第參節。

府組織，作為政策執行機關的主要理由，並不是僅為了提升行政效率，而主要是為了限制政府的最高行政機關—專制王權—利用行政權侵害公民權利，而刻意弱化行政機關的制度設計。此種制度設計乃是在瑞典的強勢國家與集體主義的特殊政治文化之中蘊育而成，現今卻成為批評政府部門僵化、要求提高行政組織彈性的論述依據（Pierre, 2004）。特別自從 1980 年代以來，西方民主國家的準政府組織也就不斷地被大量設置，成為推動政府改造的主要制度選擇（Van Thiel, 2004: 175）。雖然政府設置準政府組織的作法行之久遠，然西方學術界明確地意識到此類組織所可能衍生問題的研究者應是 Harold Seidman。他在 1988 年在一篇名為〈The Quasi World of the Federal Government〉的論文之中，指出典型的政府機關應由國會為達成公共目的而立法，由聯邦官員所主導控制，並由財政部直接或間接撥款方得設置與運作。此種公私組織涇渭分明的作法，足以「保障私有財產免於政府的侵擾，以及防止政府權力免於私人的篡奪」（Seidman, 1988: 24）。但是，自 1960 年代以來美國聯邦政府與私部門的界線已逐漸模糊泯滅，大量形成的各種名稱的準政府組織，具有類似政府的（para-governmental）性質，以規避或免除既存的法律或管制體制。這種橫跨公私部門邊界之準政府組織的設置目的，可能是要提供更大的決策彈性，或更符合市場機制。然而，它們也可能是對於民主政府的潛在威脅，特別是這些準政府組織的領導人或董事會大多是由政府所任命，更是讓社會大眾認為它們是政府在背後支持的「公家機關」，具有一定的公信力與保障性。Seidman 認為此種公私不分的現象如被忽視，終將釀成嚴重的危機。Seidman 的呼籲引起西方學術界廣大的迴響，特別是在公共行政學界也注意到準政府組織的形成以及附帶的正負效應。

對於準政府組織的研究者而言，最大的困擾來自於研究範疇的模糊以及研究標的的多元。前者是指主管部會與準政府組織的正式界線究竟為何？後者是指各國依其各自的歷史脈絡、憲政體制、法律依據以及政經結構等因素，而賦予其不同的功能，準政府組織的組織型態相異很大，名稱更是複雜，如何掌握準政府組織的「分類判準」？釐清準政府組織的範疇，以及確立其分類判準，乃是了解準政府組織的職能與角色的前提。本文將民主政治之中的準政府組織定位為一種「準自主性非政府組織（quasi-autonomous non-govern-

mental organization)」，學術界一般簡稱 Quango。事實上，早在 1960 年代晚期，英美學術界就出現了 Quango 這個字首詞 (acronym)，此字原係美國學者 Alan Pifer 所提出，泛稱由聯邦政府或州政府以私人組織的型態設置，且扮演政府部分的角色或工作。近年準政府組織的意涵隨著政府角色的轉變以及政府改造的深化，而涉及更多元的政策領域，也形成不同的類型。<sup>3</sup> 本文採用 quasi-autonomous non-governmental organization 的用法，乃強調此組織的「自主性」與「非政府性」的特質。所謂「自主性」是指組織可以獨立地運用預算、勞動力等資源，來提供財貨或勞務的權力。此類組織冠以「準」(quasi)，就是它擁有部分決定或提供生產財貨或勞務的權力，主管的行政機關的首長雖不直接涉入準政府組織內部的管理事宜，但對於執行的政策、組織的選擇與監督仍需負責 (Van Thiel, 2004: 176-178)。另一方面，所謂「非政府性」意指相較於傳統的文官體制等，準政府組織面對私部門包括市場與公民社會的需求與影響時，需要較高程度地反應，與私部門無論在人事、預算與法規等各方面也都類似，而具備較大的彈性 (Bertelli, 2006a: 584)。

職是之故，本文參酌當代民主國家準政府組織相關的學術定義，並根據我國政府捐助之財團法人的實存現象，將準政府組織界定為：在民主國家之中，主要任務是執行公共政策或達成公共任務，其資金主要來自於公共經費，但與主管部會沒有直接之層級節制關係的行政組織。此一定義突顯民主政治之中準政府組織的三項基本特性：運用公共支出、實現公共職能以及一定程度獨立於民選政治人物與機關及其任命的政務人員。就較正式的說法而言，準政府組織的所有權與經費來源皆來自政府，其設置理由表面上大多為基於效率、專業、去政治化，擺脫傳統行政部門的層級節制的束縛，重視成本效益分析，擁有較大的自主空間，將可能帶來規模、生產力或顧客回應力的改進 (彭錦鵬，2008)。設置的形式可分為兩種：一是吸納 (hiving in)：

---

3 Quango 也可依研究者強調之組織特性，作為 quasi-governmental organization 或 quasi-autonomous national governmental organization 的縮寫。此外，西方民主國家各依歷史脈絡、政治體制、政經結構採用各種組織稱謂，指涉這些主管部會不是經由層級節制系統直接控制的準自治性非政府組織。參見 Greve, Flinders & Van Thiel, 1999: 141; Skelcher, 1998: 5; Van Thiel, 2004: 176; 趙永茂、陳銘顯、王皓平，2011: 27; 劉宗德、陳小蘭，2008: 49。

即由公民或利益團體設置，而後被政府賦予合法地位，但並沒有完全被併入政府的文官體制之中；另一是分離（hiving off），即將原有的主管部會與政府的文官體制脫勾，但仍執行政策且保留原先的主管部會的部分預算（Dunleavy, 1991: 200; Van Thiel, 2001: 10-11）。一般而言，現代民主國家的準政府組織大多履行政策執行、檢查（包括監督、管制、審查）以及為政府提供資訊或建議等三項職能（Greve et al., 1999: 141）。

事實上，採用當代民主政治的授權理論（theory of delegation）來分析準政府組織的定位，更能清晰地理解其在民主治理之中的理論意涵。代議民主的實際運作是選民將人民主權（popular sovereignty）經由授權，將制定與執行公共政策的權威委託給治理者的一連串步驟。選民最初委託的治理者是民選政治人物與機關，在不同的憲政體制之中有不同的對象：在內閣制民主體制是指國會議員；在總統制民主體制兼指總統與國會議員（Strom, 2000: 269；孫焯，2008: 113）；在我國則指總統與立法委員組成的立法院。民選政治人物與機關在獲得政權之後，依據其選舉政見，在立法院是由立法委員來制定公共政策，在行政院則是由總統任命的政務人員來制定公共政策；之後，政務人員大多將再授權各部會，由常務人員組成的文官體制來執行政策。然而，在我國的行政部門之中，各部會可再將特定的政策領域與任務，授權給準政府組織即政府捐助之財團法人，來執行公共政策與任務，以達成民選政治人物與機關預期的政策目標。事實上，如果行政部門的部會不將執行特定公共政策與任務的權威再授予準政府組織，則可能難以有效地達成預期的政策目標。這主要是因為民選政治人物與機關及其任命的政務人員對於文官體制的政治控制，存在著諸多結構性的障礙，例如當代文官體制內部的分工細密、結構複雜，往往一項公共政策涉及多個機關，增加了政治控制的困難度等等。此外，民選政治人物與機關在制訂政策之時，往往刻意在爭議性較高的條文上，表達得較為模糊彈性，使法案易於通過，這也給予文官體制較大的、因時因地制宜的裁量空間，使得文官體制較不易接受嚴密的政治控制（Meier & O'Toole, 2006: 45-66）。再者，文官體制因為要保持行政中立，不太可能過於迎合民選政治人物與機關的偏好（Van Thiel, 2001: 55）。

然而，由於民選政治人物與機關及其任命的政務人員對於準政府組織的

授權，並非如同對於層級節制式的文官體系一樣具有強制性，特別是當代民主國家的行政部門採行民主治理作為推動政府改造的典範，以民主政治的核心價值作為調整行政機關以及創新行政組織的主要論據，造成準非政府組織大量出現以及職能愈趨多元。<sup>4</sup> 但是，準政府組織固然可能提升行政部門的效率，但也可能引發若干授權的問題。本文應用委託人—代理人理論（principal-agent theory）分析此授權問題，亦即在民主治理之中，身為委託人的民選政治人物與機關及其任命的政務人員，將執行特定公共政策與任務的權威，授權予身為代理人的準政府組織，但是可能面臨兩種授權問題：一、委託人與代理人兩者的資訊並不對稱，而代理人往往比委託人更具專業能力。因此，委託人必須確認具備適當專業能力與政策偏好的代理人，否則可能發生逆向選擇（adverse selection）的問題；二、委託人與代理人往往具有不同的利益與目標，一旦代理人被選定後，委託人必須確定它會追求委託人而非自身的利益與目標，否則可能產生道德風險（moral hazard）的問題（Gilardi, 2008: 28-29）。

由主權在民觀點出發，選民與準政府組織的授權關係屬於複式代理型態，其監督管理的問題，比一般代議民主之中選民與民選政治人物與機關的單純代理型態更具有挑戰性，應予較精緻的學理探討以及制度設計妥適處理。深入言之，在民主治理之中，準政府組織所引發的逆向選擇問題表現在隱藏資訊（hidden information）上，即準政府組織可能隱匿了民選政治人物與機關及其任命的政務人員所不知道的政策資訊。此種隱藏資訊問題具有事前（ex ante）性質，可以在設置準政府組織之時，確認準政府組織的宗旨與使命，以符合民選政治人物與機關及其任命的政務人員的預期目標與政策偏好。另一方面，準政府組織所引發的道德風險問題表現在隱藏行動（hidden action）上，即準政府組織在執行公共政策與任務之時，可能作出不符合民選政治人物與機關及其任命的政務人員之預期目標與政策偏好的行動，隱藏

---

4 Matthew Flinders (2008) 以授權治理（delegated governance）作為這些不受民選政治人物與機關的完全控制，又與主管部會存在「臂距之遙」，具有一定程度管理自主性之準非政府組織的分析架構。

行動問題具有事後 (ex post) 性質，民選政治人物與機關及其任命的政務人員必須在準政府組織執行公共政策與任務之後，監督管制準政府組織的行動 (Bertelli, 2006b)。因此，民主治理之中為防止準政府組織因逆向選擇問題，所引發隱藏資訊的動機，應確定準政府組織的公共性；為監督準政府組織因道德風險問題，所引發隱藏行動的現象，應強化準政府組織的課責性。

## 參、民主治理中公共性與課責性

在當代公部門與私部門界線漸趨模糊之民主治理的結構中，依據上述當代準政府組織的意義、性質與理論意涵，探究準政府組織的核心問題有二：如何促使準政府組織追求公共利益而非私利？準政府組織應對何者負責以及需負何種責任？(OECD, 2002: 254) 前者即公共性議題；後者乃課責性議題。因為課責性是具有決策權力的政府加入市場與公民社會的運作邏輯及機制之後，尚能展現集體民眾意志的保證 (陳敦源, 2009: 25-26)。另一方面，公共性是公私部門的界線逐漸模糊泯滅之後，受到政治權威運用與影響的組織與個人，仍應以追求公益、平等、正義、信任等公共價值為行動的前提。特別是近年來西方民主國家大量出現準政府組織，其設置多基於一些實務上的理由，例如提高效率、貼近民眾、有利於社會團體的自我管制、推動專家管理等等，初期並沒有得到應有之注意，直到 1990 年代中期，因為大量公共經費花費於此種組織，但表現之績效卻不如預期，方始為研究者所重視 (Van Thiel, 2001: 9, 14-15)。當民主治理成為全球化的主流公共行政典範之際，學術界特別是政治學者與公共行政學者的主要關心焦點在於：此種組織的設置使命與運作，是否既滿足當代治理結構的改造需求，也符合民主政治的核心價值？由宏觀的角度而言，行政機關因為職能與角色變遷所形成新興組織型態：準政府組織，能否較傳統文官體制表現出更高的效率與效能，還可使民選政治人物與機關落實有效的政治控制？

就前述之授權理論而言，在民選政治人物與機關及其任命的政務人員的授權之下，行政部門將執行政策的權威，同時授予了文官體制與準政府組織，使得準政府組織擔負了部分文官體制的角色與職能。然而，這也是對於民主

政治授權理論的一大挑戰，因為準政府組織的任務類似於文官體制慣常的行政工作，例如資源利益的分配，但卻具有一定程度的獨立性，擁有部分的政治權威來決定政策執行的方式與時機。一般認為準政府組織執行公共政策的效率較高，其實並不盡然。此因文官體制擁有長期的政策執行經驗，專業知識、技術或其他資源皆已存在，可以轉移至不同的政策領域，而準政府組織的設置使命，通常只是為了執行某項特定的政策。它擁有的知識與技術僅專注於特定任務，這將阻礙它執行其他政策，甚至形成本位主義，不易回應外在政策環境的快速變遷，可能反而降低了效率（Van Thiel, 2001: 56-57）。更重要的是：民選政治人物與機關及其任命的政務人員授權予準政府組織而非文官體制執行特定政策，雖可能提高組織人事、預算方面的彈性，但也可能破壞韋伯式文官體制的特性：政治／行政的劃分。此種劃分使得行政專業得以確立，不至於圖利特定的利益團體，追求全體社會大眾的公共利益。欲深入分析當代準政府組織的特質與定位，應回歸民主治理的基本價值：公共性與課責性作為分析之準據，即以公共性來判斷準政府組織的職能；以課責性來考核準政府組織的績效。能夠周延地分析準政府組織的職能是否適當，以及績效能否良好，方得肯認（recognize）在當代民主政府之中設置準政府組織的正當性。

Richard Sennett（萬毓澤（譯），2007）指出在古代公私部門的界線是相當明顯的，兩者各具不同的運作邏輯，且一方追求公共目標與另一方追求私人目標非常明確。但是近代隨著公共空間的減縮、家庭功能的轉變、工業資本主義的興起、技術理性的風行、大眾媒體的控制等等因素（江明修，2003: 443），使得公私疆域的界線逐漸模糊，甚至出現私部門的價值凌駕公共部門的現象。因此，討論準政府組織的制度設計，應特別先由分析公共性的意涵著手。就廣義而言，公共性指一種無私無我的關懷能力（林鍾沂，2005: 677），然就組織層面而言，隨著當代政府大量採用企業與非營利組織的管理技術、經營精神，甚至以公私協力的形式，共同達成公部門的政策目標，使得傳統上完全以組織的所有權作為判斷公私組織的兩分法，已然無法完全適用現今各種制度創新的組織形式，此即認定所有形式的組織皆有不同程度的公共影響力，而非截然地區隔為公共組織與私人組織，特別是近年準政府組織迅速

發展，更是引發了公共性的討論，此因民主國家設置準政府組織的主要使命，應是根據民選政治人物與機關的授權，來執行特定的政策，以追求公共利益與實現公共價值。但是，準政府組織的實際運作卻不盡如此。

然而，迄今公共行政學界並沒有對於公共性予以明確地界定，因而形成了各種研究取向來分析公私組織的差異，其中結合經濟學與政治學觀點的構面（dimensional）取向，較適宜分析現今公私部門的組織特徵。此一取向將組織分為經濟體（economic entities）即企業，以及政治體（political entities）即機關，前者的私人性（privateness）較高，後者的公共性較高，兩者的差異乃是程度的問題，取決於組織屬於國家或私人的比例，以及經費來源即組織經費來自於稅收或市場收入的比例等因素。在此一取向之下，公共性即是組織被政治權威（political authority）所影響的程度，亦即一個公共性較高的組織，其政治權威較高程度地影響組織的決策模式與方向（Moulton & Bozeman, 2011: 88-89）。深入言之，現代組織大多同時為代表公共性的政治權威與代表私人性的經濟權威（economic authority）所影響，兩種權威彼此互補、替代，以降低組織決策的不確定性並提供組織決策的方向（Bozeman, 1987）。

具體而言，一個組織的公共性可由以下幾個標準加以判斷：一、組織決策機制的成員結構之中，國家指派者所佔之比例愈高，意味著國家愈能控制組織的決策，組織的公共性則愈高，也因為基於政治權威的授權，組織在行動上展現出相對程度的強制性、獨占性或不可避免性也愈高，其具體指標包括組織與政府溝通的頻率、政府對於組織成長發展的影響力等等（Bozeman, 1987）。二、組織經費來自稅收的比例愈高，代表著組織愈依賴國家的挹注支持，則組織的公共性也就愈高（Wamsley & Zald, 1973）。三、組織所生產的財貨與服務愈符合公共財的性質，則組織的公共性愈高。四、組織所生產的財貨與服務愈能促進公共利益，則組織的公共性也就愈高（Pesch, 2008）。五、就組織的產出所附帶或所提供公共價值的程度而言，愈能實現公共價值的組織，其公共性愈高，此因公共性不僅來自政府的政治權威，還包括了組織本身體現的公共價值，以及提供具有公共價值之服務的影響力（Bozeman, 2007: 7-10），例如開放公共財貨與服務的接觸管道、體現個人的各種權利與

責任、促進社群參與公共目標的決策等等 (Jos & Tompkins, 2009)。

若以上述判斷組織公共性的標準，檢視當代準政府組織的定位，可分別從治理結構和影響對象來觀察：一、關於準政府組織的治理結構，可落實在以下層面：1、財務狀況：準政府組織的設置與運作的經費來自國家預算（公共支出）的比例愈高，則準政府組織公共性愈高；2、主管行政首長的責任：主管準政府組織的行政機關首長對於組織內部的管理、行動以及組織的產出，所負的責任愈大，則準政府組織的公共性愈高；3、控制機制：主管行政機關與準政府組織之間的形式關係愈正式，則準政府組織的公共性愈高，例如主管行政機關依法律設置與控制準政府組織的公共性，則高於行政命令或契約的公共性；4、公共功能：準政府組織的功能如涉及強制性、獨占性或不可避免性的業務，如監督、管制、審計企業與非營利組織的營運管理、績效表現或財務狀況等檢查功能，其公共性較單純地在某一特定的政策領域之內執行政策或向政府提供資訊與政策建議為高。二、關於準政府組織的影響對象，可落實在以下層面：1、接受公共服務對象的範圍：接受組織生產的公共服務人數愈多、範疇愈大，公共性自然愈高。反之，若接受組織生產之公共服務者，僅限於少數人或某一層級人士，公共性則存有疑義；2、公共服務角色的性質：若組織生產之公共服務扮演的角色範圍愈大，社會影響程度愈為深遠，公共性自然愈高；3、人民對於公共服務的信任：如果組織提供公共服務的方式過於商業化，或流於消極被動，或無法充分反應社會大眾的需求，則人民對於組織的公共信任便將降低，公共性也就愈降低 (Bozeman, 2007)。

另一方面，課責性是近年公共行政學界最為矚目的研究議題之一，它不但有效提升行政部門，特別是文官體制的效率與效能的機制運作，也代表在民主治理的理念之中，行政部門落實民選政治人物與機關授權的制度設計。現今課責性早已超越原有的會計 (accounting) 或簿記 (bookkeeping) 的單純功能，而被賦予了更深層的意涵。課責性依不同面向而有各種的譯語，然大多強調兩個面向：一、一方有義務對於自己的行為或行動，向另一方提出解釋、說明與回覆 (莊文忠, 2010: 10)，此為提供資訊的問責面；二、一方有權威對於他方的行為或行動的結果，施以控制、制裁、矯正，此為施予懲

罰的究責面 (Callahan, 2006: 113)。就民主治理的角度，準政府組織所引發的課責性問題，可能比起同樣履行政策執行功能的文官體制更加嚴重，此種課責性問題可分為兩個層面：就課責的對象而言，民選政治人物與機關將執行政策與運用公共預算以及相關資源的權威，授權予準政府組織的主要理由，乃是準政府組織在組織方面的彈性較高，可以增加民選政治人物與機關之政策承諾的可信度 (credibility of policy commitment) (Bertelli, 2006b: 232)。此因準政府組織的決策核心—董事會的成員，大多由政治任命者所組成，因而準政府組織在傳統文官體制之外，並不受主管部會直接管理與監督，亦即文官體制之內行使指揮命令功能的層級體系，無法全然適用於準政府組織。另一方面，一般私領域的市場機制卻也無法完全引導準政府組織的運作，因為準政府組織具備一定程度的政府權威 (Bertelli, 2006c: 243-244)。這使得準政府組織處在民選政治人物與機關、主管部會以及文官體制之間的「灰色地帶」，並遊走於公私領域的模糊界線，更突顯了對於準政府組織進行有效課責的困難度。

就課責的關係而言，一般民主國家的課責是以垂直的關係進行，亦即在行政部門內部，經由指揮命令功能的層級體系只對上級主管機關負責，最後再由行政首長對代表選民意志與利益的議會負責。然而，準政府組織的設置卻可能將此種垂直的課責關係，轉化成爲水平的課責關係。名義上，準政府組織雖然在行政部門主管部會之下，履行特殊政策領域的執行功能，由主管部會的政務人員監督管理準政府組織，但準政府組織的實際運作，卻是掌握在其決策核心—董事會的手中，至多接受民選機關的監督以及行政監察體系如審計機關的決算審核。因此，名義上主管準政府組織的部會，並無法全然知悉準政府組織執行政策的績效表現，更無法確實地施以制裁與矯正的究責 (Bovens, 2005)。職是之故，在民主治理中的準政府組織，應就課責性之中的問責面以及究責面設計具體機制。

由於準政府組織的定位介於公私領域之間，設置的實際目的乃是落實民選政治人物與機關的政治承諾，爲了避免準政府組織成爲少數利益團體在特殊政策領域謀取私利的工具，確保準政府組織成爲整合各種社會價值與利益的互動介面，作爲增進政府組織彈性化與效率的公器。對於準政府組織的人

事安排、預算分配、目標達成等相關資訊的公開揭露（問責面），以及對於準政府組織之產出與結果的矯正（究責面）均應以明確的績效考核的構面與指標予以規範，也就是說，主管部會雖賦予準政府組織一定程度的管理自主性，但準政府組織仍應以產出向主管部會負責。因此，準政府組織的績效資訊成爲主管部會主導及操控準政府組織的重要工具，也是決定未來撥款額度的基礎指標。

深入言之，主管部會對於準政府組織的課責，應針對準政府組織的營運狀況與績效表現提供完整的資訊，亦即強調準政府組織的問責面。因此，設計周詳的審計機制，提供準政府組織的年度計畫、報告與會計項目，充分顯示準政府組織的財政相關資訊，乃是落實問責面的主要途徑（Bertelli, 2006c）。具體課責機制應涵蓋以下構面：一、公共揭露：包括年度計畫報告、影響評估、財務透明、適法等指標。二、治理結構：包括董事會的組成、運作、表現等，以及職工的報酬、工作績效等指標。三、財務活動：包括董事會的財政監督、資金使用狀況、服務合理狀況、保留資金（balanced reserves）等指標。四、籌款能力：包括籌款資訊公開，但必須保障具體捐款者等指標（Bies, 2002: 61）。由於準政府組織尚負有執行政策，落實政策目標的責任，除了若違反憲法、法律、法規命令時，予以撤銷、變更、廢止、限期改善、停止執行或其他處分之外，還應有系統地蒐集相關資訊，包括準政府組織年度執行成果之考核、營運（業務）績效及目標達成率之評量以及經費核撥之建議等等。目的是評估準政府組織的運作狀況、執行政策過程與結果的一系列活動，以提供持續、調整或裁撤準政府組織所需的資訊。此外，對於公部門的課責不僅應顧及效率與效能層面的功能性考量，也應強調倫理層面的規範性考量，亦即公部門組織的課責性不僅涉及公共服務的產出，也應重視公共服務被傳送與落實的方式，諸如平等的對待、及時的服務、法定的程序、明確的溝通、決策的公開等原則，以符合平等、公平、適時、合法等價值（Bryntse, 2005: 158），這些價值必須反映到以績效考核爲基礎的課責性之中。

進一步而言，除由準政府組織的主管部會進行課責之外，民選政治人物與機關亦應對於準政府組織進行課責，而課責的重心係根據上述準政府組織的績效資訊，針對準政府組織的持續、調整或裁撤，作出組織評鑑的決策，

亦即強調準政府組織的究責面。由於此項課責是由具有人民主權正當性的民選政治人物與機關所發動，做為民主治理的關鍵機制，亦即由民選政治人物與機關針對各種政策領域之中準政府組織的公共性如財務狀況、主管行政首長的責任、控制機制、公共功能、受影響的對象之範疇、公共服務角色的性質、人民對於公共服務的信任程度等等進行評鑑，對於業務雷同或階段性任務完成的準政府組織，亦應建立縮編、退場或合併的機制。

## 肆、我國政府捐助之財團法人的性質、 問題與轉型方向

在我國行政部門之中，也存在類似上述的準政府組，而此種準政府組織的實際運用，主要表現在政府捐助之財團法人上（詹鎮榮，2010: 19）。此因我國政府捐助之財團法人與主管部會具有功能上的區隔；也具備一定程度之運作獨立性；並與主管部會之間具有預算、人事或組織目標上的連結；甚至可經由管制活動、提供公共服務或行使準司法權力，而行使一定程度的政府權威。此皆類似前述之準政府組織，但其組織定位、職能角色與內部治理等等，皆引發相當大的爭議，現今更有轉型、甚或裁撤政府捐助之財團法人的法律壓力與政治爭議。因此，其設置的正當性以及運作的合理性，值得細究深思。

我國政府捐助之財團法人的設置緣由具有特殊歷史背景。台灣在 1945 年之後，自日本政府及民間接收相當多的資產，部分收歸國有，部分直接改為國營事業（如台灣糖業公司、台灣機械公司、台灣鐵路管理局等），部分則以財團法人的形式存在（如電信協會、郵政協會、台灣糖業協會等）（劉承愚、賴文智、陳仲麟，2002: 177）。然而，現今大多數政府捐助之財團法人，乃是在我國政治經濟發展構成的歷史脈絡之中，因應國內外結構性因素的變遷而設置，形成了現今龐大的行政部門的駢枝體系，並衍生出種種問題。檢視行政院下轄之全體政府捐助之財團法人，目前僅有約十餘個政府捐助之財團法人依其三讀通過之設置條例來運作，其他均依《民法》之規定來運作，而各個政府捐助之財團法人之細部規範雖有一致之處，然實際運作卻又不完全相

同（李天申，2010）。究其實，《民法》對於財團法人的規範，僅在於較空泛的治理結構的限制或消極的防弊，而我國中央政府各部會的財團法人設立許可及監督準則，大抵強調主管機關對於政府捐助之財團法人的監督（控制）功能，亦即著重其能否為原主管部會嚴密掌控人事預算、規模，以及政策執行的導向。然而，政府捐助之財團法人的設置使命是否符合公共性，以及對其績效能否有效課責，似乎並非主管部會的主要考量，而相較於上述西方先進國家民主治理中典型的準政府組織，顯然與該類組織所應具備的公共性與課責性標準尚有差距。

任何制度設計都必須考慮到社會建構（socially constructed）的本質，亦即在評估過往的制度設計與成效之時，有必要考量到當時的政治體制、法制環境、經濟條件、社會氛圍以及利害關係人的價值偏好等等（張四明、劉坤億，2010: 171）。台灣的公共行政體系承襲日本殖民統治以及國民政府來台初期的威權體制（authoritarian regime）長達近一個世紀，在此一時期之中，形塑台灣行政體系的力量，不論是日本殖民政府或國民政府，都是非民主的政權，特別是 1950 年代之後，我國公共行政的傳統，即是由列寧式的政黨組織所領導的行政獨大（executive dominance）格局，加上國民黨與各式組織（如民間團體與利益團體等）的緊密結合，形成一個縝密且穩定的統治型態。因此，台灣的行政部門具有威權遺緒（authoritarian legacy）的特色（陳敦源，2009: 8, 41, 83）。就大多數政府捐助之財團法人的設置而言，其時我國正處於威權體制時期，並未開展民主轉型，政府特別是行政部門仍以追求較高行政效率、高度經濟成長為首要目標。因此，設置介於公私部門之間、兼具政府設定的公共政策目標與民間組織之運作彈性的政府捐助之財團法人，就成為政府決策者規避傳統文官體制的僵化人事與財務程序的制度設計。

在我國歷經了民主化過程之後，當前中央政府的政府捐助之財團法人，大多數是行政部會經由行政命令捐助一定金額的資產所設置，其預算編列在主管行政機關的獎、補助款的科目項下。現今政府捐助之財團法人的課責制度，分為外部的法律監督和內部的董事會管理兩個部分：一、外部的法律監督：主管的行政機關必須依據民法、設置條例，以及相關設立許可及監督準則、要點或辦法，負起監督政府捐助之財團法人的責任。政府捐助之財團法

人亦應遵守預算法之規定，每年度送預算書給主管機關，再由主管機關送往立法院審議。此外，政府捐助之財團法人若有補助或委辦事項，亦應依中央政府各機關執行規定和政府採購法來處理。二、內部的董事會管理：我國現今行政院各部會有關政府捐助之財團法人的監督準則，主要集中在規範政府捐助之財團法人的內部治理結構如董事會人數、監察人數、董事會年開會次數、董事年齡限制、董事組成限制、董事任期、董事連任限制等，以及財務會計事項如財會報導事項、會計制度、會計師簽證、預算申報、決算申報等（張四明、劉坤億，2010）。

然而，事實上在政府捐助之財團法人獲得補助款之後，主管部會就難以過問其用途，以致可能發生濫用經費或轉投資等與其設置使命不相關業務的現象，而立法院固然可以藉由削減其主管行政部會的預算，間接影響政府捐助之財團法人的補、捐助款項，來達到約束效果，但似乎無法完全契合民主治理的基本精神與授權原則，亦即準政府組織達成公共任務與執行公共政策的權威，應是由代表人民主權的立法機關，即立法院經正式法律程序所賦予。此外，反映政府捐助之財團法人的治理與績效表現的相關資料，以及預、決算書，亦應完整地送交立法院進行審議。但事實上我國大多數政府捐助之財團法人未能恪守相關法律的規定，將預算書送立法院審議，反藉種種方式意圖掩飾，限縮立法院預算審議職權，而缺乏實質有效之審議與監督，成為行政部門規避立法院監督的巧門（立法院預算中心，2008）。此皆因我國政府捐助之財團法人在過去長期威權體制的孕育之下，具有威權遺緒的特質，往往抗拒立法院所欲施予的監督，最明顯的表現在於上述資訊揭露原則的規避。

2002年行政院法務部研擬了《財團法人法》草案，將財團法人分為公設財團法人及民間財團法人，試圖分別規範以為因應，但此草案延宕經年，並未經立法院審議通過。2008年立法院增列《預算法》第41條第4項之規定，明定政府捐助基金累計超過50%之財團法人，以及日本撤退台灣接收其所遺留財產而成立之財團法人，每年應由該主管機關將其年度預算書，送立法院審議。然而，根據立法院預算中心的報告，仍有不少政府捐助之財團法人以多種方式，規避立法院監督。監察院也在2009年2月針對政府捐助之財團法

人的種種亂象，對行政院以及法務部提出糾正案。接著，2009年3月考試院爲了杜絕公（政）務人員退休（職）後至公設財團法人支領雙薪之問題，特別通過《公務人員退休法》修正草案、《政務人員退職撫卹條例》修正草案，規範政府捐助之財團法人所引發的種種違反社會公平的現象。

依據上述行政院、立法院、考試院、監察院的相關規定，近年來對於政府捐助之財團法人之管理明顯轉趨嚴格，可知當前政府捐助之財團法人所引發的，不僅是單純的行政議題，也是涉及國家體制的法律議題。若不釐清政府捐助之財團法人的性質，標示政府捐助之財團法人的定位，還可能引發更爲可觀的政治議題。在我國民主政體鞏固之後，立法院經由全民普選，取得人民主權的正當性，本應負責監督、制衡行政部門的立場已然相當明確。事實上，由歷來立法院預算中心針對政府捐助之財團法人的相關報告之中，也得知我國立法院擁有一定程度的收集與研判資訊的政策分析能力，足以了解我國政府捐助之財團法人的規模以及運作，甚至對於各種規避民意機構之監督課責的手段亦能掌握，這已爲我國政府捐助之財團法人符合民主治理原則的制度調整奠定基礎，亦即我國立法院對監督行政院下轄政府捐助之財團法人具有堅實的正當性與能力。然而，欲落實我國政府捐助之財團法人符合民主治理之精神與原則的制度調整，僅肯認立法院監督的正當性尚似不足，尤應全盤思考現存政府捐助之財團法人的轉型方向。

深入言之，當前我國政府捐助之財團法人的問題癥結在於這類準政府組織，即使是有設置條例者，目前也都視爲一般私法人。此因由政府捐助全部或部分資金而成立之財團法人，只要是依據民法規定而成立者，其性質即與一般依據民法設置之財團法人相同，均爲普通之私法人，不因其資金來源而有差異。因此，我國政府捐助之財團法人雖有公權力行政之本質，但在法理上、形式上仍屬公權力委託行政設計下的私法人（陳林，2004: 59）。然而，在實務上，由政府捐助的私法人畢竟與民間捐助的財團法人不同，前者雖是服膺私法自治之私法人，但若由政府捐助成立之財產達總捐助財產 50% 以上者，其預算與決算制度必須符合預算法第 41 條、決算法第 22 條，即需送預算書、決算書至立法院審議。更重要的是政府捐助之財團法人接受政府的指令或委託執行公共政策，提供公共服務或施予公共管制，且董事會成員多由

主管部會遴聘。較之民間捐助之財團法人，接受政府捐助之財團法人服務（管制）的人數較多、範疇較大、社會影響較深、人民的信任程度也較高。因此，政府捐助之財團法人理應具備較高程度的公共性，較之民間捐助的財團法人，須接受較高密度的行政監督與立法監督，也應具備較嚴謹的政策執行績效的課責標準。

然而，依據本文前言所述《中央行政機關組織基準法》之附帶決議第5點之規定，乃以「自負盈虧」作為政府捐助之財團法人轉型的主要根據，並以此決定了民營化、裁撤與行政法人三種轉型模式。但是，

此項決議幾乎將我國長期存在的、數量龐大且性質殊異的政府捐助之財團法人，與一般以追求股東利益最大化的企業等同視之，而且僅以政府捐助之財團法人年度收支餘絀的結果，作為其能否自負盈虧的唯一依據，恐將政府捐助之財團法人的內部資源使用的效益以及理財規劃等財產使用行為，與外部政策執行的效率與效益混為一談（吳美儀，2005: 33）。

此不僅可能忽視了公部門與私部門之間的規範性區隔，也未深入考量當今民主政治中準政府組織的運作經驗，以及我國特殊的政治經濟環境與歷史脈絡。基於本文對於準政府組織的意義性質與理論的探討，以及公共性與課責性的操作性意涵，並參酌我國政府捐助之財團法人的歷史意義與實存經驗現象，本文提出了以下轉型的方向。

根據上述授權理論的相關論述，為了避免產生逆向選擇以及道德風險的問題，民選政治人物與機關將政策執行的權威賦予準政府組織，應制定促進準政府組織積極從事公益，增進民眾福祉的法律，並針對準政府組織的公共性定期進行組織評鑑，以確認準政府組織追求公共利益與實現公共價值，以符合準政府組織的設置宗旨。另一方面，由民選政治人物與機關任命的各部會政務人員，應根據政策執行的實際情境，設計具體的課責構面與指標，並依法確實對於準政府組織進行績效考核，作為主導準政府組織的行動以及決定撥款的根據，並如實地將績效考核的結果轉交民選機關，作為判斷準政府

組織是否存續的基礎，依法進行課責。這才是民主治理之中設置準政府組織，作為政策執行機制的正當性基礎。因此，我國現階段政府捐助之財團法人的轉型方向，應分為兩大主軸：考量政府捐助之財團法人的設置使命是否具有公共性；考核政府捐助之財團法人的績效，並據以作為課責的標準。本文提出以下我國政府捐助之財團法人轉型的規範性建議：

## 一、立法院盡速制定《財團法人法》

現階段我國政府捐助之財團法人是由行政院二十餘個主管部會各自辦理財團法人之設立許可及監督管理，此以民法相關規定及本於其權責個別訂定之職權命令為依據。但民法規範財團法人的條文相當精簡，且均為原則性規定，有關職權命令的內容，大多涉及人民權利義務事項，現今不僅難以因應我國社會經濟的變遷，且有違反法律保留原則之虞。為落實依法行政原則，應制定專法作為其設立許可、營運及管理之共通性法律。<sup>5</sup> 因此，強化政府捐助之財團法人之公共性與課責性的首要之務，便是立法院應嚴謹且效率地審議並通過《財團法人法》草案，以確立雖由行政院中央各目的事業主管機關，監督政府捐助之財團法人在特定政策領域的公共任務的執行狀況，但立法院仍可藉由預算審核、行使質詢權等方式，確定其執行者符合民選機關所制定公共政策的主旨與精神，以落實民主政治之主權在民的授權原則。

## 二、由行政院研訂原則性規範建立政府捐助之財團法人的退場機制

行政院設置政府捐助之財團法人的主要理由，應是從事特殊政策領域的公共任務、或政府不宜直接辦理的特殊性業務、或借助民間之力量，以從事公益性事業等（立法院預算中心，2008: 67-68）。因此，若政府捐助之財團法人的主要職能是辦理政府委任或捐助的業務，則未來行政院研訂原則性規範，建立具備有效考核構面的退場機制，不宜任其存續、或增加效益偏低的

5 改寫自 <http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/03181054333.pdf>，瀏覽時間：2012年4月4日（行政院法務部，2010）。

業務，特別是階段性任務已完成的政府捐助之財團法人、或章程所列設立目的已失去續辦價值的政府捐助之財團法人，均應檢討續存必要性，以避免政府捐助之財團法人成為政府財政的負擔。此外，若由私部門（企業或非營利組織）經營得宜，即不應由政府捐助之財團法人行使公權力，分享有限的資源與市場，特別是在若干產業領域如資訊、醫技、能源等，設置政府捐助之財團法人的使命，原本是從事這些新興且具前瞻性產業的研發與策進任務，但在這類產業蓬勃成果之後，相關政府捐助之財團法人卻「功成」而不「身退」，甚至留在原先所支援的產業之內，與企業相互競爭，進而排擠私部門的活動空間，因此，此類政府捐助之財團法人則應予裁撤。此外，業務性質相似或重疊的政府捐助之財團法人，特別是在同一行政部會下轄者，亦應予以整併或裁撤。

### 三、將特定政府捐助之財團法人轉型為行政法人

2011年4月立法院完成三讀，通過《行政法人法》。行政法人是藉由法律的創設，在傳統行政機關之外，成立公法性質之獨立體，讓不適合由傳統行政機關來推動的公共任務，或是民間沒有意願或能力承接之公共任務，由一個與政府保持一定距離的「公法人團體」來執行，亦即行政法人雖然沒有傳統行政機關人事與會計法規的限制，但仍有制度性的會計與人事規則以為遵循，同時具備營運管理上的必要彈性（朱宗慶，2009: 16-17）。然而，行政法人畢竟是公法人，與政府捐助之財團法人為私法人，兩者之本質並不相同，行政法人需受政府較高密度的監督管理，但較之典型的行政機關，行政法人在特定的政策領域仍具備相當程度的議題選擇與程序設定的彈性空間，例如研究發展、文化藝術、傳播媒體、多元文化等等。在《財團法人法》草案尚未通過的時期，因為已有實際運作案例的行政法人，也不失為一個可供我國政府捐助之財團法人轉型的制度選擇。因此，若政府欲引入私部門的專業性與自主性，以發揮效率與效益，但此一公共任務卻不適合由行政部會直接推動，亦不宜交由民間辦理，其公共性較高者，可將此類政府捐助之財團法人轉型為行政法人。現今依據特別立法的十餘個政府捐助之財團法人，宜優先轉型為行政法人，因為透過特別立法所設置的財團法人多半是傳統的行

政機關因人力或資源無法達成者，其所負擔的內容多具壟斷性、管制性、或規模、金額龐大具有特殊公益目的。

#### 四、保留公益性質與特殊性質的政府捐助之財團法人

若政府欲引入私部門非營利之公益精神，或強調民主參與，或公權力本身因故不宜（或無法）直接涉入的特定政策領域，則可保留甚至設置特定的政府捐助之財團法人。但其保留與設置應遵循以下原則：政府捐助之財團法人應從事非營利性質的公益事業，對於國內少數、弱勢、非主流團體（族群）提供公共服務，以及對於強化社區營造、族群和諧、社會關懷、環境保育、文化創新等地方治理事項提供具體資源。此外，鑒於我國外交政策的特殊處境以及國家定位的微妙立場，此類政府捐助之財團法人可從事在全球公民社會之中的國際交流任務，積極地與各種國際非政府組織互動，爭取擴大我國的國際發展空間。深入言之，政府捐助之財團法人所提供的公共服務，具有公共財的性質，但較不具有自由市場的交易價值；或屬於前瞻性、重點性、公益性事業，須由政府特別扶植者。無論是現行的政府捐助之財團法人轉型為行政法人、公益性政府捐助之財團法人，或國際性政府捐助之財團法人，均應由中央各目的事業主管機關所監督，以確保其所追求的價值與目標具備公共性。

#### 五、行政院設置專責機制考核並推動政府捐助之財團法人的運作與績效

行政院針對下轄政府捐助之財團法人的運作與績效，尚須設計一套完整的考核機制。此一機制應著重三個層面：(一)政府捐助之財團法人亦應遵循民法之中對於私法人的常態性規範與管制，民間財團法人的管制措施，如保障工作安全、防止性別歧視等，也必須適用於政府捐助之財團法人。(二)政府捐助之財團法人也是非營利組織，應適用一般非營利組織的績效評量構面，包括治理（例如使命認知、資訊透明度、董事會開會出席率等等）、人力資源（例如職工職能與素質、舉辦職工教育訓練次數等等）、功能（例如服務對象的滿意程度、活動目標達成率等等）、財務（例如捐款徵信透明度、預算配置

合理性等等)、網絡關係(例如學者專家參與諮詢程度、接受政府補助佔整體收入的比例等等)(彭錦鵬、江瑞祥、許耿銘, 2011)。此外, 由於自負盈虧勢將是我國政府捐助之財團法人的未來趨勢, 因而在績效評量構面之中籌款能力亦需納入, 但並非首要之務, 宜將籌款能力置入財務構面之下作為指標。此外, 還可特別著重「受服務人的滿意程度」、「對弱勢者照顧的品質」、「國際事務的影響力」等特定公共政策或任務的特殊構面(朱宗慶, 2009: 17), 以突顯特定政府捐助之財團法人的營運成效。(三)政府捐助之財團法人也是執行公共政策與達成公共任務的機制, 因而應對於政府捐助之財團法人在特定公共政策與任務的業務活動, 設計詳盡的考核項目, 例如公共任務的達成情形、與設置宗旨的符合程度、計畫規劃情形、計畫辦理情形、計畫執行成果、服務對象的滿意程度等等(鄭惠文等, 2011: 18), 以落實對於政府捐助之財團法人績效考核的課責性。<sup>6</sup>

## 六、參酌先進民主國家的制度創新經驗

當代民主國家的民選政治人物與機關可以藉由掌握人事、資金(預算)、法令、監督、評鑑、懲處等方式, 避免準政府組織進行與設立目的不符的情事, 並可有效指引準政府組織達成預期的政策目標與公共任務。在諸多控制準政府組織的方式之中, 往往以任命與批准準政府組織的人事即董事長及董監事職位, 較能達成政治控制的目的, 因為任命與批准代表著當代民主政治之中恩賜政治(patronage politics)的人事安排, 即訴諸人際關係之間的物質性或非物質性資源的交換, 往往比制度性結構更能達成互惠。然而, 此種人事安排往往被視為黑箱作業, 易遭致社會大眾的扭曲誤解。因此, 英國設立具獨立性與公益性的公共任命長官相關機制(Flinders, 2009), 值得我國

---

6 2010年2月行政院設置「政府捐助之財團法人行政監督專案小組」, 由行政院相關部會首長及學者專家組成。此專案小組主要任務包括: 財團法人行政監督機制通案性行政規則之審議、財團法人行政監督機制相關工作之推動、財團法人行政監督機制之協調及諮詢等三項, 下設人事、財務、績效評估、法制等四個工作分組, 統籌督導主管機關建置健全之監督機制。此一制度設計代表了現今政府決策者重視政府捐助之財團法人公共性與課責性的正向起點, 也為未來政府捐助之財團法人的轉型奠定基礎(陳悅宜、傅傳鈞, 2011)。

作為未來政府改造的借鏡，另一方面，也可參考美國設立特定管制機關的經驗（Koppell, 2003），由立法院與行政院共同授權具有獨立性質的「政府捐助財團法人監督管理委員會」，由我國社會中對於準政府組織素有研究的學者專家、公益團體代表、行政部門代表、立法部門代表等等涵蓋多元價值與利益的人士共同組成，運用上述公共性與課責性的構面與指標，作為監督管理的依據，勢將明顯改善我國政府捐助之財團法人的現況。由於當代民主政體採取的主要憲政體制：內閣制、總統制、半總統制的授權模式不同，因而民選政治人物與機關對於準政府組織進行的政治控制也各具特色，需要未來有識之士深入的學理探討與經驗研究。

## 伍、結語

當代準政府組織大量設置的目標，是爲了在限縮行政部門的範疇並開放公共決策場域的趨勢之下，有效達成特定政策目標的權宜之舉。也就是說，在當人民要求日益提升，卻普遍不滿政府施政，但政府仍需有效解決層出不窮之公共問題的情境下，準政府組織似乎較層級節制式的典型行政機關，更能符合當代民主國家的社會需求。在英美等具有悠久民主治理傳統的現代國家，民選政治人物與機關對於準政府組織的政治控制本具有社會正當性，亦即社會大眾咸認爲擁有制定與執行公共政策權威的民選政治人物與機關，方可授權予準政府組織，在特定的政策領域，依其專業與執行能力達成預期的政策目標。因此，準政府組織的運作重心在如何確保其之課責性。反觀在威權體制之下制定與執行公共政策權威，屬於由威權獨裁者掌控的行政機關與文官體制，因而在威權體制的民主轉型過程之中，設置準政府組織的公共性成爲核心議題。

我國公部門的政治民主化在實際運作上分爲不同階段，在威權轉型的過程之中，我國在憲政體制的調整以及選舉制度的普及等方面業已達成初步的成果。然而，在「行政民主化」方面仍應持續深化，特別是政府捐助之財團法人的轉型必須考慮私部門的發展軌跡，不但需配合經濟發展所追求的極佳化資源配置，也應顧及社會發展的平等正義目標。我國行政院中大部分政府

捐助之財團法人，因設置於威權體制時期，現今也應該符合民主治理之中準政府組織的運作規範而進行轉型。前述英美等民主國家準政府組織的制度設計與運作經驗，雖然在不同政體中具有不同的意義與運用，但皆可做為強化我國政府捐助之財團法人之公共性與課責性的參考借鏡。

總結言之，當代國家之中政府、企業與非營利組織三個部門相互影響，各部門的追求目標與運作邏輯彼此交盪，形成行政組織變遷創新的動力。特別是在傳統政府主導企業與非營利組織的統治型態，逐漸調整為政府與企業及非營利組織協力，共同達成政策目標的治理型態的過程中，許多介於公私部門之間的準政府組織應運而生，卻也引發不少爭議。爭議的重心在於，如何使準政府組織在政策執行中，足以反映私部門的意見與價值但又不失公共性，以及如何針對準政府組織的績效進行課責，更深層的思考是在民主治理之中具有人民主權正當性的民選政治人物與機關，如何賦予準政府組織較高的營運彈性以達成較高的績效表現，而又不致減損其公共性。然而，民主治理之中的準政府組織固然應經由績效考核與組織評鑑等機制施予嚴謹的課責，但準政府組織畢竟並非典型的行政機關或文官體制，而應具備一定程度的自主性與非政府的性質，方能有效達成民選政治人物與機關的授權目標。如何在對於準政府組織的課責強度與授權幅度之間獲致平衡，使其不致脫逸民主政治的基本價值，又可符合社會大眾的政策需求，這是當代公共行政的一個難題，也考驗著民主治理研究者的智慧。

## 參考資料

### A. 中文部分

王惠盈

- 2008 「公設財團法人導入公司治理模式之研究：美國沙賓法的借鏡」，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

立法院預算中心

- 2008 〈政府捐助基金累計超過 50% 之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人 98 年度預算書整體評估報告〉。台北：立法院預算中心。

朱宗慶

2009 《法制獨角戲：話說行政法人》。台北：傑優文化事業有限公司。

江明修

2003 《公共行政學：理論與社會實踐》。台北：五南圖書出版股份有限公司。

行政院法務部

2010 〈財團法人法草案〉。2012年4月4日，取自 <http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/03181054333.pdf>

吳美儀

2005 〈公設財團法人之管理與改制之可行性分析〉，《世新法學》2: 29-66。

李天申

2010 〈我國行政法人與公設財團法人制度之比較〉，發表於 2010TASPAA 年會暨第六屆兩岸四地公共行政與公共事務學術研討會。台北：中央警察大學行政管理學系主辦，2010年5月29-30日。

官有垣、吳芝嫻

2006 〈台灣的政府捐資基金會〉，見蕭新煌、江明修、官有垣（主編），《基金會在台灣：結構與類型》，頁 211-246。台北：巨流圖書有限公司。

林水波、陳志瑋

2000 〈彈性化政府的設計與評估〉，《人文及社會科學集刊》12(2): 237-280。

林鍾沂

2005 《行政學》。台北：三民書局。

孫 煒

2008 〈民主國家獨立機關的創建理由與制度定位：兼論對於我國政府改造的啓示〉，《行政暨政策學報》46: 107-150。

張四明、劉坤億

2010 《政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。

莊文忠

2010 〈非營利組織的責信與績效：代理人理論（agency theory）觀點的論證與反思〉，發表於政治管理學術研討會。台北：世新大學行政管理學系主辦，2010年1月29日。

陳 林

2004 《非營利組織法人治理》。台北：洪葉文化事業有限公司。

陳悅宜、傅傳鈞

2011 〈政府捐助之財團法人行政監督事宜整體規劃推動情形〉，《研考雙月刊》35(3): 137-143。

陳敦源

2009 《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》。台北：五南圖書出版股份有限公司。

彭文賢

2007 〈邁向後現代的公共行政〉，發表於 2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地公共管理學術研討會。台北：世新大學行政管理學系主辦，2007年6月2日。

彭錦鵬

2008 〈行政法人與政署之制度選擇〉，《考銓季刊》53: 21-36。

彭錦鵬、江瑞祥、許耿銘

2011 〈非營利組織績效評量指標之建構〉，《政治科學論叢》49: 125-160。

楊靜茹

2009 「立法院監督公設財團法人之研究」，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

萬毓澤（譯）

2007 《再會吧！公共人》。台北：群學出版有限公司。

詹鎮榮

2010 〈變遷中之行政組織法：從「組織形式選擇自由」到「組織最適誠命」〉，《中研院法學期刊》6: 1-60。

趙永茂、陳銘顯、王皓平

2011 〈建構都會多元中心的治理：反思都市發展不對稱與民主赤字的問題〉，《政治科學論叢》49: 1-32。

劉宗德、陳小蘭

2008 《官民共治之行政法人》。台北：新學林出版股份有限公司。

劉承愚、賴文智、陳仲麟

2002 《財團法人監督法制之研究》。台北：翰蘆圖書出版有限公司。

鄭惠文

2012 「政府捐助財團法人財務課責之研究」，國立台北大學公共行政暨政策學系博士論文。

鄭惠文、張四明、陳于淇

2011 〈我國政府捐助財團法人績效考核制度之建構：層級分析法應用〉，《行政暨政策學報》52: 1-38。

## B. 外文部分

Bertelli, Anthony M.

2006a "The Role of Political Ideology in the Structural Design of New Governance Agencies," *Public Administration Review* 66(4): 583-595.

2006b "Delegating to the Quango: Ex Ante and Ex Post Ministerial Constraints," *Governance* 19(2): 229-249.

2006c "Governing the Quango: An Auditing and Cheating Model of Quasi-Governmental Authorities," *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(2): 239-261.

Bevir, Mark

2006 "Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives," *Public Administration Review* 66(3): 426-436.

2009 *Key Concepts in Governance*. Washington, DC: Sage.

Bies, Angela L.

2002 "Accountability, Organizational Capacity, and Continuous Improvement: Findings from Minnesota's Nonprofit Sector," pp. 51-80 in Putnam Barber (ed.), *Accountability: A Challenge for Charities and Fundraisers: New Directions for Philanthropic Fundraising, No. 31*. New York: Wiley.

- Bovens, Mark  
 2005 "Public Accountability," pp. 182-208 in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., & Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Bozeman, Barry  
 1987 *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey-Bass.  
 2007 *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bryntse, Karin  
 2005 "Accountability in a Contract Relationship," pp. 157-170 in Gavin Drewry, Carsten Greeve, & Thierry Tanquerel (eds.), *Contracts, Performance Measurement and Accountability in the Public Sector*. Amsterdam: IOS Press.
- Callahan, Kathe  
 2006 *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. New York: Taylor & Francis Group.
- Dunleavy, Patrick  
 1991 *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Flinders, Matthew  
 2008 *Delegated Governance and the British State: Walking Without Order*. Oxford: Oxford University Press.  
 2009 "The Politics of Patronage in the United Kingdom: Shrinking Reach and Diluted Permeation," *Governance* 22(4): 547-570.
- Gilardi, Fabrizio  
 2008 *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Greve, Carsten, Matthew Flinders, and Sandra Van Thiel  
 1999 "Quangos: What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective," *Governance* 12(2): 129-146.
- Jos, Philip H. and Mark E. Tompkins  
 2009 "Keep It Public: Defending Public Service Values in a Customer Service Age," *Public Administration Review* 69(6): 1077-1086.
- Koppell, Jonathan G. S.  
 2003 *The Politics of Quasi-government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*. New York: Cambridge University Press.
- Koven, Steven G.  
 2009 "Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management," pp. 139-154 in Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*. New York: CRC Press.
- Meier, Kenneth J. and Laurence J. O'Toole Jr.  
 2006 *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Moulton, Stephanie and Barry Bozeman  
2011 "The Publicness of Policy Environments: An Evaluation of Subprime Mortgage Lending," *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(1): 87-115.
- OECD  
2002 *Distributed Public Government: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: OECD.
- Pesch, Udo  
2008 "The Publicness of Public Administration," *Administration & Society* 40(2): 170-193.
- Pierre, Jon  
2004 "Central Agencies in Sweden: A Report from Utopia," pp. 203-214 in Christopher Pollitt & Colin Talbot (eds.), *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. New York: Routledge.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters  
2005 *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstocke: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher  
2009 "Decentralized Management: Agencies and 'Arm's-length' Bodies," pp. 249-260 in Tony Bovaird & Elke Löffler (eds.), *Public Management and Governance*. New York: Routledge.
- Seidman, Harold  
1988 "The Quasi World of the Federal Government," *The Brookings Review* 6(3): 23-27.
- Skelcher, Chris  
1998 *The Appointed State: Quasi-governmental Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strom, Kaare  
2000 "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies," *European Journal of Political Research* 37(3): 261-290.
- Van Thiel, Sandra  
2001 *Quangos: Trends, Causes and Consequences*. Aldershot, UK: Ashgate.  
2004 "Trends in the Public Sector: Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations," *Journal of Theoretical Politics* 16(2): 175-201.
- Wamsley, Gary L. and Mayer N. Zald  
1973 *The Political Economy of Public Organization: A Critique and Approach to the Study of Public Administration*. Bloomington: Indiana University Press.

# **Publicness and Accountability of Quasi-autonomous Non-governmental Organizations in Democratic Governance: The Inspiration for Reinventing the Government- sponsored Non-governmental Organizations in Taiwan**

Way Sun

Professor

Graduate Institute of Law and Government, National Central University

## **ABSTRACT**

With the academic thinking and the reinventing government of democratic governance, the executive branch's scope and function are also undergoing apparent changes in democratic states. There has been a massive surge of quasi-autonomous non-governmental organizations (Quangos) having qualities such as delegation and flexibility, while becoming the main mechanism in policy implementation. However, this also raises concern in the legislative branch about controlling Quangos. This article will first provide the definition and features of Quangos. Secondly, this article will use the theory of delegation to discuss the reasons for the legislative branch delegating authority to Quangos to implement public policies and the problems derived from them, and will analyze the use of publicness as the basis for the missions of such organizations, as well as the use of accountability to evaluate the performance of such organizations. Furthermore, this article will use Taiwan's government-sponsored non-governmental organizations to analyze the development and characteristics of this kind of special organization. There will also be discussion on the establishment of related theories and the designation of systems to increase the publicness and accountability of these organizations and provide concrete suggestions for more

adequate institutional arrangement of Taiwan's government-sponsored non-governmental organizations.

Key Words: quasi-autonomous non-governmental organizations,  
democratic governance, publicness, accountability,  
government-sponsored non-governmental organizations