

政府組織改造的跨國政策學習？ 以臺灣行政法人制度為例*

李天申**

《摘要》

在新公共管理的風潮下，許多國家推動政府組織改造，包括將公共任務交給具有一定程度自主性之公共組織來執行的「代理機構化」。我國行政法人制度的創設，就是該背景下的產物。然而，我國究竟是參考什麼國外經驗，以及如何將其轉換為本國制度，既有文獻未提供明確的答案。本研究研析我國自 2002 年開始討論行政法人、直至 2011 年通過行政法人法的這段期間之官方會議紀錄，並訪談曾參與政策規劃的官員、專家學者，探討國外經驗如何影響我國行政法人的制度設計、跨國政策學習過程、以及影響這項政策學習的因素。研究結果發現，國外經驗確實啟發我國創設行政法人制度，但基於資訊落差、國內需求、過往經驗、政治環境等因素，我國制度與國外有明顯差異，具有濃厚的本土色彩。本個案可謂是未充分了解國外經驗之下的「不知情且不完整的軟性移植」。最後，本研究也針對如何進行跨國的政策學習進行反思，並提出建議。

[關鍵詞]：行政法人、政策學習、代理機構化、政府組織改造、政署

投稿日期：113 年 3 月 20 日；接受刊登日期：114 年 9 月 21 日。

* 本文研究經費係由國科會補助（計畫編號：MOST 111-2410-H-845-015-MY2）。感謝蘇偉業教授、匿名審稿人與編輯委員會提供之修正意見，使本文趨於完善。在撰寫本文的過程中，曾運用 ChatGPT-5.2 輔助翻譯與部分段落文字潤飾，惟一切文責仍由作者承擔。

** 李天申為臺北市立大學社會暨公共事務學系副教授，email: tienshen@utapei.edu.tw

壹、前言

1980 與 90 年代，在「新公共管理」(New Public Management) 的引導下，各國政府組織改造的特點，無非是要提升公部門的管理專業化，以及導入市場競爭、績效管理、私部門管理工具、成本觀念等(Hood, 1991)。在此浪潮下，許多國家將原由行政機關自行辦理的公共事務，委託具有一定程度自主性的公共組織來辦理，而此一現象稱為「代理機構化」(agencification)(Moynihan, 2006; Verhoest et al., 2012; Overman & Van Thiel, 2016; Sześciło, 2022)。¹ 我國在 21 世紀初的政府組織改造，正式推動行政法人制度，似乎也呼應了這股全球風潮。

行政法人是我國一種公部門組織類型，期能透過有彈性、專業化、可被監督的運作方式，來執行公共任務，尤其是「不適合交給政府、亦不適合交給民間」的事務。我國具體討論行政法人制度的濫觴，為陳水扁執政時 2002 年開啟的政府組織改造，2004 年時成立第 1 個行政法人—國立中正文化中心，並於馬英九執政時的 2011 年通過《行政法人法》。我國行政法人不是憑空生出的制度，其概念係來自於國外的相關經驗，經在地化之後再正式施行。關於國外經驗的部分，早年國內與行政法人相關的文獻，多會提到日本獨立行政法人、英國政署 (executive agencies)、NDPBs (Non-Departmental Public Bodies, 中譯為「非部會公共組織」)，作為推動行政法人制度的參考(郭冠廷等人, 2002; 孫本初、劉坤億, 2004; 陳銘薰、劉坤億, 2004; 江岷欽、劉華美, 2005; 彭錦鵬、呂育誠, 2005)。然而，我國推動行政法人制度的最初構想，究竟是參考哪些國外經驗，以及國外經驗如何轉化為現行制度，目前的文獻並未提供明確的答案。對此，本研究將全世界政府組織改造中的「代理機構化」風潮，包括行政法人相關國外經驗移入我國的過程，視為跨國的「政策學習」(policy learning)。我國這項制度的跨國政策學習過程，係由行政院人事行政局主責規劃與推動立法，官僚體系、學者專家共同參與。為此，本研究擬深入研析我國政府為了推動行政法人而汲取與修改國外經驗、進而在地化的過程，具體的研究問題為：第一，國外經驗如何影響我國行政法

¹ 本研究將「agencification」譯為「代理機構化」。我國在推動行政法人制度時，雖有「行政法人化」與「法人化」的概念，但若以「agencification」來檢索當時國內的學術論文與報告之題目、關鍵字與摘要，數量為零，顯示我國學界與實務界當時未深究「agencification」此一在國外興起的概念，亦無慣用翻譯。

人的制度設計？第二，我國行政法人制度的政策學習過程為何？第三，有哪些因素影響了該政策學習？

由於我國開始發想、研議行政法人制度，至少是從 2002 年開始，距今逾二十年，時間久遠，資料蒐集不易。為能盡量還原該過程，本研究除仰賴官方文件，也針對曾深入參與其中的關鍵人物進行訪談。其中，官方文件主要是依據人事行政局於 2011 年 12 月編印之《行政法人法立法專輯》。該專輯收錄我國行政法人制度從規劃到呱呱落地的過程中，歷次重要會議的會議紀錄，提供本研究莫大幫助。然而，該專輯畢竟為整理過的靜態資料，研究者無法透過這些文本來瞭解當事人的真正想法，故本研究訪談曾參與行政法人政策規劃、且最為核心的 2 位專家學者（A1、A2）與 2 位官員（B1、B2），以瞭解其心路歷程。這些訪談採半結構式，均在受訪者的同意下錄音，並整理成訪談紀錄。

需說明的是，在我國行政法人的制度推動初期，行政院係採取《行政法人法》、個別行政法人雙軌並進的策略，也就是同步推動《行政法人法》、個別行政法人設置條例，且當時立法院未堅持「先通過法人法、再審議設置條例」。因此，在 2011 年《行政法人法》施行之前，《國立中正中心設置條例》已早在 2004 年通過並實施。由於《行政法人法》為我國行政法人的基礎法律，由人事行政局來訂定；至於個別行政法人的設置條例，則由個別監督機關擬訂並推動立法，但其內容不會脫離《行政法人法》的框架。換言之，國立中正文化中心當時的監督機關教育部，在擬訂設置條例時，也是依據《行政法人法》草案來設計。為使本研究能聚焦，本研究所指的行政法人跨國政策學習，係以《行政法人法》的立法過程為核心，不針對個別機構來討論。

最後，本研究分成 6 節。第二節為文獻探討，檢視政策學習、代理機構化的理論文獻，包括國外的相關經驗；第三節為研究方法，說明資料來源、訪談的研究設計；第四節透過質性資料的分析，建構我國行政法人制度跨國政策學習的過程；第五節為綜合討論，針對本研究關注的問題進行分析；第六節為結論，扼要說明本研究的發現與限制。

貳、文獻探討

本研究主要是探討代理機構化的跨國政策學習議題，故有「政策學習」、「代理機構化」這兩大領域的文獻需要檢閱。對此，本節分成 5 個部分：第一部分為探

討政策學習的相關理論；第二部分則是檢視代理機構化與跨國政策學習的相關研究成果；至於第三至第五部分，則依序介紹英國政署、英國 NDPBs、日本獨立行政法人等較常被我國提及的國外代理機構化經驗。

一、政策學習的相關理論探討

在全球化、資訊流通便利的時代，人與人、組織與組織、城市與城市、國家與國家之間的經驗學習，成本已大幅下降；在國家的層次上，公共政策的跨國學習也越來越容易。在此背景下，政策學習的相關個案不斷累積，涵蓋多種不同程度的借鏡行為，理論得以持續發展，但也因各派說法迥異，其內涵需要釐清。

根據 Bennett 與 Howlett (1992) 的界定，政策學習為「當政府與相關政策社群面對政策失敗或不足時，藉由系統性地回顧與分析過去的政策經驗，從而獲取知識，並應用於未來政策制定和實施過程中的行為與過程。」此一界定具有「反思」、「獲取知識」、「應用」等元素。Dunlop 與 Radaelli (2013) 將政策學習廣泛定義為根據經歷、分析或社會互動來更新信念的過程。此外，尚有多個與政策學習相關的概念，如「經驗汲取」(lesson-drawing)、「政策移植」(transfer) 等。

根據 Rose (1991) 的研究，各國在發展過程中難免發生相似的問題，需要借用他國經驗來解決本國問題，而經驗汲取即「一國所發展的計畫和政策，被他國模仿並傳播到世界各地的過程」，汲取的方法包括：第一，複製 (copying)：完全將他國的政策和作法照搬至國內；第二，改造 (adaptation)：借鑒他國經驗，根據本國的具體國情、文化與社會結構，進行修改和調整；第三，混合 (hybrid)：將他國政策與本國政策經驗相結合，形成新的政策方案；第四，綜合 (synthesis)：融合多國的不同政策經驗，創造出新的政策；第五，啟發 (inspiration)：從他國的經驗中汲取靈感，結合本國的創造力與知識，創造出完全新的政策，而且在其他地方沒有類似者；值得一提的是，這種從國外獲得的靈感，常是政策制定者在異國看到熟悉的問題出現在不熟悉的環境中，從而激發出解決國內問題的方法，但未必具備具體的運作模式，也可能難以預測其效果。Stone (1999) 亦指出，跨國政策學習往往高度受到制度脈絡、知識中介者、權力關係影響，政策移植與政策學習之間不存在必然的一對一關係。國內學者黃東益 (2004)、柯于璋 (2012)、蘇偉業 (2017) 亦試圖釐清這些類似的概念，並認為政策移植、經驗汲取均是有意識地學習其他地方或國家的政策措施。

值得一提的是，近年有關政策學習的研究，亦開始反思政策制定者在表面上接觸或參考他國經驗，實際上卻未必發生實質的學習歷程。Leong 與 Howlett (2022) 即指出，既有政策學習文獻多半預設「學習會發生」，而較少關注「不學習 (non-learning)」或「無法學習」的情形。然而，在資訊取得受限、理解成本過高，或制度與政治脈絡不利於反思性吸收等情況下，政策制定者可能呈現出概念層次的參照，卻未能將外來經驗轉化為可操作的制度知識。本研究所探討的臺灣行政法人制度形成歷程，即適理解為停留於概念層次的跨國參照，其所呈現的並非完整的政策學習，也符合 Rose (1991) 所指之「啟發」層次的跨國經驗汲取行為。

另外，關於政策移植，Evans 與 Davies (1999, p. 361) 將其界定為「一個跨越不同時間與地點的政策、行政安排、制度和觀念的轉移過程。」 Wolman 與 Page (2002) 運用「資訊理論」(information theory)，分析資訊在英國地方政府都市再生政策移植過程中的角色，其移植機制包括政策學習、模仿、創新，而影響政策移轉的關鍵因素則有資訊來源的可靠性、決策者的認知與學習能力等。另據 Dolowitz 與 Marsh (2000) 的研究，政策移植的動機，可能是要解決本地問題，也可能來自於外部壓力與政治利益。二人將政策移植的程度，由高至低可依序分為「完全移植」、「部分移植」、「靈感借鏡」，而其影響因素包括：決策者對政策的知識與認知、組織與制度的支持與制約、政治環境等；更重要的是，該文將失敗的政策移植分成 3 類：第 1 類是「不知情 (uninformed) 移植」，係指參與政策移植的行動者缺乏對原政策的完整知識或理解，在未深入理解來源國的政策或其運作環境之下就移植；第 2 類是「不完整 (incomplete) 移植」，為政策移植過程中，僅採用外國政策的部分內容或有限的面向，這是囿於接收國資源有限、政治意願不足或對政策理解不足所致；第 3 類為「不適當 (inappropriate) 移植」，亦即忽略文化、制度與環境差異，將不適合接收國的政策移植；這份文獻有助於深入理解政策移植的，尤其是為何導致移植失敗。

進一步而言，Evans 與 Davies (1999, pp. 361-363) 除界定政策移植的內涵，亦依移植強度與權力關係，將政策移植區分為「硬性移植 (hard transfer)」與「軟性移植 (soft transfer)」。所謂硬性移植，係指被接收國完整且直接引入他國制度，其過程往往伴隨強制性條件、法律義務或資源依附關係，使接收方的自主空間相對有限；相對而言，軟性移植則是透過跨國交流、政策對話、專家建議或國際網絡等途徑，使政策制定者在自願的情況下參考他國經驗，並依其自身脈絡進行選擇性吸收與轉化。在此意義下，軟性移植可能僅止於概念層次的借鏡，而未形成完整的政

策學習或制度移植。本研究所探討的臺灣行政法人制度即屬於概念上的「軟性移植」，國外經驗僅有啟發的作用，但相關制度仍依據本土的情境與需求來設計。

綜上所述，無論是政策學習、經驗汲取、政策移植，其核心關懷均不脫某個政策如何從一個時空向其他時空傳播，以及該過程會受到哪些因素的制約。對此，本研究在操作層次上採取較寬鬆的政策學習定義，然於分析層次上，仍區分不同學習強度，以避免將國外經驗的啟發與實質的政策學習混為一談。

二、代理機構化的跨國政策學習經驗

自 1980 年代起，許多民主國家依據新公共管理的理念進行政府組改造，將官僚體系瘦身（slimmed down）、空洞化（hollowed out）、部分售予私人市場（Pollitt & Bouckaert, 2017）。同時，多國推動以「轉向分解公部門單位（shift to disaggregation of units in the public sector）」為元素之一的公共管理改革，將機關拆解為決策、執行部門（Hood, 1991, p. 5），諸如英國、加拿大、法國、德國、荷蘭、紐西蘭、西班牙、瑞典、美國、澳洲，均廣設與政府保持「一臂之距（arm's-length）」，並且專注於政策執行的「代理機構」（agency），是謂「分散化公共治理（distributed public governance）」（OECD, 2002）。學界將各國普設代理機構來執行公共任務的現象，稱為「代理機構化」。在這當中，又以英國柴契爾夫人擔任首相期間，依據「續接計畫（Next Steps）」所興設的「政署」最富代表性（Massey, 1995; Wettenhall, 2005; Verhoest et al., 2012）。「代理機構化」在不同國家陸續出現，看似為一種跨國政策學習，Trondal（2014）提出 4 種解釋，包括：第一，透過權力鬥爭和妥協而形成；第二，為降低政治交易成本，促進有效的政治交易；第三，為因應特定時刻的特殊情況；第四，將其視為一種政策的趨勢與時尚理念。在此背景下，與我國鄰近的日本也宣稱參考英國政署的經驗，在 2001 年正式推出獨立行政法人制度（岡本義朗，2008）。至於我國行政法人制度是如何進行跨國的政策學習，在文獻中並無確切答案。

然而，究竟要如何精確定義「代理機構化」？對此，Talbot（2004）提供三個基本原則來界定：第一，是結構的解離和／或創建「特定任務」的組織；第二，會設定、監督與報告組織的績效目標；第三，鬆綁管制，包括對人員、財務、其他管理事務的控制；而上述的這些原則，在不同的國家中，可能會因地區與背景的不同而有很大差異，亦即各國對於代理機構化的理解與應用方式不盡相同。為更能掌握各國代理機構的圖像，Verhoest 等人（2012）於 2008、2009 年間，針對歐洲、美

洲、亞洲三十個國家地區的公部門組織型態，進行廣泛的專家問卷調查。研究團隊將公部門組織依照 0 至 5 分來分成 6 類，依序為：0 分為中央或聯邦政府的所屬單位；1 分為半自治（semi-autonomous）的組織、單位或實體，其具有一定的管理自主權，但在法律上不具獨立性；2 分也是半自治的組織、單位或實體，但與 1 分者的差別在於具有法律上的獨立性；3 分是以私法為基礎，並由政府成立的基金會、公司、事業體；4 分為執行地方政府任務的實體；5 分則是以上均不屬之的公共組織。Van Thiel（2012, pp. 19-20）指出，運用上述 1 分與 2 分的組織來執行政府任務（tasks），是最典型的「代理機構化」（most exemplary for agencification），而英國的政署、NDPBs，即分別屬於 1 分與 2 分的代理機構。日本與我國雖然未在該項調查的範圍內，若以組織性質來看，日本獨立行政法人、我國行政法人均應屬於 2 分的代理機構。

廣義上，英國政署、NDPBs、日本獨立行政法人、我國行政法人等代理機構均是「準自主性非政府組織」（Quasi-autonomous Non-Governmental Organizations, 以下簡稱 QUANGOs），接受部會的委託並運用公帑執行政策，與部會保持「一臂之距」，但仍受其監督（Van Thiel, 2001, p. 5）。確切而言，部會與代理機構之間是「委託人—代理人」（principal-agent）的關係，部會必須對其加以監督，以確保其運作符合公共利益，但各國作法不盡相同。² 準自主性非政府組織具有專注於單一政策目的、強化專業、營運有彈性、擺脫政治干預、擴大政策利害關係人參與等優點（Frederickson, 2004），但以 OECD 國家的經驗觀之，其也有課責（accountability）機制薄弱的缺點（OECD, 2002, pp. 26-27）。

值得深思的是，這股新公共管理風潮究竟是否為一種「無可避免的全球性趨同（inevitable and global convergence）」？Pollitt（2001）對此提出質疑，並認為這是迷思（myth）。另外，Moynihan（2006）探討跨國的代理機構化經驗後發現，此改革的過程與結果普遍具有模糊性（ambiguity），而該模糊性來自改革目標多重卻又矛盾（如同時要提高效率，又要強化課責）、實施過程中缺乏政治支持與明確指導、績效衡量標準不明、利害關係人的需求與期待衝突糾葛、組織結構複雜等；即使不同國家有同樣的改革標籤，但只是各國在不同背景下採用相同的修辭（rhetoric），忽略與政策原則（policy doctrine）違背的負面經驗性學習（negative

² 委託代理理論係由 Berle 與 Means（1932）提出，其發現在所有權與經營權分離的組織中，所有者（即委託人）委由經理人（即代理人）來照顧其利益，但代理人可能會依循其個人誘因而行事，從而違反委託人的利益而發生弊端。

experiential learning) ，甚至採取不合乎國情的政策。

三、英國政署

關於代理機構化的風潮，英國政署是相當具代表性的個案。英國政署的濫觴，起源於 1988 年首相柴契爾夫人的文官改革。當時，由 Robin Ibbs 爵士主導的「效率小組」(Efficiency Unit) 經大量訪談部長與高階文官後，提交《改進政府管理作為：續階計畫(簡稱衣布斯報告)》(Improving Management in Government: the Next Steps, the Ibbs Report) (Richards, 1997, p. 39)。該報告指出，英國公共服務面臨以下的問題：第一，部長的負擔大，高階主管在政策中扮演重要角色；第二，不夠重視管理與服務遞送；第三，文官缺乏管理技能與經驗；第四，文官體系過度龐雜分散(OECD, 2002, p. 210)。因此，報告建議在部會底下成立政署，將政策的制定與執行分離，以類企業體制(business-like regimes)來履行政府職能(O'Toole, 2006, p. 136)。更確切地來說，英國政府當時是將不宜民營化、但不必由部會擔當的業務，交由政署來執行，其主要目的為提升政府的施政效率(彭錦鵬, 2008)。換言之，政署的原始目的係期望將任務集中於政策執行，並將執行成為單純的管理問題，免除於一般行政機關常遇到的政治干預。

行政監督方面，政署是隸屬於部會的機關，經費主要來自於政府預算，員工多為公務員，故須聽命於部會。較特別的是，政署的首長為執行長，而執行長是部會以公開招募的方式來聘用，雙方會透過契約來約定執行長的人事、財務管理權限，以及任期內的績效目標(彭錦鵬, 2000)。部會在與政署簽訂的架構文件(framework document)中，明定部長對政署的要求、政署的規模與功能、年度財務與績效目標，以及政署與相關利害關係人的關係(Massey, 1999; Cabinet Office & Efficiency and Reform Group, 2006)。另外，各部會設有「弗雷日協調官」(Fraser Figure)，協調部長、部會與政署之間的關係(Agency Service Delivery Team & Cabinet Office, 2002, pp. 26-39)。再者，部會每3年之內須對政署辦理績效評鑑，而政署的績效是以整體業務來衡量，包括部會對其設定之目標的達成度，以及執行長個人的績效表現等，且評鑑結果會對於組織是否裁撤或是否要改為其他組織類型，產生關鍵性的影響(James, 2003, p. 3; Cabinet Office & Efficiency and Reform Group, 2006; 范祥偉, 2005, 頁 108)。

政治監督方面，根據英國政治傳統，部長必須就政策制定與執行向國會負責，並向人民負最終責任(Barberis, 1997, p. 131)。政署成立後，此一傳統受到挑戰，

因為部長僅就政策的制定來負責，政策的執行成敗則由政署執行長負責，當績效不佳時，執行長必須辭職（Wright, 2000, p. 248）。1997年3月，英國國會通過決議修正部長責任制的意涵，部長仍須對部會與政署所為的一切擔負全責，且新政署成立時，部長必須向國會報告相關訊息，以及政署第1年的營運目標（OECD, 2002, pp. 221-222）。另外，當國會議員質詢政署的日常營運事務時，部長可授權政署執行長回應，但部長仍須向國會負擔關於政署的完全責任，並且保留介入政署運作的權利（Cabinet Office, 2006）。再者，當民眾不滿政署提供的服務時，除可向政署或部會申訴，也可請國會議員致信部長或政署執行長；當案件涉及行政疏失時，「國會監察使」（Parliamentary Commissioner）可介入處理並替申訴者索賠（OECD, 2002, pp. 223-224; Cabinet Office & Efficiency and Reform Group, 2006）。

我國在規劃行政法人制度之前，彭錦鵬（2000）、黃臺生（2001）均已撰文介紹英國的這套制度。當時，國內對於英國「executive agency」並無統一的翻譯方式，如黃臺生譯為「執行機關」，但後來國內主要是採彭錦鵬（2000）使用的「政署」為譯名。無論採用何種翻譯名稱，均可呈現其帶有直接隸屬於部會之下的「機關」特質，只是政署在運作上較類似企業，比一般機關有彈性，且其業務專注於政策的執行。由於我國在設計行政法人制度的初期，官僚體系對國外經驗的了解有限，加上日本獨立行政法人制度也宣稱是參考英國政署來創設，所以我國一度誤把英國政署當作行政法人。

四、英國 NDPBs

英國 NDPBs 不同於隸屬於部會之下的政署，而是在法律上具有獨立地位的機構。NDPBs 可分為執行性（executive）、專業諮詢性（advisory）、司法仲裁性（tribunal）、獨立監督委員會（Independent Monitoring Boards）等4類，其中執行性的 NDPBs 與我國行政法人類似，故國內有學者直接稱其為「英國行政法人」（許哲源，2005；劉坤億，2006；彭錦鵬，2008）。需說明的是，我國是大陸法系國家，與英國的海洋法系不同，而海洋法系並沒有嚴謹的「公法人」概念，故「英國行政法人」此一名稱的翻譯，其重點應在於使國人較容易理解，以及藉由與他國經驗的連結，強化此一制度的正當性。由於上述4類NDPBs的監督機制大同小異，故以下進行介紹時，除非是特別針對執行性 NDPBs 所設計的制度，否則不特別分開說明。

行政監督方面，部會與部長對於 NDPBs 的職責，包括：第一，進行適當的檢

查和監督；第二，任命 NDPBs 董事長及董事，並可撤職績效或行為不適者；第三，定期和董事長、執行長開會；第四，確保 NDPBs 遇關鍵問題時會諮詢部長（Cabinet Office, 2019, p. 32）。其中，有關董事會成員的任命，須由公職任命委員會（Commissioner for Public Appointments）依據〈部長任命公共團體職務作業辦法〉（Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies），採功績、公平、公開原則辦理（The Commissioner for Public Appointments, 2009）。另據內閣辦公室訂定的〈三年評鑑：NDPBs 評鑑準則〉（Triennial Reviews: Guidance on Reviews of Non Departmental Public Bodies），NDPBs 每 3 年須受部會主辦的評鑑（Cabinet Office, 2014）。

政治監督方面，英國國會監督 NDPBs 的方式，包括：第一，審議設置條例；第二，在決算委員會中，邀請執行長列席說明；第三，藉由質詢部長來了解組織營運情形，但部長僅針對政策面來說明，不負執行面的政治責任（許哲源，2005）。另外，國會議員可透過議員函件（MPs Correspondence）來索取有關 NDPBs 的資訊，原則上由 NDPBs 的執行長回應（Cabinet Office & Efficiency and Reform Group, 2006）。

需說明的是，英國 NDPBs 尤其重視法人治理，部會有責確保 NDPBs 法人治理機制健全（HM Treasury & Cabinet Office, 2011, p. 7），而且 NDPBs 必須對外公開資訊（Cabinet Office & Efficiency and Reform Group, 2006）。英國政府相當重視 NDPBs 與利害關係人的關係，鼓勵舉辦公開說明會，主動對外說明組織之決策與營運，以讓民眾、利害關係人能多瞭解（Cabinet Office & Efficiency and Reform Group, 2006）。再者，NDPBs 須透過問卷、舉辦會議、新媒體等管道，諮詢顧客與利害關係人的意見，以及建置方便民眾聯絡的申訴案件處理流程，以提升回應性（Cabinet Office & Efficiency and Reform Group, 2006）。值得一提的是，英國政府極為重視執行性 NDPBs（即行政法人）的法人治理，特別訂定〈NDPBs：優良法人治理原則〉（NDPBs: Principles of Good Corporate Governance），規範董事會職責，以及要求建立內控制度（Cabinet Office, 2019, pp. 38-41）。

整體而言，英國 NDPBs 與我國行政法人的制度設計不盡相同，但在概念上仍有相通之處，尤其是執行性的 NDPBs，兩者都是獨立於部會之外、接受部會資金挹注、執行特定任務的公共組織。值得一提的是，我國在設計行政法人制度時，看似知道英国有類似的經驗，但當時對於政署較為熟悉，尚未充分了解 NDPBs，國內相關的學術文獻也不多見，直到學者提醒後才開始深入研究。對此，本研究在後

續章節有更深入的分析與討論。

五、日本獨立行政法人

日本獨立行政法人制度始於 1996 年橋本龍太郎內閣的研議，最初是參考英國政署的經驗（Yamamoto, 2004; Masaharu, 2003），經轉化後，於 2001 年森喜朗內閣正式上路。依據《獨立行政法人通則法》（簡稱通則法）第 2 條第 1 項，獨立行政法人係指「基於國民生活及社會經濟安定等公共利益之觀點，對有必要實施但依其性質非必要由國家親自直接予以實施之事務及事業，如其委由民間機構辦理恐有不被實施之虞、或有必要令單一主體獨占性地實施，方得以促進該事務或事業有效率或有效果地推動者，依據獨立行政法人通則法或個別法之規定所設立之法人。」獨立行政法人主要是從中央省廳所管事業或事務、特殊法人、認可法人改制而來；若依照員工的身份來劃分，又可分成特定（公務員型）、非特定（非公務員型）等 2 類（李天申，2017）。由於獨立行政法人制度在安倍晉三再度組閣後，有極大幅度的變革，與制度初期有偌大差異（李天申，2022），為還原我國「學習」獨立行政法人制度時的狀態，故以下有關其行政與政治監督機制的說明，係以制度初期為主。

行政監督方面，獨立行政法人採取首長制，理事長及監事由主管大臣任命，理事長須為對該法人之事務、事業具有高度知識及經驗者，及對事務、事業得以適切且有效率地推展營運者（劉坤億，2006）。另外，主管大臣必須依照法人的性質、目的、任務等情形，訂定法人 3 年至 5 年業務營運效率化之中期目標。法人首長（理事長）再依中期目標，擬定達成中期目標之中期計畫，並在年度開始前，依中期計畫擬定年度計畫，向主管大臣提出並公告之。對於法人業務評鑑方面，設有由外部學者、專家組成的「獨立行政法人評鑑委員會」，進行每年業務業績以及中期計畫達成度之評鑑。評鑑委員會之評鑑結果，應向「總務省政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會」報告，並通知該法人。根據通則法第 35 條，中期目標期間終了時之檢討，由主管大臣辦理，並需聽取各府省評鑑委員會的意見，「總務省政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會」得就事務事業的改廢提出建議（劉坤億，2006）。³ 法人

³ 2015 年安倍晉三再次組閣時，修改獨立行政法人分類與評鑑機制。安倍內閣修正制度的主因是，日本原由主管省廳、總務省分別設立評鑑委員會，對所有法人進行兩階段評鑑，但被認為疊床架屋；加上主管大臣對法人訂定目標卻不參與評鑑，被批評責任不

中期目標屆滿後，須重新檢討其組織型態，如廢止、民營化、改由其他法人提供（首相官邸，2003）。

政治監督方面，日本國會未審議獨立行政法人的預算，但可透過以下 4 個部分來進行監督：第一，審議通則法；第二，審議各獨立行政法人的組織法（劉坤億，2006）；第三，理事長（法人の長）得以「參考人」的身份，向國會說明法人日常業務（黃錦堂，2002）；第四，根據《中央省廳改革基本法》第 40 條，總務省每年須針對公務員型的法人向國會報告職員數（劉宗德，2009）。

需特別說明的是，日本獨立行政法人雖宣稱參考英國的代理機構化經驗，但 Yamamoto（2004）指出，兩國的改革重點並不相同。其中，英國為政府整體性的系統（system）改變，日本未大幅調整政府系統，而是以另行增加獨立行政法人制度的結構性（structural）改變為主。Nakano（2004）以「借用（borrow）」一字來詮釋此一政治過程，並認為其主要目的是日本為了強化自身改革的正當性。具體來說，日本與英國在擬推動行政改革時，兩國政府均面臨需提升效率與課責性的挑戰，而英國續階計畫的政署經驗被日本政策制定者視為可學習的成功範例，所以日本利用該經驗來強化其既定的改革措施合理性與必要性，並期望在國內獲得更廣泛的支持與認可；然而，由於兩國的公務員文化、政治結構、法律制度架構差異，導致日本獨立行政法人的形式，與英國政署必定截然不同。我國制度採用「行政法人」的字樣，明顯具有日本的影子；日本獨立行政法人制度的導入經驗，與我國行

明；再者，法人被認為酬庸退休高官、財政紀律不佳（李天申，2022）。對此，日本國會於 2014 年 9 月通過《獨立行政法人通則法》修正案，改革重點為將法人重新分為中期目標管理法、國立研究開發法人、行政執行法人等 3 類，並將績效評鑑一元化，不同類型的法人以不同的方式來接進行目標管理與績效評鑑。主務大臣會替各中期目標管理法制定 3 至 5 年的中期目標，替國立研究開發法人制定 5 至 7 年的中長期目標，各法人依目標制定中期計畫、年度計畫，主務大臣每年度對各法人辦理績效評鑑，並於中期目標期間結束時辦理終期評鑑。至於行政執行法人，主務大臣會制定年度目標，由各法人制定事業計畫，主務大臣每年度皆辦理績效評鑑（總務省，2016a）。另外，在舊制的評鑑機制中，主務省、總務省均設有評鑑委員會，但 2014 年通則法修正轉為新制後，主務省不再設置委員會，由主務大臣親自參與評鑑。另外，總務省於新制評鑑中的角色有二：第一，由總務大臣制定〈獨立行政法人目標策定相關指針〉、〈獨立行政法人評鑑相關指針〉，作為主務大臣替法人進行目標設定、辦理績效評鑑的方針；第二，設置「獨立行政法人評鑑制度委員會」，針對主務大臣對各法人的目標設定、績效評鑑陳述提供意見，必要時也可向內閣總理大臣陳述意見（總務省，2016b）。評鑑成績由優至劣分為 S、A、B、C、D 共 5 等，以 B 為及格，當被評為 D 即可能被廢止（李奇等人，2014）。

政法人制度的政策學習經驗，亦有一定程度的對話空間。

參、研究方法

本研究的主要目的，在於重建臺灣行政法人制度於形成過程中的跨國政策學習軌跡，探討國外制度經驗如何被理解、轉譯並最終內化為本土制度設計。由於行政法人制度歷經多個階段的政策討論，涉及政府組織改造委員會、人事行政局、行政院、立法院等多重行動者，其形成並非線性的制度選擇，而是長期、複雜且充滿認知落差與在地調整的政策過程。因此，本研究採用質性個案研究方法，以文本分析與半結構式深度訪談互為補充，藉以掌握政策制定背後的互動機制與行動者思維。

首先，在文件資料方面，本研究主要依據行政院人事行政局於 2011 年編印的《行政法人立法專輯》，該資料彙整自 2002 年開始推動行政法人化以來的重要會議紀錄，包括草案研擬、跨部會協調、座談會、公聽會及立法院審議等，能夠完整呈現制度討論的脈絡與演進，是重建制度形成過程的重要基礎。此外，本研究亦參考行政院與立法院公開資料、政府委託研究報告以及當時的政策說帖與媒體報導，以利釐清不同時期政府對行政法人制度的定位、制度目標與改革論述。透過多元文本的比較，本研究方得以釐清關鍵政策事件、掌握政策語意的轉變，以掌握制度發展的脈絡。

然而，官方文件多半經過整理，較難呈現決策者實際的思維與觀察。為彌補此一限制，本研究進行 4 位關鍵人物的半結構式深度訪談，包含 2 位早期參與制度概念形成的學者（A1、A2），以及 2 位當年實際負責擬定《行政法人（基準）法》草案、承辦相關業務的官僚（B1、B2）。其中，A1、A2 依序為留學德國、美國，專長分別為法律、人事行政的學者，2 人均深度參與陳水扁政府時期的政府組織改造工作。至於 B1、B2，當年均為人事行政局的薦任級事務官，分別主責政策規劃、組織編制的業務，皆為行政法人相關業務的第一線承辦人員，其意見彌足珍貴。透過訪談資料，本研究能更深入掌握制度初始構想的真正來源、政策學習過程中的資訊落差、制度選擇背後的政治與行政考量，以及對國外制度之理解如何在臺灣的行政場域中被重新詮釋。所有訪談均在受訪者同意下錄音並加以謄寫，並以匿名方式處理，以維護受訪者隱私與專業表述空間。

研究程序上，本研究先運用既有文本，建立行政法人制度從概念引介、草案形成到立法審議的時間軸，並逐步辨識各階段的核心行動者、主導論述與關鍵轉折。

其後，本研究將訪談內容與文件分析所得相互對照、反覆比對，從資料中擷取與政策學習、資訊落差、在地化調整等相關的部分，以及確認資料之間的一致性或歧異，進而建構行政法人制度跨國政策學習的完整過程。

在倫理方面，本研究遵循學術研究倫理原則，受訪者皆以代碼呈現，訪談資料僅供研究使用，研究者亦盡可能避免在資料解讀上過度推論，並以多元資料來源確保分析的可信度。透過上述研究方法，本研究得以重建行政法人制度形成的時空背景，還原政策學習背後的實際思考過程，並從跨國制度借鏡的角度，理解行政法人制度的本土化路徑。

肆、政策學習過程的建構

有關我國行政法人制度的政策學習，經本研究歸納受訪者的說法，該過程可分成「概念形成」、「條文（《行政法人（基準）法》）研擬」、「法案審議」等 3 個階段，而不同階段係由不同政策利害關係人所主導。其中，在概念形成階段，主要是由學者引介國外的相關概念；在條文研擬階段，官僚體系扮演最主要的角色，特別是人事官僚；至於法案審議階段，則是有學者、官員、立法委員等多方利害關係人的參與。對此，本節運用關鍵人物接受本研究訪談時所反映的意見，輔以官方文件，依序建構我國行政法人政策學習的 3 個階段，以說明該制度如何發展為現今的樣貌。

一、概念形成階段：學者引介—國外制度的啟發

我國行政組織法體系中，原本係將「公法人」分為國家、地方自治團體、特殊公法人（農田水利會）等 3 類。在 1990 年代，已有建議將國立大學、港務局改制為公法人，以及部份新設機構以公法人的組織型態設置的聲浪，但當時對於不同於國家、地方自治團體、農田水利會的是類公法人，其概念尚未清楚界定（李天申，2017）。當時政府推動公法人的最主要考量，除了要追求政府的行政彈性與效率之外，另一動機就是期待突破政府員額控管的問題，設計落實小政府思維的配套手段。後來，有學者在總統府的政府改造委員會主張，公法人可作為政府推動組織改造的選項之一。2002 年 8 月，行政院組織改造推動委員會提出並確立第 4 種公法人，也就是正式將「行政法人化」作為組改選項。「行政法人」這種新型態的公共

組織，主要是參考哪個國家的概念？回顧當時的時空背景，在本世紀初，許多學者引介日本獨立行政法人（林素鳳，2002；劉宗德，2004）、德國公法人（李建良，2002；盛子龍，2002；黃錦堂，2002）、英國政署（彭錦鵬，2000；黃臺生，2001；范祥偉，2005）等國外制度，相關著作汗牛充棟。此外，人事行政局為推動《行政法人法》草案，在說帖中除簡介上述的德國、日本、英國之經驗外，也提到法國公法人，並於介紹英國政署時，特別強調此機構並非公法人（行政院人事行政局，2005, pp. 354-357）。當時，主責草擬《行政法人基準法》草案的事務官指出，我國行政法人的概念大部分來自於日本獨立行政法人，而獨立行政法人的制度又源自於英國政署（呂世壹，2004）。是以，我國行政法人的概念濫觴究竟為何，意見非常分歧。為此，本研究訪問關鍵人士、檢閱文獻，經一番抽絲剝繭後，發現此問題有偌大的討論空間。

為回答此問題，本研究訪問 2 位曾經參與總統府政府改造委員會、行政院組織改造推動委員會，但在陳水扁執政期間未在政府部門主責推動行政法人制度的 2 位學者。其中，留德學者 A1 指出，我國的行政法人主要是參考德國公法人、日本獨立行政法人。根據 A1 的說法，政府組織改造的目的是要提升行政效能，鬆綁人事、財政，德國便是藉由公法人來達此目的。A1 明確提到，我國採用「行政法人」這個名詞是模仿日本獨立行政法人，但因「行政法人」為公法人，其概念上就是從「中華民國」分離出來，本來就獨立於國家公法人之外，故不必比照日本在名稱強調「獨立」二字。對此，曾以學者身份參加總統府政府改造委員會、並於 2002 年 5 月至 2004 年 4 月間擔任行政院政務委員的葉俊榮（2005），特別表示感謝留德的 A1 當時願意採用「行政法人」這樣的日本用語，但他也強調，若因採用此名稱就認為我國是師法日本，會有以偏概全的問題。

究實而論，日本獨立行政法人原本確實也是人事行政局所欲了解的對象，並曾委託學者研究，但最終未成為我國政策學習的對象。依據官員 B1 的說法，主要是基於以下兩大考量：第一，關鍵資訊蒐集困難：獨立行政法人制度於正式實施之前，經過多年的規劃，配套措施完備，一上路就有超過五十家法人成立，而日本政府究竟如何做到，當時無法蒐集到這些關鍵資訊。第二，國情與我國差異大：日本社會有尊崇官僚體系的傳統，獨立行政法人淪為退休高官的去處，由於這樣的國情差異，使我國的制度規劃者認為不宜參考日本經驗。B2 更是直截了當告訴作者：「我當初也有參與，實在感受不到向日本取經的學習歷程。」

另位受訪的學者 A2 為留美學者，其說法與 A1 不盡相同。A2 表示，當時提出

行政法人的構想時，其腦海中的主要圖像為歐洲公法人，尤其是英國的執行性 NDPBs，而非許多人提到的日本獨立行政法人、英國政署。至於出現我國行政法人是參考日本獨立行政法人的說法，根據 A2 的推測，可能是因當時日本正在推行這套制度，而人事行政局在研擬《行政法人基準法》草案時，曾蒐集日本的資料。事實上，對於日本獨立行政法人是參考英國政署的說法，A2 也不表認同，其理由是英國政署未成立董事會，而是直接任命執行長來執行政策，與日本獨立行政法人、我國行政法人的制度設計大同。對此，葉俊榮的說法與 A2 吻合。根據立法院公報的記載，2003 年 5 月 29 日，葉俊榮於立法院司法及法制委員會呂學樟委員主持的行政法人法制化公聽會上表示，英國執行性質的 NDPBs 與我國行政法人較為類似。當時，行政院曾派員考察英國 NDPBs 制度，但國內掌握的文獻仍相當有限。時任審計部審計業務研究委員會執行秘書的賴森本審計官，於立法院公聽會之會後，即指派審計部同仁許哲源組長蒐集相關資料，並向人事行政局申請出國專題研究，於 2005 年赴英國雪菲爾大學擔任訪問學者，在英期間詳細考察 NDPBs 制度。許哲源（2005）在近百頁的考察報告中，提供豐富的第一手資訊，而該報告也成為我國英國 NDPBs 早期最完整的文獻，而此時已是在《行政法人法》草案出爐的兩年多之後。

為驗證 A1、A2、葉俊榮的說法，本研究也訪談當年人事行政局起草《行政法人基準法》草案的企劃處事務官 B1，以及當時也參與制度規劃的人力處事務官 B2。B1 表示，人事行政局被行政院游錫堃院長交付主辦行政法人業務後，僅知行政法人是一種新型態的公法人，但初期各方對於公法人的概念都不熟悉。其說法顯示，對於官僚體系而言，行政法人並非國際經驗驅動下的產物，而是聽從上級交辦的任務，「在茫茫大海中摸索」，而英國政署如同「汪洋中的浮木」，一度被認為這就是我國所要的制度，但其實是一場「美麗的誤會」。後來，人事行政局在熟悉相關制度的學者指正下，才得知英國政署不是公法人，而 NDPBs 與我國行政法人相對類似，才修正研究方向，並赴英參訪。嚴格來說，身為海洋法系國家的英國，並無嚴謹定義的「公法人」；但 NDPBs 為獨立於部會之外的公共機構，相對於政署，仍與我國期待設置的行政法人較為近似。

歸納以上說明，我國政府在 1990 年代就已計畫推動新型態的公法人，但直到陳水扁政府才開始補強論述，提升改革的正當性。有關我國行政法人的概念濫觴，前揭學者對於行政法人的想像，係以歐洲相關組織為藍圖，至少包括英國、德國、法國，其中又以英國 NDPBs 與我國期待導入的行政法人制度最為接近，但其本質

仍與我國的行政法人有所不同。此外，我國行政法人早期的確曾參考日本獨立行政法人，而日本這套制度的構思源於英國政署，但兩者性質、特徵差異極大，而且日本後來也不再是我國行政法人主要的參考對象。最後，誤把英國政署當作我國行政法人的概念濫觴，本研究認為係因當時新公共管理的理念方興未艾，而英國政署又是極具代表性的制度變革，相關的學術文獻被人事行政局官僚當作行政法人制度設計的參考，雖不盡正確，但不足為奇；此外，我國在參考日本獨立行政法人的作法時，順其制度發展的脈絡，一併觀察英國政署，也是合情合理。而此一發展經驗，也呼應 Moynihan（2006）提出代理機構化概念的模糊性，即使各國是採用相同的改革標籤，但對於政策理解、採納動機仍有變異。

二、條文研擬階段：官僚主導—資訊落差、自身需求與經驗的影響

自從 A1、A2、葉俊榮等學者提出行政法人的概念，並確立將其作為我國推動政府組織改造的選項之後，其任務也暫時告一段落。後續有關《行政法人基準法》草案的研擬，將抽象的概念轉換為法律上的白紙黑字，官僚體系扮演重要的角色。特別的是，在行政院部會中，政府組織改造係為研究發展考核委員會的業務，「行政法人化」雖為組織改造的選項之一，但當時所欲推動法人化的個案多規劃由行政機關改制，涉及行政機關員額管控、公務員權益保障等問題，因此行政院游錫堃院長裁示，行政法人業務交由人事行政局來主辦，而辦理行政法人業務、研擬《行政法人法》草案的人事官僚，是否充分掌握學者的原始構想，就成為一大挑戰。

2002 年，人事行政局為了解公法人的概念，由人力處辦理，委託郭冠廷、黃錦堂、陳志華、彭錦鵬等學者進行《公法人之組織設計與人員任用管理之研究》計畫案。有關郭冠廷等人（2002）的這份報告內容，本研究將其重點歸納為 6 點，包括：第一，從公法學的角度，介紹公法人的意義、特性、定位、功能、類型；第二，評介德國公法人、日本獨立行政法人、英國政署等國外制度；第三，分析政府組改與法人化的關係，並聚焦於國立大學、港務局、其他機關、政府捐助之財團法人、政府非營業基金轉型為公法人等問題上；第四，探討行政法人制度設計的相關議題，包括監督、營運、人事、經費與財務等；第五，試擬《行政法人基準法》草案；第六，翻譯日本《獨立行政法人通則法》。值得注意的是，該份報告的內容豐富，有助於我國了解公法人的法律意涵及德國、日本的相關經驗，但未將英國 NDPBs 納入研究範圍。當時，局裡的內部審查委員涵蓋人力處、企劃處共 7 人，並聘請 8 位外部專家參與審查，但參加政府組織改造委員會的學者們均未參與本案的

審查，導致人事官僚或外部專家，皆未完全掌握我國導入行政法人的初始構想。對此，A2 向作者表示，當行政院長決定將行政法人業務交給人事行政局主辦時，與政府組織改造委員會的想法就出現落差。

同時，人事行政局企劃處與這項委託研究計畫同步，開始研擬《行政法人基準法》草案。與郭冠廷等人（2002）報告中試擬的草案相比，兩版本差異甚大。根據 B1 的說法，當時在草擬《行政法人基準法》條文時，並未直接運用該報告或以其為基礎來修改，而是由企劃處的事務官直接訂定。該草案分為總則、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，一共 6 章，條文內容則是事務官參考公設財團法人的設置條例（如國家衛生研究院、工業技術研究院等）、公司的章程，也就是模仿公設財團法人、企業的組織設計與公司治理相關概念，並納入公務機關較在意的項目，如人事、會計、採購等。整體而言，《行政法人基準法》（後改為《行政法人法》）草案初稿是人事官僚的獨立創作，並且是依據我國實際需求來設計。我國行政法人的概念雖來自國外，但官僚體系在研擬法條初稿時，已全然是在地考量，而且是在未充分了解本概念的發源地—英國 NDPBs 的情形下，即展開我國行政法人的制度設計。當時主管政府員額相關業務並參與行政法人制度規劃的 B2 亦指出，當年雖有搜集國外資料，但行政法人確實是依自身國情發展出專屬我國的制度。

需說明的是，行政院、考試院三度會銜將《行政法人法》草案函送立法院審議，分別是第 1 次於 2004 年 4 月 22 日送第 5 屆立法院，第 2 次於 2005 年 8 月 8 日送第 6 屆立法院，第 3 次於 2009 年 5 月 11 日送第 7 屆立法院，並於 2011 年 4 月 8 日於立法院三讀通過，同月 27 日總統公布實施。本節提到有關人事官僚草擬《行政法人法》條文時的情形，係指第 1 次送審立法院之前的狀況。行政、考試二院第 2、3 次將《行政法人法》草案函送立法院審議，分別是在陳水扁第 2 任期、馬英九第 1 任期期間，而這兩個版本均是以第 1 次送審的版本為基礎來進行微調，部分條文雖略有不同，但整體架構未再大幅變動，故官僚體系於第 1 次函送之前，須將法條從零開始規劃，當時所耗費的氣力最大、成本最高。

總之，人事官僚在《行政法人（基準）法》草案研擬階段扮演主導者的角色。在該制度規劃的初期，官僚純粹是在執行行政院長官交辦的工作，未完全掌握提議我國導入行政法人之學者的圖像，而是較為在意德國公法人、日本獨立行政法人、英國政署的發展現況，對於英國 NDPBs 缺乏足夠的認識，此為重大的資訊落差。即使如此，仍不影響人事官僚研擬草案條文，畢竟無論國外相關制度為何，官僚均

必須使行政法人制度符合本土的需求，也難免會受國內過去類似經驗的影響，如公設財團法人的相關經驗等。

三、法案審議階段：多方利害關係人參與——學者與立法院的角色

本研究強調特定學者在行政法人概念形成、人事官僚在《行政法人（基準）法》起草階段的重要性，但草案必須歷經多方討論與審議，政策利害關係人眾多，都可能影響後續的法律審議與執行。自從草案出爐之後，就第 1 次送請立法院審議的過程而言，其後續程序尚有：2002 年 12 月研商草案專案會議、現職員工權益保障事項會議，2003 年 1 月行政院組織改造推動委員會協調會議、向考試委員簡報草案內容，2 月廣邀學者參加草案座談會，4 月行政院召開草案審查會、通過行政院會、行政與考試二院會銜函送立法院審議，5 月立法院司法及法制委員會召開行政法人法制化公聽會等。在每場會議中，與會的學者專家、官員、立法委員等，均可能對草案表示意見，而各方都有其個別考量，使行政法人更不易回到國外制度的初衷。

首先，學者專家固然是《行政法人法》的諮詢對象，尤其是公法學者。2002 年 12 月，人事行政局籌組《行政法人基準法》專案小組，召集銓敘部、行政院組織改造推動委員會、內政部、財政部、教育部、法務部、交通部、行政院主計處、行政院衛生署、行政院經濟建設委員會、行政院研究發展考核委員會、行政院文化建設委員會、行政院法規委員會，指定各單位指派簡任層級、並具法制專長人員擔任小組成員，以及邀請張文貞、李建良、陳愛娥、陳英鈴、蔡秀卿等 5 位留外的公法學者參加。當時，專案小組開了長達 4 次的專案會議，逐條審查人事行政局研擬的《行政法人基準法》草案。經一番討論後，法條內容大幅修正，法案亦更名為《行政法人法》草案。

再以 2003 年 2 月 13 日《行政法人法》草案座談會為例。這場座談會是行政院首次廣泛對外邀請學者參加《行政法人法》的研討，由葉俊榮、許志雄等 2 位具法律專長的行政院政務委員共同主持，並由許宗力教授、行政院人事行政局局長李逸洋擔任雙引言人，出席者包括：李念祖、李建良、李震山、林三欽、林明鏘、林素鳳、林錫堯、法治斌、洪家殷、張文貞、陳英鈴、陳慈陽、陳愛娥、黃錦堂、湯德宗、葛克昌、董保城、廖義男、劉宗德、蔡宗珍、蔡茂寅、蘇永欽、羅傳賢、蕭文生等 24 人，清一色為法律界的一時俊彥，其中留德 13 人，留美 4 人，留日 3 人，本土 4 人。由此可見，這部法律的草案直到函送立法院審議之前，諮詢對象係公法

專家為大宗。同年4月22日，草案正式函送第5屆立法院審議。

有關學者的部分，在第5屆立法院審議《行政法人法》草案期間，除了公法專家之外，開始有少數非公法的學者受邀參與討論。以2003年5月29日立法院司法及法制委員會召開的「行政法人法制化」公聽會為例，該場會議除了機關代表、公法學者之外，公行學者彭錦鵬、朱愛群、教育學者周祝瑛等3人也受邀參加。須說明的是，公共行政、企業管理學者在這個階段，開始接受人事行政局的委託從事相關研究。例如，孫本初、劉坤億（2004）評估各機關推動法人化所需的訓練需求；另外，陳銘薰、劉坤億（2004）進行行政法人公司治理模式可行性的研究。進入第6屆立法院之後，公行學者接受人事行政局的行政法人委託研究主題更加多元。例如，江岷欽、劉華美（2005）探討地方行政機關行政法人化的適用類型與可行性；彭錦鵬、呂育誠（2005）研究公營電臺行政法人化的可行性；劉坤億（2006）探討行政法人制度推動的誘因。

總之，自從《行政法人法》草案出來之後，人事行政局所需的行政法人相關諮詢與研究，逐漸從法律轉向公共行政、企業管理，以符合推動行政法人化、法人組織實際運作需求，行政法人的相關研究也更加充實與豐富。即使如此，《行政法人法》仍是到2011年4月才在第7屆立法院三讀通過。這部法律推動卡關多年，主要是受限於在陳水扁執政期間，國會結構「朝小野大」，政治氛圍不佳，以及多數立法委員、改制機關員工不支持法人化。此狀況直到馬英九執政後，因同意行政法人預算須送國會審議，使立法院態度轉變，該法才因而獲得通過。⁴ 整體而言，在《行政法人法》草案的法案審議過程中，雖有多元背景的利害關係人參與，除了立法委員，即使是學有專精的公法學者、公行學者，主要也是在人事行政局提出的既定框架上，透過參加會議、從事政策研究等方式來討論與提供建言，較少從國外的脈絡與精神來省思我國這項制度的發展與設計。是以，學者雖然有參與政策制定的過程，但整體影響力不若研擬草案的官僚體系，以及掌握法案是否通過的立法委員。

⁴ 關於《行政法人法》的立法過程，李天申（2020）已運用歷史制度論為途徑進行完整的分析，本研究不再贅述。

伍、綜合討論

我國行政法人的制度設計，在概念形成、條文研擬階段，僅有少數學者對國外相關制度有所認識，並決定採用「行政法人」此一日本用詞，但當時未深究國外制度的內涵與運作成效，官僚體系甚至一度誤將英國政署視為行政法人，後來才發現 NDPBs 更加貼近於我國行政法人，並派員赴英國考察並搜集第一手資料。自從 2011 年《行政法人法》三讀通過之後，我國中央與地方行政法人雨後春筍般地增設。迄 2024 年 11 月，中央部會監督的行政法人，已三讀通過立法院審議者包括：文化部監督的國家表演藝術中心（含臺北兩廳院、臺中歌劇院、高雄衛武營）、文化內容策進院、國家電影及視聽文化中心，國防部監督的國家中山科學研究院，科技部監督的國家災害防救科技中心、國家太空中心，教育部監督的國家運動訓練中心、國家運動科學中心，內政部監督的國家住宅與都市更新中心，數位發展部監督的資通安全研究院，以及核能安全委員會監督的國家原子能科技研究院；地方法人方面，則有：臺北市政府監督的臺北流行音樂中心、臺北表演藝術中心、臺北市住宅及都市更新中心，新北市政府監督的新北市住宅及都市更新中心、新北市美術館，桃園市政府監督的桃園市社會住宅服務中心，臺南市政府監督的臺南市美術館，高雄市政府監督的高雄專業文化機構（含高雄市立美術館、高雄市電影館、高雄市立歷史博物館）、高雄市立圖書館、高雄流行音樂中心、高雄市住宅及都市更新中心，以及苗栗縣政府監督的苗北藝文中心。這些中央與地方的行政法人均有其設置條例，但其監督機制的設計，依然遵循《行政法人法》的規範。

行政監督方面，根據《行政法人法》第 15 條，行政法人的監督機關權限如下：「一、行政法人應訂定發展目標及計畫，報請監督機關核定；二、行政法人應訂定規章、年度營運計畫、預算，提經董事會通過後，報請監督機關核定或備查；三、聘任與解任行政法人的董監事；四、檢查行政法人的財產與財務；五、辦理績效評鑑；六、董監事於執行業務違反法令時，得為必要之處分；七、行政法人有違反憲法、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；八、自有不動產處分或其設定負擔之核可等。」另據該法第 16、17 條，監督機關應邀集有關機關代表、學者專家及社會公正人士辦理，績效評鑑的內容主要為：年度執行成果、營運績效及目標達成率、自籌款比率達成率等，至於評鑑方式、程序及其他相關事項之辦法，由監督機關訂定。另同法 40 條規定，當行政法

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。

政治監督方面，我國立法院、縣市議會監督行政法人的方式，主要有審議各行政法人的設置條例與年度預算，以及主管須備詢等3種。根據《行政法人法》第35條，當行政法人的年度預算中，政府機關核撥的經費超過當年度預算收入來源50%時，監督機關應將其年度預算書送立法院審議。另據同法第38條，行政法人的年度績效評鑑結果，應由監督機關提交分析報告，送立法院備查；立法院必要時得要求監督機關首長率同行政法人之董事長、首長或相關主管到立法院報告並備詢。

法人治理方面，根據《行政法人法》第5條第1項，行政法人應設董（理）事會，但得視其組織規模或任務特性之需要，不設董（理）事會，置首長一人；為促進性別平等，同條第5款規定，董（理）事、監事任一性別不得少於三分之一。同法第10條規定，董（理）事會的職權包括：「一、發展目標及計畫之審議；二、年度營運計畫之審議；三、年度預算及決算之審議；四、規章之審議；五、自有不動產處分或其設定負擔之審議；第六，其他重大事項之審議。」另外，根據《行政法人法》第11條，監事會的職權包括：「一、年度營運決算之審核；二、營運（業務）、財務狀況之監督；三、財務帳冊、文件及財產資料之稽核；四、其他重大事項之審核或稽核。」為加強內控，根據《行政法人法》第4條，行政法人應自行擬定內部控制規章，提經董事會通過後，報請監督機關備查。最後，為提升行政法人的透明度，根據《行政法人法》第38條，行政法人相關資訊應依《政府資訊公開法》公開。

綜上，本研究將我國行政法人、日本獨立行政法人、英國政署與NDPBs的行政監督、政治監督、法人治理與內部控制相關制度，整理為表1。

從表1來看，經學者引介國外概念、官僚研擬相關條文、多元利害關係人參與法案審議之後，我國行政法人制度與日本獨立行政法人、英國政署與NDPBs已有諸多差別，是非常本土化的制度設計。即使如此，我國行政法人的部分設計仍可見到英國與日本的影子。例如，該法第5條第1項規定：「行政法人應設董（理）事會。但得視其組織規模或任務特性之需要，不設董（理）事會，置首長一人。」依據B1的說法，當時在草擬本條文時，就是試圖融合英國NDPBs董事會制、日本獨立行政法人首長制的特色，使個別的行政法人組織可依其需求，擁有選擇是否要成立董事會的彈性空間。

表 1

我國行政法人、日本獨立行政法人、英國政署與 NDPBs 的制度比較表

項目	我國行政法人	日本獨立行政法人	英國政署	英國 NDPBs	
行政監督	派任	全體董監事，未公開徵才。	理事長、監事，公開徵才。	執行長，公開徵才。	全體董事，公開徵才。
	績效評鑑	依《行政法人法》，每年辦理年度評鑑。	依《獨立行政法人通則法》，每年度、中期目標最終年辦理評鑑。	依架構文件辦理，每次間隔以不超過3年為原則。	依據《三年評鑑：NDPBs 評鑑準則》，每3年評鑑1次。
	退場規定	依《行政法人法》辦理。	依《於中期目標期間屆至時重新檢視獨立行政法人組織及整體業務相關事項》辦理。	依《政署：部會指南》辦理。	依《三年評鑑：NDPBs 評鑑準則》辦理。
政治監督	組織法	全部設置條例皆須經審議。	全部設置條例皆須經審議。	無組織法，全部皆免經審議。	依設置條例成立者須經審議。
	預算	有。	無。	無。	無。
	質詢	有。	無。	有。	有。
	其他	無。	總務省每年須向國會報告特定行政法人職員人數。	成立第1年，部長須向國會報告營運目標。	無。
法人治理與內部控制	董監事	依《行政法人法》、個別設置條例之規定。	依《獨立行政法人通則法》、個別組織法之規定。	無董監事。	依《行政法人之優質法人治理原則》之規定。
	內部控制	依《行政法人法》，各行政法人必須自定內部控制規章。	無特別規定，各法人可自行規範。	依架構文件辦理。	依《行政法人之優質法人治理原則》辦理。
	資訊揭露	依《行政法人法》、《政府資訊公開法》辦理公開。	依《獨立行政法人通則法》、《獨立行政法人情報公開法》辦理公開。	依《資訊公開法》辦理公開。	依《資訊公開法》辦理公開。
	利害關係人	無特別規定。	無特別規定。	依《政署：部會指南》、架構文件，建立申訴管道。	依《公共團體：部會指南》，建立申訴管道。

資料來源：本研究整理。

從國外經驗來看，有關代理機構化的跨國政策學習，因其概念具模糊性，導致在共同的公共管理改革標籤下，掩蓋各國對政策理解、採納動機、實施結果的變異（Moynihan, 2006）。例如，日本政府在推動獨立行政法人的行政組織改造時，早有自己的想法，而將此一改革與英國政署類比，只是「借用」他國解決方案的政治過程（Nakano, 2004）。事實上，日本獨立行政法人與英國政署兩者的制度已是天壤之別，僅就組織是隸屬於政府機關之內或之外，就完全不同（李天申、寺山學，2022）。類似的是，我國政府在引進行政法人的概念之前，早有將國立大學、港務局改制為公法人的構想，只是當時我國對於此類「公法人」的概念模糊，僅知是不同於國家、地方自治團體、農田水利會等 3 類公法人之外的另種組織屬性，內涵未明朗，留有許多待討論的空間。我國「行政法人」的出現，係將是類公法人的抽象概念具體化（李天申，2017）。最重要的是，我國採用「行政法人」此一名稱，與日本的「獨立行政法人」看似有所連結，但兩者的制度內涵卻有明顯差異，反映我國的這項改革雖然參採國外的修辭，與日本「師法」英國的經驗類似，但難謂是深度理解他國經驗之下的政策學習。

需說明的是，從總統府政府改造委員會參與者的角度，國外經驗啟發我國行政法人制度，且當時確實是有學習國外制度的構想。然而，當這項「學習」的工作由官僚體系接手之後，因行政法人法之法制主管機關未延續政府改造委員會的委員所提出行政法人的概念，資訊上有所落差，政策規劃開始偏離預期：先是鑑於英國政署是極具代表性的制度變革案例，將其作為學習對象，反而未深入探究與公法人核心精神較為近似的英國 NDPBs；雖有研究日本獨立行政法人，但囿於關鍵資訊不易取得、國情差異，而未完全參考日本經驗；當時推動法人化個案多為行政機關，且已有公設財團法人組織法規、企業的公司治理經驗可借鏡，為消弭機關疑慮，依據我國實際需求著重人事（尤其是改制單位的員工權益）、採購、財會等面向，因而開始自創本土性的行政法人制度。後來，民意代表、各部會官員、學者專家雖有參與政策制定及表達意見的機會，但仍是以前人事政局規劃的草案為研議基礎，譬如討論某條文該如何調整等，而非就國外經驗來檢視國內的行政法人制度。最特別的是，在立法院的堅持下，我國行政法人的預算須經過國會審議，成為不同於他國代理機構的一大特色，凸顯政治力對於制度設計的影響。總之，這項跨國的「政策學習」主要是概念的啟發，但受限於資訊落差、國內需求、過往經驗、政治環境等因素，實質內涵已徹底本土化。而我國行政法人是未深入了解他國經驗之下就移入的制度，成為 Dolowitz 與 Marsh（2000）之「不知情」且「不完整」之政策移植的

典型個案。

陸、結論

我國在 1987 年解嚴後，李登輝政府就已經開始推動政府改造（王光旭、史美強，2016），並於 1990 年代提出將國立大學、港務局改制公法人的構想，但直到陳水扁執政後，行政院才正式推出行政法人制度，期待以比行政機關更有彈性的公法人組織來執行公共任務。雖然，國際間在 1980 與 1990 年代出現「代理機構化」的風潮，但檢視我國在討論「公法人化」、「行政法人化」的階段，國內有介紹英國政署的中文文獻，但真正探討「代理機構化」此一概念的文獻付之闕如，也未出現於政府組改的討論中。直到「行政法人」此一名詞的提出，才補充我國 1990 年代「公法人化」論述上的不足。究實而論，行政法人不是憑空想像的制度，其原始構想源自於國外，但究竟是學習哪些國外的經驗，各方眾說紛紜。對此，本研究透過訪談關鍵人物、檢閱官方文件，以政策學習的觀點，探討國外經驗如何影響我國行政法人制度的設計、跨國政策學習過程及其影響因素。

本研究歸納受訪者的意見，將我國行政法人的政策學習，分為學者引介國外經驗的「概念形成」、官僚主導的「條文研擬」、多方利害關係人參與的「法案審議」等 3 個階段。在概念形成階段，主要是參加總統府政府改造委員會、行政院組織改造推動委員會的學者，主張導入歐洲相關經驗，尤其是英國 NDPBs，啟發了我國行政法人制度。到了條文研擬階段，官僚體系在行政院長的任務交辦下來進行政策規劃，一開始不清楚學者期待師法英國 NDPBs 的構想，出現資訊落差，於是先參考甫推動相關變革的日本獨立行政法人，以及其所師法的英國政署，直到被告知方向有誤，才開始嘗試研究英國 NDPBs。然而，官僚體系也發現國外經驗的資訊不足、難以直接複製，所以在草擬《行政法人法》條文時，主要是參考既有的公設財團法人設置條例、企業公司治理的相關規範，以及考量改制的人員權益問題，亦即在本土需求與自身經驗的影響下，建置迎合我國國情的行政法人制度；而且，該過程幾乎是官僚自行操刀，未有充足的研究與考察。到法案審議階段，初期因法制上的需要，參與者以公法學者居多；當法案送入立法院審議之後，越來越多公共行政、管理學者加入研究的行列，以符合組織運作需求；但這些外部人員也僅能在官僚提出的框架下進行討論，無力改變整套制度的精神與方向。

2011 年，《行政法人法》完成立法並正式施行。我國行政法人是獨立於政府

機關的公共組織，與隸屬於機關的英國政署有根本上的不同。另外，我國行政法人與日本獨立行政法人、英國 NDPBs 相比，差別包括：在行政監督方面，監督機關遴選行政法人的董監事時，我國不若日本與英國，並未建立公開徵才的制度與慣例，過程不夠透明；另外，監督機關對行政法人的評鑑只有年度績效評鑑，不似英日會針對組織功能、設置目標，辦理多年檢核 1 次的評鑑；而且，我國行政法人的退場只有裁撤一途，與英日相比，少了民營化、合併、改由其他機構提供服務等其他選項。在政治監督方面，在立法院的堅持下，我國行政法人的年度預算須送民意機關審議，而且主管要到民意機關備詢，政治監督密度比英國、日本來得高；我國行政法人的此一特徵與他國大不同，也反映政治環境對於這項政策學習的影響力。在法人治理方面，英國政府針對 NDPBs 的董事會、內部控制、利害關係人等，訂有完善的規範以作為指導原則，比我國、日本完備甚多。

我國是以「概念形成」、「條文研擬」、「法案審議」的三階段模式來建立行政法人制度，但缺乏邏輯一貫性。國外經驗雖啟發我國行政法人制度，但經融合本國需求與自身過往的經驗之後，新制度已與國外有明顯差異，本土色彩濃厚。此一發現也呼應 Nakano (2004)、Moynihan (2006) 有關代理機構化的跨國研究發現，基於公共管理改革的模糊性，我國行政法人制度表面上採用與他國相似的政策概念，但動機與目的卻不盡相同；當時資訊不足，對國外制度的正負面經驗未有深入的了解，待文官體系將《行政法人法》草案制訂出來後，才開始搜集國外資料來補強正當性。更重要的是，行政法人是在國外經驗了解有限的情形下導入我國，雖然「借用」日本的「行政法人化」作為我國的改革標籤，亦有部分制度設計確實與國外類似，但對於其背後概念——「代理機構化」未有深入探究，僅止於概念啟發，成為「不知情且不完整的軟性移植」個案。

總之，我國在導入行政法人制度跨國政策學習的過程中，出現概念誤解、不知情及不完整移植等問題。在我國政治行政的生態下，要落實名實相符的跨國政策學習，須力求「概念形成」、「條文研擬」、「法案審議」三階段的邏輯一貫性，深入瞭解國外經驗，並建立學者專家、官僚體系、政策利害關係人的共識。具體來說，除靜態的資料檢索並考量國情是否合適之外，亦可透過訪談關鍵人士、實地考察或其他方式，蒐集更多元與更充分的動態資訊，除了觀察正面成效之外，其負面經驗也不可忽略汲取學習，以做成完整的調查研究與政策規劃；而在此過程當中，官僚體系、學術社群、專業團體均須對政策學習有共同且明確的認識，並各自依其專業與本務，發揮應有的功能。

最後，本研究的最大限制在於資料取得，主要有三：第一，行政院人事行政局雖曾針對 2002 年至 2011 年期間，有關討論《行政法人法》草案所有的官方會議資料進行彙編，但透過閱讀其內容，難以看出跨國政策學習的脈絡，故僅能透過訪談當事人來補強論述。第二，承上，由於引介行政法人概念至國內的學者、參與研擬《行政法人法》草案的官員人數不多，故本研究僅能鎖定關鍵人士進行訪談：若增加訪問未實際參與該政策學習過程的人員，對本研究可信度的幫助恐怕有限。第三，本研究須請受訪者回憶超過二十年前的事情，對方未必能清楚記得細節，亦有部分邀訪對象以「過太久、忘了」為由而婉拒受訪。整體而言，受訪的學者與事務官意見大致上並未牴觸，相關說法應有足夠的可信度，可彌補官方資料與學術文獻的缺口。

參考文獻

- 王光旭、史美強（2016）。行政院組織再造之歷史制度分析：1987-2012。載於王業立、宋興洲、傅恒德（編），**臺灣政經轉型下之制度變遷**（頁 285-330）。獨立作家。[Wang, G.-X., & Shih, M.-C. (2016). *Hangzhengyuan zuzhizaizao zhi lishizhidu fenxi: 1987-2012*. In Y.-L. Wang, H.-C. Sung & H.-D. Fu, (Eds.), *The institutional changes under the transition of the politics and the economy in Taiwan* (pp.285-330). Independent Writers Publishing.]
- 江岷欽、劉華美（2005）。地方行政機關行政法人化適用類型及其可行性分析。行政院人事行政局。[Chiang, M.-C., & Liu, H.-M. (2005). *Analysis of applicable types and feasibility of transformation of local administrative agencies into NDPBs*. Central Personnel Administration, Executive Yuan.]
- 行政院人事行政局（2005）。**行政院法人實例及法規彙編參考手冊**。行政院人事行政局。[Central Personnel Administration, Executive Yuan (2005). *Reference manual for Executive Yuan's public bodies practices and regulations compilation*. Central Personnel Administration, Executive Yuan.]
- 呂世壹（2004）。行政法人實際運作問題之研析。**人事月刊**，**39**（6），61-69。[Lu, S.-Y. (2004). Analysis of practical operational issues of NDPBs. *Personnel Monthly*, 39(6), 61-69.]
- 李天申（2017）。**準政府組織的課責：以公設財團法人及行政法人為例**〔未出版之博士論文〕。國立臺灣大學。[Li, T.-S. (2017). *The accountability of*

- QUANGOs: The case study of Taiwanese GONGOs and NDPBs* [Unpublished doctoral dissertation]. National Taiwan University.]
- 李天申 (2020)。臺灣行政法人制度推動歷程的歷史制度分析。政治科學論叢，(86)，151-190。[Li, T.-S. (2020). A historical institutional analysis of the development of NDPBs in Taiwan. *Taiwanese Journal of Political Science*, (86), 151-190.]
- 李天申 (2022)。為何商業化？行政法人臺南市美術館之組織環境分析。行政暨政策學報，(74)，69-98。[Li, T.-S. (2022). Why commercialization? Analysis of the organizational environment of the Tainan art museum. *Public Administration & Policy*, (74), 69-98.]
- 李天申、寺山學 (2022)。日本獨立行政法人制度變遷之經驗分析：從橋本內閣到安倍二次組閣。文官制度，14 (1)，131-159。[Li, T.-S., & Terayama, M. (2022). Analysis of changes in independent administrative institutions in Japan: From Hashimoto administration to second Abe administration. *Journal of Civil Service*, 14(1), 131-159.]
- 李奇、秦正宇、謝叔芳 (2014)。日本公益法人及獨立行政法人績效管理制度考察報告。國家發展委員會，12月4日。[Li, C., Chin, C.-Y., & Hsieh, S.-F. (2014). *Report on the investigation of performance management systems in Japanese public interest corporations and IAIs*. National Development Council, December 4.]
- 李建良 (2002)。論公法人在行政組織建置上的地位與功能—以德國公法人概念與法制為借鏡。月旦法學雜誌，(84)，43-59。[Li, C.-L. (2002). The position and functions of public legal entities in the establishment of administrative organizations—Drawing lessons from the concept and legal system of public legal entities in Germany. *The Taiwan Law Review*, (84), 43-59.]
- 岡本義朗 (2008)。獨立行政法人の制度設計と理論。東京：中央大學出版部。
- 林素鳳 (2002)。日本的行政改革與獨立行政法人制度〔論文發表〕。政府機關(構)法人化研討會，12月9日，臺北市。[Lin, S.-F. (2002). *Riben de xingzheng gaige yu dulixingzhengfaren zhidu* [Conference presentation]. Conference on Government Agency Transformation into NDPBs, December 9, Taipei.]
- 柯于璋 (2012)。政策移植與移植政策評估指標之建立—結合政策過程與知識應用

- 之雙元演化觀點。公共行政學報，(43)，63-90。[Ke, Y.-C. (2012). The study of policy transfer and the construction of evaluation indicators for transfer policies: A dual evolutionary prospect of integrating policy process and knowledge utilization. *Journal of Public Administration*, (43), 63-90.]
- 独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会(2009)。「独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会」の開催要領，8月。
http://www.soumu.go.jp/main_content/000036763.pdf
- 范祥偉(2005)。英國公共管理及文官制度改革新論(一版)。華泰。[Fan, S.-W. (2005). *Civil service reform in Britain* (1st ed.). Hwa Tai.]
- 首相官邸(2003)。中期目標期間終了時における独立行政法人の組織・業務全般の見直しについて。総務省，8月1日。https://www.soumu.go.jp/main_content/000509069.pdf
- 孫本初、劉坤億(2004)。各機關推動法人化所需訓練之需求評估。行政院人事行政局地方行政研習中心。[Sun, B.-C., & Liu, K.-I. (2004). *Needs assessment for training required by various agencies for promoting transformation into NDPBs*. Talent Development Institute for Local Government, Central Personnel Administration, Executive Yuan.]
- 盛子龍(2002)。德國機關法人化問題〔論文發表〕。政府機關(構)法人化研討會，12月9日，臺北市。[Sheng, T.-L. (2002). *Deguo jiguan farenhua wenti* [Conference presentation]. Conference on Government Agency Transformation into NDPBs, December 9, Taipei.]
- 許哲源(2005)。公共團體課責機制之研究—以英國行政法人為例。審計部。[Hsu, C.-Y. (2005). *Research on public organizational accountability mechanisms -- A case study of NDPBs in Britain*. National Audit Office.]
- 郭冠廷、黃錦堂、陳志華、彭錦鵬(2002)。公法人之組織設計與人員任用管理之研究。行政院人事行政局。[Kuo, G.-T., Huang, J.-T., Chen, J.-H., & Peng, C.-P. (2002). *Research on organizational design and personnel appointment management of public legal entities*. Central Personnel Administration, Executive Yuan.]
- 陳銘薰、劉坤億(2004)。行政法人公司治理模式可行性。行政院人事行政局。[Chen, M.-S., & Liu, K.-I. (2004). *Feasibility of corporate governance models for NDPBs*. Central Personnel Administration, Executive Yuan.]
- 彭錦鵬(2000)。英國政署之組織設計與運作成效。歐美研究，30(3)，89-

- 141。[Peng, C.-P. (2000). The British agency system: Its organization and implementation. *EurAmerica: A Journal of European and American Studies*, 30(3), 89-141.]
- 彭錦鵬 (2008)。行政法人與政署之制度選擇。《考銓季刊》，(53)，21-36。[Peng, C.-P. (2008). Institutional choice between agency and administrative body. *Examination & Personnel Quarterly*, (53), 21-36.]
- 彭錦鵬、呂育誠 (2005)。公營廣播電台行政法人化可行性之研究。行政院人事行政局。[Peng, C.-P., & Lu, Y.-C. (2005). *Feasibility study on the transformation of public broadcasting stations into NDPBs*. Central Personnel Administration, Executive Yuan.]
- 黃東益 (2004)。全球治理下政府知識管理的新面向：府際政策學習。《國家政策季刊》，3(1)，135-154。[Huang, T.-Y. (2004). The new dimension of governmental knowledge management under global governance: Policy learning among governments. *National Policy Quarterly*, 3(1), 135-154.]
- 黃臺生 (2001)。英國新的政府機制—執行機關。《考銓季刊》，(25)，55-68。[Huang, T.-S. (2001). New government mechanisms in the Britain - Executive agencies. *Examination & Personnel Quarterly*, (25), 55-68.]
- 黃錦堂 (2002)。機關獨立化與法人化之憲法基礎與限制。載於蘇永欽 (編)，政府再造：政府角色功能的新定位 (頁 81-100)。新臺灣人文教基金會。[Huang, J.-T. (2002). Jiguan dulihua yu farenhua zhi xianfa jichu yu xianzhi. In Y.-C. Su (Ed.), *Reinventing government: a new positioning of government roles and functions* (pp. 81-100). New Taiwanese Cultural Foundation.]
- 葉俊榮 (2005)。全球脈絡下的行政法人。載於台灣行政法學會 (編)，行政法人與組織改造、聽證制度評析 (頁 3-13)。台灣行政法學會。[Yeh, J.-R. (2005). Quanzhou mailuo xia de xingzhengfaren. In Taiwan Administrative Law Association (Ed.), *Analysis of NDPBs, organizational reform, and hearing systems* (pp. 3-13). Taiwan Administrative Law Association.]
- 總務省 (2016a)。獨立行政法人の業務運営の流れ。http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/index.html
- 總務省 (2016b)。獨立行政法人評価における総務省の役割。http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/index.html
- 劉坤億 (2006)。行政法人制度推動誘因及其成效之研究。行政院人事行政局。[Liu, K.-I. (2006). *Research on incentives for promoting NDPBs and their*

effectiveness. Central Personnel Administration, Executive Yuan.]

- 劉宗德（2004）。日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析。載於法治斌教授紀念論文集編輯委員會（編），*法治與現代行政法學*（頁 381-413）。元照。[Liu, T.-T. (2004). Ribeng gongyifaren teshufaren jidulixingzhengfaren zhidu zhi fenxi. In Editorial Committee for the Professor Jih-Bin Fa Memorial Collected Papers (Ed.), *Rule of law and modern administrative law* (pp. 381-413). Angle Publishing.]
- 劉宗德（2009）。日本獨立行政法人實施成效之評估。行政院研究發展考核委員會。[Liu, T.-T. (2009). *Assessment of the Implementation Effectiveness of Japanese Independent Administrative Institutions (IAIs)*. Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.]
- 蘇偉業（2017）。西方模型移植還是扭曲性傳譯？中國行政改革的政策學習過程。中國大陸研究，60（4），1-24。[So, B. W. Y. (2017). Transfer to western model or distorted translation? The policy learning process of administrative reforms in China. *Mainland China Studies*, 60(4), 1-24.]
- Agency Service Delivery Team., & Cabinet Office. (2002). *Better government services: Executive agencies in the 21st century* (Report No. J009256/0702/D40). Cabinet Office. https://civilservant.org.uk/library/2002_better_government_services_review_of_executive_agencies.pdf
- Barberis, P. (Ed.) (1997). *The civil service in an era of change*. Dartmouth Publishing Company.
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275-294.
- Berle, A., & Means, G. (1932). *The modern corporation and private property*. Macmillan.
- Cabinet Office & Efficiency and Reform Group (2006). *Executive agencies: A guide for departments*. GOV.UK, October 15. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/690636/Executive_Agencies_Guidance.PDF
- Cabinet Office (2014). *Triennial reviews: Guidance on reviews of non-departmental public bodies*. GOV.UK, July 18. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/332147/Triennial_Reviews_Guidance.pdf
- Cabinet Office (2019). *Tailored reviews: Guidance on reviews of public bodies*. GOV.UK, May 24. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ce2bd47e5274a4bf482>

01ad/Tailored_Review_Guidance_on_public_bodies_-May-2019.pdf

- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-24.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2013). Systematising policy learning: From monolith to dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599-619.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration*, 77(2), 361-385.
- Frederickson, H. (2004). Shall we quango? *American Society for Public Administration*, 27(1), 2-7.
- HM Treasury & Cabinet Office (2011). *Corporate governance in central government departments: Code of good practice*. HM Treasury. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/609903/PU2077_code_of_practice_2017.pdf
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- James, O. (2003). *The executive agency revolution in Whitehall: Public interest versus bureau-shaping perspectives* (1st ed.). Palgrave Macmillan.
- Leong, C., & Howlett, M. (2022). Policy learning, policy failure and the mitigation of policy risks: Re-thinking the lessons of policy success and failure. *Administration & Society*, 54(7), 1379-1401.
- Masaharu, H. (2003). Japanese public administration and its adaptation to new public management. *Ritsumeikan Law Review*, (20). <http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr20/Hori.pdf>
- Massey, A. (1995). Ministers, the agency model, and policy ownership. *Public Policy and Administration*, 10(2), 71-87.
- Massey, A. (1999). *The state of Britain: A guide to the UK public sector*. Public Policy and Management Association.
- Moynihan, D. P. (2006). Ambiguity in policy lessons: The agencification experience. *Public Administration*, 84(4), 1029-1050.
- Nakano, K. (2004). Cross-national transfer of policy ideas: Agencification in Britain and Japan. *Governance*, 17(2), 169-188.
- O'Toole, B. (2006). *The ideal of public service: Reflections on the higher civil service in Britain* (1st ed.). Routledge.
- OECD (2002). *Distributed public governance: Agencies, authorities and other government bodies*. OECD Publications.

- Overman, S., & Van Thiel, S. (2016). Agencification and public sector performance: A systematic comparison in 20 countries. *Public Management Review*, 18(4), 611-635.
- Pollitt, C. (2001) Convergence: The useful myth? *Public Administration*, 79(4), 933-947.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis- Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Richards, D. (1997). *The civil service under the conservatives, 1979-1997: Whitehall's political poodles?*. Sussex Academic Press.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30.
- Stone, D. (1999). Learning lessons and transferring policy across time, space and Disciplines. *Politics*, 19(1), 51-59.
- Sześciło, D. (2022). Agencification revisited: Trends in consolidation of central government administration in Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 88(4), 995-1012.
- Talbot, C. (2004). The agency idea: Sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue. In C. Pollitt & C. Talbot (Eds.), *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (1st ed., pp. 3-21). Routledge.
- The Commissioner for Public Appointments (2009). *Code of practice for ministerial appointments to public bodies*, August.<https://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/01/New-Code-of-Practice-for-Ministerial-Appointments-to-Public-Bodies-August-2009.pdf>
- Trondal, J. (2014). Agencification. *Public Administration Review*, 74(4), 545-549.
- Van Thiel, S. (2001). *Quangos: Trends, causes and consequences*. Ashgate Publishing.
- Van Thiel, S. (2012). Comparing agencies across countries. In K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert & P. Lægreid (Eds.), *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries* (1st ed., pp. 18-26). Palgrave MacMillan.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Lægreid, P. (Eds.). (2012). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Palgrave MacMillan.
- Wettenhall, R. (2005). Agencies and non-departmental public bodies: The hard and soft lenses of agencification theory. *Public Management Review*, 7(4), 615-635.
- Wolman, H., & Page, E. (2002). Policy transfer among local governments: An information-theory approach. *Governance*, 15(4), 477-501.
- Wright, T. (2000). *The British political process: An Introduction* (1st ed.). Routledge.
- Yamamoto, K. (2004). Agencification in Japan: Renaming or revolution? In C. Pollitt &

• 公共行政學報 • 第七十期 民115年3月

C. Talbot (Eds.), *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos, and contractualisation* (1st ed., pp. 215-226). Routledge.

Transnational Policy Learning in Government Reinvention? A Case Study of the Taiwanese NDPB System

Tien-Shen Li*

Abstract

In the context of the NPM trend, many countries are undergoing government organizational reforms, including the implementation of “agencification,” whereby public tasks are delegated to semi-autonomous public organizations. The establishment of the Non-Department Public Body (NDPB) system in Taiwan is a product of this background. However, the specific foreign experiences Taiwan referenced and how they were adapted into the national system have not been clearly documented in existing literature. This paper analyzes the official meeting records from the period when Taiwan discussed the NDPB system starting in 2002 until the passage of the NDPB Act in 2011. Additionally, it includes interviews with policymakers and experts involved in the policy planning process. The study investigates how foreign experiences influenced the institutional design of the Taiwanese NDPB system, the cross-national policy learning process involved, and the factors that affected this policy learning. The findings indicate that while foreign experiences inspired the creation of the system, significant localization occurred due to information gaps, domestic needs, past experiences, and political conditions. The case can be described as an “uninformed and incomplete soft transfer” due to the insufficient

* Associate Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei, email: tienshen@utapei.edu.tw

understanding of foreign experiences. The study concludes with reflections and recommendations on cross-national policy learning.

Keywords: NDPBs, policy learning, agencification, government reinvention, executive agency