

## 摘要

日本為精簡政府組織，並使政府政務運作效率化、透明化，除於「中央省廳改革基本法」將原一府二十二省廳改革合併為一府十二省廳外，並將「公益法人」、「特殊法人」之檢討，及「獨立行政法人」之發展，列為現階段行政改革重點。

一、日本民法第三十三條規定，法人非依該法或其他法律規定不得成立，而有關「公益法人」部分，第三十四條更規定，與祭祀、宗教、慈善、學術、技藝及其他公益有關，非以營利為目的，而以積極實現不特定多數人之利益為設置目的，經主管省廳許可後設立之社團及財團。目前日本全國公益法人數約有二萬六千個，部分公益法人並受主管大臣或都府縣知事指定從事一定事務，稱之為「指定法人」。

近年來日本公益法人有以設立子公司方式實際從事營利事業，盈餘當資產為內部保留，非作為公益使用等弊病而遭受國會及輿論之指責，故公益法人之改革為日本施政重點之一。

二、日本「特殊法人」之用語，其涵義並不一致，一般係以

總務廳依該廳設置法第四條（現已改為總務省設置法第四條第一項第十五款）「依法律直接設立之法人，或依特別之法律應特別設立行為之法人，其法人之新設、目的、變更及其他各該法律所定之制度修改、廢止有關審查。」規定審查之法人，稱之為「特殊法人」。日本戰後，一方面因國家機能擴大，另一方面因行政業務彈性運用之必要，設立許多特殊法人，而其設立目的係為公共投資、金融政策及中小企業政策之實施，常用名稱為公社、公團、公庫、事業團等，例如：日本道路公團、住宅金融公庫、勞動福祉事業團等，截至平成十三年（西元二〇〇一年）四月一日，特殊法人數為七十七個。

嗣因特殊法人之新設受到抑制，乃創設出「認可法人」制度，即由民間等之利害關係人作為發起人，自主設立之法人，惟因事務內容具有公共性，依據個別法律之規定，經主管大臣認可後設立，例如：日本公認會計士協會、日本下水道事業團、日本公務員共濟組合連合會。截至平成十三年（西元二〇〇一年）六月止，認可法人數為八十六個。

由於「特殊法人」及「認可法人」之業務擴張之必要性

及其存續性日益降低、經營內容不透明、責任體制不明確及事業欠缺效率，故自平成七年（西元一九九五年）以來，日本內閣會議即決定應將「特殊法人」及「認可法人」予以整理及合理化，而在平成十二年（西元二〇〇〇年）十二月一日內閣會議決定之「行政改革大綱」中，更要求將平成七年以來有關「特殊法人」之檢討作業結果應予以公布。此外，中央省廳改革基本法第四十二條並明定「特殊法人」應依中央省廳改革之趣旨予以整理及合理化。

三、依中央省廳改革基本法第三十六條之規定，「獨立行政法人」係以國民生活及社會經濟之安定等公共目的之確實實施所必要之事務及事業，其無由國家自行實施必要者，如由民間主體辦理可能有不被實施之虞，或有由單一主體獨占為之之必要時，政府得創設能有效率及效果地實行之合適的自律性、自發性及透明性而創設之法人，例如：國立博物館、產業技術綜合研究所、國立醫學綜合研究所。截至平成十三年（西元二〇〇一年）四月一日止，「獨立行政法人」數為五十七個。

為瞭解日本「公益法人」及「特殊法人」所面臨之問題及改

革重點，與「獨立行政法人」之發展，以作為我國從事「行政委託」及「國家機關組織法人化」之參考，爰赴日本考察「公益法人」、「特殊法人」及「獨立行政法人」制度。

## 目次

### 壹、目的

## 貳、考察行程

## 參、心得

### 一、公益法人

(一) 公益法人之設立依據

(二) 公益法人之定義

(三) 公益法人之設立程序

(四) 公益法人之現況

(五) 指定法人

(六) 公益法人存在之問題

(七) 公益法人之改革

### 二、特殊法人

(一) 特殊法人之定義

(二) 特殊法人之分類

(三) 特殊法人之營運及管理

(四) 認可法人

(五) 特殊法人之檢討

(六) 特殊法人之改革過程

(七) 特殊法人之現況

### 三、獨立行政法人

- (一) 獨立行政法人之設立依據
- (二) 獨立行政法人之營運
- (三) 獨立行政法人評價委員會之設立
- (四) 獨立行政法人之監督管理
- (五) 特定獨立行政法人與普通獨立行政法人

#### 肆、建議

##### 附錄

- 一、公益法人設立及指導監督基準運用方針
- 二、中央省廳改革基本法
- 三、獨立行政法人通則法
- 四、獨立行政法人之流程圖

#### 壹、目的

為因應政務推動及照顧弱勢族群，行政院陸續設置任務

性機關，導至今日行政機關組織日益龐大，又為提供公眾服務，政府以私法行為及私法組織型態設立眾多公營事業，例如臺灣鐵路管理局、臺灣中興紙業公司、臺灣自來水公司、中國石油公司、臺灣電力公司等事業。然而機關之增加，未能反映政府效率之提升，反而外界常對行政部門業務重疊及權責不明多所批評，至於公營事業，更因經營績效不彰，多數虧損連連，每年皆有賴政府編列龐大預算彌補而為人所詬病。是以機關組織再造及減少公務員員額，已為政府刻不容緩之改革重點。

如何落實機關組織再造及減少公務員員額，除檢討現行各機關業務職掌，以效率導向為機關之整併，並加速公營事業民營化外，政府仍應從擴大「行政委託」及「國家機關組織法人化」方面著手。

委託私人行使公權力在行政實務上早已存在，如<sup>1</sup>證券交易所（社團法人）對證券自營商及證券經紀商（會員）有違反法令等情事者，應課以違約金，並得警告或停止或限制其於有價證券集中交易集中市場為買賣或予以除名，而司法院大法官會議釋字第二六九號解釋「依法設立之團體，如經

---

<sup>1</sup> 證券交易法第一百十條。

政府機關就特定事項依法授與公權力者，以行使該權力為行政處分之特定事項，有行政訴訟為被告當事人能力。」意旨，更建構出其理論體系。又九十年一月一日施行之行政程序法第十六條規定「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」、「前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」、「第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」使行政機關在為委託私人行使公權力時有法規可供依循。是以「行政委託」在我國實務及法制發展上尚稱成熟，然而如何擴大行政委託，及對受委託民間機構之管理，則為值得研究之課題。

至於「國家機關組織法人化」方面<sup>2</sup>，國內似乎僅知機關法人化應有助於國家資源之有效配置與行政效率之提升，但實際上究竟可在何種面向、程度及範圍內著力，以幫助行政效率之提升以及國家資源之更有效配置，即相當欠缺把握。行政院為提升我國商港經營管理及競爭力，並建構一個市(縣)共同參與決策、共同分享成果之現代化管理體制，於九十年三月二十日送請立法院審議之「港務局設置及監督條例」草案第二條，將國際港依該條例設置之港務局定位為

---

<sup>2</sup> 參照行政院經濟建設委員會委託台大法學基金會研究「國家機關組織法人化——以港務局法人化為中心」



具有獨立之自主特性，非公務或非公有營業、事業之「公法人」，係國家機關組織法人化之一大突破，往後發展引人注目。

日本「公益法人」及「特殊法人」，有為國家遂行一定公共任務之目的，然而發展至今日，卻出現不少弊病，現階段已為日本政府改革重點；至於「獨立行政法人」制度則為日本未來重要發展方向。有鑑於該國「公益法人」、「特殊法人」之檢討，及「獨立行政法人」之發展，得作為我國在從事「行政委託」及「機關法人化」之參考，爰擬具相關計畫，經簽奉核定，派本院訴願審議委員會林專門委員友琴、本院法規委員會林專員明仁及林專員志憲組團於九十年八月三十日至九月五日赴日本考察。

## 貳、考察過程

本次考察行程前經以院函請外交部轉請亞東關係協會駐日本代表處協助安排拜會行程，惠蒙亞東關係協會駐日本代

表處徐副組長瑞湖、葉秘書武志、余課長震甫，日本交流協會總務部副長高山美果，鼎力相助，並全力襄助拜會活動，順利完成考察任務，特申謝忱。本次考察行程報告如次：

一、於日本交流協會就日本「公益法人」制度及實務現況，訪問總務省大臣官房管理室公益法人推進室主査越尾淳、參事官補調查擔當新田一郎。

二、於日本交流協會就日本「特殊法人」、「獨立行政法人」制度及實務現況，訪問總務省行政管理局副管理官阪本克彥，厚生勞動省大臣官房總務課課長輔佐赤澤公省、松尾保、龜谷康治。

參、心得

## 一、公益法人

(一) 公益法人之設立依據：

依日本民法（西元一八九六年制定）第三十四條規定，

公益法人為與祭祀、宗教、慈善、學術、技藝及其他公益有關，非以營利為目的，而以積極實現不特定多數人之利益為其設置目的，經主管機關許可後設立並受其指導監督之社團及財團。可知日本民法有關法人制度設計，係以非營利為目的之社團及財團為公益法人。

另有依其他特別法律設立之公益法人，如學校法人（私立學校法）社會福祉法人（社會福祉事業法）宗教法人（宗教法人法）醫療法人（醫療法），係以構成員之利益為其設置目的，利益最終分配給構成員。

## （二）公益法人之定義：

1、公益事業：公益法人必須以積極實現不特定多數人之利益為目的。有下列情形，則不適合成立公益法人：

（1）以同學會、同好會等構成員之相互親睦、聯絡、意見交換為其主要目的者。

（2）僅以特定團體之構成員或特定職域從業人員為其對象之福利厚生、相互救濟等為其主要目的者。

（3）以後援會等特定個人之精神、經濟支援為其

目的者。<sup>3</sup>

## 2、非營利為目的：

( 1 ) 公益法人之事業必須符合下列事項；又其事業規模應儘可能占總支出額二分之一以上：

依該法人之設置目的，為適當內容之事業。

事業內容，須在章程或捐助行為中予以具體化、明確化。

不以具有營利事業性格、內容之事業為其主要事業內容。

( 2 ) 事業內容因社會、經濟變化，而與營利企業之事業內容相競合，或處於競合狀態之下，應朝向符合公益法人之事業內容加以改善，而實施下述措施：

關於事業之營運，經由調降對價、以不特定多數人為對象，以提高公益性。

附加新興且公益性較高之事業。

( 3 ) 於上述措施無法實施之情形下，將其轉換為營利法人等。

---

<sup>3</sup> 參照日本「公益法人之設立及指導監督基準」第一點規定。

( 4 ) 有關「轉換為營利法人」之必要制度整備後，  
主管機關執行上述( 3 )之監督措施後，三年  
內未為必要處置者，得為包括撤銷設立許可等  
之處理。

( 5 ) 有關伴隨對價公益事業，經由調降對價、擴  
大對象方式謀求收支之均衡，故不得收取超過  
該法人健全營運必要數額以上之利益。

( 6 ) 公益法人為收益事業（即附帶以收益為目的  
而實施之事業）者，其事業必須符合下列事  
項，且必須用於公益事業之推動：

規模：收益事業之規模，因主要在於支付公  
益事業，故必須為必要限度且依該公益法  
人之實態觀之為適當者；又該項支出應儘  
可能限於總支出額二分之一以下。

收益事業之事業總類：必須無害於公益法  
人之社會信用。

利益之使用：除去該法人健全營運所需之  
必要費用，作為該公益事業之使用額應占

可能收益二分之一以上。<sup>4</sup>

### 3、公益法人之設立應經主務官廳之許可：

依日本民法第三十四條規定，公益法人之設立應經主管官廳之許可，而設立後之監督亦由該主管官廳負責。

公益法人之目的事業範圍如限於都道府縣，則主管官廳該項許可權限依「公益法人主管官廳權限委任政令」，委任予地方支分部局首長或都道府縣知事。

#### (三) 公益法人之設立程序：

公益法人係依民法、公益法人設立及指導監督基準及各主務官廳之監督規則為設立之基準，其需經申請、審查及許可之程序，而在申請前則有前階段之行為。

主管官廳對設立申請應依「公益法人設立及指導監督基準」之規定，就其目的、事業內容、機關及財務等為嚴格審查。公益法人設立程序如下：<sup>5</sup>

前階段任意團體之設立（任意團體之活動事實）

---

<sup>4</sup> 參照日本「公益法人之設立及指導監督準則」第二點

<sup>5</sup> 參照雨宮孝子著「公益法人之設立、營運」，かんき出版社 1999 年 10 月 1 日發行第三十九頁

設立之構想（職員、資金調度、規模確認）

設立諮商（向主務官廳為設立構想之說明、諮商、  
協議）

設立指導（就主務官廳指導之具體準備）

設立總會（章程、決定設立代表）

書類作成（依行政命令規定填寫必要書類）

**設立申請**（向主管官廳提出設立許可申請書）

**審查**（主管官廳為審查）

**設立許可**（主管官廳為設立許可）

（四）公益法人之現況：

經統計至平成十一年（西元一九九九年）十月一日止，

日本全國公益法人數為 26、354 個，社團法人 12、872

個、財團法人 13、482 個，<sup>6</sup>其範圍涉及醫療福利之提升、環境之保護、教育學術之振興及國際協助之促進。

## 1、公益法人之管理機制

( 1 )由於公益法人之設立監督係由各業務主管官廳負責，而非統由一政府機關為之，各主管官廳在監督時可能會有所不同，而有調整之必要。為此日本召開內閣會議，以謀統一推動公益法人行政事務。

( 2 )內閣會議之下，各主務官廳之局長組成幹事會，課長組成連絡會議，建構出連絡調整機制，該等會議得訂定通過公益法人設立監督之統一基準。

( 3 )總理府則負責公益法人行政事務調整，如上開內閣會議及連絡會議之召開。

( 4 )內閣會議為謀求公益法人之統一推動及對於公益法人適當之指導監督，就公益法人之理事、理事會、監事、事務局、財務、會計、情報公開基本方針訂定「公益法人之設立及指導監督基準」，各主管官廳及其委任各都道府縣辦理公益法人設立及

---

<sup>6</sup> 參照總理府平成十二年（西元二 0 0 0 年）有關公益法人年度報告概要第三十七頁



監督皆依該基準規定辦理，除上開基準規定外，另訂有「公益法人會計基準」、「有關公益法人檢查等事項委託基準」。

## 2、公益法人之監督

- ( 1 ) 主管官廳對公益法人監督，得要求公益法人提出各種報告，而為命令發布及事業財產之檢查。如有以下情形，得將其設立許可予以取消：  
違反主管官廳之命令。

有侵害公益行為。

無正當理由連續三年以上未從事公益事業。

- ( 2 ) 屬都道府縣區域內之公益法人設立及監督權限，原則上係由主務官廳委任都道府縣行使，目前由都道府縣為設立監督之公益法人數約占全部公益法人之百分之七十。

## 3、公益法人理事由退職公務員出任及現職公務員擔任公益法人理事、監事之情形：

- ( 1 ) 國家主管公益法人之理事，由退職國家公務員出任（原則上係由有省廳相當課長職以上經驗，退職後未滿十年），其人數於平成十二年（西元二

000年)約占百分之四,相當六、一一二人;而都道府縣所主管之公益法人,其理事由曾任公務員擔任,約占百分之五.五,相當於一四、九六〇人。<sup>7</sup>

(2)現職公務員因對公益法人有指導監督立場,故不適合為擔任公益法人之理事、監事,惟平成十二年(西元二〇〇〇年)仍有十三個國家主管公益法人,二十三名公務員擔任其理事、監事;而都道府縣主管公益法人因係由地方政府直接捐助設立,為其業務實施及監督考量,故有較多現職公務員擔任其理事、監事,至平成十二年(西元二〇〇〇年)有二、七〇六個都道府縣管公益法人,八、〇九〇名公務員擔任其理事、監事。

(五)指定法人:

1、依日本憲法基本原理,從國民主權原理、責任內閣制及公權力依國民信託而行使之基本原則下,且在保護國民基本人權之關係上,國家之行政活動由內閣負連帶責任,亦即由其負指導責任,由公務員執行為原

---

<sup>7</sup> 參照總理府平成十二年(西元二〇〇〇年)公益法人年度報告概要第十二頁

則。日本憲法同時禁止國家行為個人可基於其自主意思而執行，除非於緊急避難等例外之場合，國家由其行政機關、司法機關行使公權力之統治構造下，公權力由國家獨占為原則。<sup>8</sup>

惟日本實務上關於政府業務委託民間辦理，向來承認行政機關具有行政手段選擇自由之當然結果之下，通常不生違憲性及違法性之問題，一般認為在符合下列要求時，應廣泛承認政府業務委託民間辦理之可能性：

- ( 1 ) 精簡行政經費支出。
- ( 2 ) 提升行政事務處理迅速化、效率化。
- ( 3 ) 靈活運用民間專門技術及知識，提升行政服務品質。<sup>9</sup>

2、實務上，主管大臣或都道府縣知事等，於執行行政事務之際，基於個別法令規定（包括公告、函示等），指定法人或事業從事一定事務，或獎勵、推薦其從事一定事務者，稱之為「指定法人」<sup>10</sup>，而指定法人均係民法規定設置之公益法人。

---

<sup>8</sup> 參照張淑華「給付行政與行政職能」89年國立台北大學法律系碩士論文

<sup>9</sup> 參照林金榮「論委託私人行使公權力在我國實踐」89、6國立台北大學法律系碩士論文

3、日本行政手續法第四條第三項規定，行政機關基於法律之規定，將有關於試驗、檢查、檢定、登錄或其他行政上事務，基於該當法律之規定，在全部或一部委託之情形下，受委託者及其職員或其他該當事務之從事者，視為從事公務之職員，對於受委託者基於該當之法律所為之監督上之處分，並不適用行政程序法之規定，立法者對於受委託人(團體)之監督處分有不少將其視為行政組織法之內部關係，但是對於私人之地位有重大影響所及之作用法，例外規定將其視為對於私人地位之妥協規律。故日本法制上，若基於法制上之授權而為之委託，將其視為行政機關內部之公務員，行政機關不需依行政程序法之規定辦理，但是對於行政機關之監督處分，卻肯定其處分性，賦予其行政爭訟之機會，可提起撤銷訴訟等行政救濟。<sup>11</sup>

4、為行政事務指定公益法人代行之透明化，內閣會議決定「有關公益法人檢查等事項委託基準」，並於平成九年(西元一九九七年)將行政代行之狀況

---

<sup>10</sup> 參照劉宗德「日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析」(似未出版)第十四頁

<sup>11</sup> 同註8前揭文第九十七頁

調查併入公益法人狀況調查中。<sup>12</sup>

國家對受委託人之監督及於合法性及合目的性之監督，而其向受委託人之指揮監督必須受法律之支配，尤其在受委託人向私人遂行規制之行政作用下，更應在法律之授權下為指揮監督。委託並不是當然伴隨指揮監督權之發生，而是對於行政權限中公共性極高之活動，其業務遂行必須有所控制，而依法律創設嚴格之監督規定。<sup>13</sup>

#### （六）公益法人存在之問題：

近年來公益法人之營運活動遭受國會與輿論之批評，而連帶主務官廳對公益法人監督立場亦受到強烈評判，其具體指摘事項如下：

- 1、公益法人以設立子公司方式實際從事營利事業，其盈餘並當資產為內部保留。
- 2、接受行政委託（如試驗、檢查事務）之特定公益法人有獨占性利益，然而其委託法令依據並不明確。
- 3、設立當時被認具公益性之公益法人，但隨著社會經濟情勢變化，現在被認為屬營利事業。因此，相同

---

<sup>12</sup> 參照總理府平成十二年（西元二〇〇〇年）公益法人年度報告概要第十九頁

<sup>13</sup> 同註8前揭文第一一五頁

性質之事業，公益法人經營者可得到租稅優惠，而以營利企業方式經營，則無該項優惠，致生不公平競爭。

- 4、有些以前設立之公益法人，因社會之變遷等原因，造成主務官廳不明確，而該等公益法人又經常從事目的以外之事業。
- 5、有部分公益法人職員領取不當報酬，並就法人營運獨斷專橫。

#### (七) 公益法人之改革：

##### 1、委託事務之評估：

國家主管之公益法人接受政府委託辦理檢查、認定、資格付與等事務，應從政府與民間責任分擔及行政改革觀點評估，該等事務如應由國家參與，則再檢討係由國家辦理，抑或由獨立行政法人為之，如由獨立行政法人為之，則應採必要相當措施。除此之外，如該等事務無須由國家參與，則應廢止國家之措施。

##### 2、財政負擔之減縮及合理化：

國家主管之公益法人其補助金、委託費，應從有限資金作有效使用、確保行政責任說明及透明性，予

以減縮及合理化。

### 3、措施及期限：

- ( 1 ) 有關平成八年（西元一九九六年）九月二十日內閣會議決定之「公益法人之設立及指導監督基準」及「有關公益法人檢查等事項委託基準」應予以澈底施行。
- ( 2 ) 上開內閣會議所決定委託之事業內容、補助金、外部評價、公益法人會計基準之檢討事項，應予以公開。<sup>14</sup>

## 二、特 殊 法 人

### (一) 特殊法人之定義

日本特殊法人之用語，其涵義並不一致，或有將「認可法人」歸納為特殊法人之範圍，但一般係將依總務廳設置法第四條（現已改為總務省設置法第四條第一項第十五款）「依法律直接設立之法人，或依特別之法律應特別

---

<sup>14</sup> 參照平成十二年十二月一日內閣會議決定之行政改革大綱第十頁

設立行為之法人，其法人之新設、目的、變更及其他各該法律所定制度之修改、廢止有關審查」規定，即以總務廳審查對象之法人，稱之為特殊法人。

## （二）特殊法人之分類：

日本在二次世界大戰後，一方面因國家機能擴大，另一方面因行政業務彈性運用之必要，所以有許多特殊法人之設立，其設立主要目的係為公共投資、金融政策及中小企業政策之實施，常用名稱為公社、公團、事業團、公庫及特殊會社等，其名稱無明確、統一之標準。茲依其名稱就其特性分述如下：

- 1、公社：係二次世界大戰後，日本將過去以特別會計方式直營之運輸、通信及專賣事業，在維持獨占經營下，由政府全額出資，予以法人化，而成為採取獨立會計制度企業之產物。其預算應經國會審議、議決，決算亦需向國會提出，故為所有特殊法人中公共性及國家介入最強者，即「國有鐵道公社」、「電信電話公社」及「日本菸草專賣公社」，由於上開公社皆被股份有限公司化，目前已無實例。
- 2、公團：多為政府全額出資，亦有由地方公共團體及民



間出資，而以國家補助金或優惠融資充作財源之法人，採獨立會計制度，其事業內容相當廣泛，多以實施道路、住宅建設等大規模公共事業為目的。為政府代行機關之性格濃厚，事業計畫、收支預算等應經主務大臣認可。例如：綠資源公團、石油公團、地域振興整備公團、日本道路公團、首都高速道路公團等。

3、事業團：內容非常多樣，較難看出共通性，多為政府與私人合資之混合法人，其與上開公團之差異在於其事業內容著重在國家經濟、社會、農業等特定事務之推動，規模較小，又企業性較為淡薄。例如：簡易保險福祉事業團、國際協力事業團、宇宙開發事業團、科學技術振興事業團等。

4、公庫：由政府全額出資經營金融事業之法人，依政策利率對於特定對象提供融資，具有補充一般金融機構之機能，其預算應經國會決議，決算亦要向國會提出。例如：沖繩建興開發金融公庫、國營企業金融公庫、國民生活金融公庫等。

5、特殊會社：依特別法律設立之股份有限公司，因係執行公共性較強之事業，受國家特別監督、保護。例如：

日本電信電話株式會社、電源開發株式會社關西國際  
空港株式會社、北海道旅客鐵道株式會社等。

- 6、除上述外，尚有以金庫、特殊銀行、營團、共濟組合、  
協會、振興會、研究所、基金等為特殊法人名稱。截  
至平成十三年四月一日止，計有七十七個特殊法人，  
包括十一個公團、十二個事業團、六個公庫、十三個  
特殊會社、一個金庫、二個特殊銀行、一個營團、及  
三十一個（共濟組合、協會、振興會、研究所、基金）

（三）特殊法人之營運及管理：

特殊法人為適當實施法令規定之事業，通常具一定  
權能，享有稅制上特優惠措施，同時為確保事業之適  
當營運，基於設立之根據法及各種實體法，須受政府  
監督。

1、預算事業計畫及資金計畫之擬定與審查：

- （1）每年須製作預算、事業計畫、資金計畫，且須經主  
管大臣之認可（特殊會社計畫即可）
- （2）公庫、銀行等預算須經國會審議。
- （3）經營事業時，須作成業務方法書，並經主管大臣認  
可。

## 2、權限賦予與租稅優惠：

- ( 1 ) 獨占經營之權利，或於經營事業之同時，被賦予強制徵收權土地徵用權等與行政機關同樣之權限。
- ( 2 ) 特殊法人提供服務之對價(費用、貸款利息等)，一般須經主管機關大臣之認可後決定。
- ( 3 ) 伴隨事業經營之租稅，如法人稅、所得稅、事業稅、印花稅、登錄許可稅等，均以免稅處理。

## 3、職員身分及人事任用：

- ( 1 ) 特殊法人職員非屬國家公務員，故有勞資爭議權及勞動協約締結權。
- ( 2 ) 理事由主管大臣任命或由經主管大臣認可之總裁任命。
- ( 3 ) 職員得自主任用，不受國公務員法之限制，其勞動條件依勞資間交涉決定；惟薪資給與之決定，須經主管大臣之承認及財政大臣之協議。
- ( 4 ) 為使特殊法人之幹部及職員公正執行職務，故其同時適用刑法罰責之規定；又依法人事業之性質，被課以守密義務。

#### 4、事業營運：

( 1 ) 事業之營運，主管大臣認為有法律施行上之必要時，得為監督上必要之命令，同時亦可要求提出報告或進入檢查。

( 2 ) 如有違反業務，主管大臣得解除負責執行該業務理監事之職務。

#### 5、監督：

一般係由主管大臣為之，惟以統一性及橫向面觀之，於人事、會計方面，亦得由總務廳（已整編為總務省）大藏省（已總編為財務省）進行監督。<sup>15</sup>

#### (四) 認可法人：

行政實務上，係指由民間等之利害關係人作為發起人，任意設立之法人，因其事業具公共性，故依據個別法律之規定，其設立應經主管大臣之認可。

認可法人制度，係因特殊法人之新設遭受抑制，為逃避特殊法人新設困難而被創設出來。除由民間自發性設置外，由國家全額出資或與地方自治團體共同出資或結合前二者再與民間共同出資者之實例亦有之，如由政府全

---

<sup>15</sup> 同註 1 0 前揭文第十三頁

額出資之認可法人，實質上幾乎同於特殊法人，僅於形式上係民間設置之法人。

由於認可法人與特殊法人實質上有其共同性，故自平成七年（西元一九九五年）以來一併納為特殊法人整理及合理化之客體。

截至平成十三（西元二〇〇一年）年六月，計有八十六個認可法人，包括四十五個共濟組合、十七個類似組合之法人，及二十四個組合以外之機構、促進協會、基金等。

#### （五）特殊法人之檢討：

由於特殊法人業務擴張必要性及存續意義日益降低、經營內容不透明、責任體制不明確、事業經營僵硬，欠缺效率性，故以下列事項就個別事業重新予以評估：

- 1、事業意義是否減弱。
- 2、設立之目的是否無法達成。
- 3、財務是否獨立。
- 4、事業達成之效果有無不足。
- 5、是否有壓迫民間產業之情形，而有政策再評價之必要。

- 6、就特定對象是否過度之優遇。
- 7、是否與民間產業產生競爭。
- 8、相類似事業是否已有其他特殊法人經營。
- 9、實施民營化是否更有效率。
- 10 是否不宜由政府直接處理。

經就上開事項評估後，應採取下列措施：

- 1、廢止：經評估結果該事業無存續之必要，則予以移管或廢止。
- 2、民營化：依事業評估結果該事業獨立有其獨立性，且無由國家參與之必要；以企業經營或以事業之經營較有效率；該事業由民間經營亦可實施，則予以民營化。
- 3、經評估結果如認其有存續之必要，則應就組織型態中經營責任不明確、事業營運欠缺效率、組織業務不當擴增及經營自律性欠缺等問題提出對策，即是否檢討是否予以獨立行政法人化。

#### (六) 特殊法人之改革過程

- 1、平成七年（西元一九九五年）二月至三月。  
改革項目：特殊法人整理及合理化。

摘要：

( 1 ) 特殊法人合併、分割及民營化等：至平成十年  
( 西元一九九八年 ) 已完成十七個，例如日本  
產業株式會社鹽專賣事業民營化、日本輸出入  
銀行及海外經濟協力基金合併。

( 2 ) 推動財務公開：內閣會議決定特殊法人財務公  
開、特殊法人財務報表之作成及公開法律整備  
之推動。

## 2、平成九年 ( 西元一九九七年 ) 六月至十二月

改革項目：特殊法人整理及合理化

摘要：

( 1 ) 特殊法人合併、分割及民營化等：至平成十  
三年 ( 西元二 0 0 一年 ) 初完成十三個，例如  
住宅、都市整備公團之廢止 ( 都市基盤整備公  
團新設 )、國民金融公庫及環境衛生金融公庫  
之合併等。

( 2 ) 特殊法人對民間壓迫之正確處理

( 3 ) 財務公開、評價等措施

## 3、平成十一年 ( 西元一九九九年 ) 四月

改革項目：特殊法人減量及效率計畫

摘要：

( 1 ) 特殊法人澈底評價、民營化、事業整理縮小及廢止等。

( 2 ) 特殊法人存續必要，可否獨立行政法人化，及組織形態與業務內容之檢討。

4、平成十二（西元二〇〇〇年）年十二月

工作項目：行政改革大綱

摘要：

( 1 ) 特殊法人事業及組織評價一定基準。

( 2 ) 財政負擔、財政減縮、合理化、經營評價、情報公開系統之確立、給與、退職金、人事適當之改革對策 行政改革主管大臣之下為特殊法人零基評價。

5、平成十三年（西元二〇〇一年）四月

工作項目：特殊法人事業評價論點之整理

摘要：

內閣官房行政改革推進事務局、特殊法人金融政策調查研究開發國際協力等十八種事業類



型之分類，整理出七十六個類型化問題。

## 6、平成十三年（西元二〇〇一年）六月

工作項目：

- ( 1 ) 特殊法人行政成本計算書作成方針。
- ( 2 ) 特殊法人事業評估過程中所遇問題整理。

摘要：

- ( 1 ) 財政制度審議會就特殊法人計算書作成之建議。
- ( 2 ) 特殊法人改革推進本部之設置，本部長：內閣總理大臣；副本部長：內閣官房長官、行政改革主管大臣、總務大臣、財務大臣。
- ( 3 ) 內閣官房長官行政改革事務局就上開「論點整理」予以檢討，特殊法人事業評價方向檢討及事務之整理。

## 7、平成十三年（西元二〇〇一年）八月

工作項目：特殊法人個別事業評估之具體方式

摘要：

內閣官房行政改革推進事務局就上開特殊法人事業評估過程中所遇問題整理出方向，再針對

特殊法人事業擬具具體對策，並附具所管府省之意見。

8、平成十三年（西元二〇〇一年）內（預算編成前）至平成十七年（西元二〇〇五年）度末

工作項目：

（1）特殊法人整理合理化。

（2）集中改革期間。

摘要：

（1）特殊法人改革推進本部檢討各特殊法人事業及組織型態，就其是否為廢止、整理縮小、合理化、民營化或獨立行政法人化，為必要措施。

（2）集中改革期間內為法制上整備。

（七）特殊法人之現況

有關日本政府對於特殊法人之支出，西元二〇〇二年概算要求約為四兆七千一百十六億日圓，較諸今年（西元二〇〇一年）預算數約刪減四千六百七十五億（9.1%）<sup>16</sup>。

---

<sup>16</sup> 政府財政支出對象之六十四個特殊法人中，有五十五個額度受到削減，其中刪減數額較大者有：能源、產業技術總合開發機構七百八十七億日圓(23.3%)；小泉總理指示予以廢止或民營化之日本道路公團三百三十二億日圓(10.9%)、住宅金融金庫四百九十七億日圓(11.2%)；已決定廢止之石油公團四百五十九億日圓(12.7%)。又同年度政府一般會計概算要求，較諸本年預算總額約增加 3.7%，達八十五兆七千億左右，其中一般歲出減少 1.7%，公債償還及地方交付

今年（西元二〇〇一年）日本政府對於特殊法人之補助金及出資金等各種支出總額，估計將達五兆三千億日圓，小泉總理曾於八月十日要求二〇〇二年至少應刪減一兆元，上開刪減額度約僅達到要求數額之一半，行政改革推進事務局將於九月中旬就概算要求之內容進行精查，削減幅度可能進一步擴大，但是由於各省廳之強力抗拒，能否達到刪減一兆日圓之目標，仍呈現微妙之態勢。

- 1、日本道路公團及石油公團西元二〇〇一年決算顯示，各約負債二十五兆六千六百四十一億及四千二百十五億日圓。<sup>17</sup>
- 2、小泉總理揭示特殊法人改革之「小泉七原則」：1 不許胡亂花用稅金；2 不許無責任經營；3 不許改換名目；4 不許壓迫民業；5 不許民營化、廢止拖泥帶水；6 不許隱匿子機構之利益；7 不許官僚空降。<sup>18</sup>
- 3、各省廳於三日就所主管特殊法人可否廢止、民營化一節答覆行政改革推進事務局，多採抗拒之態度，其中擬廢止者為：石油公團（以國家機關組織型態進行檢討—經

---

稅交付金各增加約 6.9% 及 16%，引自讀賣新聞，2001 年 9 月 1 日十四版(1)。

<sup>17</sup> 引自讀賣新聞，2001 年 9 月 1 日十四版(3)。

產省 ) 簡易保險福祉事業團 ( 與郵政公社統合—總務省 ) 農林漁業團體職員共濟組合 ( 與厚生年金保險制度統合—農水省 ) 及宇宙開發事業團 ( 與航空宇宙技術研究所、宇宙科學研究所統合設立一新機關—文科省 )。以特殊法人以外之組織型態進行檢討者有綠資源公團 ( 農水省 )。整備條件向民營化方向檢討者：有新東京國際空港公團、水資源開發公團、地域振興整備公團及日本鐵道建設公團 ( 國交省 )。反對廢止，至於是否民營化仍在檢討中者：有日本道路公團等道路四公團、都市基盤整備公團及住宅金融公庫 ( 國交省 )。認為廢止或民營化有困難者：為日本政策投資銀行、國際協力銀行、國民生活金融公庫、農林漁業金融公庫 ( 民間無力為之或公金融之補充—財務省、農水省 )；中小企業金融公庫、商工中金、中小企業總合事業團 ( 涉及中小企業金融安全之重要政策—經產省 )；公營企業金融金庫 ( 地方自治團體資金調度及高成本—總務省 )；理化學研究所、日本原子力研究所、核燃料周期開發機構、科學技術振興事業團、日本學術振興會 ( 無利可圖或高風險，由民

---

<sup>18</sup> 引自讀賣新聞，2001年9月1日十四版(2)。

間企業為之有困難—文科省 ) ; 日本中央賽馬會、日本自行車振興會、日本小型車振興會 ( 公營博奕 , 公平性不可欠缺—農水省、經產省 ); 年金資金運用基金 ( 具有公性格之年金積立金 , 屬國家年金保險事業之一環—厚勞省 ); 日本放送協會 ( 放送之健全發展所不可欠缺—總務省 ) 。<sup>19</sup>

### 三、獨立行政法人

#### (一) 獨立行政法人之設立依據：

按中央省廳改革基本法第三十六條規定，國民生活及社會經濟之安定等公共目的之確實實施所必要之事務及事業，其無由國家自行實施必要者，如由民間主體辦理可能有不被實施之虞，或有由單一主體獨占為之

---

<sup>19</sup> 引自日本經濟新聞，2001年9月4日十四版1、2。

之必要時，政府得創設能有效率及效果地實行之合適的自律性、自發性及透明性之法人。

獨立行政法人制度設計上，係為彌補特殊法人因時代變遷以致任務、目標喪失，且因主管機關過度事前介入、統制，導致特殊法人自律性、自主性之喪失，事業經營欠缺效率、僵硬，營業內容不透明，恣意擴增組織及業務範圍，經營體制不明等缺失，特別於法令中明定獨立行政法人業務擴充之限制，主管機關指揮監督範圍，採取更靈活、彈性之財務營運、組織及人事管理，並引進評鑑機制，定期檢討獨立行政法人之存廢，期能逐一克服特殊法人之問題點。<sup>20</sup>

截至平成十三年（西元二〇〇一年）四月一日止，有五十七個獨立行政法人，例如：國立公文書館、國立博物館、產業醫學綜合研究所、產業技術綜合研究所、國立青年之家及日本貿易保險等。

## （二）獨立行政法人之營運：

依中央省廳改革基本法第三十八條規定，獨立行政法人基本營運制度如下：

---

<sup>20</sup> 同註 10 前揭文第十八頁

- 1、主管大臣應就獨立行政法人業務營運效率達成、服務品質提供，財務內容改善等有關業務營運目標，設定三年以上五年以下之「中期目標」。
- 2、獨立行政法人為達成所定之中期目標，應訂定中期計畫，並於中期計畫期間內訂定各事業年度營運計畫。
- 3、獨立行政法人之會計，係以企業會計為原則，各事業年度損益計算之利益予以累積，按中期計畫所定使用範圍內，為有效率及彈性之運用。
- 4、國家提供獨立行政法人營運經費與其他所需要之財源。
- 5、獨立行政法人業務營運，應依業務績效評價結果為改善及採必要之措施。
- 6、獨立行政法人職員給與及其他待遇，應與獨立行政法人業務績效、個人績效相互反映。
- 7、獨立行政法人應於各事業年度中，將業務概要、財務內容、中期計畫、年度計畫、業務實績等評價結果及人員、人事費相關組織業務重要事項予以公布。
- 8、主管大臣於中期計畫期間終了時，應就獨立行政法人業務繼續必要性，及組織業務作全面檢討，並依

檢討結果採必要措施。

(三) 獨立行政法人評價委員會之設立：

依中央省廳改革基本法第三十九條規定，為就獨立行政法人業務績效提供專門性、客觀、中立、公正之評價起見，總理府及各省應訂定各該獨立行政法人評價基準，並設立相關評價委員會；同時應就上開評價委員會之評價結果提供意見，並就獨立行政法人主要事務及事業改廢勸告之執行設置委員會。

(四) 獨立行政法人之監督管理：

- 1、依中央省廳改革基本法第三十七條第一款規定，政府應就獨立行政法人營運之基本、監督、職員之身分及其他共同事項訂定共同性法令。業於平成十一年(西元一九九九年)七月十六日制定獨立行政法人通則法在案。
- 2、中央省廳改革基本法第三十七條第二款規定，政府應於各個獨立行政法人設立之法令，就其目的及業務範圍為明確規定；同條第三款並規定，獨立行政法人之主管大臣應於法令權限內，對該獨立行政法人為監督或介入。



#### (五) 特定獨立行政法人與普通獨立行政法人

按「特定獨立行政法人」，係因依獨立行政法人通則法第二條第二項規定，獨立行政法人業務之停滯將對國民生活及社會經濟安定有直接影響，且經與其他獨立行政法人業務、目的、性質，相互比較後確認有必要賦予該法人職員有國家公務員身分。有關其身分基本之規定，依中央省廳改革基本法第四十條規定：

- 1、有團結權及團體交涉權，而無勞資爭議權。
- 2、在無法令規定下，應得職員同意，始得為降級、休職及免職。
- 3、給與、工作時間及其他工作條件等事項，獨立行政法人應依中期計畫予以適當決定，上開事項涉及團體交涉時，得為中央勞動委員會調停及仲裁之對象。
- 4、獨立行政法人之員額不適用行政機關職員員額，但其職員人數，政府每年應向國會報告。

#### 肆、建議：

- 一、按公益法人我國亦區分為社團法人及財團法人，其管理除於民法中有所規定外，行政院所屬各機關就財團法人更定有監督準則，以為規範，例如內政部業務財團法人監督準則、外交部主管財團法人設立許可及監督準則、教育部主管教育事務財團法人設立許可及監督準則，及法務財團法人設立許可及監督準則等；至於預算方面，

由政府捐設立之財團法人，除政府捐助之預算應經立法院審議通過外，預算法第四十一條並規定，政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。

審酌上開規定，我國對公益法人之管理，似偏重於設立時之審核及董、監事職權行使、會計制度等內部事項。相關規定似可參考日本公益法人發展至今所生弊病，予以檢討，使我國公益法人之發展更形完善。

二、日本特殊法人之發展已有一定歷史，如日本鐵道公團、新東京國際空港公團等目前仍以特殊法人方式運作，我國現階段組織再造，業將國家機關組織法人化列為重點工作，然而在制度設計上如何避免日本殊法人所產生之經營內容不透明、責任體制不明確、事業經營僵硬，欠缺效率性等弊病，實不容輕忽。

三、獨立行政法人制度主要係為彌補特殊法人因時代變遷以致任務、目標喪失，且因主管機關過度事前介入、統制，導致特殊法人自律性、自主性之喪失，事業經營欠缺效率、僵硬，營業內容不透明，恣意擴增組織及業務

範圍，經營體制不明等缺失，特別於法令中明定獨立行政法人業務擴充之限制，及主管機關指揮監督範圍，採取更靈活、彈性之財務營運、組織及人事管理，並引進評鑑機制，定期檢討獨立行政法人之存廢，期能逐一克服特殊法人之問題點而創設之制度。其中特定獨立行政法人更得執行公權力，是以在行政機關法人化已成為現階段政府施政重點之同時，有關日本為解決特殊法人弊病所創設之獨立行政法人制度相關機制，似值參考。