

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

九十二年行政院人事行政局日本韓國考察報告

報告人：李逸洋  
施旺坤 任少玫  
李玉惠 林文淵

民國九十二年八月十日至八月十九日

A1 / C09203798

# 九十二年行政院人事行政局日本韓國考察報告

## 目 錄

壹、前言 .....	1
貳、訪問行程及訪問內容 .....	2
參、訪問心得及建議事項 .....	16
肆、結語 .....	19
附錄：訪問團照片集錦 .....	20

# 九十二年行政院人事行政局日本韓國考察報告

## 壹、前言

政府組織再造是世界各國共同的趨勢，為建構合理的政府職能及組織規模，以建立一個「具有全球競爭力的活力政府」，行政院成立行政院組織改造推動委員會，以「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」及「委外化」四大方向進行業務檢討及組織調整，希望使政府「小而美」、「小而能」，以提昇施政效能與國家整體競爭力。

在推動行政院組織改造四化當中，行政法人制度，是最具創新意義及挑戰性的一環，希望藉由法律的創設，以打破政府、民間體制二分法，在傳統行政機關之外，成立公法性質之法人，讓不適合行政機關推動之公共任務，由一個與政府保持一定距離的行政法人來處理。一方面引進企業經營之精神，使這些業務的推行更專業化、更講究效能，而不受到現行行政機關人事、會計等制度之束縛，另一方面仍可確保這些公共任務之實施。人事局為利於各機關（構）法人化之推動，並作為業務檢討及擬議法案之參考，爰擬具「行政法人法」草案，循立法程序，經行政院、考試院於九十二年四月二十二日會銜送請立法院審議。

為瞭解日本韓國政府改造經驗，人事局李局長逸洋特別利用立法院休會期間，率領人事局負責研擬行政法人法草案及相關配套措施之外交部人事處施處長旺坤及該局企劃處任專門委員少玫、考訓處李專門委員玉惠、人力處林科長文淵等五人，考察日本獨立行政法人、韓國委外化及績效待遇等改革措施，十天訪問期間計安排參訪十二個機關（構），期間雖適逢日韓長達二週之中元假期，惟受訪機關（構）首長多親自接待說明，使李局長此次訪問成果頗為豐碩，備受禮遇。

另外，李局長為深入瞭解駐外館人員對人事制度相關之建言，亦利用此次出訪機會特別安排與日本代表處、韓國代表處等駐外同仁舉行座談，透過面對面雙向溝通交流，不僅使駐外人員瞭解當前政府相關重要人事政

策及措施，亦可使負責規劃駐外館所人事措施之主管業務部門，能夠實際瞭解駐外人員之情況與需要，亦為本次出訪之重要成果。

本訪問團係於八月十日中午搭機啟程赴日，於八月十九日晚間返台，由於本次訪問考察承蒙外交部與我日韓駐外機構相關工作同仁大力協助，使本訪問團出訪能順利圓滿成功，特此致上由衷之謝忱。

## 貳、訪問行程及內容

### 一、日本部分：八月十日至八月十五日

#### (一)拜會機關與行程紀要

此次訪日之重點係考察其獨立行政法人制度規劃及實施情形，拜會機關亦擇定與國內目前重點推動機關，如文教、研究、訓練、博物館等性質相近之個案，並兼看公務員型及非公務員型機構，以瞭解其於組織轉型過程中各項管理措施之差異。訪問團於八月十日（星期日）晚間抵達東京，翌日起拜會行程如下，駐日代表處蔡組長明耀、徐副組長瑞福及張秘書淑玲陪同參訪，使訪問團更能深入與受訪機關交換意見。

1. 財團法人交流協會專務理事松倉浩司
2. 總務省行政管理局（主管機關類，平池榮一副管理官）
3. 文部科學省獨立行政法人國立博物館（社教類，公務員型，上席研究員）
4. 經濟產業省獨立行政法人經濟產業研究所（研究類，非公務員型，青木理事長）
5. 拜會駐日本代表處羅代表福全、與駐處同仁座談
6. 文部科學省獨立行政法人國立青年之家【法人本部，法人後始成立】  
獨立行政法人中央青年之家【類似之青年之家全國計十三家】  
（社福類，非公務員型，平川理事長、本木所長）
7. 文部科學省獨立行政法人國立美術館（社教類，公務員型，高崗總務課長）
8. 文部科學省獨立行政法人教員研修中心（訓練類，非公務員型，遠山理事長）

9. 農林水產省獨立行政法人食品綜合研究所（研究類，公務員型，鈴木理事長）

## (二)日本獨立行政法人制度

### 1. 創設過程

- (1) 1997年12月，行政改革會議最終報告，建議導入獨立行政法人制度。  
1990年代日本政府為推動行政改革，設置「行政改革會議」，直屬總理大臣，該組織建議將原執行事務性工作、不涉及政策擬定之機關，改制為獨立行政法人組織，以減少中央政府不必要之業務量，並提高工作效率，提昇工作品質，加強業務處理之透明度。
- (2) 1998年6月，中央省廳等改革基本法完成立法，規定創設獨立行政法人制度。
- (3) 1999年4月，內閣會議通過獨立行政法人通則法案。
- (4) 1999年7月，獨立行政法人通則法完成立法。
- (5) 1999年12月，獨立行政法人個別法完成立法。
- (6) 2001年4月，獨立行政法人設立（57法人）。
- (7) 迄2003年3月止，計有62個原國立機構改制為獨立行政法人。預計至2004年7月改制為獨立行政法人者將累計達107個。
- (8) 2003年7月，國會通過國立大學法人法。
- (9) 2004年4月，國立大學將全數改制為國立大學法人。

### 2. 獨立行政法人之構成要件

「獨立行政法人通則法」第二條規定：

- (1) 有實施必要之公共性很高的事務<sup>1</sup>或事業<sup>2</sup>當中，
- (2) 無需由國家直接實施，
- (3) 但不一定可委託民間執行，或有必要委由一主體獨佔實施者，  
且(1) 能提升業務之效率、品質，  
(2) 能確保法人自律業務營運，

---

<sup>1</sup> 「事務」，係指事業經營上必要之各種工作，主要為辦公室內文書處理的工作。

<sup>2</sup> 「事業」，係指根據一定的目的與計畫而經營之經濟性活動。

(3) 能確保業務之透明性。

但為防止獨立行政法人業務無限制膨脹，依「獨立行政法人通則法」第四、五條規定，其所執行業務以個別法所定之業務及附帶業務為限。

### 3. 法制體系

#### (1) 共通之法律事項

##### A. 獨立行政法人通則法

規範獨立行政法人的共通事項，諸如中期目標、中期計畫、評價（含評價委員會）、報酬與薪給的梗概等。

##### B. 獨立行政法人通則法整備法

規範配合該通則法施行，相關法律應整備事項。

#### (2) 各法人相關之法律事項

##### A. 獨立行政法人個別法

規範各個獨立行政法人之設立目的、業務範圍、政府出資、組織（決策層、人數）、營運及管理等事項。

##### B. 獨立行政法人個別法整備法

規範配合各該個別法施行，相關法律應整備事項。

#### (3) 運用事項

「中央省廳等改革推進方針」、政令<sup>3</sup>、省令<sup>4</sup>等。

### 4. 獨立行政法人之概要

獨立行政法人制度係以國家機關業務單純效率化為目的，為解決以往特殊法人的各種問題所設計的新制度。主管機關訂立三年至五年的中期目標，就獨立行政法人所作實施計畫，交付營運費用。期末由主管機關評價委員會專業評估目標達成度，總務省評價委員會再全盤評估，提出存續、民營化、廢止等改善勸告，實現國民直接管理國家機關。

### 5. 獨立行政法之主要架構

#### (1) 提升業務之效率、品質

---

<sup>3</sup> 「政令」，係指內閣制定的命令。

<sup>4</sup> 「省令」，係指各省大臣就其主管事務所發布之命令。

- A. 中期目標管理與第三者事後考評：
- (a) 獨立行政法人制度特徵係以「中期目標」及「中期計畫」規劃、執行。「中期目標」以三年至五年為期，由主管部會交付獨立行政法人執行；為達成「中期目標」，各法人擬訂「中期計畫」送各主管部會核定後，依年度據以實施，主管部會則依目標及計畫內容作年度評鑑。
  - (b) 各主管部會評價委員會（由外部專家組成）考評業務實績。
  - (c) 總務省評價委員會複審各主管部會考評結果。
- B. 定期通盤檢討業務與組織，包含裁撤、民營化在內，中期目標終了時，主務大臣通盤檢討業務與組織。
- C. 採用企業經營手法管理業務與財務
- (a) 績效導向的人事管理。
  - (b) 基於企業會計原則處理會計業務。
  - (c) 比照民間大企業設會計監察人進行監察。
  - (d) 設置外部監事（公司外監事）。
- D. 建立必要最小限度內的組織陣容
- 獨立行政法人個別法規定決策層人數上限。
- (a) 脫離中央政府機關而成立之獨立行政法人，亦有設決策層之必要。
  - (b) 理事長與理事之法定人數平均將近 4 人。
  - (c) 較之於特殊法人，削減決策層之法定人數將近 4 成。
- (2) 確保法人自律業務營運
- A. 權限集中於法人之首長。
  - B. 排除主務大臣過多的「關心」。
    - \* 主務大臣之參與之事項，以法令限定之。
  - C. 決策層人事，必要時起用民間人才，以求適才適所。
- (3) 確保業務之透明性（資訊公開）
- 依「獨立行政法人資訊公開法」公布法人業務、理監事、業務方

法書、中期目標、中期計畫、年度計畫、事業報告書、財務諸表、決算報告、理監事及職員報酬支給基準、勤務條件等營運有關事項文件，積極提供資訊。

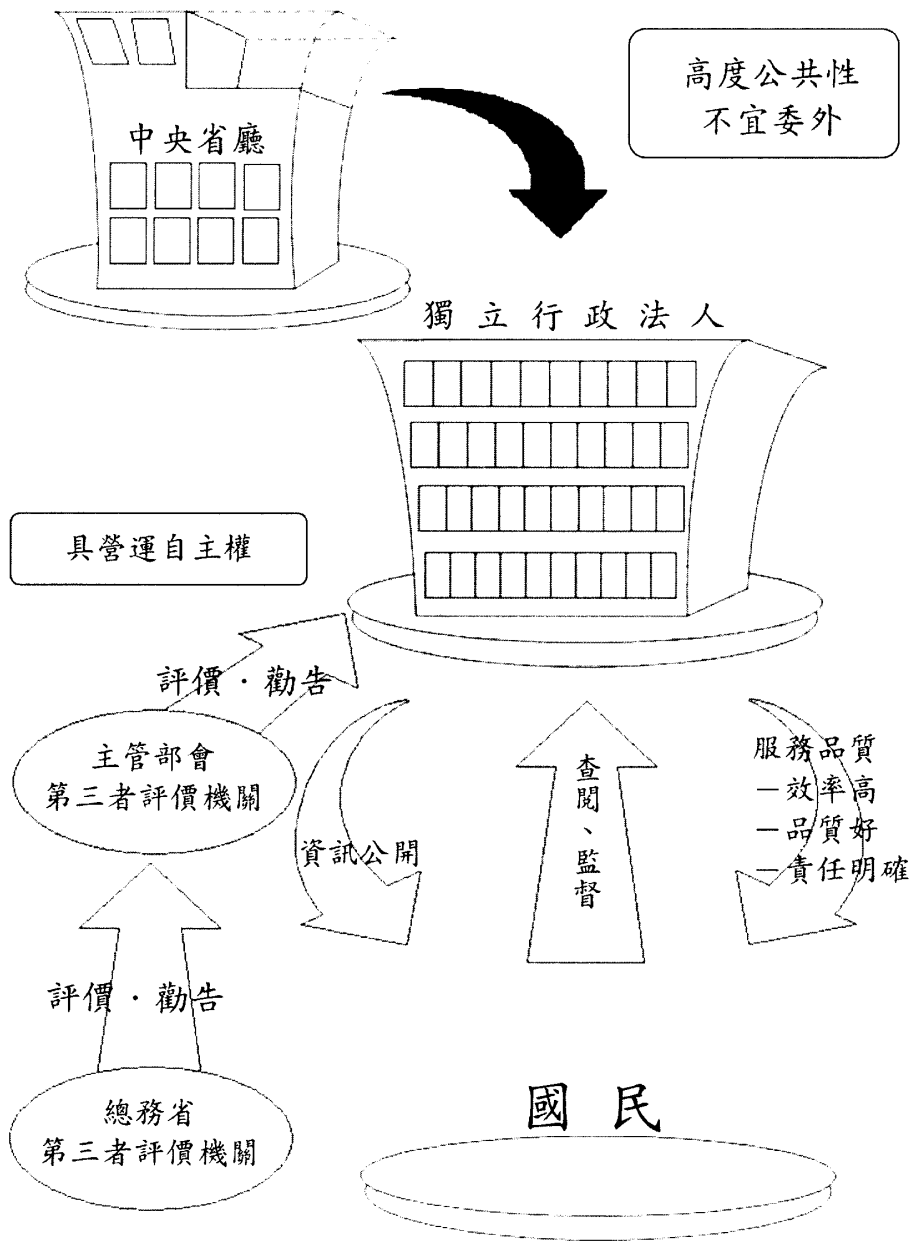
#### 6. 特殊法人與獨立行政法人之關係

- (1) 獨立行政法人制度係為解決特殊法人所產生之問題而設計的。制度創設之初，已規劃以獨立行政法人化為整頓特殊法人之一個方策。
- (2) 本次特殊法人改革，首須徹底檢討相關事業，其檢討結果，對不能裁撤或民營化的事業當中，屬於國家介入之必要性高者，實施獨立行政法人化。

特殊法人之問題點	獨立行政法人制度的因應策略
1. 組織、業務自我增值，存在意義降低	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 由外部第三者機構—「評價委員會」進行事後考評。</li> <li>· 每3~5年檢討業務繼續的必要性與組織形態，必要時予以調整或裁撤。</li> </ul>
2. 經營責任不明確	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 主務大臣設定提升業務效率之中期目標（3~5年）。</li> <li>· 法人首長策定中期計畫，以謀達成中期目標。</li> <li>· 評價委員會事後嚴密考評是否達成目標，並將考評結果反映於決策層之留任或解職及報酬上。</li> <li>· 以嚴格的事後考評為前提，賦予法人首長於法人經營面廣泛的裁量權。</li> </ul>
3. 經營內容不透明	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 中期目標、中期計畫、業務方法書、財務報表等組織、財務相關之全部資料，事後公布。</li> <li>· 導入企業會計原則，同時一定規模以上之法人，應由會計監察人進行監察。</li> </ul>



# 建立透明性、自主性、效率性的獨立行政法人



## 7. 組織人事

### (1) 職員身分類型

- A. 獨立行政法人職員之身分計分公務員及非公務員等二類，以非公務員型為原則，惟創設行政法人制度時，為順利移轉，降低阻力，亦多保留原國家公務員身分。公務員型多適用現行公務員法規，非公務員型則多適用民間勞動基準法，惟其任用退撫、薪資待遇等權益措施均於個別法訂定。
- B. 類型區分的基準：由該法人的目的、任務及業務性質等綜合判斷屬何類型。倘該業務發生停滯，對國民生活、社會經濟的安定直接帶來障礙，因爭議權的行使導致業務停滯，事屬不當，此時，職員的身分為國家公務員。反之，則為非公務員型。具體決定職員身分類型，除依當時社會經濟情勢及國民意識決定外，尚須考量過去經驗以維持良好勞資關係。
- C. 職員身分與法人制度設計的關係：職員身分是否屬公務員型，其勞動基本權、薪水等勤務條件、服務、刑罰、員額管理等雖有差異，除此以外的法人制度設計（中期目標管理、財務營運、情報公開、定期評估等），不因其職員身分不同而有差異。

### (2) 差異

	公 務 員 型	非 公 務 員 型
身 分 保 障	「勞動三權」僅有團體權（組工會團體權利）、團體交涉權（以團體向資方交涉權利），尚無爭議權（團體共同行動之權利）。	具團體權（組工會團體權利）、團體交涉權（以團體向資方交涉權利）、爭議權（團體共同行動之權利）等「勞動三權」。
工 作 條 件	在個別法中所定中期計畫範圍內，由該法人首長裁量。	
服 務	適用中央機關公務員法。	依該法人之個別法規定。
總 員 額 管 理	不屬法令所定總員額之限制對象，然法人有向國會報告義務。	依該法人長之裁量決定，並於中期計畫中公告。
職 員 任 命 退 休 條 件	由法人首長任命，原則上彈性採用「中央機關公務員法」。	由法人首長任命，並由法人首長決定採用基準。
薪 俸 基 準	由法人首長依民間及中央機關公務員之薪俸水準適量調整、決定。	由法人首長決定。

### (3) 人事任免

獨立行政法人之組織及職員待遇等除於個別設置法及設置規則中訂定外，亦可由屬法人首長權限擬定之中期計畫中規定詳細事項。

獨立行政法人之領導階層係由法人首長、法人以外之人士所組成之監事及營運會議所組成，亦可設置理事會；營運委員會成員或理事會成員原則上由法人首長任命，其餘職員人事則由法人首長向營運委員會報備後任命。

## 8. 財務會計

### (1) 導入企業會計原則，提高工作效率及服務品質

以往會計主要是以一個財政年度內的現金收支，作為會計帳之主要內容。獨立行政法人採用企業會計複式記帳法，建立資產負債表、損益計算表等財務報表體系，以提高工作效率及服務品質。

### (2) 提供實施行政服務所需成本的全部資訊

獨立行政法人除依據企業會計原則制定一般財務報表外，尚需提供「行政服務成本計算表」，該計算表可清楚反映獨立行政法人於執行業務中，國家（國民）所負擔之全部成本。例：獨立行政法人如接受政府土地、設施等有形物之出資時，需製成租借對照表，以時價估算，方能無償使用。

### (3) 適應獨立行政法人特點的會計處理方式

「獨立行政法人會計基準」基本上是依據企業會計原則制定，不適用行政機關之會計法、預算決算及相關會計法令；但獨立行政法人畢竟具公共性，非以營利為目的，且其經費尚有政府交付營運金等經常性收入，所以不宜機械式地全部引用以營利為目的之企業會計原則，而係依據獨立行政法人特點，修正企業會計制度，重新檢討制成，以發揮政策性、公益性效果，並將財務透明化。

### (4) 導入第三者會計監察人制度

獨立行政法人通則法第三十九條規定，獨立行政法人之財務諸表、事業報告書及決算報告書，除受監事之監察外，必須接受會計監

察人之監察。意在藉由外部第三者專業人士之參與，以公正處理法人會計業務。

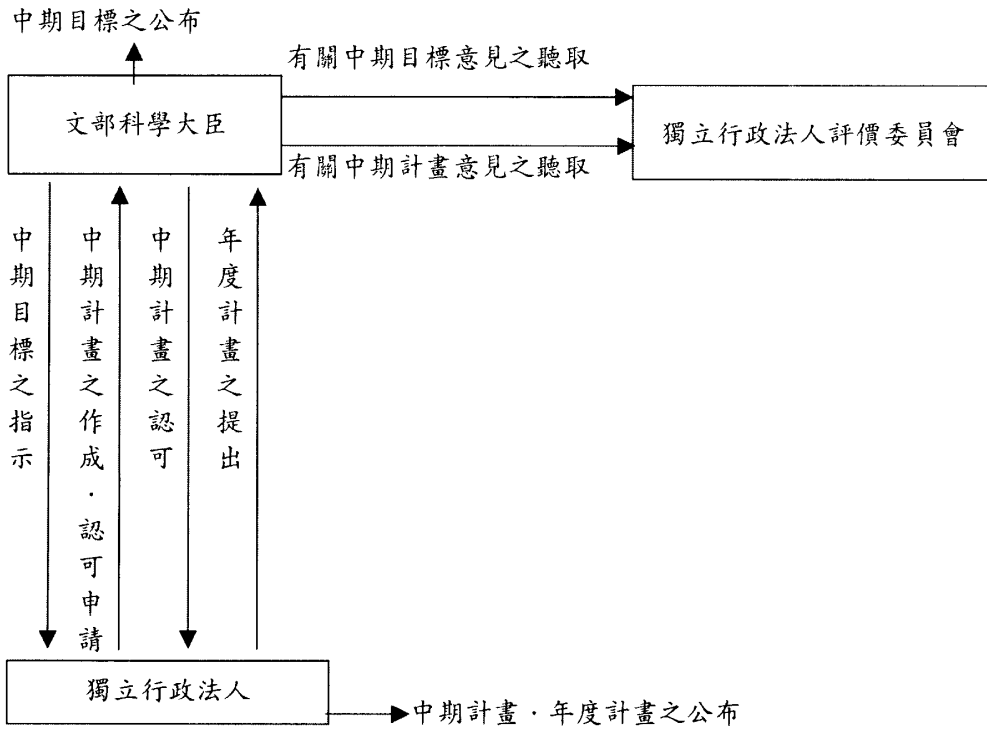
#### (5) 經常性財政政府之支援

政府以營運交付金、設施費等，支援獨立行政法人營運所需之經常性開支。為確保法人營運自律及彈性，營運金之交付，不同政府預算之事前審查方式，改以重決算之事後評估方式，即營運金僅交付一筆數額，不分細項科目，法人應就人事費及事務費作適當合理之支出；營運金之使用亦不受年度預算之限制，當年度未用完畢之金額，可留於下年度使用，並於中期計畫結束時，由主管部會檢討評估係續留由法人使用或報繳國庫。但為提高法人營運績效，目前政府每年營運交付總額，會先扣除法人化前五年之該法人之平均收入（例：門票、住宿費等），並於法人化後之五年中期計畫逐年課予 1% 收入成長責任。

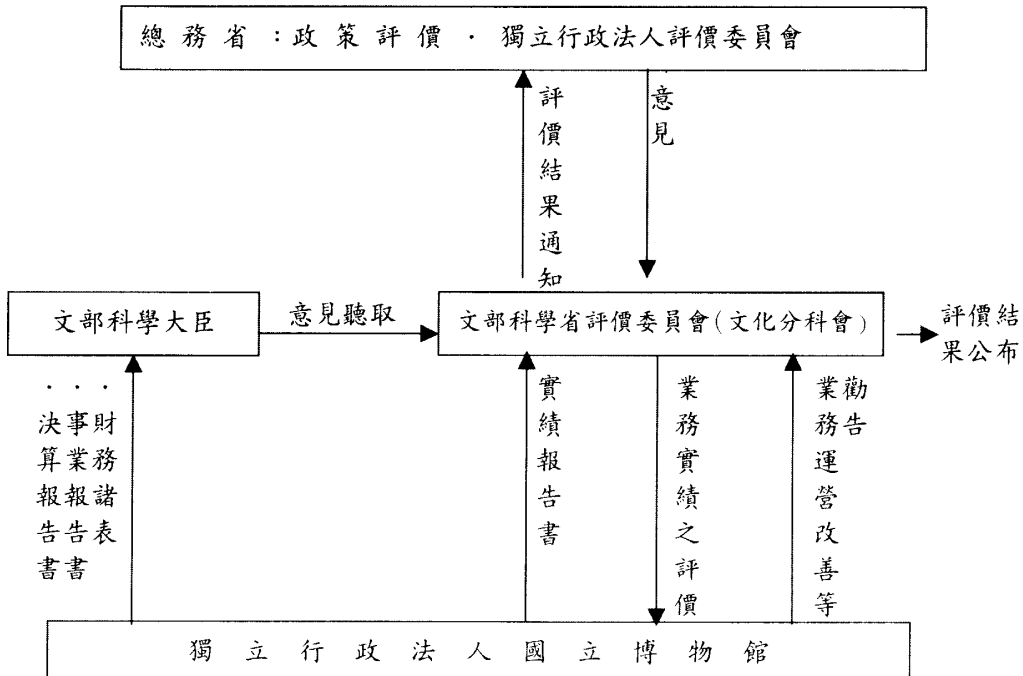
#### 9. 評價（鑑）

為確保獨立行政法人評價之客觀性，「獨立行政法人通則法」第十二條規定，獨立行政法人的工作績效，由中立機構進行評估。其評價制度係配合「中期目標管理」由「第三者」進行「事後考評」。目前於總務省設有評價委員會，並於各部會設置部會層級之營運評價委員會，評估每年營運情形及中期計畫擬定執行情形，並就評價結果向主管部會提出建議。其相關作業程序，僅以文部科學省獨立行政法人國立博物館為例，表列如下：

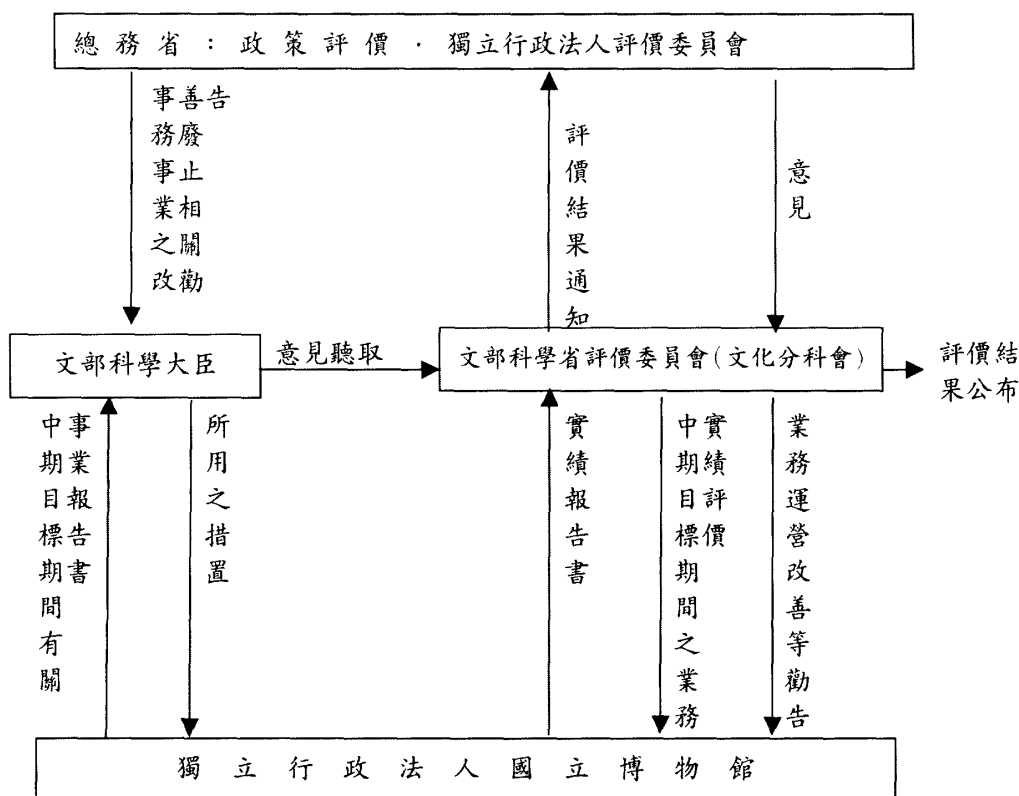
## 【中期目標、中期計畫策定程序】



## 【各事業年度】



## 【中期目標期間終了後】



註：文部科學省獨立行政法人評價委員會計分學校教育、社會教育、青少年、科學技術 & 學術及文化等五分科會，評價其所屬二十二個獨立行政法人。

### 10. 效益

1999年7月「獨立行政法人通則法」公布施行後，各部會據以訂定個別法及相關法令，所擬法人化之機關亦分於2001年開始個別改制，各部會並於2002年首度對獨立行政法人成立以來之實施年度成效評價。依文部科學省於2002年10月公布之評價結果，屬該省所監督之獨立行政法人，一般而言均能適切推動業務，特別是在改制後之第一年，與原來之國立機構相較，在業務內容上已有諸多改善之處。另總務省要求各部會在首次之評價之經驗上，研議改善評估方式，並注意在財務內容之健全、服務水準的提昇、增進業務營運之效率及降低營運成本等四方面上能達成原先改制之目標。

因獨立行政法人化，目前為第三年，仍在各部會評估各獨立行政法人執行成效之階段，是否全部獨立行政法人皆能達成原先設定之目標，有待五年期滿後，總務省之綜合評鑑。現階段推動初期之成效，如前述文部科學省之個別評鑑，已初步達成。

## 二、韓國部分：八月十六日至八月十九日

### (一)拜會機關與行程紀要

訪問團於八月十六日（星期六）下午抵達漢城，團員利用星期假日參訪韓國文化村及青瓦台，八月十八日（星期一）上午拜會韓國政府改造之重要智庫：行政研究院，由黃院長潤元親自接待，並與該會三位主管及十二位博士研究員舉行座談會，對韓國目前推行之委外化及績效待遇等改革措施，有較深入瞭解。下午訪問團至駐韓代表處拜會李代表在芳並與外館主管同仁舉行座談。八月十九日（星期二）上午拜會國會行政自治委員會委員長並參觀國會，李局長除與委員長交換台灣、韓國政經情勢意見外，並邀請已三十年未到訪台灣之委員長，訪問台灣。拜會行程中駐韓代表處郭副代表邦道、黃組長寶蘭及王組員介順陪同參訪，使訪問團更能深入與受訪機關交換意見。結束韓國國會拜會行程後，訪問團隨即搭乘下午飛機返回台北，順利完成十天的日韓訪問行程。

### (二)韓國行政研究院座談會

韓國行政研究院(The Korea Institute of Public Administration: KIPA)是一政府出資的研究機構，成立於 1991 年 10 月 5 日，隸屬於總理府，是一重要智庫，其成立目的係協助提出韓國行政改革方向，研究政策開發、政策評價方案，研擬中長期行政發展方案，並扮演情報搜集中心，彙集國內外資訊以支援其他部會，透過座談會、研討會、定期刊物等活動以加強與國內外相關研究機構交流。

近年韓國行政改革注重全球化及企業化，其所採一系列措施中，行政研究院特別引薦「職位開放制度」、「公務員報酬制度改革」、「責任營運機關」、「民間委託」等方案。

## 1. 職位開放制度：open position system

韓國公務員分一至九級，其中第一級為最資深，為引進人才，中央政府提供 20%三級以上職務，透過獨立之遴選委員會公正甄審，並於日後有系統考評其服務成績，以選拔民間企業或政府部門優秀人才，行政院黃院長即經此職位開放制度由學校教授轉任。

## 2. 公務員報酬制度之改革

為期公務員薪資能與民間中型企業幹部水準相當，韓國大統領交接委員會曾於 1998 年 2 月引進成果金制度，並選定為金大中「國民政府」百大改革課題之一，並據以制定「大韓民國薪津法」。依該法規定，自 1998 年年底起三級以上公務員，即局長級（含）以上之人員改採年俸制；四級以下公務員，即課長級（含）以下人員則改採成果津貼制。局長級以上之公務員已於 1999 年正式支付年俸，並於 2000 年起依據成果調整年俸。

### (1) 年俸制

年俸制係依據個人之能力、實績及業務成果決定年俸額。年俸制型式多樣化，目前僅採取三種型式之年俸制運作：

- A. 固定年俸制：長官、次官等政務職公務員與成果金無關，每月僅支付固定薪資。
- B. 成果年俸制：各級職均分別擬訂年俸上下限額，每年須經成果考核，以便訂定成果年俸。
- C. 職務成果年俸制：依據職務之難度及責任作為考核標準。

年俸上下限額

(2002 年基準，單位：千元韓幣)

階級	上限額	下限額
一級	64,521	39,972
二級	61,723	37,806
三級	57,812	35,106

### (2) 成果津貼制

成果津貼金係在考核一年之成果後，於第二年之二月支付。目前支付方法計有個人、各部會及混合等方式，成果考核方法如下：



A.個人成果考核方面：依據勤務實際考核及多方面考核之結果，比例方面由直屬長官決定。

B.部會成果考核方面：為考慮各部會之業務特性，將由各部會自律決定。

### (3) 公務員報酬現實化五年計畫

韓國大統領金大中曾於一九九九年六月二十八日表示，擬在五年內將公務員薪資調至與民間中型企業幹部相近之水準。

五年內與民間企業之薪資接近目標表

區分	2000年(第一次)		2001年(第二次)		2002年(第三次)	2003年(第四次)	2005年(第五次)
	6月基準	年底	年初	年底			
民間接近目標	88.4	91.1	93.8	95.3	96.8	98.4	100

### 3. 責任運營機關

1998年1月政府組織改編審議委員會為配合政府組織之全盤性改編及政府運營系統革新而提出之方案之一。並於1991年1月29日制定「責任運營機關之設置及運營之有關法律」。其目的係除政策形成機關外，執行機關採責任經營制度，具有相對獨立的人事權及經營權，但嚴格要求成果管理。2002年6月迄今已運作之責任運營機關總數為23個機關，計有五千零二十八名公務員投入服務。其待遇、任用仍多比照公務員制度，目前尚未步入軌道，其營運成果金經行政自治省委託外部民間機構評價後核定，由機關首長發予同仁取代升官晉級之津貼。

(1) 於2000年1月起實施之責任運營機關有國立映像刊物製作所(國政弘報處)、國防弘報院(國防部)、運轉免許試驗管理團(警察廳，相當我國監理所)、國立中央科學館(科學技術部)、國立中央劇場(文化觀光部)、農業機械化研究所(農業振興廳)、國立醫療院(保健福祉部)、水原國道維持建設事務所、全州國道維持建設事務所(建設交通部)及海洋警察整備廠(海洋警察廳)等十個機關。

(2) 2001 年 1 月起追加十三個責任運營機關，分別為中央補給廠（調達廳）、忠南統計事務所（統計廳）、國際教育振興院（教育人力資源部）、航空氣象隊（氣象廳）、國立獸醫科學檢疫院、國立食品檢疫所（農林部）、畜產技術研究所（農村振興廳）、林業研究院（山林廳）、國立復健院、國立木浦病院（保健福祉部）、國立地理院、大邱國道維持建設事務所（建設交通部）及大山地方海洋水產廳（海洋水產部）等。

#### 4. 民間委託

韓國對我國此部分成效亦有興趣，經李局長說明公共建設 BOT 部分，由行政院副院長主持，希望今年達成美金三十億目標計畫；至一般業務部分，地方政府已累計有二千項個別項目委外成效，中央政府部分以人事局所屬公務人力發展中心委託福華飯店經營較具成效。

韓國委外經營部分亦中央事項少，多屬地方業務，舉凡收垃圾清理、運動場所管理、辦公廳舍清理等，其亦面臨公共性與私益性兩難問題，如漢江以南，生活水準較高，道路寬廣，其垃圾可資源回收者較多，所以江南區垃圾清理委外經營成效相當好，而江北地區部分，則因生活條件較差，可回收資源少，委外不易，則由漢城市政府執行此公共任務。

### 參、參訪心得暨建議事項

#### 一、日本獨立行政法人部分

日本此次獨立行政法人制度之引進，誠如拜會之日本財團法人交流協會專務理事松倉浩司所稱，係配合「無增稅財政改革」之世界性政府改造潮流，希望釋放出行政機關、公務員數以減輕政府財政負擔，但透過主體性、透明性及效率性的管理制度，亦能確保高度公共性事務仍能被有效執行，實現國民税金責任。

日本獨立行政法人制度始於 1997 年 12 月總理府之行政改革會議倡議，旋於 1999 年完成通則法及個別法等立法程序，其中行政機關及特殊法

人部分，2001年4月即先改制57個法人，2003年3月復累計改制達62個，預計至2004年7月改制將達107個，其中非公務員型法人數亦將增加至46%。另國立大學部分，2003年7月國會已通過國立大學法人法，預計2004年4月全國國立大學將全數改制為法人，日本獨立行政法人制度之推動不可謂不快。訪問團於日本六天訪問期間，除拜訪交流協會、總務省行政管理局等主管機關外，亦拜訪八個獨立行政法人，其中公務員型三個，非公務員型五個，僅提出參訪心得及建議事項如下：

### **(一)改革獲得民意支持，並迅速完成相關法制配套措施**

日本能於短短三年完成改制所需之配套法規，並逐年增加改制機關數，誠如經濟產業研究所青木所長指稱，以行政改革完成財政改革已是日本全民之共識。我國「中央政府機關組織基準法草案」及「中央政府機關總員額法草案」及「行政法人法草案」等組織改造大法已於上會期送請立法院優先審議法案，但其立法進度仍難掌控，亦使我國行政改革停滯不前。

### **(二)改制之目的係強調透明性、自主性、彈性及效率性，惟人事主體性尚未有效運用**

法人改制之首要措施係鬆綁人事、會計制度，強調經營管理之主體性，並輔以資訊公開之透明性以強化公民監督責任。實施以來，受訪之機構均強調營運面已被賦予較大自主性且服務品質、營運績效亦能大幅提昇，但人事管理上其主體性仍有待加強，究其因係法人改制時，為降低阻力期以溫和漸進方式達到改制目的，除特殊法人外，一般行政機關多改制為公務員型，與我國研議之「保留身分，權益不變」之處理原則相當，員工權益完全依據現行公務員人事法規辦理，是以，人事管理仍難脫離「能力主義 v.s. 平等主義」之窠臼。而非公務員型機關其員工俸給支給標準雖得以績效表現及一般社會企業支給標準辦理，但目前實施情形其待遇及退撫條件亦多比照公務員方式辦理。

另相較於人事主體性不足部分，法人首長亦應慎用其人事管理權，設置於經濟產業省內之獨立行政法人評價委員會對非公務員型之獨立行政法人經濟產業研究所2001年工作業務績效作出評估，其中人事制度方面指

出，獨立行政法人應該努力與主管政府之間保持一定的距離，不要被外界視為「下野官員的據點」。

### **(三)依據中期目標管理所設計之第三者事後評價制度，雖能客觀公正且逐級考核法人績效，但宜避免過度強調量化標準及文書報表作業**

#### **1. 主管部會及總務省之評價委員會應合理分工**

第三者評價制度猶如目前企業管理強調公司治理，引進之外部董事，透明性很高，受訪機構對此制度多無異議，但因主管部會及總務省均分組評價委員會，形成二級二審制，增加文書作業負擔。因此，建議總務省部分，僅需審視主管部會之評價委員會組織是否合理？評價標準各法人間是否與平衡？

#### **2. 評價標準不宜過度量化**

因獨立行政法人化，目前為第三年，評價標準仍在摸索嘗試中，目前尚無通案性之規定，僅請各法人就營運效率、財務管理、設施設備及人事制度等要項，提出量化報告，必要時得佐以文字說明，如同受訪之博物館及教師研習中心等文教機構表示，其績效除強調參訪或研習人數成長外，更應重視服務品質，此部分實不易量化。

### **(四)定員管理及自籌部分營運金，強化其經營責任**

其由國內四大美術館改制之公務員型獨立行政法人，為統籌其法人業務新增法人本部機構，所需員額也僅能就目前四個美術館員額移用，有效抑止公務員員額數成長。另政府撥付之營運金，每年需扣除其1%收入成長自籌責任（如門票或住宿費），許多受訪法人擔憂，績效愈好，未來營運交付金愈減少，對於目標達成會愈來愈困難。

### **(五)中期計畫之擬定應避免流於主管部會之政策宣示**

攸關獨立行政法人發展及業務執行之三或五年中期計畫，係由主管部會核定後交付獨立行政法人實施，為避免中期計畫內容流於改制前之政府機關政策宣示模式，其計畫內容應廣納法人內部職員及外部學者專家之意見共同思考討論，方具可行性，並能配合社會脈動實施，以達成獨立行政法人化之目標。

## 二、韓國績效管理人事制度值得借鏡

韓國自金大中政府即銳意進行人事改革，2003年2月上任之盧武鉉政府亦賡續其改革措施，並擴大為參與型政府改造方案。其為吸引民間優秀人才，設立開放職位制度；為強調績效管理並縮短民間企業薪資差距，進行五年之功績報酬改進措施；為引進民間企業活力，導入責任運營機關制及民間委託機制，均值得刻正進行政府改造及建立績效人事制度的我們借鏡。

## 三、駐外館所部分人事管理措施宜俟機通盤檢討

本團李局長利用此次出訪機會，與駐東京、漢城外館同仁座談，除就當前政府相關重要人事政策及措施交換意見外，也實際瞭解駐外人員相關人事建議，其中有關酌增招考外交領事人員、合理調整駐外人員房租補助費案、外館雇員人力增補案及駐外人員加銜案，隨行之外交部人事處施處長旺坤除逐一說明外，李局長亦責成外交部人事處宜本權責通盤研議、積極處理。

## 肆、結語

相較於其他國家行政改革措施，我國啟動時間或許已經稍有落後，但卻也因此得以擷取精華，以更周全的規劃方式及穩健步伐，循序推動。因此，此次李局長利用立法院休會期間，率領人事局參與政府改造相關業務同仁考察日本獨立行政法人制度及韓國績效管理、委外業務，相信定有助於日後業務之推動。



附 錄

訪 問 團 照 片 集 錦

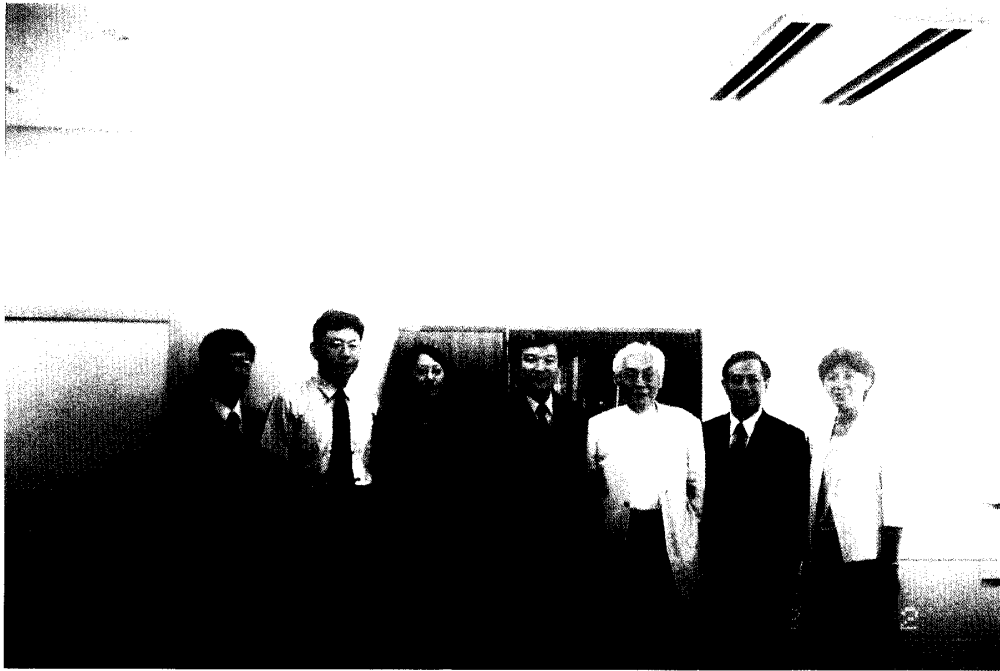


2003年8月11日本團與日本總務省行政管理局平池榮一副管理官合影



2003年8月11日本團與日本國立博物館代表合影





2003年8月12日本團與日本經濟產業研究所理事長青木昌彥合影



2003年8月13日本團與日本國立青年之家平川理事長合影



2003年8月18日本團與韓國行政研究院院長黃潤元等人座談



2003年8月19日本團拜會韓國國會行政自治委員會委員長