

我國行政法人制度推動情形之審計

賴怡穎、魏志揚

（審計部教育農林審計處薦任審計員、審計部秘書室簡任審計）

行政法人法鬆綁行政法人之人事、會計及採購作業，賦予管理彈性，並課予責任及適當監督，以確保公共事務之遂行。審計機關鑑於行政法人個數漸趨成長，政府撥付經費龐鉅，經考核行政法人設立審核、專業治理、內部控制、財務能力及績效評鑑情形，提出建議意見，促請強化營運管理機制。

壹、前言

行政法人為政府組織改造一大變革，政府將不適合由行政機關推動，亦不宜由民間辦理之公共事務，交由行政法人執行，透過鬆綁人事、會計及採購作業，賦予管理彈性，期使公共事務執行更具效率，並課予責任與適當監督，以確保公共事務之遂行。行政法人法於 100 年 4 月 27 日公布施行，賦予行政法人設立、組織、運作及

監督之法源，截至 112 年 6 月底止，中央及地方政府已制定 21 個¹行政法人設置（自治）條例。行政法人法第 19 條及第 35 條，賦予審計機關審計行政法人決算報告及監督政府機關核撥行政法人經費之權責，審計機關每年審核個別行政法人收支營運情形，並於 111 年考核整體制度推動情形，本文係就行政法人制度推動概況、審計機關查核結果予以綜整研析，並研提後續查核規劃之建議，期發揮審計機關職能及價值。

¹ 國家原子能科技研究院設置條例於 112 年 6 月 21 日公布，自 112 年 9 月 27 日施行。

貳、行政法人制度推動概況

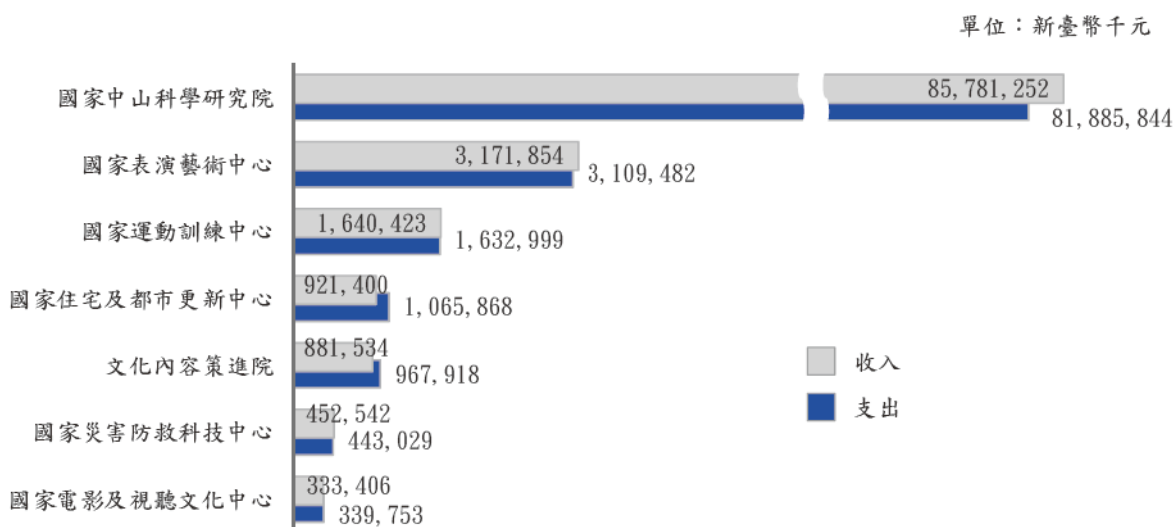
行政法人係為執行符合具有專業需求或須強化成本效益及經營效能、不適合由政府機關推動亦不宜交由民間辦理、所涉公權力行使程度較低等要件之特定公共事務，依個別設置條例所設立之公法人。又經中央目的事業主管機關核可之特定公共事務，直轄市及縣（市）亦得制定自治條例，設立行政法人。截至 112 年 6 月底止，中央政府已制定 11 個行政法人設置條例，以文化部監督之 3 個文教類行政法人居多；地方政府已制定 10 個行政法人設置自治條例，市縣別以臺北市及高雄市政府監督之 3 個行政法人居多，業務類型則以 7 個文教類行政法人為主。又各行政法人執行特定

公共事務有別，收支規模差異頗大，111 年度已有完整年度決算報告之 16 個行政法人（不含 111 年 5 月 12 日揭牌營運之臺北市住宅及都市更新中心），中央行政法人收支規模以國家中山科學研究院最高，國家表演藝術中心次之（圖 1）。地方行政法人收支規模以臺北表演藝術中心最高，高雄市專業文化機構次之（圖 2）。

參、審計程序及查核情形

審計機關鑑於行政法人個數漸趨成長，政府撥付經費龐鉅，於 111 年分析截至 110 年底已設立 16 個行政法人之規章建置與營運績效，並諮詢專家學者意見及參酌先進國家優良實務作法，系統性探討行政法人

圖 1 111 年度中央行政法人收支規模

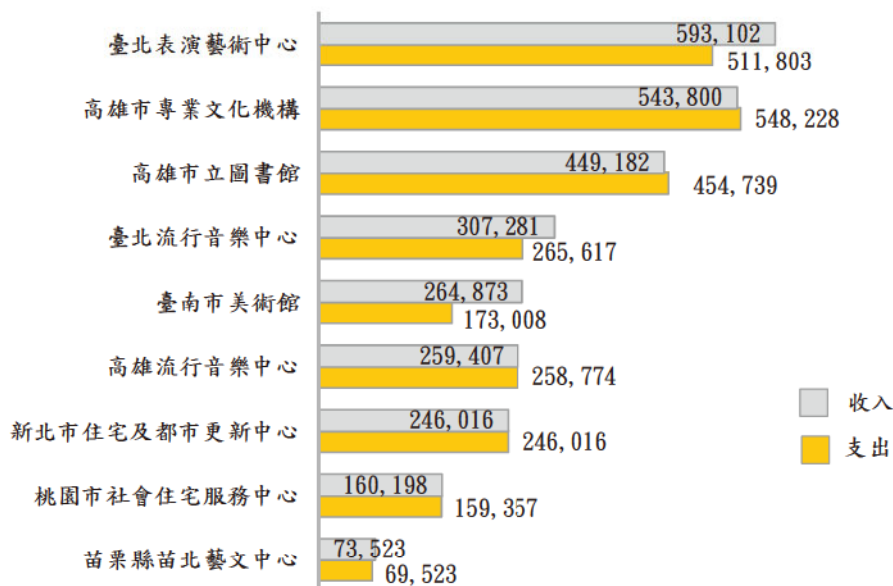


註：1. 依收入規模由大至小排序。

2. 資料來源：整理自 111 年度中央政府總決算審核報告。

圖 2 111 年度地方行政法人收支規模

單位：新臺幣千元



註：1. 依收入規模由大至小排序。

2. 資料來源：整理自 111 年度臺北市、新北市、桃園市、臺南市、高雄市及苗栗縣總決算審核報告。

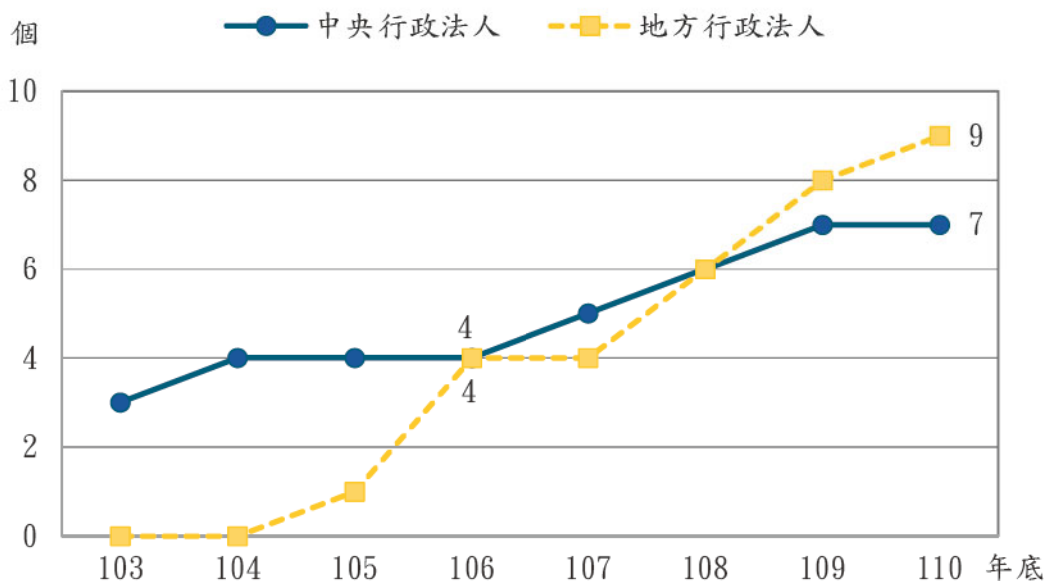
設立審核、專業治理、內部控制、財務能力及績效評鑑情形，建請行政院研謀改善，期能協助政府強化行政法人營運管理機制，茲擇要分述如次：

一、政府陸續增設行政法人執行特定公共事務，針對同類公共事務，行政法人是否較其他組織型態更具成本效益與經營效能，尚無比較分析機制

立法院 100 年審議通過行政法人法時附帶決議，該法公布施行 3 年內，改制數量以不超過 5 個為原則，俟各行政法人成立 3 年後評估其績效，據以檢討推動之必

要性。嗣行政院人事行政總處（下稱人事總處）於 107 年 1 月提出行政法人制度成效評估報告，確認推動成效符合制度建置目的，建議依必要性新設或改制個案，並適度擴大適用之公共事務類型。行政法人設立數量不再設限後，數量快速增長（圖 3），以地方行政法人執行之特定公共事務為例，包含文化藝術場館、圖書館、社會住宅及都市更新，惟其他地方政府亦多有以行政機關執行同類公共事務，行政法人營運是否確實較具成本效益及效能，尚無橫向比較分析機制，允宜以中期目標為導向，於行政法人營運一定年期後，覆核個別特定公共事務交由行政法人推動之

圖 3 行政法人累計設立數量



註：1. 統計基準為各行政法人設置（自治）條例施行日期，不含 111 年 5 月 12 日揭牌營運之臺北市住宅及都市更新中心。

2. 資料來源：整理自人事總處「行政法人專區」網站資料。

必要性與效益性。據行政院函復說明：請各中央目的事業主管機關，於地方行政法人營運一定年期後，研析其績效評鑑報告，提出適切意見或建議。

二、董事會係行政法人治理核心，惟個別董事之專業、職務，乃至參與公共事務程度不一，有待客觀評核個別董事是否發揮應有職能，作為績效課責及擇優續聘之參據

董事會係行政法人治理核心，各行政法人因涉及公權力之業務及職能特殊性不同，政府機關代表董事之比率介於 6.67% 至 71.43% 之間，落差甚大；又各行政法人專任

董事之比率，除新北市住宅及都市更新中心外，其餘 15 個行政法人均未及 10%，所聘董事多為無給職之兼任董事；另 109 及 110 年度各行政法人董事出席董事會之出席率，平均值介於 71.28% 至 90.91% 之間，顯示個別董事之專業、職務，乃至參與公共事務程度不一。行政法人法第 6 條第 4 項第 3 款規定，當屆之行政法人年度績效評鑑連續 2 年未達監督機關所定標準，董事得予解聘，各行政法人依同條第 5 項規定之授權，亦多於個別設置條例規範董事續聘比例上限與下限，有待輔以健全之配套措施，客觀評核個別董事是否發揮應有職能，作為績效課責及擇優續聘之參據。據行政院函復說明：請監督機關辦理董事解聘或續聘時，宜審酌其職

務屬性、貢獻度、可責性及實際參與程度。

三、內部控制與稽核制度有助行政法人提升治理效能，惟部分行政法人未能及時訂定相關規章，或控制作業設計與執行有待強化

政府賦予行政法人組織運作彈性，惟為合理確保營運效果與效率、報導可靠性及法令遵循，應建立內部控制制度，並藉由內部稽核適時提出改善建議，確保內部控制得以持續有效實施，協助管理階層發揮治理功能。截至 110 年底已設立之 16 個行政法人，監督機關備查其內部控制及稽核作業規章，距法人成立 3 個月以上未及 12 個月者計 7 個，12 個月以上者計 4 個，顯示部分行政法人未能及時訂定相關規章。又審計機關審核發現國家住宅及都市更新中心未就營運活動有關之社會住宅管理、銷售及收款等程序設計控制作業；國家中山科學研究院部分屬定額（20 萬元）以上之採購案，於同日或短期內透過分批方式改為定額以下採購案等情事，顯示相關控制作業設計及執行未盡妥適，且未能藉由內部稽核適時改善。允宜輔導行政法人健全內部控制與稽核制度，並透過監督機關年度績效評鑑，促請行政法人強化內部控

制及內部稽核之有效性。據行政院函復說明：請監督機關於行政法人設立前，預擬內部控制或稽核規章，俾於設立後依限辦理審議；人事總處已修正「行政法人績效評鑑參考原則」，規定評鑑項目得納入內部控制與稽核作業重大缺失。

四、行政法人應視肩負公共事務性質，自訂合理財務自籌目標，惟部分行政法人年度自籌財源未達目標；另各監督機關年度決算書表，未妥善揭露核撥行政法人經費之效益評估

行政法人法第 17 條將「行政法人年度自籌款比率達成率」列為績效評鑑內容之一，鼓勵不同類型行政法人，訂定不同比率自籌款，以期執行公共任務更具效能。經統計，107 至 110 年度行政法人及其館所財務自籌能力績效指標實際值未達目標值者，分別有 3 個、4 個、3 個及 6 個（表），有待持續精進財務自籌能力。又政府為利行政法人遂行公共事務，每年撥付鉅額款項，舉如 110 年度各行政法人收入源自政府經費合計 636 億餘元，惟相較於各主管機關決算均獨立編製「主管機關對各部門捐助財團法人之效益評估表」，揭露最近 2 年度政府對各財團法人之捐助與委辦金額、收支及營運結果暨目的事業主管機關對捐

表 行政法人財務自籌能力績效指標實際值未達目標值

年度	個數	行政法人及其館所名稱（標註*者為行政法人所屬館所）
107	3	衛武營國家藝術文化中心*、國家交響樂團*、高雄市立歷史博物館*
108	4	高雄市立歷史博物館*、臺南市美術館、高雄市立圖書館、高雄流行音樂中心
109	3	高雄市立美術館*、高雄市立歷史博物館*、高雄市電影館*
110	6	高雄市立歷史博物館*、高雄市電影館*、臺南市美術館、高雄流行音樂中心、臺北表演藝術中心、新北市住宅及都市更新中心

註：1. 國家表演藝術中心（含國家兩廳院、臺中國家歌劇院、衛武營國家藝術文化中心及國家交響樂團）與高雄市專業文化機構（含高雄市立美術館、高雄市立歷史博物館、高雄市電影館）為一法人多館所，各館所依其業務屬性訂定其財務自籌能力績效指標及目標值。

2. 資料來源：整理自各行政法人及其監督機關提供資料。

助之效益評估等，現行各監督機關年度決算對於政府核撥行政法人經費及效益之揭露資訊尚有不足。據行政院函復說明：部分行政法人財務自籌未達目標，已請監督機關督促改善；未來修正行政法人法第35條，研議增訂監督機關就以前年度捐（補）助行政法人之效益評估，應併入決算辦理。

五、行政法人績效評鑑成績頗佳，惟間有績效目標、評鑑指標訂定欠周妥，未能彰顯績效評鑑效度，暨評鑑建議未能及時回饋至次一年度營運計畫與預算規劃改善

依行政法人法第16條第1項規定，監

督機關應邀集有關機關代表、學者專家及社會公正人士，辦理行政法人之績效評鑑。

109年度13個行政法人績效評鑑結果，成績為優良、優、良好或中，頗獲評鑑委員肯定，惟間有文化內容策進院之績效評鑑指標、權重及評核標準，未與其發展目標與營運計畫及業務實際執行狀況緊密連結等情事，未能彰顯績效評鑑結果之效度。

另依國家住宅及都市更新中心、國家中山科學研究院及國家運動訓練中心績效評鑑辦法規定，109年度績效評鑑報告核定期限為110年6月30日或7月1日，晚於111年度營運（業務）計畫或預算於110年5至6月間提報董事會審議之期程，允宜研議將前一年度績效評鑑缺失與建議，及時

回饋至次一年度營運計畫、績效目標及財務資源規劃，強化營運改善循環模式。據行政院函復說明：人事總處已修正「行政法人績效評鑑參考原則」，規定評鑑項目及目標宜結合行政法人發展目標及年度營運計畫，並要求將評鑑尚待改善部分，納入次年度營運計畫或績效評鑑範疇。

肆、後續查核規劃之建議

一、行政法人良善治理奠基於完備之制度規章，允宜加強考核新設立或改制行政法人之制度規章健全程度，以利行政法人成立後有效運作

行政法人法賦予行政法人自訂管理規章之彈性，其良善治理奠基於完備之制度規章。人事總處訂定「機關（構）改制行政法人應辦理事項、時程及分工表」、「機關（構）改制行政法人應研擬之法規彙整表」，雖已就行政法人設立前須預擬之規章，研提建議辦理期程，惟審計機關於各行政法人成立之初，仍常查核發現制度規章未臻完備情事。總統於 111 年 1 月至 112 年 6 月間，已再陸續公布國家資通安全研究院、國家太空中心、國家運動科學中心及國家原子能科技研究院設置條例，另雙

語國家發展中心及國家語言研究發展中心設置條例草案亦由立法院審議中。允宜注意評核各行政法人制度規章之健全程度，以利行政法人成立後有效運作。

二、因應人事總處修正「行政法人績效評鑑參考原則」，賡續考核各行政法人績效評鑑制度設計與執行情形，以確保行政法人設立目標之達成

績效評鑑評核行政法人營運效能，並給予改善建議，人事總處參採審計機關建議意見，於 111 年 8 月修正「行政法人績效評鑑參考原則」，包含修正評鑑項目及目標之訂定，宜結合行政法人發展目標及年度營運（業務）計畫，且以具代表性、客觀性、量化性、挑戰性及鑑別度為原則，並得納入內部控制與稽核作業重大缺失及人事、採購、經費運用重大違失情形；另監督機關得要求行政法人就改善事項研提具體改進措施及辦理期限，並納入次年度營運（業務）計畫或績效評鑑範疇。允宜賡續關注各行政法人績效評鑑制度設計與執行情形，如：不同類型行政法人是否研訂適切之績效評鑑基準；評鑑結果是否訂定合宜之回饋機制；針對因情事變更或績效不彰之行政法人，有無檢討職能是否有效發揮及其存續之必要性等，以確保行政法人設立目標之達成。

伍、結語

行政法人法自 100 年 4 月 27 日施行已逾 12 年，行政法人設立數量持續成長，各界對其運用組織彈性，改善公共服務效率及品質，寄予深切期待。行政法人制度旨在追求特定公共事務之營運及服務效能，政府仍需承擔推動公共事務應有之責任及

核撥經費，爰審計機關允宜運用風險評估及成果導向之審計觀點，廣續加強查核行政法人制度規章之健全程度及其營運績效，適時提出建議意見，俾使各行政法人確能發揮組織鬆綁特性及專業治理成效，並強化財務營運效能，進而有效遂行公共任務。❖

