政治科學論叢／第 86 期／民國 109 年 12 月／頁 151-190

臺灣行政法人制度推動歷程的歷史制度分析*

李天申**

摘　要

行政院爲進行政府組織改造，自 2002 年開始推動行政法人制度。行政法人的設置，可視爲政府治理與公共服務遞送模式選擇更加多元化的制度變遷。在 2000 年民進黨首次執政時，行政法人的推動工作尤其困難，但到國民黨執政時轉爲順暢。本文以歷史制度論爲研究途徑，藉由文獻與次級資料分析，探討關於行政法人制度「常」與「變」的兩個問題：其一，在該制度的推動過程中，爲何會有路徑依賴的現象？其二，在民進黨執政時的第五屆立法院，以及國民黨執政時的第七、八屆立法院，在這兩個關鍵時刻爲何會發生制度變遷？對此，本文從「結構」、「行動者」這兩個面向來提出解釋。其中，結構的部分，從分立政府或一致政府，以及政府改造的政治氛圍來分析；行動者方面，則聚焦於探討組織成員、立法院、主管機關之間的互動。本文有助於理解臺灣行政法人制度過去的推動經驗，以供未來借鏡。

關鍵詞：行政法人、歷史制度論、路徑依賴、關鍵時刻、制度變遷

---

* DOI:10.6166/TJPS.202012_(86).0004
本文部分研究經費係由科技部補助（計畫編號：109-2410-H-845-001），初稿曾發表於 2020 年 5 月 22 日南華大學「當代治理之新趨勢：演變與挑戰」學術研討會。感謝張國偉教授於研討會中予以指導，以及學報匿名審稿人與編輯委員提供修正意見，惟一切文責仍由作者自負。

** 臺北市立大學社會暨公共事務學系助理教授，E-mail: tienshen@uTaipei.edu.tw。

收稿日期：109 年 8 月 20 日；通過日期：109 年 12 月 28 日

臺灣人文及社會期刊資料庫

壹、前言

2002 年，民進黨政府開始推動行政院組織改造，參考日本獨立行政法人與英國非部會公共組織（Non-Departmental Public Bodies, NDPBs）經驗，提出「行政法人」此一類型的公法人，與國家、地方自治團體、農田水利會等其他公法人區隔。該年 8 月，行政院組織改造委員會（以下簡稱組改會）通過〈機關業務檢討原則〉，提出「法人化」方向，評估將無須由行政機關做的業務，交由行政法人辦理。之後，行政院陸續提出《行政法人法》（簡稱法人法）及多個行政法人設置條例草案。依據法人法第 2 條，行政法人的定義爲：「指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，爲執行特定公共事務，依法律設立之公法人。」根據同條文第 2 項，其設立必符合三項條件：「一、具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。二、不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。三、所涉公權力行使程度較低者。」行政院推動行政法人，其目的爲期望在公務機關、委託經營、政府捐助之財團法人之外，讓行政組織多一種屬性的選擇，並藉由這種較有彈性的機構，兼顧公共利益與行政效能。然而，在 2002 年至 2010 年期間，除《國立中正文化中心（簡稱兩廳院）設置條例》於 2004 年三讀通過，法人法與其他行政法人的設置條例，均無法完成立法。2011 年 4 月，法人法終於三讀通過。2014 年起，中央、地方層級的行政法人數量開始穩定增加。

本文將行政法人視爲一種制度。從歷史制度論（Historical Institutionalism）的觀點，政府推動行政法人的設置，是將政府治理、公共服務遞送模式的選擇更爲多元化的「制度變遷」（institutional change），而民進黨執政期間的第五屆立法院，以及國民黨執政期間的第七、八屆立法院，是該制度發展過程中的兩個重要「關鍵時刻」（critical juncture）。首先，在第五、六屆立法院，民進黨政府推動行政法人受到重重阻力，來自改制單位員工、在野黨立委的反對力量尤劇，而有明顯傾向舊制度、抗拒新制度的「路徑依賴」（path dependence）現象；但特別的是，兩廳院也於 2004 年第五屆立法院期間改制，成爲我國第一個行政法人組織。另外，法人法於 2011 年

臺灣大學圖書館期刊資料庫

第七屆立法院期間通過並施行後，行政法人的數量於第八屆立法院開始大幅成長。對此，本文以歷史制度論爲研究途徑，藉由分析宏觀的「結構」、微觀的「行動者」，探討歷史制度論所最關注的兩大問題：制度何以在歷史中延續，形成路徑依賴？在關鍵時刻，制度如何在歷史中被創設（黃宗昊，2010）？據此，本文具體的研究問題爲：其一，在行政法人制度的推動過程中，尤其在 2000 年民進黨首次執政時，爲何會存在難以接受這項新制度的路徑依賴？其二，在前述的兩個關鍵時刻下，如何造成行政法人相關制度的變遷？

在研究方法方面，本文主要是採用次級資料分析。筆者關注與參與我國行政法人制度的發展十餘年，累積大量的訪談文本。此外，由於本文的時間範圍較長，許多早期的參與者已退休，不僅不易聯繫，甚至數人已逝世；再者，即使對方願意受訪，囿於年代久遠，可能也會印象模糊、不復記憶，無法提供精確的說法，進而影響資料效度，故本研究未另行設計訪談大綱或問卷來重啓調查，而是分析過去累積的訪談文本，也就是將其「再利用」。[1] 經過篩選，本文選出與本文主題契合的訪談紀錄，一共 18 份，包含部會官員 7 名（A1～A7）、學者 4 名（B1～B4）、立法院代表 3 名（C1～C3）、改制單位行政主管 4 名（D1～D4），如附錄。這些文本均爲筆者親自訪問後做成的紀錄，皆有請受訪者確認內容，資料具有效度。另外，爲更確保本文內容的正確性，筆者也將分析結果，商請熟悉行政法人實務的人員檢視並提供意見。

本文將全文分成六節：第一節爲前言，說明本文的研究背景、問題與方法；第二節爲理論探討，檢閱歷史制度論、制度變遷的相關文獻，以及說明本研究爲何適合以歷史制度論爲研究途徑；第三節爲介紹我國行政法人制度於第五屆至第九屆立法院的發展時序；在第四節，解釋我國行政法人制度推動過程中的路徑依賴成因；在第五節，分析行政法人制度在關鍵時刻時，如何造成制度變遷；第六節爲綜合前五節的內容，提出本文的結語。

[1] 本文分析的各份訪談文本，其訪談問題因研究主題與受訪者身份的差異而不同。若讀者欲了解各位受訪者的訪談問題，可與筆者聯絡。

臺灣人文及社會科學期刊資料庫

貳、理論探討

本文以歷史制度論爲研究途徑，探討我國行政法人制度的發展歷程。對此，以下依序分成「歷史制度論的緣起」、「歷史制度論的制度觀點」、「制度變遷與路徑依賴」等三個部分，探討相關的理論文獻；最後爲「小結」，說明歷史制度論對於本研究的適用性。

一、歷史制度論的緣起

歷史制度論是新制度論（New Institutionalism）的重要支派。新制度論是對 1950 年代以後政治學的反動。1950 至 1960 年代間，行爲主義（behavioralism）及理性選擇（rational choice）成爲政治學研究的主流，將「方法論個人主義」（methodological individualism）奉爲圭臬，以追求效用或利益極大化的「個人」爲研究核心（Peters, 1999: 13-14）。對此，March 與 Olsen (1984: 735-738) 批評，1950 年代以來的政治學是「制度虛無」（noninstitutional），「制度」受到的關注大幅減少，政治僅被視爲權威性價值或資源的配置過程，忽視它的象徵意義；March 與 Olsen (1984: 734) 主張，回復傳統（old）制度論的某些特徵，提出「新制度論」，重新把集體行爲置於分析的中心（March & Olsen, 1984: 734；Peters, 1999: 15）。Goodin (1996) 比較新制度論、傳統制度論的異同，提出新制度論的六項重要精神：第一，制度不等同於政治組織，而是被視爲指導和約束行動者的規則；第二，同時注重正式與非正式的規則；第三，探索如何透過行動者的行爲來達成制度的穩定與變遷；第四，研究制度塑造社會價值的各種方式；第五，著眼於制度的組成，以及各種制度的互動；第六，探究制度是如何被嵌入（embeded）在特定環境之中。

關於新制度論的流派，不同學者有不同的分類。Peters (1999: 19-20) 將其分成七派，包括：規範、理性選擇、歷史、經驗、社會學、利益代表、國際；Hall 與 Taylor (1996) 則是採三分法：歷史、理性選擇、社會學；Immergut (1998) 也將其分三種：理性選擇、組織理論、歷史。Hall 與 Taylor (1996: 939-940) 指出，歷史制度論整合理性選擇制度論的「計算途徑」以

臺灣大學圖書館期刊資料庫

及社會學制度論的「文化途徑」，但此文一出後，引起不同看法。Hay 與 Wincott (1998) 批評，歷史制度論缺乏本體論，無法整合另外兩個學派。對此，Hall 與 Taylor (1998) 則是回應，文化途徑未否認理性，計算途徑也已納入文化的作用，兩者可融合。蘇子喬（2010）認爲，歷史制度論具有折衷的色彩，能兼採理性選擇制度論與社會學制度論，主因爲歷史制度論將時間的面向拉長，使計算途徑、文化途徑都有適用的可能。但無論論者爲何人，均認可歷史制度論是新制度論的重要支派。

二、歷史制度論的制度觀點

新制度論者眼中的「制度」，究竟爲何？如經濟學者 North (1990: 3-4) 所言，制度是約束人際互動的各種形式限制，其又分爲正式限制（formal constraints）、非正式（informal）限制與執行（implement）。非正式限制源於社會傳遞、世代傳承，於人類發展的歷史過程中逐漸形成，在還沒有國家政府的社會中就已存在，如習俗文化、道德準則、社會規範、意識形態等（王躍生，1997：44-46；North, 1990: 36-44）。隨人類社會趨於複雜，正式限制跟著出現，如政治體制、憲法、法律、契約等（North, 1990: 46-47）。然而，兩者的執行機制有很大的不同：正式限制要發揮作用，必須有相應的組織、人員，通常由政府來強制執行；非正式制度因不具強制性，執行機制不如正式限制嚴格、有效，其發揮制度作用的強度也較弱（王躍生，1997：49-50）。

根據 Thelen (1999) 的觀點，歷史制度論所指的制度，就是對行爲具有影響力的正式組織、非正式規範以及相關程序。Hall 與 Taylor (1996: 938) 認爲，歷史制度論視制度爲嵌入政治體系或政治經濟組織結構中，引導行爲者互動的正式或非正式的程序、慣例、規範、慣例，並傾向在相對廣泛的意義上，界定制度與個人之間的相互關係，以及強調在制度的運作和產生過程中的權力非對稱性。另外，Immergut (1998) 也指出，歷史制度論解釋行動者的利益、權力關係時，重視其背景的作用，且認爲背景因素會影響制度的運作。進一步而言，歷史制度論的制度分析爲中觀層次，制度既是宏觀層次之文化、權力結構的具體呈現，也引導微觀層次的行動者互動（黃宗昊，2010；蔡相廷，2010）。換言之，歷史制度論介於總體與個體之

臺灣大學圖書館期刊資料庫

間、宏觀與微觀之間，並且強調結構與行動者之間的辯證動態關係（蘇子喬，2010）。

需說明的是，就歷史制度論者而言，制度與結構的關係尚無定論。根據蘇子喬（2010）的觀點，社會學制度論者認爲兩者並無嚴格的區分，例如經濟、社會價值、文化結構等，均爲制度的一環；理性選擇制度論者則認爲，制度是比結構更具體的事物；歷史制度論兼具兩種制度論的特點，論者對於兩者的關係並無一致看法。例如，蘇子喬（2010）運用歷史制度論分析我國憲政體制的變遷軌跡，而該文就是傾向理性選擇的觀點，將結構界定爲廣泛的環境脈絡、政經背景，制度係指具體的規章、規範，而本文亦採用相同的觀點，將兩者進行區隔。

三、制度變遷與路徑依賴

「路徑依賴」是歷史制度論探討制度變遷的核心理論。根據 Campell (2004: 65) 的界定，路徑依賴係指這樣的過程－基於突發性的事件或決定，某項制度因而被確立，而該制度會持續很長的時間，並制約將來行動者的選擇範圍，包括使行動者不能進行可能更有效的選擇。Peters (1999) 指出，早期的政策選擇會決定後續的各種決策，一旦走上某條路徑，就會沿著它發展。路徑依賴亦如同 Verba 所提出的「樹枝狀分岔連續發展模式」（branching tree model of sequential development），在「關鍵時刻」（critical juncture）作出選擇後，便難以回頭（Krasner, 1984: 240）。柯志明（2001：372）以「小鋼珠」爲譬喻，指出「歷史演化過程則比較像是在柏青哥遊戲裡，沿著上窄下寬的樹枝狀路徑，拾級而下。每一選擇不僅是放棄了一些可能的替代機會，而且前一個選擇所決定的路徑往往限定了下一個選擇的」。另外，路徑依賴也意味制度在面對環境的變化時，難以快速變遷（Powell, 1991）。總之，路徑依賴強調歷史的延續性，過去的制度、結構、社會力量、重大事件、觀念，都可能影響後續的制度方向。然而值得思考的問題是，作出路徑選擇的「關鍵時刻」該如何判定？黃宗昊（2010）指出，關鍵時刻未必是指瞬時發生的事件，要判定其關鍵性，以及該延續多長的時間範圍爲妥當，皆有其難度，但其作用期間應比呈現路徑依賴的結果階段爲短。

歷史制度論借用經濟學的「報酬遞增（increasing returns）」概念，分析

臺灣大學圖書館期刊資料庫

路徑依賴的成因。首先，經濟學者 Arthur (1988: 10) 分析一項技術如何藉由增加報酬來「自我強化」（self-reinforcing），墊高轉換的成本，以取得優勢，不易被取代。North (1990: 93-94) 援引 Arthur 的論點，認爲不只是技術，制度也有報酬遞增的特性，致使變遷時發生路徑依賴。Pierson (2000) 將其再延伸，認爲舊制度、社會力量、關係要素都是追求報酬遞增，不斷自我強化，使制度保持穩定。Mahoney (2001) 將路徑依賴的過程分成三期：在第一期，具有多個不可預測好壞的方案，不知何者會被採納；在第二期，是在偶然的關鍵時刻，特定方案被選擇了；到了第三期，在關鍵時刻時被選擇的方案，會造成「自我強化序列」，藉由「制度再製」（institutional reproduction）來自我強化，進入長期穩定。

路徑依賴不代表制度恆久不變，而是制度的發展範圍，會被過去的歷史所制約（Peter, 1999）。歷史制度論在探討制度變遷時，除了重視時序與路徑依賴，另一特點就是使用「斷續均衡」（punctuated equilibrium）的概念來分析。依據古生物學家 Eldredge 與 Gould 的斷續均衡說，物種演化不是達爾文所說的長期、漸進的變化過程，而是在短時間內因面臨危機而驟變，並在新的狀態之下維持長期穩定，直到發生下次驟變，如此循環。Krasner (1984) 將該學說導入制度研究，認爲制度是長期穩定的，之所以發生變遷，是外部環境的衝擊所致，而變遷之後，會再度進入長期穩定的狀態，直到發生下次衝擊。

四、小結

歷史制度論的研究汗牛充棟。關於歷史制度論的理論部分，在 2010 年之前已大體成形，如 Pierson (1996)、Hall 與 Taylor (1996)、Hall 與 Taylor (1998)、Immergut (1998)、Thelen (1999)、Peters (1999)、Pierson (2000)、Mahoney (2001)、Pierson 與 Skocpol (2002)、Krsaner (1984) 等經典文獻，對於歷史制度論的理論建構有巨大貢獻，在前文已進行介紹。另外，國外學者運用歷史制度論的經驗研究也爲數可觀，例如，Buxton (2020) 探討委內瑞拉玻利瓦革命的「常」（continuity）與「變」（change）；Remington (2019) 比較中國與俄羅斯在威權體制下的退休金制度改革；Saxonberg (2014) 分析捷克、匈牙利、波蘭、斯洛伐克等東歐國家民主化之後的性別家庭政策變

臺灣人文與社會科學資料庫

遷過程；Horton (2006) 分析英國文官倫理規範（public service ethos, PSE）的演進過程；《制度經濟學期刊》（*Journal of Institutional Economics*）曾發行特刊，收錄 Janssen (2006)、Anderies (2006)、Mwanggi (2006)、Toonen et al. (2006)、Lam (2006)、Shivakoti 與 Bastakoti (2006) 等人的論文，探討美國亞利桑那州、肯亞、荷蘭、臺灣、泰國等社會生態系統（social-ecological system）的制度發展經驗。

在國內文獻方面，關於歷史制度論的本土性研究論文也爲數眾多，但通過嚴謹學術審查後公開發表者有限。聚焦於理論探討的國內文獻，主要有：黃宗昊（2010）、蔡相廷（2010）、胡婉玲（2001）、曾建元（2001），內容以國外文獻的引介爲主。本土性的經驗研究方面，多集中於政治學（含公共行政）、社會學、教育學等領域。其中，政治學的相關研究，如：王光旭與史美強（2016）、蘇子喬（2010）分別探討我國民主化之後的行政院組織、憲政體制的變遷歷程；黃宗昊（2004）探討我國 1949 年以降的政商關係變化；陳恆鈞與江慧萍（2010）分析樂生事件與新莊捷運線制定的因果關係，是少數運用量化方法的歷史制度論學術論文，較爲特別。社會學領域的相關研究，則有：林國明（2003）以 1950 年建立勞保體系爲開端，解釋我國全民健保體制爲何走向政府經營單一體系；王卓聖與鄭讚源（2012）探究臺灣政府長照政策的作爲與發展脈絡；李易駿（2016）、張峻豪（2012）分別探討我國社區相關政策、組織的變遷歷程；林倩如（2019）透過探討不當勞動行爲裁決制度及雇主支配介入案件，分析我國集體勞動體制的再生產與變遷。另外，教育學界亦有歷史制度論的經驗研究，如林思騏與陳盛賢（2018）探討專業教師發展評鑑政策的各階段與影響因素。整體而言，國內歷史制度論的研究有兩大問題：第一，許多經驗研究僅因有回溯其歷史背景，無嚴謹的分析架構，顯示相關概念有被濫用之虞；第二，深入探討理論層面的中文文獻較少，致使本土經驗研究缺乏充分的理論指引（黃宗昊，2010）。總之，歷史制度論的本土個案研究仍有待累積。

另外，我國行政法人的研究，主要聚焦於國外制度引介、行政監督、法人治理、國內個案研究等主題，相關文獻繁多（李天申，2017），但對於其發展的歷程中所被鑲嵌的結構，以及相關行動者如何互動，缺乏深入的探討。本文將行政法人視爲一種關於政府治理、公共服務遞送模式的制度，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

並認爲從整個制度體系與權力的觀點，同時解釋宏觀層次的歷史過程以及微觀層次的行動者互動的歷史制度論，是適合分析推動歷程的研究途徑，其理由包括：第一，關於行政法人的推動，在第五屆至第九屆立法院的這段期間，制度曾經歷長時間維持路徑穩定的「常」，也有因重大事件而改變路徑的「變」；第二，歷史制度論的研究者在分析制度時，重視「結構」與「行動者」的角色（黃宗昊，2010；蔡相廷，2010；蘇子喬，2010），而行政法人推動過程中，不僅鑲嵌於歷史與政治結構之下，且處處可見改制單位成員、主管機關、立法院等行動者對於權力、利益的角力痕跡。基於以上理由，本文採取歷史制度論，分析我國行政法人推動歷程中的「常」與「變」，應屬適合的研究途徑。

參、我國行政法人的發展時序

歷史制度論與其他新制度論學派的主要差別之一，就是強調「歷史」的重要性。根據 Pierson (1996) 的觀點，歷史制度論認爲政治發展必須被理解爲隨時間發展的過程。Pierson (2000) 也指出，同起歷史事件在不同國家可能有不同效應，其關鍵在就事件在歷史序列出現的時機。Pierson 與 Skocpol (2002) 認爲，擴大時間的視野，可產生更多的資料，並可對重大事件有更深入的理解，對於事件因果的解釋會更爲有力。因此，本文有說明我國行政法人發展時序的必要。

關於我國行政法人的制度發展，從初期的觀念形成、到開始推動《行政法人法》，以及諸多行政法人的設置條例陸續通過，該歷程波折不斷。由於該制度的推動與立法院有密切的關係，而且各屆立法院有明確的期間，故本文以立法院屆期爲分期原則，將歷程劃分成「第五屆立法院前：觀念形塑」、「第五屆立法院：開始推動」、「第六屆立法院：朝野惡鬥」、「第七屆立法院：取得動能」、「第八屆立法院：穩定增加」、「第九屆立法院：持續擴散」等六個階段，最後進行「小結」。以下依序說明各屆立法院的行政法人制度發展歷程。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、第五屆立法院前（2002/2 前）：觀念形塑

我國的政府治理、公共服務輸送模式，向來多以政府機關，或是委外，抑或成立政府捐助之財團法人來執行。在 2002 年以前，我國尚無「行政法人」此一組織類型。當時，政府欲將公務單位轉型爲法人（如港務局、國立大學），或是擬新設置法人（如核廢料專責機構）來執行公共任務時，常將這類組織通稱爲「公法人」（林怡秀，1998；李彥甫，1999；楊蕙菁，2000）。然而，各界有時也將政府捐助之財團法人當成「公法人」。例如，1994 年 5 月，行政院爲推動全民健保，徐立德副院長指示衛生署，規劃成立具有公法人地位、民間性質的財團法人全民健保基金會來經營管理全民健保（林國明，2003；聯合報，1994）。由此可見，在這個時期，有關「公法人」的類型，除國家、地方自治團體、農田水利會較明確之外，其餘組織是否屬之，在概念上是相對模糊、有討論空間的。

二、第五屆立法院（2002/2-2005/1）：開始推動

2002 年下半年，行政院組織改造委員會提出「行政法人」此一名詞，並開始正式推動。時任組改會委員的許宗力教授向筆者表示，該名詞係參考日本「獨立行政法人」而來，但因法人本來就具法人格，無需特別強調其獨立性，故我國僅採用「行政法人」四字，未完全複製日本。[2] 其後，行政院人事行政局提出法人法草案，將行政法人定位爲「公法人」之後，當各界提到「公法人」、「公法人化」時，除非指涉國家、地方自治團體、農田水利會，否則幾乎係指「行政法人」、「行政法人化」。例如，原先曾研議「公法人化」的國立大學、港務局，都開始推動改制爲行政法人，而各部會也陸續提出適合改制或設置行政法人的個案名單，並展開評估。對此，行政院於 2003 年 4 月、同年 11 月、2005 年 1 月，提出三波優先設置行政法人個案。第一波的優先改制個案，包括：國立中正文化中心、國家教育研究院、國家臺灣文學館、國家運動訓練中心、國立臺灣交響樂團等五個

[2] 日本獨立行政法人係參考英國政署（executive agency）來設計，然而政署無法人格，故日本政府在設計該類組織時，特別強調「獨立」二字。

臺灣人學期刊資料庫

單位，除臺灣文學館爲籌備處、國家運動訓練中心爲任務編組，其餘三個單位皆是規劃由行政機關改制行政法人。第二波名單僅有國家農業研究院，而該機構係規劃整併行政院農業委員會所屬九個試驗研究機關，包括：農業試驗所、林業試驗所、水產試驗所、畜產試驗所、家畜衛生試驗所、農藥藥物毒物試驗所、特有生物保育中心、茶葉改良處、種苗繁殖場，並改制行政法人。至於第三波個案，則包括：警察廣播電臺、國立科學工藝博物館、核能研究所等三個行政機關改制，以及擬新設置的勞工退休基金監理委員會，共四個單位。但本屆立法院未完成法人法的審議，且僅有兩廳院完成法人化。

三、第六屆立法院（2005/2-2008/1）：朝野惡鬥

由於第五屆立法院並未完成法人法的審議，基於「屆期不續審」原則，2005 年 8 月 8 日，行政院、考試院第二次會銜，再次送請第六屆立法院審議。另外，行政院曾將國家教育研究院、國家臺灣文學館、國家運動訓練中心、國家農業研究院、勞工退休基金監理委員會等行政法人設置條例函送本屆立法院審議。然因在這個時期，陳水扁總統捲入多起司法事件，朝野惡鬥嚴重，政治與社會動盪，行政院所有的法案都難在立法院通過。2006 年 11 月 2 日，國民黨籍立法委員連署提案，並做成決議，在法人法完成立法前，各機關不得改制行政法人。該項決議的提出，等於推翻〈行政法人建置原則〉揭櫫之個別組織條例、法人法同步推動的策略。

四、第七屆立法院（2008/2-2012/1）：取得動能

2008 年，國民黨重新執政，持續推動行政院組織改造，對法人法的態度轉爲正面支持。2009 年 5 月 11 日，行政院、考試院第三次會銜，送請第七屆立法院審議法人法，並於 2011 年 4 月 8 日三讀通過。值得注意的是，立法院於 2011 年法人法三讀時，通過附帶決議，要求行政院在法人法施行三年內，成立的行政法人數量以不超過五個爲原則，各行政法人成立三年後再評估其績效，據以檢討持續推動行政法人的必要性，顯示立法院對於行政法人仍不放心（劉坤億、李天申，2016）。即使如此，法人法的三讀通過，仍成爲推動行政法人個案的強大動能，爲後續的發展奠定基礎。

臺灣大學 國家發展研究所 資料庫

五、第八屆立法院（2012/2-2016/1）：穩定增加

在本階段，行政院致力推動設置行政法人。2014 年 4 月，國立中正文化中心、高雄衛武營國家藝術文化中心、臺中國家歌劇院合併，成立新的行政法人－國家表演藝術中心，並改由文化部監督。自此，行政法人的數量穩定增加。同月，國家中山科學研究院改制行政法人，由國防部監督。2014 年 5 月，國家災害防救科技中心正式成立，由科技部監督。2015 年 1 月，曾被列爲優先推動行政法人個案的國家運動訓練中心，終於成功法人化，由教育部監督。2015 年 12 月，立法院三讀通過國家資通安全科技中心之設置條例，監督機關定爲科技部。這段期間，立法院共同意成立五個行政法人。

六、第九屆立法院（2016/2-2020/1）：持續擴散

2016 年 1 月，蔡英文贏得總統選舉，民進黨確定重新執政，而且民進黨、時代力量囊括第九屆立法院多數席次。同年 4 月，在時代力量黨團的主導之下，以國安爲由，立法院廢止行政法人國家資通安全科技中心。之後，我國行政法人於本階段出現三項進展，包括：中央數量持續擴大、政府捐助之財團法人轉型、地方開始設置。第一，中央數量持續擴大：中央層級的行政法人持續增加，包括 2018 年 8 月成立國家住宅及都市更新中心（內政部監督），2019 年 11 月成立文化內容策進院（文化部監督），並將於 2020 年正式成立國家電影及視聽文化中心（文化部監督）。第二，政府捐助之財團法人轉型：行政法人出現由政府捐助之財團法人轉型而來的案例，與過往爲新設置、或由行政機關、抑或定位不明者轉型而來不同，成爲新模式，例如，國家電影及視聽文化中心，即是由原爲政府捐助之財團法人的國家電影中心來轉型；另外，財團法人醫藥品查驗中心也在推動行政法人化。第三，地方開始設置：自 2017 年起，國內多個縣市已陸續成立地方層級的行政法人，包括臺南市美術館、高雄專業文化機構（整併歷史博物館、電影館、美術館）、高雄市立圖書館、高雄流行音樂中心等，苗北藝文中心、臺北流行音樂中心、臺北表演藝術中心、桃園市社會住宅服務中心等。

臺灣大學學術期刊資料庫

七、小結

我國行政法人的推動，是一個持續且動態的制度發展歷程。從民進黨首次執政、到國民黨重新執政、再到民進黨二度執政，在這近二十年間，行政法人組織的設置，從初期的觀念形塑、開始推動，不久後即因朝野惡鬥而陷入僵局，僅兩廳院突破重圍成功改制行政法人；直到法人法通過取得動能之後，行政法人的數量才開始穩定增長，並進入擴張階段。

由於每個行政法人的推動個案均有其個別的脈絡，本文無法逐一細說，故僅透過表 1，列舉各級政府曾推動設置之行政法人個案之時間、其監督機關及原組織屬性。

根據表 1，我國行政法人推動個案的原組織屬性，大致可分爲：行政機關、籌備處、任務編組、政府捐助之財團法人、政府捐助之財團法人代管單位、新設置等類型。本文認爲，行政法人化對於不同類型者有不同的意義：第一，對於行政機關改制者而言，法人化的目的是期望提升人事、會計、採購制度的彈性，導入企業管理精神，使組織更專業，甚至可加強與民間的連結，如中山科學研究院（王啓清，1993；黃嘉裕，1997）；第二，對於原爲籌備處、任務編組、政府捐助之財團法人代管單位而言，原是「妾身未明」的狀態，改制行政法人之後，可使其法律定位明確化，擺脫「黑機關」的質疑，如國立中正文化中心（陳郁秀，2010：18）；第三，對於原爲政府捐助之財團法人者而言，轉爲「公法人」之後，公共色彩更強，有助於執行公共任務；第四，對於連籌備處都未設立的全新機構而言，行政法人是組織屬性的新選擇，而且新機構無歷史與人員包袱，放手一搏的空間較大。是以，本文認爲政府推動行政法人的目的，不只是追求行政上的效率與彈性，而且這只是從行政機關改制的觀點。全盤檢視相關個案後，即可發現對其他類型的組織而言，法人化至少還有定位明確化（從「黑機關」的角度）、提升公共性（從政府捐助之財團法人的角度）等優點。而且，民進黨二次執政後，行政法人個案多以新設置爲大宗，與推動前期時多由行政機關改制大不相同，也顯示機關法人化不容易，而政府也從過去的經驗中學習並修正策略。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1 中央與地方政府推動設置之行政法人一覽表（2000/5-2020/5）

推動階段		監督機關	個案	推動情形	
				原組織屬性	現行設置情形
民進黨首度執政（2000/5-2008/5）	第一波	教育部	國立中正文化中心	行政機關	2004 年改制行政法人
			國立教育研究院	行政機關	未改制
		文建會	國立臺灣交響樂團	行政機關	未改制
			國家臺灣文學館	籌備處	成立行政機關
		體委會	國家運動訓練中心	任務編組	2015 年改制行政法人
	第二波	農委會	國家農業研究院	行政機關	未改制
	第三波	內政部	警察廣播電臺	行政機關	未改制
		教育部	國立科學工藝博物館	行政機關	未改制
		原能會	核能研究所	行政機關	未改制
		勞委會	勞工退休基金監理會	新設	成立行政機關
	其他	教育部	國立大學	行政機關	未改制
		交通部	港務局	行政機關	未改制
		衛生署	公立醫院	行政機關	未改制
		國科會	科學工業園區管理局	行政機關	未改制
		衛生署	中央健康保險局	國營事業機關	未改制
		教育部	學產基金	財團法人	未改制
		環保署	資源回收管理基金管理委員會	任務編組	未改制
國民黨重新執政（2008/5-2016/5）		文化部	國家表演藝術中心	行政法人與新設館所	2014年由中正文化中心改制，並納入臺中國家歌劇院、高雄衛武營
		國防部	國家中山科學研究院	行政機關	2014 年改制行政法人
		科技部	國家災害防救科技中心	政府捐助之財團法人代管單位	2014 年改制行政法人
			國家資通安全科技中心	政府捐助之財團法人代管單位	2015 年改制行政法人並於 2016 年廢止
		教育部	國家運動訓練中心	任務編組	2014 年改制行政法人
民進黨二度執政（2016/5-）		內政部	國家住宅與都市更新中心	新設	2018 年新設行政法人
		文化部	文化內容策進院	新設	2019 年新設行政法人
			國家電影及視聽文化中心	政府捐助之財團法人（原財團法人國家電影中心）	2020 年改制行政法人
		原能會	國家龍潭原子能科技研究院	行政機關（原核能研究所）	主管機關研議推動中
			行政法人放射性廢棄物管理中心	新設	主管機關研議推動中
		衛福部	醫藥品查驗中心	政府捐助之財團法人	未改制
		高雄市政府	高雄專業文化機構	行政機關（原美術館、電影館、歷史博物館）	2017 年改制行政法人
			高雄市立圖書館	行政機關	2017 年改制行政法人
			高雄流行音樂中心	新設	2017 年改制新設置
		臺南市政府	臺南市美術館	新設	2017 年新設行政法人
		苗栗縣政府	苗北藝文中心	政府捐助之財團法人代管單位	2020 年改制行政法人
		臺北市政府	臺北表演藝術中心	新設	2021 年新設行政法人
			臺北流行音樂中心	新設	2020 年新設行政法人
		桃園市政府	桃園市社會住宅服務中心	新設	2020 年通過組織自治條例

資料來源：本文自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、為何轉型為行政法人推動困難？路徑依賴之成因分析

從歷史制度論的觀點，制度被鑲嵌於結構之下，而制度又會影響行動者的互動。在我國行政法人制度推動的過程中，尤其在 2000 年民進黨首次執政時，爲何在推動上困難重重，造成政府治理、公共服務遞送模式的路徑依賴？本節將從結構、行動者這兩個面向，針對路徑依賴的成因，進行深入的探討。

一、結構

在歷史制度論中，制度所被鑲嵌的「結構」是宏觀的概念，如政治、社會、經濟、文化等，既複雜且抽象。持平而論，政府推動行政法人，並非社會大眾關注的議題，而是與國際趨勢、國內政治環境高度相關。對此，以下從「新公共管理的國際潮流」、「政府型態」、「組織改造的政治氛圍」等三個面向，分析行政法人在推動的過程中，所被鑲嵌的結構。

(一) 新公共管理的國際潮流

第二次世界大戰結束後，標榜大有爲政府的凱因斯主義，在歐美蔚爲風尚。然而，各國政府自行提供各項公共服務，因效率與效能低落、冗員充斥、財政浪費而飽受批評，成爲「新公共管理」（new public management, NPM）於二十世紀末在先進國家興起的背景。我國也無法置身於這股潮流之外。

1979 年，柴契爾夫人就任英國首相，開始推動國營事業改革以及民營化，以及於 1989 年提出「改進政府管理作爲：續階計畫（Improving Management in Government: The Next Steps）」，建議部會底下成立「政署」（executive agency），將不宜民營化、但不必由部會承擔的業務，轉由政署執行，以提升行政效率（彭錦鵬，2000；2008）。另外，1996 年，橋本龍太郎接任日本首相，決心推動行政改革，參考英國設置政署的經驗之後略作調整，於省廳（相當於我國的部會）之外設立獨立行政法人，以將政策的制定與執行分

臺灣人文與社會科學資料庫

離開來，是謂「政署化（agencification）」（Masaharu, 2003）。

需說明的是，英國政署設在部會「之下」，亦即是部會組織架構的其中一部分；然而，日本獨立行政法人不直接隸屬省廳，而是設於其外部，具有獨立的法人格，與英國政署不同。當時，我國政府以及公共行政、公法學界均高度關注英國政署及與其類似的非部會公共組織（Non-departmental Public Bodies, NDPBs），以及日本獨立行政法人的推動經驗，以作爲我國政府組織改造的參考。2002 年，行政院正式將「行政法人化」與「去任務化」、「民營化」、「地方化」並列爲組織改造的選項。

(二) 政府型態

根據我國的憲政體制，行政權向立法權負責，行政機關提出的法案、預算，須經過立法機關同意，官員亦必須接受民意代表的質詢。當行政首長與立法部門的多數黨爲同一政黨時，政府爲「一致政府」（unified government）的型態；若行政與立法部門由不同政府主導，則屬爲「分立政府」（divided government）。由於行政院若要設置行政法人，法案須經立法院審議，故立法院是「否決點」（veto point）。換言之，即使行政院推動行政法人的動機再強烈，若無法取得立法院的同意，仍是枉然，故行政院與立法院的關係良窳至關重要。爲探討兩院之間的關係，以下先檢視 2002 年第五屆立法院至 2020 年第九屆立法院任期結束的這段期間，各屆立法院的政黨分配中席次，如表 2。

民進黨首次執政是 2000 年至 2008 年，若從 2002 年行政院開始推動行政法人起算，可對應到第五屆、第六屆立法院。在這兩屆立法院，泛藍都掌握過半的席次，其中第五屆爲 51.1%，第六屆爲 52.4%，顯示當時爲「朝小野大」的分立政府。不同的是，在第五屆立法院時，由於行政法人甫推出不久，各黨對行政法人的態度偏向觀望，支持與反對程度不強，所以國立中正文化中心的設置條例在這屆立法院期間的 2004 年通過。到第六屆立法院，由於陳水扁總統及其家族捲入多起司法案件，朝野對立嚴重激化，行政院送到立法院審議的法案，幾乎都被封殺，包括法人法、行政法人優先推動個案的組織條例，全都鎩羽而歸，改革因而陷入困境。

總之，政府型態對於我國行政組織體系的發展有重大影響。當行政院、

臺灣大學政治學系

表 2　第五屆至第九屆立法院政黨席次分配一覽表

屆別(年份)	泛藍					泛綠					其他	總數	分立／一致政府
	國	親	新	其他	小計	民	台聯	時力	其他	小計			
第五屆(02~05)	68	46	1	0	115 (51.1%)	87	13	N/A	0	100 (44.4%)	10 (吾黨 1 無黨 9) (4.4%)	225 (100%)	分立
第六屆(05~08)	79	34	1	無黨 4	118 (52.4%)	89	12	N/A	無盟 6	107 (47.6%)	0	225 (100%)	分立
第七屆(08~12)	81	1	0	無盟 3	85 (75.2%)	27	0	N/A	0	27 (23.9%)	無黨 1 (0.9%)	113 (100%)	一致
第八屆(12~16)	64	3	0	無盟 2 無黨 1	70 (61.9%)	40	3	N/A	0	43 (38.1%)	0	113 (100%)	一致
第九屆(16~20)	35	3	0	無盟 1	39 (34.5%)	68	0	5		73 (64.6%)	無黨 1 (0.9%)	113 (100%)	一致

註：無黨籍、無黨團結聯盟（簡稱無盟）成員未固定隸屬於泛藍或泛綠陣營。本文對其隸屬之陣營分類，係筆者參考資深國會助理之建議後所劃分。

資料來源：本文自行整理

立法院的關係爲分立政府時，該體系就難以發生變化；若爲一致政府，行政院推動相關制度變革的難度即降低許多。另外，尤其是第六屆立法院，本已是分立政府，執政當局又陷入司法案件，讓脆弱的朝野關係更加惡化，改革因而停滯。對此，本文於下一節有更進一步的分析。

(三) 組織改造的政治氛圍

我國行政院的組織架構，在 1949 年之後延續數十年，長期以來未有大幅度的變動。到 1990 年代，在政治民主化以及新公共管理潮流的驅使下，從李登輝、陳水扁、馬英九、再到蔡英文執政，國民黨、民進黨政府均有意識到政府組織改造的重要性，並試圖推動。陳水扁總統任內，行政法人化開始成爲政府組織改造的一環。然而，若組織改造的政治氛圍不夠成熟，相關法案無法進入議程，行政法人也難以推展。

蕭萬長接任行政院長後，1998 年 1 月行政院第 2560 次會議通過「政府再造綱領」，旋即成立政府再造推動委員會，但無具體成果。2000 年政黨輪替，陳水扁總統於 2001 年在總統府成立政府改造委員會。2002 年 8 月 24 日，行政院組織改造委員會第二次委員會議通過〈機關業務檢討原則〉，揭櫫行政院組織改造的四大方向：去任務化、委外化（民間能做的，政府

臺灣大學圖書館期刊資料庫

不做）、地方化（地方能做的，政府不做）、行政法人化（無須由行政機關做的，由其他組織做）。同年 11 月 4 日，行政院組織改造委員會召開第三次委員會議，通過〈行政法人建置原則〉，規範行政法人的設置條件、設置程序、組織、權限及營運、監督、公有財產之處理、現職人員權益之處理等原則；建置原則特別提到，應制定行政法人設置基準或通則法律，作爲行政法人的一般性規範依據；而該原則也揭櫫行政法人的推動，分爲個案組織法律、設置基準或通則性法律，採同步進行（行政院人事行政局，2011：29-32）。2003 年 1 月，行政院組織改造委員會發布〈優先推動個案處理原則〉，進一步確認同步推動法人法、個案設置條例的立法策略（王崇斌，2007）。值得一提的是，建置原則發布後，主責行政法人業務的行政院人事行政局，即參考日本獨立行政法人的相關法制，展開《行政法人基準法》立法的幕僚作業（王崇斌，2007）。從 2002 年 12 月至 2003 年 3 月，行政院人事行政局七度邀請專家學者、相關機關，討論《行政法人基準法》草案的條文內容，並依照相關機關的建議，將《行政法人基準法》修正爲《行政法人法》，以符合法律體例（行政院人事行政局，2011：3-4）。

需說明的是，民進黨首次執政期間，行政院積極推動組織改造，並於 2004 年正式制定《中央行政機關組織基準法》，但與組改相關的其他法案，包括《行政院組織法》修正草案（將行政院調整爲 13 部、4 會、5 獨立機關）、《行政院功能業務與組織調整暫行條例》草案、《中央政府機關總員額法》草案，以及看似推動如火如荼的《行政法人法》草案等，皆因朝小野大、藍綠惡鬥，於立法院均無法三讀通過。

二、行動者

在行政法人推動的過程中，行政院（含相關部會）、立法院、改制單位成員是主要的行動者，而這些行動者之間的互動，勢必對於該制度的推動成果造成重大影響。以下分成「行政與立法部門的對立：歷史經驗與權力的作用」、「員工串連立委：既得利益者的抵制」這兩個部分來分析。

(一) 行政與立法部門的對立：歷史經驗與權力的作用

行政法人的推動初期，行政院期盼藉由成立行政法人，提升政府施政

臺灣大學學術期刊資料庫

效能。然而，當時多數立委（尤其是泛藍陣營）對這類新型態公法人充滿不信任，而此不信任感的來源，則是政府捐助之財團法人過去種種的不良紀錄，以及國立中正文化中心法人化後初期發生風波，這些「歷史經驗」，使立法委員更害怕失去監督行政法人的權力。以下將「行政與立法部門的對立」，分成「歷史經驗：個案的影響」、「權力之爭：行政自主權與立法監督權的拉鋸」來進行探討。

1. 歷史經驗：個案的影響

行政法人在推動的初期，各界對這種組織並不了解，常將其當成政府捐助之財團法人來看待。另外，兩廳院法人化之後，由於是國內首例行政法人，所以各界也放大鏡檢視，動見觀瞻。換言之，政府捐助之財團法人的過去、兩廳院法人後的表現，對於行政法人的後續推動，都會造成影響。以下分成「延續對政府捐助之財團法人的不信任感」、「對兩廳院法人化的偏見」來分析。

(1) 延續對政府捐助之財團法人的不信任感

如前文所述，我國「行政法人」是一種「公法人」，而民意代表對於「公法人」的印象，容易受到對政府捐助之財團法人規避監督、人事酬庸等觀感的影響。曾參加總統府政府組織改造委員會的法律學者 B1，即認爲外界對行政法人的負面印象，是受到政府捐助之財團法人的牽連：

> 現在行政法人的數量不多，但公設財團法人的數量很大，而且才是眞正問題很多的。大家會認爲行政法人有問題，其實是被公設財團法人拖累的。（B1）

然而，政府捐助之財團法人是出了什麼問題，讓立委對行政法人如此防備？由於政府捐助之財團法人過去所受的外部監督力量薄弱，而且部分機構早成爲執政當局支配政治權力的工具，利益結構複雜。這些財團法人的董事長、高階主管，常成爲執政當局的人事疏洪道，供退職政務官、退休事務官、政治人物及其親友任職，專業能力未必是職務安排的最主要考量。此外，這些機構也常成爲政府的小金庫。如學者 B2、B3 對於政府捐

臺灣大學 圖書館期刊資料庫

助之財團法人的觀察：

> 很多財團法人本身就是小金庫，平時是政府、政客的提款機，還提供很好的薪水、配車、秘書等，成爲高官的俱樂部、次殖民地或白手套。(B2)

> 公設財團法人有相當高的成分是政黨酬庸。臺灣已經經歷三次政黨輪替，至少在經歷第一次政黨輪替之後，我們沒看到當時的執政黨，對於公設財團法人有大規模的調整，反而數量還增加。背後的原因，可能與民主政治下的政治酬庸有關。(B3)

簡而言之，部分立法委員一聽聞行政法人，便會聯想到政府捐助之財團法人的負面種種。另外，許多政府捐助之財團法人確實淪於酬庸，這也連帶影響立法委員對行政法人的信任，擔心其上路之後，會步上政府捐助之財團法人的後塵。換言之，由於政府捐助之財團法人帶來種種的負面聯想，致使立法委員在審議行政法人相關法案時，態度趨向保留。

(2) 對兩廳院法人化的偏見

兩廳院於 2004 年 3 月正式成立行政法人，教育部指派臺北藝術大學校長邱坤良兼任董事長，董事會敦聘籌備處主任、同爲臺北藝術大學教授的朱宗慶擔任藝術總監。然而，媒體、藝文圈卻常有所偏見，放大檢視兩人的互動關係，將其視爲董事長、藝術總監形成「雙頭馬車」，並指出制度設計不佳，甚至說是法人化的失敗經驗。關心該機構的民進黨立委 C1、親民黨立委 C2，在 2006 年即表示：

> 例如中正文化中心設置條例，其實不是一個很妥當的條例，最後妥協的內容是有問題的東西……我認爲它應當是一個首長制才對，結果一方面被設計成藝術總監，就好像首長；但是另一方面的董事會又好像是實權的董事會，這是很大的問題。(C1)

> 中正文化中心到底是董事長制還是總監制，變成兩者爭權奪利，預算是有成長，但是最讓人詬病的就是內部人事很雜，還有預算不受控制，立委不能直接針對這部分來監督，所以立委就認爲中正文化中心是個血淋淋的例子，坦白點就是個失敗的例子，很多立委都有這樣的觀念。(C2)

臺灣大學學術期刊資料庫

究實而論，董事長與藝術總監對部分事情的看法，難免因位置角度的不同而有差異。此外，邱、朱二人的實際互動爲何，只有當事人明白，外界說法未必公允。然而，由於國內當時只有兩廳院這個行政法人，當外界對其法人化做出負面評價，並在第六屆立法院形成普遍的偏見時，難免對其他行政法人的後續推動造成影響。[3]

2. 權力之爭：行政自主權與立法監督權的拉鋸

從權力分立（separation of powers）的觀點，行政權必須接受立法權的監督，但行政法人的出現，挑戰此一觀點。2000 年民進黨首次執政時，在行政院函送第五屆、第六屆立法院審議的法人法的草案中，均比照英國行政法人、日本獨立行政法人的制度設計，未規定行政法人的預算需送立法院審議，也未規定董事長或執行首長需至立法院備詢（王崇斌，2007）。對此，許多立法委員認爲這是剝奪國會的監督權，故對行政法人持保留態度，甚至言明反對。另外，當時泛藍在立法院的席次過半，朝野要對於法人法達成共識，也非常困難。到第六屆立法院，爲避免行政部門成立行政法人來規避立法院的監督，2006 年 11 月 2 日，50 位國民黨籍立法委員連署提案，以國立中正文化中心規避監督爲由，做成要求行政部門停止推動行政法人的決議：

> 國立中正文化中心改制爲行政法人後，其預算不受本院監督，遂成爲政府機關逃避民意機關監督之手段，建請在行政法人法尚未完成立法前，政府各級機關不得改制爲行政法人組織。

至此，民進黨政府推動的行政法人相關法案全數停擺。但弔詭的是，2008 年國民黨重新執政後，爲提升政府效能，轉爲支持行政法人，而在陳水扁執政期間推動的民進黨，卻轉而保守。由於國民黨在第七屆立法院仍爲絕對多數，故仍於 2011 年 4 月 8 日三讀通過法人法。曾推動所屬機關行

[3] 兩廳院在法人化初期或有爭議，但經眾人十餘年的努力，以及與臺中國家歌劇院、衛武營國家藝術文化中心合併爲國家表演藝術中心，其營運績效普獲好評，各界對於行政法人也有更多的認識，不再純粹從負面的角度視之。其他機關、機構要推動行政法人時，更是常將其做爲標竿學習的對象，成爲推動上的助力。

臺灣人文社會期刊資料庫

政法人化的前政務官 A2、A3、A4、A6 指出，第五、六屆立法院抗拒行政機關改制行政法人，就是因爲其監督權被「剝奪」：

> 立法院沒有撥款權，只能砍行政部門提來的預算，而且如果把這些單位變成行政法人，他們會覺得以前管得到、現在管不到了。（A2）

> 不過，當時很多立委認爲成立行政法人，就是要逃避立法院監督，應該等行政法人法通過之後再說，所以阻力很大。（A3）

> 我的感覺是，改成行政法人之後，立法委員的監督功能會淡化。所以，立法委員會面臨兩難：一方面希望去除「球員兼裁判」；另一方面，又希望能維持在立法院的掌控下。（A4）

> 朝野兩黨都認爲，行政法人化就是逃避立法機構的監督，讓他們的權力沒辦法發揮。（A6）

總之，這是一場「行政自主權」與「立法監督權」的拉鋸。由於審議預算、質詢官員是立法院控制行政部門的方式，但行政法人具高度自主性，立法院不願放棄監督，因而陷入僵局。直到國民黨重新執政後，放下對行政法人自主性的堅持，願意接受立法院的預算監督，並同意讓法人主管備詢，才成功換取立法院於 2011 年法人法的有條件通過，以及後續各家行政法人的陸續設置。

(二) 員工串連立委：既得利益者的抵制

民進黨首次執政時，行政院推出第一、二、三波行政法人優先推動個案，多半是由行政機關或籌備處來改制，而這些機構已有一批舊員工，對權益、未來感到茫然，成爲推動法人化的一大難題。如某四家法人化優先推動個案的行政主管 D1、D2、D3、D4 所言：

> 這些行政機關改爲行政法人，所有的行政人員安全感都有問題，很少有一開始就覺得很好的，幾乎都是從觀望到安全有顧慮。因爲大家總覺得新來的不知是什麼東西，因此第一就先存疑。（D1）

臺灣大學學術期刊資料庫

> 因爲這樣，國臺交一直處在一個不安定、團員士氣低落的狀態，因爲這裡面有薪資待遇的差別，有未來工作的保障和前途不確定問題。（D2）

> 人事問題是最受討論的問題。改制後，如何確實保障現職人員應有的權益是大家最關心的議題。（D3）

> 現在電臺人才有機會就想走，而要來的不敢來，人心都很浮動，機關改制大家都會這種恐慌。（D4）

當時，只要是擬改制行政法人的行政機關，組織內的公務員都會憂心機關一旦法人化，將影響其身份保障、退休金、升遷，待越久越捨不得放棄。另外，約聘僱人員、技工、工友，也會擔心工作不保。因此，許多單位員工曾動用關係找立法委員「反遊說」、「反運作」，阻擋法人化。例如，農委會欲整併所屬試驗單位，成立行政法人國家農業研究院，就面臨員工找立委施壓。誠如曾主導本案的政務官 A5 所言：

> 在推動法人化的過程中，干預最多的是民意代表，機構要變成行政法人就會找民意代表來施壓、關說，這就比較難實現。（A5）

此外，國會助理 C3、推動行政院組織改造的前政務官 A1，也都提供他們的第一手觀察：

> 單位要從行政機關轉變爲行政法人的這些公務人員，他們都惶惶不安……組織內部的反彈也很大，我們常收到公務人員的陳情。（C3）

> 在推動組改的過程中，行政部門只要一做成什麼決定，馬上就會有人跑去找立委反遊說，因爲大家想維持自己的權益，最好都不要動。這也是人之常情。（A1）

究實而論，行政機關的工作相對穩定，公務員的退休金更是優於勞工。長期在機關服務的員工，早成「既得利益者」，法人化對其生涯規劃帶來變數。從個人追求利益極大化的角度，員工不樂見改變現況，期望工作權益獲得保障，找立委阻擋法人化，是可理解的心態，而且確實是制度變遷的阻礙。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、小結

20 世紀末，新公共管理的思潮在民主國家中盛行。我國中央政府組織改造搭隨這股國際潮流，無論是民進黨、國民黨執政時，均參酌英國與日本等國外經驗，推動政府組織改造，包括行政法人化。然而，我國行政法人相關制度的推展過程中，可發現政府治理、公共服務遞送模式維持現況、抗拒制度變革的傾向非常明顯，也就是存在「路徑依賴」的現象。對此，其成因究竟爲何？本節從結構、行動者面向，提出四個解釋因素：第一，當時是分立政府，立法院「朝小野大」，民進黨政府推動法案不易；第二，行政法人制度推動初期，立法委員對其不熟悉，容易產生政府捐助之財團法人的負面聯想，故不放心；第三，行政法人的自主性比行政機關高，其預算原本不需送立法院審議，從立法院的角度，這就是「逃避監督」，故不願接受；第四，改制單位員工已成原行政體系的「既得利益者」，擔心法人化會影響其權益而加以反對，即使是改制單位的行政主管，也未必會積極配合上級機關推動。然而，兩廳院法人化之後，直到 2011 年法人法通過之前，前述的這些阻力未減弱，甚至反而增加部分人士對於行政法人制度的偏見，本文於下一節對此有更深入的說明。

伍、關鍵時刻與行政法人制度變遷之分析

行政院自 2002 年開始推動行政法人制度以來，初期並不順遂，但在第五屆立法院期間仍有所獲，即 2004 年時，國立中正文化中心正式法人化，成爲我國第一個行政法人。國民黨執政的第七、八屆立法院，行政法人制度的發展有重大突破：首先，2011 年第七屆立法院通過《行政法人法》，賦予制度強大的動能，路徑出現重大轉折；其後，中央與地方的行政法人數量快速、穩定增長，進入斷續均衡。是以，我國行政法人的推動歷程中，有兩個改變路徑的關鍵時刻：第一個是第五屆立法院，第二個則爲第七、八屆立法院。以下分析這兩個關鍵時刻何以發生制度變遷，以及路徑如何改變。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、關鍵時刻一：第五屆立法院

第五屆立法院期間，行政院於 2002 年開始推動行政法人，且兩廳院於 2004 年成功行政法人化，是我國行政法人制度推動的第一個關鍵時刻。

在此之前，我國的政府治理、公共服務遞送模式僅有公務機關、委外、政府捐助之財團法人等類型，而且長期穩定，這也是原本的路徑。直到 2002 年，民進黨執政期間，行政院組織改造委員會參酌國外經驗，將「行政法人化」與「去任務化」、「委外化」、「地方化」共同列爲政府再造的「四化」策略，各界才開始正視。在第五屆立法院時，行政法人的三波優先推動個案中，僅有兩廳院在法人法未完成立法之前，即於 2004 年 3 月成功改制行政法人。當時，許多被行政院指定法人化的機關消極面對制度變革，立法院也持保留態度。唯有時任兩廳院行政法人籌備處主任的朱宗慶，認爲法人化對其組織有利，積極與員工、各黨派立委溝通，加上主管機關教育部全力配合移撥不願在法人化後之兩廳院繼續服務的員工，立法院才於 2004 年年初通過行其政法人設置條例，並於 3 月正式法人化（朱宗慶，2005）。當年在兩廳院服務、協助朱宗慶主任推動法人化的管理學者 B4，說出兩廳院如何用心與立委和員工溝通來推動改制：

> 我們很常跟當時的朱主任一起跑立法院，跟各黨派的委員來溝通。我們甚至還有分工，看誰要針對哪位委員。我們對員工辦很多場說明會，而且每個禮拜朱主任都寫信給員工，告訴他們法人化的進度，也避免亂傳八卦。我們還針對所有的同仁舉辦員工成長課程，當時至少半了十二堂課，在每個週六上午邀請各領域專家來幫大家上課。（B4）

曾主管兩廳院的前政務官 A2 一言以蔽之：

> 兩廳院能成功行政法人化，是朱宗慶厲害！（A2）

此外，主管機關教育部的支持，也是兩廳院改制能成功的原因之一。如官員 A7 所言：

> 中正文化中心是屬於本部的館所，我們對行政法人化都全力支持，他們看在眼裡也看得出我們的誠意。（A7）

臺灣大學圖書館期刊資料庫

總之，爭取員工、立委和主管機關支持兩廳院行政法人化的朱宗慶主任，是此一關鍵時刻的關鍵人物。但如前一節的分析，兩廳院改制之後，新路徑立即進入穩定的狀態，維持多年爲全國唯一的行政法人。事實上，兩廳院法人化之後，民進黨政府持續推動其他機關的法人化，但直至 2008 年第六屆立法院任期結束之前，所有個案都無法通過。除員工擔心權益受損、立法委員對行政法人制度仍不熟悉、易聯想到政府捐助之財團法人、分立政府等因素之外，本研究認爲尚有兩個原因：第一，2004 年 3 月總統大選發生槍擊案，加上陳水扁總統在第二任期陷入司法案件，導致第六屆立法院的朝野對立更嚴重，行政部門提出的法案都難以過關；第二，兩廳院法人化初期，外界傳聞董事長、藝術總監是「雙頭馬車」、互動不佳，該說法雖未必符合事實，但卻成爲反對者的一項說辭。

二、關鍵時刻二：第七、八屆立法院

就推動行政法人制度而言，第七、八屆立法院是第二個關鍵時刻，在 2011 至 2015 年之間的變化尤其巨大。2011 年，推動超過七年的《行政法人法》，於第七屆立法院三讀通過。第八屆立法院期間，行政院推動五家行政法人設置條例並三讀通過。行政法人的制度發展，在此時開始快速擴張。

如前一節的表 2 所示，不同於第五、六屆立法院爲民進黨執政、國會「朝小野大」的分立政府，到第七、八屆立法院，國民黨再度執政，並在立法院取得多數優勢，爲一致政府，政治環境對推動政府組織改造轉趨有利。國民黨所屬的泛藍陣營，在第七屆立法院席次爲超過四分之三的 75.2%，在第八屆立法院衰退到 61.9%，但仍具有相對優勢，對於行政部門各項法案的推動大有助益。

2008 年再次政黨輪替，馬英九總統以及劉兆玄、吳敦義等兩位前後任閣揆，均積極推動政府組織改造。在第七屆立法院，國民黨黨團由呂學樟委員擔任召集人，在行政部門與立院黨團的充分合作下，對於組改法案的立法進度進行有系統的規劃（呂學樟，2020）。爲瞭解國民黨政府推動政府組織改造、法人法的策略與過程，本研究訪談了解該歷程的前政務官 A1，根據其說法，國民黨政府推動組改時，法人法並非單獨推動立法，而是與其他組改法案包裹在一起。2010 年 1 月，立法院三讀通過《行政院組織法》

臺灣大學圖書館

修正案、《中央行政機關組織基準法》修正案、《中央政府機關總員額法》、《行政院功能業務與組織調整暫行條例》，將 37 部會分階段整併爲 29 個部會，包括 14 部、8 會、3 獨立機關、1 行、1 院、2 總處，中央政府總員額以 17.3 萬人爲限。當時的政治氛圍，已對中央政府組織改造有利。行政法人雖非這波組織改造的核心焦點，但組改的其他法案於 2010 年年初三讀通過之後，法人法在隔年也順勢通過。如 A1 所言：

> 行政法人法被包裹在組改的四部大法裡，但不是組改的主要焦點，所以通過的時間比其他法案慢，因爲還有一些問題要溝通。（A1）

A1 在這段話當中，提到法人法還有一些問題要溝通，主要就是立法委員擔心行政法人難以監督，尤其是預算。行政院爲避免立法院又認爲行政法人「逃避監督」而拒絕接受，改爲同意其預算需送立法院審議，於 2011 年 4 月時，成功換取國會多數支持法人法的通過，爲行政法人個案推動提供強大的動能。接著，第八屆立法院時，行政部門積極推動行政法人的個案，在 2014 至 2015 年之間，陸續通過國家表演藝術中心、國家中山科學研究院、國家災害防救科技中心、國家運動訓練中心、國家資通安全科技中心等五家行政法人設置條例。[4]

根據長期參與行政法人人事相關會議的學者 B4 之觀察，隨時間演進，員工對行政法人化的抗拒逐漸下降，到第七、八屆立法院時，員工的抵抗程度已遠不如前兩屆立法院期間。行政法人推行之初，當時改制單位員工對於這套制度感到陌生，關注焦點自然會落在組織存續、權益保障等事項，深怕權益受損，也因而在第五屆、第六屆的立法院時，聯合立委抵制，表現出強大的影響力。其後，行政部門與主導改制單位持續說明行政法人與行政機關的差異、溝通法人化的願景、推動進度，人事行政總處甚至建立「行政法人專區」網站，介紹行政法人組織、推動歷程與現況、相關法令等，使員工及外界更容易認識該類組織，而堅決反對法人化的員工可循制

[4] 關於行政法人國家資通安全科技中心，因第九屆立法院時間，時代力量黨團認爲該機構有國家安全的疑慮，故與民進黨團合作，於 2016 年 4 月甫上任就將其廢止。

臺灣人文社會期刊資料庫

度與管道辦理調職、離職、退休，避免成爲「白老鼠」、「犧牲者」，反對聲浪因而逐漸降低，員工問題比過去單純許多。如 B4 談到 2014、2015 年那波行政法人化時所言：

> 都離第一次推行政法人都十年了，想走、想退休的也都差不多了！即使中科院，他們制度沒什麼改，軍、公職身分的都維持。（B4）

總之，在第七、八屆立法院期間，政府型態爲一致政府，而且組織改造在政治氛圍上獲得高度支持，行政、立法部門充分合作，使行政法人制度推動順遂，不僅通過法人法，也陸續成立五家行政法人，行政法人制度的新路徑至此確立。即使到第九屆立法院，由民進黨重新執政並掌握國會多數，民進黨政府仍持續推動行政法人，包括國家住宅與都市更新中心、文化內容策進院、國家電影及視聽文化中心等機構，都是爭議性不高的個案，而且前兩個機構均爲全新設置，沒有既有員工抵制，所以在立法院都順利通過。此外，這段期間的文化部長鄭麗君，其對於藝文機構成立行政法人是非常贊成，因此，諸多縣市政府提出申請的文化類地方行政法人，在文化部審查時都獲得支持，如高雄專業文化機構、高雄市立圖書館、高雄流行音樂中心、臺南市美術館、苗北藝文中心、臺北流行音樂中心、臺北表演藝術中心等，使國內行政法人的數量快速增加。

三、小結

我國行政法人制度的推動過程中，有兩個重要的關鍵時刻，分別是民進黨執政期間的第五屆立法院，以及國民黨執政期間的第七、八屆立法院。行政法人制度在這兩個關鍵時刻，其路徑都發生變化。本研究將這兩個關鍵時刻的變遷前原路徑、促進變遷過程，以及變遷後之新路徑與新平衡狀態，整理爲表 3。

從表 3 可以看出，這兩個關鍵時刻都做出改變路徑的選擇，但第一個關鍵時刻所造成的改變程度，不如第二個關鍵時刻來得巨大。首先，在第一個關鍵時刻－第五屆立法院期間，當時朱宗慶主任扮演強力的變革促進者，說服兩廳院員工、立法院等行動者接受法人化，並在主管機關教育部的配合下，突破分立政府、朝小野大的政治結構，使行政法人制度首次在

臺灣大學圖書館期刊資料庫

表 3　行政法人制度推動過程之關鍵時刻一覽表

		關鍵時刻一 （第五屆立法院）	關鍵時刻二 （第七、八屆立法院）
變遷前原路徑		政府治理、公共服務遞送模式僅有政府機關、委外、政府捐助之財團法人等類型。	已有行政法人的先例，但該制度無法被廣泛認同與接受。
促進變遷過程		朱宗慶積極與員工溝通、移撥反對的員工至其他機關，行政部門、朝野立委支持，使兩廳院成為行政法人特例。	行政、立法部門通力合作，並同意行政法人預算接受立法院審議，換取國會支持。此時改制單位員工的反對力道也遠低於過去。
變遷後	新路徑	2004 年出現第一家行政法人—兩廳院，政府治理、公共服務遞送模式更多元化。	2011 年行政法人法通過；2014、2015 年間，五家行政法人設置條例陸續通過。
	新平衡	兩廳院完成法人化，但同時加深外界對於行政法人制度的疑慮，加上朝野對立嚴重，從此進入僅有一家行政法人、其他行政法人無法成立的長期穩定狀態。	行政法人成為可被較廣泛接受的政府治理、公共服務遞送模式，數量快速增長。

資料來源：本文自行整理

國內落地生根。然而，行政法人之後未如雨後春筍般出現，兩廳院改制後的運作，反而加重外界對於行政法人的偏見。此外，當時政府型態爲分立政府，組改的政治氛圍不利，朝野對立嚴重，故兩廳院法人化之後，後續的行政法人推動幾乎陷入停擺。直到第二個關鍵時刻－第七、八屆立法院期間，由於國民黨政府積極推動組織改造，在一致政府的型態下，行政與立法部門通力合作，而且員工對行政法人有比過去更多的了解而未抵制，問題相對單純，因此，推動多年的法人法完成立法，行政法人的數量快速增長，我國政府治理、公共服務模式從而進入新階段。

陸、結語

2002 年，行政院提出《行政法人法》草案之後，行政法人成爲我國新型態的行政組織，也是政府治理、公共服務遞送模式的一項重要制度變革。然而，行政法人制度推動之初期，僅有國立中正文化中心於 2004 年成功行政法人化，其餘擬法人化的組織均改制失敗，直到 2011 年法人法通過後，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

行政法人的數目才開始擴張。本文認爲，民進黨執政期間的第五屆立法院，以及國民黨執政期間的第七、八屆立法院，是我國行政法人制度變遷較明顯的兩大關鍵時刻。對此，本文以歷史制度論爲途徑，探討民進黨首次執政時，爲何行政法人制度的推動，會有難以改變原模式的路徑依賴現象？另外，在前述的兩個關鍵時刻下，又爲何會造成制度變遷？

關於第一個問題－路徑依賴的成因爲何？本文從結構、行動者這兩大面向，提出四個原因來解釋：第一，就結構面來說，民進黨首次執政期間是分立政府，加上朝野關係不良，政治氛圍不佳，組改法案推動不易；第二，立法委員對行政法人不熟悉，將其比擬爲問題叢生的政府捐助之財團法人，而且負面看待法人化之後的兩廳院，對行政法人難以放心；第三，立法委員無法接受行政法人的預算不需送立法院審議；第四，改制單位的員工擔心行政法人化會影響其權益，因而奮力抵制。

至於第二個問題－兩個關鍵時刻何以造成制度變遷？就第一個關鍵時刻－民進黨政府執政時的第五屆立法院來說，兩廳院行政法人籌備處朱宗慶主任爲關鍵人物，其主動積極與兩廳院員工、朝野立委溝通，打破分立政府、政治氛圍不佳的政治結構，並在主管機關教育部的協助下，移撥不願接受法人化的員工，促成國內行政法人的首例。在第二個關鍵時刻－國民黨政府執政時的第七、八屆立法院，由於是一致政府，行政部門力推組織改造，與立法部門得以通力合作，加上改制單位的員工幾乎沒有抵抗，反對者早已離職或退休，因此在這個階段，《行政法人法》不僅順利完成立法，多家行政法人也陸續成立。

另外，雖然法人法已在 2011 年通過，但不表示立法院對行政法人已充分信任，願意放其自主。諸如行政法人的監督機制、績效評鑑、董監事、年度預算、委託及捐補助效益等，都是近年立委的監督重點。最明顯的例子是，立法院在三讀通過該法時，做成附帶決議，要求一定年限後檢討行政法人的推動成效，以及限制成立數量。另外，立法院即使通過多家行政法人的組織條例，仍擔心發生弊端，尤其是軍事科技研發重鎮—國家中山科學研究院，部分立委擔心其以行政法人的型態運作，會造成國安漏洞。另外，行政法人國家資通安全科技中心也同因國安考量，在 2016 年被甫上任的第九屆立法院廢止。再例如，鍾孔炤等 23 位委員於 2019 年 4 月 3 日

臺灣大學國家發展研究所

共同提案，修正法人法第 35 條，要求「行政法人每年應由各該監督機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院」，其理由爲：「鑑於行政法人……其所受國會監督之密度反不如政府捐助超過 50% 之財團法人，立法院僅能透過對監督機關行使職權，間接監督行政法人。爲提高行政法人之監督密度，爰擬具行政法人法第 35 條條文修正草案」。整體而言，立法院對行政法人的態度仍是保守審慎。

法人法通過之後，行政法人數量的增長速度加快，而且出現由政府捐助之財團法人轉型的個案，地方政府也爲因應新興業務或提升施政效能，正視到這類組織並廣爲推行設置。然而，行政法人的數量增長，不能保證其未來一帆風順，因爲從歷史經驗可以發現，政治環境的變化會影響其制度發展。此外，中央與地方政府未來若要再推動現有的行政機關改制爲行政法人，如何降低組織內部人員的疑慮與反彈極爲重要，而且需要穩定的政治環境配合。最後，本文認爲行政法人制度有必要長期觀察，並對已設置及發展中的行政法人進行個案研究，以助於其未來發展。

參考書目

一、中文部分

王光旭、史美強，2016，〈行政院組織再造之歷史制度分析：1987-2012〉，王業立、傅恆德、宋興洲（編），《臺灣政經轉型下之制度變遷》，臺北：獨立作家，頁 285-330。Wang, Guang-xu & Mei-chiang Shih. 2016. “Hangzhengyuan zuzhizaizao zhi lishizhidu fenxi: 1987-2012” [A Historical Institutionalism Analysis of the Executive Yuan’s reorganization in Taiwan (1987-2012)]. In *Taiwan zhengjing zhuanxing xia zhi zhidu bianqian* [*The Institutional Changes Under the Transition of the Politics and the Economy in Taiwan*], eds. Wang, Yeh-lih, Hung-der Fu, & Hsing-chou Sung. Taipei: Independent Writers Publishing Inc., 285-330.

王卓聖、鄭讚源，2012，〈臺灣長期照顧制度之發展脈絡及借鑒－歷史制度論〉，《社會科學學報》，19: 90-125。Wang, Cho-sheng & Tsan-yuang Cheng. 2012. “Taiwan zhangqi zhaogu zhi zhidu zhi fazhan mailuo- Lishizhidulun” [Long-term Care Institution of Context in Taiwan and of References in

臺灣人學學術期刊資料庫

OECD Historical Institutionalism]. *Journal of Social Science* 19: 90-125.

王崇斌，2007，《政策推動體制與公共組織變革之研究：兼論臺灣行政法人化政策推動》，臺北：臺灣大學政治學研究所博士論文。Wang, Chung-pin. 2007. *Zhengce tuidong tizhi yu gonggong zuzhi biange zhi yanjiu: Jianlun taiwan hangzhengfarenhua zhengce tuidong* [*Policy Promotion Regime and Public Organizational Change: The Case Study of the Administrative Corporation Policy in Taiwan*]. Doctoral dissertation, Department of Political Science, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

王啓清，1993，〈中科院財團法人化浮出檯面〉，《經濟日報》，7/24，12。Wang, Chi-ching. 1993. "Zhongkeyuan caituanfarenhua fuchutaimian" [The Transformation of the NCSIST to GONGO has Come to the Fore]. *Economics Daily News* July 24, sec. 12.

王躍生，1997，《新制度主義》，臺北：揚智。Wang, Yue-sheng. 1997. *Xinzhiduzhuyi* [*New Institutionalism*]. Taipei: Yang-Chih Book Co., Ltd.

朱宗慶，2005，《行政法人對文化機構營運管理之影響－以國立中正文化中心改制行政法人爲例》，臺北：傑優文化。Ju, Tzong-ching. 2005. *Hangzhengfaren dui wenhua jigou yingyun guanli zhi yingxiang - Yi guolìzhongzhengwenhuazhongxin gaizhi hangzhengfaren weilì* [*The Impact of Public Corporation on the Operation of Cultural Institutions- The Model Example of the National Chiang Kai-Shek Cultural Center*]. Taipei: Ju Culture Enterprise Co., Ltd.

行政院人事行政局，2011，《行政法人法立法專輯》，臺北：行政院人事行政局。Central Personnel Administration, Executive Yuan. 2011. *Hangzhengfarenfa lifa zhuanji* [*The Legitimation of the NDPB Act*]. Taipei: Central Personnel Administration, Executive Yuan.

呂學樟，2020，《邁向進步效能的政府：組織改造紀實》，新北：千華數位文化股份有限公司。Lu, Hsueh-chang. 2020. *Maixiang jinbu xiaoneng de zhengfu: Zuzhi gaizao jishi* [*Toward Effective Government: The Record of the Organization Reorganization for the Executive Yuan*]. New Taipei: Chien Hua Learning Resources Network.

李天申，2017，《準政府組織的課責：以公設財團法人及行政法人爲例》，臺北：國立臺灣大學政治學研究所博士論文。Li, Tien-shen. 2017. *Zhunzhengfuzuzhi de keze: Yi gongshecaituanfaren ji hangzhengfaren weilì* [*The Accountability*

臺灣大學博碩士論文

of QUANGOs: The Case Study of Taiwanese GONGOs and NDPBs]. Doctoral dissertation, Department of Political Science, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

李易駿，2016，〈轉變中的社區發展：臺灣社區發展政策之歷史制度論分析〉，《社會政策與社會工作學報》，20(2): 175-226。Lee, Yih-jiunn. 2016. "Zhuanbian zhong de shequ fazhan: Taiwan shequ fazhan zhengce zhi lishizhidulun fenxi" [The Community Development in Transition: A Policy Analysis for Community Development from Historical Institutionalism Perspective]. *Social Policy & Social Work* 20(2): 175-226.

李彥甫，1999，〈核廢貯存管理將由公法人負責〉，《聯合報》，5/11，6。Li, Yan-fu. 1999. "Hefei zhucun guanli jiang you gongfaren fuze" [The Storage and Disposal of Radioactive Waste will be handed over to the NDPB]. *United Daily News* May 11, sec. 6.

林怡秀，1998，〈蕭揆：港務局改制公法人〉，《聯合晚報》，2/24，2。Lin, Yi-siou. 1998. "Xiao kui: gangwuju gaizhi gongfaren" [Prime Minister Hsiao: the Port Bureau to be Transformed into the NDPB]. *United Evening News* Febuary 24, sec. 2.

林思騏、陳盛賢，2018，〈從歷史制度論觀點剖析教師專業發展評鑑的政策變遷與延續〉，《師資培育與專業教師發展期刊》，11(3): 61-81。Lin, Szu-chi & Sheng-hsien Chen. 2018. "Cong lishizhidulun guandian pouxi jiaoshi zhuanye fazhan pingjian de zhengce bianqian yu yanxu" [An Analysis of the Policy Changes and Continuities of Teacher Evaluation for Professional Development- From the Perspective of Historical Institutionalism]. *Journal of Teacher Education and Professional Development* 11(3): 61-81.

林倩如，2019，〈從歷史制度主義分析臺灣集體勞動體制的再生產與變遷：以不當勞動行爲裁決制度及雇主支配介入案件爲例〉，《臺灣社會研究季刊》，112: 1-48。Lin, Chien-ju. 2019. "Cong lishizhiduzhuyi fenxi taiwan jiti laodong tizhi de zaishengchan yu bianqian: Yi budang laodong hangwei caijue zhidu ji guzhu zhipei jieru anjian weili" [The Reproduction and the Transformation of the Collective Labor Regime in Taiwan from the Perspective of Historical Institutionalism: A Case Study of Employer Domination and Intervention in the Unfair Labor Practices]. *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies* 112: 1-48.

林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織的形成〉，《台灣

臺灣人文與學術期刊資料庫

社會學》，5: 1-71。Lin, Kuo-ming. 2003. “Dao guojiazhuyi zhi lu: Lujiing yilai yu quanminjianbao zuzhi de xingcheng” [Path Dependence and the Institutional Formation of Taiwan’s National Health Insurance Plan]. *Taiwanese Sociology* 5: 1-71.

柯志明，2001，《番頭家：清代台灣族群政治與熟番地權》，臺北：中央研究院社會學研究所。Ka, Chih-ming. 2001. *Fantoujia: Qingdai taiwan zuqun zhengzhìyu shufan diquan* [*The Aborigine Landlord: Ethnic Politics and Aborigine Land Rights in Qing Taiwan*]. Taipei: Institute of Sociology, Academia Sinica.

胡婉玲，2001，〈論歷史制度主義的制度變遷理論〉，《新世紀智庫論壇》，16: 86-95。Hu, Wan-ling. 2001. “Lun lishizhiduzhuyi de zhidu bianqian lilun” [The Institutional Change Theory of Historical Institutionalism]. *Forum of New Century Thinktank* 16: 86-95.

張峻豪，2012，〈臺灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析〉，《國家與社會》，12: 259-297。Chang, Chun-hao. 2012. “Taiwan shequ fazhan de mailuo yu leixing: Yige lishizhiduzhuyi de fenxi” [The Historical Contexts and Types of Community Development in Taiwan: A Perspective of Historical Institutionalism]. *Journal of State and Society* 12: 259-297.

陳恆鈞、江慧萍，2010，〈樂生事件與新莊捷運線制定之因果關係分析：路徑依賴觀點〉，《東吳政治學報》，28(3): 129-185. Chen, Hen-chin & Hui-ping Chiang. 2010. “Lesheng shijian yu xinzhuang jieyunxian zhiding zhi yinguo guanxi fenxi: Lujingyilai guandian” [Research on the Causal Relationship between the Lo-Sheng Case and the Formulation of the Xin-Juang MRT Line: A Path Dependency Perspective]. *Soochow Journal of Political Science* 28(3): 129-185.

陳郁秀，2010，《行政法人之評析－兩廳院政策與實務》，臺北：遠流出版公司。Tchen, Yu-chiou. 2010. *Hangzhengfaren zhi pingxi- Liangtingyuan zhengce yu shiwu* [*The Evaluation of the NDPB: The Policies and Practice in the National Theater & Concert Hall*]. Taipei: Yuan-Liou Publishing Co., Ltd.

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, Thomas C. P. 2000. “Yingguo zhengshu zhi zuzhi sheji yu yunzuo chengxiao” [The British Agency System: Its Organization and Implementation]. *EurAmerica* 30(3): 89-141.

臺灣人學學術期刊資料庫

彭錦鵬，2008，〈行政法人與政署之制度選擇〉，《考銓季刊》，53: 21-36。Peng, Thomas C. P. 2008. “Hangzhengfaren yu zhengshu zhi zhidu xuanze” [The Institutional Choice between the NDPB and the Executive Agency]. *Examination & Personnel Quarterly* 53: 21-36.

曾建元，2001，〈歷史制度論探原〉，《世新大學學報》，11: 195-206。Tseng, Chien-yuan. 2001. “Lishizhidulun tanyuan” [A Re-examination of the Historical Institutionalism]. *Journal of Shih Hsin University* 11: 195-206.

黃宗昊，2004，〈台灣政商關係的演變：歷史制度論分析〉，《問題與研究》，43(4): 35-72。Huang, Tsung-hao. 2004. “Taiwan zhengshang guanxi de yanbian: lishizhidulun fenxi” [State-Business Relations in Taiwan Since 1949]. *Issues & Studies* 43(4): 53-72.

黃宗昊，2010，〈歷史制度論的立場方法與理論建構〉，《問題與研究》，49(3): 145-176。Huang, Tsung-hao. 2010. “Lishizhidulun de lichang fangfa yu lilun jiangou” [The Characteristics of Theory and Method in Historical Institutionalism]. *Issues & Studies* 49(3): 145-176.

黃嘉裕，1997，〈中科院召商進駐打開大門〉，《經濟日報》，3/20，23。Huang, Chia-yu. 1997. “Zhongkeyuan zhaoshang jinzhu dakai damen” [The NCSIST Invited Merchants Stationed]. *Economic Daily News* March 30, sec. 23.

楊蕙菁，2000，〈公立大學未來公法人化〉，《聯合報》，9/18，8。Yang, Huei-jing. 2000. “Gongli daxue weilai gongfarenhua” [Public Universities towards NDPBs in the Future]. *United Daily News* September 18, sec. 8.

劉坤億、李天申，2016，〈建立行政法人制度評鑑之芻議〉，《人事月刊》，374: 24-32。Liu, Kun-i & Tien-shen Li. 2016. “Jianli hangzhengfaren zhidu pingjian zhi zouyi” [Proposal for the Establishment of the Institutional Evaluation Mechanism for the NDPBs]. *Personnel Monthly* 374: 24-32.

蔡相廷，2010，〈歷史制度主義的興起與研究取向－政治學研究途徑的探討〉，《臺北市立教育大學學報》，41(2): 39-76。Tsai, Hsiang-ting. 2010. “Lishizhiduzhuyi de xingqi yu yanjiu quxiang- Zhengzhixue yanjiu tujing de tantao” [The Rise and Orientation of the Studies on Historical Institutionalism: A Research Approach in Political Science]. *Journal of Taipei Municipal University of Education* 41(2): 39-76.

聯合報，1994，〈全民健保機構的法律定位必須明確〉，5/7，2。United Daily News. 1994. “Quanminjianbao jigou de falu dingwei bixu mingque” [The

臺灣大學[illegible]資料庫

Legal Position of the National Health Insurance Institution Should be Clear] *United Daily News* May 7, sec. 2.

蘇子喬，2010，〈台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析〉，《東吳政治學報》，28(4): 147-223。Su, Tzu-chiao. 2010. "Taiwan xianzheng tizhi de bianqian guiji (1991-2010): Lishizhidulun de fenxi" [The Transition Course of Taiwan's Constitutional System (1991-2010): A Perspective of Historical Institutionalism]. *Soochow Journal of Political Science* 28(4): 147-223.

二、西文部分

Anderies, J. M. 2006. "Robustness, Institutions, and Large-scale Change in Social-ecological Systems: The Hohokam of the Phoenix Basin." *Journal of Institutional Economics* 2(2): 133-155.

Arthur, W. B. 1988. "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics." In *The Economy as an Evolving Complex System*, eds. Philip W. Anderson, Kenneth Arrow, & David Pines. New York: Addison-Wesley, 9-31.

Buxton, J. 2020. "Continuity and Change in Venezuela's Bolivarian Revolution." *Third World Quarterly* 41(8): 1371-1387.

Campell, J. L. 2004. *Institutional Change and Globalization.* Princeton: Princeton University Press.

Goodin, R. 1996. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, P. & R. C. R. Taylor. 1996. "Political Science and Three Institutionalism." *Political Studies* XLIV: 936-957.

Hall, P. & R. C. R. Taylor. 1998. "The Potential of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott." *Political Studies* 46(5): 958-962.

Hay, C. & D. Wincott. 1998. "Structure, Agency and Historical Institutionalism." *Political Studies* 46: 951-957.

Horton, S. 2006. "The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutionalist Perspective." *Public Policy and Administration* 21(1): 32-48.

Immergut, E. M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics & Society* 26(1): 5-34.

Janssen, M. A. 2006. "Historical Institutional Analysis of Social-Ecological Systems." *Journal of Institutional Economics* 2(2): 127-131.

臺灣大學學術期刊資料庫

Krasner, S. D. 1984. “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics.” *Comparative Politics* 16(2): 223-246.

Lam, W. F. 2006. “Foundations of a Robust Social-ecological System: Irrigation Institutions in Taiwan.” *Journal of Institutional Economics* 2(2): 203-226.

Mahoney, J. 2001. “Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective.” *Studies in Comparative International Development* 36(1): 111-141.

March, J. G. & J. P. Olsen. 1984. “The New Institutionalism: Organizational Factor in Political Life.” *American Political Science Review* 78: 734-749.

Masaharu, H. 2003. “Japanese Public Administration and Its Adaptation to New Public Management.” *Ritsumeikan Law Review* 20: 1-15.

Mwanggi, E. 2006. “The Footprints of History: Path Dependence in the Transformation of Property Rights in Kenya’s Maasailand.” *Journal of Institutional Economics* 2(2): 157-180.

North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University.

Peters, B. G. 1999. *Institutionalism Theory in Political Science: The New Institutionalism*. New York: Pinter.

Pierson, P. & T. Skocpol. 2002. “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science.” In *Political Science: State of the Discipline*, eds. Ira Katznelson & Helen V. Milner. New York: W. W. Norton, 693-721.

Pierson, P. 1996. “The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Approach.” *Comparative Political Studies* 29(2): 123-163.

Pierson, P. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.” *American Political Science Review* 94(2): 251-267.

Powell, Walter W. 1991. “Expanding the Scope of Institutional Analysis.” In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, eds. Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio. Chicago: The University of Chicago Press, 183-203.

Remington, T. F. 2019. “Institutional Change in Authoritarian Regimes: Pension Reform in Russia and China.” *Problems of Post-Communism* 66(5): 301-314.

Saxonberg, S. 2014. *Gendering Family Policies in Post-Communist Europe: A Historical-Institutional Analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Shivakoti, G. P. & R. C. Bastakoti. 2006. “Select the Robustness of Montane Irrigation Systems of Thailand in a Dynamic Human-water Resources

臺灣大學學術期刊資料庫

Interface.” *Journal of Institutional Economics* 2(2): 227-247.

Thelen, K. 1999. “Historical Institutionalism in Comparative Politics.” *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.

Toonen, T. A. J., G. S. A. Dijkstra, & F. V. D. Meer. 2006. “Modernization and Reform of Dutch Waterboards: Resilience or Change?” *Journal of Institutional Economics* 2(2): 181-201.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄

本文分析之文本受訪者一覽表

類　別	代 碼	相　關　背　景	訪　談　日　期
部　會	A1	了解政府組改歷程之前政務官	2016 年 08 月 16 日
	A2	推動所轄機關行政法人化之前政務官	2016 年 06 月 20 日
	A3	推動所轄機關行政法人化之前政務官	2016 年 09 月 06 日
	A4	推動所轄機關行政法人化之前政務官	2016 年 06 月 01 日
	A5	推動所轄機關行政法人化之前政務官	2013 年 10 月 22 日
	A6	推動所轄機關行政法人化之前政務官	2016 年 07 月 06 日
	A7	推動所轄機關行政法人化之簡任官	2006 年 10 月 17 日
學　者	B1	法律學者	2016 年 04 月 26 日
	B2	公共行政學者	2016 年 07 月 20 日
	B3	公共行政學者	2016 年 07 月 28 日
	B4	管理學者	2016 年 10 月 05 日
立 法 院	C1	時任民進黨立委	2006 年 10 月 02 日
	C2	時任親民黨立委	2006 年 10 月 16 日
	C3	曾任國民黨立法院黨鞭助理	2016 年 08 月 03 日
改制單位	D1	推動機關行政法人化之前行政主管	2006 年 10 月 19 日
	D2	推動機關行政法人化之前行政主管	2006 年 10 月 16 日
	D3	推動機關行政法人化之前行政主管	2006 年 10 月 02 日
	D4	推動機關行政法人化之前行政主管	2006 年 10 月 05 日

資料來源：本文自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

A Historical Institutional Analysis of the Development of Non-Departmental Public Bodies in Taiwan*

*Tien-shen Li***

Abstract

In order to promote reform of government organizations, the Executive Yuan established the system of non-departmental public bodies (NDPBs) in 2002. The establishment of NDPBs can be viewed as a systematic change promoting more diversified governance modes and public service delivery. During the first Democratic Progressive Party (DPP) administration, the promotion of NDPBs was particularly difficult. However, the task became easier after the Kuomintang (KMT) returned to power. This article adopts a historical institutionalist research approach, analyzing the literature and secondary data to explore the issues of "continuity" and "change" in NDPBs. First, why does path dependence occur in the process of institutional reform? Second, why did the institutional change occur at two critical junctures during the fifth Legislative Yuan under the DPP administration, and the seventh and eighth Legislative Yuan under the KMT administration? The article proposes an explanation on the dimensions of "structure" and "actors." The analysis of "structure" is about divided governments or unified governments, as well as the political climate for government reform. The analysis of "actors" focuses on the interactions between organization members, the Legislative Yuan, and the competent authorities. The article contributes to the understanding of Taiwan's experiences in promoting NDPBs and is useful for future reference.

Keywords: Non-departmental Public Bodies (NDPB), Historical Institutionalism, Path Dependence, Critical Juncture, Institutional Change

---

* DOI:10.6166/TJPS.202012_(86).0004

** Assistant Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei.
E-mail: tienshen@utaipei.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫