

出國報告（出國類別：考察）

日本公益法人及獨立行政法人績效管理制度考察報告

服務機關：國家發展委員會

姓名職稱：李奇 國家發展委員會管制考核處副處長
秦正宇 國家發展委員會管制考核處專員
謝叔芳 國家發展委員會管制考核處專員

派赴國家：日本

出國期間：2014年9月29日至10月4日

報告日期：2014年12月4日

目 次

摘要.....	5
壹、前言.....	7
貳、考察對象與行程	9
一、考察對象.....	9
二、考察議題.....	9
三、考察行程	9
參、日本公益法人管理制度	11
一、近年行政改革及相關重點.....	11
二、公益法人三法改革.....	15
三、公益法人認定委員會的成立及其任務	18
四、公益法人績效管理制度.....	20
五、小結.....	24
肆、日本獨立行政法人績效管理制度	25
一、獨立行政法人之制度建立.....	25
二、獨立行政法人之運作機制.....	29
三、獨立行政法人之執行現況與問題	36
四、獨立行政法人制度之最新改革.....	43
伍、心得與建議	49
一、日本公益法人制度可取法之處.....	49
二、日本獨立行政法人制度可取法之處	51
參考文獻.....	54
附錄 考察照片	56

圖目錄

圖 1	行政委託型公益法人改革	14
圖 2	公益法人三法改革示意圖	16
圖 3	一般法人申請認定公益法人流程	17
圖 4	公益法人稅制示意圖	22
圖 5	獨立行政法人創設示意圖	26
圖 6	獨立行政法人業務營運模式圖	33
圖 7	獨立行政法人評鑑流程圖	35
圖 8	獨立行政法人歷年總數	36
圖 9	獨立行政法人整體預算之變遷	40
圖 10	平成 25 年（2013）獨立行政法人預算收入架構	41
圖 11	日本獨立行政法人評價新制	44

表目錄

表 1	新公益法人制度改革成果	17
表 2	獨立行政法人大事記	28
表 3	特定獨立行政法人與非特定獨立行政法人之比較	30
表 4	獨立行政法人一覽表	37
表 5	獨立行政法人專任幹部之薪資基準	39
表 6	獨立行政法人職員薪資基準	39
表 7	獨立行政法人新舊制度之比較表	46

摘要

為回應社會對於政府行政效率與效能的期盼，日本政府近 10 年陸續進行獨立行政法人及公益法人制度改革，並且以追求效率、效果等精神為改革方向。在獨立行政法人制度方面，除了建立一套完整的績效評估制度，日本甫於 2014 年 6 月通過「獨立行政法人通則法部分修正案」，預定於 2015 年 4 月開始施行，針對整體制度之適用性、主管機關之課責性、法人內部治理能力之強化，以及報酬、薪資管理之彈性化等多項措施進行改革。而在促進民間參與公共事務方面，2006 年通過公益法人三法改革，自 2008 年開始施行公益法人新制，歷經 5 年過渡期，自 2014 年開始全面施行。公益法人新制給予租稅優惠等誘因鼓勵民間參與公共事務，並且制訂強化公益法人治理的相關措施。

經本次考察行程，並重新檢視我國目前相關作法，日本公益法人、獨立行政法人改革及監督管理體制在透明、賦能、彈性及財務自主等作為，對於我國政府捐助財團法人具有參考價值，建議可採取以下作法強化我國政府捐助財團法人行政監督作業績效管理：（1）重新盤點政府捐助財團法人建立退場機制，提升財團法人營運效率；（2）建立政府捐助財團法人監督管理橫向聯繫機制；（3）以透明取代替管制的監督機制，減少政府監督成本，增加公眾對政府捐助財團法人瞭解；（4）提升財務自主能力的政策誘因，依據不同類型之政府捐助財團法人研擬財務自主之鼓勵措施，減少外界對於政府捐助財團法人倚賴政府財源之負面觀感；（5）強化檢討政府捐助財團法人角色與定位；（6）強化主管機關目標設定與績效評估之權責；（7）強化政府捐助財團法人之法人治理；（8）強化財務獨立自主及會計原則。

壹、前言

面對全球化趨勢，政府部門面臨來自資訊科技進步、經濟發展整合、公民意識崛起等外在的挑戰，為提升行政效率，以及回應民意對施政績效的期待，近年先進國家行政改革多朝向將行政事務去任務化、委由國家或地方公共團體以外之公社、公團、事業團等獨立於國家機器之外並受國家一定程度監督之法人執行。

日本近年行政改革逐漸發展出以政府捐助、補助法人或民間團體辦理等形式執行公益性事務之型態，主要有公法人形式之「獨立行政法人」及「公益法人」等兩種。

相較於國內，財團法人之設立及管理，係依據民法相關規定及各主管機關依職權所訂定之命令為主，政府捐助之財團法人係政府為因應特殊行政任務需要，或為達成特定政策目的，所捐助成立或依法設置。行政院為進一步強化各主管機關對於財團法人之監督與管理，於 100 年 2 月成立「政府捐助之財團法人行政監督專案小組」，並函頒專案小組設置要點，依「預算法」第 41 條第 4 項規定及立法院之決議，須將年度預算書送立法院審議之政府捐助財團法人為主要監督對象，目前行政院所屬 20 個主管機關監督 121 家政府捐助成立之財團法人。專案小組下設人事、財務、績效評估、法制等工作分組，由國家發展委員會擔任績效評估工作分組主辦機關，依「政府捐助之財團法人績效評估作業原則」辦理行政監督工作。

日本獨立行政法人及公益法人相關改革及監督管理機制，對於我國政府捐助財團法人行政監督具有參考價值，透過本次交流機會，與日本內閣府及總務省交換有關公益法人管理及獨立行政法人行政改革與實務經驗，做為我國行政管理改進參考，進而提升績效管理之品質與施政績效。

貳、考察對象與行程

一、考察對象

本次考察拜訪對象包含內閣官房行政改革推進本部事務局、總務省行政管理局、內閣府公益認定等委員會事務局、獨立行政法人經濟產業研究所、台北駐日經濟文化代表處經濟組及中華民國對外貿易發展協會東京臺灣貿易中心。

二、考察議題

- (一) 日本公益法人改革背景與改革重點
- (二) 日本公益法人之人事、財務、績效及法制管理架構
- (三) 日本公益法人監督機制
- (四) 日本獨立行政法人改革與最新修法趨勢
- (五) 日本獨立行政法人之人事、財務、績效及法制管理架構
- (六) 日本獨立行政法人監督機制
- (七) 獨立法人經濟產業研究所及類似研究型機構管理機制
- (八) 獨立法人經濟產業研究所績效評估制度

三、考察行程

- (一) 2014 年 9 月 29 日

去程與資料蒐集與整理。

- (二) 2014 年 9 月 30 日

拜會台北駐日經濟文化代表處，與余吉政副代表就目前政府捐助財團法人海外據點（例如：外貿協會、中經院、臺經院等）運作概況與配合政策情況交換相關看法，並就台日經濟合作關係進行請益，以及未來經濟組工作重點（包含促進

台日 EPA、能源產業資訊蒐集等) 交換意見。

(三) 2014 年 10 月 1 日

- 1、拜會內閣官房行政改革推進本部事務局，向內閣參事官北川修請益有關日本獨立行政法人通則法 2014 年最新改革趨勢與作法。
- 2、拜會總務省行政管理局，與總務省行政管理局管理官竹中一人及總務事務官須藤彰人就獨立行政法人評價機制進行會談與交流，並且請教未來獨立行政法人通則法修正後相關施行細節與重點。

(四) 2014 年 10 月 2 日

拜會內閣府公益認定等委員會事務局，與公益法人行政擔當室長高野修一與企畫官大野卓就日本公益法人近期改革、行政評價制度等議題進行意見交換。

(五) 2014 年 10 月 3 日

- 1、拜會中華民國對外貿易發展協會東京臺灣貿易中心，與陳英顯主任就外貿出口方案、台日產業合作趨勢及中華民國對外貿易發展協會內部績效評估作法進行討論與交換意見。
- 2、拜會獨立行政法人經濟產業研究所，與該所總務處長金子實及總括擔當小川純一先生就該所業務現況、政策任務及業務績效評估制度進行交流。

(六) 2014 年 10 月 4 日

資料蒐集及返程。

參、日本公益法人管理制度

日本私法人制度有所謂非營利法人及營利法人之分，其中非營利法人包含公益法人及中間法人，公益法人以日本民法第 34 條規定為依據，指與祭祀、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（劉宗德，2004）；中間法人係為實現特定多數人利益，以個別法律規定為依據，受目的事業主管機關認可而設立。

有關日本公益法人制度，2002 年即開始進行行政委託型公益法人改革（日本內閣官房行政改革推進室，2002），其用意在於檢討公益法人財務效益、人事晉用、訂定相關統一規範等問題，透過刪除補助金、重新檢討營運績效、去任務化、委由民間辦理等相關措施提升公益財團法人運作績效。

一、近年行政改革及相關重點

2000 年日本閣議決定行政改革大綱，揭示追求效率、效果等行政改革方向，認為政府組織要進行改革、整併，以降低行政成本為目標。政府並且應落實民主精神，向人民負責，以透明化措施說明施政績效。

該次行政改革包含特殊法人改革、公務員制度改革、行政評價機制及公益法人改革，在公益法人改革部分並且揭示：公益法人應配合政府組織再造，地方能做的，中央政府可不做；民間能做的，政府不需要，此即導人民間活力之精神。而民間要有活力，則需要以公款補助，此類補助機制也應更為合理化。因此，橋本內閣之行政改革的精神即為，法令預算由中央政府執掌，執行由民間辦理。廣義的政府行政即包含：公權力介入色彩重的業務由行政機關辦理；需要活化、鬆綁的業務由獨立行政法人辦理；更為廣泛、寬鬆的公共事務由公益法人辦理執行，如此可以使法令預算與執行分離，創造小而有效率的政府。

（一）改革的類型

2002 年，內閣府內閣官房行政改革推進事務局提出「行政機關對公益法人改革實施計畫」，針對公益法人過去許多行政委託性質的「檢查」、「檢定」等工作，重新檢討任務分擔的問題，檢視有限的公共資金如何運用，如何增加透明度及說明責任、如何節省經費等方向進行檢討，改革類型包含：

- 1、辦理大量轉包業務者：公益法人辦理公共事務領取補助金，卻辦理過多轉包業務者，應提出改善計畫，期望將轉包業務降低至 50% 以下。
- 2、包養：運用大量政府機關預算進行相關業務者，特別以三分之一以上公款運作者，應提出改善計畫，否則應辦理整併。
- 3、理監事薪資過多者：亦即國內所稱的「肥貓」，公益法人理監事不當領取過多薪資者，相關條款一律廢止，針對薪水訂有一定的指導原則，且各項用款應對外公告。

公益法人改革期望建立的是一個小而效率高，充分利用民間力量且透明的制度，日本政府在 2000 年訂出實施計畫，期望在 2005 年看到成果。在 2002 年的「行政部門對公益法人的改革實施計畫」並針對委託、推薦、補助金等三類型提出改革內容，其大致方向為：公益法人所從事的檢查、認定工作基本上是中央政府代行者，希望中央政府少涉入，由業者自己確認，政府需要做的是用法律明示要件，讓裁量趨近於零；有關國民生命、財產維護及履行國際義務等工作，儘量由獨立行政法人或政府做；至於部分資格認定之工作與國家相關者，仍由公益法人做。並且提出「補助金適正化法」及「政策評價法」兩項重要法令。

（二）改革的實施

前述 2002 年所修正的「補助金適正化法」明確指出補助金係指日本中央政府交付之金錢，包含補助金、負擔金、利息補助金，以及其他行政命令墊支之給付金，接受補助金所為的事業稱為補助事業。申請給付者須依內閣政令規定填報補助事業目的、內容、所需經費及其他必要填報事項，在法定時間內提出申請。行政機關可依申請事項進行書面審查及必要之現勘，決定給予補助時可設定條件，

包含(1)涉及經費科目變更須報請同意、(2)所締契約經費使用方法須報請同意、(3)事業內容變更、中止或廢止須報請同意、(4)執行過程有困難須請示主管機關、(5)遇有收益時，只要不違背補助金給付目的，得要求歸還全部或一部分收益。

前述的補助金規定，也同時規範了受補助事業要向機關提出「狀況報告」，說明補助金執行狀況，行政機關一旦發現受補助單位沒有按照補助金規範之條件執行，可以要求受補助者改正。計畫執行中，補助機關可至受補助單位查訪、查帳，詢問相關人員。在補助計畫執行完畢後，受補助事業應向補助機關提出實績報告說明執行成果，補助機關可以辦理審查、現場勘查，如果受補助事業確實達成目標、完成工作，補助機關於審查或現勘後予以通知。

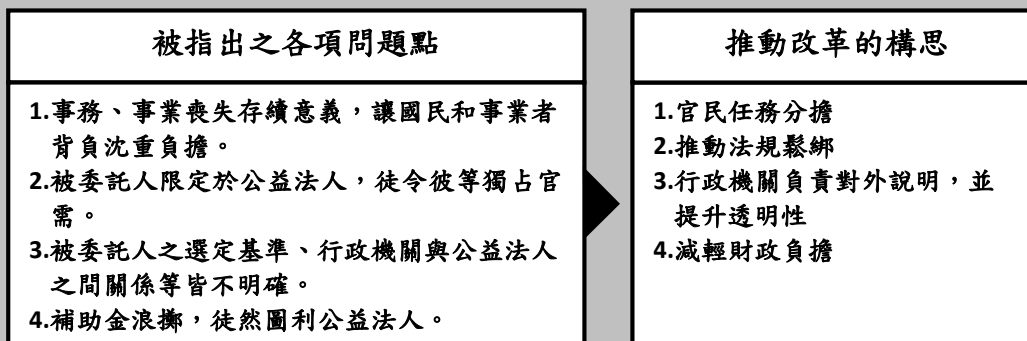
此外，補助內容之監督與矯正措施則規範：補助計畫執行成果和補助金內容未完全吻合時，行政機關可命令受補助者採取適當措施以符合規定；違反行政機關處分者，行政機關可以取消原本交付的決定，並且要求限期返還補助金，逾期者每年加計 10.95% 之罰金。

2003 年 6 月，日本內閣會議通過「公益法人制度根本改革基本方針」，除了將法人人格與優惠措施切割處理，創設不論有無公益性之非營利法人制度，並且將法人設立由許可主義改採用準則主義，2004 年 12 月內閣會議再通過之「今後行政改革之方針」，規範有關公益性判斷，一般營利法人只要符合一定要件及可認定為公益性非營利法人，大致底定公益法人制度改革之基本架構（蘇惠卿譯，2009：163）。關於改革之實施，依下列幾項原則進行：

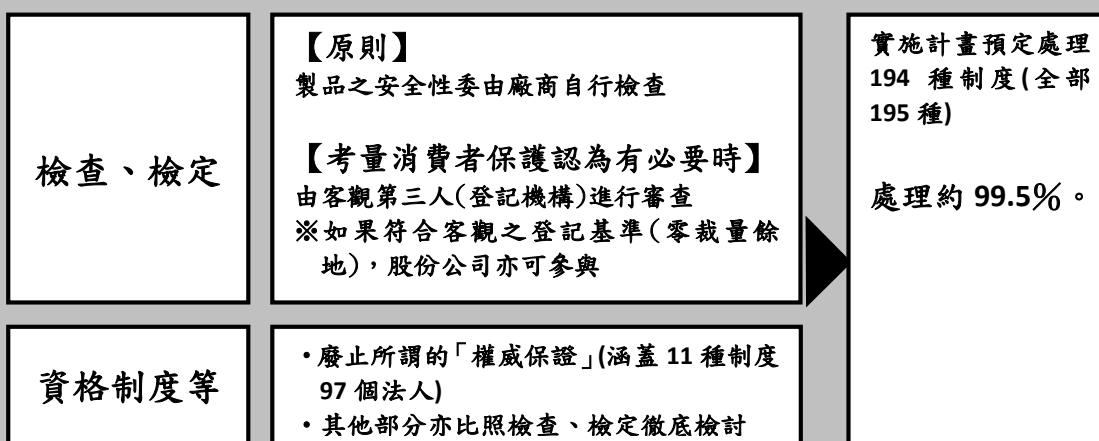
- 1、公益法人負責事宜，改由行政機關負責前，應有完整說明，中央政府執行始具效率，民間無法落實者，才由政府做。
- 2、應打破山頭主義，重新分配給適合之部會。
- 3、滾動性檢討，不斷檢視各項業務之合理性、透明性。

推動行政委託型公益法人改革及其成果

依據 2002 年 3 月核定之「公益法人改革實施計畫」
著手對 594 個公益法人進行事務、事業、補助金改革



對於 421 個法人之事務或事業，或廢止或調整為登記制



對於交付予 183 個法人之補助金，或廢止或縮減

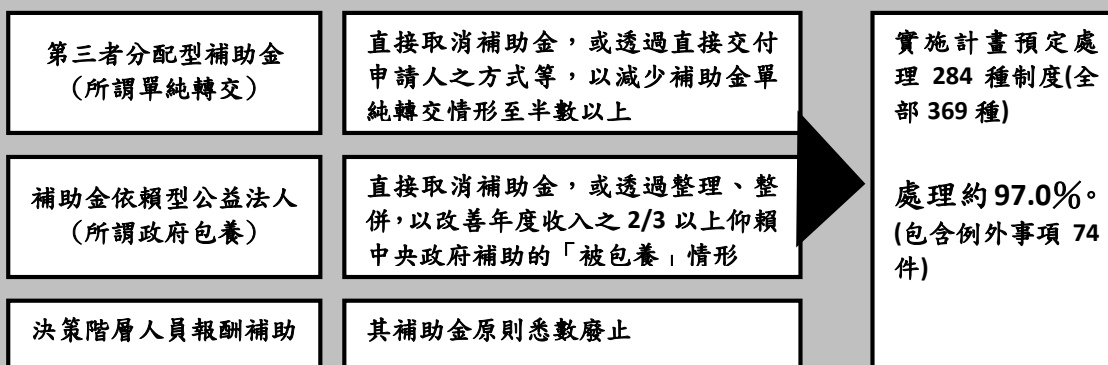


圖 1 行政委託型公益法人改革

資料來源：內閣官房行政改革推進室

二、公益法人三法改革

民法所規定之法人制度，長期以來受外界諸多批評，舊公益法人制度本身無法充分支援私人所進行之公益活動，運作上有被濫用或惡用情形，且對於非屬公益亦非營利之活動主體，無一般性法人制度存在，形成制度性空白的情形（蘇惠卿譯，2009：159）。前述現象亦於本次考察得到證實，內閣府公益認定等委員會事務局官員在提及公益法人改革背景時說明，過去可否成立公益法人，由各省自行判定，法律上無統一的規範，在可否成立的判定同時，法人人格、稅務待遇會同時被確認，因為各省規定不一，因此會出現有的省認定需 3 億成立，有的省只要 3 千萬即可審核通過，在當時整體財團法人公益性的判定不夠透明，因而呈現不平衡的狀態。

近幾年日本政府為改革前述所遭遇問題，加上政府本身財政狀況困難，希望引進民間資金挹注公益事業，讓法人成立較為自由化，促成了公益法人之改革。此項改革經 2006 年閣議通過，2008 年開始施行，設有 5 年過渡期，2013 年 11 月底需全面完成改制。新制公益法人的認定標準皆有法律明文規範，分別是「一般社團法人及財團法人法」、「公益法人認定法」、「關於一般社團法人及財團法人法與關於公益社團法人及公益財團認定法」等三項法律案，又稱公益法人三法。目前在新制架構下，公益財團法人和一般法人分開管理，屬中央的公益法人向內閣府申請公益認定，屬地方之公益法人向都道縣府申請，業務範圍跨縣市者則向中央申請（如圖 3）。

公益法人制度改革要點

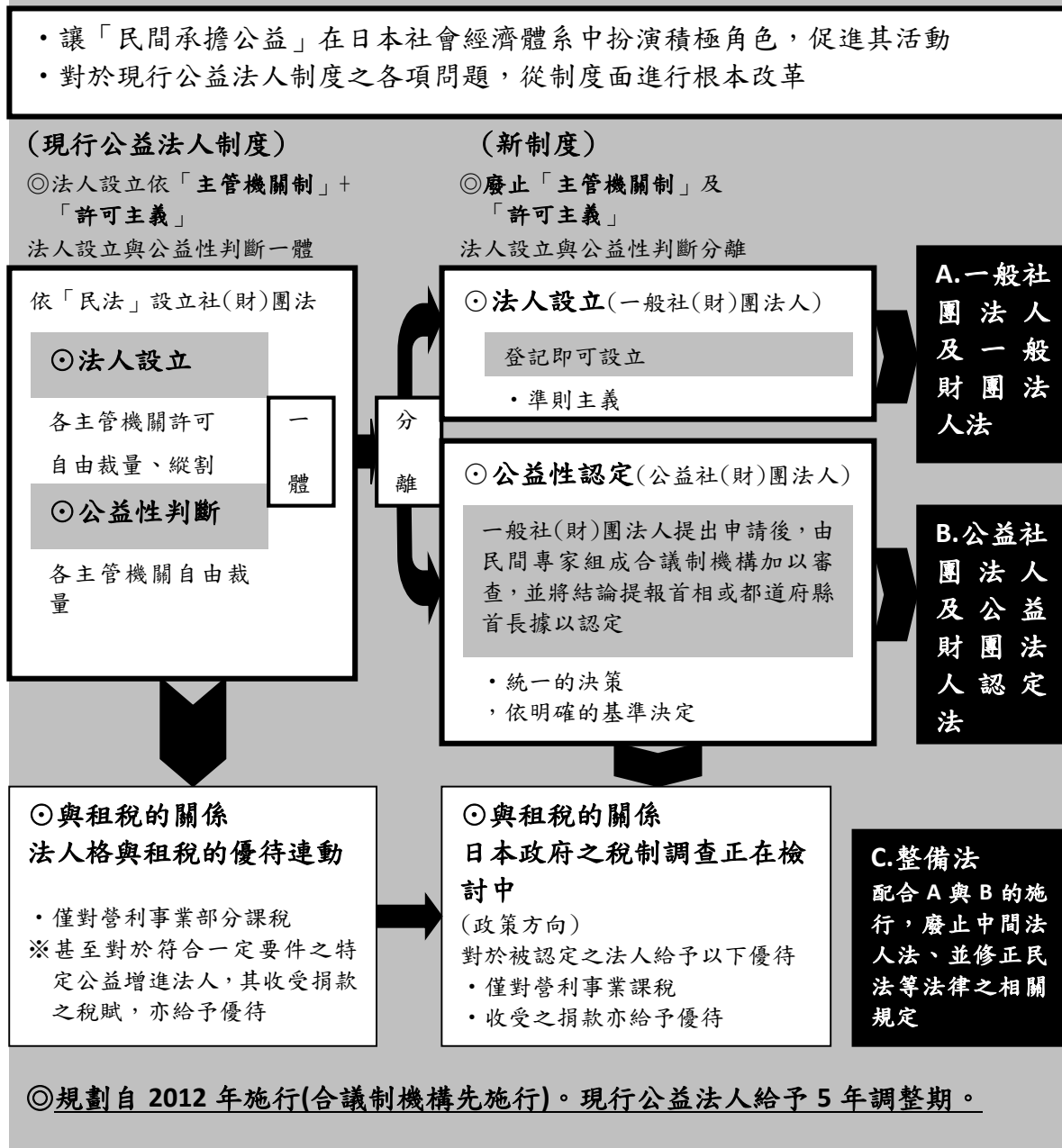


圖 2 公益法人三法改革示意圖

資料來源：內閣官房行政改革推進室

申請から認定を受けるまで

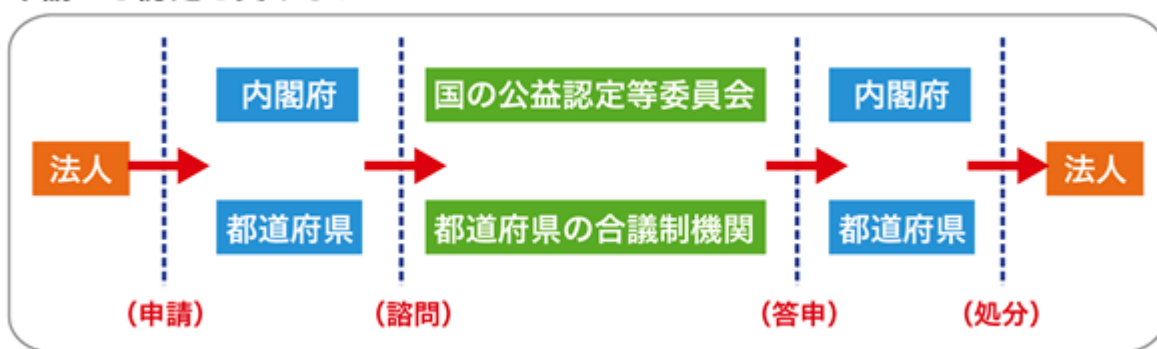


圖 3 一般法人申請認定公益法人流程

資料來源：日本內閣府

在新制的改革，規定由舊制轉換為新制訂有 5 年過渡期間，2008 年民法法人數為 24,317 個，至 2013 年 11 月 30 日過渡期滿時，申請為公益法人者有 9,050 個（37%），申請認可為一般法人者有 11,679 個（48%），解散或合併者共 3,588 個（15%）。至 2014 年 9 月為止，共有 9,266 個公益法人，屬中央者 2,325 個，屬地方者 6,491 個，亦即享租稅優惠的團體由 2008 年之 862 個成長為 9,266 個。（內閣府此項業務配置人力約為 100 人）。另據內閣府公益認定委員會事務局最新統計，仍在申請階段之 2,793 個公益法人，至 2014 年 6 月 12 日僅 161 案未審定，其中內閣部分 46 案、各省 115 案，亦即計有 99.3% 移至新制。

表 1 新公益法人制度改革成果

期程	法人認定狀況		
2008 年 12 月 1 日 (制度施行起日)	民法法人數 24,317 (含中央 6,625, 各都道府縣所管 17,818)		
2013 年 11 月 30 日 (過渡期滿)	公益法人認定申請 9,050	一般法人認可 11,679	合併、解散 3,588

資料來源：日本內閣府

就新制而言，無相關資料顯示是否有 100% 政府捐助者，惟日本政府近年財政困難，難有政府全額資助狀況。尤其自民黨政府上台以來，刪減多項預算，因此與過去相較，從政府挹注的資金越來越少，目前政府對法人之補助也不會為了維持特定法人存在而做，也不會為財團法人特別編列預算。

舊制轉換為新制之目標是要將民間力量引進公益法人，然而事實上也是內閣府的大考驗，整個轉換過程要在 5 年內將 24,317 個財團法人完成改制，因此內閣府以開放窗口、教育訓練等方式協助改制。整體來說，公益認定機構包含各都道縣府 47 個及內閣府，總共為 48 個。各都道縣府為了加強橫向聯繫，會依地區別進行聯席會，設置「公益法人指導監督聯絡協調會」，為實施一致性指導監督及訂定一致性基準所必須之事項原則進行協調，並且訂定「公益法人設立許可審查基準決議」，確保公益法人設立許可及指導監督基準具有一致性。

在舊公益法人制度，並非所有公益捐助者皆享有租稅優惠。為鼓勵人民從事公益，新公益法人制度對捐助者訂有租稅優惠，個人及法人對於公益法人的捐贈，包含法人稅、遺產稅都享有相關優惠。

為了鼓勵一般人民從事公益及讓法人申請者能夠瞭解新的公益法人制度及相關租稅優惠，內閣府也制訂了相關捐助宣導手冊，教導公益法人積極宣傳。新制公益法人要求各法人要自律，資訊公開等事項也皆有法律規定，對於公益法人理監事的角色也有清楚界定，惟在實際執行過程，仍不免發生有些團體觸犯法律的情況。

三、公益法人認定委員會的成立及其任務

(一) 公益認定委員會及其成員

公益認定委員會設立於內閣府，有 7 名委員，委員長由委員互選，下設事務局為其幕僚，該 7 名委員為內閣提名，經過上下兩議院同意，其成員編制規定於 4 人以內為常設職，主要仍為兼職，每次任期 3 年，得連任，其獨立行使職權，並有法律規定薪水。就日本 2013 年公益認定委員會委員背景分析，委員多為會

計師、大學法律系教授及律師等會計及法律背景專業公信人士，該委員會委員職責有三項：

- 1、向總理提政策建議，並且按總理命令訂定行政規則。
- 2、審議法規、進行公益認定。
- 3、監督公益法人，進行實地查證。

公益認定委員會的委員每年度應就其處理事務對外報告，對於首相提出的政策建議也應對外公布。在資訊公開方面，總理大臣及地方首長對於公益法人的活動狀況、行政單位對公益法人採取之措施及相關事項的分析、必要的統計，有義務做成資料庫並且對外公開。

（二）公益認定等委員會事務局及其任務

依據「公益法人認定法」，公益認定委員會事務局辦理公益法人的監督可以下列三形式進行，其執行之強度由弱至強分別為書面報告、實地訪查、勸告及命令，甚至是取消認定等：

- 1、書面報告及實地訪查：為確保公益法人事業正常營運，公益認定委員會事務局官員得進入公益法人辦公處所要求檢查文件、帳簿等，並且進行調查、實地訪察。
- 2、命令或勸告：事務局對於有取消認定之虞的公益法人，事務局得命令或勸告公益法人改善。
- 3、取消公益認定：針對經營不當，或有失格情況及違反法律情況的公益法人，事務局得取消該公益法人資格，相關行政命令一旦執行，該公益法人無申訴權利。

「公益法人認定法」規定，公益事業係指「學術、技藝、慈善及其他附表揭示之各項事業，為增進不特定多數人之利益者」（第 2 條第 4 款，該法附表揭示 23 種公益目的事業），擔負認定之責的行政管轄機關在中央為內閣總理大臣，在地方為各都道府縣知事。換言之，內閣府公益認定等委員會事務局負責日本跨區、屬於中央所管公益法人的公益認定工作以及日常行政作業，其屬於公益認定等委員會的幕僚機構，在從事公益認定工作時，基本上遵循以下幾項原則：

- 1、公益事業要佔全體業務 50%以上，並且依照是否違反公序良俗來認定。
- 2、營運目的不可違反、圖利特定集團。
- 3、公款補助係為補償從事公益不足之處。
- 4、限制保有閒置財產。
- 5、禁止理監事不當支領高額酬勞。

公益法人治理方面，該事務局對於公益法人從事公益事業能力的管理有以下幾點要求：

- 1、理監事（經理人）需具備管理技術能力及相關專業背景。
- 2、理監事 3 等親內之人數不可超過總體理監事人數三分之一。且對於人員背景給予相當之限制，不可與特定財團有太過密切之互動。
- 3、公益目的事業的財產應在設置章程規定。
- 4、具黑道背景、欠稅者、章程及事業計畫書違反規定者、曾被取消公益認定 5 年內等（認定法第 6 條）公益法人將受到嚴格的公益認定。

四、公益法人績效管理制度

雖然公益認定委員會事務局對於公益法人的管理有調查、實地訪查、勸告命令及取消公益認定等權限，惟在實務執行上，截至 2014 年 10 月為止，僅發生 5 例公益法人被勸告的情形，尚無「命令」的情形發生。

以下分就人事管理、財務管理、績效評估、透明度措施及公益法人解散等面向進行說明與討論。

（一）人事管理

有關公益法人理監事報酬問題，並沒有一致性之法律規定，但在認定時應詳細載明，法律上規定應符合民間公司主管待遇，且應合理（公益法人認定法第 5 條第 13 款）。

另有關新制是否產生官僚空降的問題，內閣府官員表示，新公益法人制度已經將舊制 2 萬 4 千個法人大部分改為一般財團法人，且在國家公務員法有規定，退休 2 年內不可至業務相關的財團法人任職，明訂不可發生的相關行為等，並由

「再就職委員會」進行監督，雖然公益法人制度無旋轉門條款，惟政府人事法規已針對公務人員兼職有嚴格規範。

至於現職公務員可否進入公益法人任職，原則上應依各公益法人章程規定，目前無相關規定不能由公務員兼任，唯一的規定是法人團體的幹部三分之一者不可重複擔任另一個團體幹部。例如一團體理監事共 5 人，便不可超過 2 人成為其他團體理監事。目前政府公務員擔任公益法人理監事的狀況已越來越少，如果有兼任情況均屬特殊案例。公益法人獲得政府補助並不一定要由公務員擔任其理監事，政府機關亦難以強制指定公務人員擔任理監事。一般而言，在社團法人幹部由社員總會進行票選，在財團法人則由評議委員會決定。

此外，若有公務員派駐於公益法人，皆依「官民人事交流制度」決定，原則交換三年，期滿回原職服務，且必須沒有利害關係。此外，為了讓借調的公務人員安心從事公益事業，因此進入公益法人服務需要申請兼職許可，且不可領報酬。

（二）財務管理

在稅制上，公益法人可以享有賦稅之優惠（「法人稅法」第 37 條），如圖 4 所示，只要業務符合公益，在稅法上雖是營利事業，但仍可不扣稅（A 部分）。另外，參閱網底的部分（B）為公益法人在稅法上應課稅的部分，日本政府為提升公益法人財務自立能力，並規定依「公益法人認定法」認定的收益事業收入，可於填補公益法人支出後年收入 800 萬日幣以下者，再依 25.5% 法人稅率課稅。

		公益法人的所有事業	
稅法上的分類	收益事業以外的事業	收益	事業
公益認定法的分類	收益事業 (共益事業)	公益目的事業 → (A) 免稅 ←	(B) 收益事業 (填補公益事業支出 後，依 25.5% 稅率課稅)

圖 4 公益法人稅制示意圖

資料來源：日本內閣府

公益法人新制對個人捐助有許多稅法上的優惠措施，凡捐助公益者可全額免稅，例如：個別公益法人一年接收到 100 個以上個人捐款，且每人捐款數在 3,000 元以上，只要該法人向政府機構提出申請，即可讓捐助的個人享有租稅優惠。另法人對公益法人之捐助也可享有租稅優惠，惟就目前所知，新制施行以來，一半以上公益法人所得到的捐款為零。

(三) 績效評估

「公益法人認定法」第 27 條規定，決定公益認定之行政主管機關負責公益法人之監督，相關監督作為包含前述提及的書面報告、實地訪查、勸告及命令，甚至是取消認定等工作。

內閣府公益認定等委員會事務局出版之「新公益法人制度概要」也提及，公益法人公益目的支出計畫中的一般社團及財團法人，每年度應向行政廳提出計畫的實施成果報告。

至於實地訪查工作，內閣府針對所轄的公益法人每 3 年進行一次檢查（內閣府主管者為 2,400 個，每年應檢查 800 個），至少要由 2 位檢查的事務官去進行查核，因此是一件相當耗費行政人力的工作。在舊公益法人制度時，每年有 5,000 個機構應接受檢查，新制並訂有標準手冊，讓職員進行檢查時有統一的標準。依據內閣府統計，今年至少有 600 個實地訪查計畫，截至 2014 年 9 月為止，僅辦理 150 場次訪查，如何在 2014 年底前完成所有查訪工作，對內閣府而言相當具

有挑戰性。

實地訪查的結果，須向公益認定委員會報告，由公益認定委員會的委員決定是否進一步做成政策建議向總理大臣報告。

(四) 透明度措施

公益財團法人除依登記揭露事項，或公告借貸對照表或損益計算書等一般財團法人應揭露事項者，對於董事、監察人、評議員報酬支付標準亦應一併揭露。並且應提供財產目錄、職員名冊、報酬支給標準、章程、社員名冊、事業計畫書、事業報告、收支損益計算書等給行政監督機關。

有關人事、財務透明措施，公益認定等委員會事務局可進入法人團體進行文件檢查，公益法人並且應將前述相關資料置於機關及網站提供閱覽。有閱覽需求之申請人可用以申請閱覽的方式進行實體或網路資料檢閱，內閣府並且訂有限定網路閱覽的期限（約為 10 天）。

公益法人事業報告沒有一定的標準格式，但其財務報告一定要清楚。從 2002 年的改革，可以發現一個趨勢，那就是國家對於公共組織體制的解制，逐步進行去任務化的工作。過去曾就某業務規定須成立公益法人，現在則無，且對於公益事業無太多規範。

(五) 公益法人的解散

當有公益法人被命令解散情形時，其仍可為一般法人，惟財產應轉讓予他人，組織章程須明訂解散後財產處置之規劃。在其他法律無相關規定情形下，公益法人須依照組織章程規定辦理財產處置。

有關公益法人之解散，由公益法人自主決定，政府不會介入。惟須由公益法人自行向政府報告，包含向法務局提出申請及進行財務清算等工作。

至於休眠法人之管理，內閣府平時透過外部通報，或從年度計畫書檢視各公益法人運作狀況，一旦察覺有異狀，便深入進行調查，可防止公益法人效率不彰或長期無人經營的狀況。時至今日，休眠法人在新制已大幅減少。內閣府規定當公益法人業務內容有變更時，應就變更內容提出申請，違者訂有罰則，甚至如果

公益法人有改變事業整體目標之情形，亦應提出申請。例如，在新舊制過渡期，若由公益法人改制為一般法人，卻保有公家財產及公益執行的工作，則可為準公益法人。

五、小結

整體而言，日本公益法人行政改革近年朝向以「從官方到民間」的「政府去任務化」方向改革，且對於公益法人治理研擬防範官僚空降及提升財務自主能力等措施，正如本次訪問的內閣府公益法人行政擔當室長高野修一所言，2008年公益三法的施行，對日本來說，是規制改革與行政改革並行的一項新制度。行政改革是以最小投入、最大產出的效率導向，而規制改革則是從特別許可才能從事公益，逐步變成任何人皆可執行公益的準則認定。

肆、日本獨立行政法人績效管理制度

「獨立行政法人」係將國家之公共行政事務區分為「政策企劃立案機能」與「實施機能」後，將有關事務執行之一部分，委由行政組織外具有獨立法人格之主體實施，以提升執行效率及品質，並確保行政運作之透明性（劉宗德，2004）。睽諸日本參採新公共管理取向之行政革新，依循行政改革委員會之建議，創設獨立行政法人制度，並參考英國政署相關制度，試圖將市場及競爭原理導入行政機關。1999年7月16日陸續通過獨立行政法人通則法及相關配套法案，並自2001年1月6日正式施行。該制度施行至今，日本總務省仍定期進行獨立行政法人之人事檢討，進行「去公務員化」評估。在財務管理方面，日本政府對改制後之獨立行政法人亦仍提供補助金、利息補給金、無利息貸款及政府保證等多樣財源措施。

一、獨立行政法人之制度建立

（一）獨立行政法人之設立目的

日本中央政府自平成8年（1996年）成立直屬於首相的行政改革會議，由橋本龍太郎首相擔任會長，邀請產官學界13人擔任委員，於平成9年（1997年）9月及12月分別提出期中報告及期末報告，而日本國會於平成10年（1998年）6月通過日本中央省廳等改革基本法案，完成立法程序，自平成13年（2001年）1月6日起實施。綜觀該次中央部會改革之政策目標，在於強化內閣機能、中央部會重組、行政透明化及政府瘦身等4項目標，「政策的企劃、立案與執行功能分開，以提升效益，釐清責任」為基本方針之一，亦為日本獨立行政法人制度之緣起。

獨立行政法人係具有法人格之組織，其設立目的係為體現及時回應國民需求，且有效率提供行政服務，而將公共行政事務之政策企劃立案機能與實施機能加以

區分，在辦理事務執行之同時，推動執行部門中一定事務、事業之垂直減量，並追求最適營運模式，以提升執行效率及品質，並確保行政運作之透明性。依此改革旨趣，獨立行政法人化之事務、事業係以「非權力行政」為經緯，如實驗機構、研究機構、文教研習機構、醫療福利機構等活動，如涉及公權力行使之業務，仍應以國家具法定職掌之專責機關執行為主（如圖 5）。

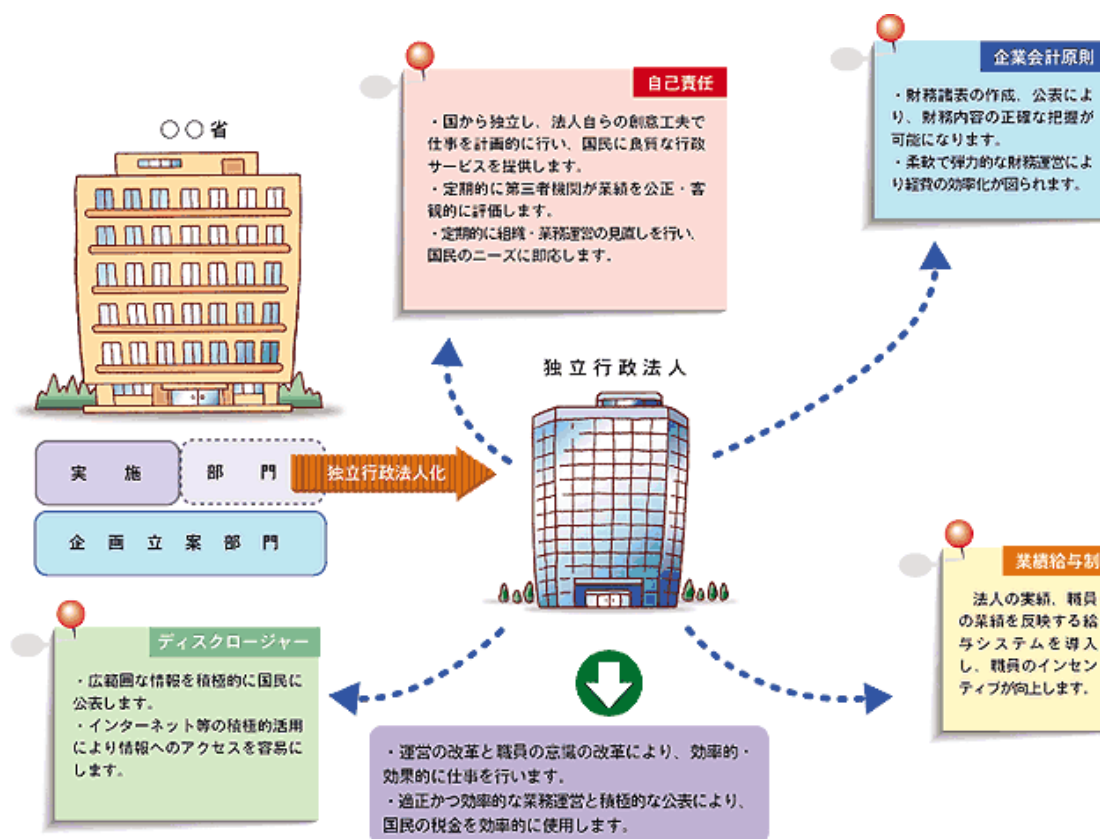


圖 5 獨立行政法人創設示意圖

資料來源：日本中央省廳等改革推進本部事務局，
<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syochu/index.html>，retrieved on 2014/11/25。

(二) 獨立行政法人之設立依據

按中央省廳等改革基本法第 36 條及獨立行政法人通則法第 2 條之規定，獨立行政法人基本要件為：一、基於國民生活與社會經濟安定之立場，確有必要實

施之公共事務；二、毋需以國家為主體親自直接實施；三、委託民間恐有難以執行之虞，或有必要委由一主體獨占實施，而能有效率、有效果之實施時，政府得設置具自發性、透明性之獨立行政法人（劉宗德，2009）。

平成 11 年（1999 年）4 月根據「中央省廳等改革大綱」提出「獨立行政法人通則法」，訂定相關法案，同時提出「中央省廳等改革推動方針」，具體檢討計 89 個事業或事務獨立行政法人化應注意事項，以補充法令不足。「獨立行政法人通則法」於平成 11 年（1999 年）7 月公布後，隨即於同年 11 月進行包括各省廳下獨立行政法人個別法案之草擬作業。各省廳按「獨立行政法人通則法」之立法意旨，研擬所轄獨立行政法人相關法制作業，主要係規範其法人名稱、目的及業務範圍等一般性事項。各省廳共計作成 59 個獨立行政法人個別法草案，於平成 11 年（1999 年）12 月 22 日立法公布，並與通則法同日施行。另有關與法人設立之作用法或組織法之修正，其施行日期則另以政令規定。除上開 59 項個別法律外，平成 12 年（2000 年）6 月經內閣會議決議，訂定並公布獨立行政法人之相關配套措施，包括（1）涉及通則法組織、營運及管理 etc 共通事項之政令、（2）通則法等法律施行相關政令整備及過渡措施之政令、（3）因應各獨立行政法人等設立相關政令整備之政令、（4）各省廳獨立行政法人評鑑委員會等多項獨立行政法人體制相關政令之公布。

另各地方政府亦得設立地方獨立行政法人。平成 12 年（2000 年）12 月 1 日內閣會議「行政改革綱要」中決定「實施國家獨立行政法人化後，進一步研議地方獨立行政法人制度」，平成 14 年（2002 年）8 月公佈「地方獨立行政法人制度推動研究會報告書」，平成 15 年（2003 年）7 月 16 日制定公布「地方獨立行政法人制度」，並於平成 16 年（2004 年）4 月實施。整體獨立行政法人制度之建立歷程如表 2。

表 2 獨立行政法人大事記

平成 9 年 (1997) 12 月	行政改革會議期末報告 (提議創立獨立行政法人制度)
平成 10 年 (1998) 6 月	中央部會等改革基本法成立 (規定創立獨立行政法人)
平成 11 年 (1999) 4 月 7 月 12 月	內閣會議訂定獨立行政法人通則法之法案、整建法之法案 中央部會改革總部訂定「中央部會等改革推進相關方針」 獨立行政法人通則法、整建法之成立 (規定獨立行政法人之共通性制度架構、規定各法人之名稱、目的、業務等的範圍)
平成 13 年 (2001) 4 月 12 月	設立 57 個獨立行政法人 內閣會議訂定「特書法人等整理合理化計畫」 (訂定 163 個特殊法人與認可法人的事業、組織形態的個別調整, 內容上、共通須推動之改革事項等)
平成 15 年 (2003) 10 月	因特殊法人等之改革成立了 32 個獨立行政法人
平成 16 年 (2004) 4 月	設立國立大學法人
平成 18 年 (2006 年) 4 月 6 月	設立日本司法支援中心 施行行政改革推進法 (含政策金融改革、調整獨立行政法人、改革特別會計、訂定政府資產、債務改革等的基本方針等)
平成 19 年 (2007) 12 月	內閣會議訂定「獨立行政法人整理合理化計畫」
平成 21 年 (2009) 12 月	內閣會議訂定「獨立行政法人根本性調整」 ・決定調整的觀點 ・凍結「獨立行政法人整理合理化計畫」 (任意契約、保有資產則持續調整)
平成 22 年 (2010) 5 月	「獨立行政法人通則法」修正法成立 (增列閒置不要財產交付國庫之規定等)
平成 26 年 (2014) 9 月	「獨立行政法人通則法」修正法成立 (修訂績效評估制度之規定等)

資料來源：本報告作者整理。

二、獨立行政法人之運作機制

(一) 獨立行政法人之主要業務

日本獨立行政法人制度奠基於平成 9 年（1997 年）12 月 3 日行政改革會議最終報告書所列針對「行政機能之減量及效率化」目標之建議，「行政事業或事務於民營化或委託民間之同時，有民營化或委託民間困難者，基於政策規劃立案機能與實施機能分離觀點，就實施機能部分，靈活運用外部制度及獨立行政法人制度，使其能自律而有效率之經營」。

從上述可知，獨立行政法人化之基準，係以「公共性觀點，有確實實施必要」、「委託民間辦理又有無法實施之虞」或「有必要由單一主體獨占實施」為標準，可區分為（1）造幣等業務、（2）考試研究業務、（3）國立學校等文教研修業務、（4）國立醫院等醫療衛生業務、（5）統計等庶務業務及（6）其他服務等類，由各省廳分別加以檢討，如認為原本即非國家組織所應從事之業務，即分別民營化、移轉民間或地方公共團體經營或廢止之。

另有特定獨立行政法人與普通獨立行政法人之區別（劉宗德，2009）。「獨立行政法人通則法」第 2 條第 2 項，以「業務性質上，該事務、事業之停滯將使國民生活或社會經濟安定產生直接重大障礙者」、「根據獨立行政法人之目的及業務性質等綜合考量認為有賦予其幹部或職員國家公務員身分之必要者」為基準，將其分為「特定獨立行政法人」及「非特定獨立行政法人」，前者成員具有公務員身分，後者則否（如下表）。按「特定獨立行政法人」，係因依「獨立行政法人通則法」第 2 條第 2 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 40 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。

表 3 特定獨立行政法人與非特定獨立行政法人之比較

	特定獨立行政法人	非特定獨立行政法人
身分保障	國家公務員法上之身分保障。	依勞動契約之身分法，即適用一般之勞動法。
勞動基本權	團結權、團體交涉權、勞動協約締結權：有 爭議權：無	團結權、團體交涉權、勞動協約締結權、爭議權：有
聘用	事務職員及技術職員等，原則上依考試聘用。	依各法人訂定之聘用標準及方法。
薪水、勤務時間	以就業規則或勞動協約決定。成為團體交涉之對象。訂定薪水、勤務時間有關規程時，應考量一般職國家公務員之薪水、勤務條件等。	以就業規則或勞動協約決定。成為團體交涉之對象。訂定薪水、勤務時間有關規程時，不必考量一般職國家公務員之薪水、勤務條件等。
兼職	兼任營利企業理事：經人事院承認後，得為技術移轉機關兼業、研究成果利用兼業及公司獨立董事。 兼任營利企業理事以外工作：關於非營利團體之兼業等，須經法人首長許可。	依各法人就業規則等所定。
國家公務員倫理法	原則上適用該法規定。就一定範圍者，經國家公務員倫理審查會同意後，得依各法人規則從「利害關係人」除去。	各法人須準用國家及特定獨立行政法人所採為維持職員倫理而必要之措施。
刑事法上公	適用收賄罪等規定。	依個別法被視為公務員而適用

務員身分		收賄罪等規定。
政治行為	依國家公務員法、公職選舉法及人事院規則限制一定行為。	無法令上禁止規定。
外國人之聘用	與「當然法理」牴觸之管理職(法人首長及理事等),不得聘用外國人。	包含法人首長在內之管理職,得聘用外國人。
退休年齡	適用國家公務員法。	依各法人之就業規則。
醫療保險、年金	適用國家公務員共濟組合法。	適用國家公務員共濟組合法。
退休金	適用國家公務員退職金法。	依各法人所訂定之標準。
災害補償	適用國家公務員災害補償法。	適用勞動者災害補償保險法。
宿舍	適用國家公務員宿舍法。	適用國家公務員宿舍法。
名額管理	於中期計畫中訂定人員人數有關計畫。關於專職職員數,有對國會報告之義務。	於中期計畫中訂定人員人數有關計畫。關於專職職員數,無對國會報告之義務。

資料來源：引自劉宗德，日本獨立行政法人實施成效之評估，2009年12月

(二) 獨立行政法人之營運管理

依「中央省廳改革基本法」第38條規定，獨立行政法人基本營運制度如下：

- 1、主管機關首長應就獨立行政法人業務營運效率之達成、服務品質之提供，財務內容之改善等有關業務營運目標，設定三年以上五年以下的中期目標。
- 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，應反映獨立行政法人業務績效及個人績效。

- 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、主管機關首長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) 獨立行政法人之績效評估

日本獨立行政法人績效評估模式之學理基礎係師法全面品質管理領域之 PDCA (Plan-Do-Check-Action) 制度。在計畫階段應採「目標管理」，由主管機關訂定中期目標後，交所屬獨立行政法人訂定中期計畫及年度營運計畫，上開計畫內含目標達成方法及其評估基準；其次計畫實施階段，為確實落實目標，應進行小型之 PDCA 循環；第三為查核階段，即依據先前擬定之評估基準查核實際績效；最後之改善階段，如發現未能達成目標，應先採取緊急對策，消除該現象後，進一步進行 PDCA 循環，防止相同的問題一再重複發生，如達成目標，甚至超越目標，就將這個新對策加以標準化，成為組織內作業規範(SOP)。如此循環之改善成果，將使組織能力日益提升，內外部競爭力也隨之增加 (Kanji, 1996, 孫本初, 2001)。亦即獨立行政法人制度營運上最大特徵乃「目標管理」及「業績評價」制度，依循「獨立行政法人依據中期目標擬訂年度計畫→獨立行政法人按年度工作計畫執行→主管機關之獨立行政法人評價委員會進行評價與檢討→評價與檢討結果反映在獨立行政法人之下期目標及營運」之組織業務改善循環模式 (如圖 6)。

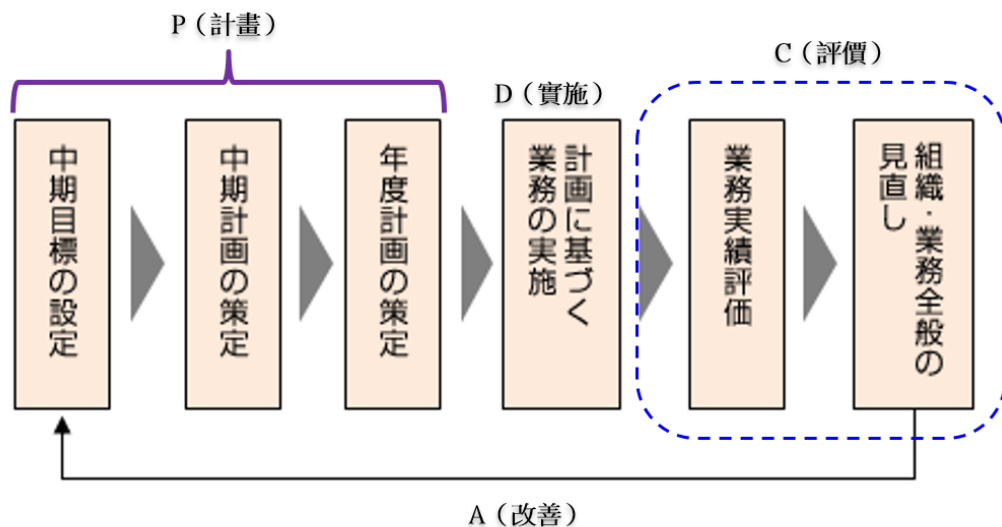


圖 6 獨立行政法人業務營運模式圖

資料來源：內閣官房行政改革本部事務局簡報，平成 26 年 10 月 1 日。

另就法律體系之建置而言，依「中央省廳改革基本法」第 37 條第 1 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。另同條第 2 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 3 款並規定，獨立行政法人之主管機關首長應於法令權限內，對該獨立行政法人為監督或介入。

另按「獨立行政法人通則法」第 28 條之規定，獨立行政法人於業務開始時提出「業務方法書」，經主管機關認可並公告。有關業務營運方面，主管機關首長須訂定 3 年以上至 5 年以下期間的中期目標，針對獨立行政法人指示並公告，且該中期目標應聽取評價委員會之意見。獨立行政法人接受該中期目標指示後，必須作成中期計畫，送經主管機關首長認可並公布，主管機關首長於審核認可時，如認為有不適當者，得命變更該中期計畫之內容。同時，於每事業年度開始（每年 4 月 1 日至次年 3 月 31 日）前，根據經認可之中期計畫，必須依主管機關首長命令訂定該事業年度業務營運之年度計畫，向主管機關首長陳報並公告。獨立行政法人於中期目標期間終了後三個月內應向主管機關首長提出事業報告書。

依據獨立行政法人通則法第 12 條之規定，由獨立行政法人之直屬上級機關設「評價委員會」，評價獨立行政法人之業績及提供建議事項。但基於維持獨立行政法人之自發性、自律性及自主性，主管機關首長對其監督應儘量限縮，著重在成果面之監督與建議。復按「中央省廳改革基本法」第 39 條之規定，為針對獨立行政法人業務績效進行具專門性、客觀性、中立性、公正性之評價，內閣府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；同時應就各省廳之評價委員會之評價結果提供意見，並就各機關獨立行政法人業務及組織之存廢提供建言。

日本總務省獨立行政法人評價委員會各項目之評價基準，依照中期目標及中期計畫，各項目之實施狀況等級分為：(1) AA：大幅超過中期目標而達成；(2) A：充分達成中期目標；(3) B：大致達成中期目標；(4) C：某種程度達成中期目標，但仍有改善餘地；(5) D：低於中期目標而須大幅改善。綜合評價基準乃指向獨立行政法人任務達成之事業實施、財務及人事管理等，從個別觀點進行評價。綜合各項目之評價結果等，對獨立行政法人全體進行評價。

綜上，獨立行政法人之評價制度係配合「中期目標管理」，由「第三者」進行事後考評。各部會獨立行政法人業務實績評價結果反映出法人業務營運之效率化、營運費交付金與總人事費之削減、自籌收入之增加以及事務、事業之檢討情形，評價實施流程如圖 7。

年度評鑑

各部會設置獨立行政法人評價委員會評價業務實績，總務省政策評價・獨立行政法人評價委員會進行第二階段評價。

評價流程圖

中期目標終了時有關事務事業之檢討
主務大臣依循獨立行政法人政策評價委員會「改善意見之方向」檢討法人之檢查內容，經過行政改革促進本部決定檢討之內容。

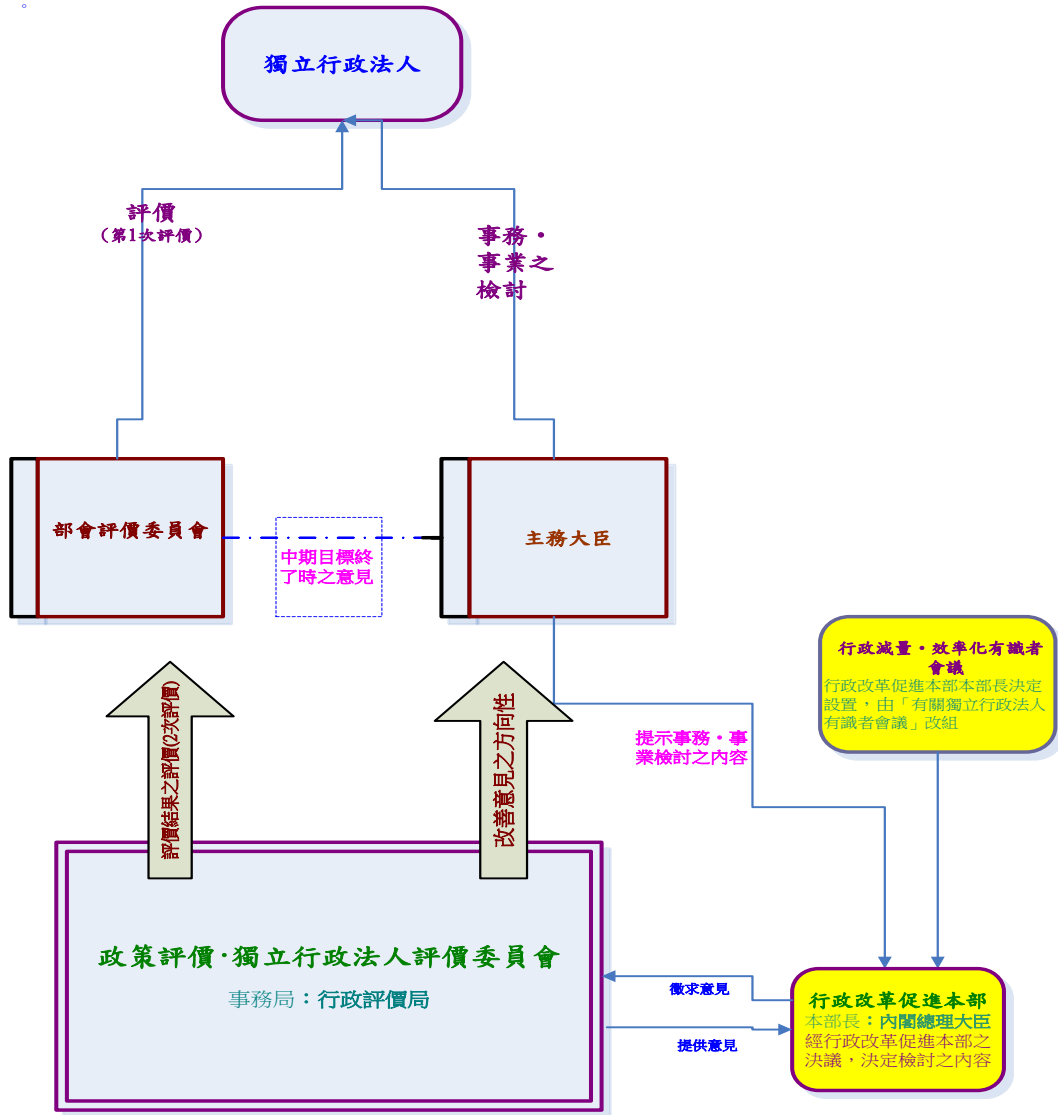


圖 7 獨立行政法人評鑑流程圖

資料來源：引自劉宗德，日本獨立行政法人實施成效之評估，2009年12月，第39頁。

三、獨立行政法人之執行現況與問題

(一) 獨立行政法人之執行現況

就獨立行政法人設置數目變化情形，獨立行政法人制度自平成 13 年（2001 年）開始推行時設置 57 個，平成 17 年（2005 年）數量達成頂峰為 113 個，嗣後於平成 18 年（2006 年）依據階段性中期目標期間結束之檢討，將部分特定獨立行政法人調整為非公務員化之一般獨立行政法人，故屬於特定獨立行政法人數由 56 個下降為 11 個。時至平成 26 年（2014 年）4 月 1 日時，獨立行政法人數總數為 98 個，其中特定獨立行政法人數僅餘 8 個（歷年設置總數如圖 8，各省府所轄獨立行政法人如表 4）。

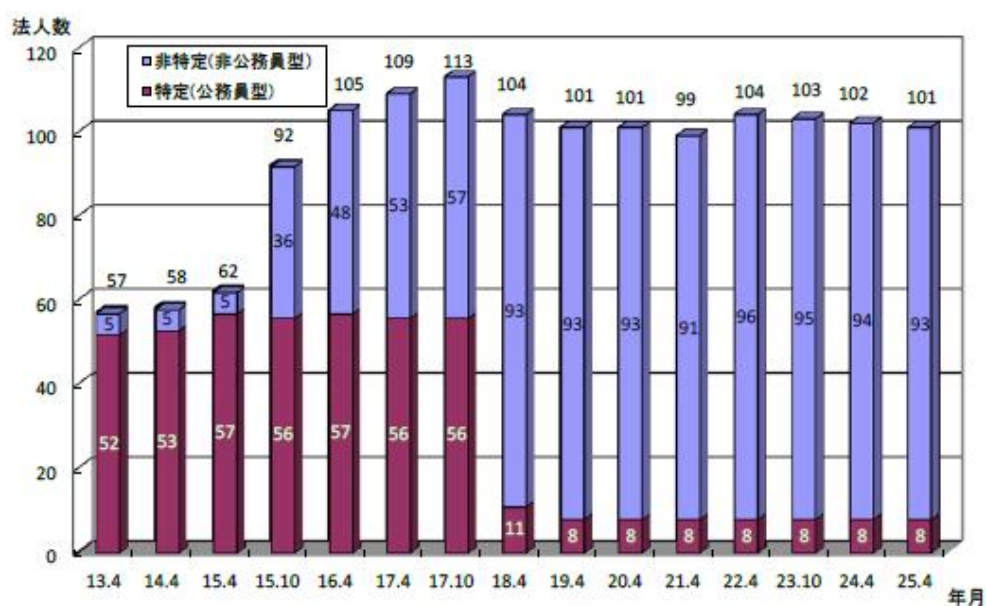


圖 8 獨立行政法人歷年總數

資料來源：日本總務省政策評價・獨立行政法人評價委員會，獨立行政法人評價年報，http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/79855.html

表 4 獨立行政法人一覽表

管轄機關	法人名稱	數量
內閣府	○ <u>國立公文書館</u> 、北方領土問題對策協會	2
消費者廳	國民生活中心	1
總務省	資訊通訊研究機構、○ <u>統計中心</u> 、郵政儲金・簡易壽險管理機構	3
外務省	國際合作機構、國際交流基金	2
財務省	酒類綜合研究所、○ <u>造幣局</u> 、○ <u>國立印刷局</u> 、	3
文部科學省	國立特別支援教育綜合研究所、大學入學考試中心、國立青少年教育振興機構、國立女性教育會館、國立科學博物館、物質・材料教育會館、防災科學技術研究所、放射線醫學綜合研究所、國立美術館、國立文化財機構、教員研修中心、科學技術振興機構、日本學術振興會、理化學研究所、宇宙航空研究開發機構、日本運動振興中心、日本藝術文化振興會、日本學生支援機構、海洋研究開發機構、國立高等專門學校機構、大學評價・學位授予機構、國立大學財務・經營中心、日本原子能研究開發機構	23
厚生勞動省	國立健康・營養研究所、勞動安全衛生綜合研究所、勞工退職金互助機構、高齡・殘障者求職者就業支援機構、福利醫療機構、國立重度智能障礙綜合設施希望園、勞工政策研究・研修機構、勞工健康福祉機構、○ <u>國立醫院機構</u> 、醫藥品醫療儀器綜合機構、醫藥品基礎研究所、地域醫療機能推進機構、年金公積金管理運用獨立行政法人、國立癌症研究中心、國立循環器官疾病研究中心、國立精神・神經醫療研究中心、國立國際醫療研究中心、國立成育醫療研究中心、國立長壽醫療研究中心	19

農林水產省	○ <u>農林水產消費安全技術中心</u> 、 <u>種苗管理中心</u> 、 <u>家畜改良中心</u> 、 水產大學校、農業・食品產業技術綜合研究機構、農業生物資源研究所、農業環境技術研究所、國際農林水產業研究中心、 森林綜合研究所、水產綜合研究中心、農畜產業振興機構、農民年金基金、農林漁業信用基金	13
經濟產業省	經濟產業研究所、工業所有權資訊・研修館、日本貿易保險、 產業技術綜合研究所、○ <u>製品評價技術基礎機構</u> 、 <u>新能源・產業技術綜合開發機構</u> 、 <u>日本貿易振興機構</u> 、 <u>資訊處理推進機構</u> 、 石油天然氣・金屬礦物資源機構、中小企業基礎整建機構	10
國土交通省	土木研究所、建築研究所、交通安全環境研究所、海上技術安全研究所、 港灣機場技術研究所、電子航法研究所、航海訓練所、海技教育機構、 航空大學校、驗車獨立行政法人、鐵路建設・運輸設施整建支援機構、 國際觀光振興機構、水資源機構、汽車事故對策機構、機場周邊整建機構、 都市再生機構、奄美群島振興開發基金、日本高速公路保有・債務償還機構、住宅金融支援機構	19
環境省	國立環境研究所、環境再生保全機構	2
防衛省	○ <u>駐軍等勞工勞務管理機構</u>	1
總計		98

資料來源：譯自日本總務省網頁

http://www.soumu.go.jp/main_content/000285705.pdf

註：○記號的法人屬特定獨立行政法人（其職員具有國家公務員身分），計有 8 個法人。

次就獨立行政法人之員額狀況，平成 25 年（2013 年）1 月 1 日獨立行政法人在職員額數為 14 萬 1,521 人，較前一年度同期增加 1,550 人，係因國立醫院機構為提升醫療品質，增加護理人員所致（日本總務省政策評價・獨立行政法人評

價委員會，2014)。另平成 24 年（2012）獨立行政法人專任幹部之年薪平均金額為法人長 1,589.2 萬日圓，理事 1,362.9 萬日圓，監事 1,209.7 萬日圓，平成 20 年至 24 年有逐年減少的趨勢（如表 5）。在職員薪資基準部分，事務、技術職員相較於國家公務員之薪資平均指數為 104.6，研究職員為 99，因勞資協商關係均較前一年度同期為低（如表 6）。

表 5 獨立行政法人專任幹部之薪資基準

	平成 20 年	平成 21 年	平成 22 年	平成 23 年	平成 24 年
法人長	1,866.8	1,818.3	1,783.3	1,759.6	1,589.2
理事	1,552.4	1,507.8	1,492.6	1,482.7	1,362.9
監事	1,400.7	1,308.2	1,311.2	1,300.8	1,209.7

資料來源：內閣官房行政改革本部事務局簡報資料，2014。

表 6 獨立行政法人職員薪資基準

	平均年間 給與 (千円)	對象人員 數	對國家公務員指數 (年齡別)			對國家公務員指數 (年齡・地域・學歷別)		
	25 年度	25 年度	24 年 度	25 年 度	對前年 度差	24 年 度	25 年 度	對前年 度差
事務、 技術職員	6,341	31,836	106.5	104.6	▲1.9	104.8	103.0	▲1.8
研究職員	8,138	9,736	100.3	99.0	▲1.3	106.5	105.2	▲1.3
醫院醫師	13,623	5,656	115.2	115.7	0.5	114.4	115.2	0.8
醫院看護師	4,898	33,893	108.2	108.2	0	107.3	106.8	▲0.5

資料來源：日本總務省，獨立行政法人の役員の報酬等及び職員の給与の水準（平成 25 年度）。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/dokuritu/02gyokan03_03000022.html

復就獨立行政法人之財務狀況，獨立行政法人於平成 25 年（2013 年）整體預算為 53 兆 6,445 億日圓，較 2012 年減少 4 兆 5,671 億日圓，主要係因「郵政儲金、簡易壽險管理機構」及「年金公積金管理運用獨立行政法人」預算之減少

(如圖 9)。

在平成 25 年 (2013) 獨立行政法人預算收入架構部分，自己收入等為 24 兆 4,568 億日圓，其他 (如有價證券之贖回等) 14 兆 8,523 億日圓，出資金及借款等為 11 兆 3,067 億日圓，營運費交付金為 1 兆 3,067 億日圓，國庫補助金為 9,848 億日圓 (如圖 10)。

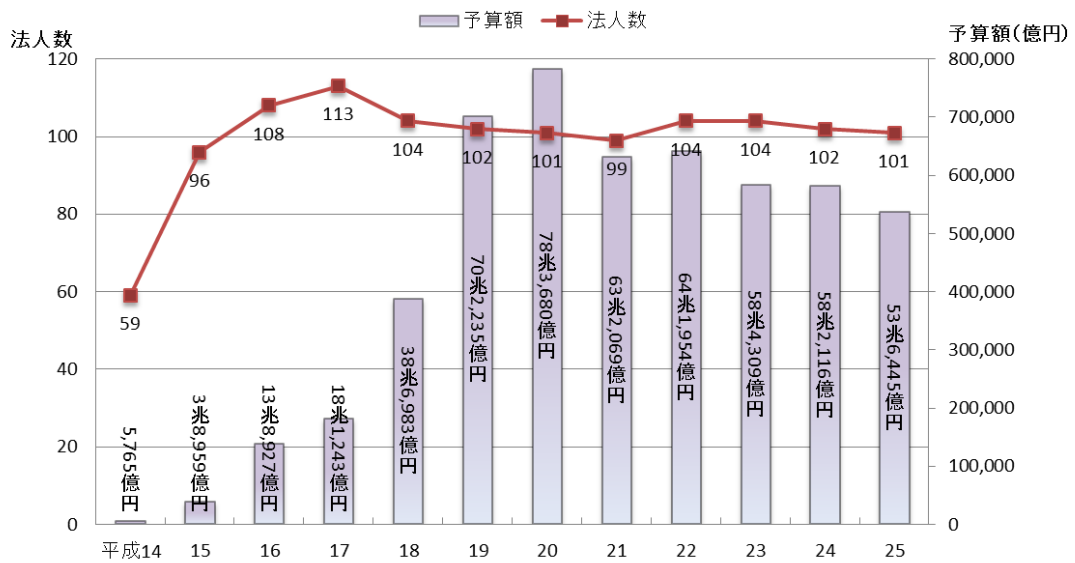


圖 9 獨立行政法人整體預算之變遷

資料來源：日本總務省政策評價・獨立行政法人評價委員會，獨立行政法人評價年報，http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/79855.html

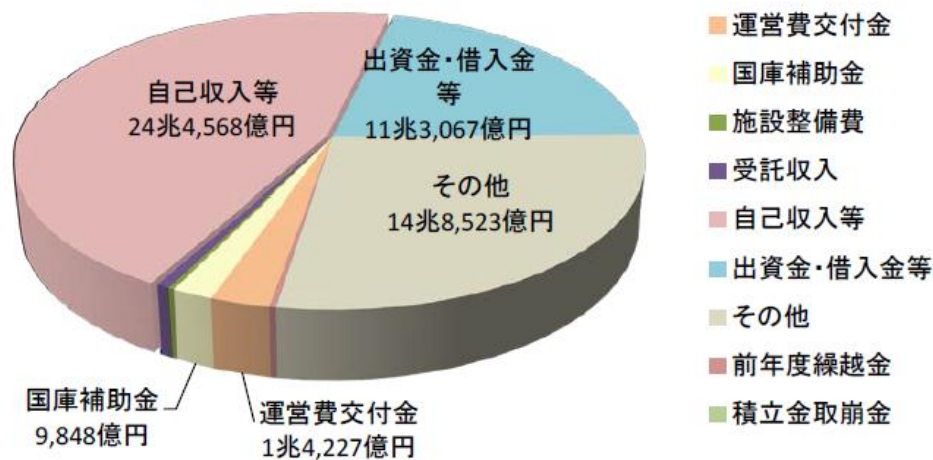


圖 10 平成 25 年（2013）獨立行政法人預算收入架構

資料來源：日本總務省政策評價・獨立行政法人評價委員會，獨立行政法人評價年報，http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/79855.html

（二）獨立行政法人之運作疑義

1、制度一體適用之疑義

如前述，獨立行政法人制度營運上採取「目標管理」及「業績評價」制度，由主管部會訂定 3 至 5 年之中期目標，交付獨立行政法人執行；各法人據以研擬中期計畫，包括達成提升服務、營運效率化之必要措施、預算、收支計畫、資金計畫、短期借款限額及剩餘金用途等。經主管機關首長認可後，分年擬定工作計畫執行，主管部會則依目標及計畫內容為評價。主管機關首長對獨立行政法人之監督與參與，限於法人業務及組織營運，且儘量排除涉及營運細節之事前管制，而將重點移轉至事後監督。

惟獨立行政法人業務樣態具多元性，整體制度是否得一體適用各獨立行政法人，不無疑問。制度應針對各種不同業務需求與性質做設計，若將各種不同體質的組織機構套用在同一制度下，終究是削足適履，適得其反。

2、目標評價分立之疑義

按現制，主管機關首長應就獨立行政法人業務營運目標，設定三年以上五年以下之中期目標。另為確保獨立行政法人評價之客觀性，總務省設置政策評價·獨立行政法人評價委員會，並於各部會設置獨立行政法人營運評價委員會評價業務實績。評價委員會事後嚴密考評年度營運及中期目標達成度，就評價結果向主管部會提出建議，作為交付營運費用之參據。惟主管機關首長僅負責目標之制定，實際業績評價卻未參與，容易造成政策責任不清。又若中期目標不明確，階段性中期目標之成效亦不易評核。

3、內部治理機制之疑義

獨立行政法人基本理念係將國家之公共行政事務區分為政策企劃立案機能與實施機能後，將有關事務執行之一部分，委由行政組織外具有獨立法人格之主體實施，以提升執行效率及品質，並確保行政運作之透明性。惟在「政策企劃立案機能」與「實施機能」分立後，使原本應為一體之行政分化，似有礙於責任政治之發展。如各省廳一體之行政分化，國會行政民主統制（大臣責任制）便發生困難。亦即如主管機關首長針對獨立行政法人監督權責不充分，欲改善其所屬不適切及無效率之事業將事倍功半。另董事及監事功能角色之權責不明確，法人內部治理亦無法落實。

4、經費運用彈性之疑義

獨立行政法人的會計作業係採企業會計原則，並報請主管機關認定即可，且每年努力經營所獲得的事業年度剩餘，可用於中期計畫所需的公積金用途，使財務的運用能較為彈性。另有關會計財務監督，除由獨立行政法人之監事外，尚須由主管機關首長選任會計監察人，針對法人提報的財務報表、事業報告書及決算報告書等提出意見。另外，獨立行政法人係以財務獨立核算制度為前提，但無論是國家或地方獨立行政法人制度，因仍肩負國家或地方政策任務，又為能強化研究發展與教育訓練的角色，故仍需政府編列預算給予足夠財源措施，交付「營

運費補助金」。惟「營運費補助金」之使用，在獨立行政法人自主性原則下無須指定用途細目，可由各該獨立行政法人自行安排，如另有用途，也不須特別辦理手續，致使無誘因擲節成本。再者，獨立行政法人幹部報酬及職員薪資給與之基準比照國家公務員制度，亦使經費運用無彈性。

四、獨立行政法人制度之最新改革

為有效解決上開制度一體適用不明、目標評價分立不清、內部治理機制弱化及經費運用僵化等情況，日本於平成 26 年（2014 年）9 月 2 日通過「獨立行政法人通則法」修正案（預定於平成 27 年 4 月 1 日施行），以回歸當初立法意旨「政策實施機能最大的發揮」，即獨立行政法人之改革係以「政策的企劃、立案與執行功能分開，以提升效益，釐清責任」為基本方針，其整併、廢止與民營化之目的並非單純數量的減少，應以獨立行政法人執行過程更簡化、更有效率為改革目標。

綜觀平成 26 年（2014 年）改革，強調四面向：1.目標管理之建構：獨立行政法人按其業務特性，分為「中期目標管理法」、「國立研究開發法人」及「行政執行法人」，以強化目標管理之建構；2.主管部會之課責：主管部會之首長按總務省所定原則訂定所屬獨立行政法人之目標，並從事目標是否達成之評價；3.各法人治理能力之強化：監事機能的強化（監督法人內部的事情），法人管理階層廢弛職務之損害賠償等。4.報酬、薪資管理之彈性化：薪資、契約等彈性檢討。

在強化目標管理建構面向上，獨立行政法人目前共計 98 個，規劃按專業需求、營運效能及公權力行使程度等特性，類型分為：中期目標管理法（60 個）、國立研究開發法人（31 個）及行政執行法人（7 個）。其中，中期目標管理法係指以公共事務事業之提供為導向，具高度自主性及自律性，由主管部會訂定 3 至 5 年之中期目標並據以執行，透過滿足公眾需求多樣化和高品質的服務，以推動促進公共利益之獨立行政法人。國立研究開發法人係指以學術研究發展為導向，由主管部會訂定 5 至 7 年之中長期目標並據以執行，以提升日本科學技術及國民

經濟，確保研發成果效益最大化之獨立行政法人。行政執行法人係指以公權力行使達成為導向，其成員具公務員身份，經由單一年度之目標及計畫之設定並據以執行，以確保公權力行政目的達成之獨立行政法人。

在強化主管部會課責面向上，強化主管機關首長管理責任，以促進目標與評價的一致性。各主管機關首長依據總務省訂定目標及評價指導方針，以單一獨立行政法人訂定具體反映國民生活或社會發展之中期目標標。研究開發業務則參採其業務特性之國際性指標進行評比。再者，獨立行政法人業績評價原由各機關獨立行政法人評價委員會辦理，新制改由該主管機關首長自行辦理，以強化其權責（整體運作詳如圖 11）。惟為確保獨立行政法人之業績評價之客觀性，總務省設置「獨立行政法人評價制度委員會」亦得適時介入勸告。評價採五等級，優至劣依序為 S、A、B、C、D，以 B 等級為及格標準。達成原訂目標值之 100%~120% 為 B 等級。如評為 D 等級者，該法人組織可能會被廢止，其業務亦應重新檢討。至地方獨立行政法人部分則暫不改革，視中央制度成效而定。

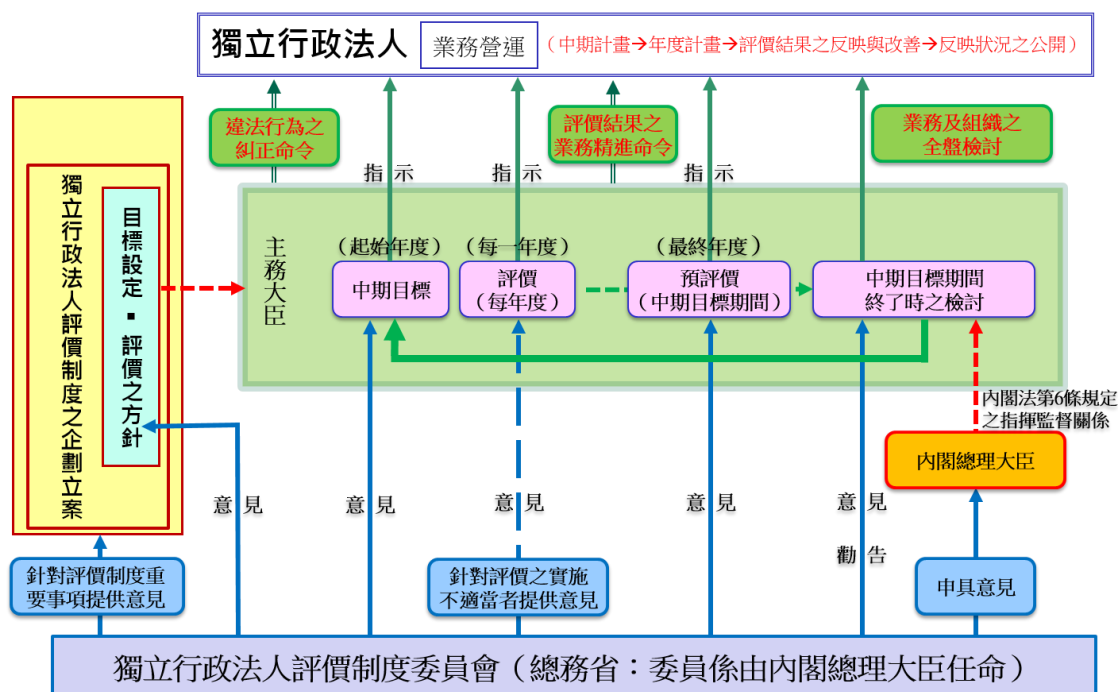


圖 11 日本獨立行政法人評價新制（預定自平成 27 年 4 月 1 日實施）

資料來源：譯自內閣官房行政改革本部事務局簡報，平成 26 年 10 月 1 日。

在強化法人治理能力面向上，透過法律之授權，獨立行政法人組織內部的監事調查權更加明確化；對於董事之不法行為，得向主管機關首長報告。其幹部（董監事）負忠於職務之義務及職務懈怠之損害賠償責任。組織外部方面，主管機關首長對於法人之違法行為或顯然不當之業務營運等，亦有提出糾正或業務改善命令之權責。

在強化報酬、薪資彈性面向上，增進獨立行政法人說明責任、業務營運之彈性。在訪問過程中受訪者明白表示在各國科學發展、運動競技等方面突飛猛進下，日本政府考量國家公務員及民間企業之給與，及法人本身業務實績、職務特性與雇用形態等因素，希望透過獨立行政法人以高薪吸引人才來趕上中國等鄰國。獨立行政法人要運用高薪聘請專業人士，薪資結構的彈性化可在全球市場尋找更適人才，惟該等人員之薪資亦需公開，以求公評。另增加法人及主管機關首長之說明責任，以提升透明性。

獨立行政法人新舊制度之比較如表 7。

表 7 獨立行政法人新舊制度之比較表

項目		現行法制度		獨立行政法人通則法修正後之新制度		
		獨立行政法人		中期目標管理 法人	國立研究開 發法人	行政執行法 人
成員之身分		非公務員 (特定獨立行政法人之 成員為公務員)		非公務員		國家公務員
目標	目標	中期目標 (3~5 年)		中期目標 (3 ~5 年)	中長期目標 (5~7 年)	年度目標 (1 年)
	設定者	主管省廳首長(日文:主 務大臣)		主管省廳首長		
	目標設定者 之意見聽取 對象	總務省政策評價・獨立 行政法人評價委員會 (簡稱:政獨委)		獨立行政法人 評價制度委員 會(簡稱:委員 會)	1. 研究開 發審議 會 2. 委員會	委員會
評價	業績評價者		各省獨立行政法人評價 委員會		主管省廳首長	
	評價者 之意見 聽 取 對象	業績評 價	政獨委(每一年度、最終 年度)	委員會(最終 年度)	1. 研究開 發審議 會(每年 度) 2. 委員會 (最終 年度)	委員會(3~5 年間業務營 運之效率提 升)
		目標達 成期限 之檢討	政獨委	委員會	1. 研究開 發審議 會 2. 委員會	(關於目標 達成期限之 檢討,未設相 關規定)
目標・評價之方針		----		原則上由總務大臣訂定;惟於研究開發業務部 分,另由內閣府綜合科學技術及創新會議擬訂 相關方案後,納入前揭總務大臣訂定之方針		
監事功能之強化		規範業務督察之要旨		監事之調查權明確化;對於董事之不法行 為,得向主管省廳首長報告		
法人首長與監事之任 期		依個別法規定		對應中期目標 實施期間	原則對應中 長期目標實 施期間(惟 亦得定為 3 ~4 年)	依個別法規 定

項目	現行法制度	獨立行政法人通則法修正後之新制度		
	獨立行政法人	中期目標管理法人	國立研究開發法人	行政執行法人
董事之責任	----	1. 董事負忠於職務之義務，及職務懈怠之損害賠償責任 2. 業務方法書記載遵守法令等相關內部管制之體制		
再任之限制	----（特定獨立行政法人法(特獨法)所設之限制與國家公務員相同)	導入限制「斡旋」行為之規定	同對國家公務員所設之限制規定	
法人長與監事之任命辦法	未明定	應依業務推動需要公開徵才；縱不採公開徵才辦法，亦應確保程序之透明性，對於徵求推薦候補人選及任命適任者，應採取相關必要措施		
大臣之糾正措施	----（相關規定僅要求採取糾正措施）	糾正或業務改善命令（對於法人之違法行為或顯然不當之業務營運等）	監督命令	
法規之運用	充分考量其自主性	不僅考量其自主性，亦充分慮及法人之事務或業務之特性		
報酬給與之基準	考量法人業務之實績並須吻合社會一般情勢（特獨法規定應考慮國家公務員之給與、民間企業之給與、法人本身之業務實績及人事費估算等因素）	考量國家公務員及民間企業之給與，及法人本身業務實績、職務特性與雇用形態等因素	參酌國家公務員之給與，並考量民間企業之給與，及法人本身之業務實績、人事費估算等因素	

資料來源：譯自日本內閣官房行政改革本部事務局簡報，平成 26 年 10 月 1 日。

伍、心得與建議

一、日本公益法人制度可取法之處

(一) 重新盤點政府捐助財團法人建立退場機制

日本政府為舒緩財政困窘，以及引進民間資金挹注公益事業，促成了公益法人的改革。從 2008 年制度開始施行至 2013 年過渡期滿的五年期間，公益法人的數量經過一番重新盤點，由 2008 年民法法人數為 24,317 個降至 2014 年 9 月的 9,266 個公益法人，總數降為原本之 38% 左右。經過此番重新審查、認定之制度變革，原本日本民法法人可被重新有效的整理與盤點，亦可做為我國政府捐助財團法人制度變革之參考。建議我國可在現有管理架構下，由各主管部會重新檢討捐助之財團法人之政策任務、業務屬性是否仍須由政府捐助、人事及財務營運狀況等，對於不適合再由政府捐助或長期未有績效之財團法人進行清算與解散，或有性質相近者可以辦理合併，一方面減少政府捐助負擔，或也可透過整併過程，提升財團法人營運效率。

(二) 建立政府捐助財團法人監督管理橫向聯繫機制

日本公益法人管理機制，在中央政府主管機關為內閣府，在地方為 47 個都道府縣府，總共為 48 個，整體來說，由內閣府統一管理、辦理認定工作可收事權統一之效，而各都道府縣府為了加強橫向聯繫，依地區別進行聯席會，並且設置「公益法人指導監督聯絡協調會」、訂定「公益法人設立許可審查基準決議」，確保公益法人設立許可及指導監督基準具有一致性。

目前我國政府捐助財團法人行政監督小組採取一年 2 次專案會議，並以三級管制方式辦理監督工作，為強化我國政府捐助財團法人監督管理機制，建議可參考日本橫向聯繫機制，以工作分組主導辦理聯席會方式強化監管體制之聯繫，人事、財務、績效、法制等各工作分組應定期就各項管理議題加強主管部會之聯繫，

透過會議，以加強監督與管理之功效。

(三) 以透明取代管制的監督機制

日本政府規範公益財團法人除依登記揭露事項、公告借貸對照表、損益計算書等一般財團法人應揭露事項者，對於董事、監察人、評議員報酬支付標準亦應一併揭露。對照我國目前之作法，政府捐助財團法人應將預決算送立法院及監察院審議，尚無對公眾揭露之相關規定，建議可參照日本作法，規範政府捐助財團法人應主動公開供財產目錄、職員名冊、報酬支給標準、章程、社員名冊、事業計畫書、事業報告、收支損益計算書等資料給行政監督機關。

另建議就透明度進行法制規範，包含人事、財務及監督報告等，由各政府捐助財團法人將相關資料置於機關及網站提供閱覽。其內容可依機敏度或個別應公開程度進行分級，分為「一般公開事項」及「申請閱覽事項」，此一加強透明度作法，一方面可藉由公眾監督減少政府監督成本，也可讓民眾更加瞭解政府捐助財團法人營運狀況，達到事半功倍之效。

(四) 提升財務自主能力之政策誘因

日本政府為了鼓勵民間參與公益事業，給予公益法人許多租稅優惠措施，並且對於捐款之個人亦給予租稅優惠，其目的便是為了提升公益法人財務自主能力。惟在實務上，訪談過程中內閣府代表亦表示，新制公益法人施行至今，一半以上的公益法人所獲得的捐款為零。就制度面而言，日本政府已嘗試加強公益法人的財務自主能力，雖然實務上仍有努力空間，仍可提供我國政府捐助財團法人提升財務能力之參考。

本質上，政府捐助財團法人係為維持政府特定政策目的，因此由政府給予財源補助，在實務上我國若干研究型政府捐助財團法人仍具有自籌財源之能力，例如財團法人工業技術研究院近年亦有以企業投入研發人才培育等方式增加財團法人本身之收益，或以專案服務方式增加收入，建議可依據不同類型之政府捐助財團法人研擬財務自主之鼓勵措施，減少外界對於政府捐助財團法人倚賴政府財源之負面觀感，同時也減少政府之財務負擔。

二、日本獨立行政法人制度可取法之處

（一）強化檢討政府捐助財團法人角色與定位

日本政府為強化執行效率及品質，並確保行政運作之透明性，創設具有獨立法人格之獨立行政法人。自平成 27 年（2015 年）開始，獨立行政法人類型按專業需求、營運效能及公權力行使程度等特性，分為「中期目標管理法人」（60 個）、「國立研究開發法人」（31 個）及「行政執行法人」（7 個），並設有其個別屬性之績效管理模式。

我國政府捐助財團法人之法定退場機制有三，一係按財團法人有無違反其設立許可條件，由主管機關依民法第 34 條之規定廢止其許可。二係由主管機關審酌財團法人之設立目的、財務狀況、服務區域、服務項目及未來服務發展情形等事項輔導合併。三係因情事變更，致財團法人之目的不能達到時，由主管機關變更其目的或依民法第 65 條之規定解散之。綜觀上述退場機制，尚無針對績效不彰者進行檢討，建議由各主管機關檢討政策任務規模業已縮減，或績效不彰者可進行清算、解散或整併，以逐步提升政府捐助財團法人整體營運效率。另各主管機關亦應針對政府捐助財團法人創設之必要性、妥當性及設立程序明確加以規範，以避免渠等財團法人之設立過於氾濫。

（二）強化主管機關目標設定與績效評估之權責

日本獨立行政法人制度營運上採取「目標管理」及「業績評價」制度，由主管部會依據總務省訂定目標及評價指導方針訂定 3 至 5 年之中期目標後，交獨立行政法人據以研擬中期計畫，並分年擬定工作計畫執行，主管部會則依年度及期程目標及計畫內容為評價決定。另為確保獨立行政法人之業績評價之客觀性，總務省設置之獨立行政法人評價制度委員會亦得適時介入勸告。

我政府捐助財團法人年度目標之設定，係應主管機關之要求於每年 3 月 31 日前提出。主管機關於上一年度工作終了時，於該年度 5 月 31 日前完成財團法人該年度之績效評估作業，評估結果納入行政監督報告，並得為董（監事）聘、

(派)任、人事調整及補(捐)助之參考(「政府捐助之財團法人績效評估作業原則」第2點第1項、第3點、第4點)。從上述規定言之，我國對於政府捐助財團法人之監督較著重事後評估，政府捐助財團法人年度目標之設定係由該法人自行提送，經主管機關審議後交回執行，對於其中長期發展目標似少著墨。考量政府捐助財團法人之成立宗旨，雖強調獨立自主的，減少主管機關過度干預，惟若仍接受政府補助達一定比例者，建議由各主管機關研議參酌未來發展趨勢，按所屬財團法人之業務性質，訂定其中長期(或3至5年)之明確性目標與方向，此舉不僅得使政府捐助之財團法人與主管機關同步發展，亦可提升主管機關對財團法人績效評估之適切性。

(三) 強化政府捐助財團法人之法人治理

獨立行政法人負有義務透過網站主動且積極公佈中期目標、中期計畫、年度計畫、業務業績、業務業績評價結果、事業報告書、財務報表和薪資支付基準等各類事項，以確保其透明性。另人才進用方面，係依業務推動需要公開徵才；縱不採公開徵才辦法，亦應確保程序之透明性，對於徵求推薦候補人選及任命適任者，應採取相關必要措施。

政府捐助財團法人之監督機關，包括內政部、經濟部及外交部等，因監督之主管機關不同，使得監督資訊公佈的規範也不一致。為提升人事及財務資訊之公開性與可及性，建議可參照日本作法，統一規範政府捐助財團法人應主動對社會大眾提供財產目錄、職員名冊、報酬支給標準等資訊。再者，政府捐助財團法人董事及監事之任命部分，政府捐助財團法人的官派董事，乃由主管機關就政府相關業務主管、專家學者及社會公正人士來遴選，建議董事、監事及其他職員之人事部分，亦以公開徵才為原則，以避免安排退休官員轉任董事情形。

(四) 強化財務獨立自主及會計原則

日本獨立行政法人係以財務獨立自主制度為前提，惟基於肩負國家政策性目標或任務，部分獨立行政法人仍需由主管機關編列預算給予足夠財源措施，提供營運費交付金或國庫補助金等經費。如平成25年(2013)獨立行政法人預算收

入架構部分，自己收入等為 24 兆 4,568 億日圓，其他（如有價證券之贖回等）14 兆 8,523 億日圓，出資金及借款等為 11 兆 3,067 億日圓，營運費交付金為 1 兆 3,067 億日圓，國庫補助金為 9,848 億日圓。可見日本獨立行政法人財務面向上，在自己收入部分仍屬大宗。建議我國可依據不同類型之政府捐助財團法人研擬財務自主之鼓勵措施，減少外界對於政府捐助財團法人倚賴政府財源之負面觀感，同時也減少政府之負擔。

我國政府捐助財團法人之資源係來自社會及政府之捐助，為使資源有效運用，可在一定服務品質下設定財務基準，控制成本支出，並藉以評估財團法人之業務活動。另鑒於財團法人非以營利為目的，是否適用現行一般公認之會計原則尚有疑義，且主管機關對財團法人之會計制度規範不一，建議可針對政府捐助財團法人是否得以企業會計原則進行評估，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。另得研擬財團法人監督管理之作業準則，包括資訊揭露、法人治理、會計、內部稽核等，供各目的事業主管機關遵循，以強化政府捐助財團法人之外部與內部監督機制。

參考文獻

一、專書及論文

- 孫本初 審訂(2001)。全面品質管理 100 種方法。台北：智勝。
- 劉宗德 (2004)。日本公益法人、特殊法人及獨立行政法法人制度之分析—兼論 獨立行政法人之現況與困境，發表於法治與現代行政法學—法治斌教授紀念論文集。台北：元照。
- 劉宗德等 (2004)。九十三年度日本獨立行政法人化考察報告。公務出國報告。台北：教育部。
- 劉宗德 (2009)。日本獨立行政法人實施成效之評估 (行政院研考會委託研究計畫，RDEC-RES-098-028)。台北：行政院研考會。
- 蘇惠卿 譯，沖野真己 著 (2009)。日本財團法人制度。「中日韓民法修正新趨勢研討會」，法務部、東吳大學主辦。

二、網站資料：

- 日本中央省庁等改革推進本部事務局 (2001)。獨立行政法人創設示意圖，<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syochu/index.html>，retrieved on 2014/11/25。
- 日本內閣府 (2014)。公益法人改革推動與成果，https://www.koeki-info.go.jp/pictis_portal/other/pdf/sintyoku_seika.pdf，retrived on 2014/9/16。
- 日本內閣官房行政改革推進室 (2000)。行政改革大綱，<http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko>，retrieved on 2014/9/16。
- 日本內閣官房行政改革推進室 (2002)。行政機關對公益法人改革實施計畫，http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki/gyousei_kanyo/index.html，retrived on 2014/9/16。
- 日本內閣官房行政改革推進室 (2014)。有關公益法人的改革，<http://www.gyokaku.go.jp/about/koueki>，retrieved on 2014/9/16。
- 日本內閣府公益認定等委員會事務局 (2013)。邁向民間支持的社會～公益法人擔負「讓人民參與公益」角色，https://www.koeki-info.go.jp/pictis_portal/other/pdf/20140718_NewPanflet.pdf，retrived on 2014/9/16。
- 日本內閣府公益認定等委員會事務局 (2013)。促進民間參與公益～新公益法人制度的概要 (民間が支える社会を目指して～「民による公益」を担う公益法人～)，https://www.koeki-info.go.jp/pictis_portal/common/index.do?contentsKind=110&gyouseiNo=00&contentsNo=00202&syousaiUp=1&procNo=contentsdisp&renNo=18&contentsType=02&houjinSerNo=&oshiraseNo=&bunNo=1120048945&meiNo=1120047058&s

eiriNo=undefined&edaNo=undefined&iinkaiNo=undefined&topFlg=0， retrieved on 2014/9/16。

日本總務省（2014）。独立行政法人の役員の報酬等及び職員の給与の水準（平成25年度），http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/dokuritu/02gyokan03_03000022.html， retrieved on 2014/10/16。

日本總務省政策評価・独立行政法人評価委員会（2014）。独立行政法人評価年報（平成24年度版），http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/79855.html， retrieved on 2014/10/22。

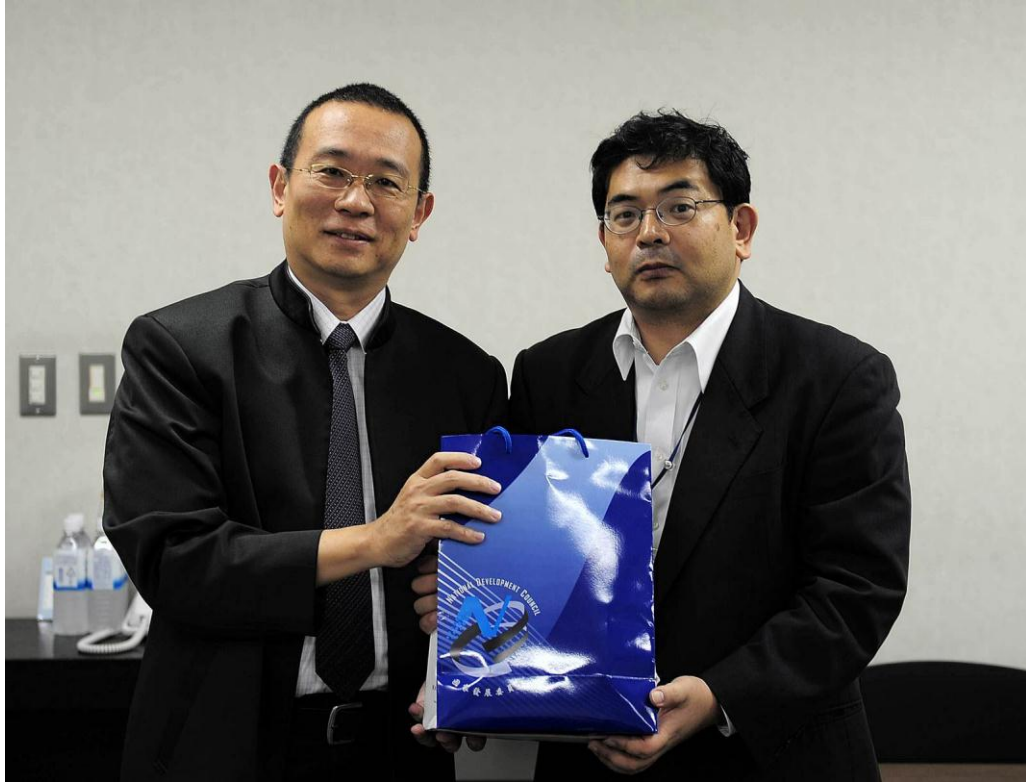
附錄 考察照片



照片 1：與台北駐日經濟文化代表處余吉政組長及何天賜秘書（右 1 及右 2）合影。



照片 2：與內閣官房行政改革推進本部事務局內閣參事官北川修合影。



照片 3：與總務省行政管理局管理官竹中一人會談及合影。



照片 4：拜會內閣府公益認定等委員會事務局，與公益法人行政擔當室長高野修一與企畫官大野卓、松本惇先生（左 3 至左 1）合影。



照片 5：與中華民國對外貿易發展協會東京臺灣貿易中心陳英顯主任合影。



照片 6：與獨立行政法人經濟產業研究所總務處長金子實及總括擔當小川純一（左 2 及左 1）合影。