

法人概念的公法意义^{*}

李 昕

提要：囿于特定的历史背景，我国有关法人制度的探讨仅限于民事领域，欠缺对公法人的功能、价值、法律地位的全面认识。从渊源而言，公法人脱胎于私法人制度，因而在理论渊源上保持一定的通联与一致，但公法人独有的价值与功能决定了其法律特征的特殊性。从功能角度而言，公法人制度的目的在于通过法人的自主与独立特性来实现行政的自治与绩效。因此，在比较、借鉴的基础上构建我国的公法人制度，对提升行政权的有效运转具有重要意义。

关键词：公法人 主体性 自治 绩效

作者李昕，女，1971年生，首都师范大学法律系副教授。（北京 100089）

法人制度是世界各国规范经济秩序以及整个社会秩序的一项重要法律制度。自从1896年颁布的《德国民法典》首次以法律形式规定了系统、完整的法人制度以后，因其在社会生活中不可替代的作用而为当代各国法律所广泛继受。从其本源而言，法人制度的出现是经济发展推动法律技术进步的结果，是经济生活的客观现实与法律技术相结合的产物，然而，就法人制度的价值与功能而言，已远非私法与经济领域所能局限。

一、我国法人制度的特点与局限

法人制度价值的充分实现，取决于该项制度设计的完善与严谨。我国法人制度的初建始于1986年颁布《民法通则》，距今仅有二十年的历史。特定的时代需要，使得我国的法人制度以及理论研究均具有自身的特点，囿于历史的局限，是谓特点，亦谓局限。

（一）以法人的民事主体地位为核心，欠缺对法人概念公法价值的探讨

最初，法人概念主要适用于私法领域，并以明确交易中财产责任为核心。理论界认为公务所赖以实施的公共部门的权力或能力，均与交易无关，因而也与法人身份无关。随着国家赔偿责任的明确，这种认识逐渐被淘汰。正如奥里乌所言：法人身份因财产而产生，但是随着社会的发展，在国家执行公务并承担经济责任成为现代行政的基本要求时，承认公共部门的法人身份成为一种必然趋势。^①特别当行政分权成为公共行政的一种必要手段时，建立于分权、自治基础上的公法人机制成为一项重要的公法制度。

因此，可以说法人概念的公法意义起源于财产责任，同私法人具有同一性，因而在理论渊源上保持一定的通联与一致。但基于公私法使命的不同，法人概念在公法领域的确立具有独特的意义，其内涵远非一个

^{*} 本文为北京市优秀人才资助项目(005400602)，北京市教委社科计划面上项目：《公共职能分散化的行政法学透视》的阶段成果。

^① [法]奥里乌：《行政法与公法精要》，沈阳：辽海、春风文艺出版社，1999年，第162-163页。

财产责任可以涵盖。人格独立与有限责任应当是法人制度的核心,并具有各自独特的功能和价值。法人人格制度的功能主要在于维护一个得以永续存在的、区别于其成员的、能以其自身名义从事各种活动,并享有权利和承担义务的组织体;而有限责任制度的功能和价值则主要表现在鼓励投资、实现相关主体的利益均衡、减少投资风险、促使资本所有和经营管理的分立、实现管理现代化。这一区别体现出两种功能不同的存在主旨,即有限责任制度的功能和价值主要体现在商事主体的活动领域,而法人人格制度的功能和价值则不限于此。对于公私法而言,法人的内涵固有相通之处,但法人制度的侧重点不同,私法人更加侧重于财产责任的独立承担,公法人则强调以人格独立、行为自主作为去政治化与行政分权的手段。对于法人概念在公私法意义上的差异而言,相通是一种共性与衍生,差异则是一种个性与发展。正是这种差异的存在,使得分别探讨法人概念在公私法上不同的价值具有十分重要的理论与实践意义。

囿于特定的历史背景,我国有关法人制度的探讨仅限于民事领域。上个世纪八十年代我国经济体制改革的目的在于政企分离,实现企业的自主经营、自负盈亏,使企业成为相对独立的商品生产者,即肯定企业的独立法律地位。因此,以民事立法为核心,将企业法人作为规范的重点,以确认法人的独立财产和独立责任为动因,强调法人独立责任及其成员的有限责任,成为我国法人制度的核心。这使得我国理论界主要从财产的角度来理解法人以及法人的法律意义,忽略了法人概念独立的公法意义,从而造成公法制度上法人概念的欠缺。

(二)以设立宗旨作为法人的分类标准,各类法人的范围与性质模糊

法人分类是立法对不同法人形态的组织结构和行为规则进行系统化抽象的结果。从法人的目的及其追求价值的角度来看,对于法人制度的运用,唯有透过一定的组织形态,才能使目的或价值有效实现,因此,目的与手段不能相互分离,价值与组织设计应力求相互为用。这意味着不能将法人类型只当作法律技术上的工具概念,而应看作是不同目的与法律价值的体现。因此各国在构建法人制度的过程中,始终将有关法人分类的理论和原则作为重点研讨对象。

根据法人的设立宗旨和活动性质,我国法律将法

人分为企业法人、国家机关法人、事业单位法人和社会团体法人。然而,对各种法人的本质内涵及相互的差异性并未加以明确,存在范围与性质模糊的弊端。

一方面,概念本身语义不详,内含歧义,造成概念内涵与外延不明确,不适宜在严谨的法律语境中使用。特别是事业单位的范围非常混乱,无法确定一个统一的判断标准。依照《事业单位登记管理条例》的规定,事业单位是指国家为了社会公益事业目的,由国家机关或其它组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。但是,随着政府公共服务职能的分化,事业单位制度受到巨大的冲击而不断趋于分化。许多传统的事业单位由于改制,在行为目的以及运作方式上已无异于企业。这使得事业单位法人作为一种法人类别,失去了类型化规制的制度意义。

另一方面,事业法人与社会团体法人的身份与法律地位存在非明确性,其与机关法人在组织性质与法律地位方面的差异,缺乏可识别性。因此,《民法通则》对我国的法人类型只是作了名称上的划分,而未作实质上的分类。换言之,我国《民法通则》虽然规定了法人的类型,但并未确定不同类型法人的特点与识别标准,导致各类法人的特征和差异的不明确。

(三)公私法人的同质化,缺失公法人的独立价值

公私法分立以及在此基础上区分公私法人是大陆法系国家法人制度的共同特点。尽管有关公私法划分的标准各有不同,同时随着社会经济的发展,出现了公法私法化的现象,公私法之区别从绝对变为相对,但这一区分无论在现实的法律制度上,还是在解释论上都有其价值。^①一般而言,所谓公法人,即依据公法而设立的法人,例如国家及地方自治团体等;所谓私法人,即依据私法而设立的法人。^②公私法人概念的区别不仅体现在其设定依据不同,更重要的区别在于私法人主要着眼于从财产角度加以限定,即拥有独立财产,并以其承担财产上的责任。而公法人固然有此方面的意蕴,但其在公法上的功能并不限于此,即公法人意味着该组织是统治权的主体,能够以自己的名义承担公权利与公义务。^③

我国《民法通则》中并未区分法人的公私法属性,在《民法通则》基础上形成的,以民事主体为核心的法人制度更多侧重于法人财产责任,即使承认具有一定

① [日]和田英夫:《现代行政法》,倪健民、潘世圣译,北京:中国广播电视出版社,1993年,第52-53页。

② 胡长清:《中国民法总论》,北京:中国政法大学出版社,1997年,第101页。

③ [意]彼德罗·彭梵得:《罗马法教科书》,黄风译,北京:中国政法大学出版社,1992年,第29页。

行政职能的组织的法人地位,也仅仅意味着肯定其在民事活动中的身份与地位,并未将法人身份与其行政职能、公法目的相结合,从而忽视了公私法人质的区别。究其原因在于我国传统计划经济体制下,公私界限不明,公私领域混同的影响,反映在法人制度中,则体现为不同性质的法人的同质化,从而不利于对法人的功能、价值、法律地位的全面认识,忽视了两种性质法人的个性特征,进而在规制手段上也缺乏区别。

由于缺乏公法人概念以及相应的理论制度,使得我国法律中缺乏一个统一、严谨的法律概念,来涵盖行政机关之外其他承担公共职能的非科层制组织,用于体现其特殊的法律地位与存在目的。目前的法学理论和司法实践将承担公共职能的非科层制组织统称“法律、法规授权组织”,以解决其作为行政诉讼被告的适格问题。但“法律、法规授权组织”本身是一个内涵与外延非常模糊的概念,缺乏深刻的理论内涵以及法律术语的凝练与严谨,不能准确地把握与揭示非科层制组织从事公务活动这一现象之后所蕴涵的实质,无法从根本上明确此类组织的法律属性与法律地位。因此,引入公法人制度,以“法人”概念为基准,以组织与意志的相对独立为特征,以执行公务为存在基础,以自治与绩效为目的,将公法人制度与我国行政改革相结合,对发挥法人制度的公法价值,以及正确界定民法的功能和作用都具有积极意义。

(四)反映了社会发展的阶段性需要,欠缺对法人主体性的彻底认识

任何一项制度都反映特定历史阶段的社会一般价值。法人制度的出现从根本上来讲是法律对于社会生活的积极回应。因此,对于我国法人制度的认识,必须通过法人制度产生的历史背景展开。

在高度集权计划经济体制下,伴随着全社会的公共化改造与同构,私人领域淹没于公共领域之中,市场与社会被吸纳、同化于国家内部,从而实现了整个社会结构的单一化与纯粹化,形成了公与私复合,国家与社会同一、合体的特有社会现象。在这种公共化程度高度发达的体制下,公共行政的职能渗透于社会生活的方方面面,公即私,私即公。从而形成国家对公共职能,乃至全部社会生活的垄断与控制。整个社会缺乏主体意识,以及主体意识所体现的独立权责,因而欠缺法人制度存在和发挥作用的社会环境。

上个世纪八十年代,以实现企业的自主经营、自负盈亏为目标的我国经济体制改革,为设置法人制度提

出了现实需要。可以说经济体制改革的迫在眉睫催生了作为民事主体的法人制度。在这一特殊的时代背景下,我国的法人制度既有打破计划经济,强调法人独立身份的特点,同时,又不可避免地带有计划经济的痕迹,以及一定的时代局限性。

具体到法人制度上,这种局限体现为对法人的内在属性,即主体性,理解的不彻底,仅在企业制度上强调法人的自主性与独立性,但对承担公共职能的组织并未明确其主体地位,或曰并未充分认识到主体地位以及法人身份在公共组织方面所代表的独立法律地位,以至于将具有高度隶属性的科层制组织机关,与独立承担公共职能的非科层制组织的身份与法律地位混同,忽视了这两种不同类型的公务组织法律地位上的本质差异,致使许多组织空有法人之名而无法人之实。

一方面,存在泛法人化的现象,具体体现为将以高度隶属性、科层制为组织特点的行政机关定位为法人。违背了法人所要求的自主性与独立性,从而导致我国法人制度中,法人的内在属性与法人的外在组织形式之间的逻辑冲突。在传统大陆法系学说中,意志是人格的构成,而人格则是意志与权利的载体,进而根据自然人的器官理论构建了法人的机关学说。根据这种理论,在公法领域,国家成为一种团体人格——社团,具有独立的法律人格与意志,但国家法人的抽象性决定了其行为能力的实现必须借助于一定的行政机关(Organ),因而言“行政机关者,表现国家行政行为之国家机关也。”^①其本身并不具有法人身份所标志的独立意志与行为自主性。

另一方面,在泛法人化的同时,又存在法人化不足的问题。如事业单位、行业协会等公务组织作为独立于科层制之外的公务组织,应有法人之实之名,但其身份无异于行政机关,并无显现出其作为以自治、自主为行为特色的非科层制组织,与以命令、服从为特点的行政机关在法律地位上的差异,无法体现其作为法人的意志独立与行为自主,致使我国法人制度中存在诸多的名实不符。究其原因在于特定时代下,社会主体分化程度不够,以及理论界对各类社会组织法律地位、组织性质认识的局限性,即仅仅看出机关与事业单位在履行公共职能的具体方式上存在不同,并未上升到不同组织法律地位的差异,因此,也无法超越实践的局限,将这种差异理论化、制度化。

这种局限折射出社会发展的稚嫩所决定的法律制度的不成熟。就法人制度的发展而言,可以将我国改

① 涂怀莹:《行政法原理》(修订4版),台北:五南图书出版公司,第209页。

革概括为社会主体分化的过程,即从公私复合的单一社会结构到各类社会组织功能、身份分化的多元社会结构变迁的过程。在这一过程中,如何在保障公共职能履行的同时,改革公务履行的方式,以解决机构膨胀、绩效低下、发展动力不足等弊端,成为我国行政改革的重心,因此,应当借鉴公法人制度,用以实现公共职能的分散化,在明确主体身份、自主行为的基础上,实现公法人的自治与绩效。

二、公法人概念的法律表征

从渊源而言,公法人脱胎于私法人制度,在理论上两者保持着一定的通联与一致,同时,公法人独有的价值与功能决定了其法律特征的特殊性,而这种特殊性通常蕴涵在两者的通联之处,因此,分析法人概念的共同核心——主体性与权利能力,从中体会公法人概念独有的法律表征是认识公法人制度价值的另一角度。

(一) 公法人主体性的双重体现

现代行政法应当是调整行政主体与行政相对人关系,以及规范行政内部结构这两类规范的统一与结合。这种划分意味着法人概念在公法中的功能与作用体现为内外两个方面,所谓对外方面是指在与行政相对人的关系中,公法人的主体性表现为通过法律责任的归属,强调公法人意志与责任的统一,借以明确行政机关的法律地位,整合其意志与责任。对内方面则体现为在国家法人与其他公法人的关系上,通过强调公法人意志的独立、行为的自主,以落实其主体性。

1、意志与责任的整合

意志是人格的构成,而人格则是意志与权利的载体。因此,统一、独立的意志是法人主体地位得以存在的基础。意志与责任是相统一的,意志的主体即为责任的主体,这意味着公法人是意志的主体亦为责任的主体。

法人机关学说的价值就在于整合意志与落实法律责任,并将意志与责任相统一,明确法人是意志与责任的主体,而机关仅是实施、落实法人意志的手段,法人的意志由其机关实施,但机关行为的效果最终归属于法人。在公法领域,首先得以承认的是国家的公法人身份。根据这种机关理论,国家成为一种团体人格——社团,具有独立的法律人格与意志,而行政机关仅为表现国家行为的机关。国家同其行政机关之间的关系尤如作为整体的人同其耳、目、手、足的关系,机关

不具备区别于国家的独立人格,正如人的器官不具备区别于个人的独立人格一样。

如果说法人机关说实现了意志与责任归属的逻辑统一,将法人的机关学说同韦伯的科层制理论相结合,则构成了国家法人体系内的行政一体化。在这种一体化的体系中,通过层级节制来保障意志的统一、政令的通达。从而将政府运作的方式纳入了非人格化和理性化的轨道,奠定了现代政府的组织框架和运作机制。在这种以层级化、非人格化为特征的组织框架中,法人概念的意义在于将个体的全部能力整合为一个不可分割的单位,并以一个整体的方式来对外活动。因此,当言及行政法作为调整公共权力与个人权利关系的法律体系时,公法人的主体性主要体现为公法人意志与行为法律效果的统一归属与整合。

2、自主与独立身份的确立

传统观念认为公法的目的在于划定公共权力及个人权利的界限。因此,法人与法律主体概念的功能局限于外部关系,即行政主体与行政相对人之间关系的规范与调整。奥里乌指出:“法人的理论虽然从逻辑上说具有无限的价值,但实际得到的应用是有限的。……当它出于实施公务的经济方面的需要而与它的国民发生关系时才有将它视为法人的必要;而我们在宪法甚或行政法范畴中研究国家机构的内在结构时,则丝毫没有将国家看成个体的必要。……”^①但随着行政分权制度的推行,这种认识的局限日渐彰显。

就公法理论而言,公法人的构造形态最初系指国家,随着行政的发展与演变,国家行政任务日益繁多,维持科层制的行政系统,单纯依靠国家直接行政的方式已经无法满足社会的发展,建立于行政分权基础之上的间接行政成为时代的必需。如果说公法人主体性在外部表现为用统一意志与责任,将职能各异的机关整合为一个不可分割的整体,并用科层制作为组织形态,层级节制作为规制手段,以保障这种意志的统一。与之相反,公法人主体性在行政权的体系内部,则表现为强调身份的独立与行为的自主,并以此为目的,组建不同于科层制的另类组织形态。科层制机关的设置在于保障行政一体化,而这类组织的设置则在于实现以分权、自治为主导的公共职能分散化。从组织原则而言,两者大相径庭。前者以层级隶属为特征;后者以独立自主为根本。公法人身份的赋予恰是这种独立、自主性的法律技术保障。

严格而言,主体意识就是一种自主活动意识,即自

① [法]奥里乌:《行政法与公法精要》,第145页。

治意思。公法人地位的赋予,其最根本的意涵在于减少传统科层体制下的绵密细致的监督,以法律身份的独立,保障行为的自主,在这个意义上,公法人的主体性是相对于行政机关的隶属性而言的。虽然绝大多数的公法人都隶属于某个地域性行政主体,但它并不包括在一般的行政层级组织之中。身份独立、行为自主是这类组织的特性,其在人事、预算、财务、采购方面具有较大的弹性空间,并以合法性监督代替层级节制。

这类身份独立、行为自主的公务组织的出现,意味着分担公务的格局被进一步制度化,由此促使承担行政的主体逐步由一元走向多元。也使得主体以及法人概念的公法价值在现代行政法学中不仅体现为法律责任的归属,更为重要地蕴涵在公法人格与行政分权制度的结合上,从而全面认识公法人制度在现代行政组织法中的地位。

(二) 公法人权利能力的双重属性

权利能力是法人制度的核心,如果说私法中有关权利能力的研究需要基于伦理的考量,那么,公法人的权利能力只能是法律技术的产物。其中包含了政策性与法技术性两方面的基本属性,充分体现了政策与法技术的结合。

1、公法人权利能力的法技术性

权利能力是指作为权利享有者和义务承担者的能力或资格。^①即一种权利义务的归属资格。权利能力与法律人格的实质是一致的,将法律人格这一抽象的伦理概念转化为权利能力这一技术性概念是德国民法典的创造。德国民法典在创设团体人格的同时,小心翼翼地避开了“人格”这一古老而又常新的概念中所包含的伦理属性,以“权利能力”这一仅仅具有主体资格含义的概念替换了人格的表达,使权利能力明确地“从伦理的人格中解放出来”,可以同时适用于自然人与法人。^②因此,权利能力是法律人格的核心。若无权利能力,人格则无从表现。

权利能力就其实质而言是一种资格,资格意味着外在于主体的力量的一种评价与确认,因此,资格是一个外部概念,而法律主体的资格乃是立法者确认或赋予的结果。从技术与工具理性的角度而言,权利能力的拥有意味着法律主体资格的确认与赋予。这点对于公法人这一非伦理性组织而言,尤为重要。它在一定程度上揭示了公法人的实质,即国家对公共事务进行

组织与整合的手段。因此,公法人身份存在的基础在于公务的需要以及国家的意志,是法技术的产物。

从法技术的角度而言,公法人作为一个法律主体,法人人格是其法律身份,而权利能力是人格这一抽象体的体现,其所享有的具体权利、义务则是特定公法人作为法律人格的实现途径。作为一种承受权利义务的能力与资格,权利能力应当是公法人身份的核心,是其行为自主、身份独立的基础。因此,通过法律赋予特定行政组织一定的权利能力,是承认其公法人身份的标志。虽然,不同的公法人承担公共事务的具体权限不同,但其作为独立法人身份保障的基本资格,即权利能力是相同的。而是否赋予特定组织权利能力,承认其公法人地位,以及如何配置不同组织的具体权利义务,应当是现代行政组织法的核心技术。

2、公法人权利能力的政策性

公法人制度充分体现了政策性与法技术性的结合。“公法人地位的赋予,使得该单位取得法人格,从而得独立执行。公法上法人格的取得,为一种荣耀,也是权利与责任,更是国家的一项政策手段,……”^③公法人权利能力的政策性是由设立公法人的目的所决定。公法人身份来自国家的创制,创制公法人的目的在于分担公务。因此,所谓公法人权利能力的政策性体现为国家在创制公法人时所反映的现实需要与公共目的。各国均对公法人实行严格的法律创制制度,是否设立公法人,以及赋予何种组织公法人地位,反映出国家特定阶段组织、实施公共事业的意志,体现国家履行公共职能的方式,具有更强的政策性与现实性。

“十九世纪时法律技术取得较大的进展,法人的观念广泛应用,开始扩张到行政方面,出现了公法人机构。……然而,公法人的大量出现,毫无疑问是在第二次世界大战以后。这时出现大量的新兴公共事务不适宜由传统的行政方式处理,例如国有化企业的经营,社会福利政策的推行等,不得不设立一些新型机构,于是公法人的组织形式广泛流行。……”^④现而今,日本与我国台湾通过推行行政法人化改革,以法人化作为应对传统科层制弊端的手段,再度掀起公务组织法人化的浪潮。可见,公法人制度的发展是法律技术进步的体现,公法人制度的繁荣则是公共事业发展的产物。

从实质而言,公法人制度是国家对公共事务进行组织和整合的法技术手段。当国家和地方团体认为某

① [德] 卡尔·拉伦茨:《德国民法总论》,王晓晔等译,北京:法律出版社,2003年,第119-120页。

② 李永军:《论权利能力的本质》,《比较法研究》2005年第2期。

③ 黄锦堂:《行政组织法论》,黄锦堂出版,2005年,第333页。

④ 王名扬:《英国行政法》,北京:中国政法大学出版社,1987年,第88页。

种公务的管理需要一定程度的独立性和灵活性, 不宜科层式运作机制时, 需要将该公务机构创设为法人, 以增加其自主能力, 赋予其身份的独立与行为的自主, 以示其与科层制机关的区别。由此可见, 公法人权利能力的赋予更多出于现实的审时度势。对权利能力的真正把握, 应当着眼于行政组织形态与行政任务内涵之间的关联性, 以及不同类型的公法人的目的与性质。在各国公法人制度中, 涉及自治理念, 具有高度独立性的行政任务, 以及行政任务有“去政治化”的必要时, 方才考虑赋予该组织权利能力, 从而肯定其独立的法人地位。澄清组织形态与行政任务之间的这一关联性, 有助于公法对法人的正确定位和公法人结构的合理设计, 明确不同时期公法人制度所承载的个性化价值。

三、公务组织法人化的目的

从功能角度而言, 公务组织法人化的目的在于通过法人的自主与独立特性来实现行政的自治与绩效。

(一) 以法人化的方式实现行政分权下的自治

行政分权是现代行政日益复杂化的必然产物。这种分权制度在行政法中具体体现为地方分权以及公务分权, 并由这种分权制度逐步产生了两类不同属性的公法人, 即地方团体与公务法人。各国设立公法人制度的初衷旨在免于国家的过度干涉, 因此, “公法人在宪法与法律所赋予的架构下, 就一定的事务, 为以自己的名义并为自己的责任归属而为决行。……公法人从而系自由的观念, 在上述项目上, 享有免于国家的过度干预的自由。其原始意义, 在于专业、避免威权、有效利用民间社会力并促其发展……。”^①对于这种基于自由而存在的公法人, 自治是其基本权能。

自治作为一个法律概念同团体人格共存。原始以参与为核心要素的自治概念, 在十九世纪末兴起的法实证主义观点下, 逐渐失去影响力。取而代之的是法学上对自治概念的严格定义。Paul Laband 与 Heinrich Rosin 提出的团体自治论揭示了自治的法律内涵。Laband 主张自治系一个介于国家与个人间的公法主体, 为国家用于履行国家任务。Rosin 以 Laband 的理论为基础, 将自治概念予以体系化, 并将自治分为法律意义与政治意义两种, 其将法律意义之自治定义为: 上级统治团体承认下级团体具有行政管理的法人人格, 并称该下级团体为自治团体。在这种二分法之下, 以参与为特征的古典意义自治行政, 被归类为政治意

义的自治概念, 而与法律意义上的自治渐行渐远。从上述概念可以看出, 自治是一种组织的表现形式。因此, 建立于行政分权意义上的公法人制度是法律意义上自治的具体体现。

以地域为基础的地方分权、地方自治标志着地方团体公法人地位的确定。如法国的大区、省、市镇, 日本的都、道、府、县、市、町、村。它们在其辖区范围内管理地方事务, 享有一定的地方自治权, 成为独立的、以地域为构成基础的公法人。

以专业为基础的公务分权是公务法人的存在基础。所谓公务分权是指法律将某种需要一定独立性、去政治性的公务, 从国家的一般公共职能中分离出来, 组成新的独立实体来实施。这类公法人具有决定权与技术能力相结合的显著特点。例如, 在德国, 为了避免货币受到政治因素与政府政策的影响, 赋予联邦银行公法人地位以保障其决策的独立性, 避免其成为政府解决财政赤字工具, 影响其调节货币、稳定价值的功能。至于公立大学的公法人地位则以保障学术自由为目的。当大学成为独立的公务法人时, 表明原属于教育行政机关的部分行政权转到具有独立法人地位的大学, 并与这一机构的技术能力相结合, 从而形成大学基于专业性而产生的自治权, 决定权与技术能力的合并, 正是以专业为基础的公务分权的实质所在。因此, 当法律规定某种公务脱离一般行政组织, 而由具有独立法律地位的机构承担时, 该机构则成为公务法人, 从而具有相对独立的法律人格。

(二) 以法人化的方式应对科层制的弊端

从 20 世纪 70 年代开始, 曾经主导西方公共行政领域近一个世纪之久, 并行行之有效的科层制, 遭受到新的外部环境严峻挑战, 以专业化、制度化、非人格化为特点的, 近乎刻板、僵化的科层体制愈来愈不能适应迅速变化的社会经济生活, 无法快速回应外环境的变迁, 同时, 与科层制机构相伴生的行政权力和公共预算最大化倾向, 导致大政府、大公共开支和高行政成本, 已经使得政府行政效率不彰、公共财政不堪重负。在全球化的竞争压力下, 传统科层体制必须进行功能性与结构性的双重调整。行政组织的殊殊化成为必然现象。从独立行政法法人的设立, 到私法主体承担公共事务, 显示了“去中心化”与“去官僚化”已成为行政组织改造的方向。在此趋势下, “国家机关法人化”的问

① 蔡秀卿:《现代国家与行政法》, 台北: 学林文化事业有限公司, 2003 年, 第 72 页。

题,也成为改革浪潮的热门话题。^①同以自治为宗旨的公法人制度不同,日本以及我国台湾地区所推行的行政法人化改革将独立行政法人制度定位为国家行政的精简及效率化的手段。目的在于充分利用法人制度对现有公共组织进行改造,以分权与绩效管理为出发点,以应对科层体制的弊端。

选择行政法人作为政府改造的策略,究其原因在于传统行政机关受到人事、会计、审计等法令以及科层制度的束缚,缺乏效率、弹性与应变能力,无法达到专业及效率的需求。通过法人化在确保特定公共任务实施的前提之下,对于部分不适合由政府机关推动,亦不宜由民间办理,且所涉公权力行使程度较低的业务,从传统的科层体制独立出去,通过立法肯定其为具有独立法律人格的法人,在人事、预算、财务、采购方面赋予其更大的弹性空间,以分担公共任务的履行,从而透过组织形态和经营管理方式的改变,以分权式公共组织,企业精神与政府精简代替层级节制、有限裁量,达到强化成本效益及经营绩效,解决传统科层体制的弊病的目标。

这一措施以松绑现行人事、会计等法令的限制为前提,并通过内外部适当监督机制及绩效评鉴制度的建立,以达专业化及提升效能等目的,引进企业精神的同时兼顾政府的公共任务,藉以提升经营绩效,使公共事务的推行更具专业及效能。同时透过制度设计,使

政府对行政法人的补助、行政法人财产管理及举借债务,得以正当化、制度化及透明化。这种行政法人制度使得政府在政策执行方式的选择上更具弹性,并可适当缩减政府组织规模,因此,“独立行政法人制度系‘国家行政组织之精简’之手段,与民营化、行政委托及管制缓和等之‘水平精简’并不相同,重点在于国家行政组织之改编、缩小,并将行政活动分为‘规划定立机能’与‘实施技能’,而将实施机能之业务,移转至与国家行政组织不同之组织,属组织上之移转及独立,因此,独立行政法人,既担当该业务,自应独立于国家行政组织之外,且与国家公法人不同,应独立赋予其公法人人格。”^②

无论是基于自治抑或出于绩效的考虑,公务组织法人化作为一种手段,其核心在于以相称的行政组织形态回应民主化、经贸自由化、现代专业分殊化等时代发展的需求。从此意义而言,“法律是一种发展的工具,而不仅仅是对发展的一种回应”,^③因此,立足于公共职能的分散化,在比较、借鉴的基础上构建我国的公法人制度,提升行政权的有效运转,其现实意义不言而喻。

责任编辑:王莉

① 李建良:《论公法人在行政组织建制上的地位与功能——以德国公法人概念与法制为借镜》,《月旦法学》第84期,第43页。

② 蔡秀卿:《现代国家与行政法》,第71页。

③ 公丕祥:《法制现代化的理论逻辑》,北京:中国政法大学出版社,1999年,第41页。