

東海大學行政管理暨政策學系研究所碩士論文

行政法人適用性研究

—以國家災害防救科技中心為例

指導教授：呂炳寬 博士

研究生：蔡植棟

2012年7月

謝誌

鳳凰花開、蟬鳴又起，在東海大學研究所多采多姿的生活即將結束，心中真是百感交集、憂喜參半。憂的是碩士論文完成之後必須離開最美麗的東海校園，難免感覺不捨；喜的是人生馬上要邁入下一個里程碑，實在難掩內心興奮之情。回首來到東海學習的生活點滴，浮上心頭最多的便是感激。感謝這段時間家人對我的支持、師長給我的指導及同儕之間的幫助，因為有這麼多人對我的關心，使我可以朝氣蓬勃地迎接每一個挑戰。

首先，由衷感謝我最愛的家人，謝謝外婆對我的關心，指點我人生的方向。謝謝父母親辛勤的工作，讓我在求學生涯能夠衣食無缺、心無旁騖地專心進行研究。每當我充滿倦容回到台北的家，總是煮了一桌熱騰騰的佳餚等著我，給我滿滿的溫暖。謝謝妹妹在我無法回家的假期，依然稱職地扮演子女的角色。我何其有幸可以與您們成為一家人，讓我無時無刻都感受到家人的關懷。家人就是我最堅強的後盾，未來的日子縱使再艱辛，我也能大步向前、毫不畏懼！

其次，感謝我的論文指導教授呂炳寬老師，在研究所這些日子裡，不論研究領域或做事態度，老師都帶給我很大的改變。於研究領域部分，老師總是不厭其煩地提醒應該注意的重點，包括論文的定位、鋪陳、邏輯與串聯等，當我遭遇寫作上的困難時，老師則會適時地給予建議和鼓勵。而做事態度方面，老師很講究實事求是的重要，方法、順序及準確度都很要求，對我帶來深遠的影響。印象最深的是老師曾經放過一部片名為《錄鬼簿》之影片，當中描述好書是可以用聽的，藉此勉勵我寫作要能夠與讀者產生共鳴，讓讀者聽出聲音、看到圖像，以進行思想交流，非常謝謝老師大力的栽培。另外，亦感謝徐正戎老師與魯俊孟老師於百忙之中撥冗寶貴的時間，審閱我的文本，並擔任我的口試委員，口試當天更是惠賜我諸多珍貴的建議，使我發現其中的盲點，讓我對於內容的思考更臻充實及完善，誠摯地感謝老師。同時，仍須感謝所有的受訪者，謝謝您們接受我的訪談，並熱心地提供我相關資料，若是沒有您們的幫忙，我就無法呈現實務上的檢證，謝謝您們願意給我機會。

接著，我非常謝謝系上的老師。感謝林淑馨老師，謝謝您對我論文寫作基礎的指教，為我的研究方法扎下厚實的根基。在您身上我看見什麼是對自我的要求、專業的嚴謹，謝謝您傳授給我的一切。感謝項靖老師，授課時您培養我精確的研究態度，且非常關心我的學習狀況。課堂外您總是侃侃而談，分享您過去的寶貴經驗，您是教師的典範。感謝黃曙曜老師，您總是樂於幫助學生。還記得您曾經在學期末時告訴我：植棟，這學期進步很多歐！對我來說是莫大的鼓舞，謝謝您。感謝邱瑞忠老師，您永遠笑容可掬，每每在校園之中相遇，都會親切地詢問我的近況。在上課時，您也會將理論與案例做結合，並且邀請實務上的專家進行講解，謝謝老師您的用心。此外，感謝家瑩學姊、賴大哥在我研究所期間對我的協助，也常常提醒我該努力不懈、勇往直前，在此一併感謝。

再來，我很感謝師資培育中心的老師，在我研究所的學習之外，不斷地砥礪我，讓我對於教育的專業能有更深一層的瞭解。感謝我的導師林啟超老師，您的神氣與言談是如此溫文儒雅、謙和敦厚，而且對於我提出的問題總是細心回答，非常感謝老師。感謝陳淑美老師，您的課程內容相當充實，讓我獲益良多。在我試教時，惠予我許多改進之意見，讓我精益求精。從今而後，我會謹記您說的：要具備反思之能力，能從不同觀點分析一件事情。更不要怕自己的力量太過渺小，應秉持有一分光、發一分熱的精神，將教育理念傳播開來。感謝趙星光老師，常常與我說明教學的技巧。遇見老師時，您都會關心我幾句，讓我非常感動。在師資培育中心老師的諄諄教誨下，我才得以書香滿行囊，滿載而歸、不虛此行。

最後感謝我最要好的朋友們，謝謝育靈、君如的陪伴，感謝妳們在我遇到瓶頸之際，時常激勵我繼續努力，幫助我一起思考論文的方向，給了我很多靈感。也曾共同合作撰寫市政府的研究計劃，過程雖然辛苦，卻都是美好的回憶！謝謝永東、永乾、健銘、策愷、靖勳都是我最重要的朋友，這段時間我們一起奮鬥，不知道為了主報告看過幾次日出，相當難忘！謝謝師資培育中心的好友謹榕，對於你的幫助與建議真是太感謝了。而我們總是可以無話不談！未來我們要一同成為教師而打拼。除此之外，我還想把我畢業的喜悅，傳達給大學時期的羅雁紅老師、陳建志老師及秀年學姐，衷心感謝您的鼎力相助，導引我目標方向，才造就今日的我。謝謝健瑋、玉堂和家緯，因為你們的相伴，讓我的生活處處洋溢精采與歡樂。同樣地，這份快樂我還要分享給榮智，雖然你遠在加拿大，但我們永遠是知心好友，期待你載譽歸國。要道謝的人實在太多，在此我對於所有在我求學生涯曾經教導、幫助及祝福過我的人，致上萬分感謝。我會珍惜我所擁有的一切，飛往下一段生命旅程。

蔡植棟 謹誌

2012年7月於東海藝術街

摘要

全球化因素導致了世界性的競爭，在此風潮之下，政府各部門面臨著嚴峻的考驗，因此需要藉著資源活化運用和效能的強化來提升國家整體競爭力。另外，經濟危機所導致的財政困窘仍持續惡化，人民對於政府之期待和需求卻未減少。面臨這樣的衝擊及挑戰之下，世界主要先進國家，例如英國的 Executive Agency、日本的獨立法人等，皆運用了政府再造工作的執行，透過政府角色、組織、職能、規模等的重新調整與規劃之下，採取委託外包、業務分擔、共同生產或解除管制的方式將公共服務轉移民間辦理，使得公共服務更有效率與品質。於此趨勢之下，臺灣行政法人法於 2011 年 4 月 8 日經立法院三讀通過，可謂政府組織再造劃時代的演進。其推翻了過去「公」、「私」兩大部門涇渭分明的態勢，整合了「政府」與「企業」的優點，成為政府改造的選項之一。

本文主要探討國家災害防救科技中心改制行政法人之適用性問題，而有以下研究目的：首先，行政法人乃奠基於新公共管理理論，而本研究試圖從新公共管理理論之中，探討其核心意義，建立代表各個新公共管理理論的自變項；其次，藉由本研究所假設新公共管理理論之自變項，探討國家災害防救科技中心改制為行政法人的適用性；最後，檢視發現國家災害防救科技中心不符合新公共管理理論的自變項部分，提出研究建議，以供政府日後欲進行改制之行政法人參考。本文採用個案研究法，筆者由理論探討整理完成訪談大綱，訪談大綱主要包含四個自變項：公共性、精簡、彈性與效能。以此自變項為主軸，邀請立法院、研考會及國家災害防救科技中心具研究代表性人士進行深度訪談，以獲得相關之資料。筆者訪談分析整理之後，發現國家災害防救科技中心針對精簡和效能兩個自變項不符合新公共管理理論，於是提出四點研究總結：第一，組織定位應明確；第二，預算認知應更加一致；第三，監督方式實質化；第四，建立效能評鑑機制。希冀本研究所淬鍊出的自變項，能成為組織行政法人化適用性之檢證方式，作為未來行政法人化改制的政策建言。

關鍵詞：政府組織再造、新公共管理、行政法人、國家災害防救科技中心

目錄

| | |
|--------------------|----|
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究背景 | 1 |
| 第二節 研究動機 | 4 |
| 第三節 研究目的 | 5 |
| 第四節 研究問題 | 5 |
| 第五節 文獻回顧 | 6 |
| 第二章 理論 | 11 |
| 第一節 新公共管理之興起背景 | 11 |
| 第二節 新公共管理之論述內涵 | 18 |
| 第三節 新公共管理之理論基礎 | 24 |
| 第四節 行政法人介紹 | 27 |
| 第五節 國家災害防救科技中心介紹 | 32 |
| 第三章 研究設計 | 36 |
| 第一節 研究方法 | 36 |
| 第二節 研究架構 | 37 |
| 第三節 訪談設計 | 42 |
| 第四章 訪談分析與行政法人適用性檢證 | 47 |
| 第一節 訪談分析 | 47 |
| 第二節 行政法人適用性檢證 | 68 |
| 第五章 結論 | 74 |
| 第一節 研究建議 | 74 |
| 第二節 延伸性建議 | 77 |
| 參考文獻 | 80 |
| 中文文獻 | 80 |
| 英文文獻 | 88 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 附錄一 訪談逐字稿(N1、N2)..... | 90 |
| 附錄二 訪談逐字稿(G1、G2、G3)..... | 94 |
| 附錄三 訪談逐字稿(N3)..... | 103 |
| 附錄四 訪談逐字稿(L1)..... | 111 |

圖目錄

| | |
|----------------------------|----|
| 圖 2-1 國家災害防救科技中心定位圖..... | 34 |
| 圖 2-2 國家災害防救科技中心組織架構圖..... | 35 |
| 圖 3-1 研究架構圖..... | 41 |

表目錄

| | |
|----------------------------------|----|
| 表 1-1 臺灣桃園國際機場重大事件年表 | 2 |
| 表 2-1 企業精神與政府再造相通理論與觀點 | 12 |
| 表 2-2 傳統公共管理與新公共管理之比較(a) | 15 |
| 表 2-3 傳統公共管理與新公共管理之比較(b) | 16 |
| 表 2-4 企業型政府十項原則與策略 | 20 |
| 表 2-5 行政法人法研議過程 | 29 |
| 表 3-1 各項研究問題與研究方法對照表 | 37 |
| 表 3-2 訪談對象一覽表 | 43 |
| 表 3-3 訪談大綱操作型定義題目表 | 44 |
| 表 4-1 國家災害防救科技中心改制為行政法人目的之研究成果分析 | 51 |
| 表 4-2 國家災害防救科技中心預算面之研究成果分析 | 56 |
| 表 4-3 國家災害防救科技中心效能評估之研究成果分析 | 64 |
| 表 4-4 受訪者對於本研究自變項之排序 | 67 |
| 表 4-5 合乎維護公共性之情形 | 72 |
| 表 4-6 合乎達成彈性之情形 | 73 |

第一章 緒論

第一節 研究背景

自 1980 年代以來，發源於西方民主工業化國家的行政革新運動 (Administrative Reform)，幾乎席捲了世界各國。從北美洲、西歐、東歐，乃至於亞洲，處處可見其蹤跡。行政革新代表著政府角色的轉變，更具備了典範 (Paradigm) 變遷的意義 (史美強，2000：2)。筆者認為所謂的變遷，意指為促進行政組織效率的提升以及政策目標的達成，自 1968、1988 年以來，由兩次的 Minnowbrook 會議及黑堡觀點 (Blacksburg Perspective) 所構成的新公共行政 (New Public Administration)，發展至 80 年代的新公共管理 (New Public Management)，以及 2000 年以來，學者所討論的新公共服務 (New Public Service)。這些先進民主法治國家推動民主法治改革之主要因素，乃是由於全民民主素養之提升、學者專家之強烈呼籲，以及國家財力困頓的壓力下，傳統大有為政府的觀念已被時代的洪流所湮滅，洗鍊而出的是「小而能」的政府。所謂的「小」是相對於過去政府機關內部充斥太多無效人力的肥大狀態而言，意指政府機關的組織結構較小、公務人力較少、預算規模較少而言；至於「能」則是指高效率、負責任與反應性的政府。在這樣的理念之下，「管理最少、效率最好」的「小而能政府」才是政府再造中最理想的政府型態；這種理念相對於過去「無事不管、無事不與」的「大有為政府」時代，當然是大相逕庭的 (丘昌泰，1999：37)。

相對於過去大有為政府，現今政府組織再造的主要原因為：由於公務機關人事、會計制度缺乏彈性；而民眾對於公共服務的需求依舊存在。再者瑞士洛桑國際管理學院 (IMD) 及世界經濟論壇 (WEF) 不斷發佈國家競爭力評比，如火上加油，益發增加各國改造政府的急切需求與決心 (王旭統，2000：20)。因此政府透過組織再造的過程，重新評估政府角色與職能，進而簡化政府的業務與組織，釐清機關間職能與權責，達成組織與人力精簡，提昇效率 (許毓園，2002：82)。其中較為著名的為 1979 年英國 Mrs. Thatcher，其大力推動民營化 (privatization) 政策後，政府部門藉由委託外包 (contracting out)、業務分擔 (load shedding)、共同生產 (coproduction)、或解除管制 (deregulation) 等方式，將部份職能業務轉由民間部門經營 (江岷欽、林鐘沂，2000：367)。

而受到自由主義的影響，1980 年之後，世界各國政府推動各種不同方式和規模的改革方案，第一階段改革焦點，主要集中在經濟自由化和國營事業民營化這兩方面，例如英國陸續推動「續階計畫」(The Next Steps)、「公民約章」(Citizen Charter)、「服務品質競賽」(Service Quality Competition) 等措施。第二階段 1990 年的改革焦點，從民營化轉移到國家機關核心功能的調整，例如美國的「全國績效評鑑計畫」(National Performance Review, NPR)、加拿大的「公共服務公元 2000 年公共服務計畫」(Canadian Service 2000 Program)、紐西蘭的「行政文化重塑運動」(Reshaping Administrative Culture) 以及澳洲的「文官改革法案」(Public Service

Reform)、德國的「新領航行政模式」(Neues Steuerungsmodell, NSM)、荷蘭的「行政自動化」(Autonomisation Reform)等(江岷欽, 1999: 6; 史美強, 2000: 2-3; 黃俊英, 2000: 20; 李允傑, 2002: 53-54; 葉俊榮, 2004: 14)。

近年來，臺灣也推動民營化策略，以求精簡組織與提升組織之效能、效率。以桃園國際機場為例，為了提昇桃園機場在國際上的競爭力，由交通部主導、桃園縣政府配合辦理的《國際機場園區發展條例》於2009年1月12日由立法院三讀通過，由中央政府負責引進與航空有直接關係的產業，而地方政府負責其餘延伸性之商業活動。另外，透過立法程序，將機場經營權由民航局轉為國營機場管理公司，以期提升機場營運效率。因此，桃園機場的營運單位民航局桃園國際航空站於2010年11月1日改制為桃園機場國際公司，改由交通部直接管轄，不再由民用航空局管理。改制後，不難發現，政府的用意是希望透過經營權的易手，以提升機場的營運效率。此處所稱之營運效率，筆者認為應該包括硬體的提升與軟體的改進，硬體方面例如停機坪、滑行道、登機門、航空貨運站與航站大樓的清潔管理、設備維護和零件更新等；軟體方面例如資訊系統的即時性、服務人員的工作態度等，這些都是會影響國內外民眾對於機場好壞的最直接感受。然而，自從改制以降各種問題卻層出不窮，如表 1-1 所示。因此不禁讓筆者懷疑，所有的行政組織都適合引入企業管理之理念嗎？亦或何種型態的行政組織才適合民營化？

表 1-1：臺灣桃園國際機場重大事件年表

| 日期 | 標題 | 主要內容 | 資料來源(網址) |
|------------|---------------------|--|--|
| 2010.02.28 | 桃園機場塔台雷達突斷電，13架航班延誤 | 桃園機場塔台中端雷達突然無預警斷電，桃園機場緊急啟動備用發電系統，但因拉長降落隔離時間，航班在空中盤旋，共 13 架航班受到影響。 | 中國臺灣網 http://ppt.cc/SnMo |
| 2010.06.28 | 桃園機場空橋坍塌 | 新加坡航空旅客下機時，突發生橋柱驅動輪支撐軸斷裂意外，頓時造成空橋傾斜坍塌，幸無人傷亡。除了空橋坍塌意外之外，連日午後雷陣雨也使得桃園二航下有漏水情況，已有 10 年都還未獲改善。 | 自由時報 http://ppt.cc/rWgL |
| 2010.08.19 | 桃機航管口音問題，兩機同道險相撞 | 烏克蘭貨機駕駛覆誦桃園機場管制員所發出的許可，但由於管制員未察覺錯誤，因此導致兩台班機在同一條跑道上，因此險些造成空難事件。 | 今日新聞網 http://ppt.cc/Pj8- |

| 日期 | 標題 | 主要內容 | 資料來源(網址) |
|------------|-------------------------------|--|--|
| 2011.10.06 | 人為疏失，連接桿撞擊，班機延誤，204 名旅客全被請下飛機 | 桃園機場地勤人員使用拖車，要將飛機推離空橋，疑似操作不當，導致拖車和連接桿猛烈撞擊。雖另外調派飛機載送旅客，但已造成旅客行程受到延誤約四個小時。 | TVBS http://ppt.cc/@Uh8 |
| 2011.11.27 | 飽受汙名！機場滑行道又破，機師抱怨 | 桃園機場發生滑行道破裂，連接南北跑道的滑行道出現 11 處長條形破洞，造乘 9 架班機近兩千旅客行程延誤。 | TVBS http://ppt.cc/f3Et |
| 2011.11.27 | 又出狀況！桃機 X 光安檢機起火燃燒 | 未使用中的 X 光安檢機突起火燃燒。 | 東森新聞 http://ppt.cc/V2-0 |
| 2011.12.12 | 桃機又出包！天花板崩塌漏水 | 一航廈地下室大客車旅客行走廊天花板突然塌陷，大量冷卻水自天花板滲出，經檢查後發現是更在更換的冷氣系統舊管線破裂。 | 華視 http://ppt.cc/o5AK |
| 2012.01.05 | 大客車卡坡道破洞，桃機再出包 | 連日大雨，第一航廈入境大客車下坡車道裂縫擴大，因鋪蓋鐵板滑動，今天 1 輛大客車車輪卡陷破洞，桃機緊急封閉，工程人員冒雨填補搶修。 | 中央通訊社 http://ppt.cc/S!0x |

資料來源：筆者自繪

筆者上述所陳乃是政府組織再造民營化後，所產生種種公共安全之問題，民營化策略失靈後，究竟何者為政府再造的解藥？深入分析近年來，公共部門從事革新或政府再造，過去大多透過「新公共管理」與「企業型政府」的途徑來進行經濟(economy)、效率(efficiency)和效能(effectiveness)所謂三 e 來改善，因此新公共管理一時之間被推舉為改革的正宗(孫本初、鍾京佑，2005：108)。隨著世界的潮流，臺灣亦不例外，從英國的行政機關 agency 至日本的獨立行政法人，臺灣似乎也開始轉向以「小而能」的政府為目標。且由於二十世紀末共產主義陣營的瓦解，市場經濟戰勝中央計劃經濟，似乎被轉化成經濟原則優先於國家原則，愈來愈多的意識形態和模型要求在公部門注入競爭的概念，企業文化進入公部門形成一項時髦的行政理論(詹中原，2002：2)。且為了增進政府的行政效率，將企業文化的概念注入公部門之中，以強化公部門之競爭力，行政院遂於 2002 年 5 月 29 日成立行政院組織改造推動委員會，規劃政府組織改造工作。在政府的組織改造規劃之中，「行政法人」成為行政組織改造的焦點。「行政法人」係以獨

立於內閣部會之外，非採傳統行政機關組織形成，而提供公共服務或執行公共任務的一種行政組織方式(張文貞，2005：131)。於是這種小而能的政府觀念，逐漸在臺灣開始發展，究其理論根源，乃是根據新公共管理的論述與假定，進行政府改造。

目前臺灣的唯一行政法人為國立中正文化中心，成立此行政法人之主要目的是為了能夠跳脫出公部門繁文縟節的行政枷鎖，發揮該行政法人所應擁有之特色與功能；此外，更重要的目的是給予組織在人員及經費上發揮更大的效能，使其能有效樽節成本。自從臺灣第一個行政法人掛牌運作迄今，無論產、官、學界皆對其投注頗高之期盼；然而，經審計機關查核後發現，有諸多缺失，其要點如次：(一)尚未依其內部稽核辦法規定聘任內部稽核人員，內部控制機能未臻嚴密；(二)董監事職權執行情形，尚無相關考核作業規定；(三)表演場地顧客入座率為55.81%至71.11%之間，2004、2005年度自籌經費比率分別為35.46%及41.19%，客座率及自籌經費比率均尚待提昇；(四)改制後用人費用(含正式職員及臨時人員)，2005年12月在職人員223人、月俸金額合計853萬餘元，仍較改制前2003年同期之218人、金額827萬餘元，增加5人、26萬餘元(吳惟裕，2006：63)。這些都顯示了以新公共管理為基礎改制行政法人之國立中正文化中心，運作方面出現了問題。筆者應該更加縝密地深思，行政組織應該具備哪些特性、特質？才適合改制為行政法人。

第二節 研究動機

2002年5月29日行政院成立組織改造推動委員會，而為了大幅提升國家之競爭力，其中重要的手段，即是推動行政法人制度，目的是為了引進私部門的經營概念。然在臺灣第一個行政法人國立中正文化中心成立之後，卻也有著諸多缺失。因此筆者不禁思考，政府何以要在於行政機關之外另設行政法人，以替公部門分擔特定公共事務之履行，此為本研究動機之一。

行政院組織改造推動委員會於2002年8月24日，第一次將行政法人此一概念提出，並確立朝向行政法人化進行改革，此法最後業已於2011年4月8日三讀通過，並於同月27日公布施行。然而，令筆者困惑的是，經過如此長時間之修正與討論所淬煉出來的行政法人法，從法案通過迄今，政府所屬部會如此眾多，何以挑選國家災害防救科技中心為改制之對象，此乃本研究動機之二。

第三節 研究目的

綜觀上述之描述，得以瞭解由於政府財政負擔日趨沉重，行政組織運作缺乏彈性，行政效能及效率亦受到質疑。有鑑於前述之原因，本研究之研究目的如下：

一、行政法人乃是依據新公共管理理論基礎而設立。是以，透過本研究，試圖從新公共管理理論之中，探討其核心意義，並以此重要概念，建立代表各個新公共管理理論的自變項。

二、本文欲利用國家災害防救科技中心檢視新公共管理理論之自變項，檢驗目前國家災害防救科技中心含有新公共管理之主要精神的多寡。申言之，藉由新公共管理理論之自變項，探討國家災害防救科技中心改制為行政法人的適用性。

三、透過本文的研究設計所假設之自變項，探究國家災害防救科技中心現階段所蘊含新公共管理精神之高低，以測量出其對於新公共管理理論的實踐程度，判斷未來成為行政法人之適用性。希冀透過本研究發現國家災害防救科技中心不符合行政法人自變項部分，提出相關建議，能夠提供政府日後欲進行改制之行政法人組織參考。

第四節 研究問題

一、主要研究問題：

我國行政法人適用性為何？

二、細目研究問題：

1.新公共管理之理論基礎為何？

2.新公共管理理論之自變項為何？

3.國家災害防救科技中心是否適合改制為行政法人？

第五節 文獻回顧

壹、前言

「政府再造」(Reinventing Government)一詞或可稱之「行政革新」、「政府改革」與「文官改革」等等，所用名詞與內涵雖不盡相同，但基本之方向與目的則無甚大差異，均在期使政府績效能夠提昇(林水波、陳志瑋，1999：338)。將政府的行政系統，因應時代與環境之當前及未來變遷的需要，在行政思想、行政制度、行政行動及科技方法等層次上，進行創新、發展、調適的努力過程(陳德禹，1993：419)。1996年6月的《公共行政評論》(Public Administrative Review)以〈再造公共行政〉(Reinventing Public Administration)為題，將行政革新定義為：行政體系透過具體有效的改變策略，從行政部門的四個主要面向，即文化、任務、結構以及程序層面，重新加以改造，再建治理政體的能力。在學術界，「再造工程」此一概念最早見於Hammer(1990)在《哈佛商業評論》(Harvard Business Review)所發表的〈再造工作〉(Reengineering Work：Don't Automate, Obliterate)一文中開始有深入研究；然而在實務界，政府組織再造卻早已如火如荼地開始實行。最早如美國從1905年至1993年，至少經歷11次的政府改造計畫；1979年英國Mrs. Thatcher當選首相後所執政的11年半期間，進行了近代最重要的行政改革；1996年日本組成以橋本龍太郎首相為召集人的行政改革會議，確認21世紀國家應有之機能(林嘉誠，2003：6-8)。至此不難發現，無論於學術面或實務面，政府組織再造運動儼然已成為眾人熱絡討論的議題。

政府組織再造運動的研究文獻主要可分為二大類：政府再造與行政法人兩方面來討論。政府再造研究首先主要集中在行政科學典範的變遷、各國政府再造歷程、跨部門之互動關係、改革行為之具體建議，主要的研究有：江大樹(1996)、王旭統(2000)、孫本初、劉坤億、范祥偉(2000)、林博文(2001)、詹中原(2001、2002)、江明修、曾冠球(2009)等；其次，以企業精神，也就是新公共管理為理論基礎論政府組織再造的學者為：江大樹(1996)、江岷欽(1996；1998；1999)、連宏華(1997)、林水吉(1998)、蕭全政(1998)、黃俊英(1998；2000)、林水波、陳志瑋(1999)、史美強(1999；2000)、林嘉誠(2002)等；再次，是以非營利組織協助政府再造論述的學者為江明修(1998)；最後，同樣闡述新公共管理，卻是以檢討的角度，討論新公共管理運作於臺灣的適切性，此類學者為丘昌泰(1999)、李允傑(2002)。

行政法人的研究主要從行政法人法草案的制度運作探討，大多以國立中正文化中心及大學法人為例，探究其核心概念、理論基礎、治理機制、推動策略、現況發展、他國經驗、優缺點以及實施或不實施可能遭遇的問題，主要的研究有：許宗力(2000)、蔡進良(2002)、林嘉誠(2003)、范祥偉(2003)、劉靜如(2003)、呂世壹(2004)、路蓮婷(2004)、嚴錦堂(2004)、宋餘俠、陳錦雲、賴韻琳(2005)、高明秋(2005)、曾建元、陳錫鋒(2005)、賴森本、許哲源(2005)、吳惟裕(2006)、范

祥偉、李靜宜(2006)、郭大榮、許哲源(2006)、黃秀蘭(2006)、劉坤億(2006)、董保城(2007)等；另一方面，有少數學者針對行政法人法制度本身進行評析，深入反省制度本身是否應存在的必要性，這類學者有林明鏘(2003)、蔡茂寅(2006)。這些研究並沒有時間點的區別，簡言之，並無某些學者於特定時間只發表政府再造或行政法人的文章，這些研究彼此相互重疊，只是在不同的時期會以不同的觀點或角度討論之。

政府再造的概念，其實是個「舶來品」，因其在行政學的發展過程之中，各個典範的轉移，都是引用國外的思想、理論，直至現今的臺灣，還尚未發展出屬於自身「本土的」政府再造理念。而臺灣政府目前正在實行的，處於新公共管理階段，也就是行政法人之概念。隨著政府的政策推行，亦使得學術界開始重視並研究行政法人實際運作所將發生的法律問題。爾後，臺灣第一個行政法人「國立中正文化中心」於2004年3月1日正式掛牌運作，眾家學者也因此有了「本土的」觀察對象。然而，經由文獻回顧發現，贊同、擁護行政法人的學者、官員，其實佔了大多數；不過對於政府再造的基本概念與行政法人的內涵似乎仍有諸多歧見甚或誤解，例如，政府追求的是公共性；而企業追求的是利潤，此二者明顯大相逕庭，政府組織之中哪些適合導入企業精神？仍然有待商榷。以下將就政府再造及行政法人之相關文獻進行回顧，以瞭解政府官員與專家學者之論點和做法，並於最後進行檢討。

貳、政府再造相關研究

由於全球性的政府再造風潮興起，無論是西方民主先進國家、東方國家，乃至於第三世界發展中國家大多希望藉由行政改革以謀求富強；因此，全世界大多數的國家而言，政府再造為一個方興未艾的重大議題，各國政府無不積極尋找該國行政病症之所在，對症下藥，以免病入膏肓、弊病叢生。因此，政府再造其實是先有實務方面的作為，而後有學者開始評估。

全球性的政府再造風潮，當然，臺灣也不例外。1993年初連戰院長組閣旋即宣示「行政革新」，強調合理研修行政院組織法，並且建立廉能政府。同年9月2日通過「行政革新方案」，擇定具有政策性意義且得以立即執行見效者，以一年為期推動辦理；然而，時任總統李登輝與連戰院長，對推動初期的執行情況頗有微辭(江大樹，1996：38)。因此，政府再造不論在政府或學術界，儼然形成了一股討論研究的風潮。王旭統(2000)於第一次政黨輪替之際，對於新、舊政府的政府再造之方向與內涵，進行了檢討。然而無論新、舊政府，其政府再造核心思想，諸多是參考美國的經驗，而美國政府再造的出現是由於美國柯林頓政府想要設法減少施政成本以及提高服務的效能，其期望透過具體有效的改變策略，重建治理政體的能力，也因此「企業型政府」的治理型態遂應運而生(江岷欽，1996)。除了美國之外，紐、澳、英的政府再造也是基於：樽節施政成本以及提高政府效能為目的，孫本初、劉坤億、范祥偉(2000)便是以此四國的政府改造經

驗為研究主題，以期能對臺灣政府改造有所啟示。

政府改造理論是以新公共管理為基礎，以調整政府的角色為主要改造目標，將政府角色自以往親自操槳、凡事一肩扛起的大有為政府，轉變成為領航式的企業型政府，並引進企業精神和企業的管理方法，以提高政府為民服務的效能與效率(黃俊英，1998、2000；江岷欽，1998、1999；江大樹，1996；蕭全政，1998；史美強，1999、2000；詹中原，2001；林嘉誠，2002；林博文，2001)。除了上述的企業精神之外，林水波、陳志瑋(1999)更加強調了顧客導向的政府再造策略，其認為顧客導向策略的要旨在於落實民主行政，行政革新若能建立在政府與顧客相互主體性的基礎上，便可成就更前瞻性與更遠景性的政府再造工程。然而，在時代的轉換之下，新公共管理理論是否仍然適用？在諸多官員、學者支持新公共管理之時，丘昌泰(1999)是少數支持但進行反省的學者。其從行政科學典範的角度剖析政府與市場在發展定位上的轉變，從傳統公共行政典範的官僚主義，建構出「無事不管，無事不與」的「大有為政府」，轉為市場導向新公共管理典範所主張後官僚主義「低成本、高效能」的「小而能政府」。立基於這樣的典範下，進一步檢視政府再造計畫，回歸到新公共管理的理論與實務層面，檢討該典範所遭遇的批評與質疑，最後希望能加以修正，以建構符合經濟效益與公平正義的小而能政府。此外，李允傑(2002)亦做了新公共管理的反省。李允傑以兩岸行政改革為主題，探討新公共管理的願景與迷思。其認為 Osborne 等人所試圖建構的「理論體系」存在著不一致(inconsistent)與不精確(inaccurate)的問題，導致產生了可能出現的危機，諸如對於政策與行政截然二分、對民主控制程序的敵視、以及對民營化有不切實際的期望。是以，其認為新公共管理並非是政府改造的萬靈丹。從兩岸之間的對比，箇中意涵頗值得行政管理學者再三思考。

政府再造是當前世界各國政府為了因應 21 世紀挑戰及提昇國家競爭力，所策動的改造工程；然而，非營利組織與第三部門也都是政府再造中容易忽略的一環，江明修(1998)、江明修、曾冠球(2009)分別探討了非營利組織以及跨部門治理對於政府再造的重要性研究。江明修(1998)研究發現，非營利組織可以承擔補助性的公共服務使命及功能，也當有助於政府再造工程之實踐。江明修、曾冠球(2009)以研究跨部門治理為題，其研究認為除了原先的政府再造理論外，還可以進一步的將「治理理論」、「社群理論」內涵納入政府再造之中，強調第三部門具有民間、獨立自主、志願及公益等特性，最適合擔負政府特定公共服務的重任。其認為政府再造若是充分掌握非營利、非政府組織與政府部門、民間企業的發展優勢，並與之結合，透過不斷的資源互補與相互制衡關係，有助於建立民主政治發展的機制。在臺灣政府再造之中，行政法人扮演政府組織再造重要的一環，以下將以行政法人為核心，回顧先行文獻。

叁、行政法人相關研究

為了提升國家競爭力，行政機關組織再造成為了現階段政府施政的中心之一，「行政法人」制度便是政府為了提升施政效能，並使公共任務遂行無礙所制定的。行政法人制度的建構，乃是在確保公共任務實施的前提下，對於部分不適合由政府機關推動，亦不宜由民間辦理，且涉及公權力行使程度較低的業務，透過組織型態和經營管理方式的改變，達到專業性目標或強化成本效益及經營績效；其次則是因公務機關人事、會計、預算制度，缺乏彈性，以及各國面臨財政、人力短缺，而民眾要求的公共服務項目並未減少的雙環困境影響，導致了行政法人的出現(許宗力，2000；范祥偉，2003；呂世壺，2004；嚴錦堂，2004)。

國立中正文化中心於2004年成立，開啟了臺灣行政法人的新紀元；但是，行政法人經放寬管制後，若無適當合宜的監督機制，亦容易造成濫權或如同脫韁的野馬般失控。監督是管理實務中重要的一環，行政法人的監督機關應該摒棄過去強調行政監督及過程監督的慣性，而應充分授權董事會監督管理行政法人之營運(黃秀蘭，2006；劉坤億，2006；郭大榮、許哲源，2006)。賴森本、許哲源(2004)更是針對了行政法人監督機制提出了「調整監督心態與作為，朝向專業、事後、成果導向之監督」；「導入法人治理之自治與課責觀念，以強化內部控制功能」；「妥為訂定行政法人相關配套法規」；「加強績效評鑑技術與指標建立」；「監察人宜善用內部稽核報告並與負責財報簽證之會計師溝通」；以及「積極落實事後監督工作」等意見。宋餘俠、陳錦雲、賴韻琳(2005)則是以績效管理為主要探討，其參酌了德、英、美、日等國的行政法人績效管理治理模式作為臺灣行政法人績效管理的參考借鏡，其認為臺灣行政法人應藉由績效評鑑機制的建立，評估行政法人是否符合設立之意旨，以達到建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，提升政府施政的效能及國家競爭力。董保城(2007)研究國立中正文化中心所面臨的挑戰，其研究發現，國立中正文化中心雖為行政法人，但其仍有諸項問題，例如人事與財務仍未鬆綁、首長權責不符、去公務員化後所帶來的隱憂以及改制行政法人仍欠缺誘因等四項挑戰。

行政法人制度為政府改造的一種選擇途徑，是以，任何政策的推行，推動程序常會影響到實質內容與成效，有關行政法人法制度立法，實務上宜否積極全面推動或宜採取小範圍試辦，及其推動步驟、程序如何等問題，關係重大，因此在政府改造的方案中，究竟應直接進行大規模改造，抑或是先挑選較無爭議的類型進行試驗，是值得深思地課題(高明秋，2005)。劉靜如(2003)針對了臺灣行政法人法草案進行了立法目的及重點論述的說明。路蓮婷(2004)則闡述了行政法人的內涵及理論基礎，且其研究了日本、德國、英國等三國的行政法人制度，最後分析臺灣行政法人制度的優點，及行政法人制度可能遭遇的問題。

綜觀上述，或許有贊成成份多少之差異，但其基本皆對於新公共管理抱以正面肯定的角度。筆者認為，真正對於新公共管理以檢討、批判的角度論述的學者為林明鏘(2003)與蔡茂寅(2006)。其認為行政機關法人化，於臺灣政府再造之中，行政組織改造的重要一環，行政法人是否成功，其前提必須先詳細說明為何必須法人化？法人化所設定之目標為何？達成之手段為何？手段與目標間的因果關連性如何？如此才能喚起被改革者的支持。本文認為，此乃真正回歸至行政法人的本身基本問題，深入反省、檢視。倘若一開始行政法人法適用性就受到挑戰與質疑，即對行政法人無所需求之時，那又遑論行政法人對於政府組織再造之解決力與損益比？

肆、小結

現今行政學的知識及研究，一般多以外國，尤其是美國的著作為主要來源，這固然是由於美國在這方面的研究最有成就，同時也因為國人的外語能力較為偏好英文所致(張潤書，1998：775)。然而，不同的國家之間，由於彼此的文化、社會、經濟、政治等國情因素的差異，相同的理論或制度在實際運作之後，往往在兩地產生不同的結果，故而有謂「制度是長成的，不是移植的」(吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯，1998：667)。筆者認為，「橘逾淮為枳」，不同的社會背景，將產生不同的文化環境，一味地追求西方國家的制度，要求一體適用，難免產生適得其反的效果，且易淪為學術之附庸，造成水土不服，並非適用於臺灣行政法人之萬靈丹。現今政府或學術界，不斷地高呼政府再造；但是，甚少或幾乎未從適用性的角度嚴肅面對行政法人。筆者以為應該認清公共管理的本質，發現其核心價值，才是正確的政府行政組織再造之道。

因此，本文於第二章時，採前述政府再造與行政法人之理論新公共管理為基礎，首先回顧新公共管理的興起背景，檢視當時的政治、經濟情形，將傳統公共管理與新公共管理進行比較，娓娓道出學術界的觀點；接著根據學者的見解，闡述新公共管理之內涵；最後根據前面的論證為經，以新公共管理的理論為緯，試圖假設出新公共管理的自變項，並根據新公共管理理論之自變項檢驗是否適合國家災害防救科技中心之運作。過去的相關文獻，新公共管理部分，都僅是闡述新公共管理之理論；行政法人部分，也僅是分析行政法人的制度的建構，是否達到專業性目標或強化成本效益及經營績效；另外則是討論機關人事、會計、預算制度的改變，對於行政法人所帶來的影響。本研究的貢獻在於提出新公共管理理論的自變項，且依據自變項的問題意識進行研究假設，而後設計概念與操作型定義，另藉由定義衍生訪談大綱，並將國家災害防救科技中心做實證分析，以提供日後政府再造之行政法人研究建議。

第二章 理論

由於國家財政之惡化、行政效率之低落等問題，促使近年來世界主要先進民主法治國家推動種種行政改革(蔡秀卿，2005：83)。隨著世界的潮流，臺灣亦不例外，開始注重行政效率等問題，因此也轉向以「小而美」的政府為目標。為了增進政府的行政效率，行政院遂於2002年5月27日成立行政院組織改造推動委員會，規劃政府組織改造工作，而「行政法人」也成為行政組織改造的手段之一。「行政法人」係以獨立於內閣部會之外，非採傳統行政機關組織形成，而提供公共服務或執行公共任務的一種行政組織方式(張文貞，2005：131)。政府並以「興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造」為政府改造的五大目標，於是這種「小而美」的政府觀念，逐漸在臺灣開始發展，究其理論根源，乃是根據新公共管理的論述與假定，進行政府改造。因此，新公共管理的出現，象徵著政府統治功能的轉變，從「政府無所不能」的「政府獨大」時代轉型到「政府功能有限」的「政府市場共治」時代(丘昌泰，1999：46)。職此之故，本章首先將闡述新公共管理之興起背景，探討當時社會之政治、經濟狀況，以及學術界的觀點；其次，根據學者的呼籲、見解，耙梳新公共管理的內涵、主張與特徵；然後，根據新公共管理乃奠基於政治經濟學之理論，探究其理論基礎；最後，針對行政法人法之定義、緣起與立法重點進行介紹。

第一節 新公共管理之興起背景

首先，70年代之全球性石油危機，是造成各國政府改革的主要原因。按Osborne及Gaebler(1992)所言，各國政府面對預算巨幅赤字之主要因應措施不外乎：一、節支；二、增稅；三、第三種選擇—節擄成本，提昇成效(Work better and Cost less)。第三種選擇亦正是，美國1992年之後，Clinton-Gore政府所提出National Performance Review(NPR)之主要目標。為了達成第三種選擇的目標，則促使行政革新方向自然朝向「管理革新」(managerial reforms)尋求解決策略(詹中原，1999：72)。

其次，1980年代中期以後，由於全球性政府財政萎縮，以及公共部門希望用最少成本滿足更多實際需求，因此形成了另一波革新的風潮。以美國為例，許多學者所倡導之行政革新的基本概念，乃是希望藉由企業經營上重視品質、成本、顧客滿意等策略的推動，注入於政府運作之中，亦即成為「具企業精神的政府」(李允傑，2002：58)。具企業精神的政府就是將民眾視為顧客，透過改善經營的方式，希望提升民眾的服務滿意度，筆者認為新公共管理之理念，就是採取企業精神的政府，秉持著企業精神進行政府再造，而企業精神與政府再造之間究竟存在何種關係？陳明照(2011)將企業精神與政府再造相通的理念與觀點作一整理，如表2-1所示：

表 2-1：企業精神與政府再造相通理念與觀點

| 面向 | 企業精神與政府再造相通理念與觀點 | |
|--------|--|--|
| 基 本 | (1)創新的概念 | 企業為求生存、求發展和永續經營，必須要在產品及服務的方法和品質上不斷創新，政府再造實應學習企業界這種創新、改造的精神。 |
| | (2)競爭的概念 | 企業的運作是在競爭中求生存，政府再造亦應建立競爭的觀念，藉著行政效能與服務品質提高，以爭取民意機關的支持和民眾的愛戴。 |
| 本 | (3)成本的概念 | 企業生產產品、提供服務，均須顧及成本的因素，尤其是系統成本的觀念。政府再造的預算及編列與控制，亦應有整體系統成本的觀念，而不宜侷限於會計科目別的控制。 |
| | (4)市場的觀念 | 不論生產性或服務性企業，均須要瞭解市場—即其銷售、服務對象—顧客之需要，甚至可以說，企業活動之目的在於滿足顧客的需要；而政府再造亦應深入瞭解民眾的需求，進而提供適切的活動。 |
| 觀 念 | (5)行銷的觀念 | 企業之目的即在行銷其產品或服務，因此必須不斷推銷自己；想要推銷成功，又必須講求方法。政府再造也可以從企業界的推銷方式和程序上獲得啟發，來爭取本身業務的支持和瞭解。 |
| | (6)服務的觀念 | 企業為了爭取顧客，須重視顧客喜好並作好銷售服務才能維護及開創銷售市場；而行政機關人員往往將服務視為給民眾好處與便利，至多是為爭取好感而已，不似企業認為服務攸關其生存與發展之必要條件，此種態度值得政府再造效法。 |
| | (7)品管的觀念 | 企業為追求市場及顧客，必須在產品及服務上講求高品質，因而有嚴格的品管作業；政府再造可以從企業界的品管作業得到如何改進行政程序，以提高行政工作品質的各種觀念與方法。 |
| 程序 | 指企業管理的方法及技術，如企業規劃、工時研究、目標管理、計劃評核術、品質控制等，均可供改進行政效率之參考。 | |
| 精神 | 所謂「精神」可能較為抽象，惟企業為求生存，為追求利潤，注重績效，不受人情束縛，新產品的開發，對於過時產品的停止生產，效率 | |

| |
|---|
| 低生產線的停止作業，調整組織結構與任用人事，以效能為唯一考量因素，時間因素的重視等等，可以泛稱為「企業精神」。 |
|---|

資料來源：陳明照，2001：21。

歸納而言，將企業管理的精神運用到政府再造運動中，其所強調者有四：一、強調競爭價值；二、著重顧客服務；三、把行政人員轉化成為企業家；四、自我利益的集合即形成公共利益(吳瓊恩，2002：194)。因此，企業型政府的產生係為了滿足顧客需求為主，是一個目標導向的組織，以分工和授權的方式，使得企業組織更為彈性與精簡。

最後，由於 1980 年代以後全球經濟景氣衰退，導致政府可用資源的減少，民眾要求政府提供服務之呼聲日趨增加(Caiden，1991：538；孫本初，1995：41；連宏華，1997：35)。因此在面對如此快速變遷的環境和日益高漲之民眾需求，各國政府始終無法滿足人民的期望和需求。而奧斯本(David Osborne)與蓋伯勒(Ted Gaebler)在其所出版之「新政府運動」(Reinve Government)一書中，指出重建政府的壓力係來自於現代公共生活存在著三點特徵：第一是社會大眾對於公共服務需求的質與量大幅成長，但政府官僚體系所能提供的服務卻未能滿足大眾；第二由於政府財政日益困窘，導致政府能力下降，進而影響施政品質；第三則是由於大眾普遍對於官僚式政府運作的不信任，使其更加堅信政府對於政府的運作是無效率的。是以，奧斯本(David Osborne)與蓋伯勒(Ted Gaebler)認為，政府應改變其職能之角色，其認為政府應是扮演「引導領航」，而非「親自操槳」；其同時主張政府部門應要注入企業家精神，因此在倡導「新政府運動」下，政府角色開始蛻變，調整「萬能政府」之心態，掌握核心事務，做好監督與決策之角色(Osborne&Gaebler，1992：15-16；連宏華，1997：35；劉毓玲，1993：37-61；史美強，2000：5)。

綜上所述，新公共管理之興起乃是因全球經濟危機導致政府財政萎縮，政府可用資源減少，政府職能大為下降的同時，民眾又對於政府的需求日益提升，因此各國政府無不深思該如何以較低的成本去滿足民眾之需求。此時以企業導向之新公共管理理論便衍生而出。新公共管理之興起，除了是因為政府可用資源的銳減，無法滿足人民所建構出的新管理辦法之外，更是由於對傳統公共管理的不滿所致，許立一(2002：31-33)將之歸納為下列三點，以下分別臚列之：

壹、質疑大有為政府之理念

1960 年代晚期至 70 年代，由於激進的反國家主義思為盛行，當時的經濟學者，如：Friedrich A. Hayek、Milton Friedman 以保守主義市場經濟的觀點，批判政府的管制以及規模過於龐大的現象，因此其提出了兩項主要的看法：(一)政府的官僚體制限制了個人的自由，因而，必須以「公共選擇」的名義縮減官僚體制的規模；(二)傳統的官僚模型無法提供如同市場一般的誘因和獎酬，因此相較於

市場，官僚根本缺乏效率。上述所稱之公共選擇乃是基於 Adam Smith 的傳統，認為理想的公共行政乃是一種最小國家的角色(minimalist state role)，並非大有為政府(big government)，意即，國家僅需負責安全即可，應該讓私部門的市場機制盡其所能地發揮。

貳、不滿傳統公共管理之政治控制行政的觀念

1887 年 Woodrow Wilson¹ 提倡政治與行政分離論起，因此學術界與實務界致力於將政治徹底逐出公共行政之外，強調政策與行政、政客與行政人員應嚴格二分，此成為了二十世紀公共行政的主流價值。但政府的運作從未曾如 Wilson 理想中的單純，政治領袖和官僚間的互動關係，十分複雜且變幻莫測，公共行政人員也未必完全無涉於政策的規劃。因此，新公共管理學者指出，在政治控制行政的觀念下，傳統公共管理出現兩個問題：(一)採行嚴密的控制手段，監視行政人員的行為，以達效率，但此作法忽視了行政人員所做的不僅是「行政」以及「遵從訓令」而已，行政人員還肩負著「管理」的角色；(二)政治與行政本來就互相糾結，公共行政人員的任務在本質上就有政治性，因此認為行政與政治無關，是一套與現實脫節而無效的論述。政治與行政在現實中無法完全分離，行政並不是政治的工具，公共行政人員都是具有主觀能動性的個體，因其具有專業知識而經常參與公共政策的制定過程，甚至直接制定政策。因此，行政人員必然受到政治的影響，具有自身的利益偏好(譚功榮，2008，245)。由於對於傳統公共管理之不滿，Rosenbloom 等人(2002)比較了傳統公共管理理論和新公共管理理論後，整理出了兩者之差異，以此突顯新公共管理之特色，如表 2-2 所示：

¹ 威爾遜於 1856 年生於美國喬治亞州的奧古斯塔城(August)。1875 年就讀普林斯頓學院(Princeton College)，二年級開始對研究政治發生興趣，側重於理論的探討，對實際的選舉政治則不感興趣。畢業後，於 1879 年至 1881 年在維幾尼亞大學(University of Virginia)讀法律碩士。而後選擇巴爾的摩的約翰霍浦金斯大學(John Hopkins University)攻讀政治，期間為 1883 至 1885 年。該大學創立於 1877 年的 11 月，是美國當時歷史及政治方面的先驅大學。在 1881 年該校才首次聘任兩位專任的社會科學教授，在研究所授課。這兩位教授是亞當斯(Herbert B. Adams)及艾禮(Richard T. Ely)，他們都剛在幾年前才從德國海德堡大學(Universität Heidelberg)獲得博士學位。威爾遜先後上過兩人的課，受兩位教授大陸法系的歷史、政治、經濟及哲學思想的影響，使威爾遜日後的政治思想也趨向於大陸法系。1902 至 1910 年擔任普林斯頓大學校長；1910 至 1913 年擔任擔任紐澤西州(New Jersey)州長；1913 年被選為美國第 28 任總統，在位 8 年，於 1921 年任期屆滿。1924 年逝世，享年 68 歲(吳定，1999：5-6)。

表 2-2：傳統公共管理與新公共管理之比較(a)

| 課題 | 傳統公共管理 | 新公共管理 |
|----------|---------------|--------------|
| 主要價值 | 經濟、效率、效能 | 成本效能，對顧客的回應性 |
| 組織結構 | 理念類型的官僚體制 | 競爭性質、師法企業 |
| 對個別公民的觀點 | 非人性化的個案、理性行動者 | 顧客 |
| 認知途徑 | 理性—科學的 | 理論、觀察、測量、實驗 |
| 預算編列 | 理性的(成本利益) | 以績效為基礎、市場導向 |
| 決策方式 | 理性—廣博的 | 分權化、樽節成本 |
| 政府主要職能 | 執行政策 | 執行政策 |

資料來源：Rosenbloom et al.(2002：39)；許立一(2002：36)；江岷欽(1998c：21)。

於表 2-2 傳統公共管理與新公共管理之比較中可瞭解，政府為了要提升服務，滿足人民需求，以最少的成本達到最佳化的效益，應師法企業，以市場為導向，顧客需求為重。在內部組織方面也應採分權化管理，充分的授能給每一位員工，使其能夠充分發揮創意投入工作中，此方式更有助於工作團隊之建立與成長。然而，在傳統公共行政管理中，政府採行集權式的控制，在人員、經費預算、組織目標業務上，皆有所規範；再者，如此集權式管理可能會導致內部人員因法規規定無法彈性調度，因此工作團隊較不易建立，反而會致使效率更為低落。而為了要達到企業型政府之型態，重視產出的效能以滿足民眾，提供民眾更多的產品或服務，政府應妥善地利用各類市場競爭，並以引導者的角色，確保各項公共服務及財貨可順利提供給大眾，並從供給與需求的互動過程中，促使政府更具有競爭力。此外，傳統公共管理與新公共管理除了 Rosenbloom 等人所提出之比較外，Denhardt & Denhardt(2003)也將傳統公共管理與新公共管理進行面向之比較，如表 2-3 所示：

表 2-3：傳統公共管理與新公共管理之比較(b)

| 比較面向 | 傳統公共管理 | 新公共管理 |
|------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| 基本理論與認識論的基礎 | 政治理論 | 經濟理論 |
| 主流理性及其相關人類行為模式 | 概要的理性，「行政人」 | 技術與經濟理性，「經濟人」或自利的決策者 |
| 公共利益的概念 | 公共利益乃政治的體現，並於法律層次中展現 | 公共利益乃個人利益之整合 |
| 接受公共服務者 | 委託者與選民 | 顧客 |
| 政府角色 | 操盤者(重視單一政治界定之目標，其政策的設計與執行) | 導航者(扮演市場力量的媒介) |
| 達成政策目標的機制 | 政府各機構的方案行政 | 透過民營化與非營利機構創造機制與誘因結構 |
| 課責的途徑 | 層級節制(行政人員向民選的政治領袖負責) | 市場導向(自利的加總將導致對廣大公民團體或顧客其所要求的結果) |
| 行政裁量 | 允許行政官僚有限裁量 | 寬廣的幅度以達成企業目標 |
| 組織結構假定 | 呈現官僚組織特徵，機構內由上而下的威權，及對服務對象的控制與管制 | 分權的公共組織，機構內保留主控權 |
| 公共服務者與行政人員激勵基礎假定 | 薪資與福利，文官服務的保障 | 企業精神，意識形態上要求縮減政府規模 |

資料來源：Denhardt & Denhardt(2003：28-29)；孫本初、陳衍宏(2003：19)

在傳統的公共行政之中，將官僚視為完全理性，也就是處理行政事務時，不會自私和追求效用極大化；然而在新公共管理的概念下，官僚的行動主要在增加自己的利益、名望或是安全，運用層級節制的官僚結構所得到之收穫，並非在於完成政府目標，而是在成就個人目的，個人之目的達成後，自然就會成就整體。而過去的官僚將接受公共服務者當做委託者或選民；新公共管理將接受公共服務者轉化為如同私人企業接待的顧客，這兩者有著很大的本質上的差異。

在面對組織內部而言，首先，政府的角色即有顯著的改變，從過去的操盤者，也就是從政策的制訂、執行與評估都一手包辦的大有為政府，轉變為扮演市場力量之媒介的導航者，政府不再告訴民眾該往哪裡走，取而代之的是依據市場的方向，引導私人企業或非營利組織的投入，輔以制定必要的法規，以維持該項服務或財貨之市場競爭力。其次，賦予官僚更大的行政裁量權，在傳統的公共管理之中，官僚必須謹守層級節制，相當注重分級、分權的關係；但是在新公共管理之下，為了追求效能與效率，給予官僚有更大的行政裁量權，如此也賦予官僚更大的自信心，使其相信是擔任一個專業的角色。再次，組織結構也有了重大的轉變，過去傳統的公共管理，政府是屬於一種高架化的組織，且礙於法規的限制，各單位之間人員不容易借調，更遑論向民間企業或非營利組織求才請益；新公共管理則強調彈性用人的重要，無論是公部門組織內人員的編組，乃至於和民間企業或非營利組織聘請專業經理人，都有辦法可循，因此人才的借用不再窒礙難行。最後，對於行政人員的激勵方式也有了很大的改變，在傳統的公共管理只能領取固定的薪資、享受相同的福利，雖然很有保障，但難免造成官僚有著不做不錯、少做少錯的心態，易言之，官僚會不願意嘗試創新，這實在是制度之設計所造成；新公共管理則強調企業精神，允許官僚犯可理解的（Well-Conceived）錯誤，目的就是希望官僚可以設法提升公共服務的品質，而不再墨守成規。

在面對組織外部而言，首先，在達成政策目標方面，傳統公共管理政策的產出只能來自於政府各部門機關，因此非但曠日廢時，成本也不一定比較低；新公共管理則透過民營化與非營利機構創造機制與誘因結構，比較容易符合民眾的訴求。另外，課責的結構也有了改變，傳統公共管理的官僚只需要對民選的民意代表、縣市首長等負責；新公共管理則由於假設官僚都是自利的，因此自利的加總將導致對廣大公民團體或顧客其所要求的結果，也就是市場導向的結果。總的來說，傳統公共管理欠缺支持積極進取的機制，因而官僚惰性（Bureaucratic Inertia）及組織僵化的狀況也在所難免，正因為如此，形成了一群對於新公共管理的簇擁，冀望藉由新公共管理表達對傳統公共管理的不滿。

叁、批評官僚體制不符民主的要求與缺乏效率的陳病

傳統的行政理論以 Max Weber 的官僚體制為基礎，但由於現今環境的變遷，此一官僚體制已不再適用於今日的環境。官僚組織總是試圖透過專業知識的獨占和保持其意圖的神祕性，俾以提升其優越地位。是以，民主生活所需的民有、民治與民享的實踐，在官僚體系的權威壟斷中遭到斷送；當官僚功能與權威深入民眾的生活時，人民對於官僚力量遂感不安，而當官僚體制未能符合效率的要求時，此種情況將更為惡化。官僚體制效率不彰的原因有二：（一）為其層級節制所產生的僵固性，此通常被評為「官樣文章」（red tape）；（二）永業化的原則與官僚體系的持久性（permanence of bureaucracy），此使得公共組織的成員缺乏競爭意識，因而產生怠惰的傾向。

這種怠惰的傾向，在 Max Weber 的官僚制作用的發揮也受到現實的制約。透過良好理性的制度設計，Max Weber 致力於建立的官僚隊伍是非人格化、標準化辦公、完全理性、職業化、專業化的組織，他們像一部機器的零件一樣精確，共同推進政府這個”大機器”高效、有序地運轉。但現實中，行政人員並非完美的個體，都受到非理性因素的影響，並且具有個人利益導向。機構臃腫、辦事拖沓、效率低下、反應遲緩，是官僚制度運行過程中的固有特徵，信息社會的發展促進產生多樣化的社會需求進一步加劇了官僚制的缺陷與現實的衝突。因此，官僚制並非如原有設計那樣高效廉潔，受到了極大的挑戰。面對日益多樣化的公民需求，官僚制缺乏敏感性和回應力，它與公民之間的關係已顯得漸行漸遠(譚功榮，2008，245)。因此，新公共管理乃是在實務上各國有政府再造的需求，再逐漸從實務上與經驗中提煉新公共管理之思想，亦即先有實務需要，再有學術思想之演進。

第二節 新公共管理之論述內涵

公共管理早自於 Taylor 的科學管理，追求效率至上開始，即為傳統之行政管理，又稱為「泰勒主義」。而新公共管理乃 80 年代後各國開始紛紛引進企業管理精神於政府改革中，注重績效管理、委外、民營化等做法，又稱為「新泰勒主義」。新公共管理是英國現代行政革新的代表產品(詹中原，2001：3)，其主張有許多學者提出，例如 David Osborne、Ted Gaebler、Christopher Hood、Posner & Rothstein、Farnham & Horton 等。以下本文將介紹各家學者對於新公共管理之論述特徵，探討其內涵。

壹、David Osborne 與 Ted Gaebler 之主張

David Osborne 與 Ted Gaebler 於 1992 年出版的《新政府運動：企業家精神如何扭轉公部門》(Reinventing Government：How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector)一書中，提出企業型政府如何運作或治理的十項原則，以期藉由這些原則與策略的達成，希望將行政機關改造成為具有創新精神的組織(林鐘沂，2001：163)：

一、導航式的政府：政府的職能在於引導領航，而非親自操作。政府將資源著重於政策管理，制定規章、確保平等、防止歧視，確保服務的持續與穩定，及促進社會和諧工作，有獲利的公共服務工作、執行複雜或技術性的計畫，盡量交給民間組織開發執行。政府惟應設法維持在競爭狀態下，以確保服務品質(Osborne & Gabler，1992；劉毓玲，1993：59；謝登旺，1999：201；林鐘仁，2008：43；林鐘沂，2001：163；許立一，2002：34)。簡言之，政府即是站在引領的角色，引導民間組織投入，並制定規章以維持市場競爭力、確保平等與服務品質的建立。政府向外拋出的只是對於「民眾的服務」，但是仍然需要保留的是對於「民眾的責任」，是一個從事「管理」的政府，而非從事「行政」的政府。

二、社區性的政府：政府將更多的決策權和公共服務的提供，回歸社區自主處理(林鐘沂，2001：163；許立一，2002：34)。係因社區民眾對於自身所處社區之狀況較為瞭解，為使社區服務更為有效率，政府僅以輔佐之角色，提供社區管理經營之理念、專業知識和教育訓練等，使社區民眾得以獨立管理及提供服務；惟社區自主管理成效差時，政府即應接手管理，以持續提供健全的服務。

三、競爭性的政府：競爭機制是紓解官僚體系運作失靈的良方，政府應將競爭的觀念注入公共服務與產出之中，以取代傳統獨占而造成的保守、浪費與無效率(林鐘沂，2001：163；許立一，2002：34)。換言之，良性的相互競爭可以提高效率、產品品質、效能等，因此政府在制定明確的規範與政策後，應進而引進競爭，評估績效，並制訂獎懲機制，如此自然會產生良性競爭。

四、分權式的政府：政府應將決策權下授以增加員工的自主權，同時在適當的監督下，充分分權，讓地方政府發揮因地制宜的功能(林鐘沂，2001：163；許立一，2002：34)。分權式政府較傳統集權式政府能夠更為有效能，因第一線工作人員最能瞭解到其所面臨到問題的實際狀況，亦能夠即時針對問題設計出較好的解決方案；除了能夠提高效率及彈性外，分工機制通常能夠鼓舞員工的士氣、責任感、創意，進而建立工作團隊，產生更高的生產力。

五、前瞻性的政府：政府能夠以遠見來治理國家，並重視事先的防範優於事後的彌補(林鐘沂，2001：163；許立一，2002：34)。前瞻性政府決策過程中，必須要以長遠的眼光進行諸多考量，即政府眼光應前瞻未來，提出長遠的政策(Osborne & Gabler，1992；謝登旺，1999：201；林鐘仁，2008：43；林鐘沂，2001：163)。然現今政治環境，因迫於利益團體之施壓，製造出短視的政治領導者。

六、任務導向的政府：政府應以目標和任務為導向，而非以法規命令為驅力，並注重任務的優先次序，以便集中精力於有效地運作資源(林鐘沂，2001：163；許立一，2002：34)。換句話說，政府必須要建立一個以目標為導向的制度，並廢除以往受到約束的作業流程，如此可以使的工作人員更為彈性的發揮其創造力，進而提高政府效能。

七、結果導向的政府：政府應對其施政結果負責，而以此作為績效評量的標準(林鐘沂，2001：163；許立一，2002：34)。也就是說政府必須要依據目標，制訂出一套績效評估的標準，以瞭解過程中所有的作為，並隨時調整不合宜的指標，使得績效評估更加落實。

八、顧客導向的政府：政府的服務要以滿足顧客(人民)的需求為優先，其施政績效與品質應由顧客(人民)的滿意度決定(林鐘沂，2001：163；許立一，2002：34)。現今快速變遷的多元化社會，使得人民對於政府之需要亦趨於多元。故政府必須要隨時傾聽人民需求，隨時改善其服務，以提高人民滿意度減少資源浪費。

九、企業導向的政府：政府除了節流外，更要注重開源(林鐘沂，2001：163；許立一，2002：34)。由於人民需求的擴增，政府必須花費更多的支出來提供服務，然政府稅收有限，在此狀況之下，政府必須要衡量其該如何用最低成本提供最佳化的服務；另一方面也必須要思考開如何開闢財源，目的不在賺錢而是希望能夠或得利潤以提供人民相同或較高的服務品質。

十、市場導向的政府：政府面對不同的公共問題，可透過市場機能的自律調理，以紓緩政府機構官僚化的現象(林鐘沂，2001：163；許立一，2002：34)。換言之，政府可透過市場機制的制定，建立一個公平且有效運作的市場，不僅可提供消費者資訊、滿足需求，更能夠使其充分發揮效能，達到公共目標。

表 2-4：企業型政府十項原則與策略

| 發揮的原則 | 達成的策略 |
|--------|----------------------------------|
| 導航型政府 | 契約外包、抵用券、特許權、公私合夥、志願服務等 |
| 社區性政府 | 透過社區自治委員會提供公共服務、鼓勵民間社團參與地方事務 |
| 競爭性政府 | 引進市場競爭機制，讓政府行政機構與單位可以彼此競爭福利服務的提供 |
| 分權式政府 | 推動品管圈、員工發展方案、參與管理，授權基層員工自我決策權 |
| 前瞻性政府 | 注重災害預防，如自然災害以及金融危機的預警制度 |
| 任務導向政府 | 簡化不合時宜的人事、預算、採購等法規制度 |
| 結果導向政府 | 強調服務品質或成果，對於預算與基金的分配，以政策成效為衡量標準 |
| 顧客導向政府 | 建立服務需求調查問卷、顧客服務標準作業程序 |
| 企業導向政府 | 透過使用者付費、企業融資貸款、創新基金與工程受益費解決財政困境 |
| 市場導向政府 | 藉由稅制誘因如汙染費、環境保護費減少行政管制的機制 |

資料來源：Osborne & Gaebler(1992：352-356)；林鍾沂(2000：13)。

貳、Christopher Hood 之主張

Christopher Hood 在 1991 年出版的 (A Public Management for All Seasons) 一書中，歸納出新公共管理的七項原則性要素 (許立一，2002：9)：

一、在公部門中實踐專業管理：此意謂放手讓專業管理者管理，由組織中高層享有主動、明顯的裁量權，此即所謂權責相稱的落實。此即意味著將官僚視為專業人員，依據其專業能力，於其職責範圍之內，能夠擁有自主決定的權力，並依其決策進行負責。

二、明確的績效標準與測量：此即明確地界定目標並設定其所需的績效，包括了任務成敗所需之課責的明確陳述，以及達成目標所需的效率指標。公部門之行政績效原本就難以確立標準與測量，但若是賦予官僚高度的自主性，直接依據任務成敗進行課責，以促使官僚更具效率以達成目標。

三、更強調產出的控制：著重結果更甚於過程。更注重民眾的需求，將重點放在迅速回應民眾的想法，賦予官僚職務上的自主權，使官僚在權責範圍之內，能夠自行擁有行政裁量權，以提升效能與效率。並依照既定目標，檢視結果，而不再拘泥於過程之中的細節。

四、公部門各單位的解組：打破傳統上依照產品分部化的規例，而依照能力所及的基礎重新組織。由於傳統的層級節制組織有較多的法規和限制，且依照分部化的規例，致使難以匯聚資源與得到組織支持。公部門各單位解組後，採用扁平的、較少層級的組織，依照能力編組，避免過去層級節制的捉襟見肘。

五、促使公部門中更具競爭性：此包括了簽約外包以及公眾訴願程序，並且根據成本和績效的指標設計競爭的機制。新穎的創新者如果處於一個對變革、改造都等閒視之的組織中，那麼即使有滿腹的想法，必定也無從揮灑。因此設立競爭機制將帶動這群組織中的創新者，讓公部門更具活力。

六、重視私部門管理實務的風格：將公部門中軍事化的公務倫理予以革除，在人事甄補和獎酬方面更為彈性，以及運用私部門以經證實有效的管理工具。也就是將私部門中適合公部門運用的管理模式加以套用，並把過去象牙塔式的決策方式移除。對於人員的甄選、調度給予更大的彈性，以符合實際的需求。

七、更加重視紀律與資源運用的節制：包括樽節開支、強化人員的紀律、抗拒工會的要求、降低受制於企業所需付出的代價等。削減不必要的支出，將組織的層級扁平化，以減少公文旅行或不必要的官樣文章，以節省開支。此外，讓官僚明白自身的價值所在，使其有榮譽感，進而尊重自己的職務。

參、Posner&Rothstein 之主張

新公共管理主張政府應為企業型政府，此論述乃強調公部門應向私部門學習，而 Posner&Rothstein 提出四點做為政府改革的方向（李允傑，2002：60）：

一、顧客（customers）：改造組織與顧客間的關係，了解顧客需求並變更組織結構以符合顧客所需。將民眾視為顧客，讓官僚明白顧客至上的道理。為了能夠快速回應民眾的需求，公部門組織必須進行調整，削減不必要的法規與重複的工作，以加快行政之程序。

二、結果（results）：創造組織整體及內部成員對於工作內容及可能產生結果之間明確認知，如此將使人員付出之努力得以彰顯並可協助組織建立績效衡量標準。除了做事要有效率，更要有效能，因此要讓官僚具體明白自己的工作內容，任何決策可能產生的結果，使官僚不但努力做得快，還要做得對。

三、控制（control）：引導基層人員本著顧客導向的方式提供服務。因此基層人員也必須像私人企業員工服務民眾一般，專業且無微不至，細心傾聽民眾的需求，依據民眾的需要，以民眾為尊，提供合適的行政服務。

四、文化（culture）：確保每一政府部門間之每位人員，均能夠產生工作是提供顧客有價值的、服務的組織文化。改變過去官僚的行政模式，改採以民眾為中心的顧客導向文化，提供民眾更便捷、有效率的行政體系，以提升民眾對於政府部門的服務滿意度。

肆、新公共管理的特徵

新公共管理的理論基礎為公共選擇理論以及管理理論，並且經常使用這些理論觀點來診斷問題或開立處方；本質上，新公共管理鼓勵「國家²」（the State）更具「市場³」（Market）趨向（孫本初，1999：13-14；孫本初，2005：20-21），簡言之，新公共管理理論引用了經濟學和企業管理之概念，執行國家組織之分權、去官僚化並導入市場原則，目的就是為了使國家運作更有效率。Farnham 與 Horton(1996)歸納了 Massey(1993)、Hughes(1994)及 Dunleavy 與 Hood(1994)等人的觀點，指出新公共管理具有下列八項特徵，分述如下（孫本初，1999：16-17；孫本初，2005：21-22）：

一、採理性途徑的方式處理問題，亦即在設定政策目標和闡明政策議題時，特別強調策略管理所扮演的角色及其作用。易言之，為追求最大之經濟得利，運用適當的分析方法，確定目標和任務，形成行動策略，以達成組織目標，其後並對結果進行評估。

² 國家(the State)：新右派所界定的「國家」乃是鼓勵獨占、壓抑企業精神、限制選擇、強調過度生產和鼓勵浪費及無效率(孫本初，2005：17)。

³ 市場(Market)：新右派所界定的「市場」是為鼓勵競爭、引進企業精神、重視自由、強調擴大選擇和增進效率(孫本初，2005：17)。

二、重新設計組織結構，其目的在於使政策能與行政分離，並且對於服務的提供(不論是透過組織內部或外部的機構來提供給大眾)，都必須建立起一個賦予責任的行政單位。過去在行政學者 Dwight Waldo 的眼中，公共行政與政治學的關係，是一種「麻煩的間隙」(troublesome cleft;Waldo,1990)，是兩個學門的起源時刻就存在的一種關係(陳敦源，2009：61)。時至今日，並非要探討兩者究竟分離或融合，而是應該「適度結合」，各司其職、予以課責，以提供服務。

三、改變組織結構，促使官僚體制的組織更為扁平化，下授權給管理人員，以利績效目標之達成。也就是鬆綁中央行政機關組織法規，賦予行政部門組織設計靈活度，將組織變得更有彈性，以適應民眾的需求。此外，將官僚視為專業人員，賦予其職務該有的自主權，縮短決策所需的時間，讓目標更容易完成。

四、依據經濟、效率及效能等標準(3e 標準)來衡量組織的成就；發展績效的指標，使組織的成就能夠被加以比較和測量，並據此進一步提供資訊作為未來決策的參考。建立績效評量的制度，對公部門組織成員課責，以檢測政府對於民眾需求的回應能力，並藉此強化 3e 標準，以作為日後的他山之石。

五、改善現行的政策，使公共組織能夠從被傳統公共服務價值所支配的文化中，轉換成能與「新公共服務模式」強調市場及企業價值相調和的文化。採用企業經營的理念注入公部門，注重市場競爭機能，減少繁文縟節，以服務民眾為主，並以達成目標與使命為導向，建構一個如同企業般敏捷，可真正為民眾解決問題的公共組織。

六、運用人力資源管理技術，其目的是在於淡化集體主義的色彩而採取個人主義的途徑，包括尋求動員員工的支持與承諾，來持續地進行結構與組織的變革。打破官僚原有的體制，建立公部門員工的尊榮感，使其瞭解自身所擔任的角色和對於公部門的貢獻，激勵其達成目標。

七、試圖建立一種具彈性、回應力及學習的公共組織，並發展一種將大眾視為顧客、消費者及市民的「公共服務的導向」，公共服務不再由專業的供給者來支配，而是以回應人民真正的需求來提供公共服務。改變政府組織的服務文化、管理技術與策略，改以顧客為尊的態度，授能給予公部門員工，以形塑出任務產出導向與顧客導向之組織。

八、以契約關係(不論是內在或外在的，以及兩者之間的購買者與供給者，其互動都是以價格、品質及數量為基礎)來取代傳統的信託關係(其是以預算和層級節制的結構來控制)。

從上述學者所指出新公共管理之主張，不難發現在當時的社會脈絡下，實質反應出美國國民對於政府改革的渴望。在這些論述中，筆者認為 Clinton-Gore 之理念是要建立一個有效運作的政府，因此只談政府的功能，而不談論政府的職責。政府應該是由具備企業精神的公務人員所組成，其應擁有專業創意、適應變

遷和績效控制的觀念。突顯出 Clinton-Gore 是要建立一個市場、顧客與結果導向的企業型政府。

第三節 新公共管理之理論基礎

由上述新公共管理興起之原因可得知，係由於全球經濟之衰退，民眾需求大增，而各國政府為因應民眾需求而導入企業導向之方式，藉以用較低之成本達到民眾滿意度最佳化；除此之外，對於傳統公共管理產生不滿也是其興起原因之一。因此新公共管理理論出現於 1980 至 1990 年代，係指導入私部門營運之經營、報告、會計等觀點，促進公部門組織重組。其基本原理包括：重視成果及效率、顧客導向、市場導向、分權化導向等。Kamensky 認為，公部門師法私部門管理策略之政府再造運動，奠基於政治經濟學三種理論：代理人理論、公共選擇理論及交易成本理論。另外筆者認為亦包含官僚批判論與管理主義，以下分述之：

壹、代理人理論(principal-agent theory)

代理人理論就內涵而言，主要探討「代理成本」的問題，其對於人性的假定與公共選擇理論大致相同，人乃是理性而極端自利的個體，會致力於極大化自身的利益(陳秋政，2000：33)。此一理論是因應私部門而發展出的，其目的是在解釋私人公司中，經理人(代理人)和股東(授權人)之間目標的歧異(洪佳琪，2003：54)。此一理論強調授權人—代理人二者關係建立於契約之上，雙方互負權利義務，前者給付報酬，後者提供服務或產品。運用至公部門領域，政府與人民關係建立於契約之上，政府自法律及政策獲得人民授權行使公權力，並對資源為價值分配，人民則由政府之服務獲得市場機制無法滿足之需要需求(劉宗德、陳小蘭，2008：4)。

然而代理人理論應用至公部門之後，卻導致在與私部門的課責關係相比較時，出現了窒礙難行之處。因為在公部門中，筆者很難決定誰是授權人，也很難找出授權人所欲為何。公共服務的授權人(所有權人)是選民，但其利益分散，以致於幾乎無法有效地控制代理人(即公共管理者)(洪佳琪，2003：54)。此外，在資訊不對稱⁴的情況下，參與交易的一方可能隱藏自己的私有資訊，藉著提供不足或不真實的資訊，以求增加自己的福祉，但同時卻傷害了另一方的利益(劉坤億，2002：88)。例如選民(授權人)即無法有效控制官僚(代理人)，在資訊不對稱的情況下，官僚很可能為了私有的利益，選擇隱藏資訊，致使選民錯估情勢而產生不恰當或不正確的選擇。

⁴ 由於環境不確定性及投機主義，再加上人類有限理性，促使資訊不對稱的情形發生，擁有較多資訊者往往欺瞞資訊不足的一方，導致交易協議與監督成本的增加(Williamson,1975)。

貳、公共選擇理論(public choice theory)

公共選擇理論基本上運用經濟學所發展出來複雜的工具與方法，研究政府、公部門或公共經濟的相關議題(Buchanan, 1984: 13; 陳敦源, 2005: 6)。此一理論代表學者包括 G Tullock(1965)、A. Downs(1967)、W. Niskanen(1973)、J. Buchanan(1986)等，公共選擇理論假設人性均基於人是自利的、理性的、效用極大化者(莫永榮, 2004: 78)，即所謂「人為理性自利」，行動者努力追求自我利益之極大化(劉宗德、陳小蘭, 2008: 3)。Dunleavy & O'Leary 認為國家機關亦會追求自我利益極大化(Dunleavy & O'Leary, 1987: 75-86; 許立一, 2003: 107)。而由於理性行動者的假定，公共選擇學派的學者相信，官僚的行動主要在增加自己的權利、聲望、以及安全，從而運用層級節制的結構所得到的收穫，並非在於完成組織目標，而是在成就個人目的(許立一, 2002: 42)。但相對的，國家安全的維護、法律的維持、選民偏好的滿足及個人的自由卻被忽略，而優勢的利益團體將奪取國家的總體收益，制度將被既得利益者隨意更改，最後則會出現經濟衰退、社會脫序(劉坤億, 2002: 84)。

公共選擇理論主張減少政府職能，認為公共服務應交由高效率、課責機制較佳之市場機制生產與提供，如政府必須提供特定公共服務，亦宜透過「準市場機制」(如使用付費原則)調節供需，俾為最佳資源配置(莫永榮, 2004: 78)。近年組織變革之民營化與 OT⁵等，可謂具體表現。

參、交易成本理論(transaction cost theory)

Coase(1937)最早提出：「因為使用市場價格機能是有成本的(如市場上採購所需的搜尋、協調、溝通、洽談、簽約、監督等交易成本)，相對之下，透過廠商組織生產活動的成本較低，所以，市場上出現廠商」。Williamson(1985)則進一步提到交易雙方基於有限理性⁶、投機主義⁷的假設以及三個交易構面(資產特殊性⁸、不確定性⁹、交易頻率¹⁰)，是產生交易成本的重要因素。此外，交易成本理論

⁵ OT(Operate-Transfer)依據促進民間參與公共建設法第 8 條第 5 項：由政府投資新建完成後，委託民間機構營運，營運期屆滿後，營運權歸還政府。

⁶ 意指交易者的行為受限於其本身的語言能力及客觀環境的不確定性及複雜性，因此在交易中的行為並不是處於最理性的狀態，但為了完成交易，雙方必須進行協商、談判，而增加了協議成本(Williamson, 1975)。

⁷ 由於人類自利動機，交易過程中雙方可能基於自身利益考量而採取一些欺瞞策略，或利用資訊不對稱的機會欺騙對方，造成交易雙方必須增加協議與監督成本。可見投機主義與資訊不對稱有密切相關(Williamson, 1975)。

⁸ 資產特殊性是指企業雙方在進行交易時所需投入具有特殊目的的資本，這是交易成本當中相當重要的因素之一，當雙方的合夥關係存在時，該資產是具有價值的，若關係消失了，則該資產的價值也隨之消失，故代表此投資的資產是具有「特殊性的」(Sriram & Mummalaneni, 1990)。

⁹ Miller(1992)認為不確定性指的是「個人或組織認知到本身缺乏正確預測某事的能力。」當一個人或組織認知到自己缺乏作正確預測的充分資訊，或覺得自己無法正確分辨哪些是有關及無關的資訊，即是遭遇了不確定性的問題(陳昭宏、湯志暉, 2005: 69)。

¹⁰ Williamson(1985)認為交易頻率係指在一項既定的交易合約中交易進行的次數。一般而言，由於交易成本與交易夥伴的管理有關，所以交易成本會隨著交易的數量與交易的頻率而有所差異

假設投機心理的存在，認為只要有機會，決策者將不擇手段追求己利，因此產生無法事先知道對方是否可信任的困擾。在有限理性及投機心理的影響下，將使得不確定性增加，對於合作夥伴是否值得信任的辨別產生極大困難，因而提高交易成本。

Williamson 為此一理論的代表人物，代表著作為《資本主義的經濟制度》(The Economic Institutions of Capitalism)、《市場即層級節制體系》(Markets & Hierarchies)，此一理論的基本假定為：任何一組交易，由於其擁有的交易特徵不同，因此需要有不同的治理結構來治理此組交易，以減少交易成本的產生；而在選擇何種治理結構(市場或政府)來治理某組特定交易時，必須透過不同治理結構的成本效益分析比較來予以確定(莫永榮，2004：78-79)。因此，Williamson 對於交易本身不會產生成本的觀念提出挑戰，其認為公司將偏好採用市場測試 (market testing) 及外包的方式，更甚於公司自己的內部生產。而同樣地，亦可應用在公部門。任何產品或服務之提供，須先衡量交易成本，評估由公部門提供之效益是否高於私部門，再選擇服務提供者，或是交由市場競爭，一則降低行政成本，再則可提供競爭性，如此便可減少政府支出(劉宗德、陳小蘭，2008：5；洪佳琪，2003：54-55)。此理論貢獻在於將交易成本觀念引進至公部門，而公部門為了在交易之中降低成本，必須盡量規劃將公共服務委託外包，並提供適當的競爭機制，以減少交易成本。

肆、官僚批判論

官僚體制被評為效率不彰，其原因有二：一為層級節制形成僵固性，二為永業化原則與官僚體制之持久性，使公共組織成員產生怠惰，缺乏競爭意識(劉宗德、陳小蘭，2008：5)。由於在官僚體制之中，強調單位、階層與職務的相對關係，因此不同部門之間若是需要業務往返，都必須透過行公文的程序。從本單位開始發文，經過本單位最高行政長官的簽可，才可統一由本單位文書對外發送，當送至對口單位時，第一時間必然也是先由對方文書單位簽收，文書單位根據該文的急迫性，簽發至各業務承辦單位，業務承辦單位才開始草擬執行方式，並呈文給該機關的最高行政首長，待該文自機關之最高行政首長批准，方才能夠開始回文並辦理該項業務。試想，一份公文從本單位送出到對方單位執行，假設都沒有被行政首長退回重發的情況之下，須經過如此繁複的程序，始能執行該項業務，雖稱不上曠日費時，但難免有畫蛇添足之憾，因此官僚體制才會被詬病其層級節制之僵固性。

另外，由於官僚體制之中，組織成員為終身聘僱制，也就是永業化原則，對於官僚而言相當有保障，是一份很固定的工作，因此不需要有任何突破、創新的作為，甚至消極的成員會認為不做不錯、少做少錯，會認為反正做也是領這些薪俸，不做也是一樣，做了還有可能自找麻煩、越弄越忙，所以縱使發現了問題也

(陳昭宏、湯志暉，2005：69)。

不會主動去尋求解決之途徑，造成官僚被批評其行為非常被動，以私部門的觀點而言，相當沒有競爭意識。此理論對於新公共管理而言，有別於傳統公共管理注重層級節制之概念，反而著重市場競爭導向，乃發展出效率之理念。

伍、管理主義

行政學者 Christopher Pollitt 界定管理主義為一組信念和實務，其假定較佳的管理能夠有效地克服廣泛的經濟和社會病象。Christopher Pollitt 並進一步分析指出，管理主義的信念具有以下幾項要素：一、社會的進步須憑藉經濟生產力的持續成長；二、生產力的增加來自於純熟的技術應用；三、這些技術的應用唯有透過訓練有素的工作力才能達成；四、「事竟其功」有賴於管理者具備專業的管理技能；五、管理者必須管理得當才能夠發揮其關鍵性的角色(Pollitt, 1993: 1-3; 劉坤億, 2002: 85)。職是之故，此管理主義最主要的概念，即是講求具有專業能力的管理者，在其專業領域中扮演具關鍵性的職務，才能夠發揮出事竟其功的作用。換言之，若是公部門要增加其效率，就需要經由專業人才對於其所專業的領域進行管理，才能夠發揮其作用，提升公部門辦事的效率與效能。

第四節 行政法人法介紹

壹、行政法人法之定義

依據行政法人法第二條所公佈之行政法人定義，係指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。前項特定公共事務須符合下列規定：

- 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。

行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。

據上述可知，行政法人係依照法律設立，以執行特定公共任務為主。而第二項所指之「特定公共事務」係指若是涉及了高度公權力行使且不涉及專業者，則較不宜或無須透過行政法人之設立來據以執行。因此明定行政法人所執行之特定公共任務，應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，且所涉公權力行使程度較低者為限(姚志文, 2008: 41; 陳郁庭, 2011: 32)。

貳、行政法人法之緣起

全球化因素導致了世界性的競爭，在此風潮之下，社會各部門面臨著嚴峻的考驗，因此政府需要藉著資源活化運用和效率的強化來提升國家整體競爭力。此外，經濟危機所導致的財政困窘仍持續惡化，人民對於政府之期待和需求卻未減

少；因此世界主要先進國家，如美國、英國、日本等國面臨這樣的衝擊及挑戰之下，皆運用了政府改造工作的執行，透過政府角色、組織、職能、規模等的重新調整與規劃之下，採用公私協力、委託外包或是民營化的方式將公共服務轉移民間辦理，使得公共服務更有效率與品質。除此之外，為了能夠兼顧政府任務的遂行與企業化經營，遂以機關的法人化來履行這樣的任務。因此，臺灣的「行政法人」就是在這樣的一個時代氛圍下所產生，其代表著我國政府體制現代化的深切期許以及效能提升的迫切需要(嚴錦堂，2004：34；范祥偉、李靜宜，2006：30；陳昭欽，2010：68)。

行政法人法之緣起係因行政院為落實經濟發展委員會之共識，由「行政院組織改造推動委員會」推動組織改造工程，建構行政合理職能及彈性組織，並建立行政效能改革機制，朝「去任務化」、「地方化」、「法人化」、「委外化」四大方向進行改革與檢討，其中又以「法人化」問題最受重視。因政府效能是決定國家競爭力之關鍵；就臺灣而言，行政機關長久運作下容易產生各項問題，例如：行政部門常受法規與預算的限制，在某些特定的公務領域無法發揮效率，預算又常受立法、審計的杯葛影響，造成無法有效率的達成公共任務等。為了解決問題，建構合理的政府職能及組織規模，以提升政府施政效率，同時確保公共任務之妥善處理，法人化遂受到重視。臺灣之行政法人法主要參考先進國家之規範作法及制度精神，正式全面引進並且推動行政法人法制度，其主要目的除了在於打破以往公私體制上之二分法，使政策執行選擇更具彈性之外；另一項主要目的則是促成政策工具結合企業經營精神，藉以強化業務推動之專業與效率。使得不適合或是無需由行政機關推動之公共任務，由行政法人專責處理，結合政府、民間體制上之優點，讓政府在公共政策執行之方式，更具彈性，且能適當精簡政府組織規模，而不受現行之行政機關有關人事、會計等制度法令之束縛(陳月春，2004：24；姚志文，2008：40；陳郁庭，2011：30-31)。

綜上所述，行政法人之緣起正如新公共管理般，是由於世界經濟危機、人民對於政府需求的擴大、政府財政萎縮...等因素，世界各國為了因應這些問題所產生的解決問題之方法，而行政法人正是政府為使公共服務更具效率和品質所因應而生的。臺灣亦不例外，政府參考了各先進國家對於行政法人之規範、作法和制度，行政法人法正式在2011年4月8日立法院三讀通過，並在同年4月27日經總統公佈正式施行，請參閱表2-5。換言之，行政法人法的正式通過，讓政府未來可以將公權力行使程度較低者，且又不適合交給民間或行政機關執行的特定公共事務，以行政法人之型態來執行與推動，這也將有助於政府提升其職能、效率、服務品質，更能夠讓組織更有彈性且自主，無須再受到現行行政機關制度的束縛。

表 2-5：行政法人法研議過程

| 時間 | 進度 |
|-----------------|--|
| 2001.10 | 總統府成立「政府改造委員會」，確定政府改造總目標為；另分別組成「彈性精簡的行政組織」等五大分組議題，進行深入的研究探討。 |
| 2002.05.29 | 行政院成立「行政院組織改造推動委員會」(以下簡稱組改會)，負責推動行政院組織改造各項工作之規劃、協調及執行作業。 |
| 2002.08.24 | 組改會通過機關業務檢討原則，並確立朝「行政法人化」(無須由行政機關做的，由其他組織做)等四大方向同步進行改革。 |
| 2002.12~2003.03 | 本局邀請相關機關及專家學者多次會商擬具本法草案。 |
| 2003.04.22 | 由行政、考試二院會銜送請立法院(第 5 屆)審議。 |
| 2004.03.01 | 國立中正文化中心設置條例公佈，於 2004 年 3 月 1 日正式掛牌運作，成為國內第一個行政法人。 |
| 2004.06.23 | 中央行政機關組織基準法制定公佈，第 37 條規定為執行特定公共事務，得設具公法性質的行政法人。 |
| 2005.08.08 | 屆期不續審，爰由行政、考試二院重新檢討會銜送請立法院(第 6 屆)審議。 |
| 2009.01.05 | 行政院人事行政局參酌相關學者專家級機關意見後，再行修正部份，經政務委員審查會議竣事。 |
| 2009.02.05 | 行政院第 3130 次會議決議通過。 |
| 2009.04.09 | 考試院第 11 屆第 30 次會議決議同意會銜。 |
| 2009.05.11 | 屆期不續審，爰由行政、考試二院重新討論會銜送立法院(第 7 屆)審議。 |
| 2009.11.12 | 立法院司法及法制委員會詢答完畢。 |
| 2009.12.02 | 立法院司法及法制委員會召開公聽會聽取學者專家意見。 |
| 2010.02.24 | 行政院人事行政局邀集學者專家召開第 2 次公聽會。 |
| 2010.05.06 | 立法院司法及法制委員會進行條文審查。 |
| 2010.06.01 | 立法院進行朝野黨團協商。 |
| 2011.04.08 | 立法院三讀通過。 |
| 2011.04.27 | 總統令公布施行。 |

資料來源：呂世壺，2011：55。

叁、行政法人法之重點

透過行政法人法之定義與緣起瞭解，行政法人之設置即是為了提高政府職能與效率，以使得政府行政機關能夠更為精簡與彈性。行政法人法歷經 9 年，終於

在 2011 年 4 月 8 日經立法院三讀通過，並經總統於同年 4 月 27 日公佈施行。以下筆者將論述行政法人法設置之重點，茲分述如下：

一、具有公法人屬性

由行政法人法第二條規定，行政法人係指「國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人」。據此可知，行政法人為公法人性質，其設立之目的在於執行公共事務，且必須要依照法律設立。由於其具有法人格，因而與其他行政主體之間能保持相當的距離，而得以享有較大的自主性和獨立性。因為其被明定為「公法人」，因而得以彰顯其為「行政組織的一環，而不至於躲藏在公部門與私部門的模糊地帶，卸免了其作為公法組織所應背負的基本責任與義務。其次，為免行政法人之設立過於擴張，該條第二項對行政法人所執行的公共任務加以限縮，僅限「具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者，或不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者，或所涉公權力行使程度較低者」，方得設立行政法人執行之(林三欽，2009：14；陳郁庭，2011：32；月旦法學雜誌，2011：279)。

二、行政法人之設立應遵守組織法上法律保留

該法第二條第三項指出行政法人應制定個別組織法律設立之，如目前已通過的「國立中正文化中心設置條例」即屬一例。而為避免行政法人之設立浮濫，院會也通過附帶決議，要求行政法人法公布施行 3 年內，改制行政法人數以不超過 5 個為原則，行政法人成立 3 年後，將評估檢討其績效(月旦法學雜誌，2011：279；中央廣播電台，2012；行政院人事行政局，2012；中央社，2012)。

三、行政法人之組織

依據行政法人法第五條第一項及第三項前段之規定「行政法人應設董（理）事會。但得視其組織規模或任務特性之需要，不設董（理）事會，置首長一人(第一項)；行政法人應置監事或設監事會；監事均由監督機關聘任(第三項)」。由這兩項可知，就行政法人之內部組織，實際上可以依據組織規模或任務特性之需要，而考量採取「董事會制」或「首長制」，使其組織設計上彈性且經濟，但無論是董事會制或是首長制皆必須受到監事或監事會之節制。

此外，立法院三讀通過的條文增設行政法人董監事的評鑑與退場機制，董理事總人數上限為 15 人，監事上限為 5 人。董理事長及執行長初任年齡不得超過 65 歲，如在任期屆滿前便年滿 70 歲者，應立即更換。相關董監事及其配偶、二等親內的親屬不得與該行政法人有買賣等交易行為。董監事如有行為不檢、行政法人評鑑連續 2 年未達標準等不適任行為，得予以解聘。而本研究之個案—國立中正文化中心—之設置條例又是另一種設計，其設有「董事長」及「藝術總監」，屬於「雙首長制」(陳郁庭，2011：32；月旦法學雜誌，2011：279；中央廣播電台，2012；自由時報，2012；行政院人事行政局，2012；中央社，2012)。

四、法令之鬆綁

我國法令對於行政機關之人事、會計及其他業務運作上有較為嚴格之規定；而為了提升行政法人之業務運作彈性，行政法人法明文排除人事、會計、採購及其他相關層面之法令的限制。首先在於人事部分，為了使行政法人能夠自由進用專業人才，而不受限於公務人員任用法及其他法規在程序及員額之限制¹¹，行政法人法規定行政法人所進用之人才，依其人事規章辦理，不具公務人員身分，其權利義務關係也於契約中明定。然考量到部分行政法人係由行政機關改制，因此基於對於現職員工之保護，行政法人法也另設有相關權益保障之規定¹²。其次，在會計部份，為使行政法人之會計作業更具彈性，而不受限會計法和其他法規在會計制度及會計事務程序上之繁複設計，行政法人法賦予行政法人更大的空間，明定行政法人之會計制度可依行政法人會計制度設置準則訂之，但其會計準則須由行政院定之行政法人財務報表，委請會計師進行查核簽證。財務運作上也不受預算法第六十二條及第六十三條¹³之限制，而是可由原機關(構)或其上級機關在原預算範圍內調整，原則不再適用政府機關之程序及作業規定。但若是行政法人接受政府核撥經費超過預算一半以上，年度預算須送到立法院審議，行政法人每年也須向監督機關提出營運分析報告，並到立法院備詢(呂世壺，2011：56；陳郁庭，2011：32；中央廣播電台，2012；自由時報，2012；行政院人事行政局，2012；中央社，2012)。

五、合理監督

為了提供行政法人在業務運作上之彈性，行政法人法在若干法令規定上皆予以鬆綁，並改以內部規章行之。因此在此方向之下，為顧及行政任務之公益性和政府資源投入之正當性，行政法人法也透過績效考評及相關監督機制來確保行政法人之執行方向與進展。首先是監督機關之監督，除訂定董(理)市長之聘任作業辦法外，也邀集有關機關之代表、學者專家及社會公正人士辦理行政法人績效評鑑作業。除此之外，行政法人之設立及其組織任務、內容等，也必須制定各別組織法律、行政法人年度績效評鑑報告、受政府挹注經費超過當年度預算收入 50% 之年度預算書等，應送交立法院審議或備查；立法院也得要求監督機關首長率同董(理)事長、首長或相關主管，於必要時至立法院報告營運狀況並接受備詢。再者，審計機關也得審計行政法人之決算報告，並將審計結果送監督機關參考。最後則是會受到公眾的監督，因資訊透明，因此行政法人之年度財務報表、營運資

¹¹ 依公務人員任用法第七條第一項規定：公務人員之任用，應具有下列資格之一：一、依法考試及格。二、依法銓敘合格。三、依法升等合格。特殊性質職務人員之任用，除應具有前項資格外，如法律另有其他特別選用規定者，並應從其規定。

¹² 請參閱行政法人法第二十一條規定。

¹³ 預算法第六十二條規定：總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。但法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金，不在此限。第六十三條規定：各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而其他科目有賸餘時，應按中央機關之規定流用之，但不得流用為用人經費。

訊和評鑑報告等皆應予以公開且提供公眾查閱，因此也受到公眾的監督(呂世壹，2011：56；陳郁庭，2011：32)。

綜上所述，行政法人法之通過，確實在政府改造的漫漫長路中，立下了一個里程碑。其推翻了過去「公」、「私」兩大部門涇渭分明的態勢，整合了「政府」與「企業」的優點，成為未來政府改造的選項之一。過去最先是隸屬於教育部的國立中正文化中心率先轉型，接下來還有隸屬於國防部的軍備局中山科學研究院、隸屬於行政院體委會的國家運動選手訓練中心、隸屬於行政院國家科學委員會的國家實驗研究院國家災害防救科技中心、隸屬於行政院文化建設委員會的衛武營藝術文化中心籌備處、以及隸屬於行政院新聞局的國家電影資料館等五個現行組織，未來都引頸期待能夠改制成功，藉此解決公部門人事、會計等僵化之規定。行政法人法是政府目前認為相對於別的組織改造方式，此乃最為合適或折衷的辦法，希冀透過行政法人的執行，能夠為現今政府所面臨的問題癥結提出解決之道。然而，必須深思的是，哪些行政組織適合改制為行政法人？這是筆者必須深思之問題，亦是本研究主要探討的主軸。

第五節 國家災害防救科技中心介紹

壹、國家災害防救科技中心之源起

國家災害防救科技中心前身為 1997 年 11 月行政院國家科學委員會成立之「防災國家型科技計畫辦公室」，其目的是針對第五次全國科技會議之建議「加強防災科技研究及相關之基礎研究，特別是跨領域任務導向之整合研究，以國家型計畫推動之」提出回應。而具體工作上，實經由跨領域、兼具學術與實務之科技研發，並透過與部會之共同合作，來強化臺灣防災科技之能量。

1999 年九二一地震後，凸顯出了防災科技研究對防災、減災工作之重要性。因此，2000 年 1 月第六次全國科技會議作成建議「儘速於 2001 年度設立災害防救科技中心，其功能包括：防災科技之研發推動與管考、落實應用及技術支援等要項」。2000 年 7 月頒布施行災害防救法，其條文第七條中更明定「為提供災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發與落實，強化災害防救政策與措施，行政院災害防救委員會設災害防救專家諮詢委員會，並得設災害防救科技中心」。2003 年 5 月行政院函頒「國家災害防救科技中心設置要點」，同年 7 月國科會主委於召開行政院災害防救專家諮詢委員會時，正式宣布成立「國家災害防救科技中心」。

2009 年莫拉克颱風造成台灣重大損失，行政院檢討災害防救體系後，於 2010 年 8 月 4 日公布「災害防救法」部分修正條文，其中第七條：「行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心提供中央災害防救會報及中央災害防救委員會，有關災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施。」依據災防法部份修定之內容，以及基於政府組織精簡與再

造原則，同時考量災防科技中心之科技任務屬性，且專諮會由國科會主委擔任召集人，災防科技中心擔任專諮會幕僚等理由，嗣經行政院、國科會與相關災害主管機關討論共識後，將於行政院組改後之科技部下成立為行政法人，以順利執行各項任務(國家災害防救科技中心，2012)。

貳、國家災害防救科技中心定位及運作方式

國家災害防救科技中心於 2004 年成立，由國科會下之國家實驗研究院代管，預算即編於國科會公務預算(科技經費)項下之國研院預算內，與國研院下各中心接同機制運作，並接受國研院之監督。國家整體之災害防救科技研發與應用落實，需藉由整合及分工，並充分利用各相關研究單位之能量。而災防科技中心為能依法提供中央災害防救會報及中央災害防救委員會，有關災害防救工作之相關諮詢，因此，於國家災害防救科技中心的工作規劃中，強調與國內其它研究單位之合作與分工，並透過國科會與跨部會之合作機制，進行上中下游的協調整合(如圖 4-1 所示)，具體作為如下所述(國家災害防救科技中心，2012)：

一、協助政策建議方面：災防科技中心為專諮會之工作幕僚，專諮會由行政院國科會主委擔任召集人，由行政院聘請災害防救領域聲譽卓著之專家學者與災害業務主管機關首長(如氣象局、消防署、水利署與水保局等)擔任委員。專諮會提供中央災害防救會報與委員會，以及與各災害主管機關重要策略與措施之建議與諮詢事項，並對災害防救科技計畫與研發提出前瞻性建言。災防科技中心每年均協助委員會之推動，並透過專諮會機制就國內重大天然災害防救之議題進行討論，提出實質建議，並彙整成果報告至中央災害防救委員會作為相關改善意見的參考。

二、跨部會技術整合方面：災防科技中心目前透過國科會業務機制，進行政府部門防救災研發工作之協調、規劃與推動，與國內相關部門單位共同合作與分工，推動如「行政院災害防救應用方案」、「國土資訊系統災害防救應用推廣」等大型災害防救計畫工作；此外亦與相關防災單位(中央氣象局、水利署、疾病管制局及水保局等)簽訂或正進行簽訂合作協議，加強實質之合作，共同完成防減災相關科技與工作的推動，以達到部會署橫向科研成果與資訊整合之目標。

三、國內學界、國家級實驗室之合作分工方面：災防科技中心之科技研發工作，與國內學界、國家級實驗室等均有良好之分工；國家級實驗室、國研院下各中心(如地震工程研究中心、颱風洪水研究等中心)依其組織功能進行災害防救前瞻性、先導型科學技術之基礎性研究(上游)，而災防科技中心則整合、應用前述基礎性研發(含各學術單位及政府單位)的成果，再予以加值研發，進而推動實際應用，提升災害防救科技於災害防救實務上的應用價值(中游)。

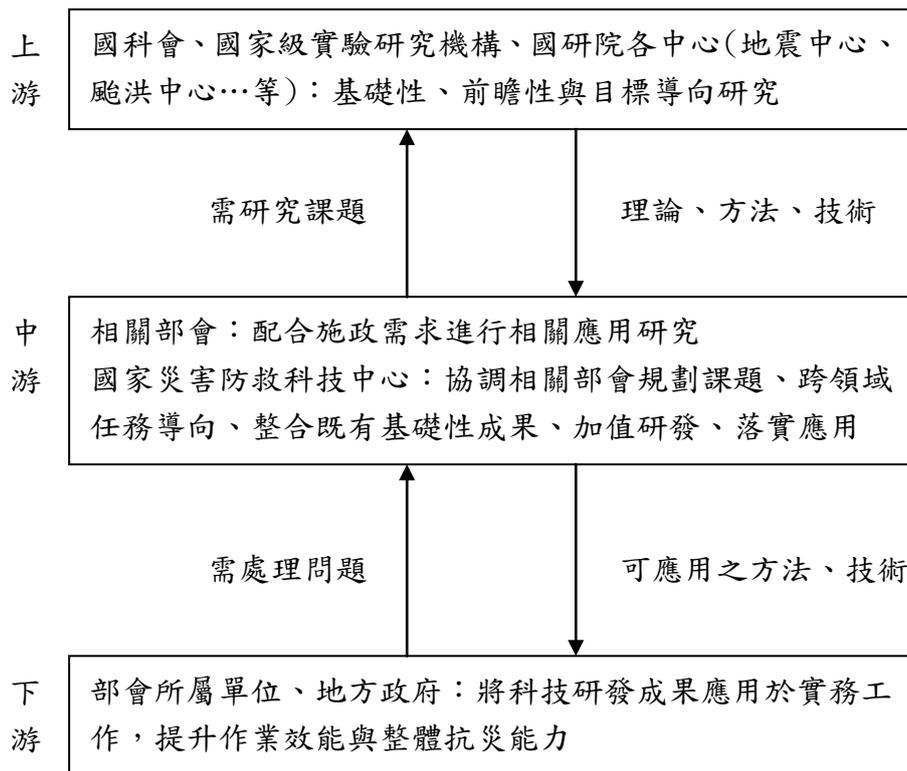


圖 2-1：國家災害防救科技中心定位圖

資料來源：國家災害防救科技中心。檢閱日期：2012.05.14

網址：<http://ncdr.nat.gov.tw/>。

參、國家災害防救科技中心組織架構

國家災害防救科技中心之組織架構如圖 4-2 所示，中心設於行政院災害防救委員會與國科會下，並由行政院災害防救專家諮詢委員會審議中心之年度工作計畫與執行成效。中心現有主任一人、副主任一人、副執行秘書二人，以及氣象災害防治、洪旱災害防治、坡地災害防治、地震災害防治、人為災害防治、體系與政策、社會與經濟、資訊、企劃及行政等十組。

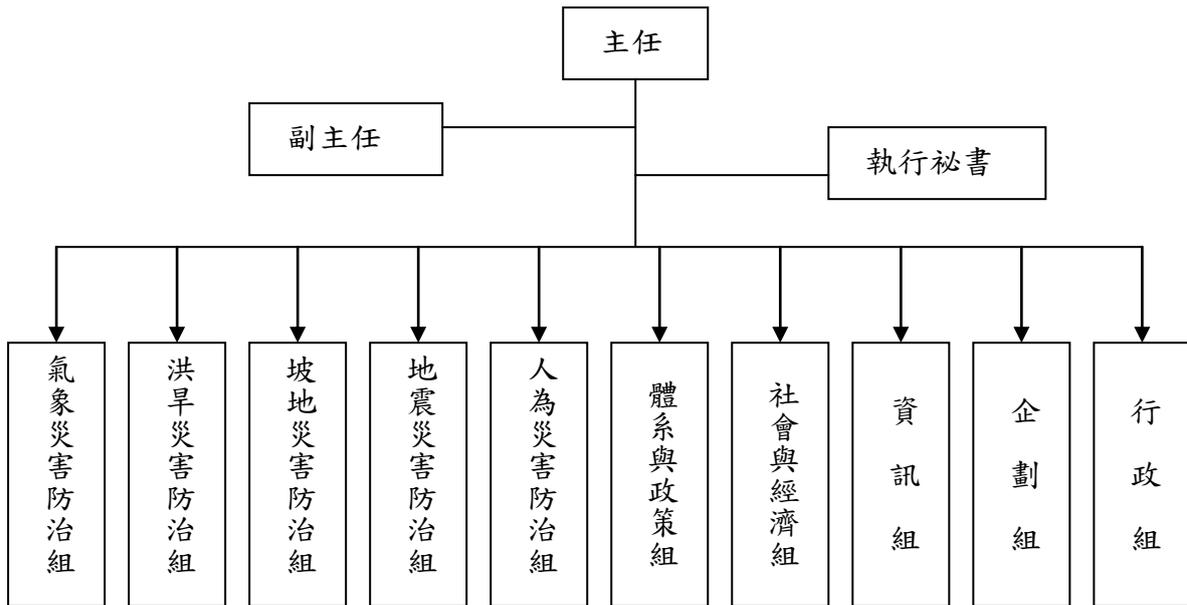


圖 2-2：國家災害防救科技中心組織架構圖

資料來源：國家災害防救科技中心。檢閱日期：2012.05.14

網址：<http://ncdr.nat.gov.tw/>。

第三章 研究設計

第一節 研究方法

為了達到本文之研究目的，本文主要係以文獻分析法、個案研究法與深度訪談法為研究方法，藉由這些研究方法對於資料進行蒐集與檢驗。本文首先以文獻分析法蒐集本研究所需之相關資料，用以確立研究架構及設計訪談大綱；其次以個案研究法針對國家災害防救科技中心進行分析；再次，以深度訪談法進行實證分析，以獲取國家災害防救科技中心完整的資訊，進而針對本文提出研究發現，並針對結果提出實質建議；最後，希望能夠推論於未來即將改制之組織，以下將本研究的研究方法臚列如下：

壹、文獻分析法

文獻分析法係指以系統客觀的界定、評鑑、並綜括證明的方法，已確定過去事件的確實性和結論。其主要目的在於瞭解過去，洞察現在、預測將來(葉至誠、葉立誠，2001：139-140)。文獻回顧是由知識所累積起來，透過學習他人的成果，並在他人成果上建立起自我對於該研究問題之假定；透過文獻回顧，研究者閱讀各式各樣的文獻進行比較、複製亦或是批評各研究的缺失(W.Lawrence Neuman 著，朱柔若 譯，2000：174)。本研究為瞭解行政法人之概念以及其理論基礎，乃採取文獻分析法作為研究方法之一，並經由相關文獻資料的蒐集、整理歸納與分析之後，探究行政法人之興起背景、論述內涵...等面向為理論基礎架構，進而透過文獻分析方式，編制訪談大綱，進行深度訪談。

貳、個案研究法

個案分析是針對某一個單獨個體、團體，或社會，進行表意式解釋，即解釋該案例具有某些獨特、隔離、特殊的或明確的之所以發生的所有因素(張紹勳，2002：292)。本研究擬針對國家災害防救科技中心進行行政法人制度之個案研究，對於目前國家災害防救科技中心的營運情形，檢視可能影響行政法人運作之自變項，進行深度探討。

參、深度訪談法

深入訪談有好幾種不同的理論觀點以及不同的類型，但一般存在於研究模式的特點包括其具有彈性及互動的本質、能夠達到深度的能力、資料的生產性本質、以及能以最自然的方式收集資料的事實(藍毓仁，2008：181)。為獲取相關的事實資料，並能與文獻資料相互輔佐以彌補其不足，因此仍須進行深度訪談來克服僅使用文獻分析法的缺憾，此外也可藉由深度訪談來幫助研究者對於研究問題，作更深入且廣泛之瞭解(陳向明，2002：227)。

深度訪談法可針對研究議題得到詳細且豐富的解答，以補足文獻中所無法解答之問題，因此本研究係為了蒐集更加詳盡之資料與訊息，故採取深度訪談法。本研究之訪談對象乃選取行政院、立法院、國家災害防救科技中心等相關人員進行訪談，以提供本文具有價值的資料，以利筆者瞭解國家災害防救科技中心改制為行政法人之相關問題。此外，本文於引用受訪者言論時，均採匿名方式僅標註訪談日期與編號供為參考，以避免造成受訪者之困擾。

肆、各項研究問題所使用之研究方法

根據前述所採用的研究方法，筆者於此繪製如表 3-1，以進一步說明本研究各項研究問題所使用之研究方法。

表 3-1：研究問題與研究方法對照表

| 主要研究問題 | 細目研究問題 | 研究方法 |
|--------------|------------------------|----------------|
| 我國行政法人適用性為何？ | 行政法人之理論基礎為何？ | 文獻分析法 |
| 我國行政法人適用性為何？ | 新公共管理理論之自變項為何？ | 文獻分析法 |
| 我國行政法人適用性為何？ | 國家災害防救科技中心是否適合改制為行政法人？ | 個案研究法 深度訪談法 |

資料來源：筆者自繪

第二節 研究架構

壹、行政法人法

本文首先檢視行政法人法之內容，透過法條內容，嘗試分析其立法精神，建立相關自變項，以做為研究架構：

一、公共性

由行政法人法第一條立法目的當中所說明：「為規範行政法人之設立、組織、運作、監督及解散等共通事項，確保公共事務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益，特制定本法」，由內容中所述為確保公共事務之遂行，以促進公共利益可發現，行政法人法相關的事務，是與大眾利益相關，而為了順利推動，因此產生行政法人法第一條內容。

行政法人法第二條第一項行政法人之定義載明：「本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立之公法人」、行政法人法第二條第二項第二款「不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者」、行政法人法第二條第二項第三款「所涉公權力行使程度較低者」，由此論述可以發現，這些公共任務不適合由公部門執行，但是亦不宜轉予私部門推行，主要原因在於這項公共任務必然非常特殊，而前提是公權力涉入程度不高，但其任務卻是與全民利益息息相關，所以此些公共任務所辦理的組織，應具備公法人之性質較佳。綜上所述，為了使與全民相關之特定公共任務順遂推展，因而制定行政法人法第一條、第二條第一項、第二條第二項第二款與第二條第二項第三款等，目的就是為了維護公共性。

二、精簡

行政法人法第二條第二項第一款行政法人之定義規定「具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者」、行政法人法第二十條第一項進用人員之權利義務與迴避規定「行政法人進用之人員，依其人事管理規章辦理，不具公務人員身分，其權利義務關係，應於契約中明定」，由此可觀察出行政法人組織注重成本的概念，希望降低政府人事成本，將投入的經費能盡可能達成最高的收穫。

行政法人法第四條第二項管理規章之訂定說明「行政法人就其執行之公共事務，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，得訂定規章，並提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查」、行政法人法第五條第一項董（理）事、監事或首長之設置規定「行政法人應設董（理）事會。但得視其組織規模或任務特性之需要，不設董（理）事會，置首長一人」，由這裡可以發現用意是依行政法人組織的實際需求，決定是否設置董（理）事會；而在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，董（理）事會可自行訂定相關規章，這代表相信政府董（理）事會的監督，目的事業主關機關僅須備查即可，因此在監督方面，監督的規模冀望能夠實質的精簡。總的來說，行政法人法第二條第二項第一款、第二十條第一項、第四條第二項和第五條第一項之立法目的，就是為了達成精簡經費成本與監督規模。

三、彈性

行政法人法第一條立法目的當中所說明：「為規範行政法人之設立、組織、運作、監督及解散等共通事項，確保公共事務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益，特制定本法」，當中所闡述之彈性，就是希望藉由賦予行政法人組織運作的彈性，達成效率及公共利益，因此彈性對於行政法人組織而言，可謂相當重要。

四、效能

由行政法人法第一條立法目的當中所說明：「為規範行政法人之設立、組織、運作、監督及解散等共通事項，確保公共事務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益，特制定本法」、行政法人法第二條第二項第一款行政法人之定義規定「具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者」、行政法人法第四條第二項管理規章之訂定說明「行政法人就其執行之公共事務，在不牴觸有關法律或法規命令之範圍內，得訂定規章，並提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查」，從此規定不難發現，行政法人組織側重效能，而效能的達成有賴於相關人員之專業，因此採取相信董（理）事的專業，使其能自行訂定規章，在達到效能之後，才能促使運作更具效率。

而效能也必須能夠測量，因此行政法人法第十六條第一項績效評鑑機制規定「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」、行政法人法第十七條更明定了績效評鑑內容，包含執行成果之考核、營運（業務）績效及目標達成率之評量與自籌款比率達成率，這代表了評鑑的方式是要將其績效量化，交由相關人士考核，使其能夠客觀測量行政法人組織效能的達成比率。

貳、新公共管理理論

新公共管理之理論基礎乃是由代理人理論、公共選擇理論、交易成本理論、官僚批判論與管理主義所構成。代理人理論強調授權人和代理人二者之權利關係，授權人給付報酬，代理人提供產品或服務。運用至公部門領域，政府自法律及政策獲得人民授權行使公權力，並對資源為價值之分配，人民則由政府之服務獲得市場機制無法滿足之需要需求；根據前述特性，於本研究之中，筆者認為使用代理人理論探究行政法人，依變項為行政法人，其自變項乃為「公共性」，因為政府扮演民眾之代理人，執行公共事務，而此進行之公共事務必然有其公共性，由於這種公共性，因此要交由政府機關推行，不適合委任民間團體經營管理。

公共選擇理論的學者相信，官僚的行動主要在增加自己的權利、聲望、以及安全，並從層級節制的結構中得到收穫，其目的非在於完成組織目標，而是在成就個人目的，因此公共選擇理論之學者主張減少政府職能，認為公共服務應交由高效率、課責機制較佳之市場機制生產與提供；據此，於本研究之中，依變項為行政法人，筆者認為公共選擇理論的自變項是「減少政府職能」，因為於此理論中，假設官僚是自私的，官僚會利用職務之便，將其自我利益最大化，以達成個人之目的，因此檢驗行政法人的變項應在於是否有適度削減政府的規模，或是政府管理的權限。

交易成本理論貢獻在於將交易成本觀念引進至公部門，公部門於提供任何產品或服務之前，均須先衡量交易成本，評估由公部門提供之效益是否高於私部門，再選擇服務提供者，如此便可以減少公部門支出；職是之故，依變項為行政法人，本研究認為交易成本理論的自變項是「強化成本效益」，因為交易成本理論也是假設官僚是自私的，官僚只要有機會將可能排除萬難以追求利己，因此在有限理性及投機主義的假設下，將使得交易的不確定性增加，而行政法人的存在就是為了減少這些不確定性的交易成本，以降低政府支出。

官僚批判論主要是抨擊官僚由於注重層級節制，相較於私部門，同樣辦理一件事，必須簽名與蓋章無數，儼然就是公文旅行，相當缺乏效率，另外由於永業化的聘任體系，使得消極之官僚容易養成不作為的習性，官僚會評估既然都是領取一樣的薪資，何必將自己弄得如此忙碌，造成官僚體系缺乏競爭意識，發現了問題也會拖沓，也就是沒有效能；因此，在本研究之中，依變項為行政法人，筆者認為官僚批判論之自變項為「經營效能與效率」，因為此理論認為官僚缺乏辦事的效能和效率，故利用官僚批判論評估行政法人最好的辦法，就是檢視機構行政法人化後，能否達成經營之效能與效率。

管理主義最主要的概念，就是要聘請具有專業能力的管理者，在其專業領域中，發揮管理者專業的管理技能，使任務得以順遂進行。基此，若是公部門要提升其效能與效率，就要藉由專業管理人才對於其所擅長的專業領域進行管理，才能不但把事做對，而且做得快；職是，依變項為行政法人，本研究認為管理主義之自變項乃「專業需求」，因為一項任務能否圓滿達成，完全端視於管理者是否具備應有的專業素養，始能夠把事情做好，進而要求做得快，若是沒有專業能力，無疑緣木求魚，是以，評價行政法人機構之是否具備專業需求，乃筆者認為重要的標準。

綜上所述，政府藉由代理人理論、公共選擇理論、交易成本理論、官僚批判論與管理主義所構成的新公共管理概念建構行政法人，目的是希望推行特定之公共任務時，在能夠維護公共性的前提之下，將龐大的政府組織精簡，達成扁平式組織，並注重成本效益，藉此提升行政法人組織運作的效率與效能，並符合其專業之需求。而根據總統府提出長期改革之政府再造部分，認為政府改造的目的，是要打造一個「精簡、彈性、效能的政府」，以大幅提升國家的競爭力¹⁴。

職是之故，首先，要打造一個精簡的政府，筆者認為就是要將政府組織精簡，也就是減少其職能；另外，財務的支出也應該減少，要兼顧成本效益。因此前述「減少政府職能」與「強化成本效益」兩變項，本研究將之合併，以「精簡」代表其自變項。其次，政府組織要彈性，但制肘於中央行政機關組織基準法與中央政府機關總員額法之規定，無法快速改變組織規模與人員數額，造成疊床架屋或人員不足的窘境，因此行政缺乏效能與效率；所以本研究將「經營效能與效率」

¹⁴ 資料來源：總統府 <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1080> (2012.2.29)。

及「專業需求」合併，以「彈性」代表其自變項。最後，要達到有效能的政府，筆者認為就是不但要將任務做得對，還要做得快；然而要怎麼將任務做得對與快？關鍵就是其人員必須具備專業能力才能達成。職是本研究將「經營效能與效率」和「專業需求」以「效能」代表其自變項。總而言之，行政法人是希望憑藉前述這些方法，樽節政府的營運成本，並提供更佳的服務品質，在保有「公共性」的狀況下，打造一個「精簡、彈性、效能的政府」。因此本文之研究架構透過行政法人法與新公共管理理論之歸納後，如圖 3-1 所示：

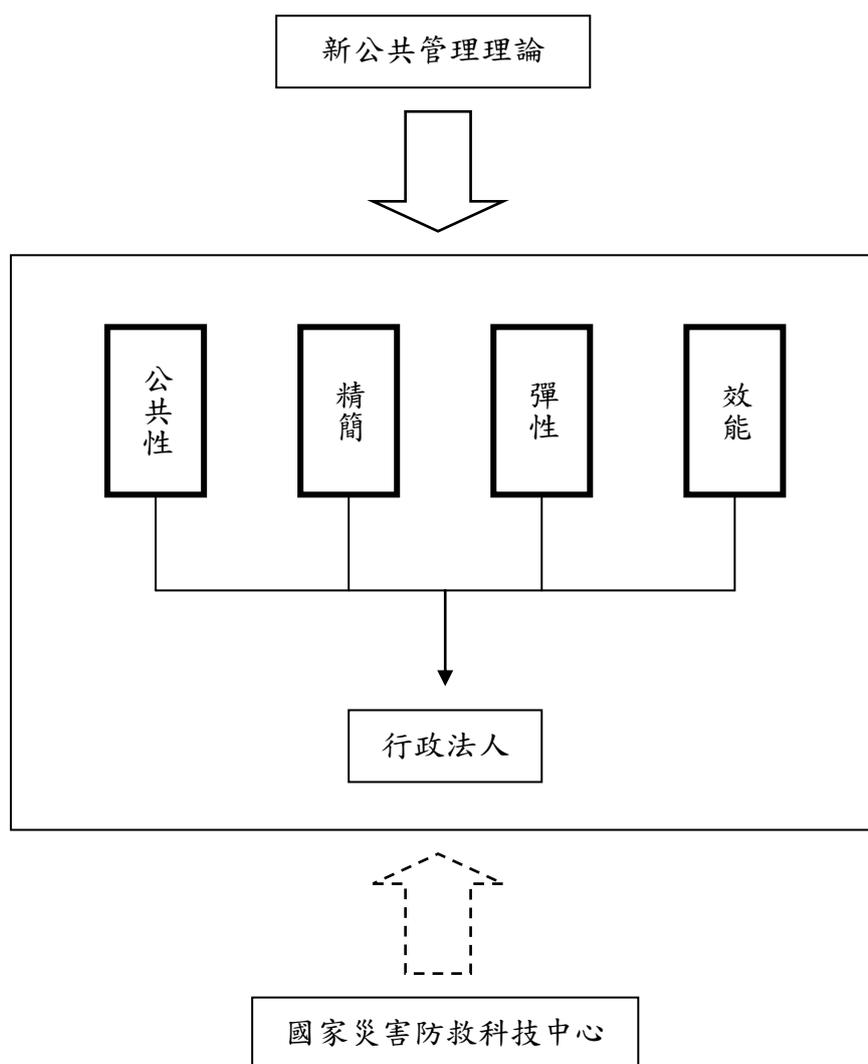


圖 3-1：研究架構圖

資料來源：本研究自繪

有鑑於圖 3-1 之研究架構，筆者針對本研究的新公共管理理論之變數，其對於行政法人之影響，做了下列四項假設，茲分述如下：

假設一：當國家災害防救科技中心可以維護「公共性」時，則國家災害防救科技中心適合轉型為行政法人；若國家災害防救科技中心無法維護「公共性」時，則國家災害防救科技中心不適合轉型為行政法人。

假設二：當國家災害防救科技中心可以達成「精簡」時，則國家災害防救科技中心適合轉型為行政法人；若國家災害防救科技中心無法達成「精簡」時，則國家災害防救科技中心不適合轉型為行政法人。

假設三：當國家災害防救科技中心可以達成「彈性」時，則國家災害防救科技中心適合轉型為行政法人；若國家災害防救科技中心無法達成「彈性」時，則國家災害防救科技中心不適合轉型為行政法人。

假設四：當國家災害防救科技中心可以達成「效能」時，則國家災害防救科技中心適合轉型為行政法人；若國家災害防救科技中心無法達成「效能」時，則國家災害防救科技中心不適合轉型為行政法人。

透過上述四項假設，筆者將利用研究架構圖(如圖：3-1 所示)來探究國家災害防救科技中心轉型為行政法人的適用性，以回答本研究前列的研究問題，並且提出適當的研究建議。

第三節 訪談設計

壹、研究個案之選取

為研究行政法人組織適用性問題，本研究選取行政法人法通過之後，第一波三年內五個規劃改制為行政法人組織為主要選取對象。而先前國立中正文化中心已經改制成功，而其屬於教育、文化類型之組織，因此本研究排除相似類型的國家電影資料館、衛武營藝術文化中心與國家選手訓練中心。另外，基於學術研究不重複的原則，在文獻檢閱中發現，中山科學研究院已經有兩篇學術論文研究過，因此本文選取國家災害防救科技中心為研究個案。

貳、訪談對象之選取

本研究係為了解國家災害防救科技中心於行政法人之適用性探討。首先於行政院方面，行政院研究發展考核委員會乃是負責辦理研究發展、綜合規劃、管制考核、資訊管理、檔案管理等事項，因此透過研考會能瞭解行政院組織改造及調整相關事宜。並藉由其所進行之機關施政績效評估，能清楚國家災害防救科技中心的效能狀況。其次，由於行政法人法草案經立法院第七屆第七會期第八次會議三讀通過，故筆者選取了該會期司法及法制委員會召集委員做為本研究之訪談對象，希望藉由深入訪談方式，得以明白立法院對於國家災害防救科技中心編審預算情形及規劃，從而探討國家災害防救科技中心適用性問題。最後，選取現任國家災害防救科技中心重要相關推動人員進行訪談，在國家災害防救科技中心面臨轉型行政法人之際，該中心對於轉型行政法人的態度為何？有什麼想法或建議？而其目前組織本身營運狀況為何？筆者認為頗具研究價值。筆者希冀藉由深入訪談方式，深入瞭解個案之現況。並在實證分析與理論相互結合之後，能夠對於本研究有所助益。本文之受訪對象彙整如表 3-2 所示：

表 3-2：訪談對象一覽表

| 受訪者代碼 | 受訪時間 | 受訪者現任與曾任機關職稱 |
|-------|------------|---|
| G1 | 2012.04.03 | 現任：行政院研究發展考核委員會副主委。 曾任：行政院研究發展考核委員會主任秘書、行政院研究發展考核委員會綜合計畫處處長、行政院研究發展考核委員會綜合計畫處研究委員、行政院研究發展考核委員會管制考核處副處長。 |
| G2 | 2012.04.03 | 現任：行政院研究發展考核委員會簡任視察。 |
| G3 | 2012.04.03 | 現任：行政院研究發展考核委員會專門委員。 |
| L1 | 2012.05.08 | 現任：立法委員(第 8 屆)、立法院司法及法制委員會召集委員。 曾任：立法委員(第 5-7 屆)、立法院法制及程序委員會召集委員、國民大會代表(第 2、3 屆)、國民大會主席團主席及書記長、國民黨立法院黨團書記長、新竹市議員、英國卡飛利州政府人事處長特助。 |
| N1 | 2012.04.03 | 現任：國家災害防救科技中心副執行秘書。 |
| N2 | 2012.04.03 | 現任：國家災害防救科技中心行政組長、管理師。 |
| N3 | 2012.04.24 | 現任：國家災害防救科技中心主任、臺灣大學建築與城鄉研究所、土木工程學系專任教授。 |

資料來源：筆者自繪

叁、操作化研究問題

新公共管理之理論基礎是由代理人理論、公共選擇理論、交易成本理論、官僚批判論與管理主義所構成，因此本研究之訪談問題，乃筆者針對本研究理論基礎所假設的自變項，這些自變項分別為「公共性」、「精簡」、「彈性」、「效能」等四項，接下來欲利用此四項自變項，探究國家災害防救科技中心轉型為行政法人的適用性，而其操作化之題目，如下表 3-3 所示：

表 3-3：訪談大綱操作型定義題目表

| 主要研究問題 | 本研究自變項 | 概念一 概念型定義 | 概念一 操作型定義 | 題次 |
|--------------|--------|---|---|-----|
| 我國行政法人適用性為何？ | 公共性 | 政府自法律及政策獲得民眾授權行使公權力，並對資源為價值之分配。因為政府進行資源分配，所以政府乃扮演民眾之代理人，執行公共事務，而此進行之公共事務必然有其公共利益及公共存在的目標，這些利益與目標稱之為公共性。也由於公共性有上述這些特性，因此要交由政府機關推行，不適合委任以追求獲利為目標的民間團體經營管理。 | 請問國家災害防救科技中心的組織功能為何？ | 第一題 |
| | | | 請問國家災害防救科技中心之任務目的何在？ | 第二題 |
| | | | 本研究所列之四個自變項中，您認為公共性對於行政法人組織而言，重要性之排序為何？ | 第三題 |
| 我國行政法人適用性為何？ | 精簡 | 公共選擇理論假設官僚是自私的，官僚會利用職務之便，將其自我利益最大化，以達成個人之目的，因此公共選擇理論之學者主張減少政府職能。交易成本理論貢獻在於將交易成本觀念引進至公部門，公部門於提供任何產品或服務之前，均須先衡量交易成本，評估由公部門提供之效益是否高於私部門，再選擇服務提供者，如此便可以減少公部門支出。綜上所述，精簡的意義在於減少政府職能與成本。職能所指是監督的情形；成本所云乃經費之多寡。 | 請問國家災害防救科技中心現在受國科會的監督情況為何？ | 第四題 |
| | | | 請問國家災害防救科技中心營運經費一年大約為多少？立法院會逐年要求提高自籌財源的比例嗎？ | 第五題 |
| | | | 本研究所列之四個自變項中，您認為精簡對於行政法人組織而言，重要性之排序為何？ | 第六題 |

| 主要研究問題 | 本研究自變項 | 概念一 概念型定義 | 概念一 操作型定義 | 題次 |
|--------------|--------|--|---|------|
| 我國行政法人適用性為何？ | 彈性 | 官僚批判論主要是說明官僚相當注重層級節制，鑒於中央行政機關組織基準法，無法快速且彈性地改變組織規模。管理主義則是認為將對的人放在對的位置，才可使任務得以順遂進行；但由於公務員考試法之規定，無法憑藉專業需要進用人員。爰此彈性的意義在於依據專業需求，進行組織之調度與人員的任用。 | 請問國家災害防救科技中心組織可以因應現況需要，採取任務編組；或調整組織規模嗎？ | 第七題 |
| | | | 請問國家災害防救科技中心能夠依據專業需求，聘請所需人才嗎？ | 第八題 |
| | | | 本研究所列之四個自變項中，您認為彈性對於行政法人組織而言，重要性之排序為何？ | 第九題 |
| 我國行政法人適用性為何？ | 效能 | 官僚批判論認為由於永業化的聘任體系，使得消極之官僚容易養成不作為的習性，因此造成官僚體系缺乏競爭意識，不願意發現問題，也就是沒有效能；發現問題後辦事拖沓，也就是沒有效率。根據管理主義的概念，認為應聘請具有專業能力的管理者，在其專業領域中，發揮管理者專業的管理技能。所以效能的意義是應藉由專業管理者於其所擅長的專業領域進行管理，才能不但把事做對，而且做得快。 | 請問國家災害防救科技中心組織之效能情形如何評估？ | 第十題 |
| | | | 本研究所列之四個自變項中，您認為效能對於行政法人組織而言，重要性之排序為何？ | 第十一題 |

資料來源：本研究自繪

肆、訪談大綱

- 一、請問您何以將國家災害防救科技中心納入未來改制成為行政法人的組織？
- 二、請問您認為國家災害防救科技中心的功能為何？
- 三、請問您認為國家災害防救科技中心之任務何在？
- 四、請問國家災害防救科技中心現在受國科會的監督情況為何？
- 五、請問國家災害防救科技中心營運經費一年大約為多少？立法院會逐年要求提高自籌財源的比例嗎？
- 六、請問國家災害防救科技中心組織可以因應現況需要，採取任務編組，調整組織規模嗎？
- 七、請問國家災害防救科技中心各單位進用人員的標準與方式為何？
- 八、請問國家災害防救科技中心之效能情形如何評估？
- 九、本研究所列之四個自變項中，您認為對於行政法人而言，重要性之排序為何？
- 十、整體而言，請問您認為國家災害防救科技中心適合改制為行政法人嗎？

第四章 訪談分析與行政法人適用性檢證

第一節 訪談分析

在此節中，筆者將運用訪談結果與理論基礎兩部分相互結合，先從公共性進行論述，探討國家災害防救科技中心的功能、任務，以及將國家災害防救科技中心改制為行政法人之原因，再根據受訪者所述，評估國家災害防救科技中心之公共性。其次從精簡著手，針對國家災害防救科技中心、立法院與研考會等不同立場之觀點，分析其對於預算、監督管理之方式。接著論述國家災害防救科技中心之彈性，其包括組織調整彈性與進用人員彈性。然後研究國家災害防救科技中心之效能評估方式。最後根據理論所提出的自變項，逐請立法院、研考會、國家災害防救科技中心等之受訪者作出重要性排序，並說明總結。

壹、國家災害防救科技中心之公共性

公共性乃源於新公共管理之代理人理論。代理人理論強調授權人和代理人兩者之權利關係，授權人給付報酬，代理人提供產品或服務。運用至公部門領域，政府自法律及政策獲得人民授權行使公權力，並對資源為價值之分配，人民則由政府之服務獲得市場機制無法滿足之需要需求。於本研究之中，因為政府扮演民眾之代理人，執行公共事務，而此進行之公共事務必然有其公共性，由於這種公共性，因此要交由政府機關推行，不適合委任民間團體經營管理。

一、國家災害防救科技中心之功能

「國家災害防救科技中心主要功能包括有研發推動、技術支援及落實應用三大部份。我們要協助政府，或是地方政府，擬訂有效的防救災對策，去提昇社會整體抗災能力、改善環境、強化國土保安，以減少民眾財物方面的損失與人員的傷亡，也藉此去奠定國家永續發展的基礎。」(N1)

「不止是在災害發生以後才去做應變，事實上我們希望能夠預先做什麼事情來作減災這些應變。所以就是需要做一些潛勢分析或是模擬。潛勢分析如果講白一點就是災害的可能最大的成因，或是他最 weak point 在哪裡，這些潛勢包括物理性環境的檢視，你一有這樣的潛勢，你就容易去掌控到為什麼會發生災害。對於這樣的事情就比較容易事先預防，那也可以去做一些模擬，事先模擬可以提供防災、減災應變的這些基礎。...讓我們對於颱風從一個比較被動的作法變成一個比較事先去分析，那他破壞的效力或是損傷的災害就減少了。所以我想這樣一個計畫或是因為這樣形成的一個研究團隊，特別是在坡地災害這樣的進展增加很多。所以從這樣來看，防災科技中心他主要的任務主要是在協助行政院他們去推動防災科技的研發，讓這些科技研發不只是在做研究，能夠落實。」(N3)

「其實他是災害防救法第七條第三項裡面有規定說要設置這樣子的一個單位，作為災害會報、災害防救會報、災害防救委員會推行的下面的一個附屬的，有關災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施等。」(L1)

根據上述訪談整理，國家災害防救科技中心最為主要的功能即是推動和研發防災的技術。由於現今的災害多屬於複合型災害，並非僅是單純的地震災害或颱風災害等等，因此國家災害防救中心必須先針對有可能發生的災害，進行潛勢的分析，瞭解災害成因，才能進一步的掌握災害，以進行事前預防。除此之外，更將災害科技的研發落實到中央政府或地方政府，協助政府去擬定防災對策；更甚是在災害發生時去進行防災會報，協助政府單位迅速應變災害。這就是國家災害防救科技中心成立最主要的功能。

二、國家災害防救科技中心之任務

「災防科技中心之任務為「提供中央災害防救會報及中央災害防救委員會，有關災害防救工作之相關諮詢。」同時，實務上配合我國災害防救之需求推動相關科技研發工作，並透過科學方法與科技研發之移轉與落實應用，提高我國災害防救之實務作業效能。於平時，針對防災與減災科技進行研發規劃與應用落實研究；於災害應變期間，擔任國科會參與災害應變作業支援之窗口；於重大災害後，協助科學勘災與提出對策建議。此外，亦配合協助專諮會運作之機制，對重要災害防救工作提供諮詢或政策建議。」(N1)

「因此這一個災防科技中心可能首要任務就是像盤點，先要掌握所有災害防救科技在我們國內的資源配置，這是它首要的任務，因為研究地震的一定有它的專業領域，另外研究火災的，也是有啊，因此就回到作用法，叫災害防救法。災害防救法所稱的災害就有那麼多種，現在還多了一種叫複合型的災害。所以我認為它首要的任務，就是像盤點那樣重要，要把災害防救法中的災害涉及的科技做一盤點，現在我們的研究機構、政府機關、附屬機構有沒有一些量能呢？那他們已經做了什麼？他們還缺什麼？這個最主要是在科技嘛，對不對？所以這點我覺得是第一步。有了盤點之後，第二步就是要有資訊互通的平台，過去他們已經努力了，過去它是國科會委辦計畫，就表示說已經知道這是很重要的，所以我覺得他們大量運用資通訊科技是跑不掉的。因此你一定要建立一個平台讓大家交流剛剛盤點的資訊，還有合作的氛圍，這樣大家才會互動、交流。那第三個我覺得也是滿實際的，因為在災害防救法實施之後，有一個叫中央災害應變的機制，應該講不只是中央，是中央和地方災害應變的機制，颱風來的時候就要進駐災害應變中心，它就要來諮詢科技怎麼用，那這個部分我剛是說非常實務導向的，就是配合災害防救法，然後提供災害防救主管機關的災害防救諮詢，馬上就要用了，不能等幾年後，從這觀點來看的話，它是立即的，那一定是要對於災害防救科技的資源要有掌握，且對於資訊交流有一個平台，另外就是災害防救法的諮詢角色，科技運用的諮詢，特別是在夏天的時候，一定是迫切需要的，要發揮作用。這樣子的話，它一定有兩個地方、對象不可忽略。一個是國際合作，因為現在災害發生都是跨國的，這樣的例子太多了，像是沙塵暴會飄過來、日本輻射會不會過來，這很多；還一個就是說國內的學術機構，因為這平台已經建立了，要怎麼把它做好...災防科技中心，假如它在學術界和政府機關之間做一個平台，那我相信是它的任務也跑不掉。」(G1)

「災害應變中心開始在運作的時候，需要一個，大家比較習慣運用的叫做決策支援系統，事實上我們把他說的更精準一點就是這些災情資訊的分析平台，因為決策是更多的問題在討論，但是災害的所謂災情會怎麼發生的一個資訊平台，平台的資料一定從各部會來的，也有國科會研

發的模型，也有我們自己研發的模型，把他做起來然後透過資訊平台把他建立起來，讓參與防災會議的各部會可以運用。所以防災科技中心一方面就是推動防災科技，看哪些可以補強的，大家去做。一方面把這些成果彙整起來，加以落實。當然除了這個以外，我們自己也會做研發，我們也希望讓這些功能變成有用的。對內我們可以去宣導這些科技研發，所以我們會去跟大學互動，我們也可以幫台灣在國際上打知名度啦，事實上大家互相交流對我們自己也有幫助。不止 paper 而已，事實上像我們這樣把科技研發跟實務應用結合的機構很少，所以國外的專家對我們覺得非常的了不起。因為很多研究是研究，應用是應用，所以我們也可以做國際交流，我們也可以協助國內的一些大學或是災害中心去做，這也是我們的任務之一。」(N3)

「從防災法第七條中可以明顯看出，為災害防救的預防與救援賦予的任務，就是提升災害防救科技的研發能力，推動防災科技成果與技術的落實應用...」(L1)

根據上述，筆者可瞭解到，國家災害防救科技中心最主要的任務，是當災害發生時，國家災害防救科技中心必須要將各政府部會或產學界所有的災害應變資訊迅速整合，讓參與防災會議的各部會可以立即運用。換言之，國家災害防救科技中心是災情資訊分析的一個平台，使得政府得以透過平台所整合的資訊，立即地建立災害應變措施；抑或是政府防災工作或政策規劃一個諮詢的對象。此外，由於災害防救科技的推動與研發，並非政府一己之力可達成的，這部分更需要倚賴產學界的協助，國家災害科技防救中心也扮演了溝通的橋樑，不僅是可以和國外進行交流，也可讓國內的一些大學或是產業界多加參與，讓臺灣的災害防救科技發展能夠更趨成熟。

三、將國家災害防救科技中心納入改制為行政法人之原因

「行政法人制度是很有彈性的，它的設計就是我們整個組織改造當中的一個重要精神，就是「彈性」。...從這個精神很顯然可以看出行政法人就是要賦予組織彈性，這是一個新的嘗試。雖然國外有些行政法人的例子，你從文獻檢討應該會看到，日本叫獨立法人、英國叫 Executive Agency，也有人翻譯叫機構法人，但不管翻譯成什麼名稱，英文名字反而比較精準，那不管怎麼樣，它代表國外也是在思考，行政組織的型態除了傳統那幾種之外，有沒有其他選項，那我們顯然是透過這過程確定這種組織型態。而且還是在彈性的原則之下，來做這樣的一個設計。」(G1)

「當初 80 年代柴契爾夫人推動的組織再造，英國在推的時候，希望有小而能政府的的時候，以前過去都是大有為、大政府，所以那時候在推的時候才有了行政法人這個概念。政府機關行政法人化，是新公共管理思潮，對於政府機關的僵化、官僚及集權和龐大，做一個改革。...例如：提高政府效能、減少政府支出、放寬法規、財政、人事鬆綁的部份，導入企業經營管理的模式，對組織及人事做彈性的調整，有助於適當縮減政府規模，並使公共事務之執行更有效率。...我一直認為行政法人可以減少公部門一些窠臼，尤其是在財政和人事方面。姑且不論他的行政效率可以提高多少，最重要的是財政預算的部份，減少政府支出，引進民間的力量。...行政法人，我們在選定這些機構的時候，第一點考量他一定幾乎都是行政機關三級的附屬機構，因為如果從單純的公務機關轉為行政法人，講真的不太可能，所以我們都選擇公權力涉及比較低的，...公權力介入比較低的，他要強制人民約束力比較低的部份，所以我們讓他可以來轉換改制行政法人。」(L1)

「...行政法人也不可能新組成，因為一個行政組織它的生命週期，在它剛出現的時候，很有可能是由具公務員身分的一些人先去處理，結果發覺說具公務員身分的這些人處理起來有一些限制，所以就可能用其他方式處理，比如說任務編組、財團法人（財團法人就是民間團體）、委辦計畫（就是政府委託一個單位去執行這個計畫）等等...災防科技中心它開始是一個委辦計畫，因為越來越大，到最後就用財團法人國實院用它的名義支援它的人力，所以它是財團法人的附屬，但是它的定位是財團法人民間組織嗎？民間團體嗎？又好像不是，其實不只災防科技中心，你看這五個組織，都是為了要執行特定公共任務。它是既不屬於政府機關但又不是民間團體，那它就是為了執行很特別的公共任務，它在公法上有其意義，所以叫它做法人。從公共行政學來說，因為公共行政學是從政治學分支出來的，過去從來沒有行政法人這個概念，從五年前才開始有這個概念，所以這對行政組織來講是一個新的概念。...為什麼行政法人會納入災防科技中心，其實就是剛講的，一些特殊的科技需要彈性，要在人事進用、結合各方資源上有所彈性，但它又不適合政府機關也不適合民間執行的，就由公法性質的行政法人來執行...」(G1)

「...災害防救的科技整合，跨部門的科技研發與落實，此為特定的公共任務，又是涉及公權力較小的部分，加上以行政法人來定位，將可提升效率，並能將研發成果與產業結合或是導入市場，提供營運收入，以全民防災的角度出發，將可達到防災技術、科技產、官、學、研及全民共享的目的...」(L1)

「所謂的公權力比較低，所以強制力比較少的部份。比如說我今天不會有行政處分或者是相關處罰，因為防災在推廣的時候我希望大家一起來做，不會有相關罰則之類的。...」(L1)

「...因為現在就是沒有定位又是財團法人，我們即使成為國研院真正的中心，那他財團法人的性格跟我們的任務還是會有所衝突的，那第二個是我們又不是他的中心，我們還是要有一個定位嘛。如果不這樣那我們就一直游來游去阿，這是必要的。...當然，因為我們這麼多年一直沒有正名，那每次去立法院就是被修理阿，立法院就說你為什麼不法制化，我說不是我們不法制化，是你們不讓我法制化阿對不對，你如果讓我們法制化就可以，那轉型行政法人就是因為他的公共性他的行政性很強，如果說變成財團法人，比如說叫我去賺錢，我不得不去，這樣會影響到我研發的成果。」(N3)

國家災害防救科技中心納入改制為行政法人是為了能夠正名，也就是將國家災害防救科技中心法制化，找到屬於國家災害防救科技中心的定位。而行政法人其成立要件乃公權力涉入部分較低、強制力比較少；國家災害防救科技中心的主要任務與功能是為了執行特定公共任務，也就是提供政府防災科技技術、災害整合平台、提供災害應變措施諮詢等。這些若由政府機關執行便會僵化了組織；但若是以民間團體執行卻又不適合。故在此定位下，將其改制為行政法人，主要是為了得以讓其在人事、預算等各方面能夠更有彈性。另一方面是奠基於新公共管理思潮，透過組織與人事彈性調整，期使得公共事務執行更加有效率，讓防災科技共享於產、官、學、研與全民。

表 4-1：國家災害防救科技中心改制為行政法人目的之研究成果分析

| 國家災害防救科技中心改制為行政法人目的之研究成果分析 | |
|----------------------------|--|
| 國家災害防救科技中心之觀點 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 現階段國家災害防救科技中心沒有定位，又為財團法人所代管，其公共性較弱。 2. 即使成為國研院的中心之一，其財團法人之特性與國家災害防救科技中心的任務還是會有所衝突。 3. 財團法人必須肩負自籌財源之工作，如此將會影響國家災害防救科技中心的研發成果。 4. 法制化成為行政法人，符合立法院之要求；其公共性亦較強，適合國家災害防救科技中心的定位。 |
| 行政院研究發展考核委員會之觀點 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 不屬於政府機關；但又不是民間團體，公法上稱做法人。 2. 是為了擺脫行政組織的傳統型態，賦予組織彈性，包含人事進用與結合各方資源。 3. 遂行不適合政府機關，也不適合民間執行之特定公共任務。 |
| 立法院之觀點 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 基於新公共管理思潮，藉此提高政府效能、減少政府支出、放寬法規、財政、人事鬆綁的部份，導入企業經營管理的模式，對組織及人事做彈性的調整，有助於適當縮減政府規模，並使公共事務之執行更有效率。 2. 公權力介入性較低的組織。 3. 災害防救的科技整合，跨部門的科技研發與落實。並將研發成果與產業結合或是導入市場，提供營運收入。 4. 將防災技術與科技達到產、官、學、研及全民共享之目的。 |

資料來源：筆者彙整

四、國家災害防救科技中心公共性之評估

「災害防救是一項整體性的長期工作，完善的防災減災對策牽涉廣泛，不論是災害潛勢分析、災害危險度評估、土地利用規劃、規範和標準之制定、防救災計畫之擬定、防救災組織之建立、防救災科技之應用、大眾防災教育之普及、財稅誘因和保險之提供、以及防救災績效之評量等，這些對策都必須有堅實的科技為基礎。此外，防災對策之實施與執行，有賴於中央政府各部會、各級地方政府、民間團體、學校、社區及每個國民的密切協調和參與，才能發揮最大功效。因此，

國家災害防救科技中心期望能藉由防救災相關科技，去建立妥適災害防救體系，提昇防災科技研究水準，推動全方位災害管理工作，減輕人民與社會的災害損失以及風險。所以說呢，我認為國家災害防救科技中心的公共性毫無疑問是很高的。」(N1)

「防災科技中心的公共性應該是毫無疑問，因為依照災害防救法有明定防災科技中心的定位，那就表示說從作用法角度，認定它是政府組織運作裡面不可少的，但是它是行政法人，為什麼呢？那是因為它所職掌的這些業務，是和每個民眾有關，所以它的公共性是毫無疑問的。它不是針對特定對象，它的對象是全民，是每個民眾，所以它的公共性是很強的。這也符合基準法有關行政法人是執行特定公共任務的規定。」(G1)

「照道理來說，他公共性很強，他不是單純的是一個研究機關。如果你純粹的研究機構，那公共性就不會那麼的強，但是你要把他變成比較應用面的，那他的公共性就很強。所以你就需要有這樣的機構去協助。」(N3)

「公共性他當然是不弱阿！...因為我們概念就是因為有了一些大的災害，這些都是國家級的，國家級災害是提升到國安層次，這是關係到每個民眾生命財產的安全，一個國家政府要做什麼，根據憲法規定，政府就必須要保證人民的生命財產安全，這是憲法規定的，所以這個公共性，當然這個東西政府要當領頭羊，來做這樣工作的推展，政府要帶頭。...所以你說他公共性部分，我覺得他公共性滿強的啦，只是說他的公共性，沒有牽涉到強制執行和處罰的部份，公權力在執行部分是比較少的。」(L1)

上述訪談中瞭解到災害防救是一個整體性且長期的工作，且防災不僅是有賴於政府各部會去執行，更應該要落實到家家戶戶，防災和每一個人都有所關聯。憲法規定政府必須要保證人民生命財產安全，而防災工作正是關係到全民生命財產安全的一項重要事務，防災的科技不僅只需要研發，更要落實，以減低人民與社會災害的損失或風險，因此其公共性可說是相當強烈。

綜上所述，筆者得知國家災害防救科技中心最主要的功能與任務即推廣與發展防災科技，並將防災科技與概念普及至中央政府、各地方政府、企業和民眾，以協助政府單位制訂防災的政策、強化災害發生時的應變能力。而由於攸關全民與國家之安全，且透過受訪者證實，其公共性可謂相當強烈。但防災工作卻又不宜完全交由民間機構辦理，倘若以政府行政單位處之，除了有權限方面的限制外，其人才聘僱彈性又相對薄弱，防災科技研發相對受限，故其便被立法院設定為改制行政法人的組織之一，且基於新公共管理思潮，對於政府機關的僵化、官僚及集權和龐大，做一個改革，以達到提高政府效能、減少政府支出、放寬法規、財政、人事鬆綁的部份，並導入企業經營管理之模式，對組織及人事做彈性的調整，適當縮減政府規模，俾使公共事務之執行更有效率。誠如文獻檢閱中筆者所整理出的行政法人相關研究一節所述，行政法人之制度是政府為了提升施政效能，使公共任務遂行無阻所制定的，其架構是在確保公共任務實施的前提下，對於不適合由政府機關推動卻也不宜交由民間辦理，公權力涉及較低的業務，透過組織形態與經營管理方式的改變，達到專業目標或強化成本效益及經營績效。

貳、國家災害防救科技中心精簡情形

探討精簡，本研究主要依據交易成本理論與公共選擇理論。交易成本理論乃將交易成本觀念引進至公部門，公部門於提供任何產品或服務之前，均須先衡量交易成本，評估由公部門提供之效益是否高於私部門，再選擇服務提供者，如此便可以減少公部門支出。公共選擇理論學者認為，官僚的行動主要在增加自己的權利、聲望、以及安全，並從層級節制的結構中得到收穫，其目的非在於完成組織目標，而是在成就個人目的，因此公共選擇理論之學者主張減少政府職能。綜上所述，觀察國家災害防救科技中心現階段的精簡情形，首先應在於是否有減少成本，以降低政府支出；其次在於是否有適度削減政府監督的規模，或是政府管理的權限。

一、國家災害防救科技中心之預算情形

「NCDR 目前一年的營運經費大約是一億五千萬左右」(N1)

「...在國家實驗研究院 101 年度的這個預算喔，他編列一億五千六百六十七萬九千，那就是因為他的這個預算那時在公務機關，我們其實講實在話，他納在國科會底下，我們很難看出他完整財務的狀況。...」(L1)

「現行的，因為現在國科會規定國研院，我們現在是用計畫，不是說給你多少，是說你有多少研究的東西，你要讓國科會審查。為了讓國科會審查，國研院內部本身也有一套審查系統，他就會每年把計畫做出來，由國研院聘請的這些委員審查，審查然後通過才會報到國科會去，國科會在經過國科院審查，那通過之後才会有預算。...」(N3)

「經費部分，我們現在有政府採購法，只要政府出資達一定比例的法人還是要符合政府採購法，它好像還是要公開招標...」(G1)

「在創立之初應該是要和它現在的流程有所銜接的，所以在這個階段大概都是以政府提供經費為主，因為你要它去自籌財源是有困難的，所以剛開始政府經費一定是最大宗的。...」(G1)

「國科會他那麼多預算要分給國研院，一定也是看國研院他以前的預算有多少，按照我們每年增加多少，所以大概不可能無中生有，一下子編列很多的預算出來。」(N3)

「目前的預算編列於國科會公務預算，科技經費項下之國家實驗研究院預算內，每個會計年度必須送立法院審查及首長必須出席立院報告營運狀況及預算編列情形，實質受到立法院的監督...」(L1)

由於目前國家災害防救科技中心由國家實驗研究院(國研院)代管，而國家實驗研究院又隸屬於國家科學委員會(國科會)，因此在預算主要由國科會編列，每年大約是一億五千萬左右。先由國家災害防救科技中心編制計畫預算，送交國研院審查，國研院審查通過後再送交國科會審查後，才得以編列預算。而在採購部分，雖然不是政府行政組織，但由於還是仰賴政府的經費，因此相關採購都要符

合政府採購法。所以國家災害防救科技中心預算整體而言，由於其預算編列於國科會公務預算之下，因此國家災害防救科技中心實際上完整財務狀況難以完整受到立法院監督。

「以一個科技研究單位而言，大概可以分為兩個區塊，一個區塊是能夠自給自足，有能力去自籌財源，可以將科技技術商業化，這種單位反而不希望政府給我錢，因為拿了政府的預算，就必須去立法院備詢，如果我有能力自己賺錢，那就不需要去立法院承受那麼大的壓力，像是工研院等都是屬於這種類型的單位。反之，另一個區塊則是從事基礎科學研究，它是在能將科技技術商業化的前一端，因此非常重要，但卻又不具備高市場價值，因此這一個區塊應該由政府提供研究發展的空間，所以必須拿政府的預算。回到剛才的問題，在行政法人化之後，我相信 NCDR 依然是屬於第二種區塊的科技研究單位，而按照行政法人法之規定，自籌財源的比例應該是會有，但一定不會太高，就像我剛剛講的，NCDR 不是一個以賺錢目的的單位。」(N1)

「預算當然就是剛講的，像我們科技中心講起來如果跟別的單位或是部會來說的話，我們一年大概是一億四千萬五千萬，在國研院裡面我們大概是最少的。當然我們不是說要錢多，因為經費就是這樣所以我們能運用的就是這樣。那經費也不能一下子變成兩倍，因為按照我們的預算法，你大概一年能增加一點點就不錯了，像這幾年大概比較難，因為總體預算在砍，所以後即使我們變成行政法人，他不會一下子給我增加一億，不可能。」(N3)

「國研院裡面自籌款的要求就比較多啦，財團法人裡面被要求這樣，科技中心當然也可以，但是我個人認為不能要求太多，太多我必須放掉一點行政的工作量，防災的事情很少，當然防災可以能為產業，但防災成為產業是民間很多人想做的，科技中心如果要去跟人家競爭防災產業大概不會贏人家，所以如果是這樣，那你防災的工作就會減少，因為你人就是那麼多。...但是如果一直要求科技中心自籌款，那可以阿，就是接案子阿，但是防災科技的能量就會削弱。」(N3)

「就等於是說為了公共做的事情，而且事實上，我們現在做的很多研究都是技轉給縣市政府，轉給相關單位去使用，如果我要去自籌款我就不能提供啦，我就要申請專利了，這樣到底對不對其實打了很大一個問號。既然是做為國家的防災中心那你自己又要把他當然賺錢的工具，這很矛盾嘛，對不對。...所以我們很難說去說自籌款部分，所以如果要成為行政法人的話，我是認為不宜被賦予很高的自籌款。...我們更沒有自籌款，所以我們更沒有自己口袋的錢，...」(N3)

自上述訪談中發現，國家災害防救科技中心受訪者(N1、N2、N3)認為，國家災害科技防救中心未來即使改制為行政法人，政府也不宜對其賦予太高的自籌款項要求。受訪者(N1)認為國家災害防救科技中心屬於從事基礎科學之研究，是將科技技術商業化的前一端，較不具備高市場價值，因此須由政府提供研究發展的空間以及經費。再者，受訪者(N3)認為，若是國家災害科技防救中心被賦予較高自籌款項的要求，那麼就會削減防災科技研發之能量。因為目前國家災害科技防救中心所做之研發技術主要是技轉給中央政府或地方政府等相關單位使用，若是自籌款項提高，那麼國家災害科技防救中心就必須將防災科技申請專利，將專利視為賺錢的工具，其認為此與國家災害科技防救中心之任務功能有所相悖，故對於自籌款的部分不宜要求太高。

「分階段要鼓勵它自己去籌措相關的財源。...這個災防科技中心它做研究，發展出一些東西，比方講人家說地震能不能早十秒鐘知道，就發明了一個東西，它要移轉民間大量生產。以前政府機關很難這樣做，不是困難是很麻煩，但以行政法人來說，這個科技我要散播給民間我收專利，就比較容易了，以前是不太可能，這樣鼓勵它自籌財源又多一條路了。...」(G1)

「工研院的話，當初就是以財團法人的方式，其實是政府百分之百捐助的，每年還是挹注相當多的預算，這一點我們就是希望可以減少政府的挹注，增加民間投資...雖然他現在在國家實驗研究院的下面，但是還是受到相當大的規範。最主要還是預算的部份，錢的部份這方面...我們希望說減少政府支出...像科技中心的話，就是跟民間、產業比較有關聯，我們如果把這些資源，研發的關鍵技術或是科技可以轉移，技術轉移到民間，讓民間企業可以做這些產業的推廣，例如說防災高科技的設備、搜救設備什麼東西，除了政府可以用之外，民間可以來做，可以外銷可以賣可以有錢，他可以自給自足之後，有一些權利金、技轉金進來之後，有些收入，那當然可以減少政府的支出。」(L1)

「我們當然希望說他逐年可以提高啦，他未來改制之後，政府還是會先拿一筆錢出來，這個無庸置疑，過去每個單位都是這樣，政府捐助都會先拿出一筆錢，但是會要求，我們立法院這邊也會要求。這個就是他成效的部份，你募款你募的效果好不好，你的營運狀況，你的研究發展哪些可以跟產官學結合。當然我們希望說他可以跟民間的企業做結合，研發技轉，他跟學校也可以結合，相關的東西他都可以跟學術方面，這些都是他收入的來源。...我們當然會要求他提高自籌財源，改制成為行政法人，勢必要以營利為導向，立院也會要求逐年提高自籌財源以減輕政府財政負擔，這個是無庸置疑的，我們也希望說除了結合產官學之外，他也可以跟國外做交流合作，然後符合市場需求才可以提高自籌財源。」(L1)

「...研發單位他的金額當然又比兩廳院這樣一張票一張票這樣累積的快，因為很多東西我甚至可以說他價值的評估，不是說我們一般可以來衡量的，你一個科技研發的發展、一個技術的技轉轉移，那個權利金可能比他一張票一張票累積的快...」(L1)

「...那我們知道說他如果要勉強維持運作的話，起碼他營運的財源好像要到 15% 以上才有辦法...」(L1)

「...預算規模的 15%...比如說今年有一億五千多萬的 15%，他們可以自己賺來的。...捐助不包含啦...所以我認為他營運部分可以到達 15% 以後，政府給他一筆錢後，他可以每年這樣來 run，不用在每年逐年編那麼多錢，政府當然可以相對越來越少，等他上軌道之後，她甚至可以自己來運作。...」(L1)

上述訪談可瞭解到國家災害科技防救中心人員認為不宜賦予中心過多的自籌款，然政府機關受訪者(G1、L1)想法卻與其有所出入。受訪者(G1、L1)認為，國家災害科技防救中心改制為行政法人後，其自籌財源比例應逐年有所提高。改制初期政府理當出資提供中心研究發展的經費，但在改制行政法人之後，國家災害科技防救中心就必須要以營利為導向，但是應該逐年的提高其自籌比例，才能夠有效的減少政府財政負擔。受訪者(L1)表示國家災害科技防救中心可以透過防

災高科技設備與技術的研發，再以外銷或是技術轉移的方式，得到權利金或技轉金增加收入，如此一來便可以減少政府支出。而此正是政府將其改制為行政法人的原因之一。

表 4-2：國家災害防救科技中心預算面之研究成果分析

| 國家災害防救科技中心預算面之研究成果分析 | |
|----------------------|--|
| 國家災害防救科技中心之觀點 | <p>政府不宜對其賦予過高的自籌款項要求。原因有三：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 國家災害防救科技中心屬於從事基礎科學之研究，是將科技技術商業化的前一段，較不具備高市場價值，因此須由政府提供研究發展的空間以及經費。 2. 若是國家災害科技防救中心被賦予較高自籌款項的要求，因為必須分散所屬人力，那麼就會削減防災科技研發之能量。 3. 目前國家災害科技防救中心所做之研發技術，主要是技術轉移給中央政府或地方政府等相關單位使用。若是自籌款項提高，那麼國家災害科技防救中心就必須將防災科技申請專利，將專利視為賺錢的工具，此與國家災害科技防救中心之任務功能有所相悖。 |
| 行政院研究發展考核委員會之觀點 | <p>國家災害科技防救中心可以透過防災高科技設備與技術的研發，並使用外銷手法或是技術轉移的方式，得到權利金、技術轉移金，藉此來增加收入，如此一來便可減少政府預算方面的支出。</p> |
| 立法院之觀點 | |

資料來源：筆者彙整

行政法人的理論基礎源於新公共管理理論，在 Christopher Hood 於 1991 年所歸納之新公共管理七項原則性要素中，第七要素即是樽節開支，減少不必要的開支，節省成本。然筆者於受訪者(N1、N2 與 N3)和受訪者(G1 及 L1)的訪談中，發現兩者對於未來改制行政法人後之預算情況想法有所差異。(N1、N2 與 N3)三者所代表的國家災害防救科技中心人員，其認為若是將來立法單位將其改制為行政法人後，要逐年提高其自籌款的比例，將會削減了防災科技研發的能量。其認為若是必須要有自籌款項，那麼國家災害防救科技中心就必須將所研發之防災科技申請專利或是將科技技轉，以收取技轉金或權利金的方式提高自籌款項，如此一來便與其任務有所相悖。然政府立法單位受訪者(G1 與 L1)卻認為國家災害防救科技中心改制為行政法人目的是為了要減少政府支出，雖改制初期政府仍舊

百分之百提供其研發防災科技所需財源，但主張其應逐年提高自籌財源比例，這也是立法單位將其列入改制行政法人的原因之一，此與新公共管理七項原則之第七項要素想法相符，卻與實際執行單位意見有所出入，實有諸多可討論的空間。

二、國家災害防救科技中心之監督情形

「國家災害防救科技中心目前暫時由國科會下國研院代管，國科會透過國研院之管考機制，包括預算、人員與績效等，對 NCDR 進行年度管考作業。」(N2)

「它現在是國實院底下的一個組織，我們前面說到財團法人是民間團體，那國實院雖然是民間團體，但現在國科會可以監督它，國實院是依據它的設置條例設置，它是受國科會的監督...」(G1)

「因為現在組織的關係，國科會底下國家實驗研究院，預算是編列在災害科技防救這個部份，然後他現在目前沒有獨立的會計單位，所以說他的相關預算編列的話，就是跟一般公務機關編列的方式一樣。雖然說他那邊是掛了一個財團法人，但是他的預算就是每年都要送到立法院審理，尤其是我們下個會期，下半年度要審明年度的預算，當然他相關首長，比如說防救中心他現在只是一個中心吧，實驗研究院裡面的一個中心，所以我們在審預算的時候，國家實驗研究院的院長都要過來，國科會主委也要來備詢，他相關的成果、相關的研究、成效如何，都是這樣子。...現在百分之百政府提供」(L1)

「目前是以國家捐助成立的財團法人形式存在...現階段國家災害防救科技中心主任及副主任均由國科會主任委員就有關機關、學校、研究機構相關人員派、兼任，並報請行政院備查...」(L1)

「目前災害防救科技中心是設置於國科會底下的財團法人國家實驗研究院中的一個研究中心，兼具學術與實務的科技研發單位之附屬法人機構。災防科技中心自民國 93 年成立以來，由國科會下國家實驗研究院代管...」(L1)

國家災害防救科技中心目前乃是由國家實驗研究院代管，而國家實驗研究院又隸屬於國家科學委員會，因此目前以財團法人之形式存在。其相關預算編列都必須依照一般公務機關編列方式，送交預算書至立法院審理，且其主管機關也必須派員至立法院備詢相關成果、研究與成效。因此在此層級之下，國家災害防救科技中心是受到國研院之監督，而國研院又受到國科會的監督。

「是建議行政法人採兩級半的監督。我們通常講機關是三級監督，就是這個機關的績效好不好，它要先自評，這是第一級的監督，給部會是第二級，到行政院是第三級，那我們現在講這兩級半的意思，就是自己要有自我監督的機制，這對行政法人非常重要。然後部會做為監督機關，那當然還是要有些監督，但它的監督不會像行政機關那種的監督，它監督的權責是，相信董理事會的監督，因為行政法人它是有董理事會的，董事會和理事會，那絕大部分監督都在董理事會，因此這個部分就是像一般財團法人那樣，看你是不是有順利運作。透過代理理論由我指定董事長、理事長代部會去監督...部會有需要才需要向院長報告備查，所以我們說那是半級監督，並不

是說訂一個辦法去監督行政法人，不會，只有部會才需要，行政院不需要做這個動作。但是院長最為最高行政首長，名義上還是要指揮監督，但不像機關對機關的監督，我講的是三級機關，因為行政法人也在部會之下，跟署、局很相同，不像一般機關是三個層級的監督，它比較像是二點五級的監督。因此，重點在於董理事會，其他的行政機關都沒有這樣設計，獨立機關也沒有、機構也沒有，但行政法人就是有這個董理事會，那就是剛剛講的要給它彈性但也要有監督，那就是充分授權董理事會做監督，它的設計就是這樣，跟一般機關不一樣。」(G1)

「因為它執行的是公共任務，多多少少也是需要一些監督，但是這個監督不能變成是一個新的羈絆，因為我們要賦予它彈性，所以我們才說那你就賦予它的董理事會，它的一個管理的主體，董理事會裡面的人不是只有公務員，董理事會成員很多都是專家或是學者，所以彈性自然就在那裡，這是很標準的代理理論。」(G1)

「...國研院他是財團法人，財團法人他的自主性更強...」(N3)

「那個被監督的情形，行政法人法最近才在立法院通過嘛，那個一定比監督財團法人的更嚴，那還有很多保護規定什麼有的沒有的。那我們不待在財團法人下而是在行政法人下其實是有點自找麻煩。就是說為什麼希望變行政法人，就是說我們不僅是公共性強，我們準行政的權限也要有，跟各部會去協調跟會商嘛，你是財團法人人家才不理你，所以為什麼要變成行政法人，總要讓這些公共性很強的事情要有所進展，總要有一些比較是準行政機關的權限，他比較好做事情。不然的話很難去溝通，這是一點。...」(N3)

「其實立法院在審查行政法人裡面，立法委員不管是朝野政黨，都是採開放的態度，基本上原則是贊成，但是大家很 care 的一點就是監督機制。他很怕他行政法人變成脫韁野馬，就是說你今天如果法人化之後，你預算不在我這邊審查，你的董事長任命、董監事任命、執行長的任命，不在行政機關裡面，我立法院監督不到，我看不到。你會不會有一些，很多立委擔心的就是變相的掏空國家資產，把你營運的行為變成私人的，變成你個人聲望或是個人董事在操縱的資源這部份，這其實立法委員甚至各政黨推動行政法人裡面比較 care 的部份。」(L1)

「就是說過去的話他預算財務方面，每年都要來預算這是無庸置疑的，因為他歸在行政體系下面，那以後改制成行政法人之後，他的預算在執行可以每年都來檢討，但是不是每年啦，也會視情況請他來報告，這就是立法院彈性監督的部份。」(L1)

「我們希望這東西從政府體系切出去的，可以運作正常，可以真正的幫助到國家還有全民。所以他很多資源都是從政府帶出去的，我們希望說他的營運跟效果也是回饋到政府機關來...其實立法院在我們這個五權分立的體制之下，除了監察院之外一個最主要的監督單位。尤其是屬於行政權的一部份，那立法對他監督是很正常的...」(L1)

上述訪談中可瞭解，國家災害防救科技中心改制為行政法人之後，將成立董理事會，透過代理理論的機制，由董事會、理事長等人代替部會監督。然在立法過程中，諸多委員卻對於行政法人的監督機制有所懷疑。由於行政法人董事長、董監事或理事長的任命，並不在行政機關內執行，立法院無法監督，故有諸多立委擔心這樣的機制會造成個人操縱組織的行為。因此國家災害防救科技中心一旦改

制為行政法人後，就歸納在行政體系的組織之下，隸屬行政權的一部份，受到立法院直接監督，立法院可視情況請國家災害防救科技中心董事會至立法院備詢。

現今國家災害防救科技中心乃是國家實驗研究院代管，而國家實驗研究院則是隸屬國家科技委員會之下，受到了立法院的監督。在國家災害防救科技中心改制為行政法人後，雖仍舊歸納在行政體系組織下，依舊受到立法院監督，但是其確可自主選出董監事，由董監事等人代替政府部會直接監督行政法人，此乃新公共管理理論中，代理人理論之實現。

參、國家災害防救科技中心組織與人員聘用之彈性

分析國家災害防救科技中心組織運用與人員聘請之彈性，主要根據官僚批判論與管理主義。官僚批判論主要認為官僚由於注重層級節制，而且必須完全依法行政，因此相較於私部門，組織的調度或人員的選用，相當缺乏彈性。管理主義最主要的概念，就是要聘請該領域具有專業能力的管理者，發揮管理者專業的技能，使工作得以推行。因此，聘請專業人才，將其放在對的位置，而不受限於公務人員國家考試的規定，需要有一定之彈性。

一、國家災害防救科技中心組織之彈性

「NCDR 現有主任一人、副主任一人、副執行秘書二人，以及氣象災害防治、洪旱災害防治、坡地災害防治、地震災害防治、人為災害防治、體系與政策、社會與經濟、資訊、企劃及行政等十組，現階段 NCDR 雖任務繁重，但受限於員額及經費管控，無法直接擴充或縮減組織規模。」(N2)

「過去我們內部在討論的時候，曾經畫過一個像光譜一樣的資料，光譜的兩端一端是政府，一端是民間公司，從政府這一端往光譜中間移動會是機構，從民間公司一端往光譜中間移動會是財團法人，而光譜中間就是行政法人，從這樣一個光譜來看的話，一般機關、附屬機構、行政法人、財團法人、民間公司，大概是這樣。那這個會不會隨著時間變動？有可能，就像你講的，有的機構變行政法人，那有的會不會從財團法人變行政法人，有啊，我們現在就有這樣的例子，電影資料館就是財團法人，那國實院也是財團法人，但是你說這會不會一成不變，我覺得不盡然，它也是會隨著時間移動。但是有一件事情是不會錯的，它不再是二分法的只有政府機關或是民間企業。這在組織運作上面就是會有彈性的。」(G1)

「行政法人的公共性很強，它又擔任許多任務，所以監督機關和它的關係，可能比一般財團法人要強多了。但相較於行政機關對它的附屬機構或機關對所屬機關的監督，那當然又要賦予行政法人彈性。」(G1)

「舉個例子來說，假如日本經由國際合作和我們一起研究颱風，然後災防科技中心就向這個國際組織要了一些經費，那這個經費以前沒有行政法人身分的話，要去申請是申請不到的，因為我們政府機關只有委辦，或者是行政程序法所規定的委託，要向國際組織申請經費那是很複雜，但是有行政法人身分之後就不一樣了，假如我們災防科技中心有行政法人的地位之後，在以

後階段，它要跟國際合作，它加入國際組織的合作計畫，相關經費的進出就容易多了。」(G1)

「組織當然我可以變，但是組織一個問題，你變這個組織將來是要變成長期的運用，但如果要編到組織去那需要重新去思考，因為我們組織有組織的條例，不是隨便說我今天要變就變。組織要變我想是比較有彈性，因為你就是這麼多人嘛，你要變成這些組這些組就是可以，但是你要變的話就是要有比較新的看法。你不能為了一個計畫你編了一個什麼什麼組，那過兩天之後就結束掉。所以我們現在是跨組織，防災科技中心有一個很特別的就是我們是跨領域的，而且我們跨領域是很大的，我們從科學的、氣象到工程等等都有，所以很多工作是跨組再做。例如說我從降雨，我要先知道氣象在知道降雨，降雨以後淹水會淹在哪，土石流會產生在哪裡，這結果是要讓應變單位去做運作的，甚至他產生的災害可能會是多少，我們必須要做一個比較完整的災損評估。所以我們做的計畫都是跨領域的，組織還是不變，但我在運作上是有彈性的，這才是科技中心因應災害需求非常重要的。所以我剛講我們不能變成行政單位，因為要行政單位要依法行政，我的業務這樣就是這樣，這個業務是什麼我們不能做，我就是做到這樣，上下游是你家的事，上游叫林木局，到中間叫水保局，再過來叫水利署，再來叫營建署，我們要做的事當然是從上做到下，所以如果變成行政單位就死了，因為我如果叫水利署那我就不能做別的事情了。所以為什麼防災做不好就是這樣。」(N3)

目前國家災害防救科技中心受到國家實驗研究院之控管，設有主任一人、副主任一人、副執行秘書兩人，以及共十組作業單位。受訪者(G1)認為行政法人乃是隸屬於政府機關與民間機構之間的一種組織，其提出了一個光譜，而以光譜來排序的話分別是：一般機關、附屬機構、行政法人、財團法人、民間公司。行政法人便位處於中間，雖然這些機構的性質可能會隨著時間的推移而有所改變，但就組織架構來說，這已非只是以往政府與民間企業二分法，對於組織來說也會較具有彈性。受訪者(N3)表示以現階段而言，很多工作採取跨領域的組合，亦即根據實際需求，將不同部門結合在一起，進行跨領域運作。而組織若是有長遠計畫的需要，可以進行改組；但也僅限於內部的調整。國家災害防救科技中心在改制為行政法人之後，定位將更加明確，因此若是以後要與國際間有所交流與合作，在員額和經費上的控管也就更具彈性，而非像現況一樣須經國家實驗研究院審查。再者，由於國家災害防救科技中心之任務便是擔任各部會之間整合的平台，因此若是其受限於政府行政單位之內，那麼就必須依法行政，業務需經層層把關與報備，造成組織僵化，如此一來，防災科技之發展與防災應變的能力就會有所削弱，所以將其改制為行政法人，便是希望能夠賦予其組織彈性，將防災工作更加落實。

二、國家災害防救科技中心人員聘用之彈性

「在人力方面，相對於公務機關，我們會比他們有彈性一點，譬如說，選用人力時，不一定要公務人員任用資格，畢竟有些專業能力不是參加國家考試就考得出來的，未來 NCDR 就跟一般公司進用一樣，在人力就會更有彈性、更專業化。」(N2)

「...就是為了要彈性，那麼多投入災害防救科技領域的學者專家，他假如只能留在學校而沒有跟行政的運作做密切的結合，實在是太可惜了。那要他過來政府部門服務，也是有困難的，第一個他可能有任用資格問題，第二個他的薪資水準不能落後於他的學術研究機構，所以說災防科技中心，當然需要行政法人來賦予它運作的彈性。...」(G1)

「說白一點就是專家治理，人家說公司治理，談說什麼治理，那這就是專家治理。」(G1)

「它的人事管理規定可能會要求要大專相關科系畢業，或經過什麼樣的一個進用程序，就跟一般公司進用人員一樣，那這個在組織跟人力上就會有彈性，以後應該是會更多元化，然後應該是更能夠專業取才。...因為災防科技中心現有人員都不是公務人員，所以它未來改制為行政法人後，其實就跟一般民間機構沒什麼差異，不必像行政機關必須依據公務人員考試法、任用法等規定來進用人員，它的用人彈性就出現了，那組織改造的彈性目標也就達到了。所以就您這個題目來講，災防科技中心行政法人化後的人員進用，跟現階段是沒什麼差別的。」(G1)

「災防科技中心它現在是在國實院底下的一個組織，所以它未必一定要有公務人員任用資格的，但是你看它有很多教授在那邊是兼任的，他們不可能放棄他們的教授的資格，所以用兼任的方式處理，在財團法人是這樣。」(G1)

「...我們現在台灣的災害防救碰到一個很嚴重的問題就是我們沒有災害防救的職系，在國外像美國，他們都有一些像是災害防救科技的專業，制度跟我們完全不一樣，但是你可以懂得土木、颱風等等，但是防災不僅是這樣，還要軟體，就是你必須要有對這些災害的認知等等，那我們要這樣子的人就必須有各個不同領域的人才，也必須也要有這些災害管理的知識等等，那台灣目前還沒有這樣子的職系。所以如果我們按照考試院他目前的考試規定跟我們的公務員的職系，大概很難找到我們真正要的。我現在很擔心就是科技災害防救他變成公務機關，大家都變成公務員那就完了，變成公務機關我們大概就不用動了。不是說每一個公務機關都這樣，不能這樣講，但是就是如果每件事都依法行政那就很難去處理。我們災害發生的時候，如果我們要請大家加班阿什麼那就很難了，你要做科技研發你要有新的科技跟人才，你要有很多所謂不確定性應用的條件，所以希望變成一個至少比公務機關受到公務制度僵化的管理之外，希望能比較有彈性。」(N3)

「人事部分，是國研院因為國科會給他一個總和，然後他在分配每一個中心大概有多少人，所以人員的增加減少也不是我有預算就可以增加，所以是需要透過這個人事管理的系統，所以我們一定要公開上網，我們要多少人數在這個額度裡面。所以你說能不能增加人數，至少目前看起來是很難啦。...如果要增加人員大概很難，即使那個計畫有給你人，但是那也是暫時性的，計畫完了就結束了，一定是按照編制。」(N3)

「現在不行，現在一定要 open，而且國研院還規定我們就是可以先從別的中心的人，就是各中心可以交流阿。當然這不一定是這樣啦，但我們一定要上網公開。」(N3)

「用人的部份，因為現在考試用人就是要依照國家考試在到公家機關來，所以就是很多東西要報考試院、考選部，列特考列什麼考，你這個考試進來的人員，不一定就是可以達到政府機關的需求...」(L1)

「那我們希望說國家災害防救科技中心這樣子的設置，就是可以把高科技人才吸引過來，如果你今天繼續在公務體制、公務機關下面的話，你用人一定會有所限制。...用人的話他們現在就是以公開招募的方式...」(L1)

「國家災害防救科技中心進用人力除行政人員外，皆屬災害防救領域專業人才，目前全中心碩博士人力比例約 86%。現階段人力進用於當年度預算編列時，配合員額與人力需求，編訂用人計畫，由國家實驗研究院核定。人員進用依人事管理相關規章，採公開招募、最低門檻資格條件及甄選程序等，以達專業化及提升效能等目的。」(L1)

根據上述訪談，由於國家災害防救科技中心是需要高科技人才的單位，若是以目前國家考試聘用人員，那可能會導致所聘用之人員並無國家災害防救科技中心所需之研究專長，不一定可以達到其需求。故目前國家災害防救科技中心所用之人事，並無公務人員資格，是以專業取才的方式聘請。而其目前人員進用規章，主要採取公開招募方式，透過甄選程序，達到專業化和提升中心效能等目的聘用人員。但其人事預算目前仍由國家實驗研究院核定。

管理主義中，行政學者 Christopher Pollitt 分析了管理主義的信念必須具備五大要素，其中便指出「事竟其功」有賴於管理者具備專業管理技能；以及生產力的增加來自純熟的技術應用，而技術應用也唯有透過訓練有素的工作者才能達能。其點出了專業人才的重要。目前國家災害防救科技中心人員聘用，雖然員額受到了限制，但是其人員聘用乃依專業取材方式聘請，此與理論相符；且將來改制為行政法人之後，與現今人員聘用之模式並無明顯差異。

肆、國家災害防救科技中心效能之評估方式

研究國家災害防救科技中心的效能評估方式，本文主要根據官僚批判論與管理主義。官僚批判論提出層級節制的觀念與永業化的聘任體系，使得官僚容易養成不作為的習性，並且缺乏競爭意識，因此沒有效能。管理主義認為若是公部門要提升其效能，就要藉由聘任專業人才，將其置於所擅長的專業領域，才能達成效能。

「這個效能效率當然要被評估啦，因為我們現在一天到晚被算 KPI 阿，但這個 KPI 要怎麼去算，就要依著你的特性去思考，比如說我的中心就不會去算 CSSCI 的 paper 去算我的 KPI，我們很多效率就是說，你沒有寫 SSCI，我說等我中心如果寫 SSCI 那我就死了多少人，對不對。事實上我們是要把科技研發推動，讓他落實到實務方面，所以我才講說，我到底這個研發或是推動的這些科技研發到底有多少可以實際運用到防災運用上，這個把他算出來大概就可以滿足你剛剛說的量化的需求。但是我們不可能用一般國科會他寫 SSCI 多少來當作 KPI 的評估，我們要找出適合我們的任務和性質的 KPI，當然我們現在有在做，但是這不是那麼容易，因為就像我剛講，這到底是你的工還是別人的，你要算 1 還是算 0.5，因為這科技防災的事情也涉及到很多嘛。我們特別是再落實應用這一塊。我剛講我們開發了一個資訊平台，那這資訊平台的所有資料都是從各部會接來的，你有這平台很好，可以去運作。」(N3)

「我們常去報告說做的很好，但是底下部會的人就會覺得難道都我們做的嗎，比如說我們颱風降雨會淹在哪裡，那我們有一個模組在算，上游是氣象局嘛，他的路徑跟總雨量是他們要公佈，因為氣象法所以我們不能自己去弄一個隨便亂跑，那你說這是他們的功勞還是我們的，事實上是團隊合作的功勞。...因為你說我可以做製造業，組裝多少這可以算的，但是你說我們這種就是很難的，這是團隊合作共同呈現的一個結果，所以就很難去評估。」(N3)

「其實我們很難從預算或是國科會的報告中看的出來，講實在話，立法院要審那麼多單位，所以說很難去評估效能。除非今天有一個新聞報導或是重大災害的發生，那不然我們也很少看到。...立法院監督的這個部份，單位太多，行政機關很龐大我們很難管到支微末節的地方。如果他沒有特殊的狀況，特殊的新聞事件的發生，我們很難去注意到他甚至很難去評估他的效果。...尤其這預算是納在國科會的防災科技支出下面，我們很難從國科會報告裡面知道這全面性的東西，所以說真的很難評估。...那現在目前為止我們看到都是整體的，國科會的評估報告、國家實驗研究院的評估報告，我們很難針對災害防救科技中心去評估，對他效能、人員聘用、薪資給的夠不夠、延攬到哪些人才，可以為國家防災科技做哪些貢獻，這個我們很難看到，這是實話。」(L1)

「政府捐助之財團法人績效評估作業原則，是行政院在民國 101 年 1 月 30 日函訂通過，因此主管機關會要求財團法人，也就是國家實驗研究院自民國 101 年起，每年 3 月 31 日前提出年度目標，並於年度工作終了，辦理財團法人該年度之績效評估。主管機關從民國 102 年起，每年 5 月 31 日前完成績效評估作業，納入行政監督報告。而接著政府捐助之財團法人行政監督專案小組分組於每年 6 月 30 日前，必須完成前一年度執行成果及行政監督分組報告，並送專案小組。最後每年 8 月 31 日前彙整完成前一年度行政監督總報告提報行政院。今天是 101 年 4 月 3 日，因此才剛剛提出年度目標，也是第一次提出，不可能已經有結果了。而過去對於國家實驗研究院沒有做過相關的效能評估，所以你今天提出的國家災害防救科技中心截至目前為止，當然也沒有評估過它的效能。」(G3)

由於目前國家災害防救科技中心由國家實驗研究院代管，立法院無法監督到較為全面性的事務，僅能以國家科學委員會與國家實驗研究院的評估報告中瞭解，較難針對國家災害防救科技中心單獨評估其效能。而行政院於 2012 年 1 月 30 日才剛剛通過財團法人績效評估方式，第一次的結果尚未產生，因此研考會也無法評估國家災害防救科技中心的效能。再者，於國家災害防救科技中心任務目的中能瞭解，其可以說是災害防治與災害應變資訊整合的平台，因此在災害應變與防治上乃是屬於政府各單位團隊合作後所呈現的成果，並非國家災害防救科技中心一己之力便可達成，故其本身亦認為效能難以量化估計。

表 4-3：國家災害防救科技中心效能評估之研究成果分析

| 國家災害防救科技中心效能評估之研究成果分析 | |
|-----------------------|---|
| 國家災害防救科技中心之觀點 | 1. 防災工作涉及上、下游的技術整合，是屬於團隊合作的結果，很難去評估。 2. 不適合採用 CSSCI 或 SSCI 數量評估效能。 |
| 行政院研究發展考核委員會之觀點 | 行政院於 2012 年 1 月 30 日才剛剛通過財團法人績效評估方式，第一次的結果尚未產生，因此研考會截至目前為止，從未評估國家災害防救科技中心的效能。 |
| 立法院之觀點 | 立法院無法進行全面性的監督，僅能以國家科學委員會與國家實驗研究院的評估報告中瞭解，較難針對國家災害防救科技中心單獨評估其效能。 |

資料來源：筆者彙整

宋餘俠、陳錦雲、賴韻琳(2005)以績效管理為主要探討，參酌了德、英、美、日等國的行政法人績效管理治理模式，認為我國行政法人也應藉由績效評鑑機制的建立，評估行政法人是否能符合設立之意旨，提升政府施政效能和國家競爭力。然經訪談後卻發現，目前國家災害防救科技中心並無對於改制為行政法人之後的評估機制有所規劃。受訪者(L1)認為，現今的國家災害防救科技中心隸屬國家實驗研究院下，立法單位難以對於國家災害防救科技中心評估其成效。但國家災害防救科技中心受訪者(N3)卻也表示，國家災害防救科技中心的效能難以評估，主要是因為國家災害防救科技中心做為一個災害防救整合平台，其所呈現之成果乃是各方資訊所得，也非其單獨之成就，故國家災害防救科技中心的效能評估難以界定。

伍、受訪者對於國家災害防救科技中心改制為行政法人之看法

新公共管理興起之背景，是由於 1980 年代面對全球經濟的不景氣，民眾要求政府提供之服務逐漸增加，而政府可用資源卻又相對減少。是以，David Osborne 與 Ted Gaebler 提出，政府應改變其職能之角色，將企業管理的精神運用到政府再造運動中。現今政府同樣面對全球性的景氣衰退，以理論結合本研究受訪者想法，國家災害防救科技中心目前缺乏的就是明確的定位，而以行政法人法制化其法律地位之後，即注入企業管理精神，使之為一個目標導向的組織，施以分工和授權的方式，使得國家災害防救科技中心組織能夠更為彈性與精簡，藉此提昇企業管理中所強調之效能，進而增加產出與收入。

「我看轉型比不轉型好，因為現在就是沒有定位又是財團法人，我們即使成為國研院真正的中心，那他財團法人的性格跟我們的任務還是會有所衝突的，那第二個是我們又不是他的中心，我們還是要有一個定位嘛。如果不這樣那我們就一直游來游去阿，這是必要的。...當然，因為我們這麼多年一直沒有正名，那每次去立法院就是被修理阿，立法院就說你為什麼不法制化，我說不是我們不法制化，是你們不讓我在法制化阿對不對，你如果讓我們法制化就可以，那轉型行政法人就是因為他的公共性他的行政性很強，如果說變成財團法人，比如說叫我去賺錢，我不得不去，這樣會影響到我研發的成果。」(N3)

「...正名之後如果這樣他比較有安定性，比較有定位，那可以把事情做的更好，那就有用。...至少我個人認為不宜變成財團法人是因為他的公共性，跟他行政的需求。所以行政法人是您認為目前適中相對好的選擇。」(N3)

「因為會來推行政法人就是要求他，這些東西鬆綁了之後，要求他的效能他的產出。才不會說在公務體系之下，講實在話你做多也是這樣，做少一點也是這樣子，在公務體系之內我不敢說很多行政機關都這樣，但是還是會有一些官僚的習性，甚至說很多財團法人都是政府百分百資助的，我就是仰賴政府的鼻息嘛，反正我每年都有固定的預算，我做多一點也是這樣，做少一點也是這樣，我只要交代的過去就好了。那我們希望提高他的效能、產出變多、收入增加，對國家有貢獻對全民有貢獻。...這個問題，就回歸到為什麼當初會選他，就是因為他比較適合。那我們前面有提到，他比較能跟產官學界做結合。...為什麼說他適合，就是說他科技可以跟產業做一個結合，尤其現在我們台灣以科技島自居，現在科技產業的進出口是佔國民生產毛額裡面一個重要的項目。...所以這幾年我們都在發展高科技、高附加價值的產品...所以如果可以運用我們產業的優勢、科技方面的優勢，把這東西結合防災、結合政府政策推廣落實的話，相信，當然我們對他是有期待。除了提高防災救災的效能之外，他的技術或是產品也可以提高政府的收入，他的專利的部份可以增加收入。所以說為什麼他適合來放在行政法人裡面。」(L1)

受訪者(N3)認為，國家災害防救科技中心轉制為行政法人可以強化其定位，對於中心未來發展有所幫助。受訪者(L1)則認為國家災害防救科技中心改制行政法人就是希望其能夠與產官學界有更深入的結合，若是其可以運用臺灣產業以及科技方面的優勢，與防災相結合並與政府政策推廣落實防災概念，那麼除了可以提高防災救災的效能外，其研發技術或產品也可提高政府收入。因此國家災害防救科技中心相較於其他機構是較為適合改制為行政法人的。

陸、受訪者對於本研究自變項之排序

本研究乃奠基於新公共管理之理論，提出四項自變項，分別為：公共性、精簡、彈性與效能。根據這些自變項，請受訪者進行排序。若是行政法人所要達成的目標為此四個自變項，依據重要性給予先後次序排列。

「恩，如果根據你這個圖，我覺得公共性應該凌駕於其他三個之上，也就是最為重要的；或是說其他三項都應該包含公共性，也就是在兼顧公共性的前提之下，去達成你這裡所說的精簡、彈性和效能。…如果在包含公共性的前提之下，個人認為行政法人最重要的是要有效能，也就是說要把事情做對，如果大方向都錯了，那麼設立行政法人也會失去他的意義。第二來說應該是彈性，政府設置行政法人而不採取傳統政府部門組織，為的就是要賦予行政法人一定的彈性，解決部份政府體制上不夠靈活的問題，所以我覺得彈性可以擺在第二的位置。當然最後就剩下精簡，不是說精簡不重要，而是一個組織需要小而美的設計，還是大而萬能的設計，必須視賦予工作的重要性來考量，台灣本身面臨高風險災害的威脅，以 NCDR 防災科技研發工作自然相當重要，只是到底該投資多少資源，必須視政府到底希望 NCDR 擔負多少任務，合理來配置資源與經費，所以我將精簡放在最後。」(N1)

「假如這個架構還沒有確定的話，我會建議說這三個是他的目標，是新公共管理裡面所提出的一個訴求的話，這公共性事實上是橫跨的，是橫跨這三個目標的，就是精簡、彈性、效能裡面都有公共性，才產生行政法人。我說假設你這架構還可以酌修的話，這三個是目標，但是這三個目標都有公共性的考慮，這是橫跨的，那假設是這樣的話，彈性是第一個，行政法人是最富彈性的。那因為它有彈性，所以它的效能就能夠呈現，就能按照它原先設計的任務來充分發揮。再來，這樣子政府組織裡面就不用去設一個機構，來處理這個業務，所以自然就有精簡效果。那它的前提就是，它執行的一定是公共的特定任務。我現在倒回來講，這個行政法人它是有公共性的，所以說它不需要是機關或機構的型態，所以這就達到精簡機關、機構的效果；彈性，雖然說要有彈性，但是行政法人還是處理跟每個民眾都相關的防災、防救業務。然後再來就是剛剛講的效能，從前面的描述可以看到，行政法人可以在各種方面都把災害防救科技的研究推廣、應用發揮到極致，所以我相信假如你說要按照順利來講，彈性毫無疑問是第一的。」(G1)

「當然這幾個都重要，要性能要有彈性嘛，精簡這個就是我剛講的跟工作性質有關，所以這應該不是那麼重要。那彈性一定也是要有，不然你就跟公務機關一樣了嘛，如果沒有彈性那你效能不一定會增加。效能、彈性兼顧公共性，那精簡這部份前面有談到，因為要看你的目的，不能一味就說你要精簡。」(N3)

「行政法人其實最講求的就是提高效能的部份，彈性也很重要。精簡反而還好。因為我今天已經分化出去了，我的人員我所謂的相關行政法人的人員很多我都不包括在總員額法裡面，政府公務人員裡面已經分化出去了。彈性為什麼要設置行政法人，就是希望說在人事和財務可以有彈性，不要在受到這些行政法規窠臼，尤其是用人，我可以大膽，我只要有錢，我講實在話，我今天給你成立行政法人，我把經費挹注給你，我希望你有自籌的，我希望你可以賺錢。當然你也可以花更多錢，找你所謂優秀的人才，過去可能公務機關我有限制我不能超過多少，不可能災害防救中心的研究員薪水可能不能給太高，我今天為了要達到我的效能、效率、產出，能夠有比較多的營收，我可以花比較多錢來請優秀人才，甚至營運人才來管理。我可以請一個 CEO 專業的 CEO 來負責營運；我可以請高科技人才來做研究跟產出，所以這個是我們最期待的也是最 care 的部份。那這幾個都是相輔相成的，反而精簡的部份是我們比較沒有說，把他東西切出去之後，我們公務員體系就變小變少了，這是沒有。可能行政法人他的規模就不算在我們公務機關裡面，他規模要多大多小都是視他的營運狀況，就是他的需求。」(L1)

根據上述受訪者所排序之重要性，如表 4-4 所示。(N1、N2、G1、G2) 認為行政法人在達成效能、彈性、精簡的過程前，必須先兼顧公共性；在公共性兼顧的同時，(N1、N2) 認為效能是第一優先；彈性第二。(G1、G2) 確認為兼顧了公共性之後，首要重視的即是彈性；第二效能。(N3) 認為效能第一；其次是彈性與公共性。(L1) 認為效能第一；其次是彈性；第三為公共性。上述受訪者雖對於效能、公共性、彈性的排序不一，但受訪者們皆將精簡排至最末。其皆認為精簡並非不重要，但行政法人最重要的必須是達成任務，即所謂之效能。彈性方面則是希望行政法人可以擺脫行政法規之窠臼，不受政府行政法令之限制，彈性運用人事、財務等，進而達成效能或產出，提高行政法人之效益。

表 4-4：受訪者對於本研究自變項之排序

| 受訪者代號 | 本研究自變項之排序 |
|-------|-------------------|
| N1、N2 | 兼具公共性的同時，效能→彈性→精簡 |
| G1、G2 | 兼具公共性的同時，彈性→效能→精簡 |
| N3 | 效能→彈性與公共性並重→精簡 |
| L1 | 效能→彈性→公共性→精簡 |

資料來源：筆者彙整

柒、小結：

行政法人制度是政府改造的另一種途徑，制定行政法人就是為了要使得政府財政支出減少、執行公共事務的效能變高。然而，筆者卻在訪談中發現執行單位與立法單位兩者對於財務預算方面想法相左。執行單位認為若是自籌財源必須提高，那麼其執行公共事務的能量就會減低；立法單位卻抱持著希望其改制行政法人後，透過專利技術的轉移，除能提高收入，減少政府的支出，更可提高其公共事務執行之效能，這兩者間觀念上落差極大。但為何會造成如此的反差呢？筆者認為，雙方必須溝通協調其對於預算期望之間的落差，才不致改制為行政法人之後，政府財政支出有不減反增以及執行效能有不增反減的情況發生。

此外，臺灣在規劃行政法人制度時，秉著特定公共事務的推動由行政法人專責處理，使政府在公共政策執行的方式上更有彈性，且能適當精簡政府組織規模，而不受限於現行行政機關有關人事、會計等制度法令的束縛。雖然行政法人可不受限現行行政機關法令之束縛，但若無適當的監督機制，法政法人恐如脫疆野馬般的失控，因此監督是行政法人中重要的一環，受訪者 (L1) 即表示，在

立法過程中，監督乃是各黨派立委最為在意的，因此立法院仍保有對於行政法人彈性的監督，必要時仍得以邀請行政法人相關主管至立法院備詢。在筆者文獻檢閱之行政法人相關研究一節中，學者們提出了行政法人監督機關應該摒棄過去強調行政監督及過程監督的慣性，而應該要充分授權董事會監督管理行政法人之營運。因此行政法人監督機制乃是以代理人理論為基礎，由董事會代理各部會監督行政法人之運作。然而，在董保城(2007)研究我國第一個行政法人「國立中正文化中心」所面臨的挑戰一文中，其研究結果發現國立中正文化中心雖為行政法人，卻也隱藏著諸多問題，如人事與財務未鬆綁、首長權責不符等。此點研究也使得筆者對於國家災害防救科技中心未來改制行政法人後，其在人事與財務上的法令是否能夠彈性運用，以及代理人理論能否真正發揮其效用有所疑問。

最後，改制行政法人的主要目的除了要減少政府支出外，其次則是要增加其效能，然在訪談中卻發現，國家災害防救科技中心的效能評估困難。這也使得筆者不禁疑惑，將其轉制為行政法人後，卻無法評估其效能。那麼政府單位該如何在改制初期的觀察階段，評估未來國家災害防救科技中心是否有改制為行政法人的必要與適用性？雖受訪者（L1 與 N3）皆認為國家災害防救科技中心有改制為行政法人之必要，因其所執行之公共任務有其特殊性，且（L1）更認為其所研發之防災科技產品可有助於提升政府財政；然而這卻又回歸到筆者先前所提出的，兩者間對於財務預算規劃上之落差極大的問題。

第二節 行政法人適用性檢證

本文在第二章第三節當中，提出行政法人所奠基的新公共管理理論基礎，分別為代理人理論、公共選擇理論、交易成本理論、官僚批判論與管理主義。依據這些理論，本文於第三章第二節之中，針對理論提出自變項，依序為公共性、精簡、彈性及效能。採用此些自變項，檢驗國家災害防救科技中心轉型成為行政法人的適用性。並做出了四項研究假設當作本研究之問題意識，茲將研究假設檢證結果分述如下：

壹、國家災害防救科技中心之公共性評估

現階段國家災害防救科技中心之功能即為推動和研發防災的相關技術。由於現今的災害多屬於複合型災害，並非僅是單純的風災或水災等，因此國家災害防救中心必須先針對所有可能發生的災害，進行潛勢分析，瞭解這些災害可能之成因，才能預先對於災害進行掌握與控制。另外，尤其於夏季颱風頻仍，國家災害防救科技中心須協助中央及地方政府研擬防災對策。當災害發生時亦必須進行防災會報，協助政府之各單位能迅速應變。

而國家災害防救科技中心之主要任務，首先是技術的研究與發展，其扮演產、官、學界溝通合作的推手，讓防災相關技術，能跨越過去政府單位與民間企業二分的態勢，相互合作與分享。此外，也促進各產、官、學界與國外進行科技

資訊的交流，使相關大學或是民間研究機構能有官方管道參與國際防災事務。其次是當災害發生時，國家災害防救科技中心必須能迅速將災害資訊整合，以供各政府單位運用。職是之故，國家災害防救科技中心乃為一中介平台，透過資訊的流通，使防災工作之上、下游能立即整合所需要的資訊，對於災害能馬上進行評估後，提供專業的諮詢給予中央及地方政府。

透過功能與任務的檢視，以及本研究第四章第二節訪談分析中，各單位受訪者對於國家災害防救科技中心公共性之評估，可以發現毫無疑問地，國家災害防救科技中心之公共性非常強。因為於平時，其涉及防災相關科技的研發與推動，除了技術的研究外，也使各地方政府、民間團體、大專院校與國外組織進行交流。於災害發生時，其扮演災害評估和管理工作。這些事務都是希望能建立災害防救系統、提高防災科技水準、推動全面防災工作及減低人民與社會面臨災害可能造成的損失與危險。

綜上所述，本研究發現，國家災害防救科技中心本身含有很強之公共性。但是因為目前的定位屬於偏向私部門的財團法人轄下之中心，因此無法有相當程度去維護公共性，亦可稱其公共性相對於行政法人較為薄弱。筆者認為以現階段國家災害防救科技中心之公共性強度而論，是適合改製成為行政法人，行政法人有助於國家災害防救科技中心維護其公共性。

貳、國家災害防救科技中心之精簡程度評估

首先在預算方面，每年依據各項計畫進行審查，一開始先送交國家實驗研究院，由國家實驗研究院聘請相關委員審查，審查通過後才會送國科會，而國科會再經過國科院審查，最後才有預算。目前國家災害防救科技中心為國家實驗研究院所代管，而國家實驗研究院屬於國科會之財團法人，此財團法人乃政府挹注經費所成立。所以國家災害防救科技中心目前營運經費完全仰賴政府預算，一年大約是一億五千萬。根據訪談可以發現，受訪者認為每年待完成之工作相當多，然而經費運用卻相當吃緊，因此使用任何預算都必須精打細算。如果能夠調高預算，相信對於國家災害防救科技中心而言是樂見的。

依據文獻探討與理論，以及行政法人法第二條第二項，筆者得知成立行政法人主要原因有二：第一乃因政府財政短絀，無法因應人民大量的公共服務需求，於是希望強化成本效益；第二是具有專業需求，冀望達到經營效能。由此二點所產生的一種政府改革之方法；也可說是透過第二點作為手段，目的是達成第一點的需求。行政法人就是為了要減少政府財政壓力，卻又能提供人民公共服務的組織。然在此個案中，政府機關與立法者認為，國家災害防救科技中心若是改製為行政法人後，應該能夠逐年提高其自籌財源。因其可將所研發之防災科技，以技術轉移或是專利權的方式，獲取技轉金與專利金，如此便可提高其自籌財源的能力；另一方面也可以逐年地減少政府對其的捐注，減輕政府財政負擔。

以國家災害防救科技中心之觀點而言，其是從事基礎科學研究，處於科技技術商業化的前端，非常重要，卻又不具高市場價值，因此政府應該提供研究發展的空間。如果政府將其改制行政法人後，未來若是減低對其預算的挹注，那麼會降低了國家災害防救科技中心研發的能量。因為國家災害防救科技中心之人員員額是有限的，倘若必須要挪用一部分人員，去處理自籌財源款項的部份，而無法專心在研發之上，研究成果必然縮減；再者，若要以技轉或是權利金的方式去自籌財源，那麼就與其所提供的公共服務性質上有所抵觸。因為該中心任務是必須要提供政府單位相關防災技術諮詢，所以若是要以營利的方式執行任務，一切服務或專利都必須秤斤秤兩，會與公共服務的思維互相矛盾。故其主張政府若將國家災害防救科技中心改制為行政法人後，也不應對於該中心自籌財源部分有過多的要求。總結上述，可發現立法監督者與實際執行單位兩者之間，對於預算層面想法差異性極大，若以後改制為行政法人，預算面乃必須重新慎思熟慮之一環。

其次在監督方面，國家災害防救科技中心目前暫時由國家科學委員會下國家實驗研究院代管，國家科學委員會透過國家實驗研究院之管考機制，包括：預算、人員與績效等，對其進行年度管考作業。而中心的主任及副主任均由國家科學委員會主任委員就有關機關、學校、研究機構相關人員派、兼任，並報請行政院備查。現階段監督的方式，是採取三級監督，第一級是自評，而第二級是部會，最後到行政院是第三級。

總而言之，在預算方面，國家災害防救科技中心現在是完全仰賴政府的鼻息。而在自籌財源部分，立法院、研考會與國家災害防救科技中心認知差異可謂南轅北轍。另外在監督方面，目前乃採三級監督。然而若是改制為行政法人，立法院對於監督機制無法放心，擔心資源為個人所濫用。因此無論就經費預算或是監督機制而言，筆者認為國家災害防救科技中心都尚未做好準備，所以精簡程度評估過後，國家災害防救科技中心不適合改制成為行政法人。

參、國家災害防救科技中心之彈性程度評估

現階段國家災害防救科技中心的人員聘僱方面，在人事管理規定會要求大專相關科系畢業，經過一定的進用程序，如同私人企業聘請人員一樣，在人力方面具有選才彈性，能達到多元化、專業化徵才。如果改制為行政法人，效果與現在如出一轍，因為國家災害防救科技中心現有人員都不是公務員，縱然改制後，其實與一般民間機構並無差異。而在董理事會中，董理事扮演一個監督的角色，但又不能羈絆住行政法人，因此賦予董理事會彈性，使其成為管理的主體，董理事會由專家、學者所組成，此符合代理人理論。所以改制後，不必如同行政機關須依據公務人員考試法、任用法等規定進用人員，用人的彈性相當明顯。依據文獻探討與理論，此符合管理主義，即是將具有專業能力的管理者，在其專業領域中擔任關鍵性職務，發揮出事竟其功的作用，也就是專家治理的精神。

而在組織方面，以目前的國家災害防救科技中心而言，只要是長期運用的需求，透過組織條例的變更，針對現有人員進行改組，是擁有彈性可以調整改變的。除此之外，其還有跨領域的工作組織，從科學、氣象到工程等領域皆有，很多計畫都必須藉由此跨領域的工作組織進行。因此計畫是跨領域的，然而組織還是不變，這就是運作上的彈性。若改制為行政法人，組織彈性與現階段一樣，透過董理事會的專業管理，認為未來有此組織調整需求，同樣可以對內部進行彈性變更。而在平時工作中，亦可根據實際上的需要，進行跨領域的小組合作。

總的來說，由於國家災害防救科技中心目前所聘用之人員，並無受到公務人員考試法、任用法以及其他法規在程序上的限制，中心內所聘請之人員完全是依照其專業需求聘雇，其並不具公務人員身分。改制為行政法人後，同樣不具備公務員身分，因此用人彈性是相同的。以組織而言，現階段的國家災害科技防救中心也可視組織內部需求，進行彈性改組。改制為行政法人後，對於組織調整而論，並不會有任何差異。因此就人員彈性與組織彈性來說，國家災害防救科技中心符合達成彈性的要求。所以經彈性評估過後，國家災害防救科技中心適合改制成為行政法人。

肆、國家災害防救科技中心之效能程度評估

行政法人主要目的除了是要精簡行政組織、減少政府財政支出之外，另一項最為重要目的就是為了要提升公共服務效能。自文獻檢閱與實證訪談中得知行政法人法在若干法令規定上皆予以鬆綁，在此前提下，為了亦能顧及行政任務的公共性與政府資源投入的正當性，因此必須透過績效考核與監督機制來確保行政法人執行的計畫與發展。根據行政法人法第十六條第一項，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。此外，行政法人法第十七條規定績效評鑑內容，第十七條第一項規定考核年度執行成果；第十七條第一項規定評量營運績效及目標達成率。

經過本研究第四章的訪談。研考會表示，2012年起，每年3月31日前提出年度目標，今天方才提出第一次年度目標，尚未評估出結果，須待2013年8月31日前才會彙整完成前一年度行政監督總報告，並提報行政院。而過去對於國家災害防救科技中心則從未評估過其效能。在立法院方面，立法委員認為很難從預算中看得出來國家災害防救科技中心的效能。因於國科會的報告中，監督的單位眾多，且是納入國科會的防災科技支出當中，很難直接判斷。而在立法院中，這些預算受監督之行政單位，已經龐大到立法院很難管到細節的部分。所以除非有特殊的狀況，或是特別的新聞事件發生，否則很難去評估國家災害防救科技中心之效能。最後於國家災害防救科技中心本身而言，主任相信防災工作需要上、下游跨部會的技术整合，達成團隊合作之結果，因此很難去評估效能。若於研究成果展示方面，亦不適合採用CSSCI或SSCI數量去評估。

言而總之，本個案之訪談結果發現，受訪者皆認為，國家災害防救科技中心效能難以評估。其認為，由於國家災害防救科技中心是一個政府研究災害以及預防災害發生的資訊整合平台，中心所呈現的研究結果或對於防災政策上的建議，都是彙整各方資訊所呈現的一個成果，並非其獨立作業，故在效能的評估上，難以界定。筆者認為，實際狀況與文獻檢閱中所闡述之績效評估作業有著極大的落差。因此就效能論斷，國家災害防救科技中心不符合達成效能的要求，因為其根本無法評估效能。所以國家災害防救科技中心不適合改制成為行政法人。而其所符合之情形，筆者整理如表 5-1、5-2 所示：

表 4-5：合乎維護公共性之情形

| 檢驗項目 自變項 | 功能 | 任務 | 改制目的 |
|-------------|---|---|--|
| 合乎維護公共性之情形 | <p>1.研發推動： 協調規劃研發課題、整合研究資源、專案研發推動。</p> <p>2.技術支援： 協助體制規劃、協助強化功能、協助整備應變。</p> <p>3.落實應用： 建立落實應用機制、協助評鑑與審議、教育推廣。</p> | <p>1.推動與執行防救災科技之研發、整合加值事宜。</p> <p>2.推動防救災科技研發成果之落實與應用。</p> <p>3.運用災害防救相關技術，協助、支援災害防救工作。</p> <p>4.促進災害防救科技之國際合作及交流。</p> <p>5.協助大專院校、研究機構參與災害防救科技之研究發展及其應用。</p> <p>6.其他與防救災科技相關之業務。</p> | <p>1.法制化： 將國家災害防救科技中心正名，找到其法律定位。</p> <p>2.執行特定公共任務： (1)具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者； (2)不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者； (3)所涉公權力行使程度較低者。</p> <p>3.賦予其彈性： 在人事、預算方面，能夠得到更多調整空間。</p> |

資料來源：筆者彙整

表 4-6：合乎達成彈性之情形

| 檢驗項目 自變項 | 組織 | 人員 |
|-------------|---|---|
| 合乎達成彈性之情形 | 1. 對內： 若是組織有長期改變運用的需求，可透過組織條例，進行增加或縮減之目的。 2. 對外： 對於政府防救災資訊能進行跨部門的整合，屏除層級節制之侷限。 | 1. 對內： 根據實際需求，可以將相關人員進行跨領域、跨組織之運用。 2. 對外： 透過網路公告，以筆試、面試的方式，進行徵選專業人員。而不須再藉由公務人員考試法任用。 |

資料來源：筆者彙整

第五章 結論

行政法人適用性問題，實為臺灣政府組織再造發展所不能輕忽的一項議題。目前行政法人法業已於 2011 年 4 月 8 日經立法院三讀通過，同年 4 月 27 日公布施行，可謂是因應全球化和提升國家競爭力，而開啟了關鍵性的行政組織改造。行政法人面對的是環境變動的挑戰，畢竟在臺灣仍屬相當新穎之概念，不僅反應出和英、日等國家在行政組織改造的國際發展趨勢接軌，同時也是公、私部門間技術、人才交互的流動。其打破了過去政府機構與私人企業二分的鴻溝，取而代之的是相互分享的豐富對話。而筆者經由前述章節的分析後，針對本研究之個案—國家災害防救科技中心於行政法人的適用性問題，已有其重要的研究發現。職是，本章的論述重點為：首先，根據檢證之結果，提出具體可行的研究建議；最後，依據行政法人法，說明延伸性建議，以做為參考。

第一節 研究建議

臺灣行政法人制度該何去何從，一直是這些年來研究政府再造發展領域的重要課題。筆者在此研究當中，首先，針對政府再造的沿革進行說明，在確認行政法人乃是根據新公共管理之論述與假定，進行政府再造後；其次，再憑藉新公共管理之興起背景，探究新公共管理的內涵、主張及特徵；再次，根據新公共管理所發源於政治經濟學之理論，剖析其理論基礎；接著，依據理論基礎，透過筆者的分析，洗鍊出影響行政法人運作的自變項，並以此自變項，建構出本研究之研究架構；最後，藉由研究架構中的自變項，評估本研究個案—國家災害防救科技中心改制為行政法人之適用性。

因為自變項的檢證，筆者在研究過程中發現，由於是臺灣第一批嘗試經由行政法人法改制而成的行政法人組織，過去也缺乏相關之經驗，因此於精簡和效能兩個自變項之中，國家災害防救科技中心與立法院、研考會產生偌大的認知差異。在精簡方面，對於預算的來源與監督的方式，肇於各方的立場不盡相同，致所持論點亦各有千秋，形成對立。另外在效能方面，總統府、行政院、立法院、國家災害防救科技中心都有志一同認為達成效能乃重要之目的，可是卻沒有任何一方能確切指出效能的評估方式，以致將效能評估此一重要之議題，推向模糊且難以界定的困境。另外，各即將改制為行政法人之組織，並沒有辦法有效的透過行政法人法，順利解決組織改制行政法人化的困境，這也更加突顯了行政法人法在落實運作層面所遭遇之問題。

因此，筆者認為行政法人制度中運作面與規範面的落差，除了應透過調整各組織營運的作業方式，有效的將運作面與規範面之間的差距縮小。也就是說，若是想要讓即將改制為行政法人之組織運作得更順暢，就必須要將目前的運作面向規範面修正；以實然面向應然面靠攏的作法，確立制度能順遂運行。此外，更重要的是行政機關、立法機關、中央目的事業主管機關與即將行政法人化組織都必須要能夠實踐行政法人之基本精神，來穩固行政法人的定位，使任務執行不因

受到認知差異之影響，讓行政法人制度順利貫徹。故筆者透過國家災害防救科技中心的實際運作分析，得到針對臺灣的行政法人制度設計於往後發展提出運作面之建議。茲分述如下：

一、組織定位應明確

根據訪談者(G1)得知，國家災害防救科技中心剛開始只是一個委辦計畫，後來因為工作範疇越做越大，因此最後用財團法人國家實驗研究院的名義支援其需求，因此是財團法人的附屬。然而嚴格來說，其不屬於財團法人民間組織；亦非民間團體。國家災害防救科技中心執行公共性很強之公共任務，然而執行公共任務之際，國家災害防救科技中心既不屬於政府機關；但又不是民間團體。為了執行很特別的公共任務，這在公法上有其意義，就叫作法人。但現在究竟是哪一種法人？一直是懸而未決的問題。

正因為國家災害防救科技中心礙於定位不明，造成其於防災科技的對外參與受到一定程度的限制。例如：對外方面，當與日本一起研究颱風時，需要向國際組織爭取一些研究經費。但因為目前只是政府委辦的組織，或是行政程序法所規定的委託，所以要向國際組織申請相關的費用，是非常複雜的。而在對內方面，首先於人才招募時，因為組織定位不明，造成對於未來有一定程度的不確定性，所以很難吸引相關專業人才長期投入貢獻；其次由訪談者(N3)的得知，對內沒有準行政機關的權限，是沒有辦法與各部、會協商，防災資訊的統合也無正當性。綜上所述，國家災害防救科技中心公共性極強，倘若可以透過定位明確化，將可為國家災害防救科技中心帶來正名的效果。

二、預算認知應更加一致

於第五章第一節的自變項檢證中，筆者發現國家災害防救科技中心與政府在未來改制為行政法人之後預算層面，出現了極大差異。筆者認為，若是雙方無法對於預算有較為一致的想法，那麼國家災害防救科技中心在改制為行政法人後，政府並無法有效地降低挹注給予國家災害防救科技中心之預算。因為其認為即使改制後，政府所給予之補助款不應減少，也不宜對於其自籌款項部分有過多要求，否則將導致其研究災害防救科技能量降低。但是政府卻希冀其改制為行政法人後，能夠將所研究之防災科技以技轉或專利出售方式，逐年提高其自籌財源，以減少政府財政支出，達到行政法人真正效益。然筆者認為，雙方應對於預算層面的認知更加一致，才不會導致日後組織運作窒礙難行。

由於政府希望國家災害防救科技中心能具備自籌財源的能力，因此筆者提出三點，作為國家災害防救科技中心之建議：第一，建議採取專業分工，募款與研發人員應該不同。行政法人本著企業管理的精神導入公部門，所以募款就該交給專業的業務人員，而現有的研發人員依然繼續其工作，不該有所改變。如此一來，就可以避免國家災害防救科技中心原本所擔憂會降低研發能量之問題。

第二，建議落實將所研究之災害防救科技，以技術轉移或專利出售之方式經營。國家災害防救科技中心的任務，原本就是提供有關災害防救工作之相關諮詢，協助科學勘災與對策建議。為了因應自籌財源，筆者建議，應將相關技術商品化售出。其對象應包含國內私部門、學校、研究機構與國外各相關單位；但對於提供政府諮詢的工作，依舊不可偏廢。也就是說，由於國家災害防救科技中心短時間內還是一定會受政府的捐助，因此也有一定的義務去服務政府。此外，筆者更建議，應該訂定相關法規，規範籌措財源的對象應排除政府，如此直接提供政府服務，就不會與營利的目標相互抵觸。

第三，建議實驗階段不宜賦予太高的自籌款壓力，採取柔和漸進的方式，依其實際募款之能力，逐步調整比例。陳郁秀曾經提出，兩廳院的自籌款比例可達35%到40%之間(陳郁秀, 2010: 164)。而本研究受訪者指出，經專家學者評估，行政法人勉強維持運作，其自籌款能力至少要占整體營運經費的15%。由此可推測，行政法人的自籌財源目標，大約在15%至40%之間為合理之預期。

三、監督方式實質化

目前國家災害防救科技中心是被國家實驗研究院以代管的方式營運，國家實驗研究院是依據《財團法人國家實驗研究院設置條例》所成立，因此國家科學委員會雖能夠對國家實驗研究院進行監督，然而財團法人畢竟是屬於民間團體，所以監督的強度不足，僅限於例行性的監督。

筆者建議，應採取研考會之方案，變為二級半監督，自評乃第一級，其監督權責是董理事會的監督，絕大部分的監督權責都在董理事會。接著到部會是第二級，其監督方式也不會像行政機關的監督，是採取相信董理事會之監督，採取如同一般財團法人的方式，僅監督其是否有順利運作，並由部會指派董事長、理事長進行監督工作，因此符合第二章所述之代理人理論。最後第三級是行政院，因為行政院長為最高行政首長，行政法人又是行政組織的一環，因此行政院長擔任指揮、領導的監督。因為已經有董理事會為主要管理主體，所以僅在營運未達要求目標，或是每隔一年¹⁵，才向行政院長報告備查，因此稱之為半級監督。

四、建立效能評鑑機制

本研究發現，無論行政院、立法院或是國家災害防救科技中心本身，都無法提出效能評鑑的機制。然而效能卻是政府再造的主軸，因此有必要建立一套完整的效能評鑑機制，以評估行政法人之營運效能。筆者建議，應以溫和緩進的方式，進行效能評鑑。而評鑑的方式，宜參考下列辦法：臺灣每年都有天然災害發生，雖然受訪者表示災害預測是跨部門、分工合作的成果。然而筆者認為，應就其權責部分進行評鑑。舉例而言，夏季颱風頻仍，根據氣象法，颱風路徑及總雨量預測屬氣象局之工作；而淹水高度預測則歸於國家災害防救科技中心的工作範疇。

¹⁵ 時間應視實際上的需求，進行法制化之規定。

所以筆者建議，就其淹水高度預測進行準確性評估，是合理的範圍。如果氣象局一開始颱風路徑及總雨量就預估錯誤，那麼就不對國家災害防救科技中心進行準確性評估，這樣責任歸屬就會相當明確。如此也可以激勵國家災害防救科技中心的團隊，朝向高效能邁進。Stufflebeam 把評鑑界定為描述、獲致，以及提供有用的資訊，藉供判斷，以決定取捨方案的過程。其目標在於改良，而不在證明 (Stufflebeam, 1971: 40)。故於行政法人亦同，評鑑行政法人效能，千萬不可本末倒置。目的應在於獲取有效資訊，進而發現問題癥結，以藉此改善作業流程，提升行政法人整體效能。

第二節 延伸性建議

本研究在前一節針對國家災害防救科技中心改制為行政法人提出了實質之建議後；針對行政法人法，筆者亦有些許建議，因此於本章最後一節，將陳述筆者對於行政法人法之想法。以此作為對於規範面的反省，重新審視行政法人法的法條內容，究竟有哪些尚待釐清與改善，進行深度的反思。

一、重定行政法人之定義

行政法人法第二條第一項明定行政法人之定義：「本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立之公法人」。然而，此處所指稱之特定公共任務究竟為何？檢視行政法人組織來分析，首先有最早成立的國立中正文化中心，以及依照目前規劃，三年內五個轉型的組織，這些歸納而言可分為三大類：國立中正文化中心、國家電影資料館與衛武營藝術文化中心屬於文化類；國家災害防救科技中心、中山科學研究院屬於科技研究類；國家運動選手訓練中心則是屬於體育類，這些組織分別執行不同之公共任務。

這些執行不同任務的組織，若是改製成為行政法人，其所依據之定義，僅為行政法人法第二條第一項執行特定公共任務，筆者認為明確性不足。未來倘若有更多的行政組織要被改製為行政法人，但其組織性質很可能並不適合，然而規劃當局為了減輕國庫之負擔，很可能藉由行政法人法第二條第二項規定：「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，亦不亦交由民間辦理者。三、所涉公權力行使程度較低者」，就能夠改製為行政法人。根據本研究可得知，行政法人成立的要件，是組織本身擁有公共性之外，並能達成精簡、彈性與效能，才適合成為行政法人。如果只是以行政法人法第二條之定義著手，筆者擔心會造成很多行政組織水土不服。而公共任務執行不力，受到損害的還是全體人民。職是之故，筆者建議除了前述三項之外，應具體規範何種類型的組織適合改製為行政法人，避免外界的揣測。

二、重定董(理)事長之聘任方式與職權

行政法人法第九條第一項規定：「行政法人設董(理)事會者，置董(理)事長一人，由監督機關聘任或提請行政院院長聘任；解聘時，亦同」；第十四條第一項規定：「行政法人置首長者，應為專任，由監督機關聘任或提請行政院院長聘任；解聘時，亦同」。筆者認為這是相當矛盾的規定。行政法人既然有專業需求，無論聘請董(理)事長或首長，就應該回歸行政法人本身的需求，依據專業來公開聘請。畢竟行政法人組織才最瞭解自己最需要哪種董(理)事長或首長，能讓公共任務得以順利遂行。另外將董(理)事長或首長的聘請權回歸行政法人，此亦符合人才聘雇彈性之要求。筆者合理懷疑，透過行政法人第九條第一項與第十四條第一項之規定，監督機關所聘用的董(理)事長或首長，一定是監督機關認為會相互合作的董(理)事長或首長；而被聘任的董(理)事長或首長為了要繼續擔任此一職務，難免投其所好。如此上下交相賊所產生的董(理)事長或首長，實在難以讓人信服，也喪失了行政法人設立之目的。

而行政法人法第九條第六項規定：「董(理)事長及執行長初任年齡不得逾六十五歲，任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量，經行政院核准者，不在此限」。此處的特殊考量究竟為何？這項規定也是自相矛盾之限制。如果假定董(理)事長及執行長初任年齡超過六十五歲太年長，或是卸任前達七十歲不合適，就應該一致性地認定。何以又加上但書，如有特殊考量，經行政院核准者，不在此限。這明顯就是因人設事，在有需要之際還有轉圜、解套的後門可走。筆者建議應該一視同仁，明定確實的年齡限制；又或認為該規定多此一舉，則建議乾脆刪除此項規定。

三、重定年度執行成果與決算報告書之備查與期限

行政法人法第十九條第一項規定：「行政法人於會計年度終了一定時間內，應將年度執行成果及決算報告書，委託會計師查核簽證，提經董(理)事會審議，並經監事或監事會通過後，報請監督機關備查，並送審計機關」。筆者有異議的是，何謂會計年度終了一定時間內？一定時間之定義，也沒有在本條下一項有具體的規範。環顧政府部門營運業務的監督相關規定，皆會明確訂定究竟是幾個月之後，或是每年的幾月幾日之前，必須送交相關報告。唯獨行政法人法所規定時間模稜兩可，讓人無法捉摸。筆者建議，行政法人側重效能，年度執行成果與決算報告書應視為效能的一環，將時間表列出，避免灰色地帶。

四、重定資訊主動公開規定

行政法人法第三十八條第二項規定：「前項年度績效評鑑報告，應由監督機關提交分析報告，送立法院備查。必要時，立法院得要求監督機關首長率同行政法人之董(理)事長、首長或相關主管至立法院報告營運狀況並備詢」。筆者關心的是，何時可稱為必要時？行政法人強調資訊透明，因此應主動公開相關報告，

以消弭外界疑竇。然而此條所稱必要時，立法院得要求備詢，是否代表只要不出狀況，沒有被輿論或媒體所關注，就可以不必列席立法院報告，那麼本規定無疑形同具文。筆者建議應該將相關辦法具體明定，例如：每隔多少時間就應該出席報告；或是當營運績效未達百分之多少，即應該向立法院說明。筆者認為，行政法人法所涉及之行政行為，本應遵循《行政程序法》第五條：「行政行為之內容應明確」。明確的意義包含：文字明確¹⁶、授權明確¹⁷與命令明確¹⁸，如此才符合明確性原則，使人容易清楚瞭解及依循。

最後，行政法人制度即將嘗試推行，本文已經針對國家災害防救科技中心為個案進行研究，並於第五章提出相關想法與論述，建議國家災害防救科技中心以後該怎麼修改，對其最有幫助。期使未來即將改制之各組織，能明白該如何做，才能吻合法規上之要求；或是應如何進行，才能成為新公共管理理論基礎的行政法人。

¹⁶ 文字明確參照司法院大法官會議釋字第 533 號解釋。

¹⁷ 授權明確參照司法院大法官會議釋字第 313、345、346、380、394、402、426 號解釋。

¹⁸ 命令明確包含授權依據明確、文字明確。

參考文獻

中文文獻

壹、專書

- Golembiewski、孫本初、江岷欽主編(1999)。公共管理論文精選(I)。台北：元照。
- 左潞生(1955)。行政學。台北：三民。
- 朱柔若(譯)(2000)。社會研究方法-質化與量化取向(W. Lawrence Neuman 原著)
台北：揚智。
- 朱宗慶(2009)。法制獨角戲：話說行政法人。台北：傑優文化。
- 江岷欽、林鐘沂(2000)。公共組織理論。台北：國立空中大學。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯(1998)。行政學(二)。台北：國立空中大學。
- 吳定(1999)。公共行政論叢。台北：天一。
- 林鐘沂(2001)。行政學。台北：三民。
- 林嘉誠(2003)。政府改造。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 孫本初(1999)。公共管理及其未來的發展趨勢〈收錄於公共管理論文精選(I)〉。
台北：元照。
- 孫本初(2005)。公共管理。台北：智勝文化。
- 陳鑑波(1954)。行政學大綱。台北：朝陽大學法律評論社。
- 陳德禹(1993)。行政管理。台北：三民。
- 陳向明(2002)。社會科學質的研究。台北：五南。
- 陳敦源(2009)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。台北：五南。
- 陳郁秀(2010)。行政法人之評析：兩廳院政策與實務。台北：遠流。
- 張潤書(1998)。行政學。台北：三民。
- 張紹勳(2000)。研究方法。臺中：滄海。
- 張文貞(2005)。行政法人與政府改造—在文化與理念間擺盪的行政法。台灣行政
法學會學術期刊研討會論文集。台北：元照。

- 詹中原(1999)。新公共管理—政府再造的理論與實務。台北：五南。
- 葉至誠、葉立誠(2001)。研究方法與論文寫作。台北：商鼎。
- 蔡秀卿(2005)。行政組織改革與地方行政法人—從日本地方獨立行政法人制度論起。台灣行政法學會學術期刊研討會論文集。台北：元照。
- 劉毓玲譯(1993)。新政府運動(David Osborne & Ted Gaebler 原著)。台北：天下文化。
- 劉宗德、陳小蘭(2008)。官民共治之行政法人。台北：新學林。
- 藍毓仁(2008)。質性研究方法。台北：巨流。
- 譚功榮(2008)。西方公共行政學思想與流派。中國：北京大學出版社。
- 貳、期刊**
- 王旭統(2000)。新政府「政府再造」的新取向。人事月刊。31：4，20-26。
- 王玉芳(2008)。淺談台灣國立大學行政法人化。丘海會刊。12，41-46。
- 月旦法學雜誌(2011)。行政法人法三讀通過。月旦法學雜誌。194：279-280。
- 丘昌泰(1999)。政府與市場：從行政科學典範變遷論「小而能政府」的建立。行政暨政策學報。1，35-88。
- 史美強(1999)。從政府再造觀點探討「政府管理現代化問題」。現代化研究。19，56-71。
- 史美強(2000)。從政府再造觀點探討政府管理現代化問題。現代化研究。23，2-21。
- 江大樹(1996)。「政府再造」應有的新思維與大行動。理論與政策。10：2，34-55。
- 江大樹(1996)。國家競爭力與政府再造。國家政策雙周刊。142，13-14。
- 江岷欽(1996)。柯林頓政府行政改革與企業型官僚之理念。美歐月刊。11：4，106-120。
- 江岷欽(1998c)，政府再造的五希策略。研考雙月刊。22：4，19-30。
- 江岷欽(1998)。政府再造的希望工程—企業型政府的理念、實務與省思(上)。人力發展月刊。52，41-58。

- 江岷欽(1999)。政府再造與顧客導向的服務理念。國立中央圖書館台灣分館館刊。6：1，1-17。
- 江岷欽(1999)。政府再造的希望工程—企業型政府的理念、實務與省思(下)。人力發展月刊。63，32-47。
- 江心波(2004)。國立大學行政法人化之探討。考選情報 GOGO。38，18-24。
- 江明修(1998)。非營利組織與公共服務：公民社會協助政府再造之道。人事行政。123，18-23。
- 江明修(1998)。再造社群政府。理論與政策。12：2，36-62。
- 江明修、曾冠球(2009)。政府再造：跨部門治理的觀點。國家菁英。5：1，97-122。
- 呂世壺(2004)。行政法人實際運作問題之研析。人事月刊。39：6，61-69。
- 呂世壺(2011)。行政法人制度的回顧與展望。人事月刊。52：6，53-60。
- 李允傑(2002)。新公共管理的遠景與迷思：從兩岸行政改革談起。理論與政策。16：3，53-69。
- 李世明(2007)。我國建置行政法人制度之初探：以國立中正文化中心為例。臺灣警察專科學校警專學報。4：2，135-158。
- 宋餘俠、陳錦雲、賴韻琳(2005)。行政法人績效管理的探討。研考雙月刊。29：2，39-49。
- 吳定(2000)。政府再造與政策制定。人力發展月刊。83：18-23。
- 吳清山、林天佑(2000)。公立大學法人化。教育研究月刊。89，111-112。
- 吳瓊恩(2002)。公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治志理論的基礎。公共行政學報。7，173-220。
- 吳惟裕(2006)。行政法人相關審計問題之探討—以國立中正文化中心為例。政府審計季刊。1：27，57-63。
- 呂世壺(2011)。行政法人制度的回顧與展望。人事月刊。52：6，56-60。
- 林水吉(1998)。從政府再造談文官制度改革。考銓季刊。14，34-42。
- 林水波、陳志瑋(1999)。財政導向的政府再造策略。政治科學論叢。11，229-264。

- 林鍾沂(2000)。公共行政與新公共管理之比較。**人事月刊**。30：6，2-21。
- 林博文(2001)。建構政府再造的優質行政文化—新公共管理的治理模式。**人事月刊**。33：5，14-23。
- 林嘉誠(2002)。創新服務與政府改造。**研考雙月刊**。26：5，10-19。
- 林嘉誠(2003)。行政法人制度之芻議。**客壇**。3，17-18。
- 林明鏘(2003)。評「行政法人法」草案—以行政院九十二年二月草案為中心(上)。**人事行政**。143，6-13。
- 林三欽(2009)。行政法人與公設財團法人。**月旦法學教室**。78，14-15。
- 范祥偉(2003)。行政法人的政策理念與實務運作。**人事行政**。146，28-47。
- 范祥偉、李靜宜(2006)。行政法人政策推動應有之認識與因應之道。**人事月刊**。42：2，30-39。
- 姚志文(2008)。公務部門轉型行政法人之簡介與芻議。**主計季刊**。323，40-45。
- 孫本初(1995)。「顧客導向」對當前行政管理之意涵。**人事月刊**。21：2，41-51。
- 孫本初、劉坤億、范祥偉(2000)。英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示。**考銓季刊**。2，2-32。
- 孫本初、陳衍宏(2003)。「新公共服務」對政府再造的啟示：歷史發展系絡的解析途徑。**人事月刊**。37：3，9-23。
- 孫本初、鍾京佑(2005)。治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構。**公共行政學報**。16，107-135。
- 許宗力(2000)。國家機關的法人化—行政組織再造的另一選擇途徑。**月旦法學雜誌**。57，26-39。
- 許立一(2002)。新公共管理的省思：以黑堡觀點為基礎。**公共行政學報**。6，29-65。
- 許立一(2003)。行政中立之審視：概念意涵的重新界定(上)。**空大學訊**。316，103-108。
- 許立一(2003)。解構公共行政當中管理主義的後設敘事。**公共行政學報**。8，1-33。
- 許毓圃(2002)。荒腔走板的政府改造。**國家政策論壇**。2：7，82-88。

- 高明秋(2005)。行政法人制度立法研究。**立法院院聞**。33：11，76-95。
- 郭大榮、許哲源(2006)。淺談行政法人內部監督機制。**內部稽核**。55，38-45。
- 連宏華(1997)。從政府再造工程談政府角色之蛻變。**人力發展月刊**。43，35-44。
- 陳月春(2004)。行政法人推動實例—國立中正文化中心改制行政法人之簡介。
公務人員月刊。93，24-31。
- 陳敦源(2005)。為公共選擇辯護：論公共選擇理論與「公共性」議題在行政學中的相容性。**行政暨政策學報**。40，1-36。
- 陳昭宏；湯志暉(2005)。以理論觀點分析企業和第三者專業物流合作關係對運籌績效之影響。**運籌管理評論**。1:1，67-86。
- 陳昭欽(2010)。行政法人法草案重點說明。**人事行政**。172，68-76。
- 陳郁庭(2011)。我國行政法人法制定通過。**科技法律透析**。23：6，30-36。
- 莫永榮(2004)。政府服務委託外包的理論與實務：臺灣經驗。**行政暨政策學報**。39：75-104。
- 程明修(2004)。制度的終結？—國立大學行政法人化之選擇。**行政法學講座**。25，26-43。
- 黃俊英(1998)。企業精神與政府再造。**公教資訊季刊**。2：2，1-5。
- 黃俊英(2000)。企業精神與政府再造—提升政府效能和效率的途徑。
立法院院聞。28：3，20-29。
- 黃秀蘭(2006)。行政法人中監察人所應扮演角色之體驗。**政府審計季刊**。27：1，31-39。
- 曾建元、陳錫鋒(2005)。從政府改造論大學行政法人化之問題。**教育研究集刊**。51：1，131-164。
- 葉俊榮(2004)。政府再造與區域治理。**研考雙月刊**。28：5，13-24。
- 詹中原(2001)。政府再造與國家發展。**研習論壇**。7，1-7。
- 詹中原(2002)。西敏寺政府再造與第三條路的黃昏。**國家政策論壇**。2:5，128-129。
- 詹中原(2002)。新公共管理的批判—歐陸主義之觀點。**中國行政**。71：1-16。

- 詹中原(2002)。政府再造的新思維。**國家政策論壇**。2：4，121-125。
- 路蓮婷(2004)。行政法人制度之初探—以我國「行政法人法草案」為例(上)。
研習論壇。38，34-38。
- 路蓮婷(2004)。行政法人制度之初探—以我國「行政法人法草案」為例(下)。
研習論壇。39，27-38。
- 董保城(2007)。行政法人在台灣發展之理論與挑戰。**憲政時代**。33：1，39-68。
- 劉靜如(2003)。「行政法人法」草案之立法目的與重點論述。**人事月刊**。37：1，
42-48。
- 劉坤億(2002)。地方政府治理機制的創新挑戰—市場治理模式的功能與限制。
法政學報。15，79-114。
- 劉坤億(2006)。行政法人治理機制之探討。**政府審計季刊**。27：1，40-46。
- 蔡進良(2002)。中央行政組織法變革之另一取向—日本獨立行政法人制度之引
介。**月旦法學**。83，171-181。
- 蔡茂寅(2006)。行政法人化法律問題之研究—以「行政法人法草案」之檢討為中
心。**警察法學**。5，167-199。
- 賴森本、許哲源(2005)。行政法人監督機制之研究。**月旦法學雜誌**。116，77-94。
- 蕭全政(1998)。政府再造與企業家精神。**人事管理**。35：6，4-15。
- 嚴錦堂(2004)。政府改造的另一取向—「行政法人」之探討。**人事月刊**。
38：3，34-41。

參、碩博士論文

- 洪佳琪(2003)。**新公共管理思潮下之大學校務基金制度研究**。國立台北大學公共
行政暨政策學系碩士論文。新北市：未出版。
- 林鐘仁(2008)。**政府再造之研究—以行政院組織架構調整為例**。國立台灣師範大
學政治學研究所在職進修碩士論文。台北市：未出版。
- 陳秋政(2000)。**地方政府管理之理念與實踐**。國立政治大學公共行政研究所碩士
論文。台北市：未出版。

陳明照(2001)。企業精神政府之機制與設計。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。台北市：未出版。

謝登旺(1999)。政府再造的理論與實務。國立臺灣師範大學三民主義研究所博士論文。台北市：未出版。

肆、電子網站

TVBS (2009.08.01)。

網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090801/8/1o6ft.html>，

檢閱日期：2011.08.14。

TVBS(2011.10.06)。

網址：<http://ppt.cc/@Uh8>，

檢閱日期：2012.01.10。

TVBS(2011.11.27)。

網址：<http://ppt.cc/f3Et>，

檢閱日期：2012.01.10。

中國臺灣網(2010.02.28)

網址：<http://ppt.cc/SnMo>，

檢閱日期：2012.01.10

中央社(2011.04.08)。

網址：<http://www2.cna.com.tw/News/FirstNews/201104080026.aspx#>，

檢閱日期：2012.02.03。

中央廣播電台(2011.04.08)。

網址：http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=290417&id=1&id2=1，

檢閱日期：2012.02.03。

中央通訊社(2012.01.05)。

網址：<http://ppt.cc/S!0x>，

檢閱日期：2012.01.10。

公共電視 (2009.08.18)。

網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090818/51/1pcdl.html>，

檢閱日期：2011.08.18。

今日新聞網(2010.08.19)。

網址：<http://ppt.cc/Pj8->，

檢閱日期：2012.01.10。

立法院法律系統。

網址：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw>，

檢閱日期：2011.04.12。

行政院研究發展考核委員會。

網址：<http://tinyurl.com/7z3nydb>，

檢閱日期：2011.09.07。

行政院人事行政局(2011.04.08)。

網址：<http://www.cpa.gov.tw/ct.asp?xItem=8549&CtNode=233&mp=1>，

檢閱日期：2012.02.03。

自由時報(2010.06.28)。

網址：<http://ppt.cc/rWgL>，

檢閱日期：2012.01.10。

自由時報(2011.04.09)。

網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/apr/9/today-p4.htm#>，

檢閱日期：2012.02.03。

東森新聞(2011.11.27)。

網址：<http://ppt.cc/V2-0>，

檢閱日期：2012.01.10。

華視(2011.12.12)。

網址：<http://ppt.cc/o5AK>，

檢閱日期：2012.01.10。

國立大學法人化中區說明會（2003/3/18）。

網址：http://my.nthu.edu.tw/~person/person_news3.html，

檢閱日期：2011.01.20。

國立中正文化中心。

網址：<http://www.ntch.edu.tw/front/index>，

檢閱日期：2012.02.03。

總統府。

網址：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1080>，

檢閱日期：2012.02.29。

英文文獻

壹、專書

Buchanan, J. M. (1984). **Politics without Romance : A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications**. In J. M. Buchanan, R. D. Tollison(ed.), *The Theory of Public Choice II* (pp. 11-22). Ann Arbor : University of Michigan Press.

Caiden, Gerald E.(1991). **Administrative Reform Comes of Age**. New York : Walter de Gruyter.

Dunleavy, P., & O'Leary B.(1987). **Theories of the State : The Politics of Liberal Democracy**. London : The Macmillan Press.

David Osborne、Ted Gaebler(1992). **Reinventing Government-How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**.U.S.A. : Addison-Wesley Publishing Company.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B.(2003). **The New Public Service : Serving, not Steering**. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.

Michael Barzeley(1992). **Breaking Through Bureaucracy : A New Vision for Managing in Government**. Berkeley : University of California Press.

Pollitt, C.(1993). **Managerialism and the the Public Services : The Anglo-American Experience(2nd)**. Oxford : Basil Blackwell.

Rosenbloom, D. H., R. S. Kravchuk & D.G. Rosenbloom(2002). **Public**

Administration : Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector(5th ed). New York : McGraw-Hill.

Stufflebeam, D. L., Foley, W. J., Gephart, W. J., Cuba, E. G., Hammond, R. L., Merriman, H. O., & Provus, M. M. (1971). **Educational evaluations and decision-making**. Itasca, Ill.: F. E. Peacock.

Williamson, O. E.(1975). **Market and Hierarchies : Analysis and Anti-Trust Implication**. New York : The Free Press.

Williamson, O.E. (1985). **The economic institutions of capitalism**. New York : The Free Press.

貳、期刊

Coase, R. H.(1973). The Nature of Firm. **Economica**, vol. 4, 386-405.

Sriram, Ven & Venkatapparao Mummalaneni (1990). **Determinants of Source Loyalty in Buyer-Seller Relationships**. National Association of Purchasing Management, October, pp. 21-26.

附錄一：訪談逐字稿

訪談日期：2012.04.03

訪談時間：14：00~14：40

訪談地點：國家災害防救科技中心

受訪者：災防中心副執行秘書(N1)、災防中心行政組長(N2)

記錄人員：蔡植棟(Q)

Q：請問您認為國家災害防救科技中心之功能與任務何在？

N1：好，這麼說吧，國家災害防救科技中心主要功能包括有研發推動、技術支援及落實應用三大部份。我們要協助政府，或是地方政府，擬訂有效的防救災對策，去提昇社會整體抗災能力、改善環境、強化國土保安，以減少民眾財物方面的損失與人員的傷亡，也藉此去奠定國家永續發展的基礎。NCDR基本上肩負整合國內災害防救研發的任務，除了持續提升國家防災研發能量外，並要促成災害防救科技上、中、下游的垂直整合，落實科技成果於實務應用上，NCDR基本上延續國科會防災國家型科技計畫的模式，透過規劃擬訂重要災害科研方案議題，邀集部會署、研究中心，大專院校老師共同參與研發工作，例如已執行完畢的「強化災害防救科技研發與落實運作方案」，及目前正執行中的「災害防救應用科技方案」就是推動上中下游研發工作整合的具體案例推動，這些研發成果也可帶動國內防災相關產業的發展，提供災害防救科技服務，以增進民眾生活上的安全與幸福感，這也是推動災害防救工作相當重要的一環。至於技術支援方面，第一是協助體制規劃，去協助規劃災害防救專責機構與運作體系，也協助擬定災害防救政策及計畫；第二是要協助強化災害判釋效能，主要是協助推動災害潛勢、危險度分析與境況模擬，並建置災害監測、預警系統與災害防救資訊系統；第三是協助災害應變與整備，例如協助颱風季節來臨前的整備與演練，災害應變期間進駐應變中心提供科技支援與研判等。而在落實應用方面，第一要建立防救災資訊的應用機制，為了讓災害資訊可以快速取得，部會間資訊可以交換應用，必須要訂定資訊交換的標準與格式，而後才能建立資料分享與維護管理機制，這些都是希望可以將研究成果實用化；第二是協助地方政府防災能力的檢視，在每年政府對地方防災訪視工作中，NCDR協助審議地方的防救災計畫，並對整備與演練工作提出建議；第三是教育推廣，這方面 NCDR 除了定期安排培訓課程，推廣防救災科技應用外，也會編定防災課程與教材，進入社區推動民眾自主防災工作，協助大專院校培訓防災科技人才與國際交流合作等。

Q：是，剛剛講的都是功能部分，想請教您任務方面呢？

N1：當然，任務與功能是息息相關的，NCDR 被賦予的任務依據災防法第七條中載明，災防科技中心之任務為「提供中央災害防救會報及中央災害防救委員會，有關災害防救工作之相關諮詢。」同時，實務上配合我國災害防救之需求推動相關科技研發工作，並透過科學方法與科技研發之移轉與落實應用，提高我國災害防救之實務作業效能。於平時，針對防災與減災科技進行研發規劃與應用落實研究；於災害應變期間，擔任國科會參與災害應變作業支援之窗口；於重大災害後，協助科學勘災與提出對策建議。此外，亦配合協助專諮會運作之機制，對重要災害防救工作提供諮詢或政策建議。

Q：所以根據副執秘您剛剛所述，您認為災防中心的公共性很高嗎？

N1：當然，災害防救是一項整體性的長期工作，完善的防災減災對策牽涉廣泛，不論是災害潛勢分析、災害危險度評估、土地利用規劃、規範和標準之制定、防救災計畫之擬定、防救災組織之建立、防救災科技之應用、大眾防災教育之普及、財稅誘因和保險之提供、以及防救災績效之評量等，這些對策都必須有堅實的科技為基礎。此外，防災對策之實施與執行，有賴於中央政府各部會、各級地方政府、民間團體、學校、社區及每個國民的密切協調和參與，才能發揮最大功效。因此，國家災害防救科技中心期望能藉由防救災相關科技，去建立妥適災害防救體系，提昇防災科技研究水準，推動全方位災害管理工作，減輕人民與社會的災害損失以及風險。所以說呢，我認為國家災害防救科技中心的公共性毫無疑問是很高的。

Q：請問國家災害防救科技中心現在受國科會的監督情況為何？

N2：國家災害防救科技中心目前暫時由國科會下國研院代管，國科會透過國研院之管考機制，包括預算、人員與績效等，對 NCDR 進行年度管考作業。

Q：請問行政法人化後監督情形依然是相同的嗎？

N2：未來由於相關法規還沒有通過，待相關法規通過後，未來科技部將依規定進行監督。

Q：請問副執秘國家災害防救科技中心營運經費一年大約多少？

N1：NCDR 目前一年的營運經費大約是一億五千萬左右，坦白講這是不太夠的，怎麼說呢？我以工作目標為例，近程目標是要奠定研發與落實工作良好基礎，主要是去協助地方政府強化地區災害防救計畫擬訂及執行，並提升災害應變作業能力。去整合監測資訊，強化分析與決策支援能力，提升災害預報精度與應變作業的效能。還有規劃建立勘災調查及資訊綜整陳報體制，對重大災害進行災因分析與檢討評估，提供災害應變、復建及改善對策擬訂之參考。協調相關部門整合建置防救災資料庫與共通資訊平台，建立資料共享體制。我們的中程目標是要整合

資源提昇作業效能與研發水準，協助災害防救業務機關建立各類的災害預警機制，以提升相關作業的效能。還要研發災害風險評估模式，進行科學化分析，提供政策擬訂參考。恩，此外我們也要推動災損調查作業，進而建立災害防救業務績效指標與評鑑制度。去協調相關部門共同加強推動防救災教育與人才培訓工作。而未來的遠程目標，是要健全體制強化整體抗災能力，能夠協調相關部門增修相關法規，使災害防救工作落實於經常性的業務。並建立各類災害預警基準，改善相關作業機制。協調相關部門建立健全的平時減災、災前整備、災時應變、災後復建作業體制，強化社會整體抗災能力。總而言之，要強化國內、外災害防救科技交流與合作，提升研發水準。你看，有這麼多的工作需要完成，一年的營運經費只有一億五千萬左右，實在是有些吃緊。

Q：請問您立法院會逐年要求提高自籌財源的比例嗎？

N1：在立法院方面，由於辦法還沒通過，坦白講還沒有確切的答案，很可能有很多變數。但是，以一個科技研究單位而言，大概可以分為兩個區塊，一個區塊是能夠自給自足，有能力去自籌財源，可以將科技技術商業化，這種單位反而不希望政府給我錢，因為拿了政府的預算，就必須去立法院備詢，如果我有能力自己賺錢，那就不需要去立法院承受那麼大的壓力，像是工研院等都是屬於這種類型的單位。反之，另一個區塊則是從事基礎科學研究，它是在能將科技技術商業化的前一段，因此非常重要，但卻又不具備高市場價值，因此這一個區塊應該由政府提供研究發展的空間，所以必須拿政府的預算。回到剛才的問題，在行政法人化之後，我相信 NCDR 依然是屬於第二種區塊的科技研究單位，而按照行政法人法之規定，自籌財源的比例應該是會有，但一定不會太高，就像我剛剛講的，NCDR 不是一個以賺錢目的的單位。

Q：請問國家災害防救科技中心組織與人員可以因應現況需要，直接擴充或縮減組織規模嗎？

N2：NCDR 現有主任一人、副主任一人、副執行秘書二人，以及氣象災害防治、洪旱災害防治、坡地災害防治、地震災害防治、人為災害防治、體系與政策、社會與經濟、資訊、企劃及行政等十組，現階段 NCDR 雖任務繁重，但受限於員額及經費管控，無法直接擴充或縮減組織規模。

Q：請問您認為行政法人化之後組織與人員調整會有何差別？

N2：依照目前 NCDR 設置條例(草案)及組織章程(草案)之規劃，組織與現今狀況無太大改變。但在人力方面，相對於公務機關，我們會比他們有彈性一點，譬如說，選用人力時，不一定要公務人員任用資格，畢竟有些專業能力不是參加國家考試就考得出來的，未來 NCDR 就跟一般公司進用一樣，在人力就會更有彈性、更專業化。

Q：最後就是想請教林副執秘，根據我的研究架構，這架構包含四個變項，其中這三項是根據總統府的組織改造而來，公共性是根據我的理論推演而出。我想請教如果今天我要改制成為行政法人，而根據行政法人任務目的之重要性而言，您可以稍微為他做一個排序嗎？

N1：恩，如果根據你這個圖，我覺得公共性應該凌駕於其他三個之上，也就是最為重要的；或是說其他三項都應該包含公共性，也就是在兼顧公共性的前提之下，去達成你這裡所說的精簡、彈性和效能。

Q：是，那剩下三項可以請林副執秘再來排序一下嗎？

N1：如果在包含公共性的前提之下，個人認為行政法人最重要的是要有效能，也就是說要把事情做對，如果大方向都錯了，那麼設立行政法人也會失去他的意義。第二來說應該是彈性，政府設置行政法人而不採取傳統的政府公部門組織，為的就是要賦予行政法人一定的彈性，解決部份政府體制上不夠靈活的問題，所以我覺得彈性可以擺在第二的位置。當然最後就剩下精簡，不是說精簡不重要，而是一個組織需要小而美的設計，還是大而萬能的設計，必須視賦予工作的重要性來考量，台灣本身面臨高風險災害的威脅，以 NCDR 防災科技研發工作自然相當重要，只是到底該投資多少資源，必須視政府到底希望 NCDR 擔負多少任務，合理來配置資源與經費，所以我將精簡放在最後。

附錄二：訪談逐字稿

訪談日期：2012.04.03

訪談時間：17：00~18：00

訪談地點：行政院研究發展考核委員會

受訪者：研考會副主委(G1)、研考會簡任視察(G2)、研考會專門委員(G3)

記錄人員：蔡植棟(Q)

G1：你剛剛有提到一個命題，你講說現有五個機構將改制為行政法人，那這個命題其實要再更精確一點，是現有五個「組織」將改制為行政法人，我這樣講是跟你今天的第一個問題有關。第二個通常講機構講法人，那它的源頭你一定知道，就是中央行政機關組織基準法，這個基準法簡單講就是組織裡面有四種型態，有一般的機關、有獨立的機關、有附屬機構、有行政法人，如果很精準來講的話，機構有它固定的定義、行政法人也有它固定的定義。那為什麼叫行政組織改制行政法人，而先不要用機構改制行政法人，最主要是因為現在定位成機關的附屬機構的多是三級的，因為一級是行政院、二級是部會、三級機構名稱不外乎是館、所、團、場、中心等，這些三級機構的數量比較多，未來組織改造後大概剩四十個左右。然後四級更多，它們還是叫做機構，但不代表這些機構通通會改制成行政法人。所以為甚麼我建議你那個命題稍微調整一下。因此，附屬機構跟行政法人是不同的，是有差別的。那麼我們就回到剛剛講的基準法，簡單地講，機構就是機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，透過一定的設施或是服務方式，對外提供服務的一種組織；而行政法人在基準法中的定義就寫的較一般化，就是執行特定的公共任務，依法設置具公法性質的法人，其有別於國家組織，這個定義你大概很清楚。所以，你可以看到所謂的附屬機構，它的定義是蠻明確的。進一步而言，行政法人制度是很有彈性的，它的設計就是我們整個組織改造當中的一個重要精神，就是「彈性」。我們一般對組織改造的感覺都是精簡，就是37個部會變成29個部會，但是一般人都忽略掉「彈性」。從這個精神很顯然可以看出行政法人就是要賦予組織彈性，這是一個新的嘗試。雖然國外有些行政法人的例子，你從文獻檢討應該會看到，日本叫獨立法人、英國叫 Executive Agency，也有人翻譯叫機構法人，但不管翻譯成什麼名稱，英文名字反而比較精準，那不管怎麼樣，它代表國外也是在思考，行政組織的型態除了傳統那幾種之外，有沒有其他選項，那我們顯然是透過這過程確定這種組織型態。而且還是在彈性的原則之下，來做這樣的一個設計。那我們回到源頭來看，哪些行政組織最需要彈性，這裡面你剛剛已經說出了五個打算要成立成行政法人的組織。我們今天雖然談防災科技中心，但你假如回去看這五個組織，你可以看到它們都是需要彈性的，我們假如以問題點來看的話，我們是鼓勵文創產業，我們是鼓勵文化深耕，我們希

望避免以前的文化組織用人取才不易，經費不易配置運用的一個僵性的環境，所以要賦予它彈性。所以你可以看得到，中正文化中心未來叫表演藝術中心，未來也把衛武營納入，也可以看到電影文化中心，這些是文化的部分。另外，在運動選手部分，我們棒球國手要有替代役，一直要給他們創造彈性，所以國訓中心自然而然也就需要這種彈性。此外我們再看看中科院，它是科技領域的，過去科技人才一直說要在政府機關服務不容易，因為薪資就把它卡死了，因為整個公務體系的制度就是沒有辦法付你那麼高的薪水，就是靠愛國心在服務，所以要鬆綁要彈性。回到你這個問題，災防科技中心你大概就知道答案了，就是為了要彈性，那麼多投入災害防救科技領域的學者專家，他假如只能留在學校而沒有跟行政的運作做密切的結合，實在是太可惜了。那要他過來政府部門服務，也是有困難的，第一個他可能有任用資格問題，第二個他的薪資水準不能落後於他的學術研究機構，所以說災防科技中心，當然需要行政法人來賦予它運作的彈性。所以這五個組織不是突然蹦出來的，是有我剛剛說的背後的一些思維。那它的核心觀念就是我們組改的三大精神--精簡、彈性、效能，密切相關。但這裡面你要考慮現實面，行政法人也不可能新組成，因為一個行政組織它的生命週期，在它剛出現的時候，很有可能是由具公務員身分的一些人先去處理，結果發覺說具公務員身分的這些人處理起來有一些限制，所以就可能用其他方式處理，比如說任務編組、財團法人（財團法人就是民間團體）、委辦計畫（就是政府委託一個單位去執行這個計畫）等等。因此，在實務面來講，不光是災防科技中心，其他四個也都是有組織存在的，有存在的一個實體才轉成行政法人的。你所瞭解的中正文化中心，它以前是機構，後來改制為行政法人，這個符合你剛剛講的那個命題；那你看電影文化中心，它原來是電影資料館，是一個財團法人，未來也要轉成行政法人，它原來並不是政府的體系，它是我們剛講到的財團法人，是民間團體；另外，體訓中心它什麼都不是，它就是一個組織，其定位一直不明，它也要轉制成行政法人；中山科學院是標準的政府體系，但它有人才斷層的問題，有彈性作業的需要，比方講它以後除了接我們國防部的計畫，另外基於軍民科技共用，也有可能接民間高科技公司委託它做的東西，或是其他軍品、民生用品能夠商品化的東西，所以它就有轉型需要，從政府機構轉成行政法人；最後，災防科技中心它開始是一個委辦計畫，因為越來越大，到最後就用財團法人國實院用它的名義支援它的人力，所以它是財團法人的附屬，但是它的定位是財團法人民間組織嗎？民間團體嗎？又好像不是，其實不只災防科技中心，你看這五個組織，都是為了要執行特定公共任務。它是既不屬於政府機關但又不是民間團體，那它就是為了執行很特別的公共任務，它在公法上有其意義，所以叫它做法人。從公共行政學來說，因為公共行政學是從政治學分支出來的，過去從來沒有行政法人這個概念，從五年前才開始有這個概念，所以這對行政組織來講是一個新的概念。剛剛有提到講的，這個行政法人不是蹦出來的，它是有一個思維和過程的。那你現在瞭解了整個思維與過程，回到你這個問題，為什麼行政法人會納入災防科技中心，其實就是剛講的，一些特殊的科技需要彈性，要在人事進用、結合各方資源上有所彈性，

但它又不適合政府機關也不適合民間執行的，就由公法性質的行政法人來執行，這是第一個問題。那過去我們內部在討論的時候，曾經畫過一個像光譜一樣的資料，光譜的兩端一端是政府，一端是民間公司，從政府這一端往光譜中間移動會是機構，從民間公司一端往光譜中間移動會是財團法人，而光譜中間就是行政法人，從這樣一個光譜來看的話，一般機關、附屬機構、行政法人、財團法人、民間公司，大概是這樣。那這個會不會隨著時間變動？有可能，就像你講的，有的機構變行政法人，那有的會不會從財團法人變行政法人，有啊，我們現在就有這樣的例子，電影資料館就是財團法人，那國實院也是財團法人，但是你說這會不會一成不變，我覺得不盡然，它也是會隨著時間移動。但是有一件事情是不會錯的，它不再是二分法的只有政府機關或是民間企業。這在組織運作上面就是會有彈性的。

Q：請教副主委第二個問題就是說，您認為國家災害防救中心他的任務目的究竟何在呢？

G1：我剛才提到被選為行政法人其實不是偶然的，因為近幾年大家都談氣候變遷，然後大家都體認到說我們對氣候變遷的知識掌握還不夠，加上台灣又地處颱風帶、地震帶，所以大家認為說首要就是災害防救科技這一塊，我們要怎麼結合國內的資源，因此這一個災防科技中心可能首要任務就是像盤點，先要掌握所有災害防救科技在我們國內的資源配置，這是它首要的任務，因為研究地震的一定有它的專業領域，另外研究火災的，也是有啊，因此就回到作用法，叫災害防救法。災害防救法所稱的災害就有那麼多種，現在還多了一種叫複合型的災害。所以我認為它首要的任務，就是像盤點那樣重要，要把災害防救法中的災害涉及的科技做一盤點，現在我們的研究機構、政府機關、附屬機構有沒有一些量能呢？那他們已經做了什麼？他們還缺什麼？這個最主要是在科技嘛，對不對？所以這點我覺得是第一步。有了盤點之後，第二步就是要有資訊互通的平台，過去他們已經努力了，過去它是國科會委辦計畫，就表示說已經知道這是很重要的，所以我覺得他們大量運用資通訊科技是跑不掉的。因此你一定要建立一個平台讓大家交流剛剛盤點的資訊，還有合作的氛圍，這樣大家才會互動、交流。那第三個我覺得也是滿實際的，因為在災害防救法實施之後，有一個叫中央災害應變的機制，應該講不只是中央，是中央和地方災害應變的機制，颱風來的時候就要進駐災害應變中心，它就要來諮詢科技怎麼用，那這個部分我剛是說非常實務導向的，就是配合災害防救法，然後提供災害防救主管機關的災害防救諮詢，馬上就要用了，不能等幾年後，從這觀點來看的話，它是立即的，那一定是要對於災害防救科技的資源要有掌握，且對於資訊交流有一個平台，另外就是災害防救法的諮詢角色，科技運用的諮詢，特別是在夏天的時候，一定是迫切需要的，要發揮作用。這樣子的話，它一定有兩個地方、對象不可忽略。一個是國際合作，因為現在災害發生都是跨國的，這樣的例子太多了，像是沙塵暴會飄過來、日本輻射會不會過來，這很多；還一個就是說國內的學術機構，因為這平台已經建立了，

要怎麼把它做好，是工研院的角色。你知道在台灣的發展當中，財團法人工業研究院，他是介於學校和產業中間的一個共同 R&D 的單位，現在很多人認為它的確發揮了作用。所以台灣在這個科技發展過程中，沒有一個大公司能夠自己投注 R&D，但是工研院扮演了這個角色。同樣的，災防科技中心，假如它在學術界和政府機關之間做一個平台，那我相信是它的任務也跑不掉。

Q：那根據副主委您剛剛說的，您認為災防中心的公共性很強嗎？

G1：是的，災防科技中心的公共性應該是毫無疑問，因為依照災害防救法有明定災防科技中心的定位，那就表示說從作用法角度，認定它是政府組織運作裡面不可少的，但是它是行政法人，為什麼呢？那是因為它所職掌的這些業務，是和每個民眾有關，所以它的公共性是毫無疑問的。它不是針對特定對象，它的對象是全民，是每個民眾，所以它的公共性是很強的。這也符合基準法有關行政法人是執行特定公共任務的規定。

Q：接著請教副主委就是說，您認為國家災害防救中心現在受到行政院的監督情況是怎麼樣子？那改制成行政法人之後它的監督情況還是相同的嗎？

G1：你看災防科技中心的源頭，它現在是國實院底下的一個組織，我們前面說到財團法人是民間團體，那國實院雖然是民間團體，但現在國科會可以監督它，國實院是依據它的設置條例設置，它是受國科會的監督，但是它是民間團體。那民間團體的監督跟行政法人的監督強度是不一樣的，為什麼呢？你可以看到有些基金會是財團法人，它的監督機關可能監督的強度沒有很強，大概就是監督它董監事會有沒有定期改選，會議紀錄是不是定期報備，做為財團法人的監督機關大概的監督強度就到這裡。從另一個角度講也是賦予它彈性，所以民間團體監督的頻率可能不像行政法人，剛剛講說行政法人的公共性很強，它又擔任許多任務，所以監督機關和它的關係，可能比一般財團法人要強多了。但相較於行政機關對它的附屬機構或機關對所屬機關的監督，那當然又要賦予行政法人彈性。所以我們又回到剛剛提到的光譜概念，對行政法人的監督比財團法人要多，但是又沒有多到像一般機關機構那麼多。那我一再講說這是我們過去沒有的經驗，所以要找出一個模式，但是以這個監督來講的話，現在在基準法裡也明定，行政法人要有法律來管理它的人事相關業務，所以表示在法律的層面，也就是從基準法的角度而言，它是要法律監督的。剛講到財團法人除了特殊機構，像國實院有設置條例，但其他財團法人不一定有法律依據，但行政法人是一定要由法律定之，所以表示他的監督強度是比財團法人要高。我們現在就是要賦予行政法人彈性，我們同仁在參加研究的時候，是建議行政法人採兩級半的監督。我們通常講機關是三級監督，就是這個機關的績效好不好，它要先自評，這是第一級的監督，給部會是第二級，到行政院是第三級，那我們現在講這兩級半的意思，就是自己要有自我監督的機制，這對行政法人非常重要。然後部會做為監督機關，那當然還是要有些監督，但它的監督不會像行政機關那種的監督，它監督的權責是，相信董理事會

的監督，因為行政法人它是有董理事會的，董事會和理事會，那絕大部分監督都在董理事會，因此這個部分就是像一般財團法人那樣，看你是不是有順利運作。透過代理理論由我指定董事長、理事長代部會去監督。另外，因為行政院長做為最高行政首長，行政法人又是行政組織運作的一環，行政院長在立法院提出預算的時候，也包括行政法人的，難道完全不需要監督嗎？不會，但是它既然已經有了董理事會是最主要的管理主體，行政院長只有一個指揮、領導這種層級的監督。坦白講，部會有需要才需要向法院報告備查，所以我們說那是半級監督，並不是說訂一個辦法去監督行政法人，不會，只有部會才需要，行政院不需要做這個動作。但是院長最為最高行政首長，名義上還是要指揮監督，但不像機關對機關的監督，我講的是三級機關，因為行政法人也在部會之下，跟署、局很相同，不像一般機關是三個層級的監督，它比較像是二點五級的監督。因此，重點在於董理事會，其他的行政機關都沒有這樣設計，獨立機關也沒有、機構也沒有，但行政法人就是有這個董理事會，那就是剛剛講的要給它彈性但也要有監督，那就是充分授權董理事會做監督，它的設計就是這樣，跟一般機關不一樣。

Q：再請教副主委您認為國家防災中心改制為行政法人之後，經費方面會有什麼樣的改變？在行政院方面，他會提高說他每年自籌財源的比例部分，會隨著時間的推演，逐年要求提高防災中心提高自籌財源的比例嗎？

G1：這問題又回到源頭，經費方面的運用有彈性嗎？因為我們剛一直講人事、經費、會計會鬆綁，我舉個例子你就知道，不具有公務人員任用資格的要人要當首長，除非是政務人員，但行政法人假如是由不具有公務人員任用資格的這些災害防救專家學者來擔任實際負責人，這個限制就可以解除，即便是主管，以前也有困難，但現在只要你有這個專長又符合行政法人用人的規定，就可以出任主管，這樣講就可以瞭解。經費部分，我們現在有政府採購法，只要政府出資達一定比例的法人還是要符合政府採購法，它好像還是要公開招標，但是行政法人和一般機關會有兩個很大的不同。一個就是說它可以訂定自己會計管理的規定，那它碰到政府採購法，有部分的就要符合，因為政府採購法還是約束它，但是在政府採購法選項之外，他是不是通通一律要最低價來招標，這就不一樣囉。那因為政府採購法也可以有限制性招標，對不對？就是用指定廠商方式辦理，這個不同會出現在哪裡？就是說災害防救科技在世界各國有很多是獨家的，我提供這個地震的震測儀要埋到地底下，全世界就只有這一家，為了讓這樣的採購不要像政府機關一樣要三次公告，才能改成限制性招標。那行政法人的會計制度裡面，只要它能夠敘明它是獨家規格，不管什麼東西，只要符合採購法所規定的名稱，它就能夠迅速且有效能的做決定，那這就是鬆綁，這是第一個。第二個，就是行政機關的會計作業制度裡面，後面還有審計作業，另外在中間處理的時候還有內部稽核，行政法人不是可以訂定自己的會計制度嗎？他可以沿用政府的這一套，沒有問題，但假如覺得說有些部分要把它簡化，它就可以在它的會計管理規定裡面來規範。因為它不是行政機關，它是行政法人。舉例來講，比方說我們政府機關同

仁搭高鐵要檢據核銷，假如這行政法人覺得說，我不要檢據了，因為我知道你事實上就是去高雄出差了，那你就報高鐵到高雄的費用就好，就不用檢據核銷了，那有些人很高興，因為有些人他沒有高鐵車票，他是使用 QR-CODE，是行動手機照一照就過，這在行政機關不行，那行政法人可不可以，好像就可以，該鬆綁就鬆綁。就是賦予行政法人在會計管理規定裡面可以檢視和行政機關不一樣的作法，只要他通過董理事會的同意，但並不是沒人管，是董理事會在管，那董理事會通過了就按照通過的規定做，這就是它的彈性。

Q:因為據我們所知道就是說，國家防災中心他一年的預算，大概一億五千萬左右，那就是想請教副主委就是說，以後萬一他真的根據這個母法成為行政法人之後，那我們會規定他說要有自籌財源的能力嗎？

G1：這個問題非常好，這個問題要以階段性來看。在創立之初應該是要和它現有的流程有所銜接的，所以在這個階段大概都是以政府提供經費為主，因為你要它去自籌財源是有困難的，所以剛開始政府經費一定是最大宗的。但是隨著時間增加，舉個例子來說，假如日本經由國際合作和我們一起研究颱風，然後災防科技中心就向這個國際組織要了一些經費，那這個經費以前沒有行政法人身分的話，要去申請是申請不到的，因為我們政府機關只有委辦，或者是行政程序法所規定的委託，要向國際組織申請經費那是很複雜，但是有行政法人身分之後就不一樣了，假如我們災防科技中心有行政法人的地位之後，在以後階段，它要跟國際合作，它加入國際組織的合作計畫，相關經費的進出就容易多了。如果以行政機關或是機構來運作，就還要編歲出經費跟歲入經費，那就很複雜了。所以應該從這個角度來看，分階段要鼓勵它自己去籌措相關的財源。那你所關心的政府會不會訂一個比例說行政法人每年自籌的經費要達到多少比例，這不敢講，但是應該是居於鼓勵的立場去自籌財源。我個人的看法，是比較不適合去訂定某一個時間內要達成一定比例，但是要鼓勵它，因為剛剛講到國際合作，這個災防科技中心它做研究，發展出一些東西，比方講人家說地震能不能早十秒鐘知道，就發明了一個東西，它要移轉民間大量生產。以前政府機關很難這樣做，不是困難是很麻煩，但以行政法人來說，這個科技我要散播給民間我收專利，就比較容易了，以前是不太可能，這樣鼓勵它自籌財源又多一條路了。像中正文化中心它從改制至今，自籌財源的比例已經逐年提升，但是政府部門從來沒有說要放棄撥補經費給它。所以我覺得是看階段，然後要鼓勵它，這樣的話它的彈性才會發揮到極致。

Q：所以也就是說，把它給正名了，因為它過去不具備這個身分，可是給它正名並且擁有了這個身分，可是又不像政府機關這樣子可以讓它似乎好像有點綁手綁腳的，那在這樣子的前提之下，不管是在國際上的一些組織讓它方便去運作，國內的話呢像是專利有點類似像工研院的方式讓它可以得到更多的經費。

G1：是有可能的，其實你看有些地方政府有些地區型的災害，它也可以委託災害防救科技中心幫它做研究，你比方講土石流很多的地方政府，也可以委託這個

中心做一些什麼土石流潛勢災害調查，以前都要由地方政府報告主管部會，主管部會再去委託，那這個程序時間就會比較久，那以後可不可以地方政府直接委託災害防救科技中心？可以啊，因為它是行政法人啊，所以它的收入有可能來自地方政府。

Q：所以這邊針對精簡這個部分的話，所謂的精簡是說他成本這個部分，還有根據政府對於可能要花一些心力去監督它這個部分，我可能先稍微做個結論，就是說成本的地方對它是有幫助的，可是根據政府部門的地方，其實還是依然存在著監督制度的這個存在。

G1：是，因為它執行的是公共任務，多多少少也是需要一些監督，但是這個監督不能變成是一個新的羈絆，因為我們要賦予它彈性，所以我們才說那你就賦予它的董理事會，它的一個管理的主體，董理事會裡面的人不是只有公務員，董理事會成員很多都是專家或是學者，所以彈性自然就在那裡，這是很標準的代理理論。在政府組織運作裡面，很少像民間的董理事會，但行政法人就有，這就是最大的不同，那代理理論也可以發揮到極致。所以說也會有適當的監督，但又賦予彈性，說白一點就是專家治理，人家說公司治理，談說什麼治理，那這就是專家治理。因為他這個董理事會的組成就是以專家為主。

Q：接下來想請教您，根據研考會這邊的規劃，災害防救科技中心未來轉制行政法人之後的人事調整會和現在有什麼差異嗎？

G1：由剛剛討論中其實答案就非常清楚了，行政法人的人員進用是有彈性的，它的組織也不會像行政機關一樣，有一個法律叫中央行政機關組織基準法來規範它的內部，那這個行政法人只要經過它董理事會通過它就可以去做。災害的型態很多，比如說複合性災害你也不知道會有什麼災害，它專門要有一個研究中心，他們通過就做啦，那假如在行政機關是要透過一定的程序的。那人力也是一樣，行政法人進用的人員不一定要具備公務人員任用資格，它的人事管理規定可能會要求要大專相關科系畢業，或經過什麼樣的一個進用程序，就跟一般公司進用人員一樣，那這個在組織跟人力上就會有彈性，以後應該是會更多元化，然後應該是更能夠專業取才。

Q：因為根據我現在的瞭解，就是災防科技中心裡面也都不是公務人員，那針對轉制為行政法人，這部分跟它現在人員的任用也不會說會有太大的差異，這部分不知道您有什麼樣的看法？

G2：因為災防科技中心現有人員都不是公務人員，所以它未來改制為行政法人後，其實就跟一般民間機構沒什麼差異，不必像行政機關必須依據公務人員考試法、任用法等規定來進用人員，它的用人彈性就出現了，那組織改造的彈性目標也就達到了。所以就您這個題目來講，災防科技中心行政法人化後的人員進用，跟現階段是沒什麼差別的。

Q：那災防科技中心現在在這個部分已經不缺乏這個彈性了，那我想請問就是說，改制之後除了這方面還有什麼其他有幫助的地方？

G2：行政法人後最大的幫助部分，其實就是鬆綁，就是除了他們現在人事規章之外，政府機關適用的人事規定都不會綁住它。

G1：災防科技中心它現在是在國實院底下的一個組織，所以它未必一定要有公務人員任用資格的，但是你看它有很多教授在那邊是兼任的，他們不可能放棄他們的教授的資格，所以用兼任的方式處理，在財團法人是這樣。那現在轉制成為行政法人的話，假設行政法人訂了一個學校教授借調行政法人的一個要點，就說這個教授來我們這邊是專職的，但是他是借調，行政法人跟學校之間也承認他的年資，因為他不是公務人員，以行政機關來說，你是教授就不能是公務員，你是公務員就不能是教授，那行政法人會不會有這彈性出來，不知道喔。那現在很多學校鼓勵教授在校創業，當董事長，現在有些學校老師是 joint appointment，就由中研院和學校各出一半錢，學校也在鬆綁，學校假如是跟行政法人也合作，那發展就很多元化囉。但基本上就不會跟公務員這套制度有扞格，因為他不是公務人員。對災防科技中心來講只有彈性越來越大，但它現在是財團法人，它沒有辦法，只有採用兼任的方式處理，但萬一以後剛剛講的各種方法可行，不管是共同聘任或合聘，或是歡迎老師去創業，因為學校都有規定了，跟行政法人就好談了。

G2：唯一的規範可能就是行政法人跟當事人之間的契約關係。

G1：我想你這背後潛在的問題可能是指中正文化中心當初有一些具有公務人員身分的人員，他們隨同改制為行政法人他們的權益是有保障，公務人員資格還是維持，但是轉制成行政法人之後新進用的人員大概都是約聘的，但是必須要兼顧這些隨同移轉的公務人員身分轉換是要保障的，所以我們的作法是比較緩進，日本就不是緩進，直接年資結算然後變成約聘人員。所以日本也遭遇很多困難，那我們這邊比較緩進的話，目前中正文化中心看起來也是好好的。所以你講潛在的問題，是講中正文化中心，那跟災防科技中心又不一样了，因為災防科技中心沒有公務人員。

Q：是，接著請教您，我們一直強調政府要有效能，請問以研考會績效考核而言，對於國家災害防救科技中心的組織績效，是採取何種評估方式？

G3：政府捐助之財團法人績效評估作業原則，是行政院在民國 101 年 1 月 30 日函訂通過，因此主管機關會要求財團法人，也就是國家實驗研究院自民國 101 年起，每年 3 月 31 日前提出年度目標，並於年度工作終了，辦理財團法人該年度之績效評估。主管機關從民國 102 年起，每年 5 月 31 日前完成績效評估作業，納入行政監督報告。而接著政府捐助之財團法人行政監督專案小組分組於每年 6 月 30 日前，必須完成前一年度執行成果及行政監督分組報告，並送專案小組。最後每年 8 月 31 日前彙整完成前一年度行政監督總報告提報行政院。今天是 101

年4月3日，因此才剛剛提出年度目標，也是第一次提出，不可能已經有結果了。而過去對於國家實驗研究院沒有做過相關的效能評估，所以你今天提出的國家災害防救科技中心截至目前為止，當然也沒有評估過它的效能。

Q：那最後就是想請教副主委，就是我這邊是我的一個架構，我在這個架構裡面提到四個變項，那當然前面這三個很明顯就是根據政府的組織改造。那我想請教一下如果今天我要改制成行政法人，必須要有一個取捨的順序的話，他的任務目的性的重要的話，您可以稍微為他做一個排序嗎？

G1：假如這個架構還沒有確定的話，我會建議說這三個是他的目標，是新公共管理裡面所提出的一個訴求的話，這公共性事實上是橫跨的，是橫跨這三個目標的，就是精簡、彈性、效能裡面都有公共性，才產生行政法人。我說假設你這架構還可以酌修的話，這三個是目標，但是這三個目標都有公共性的考慮，這是橫跨的，那假設是這樣的話，彈性是第一個，行政法人是最富彈性的。那因為它有彈性，所以它的效能就能夠呈現，就能按照它原先設計的任務來充分發揮。再來，這樣子政府組織裡面就不用去設一個機構，來處理這個業務，所以自然就有精簡效果。那它的前提就是，它執行的一定是公共的特定任務。我現在倒回來講，這個行政法人它是有公共性的，所以說它不需要是機關或機構的型態，所以這就達到精簡機關、機構的效果；彈性，雖然說要有彈性，但是行政法人還是處理跟每個民眾都相關的防災、防救業務。然後再來就是剛剛講的效能，從前面的描述可以看到，行政法人可以在各種方面都把災害防救科技的研究推廣、應用發揮到極致，所以我相信假如你說要按照順利來講，彈性毫無疑問是第一的。

Q：所以說彈性之後會達到精簡。

G1：效能，順帶達到精簡。

附錄三：訪談逐字稿

訪談時間：2012.04.24 16：00~17：00

訪談地點：國立台灣大學工學院綜合大樓

受訪者：國家災害防救科技中心主任(N3)

記錄人員：蔡植棟

Q：請教老師您認為國家災害防救中心的任務目的為何？

N3：事實上科技中心會成立是因為我們當時推動的國科會計畫，如果要講比較長來說，台灣在作防災科技研究差不多，比較有系統在做是 1982 年開始，又再推動大型的防災科技計畫，那時候大概推了五年計畫推了三期吧，一直到差不多 1995~1996 年，這個中間當然很多計畫在做，但是就發現說這些老師做的議題當然都是他比較擅長專長的，因為他有興趣去做，那雖然有所謂的整合型，但是做起來可能不見得是業務單位或是應用上有需要的，因為做研究和實際上還是有一點差異的。所以後來才會規劃叫國家型科技防災計畫，那在國科會計畫最大的跟以前不一樣的是，他不僅是學界的老師參加，他也把各部會在做的科員的子項目也結合在一起。那這樣就除了國科會學界以外，這些科員也結合在一起。另一方面，這不是你要做什麼你自己提出申請，而是規劃出一些目標。我們希望達成這些目標，所以在國家型計畫裡面就有剛講的，不止是在災害發生以後才去做應變，事實上我們希望能夠預先做什麼事情來作減災這些應變。所以就是需要做一些潛勢分析或是模擬。潛勢分析如果講白一點就是災害的可能最大的成因，或是他最 weak point 在哪裡，這些潛勢包括物理性環境的檢視，你一有這樣的潛勢，你就容易去掌控到為什麼會發生災害。對於這樣的事情就比較容易事先預防，那也可以去做一些模擬，事先模擬可以提供防災、減災應變的這些基礎。這是一個部份，第二個就是把希望可以把台灣的防災體制的建構起來，這個叫做國家型計畫推動到第二年第三年，剛好碰到 921 地震。所以因為有這個計畫，也協助了當時做一些事情，921 震災和重建，剛好只是一部分，但是這樣的結果就在 911 之後，幾年內也碰到了一些颱風風災，例如桃芝風災、納利颱風等等的。讓我們對於颱風從一個比較被動的作法變成一個比較事先去分析，那他破壞的效力或是損傷的災害就減少了。所以我想這樣一個計畫或是因為這樣形成的一個研究團隊，特別是在坡地災害這樣的進展增加很多。所以從這樣來看，防災科技中心他主要的任務主要是在協助行政院他們去推動防災科技的研發，讓這些科技研發不只是在做研究，能夠落實。這些事實也不僅是靠科技中心這幾個人而已，而是怎麼有效的把國科會把各部會在做的東西綜整，加以應用。更重要的事，同時跟我們防救災法制結合起來，因為在 921 之前法制都沒有，所以雖然我們有一些災前應變，在那之前叫災害防救方案，但是比較沒有依法，所以就沒有那麼清楚。但是 921 之後的災害防救法，讓我們從中央到縣市都有一個災害防救法的建立，雖然

不是那麼的完美，但是至少他是一個體系。所以現在科技研發的結果就可以拿到體系裡面去運作。在災害防救中心這邊就是去支援中央他的這些運作。有一些成果也會落實到縣市甚至鄉鎮，但現階段還是以協助中央層級做一些防災和減災的動作。

Q：所以老師您剛有提到就是國家科技防災中心他是國實院代管，但又隸屬於國科會下面的單位，所以您現在屬於整合的平台，就是您必須提供國科會所研究的成果應用到實務方面做一個科技整合的動作。

N3：可以這樣講，但是我們不只是對國科會，本來我們就是支持行政院的那個工作，其他還有很多是部會在做的，我們也可以把他們東西納進來，變成行政院可以用的東西。那這樣的話，一方面他們從實務面作了很多研發的動作，一方面也有這些比較學界面的東西，也有我們自己從需求面自己做的研發，那把這些匯整。舉個例子，災害應變中心開始在運作的時候，需要一個，大家比較習慣運用的叫做決策支援系統，事實上我們把他說的更精準一點就是這些災情資訊的分析平台，因為決策是更多的問題在討論，但是災害的所謂災情會怎麼發生的一個資訊平台，平台的資料一定從各部會來的，也有國科會研發的模型，也有我們自己研發的模型，把他做起來然後透過資訊平台把他建立起來，讓參與防災會議的各部會可以運用。所以防災科技中心一方面就是推動防災科技，看哪些可以補強的，大家去做。一方面把這些成果彙整起來，加以落實。當然除了這個以外，我們自己也會做研發，我們也希望讓這些功能變成有用的。對內我們可以去宣導這些科技研發，所以我們會去跟大學互動，我們也可以幫台灣在國際上打知名度啦，事實上大家互相交流對我們自己也有幫助。不止 paper 而已，事實上像我們這樣把科技研發跟實務應用結合的機構很少，所以國外的專家對我們覺得非常的了不起。因為很多研究是研究，應用是應用，所以我們也可以做國際交流，我們也可以協助國內的一些大學或是災害中心去做，這也是我們的任務之一。

Q：那所以說根據老師您剛說的一些任務和功能，但老師您認為防災科技中心公共性強嗎？

N3：照道理來說，他公共性很強，他不是單純的是一個研究機關。如果你純粹的研究機構，那公共性就不會那麼的強，但是你要把他變成比較應用面的，那他的公共性就很強。所以你就需要有這樣的機構去協助。

Q：再請教您現在防災科技中心他受到國科會監督的情形是怎麼樣子？就是您說國科會撥經費那國研院代管，那實際上對您們中心的監督情形是怎麼樣子？

N3：監督情形，他分很多面來講。這個錢就一定按照很多的規章在做，所以常被問說你們是不是行政法人以後脫離監督，錯，那是我們自找麻煩的。照道理講，國研院他是財團法人，財團法人他的自主性更強，那我們自己不去放在財團法人底下，又要去找一個叫行政法人，行政法人法你去看看，規定一大堆亂七八糟的。

Q：您剛說財團法人他的什麼性更強？

N3：那個被監督的情形，行政法人法最近才在立法院通過嘛，那個一定比監督財團法人的更嚴，那還有很多保護規定什麼有的沒有的。那我們不待在財團法人下而是在行政法人下其實是有點自找麻煩。就是說為什麼希望變行政法人，就是說我們不僅是公共性強，我們準行政的權限也要有，跟各部會去協調跟會商嘛，你是財團法人人家才不理你，所以為什麼要變成行政法人，總要讓這些公共性很強的事情要有所進展，總要有一些比較是準行政機關的權限，他比較好做事情。不然的話很難去溝通，這是一點。那為什麼是需要這樣的行政法人，不是叫行政機關，因為有人說那你為什麼不變成行政機關，這樣子的效力更強。但是你要知道科技研發本身是需要很多高科技的這些人才，如果你全部都靠公務員考試進來，那你就很難找到適當的人才，我們連災害防救科技的職系都沒有，你知道我講的意思嗎。我們現在台灣的災害防救碰到一個很嚴重的問題就是我們沒有災害防救的職系，在國外像美國，他們都有一些像是災害防救科技的專業，制度跟我們完全不一樣，但是你可以懂得土木、颱洪等等，但是防災不僅是這樣，還要軟體，就是你必須要有對這些災害的認知等等，那我們要這樣子的人就必須有各個不同領域的人才，也必須也要有這些災害管理的知識等等，那台灣目前還沒有這樣子的職系。所以如果我們按照考試院他目前的考試規定跟我們的公務員的職系，大概很難找到我們真正要的。我現在很擔心就是科技災害防救他變成公務機關，大家都變成公務員那就完了，變成公務機關我們大概就不用動了。不是說每一個公務機關都這樣，不能這樣講，但是就是如果每件事都依法行政那就很難去處理。我們災害發生的時候，如果我們要請大家加班阿什麼那就很難了，你要做科技研發你要有新的科技跟人才，你要有很多所謂不確定性應用的條件，所以希望變成一個至少比公務機關受到公務制度僵化的管理之外，希望能比較有彈性。但是至少我個人認為不宜變成財團法人是因為他的公共性，跟他行政的需求。所以行政法人是您認為目前適中相對好的選擇。

Q：那國科會監督的部份呢？

N3：現行的，因為現在國科會規定國研院，我們現在是用計畫，不是說給你多少，是說你有多少研究的東西，你要讓國科會審查。為了讓國科會審查，國研院內部本身也有一套審查系統，他就會每年把計畫做出來，由國研院聘請的這些委員審查，審查然後通過才會報到國科會去，國科會在經過國科院審查，那通過之後才會有預算。然後人事部分，是國研院因為國科會給他一個總和，然後他在分配每一個中心大概有多少人，所以人員的增加減少也不是我有預算就可以增加，所以是需要透過這個人事管理的系統，所以我們一定要公開上網，我們要多少人數在這個額度裡面。所以你說能不能增加人數，至少目前看起來是很難啦。以後能不能增加那就要看行政法人他編制多少員額，也不能可能超出這個員額，這是人員。那預算當然就是剛講的，像我們科技中心講起來如果跟別的單位或是部會來說的話，我們一年大概是一億四千萬五千萬，在國研院裡面我們大概是最少

的。當然我們不是說要錢多，因為經費就是這樣所以我們能運用的就是這樣。那我們經費也不能一下子變成兩倍，因為按照我們的預算法，你大概一年能增加一點點就不錯了，像這幾年大概比較難，因為總體預算在砍，所以後即使我們變成行政法人，他不會一下子給我增加一億，不可能。

Q：所以雖然現在災害防救科技中心還沒轉制為行政法人，但是現在已經有受到公部門法規的限制。

N3：當然，因為雖然是財團法人但是他還是受到很多的規範，像國科會他那麼多預算要分給國研院，一定也是看國研院他以前的預算有多少，按照我們每年增加多少，所以大概不可能無中生有，一下子編列很多的預算出來。

Q：老師您剛說中心一年的預算大概一億四千萬到五千萬之間，根據就是說以後轉制行政法人之後，會不會被要求說要自籌經費呢？

N3：國研院裡面自籌款的要求就比較多啦，財團法人裡面被要求這樣，科技中心當然也可以，但是我個人認為不能要求太多，太多我必須放掉一點行政的工作量，防災的事情很少，當然防災可以能為產業，但防災成為產業是民間很多人想做的，科技中心如果要去跟人家競爭防災產業大概不會贏人家，所以如果是這樣，那你防災的工作就會減少，因為你人就是那麼多。我的看法，防災尤其在國家的整個安排裡面，國家應該要確保人民的安全，你至少要投入一些人跟預算。如果比起國外來看，我們是比較小。那我們也不能說這樣子，因為我們國家的預算就這麼多嘛，但是如果你一直要求科技中心自籌款，那可以阿，就是接案子阿，但是防災科技的能量就會削弱。

Q：所以我綜合老師您剛說的，其實立法院這邊還是期待防災科技中心這邊有自籌款的能力。

N3：我想是有的，因為他們也會有寫，但就是立法院對行政法人的看法，既然你不叫財團法人，叫行政法人，那他的行政性或是公共性就高一點，那公共性高你又要求他要自籌，那就要看要求到哪裡。

Q：所以回到剛問題的話，站在老師您的立場來說的話，人跟預算就是那麼的多，那都投入到防災產業的話，其實第一個是在跟民間競爭，那能不能競爭的比較好也不一定，那在科技研發這部份也有一點顧此失彼。

N3：就等於是說為了公共做的事情，而且事實上，我們現在做的很多研究都是技轉給縣市政府，轉給相關單位去使用，如果我要去自籌款我就不能提供啦，我就要申請專利了，這樣到底對不對其實打了很大一個問號。既然是做為國家的防災中心那你自己又要把他當然賺錢的工具，這很矛盾嘛，對不對。我剛講你說我們效能多高，其實如果國家不發生災害那國家就賺一筆錢了，你看日本的 311 地震，他損失多少不曉得，但是有人推測至少損失 20 幾億到 50 億。那你看 20 億

日幣就好，是台灣好幾年的預算，所以如果說你要把他算進自籌款多少，事實上災害發生的越少，你就賺了越多錢了。所以我們很難說去說自籌款部分，所以如果要成為行政法人的話，我是認為不宜被賦予很高的自籌款。

Q：那接著請教您，剛您提到人員監督的部份是根據國實院他有員額的限制，您要聘請多少人和多少經費是按照這去進行的。那如果說今天您覺得中心如果有需要，不管是在，分成兩個部份來講好了。您需要增聘員額，中心有一定手中自己彈性的部份，就是自己完全可以掌握的，就是說中心的組織，因為我知道您中心有 10 個組織，這 10 個組織當中會不會因為說現況的需要，我認為說說以後怎麼樣子會比較好，因此說我裁掉或增加什麼組，中心有自主性的存在嗎？

N3：我想這樣子，如果說我想要就要那就很難，比如說我們工作一直再增加，什麼新的議題一直來，當然會有一些額外的研究，但是如果增加人員大概很難，即使那個計畫有給你人，但是那也是暫時性的，計畫完了就結束了，一定是按照編制。其實憑良心講，我們中心的同仁常說被我操的很厲害，我們一定比別的中心更慘，每到夏天我們要去協助災害應變中心，我們是 24 小時輪班的，那輪班都還沒有像消防那種有加給，我們都沒有，不是那個單位就不能編加給，我們更沒有自籌款，所以我們更沒有自己口袋的錢，別的中心還有自己口袋的錢，因為他們有接外面的業務，就有自籌款。那所以我們希望加人，但是沒有辦法。

Q：那組織的部份呢？

N3：組織當然我可以變，但是組織一個問題，你變這個組織將來是要變成長期的運用，但如果要編到組織去那需要重新去思考，因為我們組織有組織的條例，不是隨便說我今天要變就變。組織要變我想是比較有彈性，因為你就是這麼多人嘛，你要變成這些組這些組就是可以，但是你要變的話就是要有比較新的看法。你不能為了一個計畫你編了一個什麼什麼組，那過兩天之後就結束掉。所以我們現在是跨組織，防災科技中心有一個很特別的就是我們是跨領域的，而且我們跨領域是很大的，我們從科學的、氣象到工程等等都有，所以很多工作是跨組再做。例如說我從降雨，我要先知道氣象在知道降雨，降雨以後淹水會淹在哪，土石流會產生在哪裡，這結果是要讓應變單位去做運作的，甚至他產生的災害可能會是多少，我們必須要做一個比較完整的災損評估。所以我們做的計畫都是跨領域的，組織還是不變，但我在運作上是有彈性的，這才是科技中心因應災害需求非常重要的。所以我剛講我們不能變成行政單位，因為要行政單位要依法行政，我的業務這樣就是這樣，這個業務是什麼我們不能做，我就是做到這樣，上下游是你家的事，上游叫林木局，到中間叫水保局，再過來叫水利署，再來叫營建署，我們要做的事當然是從上做到下，所以如果變成行政單位就死了，因為我如果叫水利署那我就不能做別的事情了。所以為什麼防災做不好就是這樣。

Q：所以人員還是按照規章多少去編列，那組織的部份的話，只要是未來可長遠的編制的话，內部調整只要條列編制改的话(依法可以改的話)就可以。接著請教

老師您關於外部的部份，剛有提到專業人才，貴單位是比較需要這樣科技的人才。所以我現在發現我很需要這個人才，那我可以直接去晉用他嗎？

N3：現在不行，現在一定要 open，而且國研院還規定我們就是可以先從別的中心的人，就是各中心可以交流阿。當然這不一定是這樣啦，但我們一定要上網公開。

Q：那將來法制化，將防災中心正名了，那這方便真的可以比較吸引科技人才的加入嗎？

N3：我想這樣，不是因為這個組織、名稱改了就是這樣。正名之後如果這樣他比較有安定性，比較有定位，那可以把事情做的更好，那就有用。那如果改了自己本身沒有進步沒有吸引力，那改了還是沒什麼用。不是直接關係那是間接關係。(機關內部穩定性好不好)。至少會比現在好一點，當然有阿，因為你改成行政法人，不懂得人就這是什麼，但問題是你要跟人家競爭的話，不是那個名稱的問題，而是你的內容，自己的實力夠不夠。如果沒有自己的條例等等等，受到限制但至少是有合法的，既然是國科會下的行政法人，那如果要把他拿掉也不是那麼容易。但是反過來講，如果是因為這樣變成變相行政機關那就完了。

Q：接著請教老師您，您如何針對內部的管理該如何去評估防災中心，尤其是針對專業這個部份，以量化來討論他有沒有所謂經營的效能或效率。同時也請教老師您認為中心目前具備效能或效率嗎？

N3：剛跟你談的，這個效能效率當然要被評估啦，因為我們現在一天到晚被算 KPI 阿，但這個 KPI 要怎麼去算，就要依著你的特性去思考，比如說我的中心就不會去算 CISSCI 的 paper 去算我的 KPI，我們很多效率就是說， \uparrow ，你沒有寫 SSCI，我說等我中心如果寫 SSCI 那我就死了多少人，對不對。事實上我們是要把科技研發推動，讓他落實到實務方面，所以我才講說，我到底這個研發或是推動的這些科技研發到底有多少可以實際運用到防災運用上，這個把他算出來大概就可以滿足你剛剛說的量化的需求。但是我們不可能用一般國科會他寫 SSCI 多少來當作 KPI 的評估，我們要找出適合我們的任務和性質的 KPI，當然我們現在有在做，但是這不是那麼容易，因為就像我剛講，這到底是你的工還是別人的，你要算 1 還是算 0.5，因為這科技防災的事情也涉及到很多嘛。我們特別是再落實應用這一塊。我剛講我們開發了一個資訊平台，那這資訊平台的所有資料都是從各部會接來的，你有這平台很好，可以去運作。但如果你說沒有資料那就死了，就沒有資料可以去運作，所以有時候很難去算。剛講的防災越做越好，就越沒有功勞阿，因為就沒有災害阿，所以人家常說救災有英雄，防災就沒有，就是這樣。

Q：站在老師您來說，這很難量化，縱使量化了也很難去定位這到底是誰的效率或效能。

N3：對，我覺得應該要有，因為這對同仁也是一種激勵，因為總是有個目標值，但就是不容易。我們有在算阿，我們的研發有多少落實，落實我就在講阿，我們常去報告說做的很好，但是底下部會的人就會覺得難道都我們做的嗎，比如說我們颱風降雨會淹在哪裡，那我們有一個模組在算，上游是氣象局嘛，他的路徑跟總雨量是他們要公佈，因為氣象法所以我們不能自己去弄一個隨便亂跑，那你說這是他們的功勞還是我們的，事實上是團隊合作的功勞。但如果說這是 100 分知道，提前作預防了，那這 100 分通通都是防災科技中心的嗎，所以這很難去說的。

Q：那您剛剛有說如果有獨立的一個評估機制的話可以激勵到同仁，那目前就是沒有這個機制嗎？

N3：我們也去試著看，比如說這個淹水，每次下雨出來的淹水，他們說這叫精確度多高，精確度當然可以算，但有時候精確度不是我們的問題，是上游的問題，那也不能說你不對阿。我們還是會做，但是不會那麼清楚的去算。因為你說我可以做製造業，組裝多少這可以算的，但是你說我們這種就是很難的，這是團隊合作共同呈現的一個結果，所以就很難去評估。

Q：接著請教老師您針對我研究架構，我提出了四個變項，就是公共性、精簡、效能和彈性，這是我認為行政法人比較重要的變項，依老師您現在在災害防救中心來說的話，您認為這四項給他重要性排序的話，您會怎麼做選擇？

N3：我想這樣，因為你從公共行政的角度來看，當然我來看就不只是這樣，但是這裡面，公共性是需要，因為他公共性強他有準行政的能量才有辦法的。精簡我就不是很清楚(這邊的精簡分成兩個部份，一個是受到國家行政方面的監督，如果成為行政法人之後，受到監督的部份減少，效率效能部分能不能提升)，他那個跟彈性有點不一樣(那精簡另一方面就是在經費成本這部份，如果說我們假設國家這一塊大餅而言，同樣做這一件事，成為行政法人之後餅是不是拿少一點或是怎麼樣，是不是幫國家整體省預算這樣子)。這個我就不太清楚了，因為我們是要看作多少事情，當然你如果同樣一件事來算當然比較清楚，要算你的成本裡面如果投資多少，你投注在人事費上或是研發上，如果你很清楚，那才比較容易做比較，同樣事情要做就看行政法人會不會精簡一點。所以我覺得還是要做出來的東西是怎麼樣，但我知道你的想法就是會不會減少公家單位的浪費，你講的大概是，我們有幾個單位是公家部門，那可能比較容易去比較，但我們本來就不是公部門，所以這一點可能或許拿其他的現在有兩廳院，如果他本身是公部門的。如果是民間一定會說有沒有比較精簡，但是如果你要去做公部門的事情，比如說去年突然來了個李部長，他就說我們應該要來做淹水潛勢圖，是各部會做我們綜整變成各部會都可以看的圖，這本來不在我們的預算裡面阿，但是因為國家有需要，我們就有需要突然做一千多筆這樣子的圖，那我有預算嗎？我沒有，我就是東省西省，所以那個公共行政的部分喔，有時候就是這樣子。假設我們可以像一般的，我們的預算就是那麼多，事情就是那麼多，可以砍掉不要浪費。膽識

你如果說像是災害這種，能不能精簡我是有點懷疑啦。如果自籌經費的話就是回到剛剛那個問題。**(這邊跟老師報告一下，彈性的部份就是剛討論過內部人員或是組織彈性的賦予；那效能效率的話就是剛剛最後問老師的問題，就是內部的評估)**。對我知道，彈性我想比行政單位比較有彈性，不是公務員的話你就是比較容易找到你需要的人，你如果一定要公務員那就很慘，你如果特別要哪個職系才找到，那我們不行，因為我們幾乎每個職系都必須要有，公部門就不可能這樣。這一點就比公部門有彈性。那效能我想照道理講應該是比較高，但我也不能講，因為公務員有的是很有能力的，他很快就可以執行了，公務單位他有個好處是他有上級中級跟下級，他一聲命令下去就會去做了，你一個行政法人誰聽你的，那一點的效能我覺得我們比他們差。但是你如果說要協調不同部會或是綜整那可能我們效能比較好，因為我們是行政法人，大家都可以跟我們談。但是你如果說是系統性的效能我們一定比他們差，人家那個有部隊一千多人在那邊我們怎麼可能，所以我覺得是要看事務的特性才可以去談。

Q：所以針對未來轉制行政法人之後，以這四點而言哪些是最重要的？

N3：當然這幾個都重要，要性能要有彈性嘛，精簡這個就是我剛講的跟工作性質有關，所以這應該不是那麼重要。那彈性一定也是要有，不然你就跟公務機關一樣了嘛，如果沒有彈性那你效能不一定會增加。效能、彈性兼顧公共性，那精簡這部份前面有談到，因為要看你的目的，不能一昧就說你要精簡。

Q：最後請教老師您，中心您覺得適合轉型為行政法人嗎？

N3：我看轉型比不轉型好，因為現在就是沒有定位又是財團法人，我們即使成為國研院真正的中心，那他財團法人的性格跟我們的任務還是會有所衝突的，那第二個是我們又不是他的中心，我們還是要有一個定位嘛。如果不這樣那我們就一直游來游去阿，這是必要的。

Q：所以老師您站在整個中心主任的角度來說，是期待轉型的。

N3：當然，因為我們這麼多年一直沒有正名，那每次去立法院就是被修理阿，立法院就說你為什麼不法制化，我說不是我們不法制化，是你們不讓我法制化阿對不對，你如果讓我們法制化就可以，那轉型行政法人就是因為他的公共性他的行政性很強，如果說變成財團法人，比如說叫我去賺錢，我不得不去，這樣會影響到我研發的成果。

附錄四：訪談逐字稿

訪談時間：2012.05.08 10：30~11：40

訪談地點：立法院國會研究室

受訪者：司法及法制委員會召集委員(L1)

記錄人員：蔡植棟

Q：請教您為何將國家災害防救科技中心納入行政法人機構之一？

L1：當初我會推動這個法案，是因為我在英國留學的時候，當初 80 年代柴契爾夫人推動的組織再造，英國在推的時候，希望有小而能政府的時候，以前過去都是大有為、大政府，所以那時候在推的時候才有了行政法人這個概念。政府機關行政法人化，是新公共管理思潮，對於政府機關的僵化、官僚及集權和龐大，做一個改革。我就是因為在那邊留學，我在州政府有實習過，所以我了解推動的概況還有整個行政法人所帶動的一些事情。例如：提高政府效能、減少政府支出、放寬法規、財政、人事鬆綁的部份，導入企業經營管理的模式，對組織及人事做彈性的調整，有助於適當縮減政府規模，並使公共事務之執行更有效率。所以說立法院在推動行政法人的時候，除了我們自己有提案、政府自己法案有過來的，行政院推動的法案，其實都是我們在主導，所以很重視行政法人這一塊。我一直認為行政法人可以減少公部門一些窠臼，尤其是在財政和人事方面。姑且不論他的行政效率可以提高多少，最重要的是財政預算的部份，減少政府支出，引進民間的力量。第二點就是用人的部份，因為現在考試用人就是要依照國家考試在到公家機關來，所以就是很多東西要報考試院、考選部，列特考列什麼考，你這個考試進來的人員，不一定就是可以達到政府機關的需求，所以行政法人，我們在選定這些機構的時候，第一點考量他一定幾乎都是行政機關三級的附屬機構，因為如果從單純的公務機關轉為行政法人，講真的不太可能，所以我們都選擇公權力涉及比較低的，這些我相信你都知道。公權力介入比較低的，他要強制人民約束力比較低的部份，所以我們讓他可以來轉換改制行政法人。另一方面，這部份政府必須要投注大量資金，再來就是這個東西可以跟民間、產業、學界，我們所謂的產官學可以來做結合的這些單位，是我們選定的目標。那當初有個實驗的，大家都知道就是兩廳院，中正文化中心，他是行政法人法還沒通過的時候，就已經在他的子法就是兩廳院的設置條例裡面，先規定了相關的運作，當然他有一些優點和缺點，在運作的這幾年大家也都發現了，其實立法院在審查行政法人裡面，立法委員不管是朝野政黨，都是採開放的態度，基本上原則上是贊成，但是大家很 care 的一點就是監督機制。他很怕他行政法人變成脫韁野馬，就是說你今天如果法人化之後，你預算不在我這邊審查，你的董事長任命、董監事任命、執行長的任命，不在行政機關裡面，我立法院監督不到，我看不到。你會不會有一些，很多立委擔心的就是變相的掏空國家資產，把你營運的行為變成私人的，

變成你個人聲望或是個人董事在操縱的資源這部份，這其實立法委員甚至各政黨推動行政法人裡面比較 care 的部份。所以我們也知道說，反彈比較大的都是原本在原機關裡面的公務機構。那為什麼選定國家災害防救科技中心，其實他是災害防救法第七條第三項裡面有規定說要設置這樣子的一個單位，作為災害會報、災害防救會報、災害防救委員會推行的下面的一個附屬的，有關災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施等。因此，災害防救的科技整合，跨部門的科技研發與落實，此為特定的公共任務，又是涉及公權力較小的部分，加上以行政法人來定位，將可提升效率，並能將研發成果與產業結合或是導入市場，提供營運收入，以全民防災的角度出發，將可達到防災技術、科技產、官、學、研及全民共享的目的，而將其設置在專責科技政策的科技部底下以為監督。那因為目前是在國科會底下的國家實驗研究院，國研院他其實是以財團法人的方式來設置，但是他目前預算是編列在國科會裡面，那這部份的話，當初選擇他也是希望說可以推展所謂的全民防災，尤其是經過 88 風災之後，過去當然有 921 大地震有一些教訓，88 水災、72 水災還有去年我們看到日本 311 大地震，一個複合型的大災害，所以防災的概念除了說國軍或是災害防救委員會，行政院層級的部份要去推展之外，防災科技很重要，尤其是 921 地震的時候，那時候人員的搜救，比較希望說再比較關鍵黃金 72 小時裡面可以達到一些關鍵的效果。這是經過長期以來累積的，還有救災知識累積的，就是說這段時間內如果我可以有比較好的科技的設備、搜救的設備甚至是所謂防救犬的訓練等等相關的，我就可以讓這些人員生還，所以防災科技必須是要推展的，而且是要落實到全民防災的概念。這東西國家必須投入相當大的資源，因為你做一個研究我們都知道，這不是那麼快，短期內就可以立竿見影的成效的。你看我們工研院發展這麼多年，幾十年來才有現在工研院是台灣科技發展的一個智庫，甚至是居於領導地位，那都是長期的。那工研院的話，當初就是以財團法人的方式，其實是政府百分之百捐助的，每年還是挹注相當多的預算，這一點我們就是希望可以減少政府的挹注，增加民間投資、增加人才培育，引進一些高科技人才，尤其是我們現在，前一陣子新加坡副總理才在講我們人才的流失很嚴重，吸引不到優秀人才。因為很多國家重要政策在推動的時候，就是關鍵技術都是國家在主導，像當初科技園區在設置的時候，也是國家在主導，才會聘請張忠謀、曹興誠這些教父級的人回來，從事這樣的工作。那我們希望說國家災害防救科技中心這樣子的設置，就是可以把高科技人才吸引過來，如果你今天繼續在公務體制、公務機關下面的話，你用人一定會有所限制。雖然他現在在國家實驗研究院的下面，但是還是受到相當大的規範。最主要還是預算的部份，錢的部份這方面。用人的話他們現在就是以公開招募的方式，我們希望說減少政府支出，尤其是這幾年大家比較關注社會福利的部份，其實台灣在社福支出這幾年都是有顯著比例的增加，然後政府稅收又短收，經濟狀況又不是很好，所以說我們希望引進民間的這些資源來做這樣的工作，所以說那時候選定五個，是公權力涉入比較少的部份，也是希望說，像科技中心的話，就是跟民間、產業比較有關聯，我們如果把這些資源，研發的關鍵技術或是科技

可以轉移，技術轉移到民間，讓民間企業可以做這些產業的推廣，例如說防災高科技的設備、搜救設備什麼東西，除了政府可以用之外，民間可以來做，可以外銷可以賣可以有錢，他可以自給自足之後，有一些權利金、技轉金進來之後，有些收入，那當然可以減少政府的支出。所以這部份非常重要，所以才選定這五個相關的改制，像是國家災害防救科技中心、中山科學研究院、國家運動訓練中心、藝術文化中心、國家電影資料館等，並在三年後做相關評估，以驗收行政法人的成效。

Q：那根據您剛剛所述，我歸納出兩個要點，第一個就是兼負科技研發，尤其是防災科技這個部份，第二個就是說算是要教導全民防災的概念，那基於這兩點，請問您認為他的公共性強嗎？

L1：公共性他當然是不弱阿！從災防法第七條中可以明顯看出，為災害防救的預防與救援賦予的任務，就是提升災害防救科技的研發能力，推動災防科技成果與技術的落實應用，而以行政法人來定位設置，將有利於民間企業及團體或個人的資金挹注並減少國庫負擔。因為我們概念就是因為有了一些大的災害，這些都是國家級的，國家級災害是提升到國安層次，這是關係到每個民眾生命財產的安全，一個國家政府要做什麼，根據憲法規定，政府就必須要保證人民的生命財產安全，這是憲法規定的，所以這個公共性，當然這個東西政府要當領頭羊，來做這樣工作的推展，政府要帶頭。那雖然我今天把他行政法人化之後，所以我們那時再修法的時候，我們有加強行政法人監督的這個部份。政府不要干涉太多，但是也不能完全放開，還是要政府有一些部分的話，比如說我科技部他上級的監督單位，可以把一些政策落實來執行，可是這就涉及到所謂的公權力比較低，所以強制力比較少的部份。比如說我今天不會有行政處分或者是相關處罰，因為防災在推廣的時候我希望大家一起來做，不會有相關罰則之類的。除非說這東西其他的防災部分，有些是內政部在主管的。這個是區分的，因為防災的範圍很廣，消防啦其他部分都是防災的一環，這些都是細分的，細分了之後主管的部會是不一樣的。那他今天為什麼納在科技部底下，我希望說他是以研發、創新為主，可以提升整個防災科技的層級，過去都是傳統的救災。我現在成立這個災害防救中心，一有大的風災、地震什麼來，我們國家當然一級主管，行政院院長甚至總統都會親自坐鎮指揮。這個東西都是一些傳統救災模式，指揮民防、軍隊等等，但是我的設備部份那是所謂後勤補給，後勤的一環，所以說這個科技中心我們希望他以研發為主，可以提供我們災害防救指揮的體系一個後勤的補給。當然他有一些好的部份，除了說硬體，軟體部分他們做研究的時候也可以發展出一套指揮的體系，所以他不是只有在硬體部分，防災科技中心包括所謂的 system，軟體部分我這個怎麼樣的指揮層級，或是我跟各地方政府的連線，第一時間監測的，可以第一時間傳回我中心，作為一個統合的平台。所以你說他公共性部分，我覺得他公共性滿強的啦，只是說他的公共性，沒有牽涉到強制執行和處罰的部份，公權力在執行部分是比較少的。

Q：接下來想請教您國家災害防救科技中心，在立法院部分，營運面和預算面不同層面的監督狀況怎麼樣？那他未來成為行政法人的話，您這邊規劃他是每年必須要提高自籌財源的比例嗎？

L1：目前災害防救科技中心是設置於國科會底下的財團法人國家實驗研究院中的一個研究中心，兼具學術與實務的科技研發單位之附屬法人機構。災防科技中心自民國 93 年成立以來，由國科會下國家實驗研究院代管，目前的預算編列於國科會公務預算，科技經費項下之國家實驗研究院預算內，每個會計年度必須送立法院審查及首長必須出席立院報告營運狀況及預算編列情形，實質受到立法院的監督；因為，行政機構僵化的人事與會計制度，使得原本機構無法取得核心業務技能的工作人力，年度預算作業期程也無法滿足營運所需，但是改制為行政法人後，業務營運及監督機關權限、人事及現職員工權益保障，可以自行訂定其人事管理規章，其所進用人員不具公務人員身分。財務報表亦可委請會計師進行查核簽證，但是在預算經費方面，雖然同樣要依法定預算程序辦理，只是改制前可以獨立提出，改制後所需經費必須列入上級監督機關的年度預算中，而立法院在審查監督機關所核撥的經費預算或討論重大議題的時候，才邀請其董事長或首長列席，等於間接受立法院監督。而在自籌財源的比例部分，當然阿，當然是這樣希望。我們一開始有講他現在是國科會下面的附屬機構，因為我們現在在推組織改造的時候，現在有很詳細的區分，我們在組織基準法裡面有規定，什麼是所謂的一級機關院、二級機關部會、三級機關署局、再來就是所謂的附屬機構，附屬機構是沒有納入我們組織基準法規範的總數裡面，當然附屬機構他的性質比較像我們所謂在做研發的、政策研究的單位等等，我們署的話有政策的規劃；部會，會的話是跨部會的協調、政策的擬定；部的話也有政策的規劃；局的話純粹的執行計畫。那我們附屬機構的話幾乎都是研究單位、研發單位，是作為我二級機關或三級機關幕僚的一個機構，可以提供我 support 相關的東西。所以現在災害防救中心他是一個附屬機構，他是掛在國科會底下，而且更扯的是，因為現在組織的關係，國科會底下國家實驗研究院，預算是編列在災害科技防救這個部份，然後他現在目前沒有獨立的會計單位，所以說他的相關預算編列的話，就是跟一般公務機關編列的方式一樣。雖然說他那邊是掛了一個財團法人，但是他的預算就是每年都要送到立法院審理，尤其是我們下個會期，下半年度要審明年度的預算，當然他相關首長，比如說防救中心他現在只是一個中心吧，實驗研究院裡面的一個中心，所以我們在審預算的時候，國家實驗研究院的院長都要過來，國科會主委也要來備詢，他相關的成果、相關的研究、成效如何，都是這樣子。以後如果他改制了之後，他有自己的預算，那他就可以自己獨立。因為他的財源結構就會有所轉變，現在是百分之百政府提供，那以後的話當然有所謂政府捐助部份，行政法人的一個捐助部份，然後民間的投資、捐助或是個人捐助，另外可能就是他營運的部份，這三個部份，那我們不可能一開始就有很高的期待就是說他營運的部份一下子就上軌道，尤其是我們行政法人法才剛通過沒多久，以前只有一個兩廳院在試，現在我們為什麼說設三年五個單位，三年就是給他運作一段時間，再

來評估他的成效到底適不適合做為行政法人，到底這個機關在 run 的時候，他可不可以獨立的，他的收入部份可不可以支撐。那當然我們知道說他自籌財源的部份一定要達到一個比例，他才有辦法自給自足，不用靠政府，完全倚賴政府的資助。但是這是不可能，剛成立的時候頭幾年，甚至是五到十年內，我相信政府捐助的比例不可能太低，你要讓他上軌道要一段時間，尤其是他現在長期依賴政府的資源，你一下子要靠去外面籌錢希望企業捐助，一方面希望可以上軌道，那這方面就是還在摸索當中。我們當然希望說他逐年可以提高啦，他未來改制之後，政府還是會先拿一筆錢出來，這個無庸置疑，過去每個單位都是這樣，政府捐助都會先拿出一筆錢，但是會要求，我們立法院這邊也會要求。這個就是他成效的部份，你募款你募的效果好不好，你的營運狀況，你的研究發展哪些可以跟產官學結合。當然我們希望說他可以跟民間的企業做結合，研發技轉，他跟學校也可以結合，相關的東西他都可以跟學術方面，這些都是他收入的來源。那我們希望他當然可以逐步提高，那我們知道說他如果要勉強維持運作的話，起碼他營運的財源好像要到 15% 以上才有辦法，這個是根據過去的一些行政兩廳院的一個經驗，好像是有提到這樣子的一個部份。那另外一部份，他現在編列的預算好像其實沒有很高，大概一億，我看一下，在國家實驗研究院 101 年度的這個預算喔，他編列一億五千六百六十七萬九千，那就是因為他的這個預算那時在公務機關，我們其實講實在話，他納在國科會底下，我們很難看出他完整財務的狀況。所以說將來之後如果行政法人之後，他過去受到立法院跟審計單位的監督嘛，之後他有所謂單獨會計單位，我們當然會要求他提高自籌財源，改製成為行政法人，勢必要以營利為導向，立院也會要求逐年提高自籌財源以減輕政府財政負擔，這個是無庸置疑的，我們也希望說除了結合產官學之外，他也可以跟國外做交流合作，然後符合市場需求才可以提高自籌財源。所以說市場跟政策所謂的全民防災的政策還要兼顧市場的導向，因為行政法人之後，我們希望他營運可以上軌道，那當然他市場的狀況也是他們要估計的。

Q：那您剛有提到說他至少要 15% 才勉強可以執行運作，那有沒有規劃說希望他們幾年內可以達到這個樣子？

L1：我剛剛一開始有講，這個可能沒有辦法那麼快。三年只是一個觀察評估期，說三年他運作狀況怎麼樣，營運狀況怎麼樣，這三年才有辦法把未來五到十年的狀況作一個評估。那我們當然希望五到十年可以提高自籌財源，前面三年我們是觀察，等於是有點像實驗性質。（因為畢竟他是第一個），他也不算第一個，第一個是兩廳院嘛，（以母法來說）。對母法來講的話，他不一定是第一個上路的喔，因為我們現在有五個嘛，國訓中心，那個還沒，體委會，以後還有沒有體委會我忘了，好像沒有了喔。國家運動中心的部份、中科院的部份、那時候我們推五個嘛，所以說他不一定是第一個上路的。其實這些的都還沒有通過，我們科技中心的話在上禮拜有審過一次，也是保留、甚至還沒進入逐條，所以說他會不會第一個還不知道，但以過去兩廳院營運的性質來講，兩廳院性質又不一样了，表演藝

術方面的，你知道他要邀請國外的樂團啦什麼的，這個藝文類演奏的，那其實他的營運狀況還算是比這些研發單位還要好，但研發單位他的金額當然又比兩廳院這樣一張票一張票這樣累積的快，因為很多東西我甚至可以說他價值的評估，不是說我們一般可以來衡量的，你一個科技研發的發展、一個技術的技轉轉移，那個權利金可能比他一張票一張票累積的快，但是因為還沒有實際運作，我們還沒辦法做評估，所以給他三年的時間，那當然我們希望五到十年可以看到具體的成效。

Q：剛您有提到營運面的部份，因為他們比較屬於高科技研發的，我想針對就是說跟國外機構或是學校作一個交流，那在立法院的部份有強制的一個規定嗎？

L1：沒有，我們沒有。我們那時在通過母法的時候也沒有做相關規定，國家災害防救科技中心設置的條文我們也還在審而已，還沒有通過。所以說你講的這部分我們倒是可以說我們通過法源的時候，我們是不是要給他一些建議，甚至是一個附帶決議就是說你幾年幾年我們要看相關成效，那基本上這東西是我們在主推的。當然相關英國跟日本，他們已經實行一段時間，有些中心行政法人改回政府機構；有些是政府機構改為行政法人，這是變動的。所以這需要一個滾動式的管理跟檢討，在不斷的成長，所謂滾動式就是一方面在進行一方面在檢討，這個才有辦法達到。所以目前我們真的看不出來我們期待跟實際執行面的落差在哪裡，一定執行之後我們才看的出來，之後立法院再做要求或是加強。尤其是我們在修行政法人法的時候，我們放了一個條文在裡面，就是說他的預算我們立法院每年得，就是可以，可以請他來或是也可以不請他來，就是說過去的話他預算財務方面，每年都要來預算這是無庸置疑的，因為他歸在行政體系下面，那以後改制成行政法人之後，他的預算在執行可以每年都來檢討，但是不是每年啦，也會視情況請他來報告，這就是立法院彈性監督的部份。除了上級監督，我們不希望說讓他如脫韁的野馬，以後董事會、董監事會在那邊弄。我們當然也擔心說會濫用跟任務不彰的狀況，我們希望這東西從政府體系切出去的，可以運作正常，可以真正的幫助到國家還有全民。所以他很多資源都是從政府帶出去的，我們希望說他的營運跟效果也是回饋到政府機關來。而不是說他切出去之後，其實立法院在我們這個五權分立的體制之下，除了監察院之外一個最主要的監督單位。尤其是屬於行政權的一部份，那立法對他監督是很正常的，那我們又不能說抓的太緊，當初把他設為行政法人是希望說減少政府的干預，這也是一點。因為你法規太死，上面的人，用人的要求都太制式化的話，當然不利於他的效率、效能。所以說這東西很難拿捏，就像放風箏，放的太鬆怕他飛太高飛不見了；太緊又怕繩子斷了，是一樣的。所以我們對他的監控，尤其是經費的部份，保留一個彈性的機制，必要的時候我們也可以請他來報告成效。

Q：那剛您提到 15% 才能自給自足的部份，（這個 15% 是以國立中正文化中心相關研究和一些專家學者他們認為說，行政法人必須要達到某一個程度他才可以自籌財源的部份，才可以勉強達到自給自足的部份，不用說百分之百靠政府資助他營

運相關的管銷，所以 15%是一些專家學者提出來的)。那我比較不懂是說，您這 15%是說，以現有預算 15%，還是？

L1：預算規模的 15%，就是說送上級機關備查，他有獨立的會計單位，那所以他預算規模就看他一整年度，是他們情況而定，比如說今年有一億五千多萬的 15%，他們可以自己賺來的。代表剩下 85%是倚賴政府或是民間的資助(所以捐助還不包含在這 15%嗎?)。我是認為是不包含啦，當然有些人會把他算進去，因為你要讓他自給自足，營運部分其他收入部份，這佔很重要的。你說當然募款跟民間跟個人來募的話，你說要把他加到 15%裡面，應該不是太困難啦。所以我認為他營運部分可以到達 15%以後，政府給他一筆錢後，他可以每年這樣來 run，不用在每年逐年編那麼多錢，政府當然可以相對越來越少，等他上軌道之後，她甚至可以自己來運作。

Q：我這邊比較不了解您提到自給自足。

L1：就是說一開始政府一定給他一筆錢，甚至往後幾年，如果他的自籌財源部分，因為自籌財源可能有包括捐款，那我現在要講的是他營運的部份，自己賺來的部份，收入的部份他要提高到某個程度之後，政府給他的固定資產才可以作流動，就不用每年都編那麼多錢。一開始一定是會給他一筆錢，過去百分之百就是說，你人事費用、研發費用要多少錢我百分之百都是政府出，你就是報上來，立法院三讀通過，多少錢我就是給你，那你可能每年都在要錢，你可能收入都繳國庫，但是其實規費不多，那其他我每年都要編錢給你。那我今天這 15%的部份，就是說政府給你錢，可能一開始給你很多，那你提高你的自籌財源，到時候政府給你的變成固定資產，我不用再給你了，我就給你那一筆，如果你可以把你賺來的提高到 15%，那我現在把我給你的固定資產你加以運用，你就可以，類似一筆基金運作一樣，就不用我每年度編一筆錢給你了，這是可以逐年減少，更或者是不用了。如果你提高到 15%以上，其實這 15%是專家學者說的，行政法人勉強可以維持平衡，就是說我賺來的錢跟政府給的錢跟我籌來的錢，我可能不用再跟政府要那麼錢，甚至不用。如果他逐年提高到 15 以上，我政府可能就不用給你錢了，那你可能就拿那一些我之前給的，跟你自給自足的部份去運用。來做循環，我有支出我有收入，有固定資產去投資，所以說那是他們算出來 15%是勉強的，最低限度。如果說你以後可以提高到 20%、30%那當然是更好。那自籌比例增高當然會稀釋到政府支出比率，政府會適時放手，那他就可以獨立了，變成一個完整的行政法人。我相信前幾年都還是會跟政府要錢，政府還是要再大筆預算去挹注，那政府會適時的收手，這是最好狀況。

Q：請問您現階段內部組織與人員的監督機制為何？

L1：目前是以國家捐助成立的財團法人形式存在，依據行政法人法規定，改制後增設董事會及稽核人員，以維持相關監督機制。現階段國家災害防救科技中心主任及副主任均由國科會主任委員就有關機關、學校、研究機構相關人員派、兼任，

並報請行政院備查；改制行政法人後，遵循行政法人法精神，置有專任主任一人，專任副主任二至三人，負責行政法人營運及管理業務之執行，主任由董事長提請董事會通過後聘任，副主任則由主任遴選任用後，提請董事會備查。現階段災防科技中心會計人員置於行政組下，行政法人化後內部組織將增設會計室，以因應未來會計事務之獨立性與增加之業務量，至於其他專業組的組織，依據災防科技中心的任務需求，並無調整規劃。

Q：是，接著請教您國家災害防救科技中心進用人員的標準為何？

L1：國家災害防救科技中心進用人力除行政人員外，皆屬災害防救領域專業人才，目前全中心碩博士人力比例約 86%。現階段人力進用於當年度預算編列時，配合員額與人力需求，編訂用人計畫，由國家實驗研究院核定。人員進用依人事管理相關規章，採公開招募、最低門檻資格條件及甄選程序等，以達專業化及提升效能等目的。依照行政法人法，改制行政法人後，員額與人力需求改為提報董事會通過，並提報科技部備查；人員進用仍採公開招募、最低門檻資格條件及甄選程序等進行。

Q：那您會如何去評估災害防救中心的效能？您認為說現在的災害防救中心具備效能嗎？

L1：這個喔，其實我們很難從預算或是國科會的報告中看的出來，講實在話，立法院要審那麼多單位，所以說很難去評估效能。除非今天有一個新聞報導或是重大災害的發生，那不然我們也很少看到。國科會底下很多單位，其實我們比較關注的也是所謂的這個科學園區的營運狀況跟相關產業的提升、轉型。對於防災我講實在話，這時實際操作跟政治的層面，我們很少去管這些支微末節的部份，我們今天一筆預算下去，他當然每年會來報告，但講實在話，很多人的 focus，立法院監督的這個部份，單位太多，行政機關很龐大我們很難管到支微末節的地方。如果他沒有特殊的狀況，特殊的新聞事件的發生，我們很難去注意到他甚至很難去評估他的效果。所以說你要怎麼去講，我們只能從預算書上面來看他業務推展的計畫，要達成的目標。這是從國科會預算去看的，但是沒有辦法詳實的把狀況弄出來，比如研發出哪些東西，哪些東西可以推廣到產業界，其實講實在，一般民眾都很難了解，當然我們會了解的比較多一點，但還是不夠透明。尤其這預算是納在國科會的防災科技支出下面，我們很難從國科會報告裡面知道這全面性的東西，所以說真的很難評估。那以後行政法人化之後，我們就可以從他的營運狀況，財務報表可以很清楚看到。因為你現在看的話可能在審國家實驗研究院的預算書，他可能有一本綠色的財團法人的預算書，部會底下附屬機構的預算書，我們真的很難看到他的產出跟效能部份。所以說要說一個機關的效能，如果行政法人化之後，我們很明顯就看到收入增加、東西產出變多了，那這可能就是我們所謂的效能。那現在目前為止我們看到都是整體的，國科會的評估報告、國家實驗研究院的評估報告，我們很難針對災害防救科技中心去評估，對他效能、

人員聘用、薪資給的夠不夠、延攬到哪些人才，可以為國家防災科技做哪些貢獻，這個我們很難看到，這是實話。

Q：那這部份是我的研究架構，針對一個行政法人，針對這些自變項來說是不是可以請您做一個排序？

L1：行政法人其實最講求的就是提高效能的部份，彈性也很重要。精簡反而還好。因為我今天已經分化出去了，我的人員我所謂的相關行政法人的人員很多我都不包括在總員額法裡面，政府公務人員裡面已經分化出去了。彈性為什麼要設置行政法人，就是希望說在人事和財務可以有彈性，不要在受到這些行政法規窠臼，尤其是用人，我可以大膽，我只要有錢，我講實在話，我今天給你成立行政法人，我把經費挹注給你，我希望你有自籌的，我希望你可以賺錢。當然你也可以花更多錢，找你所謂優秀的人才，過去可能公務機關我有限制我不能超過多少，不可能災害防救中心的研究員薪水可能不能給太高，我今天為了要達到我的效能、效率、產出，能夠有比較多的營收，我可以花比較多錢來請優秀人才，甚至營運人才來管理。我可以請一個 CEO 專業的 CEO 來負責營運；我可以請高科技人才來做研究跟產出，所以這個是我們最期待的也是最 care 的部份。那這幾個都是相輔相成的，反而精簡的部份是我們比較沒有說，把他東西切出去之後，我們公務員體系就變小變少了，這是沒有。可能行政法人他的規模就不算在我們公務機關裡面，他規模要多大多小都是視他的營運狀況，就是他的需求。

Q：那這邊做個小結就是說，根據您的規劃，第一效能；第二彈性；第三公共性；那彈性就是您剛剛提到的，因為他已經化出了所以精簡是最後的。

L1：因為會來推行政法人就是要求他，這些東西鬆綁了之後，要求他的效能他的產出。才不會說在公務體系之下，講實在話你做多也是這樣，做少一點也是這樣子，在公務體系之內我不敢說很多行政機關都這樣，但是還是會有一些官僚的習性，甚至說很多財團法人都是政府百分百資助的，我就是仰賴政府的鼻息嘛，反正我每年都有固定的預算，我做多一點也是這樣，做少一點也是這樣，我只要交代的過去就好了。那我們希望提高他的效能、產出變多、收入增加，對國家有貢獻對全民有貢獻。

Q：最後請教您，總體而言，災害防救中心適合改制為行政法人嗎？

L1：這個問題，就回歸到為什麼當初會選他，就是因為他比較適合。那我們前面有提到，他比較能跟產官學界做結合。因為我們知道複合型災害他發生的比例越來說頻繁，尤其是現在整個溫室效應甚至是氣候極端變遷，我們為了因應這個，我們在環資部也成立一個環境變遷司，就是為了因應這個氣候的變遷。那我們知道台灣位處在地震帶上，甚至我們是海島型國家。地震、海嘯、颱風對我們來講影響都很大。尤其是極端氣候，對我們這海島型，小小的地方來講是非常深遠的，所以我們要關注防災，防災的科技要發展，才能可以因應我們的需求。尤其你看

311 日本，他是滿大的經濟體，他有兩億人口，他都面臨這樣空前的危機，那更需要，當你海嘯來臨、七級以上大地震的來臨，你要怎麼去預防，預防重於治療。預防完，真的發生了我要怎麼救災，這些東西相信全世界的人都會遇的到。日本都遇到了，那過去印尼地震、紐西蘭大地震都遇到這樣子事情，這是全世界都會遇到的。那我這個科技、研究、發明技術我可以跟產業結合，因為其他國家的政府或是機構可能也會有這方面的需求，如果我今天有創新的部份。我今天我的民間企業我具備這樣的技術，我可以來生產這樣子的產品。比如說，我只是舉例而已，就是說我們常在講，日本都有所謂的急救包，災害發生的時候就可以馬上帶著走，那如果我今天是結合一個高科技的急救裝備，適合全家大小都可以用的，我如果今天災害防救中心研發了這樣子的一個東西，跟產業做結合，可以大量生產，我這個權利金賣了我有收入，這東西變成一個 product，可以在各地銷售，人人都買的到，我就等於把防災的概念和推廣，整個落實到家家戶戶每個人裡面去，所以這是很重要的。為什麼說他適合，就是說他科技可以跟產業做一個結合，尤其現在我們台灣以科技島自居，現在科技產業的進出口是佔國民生產毛額裡面一個重要的項目。那台灣的因為地狹人稠，我們的人力可能比較高、成本比較高土地比較少，所以這幾年我們都在發展高科技、高附加價值的產品。當然未來我們會轉換到服務業、觀光業，但是目前台灣科技在全球排名還算是在前面的，所以如果可以運用我們產業的優勢、科技方面的優勢，把這東西結合防災、結合政府政策推廣落實的話，相信，當然我們對他是有期待。除了提高防災救災的效能之外，他的技術或是產品也可以提高政府的收入，他的專利的部份可以增加收入。所以說為什麼他適合來放在行政法人裡面。