

行政院人事行政局九十四年委託研究案

公營廣播電台（含警察廣播電台、教育廣播電台
及漁業廣播電台）行政法人可行性之研究

計畫主持人：彭錦鵬

協同主持人：呂育誠

研究助理：蕭蓓如

蔡百潔

中 華 民 國 九 十 四 年 十 二 月

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究目的	4
第三節 研究方法	6
第四節 研究流程.....	7
第二章 文獻探討與理論基礎	9
第一節 行政法人之基礎概念	9
第二節 外國相關公法人文獻探討	15
第三節 國內相關行政法人文獻探討	30
第四節 公營廣播電台相關探討	35
第五節 綜合評述	46
第三章 深度訪談與焦點團體座談資料分析	55
第一節 研究標的組織背景	55
第二節 研究設計	65
第三節 結果分析	66
第四章 問卷調查結果分析	95
第一節 問卷分析	95
第二節 對行政法人制度接受程度調查結果分析	101
第五章 結論與建議	123
第一節 研究發現	123
第二節 研究結論	129
第三節 策略建議	140
參考書目	150

表目錄

表 2-1 日本獨立行政法人與台灣行政法人之比較.....	13
表 2-2 英國 Agency 與日本獨立行政法人制度比較.....	28
表 2-3 三台廣播電台簡介及節目製播宗旨.....	38
表 2-4 公共服務網相關內容規劃.....	45
表 3-1 警廣組織架構及其人力配置.....	57
表 3-2 教廣組織架構及其人力配置.....	60
表 3-3 漁廣組織架構及其人力配置.....	65
表 4-1 各電台間的有效問卷分布.....	96
表 4-2 人員任用方式.....	98
表 4-3 工作性質.....	98
表 4-4 工作職責.....	99
表 4-5 工作地點.....	99
表 4-6 年齡分布.....	100
表 4-7 工作年資.....	100
表 4-8 對行政法人政策的了解程度.....	102
表 4-9 獲得行政法人政策有關資訊的方法.....	102
表 4-10 行政法人政策的目標.....	104
表 4-11 「行政法人」政策施行於公營電台的評價.....	104
表 4-12 「行政法人」有助於電台未來創新突破.....	105
表 4-13 「行政法人」有助於彈性用人.....	106
表 4-14 行政法人有助於健全電台財務管理.....	106
表 4-15 行政法人是否有助於提升節目品質.....	107
表 4-16 行政法人是否會影響現有人員權益.....	107
表 4-17 行政法人有助於提升電台社會形象.....	108
表 4-18 行政法人有助於提升電台競爭力？.....	109

表 4-19 公營電台是否適合施行行政法人制度	109
表 4-20 電臺目前的營運狀況	110
表 4-21 上級機關對電台經營干預	111
表 4-22 現行人事制度可適才適所的看法	111
表 4-23 人才進用管道	112
表 4-24 電台的經費配置	113
表 4-25 電臺是否可能自負盈虧	113
表 4-26 現行組織架構可否適應未來環境競爭壓力	114
表 4-27 在保障人員權益前提下，電台可否進行大規模變革	114
表 4-28 電臺是否應增加外包或外製節目	115
表 4-29 公營電台是否應比照民間電台進行組織或功能調整	116
表 4-30 變異數分析	117
表 5-1 三家電台基本資料與訪談結果重點整理	127
表 5-2 AC Nielsen 收聽率調查（2005）	132

圖目錄

圖 1-1 研究流程圖	8
圖 2-1 行政法人新公共治理環境中之定位示意圖	9
圖 4-1 問卷信度分析	97

附錄

附錄一：教育廣播電台設置條例草案	附 1
附錄二：深度訪談大綱	附 16
附錄三：警察廣播電台訪談稿	附 17
附錄四：教育廣播電台訪談稿	附 30
附錄五：漁業廣播電台訪談稿	附 36
附錄六：新聞局簡任編譯黃金益先生深入訪談	附 41
附錄七：焦點團體座談會議題綱要	附 49
附錄八：11 月 17 日的焦點團體座談紀錄	附 50
附錄九：11 月 18 日的焦點團體座談紀錄	附 70
附錄十：公營廣播電台(含警察廣播電台、教育廣播電台及漁業廣播電台) 行政法人可行性之研究意見調查問卷	附 91

附錄之表目錄

圖表 1	年齡分佈差異對公營電台未來發展期望之變異數分析....	附 94
圖表 2	年資差異對行政法人政策實行於公營電台政策評價之變異數分析.....	附 95
圖表 3	年資差異對公營電台未來發展期望之變異數分析.....	附 96
圖表 4	任用方式對行政法人政策實行於公營電台政策評價之變異數分析.....	附 97
圖表 5	任用方式對公營電台未來發展期望之變異數分析.....	附 98
圖表 6	工作性質對行政法人政策施行於公營電台評價之變異數分析...	附 99
圖表 7	工作性質對公營電台當前問題與未來發展期望之變異數分析...	附 100
圖表 8	電台差異對行政法人政策施行於公營電台評價之變異數分析...	附 101
圖表 9	電台差異對公營電台當前問題與未來發展期望之變異數分析...	附 102
圖表 10	年齡分佈差異對行政法人政策施行於公營電台評價之描述分析.....	附 103
圖表 11	年齡分佈差異對公營電台未來發展期望描述分析.....	附 103
圖表 12	年齡分佈差異對施行行政法人政策有助於提昇未來節目品質之多重比較.....	附 104
圖表 13	年齡分佈差異對施行行政法人政策可使電台財務管理更健全之多重比較.....	附 105
圖表 14	年齡分佈差異對施行行政法人政策對現有人員權益不會造成影響之多重比較.....	附 106
圖表 15	年齡分佈差異對施行行政法人政策可以提昇電台整體競爭力的	

多重比較.....	附 107
圖表 16 年齡分佈差異對電台營運政策的多重比較.....	附 108
圖表 17 年齡分佈差異對電台經費運用的多重比較.....	附 109
圖表 18 年資差異對施行行政法人政策可以提昇電台競爭力的描述分析	附 109
圖表 19 年資差異對施行行政法人政策可以提昇電台競爭力的多重比較	附 110
圖表 20 任用方式對施行行政法人政策可以提昇電台競爭力的描述統計	附 110
圖表 21 年資差異對對公營電台未來發展期望描述分析.....	附 111
圖表 22 任用方式對施行行政法人政策可使電台財務管理更健全的多重 比較.....	附 112
圖表 23 任用方式對施行行政法人有助於提昇電台未來節目品質的多重 比較.....	附 113
圖表 24 任用方式對施行行政法人政策有助於提昇電台社會形象之多重 比較.....	附 114
圖表 25 任用方式對施行行政法人提昇電台競爭力之多重比較..	附 114
圖表 26 任用方式對公營電台不適合採行行政法人制度的多重比較.....	附 115
圖表 27 任用方式對電台目前政策過於保守的多重比較.....	附 115
圖表 28 任用方式對未來人員進用管道應更多元的多重比較....	附 116
圖表 29 任用方式對目前電台經費不能符合實際業務需求的多重比較...	附 117
圖表 30 任用方式對公營電台未來財務應自負盈虧的多重比較..	附 117
圖表 31 工作性質對行政法人政策對公營電台評價之描述分析..	附 118
圖表 32 工作性質對施行行政法人政策可使電台財務管理更健全之多重 比較.....	附 118

圖表 33	工作性質對電台目前營運政策過於保守的多重比較....	附 119
圖表 34	工作性質對目前電台經費不能符合實際需求之多重比較	附 119
圖表 35	工作性質對公營電台未來財務自負盈虧的多重比較....	附 120
圖表 36	電台差異對行政法人政策對公營電台評價之描述分析..	附 120
圖表 37	電台差異對施行行政法人可使電台財務管理更健全的多重比較	附 121
圖表 38	電台差異對施行行政法人有助於提昇電台未來節目品質的多重 比較.....	附 121
圖表 39	電台差異對施行行政法人有助於提昇電台社會形象的多重比較	附 121
圖表 40	電台差異對施行行政法人可提昇電台整體競爭力的多重比較...	附 122
圖表 41	電台差異對公營電台當前問題和未來發展期望之描述分析.....	附 122
圖表 42	電台差異對公營電台不適合採用行政法人制度之多重比較.....	附 122
圖表 43	電台差異對電台目前政策過於保守的多重比較.....	附 123
圖表 44	電台差異對目前電台經費運用或配置方式不能符合實際業務需 求的多重比較.....	附 123
圖表 45	電台差異對公營電台未來財務自負盈虧的多重目標....	附 123
圖表 46	工作職責對現行組織架構無法面對未來環境競爭壓力的統計量 分配.....	附 124
圖表 47	工作職責對行政法人政策施行於公營電台評價之 T 檢定	附 124
圖表 48	工作職責對公營電台當前問題與未來發展的期望之 T 檢定.....	附 125
圖表 49	工作地點對施行行政法人政策有助於電台未來突破的統計量分 佈.....	附 125

圖表 50 工作地點對行政法人政策施行於公營電台評價之 T 檢定 附 126

圖表 51 工作地點對公營電台當前問題與未來發展的期望之 T 檢定……

..... 附 126

第一章 緒論

第一節 研究背景

1980年代以來歐美先進國家為精簡財政支出、提高政府效率和效能，紛紛採用機關組織重整及人員精簡等措施，不斷推動行政改革工作。此一風潮從1990年代開始更為世界各國所積極推動，形成為被稱為「新公共管理」的政府再造運動。1980年代英國開始推動國營事業全面民營化，大幅削減傳統上的公部門組織。其後並陸續推動各種績效管理的改革工程。

就我國政府而言，行政院為有效推動政府組織改造，則是設立組織改造推動委員會，並訂定「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」以及「委外化」等四項改革策略。這四項改革策略中，行政法人的設立是我國政府組織型態的創新制度，包括組織型態、營運及監督方式、以及人事管理、會計及財務制度等，都和傳統的政府行政機關體制和運作有著顯著不同。

行政院推動行政法人制度的工作，就立法而言，「行政法人法」草案在2003年10月9日經行政院第2833次會議討論通過，並函送考試院同意會銜送請立法院審議。考試院於2003年4月17日無異議通過，於同年月22日由兩院會銜送請立法院審議。目前行政法人法正待立法院審議通過。

事實上，行政法人化政策可說是近年各國政府組織架構進行制度化變革的策略之一，其他較重要的作為則可舉英國政署制度為例：從1988年開始，英國首相柴契爾夫人根據續階計畫(Next Steps)陸續推動從瑞典引進的「政署制度」(agency system)，將行政機關中公權力的行使程度較低而提供服務的性質較高者，改變為由執行長擁有人事和財政裁量權的行政首長。英國實施政署制度以來，將近八成的英國文官都改隸到政署之下。同時，英國的政署制度並向外擴散到世界各國，成為各國紛紛學習的對象。不過從文官體系的制度運作而言，政署模式 (agency model) 的創設與持續發展，則是英國文官體系150年來最具革命性的改變。這一

模式及近年來英國文官薪給、職等彈性鬆綁的制度變革，共同形成政府人事制度最徹底、前進的理念與制度更張。英國的政署模式取法自瑞典17世紀以來長久採用的獨立性較高之政府單位。瑞典政署數目約達300個，行政事務儘量不必部長干預，而其年度預算則根據其年報成果做分配。瑞典的政署機制變動較大，在1990年到1998年間，新成立了大約100個新的政署，但同時也結束了約160個政署。就全球的眼光來看，現在採用某種政署制度的國家，包括了瑞典、英國、荷蘭、芬蘭、日本、美國、牙買加、坦桑尼亞、葡萄牙等國家。雖然目前資料並不是非常的充分，但經濟合作發展組織最近的預測是，在中央政府的類似於政署的制度，大概佔了經濟合作發展組織國家中央政府百分之五十到百分之七十五的公共預算和公務人力（OECD, 2003）。

英國做了大幅度的推動政署制度以外，從1970年代末期以來另外成立數目相當龐大的「準自主非政府組織」(Quasi-autonomous non-governmental organizations, Quangos)，這一類組織類別相當多，數目也非常龐大。其中政府公部門色彩比較濃厚的部分，按照英國政府的定義則是稱為「非部會公共機關」(Non-Departmental Public Body, NDPB)。根據1993年的統計，英國有1,389個「非部會公共機構」，每年支出經費150億英鎊，雇用111,300名員工。其中358個執行性非部會機構支出「非部會公共機關」最大部分的經費，這一類政策執行性質的「非部會公共機關」，和我國及日本所採行的行政法人制度比較接近，但是又並非全然相同，本研究因此暫稱為英國的行政法人。這一類公共機關設立的法源基礎可能為國會通過之法律、皇室命令和公司法設立之法人組織，具有政策執行的功能，包括執行行政、管理、管制、商業等功能，並且擁有人事和預算的管理權限。

日本引進英國的政署模式和具有政策執行性質的「執行性非部會公共機關」，並加以修改之後，成為獨立行政法人制度，並全面加以推行，在第一年（2001年）就設立57個獨立行政法人。

政署化的風潮成為1990年代以來全世界相當多國家政府組織變革最主要的現象，其目的無非在使政府能夠成為更具有彈性、提供人民更便捷服務、和更為

顧客導向、結果導向、以及競爭的彈性化政府組織。

至於就我國行政法人制度的推動而言，目前第一個也是唯一的一個行政法人為國立中正文化中心。「國立中正文化中心設置條例」草案於2004年1月9日經立法院三讀通過，於同年3月20日經總統公布，並於同年3月1日正式掛牌運作。繼中正文化中心之後，行政院第一波優先推動法人化的單位中，目前包括「國家教育研究院設置條例」草案、「國家台灣文學館設置條例」草案、以及「國家運動訓練中心條例」草案，均已送請立法院審議中。

行政院列為第二波優先推動法人化及合併的農委會所屬9個試驗研究機關，包括農業試驗所、林業試驗所、水產試驗所、畜產試驗所、家畜衛生試驗所、農業藥物毒物試驗所、特有生物研究保育中心、茶業改良場，及種苗改良繁殖場，均於2004年4月21日經行政院第4382次會議討論通過「國家農業研究院設置條例」草案，同年4月28日送請立法院審議。

我國隸屬中央政府之公營特殊性公共服務電台，包括警察廣播電台、教育廣播電台、漁業廣播電台等三個電台，其中警察廣播電台奉行政院2005年1月25日院授人力字第0940060638號函示核定為組織改造第三波行政法人化優先推動個案。警察廣播電台因此立即組成籌備小組研議設置行政法人，並利用晨報、擴大臺務會報、生活品質圈等方式審慎研議，同時並已初步擬妥「內政部警政署警察廣播電台設置條例草案」。惟在研擬商議過程中發現警察廣播電台並無類似中正文化中心表演場地出租，以及兩廳院售票系統等足以有效支持營運之收入，亦不得經營廣告，改制後將與目前一樣，預算完全需由政府編列。警察廣播電台因此對於是否將步中央廣播電台的前例發生大幅裁員的情況，感到疑慮。一旦有類似民國94年行政院新聞局相關預算被刪除情事發生，將直接影響臺務運作，因此對於是否改變成為行政法人的態度產生重大逆轉，明確透過內政部警政署向行政院表達不願改變成為行政法人。

除此背景之外，有鑑於公共服務電台之新聞媒體特殊性、服務對象之廣泛與

公共性，雖然所涉及之公權力較低，而適合朝行政法人化推動，然而此觀點在實際施行時，需考量哪些問題？或是可能產生障礙？仍有待進一步檢討，故本研究之主旨即在於釐清相關問題，以作為相關單位未來決策的參考依據。

第二節 研究目的

過去數年來行政院推動組織改造的基本精神是要實現「民間可以做的，政府不做；地方政府可以做的，中央政府不做」的目標。也就是遵循新公共管理的理念，使政府能夠達到精簡的目標，但是同時用最具有效率和效能的方式來滿足公民和顧客的需要。「四化策略」即是：

一、去任務化：即「解除管制」，使政府機關不再負有執行部分業務的任務，以節約公共資源。

二、地方化：指將現行中央機關辦理的業務，改由地方政府辦理，使得政策執行更符合地域性及親近性。

三、法人化：即是由原本由政府組織所負責的業務，改以公共法人來辦理，打破以往政府與、BOT、公營事業民營化等，主要的目的在於提高資源運用的效率。

四、公共事務委外化。

根據行政院送立法院審議的「行政法人法草案」（第2條）的規定，所稱行政法人，係指「國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立之公法人」。

同時本條對於設立行政法人的條件並明確規定以下條件：

（一）具有專業需求

- (二) 須強化成本效益及經營效能
- (三) 不適合由政府機關推動，
- (四) 不宜交由民間辦理，
- (五) 所涉公權力行使程度較低者為限。

因此針對本案所研究的三家公營廣播電台，是否應該轉型成為行政法人，將從行政法人草案的條文規定，詳細探討其主客觀的情勢，並衡量國內外各種政治經濟條件，審酌轉型成為行政法人之必要性與可行性。

本案研究對象警察廣播電台、教育廣播電台及漁業廣播電台等三個電台，各有其特殊的公共服務功能。茲簡述如下：

首先，警廣成立於1954年3月1日，原隸屬臺灣省政府警務處，於1999年7月1日改隸內政部警政署，以治安、交通、緊急救難為專業定位，無廣告及商業色彩，故長期以來均以公共服務形象來面對民眾。

其次，教育電台成立於1960年3月29日，隸屬於教育部，設台目的原為補充國民教育之不足，目前則轉為多元目標，實施空中教學、推動成人及終身教育、特殊教育、職業教育、原住民教育、以及社會教育。

第三，漁業電台成立於1983年1月15日，隸屬於台灣省政府，因配合精省作業，自1999年7月1日改隸行政院農業委員會漁業署，專責提供海上作業漁民迅速而正確的漁業氣象廣播。

警察廣播電台、教育電台、及漁業電台均為特殊的公營公共服務電台，歷史悠久，且累積一定成效，服務的對象遍及全民，因此一旦進行組織轉型，其有關之組織變革事項，均應事前進行系統化之研究與規劃。因此，本研究計畫將藉由不同之研究方法進行研究，以達到下列各項研究目的：

一、探討警察廣播電台、教育廣播電台及漁業廣播電台等三台之經營現況、業務內容、人員及財務運用等現狀。

二、探討三家公營廣播電台進行行政法人化之可行性，包括如何進行法制化工作、進行時程、可能遇到的各項阻礙、及應該研擬的配套措施。

三、提出公營廣播電台最適合之組織型態建議，包括三台合併之可行性。

四、如果三家公營廣播電台應該轉型為行政法人的話，則將試擬公營廣播電台行政法人之設置條例。

第三節 研究方法

本研究進行方法如下：

一、文獻分析法

首先研究國內外有關公營廣播電台組織運作之相關文獻。深入了解公共廣播電台在20世紀興起和沒落之主要理論背景和實務運作之轉變。公共廣播電台之態樣繁多，包括公營的公共服務電台，和公營特殊性公共服務電台、具有國家功能之國際電台，以及新興的各種公益電台（如特別功能電台）和弱勢族群電台（包括各種弱勢語言）。新型態的電台包括服務女性電台、勞工電台、客家話電台、原住民電台、宗教電台、服務農漁業電台、醫藥保健電台、服務金馬地區電台等等。綜觀國內外公共電台之發展趨勢，除少數係由政府完全出資設立並收取閱聽年費，例如英國廣播公司係採用收取年費，大多係由政府補助營運資金。本研究將專注於探討由政府負責絕大部分營運資金之公營廣播電台的組織運作型態。由於國外公共廣播電台的型態已多元化、財政來源多元化、公益電台組織形態多元化等因素，本研究將探討與行政法人化形態最為接近之國外公營廣播電台之組織型態與運作方式。本研究以中外書籍、期刊論文、網站以及政府部門所提供的資料做為文獻分析之主要內容。

二、問卷調查法

問卷調查將針對警察廣播電台、教育廣播電台、漁業廣播電台等三個電台之全體職員進行調查，並以完成初測之問卷，廣泛深入探討電台人員對於行政法人化之看法。由於三家電台人員受到行政法人化最直接的影響，因此本研究將所有的三台職員共計兩百四十餘人全部列入問卷調查對象。

三、深度訪談法

深度訪談法主要在藉由與公共電台理論和實務比較熟悉之官員，例如行政院新聞局主管官員、三家廣播電台之負責人以及熟悉公共廣播電台理論與實務之專家學者，進行廣泛而深入之訪談作業。

四、專家學者焦點座談

為瞭解三家公營廣播電台是否適宜轉型成為行政法人，本研究邀請廣播電台負責人及從業人員、相關主管機關人員、傳播學者、法律學者等各方面人士，舉辦兩場專家學者座談，以便充分聽取各種不同角度的意見，作為研究報告撰寫之參考。

第四節 研究流程

本研究為期四個月，主要研究活動包括文獻蒐集與分析、深度訪談、焦點團體座談及問卷調查，以及針對各類調查資料進行綜合分析，最後撰寫研究報告並提出政策建議，整個研究步驟及流程如圖 1-1 所示。

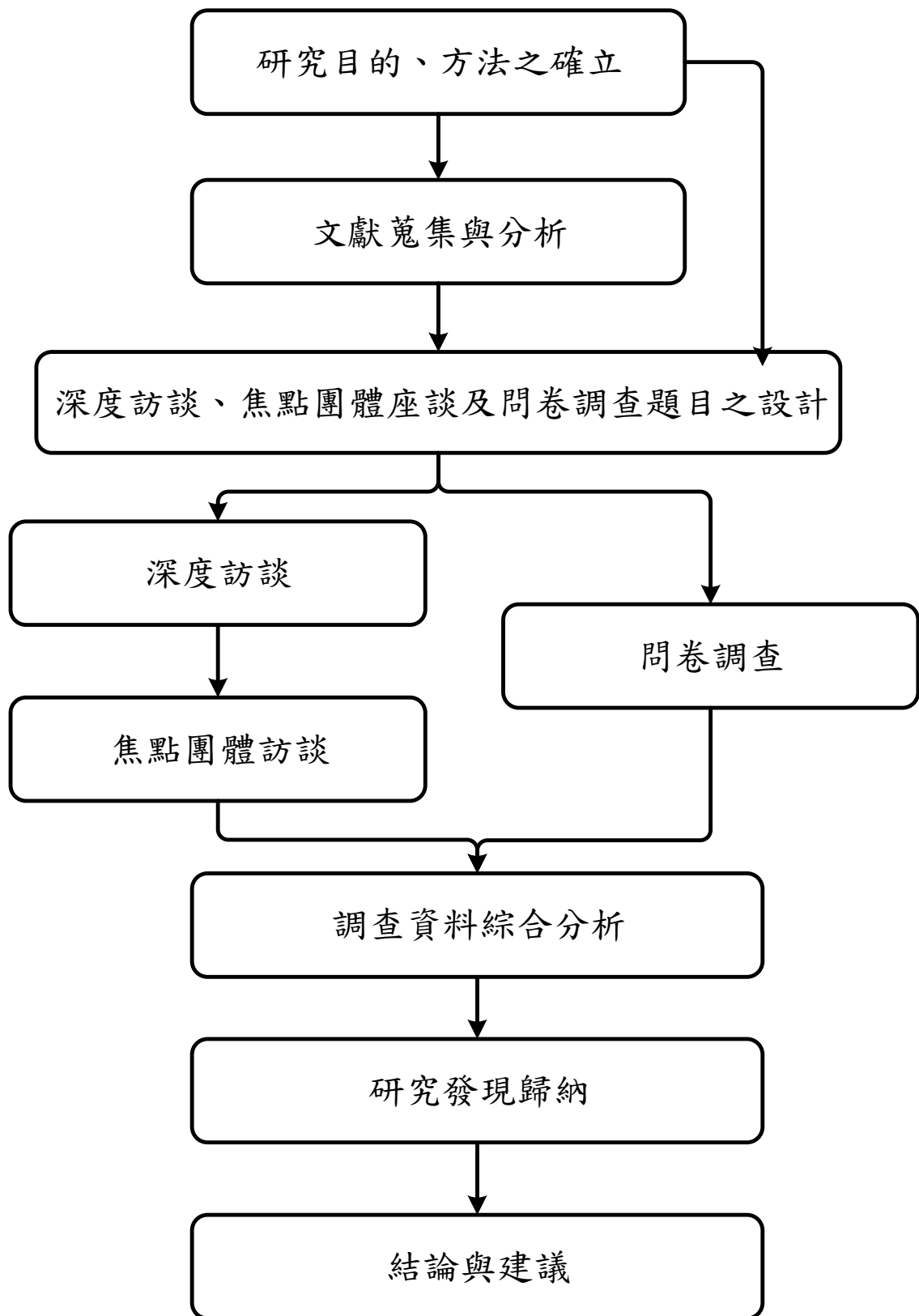


圖1-1 研究流程圖

資料來源：本研究整理

第二章 文獻探討與理論基礎

在本節將介紹外國相關公法人的文獻探討，主要為英國、德國與日本三個國家。英國的政署是最早進行的公法組織變革，國內學者對於公法人分類常引用德國的公法人型態，藉由公法之社團組織與公營造物來執行行政任務，型態多樣化值得我國公營電台變革的參考，日本近年實施的獨立行政法人制度將市場與競爭原理導入行政機關的原則，將在本節作一介紹。

第一節 行政法人之基礎概念

行政法人的制度特色，在於其係相原屬於科層制上下級嚴格區分與監督關係轉換為分權式的管理，並藉由績效考核制度激勵機關的行政效率，以部為例，未來，業務的決定權不再由部長全部壟斷，而得授予司、處、署，甚至由之進一步下授到科；部長只需維持整體性之足以達成宏觀調控所需要的資訊與權限，被分權而出的機關或單位將享有業務的決行權，及最重要的關於自己的組織權、人事權、預算編訂與動支權，並負有執行成敗的責任（黃錦堂，2005：7-22）。由上可知行政法人是彈性的公法人組織型態，而行政法人的定位為何，茲以圖2-1簡單表示其定位，並在下列敘述中扼要介紹行政法人基礎理論。

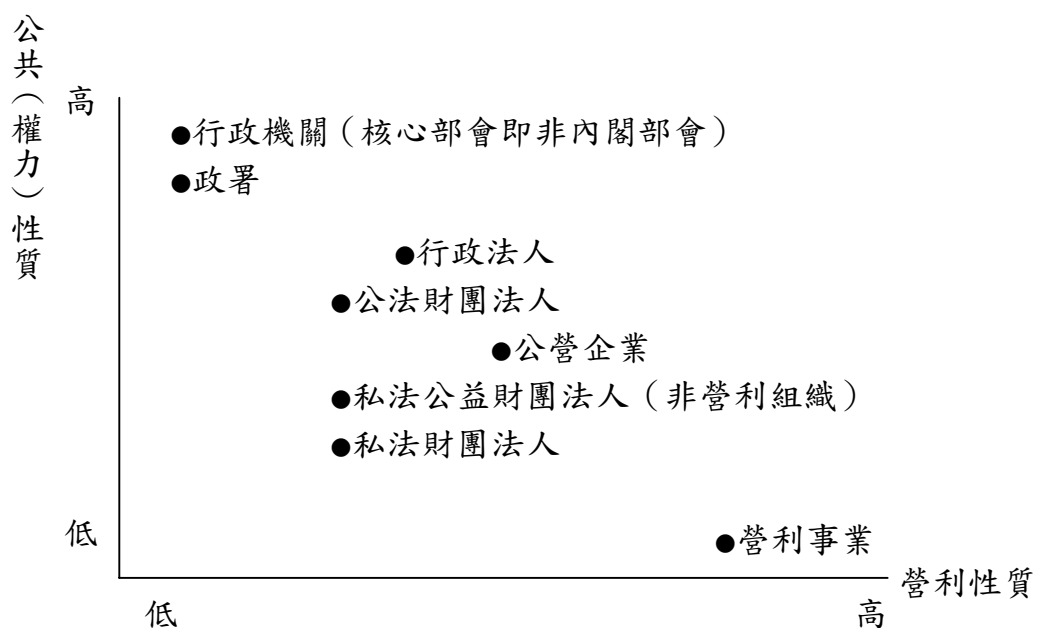


圖2-1 行政法人在新公共治理環境中之定位示意圖

壹、行政法人理論產生背景

一、新公共管理的思潮

行政法人概念的源起主要是源自於國家角色的變遷，自美國獨立革命、法國大革命以來，人民對於「國家」這個角色的想像，也就是所謂的「國家觀」，自17、18世紀的「自由國家」、「消極國家」、「夜警國家」，至20世紀轉變成「積極國家」、「社會國家」、「福祉國家」，到1970、1980年代再轉型為「後福祉國家」，受到新自由主義史觀的影響，英國、美國、日本、紐西蘭和澳洲等國開始出現各種行政改革。

1980、1990年代出現的「新公共管理」思潮，有些學者稱之為管理主義（Managerialism），其興起主要原因與公部門主要趨勢有關（林水波：1999:420）：

- （一）企圖減緩或降低政府在公共支出與人事方面的明顯成長；
- （二）重新強調政府在服務提供方面的輔助性角色，朝向民營化或準民營化移動；
- （三）公共服務的生產與提供方面的自動化發展，特別是資訊科技的進步；
- （四）公共行政的議題朝向國際化發展，將焦點放在公共管理、政策設計、決策風格及跨國合作等一般議程上。

新公共管理主要主張：「重視管理，而非政策；致力於績效與效率之評量；強調產出結果與契約、經濟導向與管理自由；將政府組織改制為服務導向型組織，並依使用者付費原則來運作；鼓勵競爭、降低成本（Hood, 1991）。」因此新公共管理理論可以說是各國進行行政法人化一個重要的理論基礎。

二、重建政府人事法制上位價值

- （一）人力資源的策略性價值

今日成功的公共管理者不只是單純地講求成功實務經驗，快速地達成目標外，必須找出組織與眾不同的特質，而組織中的「人力資源」即是組織的核心能源，充分的運用創造和累積專有人力資源特性是現今公共管理者必須具備的技巧。人力資源的策略價值可以從資訊科技與專業智慧來提供永續優勢效果的影響來瞭解，前者強調智慧的生產過程，後者著重知識的產品（黃榮護：2000）。資訊時代的來臨，要使人力資源可以成功地被開發被創新，需以知識為基礎來創造最大的價值，人力資源的價值主要來自於工作所需的職能（competence），職能包括與工作相關的知識、技術和性向（Knowledge, Skill & Aptitude）。進入資訊時代，人力資源的產出越來越倚重知識，藉由知識的取得、開發及應用，使人力資源的價值發揮。由於知識具有下列特徵（黃榮護：2000）：知識具有延展性和自我創造性、知識具有替代性、知識具有傳送性、知識具有分享性等，使人力資源的運用不同於一般資源。

（二）策略性人力資源管理

現代人力資源具有以下的特質；人力資源具特質性（idiosyncratic）交易、人力資源運用與發揮可以達到無限的境界、人力資源可以產生雙贏的結果、人力資源無法儲存、人力資源必須不斷地維持或提升，才可以保持其價值。有鑑於傳統人力資源管理系統重視監督控制，而不鼓勵專業智慧的充分發揮，為達到資訊時代管理的需求，必須要重新塑造人力資源管理系統，愈來愈多的公司管理學者與實務開始倡導策略性人力資源管理（吳瓊恩：1997），策略性人力資源管理所具有的特徵（黃榮護：2000）：

- 1.以績效為基礎的人力資源：各機關應評估組織體系的內部人力及外部目標，設立合理適當的績效標準，使人力資源的發揮可以達到一定水準。
- 2.展示人力資源的策略能力：人力資源的策略能力來自於策略計畫過程中兩個重要層面：(1) 提供系統思考和策略計畫概念與方法的訓練教育；(2) 在策略計畫中，人力資源專業應扮演直接參與的角色。參與者需要擁有對組織環境的敏

銳性和瞭解，才可以對計畫做出有意義的貢獻。

3.浮現策略與人力資源發展：策略是一種不穩定環境下某段時間的動態現象，藉由在變化的決策環境策略的實現，可使組織更順應時勢做一彈性的調整，運用在人力資源上，即是解除僵化的組織限制，設計出彈性的組織型態讓員工充分參與，並整合組織所具有內外部資源以增強適應力。

行政法人制度植基於新公共管理的思潮，重建公務機關內部人事制度的價值，擺脫僵化法制規定，彈性運用人力資源，是為行政法人制度的真義。

貳、行政法人定義

觀察我國推動行政法人制度進程，『行政法人法』草案係於2003年4月9日，經行政院第2833次會議討論通過，並函送考試院同意會銜送請立法院審議；考試院於同年月17日會議通過後，於同年月22日由兩院會銜送請立法院審議。同年5月29日，立法院法制委員會進行行政法人法制化公聽會。根據草擬之行政法人法草案第二條第一項規定：「本法所稱行政法人，指由中央目的事業主管機關為執行特定國家公共任務，依本法或其他法律之規定設立具公法性質之法人」，從此定義可以得知我國「行政法人」主要特徵為：

一、行政法人是「公法人」：具獨立法人格的本質，具有權利能力、行為能力及訴訟能力。

二、行政法人之成立仍須受法律保留原則拘束。

三、行政法人乃執行特定國家公共任務，而由中央目的事業主管機關設立，地方自治團體不得設立行政法人。

我國行政法人制度深受日本獨立行政法人制度影響，茲以表2-1整理做一比較

：

表2-1 日本獨立行政法人與台灣行政法人之比較

成立要件	日本獨立行政法人	我國行政法人草案
目的事務	從國民生活及社會經濟之安定等公共性之觀點，有確實實施之必要之事務、事業	基於公共利益應實施之事務
範圍界定	國家沒有以主體地位直接實施之必要	國家無必要成為主體實施
	但委諸民間者又恐有未實施之虞	而委由民間實施卻未必被實施
	或有由一主體獨占實施之必要者	或應由單一主體實施之事務
反面限制		事務以涉及公權力之行使程度較低者為限

資料來源：蔡秀卿，「日本獨立行政法人制度」，《月旦法學》第84期，2002年5月，頁60-76

參、我國採行行政法人制度的理由

我國採行（或創設）行政法人制度的理由為何？參照行政法人法草案說帖中的歸納理由，這六個目標的歸納已被介紹行政法人的文獻普遍引用，只是在排序上略有不同，參照劉靜如（2003）之「行政法人法草案之立法目的與重點論述」及陳月春（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」，可以大約歸納為以下六點：

一、增加用人彈性

主要是針對部分需要相當專業性及技術性人才之業務，但又不希望受限公務人員相關法制之拘束。

二、強化經營責任與成本效益

相較於公權力之執行，施政講求公平與正義有時無法兼顧成本與效益，政府職能中，亦有可參採企業精神課以經營責任，透過績效評鑑機制的建立及內、外部是當監督機制，強調成本效益之部分。

三、融合公、私組織之優點與特性

行政法人具有獨立之法人人格，僅受監督機關的適法性監督，對於特殊性質或有特別需求者，一方面可藉此鬆綁現行行政機關有關人事、會計制度的束縛，並依專業化等需求量身材製設置之法源依據。另一方面釐清公共任務特性，將之保留在公法領域，以強化監督，並避免混淆私法體系。

四、適度鬆綁政府會計和採購之限制

政府會計及採購目前之相關綿密之防弊規定，對於部分性質特殊之業務，如文物典藏維護、學術研究等，形成束縛及窒礙，因此行政法人制度在會計及採購方面，可以作適性之特別處理。

五、開放多元參與公共服務

行政法人的意思機關係採多元參與，民主運作，較諸一般行政機關更能有效照顧多元利益，公共任務之執行遊行政機關轉移至行政法人，藉由制度設計與業務執行權限的分離，可以避免球員兼裁判。

六、避免出現成立財團法人可能衍生問題

行政機關捐助成立財團法人並將自身任務委託執行，常產生財團法人依附於行政機關的現象，法人成立目的僅侷限於完成行政機關委託之任務，一旦缺乏行政機關的奧援，即無法獨立存在。

第二節 外國相關公法人文獻探討

壹、英國政署制度與執行性非部會機構

一、政署制度 (Agency) 的介紹

行政法人制度可以說是從英國開始，英國政府自保守黨首相柴契爾夫人執政以來，講究具有效率的小政府，引進競爭文化進入公部門，藉由國營企業民營化，大幅減少文官總數，並對各部會進行效率稽核，整頓文官體系的運作與效能。其執政的1980年代後半時期，由首相效率室提出一份「行政管理改善報告書」中指出當時英國在行政上所面臨的問題有下列幾點（黃臺生，2001：60）：

（一）行政機關各自追求其行政目的，導致政策衝突、重複等情形。

（二）行政機關僅重視組織經營的細部管理，而忽略行政服務的提升。

（三）行政機關的一元化管理難以適應廣泛的不同職務領域。

（四）單年度預算制度，導致致力於年度預算的消費，沒有做到的政策為優先勿分檢討。

（五）預算項目的強制拘束，導致預算執行缺乏彈性等問題。

基於上開政府施政上所面臨的問題，1986年柴契爾夫人推動「雷尼稽核」(Rayner Scrutinies)、「財政管理改革方案」(Financial Management Initiative, FMI)，為使行政機構之效率更加改善，在1988年提出「續階計畫」(the Next Steps)，認為政府改革應致力於三項主要的工作（楊秀娟，2001：60）：

（一）各部會的工作應以工作為主要重心，部會內部結構與體制設計必須能強化有效的政策與服務提供。

（二）各部會管理必須能夠確保其人員具備執行工作所需相關經驗與技能。

(三) 必須在部會內外製造一股真正且持久之壓力使部會持續改善。

依照上列三點，而有以下的建議：

(一) 部會應成立相關的政署，專司執行該部會所屬的服務提供工作，部署與部會間則以工作綱領做為串聯的機制。

(二) 各部會要確保部署人員能受到適當的訓練，並且曾有提供該服務之經驗，政署人員則負責使政署產生最大的效能。

(三) 指定一位相當於常次級官員出任專案管理者，使續階改革能夠順利。

報告提出之後，英國政署制度正式展開，政署負責公共服務的提供，目的為更有效率的執行公務，內閣各部會的任務從而集中於政策制定與監督政署。運作的前提在於政策的規劃與執行分離（陳愛娥，2003：104-111）。在執行續階計畫的程序上，各部會首先應依財政部所定標準來評估所屬機關的功能，並決定該機關及其業務是要維持現狀、出售、裁撤、以契約委外或轉化為政署。只有在該業務須由政府為之且無法委外的情況下，始有資格轉化為政署。決定轉化之後，由各部會與政署簽署協定，約定政署的目標與任務、人員選任、監督與財務安排，據此決定政署的運作方式，惟該協定不具外部法律效力。政署之首長採任期制，且大多以公開徵求方式為之，內部成員有來自公部門或民間者，但均不屬文官保障範圍。歸納來說，政府機關轉化為政署的區別標準在於「該業務是否無法委外」。且此種設計容許一定規模的政署進用自己的人員，適用自己針對職務與薪資結構等發展出來的人事制度。

二、政署制度的特徵

茲將政署制度主要組織運作型態臚陳如下：

(一) 將各部會的功能區分為「決策」與「服務傳送」，每一個負責服務傳送的單位稱為「政署」。

(二) 賦予政署在預算、人事及其他管理實務上有較大的自主權。

(三) 政署的執行長以公開方式在公私部門中選任。

(四) 要求執行長提出一份三至五年的經營計畫，同時每年必須提出年度業務計畫。

(五) 政署每年與其所屬部會訂定一個為期三年的架構文件，詳述年度目標與執行時的彈性。

(六) 給予執行長在進用與薪資（包括績效獎金）等方面相當大的權力。

(七) 取消執行長的永業保障。

政署是英國文官體制中帶有強烈政策「執行」色彩的直屬部會組織，由任期固定，但以契約聘請之執行長全權負責人事、財務及政署服務之政府單位。執行長是以公開競爭方式來任命，且民間優秀人士亦可擔任此職位，非僅限於文官身分者。這種公開遴選的方式，使執行長人選更為多元，因而帶給政署更多的活力；此外，政署營運成敗責任由執行長擔負，因之使責任的歸屬更明確，由於執行長並非永業制，其因業績壓力，易使得執行長在工作態度上較常任文官更為積極。

歸納以上，可以了解政署制度主要特徵如下：

(一) 分權

部會與政署各有明確界定的任務，前者規劃和協調等政治性核心工作及法律研究等幕僚性作業。後者承擔服務提供之日常例行性工作。兩者間保持一定之業務職掌距離，以利政署維持管理上之自主性。

(二) 政署享有管理自主權

由於政署享有管理上自主權，因此更能專注於資源配置，以提高業務之生產力與品質，而無需應付部會不必要檢查與報告等紙上作業。因此文官體制由以往支出及活動取向，轉變為結果與績效取向。

（三） 政署任務明確且簡單

為賦予政署自主性，在工作綱領中，要求執行長在年限內，就有限種類的公共服務提供，達到一定的績效標準。

（四） 政署的業務監督

因政署制度的建立，乃為求政策之執行具有與民間企業相同之彈性，固應盡量給予政署充分之裁量權與自主權，並對於個別政署業務，由主管機關就設定目標之達成負監督責任。

綜合以上關於英國政署的介紹，雖然英國政署制度有提高效率效能的優點，但是其對文官制度最大的衝擊在於對統一、一致（unified and unity）的文官精神之打擊。傳統文官體制強調匿名、非金錢激勵、直言不諱、團隊精神等共識有遭破壞之虞（彭錦鵬，2000：89-141）。

三、執行性非部會公共機構

英國政府提供公共服務之組織型態，可分為部會總部、部會所屬（含政署 Executive Agency）、公共部門（含行政法人 Non-Departmental Public Body，又分為四種，分別為 Executive、Advisory、Tribunal、Independent Monitoring Board。其中的 Executive Non-Departmental Public Body，又稱執行性非部會公共機構）。（賴森本、許哲源，2005：77—94）介紹執行性非部會公共機構的原因主要在於我國行政法人性質與其最為相近。

（一）「非部會公共機構」的性質

「非部會公共機構」(Non-Departmental Public Bodies, NDPBs, 簡稱NDPBs 或俗稱Quangos)制度中的Executive Non departmental Public Body是和行政法人體系相同的機構，並無統一的建制目的，但主要乃是基於效率、專業、去政治化和擺脫行政機關制度的束縛而建置。非部會公共機構重視成本效益，執行任務必須要對國會及公眾負責，與監督機關之間的權利義務關係非常明確，是五年定期的檢討機制，審視機關功能是否適當，並檢驗其組織方式及任務執行的合宜性。目前英國執行性非部會公共機構約有將近200個，以教師訓練機構(Teacher Training Agency, TTA)為例，其設立目的乃在於招募適格教師，辦理教師品質提升訓練並確保訓練之能量及品質(吳青松，2004：49-71)。

(二)「非部會公共機構」的發展

至2005年3月，英國總計910個NDPBs，共計有1,295,814人隸屬於NDPBs，近年來數目有呈現減少的趨勢，主要原因為NDPBs的合併。就執行性的非部會公共組織而言，至2005年計有211個，隸屬人數有91,509人(許哲源，2005)。

(三)「非部會公共機構」向國會負責的方式(李靜宜，2005：38)：

1. 遵行國會的立法決議。
2. 母部會的大臣就NDPBs工作接受國會的質詢。
3. 經由國會審計程序了解NDPBs經費的運作。
4. 國會委員會就特定事項有權審查NDPBs的運作情形。

(四)運作情形評估

NDPBs具有五年定期檢討機制去審視其功能扮演是否適當，同時檢驗其組織方式相對於其任務執行的合宜性。

貳、德國之公法人制度

1991年9月在Saarbruken舉辦的比較法協會比較公法組（Die Arbeitsgruppe Vergleichendes Öffentliches Recht der Gesellschaft für Rechtsvergleichung）德國學者R.Breuer整理與會中各個學者的看法指出，在國家或其他地方自治團體將部份行政任務移轉特定獨立行政主體時，乃是屬於「公行政內的功能劃分或專業化」，是「基於任務考量，對行政承擔者所為之公法形式的分殊化」。行政主體獨立化的原因乃是基於社員自治，或是由國家所人為創設，設計上有不同的考量，這尤其表現在國家得對其行使監督權限的程度。國家監督限於適法性之監督，藉由較少的法律監督，達成較高效率的運行，可適用於公法社團及為確保自治權而成立公營造物的情形。且各種獨立化行政主體的出現，乃是為回應現代社會國家承擔不同行政任務的需求，只有在組織獨立化時，才可確實有助於特定行政任務履行，並有助於正當化此獨立組織的措施（陳愛娥，2003：104-111）。就此，以下以德國公法人做為「藉由公法之人合性社團與公營造物履行行政任務」加以引述。

在德國依據公法所創設公法人有三種基本類型：公法社團（öffentlichrechtliche Körperschaften）、公法財團（öffentlichrechtliche Stiftungen）及公營造物（öffentlichrechtliche Anstalten）。以下分別敘述之（李靜宜，2005：11-16）：

（一）公法社團

1. 定義

學者對公法社團的定義各有不同，學者W.Rudolf定義為「由社員組成，獨立於社員更迭而存在，配備有高權的行政主體」（黃銘輝，1998）。即公法社團由一定社員組成，且被賦予一定的公權力，而其存續不受社員變動影響的行政主體。在公法社團中最具有代表性當然是地方自治團體，而德國公法人制度的一大特色，是在不同領域還存在著許多型態不同的公法社團，是公法上的「人的組合」，以自我負責方式管理「自身事務」，並藉此減輕國家行政之負擔（李靜宜，2005：11-16）。

2. 公法社團的特徵

(1) 透過國家高權行為設立：公法社團是國家目的創造物。儘管國家所承認的原則上均是既存的社會實體，如地方共同體、共同職業利益、已存在的私法團體，但是其取得公法社團的法律地位仍是以國家高權行為的賦予為前提。

(2) 具有權利能力：公法社團具有權利能力，是一個獨立的權利義務歸屬主體。透過這個全力能力的賦予，使公法社團獲得可以自我負責地履行國家任務所必須的獨立性。

(3) 由社員組成：社員是社團組成的必須要素，社團成立的宗旨乃在於透過團體性組織使社員共同管理與自身有關的事務，重要的是使社員能夠對團體事務發揮決定性影響。因此重要的決定應由社員共同決定，或是由其選舉出來的代表機關（代表大會）做成，而日常的管理通常則委由經社員或其代表機關選舉產生的執委會、業務或者其他機關負責。這就是從自治原則中所導出來的對社團內部的民主化要求。

(4) 任務：就事理而言，社團任務由其設立目的而生。社團目的仍取決於法律的規定，除鄉鎮原則上有權管理一切地方性事務之外，其他社團只能執行法律明確規定的任務。

(5) 為公法組織：社團必須是公法上的組織，社團內部組織以及社團與其社員之間的關係都必須屬於公法性質。為執行其任務，社團設備有高權的手段：例如制定法規範（規章），做成行政處分並強制地執行，徵收社員費和規費。

3. 公法社團的主要類型：

(1) 經濟領域的公法社團：在經濟領域的公法社團有工商業公會、手工業公會、手工業同業公會、農業公會等。上述公法社團具有濃厚利益代表的色彩，固可以稱之為利益代表的公法社團。

(2) 自由業領域的公法社團：包括律師公會、醫師公會、牙醫工會、建築師公會和藥劑師公會等。例如律師屬於自由業，但是其職業行為攸關公共利益的維護，因此必須要服從特別的法律和拘束。但只是代表該領域業者之共同利益，並協助其社員發展。

(3) 在社會保險領域的公法社團：在社會保險領域的公法社團有地區性健康保險機構、替代性健康保險機構、同業合作社、邦保險中心等，德國社會法上的健康保險、意外保險和年金保險並不市由國家直接經營，而是由被保險人之勞方和資方組成的社團經營。

(4) 文化領域的公法社團：最典型的例子為公立大學，根據德國大學基準法第 58 條第一項規定，公立大學為國家所設立具有公營造物性質之公法社團。

(5) 在其他領域的公法社團：除上述團體之外，還有型態各異的團體，如水利和土地協會、狩獵同業公會等。

(6) 團體的聯合會：公法社團上可以聯合組成新的公法社團，如地方目的團體或聯邦律師公會。

(二) 公法財團

1. 定義

公法財團係指為達成特定之公共目的，以具公法性質之財產捐助行為，所設立之具有權利能力之公法人，其主要的特色在於以一定的財產來履行行政任務。

2. 特徵

(1) 必須有捐助人的設立行為：捐助人在大多數情形為公法人，但不以此為限，自然人或私法人亦得為捐助人。設立行為必須是書面行為，其可以透過法律直接規定、行政法上意思表示，或例外地以行政處分來做成。

(2) 須經過國家的許可：有權利能力的公法財團之設立，尚須經國家有權機關的核可，核可應以行政處分為之，據此賦予財團公法上的權利能力。主管機關對於是否核可設立，享有行政裁量權。

3.組織

公法財團的組織依章程定之，財團係由其機關管理之，其應本於捐助者的意思而持續實現財團之目的。公法財團的財產應儘可能與其他財產分離，其收益僅能供財團目的之用。

(三) 公營造物 (李建良, 1993: 367-369)

1.定義

依Otto Mayer 對公營造物的定義為：「公營造物乃是公行政主體為能持續達到公法上的特定目的，所為人力與物力之結合。」而比較廣義的公營造物概念下，公營造物得以其獨立性程度為標準，分為下列三種：無權利能力的公營造物、具有權利能力的公營造物及具有部分權利能力的公營造物。

2.公營造物設立

公營造物設立，係由「營造物設立主體」(Anstaltsorgan) 依法律或依法律授權為之。在有法律授權的情況下，鄉鎮或其他團體也可以設立公營造物如由縣或城市設立的儲蓄銀行。

3.公營造物利用人

公營造物只有利用人而沒有社員，這是公營造物與社團主要的區別所在，有利用人固然是公營造物的必備因素，不過其並非公營造物成員，而是公營造物以外之第三人，因此利用人並不享有參與權。

4.公營造物做為公法機構

公營造物做為公法機構，其內度不結構及其與公營造物設立主體之間的關係應當根據公法判斷。又雖然在對人民提供特定給付的利用關係上，其經常採取司法的形式，但公營造物概念之關鍵是放在其組織形式必須屬於公法性質，而與其利用關係屬於公法性質或私法性質並無關係！

5.公營造物權能具備

具有權利能力的公營造物不當然享有可以採取干預和強制措施的公營造物權利。只有在法律授權的範圍內，公營造物才有權針對利用人和第三人制定行為規範（規章）和採取個別下命措施（行政處分）。

（四）其他公法人

除有以上三種公法人之基本類型，立法者基於其組織上的形成自由，仍可以設立特別的或者混合型的組織型態，如公立大學就是同時具有公法社團和公營造物的組織型態。

參、日本獨立行政法人制度

一、日本獨立行政法人制度創設背景（蔡秀卿，2002）

日本對獨立行政法人之觀念肇始於英國柴契爾夫人行政改革開始，自民黨行政改革推動本部於1996年6月確定橋本內閣行政改革方針，其中關於中央機關再編改革，樹立政策規劃與執行部門分離的原則。1996年11月設置行政改革會議，1996年12月25日「行政改革計畫」中，仍未提及獨立行政法人制度，直至1997年2月行政改革會議上，開始檢討外國法制時，才正式檢討政署（Agency）制度等獨立行政法人相關事項。

1997年12月3日，行政改革會議最終報告確定。揭示此次行政改革理念及目標為「徹底改革戰後肥大化、僵硬化且呈現過度擴張而制度疲勞之行政制度，創造自由及公正社會，為此應有效及適切發揮國家機能，實現精簡、高效率及透明

化政府。」主要改革項目有「內閣機能之強化」、「中央省廳之再編」、「行政機能之精簡、效率化」、「公務員制度之改革」、「其他（行政資訊之公開制度、地方財政制度改革）」。並揭示創設獨立行政法人制度。

二、日本獨立行政法人制度制度化過程

1994年4月，獨立行政法人制度之架構，大致上已經完成。主要法案及方針如下：「獨立行政法人通則法」草案，規範獨立行政法人營運之基本事項。「獨立行政法人通則法施行法之法律整備法」草案，規範因導入獨立行政法人制度而國家公務員法及其他相關法律規定之整備、過渡措施；「總務省設置法」草案，補充規範獨立行政法人所掌事務；「中央省廳等改革推動方針」，補充規範獨立行政法人制度之架構、89個事業、事務轉型為獨立行政法人方針。1997年7月，「獨立行政法人通則法」、「獨立行政法人通則法施行之相關法律整備法」及「總務省設置法」公佈。12月，59個獨立行政法人之個別法及「獨立行政法人業務實施順利化等相關法律整備法」公佈。2000年12月，內閣會議通過「行政改革大綱」，正式確定自2001年4月獨立行政法人開始改制營運及改制後之方針。2001年1月6日，大部分之省廳改革法律及政令，開始施行。

日本獨立行政法人制度除將市場與競爭原理導入行政機關外，也強調行政機關（官僚體系）的無效率，以作為改造行政機關必要性之正當性根據。日本行政改革之目的在於國家行政精簡化，其使用方法主要可分為「國家行政活動本身之精簡」及「國家行政組織之精簡」。前者早在80年代即已開始，透過民營化、行政委託及管制緩和等推動至今，此等手段可稱為「水平精簡」（官與民角色分配問題）；後者為國家行政組織之縮編，將行政活動分為「規劃定立機能」與「實施機能」，而實施機能，由創設之獨立行政法人來擔當，且將其置於國家行政組織以外（蔡秀卿，2002）。

根據日本中央省廳等改革基本法第36條規定：「從國民生活及社會經濟之安定等公共性之觀點，有確實實施必要之事務、事業，且國家沒有以主體地位直接

實施之必要，但委諸民間者有恐有未實施之虞，或有由一主體獨占實施之必要者，政府得創設使其具備適於有效及效率實施之自律性、自發性及透明性之法人制度」。日本獨立行政法人所執行的任務為政府從安定國民生活及社會經濟等觀點，認為必須要確實實施，但無由國家自己直接施行之必要，委諸民間又恐有難以實施之虞的任務，這種曖昧含糊的說明一直支配我國「行政法人化」之界定（陳愛娥，2003：104-111）。關於日本獨立行政法人制度的目的在於有效的將政府執行部門所掌事務移出，提高行政法人在財務、組織與人事管理上之彈性，尊重其營運之自主性，並規劃「獨立行政法人評價委員會」以評鑑獨立行政法人「業務繼續之必要性、合理的組織形式及其他組織與業務有關事項」（陳愛娥，2003：104-111）。

日本獨立行政法人類型依獨立行政法人通則法第2條，將獨立行政法人區分為「非特定獨立行政法人」及「特定獨立行政法人」，前者為「非公務員型」，後者為「公務員型」。兩類型區別標準在於有無滿足特定獨立行政法人之特別要件，即有無「其業務之停滯將使國民生活或社會經濟之安定產生直接重大之障礙」及「其他依該獨立行政法人之目的、業務性質等綜合考量而有對其營運理監事及職員賦予國家公務員身分」之情形（蔡秀卿，2002）。其原來制度設計固然如此，但在實際推動過程中，政治妥協的成分非常高。所以，在日本推動改制的機關中，屬於非國家公務員型者僅青年之家等4個，其餘百分之九十五均屬公務員型，如此，雖可減少改革阻力，但也可能削減改革的成效。日本也於2003年7月通過將國立大學從國家組織編制中獨立成為法人的「國立大學法人法案」及其相關法案，至2004年4月成立89所國立大學法人，而各大學相關機構的教職員十三萬多人，將因此喪失公務人員資格，而成為法人職員（嚴錦堂，2004：34-41）。

三、獨立行政法人運作之重要原則（蔡秀卿，2002）

1. 業務之公正性、透明性及自主性原則。

根據獨立行政法人通則法第3條第1項規定：「獨立行政法人，鑑於其事務及

事業係從國民生活及社會經濟之安定等公共性之觀點，而有確實實施之必要，應致力於適切且效率營運。」揭示業務公共性原則。同條第2項規定：「獨立行政法人，應依本法規定將其業務內容等公告，使國民得知其組織及營運之狀況」，明定業務透明性原則。第3項則規定業務自主性原則，條文為：「運用本法及個別法時，應充分考量獨立行政法人之業務營運之自主性。」

2.名稱、目的、法人格、財政基礎與登記

依獨立行政法人通則法第4條規定：「各獨立行政法人之名稱，以個別法定之」；第5條規定「獨立行政法人之目的，在本法第2條第1項之範圍內，以個別法定之」；第6條規定「獨立行政法人為法人」；第8條規定「獨立行政法人，為其確實實施業務之必要，應有資金及其他財產基礎。政府，認有使其確時實施之必要者，得依個別法規定，對各獨立行政法人出資」；第9條規定「獨立行政法人應依政令登記」。

3.設立

獨立行政法人理事長及監事之任命權者為主管大臣（通則法14條），獨立行政法人之設立委員任命權者，亦為主管大臣（通則法15條）。

四、日本獨立行政法人與英國政署（Agency）制度的相異點

日本政府在推動獨立行政法人制度上不遺餘力，主導者對改制後權責有清楚認識外，並致力於追求法令完善，而日本行政法人制度準備工作非常成功，主要原因可歸納三點（蔡世蓉，2003）：有關權責規定明確、相關制度的配套設計規劃及以營運效率化與公共服務品質提升為改制的核心目標等，使得日本行政法人制度在推行之初未遭遇太多的阻礙。

日本獨立行政法人制度主要是仿效英國政署制度所建立，然因英國屬英美法系不成文法國家，而日本屬大陸法係成文國家，故此二制度間存在許多差異，爰將此二種制度比較分析如表2-2：

表2-2 英國Agency與日本獨立行政法人制度比較

	英國 Agency	日本獨立行政法人
主要目的	業務之效率化	國家行政之精簡
組織法上之地位	行政組織內之政署化	獨立於國家行政組織之外
擔當業務之性質及範圍	將執行機能分離出來，對象業務大致上以較能完整實施之公部門為重點，但未必限定於非權力行政活動，因此即使是權力行政活動，例如稅務行政，許認可業務，登記業務，也政署化。 又定型且大量性質之業務為多，因此業務之效率提高。	以「民間可為之業務」為思考原點，排除國家權力行政活動，例如稅務行政，許認可業務，登記業務、均在法人化業務範圍之外。需大量處理之業務亦排除在外。 只有限定在實驗機構、研究機構、文教研習機構、醫療福利機構等非權力行政活動。
職員之身分	公務員身份	制度上雖有公務員型及非公務員型兩種，但實際上預定法人化之事務、事業中，95%係公務員。
首長產生方式	大都為公開招募	主管大臣任命
國民參與制度	有	無

資料來源：蔡秀卿，「日本獨立行政法人制度」，《月旦法學》第八十四期，2002年5月，頁60-76
；郭冠廷、黃錦堂、陳志華、彭錦鵬、黃原亮，「公法人之組織設計與人員任用管理之研究」，行政院人事行政局委託，2002年12月，頁53-54。

肆、國外制度綜合分析

1980年代以來歐美先進國家為精簡財政支出、提高政府效率和效能，紛紛採用機關組織重整及人員精簡等措施，不斷推動行政改革工作，並逐漸形成為被世界各國所積極推動，稱為「新公共管理」的政府再造運動。從1988年開始，英國陸續推動「政署制度」(agency system)，將行政機關中公權力的行使程度較低，而提供服務性質較高者，改變為由執行長擁有人事和財政裁量權的行政機關。英國實施政署制度以來，將近八成的英國文官都改隸到政署之下。英國的政署模式取法自瑞典十七世紀以來長久採用的獨立性較高之政府單位。瑞典政署數目約達300個，行政事務儘量不必部長干預，而其年度預算則根據其年報成果做分配。瑞典的政署機制變動較大，在1990年到1998年間，新成立了大約100個新的政署，但同時也結束了約160個政署。就全球的眼光來看，現在採用某種政署制度的國家，包括了瑞典、英國、荷蘭、芬蘭、日本、美國、牙買加、坦桑尼亞、葡萄牙等國家。雖然目前資料並不是非常的充分，但經濟合作發展組織最近的預測是，在中央政府的類似於政署的制度，大概佔了經濟合作發展組織國家中央政府百分之五十到百分之七十五的公共預算和公務人力(OECD, 2003)。

英國做了大幅度的推動政署制度以外，從1970年代末期以來另外成立數目相當龐大的「準自主非政府組織」(Quasi-autonomous non-governmental organizations, Quangos)，這一類組織類別相當多，數目也非常龐大。其中政府公部門色彩比較濃厚的部分，按照英國政府的定義則是稱為「執行性非部會公共機關」(Non-Departmental Public Body, NDPB)。根據統計，至2005年3月底上，英國計有211個「執行性非部會公共機關」，雇用91,509名員工。本研究認為這類政策執行性質的「非部會公共機關」，和我國及日本所採行的行政法人制度比較接近，但是又並非全然相同，本研究因此暫稱為英國的行政法人。這一類公共機關設立的法源基礎可能為國會通過之法律、皇室命令和公司法設立之法人組織，具有政策執行的功能，包括執行行政、管理、管制、商業等功能，並且擁有人事和預算的管理權限。

日本引進英國的政署模式和具有政策執行性質的「非部會公共機關」，並加

以修改之後，成為獨立行政法人制度，並全面加以推行，在第一年（2001年）就設立 57 個獨立行政法人。

另外，政署化的風潮也是自 1990 年代以來全世界相當多國家政府組織變革最主要的現象，其目的無非在使政府能夠成為更具有彈性、提供人民更便捷服務、和更為顧客導向、結果導向、以及競爭的彈性化政府組織。從更寬廣的角度來看，政署和英國的行政法人制度其實是英國從中央核心各部會到國營公司之間，各種政府組織類別的光譜中的兩種組織型態。依照英國部會首長的控制力的強弱，和政府機關提供的是公共財或是私有財為標準，行政機關的類型可以分為核心部會、非內閣部會、政署、特殊保健機構、非政府公共機關（包括英國的行政法人）、國營事業（含英格蘭銀行）、國營公司、政府民間合夥。在這個組織類型光譜之中，政府提撥給各種不同公共組織的預算制度自然會有所不同，而各種不同公共組織的人事運作制度，包括用人、身份地位、薪資制度、用人彈性等等當然也就有所不同。但從行政組織的最終目的是在提供政府最好的組織型態，並取得最佳的效率和效能而言，針對不同的公共事務而建構不同形式的行政組織，並賦予不同的管理機制，本來就是行政學所應該要探討的課題，也是政府在推動行政業務時，應該不斷思考和調整的行政改革工作。

第三節 國內相關行政法人文獻探討

一、行政法人法

行政法人的制度特色，在於其係原屬於科層制上下級嚴格區分與監督關係轉換為分權式的管理，並藉由績效考核制度激勵機關的行政效率。以部為例，未來業務的決定權不再由部長全部壟斷，而得授予司、處、署，甚至由之進一步下授到科。部長只需維持整體性之足以達成宏觀調控所需要的資訊與權限，被分權而出的機關或單位將享有業務的決行權，及最重要的關於自己的組織權、人事權、預算編訂與動支權，並負有執行成敗的責任（黃錦堂，2005：7-22）。觀察我國推動行政法人制度進程，『行政法人法』草案係於2003年4月9日，經行政院第2833

次會議討論通過，並函送考試院同意會銜送請立法院審議；考試院於同年月17日會議通過後，於同年月22日由兩院會銜送請立法院審議。2003年5月29日，立法院法制委員會進行行政法人法制化公聽會，林濁水委員建議『行政法人法』草案及個別設置法案應可同時推動，俾利創新設置或改制之機關儘速完成組織條例法制化的工作。目前，『行政法人法』草案已於2005年8月8日再度送請立法院審議（劉坤億，2005:24-38）。¹

「行政法人法草案」現已由行政院與考試院送請立法院審議，該法案總計有6章40條，重點略述如下：

（一）本法之定位

本法草案定位為基準法性質，其目的在於就行政法人共通事項作原則性規範，以為行政法人個別組織法律或通用性法律制定之導引。為因應實際運作需要，行政法人個別組織法律或通用性法律並得在本法所定基準之上，依其組織特性、任務進一步特別設計。另行政法人係依法律設立，以仍執行特定公共任務，且其預算亦需國家挹注，因此，將行政法人定位為公法人，並具人事及財務自主性，且適用行政程序法、國家賠償法及訴願法等有關規定。

（二）本法之適用範圍

本法草案係推動行政院組織改造之配套性法案，以中央目的事業主管機關所設立之行政法人為其適用對象。惟考量行政院以外之中央及地方機關（構）亦有行政法人化之需求，因之明定本法於行政院以外之中央政府機關，於設立行政法人時準用之。地方自治團體亦得準用本法之規定，制定自治條例，設立行政法人。又為避免外界對行政法人之設立可能無限擴張及對現有文官體系可能造成重大

¹ 參考劉坤億，「卓越行政法人之經營與管理」，劉教授說明新版行政法人法草案有兩項主要增修內容：其一，草案第五章會計及財務，因考量原機關（構）改制成立為行政法人之年度，倘其設置條例立法通過惟總預算案未及改以行政法人型態編列時，則預算執行可能有跨單位預算、跨工作計畫及跨用途別執行之問題，為避免影響相關預算之執行，不受預算法流用之限制，爰增訂第三十一條：行政法人成立年度之政府核撥經費，得由原機關（構）或其上級機關在原預算範圍內調整因應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。其二，草案第六章附則，為免地方機關設立行政法人情形過於浮濫，修訂第三十九條第二項爰規定直轄市、縣（市）得設立行政法人，尚不包括鄉鎮（市）。

衝擊之疑慮，並明定行政法人所執行之特定公共任務，以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（草案第2條）。

（三）行政法人之組織

為使組織更具彈性及規模經濟原則，明定行政法人應設置董（理）事會，但得視其組織規模、任務特性，不設董（理）事會，而置首長一人，另為健全內部煙督機制，明定應設監事或監事會，其董（理）事及監事之資格、人數、產生方式、任期、權利義務、續聘次數及解聘之事由與方式，應於行政法人個別組織法律或通用性法律明定。（草案第5條）。

（四）行政法人之監督機制

在立法監督方面，其設立之法律、經費預算仍需要立法院的監督；在監察監督方面，依憲法第90、97條規定，監察院自得行使監察權；在審計監督方面，決算報告書需送審計機關；在輿論監督方面，依政府資訊公開法規定辦理；在監督機關方面，監督機關應組成行政法人績效評鑑委員會進行評鑑。以本法草案之立法目的，係在規範「行政法人」，而非用以限制監察院職權之行使，為避免與本法草案之立法意旨有所牴觸及紊亂權力分立之憲政制度，同時考量行政法人部分人員仍具公務人員身分，監察院自得依監察法等相關法令之規定，對其行使監察權，而無須於本法草案中明定。在審計監督方面，本法草案規定，行政法人決算報告書，審計機關得審計之；審計結果，得送有關機關作必要之處理。

為使行政法人之相關資訊予以公開化及透明化，以接受輿論之監督，本法草案規定，行政法人資訊依政府資訊公開法有關主動公開及資訊公開之規定；在政府資訊公開法施行前，依行政資訊公開辦法有關規定。在監督機關監督方面，監督機關應成立行政法人績效評鑑委員會，其委員包括有關機關代表、學者專家及社會公正人士等，並就核撥行政法人經費提出建議，以使評鑑結果更具公正性與客觀性。行政法人之年度營運（業務）計畫及預算等均應報監督機關核定或備查

。在內部監督機制方面：行政法人內部監督機制可透過董（理）事會及監事會（或監事）予以監督（草案第13至第17條）。

（五）有關人事及現職員工權益保障之規定

機關（構）行政法人化目的之一，在於人事自主性，為使行政法人得以羅致優秀且適任之人才，而不受限於現行法令之規定，本法草案規定，行政法人應制定人事管理規章，報經監督機關備查或核定後實施，其進用之人員不具公務人員身分，並依其人事管理規章辦理。另行政法人化成敗之主要關鍵之一，在於現職員工之支持，在草案第19條至第28條規定，為過渡期間採行之必要措施，對原機關（構）現職員工之移撥安置、加發慰助金、月支報酬、月支薪津、保險年資損失補償及相關權益保障規定。原機關（構）現有編制內依公務人員相關任用法律任用、派用公務人員於機關（構）改制之日隨同移轉行政法人繼續任用者（以下簡稱繼續任用人員），仍具公務人員身分；其任用、服務、懲戒、考績、訓練進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福利及其他權益事項，均依原適用之公務人員相關法令辦理。但不能依原適用之公務人員相關法令辦理之事項，由行政院會同考試院另定辦法行之。考試院建議在第18條增列第4項規定行政法人之董事長、理事長、首長，及專任之董（理）事、監事適用公務員服務法及公務員懲戒法。至於聘僱人員、駐衛警察及技工、工友（含駕駛）之權益保障事項，亦於本法草案第4章作周全之規範。又為使各機關（構）行政法人化時，對現職員工權益保障之規定，有一致性、衡平性標準，以避免形成援比現象。

（六）會計及財務

行政法人成立年度之政府核撥經費，得由原機關（構）或其上級機關在原預算範圍內調整因應，不受預算法第62條及第63條規定之限制。本法草案規定，行政法人之會計制度，依行政法人會計制度設置準則訂定；行政法人之公有財產係以政府機關核撥經費指定用途所購置之財產及出租或無償提供使用之公有財產為其範圍，其餘則屬行政法人之自有財產。原機關（構）改制為行政法人業務上

有必要使用之公有財產，得採捐贈、出租或無償提供使用等方式為之；採捐贈者，不適用預算法、國有財產法等相關規定。

本法草案並規定，政府機關於核撥行政法人經費時，應依法定預算程序辦理，並受審計監督；行政法人所舉借之債務以具自償性質者為限，預算執行結果，如有不能自償之虞時，應即檢討提出改善措施報請監督機關核定（草案第29至第36條）。

（七）行政法人解散之規定

本法草案規定，行政法人因情勢變更或績效不彰，致不能達成其設立目的時，由監督機關提請行政院同意後解散之。行政法人解散時，繼續任用人員（即仍具公務人員身分者），由監督機關協助安置，或依其適用之公務人員法令辦理退休、資遣；其餘人員終止其契約；其剩餘財產繳庫；其相關債務由監督機關概括承受（第38條）。

我國當前推動之「政府改造」致力達成「地方能做的，中央不做；民間不做的，政府不做」的改造共識，使現有人力資源做最好的分配。行政法人制度規劃，主要是從2002年開始成立行政院組織改造委員會，以下列三項目標作為改制基礎：（一）透過組織、人事、財務等制度的鬆綁，引進企業經營精神，使業務推行更專業自主、營運效率提高；（二）將監督機制由事前監督，改採事後監督為主，績效評鑑為輔，並強化資訊公開理念和民眾監督，在施政彈性及效率、效能極大化的同時，可以兼顧權責相符；（三）針對現職人員以「保留身分、權益不變」為原則，減少組織改造的衝擊。

就我國政府而言，行政院為有效推動政府組織改造設立組織改造推動委員會，並訂定「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」以及「委外化」等四項改革策略。這四項改革策略中，行政法人的設立是我國政府組織型態的創新制度，包括組織型態、營運及監督方式、以及人事管理、會計及財務制度等，都和傳統政府行政機關體制和運作有著顯著不同。

就行政法人制度的推動而言，目前第一個也是唯一的一個行政法人為國立中正文化中心。「國立中正文化中心設置條例」草案於2004年1月9日經立法院三讀通過，於同年3月20日經總統公布，並於同年3月1日正式掛牌運作。根據將近兩年運作的施行成果而言，基本上已經達到了人事上彈性運作，大幅度變動以往比較僵化的運作制度，朝向比較活潑、有活力的運作方向發展。不過，就有關被列為優先推動行政法人制度的行政機關而言，有相當比例的公務人員仍然對於中正文化中心轉型成為行政法人的成效有所保留。

第四節 公營廣播電台相關探討

一、公營電台之性質與存在價值

根據「廣播電視法」第五條所稱公營電台，係指政府機關所設立之電台，因是政府機關設立，故其性質為行政體制之一部分，為行政機關之附屬機關或單位，並依第三十條規定，非經主管機關許可不得播送廣告。故基本上，公營電台不得有廣告等營利行為，所有運用經費係來自中央或地方政府編列預算，也必須經過議會審核；由於經費來源操之於政府，因此，公營電台之設台宗旨或傳播的目標任務自當以闡揚國家政策、宣導政令為主（關尚仁，1995）。

除此之外，在談到公營電台的社會功能為何？是否有存在的價值？「媒介屬公共領域，應免於政府之干預，以維持其獨立性。」公營電台可否符合這原則？在一個社會中，為維護傳播秩序，政府究竟扮演什麼角色？就這問題而言，有兩派學說論點：一是市場經濟論，一是社會價值論。前者的主要論述有二，第一，將媒介視為經濟產物，應以獲得最大經濟效應為主要目標，而自由市場為最有效的途徑；第二，採取自由主義之觀點，認為只有自由開放的意見市場，市民才能行使民主的權力，真理才得以實現，因此主張媒介屬於公共領域範疇，應免於國家干預以維持其獨立性（Fowler and Brenner, 1982:209）。後者的觀點則為，電信如同交通、能源或貨幣，是市場的下層結構（infrastructure），這些下層結構是交易和論述的通路，使社區、社會和國家得以整合運作，因此下層結構的建構和維

護通常是政府的責任（Howitz, 1989:11）。

事實上，根據Porter（1989: 5-6）的觀察，幾乎每一個國家的電視均由政府直接管制，或經由規範機制從旁管制。Porter更指出，儘管市場經濟論者提出由價格決定無線電頻譜配用之概念，但並無任何一個國家施行此項政策（鄭瑞城，1993：11）。由以上論述顯示，不論從理論或實務角度看，電信或廣播與電視、或更狹隘的無線電頻譜資源之運用，政府似均應扮演積極、主動的角色；亦即應採取社會價值論的觀點。

二、台灣地區公營廣播電台發展概況

目前台灣地區由政府設立之電台計有警察廣播電台、教育廣播電台、漁業廣播電台、復興廣播電台、漢聲廣播電台、台北廣播電台及高雄廣播電台等七家公營電台。而本研究所稱之公營電台則以警察廣播電台、教育廣播電台、漁業廣播電台三者為研究對象。

台灣區漁業廣播電台隸屬於行政院農委會漁業署，該電台於1983年1月15日成立，台址設於高雄市，緊鄰前鎮漁港，並於1984年1月7日起正式開播；為台灣唯一的漁業電台，節目以播報漁業氣象、漁業新聞動態、為台灣地區漁民服務為主（參考自漁業廣播電台網頁）。

教育廣播電台則是自1949年政府播遷來台後，鑑於教育為國家發展之根本，積極從事教育建設，培養人才，教育部於1960年奉行政院核准籌設教育廣播電臺，遂於同年3月29日設臺完成開播。開台40餘年來，所負之任務隨著時代的演進日益繁重。設臺目的由原先補充國民教育之不足的單一目標，擴大為現今的報導文教訊息、解答教育問題、反映教育建言、實施空中教學、推展社會教育及辦理學校輔助教學等多元目標。該臺任務包括：（一）闡揚國家教育政策政令；（二）實施空中教學推動成人及終身教育；（三）推動特殊教育及職業教育；（四）推廣原住民教育；（五）推展社會教育；（六）協助推動學校廣播教育；（七）其他有關教育廣播事宜（參考自教育廣播電台網頁）。

警察廣播電台成立於1954年3月1日，原隸屬臺灣省政府警務處，1999年7月1日改隸內政部警政署，以治安、交通、緊急救難為專業定位，無廣告及商業色彩，公共服務形象深受民眾的肯定與支持。警廣是為協助警察維護社會治安的專業媒體，其專業任務為：（一）維護社會治安；（二）改善交通秩序；（三）協助緊急救難；（四）宣導公共安全；（五）淨化社會風氣；（六）提昇生活品質（參考自警察廣播電台網頁）。

茲整理前揭電台簡介及節目製播宗旨如表2-3所示：

表2-3 三台廣播電台簡介及節目製播宗旨

電台	創立日期	所屬單位	節目製播宗旨
警察廣播電台	1954.03.01	內政部警政署	警察廣播是為協助警察維護社會治安的專業媒體，其專業任務為：維護社會治安、改善交通秩序、協助緊急救難、宣導公共安全、淨化社會風氣、提升生活品質。
國立教育廣播電台	1960.03.29	教育部	為教育專業電台。主要任務為：闡揚國家教育政策政令、實施空中教育推動成人及終身教育、推動原住民教育、推動社會教育、協助推動學校廣播教育及其他有關教育廣播事宜。
行政院農業委員會 漁業署台灣區漁業 廣播電台	1983.01.15	行政院農業委 員會漁業署	為台灣唯一的漁業電台，節目以播報漁業氣象、漁業新聞動態、為台灣地區漁民服務為主

資料來源：整理自「廣播年鑑」，2005，頁48；教育、警廣及漢聲電台組織規章。

三、國外公共廣播電台現狀

公共廣播（public broadcasting）服務就全世界而言是最主要的廣播形態，不論是廣播電台、電視、或者其他電子媒體，都從公共部門得到經費支持。公共廣播的經費來自於直接和間接兩方面來源，直接方面是透過個人的捐款或者繳費，間接方面則是透過稅款或其他國家的經費來源而得到補助。有些公共廣播公司則從民營公司得到捐款，而民營公司則在廣播中能夠播出有限的廣告，這些廣告通常都比較短或者是不太引人注目的形象廣告。商業性的廣播公司基本上只出現在少數的比較大型的西方國家。（Wikipedia, the free online encyclopedia）以下列舉美國、英國、和日本的例子說明公共廣播公司的經費來源和公司型態。

就美國而言，公共廣播是比較地方化的，而且並非由政府來經營，但是政府通常都會撥款支持其運作。公共廣播的經費主要來源是社區的支持，每一個廣播公司或電視台都是得到分配給非營利組織、市政府、州政府、或大學的執照而經營。這些公司雖然也製作自己的節目，但大部分都是依賴全國性的節目製作者或經銷者，例如全國公共廣播公司（National Public Radio, NPR），公共廣播國際公司（Public Radio International, PRI），以及美國公共媒體公司（American Public Media）。而美國聯邦政府的經費支助則是透過一個單獨的組織而分配，即為公共廣播公司（Corporation for Public Broadcasting, CPB）。

美國的公共廣播公司是一個民法上的非營利組織，由美國聯邦政府所設立和支持經費，以推動公共廣播。該公司是美國詹森總統在批准 1967 年的公共廣播法之後，成立於 1967 年。該公司在 1969 年成立公共廣播服務公司（Public Broadcasting Service, PBS），成為美國的公共電視服務網。公共廣播公司提供公共廣播服務公司及全國公共廣播公司一部分的經費，但其最大部分的經費則是支持各地方的公共電視台和公共廣播電台，不論其是否為 PBS 或 NPR 的加盟台。由於公共廣播公司是美國聯邦政府依法所設立，其九位董事會成員，任期六年，由美國總統所提名，參議院同意任命。根據公共廣播法，白宮不能夠提名同一政黨的董事超過五人。因此整體而言，美國的公共廣播公司都是採用民營公司的形式

而運作，但是接受政府的經費支持，並得到社區的捐款或民營公司的捐款。

英國的英國廣播公司在全世界最有名的公共廣播公司，成立於 1922 年，1925 年的時候，英國廣播公司的廣播在全英國都可以收聽得到。英國廣播公司的經費來源是收取每一個擁有彩色電視的家庭每個月 10.08 英鎊的收視費（2004/5）。在這一筆經費中，1.01 英鎊是用于各廣播頻道的播放上，但是對於收音機並沒有徵收收聽費。英國廣播公司提供 8 個電視頻道、10 個廣播網、超過 50 個地方性的電視和廣播服務頻道，以及英國廣播公司的網站服務。以 2004/5 年而言，英國廣播公司的閱聽大眾包含英國 95.6% 的人口。英國廣播公司的全球性廣電服務則是由英國政府撥款支持（資料取自英國廣播公司網站）。

英國廣播公司是由英國政府特許（Royal Charter）成立，每隔 10 年換約一次，下次續約的時間是 2006 年。英國廣播公司由 12 位理事（governor）所治理，由各部部長所建議，女王所任命。日常的運作則分成 16 個部門，而主要的英國廣播公司執行董事會由九位董事所組成，董事長擔任主席。董事會向理事會負責。英國廣播公司的理事和一般公司的董事最大的不同是，他們代表公共利益，特別是代表閱聽大眾的利益，並且向交費的閱聽大眾以及國會負責，每年並出版年報以評估服務績效。

日本廣播公司（NHK）的經營模式和英國廣播公司是相類似的，它也是日本唯一的公共廣播公司，從 1925 年開始提供廣播的服務，從 1953 年開始提供電視服務。日本廣播公司的經費來自於每一戶擁有電視機的住戶繳交收視費。繳交收視費的作法使得日本廣播公司能夠維持其獨立性，不會受到政府和民間組織的影響，而且能夠使閱聽大眾的意見受到完全的重視。這個廣播公司的理事會包括 12 名理事，由日本首相所提名，國會同意任命。日本廣播公司提供 5 個電視頻道和 3 個廣播頻道的服務。3 個廣播頻道提供新聞、教育、和家庭娛樂等節目（資料取自日本廣播公司 2005 年年報）。

四、國內公營廣播電台經營上之問題

根據行政院新聞局於1991年評鑑公營廣播電台，其評鑑報告中對公營電台提出下列有關問題（新聞評鑑，1991）：

（一）電台經營權與頻道所有權之混淆

按「廣電法」第4條之規定，頻道為國家所有，此一概念未植入經營者心中。經營者或視頻道為私有，或未能發揮廣播媒介之功能，致節目表現忽略公眾利益，未盡符合設台宗旨；如公營電台節目製作易偏向政令與政策宣導。

（二）法律觀念淡薄

勞基法已於1984年實施，但部分電台對此一法規未深入瞭解，涉及員工待遇、福利、加班等事項，均未依勞基法執行，多數之情形是無年資給付標準、無工時標準、無福利及分紅制度。廣播從業人員雖號稱是專業人員，其待遇遠不及其他大眾傳播事業，較諸其他行業亦屬偏低，在此情況下，實難提升廣播事業之專業水準。

（三）聽眾對象不同

部分電台不能確知電波涵蓋範圍，僅憑若干聽眾來信臆測，無科學論據；復因其鮮少辦理聽眾意見調查，與聽眾互動關係欠缺；各節目區隔不明顯，聽眾對象不明確，故久而久之，節目製播只能訴之最模糊之大眾；內容含混草率，自屬無法避免。

（四）發展計畫欠缺

研究發展為進步之原動力，但電台未能感受研發之重要性，有些電台連研究發展最基本之聽眾意見調查都付之闕如；有些電台亦鮮少鼓勵員工進修，工作成效難以顯現。

（五）公營電台受制度之束縛

大部分公營電台屬三級單位，其發展是否因此受限制，宜進一步評估。如人員進用非經高考、普考及格無法晉用，造成專家及有志廣播者無法進入本行，外行或無志趣者得暫時棲身，形成人員流動率高，是否人力進用管道受縛，值得探究。

（六）節目預算經費偏低

廣播屬電子媒體，發展日新月異，故需有充裕節目製作經費，適時更新硬體設施，以更好之節目品質服務大眾；惟因屬公營單位，會計制度缺乏彈性，經費預算編列受限，設備購置無法配合科技發展的脚步。

另根據關尚仁（1993）所著「從電台評鑑看廣播內部生態之初探性研究」中，有關公營電台內部經營管理現況提出下列七點說明：

（一）行政管理

公營電台因循國家行政體系之制度及規定辦理，故有其一定之人事制度與員額編制，亦有法定之運作程序。惟公營電台承襲行政機關所設立之典章制度，難免造成「等因奉此」、「照章辦理」之弊病，無法有效發揮廣播事業必須具有之專業特性與精神，以致所屬從業人員之公務人員屬性重，傳播人員之屬性弱，其專業知能之自我提升亦顯得薄弱。

（二）節目內容

公營電台在設立之初，即有較明確之設台宗旨及被賦予之傳播任務，加以長期即有「闡揚國策、宣導政令」之宣傳本質，故在節目之主題選擇及內容之處理或呈現，均較為侷限，亦產生較為「保守」之刻板印象。主題及內容選擇均較為正面取向，亦較為嚴肅；因人員素質較佳，故內容較具品味，但不夠活潑。

（三）製作技巧

公營電台在節目內容的表現大致良好，但製作技巧則淪於俗套，未見創意。一方面表示其呈現方式止於「說與播」，未能善用音樂、音效之元素；另一方面也表示節目製作之用心度有待加強。

（四）設施與設備

「工欲善其事，必先利其器」。尤其在高度依賴科技之廣播事業，更值得重視。一般而言。公營電台因有較民營電台充裕之資源，故在空間及設備上受到較多肯定。

（五）傳播效果

如就理想中之「功能導向」理論評析，公營電台之傳播功能應較「市場導向」之民營電台明確。故現行法令之告知、社教服務、娛樂功能雖未必能盡如所期，面面俱到，但對所賦予之特定功能，則應以絕對標準衡量，其到達與否取決於傳播效果是否發揮。

（六）法令規章

公營電台因為政府機關所屬，在各類法令制度之建立與遵守，較民營電台表現為佳。倒是其對廣電專業法規之認知有待加強，因其多半恪遵各類公務執行相關法規，對於廣播事業有絕對必要性的專門法規，並未同等重視，以致多數員工對其概念模糊，或檢聽時不知標準及立意何在。

（七）研究發展

在廣播頻道尚未開放以前，台灣的廣播事業可謂毫無研究發展可言，公營電台自不例外；現今，廣播市場百家爭鳴，公營電台實應正視發展規劃、實施聽眾調查、進行人才培訓或在職訓練、及自我評鑑等研發項目。

綜合上述對台灣地區公營電台，從法的定義規範到現況的描述分析，不難看

出在公營體制上的電台，有其競爭之優勢，但同時也有其經營上之限制，例如：

- 1.定位具有傳播的意義，卻難免官僚運作化；
- 2.經費來源穩定，但較缺乏自主權；
- 3.行政體系完全，但缺乏專業人才的養成；
- 4.人力素質較整齊，但缺乏較活化；
- 5.具社教功能，但缺乏傳播公器功能。

另外，就新聞局所出版的《廣播年鑑》可得知，2003-2004 年台灣整體廣播產業環境，可從四個方面加以討論：

(1) 市場結構穩定、聽眾組成老化

台灣區廣播產業至 2005 年 2 月 21 日止，一共有 172 家合法廣播電台，從解嚴以後電台數目大幅成長的同時，電台聽眾則出現一些值得觀察的變化，根據廣電基金會連續三年的調查數據顯示，30 歲以下的年輕聽眾逐年下降，反觀 40 歲以上的年長聽眾則呈逐年增加的趨勢。整體而言，過去幾年台灣的電台數目都維持在原有水平，因此市場結構穩定，但電台在聽眾開發上則呈現疲軟的現象，因而影響廣播市場（賴祥蔚，2005：41）。

(2) 廣電三法修法、廣播政策有變

直到 2003 年，廣電三法有了修改，且新聞局長林佳龍針對廣播產業接連提出幾項重大政策，包括廣播頻譜重組、公共廣播集團統整、廣播頻率再開放等。廣電三法主要是禁止黨政軍介入媒體，因此在廣播產業方面將會造成若干電台股權的轉讓，但對產業環境的影響不大。而對於廣播頻道重組和開放部分，會造成大量商業廣播電台陸續投入市場，引起的不僅是事業生態結構性的改變，也會造成廣播市場的活絡（關尚仁，1996：10）。至於公共廣播集團包括服務網、文教

網、族群網及地方網，詳細規劃內容如表 2-4。

表 2-4 公共服務網相關內容規劃

項目	內容
發展方向	擴大現有公營廣播電台公共服務機能
規劃重點	<ol style="list-style-type: none"> 1.服務網：由警察廣播電台調頻全國治安交通網轉型，大功率聯網。 2.文教網：由教育廣播電台轉型，大功率聯網。 3.台灣之音：由漢聲廣播電台轉型，大功率聯網。 4.地方網：由警廣調頻地區治安交通網及台北廣播電台、高雄廣播電台轉型。
服務內容	<ol style="list-style-type: none"> 1.服務網：作為交通、氣象、救災、警政及其他公共服務用途。 2.文教網：除提供作為推廣教育外，另須就弱勢或特定族群之需求（如：原住民、客家族群、身心障礙等）提供藝文教育及資訊之相關服務。 3.台灣之音：運用多種國家語言對居住在國內的國際人士廣播，並負戰務、防情資訊傳送功能。 4.地方網：建立各縣市政府與前開公營廣播電台之合作機制，提供平台，促使沒有廣播資源之縣市政府在無須增設電台情形下也可運用此項合作機制，作為縣市政府與民眾溝通之橋樑。
行政協助	<ol style="list-style-type: none"> 1.動支第二預備金，核實補助移頻所需工程經費。 2.協助移頻相關事項之宣導。

資料來源：整理自「廣播年鑑」，2005，頁 35。

(1) 市場主力依舊、音樂節目上揚

台灣廣播產業的民營業者主要都採「市場導向」，追求收聽力極大化。就 AC Nelson、廣電基金會、天河水等所做的廣播收聽率調查，警廣的收聽率平均在 15% 至 20% 間，均領先其他電台。整體而言，2000 年到 2004 年的廣播收聽人口，維持三成五左右，計有六百萬人左右，並無顯著增減。且從各類型電台收聽行為來看，音樂類型、綜合類型及交通類型電台為民眾最常收聽的節目類型（楊志弘等，2005：157）。

(2) 弱勢受到忽略、分眾有待努力

由於目前強調市場開放與自由競爭的市場經濟理論，商業電台只重視大眾化、一般化的聽眾需求，未能真正重視分眾的需求，更不要說是弱勢族群。因此廣播事業應參考先進國家作法，善用 STP（segmentation, targeting and positioning）策略，鎖定目標聽眾，才能平衡整體廣播事業趨勢（賴祥蔚，2005：44；關尚仁，1996：13）。

綜上所知，目前台灣整體廣播產業環境，遭遇「市場結構穩定、聽眾組成老化」、「廣電三法修法、廣播政策有變」、「市場主力依舊、音樂節目上揚」、「弱勢受到忽略、分眾有待努力」等結構性因素外，我國隸屬中央政府之公營特殊性公共服務電台，包括警察廣播電台、教育廣播電台、漁業廣播電台等三個電台，三台歷經多年營運，自然也難以避免前述問題，故警察廣播電台奉行政院 2005 年 1 月 25 日院授人力字第 0940060638 號函示核定為組織改造第三波行政法人化優先推動個案。警察廣播電台因此立即組成籌備小組研議設置行政法人，同時並已初步擬妥「內政部警政署警察廣播電臺設置條例草案」。惟過程中發現警察廣播電台並無類似中正文化中心表演場地出租，以及兩廳院售票系統等足以有效支持營運之收入，亦不得經營廣告，改制後將與目前一樣，預算完全需由政府編列。警察廣播電台因此對於是否將步中央廣播電台的前例發生大幅裁員的情況，感到疑慮，透過內政部警政署向行政院表達不願改變成為行政法人。總而言之，在廣播

產業巨大競爭壓力的環境中，公營電台包括節目規劃、實施聽眾調查、人才培訓、自我評鑑、節目企畫等方面都得進行改造與加強（廣播年鑑，2005：49）。雖然公營電台在資源配置上有較佳的優勢，但在目前廣播競爭的環境下，仍然需要進行組織再造或組織人員配置上的調整。

第五節 綜合評述

壹、公營電台進行行政法人化之原因

面對公共需求愈來愈多，資源卻是相對地減少，政府不得不尋求「第三種選擇」或致力調整公部門單一提供服務的角色，企求藉以活化（revitalizing）公共服務。此外，隨政府預算被刪減，益加使其運作效率受到影響，為符合新情勢與需求，很多政府單位除研討革新行政作業流程或簡化工作、創新內部管理模式外，莫不積極求助外部單位，探求外部資源化（outsourcing）（詹中原，2002：85）。尤其行政權是國家政策的推動的主力，重在機動效率，快速反應民意的需求，所以行政組織的設計有三項主要特色：一是講求機動效率；其次是需權責清楚反應責任政治；最後是民主國家行政組織應受民意監督，或代表民意的政務官業務上的監督，防止組織違背民意發展。所以理論上獨立機關不該存在的。但近來許多民主國家發現行政事務中有許多應考量多元價值，給予相當的裁量空間；或為維持該業務的穩定性、解決政治不穩定的問題，於是在行政組織中設計了許多所謂獨立機關（independent agency），給予較獨立之預算、人事及業務監督權責，以避免政治力的過度介入（行政院新聞局，2003：6）。基於此，行政法人正是此種概念下的產物。

貳、公營電台採行行政法人制度之理由

一、增加電台用人彈性

公營電台受限於公部門之性質，所任用人員必須以具有公務人員資格為主力，並對於公務人員的考試、任用、陞遷、考績、俸給、退撫及權益保障等，並定

有考試法、公務人員任用法、陞遷法、考績法、俸給法、保障法、保險法、退休法、撫卹法等完整之法制體制加以規範。然而，公營電台具有廣播之專業性質，需要相當專業性及技術性人才，而非只是單純經過考試即加以任用之人員，且可能會有進用者不適用之情形出現，電台若以契約聘僱方式進用適當人員，受限於預算編列項目，所給予之薪資常無法與外面業界相比，此外不同方式進用之人員，易造成管理不易。因此，行政法人彈性的人事制度，對於具有高度專業性質的公共服務性廣播電台的人員招募，不但可延攬留用適當人才，且使每人適才適所。

二、確立公營廣播電台事業實質意涵

我國的公營廣播電台長期為公部門管理的科層體制，由國家編列一定預算並訂定每年營運方針，但國家對於公營廣播電台事業實質意涵欠缺較深刻的意識，可能只重視硬體品質提升，卻無法同等對待軟體部份的提升，即指對廣播的內容及人員培訓上缺少與硬體同等重視，行政法人化使公營廣播電台成為一個代表政府執行公共任務且又具有獨立性的事業體，國家與公營廣播電台之間由隸屬關係轉變為類契約關係，國家必須要明確委託法人管理經營事業，並明定彼此的權責。並藉由董事會的監督，引進追求高品質的思維，而非是僵化遵守法規，以達到整體提升服務品質的期待。國家可全面為適法性及適當性監督和指揮，對於原本任務仍可整體掌控，惟對於具特殊性質或有特別需求之公營電台，若是國家介入太深，促使人事、會計及財產管理等缺乏彈性而無法因應，易產生行政效能問題。由於行政法人具有獨立的法人人格，只須受適法性監督，且受監督範圍由個別組織法律決定，對具特殊性質者，可藉此鬆綁現行行政機關有關人事、會計等制度的束縛，並依專業化等需求量身裁製設置之法源依據。

三、提升公營電台整體營運品質

行政法人的評鑑機制與政府資訊公開法之適用，有助於公營電台的公共性服務提供從『形式上的法律面』規定，走向『實質上的運作面』效率，依行政法人

法草案第15和16條，監督機關得成立行政法人績效評鑑委員會，委員包括相關機關代表、學者專家以及社會公正人士，考核計畫營運成果與績效，並就預算核定提出建議。行政資訊公開法令行政法人之相關行政資訊必須公開化與透明化，一方面以盡對公民的說明責任（accountability），一方面也能促成輿論監督之效（范祥偉，2003）。

由政府與公營電台以外的第三者對博物館進行績效評鑑並公開結果，此種機制的意義不只是單純客觀的監督方法外，且包含不同層次的訊息—政府對公營電台的態度（如何規劃評鑑機制的目的與原則），公營電台對相關課責的回應方式（各項公開活動及聽眾的回應紀錄），社會有識者（評鑑委員）對公營電台定位的認知，而社會大眾對於此一公開評鑑報告也有進行輿論評議之權，由此觀之，雖公營電台績效評鑑方式，形式上是由評鑑委員與政府所決定，但透明公開的機制卻能超越只是由有權者或少數專家論斷的局面，促使社會也能藉由評鑑結果思考「公營電台應提供的功能為何」的問題，甚至引發討論，這是評鑑與資訊公開機制啟動的重要意義。

四、企業化經營方針與公營電台新經營觀念的確立

行政法人制度理念強調企業化經營方向常引起的疑問是如何在重視成本效益與收益的企業經營原則下，仍可確保公營電台營運的價值？公私部門本質的不同，企業文化與行政組織文化的差異性極大，要如何共生存呢？必須要先定位公營電台的組織再造方向—企業化經營，是否是全盤接受企業經營原則，顯而易見，當然不可能完全套用，除本質差異外，公部門之產出也難量化，參考黃貞燕在『從「文化行政」時代到「公共文化事業」時代：以日本經驗試論國立博物館行政法人化的意義與挑戰』一文，探討國立博物館進行行政法人化的架構，來看本研究案三家公營廣播電台若欲進行行政法人化可能帶來的改變及意義。

首先，關鍵是建立「公營廣播電台是一個可以經營的事業」觀念，再去思索如何將企業經營原則適用於公營電台經營上，強調公營廣播電台的任務性為電台

企業化經營的核心意涵，與強制遵守法規缺少效率觀念的科層行政組織營運原則相比，「重視成效」是很大的進步，在此基礎上，企業化經營有助於公營電台運作「有效化」，但如何將企業化運作原則適用於公營電台，可從以下層面探討之：

（一）從重視市場需求轉而重視社會需求與時代任務

企業必須要重視市場需求或是去創造市場需求，因此追求顧客，企業才可生存，若是運用在公營電台時直接的詮釋是聽眾即為顧客，公營電台應從傳統的固定收聽聽眾擴大網路收聽群，以整體經營觀點，加強改善、充實內容及聽眾服務等工作外，並研擬行銷方法，針對不同需求的聽眾族，個別研擬不同的行銷方式與電台內容。

（二）從重視成本效率轉而重新認識公營電台經營效率的意涵

公營電台擁有的資產，不論是有形的硬體設備或無形的人才，在現行的科層體制下，往往不能靈活運用，因此，重新建立對公營電台任務的認識，並講求多元手法發揮電台的營運方向，針對不同聽眾群提供服務，都是一種提升公營電台效率的方法。

（三）從企業的市場潮流走向公營電台的時代任務

企業必須注意市場的脈動，以抓住顧客的喜好才可以使其產品銷售成功，而電台的經營也是，需隨著時代的轉換而賦予增加新的任務，試以教育電台為例，當初成立宗旨即在服務失學及偏遠難就學的人口群，但隨著教育的普及，這功能雖隨之萎縮，但取而代之的是第二外國語的語文學習等多元化的方向。

從以上可以得知，若能明確界定企業化公營電台之特質與目標，將企業精神導入並非不可能，反而可以明確其經營觀念與原則。

五、整體性服務的觀念重建

除有形的機關組織調整和增加任用途徑外，在無形方面，為民服務心態的建立和整體性服務的觀念重建亦非常重要，而非只視公家機關為鐵飯碗，卻不思如何為公民盡最大的服務，根據「新公共服務」(The New Public Service, serving, not steering)一書中，基於對民主和公民權的重視，新公共服務具有以下重要的七項要點：(一)服務於公民而非服務於顧客：公務員不僅需要關心顧客的需求，更須關注於公民並在公民之間建立信任合作關係；(二)追求公共利益：文官必須建立一種集體、共同的追全公共利益觀念；(三)重視公民權勝過重視企業精神：致力於為社會做出更有利貢獻；而非一味追求效率的企業精神態度；(四)思考要具有戰略性，行動要具民主性；(五)承擔責任並不容易：文官關注重點不僅是市場，更應注重法令和憲法、群體價值觀、政治規範、行政倫理和公共利益；(六)服務，而不是掌舵：對於公務員而言，要利用基於價值的共同領導來幫助公民明確表態和滿足他們的利益需求，而非試圖控制或掌控社會新的發展方向；(七)重視人大於重視生產率：公共組織及其所參與的網絡基於對人的尊重，而通過合作及共同領導來運作的話，組織更可以取得長遠的成功(Denhardt：2003)。具「新公共服務觀」的文官，將擺脫行政官僚機器的名稱，具體地為民眾設身處地，在合於國家秩序和組織規則追求公共利益，不因追求效率而放棄公眾福祉的追求，並公開透明化政策的運作，適當地讓民眾參與。

參、公營電台推動行政法人化後的可能問題

一、相關法律配合措施欠缺

行政法人化後，勢必需要調整現有組織財政、人事、採購及管理制度，若無相關配套措施，則行政法人化後不僅未蒙其利，反而先見其弊。日本「獨立行政法人通則法」，自2001年施行至今，效果未顯現，已有諸多檢討聲浪，日本引進所謂獨立行政法人，要用60個配套法案來補助，才讓此一制度成功，績效制度與競爭力要求都未有清楚規範下，貿然將政府機關法人化，在我國政黨政治尚未穩定、責任政治機制尚未建立、司法公權力不彰、立法院沒有調查權以致監督機制不全、政商勾結情形頻傳、行政法人本身並未設定利潤中心制的會計簽證辦法，

加上行政法人組織自我檢查、自我改善欠缺，一旦釋出，問題必然在日後以另一種惡質官僚化的形式產生（朱愛群，2003）。

二、原有員工的保障

行政法人化後，意指行政機關的人事制度運作將有更大的人事自主權，並非意味著原先的公務員必須要全部或大幅解職，但「行政法人化」對可能進行行政機關現職的公務員幾乎等同大幅的裁員，裁員不只是對於公務員有生涯規劃上的影響，對於當前社會經濟情況都是重大的議題，原則上必須以政治經濟社會文化諸次體系之接受性為前提。德國黑森幫有關行政法人法的改革中，便曾經明確指出人事精簡必須以社會可接受性（sozialvertraeglich）為前提，而不得單純以改革的理念或效力的追求當作考量（黃錦堂，2005：8-22）。

三、績效的衡量

行政法人法草案強調機關必須要達成所訂定的績效目標，所謂的績效目標非只單純地在人力、經費上縮減，而必須要在機關原負有的任務基礎達到最大效能。對某一行政法人機關進行績效管理並為績效目標設定時，必須一方面涵蓋施政成果，另一方面則納入有關的成本分析（黃錦堂，2005：8-22）。

四、財務自主性

行政法人化後，是否意味著不再享有國家預算支付，而必須完全自負盈虧呢？具高度公共性機關由於具有公共服務之特質，為非營利型之組織，若政府不挹助其財源，會面臨到營運困難的命運。一般而言，於行政法人化後前幾年度內仍必須仰賴國家預算的支付，始足以維持原先的營運水準，極端例外的情形則是因為市場結構的調整，才有高度營收的效益。

肆、實務上行政法人化可能產生的問題

從目前行政法人制度的推動情形，可發現第一、二波優先改制（設置）行政

法人化之各組織設置條例，出現與原建置原則和行政法人法草案部分分歧的現象。根據劉坤億教授在其「台灣推動行政法人化之經驗分析」一書中的研究，約可能出現以下幾類扭曲行政法人建置精神的現象，值得推動政策的相關機關加以關注（劉坤億，2005:141-153）：

一、各行政法人的組織設計過於一致化。

由於各機關規模和性質皆有相當程度的差異，而組織所面對的組織變革問題亦不同。如：組織合併的問題？國際化下董事會的組成？人員數目的多寡與董事會的設置？

二、監督機關、立法機關與改制機關在改制過程中對行政法人的組織設計缺乏充分的共識。

三、改制過程出現大陸法（體）與英美法（用）之間格格不入的現象

以國立中正文化中心的個案研究發現，監督機關仍無法放棄過去對該中心的微觀管理，這種現象進一步導致監督機關與董事會之間出現格格不入的現象：可能是因為行政法人乃是源自於英美法系的制度精神，將此一制度導入源自於大陸法系的我國行政體系，兩者潛在的矛盾不免產生。具體分析，行政法人制度雖原創於英國的政署，但英國政署係國家的一部分，為內閣部會的附屬機關，而日本的獨立行政法人，皆屬於有獨立法人格之機關。在建置的過程中，英國的政署是與部會簽署一份「架構文件」（framework document）做為績效契約，兩方以此項契約建立一種以績效結果為導向的監督及課責關係。然而，在我國行政法人與監督機關之間並無具有準契約性質的「架構文件」，在制度設計上，雖強調監督機關對行政法人做適法性監督及績效結果的課責，但在實際運作上，監督機關為保全政府預算的有效執行，仍難以放棄適當性及過程的監督，這正是目前推動行政法人所面臨「體」（大陸法系）「用」（英美法系）衝突的地方。

四、執行單位的變革能力明顯不足，推動組織變革的過程中忽略對人員的激

勵，以及績效管理未受到應有的重視等現象。

（一）執行改制的作業人員缺乏變革管理的相關知能。

（二）改制過程出現人力資本流失和士氣低落的情形。因為改制所造成的各種不確定性。人事雙軌制有關薪資待遇、福利及工作考核標準都有差異，如何避免不公平現象的發生和設計出有效的激勵機制，均是改制單位必須加以注意和預先考量的重要事項。

（三）績效管理並未獲得應有的重視。

第三章 深度訪談與焦點團體座談資料分析

對於三家電台之組織定位及其未來調整之可能方向，除由前一章文獻回顧可以了解行政法人化之訂定方向外，本章將依序說明三家電台之成立背景及服務宗旨、研究設計，以及質性資料分析結果，內容包括三家電台之人員及預算配置、廣播電台及公共行政領域的專家學者訪談及座談會。

第一節 研究標的組織背景

壹、警察電台簡介

警察廣播電台成立於 1954 年 3 月 1 日，是個服務性治安、交通專業電台，五十一年來警廣的服務一直受到社會高度的肯定和支持，由於節目沒有廣告，不具商業色彩，所以深受民眾的喜愛。警廣總台設在台北，另設宜蘭、新竹、台中、台南、高雄、花蓮、台東等 7 個地區台。廣播電波涵蓋整個臺、澎、金、馬地區，甚至大陸沿海及鄰近國家皆可收聽到警廣節目。警廣現有員額 181 人，年度預算約兩億元，目前擁有三個廣播網，調頻「全國治安交通網」及「地區治安交通網」均是以汽車駕駛人及社會大眾為服務對象，調幅「長青網」則是以中老年人為服務對象，各節目規劃及服務項目如下所示：

一、全國治安交通網：

以服務高速公路、國道、省道長途路況為主，提供國道高速公路全區路況，各省道重要路況；遇有颱風、地震、火災、山難等天災及緊急救難的插播，必要時與節目結合；預防公共安全災害的宣導；呼籲民眾提供治安線索等，結合警察與民眾成為空中警網，共同打擊犯罪。節目型態則是多元的，包括法律、新聞、知識、醫療、保健、歌曲、文學、旅遊及其他各項生活資訊等。

二、地區治安交通網：

主要以服務地區路況為主，依各地區台之地理環境，提供國道高速公路地區

路況以及各大都會區路況；公共安全及緊急救難插撥，對重大治安或交通事故亦結合節目播出。其他有關失物查尋、拾得物招領、計程車駕駛緊急聯絡、法律疑難解答、失蹤人口協尋、治安線索、緊急捐血廣播服務等等。節目以路況報導以及音樂為主。

三、長青網：

服務銀髮族、兒童、婦女提供各項生活資訊，如醫藥常識、衛生保健、休閒旅遊、法律知識等等。提供政府公共政策資訊，調劑現代人身心，倡導天倫之樂，重振家庭倫理觀念。節目以藝文、醫療、保健、說書、戲劇、旅遊以及各項老人生活資訊為題材。

而為因應一日千里的傳播科技發展，警廣處於競爭的大環境當中，亦積極提升服務品質及擴大服務範圍，除利用衛星來傳送節目。亦透過應用數位科技及參與實驗播製的方式，使警廣的全國交通網節目目前已可在網際網路上收聽（廣播電視年鑑，1996：50-51）。

由於警廣的播出內容係以交通路況報導為核心，治安資訊為輔，然後才考慮如何使節目更具可聽性，因此其白天的節目可以隨時吸收到不特定、廣大的用路人、用車人收聽。而其非交通報導時段的節目製作水準一向不錯，因此警廣之收聽率近年來均排名全國第一位。

四、組織架構與預算

內政部警政署警察廣播電台總臺法定編制員額112人，約聘僱人員88人，總計212人。95年預算員額97人，約聘僱人員81人，總計190人。表3-1即為警察廣播電台目前的人事分配。又警察廣播電台90至94年總預算每年約新臺幣2億元，民國90年為200,683千元、91年為204,369千元、92年為203,679千元、93年為221,505千元、94年為200,426千元。

表3-1 警廣組織架構及其人力配置

內政部警政署警察廣播電臺95年度預算員額配置表（核定本）

職稱	官等職等	法定員額	預算員額	備考
總臺長	簡任第十職等	1	1	
副總臺長	薦任第九職等	1	1	
秘書	薦任第八職等至第九職等	1	1	
課長	薦任第八職等	4	4	
主任	薦任第八職等	3	3	含人事室、會計室各1人。
臺長	薦任第八職等	8	7	
編輯	薦任第七職等至第八職等	8	6	
編導	薦任第六職等至第七職等	1	1	
督察員	警佐一階至警正三階	1	1	
課員	委任第五職等或薦任第六職等至第七職等	12	11	
技士	委任第五職等或薦任第六職等至第七職等	12	11	
節目員	委任第五職等或薦任第六職等至第七職等	17	17	
採訪員	委任第五職等或薦任第六職等至第七職等	14	13	
導播	委任第四職等至第五職等	4	3	其中2人得列薦任第六職等
技佐	委任第四職等至第五職等	8	4	其中4人得列薦任第六職等
辦事員	委任第三職等至第五職等	5	4	
書記	委任第一職等至第三職等	3	1	
節目控制員	委任第一職等至第三職等	9	8	其中7人為台灣省警察廣播電台原依雇員管理規則僱用者
合計		112	97	
駕駛		7	7	5人為超額出缺不補
工友		5	5	
約僱人員		88	81	76人為超額出缺不補
總計		212	190	

資料來源：警察廣播電台提供

貳、教育廣播電台簡介

一、教育電台歷史介紹與電台屬性¹

1949年政府播遷來台後，鑒於教育為國家發展之根本，積極從事教育建設，培養人才，教育部於1958年3月29日設台完成開播。開台40餘年來，所負任務隨時代演進日益繁重。設台目的由原先補充國民教育之不足的單一目標，擴大為多元目標，除充分發揮教育專業電台的功能，並配合整體教育之發展，其項目標任務包括：一、闡揚國家教育政策政令；二、實施空中教學推動成人及終身教育；三、推動特殊教育及職業教育；四、推廣原住民教育；五、推展社會教育；六、協助推動學校廣播教育；七、其他有關教育廣播事宜。

二、教育電台組織架構

教育電台組織架構完整，在台長、副台長之下，共設有三組四室一中心及各地方分台。電台定位為「**文教專業電台**」，秉持媒體社會責任，以全國性的調頻廣播網及具地方特色的調幅、調頻廣播網，全天候24小時播出。節目以傳播訊息、提供多元知性學習資訊及進修教學為主，是全民終身學習機動的傳播媒體。教育電台經營理念為：一、製播創意文教節目；二、提供優質閱聽品質；三、強化顧客導向服務；四、創造卓越團隊活力。教育電台節目目標以「學習認知」、「學習做事」、「學習共同生活」、「學習發展」四大終身學習面向為經，以聽眾生活、工作、教育三個層面為緯，作為節目內容規劃目標。

教育電台的節目規劃上，主要是以類型電臺經營策略為主軸，並兼顧聽眾收聽習慣，以節目性質劃分時間區塊，方便聽眾收聽，規劃重點如下：

（一）新聞公共服務

報導教育政令、溝通教育理念及揚善、營造溫馨社會為本台製播新聞節目方針，除以迅速、確實、客觀之精神，製播文教新聞報導教育政策政令外，並製播

¹ 教育廣播電台印製之簡介

教育評論節目，兼顧新聞的廣度及深度。

（二）完整進修管道

針對一般民眾製播英語、日語、德語、法語、西班牙語、俄語、阿拉伯語、韓語等11種教學節目，並配合空中大學、空中商、行專播出教學課程，提供成人進修學習。另因應教育改革之推動，邀請學者專家製播系列教師進修節目，為中小學教師充實教學知能。

（三）教育專業精神

製播特殊教育、職業教育、家庭親職教育、心理諮商、環保、民俗藝文等各類教育文化節目，充實民眾生活資訊，提升生活品質。

（四）兼顧本土國際

為了與國際接軌，因此製播全方位英語學習節目，提升全民英語聽說能力，並規劃多項中英雙語播出之文教資訊節目，同時製播閩南語、客語、原住民族不同群文化節目，在相知、互動的基礎上，促進族群融合。

（五）運用科技創造廣播知識經濟

為使知識文化充分的重複運用及永久保存，自1999年起，開始採用節目製播數位化系統，以提高節目之製播效率與價值，並建制多元資料庫，包含節目資料庫、音樂資料庫、資訊單元資料庫、聽眾資料檔，俾利資料能有效率的存取及利用，提升節目製播效能。

綜上可見，教育廣播電台的節目相當多元化，服務對象是相當龐大而分散，且因收聽的針對對象相當具體明確，又有明確分割，因此不易在同一時段吸收到廣大的聽眾人數。

三、組織架構與預算

教育部教育廣播電台95年預算員額144人，職員101人，警員29人，工友4人。表3-2即為教育廣播電台目前的人事分配。教育廣播電台90至94年總預算每年約新台幣1億7千萬元，民國90年為172,912千元、91年為161,584千元、92年為171,836千元、93年為177,223千元、94年為176,626千元。

表3-2 教廣組織架構及其人力配置

教育部暨所屬機關95年度預算員額審議一覽表

機關	職員	警員			工友	技工	駕駛	聘用	約僱	駐外 僱員	合計	列管精簡項目
		警察	法警	駐警								
國立教育廣播電 臺	101	0	0	29	4	4	6	0	0	0	144	駐警29人、技工2人、駕駛4人，合計35人為超額出缺不補。

資料來源：行政院人事行政局提供

參、漁業廣播電台

一、歷史沿革

台灣四面環海，漁業發達，政府為持續開發海洋無限資源，提供海上作業漁民迅速而正確的漁業氣象及漁業資訊，於1983年1月15日成立台灣區漁業廣播電台，台址設於高雄市，緊鄰前鎮漁港，發射台設於澎湖白沙鄉，1990年1月7日起正式開播。

二、組織編制

漁業電台隸屬行政院農委會漁業署，目前員額為50人，設台長1人，綜理台務，並指揮監督所屬員工；設副台長1人，相助台長處理台務；下設：節目課、工務課、澎湖發射台、行政室、人事管理員、會計員，分別掌理節目、工務、行政、人事、會計業務及發射台電機裝備之保養、維護與管理業務。

三、任務

漁業電台為漁業專業廣播電台，以「服務漁民、發展漁業」為宗旨，故節目內容以漁業氣象與漁業專業節目為主，社教、娛樂節目為輔，目前主要廣播內容分述如下：

（一）漁業氣象暨廣播服務

1.漁業氣象：

漁業氣象播報為漁業廣播電台工作重點，全天候24小時播音，漁業氣象每小時正點播出一次，每天播報24次，內容含漁業氣象、沿岸天氣觀測、特殊氣象等〔資料均由中央氣象局優先提供〕。漁業氣象播報包含下列數項：

（1）漁業氣象

中央氣象局每天04：30、10：30、16：30、22：30發布四次最新漁業氣象資料，該臺接收資料後分別於05：00、11：00、17：00、23：00現場播出最新漁業氣象俟次。每小時正點播出1次，每次20分鐘，其中最新氣象每日5、11、17、23時4次，每次30分鐘，全年度共播出182,500分鐘。為便於漁民收聽抄錄，先以閩南語播報，再以國語記錄速度播報，其餘20次於正點時間以閩南語錄音播出。漁業氣象內容含天氣概況、近海漁業氣象、未來三天氣象預報、一週天氣預報等，內含風向、浪級、及天氣陰雨情形，漁民收聽後必能掌握氣概況，以維護海上作業安全。

（2）沿岸天氣觀測資料

中央氣象局每日發布六次沿岸觀測資料，該臺收到資料後立即播出並重播3次，全天播出20次，全年度共播出8760次。內容有風向、平均風力、最大陣風、能見度及天氣趨勢等，該臺收到資料後隨即播出，並予重播，以利沿岸、近海作業漁友收聽。

（3）特殊天氣

特殊天氣含颱風、大雨及低溫特報。台灣位處亞熱帶區域，每年均有幾次颱風侵襲本島，造成災情，為減少颱風所造成之災害損失，唯有收聽廣播，注意颱風動態，預先加強防範。該台接獲中央氣象局海上警報發佈資料後，每正點時間之漁業氣象插播外，每隔20分鐘再重播颱風動態一次，另於各節目進行間每隔10分鐘插播颱風動態，籲請海面作業船隻，嚴加戒備與隨時注意颱風動態；并隨時接受上級機關〔農委會、漁業署〕指示颱風警報應配合、注意之相關事宜，并立即廣播；為期能維護在沿近海作業船隻之安全，主動與相關漁業通訊電岸台聯繫，以期雙方獲得更多資訊，產生互補功能。陸上颱風警報發佈後立即停止部份常態性節目，原有每正點氣象播報維持不變，另每10分鐘重播颱風動態一次，並於各節目進行間每5分鐘插播颱風動態，及各種防颱措施，加強陸上、海上警戒，並與防颱中心保持連線，準備立即播報災情及交通狀況、協尋緊急救難等相關事宜。另每次颱風過後均有豪大雨發生，中央氣象局亦發布大雨特報，該台收到資料後立即插播，並請民眾注意防範大雨可能造成之災情，尤其山區更應預防土石流，以維護家園安全。為加強服務漁民，讓漁民有更多管道可收聽漁業氣象資訊，該台在2003年度持續編列預算委託中廣、警廣、復興、正聲台東台、燕聲電台等五家公民營廣播電台播報漁業氣象，由於委託電台涵蓋全省各地，漁民想要獲知漁業氣象收聽非常方便。

2.廣播服務：

漁業廣播電台節目內容豐富、包羅萬象，其中與漁民最切身、最能保障漁民及家屬為漁民解決難題的當屬「廣播服務」。為服務漁民，該臺除每小時正點提供海上作業漁民迅速而正確的漁業氣象外，同時為維護海上航行及作業船隻安全，在漁業氣象播報後，立即播報廣播服務各項訊息。

(1) 國軍海上射擊預警

國防單位為加強我國軍隊訓練，平時的海空射擊演練不可或缺。當該臺接獲軍事單位對海（空）實彈射擊演習函文時，立即將射擊演習時間、影響的經緯度

海域、射擊彈道高度等，撰稿交節目員在各正點「廣播服務」節目插播，92年共受理海上射擊預警廣播服務515件（漁業署2003年年報，以下同）。

（2）港內航行安全警告

如各漁、商港區指引船隻航行的無線電發射機、燈桿燈器故障，無法正常發射、發光。港內進行疏浚、漂砂工程等。2003年共受理航行安全警告廣播服務16件。

（3）海上工程預告

各工程單位海底管線佈放、佈纜、測量、鑽孔工程，海上魚礁投放作業，均會影響船隻航行安全。2003年共受理海上工程預告廣播服務9件。

（4）漁船遇難、失蹤或人員落海協尋

船隻失去動力在海上漂流或沉沒、翻覆、火燒船、船隻碰撞、因故與陸上失去聯絡，船員落海失蹤待救援，該臺均以最迅捷的方式插播，以期船隻、船員儘速獲得救助。92年共受理船難協尋廣播服務17件。

（5）漁友家中遭遇急難事故或應召服役

漁船員出海作業，與陸上聯絡困難，遇家中發生急難事故或接獲國防部徵召服役，需返航處理者。2003年共受理海急難事故廣播服務10件。

（6）漁船遭扣捕、劫持事件及警告漁民

勿違法進入他國經濟海域區捕魚我國漁船每年遭大陸及他國扣捕、劫持

事件層出不窮，政府有關單位也相當重視此一問題，除事件發生後積極協助船隻及人員脫困外，也常透過各傳播媒體，尤其是該臺加強宣導漁民注意安全，勿冒險進入未與我國簽署漁業合作的國家海域區非法捕魚。2003年共受理廣播服

務7件。

(7) 各漁政單位、政府機關向民眾宣示

施政措施、公告民眾周知事。

(二) 漁撈養殖技術資訊

透過專業性節目製播，提供漁民漁撈、養殖技術及漁業機具修護常識，以增進漁民專業知識提升，達到漁業教育推廣之目的。

(三) 農漁行情報導

專為農、漁友報導本省各果菜市場及魚市場當日之產銷行情，使農漁友能掌握最新產銷動態，進而調整生產目標，增加收益。

(四) 新聞採訪報導

新聞來源分別取自中央通訊社稿及漁業電台各地特約記者之採訪、報導，經編輯整理、編排後播出。

(五) 社教、娛樂性節目

為紓解漁民漁民經年與海為伴、以船為家之思鄉情緒，漁業電台特製播多項社教、娛樂性節目，型態包羅萬象，以豐富漁民之精神生活（廣播電視年鑑，1996：70-72；漁業廣播電台網站）。

綜上可見，漁業廣播電台的節目對於出海捕魚的漁民而言，是一成本最低，效率最大的海象及相關漁業訊息的資訊來源。

四、組織架構與預算

漁業廣播電台近5年來的預算員額為55人，含職員37人，約聘僱人員4人，工

友7人。表3-3即為漁業廣播電台2006年度預算員額審議表。漁業廣播電台90至94年總預算每年約新台幣七千萬元，民國90年為81,144千元、91年為79,362千元、92年為68,980千元、93年為67,634千元、94年為65,817千元。

表3-3 漁廣組織架構及其人力配置

行政院農業委員會暨所屬機關95年度預算員額審議一覽表

機關	職員	警員			工友	技工	駕駛	聘用	約僱	駐外 雇員	合計	備註
		警察	法警	駐警								
行政院農業委員會 漁業署臺灣區 漁業廣播電臺	37	0	0	0	7	5	2	0	4	0	55	工友5人、技工4人，合計9人為超額出缺不補。

資料來源：行政院人事行政局提供

第二節 研究設計

本研究深度訪談部分，主要實地訪談3家電台的台長及人事人員，探索有關公營電台行政法人化的問題，以下分別說明研究進行之訪談、資料分析時之類目建構、信度檢定、編碼以及運用2次焦點團體座談作為補強訪談資料等過程。

一、訪談

訪員計有4位，分別是本案計畫主持人、協同主持人、及兩位研究案之研究助理。正式訪談前，由計畫主持人召集研究會議，根據研究目的和研究內容設計深度訪談大綱（如附錄二），以及焦點團體訪談綱要（如附錄七）再行邀約受訪者。每次訪談前，除提供訪談大綱給受訪者外，另依個別需要也提供本研究案之背景說明供受訪者參考。每份樣本訪談時間均在1小時左右，並同步進行錄音，訪談結束後立即將錄音檔案交由紀錄人員作逐字稿紀錄；紀錄稿完成後，隨即再交由受訪者本人確認，確認無誤後則歸檔進行分析。警察廣播、教育廣播及漁業廣播電台和新聞局等4份訪談紀錄稿，見附錄三、四、五、六。

二、類目建構

類目建構 (categories) 是進行內容分析時的基本分析單位，類目建構可依照學理或過去研究的結果發展而成，或是由研究者自行發展而成。本研究案所採取的項目，是根據委託研究要項，由研究者自行發展而成。類目包括：(1) 各家電台的組織定位；(2) 行政法人制度的合適性；(3) 各家電台的獨特性；(4) 改制行政法人化後的優點；(5) 電台的績效評估；(6) 目前的人力運用；(7) 行政法人後財政問題的解決。

第三節 結果分析

壹、警察廣播電台部分

一、警察廣播電台的組織定位

就警廣而言，其最根本的定位即是做為協助警察維持社會治安、交通的專業廣播電台，負有維護社會治安、改善交通秩序、協助緊急救難、宣導公共安全、淨化社會風氣與提升生活品質等任務。「空中派出所」的成立，使24小時現場播出、廣播網遍及全國並擁有廣大聽眾的警廣能夠結合警民力量，快速打擊犯罪。總結警廣任務目標大致上可歸納為治安、交通與緊急救難。警廣認為其具有公共服務之性質，並不適合像行政法人化。受訪者的意見如下：

做一個公共服務而不是任務功能，那就不需要我們電台。我想警廣的功能跟其他公營電台不一樣的地方在於警廣是與公權力結合，譬如說我們有空中派出所！我們跟警察體制上的結合，像我們直昇機是載警察人員，那一般媒體電台他是不能上直昇機的。像有警察人員的直昇機，救災就難時我們記者是可以跟著上去，因為我們是警察電台，在體制上我們是行政機關，不是媒體。(警廣-2)

二、行政法人制度的合適性

以民間私人企業來看，最高管理階層大多分為董事會和總經理兩類，董事會和專業經理人間的治理形態及權責關係，可視為是層級節制的權威體系。董事會

為最高意思機關，負責公司營運目標的擬定、財務、績效之監督等，而專業經理人則協助使命的達成，並負起營運及發展責任，並向董事會負責。而依照行政法人法草案，組織設計是以董（理）事會為行政法人最高意思表示機關，其主要職責在於「治理」而非管理，因此治理的重心放在組織使命、長期發展目標的擬定等。其他細部執行事務，可聘請專業管理人、執行長或總監負責處理，董事會只做適度的監督與管控，專業經理人向董事長或董事會負責，其關係類似「政治—行政分離」的概念（呂世壺，2004：64；黃新福，1999：402）。

（一）贊成行政法人制度

1. 警廣原先贊成行政法人化的原因，主要在於人事制度可以比較彈性，受訪者意見如下：

第一個，原來我們專業同仁希望能像中央電台一樣，我們薪水會比現在做雇員的薪水高，我們現在雇員的起薪就是兩萬五元，做到三十年退休就是三萬零一百元，因為雇員就是這麼高，公務員就比較高（警廣-6）。

2. 在焦點團體座談會中，人事行政局認為：

電台轉型為行政法人對其電台業務並不會有所影響，舉個例子而言，就交通救難等業務，我們對於這些公共任務都可以在條例裡面擬定，所以這個部分是不用擔心的。

（二）反對行政法人制度的考量

1. 由於目前警廣的監督機關為警政署，結合公權力的力量執行任務，因此，即使改制為行政法人後，其董事長仍應為警政署的相關行政首長，才能達到一條鞭的指揮效率，也才能維持警廣一貫的組織任務目標。受訪者的意見如下：

警政署長來保障我們公權力的執行，我希望他做我們的董事長這些都不可以，所以這點不可以的話我就很疑慮，覺得那以後支票還在不在？那就變成一個公

共服務電台！公共服務電台不一定要政府做！民間也可以做！政府要做的就是只有他有能力可做的頻道，然後使民眾受惠，這就是你的價值（警廣-10）。

2.在焦點團體座談會議中，警政署從行政法人的設置目的上來看，是否應將警察廣播電台轉型行政法人，蘇先生認為：

第一個，警察廣播電台、民防管制中心、警察電訊所三者的功能是結合在一起的，若只是單獨將警察廣播電台移出去，其他民防管制中心、警察電訊所的相關功能就必須作其任務需求評估，才能達到警察任務。此外，現在我們警察廣播電台是每兩分鐘要報導一次交通路況，但行政法人化以後營收要自負，所以他可能會委外經營，對每兩分鐘要報導一次交通路況的功能性任務，就不可能推動的這麼順利（此段話似與行政法人法草案原意有異，此段乃原文收錄）。

3.警廣認為：

必須和公權力結合，警察電台才有存在的價值，我想公營電台之所以存在都有其任務功能，依廣電法規定，政府在有特殊需要時，可以設立公營電台，所以我們的設立本來就有法源依據，現在只是說，對於走向行政法人是不是能夠讓公營媒體發展的更好，仍持有懷疑。

綜合以上所述，關於警廣進行行政法人化之態度，警廣持反對意見。

三、有別於其他國家一般的交通台，警察廣播電台的獨特性為何？

由於警察廣播電台是隸屬於警政署之下，結合警察力量擁有公權力，平常節目以協助治安、報導路況為主，遇到緊急狀況時，則立刻成為國家緊急救難廣播系統，基於特定專業任務且與民眾日常生活緊密連結，可說是警察廣播電台專屬的獨特性。受訪者意見如下：

我們空中派出所的報案電話，我們當初要成立這個的時候，好多人在問那你們跟110有什麼差別？跟地區性的派出所什麼差別？我說當然有差別阿，地區

派出所是地方服務的、個案的，而我們這個是涉及公共安全的，就是涉及公共救難的部分都可以打電話來（警廣-5）。

警察廣播電台平時扮演交通資訊的即時傳播，而在公共安全與防災需要，就可以扮演治安資訊傳播的最有效工具。

四、行政法人制度的影響

（一）人事彈性化

目前警廣內部的人事任用方面，部分適用於公務員法，部分為勞基法，因此不論是在升遷制度上還是給薪方面都有其混亂或不公平之處。若行政法人化後，在放寬人事、會計制度的情形下或許能夠減少目前內部的雜音，但這須考量到一個重點就是，為民服務的優先性仍然是大於內部人事問題的解決。而受訪者針對行政法人化後的益處主要是著重於薪資彈性上。受訪者意見如下：

第一個，原來我們專業同仁希望能像中央電台一樣，我們薪水會比現在做雇員的薪水高，我們現在雇員的起薪就是兩萬五千元，做到三十年退休就是三萬零一百元，因為雇員就是這麼高阿，公務員就比較高了，像我們幹部、導播這種有考試及格的，就照公務員一樣一步步來（警廣-6）。

焦點團體座談會中，中正文化中心提出行政法人化後的優點包含人事與制度面的彈性：

人才取得管道沒辦法從一般公務員機關考試任用管道去取得，更何況很多藝術類別的專業人才根本沒有這樣的實力，在國家考試也沒有這樣的類科，所以專業人才的取得有問題的話，整個組織核心業務要推動將面臨很大的困難。

在制度面，兩廳院想取得彈性的原因，是因為政府採購法上的限制，節目的採購和一般事務性的採購畢竟有所不同，其自有一套和國外協商的模式，若是硬要套用到政府採購法上，我們會面臨到許多和實務狀況不符合的部分。至於公務

人員法規制度面上，人力在夜間排班或24小時輪班的部分，也需要脫離公務體系來選擇一個可以獨立運作的彈性。另外最大一塊是財務鬆綁面，節目的擬定和計畫大約是3年前就已經開始和國外簽訂合約，若按照一般公務機關正常的預算編制模式，恐怕沒有辦法符合我們的需求。

改制後的實際狀況，我認為是正面的，因為我們可以不用再依照傳統政府行政機關的限制，而可以依據自己的組織目標去發展行動方案，並且逐步落實。我們現在負責的是行政管理部的工作，包括資訊、安全和總務三個單位，改制1年來，我們作了很多過去17年來兩廳一院沒有作過的事，包括作業流程的再造、採購制度作業的變革等等，我們可以設計一個最符合自己運作方式的作業流程和作業規範，所以我必須說行政法人的確是一個截然不同的組織運作型態，而且是值得肯定的。

（二）薪資彈性化

行政法人化後，除薪水幅度可以彈性調整外，也可以用較優厚的條件進用人才，警廣受訪者意見如下：

人事會計可以放寬，他的薪水可以提高一點，不需要公務員資格，他可以因為專業進來適用勞基法，他們有機會可以競爭節目組長、節目課長、經理等，但這裡沒有公務員資格是不能做總台長的，就算我想要提拔他也不行，所以他是沒有機會的。但這種制度在內部是有一些爭議的，所以就想說大家可以在同一個體制，不要又有公務員又有勞基法，大家才能公平競爭嘛！但現在的問題是，你是要解決這些人的問題？還是要解決電台頻道為民服務的問題？對我們來說，為民服務的功能是大過於內部的要求。（警廣-8）

警廣在焦點座談會議中提出目前人事進用上所面臨的困難，意見如下：

我們的困難就是專業人才在行政機關內，依勞基法規定，他是沒有職階的，他每年薪資只升一百元，碩士學位進來兩萬七千元、學士學位進來兩萬五千元，

一直作三十年退休也才三萬零一百元，因為我們預算就只有這麼高的額度，因為我們不是聘任人員而是雇員。原本我們是從省政府警政處上來的，隸屬於警政處之下，而警政處又在警政署之下。但精省後由於警務處裁撤，於是才把我們提到警政署之下，但我們階級沒有變，所以我們警察廣播電台的公務員，在公務機關的職階相當低，所以未來對於公營電台的職階是不是應該要有一致性。

歸納上述意見，可以了解目前警察廣播電台對於人事及薪資的僵化制度都認為有需要改進的必要。

五、電台績效評估之困難點

組織績效應該與任務目標共同討論，不應該把警察廣播電台視為一個一般的廣播媒體，而是政府維護治安交通、緊急救難的管道，就此而言，政府維護治安交通、緊急救難的內涵大過於公共服務，而目前警廣的績效表現又是有目共睹的，結合公權力的運作可使治安、交通的任務運作流暢。一旦改制為行政法人後，有可能失去與公權力密切結合，績效表現可能不如目前。畢竟評斷公營廣播電台的績效並非由外顯可觀察的利益衡量，而是要專注於既定治安、交通、緊急救難之任務目標，基此似不應把警察電台當作是一個媒體，而是國家在緊急狀況時有一個傳播管道。受訪者意見如下：

不要把警察電台當作一個媒體，而是政府維護治安交通、緊急救難的管道，因為如果是媒體，是會排斥公權力的，但以警察電台來說，是政府維護治安交通、緊急救難的內涵大過於公共服務的，那如果是績效不好才需要改啊！不是嘛！我們跟政府的緊急通訊網有聯繫，像如果國家遭遇到恐怖攻擊，那邊發射就進我們播音室了，反正現在這種狀況很多，國家就是需要一個在公權力可以維護穩定、民心治安時的工具，那現在就有啦～我常態時就播路況、放歌曲，所以不要把警察電台當作一個媒體，而是國家在緊急狀況時有一個傳輸管道（警廣-12）。

因為我覺得績效是要跟任務綁在一起，如果沒有任務功能的話，你績效怎麼會好呢？你不能說你公共服務做的好，說你收到多少信，以前收到一千封現在收

到一萬封就表示你有績效嗎？但你有沒有落實你原來治安交通緊急救難這一塊，這一塊才重要（警廣-13）！

在焦點團體座談會議中，警廣提到當初推動改制行政法人的疑慮，除對工作權的保障以及改制後績效是否能夠繼續保持。還有改制行政法人後，績效是否更好的問題：

警廣的績效並不是在主持人的表現舌燦蓮花，而是任務是否能夠達成。以目前來說，我們每兩分鐘就播報一次路況，路況播報等於是我們績效的生命線，而治安、緊急救難等於是在我們的生命線之外的突發性行為也在這裡呈現，任務功能是照顧人民生命安全的機構或工具，只是我們在經營這個媒體時，把任務功能作到即使是沒有緊急救難的功能時，民眾也很喜歡收聽。

六、目前的人力運用

為了網羅優秀人才，行政法人法允許機關另設人事規章，報請監督機關核備，使新進人員不具備公務員身份，另為保障現職員工的權益，行政法人法草案採取「保留身份，權益不變」的原則規劃。也就是考量到各機關的特殊性，此舉將使人事任用制度更有彈性，不再侷限於公務員資格考試的硬性規定，使機關更能因應需求羅致專業人力。改制行政法人前後最大的差別就是過去擁有公務員和雇員兩種人事制度，公務員將會慢慢淘汰、減少，人事制度會較單純、簡化。受訪者意見如下：

就人才來說，以什麼方式進來都是人才，以前是要考公務員才可以，現在是不用，差別是在原來公務機關裡頭，對那些勞基法的同仁來說不公平，因為有兩種制度！他們只要沒有考試及格，就不能升遷；那如果變成行政法人後，以後公務員慢慢淘汰沒有了，這樣以後就變的只有一個身份（警廣-14）。

除此之外，第一線的專業人員能夠不斷更替，亦可提升組織的競爭力，另外應可增加契約，也就是所謂契雇人員，如此節目的製作可藉由簽約、承攬的方式

外包，從而減少退休、資遣等預算。受訪者意見如下：

我覺得如果你把全部改成行政法人，感覺只是為了行政法人而行政法人，而且我要說明的是，我也不希望我全部都是公務員，我希望我專業人員可以不是公務員，有雇用也有聘任的，然後年資多少可以升遷，你知道這些專業人員不大可能叫他去考公務員，但你看我們現在雇員，因為勞基法規定是廣義的公務員，他不能在我們這裡做節目晚上去兼電視，因為廣義的公務員不能有兩份薪水，所以就只能把我們這邊辭掉，節目改成承攬的方式。承攬就是按件計酬，上一天班拿一天薪水。不過就長遠來說，他們少數可以做聘任當領導這可以，但是我覺得大部分剛進來的人，我希望是用承攬的，承攬的就是政府有錢，我就請你做，把我的業務費放在這一塊，一個節目的成本是多少，我就編列預算，這些預算的錢，我就簽約、請承攬，我不需要花那麼多錢去負責退休、資遣（警廣-37）。

七、財政自主的疑慮

（一）反對公營廣播電台進行商業行為

1.若是改制為行政法人化後，為了維持財務運作開放公營電台能夠做廣告的話，則過去一向公正、客觀的立場將有所偏頗，必定會往商業利益靠攏，而政府設立公營電台的目的就是為了提供公共服務，兼顧多元社會價值，使其能夠照顧到毫無利潤可言的區塊，使弱勢族群都擁有發聲的機會。這些才是應該關注的重點而不是為了減少財政負擔，使原先立意良善的目標任務都變質了。受訪者意見如下：

如果說可以做廣告的話，那商業電台馬上就會攻擊你，說你與民爭利，而且就我專業媒體人來講，我也覺得公營電台不能做廣告，你做廣告的結果你的立場就會趨向唯利是圖，你一定會變花樣，這樣就不單純了。但公營電台不是為了做廣告而存在，政府要做公營電台，是因為有些事情是政府要做的而且不受商業利益影響，這才是公營電台存在的目的（警廣-20）！

2.警廣認為做為一個公營電台，若是進行營利行為即是屬於商業電台，將喪失公共利益的目的。受訪者意見如下：

「做廣告沒什麼不好，有收入嘛！增加財源減輕政府負擔，但我覺得如果做廣告的話，那為什麼公視不做？不准他做？為什麼只能賣錄影帶不能做廣告？因為他就是政府拿錢出來，維護他一個不受商業利益影響的空間，所以他不是是一個商業電台，那如果以後可以做廣告，他就是一個商業電台，這樣就會送到市場上去評估，看值多少錢就賣掉了（警廣-21）。」

（二）公營電台商業行為與電台本質並不衝突

在焦點團體座談中，政治大學傳播學者黃葳威教授提到**交通廣播電台**走向一種自給自足的方式，是可以不需要依賴在政府的體系之上的，因為他有他的商業市場。因此警廣若走向行政法人化後，並不需要擔心財務自主的問題。此外，運用行銷策略得當，亦不需擔心財務自主的問題，黃葳威教授在焦點團體座談亦提出有效的行銷策略如下：**行銷方面，我覺得最近幾年政府的確有督促他們去作廣告、公關這一塊，我覺得至少在警廣已經有了他的特色，但是在警廣如果跟其他地區做比較，事實上警廣做得是不夠的，警廣的節目都是播報路況穿插音樂，沒有一個變化的形式，所以我覺得這是需要去調整的。**

綜合各方意見大致可以看出，警廣改制為行政法人，將難以達到專業化及提升經營效能與績效之目的。或許不需將行政法人看做是唯一當然選項，而是可藉由組織改造或組織再造的方式來調整，或朝英國式政署的方式來調整，以達到兼顧專業經營、公共任務、密切公權力配合、彈性人事與財政之多重目標。以下即是警廣表達反對法人化之原因：

一、績效表現：

全國近兩百家公民營電台，警廣收聽率名列第一。最近幾年國內幾家具有公信力的收聽率調查機構（例如：廣電基金會、AC Nelson、天河水等）所做的廣

播收聽率調查，警廣的收聽率平均在15%至20%間，歷次均領先其他電臺，尤其以收聽地點分析，車廂內的聽眾警廣更佔了絕大部分。根據交通部統計處92年10月份所發布的最新資料，臺灣地區自用小客車及計程車駕駛人收聽廣播情形，精準的指出，自用小客車駕駛人收聽警廣頻道的比率高達60.9%，計程車駕駛人收聽率更高達80.2%，按此比例，目前全國自用小客車約五百萬輛，收聽警廣約佔三百萬輛。再加上新聞局於去（93）年10月頻道重整，警廣硬體設備及服務範圍已成為全國最大的廣播電臺。

二、不宜改制行政法人之理由：

除此之外，按機關改制之目的應以提昇效能為前提，尤其攸關人民生命財產安全事項，更須妥慎。行政法人係參考世界主要先進國家，將不適合或無需由行政機關推動之公共任務由行政法人處理。警廣設立以傳播民眾最關切的治安、交通及緊急救難訊息為宗旨，任務功能彰顯，全國收聽率第一，完全不涉及政治、宗教立場，有效凝聚政府與民眾間的信賴與情感，樹立政府為民服務的正面形象。倘將警廣改制為行政法人，需設立獨立自主、政策自訂之合議制董事會，脫離現行體制與資源，無法與公權力結合，得不償失，將嚴重影響備受民眾肯定之任務功能與效能，因此，警廣不宜改制為行政法人的理由如下：

（一）警廣的治安、交通、緊急救難任務，攸關人民生命財產安全，不宜脫離政府公權力：警廣歷經 51 年發展成長，既有之組織效能（公務員編制 112 人，約僱人員 88 人，每年預算僅 2 億餘元經營兩個全國網，八座地區台），歷經 89 年「729 大停電」及「921 大地震」、91 年高屏斷橋、納莉颱風...等災變，都在行政體制下發揮了緊急救難功能，普獲肯定，已成功建立民眾對政府之信任感。如將警廣改制為行政法人，好比將偵防車、消防車改為一般公車，喪失其專業作用，是以警廣實不宜改為行政法人，由不具政府公權力及不具公務人員身分之員工執行相關工作（註：改制後新進人員均不具公務人員身分）。

（二）嚴重影響備受民眾肯定的治安、交通、緊急救難任務功能及效能：警

廣結合警政系統強大之公權力，配合執行以下任務：

- 1.警政署於警廣成立 24 小時受理報案之「空中派出所」。
- 2.警政署勤務指揮中心設置政府首長遇緊急重大事故，可立即透過警廣頻道直接播音之設備及機制。
- 3.警廣之發射站台與警政署之環島數位微波系統共構，各種運作警政署均能確實掌控。

警廣倘改制為「行政法人」之非正式政府組織型態，警政署長又無法兼任董事長之情形下（註：行政院推動行政法人服務團於本（94）年3月28日至警廣舉辦改制說明會曾謂：將來行政法人採專任董事長制），警廣運作於各治安機關間，將不再如前順遂，將與一般媒體實無二致。警廣經營五十餘年，吸引多數車廂聽眾的收聽，對大量的流動人口具某種程度的影響力，在必要時刻這股影響力可轉化為治安眼線、救難尖兵...的動員，（此為「空中派出所」設立之目的），是一無形也難以估價之資產。這從警廣路況訊息百分之八十來自熱心聽眾提供可證明。警廣節目緊密結合聽眾的經營型態，在國際廣播業界也相當引人注目，韓國、中國的交通電台都是倣效台灣警廣而設置（都曾經來台考察）。中國在各省相繼成立交通台，都是最被看好的電台。

（三）警廣為國道高速公路隧道、台北市車行地下道維生系統之一環。

（四）警廣為公營電臺，依廣電法規定，不得經營廣告，改制為行政法人後，仍無法自籌財源，需由政府編列預算，對政府財政減輕並無助益。

貳、教育廣播電台

一、教育廣播電台的組織定位

教育電台定位為「文教專業電台」，以全國性的調頻廣播網及具地方特色的

調幅、調頻廣播網，全天候24小時播出。節目以傳播訊息、提供多元知性學習資訊及進修教學為主，是全民終身學習機動的教育媒體。受訪者的意見如下：

本電台從民國四十九年成立至今，當時失學人口非常多，資訊不發達，電台成立的宗旨就是讓無法進入學校就讀的人，也可以利用廣播學習和充實知識，增加管道進修。後來慢慢演變至現在，朝向法令的實踐與教育政策的宣導，職業教育、弱勢團體、特殊教育的推動，成人與終身學習，並協助學校廣播教育的推廣，隨時代改變賦予不同的意義（教廣-12-1）。

在焦點團體座談會中，教育廣播電台更針對文教專業電台任務加以說明：

教育廣播電台成立最主要的目的，是宣揚國家教育政策、政令，同時實施空中教學，推展成人教育和終身學習，另外也推動特殊教育、職業教育、原住民教育，這是我們主要的法定任務，基本上是以教育為宗旨，作為電台成立的主要任務。教育具有很大的功能，也是一個社會民主與階級平等的重要因素，至於24小時播映的電台，其性質是最親近的媒體，也就是說人民可以運用最便宜的價錢，就可以親近這樣的教育資源，所以教育廣播電台在教育部的支持之下，推動許多偏遠地區的教學和社會教育的補充，這幾年來我們的成就是相當受到社會肯定。

從上述可以了解到教育電台的成立宗旨乃是提供全民各種教育階層、教育需求及各人口階層普及性的文教電台。

二、行政法人制度的合適性

組織的架構設計，就如同人的骨架之於人一樣重要，因此，進行行政法人化，組織架構的設計安排具有非常決定性的地位，而具有特殊社會教育意義的教育電台，進行組織設計時一定要顧及原本負有任務，才可達成一個完整的再造目標，是否適合行政法人的制度設計呢？

受訪者表達明確不願意教育電台行政法人化的立場，而其反對原因有四項：一、教育電台的性質；二、未有成功案例；三、法案可能延遲從而導致電台營運

受影響；四、現職員工的恐慌。意見如下：

本電台並不適宜進行行政法人化，第一個，關於教育這個事業，縱然廣電法施行細則修改後，使教育電台可以有廣告，但是收入並不會太多；第二點，行政法人以目前中正文化中心來看，也不見得成功，總裁朱宗慶一改制成行政法人後沒多久即離職，為什麼？內部問題太多了，如董事長干預過多的人事經費等等，跟原本行政法人的構想差太多（教廣-1-1）！

很多要列入行政法人的機關，還未得到好處，即出現不少缺點。一旦列入行政法人化之目標，除主管之外，人員則不可再進用，受到管制，其他人員無法納入編制內，只能使用約聘僱，但是以我們教育研究院來看，行政法人組織條例送到立法院已經擺了幾年，若要立法通過，程序上非常冗長耗時，且結果不能預期。若是我們要進行行政法人，一年內就要實施，那員額管控出缺不補，還可以忍受一年，但這個案子已經幾年了呢？以國立編譯館、國立教育資料館，目前除主管外，人員出缺皆是約聘僱，流動性很大，對於業務上的推廣影響很大，基於以上三點，我認為教育電台不適宜進行行政法人（教廣-1-3）。

現職員工普遍擔心行政法人化後的出路問題，對於穩定的公務生涯勢必造成不小的波瀾，因此現有員工的安撫及若轉至其他機關的相關轉任安排，都是必須事先充分考量。

目前並未有一個很成功的行政法人先例，同仁們自然會質疑，當時中正兩廳院改制成行政法人化時，教育部還負責將不願意進入行政法人的人安置，以後若是有很多機關同時進行行政法人化的話，怎麼有可能有那麼多的缺去安置這麼多的人呢？變成你要轉任公務機關，可能困難度很高。不願轉任的人，就是接受退休資遣，對他的生涯規劃會錯亂，第二個對他的職場工作衝擊很大，因此同仁對於行政法人化的恐懼還滿大的（教廣-5-1）。

三、教育廣播電台的獨特性為何？

在焦點團體座談會中，教育廣播電台提到監察院在93年度對公營電台所作的評價中，認為我們已經超越公共化而以服務平台為取向，在這種情形下，我們是否適合行政法人化，基本上來說，我們照顧的是偏遠地區和弱勢團體，可能就不適合以成本效益或績效導向為基礎的行政法人。

從上述論述可以了解，由於教育廣播電台為文教專業的公營電台，依其運作主要宗旨是照顧偏遠地區和弱勢團體，並不適合以成本效益或績效導向為基礎的行政法人，並被定位為以服務為取向的平台。

四、行政法人制度的影響

行政法人與其他傳統的公法組織最大的不同點即在於其專有的人事自主權，教育電台進行行政法人化後，即可不受限於原有僵化的人事組織法規，適時引進專業人才進電台服務，並可充分運用績效薪資與獎金制度留住人才。

(一) 人事彈性化

受訪者關於人事制度彈性化的意見如下：

進行行政法人化，對於人事自主，不可否認的是人事自主性很高，因為不受公務人員任用法的限制，進用的空間很大，只是說行政法人如何延攬專業人才，現今資訊發達，上網並設置遴選委員會，除內部人員甄選外，並會聘請外部人員加以評選，以尋找專業人才，行政法人化後，人才的延攬會比目前較活潑（教廣-3-1）。

受訪者認為行政法人雖會促使人事制度彈性化，但因其目前之人事制度已採取遴選的委員會制度，亦可以同樣達成彈性的目的。

(二) 薪資彈性化

行政法人化後，除薪水幅度可以彈性調整外，也可以以較優厚的條件進用人

才，受訪者意見如下：

對於工作人員士氣及競爭力，行政法人化後是較沒有保障，只有勞動基準法，比起公務員來說，保障是較少的，若簽定兩年約後，期滿經過評鑑，若是績效良好就續約，完全站在行政契約的方式去執行，行政法人在人事上的優點比較多（教廣-3-2）。

五、電台績效評估之困難點

強調國家競爭力的首要工作，即是灌輸公務員具有績效（performance）的觀念，行政法人法草案亦有提及績效評鑑委員會的設置，由於關於社會利益的效益難以用數字衡量，針對本題受訪者則聚焦於目前電台績效的評鑑方式。

1. 受訪者對於目前電台的績效評鑑方式陳列如後：

節目製作除編制內，公開上網徵求優良的製作人和主持人，第二方面，我們內部的人員會利用時間去進修專業素養、參加講習，並有聽審制度去評估節目製作成效，由內部人員和外部專家組成，也委託學術界製作民意調查的研究報告，以作為節目製作、改進措施的參考（教廣-6-1）。

2. 在焦點團體座談會中，教育廣播電台提到績效是否等同於客戶滿意度的問題，或是績效等同於營收的定義問題，提出意見如下：

有關於客戶滿意度的問題，我們的客戶並不是來自於監督機關，我們最主要的客戶是聽眾。在行政法人化後因為我們必須要自籌財源（此觀念似有誤），在這部分會不會扭曲原先公共任務的部分，現在中正文化中心也面對了同樣的質疑，特別是在場地的租借，據我所知，目前在藝文界有許多的批判。在這樣的情形下，我們這幾個電台都負有特定的公共任務，而為了製造營收，我們就必須經營廣告，但廣告是否和監督機關的任務有所衝突，這點又是一個問題。其次，若我們接受廣告，是否真的能夠符合對原本真正所要服務的顧客之需要？而廣告是否能夠迎合這些人的觀感、需要。此外，若為了爭取財源，我們是否有可能會違背

了我們原本設立的宗旨，這也不是不無可能，我想大家都同意媒體是個資源，政府將這樣的資源開放，是否能夠達到更有效的運用，我想將來行政法人化後的挑戰性也非常高。

3.在焦點團體座談會中，教育部提到行政法人化後績效評估的難處：

在改制上可能會有一些和大家原設立場或與原本規劃有所不同的地方，但我個人是覺得行政法人勢必一定要推動的，只是要看機關的屬性究竟適不適合。在行政院和組改會的壓力下，很多部分我們教育部還蠻為難的，比如說行政法人機構整併的問題，是不是改制為行政法人就一定是好的，因此這邊就有個很重要的問題，就是你的績效究竟要怎麼去評估？

從上所述，可以了解到各方對於「績效」的定義仍屬於明確模糊的狀態，各有詮釋，加以公共服務事業之成果本難以明確數據量化，因此，訂定法律時應注意所謂的績效定義。

六、目前的人力運用

電臺目前受制於法律的規定，無法自由的進用人才，主要都是具有公務員身分的職員，受訪者對於目前電台的人力運用情形回答如下：

廣義的來說，我們電台的職員都是屬於公務人員的範疇，主管都是高考及格的，播音員、採訪員等為普考及格。有些人員的運用是特約的，公告上網經由簽約的，一年一約，由諮詢委員會審查，主持不錯的會繼續續約，此外，並有比例，二分之一的退場，二分之一保留，人員的多少不一定，因為有些是向教育部申請計畫，通過後製作節目，由教育部支付經費（教廣-9-1）。

七、財政自主的疑慮

行政法人化後除人事自主外，更重要的就是財務方面自主，但是最初進行行政法人化可能會造成營運不穩定情形，反而會增加政府原先的財政負擔。本題著

眼於電台法人化後必須自負盈虧的焦點上，電台如何去因應並面對其他電台的競爭。

(一) 反對公營廣播電台進行商業行為受訪者意見如下：

目前都是政府編列預算，改為行政法人化後，縱然是上級監督機關補助一半，另外一半依靠廣告收入，以目前我的看法來看並不是那麼樂觀，教育本身曲高和寡，現在演藝圈所謂的文化，節目表演和內涵都不是那麼高。以之前日本AV女優訪台，她的粉斯還跑去中正機場，社會價值觀令人質疑，而教育講求的是正向，是否會叫座，很不盡然，不叫座就不吸引人，這是有關聯的，既然節目不叫座，不吸引人，受聽率不高，就難有廣告收入（教廣-4-1）。

受訪者認為教育事業曲高和寡，較不具備娛樂性，難以爭取到足夠的財務資源，且進行廣告也與公益性質不符，因此需要政府提供一定的援助才可以維持電台的運作。

在焦點團體座談中，教育廣播電台認為若是進行營利行為即喪失公營電台的公益性：

現在是行政機關我們還能有自己的預算，若將來要靠政府的補助，因為錢完全來自外面，我們能完全擺脫行政機關的要求嗎？

(二) 公營電台商業行為與電台本質並不衝突

在焦點團體座談中，黃葳威教授認為若走向行政法人化後，教育廣播電台需要行銷策略上下工夫，即不需擔心財務自主的問題，黃葳威教授意見：

教育廣播電台雖然有在做調整，但是因為依附於教育部的特別經費之下，我覺得他太安逸了，他應該要有一些新的突破。

參、漁業廣播電台

一、漁業廣播電台的組織定位

漁業廣播電台定位為「漁業資訊服務電台」，堅持社會責任，以調頻廣播網，全天候24小時播出，提供海上漁民精確的新聞資訊。受訪者的意見如下：

漁業電台姑且稱之為專業電台，未來的營運方向，工作重點在於服務漁民，並提供漁民所需要的資訊，將廣播與通訊結合，包含聯繫、指揮及訊息的傳遞等功能的結合（漁廣-9-1）。

在焦點團體座談會中，漁業廣播電台針對電台指出：

漁業廣播電台是民國72年成立，當初成立的背景是，在當時還沒解嚴時，台灣漁民為了收聽氣象或資訊，大部分都是收聽大陸的廣播，政府顧慮到當初統戰的時空背景，由國防部政戰局主導成立漁業廣播電台。當時的任務完全是為了漁民來服務，24小時播放，成立之初是屬於警政署的農民廳，精省之後改成行政院農委會的漁業署。

從上述可以了解到漁業廣播電台的成立宗旨乃是提供漁民資訊的專業電台。

二、行政法人制度的合適性

漁業廣播電台在焦點團體座談會亦明確表達不願意法人化，其原因有二項：一、漁業電台的性質；二、現職員工的恐慌。意見如下：

（一）漁業電台的特質

若政府認為必須要有一座專門為漁民服務的專職廣播電台，就要由政府來推動，而在這種前提之下，不大適用行政法人的方式。

究竟需要改成行政法人或維持行政體系政府公務部門的單位，則需要各位學者專家去探討。若是改制成財團法人、民營化或行政法人，他必須24小時播放相關資訊。譬如我們整點播放最新氣象，若稍微耽誤，漁民馬上打電話來詢問，若

交由民間或財團法人來推動這個工作時，其在必須面對營運的壓力下，究竟能不能這麼將全部心力放在這上面，就是需要好好去考慮的。

（二）現職員工的恐慌

漁業廣播電台現在所有的同仁，我感覺大家在觀念上都很模糊，特別是在組織再造的課題出現以後，所有機關不管將來是去任務化、財團法人化或行政法人化、民營化，對於許多相關組織轉型的名詞，同仁到現在為止都相當模糊，而至於政府對漁業廣播電台就是要用什麼樣的方式來轉型，同仁之間都沒什麼意見。但最大的顧慮是工作權或本身的權利要能夠維護，但基本上，大家比較傾向維持現狀，都不大同意改制成行政法人或財團法人的方式。

三、漁業廣播電台的獨特性為何？

在焦點團體座談會中，漁業廣播電台台長提到：

在全世界來講，這種專門為漁民提供24小時的廣播電台服務的資源，大概絕無僅有，究竟需要改成行政法人或維持行政體系政府公務部門的單位，則需要各位學者專家去探討。若是改制成財團法人、民營化或行政法人，他必須24小時播放相關資訊，譬如我們整點播放最新氣象，若稍微耽誤，漁民馬上打電話來詢問，若交由民間或財團法人來推動這個工作時，其在必須面對營運的壓力下，究竟能不能這麼將全部心力放在這上面，就是需要好好去考慮的。

據此可見，我國漁民依賴公營專業的漁業電台來獲取氣象、漁業資訊，長久以來已成為漁民的專有福利，且為我國之特殊現象，其實氣象等資訊及相關漁業資訊在目前科技傳播相當發達的社會中，不見得需要依賴漁業電台提供。但從公共服務提供的角度來看，漁業電台僅以不到50人的人力就可提供整合性的漁業資訊網給全國漁民，則其不可取代性相當明顯。

四、行政法人制度的影響

行政法人與其他傳統的行政機關組織最大的不同點即在於其彈性的人事自主權，和預算運用權，可不受限於原有行政機關一致性的人事組織法規，適時引進專業人才進電台服務，當可充分運用績效獎金制度留住人才。

(一) 對現職員工的影響

受訪者關於現職員工的影響的意見如下：

電台轉型行政法人後，原本擔任主管的人員，未來不一定是擔任主管，「公務人員身分」一定可以保留，但是職務卻不一定和現在相同。當初精省的時候有兩年的緩衝期，兩年內仍保留原本的身分和加給，但兩年期間則逐漸減少主管加給至沒有（主管加給），這樣的宣導方式會讓同仁比較容易同意，自己的身分並不會受影響，本身並未出錯，只是因趨勢走向，使政府有這種方式的選擇，讓員工有個心理準備（漁廣-4-1）。

受訪者認為行政法人雖會促使整個人事制度產生很大的變化，若是要進行行政法人化的組織變革需要注意到對現有員工的處置，並給與緩衝期讓員工可以自由選擇出路。

(二) 人才進用多元化

行政法人化後可以較優厚的條件進用適當人才，受訪者意見如下：

關於新增加人才的標準，自主性較大，在經費許可範圍內，根據節目性質選擇適合的人，就人的運用來說，績效會比現在提升很多，完全以業務導向的選人（漁廣-4-2）。

漁業電台認為進行行政法人化雖可使人才的進用途徑更為多元，但是在進行法人化的過程必須要審慎評估現有員工的感受才是，切勿貿然實施。

五、電台績效評估之困難點

強調國家競爭力的首要工作，即是灌輸公務員具有績效（performance）的觀念，行政法人法草案中規定績效評鑑委員會的設置，由於關於公共利益的效益難以用數字衡量，本題受訪者聚焦於目前電台績效的評鑑方式。

（一）受訪者對於目前電台的績效評鑑方式陳列如後：

績效的評估方法目前是與漁業署放在一起，漁業署的績效評估是區分為業務和事務單位。而漁業廣播電台的績效評估是與漁業署的業務單位一起做評估，如此一來，我們漁業廣播電台的績效分數始終無法與他們齊頭並進，漁業署管轄業務範圍大且具有影響力，反觀我們電台就必須取決於聽者，且無較多的經費去經營公關工作。廣播電台要呈現績效，只能依靠數據的呈現，因此，績效評估應該與漁業署區分，並注意廣播電台特性。具體的績效衡量指標有年度舉辦活動的多寡、為民服務的項目等。若是要以問卷方式進行調查，一年至少需要五六十萬，政府不太可能會編列（漁廣-9-1）。

（二）在焦點團體座談會中，黃葳威教授認為雖然漁業廣播電台為公共性質，但是在提供資訊上仍是進行績效評估的，她認為：

漁業廣播電台這些漁業資訊，我還是認為需要受到保護，但是他們在行銷廣告的這一塊，可能還是可以有一些績效的評估。漁業廣播電台我覺得我們應該要給他一定的收聽率調查，這樣會使得評鑑結果比較有意義，也比較具有公平基礎。

黃教授主張可以從收聽率調查去評鑑漁業廣播電台的「績效」，王台長在訪談中表示若是要以問卷方式進行調查，一年至少需要五六十萬，政府不太可能會編列的情況下，評鑑的方式仍需要仔細的評量，且需要視各電台的性質進行不同的編列方式。

六、目前的人力運用

電臺目前受制於法律的規定，無法自由進用人才，主要都是具有公務員身分

的職員，受訪者對於目前電台的人力運用情形雖表示滿意，但對於人員的進用下，還是需要有所改變，受訪者回答如下：

目前型態來說，運作上算很順暢，唯一一點是在人員的任用上，像廣播人員、節目跑新聞人員都是高普考方式進入本電台的，幾乎沒有相關經驗背景，甚至不是本科系出身，考上之後不能勝任職務居大部分，對於此種情形感到很無力感。(高普考人員)徒具有資格卻沒有專長(漁廣-1-1)。

受訪者並就行政法人化後，可能會帶給電台組織的改變為：

目前組織架構其實還是可以應付足夠的人力配置。轉變行政法人化後，應該會增加「海上通訊」的業務，將廣播和通訊業務結合，但這些人事成本勢必會增加，需要政府的補助(漁廣-3-1)。

七、財政自主的疑慮

行政法人化後除人事自主外，更重要的就是財務方面自主，但是初進行行政法人化可能會造成營運不穩定情形，反而會增加政府原先的財政負擔，本題著眼於電台法人化後必須自負盈虧的焦點上。

受訪者對於公營廣播電台進行商業行為的意見如下：

改制行政法人後，若為非公營電台，則可以經營廣告等營利行為，第一個會讓我想到的是「與民爭利」。以警廣為例，分台分佈全台灣各地，比起其他民營電台，警廣實力太雄厚，經營廣告非常有優勢，但以我們漁業廣播電台為例，只有調幅(AM)沒有調頻(FM)，主要收聽調幅的多屬中下階級，這種收聽的性質一定要區分。警廣和教育廣播電台調頻調幅都有，而漁業廣播電台只有調幅，若是要從事營營利行為。必須要先做好市場調查，否則只會淪為地下電台賣藥品等商業行為，主要的限制在於只有調幅，製作的節目就得要符合較低下的層次(漁廣-6-1)。

受訪者認為若是進行廣告等營利行為，受限於只有調幅（AM），廣告的收益有限，且有「與民爭利」之嫌疑，並不贊成漁業廣播電台進行廣告等營利行為。

肆、綜合歸納整理

一、維持現狀或行政法人？

（一）行政法人定義尚屬模糊階段

「行政法人」依據「行政法人法草案」第二條規定：「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。」，雖然草案有明文規定，但從三家電台的受訪者意見仍可以得知不論是台長或是員工，對於行政法人的定義還是非常模糊，缺乏一個明確的方向，導致電台們對於是否要行政法人充滿不確定感與質疑。

在焦點團體座談會議中，台灣大學黃錦堂教授亦提及此問題，其意見認為：

我認為行政法人的概念並不是很清楚很穩定，我舉個例子，譬如他不是一個行政機關，而改制行政法人後，究竟多少員工應該要辭職、裁撤或留任？或是否所有盈虧都要自負，政府不另外給予財政補助？獎金有多高或者達成一定績效可獲取的報酬有多少？或是改制後是否就都是由董事會掌控，或是仍由原本機關首長來繼續擔任？各董事是否應該要自我節制，以專業取向而非政治任命？

（二）績效的衡量方式

新聞局編譯黃金益在訪談中也提到績效評鑑的問題，認為：

在公共電台這一塊情況就比較複雜，因為像私有機關，強調就是我為他創造了多少被利用的價值。但在公共利益這一塊是顧及多元價值的，一項政策你覺得推動的很成功，但在上面眼光看來不一定就是有績效。公共政策往往是平衡的問題，也是遠近的問題，或是左邊有利益，右邊有利益，所以績效要怎麼評估是有

點複雜的，這邊我沒辦法詳細談，因為那些評量指標是很複雜的東西（新聞-10）。

台灣藝術大學教授朱全斌提到對於公營電台的表現績效評鑑方法，應該不同於普通民營電台的評鑑，雖然牽涉到媒體專業層面，但還是需要去解決，他認為：

由於公共電台和一般商業電台的性質是不一樣的，在討論績效時，不能採用成本效益的觀念或觀眾收視率的觀念作為評估的標準，但現在卻沒有一套用來評估公共媒體績效的指標。每一個公營電視台有其明確的功能、任務、目的，但卻沒有一套針對其功能、任務、目的所發展出來的績效評估辦法。所以我認為應該要先確認公營廣播電台的績效衡量標準，而這也牽涉到媒體專業的問題。

（三）維持現狀下，電台的走向？

若是公營廣播電台不改制成行政法人，在維持現有電台規模的前提下，公營廣播電台的走向為何呢？在焦點團體座談會議中，政治大學黃葳威教授提出可以將三者整合，例如教育與交通資訊的方式，可以節省各電台的資源配置，讓彼此的資源相互使用，其意見認為：

一種是這些公營廣播電台需不需要做一個策略聯盟來形成一個數位集團，這條路對於這些組織型態其實變動就是不大的。另外就是，這些公營電台有些部分是可以活化的，像是教育與文化資訊是可以與數位學習相結合的，另外交通文化資訊也是可以結合的。這兩條路也許第一條比較穩定可以維持現有型態，但是我會建議像警廣與教育廣播電台，可以不要繼續依附在一些政府機構之下，他是可以獨立出來的，我覺得他的組織型態是可以做調整的。

此外，黃教授也強調讓現今電台更多元化，擺脫原本的電台經營方式，更為活潑的規劃電台走向，其意見如下：

用穿插的方式，在節目的過程中穿插交通資訊、或是報案電話等。另外警廣

在週末或是深夜的時候，事實上都是一些大塊的節目，而對於這些夜間的節目他也都沒有去開發，白天的節目也可以更多元的去穿插一些觀光資訊等等，但是他都沒有去做。這個部分是有很多商機的，所以警廣還是可以做他原本的任務，但是這樣的任務的傳播方式，是可以更加活潑的。

綜合以上黃教授的意見，在不大幅度的改制成行政法人的前提下，其實三家電台進步的空間很大，第一點，可以整合成整體的數位集團；第二點，電台經營多元化，開發電台未經營的項目，增加對人民的服務，如漁廣在訪稿中所談到的「海上通訊」業務（漁廣-3-1）等，都是三家公營廣播電台可以努力的方向。

（四）行政法人是否會如預期帶來高效率？

政治大學呂郁女教授在焦點團體座談會議中主張要打破「公營等同於無效率」的刻板印象，事實上，三家公營電台都有針對目前現有的資源分配和配合政府的政策走向努力。她提到：

對於公營會有一種聯想，認為是缺乏效率，但是我認為如果是因為這樣而要改變他的組織型態，我並不認為這是一個必然的方向。因為這些年來我參加一些電台的活動，我可以感覺到他們在成長，他們並不一定就是僵化，剛剛也有提到最近他們也有得獎，確實他們非常努力。像警廣，利用他組織的力量，而幫助弱勢團體募款募到一兩千萬，而教育廣播電台也在呈現社會光明面，警廣與教育廣播電台都有得獎，以及最近的金鐘獎都有很好的表現，因此我不認為因為他公營就一定會僵化或是缺乏效率，這是我比較不贊同的。

行政法人化在我國目前施行的案例只有國立中正文化中心，中正文化中心在民國93年3月1日正式改制成功，依據焦點團體座談會議中正文化中心代表郭美娟的看法，她認為中正文化中心改制後，事實上是成功的改革。三家公營電台是否應改制為行政法人化，將在下章中進行深入討論。

二、三台合併之可能性

由於此三家電台具有公共服務的相關屬性，或許在選擇行政法人化方式的組織變革時，三台合併可以是另一個選擇，在焦點團體座談會議中，許多學者從各種不同的點探討此構想。

(一) 基於相關屬性

教育部提到這些具有相關屬性的電台是不是可以合併成一個機構，至於要不要改制行政法人則可以再說。因為屬性相同，改制成行政法人或許是一種方式，而機構整併也是另一種改制的方式，只要可以執行他的公共任務，符合任務取向、營運目標的需要，都是未來可以加以考慮的形式。

(二) 反對過多官方媒體的理由

台灣藝術大學的教授朱全斌以傳播學的角度來看，認為過多的政府媒體存在會影響傳播的普及性。行政法人化後，不管首長制或董事會制，都還是由中央政府做為監督和派任的工作，很難避免政治勢力的介入，因此，他認為政府透過經費補助以進行政令宣導，應該就在原本的政治媒體內運作就可以了。將其整併在一起，中央電視台就負責海外的，而公營電台則負責對內的政令宣導。

(三) 朝向行政法人化後的方向

台灣大學政治學系黃錦堂教授在焦點團體座談會中表達若這些廣播電台要改制行政法人，我認為可以朝下面幾點來進行，第一，擴大規模，合併成一個電台，這樣就會有比較大的基礎可以進行各種人事、財政、採購的管理。第二，擬定可行的績效指標。第三，引進獎勵制度，讓員工能夠有紅利分紅，以作為激勵員工的手段，而我建議政府在改制行政法人過程中，應該編列一筆總基金，對於一些營運比較沒有收入或非市場取向的單位，若表現良好則可提供獎勵，才會讓他們有動力去推行相關業務。

(四) 從效率跟資源的角度觀察

台灣大學政治學系陳淳文教授以法國的情況為例，介紹法國的公共電台大約有10個頻道，各有不同的性質，目前總員額大約4000人，年度預算大約4億6千萬歐元，組織模式是完全的公營。兩個主要的特色為公共服務與政治保持分離的關係。因此他由法國的情況來看本國公營電台的問題，他認為：

從組織的角度來看，目前這幾家電台，我個人是認為有整併成一個集團的必要性，像是那些錄音間等等的設備都沒有必要再各自重複，所以他可以重組成一個集團，從效率跟資源的角度來進行重組。

(五) 三台合併因電台屬性不同而存有困難點

教育部認為三家電台屬性不同，硬性合併反而造成人事管理的困難。其意見如下：

三個電台如果要合併成一個法人，其實是有困難的，因為他們各有各的特色，如果他們上面架一個董事會的話，底下可能都還各自需要一個首長，否則有哪個很全能的人可以身兼這麼多的專業，而董事會如果不是專任的話，也恐怕沒有這麼多的心力在這樣的業務推動上。

三、國家通訊傳播委員會組織法

在今年（民國94年）11月9日公佈和同日施行的國家通訊傳播委員會組織法開啟廣播通訊的新紀元，國家通訊傳播委員會（簡稱NCC）置委員13人，均為專任，掌理下列事項：一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。二、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。三、通訊傳播系統及設備之審驗。四、通訊傳播工程技術規範之訂定。五、通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。六、通訊傳播資源之管理。七、通訊傳播競爭秩序之維護。八、資通安全之技術規範及管制。九、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。十、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。十一、通訊傳播事業相關基金之管理。十二、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。十三

、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。十四、其他通訊傳播事項之監理。

在與新聞局編譯黃金益訪談和兩次的焦點團體座談會議中均有學者提及未來的公營電台管理可以納入國家通訊傳播委員會的管理之中。

(一) 背景介紹

新聞局的黃編譯在訪談中提出設立國家通訊傳播委員會的背景介紹如下：

NCC乃是針對國家面對民主化、科技匯流，因為科技數位匯流的關係，傳播不只做傳播，他可以做資訊、電信，全部匯流在一起。因此在數位化後，覺得應該要把這些相關通訊、傳播整併在一起，形成一個整合平台。而國家民主化後，認為管控媒體第四權的應該是一個獨立機關。因此也需要NCC，再來就是全球化，世界各國都遭遇這個問題，美國是最早推動這個部分，在行政機關中區分出一個獨立機關，獨立於行政、立法、司法之外的獨立機關，他要讓獨立機關不受政黨輪替的影響，讓這些涉及公共利益管理的機關不受政治變動的影響。因此在全球化之下，美國、歐洲都不斷呼籲我們要把某些領域變為獨立機關，因此在全球化、科技匯流、民主化的驅動之下，NCC就這樣不斷的被推動（新聞-13）。

(二) 焦點團體座談會的意見

台灣藝術大學廣播電視學系的李慧馨副教授認為

建議公營電台納入NCC管理，可以成立一個公共廣播集團委員會，然後這個委員會管理公共電視與公共廣播，而這個廣播就把所有的警廣、央廣等等通通納入，因為這些電台都是公共電台，所以他們的定義必須非常清楚，對於他們的公共任務是必須堅持的，而不容許其產生質變，所以政府必須要補助，但是為了要使他們的節目品質提升，加強對聽眾的服務，可能會有一套鼓勵的辦法。

綜合以上的意見，國家通訊傳播委員會成立後，若是未來三家電台要進行行政法人化，在監督機關的選擇上，可以擺脫原本各自監督機關的設立，交由NCC

統籌管理。

第四章 問卷調查結果分析

為更具體瞭解三家電台同仁對任職機關改制為行政法人，以及有關變革的意見，研究團隊乃設計問卷（問卷內容如附錄），並採普查方式進行調查。問卷調查工作首先用來驗證文獻資料、深度訪談和焦點團體座談資料分析後所分析的組織方向，調查其組織內部成員面臨組織變革的態度。本章就是調查結果的分析。

第一節 問卷分析

本研究主要是以警察廣播電台、教育廣播電台與漁業廣播電台三家電台的員工進行施測，全部發放問卷總計 311 份。本問卷主要分五個部分，第一個部分是「對行政法人政策內容的了解程度」，第二個部分是「對於『行政法人』政策施行於公營電台的評價」，第三個部分是「對於公營電台當前問題與未來發展的期望」，第四個部分是「關於個人基本資料」，最後一個部分是「其他意見或建議」。

壹、施行過程

本問卷調查時間從 95 年 10 月 20 日至 11 月 21 日，調查方式採無計名普查方式，由於三家電台人員數有限（警察廣播電台 199 人、教育廣播電台 144 人、漁業廣播電台 55 人），故本問卷調查係採無計名普查方式。

貳、問卷發放與回收的方式

由於本研究期間時程有限，加上三家公營電台人員除本台外，尚有派駐於各地方之分台人員，故問卷發放乃委請各電台人事單位代為轉發。惟為顧及填答內容保密，並使填答者安心作答，各電台所需發放之份數均由研究團隊先行印製完成，同時每份問卷均附上不記名且可密封之信封一個。同仁完成填答後，便將問卷密封，並集中交由人事單位轉送研究小組。在問卷的回收上面，總計研究團隊共發出問卷 398 份，最後回收 311 份（警廣 159 份、漁業廣播電台 39 份、教育電台 113 份），回收率約 78.14%，經篩選無效問卷後，實得有效問卷 272 份，有效問卷佔 68.34%。各電台間的有效問卷分布如表 4-1 所示，問卷信度分析如圖

4-1 所示：

表 4-1 各電台間的有效問卷分布

	問卷數	百分比
警察廣播電台	136	50.0
教育廣播電台	111	40.8
漁業廣播電台	25	9.2
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

RELIABILITY ANALYSIS - SCALE (ALPHA)

- | | | |
|-----|-----|-----------------------|
| 1. | V05 | 05 施行行政法人政策有助於提升電台經營績 |
| 2. | V06 | 06 施行行政法人政策有助於電台未來創新突 |
| 3. | V07 | 07 施行行政法人政策有助於使電台能彈性用 |
| 4. | V08 | 08 施行行政法人政策可使電台財務管理更健 |
| 5. | V09 | 09 施行行政法人政策有助於提升電台未來節 |
| 6. | V10 | 10 施行行政法人政策對公營電台現有人員權 |
| 7. | V11 | 11 施行行政法人政策有助於提升電台社會形 |
| 8. | V12 | 12 施行行政法人政策可以提升電台整體競爭 |
| 9. | V13 | 13 整體而言，公營電台並不適合採用行政法 |
| 10. | V14 | 14 電台目前營運政策太過保守落伍 |
| 11. | V15 | 15 上級機關對於電台經營干預太多 |
| 12. | V16 | 16 現行人事管理制度不能適才適所 |
| 13. | V17 | 17 未來人員進用管道應更多元 |
| 14. | V18 | 18 目前電台經費運用或配置方式不能符合實 |
| 15. | V19 | 19 公營電台未來財務應以自負盈虧為目標 |
| 16. | V20 | 20 現行組織架構無法面臨未來環境競爭壓力 |

17.	V21	21 在保障人員權益的前提下，電台組織應進
18.	V22	22 電台未來應增加外製節目或外包業務比
19.	V23	23 公營電台未來應比照民間電台進行組織或
Reliability Coefficients		
N of Cases =	272.0	N of Items = 19
Alpha =	.6560	

圖 4-1 問卷信度分析

資料來源：本研究整理

參、樣本特性分析

問卷樣本的特性包括：人員任用方式、工作性質、工作職責、工作地點、年齡分布與工作年資。茲分別敘述如下。另外說明的是：各基本資料中對於「未答」者，將不列入交叉統計分析中。

一、人員任用方式

三家電台受訪者之任用方式，以具公務人員身份之高（普、特）考及格者最多，佔 46.7%。其次依序為其他人員（26.1%）、約僱人員（20.6%）、聘用人員（4.0%）。如表 4-2 所示：

表 4-2 人員任用方式

	問卷數	百分比
高普特考	127	46.7
聘用人員	11	4.0
約僱人員	56	20.6
其他	71	26.1
未答	7	2.6
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

二、工作性質

三家電台受訪者之工作性質，以「節目製播或業務類」最多，佔 30.1%，其次依序為「行政或幕僚類」（28.3%）、「工程技術類」（26.1%），以及其他類（13.6%）。如表 4-3 所示：

表 4-3 工作性質

	問卷數	百分比
行政或幕僚類	77	28.3
工程技術類	71	26.1
節目製播或業務類	82	30.1
其他	37	13.6
未答	5	1.8
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

三、工作職責

三家電台受訪者之工作職責分佈情形，主管有 30 人（11.0%）；非主管有 234 人（86.0%）。如表 4-4 所示：

表 4-4 工作職責

	問卷數	百分比
主管	30	11.0
非主管	234	86.0
未答	8	2.9
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

四、工作地點

三家電台受訪者工作地點以總台所佔比例較高（51.5%）；分台或轉播站則佔 47.1%，如表 4-5 所示：

表 4-5 工作地點

	問卷數	百分比
總台	140	51.5
分台或轉播站	128	47.1
未答	4	1.5
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

五、年齡分布

三家電台受訪者之年齡分布，以 41 至 50 歲者最多，佔 43.8%；其次依序為 31 至 40 歲(36.7%)；51 至 60 歲(14.1%)；30 歲以下(3.5%)；61 歲以上(2.0%)。顯示三家電台人員多數屬於青壯年，工作生涯發展正進入一般就業年齡的高峰期，且距離退休尚有相當時間。如表 4-6、圖 4-1 所示：

表 4-6 年齡分布

	問卷數	百分比
30 歲以下	9	3.3
31 至 40 歲	94	34.6
41 至 50 歲	112	41.2
51 至 60 歲	36	13.2
61 歲以上	5	1.8
小計	256	94.1
未答	16	5.9
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

六、工作年資

三家電台受訪者工作年資分佈情形，多數為 15 年以下。其中 10 年以下者稍多，佔 26.7%；10 至 15 年次之，佔 26.3%。其次依序為 16 至 20 年（25.9%）；21 年以上（21.2%）。此一結果對照前項年齡分佈情形，均顯示出三家電台人員均處於工作生涯發展的中途，亦即一方面已累積相當工作經驗與資歷，且距離一般退休時間（65 歲或 25 年），尚有相當之時程。如表 4-7 所示：

表 4-7 工作年資

	問卷數	百分比
10 年以下	68	25.0
11 至 15 年	67	24.6
16 至 20 年	66	24.3
21 年以上	54	19.9
小計	255	93.8
未答	17	6.3
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

第二節 對行政法人制度接受程度調查結果分析

本部分是分析全體受訪者對於問卷各題目之意見反映情形。本問卷對於相關問題之設計，除了個人基本資料外，主要分為下列三大部分：

一、對「行政法人」政策內容的瞭解程度（3 題）。本部分主要想瞭解受訪者對「行政法人」政策內容之瞭解程度，以及相關接受資訊管道。

二、對「行政法人」政策施行於公營電台的評價（9 題）。本部分主要是探詢受訪者對行政法人制度若施行於電台時，對於現行電台運作可能產生的影響與認知。至於所反映之意見則採五等分計分方式，分別為「非常同意」、「同意」、「沒意見」、「不同意」、「很不同意」。

三、對公營電台當前問題與未來發展的期望（11 題）。除了行政法人施行問題外，研究團隊也希望能瞭解受訪者對於電台當前營運，以及未來發展途徑之意見，以作為思考行政法人政策時之配套思考。所反映之意見亦與前類相同，均採五等分計分方式，分別為「非常同意」、「同意」、「沒意見」、「不同意」、「很不同意」。

茲將各題意見次數分配結果分析如下：

壹、受訪者對「行政法人」政策瞭解情形

一、個人對行政法人政策瞭不瞭解？

本題有高達 69.8% 的受訪者對於行政法人政策內容表示不瞭解與不完全瞭解，顯見本政策在資訊傳遞與溝通上，存有極大障礙。同時，從本題結果亦可推論，未來若欲推動行政法人制度，則應先讓全體員工對相關內容有全盤性的瞭解，以免因為資訊不足或理解錯誤，而造成不必要的爭議甚或衝突。相關統計結果如表 4-8 所示：

表 4-8 對行政法人政策的了解程度

	問卷數	百分比
瞭解	81	29.8
不瞭解	86	31.6
不完全瞭解	104	38.2
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

二、個人從何處獲得行政法人政策有關資訊？

本題為複選題。在所列舉的資訊管道中，以媒體所佔百分比最高（43.0%），其次為上級長官（25.7%）與同事（22.4%）。由於媒體並非正式溝通與資訊傳播管道，同事間之討論也不一定正確，故從本題可以推知員工對於行政法人政策內容除了不瞭解外，尚可能存有相當的誤解。除此之外，研究團隊認為本結果尚潛存一項值得注意的問題，就是當員工長期從非正式管道蒐集資訊時，可能因為內容混亂或不清楚，從而累積對政策本身的偏見，甚至抗拒心態。此現象對於未來不論是否確實要施行行政法人政策而言，恐都將更增加協調溝通的障礙。統計結果如表 4-9 所示：

表 4-9 獲得行政法人政策有關資訊的方法

	問卷數	百分比
媒體	117	43.0
同事	61	22.4
上級長官	70	25.7
自行蒐集	10	3.7
其他	6	2.2
未答	8	2.9
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

三、對於推動行政法人的目標為何？

對於研究團隊所設計的 6 個選項中，受訪者認為最重要的是「簡併組織員額」，佔 27.6%。其次依序為「無法選擇」(18.8%)；解決機關財務困境(11.4%)；促使組織自主運作(11.0%)；引進民間力量參與經營(9.6%)；增加用人彈性與管道(8.1%)；其他(2.6%)。此結果可印證研究團隊對前項資訊管道不正確可能產生誤導或偏見的推論。因為接近 30%的員工誤認為行政法人政策就是要簡併組織員額，此意見明顯與行政法人政策揭示的目標不符。不過，本題結果尚顯示另一問題，就是員工可能非常在意行政法人政策對於員額與機關編制的衝擊。換言之，未來若欲推動行政法人政策，機關編制與員額問題，將會是一項重要的關注焦點。相關統計結果如表 4-10 所示：

貳、「行政法人」政策施行於公營電台的評價

一、行政法人政策是否有利提升電台經營績效？

本題回答「不同意」與「很不同意」者，合計 55.6%；相對的，同意者僅 18.0%，顯見多數受訪者對行政法人政策與提升電台績效關係持否定態度。值得注意的是，「沒有意見」者佔 22.8%，顯示仍有許多員工可能並不瞭解其中內容，或是持觀望態度。統計結果如表 4-11 所示：

表 4-10 行政法人政策的目標

	問卷數	百分比
促使機關自主運作	30	11.0
簡併組織員額	75	27.6
引進民間力量參與經營	26	9.6
其他	7	2.6
解決機關財務困境	31	11.4
增加用人彈性與管道	22	8.1
無法選擇，因為並不瞭解	51	18.8
未答	30	11.0
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

表 4-11 「行政法人」政策施行於公營電台的評價

	問卷數	百分比
非常同意	9	3.3
同意	49	18.0
沒意見	62	22.8
不同意	122	44.9
很不同意	29	10.7
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

二、「行政法人」有助於電台未來創新突破？

本題回答不同意與很不同意者之人數較前題少（47.8%），且沒意見者增加（29.0%），至於同意者則大致相同（18.0%）。研究團隊認為此結果可推論為同仁對於行政法人政策雖有疑慮，但是對於電台營運能創新突破也有相當期待，故

表示沒意見者人數會較多。統計結果如表4-12所示：

表 4-12 「行政法人」有助於電台未來創新突破

	問卷數	百分比
非常同意	12	4.4
同意	49	18.0
沒意見	79	29.0
不同意	101	37.1
很不同意	29	10.7
未答	2	.7
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

三、「行政法人」有助於彈性用人？

本題結果表示同意與非常同意者共佔39.4%，顯示多數受訪者主要還是關切行政法人政策所可能對電台用人方式的可能衝擊。不過表示沒意見者比例仍高（23.2%），顯示仍存有相當疑慮。統計結果如表4-13所示：

四、行政法人有助於健全電台財務管理？

本題表示不同意與很不同意者共佔58.9%，相對地表示同意與非常同意者則僅有11.8%，可見受訪者對於行政法人政策可能產生的效益，抱持不樂觀甚至悲觀的態度。統計結果如表4-14所示：

表 4-13 「行政法人」有助於彈性用人

	問卷數	百分比
非常同意	13	4.8
同意	94	34.6
沒意見	63	23.2
不同意	76	27.9
很不同意	25	9.2
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

表 4-14 行政法人有助於健全電台財務管理

	問卷數	百分比
非常同意	4	1.5
同意	28	10.3
沒意見	80	29.4
不同意	106	39.0
很不同意	54	19.9
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

五、行政法人有助於提升節目品質：

本題表示不同意與很不同意者為45.6%，表示同意與非常同意者佔22.1%，無意見者則佔32.4%。研究團隊認為此結果與上題一樣，都顯示出受訪者的悲觀態度，以及對行政法人內涵的不瞭解。統計結果如表4-15所示：

表 4-15 行政法人是否有助於提升節目品質

	問卷數	百分比
非常同意	7	2.6
同意	53	19.5
沒意見	88	32.4
不同意	94	34.6
很不同意	30	11.0
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

六、行政法人不會影響現有人員權益？

本題表示不同意與很不同意者佔72.5%；表示同意與非常同意者則有7.0%；表示沒意見者為20.2%。顯示受訪者對本政策可能產生影響抱持疑慮態度，即可能影響本身權益。本題亦可與前述受訪者所認知施行行政法人政策之認知（表 4.10）相對照，即受訪者相當關切此政策對本身權益所可能形成的影響。統計結果如表4-16所示：

表 4-16 行政法人是否會影響現有人員權益

	問卷數	百分比
非常同意	3	1.1
同意	16	5.9
沒意見	55	20.2
不同意	112	41.2
很不同意	85	31.3
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

七、行政法人有助於提升電台社會形象？

本題表示不同意與很不同意者共佔63.2%；同意與非常同意者佔8.5%；沒意見者佔29.0%。顯示受訪者與前題一樣，對行政法人可能產生的效益是悲觀的。統計結果如表4-17所示：

4-17 行政法人有助於提升電台社會形象

	問卷數	百分比
非常同意	4	1.5
同意	19	7.0
沒意見	79	29.0
不同意	118	43.4
很不同意	51	18.8
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

八、行政法人有助於提升電台競爭力？

本題表示不同意與很不同意者，佔69.5%；同意與很同意者佔15.5%；沒意見佔33.8%。與前題一樣，本題顯示出員工悲觀態度。統計結果如表4-18所示：

表 4-18 行政法人有助於提升電台競爭力？

	問卷數	百分比
非常同意	7	2.6
同意	35	12.9
沒意見	92	33.8
不同意	97	35.7
很不同意	40	14.7
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

九、整體而言，公營電台不適合施行行政法人制度？

本題表示同意與非常同意者，共佔65.8%；表示不同意與很不同意者，佔15.1%；沒意見者18.8%。顯示員工當前對於行政法人政策基本上採反對或不支持態度。統計結果如表4-19所示：

表4-19 公營電台是否適合施行行政法人制度

	問卷數	百分比
非常同意	73	26.8
同意	106	39.0
沒意見	51	18.8
不同意	23	8.5
很不同意	18	6.6
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

參、對公營電台當前問題與未來發展的期望

一、電台當前營運是否保守？

本題表示不同意與很不同意者佔63.2%；同意與很同意者佔28.7%；沒意見者佔22.4%。顯示受訪者對於電台目前營運狀況基本上是認同友持的，不過亦有可能是因為有共同危機（行政法人）出現，從而激發出對電台現狀的肯定。統計結果如表4-20所示：

表 4-20 電臺目前的營運狀況

	問卷數	百分比
非常同意	21	7.7
同意	57	21.0
沒意見	61	22.4
不同意	111	40.8
很不同意	22	8.1
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

二、上級機關對電台經營干預過多？

本題表示同意與非常同意者共佔32.0%；表示不同意與很不同意者佔29.5%；無意見者38.2%。各類意見相差幅度並不大，顯示受訪者對本問題意見可能分歧或較無共識，所以並無較一致性的意見反映。統計結果如表4-21所示：

表 4-21 上級機關對電台經營干預

	問卷數	百分比
非常同意	12	4.4
同意	75	27.6
沒意見	104	38.2
不同意	54	19.9
很不同意	26	9.6
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

三、現行人事管理制度不能適才適所？

本題表示同意與非常同意者共佔36.0%；不同意與很不同意者佔30.5%；無意見者佔32.4%。與前題一樣，研究團隊認為受訪者對本問題並無明顯共識。統計結果如表4-22所示：

表 4-22 現行人事制度可適才適所的看法

	問卷數	百分比
非常同意	21	7.7
同意	77	28.3
沒意見	88	32.4
不同意	72	26.5
很不同意	11	4.0
未答	3	1.1
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

四、未來人員進用管道多元化？

本題表示同意與非常同意者，共佔51.2%；表示沒意見者33.1%，不同意者14.0%。相對於前題適才適所的回答結果，本題更明確顯示受訪者期望有更多元的人事進用模式。換言之，即便不支持行政法人政策，但卻均希望人事管理制度能進行變革。統計結果如表4-23所示：

五、目前電台經費配置是否符合需求？

本題表示同意與非常同意者為40.5%；不同意與很不同意者為29.5%；無意見者為30.1%。顯示受訪者對於電台當前經費資源配置方式並不滿意。但值得注意的是，有30%的受訪者表示沒意見，顯示仍有相當人員對於資源配置方式可能並不完全瞭解。相關統計結果如表4-24：

表 4-23 人才進用管道

	問卷數	百分比
非常同意	20	7.4
同意	119	43.8
沒意見	90	33.1
不同意	38	14.0
很不同意	4	1.5
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

表 4-24 電台的經費配置

	問卷數	百分比
非常同意	29	10.7
同意	81	29.8
沒意見	82	30.1
不同意	60	22.1
很不同意	20	7.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

六、公營電台未來財務應以自負盈虧為目標？

本題表示不同意與很不同意者為59.2%；沒意見者27.9%；同意與非常同意者12.8%。顯示多數受訪者認為收支盈虧不應是電台財務管理的關切重點。換言之，多數受訪者尚不能接受電台採行企業化的經營模式。相關統計結果如表4-25所示：

表 4-25 電臺是否可能自負盈虧

	問卷數	百分比
非常同意	8	2.9
同意	27	9.9
沒意見	76	27.9
不同意	106	39.0
很不同意	55	20.2
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

七、現行組織架構無法面臨未來環境競爭壓力？

本題表示不同意與很不同意者為46.4%；同意與非常同意者為22.8%；無意見者為29.8%。顯示多數受訪者對當前電台組織運作具備自信，並認為現行組織架

構能因應未來競爭壓力。相關統計結果如表4-26所示：

表 4-26 現行組織架構可否適應未來環境競爭壓力

	問卷數	百分比
非常同意	16	5.9
同意	46	16.9
沒意見	81	39.8
不同意	94	34.6
很不同意	32	11.8
未答	3	1.1
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

八、在保障人員權益前提下，電台可進行大規模變革？

本題表示不同意與很不同意者，佔45.6%；表示同意與非常同意者佔21.0%；無意見者佔33.1%。顯示多數受訪者對電台變革持保守態度，即便在確保人員權益下，仍然不支持變革。研究團隊認為此結果除與受訪者均是利害關係人，且是承受組織變革影響的對象外，亦反映出多數受訪者對變革政策的疑慮與不信任。相關統計結果如表4-27所示：

表 4-27 在保障人員權益前提下，電台可否進行大規模變革

	問卷數	百分比
非常同意	16	5.9
同意	41	15.1
沒意見	90	33.1
不同意	87	32.0
很不同意	37	13.6
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

九、電台未來應增加外製節目或外包業務比重？

本題表示同意與非常同意者為26.1%；不同意與很不同意者為36.0%；無意見者為37.5%。由於無意見者所佔比例較多，研究團隊認為除了顯示多數受訪者對於增加外製節目或外包業務並無太多意見，或是並不支持之外，可能亦意味同仁並不充分瞭解外製節目或外包業務的意義，以及可能產生的影響。相關統計結果如表4-28所示：

十、公營電台未來應比照民間電台進行組織或功能調整？

本題表示不同意與很不同意者為39.7%；同意與非常同意者為25.4%；無意見者為34.6%。由於無意見者與不支持者比例接近，研究團隊認為顯示受訪者對於公營電台未來組織調整方向，並未形成具體共識。相關統計結果如表4-29所示：

表4-28 電臺是否應增加外包或外製節目

	問卷數	百分比
非常同意	9	3.3
同意	62	22.8
沒意見	102	37.5
不同意	62	22.8
很不同意	36	13.2
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

表4-29 公營電台是否應比照民間電台進行組織或功能調整

	問卷數	百分比
非常同意	15	5.5
同意	54	19.9
沒意見	94	34.6
不同意	77	28.3
很不同意	31	11.4
未答	1	.4
總計	272	100.0

資料來源：本研究整理

肆、樣本特性與組織轉型及展望之交叉分析

為進一步瞭解受訪者特性差異（年齡、年資、工作性質、單位...等），在回答兩類判斷式題目（即「對於行政法人政策施行於公營電台的評價」，以及「對於公營電台當前問題與未來發展的期望」）題目時是否有所差異，研究團隊乃進行「單因子變異數」（ONE-WAY ANOVA）分析與「T檢定」（T-TEST）分析。以下將結果呈現如下：

一、年齡分佈的差異

年齡不同（「30歲以下」、「31至40歲」、「41至50歲」、「51至60歲」、「61歲以上」）對於各題意見平均數差異情形如下：

（一）對於行政法人政策施行於公營電台的評價

經由檢定結果，年齡分佈對本部分題目達到顯著差異的題目為「（08）施行行政法人政策可以提升電台整體競爭力」、「（09）整體而言，公營電台適合採行政法人制度」、「（10）施行行政法人政策對公營電台現有人員權益不會造成影響」三題。其30歲以下在此三題的平均數均最低，顯示「愈年輕年齡層對於行

政法人政策的接受度可能較高」。相關統計結果請見表 4.30，附表 10，附表 12 至附表 14。

(二) 對於公營電台當前問題與未來發展的期望

年齡分布在本部分達到顯著差異的有二題，分別是「(14) 電台目前之營運政策保守落伍」、「(18) 目前電台經費運用或配置方式不能符合實際業務需求」，此二題的平均數均較高 (3.13 與 3.43)，顯示 41 至 50 歲年齡層對電台目前營運現況有較大信心。相關統計結果請見附表 1，附表 11，附表 16、附表 17。

表 4-30 變異數分析

		平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
05 施行行政法人政策有助於提升電台經營績效	組間	211.903	4	52.976	1.516	.198
	組內	8769.097	251	34.937		
	總和	8981.000	255			
06 施行行政法人政策有助於電台未來創新突破	組間	220.078	4	55.019	.791	.532
	組內	17461.793	251	69.569		
	總和	17681.871	255			
07 施行行政法人政策有助於使電台能彈性用人	組間	74.881	4	18.720	.521	.721
	組內	9026.869	251	35.964		
	總和	9101.750	255			
08 施行行政法人政策可使電台財務管理更健全	組間	10.455	4	2.614	2.878	.023
	組內	227.982	251	.908		
	總和	238.437	255			
09 施行行政法人政策有助於提升電台未來節目製作品質	組間	11.502	4	2.876	2.948	.021
	組內	244.857	251	.976		
	總和	256.359	255			
10 施行行政法人政策對公營電台現有人員權益不會造成影響	組間	10.257	4	2.564	3.084	.017
	組內	208.707	251	.832		
	總和	218.965	255			
11 施行行政法人政策有助於提升電台社會形象	組間	7.626	4	1.907	2.395	.051
	組內	199.839	251	.796		
	總和	207.465	255			
12 施行行政法人政策可以提升電台整體競爭力	組間	15.670	4	3.917	4.232	.002
	組內	232.330	251	.926		
	總和	248.000	255			

資料來源：本研究整理

二、年資差異

年資差異（「10 年以下」、「11 至 15 年」、「16 至 20 年」、「21 年以上」），對於「對於「行政法人」政策施行於公營電台的評價」與「對於公營電台當前問題與未來發展的期望」兩類各題目達到顯著差異者僅有一題：「(12) 施行行政法人政策可以提升電台整體競爭力」。其中服務 16 至 20 年者的平均數最高(3.77)，顯示「服務 16 至 20 年者對於行政法人政策之可能效益，有較高度的疑慮」。相關統計結果請見附表 2、3、18、19。

三、任用方式

不同任用方式（「高普特考」、「聘用人員」、「約僱人員」、「其他」）意見平均數的差異有下列各題：

- (一) 「(08) 施行行政法人政策可使電台財務管理更健全」
- (二) 「(09) 施行行政法人政策有助於提升電台未來節目製作品質」
- (三) 「(11) 施行行政法人政策有助於提升電台社會形象」
- (四) 「(12) 施行行政法人政策可以提升電台整體競爭力」
- (五) 「(13) 整體而言，公營電台適合採用行政法人制度」
- (六) 「(14) 電台目前之營運政策保守落伍」
- (七) 「(17) 未來人員進用管道應更多元化」
- (八) 「(18) 目前電台經費運用或配置方式不能符合實際業務需求」
- (九) 「(19) 公營電台未來財務應以自負盈虧為目標」

上述各題平均數最高者，多為「聘用人員」與「約僱人員」，「顯示『聘用人員』與『約僱人員』對未來可能產生的政策變革，抱持較大疑慮與不支持態度。」相關統計結果請見附表 4、附表 5、附表 20 至附表 30。

四、工作性質

工作性質不同（「行政或幕僚類」、「工程技術類」、「節目製播或業務類」、「其他」）對各題平均數達到顯著差異者有三題，分別是「（08）施行行政法人政策可使電台財務管理更健全」、「（14）電台目前之營運政策保守落伍」、「（18）目前電台經費運用或配置方式不能符合實際業務需求」。其中工程技術類人員對此四題平均數都最高，並與其他類人員有顯著差異，顯示「工程技術類人員對於行政法人政策有較大疑慮，但是相對地，其對電台現狀的滿意度也較高」。相關統計結果請見附表 6、附表 7、附表 31 至附表 35。

五、電台差異

三家公營電台人員對於各問題平均數達到顯著差異者，共有下列八題：

- （一）「（08）施行行政法人政策可使電台財務管理更健全」
- （二）「（09）施行行政法人政策有助於提升電台未來節目製作品質」
- （三）「（11）施行行政法人政策有助於提升電台社會形象」
- （四）「（12）施行行政法人政策可以提升電台整體競爭力」
- （五）「（13）整體而言，公營電台適合採用行政法人制度」
- （六）「（14）電台目前之營運政策保守落伍」
- （七）「（18）目前電台經費運用或配置方式不能符合實際業務需求」
- （八）「（19）公營電台未來財務應以自負盈虧為目標」

其中教育廣播電台在各題的平均數均較高、漁業廣播電台平均數則較低，顯示「教育廣播電台同仁對於上述各題的態度較不認同，亦即對未來可能產生的變革有較多疑慮」。相關統計結果請見附表 8、附表 9、附表 36 至附表 45。

六、工作職責

工作職責不同（「主管」、「非主管」）對各問題平均數差異達到顯著水準者只有一題「（20）現行組織架構無法面臨未來環境競爭壓力」。有趣的是，本題主管平均數大於非主管（6.27/3.74），可見「主管人員對公營電台現行組織具有較大信心；相對地，非主管人員面對未來環境改變，所可能面臨的挑戰，具有較強的危機意識」。相關統計結果請見附表 46、附表 47、附表 48。

七、工作地點

工作地點不同（「總台」、「分台或轉播站」）對各問題平均數差異達到顯著水準者只有一題「（06）施行行政法人政策有助於電台未來創新突破」。本題平均數以分台或轉播站同仁較高（4.87/3.22），顯示「分台或轉播站同仁對行政法人較採不支持態度」。相關統計結果請見附表 49、附表 50、附表 51。

伍、小 結

綜合上述次數分配分析與交叉分析結果，研究團隊認為可歸納出下列問題：

一、整體面

（一）對於行政法人政策之意義、內涵，以及對公營電台可能產生的影響...等重要問題，並未有深入的理解。

（二）對相關變革問題缺乏正式且有效的傳播管道與溝通方式，以致人員多從媒體、同事間的聊天等非正式途徑獲取資訊。

（三）對於政府推動行政法人的意圖，多數人員僅單純地解讀為是「政府要

精簡電台組織與人員」，從而抱持較疑慮與消極的不支持態度。

二、對於「行政法人」政策施行於公營電台的評價

(一) 受訪者基本上對於行政法人政策施行於公營電台採不支持態度。本推論除前文表 4-19 之統計結果外，亦可自各交叉分析結果中，進一步發現「約聘僱人員」、「工程人員」、「教育廣播電台人員」、「分台或轉播站人員」，對於本項問題有較強烈的意見。

(二) 對於行政法人政策對公營電台所可能產生影響的認知，多數同仁認為較有正面效果的是有助於「彈性用人」(39.4%，相對於 37.1%不同意)；相對的，行政法人與節目品質、競爭力、創新突破等目標而言，則較不認為轉型為行政法人會帶來正面改變，55.6%的人不認為會提升經營績效（相對於 18%認為會）；47.8%的人不認為會帶來創新突破（相對於 18%認為會）；58.9%的人不認為會健全財務管理（相對於 11.8%認為會）；45.6%的人不認為會提升節目品質（相對於 22.1%認為會）。

(三) 受訪者高度關切行政法人對於本身原有任職權益，可能產生的衝擊或變革，高達 72.5%的人認為行政法人會影響現有人員的權益（相對於 7.0%不認為）。

(四) 除了人員問題，不同類別受訪者對於電台財務問題常有顯著認知差異，亦即對於如何健全公營電台財務，不同類別受訪者常會產生不同意見。其中 41 至 50 歲、聘用與約僱人員、工程技術類人員，對電台當前財務狀況較不滿意。

三、對於公營電台當前問題與未來發展的期望

(一) 相對於實施行政法人化政策，受訪者普遍傾向於在制度面上維持公營電台經營現狀與營運方式，對公營電台現狀的肯定為 63.2%（相對於 28.7%的不肯定）。

(二) 相對於制度面的保守，多數受訪者則認為在運作面上，現行公營電台存有變革空間(如 51.2%主張用人管道多元化)，但對於如何變革？卻又抱持疑慮態度(如 45.6%認為即便在保障人員權益前提下，仍反對電台進行大幅度組織變革)，可見受訪者對於電台未來營運途徑仍未建立共識。

(三) 由於缺乏正式溝通管道，故受訪者非常關切本身權益可能因組織變革而受影響，即便上級給予保證亦表現出不信任態度。

(四) 不同電台對於組織未來發展方向、特色，亦有不同期望。換言之，三家電台性質上雖然均屬公營電台，但彼此在定位與未來發展途徑上，可能有相當差異。

(五) 受訪者對組織未來發展最重視的問題，主要仍在於既有權益維護。

第五章 結論與建議

第一節 研究發現

1980年代以來歐美先進國家為精簡財政支出、提高政府效率和效能，紛紛採用機關組織重整及人員精簡等措施，不斷推動行政改革工作，並逐漸形成為被世界各國所積極推動，稱為「新公共管理」的政府再造運動。從1988年開始，英國陸續推動「政署制度」(agency system)，將行政機關中公權力的行使程度較低，而提供服務性質較高者，改變為由執行長擁有人事和財政裁量權的行政機關。英國實施政署制度以來，將近八成的英國文官都改隸到政署之下。英國的政署模式取法自瑞典17世紀以來長久採用的獨立性較高之政府單位。瑞典政署數目約達300個，行政事務儘量不必部長干預，而其年度預算則根據其年報成果做分配。瑞典的政署機制變動較大，在1990年到1998年間，新成立了大約100個新的政署，但同時也結束了約160個政署。就全球的眼光來看，現在採用某種政署制度的國家，包括了瑞典、英國、荷蘭、芬蘭、日本、美國、牙買加、坦桑尼亞、葡萄牙等國家。雖然目前資料並不是非常的充分，但經濟合作發展組織最近的預測是，在中央政府的類似於政署的制度，大概佔了經濟合作發展組織國家中央政府百分之五十到百分之七十五的公共預算和公務人力。(OECD, 2003)

英國做了大幅度的推動政署制度以外，從1970年代末期以來另外成立數目相當龐大的「準自主非政府組織」(Quasi-autonomous non-governmental organizations, Quangos)，這一類組織類別相當多，數目也非常龐大。其中政府公部門色彩比較濃厚的部分，按照英國政府的定義則是稱為「非部會公共機關」(Non-Departmental Public Body, NDPB)。根據2005年的統計，英國有910個「非部會公共機關」，每年支出經費1,530億英鎊，其中政府撥付831億英鎊，雇用1,295,814名員工。而其中211個「執行性」(executive)「非部會公共機關」用人數為91,509人，2003-2004年度支出328億英鎊，政府補助292億英鎊(佔89.02%) (許哲源，2005：11)。這一類政策執行性質的「非部會公共機關」，和我國及日

本所採行的行政法人制度比較接近，但是又並非全然相同，本研究因此暫稱為英國的行政法人。這一類公共機關設立的法源基礎可能為國會通過之法律、皇室命令和公司法設立之法人組織，具有政策執行的功能，包括執行行政、管理、管制、商業等功能，並且擁有人事和預算的管理權限。

日本引進英國的政署模式和具有政策執行性質的「非部會公共機關」，並加以修改之後，成為獨立行政法人制度，並全面加以推行，在第一年（2001年）就設立 57 個獨立行政法人，2002 年成立 2 個獨立行政法人，2003 年成立 33 個獨立行政法人（獨立行政法人制度研究會，2004:255-260）。

政署化的風潮成為一九九〇年代以來全世界相當多國家政府組織變革最主要的現象，其目的無非在使政府能夠成為更具有彈性、提供人民更便捷服務、和更為顧客導向、結果導向、以及競爭的彈性化政府組織。從更寬廣的角度來看，政署和英國的行政法人制度其實是英國從中央核心各部會到國營公司之間，各種政府組織類別的光譜中的兩種組織型態。依照英國部會首長的控制力的強弱，和政府機關提供的是公共財或是私有財為標準，行政機關的類型可以分為核心部會、非內閣部會、政署、特殊保健機構、非政府公共機關（包括英國的行政法人）、國營事業（含英格蘭銀行）、國營公司、政府民間合夥。在這個組織類型光譜之中，政府提撥給各種不同公共組織的預算制度自然會有所不同，而各種不同公共組織的人事運作制度，包括用人、身份地位、薪資制度、用人彈性等等當然也就有所不同。但從行政組織的最終目的是在提供政府最好的組織型態，並取得最佳的效率和效能而言，針對不同的公共事務而建構不同形式的行政組織，並賦予不同的管理機制，本來就是行政學所應該要探討的課題，也是政府在推動行政業務時，應該不斷思考和調整的行政改革工作。

就我國政府而言，行政院為有效推動政府組織改造設立組織改造推動委員會，並訂定「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」以及「委外化」等四項改革策略。這四項改革策略中，行政法人的設立是我國政府組織型態的創新制度，包括組織型態、營運及監督方式、以及人事管理、會計及財務制度等，都和傳統的

政府行政機關體制和運作有著顯著不同。

行政院推動行政法人制度的工作，就立法而言，「行政法人法」草案在 2003 年 10 月 9 日經行政院第 2833 次會議討論通過，並函送考試院同意會銜送請立法院審議。考試院於 2003 年 4 月 17 日無異議通過，於同年月 22 日由兩院會銜送請立法院審議。目前行政法人法草案已經有所修正，並於 94 年 8 月 8 日由行政院會銜考試院送請立法院審議。

就行政法人制度的推動而言，目前第一個也是唯一的一個行政法人為國立中正文化中心。「國立中正文化中心設置條例」草案於 2004 年 1 月 9 日經立法院三讀通過，於同年月 20 日經總統公布，並於同年 3 月 1 日正式掛牌運作。根據將近兩年運作的施行成果而言，基本上已經達到了人事上彈性運作，大幅度變動以往比較僵化的運作制度，朝向比較活潑、有活力的運作方向發展。不過，就有關被列為優先推動行政法人制度的行政機關而言，有相當比例的公務人員仍然對於中正文化中心轉型成為行政法人的成效有所保留。

依照新版行政法人法草案的說明，行政法人制度的內涵是透過人事、會計等法令的鬆綁，由行政法人訂定人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及相關規章據以實施，並透過內部外部適當監督機制及績效評鑑制度之建立，以達專業化及提昇效能等目的。另一方面，行政法人亦參採企業化經營理念，提昇經營績效，另透過制度之設計，使政府對於行政法人之補助、行政法人財產之管理及舉借債務，能正當化、制度化及透明化。此外，對於機關（構）改制行政法人時，其現職公務人員之權益保障，採「保留身分、權益不變」方向規劃，期以「溫和漸進」方式達到改制之目的。

我國隸屬中央政府之公營特殊性公共服務電台，包括警察廣播電台、教育廣播電台、漁業廣播電台等三個電台，其中警察廣播電台奉行政院 94 年 1 月 25 日院授人力字第 0940060638 號函示核定為組織改造第三波行政法人化優先推動個案。警察廣播電台因此立即組成籌備小組研議設置行政法人，並利用晨報、擴大

臺務會報、生活品質圈等方式審慎研議，同時並已初步擬妥「內政部警政署警察廣播電臺設置條例草案」。惟過程中發現警察廣播電台並無類似中正文化中心表演場地出租，以及兩廳院售票系統等足以有效支持營運之收入，亦不得經營廣告，改制後將與目前一樣，預算完全需由政府編列。警察廣播電台因此對於是否將步中央廣播電台的前例發生大幅裁員的情況，感到疑慮。一旦有類似民國 94 年行政院新開局相關預算被刪除情事發生，將直接影響臺務運作，因此對於是否改變成為行政法人的態度產生重大逆轉，明確透過內政部警政署向行政院表達不願改變成為行政法人。

本研究發現我國隸屬中央政府之公營特殊性公共服務電台，包括警察廣播電台、教育廣播電台、漁業廣播電台等三個電台，目前對於是否轉型成為行政法人都持反對的立場，同時三家公營廣播電台的員工對於是否轉型成為行政法人也普遍呈現反對多於贊成的情況。相關重點整理如表 5-1 所示：

表 5-1 三家電台基本資料與訪談結果重點整理

	警察廣播電台	教育廣播電台	漁業廣播電台
1.人力分配	199 人	144 人	55 人
2.預算	2 億元	1 億 7 千多萬元	約 6 千 5 百萬元
3.電台定位	交通資訊服務電台	文教專業電台	服務漁民電台
4.是否贊成行政法人制度	否 (服務性質和警廣必須和公權力結合的特徵)	否 (教育事業不適合、未有成功的案例及員工恐慌)	否 (行政法人地位不明確和員工恐慌)傾向於維持現狀
5.目前的人力分配	國家考試與約聘僱	國家考試與依教育部計畫所聘用人員	國家考試為主
6.電台的獨特性	交通資訊和治安功能	提供教育資訊	服務漁民
7.績效評估問題	困難	困難	困難
8.行政法人的影響	人事進用彈性與現有人員權益保障	人事進用彈性與現有人員權益保障	人事進用彈性與現有人員權益保障
9.財政自主的疑慮	公營電台本質及其節目型態不適合進行營利行為	教育事業曲高和寡，難取得共鳴	受限於只有調幅和收聽對象，廣告收益不大
10.其他意見	取得資訊管道有限、希望彈性用人、關切現有員工權益變動	強調本身服務弱勢團體功能、希望彈性用人、關切現有員工權益變動	對現狀較滿意，因規模較小，較關切政策變動可能影響現行業務，以及正式人員流失問題

資料來源：本研究整理

除了表 5-1 內容外，以下茲再將本研究所完成之三家公營廣播電台員工的民意調查結果歸納如下：

(一) 整體面

1.對於行政法人政策之意義、內涵，以及對公營電台可能產生的影響...等重要問題，並未有深入的理解。

2.對相關問題缺乏正式且有效的傳播管道與溝通方式，以致人員多從媒體、同事間的聊天等非正式途徑獲取資訊。

3.對於政府推動行政法人的意圖，多數人員僅單純地解讀為是政府要精簡電台組織與人員，從而抱持較疑慮與消極的不支持態度。

(二) 對於「行政法人」政策施行於公營電台的評價

1.基本上對於行政法人政策施行於公營電台採不支持態度。

2.對於行政法人政策對公營電台所可能產生影響的認知，多數同仁認為較有關的是「彈性用人」；但認為行政法人不見得能對節目品質、競爭力、創新突破等目標有所助益。

3.受訪者高度關切行政法人對於本身原有任職權益，可能產生的衝擊或變革。

4.除了人員問題，不同類別受訪者對於電台財務問題常有顯著認知差異，亦即對於如何健全公營電台財務，不同類別受訪者常會產生不同意見。

(三) 對於公營電台當前問題與未來發展的期望

1.相較於實行變革，受訪者普遍傾向於維持公營電台經營現狀與營運方式。

2.多數受訪者認為現行公營電台存有變革空間(如用人多元化)，但又對變革可能形成的不確定性抱持疑慮。

3.由於缺乏正式溝通管道，故受訪者非常關切本身權益可能因組織變革而受影響，即便上級給予保證亦表現出不信任態度。

4.不同電台對於組織未來發展方向、特色，亦有不同期望。換言之，三家電台性質上雖然均屬公營電台，但彼此在定位與未來發展途徑上，可能有相當差異。

5.受訪者對組織未來發展最重視的問題，主要仍在於既有權益維護。

另外，就參與本研究焦點團體座談的行政機關代表和學者所表達的意見而言，大致上對於三家公營電台轉型成為行政法人制度並沒有積極支持的態度，但普遍均認為：在現有制度上仍有許多改進的空間。例如可以考慮三家廣播電台的策略聯盟、三家廣播電台合併重組成為一個集團、節目內容的強化、反對過多官方的媒體。但是不容否認的是，三家廣播電台的屬性相當不同，如果要強行合併，除了技術部門，也就是技術方面的硬體設備和技術人員可以得到合併精簡的效益，在專業人才的流通運用上，並不一定能夠得到規模經濟。

第二節 研究結論

壹、三家公營電台是否轉型成為行政法人

行政機關是否轉型成為行政法人，不僅僅是組織型態的改變，同時也會改變機關原有的定位、角色、功能、運作模式，以及既有公務人員之權益等多重面向。基於此，研究團隊在綜合實地訪談、員工普查問卷，以及學者專家座談成果等三類資料蒐集途徑後，認為三家公營電台當前若欲推動行政法人制度，也應同時兼顧這些問題。以下分述之：

一、三家公營電台是否符合行政法人設置之標準？

根據行政院送立法院審議的行政法人法草案第二條的規定，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。同時根據同條規定，設立行政法人的條件明確規定為：

- (一) 具有專業需求。
- (二) 須強化成本效益及經營效能。
- (三) 不適合由政府機關推動。
- (四) 不宜交由民間辦理。
- (五) 所涉公權力行使程度較低者為限。

二、警察廣播電台目前暫不適合轉型行政法人

警察廣播電台在白天時間及早晚通勤時間，是扮演服務型治安、交通資訊之專業電台，在專業需求上不但要依賴警察治安系統提供資訊，更需要全國廣大的聽眾隨時提供有關治安交通方面的資訊，以便形成全國性的交通治安廣播系統。在此一過程中，有關治安、廣播、天然災害、緊急救難等方面之資訊了解和傳播，都需要專業的訓練，和長期的人才培養。而在交通離峰時間中，警察廣播電台仍然保持 24 小時廣播的運作情形。雖然此期間交通資訊廣播不再成為重要內容，但仍然需要提供不間斷的音樂藝文節目，也就有強烈的專業廣播需求。但是由於行政機關基於法制用人的限制，目前在人才體系內形成編制內職員受到保障，但是缺乏強烈的專業培養訓練誘因，無法形成活力充沛的專業廣播人才。而另一方面大量的約聘僱人員則在人員運用上缺乏工作保障，待遇偏低，無法陞遷。不過，警察廣播電台以基於多年來所培養的公信力和節目品質，以及獨占性的交通資訊廣播系統，培養相當多的廣播明星，因此尚能不斷吸引為數可觀的優秀廣播從業人員。警察廣播電台的廣播任務具有強烈的公共權力性質，擔負公共治安的任務，必須提供不間斷的廣播服務內容，例如建構在國道公路上，包括公路隧道在內的廣播系統，因此不宜交由民間辦理。

警察廣播電台多年以來雖然是一個公共廣播電台，但是在 AC Nielsen 調查公司所做的「廣播大調查」全國/分區廣播電台收聽率排行榜中，都是名列前茅。以剛剛發表的 2005 年第三季廣播電台全國收聽率而言，警察廣播電台的收聽率是

13.3%，遙遙領先第二名的中廣音樂網 8.7%和中廣流行網 6.5%。飛碟廣播電台的台北台收聽率是 4.8%，和高雄的大眾電台是相同的。第六名以後的廣播電台分別是高雄的好事聯播(4.5%)、中廣新聞網(4.2%)、ICRT(4.1%)、NEWS98(4.1%)、以及蘋果線上(3.4%)。(詳見 AC Nielsen 各季收聽率調查如表 5-2)(相對而言，在這項調查中，教育廣播電台的收聽率是 0.4%，和教育廣播電台所使用的人力和經費預算相當不成比率。不過，AC Nielsen 的調查是否能夠真實反映實際上的收聽人口和收聽效果，仍然值得進一步加以研究。)

根據 AC Nielsen 同樣一份收聽率調查的結果，加入「自發性聯播網」而各地加總後的總排名，警察廣播電台仍然遙遙領先各個聯播網，收聽率達到 13.3%，飛碟聯播網 9.7%，中廣音樂網 8.7%，大眾聯播網 8.0%、中廣流行網 6.5%。由此可以看出，警察廣播電台在全國或是分區聯播的收聽率排行上，都呈現遙遙領先的局面。這種現象反映的情形，有兩個可能，也就是從供給面而言，警察廣播電台的節目已經建立了相當的方便性、公正性和公信力，品質上得到充分的肯定。另外從需求面而言，警察廣播電台所提供的廣播節目，特別是路況報導節目，已經成為台灣地區用路人和用車人不可或缺的資訊來源。

表 5-2 AC Nielsen 收聽率調查 (2005)

排名	電台名稱	收聽人口 (千人)	94/Q3 收聽率	94/Q2 收聽人口	94/Q1 收聽人口
1	警察廣播電台	791	13.3%	748	781
2	中廣音樂網	517	8.7%	586	566
3	中廣流行網	387	6.5%	391	402
4	飛碟台北台	287	4.8%	285	308
5	大眾電台(高雄)	284	4.8%	294	275
6	好事聯播(港都)	265	4.5%	256	243
7	中廣新聞網	249	4.2%	209	252
8	ICRT	245	4.1%	228	260
9	NEWS98	243	4.1%	161	172
10	蘋果線上(正港)	204	3.4%	198	207
	教育廣播電台	23	0.4%		

資料來源：整理自 AC Nielsen 2005 年第三季 (7-10 月) 全國/分區廣播電台收聽率排行

警察廣播電台所扮演的角色和公共治安的任務息息相關，不論在交通秩序的維持、緊急救難的處理、天然災害的搶救、大規模群眾活動的引導等等方面都牽涉到和警察機關公權力的結合使用密切相關。同時，警察廣播電台在交通資訊的提供上，往往需要動用到空中警察的直昇機，以便提供立即和立體的交通資訊傳播，在各種大型治安狀況的掌握上，也必須和警察機關密切結合。因此，警察廣播電台雖然在平時運作上不見得需要高度使用公權力，但在大型天然災害、緊急救難、緊急治安狀況、長期交通治安追蹤等方面則需要強烈的公權力介入。

根據以上分析，警察廣播電台的任務在性質上仍然需要由政府行政機關來擔任，並和警察機關密切結合，也需要隨時有公權力的介入，以便成為治安維護網的一個環節。從這些因素來加以考察，警察廣播電台並不適於轉型成為行政法人。不過就強化成本效益及經營效能而言，則警察廣播電台仍然有組織調整和現

狀改革的改善空間。同時，警察廣播電台的運作內容和政府決策並無明顯關係，亦即並不符合政府改造目標下仍然保留為行政機關的特質，因此仍然有組織轉型的必要型和可行性。

三、教育廣播電台目前尚符合行政法人的條件，惟需考量人員權權益保障配套措施

教育電台的節目規劃上，主要是以類型電臺經營策略為主軸，並兼顧聽眾收聽習慣，以節目性質劃分時間區塊，方便聽眾收聽，目前的廣播電台任務目標包括：

（一）新聞公共服務

包括報導教育政令、溝通教育理念及揚善、營造溫馨社會為本台製播新聞節目方針，除以迅速、確實、客觀之精神，製播文教新聞報導教育政策政令外，並製播教育評論節目，兼顧新聞的廣度及深度。

（二）完整進修管道

即針對一般民眾製播英語、日語、德語、法語、西班牙語、俄語、阿拉伯語、韓語等 11 種教學節目，並配合空中大學、空中商、行專播出教學課程，提供成人進修學習。另因應教育改革之推動，邀請學者專家製播系列教師進修節目，為中小學教師充實教學知能。

（三）教育專業精神

包括製播特殊教育、職業教育、家庭親職教育、心理諮商、環保、民俗藝文等各類教育文化節目，充實民眾生活資訊，提升生活品質。

（四）兼顧本土國際

為了與國際接軌，因此製播全方位英語學習節目，提升全民英語聽說能力，

並規劃多項中英雙語播出之文教資訊節目，同時製播閩南語、客語、原住民族不同群文化節目，在相知、互動的基礎上，促進族群融合。

（五）運用科技創造廣播知識經濟

為使知識文化充分的重複運用及永久保存，自民國 88 年起，教育廣播電台開始採用節目製播數位化系統，以提高節目之製播效率與價值，並建制多元資料庫，包含節目資料庫、音樂資料庫、資訊單元資料庫、聽眾資料檔，俾利資料能有效率的存取及利用，提升節目製播效能。

根據以上的任務規劃，教育廣播電台符合行政法人設立條件，具有「專業需求」這一項的規定。而根據本研究所進行的調查和傳播學者所提供的諮詢意見，教育廣播電台仍然有強化成本效益和經營效能改進的空間，且教育電台所提供的服務很少涉及公權力的行使。而衡量教育廣播電台提供對於弱勢族群和地理偏僻地區族群的各種補充教育素材，具有平衡城鄉發展差距的任務，此一任務顯與營利作為有重大差距，因此並不適合由民間來辦理教育廣播電台的廣播任務。

根據剛剛發表的 2005 年第三季廣播電台全國收聽率而言，警察廣播電台的收聽率高達 13.3%，但是教育廣播電台的收聽率則只有 0.4%，以這樣懸殊的收聽率來看，教育廣播電台的實際績效是相當值得檢討的。教育廣播電台所使用的人力為 144 人，年度預算為一億七千多萬元，和警察廣播電台的 199 人和兩億元預算相差幅度不大，但是收聽率則相當懸殊。這種情形也許反映了教育廣播電台所提供的節目，並不見得符合社會上所需要的空中廣播教育內容。或是教育廣播電台所提供的節目不夠活潑和生活化，因此無法吸引聽眾的收聽。當然這也可能是因為教育廣播電台所提供的節目能夠在線上收聽，因此並不需要經常性的跟隨節目所播出的時間而收聽，從而無法在 AC Nielsen 的廣播調查收聽率中顯現出來。但是無論如何，這種收聽率低落的情況也顯示了，教育廣播電台的組織架構有必要加以適當的調整，使其運作能夠有更強的績效導向。

同時，教育廣播電台所推動的工作和行政機關的決策關係薄弱，比較偏向政

策的執行，而非政策的決定。因此從以上的分析來看，教育廣播電台是依據行政法人法草案規定下，比較適合轉型成為行政法人的機關。唯若未來欲落實本結論，尚需考量人員權益、以及現有服務偏遠弱勢團體業務轉換等配套問題。

四、漁業廣播電台尚符合行政法人的條件，惟須考量轉型之成本效益

漁業廣播電台最主要任務在提供全國漁民漁業氣象和漁業資訊，是各國少有的公營廣播電台型態。其成立的背景主要在於提供反統戰的傳播管道，因此具有強烈的政治環境考慮。由於漁業廣播電台的用人情況主要依賴國家考試及格人員，但卻產生高普考及格人員並不具有專業能力和意願的情況，人和事不相稱的情況在三家公營電台中顯然比較明顯。漁業廣播電台是需要專業經營的行政機關，同時在營運過程中也應該強化成本效益和經營效能，改善其人事制度，以便提高服務品質和經營績效。從漁業廣播電台純粹提供公共服務的特性來看，其所涉及的公權力行使程度很低，同時因為漁業廣播電台並非涉及政府的決策制定業務，因此也不適合由政府的行政機關來辦理其業務。另一方面而言，漁業廣播電台的收聽對象是全國漁民，基本上屬於比較經濟弱勢的族群，而且收聽的對象人數相對而言並不多，漁業廣播電台轉變成為民間經營的利基不大，可能性也不高，因此也不適合交由民間辦理。

根據以上的分析，漁業廣播電台在政府改造的潮流中，具有強烈的組織轉型需求，同時也符合目前有關行政法人設置的基本要件。不過，漁業廣播電台人數只有 55 人，每年預算也只有 6 千 5 百萬元左右，是否必須透過繁複的各項行政法人的轉型工作，來進行組織改造的工程，並且設立人數相對不少的監督機制，來督促進行行政法人的追求績效工作，就成本效益而言，是值得從長考慮的。

貳、公營廣播電台轉型的必要性分析與配套考慮

警察廣播電台等三家公營廣播電台是否轉型成為行政法人，在上一小節中已經針對目前行政法人法草案規劃的標準有所剖析，這一小節將深入探討在現階段中三家公營廣播電台是否應該進行組織定位的轉型工作。

一、政治面的考慮

當前政府正緊鑼密鼓推動行政法人的設立，雖然目前僅有中正文化中心轉型成功為行政法人，但是許多行政機關也都被列為轉型成為行政法人的預備機關。與此同時，行政院組織法正在立法院進行審議之中，由於中央行政機關組織基準法今年進行修法，已經放寬對於部會數目的限制，在朝野政黨已經具有比較高度的共識情況下，在明年底以前完成修法工作，應該是可以預期的。而根據中央行政機關組織基準法的條文，對於各級機關規模和建置標準都有嚴格規定，在大幅調整三、四級機關之際，本研究所討論的三家公營廣播電台是否仍然存在維持行政機關地位的可能性，值得加以全盤規劃和關切。

另外，政府在今年已經朝向公共電視集團化的方向規劃和推動無線電視台的公共化工作，未來是否可能在無線電視台公共化之後，利用公共電視集團的規模經濟，並配合本研究所探討的英國、日本、法國等國所採用的公共電視和公共廣播匯流的情況，而將目前公營的廣播電台納入公共媒體集團而取得更高的經營績效，亦為可以考慮的公營廣播電台轉型之方向。

因此，從組織轉型的時機掌握而言，三家公營廣播電台是否進行組織轉型，可以等待行政院組織法修正通過，而後續組織調整方案大致定案，以及公共電視集團化在明年局勢更為明朗之時，再做最後決定，以避免在規劃轉型之際造成人心浮動，而事實上並未得到轉型規劃之利。從政治面加以觀察，內政部已經明白表示反對警察廣播電台轉型成為行政法人。教育部則對教育廣播電台是否轉型為行政法人並無特定意見，並認為轉型為行政法人乃大勢所趨，因此可以預見教育廣播電台轉型成為行政法人，在政治上的阻力是比較低的。相對的，漁業廣播電台所服務的漁民人口只有 32 萬人（包括近海人口數 112,202，沿岸人口數 210,753，詳見漁業署 2003 年年報），但是漁民二十餘年來高度仰賴漁業廣播電台的氣象廣播和廣播服務，其漁業氣象播報為全天候 24 小時播音，漁業氣象每小時正點播出一次，每天播報 24 次，每次 20 分鐘，漁業廣播電台所提供的資訊對漁民而言是相當重要的。因此就政治上而言，漁業廣播電台繼續存在是比較不成

問題的。如果要將其轉型成為行政法人，根據以上的分析，所能夠得到的實際行政效益並不太大，反而是從行政的角度看，進行人員的精簡，是政治上以及行政上比較可行的方向。

本研究所探討的三家公營廣播電台是否可以合併成為一家廣播電台，並且轉型為行政法人，如果從「公共廣播集團化」的角度來看，是可行的方向，並且也是一個比較具有效率的組織型態。但是，這在政治層面上也必須加以考慮，這三家公營廣播電台分別屬於未來的三個部所掌管，各部會是否能夠放棄本位思考，應另予考慮，如能從而促成三家公營廣播電台的合併，可以大幅減少技術人力的投入和設備的重複，並且提高人員和節目交叉運用的各項綜效，確實是值得考慮的組織轉型方向。不過，三家公營廣播電台的合併方案如果不能夠和公共廣播集團化一起推動和考慮，這三家公營廣播電台的合併方案所能夠產生的綜效並非明顯，最主要的原因是三家公營廣播電台的製作節目人員在功能性的重疊方面並不明顯。但僅透過三台合併所產生行政幕僚和技術人員方面的合併綜效，實際上可以從三家公營廣播電台各自的組織精簡和不同形式的組織轉型中取得，並不需要透過電台的合併而取得。

二、實務面的考慮

從行政組織存在的必要性來看，本研究所探討的三個公營廣播電台各有其特定的功能，而並非綜合性的公共廣播電台。根據研究團隊的研究結果，警察廣播電台的營運成績深受全民的肯定，在其目前人力使用水準和經費預算使用水準的情況下，已經相當難能可貴，不宜輕易改變其組織型態。但是從另個角度來看，警察廣播電台目前所提供的路況報導具有市場獨佔性，而且獨佔的性質只會增加而不會減少，因此其高度的收聽率反映的可能是需求面的居高不下，而非完全由於營運的績效。也就是說，警察廣播電台的人力資源運用和經費運用並不必然是處在最經濟的情況。目前警察廣播電台所運用的人力為 199 人，其在台北市的人力為 154 人。相對的，據研究團隊查證，飛碟台北台目前所運用的人力為 85 人（其中含電台技術人員和電腦技術人員 14 人），雖然這種人力的比較仍然有待

更仔細的分析，但是光從人力數目而言，本研究建議，警察廣播電台仍然應進行組織員額的分析，以確實了解組織精簡是否已經影響到其正常運作，或是仍然能夠透過組織運作的改變，進行員額的合理化和薪資結構的合理化。

教育廣播電台雖然在法律形式上負有相當繁重的任務，同時必須製播各種不同的教育廣播內容，但是如果從收聽率調查的結果來看，教育廣播電台的工作績效仍然有相當大的改善空間。教育廣播電台的工作內容多元化，並且要求非常強烈的創意和啟發，但是目前行政機關的組織型態以及公務人員的甄選任用則相當固定僵化，因之在人力需求和供給方面呈現相當的落差。如果能夠透過組織的轉型來加以改善，則對教育廣播電台所負有的傳播任務，將有具體的貢獻。

漁業廣播電台在整體人力方面相對於其他兩家公營廣播電台比較精簡，但是其廣播內容和廣播方式也相對比較簡單，服務對象也比較有限。從研究中發現，漁業廣播電台的編制人員因為取材自國家考試，雖然取得國家考試及格的資格，並不見得有相關的廣播專業並且擁有對於廣播工作的熱忱，因此在人力結構上尚有大幅度的改善空間。同時，如果考察一般民營電台的用人結構，漁業廣播電台的人力結構也許可以透過組織員額評鑑進行細部檢討。

三、轉型為行政法人之配套考慮

(一) 機關定位

三家公營電台目前的定位屬於行政機關，即依組織法令辦理有關事務，同時也接受上級機關之指揮監督。然而若未來政策決定將採行政法人制度時，雖然政府機關依法仍擁有一定監督權限，但是機關整體定位卻要作下列配套改變：

- 1.更重視電台本身的獨立性
- 2.強調電台本身組織、經營、目標...等層面上的特色。
- 3.與政府業務主管機關之關係由原先的「層級指揮隸屬」關係，轉變為「平

等互惠」。

4.不再以執行上級政策為主要目標，而是以尋求本身生存或永續發展為重點。

（二）角色與功能

除了基本定位外，各公營電台在行政法人制度下，內部功能也要作下列調整：

1.織整體性質由「第一部門」轉向為「第三部門」，甚至在合法規範的基礎上，也要展現「第二部門」追求利潤的積極性。

2.由「市場獨占者」的角色，轉而為「競爭者」的角色。不但要積極參與公營電台的競爭，也要接受來自市場力量的挑戰。

3.由「依法行政」、「配合上級政策」等基本原則，轉向於重視成本效益、兼顧多重目標、強調彈性與兼顧不同利害關係人的需求。

4.由「辦理業務」為導向，轉而更重視企劃、業務拓展、創新、行銷等功能。

（三）運作模式

在管理營運上，三家公營電台轉型為行政法人時，則要進行下列變革：

1.強調董（理）事會或首長的功能，以及其經營績效。

2.重視組織本身在財務上能收支平衡以及靈活調度。

3.在人事管理上則是基於精簡與成本效益等考量，從不同管道晉用所需人力。

4.更強調績效導向與成本效益。

5.更廣泛接觸外在顧客、協力組織，以建構合作關係；至於與競爭對手則共同建立一個公平競爭環境。

6.除了本身自行推動業務外，也廣泛運用外包、協力、策略連盟等模式，引進外界力量。

7.積極尋求政府與民間贊助力量與合作對象。

(四) 既有同仁權益

最後，現有各公營電台人員對於行政法人化政策最大關切重心，即在於權益變革與如何保障等問題。因此在推動轉型為行政法人之際，主管機關應儘量明白宣示現有同仁各項權益之保障措施。研究團隊認為未來若欲推動行政法人化，則既有同仁權益部分應考量下列因素：

- 1.人員由原有的「身份導向」、「地位導向」...等公務人員等特色，轉變為「業務導向」與「功能導向」。
- 2.人事管理制度與政府人事行政制度脫勾，更重視人事管理的效率與經濟性。
- 3.更重視人員績效與獎懲間的直接關連性。
- 4.運作初期一方面要維持原有同仁合法權益，也要增闢彈性用人管道。
- 5.增進人員新陳代謝，以及不同技術與專業人力之引進。
- 6.持續推動各項變革措施，促使人員不斷調適環境變動。

第三節 策略建議

壹、三家公營電台推動行政法人的主要障礙

研究團隊認為當前三家推動行政法人制度，雖然是各種組織變革策略中，值得注意重要途徑之重要途徑，同時也符合行政院目前積極推動中，有關政府組織改造的「四化」內容。唯未來欲欲實際轉換為具體行動，則應先行排除潛存的障礙。

一、目前除國立中正文化中心之外，未有其他行政法人設立之範例，更無針對公營電台設計之行政法人制度，故各界對本議題可能尚未形成共識。此問題可從內政部於 2005 年 7 月 7 日函請行政院，請求准予將警察廣播電台免列第三波行政法人化優先推動個案（台內人字第 094003750 號函）獲得印證。本函所列舉之理由並非反對行政法人制度，而是認為員工對於行政法人化之運作內容、以及對既有人員權益影響程度不明，故若冒然推動可能導致員工消極抗議。由此可見，人員觀念轉換將是推動行政法人化首要解決的障礙。

二、三家電台規模有限、人數不多且差異極大，欲分別成立行政法人恐不符經濟效益，但若根據行政法人法（草案）第 2 條第 2 項規定：「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」。而將三家電台合併規劃，又有業務性質、規模不一定相容的問題。

三、三家公營電台分別隸屬三個不同性質、層級之機關，以致可能形成彼此協調配合的困難。

四、除了三家廣播電台外，其他公營廣播電台（如漢聲廣播電台）是否需一併納入規劃？亦可能影響行政法人制度內容與執行時程。

貳、基本理念

一、三家公營電台仍有相當組織變革空間。換言之，不論是否採行行政法人制度，三家電台仍應持續推動組織變革。

二、為兼顧三家公營廣播電台的公共性，以及服務公眾的政策需求；同時也要達成組織運作靈活彈性、財務合理控管與收支平衡的目標，三家電台未來變革方向，應在於「純粹行政機關」與「民營企業」兩個端點間，尋求折衷方案。

三、不論是否採行行政法人制度，三家公營電台目前所發揮的社會功能（如警廣之路況報導、教育電台之語言教學、漁廣的漁業氣象播報...等）的品質與數

量，均應維持並持續成長。

四、警廣、教育、漁業三家電台雖同屬公營電台，但彼此不論規模、業務性質、營運特色等均各不相同，未來推動行政法人或相關組織變革時，應分開評估處理，而不宜採「一體適用」之原則。

五、行政法人制度除了作為改革目標或訴求外，更應儘早研擬具體作法與配套作為。

六、主管機關對於行政法人是否會確定作為三家公營電台之既定變革途徑？

參、可參採的途徑

一、立即可行方案

鑑於行政法人法仍未完成立法，且三家公營電台員工對於行政法人化政策內涵仍有不解與疑慮之處，研究團隊認為短期內似不宜將行政法人化作為唯一政策選項，但卻應明確宣示公營電台應積極進行組織變革的政策方向。以期逐步凝聚主管機關、電台人員，乃至於外界社會大眾的共識。至於具體作為，可從主管機關、電台本身兩方面進行。以下分述之：

(一) 主管機關部分

1. 明確宣示基於政府組織改造潮流，公營電台應積極推動組織變革，以期達到財務收支合理化（或平衡），並具體提升經營績效。

2. 具體制定未來對所屬公營電台經費補助之標準、數額，以及相關運作規範。

3. 明定所屬公營電台應固定配合主管機關政策宣導，以及持續製播節目（如警廣交通網之路況報導）之內容與最低播出時數。

4. 協調國家通訊傳播委員會研修廣播電視法，檢討當前廣播電視法第三十條，即除民營電臺，其餘電台不得播放廣告之合理性，以預留公營電台轉型之空間。

5. 訂定電台約僱或其他臨時人員之進用標準，且明訂臨時人員人事費用不得支用主管機關補助經費，以防止人員不當膨脹。

6. 進行公營電台人力結構與未來人力需求評估，以瞭解未來公電台所需人力資源。

(二) 本研究建議三家電台的轉型途徑如下：

1. 警察廣播電臺目前暫不適合轉型為行政法人，但可考慮以「去機關化」、「去任務化」方式轉型，俟未來各項條件成熟後，則建議轉型行政法人或採行英國「政署」之組織模式。警察廣播電臺可考慮推動組織轉型的選項，除了目前暫不宜轉型行政法人之外，尚包括其他可考慮的轉型方式：

(1) 去機關化：新聞局已朝向公共電視集團的方向規劃和推動無線電視台的公共化工作，將目前公營廣播電臺納入公共媒體集團而取得更高的經營績效，除了技術方面的硬體設備和技術人員可以得到合併精簡的效益外，更可以促使專業人才流通。因此本研究認為，警察廣播電台目前辦理之業務，與其他公營廣播電台整併為一家廣播電台，是可考慮的轉型方式之一。

(2) 去任務化：去任務化的基本信念在於透過自由市場的運作，使社會資源管理運用的效率極大化，並促進生產及服務的品質。因為警廣受制於相關法令的束縛，設備更新及人才引進不如民間電台富有彈性，若將警察廣播電台辦理的業務，交由民間或財團法人辦理，以目前民營電台的技術水準及專業人才，是可考慮的轉型方式。

(3) 政署化：未來我國如在法制、組織設計及相關配套等各項條件完成下，可考慮採行英國「政署」之組織模式，一方面維持現有業務的質量；另一方面也使賦予其組織員額，以及財務管理一定的彈性。由於政署制度是在部會機關和行政法人之間的組織的另一項選擇，因此兼有仍然由部會所管轄，但是擁有人事和財政上的執行彈性，因此能夠確保公務機關的本質，又能強化運作方面的效率和效能，惟國內目前尚無政署制度的施行，在政署制度的各項條件尚未成熟之前，此選項尚須配合環境及相關配套措施成熟後，再予以考量推動。

綜上，依中央行政機關組織基準法之規範，各部會在大幅調整三、四級機關之際，警察廣播電台是否仍然存在維持行政機關地位的可能性，本研究建議主管機關（內政部），除轉型行政法人外，宜就上述三種轉型途徑併同加以研議及規劃。

2.教育廣播電台未來則可考慮推動行政法人化，惟在人員權益、財務結構、內部管理等問題上，應先規劃轉換措施。本研究提出教育廣播電台轉型成為行政法人之設置條例草案共 31 條條文，本文將敘述主要行政法人組織結構部份之條文，其他草案之條文及說明，則詳見附錄一：

教育廣播電台行政法人之任務、經費來源、與監督機關：

監督機關為教育部（第 2 條），其任務包括：闡揚國家教育政策法令、實施空中教學、推動成人及終身教育、推動特殊教育及職業教育、推廣原住民教育、推展社會教育、協助推動學校廣播教育、推廣網路語言教學及學校延伸教學、及其他有關教育廣播事項（第 3 條）。

教育廣播電台行政法人之經費來源包括：政府編列預算、提供服務之收入、國內外公私機構團體及個人捐贈、及其他有關收入（第 4 條）。

教育廣播電台行政法人之組織架構為：

教育廣播電台設董事會，置董事十一至十五人，由教育部就下列人員聘任之。

一、政府相關機關代表。

二、與教育有關之教師、學者、專家。

三、大眾傳播界人士。

四、民間企業經營、管理專家，或對本台有重大貢獻之社會人士。

前項第一款之董事三人，第二款至第四款之董事各不得超過四人。

教育廣播電台置監事三至五人，由監督機關就具大眾傳播、法律、會計或財

務有關之學者、專家聘任之，並互選一人為常務監事。

董、監事為政府機關代表者，依其職務任免改聘。(第7條) 董事、監事任期為三年，期滿得續聘二次。但續聘人數不得超過其總人數三分之二，不得少於三分之一。依第七條第一項第一款規定代表政府機關出任之董事，應依其職務異動改聘，不受前項續聘次數之限制；依同條第一項第二款、第三款及第三項規定聘任之董事、監事，任期屆滿前出缺者，由監督機關補聘之，其任期至原任者任期屆滿時為止。(第8條)

教育廣播電台置董事長一人，由董事互選之。董事長對內綜理董事會業務，對外代表本台。(第9條) 董事會每三個月開會一次，必要時得召開臨時會議，由董事長召集並擔任主席。董事會會議應有過半數董事之出席，其決議應有出席董事過半數之同意。但前條第一款至第六款之決議，應有董事總額過半數之同意。常務監事應列席董事會會議。(第11條) 本台董事長、董事及監事均為無給職。但得支領出席費及交通費。(第16條)

教育廣播電台置台長一人，副台長二人，由董事長提請董事會通過後聘任，任期三年，期滿得續聘一次。(第17條)

教育廣播電台行政法人之人事任用辦法，其規定為：

教育廣播電台行政法人成立後之新進人員，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。

董事、監事之配偶及其三親等以內之血親、姻親，不得擔任本台總務、會計及人事職務。

台長不得進用其配偶及其三親等以內血親、姻親，擔任本台職務，並準用第14條規定。(第19條)

原機關公務人員不願隨同移轉教育廣播電台者，由原主管機關協助安置；或

於機關改制之日，依其適用之公務人員退休、資遣法令辦理退休、資遣。原機關公務人員不願隨同移轉教育廣播電台者一律一次加發七個月俸給總額之慰助金。(第24條)

對於約僱人員、工友等等之其他人事運用辦法，則在第二十五到第二十九條加以規定。

教育廣播電台行政法人之業務運作與監督，其規定為：

教育廣播電台行政法人應擬具營運計畫，訂定發展目標，報請教育部核定。年度業務計畫及預算，提經董事會通過後，報請教育部備查。教育部應對教育廣播電台營運績效做評鑑。(第20條)基於教育廣播電台未來業務發展的情況，在數位廣播時代可能有相當不同的發展，因此，本研究認為教育廣播電台行政法人的績效評鑑制度，可以由教育部來做彈性規定，草案中並未特別加以明訂，而可由行政命令加以規定績效評鑑制度。但為防止績效不彰的情況，第三十條規定，教育廣播電台未達到設置目的時，教育部得為必要處置或甚至於宣告解散(第36條)。

教育廣播電台會計事務之處理，應建立會計制度。教育廣播電台之會計年度，比照政府之會計年度。教育廣播電台財物報表應委請合格會計師進行財物報告查核簽證；年度財物報表及年度營運資訊應予公開，並提供公眾查閱(第21條)。

教育廣播電台預算、決算之編審，依下列程序辦理：一、會計年度開始前，應訂定工作計畫，編列預算，提經董事會通過後，報請監督機關核定。二、會計年度終了二個月內，應將工作成果及收支決算，提經監事會審核後，報請監督機關核定(第22條)。

3.漁業廣播電台由於規模較小、業務彈性空間亦有限，故本研究建議暫時維持現狀，但為配合政府組織變革的趨勢，則應進行員額評鑑，並調整現有用人制度，例如在不增加人事經費原則下，增加約聘僱人員或建立志工體系...等。

（三）公營電台本身

1.建立高層主管與同仁間意見交流與溝通之正式管道，例如於電台現有網站建立內部網路即是。

2.基於組織改造目標，進行電台組織員額與財務管理成效評估，並據以訂定變革計劃與行動方案，報主管機關核定。

3.研訂電台未來營運績效提升目標與行動方案。

二、中長期方案

本部分主要為配合行政法人法之立法進度，研擬公營電台推動行政法人之具體內容與步驟。以期確保制度能順利轉換，同時亦能有效提升電台經營效能與效率。研究團隊認為本部分工作可區隔為主要措施與配套作為兩類，茲分述如下：

（一）主要措施

1.規劃公營電台組織變革之可能選項（包括維持現狀、民營化、公司化、政署化、以及行政法人化...等），並評估各方案之利弊優劣。

2.預擬公營電台推動行政法人化所需之組織人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他有關規章，並邀請主管機關代表、電台代表，以及學者專家與會討論其內容適當性。

3.研擬公營電台若欲推動行政法人化之工作手冊，包括工作重點、負責人員、工作時程...等。

4.若決定推動行政法人化，應釐清電台變革後，在廣播電視法中的機關定位，以及與各主管機關之權責關係。

（三）配套作為

1.在決定公營電台是否行政法人化之前，應對員工辦理公開說明會，俾進行意見雙向交流。

2.評估公營電台行政法人化過程，對組織管理、業務推展，以及人員權益等方面可能產生的成本與效益，以作為理性溝通的基礎。

3.若決定推動行政法人化，應制定既有員工權益保障與工作轉換...等措施。

4.若決定推動行政法人化，主管機關應制度有關獎勵或補助措施，以提供員工配合誘因。

總結本研究而言，「提升國家競爭力」已蔚為各國政府努力的目標，推動行政法人化組織的目的乃在於行政組織法人化可讓組織更有彈性，更有效率，並受較小的立法監督與政治干預，確為先進國家政府組織轉型的重要選項。然而，貿然從事行政法人化可能遭到反效果，其效率不但可能未見提高，原有員工的疑慮、法人化後的目標不明確等等原因，可能導致士氣低落及流動率頻繁等可能結果，都是需要注意的重點，而且「行政法人」並非是解決所有問題的萬靈丹（朱宗慶，2005：87-99）。因此，行政組織進行行政法人化應先有明確目標，方有充分動力去實現法人化的目標。

因此，本研究建議針對警察廣播電台、教育廣播電台、漁業廣播電台先從內部組織人力進行規劃，並針對業務調整人力分配，漸進性精簡人力，在精簡過程與員工充分溝通中建立組織再造的共識，以使將來進行大幅度再造措施時更為順利。

參考書目

壹、中文部分

朱宗慶，2005，《行政法人對文化機構營運管理之影響—以國立中正文化中心改制行政法人為例》，國立台灣大學管理學院高階共管理組碩士論文。

朱愛群，2003，〈行政法人法草案之檢視〉，國家政策研究基金會，憲政(研)092-018號。

行政院新聞局，1991，《新聞評鑑》。台北：行政院新聞局。

行政院新聞局，1993，《廣播電視法》，台北：行政院新聞局。

行政院新聞局，2003，《廣播電視白皮書》台北：行政院新聞局。

行政院新聞局，2005，《中華民國廣播年鑑(2003-2004)》，台北：行政院新聞局。

吳瓊恩，1997，《行政學》，台北：三民書局。

吳青松，2004，《國家實驗研究院行政法人化轉型可行性規劃》，台北：財團法人國家實驗研究所九十三年度委託研究計畫。

呂世壹，2004，〈行政法人實際運作問題之研析〉，《人事月刊》，第39卷第6期，頁61-69。

李方琪，2000，《公營廣播電臺節目人員專業認知及電台認同之研究》，中國文化大學新聞研究所碩士論文。

李宗勳，2002，《政府業務委外經營—理論與實務》，台北：智勝文化事業有限公司，頁188—202。

- 李建良，2002，〈論公法人在行政組織建置上的地位與功能〉，《月旦法學雜誌》，第 84 期，頁 48-49。
- 李靜宜，2005，《移植與轉化：日本獨立行政法人制度對我國政府組織改造行政法人化策略的啟示》，行政院人事行政局。
- 林水波，1999，《政府再造》，台北：致勝出版社。
- 施秀芬，2003，《台灣公營廣播電台功能性之研究—以警廣交通電台為例》，中國文化大學新聞研究所碩士論文。
- 范祥偉，2003，《行政法人化的政策理念與實務運作》。台北：國立台灣史前文化博物館編「博物館行政法人化研討會論文集」。
- 許宗力，2001，〈國家機關法人化—行政組織再造的另一選擇途徑〉，《行政管理論文選輯》，台北，頁 89—109。
- 許哲源，2005，《公共團體課責機制之研究—以英國行政法人為例》，台北：審計部專題研究報告。
- 楊志弘、蔣安國，2005，〈廣播收聽率調查〉，收於《中華民國廣播年鑑（2003-2004）》，台北：行政院新聞局。
- 楊秀娟，2001，《台灣無線電視台的整合、發展與購併途徑分析：以台視為例》，碩士論文--國立臺灣大學財務金融學研究所。
- 郭冠廷、黃錦堂、陳志華、彭錦鵬、黃原亮，「公法人之組織設計與人員任用管理之研究」，行政院人事行政局委託，2002 年 12 月，頁 53-54
- 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 期，頁 24-26。

- 陳愛娥，2003，〈行政法人化與行政效能-「行政法人」作為政府組織改造的另一種選擇？〉，《月旦法學教室》，第12期，頁104-111。
- 彭錦鵬，2000，〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，第30卷第3期，頁89-141。
- 黃新福，1999，〈非營利組織的治理形態解析〉，《公共管理論文精選(I)》，台北，元照。
- 黃榮護，2000，《公共管理》，台北：商鼎文化出版社。
- 黃銘輝，1998，〈公法人概念之學理與實務〉，《憲政時代》，第24卷第2期。
- 黃臺生，2001，〈英國新的政府機制—執行機關〉，《考銓季刊》，第25期，2001年1月。
- 黃錦堂，2005，〈行政法人建制之基本方向〉，《行政法人理論與實務研討會會議手冊》，行政院人事行政局主辦，頁8-22。
- 黃蘭淳，2000，《高雄地區公營廣播電台從業人員離職傾向及離職行為因素之研究》，國立中山大學傳播管理研究所碩士論文。
- 楊秀娟、胡明華、方衍濱、謝亞杰、林靜芳、黃雅文，2002，〈日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性〉，《行政院研究發展考核委員會九十年度自行研究報告評獎甲等獎報告彙編》。
- 詹中原，2002，《新公共管理—政府再造的理論與實際》。台北：五南書局。
- 劉坤億，2005，《臺灣推動行政法人化之經驗分析》，台北：晶典文化出版，頁141—153。
- 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》，2003

年 7 月。

廣播電視年鑑編纂委員會編，1996，《廣播電視年鑑：79-84》。台北：中華民國廣播電視事業協會發行：廣播與電視雜誌社出版。

蔡秀卿，2002，〈日本獨立行政法人制度〉，《月旦法學》，第 84 期，2002 年 5 月，頁 60-76。

鄭瑞城等，1993，《解構廣電媒體：建立廣電新秩序》。台北：澄社。

賴祥蔚，2005，〈台灣廣播產業環境概況〉，收於《中華民國廣播年鑑(2003-2004)》，台北：行政院新聞局。

賴森本、許哲源，2005，〈行政法人監督機制之研究〉，《月旦法學》，第 116 期，2005 年 1 月，頁 77-94。

關尚仁，1994，〈從電台評鑑看廣播內部生態之初探性研究〉，《廣播與電視》，第 2 期，頁 28-47。

關尚仁，1996，〈台灣地區廣播事業之現況及未來展望〉，《廣電人》，第 15 期，頁 9-11。

嚴錦堂，2004，〈政府改造的另一取向--「行政法人」之探討〉，《人事月刊》，第 38 卷第 3 期，頁 34-41。

台灣區漁業廣播電台網頁，網址 <http://www.fbs.gov.tw>，點選日期：2005 年 12 月 4 日。

教育廣播電台網頁，網址 <http://www.ner.gov.tw>，點選日期：2005 年 12 月 4 日。

警察廣播電台網頁，網址 <http://www.prs.gov.tw>，點選日期：2005 年 12 月 4 日。

貳、外文部份

一、日文

獨立行政法人制度研究會編，2004，獨立行政法人制度之解說，東京，第一法規株式會社。

二、英文

Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*, NY: ME Sharpe.

Fowler, Mark S. & David L. Brenner. 1982. "A Marketplace Approach to Broadcast Regulation", *Texas Law Review*, 60, 2: 207-257.

Horwitz, Robert Britt. 1989. *The Irony of Regulation Reform: the Deregulation of American Telecommunication*, NY: Oxford University Press.

OECD. 2003. *Public Sector Modernization: Changing Organization*, Paris: GOV/PUMA.

Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. 2004. *Ageccies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, NY: Palgrave.

Porter, Vincent. 1989. "The Re-regulation of Television: Pluralism, Constitutionality and the Free Market in the USA, West Germany, France and the UK", *Media, Culture and Society*, 2: 5-27.

Robert, N.C. & Paula J. King. 1996. *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, SF: Jossey-Bass Publishers.