

新北市政府 109 年度自行研究報告

地方政府藝文場館推動行政法人化之效益：兼
論新北市美術館採行政法人模式運作可行性分
析

研究機關：新北市立鶯歌陶瓷博物館

研究人員：楊子恆

研究期程：109 年 1 月 1 日至 109 年 12 月 22 日

新北市政府 109 年度自行研究成果摘要表

計畫名稱	地方政府藝文場館推動行政法人化之效益：兼論新北市美術館採行政法人模式運作可行性分析
期程	自 109 年 1 月 1 日起至 109 年 12 月 22 日止
經費	無
緣起與目的	<p>一、緣起：地方政府的行政法人當中，高雄市政府於 105 年成立「高雄市專業文化機構」，其設置自治條例於同年 8 月 15 日施行，為我國地方行政法人一法人多館所之首例；翌年（106 年 2 月 9 日）臺南市政府以行政法人模式，新成立臺南市美術館。嗣後各地方政府陸續就公權力行使程度較低的藝文場館（按：包括現有或新成立），紛紛改採以行政法人之組織型態。是以，新設或現有藝文機構朝向行政法人化之運作模式，儼然成為當前銳不可擋的潮流。</p> <p>二、目的：新北市美術館已於 107 年 12 月破土興建，暫定 111 年 4 月竣工，112 年 9 月試營運，且該館之地理位置與鶯歌陶瓷博物館比鄰，兩館之間屆時將採取既競爭又合作的關係，串連大三鶯地區的藝文觀光發展，成為北臺灣重要藝術指標之一。因此，在美術館硬體建設刻正如火如荼興建之際，其成立後之組織架構及營運思維應採行傳統行政機關方式運作或是以行政法人模式經營？有待透過本項研究比較分析後，再提出具體可行之建議。</p>
方法與過程	<p>一、文獻分析法：本研究盡可能廣泛蒐集國內外相關書籍、學位論文、立法紀錄及公聽會紀錄等文獻資料，予以歸納及整理；另外就目前已成立之地方政府行政法人藝文場館公告於網站之公開資料作為輔助資料，做比較分析的基礎。</p> <p>二、比較研究法：依照美國教育學者貝瑞岱（G. Z. F. Bereday）於 1964 年所提出的比較研究法進行描述（description）、解釋（interpretation）、併排（juxtaposition）及比較（comparison）四大步驟分析。</p>
研究發現及建議	<p>一、在地方政府藝文場館推動行政法人方面：</p> <p>（一）組織及人事面：</p> <p>1. 遴選行政法人之董（監）事必須具備一定條件及專業性，避免淪為酬庸機構。</p> <p>2. 地方政府行政法人董（監）事任期，應盡量與地方政府</p>

	<p>民選首長任期一致，以減少實務上運作的困擾。</p> <p>3.應妥善運用行政法人制度，並透過績效敘薪策略，以延攬專業人才。</p> <p>(二) 營運面：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.應有明確的關鍵績效指標 (KPI) 做為行政法人績效評核基準，並適切與董(監)事及職員待遇做合理性連結。 2.政府專案補助款項必須維持一定比例，避免行政法人仰賴政府過深，而忽視本身的經營績效責任。 3.藝文場館在行政法人化後，藝術與商業化之間並非零和賽局 (zero-sum game)，必須取得平衡點。 <p>(三) 監督面：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.行政法人績效評鑑委員會的應具備獨立性與代表性，並適時提供專業建議。 2.應強化審計機關的事後審計 (ex post audit) 功能，以適度補足立法監督的不足。 3.績效評鑑結果應予公開供社會大眾檢視，並作為預算核撥的重要參考準據。 <p>二、新北市美術館未來需面對的挑戰及建議：</p> <p>(一) 組織層面：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.行政法人為我國新態樣的組織型態，是否能夠說服民意機關予以支持？ 2.組織是否能夠彈性運作，以切合業務所需？ 3.董(監)事的遴選條件、任期及相關迴避機制。 <p>(二) 人事管理及營運層面：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.人員遴補機制必須公開透明及訂有迴避機制，方經得起外界嚴格檢驗。 2.重賞之下必有勇夫—績效與待遇之間必須有合理的連結，以激勵人員積極任事。 3.美術館與鶯歌陶瓷博物館比鄰，兩館之間必須建立競爭又合作的關係，且與地方其他藝術資源妥為連結，以獲致雙贏。 4.善用品牌經營及行銷手法以創造競爭優勢。 <p>(三) 監督層面：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.必須建立一套完善的內部控制制度，避免弊端。 2.監督機關組成之績效評鑑委員會除書面審查外，應落實實地訪查，且績效評鑑基準及結果應予公開，以昭公信。
備註	無

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 待答問題.....	5
第三節 研究方法.....	6
第四節 研究範圍與限制.....	8
第二章 文獻探討.....	10
第一節 法人的概念.....	10
第二節 行政法人的學理基礎、意義及定位.....	15
第三章 日本獨立行政法人制度與我國地方政府機關藝文場館行政 法人運作情形.....	28
第一節 我國行政法人設置及運作探討.....	28
第二節 日本獨立行政法人制度與實際運作情形.....	34
第三節 我國地方政府機關藝文場館採行政法人模式經營情形 — 高雄市專業文化機構及臺南市美術館.....	45
第四章 地方政府藝文場館推動行政法人化之具體建議：兼論新北市 美術館以行政法人組織成立之效益及可行性（代結論）...	62
第一節 地方政府藝文場館推動行政法人之具體建議.....	65
第二節 新北市美術館採行行政法人體制之效益及可行性分	

析.....	83
第三節 新北市美術館未來需面對的挑戰及建議.....	92
參考文獻	
中文部分.....	110
日文部分.....	115
英文部分.....	116

圖 次

圖 2-1	行政法人的光譜.....	24
圖 2-2	我國公法人體系圖.....	25
圖 3-1	行政法人標準化作業流程圖.....	33
圖 3-2	日本中央省庁等改革推進本部事務局網站.....	35
圖 3-3	日本獨立行政法人通則法 2014 年（平成 26 年）修正案之主要項目.....	39
圖 3-4	獨立行政法人的運作.....	42
圖 3-5	獨立行政法人之 PDCA 模型（以中期目標管理法人及研究開發法人為例）.....	43
圖 3-6	獨立行政法人遂行目標管理的機構運作模式.....	44
圖 3-7	我國中央機關對地方機關行政法人設立之審核面向.....	46
圖 3-8	高雄市專業文化機構組織架構圖.....	49
圖 3-9	臺南市美術館組織架構圖.....	54
圖 4-1	整合性績效管理待遇制度模型.....	72
圖 4-2	日本獨立行政法人評鑑流程.....	78
圖 4-3	我國行政法人績效評鑑作業流程圖.....	81
圖 4-4	新北市美術館鳥瞰圖.....	84
圖 4-5	新北市美術館組織規劃態樣.....	88

圖 4-6	學校組織結構類型.....	93
圖 4-7	開放組織系統與回饋機制.....	96
圖 4-8	行政法人組織的特性.....	97
圖 4-9	績效待遇制度薪資結構.....	101

表 次

表 2-1	公、私法人之分類.....	13
表 2-2	公法人與行政法人區別表.....	26
表 3-1	高雄市專業文化機構（含美術館、歷史館及電影館）近 3 年 收支決算情形.....	51
表 3-2	臺南市美術館近 2 年收支決算情形.....	56
表 3-3	目前各地方政府成立之行政法人藝文場館組織態樣.....	60
表 4-1	韋伯官僚組織體系的正功能與負功能.....	85
表 4-2	投入與產出間之難易所形成的組織類型.....	87
表 4-3	新北市美術館採行各種組織態樣可行性評估表.....	90
表 4-4	文化部所提行政法人監督機制.....	94

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

治大國，若烹小鮮。以道蒞天下，其鬼不神。非其鬼不神，其神不傷人。非其神不傷人，聖人亦不傷人。夫兩不相傷，故德交歸焉。

春秋戰國·老子，《道德經》，第六十章

「無為而治」是中國先秦著名思想家老子所提出之政治哲學之一，吾人若置身於兩千多年前，在老子所身處的春秋戰國時代分析，其實不難理解，以當時周朝所建立的封建與宗法制度正面臨分崩離析的狀態，各地諸侯彼此之間爭戰不休，百姓生靈塗炭、顛沛流離，社會極為動盪不安¹。也正因如此，老子認為社會混亂及烽火兵災的根源，乃肇端於「有為」政治的失敗，因此老子主張君王為政之道，首重「無為」（陳品卿，1989：129），應像煎煮小魚一般，不宜多予攪動，多攪則易爛。

而政府治理究應採取「有為的大政府」或是「無為的有限政府」

¹ 春秋時代尚未開始，各地諸侯已在相互攻伐，強凌弱、大併小。各諸侯國內的權臣違法亂紀、篡位弑逆的事件不斷發生，《春秋》記載弑君事件總共 36 件、亡國有 52 個（呂正理，2010：24）。

模式？或許從來沒有一個標準答案。但吾人從近代西方歷史脈絡梳理，不同時期的政府介入程度如同鐘擺一樣，在兩極之間反覆擺盪，反映出西方政府在外環境變動中，職能調整與改革的現實²（吳瓊恩、周光輝、魏娜、盧偉斯，2004：286）。

而近年來，各國政府在面臨財政困難、資源分配有限，而民眾又要求服務品質的雙環困境（Catch-22 situation）下，以新右派（The New Right）思維為基礎的「政府再造」（Reinventing Government）業已成為 21 世紀行政革新的主流，透過組織改造等手段，據以建立「具競爭力的活力政府」³為目標（Caiden, 1991：1）。但相對地，在政府職能增加的前提下，財政負擔卻也日益加重，而傳統科層體系的政府組織，人事及會計制度規範過於嚴密，缺乏彈性，不符全球化時代提升

² 西方國家的政府職能在近 200 年的歷史脈絡中，主要歷經以下 4 個階段（吳瓊恩等人，2004：287-291）：

- （1）自由放任的社會（約 18 世紀至 19 世紀中葉）：
 - ①學理基礎：英國亞當斯密（A. Smith, 1723-1790）資本主義自由市場論。
 - ②主要論點：政府扮演的職能為小政府，應盡可能遠離經濟生活之外，僅需提供防衛職責及法律制度即可。
- （2）福利國家階段（約 19 世紀末至 20 世紀中葉）：
 - ①學理基礎：德國馬克斯（K. Marx, 1818-1883）資本主義剝削論。
 - ②主要論點：政府扮演的職能為大政府，因自由主義造成資本家剝削，重新建立國家對公民福利的責任，減少資本主義的危害。
- （3）新古典主義階段（約 20 世紀，1970 年代）
 - ①學理基礎：政府不再被界定為解決社會各種問題的手段工具，相反的，政府本身是造成這些問題的根源與原因。
 - ②主要論點：市場角色最大化，而政府角色最小化（英國柴契爾政府及美國雷根政府）。
- （4）政府回歸階段（21 世紀）：
 - ①學理基礎：重新確立政府在公民心中的價值。
 - ②主要論點：最好的政府不是規模減至最小的政府，而是重要、強有力的機構，它能夠促進私營企業的發展，而非私營企業的必然競爭者。

³ 北歐、英國、法國、義大利、加拿大、美國、澳洲、紐西蘭、臺灣及日本等國都在這波改革潮流中進行政府改造運動，有學者以「時代精神」（Zeitgeist）的美名來讚揚此波改革運動（Peters, 1996：21）。

國家競爭力的需求。再者，在財政拮据及人力短缺的窘境下，民眾對於政府公共服務項目的要求又從未減少。政府在面對劇烈的外部環境變遷與公民需求，進而擴充政府規模與職能，但擴張後的行政體系效率與效能未見顯著提升，財政支出日益沉重，使得政權的合法性及正當性遭受質疑與挑戰（吳瓊恩等人，2005：35；呂世壺，2007：1）。

我國在此一政府改造洪流當中，行政院早於2002年5月29日正式成立「行政院組織改造推動委員會」負責推動政府組織改造各項工作之規劃、協調及執行作業；同年8月24日第二次委員會議通過機關業務檢討原則，朝向「去任務化」、「委外化」（民間能做的，政府不做）、「地方化」（地方能做的，中央不做），以及「行政法人化」（無須由行政機關做的，由其他組織做）等四大方向同步進行改革（陳銘薰、劉坤億，2004：10）。其中，學者咸認以機關行政法人化在學理及法制上所衍生的問題最具爭議性（陳愛娥，2002：61；李建良，2002：3）。

2004年3月1日，國立中正文化中心（按：國家戲劇院、國家音樂廳，即俗稱的兩廳院）脫離原本的公務行政機關體系，正式以行政法人的型態成立⁴，成為我國第一個由行政機關成功轉型行政法人的機構⁵。自此之始，對於所涉業務較為專業且公權力行使程度較低的公

⁴ 《國立中正文化中心設置條例》第2條即明定，本中心為行政法人，其監督機關為教育部。

⁵ 時任教育部政務次長范巽綠2003年3月31日在立法院第五屆第三會期法制、教育及文化兩委

立藝文機構（例如：博物館或美術館等），得否採行人事及會計鬆綁的行政法人制度，來增加運作上的彈性，便成為學術界與實務界所熱烈討論的話題。

在地方政府的行政法人當中，高雄市政府於 2016 年成立「高雄市專業文化機構」，其設置自治條例於 2016 年 8 月 15 日施行，為我國地方行政法人一法人多館所之首例；隔年（2017 年 2 月 9 日）臺南市政府以行政法人模式，新成立臺南市美術館。之後各地方政府陸續就公權力行使程度較低的藝文場館（按：包括現有或新成立），紛紛改採以行政法人之組織型態。是以，新設或現有藝文機構朝向行政法人化之運作模式，儼然成為當前銳不可擋的潮流⁶。

而新北市美術館已於 2018 年 12 月破土興建，預計 2022 年完工，且該館之地理位置與鶯歌陶瓷博物館比鄰，兩館之間屆時將採取既競爭又合作的關係，串連大三鶯地區的藝文觀光發展，成為北臺灣重要

員會第一次聯席會議中表示，民國 76 年國立中正文化中心成立之後，法人化為該中心既定之目標。民國 81 年行政院即指示以「財團法人」為組織型態之規劃目標，復於民國 83 年將「財團法人中正文化中心設置條例」（草案）函送立法院審議，惟因故未能完成立法。爾後，因應政府組織再造政策及依據 91 年 10 月「行政法人建制原則草案」，遂以中正文化中心為全國行政法人之首例（請參閱立法院公報，第 92 卷，第 20 期，委員會紀錄，頁 225-226）。

⁶有關地方政府藝文機關（構）改制或新設為行政法人如次（資料來源：行政院人事行政總處行政法人專區，<https://www.dgpa.gov.tw/mp/archive?uid=166&mid=148>，檢索日期：2020 年 2 月 11 日）：

- (1) 高雄市立歷史博物館、高雄市立美術館及高雄市電影館，納入高雄市專業文化機構行政法人體制下（一法人多場館）。
- (2) 臺南市政府成立「臺南市美術館」，設置條例自 2017 年 2 月 9 日施行。
- (3) 高雄市立圖書館於 2017 年 7 月 1 日由行政機關改制為行政法人。
- (4) 高雄市政府成立「高雄流行音樂中心」，設置自治條例自 2017 年 8 月 1 日施行。
- (5) 臺北市政府成立「臺北市臺北流行音樂中心」，設置自治條例自 2019 年 5 月 31 日施行。
- (6) 苗栗縣政府成立「苗栗縣苗北藝文中心」，設置自治條例自 2019 年 9 月 2 日施行。
- (7) 臺北市政府成立「臺北表演藝術中心」，設置自治條例尚在議會審議中。

藝術指標之一⁷。因此，在美術館硬體建設刻正如火如荼興建之際，其成立後之組織架構及營運思維應採行傳統行政機關方式運作或是以行政法人模式經營？有待透過本項研究比較分析後，再提出具體可行之建議。

第二節 待答問題

俗諺有謂「巧婦難為無米之炊」，地方財政，尤其收入面，旨當地方政府履行職能之用，地方財政收入應滿足「基本財政需求」，而我國地方財政制度問題的複雜性，乃在於單一國政府體制下，地方各項財政收支、管理與運作，會與其他政府體系與經社環境產生連帶關係（黃錦堂，2008：175）。

承本章第一節所述，在政府職能日益增加的前提下，財政負擔亦相對地愈來愈沉重，行政組織缺乏彈性，同時行政效能（率）也迭遭各界質疑。有學者便明確地指出，行政法人作為公私混合型的組織（public-private hybrid organization），融合企業部門的經營方式，將可以使公共服務的效率和品質提升。這類組織型態係混合公部門與私部門的特質，其預算雖大部分來自政府的補助，卻不像一般行政機關受

⁷ 請參閱本市「配合三鶯文創整合 打造鶯歌藝術城」（<https://www.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=e8ca970cde5c00e1&dataserno=67a6e9272cbe1bcd3c36d15449df5a4d>，檢索日期：2020年10月7日）。

到政府較嚴密的監督控制，僅著重於適法性的監督，而大幅放寬或不
再進行適當性之監督（劉坤億，2008：52）。

因此，本研究之待答問題分述如下：

一、我國對於行政法人的定位為何？是否能夠發揮專業性的功能？

監督機關應站在何種角色以確保行政法人的績效？

二、我國地方政府所設置的行政法人（特別是藝文場館）在實務運作
情況為何？

三、新北市美術館如以行政法人之組織態樣運作，需面對哪些挑戰？
應如何因應？

第三節 研究方法

英國古典物理學大師牛頓爵士（Sir, Isaac Newton, 1643-1727）曾
云：「如果說我比別人看得更遠，那是因為我站在巨人的肩膀上」（*If I
have seen farther than others, it is because I was standing on the shoulders of giants*）。

準此，任何研究必須以前人的理論或研究發現為基礎，並借鑑前人的
經驗累積，以進行新理論的建構與對話，至本研究所採研究方法有二：

一、文獻分析法（document analysis）：

文獻分析是透過文獻的蒐集、分析、歸納、研究來提取所
需資料，並對文獻作客觀而有系統描述的一種研究方法。文獻

分析在方法上是注重客觀、系統及量化的一種研究方法；在範圍上，不僅分析文獻內容，並且分析整個文獻的學術傳播過程；在價值上，不只是針對文獻內容作敘述性的解說，並且是推論文獻內容對整個學術過程所發生的影響，可以幫助研究者了解過去、重建過去、解釋現在及推測將來（葉至誠、葉立誠，1999：138-156；胡龍騰、黃瑋瑩及潘中道譯，2000：130；陳憶華，2006：81）。

本研究盡可能廣泛蒐集國內外相關書籍、學位論文、立法紀錄及公聽會紀錄等文獻資料，予以歸納及整理；另外就目前已成立之地方政府行政法人藝文場館公告於網站之公開資料作為輔助資料，藉以比較分析。

二、比較研究法（comparative research method）：

美國教育學者貝瑞岱（G. Z. F. Bereday）就比較研究法提出描述（description）、解釋（interpretation）、併排（juxtaposition）及比較（comparison）四大步驟（Bereday, 1964：9-10），茲分述如次：

（一）描述：

研究者為了對研究事項有正確且客觀的認識，首先需進行廣泛而完整的資料蒐集，包括第一手資料、次級資料及輔助資料。

(二) 解釋：

研究者第二步驟需進行研究事項的解釋，描述現象發生的原因、背後代表的意義及對未來可能發生的影響，並且對事件的歷史脈絡進行有條理的歸納與分析。

(三) 併排：

再來，研究者從第一階段及第二階段所蒐集的資料及解釋進行併排並製作圖表，根據相同標準分析找出其異同處，建立研究假設以供證實及修正，導引出研究結論。

(四) 比較：

根據前面三個步驟，對假設進行比較分析，來獲得最終的研究結論。

第四節 研究範圍與限制

本研究之研究範圍及限制茲分別說明如次：

一、研究範圍：

截至 2020 年 11 月 30 日為止，以行政院人事行政總處行政法人專區 (<https://www.dgpa.gov.tw/mp/submenu?uid=148&mid=148>) 所臚列之中央機關行政法人計有「國家中山科學研究院」、「國家運動訓練中心」、「國家災害科技防救中心」、「國家表演藝術中心」、「國家住宅及都市更新中心」及「文化內容策進院」等 6 個；至地方政府所成立（或規劃當中）之行政法人，則有高雄市專業文化機構等 11 個，其中以文化相關產業類型之行政法人占大多數⁸。

二、研究限制：

審酌本研究對象主要為地方政府採行政法人組織之藝文場館，惟基於研究標的、時間及資源取得等客觀條件限制，本研究主要以高雄市專業文化機構所屬高雄市立美術館及臺南市美術館作為比較研究之對象。至於其他類型之地方政府行政法人，除非必要，否則將不在本研究探討範疇之中。

⁸ 直轄市政府包括高雄市專業文化機構、臺南市美術館、高雄市立圖書館、高雄市高雄流行音樂中心、臺北市臺北流行音樂中心、臺北市立表演藝術中心。至於縣（市）政府則為苗栗縣苗北藝文中心。

第二章 文獻探討

本章係就本研究之相關學理文獻等資料作一整理分析及回顧，茲就法人的概念，行政法人的學理、意義及定位加以闡述。

第一節 法人的概念

19 世紀工業革命後，因經濟活動範圍快速擴張，促進城市的興起，工商業取代自給自足的農業社會，而工商業社會中最主要的態樣之一，即為公司為名之團體。又為應實際上的需要，必須由法律賦予某種身分上之資格，以從事與自然人相同之法律行為。

「法人」乃相對於「自然人」，係由法律所創設，並賦予權利能力之組織體，其概念制度之建立，約於 19 世紀初期；惟現代法人制度之思想根源，肇端於 17 世紀以 Samuel Pufendorf 為首之自然法學所創設的「精神（無形）之人」(personas moralis)，至 18 世紀始獲法制承認⁹；19 世紀初，「法人」之術語終能普遍落實於德國法律文獻（李建良、劉淑範，2005：295-299）。

⁹ 各國針對法人之權利及義務多規範於民法，普魯士帝國、義大利、西班牙、奧地利民法亦指定一條或數條。薩克遜（Saxon）民法規定較詳，分為社團法人及財團法人。我國民法同德、日及瑞士民法，關於法人有詳細規定，於總則中分列通則、社團、財團三款，並於總則篇施行法中設有外國法人的規定（張文伯，1984：538）。

本研究雖聚焦於「行政法人」為鵠的，但為避免落入見樹不見林之思考盲點，茲先將法人的定義及種類臚陳如次。

一、法人的定義：

(一) 陳猶龍 (2003：75)：

法人者，自然人以外，在一定條件下由法律賦予人格之組織體也，析言之：

1. 法人係自然人以外之人格者：

得為權利義務主體之資格稱為人格，凡人均具有人格，而人包括自然人及法人二者，故法人係自然人以外之人格者。

2. 法人係一種組織體：

法人係由多數人或一定財產集合而成，故為組織體。

3. 法人之人格係在一定條件下由法律所賦予：

法人之人格非與生俱有，蓋法人為一組織體，而組織體非盡為法人，必也滿足一定法律條件，法律始賦予人格，所謂一定條件及法人設立登記所需之條件也。

(二) 施啟揚 (2007：157)：

法人係自然人以外，由法律所創設，得為權利及義務主體的組織體。有以社員的結合為中心的社團，有以獨立財產

中心者為財團。

(三) 陳聰富 (2016: 90):

法人乃自然人以外，由法律所創設，得為權利義務主體之組織體。其由社員結合而成立者，為社團；其以獨立財產為組成基礎者，為財團。法人成為獨立的單一體，使法人與社團的社員或財團捐助人的財產分離。法人的人格與財產獨立，而得獨立從事法律行為。

二、法人的種類：

在法人的分類上，依據國內法律學者的看法，大抵可區分為「公法人與私法人」、「社團法人與財團法人」及「公益法人、營利法人與中間法人（中間團體）」三類，茲整理如次（黃立，1999：101-105；施啟揚，2007：162-166；陳聰富，2016：91-94）：

(一) 公法人與私法人：

公法人與私法人的區別，在學說上頗不一致，有認為分攤國家統治權而為其構成分子者，為公法人，否則為私法人（如表 2-1）。德國通說為公法人乃以主權行為或以單行法逕行設立者，或事後經法律承認其為公權力主體者。而私法人則因私法自治之創立行為而設立，個人加入私法人的社團必

須要有加入的意思表示。

表 2-1 公、私法人之分類

組織別	部門別	性質	適用之法人
政府組織	第一部門	公法人	國家
			地方自治團體
			其他依公法或公法授權而設立，具權利能力之組織體
企業組織	第二部門	私法人	依民法所設立的營利事業法人
非營利組織	第三部門	私法人	依民法所設立的社團法人以及財團法人

資料來源：郭冠廷等（2002：4）

而我國實務上¹⁰，公、私法人性質上的判定則有以下要件：

1. 憲法上之各級地域團體符合下列條件者：
 - (1) 享有就自治事項制定規章並執行之權限。
 - (2) 具有自主組織權，得為地方自治團體性質之公法人。
2. 其他依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體者，有公法人之地位。
3. 判斷法人屬性時，應以其設立法源之性質、構成員資格之取得、有無行使公權力之權能，且得否為權利義務主體等項為標準。至於是否國營或公營等項，並非決定法人屬性之依據。

¹⁰ 最高法院 2002 年 6 月 13 日 91 年度台上字第 1129 號民事判決意旨。

(二) 社團法人¹¹與財團法人¹²：

社團法人乃以社員為其成立基礎的法人，而財團法人則以捐助財產為成立基礎，兩者差異為：

- 1.社團法人必須有數人之共同行為；財團法人則可由 1 人單獨捐助設立¹³。
- 2.社團法人除以公益為目的外，其設立無需得到許可；財團法人在性質上皆為公益法人，在設立前應得到主管機關的許可¹⁴。
- 3.社團法人有社員總會作為意思表示機關；財團法人則無社員總會，其意思由董事決定。
- 4.社團法人得由社員決議解散；財團法人只能在目的不能達到時，由主管機關宣告解散。

(三) 公益法人、營利法人與中間法人（中間團體）：

公益法人指以公益（如文化、學術、宗教、慈善等……）為其最終目的之法人，所謂以公益為目的，係指終局的目的而言，如醫院收取醫療費用，雖有營利事實，但未將其收益分

¹¹ 例如：職業性社團（農會、工會及律師公會等……）、政治性社團（政黨）。

¹² 例如：學校（私立東吳大學）、醫院（私立長庚醫院）、慈善團體（慈濟功德會）。

¹³ 舉例來說，國內以顱顏病症之預防保健，提升顱顏醫療品質，及協助顱顏患者獲得適當之醫療為業務所成立的「財團法人羅慧夫顱顏基金會」（1989年12月29日，臺灣台北地方法院78法登字第341號），1989年即由美國來臺行醫的羅慧夫醫師（Samuel Noordhoff, 1927-2018）1人捐助新臺幣300萬元成立。

¹⁴ 同註6，「財團法人羅慧夫顱顏基金會」性質上屬公益法人，其設立前經行政院衛生署（按：現衛生福利部）1989年12月21日（78）衛署醫字第849402號函核准設立。

配予社員，仍不礙其為公益法人。

營利法人乃使社員享受財產上的利益為目的，係將社團所獲取的經濟利益分配予社員，如銀行、公司。

中間法人（中間團體）係非以營利又非以公益為目的的法人，如校友會、同鄉會等，法人資格的取得，係依據人民團體法第 8 條第 1 項¹⁵規定辦理。

第二節 行政法人的學理基礎、意義及定位

誠如本章第一節所述，行政法人作為行政改革下的產物，其設立目的是為了擺脫傳統行政機關法令規章及層級節制的束縛，提升政府施政效率，同時也確保公共任務的妥善實施，而將原本由政府組織負責的特定公共服務轉移至獨立法人負責辦理，所創設的新型組織型態（李昕，2009：179-180），以下茲就行政法人的學理基礎、意義及定位等 3 個層面來探討行政法人制度。

一、學理基礎：

（一）新古典經濟理論（The Neoclassical Theory）：

¹⁵ 人民團體之組織，應由發起人檢具申請書、章程草案及發起人名冊，向主管機關申請許可。

新古典主義經濟學家認為，人類的經濟生活似乎都濃縮在個人理性、效用極大化（Individual rational, utility-maximizing）的行為假定上，以個人為主要的分析單位，關注成本和效率的問題（吳瓊恩，2011：347-348）。

（二）新右派（The New Right）的公共管理理論：

新右派的思想來自於美國自由經濟思想家、新制度經濟學派與公共選擇學派，其主張是個人主義、個人自由與不平等，以對抗凱因斯福利國家中的集體主義、社會權利與平等，強調自由市場的價值，攻擊政府干預的弊病，期望以市場取代政治成為分配社會財貨與勞務制度安排，以促進社會繁榮（丘昌泰，2000：39），而新右派公共管理學派所強調的論點有 7 項（Ranson & Stewart, 1994：15）：

- 1.顧客導向(An emphasis on the public customer and on customer choice)：人民如同顧客一般，可以自由選擇公部門或私部門提供公共服務。
- 2.創造市場或準市場的競爭機制（The creation of markets or quasi-markets and the commitment to competition）：公共服務不再是單一提供者，納入私部門後，經由市場機制來共同競爭。

- 3.擴大個人及私部門的業務範圍 (*A greater scope for the individual and private sector provision*): 增加私部門提供公共服務的機會，公部門則將重點放在過去那些原先被視為不必要，但確是民眾所需的服務上。
- 4.購買者與供給者的角色必須明確加以區分(*The separation of the purchaser role from provider role*): 在公共服務當中，購買者與供給者的角色必須區分，不能混淆。
- 5.增加「契約」或「半契約」為主的計畫 (*The growth of contractual or semi-contractual arrangement*): 過去公部門組織透過層級體制及專業主義來指揮控制，新右派則是強調以契約方式來處理購買者與供給者之間的關係。
- 6.以市場來檢驗績效目標的合理化 (*Performance targets legitimated by the market test*): 對內，管理者必須將資源與目標相結合；對外，部門績效的好壞取決於顧客的滿意度。
- 7.彈性薪給制度 (*Flexibility of pay and conditions*): 依據市場條件及績效表現來決定薪資，使待遇成為激勵的工具之一。

(三) 公共選擇理論 (*The Public Choice Theory*):

公共選擇理論，是以經濟理性的觀點來剖析政府職權擴張的現象，基於制度、歷史、政策需求面、供給面，以及政策

取向等因素的交互作用，官僚體制成員極力爭取最高預算（budget-maximizing）的行為成為必然（江岷欽、劉坤億，1999：26；Dunleavy, 1991：218）。

美國經濟學者穆勒（Dennis C. Muller）指出，公共選擇理論主要探討非市場決策的經濟研究或是將經濟學應用在政治學的理論上（The economic study of non-market decision making or the application of economics to political science）（Muller, 1989：1），其所持的基本立場是反對政府過度干預市場。

（四）企業型政府（Entrepreneurial Government）：

美國學者歐斯本（D. Osborne）及蓋伯勒（T. Gaebler）在《新政府運動：如何將企業精神轉換至公務部門》（Reinventing Government：How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector）一書中，援用法國經濟學家賽依（Jean B. Say）對企業精神及企業家的定義，強調企業精神或企業家並不限於企業部門組織中才有，凡是時時能以新的方法來運用資源，使之發揮最大生產力和效能者即是企業家（江岷欽、劉坤億，1999：73-74）。歐斯本和蓋伯勒提出企業型政府運作的十項原則如下（Shafritz & Russell, 2005：312）：

1. 領航式政府（Catalytic government）。

- 2.社區自主性政府 (Community-owned government)。
- 3.競爭性政府 (Competitive government)。
- 4.任務導向政府 (Mission-driven government)。
- 5.結果導向政府 (Result-oriented government)。
- 6.顧客導向政府 (Customer-driven government)。
- 7.企業化政府 (Enterprising government)。
- 8.前瞻性政府 (Anticipatory government)。
- 9.分權化政府 (Decentralized government)。
- 10.市場導向政府 (Market-oriented government)。

二、行政法人的意義：

我國公法學者指出，在全球行政組織再造的脈絡下，倡議國家機關的法人化，其主要考量為法人化較具備彈性、效率、專業及較少政治力干預等功能面優點（許宗力，2000：37）。因此，各國政府紛紛體認到許多業務並非得由政府來做不可，除了採取民營化（privatization）、簽約外包（contracting out）等工具外，許多國家也不斷實踐權力下放（devolution）、賦權授能（empowerment）等措施¹⁶，一方面減輕政府的負擔，另一方面

¹⁶ 舉例來說，英國柴契爾政府時期（1979-1990），凡是民間政府可以提供的政府服務功能，先轉為「執行機構」（Agency）進行市場測試（market test），如屬合理可行，即予移轉民營。紐西蘭則從國營事業公司化、文官體制之變革及績效管理三方面著手，並於1988年通過「政府組織法」（The State Sector Act），大幅改革政府的人事制度，強調分權化、彈性化及市場競爭機制的人事僱用政策；澳洲從「政治領導」、「治理方式」、「管理和流程」、「服務理念」、「商業化」、「競標和

又同時發揮彈性化、在地化的功能（林水波，陳志瑋，2003：243）。

我國於2002年8月24日「行政院組織改造推動委員會」第2次會議中，通過行政院組織改造以職能檢討為重點，朝向「去任務化」、「地方化」、「法人化」及「委外」四大面向調整。基上，行政法人制度便應運而生。茲就學術界對於行政法人的定義，分述如後。

（一）賴森本、許哲源（2005：79）：

行政法人係指將原本由政府行政機關所負責之公共服務等事項，自政府部門移出，改讓行政法人來處理，打破以往政府、民間體制上的二分法，俾使政府於政策執行方式之選擇，能更具彈性，並適當縮減政府組織規模，同時可以引進企業經營精神，使這些業務推動更專業，更講究效能，而不受現行有關法規或制度之束縛。

（二）宋餘俠、賴韻琳、趙麗卿、陳錦雲（2004：273）：

行政法人係為執行特定公共任務，以法律設置具有公法性質的法人。希望藉由法律的創設，打破以往政府、民間體制

簽約外包」、「行政課責」等7個面向進行革新；美國柯林頓政府時期（1993-2001）以「組織員額精簡」、「強化工作流程再造」、「解除過度管制」、「顧客導向法則」、「運用資訊科技提昇服務品質」、「授能員工法則」、「改善政府與社區互動的方式」、「健全文官制度」及「建立績效型政府」等措施，不但有效精簡聯邦政府的規模和平衡預算赤字，也讓人民逐漸恢復對政府的信心（孫本初，2001：66-81）。

上的二分法，成立公法性質的法人，一方面可以引進政府企業的經營精神，使這些業務的推行更專業化、更講究效能，而不受到現行行政機關有關人事、會計等制度的束縛，另一方面政府仍可確保這些公共任務之實施。

(三) 黃默夫 (2009: 201):

行政法人係指國家為執行特定國家公共任務，依一定設置法律設立具有公法性質之法人，概念如次：

1. 行政法人係指國家特定公共任務：

所謂特定公共任務，以具有事業需求或需強化成本效益及經營效能，不適由政府推動，亦不宜交由民間辦理，且所涉及公權力程度較低者。

2. 行政法人係依一定法律設置：

包括「通則性法律」、「通則性組織法律」及「個別性組織法律」。

3. 行政法人係屬公法人之一種 (Non-Departmental Public Body):

行政法人於我國法制下，為國家、地方自治團體之外具公法性質之法人，故其為公法人之類型之一。換言之，行政法人仍執行特定公共任務，其預算由國家挹注，並具財務及

人事自主性，且適用行政程序法、國家賠償法及訴願法等有關規定。

(四) 劉坤億 (2008: 52):

行政法人是一種公私混合型的組織 (public-private organization)，預算雖大部分來自政府的補助，卻不像一般行政機關受到政府較嚴密的監督控制，僅著重於適法性之監督，而大幅放寬或不再進行適當性之監督。

(五) 蕭文生 (2017: 186):

行政法人係指藉由法律的創設，於傳統行政機關外，成立公法性質之獨立體 (法人)，行政法人性質上亦為公法性質之法人。其目的在於讓不適合由行政機關推動之公共任務，由一個與政府保持一定距離之行政法人處理，一方面引進企業經營精神，使業務推行更專業化、更有效率，而不受限於行政機關有關人事、會計等制度之束縛；另一方面，政府仍可確保公共任務之實施。

三、行政法人的定位：

學者指出，行政法人的概念來自於日本，而日本又受英國柴契爾政府文官改革設置的特殊行政機構 (executive agency) 之影響，其設置目的在於擺脫政府官僚體系拘束，減輕國家行

政機關負荷，有效達成政策執行，其特徵包括：「具有法律人格」、「企業化經營」及「達成特定公共行政」目的（吳志光，2009：90）。

行政法人可界定為行政機關與民法上財團法人的中間類型，一方面以較行政機關具有彈性的組織與經營管理方式，確保國家任務有效的履行；另一方面則釐清其公共任務特性，將之保留在公法領域，以強化監督並避免混淆私法體系。行政法人具有獨立之法人格，僅受適法性監督（範圍由法律決定），對於具特殊性質或有特別需求者，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裁製設置之法源依據（行政院人事行政局，2004：352）。

行政法人執行的業務，原則上為公共設施的提供（providing public service），例如交通設施、教育、健康保險、國家公園、博物館、表演藝術等，這些公共設施完全無法藉由市場機能來維持有效供給，但卻又與傳統公權力的實施（如：涉及公共秩序維持的警察權力或國家刑罰權的行使等）有所不同（行政法人在獨立性、企業性與公共性定位光譜分析如下圖 2-1），公共設施雖無法完全藉由市場機能所提供，但可由成本效率的控制，提升公共服務的效率（張文貞，2005：149-150）。

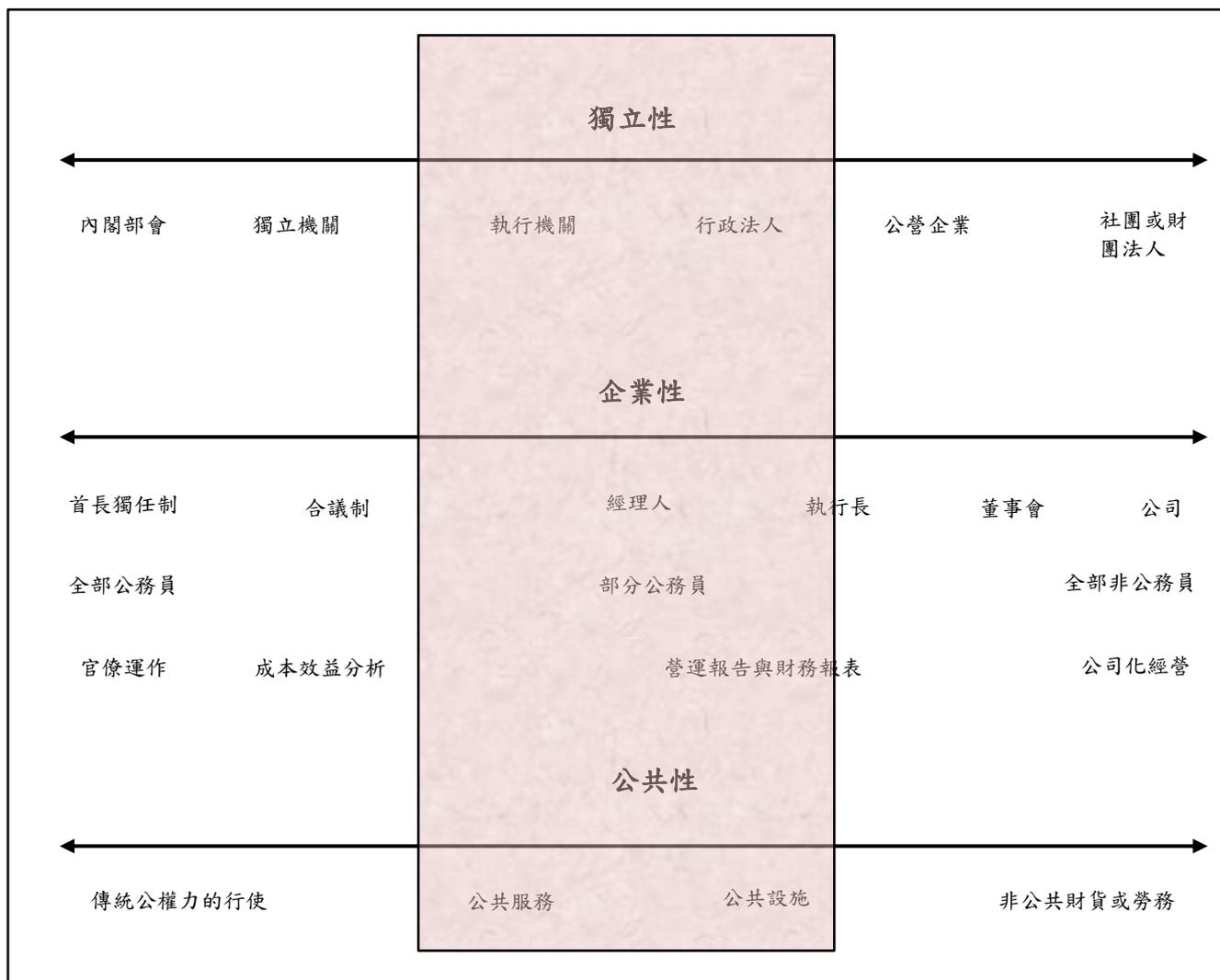


圖 2-1 行政法人的光譜
資料來源：張文貞（2005：151）

而「行政法人」一詞的選用，咸有學者認為係出於公法人與私法人之概念難辨，為擺脫概念區辨上的困擾，另以「行政」法人稱之。而行政法人為具有公法性質之法人，故無法迴避公法人與私法人區別的問題，其唯一的作用僅是與國家及地方自治團體等公法人相區隔（李建良，2002：17）。為釐清相關概念，

爰參考相關文獻，將我國行政法人在公法人體系中的定位及區別整理如下圖 2-3 及表 2-2。

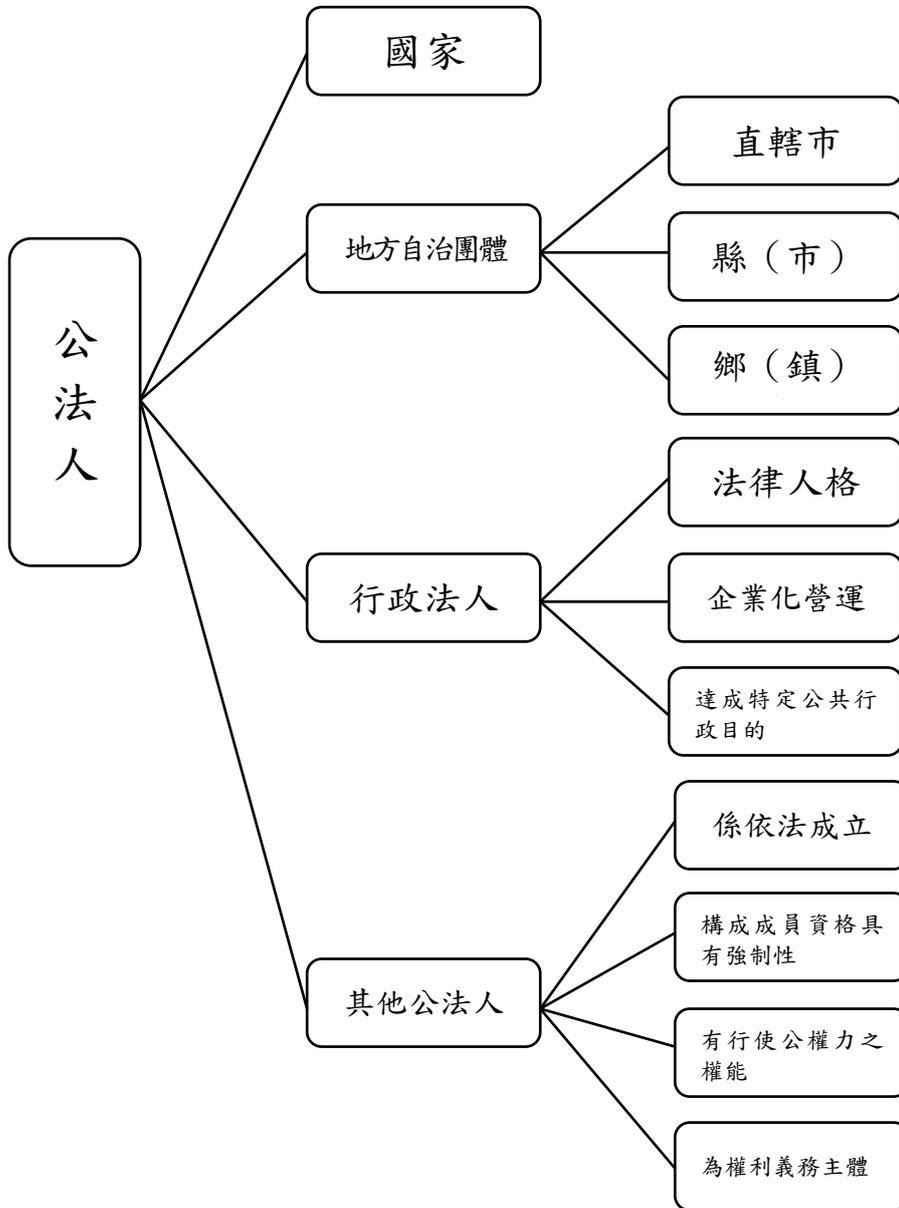


圖 2-2 我國公法人體系圖
資料來源：邱士豪（2006：60）

表 2-2 公法人與行政法人區別表

	公法人	行政法人
認定範圍	我國現行法制下：國家、地方自治團體及農田水利會。	<p>截至 2020 年 11 月 30 日為止，我國已成立（或規劃成立）之行政法人如下（https://www.dgpa.gov.tw/mp/archive?uid=166&mid=148）：</p> <p>1. 中央行政法人：</p> <p>(1) 國家中山科學研究院。 (2) 國家運動訓練中心。 (3) 國家災害防救科技中心。 (4) 國家表演藝術中心。 (5) 國家住宅及都市更新中心。 (6) 文化內容策進院。</p> <p>2. 地方政府行政法人：</p> <p>(1) 臺北市立表演藝術中心。 (2) 臺北市臺北流行音樂中心。 (3) 臺北市住宅及都市更新中心。 (4) 新北市住宅及都市更新中心。 (5) 桃園市社會住宅服務中心。 (6) 臺中市產業再生發展中心。 (7) 臺南市美術館。 (8) 高雄市專業文化機構（一法人多館）。 (9) 高雄市立圖書館。 (10) 苗栗縣苗北藝文中心。</p>
法制規範	<p>1. 《地方制度法》第 2 條第 1 款規定，地方自治團體係指依該法實施地方自治，具公法人地位之團體。</p> <p>2. 《水利法》第 12 條第 2 項規定，農田水利會為公法人。</p>	<p>1. 《中央行政機關組織基準法》第 37 條規定，為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法令定之。</p> <p>2. 《行政法人法》第 2 條第 1 項規定，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，為執行特定公共事務，依法律設立之公法</p>

	公法人	行政法人
		人。第 2 項復規定，特定公共事務包括： (1) 具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。 (2) 不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。 (3) 所涉公權力行使程度較低者。
經費來源	國家與地方自治團體（直轄市、縣市、鄉鎮市）依預算法相關規定。	經費來源包括：營運收入、政府補助受委託研究或服務之收入，以及團體及個人捐贈等。
組織運作	國家與地方自治團體依權力分立，有行政與立法機關本權責相符原則，互相監督制衡。	設置董事會、監察人……綜理相關業務，並由監督機關對行政法人進行檢查、評鑑等監督事宜。
人員身分保障	國家與地方自治團體之人員須具備公務人員身分，同時受公務人員保障法之保障。	人員運用較為彈性，並無須具公務人員身分。
行政救濟	對於國家或地方自治團體之行政機關所作成之行政處分，原則上依訴願法相關規定辦理。	得依訴願法規定，向監督機關提起訴願。

資料來源：筆者修改自黃默夫（2009：204）

第三章 日本獨立行政法人制度及我國地方政府機關藝文場館行政法人運作情形

根據學者的觀察研究，我國行政法人與日本獨立行政法人有相當程度的相似之處，而日本則或多或少取法於英國的 agency 制度¹⁷（蔡茂寅，2002：3）。為建立本研究之論點基礎，本章擬先介紹我國行政法人設置及運作，日本獨立行政法人制度，最後再就當前地方機關採用行政法人模式經營之代表性藝文場館及其運作情形作一概述。

第一節 我國行政法人設置及運作探討

依我國《行政法人法》第 2 條第 1 項所謂行政法人，係指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。準此，我國行政法人在法律上已確立為公法人地位¹⁸。

¹⁷ 有關我國行政法人制度究竟以誰為師？實可謂眾說紛紜，莫衷一是。施能傑教授 2006 年 4 月 7 日在行政院人事行政局（現行政院人事行政總處）所主辦之「外國經驗及我國行政法人推動現況研討會」中指出，行政院組織改造委員會在設計行政法人制度時，其設計理念並非來自日本，而是來自英國的經驗（劉坤億，2008：53-54）。另外，行政院人事行政局前局長吳泰成 2010 年 5 月 9 日在立法院司法及法制委員會審議《行政法人法》（草案）列席說明時提到，行政院版本的行政法人法草案乃遷就國內行政體系的轉型，與英國的行政法人不太一樣，日本的制度也會有搖擺，如要形容臺灣的行政法人，應該是有點折衷或比較混合的版本（請參閱立法院公報，第 99 卷第 38 期，委員會紀錄，頁 52）。

¹⁸ 已故公法學者吳庚教授認為，公法人資格之取得，我國現行制度甚為嚴格，1998 年 12 月 21 日起，臺灣省政府組織型態改變，依據司法院大法官作成第 467 號解釋，對公法人地位的認定作準則性的闡釋，除國家外，我國法制下之公法人分為兩類：

一、地方自治團體性質之公法人，即憲法上各級地域團體符合以下條件者：

- （一）享有就自治事項制定規章並執行之權限。
- （二）具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。

二、其他公法人：

- （一）其構成員資格之取得具有強制性。
- （二）有行使公權力之權能，且得為權利義務之主體者。

一、行政法人之設置條件及程序：

2002年11月13日召開之行政院組織改造推動委員會第三次會議決議以，法人化為政府組織改造及業務檢討之重要方向之一，不僅可使公共任務之執行更有效率，同時可適當縮減政府規模，其設置條件及程序如下¹⁹：

(一) 設置條件：

1. 具有下列條件之一者

- (1) 國家之公共任務不具強制性、適合積極採行企業化管理經營措施，而無由國家親自執行之必要者。
- (2) 國家之公共任務有去政治化之強烈需求，不宜由國家親自執行者。
- (3) 國家之公共任務基於兩岸或外交關係之特別考量，不適合民營化者。
- (4) 國家之公共任務適合民營化，但因無法自給自足或其他因素，基於過渡階段之考量者。

2. 統一定性為行政法人，即於國家、地方自治團體之外，具公法性質之法人。不採有關財團法人及社團法人之區分，亦

地方制度法將直轄市、縣(市)、鄉鎮市定為地方自治團體性質之公法人，臺灣省政府成為行政院的派出機關(地方制度法第2條第1款參照)，至於其他公法人僅農田水利會。而行政法人與上述公法人之特性已不完全符合，可謂「變體公法人」(吳庚，2015：149)。

¹⁹ 請參考行政院2002年(民國91年)11月22日院臺規字第0910091654號函。

不創設營造物法人之類型。

- 3.應制定行政法人設置基準或通則性法律作為行政法人之一般性規範依據，性質特殊者並得制定個別組織法律；另屬同類型者，例如大學、博物館、圖書館等得制定通用性組織法律。

（二）設置程序：

至於設置程序部分，按前開會議所通過之「行政法人建制原則」，程序有三：

- 1.現由政府捐助以民法財團法人型態成立者，如符合前述設置條件，得訂定一定期限進行檢討，決定改採行政法人或維持民法財團法人。
- 2.配合政府組織改造計畫，政策決定新設或就舊有組織改制行政法人者，應依行政法人設置基準或通則性法律或組織法律設置之。
- 3.未來如有擬新設或就舊有組織改制為行政法人者，由行政院成立任務編組之評估委員會進行審核評估後，依行政法人設置基準或通則性法律或組織法律設置之。

（三）設置階段：

另依原行政院人事行政局 2003 年 4 月 22 日制定之「行

政法人化標準作業程序」，行政法人設置包括四大階段—「先期規劃」、「組織設計」、「設立程序」及「營運及監督」（如下圖 3-1），流程如下（陳銘薰、劉坤億，2004：12-14）：

1.先期規劃階段：

- (1) 組成專責推動小組：由主管機關（或改制機關【構】）組成專責推動小組，指定副首長或幕僚長一人擔任召集人，負責機關（構）改制或新設行政法人之策劃督導事項，並視業務需要邀請專家學者提供諮詢意見。
- (2) 篩選適合改制或新設行政法人之機關或業務。
- (3) 辦理先期規劃措施：規劃項目包括設置行政法人目的、法律擬定、人事管理、財務管理、會計制度、營運管理、監督管理及其他相關事項。
- (4) 參照《行政法人法》制定個別組織法律或通則性法律。

2.組織設計階段：

- (1) 主管機關（或由改制機關【構】）在規劃機關（構）改制或新設行政法人時，其組織設計要素，可參考國家立法例或《行政法人法》作設計。組織設計的要素包括：董（理）事會或首長、監事會、人事制度、會計制度、財產、財務及採購，以及其他重要事項。

3.設立程序階段：

- (6) 立法院審查通過行政法人個別組織法律或同類型業務之通則性法律，並經總統公布後成立。

4.營運及監督階段：

- (7) 行政法人進行營運階段，須注意之管理事項包括：行政法人應訂定發展目標及計畫、年度營運（業務）計畫及其預算，以及報請監督機關核定（備查）程序；行政法人應提送年度執行成果及決算報告書，以及其報請監督機關核定（備查）程序；行政法人之年度財務報表、年度營運（業務）及其他資訊之公開、準用政府資訊公開法相關規定。
- (8) 監督機關為有效監督行政法人之營運，須注意之管理事項包括：行政法人之監督機關為中央各目的事業主管機關；監督機關對行政法人之舉債方式應作審核；監督機關為評鑑行政法人之績效，應設行政法人績效評鑑委員會；行政法人因情勢變更，或因績效不彰，致不能達到其設立目的時，應予解散，其解散程序及解散時之人員、剩餘財產及債務處理等，依《行政法人法》辦理。

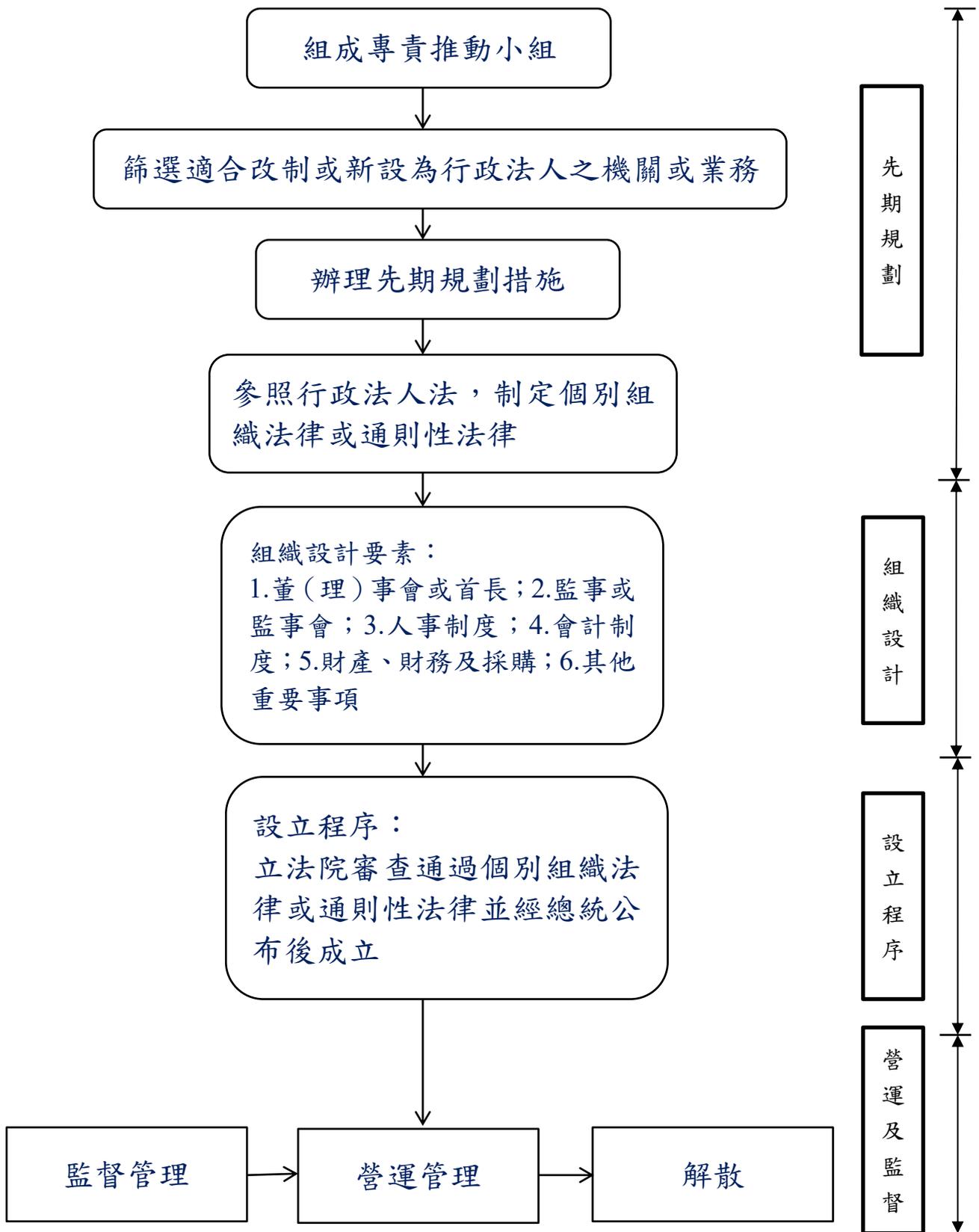


圖 3-1 行政法人標準化作業流程圖
資料來源：陳銘薰、劉坤億（2004：13）

第二節 日本獨立行政法人（どくりつぎょうせいほうじん）制度

與實際運作情形

日本行政體系在第二次世界大戰之後至 1996 年行政改革前，中央省廳維持 1 府 22 省廳體制，由於行政組織肥大化、僵硬化及缺乏橫向聯繫等弊病，造成行政體系無法適應內、外環境變化及複雜分歧的窘態，因此時任首相橋本龍太郎及其內閣為期創造有活力、有信心的社會，澈底改革此一歷經戰後 50 年已不合時宜之行政體系，企圖使之轉換為適合形成自由、公正社會之 21 世紀行政體系（楊秀娟、方衍濱及林靜芳，2002：188）。

當時日本政府為了「強化內閣機能」（内閣機能の強化）、「行政機關改造」（国の行政機關の再編成）及「國家行政業務減量及提升效率」（国の行政組織並びに事務及び事業の減量、効率化）²⁰，於 1998 年 6 月 12 日通過《中央省庁等改革基本法》，改革的手段包括「改造行政組織」（省庁再編成）、「內閣領導力」（内閣リーダーシップ）、「行政瘦身」（行政のスリム化）及「引進獨立行政法人制度」（獨立行政法人制度の導入）（如圖 3-2）。

學理上，日本龍谷大學法學部教授鈴木真澄的研究指出，獨立

²⁰ 此為《中央省庁等改革基本法》第一條所明定。

行政法人在設計的制度上有兩大特徵，其一為主管機關以事後監督方式來檢核獨立行政法人的績效與成果（業績・成果基準の主務大臣の事後的監督），另一則是將民間企業的合理績效標準納入獨立行政法人的行動準則（私的事業者の合理性基準・行動原理の組み込にあり）（鈴木真澄，2004：329）。



圖 3-2 日本中央省庁等改革推進本部事務局網站
(<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/>，檢索日期：2020年2月12日)

但在獨立行政法人的實務運作上，依日本總務省²¹的介紹，獨立

²¹ 總務省（Ministry of Internal Affairs and Communications，簡稱 MIC，功能組織類似我國的內政部）為日本中央省庁之一，主要擔負與國家運作有關的行政系統，例如行政運作制度、地方政府財政、選舉、災害防救、郵政、國民經濟生活事項等基本制度，與人民生活息息相關的重要行政機關（資料來源：https://www.soumu.go.jp/menu_syokai/index.html，檢索日期：2020年2月

行政法人制度係將某些機關的行政執行事務分割出來，改由具有獨立法人格的機構來擔當，透過自主且公開透明的經營手段，以提升業務品質、執行效率（獨立行政法人制度とは、各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とする制度です）²²。經檢視相關文獻資料，茲就日本獨立行政法人制度的基本理念、分類及運作情形（含評鑑）作一整理介紹，以形塑該制度之具體輪廓，以作為參考的基礎。

一、日本獨立行政法人制度的基本理念：

日本獨立行政法人制度的發想，是基於政府應提供具備高效率的公共服務，以回應人民的需求，其所秉持之四項基本概念如下（大迫丈志，2010：1-2）：

（一）垂直的減量（アウトソーシング）：

國家在各項行政業務上採取減量措施，已成為不可避免的趨勢，必須透過國家行政組織瘦身化（国家行政のスリム化）的手段來達成。因此，成立與國家行政機關不同的法人體制是必要的（国の行政機関とは別の法人格とする必要があったとされる）。

20 日）。

²² 請參閱日本總務省網站：https://www.soumu.go.jp/menu_syokai/index.html，檢索日期：2020年2月20日。

(二) 行政效率與品質的提升 (効率性の向上・質の向上):

理論基礎來自於民間企業經營理念，引進新公共管理 (New Public Management, NPM)，包括召開行政改革會議及參考英國 Agency²³ (エージェンシー) 制度來設計獨立行政法人組織，以提升服務品質與效率。

(三) 營運自主性 (自律的な業務運営)

獨立行政法人制度創設時，除具備獨立的法人資格外，需面臨監督機關在事前的介入參與、內部管理的自律性及欠缺自主性等根本性的問題。因此，獨立行政法人不僅僅是形式上獨立，另外還必須透過重要的機制來確保其自主性 (形式上独立しているというだけではなく、自律性を確保するための実質的な仕組みが必要であると考えられていた)。

(四) 確保公開透明 (透明性の確保):

獨立行政法人雖獨立於政府之外，但仍然是政府的一部分，人民甚至認為獨立行政法人必須和政府一樣擔負同等的責任 (国の行政組織から独立しているとはいえ、独法も行政の一部

²³ 我國學者彭錦鵬教授將英國 Agency 翻譯為「政署」，政署係當時英國首相柴契爾夫人 (M. H. Thatcher) 依據 1988 年續階計畫 (Next Steps) 引進瑞典的制度，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 (彭錦鵬，2008：23)。另外日本行政法學者藤田宙靖指出，日本獨立行政法人雖受英國 Agency 制度影響，但日本獨立行政法人具有法人格其人員未必係公務員，而業務亦不限於以民營方式經營；反之英國之 agency，仍屬行政組織內部之實施部門，不具法人格，其人員仍係公務員，其業務對象則係如許可、認可、檢查、檢定等大量定型之業務，故獨立行政法人又稱為「改良型特殊法人」(邱惠美，2006：181；藤田宙靖，1999：112-113)。

を構成することには変わりはないため、国民に対して国の行政組織と同様のアカウンタビリティを負うと考えられた)。職是之故，獨立行政法人各項資訊必須公開透明，才經得起社會各界檢驗。

二、日本獨立行政法人之分類：

日本政府在 1999 年所制定公布的《獨立行政法人通則法》（平成 11 年法律第 103 號），其中第二條將獨立行政法人區分成「獨立行政法人」及「特定獨立行政法人」兩大類型。嗣為因應實際運作需求，復於 2014 年 9 月 2 日通過該法之修正案，將獨立行政法人依業務特性重新劃分為「中期目標管理法人」、「國立研究開發法人」及「行政執行法人」三種態樣²⁴（如圖 3-3）（渡部晶，2014：16）。

（一）中期目標管理法人：

1. 法制依據：《獨立行政法人通則法》第 2 條第 2 項。
2. 特色：提供多樣化且優質的服務，以促進公共利益為目的之法人（多樣な良質なサービスの提供を通じて公共の利益を増進することを目的とする法人である），並由主管部會訂定 3 至 5 年的中期執行目標。

²⁴ 依照日本總務省所公布之統計資料，2019 年（平成 31 年）4 月 1 日迄今共有 87 個獨立行政法人，其中「中期目標管理法人」有 53 個，「國立研究開發法人」有 27 個，「行政執行法人」則有 7 個（資料來源，日本總務省網站，https://www.soumu.go.jp/main_content/000544212.pdf，檢索日期：2020 年 2 月 16 日）。

3.代表法人機構：國際交流基金²⁵及大學考試入學中心²⁶。

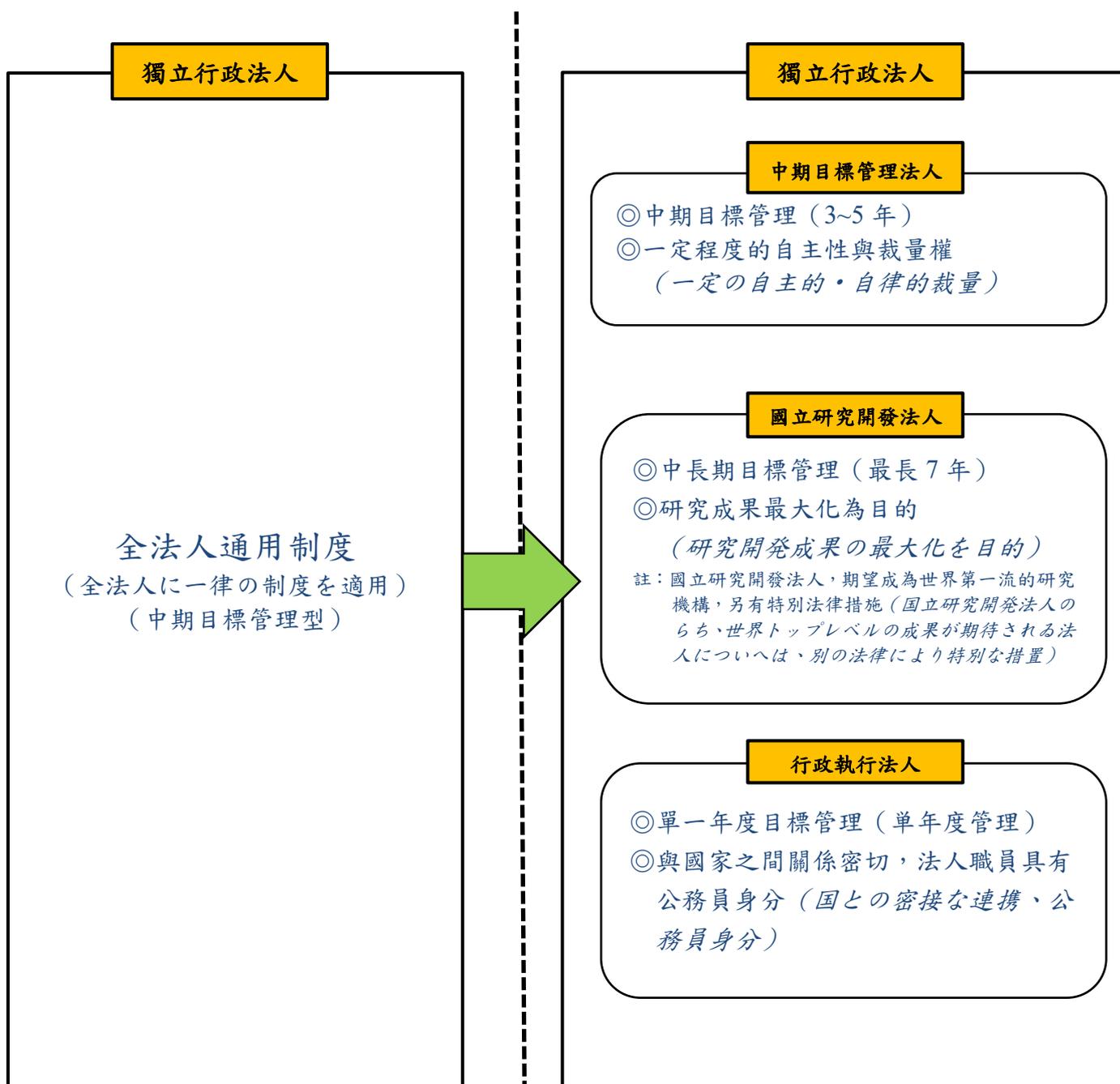


圖 3-3 日本獨立行政法人通則法 2014 年(平成 26 年)修正案之主要項目

資料來源：渡部晶(2014:17)

(二) 國立研究開發法人：

1.法制依據：《獨立行政法人通則法》第 2 條第 3 項。

²⁵ 國際交流基金，外務省所管。<https://www.jpfa.go.jp/>。

²⁶ 大學入試センター，文部科學省所管。<https://www.dnc.ac.jp/>。

2.特色：以學術發展為導向，提升日本科技及國民經濟，確保

研發成果最大化(我が国の科学技術の水準の向上を通じた国民経済の発展その他の公益に資するため研究開発の最大限の成果を確保することを目的とする法人である)。

3.代表法人機構：替代能源及產業技術綜合開發機構²⁷及國立癌症研究中心²⁸。

(三) 行政執行法人：

1.法制依據：《独立行政法人通則法》第2條第4項。

2.特色：與國家行政事務密切關連，並能夠確實的執行，因此法人的職員必須為公務員身分，目標以單一年度訂定並執行，確保公權力之達成(国の行政事務と密接に関連した国の相当な関与の下に確実に執行することが求められる事務・事業を、単年度ごとの目標・計画)。

3.代表法人機構：造幣局²⁹及國家檔案館³⁰。

三、獨立行政法人的運作方式(含評鑑)：

(一) 基本運作方式：(如圖 3-4)

1.業務監督指揮面：

²⁷ 新エネルギー・産業技術総合開発機構，經濟產業省所管。<https://www.nedo.go.jp/>。

²⁸ 国立がん研究センター，厚生労働省所管。<https://www.ncc.go.jp/jp/index.html/>。

²⁹ 造幣局，財務省所管。<https://www.mint.go.jp/>。

³⁰ 国立公文書館，內閣府所管。<http://www.archives.go.jp/m>。

有關獨立行政法人運作，在中央省庁層面，除係由各省庁內的業務單位、企劃單位（實施部門、企画立案部門）、特殊法人³¹、業務主管（主務大臣）進行業務指揮外，另外透過獨立行政法人評鑑委員會（獨立行政法人評価制度委員会）給與專業意見及建議，就獨立行政法人的主要業務進行目標管理與評鑑。

2.法人本身執行面：

獨立行政法人透過「針對業務特性相對應的目標管理」、「嚴格的事後評鑑制度」、「承接已廢止或是民營化的業務及定期的組織評估」、「企業化經營及業績導向的人事會計管理制度」、「消弭主務大臣的過度干預」、「從民間進用適當的人才」及「徹底公開透明」等策略，來達到服務品質效率的提升。

³¹ 按照總務省的定義，特殊法人係政府針對部分適合以企業管理方式處理的業務交由法人機構處理，但又肇因於某些限制，使得必須透過專法的設置來監督，以確保國家責任的遂行（例如：總務省所管之日本放送協會 NHK、農林水產省所管之日本中央競馬會及厚生労働省所管之日本年金機構，詳情請參閱總務省網站：https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_02.html，檢索日期：2020年2月20日）。另截至2019年（平成31年）4月1日止，計有33個特殊法人。

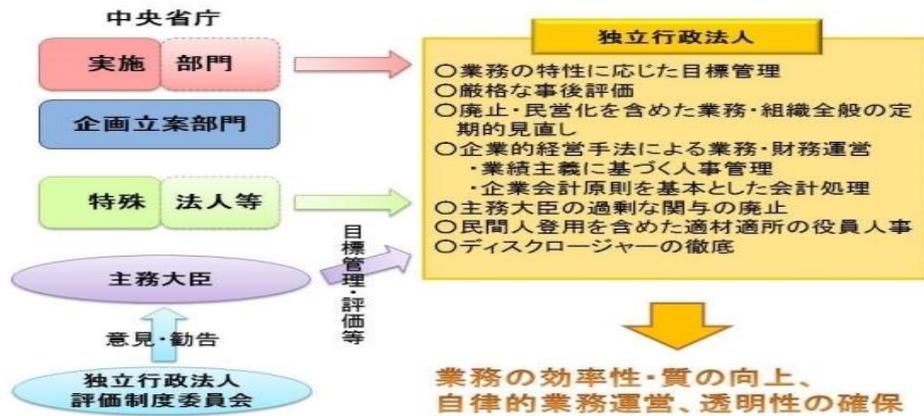


圖 3-4 獨立行政法人的運作

資料來源：日本總務省 (https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01.html，檢索日期：2020年2月20日)

(二) 評鑑制度：

《中央省庁等改革基本法》第 39 條規定³²，獨立行政法人的業務績效評估，省及府層級的機關必須基於專業學理知識及實務經驗進行客觀且公正的評估標準，並依據這些標準進行評鑑。總務省除了設立委員會，尚須對該委員會的評估內容提供評鑑的意見及獨立行政法人主要業務的延續及改正事項給予建議。

1. 理論基礎：

日本獨立行政法人評鑑制度，係植基於 PDCA 循環流程圈及目標管理，即先由主務大臣（按：類似於我國部會層

³² 獨立行政法人的業務の実績に関する評価が、専門性及び実践的な知見を踏まえ、客観的かつ中立公正に行われるようにするため、府省に、当該評価の基準の作成及びこれに基づく評価等を行うための委員会を置くとともに、総務省に、府省に置かれる委員会の実施した評価の結果に関する意見の表明、独立行政法人の主要な事務及び事業の改廃の勧告等を行う委員会を置くものとする。

級的司【處】長）對獨立行政法人設定中（長）期目標，獨立行政法人依據該目標策劃年度計畫，再按照計畫執行完竣後接受評鑑，最後就評鑑結果及檢討意見進行組織及業務運作的改善與修正（如下圖 3-5）。

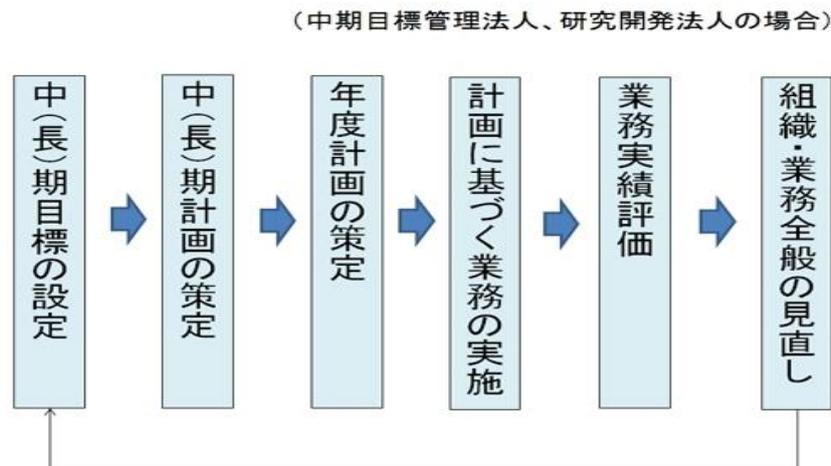


圖 3-5 獨立行政法人之 PDCA 模型(以中期目標管理法人及研究開發法人為例)
資料來源：日本總務省（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/index.html，檢索日期：2020 年 2 月 20 日）

2. 評鑑運作模式：

日本獨立行政法人評鑑制度的運作，主要透過總務大臣、主務大臣及總務省所設置之獨立行政法人評鑑制度委員會³³（獨立行政法人評価制度委員会），其中該委員會作為政府唯一的第三方公正組織，對於總務大臣及主務大臣所涉立

³³ 《獨立行政法人通則法》第 12 條規定，總務省設獨立行政法人評鑑制度委員會，委員人數不超過 10 人（任期 2 年），委員由內閣總理大臣就具有相關學識中專家挑選後任命之。

的業務目標及評價基準提出專業客觀的意見，使得獨立行政法人在運作當中得以隨時辦理滾動修正（如下圖 3-6）。

獨立行政法人評價における総務省の役割

総務大臣は、主務大臣が独立行政法人の目標策定や業績評価を行う際の政府統一的な指針として、「独立行政法人の目標の策定に関する指針」及び「独立行政法人の評価に関する指針」を定めます。

また、総務省に置かれる独立行政法人評価制度委員会は、政府唯一の第三者機関として、主務大臣の目標策定、業績評価、組織・業務の見直しに対して必要な意見を述べるほか、特に必要と認められる場合には内閣総理大臣に対して意見具申を行うことができます。

独立行政法人目標管理の仕組み

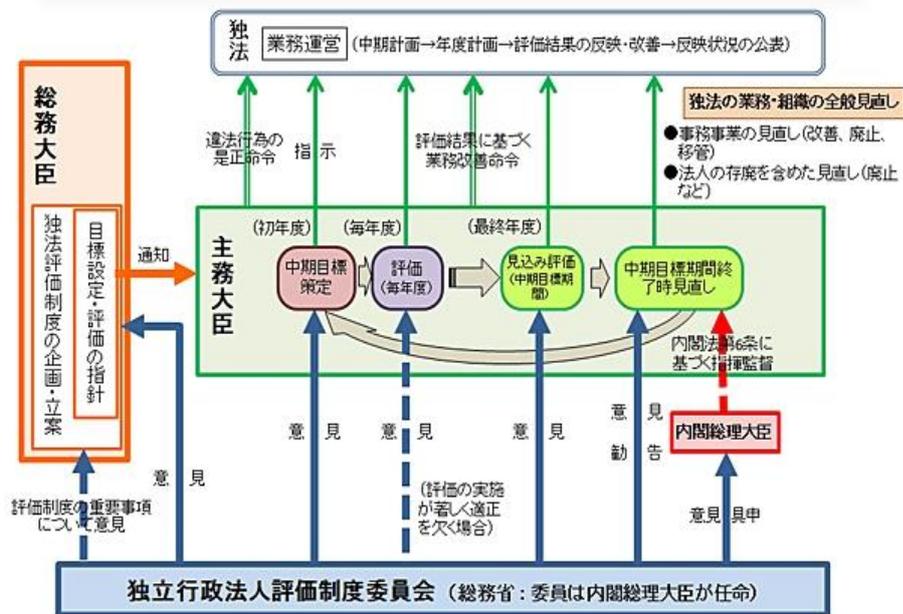


圖 3-6 獨立行政法人遂行目標管理的機構運作模式

資料來源：日本総務省（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/index.html，檢索日期：2020年2月20日）

第三節 我國地方政府機關藝文場館採行政法人模式經營

情形一 高雄市專業文化機構及臺南市美術館

承本研究第一章第一節所述，2004年3月1日，教育部所屬國立中正文化中心(兩廳院)為我國行政機關成功轉型行政法人的濫觴。嗣為應業務需要，該中心復於2014年4月2日移撥文化部³⁴，為行政法人國立表演藝術中心所屬之成員³⁵。

我國在2001年4月27日公布施行的《行政法人法》第41條第2項雖明定經中央目的事業主管機關核可之特定公共事務，直轄市、縣(市)得準用該法之規定制定自治條例，然實際上地方政府之規劃設置行政法人相關事宜遲至2015年才開始推動³⁶。行政院於2015年5月1日以院授人綜字第1040033025號函³⁷訂定「中央目的事業主管機關審核地方特定公共事務設立行政法人處理原則」(按：該處理原則嗣於2019年3月11日修正)，其中對於直轄市、縣(市)政府設

³⁴ 《國立中正文化中心設置條例》已於2015年6月10日經總統公布廢止。

³⁵ 國家表演藝術中心於2014年4月2日成立，係採「一法人多場館」之運作模式，轄下包括臺北、臺中、高雄三個國家級藝文場館—「國家兩廳院」、「臺中國家歌劇院」、「衛武營國家藝術文化中心」及「國家交響樂團」。依《國家藝術表演中心設置條例》第2條之規定，該中心為行政法人，監督機關為文化部。

³⁶ 立法院在2001年4月8日三讀通過行政法人法時，作成附帶決議：「請行政院人事局除就適合改制為行政法人之機關(構)作一梳理，並予以評估分析後，將相關資料送本院司法及法制委員會參考外；於本法公布施行三年內，改制行政法人數以不超過五個為原則，並俟各該法人成立三年後評估其績效，據以檢討本法持續推動之必要性」(請參閱，立法院公報，第100卷，第25期，院會紀錄，頁46)。行政院爰依該項決議，於同年5月11日以院授人企字第1000035941號函，擇定國家中山科學研究院等5個行政法人先期推動個案，以確保行政法人制度順利運作。至於地方機關準用行政法人法設立行政法人事宜，應視該院評估先期個案推動成效，再與中央目的事業主管機關審慎研議後再行規劃。

³⁷ 依照該函說明一略以，直轄市、縣(市)政府經評估地方制度法所規範之地方自治事項，如採行政法人推動較具效能及適宜，得依行政法人法第41條第2項設立行政法人。

置行政法人時，必須財務自主（不得要求中央補助經費）外，並明文規定行政法人的監督機關及監督機制，應納入行政法人自治條例中明定之。除此之外，按上開處理原則之規定，地方政府機關設立行政法人時，需先梳理之四大面向及內涵（如圖 3-7），再經中央目的事業主管機關會同行政院相關單位、內政部、國家發展委員會、行政院人事行政總處、行政院主計總處、財政部國有財產署及其他有關機關審核，必要時得邀請專家學者參與。

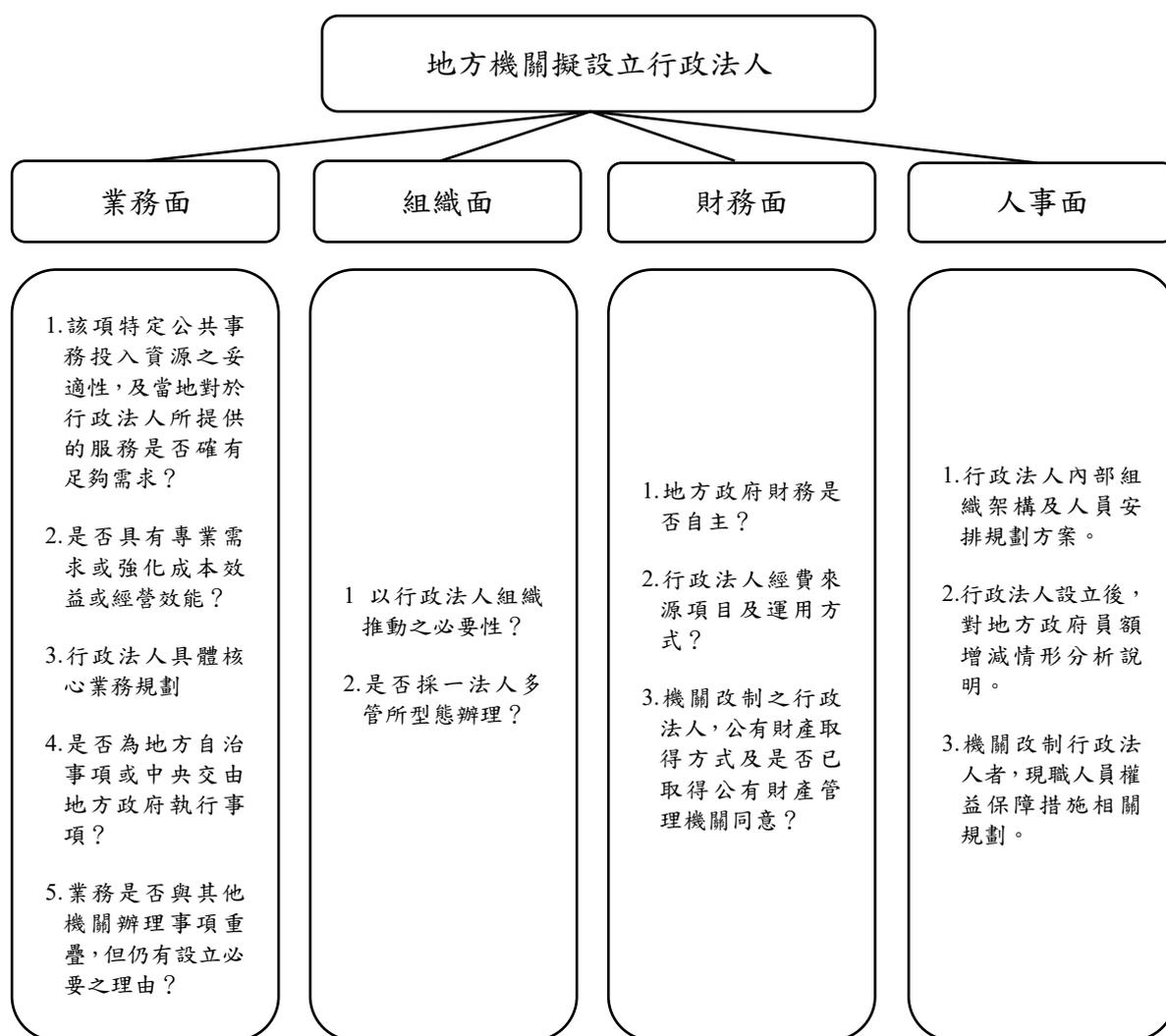


圖 3-7 我國中央機關對地方機關行政法人設立之審核面向
資料來源：本研究自行整理

依據行政院人事行政總處「行政法人專區」網站³⁸所臚列之已成立或規劃將成立的地方機關行政法人，計有高雄市專業文化機構等 10 個行政法人，茲考量業務特性及篇幅限制，本節擬就我國最早成立的兩個地方機關行政法人（高雄市專業文化機構及臺南市美術館）做為個案比較研究的對象，正所謂「它山之石，可以為錯」，希冀在該二館的組織架構及實務運作上汲取相關經驗。

此外，揆諸各地方政府陸續成立之藝文場館，紛紛採用行政法人體制，爰利用本節部分篇幅就各該場館之組織態樣作一簡要比較分析，以作為本市推動美術館法人之參考。

一、高雄市專業文化機構：

高雄市專業文化機構為我國地方自治史上，採一法人多館所之首例，依照《行政法人法》第 2 條之規定，將美術館、歷史博物館及電影館 3 個性質相近，需具高度專業、不適合由行政機關運作且非常低度公權力的場館，以一個博物館群的觀念，設置高雄市專業文化機構³⁹。

（一）基本背景資料：

³⁸ <https://www.dgpa.gov.tw/mp/archive?uid=166&mid=148>，檢索日期：2020 年 2 月 24 日。

³⁹ 請參閱 2016 年 6 月 8 日「高雄市議會舉辦『高雄市文化機關行政法人化』公聽會會議紀錄」，時任高雄市政府文化局局長史哲之發言，載於高雄市議會公報，第 12 卷第 1 期，頁 695-696。

1.設立依據：《高雄市專業文化機構設置自治條例》(高雄市政府 2016 年 6 月 30 日高市府文發字第 10530903600 號令公布)，2017 年 1 月 1 日掛牌成立⁴⁰。

2.設立宗旨：為策劃、行銷、推廣藝術文化活動及營運管理高雄市美術館、歷史博物館、電影館等文化機構及場域。

(二)組織架構(如圖 3-8)：高雄市專業文化機構設董事會審議行政法人重大事務，置董事長 1 人，對內綜理該機構一切事務，對外代表該機構，另設監事會專責監督與稽核。董事長(目前為高雄市政府文化局局長王玉翠)、董事及監事由監督機關遴選聘任之，解聘時亦同。該機構下轄 3 館所：

1.高雄市立美術館(館長李玉玲)：下設研究發展部、典藏部、展覽部、教育暨公共服務部及營運管理部等 5 個內部單位，另有一任務編組之行銷小組。

2.高雄市立歷史博物館(館長王御風)：下設研究部、展示設計部、公共服務部、文化事業部及綜規管理部等 5 個內部單位。

⁴⁰ 高雄市專業文化機構為一法人多館所之組織型態，監督機關為高雄市政府，2017 年 1 月 1 日設立之初，由高雄市立歷史博物館及高雄市電影館改制而成，同年 7 月 1 日高雄市立美術館納入該機構營運範圍(請參閱，中華民國 109 年度高雄市政府監督高雄市專業文化機構預算，頁 1)。

3.高雄市電影館：下設映演節目部、教育推廣部、製作企劃部、典藏管理部及行政事務部等 5 個內部單位。

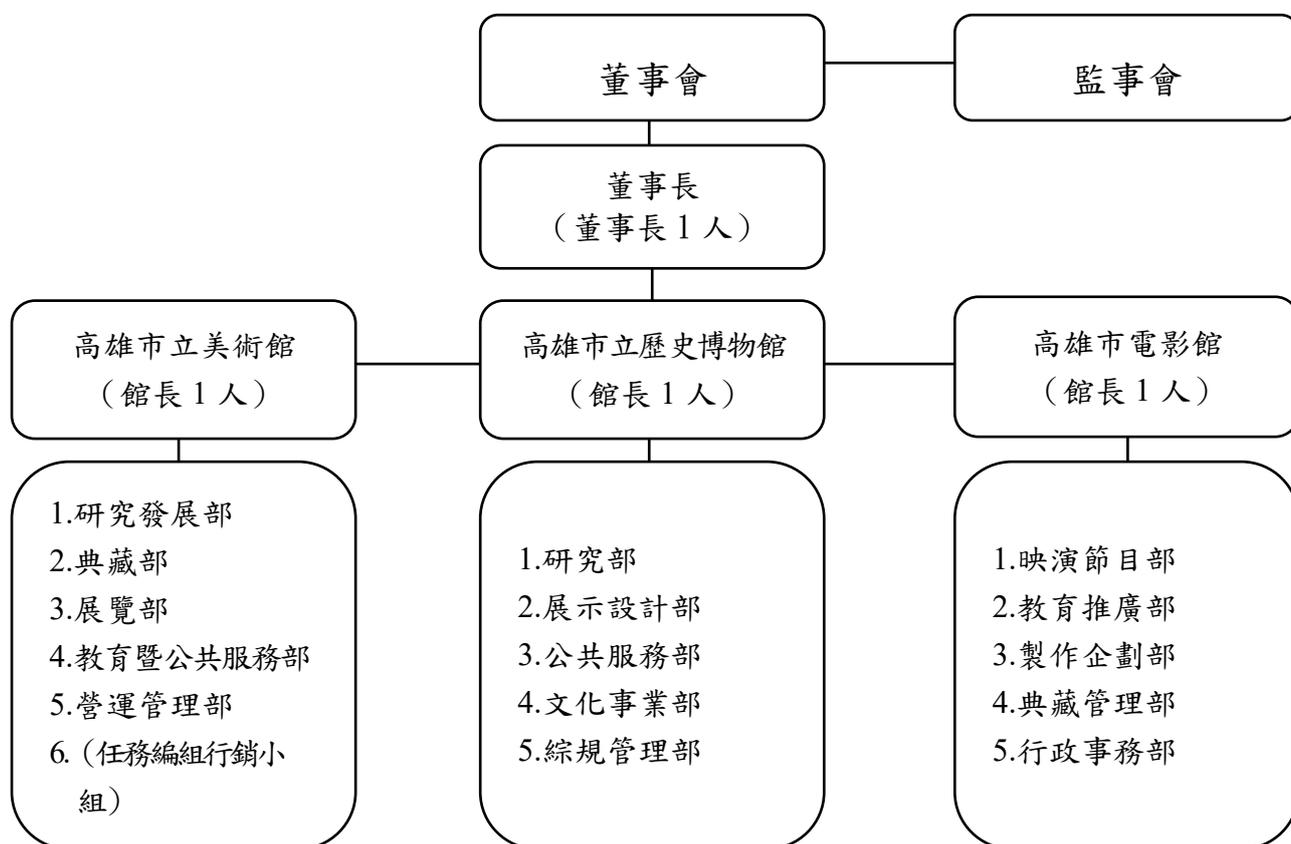


圖 3-8 高雄市文化專業機構組織架構圖
資料來源：本研究自行整理

(三) 董 (監) 事組成及任期：

1. 董事：

(1) 設 11 人至 15 人 (按：無給職)⁴¹，現為 11 人。

(2) 任期 3 年，除政府機關代表外，得連任一次。

⁴¹ 依據《高雄市文化專業機構設置自治條例》第 6 條規定，董事由監督機關 (高雄市政府) 就「政府相關機關代表」、「藝術、文化、教育界人士」及「民間企業經營、管理專家或其他相關領域專家」等組成，其中後二項人員不得少於三分之二，且美術館業務之相關董事不得少於四人，其他場館董事不得少於二人。

2. 監事：

- (1) 設 3 人（按：無給職）⁴²，現為 3 人。
- (2) 監事互選 1 人為常務監事。
- (3) 任期 3 年，除政府機關代表外，得連任一次。

（四）董（監）事職責：

1. 董事職責⁴³：

- (1) 發展目標及計畫之審議。
- (2) 機構經費之籌募及各場館間公務補助預算之分配。
- (3) 各場館年度營運方針之核定。
- (4) 年度營運計畫之審議。
- (5) 年度預算、決算及績效目標之審議。
- (6) 規章之審議。
- (7) 自有財產處分或其設定負擔之審議。但處分不包括不動產及典藏品。
- (8) 自治條例所定應經董事會決議事項之審議。
- (9) 其他重大事項之審議。

2. 監事職責⁴⁴：

⁴² 同前註，第 7 條規定，監事由監督機關（高雄市政府）就「政府相關機關代表」、「具會計、審計、稽核、法律或管理等相關學識經驗者」當中遴選聘任。

⁴³ 同註 41，第 11 條。

⁴⁴ 同註 41，第 13 條。

- (1) 年度營運決算之審核。
- (2) 營運、財務狀況之監督。
- (3) 財務帳冊、文件及財產資料之稽核。
- (4) 其他重大事項之審核或稽核。

(五) 近 3 年 (2017 年至 2019 年) 收支決算情形：

茲以高雄市專業文化機構成立後 3 年所公開揭露之預算資料，其中在整體收入部分，政府補助預算之比例約落在 82%至 87%左右；但在經費自籌比例上，決算數已可達到 30%至 40%之間（如下表 3-1），顯示該機構在採行行政法人制度運作下，對於減輕政府部分財政負擔已有相當成效。

表 3-1 高雄市專業文化機構（含美術館、歷史館及電影館）近 3 年收支決算情形

單位：新臺幣千元

年度 項目	2017 年			2018 年			2019 年		
	預算	決算	預、決算 比較增減 比率	預算	決算	預、決算 比較增減 比率	預算	決算	預、決算 比較增減 比率
收入	323,048	330,143	2.20%	407,569	561,832	37.85%	369,937	563,299	52.30%
政府公務預算補助及政府專案補助	281,361	239,252	-14.97%	341,656	335,237	-1.88%	304,953	383,583	25.78%
政府補助占收入比例	87.10%	72.47%	※	83.83%	59.69%	※	82.43%	68.10%	※
自籌收 業務收入 （已扣政府 補助） （A）	41,687	90,891	118.03%	54,596	200,788	267.78%	55,068	154,025	179.70%

年度 項目		2017年			2018年			2019年		
		預算	決算	預、決算 比較增減 比率	預算	決算	預、決算 比較增減 比率	預算	決算	預、決算 比較增減 比率
入	業務外收入 (B)	7,658	7,928	3.53%	11,317	25,807	128.03%	9,916	25,692	159.10%
	小計 (A+B)	49,345	98,819	100.26%	65,913	226,595	243.78%	64,984	179,717	176.56%
支出	業務成本 (C)	315,107	324,068	2.84%	403,431	526,646	30.54%	366,620	533,945	45.64%
	業務外支出 (D)	0	229	※	0	318	※	0	280	※
	小計 (C+D)	315,107	324,297	2.92%	403,431	526,964	30.62%	366,620	534,225	45.72%
經費自籌比例 (A+B) / (C+D)		15.66%	30.47%	※	16.34%	43%	※	17.73%	33.64%	※

資料來源：高雄市專業文化機構 2017 年至 2019 年預（決）算公開資料（[https://pakci.khcc.gov.tw/home02.aspx?ID=\\$6002&IDK=2&EXEC=L](https://pakci.khcc.gov.tw/home02.aspx?ID=$6002&IDK=2&EXEC=L)，檢索日期：2020 年 9 月 24 日）

二、臺南市美術館：

2010 年臺南縣、市合併為直轄市後，臺南市政府宣布臺南市美術館正式進入籌設階段，並採行政法人的方式運作⁴⁵（吳垠慧，2017：12），成為我國地方自治史上第一個成立的行政法人美術館。

臺南市美術館籌備處於 2012 年 5 月成立，同年 9 月即向中央申請設立為行政法人，惟行政院因政策考量暫緩，至 2015 年

⁴⁵ 林曼麗教授（時任臺南市美術館籌備委員）認為，臺南市美術館是全新的館舍，沒有包袱，在法人化的推動上，相對而言比較順暢。又臺南具備豐富的文化基底，如果採取傳統公部門的科層制度，體質受限，就很難達成既定的目標（吳垠慧，2017：12-13）。

5月1日行政院訂定《中央目的事業主管機關審核地方特定公共事務設立行政法人處理原則》，正式開放地方政府申請，籌備處再向文化部提出申請，於2016年11月2日獲文化部同意，並完成該館設置自治條例之立法作業（劉宗德，2017：22-23）。

（一）基本背景資料：

1. 設立依據：《臺南市美術館設置自治條例》（臺南市政府2017年1月17日府法規字第1060079757A號令制定公布），2019年1月27日正式開館營運。

2. 設立宗旨：為辦理臺灣近現代、當代藝術品之典藏研究並推廣藝術教育，以提升臺南市美術文化水準及城市競爭力。

（二）組織架構（如圖3-9）：臺南市美術館設董事會審議法人重大事務，至董事長1人，對內綜理該館一切事務，對外代表該館，另設監事會專責監督及稽核。

（三）董（監）事組成及任期：

1. 董事：

（1）設7至11人（按：兼任者為無給職），現有11名⁴⁶。

⁴⁶ 依據《臺南市美術館設置自治條例》第6條規定，董事由監督機關（臺南市政府）就「政府相關機關代表」、「視覺藝術或美術館相關之專家、學者」、「文化之政策、行政、教育相關專家、學者」、「民間企業經營、管理專家或社會公正人士」等組成，其中政府相關機關代表不得逾3人。

(2) 任期：2 年，期滿得續聘 1 次，續聘人數不得超過總人數三分之二，不得少於三分之一。

2. 監事：

(1) 設 3 至 5 人（按：兼任者為無給職），現有 5 人。

(2) 監事互選 1 人為常務監事。

(3) 任期 2 年，期滿得續聘 1 次，續聘人數不得超過總人數三分之二，不得少於三分之一。

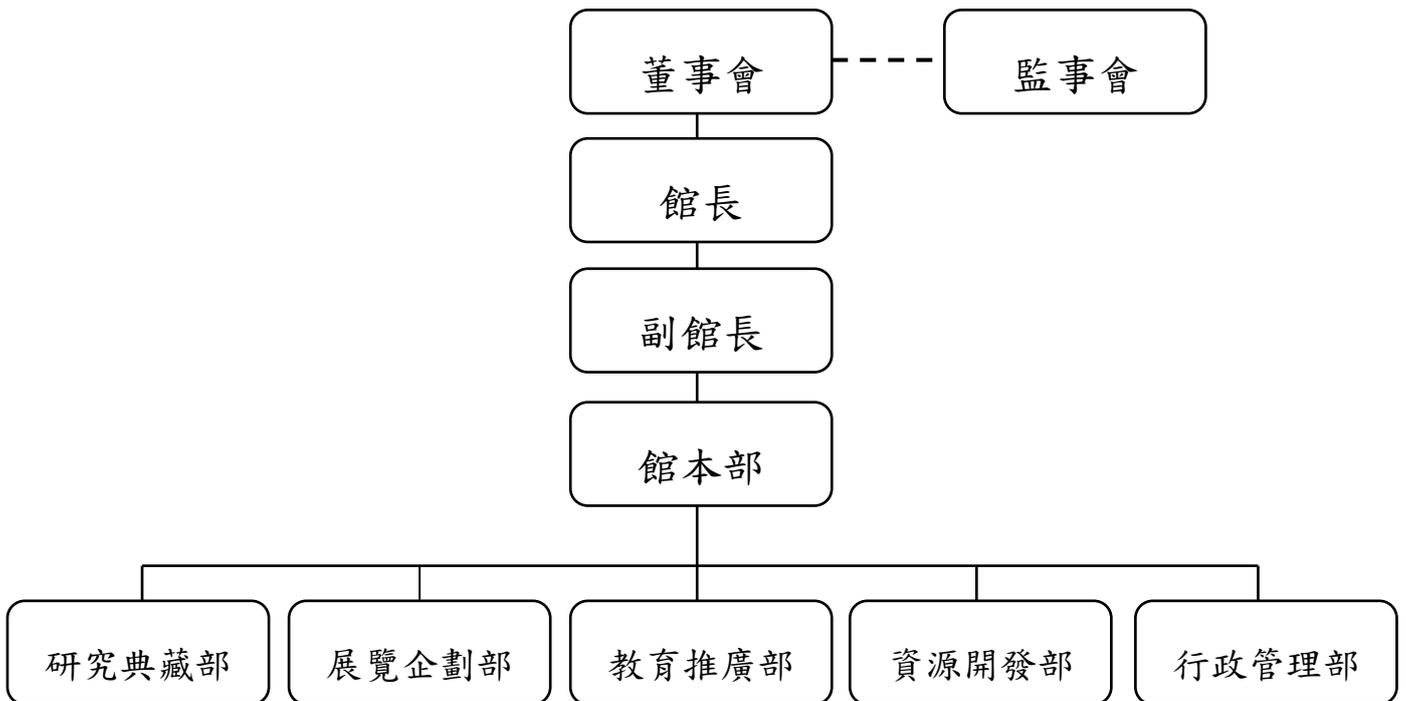


圖 3-9 臺南市美術館組織架構圖

資料來源：臺南市美術館網站 (https://www.tnam.museum/about_us/organization，檢索日期：2020 年 10 月 4 日)

(四) 董（監）事職責：

1. 董事職責⁴⁷：

⁴⁷ 同前註，第 12 條。

- (1) 發展目標及計畫之審議。
- (2) 館經費之籌募及公務補助預算之分配。
- (3) 館年度營運方針之核定。
- (4) 年度營運計畫之審議。
- (5) 年度預算、決算及績效目標之審議。
- (6) 規章之審議。
- (7) 自有不動產處分或其設定負擔之審議。
- (8) 自治條例所定應經董事會決議事項之審議。
- (9) 館長之任免。
- (10) 其他重大事項之審議。

2. 監事職責⁴⁸：

- (1) 年度營運決算之審核。
- (2) 營運、財務狀況之監督。
- (3) 財務帳冊、文件及財產資料之稽核。
- (4) 其他重大事項之審核或稽核。

(五) 近 2 年 (2017 年至 2018 年) 收支決算情形⁴⁹：

⁴⁸ 同註 46，第 14 條。

⁴⁹ 經檢視臺南市美術館政府資訊公開專區，該館目前僅公告 2017 及 2018 年之決算書。

臺南市美術館歷經 7 年籌備，於 2017 年 2 月 9 日正式成立，並於 2018 年 10 月 17 日上午 11 時 10 分於 1 館開館試營運。

臺南市美術館係全臺灣第一個原生行政法人的美術館，與前開所述之高雄市專業文化機構（美術館、歷史館及電影館）不同。因此，在成立伊始，經費幾乎全數來自於臺南市政府經費挹注（如下表 3-2）⁵⁰。

表 3-2 臺南市美術館近 2 年收支決算情形

單位：新臺幣千元

項目		2017 年			2018 年		
		預算	決算	預、決算比較 增減比率	預算	決算	預、決算比較 增減比率
收入		15,223	14,184	-6.83%	120,751	73,949	-38.76%
政府公務預算補助及政府專案補助		15,223	14,177	-6.87%	120,751	73,570	-39.07%
政府補助占收入比例		100%	99.95%	※	100%	99.49%	※
自籌 收入	業務收入（已扣政府補助） （A）	0	0	※	0	212	※
	業務外收入 （B）	0	7	※	0	166	※
	小計（A+B）	0	7	※	0	378	※

⁵⁰ 臺南市美術館第一任董事長陳輝東，前於該館籌備處擔任籌備委員時，即向當時市長賴清德建議，美術館必須於籌備處時期就開始編列預算、蒐藏作品。獲市長同意後，每年編列 1,800 萬公務預算，成立典藏委員會逐年蒐集作品。至時任文化部部長鄭麗君也指出，在籌備期間就建立典藏機制，這是好的示範（臺南市美術館，2018：119-120）。

項目 \ 年度		2017 年			2018 年		
		預算	決算	預、決算比較 增減比率	預算	決算	預、決算比較 增減比率
支出	業務成本 (C)	15,223	11,729		87,191	74,150	-14.96%
	業務外支出 (D)	0	0		0	10	※
	小計 (C+D)	15,223	11,729		87,191	74,160	-14.95%
經費自籌比例 (A+B) / (C+D)		※	0.06%		※	0.51%	※

資料來源：臺南市美術館 2017 年至 2018 年預（決）算公開資料（https://www.tnam.museum/about_us/freedomofinfo 檢索日期：2020 年 10 月 6 日）

三、當前各地方政府藝文場館採行行政法人體制之比較

承本研究第二章第二節所述，學理上咸認行政法人所執行的業務為公共設施的提供 (providing public service)，例如博物館、表演藝術等，但這些項目往往難以藉由市場機能來維持有效供給，且與傳統高權行政行為性質迥異。其特徵包括「具有法律人格」、「企業化經營」及「達成特定公共行政」目的等。

自從行政院於 2015 年 5 月 1 日以院授人綜字第 10400330 25 號函訂定「中央目的事業主管機關審核地方特定公共事務設立行政法人處理原則」以來，開放地方政府就特定公共事務可籌設行政法人的方式來辦理，其中又以高度專業性且不具高權行政性質之藝文場館，為各地方政府首波改制（新設）行政法人的對象。

以目前成立且運作之地方政府行政法人藝文場館，包括臺

北市政府的臺北流行音樂中心、臺南市政府的臺南市美術館、高雄市政府的高雄市專業文化機構及苗栗縣政府的苗栗縣苗北藝文中心，其組織組成及運作方式大抵可以歸納如次（如下表 4-1）：

- （一）運作機制：均採董事會制⁵¹。
- （二）董（監）事遴選方式：均由監督機關（各地方政府）遴聘。
- （三）董事長產生方式：均由監督機關（各地方政府）聘任。
- （四）專業經理人進用管道：
 - 1. 地方政府提名送董事會通過：高雄市專業文化機構所屬三館（美術館、歷史博物館及電影館）館長及苗栗縣苗北藝文中心藝術總監。
 - 2. 董事長直接決定：臺北市臺北流行音樂中心執行長。
 - 3. 董事長提名由董事會通過：臺南市美術館館長。

四、小結：

地方政府藝文場館，如以行政機關態樣運作，首當其衝，人事進用將受銓敘部人事官制官規之制肘；又該場館在地方政府組織層級上為府轄二級機關，在編制上僅設首長（館長）而

⁵¹ 《行政法人法》第 5 條第 1 項規定，行政法人應設董（理）事會。但得視其組織規模或任務特性之需要，不設董（理）事會，置首長 1 人。惟就我國目前中央及地方政府所成立之行政法人觀之，均設有董（理）事會運作，並未有不設董（理）事會之情形。

不得設置副首長（副館長）職務，導致在實務運作上迭有空礙難行之處⁵²。

而行政法人體制在用人上就不受政府員額及職務歸列職系的限制，端看當年度人事費預算及重點業務方針，彈性進用專業人力，以達成年度預定之目標。

⁵² 《地方行政機關組織準則》第 11 條第 4 項規定以，直轄市政府所屬一級機關得置副首長。在實務運作上，機關副首長除襄助首長指揮監督所屬外，多半以具有工程相關背景為宜，以輔佐行政類職系首長在工程專業知識之不足。而地方藝文場館技術類職系人員職務列等偏低，在館內又無技術職系較高職務可陞遷，致使技術人員無法久任，進而影響場館工程業務之推展。

表 3-3 目前各地方政府成立之行政法人藝文場館組織態樣

		臺北市臺北流行音樂中心 (簡稱北流中心) (1 法人 1 館所, 董事會制)	臺南市美術館 (簡稱南美館) (1 法人 1 館, 董事會制)	高雄市專業文化機構 (簡稱高專文) (1 法人多館所, 董事會制)	苗栗縣苗北藝文中心 (簡稱苗北中心) (1 法人 1 館所, 董事會制)	
監督機關		臺北市政府	臺南市政府	高雄市政府	苗栗縣政府	
內部法令規章 核定權責		組織章程提董事會通過, 報 臺北市政府 核定	組織章程、規章提董事會通過, 臺南市政府 備查	組織章程、規章提董事會通過, 報 高雄市政府及市議會 備查	組織章程、規章提董事會通過, 苗栗縣政府備查	
董事會	人數	標準	11 人至 15 人 (無給職)	7 至 11 人 (屬兼任者無給職)	11 人至 15 人 (無給職)	9 人至 15 人 (無給職)
		現有	13 人	11 人	11 人	15 人
	任期	2 年 (續聘人數不得逾總人數三分之二, 少逾三分之一)	2 年 期滿得續聘 1 次 (續聘人數不得高於三分之二, 少於三分之一)	3 年 (除政府機關代表外, 期滿得續聘 1 次)	4 年 (續聘人數不得高於三分之二, 少於三分之一)	
	遴選	臺北市政府遴選聘任	臺南市政府遴選聘任	高雄市政府遴選聘任	苗栗縣政府遴選聘任	
	特別限制	1. 文化部代表 1 人。 2. 流行音樂產業經營 (創作) 者及流行音樂產業公會人數不得少於董事人數二分之一。 3. 臺北市政府代表 1 人。	1. 官派董事不得逾 3 人。 2. 視覺或美術館專家學者。 3. 文化政策相關專家學者。 4. 民間企管專家或社會公正人士。	1. 政府機關代表。 2. 藝術文化教育界及企管相關領域專家不得少於三分之二 (美術館專業應有 4 人, 其他場館專業不得少於 2 人)	1. 政府機關代表 (不得少於董事總數三分之一)。 2. 表演藝術相關學者專家。 3. 文化教育界人士。 4. 民間企管經營及公正人士。	
功能	審議年度發展目標、業務計畫及執行成果、預算、內部規章、不動產處分等事項。	審議年度發展目標、業務計畫及執行成果、預算、內部規章、不動產處分及 館長任免 等事項。	審議年度發展目標、經費籌募及各場館間預算分配、年度營運方針擬定、預 (決) 算審議、規章審議、自有財產處分等。	審議年度發展目標、業務計畫及執行成果、預算、內部規章、不動產處分及 藝術總監任免 等事項。		
監事會	人數	標準	3 人至 5 人 (無給職)	3 人至 5 人 (屬兼任者無給職)	3 人至 5 人	3 人至 5 人
		現有	5 人	5 人	3 人	3 人
	任期	2 年 (期滿續聘無比例限制)	2 年, 期滿得續聘 1 次 (續聘人數不得高於三分之二, 少於三分之一)。	3 年 (除政府機關代表外, 期滿得續聘 1 次)。	4 年 (續聘人數不得高於三分之二, 少於三分之一)	
	遴選	臺北市政府遴選聘任	臺南市政府遴選聘任	高雄市政府遴選聘任	苗栗縣政府遴選聘任	
	特別限制	1. 常務監事 1 人 (臺北市政府指派 11 職等以上事務官)。 2. 流行音樂產業專家 1 至 2 人。 3. 會 (審) 計、稽核、法律或管理專家 1 至 2 人。	1. 政府相關機關代表、具會計審計稽核、法律或管理相關學識經驗。 2. 常務監事為監事互選產生。	1. 政府相關機關代表。 2. 會 (審) 計、稽核、法律或管理專家。 3. 常務監事為監事互選產生。	1. 政府相關機關代表。 2. 會 (審) 計、稽核、法律或管理專家。 3. 常務監事為監事互選產生。	
功能	執行成果及決算審核、業務財務狀況	執行成果及決算審核、業務財務狀況	年度營運決算審核、營運財務狀況監	年度營運決算審核、營運財務狀況監		

		臺北市臺北流行音樂中心 (簡稱北流中心) (1 法人 1 館所, 董事會制)	臺南市美術館 (簡稱南美館) (1 法人 1 館, 董事會制)	高雄市專業文化機構 (簡稱高專文) (1 法人多館所, 董事會制)	苗栗縣苗北藝文中心 (簡稱苗北中心) (1 法人 1 館所, 董事會制)
		監督、財務帳冊文件稽核及其他重大事件之審(稽)核。	監督、財務帳冊文件稽核及其他重大事件之審(稽)核。	督、帳務財產相關文件審核及其他重大事件之審(稽)核。	督、帳務財產相關文件審核及其他重大事件之審(稽)核。
董事長	產生	臺北市政府就董事中聘任(有給職)	臺南市政府就董事中聘任之	高雄市政府就董事中聘任	苗栗縣政府就董事中聘任
	現任姓名	黃韻玲(音樂製作人)	黃光男(前臺北市立美術館館長)	王玉翠(高雄市政府文化局局長兼任)	徐千剛(苗栗大千綜合醫院總裁)
	地位	對內綜理北流中心; 對外代表北流中心。	對內綜理南美館; 對外代表南美館。	對內綜理高專文事務, 對外代表高專文。	對內綜理苗北中心一切, 對外代表苗北中心。
	限制	初任不超過 65 歲, 屆期前不超過 70 歲(特殊考量需專案報臺北市府核准)	初任不超過 65 歲, 屆期前不超過 70 歲(特殊考量需專案報臺南市政府核准)	初任不超過 65 歲, 屆期前不超過 70 歲(特殊考量需專案報高雄市政府核准)	初任不超過 65 歲, 屆期前不超過 70 歲(特殊考量需專案報苗栗縣政府核准)
專業經理人	名稱	執行長	館長	館長	藝術總監
	現任姓名	彭季康	潘璠	李玉玲(美術館) 楊孟穎(電影館) 王御風(歷史館)	林佳瑩
	產生	由董事長決定人選, 以北流中心名義聘任	董事長提請董事會通過後聘任。	高雄市政府提名, 經董事會通過, 受董事會督導	苗栗縣政府提名, 經董事會通過後聘任, 列席董事會議。
	職務	依組織規章及董事長授權, 負責中心業務執行, 並列席董事會議。	依規章、董事會決議及董事長授權, 執行業務並督導所屬人員。 1. 年度營運計畫之擬定。 2. 年度預算、績效目標之訂定。 3. 所屬人員之任免。 4. 業務執行與監督。 5. 其他業務計畫之核定。	1. 年度營運計畫之擬定。 2. 年度預算、績效目標擬定及決算報告之提出。 3. 業務執行與監督。 4. 業務計畫之核定。	1. 年度計畫之擬定。 2. 年度預算、績效目標之擬訂及決算報告之提出。 3. 本中心業務之執行與監督。 4. 本中心人員任免。 5. 本中心其他業務計畫之核定。

資料來源：本研究整理(資料時間：2020年10月10日)

第四章 地方政府藝文場館推動行政法人化之 之具體建議：兼論新北市美術館以行政 法人組織成立之效益及可行性（代結 論）

A Museum is an institution that collects and presents to the public artifacts of artistic, cultural, historical or scientific importance. In the past, public museums usually served specialists and researchers, but today their prime audience is the general public.

Soon museums played a major part in collective memory highlighting the unique and the specific, on the one hand, and the shared, the common, and that which was created and appreciated by the community, on the other.⁵³

By Pre-president of International Association for Aesthetics

Aleš Erjavec

博物館（museum）源於希臘字的 Mouseion，為供奉謬思女神（Muse）及從事研究的地方。相傳在希臘神話中，謬思女神與宙斯神

⁵³ 國際美學聯盟（International Association for the Aesthetics）前會長 Aleš Erjavec 在寫給臺南市美術館的期許與祝福文中提到，博物館是一個收集並向大眾展示藝術、文化、歷史或科學重要性文物的機構。在過去主要是為了專家與研究人員服務而存在，但現在主要的服務對象是一般普羅大眾。很快地，博物館對於人類的集體記憶發揮了重要的作用，除了強調獨特性與具體性，更凸顯出由社群所共同創造的共享性與普遍性（臺南市美術館，2018：28-29）。

(Zeus) 生下 9 個女兒，分別掌管天文、歷史、音樂、戲劇、舞蹈及詩歌等相關藝術。

根據國際博物館學會 (*International Council of Museum, ICOM*) 2007 年 8 月 24 日在維也納舉行的第 22 屆大會，將博物館定義為「為公眾服務且非營利的常設性機構，為了服務社會及促進發展而開放給社會大眾，透過蒐集、維護、研究、溝通與展示人類有形及無形文化資產，達到教育學習與娛樂的目的」(*A museum is a non-profit, permanent institution in the service of society and its development, open to the public, which acquires, conserves, researches, communicates and exhibits the tangible and intangible heritage of humanity and its environment for the purposes of education, study and enjoyment*)⁵⁴。

揆諸上開文字的定義可得知，博物館或美術館的存在，是為了服務社會及展示人類文化資產，本來就不是以營利（賺錢）為最終目的⁵⁵。但近年因應政府財政資源分配有限，行政法人制度被提出之後，卻粗略地將「省錢」與「行政法人」兩者之間畫上了等號，衍生出只要藝文場館改制為行政法人後，自此既能省錢又可以發大財的迷思⁵⁶。

⁵⁴ 請參閱國際博物館學會網站 (<https://icom.museum/en/resources/standards-guidelines/museum-definition/>，檢索日期：2020 年 10 月 7 日)

⁵⁵ 我國《博物館法》第 3 條第 1 項規定以，博物館指從事蒐藏、保存、修復、維護、研究人類活動、自然環境之物質及非物質證物，以展示、教育推廣或其他方式定常性開放供民眾利用之非營利常設機構，

⁵⁶ 考試院考試委員於 2019 年 11 月 8 日實地參訪國家表演藝術中心時，陪同與會的行政院人事行政總處組編人力處副處長王崇斌即提到，行政院推動行政法人非為人事精簡或節省政府財政為主要目的，而希冀透過行政法人制度讓公共任務得以有效推動，爰改制行政法人如有人事精簡或政府財務支出減少等情形，只是附加效果。請參閱考試院考試委員實地參訪國家表演藝術中心座談會紀錄 (https://www.exam.gov.tw/News.aspx?n=3740&sms=12129&_CSN=101，檢索日期：

但不可諱言地，從學理上及實務經驗上，目前的傳統行政機關之科層體制運作模式、政府採購制度及會計準則，已難以一體適用在需具備高度專業的藝文場館的經營上，因此，行政法人變成為政府藝文場館尋求永續經營的第二條路⁵⁷。行政法人是政府為了達成特定任務所設立之特別性組織，我國博物館學者林詠能教授更明確地指出，法人化背後的精神，就是人力財力的鬆綁。

按照林教授的研究，全世界 96% 以上的博物館，如果沒有政府的支持都會倒閉，以英國為例，地方政府博物館也法人化，在法人化底下約 10 年的過渡期，到達 10 年以後才會再檢討第一階段的財務狀況；英國雪菲爾博物館群大概有 6 個博物館，10 年後才達到經費自籌率約 15%⁵⁸。

承前所述，推動藝文場館行政法人化之目的，係鬆綁行政機關科層體制人事、會計及採購等相關法令之桎梏，並與國家高權行政保持一定距離下，引進企業經營的精神，以公設法人的態樣提供專業且高效率的公共服務。蓋行政法人體制運作之良窳，必須取決於多面向的設計與考量，以下茲綜合國內外學理及實務運作等情形，針對組織人

2020 年 10 月 29 日)。

⁵⁷ 義守大學公共政策與管理學系吳明孝助理教授則認為，憲法上的學術自由與藝術自由，其中藝術本身是一個自由的東西，它是一個創作的東西，與科層體制是完全不相容的，在目前的制度上，就只是讓考試及格的人進來做這些事，但他不一定懂藝術。本段內容可參考高雄市議會舉辦「制定『高雄市專業文化機構設置自治條例草案』」公聽會會議紀錄（會議時間：2016 年 5 月 23 日），載於高雄市議會公報，第 11 卷第 12 期，頁 10275。

⁵⁸ 同前註，頁 10281 至 10282。

事、營運暨績效評估及監督等面向，提出具體建議；此外，新北市美術館預計將在 2022 年 4 月竣工、2023 年 9 月起試營運，假設採行政法人體制運作，其可行性、預期效益及面臨之挑戰為何？將利用本章節併予闡述。

第一節 地方政府藝文場館推動行政法人之具體建議

西方管理學大師彼得·杜拉克（Peter F. Drucker，1909-2005）有云，只要組織中存有鼓勵企業家精神的機制，任何人都可以成為企業家；反之，若組織中盡是誘發官僚行為的制度，任何企業家也會變成僵化的官僚（轉引自汪佳樺，2013：38）。

自從 2004 年 3 月 1 日國立中正文化中心由行政機關轉型為行政法人迄今，短短 16 年餘，不論是中央或地方政府，藝文場館紛紛捨棄傳統行政機關框架，改採行政法人體制，無非是想引進企業的經營管理精神，為高專業性且低度行使公權力之藝文場館，找到一帖良方。

經綜合本研究第二章第三章，地方政府藝文場館推動行政法人制度，筆者試就三大面向提出建議：

一、組織及人事面：

(一) 遴選行政法人之董（監）事必須具備一定條件及專業性，避免淪為酬庸機構。

根據經濟暨合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OCED⁵⁹）的定義，董事會在公司治理的框架下，必須確保公司的經營策略、對管理階層的有效監督，以對公司及股東負責（*The corporate governance framework should ensure the strategic guidance of the company, the effective monitoring of management by the board, and the board's accountability to the company and the shareholders.*）（OCED, 2015：45）。

在行政法人的組織設計中，引進企業常見的董（監）事會體制，並以董事長對內綜理行政法人一切事務，對外則代表該法人（高明秋，2005：94）。因此，董（監）事會在地位上相當於行政法人的決策核心，必須對法人經營成敗及股東（納稅人）負完全責任。日本的《獨立行政法人通則法》第 20 條第 1 項即明確揭示，擔任法人首長者必須具備該法人業務豐富知識及經驗始得以擔任，同條第 3 項復規定，主管部長任命法人首長或監事時，必須以公開徵選的方式為原則，如果

⁵⁹ OCED 於 1961 年成立，總部在法國巴黎，目前有 38 個會員國及 5 個擴大參與的國家（巴西、印度、印尼、中國及南非）。OCED 素有世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）智庫之稱，主要工作為研究分析，並尊重市場機制、減少政府干預，以及透過政策對話方式達到跨國政府間的經濟合作與發展。資料來源：經濟部國際貿易局經貿資訊網（https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=251&pid=573934&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=0，檢索日期：2020 年 10 月 30 日）。

不公開徵選，也必須在廣納雅言及透明的機制下遴選出適當的人選⁶⁰。

綜上，行政法人既採公司治理模式運作，便應著重於專業性，以減少政治力的不當介入，不論是以公開徵選或是逕行指派董（監）事，必須對於候選人之資格條件進行客觀評比，以杜絕外界的質疑⁶¹。

（二）地方政府行政法人董（監）事任期，應盡量與地方政府民選首長任期一致，以減少實務上運作的困擾。

按司法院大法官會議釋字第 498 號解釋文，地方自治為憲法所保障的制度，基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。復按我國

⁶⁰ 日本《独立行政法人通則法》第 20 條第 1 項：当該独立行政法人が行う事務及び事業に関して高度な知識及び経験を有する者。同條第 3 項：主務大臣は、前二項の規定により法人の長又は監事を任命しようとするときは、必要に応じ、公募（当該法人の長又は監事の職務の内容、勤務条件その他必要な事項を公示して行う候補者の募集をいう。以下この項において同じ。）の活用に努めなければならない。公募によらない場合であつても、透明性を確保しつつ、候補者の推薦の求めその他の適任と認める者を任命するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

⁶¹ 國立臺北商業大學連鎖加盟經營管理與法律研究中心執行長李禮仲律師，曾針對國營企業的法人董事制度撰專文指出，國營企業之所以採用人董事，而非遴選專業人士來經營國營企業，係威權時代下之產物。執政黨利用國營企業酬謝選舉有功人員或填塞聽話之人，成了我國國營企業長期績弱不振與為人所詬病之處。請參考氏著「別讓不適格法人董事傷害公司治理」（<https://forum.ettoday.net/news/1102975>，檢索日期：2020 年 10 月 30 日）。

《地方制度法》第 55 條第 1 項及第 56 條第 1 項規定以，直轄市市長、縣（市）政府縣（市）長由市民依法選舉之，每屆任期 4 年，連選得連任 1 屆。

古典的民主理論認為，經由選舉，政府得以產生，從選舉中，政府也可以得知民意趨向，作為政策制定的參考依據；此外，選舉也履行一些重要的隱性功能，透過公民投票選舉公職人員，使得整個政治體制的合法性得到肯定，也使得人民願意支持它，並接受政府的領導（葛永光，2000：193）。

政府成立行政法人的目的，在於執行具專業需求或強化經營效益所需⁶²，但不可諱言地，行政法人在地方自治體系擔負公共服務的一環，就必定會受到政治環境系絡的影響。易言之，主要決策者（市長）產自於政治（選舉）制度、憲政體制下各部門的制衡互動、多元民主的政治決策過程充滿濃厚的政治色彩、公共服務的傳輸兼具政策執行與政治運作。

在目前地方政府所設立的行政法人藝文場館，董（監）事的遴選是由監督機關（直轄市政府及縣市政府）主導，且任期 2 年至 4 年不等；至於該場館的專業經理人（館長、執行長）

⁶² 請參閱《行政法人法》第 2 條。

的產生，亦多經過董事會同意後始得出任（請見本研究第 60 至 61 頁，表 3-3）。

臺灣自 1987 年 7 月 15 日宣布解除戒嚴，接著開放報禁及黨禁，政治逐漸走向民主開放及多元並存，嗣後幾次的政黨輪替也體現了代議制民主的真義。有西方學者更明確的指出，代議制民主的關鍵特徵，就是統治者對被統治者負全責（*A crucial feature of representative democracy is that those who govern are held accountable to the governed*）（Grant & Keohane, 2005 : 29）。

直轄市市長及縣（市）長係由直接選舉產生，四年一次的選舉不僅是民意的展現，也是地方治理責任的託付。行政法人在性質上公權力程度較低，雖與傳統行政機關有別，但一樣等同首長治理權的延伸。

基上，行政法人董（監）事的任期，如果橫跨直轄市市長或縣（市）長各屆任期，此時如有政黨輪替的政治狀況發生，在新任地方首長走馬上任後，董（監）事是否要重新遴（指）派？重新遴（指）派後，行政法人的專業經理人（執行長或館長）是否要由新的董事會重新提名？這在未來將是可預見的難題，必須審慎考量後續政治效應。

因此，本研究建議在董（監）事的遴選制度上，考量責任政治及政治現實面，如果可以，任期應盡量契合地方政府首長的屆期，以免徒增不必要的困擾。

（三）應妥善運用行政法人制度，並透過績效敘薪策略，以延攬專業人才。

我國軍公教待遇制度規劃首重平衡性，其中本俸（年功俸）為身分性給與（隨年資而逐年晉級）；加給屬工作性給與，主要依專業程度或職責程度之不同（按：職等高低）而有所差異，其正面功能為「重視同工同酬，計值給俸，以職務為基礎，按年資晉升」的公平價值；但負面功能則為講年資、不重績效卻重保障的「大鍋飯」制度（林文燦，2009：65）。

為了激發公務人員潛能，行政院由前人事行政局（按：即現在的人事行政總處）主政，以彈性授權、重視團體績效及不增加政府預算的原則，於2001年9月24日訂定「行政院暨所屬各行政機關績效獎金實施計畫」，惟在歷經3年後（試辦1年、正式實施2年），反應不如預期，且立法院審議2005年中央政府總預算，將各機關編列之「績效獎金」全數刪除，該項績效獎金制度便無疾而終。

但從我國政府機關待遇法制來看，無論是固定薪性質的俸給或變動薪性質的獎金，行政機關仍是中央到地方以齊一標準的方式處理，尚乏因事因地制宜的彈性⁶³。

正因如此，行政法人既然引進企業化經營的精神，員工以契約方式進用，不具公務人員身分，薪資（含獎金）的高低就可以依據員工的專業及貢獻度來衡量發給，以落實彈性及結合績效管理之待遇制度。

二、營運面：

（一）應有明確的關鍵績效指標（KPI）做為行政法人績效評核基準，

並適切與董（監）事及職員待遇做合理性連結。

學者咸認，績效待遇制度要能夠切實可行，必須具備三個先決要件(Borderick, Mavor, Milkovich & Wigdor, 1991:153)及運作模型(如圖 4-1)：

1.員工評估本身的能力、所具備的技術及各項限制後，瞭解組織所訂定的績效目標是具體可行的 (*Employees understand performance goals and view them as "doable" given their own abilities and skills and the restrictions posed by organization context*)。

⁶³ 行政院 1995 年 6 月 15 日制定發布的「全國軍公教員工待遇支給要點」，該要點第 8 點明定，各機關學校有關員工待遇、福利、獎金或其他給與事項，應與行政院配合年度預算通案核定實施，非經專案報院核准，絕對不得於年度進行中自訂標準先行支給。該要點自制定迄今共修正 30 次，第 8 點依舊不動如山，可見我國政府機關在推動績效獎金制度上，尚有一定的困難需克服。

2. 績效與薪酬之間必須有持續性的連結 (*There is a clear link between performance and pay increase, consistently communicated and followed*)。
3. 薪酬增加必須是有意義的 (*The pay increase is viewed as meaningful*)。

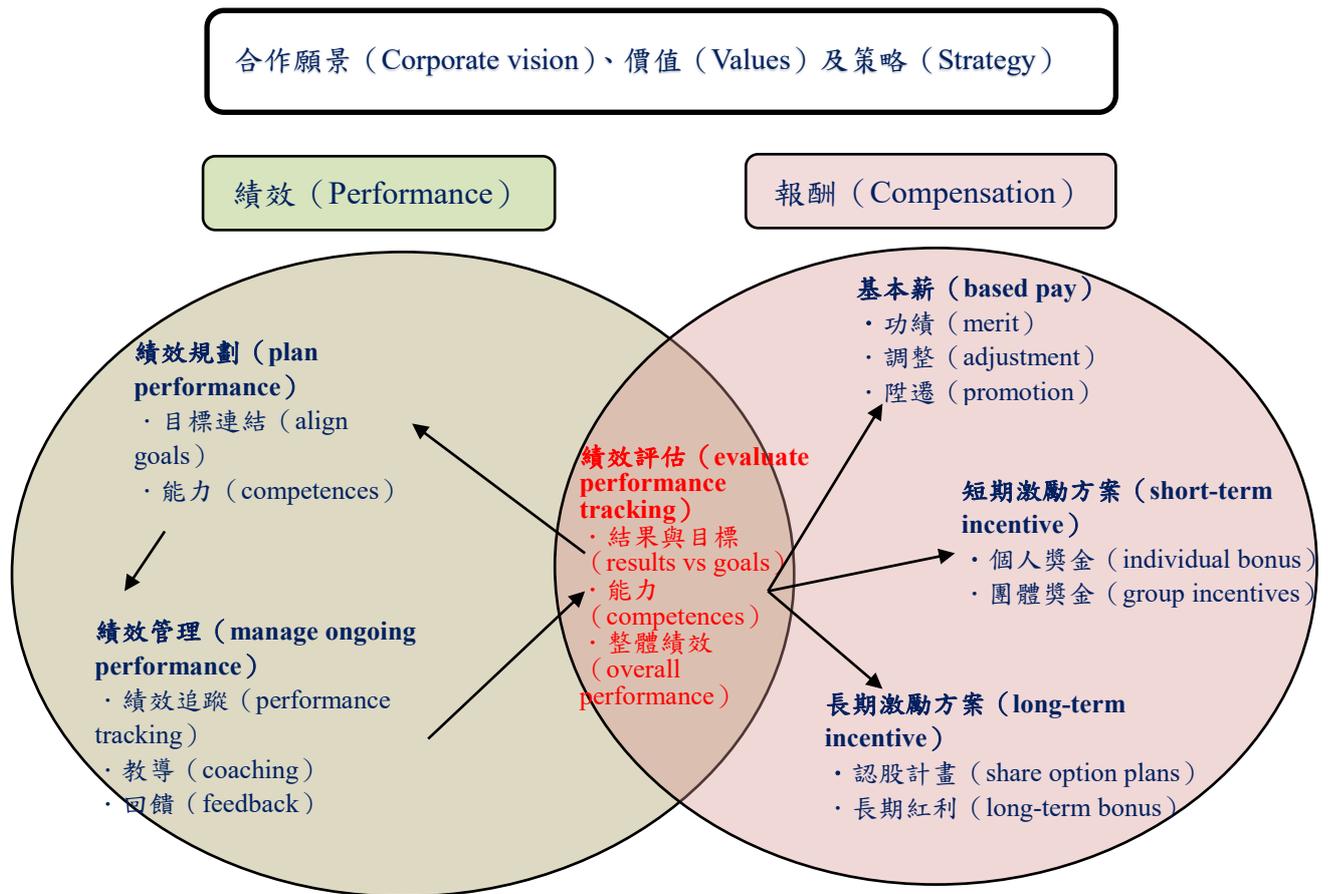


圖 4-1 整合性績效待遇管理制度模型
資料來源：Summers (2005：19)

而在我國行政機關轉型行政法人的實務運作上，多半會
遭遇現職公務人員留用的問題⁶⁴，又公務人員經審定有案的官

⁶⁴ 行政法人法第 21 條規定略以，行政法人由政府機關改制成立者，原有公務人員於機關改制之日隨同移轉行政法人繼續任用者，仍具公務人員身分並繼續適用公務人員法令。

職等，非依法律不得變更、降級或減俸⁶⁵。因此，除非是從無到有，全新成立的行政法人，否則將面臨同一機構中，兩類人員（公務人員及法人化後進用勞工身分之人員）薪資結構不同，而產生同工不同酬的情況。

（二）政府專案補助款項必須維持一定比例，避免行政法人仰賴政府過深，而忽視本身的經營績效責任。

有學者指出，日本獨立行政法人與我國行政法人在性質上有所不同，前者係法人團體民營化前的過渡階段，後者旨在追求營運效率化，非為民營化之準備，故不必要求行政法人經費 100% 自給自足。再者，行政法人為遂行公共任務之公法人，政府機關應「適度」而非「十足」給予預算支持，否則將會使該法人產生強烈依賴，減少積極任事的誘因⁶⁶。

行政法人為政府機關所設立，就如同新生兒一般，成立初期理應當挹注資金及預算扶植其成長，但在一段時間之後必須建立一套可行的募款方案及穩健的收支財務計畫。在日本的經驗中，有些獨立行政法人最後變成待退高階公務人員的養老樂園⁶⁷。回到國內，監察院過去就曾對行政院所捐助的

⁶⁵ 公務人員保障法第 13 條及第 14 條明定。

⁶⁶ 2009 年 12 月 2 日立法院第 7 屆第 4 會期司法及法制委員會「行政法人法草案」公聽會會議紀錄，國立政治大學劉宗德教授及國立臺北大學劉坤億教授之書面意見，請參考立法院公報，第 98 卷第 74 期委員會紀錄，頁 359 及 365。

⁶⁷ 同前註，頁 367，國立政治大學法律學系劉宗德教授書面意見。

財團法人負責人及從業人員的任用缺乏平等健全的遴補機制及政府機關高階主管再（轉）任比例偏高等問題提出糾正案⁶⁸。因此在可見的將來，同屬法人性質的行政法人，要如何擺脫過去民眾的負面觀感，就必須課與一定的績效責任。否則，恐將成為政府施政措施的一帖毒藥而非良方。

（三）藝文場館在行政法人化後，藝術與商業化之間並非零和賽局（zero-sum game），必須取得平衡點。

經濟學理論中有所謂的零和賽局（zero-sum game），意思是參賽者的報酬總和為 0，也就是假設某一人贏，則另一人必定為輸（陳建良譯，2006：81）。

國立中正文化中心改制行政法人後的第一任藝術總監朱宗慶認為，將自籌財源視為行政法人追求的目標，對原本的專業發展就會有阻礙，以表演場館來看，為了自籌，所有的節目就得往衝人氣的方向走，一旦把關不好，節目品質下降、太偏重市場，最初的公共性就失去，最終影響的就是表演團隊、觀眾，吃虧的還是政府⁶⁹。

⁶⁸ 監察院 2013 年 12 月 12 日教正第 0025 號糾正案，行政院長期以來就所屬機關捐助（贈）、投資之財團法人或事業機構負責人暨從業人員之任用，未思基於機會平等積極建立健全、透明及公平之遴聘機制，政府機關高階主管再（轉）任比例仍偏高，復以支領優渥薪資待遇，迭遭社會大眾認有酬庸之訾議不斷，影響政府形象至鉅。又訂頒之薪資處理原則未竟周全，仍存諸多缺失，尚無法改善退休（職、伍）人員再（轉）任機構薪資待遇漫無標準等問題，造成爭議不斷，問題叢生。

⁶⁹ 請參考「風起雲湧的行政法人，是救世主還是不歸路？」（<https://www.twreporter.org/a/taiwan-art-public-corporatization>，檢索日期：2020 年 11 月 3 日）。

知名作家劉墉曾在《螢窗小語》一書裡，寫過這麼一段話：

當混沌初開的時候，世界上只有四種人，也就是詩人、哲學家、科學家和商人。詩人感嘆地說：「這個世界真是太美了！」哲學家講：「上帝為什麼要創造這個世界呢？」科學家講：「這個世界到底是怎麼造的？」商人則說：「我真希望能擁有這一切」。

接著詩人作了一首詩，哲學家看了講：「我終於知道上帝為什麼要創造萬物了！」科學家看了說：「這真是一首結構嚴謹的作品！」商人則高興地講：「這首詩如果印成書出版該多好！」

上面的小故事告訴我們，詩人對於上帝創造萬物的讚嘆，透過文字的堆砌來轉化內心澎湃的感受，但在商人的眼中，卻嗅到了賺錢的機會。

弔詭的是，藝術是主觀的創作，我們無法要求來參觀的普羅大眾都有欣賞藝術的涵養；但相對來說，想要培養藝文愛好的人口，吸引人潮是第一步，再來就是推廣教育⁷⁰。

2019年11月，名模林志玲租借臺南市美術館一館場地舉辦婚禮，使得該館一館頓時成為鎂光燈投射的焦點，媒體蜂擁而至。其實早在同年8月，特斯拉（Tesla）電動車就在臺南市美術館二館舉行發表會，館長潘禧向媒體表示，南美館接觸到不同階層，車子也是藝術的一部分，除了珍惜傳統，還要用想像與創造力挑戰未來⁷¹。

藝文場館在行政法人化後，館舍經費自籌率必定成為關鍵績效重要指標，而社群媒體的妥善運用就是打開人（錢）潮的不二法門。由於社群媒體的使用不拘泥於時間、空間，開放成員自由發言權（不違反規範），透過分享貢獻知識，影響他人，把民眾從內容消費者轉變成內容產出者，來影響其他的消費者（張瑋恬，2016：8-9）。

⁷⁰ 臺灣藝術家陳界仁在2010年批評臺北市立美術館過度商業化，且怠忽在地藝術知識生產之責，時任臺北市立美術館代理館長陳文玲召開記者會表示，北美館的義務是培養藝文愛好人口，「吸引人潮是第一步，再來就是教育推廣」；「美術人口的培養需要階段性的作法，吸引他們到美術館看原作是第一步。」請參考「回應陳界仁，北美館：吸引人潮是培養藝文第一步」（<https://www.chinatimes.com/newspapers/20100828000935-260115?chdtv>，檢索日期：2020年11月27日）。

⁷¹ 請參閱天下雜誌（2019年11月15日）「二館特斯拉新車發表，一館林志玲婚禮 台南美術館夯什麼？」（<https://www.cw.com.tw/article/5097700?template=fashion>，檢索日期：2020年11月28日）。

藝術到底是曲高和寡還是雅俗共賞？多年以來依然是爭喋不休的話題，但不可避免的是，當討論藝術時，越來越不可避免藝術商品化的問題，而商品化的發展與消費之間密不可分，藝術為大眾所享有，商品化的形式在某種程度上將有助於藝術直接與大眾接觸（莊雅荃，2010：45）。

因此，藝術創作本身就是一種工作也是一項事業，作品必須要以一種有效的方式（促銷 promotion），透過管道（通路 place），讓鑑賞者以願意付出的價格（prize）來進行收藏（林博仁，2017：39），藝文場館便是一個最好的仲介媒介，透過有效率的行銷手法，將藝術品包裝成商品，讓消費者願意掏錢購買。因此藝文場館如要永續經營及發展，藝術與商品化之間不應再站在二元對立面，而是互補雙贏的關係。

三、監督面：

（一）行政法人績效評鑑委員會的應具備獨立性與代表性，並適時提供專業建議

承本研究第三章第二節所述，日本獨立行政法人評鑑制度係植基於 PDCA 循環流程，也就是由主務大臣（主管機關司【處】長）對於該獨立行政法人先設定中（長）期目標，法人再據以策定計畫，依照計畫執行後再接受獨立第三方公正

機關評鑑 (獨立行政法人評價制度委員會)，並依據評鑑結果進行業務改善及修正 (如圖 4-2)。比較特別的是，日本的獨立行政法人評價制度委員會是由總務省遴聘學者專家組成，並非由獨立行政法人的主管部會自行成立。

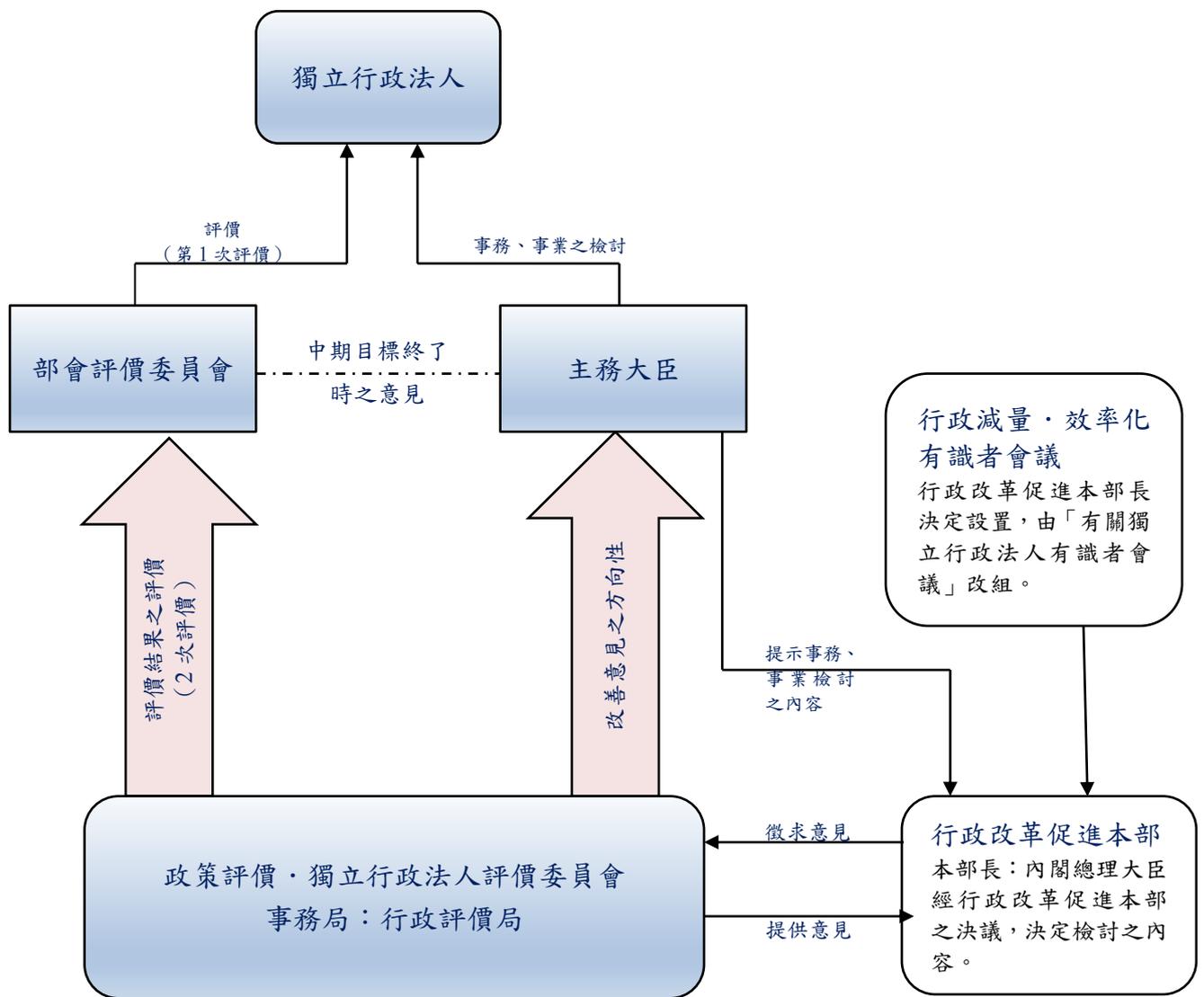


圖 4-2 日本獨立行政法人評鑑流程
資料來源：劉宗德 (2009：39)

至於我國行政法人績效評鑑制度，除於《行政法人法》第16條明定，由監督機關邀集有關機關代表、學者專家及社會公正人士辦理行政法人績效評鑑；另行政院人事行政總處101年10月26日以總處組字第1010056357號函訂定「行政法人績效評鑑參考原則」之第三點復規定，學者專家及社會公正人士之名單，不得由行政法人提供；另同原則第七點規定，評鑑以書面為原則，分為二階段，年度終了先由行政法人進行自評，再由監督機關進行複評（如下圖4-3）。

相較我國與日本的行政法人績效評鑑制度，其最大的不同點在於評鑑委員會的組成，我國係由行政法人的監督機關主導，日本則由總務省一手包辦，其各有利弊得失，茲舉例說明如下：

1.由行政法人的監督機關主導評鑑委員會組成（我國）：

- （1）優點：行政法人的營運目標由監督機關釐定，行政法人基於目標設定可執行的營運計畫，再由監督機關所組成的評鑑委員會依照目標設定來考核行政法人的績效，符合學理上PDCA循環式品質管理的精髓。
- （2）缺點：評鑑委員會由監督機關組成，難免有球員兼裁判之嫌，又為避免監督機關落入監督不利之窘境，以技巧

性邀請熟識之專家學者擔任評鑑委員，評鑑結果就難以反映真實狀況。

2.由第三方公正單位成立之評鑑委員會（日本）：

（1）優點：基於獨立公正第三者的角度，依照行政法人所設定關鍵績效指標逐筆審查，評鑑結果具有高度公信力。

（2）缺點：如行政法人政策需要，擔負某些監督機關政策不利因素導致績效不彰（例如：配合活動需要，一個月免收門票或是教育活動課程費用買一送一優惠等等），而評鑑委員會與監督機關間對於政策不利因素之認定存有歧見，恐造成績效評估上的爭議。

因此，我國行政法人績效評鑑委員會雖由監督機關主導成立，但為強化績效評鑑的公信力，仍應回歸績效管理的本質—「界定策略」、「設定目標之績效量化標準」、「持續監督績效標準的達成情形」及「評鑑結果透明公開」等手段，方能客觀評定行政法人的績效，作為法人存續與否及業務精進的重要準據。

行政法人績效評鑑作業流程圖

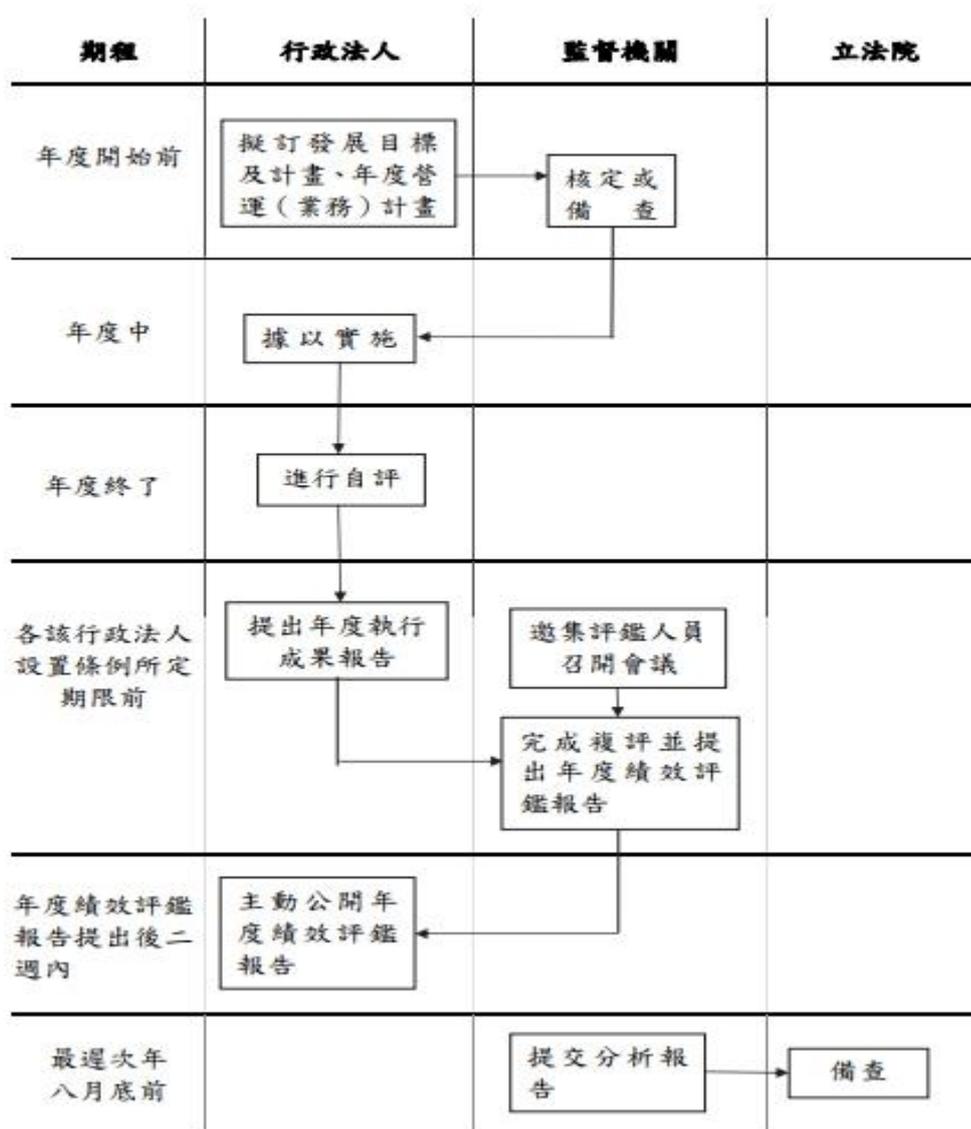


圖 4-3 我國行政法人績效評鑑作業流程圖

資料來源：行政院人事行政總處 101 年 10 月 26 日總處組字第 1010056357 號函之附件

(二) 應強化審計機關的事後審計 (expost audit) 功能，以適度補

足立法監督的不足

成立行政法人的目的在於透過人事、會計及採購鬆綁等作為，提升運作效率與彈性，並透過政府預算「適度」支持，

維持營運，某種程度上可居為「半行政機關」的地位⁷²。又《行政法人法》第 19 條復規定，行政法人之決算報告書，經會計師查核簽證並提經董（理）事會審議，經監事或監事會議通過後報請監督機關備查並送審計機關。

因此，就行政法人所處地位而言，現行法制上，如監督機關核撥之經費未超過行政法人當年度預算收入百分之五十以上者，僅受到監督機關（行政監督）與審計之雙重監督。為避免行政機關遁入行政法人後規避立法監督，必須強化審計事後監督的功能，一方面補足立法監督之不足，另一方面透過行政監督及審計制度的規範，督促行政法人落實績效責任。

（三）績效評鑑結果應予公開供社會大眾檢視，並作為監督機關預算核撥的重要參考準據

《行政法人法》第 38 條第 1 項規定，行政法人之相關資訊應依政府資訊公開法相關規定公開（包括年度財務報表、營運資訊及績效評鑑報告等）。

行政法人創立後與後續營運之資金均由政府編列預算支應，政府仍有一定程度掌握及掌控，然為避免過度干涉其經

⁷² 依照行政法人法第 39 條規定，對於行政法人之行政處分不服者，得依訴願法之規定向監督機關提起訴願，因此從救濟途徑的角度來看，行政法人幾乎等同於行政機關。

營管理，藉由資訊之公開透明，強化公共課責之力道為有效之現代化公共治理原則（陳孟賢，2019：67）。

第二節 新北市美術館採行行政政法人體制之效益及可行性分析

加拿大多倫多大學教授 Richard Florida 曾在《尋找你的幸福城市》(Who's Your City) 一書中提到，全球的經濟活動是由數個「尖峰世界」(spiky world) 連結形成的，他們是驅動世界經濟發展的主要城市。而這些城市具有不可忽視的群聚力量，以吸引高技能、高素質、具創意的人才密集聚居。

近年來，新北市從支持核心都會發展的衛星城市，透過現代化的過程，再融合創新、創意及各地移民（居）者所帶來的各種元素，正是從底層向外擴散的能量與藝術美學發展之根基，再加上新北市幅員遼闊且人文薈萃，地景包括都會、鄉村、山林及濱海等景觀，無論是在改制前的臺北縣前身或是升格直轄市的新北市，向來都是北臺灣藝術家成長、求學及定居落腳之處⁷³。

⁷³ 請參閱新北市藝術家地圖 (<https://artist-map.ntpc.gov.tw/>，檢索日期：2020年11月3日)。

預計於 2022 年 4 月竣工之新北市美術館（如圖 4-4），考量所涉業務較為專業且公權力行使程度較低，允宜採行政法人的組織型態（一法人一館所）營運，避免受限於行政機關科層體制之組織框架，缺乏運作彈性，以下茲新北市美術館採行行政法人體制之效益與可行性作一分析，以提供後續營運參考。



圖 4-4 新北市美術館鳥瞰圖

資料來源：新北市政府文化局（<https://www.culture.ntpc.gov.tw/xmdoc/cont?xsmsid=0G322692194987045503>，檢索日期：2020 年 11 月 3 日）

一、組織層面：

（一）理論基礎：

全世界各國政府的組織及體制，主要植基於層級節制的官僚科層體制⁷⁴（bureaucracy system），創立該項體制的德國

⁷⁴韋伯（M. Weber，1864-1920）曾謂，官僚體制一旦建立後，除非受官僚支配的國家消失，否則

社會學家韋伯 (M. Weber) 則指出，透過普遍性的經驗得知，官僚體制是純粹從技術觀點的視角，來達成高度的效率，在意義上，這是人類在行使權力上最理性的方式 (Weber, 1947: 333-334; Denhardt, 1993: 34)。但學者 Hoy 及 Miskel 在後來提出批評，韋伯的官僚體制其實不如想像中完美無缺，而是正功能 (functions) 與負功能 (dysfunctions) 並存 (如下表 4-1)。

表 4-1 韋伯官僚組織體系的正功能與負功能

官僚組織特徵 (bureaucratic characteristic)	負功能 (dysfunctions)	正功能 (functions)
分工機制 (Division of Labor)	無趣的 (Boredom)	專業 (Expertise)
非人情取向 (Impersonal Orientation)	缺乏士氣 (Lack of Morale)	理性 (Rationality)
層級權威 (Hierarchy of Authority)	溝通受阻 (Communications blocks)	紀律下的服從與協調 (Disciplined compliance and coordination)
法規與規則 (Rules and Regulations)	僵化且目標錯置 (Rigidity and goal displacement)	持續且一致性 (Continuity and uniformity)
職涯取向 (Career Orientation)	成就與年資衝突 (Conflict between achievement and seniority)	激勵 (Incentive)

資料來源：Hoy & Miskel (2008: 94)

西方公共行政學者威爾遜 (J. Q. Wilson)、畢克斯 (K. N.

Bickers) 及威廉斯 (J. T. Williams) 曾就政府公共部門官僚體

官僚體制是不會消失的，所以，官僚體制是現代社會的世界性命運 (Weltenschicksal)，在 20 世紀開始之初，官僚體制將進入一切社會結構，包括政府、政黨、企業及工廠等，可稱為「官僚化的鐵律」(Das eiserne Gesetz der Verburokratisierung) (吳庚，1993: 81)。

制所提供的產品及服務，及所投入的質與量，劃分成四種基本類型（吳瓊恩等，2004：404-406）（如下表 4-2）：

1.生產性組織（Production Organization）：

管理者對於個人的勞力與政策產出最容易監測，因此適合採行傳統的管理技術，以減少怠工或怠職的現象。

2.技術性組織（Craft Organization）：

員工遠離辦公室，管理者難以監督成員是否及時上班，但對於員工的產出是可以監測的。

3.程序性組織（Procedural Organization）：

管理者很容易觀察成員的投入，但難以衡量產出（例如：教育部、氣象局）。

4.因應不確定性的組織（Coping Organization）：

管理者在投入與產出均難以監督，且面對的組織內外環境處於高度不確定狀態（例如：大學及研究機構）。

表 4-2 投入與產出間之難易所形成的組織類型

		投入	
		難	易
產出	難	因應不確定性組織	程序性組織
	易	技術性組織	生產性組織

資料來源：吳瓊恩等（2004：405）

（二）現行體制上的困境：

目前本府文化局所屬採取行政機關組織型態的藝文場館，包括新北市立鶯歌陶瓷博物館、新北市立十三行博物館、新北市立淡水古蹟博物館、新北市立黃金博物館及新北市立圖書館等。意即以前開所稱生產性組織之模式來經營藝文場館，易受制於政府內部統一管理法令及人事法制官制官規之規範，迭有難以延攬專業人才之困擾；又受限於會計及採購制度，軟（硬）體設施無法即時因應所需作適時更新，致使在館舍經營上趨於保守，面臨文化藝術本質所追求的創新及活力等難題。

新北市美術館為 21 世紀成立的美術館，首要使命在於詮釋新北市的城市美學與內涵，關照全齡美感教育與體驗，帶動藝文產業發展及提升國際視野與能見度，扮演本土與國際間的藝文中介者角色，惟如再以行政機關組織型態之管理模

式經營，恐難以達成上開目標。因此，參照當前中央及地方政府藝文機構成功採行行政法人組織之前例，並評估優劣得失後，行政法人（一法人一館所）應為新北市美術館最適宜之組織型態（如圖 4-5）。

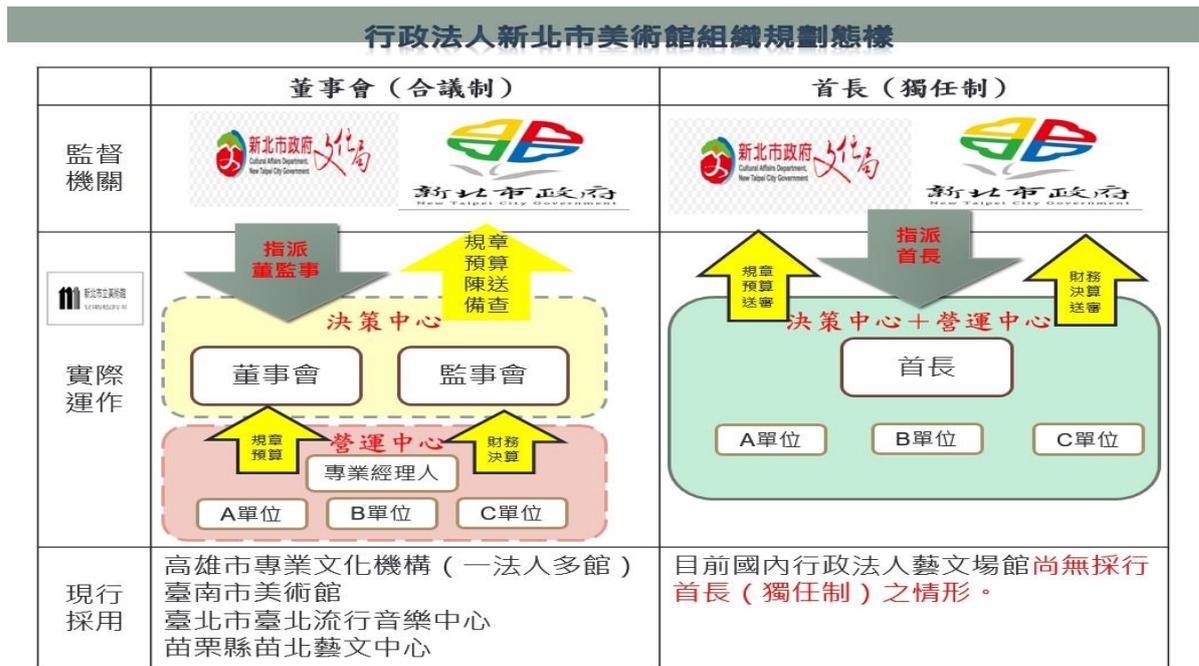


圖 4-5 新北市美術館組織規劃態樣（董事會合議制與首長獨任制）

資料來源：研究者自行繪製

（三）實務探討：

如果改用財團法人組織型態經營新北市美術館，惟財團法人原則上不屬於政府行政體系的一環，且可以避免面對行政機關所遭遇的問題。同時，財團法人可自行於政府以外的其他多元管道來爭取經費，財務較為獨立自主，不受政府規範。惟審慎評估後，仍以行政法人為新北市美術館之組織型態，其主要理由有四：

- 1.如由民間自行成立的財團法人或基金會經營，恐難以掌握營運方向，另對於政府或民間經費補助的流向，仍有高度不確定性及風險性。
- 2.委由自行捐助設立的財團法人（財團法人新北市文化基金會）經營，雖能主導財團法人董事會的組成，但捐助機關通常仍給予該法人高度的自主運作空間，一旦該法人未善盡公共任務，捐助機關之公權力介入較為不易。
- 3.財團法人在法律地位上屬民法之組織，並非公法人，一旦財團法人日後解散，在處理後續作業上，程序較為複雜。
- 4.目前國內文化藝術類的公設財團法人並沒有實際經營大型美術場館的經驗，也無前例可依循。

審酌中央政府及地方政府機關均有成功案例在先（按：國家表演藝術中心行政法人、行政法人臺南市美術館、行政法人高雄市專業文化機構及苗栗縣苗北藝文中心等），藝文場館如採行行政機關模式營運，反而難以體現高品質及高效益之外，另一方面因行政法人具有法律賦予的獨特管理特性，可產生更大的效益，茲分述如下：

- 1.政府具有所有權的公設非營利組織，營運方針為非營利和公益性，但仍可根據自有設施等條件，運用市場經營理念，

創造更多的財務自主比例。

- 2.就所負責特定公共事務，是權利或義務意思表示的獨立法律組織。
- 3.獨立的會計個體，經費資金可自行規劃運用，並尋求多元資金來源挹注。
- 4.擁有獨立管理權的執行組織，為增進管理運作效率，包括組織內部單位結構設置、人力運用、財務運用等，可自行規劃設計合理制度。

監督機關（本府）與行政法人組織間的夥伴關係，需議定明確的 3 至 5 年營運策略計畫，以及合理的績效成果目標，根據營運計畫和績效架構，由監督機關進行總體面監督，減少個體面介入指導，避免受政治影響，確保行政法人能維持其專業性及獨立性。

表 4-3 新北市美術館採行各種組織態樣可行性評估表

類型	概述	可行性評估
行政機關	新北市政府文化局所屬二級行政機關 1.受制於政府內部管理法令的規範及人事官制官規，難以進用專業人員。 2.會計採購程序缺乏彈性，年度預算較無法有長遠規劃。 3.財務收入無法運用於機構本身的營運，降低經營品質與應有的積極活力。	理由：因應政府員額總量管制，地方政府機關受政府組織再造及員額零成長規範，不宜再增設機關及增加員額。

類型	概述	可行性評估
委外經營 (OT)	委託民間專業機構進行(即政府投資興建完成後,委託民間機構經營,營運期間屆滿後,營運權歸還政府)	理由: 受委託單位有收支平衡考量,恐難以達成文化任務目標及公共利益。
民間 財團法人	委託民間基金會辦理 可自行於政府以外的其他管道爭取經費挹注,財務獨立自主,不受政府財務所規範。	理由: 無法主導財團法人董事會之營運方向,是否能就所補助經費的業務做好業務及財務監督等面向,仍有高度不確定性及風險性
獨立公設 財團法人	由財團法人新北市文化基金會之組織運作: 其法律本質上仍屬民法組織,並非公法人組織,一旦財團法人未善盡公共任務,捐助機關難以公權力介入。	理由: 尚無前例可循,對於是否能兼顧專業營運品質和公共利益仍有疑慮。
行政法人	成立行政法人新北市美術館 依《行政法人法》第2條第2項規定略以,成立行政法人,為具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。不適合由政府機關推動,亦不宜交由民間辦理者,且所涉公權力行使程度較低者。	理由: 1.減少藝文場館採行行政機關模式營運,反而難以體現高品質及高效益,另一方面因行政法人具有法律賦予的獨特管理特性,可產生更大的效益。 2.中央及地方均有成功案例。

資料來源：本研究整理

第三節 新北市美術館未來需面對的挑戰及建議

新北市美術館座落於本市鶯歌區，預計於 2022 年 4 月竣工，未來 10 年將以大漢溪為界，在溪南推動三鶯文創整合計畫，這座以蘆葦叢中的現代美術館，將帶動三峽、鶯歌地區的觀光，也將成為北臺灣重要的藝術觀光指標⁷⁵。但在該館正式營運前、中、後相關階段，仍有需面對的挑戰，茲分就組織、人事管理及營運暨監督等面向分別敘述如次。

一、組織層面：

(一) 行政法人為我國新態樣的組織型態，是否能夠說服民意機關予以支持

如本研究第二章第二節所述，行政法人其設置目的在於擺脫政府官僚體系拘束，減輕國家行政機關負荷，有效達成政策執行，其特徵包括：「具有法律人格」、「企業化經營」及「達成特定公共行政」目的，在定位上屬同時具備公共性及高度競爭性等性質。而針對這種高專業與低官僚並具的組織結構，西方教育行政學者稱之為專業型組織。在專業型組織

⁷⁵ 2020 年 12 月 5 日晚間，三鶯文創整合計畫中的「鶯歌藝術季」鶯之饗宴—時尚藝術發表會在鶯歌陶瓷博物館盛大登場。侯市長在致詞時表示，鶯歌地區有歷史悠久的陶瓷產業與人文氣息，而三鶯文創整合計畫就是以本市美術館、陶博館為核心，將鶯歌打造為藝術城，讓整個鶯歌就是美術館，未來將串連三峽地區，發展文化創意產業，帶動區域發展。請參閱東森新聞雲「『鶯之饗宴』時尚藝術發表會 侯友宜：打造三鶯成國際級美學城鎮」(<https://www.ettoday.net/news/20201206/1870522.htm>，檢索日期：2020 年 12 月 15 日)

中，組織的重要決策來自於專業成員 (*Members of the staff are viewed as professionals who have the expertise and competence to make important organizational decisions*)，法規及程序只是行事指引而非統一嚴格遵守的模式 (*Rules and procedures serve as guides rather than as strict formats to be applied uniformly*) (如下圖 4-6，Hoy & Miskel, 2008：106)。

		專業型態 (professional pattern)	
		高 (high)	低 (low)
官僚型態 (bureaucratic pattern)	高 (high)	韋伯型 (Weberian)	權威型 (Authoritarian)
	低 (low)	專業型 (Professional)	混亂型 (Chaotic)

圖 4-6 學校組織結構類型

資料來源：Hoy & Miskel (2008：105)

我國中央法規標準法第 5 條第 3 款規定，國家機關組織應以法律定之；地方制度法第 28 條亦規範，關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。易言之，即我國對機關組織的成立採高度法律保留原則 (*Vorbehalt des Gesetzes*)⁷⁶的羈束。

⁷⁶吳庚教授指出，法律保留原則為積極的依法行政，此乃憲政主義之產物，在民主政治建立之初，市民階級為限制君主權力，防止以君主為首的行政部門任意侵害私人權利，對於某些侵犯或干涉，必須取得代表人民(國會立法權)之認可，明確規定行政部門行使權限的範圍(同註 18，頁 86)。而在我國法制當中，憲法 23 條、中央法規標準法第 5 條、第 6 條及行政程序法第 156 條，即為法律保留原則之明文規定(林合民等著，2015：27)。

在民主原則、法治國原則及權力分立原則的理論基礎下，立法部門對於新成立的行政法人視為行政怪獸，不受國會（議會）監督，迭有質疑⁷⁷，這可以理解。但實際上，行政法人的監督，不論在中央或是地方都有 3 個層面共 7 項監督，如下表 4-4：

表 4-4 文化部所提行政法人監督機制

	監督機制
立法權	1.依法定預算程序辦理。 2.評鑑報告送立法機關備查。 3.首長、行政法人董事長與主管赴立法機關報告並備詢。
行政權	1.自主財源及運用管理，行政法人必須訂定收支管理規章，報請監督機關備查。 2.定期評鑑。 3.特定業務的核定及備查。
公眾監督	財務報表、營運資訊及績效評鑑資訊公開供公評。

資料來源：研究者整理自由時報報導⁷⁸

不管是博物館或美術館，主要是展現國家或地方軟實力及文化資產的重要場域，以我國目前的博物館及美術館絕大

⁷⁷ 同註 17，委員會紀錄，頁 46，立法委員柯建銘認為行政法人董（理）事很容易成為選後酬庸的機制。另請參閱媒體以下報導：

1.2010 年 5 月 6 日，台灣英文新聞「立委憂行政法人成老人安養中心」（<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/1248014>，檢索日期：2020 年 12 月 13 日）。

2.2017 年 6 月 2 日，蘋果日報電子報「推都更，政府將設住都中心，投資 400 億稱不會變大怪獸，藍委批『黑機關』」（<https://tw.appledaily.com/headline/20170602/TDNHP4XW6Q2ZTRG4EUO2EWZOPE/>，檢索日期：2020 年 12 月 13 日）。

3.2018 年 8 月 22 日，自由時報電子報「南美館如行政怪獸？文化局：市府監督」（<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1226390>，檢索日期：2020 年 12 月 13 日）。

⁷⁸ 2018 年 8 月 22 日，自由時報電子報「藝文場館行政法人化是世界趨勢」（<https://ent.ltn.com.tw/news/paper/1226454>，檢索日期：2020 年 12 月 13 日）。

部分仍為政府設置，並且以行政機關模式運作，長久以來在組織、經費來源、預算的審計與編列上都面臨衝擊與困境(陳維琪，2005：40-43)。而對於這類低度公權力又具備高度專業性的藝文館舍，必須擬具一套理論與實務兼具的說帖來說服立法機關(議會)，同樣花 100 元的成本，在組織、營運監督三者妥適運作下，可以比行政機關獲得更有效率的成果；另對於法人的績效良窳，與以相對應的獎勵(課責)，以落實績效管理的真義。

(二) 組織是否能夠彈性運作，以切合業務所需

傳統組織理論將組織視為運作的機器，認為內部應該有一套精密的分工機制，且不太重視與外在環境的互動，韋伯(M. Weber)將其稱之為「合法—理性官僚制度」(legal-rational type of bureaucracy)。後來到了 1950 年代左右，組織理論學家紛紛轉向以生物學喻像的組織分析，將焦點放在生存、組織與環境之間的交互關係(如圖 4-7)，並視為一種有機體，認為一個有機的組織體應包含「開放體系(open system)」、「動態均衡(homeostasis)」、「反能趨疲(negative entropy)」

⁷⁹及「必要的多樣性(requisite variety)」等特性(林鍾沂,2001:130-131)。

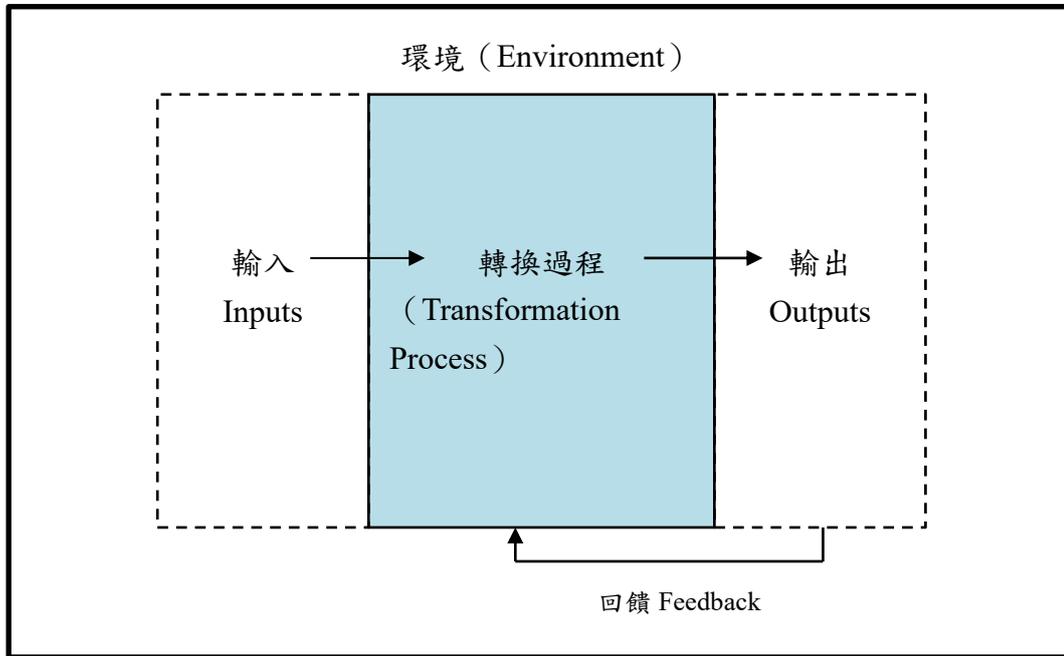


圖 4-7 開放組織系統及回饋機制
資料來源：Hoy & Miskel (2008：18)

行政法人係屬公法人，定位介於「第一部門」(政府組織)與「第三部門」(非營利組織)之間的組織混合體(如圖 4-8)，職司原本應由政府部門所負責的公共事務，打破以往「政府—民間」體制上的二分法，一方面引進企業精神，在推動公共事務上能兼顧專業與效能；另一方面，掙脫現行政府相關法令與科層體制的束縛，使組織能夠更為自主彈性運作，以確保公共任務之實施(李柏諭，2004：177)。

⁷⁹ 林鍾沂教授指出，「能趨疲」指封閉體系會因能量遞減，而趨向退化和死亡，開放組織體應不斷的輸入新能源以維持自身，減低「能趨疲」的趨勢。組織透過新陳代謝和維持輸入與輸出的循環，以減低或遏阻趨於解體或死亡的傾向(林鍾沂，2001：131)。

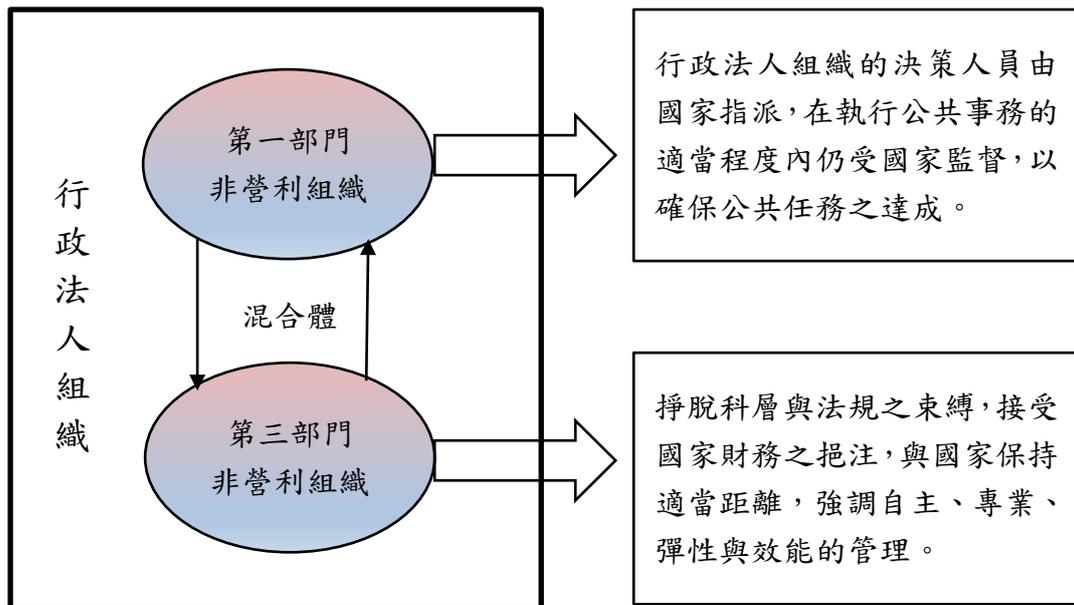


圖 4-8 行政法人組織的特性

資料來源：李柏諭（2014：178）

新北市美術館作為專業的藝文場館及藝術教育機構，以行政法人體制運作，就可以適時切合環境所需，不再受限於傳統科層體制及公務人員法制之規範，靈活延攬各類專業人才，以發揮最大的效能。

二、人事管理及營運層面：

（一）人員遴補機制必須公開透明及訂有迴避機制，方經得起外界嚴格檢驗

傳統文化行政機關的公務體系中，公務人員來自於國家考試，但實務上文化局或館舍所掌管的卻是多樣化性質的業務（視覺藝術、表演藝術、音樂或工藝等），導致專業人才有任用資格的限制，進而限縮了該機關的專業發展（曾冠球、方凱弘，2014：258-259）。

1.董（監）事部分：

行政法人的組織設計，以董（監）事會為主，並以董事長對內綜理該法人一切事務，事務執行則委請專業經理人（例：執行長、總監）擔任執行工作（高明秋，2005：94）。過去不論是國營事業或政府捐助的財團法人，迭有外界質疑其董事長或經理人係為政治酬庸而非專業考量。日本在《獨立行政法人通則法》第20條第1項即明白規範擔任法人首長者，必須對該法人的主要業務具有專業知識及相當經驗始得以出任⁸⁰。

因此，新北市美術館作為本市視覺藝術及美術教育的專業藝文機構，本質上已與傳統高權行政（Öffentliche Verwaltung）⁸¹脫鉤。在未來董（監）事及執行長人選之選擇上，除秉持基本公平公正公開程序外，更應著重於專業而非政治考量，除提升館舍專業品質外，也可減緩未來市長與董（監）事任期不一致時，所衍生的後續相關問題。

2.從業人員部分：

⁸⁰ 法人の長は、次に掲げる者のうちから、主務大臣が任命する

一、当該独立行政法人が行う事務及び事業に関して高度な知識及び経験を有する者。

二、前号に掲げる者のほか、当該独立行政法人が行う事務及び事業を適正かつ効率的に運営することができる者。

⁸¹ 高權行政或可稱為「公權力行政」，是最傳統、最典型的行政，乃行政機關基於國家統治權的權力而行使，人民必須遵從的公權力行為，同時也顯現人民與行政機關之間地位的尊卑（陳新民：1996：27）。

我國公立博物館進用職員的管道係以國家考試分發之公務人員及比照教育人員任用條例的聘任的專業人員為主。在館舍實務運作上，從公務人員高考文化行政科錄取分發進來的人員，對於策展的概念及實務經驗上非常有限，無法落實考用合一⁸²；至於比照教育人員任用條例聘任的專業人員則雖無需經過國家考試通過，卻均具備策展相關專業知能，但此等人員在職涯進程上卻面臨陞遷管道過於狹窄⁸³及陞遷後薪級卻反而停滯如同變相懲罰的弔詭現象⁸⁴。

因此，如以行政法人的組織態樣，相關人事規章僅需董事會通過送監督機關（本府）備查即可，將就不再受到銓敘部人事官制官規之制限，人員進用上亦可鬆綁，找到真正符合館舍需求之人才。但仍應建構一套公開透明的遴選及利益迴避機制⁸⁵，並接受外界嚴格檢驗。

⁸² 同註 39，頁 701 至 702，時任高雄市立美術館代理館長於簡美玲於「高雄市文化機關行政法人化」公聽會之發言紀錄。

⁸³ 文化部 2019 年 12 月 22 日「2019 全國博物館論壇」（北區場次），國立臺灣歷史博物館前館長林崇熙表示，台灣的公立博物館由於是公務員體制，呈現正三角形組織，也就是最上方的研究人員少，底下組織多為研究助理，博物館的人才晉升遇到困難，要留才也面臨較大挑戰；在大學就完全顛倒，大學是一個倒三角形，因為大學的每一個老師，他都可以獨立往上晉升，所以優秀人才會在大學，要進博物館反而就會很困難。請參閱中央廣播電臺「博物館人才培養、留才遇挑戰，鄭麗君提解方要改變金字塔結構」（<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2045691>，檢索日期：2020 年 12 月 16 日）。

⁸⁴ 以鶯歌陶瓷博物館專業人員為例，研究助理係比照高級中等學校以下教師聘任、助理研究員及組長則比照講師資格進用，但《教師待遇條例》第 7 條第 2 項附表之「教師薪級表」說明欄規範，比照高級中等學校以下教師進用的研究助理若具有碩士學歷，最高得晉薪至 650 薪點，博士學歷最高得晉薪至 680 薪點；但研究助理經過升等為助理研究員或組長後，不論碩士或博士學歷，最高卻僅能晉薪至 625 薪點之不合理現象。

⁸⁵ 我國於 2018 年 12 月 13 日正式施行之《公務人員利益衝突迴避法》，其中第 2 條第 1 項第 7 款業將公法人董（監）事、首長及執行長列為適用對象；同法第 4 條第 2 項，將上開人員任職法

(二) 重賞之下必有勇夫—績效與待遇之間必須有合理的連結，以激勵人員積極任事

西方研究指出，在工作上實施績效待遇制度（performance-related pay, PRP）有兩種潛在的優勢：即誘使現職員工付出更大的努力及引進能力更好的人才（Booth & Frank, 1999 : 449）。而經濟暨合作發展組織（OCED）也提到，完善的績效待遇制度（如下圖 4-9）除了可以從私部門吸引到有競爭活力的人才外，更可以有效地控制人事成本（OCED, 2005 : 34-35）。

我國公務人員待遇結構，依照公務人員俸給法的規定，由屬身分性給與的本（年功）俸及工作性給與（加給）所組成。其實，早在 20 多年前就有公共行政學者撰文指出，這種待遇體制完全無法發揮「激勵」的管理效果，而在公務機關建立績效導向的俸給改革，因涉及公務員本身的「既得利益」與「生活家計」，必然會遭受到既得利益者的掣肘與反對，其困難度遠高於其他各種文官制度的改革（丘昌泰，1998：105）。

人之人事進用權，列為利益衝突之範疇，違反者依第 17 條規定，處新臺幣 30 萬元以上，600 萬元以下罰鍰。

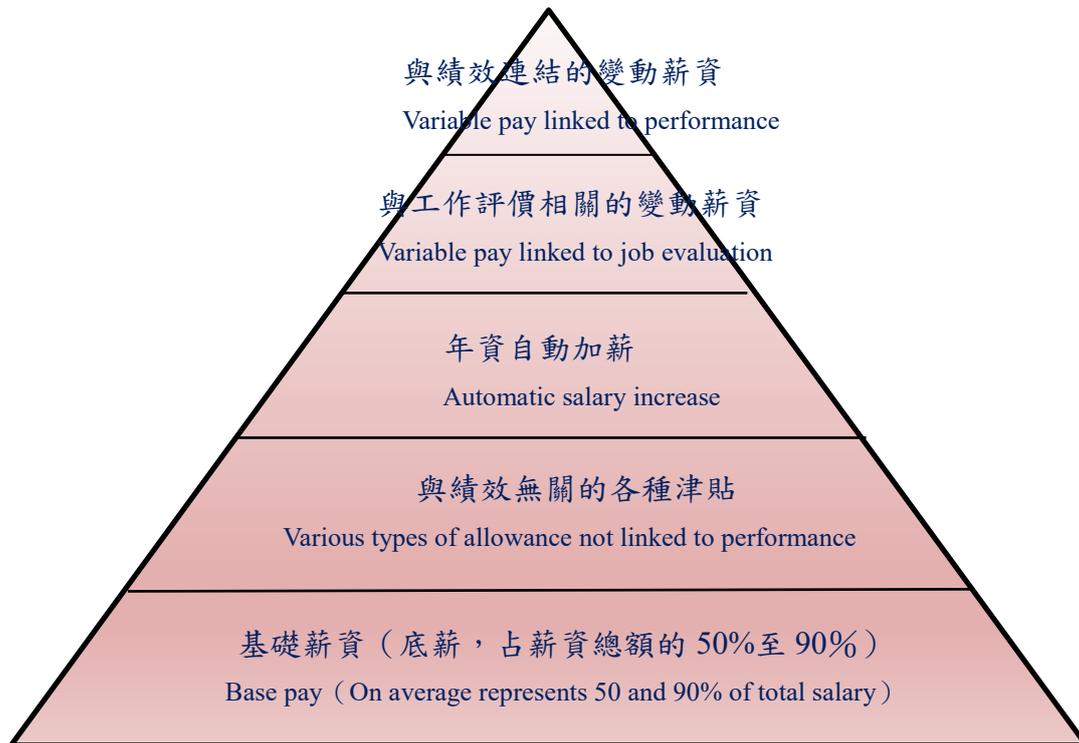


圖 4-9 績效待遇制度薪資結構

資料來源：OCED, 2005：29

新北市美術館以行政法人方式成立後，所進用之人員均非屬公務人員身分，在薪資待遇制度設計上，就可以引進人力資源專家進入該館人事部門，設計一套與公務行政機關完全不同的績效待遇結構（例如：基礎薪資占 60%，績效獎金占 40%），讓員工的工作績效與報酬之間產生合理正向連結，讓努力的人得到高報酬，引發見賢思齊的效應，自然而然地連帶提升組織效率及效能。

(三) 美術館與鶯歌陶瓷博物館比鄰，兩館之間必須建立競爭又合作的關係，且與地方其他藝術資源妥適連結，以獲致雙贏

在日本東京都三鷹市著名的三鷹之森吉卜力美術館官方網站上，動畫大師宮崎駿寫著這麼一段話⁸⁶：

こんな美術館にしたい

（這是我想要的美術館）

おもしろくて、心がやわらかくなる美術館

（一個有趣且可以放鬆心靈的美術館）

いろいろなものを発見できる美術館

（可以發現很多東西的美術館）

キチンとした考えがつかぬかっている美術館

（以明確且一致的哲學為基礎的美術館）

楽しみたい人は楽しめ、考えたい人は考えら

れ、感じたい人は感じられる美術館

（讓想要得到享受、沉思及感覺的人，都會想造訪的美術館）

そして、入った時より、出る時ちよっぴり

心がゆたかになってしまいう美術館！

（這個美術館會在妳離館的時候收穫滿滿，深感不虛此行）

宮崎駿

美國波士頓美術博物館（Boston Museum of Fine Arts）秘書 Benjamin I. Gillman（1852-1933）以影像紀錄下一名穿著體面的紳士，於參觀美術館的過程中，仰頭、俯身、蹲下或趴在

⁸⁶ 三鷹之森吉卜力美術館，<https://www.ghibli-museum.jp/kansyu/>（檢索日期：2020年12月12日）。

地上，一切努力只為看清楚展示說明及展覽陳設，未考慮觀眾參觀美術館舒適、缺乏社會互動的美術館工作慣性，引起的生理及心理的疲累感，在 1916 年提出博物館疲勞 (museum fatigue)⁸⁷ 的概念 (蘇瑤華，2018：10)。

2020 年 8 月 12 日，本府第 498 次市政會議首次移師鶯歌區公所舉辦，其中橫向連結 10 個局處共 35 項計新臺幣 550 億元軟硬體工程的「三鶯文創整合計畫」，預計將三鶯地區打造成國際美學新廊帶，以休閒觀光包裝三鶯文化，建立三鶯地區文化品牌⁸⁸。新北市美術館為該項計畫的重要亮點，且將與比鄰的鶯歌陶瓷博物館產生競爭又合作的微妙關係。因此，必須在兩個館舍之間，建立差異化的展覽與活動體驗。另外也需整合周遭文化資源，以降低來訪遊客的所產博物館疲勞現象，方能有效達到雙贏或是多贏的目的。

(四) 善用品牌經營及行銷手法以創造競爭優勢

美國行銷管理大師科特勒 (P. Kotler) 認為，打造品牌是政府部門確保產品或服務發展符合定位的策略之一，在定位

⁸⁷ 國內曾有研究指出，博物館觀眾的參觀時間很少持久超過 2 個半小時以上，觀眾的注意力大都集中在參觀的前 30 分鐘，多數觀眾在參觀 30 分鐘後就產生博物館疲勞現象；也有研究發現，即使是短暫的接觸展覽，亦可能引起高度記憶，顯示出博物館經驗有顯著而持久的學習效果 (謝文和，2002：74-75)。

⁸⁸ 請參考本府市政新聞，「打造鶯歌藝術廊帶，侯友宜：全民美術館 111 年落成」，<https://www.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=e8ca970cde5c00e1&dataserno=56cf3d15eff58ab210359f6a643f2d42> (檢索日期：2020 年 12 月 11 日)

的過程中，必須先做出品牌識別（brand identity）的決策（希望品牌給人何種觀感），然後想辦法維持品牌形象（品牌實際上給人的印象）（郭思好譯，2007：208）。

根據中華民國博物館學會所列載的我國公立美術館，除國立臺灣美術館設置於臺中市外，其餘 5 都直轄市均已設置（或刻正興建）自己的美術館（按：臺北市立美術館及桃園市立美術館為行政機關體制；至臺南市美術館、高雄市立美術館及本市美術館採行政法人制度）。另依該學會統計資料，全臺灣公私立各級博物館總共 487 家，換言之，公立博物館不僅彼此之間存在著競爭壓力，更得面對民間博物館來勢洶洶的挑戰⁸⁹。

博物館學者耿鳳英教授指出，博物館結合觀光事業已成為今日不可缺少的趨勢，這樣的演變來自於社會大眾日益增加的需求，博物館不僅存在著彼此之間的競爭，更需與其他的休閒娛樂機構／方式競爭。此外，必須建立自我的文化品牌形象，才能突破未來博物館在國際發展的廣闊視野及競爭潛力（耿鳳英，2005：29-30）。因此，美術館或博物館不應再

⁸⁹ 2020 年 12 月 12 日聯合新聞網「這 8 家博物館超好玩！穿古裝秒穿越、探訪各國計程車、幻覺博物館體驗漂浮」，<https://udn.com/news/story/7934/5086669>（檢索日期：2020 年 12 月 12 日）。

讓人有孤芳自賞的距離感，理當建立自己的品牌特色，並結合社會資源，創造本身的優勢。

三、監督層面：

(一) 必須建立一套完善的內部控制 (internal control) 制度，避免弊端。

內控制度係源自於會計師從事審計工作的一環，初始功能為偵測舞弊，據以確保公司資產、財務資訊之可靠與忠實報導，嗣歷經相當期間之發展，內控制度除作為消極偵查與管理舞弊之措施，逐漸著重其組織、規劃、指揮、控制、監督等積極興利之管理功能，據以協助公司之董事會與高階管理階層於強化企業內部整體營運效率與效果之時，並得預防內部發生違法行為或缺失，併同追求防弊與興利的目標（黃信維，2020：22）。

《行政法人法》第 4 條第 1 項規定：「行政法人應擬訂人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章，提經董事（理）事會通過後，報請監督機關備查。」行政法人雖屬公法人，定位介於「第一部門」（政府組織）與「第三部門」（非營利組織）之間的組織混合體，但嚴格說來，仍是屬於政府體系的一環。在策略上應落實「辦理內部稽核，強化自主管理」、

「以遵循稽核為主，著重內控落實情形」及「強化內部稽核人力質量」(戴美英，2019：63-65)等具體作為，做好自主管理，以達成法人所既定的目標。

(二) 監督機關組成之績效評鑑委員會除書面審查外，應落實實地訪查，且績效評鑑基準及結果應予公開，以昭公信。

《行政法人法》第 16 條第 1 項規定，監督機關應邀集有關機關、學者專家及社會公正人士，辦理行政法人之績效評鑑，此為我國辦理行政法人績效評鑑之法源依據。

評鑑 (evaluation) 若從探究內涵的真實性來區分，可分成「假評鑑(pesudo-evaluations)」、「準評鑑(quasi-evaluations)」和「真評鑑 (true-evaluations)」三種類型，其中「假評鑑」是企圖透過評鑑，使外界產生錯誤的判斷，又稱之為政治導向評鑑；「準評鑑」是指在回答特定的問題，所獲得的答案對方案價值或許無關，又稱之為問題導向評鑑；至於「真評鑑」則主要在評估或改進方案價值的評鑑設計，又稱之為價值導向研究 (曾淑惠，2004：7)。

在我國行政法人評鑑的實務中，曾有研究者針對中央機關成立之「國家中山科學研究院」、「國家災害防救科技中心」

「國家表演藝術中心」等行政法人績效評鑑結果進行分析，大抵歸納出以下幾點現象（洪勝堯，2018：112-114）：

- 1.評鑑委員人數多寡差距過大。
- 2.評鑑進行方式皆以書面審查為主。
- 3.評鑑項目及權重分配差異甚大。
- 4.評鑑得分等第定義紊亂。

日本自 1999 年起建構獨立行政法人體制迄今已逾 20 年，其評鑑制度的最大特點從早期的「事前控制型」（事前規制型）轉換為「事後評價型」（事後評価型），而法人是否能夠達成預計的績效成果，完全取決於評鑑機構是否能夠發揮功能（*所期の成果をあげられるかどうかは、実際の運営において事後評価の仕組みがうまく機能するかどうかにかまねられている*）（遠藤暁子，2007：9）。而我國行政法人制度刻方興未艾，立法部門對於該制度仍存有疑慮的狀況下，績效評鑑的信效度，就顯得更為重要。

《行政法人法》第 16 條規定，監督機關應邀集有關機關代表、學者專家及社會公正人士，辦理行政法人之績效評鑑。但在實務上，監督機關身為行政法人的上級，為免落得監督機關對行政法人監督不利的窘境，以「技巧性」邀請熟識的專家擔任評鑑委員，委員在礙於情誼或人情，在評鑑結果上「高抬貴手」或是「高高舉起輕輕放下」的情形，也就見怪不怪了。

因此，為澈底提升評鑑的信效度，以反映法人經營的真實狀況，評鑑委員除了專業以外，在態度上必須超然中立，或是建議由中央目的事業主管機關（文化部）來推薦評鑑委員。另外，評鑑制度必須回歸績效管理的本質—「界定策略」、「設定目標之績效量化標準」、「持續監督績效標準的達成情形」及「運用評鑑資訊結果」的循環性過程，方能客觀評斷行政法人的績效，作為該法人存續與否或業務精進的重要準據。

英國前博物館圖書館及文獻委員會（Museums, Libraries and Archives, MLA⁹⁰）曾在 2001 年對 21 世紀的博物館提出 5 項願景（轉引自羅欣怡，2011：96-97）：

- 一、博物館將成為重要的教育（education）與學習（learning）之資源中心與提倡者（To be an important resources and champion for learning and education）。
- 二、博物館將致力於使用管道之暢通及社會融合（To promote access and inclusion）。
- 三、博物館將致力於地方振興之工作（To contribute to economic regeneration in the regions）。

⁹⁰ MLA 已於 2012 年解散。

四、博物館將運用典藏品來鼓勵啟發創造力（To use collections to encourage inspiration and creativity）。

五、博物館將致力於追求與維護博物館核心服務之卓越品質（To ensure excellence and quality in the delivery of core service）。

新北市美術館作為本市市政建設的重大亮點之一，同時也擔負著三鶯地區文創整合及振興地方經濟的關鍵角色，以行政法人體制作為提升館舍營運效能及效率，實刻不容緩。再透過「改造城市景觀」、「營造生活美學」、「文化觀光體驗」、「產業創新加值」及「品牌活動建構」等五大策略，接軌鶯歌陶藝古鎮的藝術實力，用藝術走城市美學的路，打造三鶯成為國際等級的藝術之都。

參考書目：

一、中文部分：

丘昌泰(1998)。建立績效導向的公務員俸給政策：公共管理的觀點。

空大行政學報，8，103-128。

丘昌泰(2000)。公共管理—理論與實務手冊。臺北市：元照。

江岷欽、劉坤億(1999)。企業型政府—理念·實務·省思。臺北市：

智勝。

行政院人事行政局(2004)。行政法人實例及法規彙編參考手冊。臺

北市：行政院人事行政局。

呂世壹(2007)。我國行政法人運作問題之研究—以國立中正文化中心

為例。國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版。臺北市。

李昕(2009)。作為組織手段的公法人制度研究。中國北京：中國政

法大學。

李建良(2002年12月)。機關法人化之基礎理論。葛克昌(主持人)，

政府機關(構)法人化研討會，行政院研究發展考核委員會。

李建良、劉淑範(2005)。「公法人」基本權利能力之問題初探—試解

基本權利「本質」之一套難題。載於湯德宗(主編)，憲法解釋之

理論與實務(第四輯)(頁291-410)，臺北市：中央研究院法律

學研究所籌備處。

李柏諭(2014)。跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析。

載於陳金貴(主編)，文官新思維—人力、協力與績效(頁153-

191)，臺北市：考試院。

呂正理(2010)。另眼看歷史(上)。臺北市：遠流。

汪佳樺(2013)。管理主義在公部門之價值及悖論。東海大學行政管

理暨政策學系研究所碩士論文，未出版，臺中市。

- 宋餘俠、賴韻琳、趙麗卿、陳錦雲 (2004)。我國行政法人及其績效評鑑機制之建制規範。載於林嘉誠 (主編)，**政府績效評估** (頁 271-290)，臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 邱惠美 (2006)。日本獨立行政法人制度初探—兼論日本國立大學法人化問題 (上)。政大法學評論，90，頁 171-227。
- 吳志光 (2009)。行政法 (三版)。臺北市：新學林。
- 吳庚 (1993)。韋伯的政治理論及其哲學基礎。臺北市：聯經。
- 吳庚 (2015)。行政法之理論與實用 (增訂十三版)。臺北市：三民。
- 吳垠慧 (2017)。從臺灣美術館現況談南美館行政法人：國藝會董事長林曼麗訪談。臺南美術，5，頁 12-21。
- 吳瓊恩、周光輝、魏娜及盧偉斯 (2004)。公共行政學。臺北市：智勝。
- 吳瓊恩、李允傑及陳銘薰 (2005)。公共管理。臺北縣：空中大學。
- 吳瓊恩 (2011)。行政學 (四版)。臺北市：三民。
- 邱士豪 (2006)。國立中正文化中心行政法人化之法律經濟分析。國立暨南大學公共與政策學系碩士論文，未出版，南投縣埔里鎮。
- 林水波、陳志瑋 (2003)。我國行政機關 (構) 財團法人化之質性分析。載於林嘉誠 (主編)，**政府改造** (頁 243-268)，臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 林文燦 (2009)。公部門待遇管理—策略、制度、績效。臺北市：元照。
- 林合民、李震山、陳春生、洪家殷及黃啟禎 (2015)。行政法入門 (八版)。臺北市：元照。
- 林博仁 (2017)。畫家商業化策略之探討—以台灣新銳藝術家為例。國立臺灣師範大學高階經理人企業管理碩士在職專班 (EMBA)

- 碩士論文，未出版，臺北市。
- 林鍾沂（2001）。**行政學**。臺北市：三民。
- 洪勝堯（2018）。健全我國行政法人績效評鑑機制之評析。**國會季刊**，**46 卷 1 期**，101-124。
- 胡龍騰、黃瑋瑩及潘中道（譯）（2000）。**研究方法：步驟化學習指南**（原作者：Ranjit Kumar）。臺北市：學富文化。（原著出版年：1999）
- 孫本初（2001）。**公共管理（三版）**。臺北市：智勝。
- 施啟揚（2007）。**民法總則（七版）**。臺北市：三民。
- 高明秋（2005）。行政法人制度立法研究。**立法院院聞**，**33**，**11**，76-95。
- 耿鳳英（2005）。文化品牌與地方風格之建立：以日本吉卜力美術館為例。**博物館學季刊**，**19（4）**，23-31。
- 張文伯（1984）。論學校法人。載於鄭玉波（主編），**民法總則論文選輯（下）（頁 537-559）**。臺北市：五南。
- 張文貞（2005）。行政法人與政府改造。載於台灣行政法學會（主編），**行政法人與政府改造、聽證制度評析（頁 129-161）**，臺北市：元照。
- 張瑋恬（2015）。鶯歌陶瓷博物館粉絲專頁之社會網絡分析。國立臺北教育大學文化創意產業經營學系 EMBA 在職進修專班碩士論文，未出版，臺北市。
- 莊雅荃（2010）。跟著奈良美智玩跨界藝術商品化研究。國立臺灣師範大學大眾傳播研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 許宗力（2000）。國家機關的法人化—行政組織再造的另一選擇途徑。**月旦法學雜誌**，**57**，26-39。

- 郭冠廷等 (2002)。公法人之組織設計及人員任用管理之研究。行政院人事行政局委託佛光人文社會學院之專題研究報告。臺北市：行政院人事行政局。
- 郭思妤(譯)(2007)。科特勒談政府如何做行銷(原作者: Philip Kotler & Nancy Lee)。臺北市：台灣培生教育。
- 盛子龍 (2003)。德國機關法人化問題。載於林嘉誠(主編)，**政府改造**(頁 219-242)，臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 陳品卿 (1989)。老子的政治觀。**教學與研究**，11，頁 129-138。
- 陳孟賢(2019)。行政法人及政府捐助設置財團法人之性質差異(下)。**主計月刊**，766，64-69。
- 陳建良(譯)(2006)。**賽局理論**(原作者: Roger A. McCain)。臺北市：智勝。(原著出版年: 2004)
- 陳猶龍 (2003)。**民法總則(增訂八版)**。臺北市：五南。
- 陳新民 (1996)。**行政法學總論(修訂五版)**。臺北市：三民。
- 陳維琪(2004)。我國行政法人制度可行性研究—以公立博物館為例。國立中正大學政治學系暨研究所碩士論文，未出版，嘉義縣民雄鄉。
- 陳銘薰、劉坤億 (2004)。**行政法人公司治理模式可行性**。行政院人事行政局 93 年委託研究案，未出版。
- 陳愛娥 (2002)。**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?**。**月旦法學雜誌**，12，頁 61-72。
- 陳憶華 (2007)。**參考服務在國內檔案典藏單位應用之研究**。國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 陳聰富 (2016)。**民法總則(二版)**。臺北市：三民。
- 彭錦鵬 (2008)。**行政法人與政署之制度選擇**。**考銓季刊**，53，頁 21-

- 黃立 (1999)。民法總則 (二版)。臺北市：元照。
- 黃信維 (2020)。金融機構公司治理與內部控制—制度與組織之間。
國立臺灣大學法律學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 黃錦堂 (2008)。政府職能與角色分析架構建立之研究。行政院研究發展考核委員會委託台灣公共治理研究中心研究報告 (編號 RDEC-RES-096-015)。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 黃默夫 (2009)。基礎行政法二十五講。臺北市：三民。
- 葛永光 (2000)。政黨政治與民主發展 (二版)。臺北縣：空中大學。
- 曾冠球、方凱弘 (2014)。政府部門機關委外的迷思與挑戰。載於陳金貴 (主編)，文官新思維—人力、協力與績效 (頁 249-274)，臺北市：考試院。
- 曾淑惠 (2004)。教育評鑑模式。臺北市：心理。
- 楊秀娟、方衍濱、林靜芳 (2002)。日本獨立行政法人制度在我國適用之研究。載於林嘉誠 (主編)，政府改造 (頁 187-217)，臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 葉至誠、葉立誠 (1999)。研究方法與論文寫作。臺北市：商鼎文化。
- 臺南市美術館 (2018)。美讚臺南：臺南市美術館館史。臺南市：臺南市立美術館。
- 蔡茂寅 (2002 年 12 月)。機關法人化實務問題。許志雄 (主持人)，政府機關 (構) 法人化研討會，臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 劉坤億 (2008)。效率、課責、政治與法人治理：建置行政法人制度的四項思考。考銓季刊，53，頁 50-62。
- 劉宗德 (2009)。日本獨立行政法人實施成效之評估。行政院研究發

- 展考核委員會委託社團法人台灣行政法學會研究報告（編號：RDEC-RES-098-028）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 劉宗德（2017）。勾勒臺南市美術館的營運藍圖：從臺灣行政法人發展軌跡中借鑑。**臺南美術**，5，頁 22-27。
- 蕭文生（2017）。**行政法—基礎理論與實務**。臺北市：五南。
- 謝文和（2002）。博物館成人學習之研究：建構主義觀點—以國立台灣史前文化博物館為例。國立臺灣師範大學社會教育學系博士論文，未出版，臺北市。
- 戴美英（2019）。政府內部稽核之推動與展望。**政府審計季刊**，39 卷 3 期，頁 57-67。
- 羅欣怡（2011）。博物館與文化政策—探討臺灣 1990 年代以降博物館之相關政策與發展。國立臺灣師範大學社會教育學系博士論文，未出版，臺北市。
- 蘇瑤華（2018）。從觀眾到群眾的動能與轉向：美術館觀眾研究新探。**現代美術學報**，36，頁 7-24。

二、日文部分：

- 大迫丈志（2010）。独立行政法人制度の課題。国立国会図書館，調査と情報，688，頁 1-12。
- 渡部晶（2014）。独立行政法人改革について～3 度目の国会提出で成立した独立法人通則法改正法案を中心に。ファイナン，586，頁 15-29。
- 鈴木真澄（2004）。独立行政法人化現象と国立大学法人。山口経済学雑誌，52（3），頁 323-345。
- 遠藤暁子（2007）。独立行政法人における事後評価・見直し。国立国

会図書館，調査と情報，571，頁 1-10。

藤田宙靖(1999)。国立大学と独立行政法人制度。ジュリスト，1156，
頁 112-113。

三、英文部分：

Bereday, G. Z. F. (1964). *Comparative Method in Education*. Holt
Rinehart and Winston.

Booth, A. L. & Frank, J. (1999). Earnings, Productivity, and Performance-
Related Pay. *Journal of Labor Economics*, 17(3).447-463.

Borderick, R. F., Mavor, A. S., Milkovich, G. T. & Wigdor, A. K. (1991).
*Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit
Pay*. Washington D. C.: National Academy Press.

Caiden, G. E. (1991). *Administrative Reform Comes of the Age*. Berlin :
Walter de Gruyter.

Denhardt, R. B. (1993). *Theories of Public Organizations*. California:
Wadsworth Publishing Company.

Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice:
Economic Explanations in Political Science*. New York: Prentice Hall.

Grant, R. W. & Keohane, R. O.(2005). Accountability and Abuses of Power
in World Politics. *American Political Science Review*, 99(1), 29-43.

Hoy, W. K. & Miskel, C. G.(2008). *Educational Administration: Theory,
Research, and Practice(8th ed.)*. Boston : McGraw Hill Higher
Education.

Muller, D. C. (1989). *Public Choice II*. New York: Cambridge University
Press.

- OCED (2005). *Performance-related Pay Policies for Government Employees*. Paris : OCED Publishing.
- OCED (2015). *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Paris: OECD Publishing.
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Ranson, S. & Stewart, J. (1994). *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*. Hong Kong: St. Martin's Press.
- Shafritz, J. M. & Russell, E. W. (2005). *Introducing Public Administration (4th ed.)* . New York: Pearson Longman.
- Summers, L. (2005). Integrated Pay for Performance: The High-Tech Marriage of Compensation Management and Performance Management. *Compensation & Benefit Review*, (Jan / Feb), 18-25 ◦
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press.