



透視地方行政法人的政策合法化 —以臺南及高雄的兩個個案為例

李天申

臺北市立大學社會暨公共事務學系助理教授

摘要

自從 2011 年《行政法人法》施行後，許多縣市政府開始積極設置地方行政法人。本文採用質性研究方法，以臺南市美術館、高雄市專業文化機構這兩個層級相同、性質與所處環境類似，但推動順遂程度不同的地方行政法人為個案，探討兩者的政策合法化過程，以及分析兩者合法化過程順利程度不同的原因。研究結果發現，臺南的藝文團體對於設置行政法人的反應不如高雄強烈，以及臺南市議會對於行政法人議題的關切度比高雄低，使臺南市美術館行政法人的政策合法化過程，比高雄專業文化機構順利。然而，正因臺南的藝文界、議會在南美館政策合法化過程中的參與度較低，當南美館董事會成立後，外界才發現諸多問題，並引發反彈。最後，本文建議地方政府推動設置地方行政法人時，應將規劃與決策的過程透明化，並建立公共參與的機制，才能取得民間團體、議會的信任，以利於政策的合法化與後續執行。

關鍵詞：

行政法人、臺南市美術館、高雄市專業文化機構、政策合法化



THE PERSPECTIVE OF POLICY LEGITIMATION FOR LOCAL NDPBs: TAKING A CASE IN TAINAN AND A CASE IN KAOHSIUNG AS THE EXAMPLES

Lee, Tien-Shen

Assistant Professor
Department of Social and Public Affairs
University of Taipei

Abstract

Since the NDPBs Act took effect in 2011, many local governments started to actively establish local NDPBs. Qualitative research methods were adopted in the study for conducting investigation of the process of policy legitimation for the cases, which were Tainan Art Museum (TNAM) and Public Agency of Kaohsiung Cultural Institutes (PAKCI). The cases were in the same administration level, and they had similar characteristics and were located in similar environments. The extents of smoothness in their promotion processes were quite different, and the causes for the difference were also analyzed. The research results indicated that the art and culture groups in Tainan did not have strong reaction towards the establishment of NDPBs as the art and culture groups in Kaohsiung did, and the concern of Tainan City Council for the issue of NDPB was lower than the concern of Kaohsiung City Council. Both of the reasons together made the process of policy legitimation for TNAM smoother than the one for PAKCI. However, it was just because the art and culture groups and city council in Tainan had a low level of participation in the process of policy legitimation for TNAM, the general public could find so many problems and started to oppose TNAM after its board of directors was established. Finally, it was suggested that the processes of planning and deciding shall be transparent with the mechanism of public participation when local



governments promote the establishment of local NDPBs in order to gain the trust of civil groups and local councils, which may facilitate policy legitimation and following implementation.

Keywords: NDPBs, Tainan Art Museum, Public Agency of Kaohsiung Cultural Institutes, policy legitimation



26 透視地方行政法人的政策合法化—以臺南及高雄的兩個個案為例

The Perspective of Policy Legitimation for Local NDPBs: Taking a Case in Tainan and a Case in Kaohsiung as the Examples



壹、前言

自從 2011 年《行政法人法》施行後，行政法人成為政府設置新機構，或是將行政機構轉型的熱門制度選項，並賦予地方政府準用該法的法源。¹對此，行政院人事總處於 2015 年 5 月 1 日，頒訂《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》，以利於地方政府辦理相關作業。由於地方政府設立行政法人的法源、處理原則都已具備，多個縣市政府開始積極設置。迄 2020 年 12 月，國內已通過組織條例的地方行政法人，包括：高雄市專業文化機構（簡稱專業文化機構）、高雄市立圖書館、高雄流行音樂中心、臺南市美術館（簡稱南美術館）、苗北藝文中心、桃園市社會住宅服務中心、新北市住宅及都市更新中心、臺北流行音樂中心、臺北表演藝術中心等。

表 1 我國地方行政法人一覽表（迄 2020 年 8 月）

縣市	地方行政法人	性質	備註
高雄市	高雄市專業文化機構	文化	視覺藝術
	高雄市立圖書館	文化	圖書
	高雄流行音樂中心	文化	流行音樂
臺南市	臺南市立美術館	文化	視覺藝術
苗栗縣	苗北藝文中心	文化	表演藝術

¹ 根據《行政法人法》第 41 條：「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）得準用本法之規定制定自治條例，設立行政法人。」



桃園市	桃園市社會住宅服務中心	都發	社宅服務
新北市	新北市住宅及都市更新中心	都發	社宅服務、都市更新
臺北市	臺北流行音樂中心	文化	流行音樂
	臺北表演藝術中心	文化	表演藝術

資料來源：本研究整理。

在上揭地方行政法人個案中，主要可分為文化、都市發展這兩大類，並以前者為大宗。地方政府於推動地方行政法人的立法，也就是在「政策合法化」的過程中，議會、在地利害關係人對於「行政法人」這種較陌生的組織類型，難免會有疑慮，但未必會形成推動的阻礙。高雄市政府在推動成立高雄市專業文化機構的過程中，當訊息被外界知悉後，立即引來在地藝文界人士的高度關注與強烈質疑，市府被迫改變既定時程。相對地，與高雄市專業文化機構同屬「視覺藝術」相關的臺南市美術館，其政策合法化的過程卻非常平順。

本文以臺南市美術館、高雄市專業文化機構這兩個組織，作為探討地方行政法人政策合法化過程的個案，係認為這兩者有一定程度的相似，但也有所不同，可進行法人化過程的比較。關於這兩個組織的相異點，在於：第一，臺南市美術館的行政法人推動過程順暢，近乎無異議通過，但高雄市專業文化機構遭遇藝文團體、議會的挑戰，進度因而延遲；第二，臺南市美術館為單一的美術館，高雄市專業文化機構則是整併歷史博物館、電影館、美術館的「三合一」機構，情況相對複雜；第三，臺南市美術館為全新設置的行政法人，高雄市專業文化機構則是整併地方行政機關並法人化，也就是由既有的行政機關來轉型，故兩者的先天條件不同。另外，兩者的相似處則包括：第一，均屬地方層級的行政法人，而非中央層級；第二，就所處地理與政治環境上，兩者均處於南部直轄市，而且都是由民進黨長期執政的深綠



地盤²；第三，這些機構都與視覺藝術相關，性質類似。雖然這兩個機構的層級所處地理與政治環境、組織屬性類似，但在政策合法化的過程中，高雄的個案卻比臺南的個案波折許多，形成明顯對比。

究實而論，國內中央與地方行政法人的數量繁多，各級政府在推動各行政法人合法化的過程中，不乏多方的政治角力。然而，除了前國立中正文化中心主任朱宗慶（2005）在其碩士論文中，以專節詳細說明其推動機構行政法人化的立法過程之外，相關研究則顯不足，針對地方行政法人者更是付之闕如。為彌補此一研究主題的文獻缺口，本文採用質性研究的方法，以為臺南市美術館、高雄市專業文化機構個案，透視臺南、高雄兩市政府推動地方行政法人的合法化過程，包括分析市府的推動理由、地方藝文界、市議會的意見，以及探究造成兩者合法化過程順利程度不同的原因。

貳、行政法人及其政策合法化

行政法人是一種準政府組織（李天申，2017）。關於準政府組織的原文，在英國為 QUANGOs，是 Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations 的縮寫，美國亦有 Quasi government organizations 此一說法，為執行公共政策之公私混合型組織 (hybrid organization) 的統稱（Seidman, 1988; Kosar, 2011）。確切來說，準政府組織係指「主要任務為負責執行一項或更多項公共政策，接受公共資金的挹注，但與政府保持『一臂之距』 (arm's-length)，與部長或主管部會無直接上下隸屬關係的組織」(Van Thiel, 2001: 5)。簡言之，準政府組織融合政府機關、民間機構特色，以履行公共職責為目的，但不屬於政府機關的 (Edward, 2008: 5; Kosar, 2011: 2)。我國在設計行政法人制度時，主要就是參考英國 NDPBs、日本獨立行政法人等國外準政府組織的經驗（李天申，2017）。

² 高雄市在 2018 年 12 月至 2020 年 6 月期間，國民黨籍的韓國瑜曾短暫執政，其因被罷免而提早卸任。2020 年 8 月市長補選，陳其邁獲得勝選，高雄市再度回歸民進黨執政。



根據 C. O. Jones (1977: 85) 的界定，政策合法化 (policy legitimation) 的過程分為兩個層次：第一層次是政治系統取得統治合法性 (legitimacy) 的過程，第二層次才是為政策取得合法化的過程。其中，第二層次旨在使政策取得合法地位，據以執行 (林水波、張世賢，2006：183)。然而，政策合法化的過程中，往往會有許多參與者。例如，美國政治當中，行政官僚、利益團體、國會形成利益共生的「鐵三角」(iron triangle)，就深刻影響美國公共政策的合法化過程 (Lowi, 1964)。我國各行政法人在設置之前，也需要經過民意機關的同意、完成政策合法化之後，才能正式成立 (李天申，2017)。以下依序介紹英國 NDPBs、日本獨立行政法人、我國行政法人，以及其設立/合法化的方式。

一、英國 NDPBs

英國在十七世紀時，就開始設立 QUANGOs (Greve et al., 1999)。在二次世界大戰之後，QUANGOs 開始被英國政府大量設置，藉以縮小國家規模，以及便於引進民間專業人才與管理技術；同時，QUANGOs 在某種程度上可以隱匿官僚組織的真實規模，政治人物也能藉此展現其有效控制政府規模的功績 (Flinders, 1999: 29-35; 劉坤億，2010)。1979 年，Leo Pliatzky 爵士受首相柴契爾夫人之所託，對 QUANGOs 進行詳細研究，並將 QUANGOs 正式命名為 Non-Departmental Public Bodies，簡稱 NDPBs，以更精準表達這類組織的意涵 (Pliatzky, 1980; cited by Pliatzky, 1992)。NDPBs 分成執行性(executive)、專業諮詢性(advisory)³、司法仲裁性(tribunal)⁴、獨立監督委員會(Independent Monitoring Boards)⁵

³ 專業諮詢類的 NDPBs，主要是針對某些中央部會所關注的特定議題，向部長提供專業且具獨立立場的諮詢意見。這類 NDPBs 通常是由部會首長依據行政命令或皇室之特許狀設置，沒有自主的人事和預算，員工多是由主管部會的公務人員支援，經費由主管部會贊助 (劉坤億，2006)。

⁴ 司法仲裁類的 NDPBs，通常依據法律設置，在特定法律領域中具有司法判決之權力，可決定民眾與政府部會或公共體之權利義務關係，並作為民眾對於政府部門決策不滿時之申覆管道，以減輕司法體系之負擔。此類 NDPBs 的員工通常是由主管部會派員兼辦，且因收支單純，多半沒有自己的預算 (劉坤億，2006)。

⁵ 獨立監督委員會有監督獄政的視察委員會 (Boards of Visitors) 和監督非法移民遣



等四類，其中執行性的 NDPBs 以履行行政管理、管制、商業為主要功能，與我國的行政法人類似，故我國學者又稱其為「英國行政法人」(許哲源，2005；劉坤億，2006；彭錦鵬，2008)。關於英國執行性 NDPBs 的設立方式，包括依據國會通過的法律、皇室特許狀、依公司法設置等三種(劉坤億，2006)，顯示英國國會在部分行政法人的合法化過程中，也扮演重要的角色。

二、日本獨立行政法人

日本在第二次世界大戰之後，也面臨官僚體系肥大化、僵硬化的問題。為精簡公部門的人力，1997 年 12 月的行政改革會議決定，在省廳之外設置獨立行政法人，並以精簡員額 25% 為目標(Yamamoto, 2003; Masaharu, 2003)。1999 年，日本正式通過《獨立行政法人通則法》(平成 11 年法律 103 號)。獨立行政法人按其來源，可分為「先行獨立行政法人」、「移行獨立行政法人」等兩類(岡本義朗，2008：71-72)。其中，先行獨立行政法人原為國立病院、療養院、考試研究機關、檢查檢定機關、文教研修設施、作業設施、矯正收容設施等中央省廳所管轄的事務或事業(劉宗德，2005)；至於「移行獨立行政法人」，原為飽受責任不明、缺乏效率、不透明、自律不足、組織業務自我繁殖、因時代變遷而失去原來的設立目的、與民間事業的業務重疊等批評的特殊法人、認可法人(林素鳳，2002)。根據《獨立行政法人通則法》，各獨立行政法人均須制定個別的組織法，並經日本國會通過後才能設置(李靜宜，2005)。

三、我國行政法人

2002 年，民進黨政府推政府組織改造，參考日本與英國經驗，提出「行政法人」此種新型的公法人。根據時任行政院組織改造委員會

返的訪察委員會(Visiting Committees)等兩類，其角色都是監督者，成員由部會首長任命，代替部會首長監督獄所及非法移民遣返中心，經費由部會提供(劉坤億，2006)。



成員的施能傑教授之界說，我國行政法人具有八大特徵：準公司化治理型態、與民意機關低度直接互動、政府擁有所有權的非營利組織、政府仍會給予財務支持、具有獨立權利或義務之意思表示的組織、具有獨立財務會計的個體、受監督機關宏觀管理的執行組織、擁有獨立管理權的執行組織（轉引自劉坤億，2006）。根據 2011 年通過的《行政法人法》，其第 2 條規定，行政法人係指「國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人」，而行政法人執行的特定公共事務，須符合下列規定：（一）具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者；（二）不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者；（三）所涉公權力行使程度較低者。另外，該法第 41 條第 2 項規定，「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）得準用本法之規定制定自治條例，設立行政法人。」換言之，我國中央、地方層級的行政法人，要設置就必須取得立法機關的同意，而該合法化的過程中，就容易出現政治角力。在實際運作上，政府有時會在推動政策合法化的過程中，會召開說明會、公聽會來聽取各方的問題或意見，以作為立法作業的參考。

參、研究設計

本文主要是採用文本內容分析，並輔以深度訪談、觀察法。由於臺南市美術館、高雄市專業文化機構的文獻資料豐富程度不同，所以本文在蒐集資料時，對於這兩個個案採取不同的研究設計。首先，南美館的文獻資料較少，因此採用深度訪談、觀察法等方法來補強；至於專業文化機構，由於高雄市議會的會議紀錄已提供非常豐富與完整的研究素材，故本文直接對其進行內容分析。以下將說明本文的研究設計。

一、針對臺南市美術館：訪談、觀察

本文對於臺南市美術館的研究，採取訪談法、觀察法等兩種方法。



筆者於 2017 年 12 月 25 日、2018 年 1 月 15 日、2020 年 12 月 2 日，分別訪談 1 位臺南當代藝術家(代碼 A1)、1 位市政府官員(代碼 B1)，以及 1 位臺南的政治工作者(代碼 F1)。當代藝術家 A1，是臉書「南美館民間監督社群」及連署發起人之一；至於市府官員 B1，則是規劃與推動設置南美館的核心人物，且是南美館的董監事會成員；這兩位受訪者都是各自領域的關鍵人物，具有代表性。這兩場訪談皆為半結構式訪談 (semi-structural interview)，使用相同的訪談大綱，問題包括：(一) 就您的了解，市府推動設立行政法人，是基於什麼原因？(二) 就您的觀察，市府推動設立行政法人的過程中，議會、地方上有哪些意見？(三) 就您的看法，行政法人有哪些優缺點？這類組織比公務機關、委外來得好嗎？(四) 最後，您認為市府推動設立行政法人，是否必要、可行？理由為何？需說明的是，A1 的訪談過程有做成紀錄，且經其確認內容是否正確；然而，B1 的身份較為敏感，筆者尊重其不希望錄音的意願，訪談過程未錄音，但有做成摘要形式的訪談筆記。另外，F1 為臺南的資深政治工作者，也是當地政治世家的幕僚人員，訪談的目的在於了解臺南當地的政治生態，以利本文詮釋市議員不太重視南美館相關議題的原因。

另外，文化部同意南美館以行政法人模式設立後，市政府於 2016 年 11 月 9 日 (18:30 至 20:00，計 90 分鐘)，於臺南文化中心召開一場 (也是唯一一場) 說明會，向地方藝文界說明南美館的行政法人規劃。筆者為了解市府的規劃過程與進度，以及地方藝文界的意見，有參加這場會議。由於南美館說明會的會議紀錄未公開，因此本文分析這場會議時，主要是依據筆者整理的觀察紀錄。

二、針對高雄市專業文化機構：文本內容分析

針對高雄市專業文化機構此一個案，本文主要是採用文本內容分析法。高雄市議會為審查專業文化機構設置自治條例，於 2017 年 5 月 23 日 (10:00 至 12:27，計 147 分鐘)、6 月 8 日 (10:00 至 12:50，計 170 分鐘) 及 13 日 (10:08 至 12:45，計 157 分鐘) 召開三場公聽會，本文自市議會網站下載會議紀錄。這三份會議紀錄為逐字稿的形式，頁數



依序為 34、38、38 頁，與會者的發言內容皆有完整的記載，品質優良。由於本會議紀錄為官方文件，須經層層核稿後才能發佈，其內容具有可信度，可作為學術分析的用途。

經本文統計，在這三場公聽會中發言的市府官員、在地藝文社群人士、市議員，包括：(一) 官員 8 位，除市府文化局長、電影館館長、高美館代理館長、高史館館長之外，尚有市府人事處副處長、法制局副局長、財政局專門委員、研考會組長；(二) 在地藝術社群人士 7 名，主要來自高雄市藝術聯盟畫會、新浜碼頭藝術學會、高雄現代畫學會、白屋藝術村等機構；(三) 議員 5 位，其中 3 位民進黨籍，2 位國民黨籍。其中，以上部分人士曾在兩場、甚至三場公聽會發言。這些發言者都是訊息豐富者 (rich-informant)，如與會的官員，都是行政法人的推動者或業務相關的市府局處主管；另外，發言者對於本議題都相當關心，而且表達的意見均非常充份。有關這三場公聽會發言者的類別、代碼、身分、發言場次，本文將其整理為表 2：

表 2 高雄市專業文化機構公聽會發言之官員、在地藝術社群人士、議員一覽表

類別	本文代碼	身分	發言場次		
			1	2	3
官員	C1	史哲，高雄市文化局長	V	V	V
	C2	劉秀英，電影館館長		V	
	C3	簡美玲，高美館代理館長		V	
	C4	楊仙妃，高史館館長		V	
	C5	陳詩鍾，高雄市人事處副處長		V	V
	C6	尤天厚，高雄市法制局副局長		V	V
	C7	吳秀員，高雄市財政局專門委員		V	
	C8	郭榮哲，高雄市研考會組長		V	
在地藝術社群人士	D1	王東華，高雄市藝術聯盟畫會常務監事	V		V
	D2	楊堯君，新浜碼頭藝術學會藝術經理		V	



	D3	管振輝，高雄現代畫學會理事長		V	V
	D4	陳奕彰，新浜碼頭藝術學會理事長			V
	D5	蔣耀賢，白屋藝術村營運長			V
	D6	蔡秉旂，前高雄現代畫學會理事長			V
	D7	黃芳梅，高雄市藝術聯盟畫會理事長			V
議員	E1	張豐藤，高雄市議員，民進黨籍	V		V
	E2	李雅靜，高雄市議員，國民黨籍		V	V
	E3	陳美雅，高雄市議員，國民黨籍		V	
	E4	邱俊憲，高雄市議員，民進黨籍			V
	E5	高閔琳，高雄市議員，民進黨籍			V

資料來源：本研究整理。

肆、個案一：臺南市美術館

臺南市美術館是臺南市政府設置的新機構，地方人士已鼓吹數十年，賴清德擔任市長後積極推動。2011 年 2 月，市政府成立南美館籌備委員會，召集藝文界人士研議成立南美館相關事宜，由臺南藝文界大老、名畫家陳輝東老師擔任召集人。在林曼麗教授等人的建議下，委員會決定南美館朝向行政法人來推動，新館以當代藝術為主軸，並將新館命名為當代館。2015 年 12 月 18 日，南美館新館興建動土。2016 年 11 月 2 日，文化部核准南美館以行政法人模式來設置。同月 9 日，市政府於臺南文化中心舉辦說明會，向地方藝文界說明行政法人南美館的相關規畫。12 月 23 日，市議會即三讀通過《臺南市美術館設置自治條例》。2017 年 3 月 17 日，南美館董事會正式成立，由陳輝東老師擔任董事長。



表 3 臺南市美術館大事年表（成立行政法人之前）

時間	重要事件
2011. 2. 8	成立「臺南市美術館籌備委員會」，由陳輝東擔任召集人。
2015. 12. 18	南美館興建動土。
2016. 11. 2	文化部核准南美館以行政法人模式經營。
2016. 11. 9	市政府舉辦南美館行政法人說明會，由文化局葉澤山局長主持。
2016. 12. 23	市議會三讀通過《臺南市美術館設置自治條例》。
2017. 3. 17	南美館董事會正式成立，陳輝東擔任董事長。

資料來源：本研究整理。

一、市府的推動理由

臺南市美術館是臺南市政府全新成立的機構。市府決定南美館以行政法人的型態成立，其原因為何？根據市府官員 B1 的說法，主要為人事彈性、財務彈性等兩個主因。

（一）人事彈性

南美館若為行政機關，人事會面臨員額控管、首長職等偏低的限制，缺乏彈性，成立行政法人才可以突破。

首先，行政機關的員額受到行政院人事總處的管制，若南美館以行政機關的形式設置，勢必無法聘滿充足的人力（估計約需 70 人）。若成立行政法人，只要人事預算獲得董事會與議會的同意，就可以召聘機構所需人力，藉以突破人事機關的員額控管。

此外，臺南市雖然已升格為直轄市，但文化館所首長職等仍偏低，公務人才挖角困難，也容易外流。以台江文化中心為例，首長編制只有薦任 9 職等，但新北市文化館所首長則是簡任 10 職等。因此，如果南美館為行政機關，也將面臨館長職等不如其他直轄市的窘境。事實上，南美館以行政法人的形式設立後，館長即比照市府一級局處首長，相當於簡任 13 職等，人才較願意前來服務。

然而，行政法人的用人彈性是一體兩面。市府主張行政法人有助於延攬專業人才，但在地藝文界則擔心淪為政治酬庸。市府在推動成



立行政法人南美館的過程中，民間沒有反對用人彈性的聲浪，但董事會成立後，因多起人事風波，造成藝文界的不信任。對此，本文後續有更深入的探討。

(二) 財務彈性

行政法人可自訂財務規章，制度較行政機關有彈性，而且盈餘可作為館務基金，自行使用，不必繳回市庫。因此，讓南美館的財務運用較有自主性，也是市府決定其成立行政法人的原因之一。

二、地方藝文界的意見分析

根據筆者的訪談與觀察，臺南地方上的藝文界，可粗分成傳統與現代藝術、當代藝術這兩大派。其中，傳統與現代藝術家是以全臺成立最早的畫會—臺灣南美會的成員為主力，分成國畫、西畫、雕塑、攝影等四部，其創作風格主要是盛行於 1960 年代之前的現代主義；臺南的當代藝術家多半較年輕，其作品具有後現代色彩。南美館是南美會長期催生的文化館所，雖然其設置多少帶有宣傳政績的政治目的，但地方藝文界並不反對，真正開始對其不滿，是南美館董事會成立之後，而且是以當代藝術家為主。

在《臺南市美術館設置自治條例》於市議會三讀通過之前，地方藝文界的態度，可從市府於 2016 年 11 月 9 日舉辦的行政法人說明會看見端倪。當時，文化部甫核准南美館以行政法人的模式設置，設置自治條例剛送到市議會審議。由於地方藝文界對於行政法人制度不熟悉，所以市府主動召開說明會，向關心此議題的地方人士介紹行政法人南美館的相關規劃。

根據筆者的觀察紀錄，會議選在夜間召開，參加人數約 30 人。說明會由文化局葉澤山局長主持，南美館籌備委員會陳輝東召集人、副局長、承辦科長、承辦人、人事主任等主管皆列席，但無市府其他局處的官員參加，也未見市議員到場。當天由葉局長親自簡報，報告內容包括：國內公立美術館組織現況、機關機構與行政法人的比較、行政法人的定義與特點、美術館業務為何適合以行政法人運作、中央與地方行政法人推動現況、南美館行政法人化進度、南美館組織架構、



董事及董事長遴聘、館長遴聘、董事長與館長職權劃分、財務規劃等事項。報告結束後，即進行現場問答，由葉局長及陳召集人回覆。與會者提出的問題，包括：（一）美術館與畫會的關係為何？（二）美術館展覽的規劃？（三）為何國內其他美術館尚未法人化？（四）南美館要如何自籌經費？（五）董事會何時成立？（六）董事長會是市府官員還是民間人士？

根據筆者的觀察，說明會會場的氣氛平和，局長、陳召集人針對藝文界的各項提問，都提出完整的說明。連簡報與問答，會議僅約 90 分鐘即結束。總之，當時地方藝文界參加會議人數踴躍，多抱持了解、學習的心態，並未對南美館朝行政法人的規劃有所不滿。事實上，當時地方藝文界也沒預期到南美館會那麼快開始運作，而先前也從未被徵詢，如當代藝術家 A1 所言：

「南美館從施工到開幕，時間很匆促。現在館的收藏、營運方向都不明確，只有宣稱要辦幾檔比較大的展覽。我們也覺得事情很突然。我們先前沒有集結起來，是因為大家覺得這是不可能的，沒開公聽會、研討會，沒有徵詢地方團體、個別藝術家，完全都沒有，八字沒一撇。」

（A1）

值得一提的是，南美館的政策合法化過程非常順利，市議會於 2016 年 12 月 23 日三讀通過《臺南市美術館設置自治條例》。但當 2017 年 3 月行政法人董事會正式上路之後，當代藝術界開始表達強烈不滿。由於南美館計劃設立當代藝術館，而市長指派的首任董事長，是籌備委員會召集人、名畫家陳輝東老師，陳老師所代表的美學並非當代藝術，致使當代藝術家難以接受，如 A1 所言：

「現在的董事長陳輝東老師，他也代表很大的一群人，他們是以南美會為主軸，美術館就是他們催生的。陳董事長代表的美學藝術領域，那個時代已經過去了。我們承認，陳董事長在 1960、1970 年代是很有貢獻的，但如果聲稱他能代表當代藝術，這是不合時宜的。」（A1）

此外，南美館董監事、館長的遴選，以及決定典藏的機制與過程，也都不透明。因此，在 A1 等人的串連下，臺南地方上的當代藝術家於



4 月 12 日發起〈行政法人的黑箱危機？市長您看到了嗎？---南美館應成為行政法人的典範〉連署活動，並在臉書成立「南美館民間監督社群」，表達對市府的不滿。根據連署信的內容，其主要訴求為「決策資訊必須公開、開創公民參與機制、落實藝術專業監督」，尤其對董監事、館長的遴選，其主張為：

「我們強烈要求董事會成員遴選方式應公開廣徵民意！
董監事遴選會議、館長遴選會議、典藏會議應公開影音
與文字紀錄！！館長應該公開徵選！！」

4 月 14 日，董事會聘請 69 歲、亦非以當代藝術為專長的藝術界大老林保堯教授擔任館長，地方藝文界持續表達不滿。對於這些風波，提出南美館成立行政法人、新館以當代藝術為主軸的林曼麗教授，辭去董事職務。另外，原本命名為「當代館」的新館，也更名為「二館」，以降低當代藝術家的反彈。同年 12 月，林保堯館長以年屆 70 歲為由，依設置自治條例之規定，辭去僅任職 8 個月的館長，由董事潘潘繼任。南美館於 2019 年 1 月開始營運。

總之，市府在推動南美館政策合法化的過程中，地方藝文界未反彈，因此其設置自治條例順利通過。然而，行政法人正式上路之後，當代藝術界對於南美館董監事、館長的遴選過程有所質疑，但並未反對南美館成立行政法人，而是期望法人落實公開透明、公民參與與專業監督。

三、市議會的意見分析

根據市府官員 B1 的說法，臺南市議會對於臺南市美術館的唯一要求，就是必須接受市議會監督。如其所述，根據本文查詢臺南市議會議案查詢檢索系統，市議會在審議《臺南市美術館設置自治條例》時，唯一的意見，就是將設置自治條例草案第 30 條第 2 項中：「臺南市議會『得』要求監督機關首長率同本館館長或相關主管至臺南市議會報告營運狀況並備詢」，將『得』改為『應』，以確保南美館館長或相關主管受到議會監督。由此可見，臺南市議會對於南美館成立行政法人並無太多意見。即使董事會成立之後，臺南當代藝術界對於南美館有



諸多不滿，市議會也未展現積極的監督作為。

為了解市議會對於南美館的態度，為何會如此消極？對此，筆者詢問臺南當地的資深政治工作者、也是政治世家的幕僚人員 F1。他表示，臺南長期由綠營執政，藍營的政治工作者普遍沒有信心與決心取得執政權與議會多數；加上臺南不是媒體鎂光燈的矚目焦點，除非發生重大弊案，否則即使是藍營議員，也希望和市政府保持一定程度的友好關係，以利獲取政治資源，缺乏強力監督市政的動機；再者，市議員認為監督南美館很難轉換成選票。因此，南美館從行政法人制度規劃、合法化乃至於到後續營運，即使有諸多問題，但議會從未展現積極監督的態度，並不足為奇。

伍、個案二：高雄市專業文化機構

高雄市專業文化機構係由高美館、高史館、電影館整併而成，為「三館一法人」的地方行政法人。高美館、高史館、電影館依序成立於 1994、1998、2002 年。2016 年 4 月，高雄市政府向文化部提出成立行政法人高雄市專業文化機構的申請。同年 5 月 23 日，高雄市議會召開首場公聽會，邀請官員、地方藝文界人士、專家學者，討論成立專業文化機構事宜。此時，地方藝文界人士才得知此事，對市政府未事先溝通感到不滿，對美術館改制行政法人也有所疑慮，並發起連署陳情抗議。6 月 4 日，文化部核准專業文化機構的申請案。10 日，地方藝文界自行召開座談會，市議會也在 8 日及 13 日，加開第 2 及第 3 場公聽會。第 3 場公聽會的隔日—14 日，市議會即三讀通過《高雄市專業文化機構設置自治條例》，但為減低美術界的反彈，高美館暫緩納入專業文化機構。2017 年 1 月 1 日，專業文化機構正式營運，成為全國首個地方行政法人，由副市長史哲擔任首任董事長，開始時僅有高史館、電影館，同年 7 月 1 日起再納入高美館。



表 4 高雄市專業文化機構大事年表 (成立行政法人之前)

時間	重要事件
1994. 6. 12	高美館正式營運。
1998. 10. 25	高史館正式營運。
2002. 11. 3	電影圖書館正式營運。
2010. 10. 25	電影圖書館更名為電影館。
2016. 4. 25	市府向文化部提出高美館、高史館、電影館整併為高雄市專業文化機構，並成立行政法人之申請。
2016. 5. 23	市議會舉辦第一場行政法人公聽會，由張豐藤議員主持。
2016. 5. 24	市議會法規會初審《高雄市專業文化機構設置自治條例》。
2016. 6. 4	文化部核准高雄市專業文化機構「三館一法人」之申請。
2016. 6. 8	市議會舉辦第二場行政法人公聽會，由李雅靜議員主持。
2016. 6. 10	地方藝文界自行舉辦行政法人座談會，於高雄新浜碼頭召開。
2016. 6. 13	市議會舉辦第三場行政法人公聽會，由張豐藤議員主持。
2016. 6. 14	市議會三讀通過《高雄市專業文化機構設置自治條例》，先納入高史館、電影館，暫不含美術館。
2017. 1. 1	高雄市專業文化機構正式成立，史哲副市長擔任董事長。
2017. 7. 1	高美館納入高雄市專業文化機構。

資料來源：本研究整理。

一、市府的推動理由

高雄市政府是推動高美館、高史館、電影館整併並改制行政法人專業文化機構的主事者。根據本文歸納公聽會資料的結果，市府是基於三項理由，推動此一組織變革：人事彈性、財務彈性，以及透過「三館一法人」降低營運成本。以下分別說明之。

(一) 人事彈性

高美館、高史館、電影館原本都是成立超過十年的行政機關。由於美術、歷史、電影都有相當的專業，而根據行政機關的人事制度，



用人必須經過國家考試，而且員額受到控管，不僅難以招募到真正符合專業需求的人才，而且人力也會受到限制（C2、C3、C4）。如高美館館長 C3 所言：

「法人化我想最主要的就是目前我們高美館員的編制其實不到北美館跟國美館的二分之一，相對的就是我們發現有教育人員 16 位比例，其它的是公教人員考試進來的。其實，考用不能合一，我們發現館內有高考二級的編制，但是透過文化行政高考進來的，有些甚至是理工科，所以對於策展，不管是概念或是實際的策展作為，對館的貢獻真的是非常非常有限。」（C3-第 2 場）

由於行政法人的人事制度較有彈性，若這三個館能法人化，其用人即免經國家考試，可吸引專業人才願意前來服務；另外，只要人力在董事會同意的人事預算之內，也可突破行政機關「一個蘿蔔一個坑」的員額限制。唯有進用足夠的專業人才，這三館的運作才更能符合時代需求。但相對地，民間也會擔憂行政法人用人淪為政治酬庸。

（二）財務彈性

當博物館、美術館、電影館是行政機關，即使有營收，也必須繳交市庫，無法將利潤留作組織未來營運的基金。因此，在這個情形之下，組織缺乏創造財務收入的誘因。文化局長 C1 即表示：

「我今天不管在博物館、在美術館、在行政機關，我收任何一筆錢都要交給市庫，這是所謂的歲入預算。長期以來對行政機關來講，它享受不到它所創造的財務收入，因此它沒有任何想要創造財務收入的動機，它創造的任何財務收入都是回到大水庫。」（C1-第 1 場）

根據局長的說法，將這些館所改制為行政法人，可設置基金，將收益拿來循環使用，提升人員創造利潤的動機。然而，本文對於這項原因較為保留。以隸屬中央的文化館所為例，諸如國立歷史博物館、中正紀念堂管理處、國父紀念館等機構，皆依據〈國立文化機構作業基金收支保管及運用辦法〉，成立館所自屬的作業基金。換言之，即使文化館所不改制為行政法人，若主計機關同意，仍可在行政機關的組織型態下，設置作業基金，「自己賺的錢自己用」。



(三) 透過「三館一法人」降低行政成本

行政法人並非我國獨創，而是參考國外的制度，將其修改後導入。在英國、日本，公權力程度較低、不適合政府做，但又不宜交給民間辦理的業務，如公立博物館，均設置較有彈性的行政法人來營運。因此，專業文化機構採用行政法人的型態，甚至選擇「一法人多館所」模式，在國外是有案例可循的 (C1)。然而，國外的博物館有此模式，我們就一定要比照辦理嗎？根據文化局長 C1 的說明，高雄市專業文化機構整併美術館、歷史博物館、電影館，主要的考量是要降低行政成本，因為每個館若各別成立法人，成本太高。其具體說法如下：

「其實一個館所一個法人，它行政的成本實在是太高。你可以想像以高雄來講，我們需要改行政法人的單位，也不會只是文化局所屬的 3 個館舍而已，還有很多的館舍。如果每一個館舍都要求自己一個法人，事實上對政府來講運作是非常混亂。」(C1-第 3 場)

就實而論，文化局參酌國外經驗並考量行政成本，推動「三館一法人」，而這三個館雖然都是文化機構，但專業不同，是否適合隸屬於同個行政法人，很容易受到各方質疑。另外，文化藝術是否能將「成本」看得如此重要，部分藝術家也不以為然。對此，本文後續有更深入的討論。

二、地方藝文界的意見分析

高雄的地方藝文界，是高雄市專業文化機構（特別是美術館）行政法人化的重要利害關係人，其意見有深入分析的必要。以下分成「過程與參與」、「制度的論述與設計」等兩個面向來探討。

(一) 過程與參與

高雄市政府在推動專業文化機構的過程中，地方藝文界不在狀況內。2016 年 4 月，高雄市政府向文化部提出行政法人的申請案時，地方藝文界仍不知情，直至同年 5 月 23 日高雄市議會召開首場公聽會後，才從媒體得知，而隔日設置自治條例即進入一讀。對此，地方藝文界反彈激烈，認為過於倉促、不透明，缺乏社會參與。然而，議會



仍於 6 月 14 日三讀通過設置自治條例，從開始審議到完成立法，前後僅約三週。對此，多位地方藝文界人士，在市議會舉辦的第二、三場公聽會中表達不滿（D3、D6）。如 D6 所言：

「公民社會參與權在哪裡？草案一讀通過前有哪些公民參與？我懷疑。高雄藝術家是否有存在的必要，高雄的藝術家都不見了。高雄市政府文化局是否符合民主行政與公民參與，從現實面來看是值得懷疑的，公民的長期參與機制在哪裡？我看不到。」（D6-第 3 場）

由於專業文化機構是整併高美館、高史館、電影館，在討論設置自治條例的過程中，雖然後來有讓地方藝文人士參與，但偏重於美術界，歷史、電影領域者則較為缺乏。對此，地方藝文界人士也在公聽會指出其不合理（D3、D5）。如 D3 所言：

「文化機關把美術館、史博館、電影館變成文化機構，所以文化機構必須要差異化，合乎邏輯就是這樣，既然是差異化，為什麼只有以美術館為主體，沒有看到電影人或歷史界的人士或博物館界的人士來參與？這是我們認為比較不周延的地方。」（D3-第 3 場）

由於高雄市政府推動專業文化機構的過程倉促，而且事前未與民間充分討論溝通，因此，地方藝文界要求本案暫緩，議會不宜在該會期審查（D5、D6）。如 D6 所言：

「今天光是草案就引發全國藝術界這麼多的討論，所以請為人民喉舌的議員想想看，細則還泡在水裡，在草案還未接受公眾檢視完備的情況下，我們藝術圈一致認為應予擱置，議會如不擱置，則有失職之嫌。」（D6-第 3 場）

需特別說明的是，地方藝文界人士雖然要求本案暫緩審議，但未必代表他們反對高美館、高史館、電影館改制為行政法人。更精確地說，他們的意見可以細分成兩種：第一，事緩則圓，應等待更成熟的時機（D7、D1）；第二，要有更充分的討論、溝通與評估，並讓民間參與，而不是倉促進行（D2、D4）。D7、D4 的相關意見如下：

「我們何不把它暫緩下來，然後等到一個很成熟的時



機，就像學者專家講的或是李老師講的，將來成為各縣市的典範，我想，這對高雄市民也是一大光榮，何必急著開始？我沒有反對成立法人，但是我覺得它成立以前的一個積極條件與成熟度應該被肯定。」(D7-第 3 場)

「高雄市三館的永續經營是否朝向行政法人改制，應進行可行性評估，所有疑慮更該邀請藝文各界的廣泛參與討論。」(D4-第 3 場)

(二) 制度的論述與設計

地方藝文界透過書面聲明，以及在公聽會上，針對高雄市專業文化機構行政法人化制度的論述與設計，提出「願景」、「組織整併」、「法人治理」等三大面向的質疑。以下分別分析之：

1. 願景

從最上位的角度，在地藝文界認為推動專業文化機構法人化，看不出當局對於高雄藝文發展的遠見與願景，反而模糊了組織的角色與定位。如高雄市現代畫學會的書面聲明：

「對於文化局提出法人化當務之急的論述，極度缺乏對高雄藝文發展之遠見與願景，不僅無法從中了解高美館作為高雄第一線、前瞻性與引領性角色的未來定位，反而在與高雄市電影館、高雄市歷史博物館合併設置一行政法人的設計中更顯模糊。」

2. 組織整併

高雄地方藝文界人士對於專業文化機構的整併與法人化，亦即對於「三館一法人」頗有疑慮。藝文界對此的擔憂主要有兩種：第一，不認同市政府為了降低行政成本、改善財務而整併三館 (D1)；第二，美術館、歷史博物館、電影館的專業不同，整併不易 (D7)。D1、D7 的相關意見如下：

「一定要小火慢燉，像好酒沉甕底，你要慢慢的、慢慢燉，一點一點這樣累積，不可以求時間的快速，更不可以求財務數字的量化，那樣子的話就有一點本末倒置了。」(D1-第 3 場)



「我們把 3 個館集合在一起，這 3 個館的性質是不一樣的，如果就我的領域美術來講，光是一個美術，中西繪畫就不一樣；光是一個中國繪畫，裡面又牽涉到人物畫、什麼畫，這裡面的議題非常多，你如何把這 3 個館兩三下就併在一起？」(D7-第 3 場)

3. 法人治理

高雄市專業文化機構是由董事會作為法人的治理機關，藝文界頗有疑慮，主要有四個問題或建議：第一，不清楚是「館長制」還是「董事會制」(D2)；第二，擔心董事會流於政治酬庸、利益輸送(D2)；第三，擔心各館專業人士在董事會的發言，可能會被其他專業的董事稀釋(D3)；第四，主張專業領域的董事，民間應有推薦的權利(台灣視覺藝術協會)。以上的相關意見如下：

「因為來三館的行政法人將設置一董監事會，法條內容顯示其運作乃以董事長為對外的代表。然而高雄市文化局於 6 月 6 日所提之『答客問』說帖卻揭示此法人為『館長制』，實與法條內容相違，請務必釐清。為避免董事會流於政治酬庸與利益輸送，本法案應納入董監事利益迴避條款。」(D2-第 2 場，宣讀新浜碼頭藝術學會之聲明)

「董監事會之迴避條款須明文規定，除與館舍藝術專業第三方策展內容相關之聯展邀請或影片放映事宜不在此限，其餘明文禁止。」(台灣視覺藝術協會之書面聲明)

「董事會有很多其他的行政人員，這些行政人員變成了董事，或其他專業人士變成董事，美術館的人員就稀釋掉了，在美術館、歷史博物館或電影館的人員當然發言次數就減少了，這點也是必須詳細衡量的地方，我想這是比較大的問題。」(D3-第 3 場)

「若仍要以三館舍合併為單一法人，與三館專業領域人士比例須達三分之二，其中美術館專業領域人士至少四名。其中，專業領域人士應由市府專業顧問及民間諮詢推動產生。」(台灣視覺藝術協會之書面聲明)



三、市議會的意見分析

高雄市專業文化機構能否設置，以及法律條文如何訂定，必須依據市議會審查《高雄市專業文化機構設置自治條例》的結果，因此，市議員的態度與意見非常重要必須深入探討。需說明的是，參加專業文化機構三場公聽會的議員多達 13 人，但有在會中發言者僅有 5 人。以下分成「過程與參與」、「制度的論述與設計」等兩個部分，就這 5 位議員的發言內容來分析。

(一) 過程與參與

高雄市政府推動專業文化機構的過程倉促，未與外界進行充分的溝通與諮詢，是各黨議員的共同看法。如民進黨籍的 E5、國民黨籍的 E2 所言：

「固然我也要批評文化局，為什麼這個過程那麼倉促，導致藝術界有這麼多聲音和反彈，表示你們溝通不足，表示你們之前去和藝術界交換意見、針對行政法人化的作業太過倉促，所以今天應該受到譴責和批評，這一點局長要承擔。」(E5-第 3 場)

「因為市政府文化局這邊不曉得為什麼，一直很倉促的把這個草案跳過我們議會的程序委員會，直接由議長交議，那也罷，因為已經進到我們一讀了，聽說好像也沒有舉辦任何的公聽會，譬如學界、業界或任何一個場域裡面，好像市府這邊沒有辦過公聽會。」(E2-第 2 場)

根據公聽會的紀錄，各黨市議員對於成立行政法人，沒有明顯的反對，而是認為推動過於倉促，導致溝通不足、配套不全，因此要有更充分的討論與參與，以求周延 (E1、E2、E3、E4)。如 E3、E4 所言：

「像我的選區，剛好就是美術館、歷史博物館、電影館，這其實和當地居民息息生活相關，我們當然樂見行政法人辦得好，這也是台灣的創舉，但很多的疑慮，誠如學者專家提出來的，我希望局長要把這些相關意見，去把這些條文，納得更詳細一點。」(E3-第 2 場)



「我相信這個法案並不是突然就蹦出來，可是是不是能夠更完整？而更完整的定義是什麼，我覺得這些都還需要更多的討論。」(E4-第3場)

(二) 制度的論述與設計

關於高雄市議員對於專業文化機構行政法人之論述與制度設計的相關意見，以下從「願景」、「組織整併」、「法人治理」等三個面向來分析。

1. 願景

市政府推動文化機構的改制，應有明確的願景來指引。市議員 E5 認為，市議會在通過組織自治條例之前，可以先有一部更上位的法律，讓高雄市的文化政策有更具體的方向。其具體說法如下：

「如果我們有這個文化政策，它甚至是在這個自治條例的更前提之上，那麼它應該在所有機構的法條和規定出爐之前就要被定出來。所以，也許我們可以去強調這樣一個文化政策正式入法，讓它法制化，我們就可以去談高雄市是一個怎麼樣的城市。」(E5-第3場)

2. 組織整併

高雄市議員對於高美館、高史館、電影館等三館整併為專業文化機構，也有所顧慮。各黨議員雖然沒有直接反對行政法人化，但分成兩種看法：第一，各館所自行成立法人(E2)；第二，先「二館一法人」，待充分溝通、修正制度後再成「三館一法人」(E5)。相關意見如下：

「我認同我們的，譬如說美術館或是博物館，把它變成獨立的行政法人，但是，是不是用個別的？譬如說美術館就是單一的，這樣子對於美術館也好，博物館也好，其實，他們的專業這樣會比較被尊重，而不是三個混在一起像米粉炒一炒，誰都不知道要聽誰的。」(E2-第2場)

「但是我們是不是就很務實的，譬如我們本來的預設是一法人三館，先暫時把它變成一法人兩館，待文化局好好和藝術界溝通之後，我們再想辦法在法令上怎麼樣來做調整和修正。」(E5-第3場)



3. 法人治理

高雄市議員對於專業文化機構的法人治理，提出三個問題或意見：第一，擔心法人的人事進用淪為政治酬庸（E3）；第二，主張董事的遴選必須讓民間參與（E1）。相關意見如下：

「其實裡面有個規定利益迴避，但上面都有特別寫一句話，經董事會特別決議者，不在此限，所以未來行政法人化之後，有可能淪為政治酬庸的疑慮，這都是大家所關心的。」（E3-第 2 場）

「因為行政法人的董事是不是能有民間的遴選制度，是不是能讓藝術界更參與，這些利害關係人實際的參與，才能讓未來的行政法人，未來的美術館及其他的館才能朝著民間所期待的方向走。」（E1-第 3 場）

陸、綜合討論

臺南市政府、高雄市政府推動設立行政法人，都是幾成定局後，才向外界說明與溝通。然而，對於臺南市美術館、高雄市專業文化機構這兩地方行政法人的政策合法化過程，地方藝文界、市議會並未對市府的規劃全盤買單。有關臺南市政府、高雄市政府推動設置地方行政法人的理由，以及地方藝文界、議會的相關意見，本文整理為表 5：

表 5 質性資料分析結果一覽表

	臺南市美術館	高雄市專業文化機構
推動行政法人的理由	1. 人事彈性。 2. 財務彈性。	1. 人事彈性。 2. 財務彈性。 3. 透過「三館一法人」降低行政成本。
地方藝文界的意見	1. 市府推動行政法人政策合法化的過程	1. 過程與參與 (1) 過程倉促、不透明，要求暫緩審議； (2) 等待更成熟的時機，有更充分的討論、



	<p>中未表示意見，因未預料到此事會成真。</p> <p>2. 董事會正式成立後，要求董監事、館長遴選必須透明化，以及建立公民參與機制。</p>	<p>溝通與評估，並讓民間參與。</p> <p>2. 制度的論述與設計</p> <p>(1) 願景：推動法人化，看不出當局對於高雄藝文發展的遠見與願景。</p> <p>(2) 組織整併</p> <p>A. 不認同為了降低行政成本、改善財務而推動整併；</p> <p>B. 各館專業不同，整併不易。</p> <p>(3) 法人治理</p> <p>A. 不清楚是館長制還是董事會制；</p> <p>B. 擔心董事會流於政治酬庸、利益輸送；</p> <p>C. 擔心各館專業人士在董事會的發言，可能會被其他專業的董事稀釋；</p> <p>D. 主張民間有推薦專業董事的權利。</p>
<p>市議會的意見</p>	<p>僅要求館長、相關主管受到議會監督，無其他意見。</p>	<p>1. 過程與參與</p> <p>(1) 推動倉促、不透明；</p> <p>(2) 未反對法人化，但應更充分的討論與參與。</p> <p>2. 制度的論述與設計</p> <p>(1) 願景：應先有勾勒高雄文化願景的上位政策。</p> <p>(2) 組織整併</p> <p>A. 因專業不同，各館個別成立法人；</p> <p>B. 先「二館一法人」，待充分溝通、修正制度後再「三館一法人」。</p> <p>(3) 法人治理</p> <p>A. 擔心人事進用淪為政治酬庸；</p> <p>B. 主張董事遴選必須讓民間參與。</p>

資料來源：本研究整理。



一、議會的關切程度

在臺南與高雄市議會討論、審議行政法人組織條例的過程中，高雄市議員展現對行政法人的關切程度，明顯高於臺南市議員。在臺南市議會，議員僅在意監督權是否被剝奪，亦即行政法人的首長是否會到議會接受質詢，而且無人參加行政法人說明會。相對地，高雄市議員關注的面向較多元、廣泛，涵蓋：行政法人化的推動過程是否夠周延、城市文化的願景、組織整併的相關建議、法人治理的可能問題等，而且有多位議員積極參加行政法人公聽會。無論是出自於議員個人對文化藝術議題的重視，或是有來自民間團體、選區選民的壓力，高雄市議員在行政法人議題上，展現高於臺南市議員的關心與投入。

二、民間團體的反應強度

臺南市、高雄市民間藝文團體，對於市府推動設置行政法人的反應強度，前者明顯低於後者。臺南市美術館的營運方向，是朝當代藝術來規劃，而府城當地有相當多的當代藝術家，在市府推動南美館設置行政法人的過程中，初期無明顯反應，僅透過說明會了解南美館的規劃，直到南美館董事會正式成立後，才透過網路連署表達不滿。相對地，高雄市政府推動設立專業文化機構，在地藝文團體得知訊息後，便積極串聯，共同向市政府和議會表達疑慮。其中，部分民間團體積極參與行政法人公聽會，如高雄市藝術聯盟畫會、高雄市現代畫學會、高雄市新浜碼頭藝術學會。此外，有多個民間組織參與陳情連署，如米倉藝術家社區協會、魚刺客藝術聯盟、高雄市篆刻協會、台灣金甘蔗影展協進會、台灣攝影物館文化學會、台灣視覺藝術協會等。高雄市民間團體（尤其是美術界）的反應之所以較臺南強烈，從文本分析的結果來看，應與高雄市專業文化機構採取「三館一法人」模式有關，畢竟該機構整併美術、電影、歷史研究等三種專業，民間團體對於這三者能否整併，不無疑慮，不似南美館單純以美術為核心，故自然更受各界關注。無論如何，高雄市藝文團體得知市府推動行政法人後，就採取較強烈的反應動作，才迫使市政府、市議會重視其意見。



需說明的是，雖然臺南、高雄的市議會與民間團體，在這兩個個案行政法人立法過程中，表現出不同強度的關切或反應程度，但這兩市在推動時，都是直接強力推動，然後引發民間團體質疑法人治理機制的合法性、正當性、公平性。就本文的觀點，這是因為臺南、高雄在地方政治上，長期由民進黨執政，並掌握議會多數席次。當行政、立法部門為屬於同一政黨的「一致政府」，除非有重大瑕疵，否則市政府的政策多半會在議會通過，從而容易造成「先斬後奏」的現象。以臺南而言，審議南美館設置條例的第 2 屆市議會，在議員 57 席中，民進黨佔 28 席，國民黨 16 席，無黨籍 12 席，台灣團結聯盟 1 席；至於審議高雄市專業文化機構設置自治條例的高雄市議會，在議員 66 席中，民進黨為 34 席，國民黨 26 席，親民黨 1 席，台灣團結聯盟 1 席，無黨團結聯盟 2 席，無黨籍 3 席；由於兩市市議會均為「綠大於藍」，行政首長的意志更容易在立法過程中展現，從而壓縮民間利益團體參與及發揮影響力的空間。

柒、結語

在民主治理的年代，人民對於地方政府的要求越來越高，行政部門提供的公共服務項目越來越多元，而官僚體系受限於僵化的人事與財政制度，勢必難以大幅開展。因此，在可預見的未來中，比行政機關有彈性、且不失公共性質的地方行政法人，將會是各縣市政府越來越倚重的政策工具。然而，對於地方政府、議會而言，行政法人是相對新穎的制度，各方都在學習與摸索。對此，本文透視臺南市美術館、高雄市專業文化機構這兩個地方行政法人的政策合法化過程，以及分析造成這兩者合法化過程順利程度差異的背後成因。研究結果發現：

第一，行政部門方面，臺南市與高雄市的行政與立法部門，都是由民進黨掌控，有利於地方政府推動行政法人，卻也導致市政府在推動時，未先與地方民間團體充分溝通，即強勢推動行政法人的立法，引起反彈都是後來才發生的事。這也反映臺南、高雄過去長期以來，



地方政治上的「行政權獨大」現象，雖有利民選首長推動市政，但也可能導致議會的監督以及民間的參與較不足，政策討論的過程較封閉，資訊不夠透明，流於市府甚至首長個人的意志，容易出現盲點，而當問題浮現時可能為時已晚。

第二，議會方面，臺南市、高雄市議會在行政法人議題上，有截然不同的表現。臺南市議員只在意行政法人是否接受議會監督，未實質討論行政法人，南美館組織條例即輕騎過關。南美館的行政法人推動過程如此平順，係因臺南當地的特殊政治生態為長期的「綠大於藍」，即使是在野的藍營議員，為了爭取市政資源，多與市政府友好，加上府城難獲媒體關注，缺乏積極監督市政的動機。相較之下，高雄雖然也是綠營執政，但市議員對市政的關注程度相對較高，議員對本議題的監督面向就涵蓋「三館一法人」的合適性、董事會治理的相關問題，其關切的廣度、深度與參與程度，皆在臺南市之上。

第三，地方藝文界方面，在行政法人合法化的過程中，高雄在地藝術家的參與度與影響力，高於臺南。臺南市當代藝術界對於南美館行政法人化，一開始並無反應，而是認為事情不會發生，直到董事會成立、遴選館長時，才強烈質疑董事人選、決策不透明，顯示其誤判情勢。相對地，高雄地方藝文團體得知市府要推動行政法人專業文化機構之後，便認為過程倉促，質疑不同的專業能否整合、「三館一法人」模式的合適性，以及擔心董事會流於政治酬庸、利益輸送、無法反映專業，於是透過市議員，延緩高美館法人化的時程，展現強烈的反彈。但無論是高雄或臺南的藝文界人士，在本議題上都是被動者的角色。綜上所述，藉由臺南市美術館、高雄市專業文化機構這兩個個案，可發現即使立法的政策合法化過程順利，也可能因為資訊不夠透明，以及議會、利益團體於該階段的監督、參與不足，影響到後續的政策執行。因此，本文建議地方政府未來規劃設置行政法人時，應先舉辦公聽會，以及透過網路蒐集各方意見。同時，主管機關應製作說帖，以及透過官方網站、社群媒體，主動向議會與民間團體說明設立行政法人的原因、效益與必要性，以爭取支持。另外，行政法人董監事、執行首長的遴選過程應透明化，可公開徵求人才，以及成立遴選委員會，讓民間也有推薦與參與決定人選的管道。總之，對於地方行政法人的



54 透視地方行政法人的政策合法化—以臺南及高雄的兩個個案為例

The Perspective of Policy Legitimation for Local NDPBs: Taking a Case in Tainan and a Case in Kaohsiung as the Examples

設置，地方政府必須將規劃與決策的過程透明化，以及建立公共參與的機制，地方行政法人才能取得民間團體、議會的信任，使各方的互動進入正向循環，以利於政策的合法化與組織的長遠發展。



參考文獻

中文

- 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》，國立臺灣大學管理學院高階公共管理組碩士論文。
- 李天申，2017，《準政府組織的課責：以公設財團法人及行政法人為例》，國立臺灣大學政治學研究所博士論文。
- 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94年度人事行政研究發展徵文獎勵作品佳作獎。
- 林水波、張世賢，2006，《公共政策》，第四版，臺北：五南。
- 林素鳳，2002，〈日本的行政改革與獨立行政法人制度〉，「政府機關(構)法人化研討會」論文(12月9日)，臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 許哲源，2005，《公共組織課責機制之研究：以英國行政法人為例》，審計部專題研究。
- 彭錦鵬，2008，〈行政法人與政署之制度選擇〉，《考銓季刊》，53：21-36。
- 劉坤億，2006，《行政法人制度推動誘因及其成效之研究》，行政院人事行政局委託研究。
- 劉坤億，2010，《英國及日本對於行政法人制度之檢討與改進狀況》，行政院人事行政局委託編譯。
- 劉宗德，2005，《行政法人設置有關問題之研究》，考試院研究發展委員會委託研究。

英文

- Edward, J. 2008. *Hybrid Organizations: Social Enterprise and Social Entrepreneurship*. Morrisville: Lulu Enterprise, Inc.
- Flinders, M. 1999. "Quangos: Why Do Governments Love Them?" in *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of*



- Quasi-Government, edited by M. Flinders and M. Smith, pp.26-39. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Greve, C., M. Flinders and S. Van Thiel, 1999. “Quangos—What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective.” *Governance*, 12 (2): 129–146.
- Jones, C. O. 1977. *An Introduction to the Study of Public Policy*. North Scituate, Mass: Duxbury Press.
- Kosar, K. 2011. *The Quasi Government: Hybrid Organizations with Both Government and Private Sector Legal Characteristics*. Congressional Research Service Report, RL 30533.
- Lowi, T. 1964. *The End of Liberalism*. New York: W. W. Norton & Company.
- Masaharu, H. 2003. “Japanese Public Administration and Its Adaption to New Public Management.” *Ritsumeikan Law Review*, (20). Retrieved from <http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr20/Hori.pdf>.
- Pliatzky, L. 1980. *Report on Non-Departmental Public Bodies (The Pliatzky Report)*. London: HMSO.
- Pliatzky, L. 1992. “Quangos and Agencies.” *Public Administration*, 70(4): 555-563.
- Seidman, H. 1988. *The Quasi World of the Federal Government*. *The Brookings Review*, 6(3): 23-27.
- Van Thiel, S. 2001. *Quangos: Trends, Causes and Consequences*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing.
- Yamamoto, H. 2003. “New Public Management: Japan’s Practice.” *Institute for International Policy Studies Policy Paper 293E*. Retrieved From <http://www.iips.org/en/research/data/bp293e.pdf>.

日文

- 岡本義朗，2008，《獨立行政法人の制度設計と理論》，東京：中央大學出版部。

