

第五章、 結論：發現與建議

一、 研究發現

台灣公立交響樂團的發展從國立台灣交響樂團的成立至今已有 60 年的時間，由於交響樂團在音樂發展史上具有重要的代表性，除了是西方的精緻文明產物，也已成爲台灣本地的文化樂種，¹而其在台灣存在的意義除了是音樂教育的一環，也是高雅藝術的象徵。台灣政府正視交響樂團的社會存在功能與價值，在國台交之後陸續成立台北市立交響樂團及國家交響樂團等共三個公立交響樂團，並在政府推動組織改造的同時，將其列入改造推動機關名單中，其實際用意仍希望藉由組織改造賦予公立交響樂團在社會存在價值上的更正當性，並冀以企業化經營活絡樂團的發展。

交響樂團的經營是音樂專業與藝術行政的結合。西方管理學大師彼得·杜拉克曾說：「交響樂團是明日的組織模範」，²且交響樂團的組織架構是非常嚴謹且縝密，不僅演出人員的默契、技術、音樂性必須達到一定的水準，行政人員也必須業有專精，才能使演出達到完美的境界。因此，交響樂團並不適合由官僚化的公務體系方式來經營。行政法人制度的設計若可執行於交響樂團，則可爲公立交響樂團帶來以下優勢：

(一)、 增加用人彈性

交響樂團需由專業人事或相關技術人員所擔任職務之單位，公務人員任用條例的限制便成爲人事任用的阻礙，嚴重影響專業度的發揮，造成專業人員無法進入政府單位任職效力，而公務人員的非專業更會影響樂團相關業務的進行。行政法人制度的設立便可放寬人事的任用，使其晉用符合交響樂團特性之專業人才，以利樂團業務發展，並可做到適才適所。

(二)、 會計及採購鬆綁

公務機關的會計及採購制度的設計相當縝密，且有政府採購法的設立與規

¹ 何康國(2005)，頁 194。

² 張慧真(2004)，頁 9。

範。然而，政府採購法乃用於規範政府單位全面有關工程、財務、勞務等之採購，對於交響樂團專業及特殊性業務採購便因限制過度，而造成困擾。行政法人化對會計、採購制度將有適度鬆綁，此對於藝文的採購、音樂家的邀請等將可加以放寬限制並賦予彈性。

(三)、 監督與評鑑制度的建立

行政法人制度在獨立自主運作及績效評估方面，可以透過相關績效評鑑機制的建立，以及內、外部監督機制的設計，以強化經營責任與成本效益。行政法人單位具有法人人格，行政法人交響樂團僅須在事前提交績效目標，由監督機關執行事後監督機制，藉此，樂團可以避免國家政府因介入太深而造成業務限制，而可經由資訊的公開、政府的監督、績效的評鑑，併以民眾的輿論監督，使樂團健全發展。

(四)、 企業化經營理念的引進

行政法人的治理理念便是引進企業化經營模式，試圖以新經營觀念的確立，以強調成本效益、經營責任的單位。公立交響樂團對國家來說是一個可以經營的單位，行政法人後應將樂團視為公司，並應在確立樂團的定位與目標之後，帶入品牌行銷的觀念，針對不同的閱聽族群提供所需的服務(音樂會)與內容(曲目)，並以對觀眾提供的整體服務品質為績效指標。是故從時代的轉變、市場的需求以及樂團的特質、定位與目標來說，企業化的經營手法將可為公立樂團帶來新的契機。

在劣勢方面，則可歸納為：

(一)、 董事會與樂團之間的配合與磨合

董事會的設立是行政法人的重要改革制度之一，而董事會的設立對於台灣公立交響樂團長久以來習慣性的營運方式將會是一個新的衝擊。除了人為的因素，制度的完備與否、樂團及董事會對行政法人制度的精神和原理是否有認知的落差，皆牽動著監督機關(主管機關)、董事會、以及樂團(藝術總監)之間權責劃分與關係維繫。董事會若對於樂團的業務干預過多，難免影響樂團行事的流暢與

業務的規劃；但董事會若只是形式上的單位，又會流於只為樂團背書的橡皮圖章。因此，在行政法人後，董事會勢必會與樂團之間有段「磨合期」。

(二)、自籌經費的困難

組織架構的改變對台灣的公立交響樂團來說是非常大的衝擊，尤其相較於歐美，西方的交響樂在台灣地區的發展尚未成熟，其市場仍屬小眾。公立交響樂團在台灣成立的宗旨與公共任務應為落實音樂教育、提升音樂素養，以及加強音樂推廣，而非以營利為目的。音樂會的門票收入也僅是實行「使用者付費」原則，並非是樂團重要業務收入。是故行政法人後交響樂團若缺乏政府資金的挹注，著實無法自負盈虧。

(三)、人員福利的保障

行政法人之後，樂團原本享有的一般公務員權利將被取消。在行政法人後，交響樂團勢必面臨公務員與非公務員兩制並存問題。依照目前行政法人法草案，為保障現有公務人員之權益，將採「保留身分，權益不變」原則規劃，公務人員得保留原有身分繼續留任，惟改制成行政法人運作時，與屆時依據新訂之人事制度所招募的人員不同制度，將形成「一團兩制」之局面，其在薪資待遇、福利、工作考核等都將出現不同的制度與標準，此將造成組織內部管理上的困擾。

(四)、公共責任的執行

公立交響樂團的職責是為國家政府擔任公共任務的執行者，其應以推廣音樂教育，振興文化建設，提升音樂素養等為己責。然行政法人乃因政府為減少經費支出、減輕政府財稅負擔所設計之制度，對於改革單位將要求相當比例的經費自籌。而交響樂團行政法人後對於每筆支出將仔細衡量並計較之，故在安排推廣性、教育性之音樂會等公共任務時，將可能有比例上的調整，亦恐影響公立交響樂團成立的宗旨與美意。

法國的交響樂團因為有政府為主力，以國家為後盾，大力推動文化政策，因此法國交響樂團在執行類似行政法人制度的「公共合作文化機構」可謂是成功的案例。但日本自 1997 年起推動獨立行政法人，至今尚未敢公開斷定此一制度實

行成功與否。反觀台灣推動行政法人的情況，目前僅有兩廳院自 2004 年改制掛牌營運，至今將近三年，基本上，兩廳院已做到人事上彈性運用，會計制度漸上軌道，採購限制鬆綁，且內控亦已大幅度改變以往僵化的運作制度，而運作方式也較有活力，製作的節目與服務的項目亦多元化，但在董事會的執行與權責分配、資訊公開的完整度、績效考核的標準，以及監督機關及制度的執行方面仍有待討論，畢竟兩廳院改制為行政法人僅三年，尚無法對所有改制成績有全盤、完善及深入的評估，故對於被列入優先推動行政法人制度的行政機關而言，有相當比例的公務人員仍然對兩廳院轉型為行政法人的成效有所保留。

因此，行政法人對於公營交響樂團來說，雖可帶來理想上的改變，但因為台灣目前因政治環境混亂，政黨政治尚未穩定，且行政法人的相關法律與配套措施仍缺乏，各相關行政機關對行政法人制度的認知有明顯落差，若要在短時間內對推動單位普遍實行行政法人制度，恐將有負面效果。

二、建議

(一)、 相關法律的通過與配套措施的設立

行政法人法草案至今尚未通過是目前台灣行政法人單位推動困難及緩慢的主因。由於政府政黨朝野之間對於行政法人持有不同意見，導致該法草案無法通過。然而，母法未過，政府卻要求優先推動單位規劃設置條例，此難保各單位的設置條例不會與母法有所抵觸的地方。此外，政府要求推動行政法人化的單位之屬性並非相同，其組織結構亦有差異，而依照行政法人法草案來看，政府對行政法人的組織設計過於一致，恐將無法適用於各單位。因此筆者建議政府在通過行政法人法草案的同時，可以針對增加各推動單位的屬性而設立相關配套措施，或是給予彈性的空間，使其在不違背母法的精神下，更能充分發揮行政法人的美意，以確實且實際執行國家政府交付的公共任務之責任。

(二)、 政府需加強單位之間的溝通與協調

台灣政府自推動政府組織改革以來已有數年的時間，然行政法人法草案至今仍尚未能通過，此除了有部份公務人員的反彈之外，政府各單位之間的溝通協調

不足也是問題所在。雖然台灣政府時常舉辦相關會議討論，並由行政院人事行政局出版相關文宣品及導讀資料，但未能在各相關單位舉行說明會，造成某些單位對於行政法人的制度因不瞭解而有所反彈，故建議政府在推動行政法人制度的同時，增加各單位之間的協調，其可以採座談方式或說明會方式，以減少法規詮釋的壓力，進而達到溝通目的。

(三)、交響樂團應有隨時行政法人化的準備並逐步調整營運方式

樂團目前所辦理的音樂會型式與數量均應維持並持續成長，且樂團應配合行政法人法的立法進度，以行政法人制度為改革目標與訴求，並及早研擬具體作法與配套措施，包括人事管理、會計制度、內部控管制度、音樂會形式規劃、行銷與公關方向等，並邀請主管機關代表、專家學者、及樂團管理專才一同與會。

公立交響樂團在台灣已是政府文化政策的產物，然因長久以來沉淪在公務體系的運作與本位主義的羽翼下，沒有票房壓力，加上缺乏內、外部監督的機制以及專業行政人員的環境下，已喪失在表演藝術市場裡的競爭能力。故在政府著力於組織改造的推動下，筆者希冀台灣的公立交響樂團能在政府行政法人制度的相關法律及配套措施設計完善後，能確實在公立交響樂團的人事任用上達到以藝術行政管理之專業人才來辦理及專管樂團之業務，協以彈性之採購及會計制度來辦理交響樂團之專業藝術採購事務，並確實執行監督及評鑑制度以強化並維持樂團之專業品質與水準，藉由交響樂團內、外部的制度革新，使其能以企業化理念經營活絡樂團業務，將樂團的音樂會節目多元化、廣角化。台灣的公立交響樂團若可以在政府的輔助下徹底改革，將可逐漸使樂團藉由改革的動力與轉變，讓公立交響樂團脫離公務機關官僚體系的惡名，而逐漸建立自有的品牌與口碑，除了為政府執行公共任務的政策之外，並健全交響樂團的功能，提供高品質的音樂會，進而邁向國際化。