

為何商業化？行政法人臺南市美術館 之組織環境分析*

李天申**

摘要

臺南市美術館（簡稱南美館）是全臺第一家行政法人美術館，其設立是彰顯臺南文化發展的重要里程碑。開館的第一年，南美館接連舉辦電動車展與名模婚禮，吸引許多訪客，卻也引來藝文界撻伐。本研究運用訪談法，從組織環境的觀點，解釋南美館為何會朝向商業化以及招致批評。本研究發現，南美館在所處的組織環境中，市政府、市議會、藝術社群皆對其有高度影響力，反映濃厚的臺南地方政治特性。面對效率導向的技術環境，市政府、市議會要求以最少公帑得到最大產出，是南美館朝向商業化的壓力來源。然而，當代藝術社群對此不能接受，制度環境的合法性機制與技術環境的要求發生衝突。基於營運的現實考量，本研究主張持平看待行政法人美術館的商業化，並將關切重點置於組織的課責性，確保商業利益回饋弱勢族群，以落實美術館的公共性。

關鍵詞：臺南市美術館、行政法人、組織環境、合法性機制

* 本文研究經費係由科技部補助（計畫編號：109-2410-H-845-001）。感謝匿名審稿人與編輯委員會提供之修正意見，惟一切文責仍由作者自負。

** 臺北市立大學社會暨公共事務學系助理教授，電子郵件：tienshen@utapei.edu.tw。

壹、前言

臺南是臺灣首座城市，素有「文化首都」美譽。過去數十年來，地方人士殷切期盼在臺南設置現代化的美術館，賴清德於 2010 年底擔任市長後，更是積極推動。2011 年 2 月，市政府成立臺南市美術館（簡稱南美館）籌備委員會，研議朝行政法人規劃，期望組織享有較大的營運彈性，突破公務體系在人事與財務上的框架（李天申，2020a）。2016 年 11 月，文化部通過市政府提出的南美館行政法人規劃案，隔月市議會即三讀通過《臺南市美術館設置自治條例》。2017 年 3 月，南美館董事會成立，由臺南藝術界資深前輩、籌備委員會召集人陳輝東老師擔任董事長。經過約一年半的積極籌備，南美館於 2019 年 1 月 27 日開館營運，成為臺南第一個地方行政法人，也是全臺灣第一個行政法人美術館（李天申，2020b）。

在學理上，主張公部門師法企業，以績效和成果為導向、將公民視為顧客的新公共管理（New Public Management，簡稱 NPM），為政府設置行政法人提供理論基礎。在南美館成立前，行政法人是臺南市政府、市議會、府城藝文界陌生的制度。根據《行政法人法》第 2 條第 1 項，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。在制度設計上，我國行政法人與行政機關較大的差異，包括：第一，行政法人以董事會治理為原則¹，行政機關為首長制；第二，行政法人可自訂人事、會計、採購等內部規章，機關不行；第三，行政法人的預算，須先經董事會通過、報監督機關備查，若機關核撥之經費達當年度收入半數時，須送民意機關審議，而行政機關的預算則是依據《預算法》送民意機關審議；第四，行政法人的決算須經會計師簽證、提經董事會審議、經監事通過後報監督機關備查，審計機關得審

¹ 根據《行政法人法》第 5 條第 1 項：「行政法人應設董（理）事會。但得視其組織規模或任務特性之需要，不設董（理）事會，置首長一人。」換言之，我國行政法人可採首長制，但迄 2022 年 3 月，國內所有行政法人均設有董事會，未有採首長制的案例。

計，而行政機關的決算則依《決算法》送民意機關審議並受審計（李天申，2014）。南美館在行政法人的屬性下，導入企業管理的精神，由董事會治理，不直隸於市政府，可自訂規章；此外，接受政府資金的挹注，具公共使命，並接受監督。然而，美術館是一種博物館，其本質上為非營利機構²，南美館在行政法人的體制下，除接受政府補助，經營者仍須導入商業活動以增加營收，因而出現爭議。

南美館開館後，與企業和名人合作舉行的商業活動，引發藝文界批評。2019年8月12日晚間，二館舉辦特斯拉平價電動車的發表會；同年11月17日，名模林志玲與日本藝人 Akira 在一館舉辦跨國世紀婚禮。南美館在正式營運第一個年度的下半年，接連舉辦車展與婚禮，顛覆國人對美術館的刻板印象，使機構知名度大幅提升，卻也招致藝文界直指美術館淪為展覽場、婚宴會館，反映學者對於新公共管理思潮導致政府機構公共性流失的憂慮（許立一，2002）。南美館開館後導入商業化的行為卻招致批判，是基於什麼原因？對此，本研究認為，組織理論新制度學派（New Institutionalism）對於組織環境（institutional environment）的分析，可提供合理的解釋。檢視博士論文與核心期刊論文，國內行政法人的研究多聚焦於組織、政策與制度的變遷（王崇斌，2007；李天申，2016；游金純，2018；曾慧珍，2019；李天申，2020b）、課責性（李天申，2014；李天申，2017），少有文獻深入探討行政法人商業化與公共使命兩者之間如何平衡的問題，以及行政法人個案所處的組織環境。從實務面來看，南美館是我國第一個行政法人美術館，而國內多個縣市計劃籌設公立美術館，並評估以行政法人的型態來營運，故南美館面臨「過度商業化」的批評，該經驗值得深入剖析。是以，本研究透過訪談，從組織環境的角度切入，解釋南美館以行政法人的型態運作，何以在行為上會朝向商業化，以及為何會招致批判？另外，本研究也針對行政法人美術館商業化的現象提出反省，進而提出實務建議。

本文分成六個部分。首節為前言，扼要說明南美館的成立緣由、行政

² 根據國際博物館協會（International Council of Museums，簡稱 ICOM）官方網站之介紹，網址：<https://icom.museum/en/resources/standards-guidelines/museum-definition>，檢索日期：2021年9月12日。

法人與行政機關的差異，以及本研究欲探討的問題。第二節為文獻回顧，透過檢視組織環境的理論文獻與國外經驗，探討組織環境與行政法人美術館間的關係。在第三節，具體說明本研究的訪談對象與執行過程。在第四節，勾勒南美館與所處的場域當中，組織與市政府、市議會、藝術社群等行動者之間的靜態與動態關係，而本節也是南美館朝向商業化的背景說明。在第五節，分析南美館的技術環境何以促使其商業化、制度環境的合法性機制為何反撲，進而比較兩種環境的差異。最後，第六節為結語。

貳、文獻探討： 組織環境與行政法人美術館商業化的關聯

組織環境是組織研究者的重要研究課題。Selznick (1949) 以田納西河流域管理局為個案，發現組織為適應社會環境，會與環境交互作用而不斷變化，挑戰過往組織研究偏重組織內部的研究方向。到 1970 年代，Meyer 與 Rowen (1977) 探討組織環境如何造就其正式結構，開啟組織理論的新制度學派。在該學派中，「組織場域」(organizational field) 是釐清組織環境的重要概念。根據 DiMaggio 與 Powell (1983) 的說法，組織場域是「關鍵供應者、原料與產品購買者、管制機構、其它提供類似服務產品的組織所聚合，所構成的一種被認可的制度生活領域」，與此類似的概念，尚有 Scott 與 Meyer (1983: 137-138) 的「社會部門」(societal sector)、Hirsch (1985) 的「產業系統」(industry systems)、Whitley (1987) 的「商業系統」(business systems)。Scott (2008: 182) 對組織場域的定義較簡單，係指「運行於某個部門、領域的多種組織構成的集合」。在同個組織場域的行動者，具有「連結性」(connectedness) (Launann et al., 1978) 或「結構相當」(structure equivalent) (White et al., 1976) 的特性。根據 DiMaggio 與 Powell (1983) 的界定，連結性是指組織間有相互連結的交易存在，結構相當指的是組織之間雖無連結，但在網路結構中的位置相

似。在美術館的組織場域中，其組成份子有創作者與策展人構成的藝術社群、公眾、企業，而這些行動者之間的連結，建立於美術館向創作者購買典藏品、提供場地邀請策展人舉辦展覽，公眾購票欣賞藝術品與購買周邊商品或服務，以及企業提供贊助來增加曝光度、提升社會形象等。當美術館為公立機構且為行政法人時，其組織場域中除了上述群體之外，還會與其它具有政治性、強制性的關係團體發生連結，包括：補助美術館經費及監督其運作的行政機關，審議美術館預決算的立法機關，以及審計機關等。

依據 Scott 與 Meyer (1983) 的觀點，組織須適應環境才能生存，故要研究組織行為就必須先研究組織環境，而組織環境又分成技術 (technical)、制度 (institutional) 環境，前者要求組織追求效率，後者則強調組織必須考慮「被普遍接受」(taken-for-granted) 的法律制度、文化期待、社會規範等「合法性機制」(legitimacy)，也就是「誘使或迫使組織採納具有合法性的組織結構和行為的觀念力量」；當組織行為違反合法性機制，如非營利機構高階主管領高額獎金、會計師事務所幫客戶作假帳，就會受到外界批判 (周雪光，2003：72-75)。以行政法人美術館而言，其技術環境即是要求組織經營要有效率，反映在財務上，就是要提升自籌能力，以最少的公務預算補助創造最大的產出，而這樣的要求主要是來自於行政監督機關與立法機關。但李天申 (2017) 的研究顯示，國內多個行政法人監督機關要求法人提升自籌能力，但拓展財源並非易事，且可能與組織的公共性衝突。例如，李天申 (2016) 即發現，偏鄉的公立醫院難以財務自籌，擔憂行政法人化反而侵害病患的醫療權益，成為公立醫院法人化失敗的原因之一。其次，關於行政法人美術館的制度環境，組織運作必須符合《博物館法》、《行政法人法》以及組織設置條例等法律，同時組織的行為也必須符合藝術社群、社會公眾對於美術館的期待。與南美館類似的是，2016 年高雄市政府推動市立美術館與歷史博物館、電影館改制為「三合一」的行政法人高雄專業文化機構，曾引起當地藝術團體連署抗議。李天申 (2020a) 發現，藝術團體反對改制的的原因，在於其認為市府推動改制的資訊不透明，對外宣布時「生米已成熟飯」，而且美術館與史博館、電影館的屬性差異大，同時也擔心董事會的美術專業不足、淪為酬庸，因而透過連署，表達對市府、法人化之高美館的不信任。

除我國之外，英國、日本、荷蘭、法國、西班牙均有設立行政法人美術館或類似公共組織（如基金會）的經驗，其共同特色是將美術館從政府向外推移，而且從二十世紀末越來越普及（黃心蓉，2021：87）。在行政法人的型態下，美術館與其主管部會保持「一臂之距」（arm's-length），政府不直接負責組織的日常營運，而是藉由董事會來掌控組織，減少政治操弄（黃心蓉，2021：22）。以英國來說，多家名聞遐邇的國立美術館，如國家藝廊（National Gallery）、維多利亞亞伯特博物館（Victoria & Albert Museum，簡稱 V&A）、泰特現代美術館（Tate Modern），均以執行性 NDPBs（Executive Non-Departmental Public Bodies），均以行政法人的型態來設置，並以數位文化媒體暨體育部（Department for Digital, Culture, Media and Sport，簡稱 DCMS）為主管部會³。DCMS 也與館方簽訂協議，明訂績效與目標（HM Treasury, 2017），並每三年進行一次評鑑（Cabinet Office, 2014）。以泰特現代美術館為例，該館與 DCMS 簽署的〈泰特管理協議〉（Tate Management Agreement 2016-2020），即以 32 頁的篇幅，詳盡律定部長對該館的優先職責、績效衡量、財務控管、治理架構等重要事項⁴。值得一提的是，該協議明定 DCMS 部長的職責之一，就是確保美術館「持續追求以商業或慈善方式來創造收入，以作為政府補助金的補充⁵」，顯示英國政府不反對行政法人美術館從事商業活動，甚至是有所期待。然而，英國行政法人美術館追求商業化仍受質疑。例如，泰特現代

³ NDPBs 原本被稱為 QUANGOs（Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations，準自主非政府組織），但在 1970 年代時，因數量過多、浪費、資訊不夠透明、董事會任命私相授受、課責制度不健全（Cole, 2005），1979 年柴契爾夫人就任首相後，委託 Leo Pliatzky 爵士研究強化其課責機制，並將其重新定名為 NDPBs（Pliatzky, 1992）。NDPBs 分為執行（executive）、專業諮詢（advisory）、司法仲裁（tribunal）、獨立監督委員會（Independent Monitoring Boards）等四類，其中執行性 NDPBs 與我國行政法人最為類似，故有國內學者稱其為「英國行政法人」（劉坤億，2006；彭錦鵬，2008）。另外，我國《行政法人法》官方英譯為 Non-Department Public Bodies Act，顯示我國行政法人與英國 NDPB 的精神相似，但兩者在制度設計上仍有相異之處，其中最大差別在於英國為內閣制國家，NDPBs 預算免經國會審議，但我國行政法人預算則是需要立法院通過。

⁴ 資料來源：泰特現代美術館網站：<https://www.tate.org.uk/about-us/governance>，檢索日期：2021 年 9 月 12 日。

⁵ 原文為「to continue to pursue commercial or philanthropic approaches to generating revenue which will complement to grant-in-aid funding」。

美術館於 2000 年起，在被改造為美術館的廢棄火力發電廠與聯合利華 (Unilever) 合作，每年邀請藝術家在「渦輪大廳」(Turbine hall) 創作，被質疑「文化私有化」(呂佩怡，2011)。另外，泰特自 1990 年起，每年接受 BP (British Petroleum，英國石油公司) 15 萬至 33 萬英鎊不等的贊助，然而 BP 的環保形象素有爭議，故有環保人士成立「解放泰特」(Liberate Tate) 組織並採取激烈抗議，迫使 BP 於 2017 年起停止贊助，而泰特在這些年間接受 BP 共 380 萬英鎊的贊助 (Neuendorf, 2016)。

日本於 2001 年整併東京國立近代美術館、京都國立近代美術館、國立西洋美術館、國立國際美術館，成立隸屬文部科學省 (簡稱文部省) 主管的獨立行政法人—國立美術館 (金子啟明，2008)。2007 年，新成立的國立新美術館加入該機構。依據《獨立行政法人通則法》，文部省透過理事長與監事，以及辦理績效評鑑來監督國立美術館。另外，總務省設有獨立行政法人評鑑制度委員會，以第三方的角色，向文部大臣陳述有關國立美術館目標設定、績效評鑑的意見 (總務省，2016)。國立美術館改制為獨立行政法人後，營運收入獲得成長。根據文化厅 (2013) 的資料，國立美術館在成立獨立行政法人之前，各館年度收入加總最高是 1999 年的 5.8 億日圓；2001 年法人化之後，在 2005 年達到 7.7 億日圓，超越法人化之前的紀錄，之後國立新美術館開館，每年收入穩定超過 10 億日圓。然而，文化厅 (2013) 在資料中也提到，國立美術館法人化之後的經營意識與業務效率上有一定效果，但面臨降低人事成本、減少營運補助、評鑑未充分考慮文化法人特性等問題。另外，前臺北市立美術館館長黃才郎與劉建國 (2007) 曾赴日考察國立美術館的法人化，當時京都國立近代美術館主任河本信治、博物館學者並木誠士在受訪時，均表示擔心美術館為提升觀眾人數、增加營收而走向「娛樂化」，減損機構的公共性。

綜上，從組織理論新制度學派的觀點，行政法人美術館的組織場域中，有監督與補助其運作的行政主管機關與民意機關、合作活動與贊助經費的企業、策展的藝術社群、購票入場的觀眾等，而這些行動者彼此間有明顯的連結性，且相互依存。以高雄市立美術館為例，市政府規劃將其與史博館、電影館合併為新的行政法人—高雄專業文化機構時，便引發在地藝術團體連署抗議。另外，從英國與日本的經驗來看，其行政法人美術館

走向商業化也會被民間批評。就技術環境而言，英國與日本政府不反對行政法人美術館商業化，英國甚至將確保泰特現代美術館提升商業收入明定為 DCMS 部長的職責之一。在制度環境上，英國與日本政府會對行政法人美術館設計多元監督機制，盡量避免因商業化而偏離公共性。對本研究個案南美館而言，該機構必須受到行政監督機關、民意機關、董事會、審計機關的多重監督，如何兼顧商業化與公共使命，是經營者的重大挑戰。

參、研究設計

本研究採用文獻分析、訪談法來蒐集資料。文獻的部分，主要為檢索學術論文、研究報告、專書、官方文件、法規，探討組織理論的新制度學派，以及國外行政法人美術館的相關制度規範。然而，本研究的主要標的一臺南市美術館，由於成立的時間不長，研究該行政法人的學術性文獻較為缺乏，故本研究較仰賴透過訪談來蒐集第一手資料。

關於訪談的策略，本研究係依據對議題的熟悉度、可提供的資訊豐富程度來立意抽樣，於 2021 年 2 月至 4 月之間，訪談南美館行政主管（A 類）、董監事（B 類）、市府官員（C 類）、市議員（D 類）、藝術界人士（E 類），一共 13 人，均由筆者親自面訪。有關行政主管，為確保受訪者對館務有較全面的認識，均為高階主管，計訪問 2 人，代碼為 A1、A2。在董監事的部分，因期望受訪者對南美館有長期觀察，故本研究先蒐集第一、二屆董監會成員名單，邀請這兩屆均有出任者受訪，但僅獲來自民間的董事、監事各 1 名接受，代碼為 B1、B2。在市政府官員方面，本研究自與美術館業務最直接相關的文化局、主辦行政法人業務的人事處，各成功邀請 1 名官員受訪，代碼為 C1、C2。至於市議員，本研究先瀏覽議事紀錄、媒體報導，鎖定較關注南美館的議員，並成功邀請 2 位受訪，分別為民進黨籍、無黨籍，代碼為 D1、D2。最後，南美館為國內藝術界高度關注的機構，許多藝術家與學者曾針對其法人化表達意見，本研究經

考量在地性、專業性，邀約 5 位人士受訪，並獲得全數同意，代碼為 E1 至 E5。有關這 13 位受訪者的類型、代碼、相關職務、受訪日期，如下表 1 所示。

表 1 受訪者一覽表

類型	代碼	相關職務	受訪日期
行政主管	A1	前南美館高階主管	2021/2/4
	A2	前南美館高階主管	2021/4/7
董監事	B1	南美館董事	2021/4/1
	B2	南美館監事	2021/4/7
市府官員	C1	臺南市政府文化局官員	2021/3/3
	C2	臺南市政府人事處官員	2021/3/31
市議員	D1	臺南市議員，民進黨籍	2021/2/3
	D2	臺南市議員，無黨籍	2021/3/3
藝術界人士	E1	學者、策展人	2021/3/7
	E2	藝評人、策展人	2021/2/5
	E3	學者	2021/4/7
	E4	學者、策展人	2021/4/21
	E5	學者、策展人	2021/4/28

資料來源：本研究。

關於訪談大綱，不同受訪者會略有不同，但都是為了瞭解南美館與組織環境中不同利害關係人（包括市政府、市議會、藝術社群、董監事會）之間的關係，以及這些利害關係人如何看待南美館以行政法人的型態運作？對此，本研究的題綱聚焦在以下四個問題：第一，南美館與市政府的互動關係為何？第二，南美館董（監）事會的角色是什麼？第三，市議會、在地人士（包括藝術社群）如何看待南美館這個行政法人？第四，南美館以行政法人的型態，在運作上符合期待嗎？因本研究是採半結構式訪談，所以前述問題只是訪談時的對話依據，實際內容不限於此。筆者在聯繫受訪者時，訪談大綱即提供給對方參考。另外，訪談過程均有錄音，做成紀錄並經受訪者確認後，再進行質性資料分析。

肆、個案背景：與組織場域行動者間的關係

依據組織理論新制度學派的觀點，組織須與所處場域中的其它行動者連結與互動，藉以獲取資源，才能生存與永續發展。在南美館所處的場域中，與其運作有關的行動者，尚有市政府、市議會、藝術社群。若要解釋南美館為何會舉行特斯拉車展、林志玲婚禮等與美術館傳統形象不相符的商業性活動，以及為何會受批評，必須先瞭解館方与其它行動者的關係，以及其關係形成的過程。然而，透過文獻與法規雖可描繪出行動者間的靜態關係，但當中的實際情形仍須透過訪談才能知悉。是以，本節透過整理法規與文獻，輔以受訪者的觀察，將南美館與市政府、市議會、藝術社群之間的關係勾勒出三個圖像：其一，與監督機關市政府之間，是不明確的「一臂之距」；其二，與市議會之間，是發展中的互動關係；其三，與藝術社群之間，是長期累積的互不信任。以下依序說明南美館與這些行動者之間的關係。

一、市政府：不明確的「一臂之距」

行政法人與監督機關之間保持「一臂之距」，監督機關除依法監督行政法人之外，也會成立董事會來作為監督的代理人。根據設置自治條例第 2 條、第 22 條，南美館的監督機關為臺南市政府。另外，董事會的組成方面，依據設置自治條例第 6 條、第 12 條，其成員為 7 至 11 人，涵蓋機關代表、學者專家、社會公正人士法律雖有明定關係，但在實務運作上，南美館、市政府之間仍然有許多模糊的空間。

首先，南美館的法定監督機關為市政府，並非文化局。根據官員 C2 的說法，監督機關定為市政府，主要是考量與行政法人業務相關的市府單位數量多，除了文化局之外，與人事、會計、採購與財產等事項在市府內對應的機關，分別為人事處、主計處、財政局，若監督機關僅列文化局，

擔心其他單位不配合。然而，曾任館方行政主管的 A1、A2 及文化局官員 C1 均反映，一般人常將文化局視為美術館的監督機關，此與法律規定看似不符，但業務確實是由文化局主政，導致南美館究竟與文化局平行，抑或是在文化局之下，關係牽扯不清。此外，南美館要與市府各單位溝通時，任何事都要先經過文化局「轉接」，這也增加許多無形的行政成本。

另外，監督機關在理論上只決定行政法人營運的方向，並藉由董監事來監督館務運作，必要時才介入。但在實務上，南美館成立的時間不長，市政府沒有監督行政法人的經驗，成為「類機關」的監督，並以會計最令雙方困擾。由於行政法人可自訂會計規章，而且財務報表比照民間企業，需經會計師簽證，與公務會計的作法不同，雙方僅就如何製作報表就磨合許久。如前館方主管 A2、文化局官員 C1、董事 B1、監事 B2 都指出，監督機關無法跳脫行政機關的思維來看待行政法人，導致行政法人與行政機關差不多。然而，部分受訪者反倒認為市政府未能有效監督南美館。例如，議員 D1 表示，市政府監督南美館的力道不足，只能一直公文往返；學者 E1 則是觀察到，與南美館關係密切的人士會跳過文化局直接找市長，遑論有效監督；藝評家 E2 則是認為，市政府一直幫南美館「擦屁股」，有違監督機關、被監督單位之間互動的常理。

就本研究的觀察，市政府、南美館之間「一臂之距」關係並不明確。此外，市政府成立的董事會，其組成與治理也引起藝術社群的諸多不滿。從市政府的角度，無論對南美館管多或管少都會招致批評，動輒得咎。在此情形下，市政府必然希望南美館盡快「自立自強」，減少對市府的依賴，並拿出經營績效，以減少外界給監督機關的壓力。同時，這樣模糊的「距離」也意味雙方需要時間共同學習行政法人制度，進而磨合出最佳的互動方式。

二、市議會：發展中的互動關係

根據南美館設置自治條例第 28 條第 2 項，當政府機關核撥之經費超過當年度預算 50%，預算要送市議會審議。另據同法第 30 條第 2 項，監督機關首長應率同館長或相關主管，至議會報告營運狀況並備詢，故南美

館依法是市議會的監督對象。本研究彙整受訪者意見，將議員較關心南美館的事項分成四類，包括：財務、備詢、人事、典藏。以下依序說明議員對備詢、人事、典藏的關切內容，財務的部分則留至下一節討論。

首先，根據自治條例，南美館由館長到議會報告與備詢，但有議員認為應由董事長代表。議員 D2 即認為，代表南美館接受監督者應為董事長，但官員 C1 認為，董事長為無給職，若要接受議員質詢，責任太重。對此，議員 D2 認為董事長應改為有給職，並接受議會監督，以使權責相符。然而，官員 C1、學者 E3 表示，館長比董事長熟悉館內運作，代表美術館接受議會監督無不妥。此外，館內行政主管 A1、董事 B1 認為，館長不必接受議員的提問，而館長之所以到議會，只是為了協助文化局長備詢。

其次，南美館的人事聘用會面對議員的監督與壓力。例如，2018 年 11 月 22 日，基進黨議員候選人李宗霖召開記者會，並在臉書張貼【荒謬-行政法人不應變成不被監督的黑箱】一文，指出甫晉任的副館長另兼行政管理部主任、公共服務推廣部總監，不僅其碩士論文與美術無關，且過去是臺南市政府教育局機要人員，質疑其資格不符⁶。此事受到當地輿論與藝文社群的關注，成為議員質詢焦點，該名主管因而離職。雖然，議會及輿論對於這項人事案多所批評，但官員 C2 則認為，這名主管曾擔任機要，嫻熟政治生態、瞭解公務體系，在南美館準備開館之際，安排其出任副館長，並非完全沒道理。此外，南美館可比照企業的作法來招募員工，但因為接受議會的監督，所以在辦理招募時，難免會有議員推薦的情形。前美術館主管 A1 即承認有這種狀況，但館方仍會秉公處理，以用人的專業為主要考量。

再者，南美館的典藏亦為議員關心事項。前市府官員 C2 提到，有些藝術家會透過議員表達期望南美館購買其作品，甚至主動捐贈。然而，藝術家透過議員試圖影響典藏是基於什麼動機？熟悉視覺藝術生態的學者 E1、E5 均表示，若藝術家的作品能被美術館典藏，不僅是對於其個人的肯定，其他作品的價值也會隨之提升。若藝術家請託議員來向美術館推薦購買作品，館方不願意接受，即可能得罪議員，進而影響到預算審議。

⁶ 資料來源：李宗霖臉書：<https://www.facebook.com/LICHONGLIMTW/posts/745817789118925>，檢索日期：2021 年 9 月 12 日。

理論上，行政法人制度的初衷就是期望「去政治化」，組織運作以專業為依歸，但理想與現實之間仍有不少差距。此外，本研究透過訪談得知，在臺南市議會 56 位議員當中，真正有意願了解行政法人、關心南美館的人數極少，多數議員也不太能區別行政法人與行政機關的差異。整體上來看，議會與南美館之間的互動關係，尚在發展中。

三、藝術社群：長期累積的互不信任

2017 年 3 月，市政府公布第一屆董事會名單，成員除市府官員，其餘為傳統視覺藝術界與博物館界重量級人士、學者、律師、會計師、企業家，並由南美館籌備委員會召集人、政商關係良好、年屆八旬、在地名畫家－陳輝東老師擔任董事長。陳董事長召開董事會時，提名 70 歲、已退休的留日藝術史學家－林保堯教授為館長，與陳董事長同為南美館籌備委員、熟悉當代藝術的林曼麗董事，於會中建請本案再議，並建議建立徵才機制，別由董事長自行選才、董事僅負責投票，但董事會仍以 9 比 1 的懸殊票數通過館長人事案，不久後林曼麗宣布退出董事會（黃心蓉，2021：143）。對此，臺南當代藝術創作者發起網路連署，並於臉書成立「南美館民間監督社群」，抗議董事遴選過程不透明，獲得當代藝術界與學界廣泛迴響。根據該臉書社團簡介，社群邀請大家共同監督南美館的事項包括：第一，市政府如何依據行政院頒訂之《行政法人法》制定《臺南市美術館設置自治條例》？第二，自治條例是否因特定人士量身訂作？第三，南美館是否成為政治酬庸的養老院？第四，董事長與館長的專業與經驗是否可超越法定年齡 65 歲的限制，而有其不可替代性⁷？第五，董事長與館長聘任的法定程序是否循序完備？總之，發起網路連署的藝術家肯定陳董事長過去在視覺藝術的貢獻，但認為他與綠營政治人物的關係過於緊密，其作品風格不宜代表當代藝術，並質疑遴選過程為「黑箱作業」（李天申，2020a）。

⁷ 根據《行政法人法》第 9 條第 6 項：「董（理）事長及執行長初任年齡不得逾 65 歲，任期屆滿前年滿 70 歲者，應即更換」，但《臺南市美術館設置自治條例》並無相關年齡規定，故藝術社群質疑自治條例係為特定人士量身打造。

後來，南美館的開幕展規劃也引起當代藝術圈的反彈。當時，館方為迎接 2019 年年初開館，提早一年規劃名為「城市·新地景·空間權利」的展區，由館方策展人 P 君邀請臺出身臺南的留德當代藝術家鄭安琪，製作都市空間變化的展覽。鄭安琪受邀後，旋即於 3 月向 P 君提出將「臺南鐵路東移」作為展覽題材的構想，並獲得正面回應。然而，由於南鐵東移案是「都市開發」、「人權保障」兩種價值衝突的爭議個案，而且市長是被民間團體指責的對象，鄭安琪提出企劃後，館方就不再積極與其聯繫。直到 8 月，P 君向鄭安琪表示，董事會阻擋這項提案，經其溝通後依然無效，鄭安琪宣布退出開幕展⁸。藝評家 E2 談及此事時，批評南美館「夾雜太多的政治檢查」。

根據本研究的觀察，以年輕藝術家為主體的當代藝術社群具有強烈的「反權威」意識，市政府、以傳統藝術家為主體的董事會均為其批判對象。董事 B1 明白指出，董事會的組成與政治力相關，且從第一屆延續到第二、三屆。學者 E4 對此的解釋是，從二次戰後到 1980 年代之間，臺灣曾培育出一批優秀的創作者，但其風華正盛的時代，國內缺乏高規格的公立美術館，辦展只能到文化中心或畫廊，能在美術館展出、作品被典藏為其畢生期待，故南美館成立後積極參與，以彌補年輕時的遺憾。然而，設置自治條例第 1 條第 1 項開宗明義，南美館的設立目的為「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」，從這個角度來看，美術館是公共場域，不專屬於特定藝術社群，資源應共享。值得一提的是，當代藝術社群雖以綠營長期當家的市政府為批評對象，但作者在接觸社群核心成員時，對方表示內部有共識，即使對市府不滿，寧可在體制外發聲，也不與國民黨籍的市議員合作，顯示該社群期望保有獨立批判的空間，無意涉入政治紛擾。最後，作者在訪談的過程中，明顯感受到當代藝術、董事會代表的傳統視覺藝術這兩個社群間的互不信任，前者批評後者把持資源、缺乏代表性，後者則認為前者過於理想化、批評不公允，這對於組織專業的長遠發展是不利的因素。

綜上，藝術社群與南美館的關係，與市政府、市議會與館方的關係有

⁸ 資料來源：鄭安琪臉書：<https://www.facebook.com/2015T.A.Z/posts/2340325212850312>，檢索日期：2021 年 9 月 12 日。

很大的不同。南美館與市政府、市議會之間，是建立在行政與政治「監督」的正式關係上，而且市政府、市議會都是法定組織，所以其互動基礎為法定的治理結構。然而，藝術社群是鬆散的集合，但基於相近的興趣、專業、觀念、認知，會在特定的議題上採取集體行動（如連署抗議、在社群媒體發聲）向南美館表達訴求與意見，是偏向非正式的關係。有關南美館與其組織場域中其它行動者的上述關係，本研究整理為表 2。

表 2 市政府、市議會、藝術社群與南美館關係之比較

	市政府	市議會	藝術社群
互動基礎	法定治理結構	法定治理結構	成員興趣、專業、觀念、認知相近的鬆散集合
與南美館的互動方式	行政監督與被監督	政治監督與被監督	集體訴求與意見的表達與回應
關係正式與否	正式關係	正式關係	非正式關係
關係現況	不夠明確的「一臂之距」	摸索與發展中	缺乏信任

資料來源：本研究。

南美館在上述的組織環境下運作。根據 2018 至 2020 年的決算書與審計報告，南美館 2018 與 2019 年決算總收入分別約為 0.74 億、1.49 億，均未達預算書上的 1.21 億、1.74 億，顯示財務績效未如預期。2018 年尚未開館，公務預算補助幾近占總收入的百分之百。2019 年為開館第一年，公務預算補助仍占總收入的七成以上，但也顯示館方開始朝商業化前進。2020 年的總收入達 3.54 億，遠超過預算所列的 1.52 億，甚至超過一倍之多。若進一步檢視 2020 年的決算，可發現南美館此一年度の公務預算補助為 9,151 萬，僅占總收入的四分之一，金額與比例均低於先前年度。此外，2020 年的勞務收入（主要為門票）、銷貨收入均持續成長，業務外收入更是大幅膨脹至 2 億（主要為藝術品捐贈）。關於南美館的商業化趨勢，下一節會有深入的分析。

伍、個案分析：技術與制度環境的衝突

南美館於 2019 年 1 月正式營運後，當年 8 月、11 月接連舉辦特斯拉車展、林志玲婚禮，顛覆一般人對於美術館的刻板印象，成功吸引國人目光，提升南美館的全國知名度。然而，南美館挑戰傳統的行為也招致許多批評。本節從新制度學派的組織環境觀點，分成技術環境、制度環境，解釋為何南美館會有這樣的行為，以及為何招來批評。其中，技術環境是驅動南美館朝向商業化的壓力來源，制度環境則是合法性機制對南美館商業化的反撲。對此，以下使用訪談意見、網路文本、議事紀錄、預算書，呈現技術、制度環境分別支持與反對南美館商業化的不同觀點，並進行綜合討論。

一、技術環境的驅使：商業化的壓力來源

技術環境是行政法人美術館商業化的壓力來源。從國外經驗來看，英國與日本行政法人美術館都被主管機關賦予一定程度的商業化期待，英國更是將提升商業收入列為館長職責。至於國內，南美館所處的技術環境中的行動者，包括市政府與市議會，都會要求美術館以「最小成本、最高效率」來運作，以達成其使命－「建構臺灣美術史，凝聚市民文化認同」、「培育市民美感品味，體現文化價值」、「跨域整合，形塑城市活力」、「城市文化櫥窗，連結世界脈動」。

具體而言，美術館所需的資源，除了人員之外，最重要的就是資金。由於南美館是行政法人，不是行政機關，其營運經費不可能全由政府補助，部分資金必須自籌。其中，政府補助的部分，又分成公務預算補助、專案補助，而這些來自機關的補助都必須經過議會審議。本研究訪談的結果顯示，市政府與市議會的受訪者都希望南美館提高經費自籌能力，以減少對政府的財政依賴。另據由市政府訂定、市議會審議的設置自治條例第

23 條，更是直接明定「年度自籌款比率達成率」為市府對南美館年度績效考核的項目之一，充分彰顯對於南美館自籌能力的重視。如市府官員 C1、監事 B2、議員 D2 所言：

「我們還是希望美術館可以把自籌款比例提升這件事情，當成是每年營運的要務跟目標之一，所以不會設自籌款不能高於多少，當然是越高越好，最好高到你全部都是自給自足。」(C1)

「南美館被管太多了，市府預算最好低於百分之五十。」(B2)

「如果有能耐，透過門票收入、透過內部的餐廳或者藝品的交易，還有透過畫作增值的移轉，能夠取得超過自籌項目的一半，那當然樂見啊！」(D2)

為分析技術環境對於南美館財務與經營的壓力，本研究自南美館網站下載 2018 至 2021 年度的預算書後加以分析，將各年度預算總收入、政府補助額度、兩者間的比率，整理為表 3。需說明的是，雖然南美館於 2017 年 4 月即成立董事會，但該年度並非完整的會計年度，故不在本表的統計之內。另外，南美館於 2019 年 1 月才正式開館，故 2018 年為開館的籌備年。

表 3 南美館 2018 至 2021 年度預算政府補助與總收入之比率

單位：千元

年度	總收入	政府補助			政府補助/ 總收入
		公務預算	政府專案	總額	
2018	120,751	120,751	0	120,751	100%
2019	173,638	113,638	10,000	123,638	71.20%
2020	152,086	93,221	5,325	98,546	64.79%
2021	164,044	91,554	10,460	102,014	62.19%

資料來源：本研究整理自南美館 2018 至 2021 年度預算書。

根據表 3，吾人可發現南美館行政法人成立後，市府公務預算補助額度從 2018 年的 1.2 億逐年遞減，到 2021 年只剩下不到九千兩百萬。此外，政府補助佔總收入的比率，2018 年南美館尚未開館，未能有營運收入，

故經費百分之百由市政府挹注。但 2019 年開館的第一年，該比率降為 71.20%，亦即市府期望南美館約有三成的財務自籌能力。到 2021 年，該比率只剩 62.19%，顯示市府期望南美館的自籌能力可提升到約四成。以預算書來看，南美館自籌經費的來源，包括門票、停車費、會員年費、異業合作、講習與推廣活動、藝術品受託修復、文創商品與出版品銷售、場地租借等，這也是南美館於 2019 年下半年辦理特斯拉車展、林志玲婚禮等商業活動的背景。

南美館館方對於商業化自有一套合理化的論述。以特斯拉車展來說，館方認為電動車是工業設計的作品，含有美學的概念；加上車商捐贈館方八個充電座，駕駛可透過全球定位系統看到南美館。至於林志玲婚禮，不僅有效提升南美館的知名度，林志玲還認養一館的花園，成為成功的商業合作案，而董事會也贊成提案。從這兩個角度，館方認為舉辦車展、婚禮是有效的行銷策略，而背後的考量還是為了增加自籌收入。如前館方主管 A1、董事 B1 所言：

「不是經常在談要多活用空間嗎？那這個不是活用了嗎？商業性的問題是不與公共性衝突的。一般人以為美術館二十四小時都叫美術館，但不是。你看到的是營利，但我看到的是宣傳。」(A1)

「董事會贊成。第一個就是把南美館的名字炒熱，林志玲婚禮是無害的。第二個，林志玲一開始就認養花園，他不只是來拍個照炫耀一下，現在還在講說他認養更多東西，這也是財源規劃的一種，所以董事會完全沒有意見。」(B1)

此外，議員 D2 也贊同南美館接連舉辦商業活動，成功打開知名度，對於美術館的營運有正面的幫助：

「一個美術館，要辦服裝走秀，或者是特斯拉，必須要有美感的概念，要強調特斯拉的車流線、線條，具備美術後面的一些價值。我覺得商業化是市場機制，免不了的，但是必須添加添加核心理念的元素。」(D2)

「林志玲是在一館，一館是舊館，能夠變成吸引人的建築，我覺得

OK 啊。任何一個部門，私立學校也好，公立學校也好，行政法人機構也好，你都必須行銷，形成特色或知名度，大家才會來。」(D2)

總之，南美館辦理商業活動來增加營收，也是為了回應技術環境要求其減少政府開支。不只是市政府，也有議員期望南美館提升自籌能力，南美館館方也盡力達成市政府、議會的目標，並努力平衡商業行為與公共價值。需說明的是，對於南美館辦理車展、名人婚禮，並非所有議員都贊成，藝術社群也有許多人無法接受，在制度環境的部分會對此深入探討。

二、制度環境的反撲：合法性機制的作用

制度環境會要求組織服從「合法性機制」，該機制可能是法律制度，也可能是被廣為接受的文化期待、社會觀念，一旦組織的行為悖離該機制時，就會招來批判。美術館為博物館的一種類型，根據《博物館法》第 4 條第 1 項，其應「依據設立宗旨及發展目標，辦理蒐藏、保存、修復、維護、研究、展示、人才培育、教育推廣、公共服務及行銷管理等業務。」另據南美館設置自治條例第 3 條，南美館的業務涵蓋美術研究、典藏、展覽、教育推廣、公共服務、資源整合、公共行銷、出版之策劃與執行、人才培訓、文化國際交流等。另外，一般人對於美術館的認知，就是展出繪畫、雕塑、書法、攝影、當代藝術作品，推動藝文社會教育的專業機構。本研究認為，上述的法律規定與社會觀念，會對美術館經營者形成拘束力，也就是美術館的合法性機制。南美館舉辦特斯拉車展、林志玲婚禮，都是為了組織經營、增加財源所做的行銷，並未違反《博物館法》與設置自治條例的規定，但這些行為與藝術界人士對於美術館的期待顯然有所落差，也就是與合法性機制有所衝突。即使是英國與日本的行政法人美術館，相同的問題也無可避免。

本研究發現，當南美館舉辦車展的訊息公開後，「南美館民間監督社群」臉書粉絲頁湧入多人的批評，他們不認同汽車在美術館內展示，並認為南美館已經淪為其他機構，其中以這三條留言最為生動：「一個像百貨公司的地方」、「改名為文創展覽館」、「原來新車也是美術品，時髦的裝置藝術」。另外，臺南藝文界人士經營的媒體《臺南藝志》，也針對這

起事件於官方臉書發文，表達其對於南美館專業的憂慮：

「國外博物館出借場地主要為了籌募經費，然而南美館經費多數來自政府預算，是否有更多選擇的權利？以及更愛惜羽毛？讓人不禁擔憂，一間美術館的專業是什麼⁹？」

繼特斯拉車展，林志玲婚禮將在南美館舉辦的消息一出之後，「南美館民間監督社群」再度出現類似的評論，諸如「其實應該正名為『臺南美術多功能展售婚宴會館』」、「美術館就是美術館不是交誼會館」，下面這則留言更是可看出這名網友對於南美館的失望：

「要賣車也可以，要辦婚宴也沒關係，但就早點說清楚，不要讓我誤以為這真的是一間美術館，大家也不會這樣生氣。」

從這些網路留言可看出，藝術社群對於車展、婚禮多所質疑。這些網友的留言只能代表個人，無法代表整個藝術社群，但留言者多，也反映這是一股不可輕忽的意見。美術館的合法性機制在此時發揮作用，也促使人們重新省思美術館的樣貌。長期關心南美館的議員 D1，即認為美術館舉辦車展不符合大眾對於美術館的期待，其說法就點出了合法性機制的的作用：

「對民眾來講，美術館絕對不是一個辦車展的地方。大眾普遍大概都不大能接受，再怎麼樣解釋，特斯拉的印象還是強過藝術的印象。所以，我想這部份沒有很恰當，未來還是要檢討。」(D1)

另外，數名市議員曾在議會中，就南美館辦理特斯拉車展、林志玲婚禮等活動來發言。例如，王家貞市議員在南美館向議會進行營運專案報告時提出以下兩段質詢，可反映外界對於婚禮、車展的疑慮¹⁰：

⁹ 《臺南藝志》為介紹臺南藝文活動的優質在地月刊，迄 2022 年 2 月 26 日，其臉書粉專訂閱者高達 9,808 人。資料來源：臺南藝志 Tainan Are Zine 臉書粉專：<https://www.facebook.com/2015T.A.Z>，檢索日期：2022 年 2 月 26 日。

¹⁰ 資料來源：2019 年 11 月 7 日臺南市議會第三屆第二次定期會「臺南市美術館預算編製暨營運專案報告」會議紀錄。

「如果您認為特斯拉跟我們南美館的結合各方面都是加分多於減分的，您這邊就應該做好媒體的行銷、臺南市的行銷，甚至更國際性的行銷，為什麼遺留下來那麼多的後話，讓大家不知道這麼做合不合乎我們南美館的利益呢？」

「大家所喜歡的志玲姐姐選中南美館來辦婚禮，我們非常喜歡看到臺南後壁人的志玲姐姐出嫁，可是這件事情如此茲事體大，我們到底有沒有做過評估對整個南美館會有多大的效益？」

依據受訪者的說法，當代藝術社群對於南美館的不滿與嘲諷，不僅是對於車展與婚禮有意見，更是展現對館方的不信任，而「冰凍三尺非一日之寒」，不信任是經過長期的累積。如前一節的內容，當代藝術社群對於南美館的不信任可從兩件事來觀察到：第一，在 2017 年成立董事會時，董事遴選過程不透明，市政府指派的人選無法獲得社群認可，而具有當代藝術專業的董事又辭職，使社群大失所望；第二，2018 年籌劃隔年的開幕展，董事會否決館方邀請藝術家策劃的「南鐵東移」展覽，無法呈現批判精神，更加深社群的不滿。換言之，當代藝術社群對於美術館的期待，不僅是展示藝術品的場域而已，還必須彰顯開放透明、多元包容、公平正義、具回應力等價值。然而，社群對於各項爭議提出質疑，南美館採取「冷處理」，藝評家 E2 表達其心寒與失望：

「任何公開的質疑、討論，館方都不回應。我覺得有點像狗吠火車，怎樣喊，就是不回應。」(E2)

除了爭議事件未獲回應，南美館、當代藝術社群之間的不信任感，另個成因是雙方的「資訊不對稱」。從外部者的角度，南美館就像一個「黑箱」，藝術家無法知悉組織決策的過程，而得到消息時多半已「生米煮成熟飯」，難有轉圜的空間。如學者 E1 與 E2 所言：

「賴清德曾宣布美術館要在 2018 年完成，我認為是要作為他卸任前的施政亮點。至於美術館要做什麼、要怎麼做？我們都不知道。」(E1)

「為什麼每次開會都沒有會議記錄？自從籌備時期開的幾次會議，我直接調他們會議記錄出來寫之後，就再也不公告了。」(E2)

總之，合法性機制會牽制行政法人美術館的商業化行為，即使在英國與日本也一樣。南美館舉辦車展、婚禮等商業活動，藉以提升曝光、增加營收，在法律上是允許的，但未必符合社會大眾、當代藝術社群對美術館的期待。對當代藝術的創作者而言，美術館除了是展示其作品的神聖場域，還必須展現開放透明、多元包容、公平正義、具回應力。對於當代藝術社群的反應，除從他們對於活動的反應來觀察，若將時間背景拉長，進入歷史脈絡來檢視，即可發現該合法性機制之所以發揮作用，其更深層的力量為對美術館的長期不滿與不信任。

三、綜合討論

從英國、日本的經驗來看，行政法人美術館均無法避免商業化的疑慮，我國南美館也不例外。南美館為求生存，同時要因應來自於技術環境、制度環境的壓力，而這兩個環境之下的行動者，對於美術館是否應商業化的期待不一致，甚至相互衝突。對此，本研究根據先前的分析內容，將南美館之技術環境與制度環境的服從機制、行動者、價值、行為，整理為表 4。

表 4 南美館技術環境、制度環境之比較

	技術環境	制度環境
服從機制	效率原則	合法性機制— 法律制度、社會期待
行動者	市政府、市議會	專業社群、社會大眾
價值	最高效率 (成本最低、產出最高)	合法、開放透明、多元包容、 公平正義、具回應力
行為	導入商業化，提升自籌能力	遵循公共的價值與使命

資料來源：本研究。

根據表 4，南美館面對的技術環境，在市政府、市議會的要求下，必

須服從效率原則，以最少的公帑達到最大產出，因而有商業化以提升自籌的壓力。然而在制度環境中，由法律制度與社會期待構成的合法性機制，則是期望美術館是彰顯高度公共性的神聖場館，當代藝術社群的看法尤其是如此。究實而論，南美館畢竟是行政法人，在技術環境下，撥補經費的市政府、審查預算的市議會，以及代表市政府監督館方的董事會，不可能同意其完全仰賴政府預算，故會要求美術館設法開創財源、增加營收。然而，制度環境下的合法性機制，包括法律規定的美術館業務範圍，以及專業社群、大眾對於美術館的認知與期待，同樣是必須尊重的力量。南美館在技術環境、制度環境的交互影響之下營運，必須設法求取二者的平衡。議員 D1、學者 E1 與 E3 都持平看待兩者的關係：

「美術館它一定不是商業空間，或是完全商業操作。所以，我覺得要求它增加的收入，可能就是兩、三成。」(D1)

「我覺得那些籌備預算跟打開知名度都有幫助，最重要的是要依法有據，有所依循，才不會讓人覺得任意而為而顯得唐突。」(E1)

「我們希望行政法人減輕市政府財稅負擔，又希望它提供給我們很好品質的展覽跟感受，有些往商業靠攏的方向，你要說它是『必要之惡』嗎？可是，那個『惡』真的是『惡』嗎？我不是很認為。」(E3)

最後，南美館是臺南第一個行政法人，也是全國第一個行政法人美術館，對於市政府、市議會、藝術社群、美術館本身而言，都需要摸索與學習。在技術環境方面，市政府與市議會要求行政法人提升自籌能力，減少對政府預算的依賴，本研究認為這是合理期待，但只能適度要求；若導致南美館過度商業化，必將傷害公共性，有違行政法人制度精神之虞。至於制度環境，當代藝術社群對於南美館的公共性抱有高度期許，但在財政的現實考量下，美術館完全捨棄商業活動的可能性極低。因此，南美館必須在技術環境、制度環境的衝突之下，於理想與現實之間盡可能求取平衡點，並將商業利益運用於可彰顯美術館公共價值的事物上，這也考驗館方與利害關係人的智慧。

陸、結語

南美館是國內第一個行政法人美術館，在文化界具有指標性意義。南美館開館後，數度舉辦吸睛的商業活動，成功提升全國知名度，卻也引起藝術社群的反彈。檢視行政法人的研究文獻，這類公共組織朝向商業靠攏及其衍生的現象，是學術上過去較少著墨、但為值得探討的重要議題。對此，本研究運用組織理論新制度學派的觀點，藉由分析南美館的組織環境來解釋此一現象何以發生，並提出反思與政策建議。

在南美館所處的組織場域中，市政府、市議會、當代藝術社群是最主要的行動者。本研究發現，南美館、市政府、市議會之間的關係尚在摸索，而且美術館與當代藝術社群之間也缺乏信任。面對效率導向的技術環境，南美館在市政府與市議會的要求下，必須降低對政府預算的依賴，以最少的公帑得到最大的產出，這是南美館朝向商業化的壓力來源。然而，南美館同時必須面對制度環境，當代藝術社群普遍認為美術館有神聖的公共性，不贊同商業化，而這項觀點形成了合法性機制，與技術環境對南美館的要求相左。總之，本研究認為南美館所面臨的技術環境與制度環境是相互衝突的，二者對於商業化的看法南轅北轍，是南美館陷入動輒得咎之局面的主因。

究實而論，組織環境的觀點雖可解釋南美館為何要商業化與為何被批評，但對於行政法人美術館該如何回應商業化的要求與批評，相關理論無法提供有建設性的觀點。對此，本研究認為：第一，行政法人具有公共性，市政府補助相當程度的經費為合理的；若市政府與市議會抱持「政府補助愈少愈好」的思維，有違設立行政法人意旨。第二，過度要求美術館增加自籌，將迫使組織追求利潤，門票、空間使用、周邊商品的收費必定提高，導致民眾權益受到損害。第三，從政治可行性來看，當市政府補助南美館的金額未達年度預算半數時，其預算書就可以不送議會審議；倘若真的發生這種情形，屆時議會能否接受不無疑問。第四，如果市政府與市議會堅

持南美館必須高度自籌，應考慮將其委託企業財團經營，不僅政府免提供補助，當財務有盈餘時，還可向經營者收取權利金，但其代價為將使美術館淪為替菁英階層服務的機構。

需說明的是，本研究並非徹底反對行政法人美術館的商業化。從國外經驗來看，英國與日本行政法人美術館基於生存，也需要透過商業活動來增加門票收入與企業贊助，而且同樣會受到利害關係人的批評，除提升課責性之外，尚無完美解方。可預見的是，國內以行政法人型態設置的美術館會越來越多，然而受限於政府財政，不可能全靠主管機關補助，勢必需要自籌收入來維持營運。換言之，在經營現實的考量下，行政法人美術館不可能全無商業化操作。對此，本研究建議擬設置行政法人美術館的部會或地方政府，在規劃設置組織時，應重視課責機制的完備化，結合專業團體、學界、媒體等外部的民間力量，共同監督美術館的營運活動與資金運用。其中，代表政府監督美術館的董監事會尤其重要，監督機關遴聘成員的過程應公開透明，廣納多元的美學觀點與管理人才，並透過董事會聘請專業的館長來管理館務。將組織環境中的多元行動者納入美術館的治理機制，雖然未必能降低商業化需求，但至少能扮演監督制衡者，確保商業化的利益能回饋給較難接觸到文化藝術的族群。惟有強化行政法人美術館的治理與課責機制，才能避免因商業化而損害公共價值。

參考文獻

一、中文部分

- 王崇斌，2007，《政策推動體制與公共組織變革之研究：兼論臺灣行政法人化政策推動》，國立臺灣大學政治學研究所博士論文。
- 李天申，2014，〈省思「一臂之距」－論我國準政府組織的治理與課責〉，《思與言：人文與社會科學期刊》，52（4）：161-201。
- 李天申，2016，〈部立醫院行政法人化之芻議〉，《台灣公共衛生雜誌》，35（3）：294-303。
- 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。
- 李天申，2020a，〈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〉，《國際與公共事務》，13：23-56。
- 李天申，2020b，〈臺灣行政法人制度推動歷程的歷史制度分析〉，《政治科學論叢》，86：151-190。
- 呂佩怡，2011，〈美術館與機制批判：邁向一個在地機制批判可能性之探討〉，《博物館與文化》，2：19-52。
- 金子啟明，2008，〈日本國立博物館獨立行政法人化以及諸問題〉，《博物館學季刊》，22（4）：27-35。
- 周雪光，2003，《組織社會學十講》，北京：社會科學文獻出版社。
- 許立一，2002，〈新公共管理的省思：以黑堡宣言為基礎〉，《公共行政學報》，6：29-65。
- 游金純，2018，《行政法人化之議程設定與政策變遷：國家表演藝術中心之個案研究》，世新大學行政管理學系博士論文。
- 彭錦鵬，2008，〈行政法人與政署之制度選擇〉，《考銓季刊》，53：21-36。
- 黃才郎、劉建國，2007，〈日本獨立行政法人國立美術館之制度與營運〉，臺北市立美術館出國考察報告。
- 黃心蓉，2021，《臂距之外－行政法人博物館的觀察》，臺北：典藏藝術家庭。
- 曾慧珍，2019，《行政機關改制行政法人關鍵因素之研究－以智慧資本及組織認同之觀點》，國立臺北大學企業管理學系博士論文。

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（PG9510-0073）。

二、日文部分

文化庁，2013，〈独立行政法人国立美術館及び独立行政法人国立文化財機構関係説明資料〉，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/kaikaku/wg2/dai7/siryou2-2.pdf>，檢索日期：2021年7月23日。

総務省，2016，〈独立行政法人評価における総務省の役割〉，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/index.html，檢索日期：2016年11月30日。

三、英文部分

Cabinet Office. 2014. *Triennial Reviews: Guidance on Reviews of Non-Departmental Public Bodies*. from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/332147/Triennial_Reviews_Guidance.pdf. Retrieved May 17, 2021.

Cole, M. 2005. "Quangos: The Debate of the 1970s in Britain." *Contemporary British History*, 19 (3): 321-352.

DiMaggio, P. J., and W. W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 42(2): 147-160.

Hirsch, P. M. 1985. "The Study of Industries." *Research in the Sociology of Organizations*, 4: 271-309.

HM Treasury. 2017. *Corporate Governance in Central Government Departments: Code of Good Practice*. from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/609903/PU2077_code_of_practice_2017.pdf. Retrieved May 17, 2021.

Launann, E. O., J. Galaskiewicz, and P. Marsden. 1978. "Community Structure as Interorganizational Linkage." *Annual Review of Sociology*, 4: 455-484.

Meyer, J. W., and B. Rowen. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.

Neuendorf, H. 2016. *Oil Giant BP to End Controversial 26-Year Tate Sponsorship in 2017*. from <https://news.artnet.com/art-world/bp-ends-tate-sponsorship-2017-447041>. Retrieved July 24, 2021.

Pliatzky, L. 1992. "Quangos and Agencies." *Public Administration*, 70(4): 555-563.

- Scott, W. R. 2008. *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. Los Angeles, CA: Sage Publications.
- Scott, W. R., and J. W. Meyer. 1983. "The Organization of Societal Sectors." In J. W. Meyer, and W. R. Scott eds., *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage, 129-153.
- Selznick, P. 1949. *TVA and Grassroots*. Berkeley, CA: The University of California Press.
- White, H. C., S. A. Boorman, and R. L. Breiger, 1976. "Social Structure from Multiple Networks. I. Blockmodels of Roles and Positions." *American Journal of Sociology*, 81(4): 730-780.
- Whitley, R. D. 1987. "Taking Firms Seriously as Economic Actors: Toward a Sociology of Firm Behaviors." *Organization Studies*, 8(2): 125-147.

Why Commercialization? Analysis of the Organizational Environment of the Tainan Art Museum

Tien-Shen Li*

Abstract

As the first art museum in Taiwan set up by a non-departmental public body (NDPB), the establishment of the Tainan Art Museum (TAM) represents a significant development in Tainan's cultural sector. To boost its visitor numbers, the TAM hosted an electric car show and supermodel wedding in its first year of opening. Yet, such commercialized activities also drew criticism from the arts and culture community. The study uses in-depth interviews to examine the commercialization of the TAM and criticism of this development from an organizational environment perspective. The study found that the organizational environment of the TAM is subject to a high degree of influence from the city government, the city council, and the arts community, reflecting the features of local politics in Tainan. In the context of an efficiency-oriented technical environment, the city government and city council demand the maximum output with the least amount of public money, pushing the TAM towards commercialization. However, this commercialization is not acceptable to the contemporary arts community, creating conflicts between the legitimacy of the institutional environment and the request of the technical environment. Based on consideration of operational realities, the study advocates a balanced perspective on the commercialization of the art museum. Additionally, the study states that the museum should focus on ensuring that the accountability of the organization and the benefits of commercial activities are passed

* Assistant Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei.
E-mail: tienshen@utapei.edu.tw.

onto disadvantaged groups while advocating for the publicness of the art museum.

Key Words: the Tainan Art Museum, NDPB, organizational environment, legitimacy