

高雄市政府行政法人營運情形之審計

曾淑真・洪亞齡

(審計部高雄市審計處薦任審計、薦任審計兼科長)

高雄市計有高雄市專業文化機構、高雄市立圖書館、高雄流行音樂中心等 3 個行政法人，近 3 年度營運情形經監督機關評鑑結果雖多屬優良，惟 111 年度僅高雄流行音樂中心營運賸餘，且查核結果仍有財源自籌率未達目標、內控及採購機制尚待精進等缺失，亟待落實良善治理，提升營運效能。

壹、前言

政府為確保公共事務之運作更具效率及彈性，以促進公共利益，於 100 年 4 月公布施行行政法人法，倘特定公共事務符合具專業需求或須強化成本效益及經營效能、不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者、所涉公權力行使程度較低者等 3 項特性，可依法設立行政法人。行政機關受限公務人員任用法等規定，不易網

羅適當人才，而行政法人之人事管理自主，且適度鬆綁會計、財務與採購作業，較具執行彈性，可使公共事務執行更具效率，提升施政效能及確保公共任務妥善實施，並藉由績效評鑑制度¹及國會（議會）、監督機關、審計機關與公眾之監督，對於行政法人事務執行結果予以課責，以強化經營責任及成本效益。

貳、高雄市行政法人推動執行情形

¹ 行政院人事行政總處於 101 年 10 月 26 日訂定「行政法人績效評鑑參考原則」，並於 111 年 8 月 24 日修正部分規定，供監督機關辦理行政法人績效評鑑之依循，以確保績效評估品質。

依行政法人法第 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。」截至 112 年 7 月底止，高雄市計有高雄市專業文化機構、高雄市立圖書館、高雄流行音樂中心等 3 個行政法人，其監督機關均為高雄市政府。茲將組織設置及業務重點、年度收支執行情形分述如次：

一、組織設置及業務重點

（一）高雄市專業文化機構

高雄市專業文化機構（下稱專業文化機構）依據高雄市專業文化機構設置自治條例，於 106 年由文化局所屬市立歷史博物館（下稱史博館）、電影館、美術館改制設立。業務範圍涵括文化藝術活動之策劃、行銷、推廣、合作及交流；受託辦理文化藝術活動及營運管理文化設施等。



高雄市立歷史博物館

資料來源：擷取自高雄市立歷史博物館網站。

（二）高雄市立圖書館

高雄市立圖書館（下稱圖書館）依據高雄市立圖書館設置自治條例，於 106 年設立。業務範圍涵括圖書資訊與教育文化活動之策劃、行銷、推廣、合作及交流；受託辦理教育文化活動及營運管理教育文化設施等。



高雄市立圖書館

資料來源：擷取自高雄市立圖書館網站。

（三）高雄流行音樂中心

高雄流行音樂中心（下稱高流中心）依據高雄流行音樂中心設置自治條例，於 107 年設立。業務範圍涵括規劃辦理及行銷



高雄流行音樂中心

資料來源：擷取自高雄旅遊網。

流行音樂活動，扶植流行音樂產業，培育相關文創人才及策辦展示活動；受託辦理流行音樂相關研究及推廣業務；受託經營管理文創產業空間等。

二、年度收支執行情形

高雄市各行政法人 109 至 111 年度收支規模以專業文化機構最高（表 1），圖書館次之，收支相抵，111 年度營運賸餘者僅高流中心，專業文化機構、圖書館皆自 110 年度由賸餘轉短絀。

參、審計機關近年查核意見及監督機關回應情形

一、內部控制與稽核制度有助行政法人提升治理效能，惟間有未及時訂定制度規章或執行未盡

周妥，均弱化內部控制及內部稽核之有效性，允宜協助健全內部控制與稽核制度，落實良善治理，提升營運效能

行政法人透過鬆綁人事、會計及採購作業，賦予組織運作彈性，期提升營運效能，惟為合理確保組織營運效果與效率、報導可靠性及法令遵循等目標之達成，仍應建立內部控制制度、採購及各項作業相關規範，並藉由內部稽核或評鑑考核遵循情形，確保管控效能，協助管理階層發揮治理功能。審計機關查核高雄市政府監督行政法人營運管理情形，發現間有行政法人未訂定採購規章並提報監督機關備查、或以監督機關核撥指定用途經費購置之財產，未定期將其清冊報請核備或未入財產

表 1 高雄市各行政法人收支餘絀情形

單位：新臺幣千元

名稱	109			110			111		
	收入	支出	賸餘 (短絀)	收入	支出	賸餘 (短絀)	收入	支出	賸餘 (短絀)
高雄市專業文化機構	511,882	498,350	13,532	473,121	475,799	-2,678	543,800	548,228	-4,428
高雄市立圖書館	456,700	456,695	5	426,703	433,074	-6,371	449,182	454,739	-5,557
高雄流行音樂中心	45,046	82,809	-37,763	222,961	212,799	10,162	259,407	258,774	633

資料來源：整理自各行政法人 109 至 111 年度決算。

帳、或零用金帳列數與櫃存數未符等情，相關管理規章及內部控制機制未臻健全，且未能藉由內部稽核機制適時改善，經函請監督機關督促並協助健全內部控制機制及完善相關規範。據監督機關回應，已督促檢討訂定採購規定、自 110 年度起定期檢查各行政法人之市有財產及其管理情形、檢討落實零用金管理作業。

二、行政法人應視肩負公共事務性質，自訂合理財務自籌績效目標，惟間有年度自籌財源未達目標或場館遲未委外營運，亟待督促研謀因應，俾利公共事務永續推動及增進公共服務品質

行政院人事行政總處 107 年 1 月行政法人制度成效評估報告提及，行政法人制

度之目的，係引進民間企業管理精神，落實專業治理模式，在不以追求高自籌收益為核心目標前提下，提升財務營運效能，進而以更有效率方式執行公共任務。又行政法人法第 17 條將「行政法人年度自籌款比率達成率」列為績效評鑑內容之一，其立法理由，係為鼓勵不同類型行政法人，訂定不同比率自籌款，以期執行公共任務更具效能。經查專業文化機構所需經費由高雄市政府承諾並經高雄市議會附帶決議，自 106 年度改制後 3 年內維持改制前 1 年原機關預算額度，以維持公共服務品質，改制後第 1 年自籌率 4.47%，預估至第 10 年可達 14.99%。執行結果，108 至 110 年度 3 館平均自籌率為 10.69% 至 17.17%，其中電影館逐年下降；另 111 年政府補助收入預算數占支出預算數平均比率亦高於 110 年度（表 2）；又高流中心經管部分場館遲未委外出租，如：107 年 1 月接管之 6

表 2 專業文化機構自籌款達成率及政府補助收入預算數占支出預算數比率

單位：%

年度及項目 場館名稱	自籌款達成率			政府補助收入預算數 占支出預算數比率	
	108	109	110	110	111
平均	17.17	10.69	11.35	84.10	85.45
美術館	14.09	6.32	12.52	90.81	91.03
歷史博物館	15.36	15.43	12.83	73.12	74.03
電影館	22.05	10.31	8.71	88.39	91.29

資料來源：整理自高雄市專業文化機構提供資料。

棟鯨魚堤岸，預計 109 年底前全部出租，惟迄審計機關 111 年 4 月查核時仍有 2 棟未出租，經函請監督機關督促檢討因應，以提升經費自籌能力，俾利公共事務之永續推動及增進公共服務品質，達成設置目標。據監督機關回應，受 COVID-19 疫情影響，場館收入減少，自籌款隨減，爾後將依營運計畫，滾動式規劃整體行銷計畫及服務內容，積極開拓實體之外的多元經營角度，媒合各界及企業挹注資源，並積極招商引資，爭取提升自籌率。

三、各行政法人執行年度計畫，間有公開招標資訊未臻明確、完整，或逾期刊登決標公告，或採購作業程序與規定未符，亟待督促檢討改善，以完善採購作業

為使行政法人之運作更具效率及彈性，促進公共利益，行政法人法第 37 條規定，行政法人辦理採購，應本公開、公平原則，不受政府採購法限制，惟倘接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，仍應適用政府採購法之規範，並受該機關之監

督²。經查部分行政法人接受高雄市政府補助辦理適用政府採購法之採購案件，僅於官網登載公告「本館採購案請至政府電子採購網 / 常用查詢 / 標案查詢 (如相關連結)」，或未於官網刊登相關採購訊息，或公告之採購資訊未臻明確，或逾期公告決標資訊，或未完成採購簽核及層報程序，即逕洽廠商報價，或未完成簽約及履約作業程序，即要求廠商進場施作，經函請監督機關督促檢討改善採購作業。據監督機關回應，已督促行政法人依規定公告招標及決標資訊，並檢討採購簽核及層報作業。

肆、後續查核規劃之建議

一、透由顧客滿意度調查及使用者觀點研提改善經營效能之建議意見

在講求績效與效率年代，政府部門為呈現施政績效讓人民有感，無不致力尋求有效之施政策略，以顧客為導向行銷機關之施政品質與作為，然施政方針與公共政策施行結果是否符合人民期待，可透由民衆對施政滿意度作為評估指標。民衆對於政府之評分，係對施政成果印證的過程，

² 政府採購法第 4 條規定：法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。藝文採購不適用前項規定，但應受補助機關之監督；其辦理原則、適用範圍及監督管理辦法，由文化部定之。

透過民衆給予評價，政府單位可藉由這些總體反應，精進機關服務品質，滿足民衆需求³。鑑於近3年度各行政法人營運收支相抵結果，111年度賸餘者僅高流中心，專業文化機構及圖書館皆自110年度由賸餘轉短絀，且近年審計機關對於行政法人之查核多著重法規遵循及內控層面，爰未來期藉由滿意度調查分析民衆使用各場館之感受程度，以發掘營收無法提升癥結，並以使用者觀點，研提改善經營效能之建議意見，發揮審計職能。

二、賡續查核行政法人之制度規章健全程度及監督機關績效評鑑執行情形，促請提升營運效能

鑑於行政法人法之定位為基準法，僅原則性規範共通性事項，提供制定個別行政法人設置依據，行政法人制度推動時仍須依個別行政法人設置條例、行政法人及其監督機關自訂規章辦理。近3年度高雄市政府監督機關對行政法人績效評鑑結果皆為優良（異）或良好⁴，惟部分場館營運由賸餘轉短絀，不同行政法人是否研訂適切之績效評鑑基準、評鑑結果是否訂定合

宜之回饋機制，均待審計機關賡續查核行政法人內控規章施行有效性、制度規章建構是否完善、專業治理效能及監督機關績效評鑑之落實情形，並加強查核採購案件之妥適性，促請提升營運效能。

三、諮詢專家學者並納列多元不同觀點及運用多維度效益評估，評核設置行政法人目的之達成情形

政府成立行政法人之優點涵括人事任用彈性，以專業文化機構為例，史博館、電影館及美術館原皆為行政機關，因考量上開場館所需人力須為文化領域之專業人才，法人化後用人無須經國家考試，且員額免受控管，有助招募符合專業需求人力，另營收免繳庫，收益可循環運用，有助提升創造利潤之動機⁵。惟自該法人設立後尚未檢視其聘僱人力是否符合機構專業性，亦未評估其財務運作效能。未來允宜採諮詢專家學者之觀點，並納列進用人力適足性暨財務效能之考核等議題，增加查核之深度及廣度，以評估法人化之設置目的達成情形。

³張碧倫，我國地方政府施政滿意度與財政支出結構之研究，國立高雄應用科技大學研究所財富與稅務管理系碩士在職專班碩士論文，2016年6月，7頁。

⁴近3年度高雄市政府對行政法人之營運績效分析報告，除110年度專業文化機構之史博館評鑑等第為良好外，餘皆為優良（異）。

⁵李天申，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，國際與公共事務第13期，2020年12月，41-42頁。

伍、結語

行政法人係為執行特定公共事務而設立，為依法設置之公法人，透過鬆綁人事制度，讓行政法人得彈性延攬所需專業人力，並適度鬆綁會計審核及採購作業，期以更具效率與效能方式推動公共事務。惟行政法人制度鬆綁程度一直存在防弊與興利間糾結難解⁶，行政法人設立既期以有效率及效能方式推動公共事務，惟未規定需營運自給自足，其經費尚由公部門挹注，雖由監督機關評鑑營運效能，然評鑑指標

是否妥適，並確實執行而非流於形式，均攸關營運效能，以高雄市3個行政法人為例，營運情形經監督機關評鑑結果雖多屬優良，但無法反映推動公共事務已具效率，且設立多年仍有內部控制或採購疏漏、相關規範未臻完善之情，爰未來允宜加強考核行政法人營運效能，並善用專家學者諮詢、資訊新技術或多元民意調查方法，蒐集各場館使用者意見，以發掘營運管理問題癥結及各方對於公共事務執行成效之回饋意見，期協同督促提升行政法人營運效能，進而促進公共利益。❖



⁶游金純，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學位論文，2018年1月，273頁。