

# 公私協力夥伴關係之爭議與課責 ——以我國文化創意產業園區委外 經營為例

柯于璋\*

## 《摘要》

由於創意產業的崛起，文化創意產業園區逐漸成為各國政府結合文化、產業的發展策略，且多採取委外經營模式，然而並非每個園區都能創造經濟效益、達成政策目的。本文透過向後推理邏輯，從目標到手段，並利用代理問題、交易成本理論解釋我國文化創意園區委外經營之問題與爭議、原因及課責方式與機制。首先，經由文獻分析、深度訪談、個案研究與比較方法，羅列包括文化部華山、台中、嘉義、台南、花蓮等與台北松山文化創意產業園區的多項委外經營問題與爭議；其次，本文進一步透過代理問題、交易成本理論詮釋這些爭議的類型與成因；最後，本文歸納這些問題可以區分為政治、法律、財務、行政與專業等五大課責類型，並由國會、組織、法規、民眾與市場等課責途徑予以矯正，使其邁向成功的委外經營。

[關鍵詞]：文化創意產業園區、公私協力、代理問題、交易成本、課責

---

投稿日期：107年12月27日；接受刊登日期：109年3月20日。

\* 柯于璋為國立暨南國際大學公共行政與政策學系特聘教授，e-mail: ycke@ncnu.edu.tw。

## 壹、緒論

二十世紀末在英、美等國家興起的「新公共管理」(New Public Management, NPM) 浪潮，讓政府提供公共服務方式起了重大變革。近年來，我國興起一陣文創風，各級政府紛紛利用公私協力方式將文化创意產業園區(以下簡稱文創園區)委外經營；然而，包括文化部華山、台中、花蓮、嘉義及台南五大文創園區、台北市松山文創園區皆傳出不同問題，委外過程並不盡如人意，例如松山文創園區使用項目、權利金分配等，甚至鬧到委託、代理雙方互相叫陣、解約頻傳等。目前我國公辦民營設施多採取 OT、ROT 或兼採 BOT 方式，<sup>1</sup> 在委外經營過程中常碰到類似問題，例如「為何要委外？」的問題，包括目標錯置、缺少文教氣息、私利與公益相互衝突等問題。

本研究利用「向後推理」(backward reasoning) 的方式，透過政府委外經營的目標、障礙、原因與手段，協助進行我國文創園區問題診斷與解決方法之提出。具體而言，本研究透過文獻分析、深度訪談、個案研究與比較方法，以文化部五大文創園區、台北松山文創園區為例，釐清這些委外經營的問題、成因與解決對策。因此，本研究目的如下：

- 一、透過文創園區委外經營案例蒐集與理論整理，探討政府業務委外問題的成因、特性與分類。這些理論包括公共選擇、代理人及交易成本理論等。
- 二、針對上述委外案例之爭議與問題，探討其課責類型與課責問題。這些課責類型包括政治、法律、財務、行政與專業課責等；課責途徑則包含國會、組織、法規、民眾與市場等。
- 三、透過上述委外案例的問題診斷分析、課責類型、課責途徑與機制的探討，提供未來政策改善之參考。

---

<sup>1</sup> 依照我國《促進民間參與公共建設法》第八條，其中“OT”係指由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府；“ROT”係指由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。“BOT”係指由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。

## 貳、文獻回顧

本研究文獻回顧區分為兩部分：第一，政府業務委外之理論基礎：包含新公共管理、代理人與交易成本理論。其中新公共管理理論主要描述文化園區委外經營代理關係之本質與特性，代理人與交易成本理論則嘗試以六個文化園區為個案研究，解釋上述代理關係之問題與爭議之緣由，上述理論相輔相成，從不同角度探討委外爭議。第二，業務委外的課責：探討課責之類型，及上述課責機制。分述如後：

### 一、政府業務委外之理論基礎

#### （一）新公共管理（New Public Management）

新公共管理浪潮讓政府提供公共服務方式起了重大變革，從以往親自划槳轉變為掌舵（Osborne & Gaebler, 1992）。這種趨勢代表以公私協力為基礎的新治理模式，形成「契約型政府」或「公私協力關係」（public-private partnerships, PPPs）（Brown, Potoski & Van Slyke, 2006）。李宗勳（2007）認為政府業務委外目標包括：（1）調整政府職能與角色，活化公務人力資源；（2）改善政府財政負擔，建立人民對政府之信心；（3）擴大民間資源參與，提昇公共服務效率與品質。

「公私協力」關係具備以下六個的特性：共同決定目標；協力或共識性決策方式、非層級；水平的結構與過程；正式、非正式與信任關係；協力互動；與對結果分攤責任（Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011）。公私部門由於目標相近、利益與共的關係，透過雙方平等私約的訂定，彼此合意共同開發，並共同承擔成果、風險。由此可見，公私協力は：

“A form of structured cooperation between public and private partners in the planning/construction and/or exploitation of infrastructural facilities in which they share or reallocate risks, costs, benefits, resources and responsibilities.”  
(Koppenjan, 2005: 137)

[一種公私部門建構的合作形式，藉以規劃及興建與（或）公共設施的利用，必公私部門且彼此分攤風險、成本、利益、資源與責任。]

Ansell 與 Gash（2008）認為協力治理的核心在於協力過程，該協力過程包括面對面溝通，尤其是良性的互動與溝通；透過良性溝通，彼此才有可能建立信任；

由於大家彼此信任，了解協力關係需要彼此，因此對協力過程產生了承諾，願意探尋「共同利益或目標」（shared goals），促成協力關係，亦即所謂的「綜效」（synergy）。惟公私組織二者合作本非易事，公私協力同床異夢的情況也時有所聞（陳敦源、張世杰，2010），導致目前政府業務委外的研究成果亦呈現兩極化（Hodge & Greve, 2009）。研究指出透過公私協力能夠帶來正面的效益，包括成本效益、服務品質的提升與民主價值（Bloomfield, 2006）；惟其他研究顯示，公私協力不僅無法提升公共服務的品質與效率，甚至引發諸多問題（曾冠球，2010）。Boston（1994）指出：

無論短期或長期委外契約，均無法提升政策建言效率或效果，最大原因是部分競爭、代理人的投機行為、行政與交易成本及縱向與橫向政策協調。

由此可知，政府業務委外的效率與價值變成一個開放性的問題（Lane, 2005），其中政府與廠商二者的互動關係是一個關鍵。換言之，如果代理問題與交易成本控制得宜，政府業務委外成功的機率會加大；反之，如果代理問題與交易成本失去控制，政府業務委外會變成盪手山芋，沒人願意接手。

## （二）代理人理論

一般而言，代理問題可以區分為三大面向，每個面向又區分為不同類型的代理問題。以下說明主要來自柯于璋（2013：4-7）：

第一，目標與利益（分工）衝突：代理人追求自我效用的極大化，並保留多方資源、放大自身利益，因此產生違背委託人初衷的行為，造成對於委託人不利（劉淑瓊，2005）。目標、利益或分工衝突，包括怠職投機行為與趨利避害現象。徐仁輝（1995）與陳敦源（2002）指出，委託人與代理人間出現利益衝突時，代理人在不確定獲利的情況下，可能選擇從任何不被發現的「卸責」（shirking）中獲利，泛稱為「道德危機」（moral hazard）。Waterman 與 Meier（1998）指出委託人與代理人之間的衝突在於彼此有著明顯不同的目標，委託人在服務上盡可能減少支出時，代理人卻想要委託人提供更多的經費執行。

第二，資訊不對稱：許多代理問題的產生均肇因於委託與代理人二者的資訊不對稱，所產生的自利行為。「隱藏行為」指代理人可以採取影響委託人的行為，且委託人無法在第一時間直接察覺（Arrow, 1986; Furubotn & Richter, 1991）。「資訊隱匿」是指代理人本身知道一些委託人不知道的資訊，同時亦不對委託人說明其資訊特性之內容（Arrow, 1986）。「逆向選擇」是指代理人擁有某些委託人所缺乏

的能力與技術，導致委託人無法判定代理人的專業與技術能力，於是出現逆向選擇，選擇並非最佳的代理人（徐仁輝，1995）。

第三，契約關係：Parsons（1995）指出，契約關係並無法確實預測與控制實際情況，容易產生不確定性、契約限制選擇空間，造成代理人間的協商、資訊不對稱的有限理性、人性的投機主義（Williamson, 1985, 1996；陳敦源、林靜美，2005），稱為「不完全契約」；不完全契約給予委託人與代理人雙方各自解釋契約的空間，也是日後衝突的主因之一。「不確定性或複雜性」是指環境充滿不可預期的複雜性，委託人與代理人將未來的不確定性及複雜性納入契約關係，使得交易增加不少訂定契約時所忽略的變因（Williamson, 1985）。

### （三）交易成本理論

交易成本指搜尋交易對象的成本、締約成本、監督與執行成本，如何讓交易成本最少，正是達成效率的關鍵（徐仁輝，1995）。Williamson（1985）在討論不同形式治理結構時，從交易成本的觀點，進一步界定出造成交易失靈的主要原因，包括：不確定性、「少數交易」（small-number bargain）、有限理性、投機主義、「資產特定性」（asset specificity）、資訊不對等、商品獨特性等。

Furubotn 與 Richter（2000: 44-49）指出三種交易成本可發生於政府機關與私人廠商。第一，「市場交易成本」（market transaction costs），一般包含蒐集與資訊成本、協商與決策成本及監督與執行成本。第二，「管理交易成本」（managerial transaction costs），涉及組織和雇員之間執行勞動合約問題。如人事管理成本、信息技術投資成本及組織外活動成本。第三，「政治交易成本」（political transaction costs）指政治領域中進行權利交換所耗費的各種資源，信息不對稱、機會主義和資產專用性，導致了政治交易成本的產生。

本研究主張不僅應從政府角度衡量交易成本，亦應從廠商角度看待交易成本問題。在公私協力關係中，政府須支付私部門有關的生產費用，及因此增加的交易成本，例如「市場交易成本」與「管理交易成本」。一旦交易成本增加，超越生產成本的下降，政府業務委外就變得沒效率、且失去正當性（Boston, 1994; Bloomfield, 2006；邱吉鶴，2009）。同理，廠商如果沒有思考周詳，貿然踏入政府業務委外，也極有可能因為「政治交易成本」（曾冠球，2010）及「管理交易成本」（曾冠球，2010；李柏論，2011）造成總生產成本的增加，而造成企業本身的損失。

## 二、課責與課責機制

Koppenjan (2005: 137) 指出：「公私協力是一種結構性合作的形式，規劃、興建或利用公共建設，藉以重新分配風險、成本、利益、資源與責任。」這種新的治理模式或工作安排，勢必造成委託人（政府）與代理人（私部門）間權責更加模糊與複雜化（李宗勳，2007；陳敦源、張世杰，2010; Brinderhoff & Brinkerhoff, 2011）。依據牛津字典，課責可以解釋為：

“Accountability: the quality of being accountable; liability to give account of, and answer for, discharge of duties or conduct; responsibility, amenableness.”

（課責：被問責的性質；有義務報告或回答有關責任或行為的免除；責任；問責性。）

隨著體制與治理模式的演進，課責的類型也更趨多元化（Romzek, 2000；劉淑瓊，2005; Heinrich, 2007；陳重安，2011；許立一，2015）。有關政府業務委外的課責類型與內容，詳如表一，說明如下：

表一 政府業務委外的課責類型與內容

| 類型   | 內容                     |
|------|------------------------|
| 政治課責 | 政府對納稅義務人負起責任，或稱公共責任    |
| 法律課責 | 遵守法令規章與文件，及對績效表現進行縝密監督 |
| 財務課責 | 遵守財務會計法令制度與規定          |
| 行政課責 | 透過行政科層組織界定專業分工與責任      |
| 專業課責 | 特定領域行為的準則與同儕審查         |

資料來源：本研究修改自Romzek, 2000；劉淑瓊，2005；柯義龍，2013；許立一，2015。

- （一）政治課責：廣義的政治責任是指政府對納稅義務人負起責任，或稱公共責任（劉淑瓊，2005）；其監督機制包含政治體制所有監督機制，例如憲法、民意機關、人民監督、輿論、媒體等。
- （二）法律課責：指遵守法令規章與文件，及對績效表現進行縝密監督（劉淑瓊，2005）；而監督機制則以法令、檢調及法院訴訟為主。
- （三）財務課責：財務課責是課責的基礎，最低限度應該遵守財務會計法令制度與規定（劉淑瓊，2005）；課責機制以財務會計法令制度與績效評鑑為主。

- (四) 行政課責：透過行政科層組織界定專業分工與責任（柯義龍，2013）；課責機制為不同政府層級之監督機制，如組織內、上級機關或監察院等。
- (五) 專業課責：特定領域的行為準則與同儕審查（劉淑瓊，2005），強調專業知識與同儕監督（許立一，2015）；課責機制是專業倫理與契約（包含專家評鑑、績效評鑑等設計）。

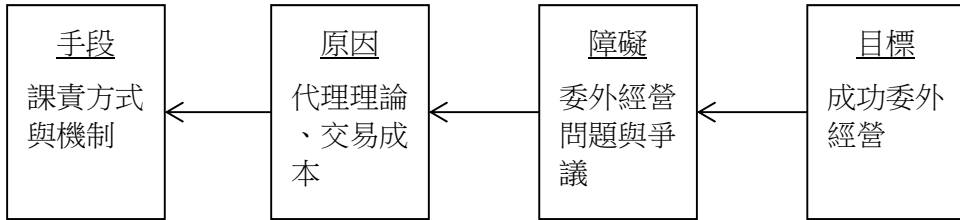
除了課責類型以外，課責機制也是本研究另一個主要議題。課責機制探討經由何種途徑與方式進行課責監督、考核與追究（Romzek, 2000；劉淑瓊，2005；柯義龍，2013；許立一，2015）。本研究初步將其區分為課責途徑與機制（工具），有關課責途徑方面，課責途徑可以區分為：國會監督、組織內部、法規、民眾與市場等五種（Stone, 1995；陳重安，2011）。其中「國會監督」途徑係依據憲法或政治體制的規範；「組織內部」途徑以行政科層體制之課責為主；「法規」途徑以法令、契約為主；「民眾」途徑係以一般民眾、媒體等民意為課責機制；最後，「市場」途徑傾向以市場機制或其他專業加以課責、監督。上述這些機制往往蘊含不同理論或邏輯，如同 Walker（2002: 63）指出：

“Accountability is not neutral but is instead embedded within theoretical understandings.”

（課責並非中立的，而是蘊含在對於理論的理解）

## 參、研究方法

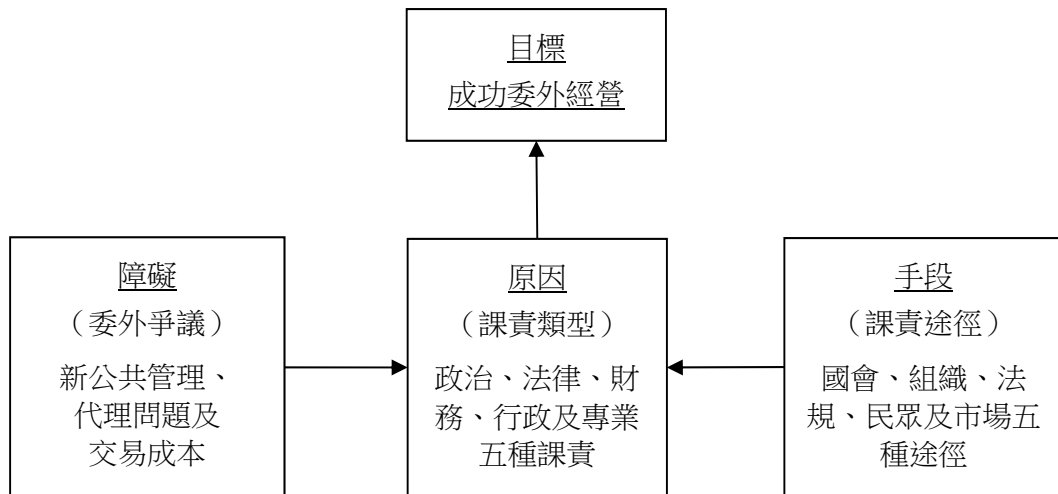
有別於一般研究，本研究採取「向後推理」（backward reasoning）方式，也稱為「向後鏈結」（backward chaining）或「向後逆行」（backward retrograde），利用從目的→手段（一般是手段→目的）的推理方式，探討委外經營可能失敗的原因與如何矯正這些錯誤，詳如圖一。圖一顯示所有政府委外案例均預期達到成功經營的「目標」，達到該項目標必須極力避免或排除「障礙」，也就是委外經營問題與爭議；因此，必須了解這些委外問題與爭議的「原因」，並利用各種「手段」將這些可能的爭議予以排除。該推理邏輯被認為較「向前推理」（forward reasoning）更能快速篩選出問題的成因，且不容易遺漏重要成因（Meyer, Falkner, Sooriamurthi, & Michalewicz, 2014）。



圖一 研究取向與向後推理邏輯

資料來源：本研究

在確立上述研究取向後，本研究進一步析論四者的關係，如圖二。本文須落實委外爭議、原因與課責手段三者之連結，詳如圖二。圖二主要來自文獻整理，筆者僅以委外課責類型為基礎，向上、向前、向後整合委外目標、委外爭議與課責途徑三者。換言之，本文主張一個成功的委外經營必須掃除相關障礙，故須針對文化園區委外爭議類型進行分析，了解其問題成因後判定其課責類型，這也是過程中最基本、重要的工作；其次，不同課責類型有不同的課責途徑與機制；最後，透過課責類型，向前、向後成功整合委外爭議、課責類型與課責途徑。例如廠商趨利避害、投機等行為，其成因在於資訊不對稱及無法有效監督，乃屬行政、專業課責類型，因此必須透過有效的契約管理或專業倫理的訂定，落實行政與專業監督。其中涉及之委外爭議分析、原因探究與解方建議乃對於委外經營理論理解的展現與實際的運用。



圖二 委外爭議、課責與課責途徑之串連整合

資料來源：本研究



本研究藉由多元方法取得資料，協助進行「交叉驗證」，使分析較不易受到單方面資料的影響而造成偏差，可以提高本研究之信度。以下為研究方法：

## 一、文獻分析法

本研究將借助文獻分析方法，探討委外相關議題，例如前述的理論基礎、課責類型與課責機制。文獻類型大致可區分為理論研究書籍與期刊、相關法令（促參法、政府採購法與行政程序法等）、政府官方報告（委託機關公告、規劃報告、財政部促參司、及其他各級政府報告）、新聞媒體報導與其他網路資料等。

## 二、個案研究與比較法

本研究擬將探討個案鎖定在台北松山文創園區、文化部華山、台中、花蓮、嘉義與台南文創園區等共六處。本研究選擇這六處文創園區的原因如下：第一，爭議性：上述案例在委外過程中均產生爭議，且引起社會廣泛注意，例如嘉義文創園區攤商招標案曾歷經多次流標。第二，重要性：上述案例均為各級政府推動的重要委外案，有其重要性。第三，比較性：這六個文創園區分布我國各縣市，且分屬不同層級政府主辦，可供進行比較。第四，可研究性：由於這些文創園區均屬重要公共建設，包括資料、代表性等均較其他案例具備更高的可研究性，也較容易產生具體的研究成果。

## 三、深度訪談法

本研究深度訪談於民國 106 年 11 至 107 年 2 月、108 年 6 月進行，以立意訪談方式共訪談公、私部門各四、八人。<sup>2</sup> 訪談問題為本研究主題，即有關該文化園區委外經營、可能爭議、爭議處理改善方式等，訪談採面訪形式，由本研究先行提供訪談題目，於約定地點進行約兩小時的會面訪談，並製成訪談逐字稿加以分析整理。

---

<sup>2</sup> 本研究以立意抽樣方式選擇研究者認為對於本研究可能提供更多資訊之個案園區為主，包括台北松山、華山、嘉義、台南等四個園區；另台中園區的爭議與台北兩個園區類似，花蓮園區則因為距離較遠，故未選擇二者。其中四個園區的公私部門人員皆受訪，兩個園區中私部門派出三位人員受訪。

## 肆、我國文創園區政策、發展與分析

近幾年來，文化創意產業的觀念逐漸打開了人們的視野與想像。從創意階級 (Florida, 2006) 到文化創意產業 (UNESCO, 2000: 3-5)，再從文化創意產業政策到文化治理，再到包含管理、策略與治理轉型的轉型治理 (鄭美華, 2008)。政府的硬權力 (hard power) 與文化的軟權力 (soft power)，如何相互彼此調適，成為一個重要的課題 (鄭美華, 2008)。

我國「挑戰二〇〇八一國家發展重點計畫」，將「創意台灣」作為施政的目標與願景。我國政府乃引進英國的政策制度，行政院設立指導委員會，並由政務委員負責召集；經濟部設有「文化創意產業推動小組」、「文化創意產業推動辦公室」及「文化創意產業推動小組委員會」；文建會 (已改名文化部) 另設「創意產業專案中心」及「創意文化園區專管中心」 (鄭美華, 2008)。文化部成立後除延續推動華山、台中、花蓮、嘉義及台南五大文化創意產業園區整建及營運計畫外，更結合城市發展軸線概念，使其在既有營運定位下，以文創產業軸帶概念，進行區域產業串連，進而達到文化創意產業與所在城市整體區位發展、人才及產值全面提升之卓越績效 (文化部, 2018)。本節依據向後推理的方式，從我國文創園區委外經營的問題與爭議，探究障礙的原因，最終提出解決上述爭議的手段。分析如下：

### 一、目標－障礙：文創園區委外經營之問題與爭議

#### (一) 台北松山文創園區

「松山文創園區」前身為昭和 12 年 (1937) 興建的「台灣總督府專賣局松山菸草工場」，民國 36 年更名為「台灣省菸酒公賣局松山菸廠」。民國 89 年由台北市政府指定為第九十九處市定古蹟，同年 4 月 27 日，台北市政府公告指定松山菸廠為「台北市特定文化設施」。

台北松山文創園區內有兩個 BOT 案，包括文創園區與文創大樓委外案。然而，官方政策卻忽略其實是競爭者、也是共謀的其他機構，因此引發了不同程度與層級的衝突事件 (黃瑞玲, 2014)。更具體地說，文創園區不應該只是目前呈現出來的面貌，類似活動、展場的形態，而是對於文化產業的促進與發展有更多貢獻；此外，台北文創 (屬富邦集團) 所經營的台北文創大樓產生許多爭議，包括對於進

駐產業的型態與商業設施進駐比率（郭岱軒、張均緯，2014）、權利金多寡等問題（曾嫻卿，2015）及契約簽訂過程草率等（曾嫻卿，2015），詳如表二。

表二 台北松山文創園區（包括台北文創大樓）爭議觀點整理表

| 爭議內容               | 市府觀點                                      | 廠商觀點                           | 備註                          |
|--------------------|---|--------------------------------|-----------------------------|
| 園區發展目標與方向          | 培育原創人才及原創力                                | 激發創意與創新能量，符合跨界、跨領域趨勢           | 批評認為市府對園區的產業論述、與周邊環境關係不明    |
| 商業設施進駐比率過高（假文創真開發） | 市府核定列入設置範圍，未超過 35% 樓地板面積規範                | 台北文創要求台北市政府鑑價買回                | 批評市府放任業者變更用途，設立電影院、旅館、台哥大   |
| 權利金太少－圖利財團         | 1.3 億僅是第一階段一成的權利金，加入營業額千分之五抽成，市府進帳超過 28 億 | 獲邀參與投標，且環境不確定性，商業獲利有風險，不應只看權利金 | 北市府只有 1.3 億權利金；文創大樓轉租誠品無法可管 |
| BOT 案契約訂定草率        | —   | —                              | 外界批評上述項目訂定草率                |

附註：除第一項外，其他均指台北文創大樓。

資料來源：本研究

## （二）台北華山文創園區

台北華山文創園區前身為「台北酒廠」，為台北市市定古蹟。民國 88 年台北酒廠正式更名為「華山藝文特區」。該園區設立旨在提昇國內設計能力、國民生活美學，提供一個可讓藝術家交流及學習，推廣、行銷創意作品的空間。<sup>3</sup> 華山文創園區之經營分割成許多不同委外案例，計有電影藝術館 OT 案（台灣電影文化協會取得營運權）、華山創意園區 ROT 案（台灣文創公司取得整建營運權）、文化創意產業旗艦中心 BOT 案（華山文創取得興建營運權）。

台北市長柯文哲曾質疑本園區失去原創精神，台北市政府都發局林洲民局長也批評該園區是「餐廳餐廳加餐廳」；林洲民局長更進一步批評，台北市的文創園區

<sup>3</sup> 華山文創園區網頁資料，2017 年 3 月 17 日，取自：<http://www.huashan1914.com/>。

包括松山、華山與三創等是「假文創園區群」，還說負責這些園區的業者取得開發權益，卻不用支付土地成本；還有「關起門來算鈔票、打開門來喊窮的兩個帳本」（陳芃、江慧琿，2015）。然而，文創若沒有加入商業獲利模式，固然難以維持生存，但如果只有吃喝與消費，沒有實質文創內涵，前景同樣堪慮（中華日報，2015）。<sup>4</sup>

另一個華山旗艦中心 BOT 案也因為簽約單位內的兩個機構，因為對於開發案細部（停車場共構）規劃意見有所不同，導致工程延宕，文化部坦言受委託單位已經違約，只有解約一途（邱莉玲，2015），相關爭議詳如下表三。

表三 台北華山文創園區爭議觀點整理表

| 爭議內容             | 政府觀點                       | 廠商觀點                   | 備註                        |
|------------------|----------------------------|------------------------|---------------------------|
| 園區發展目標與方向        | 文化創意產業、跨界藝術展現與生活美學風格塑造     | 提昇國內設計能力、生活美學，讓藝術家交流學習 | 市長柯文哲表示松菸與華山太過商業化，失去文創原味。 |
| 商業設施進駐比率（假文創真開發） | 市府核定列入設置範圍，未超過 35% 樓地板面積規範 | —                      | 北市都發局長林洲民批評本園區「餐廳餐廳加餐廳」   |
| 享受暴利—租金太高、做假帳    | —                          | —                      | 租金過高；台北市都發局長林洲民批評有二個帳本    |
| 旗艦中心 BOT 案       | 受委託單位已違約，走向解約一途            | 走向解約不是壞事，大家一起省思        | 兩委外案間爭議，導致 BOT 案必須解約的窘境   |

資料來源：本研究

### （三）台中文創園區

台中文化創意產業園區，其前身為公賣局第五酒廠的台中舊酒廠，累積由日據時期遺址而至當代建築的脈絡。<sup>5</sup> 文資局將園區定位為「台灣建築、設計與展演中

<sup>4</sup> 中華日報 2015.4.25.報導「平衡創意商業比重，健全文創產業發展」，2017年3月7日，取自：[http://www.cdns.com.tw/news.php?n\\_id=16&nc\\_id=21987](http://www.cdns.com.tw/news.php?n_id=16&nc_id=21987)。

<sup>5</sup> 文化部文資局網站「台中文化創意產業園區」，2017年3月16日，取自：<http://tccip.boch.gov.tw/tccp/main.php?page=history&menu=2>。

心」，共有四個委外單位、三個委外型態。由於區內有許多不同受委託廠商，各單位管理自己的區域，彼此間欠缺溝通協調管道（施仲訓，2013）。

本園區為維護歷史建物保存，受到建築管理等相關法規之規範，因此歷史建物使用限制較多；惟廠商於投標前並未獲知相關法規的資訊，得標後才知道這些法規限制，造成一開始處於撞牆期，需半年至八個月營運才會上軌道，使得成本增加（施仲訓，2013），相關爭議請參考表四。

表四 台中文創園區爭議觀點整理表

| 爭議內容      | 市府觀點             | 廠商觀點          | 備註             |
|-----------|------------------|---------------|----------------|
| 園區目標定位與發展 | 台灣建築、設計與展演中心     | 並未提供廠商溝通協調的管道 | —              |
|           | 辦理許多展覽提供民眾運用     | 希望有更多商業行為     | —              |
| 古蹟或建築空間受限 | 為維護歷史建物的保存設定較多限制 | 廠商面臨撞牆期問題     | 古蹟歷史建築及聚落修復等法令 |

資料來源：本研究

#### （四）嘉義文創園區

嘉義文創園區委外經營三度招標仍乏人問津，於是主辦單位調整營運權利金下限、土地租金第五到十五年按當年度土地依法計收地價稅繳納等條件修正後，於2014年7月辦理第四次招標，終於洽得新嘉文創事業股份有限公司參與投標，並於2016年1月正式簽約，發展在地文創與觀光。

文化部將嘉義文創園區定位為「傳統藝術創新中心」，為實踐傳統技藝與傳統技術之轉型及創新。然而市政府代管期間，承辦人員固守定位，往往以非傳統藝術創新為由拒絕藝文團體申請場地的要求，使得園區的使用和活動減少，無法吸引人前來；不僅無法提供藝文文化或產業發展平台，沒有人潮也無法帶來收益，廠商意願自然降低（李沛臻，2014），相關爭議如下表五。

表五 嘉義文創園區爭議一覽表

| 爭議內容      | 政府觀點   | 廠商觀點   | 備註   |
|-----------|--|--|--|
| 園區發展目標與定位 | 實踐傳統技藝與傳統技術之轉型及創新  | 以「文創培育」、「產業新生」建構文化創意人才圈，成為文化創意工廠   | —  |
|           | 市府以不符定位為由，拒絕非傳統藝術創新申請者租用場  | 沒有人潮就無法帶來收益，廠商進駐意願降低。  | —  |
| 經營權投標金額過高 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 年固定權利金不高、且有土地優惠</li> <li>● 召開檢討會，邀集市民參與反映園區未來方向。</li> <li>● 文化部委託嘉義市文化局代管。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 須考量文創園區的地理位置。</li> <li>● 範圍太大。</li> <li>● 總投資金額過高。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 每年固定權利金 60 萬，前四年免土地租金，第五年起則按公告地價收 1-3% 租金，首次訂約十五年。</li> </ul> |
| 園區停車空間過小  | 停車空間規劃不足   | 對參展民眾造成困擾  | —  |

資料來源：本研究

### (五) 台南文創園區

台南文化園區原為台灣總督府專賣局台南支局，位於台南市東區北門路二段 16 號，緊臨台南火車站及長途客運轉運站，佔地 0.56 公頃。台南文創園區委外案歷經兩次流標，後援引嘉義文創園區先例，援引文創法第 12 條進行園區經營委外，現委託南台科技大學營運管理。其定位為南部地區文化創意產業整合發展平台，協助發掘具潛力之創意生活產業，進而發展創新的生活風格文化，是台南市最重要的文化景點之一。<sup>6</sup>

立委陳亭妃在質詢文化部長洪孟啟時指出，眼看「台南文化創意產業園區」在今年六月可能就要開幕，文化部身為主管機關，應該負起整合平台之責，經過調查，占地達 0.61 公頃的台南文化創意產業園區，其停車位竟然只有十二個？該園

<sup>6</sup> 台南文化創意園區網頁資料，2017 年 3 月 19 日，取自：  
<http://www.b16tainan.com.tw/cmsdetail.aspx?cmid=11>。

區附近周圍有許多台鐵的土地閒置，文化部應主動出面和台鐵共同協商規劃解決，而非消極不管，讓經營者頭痛不已（林孟勳，2015），相關爭議如下表六。

表六 台南文創園區爭議一覽表

| 爭議內容   | 政府觀點              | 廠商觀點 | 備註               |
|--------|-------------------|------|------------------|
| 兩次流標   | 檢討招標內容，尋找有意願廠商加入  | —    | 引用文創法第 12 條而非促參法 |
| 停車空間不足 | 已協調公有土地，簽約進行停車場規劃 | —    | 立委質詢該園區停車空間不足    |

資料來源：本研究

## （六）花蓮文創園區

文建會於 2007 年正式將園區局部空間委託試營運管理，分別於民國 96 年 5 月至 12 月期間委託橘園國際藝術策展股份有限公司、97 年 2 月至 98 年 4 月期間委託財團法人東海岸文教基金會、98 年 6 月至 99 年 3 月期間委託台灣原鄉文創顧問有限公司以及 99 年 7 月至 12 月期間委託年代網際事業股份有限公司等四個團隊營運管理。

然而經營團隊每年更迭，無法與在地居民、社團、藝術工作者、媒體、民意代表等建立更和諧的關係（曾芳榮，2013）。文化部係委託機關，委託目標、工作內容等均透過契約規範，導致經營團隊必須依照文化部意見與契約規定，在有限時間內辦理多場活動，因此很難有額外時間與人力舉辦經營團隊自認符合地方期待的活動（曾芳榮，2013）。此外，建築物內部裝修或是外部景觀的增建、改建或變化，仍受到文化資產保存法歷史建築相關法規之規範，經營者必須提報整建計畫書送請地方政府文資審議委員會審議，不僅增加行政程序，也可能降低廠商進駐的意願（曾芳榮，2013），相關爭議如下表七。

表七 花蓮文創園區爭議一覽表

| 爭議內容       | 市府觀點                           | 廠商觀點                          | 備註                 |
|------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------|
| 園區發展目標與定位  | 「文化藝術產業與觀光結合之實驗場域」             | 營運團隊之經營定位以及區域的規劃與安排未必與規劃報告書契合 | —                  |
|            | 依約履行標的及工作事項，落實監督機制             | 執行的活動項目亦未必符合在地的需求             | 依約應辦理全國性、地區性策展、研討會 |
| 經營團隊更迭頻繁   | 文建會於 2007 年起將局部空間陸續委託給四個民間團隊經營 | 經營團隊每年更迭，無法在當地紮根，未獲得地方認同感     | —                  |
| 建築空間機能使用受限 | 裝修或改建均受法令限制，由地方政府文資審議委員會審核。    | 建築空間使用諸多不便，降低廠商進駐的意願          | —                  |

資料來源：本研究

## 二、障礙－原因：委外經營之爭議與類型

本研究利用文獻蒐集、訪談所得資料，且從代理理論、交易成本理論探討各文化園區之爭議，並依照爭議類型的內容、屬性，由本研究歸納其課責類型，如表八，說明如下：

第一，園區發展目標與定位：本項爭議係指不同部門機構對於園區發展目標與定位看法不一，導源於不同的組織目標、價值等，該問題類型屬代理問題（目標衝突、趨利避害）、交易成本（管理交易成本、政治交易成本），五個園區呈現這個問題，包括松山、華山、台中、嘉義與花蓮。由於園區的所有權屬政府，受委託廠商只是經營權，公私部門二者目標不同，對於園區發展目標與定位的意見未必一致，尤其是園區內部設施、空間規劃、活動或展場的形態等。這個問題甚至也有可能發生在不同政府層級或專業間，例如台北市柯市長、都發局林局長也多次評擊該市委外的華山文創園區經營案；嘉義文創園區由嘉義市代管時，也屢次發生嘉義市承辦機關與人員對於傳統藝術認知的差異而拒絕許多團體的申請，使得園區活動過少而無法有效吸引人潮。顯示政府層級（中央與地方）、專業間（部會或局處）也可能有目標、定位的衝突，而類似的部門衝突也會反映在課責途徑與機制。



表八 文創園區案例、爭議與類型

| 問題與爭議          | 松山 | 華山 | 台中 | 嘉義 | 台南 | 花蓮 | 委外問題類型   | 課責類型     |
|----------------|----|----|----|----|----|----|--|----------|
| 園區發展目標與定位      | V  | V  | V  | V  |    | V  | <ul style="list-style-type: none"> <li>代理問題（目標衝突、趨利避害）</li> <li>交易成本（管理交易成本、政治交易成本）</li> </ul>           | 政治、法律    |
| 商業設施進駐比率過高     | V  | V  |    |    |    |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>代理問題（目標衝突、趨利避害）</li> <li>交易成本（有限理性、投機主義）</li> </ul>               | 法律、行政、專業 |
| 權利金太少（代理人享受暴利） | V  | V  |    |    |    |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>代理問題（趨利避害、資訊不對稱、隱匿行為）</li> <li>交易成本（有限理性、投機主義）</li> </ul>         | 財務、行政、專業 |
| 契約條文內容草率或解約事件  | V  | V  |    |    |    |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>代理問題（不完全契約、不確定性）</li> <li>交易成本（資訊不對稱、有限理性、資產特殊性）</li> </ul>       | 行政、專業    |
| 古蹟或建築空間使用受限    | V  | V  | V  |    |    | V  | <ul style="list-style-type: none"> <li>代理問題（不完全契約、趨利避害）</li> <li>交易成本（有限理性、不確定性、管理交易成本、資產特殊性）</li> </ul> | 法律、行政、專業 |
| 經營權投標金額過高（流標）  |    |    |    | V  | V  |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>代理問題（目標衝突、趨利避害）</li> <li>交易成本（資訊不對稱、有限理性、投機主義、資產特殊性）</li> </ul>   | 財務、行政、專業 |
| 園區停車空間過小       |    |    |    | V  | V  |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>交易成本（資產特殊性）</li> </ul>  | 行政、專業    |
| 經營團隊更迭頻繁       |    | V  |    |    |    | V  | <ul style="list-style-type: none"> <li>代理問題（不確定性、逆向選擇）</li> </ul>  | 行政、專業    |

資料來源：本研究

目標與定位衝突不僅存在於公私部門之間，也存在於部門之內。許多園區可能分割成數個委外案，園區內屬多個不同經營者經營，如果無法順利整合，廠商只根據自己的利益選擇經營策略、方式，容易產生亂象。但我們看看經營業者怎麼說：

外界認為○○文創園區的設立應該作為扶植文創業者，那我可以告訴你如果當初標註是這麼寫的，那不會有企業進來，因為扶植這件事情是政府該做的事情，不會是企業界來做扶植。（受訪者 P1）

整個園區分成 A 區及 B 區…B 區和 A 區有不同的目的性跟功能性，B 區就是創造營收的，然後把營收的費用給 A 區讓他去做硬體設備的更新、讓小型文創業者進駐。（受訪者 P2）

這些對於代理人而言，無疑是增加的管理、政治交易成本，由於該公部門委託案，私部門肩負了達成政策目標壓力、民意機關監督、及公民輿論與媒體關注等，這些對私部門營運產生了額外的管理、政治交易成本，未必是所有私部門均可承受、管理的。一旦私部門無法承受這些交易成本，可能成為壓垮委託關係的最後一根稻草。簡言之，文創園區的委外經營必須具備清楚的認知與工具理性，亦即必須釐清園區的目標為何？政策目標為何？是否產生目標錯置？該項治理工具是否能達成政策目標？然而也無法忽略公私部門的根本差異，私部門的核心意義就是營利，這是無法改變的，如何融合二者的核心價值、目標仍是一個基本的核心議題。

Wildridge、Childs、Cawthra 與 Madget（2004）指出，成功的協力關係在目標方向有三個層次，依序為具體且可達成的目標、共享的願景與獨特目標；換言之，我們必須體認公私部分目標的差異，並在這些差異中尋找具體且可達成、共享的目標，而非一廂情願地誤解公私部分可以有「相同一致」的目標。以文創園區為例，顯然必須尋求三贏的策略，讓政府政策有成、業者有利、與民眾有感的策略；如果僅要求業者背離本身的獨特目標（獲利）而配合政策目標，這無非是緣木求魚，不可能成功。

經由上述分析，本文認為本項文化園區爭議涉及代理問題（目標衝突、趨利避害）、交易成本（管理交易成本、政治交易成本）；具體而言，該項爭議涉及政治（公私部門政策與價值）課責與法律課責（我國促參法對於 BOT 計畫之規範）。

第二，商業設施進駐比率過高：代理人為了謀取更多的利益，在園區內規劃設置過多或不當的商業設施，該問題類型屬代理問題（目標衝突、趨利避害）與交易成本（有限理性、投機主義），有兩個園區呈現這個問題，包括台北的松山與華山園區；商業設施進駐的問題至少牽涉兩個契約層面的問題，一個是企業進駐比率的問題，另一個是設施認定的問題。政府部門、園區經營業者反映了問題：

我到底是要看他公司經營，還是要看它實際營運的狀況，這個業種（行業種類）的判別本來就不是文化局的專長、是很弔詭的，就好像逼著一個文化產業一定要去做（經濟部）商業司的邏輯去 run，我覺得這是一個根源。（受訪者 G1）

我們這個案子雖然是文創，但在主體事業裡頭不只是文創，它還是涵蓋在數位生活產業裡頭，數位內容，因為它的主體事業不是單一個文創產業還有數位生活，這是在合約書裏頭寫的很清楚的。（受訪者 P2）

以松山文創園區為例，契約書明定允許 65% 為主體事業，35% 為非主體事業，然而令人訝異的是，連企業進駐的類型、比例的認定都引起極大爭議。爭議起因是台灣大哥大企業總部進駐台北文創大樓，該企業總部是否為文創事業而爭執不下；最後在輿論、市府的堅持下，雙方總算達成協議，台灣大哥大遷出台北文創大樓並清出一個樓層，作為其他文創使用。雖然該事件已落幕，但顯然是政治妥協下的結果，富邦（出資成立台北文創公司）一開始堅稱台灣大哥大符合契約規範，屬於數位文創，最後不得已退讓，但這當中也暴露了代理問題、契約理論的現象，例如有限理性、不完全契約、趨利避害等。

經由上述分析，本文認為本項文化園區爭議涉及代理問題（目標衝突、趨利避害）、交易成本（有限理性、投機主義）；具體而言，該項爭議涉及法律課責（公私協力契約與績效）、行政課責（契約規範與管理）與專業課責（專業倫理）。

第三，權利金太少（代理人享受暴利）：造成本項爭議的原因很多，涉及的代理問題、交易成本較多，該問題類型屬代理問題（資訊不對稱、趨利避害、隱匿行為）、交易成本（有限理性、投機主義），有兩個園區呈現這個問題，均是台北的松山與華山園區。簡言之，這類問題肇因於代理人趨利避害的自利行為，加上有限理性、資訊不對稱、隱匿行為等不確定因素，導致代理人的投機主義，訂定許多委託人可能不清楚的項目、費用，甚至產生作假帳的行為，並設法規避委託人的查核、監督。不過委外經營者卻有不同的看法：

我們前一年的營運權利金是 300 多萬（單年度），我們整個開發權利金是 13 億，他應該要把這個數字講進去；再來 50 年後這房子也是屬於政府的，我投資的 79 億等於是你的；政府拿到的包括土地租金、權利金及營運權利金實際上將高達 138 億。（受訪者 P2）

權利金是一個棘手的問題，很明顯地，由於雙方立場、價值不同，加上環境不確定性，權利金往往沒有一定的標準。一般而言，外界僅談權利金，卻忽略土地租金、營運權利金及營業稅等，而營運權利金的計算又牽涉到是否為主體事業的認定；結果導致權利金太高沒有廠商來競標，太低又引起圖利廠商的疑慮，要取得一個平衡點著實困難。從人類有限理性、環境變動的觀點來看，這正是本研究強調的

代理、交易成本問題。如果仍在議約階段，可以透過契約訂定基本、變動權利金的收取方式；如果是興建或營運期間，可以參考諾貝爾經濟學獎得主 Oliver D. Hart (1988) 所建議的重新協商或議約，試圖為公私協力的利益分配取得一個新的平衡點。

經由上述分析，本文認為本項文化園區爭議涉及代理問題（趨利避害、資訊不對稱、隱匿行為）、交易成本（有限理性、投機主義）；具體而言，該項爭議涉及財務課責（財務風險）、行政課責（契約規範與管理）與專業課責（專業倫理）。

第四，契約條文內容草率或解約事件：本項爭議主要源自於代理問題（不完全契約、不確定性）與交易成本（資訊不對稱、有限理性、資產特殊性），有兩個園區呈現這個問題，包括台北松山與華山園區。契約條文內容草率源自於人類的有限理性，加上環境不確定性、資訊不對稱與資產特殊性等，使得雙方須得簽訂契約，但後來又發現滯礙難行且雙方無法協商獲致共識，一般須進行條約修正或重新議約（Hart, 1988），如果不成可能走向解約一途。例如華山園區中的兩個委外案的地下停車場共構，由於涉及不同的委外案，最終因為老樹、停車場共構設計等問題無法取得共識，導致文創大樓 BOT 案走向解約。以下是有關不完全契約的問題：

BOT 契約只有規定到我們跟○○○。○○○跟第三人的契約…目前契約沒有規範，因為當初沒有想到這麼多，契約沒有規範我現在去加規範，○○○不給我加，因為也沒有明顯違法。（受訪者 G1）

我們認為有增補的必要。因為本來就是用以戰逼和，那時候新聞有在吵，我們準備大動作要罰款，然後柯市長就打他是五大弊案之一，就是有點像以戰逼和的概念，請他們坐下來談判桌。（受訪者 G2）

經由上述分析，本文認為本項文化園區爭議涉及代理問題（不完全契約、不確定性）、交易成本（資訊不對稱、有限理性、資產特殊性）；具體而言，該項爭議涉及行政課責（契約規範與管理）與專業課責（專業倫理）。

第五，古蹟或建築空間使用受限：本項爭議主要來自雙方不了解古蹟或建築使用的限制，或在簽約時因為專業、有限理性或不完全契約關係，未考量到相關空間、建築法規使用限制或相關法令過於嚴苛沒有彈性，但也有可能代理人雖然清楚建築使用限制，但為了節省開支，不願意遵守相關古蹟、建築規範等。該問題類型屬代理問題（不完全契約、趨利避害）與交易成本（有限理性、不確定性、管理交易成本），有四個園區呈現這個問題，包括台北松山、華山、台中與花蓮。例如 2014 年 3 月 7 日 TVBS 報導台北松山文創園區進駐的企業因為連日下雨造成辦公

空間漏水，竟然搭起塑膠布遮雨、撐傘保護文件等情事，尤其市府在過去八年已經花費了四億八千萬元經費解決漏雨問題。

經由上述分析，本文認為本項文化園區爭議涉及代理問題（不完全契約、不確定性）、交易成本（有限理性、不確定性、管理交易成本、資產特殊性）；具體而言，該項爭議涉及法律課責（古蹟相關法令）、行政課責（契約規範與管理）與專業課責（專業倫理）。

第六，經營權投標金額過高（流標）：本項爭議主要源自於環境不確定性、雙方對於經營、利潤的看法差異或基於自利、投機而希望獲取更多利益等，再加上這類設施的特殊性。該問題類型屬代理問題（目標衝突、趨利避害）交易成本（資訊不對稱、有限理性、投機主義、資產特殊性），有兩個園區呈現這個問題，包括嘉義與台南園區。

大家不要用事後諸葛的方式來檢視當年定的訂價策略對不對，當年定的契約、條件合不合理，其實大家都要回到當年的時空去談這一件事情，當年的時空在推這個 BOT 案窒礙難行，他也一樣可以定 80/20（主體事業與非主體事業之比例），那就看有沒有人來投標？（受訪者 P4）

經由上述分析，本文認為本項文化園區爭議涉及代理問題（目標衝突、趨利避害）、交易成本（資訊不對稱、有限理性、投機主義、資產特殊性）；具體而言，該項爭議涉及行政課責（契約規範與管理）與專業課責（專業倫理）。

第七，園區停車空間過小：本項爭議與園區整體規劃開發有關，或園區受限於面積太小，無法提供更多停車空間。該問題類型屬交易成本（資產特殊性），有兩個園區呈現這個問題，包括嘉義、台南文創園區。惟根據中國時報 2017 年 10 月 8 日報導，嘉義園區停車場於 107 年 10 月竣工使用，假日每小時 60 元、平日 40 元，而嘉義市公有停車場最多也才收費 25 元，反引起批評。根據同一篇報導指出，嘉義園區表示是以價制量，是否園區經營者太偏重利潤？

經由上述分析，本文認為本項文化園區爭議涉及交易成本（資訊特殊性）；具體而言，該項爭議涉及行政課責（契約規範與管理）與專業課責（專業倫理）。

第八，經營團隊更迭頻繁：本項爭議主要源自於台北華山、花蓮文創園區，該問題類型屬代理問題（不確定性、逆向選擇），涉及環境不確定性、合適代理人的選擇等問題。在花蓮園區部分，主因是園區目前是邊修復邊營運，尚屬測試階段，營運期較短，希望藉由不同經營團隊的成果，測試以後園區的經營績效。至於台北華山園區部分，則因為園區係區分為三個區塊進行委外經營，其中兩個委外經營案

因為細部設計等問題遲遲無法達成共識，其中華山旗艦案評估後自行退出。

經營團隊的退出可以是很嚴重的問題，其肇因可能是逆向選擇或獨佔市場，因為文創園區的經營涉及專業、方向定位等；此外，專業經營者並不多見，容易形成獨佔或寡佔市場，在許多文創園區招標時都有類似的問題，例如華山、嘉義等園區，不僅曾經多次流標，還要政府單位不斷請託、動員關係去找人來經營。這樣一來，容易讓私部門牽著鼻子走、予取予求或量身訂製的問題。

○○文創園區其實招標經過很多次的流標，如果你們有去蒐集資料的話應該看的出來，那我們被邀請來參與這個標案的時候，其實當初已經是更改過投標設計。（受訪者 P3）

經由上述分析，本文認為本項文化園區爭議涉及代理問題（不確定性、逆向選擇）；具體而言，該項爭議涉及行政課責（契約規範與管理）與專業課責（專業倫理）。

### 三、原因—手段：委外經營之課責與課責機制

本研究主張透過下述邏輯進行政府業務委外問題診治與策略建議，進行理論與實務的整合。首先，本研究基於理論，探索文創園區委外涉及的課責本質與類型；其次，本研究依不同課責類型，對應到與其配合之「主要」課責途徑、機制；最後，根據上述分析，研提策略與方案建議。其中，策略主要來自本研究對於理論的梳耙，包括爭議本質、課責類型與課責途徑、機制等，可視為理論彙整；此外，具體方案則來自實務經驗與本研究創見，可視為實務經驗的積累，上述過程落實 Walker 所指的「課責並非中立的，而是蘊含在對於理論的理解」。表九說明如下：

第一，本表關鍵在於文創園區委外問題的界定，一旦界定其性質、內容，由本研究參照前述文獻有關課責之定義，加以區分該項爭議問題之課責類型及責任歸屬。研究成果顯示，六大文創園區所呈現的各類委外問題與爭議，仍以前述代理、交易成本問題為主。

第二，課責問題：本研究依據上述委外爭議問題之本質，透過課責類型判斷其責任歸屬。以園區發展目標與定位問題為例，由於涉及政策目標之訂定與落實，其工作內容涉及政治（政策目標訂定）、行政責任（政策執行），前者須透過民意機關、人民、輿論等加以課責，後者須透過政府監督機制與契約加以課責；其他委外問題與課責途徑、機制亦是透過此方式加以認定。

表九 文創園區委外問題、課責與策略建議之初探

| 問題或爭議類型        | 課責 | 課責途徑 |    |    |    |    | 課責機制          | 策略與方案建議                              |
|----------------|----|------|----|----|----|----|---------------|--------------------------------------|
|                |    | 國會   | 組織 | 法規 | 民眾 | 市場 |               |                                      |
| 園區發展目標與定位      | 政治 | ○    |    |    | ○  |    | 民意機關、人民、輿論、媒體 | 結合公私目標、創新契約管理。如雙方共同制定目標              |
|                | 法律 |      |    | ○  |    |    | 法令            |                                      |
| 商業設施進駐比率過高     | 法律 |      |    | ○  |    |    | 法令            | 加強政府專業與行政監督、創新契約管理、專業監督。如彈性盈餘分配方式    |
|                | 行政 |      | ○  |    |    |    | 政府監督機制、契約管理   |                                      |
|                | 專業 |      | ○  |    |    | ○  | 專業倫理、價格       |                                      |
| 權利金太少（代理人享受暴利） | 財務 |      |    | ○  |    |    | 會計制度          | 加強政府專業與行政監督；創新契約管理；專業監督。如變動權利金方式     |
|                | 行政 |      | ○  |    |    |    | 政府監督機制、契約     |                                      |
|                | 專業 |      | ○  |    |    | ○  | 專業倫理、價格       |                                      |
| 契約條文內容草率或解約事件  | 行政 |      | ○  |    |    |    | 政府監督機制、契約     | 加強政府專業與行政監督；創新契約管理；專業監督。如再協商機制、總顧問制度 |
|                | 專業 |      | ○  |    |    | ○  | 專業倫理、價格       |                                      |
| 古蹟或建築空間使用受限    | 法律 |      |    | ○  |    |    | 法令            | 加強政府專業與行政監督；創新契約管理；專業監督，如總顧問制度       |
|                | 行政 |      | ○  |    |    |    | 政府監督機制、契約     |                                      |
|                | 專業 |      | ○  |    |    | ○  | 專業倫理、價格       |                                      |
| 經營權投標金額過高（流標）  | 財務 |      |    | ○  |    |    | 會計制度          | 加強政府專業與行政監督；創新契約管理；專業監督。例如總顧問制度      |
|                | 行政 |      | ○  |    |    |    | 政府監督機制、契約     |                                      |
|                | 專業 |      | ○  |    |    | ○  | 專業倫理、價格       |                                      |
| 園區停車空間過小       | 行政 |      | ○  |    |    |    | 政府監督機制、契約     | 加強政府專業與行政監督；創新契約管理。如變動經營權利金方式        |
| 經營團隊更迭頻繁       | 行政 |      | ○  |    |    |    | 政府監督機制、契約     | 加強政府專業與行政監督；創新契約管理；專業監督。例如總顧問制度      |
|                | 專業 |      | ○  |    |    | ○  | 專業倫理、價格       |                                      |

註：「○」代表主要課責途徑。

第三，鑑於上述分析，政府業務委外的課責類型為政治、法律、財務、行政、及專業責任；即可透過相對應之途徑加以課責，例如政治課責主要經由國會、民眾途徑，法律課責則主要經由組織、法律途徑，財務課責主要經由組織與會計法規途徑，行政課責係經由組織與法規途徑，最後，專業課責則經由市場、組織途徑加以課責。

第四，課責機制：在五種課責類型中，行政、專業課責最為多見，「組織」課責途徑的使用也最為頻繁，顯見由行政部門層級所建立起的監督機制、契約及市場價格等，仍為文創園區委外爭議之主要課責途徑與機制。

第五，策略與方案建議：透過上述問題與課責界定、課責途徑與機制的釐清，嘗試提出解決策略與方案。其中，策略包括結合公私目標、加強政府專業與行政監督、創新契約管理與專業監督等四套不同的策略；具體方案則可能包括雙方共同制定目標、彈性盈餘分配方式、變動權利金方式、再協商機制、總顧問制度等（Hart, 1988；李宗勳，2007；Ansell & Gash, 2008）。

「結合公私目標」策略用以區分具體且可達成的目標、共享的願景與獨特目標，以落實公私有別卻又必須合作的事實；「加強政府專業與行政監督」策略則是強化政府機關、人員的專業，並利用既有的行政監督減少問題的產生；「創新契約管理與專業監督」策略則有賴公私部門共同制定創新、合宜且專業的契約管理與監督，透過契約管理發揮公私協力的綜效；最後，「專業監督」策略係透過各種專業人員與規範，合力監督公私協力的運作。以表七為例，我國文創園區的八項問題，其中第一個「園區發展目標與定位」問題須結合公私目標、創新契約管理等策略，藉由雙方共同制定目標合力解決，創造真正的「共同目標」（shared goals）；其餘的問題多半須透過其他三個策略，包括加強政府專業與行政監督、創新契約管理與專業監督等策略加以改善，具體方案如彈性盈餘分配方式、固定與經營權利金方式、再協商機制與總顧問制度等。

## 伍、結論

這是一個「治理轉換」（shifts in governance）的時代，政府、市場與公民社會均面臨角色與職能的轉變；吾人須正視治理轉換、新「治理機制」（governance mechanism）的出現，及過程中所帶來的「可治理性」（governability）、「課責」（accountability）與「正當性」（legitimacy）等問題（van Kersbergen & van



Waarden, 2004)。換言之，委外經營以新治理機制的面貌出現，它不僅解決官僚決策的問題，也必須有能力解決本身產生的問題，諸如本文指出的代理、交易成本等問題；否則，該治理機制的可治理性與正當性將遭到質疑。

本研究透過向後推理邏輯，從目標到手段，以倒退邏輯方式探討我國成功的文化創意園區委外經營、問題與爭議、原因及課責方式與機制；並利用代理問題、交易成本理論，經由文獻分析、個案研究與比較、深度訪談等方法，解釋導致文創園區委外經營爭議的原因，最後並提出若干具體方案作為政策建議。換言之，要了解並解決我國文創園區經營的癥結，必須對症下藥。本研究結果顯示，六大文創園區具有多項共同的問題與爭議，這些問題可以區分為政治、財務、法律、行政與專業等五大課責類型；本研究也依據上述課責性質與內容，提出相對應的課責途徑與機制，這些課責途徑包括國會、組織、法規、民眾與市場。

本研究也發現多數文創園區委外經營問題除了一開始涉及政治、法律、財務等課責，涉及最多問題的仍為行政、專業課責。一般而言，上述行政與專業課責二者須透過組織途徑加以課責，具體課責機制包括政府監督機制、契約、專業倫理與價格機制等；換言之，一個成功的文創園區委外經營，最終仍須落實於公私部門組織與組織互動、契約與專業倫理等課責與監督機制。惟基於治理轉換的觀點，這也並非唯一的解方，除了在公私協力或委外經營中找尋解決策略，吾人也可以嘗試在其他治理模式尋求解方，例如 Schwartz（2005）倡議以「關係型委外」（relational contracting）彌補契約委託制的不足。惟值得一提的是，關係型委外亦非完美，可能產生信任濫用、過度深植、政治濫用與對資源的錯誤期待等（Schwartz, 2005）。

在我國經驗中，本研究發現一個最根本的公私部門差異普遍存在於各個文創園區－園區發展目標與定位。簡言之，如果不能有「共享」（shared）或共同的（common）的目標與價值，新的治理機制不僅沒有解決問題，甚至還帶來新的問題。當市場、產業與公益、文化等目標、價值碰撞時，這種以市場導向為主的治理模式能否有效地解決爭議尚無定論，惟成敗繫於該治理機制能否有效地運作；而其關鍵之一是政府與私部門須結合不同組織目標、文化與策略，真正創造三（多）贏的局面，意謂達成協力目標之餘，也能達成本身組織目標，實際策略包括共同制定目標、關係型契約或其他有助於長期夥伴關係建立的措施。未來研究可以持續探討本項治理機制的議題，並試圖提出新的、有效的課責機制，解決爭議並創造成功的政府業務委外。

## 參考文獻

- 文化部 (2018)。五大文化創意產業園區營運管理，2018 年 3 月 10 日，取自：  
[https://www.moc.gov.tw/information\\_302\\_34100.html](https://www.moc.gov.tw/information_302_34100.html)。Cultural Department (2018). Wu da wen hua chuang yi chan ye yuan qu ying yun guan li [The operation and management of five cultural and creative parks]. Retrieved March 10, 2018, from [https://www.moc.gov.tw/information\\_302\\_34100.html](https://www.moc.gov.tw/information_302_34100.html).
- 李宗勳 (2007)。政府業務委外經營：理論、策略與經驗 (二版)。台北：智勝文化。Li, Tzung-Shiun (2007). *Zheng fu ye wu wei wai jing ying: li lunce, ce lue yu jing yan (er ban)* [Contracting out governmental services: Theory, strategic and experience] (2<sup>nd</sup> ed.). Taipei: Best-Wise.
- 李沛臻 (2014)。文化產業政策網絡之分析：以嘉義市文化創意園區為例。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投。Lee, Pei-Zhen (2014). *Wen hua chan ye zheng ce wang luo zhi fen xi: Yi jia yi shi wen hua chuang yi yuan qu wei li* [A policy network analysis of cultural industry: The case of Cultural and Creative Park in Jiayi city]. Unpublished master thesis, Department of Public Policy & Administration, National Chi-Nan University, Nantou.
- 李柏諭 (2011)。跨部門治理的理論與實踐：以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例。公共行政學報，40，41-76。Lee, Po-Yu (2011). Kua bu men zhi li de li lun yu shi jian: Yi lian tan guo ji wen jiao hui guan de wei wai jing yan wei li [Theory and practice of cross-sector governance: A case study of Garden Villa]. *Journal of Public Administration*, 40, 41-76.
- 林孟勳 (2015)。0.61 公頃「台南文化創意產業園區」停車位只有 12 個？2017 年 3 月 17 日，取自：<http://mypaper.pchome.com.tw/coolanews/post/1338655616>。Lin, Meng-Xun (2015). Ling dian liu yi gong qing Tainan wen hua chuang yi chan ye yuan qu ting che wei zhi you shi er ge [0.61 acer Tainan Cultural and Creative Park has only 12 parking lots?]. Retrieved March 17, 2017, from <http://mypaper.pchome.com.tw/coolanews/post/1338655616>.
- 施仲訓 (2013)。臺中文化創意產業園區發展策略之研究。逢甲大學碩士論文，未出版，台中。Shih, Chung-Hsun (2013). *Taizhong wen hua chuang yi chan ye yuan qu fa zhan ce lue zhi yan jiu* [A study on the development strategy of

*Taichung cultural & creative industries park*]. Unpublished master thesis, Department of Public Policy, Feng Chia University, Taichung.

柯于璋 (2013)。政府委託研究案代理問題之探討：一個結合賽局理論與代理人理論的研究取向。《行政暨政策學報》，57，1-35。Ke, Yu-Chang (2013). Zheng fu wei tuo yan jiu an dai li wen ti zhi tan tao: Yi ge jie he sai ju li lun yu dai li ren li lun de yan jiu qu xiang [The study of agency problems of government commissioned studies: An approach to integrating game theory and agency theory]. *Public Administration & Policy*, 57, 1-35.

柯義龍 (2013)。新公共管理的課責倫理及其問題。《中國行政評論》，19 (3)，23-46。Ko, Yih-Lung (2013). Xin gong gong guan li de ke ze lun li ji qi wen ti [Accountability ethics of the new public management and its problems]. *The Chinese Public Administration Review*, 19(3), 23-46.

邱吉鶴 (2009)。公共工程執行績效的評估：一種交易失靈模式的應用。《公共行政學報》，32，1-31。Chiou, Chi-Ho (2009). Gong gong gong chen gzhi xing ji xiao de ping gu: Yi Zhong jiao yi shi ling mo shi de ying yong [The performance of implementation public construction projects: An application of the concept of transaction failure]. *Journal of Public Administration*, 32, 1-31.

邱莉玲 (2015)。華山旗艦中心 BOT 案破局，恐違約，2017 年 3 月 17 日。取自：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150411000114-260210>。Qiu, Li-Ling (2015). Hua shan qi jian zhong xin BOT an po ju kong wei yue [Huashan Flagship Center BOT case fails, breaking the contract]. Retrieved March 17, 2017, from <http://www.chinatimes.com/newspapers/20150411000114-260210>.

徐仁輝 (1995)。組織經濟學的源起與發展。《中國行政評論》，4 (3)，105-126。Hsu, Jen-Hui (1995). Zu zhi jing ji xue de yuan qi yu fa zhan [The antecedents and developments of organizational economics]. *The Chinese Public Administration Review*, 4(3), 105-126.

許立一 (2015)。當代公共治理變遷與課責機制設計方向之思考。《中國地方自治》，68 (9)，4-24。Hsu, Li-Yi (2015). Dang dai gong gong zhi li bian qian yu ke ze ji zhi she ji fang xiang zhi si kao [A thinking of the change of modern public governance and the direction of mechanism design]. *The Chinese Local Governance*, 68(9), 4-24.

曾冠球 (2010)。「問題廠商」還是「問題政府」？電子化政府公私合夥協力困境之個案分析。《公共行政學報》，39，77-121。Tseng, Kuan-Chiu (2010). “Wen

ti chang shang” hai shi “wen ti zheng fu”? dian zi hua zheng fu gong si he huo xie li kun jing zhi ge an fen xi [Is the firm or the government agency a trouble maker? A case study of obstacles to successful public-private partnerships (PPPs) in e-government]. *Journal of Public Administration*, **39**, 77-121.

黃瑞玲 (2014)。台灣產業遺產「資產化」和「文創化」的政策歷程與爭議：以松山文創園區為例。文化資產保存學刊，**29**，7-26。Huang, Rui-Ling (2014). Taiwan chan ye yi chan “zi chan hua” he “wen chuang hua” de zheng ce li cheng yu zheng yi: Yi song shan wen chuang yuan qu wei li [Policy and controversy in the “capitalization” and “gentrification” of Taiwanese cultural heritage: The Songshan Cultural and Creative Park example]. *Journal of Cultural Property Conservation*, **29**, 7-26.

郭岱軒、張均緯 (2014)。松山文創園區圖利財團？掛名「文創」卻蓋旅館、電影院，2017年3月17日，取自：

<http://www.ettoday.net/news/20141211/437832.htm>。Guo, Di-Xuan & Chang, Jun-Wei (2014). Song shan wen chuang yuan qu tu li cai tuan? Gua ming “wen chuang” que gai lu guan dian ying yuan [Songshan Cultural and Creative Park benefit consortium? Named “cultural and creative” but built hotels, cinemas]. Retrieved March 10, 2018, from <http://www.ettoday.net/news/20141211/437832.htm>.

曾芳榮 (2013)。花蓮文化創意產業園區行銷策略之研究。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮。Tseng, Fang-Jung (2013). *Hualian wen hua chuang yi chan ye yuan qu xing xiao ce lue zhi yan jiu [A study of marketing strategies of Hualian Cultural and Creative Industrial Park]*. Unpublished master thesis, Department of Public Administration, National Dong-Hua University, Hualian.

曾嫻卿 (2015)。富邦、誠品翻臉對打，柯P公親變事主，一次看懂松菸 BOT 案的戲中戲，2017年3月17日，取自：

[http://www.wealth.com.tw/article\\_in.aspx?nid=4932](http://www.wealth.com.tw/article_in.aspx?nid=4932)。Tseng, Yan-Qing (2015). Fu bang, cheng pin fan lian dui da ko P gong qin bian shi zhu, yi ci kan dong song yan BOT an de xi zhong xi [Fubon and Eslite turned face to fight, Ko P becoming the party, and understand the drama of BOT]. Retrieved March 17, 2017, from [http://www.wealth.com.tw/article\\_in.aspx?nid=4932](http://www.wealth.com.tw/article_in.aspx?nid=4932).

陳芃、江慧珺 (2015)。「你們瘋了嗎」林洲民嗆假文創，2017年3月17日，取自：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150414000397-260106>。Chen,

Ban, and Jiang, Hui-Zhen (2015). “Ni men feng liao ma”lin zhou min qiang jia wen chuang [“Are you insane” Lin Zhou-Ming confronts fake cultural creation]. Retrieved March 17, 2017, from <http://www.chinatimes.com/newspapers/20150414000397-260106>.

陳重安 (2011)。政府契約委外的再檢視：目標、理論應用、績效衡量、與知識論基礎。《公共行政學報》，40，111-143。Chen, Chung-An (2011). Zheng fu qi yue wei wai de zai jian shi: Mu biao, li lun ying yong, ji xiao heng liang, yu zhi shi lun ji chu [Revisiting contracting-out: Goals, theoretical grounding, performance measurement, and epistemology]. *Journal of Public Administration*, 40, 111-143.

陳敦源 (2002)。績效制度設計的資訊問題：信號、機制設計、與代理成本。《行政暨政策學報》，35，45-69。Chen, Don-Yun (2002). Ji xiao zhi du she ji de zi xun wen ti: Xin hao, ji zhi she ji, yu dai li cheng ben [The problem of information in designing performance review institutions: Signaling, mechanism design, and agency costs]. *The Journal of Public Administration & Policy*, 35, 45-69.

陳敦源、林靜美 (2005)。有限理性下的不完全契約：公部門績效管理制度的反思。《考銓季刊》，43，96-121。Chen, Don-Yun & Lin, Jin-Mei (2005). You xian li xing xia de bu wan quan qi yue: gong bu men ji xiao guan li zhi du de fan si [Incomplete contract under bounded rationality: A reflection on the performance management system in the public sector]. *Examination & Personnel Quarterly*, 43, 96-121.

陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的弔詭。《文官制度季刊》，2 (3)，17-71。Chen, Don-Yun & Chang, Shi-Jia (2010). Gong si xie li huo ban guan xi de diao gui [The paradoxes of public-private partnerships]. *Journal of Civil Service*, 2(3), 17-71.

鄭美華 (2008)。推動文化創意產業政策與政府治理模式的轉型—政府與文化關係的再思考。《公共行政學報》，27，111-159。Cheng, Mei-Hua (2008). Tui dong wen hua chuang yi chan ye zheng ce yu zheng fu zhi li mo shi de zhuan xing: Zheng fu yu wen hua guan xi de zai si kao [A study for promoting the cultural creative industry policy and the transformation of the governance pattern: The rethinking of the relationship between the government and the culture]. *Journal of Public Administration*, 27, 111-159.

劉淑瓊 (2005)。績效、品質與消費者權利保障：論社會服務契約委託的責信課

- 題。社會政策與社會工作季刊，9（2），31-93。Liu, Joanne Shu-Chiung (2005). Ji xiao pin zhi yu xiao fei zhe quan li bao zhang: lun she hui fu wu qi yue wei tuo de ze xin ke ti [Performance, quality, and consumer safeguards: Accountability issues surrounding social services contracting], *Social Policy & Social Work*, 9(2), 31-93.
- Ansell, C. & A. Gash. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 1-27.
- Arrow, K. (1986). Agency and Market. In J. A. Kenneth & M. D. Intriligator (Eds.), *Handbook of mathematical economics* (pp. 1-32). NY: Elsevier.
- Bloomfield, P. (2006). The Challenging business of long-term public-private partnerships: Reflections on local experience. *Public Administration Review*, 66(3), 400-411.
- Boston, J. (1994). Purchasing policy advice: The limits to contracting out. *Governance*, 7(1), 1-30.
- Brinkerhoff, D. W. & J. M. Brinkerhoff. (2011). Public-private partnerships: perspectives on publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, 31(1), 2-14.
- Brown, T. L., M. Potoski & D. M. Van Slyke. (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323-331.
- Buchanan, J. M. (1984). Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. In J. M. Buchanan & R. D. Tollison (Eds.), *The theory of public choice II* (pp. 11-22). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Florida, R. (2006). *Cities and the creative class*. New York: Routledge.
- Furubotn, E. G. & R. Richter. (1991). *The new institutional economics: A collection of articles from the journal of institutional and theoretical economics*. Texas: Texas A & M University Press.
- Furubotn, E. G. & R. Richter. (2000). *Institutions and economic theory*. USA: The University of Michigan Press.
- Hart, O. D. (1988). Incomplete contracts and the theory of the firm. *Journal of Law*, 4(1), 119-139.
- Heinrich, C. J. (2007). Measuring public sector performance and effectiveness. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public administration* (pp. 25-377). California: Sage Publications.

- Hodge, G. A. & C. Greve. (2009). PPPs: The passage of time permits a sober reflection. *Economic Affairs*, 29(1), 33-39.
- Katz, M. L. & H. S. Rosen. (1998). *Microeconomics* (3<sup>rd</sup> ed.). NY: McGraw-Hill/Irwin.
- Koppenjan, J. (2005). The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration*, 83(1), 135-157.
- Lane, J. E. (2005). *Public administration and public management: The principal-agent perspective*. London: Routledge.
- Meyer, E.F.III., N. Falkner, R. Sooriamurthi, & Z. Michalewicz. (2014) *Reasoning: Logic and reasoning backwards*. London: Springer.
- Osborne D. & T. Gaebler. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Boston, MA: Addison-Wesley Publ. Co.
- Parsons, D. W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. UK: Edward Elgar.
- Romzek, B. S. (2000). Dynamic of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administration Science*, 66(1), 21-44.
- Stone, B. (1995). Administrative accountability in the westminster democracies: Towards a new conceptual framework. *Governance*, 8(4), 505-526.
- Schwartz, R. (2005). The Contracting quandary: Managing local authority-VNPO relations. *Local Government Studies*, 31(1), 69-83.
- UNESCO. (2000). *World culture report: Cultural diversity, conflict and pluralism*. Paris: UNESCO Publishing.
- van Kersbergen, K. & F. van Waarden. (2004). Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 143-171.
- Walker, P. (2002). Understanding accountability: Theoretical models and their implications for social service organizations. *Social Policy & Administration*, 36(1), 62-75.
- Waterman, R. W. & K. J. Meier. (1998). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-230.
- Wildridge, V., S. Childs, L. Cawthra & B. Madget. (2004). How to create successful partnerships: A review of the literature. *Health Information and Libraries Journal*, 21, 3-19.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting* (1<sup>st</sup> ed.). New York: Free Press.

Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Free Press.



# Controversies and Accountability of Public-Private Partnerships: The Case of Cultural and Creative Industrial Park in R.O.C.

Yu-Chang Ke<sup>\*</sup>

## Abstract

Because of the launch of the creative industry, cultural and creative industrial parks have become one of the developmental strategies of every governments integrating culture and industry, and most of them adopt the method of contracting-out management. However, not every park can create economic efficacy and achieve policy goals. This article focuses on the problems, controversies, reasons, and mechanism of accountability of the outsourcing of R.O.C.'s cultural and creative industrial parks with the theories of principal-and-agency and transition costs. Firstly, this article lists some problems of the cultural parks (five managed by the Cultural Ministry and one by Taipei City Government) with the methods of literature review, depth interview and case study & comparison. Secondly, this article further explains the types and reasons of these controversies. Lastly, this article concludes that there are five types of accountabilities involved such as political, legal, financial, administrative, and professional accountabilities, making the outsourcing more successful.

**Keywords:** Cultural and creative industrial park, public-private partnerships (PPPs), agency problems, transition costs, accountability.

---

<sup>\*</sup> Distinguished Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, e-mail: ycke@ncnu.edu.tw.

