



RRPG92031451 (240.P)

『台北市文化發展法制環境研究』

期末報告

委託機關：台北市政府文化局

受託機構：國立政治大學公共行政
及企業管理教育中心

計畫主持人：劉宗德教授

中 華 民 國 九 十 一 年 九 月

摘要

文化發展，並非一種純粹的精神活動，其與人民之日常生存、生活條件有密切關聯，影響其在快速變遷之政治、社會、經濟環境下，能有基本適應能力。因此，如何推動文化藝術活動之健全而永續的發展，向為各國所重視之課題。由於文化發展之推動，除中央外，地方政府與人民扮演重要角色，因此，本報告目的在於藉由探討中央與台北市文化發展環境與法制現況，以認識我國當前整體與台北市本身之文化發展之主、客觀條件，並在此一基礎上，建構台北市之文化發展法制，為台北市文化發展提供健全之制度環境。報告主要內容包括比較外國文化環境現況與發展經驗，我國中央與台北市之文化環境現況、特色與困境，並提出改善台北市文化發展環境之對策。最後，為落實上述本報告所建議各種台北市文化發展對策，並擬訂「台北市文化發展自治條例(草案)」與各種配套措施，作為啓動台北市文化發展之制度機制。

Abstract

This study is in order to recommend a legal framework for Taipei City's cultural development against the backdrop of the current legal and cultural contexts of the nation in general and Taipei city specifically. The major content of this study embraces a comparison of international experiences, analyses of the national and Taipei City's cultural status quo, and propose a number of policy strategies. The researching team also drafts a Bill named "The Cultural Development Ordinance for Taipei City" and proposes the relevant matching measures in this study as the mechanisms triggering Taipei City's cultural progressive development.

目 錄

第一章 前言	1
第一節 研究緣起與目的	1
第一項 研究緣起	1
第二項 研究目的	2
第二節 研究內容與方法	3
第一項 研究內容	3
第二項 研究方法	4
第三節 研究架構	5
第四節 預期研究成果	7
第二章 日本文化藝術發展法制之分析	9
第一節 日本文化行政之沿革及現況	10
第一項 沿革	10
第二項 現況	12
第二節 日本藝術文化行政之現況分析	13
第一項 藝術文化行政之特色及其範圍	13
第二項 國家與地方公共團體間之垂直分工及其組織架構	14
第三項 日本藝術文化行政之發展及其法制概況	21
第三節 日本文化藝術振興基本法之分析	23
第一項 立法背景	23
第二項 文化藝術振興基本法之主要內容	24
壹、本法性質	25
貳、立法目的	26
參、基本理念	27
一、充分尊重從事文化藝術者之自主性	27
二、充分尊重從事文化藝術者之創造性	27
三、提供國民得以鑑賞、參加、創造文化藝術之環境	27
四、促進日本及世界文化藝術之發展	27
五、保護並促進多樣化文化藝術之發展	28
六、發展具有地方特色之文化藝術	28

台北市文化發展法制環境研究

七、促進文化藝術之國際交流並有所貢獻	28
八、充分反映國民之意見	28
肆、國家及地方公共團體之任務	28
伍、基本方針之制定	29
陸、振興文化藝術之基本對策	30
一、國家部分	31
二、地方公共團體部分	35
柒、施行日期等	35
第四節 東京都文化振興條例之分析	35
第一項 條例之性質	36
第二項 條例之適用範圍	36
第三項 立法目的	37
第四項 基本原則	37
第五項 都之任務	38
第六項 都與區、市町村間之任務分工	38
第七項 都與民間團體間之關係	39
第八項 振興文化對策	39
壹、促進文化活動	39
貳、整備文化環境	40
(一)文化空間之整備	40
(二)文化設施之整備	40
參、推動國際文化交流	41
第九項 施行日期	41
第五節 小結	41
第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃	47
第一節 基本態度說明	47
壹、必要性	48
貳、效率性	48
參、有效性	48
肆、公平性	48
伍、優先性	49

目 錄

第二節 台北市文化環境現況檢討分析	51
第一項 當前文化環境現況與困境	51
壹、當前文化環境現況	51
一、生活環境	51
二、制度環境	53
三、生態環境	55
四、文化設施	56
貳、當前文化環境困境	58
第二項 台北市文化環境之檢討	59
壹、藝文展演場所	60
貳、圖書館	61
參、博物館	61
肆、文史工作室	62
伍、讀書會	62
陸、全國性文化藝術基金會	63
柒、生活休閒空間	63
捌、公共藝術設置情形	64
玖、文化活動參與情形	64
拾、休閒時間利用情形	69
拾壹、文化團體	69
拾貳、家戶文化消費支出	70
拾參、文化預算與獎助	71
第三節 台北市文化發展環境改善對策	75
第一項 文化政策評估之重要性	75
第二項 文化環境資料庫之建立	81
第三項 文化發展主體之定位及其關係	83
第四項 政府之角色與文化發展改善策略	93
壹、文化發展策略概觀	94
貳、台北市文化發展自治條例(草案)之前提與立法原則	95
一、規劃前提	96

台北市文化發展法制環境研究

二、立法原則	104
第四章 台北市文化發展自治條例(草案)	107
第一節 台北市文化發展自治條例草案總說明	107
壹、制定緣由	107
貳、草案要點	108
第二節 逐條內容及立法理由	111
第三節 台北市相關配套法令規劃	129
壹、現行法規之配合修正	130
貳、新制定之法規	130
附 錄	131
壹、日本文化藝術振興基本法(2001.12.7)	131
貳、東京都文化振興條例(1983.10.7)	138
參、座談會題綱	141
肆、台北市文化發展法制環境研究計畫座談會會議記錄(第一場)	150
伍、台北市文化發展法制環境研究計畫座談會會議記錄(第二場)	162
陸、「台北市文化發展法制環境研究」期初座談會議記錄	173
柒、「台北市文化發展法制環境研究」期中座談會議記錄	186
捌、「台北市文化發展法制環境研究」期末座談會議記錄	198
玖、日本獨立行政法人通則法	208
拾、日本有關獨立行政法人組織、營運及管理之共通事項之政令	228
拾壹、日本特殊法人等法人改革基本法	232

第一章 前言

第一節 研究緣起與目的

第一項 研究緣起

經濟之發展、秩序之井然、教育之普及與生活之美好，固然是每個社會成員追求之目標，但其整體表現，則在於社會文化品質能否提昇，亦在於豐富人們的生活內涵與提高民眾之生活品質。

近年來隨著國人年平均所得之增加，生活品質要求之提昇，國內文化藝術活動之發展亦日益蓬勃，為因應整體藝文環境之變化，政府部門須有更完善之法令規章，以協助民間藝文工作者或團體有效率地運用各界資源，並藉由健全文化法制環境之營造，激發文化藝術工作人士之創作活力，以共同提昇全民之文化素養。

文化藝術活動之推展，向來在政府施政中居於次要位置，過去在文化政策與法令由中央一把抓之背景下，所謂文化法令，僅有文化資產保存法、文化藝術獎助條例及其他中央文化主管機關依職權所訂之行政命令，地方政府僅係其執行機關，毫無置喙之餘地。然在地方制度法及行政程序法相繼施行後，過去帶有濃厚中央集權色彩之文化相關法令，早已面臨法源不足或立法依據廢止等問題，使原本法條內容不合時宜或不盡周延之狀況復加嚴重。

地方制度法第十八條第四款第二、四、六目規定，直轄市藝文活動、文化資產保存及文化機構之設置、營運及管理，均係直轄市之自治事項，直轄市得自為立法並執行而負其政策規劃與行政執行之責。是為營造臺北市良好文化藝術發展環境，催化多元藝文活動之蓬勃發展，並因應整體藝文環境之變化，協助民間藝文工作者或團體有效率地運用各界資源，激發文化藝術工作人士之創作活力，以共同提昇全民之文化素養，更為弭補中央法令之不足，健全地方文化法制發展，實有必要，檢討現行中央及地方

台北市文化發展法制環境研究

文化法制面不足之處，並因地制宜，就未來臺北市整體文化法制之發展方向，進行規劃，並積極研擬「台北市文化發展自治條例(草案)」，以爲基本法規範。

第二項 研究目的

所謂文化環境之研究，主要在於討論文化藝術其生長與發展之客觀結構與生態。一般而言，可分爲歷史環境、生活環境、制度環境與生態環境。首先，所謂「歷史環境」，非指涉及文化之歷史事件，而係指長期歷史中所形成之生活類型，其具體表現則爲各類型之文化生活圈及其彼此之關係。所謂「生活環境」，係指人民日常生活中所展現之各關係態樣，其理想與現實以及由此所形成之文化需求。所謂「制度環境」，係指政府與民間推動文化之機構與硬體環境，以及獎助或補助文化藝術活動之機制及其運作。最後，所謂「生態環境」，係指文化藝術工作者或團體，其基本構成與土氣，亦即藝文界之生態。

上述歷史環境、生活環境、制度環境及生態環境此四大面向，交相影響，循環相依。惟就我國國內現行文化藝術環境而言，向來國內各民間藝文或文化團體，仍多仰賴政府機關或公共資源以求其生存發展，顯示民間文化自主性尙未能完全建立；雖近年來私人或民間文教基金會如雨後春筍般設立，但因其設立目的各不相同，雖可支援或補助部分藝文工作者與呼應文化界之需求，但迄今尙未能完全替代政府機關或公共資源之獎助與補助文化事業之功能，故而有關「國內藝文制度環境之營造」以及「良好藝文生態環境之催生」，仍有待各級政府之積極投入。

是以，本研究之推動，除將(1)整理國內文化法令，分析我國現行文化法制架構與特色外，並基於地方自治及發展多元文化觀點，分析我國現行文化法制之困境，評析現行中央及地方文化法制面之不足；(2)其次，再針對地方多元文化之發展，研提地方自

治團體為因應政經藝文環境之變遷，積極推動文化法制之規劃。此外，(3)並基於比較法之觀點，深入分析日本中央政府及早於多年前即以地方法規制定「文化振興條例」之東京都具文化法制之發展，並介紹其多年來積極推動文化振興條例之實務現狀，期作為規劃未來臺北市文化發展法制之重要參考。進而，(4)積極研擬台北市制定「台北市文化發展自治條例(草案)」之建議方向，並擬具草案總說明及條文。

期望本研究之進行，針對未來臺北市文化法制之發展方向，提出基礎架構與初步規劃，並擬具相關具體法規範，藉以營造臺北市良好文化藝術發展環境，催化多元藝文活動之蓬勃發展，並因應整體藝文環境之變化，協助民間藝文工作者或團體有效率地運用各界資源，激發文化藝術工作人士之創作活力，以共同提昇全民之文化素養。

第二節 研究內容與方法

第一項 研究內容

- (一)針對文化藝術發展及文化資產保存事務，深入檢討國內現行文化法制現況，並分析其利弊缺失，並就地方文化發展多元化觀點，針對現行中央文化法制進行檢討，研提具體法制建議。
- (二)分析現行臺北市文化發展法令之不足。
- (三)自比較法觀點，援引日本中央政府及東京都之文化法制與實務狀況，進行分析研究，歸納彙整其文化振興法制規範之特色與內容，以作為規劃未來臺北市文化發展法制之重要參考。
- (四)研提未來臺北市文化發展法制之發展架構及相關配套法令之規劃。
- (五)制訂台北市文化發展自治條例之建議事項。

台北市文化發展法制環境研究

(六)草擬台北市文化發展自治條例草案。

第二項 研究方法

於研究方法上，本研究除採行一般文獻分析法外，並自比較法學觀點，援引日本中央政府及地方政府之文化法制與實務狀況，進行分析研究，以爲法制借鏡；此外，爲充分瞭解、溝通各方意見，廣徵民意，凝聚立法共識，將針對臺北市文化藝術工作者、團隊及相關藝文團體進行深度訪談，並邀集國內文化藝術與法學專家、學者及相關團體代表舉行座談會彙整相關意見。茲略述如下：

(一)文獻分析部分：蒐集、整理、分析國內外相關法規、政府出版品、博碩士論文、學術著作及期刊論文等文獻。

(二)舉辦座談會：將邀集國內文化藝術與法學專家、學者及相關團體代表舉行多次座談會，檢討現行臺北市文化發展法制環境，並爲營造更臻良好之藝文發展環境，評估未來臺北市文化發展法制之發展方向；另就制訂台北市文化發展自治條例草案，說明其法制度之意義及功能，充分瞭解、溝通各方意見及問題。

(三)深入訪談：針對現行臺北市文化發展法制環境之檢討，以及未來臺北市文化發展法制之發展方向，進行深入訪談本市文化藝術工作者、團隊及相關藝文團體之意見與建議，以掌握各方意見及執行程序之間題，作爲規劃台北市文化發展自治條例草案之依據。

第三節 研究架構

- 一、整理國內文化法令，分析我國現行文化法制架構與特色，並基於地方自治及發展多元文化觀點，評析我國現行文化法制之困境，論及中央及地方文化法令之不足。次就地方文化發展多元化觀點，針對現行中央文化法制之檢討，研提具體法制建議。再則，研提地方自治團體為因應政經藝文環境之變遷積極推動文化法制之可行性。
- 二、自比較法觀點，援引日本中央政府及地方政府之文化法制與實務狀況，進行分析研究，以為法制借鏡，深入分析早已制定地方法規位階之「文化振興條例」積極推動地方多元文化發展且數年有成之東京都，歸納彙整其文化振興法制規範之特色與內容，以為規劃未來臺北市文化發展法制之重要參考。
- 三、研提未來臺北市文化發展法制之發展架構及相關配套法令之規劃。
 - 1、未來臺北市文化發展法制之發展架構。
 - 2、臺北市相關配套法令之規劃。
 - 3、建議中央立法修正事項。
- 四、研擬臺北市制定「臺北市文化發展自治條例(草案)」之建議方向。
 - 1、本自治條例之定位。
 - 2、本自治條例之規範目的。
 - 3、臺北市有關文化資產保存及促進多元文化藝術發展之基本原則。

台北市文化發展法制環境研究

- 4、臺北市及各行政區之文化任務與定位。
- 5、臺北市與民間文化團體間之關係。
- 6、對於文化藝術工作者及相關團體之輔助。
- 7、促進多元文化發展之政策與措施
 - (1)為促進文化活動之自主多元發展，協助、獎助、獎勵辦理文化藝術活動個人與團體或採取其他必要行政輔助措施。
 - (2)為積極保存、活化文化資產，傳承傳統文化，應採取協助、獎助、獎勵或其他必要行政輔助措施。
 - (3)積極蒐集並提供公私部門有關文化活動資訊，並因應市民使用需求，採取相關資訊提供之必要措施。
 - (4)提供市民自主性終生學習之機會與場所。
 - (5)提供青少年廣泛接近文化之機會與場所。
 - (6)積極彰顯、表揚促進多元文化發展顯有事蹟者，並建立制度。
 - (7)設立誘導民間企業積極參與興辦或資助文化藝術活動之機制。
- 8、營造有益多元文化發展之環境空間。
 - (1)推動以文化創新為觀點之城市空間政策。
 - (2)都市景觀之形成，應與自然景觀及歷史景觀之保存相調和。

(3)都市公共設施之設置，應採取富有文化性之設計。

(4)整體性規劃並積極推動既有公共設施作為文化活動場所之用。

9、為加強市民與世界各城市居民之相互瞭解，推動國際文化交流。

10、臺北市促進多元文化發展基金之設置與監督。

五、邀集國內文化藝術與法學專家、學者及相關團體代表，分次舉行座談會，檢討現行臺北市文化發展法制環境，並為營造更臻良好之藝文發展環境，評估未來臺北市文化發展法制之發展方向，以納為制訂「台北市文化發展自治條例(草案)」之立法建議。

六、邀請本市各界藝文工作者及相關團體代表，針對現行臺北市文化發展法制環境之檢討，以及未來臺北市文化發展法制之發展方向，進行深度訪談，以納為制訂「台北市文化發展自治條例(草案)」之立法建議。

七、草擬台北市文化發展自治條例(草案)條文及總說明。

八、針對制訂「台北市文化發展自治條例(草案)」，邀集本市文化藝術各界代表、學者專家，舉行公聽會，廣徵民意，凝聚立法共識，俾利於未來立法之推動。

第四節 預期研究成果

一、針對國內藝文環境之生態發展，檢討分析國內現行文化法制現況，並就地方文化發展多元化觀點，針對現行中央文化法制之檢討，研提具體法制建議。

二、深入分析日本中央政府及其重要城市之文化法制發展與現

台北市文化發展法制環境研究

況，作為規劃未來臺北市文化發展法制之重要參考。

三、進行深度訪談及舉行座談會，充分瞭解、溝通各方意見，廣徵民意，以凝聚立法共識。

四、擘劃未來台北市文化發展法制之整體方向，具體建議相關配套法制措施之規劃，並研擬台北市文化發展自治條例草案，作為未來積極推動台北市文化法制建制之基本法規範，並為未來持續推動台北市文化發展法制建制之第一階段法制工作。

第二章 日本文化藝術發展法制之分析

為周延規劃臺北市文化發展條例草案之基本方向與主要架構，本研究擬進一步分析文化藝術發展法制先驅國家及其主要城市之法制經驗，比較其法制特色，以援引作為相關法制建制之參考。惟礙於本研究計畫時間及經費條件之限制，本章將僅就與我國國情相近且在推動文化藝術發展法制早有盛譽之東亞鄰國日本及其重要城市相關法制發展現況，予以概略分析，並自比較法觀點切入，分析其法制發展特色。

本章之主要內容，首先將於第一節中簡介日本文化行政之沿革及現況，以為說明日本文化行政法制之基礎背景；其次，於第二節部分分析日本藝術文化行政之現況，國家與地方公共團體間之垂直分工及其行政組織架構，以及其藝術文化發展法制之沿革與現況，特別是日本地方公共團體積極以地方自主立法方式推動地方文化藝術發展，並影響中央立法之法制發展特色。進而，針對現行日本文化藝術發展法制現況，加以分析，將先於第三節處介紹剛於去(2001)年12月7日制定公布之文化藝術振興基本法之立法背景及其主要內容；另於第四節部分，就目前已制定有關藝術文化發展條例之六個日本地方公共團體中，擇訂較具代表性之東京都為研究對象，進而分析其文化振興條例之主要內容，俾作為本研究推動臺北市文化發展條例之法制參考。最後，再總結日本文化藝術發展法制之特色，納為本章第五節小結之內容。

第一節 日本文化行政之沿革及現況

第一項 沿革

近代日本文化行政之發端，肇始於明治時期之文化財¹保護制度；其後之發展主軸，亦以文化財保護制度及其相關文化設施之設置息息相關。

於沿革上²，其文化財保護制度可回溯至日本幕府時代，惟當時僅係採取公開文化財之形式，亦即將寺院所藏寶物公開展出之方式；如元祿 7(1694)年及天保 13(1842)年兩度以擴大信仰及籌措修復寺院費用為目的，而將法隆寺所藏寶物移至江戶地區(現在東京地區)公開展出，即為代表例；但此一時期，以保護文化財為目的之國家制度尚不存在。明治維新後，當時在歐化主義或「廢佛毀釋」之風潮下，輕視傳統文化，加上神社及寺院經濟困窘之疲弊，導致許多以神社及寺院之建築物與寶物為始之文化財面臨破壞或有散逸之危機，始於明治 4(1871)年

¹ 此一用語，類似於我國文化資產保存法中所謂「文化資產」之概念。惟其範圍更為廣泛，蓋依日本文化財保護法第二條第一項規定，法律上所謂「文化財」，包括一、建築物、繪畫、雕刻、工藝品、書跡、典籍、古文書等有形文化財；二、演劇、音樂、工藝技術等無形文化財；三、有關衣食住、職業、信仰、節慶之風俗習慣，民俗藝能及其所使用之衣物、器具、房屋等，對於理解我國人民生活所不可或缺之民俗文化財；四、貝塚、古墳、城跡、舊宅等遺跡、庭園、橋樑、峽谷、海岸、山岳等於我國具有高度歷史、觀賞或學術價值之名勝地，以及於我國具有高度學術價值動物、植物與地質礦物(含其棲息地或所在土地)，統稱為紀念物；五、與週遭形成一體構成歷史景觀風貌之傳統建築聚落等五大類型。

² 關於日本文化財保護制度之沿革，詳照中村賢二郎『文化財保護制度概說』(ぎょうせい、1999 年)第 13 至 28 頁；椎名慎太郎、稗貫俊文『文化・學術法』(ぎょうせい、1986 年)第 10 至 22 頁[椎名慎太郎執筆]。

發布以「古器舊物保存法」為內容之太政官布告，通告全國應保全傳世古器舊物；後於明治 11(1878)年開始，透過宮內省接受神社或寺院捐獻寶物作為帝室御物，而以下賜報酬金方式，以防止文化財寺寶散逸並確保修繕寺院之費用。中日甲午戰爭後，在民族意識高漲之背景下，除為保存寶物之必要，分別於東京、京都及奈良設置帝國博物館外，更進一步推動古寺保存政策，於明治 30(1897)年制定「古社寺(神社及寺院)保存法」，是為日本文化財保護制度之原型。嗣後，陸續於大正 8(1910)年制定「史跡名勝天然紀念物保存法」，昭和 4(1929)年制定「國寶保存法」，昭和 8(1933)年制定「有關重要美術品等之保存法律」，開始指定國寶制度，防止文化財流出海外。二次世界大戰後，於昭和 25(1950)年整併前述法律，制定「文化財保護法」，創設「文化財」概念，統一包攝前述法規範所列保護對象，並擴及涵蓋無形文化資產，且採取二級指定制度；之後歷經昭和 29(1954)年創設無形文化財指定制度(昭和 50(1975)年創設傳統建築聚落概念及文化財保存技術制度)及平成 8(1996)年創設登錄文化財制度三次修正，而有現行文化財保護制度³。

現行日本文化行政之雛型，始於二次大戰後文化財保護法之制定，然而，伴隨著日本戰後經濟社會環境之變遷，其文化行政之內容，亦陸續拓展至文化財保護制度以外之文教領域，諸如國立劇場之設置(昭和 41 年，1966 年)、文化廳之設置(昭和 43 年，1968 年)、甚至新「著作權法」之制定(昭和 45 年，1970 年)；惟此時文化藝術行政之重點仍側重於教育(相關條件)之整備及擴充。之後，隨著日本一九七〇年代高度經濟發展，社會結構之變遷以及物質生活水準之不斷提升，要

³ 另於 1960 年代開始，為維護、保存京都、奈良、鎌倉等歷史古都之歷史風土，先於昭和 40(1965)年制定「古都保存法」，後為保存飛鳥古京遺跡(明日香村)，歷經多年議論，終於 1980 年代初完成「明日香村保存法」。參照椎名慎太郎、稗貫俊文『文化・學術法』(ぎょうせい、1986 年)第 22 至 26 頁[椎名慎太郎執筆]。

台北市文化發展法制環境研究

求國家積極育成藝術文化之呼聲開始出現，此外，為因應各類新興宗教之蓬勃發展，文化行政之範疇更擴及宗教行政領域。

第二項 現況

以現行日本中央文化行政而言，亦即於文部科學省⁴下設文化廳，其主要行政內容，可大別為六大範疇⁵，亦即振興藝術文化、保存與活用文化財、文化設施、著作權、改善與普及國語(日本語)、以及宗教行政此六大領域。

其中，與本研究具直接關聯者則為振興藝術文化部分，依據日本文部科學省文化廳於平成10(1998)年3月所訂定之「文化振興基本計畫⁶」，為振興藝術文化，在謀求營造藝術家或藝術團體得基其自由想像發揮其創作活動之環境之同時，將文化推廣成平易近人之活動，亦屬必要；為此，日本文部科學省文化廳正積極推動包括⁷：透過藝術創造推進事業或藝術文化振興基金支援多樣化藝術文化活動、振興電腦繪圖

⁴ 日本中央行政機關於平成13(2001)年經過大幅整併，現為一內閣府十省六委員會十五廳之架構。其中，下設文化廳以掌理文化行政之文部省與原隸屬於總理府之科學技術廳合併為文部科學省。

⁵ 參照日本文部科學省設置法第26條及第27條有關文化廳任務及所掌事務之規定、日本著作權法第33、68、71、78、95之1、104之3等條規定。關於日本文部科學省有關文化事務內容概要。詳參<http://www.mext.go.jp/b-menu/soshiki2/index.htm>。

⁶ 此乃設定、宣示國家未來振興文化基本方向之政策計畫，僅為國家政策目標之擬定或行政上施政活動方針之提出，性質上屬於行政組織內部間上級機關對於下級行政機關行使指揮監督權限所發出之訓令，為行政規則之一種；於對外法效果上，基於其明示行政基本方針之機能，亦僅能對民間活動或國民個人將來之活動，發揮指針性、誘導性之效果。

⁷ 詳見日本文部科學省有關任務及所掌事務內容網頁，參照<http://www.mext.go.jp/b-menu/soshiki2/index.htm>。

等多媒體藝術及作為其基礎之電影藝術、充實新生代藝術家之養成研修、廣泛地推動提供鑑賞國內外優秀藝術作品機會之「藝術祭」等活動。此外，為振興地方藝術文化活動，除實施地方藝術文化活性化事業(文化之社區總體營造)、公立文化會館活性化事業、藝術團體等活動基盤整備事業外，並派遣藝術團體至學校，實施學校文化活動活性化事業，亦積極舉辦作為全國性文化祭典之「國民文化祭」，或與都、道、府、縣等地方自治團體共同舉辦由高中生發表文化活動之「全國高中總合文化祭」等活動⁸。

第二節 日本藝術文化行政之現況分析

第一項 藝術文化行政之特色及其範圍

現行日本國憲法第 25 條規定，「所有國民均享有生活在最低限度以上健康且富文化性生活之權利。」(第 1 項)而「國家應在各生活層面努力提升並增進社會福利、社會保障及公眾衛生。」(第 2 項)因此，在文化行政上，呼應國民之文化需求，提出並落實推動適切之文化政策，當屬行政(國家或地方公共團體)責無旁貸之任務。而國民在日常生活上之文化活動，約可大別為三大面向：其一，為以知性活動為主之教育或趣味性學習活動；其二，為以情感表達活動為主之藝術鑑賞或創作活動；其三，為以肉體性活動為主之體育或運動活動⁹。惟第一類及第三類分屬教育活動及體育活動範疇，在此，將不予涉入，僅就第二類藝術文化活動加以說明¹⁰。

⁸ 具體實績，詳見日本文部科學省文化廳關於藝術文化振興對策網頁，<http://www.bunka.go.jp/main.asp>。

⁹ 參照久保庭信一編著『新時代の都市政策 第 11 卷 都市の教育・文化』(ぎょうせい・1982 年)第 183 頁[小原孜郎執筆]。

¹⁰ 又因文化財保護行政，有其特殊法制度與規範目的，與藝術文化行政殊有不同之處，在此亦暫予擱置，留待其他專屬領域討論為宜。

在思索藝術文化活動與行政(國家或地方公共團體)間之關係時，必須注意藝術文化活動此一本質性問題。因藝術文化本屬精神性活動，而創造文化並使其發展，終須依賴國民個人本身，抑或各個藝術家們；從而，為謀求藝術文化之振興，首先必須尊重藝術家或喜好藝術國民之自由，同時，透過獎勵援助方式刺激創作活動之蓬勃發展，更屬必要。因此，藝術文化活動在本質上即不適合傳統行政統治模式(規制行政)，故而行政部門(國家或地方公共團體)對於藝術文化活動之介入，必須有更為慎重之考慮¹¹。

惟若自實際層面論之，為謀求藝術文化活動之普及與振興，藝術文化活動之發展，現已處於不得不尋求國家或地方公共團體積極援助之狀況；例如，建設大規模或具高度機能之文化設施、將優質藝術文化廣泛地提供給人們並確保其鑑賞機會等，均已超出個人層次或民間有志者之能力界限，而希冀行政部門之積極介入。

簡言之，為完成應盡之文化行政任務，國家或地方公共團體應在精神及制度兩項層面上支援藝術文化活動之創作與發展。具體而言，其應有之行政內容有四：其一，以法律規定或創設相關制度方式營造有利於藝術文化之基礎環境；其二，在積極刺激民間藝術文化活動蓬勃發展之同時，廣泛透過教育或一般行政之措施，養成導入活潑化文化活動之國民風氣；其三，對於不具市場競爭性或瀕臨失傳危機之文化活動，給予積極輔助；其四，對於民間無力負擔之大規模文化設施、文化活動或藝術文化服務之提供，由行政部門本身積極提供給付¹²。

第二項 國家與地方公共團體間之垂直分工及其組織架構

承前所述，關於藝術文化事務之推動，不僅是國家事務之一環，

¹¹ 參照久保庭信一編著，前揭註9書，第181頁[小原孜郎執筆]。

¹² 參照久保庭信一編著，前揭註9書，第182頁[小原孜郎執筆]。

當然亦屬地方自治事務之範疇；然此則涉及國家與各級地方公共團體間有關行政事務之劃分，依現行日本國憲法第九十三條規定，「關於地方公共團體之組織及運作事項，基於地方自治本旨，以法律定之。」依現行日本地方自治法¹³第一條之二規定，有關國家與地方公共團體間行政事務之分配，原則上，(一)於國際社會中與國家存立與否相關之事務¹⁵，(二)期望全國統一規定之國民諸項活動或與地方自治基本準則有關之事務¹⁶，(三)必須採取全國性規模或立於全國性觀點施行之政策或事業¹⁷等，均為國家本來即應負擔之任務¹⁸；其餘與地方住民密切相關之行政事務，基本上則應儘可能委由地方公共團體為之，以落實住民自治，符合其憲法保障地方自治之本旨¹⁹。而有關藝術文化事務之分擔，亦是如此。依日本剛於去(2001)年12月7日制定公布之文化藝術振興基本法之規定²⁰，國家有義務依據該基本法之基本理念，綜合規劃有關振興藝術文化之具體政策，並加以實施(第三條)；而地方公共團體亦被課予義務，須依循該基本法之基本理念，就文化藝術之振興，與國家相互協助，並應自主且具主體性地因應其地方特色，規劃其相關具體政策，進而加以實施(第四條)。此外，無論國家或地方公共團體，

¹³ 在此，係指日本地方自治法第一條之三第二項及第三項規定，所稱都、道、府、縣(一級地方公共團體)及市町村(含特別區、二級地方公共團體)。

¹⁴ 於昭和22(1947)年4月17日制定公布，之後歷經多次修正，近年，為達成地方分權化之理念，來更進行大幅翻修，最近一次修正為平成13(2001)年。

¹⁵ 諸如外交、國防、貨幣政策、司法制度等。

¹⁶ 如競爭市場中公平交易之確保、公的年金制度、太空開發事業之發展、基礎交通建設等。

¹⁷ 諸如最低限度社會福利措施之維持與達成等。

¹⁸ 參照室井力、原野翹編著『新現代地方自治法入門[初版]』(法律文化社，2000年)第175頁及第176頁[紙野健二執筆]。

¹⁹ 同上註。

²⁰ 另詳見本章第三節之說明。

台北市文化發展法制環境研究

為實施有關振興文化藝術政策，亦必須採取必要之法制、財政或其他相關措施(第六條)。

具體言之，振興藝術文化作為國家行政任務之一環²¹，依日本文部科學省設置法第2條第80、81、82、86、88及90款規定，日本文部科學省作為國家一級藝術文化主管機關，其掌理事務為：(一)為振興文化相關獎助事項，(二)有關劇場、音樂廳、美術館等文化設施事項，(三)舉辦與文化有關展示會或研討會活動，(四)振興愛奴(少數民族)文化，(五)推動國際文化交流事項以及(六)表揚扶助文化功勞者相關事項等。次而，攸關地方特色之藝術文化事務，則作為地方自治事項，完全讓諸各地方公共團體自由發展；依現行日本國憲法第94條規定，地方公共團體具有得管理其財產，處理其自治事務，執行行政事務之權能。從而，日本地方公共團體不僅得設置、管理美術館、劇場或音樂廳等文化設施，對於有助於提升當地居民生活品質，且與當地居民生活密切相關之藝術文化活動之推展，亦特別期待之。從而，近年來陸續有各級地方公共團體以其自治立法權限積極制定振興文化發展條例，推動地方藝術文化發展之事例²²。

綜上所述，日本藝術文化行政有其垂直分工之特徵，故而其行政組織之架構亦應大別為國家文化行政組織及地方文化行政組織兩大層面論之。

關於國家文化行政機關之設置，依日本國家行政組織法第3條規定，國家行政機關之組織²³應以法律定之(第1項)，而省得設置廳或委員會作為外局(第3項後段)。從而，依日本文部科學省設置法第1條、

²¹ 日本文部科學省設置法第三條參照。

²² 另詳見本章第四節處之說明。

²³ 依同條第二項規定，國家行政機關限於省、委員會、廳三種類型，且其設置與廢止均須依據法律之規定，此被稱為「行政組織法律主義」或「行政基準法定主義」。

第3條及第4條規定，國家文化行政機關為文部科學省，其再依同法第26條及第27條規定，於其下設文化廳作為外局，專門掌理文化事務。而文化廳之下，依其業務性質再分設文化財部及文化部二部，前者掌理文化財保護事務，後者則分為藝術文化課、國語課及宗務課三課²⁴，除掌理藝術文化與文化設施事務外，亦掌理著作權、(日本)國語及宗教行政事務。其中，藝術文化課下設支援推進室及文化活動振興室，其執掌事項為總合調整文化部所掌事項，規劃、立案、援助有關振興文化事項並提供相關建議，有關振興文化之獎助獎勵事項，有關劇場、音樂廳或其他文化設施(美術館及博物館除外)之設置，舉辦與文化相關展覽會或研討會，推動與振興文化相關之國際文化交流，對於地方公共團體或其他有關機關提供與文化相關之專門技術性指導或建議，對於從事教育相關人員提供與文化相關之專門技術性指導或建議，以及有關日本藝術文化振興會²⁵之組織與一般運作事項等²⁶。

一般而言，地方文化行政組織之架構，多仿照國家文化行政組織架構方式設置；換言之，擔當各地方公共團體文化行政事務之行政組織，原則上，下設於各地方公共團體之教育行政組織之下，亦即於當地教育委員會²⁷下設置文化課，專司當地藝術文化事務。惟近年來，有

²⁴ 參照日本文部科學省組織令第103條。於日本國家行政組織中，作為府、省、委員會及廳此類行政機關之內部單位者，除委員會下設事務局外，一般係採取官房(類似我國機關內部之秘書處或秘書室)、部、課、室及職此一科層化單位配置。

²⁵ 主要由日本中央政府出資並募集民間基金所成立之財團法人，其定位與我國國家文化藝術基金會相當。

²⁶ 參照日本文部科學省組織令第104條。

²⁷ 二次戰後，為落實地方自治，日本地方自治團體之教育行政機關，一反戰前採取首長制行政機關之作法，而係採行合議制且具有獨立地位之獨立委員會，稱為教育委員會。依日本地方自治法第138條之4規定，都道府縣、市町村等普通地方公共團體之執行機關，除普通地方公共團體之首長外，得依法律設置委員或委員會；同法第

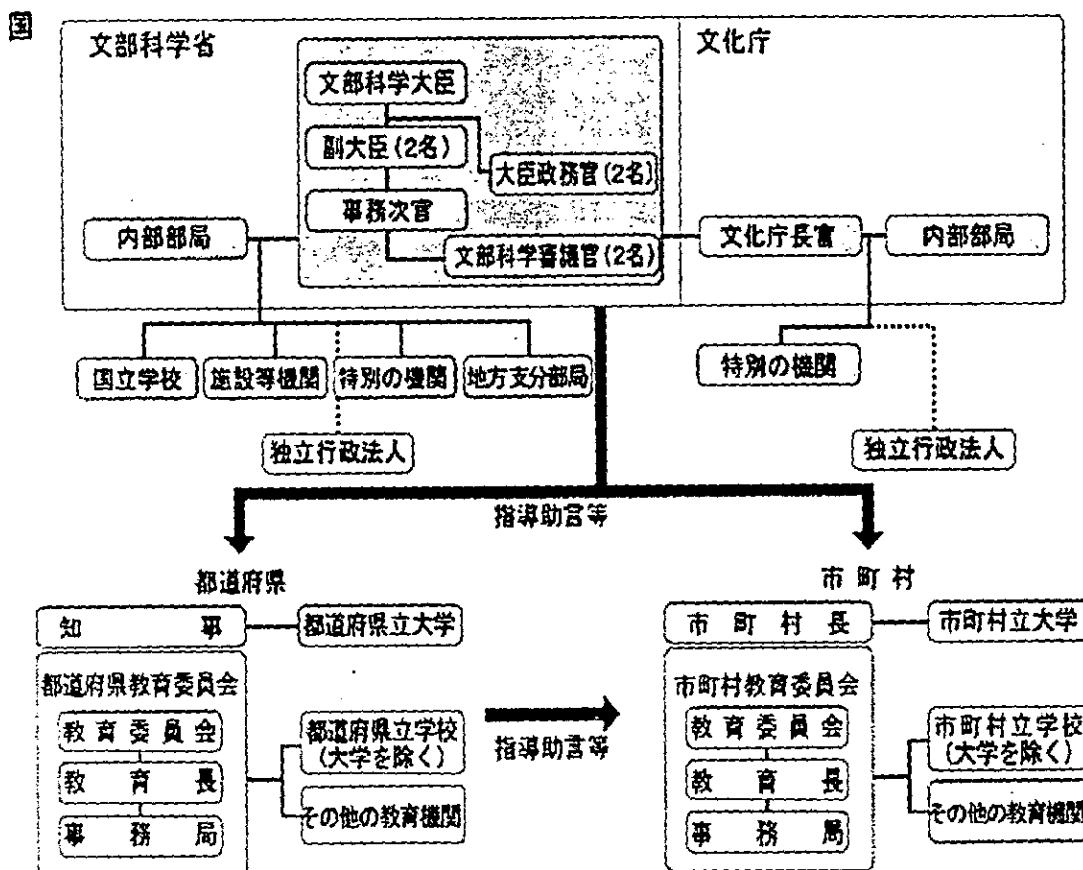
台北市文化發展法制環境研究

鑑於藝術文化之發展與居民生活環境品質之提升，密切相關，且為求永續發展，亦多與地區觀光產業活動相互結合，故亦有將推動當地文化發展事務之組織自教育委員會獨立出來，而另設獨立單位者，諸如東京都生活文化局之設置、京都府於府民勞動部下設置文化藝術室等事例。

日本文化行政組織圖

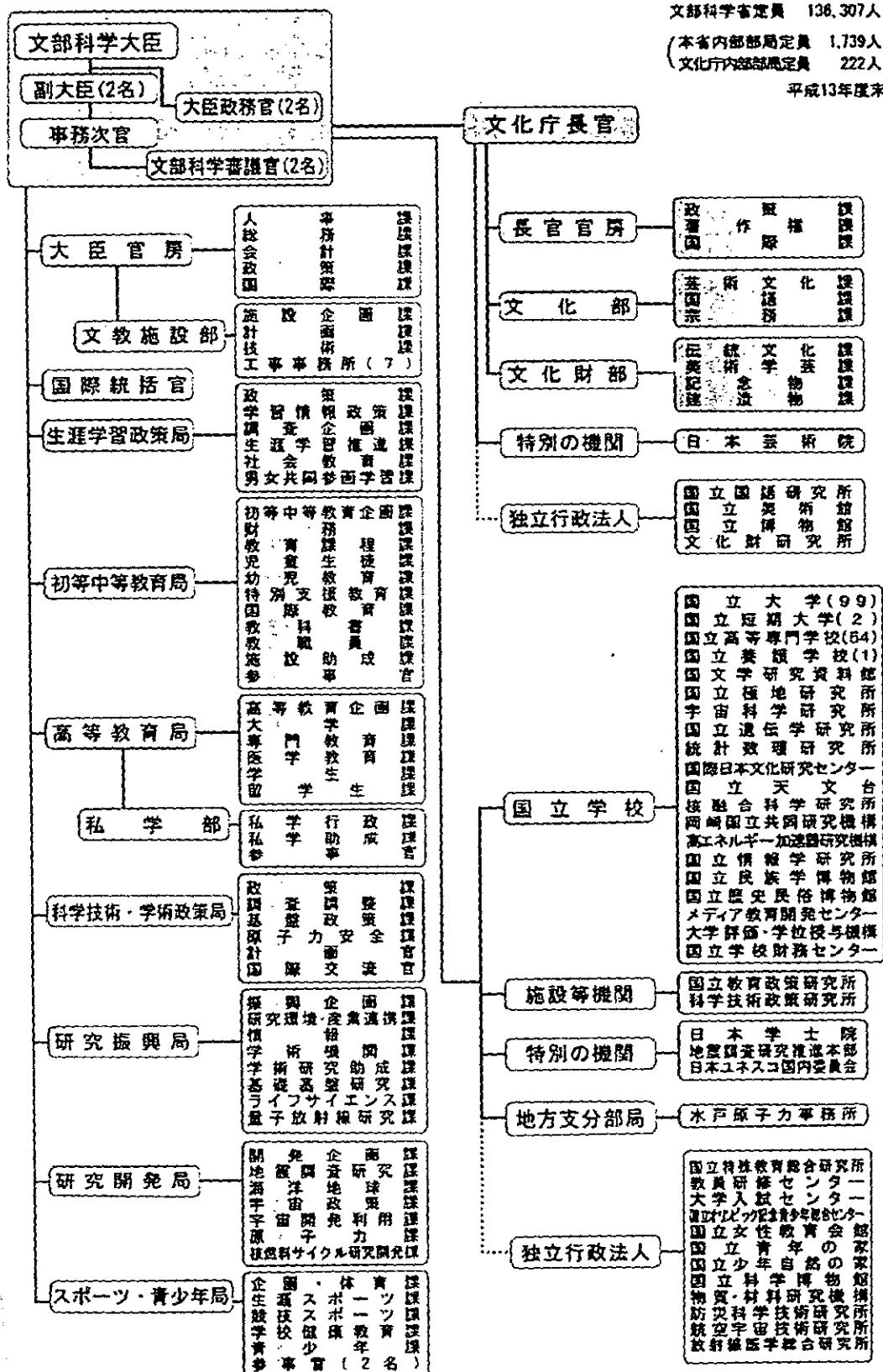
180 條之 5 第 1 項及第 180 條第 8 項規定，教育委員會、管理學校及其他教育機關，執行有關學校組織編制、教育課程、教科書與其他教材之處理以及其他教職員身分之處理，並管理及執行社會教育等其他有關教育、學術及文化事項。

第二章 日本文化藝術發展法制之分析



(摘自日本文部科學省網頁 <http://www.mext.go.jp/b-menu/soshiki2/mkikou.htm>)

台北市文化發展法制環境研究



第三項 日本藝術文化行政之發展及其法制概況

承前所述，不論在中央或地方，於文教一體之觀念下，向來日本之文化行政多依附在教育行政之中，其行政重心亦較側重於文化財之保存與活用，美術館、音樂廳、劇場、文化會館等相關文化(硬體)設施之設置，或配合藝文教育之推動，擔任配角之角色而已。直至 1980 年代，日本在歷經高度經濟成長期後，隨著社會、經濟環境之快速發展，其國民在追求更高物質享受之餘，亦逐漸意識到於精神層面提升生活品質之需要，遂積極投入文化藝術活動，而中央政府亦陸續提出較為積極之文化政策，國家文化行政機關亦在文化財保護政策之外，透過獎助、獎勵或直接參與方式，積極推動藝術文化活動之發展。此外，在中央政府之誘導下，結合國土開發政策之規劃，以當地地方公共團體為主體，自主性發展其地方藝術文化，為刺激地方經濟發展，亦與區域產業結合，而逐漸發展出其各具地方特色之藝術文化活動。為打破區域發展之閉鎖性，近年來亦積極強化其與國際間之文化交流²⁸。

關於日本藝術文化法制之發展，因藝術文化行政之內容，多屬於提供國民或居民滿足其最低生活條件要求之授益性行為，性質上，向來被歸納為給付行政之一環。復基於藝術文化行政其本質上之特殊性，行政機關在推動藝術文化行政時所採取之行政手段多屬直接舉辦藝術文化活動、提供藝術文化資訊或展演場所、交付補助金、給予實質獎勵或公開表揚方式等非公權力手段；從而，一般多不認為行政機關在推動藝術文化行政之際，必須有高密度法規範(諸如法律或條例)²⁹為其依據，僅認為在現代民主法治國家民主主義之要求下，僅須其所

²⁸ 另詳見久保庭信一編著，前揭註 9 書，第 3 至 60 頁及第 179 至 242 頁。

²⁹ 為日本地方公共團體(都道府縣或市町)針對其區域內自治事項依其自治立法權所制定之法規範，由其議決機關(地方議會)所三讀通過，性質上，相當於我國地方制度法上之「自治條例」。

支應之預算經國會或地方議會之審議即可。因此，長期以來，有關藝術文化行政之推動，多讓諸行政部門之手，並給予相當開闊之揮灑空間。

然而，日本在進入 1990 年代以後，隨著各地居民要求政府積極提升其生活品質，更為因應居民對於藝術文化活動需求之遞增，日本各地方公共團體亦逐漸意識到發展當地藝術文化需求之必要性，並陸續將之納為地方施政之重要課題之一；而作為其具體表現，各地方公共團體紛紛調整其藝術文化行政組織，甚或設置專責單位之現象，已如前述。而地方自治團體在推動藝術文化發展之際，因諸項藝術文化政策之推動，確有與其他行政領域相互調和、總合規劃之必要，且為宣示當地政府對於推動藝術文化政策之基本方向，明確行政機關所應採取之態度，明定其應盡義務或任務之範疇，以積極呼應居民多樣化之藝術文化需求。在行政手段之選擇上，其可採取訂定行政計畫、編列預算、設置文化振興基金、發表政策宣言、或於政治上宣示文化憲章等諸項方式處理；但基於下列理由³⁰，亦有積極要求以地方議會立法制定自治條例方式為之呼聲：

- 一、透過條例之制定，不僅帶有課予行政部門一定法律責任之性質，且因其係經由地方議會審議通過之故，更具有代表當地居民整體意志之性格，有助於確立地方藝術文化行政朝向積極方向發展。
- 二、在以保障居民本身以其主體性從事創造性活動為目的之文化行政活動中，當然不可避免地有介入或干涉居民藝術文化活動之可能，而條例化正可將此一部分行政活動予以明確化。
- 三、最後，文化行政之推動，常涉及其他行政領域，為釐清文化行政與其他各項政策間之關聯及優先順序，亦有制定條例之必要。

³⁰ 參照東京都文化振興條例之立法說明。

因此，於 1983 年 3 月 15 日位於日本秋田縣之秋田市率先制定公布「秋田市文化振興條例」，而同年 10 月 7 日，日本首都所在地之東京都亦完成「東京都文化振興條例」之立法。隨後，日本地方公共團體陸續興起制定文化振興條例之風潮，1985 年 10 月 25 日有「橫須賀市文化振興條例」，1988 年 12 月 22 日「熊本縣文化振興基本條例」，1994 年 3 月 31 日「北海道文化振興條例」，1996 年 9 月 27 日「富山縣文化條例」。截至目前為止，日本地方公共團體中，已有六起立法例，計為一道一都二縣二中核市³¹。而在地方公共團體紛紛制定文化振興條例之背景下，影響所及，民間亦開始要求積極定位國家文化行政之角色任務，明定國家藝術文化政策之走向，且為求慎重，應仿照教育基本法、環境基本法之立法方式，制定文化藝術振興基本法。後幾經各界多方奔走討論，凝聚立法共識，日本國會終於在去(2001)年 12 月 7 日審議通過「文化藝術振興基本法」，並開始施行。

以下，本章進一步就日本文化藝術振興基本法之制定及其實施現況加以介紹，並以東京都為例，分析日本地方公共團體推動文化振興條例其法制內容及其實際運作近況，以供未來臺北市推動文化發展自治條例之立法參考。

第三節 日本文化藝術振興基本法之分析

第一項 立法背景

日本在經歷 1980 年代及 1990 年代高度經濟成長期後，其社會結構有其顯著改變，諸如價值觀之變動與多樣化、於國際化後面臨全球性激烈競爭環境、戰後低出生率導致人口結構高齡化、都市化之推展、

³¹ 依日本地方自治法第 252 之 23 條規定，為強化較大規模都市之事務權限，凡人口滿三十萬以上且面積在一百平方公里以上者，得以政令(內閣閣議決定之命令，相當於我國行政院會議決定)指定為中核市，現計有二十七個中核市，性質上類似我國「縣轄市」之概念。

台北市文化發展法制環境研究

科學技術之高度發展等現象之產生，直至今日，尚未停歇。而在此一環境背景下，為創造人人自立且能豐富身心之高品質生活，形塑深具創造性且有活力之社會，而作為支撐此一社會美景之基礎——文化藝術活動所能達到之功能，逐漸為人所注目，並日益扮演起重要角色。

承前所述，日本係在地方公共團體陸續制定文化振興條例之背景下，經由民間團體發動，積極要求中央政府定位國家於文化行政中之角色與任務。而於立法過程上，其有關文化藝術振興基本法之制定，係來自於文化界人士多年來之倡議與期望，而在日本國會中，透過超黨派國會議員組成議員聯盟之運作，積極參與該基本法草案之草擬與檢討，終於在 2001 年第 153 回臨時國會中，透過議員主動提案方式，始有「文化藝術振興基本法」(草案)之審議，並於同年 11 月 30 日通過，12 月 7 日公布，並開始施行。

就該基本法條文內容觀之，其主要在於揭示日本對於振興文化藝術之基本理念，明文國家及地方公共團體間對於振興文化藝術之責任與義務，明定政府整體推動有關文化藝術政策之基本方向，並規定有關振興文化藝術之基本政策等，係以促進文化藝術活動之自主發展為其宗旨，積極謀求振興文化藝術相關政策之整體推動。

以下，先就該基本法之主要內容，進行概略之介紹及分析，俾供我國未來推動相關法制之參考。

第二項 文化藝術振興基本法之主要內容

於 2001 年 12 月 7 日公布並開始施行之日本文化藝術振興基本法，除前言及附則外，計有三章共三十五條條文，章名分別為第一章總則(第 1 條至第 6 條)、第二章基本方針(第 7 條)以及第三章有關振興文化藝術基本對策(第 8 條至第 35 條)³²。

³² 詳見附錄「日本文化藝術振興基本法(中譯本)」。

茲依序分析如下：

壹、本法性質

日本於現行憲法施行後，於昭和 22（1947）年 10 月制定教育基本法以來，為因應現代國家行政任務之變遷，屢有將特定施政領域之基本理念及重要事項等，透過一般國會立法方式，制定以「基本法」為名之法律，而用以宣示、闡明其基本國策之立法慣例³³。而文化藝術振興基本法之制定，亦屬此一性質³⁴。進一步分析其質，則具有兩大意義。

首先，該基本法乃係依據現行日本國憲法之精神，為明示對振興文化藝術之目的，確立未來日本有關文化藝術之基本國策而制定之法律，具有宣示其有關文化藝術基本國策之意義。關於文化藝術振興基

³³ 截至 2002 年 8 月為止，除文化藝術振興基本法外，尚有教育基本法、原子力基本法、災害對策基本法、中小企業基本法、觀光基本法、森林林業基本法、消費者保護基本法、交通安全對策基本法、障礙者基本法、土地基本法、環境基本法、科學技術基本法、高齡社會對策基本法、中央省廳等改革基本法、食料農業農村基本法、男女共同參與社會規劃基本法、振興農作物基礎技術基本法、形成高度資訊流通網路社會基本法、促進形成循環型社會基本法、水產基本法、特殊法人等改革基本法、能源政策基本法等，共計二十三種。

³⁴ 日本之法規範位階，係以憲法、法律、政令、省令、條例之順序、立於上下位關係，所形成具有金字塔型特色之構造。縱屬以基本法為名所制定之法律，因其仍採取一般國會立法方式之故，其於形式效力上並非其他法律之上位法規範；但其針對特定行政領域宣示一定方針，不僅具有闡明未來立法政策之基本方向之功能，實際上，在整合、再分配有關行政機關間之權限與任務時，亦有一定助益。且基本法之條文並非皆屬僅具宣示意味之規定，亦有為維護行政之公共性，調整利害關係人間之權益衝突，而含有規制性規定之例，諸如土地基本法。參照阿部泰隆『行政の法システム(下)(新版)』(有斐閣、1997 年)第 697 頁；小早川光郎「行政政策過程と“基本法”」『成田賴明先生退官記念』(良書普及會、1993 年)第 59 頁以下參照。

本法之制定，其於憲法上之依據，應可溯及其憲法第 13 條國民之幸福追求權³⁵及第 25 條生存權³⁶之規定，其乃在於補充說明其憲法第 13 條及第 25 條規定中所謂最低文化限度生活之具體意涵。其內容上除積極宣示國家或地方公共團體於推動文化藝術發展上之任務及角色外，亦針對文化藝術之本質與特性，並為符合憲法第 13 條國政應對個人予以最大尊重之規定，採取以法律條文方式，明定國家或地方公共團體於推動文化藝術發展上應遵守之基本理念及重要原則。而此等基本理念及重應原則，多屬道德上、倫理上之抽象概念，亦說明此一基本法具有濃厚文化藝術宣言之法性格，且亦帶有闡明未來立法政策之基本方向之功能。

其次，該基本法作為有關文化藝術法令之基本法，於制定當時，以基本法為名，並於各章條文之前，置有前言，用以說明本基本法之立法目的及政策方針，實具有「文化憲法」之意義；而於條文內容中，復多屬於推動文化藝術發展相關之一般性、原理性之規定，益發顯現其「憲章」性質。

惟因其條文多屬振興文化基本理念之宣示規定，而內容又多屬對於國家或地方公共團體本身之訓示規定或僅為努力義務之規定；因此，該基本法之制定，與一般國民之間並未發生變動具體權利義務之法律關係。

貳、立法目的

有鑑於文化藝術帶給人類許多恩澤，日本於制定文化藝術振

³⁵ 現行日本國憲法第 13 條規定，「所有國民，作為人，應被尊重。關於生命、自由及追求幸福之國民權利，在不違反公益之範圍內，於立法及其他國政上，應予以最大之尊重。」

³⁶ 現行日本國憲法第 25 條規定，「所有國民均得享有健康且具最低限度文化生活之權利(第 1 項)」，「國家就各生活層面，應努力提升並增進社會福利、社會保障及公眾衛生(第 2 項)」。

興基本法之際，特以法律條文形式，即該基本法第 1 條中，宣示日本推動文化藝術振興之基本理念，明定國家及地方公共團體對其之任務，並以促進從事有關文化藝術活動³⁷³⁸者之自主性活動作為振興文化藝術之宗旨，擬透過振興文化藝術對策之基本事項之明確規定，謀求振興文化藝術對策之整合性推動，並進而以有助於實現心靈豐富之國民生活以及深具活力之社會為其最終目的。

參、基本理念

該基本法對於振興文化藝術之基本理念，主要規定在第 2 條，計有八項：

一、充分尊重從事文化藝術者之自主性

振興文化藝術之際，應充分尊重從事文化藝術活動者之自主性(第 2 條第 1 項)。

二、充分尊重從事文化藝術者之創造性

振興文化藝術之際，應充分尊重從事文化藝術活動者之創作性，同時考慮其地位之提升並使其能力得以充分發揮(第 2 條第 2 項)。

三、提供國民得以鑑賞、參加、創造文化藝術之環境

振興文化藝術之際，鑑於創造、享受文化藝術乃人生而具有之權利，應追求國民能不分其居住地域均能同等享有鑑賞、參加或創作文化藝術之完善環境(第 2 條第 3 項)。

四、促進日本及世界文化藝術之發展

振興文化藝術之際，應考慮以營造國內文化藝術活動得以活潑發展之環境為宗旨而追求文化藝術之發展，進而有助於世界文化之發展

³⁷ 以下並簡稱為「文化藝術活動」。

³⁸ 包含從事文化藝術活動之團體，以下均同。

(第 2 條第 4 項)。

五、保護並促進多樣化文化藝術之發展

振興文化藝術之際，應追求多樣化文化藝術之保護及發展(第 2 條第 5 項)。

六、發展具有地方特色之文化藝術

振興文化藝術之際，應充分關懷地方居民，使其得以主體地位從事文化藝術活動，同時應追求具有反映各地方歷史、風俗習慣等特色之文化藝術之發展(第 2 條第 6 項)。

七、促進文化藝術之國際交流並有所貢獻

振興文化藝術之際，應將日本文化藝術推廣至世界各地，追求有關文化藝術之國際交流，進而有所貢獻(第 2 條第 7 項)。

八、充分反映國民之意見

政府推動振興文化藝術之際，應充分考慮從事文化藝術者及其他廣泛國民意見之反映(第 2 條第 8 項)。

肆、國家及地方公共團體之任務

關於國家及地方公共團體間就振興文化藝術之任務分工，主要規定在該基本法第 3 條及第 4 條。亦即，於分工上，由國家負責整體性規劃並實施有關振興文化藝術之具體政策(第 3 條)；而地方公共團體則應謀求與國家間之相互合作，本於自主性及主體性規劃並實施有關振興文化藝術之具體政策(第 4 條)。

而於具體政策之推動上，國家為使現在及將來世代之人們均得以創造、享受文化藝術，且為使文化藝術得以朝將來永續發展，應努力加強國民對於文化藝術之關心及瞭解(第 5 條)；訂定振興文化藝術基本

方針(第 7 條)；具體落實基本法第 8 條至第 34 條所定振興文化藝術之基本政策事項³⁹。而地方公共團體亦應參考基本法第 8 條至第 34 條規定，為求符合地方特色之文化藝術振興，努力推動相關必要措施(第 35 條)。

此外，無論國家或地方公共團體，均有遵守該基本法第 2 條第 1 至 8 項所定基本理念之義務(第 3 條及第 4 條)；而為實施振興文化藝術相關對策，均應實施法制上及財政上之必要措施或其他相關措施(第 6 條)。

伍、基本方針之制定

政府為謀求有關文化藝術對策之綜合性推動，應訂定有關振興文化藝術基本方針(以下簡稱「基本方針」)。此基本方針，係指為綜合推動振興文化藝術相關對策之基本事項或其他必要事項之規定。而所謂政府，不僅係指國家，亦包括地方公共團體。

又，有關訂定基本方針之必要程序，基本法僅於第 7 條第 3 至 5 項明定就國家訂定或變更基本方針之必要程序，亦即關於國家振興文化藝術基本方針之訂定，係由負責國家文化藝術事務之文部科學大臣，於諮詢文化審議會⁴⁰之意見後，作成基本方針草案(第 7 條第 3 項)；

³⁹ 另詳後述。

⁴⁰ 此所謂文化審議會乃係設於文部科學省之下具諮詢性質之審議會；成立於平成 13(2001)年 1 月 6 日，實際上係為配合當時日本中央行政組織之簡併，而為整合原設於文部省下之國語審議會、著作權審議會、文化財保護審議會及文化功勞者遴選審查會之功能所改設之審議會；置委員三十人，任期為一年，得連任；於運作上，進而劃分為國語分科會、著作權分科會、文化財保護分科會及文化功勞者遴選分科會四個小組，每一委員則分屬於一至二個分科會。又該審議會之主要任務有三：其一，因應文部科學大臣或文化廳長官之諮詢，調查、審議有關振興文化及國際文化交流之重要事項，並向文

且於基本方針作成時，文部科學大臣並有立即予以公布之義務(第 7 條第 4 項)；前述程序，於基本方針變更時，亦準用之(第 7 條第 5 項)⁴¹。

陸、振興文化藝術之基本對策

關於振興藝術文化之基本對策，主要規定在第三章，計有二十八條(第 8 條至第 35 條)。以下，分就國家及地方公共團體二部分，敘述之。

部科學大臣或文化廳長官陳述意見；其二，因應文部科學大臣或文化廳長官之諮詢，調查、審議國語之改善及普及等有關事項，並向文部科學大臣、其他有關大臣或文化廳長官陳述意見；其三，基於著作權法、文化財保護法、文化功勞者年金法等規定，處理屬於審議會之法定權限事項。參照日本文部科學省文化廳有關文化審議會網頁之說明，<http://www.bunka.go.jp/1/3/I-3K..html>。

⁴¹ 關於國家振興文化藝術基本方針之訂定，若違反基本法第 7 條所第 3 項至第 5 項所定必要程序時，其效力如何，亦即其程序瑕疪是否影響其規範效力，或有議論之餘地。原則上，振興文化藝術基本方針之制定，係在於設定、宣示國家未來有關振興文化藝術之基本方向，性質上，僅為國家提供未來政策取向及其發展預測之事實行為而已；縱經主管機關發布，因其非直接涉及國民權利義務之規定，故僅係拘束行政組織內部行政運作之訓令，僅能拘束該行政機關所屬單位及人員。因該文化審議會僅係一諮詢性質之審議會，有關訂定振興文化藝術基本方針之最終權限仍在於文部科學大臣；因而，解釋上，縱有程序上瑕疪，或將因文部科學大臣之發布，而有瑕疪治癒之效果。惟若考慮文化藝術基本方針之訂定，於對外法效果上，對於民間活動或國民個人將來之行動，仍具有發揮指針性、誘導性效果之機能，為維護國民對於行政之信賴，並為符合行政透明化之要求，恐應有更深一層之思考，否則基本法第 7 條之規定將成為具文，而空有良法美意。關於行政計畫之法律性質及其相關問題，詳見劉宗德「現代行政與計劃法制」政大法評論，第 45 期(1992 年 6 月)，第 75 頁。

一、國家部分

(一)關於各類文化藝術之振興

可分為下述六大類：

- 1.藝術之振興：國家為振興文學、音樂、美術、攝影、舞蹈及其他藝術(次條所規定多媒體藝術除外)，應支援上開藝術公開演出或展覽、舉辦藝術季等活動並實施其他必要措施(第8條)。
- 2.多媒體藝術之振興：國家為振興電影、漫畫、動畫及其他利用電腦等電子儀器從事創作之藝術(簡稱為「多媒體藝術」)，應支援多媒體藝術之製作及上映並實施其他必要措施(第9條)。
- 3.傳統技藝之傳承及發展：國家為傳承及發展雅樂、能樂、文樂、歌舞伎及其他日本傳統技藝(簡稱為「傳統技藝」)，應支援傳統技藝之公開演出等活動並實施其他必要措施(第10條)。
- 4.傳統技藝之振興：國家為振興講談、落語、浪曲、漫談、漫才、歌唱及其他技藝(傳統技藝除外)，應支援上開技藝之公開演出等活動並實施其他必要措施(第11條)。
- 5.生活文化、國民娛樂及出版品之普及：國家為普及生活文化(茶道、花道、書道等其他與生活相關之文化)、國民娛樂(圍棋、象棋等其他國民娛樂)以及出版物與唱片等，應支援上開活動並實施其他必要措施(第12條)。
- 6.文化財等之保存及活用：國家為推動有形及無形文化財以及其他保存技術(簡稱為「文化財等」)之保存及活用，應支援有關文化財之修復、防災對策、公開展演等活動並實施其他必要措施(第13條)。

(二)關於地方文化藝術之振興

國家為謀求地方文化藝術之振興，應支援地方文化藝術活動之公

台北市文化發展法制環境研究

開演出與展覽以及地方上固有傳統技藝及民俗技藝活動(指由地方居民所實施之民俗性技藝)，並採取其他必要措施(第 14 條)。

(三)關於國際文化交流之推動

國家為求促進有關文化藝術之國際交流與貢獻，謀求日本文化藝術活動之發展，同時有助於世界文化藝術活動之推動，應規劃、舉辦或支援從事文化藝術者之國際交流且輔助其參加，協助修復海外文化遺產等活動，並實施其他必要措施(第 15 條第 1 項)。並應努力將日本藝術文化整體性推廣至世界各地(第 15 條第 2 項)。

(四)關於藝術家等之養成及確保

國家為求從事文化藝術相關創作活動者、傳統技藝傳承者、具有保存或活用文化財專門知識或技能者、從事文化藝術企劃等活動者、從事文化設施經營管理者以及其他相關擔當文化藝術活動者(以下簡稱「藝術家等」)之養成及確保，應支援其於國內外之研修活動，確保其發表研修成果之機會，並實施其他必要措施(第 16 條)。

國家為促進藝術家等之養成及有關文化藝術之調查研究，應充實與文化藝術相關之大學及其他教育研究機構，並實施其他必要措施(第 17 條)。

(五)關於(日本)國語之理解

國家有鑑於國語為文化藝術之基礎，為加深對於國語之正確理解，應充實國語教育，從事有關國語之調查研究，推動相關知識之普及，並實施其他必要措施(第 18 條)。

國家為充實對於外國人之日本語教育，使之得以理解日本文化藝術，應加強從事日本語教育者之養成，建立相關研修體制，促進有關日本語教材之開發，並實施其他必要措施(第 19 條)。

(六)關於著作權等之保護及利用

關於成為文化藝術基礎之著作權及相關權利，國家在追隨國際潮

流之同時，為謀求對其之保護及促使其公正地利用，應推動相關制度之建立，從事調查研究，普及啓發相關理念，並實施其他必要措施(第 20 條)。

(七)關於國民參與文化藝術活動機會之提供

1. 國家為充實國民自主性創作、參與或鑑賞文化藝術之機會，應協助各地文化藝術之公開演出及展覽，提供相關資訊並實施其他必要措施(第 21 條)。
2. 國家為增進高齡者及身心障礙者從事文化藝術活動，應提供足使其易於從事文化藝術活動之環境，並實施其他必要措施(第 22 條)。
3. 國家為增進青少年從事文化藝術活動，應支援以青少年為對象之文化藝術之公開演出或展覽，輔助青少年從事之文化藝術活動，並實施其他必要措施(第 23 條)。
4. 國家為促進學校教育中文化藝術活動之充實，應增進體驗學習有關文化藝術教育活動之進行，支援由藝術家等及從事文化藝術團體於學校內推動文化藝術活動，並實施其他必要措施(第 24 條)。

(八)關於劇場、美術館等文化設施及有關資訊之提供

1. 國家為充實劇院、音樂廳等設施，應維持國有相關設施之完善，支援公開演出，協助藝術家等利用上開設備，提供相關資訊，並實施其他必要措施(第 25 條)。
2. 國家為充實美術館、博物館、圖書館等設施之利用，應維持國有相關設施之完善，支援相關展覽，協助藝術家等利用上開設備，支援有關文化藝術作品等之紀錄及保存，並實施其他必要措施(第 26 條)。
3. 國家為充實國民就近從事文化藝術活動場所，應採取使其易於

利用各地文化設施、學校設施及社會教育設施等之方式，並實施其他必要措施(第 27 條)。

(九)公有建築物之外觀應與週邊環境景觀相調和

國家興建公有建築物時，建築物之外觀應努力保持與週邊自然環境、地方歷史及文化等之調和(第 28 條)。

(十)文化藝術資訊電子化及相關資訊公開義務

1. 國家為促進文化藝術活動利用電子通信技術，應建構有關文化藝術資訊通信電子網路，支援美術館等利用資訊通信技術從事展覽活動，支援利用電子通信技術從事文化藝術該作品之紀錄及公開，並實施其他必要措施(第 29 條)。
2. 國家為促進地方公共團體及民間團體等以振興文化藝術為目的之合作，應提供相關資訊，並實施其他必要措施(第 30 條)。

(十一)促進民間支援振興文化藝術活動

1. 國家為增進個人或民間團體從事支援文化藝術活動之活性化，同時支援從事文化藝術活動者之活動，應努力採取有助於文化團體易於接受個人或民間團體捐助之稅制措施或其他必要措施(第 31 條)。
2. 國家實行第 8 條至前條規定措施時，應考慮藝術家等、文化藝術團體、學校、文化設施、社會教育設施及其他有關機關間之相互協助；且應努力提供能使藝術家等及文化藝術團體，易與學校、文化設施、社會教育設施、社會福利設施、醫療機構等相互合作，進而增進地方居民均能鑑賞、參加或創作文化藝術之機會(第 32 條)。
3. 國家應努力表彰從事文化藝術活動具有顯著成果者或對於振興文化藝術活動有貢獻者(第 33 條)。

(十二)振興文化藝術政策之形成應以反映民意之方式為之

為使民意得以反映於振興文化藝術政策之形成，並確保其過程之公正性及透明性，國家應謀求徵詢藝術家等、具學識經驗者及其他廣泛國民之意見，並於充分考量後，進而形成相關政策(第 34 條)。

二、地方公共團體部分

地方公共團體亦應參考基本法第 8 條至第 34 條規定，為求符合地方特色之文化藝術振興，努力推動相關必要措施(第 35 條)。

柒、施行日期等

關於日本文化藝術振興基本法之施行日期，依該基本法附則一之規定，「本法自公布日施行。」，亦即自 2001 年 12 月 7 日開始施行。又，為因應文化藝術振興基本法制定後國家有關振興文化藝術行政任務之擴大，作為主管日本文化藝術行政之國家行政機關，亦即文部科學省，其組織架構亦須隨之調整，因此亦以包裹立法方式，於該基本法之附則二，配合相關國家行政組織之調整，修正文部科學省等有關行政機關之設置法。

第四節 東京都文化振興條例之分析

於 1983 年 10 月 7 日公布並開始施行之東京都文化⁴²振興條例，除規定施行日期之附則外，計有二章共十六條條文，章名分別為第一章

⁴² 因實難對文化一詞予以精確定義，因此東京都於制定文化振興條例時，刻意規避針對文化予以立法解釋，而對文化一語採取最廣泛之認定。又，如欲說明本條例上有關文化此一概念，簡而言之，除向來成為文化行政對象之藝術、文化財之外，尚包括對於地方上或日常活中所生人與人相互間之心靈交流、創造之喜悅、寬裕、美的追求等此些豐富人類心靈之活動及產物，亦即係採取包括根植於都民生活之各種活動此一廣義之文化概念。參照東京都文化振興條例之立法說明。

總則(第1條至第5條)以及第二章振興文化對策(第6條至第16條)，其中，第二章再細分為三節，亦即第一節促進文化活動(第6條至第13條)，第二節整備文化環境(第14條至第15條)以及第三節推動國際文化交流(第16條)⁴³。

茲依序分析如下：

第一項 條例之性質

因東京都文化振興條例之主要內容，在於1.說明東京都推動文化行政之基本態度，2.確立東京都推動行政文化化之方向，以及3.明定東京都之文化行政應朝整體性及體系性方向推動之責任。雖該條例之制定，就東京都有關文化行政事項，係具有基本法之性質；惟其條文多屬振興文化基本理念之宣示規定，而內容又多屬對於東京都本身之訓示規定或努力義務之規定；因此，該條例之制定，與一般都民之間，並未發生變動具體權利義務之法律關係。

此外，該條例之制定，在謀求東京都於推動文化行政上之整體性，以及促進行政上政策與措施採取文化性觀點上，對於解釋、適用其他條例相關規定時，亦具有指針性效果。亦即該條例作為具有東京都振興文化基本法性質之最高法規範，不僅富有濃厚之理念性格，亦對東京都推動文化行政之方向，具有一定指標性作用。

第二項 條例之適用範圍

因該條例主要在於明定東都有關振興文化政策之基本事項，從而，其適用範圍不僅包括東京都知事⁴⁴下各局部⁴⁵，亦包括教育委員會

⁴³ 詳見附錄「日本東京都文化振興條例(中譯本)」。

⁴⁴ 即東京都之民選首長，相當於台北市市長。

⁴⁵ 亦即東京都廳之內部單位，相當於台北市政府之府內機關(單位)之概念。

第二章 日本文化藝術發展法制之分析

等其他東京都之組織。又，該條例第 2 條至第 16 條條文，將東京都作為各該條文之主體，亦有此一意涵。

第三項 立法目的

本條例於第 1 條開宗明義揭示，該條例乃係依據建設民主的文化國並有貢獻於世界和平及人類福祉之日本國憲法之精神，為明定東京都(以下簡稱「都」)有關振興文化之基本政策，以都民能在東京自然及歷史文化環境下生長，有助於創造符合國際性都市且具豐富個性之文化，以及提升都民生活品質為其立法目的(第 1 條)。

該條例直接援引日本國憲法精神為依據，為其主要特色之一；並表明憲法所掲載之民主主義、自由與平等、和平等諸憲法原理乃推動該條例之大前提，而依循此一憲法精神，乃係振興文化上所不可欠缺之重要方向。

第四項 基本原則

本條例對於東京都推動振興文化之基本理念，主要規定在第 2 條。包括下述二項基本原則：

- 一、都應認識都民乃文化之擔當者，並對其自主性及創造性予以最大限度之尊重(第 2 條第 1 項)。
- 二、都於運用本條例時，應充分注意不介入或干涉文化之內容(第 2 條第 1 項)。

本條之規定，乃係基於充分了解文化實乃與都民個人作為主體之生活密切相關之事務，進而明確界定東京都在努力推動文化振興時所應具備之基本態度，而此亦為解釋、適用本條例第 3 條以下規定時之基本方向。亦即在解釋、適用本條例時，東京都應認識到創造文化及促成其發展之主體乃是都民，而對都民於文化活動上之自主性及創造性予以最大限度之尊重之同時，亦不得對於文化之內容，直接加以價

值評價、誘導或統制。

第五項 都之任務

關於都之任務，主要規定在第 3 條。本條在於規定東京都為達成上述立法目的而被全體都民所托付之任務，包括下述三項：

- 1.都應明確規定有關謀求振興文化之政策(以下簡稱「振興文化政策」)體系，設置必要組織，整體且有效地推動(第 3 條第 1 項)。
- 2.都所實施之政策，應努力採取具文化性之觀點(第 3 條第 2 項)。
- 3.都應努力使振興文化政策得以反映廣泛都民之創意(第 3 條第 3 項)。

東京都為達成上述任務，具體而言，除應積極推動本條例第 6 條至第 16 條所定各項政策外，於政策之形成或實施之際，應努力採納具創造性、地方特色、符合人性要求或美感之觀點，縱使是一般職員亦應努力經常地發揮其創造性，並且在推動振興文化政策時，應努力確實地掌握各階層都民之文化需求，並充分反映都民之創意。

第六項 都與區、市町村間之任務分工

關於都與區、市町村間之任務分工，主要規定在第 4 條。因本條例在於明定東京都有關振興文化之基本事項，基於保障住民自治之觀點，不直接採取明定區、市町村任務之規範方式，而係立於相互尊重之立場，針對東京都與其下級地方公共團體間，就振興文化事務之分工，明確界定其間相互合作、彼此調整之和諧關係，期能達到有效推動文化振興事務之行政目標。其規定之主要內容如下：

- 1.都有鑑於特別區及市町村對於達成振興文化任務之重要性，應努力與區、市町村間相互協助，合作(第 4 條第 1 項)。
- 2.都之振興文化政策，應努力謀求與區、市町村所實施之振興文

化政策相互調和，並有效率地推動(第 4 條第 2 項)。

- 3.都對於區、市町村所實施之振興文化政策，得提供必要之援助、獎助及建議(第 4 條第 3 項)。

第七項 都與民間團體間之關係

關於都與民間團體間之關係，主要規定在第 5 條。其在延續本條例充分尊重文化發展之自主性及創造性之基本理念下，關於東京都與民間團體間之關係，亦不直接採取明定民間團體任務之規範方式，而係採取直接規範東京都對於都內民間團體文化活動所應有之態度、處理方式及相互協助之良性互動關係；亦即都推動振興文化政策時，應避免妨礙國家或地方公共團體以外之民間團體(以下簡稱「民間團體」)之文化活動，並努力尋求民間團體之協助，靈活運用其所有之人才、資訊及其他資源(第 5 條)。

第八項 振興文化對策

關於東京都推動文化振興之對策，主要規定在第 6 條至第 16 條。內容上可再細分為促進文化活動、整備文化環境及推動國際文化交流此三大部分，茲依序簡述如下：

壹、促進文化活動

- 1.都為援助、獎助從事藝術文化活動人或團體或為其他振興藝術文化方式，應努力採取必要措施(第 6 條)。
- 2.都為使流傳於東京之文化財及其他傳統文化，將來仍得以被妥善保存、繼承，且為創造文化而被活用，應採取援助、獎助或其他必要措施(第 7 條)。
- 3.都為促進都民之自主性文化活動，對於相配合之個人或團體，應努力提供活動場所及相關資訊或採取其他必要措施(第 8 條)。

台北市文化發展法制環境研究

- 4.都有鑑於終身學習乃支持文化之重要活動，應努力提供都民終身均得以自主學習之機會及場所或採取其他必要措施(第9條)。
- 5.都為有助於青少年形成豐富人生觀且作為創造性文化活動之擔當者，應努力採取得以提供青少年廣泛接觸文化之機會及場所等必要措施(第10條)。
- 6.都為使都民親近文化，加強其對文化之了解及關心，應舉辦具有提高創造文化意願契機之民俗活動(第11條)。
- 7.都應努力廣泛地蒐集有關文化資訊，並採取符合都民需求之資訊利用方式(第12條)。
- 8.都應設置表揚有助於振興文化且事績顯著者或表揚其他與文化有關之制度(第13條)。

貳、整備文化環境

(一)文化空間之整備

- 1.都基於都市空間乃文化之表現且係文化創作場所之觀點，應努力推動有關社區總體營造之相關政策及措施(第14條第1項)。
- 2.都應努力保存及並創新自然景觀及歷史景觀，並努力營造與之相調和之都市景觀(第14條第2項)。
- 3.都所設置之公共設施，應考慮具有文化性之設計及創意(第14條第3項)。

(二)文化設施之整備

都應體系性提供必要之文化設施，同時努力靈活運用既有公共設施作為舉辦文化活動之場所(第15條)。

參、推動國際文化交流

都作為日本首都及國際性都市，為增進都民與世界各城市市民間之相互了解，應努力推動國際文化交流(第 16 條)。

第九項 施行日期

關於東京都文化振興條例之施行日期，依其附則之規定，「本法自公布日施行。」，亦即自 1983 年 10 月 7 日開始施行。

第五節 小結

近代日本文化行政之發端，肇始於明治時期之文化財保護制度；其後之發展主軸，亦以文化財保護制度及其相關文化設施之設置息息相關。惟現行日本文化行政之雛型，則肇始於二次大戰後文化財保護法之制定；近 50 年來伴隨著日本戰後經濟社會環境之變遷，其文化行政之內容，亦陸續拓展至文化財保護制度以外之文教領域，甚或近年來文化行政之主軸，不論是中央政府抑或地方公共團體，或多或少均從整備及擴充(藝術)教育相關條件之重心，逐漸拓展到振興文化藝術之潮流上。

依據現行日本國憲法第 25 條之規定，所有國民均享有生活在最低限度以上健康且富文化性生活之權利。國家及地方公共團體在文化行政上呼應國民之文化需求，提出並落實推動適切之文化政策，當屬責無旁貸之任務。然因藝術文化本屬精神性活動，而創造文化並使其發展，終究需依賴國民個人本身，或各個藝術家們；從而，為謀求藝術文化之振興，首先必須尊重藝術家或喜好藝術國民之自由，同時，透過獎勵、援助方式刺激創作活動之蓬勃發展，更屬必要。但藝術文化活動在本質上即不適合傳統行政統治模式(規制行政)，故而行政部門(國家或地方公共團體)對於藝術文化活動之介入，必須有更為慎重之考慮。

台北市文化發展法制環境研究

一直以來，雖日本中央政府與其地方公共團體間對於振興文化藝術事務之任務分工，在貫徹憲法保障地方自治之意旨下，向來即有其垂直分工、相互協助之特性；但其有關藝術文化法制之發展，則相當遲緩，甚至有地方公共團體創先制定文化振興條例，進而促成日本文化藝術振興基本法立法之特色。事實上，早於 1983 年 3 月 15 日位於日本秋田縣之秋田市率先制定公布秋田市文化振興條例以來，截至目前已有一道一都二縣二中核市，計六個地方公共團體制定文化振興條例；而作為中央法律之文化藝術振興基本法，遲至去(2001)年 12 月 7 日始公布施行。

為作為規劃未來臺北市文化發展法制之參考，本章並進一步分析日本中央政府及東京都推動藝術文化發展之法制內容，茲歸納其法制特色如下：

首先，關於日本文化藝術振興基本法部分，其法制特色歸納如下：

- 一、就性質上而言，該基本法在闡明未來國家立法或行政政策之基本方向，具有濃厚文化藝術宣言之法性格，同時亦具有「文化憲法」之意義。惟因其條文多屬振興文化基本理念之宣示規定，而內容又多屬對於國家或地方公共團體本身之訓示規定或僅為努力義務之規定；因此，該基本法之制定，與一般國民之間並未發生變動具體權利義務之法律關係。
- 二、明確揭示日本對於振興文化藝術（1）應充分尊重從事文化藝術者之自主性及（2）創造性，（3）提供國民得以鑑賞、參加、創造文化藝術之環境，（4）促進日本及世界文化藝術之發展，（5）保護並促進多樣化文化藝術之發展，（6）發展具有地方特色之文化藝術，（7）促進文化藝術之國際交流並有所貢獻，以及（8）充分反映國民之意見此八大基

本理念；此不僅係國家及地方公共團體推動文化藝術振興事務之準繩，更與文化藝術活動之本質相互契合、呼應，而其追求多樣化、國際化之同時，亦兼顧符合地方特色之文化發展，以及追求一般國民對於文化藝術活動之積極參與等特色，亦貫穿整部基本法條文。

三、基於保障地方自治之觀點，立於互相協調合作之立場，明文規定國家及地方公共團體間對於振興藝術文化之任務與分工。

四、為謀求有關文化藝術對策之綜合性推動，明文課予國家及地方公共團體訂定振興文化藝術基本方針之義務，並就國家訂定振興文化藝術基本方針之程序，予以明文化。

五、明定國家應推動文化藝術振興事務之基本事項，並因應各文化藝術活動類型之不同，逐一規範國家所應採取之具體措施，且為營造良好文化藝術環境，並對地方文化藝術之發展、藝術家之養成及其創作環境之維繫、國民參與文化藝術活動機會之提供、相關文化藝術空間及資訊之提供、促進民間支援振興文化藝術活動、民意之充分反映等基本事項，課予國家一定之努力義務，期以促進文化藝術活動之自主發展，積極謀求振興文化藝術相關政策之整體推動。

其次，關於 1983 年 10 月 7 日公布並開始施行之東京都文化振興條例，其法制特色如下：

一、該條例之制定，係具有基本法之性質；不僅富有濃厚之理念性格，亦對東京都推動文化行政之方向，具有一定指標性作用。惟其條文多屬振興文化基本理念之宣示規定，而內容又多屬對於東京都本身之訓示規定或努力義務之規定；因此，該條例之制定，與一般都民之間，並未發生變動具體權利義務之法律關係。

- 二、該條例主要在於明定東京都有關振興文化政策之基本事項，從而，其適用範圍不僅包括東京都知事下各局部，亦包括教育委員會等其他東京都之組織。
- 三、該條例直接援引日本國憲法精神為依據，在於表明憲法所揭載之民主主義、自由與平等、和平等諸憲法原理乃推動該條例之大前提，而依循此一憲法精神，乃係振興文化上所不可欠缺之重要方向，為其主要特色。
- 四、明定東京都推動振興文化之基本理念有二，其一，都應認識都民乃文化之擔當者，並對其自主性及創造性予以最大限度之尊重；其二，都於運用本條例時，應充分注意不介入或干涉文化之內容。而此亦為解釋、適用本條例第3條以下規定時之基本方向。
- 五、明定東京都為達成本條例之立法目的而被全體都民所托付之任務內容。具體而言，除應積極推動本條例第6條至第16條所定各項政策外，於政策之形成或實施之際，應努力採納具創造性、地方特色、符合人性要求或美感之觀點，縱使是一般職員亦應努力經常地發揮其創造性，並在推動振興文化政策時，應努力確實地掌握各階層都民之文化需求，並充分能反映都民之創意。
- 六、基於保障住民自治之觀點，該條例立於相互尊重、互助合作之立場，針對東京都與其下級地方公共團體間，就振興文化事務之分工，明確界定其間相互合作、彼此調整之和諧關係，並在延續本條例充分尊重文化發展之自主性及創造性之基本理念下，直接規範東京都對於都內民間團體文化活動所應有之態度、處理方式，以形成東京都與民間團體間相互協助之良性互動關係，期能達到有效推動文化振興事務之行政目標。

第二章 日本文化藝術發展法制之分析

七、明定東京都所應推動之文化藝術振興事務之基本事項，依其性質區分為促進文化活動、整備文化環境及推動國際文化交流此三大部分加以規範。

本章主要立於比較法之觀點，分析、研究日本中央政府及東京都推動藝術文化發展之法制與施行狀況，並進而歸納、彙整其文化振興法制規範之特色與內容，期能作為未來規劃臺北市文化發展法制之立法參考。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套 法令之規劃

第一節 基本態度說明

台北市文化發展法制環境之研究，如自政策分析觀點，檢討其是否符合當前法規範與實務要求言，似可仿照日本關於政策評估制度¹之最近研究²，以「必要性」、「效率性(efficiency)」、「有效性(effectiveness)」³、「公平性」以及「優先性」作為一般性政策評估觀點與基準。上開評估觀點與基準，本報告以為應可作為檢討、規劃台北市文化發展法制架構及相關配套法令時之基本態度。簡言之，本文後續之檢討分析，基本上係持下述觀點進行：

¹ 所謂「政策評估」，係指就某一政策之效果，依一定尺度進行檢討並作成客觀判斷，以為政策企劃、立案或其實施，據以提供正確資訊。其中，所謂一定尺度，除包含該政策之目的或目標外，通常尚包括各種評估觀點與評估基準。

² 政策評價の手法等に関する研究會『政策評價制度の在り方に關する最終報告』(2000年12月)第11頁以下參照。

³ 其中，所謂效率性，原則指資源投入與產出之關係，通常使用本益分析(Cost-Benefit Analysis)、費用效果分析(Cost-Effectiveness Analysis)、費用分析(Cost-Analysis)、市場測試(Market-Testing)等方法；所謂有效性則指達成所意圖或設定之目的、效果之比率，通常使用統計分析(Statistical Analysis)、實驗對照法(Quasi Experiment)、業績指標法(Performance Measurement)等方法。亦即，效率性觀點，係指投入資源量與產出效果間之關係，其重點在於能否以最少資源獲致最大效果，故要求考慮其「所投入之資源量能否獲致所預期之效果，或實際上能獲致何種要果」、「是否別無其他方法，可以更少資源獲致所需效果」或「是否別無其他方法，可以同一資源量獲致更大效果」等問題。

壹、必要性

指台北市文化發展法制所欲達成之政策目的為何，以及該目的是否必要而言。簡言之，台北市文化發展政策如經制度化(即法制化)，該制度目的是否為當前人民或社會所需，此一目的是否符合更上位之規範(如憲法)或政策目的(如人民文化權之發展)，亦即是否具有適法性及妥當性。此外，縱於認為符合人民或社會需求時，仍須進一步考量國家對於該制度，有無介入必要(行政不介入或補充原則)，抑或委諸民間(如市場機制)更能達成該目的。

貳、效率性

指投入預算、人力等行政資源以實施制度有其必要，且確能達成一定效果。蓋行政資源有限，且該資源之投入涉及人民之財政負擔，因此必須檢討如何適切運用行政資源，以達成有效率而高品質之文化行政之故⁴。

參、有效性

指特定文化發展制度(如文化補助或協助制度)之實施，依該制度所設定之目的，能否獲致預期之效果，或實際上能獲致如何之效果而言。

肆、公平性

指因特定文化發展法制(如某一補助制度)之實施，其所生利益及費用，能否公平分配於社會中各種不同利益集團或階層。就此而言，必須檢討實施該制度時，如何訂定有關利益享有或費用負

⁴ 此時，所考慮之效率性，係指經制度化之台北市文化發展法制(如台北市文化發展自治條例)此一制度本身之效率性而言，通常係指對於整體社會經濟資源進行分配時所預期之效率，故與政策之具體執行面有關之效率，略有差異。

擔之歸屬主體，始符合公平分配要求；且實際上，是否確實如制度設計般，各該利益或負擔確實公平分配於該歸屬主體。

伍、優先性

指由於台北市文化發展法制此一制度，通常需花費一定行政資源(成本)，故縱此一制度符合前述必要性、效率性、有效性及公平性，仍非必然應優先於他項政策制度實施。亦即，要求該制度須與其他政策作比較，排定其實施優先順序，以免於有限資源下，造成不當排擠效果。

前開五項評估觀點與基準，其評估順序原則為必要性→效率性→有效性→公平性→優先性。惟實際上，前四者並無嚴格區分其評估順序必要，均得納入第一階段評估中，至於優先性則係於第一階段評估基礎下進行，故可視為第二階段評估。

應注意者，關於前述效率性與公平性二項基準，學說上至少存有二種截然不同見解，導致對其內容認知存有差異⁵。其一為由法國政治理論學家 Vilfredo Paroto 於 1909 年提出，嗣為經濟學者普遍使用以分析其他社會學科之「經濟分析理論」，一為以政治哲學學家 John Bordley Rawls 所代表之「正義理論」。前者之所稱效率原則(*the principle of efficiency*)，宣稱任何一單位之變動，將增進一部分人之效用，而減少另一部分人之效用，則該變化為無效率；故僅於群體處於均衡狀態，而任一單位之變化，並未損及任一部分人效用，而能增加至少一人效用時，則為有效率。反之，

⁵ 相關理論衝突，趙敦華『勞斯的《正義論》解說』(遠流出版社，1997 年)第 66 頁至第 84 頁參照。又關於英國 Bentham 所代表之「效用主義(utilitarianism)」(或稱功利主義)與德國康德(Kant)所代表之「個人自主(personal autonomy)」觀點(Rawls 屬此一思想流派)二者間差異之簡要說明，熊秉元「經濟學和法律分析」月旦法學雜誌第 21 期(1997 年 2 月)第 101 頁以下參照。

台北市文化發展法制環境研究

Rawls 則批評認為如依此種效率原則，並不能擔保一符合正義之社會或政府體制，因任何社會或體制就當前政治、經濟等條件言，均可能係最有效率之社會或體制。蓋依該效率原則，任何單純之資源或財富重分配，原則均屬無效率(因資源重分配之實施必然須支出成本)，其並未保障符合人性尊嚴之最低生活條件。故 Rawls 認為效率原則並未就各種均能達成同等效率之政策工具中，提供選擇標準，並進而主張此時正義原則即有必要⁶。前述二種不同見解主要差異在於個人面臨風險決策時，究應選擇最適風險以增進效率，(平均理性觀點、效率原則)，即滿足「最大多數人之最大利益」觀點；抑或選擇最小風險以確保最低生活條件(保守理性觀點、正義原則)，即「於確保最不利益地位之人之最大利益前提下，滿足最大多數人之最大利益」(最低的最大限度原則,Maximin rule)⁷。其屬兩難抉擇，對此，本文傾向採 Rawls 理論為分析態度，尚請留意。

⁶ 惟此一理論被批評為欠缺實證基礎，不具說服力，See Richard A. Posner, "The Problematics of Moral and Legal Theory" 111(7) Harvard Law Review, pp.1673-75(05/1998)。關於 Ronald H. Coase 、James M. Buchanan、Richard Posner 等學者所代表之經濟分析理論及其思維模式之介紹及其與 Rawls 理論思想差異之簡要比較，熊秉元「布坎楠和寇斯制度設計理論的比較分析」經社法制論叢第 27 期(2001 年 1 月)第 191 頁以下參照。較完整之研究，See David Burress & William Rich, "ECONOMIC ANALYSIS AND DISTRIBUTIVE JUSTICE"(May 1994)。

⁷ 此一原則，或稱「最低限度下之最大限度(maximum minimorum)」(See John Bordley Rawls, "A Theory of Justice" Oxford University Press, Paperback, p.154 (1973))。滿足此一原則之論證，稱為最低的最大限度論證(Maximin argument)。其中，Maximin 一詞，則為 Rawls 將 Maximun 與 Minimun 合併所創造之新詞。

第二節 台北市文化環境現況檢討分析

第一項 當前文化環境現況與困境

所謂文化環境，係指「文化在其中生長發展之客觀結構與生態」，一般包括歷史環境、生活環境、制度環境及生態環境等四項目⁸；惟文化資產、文化設施等其他硬體環境、文化景觀等，雖亦可作為評估文化環境之條件，一般多未於文化環境項目下檢討分析⁹。於此無法就各文化環境項目逐一檢討分析，就本報告研究主題『文化發展法制環境』言，則以生活環境、制度環境、生態環境及文化設施最為重要，茲說明如下。

一、當前文化環境現況

一、生活環境

文化之生活環境，係指人民於日常生活中所表現之客觀態樣，其理想與現實，以及由此所形成之文化需求。此與歷史、宗教、習俗、禮儀、語言等項目同為文化人類學研究之主題。如自文化人類學之制度功能學派觀點¹⁰，則與後述之文化制度環境具有

⁸ 沈清松「台灣的文化環境」，收於氏著『台灣精神與文化發展』(商務、2001年)第21頁。另有關此四類文化環境之概念及其詳細內容，可參照同書21頁以下，或後揭註9文建會『文化白皮書』第一篇第三章之說明；簡要說明可參照本報告第一章第一節第二項 研究目的。

⁹ 例如，文建會『文化白皮書』第一篇第三章「文化環境」項下，即不包括文化資產及其他硬體環境部分之說明(有關該章內容可自下列網址取得：www.cca.gov.tw/intro/yellow_book/1-3-1.htm)。

¹⁰ 文化人類學之制度功能學派宗師為馬凌諾斯基(Bronislaw Malinowski, 1884-1942)，關於其文化制度功能理論之系統性論著為“*What Is Culture*”一書，惟本書僅經 George Routledge 出版社預告其書名，迄未以西文問世，而係以簡體中文譯本首刊於世，可參閱費孝通譯『文化論(The Scientific Theory of Culture)』(华夏出版社、

台北市文化發展法制環境研究

重要關聯，其中尤以產生或限制文化發展之條件與人類基本、衍生(手段)需求間之關係¹¹最為重要。

依文建會文化白皮書之說明¹²，於文化之生活環境方面，由於當前社會受現代化之衝擊，形成生活環境與文化需求之重大變化。亦即，由於工業化與都市化，造成嚴重城鄉差距與文化不均；而人民生活中之現實與理想，亦呈現種種實然與應然文化需求與意涵；最後因人民經濟環境之改善，亦使休閒與文化關係日益密切。凡此，均影響我國人民之文化需求差異。

例如，就都市居民言，由於個人主義與功利取向，使人人自私自利，缺乏社區意識，人際關係疏離嚴重，而需要更多之文化陶冶與感情聯繫機制。就鄉村而言，由於青壯人口外移嚴重，財政收入偏低，且各種環境污染惡化等因素之影響，使其整體而言文化活動及相關設施普遍不足，並使地方傳統文化逐漸凋零。

其次，就我國人民理想生活型態言，依 1992 年行政院主計處公布之『中華民國台灣地區文化調查需求面綜合報告』結果顯示，以健康、財富及親情三者，為國人最重視之生活要素，而與文化有關項目之重要性，則多居於末座。亦即，整體而言，國人追求之理想生活狀況，多屬實用性、生活性但文化性較不顯著之項目。簡言之，國人理想生活仍以現世性、實用性、社交性為主，而缺乏美感性、超越性理想，故其文化需求，亦以實用性為主調。惟應注意者，同一調查亦顯示人民對於政府文化建設項目需求，前五項為增建休憩場所、增擴公共圖書館、加強體育活動及設施、

2002 年)。

¹¹ 馬凌諾斯基將此類促使文化發生或受有限制之條件，稱為文化迫力，此又包括文化之基本迫力、衍生(手段或工具)迫力，以及(思想及道德的，或知識的)綜合迫力三大類。

¹² 以下引自文化白皮書第一篇第三章第二節之說明(網址：www.cca.gov.tw/intro/yellow_book/1-3-2.htm)。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

加強舉辦藝文活動、以及加強學校之歷史與文化教育等項目，而以休閒性、知識性、健康性、藝文性相關需求為主。

二、制度環境

文化之制度環境，係指政府與民間推動文化之機構與硬體環境，以及獎助或補助文化之機構及其運作機制。目前國內文化發展已逐漸由「國家文化」階段，轉入「民間文化」或「地方文化」階段。例如，文建會設置初期，依其原始設置目的觀察¹³，係以「國家文化」概念為主導理念，惟其後致力於國際文化交流、國內文化資產保護、原住民文化保存與發揚、輔導、規劃建立縣市文化中心、地方特色文化館、支持並培育地方文史工作、以及社區總體營造等工作，遂逐漸使地方文化得以生根萌芽。亦即，整體文化發展逐漸呈現由下而上趨勢，文化自主性、多元性現象愈趨明顯，且文化發展與政治、社會、經濟結構之密切關係，日益密切。對此制度環境，又可分為文化組織與文化法制二方面說明。

就「文化組織」言，由於上述文化發展趨勢，遂有認為現行政府文化組織¹⁴已無法妥適因應，而有主張應設立文化部之建議¹⁵；惟亦有認為設立文化部，恐將使已建立之由下而上、自由創造之文化思潮，重受由上而下之指揮監督，而表示將不利於文化本

¹³ 依行政院文化建設委員會組織條例第1條規定，文建會之設置目的為統籌規劃國家文化建設、發揚中華文化以及提高國民精神生活。

¹⁴ 按依文化資產保存法規定，除古物、民族藝術主管機關為教育部，古蹟、民俗及有關文物為內政部，自然文化景觀為經濟部(委由農委會主管)外，其他相關業務原則由文建會主管。

¹⁵ 按成立文化部為文建會施政計畫之首要推動工作。依據文建會擬具之「文化部組織架構規劃說明」，擬設之文化部包括綜合計畫、人文、藝術、文化交流等四個業務司，以及文化資產局、文化傳播局等附屬單位。

身發展之疑慮者¹⁶。惟中央政府體制是否應設置文化部非本報告主題，本報告以爲重點應在於現行中央與地方文化組織體制及其職掌業務劃分，是否確能符合當前文化發展需求，始爲迫切需要調查、調整之課題。亦即，就地方文化機構言，目前主要除各縣市文化局、處等單位外，主要由各縣市圖書館、縣市文化中心與主題展覽館、社教館、美術館、博物館等文教機構或單位承擔推動文化發展之重要工作；此外私人設置之圖書館、博物館等文化展演機構，亦扮演重要文化傳承與推動之角色。因此，如何於強化、增設(建)各地方既有公立文化機構或組織之同時，創造適於各種私人文化機構生存之各種制度條件或環境，似更爲當務之急。

其次，就「文化法制」言，我國除文化資產保存法及其相關法規，以及例如文化建設委員會、各縣市文化局、各種博物館、圖書館等文化機關(機構)組織條例或規程外，其他專爲文化發展所量身打造之相關文化法規，多爲文化藝術獎助條例等各種補助、獎助(勵)辦法，而有關各項租稅減免、文化藝術工作者或團體定位、文化行政人員進用、訓練、文化展演或交易活動等重要法制規定，或是散見於各項租稅法規或內政、經濟、教育等各部會之相關業務法規，或是並未針對其文化特性設有特殊規定而適用一般性規定(如民法、人民團體法、政府採購法等)。因此，現行既有文化法制，似不利於文化環境之創造、發展，且此一現行文化法制缺失，亦可說明何以中央或地方各級政府機關、公私文化機構(如國家文化藝術基金會)，其主要文化推展業務多侷限於暫時性、部分或點式補助，而欠缺持續性、全面性政策規劃。關於此一部分，尤其因爲多項重要政策規劃(如租稅減免措施、土地或建築物利用規劃或管制、文化工作者或團體法定地位之取得、文化行政人員進用訓練等)，仍有待中央制定法律作爲依據或取得授權後，

¹⁶ 文建會文化白皮書第一篇第三章第三節（網址：www.cca.gov.tw/intro/yellow_book/1-3-3.htm）。

始能獲致有效改善，致使地方文化機關或各私人文化機構於推展其相關文化業務時，往往有難以推動之憾。

三、生態環境

文化之生態環境，主要係指文化與藝術工作者或團體之基本結構、活動及士氣，即文化與藝術界生態。國內關於藝文團體現況之調查研究，遲至 1992 年起，始先後分別針對表演藝術團體、全國性藝文團體進行調查研究¹⁷。據上開調查結果，全國性藝文團體共 88 個，表演藝術團體中，戲劇類團體共 139 個、音樂類團體共 404 個、舞蹈類團體共 86 個、民俗類團體共 628 個。其中，多數均已立案，僅 2.2% 認為立案無實益或因其他理由而未立案。至於團體規模之團體人數在 10 人以內者佔 23.7%、10~30 人者佔 31.7%，30~50 人者佔 10.5%、50 人以上者佔 34.1%；其團員結構又以義工組成者所佔比例最高，約佔 52.6%。另七成以上團體設有專屬行政人員者，其人數以 1~4 人之組合最多，約佔 67.4%。此外，團體成立時期在 5 年以內者佔 34% 最多、成立 6~10 年者佔 25%、成立 11~20 年者佔 21%、成立 21~30 年者佔 11%、成立 30 年以上者佔 9%。又以團體成員平均年齡結構言，以 30~39 歲佔 33.2% 最多、其次為 20~29 歲佔 24.6%、再者為 40~49 歲佔 21.8%、其他年齡層佔 20.4%。最後，就藝文團體年平均舉辦活動或專案言，以年舉辦 6~10 次之比例最高，約佔 16.9%、年舉辦 2 次者，佔 15.4%、3 次者佔 14.8%。此外，九成以上團體均有年度計畫，但其中僅六成五有年度預算。因此，整體而言，我國藝文團體規模並不小，新興藝文團體雖成長迅速，但成立年資淺多在 10 年以內，而資深團體則凋零迅速。且團體組織人員中，多數屬志願性、義務性或兼職人員，至於能協助其處理各項行銷、財務規劃等庶務之專屬行政人員亦顯然偏少。

¹⁷ 行政院文化建設委員會編印『表演藝術團體彙編(戲劇類、音樂類、舞蹈類、民俗類共四冊)』、『全國性藝文團體彙編』(1995 年)。

其次，就個人藝文工作者年齡與年資結構言，依當時調查統計資料顯示，國內個人藝文工作者之年齡結構，以 30~39 歲所佔比例最高，約有 28.2%，其次為 40~49 歲佔 26.5%，再次為 20~29 歲。而個人從事藝文工作之年資，則以 10~19 年所佔比例最高，約有 32.4%、1~9 年者佔 27.3%、至 30 年以上年資者約佔二成。就個人藝文工作者年平均舉辦活動或專案言，以年平均舉辦 1 次者最多，約佔 30.2%、年舉辦 2 次者佔 16.7%、舉辦 3 次者佔 10.5%。又藝文工作者雖具高度專業精神與工作士氣，將藝文工作視為終身志業者之比例高達近八成九；惟整體而言，我國自藝文工作者於財源經費上，仍相當倚賴政府相關機關或公共資源之補助¹⁸，文藝工作者仍難單純以藝文收入維生。顯示我各項藝文活動與國民日常生活需求有供需脫節現象¹⁹，此點恐怕除經由教育等方式改變生活環境，以創造多樣化文化需求外，關於供給面之藝文工作者本身，無論於人才培育、創作或行銷等方面，均應設法改進，以適應實際文化需求或創造需求。

四、文化設施

由於長期偏重經濟發展，關於文化硬體基礎設施相對不足，舊有設施欠缺長期維修、管理計畫，且多無法充分利用。此一偏重經濟發展致影響文化基礎設施建設之情形，除表現於各級政府文化預算編列普遍不足，或預算用途偏重於教育、體育項目外，於中央與各級地方政府之都市計畫、區域計畫或各縣市綜合發展計畫中，編為文教用地者亦明顯偏低，加以長期地價翻騰結果，導致文化設施用地取得困難，且整體規劃偏重於教育、體育設施用地，至於文化展演設施用地或戶外展演設施用地，則未受應有重視²⁰。此一問題，加上前述文化生態環境中，各種藝文團體或工

¹⁸ 同前揭註 16。

¹⁹ 前述壹、生活環境參照。

²⁰ 此一現象，或與下列法制環境因素有關。亦即，我國早期文化法制

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

作者之財源困窘情事，致使我國文化發展環境，無論於軟硬體條件方面，均面臨嚴峻困境。

除文化設施普遍不足外，既有文化設施亦存有種種問題。例如²¹：

- 1.文化設施之地域分布情形，呈現出城鄉差距，且設施類型偏重精緻藝術。亦即，文化設施有集中於都市之不均衡現象，且多集中於台北市，顯示文化資源分配上之城鄉差距，影響鄉村地區人民參與文化活動之意願。另外，藝文團體對於由各級政府或文化中心所提供之文化設施利用率普遍偏低，亦有必要檢討改善現行文化設施之設置地點不當、場地設計或設備不符藝文團體需求、租金高昂等影響文化設施利用率之因素。
- 2.傳統文化場域面臨分割與崩解，而現代重要文化設施又無法與週邊環境配合且違反人性考量，致割裂人類生活之總體性與整合性。廟宇等傳統文化場域，原來具有之「複合(多功能)使用」與「符合人性考量之空間規劃」等功能，因經濟、社會變遷與土地使用分區之僵硬規劃，導致傳統文化場域所具有之多元功能逐漸縮減(如廟宇多僅剩信仰功能)，而各種文化設施亦無法與週邊環境整合，而難以展現地區文化特色與文化需求，且無法以文化設施為中心進行社區總體營造規劃。
- 3.現行文化設施未考量不同地區民眾需求，亦未能善用地方文

長期依附於社會教育法，致使文化建設業務定位遭受扭曲，文化機構、事業及其有關人員，多被定位為「社教」機構、業務或人員所致。關於我國文化法規歷史成因與檢討，參照財團法人文化基金會編撰『文化藝術振興方案規劃研究報告』(行政院文化建設委員會出版、2001年4月)第35頁以下。

²¹ 前揭註20書第29頁以下參照。

化資源與特色，而降低民眾參與文化活動之意願。亦即，既有文化設施多僅側重特定功能，而少有兼顧地方實際需求與地方文化特色之規劃設計。此一現象，導致各地區文化設施功能單一，各地設置之文化設施之設計規劃少有差異，缺乏創意與自主性，不僅難以推動常民文化之發展，且逐漸使各地文化發展呈現單調格局而缺乏多樣性、開創性。

- 4.文化設施欠缺永續經營之軟體管理機制。即指既存文化設施未能妥善經營管理、保養維護，導致經常閒置、不能使用或使用不當或移作他目的使用，使相關設施或設備損壞或無法發揮應有功能。當前各縣市文化設施發生閒置浪費情形，其主要原因即在於規劃設計之初，欠缺永續經營管理觀念，並未注重後續經營管理與經費來源之規劃，且欠缺專業經營管理人才所致。
- 5.文化設施(空間)品質低落，設計不周延，且欠缺專業工程技術。亦即，既有文化設施於興建之初，因現行招標、採購制度規定不當、欠缺專業規劃等因素，導致工程品質低落，且設計不當，無法符合實際展演需求，或未能考量身心障礙、兒童等特殊族群需要，而造成既有文化設施難以使用，或其設施規劃設計、軟硬體設備與各項展演活動類型難以配合或僅能勉強配合使用。

貳、當前文化環境困境

綜上所述，台灣地區當前文化環境，其有關問題約可整理如下：

- 1.文化設施嚴重不足：尤其專業設施欠缺，或因經費、人才、規劃設計錯誤等因素，導致既有設施維護管理不當或利用率普遍低落。
- 2.文化藝術工作者或團體之法律定位不明確，造成既有法令規

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

定無法符合需求(如涉及法人成立條件之民法、人民團體法、公司法等)、無法真正達成各該法令目的(如稅法之租稅減免、以及各項補助辦法之經費補助)、甚或直接影響該團體之生存發展競爭(如政府採購法)。簡言之，即因法令規定本身因素而造成對藝文工作者或團體之「制度性歧視」問題。

3. 國內藝文欣賞或消費人口不足，無法支撐既有各種藝文工作者或團體之生存發展，致使藝文人才不斷流失，形成惡性循環。加以因法制欠缺等各項因素使國內尚未形成健全藝文市場機制(尤其視覺藝術市場)，嚴重影響藝文活動之自主、多元發展，而不得不大幅依賴各項政府、民間企業之補助於困境中存活。
4. 租稅、人才培育、教育環境、展演等文化活動場地之建築空間或土地利用等相關法制規定缺失或不足，導致藝文工作者或團體及其相關藝文活動，受有來自法制面之不當限制。

第二項 台北市文化環境之檢討

以上為關於國內文化環境之概略分析，由此可知，當前國內文化環境無論於生活環境、制度環境、生態環境抑或文化設施等方面，均存有問題。雖然上述問題亦多存於台北市文化環境之中，惟台北市之情形，較諸台灣其他各縣市，問題嚴重性似較為緩和，或其問題重點並不在於文化之客觀結構生態或硬體設施資源上，而在於如何使文化真正落實生根與永續發展問題。

依據文建會 2000 年文化統計²²，此一統計資料包括文化環境

²² 本報告於此所使用之文化統計資料，取自以下網站：<http://www.cca.gov.tw/Culture/statistic/>。惟請留意，該網站可能因伺服器設定等問題，無法經由點選取得細部內容，如欲取得細部內容必須逕自輸入以下網址始能進入伺服器資料夾，取得個別檔案。

²³、文化活動、文化素養以及主要國家文化指標比較等四大部分。單以文化環境與文化活動二者之統計數據為例，台北市較諸其他各縣市情形，可謂處於優越地位。茲舉例說明如下：

壹、藝文展演場所

關於藝文展演場所，台閩地區於 2000 年內曾舉辦藝文活動之展演地點共計 1504 處，台北市即有 178 處(佔 11.8%)²⁴。值得注意者，關於社教館(1/6，指台北市有一處，全國總計六處，以下同)、紀念館(3/4)、博物館或科學館(7/15)、美術館(5/19)、藝廊(71/121)、文物館(1/7)、展示(陳列)中心(2/7)、演藝廳(6/13)、具備展演空間之地點(6/30)、劇場、舞蹈或音樂教室(2/4)、圖書館(12/99)、書店或報社(1/5)、文教基金會(3/7)、非文教團體(1/12)、各類活動中心(3/28)、大學或學院(5/34)、專科學校(2/6)、公園(5/46)、遊樂場(2/8)、飯店、旅社或渡假中心(1/9)、教會(1/3)、百貨公司或商圈(3/21)等項目，台北市均明顯優於其他各縣市²⁵。

關於文字說明部分：<http://www.cca.gov.tw/Culture/statistic/doc/>；關於統計表及附錄部分：<http://www.cca.gov.tw/Culture/statistic/xls/>。

²³ 此一文化統計所使用之「文化環境」一詞，與本報告所使用「文化環境」概念不同，而係用以指稱文化在其中生長發展之客觀結構與生態，其又將之分為「人文環境」、「文化資產」以及「文化資源」三個次領域，尚請留意。

²⁴ 2000 年文化統計附表 3 參照。

²⁵ 就上述展演場所之活動使用頻率前十名言，依前述 2000 年文化統計附表 2 之數據，縣市立文化中心(不含分館)為展演活動最頻繁之地點(2000 年在文化中心舉辦之活動個數即佔全年總活動數之 24.42%，平均每個文化中心全年平均活動個數為 149.1 個)，以下依序為紀念館(平均每年活動個數為 116.8 個，以下同)、演藝廳(87.5 個)、社教館(70.8 個)、具備展、演空間之地點(67.3 個)、美術館或藝術館(48.9 個)、博物館或科學館(30.6 個)、其他(26.5 個)、文物館(21.4 個)、書店或報社(18 個)。

貳、圖書館

圖書館之分布概況，截至 1997 年底，台閩地區圖書館總館數為 4830 所(113 所分館)，其中以台北市 585 所(49 所分館)²⁶佔最多，其中除國家圖書館外，又以專門圖書館、大專院校圖書館、高中高職圖書館、國民中學圖書館較諸其他縣市明顯為多。若以公共圖書館之分布狀況言²⁷，1999 年 10 月底止，台閩地區公共圖書館共計 454 所，台北市佔有 52 所²⁸，為各縣市之冠(其次為台北縣 47 所)。

參、博物館

關於博物館²⁹分布狀況³⁰，台閩地區博物館總數計有 232 所，

²⁶ 以下依次為台北縣 390 所(21 所分館)、台南縣 298 所(1 所分館)、桃園縣 276 所(5 所分館)、屏東縣 278 所(2 所分館)、高雄縣 275 所(4 所分館)、彰化縣 269 所(1 所分館)、台中縣 261 所(3 所分館)、南投縣 231 所、雲林縣 230 所、嘉義縣 201 所、苗栗縣 190 所(1 所分館)、高雄市 186 所(13 所分館)、花蓮縣 169 所、台東縣 145 所、台中市 142 所(1 所分館)、新竹縣 139 所、宜蘭縣 132 所(2 所分館)、臺南市 102 所(7 所分館)、基隆市 83 所、新竹市 79 所、澎湖縣 65 所、嘉義市 58 所(2 所分館)、金門縣 27 所、連江縣 19 所(前揭 2000 年文化統計附表 4 參照)。

²⁷ 2000 年文化統計附表 5 參照。

²⁸ 截至 2002 年 7 月為止，台北市有市立圖書館 37 座，每千人享有圖書冊數 1359.83 冊。請參照台北市政府主計處「台北市重要統計速報」之「22. 文化康樂活動」(<http://www.dbas.taipei.gov.tw/stat/express/index.htm>)。

²⁹ 此所謂博物館，包括歷史資料博物館、美術博物館、主題、工藝博物館、民俗博物館、自然科學博物館、產業博物館、國家公園博物館、文化中心附設博物館、學校附設博物館、中央研究院圖書館暨附設博物館、宗教團體附設博物館、遊樂園附設博物館、以及籌建中博物館。

台北市文化發展法制環境研究

其中台北市有 59 所，為各縣市之冠，且除民俗博物館、產業博物館、文化中心附設博物館外，其他各類型博物館數目均為各縣市之首。

肆、文史工作室

關於文史工作室部分，我國文史工作室早期較無具體工作室存在，但自 1994 年起即開始大量成立，目前台閩地區地方文史工作室總計有 834 家。其中，至 1999 年 9 月底止，狹義文史工作室³¹共有 510 家，未立案者 408 家，已立案者 102 家；廣義文史工作室³²共有 324 家，未立案者 49 家，已立案者 275 家³³。台北市部分，狹義地方文史工作室總計 57 家(45 家未立案/12 家已立案，以下同)，數目降低於台北縣之 72 家(56/16)外，高於其他各縣市，包括以歷史文化為主之地方文史工作室 30 家(29/1)、以藝術文化為主之地方文史工作室 13 家(11/2)、文史協會、促進會或研究會 11 家(5/6)、以及學會 3 家(0/3)。於廣義文史工作室部分，台北市總數有 75 家(5/70)，數目為各縣市之冠，包括協會、促進會或研究會 12 家(1/11)、學會 3 家(0/3)、基金會 30 家(0/30)、博物館或紀念館 13 家(4/9)、出版 32 家(0/32)、劇團 13 家(0/13)。

伍、讀書會

台閩地區讀書會 1996 年底共有 699 家，1998 年有 1375 家(台北縣 211 家最多，台北市 161 家次之)，成長近一倍，1999 年 1 月

³⁰ 2000 年文化統計附表 6 參照。

³¹ 所謂「狹義文史工作室」，係指在地方上有志於從事地方文史工作者。

³² 所謂「廣義文史工作室」，係指從事社區關懷、文物館藏與研究、社區總體營造、原住民族群工作及鄉土文藝術等工作團隊言。

³³ 以上數據引自 2000 年文化統計附表 15 及附表 16。應注意者，文建會 2000 年文化統計中「4. 地方文史工作室」項下之說明及其所引數據，與前述同書末所附統計表之附表 15 及附表 16 之數據，二者並不一致，本報告以附表數據為準。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

底再增加至 1990 家(台北縣 306 家最多，台北市 273 家次之)，2000 年 10 月底再成長至 2146 家(台北市 362 家最多，台北縣 290 家次之)³⁴。以讀書會成立期間而言，依 1999 年 7 月對 540 個讀書會所進行之調查結果，以成立 1~2 年者最多，有 194 個，佔 35.9%，成立 2~4 年者次之，有 129 個，佔 23.9%，二者合計近六成³⁵。

陸、全國性文化藝術基金會

至 2000 年底，台閩地區總計有 100 個全國性文化藝術基金會(包括自 1999 年 7 月 1 日由教育部移轉至文建會管理者有 99 家)³⁶。設立基金額度以一千萬元至三千萬元間之基金會最多(46 家)³⁷，業務屬性分布，分別為綜合類 48 家、表演藝術類 16 家、文化交流類 10 家、文化資產類 8 家、生活文化類 8 家、視覺藝術類 7 家、文化傳播類 1 家、文學類 1 家、社區文化類 1 家；基金會縣市分布情況，則以台北市 78 家居最多³⁸。

柒、生活休閒空間

在生活休閒空間方面，至 1999 年底止，台閩地區已開闢之都

³⁴ 2000 年文化統計「5.讀書會及讀書推廣」項下說明及表 2、附表 17 參照。

³⁵ 2000 年文化統計附表 18 參照。

³⁶ 自 1999 年 7 月 1 日起全國性文化藝術類文教財團法人之督導工作由教育部移轉至文建會主管，並於同年 9 月頒布「行政院文化建設委員會主管文化藝術財團法人設立許可及監督準則」，據以輔導監督各基金會正常運作及受理文化藝術類基金會之申請設立，依該準則，新設立基金會之現金總額不得少於新台幣三千萬元(第 3 條)(2000 年文化統計「6.全國性文化藝術基金會」項下說明參照)。

³⁷ 基金額度在一百萬元以上至未滿三百萬元者，有 17 家，三百萬元以上至未滿一千萬元者，有 13 家；至於基金額度在三千萬元以上者共有 24 家。2000 年文化統計附表 23 參照。

³⁸ 2000 年文化統計附表 22 參照。

台北市文化發展法制環境研究

市公園、綠地、兒童遊樂場、體育場所及廣場分布情形，總計有 2665 座，其中以台北市有 660 座，面積達 7489 千平方公尺³⁹，無論數目或總面積均高於其他各縣市。

捌、公共藝術設置情形

依文化藝術獎助條例之規定，公有建築物及政府重大公共工程應編列預算設置公共藝術。依文建會 1999 年公共藝術年鑑記載，共收錄 71 件作品，其中包括通過公共藝術設置辦法審議流程設置之作品 32 件，以及依公共藝術設置辦法之部分原則但未經審議之作品 10 件。以縣市分布情形而論，則以台北市及花蓮縣設置件數最多，各有 29 件⁴⁰。

玖、文化活動參與情形

依行政院主計處 2001 年社會指標統計，我國藝文展演文化活動個數⁴¹總數自 1989 年(6051 個)起逐年增加，至 1996 年(19844 個)達於最高峰，以後 1997 年至 1999 年連續三年下降，至 2000 年、2001 年又連續兩年上升。亦即，1997 年至 2001 年分別為 19963 個、18661 個、16350 個、17709 個、18375 個。就各類藝文展演文化活動發展趨勢言，亦與上述整體趨勢若符合節，即自 1999 年起，無論美術活動、音樂活動、戲劇活動、舞蹈活動或民俗活動，均呈穩定上升趨勢⁴²。就 2001 年台閩地區藝文展演文化活動個數之各縣市分布情形言，當年總活動個數 18375 個，其中逾 1000 個者計有台北市(3800 個)、臺南市(1751 個)、台北縣(1269 個)、新

³⁹ 包括公園 455 座、綠地 168 座、兒童遊樂場 10 座、體育場所 8 座、廣場 19 座(2000 年文化統計附表 29 參照)。

⁴⁰ 2000 年文化統計「2.公共藝術徵選」項下說明及圖 23、附錄 16 參照。

⁴¹ 該社會指標統計之表 99 參照。

⁴² 關於我國藝文展演文化活動出席人口總數、各類別出席人口數、平均每人出席藝文活動次數，請參照同上註 41 社會指標統計之表 100。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

竹市(1108 個)、台中市(1089 個)、高雄市(1043 個)、南投縣(1033 個)；出席人數總計 79624 千人次，其中逾 1000 千人次者計有台北市 31834 千人次、宜蘭縣(8976 千人次)、台北縣(7077 千人次)、高雄市(6859 千人次)、台中市(3825 千人次)、台中縣(3498 千人次)、新竹市(2210 千人次)、臺南市(1908 千人次)、台南縣(1646 千人次)、桃園縣(1514 千人次)、南投縣(1449 千人次)、新竹縣(1100 千人次)、苗栗縣(1004 千人次)；平均每出席次數台閩地區為 3.6 次，高於平均值者計有宜蘭縣(19.3 次)、台北市(12.1 次)、新竹市(6.0 次)、高雄市(4.6 次)、台中市(3.9 次)、台東縣(3.8 次)⁴³。

另依文建會「全國藝文活動資訊系統」統計資料顯示，2000 年台閩地區共舉辦 17709 個藝文活動，出席人數約 71547 千人次，較 1999 年分別增加 8.3%、26.3%⁴⁴。其中由政府單位主辦活動個數為 13776 個，約為民間單位主辦活動(3933 個)之 3.5 倍。1998 年至 2000 年三年間，政府單位主辦活動個數佔全年活動個數比例分別為 76.0%、78.7% 以及 77.8%，均在七成五以上。就出席人數而言，歷年來政府主辦活動之出席人次大致為民間單位主辦活動出席人次之 7~8 倍，且自 1996 年後逐年遞增，至 1998 年、1999 年、2000 年，政府單位主辦活動之參與人次較民間單位主辦活動參與人次多達 10 倍。

其中，就藝文活動區域分布情形而言，2000 年台北市舉辦 3706 個藝文活動蟬連全國之冠，佔全年活動個數 20.9%，其次分別為臺南市(1300 個)、南投縣(1235 個)、台中市(1214 個)、台北縣(1149 個)、高雄市(1148 個)均逾 1000 個以上。整體而言，活動個數呈負成長之縣市有 10 個，出席人次負成長縣市則有 14 個⁴⁵。就藝文活動場次之各縣市分布概況言，全年逾 1000 場次者有台北市(3341

⁴³ 同上註 41 社會指標統計之「十、文化與休閒」表參照。

⁴⁴ 2000 年文化統計「三、展演性文化活動」項下說明參照。

⁴⁵ 同上註 44 及附表 91 參照。

台北市文化發展法制環境研究

場次)、宜蘭縣(1194 場次)、南投縣(1140 場次)、臺南市(1059 場次)；就藝文活動天次之各縣市分布概況言，前五名分別為台北市(31700 天次)、台北縣(5689 天次)、高雄市(5681 天次)、臺南市(5636 天次)、新竹市(4128 天次)；就藝文活動出席人口之各縣市分布概況言，前五名分別為台北市(35057 千人次，高於台灣省各縣市藝文活動出席人次之總和 31961 千人次)、宜蘭縣(6269 千人次)、台北縣(6231 千人次)、高雄市(4434 千人次)、台中市(2781 千人次)⁴⁶。整體而言，台北市無論於藝文活動個數、場次、天次及出席人次等方面，均遠高於其他各縣市。亦即：

- 1.就各類型藝文活動之分布狀況言，2000 年台閩地區各縣市美術類活動個數總計 4443 個，前五名為台北市(1165 個)、高雄市(381 個)、臺南市(333 個)、台中市(312 個)、台北縣(249 個)；各縣市美術活動天次總計 80148 天次，前五名為台北市(28274 天次)、高雄市(5446 天次)、臺南市(5058 天次)、台北縣(4378 天次)、台中市(3467 天次)；各縣市美術活動出席人口總計為 39198 千人次，其中前五名為台北市(25142 千人次)、高雄市(3608 千人次)、台北縣(2749 千人次)、新竹市(1325 千人次)、台中市(1318 千人次)⁴⁷。
- 2.2000 年各縣市戲劇類活動個數總計 1518 個，其中前五名為台北市(345 個)、南投縣(220 個)、台北縣(137 個)、高雄市(86 個)、臺南市(81 個)；各縣市戲劇類活動場次總計 2147 場次，其中前五名為台北市(778 場次)、南投縣(245 場次)、台北縣(188 場次)、臺南市(116 場次)、高雄市(106 場次)；各縣市出席人口總數為 1433 千人次，其中前五名為台北市(542 千人次)、台北縣(161 千人次)、高雄市(100 千人次)、南投縣(77

⁴⁶ 2000 年文化統計附表 92～附表 94 參照。

⁴⁷ 2000 年文化統計附表 98～100 參照。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

千人次)、台中市(73千人次)⁴⁸。

3.2000年台閩地區音樂類活動個數總計3739個，其中前五名為台北市(889個)、臺南市(411個)、高雄市(294個)、台中市(268個)、嘉義市(236個)；各縣市活動音樂活動場次總計3990場次，其中前五名為台北市(985場次)⁴⁹、臺南市(437場次)、高雄市(317場次)、台中市(275場次)、桃園縣(264場次)；各縣市音樂活動出席人口總數為3280千人次，其中前五名為台北市(1229千人次)⁵⁰、台北縣(262千人次)、台中市(258千人次)、嘉義市(245千人次)、高雄市(210千人次)⁵¹。

4.2000年台閩地區舞蹈類活動個數總計861個，其中前五名為台北市(161個)、南投縣(62個)、台北縣(61個)、台南縣(55個)、臺南市(55個)；各縣市舞蹈類活動場次總計1123場次，其中前五名為台北市(323場次)、臺南縣(78場次)、宜蘭縣(76場次)、臺南市(69場次)、台北縣與南投縣(各為62場次)；各縣市舞蹈類活動出席人口總數1284千人次，其中前五名為台北市(281千人次)、臺南縣(203千人次)、台東縣(122千人次)、

⁴⁸ 2000年文化統計附表103~105參照。

⁴⁹ 其中，音樂會場次278場次，欣賞人次為204431人次(同前揭註28參照)。

⁵⁰ 依學者最近之整理，認為台北市民參與音樂會之程度，自1993年起，幾乎逐年成長，至2000年底參與音樂會之欣賞人口已成長至將近二十七萬人次，反觀電影及戲劇人口(後述參照)，卻意外的自1990年的一千九百多萬人次，一路下滑至2000年之一千四百多萬人次；而最適合闔家參與之動物園及兒童樂園參與人口，則自民國1990年之三百四十八萬人次，成長到2000年之七百多萬人次(參照溫慧玲主持『鼓勵民間推動文化事務之稅制優惠方案研究(期末報告)』(台北市政府文化局委託、2001年10月)第62頁)。

⁵¹ 2000年文化統計附表108~110參照。

宜蘭縣(103千人次)、高雄市(100千人次)⁵²。

5.2000 年台閩地區民俗類活動個數總計 837 個，其中前五名為台北縣(109 個)、台北市(95 個)、屏東縣(81 個)、臺南市(68 個)、彰化縣(65 個)；台閩地區民俗類活動場次總計 914 場次，其中前五名為台北市(193 場次)、台東縣(160 場次)、臺南市(74 場次)、宜蘭縣(60 場次)、彰化縣(60 場次)；各縣市民俗類活動天次總計 6345 天次，其中前五名為台北市(1445 天次)、宜蘭縣(697 天次)、雲林縣(633 天次)、台北縣(616 天次)、澎湖縣(543 天次)；各縣市民俗類活動出席人口總數 9824 千人次，其中前五名為台北市(5173 千人次)、台北縣(945 千人次)、新竹市(671 千人次)、臺南市(654 千人次)、台中市(558 千人次)⁵³。

6.2000 年台閩地區影片類活動個數總計 894 個，其中前五名為台北市(205 個)、新竹市(168 個)、嘉義市(76 個)、高雄市(55 個)、宜蘭縣(52 個)；各縣市影片類活動場次總計 1183 場次，其中前五名為台北市(230 場次)、宜蘭縣(189 場次)、新竹市(170 場次)、嘉義市(78 場次)、花蓮縣(76 場次)；各縣市影片類活動出席人口總數 176 千人次，其中前五名為台北市(43 千人次)、新竹市(34 千人次)、台中市(22 千人次)、高雄市(21 千人次)、台北縣(15 千人次)⁵⁴。

7.2000 年台閩地區講座類活動個數總計 3628 個，其中前五名為台北市(694 個)、台中市(331 個)、宜蘭縣(284 個)、臺南市(271 個)、高雄市(218 個)；各縣市講座類活動場次總計 3973 場次，其中前五名為台北市 749 場次、台中市(432 場次)、宜蘭縣(284 場次)、臺南市(271 場次)、台北縣(260 場次)；各縣市講座類活動出席人口總數 856 千人次，其中前五名為台北縣(364 千

⁵² 2000 年文化統計附表 113~115 參照。

⁵³ 2000 年文化統計附表 118~121 參照。

⁵⁴ 2000 年文化統計附表 124~126 參照。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

人次)、台北市(106 千人次)、台中市(76 千人次)、高雄市(44 千人次)、台南市(40 千人次)⁵⁵。

8.2000 年台閩地區其他類活動⁵⁶個數總計 1789 個，其中前五名為南投縣(360 個)、台北市(152 個)、台北縣(140 個)、台中市(123 個)、雲林縣(103 個)；各縣市其他類活動場次總計 1870 場次，其中前五名為宜蘭縣(399 場次)、南投縣(394 場次)、高雄縣(148 場次)、台北縣(112 場次)、桃園縣(90 場次)；各縣市其他類活動天次總計 10922 天次，其中前五名為台北市(1981 天次)、南投縣(1323 天次)、高雄縣(1278 天次)、新竹市(764 天次)、宜蘭縣(714 天次)；各縣市其他類活動出席人口總計 13498 千人次，其中前五名為宜蘭縣(4950 千人次)、台北市(2540 千人次)、台北縣(1685 千人次)、台南縣(438 千人次)、台中市(437 千人次)⁵⁷

拾、休閒時間利用情形

依行政院主計處「八十九年台灣社會趨勢調查結果報告」，台灣地區十五歲以上民間人口休閒時間從事各項活動參與率，依序分別為從事視聽活動(99.4%)、運動(72.2%)、從事二日以上旅遊或渡假(55.9%，關於藝術、文化部分佔 5.7%)、藝文活動(35.4%，其中民俗類活動佔 23.2%、美術類活動 13.0%、音樂類活動 11.6%、戲劇、舞蹈類活動 7.2%)、進修及研究(28.7%)⁵⁸。

拾壹、文化團體

2000 年中央政府所轄社會團體總計 3964 個，其中學術文化團

⁵⁵ 2000 年文化統計附表 129~131 參照。

⁵⁶ 所謂其他類活動包括一般展覽(書展、郵展、其他)、一般表演、競賽、綜合等活動。

⁵⁷ 2000 年文化統計附表 134~137 參照。

⁵⁸ 2000 年文化統計附表 140 參照。

台北市文化發展法制環境研究

體 972 個、醫療衛生團體 358 個、宗教團體 323 個、體育團體 402 個、社會服務及慈善團體 774 個、國際團體 129 個、經濟業務團體 804 個、同鄉、校友會及其他團體 202 個。同年地方政府所轄社會團體總計 12915 個，其中學術文化團體 1504 個、醫療衛生團體 162 個、宗教團體 303 個、體育團體 1509 個、社會服務及慈善團體 4535 個、國際團體 1880 個、經濟業務團體 946 個、同鄉、校友會及其他團體 2076 個⁵⁹。

拾貳、家戶文化消費支出

在家戶文化消費支出部分，依行政院主計處「中華民國八十九年家庭收支調查報告」中，「娛樂教育及文化服務」佔家庭消費支出之比例為 13.5%，此一項目之消費水準，自 1990 年以降至 2000 年，均維持在 13.0% 左右⁶⁰。其中，2000 年台灣地區平均每戶家庭教育及文化支出總計為 89509 元，支出結構為教育與研究費用 42848 元、佔 47.9%，旅遊費用為 23570 元、佔 26.3%，消遣書報文具器材費用為 23091 元、佔 25.8%。如與 1990 年相比，台灣地區平均每戶家庭支出及文化支出成長 81.2%，其中教育與研究費用、旅遊費用、消遣書報文具器材費用分別增加幅度為 127.6%、55.3%、49.9%。

另就台北市書報雜誌文具支出佔家庭消費支出比率(書報雜誌文具支出/家庭消費支出)，與三十七個國際都市比較言(其中僅 12 個都市有本項統計資料)，2000 年台北市平均每戶書報雜誌文具支出佔消費支出比率為 0.94%，低於德古斯加巴 25.09%、雅加達 15.38%、上海市 13.84%、大阪市 4.63%、渥太華 1.99%、東京 1.51%、福岡 1.33%、雪梨 1.21%、北京 1.15% 及廣州 0.99% 等十個

⁵⁹ 2000 年文化統計附表 159、附表 160 參照。

⁶⁰ 2000 年文化統計附表 54 參照。

城市，僅較香港 0.85% 及釜山 0.69% 二市為高⁶¹。

拾參、文化預算與獎助

國內文化預算支出除文建會及縣市文化局(或文化中心)預算外，尚包括教育、民政、新聞及建設等單位之預算，其所屬業務如社教館、圖書館、美術館、博物館、樂團、體育場及禮俗文獻等屬之。依 2001 年度中央及縣市政府預算支出情形，國內文化支出預算佔總預算 1.3%，中央政府文化支出預算佔中央政府總預算 1.2%，縣市政府文化支出預算佔縣市政府總預算 1.6%。其中，於各縣市政府預算分布中，文化預算支出佔總預算比例超過 6.0% 者，僅有臺南市(6.2%)，超過 4.0% 者有屏東縣(4.2%)、連江縣(4.5%) 及金門縣(4.7%) 三縣市，超過 2.0% 者有台北市(2.7%) 與新竹市(2.0%)，在 2.0% 以下 1.0% 以上者有高雄市等九個縣市，低於 1.0% 者則有新竹縣等十個縣市⁶²。再者關於文化局(或文化中心)支出預算佔該縣市政府總預算比例情形，如單以文化局(或文化中心)狹義預算⁶³而言，台北市與高雄市分別為 0.4% 與 0.2%，台灣省總平均比例為 0.7%；如加上所屬機構之廣義預算，北、高二市分別佔 1.0%

⁶¹ 請參照台北市政府主計處「國際都市指標評比與分析」，可於下列網址取得 <http://www.dbas.taipei.gov.tw/stat/cityindex/inter/index.htm>。又本項統計數據，依 1999 年之資料，台北市為 0.92%，低於渥太華 1.49%、東京 1.49%、廣州 1.00%、福岡 1.37% 四城市，僅較上海市 0.73% 為高。

⁶² 以上引自 2000 年文化統計「1.政府文化預算」項下說明及附表 51。應注意者，該項目內說明認為「低於 1.0% 的縣市則有桃園縣等十個縣市」，與附表 51 所載桃園縣文化支出預算佔該縣市總預算百分比為 1.3% 之數據，二者明顯不同，顯為誤植。

⁶³ 文化局(或文化中心)預算分為廣義與狹義二種，其中廣義係指文化局(或文化中心)及其所屬機構之預算總額；狹義則不含所屬機構，僅以文化局(或文化中心)本身之預算為準。

台北市文化發展法制環境研究

與 0.2%，台灣省總平均比例為 0.9%⁶⁴；至於文建會預算佔中央總預算之比例為 0.2%，如加上所屬機構之預算，則佔 0.3%⁶⁵。惟就文化支出預算總額而言，台北市文化支出預算總額亦較第二位之台北縣高出約 3.8 倍。另就國內七大都市(台北市、高雄市、基隆市、新竹市、台中市、嘉義市、台南市)平均每一名市民所享有之教育科學文化支出而言，台北市為 27677 元，為七大都市中經費最高者(嘉義市最低為 12559 元⁶⁶)。

在民間補助方面⁶⁷，依財團法人國家文化藝術基金會之統計資料⁶⁸顯示，2000 年度補助業務總收件數計有 3038 件，申請基金會補助總額為 1633058 千元，經該會審核通過並經董事會核定之補助件數為 1213 件，核定件數佔總收件數之 39.9%，補助總額為 299950 千元，核定金額佔申請金額之 18.4%，核定件數每件平均核定金額為 247.3 千元⁶⁹。整體而言，本年度相較於 1998 年、1999

⁶⁴ 2000 年文化統計「1.政府文化預算」項下說明為「0.8%」，與附表 51 所載數據不同，應係誤植。

⁶⁵ 2000 年文化統計「1.政府文化預算」項下說明為「0.4%」，與附表 51 所載數據不同，應係誤植。

⁶⁶ 請參照台北市主計處「國內七大都市指標評比與分析(2000 年資料)」，相關統計數據資料，可自下列網址取得 <http://www.dbas.taipei.gov.tw/stat/cityindex/report/89/index.htm>。

⁶⁷ 除財團法人國家文化藝術基金會外，行政院文化建設委員會、行政院原住民委員會、國立傳統藝術中心籌備處、中華發展基金管理委員會、文化建設基金管理委員會均有相關獎助措施並訂有相關辦法，詳細內容請參照 2000 年文化統計附錄 29。

⁶⁸ 以下主要參考 2000 年文化統計及附表 58~63，財團法人國家文化藝術基金會『國家文化藝術基金會年報(八十八年下半年及八十九年度八十八年七月一日至八十九年十二月三十一日)』(2001 年 4 月)第 20 頁表 3、第 25 頁表 6，財團法人國家文化藝術基金會『86-88 年補助案成果分析與興革芻議報告書』。

⁶⁹ 1998 年核定件數每件平均核定金額為 199.8 千元，1999 年核定件數

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

年之統計，在總收件數、核定件數、核定金額以及核定件數每件平均核定金額方面，均有成長；惟在核定件數佔總收件數之比率(1998:1999:2000=47.2%:43.0%:39.9%)、核定金額佔申請金額之比率(1998:1999:2000=44.1%:47.3%:18.4%)上，均為歷年最低。

依申請類別⁷⁰統計，2000 年前三名收件類別為音樂類(789 件)、美術類(745 件)以及戲劇類(536)件⁷¹，至於核定件數佔總收件數前三名為其他類(61.9%)、舞蹈類(61.7%)以及音樂類(50.2%)⁷²。核定金額總額前四名為音樂(68134 千元)、戲劇(65307 千元)、舞蹈(63715 千元)、美術(31304 千元)⁷³，此三類核定金額佔總核定金額之比率，亦分別居前四名(22.7%、21.8%、21.2%、10.4%)⁷⁴，四類合計佔總核定金額之 76.1%⁷⁵。在核定件數每件平均核定金額方面⁷⁶，前四名分別為舞蹈(535.4 千元)、其他(420.5 千元)、電影/廣

每件平均核定金額為 221.1 千元(請參照 2000 年文化統計「3.民間補助」項下表 9。惟應注意者，關於該表 9 所使用單位，其記載為「元」，似為「千元」之誤植)。

⁷⁰ 申請類別分為文化資產、美術、音樂、戲劇、舞蹈、民俗技藝/工藝/環境藝術、文學、電影/廣播/電視、以及其他等九類。

⁷¹ 1998 年前三名為美術(472 件)、音樂(424 件)、戲劇(251 件)；1999 年前三名為美術(651 件)、音樂(462 件)、戲劇(323 件)。

⁷² 1998 年前三名為舞蹈(58.4%)、音樂(57.5%)、戲劇(46.2%)；1999 年前三名為音樂(57.4%)、舞蹈(52.7%)、其他(47.4%)。

⁷³ 1998 年前四名為戲劇(34370 千元)、音樂(32044 千元)、美術(31340 千元)、舞蹈(31131 千元)；1999 年前四名為戲劇(40320 千元)、音樂(38890 千元)、美術(38461 千元)、舞蹈(38049 千元)。

⁷⁴ 1998 年前四名為戲劇(21.4%)、音樂(20.0%)、美術(19.6%)、舞蹈(19.4%)，四類合計佔總核定金額之 80.4%；1999 年前四名為戲劇(20.2%)、音樂(19.5%)、美術(19.3%)、舞蹈(19.1%)，四類合計佔總核定金額之 78.1%。

⁷⁵ 2000 年文化統計「3.民間統計」項下記載為 76.2%，似為誤植。

⁷⁶ 2000 年文化統計「3.民間統計」項下表 9 參照。

播/電視(337.5千元)、文學(310.5千元)⁷⁷。

最後，關於國家文化藝術基金會核定補助件數中，各縣市分布概況，2000年總申請件數3038件，其中台北市申請件數1504件、核定件數721件，核定件數佔總核定件數之59.4%，居各縣市之冠⁷⁸；且於1998年、1999年，台北市無論申請件數、核定件數、核定件數佔總核定件數之比率均高於各縣市⁷⁹。總而言之，1998年至2000年，台北市無論申請件數佔總申請件數之比率、或核定件數佔總核定件數之比率，均達五成左右(其中後者之核定比率高於前者之申請比率)。

⁷⁷ 1998年前四名為舞蹈(471.7千元)、電影/廣播/電視(438.9千元)、戲劇(296.3千元)、文化資產(216.5千元)；1999年前四名為舞蹈(559.5千元)、其他(389.9千元)、電影/廣播/電視(349.3千元)、戲劇(310.2千元)。

⁷⁸ 其次為台北縣申請件數385件、核定件數139件，核定件數佔總核定件數之11.5%，再次為高雄市申請件數176件、核定件數62件，核定件數佔總核定件數之5.1%。

⁷⁹ 1998年總申請件數為1698件，其中台北市申請件數861件、核定件數451件、核定件數佔總核定件數之56.2%，其次台北縣申請件數230件、核定件數102件、核定件數佔總核定件數之12.7%；再次為台中市申請件數79件、核定件數35件、核定件數佔總核定件數之4.4%。1999年總申請件數2098件，其中台北市申請件數1032件、核定件數472件、核定件數佔總核定件數之52.3%，其次為台北縣申請件數285件、核定件數133件、核定件數佔總核定件數之14.7%，再次為高雄市申請件數117件、核定件數46件、核定件數佔總核定件數之5.1%。

第三節 台北市文化發展環境改善對策

由上述關於當前整體文化環境現況及困境以及台北市文化環境之檢討分析可知，我國現行文化硬體環境雖仍存有諸多缺失，然就台北市文化環境言，相對於其他各縣市，其文化硬體設施方面之問題已有逐年改善跡象，故其主要問題恐在於文化軟體配備之上。此一文化軟體配備之問題，又可大致區分為文化政策、文化行政、文化管理、文化財務、文化產業以及文化法制等面向，而所有議題核心，又多集中於政府、藝文工作者與團體、人民(藝文受眾)、企業等四類關係主體。由於此類文化軟體環境問題牽涉廣泛，且各項議題又互有關聯。以下僅就當前主要文化發展議題以及文化發展主體二大面向，說明相關問題及其可能對策。

第一項 文化政策評估之重要性

基於制度功能學派之觀點，文化發展直接關係人民之各種生活條件，其所涉及者為生活在某一社會(或政治)共同體中之人民，如何營造、改善其生活環境，以及如何經由各種文化之培養、刺激，使其於面對不斷快速變遷之政治、社會、經濟環境時，能有基本之適應能力，而能謀個人或共同體之生存與永續發展。簡言之，文化藝術活動表面上雖係一帶有高度自由、理想性格之創作活動，但其對人民之日常生存、生活條件，卻具有既深且廣之影響，而同時帶有濃厚之實用色彩。因此，如同環境保護工作之推動，須先使人民瞭解環境保護之重要性，始能奏效般，關於文化發展，其首要問題亦在於如何使政府、企業、人民、乃至藝文工作者或團體，能確實瞭解文化藝術活動對於生活共同體具有何種實用性質，始能成功，此實為文化藝術發展之關鍵所在。本文甚至認為，唯有明確文化藝術活動之功能，始能提供政府介入(如干預或補助等)文化發展時所需之正當性或合法性基礎；同理，藝文工作者或團體於要求政府提供各種制度環境，例如要求建立各種資金補助、場地設施提供、技術支援、教育訓練等機制或措施時，

始能正當化、合法化其要求。

基於上述觀點，就政府而言，首要之務在於明確其文化政策之擬定與落實。就我國而言，相關文化政策多表現於中央或地方政府之施政計畫或各部門白皮書中⁸⁰，惟我國當前相關文化政策究竟如何擬定？其具體措施與該政策目標之關聯如何？各該具體措施之實施成效如何？有無「回向(饋)機制」可使相關文化行政措施之實施經驗與知識有效傳承？等重要問題，似未有明確機制可供

⁸⁰ 例如，以台北市『文化教育政策白皮書』而言，即揭示「文化生活化」此一政策目標，並以「落實全民參與、追求優質生活」之原則，推動「打造台北為一流的的文化都市」、「使台北成為華文文化版圖的中心」、「確立台北作為亞太地區文化樞紐的地位」等目標，以建設「文化台北(文化立市)」。至於應如何營造優質文化環境，為文化保存、傳播、及創造一個良好基礎，以啟發民間自發性活力？則提出五大任務面向，包括：(1)在制度層面：應研修文化藝術振興相關法規，健全藝文補助獎勵機制，促進藝術文化產業之合理運作，改善多元文化發展之制度環境。(2)在硬體建設方面：應即通盤規劃增建文化設施及展演場所之長期計畫，以改善台北市展演空間不足之困境。(3)在文化行政方面：應恪遵「多元文化藝術原則」，尊重並保障不同價值觀念之文化藝術表現；另本於「文化權平等原則」，令全體市民均享有參與藝文活動之平等權。(4)在文化發展方面：應「深耕多元本土」，協助社區形塑文化特色。除「深耕草根」、「茁壯民間力量」外，更應使「社區滋養專業」，讓社區成為專業藝文團體得以參與、並積極貢獻之場域；並結合「重建歷史記憶、尋求創新契機」之原則，使「傳統開出現代」，建立台北文化之獨特風貌。(5)在交流機制方面：應基於「本土走向國際」之原則，建立台北之文化主體性，「迎向全球互動」。關於此一白皮書內容，可於下列網址取得：<http://163.29.37.148/culture/index1.htm>。另關於文建會『文化白皮書』以及『文建會施政報告』等資料中亦有類似政策性說明，可自下列網址取得：http://www.cca.gov.tw/intro/yellow_book/index.html；以及<http://www.cca.gov.tw/intro/report/>。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

遵循，致使我國各種政策多止於宣示性質，或其具體措施多為一種孤立的暫時性措施，而欠缺整合、永續發展觀點。本報告之所以強調政策評估機制之重要性，主要在於檢討台北市文化發展法制環境時，應於當前法律所允許範圍內，考量現有人力、財力、物力等因素，優先就當前最迫切改進之問題，加以檢討分析⁸¹。而政策評估機制，即可提供此種評估檢討方法；再者，關於若干學者專家雖一再強調之「行政文化化」理念以及「健全文化行政體系」等制度，惟應如何落實，卻少有具體建議而多流於口號宣示形式者，吾人以為如能強制行政機關就其重要政策或行政措施，實施文化政策評估，或為可行方案⁸²。例如，學者曾認為「我國1981年行政院文建會成立後，政府以大量公共資源投入藝文工作所造成之藝術文化成熟，已到了一個高原瓶頸期，顯示出過去將近廿年之台灣藝文繁榮，本質上相當於經濟上的『投入驅動的成長』(Input Driven Growth)……藝文團體的維繫與存在，相當大的動力來自政府的公共財政，但多數藝文團體並未妥善的在此期間提高其『生產力』(即觀眾和票房收入的增加)，當然更沒有擴大其『經營規模』(指藝文團體的成員增加，以及由小製作提升為中製作與大製作)。過度仰賴政府補助的結果，使得藝文工作者固然對藝術文化有其參與的熱情，但顯然並未將這種熱情轉化為將藝文理想落實為永續經營的動力。當藝文生產過度仰賴政府的補助，它的結果就像企業過度依靠保護政策一樣，缺乏創新、爭取經費

⁸¹ 此一態度，涉及後述本報告所提「台北市文化發展自治條例(草案)」之規劃方向與內容範圍，容待後述。

⁸² 亦即，如同環境影響評估法強制重大開發行為以及重大政府政策應實施環境影響評估，強制台北市政府相關行政機關(如台北市文化局、都發局、建設局、交通局等)，於擬定或修正其所掌管業務之重大政策時，應進行文化政策評估，或能就當前文化行政所涉及多頭馬車、行政本位主義等問題，於事前預知或進行整合。

者，以及擴大市場的動力」⁸³。簡言之，傳統文化補助機制對於當前文化發展之功能，已有進一步檢討之必要。

有鑑於此，關於文化政策本身之妥當性、必要性、可行性等課題，以及政策應如何有效落實等問題，最近新公共行政(NPM)及新制度經濟學(NIE)之發展成果，可資參照。亦即，關於政策之擬定與落實，目前各國之實踐，多在強調所謂「政策評估(Policy Impact Assessment)」或「政策分析(Policy Analysis)」之重要性⁸⁴，其目的在於經由強化行政之「說明責任(accountability)」，以真正落實住民參與。以政策評估機制而言，其係一種政策擬定與實施之管理過程，亦即指利用一定之客觀標準及方法，經由計畫(plan)、實施(do)以及評估(see)之行政流程，以預測、分析、修正行政目的與行政手段關聯性與實效之機制，並強化行政施政品質。而所謂「政策評估」，又可自種種觀點整理分類，例如，(1)自政策評估對象區分：可分為①管制影響評估(RIA)；②公共事業或給付行政影響評估；③行政管理(administrative management)評估，包含「績效評估(performance measurement)」與「規劃評估(program evaluation)」。(2)自實施評估之時點區分：可分為①「事前評估」與②「事後評估」。(3)自實施評估之方法區分：可分為①「偏重效率性(efficiency)之評估方法」，例如「本益分析

⁸³ 引自南方朔「當藝術文化與經營管理相遇」收於跨世紀國際藝文資訊交流研討會(2000年11月30日～12月2日)，第5頁，http://www.ncafroc.org.tw/doc_download/research/doc4.exe。

⁸⁴ 「政策評估」一語，相當於歐美所實施之「績效測定(performance measurement)」或「規劃評估(program evaluation)」制度，與「政策分析」同，均強調對於政策進行品質管理，為最近「新公共行政(NPM, New Public Management)」之核心課題之一。有關政策評估之概念，參照前揭註2書第9頁以下；建設省建設政策研究センター『建設政策における政策評價に関する研究－政策評價用語集－』「はじめに」(2000年6月)參照。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

(Cost-Benefit Analysis)」、「費用效果分析(Cost-Effectiveness Analysis)」、財務成本分析或管制遵守成本分析等「費用分析」方法等；②「偏重有效性(effectiveness)、成果(outcome)或產出(output)之評估方法」，例如「統計分析(Statistical Analysis)」、「對照試驗分析(Quasi Experiment)」；以及③「定性分析」等方法。(4)自實施評估之主體區分：可分為「內部評估」、「部門間橫向評估(準內部評估)」、以及「外部評估」等方法。

有關上述政策評估機制，目前廣為各國所採用，儼然有成為重要行政決策標準流程之趨勢⁸⁵。以日本文化行政為例，彼「文部科學省」依據「行政機關實施政策評估有關法律」⁸⁶第6條第1項以及「政策評估有關基本方針」⁸⁷等規定，訂有「文部科學省政策評估基本計畫」⁸⁸做為該省實施政策評估之指針，目的在於使政策之企劃立案或其實施，能全程掌握重要之相關資訊。至於其所採行之政策評估方法，則包括「事業評估」(以事前評估為主，包括事業之新設、擴充之評估、事業繼續之評估、事業檢討年度到來

⁸⁵ 有關各國之政策評估制度之概略介紹，請參照前揭註2書第36頁以下。

⁸⁶ 平成13(2001)年法律第86號。

⁸⁷ 平成13(2001)年12月28日閣議決定。

⁸⁸ 此一「政策評估基本計畫」文部科學省係採逐年檢討修正方式擬定，目前已先後擬定有「平成13(2001)年度文部科學省政策評估實施計畫」(平成13年6月4日政策評估會議決定)，以及「平成14(2002)年度政策評估基本計畫」(平成14年3月28日文部科學大臣決定)二種。其中，前者之「實施計畫」係依據「文部科學省政策評估實施要領」(平成13年3月15日文部科學大臣決定)所擬定，為前述「行政機關實施政策評估有關法律」頒布實施前所擬定。相關資料，可自下列網址取得：前者之實施計畫部分，http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/jissi/010601.htm；後者之基本計畫部分，http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/jissi/020302.htm。

台北市文化發展法制環境研究

時所為事後評估)⁸⁹、「績效(實績)評估」(以事中評估為主)、以及「綜合評估」三大類型。此外，並明定進行政策評估時所應注意之事項，包括：①政策評估之基本觀點⁹⁰、②有關如何掌握政策效果之事項、③有關如何實施事前評估之事項、④有關如何實施事後評估之事項、⑤有關如何活用學識經驗人士意見之事項、⑥有關如何將政策評估結果反映於政策之事項、⑦有關政策評估實施體制之事項(包括政策評估會議、負責政策評估之組織、政策所涉業務機關、研究開發與對外援助之評估等實施體制，以及公務員評估能力之提昇等課題)、以及⑧其他有關實施政策評估所應注意事項(包括國民意見受理窗口之設置、與地方自治團體之協調聯繫、與其他領域或部門所為政策評估之整合等事項)。

前述日本之政策評估機制，除中央機關外，近來亦為彼地方公共團體文化行政所逐漸採行。依最近之調查結果⁹¹，平成 12(2000)

⁸⁹ 以文部科學省「平成十三年事業評估書」(平成 13 年 9 月，http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/13/09/010924a.htm) 記載為例，其共對 80 項事業進行評估，其中包括對於「藝術創造活性化事業」、「無形文化財保護」、「文化財保存維修」、以及「史跡等財產公有化推動」等事業之政策評估，依其所提評估書格式觀察，有關事業評估之標準格式至少應記載下列事項：(1)事業之名稱或內容、(2)預算額度及事業開始年度、(3)事項名(主要指該事業所歸屬之預算名稱及業務歸屬)、(4)主管機關及關係機關、(5)意圖或目的、(6)必要性、(7)手段之適當性、(8)達成效果及達成時期。

⁹⁰ 即前述第三章、第一節「基本態度說明」所提出之必要性、效率性、有效性、公平性、優先性等五項觀點。

⁹¹ 藤枝聰「地方公共團體における文化政策評價の現状～平成 12 年度文化廳アンケート調査の概要～」Arts Policy & Management No.13,2001.08, 第 11 頁以下參照。又 Arts Policy & Management No.13 之主題即為「文化政策之評估」，其內容除上引文獻外，以下刊載文章亦值參考：太下義之「文化設施整備にあたっての事前評價の意

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

年日本地方公共團體之文化行政，未實施政策評估者雖仍佔多數，達 57.1%；惟已實施政策評估之地方自治團體亦有將近四成，其中單獨就文化行政實施政策評估者，約佔 4.4%⁹²，將之作爲綜合計畫一環而實施政策評估者，占 34.1%^{93 94}。

第二項 文化環境資料庫之建立

如前所述，由於文化政策評估機制爲一全新觀念與機制，如

義と必要性」、河島伸子「文化施設の評價」、片山泰輔「文化政策をより良く知るための文献案内」等。另關於文化設施之設置與經營問題，如何實施經濟評估，可參照中澤純治「文化公共設施の經濟評價分析—滋賀縣立琵琶湖博物館を例として—」政策科學 8-1(2000.09)第 133 頁以下。

⁹² 計有高崎市、金澤市、東大阪市、出雲市等四個自治體。又都市人口達 40 萬人以上之都市，有將近五成之自治體，係採單獨實施政策評估方式。

⁹³ 至於具體之評估方法，則以對「評估相關對策之進步狀況」佔有絕大多數，達 65.7%，至於「有數值化可能之對策，設定其目標數值，評估其達成程度」者居次，佔 34.3%，再者爲「調查市民滿意度，依該調查掌握、評估對策之充實度」者佔 20.0%。因此，彼進行政策評估之目的，仍以行政進度管控型爲主。

⁹⁴ 又最近日本岐阜縣，並提出可適用於該自治體文化行政之政策評估模型，以及應如何經由政策評估等方式，實現地方自治團體之行政說明責任者。例如岐阜縣『政策評估モデル』(其中並舉關於該縣於平成 7 年對該縣美術館、博物館進行評估之案例，作爲說明)(<http://www.pref.gifu.jp/s21401/tihoujic/semonuki.htm>)，岐阜縣『アカンタビリティ(說明責任)を果たす爲の新しい行政システムのあ
り
方』

(<http://www.pref.gifu.jp/s21401/tihoujic/h11/no2/mokujii.htm>)。此外，日本東京都近來亦曾檢討其文化政策手段之妥當性，相關資料請參照東京都『當面の東京都文化政策手法の轉換と取り組み』(平成 12 年 12 月)。

台北市文化發展法制環境研究

欲推動除可能無法立即獲致台北市各相關機關之配合外，由於欠缺實踐經驗，因此難免須歷經相當「試誤(實驗)過程」，且如何使公務人員熟悉政策評估流程及其實施方法，亦有待相當期間之「人才教育、培訓」過程。除此之外，推動文化政策評估機制，尚須有完善之文化環境資料庫之輔助配合，始能使相關政策評估結論，儘可能符合正確性、公正性、可行性之要求。

此一文化環境資料庫所應涵括之內容與範圍，除應包括基本政治、經濟、社會、人口結構等基本資料外，舉凡政府文化行政需求調查(如政府補助需求調查)、藝文工作者或團體(除整體調查外，包括區分視覺藝術、戲劇、舞蹈等各種類型文化藝術工作者與團體之個別調查，以下同)之背景資料調查(或稱文化藝術工作者或團體普查)、藝文工作者或團體需求調查、文化補助措施成效調查、人民文化態度、需求調查、人民文化滿意度調查、文化設施區位、分布、利用情形調查、企業贊助文化藝術活動調查、文化國力(如編製國民文化所得帳之可行性、創意工業總帳⁹⁵)調查、文化產業調查、國內外文化活動資訊調查與行銷宣傳、文化藝術行銷、技術等專業人員調查等。

以上各種文化環境資料庫之建立，除應整合我國中央與地方已有之相關「文化統計」、「文化活動資訊調查」或「文化地圖」等資料庫外，並應建立各項統計調查之政策回向(饋)機制，使其調查分析成果能具體落實於將來擬訂定或修正之文化政策⁹⁶。此外並

⁹⁵ 英國曾就其「創意工業(Creative Industries)」產值，進行調查，依1998年報告，英國創意工業每年創造約600億英鎊之收益，僱用超過140萬人，佔總勞動人口之5%，此一數目尚不包括其勞動局「勞動力調查」所載，服務於創意工業以外行業之45萬創意勞動者。See Creative Industries Mapping Document, Creative Industries Task Force, Department of Culture, Media and Sports, London, November 1998.

⁹⁶ 例如，本研究計畫之主要困難，即在於此類文化環境背景資料之不足，以致難以真正掌握當前文化環境之間題，並針對各該問題提出

應建立相關資訊公開制度，以使相關人民或團體，能充分利用此一資訊。

第三項 文化發展主體之定位及其關係

文化發展之動力，取決於文化共同體之認同。因此，當代社會中，除政府、文化藝術工作者或團體以及企業外，作為「文化載體」⁹⁷之人民對其所處社會共同體之文化認同⁹⁸，厥為推動文化發展之最重要課題⁹⁹。簡言之，構成社會生活共同體之人民，為文化發展之終極主體，而人民所享有之此種地位，論者多稱之為「文化權」¹⁰⁰。因此，舉凡文化政策、文化行政、文化管理、文化財

具體可行之對策或規劃。

⁹⁷ 一般學者均使用「文化受體」一詞以指稱作為文化藝術活動對象之人民。然因「受體」容易令人誤會人民僅為文化藝術活動之消極接受者，並非文化藝術本身得以孕育發展之土壤，故本文以「文化載體」稱之。

⁹⁸ 本文所謂文化認同，並非意指「文化統一」，而係指一種態度，認為社會所以有別於純粹的人之集合體，取決於該社會成員間是否存有某種文化聯繫(此種文化聯繫，不問其是否取向於單一或多元文化價值)，且該文化聯繫即為形塑該社會共同體之核心生活形式。此點如同「交易」對於經濟社會所扮演之聯繫功能，而「貨幣」又構成現代經濟社會最純粹之聯繫形式。

⁹⁹ 人民對於文化藝術活動之支持與認同，或人民之文化權(或文化享有權)，向為學者所重視與強調，例如最近林信華『文化政策新論－建構台灣新社會』(揚智、2002年)一書中，即以將近三分之二篇幅討論認同問題(如該書第三章「全球化的共同體與社區政策」、第四章「共同體的權利和參與形式」、第五章「台灣社會的多元認同與重建」、第六章「成員權認同一作為台灣文化政策的基本形式」屬之)。

¹⁰⁰ 或稱之為「文化成員權(culture citizenship)」。所謂文化權主要係一種決定、參與其所處社會之文化發展與內涵之權利。例如聯合國人權宣言第27條即謂：「任何人均有權自由參與社區之文化生活，享受藝術，並分享科學之發展及其成果」。又如學者將此一文化權概念

務、文化產業、文化法制等問題，政府所實施之各種措施，均應植根於此一人民文化權，始能獲得其正當性與合法性。基於此一觀點，當前文化發展應係一種由下而上(人民→社區→地方自治團體→國家)之自發性過程，而政府之任務即在於確保此一文化活動或發展所需基本軟硬體條件與機會之公平性。就我國地方文化活動之日趨活絡與政府角色之逐漸轉換(文化發展之去中心化過程)，亦顯示我國文化發展已逐漸趨同於上述潮流¹⁰¹。

界定為平等參與、學習文化藝術活動與資源之權利，其目的在於保障人民享有人類科學、文學、藝術作品等智慧成果所帶來之精神充實權利，能受到保護，並確保社會每一個成員擁有各種傳統或創新之創造與表現自由，以及自由參與、學習以理解或享受文化價值與文化資產之平等機會(財團法人文化環境基金會編撰、陳其南主持『文化藝術振興方案規劃研究報告』(行政院文化建設委員會、2001年4月)第204頁以下參照)。

¹⁰¹ 我國1994年以降所大量成立之各種地方文史工作室，顯示人民已逐漸認知其作為文化主體之地位；又1982年開始之文藝季活動，亦於1993年開始轉型，且自1994年起改以「人親、土親、文化親」為主題，將文藝季活動交由各縣市政府主辦，由各縣市文化中心或教育局承辦，並嘗試各種結合民間力量之措施。此外，1977年開始陸續設立之各縣市文化中心，亦從過去推動文化下鄉之角色，轉型為重建社區、投資與管理地方文化、地方文化事務之協調、溝通者角色(林信華前揭註99書第254~256頁參照)。又學者整理文化白皮書之發展經驗，認為我國人民對於地方文化事務之關懷重點，可分為以下八個面向：(1)社區關懷：如台北市「永康社區」、高雄縣「美濃愛鄉協進會」；(2)人文探索：如屏東縣「屏東馬卡道協進會」、台東縣「初鹿地區原住民委員會青年少年會」；(3)文物館藏與研究：如台北縣「九份藝術館」、苗栗縣「張益銘民俗工作室」；(4)社區總體營造：如花蓮市「米崙文史工作室」；(5)原住民族群工作室：如台北市「人之島社會文化藝術工作室」、苗栗縣「賽夏事務協進會」；(6)自然人文生態研究：如高雄縣「八色鳥工作室」、台中市「台灣生態

自上述文化發展主體觀點而論，政府、文化藝術工作者或團體、企業與人民四者間，即有必要進行溝通(交流)對話，以免文化藝術活動發展，孤立於人民實際政治、經濟或社會活動之外，產生脫節現象。其理由在於文化藝術之發展良窳，取決於政府、文化藝術工作者或團體、企業與人民四者之互動¹⁰²。此點，由於藝文生態相對於其他產業(或藝文產品相對於其他商品)有其特殊性，而顯得尤為重要。如先就結論而言，無論係來自政府或民間對藝文工作者或團體所提供之經費補助，並非振興文化藝術發展之有效手段，且有流於單純「救貧工具」之趨勢；重點在於如何創造藝文工作者或團體，與企業、人民間，能形成一種「夥伴關係(partnership)」。茲進一步說明如下：

以台灣藝文生態為例，當前台灣藝文生產主要係依靠政府之補助，而藝文消費則相對處於停滯狀態¹⁰³，且藝文生產成本則呈大幅增長趨勢。如再就台灣地區人民從事文化藝術活動之型態觀

研究中心」；(7)鄉土文化藝術：如台北縣「原舞者」、雲林縣「大花鼓文化促進會」、宜蘭縣「小桌子文史影像工作室」；(8)文化資產保存與維護：如台北縣「深坑文化古蹟工作室」、彰化縣「董英豐硯雕工作室」(同書第 254 頁)。

¹⁰² 如以數學函數分析說明，可以 C 表示文化藝術發展(因變量)、 G 表示政府、 W 表示文化藝術工作者、 E 表示企業、 P 表示人民(以上四者均為自變量)，則其函數關係式為 $C=f(G,W,E,P)$ ，其中如固定任何三項自變量(如 G,E,P)為常數，即可簡易導出另一自變量(如 W)與因變量(即 C)之關係，並可藉由調整任一常數(如 G)得出其所產生之變化關係。此一方法，亦為建立前述文化政策評估或經濟分析之簡易模型方法之一。

¹⁰³ 按我國「娛樂、教育及文化服務」支出，自 1997 年台灣每戶每年支出較諸十年前增長三倍，然此一數值僅係反映國民所得之增長，就支出比例言，十年來「娛樂、教育及文化服務」支出約維持在 13% 左右，並無太大變化。

台北市文化發展法制環境研究

察¹⁰⁴，依台灣二十一世紀基金會 1995 年與 1996 年所作之文化滿意度調查，台灣有超過 75% 之人民舉不出任何一個台灣表演藝術團體之名稱，而在文化消費之選擇中，大眾性的錄音帶、書籍、CD、雜誌、錄影帶等之消費比例較高，表演藝術活動門票、繪畫、古董、雕塑等較少。就金額而言，購買文化產品或參與文化活動之金額，年度在 1000 元以下者佔 21.8%，1000 元～5000 元者佔 21.6%，5000 元～10000 元者佔 16.7%，10000 元～50000 元者佔 12.6%，50000 元～100000 元者佔 2.3%。其中，主動參與戶外活動者，以年輕、高學歷者為主。另依 1999 年之調查，台北市民參加文化活動平均每半年一次，但亦有 40% 的人兩年內未參加任何文化活動。就參與文化活動人員構成而言，依文建會 1999 年『民眾參與藝文活動調查報告』顯示，學生仍為藝文活動之主體，比例高達 45%¹⁰⁵。以上統計數據，可以一項簡單之微觀經濟學供需理論說明。亦即：

1. 在一定生活水準下¹⁰⁶，藝文產品與非藝文產品(如食物)間，並不存有一定之消費替代關係(此類產品通常屬競爭性產品)，亦即藝文產品較諸其他產品，其需求彈性¹⁰⁷頗低(即其彈性 $e <$

¹⁰⁴ 以下引自南方朔前揭註 83 文第 4 頁。

¹⁰⁵ 又文建會 1994 年委託蓋洛普徵信公司所作『藝文活動消費人口調查』顯示，台灣十五歲以上之人口，一年約僅 138 萬～335 萬人曾觀賞過舞蹈、戲劇或音樂等表演活動，所佔比例約為一至二成。其中，又主要集中於青壯代、高教育程度、高收入、有專門工作、或居住在北部及都會地區之中上階層。此外，約有 57.3% 認為「政府應多補助藝文活動，降低票價，以吸引民眾」，約有 48.8% 認為「政府應該主辦免費活動，以提高民眾觀賞興趣」。

¹⁰⁶ 指人民收入足以滿足其基本生存需求，而有贋餘收入可供投入於生存需求以外之消費之情形。

¹⁰⁷ 所謂「需求彈性」亦稱「需求之價格彈性」，指需求曲線之斜率，係由需求量之變動率(分子)除以價格之變動率(分母)，取其絕對值而

1)，且無論自短期或長期¹⁰⁸而言，藝文產品均屬欠缺彈性之商品¹⁰⁹。此一現象說明藝文產品之供需結構相對其他商品而言，處於一種相對穩定均衡之狀態；亦即，藝文產品之總需求佔消費者總體支出之比率，不容易受消費者收入變化或藝文產品價格變化之影響，而呈現相對穩定狀況¹¹⁰。簡言之，消費者對於藝文產品之「總支出」(指藝文產品價格乘以所消費之藝文產品數量)，如無其他干擾供需均衡之力量(例如租稅減免或增稅、人民需求發生變化等)存在，其市場結構與規模均維持相對穩定。由此可知，影響藝文產品之供需結構者，

得(即彈性必為正數)。彈性係用以表示需求如何隨價格變動而變動之數學量度。此一彈性，通常分為三種，即缺乏彈性($e < 1$)、富有彈性($e > 1$)以及無彈性(或單位彈性)($e = 1$)。通常情形，影響需求彈性之最重要因素在於是否存有替代商品；一般而言，某種商品之替代品越多，其價格彈性越大(富有彈性)，反之，則彈性越小(缺乏彈性)。舉例而言，假設花生油與葵花油為二種可相互替代之產品，且葵花油帶給人民之效用較高，則當人民收入增加時，將使花生油之需求降低，葵花油品之需求則增加。

¹⁰⁸ 一般正常商品，縱於短期係屬缺乏彈性，但長期而言，通常係富有彈性之商品。此點，意指一般正常商品於長期觀點下，消費者通常均可經由改變其消費習慣，以因應該商品價格之變化。

¹⁰⁹ 關於上述藝文產品價格彈性之論述，目前少有具體調查數據可資佐證，依 Heinz Kohler 就酒精、運動器材與賽艇、電影、公共汽車旅行(當地)、航空旅行(國外)、火車旅行(兩地)、醫療保險、公共汽車旅行(市際)、戲院與歌劇、天然氣(家用)、汽油、電(家用)、報紙與雜誌等商品所為調查，上述商品於短期內均屬缺乏彈性之商品，但除醫療保險、戲院與歌劇、汽油、報紙與雜誌四類產品外，其餘商品自長期觀點言，均成為富有彈性之商品 (Intermediate Microeconomics: Theory and Application, p103, 2nd ed. 1986)。

¹¹⁰ 例如前揭註 103，我國「娛樂、教育及文化服務」支出，十年來約維持在所得之 13%左右。

在於上述「其他干擾供需均衡之力量」之存否，且原則上單純以經濟刺激(如租稅)手段，並無法達成改善藝文發展之目的，而真正具有影響性之手段，厥為人民需求之變化。

2. 上述觀點說明，當政府採取前述「投入驅動成長模式」，以鼓勵文化藝術活動之「產出」時，如其他條件不變，由於消費者對於藝文產品之總支出少有變化，故縱能間接提升或創造人民對藝文產品之需求，然因消費者總支出並未因而作出相應調整(即擴大其支出規模)，結果將不得不使每單位藝文產品之價格作相應調降，以調節供需；如產品邊際價格低於邊際成本時，為使收支平衡(或藝文工作者或團體維持其最低生存條件所需財務支撐)，乃不得不於價格收入之外，尋求其他財務來源。此點說明，何以我國藝文活動收入，仍以政府補助為最大宗來源^{III}。此一現象顯示我國政府將資源投入於文化藝術活動之結果，實際上並未有效改變人民對文化藝術活動之需求。此點尤於非藝文產品因科學技術進步而大幅增加其附加價值時，藝文產品如無法適應時代發展，經由改善其質量以契合當代人民實際藝文需求，或改善其行銷管理方式以

^{III} 我國藝文工作者或團體長期倚靠政府補助之情形，向為學者所一再強調。依國家文化藝術基金會補助案統計數據(前揭註 68 書)，依 1997 年至 1999 年 4 月受補助團體向國藝會核報之實際收入來源分析，在各項收入來源中，國藝會補助佔最大宗，達 33.61%，其次為各團體或個人之自備款(22.58%)、再次為展演門票收入(20.03%)，至於政府其他部門所提供之補助以及民間企業之贊助，則各自約為 5%。此外，由各類型藝文活動之方式、人數、場地、普遍性等方面均有極大差異，其經費來源差異亦大。例如，美術類以自備款最多，音樂類、舞蹈類、戲劇類則以門票收入為最多，其他類別則以國藝會補助經費來源為首，而企業贊助之對象則偏重於文化資產及音樂類項目。

創造藝文需求時¹¹²，將形成一種惡性循環¹¹³。事實上，從國家

¹¹² 為達成此種符合實際需求或創造需求之目標，理論上可經由種種方式達成。且至少有二大方向可供採行，其一為整體性觀點，其二為各類藝文活動之個別性觀點。前者例如使藝文產品與非藝文產品間之區別模糊化或融為一體(如結合實用與美學之建築、景觀設計)，使人民於消費非藝文產品同時，必定連帶消費藝文產品；我國公共藝術之設置目的，原希望經由結合公有建築物或重大公共工程之實用價值與公共藝術之美學價值，以美化環境。然實際實施結果，因無法有效結合二者，致使成效不彰。後者例如降低各類藝文產品相互間(如美術、戲劇、舞蹈、音樂等)之替代可能性，使人民無法經由消費某類藝文產品，而獲致與消費他類藝文產品相同或類似之滿足(效用)，以免產生例如當代藝術發展相對於傳統藝術發展之排斥效果。

¹¹³ 其中尤以藝文活動成本之大幅提升，為導致此種惡性循環之最直接因素。例如依 1998 年與 1999 年台灣『表演藝術年鑑』針對台灣表演藝術團體之演出、製作成本、觀眾人數以及盈虧情形所作之調查結果，顯示絕大多數之表演，無論為音樂、戲劇或舞蹈，其總製作皆集中在新台幣 10 萬至 50 萬之間，但戲劇類已有 7% 屬於新台幣 500 萬元以上之中型製作，4% 屬 1200 萬元之大型製作。在觀眾方面，每一單一節目，舞蹈之總觀眾以 500 人至 1200 人最多；音樂則有 76% 為 100 人至 2000 人之間；戲劇則多半為 100 人至 500 人，但觀眾為 5000 人者亦達兩成左右。而節目收入方面，音樂類有八成收入在新台幣 50 萬以下，戲劇類節目收入在 50 萬以下者亦佔六成。因此，我國表演藝術團體雖不乏成功之例，但絕大多數仍在小成本、小團體、小製作、少觀眾、低收入間掙扎，而形成一種惡性循環(南方朔前揭註 83 文第 4 頁、第 5 頁參照)。另依學者之整理，1997 年至 1999 年間，國藝會所補助之經費，僅佔所有申請藝文活動全部所需總經費之 7%，亦即有超過九成之費用(即藝文活動成本)，必須經由其他管道籌措始能彌平。此類其他管道包括其他政府部門、各縣市文化基金會、民間公益組織、企業界或採取與其他藝文團體合作等方式。以 1999 年為例，超過 82% 的組織或個人有向政府各部門(公部門)申請經費之經驗，其次有 61.7% 曾向國藝會申請，而僅有 24.4% 向企業

文化藝術基金會近年來陸續推出之藝術行政人才研習、藝文團體預算及財務管理課程、藝術行政人才出國進修等活動觀之，顯然逐漸認識到我國文化藝術發展之問題所在。基於相同理由，美術、戲劇、音樂、舞蹈等不同類型藝文活動，其彼此間雖然同屬藝文產品，然因相互間具有高度替代可能性，其結果，縱使人民增加其藝文消費支出，亦未必使整體藝文活動之需求增加，對於若干藝文活動(如傳統戲劇)甚至可能因更加惡化(即需求減少)¹¹⁴。

3.企業與文化藝術工作者或團體之關係，應為一種夥伴關係，已為學者所一再強調¹¹⁵。所謂「夥伴關係」係指一種觀念，亦

界募款。亦即，多數藝文團體或個人都以向政府及國藝會爭取經費為主，而其所爭取到之經費雖佔所有收入之四成左右，但卻僅佔其所需支出總經費之一成不到。因此，政府對於文化藝術政策之規劃能力、各藝文團體或個人之經營管理與募款能力、藝文欣賞之風氣、乃至企業等方面均必須有更積極之作為，始能在公部門經費日趨短缺之情況下，持續文化藝術之創作條件，延續藝文組織之生命(蕭新煌「營造文化藝術事業發展的契機：台灣與世界」發表於『跨世紀國際藝文資訊交流研討會』，2000年11月30日至12月2日(http://www.ncafroc.org.tw/doc_download/research/doc11.exe)，第2頁)。

¹¹⁴ 前揭註112參照。

¹¹⁵ 除前揭註83南方朔文以及註113蕭新煌文外，另可參照海倫·紐金(Helen Nugent)「藝術與文化的民營化及產業化」，柯林·崔迪(Colin Tweedy)「地方精神—文化與企業結合的反思」，根本長兵衛「廿一世紀企業贊助藝文發展之範例—綜觀『企業mécénat協議會』近十年之成果」，奧利維耶·普瓦夫何·達何弗(Olivier Poivre D'Arvor)「國家文化形象包裝」，羅素·衛里絲·泰勒(Russell Willis Taylor)「藝文組織如何永續經營」以上文獻均發表於『跨世紀國際藝文資訊交流研討會』，2000年11月30日至12月2日(<http://www.ncafroc.org.tw/a/04/seminar.htm>)。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

即認為藝術工作者或團體對於企業永續發展而言構成一種「社會資本¹¹⁶」，企業對藝文工作者或團體之資助，並非基於公關或單純公益活動¹¹⁷，而係一種攸關企業成長之資本投資。此點於論述藝文工作者或團體與人民之關係時，亦同。因此，如同環境資源對於企業與人民之重要性般，如何使企業(包含人民)認知此一文化藝術資產之重要性，為檢討藝文工作者或團體之定位，以及其與企業(人民)之關係時，最重要之課題。欲有效達成此一目的，涉及作為社會資本之文化藝術活動或文化資產，對於企業(或人民)究竟有何種重要性，以及其究竟能產生何種社會效益？簡言之，文化藝術活動係如何改善企業之獲利能力與環境，對於人民日常社會生活究竟有何種重要影響？均為確立上開夥伴關係前所應釐清之前提。例如，前述「國民文化所得帳」、「創意工業¹¹⁸」等概念之建

¹¹⁶ 所謂社會資本，係指例如水、電、瓦斯、各種公共設施等，構成社會活動基礎之投入而言。

¹¹⁷ 我國企業對藝文贊助之現況，依最近之調查研究顯示，企業贊助藝文活動之態度，主要單純基於自利、或公關要求或回饋社會，致使企業贊助明顯受經濟榮枯之影響，而極不穩定。亦即，台灣多數企業認為：改善藝術文化環境是政府應主動承擔之責任，企業之所以願意付出，係由於企業高階主管個人對藝文之喜愛，或是贊助藝文活動能為企業帶來實質利益等，是種自發性行為，但贊助藝文活動、幫助藝文環境蓬勃發展卻非企業所須面對之義務與責任。亦即，在企業考量贊助藝文活動之因素上，「藝文團體與活動本身之特質」平均分數最高，「藝文團體與企業合作之便利性」平均分數最低。參照陳以亨主持『台灣企業贊助藝文活動調查研究』(國家文化藝術基金會委託調查、2000年)第7頁以下、第93頁以下參照；陳以亨「台灣企業贊助藝文現況研究報告」，收於『跨世紀國際藝文資訊交流研討會』，2000年11月30日至12月2日(http://www.ncafroc.org.tw/doc_download/research/doc7.exe)。

¹¹⁸ 前揭註95及其內文參照。

立與推廣，或為方法之一。至於上述如何使企業(或人民)認同文化藝術活動為重要之社會資本，並因此產生對文化藝術活動之認同感，乃為政府責無旁貸之任務，亦即，政府於此扮演重要之橋樑角色。

4. 基於相同理由，由於將文化藝術活動視為社會資產，且此一社會資產所生利益，除觀眾或聽眾等藝文活動之直接服務對象外，通常尚能產生相當大之外部利益(社會利益)，而為人民所共享。則政府經由租稅或補助手段，以使此一外部利益得以內部化，乃有其正當性與合法性。亦即，由於存有外部利益，政府乃取得一項正當且合法之理由，得藉由各種干預或補助措施，以影響文化藝術活動。簡言之，政府基於受益之平均分擔觀點，並非不得對於藝文活動進行補助或各種協助。同理，關於企業對藝文活動各種贊助，如該項贊助所生利益並非由贊助廠商所獨享，而係由人民共享此一藝文活動之外部利益者，政府對之提供租稅減免，亦有其正當性與合法性¹¹⁹。惟應注意者，政府對於藝文活動之補助，固然得基於外部性理由而為之，然因理論上任何政府財政支出均取決於其外部性，因此於有限資源下，是否對藝文活動進行補助即須考量該項補助相對於其他公共支出之必要性與優先性問題¹²⁰，以免發生例如「以健康交換健康」¹²¹此等不良排擠效應，而違

¹¹⁹ 此點與對污染源(企業)課徵各種特別公課或環境稅者，有所不同。蓋污染行為對於環境資源係產生外部不利益，此項不利益並無使人民共同分擔之理由，因此乃有藉由各種公課或稅制予以調整必要。

¹²⁰ 前揭本章第一節「基本態度說明」參照。

¹²¹ 所謂「以健康交換健康」問題，此為最近本益分析之主要核心課題，其目的在於研究因特定管制措施或規範要求，可能達成之政策目的(擬控制之危險)，以及為達該政策目的而挪用其他領域資源所導致其他危險之增加(附屬危險)，於比較二種危險後，以判斷該項管制措施或規範要求是否符合效用最大化之問題。對此，國外學者已有豐富

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

反資源之公平配置要求。尤其更須注意者，由於藝文產品之經濟特性(整體欠缺彈性，但各類型藝文產品彼此間卻具有高度替代性)，導致對藝文活動採取金錢補助措施，事實上對提升整體藝文消費支出並無太大助益。因此，政府對藝文活動採取補助措施時，實有必要自補助效益觀點，就其補助對象、方式、金額等方面，進行充分評估；此外，於存有其他更有效工具可推動文化藝術發展時，自宜儘先考慮採用該金錢補助以外之手段。

由以上關於政府、企業、人民與藝文工作者或團體間之關係可知，政府、企業或人民對於文化藝術發展固然有其重要地位，然在我國而言，藝文工作者或團體之自我反省與重新定位，恐更為重要。亦即，藝文工作者或團體如不能改變其傳統思維模式，以適應當前科學技術發展，以及多元化時代之來臨，恐仍無助於文化藝術之發展。例如，單純要求政府擴大藝文補助；要求租稅優惠；或政府文化單位公務人員之任用，應排除考試任用而為特別規定，始能延聘具有文化專才之人員等，而不自我反省與重新定位，均非文化藝術發展之正途。必須嚴肅指出者，唯有當藝文工作者或團體本身確實擁有「釣魚技能」，卻仍無法經由改善行銷或產品質量等方式維持生計時，上述要求始有其正當性，否則實無法導出政府必須優先照顧藝文工作者或團體之理由。

第四項 政府之角色與文化發展改善策略

面對前述台灣當前文化發展環境及全球化、本土化等各項議題，政府對於文化發展之角色除前述(1)文化政策之擬定、評估與分析、(2)擴大人民參與文化發展與對話、(3)整合各種文化發展資

研究，經典文獻可參照 Cass R. Sunstein 着，金朝武、胡愛平、聶聰啟譯『自由市場與社會正義(Free Markets and Social Justice)』(中國政法大學出版社、2002年1月)，尤其第397頁以下。

訊並儘量公開充分利用、(4)扮演橋樑作用以促進企業(人民)與藝文工作者或團體之溝通交流外，亦應針對當前文化環境現況與困境，祛除各種不利文化發展之制度障礙與軟硬體環境，並完善文化發展所需基本設施與機制。簡言之，政府對於文化發展之角色在於建設基礎文化設施，以及提供適當之制度環境，使藝文工作者或團體能與企業、人民間之進行良性互動與對話。

壹、文化發展策略概觀

針對此一文化振興議題，最近之研究提出九大策略，作為推動我國文化振興之方案，包括¹²²：

- 1.大幅增加政府與企業直接贊助：包括應建立藝文贊助之基本觀念；擴充政府部門之補助；以及提升民間企業贊助之意願等。
- 2.以綜合性與國際性藝文活動帶動整體發展：包括明確綜合性與國際性藝文活動之效益；以及推動族群與國際間文化交流。
- 3.推動文化類非營利組織活動以解放民間活力：包括鬆綁法令鼓勵文化工作者結社，推動文化事業；推動文化性非營利組織立法。
- 4.以文化設施計畫帶動地方社區綜合發展：包括建設地方展演設施；師法各國文化設施成功案例；結合文化設施與公共空間；結合文化設施與地方資源；建立文化設施經營機制。
- 5.開創公共藝術與相關環境之文化資產：包括落實文化藝術獎助條例，直接照顧公共藝術創作者；透過公共藝術參與計畫，擴大藝術欣賞人口；加強公共藝術計畫市民參與，重建公共領域之政治意識；重新釐清公共藝術之目標與作法，解決行政操作困境；創造地方文化資產之新生命。
- 6.開發文化作為知識產業之基礎：包括建立綜合國力與文化國力

¹²² 前揭註 100 書第四章至第十二章參照。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

觀念；確立文化產業觀念；經由文化內涵活絡鄉村與部落產業之發產；結合地方社區總體營造與綜合發展計畫。

7. 確立文化環境政策方向，加強政策研究：包括建立以地方為主軸之文化政策思考；社區總體營造機制；全球化與地方化；中央與地方文化預算之保障與運用。
8. 推動行政文化化理念，健全文化行政體系：包括健全文化行政體系之運作；重新思考地方文化行政定位；落實行政文化化之理念；建立文化與藝術行政之專業地位。
9. 推動文化基本法立法，啟動文化振興機制：文化基本法之內容應包括：保障文化公民權；確立文化國力之概念與國家發展計畫；行政文化化之理念與實踐；地方文化主體性之宣示；強化藝文資助；推動族群與國際間文化交流；建立文化與藝術行政專業地位暨制定組織人員任用標準；保障中央與地方文化預算；整理暨修正下游相關法規。

以上各項建議方案，因其係作為中央文化振興策略，且最終仍以制定文化基本法為落實各項策略之啟動機制，因此未必可完全適用於台北市之情形。蓋於當前欠缺上開報告所建議制定之文化基本法及其配套法制情形，地方因受限於依法行政(尤其法律保留原則)要求與預算限制等因素，且上開建議大多欠缺實際執行機制與方法，而有流於宣示意義之虞。有鑑於此，本文擬於當前法令限制下，提出台北市文化發展之具體建議措施，以為擬定後續台北市文化發展自治條例(草案)之基礎。

貳、台北市文化發展自治條例(草案)之前提與立法原則

如前所述，當前台北市文化環境較諸其他各縣市可謂佔有相當優勢，其文化發展之主要問題，似非在於文化設施等硬體建設，而係在於各種文化軟體環境之完備。因此，宜針對台北市文化環境特色，就現行中央法令限制範圍內，擬定文化發展對策及其具體措施。茲進一步分述如下：

一、規劃前提

(一)釐清中央法令限制—建議中央修法事項

由於推動文化發展涉及各項中央法令新訂與修正，因此，擬定台北市文化發展對策及其具體措施，宜先釐清當前中央法令之限制，對於各種需配合中央法令始能有效達成之文化發展策略，列為建議中央修法事項，於中央法令未完備前，儘先就地方可依其自治權限實施之事項加以辦理。關於此一因當前中央法令未臻完備，致使地方難以推動之事項，主要涉及法律保留原則者，包括：

- 1.租稅減免：包括文化藝術工作者所得稅之減免、文化藝術團體營業稅、貨物稅等各項稅賦之優惠措施、企業贊助文化藝術活動之租稅優惠、其他如房屋稅或娛樂稅之減免等事項，由於涉及租稅法律主義與租稅公平等問題，均屬於法律保留事項，於當前中央法令未能配合修正前，地方事實上難以有效改善藝文工作者或團體之地位¹²³。
- 2.文化藝術團體法人化：我國現行關於法人之相關規範，主要規定於民法、人民團體法、公司法等法律，由於文化藝術團體性質之特殊性，例如地方文史工作室，往往無法依現行法律規定之要件取得法人資格，致使其無法享受各項租稅優惠或

¹²³ 關於文化藝術活動有關租稅減免問題，文化藝術獎助條例第30條已規定：經認可之文化藝術事業，得減免營業稅及娛樂稅，並授權文建會會同財政部訂定文化藝術事業之認可及減免稅捐辦法。對此文建會並會同財政部訂有「文化藝術事業減免營業稅及娛樂稅辦法」以資適用。惟該辦法之適用對象，依同辦法第2條規定，以公立文化機關(構)或合於民法總則之公益社團或財團或依其他有關法令經向目的事業主管機關立案或法院登記之文化藝術事業，或依法完成營利事業登記之文化藝術事業為限，即原則仍以取得法人格為必要，對於文化藝術活動之助益仍屬有限。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

取得政府補助。對此，國外雖有經由制定非營利法人(NPO)等相關法律，解決文化藝術團體法人化問題。然因法人格之賦與及其成立要件等事項，須有中央法律之依據或授權始得為之，因此，此一事項亦構成地方文化發展之限制¹²⁴。

3.文化專業人才之進用：由於我國關於公物員之進用，憲法明採考試用人原則。因此，如欲兼顧文化專業人才之特性，另外制定特別之進用途徑與標準，恐衍生嚴重之憲法爭議。目前中央雖就聘用人員、雇用人員之進用，分別制定有相關法律以資適用，以有別於考試任用之公務人員。惟此類人員畢竟與一般公務人員有別，如欲使之與一般公務人員享有同等保障，恐仍有困難。縱然擬以擴大聘用人員或雇用人員進用管

¹²⁴ 依據行政院文化建設委員會主管文化藝術財團法人設立許可及監督要點規定，文化法人之設立，其設立基金之現金總額須足以提供設立目的事業所需經費，並不得少於新台幣三千萬元，此項規定不利於文化藝術團體之法人化。又最近法務部針對財團法人擬定有財團法人管理法草案，其第8條規定：設立財團法人之財產總額(創立基金)，需足以達成其設立目的；其最低總額標準，由主管機關依業務性質定之，但不得逾新台幣三千萬元。明確授權由主管機關依其業務性質訂定設立財團法人之最低財產總額，並限制其最高額度，故將來如能通過，或能相當紓解當前文化藝術團體法人化問題。惟文化藝術團體除成立財團法人外，尚有能否成立公益性社團法人問題，故法人化問題仍未完全解決。有關財團法人或非營利組織(NPO)或非政府組織之研究，可參照劉承愚等合著『財團法人監督法制之研究』(益思科技法律事務所、2001年)；蕭新煌主編『非營利部門組織與運作』(巨流、2000年)；益思科技法律事務所主辦『財團法人功能與監督研討會』論文集(2001年9月26日)；喜馬拉雅研究發展基金會譯『非政府組織的立法原則』(2001年8月)；財團法人とちぎ総合研究機構『民間非營利活動團體に関する調査研究－民間非營利活動團體に對するアンケート調査結果』(平成14年5月)參照。

道及其保障等方式，以強化文化專業人才之工作權，此一事項仍涉及法律保留原則，地方所能著力之處仍然有限。

- 4.文化藝術工作者勞動權益之保障：文化藝術工作者個人勞動權益之保障，涉及勞動基準法及其相關法律之修訂。由於目前勞基法係以行業別為適用對象，而文化藝術工作者所屬行業並未納入勞基法適用範圍之內，因此，文化藝術工作者無法享有勞基法關於勞工工作權、退休等制度之保障。此一作法雖有違憲疑慮，然亦非地方所能單獨改善。
- 5.文化藝術智慧財產權之保護：目前我國關於智慧財產權之保護，主要規定於著作權法、專利法、商標法等相關法令。整體而言，上開規定對於文化藝術工作者雖無不公之處，然仍有若干難以適應文化藝術工作者之智慧財產權之處。例如關於文化藝術工作者受聘之情形，著作權法第 12 條雖規定原則以受聘人為享有著作人格權及著作財產權之人，但對於出資人依同條第 3 項利用該著作之情形，卻未規定其利用之範圍與限制，適用上易滋生疑義(於專利法第 7 條第 3 款但書亦有類似規定)¹²⁵。此外，關於文化藝術財產權轉讓時，原創作人得否享有一定比率之收益，及此項權益之存續年限等，現行法律亦欠缺相關規定。惟無論如何，上述事項均涉及人民財產權之得喪變更，屬於法律保留事項，地方仍少有置喙餘地。
- 6.其他：例如關於文化藝術著作之招標採購，應依政府採購法有關規定為之。現行政府採購法所採公開招標以及最低標原則，未能符合文化藝術著作採購之特質，且其對於限制招標方式亦設有嚴格限制，亦未能有效解決文化藝術著作之採購問題。因此，政府採購法之規定，實際上對文化藝術工作者

¹²⁵ 林信和主持『藝術家法、藝術團體法暨文化空間法法案研究期末報告』(行政院文化建設委員會補助研究、2000 年 7 月)第 53 頁以下參照。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

或團體形成一種制度障礙，而有修正必要。惟如前所述，此仍須待中央修法解決，非地方所能處理¹²⁶。

(二)確立基本法制架構與適用範圍—整體性觀點雙軌法制架構

1.雙軌制架構

文化發展所涉及面向複雜而多元，因此推動台北市文化發展宜確立其文化發展目標。此一文化發展目標為何，宜考慮台北市之定位、地理景觀環境特質、既有文化資產、各區里文化特色、企業發展方向及市民特質等因素為綜合考量。因此，建議經由前述詳實之政策評估機制，以確立將來台北市整體文化發展之政策目標¹²⁷。此外，文化發展法制涉及文化資產之保存與再利用、都市計畫與土地使用區分、文化設施之設立、維護與利用、文化藝術工作者或團體之保護、市民文化藝術素質之提升、國內外各種文化交流活動之促進等事項，各該事項所涉及問題頗為複雜而廣泛，事實上難以藉由單一法令予以整體規範。此點，縱於本報告

¹²⁶ 關於鬆綁政府採購法之問題，日前行政院公共工程委員會公布有「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」(2002年7月15日)，對於機關依政府採購法第22條第1項第14款規定，邀請或委託具專業素養、特質或經公告審查優勝之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與文藝活動(簡稱「藝文採購」)(同辦法第2條)，以及機關辦理未達公告金額之藝文採購，非依政府採購法第22條第1項第14款辦理者，均得適用或準用本辦法規定之採購程序，對於藝文採購問題已有相當程度鬆綁。

¹²⁷ 關於文化政策之概念，聯合國教科文組織(UNESCO)曾於1967年召開之「二十四國文化圓桌會議」中，提出一項最低限度定義(minimum definition)，認為「文化政策，係指一個社會為迎合某種文化需求，藉由於該時期可資取得之物質資源與人力資源之最優化調動，所制定之特定措施，以及干預或不干預行動之總和」(See Culture Policy, A Preliminary Study, Paris, UNESCO, 1969, p.10)。此一定義強調一種對有限資源之最優化調整方案，值得參考。

台北市文化發展法制環境研究

所擬「台北市文化發展自治條例(草案)」，並將該自治條例屬性定位為基本法制，亦難以涵蓋周全。因此，建議於前述整體性觀點下，將靜態之文化資產保存與動態之文化發展二者，予以區別處理，分別設計其相關法制。其主要理由在於文化資產保存問題多涉及徵收、補償等權力性事項，受有嚴格法治主義要求之限制；而關於後者文化發展之推動事項，則多可藉由各種非權力性措施達成。亦即，有關台北市文化發展法制，宜分別為文化資產保存法制及其以外之文化發展法制雙軌進行，本報告所提「台北市文化發展自治條例(草案)」之適用範圍，則建議將文化資產保存等問題予以排除在外。

2. 文化概念之範圍

關於文化之涵義與範圍，因學者切入觀點與側重傾向而有不同，且文化與藝術二項概念，亦未有明確之界分。例如，自文化人類學觀點而言，文化涵義廣泛，包括人民之具體生活方式與應付生活問題之策略方法(精神文化)，以及塑造生活方式之思維習慣、行為規範與價值觀(生活文化)，乃至體現一個文明精神文化之藝術作品，如文藝、音樂、舞蹈、戲劇等(精緻文化)。亦即，如採廣義文化概念，則舉凡生活方式、風俗習慣、宗教禮儀、語言、歷史與族群身份等，均包括在文化概念之內¹²⁸。

以上為關於文化之文化人類學概念，然如自法律觀點界定文

¹²⁸ 1982 年聯合國教科文組織(UNESCO)曾就文化一詞作成全球性定義，認為「文化係一套體系，涵蓋精神、物質、知識與情緒特徵，其使一個社會或族群得以自我認同。文化不僅包括文學與藝術，亦包括生活方式、基本人權觀念、價值觀念、傳統與信仰」(See Arts and Development, London: British Council, 1995, p.11)。另關於文化相關概念及理論，可參閱 Alfred L. Kroeber and Clyde Kluckhohn, Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions, New York, 1963, p.11; Clifford Geertz, The Interpretation of Cultures: Selected Essays, New York, 1973。

化之涵義與範圍，其主要考量因素在於其可操作性。例如，文化藝術獎助條例第 2 條規定，對文化藝術事業，定義為經營或從事下列事務者：1.關於文化資產與固有文化之保存、維護、傳承及宣揚；2.關於音樂、舞蹈、美術、戲劇、文學、民俗技藝、工藝、環境藝術、攝影、廣播、電影、電視之創作、研究及展演；3.關於出版及其他文化藝術資訊之傳播；4.關於文化機構或從事文化藝術活動場所之管理及興辦；5.關於研究、策劃、推廣或執行傳統之生活藝術及其他與文化藝術有關活動；6.關於與文化建設有關之調查、研究與專業人才之培訓及國際文化交流；7.關於其他經主管機關核定之文化藝術事業項目。此一文化概念，即兼具例示與概括主義，而具有可操作性。因此，建議模仿上開文化藝術獎助條例關於文化事業之界定，除第 1 款「關於文化資產與固有文化之保存、維護、傳承及宣揚」規定中，涉及文化資產保存法適用範圍之事項¹²⁹外，宜均納入將來台北市文化發展自治條例之適用範圍。亦即，除作為全民共享之文化資產予以保護之各種有形、無形文化資產外，原則以音樂、舞蹈、美術、戲劇、文學、民俗技藝、工藝、環境藝術、攝影、廣播、電影、電視等精緻或傳統文化藝術有關活動為其主要規範對象。亦即，以具有人類文化學所強調之功能，且須經由薰陶或訓練等方式，始能獲得其素養或技藝之文化藝術

¹²⁹ 依據文化資產保存法第 3 條規定，所謂文化資產係指具有歷史、文化、藝術價值之左列資產：1.古物：指可供鑑賞、研究、發展、宣揚而具有歷史及藝術價值或經教育部指定之器物；2.古蹟：指依本法指定、公告之古建築物、傳統聚落、古市街、考古遺址及其他歷史文化遺跡；3.民族藝術：指民族及地方特有之藝術；4.民俗及有關文物：指與國民生活有關食、衣、住、行、敬祖、信仰、年節、遊樂及其他風俗、習慣之文物；5.自然文化景觀：指人類為保存歷史文化及保育自然之需要，而指定具有保存價值之自然區域、動物、植物及礦物；6.歷史建築：指未被指定為古蹟，但具有歷史、文化價值之古建築物、傳統聚落、古市街及其他歷史文化遺跡。

活動，為其主要規範對象；至於文化與藝術二項概念，原則不予以進一步區別。

此外，涉及台北市文化發展自治條例(草案)之適用範圍者，尚有文化藝術工作者(或謂藝術家)之概念應如何界定問題。對此，除文化藝術獎助條例第3條第1項就文化藝術工作者定義為「從事第2條所列文化藝術事業之專業人員」外，國內學者曾於其所研擬藝術家法(草案)中，對之作成如下定義¹³⁰：所謂藝術家係指以從事下列各項藝術之創作及展演為主要職業之自然人，包括音樂、舞蹈、戲劇等表演藝術；繪畫、書法、雕塑、工藝等造型藝術；建築設計、公共藝術、景觀設計等環境藝術；文學、語言、民俗技藝等生活藝術；攝影、廣播、電影、電視、網路等視聽媒體藝術；以及其他與表現、展示及執行上述各種藝術有關之活動¹³¹。依此項定義，所謂藝術家並不包括僅為藝術之研究、傳承、策劃、推廣及行政等行為，而不為藝術之創作或展演之人；亦不包括不以藝術之創作或展演為主要職業之藝術家。亦即，其所謂藝術家必為藝術工作者，但所謂藝術工作者非必為藝術家¹³²。此項關於藝術家與藝術工作者之界定，堪稱穩當，惟鑑於台北市文化發展自治條例之主要目的之一，在於經由對文化藝術工作者之保護，以促進台北市文化發展。因此，本報告認為並無將文化藝術工作者限定為前述「藝術家」之必要，舉凡以文化藝術活動為專業之人員，均宜納入本條例之規範範圍。

¹³⁰ 林信和前揭註125書第60頁參照。

¹³¹ 另聯合國教科文組織(UNESCO)基於藝術家自我認定原則，曾為嘗試將其定義為：「任何人曾創造藝術品、或對藝術品賦予創造性之表現，或對藝術品從事再創造，且其視藝術創作為其生活中之一個要素，且對藝術與文化發展作出貢獻，並曾經或要求被承認為一個藝術家之人，至於其是否就業或有無協會會籍上之任何聯繫，均不影響其身份」。

¹³² 林信和前揭註125書第52頁參照。

至於如何界定「主要職業」以及何謂「藝術工作者」¹³³，未見上開報告有進一步說明。對此一問題，關於前述藝術家概念之界定方法，依學者之整理，約有下列八種界定藝術家定義之方法¹³⁴，可資參照。亦即：(1)在藝術創作上所付出之「時間」；(2)經由藝術活動所獲取之「收入」；(3)在公眾中所獲致藝術家之「聲譽」；(4)其他藝術家之「同儕認同」；(5)藝術作品之「品位鑑定」；(6)專業藝術團體或協會之「會籍」；(7)於藝術方面所考取之「專業資格」；(8)「主觀評定」自己為藝術家¹³⁵。以上八種界定方法，

¹³³ 另依香港藝術發展局『藝發局資助範圍內的藝術工作者需求調查』研究報告，其將「藝術工作者」界定為：以個人方式或在藝術團體內以全職、兼職及志願方式擔任藝術工作者；其所參與之藝術活動包括視覺藝術、文學/書法、電影及媒體藝術、音樂、現代戲劇、傳統中國戲曲、舞蹈或其他未被列入以上八個主要藝術範圍內者(http://www.hkadc.org.hk/chi/info_center/1-2-3/documents/grantees_needs_survey.pdf)。至於專業藝術工作者之國際定義，依該報告係採每週從事藝術工作三十五小時以上作為區別專業藝術工作者之標準。又同報告註2說明之整理，亦可資參照，包括：(1)紐西蘭國家統計局 New Zealand Culture Statistics 1995，以過去十二個月投入在藝術工作上之時間為主，每週工作三十小時以上者即為專業藝術工作者，副業(second job)計算在內；至無酬之志願工作則不包括在內。(2)英國勞工處 Labour Force Survey, 1991，規定每週最少四十小時從事藝術工作，始為全職藝術工作者(但其他行業僅須三十五個小時即為全職)。(3)澳洲統計局(ABS)並未以工作時間作為界定藝術工作者之標準，但就其 1991 年 8 月關於藝術工作者之人口統計，其中有 64.7%(約三萬人)之藝術工作者每週投入藝術工作達到或超過三十五小時(ABS, 1991 Census.)。

¹³⁴ 此為學者 Frey & Pommerehne(1989)所整理之界定方法，引自香港藝術發展局研究部「界定藝術家身份的方法：國際比較與綜合分析」(http://www.hkadc.org.hk/chi/info_center/1-2-3/documents/qualifying_an_artist.pdf)。

¹³⁵ 其中，(1)、(2)項為統計學上常用之方法(可結合使用)，(3)～(6)項

並可進一步整理為以下四大類¹³⁶：(1)時間與收入標準、(2)藝術協會會籍或美術學院院籍標準、(3)鑑定專業藝術資格標準、以及(4)自我認定標準。

(三)條例定位——兼具具體措施性質之基本法

本條例既定名為「台北市文化發展自治條例」，則本自治條例之性質，係定位為台北市文化發展之「基本法」¹³⁷。惟如前所述，本報告以為單純文化發展政策之宣示，如未能輔以若干具體措施，恐流於畫餅之譏。因此，本報告所擬自治條例，除以基本法型態作為台北市文化發展之方向與指針外，同時並對若干重要事項，明定其具體措施，以啟動台北市整體文化發展。又何種事項為應予納入本自治條例之「重要事項」，本報告則本於「最小的最大化改善」原則，就現行法令限制範圍內，可由台北市本於自治權限或相關法令之授權，逕行處理之文化發展事項，納入規定；至於其他須待中央立法或法令修訂之配合始能處理之事項，則以宣示方式，明定將來台北市文化發展之方向。

(四)條例主要規範內容

關於條例主要規範內容，如前所述，係以文化資產保護以外之文化藝術活動為其主要規範對象。其中，包括：1.文化發展之基本態度與方針、2.基本文化設施之設置與維護、3.文化展演空間之規劃與利用、4.文化藝術工作者或團體之保護與培育、5.文化交流活動之促進、6.台北市文化發展基金會之設置等。至於其具體內容，容於後述台北市文化發展自治條例(草案)中說明，此不再贅論。

二、立法原則

以台北市自治條例所能規定之事項為主要考慮，本自治條例

為一般藝術協會招收會員或授予會籍之常用標準。

¹³⁶ 前揭註 134 文第 2 頁所整理之表參照。

¹³⁷ 有關基本法之意義與性質，請參照前揭第二章第三節第二項「壹、本法之性質」之說明及註 34 參照。

第三章 台北市文化發展法制架構及相關配套法令之規劃

之立法原則暫定如下：

- 1.採「文化資產保護」與「藝文活動振興」二法制雙軌併行。
- 2.建立強制性文化政策(影響)評估制度，以推動行政文化化。
舉凡都市計畫、土地使用分區管制、建築空間規劃、或其他可能影響文化藝術發展之市府重大政策，均要求應實施文化政策評估，以檢討該項政策對於文化藝術活動之影響，以及其可能之替代性措施或策略。
- 3.以市民文化參與權為本位，側重長期、持續性文化政策規劃，即立法目的在於創造文化發展所需環境或改善其條件，且所有設計均緊扣人性因素。例如，於考量企業之生存、功利態度後設計企業認養、補助藝文機制或與藝文工作者、團體之合作機制；考量人民文化需求，設計符合藝文活動發展環境，或直接創造人民需求，如啟照幼兒教育補助券或醫療補助方式，發放不限消費項目或限定消費項目之定額(兒童)藝文補助券。
- 4.強化企業、人民、文化藝術工作者或團體間之對話、溝通機制及其夥伴關係；政府之任務，則在於建立此種機制或推動該夥伴關係。
- 5.鑑於藝文自主特性，原則以補助、扶助、輔導措施取代命令管制措施；而以提供資訊、機關協調、認養或合作企業媒合、提供諮詢等軟性輔導、服務措施為主，並以金錢補助或獎勵措施為輔。
- 6.建立藝文工作者或團體之登錄(或認證)制度，並以非營利團體形式，扶植藝文團體成為法人；同時對於無法取得法人資格或性質上不適於取得法人資格之藝文團體(如各地方文史工作室)，承認其作為一種居於自然人與法人間之中間性質團體(非法人團體之一種)之地位，並提供各項扶助。

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

第一節 台北市文化發展自治條例草案總說明

壹、制定緣由

近年來隨著國人年平均所得之增加，生活品質要求之提昇，國內文化藝術活動之發展亦日益蓬勃，為因應整體藝文環境之變化，政府部門須有更完善之法令規章，以協助民間藝文工作者或團體有效率地運用各界資源，並藉由健全文化法制環境之營造，激發文化藝術工作人士之創作活力，以共同提昇全民之文化素養。

文化藝術活動之推展，向來在政府施政中居於次要位置，過去在文化政策與法令由中央一把抓之背景下，所謂文化法令，僅有文化資產保存法、文化藝術獎助條例及其他中央文化主管機關依職權所訂之行政命令，地方政府僅係其執行機關，毫無置喙之餘地。然在地方制度法及行政程序法相繼施行後，過去帶有濃厚中央集權色彩之文化相關法令，早已面臨法源不足或立法依據廢止等問題，使原本法條內容不合時宜或不盡周延之狀況復加嚴重。

地方制度法第18條第4款第2、4、6目規定，直轄市藝文活動、文化資產保存及文化機構之設置、營運及管理，均係直轄市之自治事項，直轄市得自為立法並執行而負其政策規劃與行政執行之責。是為營造臺北市良好文化藝術發展環境，催化多元藝文活動之蓬勃發展，並因應整體藝文環境之變化，協助民間文化藝術工作者或團體有效率地運用各界資源，激發文化藝術工作者之創作活力，以共同提昇全民之文化素養，更為弭補中央法令之不足，健全地方文化法制發展，實有必要。爰因地制宜，就未來台北市整體文化法制之發展，擬具本草案，以為基本法規範。

貳、草案要點

本草案共二十條。茲將草案要點分述如下：

- 一、明定本自治條例之制定目的、依據及定位（第1條）。
- 二、明定文化藝術活動、文化藝術工作者、文化藝術團體、文化政策影響評估之意義及專業人員之認定標準（第2條）。
- 三、明定尊重市民之文化參與權及文化藝術工作者之自主性，追求多元暨符合地方特色之文化藝術永續發展，為推動文化發展之基本理念（第3條）。
- 四、明定本自治條例之主管機關為台北市政府文化局（第4條）。
- 五、明定為推動文化發展，應訂定文化發展基本方針及計畫，該基本方針及計畫之草案由主管機關諮詢相關機關意見、擬訂草案、公告閱覽、聽取專業人士意見後，送交市政會議通過後公告實施之（第5條）。
- 六、明定台北市綜合發展計畫、都市計畫、土地使用分區等規定，應於文化發展基本方針及計畫公布實施後二年內檢討修正之。又各機關為實施業務之必要，而採行可能影響台北市文化發展之重大措施時，應依該基本方針及計畫，進行文化政策影響評估（第6條）。
- 七、明定主管機關應於本自治條例公布實施後二年內，建立文化環境資料庫，開放查詢，並定期、定時更新機制、系統（第7條）。
- 八、明定為保障文化藝術工作者之自主性、生活與工作尊嚴，並輔導其自由組織、參加文化藝術團體，主管機關得採行

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

- 之各項保障措施（第 8 條）。
- 九、明定主管機關為推動各項保障措施，得對文化藝術工作者或團體實施多元認證暨登錄制度。關於認證，係採同儕互核方式，至於登錄，則採形式審查方式（第 9 條）。
- 十、明定主管機關對於文化藝術工作者應訂定補助暨獎勵措施，而對於貢獻文化藝術活動之企業或私人得獎勵之，並得制定文化服務標章，發給符合一定資格之文化藝術工作者、企業或私人，使用於相關活動（第 10 條）。
- 十一、明定文化藝術團體得準用文化藝術工作者之規定(第 11 條)。
- 十二、明定主管機關應輔導文化藝術團體取得法人資格或認證。對於經認證或登錄之文化藝術團體，發生確實難以維持之情事時，得擬定扶助成長計畫，予以補助或提供必要之協助（第 12 條）。
- 十三、明定設立財團法人台北市文化發展基金會，協助主管機關實施本自治條例所定任務；並明定基金會經取得認證或登錄之文化藝術工作者或團體之同意，得利用網路等媒體系統，提供各項文化藝術資訊，並得接受委託辦理訂（退）票服務（第 13 條）。
- 十四、明定基金會之資金來源，規定其資金規模依基金會年度預計已足以支應者，主管機關當年度免予編列預算補足（第 14 條）。
- 十五、明定主管機關應將市有或管理之閒置空間，於不違反相關法令或破壞既有用途範圍內，免費提供文化藝術活動、或提供文化藝術工作者或團體辦公之正常使用。前開供使

台北市文化發展法制環境研究

用之閒置空間，並得優先委託經認證或登錄之文化藝術工作者或團體經營管理，其經營管理收益，視為對該私人或團體之補助（第 15 條）。

十六、明定前開供使用閒置空間之維護管理費用，主管機關得訂定辦法，鼓勵企業或私人單獨或共同認養，或經基金會取得指定用途之捐贈。其仍無法籌措所需經費者，由原管理機關負擔（第 16 條）。

十七、明定私人捐贈閒置空間供文化藝術工作者或團體使用者，適用主管機關提供閒置空間使用之相關規定。經認證或登錄之文化藝術工作者或團體，須短期、有償利用私人空間時，得請求主管機關或基金會予以適當補助（第 17 條）。

十八、明定主管機關基於台北市文化發展基本方針及計畫，得委託基金會訂定三年至五年之中長期計畫，選定優先扶植之文化藝術活動、文化藝術工作者或團體，提供輔助、獎勵、扶助或協助措施（第 18 條）。

十九、明定為促進國內外及兩岸文化藝術之交流，得選定主題或具有地區、族群文化特色之活動，辦理或獎助參與文化交流活動。文化藝術工作者或團體參與國際或區際文化交流活動，主管機關應予以必要之行政協助，並得斟酌補助其各項必要費用（第 19 條）。

二十、明定本自治條例之施行日期並授權訂定自治條例施行細則（第 20 條）。

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

第二節 逐條內容及立法理由

條文內容	立法理由
台北市文化發展自治條例	明定本自治條例之名稱
<p>第一條 為促進台北市(以下簡稱本市)文化藝術發展、保障文化藝術工作者、提升市民文化藝術水準、並促進本市文化交流活動，爰依地方制度法第十八條第四款第二目規定，制定本自治條例。</p> <p>本自治條例未規定者，適用其他有關法令之規定。</p>	明定本自治條例之目的、制定依據、以及定位。
<p>第二條 本自治條例相關名詞定義如下：</p> <p>一、文化藝術活動：指下列活動之一：</p> <p>(一)關於音樂、舞蹈、美術、戲劇、文學、民俗技藝、工藝、環境藝術、攝影、廣播、電影、電視之創作、研究及展演。</p> <p>(二)關於出版及其他文化藝術資訊之傳播。</p> <p>(三)關於文化機構或從事文化藝術活動場所之管理與興辦。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明定文化藝術活動、文化藝術工作者、文化藝術團體之意義，以明確本法之規範範圍。 2. 關於文化藝術活動之定義，本自治條例係參照文化藝術獎助條例第二條之規定；關於文化藝術工作者之定義，係參照同條例第三條第一項之規定。 3. 明定文化政策評估之意義。

台北市文化發展法制環境研究

條文內容	立法理由
<p>(四)關於研究、策劃、推廣或執行傳統之生活藝術及其他文化藝術有關活動。</p> <p>(五)關於與文化發展有關之調查、研究或專業人才之培訓及文化交流。</p> <p>(六)關於其他經主管機關認定公告之文化藝術活動。</p> <p>二、文化藝術工作者：指從事文化藝術活動之專業人員。</p> <p>三、文化藝術團體：指除機關或學校以外，以文化藝術活動為其主要業務之法人及團體。</p> <p>四、文化政策影響評估：指基於經濟及公平觀點，利用定性或定量之科學方法，對於本市各機關職掌法令之制修、重要施政計畫或措施之擬定、以及上述事項之實施等事項，事前、事中或事後評估其對本市文化發展或文化藝術活動之可能影響，並檢討其可能替代方案及影響之制度。</p> <p>前項第二款「專業人員」與第三</p>	

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

條文內容	立法理由
<p>款「主要業務」之認定標準，由主管機關考量各該文化藝術活動之性質、工作時間、收入或文化藝術專業能力等事項後定之。</p>	
<p>第三條 本市推動文化發展，應尊重市民之文化參與權（主體性）及文化藝術工作者之自主性，追求多元暨符合地方特色之文化藝術永續發展。</p>	<p>1. 明定本自治條例之基本理念。 2. 參照日本文化藝術振興基本法</p> <p>第二條規定：</p> <p>振興文化藝術，應充分尊重從事文化藝術工作者之自主性：</p> <p>(一) 振興文化藝術，應充分尊重文化藝術工作者之創作性，並考量提升其地位，使其得以充分發揮其能力。</p> <p>(二) 鑑於創造、享受文化藝術乃人與生俱來之權利，於振興文化藝術之際，應使國民不分其居住地域，均能同享鑑賞、參加或創作文化藝術之完善環境。</p> <p>(三) 振興文化藝術，應以營造國內文化藝術活動得以活潑發展之環境為其宗旨，以追求文化藝術發展，並使有助於世界文化之發展。</p> <p>(四) 振興文化藝術，應追求多</p>

條文內容	立法理由
	<p>樣文化藝術之保護及發展。</p> <p>(五)振興文化藝術，應充分關懷地方居民，使其得以主體地位從事文化藝術活動，並應追求得以反映各地方歷史、風俗習慣等特色之文化藝術發展。</p> <p>(六)振興文化藝術，應將我國文化藝術推廣至世界各地，並對文化藝術之國際交流有所貢獻。</p> <p>(七)振興文化藝術，應充分考量文化藝術工作者及其他廣泛國民意見之反映。</p> <p>第四條</p> <p>地方公共團體依據基本理念，關於文化藝術之振興，應謀求與國家之相互合作，本於自主性及主體性觀點，負有責任與義務，規劃並實施適合各地方特性之相關對策。</p> <p>第五條</p> <p>國家為使現在及將來世代之國民均得創造、享受文化藝術，並使文化藝術得以永續發展，應努力強化國民對於文化</p>

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

條文內容	立法理由
	<p>藝術之關心與瞭解。</p> <p>3. 所謂市民文化參與權與多元文化藝術，可參照「台北市藝文補助暨獎勵自治條例」第二條第一款、第二款規定：</p> <p>(一)多元文化藝術原則：指民主開放社會中，不同價值觀念的文化藝術，均應受到尊重與保障。</p> <p>(二)文化權平等原則：指市民均享有參與藝文活動之平等權，不因種族、語言、性別、地域環境、經濟條件、學歷、身心狀況等條件差異而受到區別、障礙或不公平之待遇。</p>
<p>第四條</p> <p>本自治條例之主管機關為台北市政府文化局。</p>	<p>明定本條例之主管機關。</p>
<p>第五條</p> <p>本市為推動文化發展，應擬定文化發展基本方針及計畫。</p> <p>前項文化發展基本方針及計畫，由主管機關諮詢相關業務機關意見後，訂定草案並公告閱覽；並於聽取文化藝術工作者或</p>	<p>1. 本條規定台北市為推動文化發展，應訂定文化發展基本方針及計畫，為其最高指導原則。</p> <p>2. 所謂文化發展基本方針，係指訂定本市整體文化發展目標或方向、文化發展之規劃原</p>

條文內容	立法理由
<p>團體、學者專家、社會公正人士及各區民代表意見後，由主管機關將草案送本市市政會議通過後公告實施之。其有變更或修正者，亦同。</p> <p>前項文化發展基本方針及計畫草案、修正草案、理由說明、關係人意見及處理結果，得不連同通過之基本計畫及基本方針公告，但應備置於主管機關或網路等電子媒體，供公眾查詢。</p> <p>第二項文化發展基本方針及計畫之擬定、聽取意見程序，及程序參與人之範圍及其權利，以自治規則定之。</p>	<p>則、地區個別文化發展目標等事項之規定。至於基本計畫，則指推動前述文化發展基本方針有關之基本事項及其他必要事項之規定，包括可供採行之各項重要措施、實施主體、實施流程與優先順序、財務支援、以及其他各種重要措施等規定。</p> <p>3. 參照日本文化藝術振興條例第二章(第七條)規定：</p> <p>政府為謀求文化藝術對策之綜合性推展，應訂定有關振興文化藝術基本方針(以下簡稱「基本方針」)：</p> <p>(一) 基本方針係為綜合推動振興文化藝術相關對策之基本事項或其他必要事項之規定。</p> <p>(二) 文部科學大臣應諮詢文化審議會意見，作成基本方針草案。</p> <p>文部科學大臣於基本方針作成後，應即予以公布。</p> <p>前二項規定，於基本方針變更時，準用之。</p>

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

條文內容	立法理由
	<p>4. 又有關政府之任務與角色及其可採取之重要措施，可參照日本文化藝術振興條例第八條至第三十五條之規定，共列有二十八項文化振興目標及其相關措施（具體內容詳參本報告附錄壹）。此類目標與相關措施之內容，可為擬定本條基本方針與計畫之參考。</p>
<p>第六條</p> <p>本市綜合發展計畫、都市計畫、土地使用分區等有關規定，應於前述文化發展基本方針及計畫公布實施後二年內，予以檢討修正。</p> <p>本市各機關為實施其職掌業務而有擬定或修正相關法令、部門施政計畫、或有採行其他可能影響本市文化發展之重大措施必要時，應即依前條基本方針及計畫，進行文化政策影響評估。</p> <p>前項應實施文化政策影響評估之事項、評估方法與程序、及其效力等事項，由主管機關擬定草案並會整各機關意見，報本市市政會議通過後，以自治規則公布實施之。</p>	<p>1. 本條明定台北市綜合發展計畫、都市計畫、土地使用分區管制等規定，與前述文化發展基本方針與計畫如有衝突者，應即進行調整、修正。</p> <p>2. 為使本市文化發展政策能徹底貫徹實施於本市各機關，形成一種機關文化，並使文化預算實質上分散於各機關部門預算中，爰明定各機關關於法令或政策之擬定、修正或實施有影響本市文化發展之可能者，應實施文化政策影響評估。至於此項政策影響評估之事項、評估方法與程序、及其效力，授權訂定自治規則以為依據。</p> <p>3. 又關於文化設施之經營管理</p>

台北市文化發展法制環境研究

條 文 內 容	立 法 理 由
<p>本市市有文化設施之經營管理，主辦之大型文化藝術展演活動、文化藝術教育或培訓，推動社區總體營造，開放閒置空間或市有古蹟等文化資產空間再利用，文化藝術活動之補助，公共藝術設置，以及上開業務之委託民間經營或引進民間資源辦理者，主辦機關應視其業務性質，定期或不定期於事前、事中或事後辦理文化政策影響或績效評估。</p> <p>主管機關應蒐集本市各機關所為文化政策影響評估有關資訊，定期公布。</p>	<p>或各項大型文化藝術活動，為使各機關辦理上開業務能真正考量本市文化發展需求，並使相關文化資源不致浪費，以及各種文化發展經驗得以傳承，爰明定上開事項亦應辦理文化政策影響評估，並規定主管機關應將上開資訊予以整理公布，以作為本市各機關將來擬定相關政策或措施、學術研究、落實市民參與之用。</p>
<p>第七條</p> <p>主管機關應於本自治條例公布實施後二年內，建立本市文化環境資料庫，除法令另有規定外，均應開放查詢。資料庫應建立定期更新機制或即時更新系統。前項文化環境資料庫之範圍、調查方法與標準用語、調查程序、開放方式，以及定期或即時更新機制或系統等有關事項，由主管機關會同主計處定之。</p>	<p>1. 明定主管機關有建立文化環境資料庫之義務，並明定此一資訊之公開利用原則。</p> <p>2. 為促使主管機關積極主動建立此項文化環境資料庫，爰明定應於二年內建立。至於資料庫之建立或更新等有關事項，因涉及統計專業，故授權主管機關會同主計處定之。</p>

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

條文內容	立 法 理 由
<p>第八條</p> <p>本市為促進文化藝術活動及市民參與，得採取下列措施，以保障文化藝術工作者之自主性、生活與工作尊嚴，並輔導其自由組織、參加文化藝術團體。必要時，主管機關並得就各該措施，擬定自治規則，報市政會議通過後實施之：</p> <p>一、提供文化藝術工作者教育訓練，以增進其文化藝術之經營、行銷、行政管理等能力。</p> <p>二、提供文化藝術工作者各項文化資訊或諮詢服務。</p> <p>三、舉辦各項綜合性、主題性、地域性文化藝術展演活動，以促進市民、企業與文化藝術工作者之對話、溝通及交流。</p> <p>四、邀請文化藝術工作者擔任本市及所屬機關(構)人員學習、本市社區大學、市民終身學習所舉辦之各項文化藝術課程講座。</p> <p>五、鼓勵企業或私人單獨或共</p>	<p>1. 本條明定文化藝術工作者之保障及其主要措施。</p> <p>2. 有關文化藝術工作者之保障措施，均以輔導、扶助、協助及補助等非權力措施為原則，同時除以例示方式規定各種具體保障措施外，為因應各類文化藝術工作者之特性或各種時空變化因素，爰概括規定其他各種有助於保障目的之措施。</p> <p>3. 為使各項保障措施得有效實施，明定主管機關必要時得訂定自治規則以為執行依據。</p> <p>4. 關於發放文化藝術補助券，為一種間接補助措施。其目的在於免除各種補助申請、審查作業程序，以及各種因審查標準與審查組織、流程所生之公平性爭議。其補助方式係藉由市場機制，由持有文化藝術補助券之市民自主選擇，並由文化藝術工作者於提供該市民各項文化藝術展演服務後，全額補助其所收取補助券之總額。</p> <p>5. 關於協調本市所屬行庫或公營事業，提供文化藝術工作者</p>

台北市文化發展法制環境研究

條 文 內 容	立 法 理 由
<p>同提供各項贊助。並鼓勵企業單獨或共同聘請文化藝術工作者，提供該企業員工文化藝術創作展演或欣賞、文化藝術教育訓練、創意訓練、擔任該企業創意顧問、進行企業創意診斷等工作。</p>	<p>相關融資、信用或財務保證，除在使文化藝術工作者得容易取得各項貸款外，並可使其參與政府採購或從事其他業務，有提出各種擔保品或信用、財務保證必要時，容易其取得所需各項協助。</p>
<p>六、指定供公眾使用之市有閒置空間，開放供文化藝術工作者利用或進駐。</p>	<p>6. 又本條各項措施如有涉及本市其他主管法令之修正者，例如台北市藝文補助暨獎勵自治條例、台北市市有財產管理自治條例、台北市市有藝文空間委託經營管理要點等規定，為免本自治條例之適用滋生疑義，爰明定相關業務主管機關修正配合義務。</p>
<p>七、邀請文化藝術工作者參與本市社區總體營造、人行徒步街區改造等社區規劃工作。</p>	
<p>八、發放各種不限項目或特定項目之文化藝術補助券，補助符合一定資格條件之本市市民之文化藝術支出。</p>	
<p>九、提供各項文化藝術補助暨獎勵。對於不符合社會救助條件之文化藝術工作者，生活確有困難時，並得提供短期生活補助，並積極輔導其就業。</p>	
<p>十、協調本市所屬各行庫或公</p>	

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

條文內容	立法理由
<p>營事業，提供文化藝術工作者所需各項資金融資、信用或財務保證、或其他必要援助。</p> <p>十一、其他有助於確立文化藝術工作者自主性、生活與工作尊嚴，或提升其地位之必要措施。</p> <p>前項措施涉及本市相關法令之修正者，各該業務主管機關應即依本條例規定，進行檢討修正。於各該法令修正前，除經主管機關同意者外，適用本條例之規定。</p>	
<p>第九條</p> <p>主管機關為推動前條業務，得對文化藝術工作者實施多元認證暨登錄制度。就經認證或登錄之文化藝術工作者，建立名冊，發給證明。</p> <p>前條各種輔導、扶助、協助或補助措施，除有正當理由並得主管機關同意外，應優先就經認證或登錄之文化藝術工作者實施之。</p> <p>文化藝術工作者之認證，應採同儕互核方式，認定其文化藝術專</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本條明定文化藝術工作者之認證暨登錄制度。 2. 本自治條例明定採認證暨登錄雙軌制，並分別予以不同方式與程度之輔導、扶助、協助或補助。

台北市文化發展法制環境研究

條文內容	立法理由
<p>業能力。認證通過者發給專業證明，並由主管機關主動推薦予本市所屬機關(構)、企業或私人列入採購、補助、贊助或人員進用時之考量因素。</p> <p>有關實施認證之組織、認證標準、認證程序等事項，由主管機關聽取相關文化藝術團體之意見後定之。</p> <p>文化藝術工作者之登錄，由主管機關依文化藝術工作者之申請，形式審查其所申報之學識經驗等基本資料後，予以登載於名冊。其非以文化藝術活動為專業之人員，亦同。</p>	
<p>第十條</p> <p>本市為提升市民生活文化品質、鼓勵文化藝術工作者從事有關文化藝術活動之創作、傳習、展演等，應訂定補助暨獎勵措施。</p> <p>企業或私人贊助、提供空間、設施或勞務等方式貢獻文化藝術活動者，主管機關得獎勵之。</p> <p>主管機關為實施前項業務，得制定文化服務標章，發給符合一定</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本條明訂對文化藝術工作者之補助、獎勵，以及對企業或個人貢獻文化藝術活動者之獎勵。 2. 上開文化藝術補助暨獎勵措施，台北市目前已訂有「台北市藝文補助暨獎勵自治條例」，爰明定本條措施以自治條例定之，以使相關制度得以整合。 3. 本自治條例仿照環保標章之理念，訂定文化服務標章制

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

條 文 內 容	立 法 理 由
<p>資格條件之文化藝術工作者、企業或私人，使用於其文化藝術活動、企業經營或職業相關業務。</p> <p>前三項補助暨獎勵措施之方式、申請補助或獎勵之程式、審查方式暨標準、審查程序、補助之條件或附款、補助效果之評估以及文化服務標章之申請暨發給程序、審查標準等事項，另以自治條例定之。</p>	<p>度，表彰文化藝術工作者、企業或私人對文化藝術之貢獻。並鼓勵市民支持獲有文化標章之私人或團體所為各種營利或非營利活動。</p>
<p>第十一條</p> <p>第八條至前條之規定，其性質上容許者，於文化藝術團體準用之。</p>	<p>本條明定文化藝術團體得準用前述有關文化藝術工作者之規定。</p>
<p>第十二條</p> <p>主管機關為扶助文化藝術團體之發展，應輔導其單獨或共同取得法人資格。其因相關法令限制致無法取得法人資格者，應協助其取得第九條之認證。</p> <p>經認證或登錄之文化藝術團體，如其確有難以維持之情事，且經評鑑認為該團體對本市文化藝術發展有重要代表性者，主管機關得擬定扶助成長計畫，予以適當補助或提供其他必要協</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本條明定文化藝術團體之保障及其主要措施。 2. 為保障重要文化藝術團體之發展，對於確實無法維持運作之團體，明定主管機關得依扶助計畫予以適當扶助。 3. 關於文化藝術工作者之保護措施，性質上得適用於文化藝術團體者，明定準用之規定。

台北市文化發展法制環境研究

條文內容	立法理由
<p>助。</p> <p>實施前項評鑑之組織、評鑑標準及程序、扶助成長計畫之主要內容暨扶助期限、扶助成長計畫之更新、扶助效果之評估等事項，由主管機關另定之。</p>	
<p>第十三條</p> <p>為實施本自治條例所定任務，本市得依相關法令規定，設立財團法人台北市文化發展基金會（以下稱「基金會」），執行下列任務：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、有關文化藝術工作者或團體之補助、獎勵暨協助業務。 二、有關文化藝術工作者或團體之教育訓練業務。 三、有關文化藝術工作者或團體之認證暨登錄業務。 四、有關文化環境資料之調查統計與文化資訊提供或諮詢服務業務，以及前述各款事項之評估業務。 五、接受本市各機關（構）委託成立單一窗口辦理本自治條例所定各項業務。 	<p>1. 明定設立台北市文化發展基金會，並定位為財團法人，以協助主管機關實施本條例所定任務。</p> <p>2. 第二項明定基金會得利用網路等媒體技術，提供文化藝術工作者或團體、市民各項文化藝術活動暨教育資訊，並得辦理各項活動之訂（退）票服務。</p>

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

條 文 內 容	立 法 理 由
<p>六、其他主管機關委託辦理之業務。</p> <p>基金會取得經認證或登錄之文化藝術工作者或團體之同意，得設置網路等媒體系統，提供文化藝術活動暨教育資訊，必要時，並得接受委託辦理訂(退)票服務。</p>	
<p>第十四條</p> <p>基金會之資金來源如下：</p> <p>一、主管機關編列預算。但其資金規模依基金會年度預算已足支應者，當年度免予編列。</p> <p>二、台北市銀行公益彩券盈餘比例提撥。</p> <p>三、國內外公私機構、團體或個人之捐贈。</p> <p>四、本基金之孳息收入。</p> <p>五、其他有關收入。</p> <p>前項第三款之捐贈，得指定用途及對象，由基金會轉發(交)。</p> <p>基金會主管機關為台北市政府文化局。</p> <p>基金會除財務監督及受主管機</p>	<p>1.明定基金會財源，並以達基金財務自主為目的，規定於當年度基金會預算已足以支應當年度支出者，本市得免編列預算補足。</p> <p>2.明定企業或個人之捐贈，得指定用途及對象，以鼓勵文化藝術工作者或團體，得經由基金會取得民間資助。</p> <p>3.明定基金會之獨立性，以免政府過渡干預本市文化發展。</p>

台北市文化發展法制環境研究

條 文 內 容	立 法 理 由
<p>關委託之業務外，應保障其獨立自主性，不受主管機關之干預。</p> <p>基金會之設置、人員進用管理等事項，另以自治條例定之。</p>	
<p>第十五條</p> <p>主管機關應提供市有或管理之閒置空間，於不違反相關法令或破壞該空間既有用途範圍內，供文化藝術活動、或文化藝術工作者或團體辦公之正常使用，除必要維修管理費用外，得不予以收費。</p> <p>本市供前項使用之閒置空間，並得優先委託經認證或登錄之文化藝術工作者或團體經營管理，但以其主要經營管理業務與文化藝術活動有關者為限；其經營管理收益，視為對該私人或團體之補助。主管機關必要時，得要求提出經營管理計畫、財務收支結構、概算，並徵收年度報告、經營管理績效評估報告等資料。</p> <p>本市所屬各機關（構）於本自治條例公布後半年內，應即就其所管理之閒置空間，載明既有用途、空間範圍及規劃情形、所在</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本條規定市有或管理之閒置空間，於不違反相關法令或空間既有用途範圍內，得免費供作文化藝術活動，或文化藝術工作者或團體辦公之用。 2. 明定本市閒置空間得優先供文化藝術工作者或團體經營管理，但以其主要經營管理業務與文化藝術活動有關者為限。並為鼓勵其經營管理，爰明定有關收益，視為本市對該私人或團體之補助。 3. 明定主管機關為實施本條規定，得會同財政局訂定自治規則以資適用。

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

條文內容	立法理由
<p>區位等事項，提出於主管機關作成閒置空間名冊，並應每半年定期更新之。</p> <p>前三項閒置空間利用與委託經營管理暨監督事項，由主管機關會同財政局以自治規則定之。</p>	
<p>第十六條</p> <p>前條供文化藝術工作者或團體使用之閒置空間，其維護管理費用所需金額非使用人得負擔者，主管機關得訂定辦法，鼓勵企業或私人單獨或共同認養，或經基金會取得指定用途之捐贈。其仍無法籌措所需經費者，由原管理機關負擔。</p> <p>前項閒置空間認養辦法，由主管機關以自治規則定之。</p>	<p>本條明定創設閒置空間認養制度，以促進閒置空間之再利用。</p>
<p>第十七條</p> <p>私人捐贈閒置空間供文化藝術工作者或團體使用者，適用前二條之規定。</p> <p>經認證或登錄之文化藝術工作者或團體，無適當市有或管理之閒置空間供其文化藝術活動之用，而有短期有償利用私人空間之必要者，得請求主管機關或基</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明定私人捐贈閒置空間之利用，適用前二條規定。 2. 明定文化藝術工作者或團體，短期利用私有空間展演者，得請求主管機關或基金會予以適當補助，以活絡文化藝術活動。

台北市文化發展法制環境研究

條文內容	立法理由
<p>金會予以適當補助。</p> <p>主管機關或基金會為前項補助，應考量其對本市文化發展之重要性、閑置空間利用情形、其他補助之必要性等因素後為之。</p>	
<p>第十八條</p> <p>主管機關基於本市文化發展基本方針及計畫，得委託基金會訂定三年以上五年以下之中長期計畫，選定優先扶植之文化藝術活動，或文化藝術工作者或團體，儘先提供本自治條例所定各項輔助、獎勵、扶助或協助措施。</p> <p>主管機關為實施前項業務，應考量本市文化發展特色與方向、市民文化需求、對本市創造之價值、國內外交流之可能性等因素，就評選組織、評選標準及程序、扶植成果或績效評估報告等事項，訂定自治規則送市政會議通過後實施之。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本條規定優先扶植文化藝術活動，或扶植文化藝術工作者或團隊計畫，以發展具有本市特色之文化藝術活動。 2. 關於優先扶植計畫之擬定、評估等事項，明定以自治規則定之。
<p>第十九條</p> <p>本市為促進國內外暨兩岸文化藝術之交流，得選定主題或具有地區、族群文化特色之活動，辦</p>	<p>明定本市推動國內外或兩岸文化交流之業務，以及其有關各種獎助、補助暨行政協助事項。</p>

第四章 台北市文化發展自治條例(草案)

條 文 內 容	立 法 理 由
<p>理或獎助文化藝術工作者或團體參與文化交流活動。</p> <p>文化藝術工作者或團體參與國際或區際文化交流活動，主管機關應予以必要之行政協助，並得參酌該文化藝術活動之性質或重要性、舉辦機關之聲譽、對本市之貢獻度等因素，全部或一部補助其各項必要費用。</p> <p>第一項之獎助暨前項補助申請暨審查組織、標準及程序有關事項，由主管機關以自治規則定之。</p>	
<p>第二十條</p> <p>本自治條例自公布日起施行。</p> <p>本自治條例施行細則，由主管機關定之。</p>	<p>明定本自治條例之施行日期並授權訂定施行細則。</p>

第三節 台北市相關配套法令規劃

由上述台北市文化發展自治條例(草案)之規定可知，本草案所涵蓋之事項頗為多樣而複雜，且亦涉及台北市各種現行法規，以及須另訂法規實施之事項。因此，本條例雖就當前可操作實施之事項，儘量予以規定，然其實施仍有諸多尙待修正或制定台北市相關法規，以資配合之情形。就此類台北市相關配套法令之規劃之具體內容，已非本報告所能處理；以下僅就本自治條例可能涉

台北市文化發展法制環境研究

及之各項相關配套法令予以約略整理說明。

壹、現行法規之配合修正

本自治條例(草案)之實施，可能涉及現行台北市相關法規之配合修正者，包括如：台北市綜合發展計畫、都市計畫法台北市施行細則、台北市土地使用分區管制規則、台北市建築管理規則、台北市藝文補助暨獎勵自治條例、台北市市有財產管理自治條例、台北市市有藝文空間委託經營管理要點等相關規定。

貳、新制定之法規

本自治條例明定應制定相關法規據以實施者，包括第 5 條之文化發展基本方針及計畫、以及其擬定程序，第 6 條第 3 項之文化政策影響評估實施規則，第 7 條文化環境資料庫之建立暨利用辦法，第 8 條第 1 項所列各款措施之自治規則，第 9 條認證暨登錄制度實施規則，第 10 條對文化藝術工作者之補助暨獎勵辦法、文化服務標章發給辦法，第 11 條文化藝術團體之評鑑、扶助辦法，第 12 條台北市文化發展基金會之設置、人員進用管理自治條例，第 15 條閑置空間利用與委託經營暨監督辦法，第 16 條之閑置空間認養自治規則，第 18 條之優先扶植文化藝術活動或文化藝術工作者或團體之評選自治規則，第 19 條之獎助暨補助自治規則，第 20 條本條例之施行細則等。

附 錄

壹、日本文化藝術振興基本法(2001.12.7)

第一章 總則

第 1 條 鑑於文化藝術提供人類諸多恩澤，特明定振興文化藝術之基本理念以及國家與地方公共團體之任務，並經由明定振興文化藝術對策之基本事項，以促進文化藝術工作(以下簡稱「文化藝術工作」)者(包括從事文化藝術活動之團體，以下同)之自主性活動，謀求振興文化藝術對策之整合性推動，進而實現心靈豐富之國民生活以及深具活力之社會為目的。

第 2 條 振興文化藝術，應充分尊重從事文化藝術工作者之自主性：

(一)振興文化藝術，應充分尊重從事文化藝術工作者之創作性，並考量提升其地位，使其得以充分發揮其能力。

(二)鑑於創造、享受文化藝術乃人與生俱來之權利，於振興文化藝術之際，應使國民不分其居住地域，均能同享鑑賞、參加或創作文化藝術之完善環境。

(三)振興文化藝術，應以營造國內文化藝術活動得以活潑發展之環境為其宗旨，以追求文化藝術發展，並使有助於世界文化之發展。

(四)振興文化藝術，應追求多樣化文化藝術之保護及發展。

(五)振興文化藝術，應充分關懷地方居民，使其得以主體

地位從事文化藝術活動，並應追求得以反映各地方歷史、風俗習慣等特色之文化藝術之發展。

(六)振興文化藝術，應將我國文化藝術推廣至世界各地，並對文化藝術之國際交流有所貢獻。

(七)振興文化藝術，應充分考量文化藝術工作者及其他廣泛民意見之反映。

第 3 條 國家依據前條基本理念(以下簡稱「基本理念」)，有綜合規劃並實施相關文化藝術振興對策之責任及義務。

第 4 條 地方公共團體依據基本理念，關於文化藝術之振興，應謀求與國家之相互合作，本於自主性及主體性觀點，負有責任與義務，規劃並實施適合各地方特性相關對策。

第 5 條 國家為使現在及將來世代之國民均得創造、享受文化藝術，並使文化藝術得以永續發展，應努力強化國民對於文化藝術之關心與瞭解。

第 6 條 政府為實施相關文化藝術振興對策，應採取法制上與財政上之必要措施或其他相關措施。

第二章 基本方針

第 7 條 政府為謀求有關文化藝術對策之綜合性推展，應訂定有關振興文化藝術基本方針(以下簡稱「基本方針」)。

(一)基本方針係為綜合推動振興文化藝術相關對策之基本事項或其他必要事項之規定。

(二)文部科學大臣應諮詢文化審議會意見，作成基本方針草案。

文部科學大臣於基本方針作成後，應立即予以公布。

前二項規定，於基本方針變更時，準用之。

第三章 關於文化藝術振興之基本對策

- 第 8 條 國家為振興文學、音樂、美術、攝影、舞蹈及其他藝術(次條所規定多媒體藝術除外)，應對上述藝術公開演出或展覽、舉辦藝術季等活動提供支援，並實施其他必要措施。
- 第 9 條 國家為振興電影、漫畫、動畫及其他利用電腦等電子儀器從事創作之藝術(以下簡稱「多媒體藝術」)，應對上述多媒體藝術之製作及上映提供支援，並實施其他必要措施。
- 第 10 條 國家為傳承及發展雅樂、能樂、文樂、歌舞伎及其他傳統技藝(以下簡稱「傳統技藝」)，應對上述傳統技藝之公開演出等活動提供支援，並實施其他必要措施。
- 第 11 條 國家為振興講談、落語、浪曲、漫談、漫才、歌唱及其他技藝(傳統技藝除外)，應對上述技藝之公開演出等活動提供支援，並實施其他必要措施。
- 第 12 條 國家為普及生活文化(茶道、花道、書道等其他與生活相關之文化)、國民娛樂(圍棋、象棋等其他國民娛樂)以及出版物與唱片等，應對上述活動提供支援，並實施其他必要措施。
- 第 13 條 國家為推動有形、無形文化財與其保存技術(以下簡稱「文化財等」)之保存與活用，應對上述文化財之修復、防災對策、公開展演等活動提供支援，並實施其他必要措施。
- 第 14 條 國家為謀求地方文化藝術之振興，應對地方文化藝術活動之公開演出與展覽以及地方上固有傳統技藝與民俗技藝活動

(指由地方居民所實施之民俗性技藝)提供支援，並實施其他必要措施。

第 15 條 國家為促進有關文化藝術之國際交流與貢獻，謀求我國文化藝術活動之發展，並有助於世界文化藝術活動之推動，應規劃、舉辦或支援從事文化藝術工作者之國際交流，以及輔助其參加，協助修復海外文化遺產等活動，並實施其他必要措施。

國家實行前項規定時，應努力將我國藝術文化整體性推廣至世界各地。

第 16 條 國家對於從事文化藝術相關創作活動者、傳統技藝傳承者、具有保存或活用文化財專門知識或技能者、從事文化藝術企劃等活動者、從事文化設施經營管理以及其他相關擔當文化藝術工作者(以下簡稱「藝術家等」)之養成及確保，應對其國內外之研修活動提供支援，確保其發表研修成果之機會，並實施其他必要措施。

第 17 條 國家為促進藝術家等之養成及有關文化藝術之調查研究，應充實與文化藝術有關之大學及其他教育研究機構，並實施其他必要措施。

第 18 條 鑑於國語為文化藝術之基礎，為深化人民對國語之正確理解，國家應充實國語教育，從事有關國語之調查研究，推動相關知識之普及，並實施其他必要措施。

第 19 條 國家為充實外國人之日本語教育，使其能理解我國文化藝術，對從事日本語教育者應強化其養成，建立相關研修體制，促進有關日本語教材之開發，並實施其他必要措施。

- 第 20 條 鑑於著作權及相關權利構成文化藝術之基礎，國家於追隨國際潮流之際，為謀求此等權利之保護與促進其公正利用，應推動建立相關制度，從事調查研究，普及啓發相關理念，並實施其他必要措施。
- 第 21 條 國家為充實國民自主性創作、參與或鑑賞文化藝術之機會，應協助各地文化藝術之公開演出及展覽，提供相關資訊並實施其他必要措施。
- 第 22 條 國家為促進高齡者及身心障礙者從事文化藝術活動，應提供必要環境使其易於從事文化藝術活動，並實施其他必要措施。
- 第 23 條 國家為增進青少年從事文化藝術活動，對以青少年為對象之文化藝術公開演出或展覽應提供支援，輔助青少年從事文化藝術活動，並實施其他必要措施。
- 第 24 條 國家為促進學校教育有關文化藝術活動之充實，應強化文化藝術教育活動之體驗、學習，對於藝術家等及文化藝術團體於學校內所推動之文化藝術活動應提供支援，並實施其他必要措施。
- 第 25 條 國家為充實劇院、音樂廳等設施，應維持國有相關設施之完善，支援公開演出，協助藝術家等利用上述設備，提供相關資訊，並實施其他必要措施。
- 第 26 條 國家為充實美術館、博物館、圖書館等設施之利用，應維持國有相關設施之完善，支援相關展覽，協助藝術家等利用上開設備，支援相關文化藝術作品等之紀錄及保存，並實施其他必要措施。

- 第 27 條 國家為充實國民能有就近從事文化藝術活動之場所，應採取各種方式使其容易利用各地文化設施、學校設施及社會教育設施等，並實施其他必要措施。
- 第 28 條 國家興建公有建築物時，建築物之外觀應努力保持與周圍自然環境、地方歷史及文化等之和諧。
- 第 29 條 國家為促進文化藝術活動而利用電子通信技術時，應建置有關文化藝術資訊通信電子網路，支援美術館等利用資訊通信技術從事展覽活動，對於利用電子通信技術從事文化藝術之作品之紀錄與公開，提供支援，並實施其他必要措施。
- 第 30 條 國家為促進地方公共團體及民間團體間有關振興文化藝術目的之合作，應提供相關資訊，並實施其他必要措施。
- 第 31 條 國家為增進個人或民間團體所從事文化藝術支援活動之活性化，以及支援文化藝術工作者之活動，應努力採行有助於文化團體容易獲取個人或民間團體捐助之稅制措施或其他必要措施。
- 第 32 條 國家實行第八條至前條所定措施時，應考慮藝術家等、文化藝術團體、學校、文化設施、社會教育設施及其他有關機關間之相互協助。
國家應努力提供能使藝術家等及文化藝術團體，易與學校、文化設施、社會教育設施、社會福利設施、醫療機構等機構相互合作，增進地方居民鑑賞、參加或創作文化藝術之能力與機會。
- 第 33 條 國家對於從事文化藝術活動具有顯著成果者或於振興文化藝術活動有貢獻者，應努力施予表彰。

第 34 條 國家為使民意得以反映於文化藝術振興政策之形成，確保其過程之公正性及透明性，應運用制度，以徵詢藝術家等、具學識經驗者及其他廣泛國民之意見，並予以充分考量，以形成政策。

第 35 條 為求符合地方特色之文化藝術振興，地方公共團體應參考第八條至前條規定，努力推動必要相關措施。

附 則

- 1.本法自公布日施行。
- 2.文部科學省設置法部分修正(略)。

貳、東京都文化振興條例(1983.10.7)

第一章 總則

第 1 條 本條例係依據建設民主的文化國並有貢獻於世界和平及人類福祉之日本國憲法之精神，明定東京都(以下簡稱「都」)有關振興文化之基本政策，以都民能在東京自然及歷史文化環境下生長，有助於創造符合國際性都市又具豐富個性之文化，及提升都民生活品質為目的。

第 2 條 都應認識都民乃文化之擔當者，並對其自主性及創造性予以最大限度之尊重。

都於運用本條例時，應充分注意不介入或干涉文化之內容。

第 3 條 都應明確規定有關謀求振興文化之政策(以下簡稱「振興文化政策」)體系，設置必要組織，整體且有效地推動之。

都所實施之政策，應努力採取具文化性之觀點。

都應努力使振興文化政策得以反映廣泛都民之創意。

第 4 條 都有鑑於特別區及市町村對於達成振興文化任務之重要性，應努力與區市町村間相互協助，合作之。

都之振興文化政策，應努力謀求與區市町村所實施之振興文化政策相互調和，並有效率地推動之。

都對於區市町村所實施之振興文化政策，得提供必要之援助、獎助及建議。

第 5 條 都推動振興文化政策時，應避免妨礙國家或地方公共團體以外之民間團體(以下簡稱「民間團體」)之文化活動，並努力尋求民間團體之協助，靈活運用其所有之人才、資訊及其他資源。

第二章 振興文化對策

第一節 促進文化活動

第 6 條 都為援助、獎助從事藝術文化活動人或團體或為其他振興藝術文化方式，應努力採取必要措施。

第 7 條 都為使流傳於東京之文化財及其他傳統文化，將來仍得以被妥善保存、繼承，且為創造文化而被活用，應採取援助、獎助或其他必要措施。

第 8 條 都為促進都民之自主性文化活動，對於相配合之個人或團體，應努力提供活動場所及相關資訊或採取其他必要措施。

第 9 條 都有鑑於終身學習乃支持文化之重要活動，應努力提供都民終身均得以自主學習之機會及場所或採取其他必要措施。

第 10 條 都為有助於青少年形成豐富人生觀且作為創造性文化活動之擔當者，應努力採取得以提供青少年廣泛接觸文化之機會及場所等必要措施。

第 11 條 都為使都民親近文化，加強其對文化之瞭解及關心，應舉辦具有提高創造文化意願契機之民俗活動。

台北市文化發展法制環境研究

第 12 條 都應努力廣泛地蒐集有關文化資訊，並採取符合都民需求之資訊利用方式。

第 13 條 都應設置表揚有助於振興文化且事績顯著者或表揚其他與文化有關之制度。

第二節 整備文化環境

第 14 條 都基於都市空間乃文化之表現且係文化創作場所之觀點，應努力推動有關社區總體營造之相關政策及措施。

都應努力保存及並創新自然景觀及歷史景觀，並努力營造與之相調和之都市景觀。

都所設置之公共設施，應考慮具有文化性之設計及創意。

第 15 條 都應體系性提供必要之文化設施，同時努力靈活運用既有公共設施作為舉辦文化活動之場所。

第三節 推動國際文化交流

第 16 條 都作為我國首都及國際性都市，為增進都民與世界各城市市民間之相互瞭解，應努力推動國際文化交流。

附 則

本條例自公布日施行。

參、座談會題綱

「台北市文化發展法制環境研究」計畫

座談會(建議)題綱

說明：本次座談會目的係為執行「台北市文化發展法制環境研究」計畫，檢討台北市文化發展法制現況，評估未來台北市文化發展方向，以期營造良好藝文發展環境，據以作為擬定「台北市文化發展自治條例(草案)」(草案規劃方向如附件)之參考。

題綱：

(一)「台北市文化發展自治條例(草案)」之適用範圍應如何界定？

例如：

1. 採文化資產保存法第三條規定

第三條：

本法所稱之文化資產，指具有歷史、文化、藝術價值之左列資產：

一、古物：指可供鑑賞、研究、發展、宣揚而具有歷史及藝術價值或經教育部指定之器物。

二、古蹟：指依本法之指定、公告之古建築物、傳統聚落、古市街、考古遺址及其他歷史文化遺跡。

三、民族藝術：指民族及地方特有之藝術。

四、民俗及有關文物：指與國民生活有關食、衣、住、行、敬祖、信仰、年節、遊樂及其他風俗、習慣之文物。

五、自然文化景觀：指人類為保存歷史文化及保育自然之需要，而指定具有保存價值之自然區域、動物、植物及礦物。

六、歷史建築：指未被指定為古蹟，但具有歷史、文化價值之古建築物、傳統聚落、古市街及其他歷史文化之遺蹟。

2.採文化藝術獎助條例第二條、第三條之規定

第二條：

本條例所稱文化藝術事業，係指經營或從事下列事務者：

一、關於文化資產與固有文化之保存、維護、傳承及宣揚。
二、關於音樂、舞蹈、美術、戲劇、文學、民俗技藝、工藝、環境藝術、攝影、廣播、電影、電視之創作、研究及展演。

三、關於出版及其他文化藝術資訊之傳播。

四、關於文化機構或從事文化藝術活動場所之管理及興辦。

五、關於研究、策劃、推廣或執行傳統之生活藝術及其他與文化藝術有關活動。

六、關於與文化建設有關之調查、研究或專業人才之培訓及國際文化交流。

七、關於其他經主管機關核定之文化藝術事業項目。

第三條：

本條例所稱文化藝術工作者，係指從事第二條所列文化藝術事業之專業人員。

前條第一款所稱文化資產，依文化資產保存法之規定。

前條所稱出版、電影、廣播、電視，依出版法、電影法、廣播電視法之規定。

3.依台北市文化局組織規程第四條之規定

第四條：

本局設左列各科、室，分別掌理各有關事項：

一、第一科：

- (一)文化發展基本原則之擬訂。
- (二)文化藝術活動之研究與開發。
- (三)文化藝術資訊之彙整與流通。
- (四)文化財產權及其他文化制度法規之擬訂。
- (五)文化藝術交流之策劃。
- (六)文化藝術資料之保存、規劃、管理與運用。
- (七)其他有關文化環境、制度企劃研究與資訊之建立等事項。

二、第二科：

- (一)古蹟、古物、歷史建物、遺址、紀念物、文化地景等之調整、指定、修復、維護、典藏及運用。
- (二)文獻資料保存研究之規劃。
- (三)傳統藝術、民俗文化之研究與發揚及其延續機制之規劃。
- (四)其他有關文化資源之保存、發展、經營與維護等事項。

三、第三科：

- (一)文化藝術展演環境之規劃與管理。
- (二)文化藝術創作、展演、研究之補助。
- (三)文化藝術類書、資料之彙編。
- (四)藝術行政之服務及人員之培訓。
- (五)文化藝術獎項之規劃與辦理。
- (六)藝術展演活動之辦理。

台北市文化發展法制環境研究

(七)其他有關文化藝術之促進等事項。

四、第四科：

(一)社區藝文機構之規劃與設置。

(二)社區藝文資源與資訊之整合與運用。

(三)社區藝文活動之規劃與獎助。

(四)社區藝文景觀及公共藝術設計策劃與推行。

(五)少數族群文化保存、發展、維護之協助事項。

(六)其他有關文化生活之提昇等事項。

五、秘書室：

(一)本局施政之方針、施政計畫及工作報告彙編事項。

(二)研究考核、文書、檔案管理、公文時效管制等事項。

(三)事務、出納及不屬其他科室之事項。

(二)與文化事業有關之中央(如內政部、文建會、經濟部、教育部)主管機關、地方文化主管機關(如台北市文化局)、以及其他目的事業主管機關(如交通部、客家委員會、原住民委員會等)等各機關間應如何協調、合作問題？

例如：

- 1.某項文化業務(如古蹟、出版、演藝事業、社區規劃)之管理及輔導，究應界定為中央事務抑或地方自治事務，涉及中央主管機關(文建會)、各目的事業主管機關、以及各縣市文化主管機關(如台北市文化局)間權限劃分問題，且通常與建管消防、都市與區域計畫、水土保持、自然保育等業務相關。
- 2.對於文化藝術團體或文化藝術工作者之管理或輔導，例如各機關文化專責人員之資格與任用、各文化團體或文化藝術工作者資格之認定、審核、登記、輔導等業務，究應屬中央統一

附 錄

規範之全國一致性事務，抑或屬自治事務。又能否以及如何進用民間文化藝術工作者，作為中央或地方各文化藝術事業主管機關(如台北市文化局)或機構(如國家劇院、博物館、藝術中心)之文化專業人員(公私文化專業人員之人事交流)等問題？

(三)關於文化資產、文化藝術團體、文化藝術工作者之保護、扶助或文化發展等業務有關經費之來源與負擔問題

例如：

1. 中央與地方機關關於文化發展所需經費之負擔，究應由中央或地方機關負擔，應依何標準劃分各自負擔範圍及比例？中央機關(含文化建設機基金、國家文化藝術基金等各項基金)對於地方文化發展經費進行補助時，應依何項標準為之？又其經費來源具有地方性質者(如公共藝術基金)，該基金之運用應否交由各地方自行統籌運用？
2. 某項文化資產(如古物、古蹟、自然文化景觀、歷史建築)之所有權人、使用管理權人、以及主管機關各異時，關於該項文化資產之管理與維護所需經費，應由何人負擔？
3. 文化資產之管理或藝術活動等推動文化發展所需經費，得否就該文化資產或藝文活動收取必要費用(本益平衡)，或以委託經營等方式為營利活動，並以該收益挹注所需經費。
4. 現行各項租稅以外之文化藝術經費來源，例如彩券收益、基金(如公共藝術基金)收入等，得否要求應提撥一定比率予地方文化主管機關運用於文化藝術事業？

(四)文化藝術團體或文化工作者之保護、扶助

1. 對於文化藝術團體或文化藝術工作者之營利或個人所得，得否採行免稅、賦稅減免等賦稅優惠措施？或對於特定文化藝術消費活動所生稅賦，進行補貼？以及各項賦稅優惠之標準如

台北市文化發展法制環境研究

何？

2. 地方政府對於文化發展業務之實施，得否仿照促進產業升級條例方式，以各項租稅優惠或獎助等措施，促進民間參與、贊助或投資文化建設或發展業務？或直接委託其開發、經營各項文化業務？又如採用各項租稅減免措施以扶助文化發展者，各該該租稅減免項目及比例，得否授權地方機關因地制宜訂定？
3. 對於文化藝術團體或工作者之補助或扶助，得否採歧視性(差別)待遇，以保障弱勢、少數文化藝術活動之傳承、延續？其標準為何？
4. 現行相關著作權法等相關智慧財產權保護法令，對於各項文化藝術創作，是否已提供足夠保護？應作何種配合修正？

(五)文化資產保存與文化藝術發展業務之實施

1. 各地方政府關於文化資產保存與文化藝術發展業務之實施，應如何決定其實施重點與推動順序，亦即地方文化政策應以何種組織、程序決定？各區、里行政機關、文化藝術專業人員、相關利害關係人以及市民得否以及如何參與該決策過程？以創造具有地方性、個性之文化藝術環境。
2. 關於文化藝術環境之營造，例如社區總體營造、建築物藝文空間規劃、土地使用與規劃等業務，除地方文化主管機關外，尚涉及其他地方(或中央)目的事業主管機關之職掌，應如何整合各主管機關業務(如納入市政會議或組成跨機關協調會)，以統合文化發展業務之實施。
3. 文化發展業務涉及各區、里者，其實施應否統籌交由該行政區、里實際負責執行，而由地方政府提供經費補助。又應以何種方式達成具有個性之區、里文化藝文發展，並平衡各區、里之藝文發展。

附 錄

4. 對於各項文化資訊，例如文化資產、藝文活動相關資訊，對於文化藝術團體或工作者之獎勵、補助等資訊，藝文活動展演場地、公私藝術團體或工作者名錄、人才資料庫等資訊，應如何予以整合並建立相關登錄、通報制度。

(六) 其他未盡建議事項(請惠予另紙書寫提供本研究小組)

台北市文化發展法制環境研究

附件：研擬「台北市文化發展自治條例(草案)」之建議方向(暫定)

(一)本自治條例之定位與規範目的

(二)台北市有關文化資產保存及促進多元文化藝術發展之基本原則

(三)台北市及各行政區之文化任務與定位

(四)台北市與民間文化團體間之關係

(五)對於文化藝術工作者及相關團體之補助

(六)促進多元文化發展之政策與措施

1.為促進文化活動之自主多元發展，協助、獎助、獎勵辦理文化藝術活動個人與團體或採取其他必要行政輔助措施。

2.為積極保存、活化文化資產，傳承傳統文化，應採取協助、獎助、獎勵或其他必要行政輔助措施。

3.積極蒐集並提供公私部門有關文化活動訊息，並因應市民使用需求，採取相關資訊提供之必要措施。

4.提供市民自主終身學習之機會與環境。

5.提供青少年廣泛接近文化之機會與環境。

6.積極彰顯、表揚促進多元文化發展顯有事蹟者，並建立相關制度。

7.設立誘導民間企業積極參與興辦或資助文化藝術活動之機制。

(七)營造有益多元文化發展之環境空間

1.推動以文化創新為觀點之城市空間政策。

2.都市景觀之形成，應與自然景觀與歷史景觀之保存相調和。

3.都市公共設施之設置，應採取富有文化性之設計。

附 錄

4. 整體性規劃並積極推動既有公共設施作為文化活動之用。

(八)為加強市民與世界各城市居民之相互瞭解，推動國際文化交流。

(九)台北市促進多元文化發展基金之設置與監督

台北市文化發展法制環境研究

肆、台北市文化發展法制環境研究計畫座談會會議記錄(第一場)

台北市文化發展法制環境研究計畫座談會會議紀錄(第一場)

壹、時間：九十一年六月十二日星期三下午二時三十分

貳、地點：台北市政府文化局大會議室

參、主席：劉宗德教授(計畫主持人)

肆、出席人員：陳德利先生(河洛歌子戲團、教授)

吳家蓁女士(台北市劇團演藝職業工會執行秘書)

林秀偉女士(太古踏舞團負責人)

朱曙明先生(九歌兒童劇團團長)

伍、列席人員：賴恆盈先生(計畫研究員)

呂宣玲女士(台北市政府文化局)

陸、討論事項：

主席

感謝各位蒞臨座談會。首先，向各位報告本座談會的源起。今年三月中旬台北市政府文化局委託本人辦理「台北市文化發展法制環境研究」計畫，目的在於研究改善目前台北市文化法規不足之處，建立一套長治久安的地方文化法制。

本研究計畫的外國法制研究部分，主要以日本為主，比較我國與日本現行的文化法制不同點、分析台北市政府未來應如何制定完善的文化法令，以補充中央法令不足之處。

今天邀請各位蒞會，除了聆聽各位所屬文化領域遭遇到的困難瓶頸外，也希望文化局能夠針對與會人士提出的問題給予答復、協助，如果是個案問題，將會運用行政措施加以處理，如果是通案，則會列入草案參考依據。

請宣議「台北市文化發展法制環境研究」計畫座談會(建議)題綱(一)(詳如書面資料)。

有關題綱(一)：「台北市文化發展自治條例(草案)」之適用範圍應如何界定一節，請各位先進指教。

陳德利先生

研究小組提供的議題項目包羅萬象，範圍廣泛，不容易掌握重點，可否請主席再詳細說明，將討論範圍稍微限縮。

主席

有關題綱(一)所要討論的「台北市文化發展自治條例(草案)」適用範圍應如何界定一節，本研究小組主要是從(一)文化資產保存法第三條、(二)文化藝術獎助條例第二條、第三條及(三)台北市文化局組織規程第四條等規定觀察。

其中(一)文化資產保存法第三條部分，規定：「本法所稱之文化資產，指具有歷史、文化、藝術價值之左列資產：一．．．六．．．」本小組將討論重點集中在「三、民族藝術：指民族及地方特有之藝術」。

有關(二)文化藝術獎助條例第二條部分，規定：「本條例所稱文化藝術事業，係指經營或從事下列事務者：一．．．七．．．」本小組將討論重點集中在「二、關於音樂、舞蹈、美術、戲劇、文學、民俗技藝、工藝、環境藝術、攝影、廣播、電影、電視之創作、研究及展演」及「四、關於文化機構或從事文化藝術活動場所之管理及興辦」。

至於(三)台北市文化局組織規程第四條部分，與本研究小組的研究範圍息息相關者，包括：第一科職掌中的「(一)文化發展基本原則之擬訂。(二)文化藝術活動之研究與開發。(三)文化藝術資訊之彙整與流通。(四)文化財產權及其他文化制度法規之擬訂。(五)文化藝術交流之策劃。」第二科職掌中的「(三)傳統藝術、民俗文化之研究與發揚及其延續機制之規劃。」第三科職掌中的「(一)文化藝術展演之規劃與管理。(二)文化藝術創作、展演、研究之補助。(三)文化藝術類書、資料之彙編。(五)文化藝術獎項之規劃與辦理。(六)藝術展演活動之辦理。」第四科職掌中的「(一)社區藝文機構之規劃與設置。」

呂宜玲女士環境

在此說明一下本局委託辦理此項研究計畫的動機。由於行政機關首長的更迭頻仍，造成諸多施政措施中途而廢，無法貫徹執行。公務員執行業務係依法行政，如果機關能夠制定一套明

台北市文化發展法制環境研究

確的行政法規，自可使相關行政業務、計畫有所遵循。然而，從法案的草擬到立法通過，畢竟必須經過一段冗長的作業過程，衷心期盼「台北市文化發展自治條例」能夠早日完成。

所謂「台北市文化發展自治條例」，其性質屬於文化發展基本法的地方版，而國家層次的文化發展基本法，至今尚未出爐，本局希望率先於中央，先訂出台北市本身的文化發展基本法，因此委託劉教授承辦此項重要任務。

另外，有關本局職掌事項，權責機關的釐清也是一項重要課題，例如，弱勢族群文化事項之主要權責機關究係本局或社會局？藝術教育的權責機關究係本局或教育局？既然未來制定的「台北市文化發展自治條例」屬於整體市府所屬機關共同遵循的法規，因此，議題(一)所稱：「台北市文化發展自治條例(草案)」之適用範圍應如何界定一節，就不應該從本局的角度出發。

主席

謝謝呂小姐的指教，是不是請九歌兒童劇團朱團長發表一下高見？

朱曙明先生

首先應該釐清的是文化與藝術的區別。我所認知的文化，是指一群人、人類、大多數人的共同行為，包含優質與劣質文化。例如，在臺灣，吃檳榔是文化的一種，卻是劣質文化，不受到鼓勵。因此，如果認為只要是大多數人所認定或所做的事情，就算是文化的話，就會造成文化局有管不完的事。

個人認為可以用配套方式來界定文化，而在這些配套方式中，其中一套就是當代藝術。此外，如屬老舊不動產的文化資產部分，就可以另外訂定一套文化資產法規加以管理或獎助。至於表演藝術或當代藝術部分的管理方法，建議採取金字塔型的管理方式，一脈相承下來，依不同屬性、層級分別規範不同的文化，不同金字塔層級的文化類型，自有其應遵循的法規規範。

為了不使文化人產生偏頗、不公、文化孤兒的聯想，應該針對不同文化領域(類型)訂定相關的保護或獎助機制。總之，個人

淺見認為，關於議題(一)，可以從當代藝術的觀點出發。

主席

謝謝朱團長惠賜高見。

林秀偉女士

就手邊資料來看，貴研究小組已規劃出幾項重點，不知道將來是不是只針對這些重點作研究，而不考慮其他事項？

主席

當然不是。因為，目前研究小組蒐集的資料還不成熟，所以，希望藉召開座談會的方式，聆聽藝術工作者的高見後，進一步參酌吸納，列入未來的法制作業中。

會議資料所列的法案內容非常廣泛，各位可以參考一下第七頁以下所列事項。為了避免法案內容流於空泛、分散，本小組列出六項議題作為討論焦點。首先要討論的就是「台北市文化發展自治條例(草案)」之適用範圍應如何界定，例如，表演藝術與文化資產是否同時列為本自治條例的適用範圍？具體而言，如大稻埕文化資產保護將來是否列入本自治條例的規範對象。

林秀偉女士

據我們所知，文化局在大稻埕文化資產保護事件上花費很多的心力，如果將古物或歷史建築等不動產排除適用本自治條例的話，恐怕會發生很多問題，例如，都市發展局很可能因為缺乏文化敏感度，而不去拯救文化古蹟。所以，「文化」的內涵，的確很難界定。

猶記文建會研擬文化藝術獎助條例草案之初，我們參與了很多，但因未繼續追蹤，不知道後來發展得如何？我的建議是，可以拿文建會既有的草案來作比較，區分出中央與地方的權責範圍。再者，可以邀請專業人士共同就未來草案內容逐條檢視討論。

關於議議(一)，文化局第一科職掌的「(六)文化藝術資料之保存、規劃、管理與運用。」雖然貴研究小組不考慮納入治條例

草案中，但我認為可以納入。例如，市立圖書館想要開闢表演藝術類書籍專區，就可以由文化局出資錄製該局補助的藝術表演工作者在這一年當中的表演節目，並且蒐集藝術表演的特刊或資料。一年下來，文化局累積的藝術資料就非常可觀，可以作為將來的研究資料。這就是文化深耕的一環，可以納入自治條例草案中。

目前行政機關對於文化藝術的獎助範圍非常狹小，表演藝術團體必須透過不同的管道去彌補經費之不足。在此非常感謝台北市政府文化局對於文化藝術的獎助，甚少牽制，例如，補助款之核銷程序規定十分合理。我想，愈自由、靈活的規範方式，愈適合表演藝術團體，相對地，我們也會覺得受到尊重。換言之，應該採取審核從嚴、程序從寬的方式。其次，行政機關對於文化表演團體補助金的補助標準非常混亂，沒有標準可循。而各縣市文化活動很多是泡沫式文化，浪費很多金錢。個人認為，有關文化藝術獎助相關事項也應該納入本草案。

另外，關於文化局第四科職掌的「(一)社區藝文機構之規劃與設置。」不知道文化局在這方面有多大權限。例如，文化局有意促成某一社區供作表演藝術活動之用，表演團體也想利用此一表演空間，此時文化局可統籌規劃燈光、舞台設計、音響設備等基本設備，並請企業界捐助款項，而對於表演團體只需補助些許經費，使其提供表演人力即可。如此一來，既可節省大量經費，又可增加各個團體的表演機會。

又，關於藝術家失業金部分，不妨參考巴黎市的作法，在自治條例草案中列入考慮。如果無法納入草案，可否以替代方案加以補充。例如，以舞團的經營而言，固然可以透過成立舞蹈教室來養舞團，然而教室的成立涉及到建管法規、消防法規、營業執照層層關卡的嚴格審核，甚至要走後門，使得成立舞蹈教室變成不可能的任務。對此，如果文化局能夠設立認證制度，規定只要具備一定條件的舞蹈表演團體，就可以經營舞蹈教室的話，自然可以培養出能夠自給自足的表演團體。

再者，例如，法國設有藝術家工會，藝術家觀賞表演有票價折扣優待，如果我國能夠仿效之，當可活絡表演藝術場所。

總之，林林總總的文化藝術事項都有納入草案的必要，要在

短短二小時之內談完，實在很困難。

陳德利先生

有關議題(一)，有三個選項，個人認為 3.台北市政府文化局組織規程第四條規定，比較完備，區分較為明確。建議以本條為基本架構，再補充相關法規規定。

關於抽象性、不確定性的名詞、用語，建議在草案中加以界定。例如，何謂「社區」？「社區」與「里」、「區」的區分標準？何謂「民族」、「傳統」？

吳家蓁女士

首先，介紹一下台北市劇團演藝職業工會。在台北市，與戲劇有關的工會約有六、七個。會員的保險費用中，政府補助百分之四十，其餘百分之六十由工會補助。所以，表演團體加入工會的話，工會都會補助其勞、健保費用。

有關「社區機構之規劃與設置」方面，例如，八十九年時，本工會、地方戲劇協會、都發局及中興大學向內政部努力爭取設立了「歸綏戲曲公園」，現在卻荒廢不用，幾乎沒有任何活動，文化局也不聞不問。在此呼籲文化局多多關心、利用現成的、完備的公共表演場所。希望本自治條例草案能夠就現有的文化表演設施利用問題加以規範。

有關表演證照的換發，依規定三年換發一次，但是現在很多表演者不願意更換，原因是，第一，文化局缺乏任何管制措施。第二、常常發生合法領有證照者遭受非法者打擊，也就是，沒有牌照的到處表演，用低廉的戲經打擊合法的戲經，造成劣幣趨逐良幣。過去，教育局每年會舉辦戲曲比賽，優勝者就可以獲得認證，並且每年為優勝者安排表演活動，但是，文化局接手後，卻什麼也沒有。

有關工作機會的保障，台北市每年舉辦文化季時，應該為台北市表演團體保障一定比例的表演機會，不要讓外縣市表演團體佔去太多的表演機會。

主席

台北市文化發展法制環境研究

非常感謝各位寶貴的意見。吳秘書提到過去教育局對於劇團表演者的各種措施，以及表演者目前所遇到的困境等，文化局呂小姐應該會加以確認，反應給相關科室。接著討論議題(二)，請宣讀(詳如書面)。

吳家蓁女士

有關「文化藝術團體或文化藝術工作者之管理與輔導」部分。過去，政府對於文化藝術團體的管理、認證相當嚴格，最初是教育部負責執行，後來是交給教育部執行。當時，表演者要成立團體，必須經過認證，其表演活動須經主管機關實際觀看過。現在的認證程序卻寬鬆到令人無法認同的地步。希望將來文化局辦理活動能夠聘請獲得認證的表演者。

有關「進用民間文化藝術工作者，作為中央或地方各文化藝術事業主管機關或機構之文化專業人員」一節，個人認為可以列入考慮。尤其在傳統戲曲的推動上，連龍局長都承認目前文化局進用的工作人員均是高、普考試及格人員，不具備傳統戲曲的專長，很難推動這方面的工作。文化主管機關首長都這麼表態了，我們感到非常無助與無奈。只希望文化局多多關心弱勢的傳統戲曲團體，保存文化傳統。個人建議設置定期定額的聘用、僱用人員職缺，以進用民間文化藝術工作者擔任專業表演的諮詢工作。

呂宜玲女士

目前文化局針對表演者設有職業登記與業餘登記。地方戲曲團體多半是職業登記，但是，河洛歌子戲團是業餘登記，並且設立了河洛文化事業公司。不管是職業登記或業餘登記，都屬於專門職業。

主席

請問目前登記業務是否均屬自治事務，而且尚無全國一致的標準？

呂宜玲女士

是的。

林秀偉女士

關於吳秘書提到的事情，個人覺得文化局應該儘量配合辦理。再說，認證等事項屬於細節性事務，就文建會的地位而言，也不宜涉入。這方面倒是可以參考法國、英國的制度。

教育部聘用表演藝術的教授、副教授是依據專業技師相關規定辦理，個人認為可以採取委員會審議方式評定其適任與否。其次，也可以上網找尋專業人才，例如，上國家藝術基金會網站查所需人才。依個人經驗，發現「具備認證資格者」並未公布在網路上，以致需求者無從了解其專業經驗、能力、品德。個人認為，可以採取另一種認證方式，也就是，某人出身自某知名團體，經該團體依據客觀評分標準、程序予以評鑑，即可獲得認證資格，並予上網公布。如此一來，經由網路流通傳輸，各個團體即可覓得適當的表演人選。

最近，發現聯合報、中國時報等平面媒體的文化版均有縮版現象，只有民生報還維持著。對於這種現象，文化或新聞主管機關是否要加以勸導？另外，個人認為公部門文化事務應該由文化人參與，例如，大陸文化公部門的主管通常是文化人，反觀臺灣的情形，經常發生「空降」情形，讓外行領導內行，這也突顯出主事者對於文化事務的輕忽。我們很擔心文化與體育部門合併在一起之後，會把文化帶往什麼方向。

陳德利先生

個人認為對於「文化藝術團體或文化藝術工作者之管理與輔導」應該屬於地方的自治事務，中央則負責國際性、跨縣市性、重大性事務，或者當地方人力不足時伸出援手。

個人贊成藝文界人士與行政人員互相交流，事實上，目前已經在作了。人事交流是很自然的事情，要注意的是，應該建立一套完備的人事交流機制，才能發揮效果。

朱曜明先生

關於議題(二)之 1.，個人認為中央就像是大家族，地方政府就

台北市文化發展法制環境研究

像是小家庭，兩者都應該經營自己的族群。或許，小家庭逐步經營茁壯起來之後，也可以成為大家族。所以，我不認為一定要作某方面的區隔，每一個人在自己的大家族、小家庭中應該做的事，還是要做，不可偏廢。

關於議題(二)之 2.，主要的問題點是認證及考核，目前實務上，某團體要登記為表演藝術團體，上午填申請表，下午就可以拿到證照。文化局採取門戶大開的作法，個人倒也不反對，但是，事後的管理、認證、考核卻需要嚴格把關，訂立一套嚴謹的考核機制。

附帶一提，表演藝術團體每三年必須換證一次，比方說今年換證，於是設立日期就載為九十一年，以致看不出來是從那一年設立，在此建議爾後在證照上加註「原始成立日期」，因為這會涉及到競標資格的問題。

個人認為公私文化專業人才應該交流共用，例如，文化行政機關的主管就應該由藝術行政專業人才擔任。但是，也不能因此而抹煞了所有公務人員的考試資格，所以，文化行政機關人員的進用，應分別就專業人員、一般公務人員訂出一定的進用比例。至於政府機關如何進用一個不具公務人員資格的文化藝術工作者，茲事體大，必須進一步討論。

主席

關於文化人員的進用，銓敘部已訂有相關法規，本研究小組會進一步確認。時間的關係，是不是進入議題(三)，請宣讀(詳如書面資料)。

林秀偉女士

以目前馬市長經常向行政院要求補助經費卻無法如願的情形來看，我們很難期待文化局可以向文建會或國家文化基金會要求到任何經費。個人建議，不妨轉向企業界請求援助，較為有利、有效。

有關文化資產保存所需經費，如有委託民間經營的情形，不妨要求其提供相當的經費。附帶一提，台北市有許多閒置空間，或許可以以低廉的租金提供給優質表演藝術團體使用，藉此減

輕該等團體承租私有建物的經濟壓力，並可帶動社區文化藝術的發展。

關於經費來源部分，個人贊成將彩券收益拿來挹注運用，但是必須顧慮到弱勢、殘障人士的需求。

陳德利先生

關於藝術活動的推動，某些機關主辦的表演活動讓觀眾免費觀賞，所持的理由是政府經費充裕，要讓民眾盡情欣賞。對此，個人不太贊同，我們應該探究「收費」的目的何在？收費之後可以再投資軟硬體設備、培養人才。

民間企業機構可以大量訂購表演票券。例如，日本歌舞技表演，十分之一的票是賣給一般民眾，十分之九的票是由民間企業訂購、包場。臺灣尚未養成這股風氣，如能從法令著手，應該是一個可行的方向。例如，可以採取減稅、獎勵措施。

林秀偉女士

關於委託經營，政府機關是不是要向藝文團體收取必要的使用費用一節。個人認為，政府不應該干涉該團體使用場地是否有對外收費，而是應該注意該團體在年度內的教學營收、觀眾人數等業績項目，換言之，只需在意其報稅情形即可。政府機關可以和表演團體簽訂三年的場地利用契約，放手給表演團體經營，此可紓解政府的經營與經費壓力，並可扶植優質團體的成長。

個人認為觀賞表演應該「收費」。我們發現，十年來觀眾人數並未增加，問題就出在，政府機關舉辦的免費活動太多了，多到連送飯給人家吃，人家都不要吃的結果。希望以後文化局舉辦文化活動時都要收費，但是是以低價收費，培養民眾付費觀賞的觀念。此可避免產生萎縮性的經營現象。

附帶一提，國外某些表演活動會保留一定比例的免費座位給青少年、學生觀賞，其費用是由校方、學生家長、文化單位、教育單位共同挹注，這是深耕文化的作法之一。

朱曜明先生

台北市文化發展法制環境研究

針對議題(三)之 4.，個人認為 3.與 4.息息相關，中央與地方的文化經費如何分配、補助，不在今天的討論範圍。我們應該將重點放在台北市政府對於本市文化藝術團體的經費補助方面。

可以從開源與節流二部分來看。就「開源」而言，台北市政府可以採取舉辦活動、經費補助、仲(媒)介表演藝術團體給企業界等三種方式，為團體開源。

就「節流」而言，第一是公共資產的共享，作法之一即林秀偉女士所提閒置空間的運用。亦可由台北市政府成立一個公部門購票系統，以低廉的方式讓表演團體、觀眾都能夠利用這套系統，就可以降低表演團體的開銷，相對地就是增加我們的收入。第二是租稅減免，就本團而言，登記的是業餘表演藝術團體，主管機關將我們歸類為營利事業單位，每年稅金從百分之二十五起算，等於是四年白幹一年，這對於表演藝術團體傷害很大。這四分之一稅金有可能是文化局所補助的經費，現在又要被政府收回去，實在很不合理。關於租稅減免、獎助部分，地方政府應該予以重視，同時，文化、稅務機關對於表演藝術團體的定位應該有一致性的認定，以免讓我們無所適從。

吳家蓁女士

朱先生提到的劇團到底屬於那一種團體，個人曾經就教於國稅局，答案是「機關團體」，就教於會計師，也無法回答這個問題。

關於節稅部分，個人建議台北市政府在課地方稅時，可以用減稅方式鼓勵企業界捐助表演藝術團體。我們發現台北市政府投注很多經費在社區上，但是社區卻僅拿出區區一、二萬元，要求藝術團體派十多人作表演，這簡直是無法辦到的事。相對地，文化局是否應該出面協調一下，這麼多的社區經費應該公平分配給各項活動或團體。

另外，本人也認為看表演要收費。

主席

感謝各位發表寶貴的意見。接下來，進行議題(四)，請宣讀(詳

附錄

如書面資料)。

林秀偉女士

關於議題(四)之 2.，例如，文化局舉辦國際藝術節，很多企業前去投標，得標者做出來的，未必是藝術界人士期望中的藝術節，但是藝術界卻使不上力，因為我們缺乏龐大的資金及執照，以致於每年辦出來的藝術節方向都不同，無法為台北市創造出有影響力的藝術節。

主席

由於時間的關係，今天的議題恐怕無法討論完畢，不情之請，如果可以的話，非常歡迎各位提供書面意見，本研究小組將會虛心接受，儘可能化為研究報告的內容。謝謝各位的指教。

柒、散會：下午五時整。

主 席 劉 宗 德

伍、台北市文化發展法制環境研究計畫座談會會議記錄(第二場)

台北市文化發展法制環境研究計畫座談會會議紀錄(第二場)

壹、時間：九十年六月十三日(星期四)下午二時三十分

貳、地點：台北市政府文化局大會議室

參、主席：計畫主持人劉宗德(計畫研究員賴恆盈代理)

肆、出席人員：余松培先生(台北愛樂室內管弦樂團)

游蕙芬女士(金枝演社)

吳玉臻女士(台北市地方戲劇協會)

張警嚴先生(台北市地方戲劇協會)

張毓吟女士(琉璃水晶博物館)

石隆盛先生(中華畫廊)

林明德先生(中華民俗藝術基金會執行長)

伍、討論事項：

賴恆盈研究員

希望各位從以下方向提供高見：

- 1、文化法制之建立上應該遵守哪些基本原則？文化界人士從事文化活動時，發生哪些困難？
- 2、不同地區的人，會發生不同的文化需求，且有不同的文化活動，台北市應該如何劃分或利用既有的藝文活動及設施？
- 3、政府與民間文化團體之關係如何界定？台北市政府文化局作為文化行政主管機關，可提供文化工作者多少扶助或補助？對於文化工作者的管制程度如何？
- 4、關於補助、扶助文化藝術工作者或團體之措施，可從三個面向觀察，第一、積極性措施，例如如何建立採取補助性措施或扶助性措施，其二為消極性措施，例如如何保存既有的文化資產？其三為資訊問題，如何創造自主性的文化發展？
- 5、文化發展有一大部分取決於市場供需，應如何形成一個良性的市場供需機制？
- 6、如何透過企業或財團的力量，促進文化發展？
- 7、如何營造多元的文化發展空間？如何規劃現有的土地利用開發政策？當古蹟與自然保護區劃定政策二者發生衝突時，如何處理？如何利用既有的公產或公共設施，提供文化工作者利用？
- 8、有關國際接軌問題，如何藉助國外經驗，充實本國的文化發展？

9、委託機關台北市政府希望成立文化發展基金，但可能與現有的文化建設基金發生重疊，二者應如何釐清？

以上問題，希望就教於各位，聆聽各位的高見。

關於條例之適用範圍如何界定問題，從現行法律來看，包括文化資產保存法第三條、文化藝術獎助條例第二條及第三條、文化局組織規程第四條，均有界定。昨天，與會人員傾向於從文化局組織規程作整理。而從人類文化學專論觀察，對於文化的界定也不太清楚，所以，個人認為應從文化局的政策作界定比較理想。

林明德先生

文化資產保存法已經立法二十多年，去年起文建會開始著手修訂，其修法方向，比較大刀闊斧，例如，將古物改成文物；重要文化建築、歷史聚落、考古遺址、傳統藝術及民俗等均列入修法範圍。因此，在作文化界定時，必需考慮中央法令的修正方向，掌握文建會的修正資訊。此外，文化局四科的業務有必要再作調整。

吳玉臻女士

舊規定固然要改，但是新舊規定應該銜接。

目前，從事演出必須向公部門申請，但是只要了解法令的人，都知道臨時報備也可以。像這樣的資訊如果能夠多方面收集的話，對於藝文工作者比較有幫助。

賴恆盈研究員

有關文化發展法制，依地方制度法之規定，屬於地方自治之一環，縱使中央未規定，地方仍然可以就現行中央法令不足或不完善之處加以修正，這是個人看法。地方法規不可與中央法規牴觸，可以配合既有的規定，但不要重複規定，必須注意立法經濟原則。

吳玉臻女士

台北市應該訂定一個文化專法，才不會讓人無所適從。例如：有牌照的人要繳稅，沒牌照的人卻可以鑽漏洞，毫無章法可言。

賴恆盈研究員

有關換證問題與職業證照制度有關，因為，辦理登記的話，政府可以掌握其動向。畢竟，有些事情政府是不是適合介入，還是要考慮的。

張警嚴先生

我是從事地方戲曲，復興劇校出來的。我看了一下大綱，這些法規所訂定的內容，可能牽一髮動全身。從創意角度，藝術就是藝術，市政府應該在新的時代潮流中，去創造與文化有關的事情。像電影獎勵金，並未發揮太大功能，反而對於形式主義者發揮功能。

條文討論應該先分組，將有限的資源作有效的運用。例如，復興劇校現在所訓練的雜技，應該讓它繼續發展下去，開發新的創意，留住人才。如今，時代在變，文化卻仍停留在舊階段，想要轉換跑道，卻苦無管道。個人認為，應該有計畫地統籌補助，讓他們有成長的空間。將藝文精英加以統籌、分類補助後，使其達到國際水準，這才是立法的真諦。實際上，政府一年只要補助一件就可以了。如此一來，台北市的藝文活動就可以活絡起來，甚至可以在不同地方演出，發揮不同效果。

市政府應該就現有的管理人才及創作人才加以統合，加以包裝，運用、依其資歷及屬性加以分級。

賴恆盈研究員

目前有一個初步構想，是否在條例中規定設立機構，每年定期檢討文化政策的方向。其次，希望文化進駐到每一里、每一區，樹立各區里的特色。透過學者專家組成的委員會，以試辦或試點的方式來推動。這樣的構想，源自於行人徒步區或商業區的設置，對於有心將區里建設成有特色地方的人士，提供一個法源依據。

自治條例的設計會儘量縮小公權力可介入的部分，將政府設計成扮演中間者或媒介者的角色。

余松培先生

1、我來自台北愛樂的。台北愛樂剛從歐洲回來，參加他們的音樂節，使得台北愛樂名聲大開，但當初向台北市申請補助卻是零，第一名反而得不到補助，令人失望。有些團體已經有錢了，是不是就不要讓他們申請補助？

2、政府的管制應該越少越好，應該強調如何自治。以前演話劇，受到管制，現在要發展自治，是否還要由政府統籌規劃？只要政府插手規劃，就可能抑制某些創作，例如，政府在鼓勵辦法中訂了鼓勵方向，如果不適合這個方向，就不予獎助，如此一來，當然影響創作。我覺得應該要少規劃、少控制。而且，支援或輔導都

可能影響到藝術，影響藝術團體的生存。

3、提到自治，是台北市的自治，無形中會與中央發生問題。過去大部分人口集中農村，但現在大多住在都會區，都會發展為未來重要一環。國界將來可能都被打破了，但都會還存在著。目前，以台北市為主體，但都市的發展不能只有台北市，德國的藝術節把方圓二百公里區域作為規劃界線，所以，台北市不能只以管轄區為界線。台北的文化範圍應該結合郊區，達到台北縣或桃園縣。例如，有些表演團體設在台北縣，但實際表演地點在台北市。而適用的對象，應以人為主或以組織為主，現在有些團體，不是自然人，也不是法人，法律地位不明確，如何讓這些組織法人化等等，應該解決。

石隆盛先生

- 1、在九一七以後，視覺藝術界毫無補助。政府補助的對象都是團體，而不補助個人，但在視覺藝術界，很多藝術家是個人，他們的經濟來源，必須透過畫廊，然而畫廊被定位為商業行為，政府根本不予補助。
- 2、應該將自治條例視為母法，分為不同主題及領域，訂定相關子法。目前的規定尚嫌不足，因為，文化相關定義都界定在精神層面，並未從經濟或實用層面考量。所以，未來談文化產業概念時，除了從創作概念考量外，還應重視市場機制。另外，有關補助制度之建立，應從積極主動的投資面向加以考慮，改善現有的投資環境。
- 3、視覺藝術與表演藝術不同，表演藝術可以透過演出牟利，但是視覺藝術家必須透過如賣畫給畫廊或拍賣公司而取得利益，這種機制應該受到重視。

賴恆盈研究員

- 1、文化團體是否讓他成為法人？哪一種型態的法人？目前仍是一個難題。國外大多將它當做非營利團體，在稅制上有特別的處理。而在國內法制上，似乎未作特別處理。此涉及中央法令的問題，本研究小組會盡量作比較長遠的建議。
- 2、文化與市場如何界定，相當困難，有些藝術經濟學上的外部性高，沒有市場的話，政府就需要介入。但又怕影響藝術創作自由等負面影響，如何平衡有困難，所以，希望將政府界定為媒介者的角色。

游蕙芬女士

- 1、文化本來就很難下定義，目前，台灣的環境，政府在文化藝術環境中，扮演不可或缺的角色，政府將政策訂得越清楚，將來越容易推行，與民間的對話，也不致於失焦。
- 2、對於適用範圍，不能夠偏離中央法源，俾使從業者有所依循。議題大綱上所列舉者，仍屬大範圍界定，可否再詳細一點？大綱中已經很清楚地提出要支持的大方向，在這個精神架構下，文化局可以針對保存、獎勵、補助對象加以明文化，同時，讓文化局回歸媒介者的角色。總之，政府最重要的任務就是要保障文化工作者的工作權，其次，才是扮演媒介者的角色。

林明德先生

- 1、應該以文化資產保存法第三條為出發點。今天與會者以表演及展演居多，其實文化的領域還很多。台北市的文化發展，既然要自治，就要發展出自己的特色，以前，民政局長提出「台北意象」，但台北實際上並無文化，台北的演出實際上是來自中央或其他地方。幾任民政局長下來，看不出台北的特色，台北的城市美學必須從傳統地區去找尋，先找出各地方的特色。
- 2、文化有延續性，不能中斷，法國正在推動一個觀念，叫做「文化國土整治」，台北市不妨參考其經驗。
- 3、閒置的公共設施空間應該再利用。
- 4、政府在立法政策的推展過程中，流於速食且未長期灌溉，有些是如何借力使力的問題。
- 5、藝文資源的調查應將調查結果回向更新及補足。
- 6、基金業務需要有效管理運作，必須立於超然立場，由政府公信做起，將優良團隊介紹出去。

吳玉臻女士

我覺得政府的政策只是放任藝文者申請設立，卻不作事後的輔導與管理。團體申請成立後，文化局應掌握其動向，通知其參加每年舉辦的研習會、講習會。通常，財力差的文化團體，其資訊來源不足，此時，政府就應該藉由第三者從事宣傳工作，例如民間基金會、協會。

賴恆盈研究員

原本有一個構想，以後的一些補助或輔助只能在登錄的時候，申請補助。未經過登錄者，不予補助。如此以來，就可以幫助政府作文化團體或個人資訊檔案的建立。至於資訊回向的問題，可以用網路密碼方式，透過這個方式，定期更新。但我們擔心政府會介入市場的問題，除了管理藝術工作者或工作團體以外，傳銷團體或售票系統等，是否要區隔管理，也是問題。原則上，我們將藝文活動團體定位為非營利團體。

第二個問題是中央與地方機關之間，以及中央之各部會與各局處的協調問題。與各位比較有關者為第二大題的第二小題，涉及文化工作者的資格認定問題，希望各位提供高見。

吳玉臻女士

就我所知，文化局成立之前，是向教育局申請證照。通過教育局審查資格，才能獲得證照。後來，認為只要適合市場或不被市場淘汰就可登記取得證照。有些藝術領域，不是學校學到就可以算數，必須有實際的演出經驗，才稱得上藝術。後來採取適者生存方式，如果不能被市場接受就自己想辦法，必須禁得起市場的考驗。文化局成立後，採登記制。我認為政府有必要建立輔助措施，必須善加利用未被淘汰者的經驗。

余松培先生

- 1、既然要談自治，就必須與中央法規區別。每個區有每個區的特色，但有些藝術沒有辦法分區，像台北愛樂就沒辦法分區。台北可能沒有自己的文化，外來的人來台北活動也必須給予補助，只因為是在台北活動。以台北愛樂而言，來自全台灣各地，也有外籍人士，具有國際色彩，也有台北特色。換言之，文化必須強調文化自治，既有可分區者也有不可分區者，這就是台北文化的精神。
- 2、公開招標的問題，我是公開反對。藝術哪有公開招標比價的？公開招標不能用在文化藝術，必須終止執行。

賴恆盈研究員

我這自治個條例是以台北市為適用範圍，不會涉及台北縣。

余松培先生

現在到底是以出生地或以服務地為原則，是可以考慮的。立法上，

是否可以考慮是否在台北市活動或是設在台北市作為適用基準？

吳玉臻女士

登記地在台北市是部分補助，如果是在台北市演出，就得視優先順序而定。

余松培先生

有些是設在台北縣，但來台北市演出，就不應該予以補助。

吳玉臻女士

這樣可能造成取巧情形，有可能台北縣或台北市都申請。

賴恆盈研究員

這也涉及財力問題，一般性的演出申請與邀請性的應該區別。此外，採購問題涉及政府採購法之修正，短期內難以改進，但可以建議。藝術性的採購，是否可以不適用公開招標的程序，本研究小組可以做建議。

石隆盛先生

剛剛談的都是表演藝術類型，但某些藝術類型可以讓它市場化。整個國家文化的類型從市場化來說，要有資金的投入。表演藝術團體比視覺藝術團體的資源多，視覺藝術本身都是個人性質，諸多資源或補助項目，視覺藝術家無法適用。

非營利或非職業團體應採登錄方式，但若為商業性質，則須採審核制，我國從來沒這樣做。九〇年代，台北很多畫廊是當代華人藝術的重要據點，後來沒有好好管理，畫廊數越來越少。現在，台灣的視覺藝術家很慘，因為產銷制度沒有建立，文化機關沒有給予基本的生存空間，無論在稅務上或法律上，均未獲得合理的地位或公平的待遇。例如，吳炫三先生的作品已經被市場接受了，政府就不必再給予補助，反而，應該補助新進畫家，如今卻反其道而行。

表演藝術與視覺藝術，性質上不一樣，政府應該重視。目前台北的視覺藝術發展停滯，很可能在未來五年內被上海取代。

賴恆盈研究員

我們有一個構想，像鼓勵公家機關優先採購環保產品一樣，是否可以在採購藝術創作時，優先考量市民的藝術創作，但這個涉及公

平交易問題。

石隆盛先生

德國有所謂藝術家的社會權觀念。就視覺藝術而言，藝術家的作品賣出以後，可以收到將近百分之五的利潤，這是類似於版稅的做法，同時，可以追溯到藝術家死後七十年。台灣如果要給藝術家社會權，必須產業，才能落實。全球對於視覺藝術，有交易的方式，必須透過經紀人或經紀商交易，但必須課稅，如果藝術家要享有社會權，就必須公開交易且要繳稅，權利義務是相對的。

游蕙芬女士

- 1、很多全國性團體都集中在台北市，台北市面臨到的問題是，如何避免重複補助，台北市應該好好地運用這些藝文團體，而不是因為中央已經補助，文化局就不管了。文化局只要稍微使一點力，就可以產生很大的效果。
- 2、有關登記問題，像街頭藝人演出的登記問題、登記基準的建立等等，都很難界定。

賴恆盈研究員

我們對於補助方式，有很多構想，包括模仿教育捐的方式，設立文化藝術補助捐。拿來直接補助消費者消費文化藝術的費用，雖然有點天馬行空，也是一種方式。

余松培先生

提到補助消費者的問題，我們這種表演，門票收入只是一小部分，主要靠政府補助。我們到歐洲表演，有很多經費都是各單位的補助，這次台北市認為文建會已經給補助，就只給二十五萬，我們為國家爭榮譽，反而，還要自己找錢。將來如果自治條例訂定後，台北愛樂究竟屬於台北或中央管理，實在弄不清楚。

張警嚴先生

政府應該注重公平，不是以補助為原則，有些資訊完全掌握在市政府，應該由政府引薦團體給企業界。政府除了每年就常態性項目，作比例分配，還應該就推廣重點，作特殊的比例分配，如此一來，每年才有目標明確的發展方向。

賴恆盈研究員

我們有一個構想，也就是成立基金會，每年由企業家認領經費，納入基金會中。市政府必須將資源投入真正未被扶持的團體，但這樣的想法，比較引起爭議。

石隆盛先生

我們每年舉辦藝術博覽會，政府只給一點點補助。景氣不好後，國外展演團體來台的願意就減少了。想要獲得文化局的援助，就必須去說服龍局長，但高雄市的作法就不一樣了，他們很支持我們，我們只好出走高雄了。

賴恆盈研究員

民間自發性的展演，是否可能仿照世貿展覽的模式，可以思考。

石隆盛先生

文化藝術比較沒有需求性，但市場必須去創造，要用產業的方式去做才可以。應該發展出良性的互動，切勿害怕有負面的影響，就去防堵。

余松培先生

我們台北愛樂也是，當初龍局長上台，我們寄予厚望。現在很多事情可能被她趕走了。

吳玉臻女士

這有可能是愛樂成本貴，但主要重點在應該給予藝術家生活的保障，藝術家的生活最清苦。台北市政府對於長期在文化藝術上貢獻的藝術家應該有明確的保護範圍，有些藝術家終生單身，反而必須靠學生的濟助，文化局應該給予關照。

石隆盛先生

剛剛提到補助或登錄問題。在視覺藝術團體中，並不想被立案的規定綁死，有些畫廊因為怕立案後，會被破壞成立的宗旨，而堅持不立案，到頭來卻拿不到一毛錢補助。個人認為，對於非營利性團體的合法化，可以考慮登錄方式，不要再用立案的方式。

賴恆盈研究員

登錄是希望藉由登錄來了解台北市到底有哪些團體，但必須有所規範，儘量不要採取文件審查的方式。

石隆盛先生

補助國際性展覽有其必要性，因為它可以創造出其他利潤，實際上，目前，大多優先補助藝術家。

賴恆盈研究員

除了藝術工作者之外，經濟上團體或仲介團體的定位，比較困難，而且各種領域及類別，均有不同。希望各位可以提供高見。

余松培先生

範圍如何分類的問題，目前似仍應依文化類別來判斷，不妨從仲介性質或個人創作來作劃分，執行上比較容易。

石隆盛先生

其實是可以劃分的，可以從非營利或是否具有職業性來加以區別。例如，大陸設有文化產業司及藝術司，分別掌管不同事項，前者為畫廊等，後者為藝術家等。

余松培先生

表演藝術部分，有的成立公司，有的成立基金會，究竟是否為藝術團體，應從其實際營運情形來區分。例如，「新象」名稱上看起來是藝術團體，其實是仲介公司或經紀公司，顯然不是藝術團體。

游蕙芬女士

第四大點的第一點及第二點，關於如何開發市場的問題，是表演藝術團體非常關切的議題。表演藝術團體是自然人，不具任何法定地位，免稅優惠規定只能適用在財團法人或社團法人。

之前，立法院曾經推動贊助表演藝術團隊，給予免稅優惠法案，可惜並未通過。在國外，百分之二十的表演門票是保留給高中生購買，使其享有半票優待，這是在培養將來的藝術欣賞種子，此外，還包括票根可以保留抵稅等等作法。這些作法我們還須努力，希望本研究小組可以推動。

賴恆盈研究員

有關稅的問題，也是本研究可以著力的部分。

石隆盛先生

今年，海關將所有的藝術品當成貨物，先扣百分之五貨物稅。在大陸，有些藝術品不能出口或買賣，但在文化大革命時，都流到日本或台灣，有些第一代或第二代藝術品早期放在台灣，但現在又回流到大陸。政府應該有所管制，有些藝術品必須禁止出口。

賴恆盈研究員

謝謝各位與會，如果還有意見，請於會後以書面方式提出，謝謝。

柒、散會：下午五時整。

主 席 賴恆盈(代理)

陸、「台北市文化發展法制環境研究」期初座談會議記錄

台北市政府文化局「台北市文化發展法制環境研究」期初座談會紀錄

壹、時間：九十一年一月三十一日(星期四)下午二時三十分

貳、地點：台北市政府文化局大會議室

參、出席人員：平珩教授

江韶瑩教授

朱惠良教授

吳榮波教授

郭介恆教授

陳正良教授

楊桂杰副研究員(立法院法制局)

台北市政府研究發展考核委員會代表

台北市政府法規委員會代表

肆、列席人員：劉宗德教授(國立政治大學公共行政及企業管理教育中心)

李昀小姐(國立政治大學公共行政及企業管理教育中心)

呂宜玲聘用研究員(台北市政府文化局)

伍、主席：康炳雄高級研究員(台北市政府文化局)

陸、報告事項

主席

由於地方制度法及行政程序法相繼施行，本局在文化業務上適用法規面臨法源不足的困境，為此，亟需構建一套完整的文化法令以資因應，特將「台北市文化發展法制環境研究」委託案訂為九十年施政計畫工作項目。

本件委託案預算經費不甚寬裕，僅有六十九萬元可供支用，而工作期程僅有短短六個月。依政府採購法規定，本局得逕行選任適當人選進行研究，經過多方推薦，決定委託國立政治大學公共行政及企業管理教育中心劉宗德教授研究。以下，請業務單位說明本案工作內容及需求。

呂宜玲研究員

本案原始構想，打算先擬出一個全面性的立法計畫，再依照本局能力及環境變動情形，按步就班地逐一訂出相關子法。同時，也希望本府各局正視此項議題，相互協調配合，共創美好的文化遠景。爰此，乃孕釀出擬定「台北市政府文化發展自治條例草案」(以下簡

稱「文化發展自治條例草案」)的構想，本自治條例草案除有宣示性意義外，並冀望藉此，產生拋磚引玉之效，本府各局也能紛起效尤。

據聞，某些先進國家地方政府訂有地方性文化法規，本局希望本研究案能列舉外國中央或地方政府文化法制，作深入的比較與探討，尤以與我國法制類同的國家，更具參考價值。接下來，請劉教授說明本案計畫內容。

劉宗德教授

略(詳「九十一年一月二十一日委託研究計畫書」)。

主席

劉教授於九十一年八月底完成文化發展自治條例草案後，本局將送請法規委員會審查，嗣提市政會議審議，最後提報市議會立法。

吳榮波教授

目前，各縣市政府尚無文化事務相關立法，台北市率先訂定，相當值得肯定，將可生標竿作用。事實上，各縣市政府向來均有文化藝術活動，惟欠缺體制性，因此，如何整合現有資源，將現行職權命令納入上開自治條例草案中，仍不失為一個研究方向。例如，文化資產保存部分、文化藝術獎助部分。

陳正良教授

一、有關勞僱關係的法制面，包含形成、持續、終了(退休)三部分。可從三個層面來探討。(一)有關勞僱關係之形成：包括教育、終身學習、訓練等過程；(二)有關勞動力之青壯使用階段：可分為就業狀況與不在就業狀況。所謂就業狀況，包括就業與失業。而「就業」包括勞僱關係的形成、勞動的保護；「失業」則屬於社會保障範疇。所謂不在就業狀況，係指非勞動力而言，而非勞動力，基本上屬於潛在勞動力供給者，其包含諸多議題尚待探討。(三)有關社會安全網之建構：在個人工作生涯之中，依其性質，有各種社會安全措施，例如，單親家庭、婦女、殘障者、失業者等。而在工作生涯之後，亦即退休之後，則有其他社會安全措施，例如，老人年金、退休金、殘疾撫恤等。上述三個層面所含蓋的法令，多如牛毛。

二、此外，隨著時間演進，又可分為三個階段：(一)產業發展階段、(二)經濟發展階段、(三)權力意識認知階段。不同階段，各有偏重取向，

因此，就法制環境而言，很難加以統合，充其量，僅能選擇部分議題加以探討。

- 三、就藝文界而言，涉及到勞動基準法的適用問題。目前，該法不適用於藝文業，而公立藝文機構的技工、司機及工友則有其適用。換言之，在個別勞動保障上，藝文業完全被拒於門外。個人認為勞動保障乃是基本人權，不應因職業、性別、地區不同而有所區別。固然，現行就業安全措施，例如，勞工保險條例、國民健康保險法、殘障福利法、失業救濟津貼等，並未排斥藝文業的適用，然而其已遭勞動基準法所拒，怎能期待僱主貫徹落實其他法律。倘若藝文者納入勞動基準法的適用對象，其勞僱關係的確認則能形成社會認知，此時，其他法律方能產生效益。
- 三、就台北市藝文業而言，上述三層次的(一)及(三)層次，有相當大的著力空間。

主席

陳教授所建議者，也是目前本局亟待解決的切身問題。將來可以在保障方面列入考量。

平珩教授

- 一、有關勞動基準法的適用問題，的確值得研究，但個人認為此非優先議題。目前，所有表演團體(立案者稱為業餘團體)，尚無法稱為「行業」。其面臨最嚴重的問題是，百分之四十經費必須仰賴政府補助，才能生存。換言之，僅有文建會所支持的六十至七十個「扶植團隊」(為台灣目前主要的表演團體)，能獲得該會的特別行政經費補助，平均約補助百分之四十經費。
- 二、表演團體分為營利與非營利，舉世皆然。營利表演團體，有工會組織保障其權益。而非營利團體，則以特別保護法加以保障。如果我國未就非營利表演團體權益保障相關配套措施加以規範，則勞基法的適用將遙遙無期。此外，就勞基法的內涵而言，不同的表演團體，亦將產生不同的問題，例如，戲劇團體並無固定演員，其退休金支付即成為問題。
- 三、個人較關心預算問題，以國家文藝發展基金會的基金運用而言，僅能使用基金利息，但目前面臨經濟不景氣的低利率時代，僅剩三分之一利息可供支用，不禁令人憂心。個人認為可參考日本公立基金會的保障機制，亦即基金會每年提撥一定額度經費供作使用，當利率下降至一定程度時，政府應補足差額，以維繫藝文生

態發展。

四、此外，軟體經費來源尚欠缺保障機制。目前多數採行公辦民營方式，台北市溫泉博物館、市長官邸的經營尚稱成功，但中正二分局的經營，因其屬於小劇場，主要是提供年輕人實驗場地之用，不能營利，而成了經營困難的案例。因此，個人認為，在硬體齊全的前提下，可以將軟體分級管理，給予不同等級的經費支援。

主席

平教授所提有關國家文藝發展基金會經費使用問題，個人認為如果能將基金孳息轉投資，或許可以解決一部分問題，但是是否合法，仍須就教於法律專家。

平珩教授

可能提出一些方案(例如免稅)，促請企業界捐款，再將捐款以撥入文化局基金會存放計息等方式，確保捐款獲得最大效益的運用。

呂宜玲研究員

有關參與文化事務稅制優惠方案，去年本局委託表演藝術聯盟研究，已有成果，可提供劉教授參考。

平珩教授

文化界也是屬於弱勢者，彩券收入應該提撥一部分資助。

主席

本局正在研擬如何促使企業力量投入藝文。至於彩券收入是否應該提撥一部分資助藝文界，也值得討論。

吳榮波教授

本計畫僅有六十九萬，執行上確實不容易。尤其是本案是從無到有，先從國外制度作比較，再構建出台北市本身的文化發展自治條例草案。今天與會者的發言大多從實務觀點切入，恐將擾亂劉教授原先的研究計畫。然而，如不切入現行實務上運作困境，訂出的草案可能與現實產生落差。

我們一直希望台北市建商能夠提供一些回饋公益藝文設施，例如迪化街保留下來的老舊設施可以捐作藝文活動場所，但是，運作上發生了銜接上的困難，文化局因欠缺維護經費而不敢接收。因此，

本案也應該從法制架構上解決此一銜接上難題。此外，文化局就文化發展計畫訂出的近程、中程、遠程階段白皮書，文化發展自治條例草案也應該朝此方向落實。

本委託案僅有六個月期間，在如此短暫期間內，在理論架構之外，實在很難再探討上述細節事項。請問草案何時必須提出？

呂宜玲研究員

草案完成後，送法規會審查，再送市政會議審查，最後才送議會立法。整個送審程序費時耗日，且有退回原審單位的可能性，因此，很難訂出確定的時程。

吳榮波教授

有些建議可能無法納入本次研究案，倒是可以列為值得探討的議題，留待繼續討論。以免帶給劉教授過大的壓力。

平珩教授

將來會陸續舉辦座談會，除非與會者都很清楚，否則還是會聽到很多實務上的狀況。個人希望文化發展自治條例草案能就文化經費部分多加著墨。

郭介恆教授

- 一、藝文涵蓋範圍相當廣，公權力介入越少越好，公權力應扮演輔導者角色，且不宜主導藝文發展，以免造成不平衡現象。
- 二、一般而言，自治條例含有懲罰性規範，本案如含有補助性、鼓勵性規範，則其定位為何？又本草案涉及多種藝文類別，其究屬集中式立法？或是分散式立法？或是類似基本法的立法？如屬基本法性質，則將來依據本自治條例基本原則導出的相關制度、立法，還有那些？
- 三、文化藝術工作補助款佔極重要的地位。以教育基本法而言，針對教育經費另外訂定教育經費編列法。個人認為也應該將文藝經費加以法制化，以保障基本經費的來源。
- 四、有關基金會營運主體究應誰屬乙節，目前，文建會訂有文化藝術基金財團法人監督準則，將來中央可能會針對財團法人基金的監督管理，統一立法，整合企業界與藝文界，當中包括門票收入、捐助等。
- 五、有關行政手法的運用，草案中可否分別就行政指導、行政契約、

- 行政計畫加以規範，俾資行政機關遵循，並配合行政程序法施行。
- 六、本案如須舉辦座談會或公聽會，建議邀請市議員與會，以利法案通過。
- 七、研究計畫書之「陸、研究期程」列出三階段，個人建議將第三階段的自治條例草擬階段提前至第二階段，以作為座談會或訪談基礎，使參與者知悉計畫方向，避免偏離主題。

江韶瑩教授

- 一、本自治條例的走向、位階，應首先釐清。如未事先擬出輪廓，很可能陷入人云亦云的泥沼，尤其在公聽會或座談會時，易生南轍北轍現象。
- 二、本自治條例的立法宗旨為何？究係屬於規範文化工作者、藝術家的法律？還是屬於規範公部門、公共利益機構如何透過行政補助藝文，或使民間藝文發展獲得正面的環境？個人認為應以後者為重。
- 三、本自治條例固然可以含括基本原則、權利、義務、獎勵制度、補助制度、稅捐、罰則等內容，然而現行法中例如勞動基準法、著作權法等，均優位於本自治條例，因此，本自治條例究應訂到何種程度，個人倒是比較關心。
- 四、個人曾考察過德、法、義等國文化法制，其中德國法制較值得本案借鏡。本自治條例規定範疇，不能只偏於藝術，應該是整體的文化，亦即，除了將文化資產保存法及文化藝術獎助條例所規定的文化、藝術均予納入外，尚應包括建築、聚落、產業、景觀等項目。本計畫僅有六個月期間，恐無法作太多國家的比較，個人建議作日本、韓國的研究，較為有效，因其法制、文化背景較近似我國，至於歐陸國家，僅需了解其立法精神即可。
- 五、在地方法制方面，個人曾比較過東京與京都的法制，東京的文化法制會顧及如何與中央法律接軌，而京都則以日本皇室為重。在中國大陸方面，北京與上海亦有類似法制，可供參考。
- 六、條例內容如涉及個別的藝術家、團體或文化工作者，即會牽涉到分級、證照、評鑑等問題，對此，個人認為本自治條例應將重點放在如何規範公部門機制，例如，規範文化局、民政局、都發局等與文化藝術有關機關如何執行預算、如何促進台北市文化發展。如此一來，就可規範到文化經費來源。
- 七、個人認為本計畫重點不應只是草案的訂定，尚應研擬出台北市文化法展的法制方向及其配套措施。先檢討台北市文化法展的法制

方向及其配套措施的盲點、優先施行順序，再提條例草案。最後將研究建議作為結語即可。換言之，可將「參、研究內容」之(四)與(六)作為研究主題。

八、有關舉辦座談會、訪談乙節，依據本人經驗，如果邀請藝術工作者與會，恐生無法善了的後果，變成永遠的夢魘。主要邀請對象可設定在文化教育組市議員、有高瞻遠矚的立法委員、文化政策人才，至於藝術家，列為其中一部分即可。

九、有關研究成員，建議邀請具有文化行政、藝術管理專長人員參與。因為如果全然從法制面探討，恐與實際藝文生態產生落差。

陳正良教授

一、個人在目前所作的研究中，發現一個問題，即政府大量將工作外包至民間執行的過程中，未將民間業者依法應負擔的成本(如員工退休金)含括在標單中，以致僱主無法自行吸收成本，損及員工權益，此即政府帶頭違法。例如，清潔公司承攬政府辦公大樓清潔工作費用中未將退休金提撥部分包含在內。

二、此外，各國政府於發包過程中，已將性騷擾防制、兩性平等待遇列為審查投標者的參考條件，我國新近施行的兩性工作平等法中，亦訂有相同條款，將來在採購事務上，亦得參照，以為落實兩性工作平等的具體作為。

三、有關預算問題，誠如方才多位先進所提，是從公部門角度出發，個人認為應將類似思維納入本自治條例。至於內涵如何，倒無庸多所著墨。

四、有關藝文者是否納入勞基法適用對象乙節。從七十五年版行業分類來看，社會團體屬於社會服務業之一，大多數社會團體僱主的基本思維認為，社會團體原本就缺乏經費，所以不適用勞基法。此乃社會團體為了維持生存的說法。但反觀之，社會團體的社會功能不是為了促進社會福祉嗎？本身僱用的員工福利卻無法保護，談何促進社會福祉可言？因此，探討勞動議題時，應該兼顧勞僱雙方權益，尤其是，當它是政府措施時，更應該抱持比一般社會標準高遠的角度，民間腳步才會跟進。

平珩教授

即便是世界上一流團體，也無法僅靠票房收入維持生存，票房收入僅佔四分之一，其餘四分之三需仰賴企業贊助及政府補助。我國目前無論是企業贊助或是政府補助均未發展到一定程度，遑論躍升

至世界舞台。因此，不是文化界不顧慮產業，而是產業本身就有很大的問題。

陳正良教授

個人不能認同平教授的論點。產業發展固然重要，但仍須以人為本，重視人性尊嚴。我們應該給予台北市藝文從業人員工作尊嚴，重視其勞動權利保障。

呂宜玲研究員

我想平教授與陳教授的看法並不衝突，只是表達方式、切入點不同而已。

江韶瑩教授

條例名稱可否刪除「自治」二字？

吳榮波教授

依據地方制度法規定，「自治」二字不可省略。平教授與陳教授的看法，問題癥結在於，藝文者為非營利團體或自由藝術工作者時，其僱主究竟誰屬。亦即，應如何針對此類藝文者構建一套工作保障機制。

主席

請劉教授針對上述問題說明一下。

劉宗德教授

聆聽各位的高見後，敝人深恐無法達成期待。在此謹就剛才所提的問題作簡單的回應：

- 一、吳教授高見部分：有關空間的再利用，文建會已訂有相關規則，本案應可參考使用。
- 二、陳教授高見部分：有關勞動法基本問題部分，個人因受限於專業，恐無法回應，個人擬側重在憲法層次的探討，從私人間行為對於第三人效力的可及性觀點切入。
- 三、平教授高見部分：有關預算、經費、公辦民營等問題，均與財政稅收相關，文建會曾就此討論過，並彙整相關法規。本人曾任國藝會監事，很遺憾地，未能發揮監事應有的功能，只不過是個橡皮圖章。有關國藝會基金運作方式，本研究計畫確應給

予建議，對此，個人擬從組織與作用的角度出發。有關基金會的運作，目前各個業務主管機關均依據各該中央監督準則辦理，據悉法務部正在研擬基金會監督法律，惟尚不知其立法方向。如果文化局希望將基金會運作納入自治條例中，則個人會就此草擬若干條文。

四、郭教授高見部分：個人相當認同郭教授主張公權力不宜主導藝文的看法。有關本自治條例的定位，個人認為假設台北市僅要求框架立法，文化局勢必給予本研究團隊一個明確的立法方向，才不致產生紊亂。有關本自治條例的相關配套措施，個人在正式提出草案之前，擬先彙整現行中央、台北市、各縣市政府的文化措施，再研擬出相關的配套措施。有關行政手法部分，例如行政命令、行政處分、行政指導、行政計畫、行政契約、行政上的強制執行、行政處罰(二十萬元以下罰鍰、徒刑)、行政救濟，個人將作若干建議，未必列入自治條例中，以避免法律體例產生參差不齊現象。有關自治條例草案的研擬期程是否提前至第二階段乙節，如果文化局給予明確的立法方向，個人即優先提出立法架構。有關象邀請民意代表與談乙節，個人會列入考量。

五、江教授高見部分：有關本自治條例的方向與位階問題，在行政法上屬於相當重要的課題，本人一定會加以處理。有關針對文化局、民政局、都建局等與文化事務相關公部門加以規範一節，本人亦會深入進行了解。有關獎勵補助稅捐的相關配套措施，本人會再作整理。有關本自治條例應含蓋整體文化層面，不能僅偏重於藝術乙節，本人會參考日本針對文化法所進行的探討議題。江教授建議處理亞洲的日(東京、京都)、韓二國即可，如此，本研究團隊人力不足問題即可獲得解決。有關公共建設結餘款可否掖助文化建設事務一節，可能會有相當大的困惑，關於此，勢必要請教文建會，在中央法制上可否突破。如果中央無法突破，則地方政府可否作預算項目的挪移？將來希望主計單位給予研究上的協助。

朱惠良教授

一、我國無論是中央或地方的文化法規均相當落後，希望未來建制時能應該結合實務面。文化事務並非侷限於文化局，它必須與中央各部會、地方各局處互動，而在法規適用上也要保有相融性。有許多文化法規立意美好，惟形同具文，無法發揮效用，相關部會間在執

法過程中，往往互動不足。以文化資產保護而言，古蹟部分屬於內政部權責，該部古蹟小組僅有四人，必須負責全國古蹟事務，造成執行面嚴重不足。從另外一方面而言，地方政府對於文化事務的推展確實發揮很多功能。本研究案一定要與相關局處溝通、培養默契，注意相關法規的共融性及其界限，防止其他機關擴大解釋。

- 二、就組織機制而言，個人建議研究小組針對市政府設置的博物館、美術館、民俗館等性質不同的公共設施，挖掘出長久以來累積的問題與障礙，參考外國法制及依據本地特色，訂出共用的遊戲規則或單獨領域的遊戲規則。目前中央法規如文化資產保護法、博物館法、電影法、圖書館法等已面臨形同具文的窘境，希望本研究小組能正視此經驗，勿重蹈覆轍。
- 三、如何強化第三部門的功能，亦為重要的研究課題。期望第三部門能扮演中間介面的角色，減輕政府的負擔。在文化事務上，政府只須扮演提供良好文化環境、資源的角色，而非擔任主導者，讓第三部門充分發揮活力，帶動文化事務蓬勃發展。
- 四、就台灣而言，充當企業界與文化界的中間橋樑角色，相當缺乏，個人希望研究小組能就此加以探討。在國外，A&B(Art and Business)機構已行之有年，其擔任企業界與文化界的中間橋樑，能彌補政府資源不足的遺憾。
- 五、有關公共藝術部分，藝文獎助條例規定公建設經費的百分之一作爲公共藝術設置之用，已形同具文，原因在於立法之初，未配合修正稅法、獎勵措施等相關法規，且未與財稅相關機關進行溝通，以致陷入徒法無以自行的地步。希望研究小組能將此問題列入考量。

主席

本局已將「建立企業參與藝文活動之有效機制」相關課題列爲九十年施政計畫工作項目。

劉宗德教授

- 一、有關公共藝術設施的落實一節，中央法規已訂有罰則，惟如何確保罰則的有效性，尚有認知上的差距，本研究小組將會加以探討。
- 二、有關如何處理機關間的互動關係一節，確實不容易處理，將來應如何納入自治條例，個人會就教文化局。
- 三、有關不同機構間的共溝(共用規則)一節，所謂「不同機構」究何所指？本自治條例與相關配套措施應規範或補助的文藝層面有那

些？對此，個人將就教於文化局，了解究竟有那些既有的、有成果的措施擬納入本自治條例中。」

楊桂杰副研究員

- 一、聆聽先進們的卓見，相當具有參考價值，希望能將座談會紀錄提供文建會參考。
- 二、本研究最終目的是要提出文化發展自治條例，誠如郭教授所言，其等同於台北市文化發展基本法。有鑑於教育基本法制定過程所遭遇到的挫折經驗，本研究計畫最後結論是否非訂出文化發展自治條例草案不可？亦即有無訂定本自治條例的必要性。不知這是委託機關設定的方向？還是受託機構預期的方向？
- 三、研究計畫中有關評析中央與地方文化法制現存問題部分，相當值得著力，此部分研究成果出來之後，希望擴大其效益，提供給中央及各縣市文化主管機關作為研究參考之用。
- 四、個人以一個小市民的立場，對於本自治條例的立法方向，有幾點期許：(一)文化發展的態度；(二)如何整合文化資源；(三)切勿導向市政府集權的立法。
- 五、如果一定要訂出本自治條例，應該多給文化界一些空間，切勿演變成提昇文化機關層級、增加文化機關員額的立法內容。
- 六、本研究不見得要訂出專屬台北市文化發展的方向，不妨多容留一些多元自主空間，多限制政府主管機關的監督管理功能，加強其服務機能。
- 七、文化藝術團體所要求的是爭取經費的尊嚴、有效率的服務資源體系。如果本自治條例只著墨組織，而未訂出經費保障下限，則僅具有宣示性意義，形同具文。

主席

有關本研究案是否非訂出文化發展自治條例不可一節，我想這是勢在必行。舉例而言，都市更新自治條例在三年前通過之後，發展局為了鼓勵民間自動自發辦理都市更新，於該自治條例中特別訂了獎勵及處罰規定。基此，為了鼓勵民間藝文團體，即有訂定文化發展自治條例的必要。

法規委員會代表

本研究計畫最重要的成果，即是訂定文化發展自治條例草案，本會較關心的是：

- 一、自治條例的走向與設計。這當中包括過去既有文化的保存，以及鼓勵未來文化的發展。
- 二、自治條例是否應該規範其他公部門負有協助文化局發展藝文事務的義務。關於此，現行法制有文化藝術獎助條例及公共藝術設置辦法可供參考。
- 三、自治條例是否應該針對鼓勵民間業者參與推動未來文化藝術發展加以規範。例如給予相應的優惠措施。
- 四、自治條例是否應該針對藝文工作者加以規範與管理。常見者為獎勵與補助。關於此，目前，台北市訂有補助金獎勵自治條例(施行細則尚在草擬階段)。藝文者所關心是補助的公平、公正、公開、透明化，這當然也是規範重點。
- 五、目前本府草擬了公共空間兼展演創作自治條例，規範街頭藝人的收費，亦即規範與管制藝文工作者的活動，其精神與設計是否納入本自治條例，亦可考量。
- 六、關於基金會的管理，即財團法人的管理與監督，除了中央已在研擬相關法規之外，本府亦已擬訂財團法人監督規範相關草案，已送市議會審議。相關草案可提供研究小組參考。

研究發展考核委員會代表

- 一、受委託機關的經費分配表部分，請依照作業要點規定科目辦理。
- 二、受委託機關必須上國科會 GRB 網站登錄期初摘要。
- 三、受委託機關應給予委託機關一個明確的方向，本研究計畫在未來半年內究竟應如何進行，今天一定要有個結論。
- 四、有關公益基金是否撥一部分給文化業者一節，本會無權置喙。

劉宗德教授

以上各機關代表所提建議，本研究小組將會列入考量。至於本次座談會的結論部分，個人尚須一一確認。本研究案除了分析現狀之外，究竟有那些事項要放進自治條例中(文化？文藝？振興？發展？補助？)，尚待著磨。剛才先進們的關注，將儘可能予以納入，但是本研究小組仍應依照委託機關的要求進行研究。

主席

本局將就先進們提出的意見，逐一釐清彙整後，列為會議紀錄，作為本案的研究方向。

朱惠良教授

- 一、文化基本法研擬了四年多，本人也參與研究，手邊有十多國文化法令資料可供研究小組參考。
- 二、個人認為文化基本法或是地方文化發展自治條例，均有其必要性，因為目前的文化法規極待整合，各地方政府應自行評估文化定位與重新規劃。但是，最重要的是，國民或市民的文化權何在，希望文化發展自治條例草案中能夠納入文化權概念。

劉宗德教授

所謂文化權概念，即為最低文化生活概念，實應列為憲法條文。

主席

各位寶貴的意見，研究小組均會列入研究參考。感謝各位與會。

柒、散會：下午四時三十分。

主 席 康炳雄

柒、「台北市文化發展法制環境研究」期中座談會議記錄

台北市政府文化局「台北市文化發展法制環境研究」期中座談會議紀錄

壹、時間：九十一年七月五日(星期五)上午九時三十分

貳、地點：台北市政府文化局大會議室

參、出席人員：江韶瑩教授

吳榮波教授

郭介恆教授

陳正良教授

楊佳燕小姐(行政院文化建設委員會)

程瑞娟小姐(台北市政府研究發展考核委員會)

徐秀蘭小姐(台北市政府法規委員會)

肆、列席人員：劉宗德教授(計畫主持人)

李昀小姐(計畫研究員)

呂宜玲聘用研究師(台北市政府文化局)

許綺佑專員(台北市政府文化局)

伍、主席：康炳雄高級研究員(台北市政府文化局)

陸、報告事項

主席

首先，歡迎各位老師、先進撥冗參加會議，以及本局上級單位蒞臨指導。本次委託研究計畫---台北市文化發展法制環境研究，相當具有挑戰性，劉教授花費很多時間從事研究，本局非常感佩。請劉老師說明一下期中報告內容。

劉宗德教授

(報告期中報告書內容，詳如書面資料)

主席

劉老師是法學專家，從方才的報告，可知劉老師相當用心，用字遣詞十分嚴謹，毫無贅語。今天主要是針對劉老師提出的期中報告內容，請諸位審查委員提供寶貴的意見。是不是請陳老師指教一下？

陳正良教授

一、「台北市政府文化發展自治條例(草案)」中的「5、台北市與民間文化團體間之關係」及「6、對於文化藝術工作者及相關團體之輔助」二部分，與民間藝術工作者的勞動權較為相關。關於對民間文化團體、文化藝術工作者及相關團體的管理、輔助、補助等，參閱

了貴研究小組七月十二日、十三日邀請藝文工作者參加的座談會紀錄，有些職業工會團體也談到工作權、證照制度等議題，從地方自治的角度來看，個人認為如果將這些議題含括在本自治條例草案中，不甚妥適，毋寧將重點放在如何協助、輔導藝文工作者的面向上，提供藝文勞動者諮詢窗口。據我所知，藝文工作者對於勞動權的了解較為生疏，原因在於藝文推動者或主事者大部分是公部門，而藝文工作者(私部門)則是居於被動的地位，依據契約規定，被動地配合公部門的要求。

二、一月三十一日召開的期初座談會中談到了勞動基準法的適用對象排除藝文業，從立法政策的立場來看，如果課予藝文業雇主某些法定義務，目前可能還無法承荷，還需觀察一段時日。因此，藝文業納入勞基法適用對象，指日可待。現在還未納入，絕不是勞基法有意歧視藝文業，這點要澄清一下。

三、從國際勞動的立場來看，國際公約並未要求各國政府必須依照公約內容辦理，當某一國家無法依公約內容逐步執行時，只要每年提出報告，說明無法落實的理由即可。就個人的訪談經驗而言，常聽到藝文工作者舉其他國家對藝文業的輔助制度作為比擬對象，事實上，這些輔助資源的成本均由雇主承擔。因此，個人認為將來本自治條例草案所規範的輔助內涵，不應僅止於藝文活動本身，尚應包括如何補助勞動使用過程中雇主所花費的成本。不過，自治條例草案只需作原則性規定即可，毋庸作細節性的規定。

吳榮波教授

一、個人認為第一章「第三節研究架構」的「三、研提未來台北市文化發展法制之發展架構及相關配套法令之規劃」與「四、研擬台北市制定『台北市文發展自治條例(草案)』之建議方向」二部分，順序上可以互調。

二、另外同節四、之「3、台北市有關文化資產保存及促進多元文化藝術發展之基本原則」部分。首先，關於文化資產保存方面，現行文化資產保存法已就中央、地方應執行事項明確界定，本研究就此部分似乎無須著力過多。不過，倘若文化資產保存法尚有修正的必要，本研究亦可加以探討。其次，關於促進多元文化藝術發展方面，個人認為可以採取補助方式。因此，本自治條例草案的訂定重點之一可放在作為將來公部門補助藝文工作者的依據與規範。

郭介恆教授

- 一、本研究計畫範圍十分廣泛，劉老師在三個月期間就提出基本研究架構，十分敬佩。本研究計畫固然已將法律關係明確地釐清，但是，就地方自治條例與中央法律間的關係上，有必要從「法律先占」理論切入，進一步釐清中央與地方的法治現況，例如，文化資產保存要不要放在本自治條例草案中，需視整體法制有無欠缺，或者中央、地方各有何規範。
- 二、我想，文化局構思本研究計畫的主要目的，應該是如何營造一個藝文活動的大環境，當中包括各種各樣的藝文活動，甚至包括街頭藝術與正式的舞台表演。就藝文團體而言，比較殷切希望的是「免稅」，但在租稅法定主義的大前提下，不太可能透過地方自治條例就能達成目標，此由大法官解釋第二七七號解釋就可了解。
- 三、在經費的挹注上，政府除了自行輔助、補助之外，或許可以結合民間資源。例如，由民間業者自發性地舉辦藝文活動，從文化工作者的角度來看，它獲得了展演的機會，從業者來看，這些活動附加了行銷價值或商譽，而政府部門此時則是擔任居中媒介的角色，建立業者與藝文者的橋樑。最近，閱讀了日本文化資產保存相關文獻，在古蹟保存上，已逐漸從過去由政府扮演推動的角色，轉變為由民間扮演；目前正值政府財力吃緊期間，如果民間業者與政府能夠攜手合作，定能創造利機。請研究小組就此部分，一併考量。
- 四、關於行政組織部分，劉老師也談到了效率原則，行政法新近理論中也有學者介紹「效能原則」。從文化行政來看效能原則，最重要的是如何將 one-step service 概念轉變為功能整合，將不同層級、組織加以整合。日本的經驗頗值得參考。
- 五、關於藝文團體的補助部分，本自治條例草案不可能規範得過於細節，只須訂定補助原則即可。另外，補助者與被補助者間的關係究竟是什麼關係，私法關係？公法關係？私契約？公契約？本研究可以加以釐清。
- 六、有些藝術團體及文化工作者質疑政府的發包作業，由於目前政府機關撥款尚須受到政府採購法的限制，因此程序上較為麻煩。不過，該法今年二月已經修正通過，其中第二十二條關於限制性招標規定也有所修正，或許可以解決部分問題。
- 七、政府機關在訂立行政計畫時，如果未將預算列入，將來執行時恐怕沒有經費，或許這是我國的特殊現象，希望本自治條例草案將經費編列事項予以明文化。
- 八、關於文化團體的法制定位問題，本自治條例草案應使各各團體在文化藝術領域取得特定的法律地位，使其有參與表演的機會。例

如，認證手續。

九、本自治條例草案是否僅規範行政主體？個人認為，它既然具有振興文化的使命，規範內容就應該包括民間藝術館、私人設立的音樂廳等私有藝術設施。

十、關於文化的國際交流部分，個人認為可以仿效日本，將藝術與觀光加以結合。目前在作的，例如，端午節國際龍舟大賽、宜蘭冬山河國際童玩節，就是結合藝術、文化、國際交流。因此，個人希望除了政府部門交流之外，也能夠促進國民之間的交流。

十一、有關基金會的設置，問題很多。從中央的情形來看，有集中化趨勢，政府將多家基金會集中在一起，卻製造了一些問題，例如，國防部將原有的八個不同基金，合併為一個大基金，但是每個基金的來源與用途都不一樣，如國防部監所作業基金與中科院基金二者屬性全然不同。所幸，本研究計畫提到的基金，不管設置多少個文化基金，在性質上都是類似的。個人認為，如果基金的來源與用途相近似，這個基金就可以再簡化一點，反之，如果來源與用途都不相同，就要考慮設置不同的基金。

十二、本研究計畫中提出六個日本的地方文化自治條例，不知道是不是這幾個比較具有代表性？我擔心的是，這麼多個條例有沒有辦法一一翻譯出來？些資料，到底是不是本研究真正需要的？建議研究小組不妨作個整理，否則，負擔太重了。立法例太多了，反而會失去焦點。不妨從比較法的觀點切入，或許會更加明確。從另一個角度來看，除非這六個地方都有其想要發展的特色，否則的話，太多立法例會變得鬆散，產生無法集中的現象。之所以強調地方自治，就是因為每個地方有其特殊性，最重要的是如何突顯其特殊性，以作為將來的發展方向。

江韶瑩教授

一、個人所要談的，並不是法律上或行政上的經驗，而是國內整個文化藝術發展的環境。日本在一九九五年制定文化振興法之初，即設置了文化政策推進會議，該會訂出六大文化政策原則，具體而言，第一是，藝術創造活動的活化性，亦即創造活動與創意的活化；第二是，傳統文化的繼承與發展；第三是，地域文化與生活文化的振興，其中地域文化，就是郭教授提到的地方文化的特殊性；第四是，文化資源人才的養成與確保。除了文化資產保存法與國家文化藝術獎助條例之外，我想，「生活文化的振興」也是重要的課題。本自治條例草案可能較少談到人才養成的問題，尤其是地方的特殊人

才，事實上，文化資產保存法上所指的藝文團體，也是偏向於有組織性的團體，例如，小劇場、表演藝術聯盟等等，很少談民間匠師的問題；第五是，文化對國際的貢獻；第六是，文化發信的基盤整備。

二、除了上述的文化振興法案的架構外，該會也提出幾點應注意的方向：(一)政府應配合的措施不僅是相關法律條文的設計，甚至包括如何提昇收藏、展示、研究、表演機構的機能；(二)新設的文化設施，需要的是中長期的發展計畫、立案計畫及必要對策，而不是以一個政策或行政命令來加以規劃；(三)在高度資訊化社會中，中央文部省或地方各縣市均應提供或建立與文化有關的資訊或機構，例如，提供與文化財相關的美術品、設置文化事業、文化設施、藝術團體；(四)強調資訊網路時代中著作權保護及著作物周全利用的必要性。

三、在資訊化與網路化的時代中，觀光產業、休閒產業、知識產業或創意產業，均會涉及諸多權利義務關係，這是未來的一大課題。目前我國相關規範法規相當欠缺，固然有出版法、廣電法等等法律，但是，它所規範的都是文化周邊產品。話雖如此，這些產品的滲透力極強，甚至嚴重地切割整個文化，如果將之視為知識產業、文化工業或文化創意，同樣地也會涉及到文化法規的問題。在未來的政策中，應該針對此項課題作若干探討。本研究計畫將來要訂定的自治條例草案，到底是作用法，還是僅有宣示用意？如果二者兼備，諸如上述與文化或藝術有關的其他領域，希望也能看到類似的討論。

四、誠如郭教授所講的地域特殊性，訂定一個地方自治條例時，應該著重其在地性或在地文化的主體性，換言之，它是屬於台北市或台北都會區在地使用、在地產銷的特殊規定。因為，在地化、地方化是未來與全球化、國際化對話中的一個很重要的機制，尤其在加入WTO以後，不管是國家或首都、大都市都會面臨一些新型態的文化工業或文化產業，以英國為例，其指定的十三項文化產業，包括廣告推銷、建築設計、時裝、電影、娛樂、軟體、音樂、唱片、表演藝術、出版與電視節目製作等，都涉及到地方文化的保存與整個國家文化的發展。如果，我們只以文化資產保存法與文化藝術獎助條例二法作為面對未來發展的基準法，可能有所不足。希望本研究也考慮到產業化與創意產業的關連性。

五、文化自治條例的制定相當有其必要性，尤其面對WTO規則明確規定政府行政必須依法且透明，以課稅問題而言，既然要訂定適合台

北市文化發展的自治條例，則台北市是不是需要一個屬於自己的地方特別稅？從日本的文化振興基準法、地方文化振興條例或其他相關法律如博物館法來看，只要與藝術團體有關的法令，都有一個很重要的機制，就是課徵地方稅，而這種地方稅法都會受到充分的支持與配合，這是我的理解。

六、剛才我們也提到基金，基金與法人化制度息息相關，基金在我國民法上的規定似乎與日本不太一樣，日本有內國法人、社團法人、教育法人、宗教法人、文化振興法人，其法人、基金運作與我國不一樣。

七、日本的文化資產修護或保存，與我國文化資產保存法或文化環境也不太一樣我國文化資產保存法的主管機關分散在教育部、文建會、內政部、農委會等，但是日本卻採用了很多不同的資格認定制度，亦即登錄制度，例如，日本的文化財協會專門從事歷史古蹟的保存、維護，其有一定的人才培育過程，規定主持修護計畫人員，必須具備十九年以上的實地經驗。又如，在流行文化財方面，屬於另外一個系統；在造型方面，屬於傳統技能士的鑑定制度；在地方產業方面，屬於通產省的傳統工藝士。總之，日本採用人才登錄制度來作為人才的養成途徑。

八、關於古蹟或歷史建築的指定，台北市本身是否也應該建立一套獨立運作的機制，例如，文化資產保存法中對於古蹟或歷史建築的指定，包括到一級古蹟是國家，二級古蹟是省與直轄市，三級古蹟是地方縣市。台北市是不是也可以仿效建立一套機制？建議本研究小組在未來提出的台北市文化發展自治條例草案中有所著墨。

劉宗德教授

一、關於陳正良教授部分：陳教授從專業的角度指教關於藝文活動如果發生了有償報酬，其勞動成本如何計算？如何申請補助？事實上，這是本研究中最弱的部分，因為我們邀請座談的藝文人士都是勞方，雖然有工會代表，但是像許博允先生這種有能力統籌舉辦活動的資方代表，目前還未進一步洽談。所以，陳教授提出的問題，希望在期末報告有一點回應。有關勞方與資方的權益問題，尤其是在表演、藝文展演活動上，一直存在著這個問題，像林秀偉女士或其他幾位當時參加座談的實務界人士，一再強談其報酬非常微薄。對此，有機會的話，本研究小組會反映一下他們的心聲。

二、關於吳榮波教授部分：(一)關於第三章與第四章的順序問題，到底是先整理現行的配套，還是先將草案提出？配套措施應如何配合

等，是不是容許本研究小組作一些確認後再作處理。(二)關於補助性措施的法源依據應否予以明確化乙節。目前，文化行政機關認為補助性措施的法律保留密度還不會受到憲法、行政法學者的質疑，於是就大膽地給予行政部門揮灑空間；相反地，行政部門也會擔心違法的問題。對此，本研究小組會作出明確的定位。倒是，吳教授提到文資法的規定，例如，古蹟、歷史建物的再利用、管理，又及中央與地方機關如何分配事權等，事實上，台北市版與文建會版的文資法修正案就不太一樣，例如，費用籌措、委外經營管理等爭議。各位都知道，台北市市長官邸、當代藝術館都是委外經營，其收入能不能挹注到古蹟或者歷史建築的保存費用上。對此，本研究小組會有一些基本說明，但是，就整個文資法而言，本研究小組恐怕無法作全面性的處理，例如，文資法修正案中甚至將地景、地貌等項目列為文化資產，此與本研究重點已經脫節了。

三、關於郭介恆教授部分：(一)關於法律先佔領域部分，到底中央與地方間可否各作各的？中央法規與地方自治條例如何整合？中央法規在各個行政領域對地方的約束力如何？地方能不能有獨自的立法與行政執行的空間？我想這就是郭教授所指的法律先佔之後，地方自治條例的空間如何，本研究小組會作一些整理。(二)關於營造藝文活動的環境乙節，如街頭藝術，本研究小組會加以處理。(三)關於免稅的要求會不會破壞中央的租稅法定主義？地方的立法空間如何？本研究小組會謹慎地處理。郭教授提到能不能由政府媒介幫助民間藝文從事行銷，這是很好的創意，本研究小組也會加以處理。(四)關於民間自力考古、挖掘遺址乙節，日本最近爆發了一百七十幾處遺址偽造事件，將日本歷史由五萬年往前推到三十萬年，現在又退回五萬年，這個問題非常嚴重。因此，將遺址交由民間考古、挖掘，茲事體大，本研究小組會謹慎處理。(五)如何提昇單一窗口的效能、效率，將會列入研究內容。倒是，著作權、宗教、國語的範疇比較大，本研究小組將重點放在保護文化藝術的著作權。(六)關於發包作業，提到補助與被補助的關係，到底是為了行政上的目的？其標的內容是不是也是行政？它是不是行政契約？此部分茲事體大，這些發包都被解為勞務契約，不管它是有償的發包還是無償的贈與？到底是不是涉及行政的行為？這部分本研究小組一定會加以處理。(七)關於是否將預算比例加以明文化部分，前幾天聽到龍局長提到文化局的預算從十二億刪減為十億，此部分是不是也能為文化局講幾句話呢？在預算編列的比例上，本研究小組也會配合委託機關的要求，謹慎處理。(八)關於藝文工作者

或團體的定位問題，本研究小組之前訪問文化局各科室，提到了文史工作室要否經過認證？文史工作室能不能在將來的補助或輔助措施上有比較多的優惠或列為優先順位對象？另一方面，在古蹟、歷史建築的修繕或公共藝術的設置部分，曾經有藝文工作者要求，如果機關將它們的資料上網，希望將來在發包或者在委託辦理時，能夠獲得優先順位。同樣地，這些文史工作室的資訊如果都能够加以建檔、上網，將來無論在公共藝術上或其他藝文活動的舉辦上，沒有理由不將它們列為優先對象。這個問題小組會作一些處理。(九)關於民間的藝文活動或設施如何納入補助對象乙節，本研究小組也會處理。(十)關於國際交流部分，本研究小組也會處理。(十一)關於基金的裁減及其用途的簡化乙節，本研究小組將與委託機關進一步確認。(十二)關於期中報告書中列舉的六項日本地方文化自治條例，是否予以精減，以免鬆散乙節，如果無法逐條翻譯，本研究小組會作架構性的整理，如果條文數量不多的話，本研究小組會放在附錄部分。

四、關於江韶瑩教授部分：(一)關於日本文化基本法制在提出之前，其促進會議提出的幾項原則、基本計畫，本研究小組將來在資料上均會加以呈現。(二)關於資訊化、網路化所涉及的法律問題，到底本自治條例草案或者將來要求中央制定基本法的方向上，除了宣示性的方向之外，有無作用法的可能性乙節，我想，台灣並無基本法，基本上它也應該帶有作用法的性質，例如教育基本法、環境基本法，所以，這個部分我們會加以區隔，作不同的定位。(三)地方自治條例如何與中央、國際接軌乙節，今天行政院文建會也派員與會，來了解一下地方在從事什麼樣的文化發展工作，這對於中央的建議提案，以及對於台北市昇為國際都市，如何向國際發出信息等，都有所助益。感謝江教授如此宏觀的要求。(四)關於新型態的文化工業與產業，恐怕現行的文資法與文化藝術獎助條例仍然不足，本研究小組會參考日本法，雖然江教授提到的是英國制度，我想日本法與英國法的觀念應該是一致的，本研究小組會列入考量。(五)關於依法行政乙節，尤其是能否課加地方的特別稅部分，以東京都為例，連對旅館業都可以課稅，即所謂的旅館稅，而國內並無如此大的突破，因此，關於地方稅制部分，小組會與國稅局、台北市稅捐稽徵處作一些訪談並放在報告中。(六)基金會與獨立行政法人不一樣，日本將文化財研究所、國立博物館等抽離出行政機關的概念，創設出獨立行政法人，這是為了人事與預算的鬆綁，基本上，它們都是行政機關，把它們變成法人，有自行決定預算的權限，可

以自行聘用、僱用人員。本研究小組會在期末報告時介紹獨立行政法人的概念。(七)關於文化財的保存，中日的作法有所不同，本研究小組對於文化財部分恐怕無法作全面回應，不過本研究小組會就中日在文化財的保存方法、手段上的異同，作概要性的處理。至於遺址、古蹟、歷史建築等細節部分，本研究小組側重於中央與地方權限分配及其行政手段。

吳榮波教授

剛才，之所以提到文化資產保存的問題，是因為目前台北市的實務運作上，例如迪化街歷史建築的保存問題，也是引用中央制定的文化資產保存法。曾經我們在審查一件台北市都市更新案件時，當中涉及一排房屋的保留問題，保留之後，要作為公共藝術場所並要求業者加以管理。當時，個人認為，要求業者管理，不是長久之計，而且業者的管理一定很難達到託委機關的要求，於是，當時個人建議業都不如捐給市政府，但是，市政府接受了捐贈以後，也會面臨管理費用的預算問題。由此，個人想到，爾後關於都市更新所衍生的歷史建築保存問題將會層出不窮，本研究是否可以針對此問題提出具體的解決之道，例如，由業者捐出建物，再由市政府設置基金加以管理。

劉宗德教授

關於歷史街區的處理，除了容積移轉之外，如何移轉產權作為市有的文化展演空間等問題，如果自治條例草案中訂有獎勵措施、管理機制，對此應該有所解決。事實上，台北市版的文資法規定各級機關應負責公有古蹟、歷史建築的管理，例如，松山菸廠的管理問題，到底要委外或設置獨立行政法人？關於獨立行政法人制度，由於時機尚未成熟，個人未敢冒昧要求地方政府引進，但我會將獨立行政法人制度在日本的運作情形加以介紹。

主席

請文建會表示一下高見。

楊佳燕小姐

台北市文化發展自治條例草案訂定之後，對於文化藝術的發展及文化資產的保存，一定有相當大的助益，本會樂見其成。目前，本會正在從事文化資產保存法及文化藝術獎助條例的大幅度修正作

業。

本會對於藝文活動，並非僅採用補助方式，也採用委託經營方式，但在經費上，一直受制於政府採購法規定，目前該法第二十二條甫修正不久，對於藝文活動的推展鬆綁了不少。

在經費補助方面，本會訂有直轄市、縣市政府補助處理原則，對於補助項目、原則、標準、程序均有明文的規定，各位先進不妨參考。

本會在地方文化推動上，目前正在推動設置地方文化館，並且就各縣市提出的文化館設置計畫，補助設置經費，最高可補助一百萬元，台北市政府尚未提出。

主席

請本府研考會代表發言。

程瑞娟小姐

第一、請業務單位將本案登錄到國科會網站。第二、本次會議紀錄完成之後，務請發文給與會人員確認後，再列入期末報告中。

主席

請本府法規會代表發言。

徐秀蘭小姐

本會無意見。

劉宗德教授

文建會實行的委託辦理藝文活動，立意良美，事實上，台北市也有類似的作法。其中有關程序的問題，如何突破？經費是不是應該公開透明？本研究小組均會再深入了解。關於中央補助地方政府設置文化館，尤其是補助原則乙節，如果網站上也有相關資料，本研究小組也會加以參考。事實上，在訪談中，文化局同仁感概表示，中央總是認為台北市政府的財源比較雄厚，而作出某些特別的處理，對此，本研究小組在了解中央的處理原則之後，也會作出適度的建議。

主席

關於本市地方文化館的設置問題，自從地方文化館補助辦法實施

之後，台北市的補助款由原來的百分之五十降到百分之三十，可能是中央誤以爲台北市政府財力充裕所致。由於文建會只補助百分之三十，本局今年必須再提撥二三三三萬配合款才能設置文化館。目前，好不容易預算初審通過了，但是設置地方文化館計畫卻必須在一週內提出，在極端緊迫的情形下，主辦單位已經如期提出了。

呂宜玲聘用研究師

我們期待中的台北市文化發展自治條例草案，應該是全面性的文化發展，不應該只是文化局在關心它。在本研究計畫最後完成階段之前，希望能夠適時加入其他相關局處的意見，例如，都市發展局、教育局、民政局、社會局等等機關的書面徵詢意見。俟草案出爐之後，再由本局召開一次各局處會議，各局處就本身業務執行狀況、未來施政遠景提供立法意見。

江韶瑩教授

- 一、本人非常贊成召開跨部門的意見整合會議，這對台北市文化發展才有實益。
- 二、現在是彫塑的大好年代，自從公共藝術設置以後，彫塑家不怕沒飯吃，甚至變成藝術界的新貴，這是因爲一般人對於公共藝術的了解過於狹隘，認爲它等於彫塑。要說明的是，在造型藝術上，尤其是美術，它是屬於獨立的創作，範圍包括畫家個人、畫廊、未來美術品的持有者三大部分，在日本，其訂有美術品公開促進法，明文規範美術品持有者的繼承問題、美術品如何公開展示、如何將美術品列爲文化資產目錄、如何進行美術品的國際交流等等。基此，建議本研究儘可能列入美術方面的討論。
- 三、本自治條例草案的訂定，到底是要給一條魚？還是要給一支釣竿？還是教他釣魚的技術？個人認爲激發其市場的競爭力，才是最終的根本方法。目前，藝術家們已經習於接受補助，沒受到補助的，還會怪罪政府。這是很不正確的現象。所以，如何增加藝術家在國內、國外的競爭力，才是正面的走向。
- 四、建請指定樂透彩券的千分之二收入挹注文化發展經費。

主席

龍局長要求比照英國，將樂透彩券的千分之二十六收入挹注文化發展。這個部分，建議劉教授在研究計畫中埋入一點伏筆。

郭介恆教授

地方稅及獨立行政法人，目前台灣都未建制，其可行性不高，個人頗為劉教授擔心。

主席

這兩個議題，劉教授僅作研究，將來實務上，未必會納入。

郭介恆教授

關於本自治條例草案與各部門業務的關係，可能要請劉教授先點出來。不然，等到法案通過了，各業務單位恐怕又要抱怨行不通。各機關有一種通病，當法案主管機關發文給其他部會表示修法或立法意見時，各部會都表示同意，此外，邀請各機關派員開會，它們也會認為事不關己，不願多加置喙。然而，一旦，法案通過了，卻又抱怨連連。

主席

各位有沒有補充意見？大家是不是贊成今天的期中報告審查通過？沒有意見的話，今天的期中報告審查通過。

這個案子相當高難度，在這麼有限的時間、經費條件下，劉教授基於使命感承接這個計畫，本局非常感謝。今天各位的高見，希望在可行的前提下，儘量納入計畫中。九月份必須完成期末報告，三個月以後，將再候教，感謝各位與會。

柒、散會：上午十一時四十五分。

主席 康炳雄

台北市文化發展法制環境研究

捌、「台北市文化發展法制環境研究」期末座談會議記錄

台北市政府文化局「台北市文化發展法制環境研究」期末座談會議紀錄

壹、時間：九十一年十月二十一日（星期一）下午二時三十分

貳、地點：台北市政府文化局大會議室

參、出席人員：吳榮波所長

陳正良教授

平 琦教授（金小姐代理）

程瑞娟小姐（台北市政府研究發展考核委員會）

徐秀蘭小姐（台北市政府法規委員會）

肆、列席人員：劉宗德教授（計畫主持人）

賴恆盈先生（計畫研究員）

李 昱小姐（計畫研究員）

呂宜玲聘用研究師（台北市政府文化局）

伍、主席：康炳雄專門委員（台北市政府文化局）

陸、報告事項

主席

這次報告是繼七月份期中報告之後的完成篇，研究小組在最後三個月完成了三分之二的工作份量，其中，最重要的結晶是完成台北市文化發展自治條例草案的研擬作業，這是本研究案最精彩的部分。以下，請劉老師作個簡單的報告。

劉宗德教授

（簡報期末報告書內容，詳如書面資料）

主席

謝謝劉老師的說明，請諸位審查委員提供寶貴的意見。是不是請陳老師指教一下？

陳正良教授

- 一、期末報告書第 98 頁提及「4. . . . 目前勞基法將文化藝術工作者排除於勞工之外」一節。由於勞基法是以行業別為適用對象，因此，勞基法並未排除文化藝術工作者，而是，此種行業未納入適用範圍，從而，文化藝術工作者所享有的保險類別亦非勞工保險。此外，勞基法中較常討論的保障議題是工作權及退休制度，因此，建議本句修正為「文化藝術工作者無法享有工作權、退休制度上之保障」較為妥適。
- 二、個人感覺到文化立法相當不足，從地方自治的立場來看，地方政府可否就具有可行性或必要性的社會議題，以自治條例方式優先立法實行？例如，三、四年前，性別歧視問題受到廣泛討論，但中央立法一直未有進展，記憶中好像是台北市還是台北縣就率先訂定了兩性平等相關自治條例，後來中央制定兩性工作平等法才將之納入。這種由地方政府率先施行的例子，就是很好的表率。同理，勞基法上的權利保障議題，如果對於藝文工作者具有相當之必要性，則不妨以地方自治條例先行訂定施行，即便藝文工作者尚未納入勞基法之適用對象。
- 三、期末報告書第 65 頁關於「玖、文化活動參與情形」，是以各種數據、統計敘述，簡言之，從活動數量、參加活動人次，即可顯示出政府在整體藝文生態環境中，扮演極重要的角色。例如，辦理活動的數量，1999 年政府是民間的三・五倍，參加活動的人數，2000 年參加政府舉辦的活動是民間的十倍以上。政府在藝文活動上扮演很重大的角色，從勞動立場來看，頗值得關切。政府是雇主，有眾多的勞動者、就業者在從事藝文工作，勞方權益保障來自於政府，政府應該扮演好雇主的角色，作為所有民間的表率，而不要作一個惡雇主。什麼是惡雇主？例如，公務人員協會法中政府將公務員的協商範圍侷限得十分狹隘，反觀，私部門勞工卻有極大的協商空間；又如，參加協會理監事會議給予會務假，公務員僅有二十小時，私部門勞工卻有四十小時。從這些例子來看，政府就是一個惡雇主。希望地方政府在訂定自治法規之際，能具前瞻性的眼光，將好雇主的基本思維予以納入，才不枉費政府扮演如此重要的雇主角色。

四、期末報告書第 90 頁及第 105 頁均提到「社會夥伴」、「對話」、「溝通機制」，不知後述自治條例草案中是否也納入了？在勞資關係中非常強調「社會夥伴」與「社會對話」，它同時也是國際勞動基準的議題，當中包含兩種意義。其一，社會夥伴關係的建構蘊含「自治」的意義，即當事人的自治，不需要藉由第三者、政府或他人來加以規範，而是雙方立於已經建構的互信、夥伴關係基礎上，針對彼此的需求，自行尋求解決之道，若有衝突、歧見的產生，則自行消弭。其二，當政府要建構規範、制度，或作政策決定時，不應該由政府片面為之，換言之，不應該僅由政府找專家決定或是行政部門自行規劃決定，應該由政府召集相關夥伴共同決定。所謂的社會夥伴即是社會團體，它必須是社會中最具有代表性團體，擁有最多會員的團體。政府在規劃政策或建構法制之際，召集這些代表性社會團體，共同諮詢，大幅參採其意見。

五、關於扶植非營利機構部分。談論到社會政策面向時，常會提到非營利組織或機構，在此，要思考的是，應以什麼樣的角度扶植非營利機構。目前。很多政府作為都肯定 NGO、NPO 的重要性，強調第三部門的重要性，然而，它為什麼重要？因為，第一部門、第二部門的慣常作為中，會有意無意地予以忽略，此時，才會出現第三部門來彌補第一、二部門的空隙。假如，政府認為非營利部門很重要，而採取的扶植方法卻是以龐大的預算作為誘因，吸引第三部門來爭取，將第三部門變成政府的下包商，或者，政府以特定的條件來約制第三部門，只要照著政府的意思行事，就可以得到資助。如此一來，第三部門就不是真正的第三部門了，反而成了政府的下包商。當政府推動某些獎勵捐助制度時，很多企業會出資贊助，挹注到第三部門，但是，此時第三部門運作的結果，很可能變成只是私部門的延伸而已，還是停留在第一部門或第二部門。所以，第三部門的形成是非常困難的，政府的作法很可能扭曲了第三部門的真正內涵。

吳榮波所長

十分感佩劉老師能在短時間之內，將日本法制、我國法制作詳盡的介紹並且擬出將來付諸實現的台北市文化發展自治條例草案，個人比較感興趣的是草案部分。第二條關於名詞定義，從法制作業來看，可否

以「本條例相關名詞之定義，一、文化藝術活動：．．．二、文化藝術工作者：．．．三、文化政策影響評估：．．．」的方式規定。另外，第五條、第六條均提到將來一部分文化法規，要「以自治規則定之」，是否依各條所定分別訂定？或者是本條例草案所提到的各種自治規則，統一由一個自治規則加以整合？

陳正良教授

一、補充一下方才的發言。剛才提到政府是最大的雇主，舉例而言，針對民間就業媒合，最近有 104 人力銀行的形成，它利用電腦科技去彌補政府在人力市場機制中積弱不振的現況，在就業市場中起了非常大的作用。但是，勞委會突然編列預算，擬介入人力銀行的經營，委託民間企業經營，要變成免費就業服務，將來恐會造成其他人力銀行關門倒閉。也就是，政府介入人力銀行市場後，市場就遭到破壞了。我們希望政府作的是前瞻性、無市場性的工作，然而政府看到新興的市場就介入，將市場破壞掉，使得原本市場導向的行業變成政府主控，於是執行效率就降低了。藝文行業中會不會也有這樣的隱憂呢？一些正在萌芽的市場，政府自以為很重要就編列預算執行，事實上，預算爭取的背後就是政治力的延伸、競爭，它會扭曲原本的市場經營，趨逐市場上的良幣。所以，政府基於善意協助產業發展時，必須非常審慎，尤其要小心使用補貼制度。

二、關於台北市文化發展自治條例草案第九條第三項規定：「文化藝術工作者之認證，應採『同儕互核』方式，認定其文化藝術專業能力。．．．」基本上，證照制度有正向、負向意涵，正向意涵大多是在工藝性、科技性的認證，它有一定的、精緻的標準，所謂的技能檢定，基本上都是以這個為基準作出發。服務業中也有多種認證制度，大多是鼓勵措施，例如，餐飲服務業的第一級、第二級證照，此種證照制度不是進入行業的門檻。本草案所謂的認證制度將來到底要如何運用？究竟是競標廠商的門檻，或者僅只是政府發給廠商的權術基準？如果是後者，就得三思了，恐怕同儕互核方式會出問題。常常會見到一個問題是，醫師公會的醫院代表常會要求不適用勞動法上的某些規定，個人的觀察中，像醫師這樣的行業，背後就有非常嚴重的供給壟斷問題，例如，決定大專院校要核准多少醫學院？要設多少醫院？其背後一系列政策都是醫生以專業來掌

控決策，這就是職業工會壟斷勞動供給的具體事例，形成不符合市場需要的市場，也就是扭曲、壟斷的結果。不論是將證照制度定位為門檻或權術基準，它對於整個產業來講，絕對是負面的，因為所有的產業競爭中，最重要的且要維護的就是市場機制，而市場機制的基本概念就是自由競爭，不得因任何資格條件的限制而變成市場的門檻。草案中規定了認證的組織、標準、程序等等，同樣地，中央也有職業技能檢定機構，它對於什麼樣的職業技能適合什麼樣的證照制度，已經定有一系列的模式。因此，草案中關於認證制度的規定如果能夠參考既有的中央法規，再作系列的思考，可能比較周全。

劉宗德教授

一、關於陳正良教授部分：(一) 期末報告書中關於勞動權與勞基法內容的敘述，研究小組會再作確認。(二) 關於地方自治條例可否先於中央法律引進一些文化藝術工作者權益保障制度，例如，性別歧視、性騷擾防制等，個人認為，這些議題因非屬核心事項，屬於給付性(非侵害性)事項，地方法制如果先行訂定，應不致發生問題。反之，如屬制度核心事項，甚至是重要的給付內容，例如，如果地方政府先施行國民年金制度，將會涉及與其他縣市的平等原則，也會涉及中央法律尚未規定的問題，此時，地方法制可否先行，就會產生很大的爭議。有關諸多勞動權的保障，尤其是文化藝術工作者勞動權的保障，到底地方自治條例能夠先行到什麼樣的程度，這部分研究小組在立論上比較保守，尤其是租稅減免、採購的部分，大概都認為不可行。但是，如果是基於地方本身的特色，例如，台北市為文化藝術工作者訂定獎勵補助辦法、津貼給與辦法，因未涉及核心事項，而且影響層面並非全面性，研究小組認為訂定地方自治規則可以解決了，因為它畢竟是一個給付內容，而不是侵害內容。所以，站在租稅法律主義、平等處理原則，這些議題恐怕都須要中央法律依據。針對地方文化藝術工作者的勞動基本權，如何以地方自治條例加以保障，研究小組會再進一步評估。(三) 關於期末報告書中提及政府主辦的藝文活動是民間的十倍，此涉及政府的角色問題。有關公務員的勞動三權，目前僅給與團體組織權，即組成公務員協會的權利，至於團體交涉權(即協約權)與爭議權，尚未開

放。不管公私部門均應遵守勞動基本法規，尤其是針對文化藝術工作者的工作權保障方面，研究小組會從這部分再進一步了解。當時在數字敘述上沒有特別想到，如陳老師所提出的諸多問題，政府作為雇主，舉辦這些文化藝術活動，到底是扮演比較好的雇主呢？還是比較惡劣的雇主呢？研究小組會作部分的評估。（四）關於「夥伴」、「對話」關係及草案第九條第三項的「同儕互核」一節，各種諮詢委員會到底能不能由文史工作者或專家學者擔任，草案中未予細定，但是，基本上，草案中諸多條文，例如第二條第四項規定的文化政策影響評估，文化藝術工作者能夠參與的層面當然非常大。關於夥伴關係與對話關係，研究小組會在立法理由中強化。（五）關於非營利機構能不能擺脫第一、第二部門的直接控制，或是間接委託非營利機構辦理活動，而單獨給它一筆自由運用的經費。此部分研究小組還無法作出相關的立論，希望在期末報告書定稿提出若干回應。（六）關於政府的補貼措施，希望不要破壞市場機制一節，依稀記得許博允先生在某些活動中特別提到，台灣在藝文活動的舉辦上有諸多條件限制，尤其是經費補助部分。至於其後遺症是否真如同陳老師所言，會破壞市場機制，研究小組會在適當之處舉例說明。（七）有關第九條同儕互核規定，在技術面互核了之後，到底是作為將來承攬文化藝術活動的基本條件，還是僅止於附加價值而已？研究小組之所以提到同儕互核，係源於台北市曾舉辦一場評估引進證照制度可行性的研討會，當時，個人認為，證照制度涉及到公權力行使，此即涉及中央法律與地方自治條例在制度面的整合問題。諸多證照核發事宜，目前很難認定到底是不是地方制度法上所謂的自治事項或委辦事項。記得，在那次的評估研討會議上，個人認為，至少不能用台北市的自治規則作為引進證照制度的依據。當時，為什麼要引進證照制度呢？主要是希望在發給證照之後，可使街頭藝術家未來在工作、表演場所的申請上，或是相應報酬的給付上，有所依據。後來發現茲事體大。所以，似乎無法用自治規則就能夠達到發給台北市街頭藝術家證照的目的。而自治條例又如何呢？剛才特別提到了，此涉及證照制度到底是自治事項還是委辦事項，及其與中央法律的整合問題。如果證照是基本要件，由同儕來互核到底是初審呢？還是最終審查呢？研究小組會在適當的地方作一些修正。基本上，從草案第九條第三項後段所定「由主管機關

主動推薦予本市所屬機關（構）、企業或私人列入採購、補助、贊助或人員進用時之『考量因素』。」來看，如果同儕互核只當作考量因素，那它就不是一項必要條件了。這樣的敘述是否得體？有無任何學理上的問題？或者在實務上窒礙難行？研究小組會針對陳老師的疑慮再作若干說明。

二、關於吳榮波所長部分：（一）第二條關於名詞定義部分，研究小組會參照吳所長的建議作若干的採用。（二）第五條第四項關於文化發展基本方針與計畫的擬定等事項均規定以自治規則定之，此部分是否列入條例施行細則或另外單獨訂定自治規則一節，研究小組希望單獨用辦法的方式處理，這是研究小組目前初步的考量。同樣地，第六條第三項關於文化政策影響評估相關事項，由於也是條例的核心事項，如同前述的基本方針與計畫，恐怕不宜訂在概括授權的施行細則，希望將來以自治規則的個別法規形態出現。個人認為第五條第四項與第六條第三項的授權明確性、容許性，在方式上，比概括授權的施行細則還要來得嚴格。

賴恆盈研究員

- 一、陳老師提到文化活動上的現況上，政府已成為最大的雇主。的確如此，當初在寫這個部分時，個人特別引用一些經濟學的觀點，認為不應該如此，也就是，我們不認可現況是正確的，換句話說，在草案中縱使提到補助，它也是最後的手段，萬一不得已非用到補助（補貼）不可時，我們建議不要從產出面來補貼，應該從需求面去補貼，與其補貼生產者，不如補貼消費者，這樣才不會扭曲市場。
- 二、陳老師提到第一、二、三部門，我想這應該是源自亞當史密斯、霍布斯的理論，即以市場為第一部門，國家為第二部門。但是本研究小組是採用公共行政學上的多中心理論，即多元部門理論。本研究小組的觀念不是：因為存在市場失靈的原因，所以才要有國家，或者因為國家失靈的原因，所以才要市場，或者因為國家、市場失靈的原因，所以才要有第三部門。本研究小組的思考模式是：因為有客觀的環境存在，所以才會出現一個制度，而這個制度可能是市場、可能是國家、可能是很多其他各式各樣的東西。
- 三、關於同儕互核制度，本研究小組從構思之初，從未當作是職業檢定的範疇。本研究小組的構想是，台北市如果以後要照顧到一些藝

文工作者、藝術家，一定要先了解他站在什麼地方，也就是，要先了解台北市到底有多少位藝術家？藝文工作者？了解現實環境之後，才知道下一步該怎麼做？所以，無論是登錄或認證，目的就是在了解現況。另外一個附加的用途是，藝文工作者來登錄或來認證以後，也可能產生一些附加的效用。之所以有這種構想，主要是受到香港認證制度的啓示，港府透過認證制度，發給年輕的、有潛力的藝術工作者認證，取得認證之後，在取得企業或私人贊助上，相當方便。

吳榮波所長

從草案第五條、第六條、第十五條、第十六條、第十八條、第十九條來看，必須訂定六個單獨的辦法。另外，還要訂二個自治條例，一個是基金會、一個是獎勵補助部分。這六個辦法，目前很難有具體的方向，的確不容易訂定。

劉宗德教授

個人很榮幸有機會參與台北市文化資產、古蹟、歷史建築認定等相關事務，一一接觸之後，發現許多相關行政措施確實需要法令建制，本人有相當大的意願參與這份工作。從方才吳所長所指教的，草案中提及需訂定六個自治規則。一般而言，中央擬出基本法草案送立法院審議時，相關子法草案必須一併擬出送審。不知台北市政府是否也有相同的要求？如果沒有，倒是可以慢慢逐步訂定。本研究小組不敢奢望本草案能夠得到全面的認同與支持，希望今天的期末審查通過之後，能在適當的機會，放在公聽會或府會再作進一步報告。

至於基金會自治條例的訂定，因為涉及到財源問題，將來台北銀行發行的樂透彩券收入能否挹助到公共藝術上，龍局長也抱持著很大的期望。樂透彩收入如果要挹助公共藝術或基金會，恐怕都會有問題。公共藝術能否以基金會的形態出現，個人持保留看法，文化局打算將崎零公共藝術的設置費用整合成一筆基金，再以基金會管理，但是，文化發展基金會應該是一個上位的、龐大的基金會，其下有若干的section，這是將來待處理的問題，希望能夠有機會再與吳所長及諸位專家學者共同討論自治條例所衍生的自治規則，及基金會自治條例將來應如何構思，希望進一步聆教諸位。

吳榮波所長

建議文化局再編列預算作進一步的相關自治規則擬定工作。

劉宗德教授

尤其是文化藝術發展的政策評估上，希望都發、都計單位都能與文化發展靠攏。目前，在歷史古蹟鑑定上，都發局已經有相當程度的配合，不過文化專業單位卻停留在陳述、聽取意見的階段，尚未取得同意權。

吳榮波所長

草案中提到相關法規必須在二年內完成修法作業，可能會有盲點。尤其是都市計畫部分，必須配合下一次的通盤檢討，二年對它而言，是很大的壓力。

劉宗德教授

二年、五年是公法上的習慣用法，研究小組考量到五年期間過長，所以採用二年規定。

主席

請金小姐發言。

金小姐

就個人工作經驗表達一些淺見。藝文界對於認證制度期待已久，我們也曾經在幾次的公聽會中提議。目前為止，無論從技術面或業務面來看，還想不出一個作法可以讓所有人能在一個平臺上理解其存在的必要性，所以，我比較期待的是，後續能有機會和專家、學者一起討論，從業人員、市政府、專家、學者可以共聚一堂討論。其實，就整個表演藝術界來說，水準參差不齊，某些團隊的營運機制相當健全，但對於個人表演單位，講到認證其實是很辛苦的。然而，不認證的話，在身份上又是一個模糊的問題。

程瑞娟小姐

請受託單位將本案期初、期末報告的摘要登錄到國科會 GRB 網站。總結報告要送國科會及國家圖書館各二本。建議事項採行追蹤表要報府。

呂宜玲聘用研究師

現在當務之急是如何讓市長、府內高層主管能夠注意到並重視本研究案的成果，希望在年底之前，有機會進行後續相關的配套工作。畢竟，研究案作得再好，必須去執行，才會有結果。或許，可以安排機會，請劉教授與局長作政策性的對話，再將本次研究案結論往上陳閱，以逐步推展既定的政策。如果可能的話，下年度再編列預算來落實這些理想。

主席

各位有沒有補充意見？沒有意見的話，今天的期末報告審查通過。感謝各位與會。

柒、散會：下午四時。

主席 康炳雄

玖、日本獨立行政法人通則法*

(平成十一年七月十六)
(日法律第一百零三號)

修正：平成十一年十一月二十五日法律第一四一號

平成十二年十一月二十七日法律第一二五號

茲公布獨立行政法人通則法

獨立行政法人通則法

目次

第一章 總則

第一節 通則(第一條～第十一條)

第二節 獨立行政法人評估委員會(第十二條)

第三節 設立(第十三條～第十七條)

第二章 重要幹部及職員(第十八條～第二十六條)

第三章 業務營運

第一節 業務(第二十七條、第二十八條)

第二節 中期目標等事項(第二十九條～第三十五條)

第四章 財務及會計(第三十六條～第五十條)

第五章 人事管理

第一節 特定獨立行政法人(第五十一條～第六十條)

第二節 特定獨立行政法人以外之獨立行政法人(第六十一條～第六十三條)

第六章 雜則(第六十四條～第六十八條)

第七章 罰則(第六十九條～第七十二條)

*翻譯說明：

- 1.明治元年=一八六八年，大正元年=一九一二年，昭和元年=一九二六年，
平成元年=一九八九年。

附則

第一章 總則

第一節 通則

第一條(目的等)

- ①本法規定獨立行政法人之基本營運或其他基本制度之共通事項，並配合規定各獨立行政法人之名稱、目的、業務範圍等有關事項之法律(以下稱「個別法」)，以謀求獨立行政法人制度之確立，暨獨立行政法人自公共上觀點確實實施事務及事業，使有助於國民生活之安定及社會經濟之健全發展為其目的。
- ②各獨立行政法人之組織、營運及管理，除個別法別有規定者外，依本法之規定。

第二條(定義)

- ①本法所稱「獨立行政法人」，係指就國民生活及社會經濟安定等公共上觀點有確實實施必要，但國家無自為主體直接實施必要之事務及事業中，如委諸民間主體將有未能確實實施之虞，或有一個主體獨占行使必要者，基於效率且實效的實施之目的，而依本法及個別法規定所設立之法人。
- ②本法所稱「特定獨立行政法人」，係指獨立行政法人中，其業務之停滯將對國民生或社會經濟之安定，造成直接且顯著影響者，或其他經綜合考量該獨立行政法人之目的、業務性質等事項後，認有必要賦予其重要幹部及職員以國家公務員身分者，而以個別法規定之獨立行政法人。

第三條(業務之公共性、透明性及自主性)

- ①獨立行政法人，鑑於其所為事務及事業有自國民生活及社會經濟之安定等公共上觀點有確實實施必要，應努力適正且效率的營運其業務。
- ②獨立行政法人，應努力依本法之規定，藉由公布其業務內容等方式，使國民明瞭其組織及營運狀況。
- ③於適用本法及個別法時，應充分考慮獨立行政法人業務營運之自主性。

第四條(名稱)

各獨立行政法人之名稱，以個別法定之。

第五條(目的)

各獨立行政法人之目的，於第二條第一項之目的範圍內，以個別法定之。

第六條(法人格)

獨立行政法人，為法人。

第七條(事務所)

①各獨立行政法人，應於個別法所規定之地方，設置主事務所。

②獨立行政法人得於必要之地方，設置從事務所。

第八條(財政基礎)

①獨立行政法人為確實實施其業務，應備有必要之資本或其他財政基礎。

②政府為使獨立行政法人確實實施其業務而認有必要時，得依個別法之規定，對各獨立行政法人出資。

第九條(登記)

①獨立行政法人，應依政令之規定進行登記。

②應依前項規定進行登記之事項，非經登記不得對抗第三人。

第十條(使用名稱之限制)

非獨立行政法人，不得於其名稱中，使用獨立行政法人之文字。

第十一條(民法之準用)

民法(明治二十九年法律第八十九號)第四十四條及第五十條之規定，於獨立行政法人準用之。

第二節 獨立行政法人評估委員會

第十二條(獨立行政法人評估委員會)

①獨立行政法人主管省(指主管該獨立行政法人之內閣或各省。以下同)，為處理其所掌管之獨立行政法人有關事務，應設置獨立行政法人評估委員會(以下稱「評估委員會」)。

②評估委員會，掌管下列事務：

- 一、獨立行政法人其業務績效有關評估事項。
- 二、其他依本法或個別法規定屬於其權限之事項之處理。
- ③除前項規定外，關於評估委員會之組織、職掌事務及委員或其他職員等其他有關評估委員會之必要事項，以政令定之。

第三節 設立

第十三條(設立程序)

各獨立行政法人之設立有關程序，除個別法有特別規定者外，依本節規定。

第十四條(可成為法人首長及監事之人)

- ①可成為獨立行政法人之首長(以下稱「法人首長」)及監事之人，由主管大臣指名之。
- ②依前項規定被指名可成為法人首長或監事之人，於獨立行政法人成立時，應依本法規定分別任命為法人首長或監事。
- ③關於可成為第一項法人首長之人之指名，準用第二十條第一項之規定。

第十五條(設立委員)

- ①主管大臣應任命設立委員，使處理獨立行政法人之設立有關事務。
- ②設立委員於完成獨立行政法人之設立準備時，應立即向主管大臣申報已完成設立準備之旨趣，並依前條第一項規定，將該事務向被指名可成為法人首長之人辦理交接。

第十六條(設立登記)

依第十四條第一項規定被指名可成為法人首長之人，於依前條第二項規定辦理事務交接後，應立即依政令之規定，辦理設立登記。

第十七條

獨立行政法人，因設立登記而成立。

第二章 重要幹部及職員

第十八條(重要幹部)

- ①各獨立行政法人，應依個別法之規定，置法人首長一人及監事為其重要幹部。

②除前項規定之重要幹部外，各獨立行政法人得依個別法之規定，設置其他重要幹部。

③各獨立行政法人其法人首長之名稱、前項規定之重要幹部名稱及員額暨監事之員額，以個別法定之。

第十九條(重要幹部之職務及權限)

①法人首長代表獨立行政法人，並綜理其業務。

②個別法所定重要幹部(法人首長除外)，應依法人首長之規定，於法人首長因故無法行使職權時代理其職務，並於法人首長出缺時執行其職務。

③依前二項規定設置之重要幹部之職務及權限，以個別法定之。

④監事，負責監查獨立行政法人之業務。

⑤監事，基於監查結果認有必要時，得對法人首長或主管大臣提出意見。

第二十條(重要幹部之任命)

①法人首長應自下列各款規定之人中，由主務大臣任命之：

一、關於該獨立行政法人所為事務及事業，有高度知識及經驗者。
二、除前款之外，能對該獨立行政法人之事務及事業，達成適正且有效率的營運之人。

②監事，由主管大臣任命之。

③依第十八條第二項規定設置之重要幹部，應由法人首長自第一項各款所列之人中任命之。

④法人首長依前項規定任命重要幹部時，應立即向主管大臣申報，並公布之。

第二十一條(重要幹部之任期)

①重要幹部之任期，以個別法定之。但補實缺額之重要幹部之任期，以前任殘餘任期為其任期。

②重要幹部得再次任命。

第二十二條(重要幹部之消極資格)

政府或地方公共團體之職員(非常勤人員除外)，不得為重要幹部。

第二十三條(重要幹部之解任)

- ①主管大臣或法人首長，對其所任命之重要幹部，因前條規定而不得為重要幹部時，應分別予以解任。
- ②主管大臣或法人首長，對其所任命之重要幹部有下列各款情事之一或認有其他不適任重要幹部之情事時，得予以解任：
 - 一、因身心障礙致無法執行職務時。
 - 二、違反職務上義務時。
- ③除前項規定外，主管大臣或法人首長對其所任命之重要幹部(監事除外)，因其執行職務不當致該獨立行政法人業務績效惡化，而認該重要幹部不適於繼續執行職務時，得予以解任。
- ④法人首長依前二項規定解任其所任命之重要幹部時，應立即向主管大臣申報，並公布之。

第二十四條(代表權之限制)

法人首長或其他有代表權之重要幹部，關於其與獨立行政法人之利益衝突之事項，無代表權。此一情形，由監事代表該獨立行政法人。

第二十五條(代理人之選任)

法人首長及其他有代表權之重要幹部，得自該獨立行政法人之無代表權重要幹部或職員中，選任代理人，使就該獨立行政法人業務之一部，有為一切裁判上或裁判外行為之權限。

第二十六條(職員之任命)

獨立行政法人之職員，由法人首長任命之。

第三章 業務營運

第一節 業務

第二十七條(業務之範圍)

各獨立行政法人業務之範圍，以個別法定之。

第二十八條(業務方法書)

- ①獨立行政法人於業務開始之際，應作成業務方法書，並取得主管大臣之認可。其有變更時，亦同。

②前項業務方法書中應記載事項，以主管省令(指掌管該獨立行政法人之內閣或各省所發布之內閣府令或省令。以下同)定之。

③主管大臣為第一項認可時，應事先聽取評估委員會之意見。

④獨立行政法人於受有第一項之認可時，應立即公布該業務方法書。

第二節 中期目標等事項

第二十九條(中期目標)

①主管大臣應擬定三年以上五年以下期間內，獨立行政法人可達成之業務營運目標(以下稱「中期目標」)，以之作為對獨立行政法人之指示，並公布之。其有變更時，亦同。

②中期目標應規定下列各款事項：

- 一、中期目標之期間(指主管大臣於前項期間範圍內所定之期間。以下同)。
- 二、有關業務營運之效率化事項。
- 三、有關對國民所提供之服務或其他業務之品質提昇事項。
- 四、有關財務內容之改善事項。
- 五、其他業務營運有關之重要事項。

③主管大臣於擬定或變更中期目標，應事先聽取評估委員會之意見。

第三十條(中期計畫)

①獨立行政法人於受有前條第一項指示時，應即基於中期目標，依主管省令之規定，作成用以達成該中期目標之計畫(以下稱「中期計畫」)，並取得主管大成之認可。其有變更時，亦同。

②中期計畫應規定下列各款事項：

- 一、為達成有關業務營運之效率化目標所應採取之措施。
- 二、為達成有關對國民所提供之服務或其他業務之品質提昇目標所應採取之措施。
- 三、預算(包括人事費估算)、收支計畫及資金計畫。
- 四、短期借款之限額。
- 五、轉讓重要財產或供擔保時，其計畫。
- 六、剩餘款之用途。
- 七、其他主管省令所定業務營運有關事項。

- ③主管大臣為第一項認可時，應事先聽取評估委員會之意見。
- ④主管大臣對於其第一項認可之中期計畫，認不適於適正且確實實施前條第二項第二款至第五款所列事項時，得令其變更該中期計畫。
- ⑤獨立行政法人於受有第一項之認可時，應立即公布該中期計畫。

第三十一條(年度計畫)

- ①獨立行政法人應於每事業年度開始前，基於前條第一項認可之中期計畫，依主管省令之規定，擬定該事業年度之業務營運有關計畫(於次項稱「年度計畫」)，向主管大臣申報，並公布之。其有變更時，亦同。
- ②關於獨立行政法人之最初事業年度之年度計畫，前項所謂「每事業年度開始前，基於前條第一項認可」，指「其成立後之最初中期計畫受有前條第一項認可後，立即基於該」。

第三十二條(各事業年度之業務績效評估)

- ①獨立行政法人應依主管省令之規定，就其各事業年度之業務績效，接受評估委員會之評估。
- ②前項評估，應調查及分析於該事業年度中，該中期計畫之實施狀況，並考慮此等調查及分析結果，總合評定該事業年度之整體業務績效。
- ③評估委員會為第一項評估時，應即將其評估結果，通知獨立行政法人及政令所定審議會(以下稱「審議會」)，不得延滯。此一情形，評估委員會認有必要時，得對該獨立行政法人作成業務營運改善等勸告行為。
- ④評估委員會於依前項規定通知時，應即將該通知有關事項予以公布(同項後段規定之勸告時，指該通知有關事項及該勸告之內容)，不得延滯。
- ⑤審議會對依第三項規定通知之評估結果，於認有必要時，得對該評估委員會陳述意見。

第三十三條(有關中期目標之事業報告書)

獨立行政法人應於中期目標期間終了後三個月內，依主管省令之規定，向主管大臣提出有關該中期目標之事業報告書，並公布之。

第三十四條(有關中期目標之業務績效評估)

- ①獨立行政法人，應依主管省令之規定，就其中期目標期間之業務績效，接受評估委員會之評估。
- ②前項評估，應調查及分析於該中期目標期間中，該中期目標之達成狀況，並考慮此等調查及分析結果，總合評定該中期目標期間之整體業務績效。
- ③第三十二條第三項至第五項規定，於第一項之評估準用之。

第三十五條(中期目標之期間終了時之檢討)

- ①主管大臣於獨立行政法人之中期目標期間終了時，應即全盤檢討繼續該獨立行政法人業務之必要性、理想的組織、或其他組織與業務事項，並基於該結果，採取必要措施。
- ②主管大臣依前項規定實施檢討時，應聽取評估委員會之意見。
- ③審議會於獨立行政法人中期目標期間終了時，得就該獨立行政法人主要事務及事業之修廢，對主管大臣提出勸告。

第四章 財務及會計

第三十六條(事業年度)

- ①獨立行政法人之事業年度，始於每年四月一日，終於翌年三月三十日。
- ②獨立行政法人之最初事業年度，始於其成立之日，終於翌年三月三十日(於一月一日至三月三十一日間成立之獨立行政法人，為該年三月三十一日)，不受前項規定之限制。

第三十七條(企業會計原則)

獨立行政法人之會計，應依主管省令之規定，原則依企業會計原則為之。

第三十八條(各種財務報表等事項)

- ①獨立行政法人於每一事業年度，應作成借貸對照表、損益計算書、利益之處分或損失之處理有關書類、或其他主管省令規定之書類及其附屬明細書(以下稱「各種財務報表」)，於該事業年度終了後三個月內，提出於主管大臣，並取得其承認。

- ②獨立行政法人依前項規定向主管大臣提出各種財務報表時，應添附該事業年度之事業報告書以及依預算區分作成之決算報告書，並付上有關各種財務報表及決算報告書之監事意見(依次條規定應受會計監查人監查之獨立行政法人，指監事及會計監查人之意見。以下同)。
- ③主管大臣於依第一項規定承認各種財務報表時，應事先聽取評估委員會之意見。
- ④獨立行政法人依第一項規定受有主管大臣之承認時，應即將各種財務報表公布於官報，且於各事務所備置各種財務報表暨第二項之事業報告書、決算報告書以及記載監事意見之書面，於主管省令所定期間內，供各方閱覽。

第三十九條(會計監查人之監查)

除監事之監查外，獨立行政法人(其資本額或其他經營規模未達政令所定基準之獨立行政法人除外)就其各種財務報表、事業報告書(以有關會計部分為限)及決算報告書，應受會計監查人之監查。

第四十條(會計監查人之選任)

會計監查人，由主管大臣選任之。

第四十一條(會計監查人之資格)

股份公司之監查等事項有關商法特例之法律(昭和四十九年法律第二十二號)第四條(第二項第二款除外)之規定，於第三十九條之會計監查人準用之。此一情形，同法第四條第二項第一款中所謂「第二條」，改為「獨立行政法人通則法第三十九條」。

第四十二條(會計監查人之任期)

會計監查人之任期，自其選任之日起，至最初終了之事業年度之各種財務報表經第三十八條第一項主管大臣承認之時為止。

第四十三條(會計監查人之解任)

會計監查人於有下列各款情形之一時，主管大臣得於以解任之：

- 一、違反職務上義務或怠忽職務時。
- 二、發生與其會計監查人職務不相稱之不當行為時。
- 三、因身心障礙而難以或不能執行職務時。

第四十四條(利益及損失之處理)

- ①獨立行政法人於每一事業年度，經損益計算，發生有利益，於彌補前一事業年度轉列之損失後，尚有剩餘者，該剩餘金額應予整理為公積金。但依第三項規定抵充同項用途情形，不在此限。
- ②獨立行政法人於每一事業年度，經損益計算，發生有損失，應減額整理前項規定公積金，尚有不足者，該不足金額應予整理為轉列虧損款。
- ③獨立行政法人於有第一項規定之剩餘時，得經主管大臣之承認，將其剩餘金額之全部或一部，充當第三十條第一項所認可中期計畫(依同項後段規定為變更認可時，指其變更後之中期計畫。以下僅稱「中期計畫」)之同條第二項第六款所定剩餘款之用途。
- ④主管大臣於依前項規定為承認時，應事先聽取評估委員會之意見。
- ⑤關於第一項規定公積金之處分，以個別法定之。

第四十五條(借款等事項)

- ①獨立行政法人於中期計畫中第三十條第二項第四款所定短期借款限額範圍內，得為短期借款。但於有不得已事由並經主管大臣認可時，得為超過該限額之短期借款。
- ②前項規定之短期借款，應於該事業年度內償還之。但因資金不足而無法償還時，得於該無法償還金額限度內，經主管大臣認可後，作為舉新償舊款。
- ③前項但書規定之舉新償舊短期借款，應於一年內償還之。
- ④主管大臣於依第一項但書或第二項但書規定為認可時，應事先聽取評估委員會之意見。
- ⑤除個別法別有規定者外，獨立行政法人不得為長期借款或發行債券。

第四十六條(財源措施)

政府於預算範圍內，得對獨立行政法人，交付相當於必要金額之全部或一部之金額，以充當其業務之財源。

第四十七條(結餘款之運用)

獨立行政法人除依下列方法外，不得運用業務上結餘款：

- 一、取得國債、地方債、政府保證債(指關於其原本之債還及利息之支付，由政府提供保證之債券)或其他主管大臣所指定之有價證券。
- 二、作為銀行或其他主管大臣所指定金融機關之存款或郵政儲金。
- 三、作為經營信託業務之銀行或信託公司之金錢信託。

第四十八條(財產處分等事項之限制)

- ①獨立行政法人轉讓主管省令所定重要財產或以之供擔保時，應受主管大臣之認可。但中期計畫中訂有第三十條第二項第五款之計畫，並依該計畫轉讓該重要財產或以之供擔保者，不在此限。
- ②主管大臣依前項規定為認可時，應事先聽取評估委員會之意見。

第四十九條(會計規程)

獨立行政法人於業務開始之際，應就會計有關事項，擬定規程，並向主管機關申報。其有變更時，亦同。

第五十條(主管省令之委任)

除本法以及基於本法之政令所規定者外，有關獨立行政法人財務及會計所必要之事項，以主管省令定之。

第五章 人事管理

第一節 特定獨立行政法人

第五十一條(重要幹部及職員之身分)

特定獨立行政法人之重要幹部及職員，為國家公務員。

第五十二條(重要幹部之報酬等事項)

- ①特定獨立行政法人重要幹部之報酬及退職津貼(以下稱「報酬等事項」)，應考慮該重要幹部之業績後定之。
- ②特定獨立行政法人對其重要幹部之報酬等事項，應擬定支給基準，向主管大臣申報，並公布之。其有變更時，亦同。
- ③前項報酬等事項之支給基準，應於考慮國家公務員之俸給、民間企業重要幹部之報酬等事項、該特定獨立行政法人之業務績效、以及中期計畫中第三十條第二項第三款之人事費估算等其他情事後定之。

第五十三條(評估委員會之意見提出)

- ①主管大臣於有前條第二項規定之申報時，應將其申報有關之報酬等事項之支給基準，通知評估委員會。
- ②評估委員會受有前項規定之通知時，得就該通知有關之報酬等事項之支給基準是否符合社會一般情勢，向主管大臣提出意見。

第五十四條(重要幹部之服務)

- ①特定獨立行政法人之重要幹部(以下於本條至第五十六條僅稱「重要幹部」)，不得洩漏職務上知悉之秘密。其退職後亦同。
- ②重要幹部於任期中，不得為政黨或其他政治性團體之重要幹部，或積極參與政治運動。
- ③重要幹部(非常勤人員除外。次項亦同)於任期中，除得有任命權人之承認者外，不得為獲有報酬而從事其他職務、或經營營利事業，或其他以取得金錢上利益為目的之業務。
- ④重要幹部於離職後二年內，不得承諾擔任或擔任與其離職前五年間所任職特定獨立行政法人或人事院規則所定國家機關，有密切關係之商業、工業或金融業等其他以營利為目的之私人企業(以下稱「營利企業」)之地位(職務一譯者)。但依人事院規則之規定，經任命權人提出並獲人事院承認者，不在此限。

第五十五條(重要幹部之災害補償)

關於對重要幹部因公務上所生災害或通勤所生災害之補償，以及對受有公務上災害或通勤災害之重要幹部所實施之福祉事業，依特定獨立行政法人之職員之例為之。

第五十六條(重要幹部有關勞工災害補償保險法之除外適用)

勞工災害補償保險法(昭和二十二年法律第五十號)之規定，於重要幹部不適用之。

第五十七條(職員之薪給)

- ①特定獨立行政法人職員之薪給，應與其職務內容與責任相稱，並考慮該職員之能力與效率。
- ②特定獨立行政法人應擬定其職員薪給之支給基準，向主管大臣申報，並公布之。其有變更時，亦同。

③前項薪給之支給標準，應於考慮適用一般職職員之俸給有關法律(昭和二十五年法律第九十五號)之國家公務員俸給、民間企業從業人員之薪資、該特定獨立行政法人之業務績效及中期計畫中第三十條第二項第三款之人事費估算等其他情事後定之。

第五十八條(職員之勤務時間等事項)

- ①特定獨立行政法人就其職員之服勤時間、休憩、假日及休假，擬定規程，向主管大臣申報，並公布之。其有變更時，亦同。
- ②前項規程，應於考慮適用一般職職員之勤務時間、休假等事項有關法律(平成六年法律第三十三號)之國家公務員之勤務條件等其他情事後定之。

第五十九條(職員有關其他法律之適用除外等事項)

①下列法律之規定，不適用於特定獨立行政法人之職員(以下於本條僅稱「職員」)：

- 一、勞工災害補償保險法之規定。
- 二、國家公務員法(昭和二十二年法律第一百二十號)第十八條、第二十八條(第一項前段除外)、第二十九條至第三十二條、第六十二條至第七十條、第七十二條第二項及第三項、第七十五條第二項以及第一百零六條之規定。
- 三、國家公務員寒冷地區津貼有關法律(昭和二十四年法律第二百號)之規定。
- 四、一般職職員之俸給有關法律之規定。
- 五、國家公務員之職階制度有關法律(昭和二十五年法律第一百八十號)之規定。
- 六、國家公務員停職育嬰等事項有關法律(平成三年法律第一百零九號)第五條第二項、第七條之二、第八條及第十一條之規定。
- 七、一般職職員勤務時間、休假等事項有關法律之規定。
- 八、一般職付任期職員其錄用及俸給之特例有關法律(平成十二年法律第一百二十五號)第七條至第九條之規定。

②關於職員適用國家公務員法之情形，同法第二條第六項之「政府」，改為「獨立行政法人通則法第二條第二項規定之特定獨立行政法人(以下稱「特定獨立行政法人」)」；同條第七項之「政府

或其機關」，改為「特定獨立行政法人」；同法第六十條第一項之「於……情形，經人事院之承認」改為「於……情形」，「依……，經人事院之承認」改為「依……」；同法第七十二條第一項之「其所屬機關之首長」，改為「該職員服勤務之特定獨立行政法人之首長」；同法第七十八條第四款之「官制」，改為「組織」；同法第八十條第四項之「俸給準則」，改為「獨立行政法人通則法第五十七條第二項規定之薪給支給基準」；同法第八十一條之二第二項各款之「以人事院規則」，改為「特定獨立行政法人之首長」；同法第八十一條之三第二項之「……時，經人事院之承認」，改為「……時」；同法第一百條第二項之「、所屬機關之首長」，改為「、該職員服勤務之特定獨立行政法人之首長」，「……之所屬機關首長」改為「……之所屬特定獨立行政法人之首長」；同法第一百零一條第一項之「政府」，改為「該職員服勤務之特定獨立行政法人」；同條第二項之「官署」，改為「特定獨立行政法人」；同法第一百零三條第三項之「所屬機關之首長」，改為「該職員服勤務或曾服勤務之特定獨立行政法人之首長」；同法第一百零四條之「內閣總理大臣以及該職員所屬機關之首長」，改為「該職員服勤務之特定獨立行政法人之首長」。

③關於職員適用派遣至國際機關等機構之一般職國家公務員之處遇等事項有關法律(昭和四十五年法律第一百十七號)第五條及第六條第三項規定之情形，同法第五條第一項「本俸、扶養津貼、調整津貼、研究員調整津貼、住居津貼、期末津貼及期末特別津貼之各自百分之一百以內」；改為「薪給」；同條第二項之「人事院規則(於派遣職員係適用檢察官俸給等事項有關法律(昭和二十三年法律第七十六號)之職員時，指同法第三條第一項所規定之準則)」，改為「獨立行政法人通則法第五十七條第二項規定之薪給支給基準」；同法第六條第三項之「國家」；改為「獨立行政法人通則法第二條第二項規定之特定獨立行政法人」。

④關於職員適用勞動基準法(昭和二十二年法律第四十九號)第十二條第三項第四款及第三十九條第七項規定之情形，同法第十二條第三項第四款之「實施停職育嬰、停職看護等育嬰或家族看護之勞工福祉有關法律(平成三年法律第七十六號)第二條第一款」，改

爲「國家公務員之停職育嬰等事項有關法律(平成三年法律第一百零九號)第三條第一項」，「同條第二款」改爲「實施停職育嬰、停職看護等育嬰或家族看護之勞工福祉有關法律(平成三年法律第七十六號)第二條第二款」；同法第三十九條第七項之「實施停職育嬰、停職看護等育嬰或家族看護之勞工福祉有關法律第二條第一款」，改爲「國家公務員之停職育嬰等事項有關法律第三條第一項」，「同條第二款」改爲「實施停職育嬰、停職看護等育嬰或家族看護之勞工福祉有關法律第二條第二款」。

⑤關於職員適用船員法(昭和二十二年法律第一百號)第七十四條第四項規定之情形，同項之「實施停職育嬰、停職看護等育嬰或家族看護之勞工福祉有關法律(平成年法律第七十六號)第二條第一款」，改爲「國家公務員之停職育嬰等事項有關法律(平成三年法律第一百零九號)第三條第一項」，「同條第二款」改爲「實施停職育嬰、停職看護等育嬰或家族看護之勞工福祉有關法律(平成年法律第七十六號)第二條第二款」。

(平成十一年法律第一四一號、平成十二年法律第一二五號，一部修正)

第六十條(對國會爲報告等事項)

①特定獨立行政法人應依政令之規定，於每一事業年度，就須服經常性勤務之其他職員(包括依國家公務員法第七十九條或第八十二條規定受有停職或休職處分之人、依法令規定被免除專心服勤務義務之人、或其他以政令規定無須服經常性勤務之職員。次項稱「常勤職員」)人數，向主管大臣報告。

②政府應每年對國會報告特定獨立行政法人之常勤職員人數。

第二節 特定獨立行政法人以外之獨立行政法人

第六十一條(重要幹部之兼職禁止)

特定獨立行政法人以外之獨立行政法人之重要幹部(非常勤人員除外)，於任期中，除得有任命權人之承認者外，不得成爲以營利爲目的之團體之重要幹部，或自身從事於營利事業。

第六十二條(準用)

第五十二條及第五十三條之規定，對於特定獨立行政法人以外之獨立行政法人之重要幹部之報酬等事項，準用之。此一情形，第五十二條第三項之「績效、以及中期計畫中第三十條第二項第三款之人事費估算」，改為「績效」。

第六十三條(職員之薪給等事項)

- ①特定獨立行政法人以外之獨立行政法人之職員薪給，應於考慮該職員勤務成績後定之。
- ②特定獨立行政法人以外之獨立行政法人，應擬定其職員薪給以及退職津貼之支給基準，向主管大臣申報，並公布之。其有變更時，亦同。
- ③前項薪給以及退職津貼之支給基準，應考慮該獨立行政法人之業務績效，且其擬定應適合社會一般情勢。

第六章 雜則

第六十四條(報告及檢查)

- ①主管大臣為施行本法而認有必要時，得使獨立行政法人，報告其業務暨資產及債務狀況，或使其職員進入獨立行政法人之事務所，檢查業務狀況或帳簿、書類等其他必要物件。
- ②職員依前項規定進入檢查時，應攜帶表示其身分之證明書，並向關係人提示之。
- ③第一項規定之進入檢查權限，不得作為搜查犯罪之用。

第六十五條(違法行爲等事項之糾正)

- ①主管大臣認為獨立行政法人或其重要幹部或職員之行為，違反本法、個別法或其他法令，或有違反之虞時，得對該獨立行政法人採取必要措施，以糾正該行為。
- ②獨立行政法人於主管大臣依前項規定有所請求時，應即迅速更正該行為或採取其他必要之措施，並將該措施之內容，報告主管大臣。

第六十六條(解散)

獨立行政法人之解散，另以法律定之。

第六十七條(與財務大臣之協議)

主管大臣於下列情形，應與財務大臣進行協議：

- 一、依第二十九條第一項規定擬定中期目標或有變更時。
- 二、依第三十條第一項、第四十五條第一項但書或第二項但書或第四十八條第一項規定為認可時。
- 三、依第四十四條第三項規定為承認時。
- 四、依第四十七條第一款或第二款規定為指定時。

第六十八條(主管大臣等事項)

本法之主管大臣、主管省及主管省令，以個別法定之。

第七章 罰則

第六十九條

有下列各款情形之一者，處一年以下有期徒刑或五十萬元以下罰金：

- 一、違反第五十四條第一項規定洩漏秘密者。
- 二、違反第五十四條第四項規定擔任營利企業之地位(職務—譯者)者。

第七十條

未依第六十四條第一項規定為報告，或為虛偽報告，或拒絕、妨礙或規避同項規定之檢查，對實施該違反行為之獨立行政法人之重要幹部或職員，處二十萬元以下罰金。

第七十一條

有下列各款情形之一者，對實施該違反行為之獨立行政法人之職員，處二十萬元以下之罰鍰：

- 一、依本法規定應有主管大臣之認可或承認，而未取得該認可或承認者。
- 二、依本法規定應向主管大臣申報，而未申報或為虛偽申報者。
- 三、依本法規定應公布，而未公布或為虛偽公布者。
- 四、違反第九條第一項規定之政令，怠於登記者。
- 五、違反第三十條第四項規定之主管大臣命令者。

- 六、未依第三十三條規定提出事業報告書，或事業報告書中未記載應記載事項或為虛偽記載而提出事業報告書者。
- 七、違反第三十八條第四項規定，未備置各種財務報表、事業報告書、決算報告書或記載監事意見之書面，或未供閱覽者。
- 八、違反第四十七條規定，運用業務上之結餘款者。
- 九、未依第六十條第一項或第六十五條第二項規定為報告，或為虛偽報告者。

第七十二條

違反第十條規定者，處十萬元以下之罰鍰。

附則

第一條(施行日)

本法自內閣法之一部修正之法律(平成十一年法律第八十八號)施行之日起施行。

(施行日=平成十三年一月六日)

第二條(有關名稱使用限制之過渡措施)

對本法施行時其名稱中已使用獨立行政法人者，於本法施行後六個月內不適用第十條規定。

第三條(對政令之委任)

除前條規定外，有關本法施行所須過渡措施，以政令定之。

附則(平成十一年十一月二十五日法律第一四一號) 抄

①本法自公布日起施行。但下列各款規定，自各該款規定之日起施行。

一、第一條中一般職職員之俸給有關法律(以下稱「俸給法」)第六條第一項及第十九條之二第一項及第二項之修正規定、暨將俸給法別表第九改為別表第十而另於別表第八增加一表之修正規定，第三條規定，第五條中「國家公務員法等法律之一部修正之法律」第三條之修正規定(限於俸給法別表第一至別表第八有關部分)，暨附則第七項至第十一項以及第十五項至第二十項之規定，自平成十二年一月一日起施行。

附則(平成十二年十一月二十七日法律第一二五號) 抄

第一條(施行日)

本法自公布日起施行。

拾、日本有關獨立行政法人組織、營運及管理之共通事項之政令

(平成十二年六月七日)
(政令第三百十六號)

修正：平成十二年六月七日政令第三三三號

(未施行 參照第 5871 頁)

平成十二年十二月八日政令第五〇七號

茲公布有關獨立行政法人組織、營運及管理之共通事項之政令。
有關獨立行政法人組織、營運及管理之共通事項之政令

內閣基於獨立行政法人通則法(平成十一年法律第一百零三號)及相關法律之規定，制定本政令。

第一條(總務省之政策評估與獨立行政法人評估委員會)

獨立行政法人通則法(以下稱「通則法」)第三十二條第三項之政令所定審議會，指總務省之政策評估與獨立行政法人評估委員會。

第二條(無須經會計監查人監查之獨立行政法人範圍)

未達通則法第三十九條所定政令規定基準之獨立行政法人，指同條規定之各種財務報表、事業報告書(以有關會計部分為限)及決算報告書中，有關事業年度開始日之資本總額未達百億元之獨立行政法人(得依通則法第一條第一項規定之個別法為長期借款或發行債券之獨立行政法人除外)。

第三條(向主管大臣之報告)

通則法第六十條第一項規定之報告，應就一月一日當時屬於同項規定之常勤職員人數，依總務省令之規定，於一月三十日前為之。

第四條(常勤職員之範圍)

通則法第六十條第一項所定以政令規定無須服經常性勤務之職員，指下列各款之人：

一、依國家公務員法(昭和二十二年法律第一百二十號)第七十九條或第八十二條規定，受有停職或休職處分之人。

二、依國營企業或特定獨立行政法人之勞動關係有關法律(昭和二十三年法律第二百五十七號)第七條第五項規定，予以停職之人。

三、依被派遣至國際機關等機構之一般職國家公務員之處遇等事項有關法律(昭和四十五年法律第一百十七號)第二條第一項規定，被派遣之人。

四、依國家公務員停職育嬰等事項有關法律(平成三年法律第一百零九號)第三條第一項規定，實施停職育嬰之人。

第五條(有關處分公積金之承認手續)

①別表第一欄所列獨立行政法人，於通則法第二十九條第二項第一款規定之中期目標期間(以下於本項稱「中期目標期間」)之最後事業年度(以下稱「期間最後事業年度」)，經依通則法第四十四條第一項或第二項規定進行整理後，留有同條第一項規定之公積金，擬將相當於該額度之金額之全部或一部，依同表第二欄規定，充作該中期目標期間之次一中期目標期間之業務財源者，應將記載下列事項之承認申請書，提出於該規定所定之大臣(以下稱「主管大臣」)，並於該次一中期目標期間之最初事業年度之六月三十日前，取得該規定所定之承認。

一、擬取得別表第二欄規定所定承認之金額。

二、擬以前款金額充作財源之業務內容。

②前項承認申請書，應添附該期間最後事業年度之事業年終借貸對照表、該期間最後事業年度之損益計算書或其他以別表第三欄所列命令規定之書類。

第六條(國庫上繳款之繳納手續)

①別表第一欄所列獨立行政法人，發生有同表第四欄規定所定之剩餘時，應於依該規定所為上繳款(以下稱「國庫上繳款」)之計算書中，添附該期間最後事業年度之事業年終借貸對照表、該期間最後事業年度之損益計算書、或其他可明確該國庫上繳款之計算基礎之書類，至遲於該期間最後事業年度之次一事業年度之六月三十日前，提出於主管大臣。但提出前條第一項之承認申請書者，已添附之同條第二項規定之書類，無庸重複提出。

②主管大臣於提出前項國庫上繳款之計算書及添附書類時，應即將該國庫上繳款之計算書及添附書類之繕本，送交財務大臣，不得延滯。

第七條(國庫上繳款之繳納期限)

國庫上繳款，至遲應於期間最後事業年度之次一事業年度之七月十日前，繳納之。

第八條(國庫上繳款所歸屬之會計)

別表第一欄所列獨立行政法人之國庫上繳款，歸屬於同表第五欄所列會計。

第九條(教育公務員之範圍)

以獨立行政法人酒類總合研究所法(平成十一年法律第一百六十四號)第十條第一項、獨立行政法人國立特殊教育總合研究所法(平成十一年法律第一百六十五號)第十條第一項、獨立行政法人大學考試中心法(平成十一年法律第一百六十六號)第十一條第一項、獨立行政法人國立國語研究所法(平成十一年法律第一百七十一號)第十條第一項、獨立行政法人國立科學博物館法(平成十一年法律第一百七十二號)第十條第一項、獨立行政法人物質暨材料研究機構法(平成十一年法律第一百七十三號)第十一條、獨立行政法人防災科學技術研究所法(平成十一年法律第一百七十四號)第十一條、獨立行政法人航空宇宙技術研究所法(平成十一年法律第一百七十五號)第十一條、獨立行政法人放射線醫學總合研究所法(平成十一年法律第一百七十六號)第十條、獨立行政法人國立美術館法(平成十一年法律第一百七十七號)第十條第一項、獨立行政法人國立博物館法(平成十一年法律第一百七十八號)第十條第一項、獨立行政法人文化財研究所法(平成十一年法律第一百七十九號)第十條第一項、獨立行政法人經濟產業研究所法(平成十一年法律第二百號)第十條第一項、獨立行政法人產業技術總合研究所法(平成十一年法律第二百零三號)第十條第一項，以及獨立行政法人製品評估技術基礎機構法(平成十一年法律第二百零四號)第十條第一項規定之政令所定之教育公務員，指下列各款之人：

- 一、擔任學校教育法(昭和二十二年法律第二十六號)規定之國立或公立大學校長、副校長、系(院、所)主任、教授、助教授或講師職務之人(包括於此類大學中兼任其他職務之人)。
- 二、教育公務員特例法施行令(昭和二十四年政令第六號)第三條之二第三項規定之人中，比照前款人員之人。

附則

本政令自平成十三年一月六日起施行。

附則(平成十二年十二月八日政令第五〇七號) 抄

本政令自平成十三年一月六日起施行。

拾壹、日本特殊法人等法人改革基本法

第一章 總則(第一條～第四條)

第二章 特殊法人等法人之整理合理化計畫(第五條、第六條)

第三章 特殊法人等法人之改革推進本部

附則

第一章 總則

第一條(目的)

本法目的，係依據本次中央省廳等機構改革之精神，就有關特殊法人等法人之改革，規定基本理念，明確國家之責任與義務，暨規定特殊法人等法人之整理合理化計畫之擬定，並經由特殊法人等法人之改革推進本部之設置，於集中改革期間(指本法施行日至平成十八年三月三十一日之期間。以下同)，推動特殊法人等法人之集中的、根本的改革。

第二條(定義)

本法所稱「特殊法人等法人」，指別表所列之法人。

第三條(基本理念)

鑑於特殊法人等法人之事業，係以現在及將來國民之負擔或基於法律所賦予之獨占事業等特別地位而實施，故對於各特殊法人等法人之組織及事業，應自該事業本來目的之達成度、該事業委諸民間之妥適性、直接或間接受有該事業利益之國民範圍及該利益內容之妥當性、該事業所須費用與國民因該事業所得利益之比較等觀點，依國內外社會經濟情勢之變化，重新進行根本性檢討，以及於其與國家事業之關聯性上，賦予其合理且適切之定位，並以之為基本(理念—譯者)，進行特殊法人等法人之改革。

第四條(國家之責任與義務)

國家負有依照前條之基本理念(以下稱「基本理念」)，擬定特殊法人等法人之改革有關對策，並付諸實施之責任與義務。

第二章 特殊法人等法人之整理合理化計畫

第五條(特殊法人等法人之整理合理化計畫之擬定等事項)

- ①特殊法人等法人之改革推進本部，應以本法施行後一年為目標，依照基本理念，對各特殊法人等法人，就其事業及理想的組織型態重新進行根本性檢討，並基於該結果，擬定特殊法人等法人之整理合理化計畫。
- ②特殊法人等法人之整理合理化計畫，應規定下列各款事項：
- 一、關於廢止、縮編或合理化、移交其他實施主體或其他各個特殊法人等法人之事業，所應採行之措施。
 - 二、關於廢止、民營化、改制為獨立行政法人(指獨立行政法人通則法(平成十一年法律第一百零三號)第二條第一項規定之獨立行政法人中，屬同條第二項規定之特定獨立行政法人以外之獨立行政法人)或其他各種特殊法人等法人之組織型態，所應採行之措施。
 - 三、前二款規定事項外，為改革各種特殊法人等法人所應採行之措施或其他必要事項。
- ③特殊法人等法人之改革推進本部，於擬定特殊法人等法人之整理合理化計畫時，應提出報告於內閣總理大臣。
- ④內閣總理大臣於有前項規定之報告時，應即向國會報告特殊法人等法人之整理合理化計畫，並公布其要旨。
- ⑤前二項規定，關於特殊法人等法人之整理合理化計畫之變更，準用之。

第六條(特殊法人等法人之整理合理化計畫之實施)

政府為實施特殊法人等法人之整理合理化計畫，應儘速於集中改革期間內，採行法制上之措施或其他必要措施，不得延滯。

第三章 特殊法人等法人之改革推進本部

第七條(設置)

為及中並一體處理於推進特殊法人等法人之改革上所必要之事務，應於內閣設置特殊法人等法人之改革推進本部(以下稱「本部」)。

第八條(職掌事務)

本部職掌下列各款事務：

- 一、特殊法人等法人之整理合理化計畫之擬定，及其實施之推動事項。
- 二、前款所列事務外，對於特殊法人等法人之改革有關對策中屬基本性且綜合性者，有關其企劃之審議以及該對策之實施之推進事項。

第九條(組織)

本部由特殊法人等法人之改革推進本部首長、特殊法人等法人之改革推進副本部首長、以及特殊法人等法人之改革推進本部委員組成。

第十條(特殊法人等法人之改革推進本部部長)

- ①本部之首長，為特殊法人等法人之改革推進本部首長(以下稱「本部首長」)，由內閣總理大臣充任之。
- ②本部首長綜理本部事務，並指揮監督所屬職員。

第十一條(特殊法人等法人之改革推進副本部首長)

- ①本部置特殊法人等法人之改革推進副本部首長(以下稱「副本部首長」)，由國務大臣充任之。
- ②副本部首長，協助本部首長之職務。

第十二條(特殊法人等法人之改革推進本部委員)

- ①本部置特殊法人等法人之改革推進本部委員(以下稱「本部委員」)。
- ②本部委員，由本部首長及副本部首長以外之全部國務大臣充任之。

第十三條(資料之提出或其他協力)

本部為實施其職掌事務而認有必要時，得對行政機關、地方公共團體及獨立行政法人(指獨立行政法人通則法第二條第一項規定之獨立行政法人)之首長暨特殊法人等法人之代表人，請求其提出資料、開陳意見、說明或其他必要之協力。

第十四條(事務局)

- ①本部為處理其事務，置事務局。
- ②事務局，置事務局長及其他職員。

③事務局長，受本部首長之命，掌理局務。

第十五條(主管大臣)

關於本部有關事項，內閣法(昭和二十二年法律第五號)所稱主管大臣，指內閣總理大臣。

第十六條(對政令之委任)

除本法所定事項外，有關本部之必要事項，以政令定之。

附則

①本法自公布之日起算，於不超過三個月之範圍內，自政令訂定之日起施行。

(本法之失效)

②本法於平成十八年三月三十一日失其效力。