

國立中正文化中心 101 年度預算評估報告目錄 頁次

一、改制為法人未減輕政府財政負擔，宜加強研謀與異業合作之具體策略，以 提升營運績效，俾符改制宗旨 -----	1
二、評鑑結果與補助款多寡未具關聯性，無法激勵有效提升營運績效 -----	3
三、投資股票及基金虧損金額達數千萬元，主管機關宜加強查核監督該中心之 資金運用計畫 -----	5
四、主管機關未曾實地查核該中心，監督功能顯有不足 -----	8
五、國家交響樂團營運短絀未見改善，相關支出宜審酌實質效益 -----	10
六、董事全由主管機關遴聘，惟出席率偏低，不利決策品質與公信力，亦凸顯 考核機制未確切落實執行 -----	12

國立中正文化中心 101 年度預算評估報告

依據國立中正文化中心設置條例第 1 條規定：「為營運管理國家戲劇院及國家音樂廳，以確立其國家級表演藝術中心之定位，提升國家文化藝術形象、創造國際競爭優勢，並推廣表演藝術及社會藝術教育活動，提升國民文化生活水準，特設國立中正文化中心。」

本(101)年度國立中正文化中心(以下簡稱該中心)之收入、支出及賸餘數預算案編列如下：

- 1.收入部分：預算數 9 億 3,878 萬 2 千元，較上(100)年度預算數 9 億 4,774 萬 9 千元減少 896 萬 7 千元，減幅 0.95%。
- 2.支出部分：預算數 9 億 3,728 萬元，較上(100)年度預算數 9 億 4,284 萬元減少 556 萬元，減幅 0.59%。
- 3.收支相抵預估賸餘 150 萬 2 千元，較上(100)年度預算賸餘數 490 萬 9 千元減少 340 萬 7 千元，減幅 69.40%。

謹就該中心本(101)年度預算編列及業務計畫評析如后：

一、改制為法人未減輕政府財政負擔，宜加強研謀與異業合作之具體策略，以提升營運績效，俾符改制宗旨

國立中正文化中心通稱為國家兩廳院，依據行政院 93 年 1 月 20 日公布之「國立中正文化中心設置條例」，該中心自民國 93 年 3 月 1 日起由原來行政機關組織改制為行政法人，為國內第 1 個施行行政法人體制之機構。

經查：

(一)改制前之政府補助經費統計

該中心於民國 93 年 3 月 1 日改制為行政法人前係以作業基金方式經營；據統計，自 78 年度兩廳院成立至 92 年底 15 年間國庫撥補經費總計達 43 億 7,082 萬 6 千元。

(二)改制後之政府補助經費統計

93年3月該中心改制為行政法人後，營運績效並未因運作更具彈性而有顯著提升，致業務經費仍須仰賴政府補助始能維持。據統計，該中心改制為行政法人後之93年度至101年度政府累計撥補經費高達74億8,410萬6千元；倘扣除彌補改制前之虧損11億1,049萬元及94年度併入國家交響樂團之補助經費10億0,988萬9千元，補助經費共計53億6,372萬7千元，仍較改制前15年之補助經費多出9億9,290萬餘元（詳附表1），顯見並未因改制為行政法人而達到減輕政府財政負擔之目標。

綜上，國家兩廳院擁有國內最具國際水準之專業表演場地及最頂尖藝術表演者，惟改制為行政法人多年之營運績效卻始終未盡理想，仍仰賴政府經費補助甚深。為落實該中心「以更具效率及彈性之方式營運，以服務觀(聽)眾，並提升國際競爭力」之目標，主管機關教育部應加強輔導該中心提出提升營運績效之具體策略，例如集中兩廳院及附設之國家交響樂團資源，加強與學校、企業及公益基金會等單位異業合作或演出機會(目前尚偏重在行銷宣傳層面)，同時爭取更多藝文愛好者及國、內外觀光客來訪參觀及入院觀賞節目，進而增裕實質收入，俾減輕政府負擔，以符改制為行政法人之宗旨。

附表 1：國立中正文化中心改制行政法人前後國庫補助明細表

單位：新臺幣千元

年度	補助金額	備註
一. 改制前		
78 年度 ~92 年度	4,370,826	含一般補助款及專案補助款
二. 改制後		
93 年度~100 年度	6,931,402	1. 依據設置條例改制前之累計虧損 1,110,490 千元由原機關(教育部)分 3 年(93 年度至 95 年度)調整彌補虧損。 2. 國家交響樂團(NSO)自 94 年改隸國立中正文化中心，截至 100 年度之補助款(含專案補助)為 895,098 千元。 3. 國庫對中正文化中心之補助款共 4,925,814 千元(含一般補助款 4,483,122 千元及專案補助款 442,692 千元)。
101 年度	552,704	中正文化中心補助款 437,913 千元，國家交響樂團(NSO)114,791 千元
改制後補助 款合計	7,484,106	1. 彌補以往虧損 1,110,490 千元 2. 補助國立中正文化中心 5,363,727 千元 3. 補助國家交響樂團 1,009,889 千元

※註：1. 資料來源，國立中正文化中心提供補充資料，本研究整理。
2. 100 度為自編決算數，101 度為預算案數，其他年度均為決算數。

二、評鑑結果與補助款多寡未具關聯性，無法激勵有效提升營運績效

為提升營運績效，該中心自 93 年 3 月 1 日由行政機關體制改以行政法人型態經營。改制後之人員進用及適用相關法規均較以往更有彈性，故其經營績效備受社會各界之關注與期待。

惟查：

(一)營運衰退困境益顯，評鑑未達實質成效

教育部為有效監督該法人之營運績效，特成立「國立中正文化中心績效評鑑委員會」，每年對其營運績效進行評鑑。並自

94 年度起對其前一年度營運績效進行評鑑，由評鑑委員赴該中心訪視、以書面資料檢閱及綜合座談等方式進行；此等評鑑方式究能發掘多少內部問題、達成多少實質成效，頗值懷疑。且該中心近年度業務收入均呈明顯減少趨勢，自 97 年度之 10 億餘元至 101 年度減為 8 億 9,900 萬餘元，減幅達 1 成以上，本(101)年度收支相抵預計賸餘數僅 150 萬餘元，顯見評鑑作業辦理多年，並未能有效促使該中心提升營運績效，評鑑有流於形式之虞，僅徒增相關人力物力支出。

(二)補助款為固定金額，與年度評鑑結果未具關聯性

該中心本(101)年度之預算書說明略以：「本中心(不含 NSO)自 97 年起 3 年，政府公務預算補助金額 6 億 4,000 萬元，逐年減少 3%，97 年至 99 年每年減 1,920 萬元，…100 年監督機關公務預算補助再減少 3%，1,920 萬元，…，101 年監督機關公務預算補助收入依 100 年補助款統刪 5%，2,304 萬 8 千元；僅餘 4 億 3,791 萬 3 千元…。」依此說明，顯見主管機關教育部對該中心之補助金額係年度開始前即已決定，與年度評鑑結果未具關聯性，則評鑑對該法人營運效能提升顯無實質之激勵作用及改善壓力。

綜上，教育部自 94 年度起年年耗費大量資源辦理該中心之業務績效評鑑，然卻未落實評鑑結果與補助款二者之關聯機制，不僅社會各界質疑該法人效益不彰之聲浪未曾間斷，改制後政府補助負擔亦未減輕。是以，為達評鑑之實質效益，教育部允宜建立依評鑑結果據以核給每年度補助款之關聯機制，俾激勵該法人提升其營運效能，以具體落實「提升經營績效及服務品質」之改制目標。

三、投資股票及基金虧損金額達數千萬元，主管機關宜加強查核監督該中心之資金運用計畫

該中心於本(101)年度預算案收支預計表之「業務外收入」編列投資所得預算數 600 萬元，「業務外費用」編列投資損失預算數 0 元。

經查：

(一)相關規定

該中心表示，為有效發揮財務資金運用效益，於 95 年 9 月訂定「國立中正文化中心資金理財投資作業辦法」；該作業辦法相關規定如下：

- 1.第 2 條規定：投資範圍包括「一、存放金融機構新台幣及外幣定期存款。二、購買公債。三、購買短期票券（國庫券、可轉讓之銀行定期存單、銀行承兌匯票、銀行或票券金融公司保證發行之商業本票）。四、國內外金融機構發行之結構型商品。五、國內證券投資信託公司發行之受益憑證。六、公開發行上市或上櫃股票或公司債。七、國內證券投資信託私募之投資信託基金受益憑證。八、其他經董事會專案核准之投資標的。」
- 2.第 3 條第 1 項規定：投資配置為「除相關法令另有規定外，本中心得投資於金融機構定期存款及債券（票券、債券等固定收益型投資工具）之比例，以本中心基金及累計賸餘之 80 % 為限；投資於權益證券（即股票、股票型基金、金融機構發行之結構型商品、私募之投資信託基金受益憑證、可轉換債券、債券型基金）之比例，以本中心基金及累計賸餘之 20 % 為限。」

(二)歷年度投資損益概況

該中心於民國 96 年 12 月召開董事會決議將部分資金運用

於投資國內股票及海外基金。各年度之投資損益概況如下(詳附表 1)：

1. 97 年度：將投資案委外操作，年度中董事會評估績效後，決議將投資損失控制在 15% 以內，並於年底前將全數股票及基金出售；總計投資收益 1,388 萬 5 千元，惟投資損失卻高達 4,185 萬 2 千元，故淨投資損失為 2,796 萬 7 千元。
2. 98 年度：無投資。
3. 99 年度：該中心決議自本年度起，將以往投資案由委外操作收回自行操作，由董事會內部審議小組決定投資標的等；本年度篩選後共計投資 24 檔股票，截至年底總投資成本為 7,352 萬 6 千元，投資收益 262 萬 8 千元，無投資損失。
4. 100 年度：截至年底之總投資成本 1 億 0,093 萬 8 千元，投資收益 426 萬 5 千元，投資損失 97 萬 7 千元，淨投資收益 328 萬 8 千元。
5. 101 年度：該中心表示當年度預計投資股票及基金之總金額為 1.5 億元，投資報酬率預估 4%，故於業務外收入項下編列投資收益預算數 600 萬元。

(三)投資案造成鉅額虧損，顯不符安全保本、增加自籌收入之規定

該中心自 97 年度起委託專業投資機構，99 年度後改為自行操作投資國內股票及海外基金，整體投資績效並不理想，累計 97 年度至 100 年底止投資收益扣除投資損失後產生淨投資損失 2,205 萬 1 千元，核與該中心「國立中正文化中心資金理財投資作業辦法」第 1 條明定「在安全保本之原則下，增加自籌收入」之投資規定顯然有違。

(四)國內外經濟情勢仍十分險峻，本年度卻大幅擴增投資金額，顯未妥善考量投資風險

依該中心本(101)年度預算書所附預計平衡表，本(101)年底基金 19 億 5,000 萬元加計累計賸餘 3 億 1,666 萬元，合計 22 億 6,666 萬元；而預計投資股票及基金總金額 1 億 5,000 萬元，雖未逾「本中心基金及累計賸餘之 20%」投資額度上限，然倘就以往年度投資績效為負值，以及近 2 年度國內外經濟情勢仍十分險峻之情勢下，則本年度投資金額較上(100)年度大幅增加 4,906 萬 2 千元(增幅達 48.61%)，且投資標的全集中於股票及基金等高風險性金融商品，顯未審慎衡酌將風險分散；再者，其預估投資報酬率為 4%恐過於樂觀，該中心資金運用計畫及決策妥適性，實應檢討。

綜上，該中心董事全由主管機關派任，幾為政府官員及藝文界人士，少有具財務背景專家，故其所作投資決策是否具足夠專業性，有無妥善考量風險，頗令人質疑與擔憂。有鑑於該中心帳上股票及基金總投資成本已高達 1 億餘元，是否適宜再擴增此等高風險性資產之投資部位或將部分資金分散轉存於定存、公債或短期票券等標的，主管機關教育部對該法人之資金運用計畫應採取較高密度之監督，如事前查核及事後不定期抽查，而非僅流於目前之書面審查方式，俾免投資不當而造成損失。

附表 1：97 年度至 101 年度國立中正文化中心投資股票及基金之成本及損益一覽表

單位：新台幣千元

年度	截至年底總投資成本	截至年底投資收益	截至年底投資損失	截至年底淨投資損益	備註(決議投資或出售之會議日期)
96					96 年 12 月 28 日董事會決議將部分資金用於投資股票及基金。
97	-	13,885	41,852	(27,967)	7 月 23 日董事會決議將海外基金全部贖回；12 月 23 日董事會決議將委外投資損失控制在 15% 以內，並於 12 月 31 日將股票及基金全數出售。
98	-	-	-	-	當年度無投資，前一年所有股票及基金已全數出清。
99	73,526	2,628	-	2,628	本年度投資案改為自行操作，6 月 25 日董事會決議成立審議小組審查投資標的及投資程序；6 月 29 日財務小組共篩選 24 檔股票作為投資標的。
100	100,938	4,265	977	3,288	投資基金及股票共 7 檔。
97~100 小計				(22,051)	97 年度至 100 年底累計投資損失
101	150,000	6,000	-		預計投資 1.5 億元，投資報酬率預估 4%；屆時再依實際狀況調整投資金額，但控管在董事會通過之額度內。

※註：1. 資料來源，國立中正文化中心提供。

2. 97 年度~99 年度為決算數，100 年度為自編決算數，101 年度為預算案數。

四、主管機關未曾實地查核該中心，監督功能顯有不足

行政法人制度之精神乃藉由鬆綁原有行政機關之人事、會計等法令限制，同時引進企業經營精神，並透過內部、外部適當監督機制，使其財務及業務推行更具效能，同時確保其運作均合於

法令規定。

茲就相關法規及主管機關對該中心之監督情形說明於后：

(一)法令規定

- 1.民法第 32 條：「受設立許可之法人，其業務屬於主管機關監督，主管機關得檢查其財產狀況及其有無違反許可條件與其他法律之規定。」
- 2.行政法人法第 3 條：「行政法人之監督機關為中央各目的事業主管機關，並應於行政法人之個別組織法律或通用性法律定之。」同法第 15 條：「監督機關之監督權限如下：一、發展目標及計畫之核定。二、規章、年度營運（業務）計畫與預算、年度執行成果及決算報告書之核定或備查。三、財產及財務狀況之檢查。四、營運（業務）績效之評鑑。五、董（理）事、監事之聘任及解聘。六、董（理）事、監事於執行業務違反法令時，得為必要之處分。七、行政法人有違反憲法、法律、法規命令時，予以撤銷、變更、廢止、限期改善、停止執行或其他處分。八、自有不動產處分或其設定負擔之核可。其他依法律所為之監督。」
- 3.國立中正文化中心設置條例第 2 條：「本中心為行政法人，其監督機關為教育部。」同條例第 20 條規定：「監督機關對本中心之監督權限如下：一、財產及財務狀況之檢查。二、營運（業務）績效之評鑑。……。」

(二)主管機關未曾赴該中心實地查核

教育部為該中心之主管機關，其監督之責除評鑑其營運績效外，對該法人之財產及財務狀況亦負有定期及不定期檢查之責，以確保改制為法人，其經營運作更有彈性且符合相關法令規範。惟經洽詢，該中心自 93 年改制為行政法人後，教育部每

年僅對其辦理業務評鑑，迄今未曾赴該中心進行實地查核，顯與上開民法第 32 條、行政法人法第 15 條及該中心設置條例第 20 條之「監督機關對法人財產及財務狀況之檢查」等規定相違。

(三)該中心曾發生投資股票及基金鉅額損失，更凸顯外部監督功能之重要性

該中心自 93 年改制後，每年教育部雖對其營運績效予以評鑑；惟該中心營運績效不僅未有顯著提升，近年度收入甚至呈逐年下滑趨勢，顯見評鑑成效不彰。又評鑑過程係以書面資料檢閱及綜合座談等方式進行，此一評鑑方式能否真正發現內部營運問題，據以提供主管機關示警與及早綢繆因應之道，亦令人質疑。且該中心近年度投資股票及基金產生鉅額損失，金額高達數千萬元，然各年度評鑑報告均無提及投資案之意見及具體建議為何，不僅不利外界瞭解該法人之資金運用情形，更凸顯主管機關之外部監督功能不足。

綜上，為確保該法人之資金運用情形均合於風險考量及相關法令規定，主管機關教育部應確依上開民法第 32 條、行政法人法第 15 條及該中心設置條例第 20 條等相關規定，對該中心財產及財務狀況予以定期及不定期查核，俾落實外部監督功能。

五、國家交響樂團營運短絀未見改善，相關支出宜審酌實質效益

依據「國立中正文化中心附設國家交響樂團設置辦法」第 1 條規定：「國立中正文化中心為推動音樂藝術活動，提升音樂文化內涵，帶動音樂創作及欣賞風氣，發展國家職業交響樂團，特依國立中正文化中心設置條例第 17 條規定附設交響樂團，並訂定本辦法。」

謹就國家交響樂團之營運狀況評析如后：

(一)收入大半仰賴政府補助款，團員演出收入占收入總額比率低

國家交響樂團（以下簡稱該樂團）前身為國家音樂廳交響樂團，於民國 94 年 8 月 1 日納併為國立中正文化中心之附設樂團。目前該樂團之人員編制 121 人，其中正式編制之表演團員 105 人，其餘 16 人為一般行政人員，每年度用人費用 1 億餘元。然該樂團營運狀況不佳，團員演出收入十分有限，主要收入來源多來自政府公務預算補助及其他補助款，每年度補助金額總計約 1 億 3,000 萬餘元（占其業務收入總額之 7 成以上）；而每年度團員演出之門票收入僅 3,000 萬元~4,000 萬元左右（約占業務收入總額之 1~2 成）；其餘為零星廠商之贊助收入。

(二)本年度演藝支出預算大幅擴增，惟收入卻僅微幅增加，支出未發揮應有效益

該樂團併入中正文化中心後，雖擁有極佳地理位置演出場所及優秀表演者，每年度亦有政府補助款挹注，惟年度收支仍難以平衡，故開源不易，節流更為重要。經查本(101)年度該樂團於收支預計表中編列「演藝成本」6,825 萬 3 千元，較上(100)年度之 4,670 萬元增加 2,155 萬 3 千元(增幅 46.15%)；預算編列內容主要包括「印刷及裝訂費」、「廣告費」、「業務宣傳費」及「代辦、外包及節目演出費」等科目；其中印刷裝訂與廣告費等預算增減變動不大，惟「代辦、外包及節目演出費」預算卻由上(100)年度 4,100 萬元大幅增至本(101)年度 6,365 萬 3 千元，經費增加 2,265 萬 3 千元(增幅高達 55.25%)；而按預算書所揭補充說明，主要係因辦理上半年歌劇及巡演、下半年音樂季及國外巡演籌備等。

惟由前述可知，該樂團擁有百餘位全國一時之選團員每年

固定作國內外之藝術及音樂演出；本年度增編「代辦、外包及節目演出費」2,265萬餘元，經費較上年度大幅增加5成以上，其支出是否確屬必要，其效益性實值探討。因審視本(101)年度該樂團編列「演藝收入」預算數3,827萬8千元，僅較上(100)年度3,533萬2千元增加294萬6千元(增幅8.34%)，支出增幅與收入增幅顯不成比例，經費支出顯未具應有之效益。

綜上，該樂團為國內首屈一指表演樂團，營運狀況始終欠佳，為避免樂團收支短絀日益惡化，且為因應日後補助款逐年減少、自籌款須逐年提高之挑戰，該樂團應加強開源節流，善用現有百餘位團員之人力資源，鼓勵團員於國內外多參與演出，以發揮激勵獎金成效，並增裕實質門票收入；另「代辦、外包及節目演出費」預算擴增倘屬必要，為促其審慎運用經費，本年度該樂團所編列「演藝收入」預算數3,827萬8千元宜酌予增列至少2成(約765萬元)，以達支出效益。

六、董事全由主管機關遴聘，惟出席率偏低，不利決策品質與公信力，亦凸顯考核機制未確切落實執行

依據國立中正文化中心設置條例第6條第1項規定：「本中心設董事會，置董事11人至15人，由監督機關自下列人員遴選推薦，報請行政院院長聘任之：一、政府相關機關代表。二、表演藝術相關之學者、專家。三、文化教育界人士。四、民間企業經營、管理專家或對本中心有重大貢獻之社會人士。」

謹就董事出席概況說明於后：

(一)董事出席率長期偏低，僅達6~7成左右，部分董事甚從未出席過董事會，顯未恪盡職責，主管機關亦有未盡督核之責

該中心董事出席統計資料如下：

- 1.第2屆董事會：任期自96年3月1日至99年2月28日止，共計召開27次會議，應出席董事282人次，實際出席201人次，全體董事平均出席率71.3%。
- 2.第3屆董事會：任期自99年3月1日至102年2月28日止，截至100年12月底共計召開8次會議，應出席董事118人次，實際出席77人次，全體董事平均出席率65.3%。

由上數據，該中心董事平均出席率僅達6~7成，實屬偏低；此一出席率雖尚符合教育部所訂定「國立中正文化中心董事會議事規則」第3條第1項：「本中心董事會議經董事人數過半數之出席始得開會；除本規則另有規定者外，其決議以出席董事過半數之同意行之。」之最低出席人數門檻規定。而近2屆董事會共召開35次會議中，僅1次會議董事出席率超過9成；又多位董事出席率欠佳，任期中出席次數未及一半，甚有從未出席者，顯未恪盡董事職責，主管機關教育部對遴選董事亦有未盡督核之責。

(二)董事會兼負重大事務決策權，惟董事出席率長期偏低，實不利決策公信力與營運績效良窳

該中心年度收支數額高達近10億元，而其董事會乃職掌各項工作方針之核定、營運計畫、預算及資金運用等重大決策，責任十分重大，故置董事11人至15人，即為廣納各方代表，以利決策之周妥。惟該中心董事出席率長期不佳，平均3~4成董事並未親自出席董事會議參與重要業務討論；倘遇有重大營運計畫、規章或人事任免須審議或表決時，除易致外界質疑少數人決策外，且失卻原欲廣納多元董事之專長與工作經驗，進而提升該法人營運績效之制度意旨。

(三)宜落實董事考核機制，針對出席率過低者，宜檢討其適任性

按國立中正文化中心組織章程第 7 條明定董事應親自出席董事會會議，不得委託他人代理出席；及國立中正文化中心董事會議事規則第 6 條第 4 項：「董事無故連續未出席董事會議達二次者，董事會應即陳報教育部依規定處理其解聘事宜；並應通知該董事。」該中心 15 名董事皆由主管機關教育部所遴選推薦之官方及民間人士出任；然除遴聘董事過程之公開透明曾受外界質疑外，多位董事獲聘後，長期以請假為由不出席董事會議，此或未必符合「無故缺席」之解聘規定，然渠等董事對該中心業務之參與度及擔任董事職務之適任性，主管機關實應予以檢討。

綜上，該中心為國內第一個成立之行政法人，董事會為該法人之最重要決策機構，而出席董事會成員之多元性及專業性更攸關董事會之決策品質並進而影響法人營運績效之良窳。是故，主管機關教育部嗣後遴聘董事允應更為慎重；並應落實對遴聘董事執行職務之考核，針對出席率過低之董事宜檢討其適任性（應訂定出席率下限），俾促使董事皆能恪盡職守，不負所託，進而提高外界對該中心營運之公信力及提升營運績效。

附表 1：國立中正文化中心董事出席情形統計表 單位：人次；次

董事會	應出席人次	實際出席人次	出席率	會議召開次數	備註
第二屆	282	201	71.3%	27	共置董事 15 人
第三屆	118	77	65.3%	8	共置董事 15 人
小計	400	278	69.5%	35	

※註：1.資料來源，國立中正文化中心提供，本研究整理。

（分機：1919 卓庭鈺）