

追求自主彈性效益與彰顯社會公共價值的平衡—— 談臺灣地方公立博物館 / 美術館行政法人化博物館治理挑戰

The Balance between Pursuing Independent and Flexible
Business Performance and Demonstrating Social Mission
and Public Value Discussion about the Museum Governance
Challenges of Taiwan's Local Public Museums/Art Museums
as Non-Departmental Public Bodies

賴維鈞* LAI Wei-Chun

面對市場飽和、競爭加劇與經費減少的壓力下，無論中央或地方、大館或是小館，博物館 / 美術館的永續經營，都成了嚴肅的課題；各國也紛紛採取了因應策略：在組織上為順應社會變遷彈性調整的組織架構，並以「臂距原則」訂定了具有市場競爭力的人事進用制度（英）；法國則是將羅浮宮法定身份轉變為「公共機構」；面對公立機構與指定管理制度（相當於委外）兩端之不足，日本則試採取「獨立行政法人」的制度（張瑜倩、陳彥伶、邱君妮 2022）。

1990 年代受到新公共管理（new public management）與新自由主義（Neoliberalism）思潮影響，2002 年臺灣行政院推動組織改造，以組織再造、人力與服務再造與法制再造三面向及「去任務化」、「委外化」、「地方化」、「行政法人化」四大方向研議。2004 年國立中正文化中心（國家兩廳院）正式改制是成為臺灣第一個行政法人機構，2011 年《行政法人法》正式通過實施，文化部所屬機構相繼轉型為行政法人¹；公立博物館 / 美術館部分，2017 年高雄市專業文化機構其中高雄市立歷史博物館已改制為行政法人，2019、2020 陸續也有南美館、高美館，尚在進行中的則有新北市立美術館、台中市立美術館都已經準備成立行政法人以因應未來營運的挑戰（林曼麗 2022，8-24）。

* 國立臺灣海洋大學海洋文創設計產業學士學程兼任助理教授
Adjunct Assistant Professor in the Bachelor Degree in Oceanic Cultural Creative Design Industries,
National Taiwan Ocean University, Taiwan.

1 中央層級行政法人計有國家表演藝術中心、文化內容策進院、國家電影及視聽文化中心等；地方層級行政法人計有高雄市專業文化機構、臺南市立美術館、高雄市立圖書館、高雄流行音樂中心、臺北流行音樂中心、苗栗縣苗栗北藝文中心、臺北表演中心等七個機構。

公有館舍就博物館／美術館而言，人才的晉用與預算的執行有諸多限制，缺乏無法針對博物館之專業性質合理之用，為解決此經營上的困境，廣泛運用的方式就是將公共設施「去任務化」及「委外化」，尋求委由民間單位（例如財團法人、基金會及民間社團等）代理營運。然而看似為館所營運活化增加不少資源與活力，但卻往往限於指定管理有時間期限的合約關係（合約制），許多被委託單位管理組織為了趕在合約期限內交出績效，而過度重視經濟效益，反而容易輕忽了調查研究，保存修復等需要長期耕耘的博物館／美術館的核心功能。這樣期間限定任務導向的機制，人事採約聘制人員流動呈現不安定無法累積，對於博物館／美術館的成長與永續經營其實是帶來負面的影響。因此博物館／美術館轉型成為「行政法人」機制的設置近年來就成了解決固有公辦的僵化而能帶來自主彈性效益的第三條途徑。

從《行政法人法》的法條中開宗明義的第一章總則即指出規範行政法人之設立、組織、運作、監督及解散等共通事項，確保公共事務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益，特制定本法²；其他各條款則明定行政法人組織、業務權限及監督、人事權益保障以及來自政府機關的預算使用規範等，彰顯行政法人的核心概念在於自主、彈性、效能、服務、監督與課責；而博物館／美術館改制行政法人，主要的改變很明顯的有三個點：從程序主義變為績效主義、從事前管理轉變為事後評鑑，以及從不透明到透明（黃貞燕 2007，67）。

行政法人化的公立博物館／美術館轉型為行政法人組織，在博物館治理的視角下，經營管理實務層面呈現以下的轉變：

一、利害關係人角色改變及任務的多元化任務挑戰

換成為利害關係人 (stakeholders) 的角色，主要是在人事、財務、法規制度面上鬆綁，得以引進各領域專精人才以面對新的營運、管理、行銷、推廣、服務和財務的挑戰；然而典範移轉後的博物館／美術館，政府出資將不會是法人全體營運預算的全部，原本承擔公眾社會價值的角色也得面臨到此一核心任務的財務支撐已經是縮小的；雖然自主性及彈性的空間容或擴大，但因應的挑戰是意味著應對主要的官方出資者的公益效益的政策需求，行政法人組織的經營得更加提升服務品質及經營績效則形成另一種公公或是公私協力關係。行政法人化後的博物館／美術館也因應組織多元以及績效效益的要求下，以一法人多館舍的型態運用已是常態。

2 行政法人法。2011。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010102（檢索日期：2023年3月22日）。

以地方公立博物館層級的高雄市專業文化機構³為例，一法人包括了三個館所：高雄市立美術館、高雄市立歷史博物館、高雄市電影館；而高雄市立歷史博物館自己本身也統整了九個館舍（暱稱為九大行星）成為博物館群⁴；法人化後的高美館，在獲得市府的支持下，在營運的範疇上也從高美館本身開始擴及到整個內惟埤文化園區，解決了近30年來土地未完全自有的問題外，更是啟動鋪路更大的大美術館計畫（嚴瀟瀟 2019）。這意味著法人化後的高美館，肩負者更高更遠大的公共且專業的任務使命，必須吸納更多的社會資源進行空間以及軟體的各項整備因應之。一法人三館所的成立也有發揮空間效益的地方就是：高美館也爭取了中央的專案計畫建置了三館共構的「城市聯合典藏庫房」及典藏多功能展示中心的興建計畫；高史博的博物館群包含九大行星，其來源以及館舍型態更是異質且多元，法人化後這些本就不具商業經營效益的館舍都已特色績效作為與高史博合作經營的切入點，因此擺脫了個別館舍無法以機構規模經營的困境，串連更發揮了行銷上以及經營品牌特色的優勢。

二、績效評鑑評估項目可視為政策導向重視的焦點

政府與行政法人的關係以行政督導與財務績效管理為主，而評鑑的項目其實反映了政策導向；《行政法人法》規定也明訂監督機關且將邀集各方代表，辦理行政法人之績效評鑑工作。各國對於博物館/美術館的績效評鑑的指標有所不同，指標的項目也代表政府對於行政法人重視及績效的項目：以英國為例，根據「大英博物館管理協議」，館方與英國中央主管文化事務的部會（Department for Digital, Culture, Media and Sport, DCMS）協議出的評鑑指標⁵（張瑜倩 2022，74-76），從指標中看出除了持續健全捐贈以及募款收入外，服務項目對於觀眾的參與很重視，對於館藏是否與國內其他館舍互相聯繫借展也成了活化典藏研究的重視項目之一。

-
- 3 高雄市專業文化機構於 2017 年掛牌營運，為全臺第一個由地方政府成立之行政法人，係經由中央主管機關文化部審查同意設立後，高雄市議會三讀通過高雄市專業文化機構設置自治條例進行改制。<https://pakci.khcc.gov.tw/home01.aspx?ID=1>（檢索日期：2023 年 3 月 22 日）。
 - 4 高雄市立歷史博物館包括了九大館舍：除了高史博本身外，還納入了高雄市皮影戲館（原高雄縣）、左營孔子廟（原文化局文獻會）、哈瑪星台灣鐵道館（文化資產）、舊打狗驛故事館、戰爭與和平紀念公園主題館（原勞工局委外）、柯旗化故居（私人）、見成館（文化資產）、再見捌捌陸—臺灣眷村文化園區，共九個單位。<http://kfm.org.tw/tw/about/premises>（檢索日期：2023 年 3 月 22 日）。
 - 5 評鑑指標項目包括：政府對於的行政法人博物館的評鑑項目包括：主要指標（慈善收入：捐款及贊助）與其他指標（網站造網人次、16 歲以下兒童參觀人次、海外觀眾人次、18 歲以下兒童在正規教育下主動參觀博物館次數、18 歲以下觀眾參與博物館裡活動的人次、會推薦造訪博物館觀眾的比例、門票總收入、商業淨利收入、英國國內機構向館方借展的總次數）。

臺灣公立博物館自 2015 年《博物館法》通過以來，也已經進行博物館的館舍評鑑多年，但就其評鑑的面向指標來看，傾向於博物館的經營管理全面向指標的健全，就目前的評鑑項目而言，還未發展出個別的特別政策導向個別化的項目，對於陸續上路的行政法人化的博物館／美術館也尚未見到進一步討論。

三、績效取向的彈性人事晉用系統，仍待後續跨專業培訓系統支撐

關鍵問題是人事制度。專業人才是博物館／美術館發展上最重要的珍貴資產。《行政法人法》實施前，博物館／美術館之管理階層多從政府部門借調而來，專業背景不一定合適，對於博物館業務的掌握也有待商榷。日本法人化實施後則能從招募中找到「適職人員」也能逐步晉升為管理職（邱君妮 2022，301-302）。透過「做中學」以及「從基層培養職員能力」等共通的原則，一起來面對法人化後博物館工作的多工專業需求。專業屬性背景晉用的同仁也必須快速地累積側重贊助、行銷與商品開發等業務的戰力，熟悉跨組、跨機構的溝通整合能力。這些都是以往博物館與研究機構鮮少發展的面向，已經現實化的落實在每位同仁的身上。

沒有絕對完美的制度設計，行政法人化也只是博物館／美術館轉型的永續發展的選項之一，看似制度鬆綁，而預算編列以及評鑑監督卻也越來越嚴謹，換來的自主彈性以及更高的服務品質以及效益，則意味著需要找到更多專業人士、更靈活的經營手法以及更好的經濟績效，來支撐回應社會的殷殷期盼以及本身就早已肩負的社會公共價值使命的初衷，這中間的平衡則是需要借鏡各國經驗，結合臺灣本地的實施經驗的累積、除錯，方能找到一個可以朝向永續方向前進的模式。

參考文獻

- 林曼麗。2022。〈博物館／美術館的未來性〉。收入林曼麗編《博物館／美術館的未來性——行政法人制度研究》，8-24。臺北市：典藏藝術家庭。
- 邱君妮。2022。〈日本國公立博物館的獨立行政法人經營機制〉。收入《博物館／美術館的未來性——行政法人制度研究》，301-302。臺北市：典藏藝術家庭。
- 張瑜倩、陳彥伶、邱君妮。林曼麗（編）。2022。《博物館／美術館的未來性——行政法人制度研究》。臺北市：典藏藝術家庭。
- 張瑜倩。2022。〈英國國立博物館法人化的制度設計〉。收入林曼麗編《博物館／美術館的未來性——行政法人制度研究》，74-76。臺北市：典藏藝術家庭。

- 黃貞燕。2007。〈制度的文化：日本國立博物館獨立行政法人化的幾點觀察〉。收入顏上晴編《十字路口上的臺灣博物館產業：專業、社群、永續》，67。高雄市：國立科學工藝博物館。
- 嚴瀟瀟。2019。〈行政法人化三年回顧：李玉玲談高雄市立美術館蛻變與未來〉。典藏 ARTouch。https://artouch.com/people/content-11416.html（查詢日期：2023年3月22日）。