

第參章 國內外公辦民營之現況與實例說明

第一節 台灣推動公辦民營政策之概況

文化建設是一項掌握社會資源投入發展的工作，政府為充分運用資源，正加強結合民間團體推動參與文化建設，因為要落實文化建設，結合民間力量，爭取民間參與，是一種最直接有效的方法。運用民間資源推動文化建設的基礎概分二種：一是人力資源；二是經濟資源。

人力資源方面：建立文化義工制度與鼓勵民眾參與文化活動，文化建設之特性，乃環繞日常生活之食衣住行育樂，品德修養之內涵等，能生教化之功。並且培養文化消費人口，提升國民文化素養；招募義工人員支持社教文化活動，籌畫義工組訓與獎勵制度；配合當地學校與藝文社團，推展社區藝文活動；建立藝文資訊系統，運用大眾傳播媒體，推展基層文化活動，以改善社會風氣，提升大眾生活品質，達到全民文化倫理建設的目的。

經濟資源方面：獎勵民間參與文化建設之公共投資與經營，我國自十二項建設之後，經濟突飛猛進，工商發展極為迅速，人民生活寬裕，社會資金充沛。為妥善運用這些資金，政府獎勵民間參與公共建設，除在於民國八十三年十二月制定「獎勵民間參與交通建設條例」，對鐵、公路、大眾捷運系統等之重大交通建設之興建與營運，對用地取得與開發，不受土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制，其租金得予優惠，並給予融資和稅捐之優惠。復於民國八十九年二月訂定「促進民間參與公共建設法」，明訂社會及勞工福利設施、文教設施等十三項促進公共利益建設及民間機構參與方式，在營運期間，由各該主辦機關於合訂

計畫及投資契約中訂定之；其屬公用事業者，不受民營公用事業監督條例第十九條之限制；其定有租約者，不受民法第四百四十九條、土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制¹。

一、文化消費與消費文化

當今社會的「消費」可說是大眾文化潮流下的一種產物，而在「商品化」的包裝下，使不少消費者的消費行為並非基於需要而是基於感性、好奇心以及崇拜心理所形成，加上商業廣告的推波助瀾之下，使整個消費文化變成一個重視個性、形象與追逐新潮的廣告文化，依據蕭新煌的看法，認為當前消費文化具有以下特點：

- 一 藝術包裝的商品行銷：商家用「藝術」來包裝商品，以引誘消費者的消費動機。雖然商品品質未必提高，但是價格卻提高了，品質被忽略了，外表的包裝刺激消費者購買心理。由於重視包裝，成本上增加且增加包裝垃圾，破壞環保環境。

¹ 「促進民間參與公共建設法」第八條，民營公用事業監督條例第十九條：民營公用事業，營業期限，以三十年為標準，期滿時，中央或地方政府得備價收歸公營，但須於期滿之二年前通知。

如不為前項通知時，該事業人得繼續享有營業權十年，並呈請換發執照，但政府仍得於此後每十年屆滿前，依照前項規定程序，收歸公營。

本條例施行前設立之民營公用事業，至本條例施行滿三十年後，得準用前項規定，收歸公營。其特許年限另有規定。

民法第四百四十九條：租賃契約之期限，不得逾二十年。逾二十年者，縮短為二十年。前項期限，當事人得更新之。

租用基地建築房屋者，不適用第一項之規定。

土地法第二十五條：省市縣政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃；

國有財產法第二十八條：主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的貨源定用途者，不在此限。

- 二 高價位的特殊性：價位高就是好的心理因素，以及“擁有”代替“存在”的消費心理，是今天消費文化的深層精神。消費者理性辨視能力變弱，用價格來衡量品質的好壞，產生新的價值觀念的偏差。
- 三 暫時性：由於促銷所塑造的假性需求，消費已不再是真正的需要，追求自我的滿足，並且在「大眾品味」上展現不同社會階級之間的消費行為上的差異²。

台灣當前社會文化結構脫序的危機，在於傳統文化已經發生動搖，傳統社會所規範的文化道德也失靈，外來功利主義充斥的實用與速食的價值大行其道，這種實用功利文化主義，強調大量生產鼓勵消費與高度享受，滿足物質享受之需求，而休閒與精緻文化的需求遭受到漠視，任何屬於大眾性和低俗的消費文化（消費商品）成為民眾風潮。

雖在物質文明的誘惑之下，但在社會結構屬於白領、藍領階級的中、下階層人士，仍然熱愛工作，熱愛精緻文化的消費，體會實質生活所感受的精神層面所帶來的快樂。因此，隨著經濟結構的轉變，台灣家庭成員關係也在改變，屬於家庭消費結構也在改變，家庭成員中的子女，甚至女主人在經濟能力皆趨於獨立，消費上有了自主權，皆成為消費市場的新主力。

近年來國內經濟快速成長，在國民所得提高之餘，對休閒活動的需求與品質相對提高，消費能力增強。國際資訊媒體的快速成長使產業結構與行銷跟隨轉變，消費者的消費行為也隨之產生變化，傳統產業在競爭的消費市場中面臨挑戰。當價值觀開始轉變後，追求品牌與崇拜偶像是目前年輕輩的消費行為，這些年輕輩的消費者生長在優渥的生活環境中，穿究名牌，食必佳餚，對現在演藝歌星的偶

² 見陳坤宏，《消費文化與空間結構 理論與應用》，台北市，詹氏書局，1995年，頁17，法國社會學家布爾狄奧（P.Bourdieu）所提「大眾品味」的觀念。

像崇拜趨之若鶩，這些皆為小家庭中父母忙碌的天之驕子，

現在消費行為改變的另一個原因是塑膠貨幣的盛行，也是消費型態改變的一大轉類點，數字遊戲的規則改變，使金錢流通成為存款簿裏的數字變化，出門不必再帶一大把鈔票，信用卡或提款卡無論消費金額多寡與次數一卡搞定，無怪乎國人的消費能力舉世聞名。

國內現在愈來愈多的文化活動出自於私部門的基金會、藝文團體、藝術中心及畫廊等，公部門如博物館、美術館及各縣市文化局等，把這些活動歸於各機構的文化行銷讓民眾參與，也是傳遞文化的功能，在這些文化行銷當中，免不了有些勞務與商品的服務，延續活動的教育功能。在各博物館、美術館中經營書局、禮品、複製畫等文物商店，在適當的時機中，讓觀眾進行消費、購買這些藝術品或書籍，達到「擁有」的心理因素，提昇精神層面的生活水準，在文化消費的意義外，也擴大了文化張力³。

在現代的消費文化中，以「藝術」包裝於商品的種類繁多，藉由「藝術」產生「精緻」的心理因素，提昇商品的價值觀，使消費者產生購買心理。而屬於文化、藝術品本身的附加的商品，如何藉由行銷活動的過程中，讓消費者產生消費。近兩年國內民眾注重休閒活動，對休閒品質要求也日益增高，在國人每戶年支出的比例中，作為文化消費的比例逐年增高，如表(二)。從近年公立美術館與民間企業合辦大型國際美術展覽，如米羅展、黃金映象展、畢加索展、橘園美術展等，所形成萬人空巷，喧沸一時觀之，國內消費人口正逐漸增加中，藉由民眾參與文化活動，購買文化製品主題展覽之周邊商品如：導覽書籍、畫冊、文具、CD等一時造成熱賣，行銷就成為文化消費的手段。

³ 見黃光男，《博物館行銷策略》，台北市，藝術家出版社，1997年

表（二）歷年台灣地區平均每戶家庭教育支出及文化支出概況

年份	教育與研究 費用	旅遊費用	消遣書報文具 器材費用	總計
七十六年	12,897	6,470	9,891	29,258
七十七年	14,238	9,287	11,966	35,491
七十八年	16,121	11,003	13,327	40,451
七十九年	18,823	15,178	15,404	49,405
八十年	21,118	15,553	16,108	52,779
八十一年	24,809	18,270	16,400	59,479
八十二年	28,197	20,445	16,928	65,570
八十三年	30,952	22,844	19,786	73,582
八十四年	32,884	24,041	20,594	77,519
八十五年	35,159	22,922	21,602	79,683
八十六年	37,069	22,768	23,356	83,193
八十七年	39,031	20,688	23,103	82,822
八十八年	40,995	21,438	22,875	85,308
八十九年	42,848	23,570	23,091	89,509

資料來源：行政院主計處

二、文化政策與政策文化

我國自積極推動各項建設，使社會安定，經濟突飛猛進，並且展現矚目的經濟奇蹟之後，經濟的發展便提供文化發展的手段，一味追求經濟發展的結果，有可能帶來自然和人文資產的破壞，因此文明的提昇、舒適的生活、社會的安全等才是國家發展的終極目標。文化建設是國家現代化建設中一項重大工程，文化的均衡發展所貫徹的是文化均富的理念，將有限的文化資源作合理的分配，以求增

進各階成民眾公平享受高品質的藝文活動與生活空間，縮短城鄉與區域間的文化差距。

雖然在快速的變遷與轉型過程中，導致了「文化失調與規範脫序」的現象，使思想觀念、生活方式、文化價值等各層面都起變化。為期社會能適應此變化，使社會朝向更健康、更健全的方向發展 文明的提昇、舒適的生活、社會的安全等則必須重建全民的價值觀、生活習性的改造與創意的智慧開發，來作為文化建設主體性的規劃工作，個中包含了法令、制度與規章的建立。台灣的文化發展，文化行政體系所陸續展開的幾項重大工作，包括：

- 一 文化行政事務的整合
- 二 文化法規的徹底整理
- 三 文化行政工作的定位
- 四 地方文化行政體系的建立與強化

目前文建會為全國最高文化行政機關，做為跨部會的委員會，仍難有效整合相關部會間的文化事務，而文化事務權責難分，阻礙文化發展工作甚鉅，因此制定文化法規，研擬文化法令並整合「文化藝術獎助條例」和「文化資產保護法」等來作為推動文化政策為當務之急。

要台灣建立起高度文明的生活方式與文明形態，在新世紀的建設藍圖，不是在提昇台灣的生產力與 GNP 等「量」的增加，而是要帶來「質」的轉變，轉化社會文明和文化生活的提昇。文建會以結合文化、藝術、生活、產業與空間環境的總體建設和規劃地方建設為主軸，建構一個民族文明內涵的制度設計與基本建設，轉化與統合經濟發展目標的高難度工作計畫，在這些整合性的基礎上，所有硬體建設才有意義和作用。

三、國營美術館、民營美術館、公辦民營美術館

(一) 國營美術館

在台灣三座公立美術館尚未成之前，國內一些大型美術展覽大都依附於博物館內所提供場地。如在台北市的省立博物館（現為國立博物館），國立歷史博物館、台灣藝術教育館及其他縣市文化中心（現在大都改為文化局）。除歷史博物館本身收藏華夏文物、美術品（大多為捐贈）外，其他館及文化中心大都只提供場地作展示之用，畢竟美術館專業行政並非是這些館的主要業務。博物館的種類類分數種，專屬於藝術博物館性質的當時國內是欠缺的。因此，屬於藝術博物館業務工作，如典藏、研究方面，除國立故宮博物院有書畫處作典藏、研究外，一些由台灣省政府辦理全省美術展及其他收藏之藝術品一直散落各地或各個省屬辦公廳或根本下落不明⁴，至於研究部門就更不用說了。

國內大型公立美術館從台北市立美術館、國立台灣美術館到高雄市立美術館相繼成立。藝術博物館的專業研究才漸漸步入正軌，這三座分屬於北、中、南的美術館應從其地區屬性，分別建立起個自特色與定位，提供國內起步已相當晚的美術館事業，冀能邁向國際。但是這三座美術館幾乎都亂了陣腳，不僅定位不明，也未發展出自己的特色，公立美術館擁有足夠的專業人員與行政能力，足以擔當展覽、典藏、研究與推廣工作。這些部門是環環相扣，豈能有本位立義，各部門需有良好溝通管道，作協調與聯繫，館務才能通暢。這幾年各館運作差強人意者多，政策難以推行以致行政績效低落。

政府每年為這三座美術館編列數億的預算經費，在人事、採購、維修及典藏

⁴ 這些散佚的作品於民國八十八年初，由教育部、省文化處與省立美術館等三個政府單位聯合編成四組，至省屬各單位、學校查詢是否有收藏前輩畫家的藝術作品。歷經半年時間，於省屬八個單位訪查帶回 122 件作品，這些作品經收集整理後，由經省後的國立台灣美術館收藏。

經費，有時仍入不敷出。從國美館的案例中，美術館卻從八十七年二月份休館至今，其間雖有二度局部開館，但是館內參觀民眾門可羅雀，館舍維修卻遲遲未作。如今館長已易人，館舍內部整修正積極恢復中。公部門績效不彰是為通病，只是在政府財政已相當困難之際，美術館預算卻如此浪費，休館之際，不僅資源與人力的浪費，在行政業務的推動也停滯不前。美術館是一專業行政機構，非一般公務機構，美術館專業人員應以負責的心態，對藝術生態多作貢獻，為國內培養藝術行政人才。

（二）私立美術館

從公立美術館相繼成立後，私人美術館也如雨後春筍般的冒出頭，屬於個人的美術館如朱銘美術館、由藝術家個人工作室成為美術館的廖繼春美術館及以個人收藏成為美術館的鴻禧美術館、奇美博物館等，這些私人美術館規模大小不一，館內設備相差也甚大，館務營運亦有差距。以私人經營博物館及美術館是相當艱辛的，目前景氣蕭條，各個企業財務都在萎縮，因此提撥經費或贊助經費來源相當困難。以目前經營較好、規模亦大的如朱銘美術館、鴻禧美術館及奇美博物館，都具有企業經營理念，尤其鴻禧美術館與奇美博物館背後都有基金會支助，美術館營運只向基金會負責。

在前幾年經濟成長時，私立博物館與美術館成長了數倍，其間私立美術館事業相當蓬勃，大大小小的美術館在經濟良好的催生下，相繼成立，各館的經營情形相當上軌。周邊的私人畫廊、藝術中心以營利為目的這些機構其業務成長亦相當驚人。從企業經營理念、經營效率就是營利的不二法門，當時民間資金相當充裕，各行各業普遍存在著欣欣向榮的遠景。目前國際經濟不佳，融資不易，各行各業業績普遍下滑，原來游走在市場的資金突然消失。大企業財務雄厚尚能維持

公司營運，小企業應聲而倒者不在少數。這種情況波及到藝術市場，整個藝術生態為之改變。私人畫廊平時開銷相當大，幾年下來，不少畫廊、藝術中心均打退堂鼓。

位於金山的朱銘美術館，以自己豐富的雕塑與平面作品，在面積十一公頃土地規劃出屬於自己的美術館，企業經營與產業行銷，每日遊客不斷，成為一地方觀光景點。奇美博物館位於台南縣仁德鄉，挾其本身企業豐富的收藏，多以西洋藝術、工藝品及西樂樂器為主，收藏品曾多次在國內巡迴展，得到國人相當高的評價。位於台北市仁愛路的鴻禧美術館，在財團法人鴻禧藝術文教基金會的支持下，秉持自己的理念，在人事及經費簡約之下，對美術館的營運卻絲毫不苟，用最小的人事經費預算，經營多元的美術館活動，是美術館界經營相當成功的個案。

（三）公辦民營美術館

美術館公辦民營的議題，大約在八十九年初探討北美二館（現在定名為當代藝術館）未來經營方向之後，才漸漸有聲音。之前散見於博物館人期刊論文報導，未見有專門探討此案的座談會作專題研究。文化人的聲音本來就不大，為此美二館的出路，公辦民營才又再度響起。公辦民營的議題是其一，其二是它是一座舊建築物，前台北市政府的舊址，古蹟再利用與公辦民營結合，引發往後文化建設公辦民營的可行性。

但是當時要以公辦民營方式解決北美二館出路的聲音，依舊斷斷續續，主要是要由北美館代理營運問題一直未定案，而外界希望將來二館的運作能夠更靈活，因此台北市政府文化局編列預算委由博物館學會研究探討美術館、博物館公辦民營之可行性，而以台北市內各公、私之美術館、博物館經營作量性與質性的田野調查，並且辦了一場座談會，針對美術館、博物館公辦民營之可行性探討，

這份報告完成於八十九年十二月。

這份報告⁵彙整台北市內公私立美術館、博物館共計 55 家，對這些博物館之組織概況、館員素質、經費來源與預算，以及硬體設備與設施等分析，了解公立博物館的可觀資源與私立博物館的發展潛力。主要重點是對博物館公辦民營的現狀分析與歸納，得出（一）在行政效率方面公辦民營之後，行政效率提高。（二）經濟效益方面，政府可在相當程度上達到開源節流的理想（三）文物典藏面臨之困難，應作根本解決之道。

在法源方面所提之建言對現在「獎參條例」、「促參法」或是「台北市有財產委託經營管理辦法」都不足以促進獎勵民間參與公立博物館經營。並且應建立起一套機制，作長期博物館營運及走向，將政府補助款優先使用於博物的硬體設施、研究及典藏。報告中認為公辦民營是目前的新課題，在進行中及規劃中的案例不乏可觀察到的缺點都可作為日後案例的參考。對未來的展望與規劃理想應（一）專業的提昇；（二）資源整合；（三）以觀眾為向等作為未來因應之策略。座談會的結論是：

公辦民營之方法，各館需依其所需去自訂辦法。每一個館都有他不同性質與需求，沒有通例是適合於任何一個博物館。各類文化藝術機構要生存，便要推陳出新，甚至轉型。無論公營和民營，應各自運用本身長處，來創造更大的效益給民眾。⁶

公立美術館與私人美術館在資源上是相互運用、互為溝通，但是在現代的社會，某部份的資源是必須在競爭中，相互爭取的。公立美術館的缺點是經費預算

⁵ 博物館學會接受台北市文化局委託，進行「台北市文化藝術資源調查 博物館與美術館資源」之研究，以六個月的時間，進行包括台北市博物館資源、市民對博物館的認知與需求、以及台北市博物館實施公辦民營的現狀分析與未來展望等三項調查和研究。該報告名稱為《「台北市文化藝術資源調查 博物館與美術館資源之研究」期末報告》，台北市政府文化局，2000 年

⁶ 見黃光男、陳國寧協同主持，《「台北市文化藝術資源調查 博物館與美術館資源之研究」期末報告》，台北市政府文化局，2000 年，頁 181

來自政府，勿須有競爭壓力，沒有營運上的困難點，以致造成公務員本位主義的心態，效率不彰之常態，對教育推廣有延遲情況。私人美術館得自民間企業精神，具在蓬勃朝氣、極高的經營績效，惟其經費來源需得自企業界之贊助或基金會資助，從經營本身的效率，贏得資助者的認同，經費來源才能綿延不絕。

以目前「公辦民營」政策推行，尋求民間企業之績效引入公部門，提昇公部門的經營效率，另一方面尋求民間雄厚資金以紓解政府財政之難困來看，公立美術館是否也應吸取民間經營績效來改變本身體質，並且在公務系統中，所受制於繁多法令的約束，美術館行政應當有所改進。私人美術館活潑與機動，是提昇績效的原因。現代美術館須走入民眾之中、親近民眾之間，美術館高高在上的心態與由上而下、由內而外的行政政策，應該有所改變。各國美術館經營都在為未來作規劃，在後現代主義的推波助瀾下，現代的「精英主義」已不復存在，取而代之的為「大眾文化」之後現代思潮。美術館成為大眾休閒的場所，考量以民眾需求為基本的經營理念，就能得到民眾的認同。

第二節 國內外公辦民營實例分析

在國內以公辦民營方式委託民間經營管理之個案，在醫療及文化建設方面具有正面意義的，當屬台北市萬芳醫院、兒童交通博物館及國立海洋生物博物館三個案例。台北市政府於民國八十七年九月經台北市議會審議通過實施之「台北市市有財產委託經營管理辦法」，並經修正後條文重點為：

- 一 該辦法所稱為委託經營管理，市府將市有財產之現況委託民間營運，收託人應負市有財產之保管維護責任，並得依產品消費或服務內容對外收取相關費用。

- 二 委託經營管理項目分為八項：1.教育文化；2.農、林、漁、牧場；3.社會福利；4.衛生醫療設施；5.公害防治；6.道路交通；7.休閒遊憩；8.其它供特定目的之使用者。
- 三 受託人對受託業務需設帳並自負盈虧，委託機關不與任何補助，但屬公益性業務或受託人願出資改善原有設施，以提高服務品質者，給予各案補助。
- 四 該辦法之委託方式應以公開方式為之，申請人應備妥經營計畫書、財務計畫表及相關文件送委託機關會同市府相關機關審查合格後，就委託業務及回饋金或權利金底價，以 1. 公開競標 2. 公開甄選方式則依辦理，但委託業務精核定受託人全部對外收取費用及標準自行設定者，應選用公開競標方式，不得公開甄選⁷。

一、 台北市立萬芳醫院

國內目前實施公辦民營的醫院不在少數，如台南市醫院由彰化秀傳醫院承辦，台中市復健醫院由台中中山醫院附設醫院，高雄市立小港醫院由高雄醫學院承辦，高雄縣立鳳山醫院由高雄長庚醫院承辦等，為數不在此數而已，公立醫院「公辦民營」的主要原因仍與其他國營事業一樣，效率不彰的通案，致使財務虧損，政府雖然編列龐大預算因應，但是民眾的需求日益增加的情況，使政府的負擔受到考驗。這些「公辦」的醫院在「民營」之後的績效，普遍都有不錯的成績，效率提昇，收入增加，真正是為政府的財政減輕負擔。

公立醫院以公辦民營方式辦理是我國成效較為卓著的，民營化後的進用人員

⁷ 見莊美珠，(民營化對象與執行策略選擇關係之研究——以台北市政府為例)，國立政治大學公共行政學系碩士論文，1999年，頁127

全由民間業者聘用，對外仍以公立醫院名義故未改其性質，相較私立醫院是有其獨特之處。如位於台北市文山區的萬芳醫院，與捷運木柵線「萬芳醫院站」捷運站相連，距離北二高萬芳交流道五分鐘車程，對外交通便利。從規劃之初，萬芳醫院即朝公辦民營方式為之，以配合行政院推動行政革新方案，精簡機關組織及員額編制政策。經過多方考量之後，於八十四十二月二十日由市政會議通過萬芳醫院以委託民間經營方式辦理，同年六月十八日，市府同意委由台北醫學大學經營，於七月十七日正式簽約，次年二月十五日正式開幕營運，在委託經營期間，視同台北醫學大學附屬醫院。其經營方向，讓人事、會計擁有充分彈性與自主權，以發揮經營管理績效，提高運作效率，市府僅居於監督管理及考核的地位，勿須進用公務員以節樽人事及管理維護費用。

萬芳醫院規劃之初即考量以「公辦民營」方式經營，因此未像其他單位一樣，為安置員工轉任問題及權益補償問題的困擾，這也給市政府節省極大的時間規劃萬芳醫院的經營策略。為配合「台北市市有財產委託經營管理辦法」及規範委託人所應負的社會責任，另訂定「台北市政府委託經營市立萬芳醫院實施要點」，萬芳醫院的案例是一個相當成功的個案，

結論：依所處位置與服務地區人口而言，萬芳醫院在醫療服務上應有極大的空間可發揮，在經營期限九年期約滿後，應朝續約方向邁進。公立醫院委託經營仍有其優缺點存在，其優點為：(一) 免除繁瑣的法令限制；公立醫院的人事、會計、採購等受法令的限制無法在醫療品質中發展，且人事升遷得依公務人員相關規定辦理，無法留住醫療人才。醫療設備的補充受制於採購法及預算法的限制，無法即時採用。(二) 市政府節省了人事，財政的負擔以及醫療設備的投資，而將這些預算作另外建設之用。其缺點為：(一) 經營期限太短，醫院難予作長期投資的規劃，而降低醫院的競爭力。此外員工缺乏歸屬感，形成招募人才的困難。(二)

醫院雖然受到市府的監督，但是員工未具公務員身分，且民間投資須自負盈虧的情形下，監督的職責到底到什麼程度，仍受質疑⁸。

二、台北市立兒童交通博物館

位於台北市中正區汀洲路的兒童交通博物館成立於民國八十年，為市府教育局所屬機關，原為教育兒童交通禮儀與交通規則，藉由館的力量，發揮交通安全向下紮根之功能，進而喚醒全民對交通安全的重視。因市府不堪每年虧損二千多萬，博物館開放九年後改為公辦民營。民國八十六年台北市政府考量政府資源的有效運用，並且引進民間投資者的企業經營理念及活力，提昇服務品質。在委託民間經營的潮流影響下，遂擬審議委託民間經營規劃方案。在經過與民間企業座談會後，雙方充分討論委託經營相關文件，由市府擬定「台北市政府委託民間經營台北市立兒童交通博物館實施計畫」，並於八十八年五月二十五日市政會議審議通過⁹，規劃將交通公園、明日館與兒童館委外經營，並且「台北市政府推動市立兒童交通博物館委託民間經營工作小組」討論相關幾個議題¹⁰：

- (一) 台北市立兒童交通博物館委託民間經營作業流程；
- (二) 研討受託人應具備之資格條件及委託經營計劃書；
- (三) 研議經營管理公開招標或甄選方式；
- (四) 研擬該館員工安置問題；

兒童交通博物館具有教育及觀光、休憩功能。且位於台北市區交通便利，委託民間經營具有極大誘因。而且在土地與建物、設備均完善，投資者無需投注

⁸ 牟聯瑞等，《演進中的台灣醫院經營型態》，台南市，世峰出版社，2001年

⁹ 參考莊美珠，〈民營化對象與執行策略選擇關係之研究——以台北市政府為例〉，國立政治大學公共行政學系碩士論文，1999年，頁140

¹⁰ 見莊美珠，〈民營化對象與執行策略選擇關係之研究——以台北市政府為例〉，國立政治大學公共行政學系碩士論文，1999年，

大筆資金作建設，只待著一億資金進來博物館投資經營，市府不予經費補助，在成本回收之餘，民間仍應回饋市府營運利潤的 80%。市政府訂定契約經營期限為七年，且不得續約之限制。一般而言，委託經營期限影響廠商投資意願，如果經營期限短，民間投資意願降低，容易造成流標。但是，交博館情況較特殊，在於（一）主體已興建完成，除權利金外，不必再投資大筆資金；（二）目前國人重視家庭休閒活動，尤其是有小孩的家庭，全家出遊地點大都傾向與小孩有關的休憩場所，小孩願意去的場所人潮必多，就有商機的可能。

結論：1.交博館委託民間經營過程是由上而下執行，故在交博館的員工對整個委託過程並不瞭解，但對其自身的權益問題卻加以重視。交博館原員工編制四十多人，這些員工在公辦民營之前皆已轉調至其他單位，已無留任者，在安置或補償問題較小，已使整個委託案移轉問題減到最小。2.目前交博館新進用員工約有二十多人，以及三十幾名義工，但是缺乏博物館營運人才，因此專業規劃博物館能力遭質疑。3.在盈虧自負及營運壓力下，為吸引觀眾參觀，容易變更設計傾向觀眾喜好項目，使博物館流於商業化及通俗化¹¹，這也是一般學者所顧忌的地方，認為公辦民營將使博物館作業商業化¹²。

三、國立台灣海洋生物博物館

國立海洋生物博物館位於屏東縣車城鄉（墾丁國家公園西北端），為行銷海生館的賣點，採用與企業界策略聯盟方式，將館內餐飲販賣部、書店等委託民間企業經營，相對的民間企業需負擔館區之遊客服務、景觀維護、保全等勞務工作以及投資興建開發第三期工程和遊客中心、停車場，特許經營期限為二十五年。本

¹¹ 參考黃光男、陳國寧協同主持，《「台北市文化藝術資源調查 博物館與美術館資源之研究」期末報告》，台北市政府文化局，2000年，頁181

¹² 見漢寶德，「尊重專業為公立博物館定位」，中央日報全民論壇，2001年12月16日

案由上級機關教育部評估具體可行後，由公共工程委員會指導並積極推動本案執行。國立海生館隸屬於教育部，在於本身提供教育、水域資訊，建立民眾海洋文化知識與保育觀念，以及推廣研究。

所建立之目標為¹³：

- (一) 教育性 - 提供海洋及水域資訊，實現各階層終身教育理念。
- (二) 學術性 - 以學術研究建立長遠基礎。
- (三) 娛樂性 - 藉推動展示達到寓教於樂的目的。
- (四) 國際性 - 聯合國際組織，建立國際聲譽，加強資訊交換流通。
- (五) 社區性 - 協助提昇地區民眾文化、知識及生活品質。
- (六) 保育性 - 提昇海洋環境與生物的保育觀念與技術。

海生館的法源依據，除依「促參法」外，另制定「國立海洋生物博物館籌備處辦理海洋生物博物館暨服務設施民間參與經營管理及投資建設作業要點」，本案計劃由南仁湖育樂開發股份有限公司取得委託經營權，在標得後成立專屬經營的「海景世界企業公司」。海生館耗資五十餘億資金興建硬體工程，是屬政府興建公共工程，再委託民間投資經營的模式。政府完成第一期工程開放「台灣水域館」及「珊瑚王國館」，南仁湖育樂公司得標後的後續工作為興建第三館與遊客中心，尚需投注經費為三十一億元，在投資 25 年後，博物館之經營權、館舍及設備將交環給政府，惟期滿後仍可優先續約。

海生館以公辦民營模式經營了兩年，其作法也選擇了適合的模式來經營。海生館將業務劃分為核心業務與非核心業務，核心業務仍由公務體系運作指揮督導，非核心業務無關決策運作，亦屬於非專業性質，則委外民間經營。兩方業務分割界線，在合作經營上保持彈性與平衡。核心業務包括研究、蒐藏教育等任務，非核心業務也就是委外經營的業務為展場部份及賣場之運作，展場服務包括清

潔、保全、生物蓄養、解說、賣店經營、票務及行銷企劃等，並且本身有自主人事、會計之管理制度。

海生館公辦民營後，公部門的配置員額大幅縮減，達到了政府精減機關組織與人事經費的目的。館長仍是館內決策高層的靈魂人物，負有政策及館務營運成敗之責任，領導館內運作，並與民間業者作暢通溝通。肩負教育、展示、研究與蒐藏即為“Curator”的角色，也是博物館經營的專業館員，在「責任分工」下，將研究、展出之理念交付民間在展場配合展示之任務。

海生館經營將部份業務，目前為「水族館部」委由海景公司經營，在合約的規範下，公私部門雙方各有伸展空間與合作空間，雙方在經營方面各自有獨立行政體系自主管理，在「夥伴」的立場上，雙方業務仍有相當牽連與配合。

結論：1.海生館的人事編制為雙軌制¹⁴，及分為屬政府依教育人員聘用條例聘請之公務員，負責館內研究、教育及展示業務，而內部便有二十幾位博士群從事館內海洋生物研究；海生館的經營與行銷業務則交由民間團隊負責，公、私部門雙方合作關係目前尚稱滿意，的確提升了企業形象與廣告效益。以目前公辦民營政策，在人事運用方面，雙軌制是較理想的方式，因為民間企業多半沒有博物館經營與研究人員，為博物館之永續經營，政府有必要協助民間企業建立博物館經營經驗。2.海生館營運之經費來源：一是門票收入與商品販售服務；二是由海景公司挹注，並依計劃作二期、三期的擴建，故投注金額較大，若非民間企業投資，海生館將難有如此規模，海生館已具有世界一流的博物館。

但是對娛樂稅的繳納，館方仍有微詞，公立博物館公辦民營之後，是屬於公

¹³ 見海生館網址 <http://www.nmmba.gov.tw/web/structure/opt1.htm>

¹⁴ 見黃光男、陳國寧協同主持，《「台北市文化藝術資源調查 博物館與美術館資源之研究」期末報告》，台北市政府文化局，2000年，頁108

營還是民營，在界定上似有爭議。以海生館為例就顯得模糊不清，也為民間公司難以理解。在繳納稅金時政府將民營化的海生館視為民營，在所得稅、地價稅、營業稅、娛樂稅……等等稅收都需繳交，並無優惠，但是對於殘障者及陪同者、老人等卻要海生館以公立博物館身份給予免費。海景公司在每年繳納近一億五千萬的稅金，仍尋求能給予減免優惠的可能。

四、法國羅浮宮玻璃金字塔

興建於 1190 年的法國羅浮宮，原為軍事城堡，因巴黎市區擴大，致軍事功能喪失而改為查理五世之寢宮，羅浮宮作為美術館的雛型是在 1793 年的革命政府時期，將宮內一個房間佈置展示所收藏之藝術品，並開放民眾參觀。這些藝術品早在十六世紀，羅浮宮在法蘭西斯一世時，即以當時藝術家作品作為裝修宮殿裝飾之用，直至拿破崙三世的刻意經營，羅浮宮收藏才極具規模¹⁵。

一座歷史性的建築物，卻未具備美術館所應具備的條件與設施，使豐沛的典藏品在展示空間的需求上成為問題。1981 法國總統密特朗宣布改造羅浮宮計畫，使羅浮宮真正成為現代美術館。經過幾番波折，「大羅浮宮計畫」在年密氏屬意交由華裔建築師貝聿明規劃。貝氏對羅浮宮整建計畫所提的觀點是 空間需求地下化。使所有餐廳、商店、視聽室、圖書館、大廳及停車場等，總樓板面積為 62,129 平方公尺，全部轉入地下，然後在拿破崙廣場興建一座幾何體新構造 玻璃金字塔。

工程在 1985 年啟動，設計中玻璃金字塔為新羅浮宮美術館的大門，再借電扶梯進入地下室的展覽空間。在地下的拿破崙大廳有兩層，其中不銹鋼的螺旋型樓梯是一座具電梯功能的現代化雕塑，極具趣味性，大廳周邊有餐廳、書店、420 席

¹⁵ 見黃健敏，《貝聿銘的世界》四版，台北市，藝術家出版社，1997 年，頁 90-106

次的多功能禮堂、會議室與簡介室等，向西的通道可到達地下二層的停車場，可容納 100 輛大巴士和 600 輛汽車，以解決羅浮宮地面層交通與停車空間問題。

這些地下層商店，由 EGPC(The Etablissement Public du Grand Louvre)與商家簽約，由商家提供興建地下停車場的經費作為權利金，換得七十年的經營權，這種建設模式屬聯合開發的合作經營，讓公、私二方皆蒙其利。當羅浮宮金字塔的完成，貝聿銘為世界級的美術館寫下新頁，也為巴黎塑造了新的文化地標。

結論：由 EGPC(大羅浮宮公共建設委員會)與地下層商家簽定合作經營模式，商家提供權利金興建地下停車場，而取得七十年的經營權，經營內容為餐廳、書店、咖啡等作為休憩的服務場所，這種建築模式讓雙方互蒙其利。國內國美館於八十七年為整建館設計畫使用類 BOT 型式，即為此類型合作模式，將廠商所提供的權利金作為館設整建的經費，館方提供部分樓板面積座廠商營業之用，其經營期限為三十年¹⁶。

五、畢爾包古根漢美術館

從西班牙畢爾包古根漢美術館於 1997 年開幕以後，美術館界就一直繞著這一個話題不曾停止，因為它為古根漢美術館跨國擴展計畫成功的再邁進一大步。這一計畫從西班牙巴斯克地區的畢爾包政府允諾支出成立古根漢美術館費用開始，從 1991 年雙方簽定備忘錄，1993 年動工，至 1997 年完工開幕。建築硬體設計是建築大師法蘭克 葛瑞在 1991 年透過國際的競圖比賽取得該建築設計，以現代主義強調表現個人風格的葛瑞，結合當地十九世紀的工業重鎮，及已式微的造船工業重新塑造一個文化新形象¹⁷。

¹⁶ 參考黃健敏，《貝聿銘的世界》四版，台北市，藝術家出版社，1997 年，頁 90-106

¹⁷ 參考陳建北，〈畢爾包古根漢美術館——本世紀末最偉大的美術館〉，藝術家雜誌第期，1997 年 12

在整個計畫中，西班牙巴斯克政府總共支出約二三 億西幣(近五十億台幣)。美術館的建築費為台幣廿億，美術館裝潢費及建築師設計費用約八億台幣，作品收藏費八億，權利金四億，此外，分館只有營運相關的行政人員，而所有展覽策劃權全部保留在紐約古根漢美術館本部。

結論：如果以五十億台幣建造一座美術館，許多人持質疑態度，但是，以政府公辦民營的角度來說，政府公共建設的報酬率，是不像民間一般投資計畫所估計的報酬率，因為政府還有其「外部經濟效益」的價值，也就是其他經濟與社會價值。畢爾包古根漢美術館成為國際新聞後，給巴斯克政府帶來大批大批的遊客，繁榮當地的社會價值式無限的，這是「外部經濟效益」的報酬率。依畢爾包市議員 Ibon Areso Mediguren 在《藝術新聞報》(The Art newspaper)記載，畢爾包分館從 1997 年開館至今(2001 年 2 月止)總共吸引三百六十二萬五千人，而第一年的參觀人數超過預估值的三倍，並且為畢爾包市增加了 5000 個就業機會。美術館初期所投資一億美金在第一年就已經回收了，足見其效益之大。

就館內經營規劃權利仍屬於古根漢美術館本館來說，是由於古根漢美術館的專業能力包括管理、行銷及策劃展覽能力¹⁸，就如同一般連鎖店的經營方式一樣，總店規劃了行銷產品及管理技術，分店接受規劃行銷。尤其像我國美術館行政尚未成熟之際，吸引外國多年的行銷管理，有助於我國美術館界的成長。一個跨國際的展覽，須有跨國館際的相等對待，引借紐約古根漢美術館本館與第二地區的分館互動，分館地區民眾可以不用出國即可觀賞國際級的展覽，應屬正面意義的。

月，頁 422 – 442

¹⁸ 見連俐俐，(深入美術館的暴風眼 從美術館經營看古根漢美術館的政策)，典藏今藝術，2001 年 3 月，頁 138 – 145

六、其 他

另外在國外案例，以荷蘭及法國實施公辦民營情形來看，荷蘭在國內博物館界產生危機時，於 1988 年至 1994 年間，逐漸將全國 21 個博物館民營化，其中有 17 個是屬於國家級博物館。這 21 個博物館首先改立為基金會，基金會設置館長一名，由監督委員會任命。監督委員會委員由文化部長指派，館長只需對博物館營運負責。文化部仍然要負擔這 21 座博物館的經費補助，其他收入來自門票收入、賣店及餐飲服務收入及外界捐助。這些博物館在民營化後，享有更大的自主權，營運更為自由與活絡。

荷蘭博物館界對民營化政策的推動相當滿意，尤其由博物館協會所委託製作的報告中，也屬正面的回應。原先面對初期規劃民營化，所持反對與質疑的是部份員工福利的處理與經費補助方式，經政府逐漸完成改革後，這些聲浪也逐漸平息。最重要的一項法令在 1993 年 6 月，通過國立博物館自治，內容為¹⁹：

- (一) 屬於國家或交由國家保管的文物不可委託亦不可轉讓他人。
- (二) 原屬於國家的建物依然是國家的財產。
- (三) 文化部依舊負責經費支援博物館的運作。
- (四) 機構組織地位改變後，員工仍保有原有權利，其淨得酬勞不得受到減免。
- (五) 政府預算程序必須中立。

因此，基金會可以專心致力於博物館政策，大方向的規劃並擬定各項任務。荷蘭成功的在六年內將博物館民營化，從 1993 年的問卷調查中。顯示(一)博物館人員贊成改革，因為他們的權益並未受損，仍享有公務員的退休制度。(二)在博物館界也樂於接受，因為預算與補助並未因此而減少，反而享有充分運用經費的自主權。改革以後的博物館深切體會觀眾的重要性，且將博物館帶入以觀眾為導向

¹⁹ 轉引自黃光男、陳國寧協同主持，《「台北市文化藝術資源調查 博物館與美術館資源之研究」

的經營之中²⁰。

第三節 台灣推動美術館公辦民營的理想準則

對現代美術館設計一個最基本的理想準則，是規劃美術館營運中的要素，廣泛利用準則，來保證實施的具體化。理想準則是針對美術館特定的因素所設計，例如：營運方向及規劃、地理位置及交通、經費預算、人力規劃及公辦民營的特許權利。這些要素如同建築物的結構組合，能作多種選擇模式，但是卻又是獨立的、片斷的。「規劃」關注的是各片斷間的關係。「準則」關注的是階段性與時效性。從表達的性質來說，又區分為二類，一類為規定性的，屬於契約明訂或法令，法規所約束的，如特許權利，為雙方在契約上所訂立的約束條款。另一類為實施性的，屬技術性營運理念及經費預算之運用。從準則的設計的來說，事前審慎研究與規劃是應用於目標達成的可行性。美術館作為藝術投資之公辦民營政策案例研究，畢竟個有各不同的環境因素，這種政策至今仍太新、太少，尚不足以形成一套放諸四海皆準的公式。儘管如此，對此理想準則提出一套建言，亦可以提供參考價值。

今天，如美術館等的公共設施都漸漸擺脫傳統的使用方式，它們與周遭的社區、辦公大樓等等相結合，讓美術館等在市中心地帶變成一個適合休閒與居住環境的地區。這些公共設施，除館內的展示規劃外，包括館外的開放空間的景觀，休閒娛樂設施都經過整體規劃，這些腹地景觀都成為社區環境的一部份，活化了都市內藝術成長空間。從這些因素中，民間投資者對美術館經營，管理方案是一種新的結合，他們藉此塑造獨特而強烈的企業形象，藉藝文活動與設施吸引潛在

期末報告》，台北市政府文化局，2000年

²⁰ 參考黃光男、陳國寧協同主持，《「台北市文化藝術資源調查 博物館與美術館資源之研究」期末報告》，台北市政府文化局，2000年

的顧客群，使潛移默化的接受品牌形象。

一、 整體規劃與經營方向

一個投資案的進行，在公、私部門必須作好良好的溝通，並且有系統的陳述整體規劃的構想與策略，在策略上必須是相當有彈性的，以便適應隨時變更結構、分期計劃、預算支出、管理方式與經營方向，甚至人員支配的可能。在基本構想明確之下，尋求主管機關的認同。

從促參法第七條規定，公共建設，得由民間規劃之，及第四十三條第四十六條規定，皆需檢附營運計劃，向主辦機關提出申請。整體規劃應為軟、硬體方面作詳實可性行之評估，並兼顧館舍內外空間規劃。美術館行政是相當專業的一門，考慮到的除了一座堂皇的建築外表、學術研究、展示設計、動線空間外，對觀眾使用，更須符合「人」的訴求與實際效益。從國內美術館規劃之初，似乎在此方面相當缺乏，考慮欠周詳，過程過於粗糙，或施工品質出現問題，以致弊病一大籬筐，常遭致外界批評。

對經營方向，必須以準確與特色為導向，準確是對美術館所走的方向，有正確評估，並且將美術館功能及目的作為新世紀文化的焦點，走進社區文化，與當地社區結合，形成生活和教育合體的社會教育。美術館的特色在於收藏與展示方向，尋求與其他館相異的風格，並且發揮專業知識，讓專業化、制度化的實踐美術館的滿意成果。

新世紀的來臨，美術館所面臨的競爭有增無減，每一個美術館都為收藏的數量抱持最大的數字，也為專業的館員爭取最佳的人才，當然也為自己的財源爭取最大的廣度，這些都是美術館有效創造開發的泉源，才能吸引更多的觀眾。此外，館際合作與國際合作都是未來發展目標，在不同領域的文化機構尋求資源的支

持，增加自己經營團隊的動力，讓自己在美術館界扮演一重要角色。在我們的體制下，我們很難有一位像古根漢美術館館長一樣為顛覆美術館界與成規所作的突破與開創性，由於他個人獨特的經營模式，雖為其他人亦褒亦貶的聲浪中，為目前博物館界不景氣的情況下，開創出一新的路程。

二、地理位置與交通

民間對美術館的投資案，也考量其地理環境與附近交通的便捷與否。一個活絡的市場，土地價格上揚的地點或是在可見未來具有發展潛力的區域，將幫助投資回收，加速達成目標的可能，但是期限卻很難定義的。投資案的效益和它週邊地帶環境、交通是相輔相成的，而且美術館成功的經營也可刺激鄰近地區的經濟成長與市場蓬勃，這種正面的影響也是公部門樂觀其成的。

從早期建立的博物館、美術館，大都成立於都會之中，且與公園、綠地毗鄰，而且交通便利，如國立台灣博物館（精省前為台灣省立博物館），位為台北二二八公園（前期為台北公園），位於襄陽路與館前路口。數十路的聯營市公車在此停靠，早期是台北市藝文展覽的重要地點，公園內又是市民休憩的最佳場所。以舊建築物再利用的華山藝文特區，原為菸酒公賣局台北酒場的舊址，位於忠孝東路二段及八德路一段之交會處，此處有十數路公車於附近停靠，並且有板南線的捷運停靠，交通可謂相當便捷，免除了觀眾停車的問題。台北當代藝術館其館址為台北市政府在長安西路的舊址，位在台北車站北方，交通之便利，不必贅述。位於文山區的台北市萬芳醫院，與捷運木柵線「萬芳醫院站」捷運站相連，距離北二高萬芳交流道只有五分鐘車程，對外交通便利。

由於台北市捷運的便利與聯營公車的頻繁車次，使台北市交通相當方便，這些公共建設無論位置在何處，都已佔了相當的優勢，這些優勢所帶來的商機或人

潮，相對給投資者極高的興趣。其實，有時商機的再現，並非只靠一處美術館及交通之因素就能達到上述目標，由美術館發展相關的行業如藝術中心、畫廊、公園、其他景點形成一個帶狀商圈更是社區整體營造的重要要素，讓觀眾活動的連續性與區域的擴張，提供有效的服務品質，才是成功的關鍵。

三、 經費預算之運用

一般而言，文化建設要產生淨利是很難的，這使得投資案的財務風險相對升高。即使在十數年的特許經營年限，以分擔經費和風險也是相當複雜化。而投資案先前需投下一大筆的經費，這些經費預算的回收，有待日後經營成果，有時甚至很難予以定量估計，一個可能的目標，便是藉由商業功能的收入不斷補助文化設施的經營經費。

經費預算是美術館營運的重要課題，未來在國際間相互借展所舉辦大型展覽的機會大增，塑造美術館的專業形像與特色，將是在精確的規劃與開創性的活動，引起觀眾的信賴。開發美術館產品作為推廣社會教育與學術研究，經由延伸出的效果再次傳播於社會，這些支出與運作都是積極而有意義的，再從民眾的友持與推廣中逐漸降低成本。

美術館預算支出是相當複雜的，而最重要的莫過於典藏品的收購所支出之經費，占其預算之大宗。藝術品達到一定程度時，其價值難以估計。而且收藏品將呈現美術館的特色，因此在收藏的過程中須盡最大努力在「精」與「量」中力求均衡。儘量能在有限的經費中從各方面尋求真正具有價值的典藏品。

四、 人力規劃

美術館行政是屬於專業的任務，從典藏、研究、展示到推廣一貫風格的展現，

都靠「人」專業能力的運用，善用人力資源與規劃則是美術館事業成功的關鍵。機關組織編制本來就是因材施教，依其任務編組、專長發揮，在使命感的認知下，有效掌握責任的完成。來自經營理念的驅使，提高工作效率，就不能帶有公務員的習氣，只有強化美術館館員的榮譽感與責任感，發揮個人才華，付出專業的精神，在權責劃分下，才是有效之行。在公務人員的體制下，很難找到一位專業的美術館工作人員，因為在進用與考核上，難以讓學有專精的人士努力在美術館付出心力。

以前，國內缺乏博物館、美術館專業人員，這些在博物館與美術館界的人員，必須到國外進修與考察，取得國外的「經」回國貢獻，國內博物館界才漸入佳境，現在國內大學已普遍設置博物館學與藝術管理學科，如表(三)、(四)、(五)，每年畢業人數逐年增加，加上留學生回國，國內取才，應較以前容易。然而國內文化機構偏偏釋出的缺額少之又少，使得這些學子進入無門，浪費這些人力資源。另外美術館也經常舉辦講座、研習營或研討會，在各界愛好者熱烈參與下，也是有

表（三）大專院校藝術類科系所數及班級數概況

級別	八十六學年度		八十七學年度		八十八學年度		八十九學年度	
	所數 (系科)	班級數	所數 (系科)	班級數	所數 (系科)	班級數	所數 (系科)	班級數
總計	99	339	123	369	148	475	180	735
研究所	26	56	30	60	44	79	65	120
大學	48	194	65	218	74	250	84	291
專科(含二年制及五年制)	25	89	28	91	30	146	31	144

資料來源：教育部「中華民國教育統計」

表（四）大專院校藝術學類科系畢業生人數概況（研究所部分）

科系	八十五學年度 畢業人數	八十六學年度 畢業人數	八十七學年度 畢業人數	八十八學年度 畢業人數
研究所總計人數	171	235	224	327
美術學系	33	51	34	43
音樂學系	44	60	54	80
戲劇學系	12	12	11	14
舞蹈學系	3	3	2	-
藝術研究所	35	49	42	54
藝術史研究所	5	5	4	3
戲場藝術研究所	-	5	-	3
音像記錄研究所	-	-	3	6
室內設計學系	7	7	19	13
應用藝術研究所	24	19	21	13
傳統藝術研究所	2	4	7	1
視覺傳達設計學系	6	10	9	8
藝術史與藝術批評研究所	-	-	3	6
造形藝術學系	-	10	15	18
視覺藝術學系	-	-	-	11
設計研究所	-	-	-	35
美學與藝術管理研究所	-	-	-	4

資料來源：教育部「中華民國教育統計」

效養成方式之一。這方式如學校教師表現最為優異，教師經由政府舉辦這類研習會培養文化師資，讓教師們透過研習更深層瞭解文化與藝術，然後回到學校教育學生，讓基層美育工作落實生根，對美術館營運方面產生正面影響。

美術館繁雜的行政與瑣碎的工作極多，如果單靠館內工作人員將耗費專業人員的人力資源及人事費用。在社會上有許多志工，在工作之餘或退休之後，從事

表（五）大專院校藝術學類科系畢業生人數概況（大學部分）

科系	八十五學年度 畢業人數	八十六學年度 畢業人數	八十七學年度 畢業人數	八十八學年度 畢業人數
大學本科總計人數	1,007	1,973	1,799	1,902
美術學系	189	512	388	426
應用美術學系	58	61	78	52
雕塑學系	-	27	25	30
音樂學系	294	475	421	368
中國音樂學系	44	24	28	62
傳統音樂學系	-	-	7	12
音樂舞蹈學系	-	101	62	41
西洋音樂學系	37	-	-	40
戲劇學系	141	231	215	162
舞蹈學系	59	97	81	83
電影學系	-	11	17	19
室內設計學系	-	63	52	102
室內空間設計學系	-	15	30	33
工藝學系	-	195	151	129
視覺傳達設計學系	-	161	227	287
造形藝術學系	-	-	-	36
戲場設計學系	-	-	17	20

資料來源：教育部「中華民國教育統計」

志工活動，貢獻人力與經驗，幫助別人並且選擇自己喜歡的工作，從中學習更多的專業知識，有的志工是以回饋的心態去服務別人，造成社會更慈愛與祥和。

許多人都願意去美術館參與文化志工，因為在美術館可以學到在社會學不到的美感經驗與心靈修為，藝術本身即是一種形而上學，精神層面的修養可以塑造一個完整的人格信仰。志工的參與使美術館在人事壓力減到最輕，任務能夠如期

完成。當志工積極投入工作時，往往把美術館當成自己的事業，關心館內一切營運與理想。志工來自社會各階層，有在學學生、社會人士、教師或退休人員，為尋求自己的興趣或工作的第二春，往往以無比的心力發揮志工的力量，所以美術館對這些人力資源多加上訓練使之成長，成為各館推展業務的生力軍。

美術館推動「公辦民營」，在人力的規劃上將比公營來的更為自由，跳脫了法令限制與公務人員進用管道，學有專長的博物館行政人員能如願進入美術館服務，擺脫公營美術館人員以非專業人員占用專業職缺，以致效率不彰，成果難以顯現。如果從鴻禧美術館的人力資源和營運成果來比對公營美術館所呈現的成果，在人力相差近十倍之譜，但成效卻優於數倍，可見人力的適才適用，才能提昇專業素養。美術館要達到國際化水準，專業人才的培訓相對重要，志工的養成不遺餘力，在「人」的規劃上能適用得宜，那美術館的業務便達成功的成果。

五、特許權利

從「獎勵民間參與交通建設條例」第七條及第三十八條規定，特許權契約內容在規範特許權內容、興建營運範圍、權利金之支付，期限屆滿時或屆滿前之資產移轉等。而特許權契約內容，則在「促進民間參與公共建設法」第十一條有了詳盡的規定。依據促參法第十一條規定，主辦機關與民間機構簽訂投資契約，應依個案特性記載下列事項：

1. 公共建設之規劃、興建、營運及移轉、
2. 權利金及費用之負擔。
3. 費率及費率之變更。
4. 營運期間屆滿之續約。
5. 風險分擔。

6. 施工或經營不善之處置及關係人介入。
7. 稽核及工程控管。
8. 爭議處理及仲裁條款。
9. 其他約定事項。

由於關係著整個個案的基本權利與義務關係，因此對於營運內容，權利金的支付以及資產移轉都在促參法的架構中作了規範。為引進民間機構之技術，資源與能力，特許權利的範圍關係著投資者的意願與否，就其雙方的權利義務之內容也需審慎考量個案需要，以及政府介入的可能性。雖然促參法第十一條對特許權利內容作了規定，但是公辦民營的類型多樣與複雜，無法具體規定於法條之中，故應視個案需要作補充約定之法源依據。

（一）用地取得及公共建設之興建

公共建設之用地取得是興建公共建設中最重要且困難的部分，往往也是投資者投入資金最龐大的，政府應以公權力來協助取得用地，並就使用情形作規定使用方式。在公共建設之興建事項，對施工品質的良窳關係者日後計劃之成敗與硬體之維修，因此主管機關應作好監督之責。美術館的用地，不像交通建設需有廣大的土地面積作為建設之用，但是選擇一處可供發展的腹地作為美術館用地是必須的。並且在硬體建設考量多樣的功能性，讓民眾多一處休憩兼知識啟發之殿堂。

（二）營運事項

營運事項不僅關係特許公司是否能創造利潤及回收成本，也影響民眾使用公共建設之服務品質。現代經營理念是以服務民眾為依歸，考量民眾的需求而給予最好的產品或服務。美術館是一項公益事業，一項服務社會的教育事業，雖然與創造利潤互相衝突，但是美術館專業人員從研究觀眾導向以及消費者的各項需求中去滿足與瞭解各階層民眾的需求，在「使用者付費」的精神下，仍有利潤可言，

以維持館的營運。

現代每一種事業多以服務民眾，滿足民眾需的經營觀念創造事業的每一個春天，百貨業如此，金融機構如此，保險、電訊業也如此，現在公部門對民眾辦理相關業務，也提供了良好的為民服務。因此美術館在展覽研究，網際網路、文物商店與餐飲服務等多元業務，都應以如何服務民眾作考量。

（三）權利金

權利金是民間機構確定取得公共建設之投資或委託經營後，所支付給主管機關之費用以取得經營權利，是具有排他效力的。依促參法第四十九條及獎參條例第七條規定特許公司權利金之支付事項。基於個案之特性，與公平競爭原則許可民間機構於一定期間內經營公共設施，並得向其收取權利金，而該權利金是不予退還的。同時在民間機構申請參與投資公共設施的申請標準內，權利金也為審核的重要依據。

（四）特許經營年限

在促參法第四十九條規定，民間參與公共建設，於投資申請案財務計劃內擬訂營運年限。營運年限是政府辦理公辦民營的誘因之一，民間因繳納權利金而營運公共建設，故權利金的金額多寡關係經營年限長短，使民間所作投資，除成本得以回收外，希望創造利潤，因此必須精確評估經營年限，以增加民間機構的投資意願。另外經營年限也關係到內部員工的進用與士氣，經營期限太短員工缺乏安全感與歸屬感，因而不易留住人才，故經營的特許年限不宜太短，營經年限太短除了造成民間投資回收形成壓力，服務品質也受影響，另外，年限屆滿是否重新續約，或另擇民間投資機構參與，使得人員得全部更換，將使公辦民營的原意大打折扣。

以現在目前辦理公辦民營的機構為例，台北市萬芳醫院的經營期限為九年，兒童交通博物館為七年，因民間無重大投資故約定不得續約，兩案經營期限較短是否考量國有非公用財產委託經營實施要點第六條之限制不得而知。另海生館因有第二、三期的開發計劃案，投資金額相對龐大，其經營期限為二十五年，國美館在類 BOT 案中，其權利金達一億伍仟萬之考量，其經營其限為三十年，兩案計劃實施皆已在「促參法」公佈實施，爰引第八條之規定，其營運期間由各該主辦機關於核定之計劃及投資契約中訂定之，是故特許營運期限較為靈活。

即使前二案之經營期限已當長，是考量民間所投資金額較為高，但相對與法國羅浮宮玻璃金字塔案中，EGPC 與地下層商家一次即簽訂七十年的經營權比較，就顯得保守些。民間對公共建設投資，必定經慎審評估以及政府所釋出之誘因而作投資意願之考量，政府應在經營年限作最大的開放，使民間在經營規劃上，能再作長遠之計劃。

（五）特許期限屆滿或屆滿前之移轉

獎參條例第四十五條及促參法第五十四條規定民間機關於許可經營期限屆滿後應將現存所有全部營運資產或營運權，依投資契約有償或無償概括移轉於主管機關，由於公共建設所有之資產相當複雜，其移轉方式、移轉範圍、移轉程序及有償時計價方式應於特許權契約中明訂之，以免日後發生爭議。另依獎參條例第四十四條規定，特許公司在特許期間屆滿前，因主管機關撤銷其興建營運許可或終止本契約時，其可堪用之落運資產及興建中之工程，主管機關得強制收買之。強制收買之目的在避免因特許公司在經營不善時，影響公部門的服務品質及績效，或無法正常營運。但對於期限屆滿前所移轉的標的，其計價方式及移轉前後之權利義務等內容應在特許權契約作規定。此外特許期限屆滿時，因審核其績效良好時，得以提出續約之要求。

（六）財務監督與強制接管

投資人參與公共建設申請，應提出營運計劃與財務計劃等相關資料向主辦機關提出申請（促參法四十三條）。財務計劃是投資人自有資金與向銀行借貸款項等作為資金應用的規劃，在財務條件之運用合宜，是本案計劃成功關鍵。本案推行成果，特許公司須盈虧自負，因此，對營運須有良好運作模式與財務控管是相當重要。當特許公司在經營不善或財務呈現危機而導致損害時，政府應停止其營運之一部或全部撤銷其營運許可，（獎參條例第四十三條），或強制接管，以維持繼續營運與服務，確實維護公共利益。

本項是對特許公司作最壞打算，畢竟事業經營並非百順，在各項主觀及客觀的環境條件下，私部門營運不善而關門大吉者皆有所聞。主辦機關為確保美術館的營運順暢及服務品質並維護公益本質，當有上項之情況發生時，不得以所需介入強制接管之措施，強制接收其經營權及強制占有與處分其資產設備等為必要之行為。

本章結語

從本章案例說明文化建設辦理公辦民營之目的，在於政府組織編制及財政經費問題，政府再造而推動公部門的民營化，引進民間企業精神，達到精簡組織的革新目的。文化建設公辦民營之革新，在行政效率提高及公務員額之人事費用，讓民間專業知識進入公部門，使「公共領域」中建立「私有的」市場機制²¹。而機

²¹ 參考劉昭博，建立以「生產知識」為基礎的行政體制，公共行政學報，1999年1月，第3期，

制是否健全及理想，在於公辦民營計畫擬定時之評估與考量，並且對實施該政策之優缺點作判斷與分析：²²

表(六)公辦民營之優缺點：

項目	優點	缺點	建議
經營績效	經營績效與行政效率提高。	1.經營期限之限制，不易評估經濟效益。 2.經營方式傾向短期營運，營運政策不易持續且作長期研究。	1.應明定經營目標，並建立有效監督管理機制。 2.延長經營期限。
經濟效益	解決財政困境並取得權利金與回饋金作其他建設之用。	民間機構需盈虧自負，有經營壓力，恐有市場化傾向之虞。	公私部門應尋求 - 平衡點，兼顧民眾對政府需求的滿足，另一方面民間投資有利潤之誘因，鼓勵民間參與。
人事運用	1.不必進用公務員節省人事費用。 2.彈性進用非公務人員，不受法令限制。	員工心理無安全感及歸屬感，擔心權益受損。	1.公私部門應尊重員工意，願協助其留任、轉任與輔導就業。 2.政府應為受託機構聘用研人員輔助經營。
文物典藏		典藏品之產權歸屬困難，因而在收藏方面不易累積。	1.政府成立典藏系統，確實執行文物清點工作。 2.聘用研究人員作文物研究，推廣教育。

一、經營績效：公辦民營之後！大部份機構行政效率提高，民眾滿意度提昇，機構營運大都由虧轉贏，如台北市萬方醫院，兒童交通博物館。但是有經營期限之限制，因此在經營政策傾向短期經營，效益不易評估。政府辦理委外經營，就應有永續經營之規劃，需要以長期經營理念作考量，以及設置一套有效的監督管理機制，作為公私部門共同依據。

²² 見黃光男、陳國寧協同主持，《「台北市文化藝術資源調查 博物館與美術館資源之研究」期末報告》，台北市政府文化局，2000年，頁116

二、經濟效益：政府辦理委託經營，大致都達到了精減組織與人事的行政革新方案，一方面解決財政的困境，另一方面從民間機構取得權利金與回饋金，達到開源節流的目的。但委外經營、民間企業盈虧自負，有營運壓力，惟恐經營方向有所偏差，有傾向於市場化的可能。因此公私部門應尋求一平衡點，一方面兼顧公部門滿足民眾需求，另一方面民間投資得有利潤之誘因，鼓勵民間參與。

三、人事運用：公辦民營之後的機構，不必再進用具有公務員身份的人員，節省了人事費用。再進用的人員因不必具有公務員身份，故人事運用不受法令限制，運用較具彈性。但員工因不具公務人員身分與經營期限契約關係，心理無安全感及歸屬感。因此，政府與民間企業雙方應尊重員工意，願協助其留任、轉任與輔導就職。另外政府應為受託機構聘用研究人員，輔助受託機構經營。

四、文物典藏：典藏品的徵集之後，所有權的歸屬是一相當複雜且需釐清的問題，這包括捐贈人、受託機關二方面，捐贈人一般將文物捐贈給美術館、博物館，而不是捐贈給受託人（民間機構）。受託人所購買的典藏文物，是否需在契約屆滿後，留給公部門？如此，將無法在研究與典藏方面作推廣與收藏。最好的方法是政府成立典藏一系統，確實執行文物清點工作，進一步政府聘用專業人員作文物研究工作，活用典藏文物，而受託人應負保管維護之責，公私部門互助互惠，才能適當經營美術館。

