

## 第陸章 美術館公辦民營模式之分析與檢討

### 第一節 美術館公辦民營原因分析

國內屬於美術博物館者共計有國立故宮博物院、國立歷史博物館、國立台灣藝術教育館、台北市立美術館、國立台灣美術館及高雄市立美術館等屬院級大型館，和隸屬各縣市政府之文化局、文化中心不同。文化局、文化中心近一、二年因改制隸屬各縣、市政府一級單位，為府內局或府外局，各縣、市政府因地方自治由各縣、市長決定而不同調。上述之大型館院若非隸屬中央便即隸屬院轄市，在中央政府統籌分配款所得到經費較其他直轄縣、市為多的情況下，以致能籌辦大型規模展覽與活動，常常是各縣、市文化局羨慕的對象。

#### 一、行政組織

我國憲法第一百六十二條揭示：「全國公私立之教育文化機關依法律受國家監督」。因此，教育部為我國主管學術、文化及教育事務的最高行政機關。依據民國六十九年二度修正的「社會教育法」，我國博物館的設置是比照一般社教機構的，所以「社會教育法」是目前主管機關用來管理博物館的相關法源。從「我國社會教育行政組織」的架構上，我國博物館事業的管理是沿用既有的教育行政體制，以中央及地方之行政層級為劃分，國立博物館歸屬教育部社教司管理，省、縣、市級之博物館則分屬於省教育廳與縣、市教育局管理。

民國八十八年七月一日政府政策的推動，政府層級由三級改為二級制，台灣省政府各廳處被裁撤，業務極遽萎縮，所留部分業務之原省府單位，成立「行政

院中部第二辦公室」繼續於中興新村辦公，原隸屬於教育廳與省文化處的社教單位均改隸於中央，大部分文教機關移轉於行政院文化建設委員會。我國主管博物館事業與文化資產的行政機制，目前仍有事權不統一的現象，教育部與文建會專責事權不統一，導致地方縣、市政府業務無法銜接。

對上述大型公立美術博物館所隸屬單位，依各館組織規程第一條所述各有不同，簡述如下：

- 一 國立故宮博物院：隸屬於行政院。
- 二 國立歷史博物館：隸屬於教育部。
- 三 國立台灣藝術教育館：隸屬於教育部。
- 四 台北市立美術館：隸屬於台北市政府文化局。
- 五 國立台灣美術館：隸屬於行政院文化建設委員會。
- 六 高雄市立美術館：隸屬於高雄市政府。

由以上各博物館、美術館所隸屬的單位來看，分散於各個部會及院轄市，形成多頭馬車，其缺點有：

- (一) 事權不統一：因事權不一，容易有推卸責任情形，造成下屬無所事從狀況，或是古蹟的問題、或是文化的問題，往上層報時，常有不知是那個機關承辦，形成時效延誤，如民國八十七年潭子鄉摘星山莊案例，所造成的遺憾難以彌補。
- (二) 經費預算不均：由於各隸屬不同單位，各上級機關所得經費又不相同，然後再以不同的百分比分配給所屬文化單位，因此，各館預算皆不同。
- (三) 文化政策難以落實：文化政策須以一條鞭的方式，由上而下貫徹實行，並且在橫向方面，應互相溝通、配合與支援方式進行，文化政策

才容易落實。依目前國內各博物館、美術館隸屬不同的上級機關，文化政策上的執行確有難度，期望達到的成果便打折扣。加上各博物館、美術館定位不明，文化政策輕重不分，營運方向重疊與無法彰顯各文化單位與地方的特色，因此有待目標觀念的確立、分工的細密、精緻的收藏、建立館藏特色以及深度的研究，達到教育的目的。

文建會為行政院幕僚單位，依憲法之規定除非是部、會單位，幕僚單位是不得有下屬機關。然而目前隸屬於文建會所轄的機關卻有如國美館等十個單位<sup>1</sup>，於法不合。縱觀上述文化政策難以下達，是事權不一所形成，因此成立文化部<sup>2</sup>，專責事權是當務之急。文化部成立之後，上述缺點便可迎刃而解，將屬於文化古蹟等相關事務劃歸文化部，分散於教育部及其他單位之文化事務收歸文化部，而文化政策由文化部統籌負責，乃至各縣市文化局，才能貫徹執行，方能彰顯文化政策之重要性。

一般大型公立美術博物館內部組織架構，分有「行政部門」與「業務部門」，兩部門共同為執行上層決策的理念，實體運作組織業務。「行政部門」設有總務、會計、人事單位及管理服務單位，一般「業務部門」分設有展覽組、典藏組、研究組和推廣組等四個部門，作為館內專責推動業務的火車頭，其職責為：

- 一 展覽組：負責美術作品之展覽、接待服務、新聞聯繫等。
- 二 典藏組：負責美術作品之收集、徵集、分類、修護及裝裱等。
- 三 研究組：負責美術作品之考證、鑑定、美術教育之研究、圖書資料管理及諮詢服務等。
- 四 推廣組：負責美術教育之推廣、輔導、出版刊物等。

---

<sup>1</sup> 十個單位包括國立台灣美術館、國立台灣博物館、國立台中圖書館、國立台灣工藝研究所、國立台灣交響樂團、國立台灣歷史博物館、傳統藝術中心、民族音樂中心、文化資產中心、藝術村等

<sup>2</sup> 行政院已於九十一年三月二十二日全國文化會議中，確定成立「文化體育部」。

依各組職責或決策部門如館長均可為守門員的角色，“Curator”一字可譯為美術館專業人員或美術館研究人員，以及目前台灣正流行的「策展人」一詞，美術館專業人員或美術館研究人員應為美術館的「業務部門」的專業人員。美術館作為藝術家的舞台，不管是申請展覽或為美術館即將研究與定位於藝術史之藝術家，其作品必將在這部門接受嚴厲的批評和檢驗。

作為一個藝術的守門員，其角色具有舉足輕重的關鍵性，也往往影響著藝術文化生態，美術館具有權威性是基於專業的專門知識，擁有足夠的研究人員，因此他們作為守門員角色具有絕對的指標性，並且進入藝術生態的深層結構，從最基層的文化層面影響起，影響企業收藏家的收藏方向與贊助導向，甚而影響拍賣會收集藝術品方向與拍賣市場價格。

## 二、委託人委託原因分析

公部門基於本身需求以委託人身分公開向民間機構徵求合作對象，需求因素有時因行政業務、經費問題或教育、休閒等需求，或基於政策訴求，擬改善公部門效率不彰的常態，並取得民間企業之工作績效，交由民間機構執行或經營部分工作是有必要的，除可強化管理經營效益外，更可將節省的經費與人力資源作其他建設支援工作。

### (一) 局部需求：

由公部門提供服務，委由民間以企業經營管理方式，惟民間企業需透過競標方式，以最低價來取得服務權利，政府依得標價額支付費用，並負有監督責任。即公立機構因業務執行，釋出部分的經營權或服務項目委由民間來執行或經營，例如美術館內餐廳經營、清潔工作、展覽作品的運輸等，美術館不必將館內大小工作全部一手包辦，如此，不但得增加員工，在經費支出也相對增加。美術館將

一些非專業性與非行政工作委由民間經營，不但減輕繁瑣業務，工作之執行也將更完善，美術館只需支付廠商得標價額之費用，故能節省開支。委託人只要站在監督的立場，執行監督之責。目前政府許多機關多將餐廳、清潔、保全等工作交給民間業者承包，減輕政府單位的人事與經費問題。

此外，如國立台灣美術館為館舍修繕，在經費不足之下，以類 BOT 方式爭取民間資源，以取得權利金作為館設維修之經費。本項與上述方式略有不同，上項方式為委外承包方式，是由政府支付費用，委託民間承包部分工作，有類似雇主關係之性質，而國美館之類 BOT 則是民間支付權利金以取得經營權，屬於雙方合作關係，二項性質不同。

## (二) 功能需求：

屬於政府或非政府的非營利機構，就其組織功能屬性，具有觀光、教育、休閒或服務者，且能吸引眾多民眾參與和消費之有利誘因，此類如兒童交通博物館委託民營，台北市政府每年節省了四千五百萬元；政府投資經費達五十餘億的國立海洋生物博物館，發展成海洋資訊與教育之觀光景點；以醫療服務者如台北市立萬芳醫院，於規劃之初，即尋求公辦民營方式，以精簡人事、財務等等諸多受限問題，達到精簡機關組織及員額編制的政策。

現在我國國民平均所得超過一萬美金，生活水準普遍上升，因此政府實施週休二日制，鼓勵國人在工作之餘多作休閒活動，以提高生活品質。所以政府近年來在全省各縣市鄉鎮普遍興建公共設施，開發觀光產業，提供休閒與服務處所，讓國人有充分的娛樂享受，調劑身心，而這些功能也都逐漸在達成之中。

## (三) 階段需求：

因政策性因素的執行，無法在短時間完成，可能基於政府財政支出或時間迫

切原由，必須作階段性、循序來執行者。有時政府完成硬體建設之後，經營一段時間，再以公辦民營方式委由民間經營，如國立海洋生物博物館，用兩階段的時間來完成海生館的建設，期間行政院考量博物館的永續經營與常年經費挹注問題，有條件的讓民間參與經營<sup>3</sup>。現在有些舊建築物(古蹟)活化案例，結合地方文化特色，或社區整體營造，將舊建物更新後，委由民間規劃經營藝文活動，如台北華山藝文特區、台中二十號倉庫。

### 三、受託人資格與身分

對參與經營合作之受託人資格與身分限制，依據「促進民間參與公共建設法」第四條及各案所規定之辦法。委託經營事項分屬專業性質與非專業性質，專業性質為在執行專業業務須具有專業技術條件之認定或學識與經驗。美術館的業務部門在執行展覽、典藏、研究和推廣等屬美術館專業人員。廠商在投標過程所需檢附的證明文件為財務證明與專業證明，並且結合專業技術條件，且具有經理經驗與開發能力，在相關專業經驗且有合作意願之財團法人、社團法人、基金會或企業聯盟等，都能檢具相關申請資料，並載明相關經驗。美術館業務公辦民營方式概分專業及非專業部份：

- (一) 專業部份則屬美術館經營，包括展示、研究、典藏、推廣等工作，並且在人事、財務等均有自主權。因此，受託人除具資格外，應另檢附具有美術館經理策劃及開發之相關證明。
- (二) 非專業部份則屬經營文物商店或賣場等休閒服務區，此部份為一般業務經營，檢附一般相關文件申請即可，毋須檢附專業證明。

---

<sup>3</sup> 參考黃彩雲，(國內公立博物館公辦民營個案之檢討與分析)，國立台南藝術學院博物館學研究所論文，2001年

## 第二節 美術館公辦民營模式分析

各地方政府自治之後，因財政問題或經營績效等因素陸續將政府部分業務委託民間經營管理，在經營管理辦法中如財政部國有財產局「國有非公用財產委託經營實施要點」第二條：「本辦法所稱委託經營，指委託機關將國有非公用財產委託受託人經營，由受託人支付委託機關權利金，並自負經營盈虧」，委託經營標的為非公用財產。再依委託經營實施要點第六條：「委託經營之期間，應是各案情形訂定之，最長為十年」。另外辦法第十二條規定，國有非公用財產委託經營應收取權利金，分為訂約權利金和經營權利金，經收取後原則上不予退還給受託人。

相較於國有財產局的委託經營，屬於國營非營利機構的美術館可適用「促進民間參與公共建設法」將全館委託或部份非專業化經營權，作商業使用，委託民間經營管理，美術館不僅有權利金之收入又可有效提升資源效率，民間機構雖盈虧自負，但享受盈餘對民間業者更具吸引力，可說雙方互蒙其利。另外，經營期限應依權利金金額的多寡以及評估經營利潤回收能力作適度延長，不受「國有非公用財產委託經營辦法」第七條限制，以利廠商投資意願。

國內文化建設主要均由政府主導執行，但是政府在文化建設部門缺乏專業經營管理人才，以致各參與者間難以有效整合，因而產生許多缺失和弊病。如何藉助民間機構參與文化建設，委託經營管理，以民間經營管理專才，達到提升工程品質與經營效益之目的，政府必須提供誘因與獎助辦法，以增加民間投資者之意願為手段。在國美館在(國立台灣美術館甄選民間機構參與館舍管理計畫書)明訂權利金達一億五千萬元，並經估計廠商營利回收需三十年經營期限；國立海洋生物博物館有第二期興建工程，廠商須投入大筆經費興建硬體建築，因此合約訂定經營其限為二十五年。台北市政府財政局與研考會的考量下，為減少市府財政支出

及提高經營績效，規劃萬芳醫院所採行的委託經營模式，並在人事與會計擁有自主權，台北市政府僅居於監督管理與考核的責任。萬芳醫院地理位置處於捷運站邊，交通便利具有極大誘因。

當構成民間投資誘因形成，如何依其性質選擇委託經營模式，將模式分析列舉：(一)獨資經營；(二)合資經營；(三)合作經營；(四)再生經營等四種，四種模式依其內容、性質互有不同，說明如下：

### 一、獨資經營：(OT 模式)

政府將部分公共服務交由民間來經營，惟不涉及興建硬體(公共工程)部分待經營一段期間後，民間經營權喪失，權利歸還政府的方式。委託經營之重點在於受託人須支付權利金於委託機關，並且自負盈虧的一種經營模式。雙方關係內容如下<sup>4</sup>：

(一) 當事人：依「國有非公用財產委託經營實施要點」之規範；以國有財產局為主辦機關，受託人為地方政府或適當機構。而地方政府指直轄市、縣(市)政府及所屬機關及鄉鎮公所；適當機構指公立機構及依法成立之公私法人，而私法人則包括社團法人、財團法人及公司。

(二) 委託經營內容：1.配合中央目的事業主機關政策需要或各級政府公共建設需要，經各該主管機關核定者；2.獲准整體開發者，3.與相鄰地合併使用有利於整體規劃，提升利用價值者(委託經營實施要點第五條)。3.委託經營期間：應視個案情形訂定，最長以十年為限(委託經營實施要點第六條)，以促參法第八條投資者則不在此限。4.權利金：

---

<sup>4</sup> 參考李俊瑩，(國公營事業民營化之檢討與法制變革重點建議)，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2000年，頁245

國有非公用財產委託經營應收取權利金，分為訂約權利金及經營權利金。前項之權利金收取後不退還（委託經營實施要點第十三條），另訂約權利金得分期繳交，經營權利金每年度收取壹次。5.委員經營契約內容：辦理國有非公用財產委託機關應與受託人訂定書面契約，其契約內容包括：(1) 雙方當事人；(2) 委託經營財產；(3) 委託經營期間；(4) 委託經營之權利金、履約保證金及其收取方式；(5) 使用限制；(6) 投資增加設，施變更財產之處理方式；(7) 地上林木及珍貴作物之處理方式；(8) 委託經營財產面積增減處理方式；(9) 違約之處理；(10) 終止契約之來由；(11) 契約終止或屆滿後，資產回收處理等。

此外在受託人之權利義務，補償處理都做詳盡規定。

依促參法第五條規定：本法所稱之機關，為行政院公共工程委員會；主辦機關指主動民間參與公共建設相關業務之機構：在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。第八條為民間機構參與公共建設方式，其營建期間，視核定之計劃及投資契約中訂定之。與上述委託經營實施要點略不同，尤其在經營期限，委託經營實施要點所定「最長十年」期限，略為不足，而促參法則較為靈活，由各主辦機關視投資計劃核定之。

將美術館已興建硬體，交由民間投資規劃，以促參法第八條第五款方式徵求民間申請投資辦理。參與公共建設之申請人應依促參法第四十三條規定提出相關土地使用計劃、興建計劃、營運計劃、財政計劃，金融機構融資意願書及其他規定資料向主辦機關申請。並且在經營規劃，經營方向以及人事、會計、財務等擁有充分的彈性與自主權，政府僅居於監督管理與考核的立場下，對投資者經營不善時，才採取必要的措施，以維護美術館公益性質與服物民眾的品質。

美術館為專業經營，自當有專業美術館行政才員規劃人才，一方面為維持美

術館品質，另一方面為永續經營，民間投資機構在規劃及申請提出時，應成立專業團隊，以供檢覈，民間投資機構擁有經營自主權，是為營造民間經營績效與活力，靈活運用美術館資源，以期能經營出一個具有特色的美術館。在人事會計及財務的運作，將更為自由，不受公務人員法令規定，視其需要進用博物館專業人才，使美術館業務進行更為通暢，而且美術館館長由私法人（財團法人、基金會）自行遴聘，不受政府包袱發揮個人長才，如此管理經營美術館更能得心應手。

## 二、合資經營：（BOT 模式）

由政府提供土地，民間出資興建公共工程，在公共工程完成後依契約精神取得一段特許經營權，待經營權期限結束後，所興建之公共工程所有權移轉於政府，這種政府與民間共同出資的經營方式稱之，又稱為聯合開發。此種模式目前多屬興建交通建設與開發大眾捷運系統，以有效利用土地資源。

以地方主管機關所訂之計劃，與私人或團體合作開發，以有效利用資源興關事業而言，其相關法規有(一)大眾捷運系統土地聯合開發辦法；(二)獎勵民間參與交通建設條例；(三)促進民間參與公共建設法等，使聯合開發模式擴及各種交通建設及公共建設，讓民間投資範圍更加寬廣。以民間投資交通建設所涉及需要較大面積土地開發，也涉及到私有土地權利人需提供土地，供主辦機關建設，但是我國土地征收補償制度所補償價格偏低，常引發土地所有權人的抗爭，阻礙公共建設之進行。如果公共建設引所需土地是以公有地「撥用」方式<sup>5</sup>，將公有土地撥給主辦機關作開發之用，避免使用私有土地所產生紛爭，則較為單純。

主辦機關取得公有土地交予民間機構使用，興建公共設施，依其雙方契約所定，公共建設完成後民間機構在特約期限內經營使用該公共設施，俟特約期限屆

---

<sup>5</sup> 參考李俊瑩，〈國公營事業民營化之檢討與法制變革重點建議〉，國立台灣大學法律學研究所碩

滿之後，歸還該公共建設之資產及經營權，完成聯合開發整個過程。

在合資經營進行至經營權及特許期限，是本案投資利潤之關鍵，因此必須在契約訂定中即加以規範，在內容上包括經營團隊、特許年限、經營種類、內容與範圍及在特許年限屆滿之資產與經營權歸還等，至於是否可以續約的問題，應依主管機關在監督考核評比之後，另作考量。對合資經營，政府提出誘因，吸引民間機關投資興趣，除完成興建公共建設硬體所需土地用地後。以美術 屬專業行政之個案，應對投資對象等上項因素作最大規範，以避免財團不當介入。

特許年限穩含對民間投資，因興建公共工程挹注金額較大，應有較大寬容度，雖然主管機關對民間投資計算回收時間，以樓地板面積乘以每年利潤所得再乘以年限，扣除所投資金額，得出第某年即有盈餘來說，對民間投資每年還須付給政府的回饋金，投資資金所產生利息及投資風險，在核算特許年限應酌予放寬，讓民間能有更大的意願為所投資的美術館作再投資計劃。美術館經營理念，從上至館長下至員工都必須有一致的信念，專業的經神，細密的分工，創新的活力以及專業的素質，因此由誰來經營，如何經營才能把公辦民營的美術館作的有聲有色。

依促參法第四條已規範參與投資的民間機構，為依公司法所設立之公司或私法人資格，然這些公司或私法人是否具備經營美術館的能力與理念。美術館功能與目標，在公益與教育推廣且帶有使命的專業機構，如何經營出有特色的風貌，呈現美學的美術館，非一般商業團隊所能認識。美國有許多私人美術館或博物館背後多為基金會在掌控，美術館館長由董事會遴選任命，所以美術館的營運成果是向董事會負責，再如台北市立萬芳醫院為例，萬芳醫院由台北醫學院承辦<sup>6</sup>，台

---

士論文，2000年，頁250

<sup>6</sup> 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

北市政府在考慮萬芳醫院以公辦民營模式委託經營時即已考慮由「醫事財團法人」承受委託。「醫事財團法人」較易配合政府監督且較能維護醫療服務品質，醫院與美術館同屬專業領域的公益服務機構，因此有必要在民間投資機構中成立一專業服務團隊，如美國以基金會經營模式，美術館館長只向董事會負責。而此一團隊應在申請投資時提出能力證明並同審核。

### 三、合作經營：（類 OT 模式（類合資經營））

由民間提供資金給政府機關，作為維修或興建小型公共工程費用，並取得一段特許經營期限，這種由民間出資與政府合作的模式稱之。此模式與上項合資經營模式類似，惟不涉及民間興建公共工程之產權移轉與政府，故又可稱為類合資經營。促參法第九條規定就公共建設之新建、擴建、整建或營運工作，得就該公共建設之全部或一部為之。亦即民眾投資公部門之公共建設可以不用如委託經營或合資經營之規模，投資大筆經費，得以主管機關所規劃之經營範圍與內容，繳交權利金與回饋金，取得特許期間的經營權，且其經營盈虧自負。政府為財政紓因而尋求合作之民間投資機構，以其所繳納之權利金作為公共建設經費之一部份。主管機關之委託原因可因部份需求原因、功能誘因及階段需求，需要民間投資者參與，提供資金作為經費之來源。

主管機關所提出誘因，吸引民間投資應考量民間投資意願，因此誘因需讓民間投資者評估其可行性。就其投資經營地點是否適、交道是否便利、以及所經營內容、樓地板面積為其考量。而且所經營為公共建設之全部或一部為之，因此，存在者主管機關與民間投資機構各自經營各自業務。主管機關釋放部份服務於民間投資機構而這些服務非屬專業性質，勿需進用有專業行政人才。本身之行政業務仍由主辦機關運作。在樓地板面積而言，就公共建設之空間局部開放提供民間

機構作商場使用，如國美館於八十八年所規劃之類 BOT 案例，以及法國大羅浮宮計畫中將地下室商場釋出，民間投注資金興建公共停車場案，即為此類模式，尋求廠商參與國美館整建，整建館舍所需之經費，由國美館釋出 879.84 坪的樓地板面積供廠商營運，國美館仍就行政業務正常運作，廠商無參與國美館之行政及決策運作權利。並且廠商於特許期間屆滿後，其所經營之資產與經營權歸還國美館。

就經營內容言，多為館內文物商店所經營項目，如主題展相關週邊商品，書籍、文物複製、禮品、文具紀念品等，民眾服務項目如餐飲、咖啡座等作為休閒場所。文物商店之重要性，在於它是擴大美術館功能，延續美術教育的推手，如紐約大都會博物館館員約翰。柯瑞 (John Curran) 說：「一個良好的博物館商品經營是一種具有極大力量的行銷傳達媒介」<sup>7</sup>。文物商品具備了（一）協助博物館教育的功能（二）協助博物館財務上的功能<sup>8</sup>。美國史密斯桑尼亞博物館機構專案計劃主持人尼歐 卡特勒 (Neil Kotler) 先生說：「現在的博物館不再只是一個典藏的寶庫，它已經轉化成為提供服務和整體經驗感受的地方。」<sup>9</sup>，因此文物商店的重要性在它具有行銷的功能，現在幾乎在各個的文物商店，皆可看到或購買到他國博物館的文物複製品。

文物商店與餐飲，咖啡等部門可說是在美術館中唯一營利的部門。美術館的展示品種類極多，逐一觀賞容易讓人感到疲倦與心境的壓迫感，觀眾在此時的心情是煩燥的，因此有些觀眾便匆匆離開現場，尋求一處舒解心境的寧靜場域作為休憩與思考之所。美術館的餐飲服務便達到了它的功能。美術館的餐飲、咖啡座

---

<sup>7</sup> 轉引自黃光男，《博物館行銷策略》，台北市，藝術家出版社，1997年，頁107

<sup>8</sup> 見黃光男等，《博物館之營運與實務——以國立歷史博物館為例》，台北市，國立歷史博物館，2000年，頁211

<sup>9</sup> 轉引自黃光男等，《博物館之營運與實務——以國立歷史博物館為例》，台北市，國立歷史博物館，2000年，頁211

具有先天的優良環境，寬敞舒適，富有人文氣息，良好的餐飲服務提供高品質休閒服務區域，不亞於高級餐廳。在各國博物館、美術館的文物商品區域每年帶來了可觀盈收。從「博物館商店協會」( Museum Store Association ) 提供會員廣大的行銷網路，擴大了各文物商店的業積<sup>10</sup>。

各國美術館文物商店的成功經營，應是民間投業機構有投資意願以合作經營模式之最大誘因。此類模式勿須專業經營團隊。從商品品質上積極開發展現民間企業活力與企業化精神，在公、私兩部門密切合作，在各自行銷的手上相互配合，便能達到雙贏的策略。在特許經營期限主管機關應作最小設限，如法國羅浮宮玻璃金字塔整建時，大羅浮宮公共工程委員會便與地下街商家契約七年的經營權，應是考量商家利益所作之決定。

#### 四、再生經營：( ROT 模式 )

政府提供舊有建築物交與民間投資經營，民間經營一段期間後再移轉回給政府，這種閒置空間再利用、活化的方式稱之。目前國內有大大小小屬於閒置空間再利用的個案已委託經營，或正進行辦理委託經營中，如台北地區的華山藝文特區為菸酒公賣局舊址，已部份開放營運使用；台北當代藝術館為台北市政府舊址，已開放規劃為當代藝術表現場地使用；台北縣淡水殼牌倉庫史蹟園區；台北市市長官邸藝文沙龍等；台中地區為二十號倉庫鐵道藝術網路，策展當代藝術為主；嘉義市鐵道藝術村；梅山鄉生活藝術村等；台南安平文化特區；台南鐵道藝術網路；南瀛總爺藝文中心等；高雄地區橋仔頭糖廠藝術村；高雄市駁二藝術特區，利用高雄市鹽埕觀光碼頭駁二，駁三倉庫及台糖倉庫規劃為藝術特區等等，這些舊建築本身都已具有自身的歷史價值。

---

<sup>10</sup> 見黃光男，《博物館行銷策略》，台北市，藝術家出版社，1997年，頁107

一般而言，閒置空間所經歷年代相當久遠，在結構及設備等硬體難以滿足現代展示規劃之需求；因此對舊建築的結構應加以補強。促參法第八條第四款規定：由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。意即政府將舊建築物（或古蹟）委託於民間機構或民間向政府租賃現有場地，予以擴建、整建使之成為結構能重新使用的建築物，作為藝術文化特區或為美術館之類。在歐洲有許多美術館或博物館前身大都為皇宮、碉堡、車站，因時代變遷，功能逐漸退化，才慢慢轉為美術館，成為具有歷史價值的古蹟的雙重意義。如法國羅浮宮美術館、奧塞美術館，在舊建築的換裝中，尋求最好的設計師，規劃成符合現代美術館需求的設備。

整建規劃此類建築等必須花上一筆經費，以目前上項閒置空間再利用計劃，大都歸於文建會主導，整建經費由中央撥款，規劃整建完成後，再委託地方政府或民間經營，成為委託經營模。從羅浮宮美術館、奧塞美術館的改建，由政府一手規劃，是涉及規劃範圍的大小及周邊環境與社區的再生問題，所耗費人力、物力、時間及土地利用等層面，因此由政府編列經費整建。而我國近年來戮力採用公辦民營方式辦理各項政府服務工作，顯現政府在財政上的困難，需要民間企業投資參與。此類美術館藝文空間等發展計劃，其經費需「政府與營運單位相對提撥」或「經費自籌」下，大筆資金仍為民間投資者或基金會所能勝任<sup>11</sup>。

整建計劃、財務計劃以及營運發展計劃，加上建築本身的特色將本案如何成為一成功案例，參考國外整建過程，都有助本案發展，經費的投資，固然須要回收而作營利之目的。私人企業應如何參與文化建設，提昇自身文化形象，回饋地方、社會在非營利與營利之間尋求平衡。美術館經營仍須要一專業團隊，才能在

---

<sup>11</sup> 參考石隆盛，〈浴火鳳凰後的新契機——談閒置空間再生的經營管理〉，文化視窗第 28 期，2001 年 4 月，頁 32 - 33

硬體設施達成現代水準之後，作永續經營。

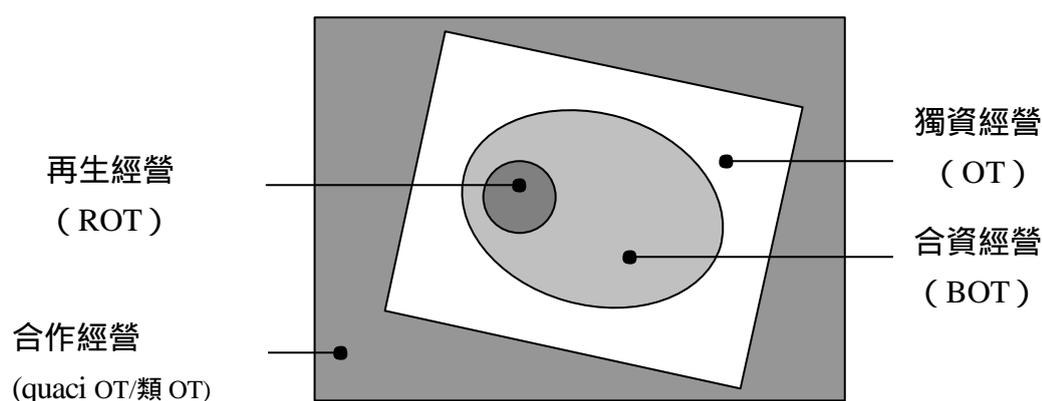
在公辦民營所稱的委託經營，或稱委外經營，是屬於契約（contract-out）上的經營，也是 OT 模式中包含 O（operate）營運及 T（transfer）移轉等兩種行為的組合。把「委託經營」作一名詞使用時，四種模式中「ROT」便應稱為「再生委託經營」；「BOT」應稱為「合資委託經營」；「類 OT」稱為「合作委託經營」，亦可稱為 quaci OT；「OT」為區分於本身名詞使用，應稱為「獨資委託經營」。所謂「獨資」指由一個企業獨資或由二個以上之企業合資，皆可稱為獨資。為求簡潔及行文方便，本文將簡化四種模式名稱將「委託」去掉而成為「再生經營」；「合資經營」；「獨資經營」與「合作經營」四種民營模式。

在此四種模式範圍關係中，（一）「再生經營」是運用舊建築物的再利用，必須有舊建築物作為要件，且必須加以整建之後方可使用，在範圍上屬最狹隘的經營模式，沒有舊建築物之要件，本模式也就不存在。（二）「合資經營」是屬真正「BOT」案，是由政府提供土地，或運用公權力為政策征收工程所必需之土地，在民間則投注資金新建公共建設，以作為日後經營處所。隨著計劃，公共建設之規模可大可小，興建地點可評估及選擇，因此運用模式較「再生經營」為廣。（三）「獨資經營」是任一公部門經評估後，即可辦理委託經營，就已存在的一公部門，不必有舊建築再作整修或新建硬體之要件，公部門經效益評估後的可行性方案作確定選擇，因此範圍的適用程度又較「合資經營」為廣。

以上三種模式皆屬於全館委託經營，全館委託則包括人事、會計以及專業之行政事務，民間受託人有完全自主權，如此才能在不受種種法令的約束下，充分經營美術館，增加經營績效。三種經營模式之全館委託，涉及專業技術經營，因此，必須具有專業技術或相關經驗的經營團隊來承接經營。而（四）「合作經營」是屬於非專業經營與非整館經營範圍，因此不需有專業技術或相關經驗之限制，且

只經營公部門所提供一部份的樓板面積。一般而言，此類經營大致以商業性質的餐飲服務為主。「合作經營」也是四種模式中適用範圍最廣的模式。以上四種委託經營模式之關係，詳如圖（四）。

圖（四）四種模式之範圍關係圖



資料來源：本研究整理

### 第三節 美術館公辦民營執行情序與模式選擇

#### 一、美術館公辦民營執行情序

主辦機關辦理民間參與公共建設規劃案，可依「民間參與公共建設甄審作業參考手冊」及「促參法」與相關子法，並彙集國內外相關經驗與實務編訂而成，以作為推動民間參與公共建設作業之依據，在執行過程中對各項計劃之特性，配合實際需要應審慎設計及執行。因此當美術館引進民間機構投資經營，在方案規劃與設計中，從先期規劃及評估、招商準備、公告招商、甄審及評決到簽約等各項作業流程，應依相關規定與參考資料作實際執行依據，其執行過程大致分成(一)

研擬階段；(二) 評估階段；(三) 協商階段；(四) 執行階段等，各階段如圖(五) 簡要說明如<sup>12</sup>下：

### (一) 研擬階段

依「促參法施行細則」第三十九條規定，主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前，應先辦理可行性評估及先期規劃。並就公共建設之特性及民間參與方式，就公共建設之目的、市場、技術、財物、法律、土地取得及環境影響等方式作審慎可行性分析。而可行性分析則先就了解公辦民營業務之特性並衡量其原則<sup>13</sup>：

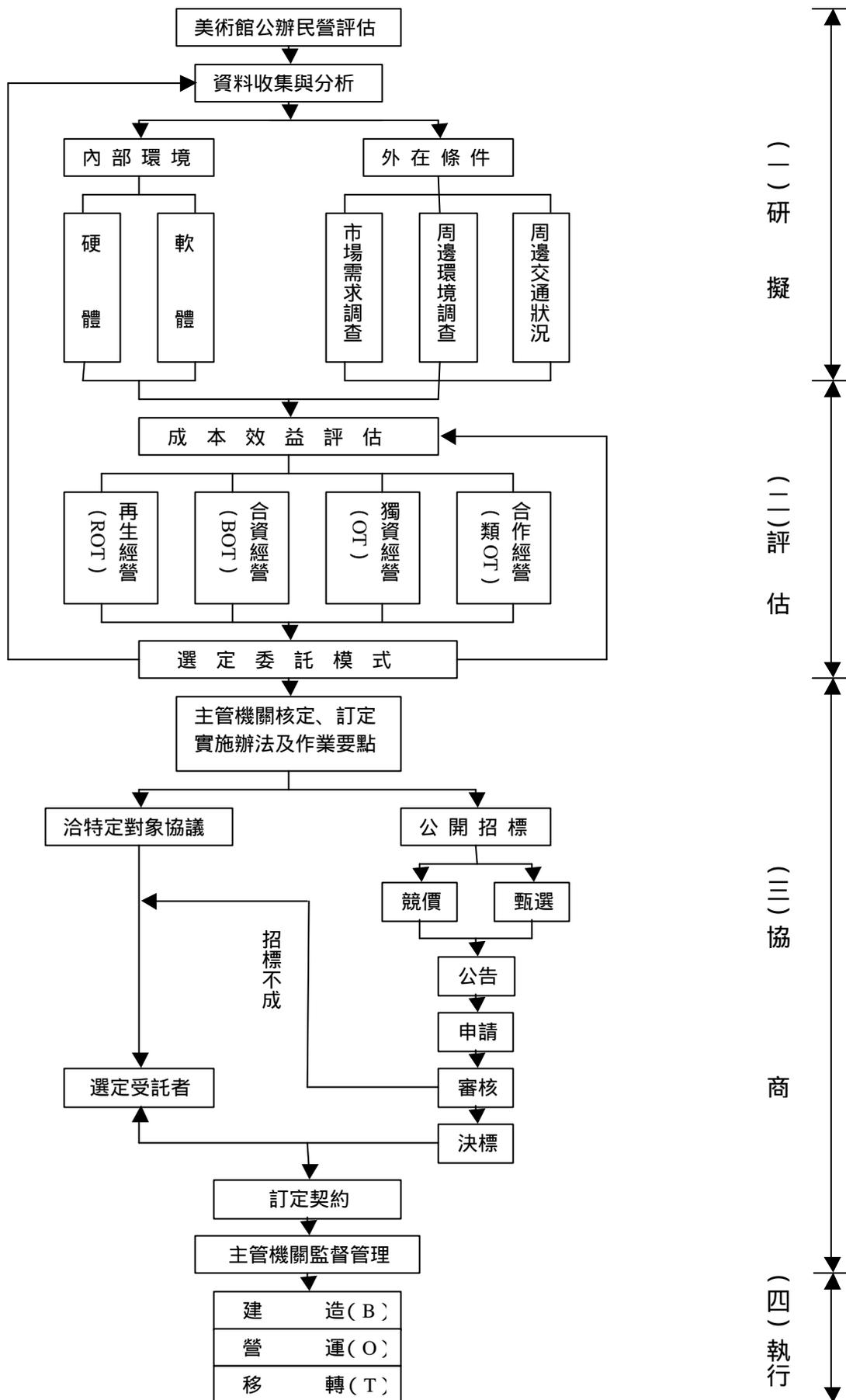
- 1、自償性（收益性）：該項業務有收益，可自償。
- 2、具專業技術：該項業務需專精技術、人力，由政府經營不符合效益。
- 3、社區性、福利性：該項業務雖然受益不多或沒有收益，但可透過民間認養或由政府補貼以借重民間提供服務、提昇經營效率。

評估美術館公辦民營，可從美術館內部環境與外在條件做主觀、客觀分析，權衡美術館之性質與社會資源，委託者就現在資源結合受託者所提供服務，來提升服務品質：

---

<sup>12</sup> 依據(一)政府業務委託民間辦理作業手冊與(二)池穎怡(89)論文綜合整理，本流程在強調公辦民營之四種模式分析與執行。

<sup>13</sup> 見 政府業務委託民間辦理作業手冊



1 內部環境分析：就館內環境作先期調查與評估，在硬體方面，對建築物之結構、空間規劃、使用現況作調整，在軟體方面，對設備系統使用情形，館員意願調查以及公辦民營後的美術館定位問題。美術館在專業與非專業經營方面、人事及財物自主性、法律之適用等都需作分析與評估。

2 外在條件分析：為瞭解美術館與社會互動關係，應分析其「週邊環境」、「地理交通問題」及「市場需求」等調查，作為外部條件之評估方向。「市場需求調查」為瞭解民眾對公辦民營政策看法及接受程度，並且對現況美術館服務品質之滿意度作田調，以符合民眾需求。「週邊環境調查」是瞭解美術館鄰近社區、商家、公園及其他景觀環境，也就是對附近相關產業與其他商家是否有有利條件，結合這些休戚與共的經濟體，作聯合與串聯，共同開發新契機。將數個觀光景點行程形成一帶狀旅遊商圈，將是社區整體營造與觀眾活動的擴張。「週邊交通狀況調查」是參考美術館週邊交通狀況是否便利順暢，例如捷運、地下鐵、公車的便利情形，停車場面積容量，在週休假期中，車輛是否有足夠的停車位供民眾停用。外在條件的評估，一般也是民間企業投資的調查評估重點。美術館除建築物與公園綠地外，尚須有廣大腹地供以後擴館使用，對未來經營理念須有長遠的眼光和計劃。

另外，對土地取得可行性評估，係需新建公共建設且對興建之位置、工程進度、財物等問題作考量，個案條件複雜度較高，應聘請財物、工程、營運、法律等專業顧問或專業機構協助辦理。因此興建一座美術館之用地、規劃，應配合上項專業團隊協助辦理。在研擬階段中，對任何資料分析應詳實可靠，對缺失應有改善計劃，對美術館應作有特色之經營，以及在外在條件應尋找最有利的因素。

## （二）評估階段

評估階段著重成本效益評估，在民間參與投資的四種模式中，尋求最適切可行的模式方案。在研擬階段的分析結果，將作為成本效益的基本資料。因此資料分析越清楚，效益評估就越準確。所謂「成本」是指原始支出的預算，如果成本越低，得到報酬越高，則顯示效益值越高，反之亦然。成本效益分析在量化指標有<sup>14</sup>：

- （1） 減少政府之人事成本。
- （2） 減少政府設施支出成本。
- （3） 減少其他事務費用。
- （4） 合理權利金或回饋金分析。
- （5） 支出之委託成本。
- （6） 增加監督成本。
- （7） 人員轉業訓練、資遣成本。

非量化指標有：

- （1） 受服務者滿意度及信賴度的改變。
- （2） 社會成本效益評估等項。

效益評估主要在有效運用政府資源，並減少政府財政支出，達到政府精減組織之政府再造計劃。

評估成本效益之後，即是合作經營模式的選定，模式分為「再生經營」、「合資經營」、「獨資經營」及「合作經營」等，各依其條件與美術館之特性比對，就各項因素之契合下，確定委託經營模式。必要時，應審慎評估政府對民間投資美術館之經營項目容許範圍以及政府應配合辦理之項目，完成程度及時程。

---

<sup>14</sup> 參考石隆盛，〈浴火鳳凰後的新契機——談閒置空間再生的經營管理〉，文化視窗第28期，2001年4月，頁32-33

當完成選定美術館委託經營模式，與完成先期規劃後，應做先期規劃書，報請行政院核定或主辦機關自行核定，即可進行招商準備工作。在先期計劃書內容，就美術館經營及民間參與方式等目的進行如下規劃：( 1 ) 興建之規劃；( 2 ) 營運之規劃；( 3 ) 財務之規劃；( 4 ) 土地取得規劃；( 5 ) 政府承諾配合事項及完成程度、時程規劃；( 6 ) 容許民間投資附屬事業範圍規劃<sup>15</sup>。

如評估結果不甚理想或非預期所分析之條件，以致無法確定委託經營模式時，應回到研擬階段重新資料收集與分析，將資料再次詳實分析，或回到成本效益評估，重新評估公辦民營之委託經營有利條件，在作深入評估。

### (三) 協商階段

當選定委託經營模式之後，為主管機關訂定實施辦法與作業要點，由於國內目前相關法令規範尚未制定，因此於正式委託前，應依美術館類之屬性，並參考相關作業手冊，擬定經營管理辦法，以避免日後紛爭，這些相關管理辦法如「台北市市有財產委託經營管理辦法」、「政府業務委託民間辦理作業手冊」等，再制定作業要點中應包括下列事項<sup>16</sup>：

- ( 1 ) 委託經營管理之目的、標的、項目、範圍。
- ( 2 ) 委託方式。
- ( 3 ) 委託機關可提供之資源及經費補助金額。
- ( 4 ) 委託經營管理保證金、租金、使用費、回饋金及權利金之計算標準（包括回饋金、權利金底價之減免及預估計收百分比）。
- ( 5 ) 受託人之權利義務（包括應投資之資金、應負擔之費用支出及其他權利義務等）。
- ( 6 ) 委託經營管理期限。

---

<sup>15</sup> 見(民間參與公共建設法甄審作業參考手冊)

<sup>16</sup> 見(台北市市有財產委託經營管理辦法)

- ( 7 ) 受託人對外收費項目及標準。
- ( 8 ) 受託人應備資格及條件。
- ( 9 ) 受託經營管理之督導與獎勵。
- ( 10 ) 委託經營管理之效益分析 ( 包括經濟、社會、成本效益及投資報酬率 )。
- ( 11 ) 委託契約草案。
- ( 12 ) 其他相關事宜。

主管機關完成擬定實施辦法及作業要點，應公開招標選定合作對象。在招商準備中包括：( 1 ) 發佈投資資訊；( 2 ) 辦理招標說明會；( 3 ) 成立甄審會；( 4 ) 成立工作小組；( 5 ) 公告內容之擬定。主管機關依規劃案之性質及規模，得先發佈資訊或辦理招商說明會，在規劃期間亦可進行潛在民間投資者意願調查與訪談，以了解民間企業關切情形。

#### 1 甄審委員會

依甄審辦法第四條，第五條及第七條成立甄選委員會，甄選委員會置委員七人至十七人，由主管機關聘請與申請案相關之專業知識或經驗的專家、學者，以任務編組方式組成，其任務為：

- ( 1 ) 訂定或審定申請案件之評審項目、甄審標準、評審時程及評定方法。
- ( 2 ) 申請案件之評審。
- ( 3 ) 協助主辦機關解釋與甄審標準、評審程序及評定結果有關之事項。

#### 2 公告

主辦機關應依促參法第四十二條、第四十三條、第四十九條、促參法施行細則第二十一條、第三十四條及第四十條規將公告內容發布於網站、報紙及佈告欄。應將協商機制、契約公告內容應載明可變更事項。若無協商，則配合公告內容，投資契約應為完整，細部之草案，公告時應載明與投資契約權利義務有關事項。

### 3 公開招標

招標方式採 1、競價；2、甄選方式：

- (1) 競價：如委託經營業務毋需專業技術者，可以競價方式為之，因此美術館如採「合作經營」方式則應採之。民間申請投資人經過初審與複審階段，審查合格之申請人得參與公開競價程序，用價格標包括以回饋金或權利金金額比價，投標金額最高且超過底價者為得標人，取得經營權。
- (2) 甄選：如業務經營為專業技術者，原則上採甄選為優先考量之委託方式。美術館採「再生經營」、「合資經營」或「獨資經營」者應採甄選方式為之。當以甄選方式評選出最優申請案件申請人時，應依甄選辦法第十五條規定進行協商。協商目的不外做好政府與投資者間之溝通，站在民間投資者立場，申請人在作重大投資決策前，一般希望能與對方做事前研商，期能就計劃之範圍、技術、財務及風險分派等各方面達成共識。而主辦機關在事先也有必要與合格申請人就各項問題進行溝通與談判<sup>17</sup>。尤其是以文化建設作投資之民間報酬率偏低之特性，政府期望是公共建設具有社會公益（效益）之最大，對這些自償性小的民間投資計劃，政府應經核定後，依促參法第二十九條及第四條規定出資或捐助，以利政策進行。

### 4. 簽約

得標人或經評定為最優申請案件之申請人，應自接獲主辦機關通知之日起，依規定時間籌辦，並完成投資契約之簽約手續，依法興建、營運（促參法第四十五條）。

### 5. 監督管理

---

<sup>17</sup> 見(民間參與公共建設法甄審作業參考手冊)

主管機關之業務經受託於民間經營後，對於受託後之業務能適切對民眾提供服務，對受託人有善盡監督管理之責，對於政府財產使用情形，得定期或不定期派員檢查，並對經營情形進行瞭解。

#### （四）執行階段

執行階段包括建造、營運及移轉三部份。以「再生經營」或「合資經營」模式須舊建築物整建或興建硬體設備者，建造部份包括工程發包到整建、興建完成之監造、驗收。營運部份則在契約內，就特許期限與規定經營項目範圍內經營，並尊重民間投資者之自主性，在執行面給予最大之彈性，以便讓投資者發揮創意及效率。當特許期限屆滿，受託人應依促參法第四十五條規定有償或無償移轉公共建設予政府，但若經主辦機關評定營運績效良好者，得優先續約。

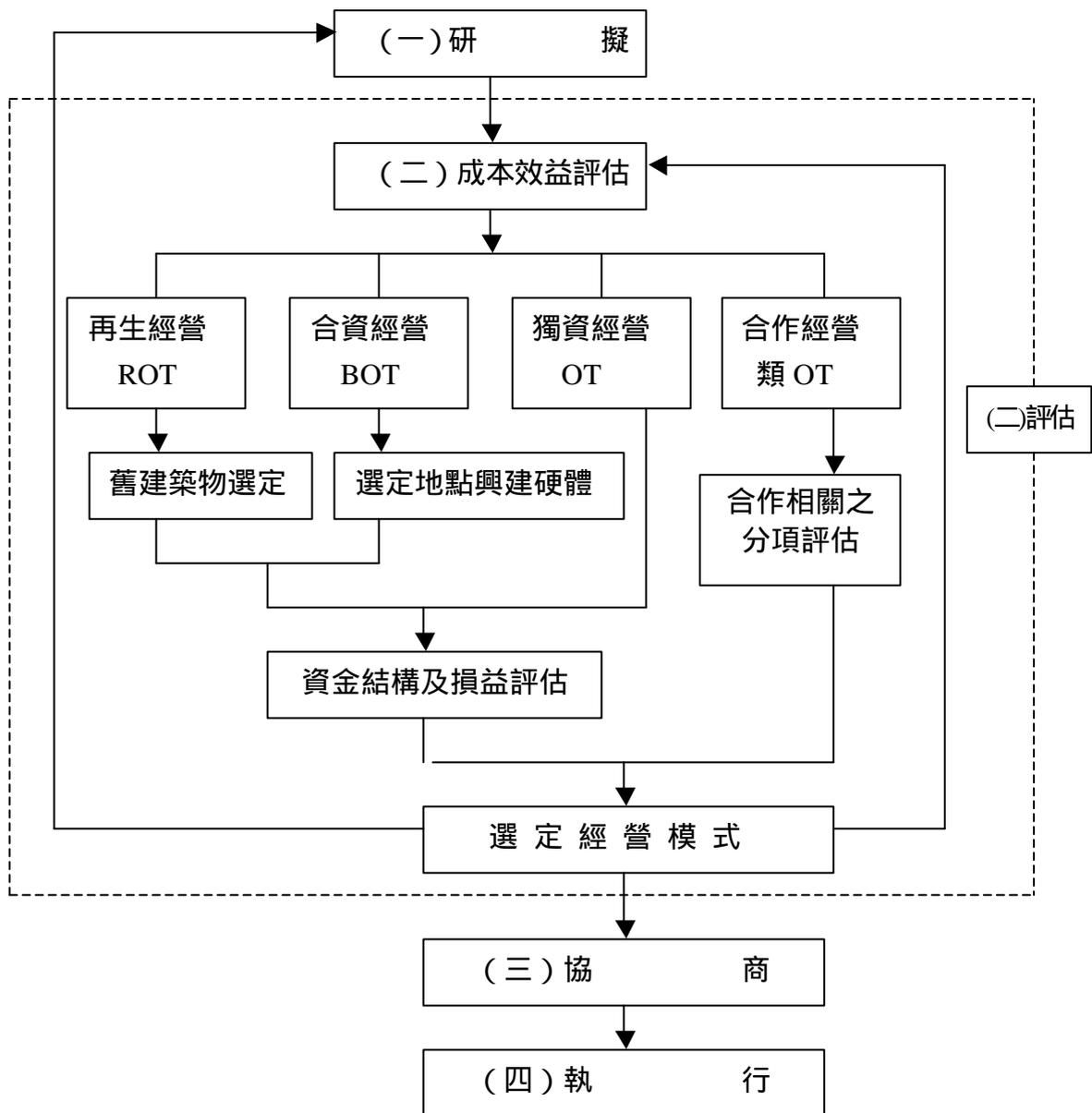
## 二、美術館公辦民營模式選擇

美術館公辦民營方式依性質之不同可分為「再生經營」、「合資經營」、「獨資經營」及「合作經營」四種，美術館依各自性質，評估是否公辦民營之可行性，自研擬階段資料收集分析，至成本效益評估階段，均作詳實分析、評估後，對四種模式的選擇，應有更詳盡分析四種模式之特性與注意要點，作為選定民間參與模式之參考，如圖(六)所示，此外對四種模式之投資資金結構與損益情形亦要詳實評估：

#### （一）再生經營

依公辦民營模式使用範圍關係中屬最狹隘者，因為必須有舊建物再活化之必要條件，舊建築物則包括古蹟之再利用。而舊建物是否堪用或整修之後，堪用程

圖（六）美術館公辦民營模式選擇流程圖



資料來源：本研究整理

度與安全問題，以及整修經費來源是本模式所須重視。舊建物所潛在的危機，在於它危險性的考量。一般舊建物或古蹟之空間均無作現代美術館展覽空間之設計，如法國羅浮宮美術館及奧塞美術館經重新規劃與整修後才能達到今日的規模。又以台灣屬於古蹟或舊建物之建材，多屬木造或磚造結構，且經歷年代久遠，其結構之堪用程度與其適用條件應視個案再作評估。

但是也非所有舊建築物均不堪整建，羅浮宮美術館前身為軍事城堡，結構體必然堅固；奧美術館前身為車站，在建造時即以不鏽鋼質材料建造，使用百年後才規劃成美術館。國內要找此類建物並非沒有，如博物館界一直看中總統府，即為適合對象。目前國內屬於古蹟活化為藝文場所，其規模較小只有適合作為小型展演場所，尚無改建成為美術館之要件。

## （二）合資經營

合資經營屬於 BOT 類型，在研擬及評估階段即需有先期規劃興建美術館硬體之需求。對興建硬體之地點工程、營運財務及用地取得，當依「促參法」與「促參法施行細則」規定，得聘請財務、工程、營運、法律等專業顧問，協助辦理相關作業。政府對建館所需土地應協助取得，並且對用地開發資金之融資通，營運後之減免租稅等優惠均有「促參法」詳實條文規定。

## （三）獨資經營

獨資經營為民間企業單獨投資或由數個民間企業聯合合資成為一個投資團體，均可為受託政府業務之獨資經營。獨資經營模式為承接政府業務或勞務等服務性質，不涉及如「再生經營」須有舊建物與「合資經營」須興建硬體等之要件，因此在此模式之規劃較前二項單純。

## （四）合作經營

合作經營是民間企業承接美術館部份服務性質的業務，如餐飲服務及文物商店之書店、禮品、複製文物等販售之商業行為。當「再生經營」、「合資經營」與「獨資經營」之評估無法得到有利條件時，合作經營是最具彈性的做法，由美術館提供部份樓板面積，讓民間企業作商業賣場。「合作經營」是唯一不涉及專業美

術館經營，故勿須有專業相關經驗之必要條件，但是須經過「合作相關之分項評估」之檢驗，在此之分項包括人事、場地、經費及成效評估等。

「再生經營」、「合資經營」與「獨資經營」模式在此為美術館的全館委託，因此涉及（一）專業經營：民間企業須有專業相關經驗之經營團隊，（二）政府配合事項：政府容許民間投資範圍規劃，以及監督執行，避免民間經營後商業化程度過深，失去美術館公益目的。政府可以在有條件的經費補助中（作為獎勵民間參與文化建設，因自償率較低的回饋措施），有計劃性介入與監督民營化的美術館經營。

對四種經營模式在成本、經營成效評估後，應作「資金結構及損益評估」，對投注資金結構如資金來源、資金融通、聯合集資或部份政府補助等之財務作規劃。在經營期間是否經營得當，資金出現損益時應如何對應？經由資金結構及損益評估選定經營模式。如對四種模式選擇，無法依評估選定合作模式時，應回到研擬階段或成本效益評估階段重新作分析，做好先期規劃分析與評估。

選定委託模式後，即可繼續於協商階段，作招商作業與甄選合作對象，政府處於監督管理立場，最後對受託人執行階段之建造，營運及移轉作善盡監督之責。

以目前國內美術館形態較有可能規劃施行者為「獨資經營」與「合作經營」，此兩者因無硬體設備之興建與整修問題。即使在規劃評估之財務、法律方面較為靈活，政府在監督與管理上較無困難。但是「獨資經營」屬全館經營，比「合作經營」屬部份委託經營如賣場之類，其困難度較高，國人有反對聲音，大致惟恐此類型模式之美術館民營化後，將遭變質，失去公益與非營利之目的，也惟恐商業利益掛帥，導致政府與民眾雙輸局面。以海生館為例，海生館算是一個成功的個案，在這麼多制度中，海生館皆可以為借鏡。把海生館分為二個階段來說，第一階段屬「獨資經營」，由海景公司取得委託經營權。經營權範圍為規劃展覽與賣

場經營，屬於研究部門之人事方面仍由政府主導，維持其服務品質。第二階段海景公司必須負責後期擴建經費，因此屬於「合資經營」模式。美術館公辦民營並非不可行，只在於如海生館將經營與人事分開，典藏制度再作明確劃分，且「博物館法」應因應而生，使博物館有專屬法規規範，並且對學者所存憂慮如商業化行為、專業經營團隊如何認定問題、對民間企業突然毀約之應變措施及加重民間毀約之懲罰性條款等都應有完善的考量與對應，在不損及社會大眾權益之下，美術館公辦民營才謂之可行。

## 第四節 美術館公辦民營之項目檢討

### 一、美術館公辦民營的契約精神

依政府與企業投資者所簽訂特許權契約的基本建構，賦予企業投資者特許經營的權利，為整個投資案作責任與風險分擔。在公辦民營中興辦重大公共建設，涉及多方面投資與契約規則之問題：如財務提供、保險、履約保證等信用，投資案中融資的可行性及再特許權契約中投資、興建、營運等契約的權利義務關係，形成複雜的契約網路。

除特許權之主契約外，特許公司投資、興建、營運之計畫中與其他第三人所簽訂之契約為次契約，次契約尚包括工程承攬契約、興建契約、營運契約、保險契約與聯合授信契約。此外，還有管理契約土地契約等。對於計畫之實際執行與特許公司之財務計畫問題，主管機關必須透過(一)法令規定(二)特許權契約(三)次契約的方式，對特許公司取得監督審核權。在法令規定部分，主要見於民間參與公共建設之相關作規範，法令規範有所不足或特許公司違背法規而法規效力為作明確規定者，主管機關必須透過特許權契約與次契約加以規範。在「民間投資建設大眾捷運系統辦法」第十七條第一項規定，主管機關得要求特許公司應將該投

資計畫中與第三人所簽訂之主要契約，先送交主管關核備，賦予該契約之監督權。契約中並加以定如逾期不改善，即可視為重大違約，依其契約之相關規定，停止或終止其契約，並撤銷其興建營運許可。

移轉契約為特許公司在特許期間屆滿後，就公共建設之產權如何移轉問題作規範。民間投資美術館經營，就促參法第十一條規定，公、私部門簽訂投資契約，應記載下列事項：

- 一、公共建設之規劃、興建、營運及移轉。
- 二、權利金及費用之負擔。
- 三、費率及費率變更。
- 四、營運期間屆滿之續約。
- 五、風險分擔。
- 六、施工或經營不善之處置及關係人介入。
- 七、稽核及工程控管。
- 八、爭議處理及仲裁條款。
- 九、其他約定事項。

而投資契約之訂定，應以維護公共利益及公平合理為原則；其履行應依誠實及信用之方法（促參法第十二條），故其契約精神在以誠實及信用，維持公、私部門之契約履行，以維持公共建設之投資興建與營運品質。釐清公、私部門間的風險分擔與權利義務關係。

## 二、 美術館公辦民營的風險

在公辦民營計畫中，風險意識的觀念必須建立，風險高低判斷，有賴於計畫投資前各項因素的評估。政府與民間投資之特許公司就風險與責任之釐清，是雙方達到雙贏的原則。雙方對風險有明確的分配，各自風險與責任都必須釐定清楚，

避免日後糾紛不斷。投資不一定能獲利，因此有風險負擔，公辦民營計畫不能獲利的風險負擔來自各種因素，以階段來分可分為 1.開發階段 2.施工階段 3.營運階段等不同階段，在開發階段與施工階段又有信用風險、技術風險、溢超建設成本風險、政治風險與財務規劃失當所引起之財務風險等基本風險。營運階段包含著營運管理風險、營運成本超支風險與市場需求風險，尤其在經濟環境不穩定時，市場價格不斷波動以致營運收入短少之風險等。

在國有非公用財產委託經營實施要點第二條即已闡明政府業務委託民間投資；由受託人支付委託機關權利金並自負經營盈虧。尤其經營美術館之文化建設，在營利方面較難有利潤，風險相對增加。美術館要能營利並且能獲利，在文物商店及餐飲服務須有開發的精神與創新的風格。公立美術館其經費預算來自政府編列，無經營風險之虞。私人美術館之經費預算來自企業界或基金會的贊助，在經濟市場普遍蕭條時，經費來源萎縮，經營收入風險增加，只有致力於美術館管理及企業經營，降低成本支出，減低財務風險，才能減少營運風險。

### 三、 美術館公辦民營之報酬

民間企業參與公辦民營之目的，不外乎在追求利潤取得報酬，但是公共建設之報酬率往往不能像一般民間投資計畫一樣去計算報酬率。公共建設為一經濟體所帶來的經濟與社會價值，除了一般「財務報酬」外，尚須衡量「外部經濟效益」也就是社會效益，但是這個「外部經濟效益」之報酬，民間投資企業收不到，因此政府從事某項公共建設未必在「財務報酬率」是正值的。但是基於社會整體和全民利益的角度來衡量，在政府方面，政府的建設計畫是正值的、是值得作的，在民間投資者方面卻是負值的，無法作此項投資參與。

以民間企業效率較政府為高來衡量，從事某項公共工程建設所反映的建設成

本在於「效率」所得的報酬；包括從發包、興建到營運管理，所支出興建成本較政府為低。當建設完成由民間負責營運，在財務收入可以收的比政府多，因此，成本降低，收益較高，由民間企業投資較為有利，但是將成本扣除收入值報酬率仍為負值，民間不敢貿然投資，主要是社會效益的報酬部份民間收不到。是項的投資政府的補貼就非常重要，政府的補貼在補其社會效益的部分，讓民間企業不致虧本而有利潤，如此，民間才有意願興建投資。

美術館雖非事業單位有利可圖，但是對非營利事業如何穩定成長、永續經營，對合作對象仍須加以規範。但從美國一些大型美術館近年來一直擴張勢力，積極致力於謀利以維持美術館經營方面來看，美術館事業並非無利可圖。就公、私部門各自衡量「外部經濟效益」時，則各有利多；在民間企業即為大眾對該企業所產生的良性社會形象，在公部門則達到組織編制的精減及財務負擔的減輕。這些隱性的報酬，基於社會利益來說，公、私部門兩方都是正值。民間企業以服務社會，回饋社會的理念，提供美術館高格調的休閒區，服務民眾在藝術殿堂中，享受高雅、舒適及具有文化氣息的場所。在藝術社會教育之餘，使心靈感受民間企業所帶給的親近與便利，無形中對該企業形象產生潛移默化的好感。美術館營利部門也並非全無獲利可言，就外國博物、美術館文物商店每年回饋給博物館、美術館的經費足以讓館務更加發展來看，營利部門如有計劃行銷，獲利應仍舊可觀。

#### 四、 美術館公辦民營之盲點與困境

美術館公辦民營仍存在公、私部門在估算成本及經營期限的差距無法達成共識，堅持本位主義的歧見將是公私部門雙方難解的課題，除了雙方互誠與共識，談判與協商中才能解開盲點與困境。

##### (一)公、私部門成本估計之差異

對於成本估算，影響日後利潤的取得，或是政府補貼與民間繳納權利金的問題。收入與支出的估算，政府有政府的方式，民間有民間方法，兩者之間可能會有相當大的差異，也影響民間與政府之間的談判。在國美館的案例中，民間估算版本在維持權利金與經營期限要件，計算出國美館應提供一千多坪的樓板面積才符合成本計算，但是國美館所能騰出的樓板面積才 879.84 坪<sup>18</sup>，差距相差甚遠，也是形成該案失敗的原因之一，所以，合理的成本估計就顯的格外重要。

## (二)自償率的高低影響

所謂自償率就是特許經營期間之淨收入除以興建期間成本概念，如果所得數值大於 1，自償率就愈高，公辦民營的案件民間企業就值得投資。如果數值小於 1，自償率就低，民間投資就得再仔細評估。但是自償率的計算民間與政府的計算方式互有不同，即使同是民間二家或三家以上之投資者，各委由顧問公司評估，所算之自償率也各有各的一套。因為在總收入的金額計算上就有很復雜的情況；如經濟環境的影響，收費高低問題，經營期限幣值的波動及消費人口數量的多寡，都影響「總收入」，同樣情況也影響「總成本」，自然「總收入」除以「總成本」之數值就不可能一致。自償率就利益之報酬來說，自償率低報酬率就低，自償率高報酬率就高，報酬率高民間就有意願投資，招標時就有許多競標者，反之亦然。

自償率低報酬就低，民間自然不願挹出資金投資公共建設之營運。但是如果政府能補助自償率不足部份到「總成本」，也就是達到「總收入」等於「總成本」時，民間企業則又有投資意願。這表示資金籌措中，一部份來自政府，一部份民間自籌，如此政府也只負責籌措部份資金，並未全部負擔，財政仍為減輕，但日後經營所得亦歸入民間特許公司。

---

<sup>18</sup> 訪問國美館館員談話資料

文化建設投資就如前所述，雖難有利潤，但也非無利潤可言，縱觀投資企業自身經營理念，因此自償率的計算就難以一致。而在文化建設民間投資者是否須挹注一大筆資金，或需政府補助部份經費，在自償率的評估方面，可就公、私部門自行估計中求一平衡。如果投資金額不高政府補助的需求就低，或者不需補助，民間投資者仍就全部資金作籌措。

## 本章結語

公辦民營的精神，在民間參與之目的，所考慮的是否有利可圖，在政府所考慮的是對民眾服務的社會大眾利益，雙方面各取所需，因此在利弊之間必須取得平衡點。政府提供一處公共建設讓民間參與投資，就必須制定合理之法規與合理之利益提供給民間。文化建設具有較低的自償性，若無有利條件與投資環境，一般民間投資意願較低，因此政府應以最大的誠心與最大的開放性讓民間有較多的自主權。

### 一、獎勵投資方式

欲吸引民間投資文化建設，除了有相當之誘因外，還需要有實質的獎勵，來鼓勵民間投資意願。文化建設與一般公共建設存在著若干差異，文化建設自償性低不若自償性高的公共建設，民間參與意願較高。國內文化素養目前仍普遍偏低，文化市場需求不明，除非創造一些誘因否則民間參與文化建設之意願低落。政府除制定「促進民間參與公共建設法」外，應如何獎勵民間參與文化建設法令，尋求如文化藝術獎助條例及施行細則，行政院文化建設委員會獎勵出資獎助文化藝術事業者作業辦法等，加強獎助法令增修，獎勵方式應提高來吸引民間參與之效用。

### 二、經營團隊之選擇

如果美術館公辦民營，博物館界偏向由基金會接手承辦，由基金會組成經營團隊較能維持美術館公益性質，不會因追求利潤而偏向商業化。以國外美術館大都為財團法人機構，基金會設置館長一人，館長人選由董事會遴聘，美術館營運館長向董事會負責。館長職務多向外募款，以充裕館內經費，另外設置副館長輔佐館長，作館內行政決策。

### 三、經營年限放寬

在公辦民營政策中，特許年限之誘因影響民間機構參與意願之高低，主要在於資金回收作考量，惟政府也考量經營年限所影響著政府，利益與風險問題。政府考量著，經營年限過長，若日後的經營營收遠超過預期收入，對政府而便是一種損失，容易造成利益輸送問題。但是經營年限太短，不易引起民間投資意願或無法獲得足夠的權利金以作其他建設之用。因此制定一個適合的經營期限讓公、私部門皆可滿足自己所需。

民間參與公辦民營之投資，其風險在於資本問題，而資本回收必須靠利潤的多寡與經營期限的長短來決定。在收益方面，民間追求利潤取得報酬，除了內部經營取得利潤外，「外部經濟效益」是無法取得，造成民間投資回收的延遲。「外部經濟效益」是社會效益，可能是隱於表面，但確為社會大眾利益，因此無形中成長民間企業投資成本。政府如果能將此部份補助或延長經營期限，以確保民間機構投資成本的回收，創造誘因，將有助於民間投資意願。

### 四、法令依據應當完備

文化建設公辦民營之法令依據本來就極為缺乏，以目前政策執行的幾個案例中，以行政院主導個案為多，法源以「促參法」及「政府採購法」作依據，不足處再另加規定要點作補充，如國立海洋生物博物館執行時，以「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」作補充。台北市政府依據本身「台北市市有財產委託經營管理辦法」及「政府採購法」，再配合個案實施規定，如兒童交通博物館增加「台北市政府委託民間經營台北市兒童交通博物館實施計劃」等。這些補充的「作業要點」、「實施計劃」皆是針對個案中作不足增加法源依據，但是如何讓有心參與文化建設之公辦民營之民間企業，能有更多的誘因，充分的法源依據仍待民意機關的通過。