

第柒章 結論與建議

美術館經營是一門相當專業的學問，美術館也有義務推展新的、優秀的美術活動，是為促進文化發展所不可或缺的機構。更重要的是透過民眾之參與所舉辦各項專題演講、座談會、美術展覽與藝文研習等活動，而負擔起教育大眾的責任。就柏拉圖所言，教育乃在透過真知的獲得，陶冶心靈，造就正義，完美的人格，虛假的藝術既模仿假相，混淆心靈，向著理念的絕對真實提昇，因而必須從理想國的教育規劃中排除¹。

隨著時代潮流的演進，社會結構的轉變，美術館的擴張已歷經了三波的轉變趨勢，比起樂團、舞團及劇場的經營，美術館在當今文化產業過程中，算是起步較晚的一環。文化產業化是為了滿足民眾的需求，在需求不斷的提升下，必須加速生產與行銷。現代美術館行銷方式已呈現多樣化，美術館為企業化經營之理念已漸漸形成，而「非營利」事業身分已逐漸不明顯，現代各國政府已漸漸減輕對文化機構的經費補助，仰賴政府經費維持的文化機構取而代之的將是由民間機構委託經營，政府將扮演投資者或贊助者的角色，並作監督的責任而已。

美術館今後將逐漸走向教育與美術專業領域，研究與展覽為輔，並加強資訊網路的擴充。台灣公立美術館在世界博物館界尚屬年輕，各項專業尚未養成，藝術品收藏還未建立良好規模之際，面臨國際美術館一再波動的經營理念，對美術館產業化經營管理的興起，我國應該如何調整自己的腳步呢？美國紐約現代美術館 MOMA 兼併紐約當代藝術中心並宣布與英國泰德美術館聯盟以及？？？

¹ 參考蘇瑞屏，《現代美術館之管理與營運》，台北市，祥漢文化事業，1986年

????????????????之後，美術館經營已逐漸走向產業化與企業化。並且????????????????，與歐洲美術館成為全球美術館的兩大指標²，再經營理念上也漸漸趨於一致，保守的傳統經營將逐漸式微。

美術館公辦民營是未來政策必然的走向，政府的財政越是困難，越是需要民間的資源挹注公共政策之中。雖然國內美術館經費多來自政府預算，根本不用向外求援，但是政府每年所編列之預算逐年減少，而在日益增多的博物館競爭中，僧多粥少等待補助分配的觀念將有所改變。國際間博物館、美術館的營運方式與經費來源，與如何取得民間人力與財力的資源，將是國內博物館、美術館界的借鏡。

民營美術館與公營美術館的差別隨著經濟的搖擺，變的明顯和尖銳。因此在美術館公辦民營合作上，在公私部門之基本需求是不同的，在民間機構企業經營的本質上，追求的是參觀人數與營業的總額，才能創造利潤的可能。而政府部門在意的是以公益性質為主的美術館，民眾參觀美術館在實質精神之收益與教育水準的提昇³。這公私部門雙方的落差，必須合作之前應建立共同的信念與良好的溝通。達到一個雙方可接受的平衡點。

民間參與文化建設之方式種類繁多，不同性質的公共建設所適用的參與方式不盡相同，故應就公共工程之性質尋求最適合的種類，或在適合種類中尋求內容變更以符合公共工程個案之需求，然而也並非所有的公共建設都適合於公辦民營，在規劃之初應有各方面包含主觀與客觀、內在與外在之因素評估，才能達到預期目標。

² 見連俐俐，西方美術館的第三波——美術館經營方式的轉向，藝術家雜誌第303期，2000年8月，頁216-223

³ 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，頁77

第一節 研究結論

近年政府興建文化建設每至完成階段，諾大的硬體呈現在眼前時，引進民間投資的企劃也逐漸出現。以往政府出資、興建至營運的現象，隨著政府財政的困難，要以政府的力量永續經營美術館版圖並非易事，甚至有不得不改變經營策略的危機⁴。從政府施行民營化政策以來，凡交通、經濟等國營事業逐年轉為民營；在文化設施及文化建設也逐漸轉為委託經營模式，一些舊建築再利用之個案如華山藝文特區、台中鐵道二十號倉庫等，在政府整修完竣後，都陸續委由民間經營。台北市政府為精簡組織，避免虧損等因素，將萬方醫院，台北市兒童交通博物館、台北市二二八紀念館委外經營。國美館類 BOT 經驗與海生館以 OT 模式委由民間經營等，皆浮出這趨勢與走向。

近年來政府雖致力興建龐大之公共建設，但是完成建設，在維護及軟體方面成為政府財政的一大負擔，然而無法發揮該公共建設之效益，在此情況下，政府應有應變措施，引進民間機構參與文化建設，運用民間資金在文化建設開發與營運上，改善公共建設品質，增加休閒設備需求。文化建設之發展應逐漸由民間主導，去創新與開發，政府只須處於協助與監督立場，民眾需求才得以滿足。

國內美術館與博物館事業近年來呈現不易經營之現象，在於(一)缺乏專業人才與企業經營理念，(二)經濟呈現下滑，第一種現象以公立美術館、博物館最為嚴重，第二種現象則以小型私立美術館為嚴重警訊，私立大型美術館與博物館以企業經營，在基金會或財團法人的支持下，仍有佳績，而小型美術館則有經費短缺現象。公立美術館、博物館經營、缺乏市場競爭壓力及企業經營理念，其績效往往乏善

⁴ 見《「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

可陳，浪費了政府資源。當政府每年文化預算逐年降低，各美術館經費愈來愈少時，應是引進民間資金與經營理念於美術館，是水到渠成的時候了。

推行公辦民營，就必須先了解公辦民營政策本身之限制與功能，對於要採用那種類型之公辦民營，則須視何種投資事業之性質不同而定。但是也不是所有的美術館或博物館都適合公辦民營，因文化政策中尚無案例可循，就其優缺點部分有待探討其效益、獎勵方式及其隱憂三方面：

一、 美術館公辦民營之效益

美術館公辦民營實施有助於美術館活潑化，民間企業將投注人力、物力辦理一些活動，並且結合周邊商家形成帶狀型態，來吸引民眾參與和消費，創造美術館與企業形象，其效益方面：

一、創造雙贏局面：傳統公共工程之興建，政府常為提供土地及資金並負責施工與營運，以致形成政府財政負擔過重，而且難以達到經營績效。今日，社會形態改善，民間機構因為經濟市場競爭，經營成本大幅提升。在公、私部門的發展，皆遇到瓶頸，為解決此一困境，讓民間機構參與經營公部門全部成一部份業務，以滿足民眾需求。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。

二、創造周邊商機：一座經營成功的美術館附近都具有完善的公共設施及文化氣息，相對著吸引一些商家至週邊設立精品商店；如畫廊、藝術中心、書局、餐飲業等相關商業活動與設施，形成一個高品質的生活空間。這些空間依附文化建設而生存，也吸引外來遊客的消費。在國內美術館對周邊商業活動缺乏主動開發整合之意願，無法有效運用美術館資源，喪失優越條件。如果由民間企業參與

投資，將有助於美術館與周邊商機的整合，引進消費人口，對民間企業將是一個極大誘因。

三、創造品牌及品質形象：文化建設具有特殊之文化氣息，與一般商業活動在消費者的感受迥然不同。消費須靠行銷活動才能達成，在多元社會中，建立行銷觀念與經營，使消費者產生對產品的注意力，來達到促銷活動之目的。政府部門一向缺乏行銷人才與經驗，無法善用既有資源，創造形象。如果由民間企業投資，民間以企業經營理念，結合政府資源，才能有效創造出有特色、有品味的品牌形象。有利於民眾在休憩時會選擇文化建設作娛樂與學習事務的場所，民眾在潛移默化之中提升了文化素養。

二、獎勵方式

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。就目前有關法令之適用條件及獎勵方式說明如下：

(一)文化藝術獎助條例：

獎助條例第二條第四款規定，所稱文化事業，係指經營或從事有關文化化機構或從事文化藝術活動場所之管理及興辦。

依條例第十四條、第二十六條及第三十條規定，獎勵方式包括補助經費、免

徵土地稅及房屋稅、免徵營業稅與娛樂稅等。

(二)文化藝術獎助條例施行細則：

施行細則第四條稱：獎助條例第二條第四項之文化機構，係指依法令設立之：

1.圖書館或資料館；2.博物館或美術館；3.藝術館；4.紀念館或文物陳列館；5.音樂廳；6.戲劇院；7.文化中心；8.其他與文化有關之機構。

(三)促進民間參與公共建設法：

參與方式如促參法第八條規定及第三條公共建設範圍。獎勵措施在公共設設所需用地之取得及開發之第十五條、第十六條用地取得如提供公有土地，協助徵收取得私有土地等。以及融資與租稅優惠之第三十條、第三十一條、第三十三條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第三十八條、第三十九條及第四十條規定，融資及租稅優惠如中長期之資金融通、排除銀行授信額度之限制、營運後最長五年免納營利事業所得稅或關稅、地價稅、房屋稅等稅捐之減免或抵減等。

在目前的法規條文中，對獎勵民間投資過於薄弱，民間投資考量不外利潤的追求以及政府是否有經費補助，以減輕初期投資壓力。若美術館公辦民營之後，政府仍需隨時關心美術館的營運，對美術館經營方向是否有所偏差，政府應以善盡監督之責任，對有偏差之經營行為時，其實可以以經費補助名義來糾正其偏差的營運方向，導正於公益之目的。

三、 美術館公辦民營之隱憂

從以上論點來看公辦民營，大都站向民間立場追求民間應得之利潤，在委外經營過程中，固然需要考量民間投資應得利潤，但是政府不應為 BOT 而 BOT，以

及忽略民眾權益與教育問題。公辦民營不是政府減輕財政壓力及人事負擔的萬靈丹，在政策尚新且海生館案例尚待檢驗同時，負面問題的呈現需有萬全準備與防範，對歸於民間過失責任之懲罰條款亦應有相對的因應。一般學者對美術館若公辦民營之後，所存有憂慮大致有：(一)民間為追求利潤，經營過於商業化；(二)文物典藏所有權的歸屬；(三)專業經營團隊如何認定問題；(四)民間突然毀約之應變措施；(五)對民間毀約之懲罰性條款應否加重；(六)政府不應為 BOT 而 BOT，致使政策過於草率；(七)在公私部門的人事與業務是否有重疊現象；(八)志工為誰而作等問題。政府辦理公辦民營政策，將投資利益分給民間，容易形成利益壟斷。因此，政府應投資教育文化事業，而非將利益全部給民間以及消化預算罷了。

(一)一般認為民間企業投資以利潤追求為導向，當民間投資美術館，在經營權自主及追求利潤下，將面臨以迎合民眾喜好為導向，因而降低服務品質，以致於過於商業化，失去公益之目地。事實上，文化建設投資經營，是否有利可圖還得視經營是否得當，民間企業經營公共建設，需盈虧自負，自然有壓力存在，況且美術館事業不易經營，在推廣、研究、典藏及展示都需專業的館員、美術館才能有呈現其經營特色。民間企業會過於商業化，在於利潤追求不及預期時，才有如此行為。因此欲讓美術館經營維持一定水準，必須政府每年編列預算補助，(可視經營績效，政府評比成績作補助依據或逐年降低補助方式)。以及政府在美術館占有董事的席位，一方面作監督，一方面干預對美術館過份商業化的行為作糾正。

另外，對於館內研究人員，政府可為民間企業向外尋求，讓這些研究人員具有公務員身份，專心研究館藏藝術品，就如目前海生館模式，經營權採公辦民營模式由「南仁湖育樂公司」承包，得標後成立專屬「海景世界企業公司」經營。研究、典藏及教育仍由政府主導，公私部門兩者間做一平衡與協調，是一種較理想的藝術管理的方式。

(二)公辦民營之後的美術館，是由民間企業經營。但是當有收藏家欲捐贈藝術品時，受贈單位應為何者，是美術館？還是民間企業？藝術品的所有權屬誰呢？況且委外經營有營運期限，如何去說服捐贈人來捐贈藝術品作永久典藏呢？在民間企業來說，是否願意花錢去購買藝術品，而當營運期限屆滿，這些典藏品又得留下給政府（促參法契約上明文規定），因此，在徵集典藏品面臨多重困難。

為解決此一難題，即是將這些典藏品之所有權歸屬於政府，因此政府應出資成立典藏系統，並確實執行藝術品的監督與清點，收藏家欲捐贈藝術品於美術館，應由政府作受贈人接收，再清點移交給民間企業作研究與典藏工作。民間企業是否花錢購買典藏藝術品，或由政府編列預算收購藝術品作為美術館徵集典藏，以豐富美術館典藏特色，達到公益與教育之目的。另外參考荷蘭及法國在文物所作的規範加以法令限制，讓民營化後的美術館經營管理更具可行性。

(四)民間突然毀約之應變措施以及對民間毀約之懲罰性條款應否加重？以海生館為例，目前海生館尚待時間檢驗外，似乎已是一成功案例。但是，經營期限為 25 年，在這期限內是否正常營運，無法預料，如果一旦突發性毀約，政府是否有立即接手的可能？如果毀約，對政策之影響、社會之安定及民眾之權益都有相當之損害，如此對海景公司以五千萬元作為毀約之保證金，是否過輕？是否應有懲罰性條款作為對應？應有待專家學者作周詳權宜之措施以應需要。

(五)政府不應為 BOT 而 BOT，致使政策過於草率。目前國立台灣史前文化博物館便在這種為精減政府組織及人事費用支出之政策，政府再造計劃下做規劃，但是在尚未審慎評估前，即由上而下指示辦理。公辦民營方式在史前館是否可行，還是一個未知數，只因政府似乎希望史前館未來的路以海生館作為案例，開拓史前館一條經營之道。博物館公辦民營自有審慎評估其可能性之需要，博物館在尚未達成共識，或還沒有心理準備，甚而未完成先前規劃與評估時，都不可冒然、

倉促的辦理委外經營，否則國美館的先例將再次重演。一味的由上而下的政策，以及為減輕財政負擔，都可看出政府是否已迷失在公辦民營之中，而顯得有些急躁了。

(六)在人事方面，政府原意為精簡人事，但在公私部門分別執行業務時，在基層之業務及人事是否有重疊現象？

第二節 建 議

政府文化機構性質與經營方向各不相同，委由民間經營模式又具有相當之彈性，在不同文化機構個案之選擇，依特性作靈活運用。民間機構的專業企劃管理制度確實可以改善公部門經營活力，創造資源並資源共享，是未來公立美術館轉型為公辦民營的新契機。在本研究過程中，雖然美術館公辦民營仍有困難點，為建立日後政策執行時有所考量，提出若干建議作為參考：

一、 選擇性實施委託民間經營

民營化政策雖解決政府對不良體質的國營事業卸下沉重包袱，但也引來反對聲浪。各級政府在推動民營化政策時，應針對政策環境與產業性質，設計出適當的法規，將公部門的所有權或經營權移轉給私部門時應調整組織結構或經營方式，以活絡產業之發展。政府為行政革新，精簡組織，減少人事，應以採取委託經營模式為佳，在政府仍擁有所有權下，考量將政府業務全部或一部份開放民間投資經營，政府無須再負擔公共建設軟硬體所需之預算，又可從民間投資者取得權利金及回饋金，以供其他建設經費之用，在公、私部門可說是雙贏。

國營事業體質有優良的也有較差的，也不是所有的國營事業或公部門都可以辦理民營化或委託經營，應作選擇性的國營機構辦理民營化。所謂選擇性是選擇

體質差的，每年經營虧損預算的國營機構，但是體質優良的，每年能為政府賺錢的國營機構，政府應持續經營，避免國家利益損失。在委託經營方面，則選擇需加強為民眾服務，而公部門因經費預算或組織編制無法達成目標之單位，委託民間經營將可改善服務品質。

二、 員工權益之法律修正與配合

推辦公辦民營過程中，在各方面的法令應及時修正以配合政策推行。在機關內部如員工權益保障問題，對機關內之員工因裁員或移撥轉任等保障其工作權與權益，政府應擬定與考量員工最有利的處理原則，讓員工安心工作及轉任，是公辦民營最大的助力。

這些案例如台北市政府所屬印刷所之裁減人員問題及兒童交通博物館人員移撥轉任之問題，在「台北市政府所屬事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法」及「台北市政府所屬事業移轉民營從業人員權益補償辦法」等，依所屬機關執行政策之不同，考量各機關需求而訂定適用的辦法原則。如「台北市政府印刷所專案裁減人員處理要點」、「台北市政府印刷所民營化過程中現職員工轉介就業處理原則」。為爭取員工配合，在執行民營化政策時，應時時與員工作溝通，使員工有共識，同時瞭解自身權益與民營化進度，將政策推行之阻力減到最少。

三、 特許年限問題

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。只有當特許年限作最大的寬容度時，一方面才有利於政策推動，增加民間參與意願，另一方面民間才有意願再作投資，改善或增加設備，達到民間需求，也提高服務績效。

四、經營團隊之資格與選擇

如果美術館公辦民營，博物館界偏向由基金會接手承辦⁵，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。在美國美術館大都為財團法人機構掌控，有時一個基金會同時掌控數家美術館，做資源共享與互利。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。如果國內美術館公辦民營，將可免除對館長人選難產的窘境和避免政治酬庸性質的館長。

五、增修相關法令

國內對民間參與公共建設（尤其是文化建設），相關法令尚不完備，缺乏針對不同的公共建設參與方式有詳細的法令依據，因此在引用相關法條時，常存在著許多灰色地帶，導致在作業及解釋上缺乏明確依據，徒增作業上的困擾。從國美館辦理類 BOT 案當時的時機來說，除無案利可循外，相關法令的缺乏也是導致失敗的原因。而此時環境已逐漸成熟，行政也有經驗之際，應配合之相關法源，增修相關法令來彌補不足之處。

文化建設表現出一個國家的文化水準，因此政府應積極發展公共設施來符合

⁵ 基金會亦為非營利組織，其性質與美術館較為接近，在經營方面較無商業化之虞。

民眾需求，美術館或博物館應當改進之處，在於專業的加強與功能的實現，主動提供服務與了解民眾需求。讓民間參與文化建設可以減少政府在財政上所受到的衝擊，政府應有角色的轉變，採取主動積極的態度，增修法令、擴大獎勵程度以及經費補助等等措施，讓公私部門相互合作與協助，才能帶給民眾最大的服務與效益。

我國國人與政府處事前瞻性不夠，是眾所周知，所有新事務與新政策都是外國行之多年之後，吸收外國經驗，引用到國內個案之後，國內才慢慢接受，但是往往又變質，行不通也，等到碰了一鼻子灰之後，才能有所體悟，也真是食古不化的怪獸行徑。歸咎之責，仍在公務體系與公務人員心態而已，政府處事往往在監督公務人員是否貪污及圖利他人，因此，用種種法令來限制公務人員行為，防制公務人員猶如小偷，這樣的國家如何能進步，政府行政如何能有績效？

「前瞻性」與「有所為」是目前國人心態所欠缺。政府心態與國人心態都應該作適度調整。政策既出，周詳的計劃與防患固然重要，但是該放鬆的，該放手的，該不應用種種原因再去限制，否則再好的政策，都是枉然，這就是國人的心態。其實要做好每一件事並不難，就在於每一個人，共同所接受此一政策的程度多寡而已。當政策滯礙難行時就要群策群力去克服，如何在種種法規限制下，能解除其困境。在美術館專業的時代來臨時，在定位與非營利性質的本質上是否在觀念上應有小小改變，現在講求自籌經費的時代，完全依靠政府預算支應或經費補助的腳步漸行漸遠，因此在一些政策執行應有所迴轉，觀念應有所改變，一成不變的公務員心態，將是政策的終結者。

考慮古根漢美術館，大都會美術館及 MOMA 以企業經營的模式，也可能是未來美術館、博物館經營模式。如果國人尚未能接受此一趨勢的轉變，二十年後，

我們仍舊在外國人之後。政府的財政依舊赤字，美術館經營仍舊如嬰兒期般不知長進。把美術館公辦民營正視一番，以荷蘭、法國之先例，何不再好好了解一番，深入一點。眼前海生館的經營模式，是一個極好的案例。如果經營技術、合作模式可以再作研究，就應再作修正，讓它成為一成功的案例，成為文化建設可據以依循的案例。腳步是要向前，而不是要退後，回顧過去的失敗，是未來成功的關鍵，我們欠缺的就是這一點勇氣。

