

南華大學  
美學與藝術管理研究所

碩士論文

博物館公辦民營以委託基金會營運模式之研究  
—以台北當代藝術館為例

Museum carried on OT for a Foundation

– A Case Study of Museum of Contemporary Art Taipei

研究生：蔡珊珊

指導教授：陳國寧

中華民國九十二年六月

# 南 華 大 學

## 碩 士 學 位 論 文

美學與藝術管理研究所

博物館公辦民營以委託基金會營運模式之研究—  
以台北當代藝術館為例

研究生：蔡珊珊

經考試合格特此證明

口試委員：

黃志男

陳國英

苟婷芳

陳國英

指導教授：

所 長：釋慧開 (陳開宇)

口試日期：中華民國 92 年 6 月 10 日

# 謝 辭

短短謝辭，宛如流星；深深感動，常在心中

Without you everything would not be complete!

僅此獻給

慈愛的雙親

恩師 陳國寧教授

口試委員 黃光男教授、簡瑞榮教授

林貴芳、廖桂英、陸蓉之、賴瑛瑛、賴文珍等大力協助訪談之前輩先進

非營利事業管理研究所 傅篤誠教授

亦師亦友的嬋娟

同甘共苦的俊榮

好友 燕慧與齡葵

謝謝您們的付出、支持與協助

珊珊

92/06/10

## 摘要

本研究以探討博物館委託基金會營運之議題為主軸，首先採文獻分析的方式，整理學者專家對於公辦民營之論述，與歸納公辦民營在政治、經濟及博物館三個面向之背景意涵，且釐清「民營化」與「公辦民營」的異同，並從「台北市市有財產委託經營管理辦法」、「政府採購法」及「促進民間參與公共建設法」等三個法源依據，探討博物館公辦民營的執行模式及其執行之現況。

再者，論及上述三法源之實際執行模式及問題，與分析台灣公立博物館公辦民營的現況；並以實習及訪談進行「台北當代藝術館」之個案分析，探討其委外過程以及委託基金會營運機制之監督、決策與執行，並以個案分析推演公辦民營政策與博物館本質的矛盾，檢討博物館公辦民營之合作模式與相關問題；進而延伸探討委託者（政府）、受委者（基金會）、民眾三者間之交互關係。

最後，於結論中指出（一）公私部門對公辦民營之期待並不一致、（二）公部門之監督機制未盡周詳、（三）博物館公辦民營之委託機制尚待加強等存在現況；並提出（一）制定周全公平契約是雙方行為之依據與權責之保障（二）基金會與博物館應累積經驗與資源以達成永續經營之目標（三）博物館決策單位與執行單位應建立周延之合作模式等結論；進而提出（一）加強中央及地方之統籌與全民監督之管道建立、（二）允許私部門設置營利部門作為誘因機制等建議，以期有效發揮公辦民營的監督管理機制。

關鍵字：博物館、基金會、公辦民營、台北當代藝術館

## **Abstract**

The research's main theme of discussion was a museum carried on OT for a foundation. First of all, I adopted the method of document analyses to collect, rearrange, and sort out the treatises of scholars and specialists on build-operate-transfer, to induce build-operate-transfer's background implications on politics, economy, and a museum, and to make clear the similarities and dissimilarities of "Privatization" and "Build-Operate-Transfer." I explored a museum's executive mode and present condition of implementation on build-operate-transfer from three law bases of "The consigned operation and management measures of Taipei municipal properties," "Government Procurement Law," and "Law of Promoting Private-Sector to Participate in Public Construction."

Furthermore, I touched upon the actual executive modes and problems of the above-mentioned three law bases, and analyzed Taiwan public museums' existing situations of build-operate-transfer; I did the case analyses of "Museum of Contemporary Art Taipei" by practice and interview, discussed the process of contracting out, and the supervision, policy-making, and execution of a consigned foundation's operational mechanism, deduced the contradictions on natures between the build-operate-transfer policy and a museum, and examined the cooperative mode and relevant problems of a museum's build-operate-transfer; I probed into the interactive relationships among the consigner (the government), and consignee (the foundation), and the people further.

Finally, in the conclusion, I pointed out the existing conditions that (1) The public and private departments' expectations on build-operate-transfer are different.

(2) The public department's supervising mechanism is incomplete. (3) A museum's consigning mechanism on build-operate-transfer still needs reinforcement. Besides, we advanced the conclusion that (1) Formulating the comprehensive and fair contracts is the basis of both parties' behaviors and protection of rights and obligations. (2) Foundations and museums shall accumulate the experiences and resources to achieve the goal of perpetual operation. (3) A museum's policy-making unit and the executive unit shall establish the complete and perfect cooperative mode. Meanwhile, we proposed the suggestions further that (1) It shall strengthen the overall planning of the central and local governments, and the establishment of a channel for all the people to supervise. (2) It shall allow the private department to set up a business department to be the luring mechanism in order to bring the supervising and managing mechanism of build-operate-transfer into full play.

**Key words : Museum Administration**

**Foundation**

**Build-Operate-Transfer**

**Museum of Contemporary Art Taipei**

# 目 錄

<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>4</b>
第一節 研究動機與目的.....	4
第二節 研究範圍與限制.....	6
第三節 研究方法及架構.....	7
第四節 名詞解釋.....	12
<b>第二章 文獻探討 .....</b>	<b>15</b>
第一節 公辦民營的背景.....	15
第二節 民營化與公辦民營的意涵.....	24
第三節 公辦民營的法源依據.....	31
第四節 博物館的經營管理.....	38
<b>第三章 博物館公辦民營的模式探討 .....</b>	<b>41</b>
第一節 依「台北市市有財產委託經營管理辦法」之執行模式.....	41
第二節 依「政府採購法」之執行模式.....	45
第三節 依「促進民間參與公共建設法」之執行模式.....	53
第四節 台灣公立博物館公辦民營之現況.....	57
<b>第四章 「台北當代藝術館」公辦民營個案 .....</b>	<b>64</b>
第一節 「台北市政府」辦理「台北當代藝術館」之委外過程.....	64
第二節 「當代藝術基金會」之組織、決策與義務.....	72
第三節 「台北當代藝術館」之組織、行政與執行.....	76
<b>第五章 博物館公辦民營之問題與檢討 .....</b>	<b>82</b>

第一節	委託機構與受委託機構之契約關係 .....	82
第二節	受託者與民眾之供需關係 .....	84
第三節	委託者與民眾之聘任關係 .....	85
第四節	博物館公辦民營之問題與檢討 .....	87
<b>第六章</b>	<b>結論與建議 .....</b>	<b>93</b>
第一節	研究發現 .....	93
第二節	結論 .....	96
第三節	建議 .....	99
<b>參考書目</b> .....		<b>101</b>
<b>附 錄</b> .....		<b>107</b>
附錄一	「台北當代藝術館經營管理督導委員會」訪談記錄 .....	108
附錄二	「台北當代藝術館」訪談記錄（1） .....	111
附錄三	「台北當代藝術館」訪談紀錄（2） .....	114
附錄四	「財團法人台北當代藝術基金會」訪談記錄 .....	118
附錄五	「台北市文化局」訪談記錄 .....	121
附錄六	民營化定義之論證主張及內容類型 .....	125
附錄七	台北市市有財產委託經營管理流程圖 .....	128



## 圖 目 錄

圖 2-1：政府再造的內涵 .....	16
圖 2-2：我國民法及其他法律中的政府組織與非政府組織體系 .....	28
圖 3-1：公辦民營流程圖 .....	63
圖 4-1：台北當代藝術館人力組織圖 .....	77
圖 5-1：博物館公辦民營關係圖 .....	86

## 表 目 錄

表 1-1：訪談時間表 .....	9
表 3-1：台北市市有財產委託民間經營管理暨相關規定 .....	44
表 3-2：「政府採購法」的採購金額及作業特質 .....	47
表 3-3：「政府採購法」的招標與決標之規定 .....	51
表 3-4：促參法的公辦民營模式 .....	55
表 3-5：委外的類型與模式 .....	58
表 3-6：政府採購法與促進民間參與公共建設法比較表 .....	60
表 5-1：委託機制的組織業務表 .....	91

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

1980 年代初期，由於政經局勢變遷、社會進步迅速、教育水準提升、以及生活品質提高，促使各國政府需改善僵化官僚的施政措施，以因應外在環境的改變與內部民眾的多元需求。大環境的改變促使民營化運動（Privatization Movement）興起，各國紛紛以民間資源參與公共服務為趨勢，從而達到公部門角色減少，私部門角色增加的體質改造。

博物館為因應時代潮流，功能從典藏、研究、展示及教育，逐漸擴展為兼具休閒娛樂功能的終身學習機構。國際博物館協會（International Council of Museums, ICOM）也曾指出，博物館是以「發展社會、服務社會」為宗旨，並且是為了大眾而設立。然而公立博物館鑑於預算縮減、專業人才不足，以及政策法規的限制，已漸不敷營運現況之需求，於是採行民營化政策中的公辦民營方式，希望藉由博物館的委外經營，納入民間的資源及力量，共同完成為民服務的目標。政府於民國 87 年頒佈「政府採購法」，以及民國 89 年頒佈「促進民間參與公共建設法」，使博物館公辦民營的執行，有更具體的法源依據。

整體而言，公辦民營雖為時勢所趨，但仍尚未成熟，對博物館而言更是新的嘗試，雖可部分紓解公部門財政負擔與文化機構專業人才不足的情況，但博物館畢竟是以非營利為目的的文化教育機構，需要經過長期投資與長時間累積才可看到成果，為了達成服務社會大眾的使命，長久以來財務都是處於高支出低收入的狀況，公辦民營的精神在此出現了「產業化」與「商業化」的矛盾，觀察分析執行的現況，發現的問題有：

- （一）公部門與私部門的期待、認知及態度有不一致的現象。

- (二) 認為加入市場機能運作即可於競爭中提升品質與效率，並可以「低價格」購買「高品質」的服務，更理想化了「擴大民間參與可促進整體經濟繁榮」。
- (三) 政府現行的監督評鑑機制難以有效掌握受託者與服務品質的產出。
- (四) 合格投標的競爭者不足，無法保證競爭機制可產出專業團隊。
- (五) 博物館的使命與功能可能在公辦民營政策中迷失，並難使公部門、私部門、民眾（消費者與納稅人）三贏。
- (六) 基金會為了爭取與公部門合作的機會及資源，其成立使命與目的將為了配合委外政策及主管機關的監督而搖擺。
- (七) 由基金會監督的博物館運作模式權責界定不清。

從上述問題更凸顯了選擇具有使命感與專業能力的經營團隊，並建構良好的合作模式是博物館執行公辦民營的成功關鍵。依照「政府採購法」與「促進民間參與公共建設法」的規定，受託單位的身份可以是公司、財團法人（基金會）與社團法人（協會或學會），其中有非營利定位（不分配盈餘）、特定執行目標、永續經營精神以及一定資金能力的只有財團法人基金會。在歐美國家中，以成立基金會經營博物館的方式已行之有年，這樣的機制在台灣仍尚未普遍，加上公、私部門間因公辦民營而締結委託契約，使得博物館在新的經營模式中，產生了多重的關係結構，公、私部門的角色定位也因而有所轉變。

因此本研究之目的在於探討公部門將博物館委託給基金會營運的模式，並以台北當代藝術館為研究案例，從中分析依法委外經營而產生的多重關係結構：

- (一) 文化局（委託單位）與基金會（受託單位）。
- (二) 董事會（決策單位）與博物館（執行單位）。
- (三) 博物館（服務提供者）與民眾（服務接受者）。
- (四) 公部門（民眾的代理人）與社會大眾（政府的委託人）。

企圖從上述關係人的合作互動模式中，分析公部門的監督機制與私部門之

運作執行，並歸納實際執行中相關問題的限制與影響，以期作為博物館公辦民營之可參考資料。

## 第二節 研究範圍與限制

### 一、研究範圍

本研究以國內公立博物館現行公辦民營的機構為研究對象，並以民國 88 年「政府採購法」實施<sup>1</sup>以後到民國 91 年 9 月<sup>2</sup>做為資料採集的時間界限，探討在依法有據的情況下，經由公開招標進行委外的案例，民國 88 年「政府採購法」實施以前，由公部門徵詢經營團隊的運作模式，則不在本研究的範圍之中。

再者，以簽訂契約委外經營管理的 OT<sup>3</sup> (Operation-Transfer, 營運-移轉) 模式為研究重點，不探究興建及整修館舍工程方面的問題。

最後，受託單位以財團法人基金會為研究對象，因此，委託給公司及社團法人經營的博物館，則不詳加申論。

### 二、研究限制

台北當代藝術館公辦民營後僅對外開放一年多，實際運作的問題累積還不

---

1 「政府採購法」於中華民國八十七年五月二十七日總統(87)華總(一)義字第 8700105740 號令制定公布；並自公布後一年施行。

2 筆者於民國 91 年 7 月至 9 月於台北當代藝術館實習，因撰寫論文之時間限制，故將資料採集的時間設定至 9 月。

3 依照「促進民間參與公共建設法」的內容，OT (Operate-Transfer) 指的是硬體建設由政府投資興建或古蹟整建完成後，委託民間機構負責營運，一旦營運期限屆滿，營運權歸還政府。

足夠，對於長期性所發展出來的問題則較難推論。

限於時間不足，本研究僅能對台北當代藝術館個案的相關單位進行訪談，其他同為委託基金會營運的案例，則沒有充裕的時間邀約訪談，並深入瞭解其他個案的詳細營運狀況。

本論文屬於個案研究，但探討的對象仍在發展、成長與變動中，因此僅可就研究期間所蒐集的資料作分析與詮釋，況且，每個公辦民營博物館的個案與需求都是獨特的，因而無法直接推論及套用於台灣地區其他博物館的公辦民營狀況。

### **第三節 研究方法及架構**

#### **一、研究方法**

本論文採用質性研究方法為主，包含文獻分析、參與觀察以及深度訪談，不以量化統計作分析。

##### **(一) 文獻分析**

針對博物館公辦民營議題的相關法令、學位論文、期刊論文、研討會資料、書籍、報紙、公開招標文件及網路資料進行分析、歸納與整理。

##### **1. 文獻資料**

從學位論文、期刊論文、研討會資料、書籍、報紙評論、公開招標文件及網路資料中，搜尋有關民營化政策、公共政策理論、非營利組織理論、博物館公辦民營、以及公辦民營法規等議題，並以文獻探討的方式，於本論文第二章歸納公辦民營的背景、意涵、以及法源依據，從而瞭解博物館公辦民營的現況

與問題。

關於「台北當代藝術館」個案，則有賴從報紙及網路的評論或報導文章中，歸納其委外過程及相關問題，以做為個案研究的部分參考資料。

## 2. 法令規定

- (1) 從「政府採購法」及「政府採購法施行細則」探討公辦民營的委外程序與規則。
- (2) 從「促進民間參與公共建設法」及「促進民間參與公共建設法施行細則」分析公、私部門的合作方式與精神。
- (3) 從「台北市市有財產委託經營管理辦法」瞭解台北市公辦民營的方式與執行目標。
- (4) 從「民法」歸納法人的設立、分類、定位、以及權利義務等相關問題。

### (二) 參與觀察

筆者以三百個小時的實習（於 2002 年 7 月至 9 月），在展覽組組長賴瑛瑛小姐的指導下，實際參與台北當代藝術館的營運，從中觀察營運管理的實務，館方與基金會的執行與互動，以及主管機關的督導與合作方式，並於每週固定向賴組長報告實習心得及組長所交代的作業，如法規內容的分析、相關文獻的閱讀報告等，並針對觀察及閱讀的心得進一步請教賴組長，並整理成實習記錄與讀書心得。關於與文化局的合約內容及行政上的相關業務，則是向行政組組長賴文珍小姐請教。

### (三) 訪談法

本研究採標準化開放式訪談（standard open-ended interview），即為結構式

訪談<sup>4</sup>，邀約對象為台北當代藝術館個案之相關單位，由於時間上的侷限及受邀者接受訪談的意願，僅能於相關的各單位中各邀約一位主管接受訪談。

台北當代藝術館的經營管理分為兩大部門，為作更深入的瞭解，故邀請兩部門的組長提供其寶貴的經驗。已完成訪談並作訪談記錄者，包含主管單位「台北市文化局三科」林貴芳科長、「台北當代藝術館經營管理督導委員會」廖桂英委員、「當代藝術基金會」陸蓉之董事、「台北當代藝術館行政組」賴文珍組長，以及「台北當代藝術館展覽組」賴瑛瑛組長，訪談對象及時間表如下，各單位的訪談問題與記錄詳記於本論文附錄中。

表 1-1：訪談時間表

訪談時間	對象	隸屬單位
2003年2月19日(三)上午	<u>廖桂英</u>	督導委員會 委員
2003年2月20日(四)下午	<u>賴文珍</u>	台北當代藝術館行政組 組長
2003年2月24日(一)下午	<u>賴瑛瑛</u>	台北當代藝術館展覽組 組長
2003年2月25日(二)下午	<u>陸蓉之</u>	當代藝術基金會 董事
2003年3月1日(六)上午	<u>林貴芳</u>	北市文化局三科 科長

資料來源：本研究整理

4 參見林介英，〈深度訪談在經驗研究地位的反思〉，《第一屆「社會科學研究方法：質性研究方法」研習會教學講義》，2002年6月，頁5-5。節錄部分內容如下：

深度訪談分為以下三種（黃文卿 & 林晏州，1998：168）：

（一）非正式的會話訪談（information conversation interview）係指開放式、無結構性的訪談，如同日常生活閒聊，或向知情/通靈人事訪談以取得資料，在雙方互動的過程中，讓問題自然的顯現。

（二）一般性訪談導引性（general interview guide approach）亦稱為半結構性訪談，由訪談者提供一組提綱挈領的論題，以引發訪談情緒，使其自由的在有限的時間內探索、調查與詢問。

（三）標準化開放式訪談（standard open-ended interview）即為結構式訪談，在訪談前，所有需要詢問的問題均被撰寫出，並小心的考量每一問題的字組，在於訪談中適當的提出問題。

## 二、研究架構

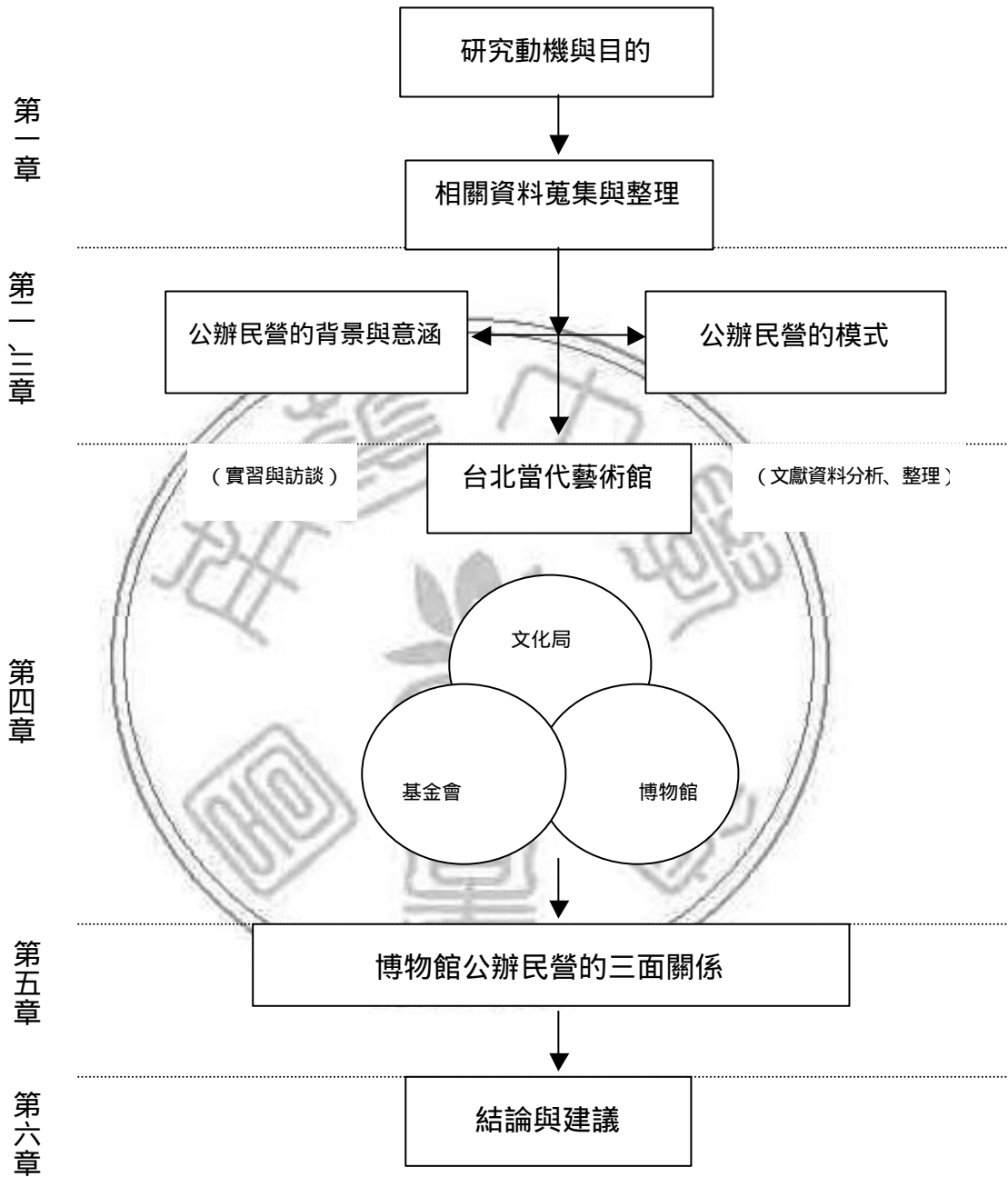


圖 1-1：研究架構圖

資料來源：本研究整理



本文之研究架構計分為六章論述，通篇概要內容分述如下：

第一章緒論；將博物館公辦民營委託基金會營運管理模式議題，分為研究動機與目的、研究範圍與限制、研究方法與架構、及名詞解釋加以闡述，從中建構本研究之思考架構與推演邏輯，作為往後各部分之研究基礎。

第二章文獻探討；從文獻中分析歸納公辦民營的背景與意涵，並整理學者專家的論述，首先在第一節中，從政治、經濟及博物館三個面向，探索博物館公辦民營的背景；第二節主要在理清民營化與公辦民營的異同，說明公辦民營是民營化的一種方式，並探討委託非營利組織經營的優缺點；第三節從「契約外包」的操作方式討論「台北市市有財產委託經營管理辦法」、「政府採購法」、「促進民間參與公共建設法」等，與公辦民營相關的三個主要法源；第四節探討博物館經營與管理之相關論述。

第三章博物館公辦民營的模式；依照法律施行的先後順序，第一節分析以「台北市市有財產委託經營管理辦法」執行的模式及問題；第二節探討依「政府採購法」執行的模式與問題；第三節探討在「促進民間參與公共建設法」下的執行模式及相關問題；第四節從委託的類型與模式、委託法律依據的比較分析、及委外的程序，分析台灣公立博物館公辦民營的現況，並探討公私部門合作的風險管理及公開招商的優點。

第四章台北當代藝術館個案分析；第一節介紹「台北市政府」辦理「台北當代藝術館」之委外過程，第二節探討當代藝術基金會的組織、決策與義務，第三節探討台北當代藝術館之組織、行政與執行，並以策略規劃分析（Strength-Weakness-Opportunity-Threat, SWOT）檢討台北當代藝術館內部環境的優勢與劣勢，以及外部環境的機會與威脅。

第五章博物館公辦民營的問題與檢討；第一節探究委託機構與受委託機構的契約關係，第二節討論受託者與民眾的供需關係，第三節檢討委託者與民眾的聘任關係，第四節從公辦民營政策與博物館本質的矛盾，檢討博物館公辦民營的問題。

第六章結論與建議；首先從「法規依據」及「委託機制」檢視博物館公辦民營的執行，並提出研究發現，再者從合作模式中結論公部門、基金會、與博物館的執行機制，最後提出建議。

## 第四節 名詞解釋

### 一、民營化 ( Privatization )

民營化是 1980 年代初期所盛行於各國的政府改造運動，係指調整公共服務的提供及公共財貨的所有權，達到減少公部門角色增加私部門角色的體質調整，藉由擴大民間參與，引入市場機能的運作加強競爭，以提高服務的品質與效率，並藉此促進整體社會發展。

### 二、公辦民營 ( Build-Operate-Transfer , BOT )

公辦民營又稱公設民營、官辦民營、公有民營等。廣義來說，公辦民營包含了營建 ( Build )、營運 ( Operate ) 與移轉 ( Transfer ) 三個階段，是政府委託民間機構代為提供服務的方式。本研究所稱博物館公辦民營，為政府委託民間機構代為經營博物館的方式。

### 三、簽約外包 ( Contract out )

#### (一) 契約

依照教育部國語推行委員會於民國 87 年 4 月版所編錄的國語辭典所示：

二人以上同意的事項，依據法律習慣，彼此商訂互相遵守的條件，而以文字為憑據者稱之為契約，亦稱為「契據」。

本研究所稱契約關係，指簽訂契約的兩方之間，因所簽訂之條文而產生的權利、義務及有關事項的關係。

## （二）委託人與代理人

委託人與代理人因業務的委託而生，本研究所稱委託人與代理人依照委託的業務可分為兩種，（一）民眾為委託人，政府為代理人，政府受民眾的委託，代為管理國家事務；（二）政府為委託人，私部門為代理人，私部門受政府的委託，簽訂契約代為提供服務，民眾在此為服務的接受者，亦可稱為消費者。

## 四、基金會（Foundation）

基金會是透過基金組合，引導社會財富運用於公益慈善事業之法律與社會非營利機構，其組織定位為財團法人。<sup>5</sup>

依民法第 26 條<sup>6</sup>規定，法人於法令限制內，有享受權利、負擔義務之能力。並於第 27 條<sup>7</sup>規定，法人應設董事，各董事均得代表法人。另依民法第 61 條

---

<sup>5</sup> 參見財團法人喜馬拉雅研究發展基金會，《基金會在台灣》，台北：中華徵信所企業公司，1997 年。

<sup>6</sup> 民法第 26 條規定：法人於法令限制內，有享受權利、負擔義務之能力。但專屬於自然人之權利義務，不在此限。

<sup>7</sup> 民法第 27 條規定：

法人應設董事。董事有數人者，法人事務之執行，除章程另有規定外，取決於全體董事過半數之同意。

董事就法人一切事務，對外代表法人。董事有數人者，除章程另有規定外，各董事均得代表法人。

對於董事代表權所加之限制，不得對抗善意第三人。

法人得設監察人，監察法人事務之執行。監察人有數人者，除章程另有規定外，各監察人均得

<sup>8</sup>之規定中，可以歸納出財團法人的設立是以「財」為基礎，並有特定的目的。故基金會必須要登記為財團法人，才有法律地位。本研究所指之基金會，為依法向主管機關登記為財團法人之團體。

---

單獨行使監察權。

<sup>8</sup> 民法第 61 條：財團設立時，應登記之事項如左：

- 一 目的。
- 二 名稱。
- 三 主事務所及分事務所。
- 四 財產之總額。
- 五 受許可之年、月、日。
- 六 董事之姓名及住所。設有監察人者，其姓名及住所。
- 七 定有代表法人之董事者，其姓名。
- 八 定有存立時期者，其時期。

財團之登記，由董事向其主事務所及分事務所所在地之主管機關行之。並應附具捐助章程或遺囑備案。

## 第二章 文獻探討

本研究涵蓋的範圍廣泛，包含民營化運動、政府再造運動、博物館公辦民營政策、博物館經營管理、非營利組織的相關理論等，層面擴及政策面、經濟面、法律面與博物館專業，以下就各主題之論述分章節探討。

### 第一節 公辦民營的背景

#### 一、政策面向

由於社會迅速多元的發展，政府事務日益複雜，因而積極進行改造計畫，重新思考政府所應扮演的角色並作調整，使政府著重於政策制訂的任務，而將政策執行與服務的提供，轉由民間的力量來辦理。

行政院於民國 87 年頒佈「政府再造行動綱領」，全力推動「政府再造計畫」，目的在塑造一個「小而能」的政府，計畫內容包含了「組織再造」、「人力及服務再造」以及「法治再造」，而「政府業務委託民間辦理」則是「法治再造推動計畫」中的一個重要項目。有關政府再造計畫的內涵可參見江丙坤先生演講稿上所繪製的圖表：



圖 2-1：政府再造的內涵

資料來源：江丙坤，《政府再造的觀念與做法》，行政院經濟建設委員會，1999年9月，演講稿，P16。<http://www.aproc.gov.tw/PK09/sld001.htm>（2003年3月）。

為使公辦民營政策順利推展，行政院經濟建設委員會在歷經二次跨部會研商會議修訂會後，訂定《政府業務委託民間辦理作業手冊》<sup>9</sup>，將政府業務委託民間辦理涉及之作業方式、程序及相關注意事項，予以界定釐清，以提供行政機關業務委託民間辦理時之作業參考。

詹中原從公共行政的角度分析民營化運動，提出民營化運動起因於實用主義、意識型態、商業化、及民粹主義四種動力。並分別創造了民營化政策的四個目標：(1)較好的政府，(2)較小的政府，(3)較多的商業活動(經濟成長)，(4)較好的社會。<sup>10</sup>

公營事業的缺點也是支持民營化政策的重要因素之一，陳聽安提出公營事業存在的缺點可歸納成四點：

<sup>9</sup> 《政府業務委託民間辦理作業手冊》，行政院經濟建設委員會，1998年，<http://www.aproc.gov.tw/links5/6-3-4.html>（2003年3月）。

<sup>10</sup> 參見詹中原，《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》，台北：五南，1993年，頁191。

(一)「議會的缺失」(Congress failure):又稱之為「民主的缺失」(democracy failure),因為預算遭受杯葛、刪除或擱置,而使原定計畫因此而改變。

(二)「本質上的缺失」(intuitive failure):公營事業因不受盈虧的限制,而可能形成盲目投資與擴充規模的浪費。

(三)「政策的缺失」(policy failure):公營事業可能因肩負過多的政策任務,而各政策之間可能又有矛盾衝突,造成執行任務時左右為難的情況。

(四)「行政的缺失」(administrative failure):又可稱為「營運的缺失」(operation failure),公營事業因有多項政策目標且缺乏自主性,是經營效率不佳的主要原因。<sup>11</sup>

《經濟部所屬事業民營化》文中將民營化政策之形成,歸結出三大原因:

(一)1980年代以來經濟自由化理念風行;(二)先進國家推動民營化之成功經驗;(三)國內政經環境變遷。並依時間先後,說明各階段中民營化的目的。

<sup>12</sup>

由陳舜田等所撰寫的《促進民間參與公共建設政策白皮書》將政策背景分為(一)本土背景;(二)國際潮流影響;(三)亞洲金融風暴的影響。並於本土背景中說明民營化是我國經濟發展方針的核心政策,涵蓋了公營事業民營化、公共服務外包、以及民間參與公共建設三大領域。另指明政府推動民間參與公共建設是為了促進國家社會經濟發展、提升公共建設效率與服務品質、減輕政府負擔,以及精簡政府組織人力。<sup>13</sup>

吳若予在《台灣公營事業民營化的政治經濟分析》文中,以反思的角度檢視公營事業民營化的問題,提出「民營化乃國家因應環境,擴張其政經權力汲

---

<sup>11</sup> 整理自洪德生主持,《台北市市有財產委託經營管理之研究》,台北市政府研究發展考核委員會委託,市政建設專題研究報告第270輯,1997年6月,頁2-9-2-10。

<sup>12</sup> 參見《經濟部所屬事業民營化》,台北:經濟部國營事業委員會編印,2001年12月。

<sup>13</sup> 參見陳舜田、劉憶如、劉紹樑、黃玉霖,《促進民間參與公共建設政策白皮書》,行政院經濟建設委員會,1998年7月。

取的重要方式。」換句話說，就是藉著民營化調整既有的控制手段，凸顯政權正當性以爭取群眾的支持，達到社會控制的目的。並引 Feigenbaum 之論述，認為民營化意味著社會制度與規則的變遷，亦使政治利益與權力依此重組。<sup>14</sup>

## 二、經濟面向

### (一) 市場機能運作與效率品質的提升

在洪德生所主持的《台北市市有財產委託經營管理之研究》中，從經濟自由的觀點，提出政府應降低對經濟的干預，並積極推行自動調整機能之政策，使得公營事業在經濟上扮演的角色逐步降地低，才能產生正面的影響。<sup>15</sup>

劉淑瓊表示民營化之所以被認同，乃出自效率與品質的保證，並引 DeHoog 對民營化定位的看法，他認為：「民營化被定位為取代傳統政府科層體制服務、最具吸引力的準市場替代方案( quasi-market alternatives )( DeHoog, 1990:318 )」

<sup>16</sup>

### (二) 減輕政府財政負擔，促進經濟發展

《促進民間參與公共建設政策白皮書》以正面的態度解讀民營化政策，認為民間參與可使公共建設更有效率，不但減輕政府在公共建設投資與後續經常性支出的負擔，更可帶動民間企業發展，增加就業機會、促進國家經濟成長，進而提升國家競爭力，又因彈性及有效的分配運用有限的資源，而使國家整體

---

<sup>14</sup> 參見吳若予，〈台灣公營事業民營化的政治經濟分析〉，余致力等主編《公共政策分析的理論與實務》，台北：韋伯，2001年，頁307。

<sup>15</sup> 參見洪德生主持，《台北市市有財產委託經營管理之研究》，台北市政府研究發展考核委員會委託，市政建設專題研究報告第270輯，1997年6月，頁2-10。

<sup>16</sup> 參見劉淑瓊，〈社會服務「民營化」再探：迷思與現實〉，《社會政策與社會工作學刊》，5：2，2001年12月，頁12。



建設，如經濟、交通、科技、文教、社會、環保等可均衡發展。尤其指出在亞洲金融風暴之後，推動民間投資公共建設可增加公、私部門的投資，協助政府突破短期的經濟發展瓶頸。<sup>17</sup>

### （三）反面的論述

詹中原於《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》中，提出 Paul Starr 反對民營化政策的論點，認為：

民營化所得到的「效率」實際上是透過降低品質與大量利用「半時性勞工」(part-time workers) 所得到，而所謂的市場競爭與高度的成本效率表現，均只是曇花一現的假象。<sup>18</sup>

張晉芬持質疑的立場，指出民營化不只是公有財產的移轉或出售，更將使經濟與社會結構改變，包括經濟秩序重整、勞動條件下降、勞雇權力不平等關係深化、民眾生命和財產安全維護機制喪失、及貧富差距擴大，在資源重新分配的情況下，嚴重的威脅社會的公平性，而受到最大衝擊的則是政經勢力薄弱的族群，對社會有嚴重的負面效果。

並且於文中強調民營化是以「自由經濟」之名，行「強化政商利益關係」之實，個別企業或是整體經濟的效率卻未必會改善。亦在書中表述私有化不等於效率的提升、以私有化作為政治籌碼、以及民營化政策是拍賣國家責任等論點。<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> 參見陳舜田、劉憶如、劉紹樑、黃玉霖，《促進民間參與公共建設政策白皮書》，台北：行政院經濟建設委員會，1998年7月，頁12-13。

<sup>18</sup> 摘錄自詹中原，《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》，台北：五南，1993年，頁93。

<sup>19</sup> 參見張晉芬《台灣公營事業民營化—經濟迷思的批判》，台北：中研院社研所，2001年。

### 三、博物館面向

#### (一) 本土背景

陳國寧在《博物館與社區關係之發展—兼談公辦民營的實施》中，從博物館與社區關係之發展談公辦民營的實施，說明在文建會輔導下成立了許多的地方博物館，但卻難以編列足夠的預算及配置專業專職的人員去經營，在政策上也沒有一套具發展性、永續性的經營策略與執行能力，因而思考以公辦民營的方式，委託民間社團與公司提出對等基金去承接經營權。<sup>20</sup>

張譽騰從國際博物館協會對博物館所下的定義談公辦民營政策，並舉台北市的委外案例，提出因為新的展覽空間不斷產生，市府人力財力資源短缺，而思考公辦民營的出路。<sup>21</sup>

謝東山認為就成本效益而言美術館應自給自足，由於只有使用博物館的少數人口享受到低票價的福利，整個社會卻要負擔其整體開銷，政府要不斷編列經費為虧損付出而淪於貧困，但是美術館卻進而在社會中創造出一種「虧損有理」的正義假象，成為社會的雙重負擔。<sup>22</sup>

#### (二) 國外經驗

張婉貞在《博物館實施公辦民營的現況分析與未來展望—國外案例》中，介紹荷蘭博物館「民營化」的經驗，以及法國公營博物館的經營策略。

荷蘭是博物館事業發達的國家，它將原本公營的博物館，系統性的民營

---

<sup>20</sup> 參見陳國寧，《博物館與社區關係之發展—兼談公辦民營的實施》，《迎接博物館時代論文集》，2001年10月。

<sup>21</sup> 參見張譽騰，《當代博物館探索》台北：南天，2000年。

<sup>22</sup> 參見謝東山，《文化事業經營豈可短視—北美二館不宜內製外包》，《典藏藝術》，90期，2000年3月，頁103。

化，其對於民營化改革所使用的正式名詞為「法外自治」( external autonomy )，政策的形成是起因於 1998 年，審計法院所提出的一份報告書，指出荷蘭正面臨博物館經營危機，這項報告刺激政府及博物館界改革的決心，更加速民營化政策的研擬。報告中所指出的危機有：

- (1) 因隸屬中央單位造成行政效率的低落：沈重的官僚體系以及缺乏彈性的法令規章，使得博物館經營缺乏效率，尤其無法應變緊急的情況（特別是藏品徵集方面）。
- (2) 文物維護及典藏制度的落後。
- (3) 博物館建物及安全設施不符合標準。

在「法外自治」的過程中，21 所脫離政府直隸的博物館改立為基金會，政府的職責轉為經費補助以及文化政策的規劃，並由文化部成立監督委員會，而館長在法律上代表博物館，並需對博物館的營運負責。

執行「法外自治」初期，最被排斥的原因是公務人員福利的處理以及經費補助的方法；爾後贊成改革的原因有：(一)公務人員的權利及福利未受影響(二)因政府宣導有成，使大家多能接受了解內容(三)公務人員在荷蘭原本是退而求其次的工作，但因民營化而使其社會地位提高(四)工會組織有效地監督政府的作法(五)補助經費在預算上並未減少，同時更享有充分運用的自主權。

最後歸納荷蘭博物館民營化成功的因素有：(一)荷蘭博物館公營的比例偏低(17 公立 / 850 私立)，公務員社會形象不受尊崇，(二)荷蘭有基金會高度發展的社會基礎，(三)即便民營化，政府仍有帶領文化政策的責任，並同時提供博物館經費支持(四)國家文物與建物的所有權地位不變，且典藏政策需經由監察會審核。<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> 參見張婉貞，〈博物館實施公辦民營的現況分析與未來展望—國外案例〉，《中華民國博物館學會博物館簡訊》，14 期，2000 年 12 月，頁 7。

### (三) 相關研究

有關博物館公辦民營的學位論文，依出版時間先後排序，有黃彩雲所撰寫的《國內公立博物館公辦民營個案之檢視與分析》<sup>24</sup>，洪漢榮所撰寫的《美術館公辦民營之研究——兼論國立台灣美術館案例》<sup>25</sup>，吳佩修所撰寫的《公立博物館業務委託民間辦理員工態度之研究》<sup>26</sup>。

黃彩雲首先從(1)組織層級與經費來源、(2)專業人員的編制與任用方式、(3)預算審計與編列、(4)展覽內容的偏執與展覽事業的內銷、(5)博物館資產產業化、(6)以及行銷與互惠原則等六點，說明公立博物館經營之現況與困境。並以台北市二二八紀念館、台北市兒童交通博物館、國立台灣美術館以及國立海洋生物博物館為研究案例，依建館之目標功能與博物館性質、隸屬關係與公辦民營主管部門、組織編制與敦親睦鄰計畫、辦理依據、委託經營內容之訂定與核准、委託經營期限、受委託經營資格限定、受委託經營者之財務計畫、受委託經營者與公部門的財務保證、互惠原則與資訊公開、評選方式及評分比率、以及監督考核與輔導等十一個項目，進行分析整理與比較。最後提出博物館內部改革以及政府的協助與支持的兩項建議。

洪漢榮以台北市立萬芳醫院、台北市立兒童交通博物館、國立台灣海洋生物博物館法國羅浮宮玻璃金字塔、畢爾包古根漢美術館、以及荷蘭和法國實施公辦民營的情況，來分析整理國內外公辦民營的現況。並列舉整體規劃與經營方向、地理位置與交通、經費預算之運用、人力規劃、及特許權利五點，為台灣推動美術館公辦民營的理想準則。另以國美館的失敗案例為借鏡。

---

<sup>24</sup> 黃彩雲，《國內公立博物館公辦民營個案之檢視與分析》，臺南藝術學院博物館學研究所，碩士論文，2001年。

<sup>25</sup> 洪漢榮，《美術館公辦民營之研究——兼論國立台灣美術館案例》，南華大學美學與藝術管理研究所，碩士論文，2002年。

<sup>26</sup> 吳佩修，《公立博物館業務委託民間辦理員工態度之研究》，國立中山大學公共事務管理研究所，碩士論文，2002年。

將民間參與美術館經營模式分為「再生經營」、「合資經營」、「獨資經營」與「合作經營」等四種，前三種模式為全館委託，因此涉及專業經營及政府配合事項。總結地舉出「合作經營」是最具彈性的做法。

吳佩修是運用敘述統計的方式，經由問卷對六所公立博物館員工進行調查，運用平均數、標準差、t 分配與 F 分配等統計量來敘述國立社教機構員工對於業務委託民間辦理的看法及態度。提出員工面對公辦民營最關心的是工作權的保障，研究對象中最支持公辦民營的是海生館，歷史博物館與自博館的支持度最低的。員工最能接受的方式是「部分公營，部分民營」，整體委外的 OT 方式並不被支持。並歸結出成立時間越短的館所越容易推動公辦民營。

探討「博物館公辦民營」論題的研討會，有 2002 年 5 月 24 至 25 日，由國立台灣史前文化博物館在台東舉辦的「博物館公辦民營政策之理論與實務研討會」。會中邀集專家學者參與座談，發表論文以及出版論文集<sup>27</sup>，議題包含（一）公辦民營政策之理論與實務暨法規探討；（二）當代博物館營運的理想與實現/公辦民營政策之於博物館事業的衝突與和諧；（三）博物館公辦民營模式探討及案例分析/公部門與民間團隊的對話。

討論「博物館公辦民營」議題的研究計畫，有台北市政府文化局委託中華民國博物館學會，黃光男及陳國寧主持的《台北市文化藝術資源調查—博物館與美術館資源之研究》<sup>28</sup>，其中第四章論述台北市博物館實施公辦民營的現狀與未來展望，內容涵蓋台灣實施公辦民營的背景、民營化與公辦民營的定義、政府業務委託民間辦理的法律依據，並以個案研究調查台北市內的博物館以及國外的案例，最後檢討台北市博物館實施公辦民營的利弊，分析博物館的本質與民營化的互容性。其附錄中的訪談記錄對於瞭解各單位的執行有相當的幫助。

---

<sup>27</sup> 黃光男等著，《2002 年博物館公辦民營政策之理論與實務研討會論文集》，台東市：國立台灣史前文化博物館，2002 年。

<sup>28</sup> 黃光男、陳國寧主持，《台北市文化藝術資源調查—博物館與美術館資源之研究》，委託單位：台北市政府文化局，承辦單位：中華民國博物館學會，2000 年。

## 第二節 民營化與公辦民營的意涵

### 一、民營化

關於民營化定義及模式目前並沒有統一的說法，詹中原在《民營化政策：公共行政理論與實務之分析》中，詳盡地歸納整理各專家學者之論述，其彙整之表格詳見本論文附錄，並認為 E. Savas 對民營化理論的論述最為周全。

E. Savas 認為：「民營化 (privatization) 就是在各類公共服務及資產所有權上，政府角色縮減，私部門角色增加。」<sup>29</sup>並進一步說明民營化對政府而言，只是在運作重點及工作內容有所轉變，應強化規劃、監督、及評估等政策能力，而政策執行以及公共服務則轉由民間提供。因此主張民營化應該包含：「(1) 民營化之公共責任乃由政府承擔，而轉移者僅是民間所展現的績效；(2) 政府角色是減少，但絕無法消失；(3) 唯有政府的能力及效率，才能保障民營化之成功。」<sup>30</sup>

並分析美國國營事業比例較其他國家低，因此美國的研究者論及民營化時，通常將民營化視為公共服務之簽約外包，而歐洲國家所指的民營化是「非國有化」(denationalization 或 desetatization)，傾向將民營化思考原為國營機構的改制。

---

<sup>29</sup> 摘錄自詹中原，《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》，台北：五南，1993年，頁190。

<sup>30</sup> 摘錄自同上註，頁23。

## 二、公辦民營

公辦民營又稱為「公設民營」、「公有民營」、「官辦民營」等，指公部門委託民間經營管理資產或是代為提供服務，故也稱作「委託經營管理」。

由行政院經濟建設委員會編印的《政府業務委託民間辦理作業手冊》，將公辦民營的範圍界定為（一）委託機關將現有的土地、建物、設施及設備，委託民間（私人）經營管理並收取回饋金或權利金，同時受託之民間業者自負盈虧並負公有財產保管維護責任；（二）政府不提供土地及建物，僅委託民間提供服務（特許經營）。並指出對於具有社會公益或有意出資改善原有設施的受託者，經核定確能提升品質者，委託機關得就其業務性質或個案另給予補助。

江明修於《第三部門經營策略與社會參與》中，引 Le Grand 與 Robinson 對公辦民營意涵的解釋，將公辦民營解釋為「政府退縮」，即政府將經營權及所有權分離，政府握有所有權並承擔社會福利與社會服務的職責，而將經營權交給民間，藉由市場競爭的機制，提高行政效率，並且避免行政僵化等缺失。<sup>31</sup>

在劉宗德主持的《政府業務委託民間辦理類型及程序之研究》文中，將我國政府業務委託民間辦理之類型區分為：（一）委託行使公權力；（二）委託提供服務；（三）委託辦理內部業務及；（四）委託管理內部設施。

「委託提供服務」是從成本效益考量是否委託，目的是為了減少行政機關在預算及人力之成本長期負擔。委託的類型分為兩類，一類是公部門提供國有財產，委託民間經營及提供服務，另一類是公部門不提供國有財產，僅委託民間提供服務，涉及國有財產的委託，則要配合國有財產法等相關公物管制之法令限制。

而締結私法契約委託方式，常在契約內容中將責任轉嫁到受託人，雖然在

---

<sup>31</sup> 江明修，《第三部門經營策略與社會參與》，台北：智勝文化，2000年。

私法上得以轉嫁責任，但由於公部門的身份定位而在公法上責任無法轉嫁，如國家賠償責任等，因此有關「委託人不負任何責任」或「受託人應負擔所有對外責任」的契約條文，可能在牴觸法律之強行規定下，而形成轉嫁無效。

「委託提供服務」時，因為法律而產生的關係人有委託人、受託人及第三人，又因委託服務的性質而使關係人間有不同的法律關係，無法一概而論，更無法從契約的轉嫁中，切斷委託人與第三人的關係。<sup>32</sup>

孫本初與郭昇勳在「公私部門合夥理論與成功要件之探討」中，提出公私合夥的理由：(1) 解決市場失靈的現象；(2) 透過資源整合所創增的利益使公私雙方互蒙其利；(3) 提升國家競爭力強化政府體質；(4) 強化民主決策與民間參與的效果；(5) 改善傳統公共行政的缺點；(6) 有效的解決社會問題。<sup>33</sup>

關於博物館公辦民營所衍生的問題，梁光余主張公立博物館肩負文化傳承與社會教化責任，不宜「公辦民營」否則將會使公立博物館「不公不民」、「又公又民」，反而效率更加不彰。而博物館也並非皆適合「公辦民營」，若想以「公辦民營」方式來規避現行公立博物館制度之缺失並不適當，況且商人不是傻瓜，不會賺錢的博物館會乏人問津，如果面臨經營不善，還是需要政府收拾，很可能會得不償失，因此提出公立博物館所欠缺的是制度和真正懂得經營博物館的「人」。<sup>34</sup>

漢寶德以博物館精神與使命的堅持，認為公辦民營會造成公立博物館定位的混淆，並且會使博物館的作業商業化，認為博物館是公益事業，不可能自給自足，除非娛樂化，觀光化，並逐漸放棄原訂的目標，否則任何負責任的政府，

---

<sup>32</sup> 參見劉宗德主持，《政府業務委託民間辦理類型及程序之研究》，行政院經濟建設委員會，2000年，頁702-703。<http://www.cedi.cepd.gov.tw/study/index1.htm> (2003年3月)。

<sup>33</sup> 參見孫本初、郭昇勳，「公私部門合夥理論與成功要件之探討」，《考銓季刊》，22期，民89年4月。

<sup>34</sup> 梁光余，「公立博物館適合公辦民營嗎？」，自由電子新聞網，2002年2月23日，<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/feb/23/today-o1.htm#o5> (2003年3月)。



文明的國家，都不會逼使國立文教機構走上這條路。<sup>35</sup>

### 三、委託非營利組織經營

#### (一) 非營利組織

非營利組織 ( nonprofit organization , NPO ) , 是經由合法程序成立 , 有不以營利為目的、不分配盈餘的特性 , 並有特定的成立宗旨與使命 , 且享有合法非營利地位的優稅待遇。又因其特有的公益使命 , 故又稱為「公益組織」 ( philanthropic organization ) , 或是稱作「非政府組織」 ( nongovernmental organization , NGO ) , 以示其「民間」屬性。

《非營利部門：組織與運作》一書，有系統的結合多位學者的研究論文，專題式的介紹非營利組織的運作與內涵，首先由馮燕以導論的方式，介紹非營利組織之定義、功能與發展。並提出：

非營利組織具有服務社會大眾的公義使命，同時又是依賴社會大眾的捐輸營運，並享有「社會公器」 ( public goods ) 的免稅地位，因此公信力可以說是非營利組織最重要的資產。<sup>36</sup>

#### (二) 財團法人基金會 ( Foundation )

財團法人基金會的定義，應從民法談起，根據財團法人喜馬拉雅研究發展基金會於 2000 年所編印出版的《「非政府組織法的立法原則」( 討論草案 ) 研討會會議彙整資料》，其中針對我國政府與非政府組織法律體系說明分析如下表：

---

<sup>35</sup> 漢寶德， 尊重專業為公立博物館定位 ，《財團法人國家政策研究基金會 國政論壇》，2001 年 12 月 19 日，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/090/EC-P-090-056.htm> ( 2003 年 4 月 )。

<sup>36</sup> 摘錄自馮燕， 導論：非營利組織之定義、功能與發展 ，蕭新煌等，《非營利部門：組織與運作》，台北：巨流，2000 年，頁 39。

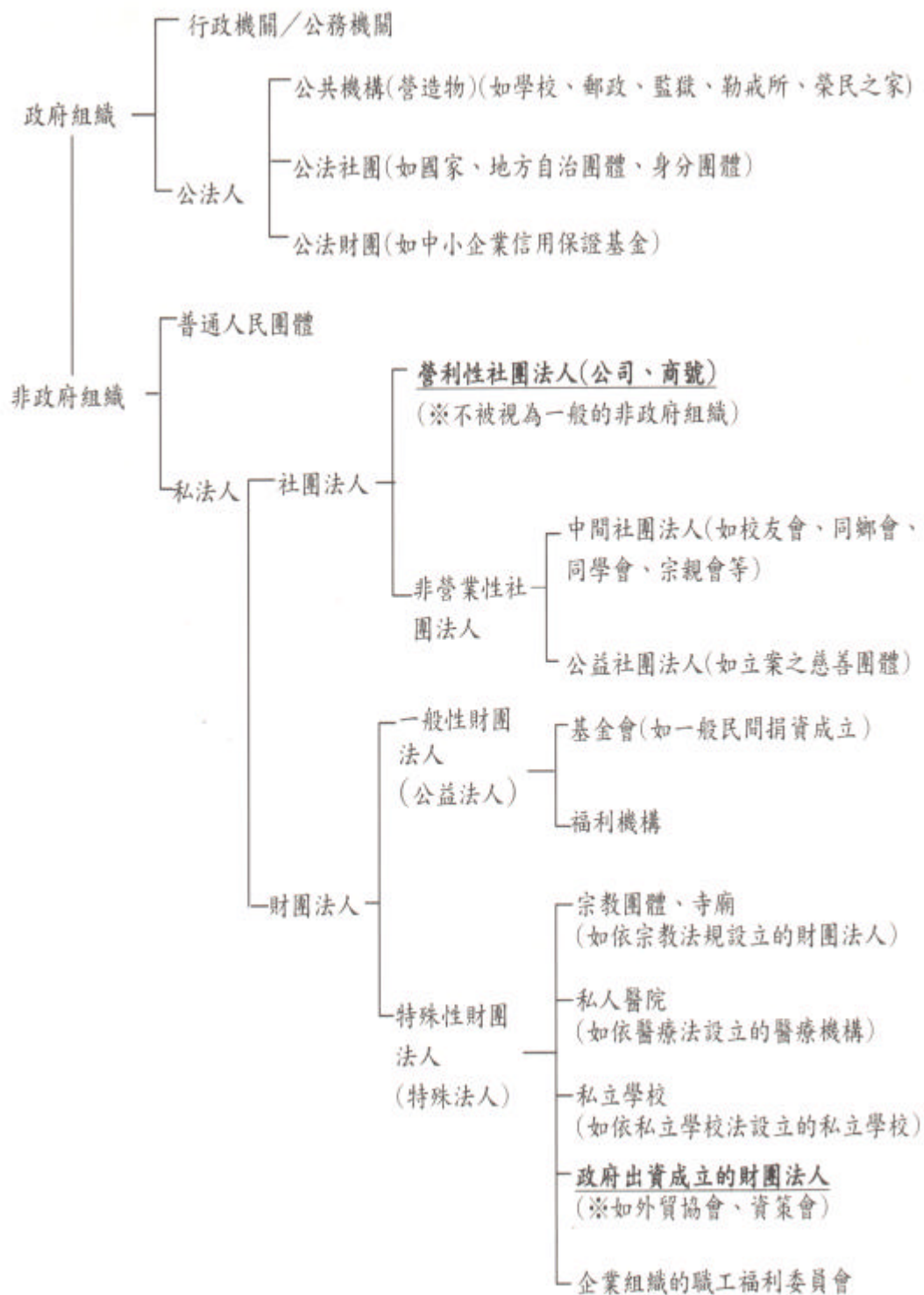


圖 2-2：我國民法及其他法律中的政府組織與非政府組織體系

資料來源：原資料整理自民法、人民團體法、各類基金會管理監督規則等法規；及相關資料，陳美伶，民國 80 年；馮燕，民國 87 年。本論文引自喜馬拉雅研究發展基金會，《「非政府組織法的立法原則」（討論草案）研討會會議彙整資料》，2000 年，頁 40。

依照上圖所示，「政府採購法」與「促進民間參與公共建設法」所指之受託機構，公司行號即為營利性社團法人，協會、學會及立案之慈善團體皆為非營利性社團法人，基金會即是非營利性財團法人。

此書除以圖表詳細介紹了政府組織與非政府組織體系外，亦對公法人及私法人以圖表方式作周詳的分析比較，另外，扼要的以表格方式整理歸納了教育、文化、公益、慈善機關或團體之相關稅捐之稅目、課稅標的以及教育、文化公益、慈善機關或團體的免稅規定。

黃俊夫在《博物館 基金會》文中指出基金會此名詞是源自美國，美國「基金會指南」對基金會定義為：「基金會是一種非政府、非營利組織，有自己的基金並由受託人或董事管理，以維持協助教育、社會、慈善、宗教等公共服務目的，提供補助金的公益性組織。」<sup>37</sup>並將私人經營的博物館分為「基金會博物館」與「博物館基金會」。「基金會博物館」指附屬在特定的財團法人基金會下運作的博物館，如鴻禧美術館、順益台灣原住民博物館等，私人博物館與基金會之間會有「從屬」的關係；「博物館基金會」指由博物館成立基金會，如民國84年8月「國立自然科學博物館」成立了「財團法人國立自然科學博物館文教基金會」，就法律的層面來看，他們應該是獨立的兩個個體，兩者間應該是互助合作、共存共榮、密不可分的關係。並在結論歸納公立博物館成立基金會的原因。

### （三）委託公益組織經營

張譽騰強調，依照國際博物館協會給博物館所下的定義<sup>38</sup>，博物館是非營利機構，應委託民間專業公益組織經營，因為：「世界各國的博物館還沒有聽說

---

<sup>37</sup> 摘錄自黃俊夫，博物館 基金會，《科技博物》，第四卷 第五期，2000年9月，頁21。

<sup>38</sup> 國際博物館協會：「博物館是一座以服務社會為宗旨的非營利機構，它負有蒐集、維護、溝通和展示自然和人類演化物質證據的功能，並以研究、教育和提供娛樂為目的」。

有賺錢的，所以政府對博物館事業的補助責無旁貸，文化的事業宜乎「由下而上」，此所以政府在財物補助之外，其他的事務應該委由民間專業的公益組織經營。」<sup>39</sup>

另於江明修撰寫之《第三部門經營策略與社會參與》說明，由於非營利組織的目的與公部門相近，加上富有彈性、創造力、以及公民參與的特性，使政府與非營利組織合作的意願高於私部門，並且認為非營利組織比政府部門甚至市場部門更能滿足社區民眾的需求。此外，在「市場失靈」<sup>40</sup>的情況下，列舉 Hansmann 對非營利組織的評述：「認為非營利組織，因本身「不分配盈餘限制」，較不會降低品質以追求利潤，故較值得信賴，同時，值得信賴亦認為是非營利組織存在的重要原因之一。」<sup>41</sup>

黃慶讚從社會福利的角度探討非營利組織與政府合作將產生困擾，文中引述 Salamon 認為非營利組織有：「(1) 與政府組織結構不同；(2) 利益與利潤回歸組織任務；(3) 自我管理；(4) 自願參與等特質。」等特質，並進一步論述，非營利組織原本的特質與角色，將在合作過程中受到政府政策及監督管理所需而改變，這些改變如：「因組織的擴大，專業人員取代了志願工作者；或是人員的增加，造成與政府一樣的科層化管理等現象，」並且終將造成困擾。<sup>42</sup>

王詩慧所撰寫之碩士學位論文《非營利組織公共關係運作之研究--以醫療

---

<sup>39</sup> 摘錄自張譽騰，從博物館公辦民營談博物館法的立法精神，〈《Art China》〉，1999年9月，頁22-23。

<sup>40</sup> 所謂市場失靈是當生產者與消費者之間發生了所謂「資訊不對稱」(information asymmetry)的情況，消費者沒有充分的資訊與專業知識，來判斷產品和服務的數量與品質，因此，消費者在議價的過程中不能處於一種公平合理的地位。就生產者而言，可能會收取過高費用或提供低劣品質之財貨與服務，因使得消費者蒙受損失。在此情況下，市場競爭並不能提供市場機能充分運作的法則，亦造成了「契約失效」的問題。(出處：同下註)

<sup>41</sup> 摘錄自江明修，〈《第三部門經營策略與社會參與》〉，台北：智勝文化，2000年，頁160。

<sup>42</sup> 參見黃慶讚，從社會福利的發展看非營利機構與政府間之互動關係，蕭新煌等《非營利部門：組織與運作》，台北：巨流，2000年，頁308。

類基金會為例》中提出十一項非營利組織與政府合作常會遇到的問題與困擾。<sup>43</sup>

## 四、小結

為發揚市場機能、有效利用國家整體資源、提升事業經營效率與國家競爭力，民國 89 年由經建會負責推動的「政府再造計畫」中，含有「公營事業民營化」、「促進民間參與公共建設」和「政府業務委託民間辦理」。由此可見，民營化是實踐「政府再造」的一種方式與工具，是公營事業體質的轉變與政府角色的調整。

學者 Savas 則將民營化分為撤資 ( divestment ) 委託 ( delegation ) 及替代 ( displacement ) 三種方式，其中「委託類型」又細分為簽約外包 ( contract out ) 特許經營權 ( franchise ) 補助制 ( grant ) 抵用卷 ( voucher ) 強制 ( mandate ) 等五種執行工具。

總結而言，民營化是實踐政府再造的政策，公辦民營是民營化政策中的一種模式，而博物館公辦民營，則是以「簽約外包」將博物館委託民間經營，因此公辦民營是民營化的一種模式，並不等同於民營化。

## 第三節 公辦民營的法源依據

詹中原於《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》書中指出：「行政生產力的衡量，不能脫離經濟效率；而政策執行亦必須要以法律為基礎。」由此可知，法律的依循是公辦民營政策中，重要的基礎。<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> 王詩慧，《非營利組織公共關係運作之研究--以醫療類基金會為例》，國立政治大學公共行政學系，碩士論文，2000 年。

<sup>44</sup> 參見詹中原，《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》，台北：五南，1993 年，頁 31。

在民國 87 年以前，因無共同且單一依循之法律，故大部分委外經營的博物館，皆由公部門直接遴選邀聘委託單位；目前我國公立博物館辦理公辦民營，主要法源依據為民國 87 年公佈的「政府採購法」(以下簡稱採購法)及民國 89 年公佈的「促進民間參與公共建設法」(以下簡稱促參法)，台北市則定有「台北市市有財產委託經營管理辦法」。

這三個法規的使用，都是由政府提供一份契約，由民間團隊公開競標，以契約來規範雙方的權利與義務，使委託單位及受託單位站在合理、平等的地位執行契約之權責，以下就三項法規的文獻作一整理。

## 一、公共服務契約外包

《台北市政府行政管理之民營化研究—以委託或外包圍檢視範圍》將「契約外包」(contract out)泛指為政府部門透過契約，將部分貨品或服務(goods and services)委請民間提供或辦理，也就是政府為社會大眾購買服務，是一種服務輸送的方式。<sup>45</sup>

詹中原在《民營化政策—公共行政理論與實務之分析》中強調，由於簽約外包的績效基礎建立在「競爭」的條件下，因此足夠的財貨及服務供應者，是民營化必須有的基本條件。提出 E. Savas (1987, 1992) 在論及民營化要成功，「簽約外包」必須使用在所有(1)外包工作內容(2)預期工作成效之衡量方式(3)監督步驟等民營化資訊均能充分詳列的情況下。

《台北市市有財產委託經營管理之研究》提出公共服務委託民間提供，所牽涉的層面很廣，無法用一個概念統述，其差異性來自契約目的與性質的不同。而「公共服務委託民間提供」與「公營事業民營化」在本質上並不相同，因公

---

<sup>45</sup> 詹中原、李宗勳主持，《台北市政府行政管理之民營化研究—以委託或外包圍檢視範圍》，台北市政府研究發展考核委員會委託，市政建設專題研究報告第 272 輯，1997 年 6 月。

共服務簽約外包是不涉及資產移轉，所有權仍市政府所有，公營事業民營化則是將資產所有權及經營權都移轉給民間。此外，「公共服務委託民間提供」是屬於「勞務採購」與「財物採購」相異甚遠，因勞務採購是無形的服務，無法規格化，雖大部分服務契約的消費者是一般國民，但品質管理的任務是由政府擔任；「財物採購」是有形具體的產品，使用者是政府行政官員，但品質責任在於製造商。因此，政府公共服務契約複雜，需在競標的過程中注意的許多相關事項。<sup>46</sup>

## 二、台北市市有財產委託經營管理辦法

台北市文化局三科林貴芳科長表示：「北市博物館公辦民營所依循的法規是以台北市市有財產委託經營管理辦法為主體，輔以政府採購法的公開招標方式辦理委外。」<sup>47</sup>

台北市政府所編定的《台北市市有財產委託經營管理作業手冊》中指出，台北市政府於民國 87 年 9 月頒佈「台北市市有財產委託經營管理辦法」，作為管理機關辦理市有財產委託經營之依據。並在手冊中說明委託民間經營的相關法令、委託經營執行步驟以及委託經營之監督管理，且附有「台北市立兒童交通博物館營運督導委員會設置要點」、「台北市立兒童交通博物館委託民間經營回饋金提撥及支用須知」與「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」。關於市有財產委託經營管理之流程，詳見於本論文附錄。<sup>48</sup>

據洪德生主持的研究報告《台北市市有財產委託經營管理之研究》指出，

---

<sup>46</sup> 參見洪德生主持，《台北市市有財產委託經營管理之研究》，台北市政府研究發展考核委員會委託，市政建設專題研究報告第 270 輯，1997 年 6 月，頁 2-15 2-16。

<sup>47</sup> 參見本論文附錄五。

<sup>48</sup> 參見《台北市市有財產委託經營管理作業手冊》，台北市政府編定，1998 年，[http://www.dof.taipei.gov.tw/kidspark/menu\\_920218.htm](http://www.dof.taipei.gov.tw/kidspark/menu_920218.htm) (2003 年 3 月)。

在「台北市市有財產委託經營管理辦法」的執行下，市有財產主要是以「簽約外包」的方式委託民間經營管理，並且大多採「託管方式」，意即要求受委託單位須負擔管理責任及經營責任。

研究中，受託單位表示，「委託利潤太低造成虧損」、「與委託單位之間溝通困難」是進行該項委託業務的主要困境。此外，「法令上仍有缺失」也是受託單位認為應該要改善的問題。研究中更提出，目前文教事業的主要財力來源，大部分由市政府編列預算補助，若要民營化實應增加誘因，如允許設立營利部門、協助義工制度的建立、以及開放基金會運作。

### 三、政府採購法

《政府採購法與政府採購協定論析》為羅昌發所著作為台大法律學院，政府採購法課程之用的教科書，書中提供了詳盡、基礎而廣泛的資料與意見，內容針對整部政府採購法的理論、及實務上所衍生的相關問題，均予以探討及分析。並說明：

政府採購法是我國近年來所制訂的最重要法律之一。它巨幅改變以往雜亂的採購法治。由政府角度而言，它促使採購制度合理化，保障人民權益；由廠商的角度而言，它提供公平的競爭環境，使政府採購市場更為公開；由整體而言，它規範著國內佔有極大比例的經濟活動。由於這部法律的重要性，使得政府部門的人士以及廠商都必須加以瞭解。<sup>49</sup>

政府採購法的形成，葉靜華於《從 WTO 架構下論我國政府採購之因應》說明，政府採購法是為了配合我國加入世界貿易組織 (World Trade Organization)，需對對其他會員國開放政府採購市場，而簽署的政府採購協定

---

<sup>49</sup> 摘錄自羅昌發，《政府採購法與政府採購協定論析》，（國際經貿法研究（七），國立台灣大學法學叢書 119）台北：元照，1999，內容簡介。



(Agreement on Government Procurement)。政府採購法將以往與政府採購有關的相關規範加以通盤檢討暨修訂，包含審計法原第五十九條、審計法施行細則、機關營繕工程暨置定製變賣財物稽察條例、國軍退除役官兵輔導例原第八條及第十條、國營事業管理法原第二十五條、以及其他數十種法令，並於八十七年五月二十七日制訂通過政府採購法。<sup>50</sup>

江佳霖於《社會福利公設民營執行過程之分析-以花蓮縣政府社會局機構委託為例》文中，提出政府採購法是政府對外採購的規則，但由於採購流程和手續時常修改，以致對受託單位造成極大的困擾。文中更進一步討論「私下協商」與「公開招標」的弔詭，說明在政府採購法實施以前，政府業務往往經過「私下協商」的方式，委託承辦的民間團體，而政府採購法實施以後，則需依法辦理，但由於公部門仍擔心不適合的團隊參與競標會造成負面影響，因此進一步說明：「社會局現今的作法仍會私底下先行徵詢適合的民間團體承接公設民營機構營運的意願，似乎先與民間團體達成共識之後，社會局再做形式上的全國公告作業。」又基於擔心會有「無人問津」的情況，所以會私下先與花蓮縣民間團體協商達成共識之後再公開招標，最終的目的仍是為了能使社會福利順利委外。<sup>51</sup>

劉新園提出政府採購法對學術及文化界之影響，並說明採購法對學者與藝文界人士而言，最難以忍受的莫過於被商品化了，並指出其對採購法適應不良的原因，可從兩個面像解釋：(1) 公務人員不敢承擔責任；(2) 我國學術與藝文對政府的依賴性大。<sup>52</sup>

魏聰洲指出以「期約」方式經營博物館為全球獨見，並且危及國際公認博

---

<sup>50</sup> 參見葉靜華，《從 WTO 架構下論我國政府採購之因應》，東吳大學，法律學系研究所，碩士論文，2002 年，摘要，<http://datas.ncl.edu.tw/theabs/00/index.html> (2003 年 3 月)。

<sup>51</sup> 參見江佳霖，《社會福利公設民營執行過程之分析-以花蓮縣政府社會局機構委託為例》，慈濟大學，社會工作研究所，碩士論文，2001 年，頁 97-98。

<sup>52</sup> 劉新園，政府採購法對學術及文化界之影響，《國政論談》，2：2，2002 年 2 月，頁 189-192。

物館的基本定義，並提出三點看法：

一、博物館提供物質證據：博物館最易於其他社會機構者，莫過於其文物之典藏/保存工作，要有長遠的視野。但卻難以期待一個僅有數年的經營團隊，會有幾百年的視野，長久下來，博物館最具特色的典藏部分，將會萎縮成最易被忽視的部分。

二、博物館為非營利機構性質：現行公辦民營的所得若有盈餘，都是由經營團隊吸收，而非回饋於博物館本身，即便經營團隊事非營利組織，也通不過此標準認定。

三、博物館是永久設立機構：永久設立之定義不是限定於硬體上，也是只軟體，人事不斷替換其衍生的問題，如展覽規劃期不會長過經營期約，展覽必定速成化，經營團隊替換，義工與博物館之友的關係接續，以及工作經驗的傳承都會發生問題。<sup>53</sup>

李衍儒所撰寫的《政府採購法對非營利組織的影響》結論出（1）有關非營利組織法制化的議題；（2）政府採購法對非營利組織之正面影響；（3）政府採購法對非營利組織之負面影響；（4）對政府採購法的質疑；（5）非營利組織對政府採購法的基本瞭解與認知不足；（6）非營利組織在爭取政府採購按時，應受到優待；（7）應研議設立「非營利機構採購統一代辦中心」或「法人或團體適用採購法採購行為統一代辦中心」，以統籌受補助之各機構採購作業。

並建議（1）對於現行政府採購法之缺失予以檢討改進；（2）增訂政府採購法應規範而未規範之部分；（3）政府採購法之修正應注意公益優先原則、平等原則及弱勢團體之利益與照顧最大化原則；（4）建議政府採購法應增列四項內容以扶助非營利組織；（5）建議非營利組織法制化應注意提供非營利組織完善的發展環境；（6）提出有關非營利組織之採購行為兩個落實的途徑；（7）建

---

<sup>53</sup> 整理自魏聰洲，現行的博物館公辦民營可以休矣，2000年7月28日，<http://mail.tnca.edu.tw/~museum/oldmessage/discussion/c2.htm>（2003年3月）。

議非營利組織法制化實應成立民間評鑑機構，政府則主要扮演登記、設立及財務監督之角色。<sup>54</sup>

#### 四、促進民間參與公共建設法

「促進民間參與公共建設法」的適用範圍包含文教設施，但以促進民間投資重大公共工程為立法源由，也是今天引進 BOT 模式的法源。<sup>55</sup>

所謂 BOT，為興建、營運、移轉（Build-Operate Transfer, BOT），是民間機構參與公共建設的方式，依照促參法第八條第一項第一款之規定，由民間投資興建並為營運，營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權與政府。

在《法治再造作業手冊》中，促進民間參與公共建設法的立法原則是本著「民間最大的參與」及「政府最大的審慎」兩大原則，兼顧維護公共利益與落實民間參與之機制，合理規範政府與民間機構間投資契約之權利義務，以營造一個與民間雙贏的投資環境。<sup>56</sup>

強調申請及審核作業應公平化、透明化及責任化，並將公共工程分為政府規劃案與民間自行規劃案。政府規劃案的執行概分列六個階段：先期作業階段、公告階段申請與審核階段、議約與簽約階段、興建與營運階段、移轉階段；而民間自行規劃案的執行，需由民間擬具相關土地使用、興建、營運財物等計畫及其他相關文件，向政府提出申請。經政府審核通過後，民間應按規定時間籌辦，且依政府所核定的土地使用計畫，取得土地所有權或使用權，並與政府簽

---

<sup>54</sup> 李衍儒，《政府採購法對非營利組織的影響》，政治大學，公共行政學系，碩士論文，2000年。

<sup>55</sup> 摘錄自黃光男、陳國寧主持，《台北市文化藝術資源調查—博物館與美術館資源之研究》，委託單位：台北市政府文化局，承辦單位：中華民國博物館學會，2000年，頁95。

<sup>56</sup> 《法治再造作業手冊》，行政院經濟建設委員會，1998年，頁10-11，<http://www.aproc.gov.tw/links5/manual.doc>（2003年3月）。

訂投資契約後，始可依法興建、營運。其流程圖詳見附錄。

黃世鑫評論：「BOT 的內涵，簡單一句，就是公共事業或設施的趨向商品化或市場化」，說明所謂商品化或市場話可以分為兩個層次探討。(1)「經營目標」轉移：公營事業往往肩負多重目標，但民營化後，其經營策略，則自然以追求利潤為「唯一」目標。(2) 事業本質的改變：盈餘多寡常為績效評估的準則，故除了「目標單一化」的經營策略外，而且亦成為卸除「社會責任」的合理口實。<sup>57</sup>

學位論文則有唐潤洋所著《非營利組織參與開發經營公共建設之研究》，內容以非營利組織與公、私部門合作興辦公共建設，即在促參法規範下，參與公共建設落實福利化之可行性為主要研究內容。<sup>58</sup>

## 第四節 博物館的經營管理

《台灣地區中小型博物館經營管理之研究》將博物館分為公立博物館與私立博物館，並分析其營運管理，公立博物館有：(1) 中央研究院研究所附設之文物館；(2) 教育部主管國立級的博物館；(3) 中央其他部會附屬之博物館；(4) 省政府所屬單位附設之博物館；(5) 直轄市所屬之博物館；(6) 各縣、市、鄉所屬之博物館；(7) 文化中心專題特色館；(8) 學校附設博物館。

私立博物館有：(1) 財團法人文教基金會附設之博物館；(2) 財團法人宗教團體附設之博物館；(3) 私人以申請營利事業為登記的博物館；(4) 遊樂園區內附設的博物館；(5) 未完成立案登記的私人博物館。其中財團法人文教基金會附設的博物館，是由企業團體、公益團體、及民間團體支持成立財團法人

---

<sup>57</sup> 黃世鑫，BOT 之解析與釋疑：公用事業之商品化，〈《華信金融季刊》，第 9 期，2000 年 3 月，頁 51-71。

<sup>58</sup> 唐潤洋，《非營利組織參與開發經營公共建設之研究》，南華大學，非營利事業管理研究所，碩士論文，2001 年。

文教基金會，以維持博物館營運及支出。<sup>59</sup>

《Museum Trusteeship》書中介紹了基金會與博物館之間的合理互動關係、基金會的責任、以及董事會的組織與任務，說明董事會是一個決策單位，肩負著決定來營運方針的使命，在經濟結構上，由於董事都是義工身份，董事會更增加了非營利組織角色的體認，董事會是博物館的監督者，同時對國家需負法律責任，是相當複雜且具有挑戰的工作，此書對於董事會的新成員則是一個指導手冊。

博物館是一個非營利組織且具有永久性的機構，應專注在典藏、保護、研究、展示、及教育的目標上，並要定時的對外開放。博物館包含了藝術、歷史、科學類的博物館，也包含了動物園、植物園、水族館等。而公立的博物館則會有兩個監督單位，一個是政府機構，一個是董事會，董事會必須明確的界定其職責，並明白博物館的管理是獨立於政府機關及基金會之外的，但博物館與董事會是相關的單位，所關注的事項及遭遇的問題是必須共同分擔的。<sup>60</sup>

《博物館的營運與管理—縣市力文化中心博物館工作參考手冊》將博物館的組織劃分為決策單位與執行單位，決策單位所指為董事會或指導委員會，其職權應在政策的決定，如功能目標、文物收藏、館物發展及財政、法規、建築、人事等。執行單位所指為館長及其領導的館員，其職權應擔負營運館務的責任，如展覽、典藏、教育、研究、維護、行政等相關工作。此外，館長應全心致力於館務、執行既定之政策，策劃與推動各項業務及相關之活動，在預算之下妥善管理財物開支，有效利用設備，並有員工之聘任及職權分配權，有出席所有委員會舉行會議之義務，且對董事會或委員會負責。<sup>61</sup>

MGR : A Conspectus of Museum Management , MGR 是由三個英文單字

---

<sup>59</sup> 陳國寧，《台灣地區中小型博物館經營管理之研究》，台北：行政院文化建設委員會，1997。

<sup>60</sup> Alan D. Ullberg, *Museum Trusteeship*, American Association of Museum, 1981。

<sup>61</sup> 陳國寧，《博物館的營運與管理—縣市力文化中心博物館工作參考手冊》，台灣省政府教育廳，1992年。

的第一個字母所組成，M ( Method ) 方法、G ( Goals ) 宗旨、R ( Resources ) 資源，文中從 MGR 分析博物館的運作及管理，指出 MGR 就是運用方法與資源達成宗旨，博物館內的各個工作都有不同的方法宗旨與資源，但確有連貫性，強調 MGR 是博物館經營以及解決問題的藍圖。此外，館長的權力是董事會授與的，其工作就是載運用方法與資源，達成博物館的各項宗旨。<sup>62</sup>

有關「台北當代藝術館」之文獻，除 2000 年 3 月 90 期的《典藏藝術》及 2000 年 5 月 92 期的《典藏今藝術》雜誌，對其定位及未來的發展有專題性的介紹外，另於 2001 年 6 月的《藝術家》雜誌，則對於開館展及館長作專訪。

相關的研究報告，有台北市政府文化局於 2000 年 12 月委託張元茜所撰寫的，《台北當代藝術館之營運管理委託研究案期末報告》，文中詳細記載台北當代藝術館的歷史沿革，並介紹當代新媒體藝術國內外的現況，分析台北當代藝術館營運管理模式並提出建議，亦提出台北當代藝術館推動「藝術在社區」具體作為之規範及建議。<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Stephen E. Weil, "MGR: A Conspectus of Museum Management", *Museum News*, vol.60, no.6, July / August 1982, pp.22-27.

<sup>63</sup> 參見張元茜，《台北當代藝術館之營運管理委託研究案期末報告》，台北市政府文化局委託，2000 年 12 月，<http://www.culture.gov.tw/pdf/89-23.pdf> (2003 年 5 月)。

## 第三章 博物館公辦民營的模式探討

### 第一節 依「台北市市有財產委託經營管理辦法」之執行模式

#### 一、「台北市市有財產委託經營管理辦法」內容分析

##### (一) 立法緣由

民營化運動意味著各國政府的服務活動或資產所有權之縮減，私部門在公共服務及資產所有的角色加重。在政府再造計畫中，台北市政府為因應行政革新及人力精簡政策，以減輕財政負擔、加強市有財產之管理、以及增進營運效益為目標，規劃將一部分市有財產委託民間經營管理，而訂定了「台北市市有財產委託經營管理辦法」，使台北市市有財產的委外經營有更具體的辦理依據。

##### (二) 法規簡介

「台北市市有財產委託經營管理辦法」於民國 87 年公佈實施，共有 19 個條文，內容包含回饋金問題、委託經營管理項目、補助金額、辦理方式、契約內容以及履約管理之權利義務與注意事項之詳細規定，明確雙方權責，以利委託經營之有效運作，法規全文詳見本論文附錄。

##### (三) 適用範圍

依本法第 04 條第 01 項委託經營管理項目規定，現階段台北市可委託經營管理之項目，涵蓋了教育文化、農、林、漁、牧場、社會福利、衛生醫療設施、公害防治、道路交通、休閒遊憩及其他經議會同意之市有財產，其中教育文化

類，包含幼稚園、兒童遊戲場、博物館、動物園、運動體育設施、及社會教育機構。

#### **(四) 經費結構**

依照第 02 條第 01 項規定，受託人採回饋方式，由經營利潤中提撥金額，以作為回饋委託業務建設財源。另依第 05 條第 01 項規定，委託人對於受託業務需獨立設帳並自負盈虧，委託機關不給予任何經費補助，但公益性質之委託業務或受託人自願出資改善原有設施，經核確能提升服務品質者，委託機關得就其業務性質或個案給予補助。依第 08 條第 03 項另規定，委託經營管理項目經核定受託人不得對外收取費用者，免收權利金。

#### **(五) 辦理方式**

第 10 條規定，市有財產委託經營管理應以公開方式為之，申請人應備妥經營計畫書、財務計畫表及相關文件送審，委託機關視其委託業務性質及回饋金或權利金底價，以公開競標（回饋金價高者得標）或公開甄選（依個案召集專家學者及相關人員共同甄選）方式辦理。

目前台北市辦理博物館等文教設施委外經營，是以「台北市市有財產管理辦法」及「政府採購法」兩個法規搭配辦理。

## **二、「台北市市有財產委託經營管理辦法」的執行**

### **(一) 公、私部門的關係**

「台北市市有財產委託經營管理辦法」的模式下，公、私部門的合作因回



饋金的設定<sup>64</sup>而有近似租賃的關係，但並非一般單純的租賃關係，因公部門仍須負監督之責。私部門雖付出租金向公部門租用市有財產場地，但同時要肩負財產管理及財產經營的責任，由於雙方並沒有上對下的從屬關係，其權責皆受契約規範，因此市府可依照所簽訂的契約內容要求民間單位的執行。

從文化局的訪談中瞭解，公部門若編列預算予以補助，也只在委外的第一年編列推廣補助經費，以助民間解決為了營運產生的增建、宣傳、推廣及增加設備等問題，同樣要求合作機構應付租金並且自負盈虧。台北當代藝術館每年相對補助營運經費的方式，是台北市目前辦理公辦民營的特例。<sup>65</sup>

## （二）博物館辦理情形

依照 2003 年 3 月台北市文化局刊載於網站上的採購公告，公告委託民間經營管理的文化設施整理如下表：

---

<sup>64</sup> 「台北市市有財產委託經營管理辦法」第 02 條規定，本辦法所稱委託經營管理，係指市政府委託機關(以下簡稱委託機關)將市有財產以現況委託受託人營運，受託人應負市有財產保管維護責任，並得依產品消費或服務內容對外收取相關費用。

本辦法所稱回饋金，係指受託人採回饋方式由經營利潤中提撥之金額，以作為回饋委託業務建設財源。

<sup>65</sup> 詳見本論文附錄五。

表 3-1：台北市市有財產委託民間經營管理暨相關規定

	台北國際藝術村	市定古蹟紫藤廬	芝山岩展示館	台灣布政使司衙門	草山行館	台北偶戲館	北投溫泉浴場
法源依據	採購法第 22 條第 01 項第 09 款						
招標方式	限制性招標						
決標方式	非複數決標：未定底價最有利標（準用）得標						
履約期限	5 年	3 年	5 年	3 年	4 年	5 年	3 年
經費結構	文化局補助 NT\$11,184,110-	應付文化局 NT\$131,257-	文化局補助 NY\$4,100,000-	文化局補助 NT\$800,000-	文化局補助 NT\$5,556,300-	文化局補助 NT\$24,500,000	文化局補助 NT\$2,500,000-
廠商資格	財團法人 公益社團法人 公司組織 教育或學術 研究機構	社團法人中 華紫藤文化 協會（得標）	財團法人 公益社團法人 團體組織 學校或學術 研究機構	財團法人 公益社團法人	佛光人文社 會學院（得 標）	財團法人 公益社團法人 教育或學術 機構 演藝團體組織	財團法人 公益社團法人
相關經驗	招標文件尚 無特別註明。		具有博物 館、展示館、 或社會教育 相關營運管 理與本案委 託經營業務 相關之經驗。	具有辦理委 託經營管理 項目相關之 業務經營經 驗（檢附相關 證明文件）或 另覓具有相 關經驗之專 業經理人合 作，但應取 得其合作之 意願書，並載 明相關經驗。	具有辦理委 託經營項目 之執行能力 相關證明文 件或專業人 事之合作意 願書籍相關 證明文件。	具開發經營 偶戲劇場等 委託經營相 關業務一年 以上經驗。	具有辦理委 託經營管理 項目之執行 能力證明文 件，或另覓 具有相關經 驗之專業經 理人合作， 但應取得其 合作之意願 書，並載明 相關經驗。

資料來源：本研究整理

根據上表所列之案例，雖不能代表全部台北市市有財產的委外行況，但大致可歸納出下列幾個重點：

1. 所使用的招標方式多為「政府採購法」中限制性招標，第 22 條第 01 項第 09 款，並採用非複數決標：未定底價最有利標（準用）得標。
2. 委託經營管理的期限不長，3 5 年不等，目前履約期限最長以不超過 10

年為限。<sup>66</sup>

3. 公益性質的委外案例中，文化局雖設有補助款，但部分仍要求民間應繳納租金及營業所產生的稅金；一般性質的委託，則由廠商支付文化局回饋金及營業所產生的稅金。
4. 廠商資格的限定以非營利性質的財團法人及社團法人為主，部分接受學校或學術研究機構的參與，極少開放營利性質的公司組織參與競標。
5. 幾乎皆要求民間機構應具有辦理業務的相關經驗，或專業人士的合作加入。

## 第二節 依「政府採購法」之執行模式

### 一、「政府採購法」內容分析

#### (一) 立法緣由

採購法的形成可歸結於國內因素與國際因素。國內在採購法實施以前，圍標與綁標等弊端層出不窮，因期能依公平、公開之程序，提升政府採購效率功能及確保採購品質，而建立此政府採購制度。而國際因素乃因應加入世界貿易組織（World Trade Organization，WTO）需簽署政府採購協定（Agreement on Government Procurement，AGP）的相關規範，政府採購法的制訂與實施，為時勢所趨之必要措施。

#### (二) 法規簡介

採購法於民國 87 年公佈實施，共有 114 個條文 113 條細則，內容共分八章，

---

<sup>66</sup> 因土地法對使用超過十年之市有財產，規定需經議會核備。

包含總則、招標、決標、履約管理驗收、異議及申訴、罰則，以及附則。其委託業務包含工程之定作案、勞務之委任案、財務之買受訂製與承租案以及綜合案。<sup>67</sup> 法規全文詳見本論文附錄。

### **(三) 適用範圍**

適用採購法的單位有政府機關、公立學校及公營事業，依該法之規定，辦理藝文採購得免收押標金及保證金；受託單位在採購法中稱作廠商，指公司、法人、自然人及機構或團體。若法人及團體接受補助辦理採購，補助金額在公告金額<sup>68</sup>以上且佔採購金額半數以上時，則適用採購法之規定，並受補助機關之監督。

### **(四) 採購金額與作業特質**

政府採購項目依其性質分為工程採購案、財物採購案、勞務採購案與綜合採購案，對於其金額的設定又分為小額採購、未達公告金額、公告金額、查核金額與巨額採購。其金額、採購項目及法條依據的運用整理如下表：

---

<sup>67</sup> 一採購法第七條第一項規定，採購兼有工程、財物勞務兩種以上之性質，難以認定其歸屬者，按期性質所佔預算金額比率最高者歸屬之。

<sup>68</sup> 政府採購法第十三條第三項所稱公告金額：工程、財物及勞務採購均為新台幣一百萬元。

表 3-2：「政府採購法」的採購金額及作業特質

	巨額採購	查核金額	公告金額	未達公告金額	小額採購
工程	二億以上	五千萬元以上	100萬元以上	10萬元以上 100萬元以下	公告金額十分之一 十萬元以下（中央）
財務	一億以上				
勞務	二千萬元以上	一千萬元以上			
法條依據	規範廠商特定資格（36）	查核金額以上的案件，辦理過程需受上級機關監督（12）	公告金額以上，受採購法之規範，應公開招標。（19）	招標方式由主管機關訂定，未規定者比照中央辦理（23）	金額上限由主管機關訂定（47） 不需公告 免報價 免企畫書

資料來源：本研究整理

博物館委託經營管理是屬於勞務案，依照採購法第 07 條第 01 項規定，勞務指專業服務、技術服務、資訊服務研究發展、營運管理、維修訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。與文化藝術相關之採購，多採限制性招標，其相關規定如第 22 條第 01 項第 02 款規定之藝術品，第 01 項第 09 款規定之專業服務，第 01 項第 14 款之邀請或委託具專業素養、特質或經公告審查之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與文藝活動等。

## （五）辦理方式

### 1. 招標模式

依採購法規定，採購之招標方式分為公開招標、選擇性招標及限制性招標，視所辦理之個案屬性與需求狀況，選擇適合之招標方式。

#### （1）公開招標

採購法規定，採購金額在公告金額（一百萬）以上，即須公告在政府採購

公報或網站上，公開邀請不特定廠商參與投標。

(2) 選擇性招標：

採購法規定，採購金額在一百萬以上，且符合下列五項情況，可採選擇性招標。但須先公告參與投標廠商之資格，經過審查廠商資格後，再邀請符合資格之廠商參與投標，

- a. 經常性採購。
- b. 投標文件審查，需費時長久始能完成者。
- c. 廠商準備投標需高額費用者。
- d. 廠商資格條件複雜者。
- e. 研究發展事項。

(3) 限制性招標：

採購法規定，採購金額超過一百萬以上，且符合下列 16 項之情況，可採限制性招標，並且得不經過公告程序，直接邀兩家以上廠商比價或僅邀一家廠商議價。

- a. 以公開招標、選擇性招標公開招標，無廠商投標或無合格標，且內容未經重大改變者。
- b. 專利、獨家製造或提供、藝術品、祕密諮詢，無其他合適之替代標的者。
- c. 遇有不可預見之緊急事故，致無法以公開或選擇性招標程序適時辦理，且確有必要者。
- d. 原有採購之後續維修、零配件供應、更換或擴充，因相容或互通性之需要，必須向原供應廠商採購者。
- e. 屬原型或首次製造、供應之標的，以研究發展、實驗或開發性質辦理者。

- f. 在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程，如另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額百分之五十者。
- g. 原有採購之後續擴充，且已於原招標公告及招標文件敘明擴充之期間、金額或數量者。
- h. 在集中交易或公開競價市場採購財物。
- i. 委託專業服務、技術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者。
- j. 辦理設計競賽，經公開客觀評選為優勝者。
- k. 因業務需要，指定地區採購房地產，經依所需條件公開徵求勘選認定適合需要者。
- l. 購買身心障礙者、原住民或受刑人個人、身心障礙福利機構、政府立案之原住民團體、監獄工場、慈善機構所提供之非營利產品或勞務。
- m. 委託在專業領域具領先地位之自然人或經公告審查優勝之學術或非營利機構進行科技、技術引進、行政或學術研究發展。
- n. 邀請或委託具專業素養、特質或經公告審查優勝之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與文藝活動。
- o. 公營事業為商業性轉售或用於製造產品、提供服務以供轉售目的所為之採購，基於轉售對象、製程或供應源之特性或實際需要，不適宜以公開招標或選擇性招標方式辦理者。
- p. 其他經主管機關認定者。

## 2. 決標方式

決標方式於機關辦理採購前，即載明於招標文件中，決標方式需視採購業務之不同而訂定。

### (1) 最低標

採購法第 52 條第 01 項第 01 款規定，訂有底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。第 52 條第 01 項第 02 款項規定，未定底價之採購，以合於招標文件規定，標價合理，且在預算數額以內之最低標為得標廠商。

### (2) 最有利標

機關採最有利標決標者，應先報經上級機關核准，評選辦法則由主管機關定之，並依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標標的之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目綜合評選，評定最有利標。

### (3) 複數決標

只要合於最低標價格或最有利標之競標精神，機關得於招標文件中，公告保留採購項目或數量選擇之組合權利。

關於招標、決標方式與相關規定，整理如下表：



表 3-3：「政府採購法」的招標與決標之規定

	公開招標	選擇性招標	限制性招標
定義	公告 邀不特定廠商投標	公告資格條件 審查廠商資格 邀合格者投標	不經公告程序 邀兩家以上廠商比價 或僅邀一家廠商議價
	三家投標則可開標	不限投標廠商家數	
辦理標準	一百萬以上之採購	採購法第 20 條，共 5 款	採購法第 22 條，共 16 款
底價訂定	開標前定底價	資格審查後之下一階段 開標前定底價	議價或比價前定底價
決標類別	( 42 ) 可依資格、價格、規格分段開標		
	最有利標 / 非價格競爭：經綜合評選 / 品質好但價格高者可被接受。		
	複數決標		

資料來源：本研究整理

## 二、「政府採購法」與博物館的執行

### (一) 公、私部門的關係

在政府採購法的模式下辦理博物館公辦民營，政府向合作的機構「採買」服務契約，因此可將公部門視為買方，私部門視為賣方，在契約規範下，雙方的關係是平等的，而非上對下的從屬關係。

對於博物館等非營利的文化教育事業，其資金結構可採全額補助、對等補助或收取權利金方式辦理，亦可搭配租稅的優惠。

### (二)「政府採購法」對文化藝術機構之影響

政府於近年來大力提倡藝文活動與開放藝文空間，文化工作者接受政府委託的機會日益增加，民間接受政府委託經營管理藝文空間的比例也較以往高，

政府採購制度的實行，對於不瞭解相關規定的文化工作者有相當的衝擊，反彈的聲音除了不適應之外，再者即是認為藝術與專業被商品化了。

劉新園<sup>69</sup>於文章中說明，這些情況起因政府採購法的制訂主要是仿照政府採購協定，而服務採購是在政府採購協定的規範中。因此，國科會中研院委託學術機關進行研究計畫、舉辦研討會、政府機關委託藝文團體演出、或公共建築設置藝術品等服務採購行為，只要金額在公告金額以上，就必須遵守採購法。

### （三）博物館的辦理情形

博物館委託經營管理是屬於勞務性質的採購，自然也納入政府採購法的規範之中，但博物館經營為專業與能力的組合，公開招標邀請不特定廠商投標的方式並不適合用於這種專業的委託經營；以限制性招標搭配最有利標的決標方式雖較能確保合作對象的專業能力與所提供的服務品質，但公部門採取這樣的選擇時，依規定需經機關首長獲其授權人員核准，一旦採行最有利標的方式辦理委外，對於公部門的承辦單位來說，又擔心有私相授受的嫌疑，因而產生相對的壓力，不易放手進行。再者，台灣的風土民情並不風行私人或企業贊助博物館，向來依賴政府編列預算維持其龐大的營運開銷，又因編列經費補助其營運，以致採購法的實施形成公權力比重增加。

因此要解決文化採購的困境仍有待努力，雖然限制性招標是比較適合博物館委託經營管理的方式，但法規的限制應該更明確的規範，如同劉新園<sup>70</sup>建議文化採購案，應明確的規定得使用限制性招標或選擇性招標，才可使公務人員在辦理文化藝術採購時，得以安心使用。

博物館在執行委託經營管理之時既然不可避免採購法的使用，給予明確的

---

69 參見劉新園，政府採購法對學術及文化界之影響，《國政論談》，2：2，2002年2月，頁189。

70 參見劉新園，政府採購法對學術及文化界之影響，《國政論談》，2：2，2002年2月，頁191。

執行規範，如「得使用限制性招標」及「得使用最有利標決標」，對於博物館公辦民營，則較能確保其品質及降低承辦人員的壓力。

### **第三節 依「促進民間參與公共建設法」之執行模式**

#### **一、「促進民間參與公共建設法」內容分析**

##### **(一) 立法緣由**

推動民間參與公共建設的原因可從兩個部分探討：(一)從政府的角度，為促進國家社會經濟發展、提升公共建設效率與服務品質、減輕政府財政負擔，以及精簡政府組織人力，而積極推動民間參與公共建設。(二)從社會大眾的角度，推動民間參與公共建設可促進民間投資、提升整體經濟效率、更可提昇人民生活水平及改善公共服務的品質。

但推行的過程中，卻常因政策、土地及資金取得等相關困難，而使成效打折，加上近年總體經濟不景氣的影響，使得公共建設的執行難度更為增加。政府鑑於這些相關問題，本著「民間最大參與」及「政府最大審慎」的原則，參考各國相關法律及考量我國國情，以「獎勵民間參與公共建設條例」為藍本，於民國 89 年制訂了「民間參與公共建設法」(以下簡稱促參法)，以因應國際間引入民間力量參與公共建設的趨勢，期能在國際競爭下創造相對優勢，為我國的公共建設引入國內外資金的投注。

##### **(二) 法規簡介**

促參法於民國 89 年公佈實施，共有 57 個條文 63 條細則，內容共分六章，包含總則、用地取得及開發、融資及租稅優惠、申請及審核、監督及管理、以

及附則，並沒有異議申訴及罰則，相關申請審核之爭議申訴，依促參法 47 條規定，准用採購法（招標、審標、決標）爭議處理規定。其主要業務為公共設施之規劃、營建以及經營。法規全文詳見本論文附錄。

### （三）適用範圍

此法規用於文化藝術類是依照促參法第 03 條第 01 項第 06 款規定的「文教設施」，而促參法施行細則第 10 條規定，「文教設施」所指為公立學校、公立幼稚園及其設施、社會教育機構及其設施、依法指定之古蹟、登陸之歷史建築及其設施、以及其他經目的事業主管機關認定之文化教育機構及其設施，並不包括體育場所。規定受託單位只限於公司或法人，個人並不包括在內。

### （四）經費結構

促參法的優勢在於土地的徵收、變更、開發和公有租賃，以及融資及租稅的優惠，可將高獲利與低獲利計畫合併辦理，對於規模較大的營建案有較多的誘因，但由於規定公部門出資補助不得超過受託單位資本額的 20%，所以依照促參法辦理的委託案，必須在經營上有利可圖，對於博物館此等非營利的文化教育事業，執行上則必須針對個案審慎評估，才可創造最大的效益。

### （五）辦理方式

根據促參法第 08 條規定，民間參與公共建設之方式有幾種：

1. 由民間機構投資興建並為營運，營運期屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
2. 由民間機構投資興建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運，營運期屆滿後，營運權歸還政府。
3. 由民間機構投資興建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運，營運期間屆滿後，營運權歸還政

府。

4. 由政府委託民間，或由民間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。
5. 由政府投資興建完成後，委託民間機構營運，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
6. 為配合國家政策，由民間機構投資興建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。
7. 其他主管機關核定之方式。

以上七點就規劃、興建、營運與移轉等事項，整理如下表：

表 3-4：促參法的公辦民營模式

	規劃	興建 ( Build )	營運 ( Operate )	移轉( Transfer )
BOT	政府 民間	民間投資興建	所有權：民間 經營權：民間	所有權轉移政府 經營權歸還政府
無償 BTO	政府 民間	民間投資興建	所有權：政府無償取得 經營權：委託民間	----- 經營權歸還政府
有償 BTO	政府 民間	民間投資興建	所有權：政府分期付款取得 經營權：委託民間	----- 經營權歸還政府
ROT	政府	現有設施擴整建 ( 政府委託民間或 民間向政府租賃 )	所有權：政府 經營權：民間	----- 經營權歸還政府
OT	政府	政府投資興建 ( 興建目的明確 )	所有權：政府 經營權：委託民間	----- 經營權歸還政府
BOO	政府 民間	民間投資興建 ( 配合政策 )	所有權：民間 經營權：民間 ( 自營或委外 )	----- -----

資料來源：本研究整理

## 二、「促進民間參與公共建設法」與博物館的執行

### (一) 公、私部門的關係

在促參法的模式下，公共建設的規劃可由政府公開招商，也可由民間提案，雖仍以契約規範雙方的權利與義務，但可將公私部門之間視為平等合作的夥伴關係（Partnership）。

平等合作的夥伴理念是推動民間參與公共建設的成功要素之一，而契約的訂定應以維護公共利益及公平合理為原則，此外，政府與民間雙方應具相當的專業基礎與經驗，社會大眾也需瞭解民間參與公共建設的性質與精神，如此方能在執行中達到最佳的成果。

### (二) 促參法對文化藝術機構的影響

促參法的精神是希望引入民間資源參與公共建設，又因法規優惠著重在興建（新建、擴建、整建）部分，包括用地取得及開發，以及融資及租稅的優惠，故大型且包含興建建物的計畫用於促參法則較有利。

### (三) 博物館的辦理情形

在促參法中，民間機構中由政府或公營事業出資及捐助不得超過該機構資本總額或財產總額 20% 的規定，使民間機構有較多的自主性，但委託案因此必須要有利基，才可使營運階段有所回收，廠商才有參與的意願。

博物館在本質上就是非營利機構，又常因其屬性（歷史類、美術類或自然科學類）及座落地點等因素，影響民眾參與之興趣與頻率。因此，博物館委外經營則容易產生易回收者公辦民營，不易回收者維持公營的狀態，對於原本引入民間資源與專業的期待，以及減少公部門及人力支出，則有所出入。

## 第四節 台灣公立博物館公辦民營之現況

### 一、委託的類型與模式

博物館公辦民營的類型及運作模式，目前並沒有統一的分類標準，本研究依(一)硬體設施；(二)委託方式；(三)受委託人身份；(四)委託項目；(五)資金結構，五項作歸納。

(一)硬體設施指建築物本身與其周邊及內部的設施而言，大致可分為(1)營運中的博物館；(2)規劃新建的博物館；(3)歷史建築再利用。目前以歷史建築再利用的案例為最多，但產生場地本身所產生的限制及維護等相關問題，是營運上最大難題。

(二)委託方式：委託方式以興建 營運 移轉(Build-Operate-Transfer, BOT)為基本架構，再由此架構加以組合變化，促進民間參與公共建設法所規定的方式有BOT、無償BTO、有償BTO、ROT、OT、BOO等六種。目前是以OT的辦理方式為最多。

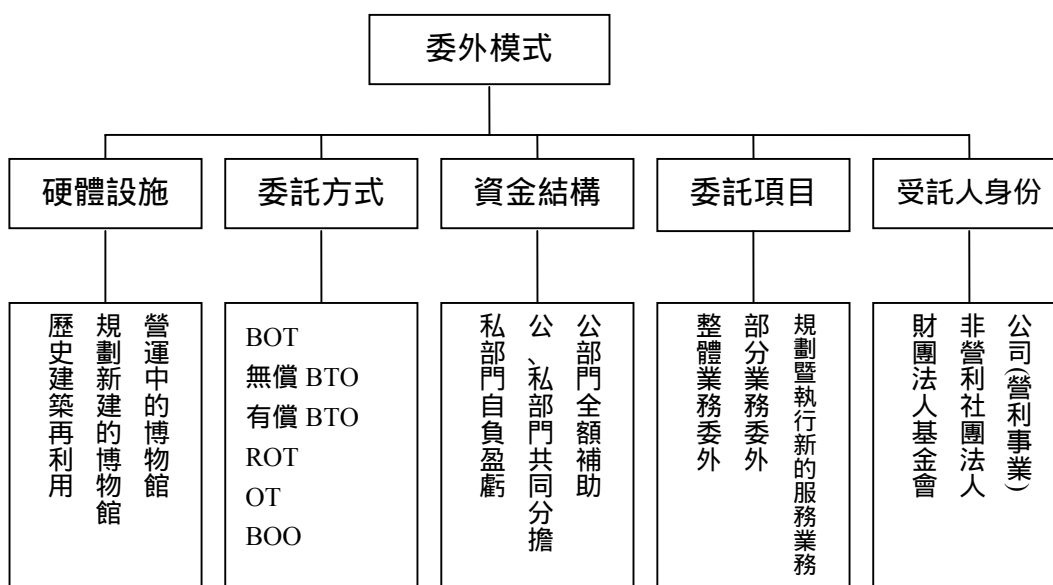
(三)受託人的身份：依政府採購法與促進民間參與公共建設法之規定，受委託人的身份必須是(1)登記為財團法人的基金會；(2)登記為非營利性質的社團法人；(3)登記為營利事業的公司行號。分析目前的招標公告，顯示參與競標的廠商皆需要有相關經驗，或是必須與具有相關專業經驗的人士合作，才有參與競標的資格，而在招標公告中廠商身份設定以財團法人為限者最多，也只有非營利組織才有招攬義工以及接受捐款的立場。

(四)委託項目：博物館業務的委外有(1)部分業務委外；(2)整體業務委外；(3)委託規劃暨執行新的服務業務。博物館是建立在專業基礎上的文教事業，應視各館的個別情況與特殊需求，作獨立的規劃與思考。而不論是整

體委外或是部分委外，營運時間越短則越容易執行公辦民營，若是部分業務委託經營管理，重新安排、定位公部門人員，以及解決員工的出路則是最主要的問題，常見的方式如將原單位的人員移轉至受託單位、訓練為管理人員、以及資遣或退休等。

(五) 資金結構：資金結構指因營運而產生的各種支出費用來源，可分為(1)公、私部門共同分擔，(2)公部門全額補助，(3)私部門自負盈虧，並付公部門權利金或租金。通常依照博物館營運狀況以及資金可回收的程度簽訂合約。從公部門的資金挹注來看，博物館是不容易有盈餘的機構，收入與支出多不成正比，常需仰賴公部門的預算，因此若沒有利基作為誘因，則應考慮允許設立營利部門以求收支平衡。

表 3-5：委外的類型與模式



資料來源：本研究整理



## 二、委託的法律依據

### (一) 博物館公辦民營的辦理依據

博物館辦理公辦民營，通常以簽訂私法契約做為雙方行為的依據，而在簽訂契約之前的規劃與招商階段，其法律依據有（一）台北市市有財產委託經營管理辦法；（二）政府採購法；（三）促進民間參與公共建設法。

在規劃設計的階段，台北市多以「台北市市有財產委託經營管理辦法」為依據，其他的縣市則依各縣市的主管機關指示規劃，涉及土地開發及融資貸款的大型計畫則可以促進民間參與公共建設法為依據。

在公開招標的階段，一律以政府採購法為依據辦理公開招商<sup>71</sup>，博物館委外以「限制性招標」為最常使用的招標方式，且通常是搭配「非複數決標」准用「最有利標」為決標方式。由於上述的三個法規中，除了政府採購法之外，並沒有明訂罰則，故爭訟的處理也是以政府採購法的規定為主要依據，又因雙方所簽訂的合約為「私法契約」，故亦受民法的約束。

以下就「台北市市有財產委託經營管理辦法」、「政府採購法」及「促進民間參與公共建設法」三個辦理公辦民營的法規，依其內容、目的、視野、範圍、財務結構方式及優缺點，彙整各法規的重點與比較其異同。

---

<sup>71</sup> 「促參法」第 47 條規定，辦理招標、審標、決標及爭議處理仍是准用政府採購法的相關規定。

表 3-6：政府採購法與促進民間參與公共建設法比較表

	台北市市有財產 委託經營管理辦法	政府採購法	促進民間參與 公共建設法
目的	1. 為加強台北市市有財產之管理。 2. 增進市有財產營運效益。	1. 建立政府採購制度。 2. 依公平公開程序、提升採購效率。	1. 提升公共服務水準。 2. 加速社會經濟發展 3. 促進民間參與公共建設。
視野	為管理台北市市有財產而定（地區性）	為加入 WTO 的協定而產生（國際性）	因應民間參與公共建設而定（台灣本土）
範圍	1. 業務：市有財產之委託經營管理。 2. 分一般性及公益性委託	1. 業務：工程、勞務、財物。 2. 受委託者：法人、公司行號、自然人。	1. 業務：公共設施之規劃、營建、經營。 2. 受委託者：法人、公司。
財務結構	公部門基本上不給予任何經費補助，並收取回饋金，但公益性委託除外。	公部門出資補助比例的彈性大，亦可全額補助。	公部門出資補助不可多於受託機構資本額 20%。
公私部門關係	因收取回饋金，產生類似租賃的關係，但仍有監督之責。	公部門可視為為標的物的買方，私部門為賣方。	合夥合作精神：政府招商 or 民間提案。
	平等的契約關係		
法規優點	專為委託經營案所設計，並且配合政府採購法辦理公開招標。	招標及決標的組合方式多，彈性大。	用地之徵收、變更、開發、公有租賃融資及租稅優惠。
分類	委託業務分為一般性委託及公益性委託。	招標模式、採購金額、採購內容	依照規劃、興建、營運、轉移作分類
文化採購手冊	無	有許多相關手冊可供參考，辦理藝文採購，得免押標金及保證金	無
案例	北市府依本法辦理兒童交通博物館，並依採購法公開招標，委託鼎漢公司經營，收取權利金。	台北當代藝術館依照本法第 22 條第 1 項第 9 款辦理委外，屬勞務採購/委託經營管理。	台東史前館，計畫依本法規定之文教設施類辦理委外，由教育部（主辦）授權台東史前館（執行）。

資料來源：本研究整理

## （二）公、私部門的合作與風險管理

1. 目前博物館公辦民營皆以契約規範雙方的權利與義務，因此並無從屬關係，而各契約間的約定周全與否，將會反映出風險的高低。明確、公平且合理的契約內容是管理風險的最佳管道，也是博物館公辦民營的最重要執行與檢視依據。
2. 依促參法所辦理的案件因多屬大型計畫，基於各種考量，招標時多會限制對廠商的資本額，因此一般小型企業或組織則不易達到參與標準，恐有獨利大財團的情形發生；加上土地、租稅、融資等優惠，政府又為融資的擔保人，形成政府實為最大股東的弔詭，當廠商發生財務危機時，政府則要擔起善後的工作，而最終仍是由納稅人及後代子孫來攤還所有的債務。
3. 執行博物館委外經營，礙於投資報酬率的考量，只有會賺錢的博物館可以引起廠商的興趣，不會賺錢的博物館除了拜託企業界伸出援手合力支付其營運之外，平時仍是乏人問津。

## （三）公開招商的優點

1. 由於「政府採購法」的實施，為公部門的採購引入市場機能的運作，使公部門可以購買到價格低、品質高的財貨；對私部門來說，更增加廠商可以公平競爭及與公部門合作的機會。
2. 政府採購法雖受批評是將文化藝術的本質與專業以商業的價值論斷，不適合用於文化藝術事業，但其招標模式、採購金額、採購內容及決標方式上的多種變化仍可在規範中組合出適合的應用方案，重點是承辦人員的專業與素養是否足以涵蓋各個專業層面。

### 三、委外的程序

博物館在委託民間經營之前屬於公立文教機構，公部門委託民間經營管理的程序要求，除了行政程序法以及政府採購法等，有程序性的操作規定外，委外應注意的程序及事項，另可從（一）規劃階段；（二）招商階段；（三）營運階段；（四）移轉階段；幾個階段予以檢討該注意之事項，其整理如下圖。

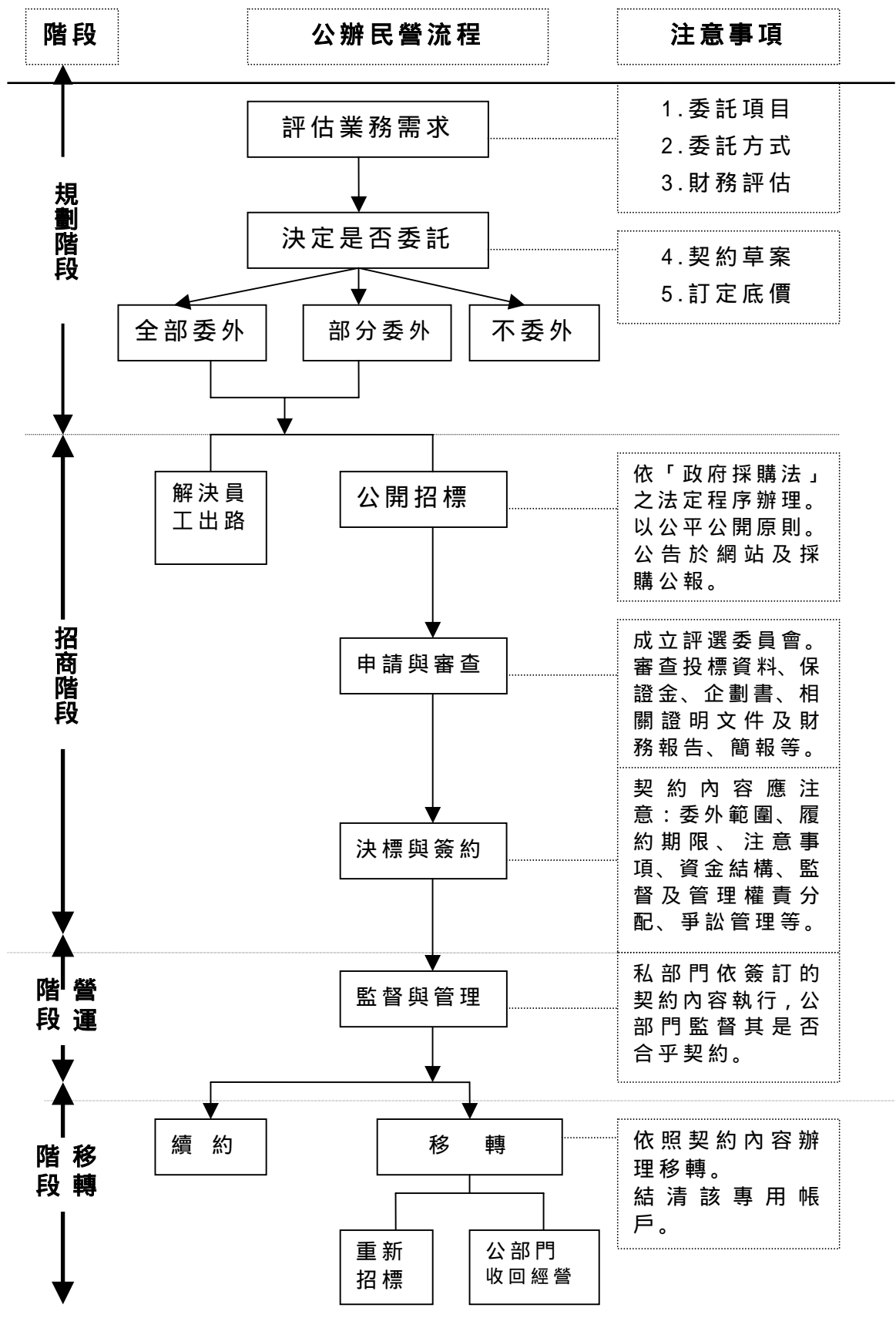


圖 3-1：公辦民營流程圖

資料來源：本研究整理

## 第四章 「台北當代藝術館」公辦民營個案

### 第一節 「台北市政府」辦理「台北當代藝術館」之委外過程

座落於長安西路上的古蹟，曾是台北市政府舊址，經歷閒置、回收、而轉化成今日的「台北當代藝術館」，其存在的本身就具有重要的歷史精神與藝術風格。總面積約 1000 坪，展場面積約 700 坪，是台北市文化局委外經營的小型美術館。它與後面的建成國中緊緊相連，並被舊社區所包圍，但也鄰近繁華的商圈及交通的要道。這樣特殊的場域結合與經營方式，使得各界賦予許多的期待。以下分三個階段，介紹台北當代藝術館的誕生與委外過程中所涉及的問題。

#### 一、從古建築到文化基地

回顧歷史，此建築興建於 1920 年，最早在日治時期是「建成小學校」，學員以日本人及少數台灣優秀子弟為主；1946 年國民政府播遷來台，成立台北市政府，而將原本的建成校舍改為「台北市政府市政辦公廳」，此建築的功能從此由教育基地轉為政治場所；經歷了四十年，市府因館舍不敷使用，於是在 1994 年遷移至信義區，將舊市府大樓交由建成國中接管，同年，市長陳水扁指示教育局暫緩建成國中遷校計畫，研議將之規劃為文化機構。

1995 年，陳水扁將該建物交由「台北市立美術館」（以下簡稱「北美館」）進行整修及規劃的工作。而後建築物被規劃為兩個部分，正面為「台北第二美術館」（以下簡稱二美館），兩側為建成國中校舍；1998 年台北市民政局將該建築物評定為市定古蹟，編列近三億經費，於該年 9 月開始發包進行古蹟修繕作業，正式展開「第二美術館」的改建工程。

## 二、大美術館計畫到獨立運作的決策

### (一)「大美術館計畫」中的「台北第二美術館」

「大美術館計畫」是陳水扁任台北市長時，交由前北美館長林曼麗任內規劃的，除了北美館本館，另以「古蹟再利用」的方式規劃數位化美術教育的「第二美術館」，再於中山公園內興建作為歷史性走向及典藏展演的「第三美術館」。在計畫中，第二、第三美術館定位為分館，另設編制，由北美館統一經營。而二美館因空間較小，沒有規劃典藏與庫房，僅預備作為展覽與教育推廣之用。

根據原先的大美術館計畫，當代館包含了五大經營方向與特色，

一、推廣科技化的藝術展覽，並強調美術教育功能，其中以資訊媒體展演節目為最重要。

二、展覽重點：利用電子媒體輔助設計規劃展示，使展出效果更形現代化而具研究深度。

三、教育功能：發揮寓教於樂的精神，運用遠距教學的觀念，使美術品的教育走出美術館，直接進入家庭與其他需要接受美術教育的機構，達到資源共享的理想。

四、推廣方面：由製作的出版品，經由電子媒體得以無限次數的在現播放，將一次研究效果擴大成多次，增加展覽研究的效能。

五、典藏方面：利用電腦光碟儲存圖像效果，可將藝術家完整的圖錄檔案存檔供研究，雖然無原作典藏，但可形成完整的研究資料典藏庫，且沒有維護環境不佳，空間不足的困擾。<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> 摘錄自謝恩，「古蹟再利用 - 北市第二數位美術教育館整裝待發？」，《典藏藝術》，90期，2000年3月，頁93。

## (二) 獨立運作的「台北當代藝術館」

### 1. 行政首長的更迭與文化局的成立

1998 年馬英九接任台北市長，並在 1999 年成立文化局統籌文化事務，成為地方政府第一個握有實權的文化政務機構。

由於政黨及政府首長更動，政策的方向也有所轉變。台北市文化局成立後，北美館指導單位由教育局轉至文化局。並決策停止大美術館計畫，讓二美館獨立營運，不再做北美館的分館，並且暫緩三館興建的計畫。

計畫停止乃由於首長施政理念不同與政府預算不足，但計畫停止的決策使耗資三億元整修的舊市政府無以為繼，形成史料所不及的資源浪費，又逢總統大選的政治季，這種經歷不同政黨與市長的古蹟再利用案，很容易予人「泛政治化」的聯想。

文化局成立後新聞不斷，但種種事件的發生，對文化局本身都具有提醒作用，如文化局內部間、文化局與附屬單位、文化局與文化界間的互動與執行，皆應加強其溝通的管道與互動的機制。而且文化局的理想角色，應該是協助扶植、以及創造優質文化發展環境者，同時也應防止政治的權力介入。

### 2. 大美術館計畫終止與獨立運作政策

2000 年，第二美術館正式更名為台北當代藝術館(Museum of Contemporary Art Taipei)，並重新規劃與評估定位，台北市文化局特別邀請國內外數位藝術相關學者專家，舉辦「北美二館巡禮」與「北美二館功能定位」座談會(4 月 23 日)，目的在使台北當代藝術館能早日啟用。

以下就支持大美術館計畫與支持獨立運作的論點加以整理：



### (1) 定位為科技定位美術館的問題

德國藝術與媒體科技中心 ZKM 媒體美術館館長傑佛利·蕭表示，高科技的發展迅速，美術館容易淪為「科技歷史美術館」。而高科技的代價是高成本，若沒有妥善的規劃，器材的更新、維護經費的支出與專業人員的需求將是經營上最大的挑戰。<sup>73</sup>

藝術家黎志文指出，高科技的定位需要大量的專業人才，因此需要企業界或是科技專業領域的人共同參與。<sup>74</sup>

### (2) 支持大美術館計畫的論述

前北美館館長林曼麗表示：「當初之所以以北美館分館的模式操作，是考慮到了資源整合與共享的目的，因為母館可以在人力資源上支援新館，讓它在過渡階段茁壯成形，並不排除北美二館於未來獨立的可能性，但也絕不是企圖掌握資源。」<sup>75</sup>

倪再沁指出，只要館長有能力，不必怕館長權力大，而數個美術館歸於同一個行政體系，可節省公帑提昇效率，資源也可以有效整合，充分合作發揮經濟效益。<sup>76</sup>

建築師黃健敏提出，建物本身是朝「分館」的方向設計的，所以沒有規劃典藏與庫房的空間，如果作為獨立運作的美術館，恆溫恆濕的典藏空間是應注

---

<sup>73</sup> 參見鄭慧華，〈不要成為「科技歷史美術館」—ZKM 媒體美術館館長傑佛利·蕭來台會診北美二館〉，《典藏今藝術》，92期，2000年3月，頁56-57。

<sup>74</sup> 參見鄭慧華，〈開放北美二館曙光乍現！—國際、本地專家與藝術家討論定位與願景〉，《典藏今藝術》，92期，2000年5月，頁50-51。

<sup>75</sup> 摘錄自同上註，頁53。

<sup>76</sup> 參見典藏藝術編輯部，〈美術館人看北美二館何去何從？〉，《典藏藝術》，90期，2000年3月，頁100。

意的問題。<sup>77</sup>

### (3) 支持獨立運作的論述

支持二美館獨立運作，其主要的因素有二，一是主張二美館的分館計畫並沒有經過公眾的討論及詳細的規劃，二是主張資源及權力不應過於集中在一個單位。

文化局助理研究員侯淑姿提到，之前北美館在決定二館內容及方向時，並沒有經過很詳細縝密的研究，而且也未經過與公眾廣泛說明及討論的過程，決定的產生其實稍嫌粗糙，這也是為什麼文化局要在多方調查研究及規劃考量下才做出決定的主要原因。<sup>78</sup>

陸蓉之：「藝術資源過於集中、分配不均，以致於既得利益者將其轉變為一場政治場域的惡鬥，順我者生，逆我者亡，逼的大家不得不靠攏，這就是國內美術界的悲哀，因此我非常支持雞蛋不應該放在一個籃子裡的想法。」<sup>79</sup>

張元茜指出大美術館計畫是逆潮流而行，更提出小型美術館是培育下一代館長人才的好地方。<sup>80</sup>

### 3. 公辦民營的出路

由於「大美術館」概念不符小而美的博物館趨勢，加上台北市政府文化局

---

<sup>77</sup> 參見鄭慧華，〈開放北美二館曙光乍現！- 國際、本地專家與藝術家討論定位與願景〉，《典藏今藝術》，92期，2000年5月，頁50-51。

<sup>78</sup> 摘錄自秦雅君，〈定位未明，需從長計議—龍應台談北美二館的未來〉，《典藏今藝術》，90期，2000年3月，頁95。

<sup>79</sup> 摘錄自典藏藝術編輯部，〈美術館人看北美二館何去何從？〉，《典藏今藝術》，90期，2000年3月，頁99。

<sup>80</sup> 參見典藏藝術編輯部，〈美術館人看北美二館何去何從？〉，《典藏今藝術》，90期，2000年3月，頁101。

與台北市立美術館的財務窘迫，「公辦民營」成為讓雙方解套並解決問題的出路。

而決定從獨立運作到公辦民營的轉型，是各界的聲音的總和。市府期望公辦民營的模式可使美術館更活潑，在永續經營的考量下，希望企業界長期贊助，並將企業管理的方式引入文化事業。公辦民營是在文化產業及藝術行銷等時代需求的多重考量下進行的。

此外，在論功行賞權責分明的體系內，員工會主動爭取表現機會，也可使兩種體系（公營以及公辦民營）下營運的博物館間產生良性的競爭。但委外經營最大的問題在於商業誘因不足，生意人在商言商，虧本的生意將會乏人問津，但文化事業一旦商業化，市府無論如何是難辭其咎。

### 三、公開招標到簽約委外

#### （一）開館展

2000年10月宏碁集團捐贈500萬元，作為隔年開館展覽之用。開館展由文化局侯淑姿、北美館賴瑛瑛、藍文郁等進駐當代館策劃開館展事宜，支援至正式開館，新團隊產生為止。2001年5月的開館展定名為「輕且重的震撼」。可以說是一個示範性的展覽，在這之後舉辦了公聽會，與招商說明會。8月由當代藝術基金會正式簽約接手營運。

#### （二）公開招標

2000年6月文化局為台北當代藝術館公開招商，7月由財團法人當代藝術基金會取得優先議價權，8月簽約，9月底閉館整修屋頂漏水及空調問題。年底正式開放。當代館的公辦民營是由公部門和民間企業經營合作推廣當代藝術所跨出的第一步，一來文化局可借重企業經營管理的能力，二來企業也可透過贊助回饋社會，且社會大眾也可因此獲得更多的文化資源，其目的在於創造三贏。

的局面。

## 1. 招標文件之內容與規定

招標機關：台北市政府文化局。

標的名稱：台北當代藝術館委託經及管理。

標的分類：勞務類（巨額採購）。

依據法條：採購法第 22 條第 01 項第 9 款。

招標方式：限制性招標。

預算金額：1 億 6 千 8 百萬元（7 年）。

決標方式：未定底價最有利標（准用）。

開標方式：一次投標分段開標。

廠商資格（需符合下列三點）：

限制一：依法登記之財團法人或公益性社團法人。

限制二：組織及財務狀況健全，業務推展狀況正常。

限制三：具有博物館經營或藝文展覽經驗，或另覓專業人士合作，  
但應取得合作意願書，並載明相關經驗。

經營管理計畫書內容要求：過去經驗、五年計畫、專業人士、交還計畫。

履約期限：簽約日 94 年 12 月 31 日（得續約一次，以 2 年為限）。

履約保證金：120 萬，於約滿無爭議時，無息退還。

## 2. 契約管理

### （1）權利與義務

台北市政府為當代館的委託單位，擁有所有權，並且負有監督的責任，監督的內容包含工作計畫、成果報告、財務報表、及建築物或設施變更；台北當代藝術基金會為當代館的受託單位，擁有經營權，並負有經營及管理建物的責

任，且有義務對文化局的監督提出報告；又因台北當代藝術館為市定古蹟，故受「文化資產保存法」的規範。

### (2) 委託經營管理的項目

於合作契約中明訂委託經營管理的項目為：展示與推廣當代藝術、蒐集與研究當代藝術相關資料、策辦主題性特展、結合社區與學校，推動藝術教育、委託標的設施之管理、維護及改善、籌募經營管理費用、及其他相關業務。

### (3) 經費結構

契約雙方採相對補助的方式共同分擔當代館經營管理所產生的費用，市府每年編列 2 千 4 百萬補助營運 ( 49% )，並優惠其房屋稅及地價稅；受託單位每年相對提撥營運費用 ( 51% )，多於 2 千 4 百萬入當代館的專用帳戶，履約期滿結清帳戶，餘款繳回市庫。

在支出方面的規定，館方辦理採購，若補助金額多於採購金額的二分之一，(50 萬以上)，則應用採購法。

並規定分包之租金與售票收入的 70% 歸市政府，上限為補助款。其餘收入結算後，若收入金額多於各取回原資金，剩餘之 10% 歸市政府。

### (4) 移轉計畫

除專用帳戶需結清外，建物的所有權、當代館的文物及設備皆應歸還市府，而當代藝術基金會所聘任的館員，則由基金會負責其出路。

## **第二節 「當代藝術基金會」之組織、決策與義務**

### **一、「當代藝術基金會」**

#### **(一) 台北當代藝術基金會簡介**

台北當代藝術基金會為台北市政府文化局許可成立的財團法人，成立於民國 90 年 6 月 29 日，共設置基金 500 萬，由宏碁電腦股份有限公司、民生報股份有限公司、財團法人台積電文教基金會、財團法人廣達電腦教育基金會、及台灣微軟股份有限公司共同捐助。其成立宗旨為推動當代藝術之發展與欣賞，並舉辦經營或贊助當代藝術展覽活動，獎助當代藝術創作和研究，推廣及贊助當代藝術教育，以及其他相關公益性文化藝術活動等。

#### **(二) 董事會的職責、定位與組織**

##### **1. 董事會的職責**

台北當代藝術基金會的董事會是一個決策及管理的單位，但不擔任且不干涉當代館實際營運的行政業務工作，每個董事的義務與職責皆不相同，而是以分工合作的方式負責展覽、財務、法律方面等部分，並肩負財務管理及行政管理的責任。在財務管理方面，除了每年募得經營管理所需之款項外，也要審核館內所提出的年度預算及決算；在行政監督方面，除了董事及館長的選聘之外，也要審核業務計畫；並且有義務召開一年至少四次的董事會議，以及監督當代館之營運。董事會以合議制的方式運作，董事的任期為三年一任，並得連選連任。

## **2. 董事會的定位**

基金會和當代館並非從屬之關係，而是基金會將藝術館的營運權委託給館長及其共事之團隊。館長須向是基金會負責，基金會必須對台北市文化局負責。因此，基金會對當代館之管理與監督責任乃無可避免，對於當代館的年度計畫、人事聘免、編列預算、執行單位之經費，均需經董事會之同意，並不得拒絕基金會查核館方的帳冊及執行狀況。所以基金會應保有人事的聘免權、經費預算的審核權、行政疏失的彈劾權，以及行政管理的建議權。

## **3. 董事會的組織**

初任的董事會共有七位董事，由漢寶德先生擔任董事長，另有王慶杏先生、王效蘭女士、林百里先生、邱再興先生、陳國慈女士、及陸蓉之女士，並由陳潔明女士代理執行秘書一職。資金贊助由宏碁電腦股份有限公司、民生報股份有限公司、財團法人廣達電腦教育基金會、財團法人台積電文教基金會、及台灣微軟股份有限公司共同長期捐助。

2003 年的董事會共有九位董事，除上述的七位董事之外，增加了林淑如女士與前文化局長龍應台女士，董事長由林百里先生出任，鴻海企業集團及財團法人永齡教育基金會也加入了常年贊助的行列。

## **二、館長的領導**

### **(一) 館長：Leon Paroissien**

正式開館的台北當代藝術館，由雪梨當代藝術館的創館館長里昂·帕羅西安 (Leon Paroissien) 出任館長，是台灣公辦民營博物館中第一位遴聘的外國美術館館長，期望能借重其豐富的經驗以及國際的人脈，讓台灣當代藝術與國際

之雙向交流正式接軌，不論是引介國際性展覽到台灣展出，或是將台灣的當代藝術介紹到國際上。

## （二）館長的使命與職責

館長受聘於基金會，其職責為擬定政策方向、執行董事會之決策、指導展覽規劃、安排社會公眾服務，並帶領館員，規劃內部重要決策等，須向基金會負責，且提出年度計畫、人事聘免與預算費用等相關資料於董事會。

## （三）外籍館長的優勢與問題

### 1. 當代館行政組組長賴文珍表示：

台灣之前並沒有一座完全以「當代」藝術為主體之美術館，經驗與知名度比較不夠，我們的館長是一個具有國際地位的博物館專業管理人士，他的專業資歷、觀念與視野，可以使台灣和國際接軌，對於整個館的運作是優點大於缺點，因為館長的公共關係，我們可以快速的引入國際的資源與人脈，提升台灣的知名度，將台灣的當代藝術館或藝術家介紹到外地會比較容易；相對地，邀請國外知名藝術家來台或借展也比較容易，台灣的觀眾可以同步瞭解國際當代藝術的動向。唯一美中不足者，應是館長無法使用中文做第一線的交談，但在這個館內的員工幾乎都具有英文流利的溝通能力，只能說與社會大眾溝通之時有一點不方便，需要翻譯，其餘沒有什麼缺點。<sup>81</sup>

### 2. 當代館展覽組組長賴瑛瑛表示：

優點方面，現任的館長是雪梨當代藝術館的創辦館長，其專業地位對當代藝術館的定位有相當大的幫助，且擁有著相當充沛之國際人事脈絡；在制度上則可吸收國際美術館的制度經驗、國際館際交流與業務規劃。缺點方面，外籍人士對台灣的風土民情與人事脈絡並不盡熟悉，運作上與國內的期待容易產生

---

81 參見本論文附錄二。



落差。<sup>82</sup>

### 三、「台北當代藝術館經營管理督導委員會」

「台北當代藝術館經營管理督導委員會」受聘於台北市文化局，負責督導當代館的執行工作。

筆者從訪談中瞭解，目前的委員有黃才郎、黃光男、鄭淑敏、廖桂英、張元茜、蔣勳、許博允以及方泰霖等，委員們來自不同的領域，可依經營的需求給予不同意見；另外每一季針對報表進行答詢，提供意見給當代館。督導的項目大致上包含年度計畫、財務報表、展覽方針、門票收入、參觀人次以及經營上相關想法等問題提出討論與意見；總而言之，以不干涉行政與展覽架構為主。

83

台北市文化局與當代藝術基金會並無上對下的從屬關係，而是文化局將當代館營運權交託給基金會，然而由於文化局仍擁有當代藝術館所在土地與建物，並提供相對之營運資金，從保護公共財的立場，台北市文化局對基金會仍須負監督之職責。因此文化局聘請藝壇與學界專業人士，共同組成「台北當代藝術館督導委員會」，採合議制的方式對董事會及當代館進行監督與建言。基金會不得拒絕文化局的稽查，並於五年營運期滿將當代館的經營權與建物的使用權移轉回台北市文化局。

---

82 參見本論文附錄三。

83 參見本論文附錄一。

### 第三節 「台北當代藝術館」之組織、行政與執行

#### 一、人力資源管理

台北當代藝術館目前（2003年3月）的人事編制，加上館長共有13位專職人員，受聘於當代藝術基金會，不受公務人員任用條例的限制。目前當代館的館員中，具藝術相關科系（美術史、藝術行政、藝術管理、博物館學等）碩士學位以上的館員就佔了約七成，且大多數皆有留學海外的背景。當代館行政組組長賴文珍表示：「為因應當代館的國際性定位、頻繁的國際展覽、以及小型規模的人員編制，目前當代館的人員必須都能獨當一面，故在資歷上的要求是不可少的。目前館員皆具有展覽、藝術、教育、或藝術管理等專業背景，且以碩士居多，其餘如機電人員、會計、人事等職務也均為各個領域的專才。現階段的編制還算適合，但隨著業務擴大，所需的專業人員也會增加。」<sup>84</sup>

公眾服務的人力，則由一位專職公眾服務的館員，帶領一群年輕的工讀生與義工，執行公眾服務的工作。

當代藝術基金會與當代藝術館的館員之間，依照個別的能力、資歷採行合約式的聘僱關係，並無制式的合約內容。因聘僱的關係只限於經營合約之期限內，故當基金會與文化局的經營合約到期，較不會涉及員工遣散的問題。又因委託經營的期限並不長，致使館員流動率會受影響，除此原因之外，關於人事流動的部分，當代館行政組組長賴文珍進一步提出說明：「人事流動是一個新單位的階段性問題，基金會在2001年8月成立，同年10月推出第一個開館展，對一個新組織而言，人事調整是很正常的現象，目前經過改組已經逐漸穩定了。」

---

84 參見本論文附錄二。

目前（2003年3月）台北當代藝術館的人力組織圖如下：

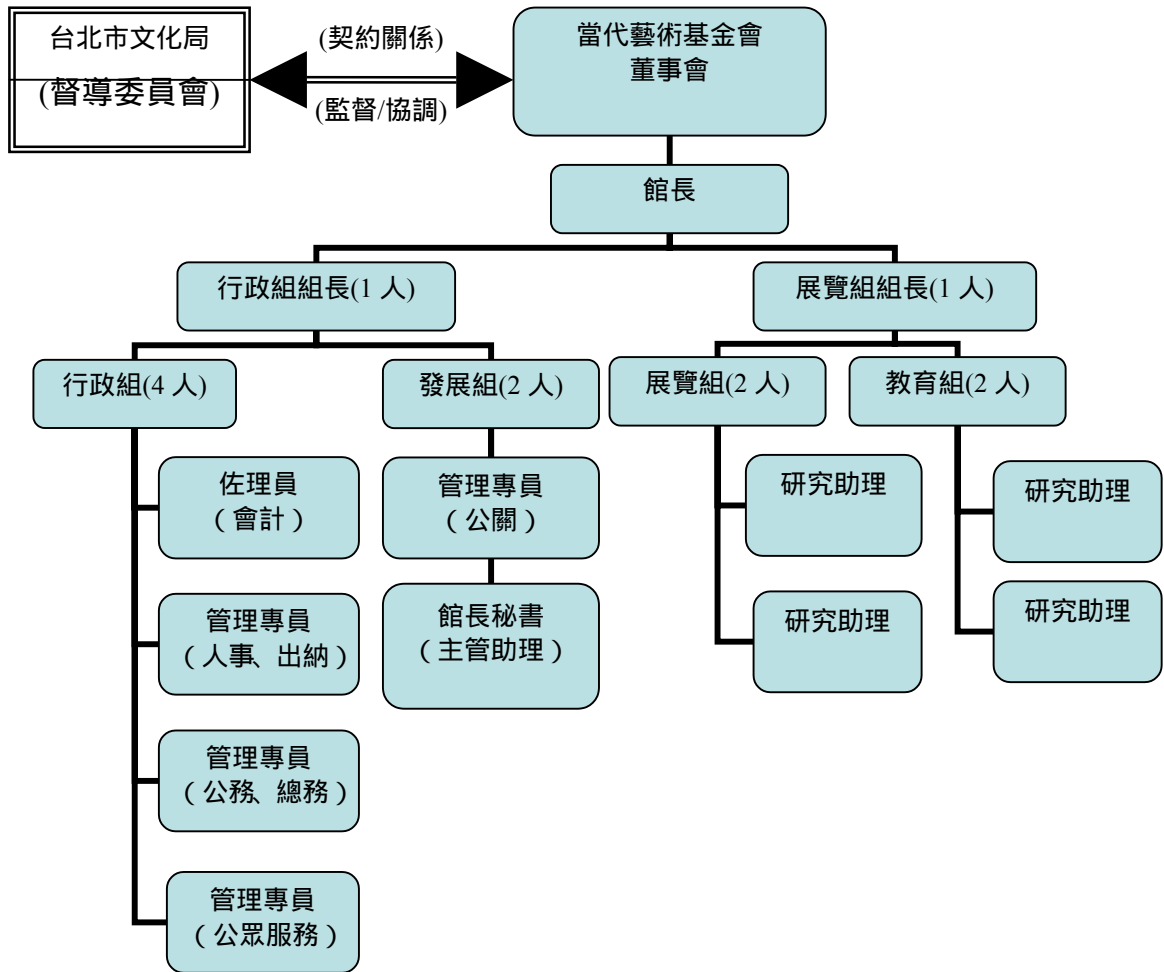


圖 4-1：台北當代藝術館人力組織圖

資料來源：本研究整理（2003年3月）

## 二、財務管理

當代館的開支需由館長呈報董事會同意後，再送文化局核備，並接受董事會與督導委員會的監督。

賴瑛瑛表示：「主要的營運費用來源是由文化局（49%）與董事會（51%）共同負擔，除此之外，另有門票收入、賣場收入以及專案贊助，若有經費不足的狀況，就由協辦與合辦單位有錢出錢有力出力。此外，媒體效應上則是由媒體協辦或贊助，雖然不是實質的金錢贊助，但在推廣與行銷上給了很多的幫助。」

「當代館的支出主要分行政與業務兩部分，比例大約各佔一半，行政方面，以人事費用及基本維護館消費為主，在業務的部分，大致是展覽與教育推廣，每年計畫執行經費控制在年度預算的90%。」<sup>86</sup>

賴文珍也表示：「我們的預算是以展覽為主體來做規劃，因展覽的需求，配合行政、硬體維護、空間開放等。至於政府採購法，在合約上是有規範補助金額超過支出的半數且在公告金額以上則受政府採購法的限制，但政府補助的比例是49%，51%的營運經費需由基金會自行籌措，所以一般性支出並不會受到政府採購法的限制。」<sup>87</sup>

## 三、策略規劃分析（SWOT）

策略規劃分析（SWOT）所指為內部環境分析與外部環境分析，內部環境分析包含 Strength – 優勢、Weakness – 劣勢；外部環境分析包含 Opportunity – 機會、Threat – 威脅。

---

<sup>86</sup> 參見本論文附錄三。

<sup>87</sup> 參見本論文附錄二。

## **(一) Strength – 優勢**

當代館之建築物與總統府出自同一建築師的設計，古蹟建築本身即受到民眾的喜愛，加上地點交通便利，鄰近熱鬧的商圈，緊鄰著社區與學校，因此具有相當的優勢及可開發的空間。

為國內企業與政府合資計畫之首例，若經營成效良好，對企業回饋社會有示範作用。在市府與基金會的支持下，四年內將不會有資金匱乏的問題，可專注於展覽、教育推廣及國際交流的規劃。

可借重董事會在企業管理方面的專業，以企業化的管理模式，發揮民間企業高效率與高度整合的優勢，更有效的經營當代館。

由於當代館與國外藝術家及專業人士的合作頻繁，國內的觀眾有機會欣賞國際當代藝術的展覽，來訪的國際專業人士也可對當代館有國際宣傳的效用，亦利於將台灣的當代藝術介紹至國際間。

## **(二) Weakness – 劣勢**

以「當代」藝術作為主體是台灣美術館界之先例，當代館營運至今也僅一年多，經驗及知名度較為不足。

當代館的建築物雖深具吸引力，但同時亦存有其缺點；小空間的延伸性及古蹟使用的彈性不足，使之無法增設典藏與庫房，再加上建築結構承重的限制，大型的展覽或展品較不易展示。此外，空調及溫濕度的控制仍尚須改進。

文化局與基金會的合作契約中，對於當代館以營利部門增加收入的限制嚴格，對其發展有所限制；而經營合約的期限只有四年，對此問題當代藝術基金會陸蓉之董事於訪談中表示：「我對合約的期間限制有著負面看法，對永續經營而言是值得憂慮的，董事會在四年後不知道還能不能取得經營權，如果只是經營五年就要換手，對一個美術館的長期成長來說，殺傷力是很大的。以五年來經營一個美術館實在太短暫，如果屆時換了班底，對美術館的變數、風格、定

位與成長都是很大的打擊。」<sup>88</sup>

### (三) Opportunity – 機會

當代藝術基金會的董事及其他贊助者能提供重要的人脈與公共關係，館長的國際地位有助於國際人脈的開發，以及與國際交流的機會。企業與政府之成功合作，有其示範作用，可為藝術界爭取更多企業界的贊助，而關於開發營利部門的收入，空間仍相當大。

「台北現代美術館」所最欠缺的先天條件是社區的互動空間，當代館雖佔有優勢，但目前無明顯與建成國中、周邊社區中的相關產業以及商圈中的商業生態之間有所互動，故當代館可利用週邊環境的關係，輕易向外擴張，形成一個發散能量的核心。並應善加利用其在社區推廣與社區互動的先天優勢。

### (四) Threat – 威脅

合約的時間限制，使未來經營充滿不確定性，且造成無法確保館員之未來發展，以致招攬人才尚有困難，且影響館內人員的流動率。同時，外籍館長與中國語言（文化）之間，存在一定之隔閡，將造成本土文化推廣與扎根上之威脅。

當代館的觀眾駐足的時間並不長，而台灣的政治局勢及複雜的官方體系程序也或多或少對館務運作產生困擾。

若只是能夠與國外充分的交流並引入好的展覽，是不足夠的，因為此種活動在其他的藝術空間也可以達成，而小型博物館的資源及人力也不足以挑戰大型的活動。

---

<sup>88</sup> 摘錄自本論文附錄四。

#### 四、小結

台北當代藝術館既定位為「當代」，即應發揮當代藝術的領航作用，館員亦應跳脫繁瑣的行政工作，更加強於研究之貢獻；此外，外籍館長的聘任，雖有與國際交流的優勢，但卻難以融入本土文化中；在空間運用方面，其行政空間過多，約佔全館面積五分之一，影響展覽空間的最佳發揮。

文化需要時間的累積，公辦民營的機制也尚在改良的階段，公、私部門所應扮演的角色，也在不斷的調整中。廖貴英委員表示：「博物館是長期的事業，對當代館應多些耐心與寬容，參觀人次不是絕對的評量標準，而需要的是時間，從播種、收成到散播文化訊息。一歲的當代館算是學走路的小孩，不能以歷史悠久的大博物館的標準做要求。加上公辦民營是新的經營模式，仍處於學習實驗階段。……當代館沒有館藏，應朝有世界地位的展覽場定位邁進。館藏對當代性的藝術館不是絕對必要的，例如九零年代泡沫經濟前的日本就已經成立各縣市的當代館，有一部分就設定不要館藏，因為部分當代藝術的體積相當龐大，有時還有時效性，其任務轉為引進國際的展覽給民眾，且博物館間也交流合作，所以沒有館藏一樣可以貢獻社群，成為社區藝術的教學。」<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> 摘錄自本論文附錄一。

## 第五章 博物館公辦民營之問題與檢討

博物館公辦民營之運作模式中，不論是局部業務委外或是整體業務委外，皆以合約來訂定雙方的行為與權責，並且因委託行為使締結合約的雙方產生法律上的關係，其法律上的關係人有（1）委託者與受託者；（2）受託者與民眾；（3）委託者與民眾。

博物館公辦民營的業務委託者為公部門的主管單位；受託者為得標的私部門，本論文所探討的受託對象為財團法人基金會；社會大眾為法律上所指稱之第三人。以下進一步討論因委託行為而產生的「委託者」、「受託者」及「第三人（民眾）」，其三者之間相對可享之權利與應盡的義務。

### 第一節 委託機構與受委託機構之契約關係

#### 一、法律關係的界定

公、私部門雙方因委託業務性質而產生之法律關係，尚可分為公法關係與私法關係。公法關係指依「行政處分」或立「行政契約」而形成的關係；私法關係指依「民事法律」或立「私法契約」而形成的關係。

將博物館經營管理作為委託業務，是屬於締結私法契約的私法關係，其相關之爭訟需依照民事法律辦理。



## 二、「服務契約」的購買

公、私部門的合作方式，可由最單純的「場地租賃」、較中性的「買賣服務契約」、到更為複雜的「合夥合作模式」。

「場地租賃」雖然是最單純化的關係，但基於博物館是以非營利為目的之專業文教事業，有特定的功能與使命，單純的租賃關係較難顧及博物館專業與使命的達成。

公、私部門共同參與的「合夥合作模式」，其立意雖好且目標一致，但政治干預的因素、行政手續的繁複、人力資源的重複、雙方互信的不足、以及隱藏的成本過高，而使得成本與成效不見得能顯著提升。

屬於中性的「買賣服務契約」，公、私部門雙方以平等的地位簽訂契約提供服務，民間有彈性空間能與政府作契約內容的協商，在合理且公平的前提下，只要選擇正確適合的團隊，並在契約中明確界定雙方的權利與義務，依照契約內容徹底監督與輔助，這種目標式的管理，即可在合約中保護受服務者的利益，使其達到最大化。

## 三、應盡的義務與可享的權利

同上述，締結契約是為了明確界定雙方的權利與義務，而權利與義務是一體兩面，簽訂平等互惠、共同決策、責任分擔的契約內容，是公辦民營成功的重要因素之一。

在民營化運動的趨勢中，「大政府」的集權模式漸被「小而能的政府」所取代，公辦民營的政策精神是促進民間的參與，而非政府責任的轉移。民營化政策的推行，使政府的角色由私部門的管制者及競爭者，轉換成政策及規範訂定者、合夥合作者、以及競爭者。整體而言，在公辦民營的模式中，政府的角色

與功能是多重的，但政府仍應避免「球員兼裁判」的情況。

在公私合作及責任分擔的過程中，公部門應盡到政策制訂及規劃、跨部門協調整合、支援補強其執行、以及提供充足資金以購買服務契約的義務，並相對可享受對民間廠商的要求、監督、考核其堅持使命與服務品質的權利；私部門除了對公部門有要求協助、補助及信任的權利，相對應盡堅持使命與提供優良服務品質及接受考核的義務。

## 第二節 受託者與民眾之供需關係

### 一、服務的供給與需求

受委託者與民眾通常並不存在契約的關係，而是視其受委託業務之性質來解釋雙方的關係，博物館公辦民營的受託者為承包經營管理的財團法人基金會，亦是「服務」的提供者，而參觀的社會大眾則是服務的需求者。博物館作為多功能的終身學習機構而言，基金會與社會大眾的關係是建立在「服務」的供給與需求上。

### 二、受託者的定位

財團法人基金會定位為非營利組織，應秉持成立之宗旨與使命，服務有需求的群眾，不應完全以管理的成本效益來考量計算，而忽略受服務者應享的權益；其主要之義務與使命，在於經營博物館以及兼顧受服務者利益最大化，讓服務的提供與業務的執行順利推展。

分析基金會的組織脈絡，可分為內部組織與外部組織。董事會、館長（執

行長) 博物館內部人員、義工等屬內部組織；服務對象、社會大眾、政府、企業等屬於外部組織。這些角色出錢出力，秉持共同的使命與目標，組成非營利組織的關係脈絡。

基金會和博物館並非全然為上對下的從屬關係，而是基金會將博物館的業務執行權交託給館長及其共事之團隊。形成館長對基金會負責、基金會對公部門負責、公部門對民眾負責的關係脈絡。因此，基金會對博物館有管理與監督之責，並應對博物館保有人事聘免權、經費預算審核權、行政疏失彈劾權，以及行政管理建議權等。

### 三、公辦民營博物館的定位

若以營運資金來源為博物館作定位，政府出資者為公立博物館，企業出資成立財團法人者為私立博物館，而公、私部門合資者即為公辦民營博物館。

博物館事業基本上就是一種「長期付出」的文化教育事業，又為公共財，屬公眾所有，不論是公營、私營、或是公辦民營，都應以公眾利益為優先考量。因此，博物館公辦民營的模式中，既然是「公辦」，便需要服務社會上所有的族群，「民營」只是將完全由政府提供的服務，移轉給民間團體來提供。這種服務輸送的過程當中，應以「非營利」及「公眾利益」為目的，因此可將之視為部分權力與責任的移轉。

### 第三節 委託者與民眾之聘任關係

博物館業務委託私部門經營管理，政府的角色從服務的直接提供者，轉為服務的間接提供者，亦是服務的選購者。因此，公部門是受顧於民眾的代理人，代為選擇服務提供者及簽訂「服務契約」，有義務為民眾評選最佳受託者，為公

眾監督並要求廠商所提供優良的服務品質，以確保公共財為全民所共有的公平與正義。

政府的責任在民營化或公辦民營的過程中並不能被轉移，政府的角色也不會消失，其增加的只是私部門所承擔的公共責任。民眾所應享有的權益並不應該受到「誰是服務提供者」的影響，因民眾已盡了繳稅的義務，政府以民眾所繳納的稅金向民間機構購買服務契約。並應評估社會之整體福利，來衡量公辦民營的執行績效。

歸納整理以上論述，將公部門、私部門及社會大眾的權利義務、角色定位、以及執行運作等關係，繪製為下圖，以總結博物館公辦民營的三面關係。

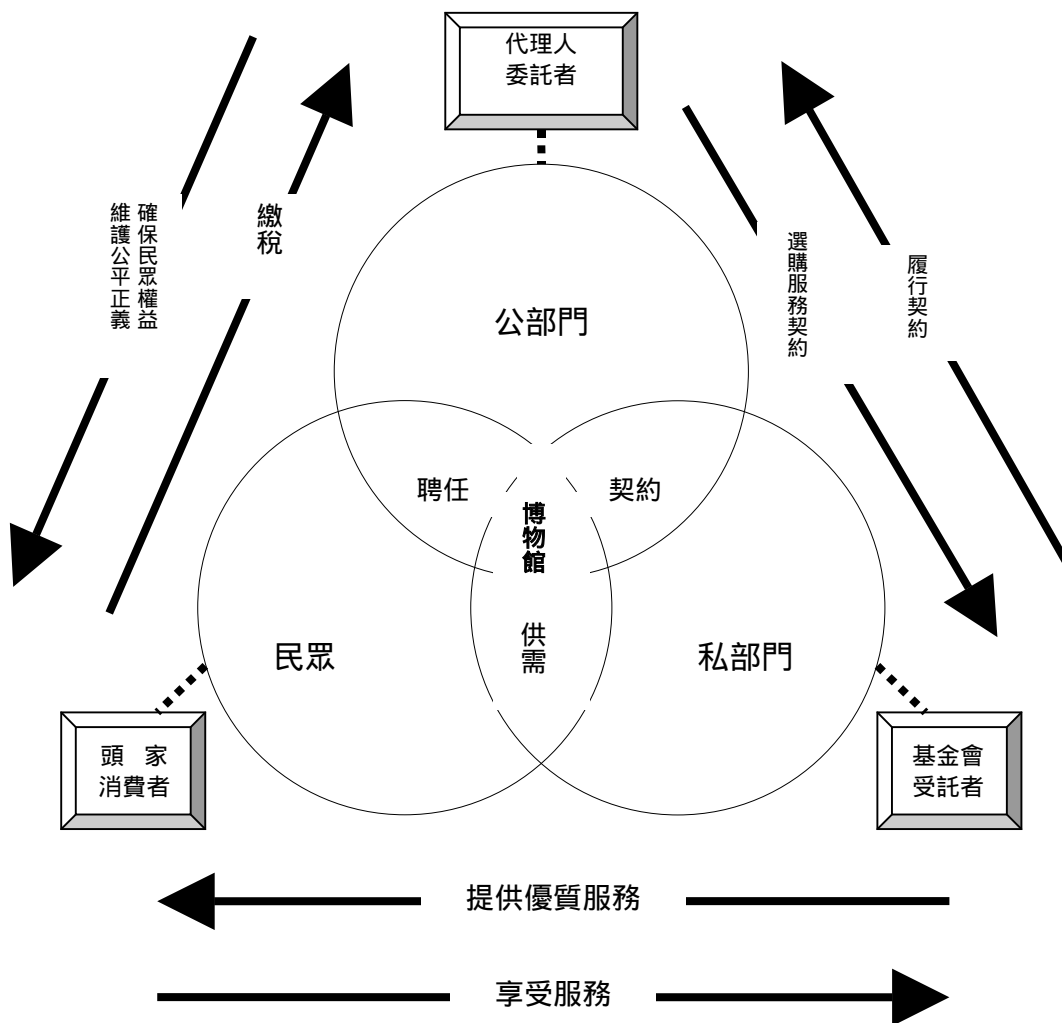


圖 5-1：博物館公辦民營關係圖

資料來源：本研究整理

## 第四節 博物館公辦民營之問題與檢討

博物館公辦民營為時勢所趨，其優缺點常為政策執行時的一體兩面，由於台灣執行博物館公辦民營是新體驗，故以下就公辦民營政策與博物館本質的矛盾加以探討。

### 一、「減輕公部門財務負擔」的反思

一般而言，減輕公部門的財政負擔是推動博物館公辦民營的主要因素之一，公部門希望藉由民間的參與，將民間的人力及財力資源帶入公立博物館的經營，不僅可降低公部門在博物館所編列的預算，甚至有機會為公部門創造營收。除此之外，當委外之期約屆滿時，政府還可無償取得廠商所投資的建物與設備。

反思，博物館本身並非以營利為目的，長年來依賴著公部門的預算支付其在典藏及研究等功能上的龐大支出，若將公辦民營的優勢定位在減輕公部門的負擔，那麼博物館的經營與永續發展則將面臨更大的挑戰。

分析公辦民營的機構，利潤太低以及虧損是目前經營上最大的困難。私部門認為主要是因為政府補助不足，且在此壓力下，機構的活動能力會因此而降低，為求生存，市場化與商業化乃唯一的選擇，尤其是當受託單位面臨經營不善，公部門仍須接手時，引發的問題將比原本更多。

而從探討納稅人所應享受的權益而言，公辦民營將受到質疑。因納稅人以繳稅為義務，應有權享受一定比例的文化資源分配，若是公部門一意減少文化項目的支出，會影響到文化的累積與使命，那麼公辦民營的政策就應該要重新檢討。

## 二、「解決公部門專業人才不足」的弔詭

長久以來，公務人員任用之限制嚴格，且由於近年之人事縮編，而存在專業人力不足的問題；私部門的優勢在於「彈性」，可解除公務人員任用的限制，使民間的專業人才易於參與，解聘不適任的員工也較公部門容易，可有效的規劃人力資源。

目前參與博物館委外經營的競標機構，有文教基金會所籌組的工作小組與公關公司組成的工作團隊，在補助不足及成本效益的考量下，擁有專業背景的人才薪資昂貴，因此其成員中，博物館專業背景的員工比例普遍不高；換言之，即便公辦民營，博物館仍由非博物館專業之人員經營。

私部門在成本的考量下，人事組織精簡，員工所擔負的業務繁重。在績效要求下，人員工作壓力大，加上簽約期限所造成的不安定感，致使人員流動快且大，公部門也因人力不足及業務繁重，而無法達到有效的監督，故其隱藏的損失及成本過高。

## 三、「加入市場機能運作可提升效率與品質」的矛盾

公辦民營的精神除了擴大民間參與之外，更強調公平與公開的參與機制。由於政府採購法之規定，使廠商可由網路及採購公報中簡便地取得招標資訊，提高民間與公部門合作的機會。在此市場機能的運作下，良性競爭的產出，可提升服務的效率與品質。

然而，市場機能運作是建立在「競爭」之上，須以利基為誘因，配合足量之合格參與者，方可建構良性競爭模式，進而提昇效率與品質。

博物館公辦民營的受託者常為非營利組織，在經濟不景氣的環境中，使得非營利組織更依賴政府的補助，加上外部資金取得不易，只有降低品質以求收

支平衡。此外，博物館的運作並非以營利為目的，而委託機構對營利行為的限制，使得博物館的利基誘因不足。商人不是傻瓜，賠錢的生意是敬謝不陪，若提高利基誘因，則要擔心博物館會淪陷為商人賺錢的工具。

目前合格的競爭者不足，資源容易高度集中於少數的組織中，形成私部門的自然獨佔或寡佔。此外，有能力、經驗與規模的組織若其業務已達飽和，引進小型的新組織，則尚需扶植。因此，難以保證取得合作契約的非營利組織，能充分發揮其服務精神與效能，達成納稅人及消費者之最大利益。

#### 四、「擴大民間參與可促進整體經濟發展」的理想化

由於服務提供者的增加，消費者的選擇隨之增多，因此在公辦民營的策略中，公部門減少支出、創造民間商機、提高就業機會……等，可促進整體經濟的發展，促使公部門、私部門及民眾（消費者與納稅人）三贏。

由於公辦民營的立意為擴大民間參與，倘若因合格供應者不足而造成私部門自然的獨佔與寡佔，則無法達成擴大民間參與的目標，並會形成不公平參與的現象。此外，營利事業機構並不易取得博物館業務委外的簽約機會，或者根本就被排除在參與資格之外；而非營利組織的規模及經驗也是優先考量的重要條件，因此易導致一旦委託長久委託，或是不適任者也可因缺乏競爭對手而仍然得標。

從政治的角度檢討擴大民間參與的問題；在選舉文化盛行的台灣，公辦民營應避免淪為政治酬庸，或有圖利大財團之嫌疑，更要留意政商間的利益關係會因公辦民營而更加強化；非營利組織也會偏離其成立之宗旨，迎合政治生態以求生存，並致力於績效的表現。

從不公平參與及政治性的觀點檢討公辦民營政策；促進整體經濟發展的美意，恐會造成經濟秩序重整，資源重新分配，並導致貧富差距擴大。

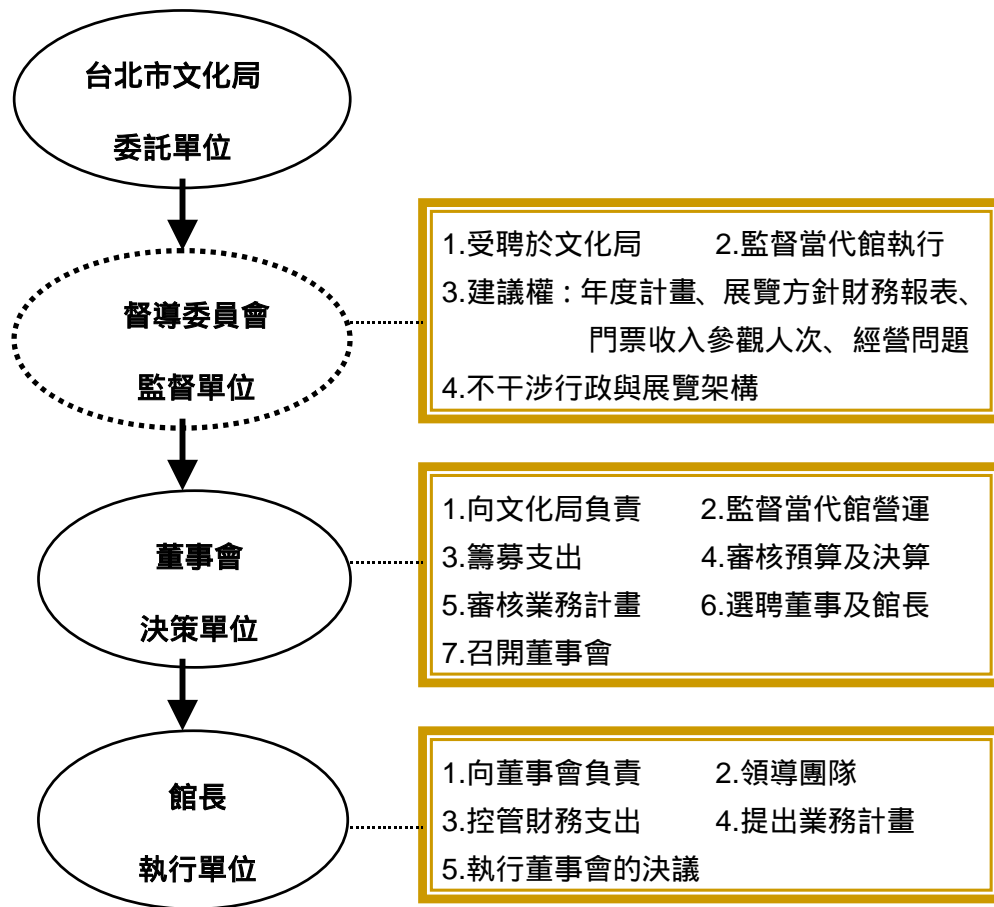
## 五、監督機制的檢討

從公部門的角度而言，公辦民營除可減輕負擔外，仍可保留委外業務的監督權，在合約的管理下保障了經營目標及方向的主導權，而私部門也因取得政府部分或全部的資金協助，可全力投入非營利之目標與功能，加上民間企業精神的互補性，如可全年無休及彈性管理等，即提供消費者（民眾）更多的選擇以及更優質的服務。

從博物館執行單位的角度觀察；事實上現行的監督機制並不完全有效，公部門所聘任的「督導委員會」或「審查小組」往往是從文件的審查瞭解博物館實際的運作，而「文件」與「實際」之間的落差卻是難以衡量，加上博物館的執行單位原本就要對董事會這個決策單位負責，若再加上公部門的督導委員會及主管單位的監督，則會因公婆太多而產生執行上的困難，故就其監督、決策、與執行之合理關係及職責，繪製整理為下圖，以釐清公辦民營政策中，各單位之業務與其組織結構。



表 5-1：委託機制的組織業務表



資料來源：本研究整理

## 六、博物館使命的堅持與迷失

### (一) 功能與使命的迷失

從功能分析，博物館應有典藏、研究、展示、及教育等功能，在成本考量下，不僅是專業人員任用的比例會降低，設備標準也不會主動提升，而將以引入大量的展覽為主要的業務，不會以累積典藏為主要經營策略，更遑論研究發

展與學術成就的投注。

## **(二) 文化機構公益形象與政府公信力的打擊**

從服務權的觀點檢討公辦民營政策，民間業者可選擇消費者及保留服務權，換句話說，由承辦業務的私部門決定「誰可以被服務？」，此舉嚴重威脅社會公平性、文化機構的公益形象、以及政府的公信力，對於政經勢力薄弱的民眾或勞工，衝擊更大。

## **(三) 不連續性的影響**

從博物館的永續性檢討，當該博物館的主管機關或是機關首長更迭，就有可能會造成政策不連續，而以契約委託的公辦民營政策，當契約到期需更換經營團隊時，技術、經驗、關係脈絡往往隨著原經營團隊離開，而形成不連續的現象，對博物館長期的發展與成長有負面的影響。

## 第六章 結論與建議

### 第一節 研究發現

公辦民營是公共政策的新趨勢，藉由「簽約外包」將「市場機能」引入「官僚體制」中，使公共服務轉由私部門提供，但政府提供社會福利的責任並不會受契約的委外而移轉，因此在委外經營的過程中，公部門仍須以監督、輔導、協助的方式，確保社會公益的公平輸送及品質效率的保證。

博物館委託基金會營運的方式，既可保有公益性質，從市場競爭中提升績效品質，又可彌補公部門專業人任用的限制、國家財政的緊縮、及政府科層體制的作業模式。但在執行公辦民營的過程中，仍有缺失存在：

#### 一、公部門與私部門對公辦民營的期待並不一致

公辦民營所產生的公、私合作模式中，公部門希望可納入民間的資源，解決現有的人力、財力困境，或更甚者期待仍須扶植的民間機構，能提供民眾完整的服務與品質績效；而民間的非營利組織卻期待藉由合作的機會被扶植與補助，並以補助的金額度過經濟不景氣的難關，故雙方的期待與態度並不相同。

#### 二、公部門的監督機制檢討

##### （一）橫向監督單位的統籌及投訴管道的尚未健全

博物館公辦民營的相關主管單位、監督單位、及執行單位業務繁複，應加

強各單位間的橫向聯絡與統籌管理事宜，並健全投訴管道，以落實全民監督的功能理念。

如財團法人的督導單位，民法規定財團法人的成立，需向主管機關登記；但主管機關的定位在地方上，是法人事務所所在地之法院，而目的事業主管機關卻為中央部會等行政機關，如文化藝術類的主管機關為文建會或教育部，因而形成法人監督管理之雙軌制，造成管理目標不一致或督導上的缺失，或主管機關意見紛歧或推諉責任。

而在博物館公辦民營之前，公部門需邀集產、官、學界的專家共同組成「甄審委員會」，評選出合格的服務契約。正式簽約委外經營之後，則再組一個「督導委員會」執行督導的工作，但每委外一個博物館，就組一個評選委員會以及督導委員會，而所聘任的委員時常是重疊的，這種外聘甄審委員及監督委員的情況實為另一種浪費，加上外聘委員所受到的壓力，常使督導或評選的工作流於形式。

## （二）法規的不周全

「政府採購法」因將文化藝術的專業價值當成採購對象，而產生「文化藝術商業化」的缺失，若辦理採購的人員對文化藝術的專業知識不足，則將導致更多對於藝術價值評定的衝突。

「促進民間參與公共建設法」應重新檢視為了鼓勵民間參與而放寬的租稅優惠制度，由於土地、租稅、融資的優惠太過，再加上政府為廠商作融資擔保人，形成政府成為最大股東的弔詭，一旦廠商發生財務危機，政府又要擔起善後的工作，而最終仍要由納稅人及後代子孫來攤還所有的債務。而政府所減少的龐大稅收，將影響整體社會福利的發展。

### 三、博物館公辦民營「委託機制」的問題檢討

#### (一) 博物館面臨永續性與資源累積的挑戰

鑑於文物的唯一性以及不可轉讓性，博物館的典藏功能責任重大，但在現行的公辦民營制度下卻被嚴重忽視，並且缺乏法規的保護，沒有系統性之情況下，妨礙了典藏累積進而降低學術成就的累積。

博物館公辦民營的另一個危機，是對於機密資料及文物的衝擊。由於私部門人員任用未有任何考核制度規範，由廠商全權聘任，對機密資料的保全以及文物維護的專業、文物資料的遺失、毀損、影響甚大，同時委外單位的人力流動大，但對於人員任用並沒有權責單位列檔考核，以供日後查究的機制。

博物館事業強調的不只是專業，更強調經驗、人脈與關係，但往往在履約期限屆滿時，這些苦心經營及累積的經驗、人脈與關係，都隨著人事聘約的終止而離開，無法將成果累積於博物館中。

#### (二) 由基金會監督的博物館運作模式權責界定不清

以基金會運作博物館的方式，在台灣仍未成熟。在私立博物館的生態中，董事會的決策管理並沒有充分發揮其政策方向、功能目標、文物收藏、館務發展、財務提供、審核預算、聘任館長等職責。而由董事會監督的博物館執行團隊，往往會陷入董事會與館長的人事聘任分配權力與主導博物館功能(如展覽、典藏、教育、研究、維護、行政等相關工作)執行運作責任的糾葛中，追究原因，乃起於權責沒有界定清楚，以及理念沒有充分溝通。

#### (三) 合格投標的競爭者不足，無法保證競爭機制可產出專業團隊

此外，合格競爭者的不足亦是博物館公辦民營的瓶頸之一；博物館委外的條件限制中，規範了受託單位的身份，並註明需要與有經驗的專業人士合作，

才可取得競標資格。在此前提下，合格者普遍不足，以致於無法由競爭產出優秀的經營團隊；換句話說，不夠專業的經營團隊亦會在競爭不足的情況下得標。

## **第二節 結論**

在「簽約外包」的公私合作模式中，最重要的是訂定周全詳盡的契約內容，規範公部門與私部門的權責行為，以彌補法規的缺失及監督的機制。因此，只要能夠充分的在委外經營之前做好評估規劃，並在契約中明訂雙方的權責，公辦民營對於博物館的經營不失為一可行的方式。

### **一、制訂周全公平的契約是雙方行為的依據及權責的保障**

#### **（一）民間無法以「低價格」提供「高品質的服務契約」**

博物館是需要高支出與長時間累積成果的文化教育機構。在公辦民營機制中，公部門作為精明的買家為民眾「購買服務」，應選擇合格之機構提供服務，但唯有公部門能提供足夠的經費，才能要求合格的受託單位並作嚴格的監督，不應該「要馬兒好，又要馬兒不吃草」。

#### **（二）典藏制度應獨立於委託契約之外**

有鑑於文物的唯一性以及不可轉讓性，典藏系統應獨立於服務契約之外，由公部門擔起典藏功能的重責大任，以系統性的典藏管理及典藏規劃，維護博物館的公信力，使捐贈者可安心將其珍藏貢獻給社會大眾，並預防公辦民營在文物方面所會造成的糾紛。

### (三) 法規及政策的缺失應從契約中補強

博物館公辦民營的委外程序，是以「政府採購法」為辦理依據，涉及土地開發融資貸款的大型計畫主要依據「促進民間參與公共建設法」，而台北市專為市有財產委外規劃的是「台北市市有財產委託經營管理辦法」。法規雖無法在各個執行層中面面俱到，但法規的缺失以及監督的機制都可從委託契約的條文中補強；因此，詳細周全的契約內容，遠比法規的制約重要。

但針對「政府採購法」的內容，政府可考量將文化藝術相關的採購案，明訂為准用「限制性招標」與「非複數決標準用最有利標」的方式辦理，讓專業經營的機制與文化藝術的價值落實在公辦民營的理念中，以確保民眾福利之最大化。

## 二、基金會與博物館應累積經驗及資源以達成永續經營的目標

基金會作為公辦民營的受託人，除了履行「服務契約」的內容，與受公部門的監督外，更重要的是基金會與博物館「永續性」之本質目標相同，但在委外機制中，仍存在成果無法累積的缺失，原因為：(一)基金會不願再續約，(二)基金會無法得到續約的機會。

就基金會而言，服務社會大眾是基金會成立的主要目的，但不平等的契約內容、過於干預的監督機制、以及收支無法平衡的因素，會致使基金會不願意再繼續提供服務契約；就公部門而言，受託者的經營不力，乃不再向該單位購買服務契約的主要原因。

對於博物館永續性的挑戰而言；委託期限的限制，使營運政策不易持續，難以達成永續經營的精神，致使營運規劃傾向短期效益，對於長期累積的研究工作與教育推廣的發展甚為不利。而營運期限過短，也無法從投資及營運績效中作正確的評估。

因此將健全營運的評鑑制度明訂於契約中，並落實專業導向、專業經營及公私部門雙向溝通，減少公部門的過度控制應將監督管理機制與營運管理機制界定清楚，以免在組織及管理上疊床架屋的現象，影響整體委外的績效。

### 三、博物館「決策單位」與「執行單位」應建立周延的合作模式

博物館的「決策單位」即為董事會，國外大多數的博物館多由董事會扮演監督管理的決策角色，負責重要事項的審議核定；如經費預算的審核、重要規章及目標的訂定、館長的聘免、以及經費的籌措等。

博物館的「執行單位」是博物館館長及其領導的工作團隊，主要職責在於推動董事會的決議事項，因此又稱為「行政單位」。溝通「決策單位」與「執行單位」的靈魂人物即是館長，館長不只是學者、專家或管理人，更是最重要的公關。

執行團隊應致力於營運館務的責任，館長除了致力於館務、執行既定之政策，並策劃與推動各項業務及相關之活動，在預算之下妥善管理財物開支，有效利用設備，兼有員工之聘任及職權分配權，與出席所有委員會舉行會議之義務，且對董事會或委員會負責。董事會應立足於監督的角色，但不應干預執行團隊的行政業務。

因此，明確界定「決策單位」與「執行單位」的權責是首要之務，再者充分授權、互相信任、以及不斷溝通，才是解決衝突與建構優質合作模式的方式。



## 第三節 建議

### 一、加強中央及地方政府的統籌與全民監督的管道建立

博物館公辦民營的業務繁多，且分散在各個負責單位中，首應加強主管單位的橫向溝通，並提供博物館使用者健全的投訴管道，以建構全民監督的機制。

而目前對於財團法人的監督主管單位並不統一，形成管理目標不一致或是督導上的缺失，其解決之道應將法人團體之設立許可、登記設立與監督管理歸於同一機關主管，以達到有效監督。

而現行的委外機制中，「甄審委員會」及「督導委員會」的監督機制，常因外聘委員的壓力而使督導評選的工作流於形式，成立專職的督導及評選單位，並以聘任合約聘請顧問，協助評選、督導及教育培訓的工作，達到資源共享的目的。

### 二、允許私部門設置營利部門的誘因機制

在不犧牲使命與品質效果的前提之下，公部門應適度開放博物館事業設立營利部門，包含書店、賣店、餐廳、紀念品、場地租用等，並規範其營收限用於館務營運及推廣之用，既可改善整體營運狀況，增加民眾參觀的消費樂趣，亦可兼顧非營利之理念。

最後，列舉制訂服務契約，委外經營的重要事項：

（一）人：博物館事業是人的事業，所服務的對象是人群；因此，從眾多的競標團隊中，選擇具有使命感、責任心的受委託單位，是委外成功的重要關鍵。

(二)事：業務委外項目及規劃範圍之階段，應事先審慎評估並充分溝通，制訂合理公平的合作契約，才可在公辦民營的政策下，達成品質最佳化、效益最大化。

(三)時：委託的期限與時機要恰當；委託的期限太短，整體的績效不易表現，長期的規劃無法執行，工作人員的不安定感難以安撫；而委託的時限若是太長，則會有產生弊端、回收不易等問題。

(四)地：欲辦理委外的博物館，其地點之交通便利與否，是否有地區性的整體規劃與價值，影響了廠商的投標興趣與民眾參與的機率。

(五)物：應著重克服已存在建築物本身之限制，或規劃新建物的規模。

是故，「契約」乃影響博物館公辦民營成敗之關鍵，若能事前充分評估、完善規劃，並以公平完善的契約規範雙方的權責，博物館之公辦民營確實是可發展的政策趨勢。

# 參考書目

## 一、專著

江明修，《第三部門經營策略與社會參與》，台北：智勝文化，2000年。

吳若予，台灣公營事業民營化的政治經濟分析，余致力等主編《公共政策分析的理論與實務》，台北：韋伯，2001年。

財團法人喜馬拉雅研究發展基金會，《基金會在台灣》，台北：中華徵信所企業公司，1997年。

財團法人喜馬拉雅研究發展基金會編印，《「非政府組織法的立法原則」(討論草案)研討會會議彙整資料》，2000年。

張晉芬《台灣公營事業民營化 經濟迷思的批判》，台北：中研院社研所，2001年。

張譽騰，《當代博物館探索》台北：南天，2000年。

陳國寧，《台灣地區中小型博物館經營管理之研究》，台北：行政院文化建設委員會，1997。

陳國寧，《博物館的營運與管理—縣市力文化中心博物館工作參考手冊》，台灣省政府教育廳，1992年。

黃明聖等 15 位作者著，《財稅名詞辭典》，台北：財稅人員訓練所，2001年。

詹中原，《民營化政策 公共行政理論與實務之分析》，台北：五南，1993年。

蕭新煌等，《非營利部門：組織與運作》，台北：巨流，2000年。

羅昌發，《政府採購法與政府採購協定論析》，(國際經貿法研究(七)，國立台灣大學法學叢書 119) 台北：元照，1999。

## 二、論文

### (一) 學位論文

王詩慧，《非營利組織公共關係運作之研究--以醫療類基金會為例》，國立政治大學公共行政學系，碩士論文，2000年。

江佳霖，《社會福利公設民營執行過程之分析-以花蓮縣政府社會局機構委託為例》，慈濟大學，社會工作研究所，碩士論文，2001年。

吳佩修，《公立博物館業務委託民間辦理員工態度之研究》，國立中山大學公共事務管理研究所，碩士論文，2002年。

李衍儒，《政府採購法對非營利組織的影響》，政治大學，公共行政學系，碩士論文，2000年。

洪漢榮，《美術館公辦民營之研究 兼論國立台灣美術館案例》，南華大學美學與藝術管理研究所，碩士論文，2002年。

唐潤洋，《非營利組織參與開發經營公共建設之研究》，南華大學，非營利事業管理研究所，碩士論文，2001年。

黃彩雲，《國內公立博物館公辦民營個案之檢視與分析》，臺南藝術學院博物館學研究所，碩士論文，2001年。

葉靜華，《從 WTO 架構下論我國政府採購之因應》，東吳大學，法律學系研究所，碩士論文，2002年。

### (二) 研究計畫

洪德生主持，《台北市市有財產委託經營管理之研究》，台北市政府研究發展考核委員會委託，市政建設專題研究報告第 270 輯，1997年6月。

張元茜，《台北當代藝術館之營運管理委託研究案期末報告》，台北市政府文化局委託，2000年12月，<http://www.culture.gov.tw/pdf/89-23.pdf> (2003年5月)。

陳舜田、劉憶如、劉紹樑、黃玉霖，《促進民間參與公共建設政策白皮書》，行政院經濟建設委員會，民 1998 年 7 月。

黃光男、陳國寧主持，《台北市文化藝術資源調查 博物館與美術館資源之研究》，委託單位：台北市政府文化局，承辦單位：中華民國博物館學會，2000 年。

詹中原、李宗勳主持，《台北市政府行政管理之民營化研究 以委託或外包圍檢視範圍》，台北市政府研究發展考核委員會委託，市政建設專題研究報告第 272 輯，1997 年 6 月。

劉宗德主持，《政府業務委託民間辦理類型及程序之研究》，行政院經濟建設委員會，2000 年，<http://www.cedi.cepd.gov.tw/study/index1.htm> (2003 年 3 月)

### (三) 研討會論文

林四海、董鈺琪、馮修齊、盧靜儀，研究個案業務委託民間辦理作業之探討，傅篤誠總編輯，《第二屆非營利組織管理研討會論文集》，嘉義縣：南華大學，2001 年。

陳國寧，博物館與社區關係之發展 兼談公辦民營的實施，《迎接博物館時代論文集》，2001 年 10 月。

黃光男等著，《2002 年博物館公辦民營政策之理論與實務研討會論文集》，台東市：國立台灣史前文化博物館，2002 年。

### 三、期刊論文

名人專訪，《La Stella Sky 雜誌》，<http://www.lastella.com/m-sky.html>，2003 年 4 月。

典藏藝術編輯部，美術館人看北美二館何去何從？，《典藏藝術》，90 期，2000 年 3 月，頁 99-101。

- 林谷芳， 北市文化局的定位與格局--給上任半年的龍應台打分數 ，《典藏今藝術》，93 期，2000 年 6 月，頁 50。
- 孫本初、郭昇勳， 公私部門合夥理論與成功要件之探討 ，《考銓季刊》，22 期，民 89 年 4 月，頁 95-108。
- 秦雅君， 定位未明，需從長計議 龍應台談北美二館的未來 ，《典藏藝術》，90 期，2000 年 3 月，頁 95。
- 張婉貞， 博物館實施公辦民營的現況分析與未來展望 國外案例 ，《中華民國博物館學會博物館簡訊》，14 期，2000 年 12 月。
- 張譽騰， 從博物館公辦民營談博物館法的立法精神 ，《Art China》，1999 年 9 月，頁 22-23。
- 梁光余， 公立博物館適合公辦民營嗎？ ，自由電子新聞網，2002 年 2 月 23 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/feb/23/today-o1.htm#o5> ( 2003 年 3 月 )。
- 陳繼安， 美術館公辦民營的展望 由史密松尼的擴張到北美二館 ，《典藏藝術》，90 期，2000 年 3 月，頁 106。
- 黃世鑫， BOT 之解析與釋疑：公用事業之商品化 ，《華信金融季刊》，第 9 期，2000 年 3 月，頁 51-71。
- 黃俊夫， 博物館 基金會 ，《科技博物》，4：5，2000 年 9 月，頁 19-28。
- 漢寶德， 尊重專業為公立博物館定位 ，《財團法人國家政策研究基金會國政論壇》，2001 年 12 月 19 日，  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/090/EC-P-090-056.htm> ( 2003 年 4 月 )。
- 劉淑瓊， 社會服務「民營化」再探：迷思與現實 ，《社會政策與社會工作學刊》，5：2，2001 年 12 月，頁 7-56。
- 劉新園， 政府採購法對學術及文化界之影響 ，《國政論談》，2：2，2002 年 2 月，頁 189-192。

鄭乃銘，專訪台北當代藝術館館長 Leon Paroissien、鴻禧美術館長 James Spencer，〈CANS 藝術新聞〉，50 期，2001 年 12 月，頁 60。

鄭慧華，不要成為「科技歷史美術館」 ZKM 媒體美術館館長傑佛利·蕭來台會診北美二館，〈典藏今藝術〉，92 期，2000 年 5 月，頁 56-57。

鄭慧華，開放北美二館曙光乍現！- 國際、本地專家與藝術家討論定位與願景，〈典藏今藝術〉，92 期，2000 年 5 月，頁 50-51。

賴瑛瑛，輕且重的震撼 台北當代藝術館開館展，〈藝術家〉，52:6=313，2001 年 6 月，頁 392-393。

謝東山，文化事業經營豈可短視 - 北美二館不宜內製外包，〈典藏藝術〉，90 期，2000 年 3 月，頁 102-103。

謝恩，公辦民營 - 解決北美二館糾結的出路，〈典藏藝術〉，90 期，2000 年 3 月，頁 97。

謝恩，古蹟再利用 - 北市第二數位美術教育館整裝待發？，〈典藏藝術〉，90 期，2000 年 3 月，頁 93。

魏聰洲，現行的博物館公辦民營可以休矣，2000 年 7 月 28 日，<http://mail.tnca.edu.tw/~museum/oldmessage/discussion/c2.htm>（2003 年 3 月）。

藝術家刊訊，台灣藝術與國際直接接軌：里昂 帕羅西安正式出任台北當代館館長，〈藝術家〉，319 期，2001 年 12 月，頁 171。

#### 四、政府出版品

《法治再造作業手冊》，行政院經濟建設委員會，1998 年，

<http://www.aproc.gov.tw/links5/manual.doc>（2003 年 3 月）。

《政府業務委託民間辦理作業手冊》，行政院經濟建設委員會，1998 年，

<http://www.aproc.gov.tw/links5/6-3-4.html>（2003 年 3 月）。

《經濟部所屬事業民營化》，台北：經濟部國營事業委員會編印，2001 年 12 月。

台北市文化局,《舊市府大樓古蹟保存修復及再利用工程工作報告書暨施工紀錄報告書》, <http://www.culture.gov.tw/sell.htm> (2003年4月)。

台北市政府編定,《台北市市有財產委託經營管理作業手冊》,1998年,  
[http://www.dof.taipei.gov.tw/kidspark/menu\\_920218.htm](http://www.dof.taipei.gov.tw/kidspark/menu_920218.htm) (2003年3月)。

江丙坤,《政府再造的觀念與做法》,行政院經濟建設委員會,1999年9月演講稿。  
<http://www.aproc.gov.tw/PK09/sld001.htm> (2003年3月)。

## 五、相關網站

中華民國博物館學會 <http://www.cam.org.tw/home.htm> (2003年3月)

公益資訊中心 <http://www.npo.org.tw/> (2003年3月)

台北市文化局 <http://www.culture.gov.tw/> (2003年3月)

全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/> (2003年3月)

行政院公共工程委員會 <http://www.pcc.gov.tw/> (2003年3月)

行政院文化建設委員會 <http://www.cca.gov.tw/cgi-bin/index.cgi> (2003年3月)

行政院研究發展考核委員會 <http://www.rdec.gov.tw/home/> (2003年3月)

美國博物館協會 American Association of Museums (**AAM**)

<http://www.aam-us.org/> (2003年3月)

國際博物館協會 International Council of Museums (**ICOM**)

<http://icom.museum/> (2003年3月)

教育部 <http://www.edu.tw/> (2003年3月)

## 六、英文書目

Alan D. Ullberg, *Museum Trusteeship*, American Association of Museum, 1981。

Stephen E. Weil, "MGR: A Conspectus of Museum Management", *Museum News*, vol.60, no.6, July / August 1982, pp.22-27。



## 附 錄

## 附錄一 「台北當代藝術館經營管理督導委員會」訪談記錄

時間：92年2月19日星期三上午

地點：鴻禧美術館（台北市仁愛路二段63號B1）

受訪對象：「台北當代藝術館經營管理督導委員會」委員 廖桂英小姐

文字整理：蔡珊珊

### 一、 請問文化局目前對當代館採行的委託方式：文化局的干預程度大不大？是積極的監督者或是放任的委託者？委託者與受託者之間有無認知及態度上的衝突情況？

答：其實文化局對當代館干預不大，文化局聘任督導委員會的成員執行督導的工作，一季一次會議，館方並在有活動時通知委員，不算是完全放任，畢竟營運經費的一半是由市政府補助。當代藝術基金會在執行運作上算很獨立的，所以需要溝通雙方的想法，文化局期待這個館可建立一定的知名度並且嘉惠大眾，藝術界則表示應與北美館做區別；故在當代藝術基金會尚未成立時，這個館曾被定位為科技博物館，但在大家協商後決定出不同的走向，以做為市場區隔。

### 二、 督導委員會的成立過程？委員的背景為何？督導委員會的功能與角色？權利義務為何？監察體制是否健全？

答：目前的委員有台北市立美術館的黃才郎、歷史博物館的黃光男、中國電視股份有限公司的鄭淑敏、我、張元茜、蔣勳、許博允以及台北市政府財政局的方泰霖，委員們來自不同的領域，可依經營的需求給予不同意見，另外每一季針對報表進行答詢，提供意見給當代館。督導的項目大致上包含年度計畫、財務報表、展覽方針、門票收入、參觀人次以及經營上相關想法等問題提出討論與意見；總而言之，以不干涉行政與展覽架構為主。

### 三、 以公辦民營的模式經營博物館，其優、劣勢為何？當代館的定位是公立或私立？如何詮釋公辦民營博物館與社會大眾的新關係？

答：公辦民營博物館的優勢在於有公務體系的支援，但相對地也接受督導及制式的行政程序。

我認為當代館的定位比較接近公立，因為美術館對社會大眾的責任，不應受委外經營影響，社會大眾不會關心是私立或公立，博物館本身就是有社會責任與知識教育傳播的神聖使命，和教師一樣是良心事業，只能教導對的東西。觀眾關心的是展覽、服務及教育的品質。只是社會大眾可能會要求公辦民營博物館能比照公營所提供的優惠與照顧。舉報紙近期的社論為例，有位老先生批評故宮收門票是奇怪的行為，因為故宮使用的經費是納稅人的錢。但反過來說，使用者付費可以達到人數、品質以及環境的控制，所以我支持使用者付費機制下，並在特定

範圍內給予門票優惠，畢竟同時湧入很多的觀眾，公共空間將負荷不了。再者，營運中可藉由社區互動或免費教學兼顧社會責任與義務。總而言之，公部門以及公辦民營博物館是不能推卸責任的，博物館應對自身的行為負責。

#### **四、台北當代藝術館在眾多公辦民營博物館中，表現如何？與文化局的期待有何出入？需要積極改善的問題有哪些？**

答：博物館是長期的事業，對當代館應多些耐心與寬容，參觀人次不是絕對的評量標準，而需要的是時間，從播種、收成到散播文化訊息。一歲的當代館算是學走路的小孩，不能以歷史悠久的大博物館的標準做要求。加上公辦民營是新的經營模式，仍處於學習實驗階段。

文化局很愛護當代館，但文化局仍須對市議會負責，或許容易迷失在參觀人次多寡的評定標準，而博物館不應只是邀請觀眾來，更要主動走出去；何況展覽的目的是教育與感動觀眾，現階段的博物館功能多元，兼具休閒與教育，應該評定觀眾停留時間，越長越成功。但專注兩小時是人類體力的限制，身心的休閒應該是放鬆而不是疲累的，依此而言，當代館或許可留意觀眾駐足的時間。

再者，當代館沒有館藏，應朝有世界地位的展覽場定位邁進。館藏對當代性的藝術館不是絕對必要的，例如九零年代泡沫經濟前的日本就已經成立各縣市的當代館，有一部分就設定不要館藏，因為部分當代藝術的體積相當龐大，有時還有時效性，其任務轉為引進國際的展覽給民眾，且博物館間也交流合作，所以沒有館藏一樣可以貢獻社群，成為社區藝術的教學。

另外，聘任外籍館長的情況與鴻禧有些類似，缺點則是市政府的公文往返、內容讀寫，對一個不以中文為母語的外籍人士壓力太大了，但除此之外，館長的權利義務是相當清楚的。台灣社會民情、思想、及社會體制與國外不盡相同，應該所有同仁分工合作，在此，基金會需先明確指出其責任義務。

最後，當代館的建築是很有魅力的，有時空間給人的感動大過展覽，或許讓人感受老建築的溫馨與新展示的對照融合是可以考慮的方向。

#### **五、四年後經營契約到期，屆時台北當代藝術館是否會有更好的營運方式？對當代館的期待為何？**

答：不能預期是否會更換經營團隊，雖然當代藝術基金會有優先權，但或許會有新的經營團隊參與競爭。當代館的開支是由企業界的董事們共同出資，所以董事的支持很重要，因為回饋比例太低。繼續經營與否要看董事會的決定，若收回公營則會是很大的壓力，譬如硬體維護的費用就是個大問題。

#### **六、在博物館使命的兼顧下，委外模式以何種為佳？部分業務簽約委外、整體公辦民營或改制公法人？受託單位應以哪一種身份為佳？營利性社團法人、公益性社團法人或公益性財團法人？**

答：公法人的制度在台灣尚未成熟，如果以經費來源作為區分公、私法人，那麼

博物館在台灣最好還是由國家經營，終究經費還是壓力來源，還可能因為維持問題而有收回公營的困擾產生。畢竟台灣的法源是不允許營利行為在博物館發生，例如賣店在公務體系裡定位為「福利委員會」，但公務員的身份使得收入的流向有爭議，除非賣店支付租金給國家，不然將收入的去向就會有爭議。

而公辦民營的受託者不一定要非營利機構，因為體制一定有利制衡作用，如果背離了博物館的本質，文化局的限制則是很重的，所以由企業經營沒有不妥，尤其是現在社會的經濟結構與狀況都有所轉變。

**七、在早期，公辦民營機構大都以私下徵詢受託團體的方式委託民間團隊辦理，目前則需以公開甄選的方式委外，請問這當中的轉變因素為何？兩者間的差異為何？並請您談一談對現行的兩個法源依據「政府採購法」及「促進民間參與公共建設法」的看法。**

**答：**其實不論二二八紀念館或是當代館等委外經營的博物館，皆有先選受託對象的動作。選擇適合、有能力、有使命感的團隊很重要，相對的，採購法的限制性招標對承辦單位壓力大。

不論是依循那個法規的委外案件，如果沒有地方產業與文化產業的整體配合，虧本的生意是很難引起投資興趣的，而依台灣的整體環境來說，繼續蓋大型博物館的策略很值得深思。而文建會所提出的「一鄉一鎮一館」計畫，應該要集結地方人對地方的愛與認知，才會永續，如果只是公務體系的科員去管理，就會變成真空館。

另外由聯合報基金會承包的溫泉博物館，雖還沒有正式接管，但也是經由政府採購法辦理的案例。

## 附錄二 「台北當代藝術館」訪談記錄(1)

時 間：民國 92 年 2 月 20 日星期四下午

地 點：台北當代藝術館（台北市長安西路 39 號）

受訪對象：「台北當代藝術館」行政組組長 賴文珍小姐

文字整理：蔡珊珊

### 一、 請問企業化的管理模式用於博物館管理之優缺點為何？

答：如果企業化指的是效率與成效的表現，那麼彈性應該是其管理上的優勢，比如不受採購法的規範，也沒有公務人員任用的限制，做決策時相對於公部門快速。而企業營利的目標顯然無法套用在博物館這種以非營利為宗旨的事業，因為組織的宗旨與願景不同，在要求上就不相同，面對觀眾（消費者）時的出發點也會不同。

### 二、 文化局目前對台北當代藝術館（以下簡稱當代館）的委託模式分析：

(1) 文化局與基金會及當代館的從屬關係如何？

(2) 文化局是積極的監督者或是放任的委託者？委託者與受託者之間有無認知及態度上的衝突情況？

答：(1) 首先文化局需向審核預算的議會負責，再者文化局聘任督導委員會的委員進行督導的工作，但是文化局與基金會是經由契約而產生關係，這種關係應該是平行的而不是上對下的關係，一切的執行都是依法行事，按照合約的規定執行雙方的權利與義務。執行當代館業務的人力是受聘於基金會的，經營當代館則是財團法人當代藝術基金會目前的主要業務。

(2) 公辦民營對雙方來說都是新鮮的經驗，充分的溝通是目前雙方用以解決問題最有效的方式之一。

### 三、 董事會在實際運作上發揮了哪些職能？角色定位及權利義務為何？

答：基金會現由林百里先生擔任董事長。運作館務的經費其中的 51%（相對於文化局提撥的 49%）由民生報、宏碁、鴻海、台積電和廣達五個企業共同集資。董事的任期是三年一任，可以連選連任，一年有四次的會議要進行。董事會是最終決策及制定政策的單位，包括當代館業務計畫及預算之審核以及基金之籌集、管理及運用。

### 四、 台北當代藝術館在眾多公辦民營博物館中，表現如何？與文化局的期待有何出入？需要積極改善的問題有哪些？

答：公辦民營的機制很好，可以將有限資源做更大的發揮，但同時也只有在實際進行時，才會發現問題，邊做邊改善，公私合作的模式其實是實現雙方的理想，

以當代館的例子來說，公部門希望藉由博物館達到古蹟活化再利用，我們則是希望實踐基金會的宗旨，推廣當代藝術，雙方的目標雖然不同，但是找到可以結合的點，就可以整合與合作，其實每個案例的結合面都是截然不同的，如紅樓、台北之家。

當代館作為一個獨立運作的館來說，營運一年多以來，整體表現應算是不錯的，其執行都是依照合約與法規行事，除非法規與合約有變動，不然應該與文化局的要求沒有什麼出入。

提到需要積極改善的問題，一般性的問題是不會累積的，一旦發現有問題就會立刻找方法解決，我想最需要改進的應該是硬體的部分，這個建物本身並非專為博物館所設計，屬於古蹟活化再利用的案例，所以受文物資產保存法的規範，需改進的項目如空調、恆溫恆濕等，我們盡力的逐步改善，最近已將二樓天花板設置完成，但展示空間的動線規劃就會受限於建物的既有格局。

##### **五、請您談談 貴館在外籍館長的任用上，優缺點為何？**

**答：**台灣之前並沒有一座完全以「當代」藝術為主體之美術館，經驗與知名度比較不夠，我們的館長是一個具有國際地位的博物館專業管理人士，他的專業資歷、觀念與視野，可以使台灣和國際接軌，對於整個館的運作是優點大於缺點，因為館長的公共關係，我們可以快速的引入國際的資源與人脈，提升台灣的知名度，將台灣的當代藝術館或藝術家介紹到外地會比較容易，相對地，邀請國外知名藝術家來台或借展也比較容易，台灣的觀眾可以同步瞭解國際當代藝術的動向。若是硬要說缺點，應該是館長無法使用中文做第一線的交談，但是在這個館內的員工幾乎都具有英文流利的溝通能力，只能說與社會大眾溝通之時有一點不方便，需要翻譯，沒有什麼缺點。

##### **六、在博物館使命的兼顧下，委外模式以何種為佳？部分業務簽約委外、整體公辦民營或改制公法人？受託單位應以哪一種身份為佳？營利性社團法人、公益性社團法人或公益性財團法人？**

**答：**我想關鍵應該在於受委託的單位和合約的制訂。不管委外的業務涵蓋到哪些層面，挑選合適的單位，就是組織宗旨願景與委託者期待相同的單位是很重要的，其餘的要求都可以透過合約加以規範。至於受託單位的身份，應該隨著委外的業務而有所選擇，每個案例都是獨特的。就當代館的案例，公益性財團法人的宗旨本身就不是要求收入，所以接受委託做博物館這種具公益性與推廣的工作。

##### **七、在早期，公辦民營機構大都以私下徵詢受託團體的方式委託民間團隊辦理，目前則需以公開甄選的方式委外，請問這當中的轉變因素為何？兩者間的差異為何？並請您談一談對現行的兩個法源依據「政府採購法」及「促進民間參與公共建設法」的看法。**

**答：**法規的制訂是為了使制度健全，行事依法有據。

**八、 請問當代館的定位是公立或私立？如何詮釋公辦民營博物館與社會大眾的新關係？**

**答：**若以營運資金的來源來定義，當代館就是一個公辦民營的美術館，無法單純地歸類為公立或私立的博物館，但就經營層面來看，則當然是以非公家單位的機制在進行，畢竟所有的館員並非公務員，經常性的財務支出也不需受到市政府的審核，經營上與整個公務體系並不相同。而做為博物館，對社會的責任是相同的。

**九、 請問貴單位的預算分配比例如何？是否是政府採購法的限制？人員是否充足？專職人員的專業背景如何？博物館相關領域的比例為何？人事流動的狀況如何？**

**答：**我們的預算是以展覽為主體來做規劃，因展覽的需求，配合行政、硬體維護、空間開放等。每一年的預算都是以展覽為主體做規劃的。至於政府採購法，在合約上是有規範補助金額超過支出的半數且在公告金額以上則受政府採購法的限制，但政府補助的比例是 49%，51%的營運經費需由基金會自行籌措，所以一般性支出並不會受到政府採購法的限制。

為因應當代館的國際性定位、頻繁的國際展覽、以及小型規模的人員編制，目前當代館的人員必須個個都是能獨當一面的，故在資歷上的要求是不可少的。目前館員皆具有展覽、藝術、教育、或藝術管理等專業背景，且以碩士居多，其餘如機電人員、會計、人事等職務也均為各個領域的專才。現階段的編制還算適合，但隨著業務擴大，所需的專業人員也會增加。

人事流動是一個新單位的階段性問題，基金會在 2001 年 8 月成立同年 10 月推出第一個開館展，對一個新組織而言，人事調整是很正常的現象，目前經過改組已經逐漸穩定了。

**十、 每年的參觀人次如何？是否設定特定的觀眾群？**

**答：**參觀人次的多寡並不能評斷一個展覽的好壞，而觀眾群事先並無設定，只是以展覽性質來說，目前吸引的多是學生族群，我們也開發不同的展覽，如科技展、建築展等，來吸引不同的族群對象。

## 附錄三 「台北當代藝術館」訪談紀錄(2)

時間：92年2月24日星期一下午

地點：台北當代藝術館(台北市長安西路39號)

受訪對象：台北當代藝術館 展覽組組長 賴瑛瑛小姐

文字整理：蔡珊珊

---

### 一、當代藝術基金會的業務是獨立運作或由當代館兼辦？

答：當代藝術基金會的主要業務即是台北當代藝術館，所以當代館所有的員工都是隸屬於基金會。

### 二、當代館資金來源及支出項目為何？當經費不足時，請問如何處理？

答：主要的營運費用來源是由文化局(49%)與董事會(51%)共同負擔，除此之外，另有門票收入、賣場收入以及專案贊助，若有經費不足的狀況，就由協辦與合辦單位有錢出錢有力出力。此外，媒體效應上則是由媒體協辦或贊助，雖然不是實質的金錢贊助，但在推廣與行銷上給了很多的幫助。

當代館的支出主要分行政與業務兩部分，比例大約各佔一半，行政方面，以人事費用及基本維護館消費為主，在業務的部分，大致是展覽與教育推廣，每年計畫執行經費控制在年度預算的90%。

### 三、請問文化局目前對當代館採行的委託模式分析：

(1) 文化局與基金會及當代館的從屬關係如何？

(2) 文化局是積極的監督者或是放任的委託者？委託者與受託者有無認知及態度上的衝突情況？

答：(1) 文化局、基金會與當代館是生命共同體的關係，公辦民營用於美術館是一種全新的合作模式，三方是相互合作、扶持與督導的關係。

(2) 文化局很客觀且中立，積極的給予這個機制最多的協助，基金會也是積極的研討如何可使這個館建立起新典範，同時也有更好的作為。理想是一致的，此外，如何強化當代館的藝術教育功能，兼顧藝術產業化、企業化、行銷化的機制，服務社區、建立國際形象，其輕重緩急都是在不斷的在機制中討論。

### 四、請您談一談當代館營運至今的幾個階段性問題與突破瓶頸的方式。

答：(1) 規劃階段：從古建築到文化基地。

這個建築物在日治時期是教育基地的建成小學校，光復後成為台北市政府的辦公場所，更造成區域性的地方繁榮。此建物本身就富含了豐富的人文歷史。1995年後地方人士希望保留作為教育用地，但文化界認為這個美麗的建物與總統府出自同一建築師，希望透過這個建物承先啟後繼往開來，使之成為文化再生的基



地。在文化界、社區人士與政策的溝通與期許下，交給北美館做規劃，為教育與文化的共構體，期許台北的藝術界能更多元活潑，而北美館也在這個計畫中期許在展示設施及空間上有最完善的規劃。

(2) 獨立運作：從北美二館到當代藝術館而後公辦民營。

北美館是從第二美術館的角度做規劃，因為建物先天上的限制，不論人事或空間，獨立運作比較不易，所以將之定位為第二美術館，期望與北美館達到互補的功用。

後來轉為獨立經營，從獨立運作到公辦民營，是總合各界的聲音才轉型的。期望公辦民營的模式可以更活潑，在永續經營的考量下，希望企業界長期贊助，並將企業管理的方式引入文化事業。公辦民營是在文化產業及藝術行銷等時代需求的多重考量下進行的。

(3) 公開招標：開館展到簽約委外。

2001年5月的開館展可以說是一個示範性的展覽，在這之後舉辦了公聽會，與招商說明會。8月由當代藝術基金會正式簽約接手營運。

(4) 公辦民營後的經營管理。

委外經營的這一年，主要是制度面的建立與對外的業務推展。目前來說硬體空間的侷限是最大的瓶頸。首先展覽空間不足，很難做大型展覽，也很難同時做多個展覽，這時觀眾的參觀行為就會有目的性，較難成為休閒娛樂的定點。再者探討古蹟再利用，因為整修時並未考慮到溫濕度控制、噪音控制與落塵量控制，所以材質脆弱的展品借展機會低。加上硬體上，必須考量重量乘載，展品運輸通道與門窗大小等問題，均造成展現上的某些困難。

##### **五、董事會在實際運作上發揮了哪些職能？角色定位及權利義務為何？**

答：包含籌措經費、董事任命、審核預算、審核年度計畫、提升機構形象、溝通博物館與文化局與館長的任用等，參與層面極廣，責任也大。

##### **六、台北當代藝術館在眾多公辦民營博物館中，表現如何？與文化局期待有何出入？需要積極改善的問題有哪些？**

答：在這一年裡當代館已受到專業的肯定，但還是有努力的空間，比方說推廣社區教育、舉辦各種吸引人的活動與更新的展現，除延續美術館的專業之外，也希望在當代館做美術館傳統展示外的實驗挑戰。這些需要時間去測試、檢討與反思，才能符合社會需求達到社會互動。另外各界認為當代館的知名度還不夠普及，形象還有待加強，但美術館的經營是需要時間累積的。如何在各種業務與行銷手法上更靈活，則仍須努力。

##### **七、請您談談貴館在外籍館長的任用上，優缺點為何？**

答：優點方面，現任的館長是雪梨當代藝術館的創辦館長，他的專業地位對當代藝術館的定位有相當大的幫助，他的經驗除了國際人事脈絡可給予相當的幫助

外，在制度上則吸收國際美術館的制度經驗、國際館際交流與業務規劃。缺點方面，外籍人士對台灣的風土民情與人事脈絡並不盡熟悉，運作上與國內的期待容易產生落差。

**八、在博物館使命的兼顧下，委外模式以何種為佳？部分業務簽約委外、整體公辦民營或改制公法人？受託單位應以哪一種身份為佳？營利性社團法人、公益性社團法人或公益性財團法人？**

**答：**我覺得整個運作模式所牽涉的層面很廣，很難說哪一種經營模式比較好，但經營團隊的選擇是很重要的，這還牽涉到工作角色、工作認知與對美術館永續經營的認識與期待，或是國際本土的期待也不同，應該隨時做機動性的調整。如賣店的經營上，營利是很重要的，但同時必需要兼顧博物館的理想及功能。

**九、在早期，公辦民營機構大都以私下徵詢受託團體的方式委託民間團隊辦理，目前則需以公開甄選的方式委外，請問這當中的轉變因素為何？兩者間的差異為何？並請您談一談對現行的兩個法源依據「政府採購法」及「促進民間參與公共建設法」的看法。**

**答：**公開甄選的原則是公平與公開，監督考核的機制也相對存在。

法規的部分並不是很瞭解。但不管是採購法或促參法，對營運單位來說目標應該是一致的，公部門應讓這個機制是有利基、有自由發揮的空間。但就個人的觀察，政府採購法的使用上，對文化專業做了很大的包容與考量，只是政府單位與廠商之間存在相對性，對廠商來說，不管有多有理想，還是以營利為主，在此政府應給予合理的收入與專業尊重。

促參法的使用多應用於長遠理想的大計劃，如高鐵，民間主導規劃，然因屬公共計畫較亦獲得公立單位之融資貸款，資金運用與管理方式亦較彈性，較無政府部門採購與人事任用的限制。是比較自由與靈活的，政府部門可限制其將營利所得再度投入長遠的公共服務項目。另外，不止減少政府財務支出，同時也可利用政府現有的不動產資源，促成民間開發的誘因。總和以上，在雙方式合作的機制下，採購法就像是短期雇主與廠商的關係，促參法比較是共同開發共創利益。

**十、（1）以何種標準評量當代館公辦民營的整體表現？（2）當代館的定位是公立或私立？（3）公辦民營博物館在營運管理上與公立博物館有何異同？（4）如何詮釋公辦民營博物館與社會大眾的新關係？**

**答：**（1）應該看委外的三到五年間，能不能塑造清晰的定位與形象，是否可以被社區居民所接納，被藝文界肯定，與國際美術館間建立良好的互動等。這個館若可樹立為成功的典範，必可吸引更多企業體挹注資金，永續經營。

（2）目前當代館是正派經營，中規中矩，很嚴謹的執行博物館的使命、宗旨、倫理。但是靈活性與大刀闊斧的藝術行銷，仍須努力，但先期的基礎建設是必經的，而在強調行銷的美術館的時代，公辦民營美術館如何可以更活絡的促進商業

活動及市場開發等，這些部分仍待努力。

(3) 談到公、私立館運作的異同，文化工作者是完美的追求者，精益求精的態度、人文的檢討與反省是超越極限的工作，不論在公、私立美術館工作，一個美術館員都會自我鞭策，不會受機制影響。

從組織架構來探討，公立美術館雖接受市議會的監督，但基本上會尊重館的獨立運作，最高決策者是館長，館長提報預算到市政府，市議會三讀通過經費才會下來，一年提報一次就可以照計畫執行。民營館的決策單位是董事會，預算的審核也是由董事會決定。

就監督機制部分，公立館設有諮詢委員會，一年一次會議，不參與執行，屬顧問的身份，彼此相互尊重，提供專業經驗及相關資源。私立則由文化局的督導委員會執行監督的責任，委員會三個月一次例行性會議，除督導計畫的方向及執行成效外，亦提供了相當多的資源及建議。

從另一個角度思考，公務單位因為制度流程的職權範圍很清楚，私立單位在制度上較有彈性並保有靈活的流程。雖有基本架構，但可變性與可能性大。就當代館現行辦法是在年度計畫與年度預算核可後，每一次展覽計畫執行時仍須提撥細部計畫與預算給董事會「預算審核小組」作審查。小組審核編列預算外，更重視開源節流，尤其是開源的部分，有對當代館含有很大的創意與幫助。

(4) 公部門從執行者變成督導者，這樣可避免業務執行上的盲點及障礙。美術館有其社會的使命與功能，是一公開的機構，不管公辦民營或是公營、私營，都必須對社會負責。

#### 十一、 每年的參觀人次如何？是否設定特定的觀眾群？

答：目前一個月平均參觀人次約有一萬人。而參觀人口近半是學校的參觀團體，門票收入大約佔年度支出的百分之十。雖然並不事先設定觀眾群，但每個展覽吸引的族群都不大相同。當然我們希望館的活動可以很豐富多元，吸引各種不同的族群常常回流參觀。

## 附錄四 「財團法人台北當代藝術基金會」訪談記錄

時 間：民國 92 年 2 月 25 日星期二下午

地 點：台北當代藝術館與大趨勢畫廊

受訪對象：「財團法人當代藝術基金會」董事 陸蓉之小姐

文字整理：蔡珊珊

### 一、董事會在實際運作上發揮了哪些職能？角色定位及權利義務為何？

答：基金會的董事是不參與實際的行政工作，但要審查預算及年度展覽計畫的執行，再針對各計畫給予意見。每個董事的義務與職責都不相同，我是負責展覽的部分，有些是財務方面，也有法律方面的，是以分工合作的方式執行。董事並不全盤瞭解所有細節，像我就不清楚財務的部分，但董事長就知道全部的事務。

我的解讀並不能代表整個董事會，本人認為這個經驗是全新的且尚在學習的階段，因為台灣過去由基金會（董事會）支持美術館的先例並不足，所以這個學習經驗對我個人來說是很寶貴的，我很珍惜這些學習的機會，包括董事會與館內人員的互動、董事會成員之間的互動，還有學習開會的智慧。其實董事們是很有風度的，就算是自己專業的領域，也不會過度干預行政執行面；以我為例，在擔任董事期間，並不介入展覽規劃的部分。目前本基金會董事間的互動、默契與風度良好，內部相當和諧，但董事會直接與行政互動的機會很少，除了開會，私下很少做互動。

### 二、（1）在公辦民營模式下其優、劣勢為何？（2）當代館的定位是公立或私立？（3）如何詮釋公辦民營博物館與社會大眾的新關係？

答：（1）對於這個制度下，我對合約的期間限制有著負面看法，因為對永續經營而言是值得憂慮的，董事會在四年後不知道還能不能取得經營權，如果只是經營五年就要換手，對一個美術館的長期成長來說殺傷力是很大的。因為以五年來經營一個美術館實在太短暫，如果屆時換了班底，對美術館的變數、風格、定位與成長都是很大的打擊。

這個機制或許可以往另一個方向思考，基金會董事的成員是可變動的，但是基金會本身是不變的，美術館在五年後契約期滿，與其選擇重新發包，不如以改組董事會，換取不必要的大變動，這樣基金會與美術館才可永續經營。在我瞭解，國外的模式是這個樣子的，往這個方向調整對一個美術館的成長會比較有幫助。

（2）我認為當代館的身份定位是財團法人，不是公立單位，因董事會成員並非由公部門組成，加上決策權在董事會，但也不是私人的，這樣的法人身份是很清楚的。

（3）談到關係轉變，其實是沒有什麼轉變的，畢竟美術館的觀眾是小眾，而且民眾根本搞不清楚這個館是公辦民營還是公營，這對社會大眾的意義不大，

但在國際上董事會的營運機制是主流，連共產主義國家也在改進完全依賴公部門財源的狀況，所以台灣遲早都是要做嘗試的，當代館只是前鋒部隊。我是站在學習的角度思考，但不知其他董事的想法如何，或許出資者會站在回饋社會的角度。

### 三、 請問文化局目前對當代館採行的委託模式分析：

(1) 文化局與基金會及當代館的從屬關係如何？

(2) 文化局是積極的監督者或是信任的委託者？委託者與受託者之間有無認知及態度上的衝突情況？

答：(1) 我不認為是從屬關係，而是合約與法律層面的關係。這個機制透過合約把經營權給委託出來，並以合約明白宣示所有的權利義務。

(2) 市政府對這個館的態度是避免直接干預的，只有透過督導委員會的機制來監督董事會的營運，這個操作機制滿和諧的沒有什麼衝突，應該是很好的模式。不過中國人的社會是「人」的社會，這一群人在一起可以合作與運作，但若是換了另一群就不知道會怎麼樣了。

### 四、 四年後經營契約到期，基金會是否有意繼續經營？對當代館的期待為何？

答：這個完全無法預測，畢竟這種慈善贊助並非義務的行為，這是此模式的不確定因素。在我的觀察，如果公部門編列的經費可以支付大部分的經常性開銷，進而向國外行之有年的模式學習，這樣不但可以永續，帶入企業的贊助也比較容易。

說到期待，當代藝術應該是有前瞻性的，如果不能肩負前瞻與領航的功能是很可惜的。畢竟當代藝術館與歷史性的博物館是有差別的，歷史性的博物館要為歷史定位負責，當代藝術館的責任則是開拓一個新的領域、格局與視野。這是作為當代藝術館的使命也是我對當代館的期待。

### 五、 在博物館使命的兼顧下，委外模式以何種為佳？部分業務簽約委外、整體公辦民營或改制公法人？受託單位應以哪一種身份為佳？營利性社團法人、公益性社團法人或公益性財團法人？

答：目前當代館是以法人的身份存在，而法人的定位應該也是唯一的出路。至於營利與非營利身份的差別在於盈餘所得分配與否，非營利事業並不表示不能營利，而是在不能將盈餘分配給投資人，而是將之歸於機構本身。博物館事業的投資者應該是不求回報的。如果變成營利機構，就連 ICOM 都不能加入，那美術館的身份就立即消失。

### 六、 在早期，公辦民營機構大都以私下徵詢受託團體的方式委託民間團隊辦理，目前則需以公開甄選的方式委外，請問這當中的轉變因素為何？兩者間的差異為何？並請您談一談對現行兩個公辦民營的法源依據「政府採購法」及「促進民間參與公共建設法」的看法。

答：我覺得不論是如何徵求受託團隊，審核的過程才是關鍵，如果夠公平客觀就

不受影響。所以審核委員的選擇與立場很重要。

「政府採購法」應用在文化事業上則是很不可理喻的，因為文化事業是不能量化的，採購法只適合用在行政的層面，用在美術館上影響太大了。比方說美術館在招標的時候，不得不經過招標比價，那麼美術館所追求的專業考量就模糊掉了。「促進民間與公共建設法」就不瞭解了。

#### **七、機關首長的改變對已經委外與規劃中的委外業務影響層面如何？**

**答：**當然最理想的狀況是不要影響，但是說沒有影響是不可能的。因為每個人立場與想法都不同。公辦民營機制就是希望將政治立場降到最低。但如之前所說，文化事業是「人」的事業。這批人可以做出這樣的成績。換個組合效果則不見得相同。

## 附錄五 「台北市文化局」訪談記錄

時 間：民國 92 年 3 月 1 日星期六上午

地 點：台北市政府文化局（台北市市府路一號四樓）

受訪對象：「台北市文化局」三科 科長 林貴芳小姐

文字整理：蔡珊珊

一、在早期，公辦民營機構大都以私下徵詢的方式委託民間團隊辦理，目前則需以公開甄選的方式委外，請問這當中的轉變因素為何？兩者間的差異為何？並請您談一談對現行的兩個法源依據「政府採購法」及「促進民間參與公共建設法」的看法。

答：文化局成立時採購法已經開始使用，所以實行採購法之前的操作方式我並不清楚，我想種種轉變應該是與整個社會基礎有關。以目前公辦民營的狀況來說，我們還是會在公開招標前，事先徵詢有能力有經驗的團隊，邀請他們參與競標，因為經營團隊的能力是影響委外成功的重要因素，但正式招標時還是必須公開、透明及公平的原則來評選，畢竟市政府在制度下的執行是不可能私相授受的。

我們單位的委外案件，主要依循「台北市市有財產委託經營管理辦法」，並以政府採購法的公開評選辦法作為委外執行的輔助，就執行面而言，是將兩個法規合併使用。由於促參法在租金、回饋問題等方面的規定，並不如「台北市市有財產委託經營管理辦法」來的適用，所以我們單位辦理委外並沒有使用到促參法。

二、目前北市文化局委外的博物館有哪些？其法規依循為何？

答：目前已經完成委外的包括圓山別莊、台北之家、台北當代藝術館、紅樓、市長官邸、草山行館、兒童交通博物館、國際藝術村、錢穆故居、林語堂故居及牯嶺街小劇場，這些委外案主要都是依照「台北市市有財產委託經營管理辦法」辦理，執行細節不周全之處，則以「政府採購法」為依循的輔助法律，其中除當代館，市府編列預算共同支付經營管理費用之外，其餘皆是只有在第一年編列推廣補助費，幫助民間解決為了營運產生的增建、宣傳、推廣及增加設備等問題。

確定要委外且在執行中的有戶政使司文物館、溫泉博物館，規劃處理中的有蔡瑞月舞蹈社。溫泉博物館只要同意修改計畫書，將部分內容交代的更清楚，比如加強與當地居民的溝通及方式，門票底線等小問題，三月就可完成委外。

三、請問 貴單位目前對業務委外經營的態度如何？是積極的監督者或是信任的委託者？委託者與受託者間，若有認知及態度上的衝突情況如何解決？

答：回答問題之前，我先說明一下委外的過程，在「台北市市有財產委託經營管理辦法」的制度下，首先會依照館所的地理環境、建物主體本身以及台北市政府文化政策方向等三個角度予以定位，再草擬相關資料及問題，諮詢相關專家學者

其實施企畫，經過簽會相關單位如財政局、主計處，由市長核定整個實施企畫及合約書，呈報市議會核定後，辦理公開說明會，散佈訊息及說明委外的精神及定位，才進入上網徵選適合的團隊及接受廠商提案，我們也會主動邀請徵詢有能力有資格的團隊，提出提案參與競標，最後由文化局邀請相關的專家學者及府內的相關單位組成評選委員會，透過團隊的提案及相關資料，評選最適合的團隊，經營團隊出現後，完成簽約。

在經營一段時間後，我們會在三個月、五個月或六個月的時間不等，召開督導委員會，督導委員會的委員是由文化局邀請專家學者及府內相關單位所組成，依照當時提案的經營企畫書及委外的精神，協助公部門進行督導，檢視執行是否有偏差，若有偏差予以導正。

當代館的案例也是經由公開評選產生經營團隊，但當代館與一般的館所比較不一樣，博物館是屬於公益性的委託，並不會賺錢，賦予社會教育的意義較重，若是完全由公部門來營運或編列預算來做，則負擔是滿龐大的，剛好民間企業有意願及能力，由幾個觀念相同的單位組成當代藝術基金會來遞案，所以整個過程是公開的。

#### 四、博物館公辦民營問題探討：

(1) 博物館採用公辦民營的動機及其優、劣勢如何？監督機制是否健全？

(2) 整體委外經營單位的定位是公立或私立？與社會大眾的關係有何轉變？

答：(1) 財政緊縮其實是很主要的因素，再者公部門希望引入民間的財力、創意與資源，來參與公共事務，到目前為止委外的單位有十幾個，一路走來彼此都還在學習訓練自己的階段，包括心態及相關法律，所以不敢對其優缺點下結論；但監督機制應該要黏又不要太黏、約束緊又不要太緊，且要保留民間創意彈性又不失監督之責，不可以有負市民的託付，畢竟這是公共財，雖然這個機制是公正公開的，但監督的機制是必須徹底的，只是徹底監督是否對民間創意有所妨礙，這個部分是我們還在學習的。

(2) 公立博物館是文化局附屬的機構，有人事編列及經費預算的編列，行事要經由政府一定的程序，公辦民營博物館應該定位為委外的單位。其與社會大眾關係是沒有轉變的，只是內部經營方式改變，對市民來說更單純是公部門開放的一個新的文化景點。但是當委託館所出現問題時，外界的質疑還是會回到市政府與文化局，這時就需要透過督導委員與監督機制，請受託單位作調整，不論找到多優秀的經營團隊，對市民來說，這永遠都是市政府文化局的責任，只是因為經營上需要更多的彈性與創意，而希望民間參與公共事務採行公辦民營，所以責任的歸屬與經營方式是兩個獨立的問題。

五、營業務委外，因不滿意而收回時，經營上最常面臨何種問題？如何解決？可否請您舉例說明？



答：這個問題二二八紀念館是首先碰到的，因博物館經營會牽涉到金錢、文物及保存等層面，當初因考慮民間與公家單位在公辦民營的機制上還沒有準備好，且尚未穩定，加上經過各方評估重新檢討，才決定收回經營，至於收回後實際執行的問題，可以到二二八紀念館瞭解之。

#### 六、 「台北當代藝術館」案例探討：

- (1) 在眾多公辦民營的博物館中，表現如何？與文化局的期待有何出入？需要積極改善的問題有哪些？
- (2) 如何與當代館經營團隊溝通互動？在四年後經營契約到期，屆時當代館是否會導入另一營運方式？

答：(1) 當代館的例子很特別，因為是由民間（51%）與政府（49%）共同出資來營運這個單位，加上其非營利的特質，所以經營上借重民間專業與資源。委託至今一年多，表現尚可，因為彼此是處於調整及學習的狀態，可有更進步的空間。當代館的專業部分是很棒的，行政的部分是需要再加強的，比如管銷及行銷方面。行銷部分，可以更有創意。

(2) 溝通與互動除透過督導委員會之外，一定也要直接面對面，而輔導當代館的業務其實是滿吃重的，輔導項目大部分是在行政面，希望達到專業與行政並重的效果。公辦民營是必然的趨勢，除非出了嚴重的狀況，如二二八的案例，不然公辦民營的機制應該是會繼續下去的，公部門也期望在這個機制的操作下更純熟，也同時透過這個機制訓練民間，產生專業與行政皆很強的團隊。

#### 七、 在博物館使命的兼顧下，委外模式以何種為佳？部分業務簽約委外、整體公辦民營或改制公法人？受託單位應以哪一種身份為佳？營利性社團法人、公益性社團法人或公益性財團法人？

答：這個我不敢下結論，如果是自負盈虧的狀況下整體委外，我們希望能夠給予經營更多的彈性與創意去管理整個場域，所以合約中規定不是自己專業的部分，經文化局同意後得分包，但是否可以達到自負盈虧的目的，則還在評估中。或許可以將不賺錢與賺錢結合，增加受託單位的收入達到收支平衡。或許也可將賺錢的部分保留在公部門執行，並以收入來養不賺錢的專業部分。這些還在評估中，應該是選擇符合社會基礎的方式來處理。不論其搭配方式如何，若與預設目標有差距會不斷的調整。由於博物館公辦民營的模式仍處於學習嘗試階段，所以委外時限都不是很長，這樣收回較容易。至於擔心是否因為委託期限太短，民間單位不敢投入太多，這個倒是還好，因為督導委員會透過評鑑機制評鑑經營團隊的能力，第一次期限表現很好，第二次就不需要再做一次委外，原經營團隊有優先權，但以不超過十年為限。經過委員會評鑑下，如有違約情況，過程中也隨時可以終止，這是合約精神。

## 八、機關首長（市長或局長）的改變對已經委外與規劃中的委外業務影響層面如何？

答：影響部分只是在管理、督導部分，政策及方向是不會變的。

**結論：**公辦民營還在學習與調整的階段，就算經過公開辯論，也沒人敢論斷，每個執行案例都是獨一無二的，因不同場域、環境、天時及地利不同，作法就不相同，沒有標準版本，縣市間的執行也不相同，只能說誰的績效最好。公、私部門合作，默契及觀念溝通很重要，合作會使彼此越來越接近。在別人的例子看到自己的盲點，在合理的範圍內給予民間足夠的發揮空間，不要把民間嚇壞了。失敗例子會有骨牌效應，應注重法規的制訂、公部門及民間的觀念契合度。

## 附錄六 民營化定義之論證主張及內容類型

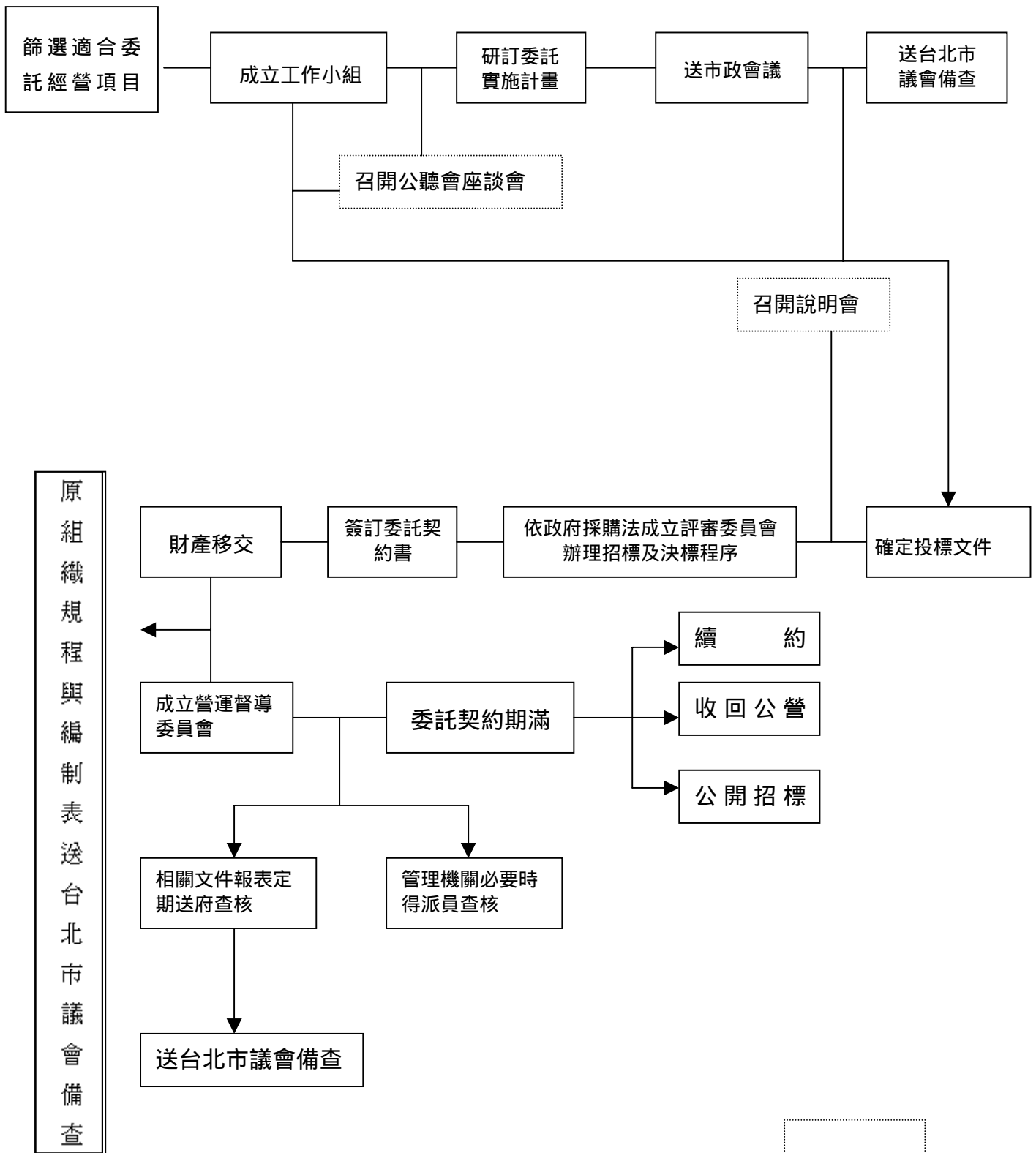
作者/主張及內容	主要論證主張	內容類型
E. Savas (1990)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在美國民營化只公共服務之簽約外包，而在美國以外（尤其歐洲各國）是民營化與「非國有化」（denationalization）同義。</li> <li>2. 民營化定義及內容不應該與「非國有化」同義，因其排除了「非州有化」與「非市有化」之內容。</li> <li>3. 「商業化」（commercialization）與「民營化」或「非國有化」內容不同，「商業化」針對解除商品生產補助（subsidy）而言。</li> <li>4. 政府基本有規劃、支付及生產功能。</li> <li>5. 民營化即增加社會「私有機制」功能，減少政府功能，去滿足人民之需求。</li> <li>6. 私有機制包括(1)市場(2)志願團體(3)家庭、宗族、個人。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 移轉               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)出售</li> <li>(2)無償移轉</li> <li>(3)清理結算</li> </ol> </li> <li>2. 委託               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)簽約</li> <li>(2)經營權</li> <li>(3)補助</li> <li>(4)抵用卷</li> <li>(5)強制</li> </ol> </li> <li>3. 替代               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)未履行責任</li> <li>(2)退離</li> <li>(3)解制</li> </ol> </li> </ol>
C. Kent (1987)	<p>原本完全由政府以低於或接近完全成本價格（full-cost prices）所承擔之功能轉移給民間，以市場或完全價格來生產。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 出售政府企業</li> <li>2. 簽約外包</li> <li>3. 使用者付費(private payment)</li> <li>4. 提供抵用卷(public funding)</li> </ol>
H. J. de Ru and R. Wettenhall (1990)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公司化（corporatization）指將政府機構轉移為國營企業型式或法人團體發揮功能。</li> <li>2. 商業化（commercialization）指將市場機制引入公部門（包括政府機構或公營企業）。</li> <li>3. 民營化（market-place disciplines）指出售公營企業、股份、資產給私部門。</li> <li>4. 三種內容均有重疊性及共通性，但也各有其特性。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公司化</li> <li>2. 商業化</li> <li>3. 民營化</li> </ol>

J. Sundquist (1984)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提出「真民營化」及「假民營化」( true/false privatization )之概念。</li> <li>2. 真民營化指政府之責任未被轉移，而轉移民間的是實質的績效 ( actual performance )。</li> <li>3. 真民營化中政府之角色是減少，但絕不會消失。</li> <li>4. 民營化不是解決政府無效力的特效藥，唯有有力 ( an able and efficient ) 而有效的政府，方能使民營化政策奏效。</li> </ol>	簽約外包 ( Instead of doing the job itself, it can contract and may get job done better )。
M. Pirie (1988)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民營化之廣義解釋包括自由化 ( liberalization ) 及解制 ( deregulation )。</li> <li>2. 提出二十一種民營化之技術及類型。</li> <li>3. 民營化將企業精神引入政治系統，以「創新的輸入」解決公共問題。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 股票上市</li> <li>2. 出售部分股權</li> <li>3. 部分出售</li> <li>4. 員工收購</li> <li>5. 購與員工</li> <li>6. 簽約外包</li> <li>7. 撤資</li> <li>8. 維護既有利益之移轉</li> <li>9. 使用者付費</li> <li>10. 解制</li> <li>11. 鼓勵民間興辦</li> <li>12. 縮小規模</li> <li>13. 提升競爭機制</li> <li>14. 鼓勵放棄保護</li> <li>15. 底用卷</li> <li>16. 設立民間相對團體</li> <li>17. 允許需求壓力</li> <li>18. 限制公有全力</li> <li>19. 清理結算</li> <li>20. 減產</li> <li>21. 私有替代權</li> </ol>
T. Kolderie (1986)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府兼具「買方」及「賣方」兩種角色。</li> <li>2. 政府亦擁有「供給」及「生產」兩種功能。</li> <li>3. 公共服務應由公部門及私部門( 公司及非營利組織 ) 所共同負擔。</li> <li>4. 私部門與政府之關係應同時是競爭者及共事伙伴。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 雙功能民營化</li> <li>2. 供應功能民營化 生產功能公營化。</li> <li>3. 供應功能公營化 生產功能民營化。</li> </ol>
L. Salamon (1989)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 主張超越民營化 ( beyond privatization )</li> <li>2. 主張以「工具分析圖竟」檢視政府</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 專款補助</li> <li>2. 貸款保證</li> <li>3. 公營事業公司</li> </ol>

	<p>行動。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. 直接供應</li> <li>II. 專款補助</li> <li>III. 貸款保證</li> <li>IV. 課稅支出</li> <li>V. 管制</li> <li>VI. 公營事業公司</li> </ol>	<p>**L. Salamon 雖不主張使用民營化一詞，但其指「政府行動」之部分內容與其他作者民營化內容相同。</p>
R. Baily (1987)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民營化，定義為「經由市場誘因」( the incentive of private market ) 控制，以解除公共組織之無誘因 ( disincentive ) 現象，使之趨於有效率。</li> <li>2. 公共管理中有四種民營化相關之政策策略，但彼此卻並非互斥。</li> <li>3. 民營化有其限制，但應辨別其定位，並不反對民營化。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 負擔解除</li> <li>2. 國有事業共管 ( equity corporation )</li> <li>3. 出售資產</li> <li>4. 簽約外包</li> </ol>

資料來源：摘自詹中原著，《民營化政策：公共行政理論與實務之分析》，台北：五南，民 82，頁 19 22。

## 附錄七 台北市市有財產委託經營管理流程圖



資料來源：《台北市市有財產委託經營管理作業手冊》，  
<http://www.dof.taipei.gov.tw/kidspark/02.htm> (2003年3月)。