

書評：一帖良方或解藥？— 評《博物館／美術館的未來性：行政法人制度 研究》，臺北：典藏藝術家庭，2022。 **

辛治寧 *

西方國家於 1980 至 1990 年代蔓延開展的「新公共管理」政策（New Public Management），乃行政法人理論和概念的基礎。¹ 為因應具專業需求或須強化成本效益及經營效能的公共事務，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，所涉公權力行使程度也較低，而以「行政法人」設定，為公法人的一種。中華民國《行政法人法》於 2011 年由行政院人事行政總處公布施行，於此之前，國立中正文化中心於 2004 年施行《國立中正文化中心設置條例》，成為中華民國第一個行政法人機構。2014 年立法院制定《國家表演藝術中心設置條例》，國立中正文化中心移撥文化部並更名為「國家兩廳院」，納入國家表演藝術中心管理。博物館事業開先例採用行政法人的，則是地方層級的博物館。分別是 2017 年 1 月，高雄市成立行政法人高雄市專業文化機構，統籌管理改制法人化的高雄市立歷史博物館、高雄市電影館與高雄市立美術館；同年 4 月，臺南市立美術館亦成立董監事會，採行政法人制度；地方政府皆為監督機關。

承上，行政法人作為博物館經營型態的一個選項，應可視為《博物館／美術館的未來性：行政法人制度研究》專書撰寫和出版的前提；冀望於博物館和美術館的未來發展，從制度設計切入，以英、法、日推動博物館法人化的國家，予以完整理解，提供臺灣的博物館採行的參照或參考。

投稿日期：2022 年 8 月 1 日；通過日期：2022 年 10 月 18 日。

* 國立歷史博物館教育推廣組長。

** 林曼麗、張瑜倩、陳彥伶、邱君妮，《博物館／美術館的未來性：行政法人制度研究》（臺北：典藏藝術家庭，2022）。

1 葉貴玉，〈政府革新運動與博物館之轉變〉，《博物館學季刊》22 卷 3 期（2008），頁 5-20；漢寶德等，〈我國國立博物館組織定位與經營模式之研究〉（臺北：行政院研究發展考核委員會，2011）。

筆者與文藻外語大學傳播藝術系副教授兼系主任連俐俐及國立臺北藝術大學博物館研究所副教授兼所長黃貞燕，受邀於 2022 年 5 月 6 日在北師美術館舉辦臺北場新書座談會，擔任與談人交流見解。餘音繚繞，本文摘要本書內容重點；並從制度理論觀點解讀；以未來導向之思考，放眼臺灣脈絡之實踐，簡要評析。

壹、以未來性觀照英法日博物館行政法人制度

《博物館 / 美術館的未來性：行政法人制度研究》一書於 2022 年 1 月出版，由國家文化藝術基金會董事長林曼麗總監修和撰述總論，張瑜倩、陳彥伶及邱君妮分別以英國、法國及日本三篇章為案例撰寫，探討博物館行政法人制度和採行情況。林曼麗於總論中以博物館和美術館的永續經營為目標，檢視博物館隨時代演進的重要發展進程，提出當前全球博物館面臨如疫情、經濟和財政困境等考驗和挑戰，亟需思考博物館在經營與治理的重要課題。英國、法國、日本相繼在 1980 至 1990 年代啟動博物館和美術館公法人制度的討論、變革和採行，至今產出不同的成效與結果，值得予以完整梳理。臺灣的博物館發展歷史相對較短，近半世紀以來無論中央或地方的博物館事業日趨成熟，在博物館的自主性、人事制度、經濟創收、價值創新等面向則尚可精進；並已有博物館以行政法人開啟先例。因而有這本專著的創生和期待，有助於臺灣博物館和美術館事業迎向未來的挑戰。

國立政治大學商學院科技管理與智慧財產研究所副教授兼所長張瑜倩以制度設計，探討英國國立博物館的法人化。本篇從英國的部會（Ministry）、政署（Agency）、非部會公共機構（Non-Department Public Body，簡稱 NDPB）等博物館相關主管機關的治理；確保博物館自主性的臂距原則（arm's-length principle），以及公共機構的組織結構、慈善組織（charity）型態；至博物館經費補助、稅務和稅制優惠措施（如饋贈資助 Gift Aid）等相關制度設計。並佐以大英博物館（British Museum）、維多利亞與亞伯特博物館（Victoria & Albert Museum，V&A）、泰德美術館（Tate）三個案例闡明如何具體實踐。對於英國國立博物館法人化的法律地位、政府角色、治理機制、財務和商業活動等有完整且全面的梳理。

張瑜倩文末也以近兩年新冠疫情對英國博物館的影響和因應，以及對於英國制度設計的反思，予以作結。

第二篇由國立臺灣藝術大學有章藝術博物館助理研究員陳彥伶執筆，從法國博物館公共機構（Etablissement public，簡稱 EP）的制度路徑包括強調自主性、受國家行政單位管轄與督導，以及專業原則等三大原則，梳理治理機制；並以羅浮宮、龐畢度中心及巴黎博物館協會作為實踐案例。文中也提及法國博物館公共機構採雙項式（binôme）主管系統，博物館由董事會主席與最高行政主管雙管理者並行的體制；博物館自主申請「法國博物館」（musée de France）標識的認證機制；以及博物館人員獲「文化資產研究員」國家專業認證資格，一套關於培訓、進用、分級、分類的完整體系等，為法國博物館公共機構治理與管理特殊之處。此外關於博物館公共機構的評鑑機制、法國政府集權與館所自主之間的平衡、以及面對新冠疫情法國博物館的反思等，皆有相關重點闡述。

任職於日本東京文化財研究所的邱君妮，彙整已推行 20 年的日本獨立行政法人制度，解析日本公立博物館的經營機制，及其反映出的日本社會文化思維。包括最初日本設立獨立行政法人制度，主要是官僚體系從上而下的角度思考，如何減少政府的人事支出，並非以博物館的未來性出發。國立文化財機構發展和推動獨立行政法人至今 20 年，藉由相關規章設計，實際運作的磨合，汲取教訓和累積經驗。影響所及，地方政府由下而上地於 2019 年成立地方獨立行政法人大阪市博物館機構，則以新公共服務為訴求，遵循博物館的核心價值及公共任務，積極進行博物館和美術館的體質與組織改造和建立新制度，透過為其量身打造的制度，改善組織的體質，建立人事的穩定性，相當值得參照；也提供對日本博物館事業未來更多的可能性。

貳、以制度理論觀點解析

國際博物館協會（International Council of Museums，簡稱 ICOM）賦予博物館的定義，之前皆以 2007 年維也納大會修正章程中第二條第一款：「博物館，乃一非營利之永久性機構，在其服務的社會，為大眾開放，促進社會發展，並以研究、教育及樂趣之目的，致力於蒐集、保存、

研究、傳播與展示人類及其環境的有形的和無形的資產。」博物館隨人類社會更迭演進、與時俱進的同時，博物館的定義也應同步反映予以更新。然而博物館新定義的提案於 2019 年京都大會未有共識，幾經波折，新提案於 2022 年布拉格大會終有定論。² 修訂後的博物館新定義：「博物館是一個非營利、為社會服務的常設性機構，對有形和無形資產進行研究、蒐藏、保存、詮釋和展示。它向公眾開放，具有近用和包容的特質，促進多樣性及永續發展。博物館本於倫理、專業及社群參與的方式運作和溝通，提供教育、愉悅、省思及知識共享之多元體驗。」³ 依據筆者的觀察發現，相較於京都大會對博物館採取更為激進、倡議的定義修訂提案，布拉格大會投票拍板的修正定義將「機構」（institution）一詞重新納入。博物館以機構為本質的組織型態，是目前國際博物館界的共識。

組織管理研究中，制度理論（institutional theory）採取開放系統的觀點，將組織（organization）視為是一個「制度化的組織」——機構（institution）；並認為除了技術環境，組織亦強烈地受到其制度環境的影響。制度理論學者檢視了各個不同的研究觀點，提出一個對機構總括的定義：認為機構包含了認知的、規範的和管制的結構，以及讓其社會行為具穩定與意義的活動（表一）。任何發展完整的制度系統便以這三種勢力或元素呈現和互動，來提升並維持有序的行為。⁴ 作為一個制度化的組織而言，在組織管制的結構和活動上，是以具強迫機制的工具性法規和獎懲達到對機構適宜的法律約束。在規範的結構和活動上，則以具社會義務的適切規範作為鑑定機構的準則，予以道德的治理。除此之外，並以人們廣為

2 黃心蓉，〈從繆思到傑努斯？國際博物館協會對博物館新定義的討論〉，《典藏 ArtTouch》，2019 年 9 月 16 日 <https://artouch.com/artouch-column/content-11641.html>（檢索日期：2022 年 7 月 30 日）；柯秀雯，〈博物館新定義流程最終回合！即將產生的新提案〉，《博物館之島》，2022 年 6 月 21 日 <https://museums.moc.gov.tw/Notice/ColumnDetail/c55e1b67-0c57-4644-9706-f93b935d208f>（檢索日期：2022 年 7 月 30 日）；林玟伶，〈博物館新定義結果出爐：走向未來的起點〉，《博物館之島》，2022 年 10 月 21 日 <https://museums.moc.gov.tw/Notice/NewsDetail/8d8a3e73-0f43-4b2e-a439-1e97eadc11f6>（檢索日期：2022 年 10 月 21 日）。

3 參見中華民國博物館學會譯本，〈ICOM 2022 博物館新定義〉，《中華民國博物館學會》，2023 年 1 月 3 日 <https://www.cam.org.tw/2022%e5%b9%b4%e5%8d%9a%e7%89%a9%e9%a4%a8%e6%96%b0%e5%ae%9a%e7%be%a9/>（檢索日期：2023 年 1 月 31 日）。

4 W. R. Scott, *Institutions and Organizations* (London/Thousand Oaks, CA: Sage, 1st ed., 1995); W. R. Scott, *Organizations: rational, Natural and Open Systems* (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 5th ed., 2003).

接受的 (taken-for-granted) 正統象徵為機構模仿的依據，爭取在社會文化上對機構普遍的支持與認可。

	管制的 <i>Regulative</i>	規範的 <i>Normative</i>	認知的 <i>Cognitive</i>
承諾基礎 Basis of Compliance	適宜 expedience	社會義務 social obligation	廣為接受 taken for granted
機制 Mechanisms	強迫的 coercive	規範的 normative	模仿的 mimetic
邏輯 Logic	工具性 instrumentality	適切性 appropriateness	正統性 orthodoxy
指標 Indicators	規則、法律、獎懲 rules, laws, sanctions	證明、鑑定 certification, accreditation	普遍性、趨同性 prevalence, isomorphism
正當性基礎 Basis of Legitimacy	法律的約束 legally sanctioned	道德的治理 morally governed	文化上的支持認可 culturally supported recognizable

表一 機構的概念⁵

若以此來看博物館的組織性質，博物館是以機構的概念設立和存在於其所服務的社會。作為一個服務社會的機構組織而言，博物館除致力於蒐集、保存、研究、傳播與展示人類及其環境的有形的和無形的資產等功能與技術環境外，同時還必須考慮它的制度環境。亦即必須顧及博物館這個組織所處的法律制度、社會規範、文化期待等人們廣為接受的社會事實，而此廣為人們接受的社會事實形成所謂的正當性 (legitimacy)，成為博物館存在的基礎。

從制度理論的觀點，博物館的組織環境和運作並非全然是看績效的表現，而是往往取決於博物館組織所處環境及其利益關係人給予的正當性。

5 W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, 35.

做為一個非營利的社會機構，博物館建立其正當性的基礎，除因保存了人類有形和無形資產的責任和承諾而在組織機構的層次以管制的法律和常規加以約束；同時也在博物館事業的專業倫理和規範之下，予以道德的治理；並對於需要由社會大眾和利益關係人的認知之下，爭取文化上的支持與認可。而此法規管制的、道德規範的、以及文化認可的正當性，或可視為博物館在變動環境下面對未來性發展的重要參考。⁶ 是以制度設計一方面在於提供行動者社會行為的穩定性和意義（如正當性）；另一方面也是一種箝制，增加組織管理的挑戰。尤其當下制度環境的迅速變動，增添了組織管理的複雜性。制度設計有其必要性，但藉由制度例如行政法人，讓博物館應對詭譎多變的環境脈絡，能夠好好生存，創造組織價值，比制度本身更重要。

參、放眼國際落實臺灣 思考未來實踐

制度化的本質無非是讓組織在變動的環境中仍穩健地生成，並發揮自身的社會、文化及經濟影響力。理想上，制度設計能盡可能地預測未來，往前想一步。實務上，制度設計從法規的、規範的、社會文化認知的研擬、規劃、配套至設置，費時甚久；上路實踐時，往往制度環境已然改變，呈現計畫趕不上變化，苦苦追趕的落後現象。亦即面對複雜、多變的環境，組織如何思考「未來性」？

放眼國際，本書提供英法日博物館行政法人制度研究，從治理、規劃、設置與採行的完整梳理以及具體實踐的案例。落實於臺灣，若以制度理論的機構概念檢視，由於環境脈絡不同，政策法規及專業發展的不一，社會民情與文化的差異等，雖無法直接套用，仍具有高度參考性（英法日博物館行政法人制度對應之內容整理，表二）。於此同時，臺灣或應捨棄制定完美制度的迷思，確認行政法人是博物館以更為自主、有效的制度達成目標之共識，在目前已採行的博物館案例基礎上持續推動；並針對所遇到的情況進行修正與持續優化。諸如在法規上除參酌政府採購法之防弊原則，亦能以興利為優先思考稅制，博物館設置附屬公司或社會企業模式之可能；

6 辛治寧，〈從制度理論解讀博物館的變與不變〉，《國立歷史博物館學報》37 期（2008），頁 119-137。

	法規管制	專業規範	社會文化認知
英國	•1854 年博物館法；1963 年大英博物館法；1983 年國家文化資產法；1992 年博物館與畫廊法；2011 慈善法等 •肯距組織治理	•國立博物館隸屬非部會公共機構（NDPB），人員聘任具彈性 •1889 年設立英國博物館協會（Museums Association）是全球最早的博物館專業組織	•艾胥莫林博物館（1683 年）世界最早的公立博物館原型；大英博物館（1753 年）是第一個對公眾開放博物館 •國立博物館免門票，但允許特展收費和商業活動增加博物館收入 •全國約 2500 個博物館
法國	•2002 年法國博物館法；2004 文化資產法，博物館亦納入其中等 •公共機構治理	•博物館自主申請「法國博物館」標識 •國立博物館聯盟（RMN）整合國立博物館資源 •中央以文化資產研究員集中專業培訓和進用	•羅浮宮（1793 年）世界最早對公眾開放的美術館 •全國約 1200 個博物館
日本	•1951 年文化財保護法；1951 年博物館法；2001 年獨立行政法人通則法；2001 年文化藝術振興基本法；2018 文化財保護法；2019 博物館法修正條文；2003 年制定指定管理者制度；2020 文化觀光推進法等 •首長制治理，主管機關任命首長	•採內部（如文化廳、總務省、財務省等）監察與評鑑 •人員任用採學藝員制度 •1928 年成立日本博物館協會（Japanese Association of Museums）	•全國超過 4000 個博物館（含地區性之類博物館）

表二 機構概念之英法日博物館行政法人制度（筆者整理）

完善評鑑或建立其他控管機制。在規範上，建立及貫徹博物館的專業治理。並從社會文化上與人民、政府等不同關係人有效溝通，使之理解行政法人制度的重要性，允許博物館勇於實踐，敢於實驗、創新的共識與支持。

回應本文題目之提問，國內博物館在組織的制度設計上，行政法人是一個選項和良方，但並非解藥。原因在於行政法人在臺灣的落實，除在制度上須納入本地環境脈絡予以全面檢視，博物館自身也須具備設置行政法人的條件。如同黃貞燕教授於新書座談會提醒，日本獨立行政法人制度雖取法英國的制度設計，但因國情不同無法直接套用。針對國內博物館事業的推展，她也提出三個重要的思考方向：體質不好的館舍，需要先積極解決組織構成問題。其次，館所的表現是主管機關、博物館及社會三者共構的結果。此外主管機關對博物館的支持與社會大眾的認同，二者缺一不可。博物館的任務複雜，需要同時具有社會責任及獨立運作的能力，做為多元又有著無窮潛力的機構，面對未來，博物館制度的選擇若站在具有行政任務又具社會開拓性的位置，對於開展文化的公共性應可提供更多機會和想像。⁷

林曼麗在總論雖針對臺灣博物館發展及運作現況予以梳理，並賦予期待。有點可惜的是，本書若能有國內博物館關於行政法人的制度討論或個案研究，應會更臻完整。尤其目前已採行政法人的博物館，高雄市立歷史博物館、高雄市電影館與高雄市立美術館以高雄市專業文化機構採行一法人多館所，臺南市立美術館則為一法人一館所方式運行。兩種行政法人至今運行數年，仍在多方嘗試，也不斷修正與調整。若能以此為基礎建立個案研究，針對兩者行政法人制度的發展、建立和逐步落實，過程中關於法制的、規範的及社會文化認知的相關思考與設想，甚至遭遇的困難和挑戰，予以整理、分析和歸納。相信此個案研究結果不僅對目前多個縣市興建和籌備中的博物館，評估採行政法人的可行性給予重要參考，亦將提供更扎實的立基。進而政策主導者、博物館從業者及博物館關係人等對行政法人制度若能秉持開放心態、勇於實踐、勤於溝通，對臺灣構築博物館的未來性與可能性應有更多的新想像。

7 林芷筠，〈構築新想像：《博物館／美術館的未來性：行政法人制度研究》臺北場新書座談會〉，2022 年 7 月 8 日 <https://artouch.com/art-views/review/content-71019.html>（檢索日期：2022 年 10 月 21 日）。

參考書目

一、專書

林曼麗、張瑜倩、陳彥伶、邱君妮，《博物館/美術館的未來性：行政法人制度研究》，臺北：典藏藝術家庭，2022。

漢寶德等，《我國國立博物館組織定位與經營模式之研究》，臺北：行政院研究發展考核委員會，2011。

Scott, W. R. *Institutions and Organizations*. London/Thousand Oaks. CA: Sage. 1st ed., 1995.

Scott, W. R. *Organizations: rational, Natural and Open Systems*. Upper Saddle River; NJ: Prentice-Hall. 5th ed., 2003.

二、論文

辛治寧，〈從制度理論解讀博物館的變與不變〉，《國立歷史博物館學報》，37期，2008年，頁119-137。

葉貴玉，〈政府革新運動與博物館之轉變〉，《博物館學季刊》，22卷3期，2008年，頁5-20。

三、網路資料

中華民國博物館學會譯本，〈ICOM 2022 博物館新定義〉，《中華民國博物館學會》，2023年1月3日，<https://www.cam.org.tw/2022%E5%B9%B4%E5%8D%9A%E7%89%A9%E9%A4%A8%E6%96%B0%E5%AE%9A%E7%BE%A9/>。檢索日期：2023年1月31日。

林玟伶，〈博物館新定義結果出爐：走向未來的起點〉，《博物館之島》，2022年10月21日，<https://museums.moc.gov.tw/Notice/NewsDetail/8d8a3e73-0f43-4b2e-a439-1e97eadc11f6>，檢索日期：2022年10月21日。

林芷筠，〈構築新想像：《博物館/美術館的未來性：行政法人制度研究》臺北場新書座談會〉，2022年7月8日，<https://artouch.com/art-views/review/content-71019.html>，檢索日期：2022年10月21日。

柯秀雯，〈博物館新定義流程最終回合！即將產生的新提案〉，《博物館之島》，2022年6月21日，<https://museums.moc.gov.tw/Notice/ColumnDetail/c55e1b67-0c57-4644-9706-f93b935d208f>，檢索日期：2022年7月30日。

黃心蓉，〈從繆思到傑努斯？國際博物館協會對博物館新定義的討論〉，《典藏ArtTouch》，2019年9月16日，<https://artouch.com/artouch-column/content-11641.html>，檢索日期：2022年7月30日。