



英國國立博物館美術館的典藏均具有國家級重要性。

第一章

行政法人及 非部會公共組織緒論

2017年，高雄市立美術館（以下簡稱高美館）及臺南市美術館（以下簡稱南美館）率先成為臺灣的行政法人美術館，潘朵拉的盒子一經開啟，此後數年，對行政法人經營方式感興趣的藝文單位呈暴風式成長。除了已成立的文化內容策進院、國家電影及視聽文化中心、臺北流行音樂中心、臺北表演藝術中心、高雄市立圖書館、高雄流行音樂中心及苗栗縣苗栗藝文中心外，桃園市美術館、新北市美術館、臺北市立美術館二館等都曾考慮法人化的可行性（王一芝，2018）。籌備或觀望中的尚有文化部與交通部的國家鐵道博物館，以及轄下包括國立自然科學博物館、國立海洋科技博物館、國立海洋生物博物館等科學型博物館的教育部。從中央到地方，「行政法人」儼然成為最夯、卻也令各館感到最慌的詞彙。

驚慌來自於許多情緒的疊加，有莫名從公教體系被逐出的背叛感：同樣都是鐵飯碗，為何一夕之間藝文機構竟然應該跟政府保持一臂之距（arm's length principle）呢？有囁

囁難以聲張無常感的憋屈：館員不是沒有話語權，但拒絕組織改革彷彿正坐實公教人員不思進取、故步自封的汙名。有對行政法人一知半解的陌生感：名稱毫無情感溫度的法人博物館，到底為何是公行學者追捧的範式？

一、臺灣的行政法人法初議

1980年代以來，世界各國政府在公共行政新典範的催發下，相繼推行組織再造以縮減開支、提高效率，許多原由公部門負責的公共性業務或活動，因此下放改交由新成立的單位執行（江岷欽，劉坤億，1999；詹中原，1999；孫本初，2001）。1997年，日本橋本龍太郎內閣也在精簡、高效的考量下，參酌英國組織再造中的政署制度（agency），首度提出「獨立行政法人」一案，擬改革對象為業務執行無須倚賴技術官僚、但因其社會公益服務性亦不適於市場營利競爭之國立機構，首批計有文部科學省的東京國立博物館、奈良國立博物館、京都國立博物館、東京國立近代美術館、京

都國立近代美術館、東京國立西洋美術館及大阪國立國際美術館等 16 個單位、農林水產省的 17 個單位及其他六省轄下 24 個單位，合計共 57 個單位於 2001 年改制為行政法人機構（李淑珠譯，2003，頁 120；蔡秀卿，2002，頁 75-76）。改制後的博物館成為主管機關文部科學省之外圍組織，館長仍由文部大臣任命，主要預算亦由主管機關交付，但在人事僱用、薪支給付及財務會計規定等放寬束限，以予博物館專業發展的自主空間（江韶瑩等，2003）。

翌年，臺灣行政院也以「去任務化」、「委外化」、「地方化」及「行政法人化」四大軸線推動再造。其中「行政法人化」與前述日本行政法人（邱惠美，2006a, 2006b）及英國非部會公共組織（non-departmental public body）（賴森本，許哲源，2005）最為接近，主要適用於「……具有專業需求，或需強化成本效益及經營效能……且所涉公權力行政程度較低」的機關（行政法人法草案，2003），如研究、試驗、社教、文化、監理審議等五種類型

（李逸洋，2004，頁 59）。經兩年準備，行政法人國立中正文化中心在 2004 年風光揭牌，成為我國第一個行政法人，首任董事會董事長為國立臺北藝術大學校長邱坤良，藝術總監則由改制前之中心主任朱宗慶擔任。此外，行政院核定為推動行政法人化優先個案的還包括國立臺灣文學館、國立科學工藝博物館、國立臺灣交響樂團（後暫緩）及農委會所屬九個試驗研究所等單位（劉坤億，2006）。

彼時的人事行政局局長李逸洋曾謂行政法人之創設，是我國行政組織「有史以來最大的變革」（2004，頁 55）。因日本自承其獨立行政法人受英國政署啟發，且臺灣新制首議時間點與日本相近，故國內學術研究多匯聚在英國政署及其與日本法人的比較。不過英國政署屬行政組織內部部門、不具法人資格、雇員為公務員身分等特點，均與日本行政法人不同，可見各國因地制宜之需（蔡秀卿，2002；范祥偉，2003；李逸洋，2004；陳愛娥，2003；楊秀娟等，2003；邱惠美，2006a, 2006b）。同樣地，臺灣行政

法人草案及中正文化中心設置條例，也並未完全復刻英國政署或日本獨立行政法人模式（范祥偉，2003），事實上，賴森本、許哲源（2005，頁80）、劉坤億（2006）及彭錦鵬（2009）等公行學者皆認為，我國行政法人較類似於英國的非部會公共組織，李逸洋的論文英文摘要且直譯行政法人為非部會公共組織（2004，頁55）。

由於文化機構的高度適法性，中正文化中心行政法人化過程，自提案至實施備受藝文界矚目，變革在即的博物館因有日本近例可資參照，更受到高度關切。但儘管有《日本現代美術館學》一書中專章詳述日本博物館獨立法人化進程（李淑珠譯，2003），稍解新制的晦澀，博物館人對館務可能出現的大地震，如人員招募、自負盈虧等，仍覺不安（秦裕傑，2003；薛平山，薛平海，2004），而此焦躁也反映在2003年國立臺灣史前博物館所舉行的研討會上。會中雖有國立前故宮博物院院長杜正勝援引英、法博物館為例，說明改制並不代表政府從此不聞問也不撥款（2003），但與

會人員對法人機制及其他配套措施的周全性仍存疑問（方力行，2003；徐純，2003；周功鑫，2003）。同時亦有學者建議，如改革勢在必行，博物館界應適時地在博物館學程中加入適當課程，以培養熟諳新制的人才（李明珠，2004）。

「行政法人法」於2011年在臺灣通過，立法其間，學界對歐、日行政法人的發展仍持續跟進，如《博物館學季刊》2008年由金子啟明、耿鳳英、黃心蓉所撰的行政法人主題專刊（2008）及柯立業（2008）、連俐俐（2013，2015）等對法國國立博物館自主化的研究。不過行政法人博物館或美術館在臺灣一直是「只聞樓梯響，不見人下來」，雖然南美館自籌備時即以行政法人館舍為方向（吳垠慧，2017），但畢竟只是孤狼，似乎沒有帶動風潮之勢。或許正因如此，2017年高美館竟比南美館更早開啟法人封印的「偶然」，更讓措手不及的藝術及博物館社群共感重擊。倏忽之間，臺灣的博物館竟也迎來了法人化熟成的時代嗎？但當年的大哉問依舊縈繞。究竟我

們的博物館及美術館為什麼要法人化？法人化的精氣神要如何轉換成實質館務？法人化帶來的是解藥還是亂象？而為了產製大哉答，無論我國行政法人是師法自英國「政署」而至日本獨立行政法人一脈，或師法英國「非部會公共組織」一脈，都指向追本溯源、重新檢視英國公共行政的必要性。

二、英國的非部會公共組織

英國自1570年的破產委員會（Commissioners of Bankruptcy）、1694年的英格蘭中央銀行（Bank of England）（Macleavy & Gay, 2005, p. 8）以降，即有執行政府性質工作、且由納稅人稅收負擔，但非屬政府部門內編制的組織。此類組織多經國會立法成立，若就其公共性的實現和主要財務來源來看，實為公共組織，然因由董事會主管運作，政府不直接介入，保持了一臂之距，具有獨立性，屬性特殊，是英國公共行政中不可或缺的一環。

1753年，英國國會通過「大英博物館法」（British Museum Act），

決議以公益彩券發行所得購買三位收藏家畢生典藏，成立大英博物館（British Museum）。原三位收藏家家族成員代表、坎特伯里大主教及下議院議長等人獲聘為大英博物館董事會董事，董事為文物受託人，亦得以全權處置館舍購置等重大事宜（Miller, 1974, pp. 48-52）。大英博物館前館長大衛·威爾遜（David Wilson）曾謂依臂距原則所設的大英博物館是世上第一個公法人博物館（the first public, corporate museum in the world），此後英國所有國立博物館的設置皆係以大英博物館法案為本（1989, p. 13）。博物館畫廊協議會（Museums and Galleries Commission [MGC]）在1988年出版的《英國國立博物館》（*The National Museums*）中也揭示，英國收藏各異的國立博物館大致仍有幾個共通點：典藏具有國家級重要性、以董事會方式管理信託文物、主要或大部分預算來自中央，以及在必要時可為政府提供文物諮詢服務。如再進一步歸納，國立博物館還具有1759年「大英規章」（Statutes and Rules of the British



日本東京國立博物館的行政法人歷程深受臺灣博物館界關注。

Museum) 中所述以收藏展示服務最大多數民眾、追求學術精湛為己任的特質 (1988, pp. 3-5)。除博物館外，臂距原則也廣泛應用於其他藝文單位，尤其二次戰後，在極權國家監控審查文化的肅殺氣氛中，臂距原則的自主性益顯珍貴。英國成立於 1946 年的藝術諮議會 (Arts Council)、1984 年的國家遺產紀念基金 (Heritage Memorial Fund) 等全國性藝術、文資補助申請單位，亦係循此機制由董事會主導，主管機關退居第二線，以避免政治干擾。

臂距機構舊時泛以「準自主性非政府機構」(quasi-autonomous non-governmental organization) 或「匡構」(quango) 稱之 (彭錦鵬, 2009, 頁 41)，而後則多以李奧·皮亞茲奇 (Leo Pliatsky) 爵士於 1980 年報告中所用「非部會公共組織」一詞代之 (Pliatzky, 1992, p. 555)，可概分為行政、諮詢、仲裁及監管等四類，蘇格蘭境內則另有與健保相關的第五類。行政型的非部會公共組織如國立博物館及藝術諮議會，有人事及

預算，諮詢及仲裁型的非部會公共組織則無單獨雇員或單獨經費，僅由監督部會提供人力支援 (Macleavy & Gay, 2005, p. 7)。過往數百年間，英國公務架構或有更動，各個部會所監督的非部會公共組織數或有起落，但臂距原則中自主形式和政府課責的雙重特性則始終一致。

1979 年後，保守黨黨魁柴契爾 (Margaret Thatcher) 夫人主政，英國政府展開再造運動，務求以市場經濟概念提升效率，打造小而美的政府 (Dunsire, 1995)。新公共行政運動並未對非部會公共組織產生太大衝撞，但改革開枝散葉後，英國政府於 1988 年根據羅賓·伊布斯 (Robin Ibbs) 爵士於「改善政府管理：續階」(Improving Management in Government: The Next Steps) 報告中之創議，新設「政署」制度。政署乃依「政策制訂與政策執行分離」理念而生，由主管部會視需要成立，無須經過國會立法，亦無獨立法人人格，且執行長及員工仍為公務人員。在主管部會所訂的政策資源框架內，執行長有相當人事、營運之

裁量權限，員工薪資獎勵也可依績效而定。首間創立的政署為交通部的監理所，此後十年，各部會又再成立了合計 130 間以上的政署，至 1997 年工黨組閣時，政署員工總數已佔英國本土全部公務員的七成以上 (Duggett, 1997, p. 16)。

綜上所述，獨立於政府門外的非部會公共組織和猶處於政府內部的政署，雖均散落在權力中樞外，但一求高度專業化，減低政治干預，另一則求單純化業務，提升行政效益；前者是為涵納民主、多元、獨立而孕育，而後者則為加快消化定型作業而設置。兩者在精神、法治面上實有極大區別，此應為英國在非部會公共組織外仍藉「續階」報告設立政署之主因。

非部會公共組織與政署的差異還可用於檢視英國文化政策所稱向以臂距原則為基調的宣言 (Pick, 1988; Hillman-Chartrand, 1989)。非部會公共組織因員工不屬公務員，在政府執著瘦身時，能夠躲過點人頭的盤查，常招致設立浮濫之評 (Flinders & Smith, 1998; van Thiel, 2001)，在監督上或可閃躲的特性也

常被媒體渲染，但非部會公共組織的特色仍無法輕易被其他類型組織取代。因此，英國文化部歷年預算都有超過九成是分配提撥予所監督的非部會公共組織 (Department for Culture, Media and Sport [DCMS], 2010, p. 4)，遠高於其他部會預算用於非部會公共組織的比例。目前文化部所監督的非部會公共組織共有 45 個，其中屬行政性質者 31 個 (含 13 間國立博物館及兩間非國立博物館)，數量也居各部會之冠；此外，蘇格蘭及威爾斯雖因地方分權，不計入文化部下，但國立蘇格蘭博物館及國立威爾斯博物館亦是以董事會管理。如以 1988 年「續階」報告為分界點，百年國立博物館的董事會機制早在報告問世前即已卓然有成；然而 1988 年迄今，文化部也僅有皇家公園 (Royal Parks) 一個政署，數量居各部會之末，而且因為英人愛好園藝，海德公園 (Hyde Park)、攝政公園 (Regent's Park) 等處參觀者眾，皇家公園政署亦已於 2017 年改制成公營公司 (DCMS, 2017a, p. 49)。可見文化部的非部會公共組織並非順應英國政府再造時

採納的權宜之計，文化事務也不適合化約成處理特定片段工作、見樹不見林的政署式流水線。

三、文化機構再造之路

2017年，英國文化部在為國內博

物館進行總點召時，仍然不改其心，堅守國立博物館須為非部會公共組織之志，並舉帝國戰爭博物館（Imperial War Museum）2017年的「敘利亞：衝突的探索－我們在彼處」（Syria: A Conflict Explored-We Were There）展覽為例，闡明



大英博物館是世上第一個公法人博物館。

臂距組織適用對象為需要公務人員所具技能外之專業、需要政治上的中立及需要能夠獨立行事以建立事實的單位，而專業及中立確實是國立博物館成事的唯二法則（DCMS, 2017a, p. 19）。臺灣行政法人法中也提及行政法人之設立是為執行下列之公共事務，「……具有專業需求或需強化成本效益及經營效能者……不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。」（行政法人法，2011）由此觀之，臺灣行政法人與英國非部會公共組織最為貼合，對臺灣博物館和美術館而言，英國國立博物館的歷史風韻及營運管理也因此最具實質參考價值。日本則因其行政法人有公務員型及非公務員型，具雙元性，與臺灣差距過大，反而應該另案討論。

因臺灣早期多循公法學途徑探討行政法人法律定位，且多以英國政署為剖析標的，有關英國非部會公共組織的論述則多著力於1980年代政府組織再造後的總合發展，對其演變興替或單一範疇的運用較少著墨，國外公共行政文獻對此的檢視亦很匱乏（van Thiel, 2001）。是故，本

書希望能聚焦於英國國立博物館的組織、行事及影響，深究其政策理念及建構層面，並擴及當代歐洲各國國立博物館「轉投」法人化的緣由及歷程，以作為我國發展或駁斥法人博物館政策說帖的借鏡。

由於涉及史料、官方報表和館內一手資料等的爬梳，本書在研究方法上採文獻分析及訪談法，訪談進行時間為2016至2019年，主要訪談對象為大英博物館現任最資深研究員歐文·芬克爾（Irving Finkel）、大英博物館有限公司零售總監羅德里克·布坎南（Roderick Buchanan）以及皇家格林威治博物館（Royal Museums Greenwich）前任館長凱文·費斯特（Kevin Fewster）。大英博物館為英國最古老的國立博物館，且是英國首間設有公司負責衍生商品營運的國立博物館，而澳洲籍的費斯特館長是21世紀行政法人博物館國際獵才的先驅示範，皆為指標性研究的首選。

在編輯上，本書分為三部分，第一部分為行政法人及非部會公共組織的緒論，第二部分則分章考察英國

國立博物館董事會、館員、財務的功能及運作，第三部分再推及世界其他博物館，包括歐洲及臺灣公立博物館以法人化「置換」公部門的論辯與實踐。另，英國本無文化部，中央是透過藝術與圖書辦公室（Office of Arts and Libraries）發放補助款予非部會公共組織博物館（Wilson, 1989, p. 47），1992年國家遺產部（Department of National Heritage）成立後接手該業務，國家遺產部於1997年更名為文化媒體體育部（Department for Culture, Media and Sport），2017年再改為數位文化媒體體育部（Department for Digital, Culture, Media, Sport）。荷蘭原有的社福健康與文化部（Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs）現在已改為教育文化科學部（Ministry of Education, Culture and Science）；而法國及西班牙則分別有文化部（Ministry of Culture）及文化體育部（Ministry of Culture and Sport），為行文方便，本書均以文化部稱之。