

POD版

我國國立博物館組織定位 與經營模式之研究

GPN : 1010000708

授權單位：



行政院研究發展考核委員會
Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan

RDEC-RES-099-009（委託研究報告）

我國國立博物館組織定位與 經營模式之研究



行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 年 4 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

我國國立博物館組織定位與經營模式之研究

出版機關／行政院研究發展考核委員會

展售門市／國家書店

台北市松江路 209 號 1 樓

02-2518-0207

<http://www.govbooks.com.tw>

POD 印製／秀威資訊科技股份有限公司

台北市內湖區瑞光路 76 巷 65 號 1 樓

02-2796-3638

中華民國 100 年 4 月初版

中華民國 101 年 4 月授權 POD 產出

本書經行政院研究發展考核委員會授權，由國家書店以 POD
（Print on Demand）方式數位處理印製。

POD 定價／新台幣 780 元

GPN／1010000708

序言

國立博物館肩負領導博物館界發展方向的重責大任，政府多年來在國立博物館的硬體建設上投入許多資源，但因博物館隸屬不同主管機關(教育部及行政院文建會)，以致資源無法整合，產生事權不一之困擾；另個別博物館雖營運成效良好，然而整體博物館績效尚有精進空間。為進一步提升博物館的營運績效，有必要推動國立博物館組織定位的調整及營運模式的變革，惟國立博物館的組織定位是否維持現狀，機構的層級是否應配合調整，如改制為行政法人問題仍有待探討；經營模式方面，博物館是否可以採用機構自營、部分委外、促進民間參與等不同模式等問題亦待進一步研究。本會爰委請財團法人國家政策研究基金會漢政策委員寶德主持本項研究，本研究於 100 年 3 月完成，研究建議並提供相關政策研議參考。

本研究發現我國國立博物館面臨國立博物館定義有待釐清、博物館法與專業評鑑制度亟須建立、國立博物館組織層級降低對人事與資源分配造成不良影響、員額不足與外派人力影響國立博物館的專業發展與人力素質，及館務基金運作不夠彈性等等問題。本研究為解決上開問題，提出應儘速通過各國立博物館所的組織法(規程)及博物館法，建立完善人事培訓計畫，規範館務基金的功能，建立完善的博物館評鑑監督機制，及部分館所試辦行政法人制度方式等建議。

本報告業由本會函送各有關機關參考，另為提供各界參閱，爰將報告內容整理出版。惟本報告內容及建議，基本上仍屬研究小組的意見。本項研究除委請漢政策委員寶德主持外，另有陳副教授尚盈及曾助理教授信傑等研究成員參與本項研究工作，本會研究發展處廖處長麗娟、沈副處長建中及陳專門委員文瑛負責行政督導、黃科長子華負責聯繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 朱景鵬

中華民國 100 年 4 月

提 要

一、研究緣起

博物館是一個社會發展與開發程度的重要指標之一（黃光男，1999）。在博物館中，國立博物館因肩付知識的傳遞、國家認同的塑造、美學素養的提升、精神生活的增進，成為各國博物館界的領導者，並且有義務引領博物館的發展方向。

然而隨著各國面臨的各種新興議題，國立博物館是不是仍應擔任塑造國家認同與傳遞文化知識的重要推手？而國立博物館的營運是不是仍應由國家出資？尤其在各國政府面臨財稅收入減少、公務人員人事開支不斷增加的情況下，歐美、亞洲的日本、甚至於臺灣等皆興起一股改革的聲浪。

我國國立博物館現階段面臨許多議題，包括：博物館法的需求、國立博物館主管機關是否統一或分屬不同單位、國立博物館適合的營運模式、國立博物館的層級問題等，種種議題也影響到博物館的組織架構、決策單位、經費編列、與人事聘任等問題。

因此本研究希望透過一個全面性與整體性的規劃，了解國家博物館組織定位與經營模式的議題，達成下列幾個預期目標。

- （一）定義「國立博物館」的內涵、範疇與功能；
- （二）找出國內國立博物館適當的組織定位；
- （三）分析國內外國立博物館的制度規劃；
- （四）找出國內國立博物館適當的經營模式。

二、研究方法及流程

本研究於確立研究主旨之後，首先完成文獻分析，歸納蒐集到的相關重要資料，有助於後續研究聚焦，並整合結果，成為下一階段訪談與研究工作的基礎。最後綜合分析文獻與訪談成果，得出研究發現並提出施政建議。為

配合本計畫研究目的與主題，本研究採用質化研究方法（qualitative research methods）中的個案研究法。本研究資料收集的方式分為文獻資料、深度訪談、焦點團體訪談、專家意見諮詢、以及網路徵集意見五種。

- （一）文獻分析
- （二）深度訪談法（in-depth interviews）
- （三）焦點團體訪談法（Focus Group Discussions, FGD）
- （四）專家意見諮詢
- （五）網路意見徵集

三、重要發現

本研究發現我國國立博物館目前所面臨的困境如下：

- （一）國立博物館的定義仍有待釐清。
- （二）博物館法與專業健全的博物館評鑑制度的急需建立。
- （三）國立博物館組織層級降低導致在人事與資源分配上的不良影響。
- （四）員額不足與外派人力的出現影響國立博物館專業發展與人員素質，另外人事升遷的制度有待改善。
- （五）國立博物館需要合理穩定的政府經費挹注，目前館務基金在施作上需增加盈餘，並鬆綁館務基金運用規定，如：比照大學校務基金之模式，博物館方能彈性運用。
- （六）國立博物館有待一個適合博物館商店妥善運作的法令環境。以鼓勵積極的態度支持商店運作，重視博物館商店的重要性。
- （七）國立博物館尋求一個適切的營運方式。

四、主要建議事項

針對上述困境，以下本研究提出具體的建議方針，依據其可行性分列立即可行建議與中長期建議，同時從立法、人事、經費、評鑑制度與經營模式等項目分別說明。

（一）立即可行建議

1、立法方面

在立法方面，首要確立博物館以及國立博物館的定義。目前文建會博物館法草案之定義不夠完備。另外法條內容也必須詳細規定國立博物館的組織、業務、人員任用、館長資格等規範。再者國立博物館應該與公立博物館明確區隔，應規定公私立博物館之設置標準。

主辦機關：文建會

2、人事方面

人事方面應該支持博物館運作完善的人員培訓計畫，這方面預算建議可以從館務基金中提出加以彈性運用。

主辦機關：教育部、文建會；協辦機關：人事行政局

3、經費方面

合理且穩定的中央經費編列必須持續，國立博物館自籌經費與小部分營利盈餘應該留為館用，才有鼓勵的功用。

主辦機關：教育部、文建會；協辦機關：立法院、審計部

4、評鑑制度

完整健全的博物館評量方式才能協助博物館之日常運作，讓各個博物館有一套標準可以依循，也打破層級的迷思。建議未來在博物館主管機關中（如：文建會或文化部）設立一專業單位，統籌負責所有國立博物館的評量制度。

主辦機關：文建會

5、營運模式

關於國立博物館適合的營運模式，現階段可維持現行公辦公營的制度，然而目前制度下的問題必須先加以解決，包括：人力不足與人員升遷問題、館長制度建立、以及館務基金制度改善。國家預算編列不可中斷或縮減，且應該以健全的規範和制度幫助博物館賣店營運或授權事宜合理且正當。

主辦機關：教育部、文建會

(二) 中長期建議

1、立法方面

立法上宜通過各國立博物館所的組織法/規程，並增加組織法/規程的修改彈性。未來則應以加速博物館法通過為目標。

主辦機關：教育部、文建會；協辦機關：立法院

2、人事方面

建議國立博物館應視其功能不同、規模大小提出適切的人力規劃，由中央政府予以配合，未來應深入研究適合各國立博物館的人力規劃，並建立公平的人員評量與晉升機制。另外在國立博物館人事議題中，研議館長的聘任與評鑑制度是另一重要課題。

主辦機關：教育部、文建會；協辦機關：人事行政局。

3、經費方面

未來應規範館務基金的功能，用以幫助博物館能夠更加彈性運用這項資源。並於立法上幫助博物館賣店營運或授權事宜合理且正當。

主辦機關：教育部、文建會；協辦機關：立法院

4、評鑑制度

未來宜以更深入專門的研究詳細規劃博物館評鑑制度的法源、人員組成、運作、項目細則等。研議評鑑制度之時，應兼顧量化與質性

評量。評鑑方式著重於館所達成自身使命與目標的程度多少。且運用博物館自我評鑑搭配中央主管機關評鑑的模式。最後博物館評鑑應是幫助博物館改善品質、自我超越與實現的制度。

主辦機關：文建會

5、營運模式

未來若將行政法人制度用於國立博物館經營上，宜先從部分館所試辦起。再者制度實施時政府應承諾持續穩定地給予合理經費補助、以及有法源依據明確規範法人化博物館。最後完善的博物館評鑑監督機制必須建立。

主辦機關：教育部、文建會

關鍵字：國立博物館、組織定位、經營模式、博物館管理、博物館治理

目次

目次	I
表次	V
圖次	VII
提要	IX
第一章 緒論	1
第一節 研究背景：博物館的公共性	2
第二節 研究問題與目的	5
第三節 研究方法	8
第二章 國立博物館定義與定位	19
第一節 國內外國立博物館發展歷史與沿革	19
第二節 國內外國立博物館的宗旨與定義	25
第三節 國內外國立博物館之法定地位	35
第四節 國內外國立博物館之隸屬部門與層級	45
第三章 國立博物館的運作與制度分析	63
第一節 國內外國立博物館之組織架構	63
第二節 國內外國立博物館之人事任用	70
第三節 國內外國立博物館之經費運作	76
第四節 國內外國立博物館之決策制定	90
第五節 國內外國立博物館的評鑑方式	95

第四章	國立博物館的經營模式	105
第一節	我國國立博物館公辦公營制度	111
第二節	國立博物館委外經營	119
第三節	我國國立博物館行政法人化的可能性	151
第五章	研究結論與建議	177
第一節	研究發現與結論	177
第二節	政策建議	184
附錄一：	博物館法草案.....	191
附錄二：	國立中正文化中心設置條例.....	209
附錄三：	深度訪談整理表格.....	221
附錄四：	深度訪談稿.....	225
附錄五：	國立博物館案例一訪談稿.....	237
附錄六：	國立博物館案例二訪談稿.....	243
附錄七：	國立博物館案例三訪談稿.....	249
附錄八：	國立博物館案例四訪談稿.....	255
附錄九：	第一場焦點團體訪談稿（博物館從業人員）	265
附錄十：	第二場焦點團體訪談稿（專家學者）	281
附錄十一：	第三場焦點團體訪談稿（政府單位人員）	287
附錄十二：	網路意見徵集.....	293
附錄十三：	各國國立博物館介紹.....	297

附錄十四：期中報告審查意見回覆表.....	445
附錄十五：期末報告審查意見回覆表.....	451
參考文獻.....	471

表次

表 1-1：專家深度訪談之受訪者名單	10
表 1-2：焦點團體訪談名單	12
表 1-3：國外博物館學與管理諮詢委員名單	14
表 2-1：我國國立博物館之國家代表性與國家級典藏整理	33
表 2-2：六國國立博物館法定地位規章	37
表 2-3：我國各國立博物館之組織規範法源	38
表 2-4：六國國立博物館所屬部會與層級	52
表 2-5：我國國立博物館所屬部會	54
表 3-1：我國各國立博物館組織架構	68
表 3-2：我國各國立博物館人力編制	74
表 3-3：2008-2009 年度大英博物館之經費預算來源	77
表 3-4：獨立行政法人財務政策施行前後比較表	81
表 3-5：2009 年我國國立博物館經費	84
表 3-6：國立社教機構作業基金 97 年度預算執行情形	87
表 3-7：作業基金之優缺點	88
表 3-8：國內外國立博物館營運模式比較	99

表 4-1：目前國立博物館現狀優缺點	117
表 4-2：海科館建館經費分配運用	141
表 4-3：海生館、科教館、海科館籌備處委外情形比較	143
表 4-4：90 年代後「新公共管理」的改革修正	152
表 4-5：兩廳院員額表	167
表 4-6：國立中正文化中心年度財務概況	168
表 4-7：國立中正文化中心年度政府補助比例與自籌比例	169

圖次

圖 1-1：研究流程圖	15
圖 1-2：研究架構	17
圖 2-1：史密森機構層級圖	47
圖 2-2：中國國家博物館層級圖	51
圖 3-1：荷蘭國立博物館組織簡圖	64
圖 3-2：獨立行政法人國立文化財機構組織圖	66
圖 3-3：2009 年度史密森預算經費來源	78
圖 4-1：國立海洋生物博物館組織架構	125
圖 4-2：國立中正文化中心組織架構	166

第一章 緒論

二十一世紀被稱為「博物館的世紀」，在快速變遷的世界中，博物館的功能由傳統的「物」的典藏研究，逐漸轉變成以「人」為主的展示與教育，甚至越來越強調其休閒娛樂功能；在這樣的環境下博物館的社會角色日趨多元，其社會責任日益加重，博物館事業的發展更被認為是社會發展與社會開發程度的重要指標之一（張譽騰，2003；黃光男，1999）。

在博物館中，國立博物館（national museums，也稱為國家博物館）因肩付知識的傳遞、國家認同的塑造、國民美學素養的提升與精神生活的增進等責任，成為各國博物館的領導者，並有義務引領其全國博物館的發展方向。美國的史密森機構（the Smithsonian Institute）、法國的羅浮宮（the Louvre）、英國的大英博物館（the British Museum）、荷蘭的國家博物館（the Rijksmuseum），甚至日本的東京國立博物館等，無不竭心盡力地提供完善的服務給社會大眾，發揮龍頭的力量，提高博物館的服務品質，與公眾建立密切良好的互動關係。

然而隨著各國面臨的各種新興議題：政治分權化（political devolution）、經濟私有化（economic privatization）、社會公允化（social inclusion）與文化多元化（cultural diversification）等，國家博物館是不是仍應擔任塑造國家認同與傳遞文化知識的重要推手？而國家博物館的營運是不是仍應由國家出資？世界各國尤其在政府面臨財稅收入減少、公務人員人事開支不斷增加的情況，自 1980 年代在歐美的博物館界開始興起一股改革的聲浪：英國在柴契爾夫人執政時期，不少直接隸屬中央政府的國立博物館轉變為董事會治理（曾信傑，2006）、荷蘭的二十一座國家博物館在 1990 年代中期全數轉型以私人基金會的方式營運（Ministry of Education, Culture and Science, 1994）；而亞洲國家中明顯受到影響的則是日本，幾座國立博物館朝向獨立行政法人化邁進（江韶瑩，2004）。臺灣則在 1990 年代後期，開始有「成立財團法人基金會」、「公辦民營／委外經營」（OT、BOT）、或「行政法人化」等多元提議，但整體而言則缺少一個明確的方針，造成意見紛雜，莫衷一是的情況；尤其在中央政府推動「組織再造」的過程，國家博物館首