

文化產業經濟效能研究—
我國博物館經營效益及產值調查研究

國立臺灣博物館 編印

中華民國 96 年 4 月

文化產業經濟效能研究—
我國博物館經營效益及產值調查研究

委託單位：國立台灣博物館
承辦單位：國際民間藝術組織台灣分會
調查單位：全國意向顧問股份有限公司
計畫主持人：夏學理 教授 國際民間藝術
組織台灣分會 理事

國立臺灣博物館 編印

中華民國 96 年 4 月

到期單 Date Due

請將此書按期歸還

Return this book on or before the last date stamped below

國家圖書館出版品預行編目資料

文化產業經濟效能研究：我國博物館經營效益及產值調查/
全國意向股份有限公司主編。 -- 台北市：臺灣博物館，民96
152面；21x29.7公分
ISBN 978-986-00-8043-8(平裝)

1.博物館-管理

069.4

95025189

文化產業經濟效能研究 -

我國博物館經營效益及產值調查

主 編：全國意向股份有限公司

研究團隊：夏學理(計畫主持人)、楊雅惠(協同主持人)

執行編輯：彭佳玲、李小玲、陳琪瑋

出版機關：國立臺灣博物館

100 臺北市中正區襄陽路 2 號

電話：02-2382-2566

傳真：02-2382-2684

網址：<http://www.ntm.gov.tw>

ISBN-13 : 978-986-00-8043-8

ISBN-10 : 986-00-8043-7

GPN:1009600387

出版日期：中華民國九十六年四月

本研究內容及圖文未經同意不得轉載使用

版權所有, 翻印必究 Printed in Taiwan

Copyright © 2006 by 國立臺灣博物館

序

民國 89 年 5 月 31 日，我的一篇以「博物館法人化，此路果真不通？」為題的時事小品，承蒙聯合報第 14 版文化版刊載，對「博物館是否宜予法人化」一事發抒看法。我當時的觀點，是建議具國際或國內競爭力的公辦文化機構甚或組織團體，可擺脫公務體系運作模式，往「法人化」—「行政法人」或「財團法人」的方向調整，以利該些具競爭力的單位，在人事及財務上可享有彈性運作，繼而邁抵營運更健全，競爭力更獲提昇的組織發展目標。

民國 91 年底至 92 年初，由於時值行政院組織改造委員會，拋出涵蓋公立博物館在內的台灣各公立文教機構，一律將朝「行政法人」方向進行改制的政策方向球，引發了文化藝術界的廣泛討論。同期，自由時報則分別於 91 年 12 月 3 日及 92 年 1 月 16 日以新聞報導方式，登載了我對未來各國立大學、文化、社教等公立機構，為因應政府組織改造，而均將改制為「行政法人」的看法。我於兩次訪談中重申，像國家兩廳院、故宮博物院等這類都會型的文化機構，確可以作為「法人化」的試辦扶植對象，但有許多公立的文教機構（如：娛樂價值低、偏重研究型的文化機構），由於其本質並不適合法人化，當政府要求同步改制為「行政法人」時，由於需有一定比例的自籌財源務必向社會求取資源，如此，無疑是讓他們承載更大的營運負擔。是而，我建議政府在推動「法人化」的政策時，應該全面考量其正、負面效益，並且分階段地進行評估辦理，否則當機構只能選擇以提高票價的方式開闢財源時，最後受害的，不但是組織本身，同時也會讓無法負擔高額藝文消費的民眾遭損。所以，我在當時具體建議，除讓各國立大學繼續實施校務基金制度外，另可由中央研究院，國家兩廳院及故宮博物院，做為「法人化」的試行示範單位，以資檢視公立文教機構「法人化」的利弊得失。

而今，四年的時間悠然已過，「行政法人法」未見三讀施行，國家兩廳院更是全國唯一的「行政法人」。「行政法人」的這條路究竟該不該走？而又該如何走？顯然是所有關心台灣文化發展的人們，應予深深關切的課題。

承蒙 國立臺灣博物館於民國 94 年間，委託我進行「文化產業經濟效能研究－我國博物館經營效益及產值調查」，使我得以為前述的一切，在量與質上進行較完整的論證。研究結果顯示，如若政府推行法人化的目的，僅在於縮減財務負擔，則成功的機會恐怕不大。因為在排除政府的公務資金後，目前台灣各主要國立博物館的收入管道及收入本身都相當有限，在博物館的「間接整體經濟效能」遠大於「直接整體經濟效能」的情況下，政府不但應對於「是否全面實施博物館法人化」的問題重加審視，且亦須依據博物館的個別差異及條件，制定不同的法人化計畫與標準，以避免博物館的經營面對更大困境。

眼下這份研究報告的出版，或應被視為是嚴肅探討台灣各公立文教機構「行政法人化」的敲門磚。正如對任何政策的施行一樣，政府當然可以選擇對「行政法人化」的問題，採取「處理」、「不去加以處理」或「不再予以處理」的處置。但重點在於，在選擇的過程中，實需秉持著「為了要共同解決問題」的心境，所以願意透過公共辯論（public debate）和政策論證（policy argumentation）的方式，來「以理服人」；亦即，是「就目標為什麼會被合理採用加以有力的辯護」，並給予其「良好理由（good reason）的支持」。此外，也應實質透過確切有效的政策監測與政策評估工作，來決定「行政法人化」的政策是否應延續？是否應改進？甚或是否應予以終止，以促使包括博物館在內的台灣各公立文教機構，得以在民間資源投注暫不充裕的情況下，能夠擁有最高效益、效率、效能和價值的保證。

夏學理

國立台灣藝術大學應用媒體藝術研究所副教授

國立台北藝術大學藝術行政與管理研究所兼任副教授

文化行政暨政策研究室召集人

民國 96 年 4 月 8 日

目 錄

第一章 前言	1
第二章 文獻探討	3
一、國外的行政法人制度	3
(一)英國的行政公法人制度	3
(二)美國的獨立公法人制度	5
(三)日本的獨立行政法人制度	6
(四)德國的公法人制度	7
二、我國博物館法人化的發展	9
(一)我國公立博物館發展沿革	9
(二)我國公立博物館的經營模式	10
(三)我國博物館行政法人化的推動	15
三、國外博物館經營方式及法人化經驗	18
(一)國外博物館的資金來源	18
(二)國外博物館的行銷方式	23
(三)國外博物館的法人化經驗	25
四、博物館的經濟效能	31
(一)博物館的傳統功能	31
(二)現代博物館的功能	36
(三)博物館經濟效能的評估	40
第三章 研究方法	50
一、研究目的	50
二、研究範圍及對象	50
三、研究內容	51

四、研究流程.....	52
五、研究方法.....	52
六、回收狀況.....	53
七、本研究對博物館經濟效能評估的操作型定義.....	54
(一)整體經濟效能評估的操作型定義.....	55
(二)個別經濟效能評估的操作型定義.....	56
第四章 我國國立博物館的經營狀況.....	62
一、建館時間.....	78
二、門票價位.....	78
三、館方規模.....	79
四、人力資源概況.....	80
(一)專職人員.....	81
(二)專案人員.....	82
(三)志工.....	82
五、各項收入與支出.....	84
(一)各項收入.....	84
(二)各項支出.....	86
六、資產價值.....	88
(一)93年底流動資產、固定資產及其他資產.....	89
(二)93年全年自有固定資產增加、變賣與報廢.....	90
七、我國國立博物館的經營瓶頸.....	91
(一)博物館行銷的體認與落實.....	91
(二)國立博物館的人力資源問題.....	92
(三)國立博物館的硬體設施問題.....	93
(四)國立博物館的其他營運問題.....	94
第五章 從經濟效能面看我國國立博物館法人化的可行性.....	96
一、我國國立博物館的「整體經濟效能」.....	96

(一)直接整體經濟效能.....	96
(二)間接整體經濟效能.....	96
二、就「個別經濟效能面」看我國國立博物館法人化條件.....	98
(一)營運績效分析.....	99
(二)獲利能力分析.....	101
(三)投資能力分析.....	103
(四)募款能力.....	103
(五)行銷能力.....	103
(六)人力資源.....	105
(七)投入比例分析.....	108
(八)小結.....	110
三、我國國立博物館對行政法人化之看法.....	111
(一)國立博物館對民營化之看法.....	111
(二)對公辦民營(OT案)之看法.....	112
(三)對行政法人化之看法.....	112
(四)對於行政法人化之疑慮.....	113
(五)小結.....	114
第六章 結論與建議.....	117
一、我國國立博物館的整體經濟效能低.....	117
二、國內國立博物館低收入高支出，財務及經營法規為行政法人化重要課題.....	117
三、人事制度鬆綁，協助培育人才為重要的經營課題.....	119
四、行政法人化需循序漸進，無法立即解決政府財政負擔.....	119
五、推動國立博物館法人化的工作建議.....	120
六、修正現有會計制度以符合企業化經營管理之需求.....	122
七、博物館推動法人化需考量個別差異性.....	122
八、博物館「間接整體經濟效能」的評估值得深入研究.....	123

附錄一、參考書目	124
一、書籍及期刊資料	125
二、相關網站資料	128
附錄二、國立博物館訪談資料彙整	129
一、國立臺灣博物館	130
二、國立故宮博物院	138
三、國立歷史博物館	142
四、國立台灣科學教育館	146
五、國立自然科學博物館	151
六、國立台灣美術館	156
七、國立科學工藝博物館	160
八、國立海洋生物博物館	167
九、國立台灣史前文化博物館	172
附錄三、調查訪談問卷	177

表目錄

表01 許美雲認為國立博物館公辦民營的模式.....	12
表02 1979年與1988年美國美術館的營運收入比較表.....	20
表03 1993年與1997年美國美術館收入比較表.....	21
表04 組織的償債能力及流動性指標.....	48
表05 組織的獲利指標.....	49
表06 調查內容彙整.....	51
表07 博物館整體經濟效能評估項目彙整表.....	56
表08 博物館個別經濟效能評估項目彙整表.....	59
表09 經營概況彙整.....	79
表10 員工概況彙整.....	80
表11 員工概況---專職人員.....	81
表12 員工概況---專案人員.....	83
表13 員工概況---志工.....	83
表14 各項收入與支出總計---不含政府補助.....	84
表15 各項收入彙整(百分比).....	85
表16 各項收入彙整(金額).....	86
表17 各項支出彙整(百分比).....	87
表18 各項支出彙整(金額).....	87
表19 93年底實際運用資產總額彙整.....	88
表20 93年底流動資產、固定資產及其他資產.....	89
表21 93年全年自有固定資產增加、變賣與報廢彙整.....	90
表22 博物館館目前面臨的經營瓶頸.....	95
表23 博物館設立對周遭環境所產生的經濟效應彙整.....	97
表24 我國國立博物館獲利能力分析---含政府補助.....	102
表25 國立博物館組織及部門.....	104

圖目錄

圖 01 法國—透過國家博物館的資源整合達到逐步法人化目的.....	26
圖 02 荷蘭—透過外部自治的轉型模式達到逐步法人化目的.....	28
圖 03 日本—明確立法又住法人化推行.....	30
圖 04 博物館四大功能關係圖.....	32
圖 05 博物館功能之間的互動關係.....	32
圖 06 現代博物館的功能.....	39
圖 07 訪談對象.....	50
圖 08 研究流程.....	52
圖 09 不同層次的博物館經濟效能.....	54
圖 10 博物館的整體經濟效能.....	55
圖 11 博物館的個別經濟效能.....	56
圖 12 國立博物館所面臨的經營瓶頸.....	95
圖 13 國立博物館歲入\歲出比	100
圖 14 國立博物館政府補助收入比.....	101
圖 15 國立博物館每員工營收貢獻金額.....	105
圖 16 國立博物館志工人數占總使用人力的比例.....	106
圖 17 國立博物館專職員工教育程度.....	107
圖 18 國立博物館使用人力教育程度(含志工).....	107
圖 19 國立博物館 R&D 經費比.....	108
圖 20 國立博物館館藏添購投入經費比.....	109
圖 21 國立博物館設備維護投入經費比.....	109

第一章 前言

近年來行政院為了推動政府組織改造，依據機關業務檢討訂定「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」及「委外化」等四原則，其中行政法人化為新的機關組織形態，係為了執行特定公共任務，以法律設置具有公法性質的法人。希望藉由法律的創設，打破以往政府、民間體制上的二分法，在傳統行政機關之外成立公法性質的法人，讓不適合行政機關推動的公共任務由一個與政府保持一定距離的行政法人來處理（行政院組織改造推動委員會，2003）以精簡政府並活化既有組織實力，達到專業性目標或強化成本效益及經營績效。

行政法人化的世界潮流不可擋，但對於即將面臨法人化的機構而言，評估自身是否有足夠能力面對法人化後所帶來的權利、義務及衝擊，是一件重要的課題。在博物館法人化母法尚未明確的當口，本研究從「經濟效能」的角度探討目前國內國立博物館的經濟能量，以及根據其經濟條件評估法人化的可行性。

本研究主要調查國內我國國立博物館¹的服務能量、財務營運、組織管理等現況，分為三個主要階段執行：第一階段「蒐集國內外相關文獻及博物館發展、經營概況等資料，藉以建立經濟效能指標的操作型定義」；第二階段「深入訪談國內我國國立博物館，實地了解其經營概況及經營瓶頸」；第三階段「藉由前兩階段的資料彙整及分析，進而探討我國國立博物館經濟效能，由經濟效能面看法人化的可行性，以及我國相關法令的配合等問題」。

本報告分為六個主要章節，除了第一章的前言及第六章的結論與建議外，第二章為文獻探討，第一部分討論國外博物館的法人化歷程，先介紹英、美、日、德的行政法人化制度，第二部分主要討論我國博物館法人化的發展，介紹我國國立博物館的發展沿革、經營模式及行政法人化的推動情形。第三部分再討論美、英、法等國的博物館經營方式及法、日、荷等國的法人化經驗。第四部份，主要討論博物館的經濟效能，先就博物館的傳統功能、現代功能的比較點出博物館經濟功能的重要性，再討論如何評估博物館的經濟效能。本研究將

¹本研究研究對象為國內9間主要國立博物館：「國立故宮博物院」、「國立歷史博物館」、「國立臺灣博物館」、「國立臺灣科學教育館」、「國立自然科學博物館」、「國立科學工藝博物館」、「國立海洋生物博物館」、「國立臺灣史前文化博物館」及「國立臺灣美術館」等；訪談對象為瞭解館內營運、管理或財務狀況之主管(如館長、副館長、主要主管)，訪談時間約1小時左右。

博物館的經濟效能區分為「整體經濟效能」及「個別經濟效能」。「整體經濟效能」指的是博物館經營所創造的產值及就業機會，為法人化所期待的果；「個別經濟效能」指的是博物館的營運績效、營運能力及其他主客觀條件，為影響法人化成功與否的因。

第三章為研究方法，除了說明本研究之研究流程、研究對象等外，另說明本研究歸納國內外學者的研究成果後，對「整體經濟效能」及「個別經濟效能」所提出之操作型定義。

第四章為我國國立博物館的經營狀況，主要討論國內我國國立博物館的經營狀況，依據訪談所獲得的歲入、歲出結算資料，以及館方代表所描述的經營狀況及瓶頸進行分析。

報告的第五章依據第三章所提出的兩項經濟效能評估指標操作型定義，評估我國國立博物館目前的產出情形，並從經濟效能的層面探討這我國國立博物館未來推動法人化的可行性及可能面臨的問題。最後，本研究依據各章所得結論提出博物館行政法人化的研究發現及看法。

第二章 文獻探討

一、國外的行政法人制度

行政法人化制度在國外行之有年，各國雖在名稱上有所差別，但主要皆以「獨立於內閣部會之外(non-departmental, independence)、採非傳統行政機關的組織形式(providing public service)、而提供公共服務(executing public function)的獨立法人」為理念。以下列舉英、美、日、德四國的行政法人化制度：(江岷欽，2005)

(一)英國的行政公法人制度

英國的非部會的公共機構“Non-Department Public Bodies”(NDPBs)有四種類型²：(1)、行政公法人(executive bodies)；(2)、專業諮商公法人(advisory bodies)；(3)、仲裁性公法人(tribunal bodies)；(4)獨立監測委員會(Independent monitoring Board)；其中執行性非部會的公共機構(Executive NDPB)係屬「行政公法人」(executive bodies)，與我國目前所推動的行政法人化制度最為類似。

1979年隸屬於保守黨的柴契爾夫人(Margaret Thatcher)擔任英國首相後，為了解決社會失業問題並減輕財政負擔，極力鼓吹新右派的政治改革理念：強調個人權利與選擇的價值，重視市場自由競爭機制，偏好企業管理的精神，主張「小而能的政府」(minimal state)(Ranson and Stewart, 1994:13-14)，因此藉由國營企業民營化，大幅減少文官總數，提升文官體系的效率與效能。

布萊爾政府更進一步在2002年提出他的改造計畫的目標與策略“Reforming our public services: Principles into practices”，清楚地點出以「顧客優先」為改革目標，希望以受服務者的觀點來評量某一項公共施政的好壞，而不是以官僚、管理者的觀點來執行公共服務。而改造計畫的主要策略為標準與課責(standards and accountability)，分權與授權(devolution and delegation)，

² <http://www.knowledgenetwork.gov.uk/ndpb/ndpb.nsf/shortcuts/report1>.

彈性與創新(flexibility and incentives)及讓民眾有選擇機會(expanding choice)。

布萊爾認為國家必須對於各種重要的公共服務都訂出「標準」，並建立清楚的評量機制來確保全國的人民都可以享受到夠水準的公共服務。這裡指的「標準」表示的是「結果」的標準，而不是「執行」的標準，政府同時也要清楚訂出評量的指標與方法，來合理精確地測量某一項目是否達成所訂標準。在前述「標準」的框架下，政府讓更多的民間機構以及政府機構來承擔更多的權利與義務，也就是讓更接近「顧客」的執行者，可以選擇最適合且有效地執行方式來達成目標。值得注意的是，中央政府並非撒手不管，在「分權」的同時，許多標準的制訂與結果的評量同時在「中央集權化」。

布萊爾也認為，嚴格的程序管制在「防弊」上有其意義，但同時也妨礙了效率與創新。既然整個政府的監督重點在於「結果導向」，就必須在管理規則與內部程序上大量簡化，讓第一線的執行者可以花比較多的時間在其核心工作上。保留彈性的同時，還要積極鼓勵第一線的執行者對於工作執行提出更多的創新方法。另一方面，政府提供公共服務的同時，並不表示民眾就只能接受「制式」的服務方式，民眾會希望能夠依其個別需要選擇適合的給付。如果能夠在確保「標準」的同時，讓更多的提供者來提供服務，民眾往往就會有比較多的選擇機會。

英國將「行政公法人」定位為非政府部門，在政府的監督下提供公共服務，其所屬職員不具公務員身分，其特徵為³：(1)、權責通常依相關法令辦理；(2)、NDPB 負責人對董事長負責；(3)、員工非屬公務人員；(4)、NDPB 對本身預算負責；(5)、董事會成員通常由部會首長或由女王任命；(6)、所有董事會成員之任命必須符合公職任命委員會的規定；(7)、部會首長必須向國會報告，必要時得依國會批准或女王命令將該 NDPB 結束；(8)、大多數 NDPB 係以補助款方式運作，惟部分可以向特定部門徵收作業費。

依據 PUBLIC BODIES 2003 詳載英國地方行政機關中執行性非部會的公共機構 (Executive Non-Department Public Bodies, NDPBs)，在蘇格蘭有 35 個；威爾斯有 15 個，其中以北愛爾蘭最多，在某些部門轄下多有設置 Executive

³ 賴森本、許哲源，行政法人監督機制之研究，月旦法學雜誌，第 116 期，2005 年 1 月，頁 77-94。

NDPBs，這些部門包括：農業與農村部、文化、藝術與休閒部、教育部、就業與學習部、企業、貿易與投資部、健康、社會服務與公共安全部與社會發展部等。

(二)美國的獨立公法人制度

依照美國憲法規定，除由國家統一管理有關國防、外交、貨幣等事務之外，其他涉及國家主權或地方公權力之管轄權或服務，則由聯邦或地方政府各依職權處理。例如，美國聯邦政府運輸部係為全國最高航政機關，其所屬之海運管理局(maritime administration)負責制定全國一致性之法規或政策。美國各個港口之航港管理體制均採地方分權自治之精神，港口之發展規劃與興建，全權交由各港務當局自行制定，州政府批准後施行，聯邦政府不加以干涉。

美國的港口均組成港埠管理委員會，並以委員會為決策機構，其共同點是藉由立法賦予委員會或是港務局以公法人的地位，對人事與財務，以及港區內之規劃、建設、經營與管理均享相當獨立自主之決策權與管轄權。委員會之委員可以自主運作，因此地方政治勢力甚少介入委員會或港務局的決策與運作。

這些具公共企業(public corporation，或稱公法人)性質之港務局，具有以下特質⁴：

- 1.獨立於相關政府官僚體系之外，因此能自行控制其基金。
- 2.與其他政府附屬單位沒有任何衝突與不明確的隸屬關係。
- 3.成員之任命、儘可能的遠離政黨的干涉。
- 4.在港埠相關事務的範圍內有相當的自由裁決權。
- 5.自行聘任有能力的職員。
- 6.可依需要簽署商業合約不必受政府之監督。
- 7.可享有免稅等財務上的利益。

⁴胡念祖，1998，精省後高雄港港務體制規劃之研究；周傳良，「港口管理機關組織法人化可行性之研究-以高雄港務局為例」，義守大學管理科學研究所碩士論文，2002，頁 47。

(三)日本的獨立行政法人制度

英國於1989年發表了next step報告書以後，加速了Agency推動的腳步，自此日本學界始開始對行政法人化制度關注，而政治界的關心則遲至1996年以後。至2005年4月，日本中央獨立行政法人已創設有109個；至於地方公共團體方面，已於2003年7月16日制定公佈「地方獨立行政法人法」，並於2004年4月1日施行。

日本獨立行政法人的創設係為實現行政改革之基本理念，及時因應國民需求，提供有效率的行政服務；另一方面行政法人制度設計上，也是為了彌補特殊行政法人自主性喪失、事業經營缺乏效率、經營責任體制不明等缺失。日本於1996年11月，設置行政改革會議。1997年12月3日，行政改革會議最終報告揭示行政改革的目標為「徹底改善戰後肥大化、僵硬化且呈現過度擴張而制度疲勞之行政制度，創造自由公正社會，為此，應有效及適切發揮國家機能，實現精簡、高效率及透明化政府。」；主要改革項目有「內閣機能的強化」、「中央省廳之再編」、「行政機能之精簡、效率化」、「公務員制度的改革」、「其他（行政資訊公開制度、地方財政制度改革）」。⁵其中「行政機能之精簡、效率化」意指創設行政法人制度以達成國家行政垂直精簡、業務效率化之目的。

依行政改革的旨趣，由於獨立行政法人獨立於行政組織之外，國家可行政法人化的事務、事業以「民間亦可為之業務」為思考方向，且排除國家權力行政活動。大致上限定在實驗機構、研究機構、文教研習機構、醫療福利機構等非權力行政活動。

由於獨立行政法人制度係「國家行政組織之精簡」手段，與民營化及管制緩和之「水平精簡」不同。在國家行政組織改編縮小規模下，行政改革會議最終報告決定將政策的「企劃立案機能」與「實施機能」分開，以行政事務的「垂直減量」為目標，將實施機能的業務移轉至與國家行政組織不同的組織。是故，日本的獨立行政法人制度屬於組織上之移轉及獨立化，可以免於受到國家行政組織的拘束⁵。

⁵詳見蔡秀卿，「日本獨立行政法人制度」，月旦法學雜誌，第84期，2002年，5月，頁66-67。