

從立法程序看我國 「博物館法」草案立法之研究¹

張玉漢²

A Study on the Drafts of “Museum Act”:
From the Perspective of Legislative Procedures

Yu-Han Chang

關鍵詞：博物館法草案、立法機關、立法程序、利益團體

Keywords: Museum Act Drafts、Legislative Yuan、Legislative Process、Interest Group

¹ 感謝國立臺北教育大學文化創意產業經營研究所林詠能副教授給予本文之建議，以及兩位審查委員細心審查、耐心指導並提供寶貴意見。相關文責由本人自負。

² 本文作者曾任立法院國會助理，現就讀臺灣藝術大學藝術管理與文化政策研究所博士班。
PhD Student, Graduate School of Art Management & Culture Policy, National Taiwan University of Arts.

Email: yh105725@gmail.com

(投稿日期：2013年9月30日。接受刊登日期：2013年12月4日)

摘要

「博物館法制」之研究將有助各類型之博物館在其「位階」及「定位」上取得發展方向，且法制化以後的博物館發展能提供館所經營者對其館所在預算或租稅減免的部分能有更明確的規劃方向，可使我國博物館之館所發展能進行較長遠、具遠景之藍圖規畫。而針對我國博物館法之法制研究，在國內較少被學者重視，且於實務上也僅第三、四屆立法院會期有委員提出外，其餘不見立法或行政機關有較積極之動作。

故本文採「文獻分析」透過國內二手資料之收集，其中包含立法院相關公報及提案紀錄、國內相關評析、新聞報導等相關資料進一步做分析，並佐以立法院法案審查過程之介紹，從「立法程序」的層面來探討過去「博物館法」在我國推動之情況及未來可能發展之方向。預計藉由本文可讓讀者對我國過去「博物館法」在立法院推動之狀況能有更明確之瞭解，並能進一步知道未來博物館界如要繼續推動「博物館法」時，在立法院所需注意之事項。

Abstract

Legalization and institutionalization of museums help different kinds of museums find their positions and directions. Legalization and institutionalization provide museum managers with guidelines on budgeting and tax exemptions, so that managers can make long-term plans. Scholars in Taiwan pay, however, little attention to this topic. In practice, the drafts of "Museum Act" were proposed only by legislators who served in the third and fourth term of Legislative Yuan. Beyond that, the administration branch and legislative branch did not take any other actions.

Based on literature review, this paper collects and analyzes materials including the official gazette of Legislative Yuan, news stories, and commentaries. It also supplements the analysis with the legislative process of the drafts of "Museum

Act” in the Legislative Yuan. This paper discusses the drafts of “Museum Act” from the perspective of legislative procedures. The author hopes that the readers can understand why the drafts failed to be passed in the Legislative Yuan and what could be done in the future in order to successfully enact the “Museum Act”.

前言

近幾年隨著經濟發展及國民文化水平的提高，國內文物保存及維護的觀念日漸受到重視。從中華民國博物館學會網站上之統計資料可見，2007年國內的博物館數量統計為582座³，進一步從網站整理其記載公私立博物館設立的數目統計觀之（表1），可見不論是公立或私立的博物館、文化館或者文物館之設立都有顯著的發展；而從2012年文化部出版的《2010文化統計》中可見，依據「博物館普查及資訊系統建置計畫」中的統計數據國內博物館的數目總計為645間（文化部，2012：83）；另再加上國內博物館學研究所也陸續成立，種種現象顯示，我國博物館正邁入一個蓬勃發展的時期。

在這樣的背景下，讓國內博物館學界關心的面向從原本的館藏、展覽等議題擴大至人才管理、館所行銷、科技與博物館、甚至館所評鑑等議題⁴。而相較之下，對於博物館極為重要及根本的「法制基礎」相關研究，卻較於其他博物館範疇相形見拙，我國至今也尚未制定出一套獨立的博物館法做為依據，導致各館所在管理與經營上往往無所適從，也無專業機制建構的準則。

「博物館法制」之研究有助各類型之博物館在其「位階」及「定位」上取得明確的發展方向，而法制化以後的博物館也能提供館所經營者對其館所預算或租稅減免部分能有更清楚的規劃方向，進一步地促使我國博物館之館所發展能有較長遠、具遠景的藍圖。

³ 中華民國博物館學會網站，2007年國內博物館類別、數量、縣市分布統計資料
http://www.cam.org.tw/download/museum2007_2.pdf（瀏覽日期：2013年11月25日）。

⁴ 筆者曾分析從民國76年創刊至101年間，共104期的《博物館學季刊》的每期議題後，發現可歸整出九大投稿議題其分別為「蒐藏管理」、「展示」、「教育」、「文物保存」、「文化機構介紹」、「研究」、「管理」、「行銷」跟「多媒體」等。並且進一步統計分析可發現「展示」、「教育」跟「其他」等三指標是較常出現的部分，特別是「其他」類指標的出現次數佔全部主題之33%之強，細究「其他」的研究主題除與「社會或地方社群」有相關，還包含建築、觀光、倫理和非主流性(族群、性別、原住民)有關。而「文物保存」、「蒐藏管理」跟「研究」等指標則是出現較少的部分，特別是「文物保存」的出現頻率更是僅佔3%。

而此一研究領域，在國內較少受到學者重視，且從實務上的立法過程來看，行政機關雖有進行相關草案之研擬⁵（行政院研考會，2011：39-40），但從「立法院法案審查系統」進行檢索，行政機關所推動之「博物館法草案」至今尚未被排入立法院進行審議，且在立法院過往的法案推動紀錄中，也僅有第三、四屆立法院會期有立法委員提出「博物館法草案」。故本文採「文獻分析法」，透過國內二手資料之收集，包含立法院相關公報及提案紀錄、國內相關評析、新聞報導等相關資料進一步做分析，並佐以立法院法案審查過程之介紹，從「立法程序」的層面來探討過去「博物館法」在我國推動之情況及未來可能發展之方向。藉由本文希冀可增進讀者對我國「博物館法」在立法院過去推動的狀況有更明確之瞭解，並提出未來博物館界如要在立法院推動「博物館法」時之建議。

表 1 我國公、私立博物館設立數目統計資料

年代	數目	公立	私立
民國 34 年以前(~1945)	9	0	0
民國 35-39 年(1946-1950)	1	1	0
民國 40-49 年(1951-1960)	4	4	0
民國 50-59 年(1961-1970)	12	10	2
民國 60-69 年(1971-1980)	18	10	8
民國 70-74 年(1981-1985)	27	13	14
民國 75-79 年(1986-1990)	42	24	18
民國 80-84 年(1991-1995)	74	32	42
民國 85-89 年(1996-2000)	125	66	59

（資料來源：中華民國博物館學會網站⁶）

⁵ 民國 79 年組成博物館法研擬委員會，完成初稿；80 年完成草案報教育部；82 年教育部舉辦公聽會後博物館法草案定案；89 年教育部重新委託中華民國博物館學會重擬博物館法；90 年中華民國博物館學會提出草案；98 年文建會重新研議版本；102 年文化部舉辦公聽會。

⁶ 中華民國博物館學會，臺灣博物館成立年代統計資料 http://www.cam.org.tw/big5/resource6_01.htm（瀏覽日期：2013 年 11 月 25 日）。

立法院運作之簡介

根據中華民國《憲法》第 62 條規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」。立法機關在民主憲政下，代表人民行使立法權，扮演極為重要的角色（周萬來，2008：3）。在國外眾多研究「立法機關」功能的相關文獻中，可歸納出學者對於「立法機關」的功能主要認知有：選舉、教育、傳播、表達民意、制定法律、監督行政機關、建立共識等功能（朱志宏，1995：19-20）。通常在立法機關的研究中，會注意到民意代表的功能及代表性、法案審查狀況及立法程序等議題。因此作者在此處將先就「立法程序」進行介紹及分析，讓讀者得以瞭解立法院之運作情況。

提及「立法程序」通常會細分為狹義的立法程序和廣義的立法程序。就狹義的立法程序來看，指立法機關內部完成法案的審查，也就是法案經歷提案、一讀、委員會審查、二讀和三讀的立法程序；而廣義的立法程序則更包含立法機關完成立法程序後，送請國家元首公佈，或者行政機關認為立法所通過之法案有窒礙難行之處，所提出的覆議案等皆包含其中（曾濟群，2001：5），在本研究中主要是就狹義的立法程序進行探討，也就是就基礎地介紹立法院的立法運作。

一、立法院運作之介紹

我國立法院於憲政設計上採用不同於英、美、日等國家之模式，屬於一院制的設計（曾濟群，2001：5）。依據中華民國《憲法》第 62 條所明載：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」；第 63 條也提到：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」，從這些條文中可得知，立法院在我國憲政體制中扮演重要的角色，舉凡相關法令都必須經過立法院之審查或備查，行政機關始得依循施政。

我國立法院歷經多年運作，已經建構起一套規律的運作規則，但只是這套運作規則除了行政及立法機關之人員、各方遊說團體、政治線記者及政治學界中研究國會的學者對其較清楚的瞭解外，其餘各界的社會人士大多只會知道「一讀」、「二讀」及「三讀」等用語，較不清楚立法院的運作狀況。本節擬藉由立法院議事處所提供之立法院運作流程圖（圖 1）來介紹立法院的運作，以俾後續進一步談「博物館法」草案時，加深讀者對法案在立法院運作之瞭解及推敲未來可推動相關法案的幾點可能性。

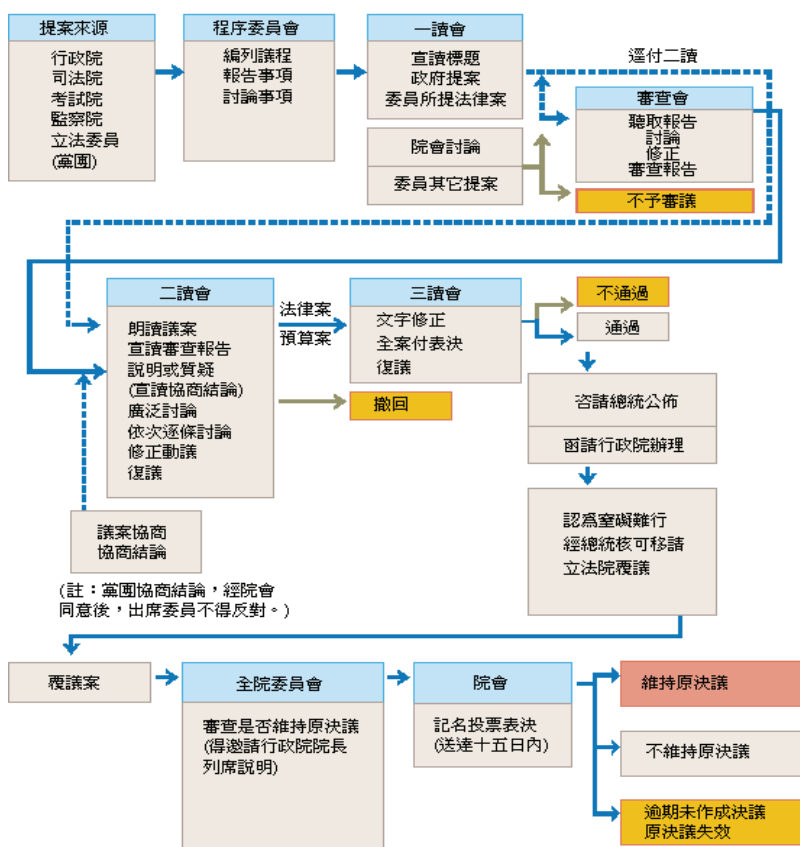


圖 1 立法院運作流程⁷（資料來源：立法院網站首頁簡介）

⁷ 資料來源：立法院網站-認識立法院

在圖一中，可清楚地描繪出立法院運作的立法程序，必須要瞭解以下幾個關鍵點：

（一）提案權

提案權在立法院的運作中，是一個相當重要的關卡，因為任何草案能在立法院被提出，代表了草案有機會進入立法院的議案審查流程成為議案，否則該案永遠只能做為參考文件，無法得到討論及發揮效用。

任何要在立法院進行審議的案子都必須要有提案人進行提案，以目前立法院議事規則之運作，如草案以立法委員名義進行提案，除主提案人外，目前僅需有十四位委員以上協助連署，該案即可正式成案，另外除符合立法院組織法規定之黨團外，行政院、考試院、司法院及監察院皆能進行對其所管事務進行提案。

上述提到草案能否在立法院被提案，影響著該草案是否有機會進入立法院之議事審查系統運作，及該案是否有機會成為法律案的關鍵，因此許多利益團體會積極的向立法委員或者行政部門進行遊說，希望讓其所關心之法案能受到重視，進而在立法院得到該案形成議案及得到被審查之機會。

（二）程序委員會

「程序委員會」是按照《立法院組織法》第7條所設立⁸，而根據《立法院程序委員會組織規程》第二條⁹載明其組成共有十九人，按政黨比例分配，其主要在處理各方提案程序是否完備及是否可以排入院會進行一讀，目前立法院的程序委員會則是安排在每週二中午開會，決定週五的院會議程順序。

http://www.ly.gov.tw/02_introduce/0201_intro/introView.action?id=9&itemno=02010900（瀏覽日期：2013年9月28日）。

⁸ 《立法院組織法》第七條「立法院設程序委員會，其組織規程，另定之」。

⁹ 《立法院程序委員會組織規程》第二條「程序委員會（以下簡稱本會）置委員十九人，由各黨團依其在院會席次之比例分配之。但每一黨團至少一人」。

程序委員會之角色與功能通常會被各界所忽略，因為程序委員會之開會過程並沒有經過 IVOD（立法院視訊隨選系統）進行轉播，所以大多數外在的觀察者並無從立即得知該委員會之運作狀況。而在國會氣氛和諧或者沒有衝突議題時，程序委員會的功能通常只是做為一個安排議程、行禮如儀的會議，委員或行政機關前週的提案都將會被安排入當週院會中進行一讀。但當遇到朝野緊張或者有特別衝突之議題發生時，程序委員會就成為立法院第一個角力場域，各黨團會想盡辦法及策略去動員委員阻擋相關議案進入院會進行一讀。所以在想要瞭解立法院的運作過程，程序委員會是必須要被注意到的一環。

（三）院會一讀

院會一讀對法案在立法院的運作，亦扮演相當重要的角色，當相關法案經過一讀成為議案後，該議案就會被交付到各委員會去等待審查。換句話說，也就是經院會付委的議案才有機會在立法院繼續往下進行。

我國因為委員會所扮演的角色較重，屬專業審查委員會，絕大多數的議案通常要進到委員會通過討論後才有可能繼續往後進行，當然有部分的議案如果有高度的朝野共識，也可能在一讀後逕付二讀，但發生之機會相當少。所以利益團體在觀察所重視或請託的法案在立法院是否有開始被運作，會將該法案是否通過院會一讀做為觀察重點，法案只要經過院會一讀付委後，就會正式成為議案，並在相關委員會中能被提出審查。

（四）委員會審查

立法院內之委員會是指在立法院中按照《憲法》第 67 條「立法院得設各種委員會」¹⁰而來，目前我國立法院根據《立法院組織法》第 7 至 10 條規

¹⁰ 中華民國《憲法》第 67 條「立法院得設各種委員會。各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」。

定，設有四個「特別委員會」及八個「常設委員會」等類型委員會¹¹。

各類委員會其主要功能依據《立法院組織法》第2條可見是在處理「立法院院會交付審查之議案及人民請願書，並按照其專案性可邀相關部會作業務報告，並備質詢，並於預算會期時進行預算審查」，而「博物館法草案」將會在教育及文化委員會進行審查。

立法院的「常設委員會」是我國立法過程中最重要之環節，因為經過專業委員會審查過後的議案才能提送院會進行二、三讀。而目前立法院八個委員會中平均會有十三位左右之立法委員，立法委員按照各自專長或興趣加入不同委員會，委員加入各委員會後必須經過一年後才有機會重新選擇所要參與的委員會¹²。

另外委員會中另一個關鍵就必須談到各委員會中的「召集委員」¹³，目前在立法院內的每個委員會中，每個會期可以由各委員會委員各選出兩個召集委員，召集委員主要功能是在安排各週委員會審查的議案，以及主持委員會中議案

¹¹ 「特別委員會」為具有特殊任務，譬如院會議程安排、立委風紀處理及經費處理等任務，故可見到有「程序委員會」、「紀律委員會」及「經費稽核委員會」、「修憲委員會」等四個；而八個「常設委員會」按照《立法院組織法》第10條規定，主要有「內政委員會、外交及國防委員會、經濟委員會、財政委員會、教育及文化委員會、交通委員會、司法及法制委員會、社會福利及衛生環境委員會」等幾個專業性委員會。

¹² 個別委員加入委員會的機制，因為我國委員會因尚未建立資深制度，所以每個委員如何加入個別委員會必須看各自所屬黨團之規定，基本上各黨團還是會尊重資深委員之優先選擇，但如果遇到相同委員會有過多黨籍委員參加時，其運作方式大致為開始勸退新進委員轉加入第二志願之委員會外，或是以抽籤方式決定誰必須參與其它委員會。目前在立法院中，以財政、交通、內政等類型委員會為熱門委員會，每次到委員選擇委員會時，皆會有許多委員登記參加；相對的法制、外交因專業性強、曝光度低，所以較少委員以此當做第一志願參加之委員會。另外，不同委員會的委員可以看看其興趣、關注或專長到其他委員會的去表達意見，但當遇到實質審查時，仍必須要拜託主要委員會委員當共同提案人才能進行處理。因為從《立法院委員會組織法》等條文來看，每個委員加入不同的委員會後，將因為該委員在該所屬的委員會中則擁有表決權及預算處理權，而在進行質詢時，也能優先於其他委員會來登記之委員，所以比其他委員會來參與當日議程的委員針對該委員會所討論之議題能發揮更關鍵影響力。

¹³ 立法院各委員會組織法第3-4條「立法院各委員會置召集委員二人，由各委員會委員於每會期互選產生；其選舉辦法另定之」；第4條「各委員會會議，以召集委員一人為主席，由各召集委員輪流擔任。但同一議案，得由一人連續擔任主席」；第4-1條「各委員會之議程，應由輪值召集委員決定之」。

審議之流程，並且在相關議案遇有重大爭議時，可決定是否進行表決或進行協商。爰此可見，委員會召委在委員會中可說是扮演相當重要之角色。因此，召委如重視某一法案或者行政機關或該黨團要求協助推動某議案，則該議案就會有較多機會在委員會中繼行審查，譬如從立法院全球資訊網的會議預報中查詢可見第七屆第四會期時（2009 年 12 月間），教育文化委員會召委爲了要推動《文化創意產業發展法》通過，便密集在教育文化委員會中安排文創法之審查¹⁴。

每屆各委員會內皆會有許多議案等待審查，但因受限於委員會召開之時間有限、召委對不同議題之喜好度還有行政機關各有安排之優先法案，所以在委員會裡待審之議案如能被正視，且提到委員會進行審查皆可說是非常難能可貴的事情。故當利益團體如果已經將想要推動之議案經歷前述立法程序，進入委員會中待審時，就必須進一步去遊說召委，使召委接受將該議案提前拉到委員會審查，如此才能實質對相關議案進行推動。

（五）黨團協商

相關議案在委員會經歷各委員慎重討論及修正後，如果朝野取得高度共識，則相關審查結論則可繼續送回院會進行二、三讀。但如果在議案審查過程中，遇到有條文爭議或者未取得共識之部分，通常主席會爲了議事和諧而將該案裁示「在送院會前必須先經黨團協商」，而通常在黨團協商中，相關議案在委員會審查過程中未達到共識的部份將能獲得更進一步討論之機會。而以目前立法院運作之狀況，相關議案如送黨團協商如逾一個月未經處理者，按照《立法院職權行使法》第 71 條之一規定則可由院會定期處理，而此處理大多爲進行表決。

¹⁴ 從立法院全球資訊網會議預報查詢可見 2009 年 11 月底至 12 月，《文化創意產業法》共排入委員會審查六次，分別在 11 月 30 日、12 月 2 日、12 月 7 日、12 月 10 日、12 月 17 日、12 月 21 日，而《文創法》也很快通過，在 2010 年 1 月 7 日完成立法院三讀審查，2010 年 2 月 3 日由總統公告。

（六）院會二讀及三讀

相關議案到了院會二讀及三讀之階段，已經代表相關議案在立法院即將完成審查程序，通過後經總統公告後就可以正式成為法律。三讀通常會緊接著二讀進行，也就是說某個議案如被排入院會進行處理時，在二讀完以後則會立即進行三讀。而進一步說明相關議案在二、三讀能否被阻擋之情況，以實務面來說，在二讀時立法委員仍能經過十五人以上連署來對相關議案要求重付審查，但通常會比較少見；而到三讀大多僅做文字修正或條次變更，不會針對議案內容進行調整。而在立法院有另外一種狀況即在會期末進行法案清倉時，各黨團也會就爭議許久之議案、及超過協商時期之議案進行表決，強勢將有爭議法案進行處理。

整體而言，一個議案如果能在最後進行到院會二、三讀之階段，最後正式成為法律案的機會相對提高；相較之下更多的議案在立法院各階段時，就會被各種不同原因擱置處理，導致議案無疾而終。

我國「博物館法」草案推動的過程

一、我國為何需要「博物館法」？

目前國內多所公立博物館設置之母法主要是依據民國 42 年《社會教育法》第 5 條設置¹⁵，其各國立博物館之組織法、組織章程、組織條例、等則依《社會教育法》第 15 條¹⁶規範，規範博物館業務職掌與人員進用（行政院研考會，2011：37-38）。且在政府組織再造前之主管機關大多在教育機關。

¹⁵ 《社會教育法》第五條：「各級政府視其財力與社會需要，得設立或依權責核准設立左列各社會教育機構：1、圖書館或圖書室。2、博物館或文物陳列室。3、科學館。4、藝術館。5、音樂廳。6、戲劇院。7、紀念館。8、體育場所。9、兒童及青少年育樂設施。10、動物園。11、其他有關社會教育機構。」。

¹⁶ 《社會教育法》第十五條：「國立社會教育機構之組織以法律定之。各級社會教育機構之設備標準，由教育部定之。」

而私立的博物館或美術館則依據《私立社會教育機構設立及獎勵辦法》設置。

我國公立博物館的設置與管理，係以《社會教育法》為母法進行設立，故依該法第 7、10、11 條之規定，公立博物館內之「組織變更」、「預算」及「人事運用」等方方面面皆必須經過一定程序的行政程序報准核可，而像「預算」或「人事」等部分則進一步需送立法機關進行審議，因此常造成公立博物館之運作往往必須比照公務機關接受行政流程的規範，往往到最後會導致彈性疲乏及僵化，影響館所運作之效率及表現。

而國內私人博物館由私人設立，往往在營運過程中，常在資源不足的情況下，會遇到財務的困難，也造成人才流失，並且許多私人館所也因為規模跟營運能力缺乏的問題，難以向政府取得補助經費，更加重營運的負擔，同時也可以發現部分的私人博物館還會遭遇法規不明確（李玉玲，1998），造成館所在公共安全、消防安全、土地使用登記等無法符合營業規範等，造成其經營往往需遊走法規邊緣，在夾縫中求生存。

博物館在現今不斷地受到最新世界潮流的挑戰下，其在組織轉型、人力資源短缺、財務經營等議題相繼接踵而至，導致國內博物館急需一部獨立的博物館法來輔導與規範，是故研議一個「博物館法」對其組織及作用提供明確的遊戲規則，使相關部門皆可按圖索驥，有助於國內博物館事業的發展。

二、我國「博物館法」草案推動之歷史經過

要瞭解我國「博物館法」草案推動之歷史經過，首先必須瞭解「博物館法」當初推動的時空環境。檢視國內專門探討有關「博物館法」之文章，有秦裕傑先生所撰寫之幾篇紀錄文章外，另有國立臺南藝術大學（時為藝術學院）碩士生范錦鑫於 2001 年所撰〈檢驗博物館法草案-七個版本草案之分析〉及財團法人國家政策研究基金會研究助理劉新圓於 2001 年所寫〈博物館法草案之比較評析〉屬於較系統性的研究「博物館法」，研考會於 2011 年委託漢寶德先生研究〈我國國立博物館組織定位與經營模式之研究〉中有單

獨一小節探討「國內外國立博物館之法定地位」等，其餘探討「博物館法」之文章大多出現在探討「博物館行政法人議題」或者見於新聞報導或短文中。

而在上述的文獻檢閱中所得文獻並不足以支撐起本文之研究內容，故進一步查詢「立法院法律提案審議進度系統」可得立法院於1998年第三屆第五會期及2001年第四屆第五會期有委員提出「博物館法」草案外，其餘並無檢視到其他有關「博物館法」之相關提案內容；並佐以從「立法院新聞知識管理系統」檢視「中國時報」、「聯合報」及「自由時報」等平面媒體於1998年前後之新聞檢索，可查得當時國內也遭遇「樹火紙博物館」、「鴻禧美術館」被相關主管機關告知未完成法定立案程序等事件，林濁水委員更爲此自行召開公聽會（張伯順，1998；李維菁，1998；黃寶萍，1998）。所以博物館立法之議題在1998年前後，可說在當時是受到各方輿論相當程度之重視。

而根據1998年5月21日立法院第三屆第五會期教育委員會所舉辦之「博物館法」草案公聽會許多專家學者的發言紀錄得知，當時主要推動博物館法草的時空背景可歸納爲「公立博物館受公務機關限制發展困難，各館所組織條例必須經立法院會審查通過，所以在員額、編制及人才流通上受到重重限制，且各館所在預算及租稅減免上亦需要較大之彈性處理」，所以才迫切需要一部特別法來進行管理¹⁷（立法院公報，1998）。

進一步追溯我國「博物館法」草案的條文起源，可回溯到1977年間行政院爲推動「十二項建設」中之文化建設計劃，於1983年致函教育部，要求研議「博物館法」和「圖書館法」草案（秦裕傑，1997：29）。而教育部遲至1988年才要求國立自然科學博物館出面研擬「博物館法」草案，由漢寶德館長召集，聘請學者專家成立研擬委員會。當時由漢寶德館長送教育部同意後所召集之專家學者名單有：楊國賜（時任教育部社會司司長）、劉立

¹⁷ 從立法院公報整理公聽會會議紀錄，計有朱惠良主席、漢寶德、楊國賜、周功鑫、秦裕傑、黃光男、黃才郎、廖桂英等人發言，大抵內容集中在「人員、經費、博物館法草案文字等內容」。

民（時任文建會一處處長）、陳癸淼（時任立法委員）、譚旦冏（時任故宮副院長）、王秋土（時任故宮主秘）、江韶瑩（時任國立藝術學院教授）、王哲雄（時任國立臺灣師範大學教授）、黃光男（時任臺北市市立美術館館長）、王光平（時任臺北市立動物園園長），並由委員之一的秦裕傑（時任國立自然博物館副館長）實際負責撰寫出研究報告、法案架構及條文草案（秦裕傑，1992：24）。

而根據秦裕傑副館長之著作「博物館論述」提及當初在處理「博物館法」之時，因為國內幾乎沒有「博物館法」相關之專家，故初期教育部就要求國立自然科學博物館邀集國內專家進行研議，決定出初步的工作方向（秦裕傑，1997：49）：

- 1.分別向韓、日、英、美、法、德諸國搜集博物館法有關資料，作為參考。
- 2.初步研擬博物館法之內容、作用以及立法之可行性。
- 3.先邀請博物館界人士及學者專家舉行座談，初步交換意見。
- 4.組織委員會，進行研議起草。

而由於各國資料多係透過駐外單位協助蒐集，加上所有邀集之專家學者大多為博物館界之專家學者，並無法律或行政法相關之專長（陳癸淼先生雖為時任立法委員但其專業背景為師範大學國文系畢業及史博館館長），所以在草案研擬過程中遭遇許多立法技術上之困難。而最後在秦裕傑副館長所草擬之「博物館法」草案之架構與內容中可見有第一章「總則」、第二章「博物館之系屬及分類」、第三章「博物館設立標準」、第四章「博物館組織」、第五章「博物館業務」、第六章「博物館經營管理」及第七章「附則」等內容，在經歷四次委員會的討論與修正後，最終於1991年五月正式將草案送教育部。而教育部也旋即由社會教育司出面分別在北、中、南召開區域性座談會，針對該草案進行討論，而後至1994年止，教育部也由政務次長針對此草案開了五次研商會議（秦裕傑，1997：30-34）。

儘管由相關文獻可看到行政部門對於「博物館法」草案研擬上之努力，但最終到 2013 年 10 月止，立法院仍未見到有以教育部或文化部（文建會）為主管機關送請立法院審議之「博物館法」草案，是為國內「博物館法」推動較為可惜之處，而其原因根據文化部 2013 舉辦博物館法草案公聽會所提供的「草案總說明」中可見，其認為博物館法推動三十多年尚無進展之原因是因為「專家學者意見分歧，尤其民間博物館業者憂慮相關設限將不利發展，故態度保留，對於立法多所質疑，立法因此未有進展」（文化部，2013）¹⁸。

三、我國「博物館法」草案在立法院的修法沿革

透過「立法院新聞知識管理系統」的檢索及「立法院法律提案審議進度系統」的檢閱，可知除前述教育部所研擬之「博物館法」草案外，立法院至少有陳癸淼、劉光華、朱惠良、林濁水、陳學聖等幾位立法委員對「博物館法」有自己之主張及版本。

但回到任何法案本身，最終仍要回到立法院這個我國最高立法機構內來進行討論。因為立法院對於行政部門、立法委員之提案、或者各方在立法院公開會議之發言皆會記載於立法院公報內以做紀錄，而立法院公報作為政府機關之公文書，則有一定之代表性與歷史價值，而在政治學界中之國會研究課題，便有一部份研究亦採用公報做為研究基礎，故本研究主張要瞭解「博物館法」草案在我國推動之情況，則必須要回到立法院本身來看該法的推動狀況。

藉由立法院的「法律提案系統」檢索立法委員的法律提案，可檢索到在第三屆第五會期（1998 年 2 月）有陳癸淼等 16 位委員提出「博物館法」草

¹⁸ 文化部雖尚未將博物館法草案送至立法院審議，但在 2013 年 11 月 7 日至 8 日間已於北中南舉辦三場博物館法草案公聽會。在公聽會舉辦後，將可期待文化部盡速將此草案送行政院會審議後，即可送立法院正式排入立法程序的審查。

案，而到第四屆第五會期（2001年4月及5月）則有朱惠良等35位委員及劉光華等36位委員相繼提出「博物館法」草案及「博物館設置條例」。而此三位委員所提出之版本就立法院議事規則來說已經成為正式法律審議案，因為其皆透過程序委員會正式排入院會進行一讀，並交付委員會等待審議，可說已成為正式議案。而進一步透過公報系統檢索立法院教育及文化委員會第三屆至第七屆第六會期之議程安排，筆者發現在累積超過五百多次之委員會會議中¹⁹，僅於第三屆第五會期末於教育委員會中舉辦「博物館法」草案之公聽會，其餘並未有「博物館法」在立法院審議之相關進度。

另外，就「立法院公報檢索系統」檢索實際議事審查之會議記錄，其所得之資料可見，立法院教育及文化委員會根本沒有對任何委員所提案的條文內容進行實質審查，僅在朱惠良擔任委員會召集委員時，在委員會舉辦公聽會聽取各方意見，由此可論「博物館法」在我國立法機關之推動相較於其他法案是較緩慢的一個過程。

故以此法在立法院審議之狀況，筆者推斷「博物館法」草案對於立法院或者行政部門來說，皆不被列為優先推動法案。因為由公報系統所檢索出之法案處理次數可發現相較於同屬教育文化委員會審議之「圖書館法」、「文化創意產業發展法」甚至於不同類型在經濟委員會審查之「再生能源發展條例」草案、法制委員會「司法官法」草案等類型之法案在立法院之處理次數皆多於「博物館法」草案。

總結來講，目前我國立法委員已經選舉至第八屆，立法委員也從原先的225位席次縮減成113位席次，選舉方式也從複席選區單一不可讓渡制度（SNTV）改成單一選區兩票制，可說在立法院的運作及行政立法互動上有重大之改變，然就「博物館法」草案本身來看，因為屆期不連續之影響，從第五、六屆起，甚至在第八屆立法委員就任後，因行政機關沒有主動向立法

¹⁹ 立法院委員會一年安排有兩個會期，一個會期約有十八次以上之會議，從第三屆到第七屆共五屆立委超過14年的任職期間，加總超過二十八個會期，故最少有五百多次委員會開會之機會。

院提出提案及原本重視博物館法之委員亦無連任，所以該草案也沒有立委在立法院中繼續協助推動。換句話說，也就是國內博物館界從 1998 年所期盼立法院能審議通過之博物館法，從 2000 年後至今已十年時間並未排入立法院的審查體制裡面。

我國「博物館法」草案推動之經驗性分析

在上述介紹完立法院議案審查之流程及我國博物館法草案推動之情況後，本處將進一步去檢視過去第三屆第五會期及第四屆第五會期「博物館法」草案在立法院運作之狀況，來釐清讓「博物館法」草案在立法院推動之狀況。

提案狀況

經由「立法院法案審查系統」進行查詢，可查得共有八筆「博物館法」審查之紀錄（表 2），其中三筆是第三屆第五會期的陳癸淼委員及第四屆第五會期的朱惠良及劉光華委員等三個提案，另外五筆為朱惠良委員之提案在院會一讀時被退回程序委員會。而藉此紀錄，筆者分析及探討以下幾點訊息：

（一）朱惠良委員於第四屆第五會期提案後，該案經過四次被杯葛退回程序委員會未被處理，遲至 2001 年 5 月 18 日才被交付委員會，對此筆者回頭查詢當時立法院公報可發現當時不只博物館法被杯葛，而是當時大部分委員的提案皆被退回程序委員會，可預測當時應該在立法院有強烈對抗之議題；而進一步查詢當時新聞，可發現核四案、兩岸經濟交流、立委席次減半等議題為當時社會所討論之主題，此也是引起立法院朝野嚴重對抗之原因，故可知當時「博物館法」草案於第四會期提出時，正逢國內政治紛爭之時。

（二）而細查三位委員提出草案之時間為第三屆第五會期及第四屆第五會期之時間，其分別在選舉年前所提出（1998 年 12 月為第四屆立委選

舉；2001年12月為第五屆立委選舉），自然而然在立法院的議案處理程序中，被審查之機會相對減少。且立法院之提案有屆期不連續之規定，所以每屆立委改選後，相關的提案就必須重新來過。所以這些委員提案的時間點加上三位委員（朱惠良、陳癸淼、劉光華）未連任，也使「博物館法」草案在當時就有先天上處理時程已有不足之處。

(三) 另檢視 1998 年期間有關「博物館法」之審議新聞，皆報導因立法院流會所以導致「博物館法」無從處理。但對照立法院所得紀錄，顯示在 1998 年期間，立法院教育委員會才由召委朱惠良立委將「博物館法」排入委員會處理，但並非進行法案審查而是透過公聽會來廣徵各方意見，取得進一步之共識。而該公聽會召開時間由立法院議事錄可知為該會期教育委員會最後一天召開。而第三屆第五會期後緊接著第三屆第六會期即為選舉年，故委員通常會返回故鄉進行選舉或輔選，在委員會就不會安排重要議案進行審查，而會改以業務報告或者參訪作為議程。

表 2 博物館法在立法院審查狀況表

法案名稱	提案機關	日期	進度	決議
博物館設置條例	劉光華等 36 位委員	20010525 第四屆第五會期	一讀	交教育文化委員會與相關 議案併案處理
博物館法	朱惠良等 35 位委員	20010518 第四屆第五會期	一讀	交教育文化委員會處理
博物館法	朱惠良等 35 位委員	20010511		退回程序委員會
博物館法	朱惠良等 35 位委員	20010501		退回程序委員會
博物館法	朱惠良等 35 位委員	20010424		退回程序委員會
博物館法	朱惠良等 35 位委員	20010417		退回程序委員會
博物館法	委員會 公聽會	19980521	委員會	討論完畢
博物館法	陳癸淼等 16 位委員	19980227 第三屆第五會期	一讀	送教育、法制兩委員會審查

(資料來源：本研究整理)

結論與建議

博物館通常被視為國家發展軟實力的文化建設，而我國較具規模之博物館大多為政府設立，且依據《社教法》所定，其為肩負有推動社會教育責任之機構，故研議一套「博物館法」對各級博物館之組織及作用予以規範，使相關部門皆可按圖索驥，實在有助於我國整個博物館事業之發展。

現今博物館之法律規範主要係以民國四十二年所頒布之《社會教育法》做為母法規範，而私人博物館大多以教育部之行政命令《私立社會教育機構設立及獎勵辦法》為主要法規依據（范錦鑫，2001：1），而整體來說國內的公設博物館會遇到組織僵化、人才及財務無法彈性運用等議題，而私人博物館則必須要面對資源缺乏，館所營運受各類法規限制等經營困境。而隨著博物館界在經歷多年的發展後，亦遭遇許多新興之挑戰，譬如傳統的公立博物館，過往主要是以靜態保存文物的功能見長，在客觀上有公務預算支應，所以在經營上多屬保守。但面對社會進步的挑戰，公立博物館現在必須接受行銷、財務等挑戰。所以說原有對博物館之規範及管理已經無法協助博物館進行有效率且前瞻的營運，更大的部分還會成為博物館成長的障礙。所以博物館界對於博物館法之制定有非常高之期待，因為希望藉由博物館法之制定能使國內博物館界能夠得到更積極且完善之輔導機制，並能使各博物館得到該有之自主性。

回顧我國過去在博物館的立法過程中，雖然在1988年由教育部要求國立自然科學博物館出面召集學者專家而擬訂之相關草案共分六章共計28條款，對我國博物館的設立、管理及標準、組織、業務和博物館經營管理均有明確界定，融合世界各國博物館法的集合。但是可看到此條款有明顯的管理式風格，充滿以中央或地方政府規範博物館事業發展的味道。而該版本至1998年又有諸多立委提出不同版本草案，但其中各版本間差異性並不大，政府部門與博物館界要求立法的呼聲大約為以下四點明確之主張（范錦鑫，2001：1）：

- 第一、解決博物館的法律定位問題，包括博物館定義、立案、主管機關、監督機制等問題。
- 第二、博物館及捐助博物館者該想有何種優惠，如租稅減免、所得稅遺產稅減免、建物不受土地分區限制及修訂建築法規等。
- 第三、評鑑博物館、建立政府認定或考核博物館標準。
- 第四、成立博物館事業發展委員會。

故總結前述幾點訊息來看，「博物館法草案」在立法院推動之狀況未見有積極之作爲，從第三屆到第七屆委員之十幾年任期中，僅見第三屆及第四屆有委員提出，其餘在第五、六、七屆皆未有委員提案。而檢視過往「博物館法草案」在立法院的審查過程可歸納出其所遭遇的幾點推動困境，其分別是：

- (一)「主管機關未提送相關草案至立法院審議」：雖經文獻檢閱可知教育部已經有一部「博物館法」草案，但其遲遲無法送至立法院審議。而 2013 年 11 月，文化部雖然進行了三場「博物館法草案公聽會」，但就法案的立法程序來說也尚未送出行政部門。所以總的來說，在立法院的立法程序中「博物館法草案」在立法院根本無法進行審查或討論。
- (二)「提案後不夠時間進行運作就遇到屆期不連續」：檢視之前「博物館法」草案所提出之時間點，皆爲選舉年前之會期所提出，而立法院選舉年之會期立委通常無心開會，所以在此時間點提出議案，根本無法有充足時間進行運作，故可見到幾次的「博物館法」提出最後皆因屆期不連續的影響，導致無從審議。而本次由文化部將提出的「博物館法草案」也可能遇到相同難題，因爲 2015 年年底第九屆立委將進行選舉，故評估期程，博物館法草案要在第八屆立法院通過之機會，僅剩 2014 年兩會期能被妥善處理²⁰，因此還需極大的努力進行法案推動。

²⁰ 目前 2013 年 11 月文化部召開三場公聽會，按照相關行政程序，在公聽會後還須報請行政院院會

(三)「對博物館法擁有專業之立委無法延任」：排除報派林濁水委員、陳學聖委員揭露其對博物館法有興趣外，按照正式立法院公報所得之三位提案委員，最後在第五屆後並未獲得連任(陳癸淼任第二、三屆立委；劉光華任第二、三、四屆立委；朱惠良任第三、四屆立委)，故可看到從第五屆後「博物館法」草案並未在立法院之提案出現過。

故上述幾點困境可做為未來在推動「博物館法」草案過程中，相關主管機關或者遊說團體必須去克服或重視的參考依據。

進一步，筆者認為未來博物館界如果想要積極在立法院推動「博物館法」，至少要有以下六大步驟或要點必須要進行運作：

(一) 建構社會輿論：博物館界必須要重新建構起社會輿論，透過新聞媒體之操作，喚起大眾對於博物館界發展之重視，讓相關領導者或者國民瞭解博物館存在之真實意義，及所面臨發展之瓶頸。因為當社會輿論建構完成時，相關法案才會得到關注，才有機會進到立法院並快速的排入議程進行審議。

(二) 提供專業性法案內容：對於「博物館法」之條文內容，博物館界必須擔負起更大之責任，重新檢視過去十年前所提出之版本，審酌目前博物館所遭遇之現狀以未來可能會面臨之挑戰和侷限，由業界提出專業性的法案及建議給主管機關或立法委員參考，以俾行政和立法部門能對此議題有充分之瞭解，也增加本案在立法院被提出及審議之可能性。

(三) 要求行政機關提出對案：另外有鑑於之前推動「博物館法」之經驗，可見教育部身為當時之主管機關未有積極之態度，故在這十年間並未

核定，故整部草案得以完備送立法院之時間最快也需到 2014 年。而第九屆立法委員之選舉將於 2015 年年底進行，故從 2014 年至 2015 年立法院之會期僅剩四個會期(包含兩個預算會期)，故相關法案能實際進行審查之機會所剩無幾。假若文化部不能將博物館法列為優先法案，則博物館法草案在第八屆立法院要通過之機會可說是微乎其微。

有行政機關版本之條文進入立法院待審。而在現今面臨部分博物館移撥文化部歸管，博物館界應該出面要求文化部應該負責的扮演起主管機關之角色，同時整合教育部、內政部、財政部等機關，將「博物館法」列為優先法案，並協助其在立法院推動。

(四) 培養專業性立委：博物館學界另外也必須要重新尋找到關心博物館界發展之委員，並請託其在立法院為博物館發聲。在過去很可惜的是在陳癸淼、朱惠良等委員離開立法院後，並未見有更積極之做法去爭取立法委員對博物館界之關心，所以像過往有支持過「博物館法」連署且目前還連任之立委，至今也未見有團體去運作讓其協助「博物館法」草案重新排入院會議程。

(五) 組織團體進行《遊說法》登記：在 1997 年我國為了使利益團體之遊說能遵循公開、透明之程序進行，並防止不當利益之輸送，確保我國民主政治之發展，所以特別在立法院通過了《遊說法》法案。而在《遊說法》中簡單的說來就是利益團體針對其所關心之法案內容，可以向立法院或行政機關之遊說辦公室正式申請立案，在進行登記後，可以正式書面或者邀約的方式與各立法委員辦公室聯繫，向立委本人或其指派之代表人說明相關主張。前述之會面記錄，相關單位必須要在時限內回報遊說辦公室，並定期上網公告。《遊說法》的通過，相較於過往利益團體之遊說必須過個人人脈去進行深度遊說提供了另一個層面的遊說方法，也就是利益團體只要透過此制度的運作，就較能在立法院進行較廣度之宣傳，較有機會讓過往不關心該議案之委員亦能同時瞭解該議案之重要性。所以筆者認為博物館界至今如仍認為「博物館法」仍像十年前一樣重要，必須被提出，則可以透過組織性的向立法院及行政機關登記遊說，以期該法能順利審查，而目前看來，中華民國博物館學會的組織架構及運作較為完善，期能扮演起博物館界向立法部門進行遊說跟溝通的角色。

(六) 爭取議案存活時間：過往「博物館法」草案在推動的過程中面臨最大

的問題就是該案存活於立法院之時間過短，因為在第三屆及第四屆的法案提出皆是選舉年，實務上根本沒機會在立院進行處理。而按照立法院實務經驗來看，每屆新任委員報到後的第一會期，大部分委員及委員助理會透過資料庫去搜尋過往未被處理或者富有意義之議案，重新改寫後進行連署送案，以做為委員該任期之政績。而轉眼間，第八屆立委任期剩下兩年，在主管機關對「博物館法」未有積極主張的情況下，即便近日「博物館法」草案被交付到委員會待審，恐怕最後也將無疾而終，故筆者建議博物館界可將推動「博物館法」之目標鎖定在第九屆立委改選過後。因為在改選過後，博物館界即可立即進行立法院運作，讓「博物館法」草案在第九屆第一會期時就能進到立法院委員會等待審查，如此有足足四年之時間，可以進行立法院遊說及讓委員會召委對該議案有充分時間做審查。

總結來講，筆者認為「博物館法草案」之推動在國民教育或文化保存上應該是更具有正當性及急迫性之法案，而「博物館法」之通過如果對國內博物館界之發展是重要的，那過往博物館界在立法院之運作成績是相當不理想的，因為從相關的立法院會議紀錄來看，相較於其他法案，博物館法草案被討論之機會是較少的。所以筆者在本文用較大篇幅去對立法院之運作機制做簡單之說明，而非實質上去處理「博物館法」草案內容，以期博物館界能瞭解如何在立法院推動法案，並且能不懼怕與立法院進行互動，最終能讓「博物館法」在立法院盡快推動通過。

參考文獻

- 文化部，2013。博物館法草案總說明。博物館法草案公聽會，2013年11月1日。
- 立法院，1998。博物館法草案公聽會會議紀錄。立法院公報，第八十七卷第三十期委員會紀錄。
- 朱志宏，1995。立法論，頁：19-20。台北：三民書局。
- 朱惠良，2001。博物館法草案。立法院議案關係文書 1080 號，委員提第 3539 號。
- 行政院文化建設委員會，2012。文化統計，頁：83-84。台北：行政院文化建設委員會。
- 行政院研究發展考核委員會，2011。我國國立博物館組織定位與經營模式之研究，頁：37-45。台北行政院研考會。
- 李玉玲，1998。私立博物館立案公聽會，與會者呼籲定博物館法。聯合報 14 版，1998 年 8 月 7 日。
- 李維菁，1998。私立博物館法令叢林爭生存。中國時報 11 版，1998 年 8 月 7 日。
- 周萬來，2008。議案審議-立法院運作實況，頁：3-4。台北：五南出版社。
- 范錦鑫，2001。檢驗博物館法草案：七個版本草案之分析，頁：1-74。臺南藝術學院博物館學研究所碩士論文，臺南縣。
- 張伯順，1998。紙博不惜休館突顯問題。聯合報 14 版，1998 年 8 月 4 日。
- 秦裕傑，1992。博物館絮語，頁：24。台北：漢光文化。
- 秦裕傑，1997。博物館論述，頁：30-49。台中：台灣省立美術館。
- 陳癸淼，1998。博物館法草案。立法院議案關係文書 413 號，委員提第 2057 號。
- 曾濟群，2001。國會立法與程序，頁：5。台北：台灣書店。
- 黃寶萍，1998。法令卡住私人博物館。民生報 19 版，1998 年 8 月 2 日。
- 劉光華，2001。博物館設置條例草案。立法院議案關係文書 1080 號，委員提第 3532 號。
- 劉新圓，2001。博物館法草案之比較評析。財團法人國家政策研究基金會（教文研 090-012 號）。