

書評 Book Review

評《臂距之外：行政法人博物館的觀察》¹

鄭琳云²

Lin-Yun, Cheng

《臂距之外：行政法人博物館的觀察》是由現任國立臺北教育大學藝術與造形設計學系的教授黃心蓉所撰寫之書籍。本書是因作者發覺臺灣過往研究對行政法人的演變與興替或是行政法人在單一範疇的運用較少著墨、書寫，因此希望本書研究可以聚焦在行政法人體系與博物館間的發展，探尋過往相關研究的缺口，以作為反思臺灣發展法人博物館政策的借鏡。溯其根源，作者發現英國的非部會公共組織與臺灣行政法人的精神是最為相似的，並且英國的大英博物館既是非部會公共組織，同時也是世界上首間行政法人博物館，具有其發展上的代表性與重要性。因此，本書藉由英國國立博物館法人精神的實踐案例，反思自 2017 年高雄市立美術館（以下簡稱高美館）率先成為臺灣的行政法人美術館後，所產生的藝文單位「行政法人熱潮」下，現今臺灣行政法人博物館發展的樣貌。

全書在研究方法上，作者採用了文獻分析及訪談法，訪談期間為 2016 至 2019 年，主要訪談對象是大英博物館現任最資深的研究員歐文·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)，訪談對象的選擇皆為此研究內容指標性研究的首選。書籍的目標讀者依筆者理解，作者主要是希望給專業人士閱讀，如行政法人博物館經營者、非藝文類行政法人管理者、博物館從業人員，期望透

¹ 誌謝：非常感謝兩位匿名審查委員，提供寶貴的審查意見。

² 國立彰化師範大學美術學系藝術教育碩士班研究生

過內容呈現行政法人內部相貌，能夠幫助臺灣行政法人博物館經營穩定提升並對非藝文類行政法人的管理也能夠有所幫助。同時作者在書籍內容中，也有很多實際案例的觀察內容。因此，筆者認為，對於行政法人主題有興趣的一般大眾，也可以透過書籍中的實際案例而對「行政法人」體系產生省思。筆者現職為一位藝術教育研究生，在因緣際會下接觸到這本書，從閱讀本書的過程中得到許多觀後感，因此希望以一位學習者的身分，撰寫此篇書評，能夠讓自己與書籍中的內文重新對話、反思。本文主要以幾個書籍中的重要概念與筆者覺得值得思考的問題來進行書寫，並嘗試跟隨作者書寫脈絡來思索、提問，期望給予閱讀書評的一般大眾讀者們，也能夠跟隨筆者書寫的內容得到進一步的思考，並且願意去觀看整本書籍。

什麼是臂距、行政法人、非部會公共組織？

由臂距、行政法人等詞彙所組成的書名，以及在內文中不斷提及到的非部會公共組織，這幾個詞語是筆者在閱讀本書時不斷重複看見與引發個人思考的名詞。而從作者的書寫脈絡中，也發覺了作者在內文中有清楚的去解析與界定這幾個詞彙所牽涉的範疇，因此本文嘗試先將重要名詞進行說明，以便引入後續對於書中問題的思考。

首先，「臂距」(arm's length principle) 一詞是英國公共行政中不可或缺的重要概念，參照本書第一章「行政法人及非部會公共組織緒論」內容可見，英國自 1570 年的破產委員會、1694 年的英格蘭中央銀行後，就有執行政府性質工作，且由納稅人稅收負擔，但不是屬於政府部門內編制的組織出現，此類型組織為公共組織，然而因組織是由董事會主管運作，政府不直接介入干涉，因此行政上與政府保持了像是一臂之遙的距離，具有其獨立性，這就是「臂距」(arm's length principle) 的概念。

其次，據本書第六章「行政法人在臺灣(一)」內容，作者引用董保成(2007, p. 44) 提及的行政法人定義：行政法人是公私部門之外的全新敘述

體系，是指由政府提供補助，但在人事、會計法令上予以鬆綁，透過內部、外部適當監督機制及績效評鑑制度之建立，以達專業化和提升效能，並與政治脫勾的公共性機構。後續，作者也引用了臺灣行政法人法對「行政法人」一詞的界定：國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。最終作者彙整其概念表示：簡明而言，「公共」是貫穿行政法人的精神，但只有不需要行使過多公權力、也不適合公權力過度干涉，如文教、體育、研究等具專業需求的領域才適用，且行政法人既是為阻斷政府直接介入而設立的公法人，若要貫徹臂距原則（arm's length principle），關鍵還是在董事會的整體運行上。此為延續本書前面第二章董事會篇時，作者提及到的「在行政法人博物館中實際掌權者是董事會」，因此從內文脈絡中清晰可見董事會在行政法人博物館所扮演的重要角色。

最後為「非部會公共組織」一詞的解析，依據本書第一章「行政法人及非部會公共組織緒論」內文所述，它是獨立於政府門外的組織，是為了求組織高度專業化，並且減少政治干預，希望擁有民主、多元、獨立精神而產生的臂距機構。過往英國通常以「準自主性非政府機構」或是「匡構」稱之。直到李奧·皮亞茲奇(Leo Pliatsky)爵士在 1980 年報告中用「非部會公共組織」詞彙代稱之，才演變成了後續皆使用的「非部會公共組織」一詞。其中非部會公共組織又可以分為行政、諮詢、仲裁及監管等四類組織，舉例而言，行政型的非部會公共組織有國立博物館及藝術諮議會等，它們有自己的人事及預算，而諮詢及仲裁型的非部會公共組織並沒有單獨的雇員或是經費、預算，皆由監督部會提供人力支援。因此，這四類的非部會公共組織間是彼此相互合作、溝通，得以使整體非部會公共組織運行順利。

綜觀上述本書對臂距、行政法人、非部會公共組織三個詞彙的說明、分析，筆者認為本書書名其實是除了論及英國公共行政中重要的「臂距」概念及英國獨特的經驗對於臺灣行政法人的運作，甚至是再限縮於談臺灣行政法人與博物館發展間的連結所給予的多方啟示外，更有種會不會有「其他可能性」的隱含意義在，因為書名主標題為「臂距之外」，有種嘗試思索現有體

制外的多元可能性之精神於其中。

為何本書主要以英國的行政法人博物館經驗借鏡臺灣？

作者於本書的第一章「行政法人及非部會公共組織緒論」中，整理多方學者的研究後，指出 1998 年臺灣行政院以「去任務化」、「委外化」、「地方化」及「行政法人化」四大軸線推動政府組織再造，其中「行政法人化」與日本獨立行政法人及英國非部會公共組織最為接近。而國內學術研究有發現日本獨立行政法人是受英國政署之啟發，雖然各國有因地制宜，並未完全復刻，但臺灣公行學者們如本書所提及到的賴森本、許哲源、劉坤億及彭錦鵬等人研究溯其根源後，皆認為臺灣行政法人其實較類似於英國的非部會公共組織。本書作者整合前述概念後主張：無論臺灣行政法人是從英國的政署而至日本獨立行政法人這個脈絡學習，亦或是師法英國非部會公共組織一脈，皆是必須追本溯源、重新檢視英國的公共行政。而論及行政法人博物館，英國的大英博物館作為一個非部會公共組織，亦是遵循臂距原則（arm's length principle）所設立之世界上第一間公法人博物館，有其行政法人博物館歷史上的重要地位與價值，因此強調說明了臺灣需要從英國的行政法人博物館的實質館務經驗中借鏡、學習。

然而臺灣的「體質」是否真的適合參照英國的館務經驗？這是相當值得深思的問題。臺灣的行政法人博物館在館舍經營面臨到相當多的困境或是外界質疑，如董事會長職位的人員指派方式是否公正？財務及績效評鑑制度的建立是否可靠？而筆者好奇那真正適合且屬於臺灣的行政法人博物館經驗究竟為何？

臺灣的博物館為什麼要行政法人化？

據本書第一章「行政法人及非部會公共組織緒論」所論，臺灣於 2011 年正式通過「行政法人法」，而立法期間，學術界對歐洲、日本行政法人的

發展研究仍持續跟進，然而當時雖有一些學術研究的背景知識積累，不過臺灣行政法人博物館或美術館卻一直沒有實際的館舍執行案例。臺南市美術館（以下簡稱南美館）在籌備時雖即以行政法人館舍為方向，但並未帶動任何風勢或討論，直到 2017 年，高美館首開臺灣行政法人美術館之先例後，對行政法人經營方式感興趣的藝文單位開始直線上升，作者在書中更形容這是一種「暴風式成長」。

當要論及為何臺灣的博物館要行政法人化此點，作者在本書第一章的第三小節「文化機構再造之路」內文提到，據臺灣行政法人法的內容，行政法人的設立是為了執行以下公共事務「……具有專業需求或須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、所涉公權力行使程度較低者……」（行政法人法，2011）。而英國的非部會公共組織，它是為了求組織高度專業化並且減少政治干預，希望擁有民主、多元、獨立精神而產生的臂距機構，與臺灣行政法人精神是最為接近的。本書作者更引用英國數位文化媒體暨體育部（Department for Digital, Culture, Media & Sport）於 2017 年所發布的文件內容，闡明臂距組織適用對象為需公務人員所具技能外之專業，且需政治上中立及能夠獨立行事以建立事實的單位，其中專業及中立確實皆是國立博物館能成功經營的唯二法則。因此，國立博物館法人化，或許是一種博物館經營上新的可能性，並且因為如本書第六章「行政法人在台灣（一）」的內文所述，英國國立博物館以非部會公共組織身分運作已經歷時百年，為行政法人博物館的原型，後續隨著荷蘭、日本、西班牙、法國等國家國立博物館經營方式的陸續變動，臺灣也跟隨著時代大趨勢的演變，逐漸走向了「行政法人博物館」，並發展出了獨具臺灣在地特色的法人館舍。

屬於臺灣的行政法人博物館有什麼特色？

參照本書第六章及第七章「行政法人在臺灣（一）、（二）」內容，臺灣的行政法人博物館是非信託制管理，且在臺灣的博物館剛開始發展的初期，

政府還常借教育界的人才以增添博物館的知識涵養與內涵，像是早期國立自然科學博物館（以下簡稱科博館）籌備處主任即是當時任職於國立中興大學理工學院院長的漢寶德教授，且也因為博物館與教育界都有密切的接觸，因此公立博物館館員的晉用管道同樣因時間遞移，從原本的公務單軌轉為公教雙軌的聘用方式。

1985 年，政府的教育人員任用條例法規通過，社會教育機構如博物館等單位可以比照大學教授、副教授、助理教授等級聘請研究員、副研究員、助理研究員，也就是現在公立博物館被大眾所熟知的公務人員及學有專精的教育人員兩種方式聘用進入博物館工作，此即「公教雙軌」。而非信託制管理則是指行政法人中的董事並不是財產的受託人，即不是名義上財產的擁有者，文物所有權不屬於董事，董事的明文工作也沒有包括募款。讓臺灣法人的董事、監事亦曾被質疑是虛化、名實不符的狀態，但董事會是行政法人博物館想要推行「去政治化」的唯一所託，因此作者提及到：如何讓董事會從形成到主事皆能謹守中立，取得公眾們的信任，是臺灣行政法人組織的當務之急。

臺灣行政院以「去任務化」、「委外化」、「地方化」及「行政法人化」四大軸線推動政府組織再造，亦是臺灣推動行政法人的特色。其中「去任務化」指政府機關不再負責特定的政策業務之任務；「委外化」便是現今在談的 BOT 模式（Build-operate-transfer），其經典案例有海生館、高鐵、捷運的委外經營；「地方化」指中央機關辦理之業務改由地方辦理，即「業務下放」；「行政法人化」則為國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人（市政專題研究報告第 343 輯，2005）。因此，在臺灣組織改革從「去任務化」、「委外化」、「地方化」，一路發展到現今「行政法人化」的脈絡下，這也便是臺灣獨特的行政法人經驗與行政法人博物館經營模式。

由上述可見，公教雙軌、非信託制管理、由監督機關或行政院院長聘任董（理）事長、從「去任務化」到「行政法人化」的發展脈絡，這些皆是臺

灣行政法人的特色，而筆者也從中發現：由監督機關或行政院院長聘任董（理）事長此點，或許會需要公開透明審查規準與機制才能得知聘任董（理）事長的標準，雖然在《行政法人法》中第九條第二項有提及「董（理）事長之聘任，應由監督機關訂定作業辦法遴聘之。」然而如果這個作業辦法的訂定是不公開透明的或者是內容不夠中立、客觀，那很有可能讓原本希望設立董事會以達成「去政治化」的目的，變成了換種形式的政治操作。

未來臺灣的行政法人博物館該何去何從？

正如筆者在前文提及到的書名主標題「臂距之外」有種思索現有體制外多元可能性精神於其中。因此，筆者認為本書所論及的內容使讀者們了解過去英國或是其他國家及臺灣行政法人博物館的體制之外，更是要提醒讀者們去深度思索現有行政法人體制當中所引發的問題或是困境，背後形成的原因及社會文化脈絡。當有意識到問題存在時，進一步思考「行政法人」是否就是博物館經營的萬靈丹或是其他解決問題的辦法可以是什麼？「行政法人」在臺灣博物館的經營上，因從有實際館務經驗的 2017 年高美館案例至今 2023 年才歷時六年，或許還需要更長久的觀察才能得知整體運作成效與發展，令筆者相當認同的是作者在書籍中提到的：公共參與是行政法人的中心意旨，董事會就是架構在民主治理上的，但公眾的意見也可以其他不同的參與形式陪伴著行政法人。因此，在臺灣公民意識高漲的時代下，其實這也可以作為一種體制外的博物館評鑑指標了。而除了現有體制下博物館評鑑要求的量化數據外，也應該有質性的衡量標準，才會使整體的評鑑內容顯示出更多元的觀點，也得以讓行政法人的博物館關注與推崇更多具有人文涵養且展現博物館獨特社會、文化、歷史價值精神的內容。

至於博物館內部的人事行政方面，是否能夠真正達成設立行政法人的美意：減少政治干預，且執行臂距原則（arm's length principle），使博物館成為擁有民主、多元、獨立精神的館舍，這也是未來需要持續努力的。而且筆者認為，國外的制度或許不完全適合臺灣，因為從政治、社會、文化的整體

發展脈絡，甚至是風俗民情等，都是有不一樣的特色。如果臺灣一味地追求「移植」西方行政法人博物館的經驗，可能也容易忽略了本身國家的社會環境氛圍所產生的各種政治、社會、文化的現象，而造成跨文化間因其特質不同，所導致適切性的問題，無法建立符合臺灣「體質」所需求並真正屬於「臺灣經驗」的行政法人博物館。但現今最感慨的大概正如作者於書籍內文所書寫的最後一句話：「在我們的舉步艱難中，行政法人博物館這麼近，卻又那麼遠。」這似乎也象徵了臺灣的行政法人博物館過往發展所經歷的困境、無奈以及未來要達成真正的目標還有一大段距離，且真的「行政法人化」的博物館就能夠減少政治干預，甚至達成「去政治化」嗎？據博物館學者 Stephen E. Weil (1995) 的主張，他認為博物館是受到所屬機構的「當權者」之意識在形塑，因此去政治化是不可能的，也正如王舒俐 (2020) 研究提及之：博物館不可能自外於政治論述，因此博物館是否受政治化的影響這答案是肯定的。歸納上述學者們的觀點，如果博物館政治化是必然的，那究竟「行政法人化」為博物館的經營上能夠帶來什麼實際效益？這是筆者認為後續值得持續關注與思考的內容。

而關於未來相關研究發展的方向，書籍中其實體現了多元探究的可能性，像是臺灣行政法人法規訂定上是否還缺漏了什麼？或者是在後續幾年行政法人博物館的發展下，究竟跟最一開始的發展狀態有什麼不同？有沒有什麼事件影響了發展？這些都是筆者在閱讀書籍後，認為相關研究可以深入探究的面向。當然也不僅只有這些，因為不論是臺灣的行政法人法的訂定或者是目前實際有行政法人博物館的案例執行，其實才發展五到十年左右的時間，對於臺灣未來在整體行政法人制度上都還有很多種發展空間，或許我們都該思考如作者在書名中所提及到的「臂距之外」的可能性，希望最終能找到一個對博物館行政與整體館舍營運上更好、更客觀、中立且減少「政治干預」的方式。

參考文獻

王舒俐 (2020)。迷失在認同焦慮中的「臺北」「國立」故宮博物院。《文化研究》，30，69-82。

市政專題研究報告第 343 輯 (民國 94 年 12 月)。https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=1173855

行政法人法 (民國 100 年 4 月 27 日) 公布。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010102

董保城 (2007)。行政法人在台灣發展之理論與挑戰。《憲政時代》，33 (1)，39-68。

Weil, S. E. (1995). *A cabinet of curiosities: Inquiries into museums and their prospects*. Smithsonian Institution Press.

