



# 國立臺灣史前文化博物館

## 公共設施服務委託經營規畫案簡介

公共服務組 許美雲

### 公立博物館現行之委託經營模式類型分析

一般對「公辦民營」的認知多為「行政機關將其資產（或服務）委託民間（私人）經營管理」稱之，其廣泛地涵蓋了所有委託民間辦理之政府業務。據此，政府再造計畫之「政府業務委託民間辦理作業手冊」特別針對「公辦民營（即委託經營）」界定其範圍：「一是委託機關將現有的土地、建物、設施及設備，委託民間（私人）經營管理並收取回饋金或權利金，同時受託之民間業者自負盈虧並負公有財產保管維護責任；二是政府不提供土地及建物，僅委託民間提供服務（特許經營）。其中對具有明顯社會公益色彩或受託人願出資改善原有設施，經核定確能提昇品質者，委託機關得就其業務性質或個案另給予補助。」

針對該項政策，政府相關單位制訂詳細的作業流程：篩選適合委託經營項目、成本效益評估、經主管機關核定後訂定實施辦法及作業要點、招商相關作業、訂定契約、監督管理、檢討報告等。

國內文化機構為解決財務困難採行該項政策的案例，在近十年內陸續出現。其中，公立博物館亦依據其屬性、規模大小

等差異，而規畫不同的營運方式。依據民間參與公立博物館營運實際經驗，大致上可分為二大類：OT ( Operate Transfer )、BOT ( Build Operate Transfer )。

#### 一、OT (Operate Transfer) 模式

此種方案，類似於Savas所提出之「委託型」民營化。政府部門委託私部門執行部份或全部財貨與服務的生產活動，但繼續承擔監督之責任。其實際作法則是透過公部門與民間團隊的契約關係，詳載雙方之職責、義務、期限等細則，由公部門提供相關協助，民間團隊履行契約中之相關規定。

OT 模式因其委託經營項目又可分為兩大類：一為全部業務委託經營、二是部份業務委託經營，意即公共設施服務委託經營。前者目前廣被地方縣市所屬之中、小型公立博物館所採用，台北市的分佈比例最高；但國家級之大型博物館為堅守其建館宗旨並解決人力及財務困難，「部份委託經營」模式提供了另一種營運策略的可能。

##### (1) 全部業務委託經營：OT 模式

依據參法第八條規定，民間參與的方式有七款，其中「OT」方式指的是「由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府」。

目前，以 OT 模式委外經營的博物館案例，多屬中、小型規模者。近幾年來，政府在文化機構累積了幾個中小型公立博物館委託經營經驗，雖然委託經營的時間不長，尚且無法提出具體的研究報告或擬出適當的制度，但從個案分析中，仍可學得借鏡。

中華民國博物館學會曾於 2001 年就台北市博物館資源提出調查報告，並針對台北二二八紀念館、偶戲博物館、兒童交通博物館及台北當代藝術館四個案例進行研究，其歸納之個案經驗通則及優缺點，頗能提供未來公部門擬議實施該政策時的參考。

優點方面：提高行政及營運效率；政府經費運用較能開源節流；人事運用具有彈性，節省人事費用。

缺點方面：營運政策不易持續；營運內容傾向短期性活動，不利於發展長期性研究；經營契約時效若過短，不易評估投資效益；若政府編列預算且控制預算使用，將影響博物館的活動力；因經營團隊背負營運壓力，經營方向易流於市場化傾向之虞；典藏品、財產、產權、歸屬困難，不易累積典藏及學術成就；市民捐獻文物的認同感降低；專業人員及經驗未能長期累積，員工心理亦無安全感等。

據此，就現在臺灣的文化環境而言，公立博物館委外經營達成公部門、民間團隊及觀眾三贏的機制尚未成熟，優勢不如預期，而缺失甚多。究竟「政府再造」政

策的理想如何實踐在文化事業，這個問題仍持續地考驗著博物館人的智慧。

## (2) 公共設施服務委託經營： 部份 OT 模式

文化藝術發展的困難，並非因其需要龐大的經費，而是需要持續支持，使其永續發展。基本上，博物館做為文化藝術機構、民衆終身學習的場域、國家文化指標及象徵，政府實有義務支持負擔，使博物館的存在及典藏、研究及展示教育得以永續發展。

在過去，博物館的公共設施及服務，常依據採購法以「勞務採購」方式外包清潔、保全等業務；或以「出租」的概念委託民間辦理餐廳、賣店等。

自政府推動業務委託民間辦理政策後，國立臺灣美術館（以下簡稱國美館）及國立海洋生物博物館（以下簡稱海生館）為解決財務及人力不足之困境，依據評估博物館業務屬性，認為公共設施及服務的營運可引進民間團隊的經營彈性及活力，而保守博物館核心的存在價值，朝向「部份 OT」模式（並依需求規畫後續 BOT 合作計畫）進行營運規畫。

一般而言，採用「部份 OT」模式思考規畫的博物館，其規模大都比以「OT」模式規畫者大、所必須肩負保存文化遺產、研究、展示及教育等使命，亦較中小型博物館為沉重。

部份 OT 的規畫思考並不以出租概念為之，而是朝向經營管理之合作模式。「委託機關將現有的土地、建物、設施及設備，委託民間（私人）經營管理並收取回



盈虧並負公有財產保管維護責任」。

## 二、BOT (Build Operate Transfer) 模式

BOT模式是公、私部門協力模式之具體代表，主要係指特許 (franchise) 或公部門經營權之租用 (concession)。其意指：「興建、營運、移轉」三階段。

在「促進民間參與公共建設法」尚未立法通過前，國內考慮以BOT模式解決政府財政困難的博物館案例有國美館及海生館兩處。

1988年開館的國美館，曾是臺灣地區最大的美術館，然其營運因硬體設計不良，加上凍省呼聲甚高，經費爭取不易，而導致無法如期對外開放。1997年倪再沁教授接任館長後，親撰《館舍空間規畫報告書》，希望採「類BOT」模式進行館舍整建，藉此將美術館的商業區及服務區委外經營。然而，當時「促參法」仍在研擬，相關子法亦在制定中，文化事業尚無先例，公文所到之處，政府官員亦不知如何辦理。1999年的921大地震，使得原本困難重重的整建工作，面臨更嚴重的經費預算問題。這個缺乏法源依據的類BOT經驗，對國美館及政府而言，都是慘痛的教訓。

海生館於2000年開館營運，其建館之初採公辦公營模式，由行政院指示辦理推動部份OT及BOT方案，其推動歷程包括：「策略聯盟」、「部份OT」及「BOT」三大步驟。基本上，海生館部份OT及BOT之後，仍屬國家規畫管理之博物館，只是營運部份交由民間團隊，主導

權仍掌握在公部門。研究、典藏及教育是博物館永續發展最基礎最重要的元素，海生館的研究人員在營運業務委外經營後，更能潛心致力於研究工作，營運方面亦因注入了民間團隊的活力及創意，創造了博物館界營運自負盈虧而有餘綽的佳績。然而，此一模式亦衍生博物館商業娛樂性與教育文化之間的平衡與協調問題。目前海生館遭遇的最大問題，則在於如何維護博物館應有形象及營運品質。

事實上，以OT (部份OT) 或BOT模式進行營運策略之公立博物館，其規畫籌辦過程因缺乏單一法律之依據、規範及保護，而顯得困難重重，有的雖成功委託經營，但隱憂及缺憾不斷；有的因此難產，找不到出路，尚無法對外開放。

眾所期盼的法令依據「促參法」於2000年立法通過，使得政策終能法制化。國立臺灣史前文化博物館（以下簡稱史前館），即為第一個依據促參法實踐辦理「公共設施服務委託經營」（部份OT）的博物館案例。

## 史前館公共設施服務委託經營 規畫案業務報告

國立臺灣史前文化博物館，為國家重大文化建設，原係公辦公營。在文化指標上，具備對於臺灣文化遺址之挖掘、保存及研究之責任；在教育指標上，其推廣考古教育及知識，成為東部偏遠與資源貧瘠地區的重大教育投資；在縮短城鄉差距的意義上，實為東部地區的重要建設。

然經 2001 年 3 月 19 日教育部、銓敘部及行政院人事行政局等機關共同議會研商「國立臺灣史前文化博物館組織條例」草案時，人事行政局於會中建議史前館未來營運方式，應朝向行政院「政府再造計畫」之「推動政府業務委託民間辦理」規畫執行。並於 2001 年 5 月 23 日行政院第 2735 次會議討論「國立臺灣史前文化博物館組織條例」草案時，院長提示：國立臺灣史前文化博物館之建館宗旨，係以博物館的營運來積極維護人類史前文化之遺址及文物，並進行長期調查、研究及展示，以啓發社會大眾對文化資產的認識與關懷。開館後，凡未涉及公權力行使之業務如展示、設施維護及行銷等，應優先開放民間參與，同時兼顧推展社會服務與觀光遊憩的雙重功能，以加強促進東部地區觀光事業及整體建設之發展。

據此，史前館歷經十一年的籌備，面臨了國家文化政策的改變，處於進退兩難的困境：專業人力及財務困窘、營運不易。目前以 39 名預算員額（原規畫 208 名）於 2001 年 7 月開館，並配合國家政策朝向「部份委外經營」模式進行規畫，預計於 2003 年完成委外相關事宜。

#### 一、本館公辦民營規畫案籌備記事與工作方向

目前，政府業務委託民間辦理業務及促進民間參與公共建設政策，由行政院人事行政局宣導及推動中（2002 年 5 月後將移轉給研考會綜合計畫處）。未來，政府各部會中，凡未涉及公權力者，其所屬機構幾乎都將朝向公辦民營。所不同的是

：其他單位組織運作行之有年，未來面臨最大的問題則在於人員安置，與史前館所面臨的人員編制不足與未來營運方向改變的困境則多所差異。

（一）依據 2001 年 6 月 4 日，教育部（90）教00200387-1號函辦理：來函檢送 2001 年 5 月 23 日行政院第 2735 次會議院長示辦理事項。

（二）成立「本館公辦民營業務推動小組」：建立本館各組室參與討論機制。

1 · 2001 年 9 月 21 日召開第一次會議，討論本館適合辦理委託民間經營項目及委託模式。會中決議：委託經營項目有展場服務、書店、紀念品店、餐廳、學術活動中心（水舞表演區等公共區域亦列入考慮）。

2 · 2001 年 12 月 4 日召開第二次會議，討論本案的法令依據、委託模式、籌備期程等議題。會中決議：依據促參法辦理，預計於 2002 年底完成籌備工作。

3 · 2002 年 1 月 16 日召開第三次會議，討論及審核顧問公司之「工作計畫書」。

4 · 2002 年 3 月 28 日召開第四次會議，討論顧問公司提報之「可行性評估及先期規畫書」內容。

（三）徵選顧問服務：本館籌辦公辦民營業務，關係未來組織員額與營運方針之調整與改變，須審慎規畫。其先期規畫作業、招標文件、契約擬訂、及後續議約與簽約等專業事項，凡涉及財務試算、法律相關適法性、協助招商說明事宜等專業技術，委由專業顧問公司辦理。顧問服



務徵選案於2001年10月23日報部，依據政府採購法第22條第一項第九款專業服務或技術服務之範圍內，採限制性招標徵選本案顧問服務。同年12月5日函復同意，12月31日與鼎漢國際工程顧問公司完成簽約手續。

(四) 演講會、座談會及研討會：期望透過公開討論及思考，促進產、官、學界對此議題之正視。

1. 演講會及座談會：邀請相關領域專家學者來館演講，協助本館同仁更深入地瞭解博物館公辦民營政策的發展及案例分析。座談會已於2002年4月舉行，本館同仁發言踴躍。

2. 研討會：無論在學術界或博物館營運管理的實務經驗上，博物館公辦民營政策均屬新興議題，仍乏完整的評估及檢討。然而，本館在面臨國家政策的改變時，又上級單位亦屬探索階段，希望能整合產官學界對此議題的充份討論，提供本館籌備過程之意見，並裨益未來可能採行公辦民營政策之博物館單位。於2002年5月24、25日舉行研討會，希望促進相關領域產官學界人士

關心：「國家公辦民營政策的推動，對博物館事業的正負面影響。」

## 二、法令依據

(一) 本案法令依據：「促進民間參與公共建設法」及其相關子法。

(二) 本案作業程序參考：「政府業務委託民間辦理作業手冊」及其相關作業辦法。

## 三、規畫內容及委託經營模式

本案規畫方向經本館推動小組會議討論決議委託經營項目為：展場服務（一二期展示館及特展室）、書店、紀念品店、餐廳、學術活動中心（水舞區等公共區域亦列入考慮）。據此，朝向「公共設施服務委託經營」模式辦理相關籌備作業。

「公共設施服務委託經營」模式，係指行政機關將本應由機關本身親自執行對人民提供服務之設施資產或業務，委託民間經營管理。其中，由政府將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理，受託者須自負盈虧，並負公有財產保管維護責任，委託機關則不需親自提供服務，且可從中收取回饋金或權利金挹注公庫。

#### 四、實施期程及步驟

計畫項目	籌備工作要項	備註
零、 決策形成	<p>依據行政院指示辦理（公辦公營改變為公辦民營）</p> <p>對內：本館內部政策達成共識、本館委託經營項目確定、本館執行公辦民營政策後組織職掌業務（內部）調整討論、相關配套措施研議及細部討論等。</p> <p>對外：加強與社區間的互動關係、加強與學校間的互動關係、加強與博物館界的交流、加強與學術界的交流等。</p> <p>輔助：徵選顧問公司協助本館處理招商作業、爭取教育部、人事行政局及工程會的支持等。</p>	
壹、 前置性作業 2002.1-4	<p>規畫、舉辦公辦民營座談會或演講會</p> <p>可行性評估報告及先期規畫書</p> <p>報部核准行政作業</p> <p>規畫、舉辦博物館公辦民營研討會</p>	<p>1-3月</p> <p>3月底完成</p> <p>4月中完成</p> <p>5月下旬辦理</p>
貳、 公告招商作業 2002.4-10	<p>擬訂招商文件（擬訂申請須知草案、契約草案、評審辦法草案）</p> <p>成立甄審委員會並議定評審辦法</p> <p>發佈投資資訊（招標文件草案上網）</p> <p>辦理招商說明會或座談會（北、中、南、東招商說明會）</p> <p>廠商意見收件截止日</p> <p>修訂招標文件及合約草案</p> <p>招標文件草案報部核准</p> <p>公告招標文件</p> <p>投資申請人於期限內提出書面釋疑/完成書面釋疑</p>	<p>4-6月</p> <p>6-7月</p> <p>7月中旬</p> <p>7-8月</p> <p>8月中旬</p> <p>9月初</p> <p>9月初</p> <p>9月中旬</p> <p>10月初</p>
參、 甄審作業 2002.10-11	<p>投資申請人準備投標文件/資格初審/申請人補件</p> <p>投資計畫書評選（甄審委員會）</p> <p>評選最優申請人/修改投資計畫</p>	<p>11月初</p> <p>11月下旬</p>
肆、 議約簽約作業 2002.11-12	<p>與最優申請人議約（或不議約，委外營運契約）</p> <p>史前館委外經營契約簽訂</p>	<p>12月初</p> <p>12月中旬</p>
伍、 結案 2002.12	<p>完成招商作業</p> <p>結案報告</p>	<p>12月底前</p>
陸、 監督管理 2003-	<p>擬訂監督計畫：委託期間、終止契約之監督</p> <p>評估及檢討 報告研究</p>	<p>2003年以後</p>