

# 博物館治理邁向自主化的趨勢： 以法國為例

撰文 / 柯立業 (Sébastien CAVALIER)

翻譯 / 賴怡妝

## 摘要

近三十年來，法國博物館界經歷了脫胎換骨的徹底改造，一座座活躍的「文化園區」紛紛興起，成為法國文化景觀的重要地標。博物館的觀眾群擴大了，參觀人數也有顯著的增加。新一代研究員的嶄新管理風格，也促進了博物館經營的現代化。本文旨在探討法國博物館成功轉型的主要因素，尤其是2002年以來管轄博物館運作的最新立法架構，並深入研究「公共機構」<sup>1</sup>此項賦予其自主性的首要工具，進而分析法國博物館治理邁向自主化的過程。

關鍵詞：博物館、治理、立法、公共機構、自主化

## 前言

近二十年來，全歐洲沒有任何一個國家在博物館改造方面像法國這麼努力，使今日的法國博物館成為徹頭徹尾的新機構，與我剛步出校門時所認識的博物館相比，不啻有天壤之別。<sup>2</sup>

現任羅浮宮館長亨利·羅赫特 (Henri Loyrette) 之所以說出上述這句語重心長的話，是為了平息羅浮宮在阿布達比（阿拉伯聯合大公國）設分館計畫所引發的激烈論戰。這場論戰的導火線是2006年底，由Françoise Cachin、Jean Clair及Roland Recht三位博物館界大老聯合執筆，投稿到法國《世界報》的一

<sup>1</sup> établissement public：類似於「行政法人」概念但又不完全相同（譯註）。

<sup>2</sup> 刊登於2007年12月27日法國《世界報》(Le Monde)。

篇文章：博物館豈可出賣<sup>3</sup>。該文一經發表，許多法國文化界人士立刻聯署支持撤銷「阿布達比分館計畫」的陳情書<sup>4</sup>。法國政府於2007年陸續宣布的幾項文化政策，如博物館免費參觀制度對於「文化全民化」的影響<sup>5</sup>、修改公共典藏不可讓與原則的可能性<sup>6</sup>、培養博物館專業人才、文化部的現代化改造<sup>7</sup>等等，使博物館在今日社會中所扮演的角色成為媒體的焦點熱門話題；《藝術半月刊》(le Journal des Arts)甚至在2007年11月以「博物館何去何從」為題做了一系列專題報導<sup>8</sup>。

面對這個當前備受矚目的議題，本文以法國博物館近三十年來的演變作為前瞻性研究的基礎，針對博物館發展的兩大關鍵進行深入的探討：一是立法架構的演進（即2002年通過的博物館法），二是透過對「公共機構」(établissement public)制度的研究，來分析博物館治理模式演進的方向。

由於本文涉及一些「放諸四海而皆準」的問題，相信對於關心臺灣的博物館前途的讀者，也會有參考的價值。

## 歷史沿革

在法國，由政府掌控博物館機構的歷史可以上溯至法國大革命時期。十八

世紀最早成立的兩大機構是1792年的「中央藝術館」(羅浮宮的前身)，以及1794年在葛雷果瓦神父(Abbé Grégoire)倡議下創立的「國立工藝技術學院附設博物館」。十九世紀，公立博物館的數量陸續增加，尤其是法國政府於1801年認可了位於巴黎以外地區的15座博物館，其蒐藏主要來自大革命時期被充公的貴族財產。比照巴黎國立自然科學博物館(1793年成立)模式而創辦的博物館也如雨後春筍般蓬勃發展，形成了一個頗具規模的網絡。目前全法國的博物館中，有將近四分之一是在1900年之前成立的。第二波的博物館發展高峰出現於二十世紀下半葉，從六十年代中期至九十年代之間，由於各地方市政府積極推動地方文化建設<sup>9</sup>，中央也制定出一套名副其實的全國性文化政策，因此促成許多新的博物館應運而生。

1978年通過的第一個博物館建設計畫法(loi de programme sur les musées)<sup>10</sup>是中央博物館政策的具體表現。這項五年建設計畫共編列了14.07億法郎(超過新臺幣一百億元)的博物館興建及整建工程預算(其中3.63億法郎撥給奧塞美術館，2.35億法郎撥給各地方政府的博物館)。此外，中央亦斥資進行大規模的博物館建設計畫，如龐畢度中心、大羅浮宮及不久前落成的布朗利岸博物館、

<sup>3</sup> 刊登於2006年12月13日法國《世界報》。

<sup>4</sup> [http://www.latribunedelart.com/Editoriaux/Editorial\\_Petition\\_505.htm](http://www.latribunedelart.com/Editoriaux/Editorial_Petition_505.htm)

<sup>5</sup> 2007年8月1日法國總統致文化部長的任務書。<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index-lettre2mission07.htm>

<sup>6</sup> 欲了解法國關於公共典藏能否出售之爭，請參閱Jacques Rigaud於2008年2月6日發表的報告：《公共機構蒐藏品讓與可能性的探討》。<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/conferen/albanel/raprigaud08.pdf>

<sup>7</sup> 法國文化部政策全盤重新審視專題報告。<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index-rgpp.htm>

<sup>8</sup> 《藝術半月刊》(Le Journal des Arts)，第269期，2007年11月16-29日，頁：15-22。

<sup>9</sup> 2002年，法國一萬人口以上的市(commune)撥用於文化建設的總支出高達41億歐元，占市政府總預算的9.1%。同年法國文化部的總預算是26.1億歐元。數字來源：《2002年地方政府文化支出》，法國文化部研究、前瞻及統計室(DEPS)統計報告，第21期，2006年7月。<http://www2.culture.gouv.fr/deps/>

<sup>10</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?oldURL=true&cidTexte=JORFTEXT000000704936&dateTexte=20080124>

國立移民歷史館等。除了傳統的美術館、自然科學或科技博物館之外，在七及八十年代，法國也出現了所謂生態博物館、社會博物館等主題博物館（此類博物館聯合組成的聯盟<sup>11</sup>目前約有210個會員機構），和以蒐藏當代藝術作品為主的美術館。目前仍有數項正在進行中的大型博物館建設計畫，主要包括蘭斯(Lens)的羅浮宮分館、梅茲(Metz)的龐畢度分館、里昂的匯流-多元社會博物館及尚在籌劃階段的羅德茲(Rodez) Soulages美術館。

根據2003年的統計，全法國共有1,173座博物館<sup>12</sup>冠有「法國博物館」(Musée de France)標識<sup>13</sup>(2006年增至1,203座)，平均每六萬人就有一座博物館。這些博物館中有將近半數是1960年之後才創立的。2006年「法國博物館」參觀總人數為4,830萬人<sup>14</sup>，平均每館參觀人數4萬人。但事實上近三成的觀眾集中於四大博物館（羅浮宮、凡爾賽宮、奧塞美術館、龐畢度中心），每年參觀人數超過10萬人的博物館只有66座。2003年這一千多座「法國博物館」共計員工人數25,000人，其中全時正職員工占58%。

## 法國博物館法

法國博物館法 (Loi relative aux musées de France) 於2002年1月4日正式頒布<sup>15</sup>，並納入2004年2月20日通過的

《文化資產法》(Code du patrimoine) 第四部《博物館法》之中<sup>16</sup>。《文化資產法》囊括了所有與文化資產相關的法律條文，涉及領域包括檔案文獻、圖書館、博物館、考古學、歷史建物、列管保護的遺址及空間等。

法國博物館法的通過是一項極為重大的改革。新法取代了1945年頒布的美術館臨時組織條例<sup>17</sup>。這項實施了57年的舊法原本僅是臨時性的，而且侷限於美術館的範疇，根本不能滿足當今博物館實際任務與運作方式的需要。法國博物館法旨在提供一套通用的立法架構，能廣泛適用於各類機構性質、監督機關、典藏性質懸殊的博物館。

該法首創「法國博物館」標識，並闡述博物館之定義如下：「凡對公眾具有保存及展示價值，並根據為公眾提供知識、教育、娛樂的原則加以組織的文物永久典藏機構，依本法均視為博物館。」

凡屬於公法人或非營利組織（私人）所有的一批蒐藏品，均可申請准立為「法國博物館」。按照規定程序，蒐藏品所有人應主動提出申請，以表示其遵守相關法律規定、完成法律囑託任務的意願。「法國博物館」標識是由文化部長參採「最高法國博物館委員會」(Haut Conseil des Musées de France) 意見頒發的，文化部長同時兼任該委員會主席。該委員會係依據新的博物館法而成立，由5位中央政府代表、2位國民議會代表、5位地方政府代表、5位博物館專

<sup>11</sup> 生態及社會博物館聯盟網站。 <http://www.fems.asso.fr/>

<sup>12</sup> 《2003年法國博物館概況》，文化部研究、前瞻及統計室 (DEPS) 分析報告。 <http://www2.culture.gouv.fr/deps/telecharg/stat/nstat17.pdf>

<sup>13</sup> 2002年1月4日法國博物館法制定的標識。

<sup>14</sup> 文化部法國博物館司的統計工具 Museostat。 [http://www.dmf.culture.gouv.fr/10\\_RAPPORTS.html](http://www.dmf.culture.gouv.fr/10_RAPPORTS.html)

<sup>15</sup> 法國博物館法條文。 [http://www.culture.gouv.fr/culture/dmf/09\\_LOIMUS.html](http://www.culture.gouv.fr/culture/dmf/09_LOIMUS.html)

<sup>16</sup> 文化資產法。 [http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droit-culture/patrimoine/pdf/code\\_du\\_patrimoine.pdf](http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droit-culture/patrimoine/pdf/code_du_patrimoine.pdf)

<sup>17</sup> 1945年美術館臨時組織條例的內容。 [http://www.culture.gouv.fr/paca/ressources/text\\_lois/lois/O-13-07-45-1546-MUSE.pdf](http://www.culture.gouv.fr/paca/ressources/text_lois/lois/O-13-07-45-1546-MUSE.pdf)

業人士及5位符合資格的社會人士組成。「法國博物館」標識為民眾提供品質保證，藉此民眾可以區分受政府認可的專業博物館和「土法煉鋼」的博物館。

法律明定「法國博物館」的永久任務如下：一、對博物館的蒐藏進行保存、修復、研究和充實；二、將蒐藏開放給最大多數的民眾參觀；三、設計、辦理教育及展覽活動，實現文化全民化的理想；四、推動知識及研究的進步，並將研究成果廣為傳布。

博物館法制定了以下五項主要原則：

一、第一項原則是蒐藏品的法律保障，這是法國博物館傳統的核心要務。公共蒐藏品應清查建檔，不得讓與；在任何情況下都不得出售。文物撤銷列管必須事先按規定取得專業學術委員會的同意書。「法國博物館」的屬性為私法人的非營利組織；原本透過捐贈、遺贈、中央或地方政府補助而獲得的蒐藏品，其所有權僅可轉移給另一所「法國博物館」。當某些蒐藏品的保存或安全受到嚴重威脅時，政府有權介入干涉。這意味著政府是國家典藏的最終保障，它必須為世世代代的法國人保管這些「國之重寶」。

二、第二項原則規定了「法國博物館」最起碼的專業水準，尤其是在「法國博物館」從事學術研究、教育及修復工作的人員，所應具有的專業資格。事實上，法國大多數的博物館員工都是中央或地方政府的公務員，其專業水準的認定來自於他們通過了專業行政人員考試，取得了研究員 (conservateur)<sup>18</sup>、副研究員 (attaché de conservation) 或助理

研究員 (assistant qualifié de conservation) 的資格。但是在博物館工作日新月異的今天，行政考試能否有效地選拔真正符合博物館需求的人才，正是一個值得再三思考的問題。

三、第三項原則確立「法國博物館」肩負文化民主化的使命。在文化普及的原則之下，「法國博物館」的義務包括制訂能促使最大多數民眾入館參觀的收費標準，國立博物館的常設展必須讓18歲以下兒童及青少年免費參觀，而且博物館必須設有觀眾服務部門。一向視博物館為教育機構的人可能會覺得服務觀眾是天經地義的事，但是在法國博物館傳統中，許多機構素來皆以蒐藏、研究為宗旨，使用者的面向往往遭到漠視。新的博物館法反映了法國博物館界自七十年代以來，尤其是在生態博物館的影響之下，服務觀眾的意識逐漸抬頭的傾向。

四、第四項原則釐清中央和地方責任的分配。法國自1982年實施權力下放政策<sup>19</sup>以來，地方政府在博物館的經營上扮演越來越重要的角色。依據新法規定，中央僅對冠以「法國博物館」標識的機構行使技術及學術監督權，而且主要是向博物館提供諮詢及專業方面的協助。中央在1910年之前委由地區性博物館託管的文物，其所有權一律轉移給地方政府。此項規定一舉釐清了數萬件作品的法律定位問題。該法並准許在公法人之間轉移「法國博物館」全部或部分蒐藏品的權利。有了這項規定，同一個地區內不同地方政府之間的合作就變得容易多了。此外，隸屬於地方政府的博物館，其組織及相關經費均由地方政府負責。

<sup>18</sup>法國的conservateur相當於英美的curator (編者註)

<sup>19</sup>法國自1982年開始推行權力下放 (décentralisation) 政策，旨在釐清中央與地方的權限，迄今仍未竟全功。該政策的主要目的是要將原來由中央政府管轄的一部分職權交給地方政府 (法國地方政府分為三級：市/鄉/鎮commune、省département、地區région)。

五、第五項原則是透過財稅方面的優惠制度來充實公共蒐藏，鼓勵民間企業贊助博物館蒐購新的作品。

《文化資產法》第四部的博物館法條文明白宣示，該法無意將博物館所涉及的全部業務一網打盡，其中許多事宜屬於其他組織法律或管理規章之範疇。舉例而言，博物館大多數員工的任用、升遷、薪資計算等辦法適用公務人員管理規章 (statut des fonctionnaires) 的規定<sup>20</sup>；館舍的興建、施工、「無障礙」通行性、安全等方面適用建築法 (code de construction) 關於公共建築 (ERP) 的規定；向民間募款以充實館藏的相關規定則屬於民間贊助法 (loi sur le mécénat) 的範疇。

博物館法也未觸及博物館的經營策略、公部門補助經費額度等問題。這是很合理的，因為這些問題牽涉到博物館機構的法律定位，博物館與監督機關之間屬於何種性質的關係，監督機關如何看待及執行其任務，以及地方政府首長支持博物館活動的政治意願等。然而這些問題卻是博物館經營成敗的重要關鍵，它們在很大程度上決定了博物館能否順利完成應負的使命，並滿足人數日益增多的觀眾對博物館的高度期許。

## 「法國博物館」的法律定位

「法國博物館」的法律定位問題極為複雜，除了所涉範圍極廣之外，如果從

蒐藏品所有人、館舍所有人及經營者身分等不同角度來研究這個問題，也會得出不一樣的結論。例如一批中央所有的蒐藏品，可能長期陳列在一個屬於市政府的館舍中，並委由一個民間協會來經營。如果從蒐藏品所有人的角度來分析，大致有下列幾種情況：

一、8%屬於中央。這些公共蒐藏品的管理者可能是國家級行政部門<sup>21</sup>、公共行政機構 (établissement public administratif：此類機構最接近「行政法人」——譯注) 或公共工商機構 (établissement public à caractère industriel et commercial)。也有極少數<sup>22</sup>的中央蒐藏品委由地方政府或民間協會來管理。

二、絕大多數的「法國博物館」蒐藏品屬於地方政府 (78%)，尤其是市政府 (66%) 所有。這些蒐藏品通常由市政府文化局的一個附屬機構負責管理，且這個機構本身並沒有獨立的法人身分。法國國會於2002年1月4日通過的一項法令設置了「公共文化合作機構」(établissements publics de coopération culturelle，簡稱EPCC)<sup>23</sup>；其目的主要是為地方政府提供一個具體的法律依據。有了EPCC，數個地方政府（或數個地方政府加上中央）便可聯合管理一個文化機構，所需經費可由合作各方分攤。由於EPCC的運作更具彈性，未來幾年其數量應會有顯著的成長。

三、14%蒐藏品的所有人是歸類為私法人的非營利組織（1901年協會組織法定義的協會或基金會）。它們雖然是民

<sup>20</sup> 1990年5月16日令制定了中央體系的文化資產研究員管理規章。至於地方體系的文化資產研究員（地方政府所屬博物館人員），其人事相關事宜則由1991年9月2日令管轄之。該令並明定地方體系文化資產研究員的行業組織細則。

<sup>21</sup> 1997年5月9日令制定了國家級行政部門 (services à compétence nationale) 的設立與組織。  
<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droit-culture/etat/pdf/D97-464.pdf>

<sup>22</sup> 包括裝飾藝術博物館、Nissim de Camondo博物館、廣告博物館、時裝及紡織品博物館。

<sup>23</sup> EPCC法全文：<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000814300&dateTexte>。該法並於2006年6月22日參採一項國會研究報告進行了首次修訂。

間組織，其中大多數仍享有地方政府相當可觀的補助，包括經常費、專案經費或設備費補助，有時還能獲得中央補助。假使沒有任何公部門的補助，這些博物館將難逃年年虧損的命運，因為其收益最多只能負擔其20%的開銷，鮮少有例外的情況。2006年，生態及社會博物館聯盟有40%的會員具有「1901年法定義的協會」(association loi 1901)的法定身份，即民間組織。兩年來這個比例有持續下降的趨勢。某些博物館為了繼續生存，不得不放棄自主性，改由地方政府直接經營。其他還有一些博物館同時向數個地方政府申請補助，在錯綜複雜的權力關係之間維持某種微妙的平衡，藉著與各地方政府分別簽訂的三年期合作協議，博物館至少短中期內經費不虞匱乏，可以安心地擬訂中程發展計畫。

## 「法國博物館」的治理模式

既然博物館的法定身份可分為上述多種，其治理模式也必須視其法定身份而異。本文將以隸屬於公法人（中央或地方政府）的博物館為對象，探討此類博物館明顯的自主化趨勢。近年來冠以「公共機構」名稱的博物館持續增加，便是此一趨勢的具體表現。

### 國家級公共機構

國家級公共機構（établissement public national，簡稱EPN）的概念可以上溯到法國大革命之前<sup>24</sup>。法國於1958年成立文化部時，其轄下已經有十來個

EPN了。由於此種更具營運彈性的法定身份在國家級機構中大受歡迎，有鑑於此，法國政府遂於2002年透過立法將之擴展到地方，即上文提到過的公共文化合作機構（EPCC），使地方政府也能享有此一更為便捷的管理工具。

EPN的特徵<sup>25</sup>主要有下列幾點：

一、EPN具有法人身分，法律上不再是中央政府的一部分，而是一個獨立自主的公共服務機構。

二、EPN可根據公法的特定專業需求原則制定個別組織法律，以明定其管轄範圍及其任務。

三、EPN具有財務自主性，由自己編列預算。

四、EPN受中央目的事業主管機關的監督，在某些方面（如預算的管理）受到更嚴格的檢查。

EPN可再分為兩類，一類稱為公共行政機構（EPA），另一類則是公共工商機構（EPIC）。這兩類機構可從以下四方面加以區別：

一、適用法及對其管理合法性具有判決權的司法機關。

二、財會制度。EPA比照中央預算編列原則，自行編列預算，其收入是限制性的。EPIC使用年度收支預估報表進行財務管理，其收入是估計性的。

三、監督及查核制度。EPA的各項主要活動必須報請監督機關核准後方可執行。對EPIC的管控則較為寬鬆，有時可以事後再向監督機關報備。

四、人事制度。通常EPA的全體員工均為公務人員，受公法管轄。EPIC則只有其首長和會計具有公務人員資格，其他人員視同民間企業員工，適用一般

<sup>24</sup> 《文化部監督下的公共機構行政史》：La documentation française, 2004, pp. 23-53。

<sup>25</sup> 《文化部對羅浮宮、國立巴黎歌劇院、法國國家圖書館及科學暨工業城行使監督權的報告》：法國參議院第384號報告，2006/2007, pp.17-18；《文化部監督下的公共機構行政史》：La documentation française, 2004。

勞工法的規定。

文化機構之所以採用EPN管理模式，其主要動機如下：

一、對某些特定公共事業的管理能有較大的彈性。因為可以擺脫中央會計及預算管理過於繁瑣的行政程序和面面俱到的要求，而使行政效率大幅提高。

二、可廣闢財源，可同時接受公家補助及民間各種形式的贊助（如長期贊助、專案贊助等），亦可辦理營利活動。為了鼓勵民間贊助，法國於2003年8月1日通過了一條關於贊助、協會和基金會的法律<sup>26</sup>，建立了具有鼓勵性的減免稅措施。當然，各博物館向民間募款的能力差別懸殊，名氣最大的博物館往往吸收了絕大部分的民間資源，因為這些博物館不僅擁有最具代表性的蒐藏品，也有能力設置專司募款的部門。對於規模較小的博物館而言，尋求贊助是一項剛起步的艱鉅任務。

三、可靈活管理人力資源，避免中央體系公務員集中管理所造成的困擾。尤其是EPIC的員工不具公務員資格，可以用約聘的方式聘用具備專業知識技能的人員。

四、可簡化合作手續。EPN可與任何性質的組織建立合作關係，以實現雙方共同的目標。

#### 文化部與EPN

法國文化部（全銜是文化與傳播部）目前轄下不分部門共有78所EPN；數量比二十年前增加了一倍。這78所EPN共占用文化部40%的經費，雇用員工總數達二萬二千人（以ETP<sup>27</sup>法計算）。

EPN在文化部政策的執行上扮演著至關重要的角色，這也是它們之所以能在文化部總預算中占有四成的原因。然而文化部並非一開始就如此重視EPN，而是從實際經驗中逐漸意識到EPN不僅具有越來越強的優勢，而且對文化部的業務，尤其是監督業務，可產生重大的影響。

在文化部法國博物館司（DMF）監督下的34座國立博物館中，目前有8座是EPN；按照其正式使用EPN身分的年代先後依序為：摩洛美術館（Gustave Moreau，1902年）、羅丹美術館（1918年）、亨納美術館（Henner，1923年）、羅浮宮（1993年）、凡爾賽宮（1995年）、布朗利岸博物館（1998年）、吉美亞洲藝術博物館（2004年）及奧塞美術館（2004年）。由於亨納、摩洛及羅丹美術館是透過中央捐贈館舍及蒐藏品而創館的，所以情況比較特殊。龐畢度中心（1975年）、科學暨工業城（1985年）及音樂城（1995年）等三所EPN的活動性質超越了博物館範疇，所以其監督機關是文化部其他的司，而非DMF。

未來博物館的自主化應是大勢所趨。在法國政府於2007年下半年推出的「中央政策總修正」（RGPP）<sup>28</sup>架構之下，文化部將整併原來的博物館、古蹟、遺址、文獻檔案、圖書館等相關部門，設置一個龐大的文化資產處。組織改造之後，DMF將會致力於博物館研究政策及文化政策的制定、執行與監督。對博物館的直接管理在過去一直是DMF主要任務之一，未來DMF可能將會逐漸放棄此項任務，使1993年羅浮宮轉型為

<sup>26</sup> 民間贊助法條文請參閱：<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/mecenat/textes.htm>。

<sup>27</sup> ETP代表「全時正職工作當量」（Equivalent Temps Plein），數據來自《文化部對羅浮宮、國立巴黎歌劇院、法國國家圖書館及科學暨工業城行使監督權的報告》：法國參議院第384號報告，2006/2007年度。<http://www.senat.fr/rap/r06-384/r06-384.html>

<sup>28</sup> <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index-rgpp.htm>

公共行政機構 (EPA) 時啟動的博物館自主化機制更形確立。楓丹白露宮、畢卡索美術館、中古歷史博物館等機構，可能會在不久的將來轉型為EPN。其他一些規模較小的博物館可能會成為「國立博物館聯盟」(RMN) 的附屬機構，而RMN的法定身份是公共工商機構 (EPIC)。

由此可見，博物館自主化的進程已經在中央全面展開。2002年完成立法程序的公共文化合作機構 (EPCC)，應該也會在地方上推動博物館自主化的迅速發展。目前已經轉型為EPCC的地方機構有塞瑞特 (Céret) 現代美術館<sup>29</sup>及畢卜華 (Bibracte) 考古遺址<sup>30</sup>，其他多所機構也已著手研究轉型的可能性。EPCC的運作原則與EPN大致相同，應可成為地方政府博物館自主化的利器。EPCC的發展之所以比EPN遲緩，可能是因為相關機構對此項新工具尚未熟悉，而且博物館一旦轉型為EPCC就必須採取相應的新措施，特別是地方政府之間必須確實合作。而這些地方政府在過去可能視彼此為競爭對手，觀念的轉變需要一段時間。

儘管「公共機構」具有眾多優點，但光是紙上談兵是不夠的，只有在實際經營博物館的群體中養成使用此項工具的文化，才能善用公共機構所提供的種種可能性，發揮其應有的效果。培養公共機構文化是一項循序漸進的工作，更何況轉型為「公共機構」的博物館並不是無中生有的，其中許多乃屬歷史悠久的博物館，早已擁有根深蒂固的工作習慣及運作方式，改變非一朝一夕可成。

### 監督權的行使

在成立「公共機構」的時候，中央同時也必須制定一套新的遊戲規則，這

是一項重大的決定。接下來本文僅就國家級公共機構 (EPN) 來深入探討其監督問題。

EPN的任務由中央目的事業主管機關確定，在法國博物館法相關條文中也有明文規定。如果要加以修改，必須由中央明令修訂。以1993年1月1日轉型為公共行政機構 (EPA) 的羅浮宮為例，其任務已經陸續增廣修訂：1993年8月1日令增設第八個保存研究部門，即伊斯蘭藝術部門；1993年12月26日令將國立德拉克洛瓦 (Eugène Delacroix) 紀念館委託給羅浮宮經營；2005年2月25日令將羅浮宮管理權限延伸至館前的Tuileries公園。

博物館治理模式也隨之調整。EPN的治理牽涉到三方：中央財務主管機關及目的事業主管機關（對國立博物館而言即財政部和文化部）、董事會和公共機構首長（館長）。

董事會 (conseil d'administration) 由相關各方代表（有關機關代表、學者專家和員工代表）組成，其人數多寡沒有一定限制。EPN組織法明定董事會職權，但可視機構特性而配合調整。一般而言，董事會職權包括EPN發展策略綱領之決議，以及審查EPN是否完成使命、達到預定目標。

通常實際的情形是在董事會召開之前，監督機關會事先準備好發展策略方面的決定。雖然每所公共機構情況不同，但監督機關一般都擁有多種直接或間接的監控手段。

首先，中央在董事會中占多數，因此董事會完全在其掌握之中。以羅浮宮為例，其董事會19名成員中除了3名由員工直接選出的員工代表之外，其他16名都是代表中央的公務員或由中央聘任

<sup>29</sup> <http://www.musee-ceret.com/>

<sup>30</sup> <http://www.bibracte.fr/>



的董事。館長 (président) 也是由中央聘任，採任期制，任期三年，可以連任。奧塞美術館和吉美亞洲藝術博物館的董事和館長的任免，均與羅浮宮相同。

在此必須強調的一點是，館長的聘任標準主要是考慮其學術專長，強調學術優先於行政的經營理念。行政長 (administrateur général) 則是館長的左右手，負責公共機構的行政及財務管理。有了這樣的人事安排，「誰最適合當館長？研究員或企管專家？」之爭似乎已暫時蓋棺論定。不過這個高度敏感的問題還是有可能再度浮上臺面，尤其是地方政府的公共文化合作機構 (EPCC) 日益增多之後，問題也將接踵而來。《藝術半月刊》(Le journal des arts) 特別為此議題開闢了一塊討論的園地，首先在2007年10月5日<sup>31</sup>同時刊登了兩篇意見相反的文章，分別由美國亞特蘭大高等美術館館長夏比洛 (Michael E. Shapiro) 及休士頓美術館館長馬志歐 (Peter C. Marzio) 執筆，這兩篇文章引發了熱烈的迴響，針對該議題的文章在該刊接下來的幾期中陸續發表<sup>32</sup>。

此外，中央仍是博物館經費的重要來源，中央可透過補助經常費、設備費或借調人員等不同形式來資助博物館。中央補助通常可達博物館預算的60%，因此大權在握；預算撥給額度的決定權最終是掌握在財政部（全銜是經濟暨財政部）的手上。財務主管機關的監督，具體而言就是對一系列財務指標的追蹤監控，包括總收支達到平衡、運用的資源與達成的目標相匹配、人事費用的合

理演變等等。

為了對監督機關與公共機構的關係進行更好的管理，中央還逐步開發了一些政策性方針合約工具。例如羅浮宮與文化部在2003-2005年度簽訂了「目標與資源合約」(contrat d'objectifs et de moyens)，取代了1993年羅浮宮公共機構組織法中比較含糊的任務規定。到了2006-2008年度，羅浮宮與文化部又簽署了「績效合約」(contrat de performance)。

自2005年以來，法國文化部和其監督下的博物館一律改簽「績效合約」。績效合約含有以下三項主要管理原則：

一、制訂多年期的策略及財務經營計畫。

二、簽約雙方向彼此做出承諾。博物館保證達成預定的目標，監督機關保證撥給所需的人力與財力資源，以協助博物館達成目標。

三、以預先建立的質、量指標為基準，進行成果評鑑。

合約所設定的目標應與文化部的優先政策相符。例如羅浮宮2006-2008年度的政策性目標，包括提高蒐藏品對觀眾的開放程度（展覽廳開放率從86%提高到95%），及專門為伊斯蘭藝術設置一個新的博物館空間；尤其在法國北部的蘭斯 (Lens) 設立羅浮宮分館的目標，正是文化部實行權力下放政策的具體表現。

## 結論

到目前為止，「法國博物館」轉型

<sup>31</sup> 《藝術半月刊》第266期，2007年10月5-15日，頁：40。

<sup>32</sup> 博物館應該由誰來領導？，Jean-Michel Tobelem文，《藝術半月刊》第268期，2007年11月2-15日，頁：40；再談法國由研究員出任館長的教條，Jean-Michel Puy文，《藝術半月刊》第269期，2007年11月16-29日，頁：36；博物館類別不清，Jean-Michel Raingeard文，《藝術半月刊》第271期，2008年12月14日-1月3日，頁：32；一個多才多藝的專業人員，Christophe Vital文，《藝術半月刊》第272期，2008年1月4-17日，頁：32。

為公共機構尚未蔚為風氣，成功轉型者僅有幾座最具代表性的國立博物館和幾座地方博物館而已。絕大多數的「法國博物館」具有其他法定身份，其中占最多數的是中央或地方（市或省）機關的附屬機構，仍視同該機關的部門之一。此類博物館在法律上並非獨立的實體，必須受公家機關管理規則的束縛，而這些規則往往使博物館任務窒礙難行。

從另一個角度來看，「公共機構」的蓬勃發展其實是博物館自主化趨勢的明顯徵兆。政府需要關心的問題不在於博物館的內部營運，而是能否賦予博物館一項更有效率的實務運作工具，能否優化公帑的使用，讓「每一分錢都用在刀口上」。

法國政府一開始並沒有預期「公共機構」一定會奏效。政策推出後經過逐步實驗成功<sup>33</sup>，才能有今日的成果。這些實驗最明顯的標竿就是1993年肇始的羅浮宮轉型計畫。由於轉型成功，羅浮宮目前的參觀人數已達到15年前的三倍。為了推動這項政策，法國政府任命了一批新一代的機構首長，他們強調館長角色的重要性，要求更多的自主權，創下了多起經營成功的實例。「公共機構」也使監督權的行使發生了徹底的變革，為了因應這項變革，文化部及財政部都設置了數個專門監督「國家級公共機構」的部門，並集中精力於政策指導的首要任務，包括績效合約的制定與追蹤，以及預算風險的控制。2001年生效的《財政法組織法》<sup>34</sup>（Loi organique relative aux lois de finances，簡稱LOLF）在這方面發揮了積極的影響。

藉著公共機構經營的實務經驗，在

法國的各種文化設施，尤其是博物館界，打造了一種全新的管理文化。從以下幾個面向觀之，其意義非常深遠：博物館開始注重長期的經營政策，設定明確的目標，定期評估業務成果，在合作夥伴之間進行建設性的對話，合作各方明確擔保長期的補助／贊助，在公共機構和監督機關專業化水準越來越高的基礎之上，這些深層的改革逐漸開花結果。將來這個全新的管理文化勢將蔚然成風，讓全民共享高效率經營所帶來的福祉。

在這個越來越有彈性的管理架構下，博物館法明定「法國博物館」組織及運作的指導原則，以確保這些機構的永續經營。法律同時確保這些非營利機構完成明文指定的基本使命，不會因潮流變化或政黨輪替而影響到博物館的基本使命。

收稿日期：97年2月19日；接受日期：97年4月3日

#### 作者簡介

本文作者現任行政院文化建設委員會顧問。

<sup>33</sup> 例如羅浮宮的人事管理權是到了2003年才移交給公共機構的，從此以後羅浮宮才能制定全館一致的人事政策。

<sup>34</sup> LOLF是法國政府預算組織改造的重要法案，這項徹底的改革以更有效的資源管理為目標，管理人員必須取得預期的成果。 <http://www.finances.gouv.fr/lolf/4clics/clic1.htm>

## **Towards Autonomy in Museum Governance: The French Experience**

Sébastien CAVALIER\*

### **Abstract**

French museums have made progress in terms of a complete transformation of structure over the last thirty years. During this period, each new French museum, appearing as a culture park, has competed to be a landmark of French culture. As more and more people have visited museums through the years, museum attendance has increased dramatically. Also, new curators have brought in new management styles and have modified museum operating methods.

This article traces the major factors that have led to museum transformation success in France. The main credit seems to go to the new legislative jurisdiction body over museums, which was established in 2002. The other factor is the autonomy that museums obtain under the name of “public institutions”. Thus, the progress of autonomous governance of French museums is analyzed accordingly.

Keywords: museum, governance, legislation, public institution, autonomy

\* Consultant, Council for Cultural Affairs, Executive Yuan