

# 國立博物館「行政法人化」 就能解決專業人員晉用的老 問題？

薛平山 薛平海

## 前言

近年來，政府常以解除人事、會計、財務、採購等限制，以及有效提昇行政效率等為由，頻頻釋放出要將博物館等機構財團法人化、公法人化、公辦民營或民營化等。其實從多年前起，有關該議題就不斷的有專家、學者提出來討論。而倡議之士大都樂觀的認為，唯有如此才可節省政府財政支出、避免政治力的操作，並視其為靈丹妙藥。

民國90年10月總統府設立「政府改造委員會」，民國91年5月行政院也成立了「行政院組織改造推動委員會」，11月並提出「行政法人建制原則」。民國92年4月9日行政院會通過「行政法人法」草案（共計四十一條），17日再獲得考試院會於增列改制行政法人四點規範等之後通過，並於23日送請立法院審議。在該法草案總說明中並提到「推動法人化之目的，主要為提昇政府施政效率，同時確保公共任務之妥善實施，讓不適合或無需由行政機關推動之公共任務由行政法人來處理，俾使政府在政策執行方式之選擇上，能更具彈性，並適當縮減政府組織規模，同時可以引進企業經營精神，使這些業務之推行更專業、更講究效能，而不受現行行政機關

有關人事、會計等制度之束縛。」

依「行政法人法」草案的原則，國立博物院館應設董（理）事會，其董（理）事長為專任，其中並有一定比例以上之董（理）事得為專任；但得視其組織規模或任務特性之需要，不設董（理）事會，置首長一人；且均由業務監督機關聘任或提請行政院院長聘任。然現今社會是否已有足夠且公正的專業人員可擔其責？另外，董（理）事會仍需一些行政人員處理日常事務，勢必將增加人事經費的支出。

因此，國立博物院館「行政法人化」是否就能節省政府財政支出、避免政治力的操作、達成並提昇人員的專業化與效能？頗值得商榷。

## 現況概述

我國博物館事業的發展，較歐美先進國家博物館為緩。「今天臺灣的博物館事業只能說在發展的初期，首先是人才的短缺。在人才短缺的情形下，人人都可以是博物館的從業人員，人人都宣稱懂得博物館，其發展的前途是令人擔憂的。」（漢寶德，1998）而「我國博物館發展所面臨的最大瓶頸是人才不

足；博物館專業人才的貧乏，乃是不爭的事實。」（張譽騰，1993）因此，在我國博物館事業的發展即將邁入一個新的紀元之際，如何培訓與晉用博物館的專業人員，是當前所需正視的重要課題。

以臺灣地區十六個國立博物院館（含籌備處）為例（詳細資料請參閱「國立博物院館（籌備處）編制員額總表」，資料截至民國90年8月31日），其編制員額共計1,111 1,206人，兼任員額共計47 49人；其中專業人員員額有513 558人，兼任員額有39 41人。專業人員晉用的途徑，約可概分為：

- 一、依據「公務人員任用法」任用者，計42人、兼任1人；
- 二、依據「公務人員任用法」任用，然必要時得依據「教育人員任用條例」聘任，所謂「雙軌制」者，計222 263人、兼任36人；
- 三、依據「教育人員任用條例」聘任者，計246 250人、兼任1人。

由上統計可知，專業人員員額約占全部編制員額的一半，而在全部五百多名員額的專業人員中，依據「公務人員任用法」任用者，僅四十餘人，約只有依據「教育人員任用條例」聘任者的六分之一。其餘是兩制並用，然絕大部分的博物院館也是捨「公務人員任用法」任用，而採用「教育人員任用條例」聘任。

依照現制，任何一位專業人員的晉用與否，均取決於各該機關首長一己的好惡，因此衍生了許多弊端。而機關首長不健康的用人觀念，人事行政學者趙其文教授將其簡要歸納為四點（註1）：（一）伯樂自期，不信制度；（二）學歷第一，年輕至上；（三）強調彈性，規避考試；以及（四）擴增編制，多多益善等項。

而且在中國社會中，「人情」與「面子」尤其是個人影響家庭以外其他

人的重要方法。「重面子」、「作面子工夫」成為人際互動關係中的特色，「套關係」更是中國人偏好的一種面子工夫（註2）。

以上諸種現象屢見不鮮，實在堪虞。總結來說，那就是充分印證了主事者鮮有遠慮，只圖規避國家考試，以遂私自用人的意圖，卻無意利用國家掄才制度培訓專業人員，更不願意為我國博物館事業建立恆久、健全的理想人事制度。而近來報章所報導有關博物館的弊案（註3），就是在這種用人方式與觀念下所衍生出的。長此以往，終將對我國博物館事業的發展，造成難以彌補的損失，吾人能不慎哉！

## 面臨的困境

所謂依據「教育人員任用條例」聘任者，其實亦問題重重，亟待改善。譬如目前國內許多博物院館的專業人員，大都是比照「教育人員任用條例」的辦法晉用，然而人員與人員之間、首長與部屬之間、單位與單位之間的扞格、齟齬卻屢見不鮮。此外，博物院館的正、副首長如以學校或學術單位借調的人員擔任，還有任期、表現、建樹等種種壓力。而以「黑官」或以「教育人員任用條例」晉用的館長，則無可避免「政治力」的介入；連近年來頗為流行的「遴選」，其委員會的組成、委員產生的方法與公正性、評審作業方式等，也同樣遭到各界的質疑。

近些年來，不管是行政或考試等機關，以及立法委員都曾提出有關「聘任人員人事條例」、「聘任人員聘任條例」等草案，試圖解除博物館等文教科技單位晉用專業人員的困境。或許它可稍解部分難題，惟考其立論，仍欠周詳、合理、完整與客觀的標準。吾人是否憶及，往昔在討論、制定、實施「教育人

國立博物院館（籌備處）編制員額總表

館名	編制員額	專業人員	專業人員			備註
			公務人員 任用法	雙軌制	教育人員 任用條例	
國立故宮博物院	264-308 (29)	103-131 (28)	0	100-128 (28)	0	院長1人特任，副院長2人 比照十四職等
國立歷史博物館	79-91	52-56	6	6	40-44	
國立教育資料館	21-27	8-11	1	7-10	0	
國立臺灣科學教育館	19-26	7-9	1	6-8	0	
國立臺灣藝術教育館	15-25	7-13	1	6-12	0	
國立國父紀念館	63(1)	9	5	4	0	
國立中正紀念堂管理處	55	11	4	7	0	
國立自然科學博物館	197-213	125-127	11	14-16	100	
國立科學工藝博物館	90	36	2	11	23	
國立海洋科技博物館籌備處	16(6-8)	9(2-4)	0	1	8(1)	顧問1-3人聘兼
國立海洋生物博物館	104	59	0	6	53	獸醫師4人未列入專業人員
國立鳳凰谷鳥園	19(2)	4(1)	3(1)	1	0	獸醫1人未列入專業人員
國立臺灣史前文化博物館	50	27	4	1	22	
國立臺灣博物館	43(5)	30(5)	4	26(5)	0	
國立臺灣美術館	60(1)	20(1)	0	20(1)	0	
國立臺灣歷史博物館籌備處	16(3)	6(2)	0	6(2)	0	
合計	1111-1206 (47-49)	513-558 (39-41)	42 (1)	222-263 (36)	246-250 (1)	

註：1. 以上數字係參考各該院館（籌備處）組織條例或暫行組織規程。  
2. 以中華民國90年8月31日為截止發布日期，之後所發布者不列入此表統計。

員任用條例」時，不論是政府行政或立法部門、用人單位，以及輿論界，不曾如是的樂觀，認為它可以一舉解決博物館專業人員的任用問題嗎？

當然，還有部分聘任人員的資格不符「教育人員任用條例」之規定，或所畢業系所組與其任職的博物館屬性也並不相當，甚至完全無關。譬如有的職位，依規定除須具備一定的教師等級或學歷外，尚且須具有一定的資歷，然有的人員雖僅具備上述部分的條件，卻依然獲得晉用；有的職位，依規定須具備一定的教師等級或學歷，然有的人員僅具備次一級教師等級或學歷，也依然獲得晉用；又有的人員其學歷與其職位完全無關，同樣的也可獲得晉用。

這些比照「教育人員任用條例」晉用的專業人員，在有關處理典藏文物標

本或升等過程等方面也傳出重重弊端（註4）。由上所述，吾人就會明瞭不符「教育人員任用條例」規定的情形，所在多有。許多專家學者如：漢寶德、秦裕傑、陳國寧、黃光男、倪再沁、黃才郎、陳其南和陳泉源等人，也曾對比照「教育人員任用條例」的晉用辦法表達其看法，茲舉數例，吾人將會有進一步的瞭解。

國立自然科學博物館首任館長漢寶德曾指出：「在國內，多數的研究人員來自學校，或選擇學校工作不成後才來博物館，故大多只懂得所學本科的研究工作，對博物館非常陌生。」（漢寶德，2000）

國立自然科學博物館首任副館長秦裕傑也表示：「國內缺乏博物館專才，而且所謂專業，也不過是博物館所涉

及的學科專業，譬如歷史考古類博物館，有歷史考古學科人員；美術類博物館，有美術學科人員；科技類博物館，有科技人員。但這些專業人員，對其所屬的博物館所涉及的博物館學，可能所知甚少，甚至一無所知。所以，專業知識並不代表就是專業博物館知識。」（秦裕傑，1989）此外，他更指出：「以專業人員來說，拜『教育人員任用條例』之賜，比照大學教師聘任，支領的待遇也是一樣，以與行政和技術人員比較，要優厚很多，這是國家的待遇制度，在學校視為當然，但在博物館就顯露很怪的現象。其一是：同一間大學同系畢業的兩人，一個依『教育人員任用條例』聘任為助理，支助教薪，一個高考及格依公務人員任用法任用為組員，薪水比助理少了好幾千塊。另一是一個剛從研究所畢業的碩士，其專業補助費比十一職等的副館長還要多。」（秦裕傑，1998）接著又指出：「博物館有蒐藏研究、展示、科學教育、資訊四個專業組，同為專業人員，但組與組間的差異與不平衡，卻較前述者更甚。」「這種行政人員與專業人員間的不平衡，專業人員組與組間的懸殊差異，已經造成博物館的人群關係蹉薄，使團隊文化根本無從建立，而博物館專業人員之間，儼然有『嫡』、『庶』之分，互相間又有『行』、『專』之別，蒐藏研究人員成為博物館的『天之驕子』，展示、科教人員等而下之，技術、行政人員再下，彼此觀念態度難趨一致，貌合神離。」（秦裕傑，1998）

曾任國立臺灣美術館館長倪再沁則提出：「我們的藝術教育體系裡從沒有培養過藝術行政及管理人才，當然也沒有任何足以擔當修補及維護方面的人才；館長人選哪裡來，而研究人員哪裡來，結果是美術科系或研究所剛畢業，從未受過專業藝術行政訓練的新人來擔當。美術館和文化建設一樣不是

一蹴可幾的，沒有培養人才就想有所成效，急就章似的推出美術館，錯誤百出實屬必然。」（倪再沁，1996）

也行先生也認為：「美術館不同於學校，其管理是另一套學問，如何知道可以教書的人也可以管理美術館呢？在臺灣，政治干預美術館可太平常了。」（也行，1996）而曾任臺北市立美術館館長張振宇在離職時，就公開表示其「行政能力不夠，做事風格有待討論。」（黃富美，1996）

曾任行政院文化建設委員會副主任委員陳其南說得更明白：「一般以為教育行政或一般行政人員沒有藝術背景，因此不適任文化藝術行政的工作，所以應該多引進文化藝術專業工作者來擔任這些行政職務，如此文化藝術行政工作就不會像目前這麼遭人詬病。這種看法和做法最終將證明產生的問題更多。文化藝術專業工作和文化藝術行政工作雖然有某種關聯性，但畢竟是相當不同的領域，要一個藝術家或文學家去從事行政程序、活動策劃執行或在專業領域中維持客觀中立的價值判斷，有時是相當困難的一件事。」（陳其南，2000）

目前各博物館專業人員的晉用方式，除少數單位職位採用「公務人員任用法」任用外（註5），其餘不是依據「教育人員任用條例」聘任，就是兩者並用，但絕大部分的博物館卻捨「公務人員任用法」任用，而僅依「教育人員任用條例」聘任。由於當時博物館專業人員比照該條例聘任，只是急就章，欠缺周延規範，貿然實施，不妥之處勢所難免。

## 解決之道

依據「教育人員任用條例」聘任專業人員的許多博物館館長，如前所述，就曾對該制提出針砭。尤其值得吾人重

視的，那就是曾經大力推動該制的國立自然科學博物館，其首任館長漢寶德、首任副館長秦裕傑，以及曾任該館人事室主任陳泉源等先進所提的意見（註6），印證該制諸多不妥、不適之處，更值得各界探究與檢討。爾後若連這道關卡都去除，那濫用私人的弊病，及關說、特權、政治、人情等情況的介入之弊端豈不叢生？

漢館長也曾表示：「進用之資格不同，最易引起內部之摩擦。這是博物館人事的最大問題，卻是臺灣獨有的問題。由於博物館沒有嚴格的審查制度，所以進用（專業人員）相對的比較容易。經過考試，取得公務員資格，因此相對的說，就比較困難。」（漢寶德，2000）再一次直指該制重大缺失。

為了杜絕博物館濫用私人的弊病，及關說、特權、政治、人情等情況的介入，且具公平與標準可循，並能節省大筆「人事經費」，筆者認為博物館專業人員仍應具備公務人員高普考「博物館類科」考試及格，並採取「公務人員任用法」任用方為正途，才可為我國博物館事業建立完善的人事制度。

制度變革，過渡階段，似可考慮採取筆者多年倡議之「證照制度」（註7）來達到最低標準的「公平、公正、公開」晉用之途，尚不失為可行之道。依據專門職業及技術人員執業資格考試，如醫師、律師、會計師、建築師等，由國家以考試方式審定「博物館專業人員」資格（包括館長及專業館員），而其考試資格、條件、方法、科目等，均可廣邀專家、學者及博物館界討論研商，從長計議。然後由博物館於具有「證照」者中，以公平、公正、公開方式遴聘之，但應堅持的前提是，相關遴聘辦法同樣需要專家、學者及博物館界討論研議，並且予以法制化。

漢館長曾指出：「考試並不是洪水猛獸，它只是一種公平的方法而已。任

何一種方法都因使用者是否明智，而成效大有差異，所以遇到問題不應怪方法，只能怪使用不當。過去的聯考有過份簡化之弊，是人謀不臧，並非考試的錯。歷史博物館黃光男館長是通過考試才當了美術館長，今天已是博物館學會的理事長，如果沒有考試的辦法，他根本進不了博物館的大門。」（漢寶德，2002）更何況現今具有國內外博、碩士等高學歷頭銜者，不虞匱乏。就像民國91年10月25日放榜的公務人員高普考錄取名單中，竟然出現有兩位博士錄取僅需高中職畢業學歷的普通考試。據考選部資料顯示，普通考試錄取六百七十五人，大學畢業者占了錄取名額的六成，至於碩士畢業生擠上普考公職列車的則將近二成。（蕭旭岑，2002）（註8）

但是有些博物館等機構或人員卻以考試考不出真正的人才，不是說考試資格、條件不妥，就是以考試科目不當等種種原因，來規避國家考試，亟思以比照「教育人員」方式聘任，以遂私自用人的意圖（註9）。但是弔詭的是，他們似乎有意無意忘記，不管是博士、碩士或學士，也是經由考試方式所評鑑出來的。更令人不可思議或可嘆的，毋寧是那些出自「公務人員考試及格」的有關主事者，卻也同樣附和或倡議「規避國家考試」，以遂私自用人的意圖，能不令智者悵然？

吾人必須體認「理想」的館長與專業人員可能永遠難以產生，因此考試制度或許並不一定能夠甄選出最頂尖的優秀人才，但也要承認，在沒有更好的方法之前，它卻是最符合公平、公正、公開的原則。中央研究院院士、美國普林斯頓大學講座教授余英時曾表示：「民主與考試制度是公平的起碼保證。」（余英時，1999）國立歷史博物館館長黃光男在接受訪問時也認為：「開放考試徵選，有能力者得之，這是最符合民主程序的公平辦法。」（陳啟正，2000）

「在是非不分、公平正義淪喪的臺灣，聯考似乎提供了弱勢者的一絲希望（另一個有類似效果的機制是公務人員考試）」（郭盛哲，1997）

## 結語

依據「行政法人法草案」的規定，立法院往後對各國立博物院館將無權審查其預算，亦無法質詢；監察院且不得對其「人員」或「事務」分別行使彈劾、糾舉或糾正之權；當然更不受考試院的監督。那麼政府欲行監督之時，也僅能透過業務監督機關作適法性的間接監督罷了，對上述諸多問題似將無解。

博物館制度是政治、文化、社會及經濟制度的一環，博物館定位絕不能東施笑顰，以免橘逾淮為枳。漢寶德館長曾認為「在公益觀念不成熟的我國社會，動不動以公器爭私利的情形是存在的。因此，今天改變制度，學習英、美的理事會，所推出的理事與理事長會不會公器私用是值得考慮的。」（漢寶德，2000）

但是漢館長卻又指出，博物館「法人化是對的，它是解決長年來文化機構披著公務機關的外衣所造成的種種困難。其中最嚴重的就是人員任用資格問題。文化人哪裡會有公務員資格？目前解決問題的辦法是借用教育人員任用條例晉用專業人員，這已是相當勉強了。可是教育人員是以學位聘用，沒有高學位的文化人怎麼進到美術館擔任重要職務呢？更不用說館長了。」（漢寶德，2003）這與之前所提出的見解，相距還不到三年光景，我國社會的公益觀念就已臻成熟？可能還更嚴重吧！貿然採行政法人化，是否就是解決漢館長所憂心問題「長年來國立博物院館披著公務機關的外衣，嚴重造成專業人員的任用資格問題。」的辦法呢？

處在今日「公器私用」氾濫的情況下，「行政法人化」是否就能健全博物館組織、提高效率，以及去政治化，其實都有其不可能的任務。更何況政府仍需承擔其基本開支等經費，對節省財政支出有多大效果，頗令人懷疑。

加之，吾人可由近些年來的國營事業或財團法人等機構，不論是董事長、董事、監察人，或是總經理等人員的更替頻仍，就可想而知國立博物院館「行政法人化」的風險與不確定性。

## 附註

- 註1. 趙其文：談機關首長的用人觀念（《人事月刊》第13期，頁21-27），轉引自銓敘部主編：《行政管理論文選輯第三輯》（臺北市：公保月刊社，民國77年12月，頁191-203）。
- 註2. 黃光國：中國人的權力遊戲，轉引自李美枝：《社會心理學：理論研究與應用》（臺北市：大洋出版社，民國78年3月4版，頁451-453）。
- 註3. 請參見陳玉慧：監察院通過糾正臺博館不當審理副研究員升等案（民國91年9月13日《中華日報》「人生舞台版」）等文。
- 註4. 除參見註3前揭等文外，並請參見秦裕傑：《國立自然科學博物館信史：一座現代化博物館的故事》（臺中市：國立自然科學博物館，民國87年11月），頁531。
- 註5. 如：一、國立臺灣藝術教育館的館長；二、國立臺灣科學教育館的館長；三、國立自然科學博物館的副館長之一；四、國立歷史博物館的編輯等，有關詳細資料請參見各館的組織條例或暫行組織規程。
- 註6. 漢寶德與秦裕傑的意見已如前述，

而曾任國立自然科學博物館人事室主任陳泉源也認為：「博物館從業人員由於區分類別不同致目前支給待遇方式亦有差異：（一）一般行政人員（含技術人員）支給專業加給。（二）專業人員支給學術研究費（筆者註：以公務人員任用法任用，占專業職位，則仍支給專業加給），譬如一位官職等高居第十一職等的行政副館長其專業加給低於助理研究員學術研究費，以副館長之尊，其工作職責繁重程度實非一個助理研究員可以匹比，其次尚有社會人文科學碩士充當行政組員，一旦有了適當職缺改聘為專業人員其待遇相對提高了，可是實質工作並沒改變，所以博物館一般行政人員地位低落、士氣不振的情況到處可見。」詳見陳泉源：「博物館組織人事之改進」（民國79年8月《人事月刊》第11卷第2期，頁50）。

註7. 有關提議採納「證照制度」，薛平海曾發表過數篇短文，如：一、博物館專業人員何處尋？（民國87年7月《博物館學季刊》第12卷第3期）；二、建立文化專業人員證照制度（民國89年9月4日《中央日報》第20版）；三、臺灣的美術館館長何以多難產（民國90年3月1日《藝術家》第310期，頁137）；四、建立博物館專業人員證照制度（民國91年1月17日《考選周刊》第846期，第3版）等。

註8. 其實相似情況多矣！如有一則新聞報導：「國營企業龍頭的臺灣電力公司，即將在周日招考新進人員，有兩萬六千多人競逐一百八十七個名額，錄取率創下千分之七的歷史新低，與往年比較起來，碩士學歷與具外國學歷的考生大增。」詳見蔡靚萱：「臺電招考2.6萬競逐，錄

取率千分之七創下歷史新低」（民國91年10月26日《聯合報》第8版）。

註9. 見民國72年11月6日《中國時報》第3版。

## 參考文獻

- 也行 1996 館長出缺的問題。聯合報，7月6日37版。
- 中國時報 1983 11月6日3版。
- 李美枝 1989 社會心理學：理論研究與應用（第4版）。頁：451-453。臺北市：大洋出版社。
- 余英時 1999 民族主義取代了民主嗎？。聯合報，6月3日13版。
- 秦裕傑 1989 國內博物館人員訓練。博物館學季刊，3（2）：4。
- 1998 國立自然科學博物館信史：一座現代化博物館的故事。頁：455、457、531。臺中市：國立自然科學博物館。
- 倪再沁 1996 期待一個這樣的美術館。民眾日報，9月7日27版。
- 郭盛哲 1997 廢除聯考，新的公平機制何在。中國時報，7月10日11版。
- 陳玉慧 2002 監察院通過糾正臺博館不當審理副研究員升等案。中華日報，9月13日人生舞臺版。
- 陳其南 2000 從藝術管理到文化行政。聯合報，1月11日14版。
- 陳啟正 2000 讓我做，我一定不會讓人失望：史博館館長黃光男的治館理念。典藏藝術雜誌，89：91。
- 張譽騰主編 1993 一座國家博物館的誕生。頁52。臺中市：國立自然科學博物館。
- 黃富美 1996 張振宇辭北美館長，臨去回馬槍。中央日報，5月8日5版。
- 銓敘部主編 1988 行政管理論文選輯

第三輯。頁191-203。臺北市：公保月刊社。

漢寶德 1998 地方博物館蓬勃發展的背後。博物館簡訊，6：1。

—— 2000 博物館管理。頁：150、155-156、170。臺北市：田園城市文化事業有限公司。

—— 2002 要多元考試，不要多元入學。聯合報，7月11日15版。

—— 2003 臺灣博物館往哪裡去。中國時報，6月16日人間副刊。

蕭旭岑 2002 高中職普考飯碗博士也來搶。聯合報，11月1日6版。

#### 作者簡介

本文作者薛平山現任育達商業技術學院專任副教授；薛平海現任財團法人劉其偉文化藝術基金會董事、國立臺灣美術館研究組副研究員。