

## BOT，博物館的最佳抉擇？

薛平山 薛平海

「BOT」簡單的說，就是興建(Build)、營運(Operate)、移轉(Transfer)。它是將應由政府興建的公共設施在一定條件，如經營權、收益權等，交給民間參與，以達到引進民間資金、效率與創意的目的，期限結束後，再無償交給政府。不但可減低政府財政負擔，民間投資者也獲得收益，社會大眾更可享受成果的三贏局面。行政院公共工程委員會的研究報告曾指出，國立海洋生物博物館（以下簡稱海生館）就是政府採用BOT的成功案例（黃玉珍，2002）。

民國91年8月12日海生館曾以「教育、研究、展示」名義，自俄羅斯引進三對小白鯨，但其中兩隻雌小白鯨分別於當年8月15日、10月11日因「運送緊迫」與「肺部病變和線蟲」等原因死亡。在發生「小白鯨死亡事件」之後，海生館方力行館長就曾道出公部門與民間單位共同經營的宿命，那就是「貪心」。

在決策時以採納風險較高，而表面利潤看似較大的路（方力行，2002；徐富癸，2002）。BOT廠商海景公司董事長李清波在回應時，則非常清楚的表達其在商言商的立場，想利用暑假期間，以小白鯨吸引更多的人潮（徐富癸，2002）。但是這樣的經營理念，是否與海生館設立宗旨「普及全民自然生態教育，提昇社會保育觀念」有違？

今（95）年1月23日海生館再以相同名義引進四隻雌小白鯨時（註1），遭

到保育團體大肆抨擊，指出海生館的BOT廠商海景公司是營利事業單位，依《野生動物保育法》，不能自國外輸入白鯨，然海生館甘為白手套，向行政院農業委員會申請同意輸入，並獲得「輸入許可」。而這些遠離海洋家園的鯨豚被關進大池子，唯一的工作就是「馬戲表演」，對研究與教育的目的根本是奢談（陳如嬌，2006；朱淑娟、溫筆良，2006）。海生館方館長認為是保育團體誤解，由於鯨豚類和人類有社交活動的天性，海生館透過白鯨的教育表演，不但讓白鯨生活不會無聊，也讓民眾對鯨豚更有感情、愛護，不會濫捕、吃牠們，有利保育工作推展（韓國棟、蘇正國、葉震寰，2006）。BOT廠商海景公司總經理楊慶南也表示，他們受政府委託執行博物館教育功能，與商業行為不同。透過解說員替小白鯨刷牙向遊客介紹鯨魚器官、讓小白鯨頂球介紹鯨魚求生本能，這是海洋生態教育（韓國棟、蘇正國、葉震寰，2006）。而保育團體於2月17日再發函教育部，要求徹底調查海生館代替營利事業海景公司進口保育類動物展示、表演，與申請進口目的「學術研究」不符，並追究相關人員責任。教育部則指出，將向海生館建議，如果可以克服與民間業者的合約，能不讓小白鯨表演，就不讓小白鯨表演（王超群、林志成，2006）。此外，BOT廠商海景公司總經理楊慶南也表示，往後不再引

進白鯨（陳慶福，2006）。

其實在海生館第一次引進小白鯨時，財政部高雄關稅局就已認定小白鯨進口並非教育研究用途，自無免徵關稅之適用，並另課逃稅罰鍰。海生館與海景公司不服提起訴願遭駁回後，再提起行政訴訟，該兩案已分別於民國93年9月10日、民國94年2月25日由高雄高等行政法院判決海生館與海景公司敗訴。高雄高等行政法院在判決文中指出，海景公司為營利事業單位並出資購買白鯨，借海生館名義向行政院農業委員會申請同意輸入，進口後即放入海景公司經營之鯨豚池展示，經訓練學會點頭、噴水、跳舞、頂球、刷牙等動作，以供表演及招徠遊客購票入館。足見白鯨非專供海生館教育、研究或實驗之用，不符關稅法中有關教育或研究機構進口貨物免稅之規定。其次有關繳驗不實發票及低報價格逃漏關稅情事，處所漏進口稅二倍罰鍰與逃漏營業稅額三倍罰鍰，並追繳進口稅，合計新臺幣七百二十三萬三千六百四十四元（註2）。

政府要海生館以BOT的模式運作，他們自然要想盡辦法吸引大批觀眾來維持自己的生存。換句話說，他們得營利，而既然要營利，當然是賺錢優先、教育其次。因此，白鯨也就變成了「體制」下的犧牲者。這只是公立博物館以BOT模式經營的惡果之一。引進白鯨演猴戲固然可議，更該檢討的，或許還是這樣的博物館政策（劉新圓，2006）。

由於景氣低迷，廠商投資意願低，政府推動的BOT及OT案，多乏人問津。像BOT案，原本是政府為擴大民間參與公共投資所採行的法寶，但到了臺灣之後，從臺灣高鐵案、機場捷運案，以及最近新聞性頗高的高雄捷運案，幾項重大BOT案都出了問題，除非政府背書砸銀子，或是要求銀行砸銀子，這些BOT案應該很難由廠商完成。

而BOT方式使用在文化性建設上的問題就更多了，因為文化性建設負有滿足民眾精神生活需要，提昇生活品質的任務，不能僅靠單一有效率的管理就能達成；而且經營文化性建設如能獲利，必走上文化娛樂化和以商業養文化，文化績效未顯，商業利益先得。把大量實質文化建設推給民間，是不適當的（民生報社評，2005.3.11）。更何況BOT的基本條件應該是企業有足夠的資金，有興建、營運的能力，尤其企業家要有以財力、智慧貢獻於國家，為人民服務的精神。不幸的是，國內企業非但不具備這三個條件，更只有投機營利的文化，透過政商運作，錢由他們賺，風險由政府擔（民生報社評，2005.9.13）。政府近年除推動博物館BOT外，也以解除人事、會計、財務、採購等限制，提昇行政效率等為由，頻頻釋出要將博物館法人化、公辦民營或民營化。並且樂觀認為可節省政府財政支出，避免政治力操作。然實際狀況頗值得探究，但絕不可誇大其效果。

為推動政府組織再造，民國91年5月行政院成立「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，於當年4月22日曾送請立法院審議，但未完成立法程序；由於基於屆期不續審的原則，民國94年6月1日行政院會又通過部分重新修正的「行政法人法」草案（共計四十條），7月21日再獲考試院同意會銜於民國94年8月8日函送立法院審議。日本則於2001年1月6日施行「獨立行政法人通則法」，但因急於行政改革，怠於深入考慮其博物館美術館基礎簡陋貧乏的現狀，要求七座國立博物館美術館於該年4月起正式改制為獨立行政法人。各館

並且公開其具體「中期目標」：即包括人事經費的財政狀況及業務內容的重整，與對於一般國民的服務水準的提昇。俟「中期目標」的「中期計畫」結束後，再經由評價委員會評估以決定「獨立行政法人業務內容的改善或廢止」，由於目前仍尚在摸索階段，且只限於名稱與組織等形式上的變更，在實質上進行有效改革的可能性應該不大（喜多村明里，2003）。

日本獨立行政法人制度一面強調績效，一面又強調基於公共的立場，二者相互矛盾，如果嚴格採行績效掛帥，則可能有不少「優良」的獨立行政法人，因為其業務欠缺經濟效率性而有遭撤廢之虞（林素鳳，2002）。根據日本官方的說明，「獨立行政法人」能有效地幫助達成行政的簡潔化與事業的效率化。然日本有識之士對此項決策卻有極大的反彈，嚴重地指稱這「沒有遠見的愚行」或預告「文化必將走向衰退」的，大有人在（註3）。獨立行政法人之實驗性要素仍然相當多，誠如日本鹽野宏教授所言，將某些行政部門法人化，並不等於將產生行政業務或事務的減量化及提高效率之結果（林素鳳，2002）。輕率魯莽的追隨將無法帶來正面的成果（喜多村明里，2003），而主要參考日本的我國「行政法人」制度，是否更要慎重？

目前函請立法院審議的「行政法人法」草案，國內學者同樣也有所質疑，例如財團法人國家政策研究基金會研究員許立認為：（一）制度適用性的先期評估似未盡周延；（二）流於政治酬庸的疑慮；（三）企業型政府的弔詭；（四）行政成本可能更高而效率可能降低（許立，2003）。中央警察大學教授朱愛群也指出，貿然將政府機關法人化，在我國政黨政治輪替尚未穩定、責任政治機制尚未建立、司法公權力不彰、立法院沒有調查權以致監督機制不全、政商

勾結情況日趨嚴重、行政法人本身並沒有設定利潤中心制的會計簽證辦法等，加上行政法人組織自我檢查、自我改善的機制欠缺，一旦釋出，問題必然在日後以另一種惡質官僚化的形式逐漸產生，以行政法人法草案的單薄設計來看，那就不僅僅是隱憂而已，而是立即可以見到一個又一個「酷斯拉」怪獸的誕生（朱愛群，2003）。東海大學教授林騰鷗則提出反對的理由：（一）行政院所提「行政法人法草案」虛空民主憲政機制；（二）行政院怠忽憲政職責，有負人民付託；（三）國家機關之行政法人化，並非改革，且不符合比例原則精神；（四）國家機關之行政法人化耗費立法、行政成本甚大；（五）未經踏實研究與實證成效檢驗的國外法制，不宜貿然移植我國（林騰鷗，2003）。

在博物館的業務之中，有關教育、研究和典藏等工作，國立臺灣藝術大學校長黃光男曾指出是「賠本生意」，因此博物館實不宜「公辦民營」（註4）。世界宗教博物館館長漢寶德也認為，世界上沒有任何國家博物館是公辦民營的，因為公辦民營勢必使博物館的作業商業化。自教育、文化的角度看，博物館是公益事業，不可能自給自足。希望它自給自足，就必須娛樂化、觀光化，逐漸放棄原訂的目標。任何負責任的政府、文明的國家，都不會逼使國立文教機構走上這條路（漢寶德，2001）。曾任臺北縣政府文化局長林泊佑則表示，博物館公辦民營效果好不好？國立傳統藝術中心是面鏡子，公辦民營後，遊客到那裡只是買特產、喝咖啡、照照相，有多少人去了解館內收藏，更遑論發揚臺灣傳統藝術？商業化後的傳藝中心勉強收支平衡，但社教、文化功能還保存多少（吳文良、沈旭凱，2006）？

古人有云「十年樹木，百年樹人」，博物館事業的難度則更有過之而無不

及。為了達成博物館事業的永續發展，文化紮根則是博物館所需肩負的重責大任。博物館事業的發展，首要之務就是需要完整的適才教育，與建立公平、公正、公開的人事制度，且要切實遵守。由於博物館制度是政治、文化、社會及經濟制度的一環，絕不能東施笑顰，以免橘逾淮為枳。處在「公器私用」氾濫的當下，博物館「BOT」、「公辦民營」或「法人化」，是否就能減低政府財政負擔、健全組織、提高效率，以及去政治化，實際上已有不少事例可證之，吾人能不慎乎！

## 附註

註1. 原本預計於今(95)年元月23日引進四隻雌小白鯨，因俄羅斯遭逢大風雪，致使機場關閉而延期。近日天氣好轉，小白鯨由俄羅斯搭乘專機，飛行17個小時，於2月17日晚間9時5分降落高雄小港機場，10時20分再由專車載運，於18日凌晨送達海生館。

註2. 詳見高雄高等行政法院93年度訴字第374號及93年度訴字第748號判決文。

註3. 民國92年11月19日~20日，行政院文化建設委員會、中華民國博物館學會主辦，「面臨變革的21世紀博物館：臺灣與日本博物館的對話與交流學術會議」大會手冊，頁5。

註4. 民國91年5月24日~25日於國立臺灣史前文化博物館舉行的「2002年博物館公辦民營政策之理論與實務研討會」會議中發言。

## 參考文獻

方力行 2002 小白鯨的一堂課。中國時報，8月19日15版。

王超群、林志成 2006 名為學術研

究，實為表演賺錢，又運來四白鯨，動保批教部失職。中國時報，2月18日A15版。

民生報社評 2005 文化建設BOT的困境。民生報，3月11日A4版。

2005 拜託，不要再搞BOT了！民生報，9月13日A4版。

朱淑娟、溫筆良 2006 海生館再買白鯨，保團喊停。聯合報，1月19日A12版。

朱愛群 2003 行政法人法草案之檢視。國政研究報告，5月4日憲政(研)092-018號。

吳文良、沈旭凱 2006 公辦民營 全盤商業化。聯合報，1月9日C1版。

林素鳳 2002 日本的獨立行政法人及其相關問題。行政院研究發展考核委員會主辦，政府機關(構)法人化研討會論文集。頁1~15。臺北：行政院研究發展考核委員會。

林騰鵬 2003 書面意見(立法院第五屆第三會期法制、預算及決算、內政及民族委員會「行政法人法制化」公聽會會議紀錄)。立法院公報，92(36):191~193。

徐富癸 2002 遊客太熱情嚇到小白鯨。聯合報，8月20日19版。

許立 2003 對我國建立行政法人制度的省思。國政研究報告，10月8日內政(研)092-019號。

陳如嬌 2006 進口白鯨耍猴戲，海生館挨轟。中國時報，1月19日A7版。

陳慶福 2006 四白鯨已進駐海生館：以後不再引進。中國時報，2月19日C1版。

黃玉珍 2002 為需求而建設。經濟日報，7月29日4版。

喜多村明里 2003 「獨立行政法人化」的功過。黃貞燕等譯，(日)並木誠士等原編，日本現代美術館學：

來自日本美術館現場的聲音。頁  
118~130。臺北：五觀藝術管理。

漢寶德 2001 尊重專業，為公立博物  
館定位。中央日報，12月16日11  
版。

劉新圓 2006 白鯨演猴戲，BOT惡  
果。國政評論，1月20日教文（評）  
095-004號。

韓國棟、蘇正國、葉震寰 2006 海生  
館：可防白鯨無聊癡呆。中國時  
報，1月19日A7版。

收稿日期：95年2月21日；接受日期：95年4月13日

#### 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；薛平海曾任財團法人  
劉其偉文化藝術基金會第一屆董事、席  
德進基金會董事兼第一任執行長。