

新自由主義與英國博物館的發展

朱紀蓉¹

摘要

本文討論新自由主義（Neoliberalism）對英國博物館發展的影響²，對於英國博物館在 1980 年代以來的變化，提出一個巨觀的解釋，並補充中文文獻中有關英國博物館的討論。本文主張，1979 年以來由柴契爾保守黨（The Conservative Party）政府開啟，接著由工黨（The Labour Party）（1997-2010 年）承繼的新自由主義，是造成英國博物館轉變的根本原因。新自由主義原本是經濟活動的一個「主義」，影響力擴及整個政府與社會；它的推行不僅改變了英國政府本身，也迫使在財務來源上仰賴政府的博物館發生結構與營運上的根本轉變，博物館的生態因此全盤改變——朝著企業化經營、講求績效與效率、多重政策目標的方向發展。

本文主張，英國政府從福利國家轉向新自由主義國家的治理型態，是政府治理在意識型態轉變的本質，進而使得博物館發生質變。這樣的轉變反映在博物館，可從政府與博物館兩者關係的結構面、政策面以及它所影響的補助和經費的轉變進行討論。同時，本文認為工黨承繼保守黨的做法，繼續以新自由主義的意識型態治理國家，不同的地方在於更加深化新自由主義在實務面向的操作，並且更加地將博物館作為政策工具。

關鍵詞：新自由主義、新公共管理、博物館信託、文化政策、非部會公共體

¹ E-mail: chuinuk2000@gmail.com

² 本文部分內容宣讀於「博物館、政策與發展：以跨領域取向出發」，2011 年 1 月 6 日，輔仁大學博物館學研究所。

前言

臺灣近 20 年來的博物館發展，在實務面受到英國的影響很深，近年來逐漸有政策面的相關討論。本文的目的，是以新自由主義對 1980 年代以來英國博物館的發展，提出一個宏觀解釋，並且補充中文文獻對英國博物館的相關討論。本文的論述，是把過去 30 年來英國博物館的轉變，放在一個政府在經濟活動的角色以及在治理的意識型態上的框架中加以討論，以期釐清英國博物館發生變化的脈絡。

本文主張，1979 年以來由英國保守黨開啟、接著由工黨（1997-2010 年）承繼的新自由主義，是造成英國博物館轉變的根本原因。新自由主義的推動不僅改變了英國政府在治理上的意識型態，也迫使直接受政府管轄或是以不同形式接受政府補助的博物館機構，發生了結構與營運上的根本轉變，博物館的生態也因此全盤改變。

本文也認為，政府治理在意識型態的轉變，是促成英國博物館轉變的最根本因素。所謂政府治理意識型態的轉變，指的是英國從社會福利國家的治理型態，轉向新自由主義的治理；這在博物館上的實踐，反映在博物館的組織結構、經營管理以及財務來源組成的變化。

本文首先介紹新自由主義，說明它的影響力是如何從經濟活動的一個「主義」，逐漸地擴展到政府、整個社會以及博物館。本文從政府與博物館兩者關係的結構面、政策面以及補助和經費的轉變，探討英國博物館的實務面以及在博物館生態上發生的深遠影響。同時，在新自由主義的旗幟下，保守黨政府、工黨政府和博物館之間的關係有何不同？尤其是工黨在 1997 年至 2010 年執

政期間，在哪一方面承繼了保守黨的博物館治理，又在哪一個方向改變保守黨政府對於博物館的態度？

和目前中文文獻中以企業組織理論討論博物館的轉變，或是直接討論博物館轉向企業經營的發展方式不同的是，本文的討論方式，是把博物館的發展緊扣在政府角色，以及政策轉變的脈絡下。本文首先從新自由主義的進行一般性介紹，然後聚焦在政府治理層面的轉變以及政府角色的轉變；同時從政府治理的轉變，帶進「新公共管理」的發展，以此討論博物館在結構和營運實務面向轉變的情形。本文援引的資料，來自個別的博物館、英格蘭中央政府的「文化、媒體與體育部」（Department of Culture, Media and Sport，簡稱 DCMS），以及財源由該部支助的「博物館、圖書館與檔案委員會」（Museums, Libraries and Archives Council，簡稱 MLA）、「英格蘭藝術委員會」（Arts Council England，簡稱 ACE）等「非部會公共體」（quangos）³。此外，由於本文為巨觀研究取向，無法兼論個別博物館間的差異，是本文無法避免的缺陷。同時，巨觀研究取向在本質上，會遺漏少數不符合本文討論脈絡的個案，此一不足則尚待學術界其他研究者的貢獻。

中文文獻對英國博物館的討論不少，但多偏重個別案例的探討（例如：觀眾研究、學習經驗、教育活動與文化再生相關的都市更新計畫、社會融合等諸多議題），目的在提供正在發展的臺灣博物館界在實務上的參考與學習，且有相當貢獻。相關的博物館政策，或是與博物館組織有關的議題，則有因臺灣博物館行政法人化議題而對英國的特定博物館組織進行介紹者——例如曾信傑對大英博物館（The British Museum）、

³ quasi-autonomous non-governmental organisation，討論見後。

格拉斯哥博物館群（Glasgow Museums）的轉變進行討論（曾信傑，2008）；或是介紹英國政府在改善地方博物館的經營上所用的各種政策（田潔菁，2008）。這些研究比較著重個別案例或是單一議題，本文則企圖從政治經濟環境的轉變，與政府角色的改變出發，討論英國博物館發展的改變，補充目前中文的討論。

本文援引的例子以及工黨 1997 年以來的相關政策，均以英格蘭為主。蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭在英國「分治」（Devolution）之後，其博物館和各自的政府有不同的隸屬，不在本文討論之內。同時，本文不討論在財務來源上，不需仰賴政府補助的博物館⁴。

新自由主義：經濟、治理、社會

新自由主義是一個廣泛的概念。最初興起時，指的是主張經濟活動回復到古典自由主義——鼓勵市場機制，強調沒有任何干預——的方法與思想，它興起的背景是 1970 年代歐美經濟的衰退，干預性的經濟政策在經濟活動上的失靈。基本上，新自由主義是宣揚自由市場的好處，以提供有利於自由經濟發生的良好環境，好讓其中的參與者沒有障礙地追求最大利潤。

為了促進市場機制完全運作，政府推行新自由主義的角色包括：降低各種可能會影響自由市場運作的各種障礙，並且建立所有可以促進自由市場運作的各種規則或方法⁵。新自由主義也透過

全球化風潮，影響其他國家。例如臺灣在 1990 年代初期提出的國家建設六年計畫，計畫內容如金融自由化、國營企業民營等，均屬於新自由主義的影響。這樣鼓勵市場機制、完全競爭的原則與意識型態，很快地進入政府部門，隨即轉變成引起治理方式轉變的全面性政府改革（Peck, 2002: 380-381）。

對於馬克斯學派學者如哈維（D. Harvey）而言，新自由主義是資本家和政府聯手的結果（Harvey, 2005）。由政府制訂種種對資本家進行經濟活動有利的條件，讓資本家獲利更高，然後政府再從其中分得資本家的利潤。同時，新自由主義也被認為是經濟大國用以迫使其他國家（尤其是第三世界）開放市場的背景。經濟大國透過他們在國際組織例如「世界銀行」（World Bank）、「國際貨幣基金」（International Monetary Fund，簡稱 IMF）等的力量，「教導」其他國家開放市場（諸如降低關稅、去除貿易障礙、金融自由化等），以利經濟大國在這些國家的經濟與貿易活動。

英國和美國是新自由主義的先驅，但是新自由主義對英國政府和社會的影響，遠遠勝於美國。因為對英國而言，1979 年新自由主義的開啟，是英國政府作為社會福利國家正式轉向傾向市場機制路線，並成為新自由主義國家的起始。新自由主義發展至今，基本上已經發展成政府納入私部門治理的世界潮流，政府從此由「划槳」（rowing）者的角色，轉為「掌舵」（steering）者的角色。同時，新自由主義重新定義了政府與機構，以及政府與人民的關係。政府對人民提

⁴ 同時，因為組織隸屬不同，本文不討論大學博物館，以及國家信託組織（National Trust）下的諸多館所，以及直屬於國防部（Ministry of Defence）的博物館等。

⁵ 針對經濟活動自由化的政府改革，羅德瑞克（D. Rodrik）（1996）列舉了 14 項經濟改革，包括將政府支出優先分配至高經濟效能、基礎醫療照顧、基礎教育等基礎建設項下，以及國營企業民營化和金融自由化等。

供的照顧不再是社會福利國家「從搖籃到墳墓」式地一切包辦，而是越來越有限⁶。活在新自由主義意識型態主導的國家下，個人要作一個理性的「經濟人」：努力工作，為自己和家庭的經濟活動、就業、教育、生活型態進行最理性、最有效率的分配與選擇。也就是說，政府把原來對於人民所負的責任，部分地轉到人民自己身上⁷。

以上政治經濟背景的轉變，是造成英國政府與博物館關係變化的根本原因。政府和博物館關係的轉變，並非單獨在博物館機構發生，實是整個政府和所屬機構關係轉變、政府整個角色轉變的一環。目前博物館界的中文討論，尚未有以新自由主義為主題深入探討者，然而新自由主義在英國的政策研究（尤其是社會政策、醫療保險制度相關政策）、政府研究，以及文化、社會層面的學術討論，則相當蓬勃⁸。

新公共管理和博物館

新自由主義的意識型態下帶來的政府改革，第一步驟就是縮減公部門支出：透過縮減政府經費，令公部門以及接受公部門補助的機構自己想辦法，或是進行內部改革，或是向外部尋求財源。這樣的背景部分地促成「新公共管理」（New Public Management）的發展⁹。

新公共管理是一個泛稱，根據代表人物之一胡德（C. Hood）的研究

（1991），大致具有 7 個要素：
一、清楚分責、專業管理；
二、將成果的衡量方法標準化；
三、強調產出結果；
四、強調去中央化、分解式的公部門運作與服務，以追求最大效能；
五、強調競爭；
六、強調私部門方式的管理風格；
七、在資源使用上強調節約。

和之前政府改革不一樣的是，新公共管理是一個以市場為基礎（market-based）的公部門改革（Pierre and Peters, 2000: 64），而且強調政府角色在提供人民服務上的限縮，改由私部門取代（Pierre and Peters, 2000: 65）。新公共管理同時強調在現有的公部門中，加入私部門的管理精神與文化。新公共管理下針對政府角色轉換的研究，最著名者要屬歐斯朋（D. Osborne）和蓋伯勒（T. Gaebler）在“Reinventing Government”一書中揭櫫的十大原則（Osborne and Gaebler, 1993: 19-20），強調政府的角色應是掌舵（而非划槳）、強調居民自主（而非政府作主）、競爭力（提供公部門服務效能）、任務取向（而非墨守規範）、重視產出成效（而非投入）、企業精神、防範未然（而非補救）、去中央化，以及市場導向。新公共管理在博物館實務面的實踐，要屬各式各樣的「公私部門夥伴關係」（Public-Private-Partnership）計畫、勞務外包，以及管理、組織層面、財務來源的改變等。

⁶ 然而，免費醫療、（大學之前的）教育、失業救濟等傳統社會福利項目仍然維持，只是條件不若過去優渥。

⁷ 新自由主義帶來改革，也同時帶來新的問題，有時甚至惡化了現有的問題。除了哈維，布爾迪厄（P. Bourdieu）等均對新自由主義有強烈批判；限於篇幅，本文暫不討論。

⁸ 例如：Clarke, 2003; Gamble, 2006; McGuigan, 2005; Peck, 2002; Sewell, 2009; Wu, 2002 等。

⁹ 雖然研究政府治理的學者如科亞爾（A. M. Kjaer）（2004）等，認為新公共管理在政府改革上的討論與成效不應該被新自由主義所「綁架」，意即不應該被新自由主義奪走光環。但是，持平而論，新自由主義的確是一個更廣且深的背景，是在這樣的背景與基礎下，新公共管理將私部門管理帶入公部門，因此新公共管理才得以發展。

首先，政府透過刪減對博物館的固定經費¹⁰（例如英格蘭的「文化、媒體與體育部」降低對於國家博物館的固定經費，稱作“grant-in-aid”），迫使博物館向私部門尋求財務來源，同時在博物館內部進行有效率的管理，以降低營運、人事成本。此外，如辛克萊（A. Sinclair）（1995）、吳金桃（C.-T. Wu）（2002）所討論，政府在刪減對博物館經費的同時，支持以鼓勵企業贊助藝術為宗旨的相關機構成立——例如「藝術與企業」（Arts and Business）¹¹。此類機構以 quango 的形式營運，其財務來源多來自政府（成立之初幾乎全數來自政府）。也就是說，政府在刪減博物館營運經費的同時，把部分經費移轉到此類機構，透過扶植此類機構，間接促使私部門更積極地贊助藝術文化機構與活動。這種間接式的政策設計，亦符合英國政府在傳統上對文化事務不直接「插手」的曖昧態度。

以上的轉變，令許多英國人難以接受——尤其成長於 1950、60 年代，習慣了一切都由政府包辦的民眾。例如著名的文化評論家希維森（R. Hewison）非常反對企業介入博物館，在 1980 年代以來企業開始以不同形式參與博物館活動之後，他多次認為政府撥經費給博物館是根本的責任，政府根本不該靠近企業（Hewison, 1995）。

管理、量化績效

除了刪減固定經費之外，在全面政府改革的計畫下，博物館也被迫進行改革。以英格蘭的國立博物館為例¹²，目前大多須和直接撥款機構的「文化、媒體與體育部」簽立 3 年為期的財務合約（funding agreement），此合約內容涵括範圍廣泛（不限於博物館本身業務，並且包括博物館組織內的環保、人事、財務精簡等），且極為錯綜複雜，許多內容是從工黨 1998 年發展出的「公部門

¹⁰ 「固定經費支出」與「補助」（subsidy）：作者傾向於針對直屬公部門的博物館，以及非屬公部門的博物館接受政府經費的用法進行區別。「補助」用在兩個方面：一是政府對於正在發展中的產業加以扶持，用「補助」一詞（在經濟學上等同於「補貼」一詞，例如政府過去對於汽車工業進行「補貼」）；一是以扶持為目的，對於文化藝術的團體或個人，進行稅賦上的抵減，或是實質金錢上的支援，也用「補助」一詞。若博物館直屬於公部門，那麼政府對於該博物館編列的經費就是「固定經費支出」，此經費不管多少，每年一定得編列，而非「補助」。補助“subsidy”或是“subsidize”實應用於政府對於非（直屬）公部門的團體或是個人的財務挹注。英國的 quango 因為不直屬公部門，政府給他們的錢亦屬「補助」。博物館與藝術文化機構的中文討論，並未對此加以區分，作者認為這是一般沿襲美國與英國的藝文機構和博物館接受「補助」的說法使然。過去以來，臺灣對於文化事務的討論，翻譯自英美的案例較多；尤其是美國，其文化藝術與博物館機構因為在結構上多不屬於政府，這些機構多是透過向政府以及其他撥款基金會申請經費的方式得到財務支助。從政府等撥款單位的角度來看，是撥款單位或政府「補助」文化藝術機構或個人。但是放在臺灣的情況下，則要區別我們所討論的機構，是否屬於公部門系統。如果是公部門，那就是主管機關對於所屬機關的固定經費支出以及預算編列，而非「補助」。例如，教育部撥給公立學校的錢，是屬於「固定經費支出」項下；教育部撥給私立學校的經費，才算「補助」。當政府縮減對公部門博物館的經常性預算編列，但同時透過類似 quango 機構，開放計畫申請，增加對公部門博物館的「補助」時，未對上述差異加以區分，就會影響我們對於博物館財務來源的討論。

¹¹ Arts and Business (A & B) 之前的名稱是“The Association for Business Sponsorship of the Arts”（ABSA），成立於 1976 年。

¹² 有些博物館雖不具「國家」或「國立」（National）的名稱，例如 Horniman Museum and Gardens 以及 The Wallace Collection 等，因為不同原因由「文化、媒體與體育部」直接撥款，在行政組織上仍屬於國立博物館。

合約」(Public Service Agreement, 簡稱 PSA) 之下、眾多「目標」(objectives, targets)、「表現指數」(performance indicators) 發展出, 要求博物館提出達成目標的各種量化方式¹³。因應如此變革, 許多博物館紛紛從企業界找專案經理人帶領各項經營管理計畫, 甚至在大型展覽的準備上亦是如此。政府要博物館提出種種量化的績效指標, 證明博物館營運的優良程度, 以此為預算編列的基礎; 因為簽約期間績效指標不好的博物館, 下次簽約時的預算就會被刪減。

分散財務來源

分散財務來源是另一種刺激博物館營運的方式。如上所述, 博物館除了向私部門尋找財務來源, 政府把撥給博物館的固定經費降到最低, 然後將相當的預算, 移至以計畫申請經費的方式, 由博物館之間遞案競爭取得。這些撥款補助博物館的機構可以是「博物館、圖書館與檔案委員會」、「英格蘭藝術委員會」等 quango 組織, 或是和類似臺灣行政院國家科學發展委員會的學術組織例如「人文與藝術研究委員會」(Arts and Humanities Research Council, 簡稱 AHRC), 或是「經濟與社會研究委員會」(The Economic and Social Research Council, 簡稱 ESRC) 等。撥款機構或是先設定好某一主題, 開放博物館提案申請補助, 或是由博物館自行設計計畫, 由撥款單位評估後, 進行補助。在這樣的方式下, 並且透過成效評量, 以作為未來經費補助的依據之一。這種分散財務來源的政策, 改變了原來固定經費的供給方式。博物館透過計畫競爭獲得經費, 在這樣的基礎下, 會刺激博物館尋求最好的表現, 以從競爭中勝出。

然而, 博物館需要設計出符合政府補助經費要項所要達成的政策目標, 以獲得更多的財務支助。也就是說, 政府或是 quango 擔任補助計畫的設計、撥款單位, 可以透過計畫補助的目標, 左右博物館的活動設計。這也是政府間接介入博物館實務的方式, 也因而飽受批評。

以上來自博物館管理、財務面的變化, 促使博物館權力結構開始發生不同程度的轉變。也就是說, 政府轉變與博物館關係的同時, 博物館本身的生態跟著轉變。過去, 博物館是研究員獨大, 研究員多是研究藏品、不同專門領域的研究者, 他們在博物館的地位高高在上。博物館強調經營管理之後, 教育部門可能變得重要, 因為許多博物館的經費指定編到教育部門使用; 或是, 募款的人員可能變得重要, 因為博物館的經費不再固定全數由政府供應, 而需要仰賴超級募款員的能耐。或是, 冷門藏品的研究員可能因為展品可能無法吸引眾多觀眾, 而在組織中益加被邊緣化等。專案經理人的角色也變得重要, 這些人負責統籌一個展覽或是活動的誕生, 研究員的角色, 可能改變成為展覽團隊的一部分, 未必仍舊是靈魂人物。

地方博物館組織結構的轉變: 博物館信託和「區域文藝大復興計畫」

英國博物館和政府的隸屬關係, 頗為複雜。基本上, 英格蘭的國立博物館直接由「文化、媒體與體育部」撥款, 但它們不直屬於政府的任何一個部門, 也就是說不為政府直接管轄, 而是以 Quango (Quasi-autonomous non-governmental organisation), 或是新工黨時期常使用名詞的 NDPB (Non-departmental Public Body, 非部會公共體) 的形式存

¹³ 「文化、媒體與體育部」和國立博物館之間的財務合約內容, 多可直接從一般搜尋網站上取得。

在¹⁴。Quango 是英國中央政府組織中的一個特殊傳統，不僅限於文化藝術機構，不同政府部門所屬的諸多教育、衛生、交通等機構也是以 quango 的形式存在¹⁵；quango 存在的基本原因是主張政治力不應介入的原則，同時也說明了英國政府和文化機構之間「臂距原則」(arm's length) 關係。但是，正如同吳金桃所討論 (Wu, 2002)，這畢竟是表面上的狀況，事實上政府對於重要博物館館長的任命，以及董事會成員席次的保障名額，多有決定權¹⁶。此外，「英格蘭藝術委員會」、「博物館、圖書館與檔案委員會」等雖然都是 quango，但是它們的政策方向均支持「文化、媒體與體育部」，惟由「英格蘭藝術委員會」、「博物館、圖書館與檔案委員會」進行的調查以及其結果，並不以政策背書為目的；同時，以上委員會的首長指派也是由「文化、媒體與體育部」決定¹⁷。

英國的國立博物館和政府之間的隸

屬關係，從二次戰後至今，國立博物館多是以 quango 的形式存在，並未改變¹⁸。另外，在新自由主義尚未展開、1970 年代開始，原屬於地方政府直接管轄的地方博物館，出現了改組為「博物館信託」組織 (Museum Trust) 的例子¹⁹。也就是說，地方博物館從政府一部分分出來獨立運作，不直接為政府所轄，它們所擔任的角色，是代表納稅人照顧人民所有的博物館建築和藏品，即「信託」(Trust) 之意。地方博物館改組成博物館信託的風潮沈寂許久，在工黨執政之後，又出現一波改組。

就「博物館、圖書館與檔案委員會」委託 Babbidge 針對英格蘭和威爾斯博物館信託組織進行的一項大型研究結果顯示 (Babbidge et al., 2006)²⁰，截至 2005 年，英格蘭和威爾斯有 23 家博物館信託組織，且其中一半以上是 1990 年代末期以來轉變的。此外，地方博物館組織改革，同時也提供博物館組織整併的機

¹⁴ NDPB 是 1997 年工黨執政以來，政府部門對 quango 的改稱，惟口語上一般仍慣用 Quango 一詞。對於 NDPB 的詳細介紹，見 <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/public-bodies.aspx> (瀏覽日期：2011/01/27)。

¹⁵ Quango 作為一種行政組織名詞的縮寫，它可以是專有名詞，也可以是泛稱。如果用作專有名詞時，指的是中央部會之下的特殊行政組織；如果是泛稱，則可用於地方政府中具備與中央政府的 Quango 性質的行政組織。其次，在研究政府組織為重點之一的公共行政學界，quango 的中譯尚未統一，因此本文建議在目前階段直接以 quango 稱呼。本文認為以 Quango 的另外一種說法，也就是以 NDPB 的英文名稱翻譯而成的「非部會組織公共體」(劉坤億，2009)，或是「非部會公共機構」(黃心蓉，2007)，較能呈現 quango 的意義。而以 quango 的原文翻譯而來，帶有「非政府」、「非官方」的譯法 (例如：「準自治非政府組織」(趙永茂，2003)，或是「準政府地位之非政府組織」(江岷欽等，2003) 似不恰當，因為這樣的譯法排除了此種機構在政府組織中的角色與特性，也無法彰顯此一機構和政府的關係中若即若離的本質。

¹⁶ 例如，1963 年的《大英博物章程》(The British Museum Act 1963)，以及 1992 年的《博物館暨美術館章程》(Museums and Galleries Act 1992)，規範了國立博物館館長及董事會成員的產生方式，其中館長多由英國首相指派。

¹⁷ Quango 在 2010 年聯合政府執政以來受到諸多討論，聯合政府認為這種機構疊床架屋，造成資源浪費。在目前嚴峻的財政情況下，英國聯合政府正裁撤相當數量的 quango；例如「博物館、圖書館與檔案委員會」，預計將於 2012 年裁撤。

¹⁸ 但是中央政府執掌博物館的相關部門 (不論是以 Quango 的形式存在與否)，則多有更替。

¹⁹ 審查意見認為此處討論可改為「轉向董事會治理的型式」，本文認為兩者皆可，視文中討論的重點而定。就地方博物館組織變革的層面上，本文強調的是政府和博物館的管理者之間建立的「信託」關係；如果討論中強調的是組織治理面的成員組成方式，則可以「董事會治理」的方式說明。

²⁰ Babbidge 在該研究中同時說明，博物館信託組織並非全數來自地方博物館，亦有來自獨立機構者。

會，例如：約克市（York）、雪菲爾市（Sheffield）的數個博物館分別結合成為一個「博物館信託群」²¹。然而，這個轉變並非透過全國性的立法規範而來，而是由地方政府自行研究決定；因此造成有些地方博物館仍直屬公部門，有些則已成為信託組織。同時，就前述研究指出，截至報告出版為止，尚未出現轉型後的博物館信託組織失敗的案例²²；但是此一轉型模式尚需要許多組織內在、外在條件的配合，並非博物館成功的萬靈丹。

另外，以去中央化為出發點，可列於新公共管理的政府改革項目之一，是新工黨時期提出，針對英格蘭地區性博物館的「區域文藝大復興計畫」（Renaissance in the Regions，簡稱 Renaissance「文藝大復興計畫」）。此計畫是「《1845 年博物館章程》通過以來²³，英國政府對非國立博物館發展的最重要干預政策」²⁴。計畫的細節，中文文獻已經介紹（田潔菁，2008），而從「博物館、圖書館與檔案委員會」的網站對文藝大復興計畫的政策說明，更加支持去中央化、多重政策目標的新公共管理語言：

「……這是『博物館、圖書館與檔案委員會』徹底改變英格蘭地區性博物

館的重大計畫。透過中央政府的經費，使得各地的地區性博物館都能夠提高標準、提供實質的成績，以支援教育、學習、社區發展，以及經濟活動的再生。」²⁵

保守黨、新工黨和博物館

英國的政治傳統中，工黨站在勞工一方，強調以「大政府」照顧大眾（例如透過政府抽重稅，以重新分配財富予弱勢者，在此一方面較是與資本家對立的路線）；但是，尷尬的是，1997 年以來以布萊爾（Tony Blair）為首的新工黨（New Labour Party）也和保守黨一樣主張小而美的政府治理，承繼保守黨縮減政府支出，講求效率、以企業精神來運作公部門，同時宣稱工黨仍站在群眾這一邊。這是一種修正的路線，或是所謂中間偏左的「第三路線」（The Third Way）。在博物館方面，保守黨在 1979 至 1997 年執政期間對於博物館的影響，較多數反映在固定營運經費預算的刪減，或是預算項目的移轉至促進有效管理，或是鼓勵私部門參與的部分（Kawashima, 1997, 2004）²⁶。

同時，保守黨對於藝術文化經費的態度，傳統上是保留、懷疑的；而新工黨則大舉宣傳推行藝術文化活動的好處。1997 年英國大選以來，新工黨成功

²¹ 約克博物館信託（York Museum Trust）、雪菲爾德博物館信託（Sheffield Museum Trust）組織相關資訊，分別可從各自博物館信託組織的網站查詢。

²² 不過，英國著名的瓷器商 Wedgwood 分出的博物館信託組織“Wedgwood Museum Trust”則在 2010 年宣告破產，見 <http://www.museumsassociation.org/museums-journal/news/26042010-wedgwood-museum-trust-in-administration>（瀏覽日期：2011/03/10）。

²³ Museum Act 1845.

²⁴ Review of the Renaissance Review Advisory Group, 2009. Renaissance in the regions: realising the Vision, http://www.mla.gov.uk/what/programmes/renaissance/~media/Files/pdf/2009/Renaissance_Review_Report（瀏覽日期：2010/03/31）。

²⁵ Museums Libraries and Archives Council (undated). Renaissance, <http://www.mla.gov.uk/what/programmes/renaissance>（瀏覽日期：2010/03/30）。

²⁶ 審查意見指出，另外有一項最重要的影響，是要求博物館對大眾收取門票，造成博物館參觀人數大減。

地重新塑造「英國」這個保守、傳統的國家品牌，加入新鮮、年輕的活力²⁷。此外，新工黨支持藝術文化的說帖，也可從1998年由新工黨開啟，如今傳播得無遠弗屆的「文創產業」看出。也就是說，文化藝術及其相關的活動有太多在文化藝術本身之外的社會、經濟效果，而博物館正是發展文創產業的基礎建設之一。

此外，新工黨以更複雜、量化的方式評量博物館的成效。例如，它在1997年政黨宣言中的名言「算得出來的才有用」（what counts is what works），顯示新工黨要樹立一個精打細算的政黨形象。換句話說，新工黨承繼了保守黨新自由主義的路線，甚至更「變本加厲」。打開「英格蘭藝術委員會」、「博物館、圖書館與檔案委員會」的年度報告，總是見到一連串的數字、百分比，告訴讀者該機關哪個計畫或活動創造了多少就業、節省了多少錢、吸引了多少少數族裔、弱勢人口參與等。這些都屬於新公共管理的實踐，同時也是整個政府施予各個機關，以進行改革的壓力。當然，當討論博物館的核心活動時，新工黨講究以量化評估成效的方式並不總是行得通，這也是新工黨執政時期深受博物館實務界討論的議題之一。

新自由主義之外

和新自由主義沒有直接關係，但是在財務上給予博物館重大發展的是來自彩券盈餘的貢獻。基本上，彩券所得的盈餘分配在博物館相關機構與活動的金

額，是由政府指派「英格蘭藝術委員會」等分配和運用²⁸；也就是說，彩券基金屬於變相的政府財務來源之一，只是彩券的營收納入國庫的部分，像是民眾「自願納稅」的性質。雖然接受補助的藝文界人士當然主張，政府對於藝術的補助不應該倚賴彩券，而彩券基金嘉惠眾多藝文機構——尤其是彩券開始推行的幾年期間，限定只針對資本門（capital projects）的補助——則是一個重要的事實，也間接成為政黨的政績。

此外，博物館可否作為政府的政策工具，也是當前英國博物館發展上甚為重要的議題。表面上，此一議題和新自由主義沒有直接關連，然而，在強調博物館本身的經營效能的同時，政府把其他在傳統上非屬文化範疇的政策目標加在博物館上，也可以算是透過博物館的「多工」、多重政策目標，達到有效經營的目的。博物館作為政府的政策工具尤其可以表現在對社會議題的處理上，其中社會議題是新工黨以來非常重要的議題。英國作為國際社會，尤其是歐盟的主要領袖，吸納許多不同原因的移民，而且對於國境邊界的管制較為鬆散。這樣的背景，造成不同種族、文化的外來人口，以合法和非法方式移入，改變了英國社會份子的組成結構，並帶來諸多衝突與社會問題。加以英國本身因為失業、城鄉失衡等原已經存在的問題，讓政府把博物館當成舒緩這些社會問題的場所。新工黨時期的博物館計畫補助，都以非常熟悉的“social inclusion”（社會融合）兩字為計畫目標。這其中產生一個很基本的問題：博物館作為政策工具

²⁷ 關於新工黨和藝術活動，以及它和美術館之間的緊密關係，見：Wu, 2002。

²⁸ 負責英國彩券盈餘的分配機構有多種，「英格蘭藝術委員會」和「文化遺產彩券基金」（Heritage Lottery Fund）是英格蘭境內與博物館相關的彩券盈餘主要分配機構。有關英國彩券盈餘的分配機構表列，可見專屬網站 <http://www.lotteryfunding.org.uk/uk/lottery-funders-listing.htm>（瀏覽日期：2011/03/22）。

的合理性。在政府透過博物館展開各項政策目標時，英國的學界、博物館界對博物館到底應不應該、可不可以，或是到哪一種程度可以當成政策工具，以達成特定政策目標（being instrumental），有甚多的討論²⁹。

除了上述特定社會面的討論，還有其他社會面、非社會面，諸如城鄉差距、教育、兩性平等、經濟面的各式各樣議題，大都可在不同的博物館撥款單位的計畫目標下找到。從這個爭議回到英國政府對於藝術和文化的態度，須加以補充的是，英國政府傳統上是較不支持「為文化而文化」，或是「為藝術而藝術」的說法³⁰。這個傳統，可上溯至 19 世紀末期阿諾（M. Arnold）的名著“Culture and Anarchy”（Arnold, 1889）一書，阿諾強調高雅文化（包括博物館活動）可以洗滌人心、昇華人性，讓人變得更有道德、更崇高。英國政府在傳統上經常把文化的使命擴大到社會，或是政府治理的面向。但是，如上段所述，在博物館放入太多非文化的政策目標時，顯然遭致反彈。

結論

本文討論了新自由主義以及其旗幟下的新公共管理，如何影響英國政府與博物館關係，進而造成英國博物館發展的全面轉變。從新自由主義的政治經濟

學討論，本文指出從社會福利國家到新自由主義形式的政府治理，此一意識型態上的轉向，是造成博物館發展轉變的根本原因。

透過全球化的趨勢，新自由主義也普遍影響新興工業國家如臺灣以及後進國家³¹。從臺灣博物館近年來的發展，亦可發現新自由主義對博物館影響的痕跡：諸如公私部門的夥伴關係、勞務外包、企業管理精神等的實務面轉變。然而，正如英國的社會政策研究學者對於英國社會政策轉向新自由主義已經提出的疑慮，究竟政府與人民的關係，是否從照顧者對受照顧者的關係，轉向朝著店家與顧客的關係發展？當前臺灣的相關文化政策大量取法國外經驗時，是值得進一步思考之處。

此外，英國和美國是新自由主義國家的先驅與捍衛者，尤其是引領新自由主義的柴契爾、雷根政府經常被相提並論。但是英、美兩國的博物館在行政隸屬、財務來源與結構等方面多不相同的情況下，新自由主義對於美國博物館發展的影響，是否仍與英國類似？此一議題，亦值得進一步研究。

誌謝

本文非常感謝審查委員所提供的寶貴意見與指正。

²⁹ 以討論英國文化政策為主的期刊“Cultural Trends”，在 2008 年特別以博物館和“instrumentalism”為主題進行討論，例如：Gibson, 2008 等。其他相關討論，可見：Lawley, 2003; Sandell, 2003 等。

³⁰ 英國政府在傳統上對於扶持文化活動的保守態度，可見曼德拉（P. Mandler）的討論（2006）。

³¹ 「後進國家」乃是相對「先進國家」的用法，在英文指的是“late comers”，或是“developing countries”。“developing countries”（開發中國家）的用法，在經濟發展的一般探討，或是國際性的經濟發展組織之間，並無嚴謹的定義與分類。目前發展研究的中文文獻（例如瞿宛文等學者在《臺灣社會研究季刊》的諸多討論），多以「後進國家」代替「開發中國家」的用法。

參考文獻

- 田潔菁，2008。臺灣與英國地方博物館政策探究，*博物館學季刊*，22(4): 77-89。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億，2003。地方政府間策略性夥伴關係建立之研究。市政專題研究報告 (333)。
- 曾信傑，2008。危機與轉機：英國博物館組織再造之案例探討，*博物館學季刊*，22(1): 31-48。
- 黃心蓉，2007。文化部門中的非部會公共機構：從歐洲國家博物館組織再造看行政法人化，*博物館學季刊*，22(4): 5-25。
- 趙永茂，2003。臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探，*政治科學論叢*，18: 51-69。
- 劉坤億，2009。政府課責性與公共治理之探討，*研考雙月刊*，33(5): 59-72。
- Arnold, M., 1889. *Culture and Anarchy: An Essay in Political and Social Criticism* (Popular Ed.). London: Smith, Elder.
- Babbidge, A., Ewles, R. and Smith, J., 2006. *Moving to Museum Trusts: Learning from Experience*. London: Museums, Libraries and Archives Council.
- Clarke, J., 2003. Turning inside out? Globalization, Neo-liberalism and Welfare States. *Anthropologica*, 45: 201-214.
- Gamble, A., 2006. Two faces of neo-liberalism. *In*: R. Robison (Ed.), 2006, *The Neo-liberal Revolution*, pp. 20-35. New York: Palgrave Macmillan.
- Gibson, L., 2008. In defence of instrumentality. *Cultural Trends*, 17(4): 247-257.
- Harvey, D., 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Hewison, R., 1995. *Culture and Consensus: England, Art and Politics since 1940*. London: Methuen.
- Hood, C., 1991. A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Kawashima, N., 1997. *Museum Management in a Time of Change*. Warwick: Centre for the Study of Cultural Policy.
- Kawashima, N., 2004. *Museum Management in a Time of Change: Impacts of Cultural Policy on Museums in Britain 1979-1997*. Warwick: Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick.
- Kjaer, A. M., 2004. *Governance*. Cambridge ; Malden, MA: Polity.
- Lawley, I., 2003. Local authority museums and the modernising government agenda in England. *Museum and Society*, 1(2): 75-86.
- Mandler, P., 2006. Art in a cool climate: The cultural policy of the British State in European Context, c. 1780-c. 1850. *In*: T. Blanning and H. Schulze (Eds.), 2006, *Unity and Diversity in European Culture c. 1800* (Proceedings of the British Academy, Vol. 134, 2006), pp. 101-120. London: Oxford University Press.
- McGuigan, J., 2005. Neo-liberalism, culture and policy. *International Journal of Cultural Policy*, 11(3).
- Osborne, D. and Gaebler, T., 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.

- Peck, J., 2002. Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3): 380-404.
- Pierre, J. and Peters, B. G., 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Rodrik, D., 1996. Understanding economic policy reform. *Journal of Economic Literature*, 34(1): 9-41.
- Sandell, R., 2003. Social inclusion, the museum and the dynamics of sectoral change. *Museum and Society*, 1(1): 45-62.
- Sewell, W. H. J., 2009. From state-centrism to Neoliberalism. *In*: P. Hall and M. Lamont (Eds.), 2009, *Successful Societies: How Institutions and Culture Affect Health*, pp. 254-287. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinclair, A., 1995. *Arts and Cultures*. London: Sinclair-Stevenson.
- Wu, C.-T., 2002. *Privatising Culture: Corporate Art Intervention since the 1980s*. London: Verso.

收稿日期：2011 年 1 月 29 日；接受日期：2011 年 3 月 24 日

作者簡介

本文作者現任輔仁大學博物館學研究所博士後研究員。

Neoliberalism and Museum Development in Britain

Chi-Jung Chu*

Abstract

The aim of this paper is to investigate how Neoliberalism has influenced museum development in Britain. First, the spread of influence of Neoliberalism from an economic project to the government and society is discussed. The resulting changes in the government-and-museum relationship are reflected in the changes in museum structure, museum management, and funding allocation to museums.

This author argues that the government's ideological change from welfare state to Neoliberal state is the key to changes in museums in Britain. This transformation to Neoliberal state has reshaped and redefined the relationship between the government and museums, opening up a whole new area of research in museum studies.

Keywords: Neoliberalism, New Public Management, museum trust, cultural policy, Quango/
NDPB

* Postdoctoral Fellow, Graduate Institute of Museum Studies, Fu Jen Catholic University;
E-mail: chuinuk2000@gmail.com