

香港公共博物館及香港電影資 料館管治模式的顧問研究行政 摘要

二零零三年六月

方案 B



洛德博物館與文化規劃管理公司
德勤管理建策有限公司

前言

香港在相當短的時間之內，規劃興建了為數可觀的博物館群。這驕人的成績是博物館工作人員的辛勤奉獻和專業知識、康樂及文化事務署和前市政局與區域市政局的支持，以及許多觀眾蒞臨參觀等眾多條件匯合起來的成果。

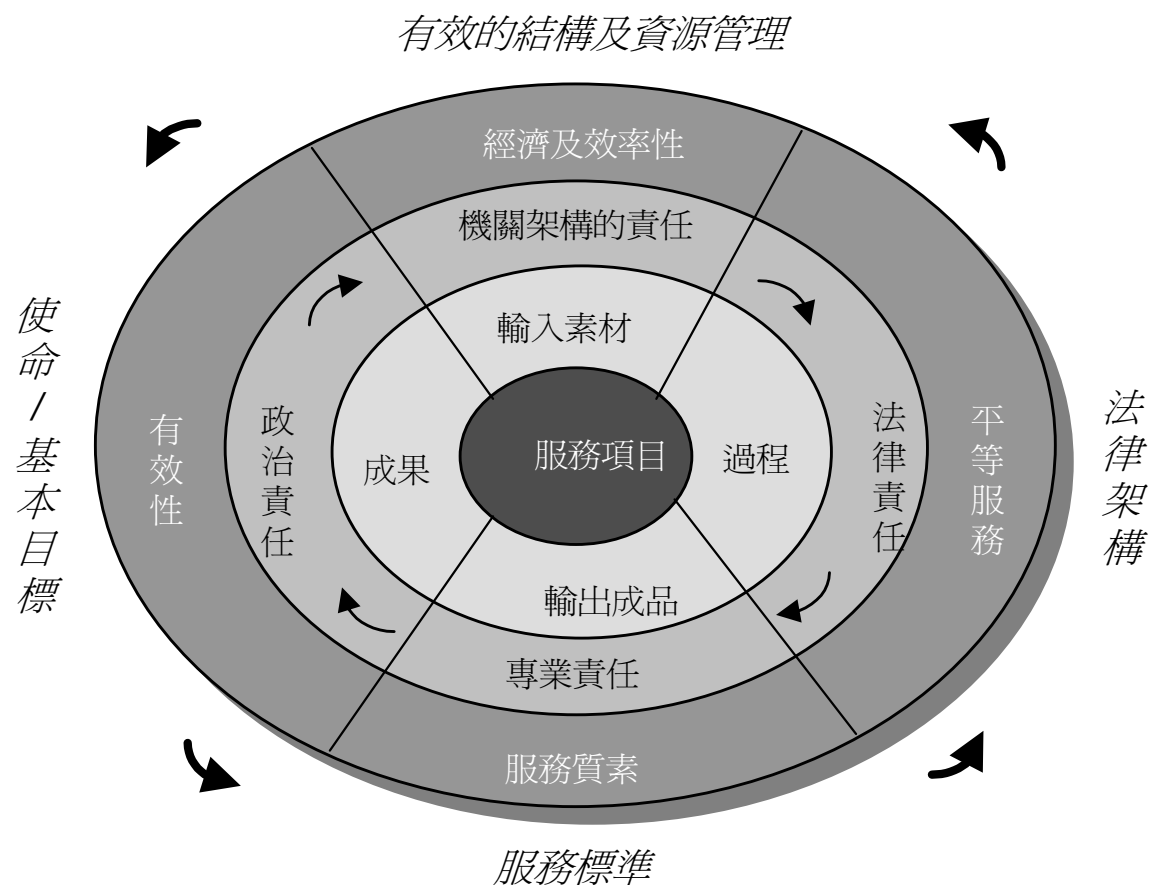
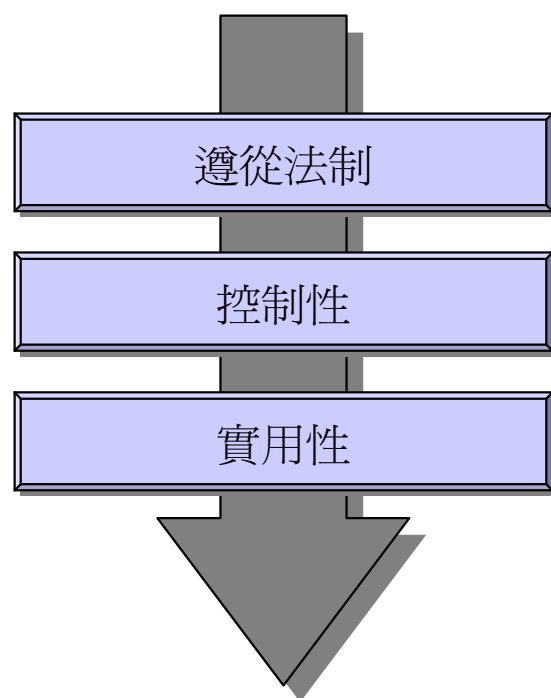
香港的博物館群目前的狀況十分健康。香港的博物館群近年的發展和增長迅速，使香港成為在亞洲參觀博物館的主要地點之一。2002年的總參觀人數突破了每年四百六十萬人次，參觀人數在過去五年內(1997-2002)已經增加了一倍。各種臨時展覽包括了範圍廣闊的主題，其中有由本地策展，或引介自內地及其他國家的特展。這些包羅萬象的展覽，吸引了對藝術、設計、歷史、考古或科學有不同興趣的觀眾。此外，在以康文署為對象的2000年指標調查中，在所有文化康樂及體育設施中，博物館得到最高的滿意程度分數(81.2%)。多間新館都是在2000至2001年間開幕的，在創下了參觀人數的新高峰之後，現在也需要提供一系列新服務，以吸引觀眾再度到館參觀。然而，如何能令各博物館與社群更緊密地融和，仍是香港博物館群的一項挑戰。

洛德博物館與文化規劃管理公司與德勤管理建策有限公司非常榮幸能有這個機會，由去年開始著手為康樂及文化事務署進行這項顧問研究。這項顧問研究計劃的第一步，是評核和分析世界各地其他城市所採用的博物館管治模式，並以所得資料作為研討本地博物館管治課題的參考。研究計劃總結出十項建議，目的在於建立最適合香港公共博物館的管治模式，以期能使博物館群和政府之間能保持適當距離，更能以社群為中心，並且有能力產生和保有更多收入，和擁有更靈活地調配及添減人員的權力。

這個新博物館結構將會在香港博物館委員會和新的博物館條例構築的環境中形成，而博物館條例將會清楚釐定政府對博物館界的承擔。(香港電影資料館是政府機構，我們不建議香港電影資料館現在的管治方式需要作任何改變。)

管治模式架構

管治模式架構是本顧問研究計劃的準則。貫徹這管治模式的三大要素是**遵從法制**、**控制性**和**實用性**。這三大要素主要應用於三個階段所採取的措施和訂定的要求。這三個階段依次序包括了：開始時的定立制度階段(遵從法制)，到其次的架構階段(控制性)，以至最後的實踐階段(實用性)。本顧問研究將在這三個要素的範疇內研究在四個「象限」(即下面右圖的四個扇形)內的功能：它們是有效的結構及資源管理、法律架構、服務標準，以及使命/基本目標。



以社群為中心的博物館

博物館這種文化機構，在過去一百年來經歷了極大的演變。雖然還有部份博物館停留在「塵封的舊物倉庫」的時代，許多成功的博物館早已跳出了這種古老的格局。誠如著名的博物館學家**Stephen Weil**所說：

「有一天...博物館與公眾的相對角色將會有整整一百八十度的大轉變。

在他們之間漸漸出現的嶄新關係中.....將會由公眾，而非博物館，來扮演領導的角色。」

正如**Weil**所說，這種轉變將會是程度或方向的變換，而非功能的改變。博物館將繼續以藏品為基礎，它們的核心功能仍然是收藏、保存、研究、解說（教育）和管理等主要活動。但這些活動的比重，以及分配人員與資源的基本原則將會改變。博物館不應再持內向和以館方為中心的態度，它應當轉為向外拓展，以服務訪客與社群—亦即以社群為中心。同時，我們需要注意，在這個「以社群為中心」的模式中，「社群」的定義與概念並不是固定的。它是非常多元化並不停蛻變的。在此，我們所指的應是「多元興趣的社群」。

在過去， 博物館被認為是...

- 高高在上的，永恒不變的
- 知識及文化意義的典藏庫--以藏品和典藏人員的研究成就表現其價值
- 提升觀眾精神層次的地方
- 在道德上是超然的
- 地位高於觀眾與其所代表的社群

在未來， 博物館將會是...

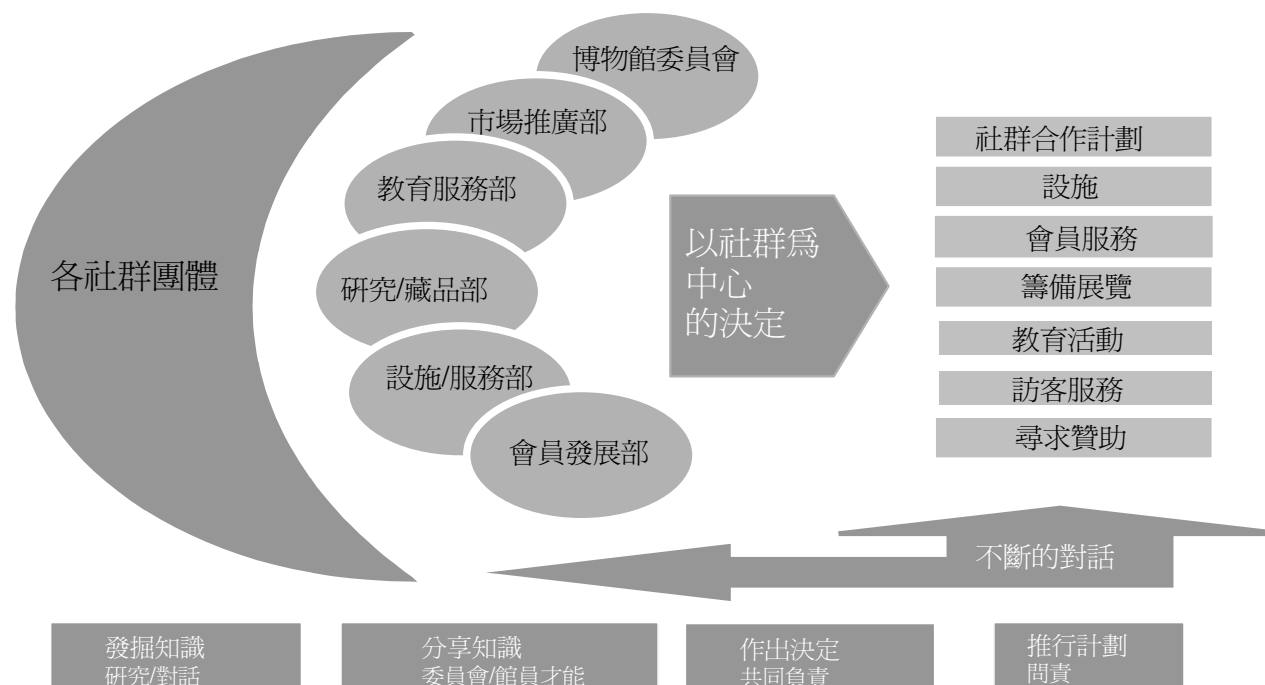
- 處於“舊為新用”的階段
- 物件與資訊的典藏庫--社群與觀眾能參與解說發展，給展品賦予意義
- 提供精神的寄託和營造社群的向心力
- 界入道德討論
- 服務其觀眾與社群

未來的博物館經驗將與社群相互支持，並由社群使它的功能持續不斷。博物館將演化為能夠服務社群並具有強大影響力的傳播媒體。另一方面，社群積極參與解說發展，使博物館的意義更為豐富。健全的博物館與社群間的關係，一方面能把有相同文化的人聯結起來，另一方面也可以為擁有不同背景與價值觀的民眾建立溝通的橋樑，從而營造出凝聚人心，影響深遠的社會網絡。

香港的理想與目標是發展出「以社群為中心」的博物館或博物館系統，這將會對博物館/系統的運作方式、架構、人事分配，及最終向何人負責和為何事負責等事宜有極大的影響，而這些都屬於博物館的管治事務。「管治模式」所指的是設立博物館所依據的法定權力、管轄機關的組成和其對館方、藏品與博物館政策所應負的法律及受托責任。

除了承擔財政責任之外，還有舉辦節目的責任。「博物館實現它擬定的理想了嗎？」在以社群為中心的博物館中，社群亦參與規劃擬定理想，並與博物館共同建造及實現他們共享的理想，最後並參與評估審核。這種功能，通常可以透過附在博物館/系統架構的某種形式的「正式委員會」去達成。對公共博物館而言，這個步驟也就是要透過訂立博物館組織法案或條例以及相關的附例而定下博物館的法律基礎。這些法例確立社會對博物館與照管責任（維護藏品）的公開承諾，並同時定立了博物館與社群關係的架構。

博物館的新思維： 博物館與社群的關係



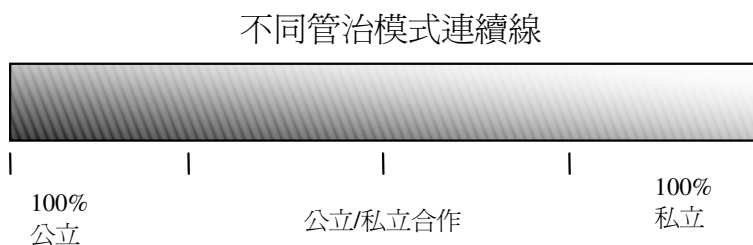
不同的管治模式：全球各種模式在一個連續線上佔不同位置

博物館的管治模式是基於許多不同的因素發展而來的。最重要的因素可能是時間。在這次的顧問研究報告中研究的管治模式，都是經過數十年發展演變而來的。如同博物館內的藏品一般，這些管治模式都是有歷史淵源的。但同時它們也會隨著環境情況而演進改變。一個十年前設計的系統，很可能需要隨著機構本身，和它所要回應的公眾、社會經濟情況與政治環境等的改變，而需要做微調甚至大幅修正。

管治模式有很多不同的方式，沒有兩個是一模一樣的。有些系統是政府直接管治的，有些則是隸屬私人機構；有些系統有法律條例規範，有些則是沒法例依循的；有些系統的員工是公務員，有些系統則聘用合約員工；有些系統的設施是公有的，有些是向政府租借的，而有些則是完全屬於機構自己的。經費亦有許多撥款的方式，有每年撥款，也有數年一次的。

社群也以許多不同的方式參與。有些系統透過顧問委員會讓社群參與，有些則設立獨立於政府以外的監管董事會。有些系統下的顧問委員會甚至參與分配預算撥款的過程。

下面的連續線以不同灰度顯示，最能忠實地呈現出各種不同管治模式。



香港博物館與電影資料館所面臨的問題

爲了能有效地評選最適合香港的管治模式，我們必須先行透徹瞭解管治香港博物館最根本的問題，也是說，我們要確認那些地方是需要加強和改進的。我們經過研究和諮詢主要的有關方面後，所得結果可以分爲五大項：

- 法律地位 – 爲博物館和彌償法擬定法律架構
- 保持距離的原則 – 重新審訂博物館與政府之間的新關係架構
- 博物館委員會 – 建立一個能代表社群的正式組織架構
- 財政穩定 – 研究如何能在新的管治架構之下增強經濟來源穩定性
- 效率與效能 – 發展新的考核工具以確保問責性

管治問題方面	香港博物館所面臨的問題	香港電影資料館所面臨的問題
法律地位	1. 欠缺博物館條例 2. 欠缺彌償條例	1. 欠缺電影資料館條例
保持適當距離的地位	3. 博物館在資源分配、人事聘用調動的靈活性、採購彈性以及與社群及其他有關人士更直接接觸等各方面，都需要和政府保持更大的距離，減少約束。	2. 沒有特別針對香港電影資料館與政府保持距離地位的問題
委員會的結構	4. 欠缺能更明確地代表社群及專家的委員會組織架構	3. 沒有特別針對香港電影資料館委員會結構的問題

管治問題方面	香港博物館所面臨的問題	香港電影資料館所面臨的問題
財政穩定	5. 需要立法確定政府的財政承擔 6. 欠缺吸引商界捐款的稅捐優惠 7. 需要加強增闢經費來源與提高參觀人數的動機	4. 沒有特別針對香港電影資料館財政穩定程度的問題
效率與效能	8. 需要重新界定目前“總館長”一職的職務和職銜 9. 需要建立管理控制系統與效能管理系統	5. 需重新界定目前香港電影資料館館長一職的職務和職銜 6. 需建立管理控制系統與效能管理系統

我們的結論指出，香港電影資料館的管治模式沒有更改的需要，因為它基本上只是一個保存電影資料的機構。因此，我們建議香港電影資料館的管治架構維持現狀，並就上述的管治問題作改進。

至於香港博物館的各項管治問題，按照它們和管治架構的關係列於下表：

	機關架構方面	法律方面	專業方面	政治方面
遵從法制	透明度	博物館條例	博物館的角色	照管責任 代表「社群」
控制性	問責性 標準	宗旨與使命 計劃與控制	財政穩定程度 行政總監	多年度的規劃與 撥款
實用性	實用步驟	彌償法規	保留營運收入	不干預 跨部門合作

香港博物館管治模式的選擇

我們為香港博物館提供三個不同方案以供選擇。它們都是可行的方案，建基於香港的博物館傳統，能夠回應大多數權益有關者關注的問題，以及積極地將博物館置於以社群為中心的方位。所有模式都是以與政府保持不同鬆緊程度的距離為原則。然而，無論博物館與政府之間保持何種距離，以及非政府組織扮演什麼角色，我們都認為及建議：政府應該繼續是博物館的主要經費來源。如果政府在短期之內徹底改變現有的組織架構和撥款方式，很有可能會使博物館界出現動盪，並將連帶影響到藏品的安危。這三個博物館管治的方案是：

方案 **A.** 由政府全權直線控制 – (博物館大致如目前般留在政府部門之內)

方案 **B.** 由博物館委員會管治 – (政府的博物館由一個博物館委員會管治，和政府保持適當距離，見下文)

方案 **C.** 由監事會督導的獨立博物館 – (博物館擁有它們自己的獨立監事會)

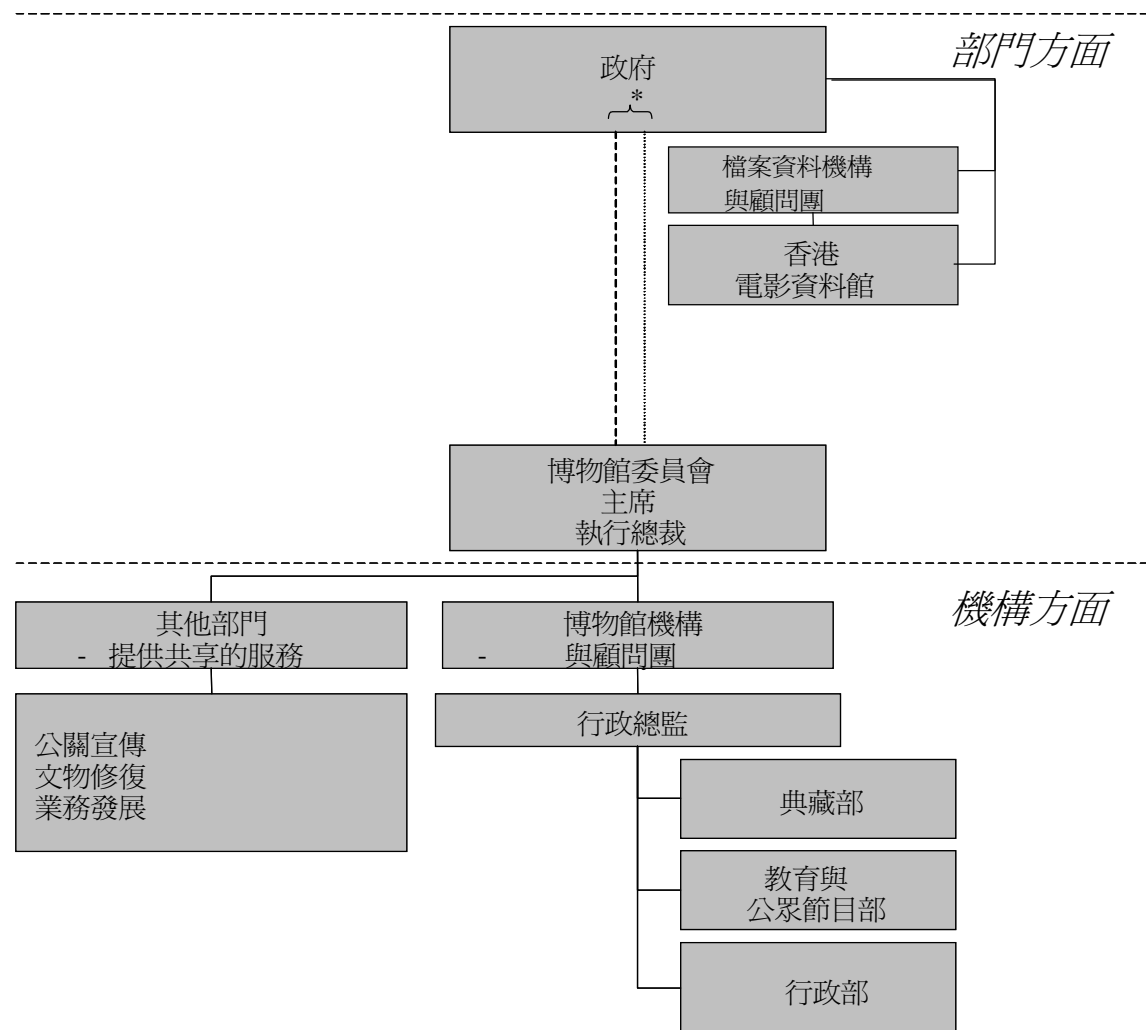
以上的各個方案可以是彼此兼容的，也就是說，我們能依據香港政府的要求，重新調整各方案的元素，將某一方案轉化為一個量身訂製的新方案，以便將計劃立即進行或分階段實施。

本顧問團建議方案 **B** 是目前最佳的選擇。我們達致這個結論的理由為：

- 這方案最能符合各個別博物館的即時需求，及作為整個文化文物系統中的構成部份的需求；
- 它保留了與政府的一線直接責任連繫，使系統保持穩定性；
- 它能保留專業人材，及避免冗員；
- 它提供了良好的協調功能，避免重疊；
- 它提高了博物館服務的靈活性，協助博物館發展成為文化、教育與旅遊觀光並重的機構。

明確地說，若果香港政府能確切及整體地實行方案 **B**，所有在這次顧問研究探討的問題都應能獲得徹底的解決。

方案 B



主要特點:

權力單位

- 在政府部門階層---有限度的高層次政策及部級行政單位
- 電影資料館直屬政府部門或成為代辦機構
- 博物館委員會—由主席主持，並由執行總裁依保持距離原則經營管理
- 各博物館自有本身的顧問團，與博物館委員會在結構上有連鎖關係

法律架構

- 博物館條例

管理架構

- 現存的隸屬於公務員的博物館員工以「平穩過渡」原則處理，以便為機構保留專業及水平，及維持現存員工的穩定性。新員工則以更有彈性的條件聘用。
- 共享服務由執行總裁及博物館委員會共同決定如何分配使用
- 為共享服務擬定“服務水平協定”
- 行政總監是博物館的最高主管
- 博物館有三大功能分流：典藏、教育與公眾節目、以及行政(與方案A相同)

* 政府與博物館委員會之間關係的鬆緊，是決定兩者間的“距離”的關鍵。緊密的連繫和全面的控制，將構成“博物館隸屬於政府”的公立組織結構。假若博物館委員會擁有較多權力與自主性，則較為獨立，與政府距離較遠。

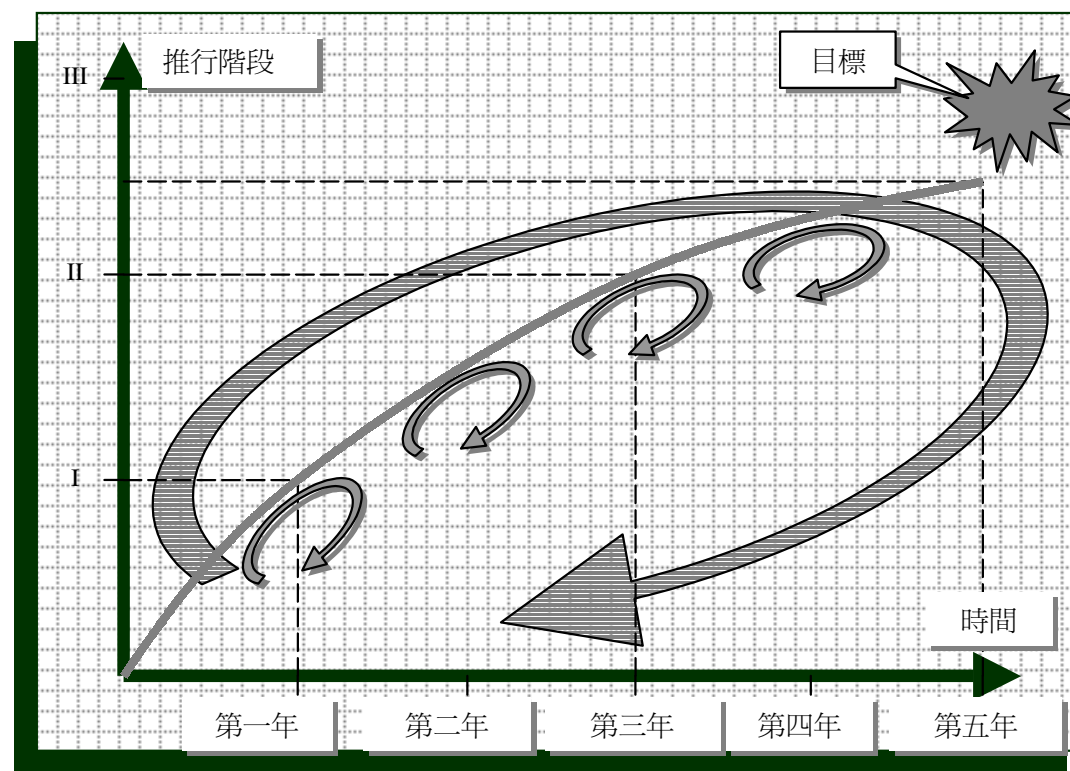
推行與評核計劃

在進行改革或轉移時，必須設定一個實際可行的時間表。由於這些改變元素大多數都有它們的邏輯順序，而這順序是我們必須考慮的，所以每一個改變元素在時間表上都有它自己的位置。我們能夠成功實施的要素越多，這機構也就越接近達成它推行改革的目標或想要達到的水平。由於公立機構的透明度和它的問責性，它必須要作定期評核。因此，我們亦需為每個時間表設立目標與次目標。此圖表中的迴旋動作圖形，代表了每年年終以及推行節目計劃結束時所作的評核過程。在每次評核時，不但要以各目標與次目標和這個階段的生產相比，更重要的是要和最終的成果互相比對。

這個推行計劃需要包含下列要素：

1. 制定法律與管治架構
2. 組織
3. 首要及次要程序
4. 人事
5. 財政

同時，為了快速而成功地推行改變計劃，必須設立一支獨立的專案隊伍。這樣才可以把資源調配給改革專案，而不會使推行改革的工作被例行工作干擾，或佔先。



建議

以下十項建議是這次顧問研究提出的主要精粹，為邁向與政府保持距離的現代化香港博物館系統提供新的方向。

(1) 擬定與通過博物館條例

香港應認真地考慮制定一套博物館條例，清楚地陳述政府對博物館界的承諾，未來發展的理想，以及局長的權力和博物館系統基礎架構。目前許多其他國家，為了它們的博物館系統的長遠發展，都會制定博物館條例，以闡明政府的角色與其對博物館政策、財政與問責性的承諾。香港電影資料館的功能亦應納入此條例的立法範圍之內。同時，這條例應將彌償法規作為其中一章。

(2) 擬定與通過博物館條例中的彌償法規章

香港應認真地考慮在博物館條例下訂定彌償法規章，給暫時借予博物館與美術館展覽的藏品提供保險。為特展購買臨時保險的保費非常之高，其中尤以展出價值連城藏品的熱門展覽為最。以香港目前博物館系統所具備的條件來說，成功邀請這一類的展覽來港的機會微乎其微。其他國家因為有彌償法提供保障，因此館方需要負擔的費用減至最低，而確實發生的索償賠款案例則幾近於零。

(3) 調整各博物館的內部組織

我們建議調整公共博物館的內部管理體系，並設立行政總監一職以更清晰地界定高層管理人員的角色。每一博物館的行政總監將會督導館中的典藏、教育與公眾節目，以及行政等三個部門。行政總監應具有專業的技能與管理重點博物館的經驗。目前政府所制定的館員工作劃分最終將需要作出調整，以便反映這三個新部門所需的技能、以及配合更強的企業管理方式與行銷推廣概念。

建議

(4) 將所有博物館置於一個博物館委員會監督之下

我們建議由政府委任一博物館委員會，來監督香港博物館系統的運作。現有的公共博物館將全部由這個委員會管轄。在建議(1)中所提及的博物館條例，將為這個在適當距離內受政府監控的委員會提供法律依據，並且定立委員會的一般條款。這便是本研究報告中所提出的B方案。負責委任這個委員會的政府部門，應該明確定出委員會成員的委任條件和權限。至於博物館委員會的日常運作細節，則由執行總裁負責。他應由政府委派，但他將要直接向博物館委員會的主席負責。執行總裁應該有數年高層管理經驗，最佳應曾於重點文化或教育機構任事，而且有承擔帶領新博物館架構，由政府部門經數年過度至與政府保持較適當距離的地位。此項工作，由於對管治和融資方式有具創意的發展，故此，將會與非政府階層有更多接觸。

(5) 依據服務水平協定，為博物館設立一共享服務部門

康樂及文化事務署目前已經為所有博物館提供某些共享的服務，例如文物修復。我們建議應持續往這個方向發展，在先前提議的博物館委員會管轄之下，設立一共享服務部門。目前文物修復是最主要的服務項目，但在將來，共享服務應可包括所有博物館藏品的中央註冊管理，甚或拓展至中央共管式收藏庫的設施。所有由共享服務部門提供給各博物館的服務項目，將會以各館與其簽定的服務水平協定為根據。

(6) 考慮將博物館劃歸教育統籌局之下

目前香港的公共博物館歸於康樂及文化事務署管轄之下；此署同時肩負著體育、康樂及文化服務(博物館、表演藝術、圖書館與古物古蹟)的使命。在世界其他地區，博物館通常被劃歸於文化及通訊或教育部門之下。由於目前香港正在大規模地檢討教育，而教育改革更是今日香港政府的首要事務，我們建議應慎重考慮將博物館劃歸於教育統籌局。教育是博物館主要的功能之一，若果把博物館置於教育統籌局之下，博物館和教育將可更緊密地結合。

建議

(7) 允許博物館保留其門票與自營收入

每間博物館應該訂立營運計劃，並設定未來三至五年的財政預算。營運計劃應當每年予以調整。政府應允許博物館能在其營運計劃中保有其門票收入和其他自營收入（例如租金、捐款與許可證費用）。爲了增加收入，博物館將會需要投入更多的資金，來興建新的設施，例如餐廳、會議廳或劇場。允許博物館保留其營運收入，可以激勵館方追求更多利潤，並僱用具有企業才能的員工。營運計劃中，應包括以詳實的市場研究爲基礎而擬定的行銷計劃。

(8) 爲香港博物館群擬定總體發展計劃，並進行不同檔案資料館之研究

香港政府轄下的許多部門和機關，紛紛著意於建設許多不同目標和用途的新博物館，例如促進觀光旅遊，保存文物，或是市區重建等。諸如此類的許多提議和討論，都是在欠缺統一政策和計劃之下提出的——因爲目前還沒有一個爲香港博物館群的長期發展而擬定的總體計劃。由於建設博物館需要巨額資金和佔用昂貴的土地，其後還需要大筆經費來維持營運，因此政府必須擬定博物館發展的總體計劃。一個以優良的規劃原則爲基礎的十年總體計劃，將能提供一個讓博物館可以開發新契機、評核新提案的架構。（康樂及文化事務署已經完成了一份初步報告，並在2001年11月向文化委員會呈交了將來博物館發展的建議。）

此外，還有牽涉到香港歷史檔案館、香港電影資料館、香港歷史博物館以及香港文化博物館的收集歷史檔案使命的問題，仍待解決；但此問題已超越了本顧問研究的範圍。目前上述各館的檔案資料收藏作業有若干重複的情況。我們建議應進行一個檔案資料收藏的研究計劃，以評核香港目前政府檔案、歷史資料與文獻遺產典藏的現狀。

建議

(9) 引入一個現代化的質量管理架構以評核博物館之問責性與成績

本研究報告所建議的博物館管治系統，是將一個能持續評核博物館問責性與成績的計劃，併入其日常週期性的計劃工作之中；這樣做的目的，是要引入一現代化的質量管理架構，這系統能夠有效地評估博物館的公共問責性，和以成果為標準的投資回報率。其他國家的博物館系統也朝著這個方向前進，發展它們的評核方式，以更清楚地了解它們所舉辦的節目與活動的受歡迎程度。這樣得來的資料不僅能提升管理品質，長期下來更能提高公眾的支持度。

(10) 對員工採取「平穩過渡」原則

由於此研究報告與其所提供的建議將會導致許多變化，我們建議，在改革管治系統時，對員工採取「平穩過渡」原則。

如此一來，不僅現有員工所作的貢獻得到肯定，還可以保留專業人材，以及在考慮改變調整的過程中，仍能使系統運作保持穩定。

在「平穩過渡」政策下，現有隸屬公務員體系的博物館員工將整體轉移到新架構之內，並且保留他們的公務員身份及整套原有僱用條件。新聘員工將按個別情況各自訂立條件以合約聘請。

洛德博物館與文化規劃管理公司
德勤管理建築有限公司
香港干諾道中111號永安中心 26樓
電話: +852 2852 1600
傳真: +852 2541 7392
www.deloitte.com.hk

德勤管理建築有限公司是德勤全權擁有的公司。德勤(www.deloitte.com) 是全球具有領導地位的專業服務公司之一，為顧客提供世界級數的保險、顧問、稅務及諮詢服務。我們有超過 95,000 位員工，在 140 個國家為全球幾達五份之一的大公司提供服務，顧客中亦包括規模宏大的國立企業、公共機構和成功而迅速增長的環球發展公司。

除了業務覆蓋全球，德勤在全世界不論何地都能為顧客提供雄厚的實業力量和卓越的服務。我們具有綜合功能的隊伍包括了擁有國際經驗的專家，擅於應付現今與全球化、電子商貿及網絡經濟等各方面有關的挑戰。我們的使命是幫助我們的顧客和我們自己爭取更優越的成績。

©2003 Deloitte & Touche Management Solutions Limited

© 2003 LORD Cultural Resources Planning & Management Inc.

版權所有