

調 查 報 告

壹、案由：國立故宮博物院近年來弊端叢生，屢遭檢調單位調查起訴，致內部人員士氣低落、人心惶惶；又故宮南院疑似定位不明，造成公帑嚴重浪費；針對故宮內部控管機制有無闕漏及相關人員是否涉有違失乙案。

貳、調查意見：

國立故宮博物院(下稱故宮)藏品係以歷代帝王宮廷收藏為基礎，多為精華，有中華文化寶庫之譽。本案故宮近年來弊端叢生，屢遭檢調單位調查起訴，控管機制疑有闕漏，內部人員士氣低落，其南院工程疑因定位不明，延宕迄今。案經本院於民國(下同)98年12月9日函請故宮提供相關卷證資料及說明，於99年4月27日、9月9日約詢相關主管人員，且行政院以99年10月22日院臺文字第0990060352號函原則同意故宮南院籌建第2次修正計畫，本院復於同年10月29日邀請專家學者辦理諮詢會議，茲綜整調查意見如次：

一、行政院組織改造之歷次規劃架構，對於故宮之組織定位未臻明確，近十年來，因政治因素介入，故宮院長更迭不斷，人浮於事、內部士氣低落，機關組織效能無法有效統合發揮，導致故宮競爭力難以提升，核有未洽。

(一)按國立故宮博物院組織條例(75年12月31日公布、97年1月16日修正為國立故宮博物院組織法)第1條規定：「為整理、保管、展出原國立北平故宮博物院及國立中央博物院籌備處所藏之歷代古文物及藝術品，並加強對中國古代文物藝術品之徵集、研究、闡揚，以擴大社教功能，特設國立故宮博物院，隸屬於行政院。」同條例第3條規定，故

宮設器物處、書畫處…秘書室、總務室、管制室，…並得分科辦事。又據國立故宮博物院編制表規定，故宮編制員額為 358 人。故宮典藏中華文物具有特殊重要地位，政府改造委員會 91 年 3 月 29 日第 3 次委員會議決議略以：「鑑於故宮之業務並未涉及公權力之行使，亦不制定藝術文化政策，為顯示政府對國寶級藝術文物之尊崇與重視，將故宮改隸總統府，惟將來應朝法人化方向研議。」行政院組織法歷次修正草案版本，即於 91 年 4 月、93 年 9 月、97 年 2 月三度規劃將故宮改隸總統府。直至 99 年 2 月 3 日行政院組織法(自 101 年 1 月 1 日開始施行)第 8 條始明文規定：「行政院設國立故宮博物院。」故宮院長及一名副院長亦為政務官，歷任院長秦孝儀任職自 72 年至 89 年 5 月長達 17 年之久，惟推動故宮新世紀建設計畫之杜正勝接任至 93 年 5 月、石守謙至 95 年 1 月、林曼麗至 97 年 5 月，近十年來歷任故宮院長更迭不斷，未能貫徹執行故宮南院之籌建。且故宮內部檔案管理不佳，建築管理之相關檔卷係由承辦人自行保管，故宮正館及故宮南院相關採購作業一再涉及刑訟，多位主管及承辦人員因涉嫌違反貪污治罪條例等案件，經檢察官提起公訴在案，導致內部士氣低落，工作人員不敢積極任事等困境。

(二)詢據行政院研究發展考核委員會查復：「故宮現有員額 483 人，與國外同屬國際級博物館之內部組設及員額配置相較，尚屬妥適。然而，對國內外公立博物館而言，近年來承受公辦民營、委外經營、行政法人化等經營管理模式之壓力，建議故宮亦可配合本次行政院組織改造作業，適時檢討內部單位橫向協調聯繫及其各處室人員配置情形，同時完善解

決各項弊端之爭訟案件，俾提升員工向心力及工作士氣。」揆諸行政院組織改造之歷次規劃架構，對於故宮組織定位未臻明確，近十年來因政治因素介入，故宮院長更迭不斷，人浮於事、內部士氣低落，機關組織效能無法有效統合發揮，導致故宮競爭力難以提升，核有未洽。

二、故宮應妥善規劃辦理文物全盤清點，強化文物安全維護管理系統，落實公文管考機制，提升檔卷管理成效，以改善機關內部管控效能，實有檢討改進之必要。

(一)故宮為我國歷代古文物及藝術品典藏、保存、展出之博物館，其淵源可上溯自宋、元、明、清四朝宮廷，收藏文物極為豐盛。歷經文物南遷、渡海赴臺，定址於臺北外雙溪。此時正逢故宮新世紀之際，且應世界各地知名博物館之邀，多次遠赴國外巡迴展覽，當時運抵臺灣的文物共有 2,972 箱，總計 608,985 件冊。其中清宮檔案、繕本書籍等圖書文獻計有 567,891 件冊，器物書畫合計 63,150 件，均為文物專家翁文灝等人挑選過的精品。故宮典藏中許多文物係國家至寶，諸如毛公鼎、王羲之「快雪時晴帖」、翠玉白菜、肉形石、宋代汝窯瓷器 21 件、「清院本清明上河圖」；加上後來徵集的文物，截至 99 年 6 月，總計收藏 679,855 件藏品。惟自 78 年辦理全面清點後，至今皆未辦理全面清點。90 年度起故宮雖辦理不定期文件抽點作業，並為年度施政目標每年約盤點數千件文物，實嫌不足。故宮對歷代古文物之保存具有重責大任，除維護其安全外，更應確實掌握文物現況，為使民眾能確實瞭解故宮之典藏文物，故宮應儘速研擬全面清點文物之可行性，並將清點結果、文物現況完整公開，俾利民眾一睹中華歷史文物之精髓。

(二)另政府部門公文書係推動公務與溝通意見之重要工具，且故宮導覽申請均係以公文申辦，推動國家重大政策亦須強化公文檔卷管理機制。故宮業於 98 年建置新版公文資訊，並新增線上簽核之功能，允應持續強化公文資訊系統之運用，掌握公文處理流程之相關環節，且應建立公文登錄作業及稽催查詢機制，以提升公文處理效率，落實公文管考機制。詢據相關專家學者指出，故宮既往並未重視文書流程管理，常見問題包括：收文人員未依規定辦理收文編號當日登錄，或分類登錄進行時效管制，亦曾發生承辦人員自行收受公文之情況等，足見其中缺失。

(三)綜上，故宮應妥善規劃辦理文物全盤清點，強化文物安全維護管理系統，運用公文資訊系統，以落實公文管考機制，提升檔卷管理及為民服務成效，以改善機關內部管控效能，實有檢討改進之必要。

三、行政院及故宮對於南院籌建計畫之決策過程草率，且違反政府公共工程計畫與經費審議作業要點等規定，不僅釀成國際廠商履約爭議，蹉跎時機，浪費公帑，造成當地民眾對政府失去信任感，洵有疏失；故宮允應傾聽地方政府及專家之意見，儘速建立溝通協調機制，及早規劃相關設施，結合南部地區之文化、藝術、觀光、展覽及學術等專業人才，以促進當地之發展。

(一)依據政府公共工程計畫與經費審議作業要點(90 年 1 月 1 日起實施、92 年 4 月 17 日修正)第 8 點規定略以：「…經行政院同意辦理之新興公共工程計畫，應依下列規定辦理：(一)主辦機關應及早展開綜合規劃，提出約百分之三十規劃設計之必要圖說、總工程建造經費之概算、基本資料表，至遲於第一

年度之預算籌編先期會審會議開始三個月前，先以正本函送工程會辦理工程專業審議。…(四)主辦機關所提送之必要圖說、總工程經費之概算及基本資料表…。(五)工程會就公共工程之計畫審議，得邀主辦機關及主管機關，檢討工程專業相關事宜，並酌情至實地現勘…。」

(二)查行政院於 90 年 10 月 26 日原則同意增設故宮南部分院，於 92 年 1 月 28 日同意成立故宮南院籌備委員會，初步規劃南院預訂於 97 年開館，復因故宮南院籌備委員會未發揮功能，故宮直屬於行政院，位階上等同各部會，故宮在未經督導審議情況下，均採限制性招標方式，將機關得一案委託廠商承辦專案管理技術服務之項目，分為多案多次分別於 92 年 6 月 2 日以 17 萬 9,800 元委託財團法人中華綜合發展研究院製作「故宮南部分院籌建計畫書」，同年 9 月 19 日以 68 萬 8,000 元委託中華民國都市設計學會製作故宮南院甄選專案管理顧問廠商之招標文件，93 年 3 月 16 日即以 4,000 萬元委託加拿大洛德博物館文化規劃公司擔任故宮南院規劃暨開發顧問，並於 93 年 9 月 15 日以 200 萬元委託美兆文化事業股份有限公司辦理甄選故宮南院院區新建工程建築顧問國際競圖作業，同年 11 月 23 日評選美商安東尼普里達克設計公司台灣分公司(Antoine Predock Architect，下稱 APA 公司)為優勝廠商，惟迨至國內負責細部設計及監造之宗邁建築師事務所於 97 年 7 月 3 日提出造價經費約 58 億餘元，業已大幅超過博物館分配預算 30 億元，故宮復於 97 年 11 月 28 日與 APA 公司終止契約，致博物館設計工作中斷，延宕計畫進度。

(三)鑑於故宮南院籌建計畫係為配合 2008 年亞洲博覽

會之輔助展場已逾時效，且成本效益亦有疑義，又98年莫拉克風災造成故宮南院基地淹水。行政院即於98年12月17日召開協商國立故宮博物院南部院區籌建工程等事宜」結論：「故宮南院籌建計畫係行政院既定重大文化政策…應持續積極辦理。…本案同意委由內政部營建署承接代辦後續新建工程。」故宮南院籌建計畫修正案委託技術服務經2次公告招標均無廠商投標，故宮遂依據政府採購法第22條第1項第1款規定，邀請皓宇工程顧問股份有限公司採限制性招標，並於99年6月4日以518萬8,800元決標，此技術服務內容類如93年3月16日以4,000萬元委託洛德公司辦理故宮南院規劃作業。行政院於99年10月22日原則同意故宮南院籌建修正計畫，仍以「亞洲藝術文化博物館」作為故宮南院未來發展方向，且非博物館區採招商委外方式辦理，惟開館時程展延至104年底，明顯影響執行績效，造成人民對政府失去信任感。

- (四) 本案諮詢相關專家學者分別指出：「故宮南院的定位議題，即是本案的關鍵，當初南部地區人士希望故宮能到南部設立分院，配合造鎮的區域開發，樂觀其成之餘，亦需考量維護營運的問題，…必須正視未來參觀人數的多寡。」「杜正勝院長當初提出亞洲文物館的定位，又與故宮有聯結，讓博物館界很驚奇，因為亞洲各國多已有文物管制出境之制度，若以亞洲文物為主題，勢必考量搜集亞洲地區國家的文物不易，可能要用特展性質的活動來巡迴展覽…。故宮南院定位為亞洲文物館，若有機會再考量的話，應以故宮為主題，尋求創意來發揮故宮精神更有意義。」「法國是先有遠東學院 Ecole Francaise d'Extreme Oriens(EFEO)才有相關東方

文物的博物館。」「國內目前沒有亞洲文物研究機構，亞洲藝術研究人才也相當有限，故宮南院可以成為近現代的亞洲藝術館，若有主題的研究將有發揮的空間，其他國家若還沒有去發展，我們是可以先深入的打好基礎…，所以亞洲文物不是不能發展，但要有方向、有決心。新加坡最近成立當地華僑文物中心，故宮南院應可借鏡。」「故宮南院若要朝向亞洲博物館的方向發展的話，應該要深思未來文物展出的內容，日後蓋好博物館後，如何建立文物知識的累積，故宮南院未來文物藏品的搜集是一個困擾的問題。」

- (五)復查故宮雖於 92 年 10 月 23 日以 91 萬 5,000 元委託國立中正大學故宮辦理在地居民意見調查，92 年 12 月 31 日以 95 萬元委託私立南華大學辦理籌建雲嘉南地區政策說明會，惟地方政府及附近居民對政府深切期待，希望故宮南院能儘速完工開館營運。故宮南院第 2 次修正計畫之建館宗旨，在於建立一座國際級的亞洲藝術文化博物館，塑造台灣與亞洲其他地區，以及世界各地文化相互連結的新意識。此願景必然要透過「發展社會、服務社會」之博物館精神，深入社會組織層面探討，才能獲得源源不絕的社會資源，以利博物館永續經營。綜觀博物館發展新趨勢，已從民眾休閒中學習之博物館，蛻變為 21 世紀文化創意產業，故宮相關人員不僅應具備博物館專業知識，更應瞭解大眾文化及社會變遷的趨勢，方能因時、因地，因利勢導，規劃營運策略及步驟，促使故宮與民眾、參觀者產生良好互動。例如故宮最為膾炙人口的作品之一「清明上河圖」經 3D 技術處理後，呈現古代開封地區數以千計之人物、房舍及生活景象，若藉由播放動畫方式優

先在故宮南院設置聲光情境區，以呈現當時白天及黑夜兩種版本之繁華富庶景像，即可提前開館營運。

- (六)據上，行政院及故宮對於南院籌建計畫之決策過程草率，且違反政府公共工程計畫與經費審議作業要點等規定，不僅釀成國際廠商履約爭議，蹉跎時機，浪費公帑，造成當地民眾對政府失去信任感，洵有疏失；故宮南院維護營運之成功要素，在於民眾對政府的信任，故宮宜以開誠布公的態度，進行公民參與及討論，並以專家諮詢為主，在尊重地方人士生活經驗與資訊氛圍的前提下，進一步爭取民眾的支持，避免因民眾與政府間的不信任感不斷發酵，影響故宮南院籌建進度及未來民間參與公共建設營運規劃之意願。故宮允應傾聽地方政府及專家之意見，儘速建立溝通協調機制，及早規劃相關設施，結合南部地區之文化、藝術、觀光、展覽及學術等專業人才，以促進當地之發展。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，提案糾正行政院。
- 二、調查意見一至三，提案糾正國立故宮博物院。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化、交通及採購委員會處理。