

香港博物館館長協會  
香港西九龍文娛藝術區發展計劃意見書 (2005)

本會支持在西九龍填海區發展成一文娛藝術區域，內裡包括有博物館群和劇院等設施。這個計劃不但可以提高香港的文化素質，更可以推動香港的文化產業和本土的文化旅遊事業。

西九龍文娛藝術區的展覽將於 2005 年 6 月 30 日結束，本會本希望能對各發展商的博物館計劃作出客觀的專業評估，讓香港市民能清楚了解各發展商博物館計劃的優劣。可惜的是，在參觀完有關的展覽後，我們看到的只是一個包裝華麗的樓盤展覽，除了博物館名稱、管治架構的簡單描述和建築模型外，充斥的全是花俏的廣告語言，在嚴重缺乏實質資料的情況，本會認為任何評估和比較，都是不專業的，亦非常危險。專業團體已如是，我們實在不明白普羅大眾如何能憑這樣表面的資料，能作出理性的抉擇。此外，本會亦觀察到三大入標財團在展覽會的講解員，經常作出一些無法核證的陳述，例如我們便曾目睹有講解員對市民聲稱模型上的酒店，是藝術團體的宿舍。類似的誤導陳述是否只是冰山一角，有多少市民曾被展覽或講解員誤導，會否造成不公平的結果，我們無法得知，但對此我們不能不表示憂慮。

由於欠缺實質資料對三個入標財團的計劃作出專業和合理的比較，在此我們只能維持以較宏觀的角度探討西九龍計劃的問題，文件主要根據本會 2004 年 12 月 16 日向立法會提交的意見書為基礎，再因應新九龍計劃最近的發展，加入了新的資料和意見而成。

欠缺博物館法，無從界定和監管博物館

本會過去多年透過書面及會議等不同渠道，多次向文化委員會(Culture and Heritage Commission)、民政事務局(Home Affairs Bureau)及康樂及文化事務署(Leisure and Cultural Services Department)反映，要求訂立**博物館法(Museums Law)**，及採用聯合國轄下的**國際博物館議會(International Council of Museums)**的**博物館定義**(見附件一)，可惜的是，有關的建議不被重視。

細閱西九龍的招標文件「發展意見邀請書」(Invitation for Proposals)，並無一字對博物館作出清晰的界定，雖然在非強制要求部份(Non-mandatory Requirements)，對四間建議博物館的內容、功能及硬件要求作出詳細說明，但這些非強制要求部份並無法律約束力，只是政府**意向(Government Intentions)**的一般說明。再加上現時欠缺博物館法，本會非常擔心政府日後如何能對西九龍計劃的發展商作出有效的約束和監管。

以「數碼港」計劃為例，這個計劃只是要求地產商興建寫字樓，供電腦科技公司租用，骨子裡其實是一個非常簡單的商業計劃，結果由於合約「過份」有彈性，政府最後無法作出有效監管而淪為地產項目。近期的「紅灣半島」事件，雖然發展商迫於社會輿論而放棄清拆計劃，但已清楚顯示了地產商為追求最大利潤，會挖空心思鑽法律和合約的空子，至於「社會責任」和「香港整體利益」等等，並不是商人們首要的考慮。

在仔細考慮合約方式的利弊後，本會以為政府**萬萬不可單以純合約方式發展西九龍計劃**，理由如下：

- 一) 綜觀世界，西九龍的發展模式是亙古未有的安排。較接近西九運作模式有英國以單一招標方式發展利物浦 Pier Head 與 Albert Dock 之間土地的 Fourth Grace Project，當中包括興建(不包括營運)一間 National Museum of Liverpool Live，整個發展計劃的資金為 2 億 2 千 7 百萬英鎊，換言之投資規模只及西九的十分之一，但最終卻以失敗告終。利物浦政府成立了一個委員會研究計劃失敗的原因，在調查報告中得出以下的結論：「Public, Private Partnership (PPP) approach is common in UK and internationally, but not evident it is a tried and tested method for iconic development on a waterfront site, with significant heritage issues」。至於政府經常引用的東京六本木發展模式，和西九的發展方式其實有根本性的不同，首先六本木占地只有 11 公頃，規模只及西九的四分之一。此外，位於森之塔 53 樓的森美術館只是一間小型博物館，展覽面積和香港太空館相約，只有 2000 平方米，比對於西九龍四間博物館 75,000 平方米的可用樓面面積，規模不可以道理計。而最重要的分別是六本木並非公私合營模式(PPP)，而是一個純商業項目，由於六本木是私人發展項目，加入文化元素是發展商自發的規劃意念，反之，西九龍文化區可以說是政府以地產收益「利誘」地產商參與的計劃，換言之，對發展商來說，**發展文化設施恐怕只是一個「負擔」**。對西九龍文娛藝術區計劃，政府在草擬合約時將完全無先例可援，亦無成功例子可供參考，結果無論是合約的草擬、和地產商的討價還價、對計劃執行的監管等等，難度之大將會是史無前例，更難處理的是，除了硬件外，西九龍計劃更包括大量難以量化質

- 量的軟件要求，單以博物館為例，如藏品的鑑別選藏、策展的質素、活動的教育內涵、研究工作的水平等等，這些全都是一間博物館能否達致國際水平的重要指標，但這些重要的要求卻極難化為清晰而可執行(Enforceable)的合約條款。本會認為單以合約來規管整個計劃而不出紕漏，根本是不可能的。
- 二) 政府以合約方式把博物館的營運交予私人機構是非常罕有的安排，本會可找到的例子實在寥寥可數，而大部份我們所知的更是失敗例子。於 1993，英國政府曾以合約方式，把 Royal Armouries Museum 交予私人機構管理，結果由於無法作出有效監管而失敗告終，最後政府決定提早終止合約，取回博物館的管理權。澳洲維多利亞省曾實行競爭性招標政策(Competitive Tendering Policy)，以招標方式外判博物館的管理工作，結果也是以失敗告終，一份由 Ernst, Glanville and Murfitt 進行的研究顯示，在外判後，博物館無論在質素和服務上都出現倒退。一些小型博物館以合約監管已經這樣困難，更遑論如西九龍計劃內如此龐大的博物館群。
- 三) 政府在以合約監管工程的往績亦難以讓市民安心，簡單如清潔或保安合約亦經常出現問題，較觸目的如「數碼港」、「紅灣半島」、「東區隧道加價」、「香港大球場外判失敗」等等，皆引起市民廣泛的批評和不滿。市民實在沒有理由相信，對西九龍這個可能複雜上百倍千倍的計劃，政府能突然能算無遺策，合約條文可撰寫得完美無瑕，監管突然可做到無懈可擊。

簡言之，如不早為之計，政府將會為西九龍計劃冒上極大的計劃和政治風險。

根據外國的成功經驗，要解決以上的問題，博物館法的設立是刻不容緩的，英國早於一八九一年已頒布「博物館與體育館法」(The Museum and Gymnasium Act 1891)；日本亦早在一九五一年施行「博物館法」；以自由著稱的美國，雖然監管博物館的法規散見於不同法例章節，但只要細心研究，便會發覺美國對博物館的監管亦非常嚴密，例如國會法案 U.S.C. Section 9172 給出了博物館定義、Not-for-Profit Corporation Law 對博物館的登記要求、Indemnification Law、Federal Immunity from Seizure Act、National Foundation on the Arts and the Humanities Act 等等；中國亦有完整的博物館法規，包括「中華人民共和國文物保護法」、「省、市、自治區博物館工作條例」、「革命紀念館工作試行條例」、「博物館藏品管理辦法」、「博物館安全保衛工作規定」及「文物藏品定級標準」等。

一部完整的博物館法規應對以下事項作出規範：

- (一) 博物館之定義、種類；
- (二) 博物館之目的、功能；
- (三) 博物館之設立、系屬、地位；
- (四) 博物館之設置標準、組織架構、人員資格；
- (五) 博物館之經營管理及財務制度；

(六) 政府對博物館之資(獎)助、社會對博物館之支持贊助。

特首曾蔭權先生多次表明，西九龍計劃不會「掛羊頭賣狗肉」及「淪為地產項目」。本會要指出的是，由於沒有博物館法，政府和發展商根本缺乏基礎和標準去區分「羊」和「狗」，試問政府如何保證西九龍文娛發展區內的「現代藝術博物館」、「水墨畫博物館」、「電影博物館」、「設計博物館」或「兒童博物館」，不會變為進行藝術品生意交易的畫廊、電影精品店、設計展銷中心或兒童遊樂場？

#### 博物館主題過於單一化

現在三個通過第一次甄選的財團，對博物館主題的選擇，基本上皆緊貼政府「發展意見邀請書」的「政府意向」，建設「現代藝術博物館」、「水墨畫博物館」及「電影博物館」和「設計博物館」，本會認為內容實在過份集中在視覺藝術方面，從普羅市民或遊客的立場來看，題材過於專狹，很難有廣泛而持久的吸引力。此外，建議的現代藝術博物館和水墨藝術博物館與現有的博物館在題材和內容方面或有重疊，這樣又如何處理呢？

以外國類似發展計劃而論，美國 Smithsonian Institution 轄下在華盛頓 National Mall 的博物館群就是一個成功的例子，這個博物館群包括有 American History Museum、Natural History Museum、Freer Art and Sackler Galleries（屬亞洲藝術館）、African Art Museum、Arts and Industries Museum、Hirshhorn Museum（屬現代藝術館）、Air and Space Museum 及 American Indian Museum。其他值得借鑑的例子還包括位於英國利物浦的 National Museums and Galleries on Merseyside、美國聖迭哥的 Balboa Park、德國柏林的 Museumsinsel (Museum Island) 等等。這些成功的博物館群都以題材豐富著稱，市民遊客雖然興趣各各不同，總能在眾多的博物館中找到心頭好，目不暇給、「百到不厭」。

以此而論，其中一個入標財團建議加入的「兒童探索博物館」，是十分值得考慮的建議，其實其他可供考慮的博物館還包括交通博物館、海事博物館、運動博物

館等等。

### 單一招標是否唯一出路？

本會不反對以單一招標方式發展西九龍文娛藝術區，但並不表示單一招標是唯一可行的辦法，單以興建和營運博物館為例，可選擇的方法其實不少，參照外國例子，可行的方法包括：

- (一) 公營模式：以西九龍賣地收入，由政府興建和營運博物館，但整個計劃一定要有全面和具體的規劃，務求西九龍的文化藝術設施能作有機的結合。世界上不少殿堂級的博物館皆為公營，例子不可勝數；
- (二) 政府設立，以臂距原則營運：以賣地收入興建博物館，並以立法形式設立信託董事局以營運博物館，營運資金可來自政府設立的基金或每年直接資助，例子有國立大英博物館，香港的例子可參考藝術發展局、優質教育基金等；
- (三) 批出土地讓有志者興建和營運博物館：批出土地時可附加其他資產以支持博物館的日後營運，博物館例子有瑞士交通博物館(Verkehrshaus de Schweiz, Lucern)。當然亦可單單批出土地或建築物，讓私人籌募經費成立信託基金以營運博物館。可惜的是，以香港文化氣氛的薄弱，私人及商業機構對文化捐助的冷淡，這種模式可行性甚低。

本會認為，假若政府真的放棄單一招標，模式一或二是最為可取的方案。

無論如何，現在的單一招標方式，彷如以糖果利誘頑童在課室中乖乖上課，不單止監察成本高昂，日後的監管亦非常困難，發展商必定會千方百計鑽法律的空子，例如以節目庸俗化或娛樂化手段增加收入，或降低質素或專業要求以減低開支，以追求最大的利益；甚至訴諸法律爭辯博物館的定義並拒絕提供博物館核心保存文化和教育服務等等，稍一不慎，便淪為第二個「數碼港」或「紅灣半島」，成為國際笑柄，香港最後一幅市區維港地皮便會白白斷送在發展商手中。

本會在細心研究後，無論政府日後是否堅持單一招標，政府亦需謹之慎之，絕不能輕率相信發展商的甜言蜜語。在參考世界各地的博物館運作模式後，本會建議必須以立法規管、釐清博物館與發展商關係和政府/公眾監察三方面著手，以有效降低監察成本，詳細建議以下：

- 一) 政府應立即訂立博物館法，清楚界定博物館定義、館員資格要求、管治模式和營運守則，以防止發展商混水摸魚；
- 二) 在合約中，應列明每間博物館的典藏政策(Collection Policy)、典藏預算(Collection Budget)及資金來源(Source of Funding)；
- 三) 考慮到西九龍博物館的規模，本會建議博物館的營運機構應為法定組織(Statutory Institution) (註：根據國際博物館議會定義，博物館必須為非牟利團體，否則將不被視為博物館)，條文方面，政府可參考外國類似的組織，例如美國的 Smithsonian Institution Act、英國的 National Maritime Museum Act 等等；
- 四) 未來西九龍博物館應由獨立於發展商以外的董事局負責管治；
- 五) 董事局成員的組成必須有民間代表(例如立法會議員)以監察其運作，董事的委任/選舉方式亦必需公平、公開；
- 六) 合約應訂明博物館員工需遵守國際博物館議會(ICOM)的專業道德守則(Code of Professional Ethics)；
- 七) 由發展商設立博物館信託基金以資助西九龍博物館的長期日常正常運作，這樣亦可避免發展商以財政手段影響博物館運作；
- 八) 清楚列明在三十年營運期完結後，地產商交回政府的資產項目，這些資產(包括信託基金和藏品)須能保證政府在無須額外注資的情況下，維持博物館日後的長期正常運作；
- 九) 博物館必須定期公佈賬目及工作報告；
- 十) 政府應有權隨時派員到博物館查閱賬目及監察其藏品處理和日常運作；

十一) 清楚界定博物館的服務指標(Performance Indicators), 以及在何種情況下政府有權接管博物館, 及對地產商的罰則。

### 公開諮詢

政府一直拒絕透露各發展商計劃的所有財務資料, 我們認為這是不必要的。本會雖然認同部份敏感財務資料的發放, 可能確會影響日後的談判而不便公開, 但對於文娛藝術設施的財政資料, 卻是整個西九龍文娛發展區的成敗關鍵, 為了公眾利益, 政府理應全面公開, 讓香港市民能細閱並公平比較有關資料, 對於博物館的興建和營運, 本會建議政府應最少公開以下有關資料:

- 1) 每間博物館的使命(Mission Statements)及願景(Visions);
- 2) 博物館管治機構的性質、法律地位及與發展商關係;
- 3) 管治架構(Mode of Governance), 包括管治架構圖、董事局成員人數及組成、董事局成員選舉/委任細則、董事局職責範圍及權限;
- 4) 博物館人員(Curators/ Conservators)的資歷要求、數目及博物館組織架構圖(Organisation Chart)
- 5) 每間博物館的典藏政策(Collection Policy)、典藏預算及時間表(Collection Budget and Schedule)及資金來源;
- 6) 預算藏品數量及類別比例;
- 7) 是否有信托基金(Endowment Funds)的成立? 若有, 須提供基金來源(Source of Funding)、基金成立及注資時間表、基金數額;
- 8) 博物館建設費用(Capital Cost);
- 9) 博物館每年營運預算(Expenditure), 包括策展費用、教育活動開支、工資等細項;
- 10) 博物館每年收入預算(Income), 包括基金資助、門票收入、捐獻及其他收入;
- 11) 每間博物館的展廳設計、面積及主題;
- 12) 是否有預留空間(Provision of Future Expansion)作日後展館、藏品庫等擴展之

用？

- 13) 博物館圖則，清楚顯示辦公室、修復室、藏品預檢室、展覽廳、藏品運送通道(Collection Corridors)等大小及位置；
- 14) 博物館不同區域(展覽廳、藏品庫、修復室、公眾地方)的環境參數，包括溫度(Temperature)、濕度(Humidity)、光度(Light Level)、空氣潔淨度(Air Cleanliness，包括二氧化氮、二氧化硫、臭氧及懸浮粒子濃度)；
- 15) 博物館防火及保安系統；
- 16) 博物館的配套設施及器材清單及預算(例如修復儀器)；及
- 17) 在三十年營運期完結後，交回政府的基金數目(若有)、藏品價值、資產類別清單。

(註：所公開的價格數值，必需折算至一共同年份(例如 2004 年 12 月)，以方便市民作出比較。)

## 結語

早在 2001 年，本會已向文化委員會遞交建議書，詳細剖析香港的文化藝術發環境，並提出香港發展博物館事業的困難癥結在於：

- 一) 香港沒有博物館法，亦缺乏完善的文物保護法和其他相關法規，對博物館的組成運作，以至徵集、收藏、管理和修復方面作出規限和要求。本會雖在 1996 年的周年會員大會上通過，把國際博物館議會(ICOM)的專業道德守則(Code of Professional Ethics)納入會章，要求所有會員恪守，但本會並沒有法定權力要求業界遵守同一守則；
- 二) 相對外國來說，香港的私人或商業機構贊助博物館的氣氛十分冷淡，早前電訊堡(前香港電訊旗下的科學性博物館)的倒閉和香港醫學博物館不斷的財政危機便是明顯的例証。值得一提的是，在其他國家，私人機構對文化事業的贊助亦遠遠未能減輕公帑支出，近年在歐洲進行的一次調查顯示，就算是被認為對文化藝術事業的商業贊助最慷慨的意大利，私



人機構贊助的總金額只佔政府文化開支的 6-7%；

三) 香港的稅制不利鼓勵私人或機構捐贈文物予博物館；

四) 香港基本上是一個功利社會，市民的文化意識普遍不高，要提高市民對文化活動的認識、興趣和參與，需要在教育和推廣方面作長期的努力；  
及

五) 香港博物館的發展歷史很短，根據文獻記載，香港第一所符合現代博物館定義的博物館是在十九世紀末設立，位於昔日大會堂的一所「博物院」，但舊大會堂在 1947 年被完全拆去，博物院內大部份的藏品亦不知所蹤，新的博物美術館則要到 1962 年才誕生，可以說，香港博物館事業真正起步只不過是最近四十年的事。

近日有政府官員為了替西九龍計劃辯護，把香港文化藝術發展的問題簡單歸咎為香港缺乏「民間主導」，甚至提出香港政府在博物館發展上已做得太多太好，所以窒礙了私人博物館的發展。這樣的言論是不負責任、亦不符事實的。這不過是政府把培養一個有利文化藝術發展的責任推得一乾二淨，難道一個沒有文化政策、沒有文化局、沒有博物館法、沒有有利文化發展的稅制、沒有重視文化藝術教育的沙漠中，空喊「民間主導」的口號，就可以把香港發展成一個花團錦簇的文化藝術之都嗎？

姑勿論「民間主導」這個口號是否正確，肯定的是，由地產商發展文娛藝術設施並不同於民間主導。此外，沒有任何證據或研究顯示公營博物館蓬勃會窒礙私人博物館的發展，英國和法國的殿堂級博物館皆為公營，從來沒有聽說過因此而令私人博物館不能發展，事實上不同的博物館管治和營運模式各有利弊，根本不存在孰優孰劣，博物館是保存文化遺產和教育下一代的基地，政府是責無旁貸的。

無論如何，本會支持政府把西九龍發展為文化藝術區的構想和雄心，畢竟文化藝

術的健康發展亦離不開一個健康的文化藝術市場，西九龍發展計劃將會為香港提供一個世界級的場地，讓香港的文化工作者有一個發揮所長的廣闊舞台。

讓一個可能有利於香港的計劃在誤解和爭拗中落幕，絕非香港之福。雖然西九龍計劃諮詢期即將完結，但我們並不認為對西九龍計劃的討論亦應劃上句號。我們仍然深切祈望政府能公開更多的資料，讓香港市民作一個公平客觀的比較，在開放、專業的討論中得出一個最有利長遠發展的方案。

## 博物館定義

### 1. 國際博物館議會(ICOM)

「博物館是一個**非牟利**、向公眾開放、為社會和社會發展服務的常設機構。為了**研究、教育及消閒**的目的，**蒐集、保存、研究和展示藏品及傳播相關知識**，藏品可來自自然界或人類的文化遺產。」不少國家的博物館定義也以此為依據。

(A nonprofit making, permanent institution, in the service of society and of its development, and open to the public, which acquires, conserves, researches, communicates and exhibits, for the purposes of study, education and enjoyment, material evidence of people and their environment.)

### 2. 中國

早在五十年代已明確指出，博物館是「**科學研究機構，文化教育機構**，物質文化與精神文化遺存或自然標本的主要**收藏**所。」中國文化部文物事業管理局於一九七九年六月頒布了一個「省、市、自治區博物館工作條例」，其第三條可以視為中國公認的博物館定義，條文是：「博物館通過**徵集收藏**文物、標本，**進行科學研究**，舉辦陳列展覽，**傳播歷史和科學文化知識**，對人民群眾進行愛國主義教育和社會主義教育，為提高全民族的科學文化水平，為我國社會主義現代化建設做出貢獻。」於 2000 年 9 月 22 日於北京市第十一屆人民代表大會常務委員會第二十一一次會議通過的「北京市博物館條例」第二條：「博物館是指**收藏、研究、展示**人類活動的見証物和自然科學標本并向社會開放的**公益性機構**。」

### 3. 台灣

草擬中的台灣博物館法，把博物館定義為：「本法所稱之博物館，係指從事歷史、民俗、美術、工藝、自然科學等原物、標本、模型、文件、資料之**蒐集、保存、研究、展示**，以提供民眾學術研究、教育或休閒之固定永久而非為營利之教育文化機構。」

### 4. 日本

於一九五一年施行了「博物館法」，該法第二條(定義)為：「本法例中，「博物館」是指**收集、保管、培育、展覽**及以**教育**為目的供公眾利用有關歷史、藝術、民俗、產業、自然科學等資料，並進行**教育、調查研究、消閒**所需活動的機構(根據社會教育法公民館除外；根據圖書館法，圖書館除外)。這些機構由地方公共團體、民法第 34 條之法人、宗教法人、或法定之其他法人(獨

立行政法人除外)，根據第 2 章之規定註冊而開設。」(民法第 34 條的法人是為祭祀、宗教、慈善、學術或技藝而設的公益機構，假若為牟利機構，必須得主務官廳特別批准。)

## 5. 美國

美國國會法案 U.S.C. Section 9172 提出的博物館定義為：「一個公營或私營的**非牟利**永久代理或機構，基本為了**教育或藝術**目的，藉著**專業人員**，**蒐藏、利用及修復**實物，並把實物向公眾定期**展出**。」

(A public or private nonprofit agency or institution organized on a permanent basis for essentially educational or aesthetic purposes, that utilizes a professional staff, owns or utilizes tangible objects, cares for the tangible objects, and exhibits the tangible objects to the public on a regular basis.)

美國沒有清晰負責監管博物館的機構，這部份的政府工作(包括審核博物館的資格和績效)由美國博物館協會(American Association of Museums)所承擔。該協會把博物館定義為：「一個**非營利**的永久機構，主要非為組織臨時展覽而存在，可免除聯邦或州立政府之所得稅；對公眾開放，為公益經營，並為公共教育及消閒目的而**維護、保存、研究、闡釋、裝置和展示教育與文化價值的物件或標本**，包括藝術的、科學的(有生命或無生命的)、歷史的和技術的物件。」

(A nonprofit permanent establishment, not existing primarily for the purpose of conducting temporary exhibitions, exempt from federal and state income taxes, open to the public and administered in the public interest, for the purpose of conserving and preserving, studying, interpreting, assembling, and exhibiting to the public for its instruction and enjoyment objects and specimens of educational and cultural value, including artistic, scientific (whether animate or inanimate), historical, and technological material.)

## 6. 英國

英國博物館協會(UK Museum Association)的定義為「為公眾利益而**收集、記錄、維護、展示及闡釋**物證和傳達訊息的機構。」英國博物館主管機關「博物館與美術館委員會」(Museums & Galleries Commission)所出版的「英國博物館註冊準繩」(Guidelines for a Registration Scheme for Museum in the United Kingdom)，在第三頁載有博物館定義，除了採用了英國博物館協會的定義外，更加入九點以闡釋委員會對該定義的理解，其中第六點說明「闡釋」應解釋為包括展示、教育、研究和出版等博物館工作範疇，第九條則把「公眾利益」演繹為非牟利機構，列明博物館的收益只能作內部運作之用，不能把收益分配予股東。

(The definition adopted by the UK Museums Association in 1984: “A museum is an institution which collects, documents, preserves, exhibits and interprets material evidence and associated information for the public benefit.”)