# 重新思考「一臂之遙」的美感—英國數位、文化、媒體、體育部臂距組織在後疫情時代下的反思與挑戰

作者：郭唐菱。日期：2022 年 9 月 19 日。

「臂距原則」是西方民主國家公共政策中的常見觀念，簡單來說，政府委由一中介組織代為執行公共事務，此組織的決策過程與政府保持距離，避免政府直接介入干預。近十年來臺灣基於「臂距原則」而設置的「行政法人」紛紛成立營運，針對這些行政法人的公共討論，普遍集中於操作性問題上，例如課責機制[1]、自籌財源的合理性[2]等。沸沸洋洋地討論這些行政管理議題之餘，我們是否也該反思成立行政法人的初衷，國家文化政策採取「臂距原則」所代表的多元意義，以釐清這些操作性問題的討論基礎？本文首先解釋臂距原則的核心精神，回顧英國數位、媒體、文化部的「臂距組織」的發展歷程與公共討論，最後參考 2022 年 4 月英國政府最新的評鑑計畫，反思文化政策中臂距原則的意義及挑戰。

## 臂距原則的核心精神與大哉問

「臂距原則」未有明確定義、視脈絡而定，但普遍特色是結合（1）自主營運機構；（2）同儕審查的決策過程，同儕意指非文官、熟知目標藝文領域的人士[3]。「臂距原則」也有政治上「制衡」的意義，是當代民主國家避免國家行政機器無限集權擴張、迴避利益衝突的典型機制[4]。二戰時期經歷過法西斯極權的文

[1] 黃心蓉，《臂距之外：行政法人的博物館觀察，典藏藝術家庭股份有限公司》，台北，2021。

[2] 李天申，《為何商業化？行政法人臺南市美術館之組織環境分析》，行政暨政策學報 74 期，2022 年 6 月，頁 69-98。

[3] Plumer Bardak, 'The 'Arm's Length Principle' and Its Role in the 21st Century Arts and Cultural Sector', *Journal of Human and Social Sciences 4* (2), 2021, p. 327.

[4] Chartrand and McCaughey, 'The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective—Past, Present and Future', Cummings and Schuster (eds), *Who's to Pay? for the Arts: The International Search for Models of Support*, American Council for the Arts, N.Y, 1989.

化管制，西方民主國家普遍認為此原則能保障文化藝術發展自由，確保文化能自外於國家機器的控制和利用[5]。

以英國為例，政府設置各式各樣準政府組織治理公共文化事務，這些組織受政府經費支持，傳遞公共服務，但非政府部門。目前英國政府統稱各種準政府組織為「公共組織」（Public Bodies），並特別定義出「臂距組織」（Arm's Length Bodies，簡稱 ALB）這項分類[6]。英國數位、文化、媒體、體育部（Ministry of Digital, Culture, Media and Sport，簡稱 DCMS）管理的公共組織數量達 47，ALB 數量達 38，其中包含分配補助經費的英格蘭藝術理事、英國電影學院等，場館類的組織如大英博物館、國家藝廊、大英圖書館等[7]。

臂距組織的決策、人事聘任及經費使用為專業導向，較能贏得社會公信力。然而，臂距組織與政府的互動關係，意即「手臂距離」的長短，始終是臂距原則的大哉問。雖然臂距組織宣稱獨立於政府之外，政府控制力仍能輕易透過各種管道滲透干預[8]，因此組織如何維持自主性，始終是該小心謹慎的問題。

另一方面來說，臂距組織接受稅金補助，行使治理公共事務之權利，理應對納稅人的稅金負責。由此衍生的討論是，臂距組織是否該對大眾負責，全面公開透明供大眾檢視？政府如何設計監督機制，在保障組織的自主性之餘，避免組織怠乎職守？[9] 政府如何治理臂距組織，如何在政治、行政、審計上課責，沒有標準答案，取決於該國家的政治文化脈絡和社會共識。

## 臂距組織的發展歷程與公共討論—英國案例

[5] Ibid; Plumer Bardak, 2021, p. 328.

[6] Cabinet Office, *Public Bodies Handbook—Part 1. Classification of Public Bodies: Guidance for Departments*, published on 26 April 2022, p. 11, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519571/Classification-of-Public_Bodies-Guidance-for-Departments.pdf, accessed on 19 August 2022.

[7] GOV.UK, Departments, agencies and public bodies, https://www.gov.uk/government/organisations, accessed on 19 August 2022.

[8] Kizlari（2017）指出，政府控制力容易透過 5 個接觸點滲透入臂距組織：（1）經費；（2）政策議程設定；（3）評鑑；（4）階層性；和（5）人事任命系統。

[9] Chartrand and McCaughey, 1989.

臂距原則的實踐，可追溯自 17 世紀起，英國政府設立稱為「準自治非政府組織」（Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization，簡稱 QUOGO）的準政府組織。二戰後英國政府成立了超過 2,000 個 QUOGOs，目的為縮小國家規模，引進民間專業人才與管理技術，以因應政府治理失靈、部會超載的危機[10]。1945 年英國經濟學者凱因斯推動成立大不列顛藝術理事會（英格蘭藝術理事會的前身），其主張的「臂距原則」深印人心，普遍受到藝文人士的推崇，認為理事會的獨立決策機制能允許藝術的實驗性探索，保障藝文創作的自由和自主性[11]。

1979 年柴契爾夫人執政後，全面推動「新公共管理主義」，政府組織再造後改稱 QUOGO 為「非部會公共組織」（Non-Departmental Public Bodies，簡稱 NDPB），並新設政署制度。新公共管理主義旨在改革僵化的官僚體制，師法市場經濟的效能及靈活性，減少政府財政支出。人事精簡、績效評鑑、工作外包、民營化、公私合作等政策工助應運而生。新公共管理主義下的藝文類臂距組織在營運上效法商業機構，以量化指標評估組織績效，加強多樣化的收入來源。

2000 年英國創意產業興起後，政府全面強調文化的經濟價值，自籌財源已成為藝文類臂距組織的日常。特別是場館類的組織如博物館、圖書館等，擁抱商業化策略，例如增加營收（會員制、售票活動）、爭取私人贊助（募款）、商品化（文創賣店）、商業合作（異業合作案、場地出租）等。

有學者認為，臂距原則所強調的組織獨立性，只是過度樂觀的理想，現實中不可能實現[12]。例如英國政府成立藝術理事會超過 70 年，理事會的存在目的和角色，跟隨著政府變動的政策目標滾動式發展[13]。起初是優化藝文創作的菁英主義，中期兼顧平衡全國區域發展的文化公民權，現在強調促進社會融合、創造

[10] 李天申，《準政府組織的課責：以公設財團法人及行政法人為例》，國立臺灣大學博士論文，2017，頁 78。
[11] Plumer Bardak, 2021, p. 328.
[12] Quinn, 'Distance or intimacy? —The arm's length principle, the British government and the arts council of Great Britain', *International Journal of Cultural Policy 4*(1), pp. 127-159.
[13] Plumer Bardak, 2021, p. 329.

經濟價值的工具性目標[14]。這些社會、教育、經濟面的發展目標，與藝術文化無直接關聯 。此種結果未免有違當初設立臂距組織的理想—保障藝文發展的自主性[15]。

新公共管理主義的深化亦帶來兩造觀點爭辯，一方認為更多、更多元的自籌款，可以為臂距組織帶來更大的創作自由和財務運用彈性[16] 。另一方則認為，新公共管理主義強調課責、公開透明和量化評鑑，導致藝文政策過度著重文化的工具性和管理主義，使得各項藝文計畫效力於提升經濟、社會目標，偏離了發展藝術創作的核心價值[17]。以英格蘭藝術理事會的 4 年期「國家品牌」（National Portfolio）補助為例，理事會要求申請組織提出具量化指標的商業計畫，並確保受補助的組織及計畫與政府的社會、經濟目標保持一致性，例如受補助的組織必須培養多樣性的觀眾、接受不同背景的員工等，以保障多元與平等[18]。這項結果無異是加強了政府控制，縮短了手臂的距離，減少了藝術創作的自由度 [19]。

想討論以上的問題，必須先檢討什麼是「文化價值」，文化政策該優先保障、追求的價值是什麼？[20]2000 年起各界出現重新檢討文化價值的呼聲。英國產、官、學界重新思考此議題，探求更能兼顧文化內外部價值的政策及評鑑方法[21]。

## 英國數位、文化、媒體、體育部的臂距組織

根據英國政府最新定義，ALB 分為政署，非部會公共組織（簡稱 NDPB），以及非內閣部會等三種類型[22]，三者在操作上和政府部門保持著不同遠近的距

[14] ibid.
[15] ibid.
[16] Plumer Bardak, 2021, p. 330.
[17] ibid.
[18] Arts Council England, Requirements of funded organisations, https://www.artscouncil.org.uk/npompm-funding-relationships-2018-22/npompm-funding-requirments#section-5, accessed on 19 August 2022.
[19] Plumer Bardak, 2021, p. 330.
[20] Plumer Bardak, 2021, p. 331.
[21] ibid.
[22] Cabinet Office, *Public Bodies Handbook—Part 1. Classification of Public Bodies: Guidance for Departments*, 2022, p. 8.

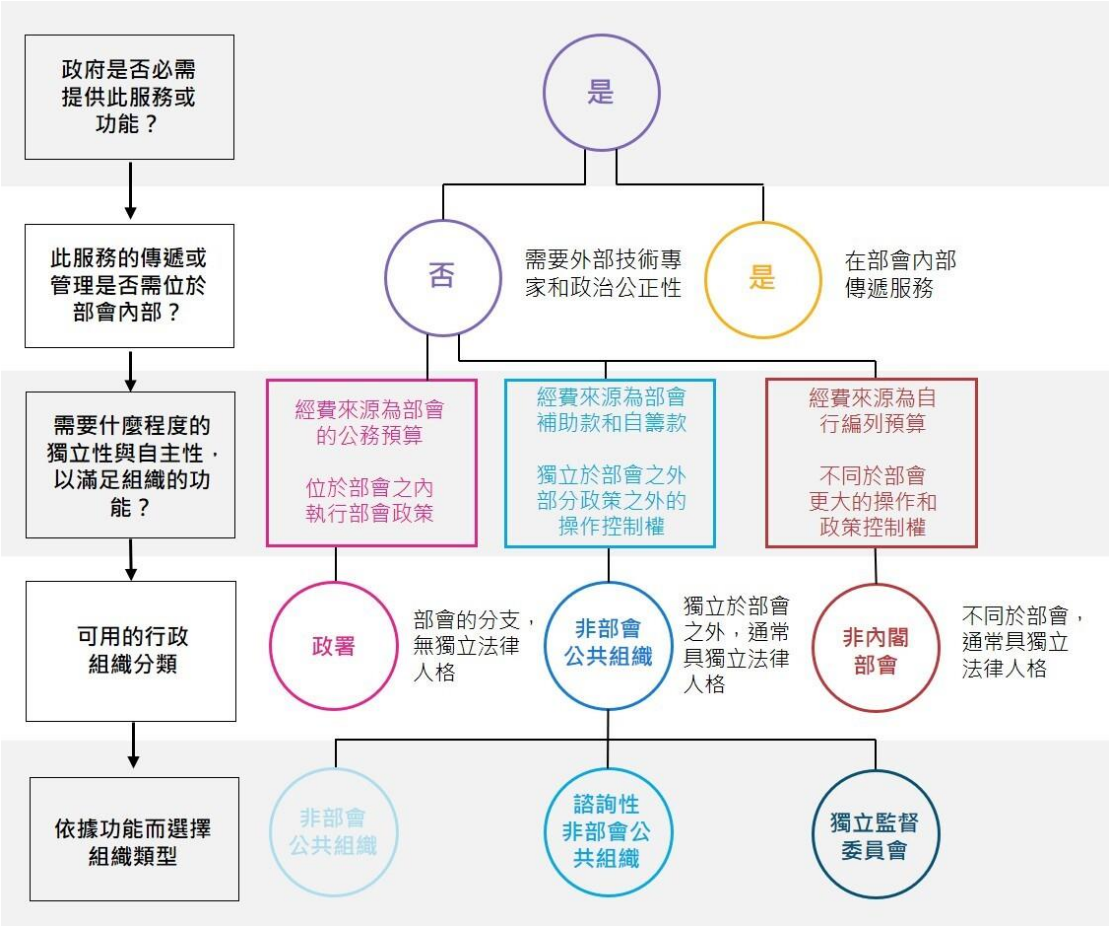
離。NDPB 獨立性最高，位於政府之外，擁有獨立人事與預算管理權，預算來源為政府補助款、自籌款及民間捐款。NDPB 運作時與部長保持一臂之遙，但依據所屬部會的策略框架工作，由部長在國會接受問責。NDPB 董事會主席和成員由部長派任，每三年評鑑一次，所屬部會將依據評鑑結果決定組織將存續或裁撤。

NDPB 分為執行性、部會專業諮詢性、獨立監督委員會等三種。執行性 NDPB 為台灣及各國普遍效法的制度，又被稱為「英國行政法人」。執行性 NDPB 代表英國政府履行行政、管理、商業、執行，或管制的功能[23]，由部會首長依國會通過的法律、皇室特許狀或公司法成立[24]。

當中央政府面臨一項政策需求時，首先考量三項檢驗條件，以判斷是否成立 ALB 是最適當、最有效能、最撙節成本的執行方式[25]。首先，是否需要外部專家介入及服務？第二，是否需保持政治公正性？最後，此功能是否需要獨立於政府之外提供，以建立公信力？滿足以上任一條件，經相關單位三階段評估後，由內閣辦公室、財政部、國家統計局共同決定成立 ALB[26]。如政府評估後認為此 ALB 必須具高度自主性，則以 NDPB 身份成立[27]。

[23] 彭錦鵬，〈行政法人與政署之制度選擇〉，《考銓季刊》53 期，2008，頁 27。
[24] 李天申，2017，頁 80。
[25] 蔡承芳，〈英國及日本行政法人績效評鑑制度簡介〉，《人事月刊》368 期，2016 年 4 月 6 日，頁 65。
[26] Cabinet Office, *Public Bodies Handbook—Part 2. The Approvals Process for the Creation of New Arm's-Length Bodies: Guidance for Departments,* published on 26 April 2022, p. 6, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686716/The_Approvals_Process_for_the_Creation_of_New_Arm_s-Length_Bodies.pdf, accessed on 19 August 2022.
[27] ibid.

圖：英國政府成立 ALB 的決策流程（作者翻譯、文策院製圖，原始資料來源自 Cabinet Office, Public Bodies Handbook—Part 1. Classification of Public Bodies: Guidance for Departments）



DCMS 僅負責政策決策，由公共組織負責政策執行。DCMS 透過部會派任、法令要求與所管理的公共組織互動[28]。DCMS 所管理的執行性 NDPB 多達 31 個，政署僅 1 個，可見文化組織需要高度的自主性以維持專業度和靈活度[29]。31 執行性 NDPBs 中，藝文類的為博物館及藝廊、圖書館、藝術與文化、文化資產，其他類別為運動、觀光、廣播及媒體。諮詢性 NDPB 則為各種諮詢委員會，例如藝術品及文化利益物件審查委員會。

DCMS 管理的公共組織尚包含 4 間公共公司[30]：BBC、Channel 4、歷史皇宮、皇家公園。其中皇家公園原為政署，於 2017 年改制為公共公司[31]。英國政府的組織改造十分靈活，DCMS 每三年評鑑一次，可裁撤、整併、轉型所管的公共組織。

[28] Department for Digital, Culture, Media & Sport, *Annual Report & Accounts for the Year Ended 31 March 2021*, p.8, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1041175/DCMS_Annual_Report_and_Accounts_2020-21_-_print_version_16122021.pdf, 2021, accessed on 19 August 2022.

[29] 黃心蓉，2021，頁 15。

[30] 公共公司由國家統計局定義，原則上為營收 50%來自商業收入的公共組織。

[31] 黃心蓉，2021，頁 15。

表格：DCMS 的臂距組織數量（來源：

https://www.gov.uk/government/organisations, accessed on 19 August 2022）

| 組織分類 | 組織類型 | 數量 | 備註 |
|---|---|---|---|
| 臂距組織 | 非內閣部會 | 2 | |
| | 政署 | 1 | |
| | 執行性 NDPB | 31 | 藝文類為 20 個：Arts Council England, British Film Institute, British Library, British Museum, Geffrye Museum, Historic England, Horniman Public Museum and Public Park Trust, Imperial War Museum, National Gallery, National Heritage Memorial Fund, National Museums Liverpool, National Portrait Gallery, Natural History Museum, Royal Armouries Museum, Royal Museums Greenwich, Science Museum Group, Sir John Soane's Museum, Tate, Victoria and Albert Museum, and Wallace Collection |
| | 諮詢性 NDPB | 4 | |
| 公共公司 | 公共公司 | 4 | BBC, Channel 4, Historic Royal Palaces, and Royal Parks |
| 其他 | 其他 | 5 | |
| | 總計 | 47 | |

**後疫情時代下的生存挑戰—英國政府最新公共組織評鑑計畫**

2022 年 4 月英國政府公布最新的公共組織評鑑計畫，表示 2020 年臂距組織數量達到 295 個，年度公務預算達到 2 億 2,000 萬英鎊，在疫情的強力衝擊之下，政府應著手組織改造以增進效能、節省公共開支[32]。政府須確保公共組織存在的必要性、課責性、效能和效率，以例行性評鑑對納稅人的稅金負責。最新《公共組織評鑑需知》（Requirements for Reviews of Public Bodies）明示臂距組織評鑑應遵守以下四大面向[33]：

[32] Cabinet Office, *Guidance on the undertaking of Reviews of Public Bodies*, published on 26 April 2022, https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-review-programme/guidance-on-the-undertaking-of-reviews-of-public-bodies#the-requirements-that-underpin-alb-reviews-governance-accountability-efficacy-and-efficiency, accessed on 19 August 2022.

[33] Cabinet Office, *Requirements for Reviews of Public Bodies*, published on 26 April 2022, https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-review-programme/requirements-for-reviews-of-public-bodies, accessed on 19 August 2022.

1. 治理面（Governance）：指出董事會和委員會需達成的期待目標。
2. 課責面（Accountability）：規定課責的界限，以及部會與 ALB 之間的溝通。部會在補助 ALB 營運之餘需有效監督其營運。
3. 效能面（Efficacy）：確定臂距組織具有清楚的目標功能及正確的服務傳遞模式，有效地服務人民以滿足需求。
4. 效率面（Efficiency）：確保 ALB 的財務管理符合政府規範，並且營運方式能增加營收、節省開支。

最新的公共組織評鑑計畫特別強調，ALB 應不斷改善其營運方式，以增進效能、節省開銷，重要評鑑項目為每個組織節省至少 5%的年度開支[34]。

評鑑結果將決定組織是否存續留或裁撤，政府也可能調整傳遞服務的形式，例如移出中央政府、由私部門以商業模式進行、改由政府部門提供、整併至其他組織，或改制為其他類型的組織[35]，部長具最終裁量權[36]。ALB 存續的關鍵為效能和和效率，為最能簡省政府開支的作法，且能夠逐年減少政府開銷，也必須具備良好內部控制及治理機制[37]。

此次內閣辦公室不斷強調「節流」的重要性，使得英國藝文界人士擔憂臂距組織預算被刪減，甚至被裁撤、整併。匿名的前藝術理事會員工表示，疫情衝擊創意產業甚鉅，政府經費支持已經成為創意產業不可或缺的救命稻草 [38]。以商業活絡、企業精神見長的英國創意產業，承認政府經費支持的必要性。

所謂拿人手短，接受政府經費的臂距組織或多或少必須跟隨著政府政策行事。臂距組織與政府部門間互動關係的拿捏始終是個大問題，然而我們該問的是，我們允許這條手臂有多長，臂距組織的「獨立性」程度需要多少，而這樣的獨立性又該如何被定義以及評估？這項臂距原則的大哉問，恐怕是目前各項爭議事件的起點。

---

[34] Cabinet Office, *Guidance on the undertaking of Reviews of Public Bodies*, 2022.
[35] 蔡承芳，2016，頁 64。
[36] Cabinet Office, *Requirements for Reviews of Public Bodies*, 2022.
[37] ibid.
[38] Harris, 'Public body Arts Council England at risk under new UK government review', *The Art Newspaper*, 18 May 2022, https://www.theartnewspaper.com/2022/05/18/public-body-arts-council-england-at-risk-under-new-uk-government-review, accessed on 19 August 2022.

**參考資料**

李天申，〈為何商業化？行政法人臺南市美術館之組織環境分析〉，《行政暨政策學報》74 期，2022 年 6 月，頁 69-98。

李天申，《準政府組織的課責：以公設財團法人及行政法人為例》，國立臺灣大學博士論文，2017。

黃心蓉，《臂距之外：行政法人的博物館觀察》，典藏藝術家庭股份有限公司，台北，2021。

蔡承芳，〈英國及日本行政法人績效評鑑制度簡介〉，《人事月刊》368 期，2016 年 4 月 6 日，頁 61-71。

彭錦鵬，〈行政法人與政署之制度選擇〉，《考銓季刊》53 期，2008，頁 21-36。

Arts Council England, Requirements of funded organisations, n.d., https://www.artscouncil.org.uk/npompm-funding-relationships-2018-22/npompm-funding-requirments#section-5, accessed on 19 August 2022.

Cabinet Office, *Guidance on the undertaking of Reviews of Public Bodies*, published on 26 April 2022, https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-review-programme/guidance-on-the-undertaking-of-reviews-of-public-bodies#the-requirements-that-underpin-alb-reviews-governance-accountability-efficacy-and-efficiency, accessed on 19 August 2022.

Cabinet Office, *Public Bodies Handbook—Part 1. Classification of Public Bodies: Guidance for Departments*, published on 26 April 2022, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519571/Classification-of-Public_Bodies-Guidance-for-Departments.pdf, accessed on 19 August 2022.

Cabinet Office, *Public Bodies Handbook—Part 2. The Approvals Process for the Creation of New Arm's-Length Bodies: Guidance for Departments*, published on 26 April 2022, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686716/The_Approvals_Process_for_the_Creation_of_New_Arm_s-Length_Bodies.pdf, accessed on 19 August 2022.

Cabinet Office, *Requirements for Reviews of Public Bodies*, published on 26 April 2022, https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-review-

programme/requirements-for-reviews-of-public-bodies, accessed on 19 August 2022.

Chartrand and McCaughey, ‘The Arm’s Length Principle and the Arts: An International Perspective—Past, Present and Future’, Cummings and Schuster (eds), *Who's to Pay? for the Arts: The International Search for Models of Support*, American Council for the Arts, N.Y, 1989.

Department for Digital, Culture, Media & Sport, *Annual Report & Accounts for the Year Ended 31 March 2021*, published in December 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1041175/DCMS_Annual_Report_and_Accounts_2020-21_-_print_version_16122021.pdf, accessed on 19 August 2022.

GOV.UK, Departments, agencies and public bodies, n.d., https://www.gov.uk/government/organisations, accessed on 19 August 2022.

Harris, ‘Public body Arts Council England at risk under new UK government review’, *The Art Newspaper*, 18 May 2022, https://www.theartnewspaper.com/2022/05/18/public-body-arts-council-england-at-risk-under-new-uk-government-review, accessed on 19 August 2022.

Kizlari, ‘The Mechanics of Cultural Diplomacy: A Comparative Case Study Analysis from the European Context’, *The Journal of Arts Management, Law, and Society 48*(2), 2017, p. 133-147.

Plumer Bardak, ‘The 'Arm's Length Principle' and Its Role in the 21st Century Arts and Cultural Sector’, *Journal of Human and Social Sciences 4* (2), 2021, p. 326-339.

Quinn, ‘Distance or intimacy? —The arm's length principle, the British government and the arts council of Great Britain’, *International Journal of Cultural Policy 4*(1), p. 127-159.