

独立行政法人制度下的日本博物馆考察

——基于创意城市的视角

魏淑丽 王庆美

摘要：日本在泡沫经济崩坏之后，对公共文化设施的财政投入不足，2000年后财政赤字越来越大。受西方新公共管理思潮的影响，日本尝试施行旨在节约政府财政投入，提升品质，提高服务质量的独立行政法人制度。在对实施新制度后的东京国立博物馆实地考察后发现其科学、合理、便捷的馆内外设计，以及细致、周到、规范、科学的人性化服务，使每年入馆人数及事业费收益额增加。这不仅节约了财政支出，也促进了地域经济的创新发展。在某种意义上可以推断博物馆等公共文化设施在宏观层面正在形成“创意城市”的基盘，即创意文化环境下的创意文化产业正在为经济发展注入新活力。

关键词：日本独立行政法人；博物馆；创意城市；考察

中图分类号 G260

文献标识码 A

文章编号 1003-6547 (2021) 04-0056-07

DOI:10.13221/j.cnki.llyj.2021.04.009

一、独立行政法人制度的内涵与实施目的

日本总务省对“独立行政法人”概念的界定是：“从政府的行政工作中，为了提高效率以及使事业充分发展，将一定的事务与事业分离的一项制度。为了使业务产生质的提升以及促进其活性化、效率性，委托特定的机构进行自律、透明的运营管理。该机构被称作独立行政法人机构。独立行政法人的业务运营根据主管大臣设置的目标进行自主的、自律的运营管理，事后主管大臣对业务实绩进行评价”，即将原来属于行政管理的一部分事业赋予其独立的法人资格，使其独立运营发展，政府实施目标控制的一种运营方式。另据日本电子用语词典的解释是：“独

立行政法人是指将政府工作中的一些事业部门如大学、博物馆、医院、研究机构等分离出来，使其高效地独立运营。该法人从主管官厅获得必要的运营交付金，用途独自裁量，并有对组织再编的决定权。2001年建成57个独立的行政法人机构之后逐渐扩大，特别是2004年日本国立大学也开始实施独立行政法人制度”。

从上述概念界定来看，日本实施独立行政法人制度的对象类似于我国的一些事业单位。日本经过改革的这些组织是一个独立性较强的组织，如对于主管部门的交付金可以自由安排用途，可以自由对组织进行编制。但是，对独立行政法人机构又有严格的要

基金项目：本文系山东省社会科学规划课题一般项目“日本城市公共文化设施对社会创造力的影响及对我国的借鉴研究”（16CSHJ05）的阶段性研究成果。

作者简介：魏淑丽，滨州学院人文学院副教授；王庆美，滨州学院外语学院讲师。

求,如该组织的运营管理是自主的、自律的、透明高效的。自主、自律的运营管理意味着对独立行政法人代表的要求极高,可以理解为具有专业知识且热爱这项事业,执着于这项事业的组织或个人。管理的透明性意味着需要年度公示收支情况,服务方面要全方位地接受监督等。另外,从追求效率层面看,这意味着独立行政法人机构与市场接轨,具有经营性。“经营性”有三个层面的含义:一是政府减少财政支出,如毛桂荣指出,日本主管官厅给独立行政法人机构的运营交付金每年减少预算的1%;二是意味着机构自身要创收,比如说通过提高效率、提升品质、提高对市民的服务质量、满足市民的需求等来增加营业额;三是意味着独立行政法人机构需要运用竞争机制,激励机构自身不断优化。

二、日本国立博物馆实施独立行政法人制度的背景与研究动向

1. 实施背景

日本在20世纪90年代泡沫经济崩坏之后,博物馆等面临运营费用缩减的现实问题,可以说其博物馆业进入了“严冬时期”。在这个时期,“博物馆经营论”的研究开始逐渐多起来。根据山本哲也(1998)的研究,博物馆的“经营”观念其实是在20世纪20年代末期就提出的概念并一直持续关注到现在,只是20世纪90年代以后被更加重视起来。日本文部省(2010年关于今后博物馆存在方式协力者会议报告)的调查显示,半数以上的博物馆没有经费购入新的资料。应该说日本在20世纪90年代泡沫经济崩坏以后对公共文化设施的投入越来越不足,进入2000年后财政赤字越来越大。因此,日本于2001年决定实施“独立行政法人制度”便是在财政困境大背景下,也是在长期不断探讨公共文化设施“经营”观念的情况下的一种付诸实践的尝试。

20世纪80年代欧美诸国也经历了深刻的财政赤字,行政机构也不断尝试新的经营手

段,如NPM(New Public Management)模式的导入等。日本在这种背景下,于2001年小泉内阁时期提出“民间能做的事情由民间来做,公共服务也要由市场机制增加其活力”,即公共服务的民营化、民间委托的开始。包含东京国立博物馆在内的独立行政法人机构也开启了自己的PPP模式(Public-Private-Partnership),即以“官民联协”的方式来发展公共事业。具体而言就是融入民间的资金、技术、技巧推进事业的发展。与PPP模式相近的是英国政府于1992年提出的PFI(Private Finance Initiative)模式,即“私人融资活动”。PPP模式与PFI模式相似,区别是PPP模式比PFI模式应用范围更广泛一些。根据1999年的PFI法律“通过对民间资本的活用及整合去发展公共设施”,可以看出PFI模式更强调对民间资本的融入和利用。

2. 研究动向

研究动向是与社会发展的实际状况及社会需求相联系的。根据平井宏典的梳理,2000年后日本国立博物馆经营的形态被认为需要从根本性上重新认识。另外,在社会不断复杂化、多样化的发展进程中,博物馆的社会意义也需要在变化中重新界定。关于博物馆的意义,1951年的日本博物馆法将其界定为社会教育基本法的一种,其第一要义是社会教育设施。但是,近些年它不断被赋予新的意义,如作为观光中的“集客设施”,或被要求发挥地域振兴、增加都市创造力的作用。这些“新的作用”也在要求超越国家行政的管理束缚,需要社会广范围的“联合协作”。基于此,2011年2月8日,日本内阁会议决定:“美术馆、博物馆、图书馆等的任务不仅仅是保存、继承、创造、交流、发现优秀文化艺术的据点,更应该承担起地域生涯学习活动、国际交流活动、义工活动、观光活动的任务,同时也应该是地域住民文艺活动的场所、交流的场所、感性教育的场所、地域品牌形成的场所。”

有研究者将美术馆、博物馆的作用进一步提炼为三点：第一，由其经营性带来的效果。根据前述平井宏典对研究成果的梳理，指出博物馆本身并不具有能够赚钱的产业结构，但是对周边辐射带动的经济价值巨大。如卢浮宫博物馆、大英博物馆等世界著名的博物馆所在地成为世界著名的观光胜地，起到了很高的集客作用，产生了较高的经济效益。日本学者上山信一、稻叶郁子在对经济与文化关系的研究中指出，经济与文化相互依存且密切相关。经济在扩大发展过程中必须以文化为基础，文化在对经济贡献的过程中，使资金和人才的基盘进一步扩大。上山信一、稻叶郁子最后将其总结为“创造都市效果”。第二，博物馆的“资料”作用。即搜集、收藏、整理、研究工作所带来的社会价值和经济价值等。第三，博物馆的“交流”作用。文部科学省（2007）的一份文件指出，“交流”的内涵应该是超越设施与利用者的关系，应该从人们创造博物馆的初衷去思考其作用，因此，它应该是学校、家庭、地域的连接纽带，应该促进地域的活力。由此看来，在经济社会越来越复杂化的今天，日本博物馆等公共文化设施承担着越来越多的任务。总之，在西方工业都市进入夕阳化阶段，日本研究界普遍将美术馆、博物馆、文化馆等公共文化设施纳入“增加创造力”或“创意城市”的研究范畴，并依此希望通过创意文化产业使经济活动产生质的改变。如在第三次21世纪博物馆会议上，当时文化厅长官青木保提出：“优秀的美术馆、博物馆等应该是国家、地域的骄傲，对社会产生强有力的推动作用。同时，优秀的美术馆、博物馆等也应该是超越地域、超越国境的存在，并由文化性成为创意城市的基盘”。

三、公共文化设施对城市创意空间影响的理论探讨

城市公共文化设施是公共文化的重要符号载体。日本学者河原温的《都市的创造

力》（岩波书店，2009）一书从城市发展史的角度探讨了城市的创造力，认为这种创造力来源于都市文化，即认为都市的各种文化符号是构成和促进城市发展的动力源泉。这一见解非常深刻地揭示了都市创造力与文化之间的关系。截至2019年，日本社会涌现出了27名诺贝尔奖获得者，特别是2000年后基本每年都有人获奖，这足以证明其创造性人才培育的软实力。诚然，创造性人才的育成与社会治理理念下各种制度的实施有着密切的关系。单从文化制度的视角考察，日本在1995年提出“文化立国”的发展战略后，相继建成了众多具有后现代性的充满想象力与创造力的城市公共文化设施，应该为日本社会创造性人才的育成提供了有力支持。这也标志着其城市公共文化设施建设进入了一个崭新的阶段。

空间研究理论家凯文·林奇曾经说过，空间从来都不是空的。这意味着空间总是有内涵的，总会给人某种氛围感受或者意向。另外，英国学者查尔斯·兰德利（Charles Landry，2000）也认为创意氛围（Creative Milieu）是一种空间概念，指的是建筑群、城市某处，甚至是整座城市和区域。它涵盖了必要的先决条件，足以激发源源不断的创意点子，并以此推动促进发明的一切软、硬件设施建设。因而存在于城市中的公共空间即是创意氛围的直接载体。查尔斯·兰德利（Charles Landry，2000）进一步指出，创意氛围受软、硬件环境的影响。另外，笔者在先前研究中也已经论证过研究创新是需要丰富想象力的，而丰富想象力的培养和形成需要一种宽松、自由的环境，这样的环境与功利性、紧张性的环境恰相对立。

综上所述，可以认为城市公共空间创意氛围的形成，主要依赖软、硬件环境的影响。城市中的集会场所、文化设施等，是产生创意氛围的硬件环境，比如建筑物本身的外在造型及其象征意义，或对人的想象力的激发程度，抑或是建筑物内在格局的合理性

程度等。存在于硬件环境中的各种关系结构、社交网络、人际互动等则构成产生创意氛围的软件环境，比如人际关系的和谐程度，服务的便利性程度、舒适性程度等。

四、城市创意空间角度的日本东京国立博物馆考察

为深入了解博物馆等公共文化设施对“创意城市”的作用，笔者于2018年2月选取日本有代表性的东京国立博物馆，进行了深入细致的考察，并希望借此考察，管窥其公共文化设施对“创意城市”的作用。

1. 日本东京国立博物馆简介

日本东京国立博物馆位于日本东京上野公园，是日本历史最久、规模最大，也是最具代表性的博物馆，创建于1871年，馆名曾为帝国博物馆、帝室博物馆、国立博物馆，1950年正式改名为东京国立博物馆，下设4个展馆、43个展厅，藏品约11万件。从世界博物馆排名看，东京国立博物馆虽不在前列，但它收藏并陈列着日本及整个亚洲特别是东亚地区的重要文化遗产。日本文化设施主要分为国立文化设施、公立文化设施与私营文化设施。日本东京国立博物馆属于国立文化设施，由日本文化厅主管。日本文化厅对于国立公共文化设施的具体管理由其分支机构“国立文化财”承担。“国立文化财”机构网站也明确标示了其管理的主要工作由5点构成：第一，有形文化财的收集、保管、展览；第二，开展演讲会、出版刊物、教育普及；第三，文化财的保存及应用相关的调查研究；第四，与文化财相关的资料收集、整理以及展览；第五，成果的普及以及活用。日本东京国立博物馆实施独立行政法人制度以后，这些目标是基本的工作内容，并希望在此基础上改变国家行政工作效率低下、服务低下的问题，同时希望借市场原理节约财政投入并能够有创造性的发展。

2. 建筑造型特征与想象力

日本在20世纪90年代后期逐渐建成众多具有后现代性特点的城市公共文化设施，如

能感受科学乐趣的“东京未来科学技术情报馆”、亲身体验各种匪夷所思世界纪录的“吉尼斯世界纪录博物馆”、直观了解和感受经济现象对生活影响的“感动经济馆”、感受广告意义和了解广告起源发展的“东京广告博物馆”等文化设施，并且这些文化设施均根据具体的内涵及特征而设计相符的外在造型。与之对比，日本东京国立博物馆这座创建于明治维新时期、以西方文化为蓝本的博物馆，其最初目的是作为社会教育设施。日本东京国立博物馆整体模仿西式建筑风格，看上去古朴精美，且作为拥有近150年历史的建筑，本身就是具有历史文化的古建筑，象征着其接受西方文明的开始。不仅如此，即使是企业组织，日本也非常重视保留其文化传统，并注意将其打造成为获取利润的创新因素。如位于东京的“三越百货本店”是日本第一家百货公司，创立于1904年，曾经是东京上流社会的社交场所，至今仍然保留着其欧陆风情的建筑。每天上午10时开始营业，并准时响起管风琴声，仿佛是在向人们诉说上一个世纪初期，人们告别传统接纳西式生活和文化冲击的那段历史，让人们在购物休闲的同时，体验时代的文化变迁。日本政府与民间企业等对古建筑文化进行保护和利用，并注意在文化变迁中析出创新元素去顺应时代的发展战略是极具创意的。

3. 服务至上共通观念下与地域及交通机构的联合协作

日本东京国立博物馆坐落在上野公园，在各类交通工具的“上野站”下车后很快就能看到上野公园。因为“上野”在东京也是一个有名的地点，所以这里各种公共文化设施众多，除了东京国立博物馆外还有上野动物园、日本国立西洋美术馆、上野之森美术馆、清水观音堂、日本国立科学博物馆、东京文化会馆、东京艺术大学美术馆（对外开放）、国际儿童图书馆、旧东京音乐演奏堂、下町风俗资料馆等有人气的公共文化设施。因此，在各种交通工具特别是各种轨道

交通的“上野站”内布满了关于上野站景点的地图，与东京市内的各种交通地图一样都是免费提供给游客，除了日文标注以外，还有英文、中文和韩文，以方便来旅游的国外游客。各种地图册做工精美且造型多样，有的是卡通式的“一页纸”，有的是可以折叠的小册子样式。在方便游客的同时，也给人很多想象空间。在车站甚至可以拿到一些关于博物馆、上野动物园等场所的服务手册。另外，轨道交通出站口有上野公园方向的箭头指示，且在各个出口墙面上都挂有“附近地图”为游客服务。街头路口也有各种重要设施的指示路牌。进入上野公园以后，公园内不仅有较大的“附近区域地图牌”，还配备投币式的行李存包柜（当然各个轨道交通站内也都配有投币式存包柜）、去各设施的方向指示标志、附近各种公共文化设施宣传情报栏（包含每个设施正在进行的特别展以及营业时间和休馆日）等。综上所述可见，从公园、交通机构配合城市公共文化设施的服务状况看，日本公共文化设施已经与交通机构以及社区、公园管理方在围绕公众服务层面达成了目标一致，且做到了无缝衔接。我们可以认为这种细致周到且富有创意的服务水平和服务意识不仅为顾客带来了便利、舒适的服务体验（无紧张感），也为创意城市空间提供了有力支持。

4. 人性化的馆内外服务设施

日本东京国立博物馆总馆门口设有售票处，售票采取自动售票和人工售票两种方式，自动售票机上有日文、英文、中文、韩文标示。其门票情况是常设展620日元，大学生430日元，高中生及以下人群和70岁以上老人免费。另外，每年有免费观光日。“特别展”需要另外购票且票价较贵，一般是常设展价格的2-4倍。进入总馆后，有对各种分馆及馆内设施的指南，如东洋馆、资料馆、平成馆等的位置，以及每个馆内的应急服务设施，如厕所、休息点、餐厅等的位置。服务台上放有各种馆内藏品以及特别展

出的宣传册、会员宣传册等。旁边还设有关于当日特别展的信息情报栏。总馆与分馆的入口处均设有免费的投币式储物柜（取时硬币退回），以及供顾客放置雨伞的伞架。另外，每层都设有休息处，休息处附近设有饮料轻食等商品的自动售货机、厕所（残疾人、母婴以及适应不同文化人群的厕所）、证明照自动摄影点、应急电话厅、募捐箱（用于购买新的资料），以及可供参观者动手的资料制作室、纪念品室（包括每个人馆者可以免费取一张关于博物馆的明信片）、图书室等。休息区域的设置给人总体的感觉是合理、科学、规范，很好地满足了客人休闲放松的需求。

5. 和谐的人际互动，体现了服务性社会的特点

日本东京国立博物馆网页的特点是一切以方便市民为主要目的进行设置。如主页中宣传常规展项目以及各种特别展览活动的内容，同时清楚注明开馆、闭馆时间、休馆日、交通图、票价、停车场情况等。在首页还有馆长钱谷真美的致辞：“大家好，欢迎光临东京国立博物馆……我们在面向未来、面向世界介绍、保存与公开的命题中进行调和，致力于把日本传统文化继承下去。”“博物馆光保存文物是没有意义的，只有让观众来观赏才能显示其意义，要通过展示才能完成这样一个过程”。这些细节，可以看出该机构在服务公众层面的热情、周到、规范、严谨。

进馆后看到馆内工作人员都各自在自己的岗位上忙碌着，当有顾客靠近时工作人员会微笑礼貌地打招呼，并认真听取咨询内容，给予热心解答。解答完毕之后又会马上恢复到以前的工作中去。展厅内的顾客也都能做到安静、有序地参观。整体给人的感觉是融洽自然，呈现出安静、整洁、礼貌、有序的氛围。研究者了解到，为了给客人创造一个舒适整洁的环境，工作人员打扫卫生都是在开馆前后进行。当然，这也不是博物馆

这种单一文化设施独有的现象。比如,笔者在日本读研究生时比较喜欢泡图书馆,有一次笔者在图书馆看了一天书,在闭馆前5分钟离开图书馆时因为一直沉浸在书的内容里,竟然忘记了办理借书手续。大学图书馆一般每层只有一名图书管理员,报警器响起后,笔者还没有完全反应过来时,管理员就到了,微笑着说:“您辛苦了,忘了办手续了,让我给您办理吧。”当时笔者仅仅是一名学生,从工作人员的礼貌回应,可以看出管理员的职业素养、人文素养是极高的。这从某种意义上也可以说是日本完全进入了“服务性社会”的一种标志。所谓服务性社会,笔者认为应该是市场经济机制下社会发展的一种趋势。其内涵是社会中的公民能普遍认识到社会中各种职业都具有服务属性,即人与人之间广义上是相互服务的,是相互协作的关系体。如大学培养的人才质量状况左右着学校的招生状况,这就要求学校全方位地为教师和学生以及区域社会做好服务工作。另外,政务工作也是如此,只有热情、周到、细致地服务于民,才能对社会发展起到积极推进作用,政府工作效率关系到社会生产生活的方方面面。再如,日本的24小时便利店均提供厕所服务,其背后的经营观念是“能来这里借用厕所的人都是顾客或潜在顾客”。如果细心留意会发现其很多机构为了方便客人入内一般在门口都挂有“请轻松入内”的标志。笔者认为,这种能让人轻松入内的“无门槛感”是服务性社会的重要标志。反观我们的某些机构虽然也是完全开放的机构,但有时出现冷冰冰的“服务脸”,实则是人为地设置了“门槛”,背离了政府或机构致力于开放的初衷,这直接或间接地影响了我国的社会发展速度和发展质量。比如一些大学的网页,把本应该为社会、为师生服务的部门称为“管理部门”而非“服务部门”,这在某种意义上也背离了大学要服务学生、服务社会、服务教工的初心。

五、结语

总的来看,日本东京国立博物馆在实施独立行政法人制度后,其科学、合理、便捷的馆内外设计,以及细致、周到、规范、科学的人性化服务,使每年的人馆人数及事业费收益额总体呈上升趋势。这在微观和中观层面节约了财政支出并为地域经济发展产生了一定的促进作用。在宏观层面,这些公共文化设施对人的想象力的激发与培育所促成的“创意城市”效果更是无法量化。2000年后日本每年一个“诺奖”的产出,何尝不是在西方工业城市进入夕阳化阶段之后,通过创意文化产业使经济活力产生质的改变的开始? ■

参考文献:

- [1]日本总务省[EB/OL].http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01.htm,2008-02-26.
- [2]毛桂荣.日本独立行政法人制度述评[J].公共管理研究,2009(6):195-215.
- [3][日]平井宏典.わが国における博物館経営論の変遷と最新動向[J].和光经济,2015(3):45-49.
- [4][日]大堀哲等编.博物馆学三:博物馆情报.媒介论.博物馆经营论[M].东京:学文社,2012:203-204.
- [5][日]山本哲也.わが国における博物館経営論の推移,国学院大学博物馆学纪要[J].1998,第23卷.
- [6][日]文部科学省.新时代的博物馆制度[C].检讨协力者会议报告,2007:11.
- [7][日]建畠哲编.博物馆新时代[M].东京:庆应义塾大学出版社,2009:227-228.
- [8][英]查尔斯·兰德里(Charles Landry)著.创意城市:如何打造都市创意生活圈[M].杨幼兰,译.北京:清华大学出版社,2009:320-325.
- [9]魏淑丽.日本大学课堂教学及期末评价方式的几点启示[J].中国成人教育,2009(17):97-98.
- [10]日本文化厅[EB/OL].http://www.bunka.go.jp/seisaku/bijutsukan_hakubutsukan/index.html
- [11]日本国立文化财机构[EB/OL].<http://www.nich.go.jp/kiko/>,2016-01-12.
- [12]魏淑丽.社会、学校、家庭三位一体的日

本创造性人才培养特质[J].南开日本研究,2016(12):165-172.

[13]日本东京国立博物馆主页[EB/OL].<https://www.tnm.jp>

[14]陈雅婧.从“文化行政管理”到“文化资本运营”——关于日本国立博物馆法人化改革的探究[J].博物馆研究,2019(2):32-33.

责任编辑:严瑾

Investigation of Japanese Museums under the System of Independent Administrative Corporate

—Based on the Perspective of Creative Cities

Wei Shuli Wang Qingmei

Abstract: The financial investment in public cultural facilities was insufficient after the collapse of Japan's bubble economy, and the fiscal deficit has been bigger and bigger after 2000. Influenced by the western new public management trend of thoughts, Japan tried to implement an independent administrative corporate system aimed at saving government financial investment, improving quality and service. After the implementation of the new system, the number of people entering the Tokyo National Museum and the amount of revenue from business fees every year have increased due to its scientific, reasonable and convenient design of the inside and outside of the museum, as well as meticulous, thoughtful, standardized and scientific human-oriented services. This not only saves fiscal expenditure but also promotes the development of regional economy. In addition, the output of a "Nobel Prize" every year after 2000 can be seen that public cultural facilities such as museums are forming "creative city" at the macro level, and the creative cultural industry is injecting new vitality into economic development.

Key Words: Japanese independent administrative corporate; museum; creative city; investigation with the clinic