

南華大學
美學與藝術管理研究所
碩士論文

縣市文化局對文化政策制訂
與執行問題之研究
—以台中市文化局為例



研究生：林輝堂
指導教授：蔡瑞霖博士

中華民國九十一年六月五日

誌謝辭

人的一生是否幸福，端視其個人的價值觀而定，人生的旅程，是否快樂，全賴其個人的心境如何適應環境。古有明訓：「花無百日紅，人無日日好」，意思是說人的一生，沒有永遠平順的道理。人生一路走來，如何化坎坷為坦途，除了自己的智慧應變之外，也要靠環境因素及週邊的朋友、同事互相扶持幫助。以及家人的鼓勵和贊助，因此個人的成功，必須靠其他的條件，相互促成，而不是單獨靠自己的力量可以如願的。

從事公職二十餘年，雖然有十分之九的時間，都在文化行政崗位上，但因個人的知識有限，加上時代不斷的進步及改變。人們需求的量和質也相對提高。個人的工作能力及智慧，也應隨時充實，才能符合時代變遷的需求，所以個人有繼續求學的念頭。適逢國家教育政策開放，使得回流教育的機率增加，上班族的再求學機會大增，個人有幸得以從新踏入學校之門，回味當學生的幸福。但是因工作繁重的關係，一路走來有甘也有苦，幸賴同事們的協助鼓勵、家人的支持，才能順利的學到一點知識。

在本篇論文的撰寫當中，更是花費不少時間及苦功，都必須運用資訊化的設備，方能達到付印完成的目的，這項工程，對於年齡稍長之輩，真是加倍吃力。在時間有限的情況之下，加上工作上的勞心勞力，所幸有同事鄭淑瑤小姐、林秀芬小姐協助幫忙。才能順利如期的完成本篇論文。在此除終生感謝之外，也要把這份得來不易的學位與同事們共享，期望能借著這次的案例，發揮同事之間的無窮力量，共同開創美麗的人生。

摘要

本論文共分六章，第一章導論。第二章戰後台灣文化政策演變歷史，從歷史背景看台灣文化發展的時空條件，自「文化復興運動委員會」的成立，推動以三民主義為理論基礎的文化政策。一直到中央政府推動十二項國家建設、成立文建會和地方文化中心，整個國家的文化建設方進入實質的建設中。解嚴後台灣文化快速轉型，因此地方文化中心也轉型為文化局，從歷史的脈絡中去尋找台灣文化政策的幾個制訂基本精神。

第三章地方文化局的現況描述，在民國八十八年地方成立的文化局組織架構差異甚大，組織架構影響到編制多寡，直接關係到首長任命的方式差別，地方文化首長如果淪為政治競選的工具，更會影響整個文化建設的發展，府內局與府外局最大的差異在此。整個國家文化體制應一致，事權才能統一，所以文化部的建構是非常重要的。

第四章以台中市為例，從台中市最早成立全台灣省第一座文化中心起，並由歷屆市長個人施政方向分析文化建設的成果。以及中部五縣市個別舉辦的活動，內容及欣賞人口、舉辦個數等進行交叉分析，得到大台中文化區塊的屬性。配合消費習性，經濟發展、人口結構，形成大台中文化區塊構想。

第五章文化局相關業務分析，以台中市文化局為個案，如法規、人事任用、預算執行，以及地方文化生態和文化發展潛能，都與文化政策息息相關。最後歸納出十點現存的缺點現象。如能改善攸關文化政策建設執行效率甚鉅。

最後一章結論回顧問題的關鍵因素，提出適合各項條件的改善方案。以現有的台中市各項條件及優勢，如流動人口的數量多、交通的發達、經濟發展因素、消費習性、直接影響到文化發展、以台中地區自日據時代起，大台中的相容並存，將來「大台中文化區塊發展」，形成北、中、南台灣三大文化經濟區塊。

關鍵字：文化政策(culture policy)、文化法規(rules and regulations of culture)、文化行政(culture administration)、文化資產(culture assets)、文化中心(culture centre)、文化局(culture bureau)、文化體育部(culture and sports ministry) 、文建會、國藝會

目錄

授權書

合格證明書

誌謝辭

摘要

目錄

前言

第一章 緒論

第一節：研究背景與動機	1
第二節：研究方法與論文架構	7
第三節：文化政策比較與文獻分析	9
第四節：研究限制與名詞釋義	19

第二章 戰後台灣文化政策演變歷史

第一節：台灣文化發展的時空條件	23
第二節：中華文化復興運動委員會時期	29
第三節：行政院文化建設委員會的成立	33
第四節：各縣市立文化中心的成立與轉型為文化局	44
第五節：解嚴後台灣文化轉型與民間文化觀點之歷史回顧	50

第六節：台灣文化政策之基本精神	55
-----------------------	----

第三章 縣市文化局設立之緣由與現況描述

第一節：文化體育部設立之構想	61
第二節：國內文化局轉型情形與國外案例比較	69
第三節：各縣市文化局之組織架構與編制	73
第四節：府內局與府外局之比較	100

第四章 文化政策之制訂執行政序：以台中市為例

第一節：台中市文化中心成立初期之政策	107
第二節：台中市歷任市長執行文化政策之情形	111
第三節：大台中文化區塊構想與台中市文化建設遠景 ...	121
第四節：民國九十年縣市長選舉文化政見分析	130
第五節：台中市現階段文化政策之具體構想例舉	138

第五章 文化局相關業務分析

第一節：文化生態及文化發展潛能	151
第二節：文化政策與法規之評估	159
第三節：文化機構與人事任用之研究	162
第四節：文化局經費預算之分析	164

第六章 結論與建議

第一節：文化局整體分析與檢討意見	169
------------------------	-----

第二節：本論文建議及後續研究議題	177
參考資料	185
附錄	190
(一) 台閩地區各縣市藝文活動統計概況表	190
(二) 中央政府暨縣市政府文化支出預算概況表	193
(三) 各縣市文化休閒相關統計表	195
(四) 台中市文化生態問卷調查	202
(五) 大台中「文化區塊」發展願景訪談內容	206
(六) 各項相關法規及文建會組織條例修正草案	213
(七) 藝文界人士建議內容	229
(八) 文化資產保存法修正草案	233
(九) 人事晉用採雙軌制之單位例舉	238
(十) 全國文化會議與中部地區文化政策形成之情形 ...	239
(十一) 台中市文化建設遠景具體方案內容	259
(十二) 台中市文化建設遠景預期成果	268

圖目次

一、八十九年北中高三市藝文活動統計概況比較圖	152
二、八十九年中部五縣市藝文活動統計概況比較圖	153
三、九十年中部五縣市藝文活動統計概況比較圖	153

四、九十年北中高三市藝文活動統計概況比較圖	154
五、台中市與中部五縣市娛樂教育與文化服務平均每戶支出 比較圖	156
六、台中市與北高兩市娛樂教育與文化服務平均每戶支出比 較圖	156
七、八十八年度北中高三市公園、綠地、廣場、兒童遊樂場 及體育場所占都市計畫面積百分比比較圖	158
八、八十八年度中部五縣市公園、綠地、廣場、兒童遊樂場 及體育場所占都市計畫面積百分比比較圖	159
九、八十九年度與中部五縣市文化支出預算占總預算百分比	167
十、八十九年度北中高三市文化支出預算占總預算百分比	167
十一、九十年度北中高三市文化支出預算占總預算百分比	168
十二、九十年度中部五縣市文化支出預算占總預算百分比	168

表目次

一、研究的流程與步驟	7
二、行政院組織調整方案（組織圖）	66
三、日本文化行政體系	71
四、文建會規劃各縣市文化局組織編制	74
五、各縣市文化局編制概況一覽表	106

前言

從小時候的記憶裡，尤其是中小學時期，課本裡的資料及佈滿在教室週圍的標語，都可以感覺得到一股以反共抗俄為基本文化的理論所在。一切的建設都要以反攻大陸為最終目的。可以說政治訴求勝過其他建設，換句話說，所有的建設均以達到政治訴求為目的。文化建設當然是附庸在政治的庇蔭之下。小時候的任何作文題目，每一位同學都少不了在結論中，以反攻大陸、建設台灣為最高職志。好像每位小朋友皆以政治為其終生職志。可見在那時候的文化是何等的卑微，政治又何等尊貴。

在民國七十年文建會成立後，雖然肩負起文化建設之重責大任，但在各縣市裡，所屬文化中心，因為人力經費場地之不足，以及人們還不習慣文化建設的各種活動，因此只要政府拿出來什麼樣的菜色，人們統統不會拒絕的照單全收。所以，往往很多縣市均以為活動而辦活動，不知是應為文化而舉辦活動。到今天 2002 年的時代，各縣市文化局成立了，還是不知為何而辦活動。更讓人不能苟同的是還有縣市首長，拿文化活動來當競選工具。這種現象的產生，長期以來文化建設的發展，是由上而下的結果，導致地方沒有一套自己因地制宜的文化政策。在全國性的通病裡，是事權不統一、法令不合時宜、人力不足、經費短缺、以及地方政治的介入所致。

筆者在文化工作崗位上，從文化中心建館時期開始，每一階段都親身體驗，一路陪伴著文化腳步而行，雖然到目前為止，各縣市的文化建設成績，遠超越民國五 0-八 0 年代。但終究時代在變、人也在變，世界在變、地域觀念也在變。世界地球村的觀念於是誕生，文化差異愈來愈小，加上世界貿易組織的擴大，經濟往來如織，對文化的衝擊不小。保留傳統文化呼聲四起，以本土文化為特色加以發揚光大，進軍國際化是各地區的文化建設重點，隨著地方制度法的頒布，地方政府有自治能力，此時地方的文化建設政策應被重視。爰此，筆者選擇從地方文化局的設立來探討文化政策的必要性和急迫性，應該是最恰當的時刻。