

第一章

緒論

第一節 研究背景與動機

一、研究背景

台灣四百多年來的文化，隨著政權的更替而變化，歐洲列強殖民時期，帶來了耶穌基督或天主教的西洋文化，明鄭時期，漢人大量移入，帶來了閩南及客家文化。日本人統治台灣時，推動皇民文化運動。台灣在此之前，似乎沒有正式明確的文化思潮與政策。戰後台灣文化政策發展的歷程，與台灣的政治、社會、經濟、文化、教育的發展狀況緊緊扣合，在每個不同的階段，都有基於當時整體環境需要所做的安排，要了解這些安排的利弊得失，必須將它們還原到當時的情境之中。每一階段的文化政策，都與上一階段文化政策所達到的成果及造成的限制有關。在說明地域文化計劃的理念與實務之前，我們有必要對台灣戰後文化政策發展的歷程做個了解，以說明今日台灣的文化環境究竟需要什麼樣的文化政策¹。

（一）傳統的文化政策觀念--建構中華民國道統

台灣光復初期，社會經濟尚待復甦，而大陸又隨即淪陷，國防與經濟自然成為政府施政的重心，所謂文化建設也只不過是為了配合政治、社會、經濟的考量所做的行政措施。這段期間的文化政策，基本上承續著上一階段為政治服務的性格，然而更強調以文化做為戰鬥武器的精神，在政策提倡與時代氛圍交相作用中，藝文活動瀰漫著一種泛政

¹蘇昭英編輯，《台灣縣市文化藝術發展—理念與實務》，台北：文化環境工作室，民 88，P12

治化的氣息。

（二）對中共文化作戰與「中華文化復興運動」

民國五十五年，正值中共在大陸上發動文化大革命，妄想徹底摧毀中華文化。有鑒於中華固有文化和民族命脈面臨存亡絕續的危機，蔣中正總統於民國五十五年十一月十二日發表國父一百一十誕辰紀念文中，號召國人奮起復興中華文化，闡揚以三民主義及倫理、民主、科學做復興中華文化的理論基礎與行動指標。即此「中華文化復興運動推行委員會」的主要任務：提倡民族文化研究，創造並推行以倫理、民主、科學為本質之各項文化建設，鼓勵公私立文化學術機構從思想上、學術上宏揚中華優良文化。

（三）地方文化中心的建立

民國六十六年九月，當時擔任行政院長的蔣經國先生宣佈，為強化經濟社會發展，提高國民生活水準，政府將在十大建設完成之後，繼續進行十二項建設，其中第十二項即為文化建設。六十七年二月蔣經國先生並就文化建設部份做具體提示：「建立一個現代化國家，不單要使國民有富足的物質生活，同時也要使國民能有健康的精神生活」。因此，在十二項建設之中，列入文化建設一項。計劃在五年內，分區完成每一縣市的文化中心。隨後再推動長期性的，綜合性的文化建設計劃。此為地方文化中心之建立的肇端。

（四）文化建設委員會的成立

在「加強文化及育樂活動方案」中的十二項重要措施中，第一項即為「設置文化建設和文化政策推行的專管機構」。此項措施一方面使其他各項措施有統籌主導之機構而得以有效執行。同時也宣告了文化建設將獨立於其它部門進行思考的文化政策新時代。民國七十年十一月十一日，行政院文化建設委員會成立。於七十二年七月修訂「加強文化建設方案」。包括充實文化機構內涵及維護文化資產，提昇藝術欣賞及創作水準，改善社會風氣等三大類十五大項工作。前此，皆為戒嚴時期文化政策的主要工作項目²。

²蘇昭英編輯，《台灣縣市文化藝術發展—理念與實務》，台北：文化環境工作室，民88，PP.12-17

（五）各縣市文化局設置

在民國八十八年中央政府頒佈地方制度法，各縣市紛紛成立文化局，大部分縣市以原有文化中心為基礎成立文化局，少部分則保留文化中心編制，另外在縣市政府架構中成立文化局。這代表著各地方對文化建設之重視，已由原來的文化中心提昇到另一個層級，也證明文化建設由現階段進入另一階段的時代，文化政策也必須由目前的狀況提昇，進入更高一層，更能符合民意的文化政策。文化局的設置有多項特點，在法規及組織架構上有更多議題值得探討。

首先，業務職掌問題。雖然台灣省政府根據中央政府，於民國四十二年公布施行社會教育法，成立社會教育館、負責地方的社會教育相關業務。中央政府並於民國五十六年在行政院教育部設置文化局，以掌理全國文化事宜，其工作範圍為文化政策、文化活動、文化交流及文化作戰。但該局於民國六十二年八月一日裁撤，業務分別歸併於教育部社教司和新聞局，在內政部也有文獻古蹟等相關權責業務。之後雖然有中央政府的文建會之成立，及地方政府的文化中心之設置，但教育部、新聞局、內政部等相關業務職權，仍然保留，並沒有因為有文建會的成立及文化中心的設置，而將業務職務職掌合理的統一歸併。乃至現今各地方文化局之成立，因為地方制度法的頒布，使得地方政府的權限擴充，地方政府有較大的權利調整地方政府的組織編制，並將分散在教育局、民政局等業務職掌歸併在文化局，但有關廣電新聞及出版事務仍在新聞單位，並未隨之而統一。在地方文化事務有相當程度的統一，不過在中央政府，因為文建會尚未升格為文化部，是故職掌仍未合併統一，仍然分散在教育部，內政部及新聞局。

其次，就法規上有關文化事務之相關條文，除中華民國憲法外，也因為職掌屬性不同而有不同之規定條文，如文化資產保存法、社會教育法、出版法、電影法、有線電視法、廣播電視法，著作權法，古蹟保存獎勵要點等相關法規，但因事權不統一，導致滯礙難行，相關法規中也未因適時之需要，而做修改調整，如文化資產保存法。一言蔽之，文化事務相關之法規條文並未在立法層次上，做相應的檢討修改和調整。

第三，人事的進用管道也不合時宜。以地方文化局長之職務，就有二種不同的進用方式。如果文化局設置為府內局時，是地方政府的一級單位主管，首長有權以機要人員

進用，但必須同進退，被任用的人不須具備有公務人員資格。但倘若為府外局之設置，則是地方政府的附屬機關，主管必須有公務人員任用資格，地方首長不能以機要人員任用。在任用上較無彈性，但另一方面則較有保障，不會淪為地方首長的政治籌碼。另外文化局在其他的相關人員之進用規定，也因為必須具備有公務員之任用資格、而無法有效的舉才，凡須具備公務員資格者必須通過國家考試，在考試職系中明列為文教行政或普通行政，美術行政或其他博物館行政則相對減少，每年錄取名額有限，不符地方實際需求。以目前中央文化機構或較屬專業機關的人員進用，則較有彈性，如台北市立美術館、國立台灣美術館、故宮博物院、中央圖書館及其分館在人員的進用上有二個管道，一是教育人員任用條例，另一是一般公務人員任用，這種進用方式，比較能舉用專才，但在地方文化機構則無，這也是必須改革變通檢討的地方。

第四，在組織架構上也必須統一。自地方政府相繼設置文化局後，各縣市因任用主管（府內局）或首長（府外局）的不同考量，而有府內局與府外局的不同版本，因組織架構不同，優缺點互見地方首長的權責干預，而影響到經費的編列及運用。因此必須檢討何者有利，並保障文化經費的最低原則，以免影響長期的文化建設。

第五，在政策上也必須提出原則、例如各地方的文化發展是要因地制宜，由各地方自然發展形成文化，或由中央統一規劃，由上而下的教條式的推動文化建設，這個問題在文建會三次的全國文化會議當中，每次在地方藝文界的人士，均有人提出不同的看法。文化發展之政策到底是由上而下好，還是由下而上較優，這也是地方制定政策必須考慮的一項重大課題。

二、研究動機與問題形成

在地方政府因地方制度法的公布，而陸續成立文化局後，雖然表面上象徵著地方政府重視文化建設，但實質上若中央腳步與地方不同調，或者是如上述所敘述的幾個問題沒解決或改進，如職權的統一、組織的架構、人員的進用、經費的保障法規的修改至於政策的制訂原則等問題，如果每個地方政府能配合中央，以及因地制宜來制訂當地的文化政策，在相關問題的統一，而提出一套適合地方長期適用的文化行政方式，相信對地方的文化發展有絕對正面的效果。台中市文化局因以目前的組織架構、人員進用、配合

中央的相關法規、職權統一等問題，仍需要做各方面有效的調整及制訂，這也是筆者這次提出探討的最大因素。

（一）問題形成

台灣從日據時代的皇民化運動，到國民政府遷台後的反共精神運動、國語文運動、文化復興運動等，至文建會的成立，政府的角度均將文化視為公共事務，於是便有文化政策之必要。法國、義大利也屬於這類國家，他們都有很強的文化行政機構。我國文建會成立之前，雖有文化政策，但在今日的回顧，是不明確的文化政策，造成我們一些不確定性的方向。文建會成立之後，中央政府文化事權主管機構仍然不統一，根據行政院主計處預算局八十八年度，中央政府總預算資料，「文化支出」項目下，包括之政府單位有國史館、新聞局、文建會、內政部、陸委會、原住民委員會、體委會、教育部，故宮博物院，其中文建會、內政部、教育部均和地方文化單位有往來。雖然事權不統一，但仍然站在強勢執導的地位。精省之前，文建會主要以中央集權方式規範地方辦理活動，各地方因財政困難，必須配合才能獲得較多的補助款。精省之後，地方文化機關較有自主性規劃活動，加上中央統籌分配款的補助方式，文建會改採提案方式審核。為求獲得補助，地方依舊依文建會的政策方向，提出方案，是故地方仍然以中央的政策為政策。中央仍站在強勢主導地位影響地方。文化政策依然是由上而下的政策，這種方式是否為我們需要的文化政策，必然是我們思考的問題。

自八十八年中央公布地方制度法，各縣市成立文化局，不再是只有文化中心的時代，地方也可以制訂自己所需要的文化政策如台南市、新竹市、台中縣政策與執行機構分開。中央至今雖沒有文化部的成立，但文建會的強勢作為，嚴然是有文化部的架構。文化部的催生也是事權統一的方式。目前中央政府雖有文化部的政策想法，但還未有定案的趨勢各種樣本都有，如文化部、文化體育部或教育文化部，不一而足雖然中央政府改造委員會，初步決定設立文化體育部。不管是何種形式成立部、事權統一最為重，中央與地方對口，才不致於混亂，政策執行才不受到影響。這些都是值得我們深思的問題。

（二）從經驗法則看各縣市問題實務

文建會民國七十年成立，各縣市文化中心自七十一年起相繼設立，這二十年來，國家文化政策，在文建會執導之下，各地方文化建設快速成長。二十年的由上而下的文化政策、雖然激發了各地人民及政府，對文化藝術活動的強烈需求。但是在主導性的推動之下，難免會有一些不足，加上各地方政府首長對文化推動的程度不一，雖然可以分辨那些地方政府是為活動而活動，還是為文化而活動，但有的地方首長，為了選舉而努力舉辦活動，企圖以文化活動來打開知名度，以及表現其政績。往往這種不良的出發點，會將文化活動泛政治化，便失去了文化的內涵，表面上有了文化活動，但實際上，是為政治而包裝。這類現象普遍存在，尤其在台灣地方首長是以民選制度產生。如果文化政策仍然如此，將來各地方發展不一，台灣整個文化現象，可能失去均衡，文化發展不一，影響社會生活品質，也直接關係到國家整體發展及國家人民生活水準。

上述文建會主導的文化政策，如全國文藝季與地方文化節、社區總體營造、小型國際展演、推動公共藝術設置等重大政策，每個縣市執行方式不一，如全國文藝季與地方文化節、完全淪為地方每年舉辦嘉年華式的活動，執行幾年之後，社會各階層有所批評。中央文建會不得不終止此項計畫。繼之而起的是社區總體營造，及小型國際展演，在小型國際展演之推動上，有些縣市也有如大拜拜方式舉行。邀集國際團隊來共襄勝舉，忽略了國內團隊的比例。不知道應以國內為主，宜以在地文化促成國際化視野的角度出發，因此飽受專家學者批評。在社區總體營造方面也有些縣市受制於文史工作團隊，雖然以企劃案提出，接受經費補助，但執行時不結合地方資源也沒有與地方取得共識，完全用商業的方式，執行了事，浪費了國家資源，不但沒有成效，反而留下一些必須善後的後遺症工作。但不可諱言的是，有很多縣市在社區工作上，真正下了苦功，也真正的做到紮根的工作效果。

另以推動公共藝術設置上的執行，每縣市也有不同的發展，公共藝術設置的觀念是應以社區民眾的意思為出發點，結合整體環境的設計、設置公共藝術、才能符合民眾及地方的需求。但往往有些縣市，只有依藝術家的個人主義為重點，設置公共藝術後失敗的案例也不少。以上所述各種狀況，完全在於政策由上而下，獲得經費補助執行單位，如出發點不正確，為活動而辦活動的話，必然遭到失敗的命運。倘若地方首長，能以文化建設為基本理念，應該可以獲得不錯的成果。這是政策方向的優缺點，在前二屆的全

國文化會議，與會人員便有不同的看法，我們是否需要成立文化部，來主導文化政策，或如英美二國，以激勵及輔導的方式，任其自然發展，才是我們需要的文化政策，這是我們面臨的重要課題。

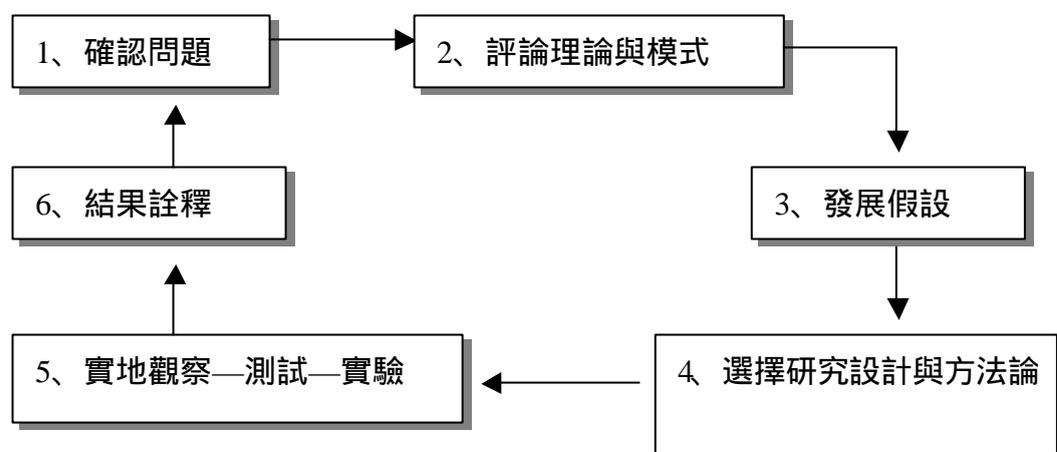
第二節 研究方法與論文架構

一、研究方法

本研究係以個案研究（case study）方法為研究途徑，以台中市政府成立文化局為主要研究個案。相關資料的蒐集，主要係以文獻研究、統計分析、政策執行報告、綜合比較，以及筆者在文化機構服務十餘年的親身體驗，依此，直接觀察台灣近十幾年來的文化生態，政府對文化機構及政策的轉變，和藝術界與人民的需求諸多社會現象，綜合比較、分析、進行研究的呈現³。

表一：研究的流程與步驟

資料來源：同註 3



(一) 文獻釋義與評論

³朱宏源，《撰寫博碩士論文》，正中書局，台北：民 88，P.101

首先，本論文配合議題所涉及的理論範疇，檢視有關各方面的文獻、期刊或論文，從台灣光復後一直到文建會成立，甚至於到現階段縣市文化局的設置。包括政策及執行計畫、評估報告、評論分析文章等，從問題的舉證研究成果來實驗詮釋。此中，文獻評論是一切合理研究的基礎工程。

(二) 統計與數據分析

其次，本論文特別從現階段，台北市、高雄市、中部五縣市（台中縣、南投、雲林、彰化、台中市），有關活動個數及參觀人次、文化經費佔總預算的比例、文化教育休閒家庭支出，以及休閒綠地佔都市計劃面積和比例，來進行交叉分析。以台中市和北高二個院轄市，及由台中市和中部其他縣市之比較分析。用圖表來呈現，從中比較台中與北高二市的關係，以及中部其他縣市關係，便可明顯表示，台中市所占的比例多寡，也可以觀察到台中市的文化政策顯現的結果。最後再用田野調查加以整理佐證。

(三) 政策執行報告

除台中市執行重大政策之外，本論文還從台中市歷任市長的政策執行成果，和台中縣、彰化縣、南投縣、的政策成果報告，以及第三屆的全國文化會議得到之結論。並從台中市第十四屆市長選舉各侯選人的政見，運用到政策理論之中，以及現階段台中市構想例舉去加以整理分析。

(四) 綜合比較與預測

最後，本論文也關注戰後台灣的文化政策與歷史背景，由中央到地方的文化政策及執行，縣市文化政策現象，官方的文化政策，以及民間所需要的文化政策。各個不同角度去觀察分析，以及政治家的眼光和政治決策。國際觀與本土，傳統和現代的分野。做綜合性的比較與未來政策之預測。

二、 論文架構

如上所述，本論文主要以台中市文化局為例，來研究縣市的文化政策。論文結構將分為（一）戰後台灣文化政策演變歷史背景。在這章中以文化復興運動和文化建設委員會時期，到現今文化局之成立，以及解嚴後台灣文化轉型與起飛。（二）縣市文化局設立之現況描述。此章以機關架構分析府內局、府外局之差異並和國外案例比較。（三）台中市文化政策制訂執行情序。此章主要描述分析台中自民國六十五年文化中心成立之後，歷任市長之文化政策成果和中部其他縣市政府文化政策之比較，直至現階段台中市政府文化政策之具體構想。（四）就現有文化局相關業務，評估文化生態、文化法規、人事任用、預算執行等，是否需要修改相關規定來制訂將來之文化政策。（五）結論將以大台中地區為區塊發展的形式來研究文化政策發展方針。主要論述內容如下：

第一章 筆者首先由文化政策的批判角度和各國文化政策的不同制度，並嘗試建立理論架構基礎，以提供轉型後的文化局政策思考。

第二章 從台灣戰後，文化政策的演變，和歷史背景，去描述分析各時期文化政策的重點，從其歷史的演變中來探討文化政策的基本原則。

第三章 文化中心的設立，從民國七十一年起，各縣市政府在不等的時間落成啟用，在民國八十八年中央頒布地方制度法後，於是地方成立文化局。從文化局之設立現況描述比較，並由國外案例中分析文化部的定位，及不同機關體制的優劣。

第四章 台中市無論在政治、經濟、社會、文化等建設，均以中部地區為其範圍，消費性、服務性等行業，也以台中市為重點，故由中部各縣市之文化政策及執行情形進行分析。同時以台中市文化中心成立（民國六十五年最早之文化中心）後歷任市長對文化建設的結果，規劃出台中市文化政策遠景，同時藉由第十四屆市長選舉政見歸納出，現任市長之文化政策宏觀。

第五章 藉由現階段文化局推動文化建設相關業務，如法規、機關體制、人事任用、預算經費、活動個數、人次、以及文化生態、發展潛能，進行分析影響文化政策面多寡，進而規劃政策制度。並且提出十項現今存在的一些問題，以供將來文化體育部成立時，政策制訂之參考。

第六章 現階段我國文化建設正處萌芽期，地方政府也頗重視文化，也懂得以文化來帶動經濟等政策方針，致於我們將來需要什麼樣的政策和機關體制，正是筆者結論中顯現的論點。

第三節 文化政策比較與文獻分析

一、文化政策比較

當今世界各國有關文化政策及行政，較有制度或成效者，如英國、美國、法國、日本、大韓民國、比利時、奧地利、義大利、西班牙、丹麥 等其中大韓民國、日本地處亞洲，文化與我國較為接近，其他均為美洲或歐洲等地，因歐洲文化發展起步甚早，發展至今，各項制度也甚健全。美國則為民主開放國家，建國之初，即建立甚為良好的民主制度，因此對於文化政策也採取開放自由制度、尊重文化的自然性，由人民的各項生活自然形成文化政策，故不採用規範性的制度，比較採鼓勵性的由下而上的文化政策。本論文基於各方面的不同政策考量，期望借鏡外國文化政策之異同，與我國文化政策做為比較性的分析，來探討當今文化政策的優劣，反省我國政策之走向，以便檢討我國文化政策之內涵，制訂我國各縣市及中央政策之參考。因此以下從日本、美國、法國及英國的文化政策來探討、比較分析、與我國文化制度之異同，以便做為深入研究我國文化政策之方針。

(一) 以鼓勵獎助不主動干涉為政策的美國

聯合國教科文組織在摩納哥舉行第十五屆文化政策會議，會中美國提出研究報告，報告中的第一句話就說：「無論於公於私、美國都沒有官方的文化立場⁴。」但是，美國雖然缺乏明確的官方立場，不過卻給予文化藝術活動和創作的自由與自律的空間。美國一向以「無為論」為其文化的基本精神。用鼓勵、獎助來減少政治對文化的干預與箝制。因激勵、獎助而制定的管理法與審查制度，能夠提供文化藝術工作者自由及自主的發展

⁴莊芳榮，《美國文化行政》，台北：行政院文化建設委員會，民 79，PP.1-6

空間。文化藝術工作者的創作自由與文化生機，不會因審查制度而受傷害。美國聯邦政府未設立文化部或相關行政主管機關，是因為美國在法律上認為文化藝術是地方、私人團體和個人的創始特權。聯邦政府在文化發展方面僅為協助和鼓勵的角色。但聯邦政府為促進人文藝術之發展，設立以獎助為主要業務的國家人文基金會（National Endowment for the Humanities）和國家藝術基金會（National Endowment for the Arts）為協助各州發展藝術文化活動，鼓勵與協助各州透過州立法，成立各州藝術委員會和人文委員會，而各市鎮也頗多依此模式成立地方性藝術人文委員會。

美國國家藝術基金會成立於西元 1965 年，是美國聯邦政府之獨立機構，其成立宗旨在於支援藝術家、促進美國藝術之發展，而透過補助計畫以及激勵措施而完成任務。藝術基金會之各項政策、計畫、程序、評審等事務受國家藝術委員會（National Council on the Arts）之督導，該委員會之成員包括國家藝術基金會的主席以及二十六位由國會同意並經總統任命之藝術界知名人士，其任期為四年，他們分別是音樂評論總監、州議員、爵士音樂家、博物館館長、歌劇團經理、舞蹈團負責人、表演藝術中心負責人、州藝術委員會主席、藝術贊助人、教育家、編舞者、民俗音樂家等等。主席地位之高，他只須向總統提出報告及負責⁵。

美國聯邦政府，以激勵、獎助來代替有形的文化政策，完全開放自由的藝術創作空間，美國因建國之初，即建立民主、自由的國家制度，在文化政策上也採用開放自由的方針。這種制度是否適用在每個州、鄉、鎮等地方政府，以及適用在每個民間團體及個人，實在值得商榷。這種完全放任自由發展的文化政策，是否發展出來的文化藝術均為良性的、正面的、也值得後人去探討及評論。另外這種政策不是每個國家，民主皆適合實用。一個國家制度的不同，以及民主風俗之差異，都足以和這種制度相左，因此這種制度適合放置在那些地方，則端視這一國家民族的民主自由的素質涵養程度而定，所以這種「不干預」只用鼓勵的政策，不見得是最好的政策。我國是否準於適用，則待考驗我國人民的民主素養程度如何？

(二) 聯合王國的文化政策—英國

⁵莊芳榮，《美國文化行政》，台北：行政院文化建設委員會，民 79，P.6

英國實際上是指大不列顛和北愛爾蘭聯合王國（The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland），或簡稱聯合王國。英國政府中只有一個藝術部，沒有像文化部這類的機構，來主持或領導全面的文化活動，關於藝術部的幾點說明如下：⁶（一）藝術部主要服務對象是博物館、美術館、圖書館、表演性和觀賞性的藝術及古代碑亭和歷史建築物的保存，這些只是文化活動的一部份。（二）藝術部只決定大的政策和撥發政府的經費，只做政策性的領導不做領導實際的計畫和行動。（三）藝術部對於各項活動的領導和資助也各有限度。設博物館和美術館而言，其對象只限於那幾十個規模較大的國立美術館和博物館。地方性的博物館和美術館，而是由地方政府學術機構或私人社團在管理。（四）藝術部對於圖書館的關係也頗類似。撥發經費的對象也只有國立英國圖書館，屬於地方的公共圖書館，則由地方政府管理和維持，與中央政府的藝術部無關。（五）有關古代碑亭及歷史建築物的維護，都是委託兩個民間組織負責。一是屬於英格爾·威爾斯和北愛爾蘭的「國民信託」。一是屬於蘇格蘭的「國民信託」，藝術部只是撥經費，而不參與實際工作。（六）有關表演性和觀賞性的藝術活動，藝術部則交給不列顛藝術理事會去倡導和資助—藝術部撥發經費給藝術理事會，再由藝術理事會用來資助其倡導和推廣的藝術活動，藝術部不直接資助藝術活動，避免干預藝術活動—這也是一種鼓勵性的政策。

有關英國藝術部與藝術理事會之間的關係，藝術部只管重大政策，不過問藝術理事會的日常作業，理事會每年都向藝術部提出一個預算。在各個藝術理事會之下，還有地區性的藝術聯合會，蘇格蘭和威爾斯兩地的藝術聯合會，都是由兩地的藝術理事會撥發經費。但這二個理事會，理論上是屬於不列顛藝術理事會屬下的委員會。英格蘭區內藝術聯合會直接由不列顛藝術理事會直接撥發經費，因為沒有英格蘭藝術理事會。

英國政府並未設立文化部專司文化事務，一九六四年以前，文化活動分由各個不同的政府部門輔導，而又以教育部為主。一九六四年十月成立藝術部，專司一般藝術政策，鼓勵和協助各種藝術活動，藝術部的責任不在決定英國應有何種藝術的情趣，也不在限制最不正統或在實驗階段的藝術家活動，藝術部的責任在支持藝術活動，使其達到最高成就並普及民間。

如上所述，英國政府由各委員會來組成藝術部，不設立政府直接管理藝術事務的。

⁶楊孔鑫，《英國文化行政》，台北：文建會，民 79，PP.1-10

藝術部雖然負責藝術政策，但不直接干預活動。中間借由藝術委員會來推動，藝術委員會介於藝術部（政府）及藝術家之間（民間），藝術委員會向藝術部提出預算申請，再補助推動藝術活動，這種介於政府與藝術家之間的橋樑，謂之「臂距原則」（Arm's Length Principle，也譯為距離政策）⁷。此種目的在避免，政府直接干預藝術活動。英國這種政策也可以稱做之半官方、半民間的雙重政策，也就是介於美國與法國之間的政策。然而，因為不干預只重視鼓勵，相較沒有規範的能力，也失去政府直接執行政策的最大功能。

（三）設立文化部執行文化政策—法國

法國在一九六二至一九七五年的第四至六期國家建設計畫中推動設立文化部，才使原先在教育部的文化建設分出，並由文化設施與文物古蹟委員會研擬國家文化發展策略。此一委員會包括藝文界代表、民意代表、民眾教育團體、社會人文科學專家學者、廣納各界言論共商文化建設大計。不過在文化發展策略的考量裡，藝術創作空間受到限制，個人自由發揮領域受到干預，與許多西方先進國家迥異的是法國政府擬定文化政策，雖也有學者專家的參與，但並未因此設立永久諮詢機構。

在文化計畫擬定過程中，政府依據主要政治綱領，決定發展目標，並根據財務預算訂定發展策略。文化委員會所提的計畫，常依社會價值衡量而分優先等級，文化建設發展之宗旨，大致有承先啟後之內涵，能依新觀念及隨時間遷移引發策略翻新、發展型態往往與國建計畫設計迥異，在永久的發展目標下，採彈性的實踐策略，使得法國文化建設發展走在潮流尖端，這也是法國文化政策的最大特色。但政府的直接干預，態度過於專橫，這也淪為政府限制文化發展的最大工具。

法國的政治因選舉的關係，左派右派輪流統治。一九八一年密特朗上台，其文化政策除強調傳統文化發展目標外，還特別專注於文化商品市場風氣之改善，將商業化之文化事務導入文化發展正軌，其文化發展包括五大項：

- 1、消滅文化機會之不平等：為使文化機會趨於均等，增加學習及訓練場所。並在全國二十二個地區成立「地方文化發展特別基金會」促使文化行動在地方落實生根。

⁷費約翰著，江靜玲編譯，《藝術與公共政策》，台北：桂冠圖書公司，民84，P77

- 2、文化創新：為了促使藝術創作獲得應有的報償與鼓勵幫助優良作品拓銷，政府以具體行動干預文化事業之營運，避免文化販子斂財。
- 3、強化法國文化之國際地位：為提高競爭力，法國政府針對電影、電視、書籍、劇本及影、視、廳、錄製產品，特別加以輔導。並配合採用尖端技術製作高品質節目，拓銷海外，以提高文化之國際地位。
- 4、文化大眾化：一九八四至八八年，在第九期國家建設計畫中檢討過去文化大眾化政策失敗之原因在，僅限於傳播已發展的文化，而未考量擴大接觸文化之間，並對文化產品標準化的現象，強調所有文化計畫方案，應朝向文化多樣化與日常化發展。
- 5、文化行政地方分權：使藝術工作者在自己生長的園地創作，讓地方居民有權享有多彩多姿的文化生活。法國政府特別賦予地方民意代表行政官員有權負責發展地方文化建設⁸。

法國政府雖成立文化部，來執行全國文化政策但並未設立永久諮詢機構，且又直接干預文化發展，雖然立意是在保護幫助文化發展，但過於干預及限制往往會影響文化藝術的自然發展，限制藝術家的創作自由，也會使得藝術創作有些不良副作用，不過在其政府大力的協助推動之下，文化發展也能走在各國尖端，以現今巴黎的文化引領各國風騷即是一例。

(四) 專業審議會的文化政策—日本

日本在第二次大戰以前，並無所謂之文化行政體制，一八六八年自明治維新以來，雖然開始對宗教、藝術文化、以及文化財維護等，有個別之政策性措施，但始終沒有整體性的文化行政體系，直到二次大戰結束，文化廳設立之後才有完整之文化行政體制。文化廳主要職掌包括：

- 1.推展並普及藝術與生活文化和國民娛樂。對於推展美術、文學、音樂、舞蹈、表演藝術之普及、並籌建音樂廳、劇場、美術館等文化設施、積極推展生活文化與國民娛樂。

⁸鄒明智，《法國文化行政》，台北：文建會，民 79，PP.6-17

- 2.文化財的保護與活用。文化廳調查指定文化財並且協助修復管理文化財，期能保護、展示或活用文化財。
- 3.著作權之保障，修訂著作權、出版權等相關法律、普及著作權觀念。
- 4.改良日語等。改良日語並普及日語，以及推動外國人學習日語。
- 5.宗教事務行政的推展。如宗教法人規章的認定、宗教團體之連繫⁹。

日本中央最高文化機構文化廳內設有：日語審議會，著作權審議會、宗教法人審議會及文化財保護審議會。日本文化政策的形成，多來自各專業審議會，這些審議會都是學者專家所組成的，主要任務是應文部大臣或文化廳長之諮詢，調查審議有關日語之改良、著作權制度、宗教行政制度、文化財之保存運用等等重要事項。並就這些事項分別向文部大臣或文化廳長提出政策意見。是故，日本的學者專家對文化政策的形成自有其相當之影響力。

綜觀以上法國、英國、美國對於文化政策制度及執行，日本文化政策之形成與其他國家不同政策形成之前，即採納學者專家之意見，但在執行時，也是由政府強力主導，在文化廳的職掌可見一般。這點與法國相類似，但日本因政策形成時，便由專家學者參與，可說較法國民主。此項優於法國制度，因法國沒有永久性之諮詢機構。但在直接執行文化政策這一點，又較英國不具彈性。英國藝術部不直接執行交由藝術委員會推動，較具彈性。

(五) 中華民國文化建設委員會的文化政策

台灣自戰後，除了在民國四十二年公布施行社會教育法，成立社會教育館負責地方的社會教育相關業務外，在民國五十六年也在行政院教育部設置文化局，以掌理全國文化事宜，但該局在民國六十二年裁撤，業務分別歸併教育部社教司和新聞局。另外在民國五十六年為促進中華文化復興推行我國文化政策為主要任務，成立中華文化復興運動推行委員會。我國在中央文化建設委員會未成立之前，中央政府體制內有教育部、內政

⁹簡瑞宏，《日本文化行政》，台北：文建會，民 79，PP.37-40

部、新聞局。地方有社會教育館等負責推動文化政策事宜。在民間有中華復興運動委員會，政府的體制內，雖然文化政策並未統一，也未被重視，倒是「文復會」（文化復興運動委員會）推動文化政策非常積極，因「文復會」亦設分會，會長大多為地方首長兼任。因「文復會」雖為民間機構，但性質類似英國的藝術理事會，介於政府與民間團體之間。

不過我國的「文復會」直接介入推動文化政策與執行。這一點又與英國的藝術理事會略有不同。

民國六十六年中央政府繼續進行十二項建設，其中第十二項即為文化建設。在此項重要措施，第一項即為「設置文化建設和文化政策推行的專管機構」。於是民國七十年成立文化建設委員會，民國七十一年起，各縣市政府陸續成立文化中心，分別負責推動中央及地方的文化建設事宜。但直至民國八十八年地方制度法實施後，各縣市紛紛成立文化局。此時在地方上的部份業務歸併在文化局，如教育局的藝術教育工作、民政局的文獻古蹟業務等，其他如出版法、廣電業務仍在新聞單位。除此之外，中央教育部的社教業務、內政部的文獻古蹟、及新聞局的相關業務，則仍暫留原單位，並未歸併在文建會。截至目前為止，我國中央與地方文化機構之業務不甚一致，並未統一，反倒是地方文化機構漸趨一致。

除了中央文建會、地方文化局外，尚有社會教育館（該單位並未因文化中心的成立而裁撤）繼續推動原有社會教育業務。因此我國截至目前為止，中央文建會、教育部、內政部、新聞局、地方有文化中心（文化局）、社教館等在執行文化相關工作，可說是機關分歧，業務重疊的現象。處在戰國時期，業務機關並未統一，政府如此民間亦然，雖然「文復會」自中央文建會設立之後功能漸漸萎縮。民國八十三年「國家文化藝術基金會設置條例」誕生了，該條例第六條明訂（一）輔導辦理文化藝術活動，（二）贊助各項文化藝術事業，（三）獎助文化藝術工作者，（四）執行文化藝術獎助條例所訂之任務。在地方各縣市政府輔導成立各縣市文化基金會。基金來源有行政院文化建設委員會、台灣省政府、地方政府三對等設立基金，並對外募集捐助基金，其任務為：（一）協助推動文化建設，（二）舉辦國際性全國性及地方性文化活動，（三）獎助藝文活動，（四）發行或補助出版文化專刊著作等¹⁰。這種在中央有文建會扶植設立的國家文化藝術基金會，地

¹⁰見 財團法人台中市文教基金會組織章程。

方有地方政府扶植設立的文化基金會相互呼應，目的均為協助政府推動文化建設工作，其功能亦與英國的藝術理事會相同。

由上述政府體制及民間機構之設立，我國雖然尚未設立文化部，但目前中央有文化建設委員會(現正在催生文化部當中)，民間有國家文化藝術基金會。在地方有文化局(文化中心)，民間有文化基金會。這種體制的建立與法國頗為相似。民間的藝術基金會又與英國的藝術理事會相同。我國目前的文化制度及政策可說是介於法國與英國的制度之間。不過在制度面又沒有二國的制度來得健全，法國有完整的文化部，我國尚未成立，英國的藝術理事會，可向政府提出預算，我國的藝術基金會只是基金制度，每年藝術基金會不能向文建會提出預算。這一點又與英國不同，功能也不儘相同。

目前台灣的文化體制及政策，如要完整的與法國(政府制度)，英國(民間機構)相同，必須成立文化部，將教育部、內政部、新聞局的業務歸併。(法國在成立文化部時亦然)，地方文化局也要因中央的統一而將新聞業務歸併，這時的體制完整。如能完成體系我國此時可兼具有法國及英國的優點，而相反的沒有法國及英國的缺點。(法國沒有藝術理事會，英國沒有完整的文化部)，我國有類似法國的文化部也有與英國理事會相似的國家藝術基金會。

二、文獻分析

戰後台灣初期，因政治因素幾乎沒有文化政策可言，勉強說有文化政策也是對匪作戰之政治型的文化政策。自文復會成立之後，較有具體的文化政策出現，便是以三民主義為基本理論架構的文化政策。該時期的一切文化建設，皆以發揚我國古有的傳統道德為宗旨，也就是說要復興我們中國的歷史文化，恢復民族固有的美德，發揚我們中華民族的靈魂。

於是台灣在四〇 六〇年代，國家的整體建設，亦是以三民主義的倫理、民主、科學為思想本質，作為中華民族傳統文化之基石作為建設整個台灣的未來，是一種完完整整的道統精神。因此在這個時期的學術領域，相關研究也以三民主義為理論來研究文化政策。如唐嘉麗先生，以當前我國文化政策之研究為題，研究文化發展，便是以三民主

義的基本精神做為他研究之依據。

在這編論文研究中，他曾提到三民主義是國父繼承我數千年文化的正統思想，規撫歐美學說事蹟，以及他自己所獨見創獲的博大精深的思想學說「三民主義不僅是一種思想體系，而且是一種文化體系」¹¹。可想而知，當時整個國家建設方針，均以三民主義為藍圖，來從事建國的基本政策。以目前文化建設，基本上是走進中華道統的枷鎖裡，影響文化建設發展，甚至於有偏差的狀況，限制地方語言發展是為一例。

七〇年代之後，在中央政府提出十二項建設中，民國七〇年中央文化建設委員會成立之後，地方相繼設立文化中心，一直到九〇年代地方文化局成立時，在這長達二十年的文化建設。文化建設認知是模糊的，因為這個時期建設仍然限制在「上級指導」及「政治掛帥」的框架中。雖然在中央文建會的經費補助及政策的主導下，如「社區總體營造」、「小型國際展演」、「地方文化節」、「全國文藝季」等之政策，推動得有聲有色。然而文化建設並不等於民俗活動，這一個認知在絕大部份的地方文化工作人員的觀念中，尚付之闕如，鮮少被討論。少部分有此思考的文化機構主管，於規劃相關事務時，自然地保存與發展並重的方向進行，這些地方亦是文化建設工作較有績效的地方¹²。

在文獻資料上的研究中，絕大部份均以國家整體的文化發展為導向，如姚榮松教授談理想的文化行政官僚在那裡？國家的文化行政的體系化與專業化，加強文化教育工作，大學校園文化改革等¹³。又如郭為藩教授研究，文化行政的類型與範圍、，文化發展的區域均衡，兼容並包的整合傳統與創新的契合，文化發展指標的確認¹⁴。張雙英以「我們可以經由了解現代主義和後現代主義的理論來觀察這些年裡社會現象，然後歸納其特色，進而提出推動心靈改造」¹⁵。這都以整體的文化政策研究，鮮少以區域性或縣市別為文化政策研究。但黃國禎先生以研究國家內部的區域性地分化關係，表現在文化政策上也會產生差異，特別是中央—地方國家機器間出現政黨差異時，甚至產生意識形態對立

¹¹唐嘉麗，《當前我國文化政策之研究》，台北：台灣師範大學三民主義研究所，民 70，P. 42。

¹²羅基敏主編，地方文化行政組織合理化之研究（一），台北：財團法人國家政策研究基金會，民 90，P. 19

¹³姚榮松，《建立有效的國家文化行政體系刻不容緩》，台北：文訊雜誌，民 85。

¹⁴郭為藩，現階段文化政策的輪廓，台北：社教雙月刊，民 80。

¹⁵張雙英，從後現代思考我們當前的文化政策，台北：文訊月刊，民 86。

關係，研究係以宜蘭為主要對象¹⁶，另外一編由財團法人文化環境基金會發表研究，提出「我們最終追求的是一個有地方、有社區、有個性、有魅力、有創意的生活大國，而非庸俗煩悶緊張的經濟大國，這一切只有社區民主和地方自治的基礎上才可能達到¹⁷。以上兩編雖以地方為研究對象，但也僅限於宜蘭為發展研究為例。甚至於沒有研究提到區塊發展理論。

李亦園教授也認為文化並不一定是一些具體的現象，而是隱藏在現象背後的一些原則，一些價值觀念¹⁸。即然大多數的文獻研究，或政府政策，均偏重在整體文化政策建設，而忽略了地域性的建設，或區塊性的發展，而且在地方執行文化政策又偏重在有形的文化活動而鮮少思考其背後的文化價值觀念。

基於上述研究成果及優劣特性，本論文研究的重點則在於區塊的發展，所帶來的文化價值觀念，以區塊發展代替以往的整體發展，所忽視的地域性發展，以文化價值的觀念彌補以往只重視有形的文化活動，所遺留的認知上的差異。

第四節 研究限制與名詞釋義

一、本論文研究限制

本論文之研究係以地方文化局，對政策之制訂及對執行中，遭遇到困難問題之解決或建議。因此在敘述中，增加一些國外案例之比較，但受限於資料取得不易，引用之參考書籍時間上有點距離，是否十分正確，應該或許有必要更進一步之查證，不過筆者認為本論文並非在撰寫比較文化行政，主要筆者想要說明之處，可以拿來佐證，即可達到本論文敘述之目的，所以當閱讀本論文之讀者如有必要引用，必須詳細查明精楚。

¹⁶黃國禎，《文化政策、認同政治與地域實踐——以九〇年代宜蘭為例》，台北：台灣大學建築與城鄉研究所，民 87。

¹⁷財團法人文化環境基金會，《地方的時代與文化的時代——以地方為主軸的文化政策思考》，台北：新世紀智庫論壇第 7 期，民 88。

¹⁸邱家宜採訪，林亦園，《從六個方向思考文化政策》，台北：自由青年，民 77。

本論文引用國外部份可分為下列情況：

（一）文化政策之比較

當我國尚未成立文化部，機關未整合事權尚未統一時，建議將將來如何制訂文化政策或如何設立統一文化行政體系。有必要拿國外幾個案例來比較，在本篇論文中，以美國、英國、法國、日本等國之文化政策為例，因為這幾個國家之文化政策有明顯之不同，以具有代表性，但在時空之不同下，如英國之政策已調整為文化體育部，但還是與美國、法國、日本有所差異，值得作為我國政策參考之依據。

（二）國內文化局轉型情形與國外案例之比較

國內自文建會設立以來，從民國七十一年起，各縣市陸續成立文化中心，執行地方文化政策。直至民國八十八年地方制度法頒布，各地方政府相繼成立文化局。在這十餘年之中，文化中心轉型到文化局，對於文化事務之管理，及地方之行政組織有些變化，尤其在文化部尚未成立之前。為使將來文化部成立後，中央與地方之文化行政能趨於一致或較容易便於行政，本論文以法國、日本、丹麥、韓國為例，其中韓國、日本與我國同屬亞洲地區國家，同樣是黃種人，地域相近，生活習慣差異不大，值得做為比較。法國、丹麥同樣設有文化部，與我國將來設置之目標相同，我國也朝文化部之設置方向為理想，所以引用參考。

二、名詞釋義

- 文化政策：
政府為實現文化建設願景所提出的文化施政計畫、策略與方針等。
- 文化行政：
政府為執行文化政策所推動的有關文化建設的行政工作。
- 文化法規：
關於推動文化行政工作依據的法律、命令與行政規章等
- 文化生態：
文化的生長形態特色，主要指人對於文化的態度及其文化發展內容與特色。

· **文化資產：**

自人類有史以來，遺留下來的有形與無形生活資產。有形資產包括古蹟、歷史建築、古物、民俗器物、自然文化景觀等。無形資產包括民族藝術、生活習俗等，均為人類文明的展現。

· **文化中心：**

自民國七十一年起，每縣市成立一座文化中心，專職負責基層文化建設工作，包含有圖書館、博物館、表演廳及畫廊等空間功能設施。

· **文化局：**

民國八十八年中央頒布地制法後，各縣市文化中心，升格改制為文化局，由執行機構的層級，提升到縣市政府一級機關或單位，兼具有制訂政策及執行的雙重功能。

· **府內局：**

文化局的成立，有的縣市設置為府內局，府內局為縣市政府組織架構的一級單位，主管可採機要職方式任用。

· **府外局：**

文化局之成立，有的縣市設置為府外局，府外局為縣市政府的附屬一級機關，首長只能以公務人員任用條例聘任之。

· **大台中文化區塊：**

以大台中為基地，再依文化藝術之自然形成，劃分文化藝術特殊情況之現象，所形成的區塊論。