

從福利體制探討臺灣文化政策對 地方文化館發展之影響

田潔菁¹ 林詠能²

摘要

本文旨在檢視臺灣福利體制對地方文化館發展之影響，並以李易駿與古允文在 2003 所提出的發展型模式做為研究臺灣福利體制之架構。研究結果顯示，臺灣的文化政策在於維持現況，並為促進菁英文化和傳統的藝術機構之間的接合。目前文建會除了延續社區總體營造計畫之外，也試圖建造文化生活圈等措施；可以預期的是政府對於私人藝術家的補助是強烈涉入、慷慨且長期的，同時文化服務被視為公共領域的終極目標，文建會朝向以中央撥款支持藝術機構為主，並以去中心化及施行文化公民權為重點。然而，政府在臺灣地方文化館政策的角色，卻也隨著經濟環境的變動而有所變化。因此政府雖倡議文化公民的口號，但如同發展型的福利模式，臺灣的社會政策無論從範圍與結構觀之，目前皆是經濟成長目標優於福利分配，文化政策亦是如此；文化只是一種手段，經濟發展才是重要的目標。

關鍵詞：福利體制、臺灣地方文化館政策

前言

一個國家福利政策的推動，應該是以減少社會的不公，並以增進全民參與社會和政治的機會為目的。過去 50 年以來，西方許多國家在社會政策的核心領

域推動福利政策，並擴展各項服務，例如社會安全、健康、住房供給和教育等 (Zimmer and Toepler, 1996)。近年來，我國政府對於文化事務及藝術的贊助，也成為邁向現代福利國家的一項重要政策，有許多學者針對這個議題發表許多

¹ E-mail: cc.tien@gmail.com

² 通訊作者；E-mail: lyn@tea.ntue.edu.tw

論述(研考會, 2010)。

福利國家的比較研究有各種不同的類型, 比較著名則是艾斯平-安德森(Gosta Esping-Andersen)和科皮(Walter Korpi)(Esping-Andersen and Korpi, 1984)以及艾斯平-安德森(1990)所提出的分類。艾斯平-安德森和科皮曾經針對18個福利國家進行研究, 結合福利國家發展歷史的質化分析和社會安全計畫的量化分析, 藉由福利去商品化(de-commodification)、福利階層化(stratification)的成效、市場與政府間的關係和公私混合的社會福利供給等層面, 歸納出自由(liberal)、保守(conservative)以及社會民主(social democratic)三種福利國家體制。然而艾斯平-安德森和科皮(1984)及艾斯平-安德森(1990)都認為這些分類並不適用於亞洲新興國家。李易駿和古允文(2003)則認為東亞福利體制應另歸類為發展型的模式。這些不同的社會制度是否反映出不同的文化政策? 文化政策和社會教育政策漸被視為福利國家的典型表徵, 它們之間的區別和界線已經隨著福利國家的擴展而日漸模糊。藝術與文化領域的制度規範極有可能與福利國家政策的脈絡相同。季默(Annette Zimmer)和特普勒(Stephan Toepler)曾經以艾斯平-安德森和科皮以及艾斯平-安德森所發展的分類為基礎, 檢視不同型式的福利國家與其文化政策發展的互動關係(Zimmer and Toepler, 1996), 他們以美國代表自由體制, 以德國代表保守體制, 並以瑞典代表社會民主體制; 其研究結果指出, 雖然福利政策影響文化政策, 但隨時代的變遷, 對於國家的角色有重新檢視的必要。

上述學者認為福利體制是政經發展的結果, 與國家價值級制度的展現; 文化政策研究學者(例如: Cummings and Katz, 1987; Hillmann-Chartrand and McCaughey, 1989)則從國家介入文化的

方式、體制及目的性等進行歸納, 並分別提出政府在藝術政策扮演的角色看法。美國政府對於藝術活動的資助有限, 因此將藝術活動的資助等相關政策與一般的政府議程區隔, 以免藝術資源的配置與藝術政策的課責(accountability)受到黨派政治的干擾, 而影響藝術的決策(Cummings and Katz, 1987)。而英國於1945年成立大英藝術評議會, 採用臂距原理(arm's length)的原則, 即達到政府贊助藝術但不以政治干涉藝術的目的(Hillmann-Chartrand and McCaughey, 1989)。莫爾凱(Kevin V. Mulcahy)強調一個國家的文化事務及國民對藝術的看法, 受到其政治結構極大的影響(Mulcahy, 1998)。莫爾凱指出國家傳統政治對文化藝術的影響, 將歐洲國家政府介入文化政策的模式分為中央主導式、地方政府主導式、政府外組織主導式及社會福利式等四類。李特茲-莫內特(Annabelle Littoz-Monnet)對於歐盟(EU)所屬成員, 按其國家介入文化的方式及體制, 分為自由政策模式(liberal policy models)、聯邦政府政策模式(federal policy models)及中央專權體制模式(dirigiste policy models)(Littoz-Monnet, 2007)。

國家福利體制與政府介入文化政策的程度有密切的關聯, 而各國的文化政策亦受到國家傳統政治的影響。隨著時代及環境的變遷, 重新評估政府的角色類型、地位輕重及私部門在文化政策發展的地位, 將有其必要。因此, 本研究將從臺灣福利體制的發展出發, 來檢視我國福利體制與地方文化館政策間的關聯性, 提供地方文化館政策不同的研究觀點。

福利政策的模式

艾斯平-安德森和科皮(1984)及艾

斯平-安德森（1990）歸納出自由、保守與社會民主三種福利國家，李易駿和古允文（2003）則依以上學者的理論，重新將東亞福利體制歸納為發展型模式。

西方的保守福利體制（Conservative Welfare Regime）根基於國家社會主義，源起於19世紀，為促進及穩定貴族和中產階級的社會階級次序而產生。社會不平等雖未因此而排除，但得以在社會秩序和諧中調解；國家雖對於社會提供保護，但根據其狀態而有所不同。國家代替市場，強調地位的差別及維護傳統家庭價值，德國及奧地利等為此種制度之代表。

自由福利體制（Liberal Welfare Regime）出現在傳統體制較弱或闕如的國家（如美國及澳洲等），它們無法強迫社會施行保護體系。其特色為市場導向體制（market-based regimes），根據自由教條，市場的自由競爭力是最好的方式。但在市場失靈時，經濟的公共財理論提供政府適當介入的辯證理由。社會政策的目的是在整平狀態的差異化和收入的不同，國家對所有市民提供平等的機會。

社會民主福利體制（Social-Democratic Welfare Model）出現在二次大戰之前、社會民主工人運動獲得政治影響之後，以瑞典和其他北歐國家為代表。這個模式的特色是社會具有高度組織的勞工階級；代表政府的社會民主黨在勞工和中產階級進行結盟，政府採用平等及慷慨的原則進行稅收的運用。主要目標是所

有的社會階層將社會福利極大化和制度化，以解除其對市場的依賴。

保守的福利體制目的在於維持社會階層的不同；自由的體制則依靠市場的力量去確保個體發展的機會；而社會民主的體制在於整平社會狀態的不同，國家對於機會平等提供保證（表1）。

不過，艾斯平-安德森指出，東亞國家無法以西方的三種福利體制來解釋，而須尋求其他分類方式，這個論點引發一些學者的研究。例如李易駿和古允文（2003）即提出東亞國家福利體制的特性；其研究結果顯示，臺灣及韓國的福利體制確實異於西方國家，其在國家與社會發展中存在所謂「發展／累積的」取向的結構，被視為福利制度的核心要素。發展型福利體制的主要特性為政府福利支出低、社會投資支出高、福利權利不普遍、福利待遇有差別性及家庭與個人的福利負擔高。政府在福利制度的角色偏低、福利支出有限且分配是採取階層化的方式。各主要福利體制國家的福利指標表現及核心特色摘記如表2及表3。

最近二十幾年來，藝術文化政策和社會教育政策漸被視為福利國家的典型領域；它們之間的區別和界線隨著福利國家的擴展而日漸模糊，藝術與文化領域的制度規範極有可能與福利國家政策的脈絡相同。有鑑於此，季默和特普勒（1996）即以艾斯平-安德森和科皮以及艾斯平-安德森所發展的體制為基礎，檢視不同型式的福利國家，包括美國、德

表1. 出現在西方國家的三個福利體制及其特性

	自由的福利體制	保守的福利體制	社會民主的福利體制
主要原則	採取自由放任	維持現狀	達到普遍性
去中心化	低	中	高
階層化程度	中	高	低
市場導向	高	中	低

資料來源：Esping-Andersen and Korpi, 1984; Esping-Andersen, 1990

表2. 福利體制代表性國家的福利指標

	福利需求	社會安全支出	階層化	性別差別待遇	年金未涵蓋率	個人福利承擔	家庭福利能力	私人福利市場
德國	高	中高	高	中	中低	中低	中低	中低
瑞典	高	高	低	低	低	中低	低	低
美國	高	中低	低	中	中	中	中低	高
日本	高	中低	高	高	中	中低	高	非常低
韓國	高	低	中	高	高	高	高	中高
臺灣	高	低	中	高	高	高	高	非常低

資料來源：李易駿、古允文，2003

表3. 各種福利體制的特性

	自由型	保守型	社會民主型	發展型
社會政策的範圍和結構	市場偏向的社會政策	高度職業隔離的社會安全系統	普遍性的、國家支配的社會安全系統	經濟成長優於福利分配
去商品化程度	低	中	高	低
階層化程度	中	高	低	高
市場導向	高	中	低	中
個人性的差別待遇	高	中	低	高
代表性國家	美國、澳洲、加拿大	奧地利、比利時、法國、德國	瑞典、丹麥	臺灣、韓國

資料來源：Esping-Andersen and Korpi, 1984；Esping-Andersen, 1990；李易駿、古允文，2003

國和瑞典，以瞭解其保守、自由和社會福利制度是否影響藝術和文化政策的形成。他們的研究結果發現，三個國家的文化政策都相繼發生於1960年代中期，瑞典和德國在初期是由國家提供財務幫助文化機構。這些公部門的資助是偶發性而不是來自舊有體制，也就是三個國家的文化政策都只發生在福利國家全盛的時期。而1970年代，出現文化政策與教育政策連結，倡議文化公民權及去中心化。此時菁英藝術和大眾藝術間的範圍變得模糊，瑞典、德國和美國以增加全民對藝術的接近來建立文化資本。各國的文化政策以不同行徑產生，美國以矯正市場失靈為主，瑞典保證收入和就業，德國則致力於減少菁英和社群文化在地位上之不同。但到了1980年代，三個福利國家的模式受到經濟環境的影響，對於藝術之資助則以市場導向

(market-based) 為基礎，自由模式(liberal model) 的接受度增加。所以，隨著時代及環境的變遷，實有必要重新評估政府角色的類型及輕重，和瞭解並重視私部門在文化政策的地位。

文化政策研究

上述學者(如：Esping-Andersen and Korpi, 1984；Esping-Andersen, 1990；李易駿、古允文，2003)認為福利體制是一種政經發展的結果，是國家價值與制度的展現，並對於福利體制與文化政策之間互動的關聯性進行研究。文化政策研究學者(如：Mulcahy, 1998; Littoz-Monnet, 2007)則從國家介入文化的方式、政策的體制及目的性等進行歸納。李特茲-莫內特(2007)曾經針對歐

盟所屬成員，按其國家介入文化的方式及體制，而將其劃分為自由政策模式、聯邦政府政策模式及中央集權統制模式。莫爾凱（1998）指出國家傳統政治對於文化藝術產生影響，將歐洲國家政府介入文化政策的模式分為中央主導式、地方政府主導式、政府外組織主導式及社會福利式等四類。其他學者亦分別提出政府在藝術政策所扮演的角色。根據不同的政治傳統及結構，各國政府在文化政策的推動占有不同的地位（Cummins and Katz, 1987; Hillmann-Chartrand and McCaughey, 1989）。

文化政策由機構、政經利益和政策主張所決定，不同的觀點造成不同的決策，相對的論點包括：文化特殊性有助於建構社會認同，如象徵性、美學性和藝術性；但另一方面文化卻被視為經濟市場的一環，如何界定文化和非文化活動有其必要；如文化政策是政策的一環或是受到自由市場的影響等（Litzo-Monnet, 2007）。

自由政策模式的特色為國家在文化事務上介入的程度低，在政府之外促進藝術的方法，例如私人贊助在自由主義國家盛行，但是公共文化政策的原則沒有被廣泛的認可；英國和北歐國家適用此模式。中央專權體制模式以南歐國家為主，法國、西班牙、義大利和希臘等將國家干預主義（state interventionism）的傳統延伸到文化部門。因此，南歐國家的特色是藉由強而有力的公部門影響力支配公共資源，並在美學與智力的推動上扮演積極的角色。但是，公共政策在文化領域的發展在南歐國家不盡相等，因公共介入的原則不同而有差異。以法國為例，其原則是中央極權統治，大量且強勢的公共介入，其核心價值強調「文化特殊性」，表明「文化」在市場商品化的過程中是缺席的。政府為提倡藝術的核心角色，在法制面上以稅金及收費等方式進行；而從直接管理的面向

來看，則進行補助發放、藝術機構管理、國家藝術遺產發展等，並注重多元化的保護。聯邦政府政策模式在文化事務上的責任程度較低，除非政策問題的解決須由聯邦政府來處理，其特色為由最低層單位負責文化事務。以德國為例，文化為地方自治不可或缺的一環，地方政府負責推廣，在憲法中明確指出，地方政府對於藝術擁有自主權；政府負責對第三國及聯邦法律相關事務，有責任確保藝術基金的存在。從歐盟各國介入文化政策的程度及體制，可見文化政策的形成，是複雜的政策權宜問題和政治立場的表現。

研究藝術文化贊助議題的學者莫爾凱（1998），提出國家的傳統政治理念及結構對其文化、藝術的政策有所影響；因此，將歐洲國家政府介入文化政策的模式分為：法國的中央主導模式、德國的地方政府主導模式、英國的政府外組織主導模式、北歐的社會福利模式。法國自17世紀末期以來，受到皇家贊助的傳統影響，即於1959年設立文化部，維持中央主導的模式。德國向由諸侯國組成，因此民主德國後的文化藝術視為各地方事務，聯邦政府較少介入。英國在1940年代採行「臂距理論」的原則，成立文化部但基本運作則透過藝術評議會（Arts Council）。北歐則在社會民主制度的主義下，將藝術文化視為福利國政策的一部分，以達到全民文化的目的。

其他學者也針對政府在支援藝術上所扮演的不同角色進行分類。學者提出四個政府在支援藝術所扮演的模式，為贊助者（patron）、市場操作者（market manipulator）、管理者（regulator）或經理人（impresario）（Cummins and Katz, 1987）。當然，沒有任何模式會獨立應用在各國文化政策中，但必有一個角色扮演主要的地位。季默和特普勒（Zimmer and Toepler, 1996）呼應上述的分類，認為在自由的福利制度中，政府扮演市場

操作者的角色，在社會民主的福利制度中，政府是經理人的角色，但是在保守的福利國家中，則很難找到清楚合適的模式，或許可以勉強稱是經理人，但角色的實踐與社會民主的福利制度有程度差異。但其他學者（如：Hillmann-Chartrand and McCaughey, 1989）則視政府的角色為促進者（facilitator）、贊助者（patron）、創造者（architect）和工程師（engineer）等，從季默和特普勒（1996）的看法，這些分類與國家福利制度的整合顯示在自由的福利制度下，政府在藝術活動是促進者的角色，而在保守的與社會民主的福利制度下，政府扮演創造者的角色，但亦有程度的差異。

我國文化機制運作概況，也因國家政治的傳統及國家角色介入文化事務之深淺而有所差異。漢寶德（2001）指出，我國專制統治的傳統，教化人民是為統治者的責任，但在經濟傳統上卻是自然主義的觀念，人民努力才有所獲，但富人慈善的行為視為傳統，因此形成政府領導型的文化政策，然而對於全民

接近文化的倡議是近來才有的觀念，反觀私人參與文教，較顯普通。漢寶德（2001）也認為，如此由上而下的威權文化觀，加上保守主義的經濟觀，在面對全世界文化民主化與藝術價值解體的潮流及本土主義的暗流時，形成國內文化的矛盾及亂象。

國家的福利體制與文化政策的發展脈絡有其相關性，政府介入文化政策的程度隨著國家的立場及態度而有所不同，而各國的文化政策亦受到國家傳統政治的影響（表4）。在自由的福利體制下，以市場偏向為主，國家介入文化政策的程度低，政府只是扮演著市場操作者或促進者的角色；而在保守的福利體制下，以高度階層化的社會系統為主，國家介入文化政策程度趨向中度及高度，政府的角色有如經理人或創造者；在社會民主的體制下，國家支配運作，政府介入文化政策程度高，政府的角色亦有如經理人或創造者，但其角色與保守的福利體制仍有所差異。而屬於發展型福利體制的臺灣，政府介入程度偏

表4. 主要福利體制與文化政策形成的脈絡比較

福利制度體制	自由型	保守型		社會民主型	發展型
社會政策的範圍和結構	市場偏向的社會政策	高度職業隔離的社會安全系統		國家支配的社會安全系統	經濟成長優於福利分配
去商品化程度	低	中		高	低
階層化程度	中	高		低	高
市場導向	高	中		低	中
個人化的差別待遇	高	中		低	高
典型國家代表	美國、澳洲、加拿大	奧地利、比利時、法國、德國		瑞典、丹麥	臺灣、韓國
國家介入文化政策程度	低 自由政策模式 / 英國	中 聯邦政府政策模式 / 德國	高 中央專權體制模式 / 法國	高	高 中央專權體制模式 / 臺灣
傳統政治影響文化政策模式	英國的政府外組織主導式	德國的地方政府主導式	法國的中央主導式	北歐的社會福利式	臺灣威權文化及保守主義的經濟觀
政府在文化政策的角色	市場操作者 / 促進者	經理人 / 創造者		經理人 / 創造者	經理人 / 市場操作者

資料來源：作者整理

高，但在保守主義的經濟觀念下，呈現混沌之局面。隨著時代及環境的變遷，重新評估政府在文化政策的角色類型、地位輕重和檢視私人部門在文化政策的地位，有其必要性（Zimmer and Toepler, 1996）。

福利國家要素與臺灣地方文化館政策的關係

基於上述，本文擬就我國地方文化館政策的推動，並採用李易駿和古允文（2003）提出的發展型體制作為臺灣福利政策的核心要素，重新檢視政府在福利政策與文化政策之間理念的接合及政府介入文化事務的角色，探討臺灣的地方文化館政策與發展取向的福利政策的脈絡是否相同，藉此瞭解我國政府在文化政策的立場。簡而言之，本研究係依據福利體制（welfare regimes）的概念進行我國地方文化館政策的比較研究，藉由福利去商品化（de-commodification）、福利階層化（stratification）的成效、市場與政府間的關係等層面分析。雖然李易駿和古允文（2003）的分析模式是來自政經資料，然而以此方式進行比較，可從不同的途徑分析臺灣的文化政策，應可提供不同的研究觀點。

臺灣被稱為發展取向的福利結構，

其社會政策的範圍和結構是經濟成長優於福利分配，去商品化程度低，階層化程度高、市場導向程度趨中及個人化的差別待遇高。如果社會福利的基本教義同時形成文化政策，我們預期下述假設將會成立（表5）。

由於去商品化程度低，與自由的福利體制相近，因此，對於藝術財務的供給視為私人的目標。階層化程度高，如保守的福利國家，即文化政策在於維持現況和接合社會上下的不同；主要目的為促進菁英文化和傳統建立的藝術機構之間的接合。市場導向程度趨中，意指如保守和社會民主的體制，預期國家對於私人藝術家的補助是強烈的涉入而且是慷慨的、長期的，同時文化服務被視為是公共領域中合法的目標。本文試著以這些關係來檢視臺灣地方文化館政策的發展。

本文推衍自1970年代以來我國文化政策的發展，並分析文建會自2002年起推動的地方文化館政策，包括文化政策的動機和目的、政府的組織架構、政府資助藝術文化的程度、藝術機構自籌款的程度及藝術機構與其他私部門合作的模式等，以檢視其去商品化程度、階層化程度、政府介入的程度，探討臺灣地方文化館政策是否隨著福利政策模式的基本教條發展。

表5. 發展型福利國家的核心特性對於文化政策發展的假設

發展型福利國家的特性	文化政策發展的假設
社會政策的範圍和結構： 經濟成長優於福利分配	文化為手段，經濟為目的。
去商品化程度：低	對於藝術的財務供給視為私人的目標。
階層化：中	促進菁英文化和傳統建立的藝術機構之間的接合。
市場導向的程度：中	國家對於私人藝術家的補助是強烈的涉入而且是慷慨的、長期的，同時文化服務被視為是公共領域中合法的目標。

資料來源：作者整理

一、臺灣文化政策的發展

自1970年代，政府推動十二項建設，於各縣市成立文化中心，作為地方策劃執行文化活動的機構；不過，因規劃不盡完善，成效不佳，本時期博物館大約30座。1970年代中期，政府開始以外銷導向的經濟政策為主軸，文化事務並未受到重視，而推動「中華文化復興運動」政策，事實上係以維護中華文化、與當時中共對中國傳統文化的破壞為主的對立立場；此階段的博物館以故宮最具代表性，並作為復興中華文化的表徵，此時臺灣博物館總數量增加到近50座。1970年代末期，臺灣逐漸由農業社會過渡到工商業社會，文化建設的重要性逐漸受到重視。十二項建設中文化建設之地方文化中心逐步成立後，中央級文化事務專責機關文化建設委員會（簡稱文建會）於1981年成立，不過因文化相關業務分散各部會，且歷屆文建會主任委員各有其施政重點，造成文化政策沒有延續性，資源無法有效運用，雖有中央文化事務專責機關，文化建設卻績效不彰。

文建會在臺灣21縣市進行文化中心籌建，並於1987年提出「建立文化中心特色計畫」，依據各縣市人文歷史、傳統工藝、產業資源等特色，在各縣市文化中心內成立地方文化館，文化政策逐漸從中央主導的國家威權型態逐漸轉移至地方。此時各地不同生活形貌與文化差異性受到重視，文化政策由國家論述開始轉變成公民論述立場；藉由地方特色博物館的成立，重現各地區的文化特性。由於文化政策的推動，臺灣博物館總數增至90座左右，不論國家級博物館或是地方特色博物館的建設，皆有所進展。

自1970年代到1980年代末期，去商品化的程度高，主要把文化建設視為目的。不過，其階層化程度亦高，因政府忽視了菁英文化與大眾文化間的接軌。

1990年代，文建會繼而推動「社區總體營造」、「閒置空間再利用」和「地方文化館」等文化政策，由縣市鄉鎮主導設立系列地方文化館計畫，以地方認同及族群自主性重建、文化資產經營和地方產業振興等訴求，是為臺灣博物館界「地方時代」的來臨，此時，博物館數量增至約400多座（張譽騰，2007）。

1990年代的特色則為去商品化程度高，同時其階層化隨著地方時代的來臨逐漸降低。社區總體營造活動的開始，臺灣文化政策邁向「去中心化」階段，文化事務由中央獨有開始轉向地方與社區。不過，近年受到經濟困頓的影響，政府收入減縮，形成人事與營運壓力，民營化或市場化遂成為2000年代各級政府推展文化政策的重要方針，成為以經濟論述為主軸的文化政策。2005年文建會提出「文化公民權」概念，回應臺灣多元族群與政治社會建構的期望。此外，《博物館法》的推動亦是政策話題，期使文化事權的統一。就臺灣文化政策的發展顯示（表6），目前我國文化政策的定位，在國家面向，強調認同議題；在市場面向，注重文化經濟和文化觀光等發展；在公民面向，著重文化公民權的倡議。同時，政府已開始把文化視為經濟發展的手段。

二、臺灣地方文化館計畫：文建會推動地方文化館第一、二期計畫

本文以「臺灣地方館計畫：文建會推動地方文化館第一、二期計畫」為研究對象，對該文化政策的動機和目的、政府的組織架構、政府資助藝術文化的程度、藝術機構自籌款的程度等四個層面進行分析。

（一）文化政策的動機和目的

文建會自2002年開始推動「地方文化館計畫」，計畫中指出地方文化館定位為延續社區總體營造經驗，以配合既有政策包括行政院「國內旅遊發展方案」

表6. 臺灣地方文化事業發展階段

地方文化事業發展階段	時期	政經背景	國家文化政策	博物館數
發展前期	1970年代中期	以外銷導向的經濟政策為主。	<ul style="list-style-type: none"> 政府推動十二項建設，於各縣市成立文化中心。 「中華文化復興運動」政策。 	約30座
萌芽期：政府開始重視文化建設	1970年代末期至1980年代	由農業社會過渡到工商業社會。	<ul style="list-style-type: none"> 地方文化中心逐步成立。 1981年成立文化建設委員會。 1987年提出「建立文化中心特色計畫」。 	約50座
蓬勃期：臺灣博物館界「地方時代」的來臨	1990年代	推動「社區總體營造」、「閒置空間再利用」、「地方文化館」等。	推動「社區總體營造」、「閒置空間再利用」、「地方文化館」等。	約90座
近期發展	2000年代	受到經濟困頓影響，政府收入減縮，形成人事與營運經費壓力。	<ul style="list-style-type: none"> 各級政府推展民營化或市場化。 倡議文化公民權。 推動《博物館法》。 	約400多座

資料來源：作者整理

「挑戰 2008 國家發展重點計畫」及「新故鄉社區營造計畫」等，並具有社區博物館的性質及地區民眾參與的使命。同時，將歷年縣市特色館、鄉鎮展演設施建設、充實鄉鎮展演設施計畫、閒置空間建置等推動的延續，發展為地方文化館計畫，目前屬於文化展演設施的一環。地方文化館計畫的目的，為建設鄉鎮文化機構，達成城鄉均衡發展，鼓勵閒置公共空間再利用，或歷史建築及古蹟的活化，並培植地方傳統產業、民俗工藝等，建造地方文化軟硬體設施；且藉由地方文史工作者等在地資源的參與，透過自發性的籌設地方館，以傳承在地文化，並創造觀光、就業等經濟價值。

地方文化館計畫實為社區總體營造政策年度計畫的施行及延伸。政府推動

社區總體營造，「以文化建設進行社區總體營造」的施政策略，該政策釋權地方自治，鼓勵「由下而上」由民眾參與地方事務，建立社區共同意識、活化地方文化活動、凝聚居民共識。在文建會計畫總說明中即強調，地方文化館計畫需充分利用文化資產、結合產業文化，充實旅遊內涵並帶動地方就業機會及經濟效益的重要性（文建會，2002）。社區總體營造的另一個重要的意涵是文化公民權的體現，文化公民權成為臺灣文化政策重要方向，強調民眾參與文化藝術的責任和公共文化共同體的建立等（陳其南、劉正輝，2005: 80）。

綜論地方文化館計畫的衍成，實結合文建會各項文化政策及計畫，包括社區總體營造、特色館及主題館輔導計畫、歷史建築保存活化、閒置空間再利

用、地方文化館計畫、文化創意產業、觀光客倍增計畫、新故鄉社區營造計畫等（文建會，2002；2007）；同時，社區總體營造視為文化公民權的體現，亦在地方文化館計畫中得到實踐。即我國的文化政策在於維持現況和整合社會上下的不同，促進中央和地方文化建設，主要目的為促進菁英文化和傳統建立的藝術機構的接合，達成去中心化及實踐文化公民權的理想，而政府亦同時體認藝術和文化在城市復興和城市經濟發展上扮演重要的角色。

（二）政府的組織架構

文化管理部門被視為我國公共行政的一部分。臺灣的地方文化館由文建會中央管制模式，依循國家整體重點發展，由各地方政府推動各項地方文化建設子計畫。「地方文化館計畫」目前正推動第二期；第一期地方文化館計畫期程自2002年至2007年，第二期磐石行動期程自2008年至2013年。第一期計畫是根據「挑戰2008國家發展重點計畫」之「新故鄉社區營造計畫」中規劃的「充實地方文化館」子計畫施行，以建立鄉鎮文化據點，促進社會大眾認識鄉、鎮、市、區豐富的文化資源，達到城鄉文化交流及文化觀光旅遊的發展，並帶動全面性文化休閒旅遊之目的；第二期以「磐石行動計畫」為主，輔導地方文化據點成為文化建設樞紐、建造文化生活圈、建構文化經濟發展平臺及發展地方文化育成中心。

（三）政府資助藝術文化的程度

地方文化館第一期主要計畫目標包括：延續社區總體營造計畫、刺激國內觀光旅遊產業及發展地方文化休閒遊憩產業（文建會，2002）；第二期則進一步以地方文化館作為地方文化活動的發展平臺、提昇全民文化參與、創造與分享文化資源，改善國民生活文化品質、建構文化經濟發展平臺及轉型為地方文

化育成中心為主要目標（文建會，2007）。在第一期計畫中，政府將文化視為目的，主要倡議文化公民權，此時去商品化的程度高，階層化程度轉趨為中等。配合各期計畫目標的執行方案，第一期主要為輔導地方政府辦理地方文化館計畫、輔導民間文化館計畫、輔導文化產品研發及永續經營、輔導辦理館際交流展示及相關活動、計畫管理及人才培育等；第二期的執行要點為重點館舍升級計畫、文化生活圈整合計畫、跨縣市整合實驗計畫、經營管理人才培育計畫及行銷推廣計畫等。各計畫目標顯示出目前的地方文化館政策，多以文化經濟、文化觀光為主軸，對於藝術文化本質實際意義較顯薄弱；因此，文化已成為手段，相反的經濟則反客為主成為最後的目標。而地方館第二期，此時去商品化的程度高，但因仍舊帶有強烈的社區色彩，階層化程度為中等，而政府此時期則已將文化視為經濟發展的手段。

（四）藝術機構自籌款的程度

我國公部門對於藝術和文化的資助具有較高承擔的義務。在地方文化館計畫中，臺灣的地方文化館由文建會中央管制模式，由文建會撥款及輔助各地方文化建設。計畫經費共67億，包括第一期共37億及第二期共30億，以約270個地方文化館為對象。因此藝術機構自籌款的程度，由於我國對於地方文化館的經費多來自於政府單位，來自私人的捐贈程度相對顯少，相對藝術機構與其他私部門合作的模式亦不多。臺灣地方文化館政策檢視綜合如表7。

三、討論

本研究分析的結果，驗證其在臺灣福利政策下的發展。本研究假設國家文化政策會隨著福利政策體制的基本特色發展，以「臺灣地方文化館計畫：文建會推動地方文化館第一、二期計畫」為研究對象，以李易駿和古允文（2003）

表7. 臺灣地方文化館政策檢視

文化政策的動機和目的	達成去中心化、文化公民權的理想；政府確認藝術和文化在城市復興和城市經濟發展的角色。
政府的組織架構	文化管理部門被視為我國公共管理的一部分。地方文化館由文建會統制，被地方政府依國家重點發展目標推動地方文化建設子計畫。
政府資助藝術文化的程度	各計畫目標顯示地方文化館政策，多以文化經濟、文化觀光為主軸，對藝術文化支持的實際意義較顯薄弱。
藝術機構自籌款的程度	公部門對於藝術和文化的資助有較高承擔的義務，此藝術機構自籌款的程度低。
藝術機構與其他私部門合作模式	較少。

資料來源：作者整理

的「發展型體制」來檢視臺灣的文化政策及地方文化館政策。結果發現：政策目的確實在維持現況和接合社會之不同；主要在促進菁英文化和傳統建立的藝術機構之間的接合，即文建會延續社區總體營造計畫、建造文化生活圈等措施的意義。依照他們的理論，可以預期國家對於落實文化政策的涉入是強烈的、慷慨的，而且長期的提供私人藝術

家的補助，文化服務是公共領域中合法的目標；截至目前為止，文建會皆朝此目標進行中央撥款，並以去中心化及文化公民為目標（表8）。

從季默和特普勒（1996）對三個福利國家及文化政策的檢視結果，可見各國模式受到經濟環境的影響，資助藝術以市場導向（market-based）為基礎，自由模式（liberal model）的接受度日漸增

表8. 發展型福利體制國家的核心特性對於文化政策發展的假設與分析

發展型福利體制的特性	文化政策發展的假設	分析
社會政策的範圍和結構：經濟成長優於福利分配	文化為手段，經濟為目的。	同左
去商品化程度：低	對於藝術的財務供給視為私人的目標。	程度：高 藝術機構自籌款的程度低
階層化程度：高	文化政策在於維持現況和接合社會上下的不同。	程度：中 •達成去中心化 倡議文化公民權 •為促進菁英文化和傳統建立的藝術機構之間的接合
市場導向程度：中	國家對於私人藝術家的補助是強烈的涉入而且是慷慨的、長期的，同時文化服務被視為是公共領域中合法的目標。	程度：中 我國公部門對於藝術和文化的資助有較高承擔的義務
個人化差別待遇：高	個人負擔文化活動的支出高。	同左

資料來源：作者整理

加。反觀我國文化體制運作概況，因專制統治的傳統，教化人民是為統治者的責任，但在經濟傳統上卻是自然主義的觀念，形成政府領導型的文化政策，私人參與文教卻顯普通。漢寶德（2001）指出，如此由上而下的威權文化觀，加上保守主義的經濟觀，導致國內文化政策的矛盾及亂象。一方面，文化政策的去商品化程度高，階層化與市場導向的程度為中等，但卻又將文化視為振興地方經濟的手段而非目的，因而呈現混亂的現象。

結論

本文就我國地方文化館政策的推動及臺灣的福利體制發展，重新檢視政府在福利政策與文化政策之間理念的接合及政府介入文化事務的角色，藉此瞭解我國政府在文化政策的立場。綜觀臺灣

的福利體制自1970年代至2002年推出的地方文化館第一期計畫為一個階段，文化的價值為其目的。而自地方文化館第二期計畫則大幅轉移文化政策的目的；一方面將文化視為工具，而非目的，但一方面去商品化及階層化的程度較高；此時文化政策呈現混亂和不一致。

目前我國文化政策極力倡議文化公民的口號，但係以發展型的福利模式為主，社會政策的範圍與結構是經濟成長優於福利分配，在文化政策中亦是如此。目前文化只是一種手段，經濟則成為最後的目標。因此，有必要重新評估政府在文化政策中所扮演的角色類型與地位輕重，以提昇政策的一致性。

誌謝

本文感謝2位匿名審查者的費心審查，並提供寶貴意見。

參考文獻

- 文建會，2002。地方文化館計畫（93年至96年）。臺北：文建會。
- ，2007。磐石行動：地方文化館第二期計畫（97年至102年）。臺北：文建會。
- 研考會，2010。我國文化藝術補助政策與執行評估。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 李易駿、古允文，2003。另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探，臺灣社會學刊，31: 189-241。
- 張譽騰，2007。臺灣的文化政策與博物館發展，研習論壇，73: 28-31。
- 陳其南、劉正輝，2005。文化公民權之理念與實踐，國家政策季刊，4(3): 77-88。
- 漢寶德，2001。漢寶德談文化，頁：22-37。臺北：典藏雜誌社。
- Cummings, M. C. and Katz, R. S., 1987. Government and the arts: An overview. *In*: Cummings, M. C. and Katz, R. S. (Eds.), 1987, *The Patron State: Government and the Arts in Europe, North America, and Japan*, pp. 3-16. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. and Korpi, W., 1984. Social policy as class politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria, and Germany. *In*: Goldthorpe, J. (Ed.), 1984, *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, pp.179-208. Oxford: Clarendon Press.
- Esping-Andersen, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Hillmann-Chartrand, H. and McCaughey, C., 1989. The Arm's Length Principle and the

- arts: An international perspective-past, present, and future. *In*: Cummings, M. C. and Schuster, J. M. D. (Eds.), 1989, *Who's to Pay for the Arts? The International Search for Models of Support*, pp. 43-80. New York: ACA Books.
- Littoz-Monnet, A., 2007. *The European Union and Culture: Between Economic Regulation and European Cultural Policy*, pp. 21-36. Manchester: Manchester University Press.
- Mulcahy, E. V., 1998. Cultural patronage in comparative perspective: Public support for the arts in France, Germany, Norway, and Canada. *Journal of Arts Management, Law, and Society*, Winter, 27(4): 247-263.
- Simmer, A. and Toepler, S., 1996. Cultural policies and the welfare state: The case of Sweden, Germany, and the United States. *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 26(3): 167-192.

收稿日期：2009年11月19日；接受日期：2010年4月14日

作者簡介

田潔菁：國立臺灣藝術大學藝術與文化政策管理研究所博士候選人。

林詠能：國立臺北教育大學文化產業學系副教授。

The Welfare State and the Development of Local Museum Policy in Taiwan

Chieh-Ching Tien* Yung-Neng Lin**

Abstract

The article examines the links between the welfare state and the local cultural policy in Taiwan. It provides a way to analyse local museum policy. This research is based on the development welfare model drawn up by Lee and Ku(2003). The model posits that the aim of social policy is to maintain the status quo and to connect different societies. The research result indicates there being a connection of “high culture” and traditional culture in Taiwan. The development welfare model can anticipate generous, long term subsidies from Government. Taiwan’s Council for Cultural Affairs supports cultural services by appropriating funds to art institutes, and the local museum policy is established to practice decentralization as well as cultural citizenship. However, the role of Taiwan’s Government in local museum policy has changed due to the shift of social conditions. The focus now is more on economic growth than on cultural rights.

Keywords: welfare state, local museum policy in Taiwan

* Ph D. Candidate, Graduate School of Art-Culture Policy and Management, National Taiwan University of Arts; E-mail: cc.tien@gmail.com

** Associate Professor, Department of Culture Industry, National Taipei University of Education; E-mail: lyn@tea.ntue.edu.tw