

文化、文化權與藝文補助機制—— 以國立臺南生活美學館為例

李慈敏¹

前言

國立臺南生活美學館原為國立臺南社會教育館，隸屬教育部，然於2008年為配合行政院組織改造政策，國立臺南社會教育館改隸行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會）²，並更名為「國立臺南生活美學館」，為使業務能無縫接軌移撥，文建會於2008年2月29日召開「國立生活美學館業務暨預算相關會議」，會中指示有關各國立生活美學館經費補助辦法，各館須訂定各項執行計畫之補助作業要點，而且「未來生活美學推廣補助計畫應為競爭型」。

依據《國立臺南生活美學館推展生活美學補助作業要點》³規定，經費補助的目的乃是為推動南部七縣市（嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣及金門縣）文化生活圈區域內生活美學運動，鼓勵社區組織積極參與公共事務，培養居民生活美學觀念與態度。補助項目有：一、推展生活美學相關理念、研習、交流觀摩及展演活動；二、辦理具常民文

化內涵之研習、研討會等活動；三、推動地方文化藝術發展及在地創意產業之相關研習、推廣活動等。簡言之，即是補助廣義藝文活動的辦理，當文建會指示「未來生活美學推廣補助計畫應為競爭型」時，筆者作為國立臺南生活美學館改隸文化部後負責補助業務承辦人迄今，一直反覆深思推廣藝文活動補助計畫是否應為競爭型？

政府藝文補助機制之研究發現

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）⁴2009年委託元智大學，以中央政府近10年來對於文化藝術補助政策與執行評估為研究範圍，並以文建會與國家文化藝術基金會為主要探討對象，對於補助現況相關問題、機制及成效進行專案研究，期能藉此對我國藝文補助機制建立執行評估指標，並提供具體可行之建議，作為未來相關政策與措施之重要參考。就藝文補助機制部分，研究結果發現⁵：整體而言，政府對於補助政策缺乏總體或長

¹ E-mail: erica@mail.tnsec.gov.tw

² 2012年5月20日升格為文化部。

³ 摘引自《國立臺南生活美學館推展生活美學補助作業要點》，<http://mocfile.moc.gov.tw/files/201701/b1b2e025-b2f9-441d-bde9-bd23896459c3.pdf>（瀏覽日期：2017/03/11）。

⁴ 2014年1月22日併入國家發展委員會後裁撤。

⁵ 資料引自行政院研究發展考核委員會，2010，《我國文化藝術補助政策與執行評估》，頁：XIV-XVII。

遠成效之檢視。政府文化藝術補助執行雖有達成文化藝術保存與文化藝術人才育成之成效，但對於文化藝術補助整體資源投入之比例，相較於英美先進國家仍有增加空間，有繼續提昇之必要；此外，目前的補助機制與措施，似乎明顯地讓資源集中於都會區的大型知名團體，遂使中南部或偏遠地區的藝文團隊逐漸遠離藝文治理機制，造成文化藝術活動存在一定程度的城鄉差距；而補助程序之評審委員評審公平性與專業性亦有待強化，因為許多藝文團體不清楚補助機制之操作以及為何未獲補助之審查意見；再者，補助申請作業繁複，大部分只根據書面資料決定補助資格，評委很少親自到現場觀賞團體的演出；政府對於文化藝術補助資源應多元化，除直接經費補助，亦應提供間接的資源如場地的提供、行政人才的培育、團隊經營診斷服務等。

陳玲玉(2011)以政府對於藝文補助政策與執行評估為研究範圍，並以文建會與國家文化藝術基金會為探討之對象，就藝文補助機制部分，研究結果發現：多數藝文團體的門票收入有限，使藝文團體最大宗的經費來源只能仰賴政府單位，然而政府提供的補助預算卻沒有增加，使得藝文團體申請到的補助經費有不足的現象；此外，政府機關針對文化藝術活動的補助機關所訂定的制度與標準不同，或公布藝文補助案申請辦法到執行審查時間過於倉促，使得藝文團體無法有足夠的時間規劃完善的計畫申請補助，以至於降低可申請到的補助金額。審核申請案的評審委員較少，對於藝術的認定方式及遴選標準不同，使得評審結果呈現樣板化的現象，而且也因其主觀性判定，進而影響藝文補助的公正性。目前補助評審結果顯示，組織愈完整、愈有歷史、知名度愈高的團體、團體所在地在人口較多、較密集的地區及團體的發展及理念與政府單位相同時，可

申請到較高的補助，而小型發展中的藝文團體或活動則較難申請到補助經費（陳玲玉，2011：91-93）。

吳介祥(2016)針對文化部補助政策發現政府補助政策有「挖坑找人跳」且補助經費有零碎化的現象。例如2016年文化部推出和黃金人口配合的四年期計畫「社區營造青銀合創實驗」，提出補助條件：「堅壯社區組織提案至少需串連三處社區共同合作，且以未曾參與社造工作社區或社造資源挹注較少之地區為優先」，企圖把政府對城鄉差距的任務當成文化施政，誘引青年下鄉，企圖將人口、福利、轉型、產業、就業、環境、觀光、文創都綁在一起，「挖坑找人跳」。2013年「黃金人口參與村落文化發展」有44個村落組織通過審查獲得補助，核定補助金額共計新臺幣340萬元，但每個計畫平均只得到7.7萬執行；此外像「村村有藝文：藝術造鄉計畫」則是每一案件的補助額度，最高以新臺幣5萬元整為上限……等，補助經費過度切割，補助經費呈零碎化現象。

綜合以上研究發現，有關政府藝文補助機制具有下列2個共通點：

- 一、藝文補助機制的核心價值目標未具體化，因此，申請補助者不知道為何未獲得補助，而補助者則造成補助政策淺碟化、補助經費零碎化的現象。
- 二、補助審查機制之審核標準因評審委員對「藝文」之認定方式及遴選標準具主觀性判定，進而使申請補助者產生不公正之感。

國立臺南生活美學館在執行補助業務過程時，其實亦同樣面臨上述問題。依據《國立臺南生活美學館推展生活美學補助作業要點》規定，經費補助的目的乃是為推動南部七縣市文化生活圈區域內生活美學運動，但是，何謂「生活美學運動」並無具體定義，藝文補助機制核心目標明確但不具體，也因此補助審查機制之審核標

準因評審委員對「生活美學運動」之認定方式及遴選標準不同，便易產生主觀性判定。

文化治理下的藝文補助機制運作

就結構面而言，政府藝文補助機制係置於文化治理下運作。簡單地說，文化治理下的藝文補助機制由3個元素組成：政府機關（補助者）、藝文補助工作平臺（補助規定、補助方式、審核工作……等行政程序）、藝文團體（受補助者），從補助經費角度來看，這三者存在著階層關係：政府機關提供經費透過藝文補助工作平臺補助藝文團體辦理活動，如圖1顯示。

然而，就目的或效益面而言，其實這三者亦存在策略聯盟關係：政府機關透過藝文補助工作平臺提供經費給藝文團體，以達到其預期的政策目的或效益。例如，以《國立臺南生活美學館推展生活美學補助作業要點》為例，其第一條便規定：「目的：國立臺南生活美學館（以下簡稱本館）為推動南部七縣市文化生活圈區域內生活美學運動，鼓勵社區組織積極參與公共事務，培養居民生活美學觀念與態度，特訂定本要點。」也就是說，藝文補助機制是有其欲達到的政策目的或效益才建立的，如圖2顯示。

雖然如此，因這三者在藝文補助機制之個別角色功能有異而仍有些許不同：政府機關重視的是其補助效益目標的達成與補助經費的核銷，符合政府審計規定；藝文補助工作平臺則著眼於補助作業過程，是否合乎法令規定與是否公開透明；藝文團體則在乎補助經費的多寡與補助資源分配是否公平。

對政府藝文補助機制之建議

承上有關政府藝文補助機制研究，針對其研究發現對政府藝文補助機制亦提供相對之建議。

首先，研考會委託元智大學所做研究提出下列建議：建構中央與地方補助單位間資訊連結平臺，或建立補助執行機關間對於文化藝術補助政策之合作模式，以利政策資源化零為整並提昇公共資源運用之效率。例如文化藝術的培養必須從小紮根、陶冶，所以就學生時期的文化藝術培養，便可與教育部合作，規劃中長期的藝術教育政策，讓零散的資源化零為整。再者，設立「藝文行政輔導協力人才」諮詢機制，協助藝文團體解決行政獲補助申請的問題，並建立補助單位與受補助對象之定期溝通機制，適時瞭解受補助對象對於評審程序與審核規則之意見，甚至可

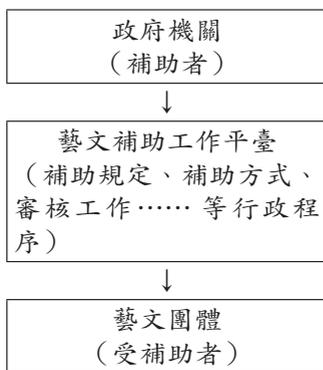


圖1. 藝文補助機制結構階層（繪圖／李慈敏）

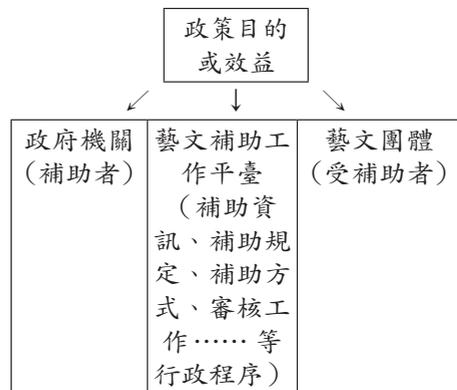


圖2. 藝文補助機制策略聯盟（繪圖／李慈敏）

將藝文團體的結案報告建置連結平臺，讓藝文團體之間互相觀摩。此外，定期調整評審結構與兼顧不同區域與表演形式評審組成，並建立文化藝術補助政策之長期評估機制，依據評估指標檢視政策執行成效與影響。最終目標設立文化藝術智庫，累積文化藝術補助政策執行之知識與能量，並從消費面創造大眾參與藝文活動之市場與範圍（行政院研究發展考核委員會，2010：XVII-XX）。

陳玲玉則建議：就政府方面，政府應建立完善的補助政策，例如可提前一年規劃申請辦法並廣為宣導及早公告；補助標準及申請條件應主動且清楚地提供，對於藝文團體申請案撰寫上亦給予專業諮詢服務，而對剛成立或發展中的藝文團體之補助金額儘可能提高，使其能紮根。審查委員應多聘請專業級，甚至外籍評審，並將評審方式訂出一套標準，避免評審因為過於主觀而影響評審結果；此外，應將評審結果公布，並告知其補助案申請通過或尚待加強的地方，以利下次提出申請時改進。就藝文團體方面，藝文團體在申請經費時，應加強本身企劃能力，企劃書的撰寫可參考政府政策需求，此外可與企業建立關係適度結盟，並多參與國外比賽及活動（陳玲玉，2011：91-94）。

吳介祥認為文化部自成立以來，把補助轉移為導向式的政策，但是，無論是文化的本質，或是補助的形式，都不可能把問題和答案直接鏈結在一起，這樣的串套，有可能只是弱勢和弱勢的湊合。文化政策不足以作為克服城鄉差距的必然手段，而補助方式更不可能一個蘿蔔就能找到一個坑，補助政策應補助自發性提案的創作和展演，而非用補助當成「導向性」

政策。文化部應該做的不是補助，而是架構性的政策，文化部應構思的是，隨著人口政策，會形成何種文化需求，而非企圖直接解決問題⁶。

綜觀以上之研究建議，其分析角度多是從申請補助的藝文團體角色切入：補助經費應符合需求、補助資訊應公開透明、補助程序應簡易明白、補助審核應公平靈活……等，即政府藝文補助經費要公平、公正、公開分配。弔詭的是，藝文補助經費的分配過程本身就是一種以「競爭」為前提的零合運作規則。站在文化行政工作者的角度而言，政府財政日益困難，補助預算也日益縮編，且社團募款不易更需政府經費挹注的情形下，作為文化治理位於上層結構的政府部門，在補助社團辦理藝文活動時，以「競爭型」作為藝文活動補助機制的審查標準，的確是最簡便的行政措施；尤其在現今全球皆強調競爭力即是生存力的浪潮下，「競爭型」已儼然成為社會的普世價值。但值得深思的是，藝文活動辦理的本質係以培植民眾文化素養為職志，那麼，以「文化」這一概念延伸而辦理的藝文活動是否適用以「競爭型」來作為補助機制的審查標準？

文化的本質及意義

王志弘 (2015) 指出，文化具有多重概念化，是個複雜的概念網絡。雷蒙·威廉斯 (Raymond Williams, 1983) 針對 culture 字義的爬梳，主張文化涉及了身份認同、意識觀念、精神思想、價值規範、風俗習慣、分類體系，也牽涉物質性的制度和實作。看重意義之產製和傳遞的學者認為文化是個由符號構成的表意系統 (signifying

⁶ 轉引自吳介祥，

<https://www.facebook.com/notes/hsiang-hsiao/%E5%86%8D%E6%89%B9%E6%96%87%E5%8C%96%E9%83%A8%E8%A3%9C%E5%8A%A9%E6%94%BF%E7%AD%96/1443924038955181/>。

system) 結構或動態的互文網絡 (intertextual network)。對於批判學者而言，文化則是以意識型態、領導權 (hegemony)、再現政治 (politics of representation)、文化工業等概念來探討，專注於其支配和自然化既有秩序的效應。至於關心主體構造及慾望的觀點，則往往援引精神分析視角，討論作為慾望政治、快感政治與認同政治場域的文化。此外，我們亦見到了文化同各種概念結合而形成許多複合概念，像是文化資本、文化產業、文化政治、文化經濟、文化唯物論、文化帝國主義、文化記憶與文化創傷等。這些新詞在在呈現了文化多義性的特性。

劉俊裕 (2015) 參酌學術界的文化論述以及聯合國教科文組織 (United Nation Educational Scientific and Cultural Organization, 簡稱 UNESCO) 對於文化概念的界定，則將文化視為一種日常生活方式。就內在價值而言，文化代表日常生活中各種事務內在本真的意義，社會或群體的核心價值、藝文美學的素養、風俗信仰、道德傳統、文明教化等知識內涵，以及個人與群體的情感歸屬、歷史記憶和文化認同。就外顯實踐而言，文化作為生活中外在可觀察的物質文明與器物生產，人們外顯行為、組織、機構、制度等具體實踐，以及文化機構透過政策程序與制度化過程，所衍伸而出的作用性與工具性政策和目標。就整體社會而言，文化與政治、經濟生活之間並非相互切割、分離的，無論是文化行動與政治、經濟行為之間，或者文化的價值理念和政治、經濟的價值理念之間，在日常生活中無疑地形構成一個繁複的連結體制，也不斷交互影響，因此交織出一個群體寬廣的「整體生活方式」。就社會群體而言，個人和群體生活的內在價值與外顯實踐之間的關係，經常是交互滲透且互為主體的，而在這不斷交織的互為主體過程中，造成日常生活中不斷變動的文化邏輯

與時代精神，並且標視個人或群體殊異性的「特殊生活方式」。

由上討論可以得知，「文化」是一個多重的概念，具有普同與特殊之辨、富含流動性與變異性。針對一個具多重且富含流動性及變異性特質內涵的「文化」而衍生出的藝文活動，採取以競爭型作為補助審查機制，將易令申請補助者對審查結果產生公平性與專業性質疑。

文化權的普同論與特殊論

再者，從申請補助者的角度思考，書寫文化活動計畫向政府部門申請經費補助，係屬公民行使文化權的一種方式。那麼，文化權之內涵以及實作之制度面與價值面，是否亦能以競爭型作為藝文補助機制？

誠如上述討論，「文化」是一個具多重的概念，有普同與特殊之辨並富含流動性與變異性，因此，伴隨其產生的文化權概念亦具有多樣性。首先，就文化的普同與特殊之辨此一面向而言，王志弘 (2015) 認為其文化權的內涵便可以區分為普同論與特殊論。普同論旨在人人相同，平等近用文化資源，因此其文化權的內涵主要是：一、文化資源的接近 (access) 與參與權 (教育和訓練；資訊與言論自由；再現與表達的自由與平等機會；消除階級和品味不平等；共同文化資產如科學、文學和藝術的保護與公平享有)；二、智慧財產、創意、研究活動的保護 (創作權、著作人格權和產權保護)。而特殊論則旨在尊重差異，保障獨有認同和文化，順此其文化權的內涵主要便是：一、文化認同的權利 (受認可為自主的文化社群；想有傳統語言、藝術等文化資產的保護與財產權；抗拒外來文化支配的權利)；二、文化發展的權利 (持續發展與表達特殊群體的文化；維繫特殊的生活方式)。尤其在

資源與經費有限的條件下，針對特殊文化群體給以優惠待遇與專屬資源，可能壓縮或排擠公眾的近用機會，但若強調公眾文化近用權，特殊文化群體的文化權勢必更居弱勢，甚至有消失的危機，在協商折衝之間，文化權的界定與爭取，往往會成為一處政治戰場。

正因「文化」與「文化權」的本質與內涵具有如此多重意義、有普同與特殊之辨並富含流動性與變異性，若簡單以「競爭型」作為藝文補助機制的審查標準，不僅弱化文化治理下的藝文補助機制之操作功能，更可能在補助者（政府機關）、審查者（評審委員）及申請者（藝文團體）多方詮釋和不同實作之間造成爭議與衝突。那麼，政府藝文補助機制是否有其他操作的可能面向？

「設計型」作為藝文補助機制審查之可行性

面對因文化與文化權本質與內涵具分歧多樣而產生的藝文活動進行補助審查時，跨界的翻譯與溝通應是最理想的方式，而這就是一種「設計型」的思考。

設計型思考與競爭型思考最大的不同點在於，設計型思考的核心是「人」，把人放在第一位，而競爭型思考的核心是「活動產品」本身，把效率與增值放在第一位。例如以發展社區觀光為例，山崎亮在打造家島轉型至觀光業時，提出一個重要性的概念：不是打造出只讓一百萬人來訪一次的島嶼，而是規劃出能讓一萬人造訪一百次的島嶼（莊雅琇譯，2015：98-131），這就是「設計型思考」與「競爭型思考」最大的不同：「競爭型思考」在規劃活動時，思考的是如何一下子招攬大批遊客，因此，發展社區觀光時，可能採取打造主題樂園的作法，但結果會是遊客只來一次後便厭倦而不再來島上；但

「設計型思考」則思考的是如何培養家島的粉絲，慢慢增加願意把家島當成第二故鄉的年輕人，結果便會導致「來一萬次」與「來一次」最大差異的所在。

提姆·布朗 (Tim Brown) 指出設計型思考具備三要素：「洞見」、「觀察」與「同理心」。「洞見」強調要走進世界，從他人的生活學習，看他們如何應對生活中的點點滴滴。「觀察」則是主張朝邊緣及極端前進，看人們不做的，聽人們不說的，而同理心則是設身處地、感同身受，一些看似難以理解的行為其實都只是為了應付生活而採取的策略不同而已。因此，所謂「設計型的思考」便是要努力透過別人的眼睛去看待這個世界、透過他們的經驗去理解這個世界、透過他們的情緒去感受這個世界。如此一來，即使文化真是如此分歧，我們要做的是發明一種嶄新激進的合作形式——不是「我們對抗他們」，甚至也不是「我們代表他們」，而是「我們偕同他們」。並且透過可行性 (feasibility)、存續性 (viability) 及需求性 (desirability) 三大準則檢驗設計型思考的成功與否（吳莉君譯，2011）。山崎亮的「社區設計」一書則指出：設計是用來解決社會課題的工具。因為這個世界還有變好的可能；其所指的「設計」，其實更精確的是以設計為技術，轉為發掘人性。將「設計技術」應用在社區營造上，社區設計是牽起社區人際網絡的工作，最終以社區的力量解決課題（莊雅琇譯，2015）。

將「設計型」應用在藝文補助的審查機制上，與將「競爭型」作為藝文補助的審查機制的最大的不同點在於：「競爭型」的藝文補助審查標準會讓藝文團體在爭取經費補助時，著眼於活動產品本身，在申請補助時，思考的是如何與其他藝文團體在藝文活動內容競爭，藉以獲得經費補助，因此在藝文活動規劃上，活動內容可能極盡浮華且包羅萬象，活動辦理時會如

煙火般燦爛耀眼奪目，但活動辦理完後也會如煙火般消失無影無蹤，活動與活動之間欠缺延續性。但設計型的思維則認為，藝文活動規劃不應只是思考如何辦理一個藝文活動而已（具可行性），更希望藝文活動是為因應當地民眾的需求而生（具需求性），進而激發其熱情的參與，讓藝文活動成為不可或缺並延續的存在（具永續性）。

「設計型」成為未來趨勢與想像

行政的主要目的是為解決問題，文化行政的目的是為解決文化問題，而「設計」是解決既有問題的創新方法。因此，以「設計型」作為文化行政的手段是可行的。為什麼「設計型」很重要，而且會成為未來的趨勢，此乃因為在有限的資源下，追求更美好的生活是人類社會普遍的希望。陳東升(2016)在〈從設計到「社計」的社會學想像〉一文中引用設計專業者 Tim Brown 與 Wyatt 在〈社會創新的設計思考〉論文中舉了一個有關非洲地區蚊帳使用、疾病防治和銷售通路的例子，便說明一樣都是免費蚊帳，但僅僅只是發放的方式不同，對人們使用行為、社區防疫卻有巨大的區別：在俄賽俄比亞，兒童瘧疾發生下降 51%，在加納降低 34%。因為在加納，蚊帳僅被免費提供給孕婦和 5 歲以下孩童的母親，對其他無法免費領取蚊帳的人來說，這些蚊帳他們很難得到，而

且也買不到，因為有許多人可以領到免費的蚊帳，對於店家來說，賣蚊帳就變得無利可圖；於是當這些無法免費領取蚊帳的人感染瘧疾時，就無蚊帳可用，最後反而限制了瘧疾防制的整體效果。這就是「設計型」的潛力與魅力。

結語

「文化」是一個多重的概念，有普通與特殊之辨並富含流動性與變異性，且伴隨其產生的文化權概念亦具有多樣性。但不變的是，文化是以「人」為主體，因此，藝文活動辦理目的亦應該是以「人」為核心。然而，「競爭型」思考的是活動的立即效益，而「設計型」思考的才是活動參與人的網絡永續連結。國立臺南生活美學館作為文化部隸屬機構，在執行藝文補助審查機制時，亦期能落實以「設計型」作為藝文活動審查機制的標準，藉以讓服務區南部七縣市的藝文活動因此可以永續發展。鄭安齊(2016)在〈初探柏林藝文補助現狀(下)〉一文亦指出：「隨著經濟型態、勞動模式，甚至是國際間政治環境的變遷，藝文潮流遞嬗，沒有道理藝文補助政策卻能夠數十年如一日。……藝文創作的實踐，畢竟不僅是單一現象而已，它廣泛的連結到我們生活中的每個層面。如何確保它的物質基礎，確保其自主而永續的發展，當是排在政治議程中首要的位置。」

參考文獻

- 王志弘，2015。通往城市權的文化路：都市脈絡下文化權利多重性的限制與可能，劉俊裕、張宇欣、廖鳳玓主編，2015，臺灣文化權利地圖，頁：61-86。臺北：巨流圖書公司。
- 行政院研究發展考核委員會，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。

- 吳介祥，2016。再批文化部補助政策，藝術家雜誌，第 497 期，<https://www.facebook.com/notes/hsiang-hsiao/%E5%86%8D%E6%89%B9%E6%96%87%E5%8C%96%E9%83%A8%E8%A3%9C%E5%8A%A9%E6%94%BF%E7%AD%96/1443924038955181/>（瀏覽日期：2016/10/08）。
- 吳莉君譯，提姆·布朗原著，2011。設計思考改造世界 (Change by Design)。臺北：聯經出版事業股份有限公司。
- 莊雅琇譯，山崎亮原著，2015。社區設計 (コミュニティデザイン)。臺北：城邦文化事業股份有限公司。
- 陳東升，2016。從設計到「社計」的社會學想像 (上)，<http://www.seinsights.asia/story/257/13/1589>（瀏覽日期：2016/06/28）。
- 陳玲玉，2011。我國政府藝文補助政策評估，弘光學報，第 63 期，<http://gas.hk.edu.tw/main/download/journal/63/81-96.pdf>（瀏覽日期：2016/08/03）。
- 劉俊裕，2015。文化基本法：追尋臺灣人民參與文化生活的基本權利，劉俊裕、張宇欣、廖鳳玎主編，2015，臺灣文化權利地圖，頁：25-59。臺北：巨流圖書公司。
- 鄭安齊，2016。初探柏林藝文補助現狀 (下)，藝術家雜誌，第 496 期，<https://www.thenewslens.com/article/51772>（瀏覽日期：2016/10/19）。

作者簡介

李慈敏現任國立臺南生活美學館助理研究員。