

淺談文化行政的實踐與反思

口述作者 ■彭俊亨 / 元智大學文化政策與文化產業博士學位學程副教授

文字整理 ■王婷虹 / 國立政治大學公共行政學系

為了促進《保護和促進文化表現形式多樣性公約》及聯合國 2030 年永續發展議程目標的實現，2018 年聯合國教科文組織（UNESCO）發佈《重塑文化政策》(Reshaping Cultural Policy)報告，檢視四項目標的達成：以達成「支持永續文化治理體系」、「實現文化產品和服務的均衡流通，促進藝術家和文化專業人士的流動」、「將文化納入永續發展框架」以及「促進人權和基本自由」等四大目標，綜觀各國文化政策可以發現彼此政策擴散與政策學習的軌跡。而在我國，文化政策又是如何形成與實踐呢？

台灣文化政策的發展脈絡

文化政策係以制度性支持引導美學創造力和集體生活方式的橋梁，具體實現在系統、規劃的行動引導，並由相關組織所採行，以完成目標（Miller and Yudice, 2002）。回顧台灣文化政策發展脈絡，在一九五 0 到一九七 0 年代，國家機器的力量強勢主導文化的發展，由政府決定扶植或壓抑哪些文化。致使台灣固

有族群的母語使用、藝術創作形式、本土及地方文化發展受到極大的戕害。

一九八 0 年代，行政院文化建設委員會成立，各縣市地方政府興建文化中心，當時文化事務主要聚焦於辦理藝文活動，進行藝文團隊的資源分配，偏重贊助精緻藝術並滿足菁英品味的需求，一般稱之「現代主義時期」。例如雲門、新象等藝文團體也在這時期成立。

時至一九九 0 年代，受到日本造町及歐美以社區為振興基礎的影響，我國文化政策亦開始關注地方與社區，大家所熟悉著重共同體意識培養的社區總體營造運動於焉推動。這時期，各縣市文化中心改制為文化局(處)、各地方藝術季及國際小型展演活動遍地開花、「文化藝術獎助條例」的通過、國藝會的成立、公共建設設置公共藝術等，顯現出「去中心化」階段的特色。

繼之受國際文化政策思潮的影響，經濟論述融入文化政策，文化行政開始思考經濟生產、消費的關聯性，在 2002 年提出「文化

創意產業發展計畫」；而後提出「文化公民權」的概念…。回顧台灣文化政策發展的軌跡，從國家干預、地方分權、促進民間支持藝文、文化經濟、如何保障文化參與、落實多元文化，逐漸使我國的文化政策理念和方針更加清晰。

然而我們究竟該如何勾勒台灣文化？可以從兩個面向來思考，我們需要知道「我們是誰？怎麼看自己？」，這是個「自我認同」的問題，進而也才能「讓世界知道我們是誰？如何看我們」。

台灣文化治理的思考向度與主軸

在文化治理方面，是以從「文化民主化」到「文化民主」為核心理念，保障人人都能自由且平等地參與、近用和享受文化的「文化公民權」，讓文化多樣性成為豐富每一個人文化生活的重要養分，打造屬於全民的文化公共領域。2017年舉辦的「全國文化會議」，召集了全國關心文化藝術領域的公民，一齊討論訂定文化政策白皮書、《文化基本法》及相關議題，可以說是影響後續文化政策制定的關鍵會議。當中的議題涵蓋了六個主軸：「文化民主力」，即推動文化治理變革與組織再造；「文化創造力」，即支持藝文創作自由與培養美感素養；「文化生命力」，即文化保存與扎根、連結土地與人民歷史記憶；「文化永續力」，即文化經濟與文創產業生態體系的永續；「文化包容力」，即促進文化多樣發展與交流；最後，

是「文化超越力」，讓人文及科技得以融合。透過前述不同議題的公民參與討論，並接續政策的規畫和執行，而四年一度的全國文化會議也預計在2021年下半年再次召開，凝聚新的興革意見。

文化治理的想像：扎根與藝文生態永續

建立文化治理的架構，是為文化長遠發展立下基礎。想像一棵大樹，要先植入種子、向下紮根，才能向讓文化生態向上發展、枝繁葉茂。所謂扎根，便是建立「文化治理公共支持體系」，透過歷史扎根、教育扎根以及在地扎根，連結土地與人民的歷史記憶，從而支撐建構起「藝文發展生態系」與「文化產業生態系」的發展。

為使文化環境發展更好，開展從「0到1」的不同可能及「1到∞」的商轉模式應用，透過藝術創作的培養與支持、整備金融法規、鏈結產業分工、IP內容的多元開發應用、國際行銷拓展…等，藉由補助、獎勵、輔導、投資、融資，及減免稅捐等不同政策工具，建構出整全而立體的「藝文發展」與「文化產業」體系。

以「文化內容產業生態系」為例，成立文化內容策進院、以前瞻計畫支持多元內容產製並加速科技應用、爭取國發基金百億投資帶動民間投融資、首創漫畫輔導金及漫畫基地、推動台北國際書展及文博會等展會升級轉型等工作，期能增加原生文化內容產製的

質量，這幾年台片、台劇萌發的能量，「文化台流」的形成，指日可待。

簡介《文化基本法》的內涵與架構

過去曾參與《文化基本法》、《國家語言發展法》、《國家人權博物館組織法》、《文化內容策進院設置條例》、《國家電影及視聽文化中心設置條例》等重要立法的完成。其中《文化基本法》的發布，補強了《文化資產保存法》、《文化藝術獎助條例》、《文化創意產業發展法》、《博物館法》、《公共電視法》、《電影法》及《水下文化資產保存法》等文化法規之不足，更加完備了文化治理體系。

《文化基本法》為我國文化施政之上位綱領，將文化融入國家發展的整體視野，其核心理念是「文化民主」，強調民眾的文化公民身分，以及由下而上的文化治理；其次則是各項施政應涵納文化特色，讓台灣多元文化蓬勃發展。除明定文化公民權之自由與平等原則外，也明列國家應保障人民之文化近用權、語言權、智慧財產權、文化政策參與權等基本權利。

前述有關立法目的、基本價值與原則以及欲保障的權利，皆已融入在《文化基本法》之法律架構中。此外，文化基本方針亦有所規範，如第 9 條到第 20 條，包括保存及維護文化，以及博物館、圖書館與文化空間等的提供；文化治理的相關規範則呈現在第 21 條到第 27

條，包括中介組織、中央與地方的協力、文化人才的人事制度、充實文化預算等的議題。換句話說，《文化基本法》立法後，將與其他既有文化相關法規形成完整的法律體系，以具體落實文化治理。

文化行政的反思：文化影響分析、文化發展基金、組織再造、文化平權

文化政策發展至今，包括《文化基本法》推行頒布後，在執行面有哪些議題值得我們進一步反思？茲舉例如下：

（一）我們如何進行文化影響分析報告？

《文化基本法》第 22 條第 4 項以及第 25 條規定，除締結國際條約、協定時應進行文化影響評估外，國家制定重大政策、法律及計畫有影響文化之虞時，各相關部會得於文化會報提出文化影響分析報告。然而文化影響評估要如何進行？目前尚未被落實，其他部會對此議題也較為陌生，如何推動使其發揮功用、建立評估的方法和指標，避免淪為作文比賽，是項重要挑戰。

（二）我們如何籌措文化發展基金？

《文化基本法》第 24 條係規定各級政府應寬列文化預算、設置文化發展基金，辦理文化發展及公共媒體等相關事項。但具體而言如何設立施行？基金之財務來源？有哪些財政收入可納入文化發展基金運用等問題，亟需研析解決。

（三） 我們如何對組織進行再造？

因應政策變遷及業務需求，文化部也面臨組織架構的再設計及分工的調整；透過專業中介組織（包含行政法人及公設財團法人）推動藝文以及文化經濟發展，例如是否將博物館行政法人化或設立新的行政法人；為整合資源，未來如何整合現有包括公視基金會、中央廣播電臺及中央通訊社等公共媒體建構具公共性、產業性及國際性之公共媒體體系，尤待更多社會對話。

（四） 我們如何落實文化平權？

文化平權的落實特別注意文化較弱勢的個人與群體，包括：兒童、老人、身心狀況、移民、原住民族、經濟地位或貧困者等。從降低社會歧視的因素、消除文化參與的障礙及促進共融文化的發展等面向，如何在政策上推動？如何確立推動架構？與跨部會的合作？仍待進一步落實。例如，語言少數的文化平權，保障母語使用者的教育資源，創造國家語言的友善環境；解決資訊與溝通、空間與設施障礙，以強化高齡人士、不同障別者的文化參與、偏遠地區民眾的文化近用等。

上述討論是參與《文化基本法》推動立法後，從實務工作中持續思考的相關議題。

Covid-19 對文化創意領域的影響

2021年2月的「Covid-19對歐盟夥伴國家文化創意領域的影響評估報告」中提到，疫情

的持續延燒，造成國際間文化的發展落差，不僅加劇全球和各國內部的不平等現象，將使文化創意產業的收入結構更不穩定。長遠來看，疫情產生的深遠影響，包括：消費者購買力下降、減少國際旅遊，導致市場供需縮減；公共或私人資金減少對創意和文化產業的投資，導致文化生產萎縮；也可能致使文化多樣性發展受到更多挑戰。

疫情之下，數位轉型也成為發展國際文化關係的突破口，例如呼籲藝術家進行「虛擬移動」(virtual mobility)的「藝術家的電子移動」(E-mobility of artists)，或是透過文化藝術線上交流(易)，促進新的國際合作。不過，數位轉型的同時，我們也需要思考：數位轉型是否有利於吸引觀眾？是否損害文化體驗的真實性？是否有損文化表現的完整性？又或是開始提供免費的網路文化創意作品，但數位內容營利模式尚未建立，如何確保相關創作者之收入來源？最後，部分文化參與者缺乏數位化的能力及意願，這些亦有可能影響藝術的展現。例如從過去面對面的實體演出，到現在的線上呈現，這樣的轉變能否足以讓觀眾沉浸其中？線上的收費模式，對主辦單位營收的影響為何？最後，主辦單位也須有足夠的數位化能力，方能讓線上演出付諸執行。換句話說，數位平台如何取代面對面的商業模式或與之互補，正是後疫情時代下文化

關係經營的曙光。

因此，面臨疫情下的數位轉型，我們應加速規劃數位文化策略，善用數位科技促進文化參與和近用，維護多元平權，形塑數位時代的文化公民社會；同時強化數位時代的原生文化內容生產，落實本國文化傳播權，形塑國家文化軟實力。

結語：人民是文化的主體

人民瞭解並參與文化政策的形成，是參與文化很重要的部分。無論透過文化民主化的推動及文化民主的落實，都是為了建構以人民為主體的公共文化。正如《文化基本法》第3條所述：人民為文化與文化權利之主體，享有創作、表意、參與之自由及自主性；同時，身為文化公民，我們共同持續參與歷史、教育、在地紮根的基礎工作，讓藝文發展及文化產業生態系能夠相輔相成、相互茁壯。

展，有豐富的文化行政經歷，曾任文化部政務次長、國家電影中心董事長、生活美學基金會董事長、國家文化藝術基金會執行長、基隆市文化局局長等職。



作者簡介

彭俊亨副教授為國立政治大學公共行政學系博士，目前為元智大學文化政策與文化

產業博士學位學程副教授，其主要的關注議題為文化治理、文化政策與行政、公共創新、非營利組織管理等。彭俊亨副教授長期投入文化領域，熟稔國內藝術文化生態及產業發