

國立臺灣大學社會科學院政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
碩士論文

指導教授：蕭全政 博士

戰後臺灣文化政策發展之政經分析，1949-2013
**The Political Economy of Cultural Policy Development
in Post War Taiwan,1949-2013**
(口試本)

學生姓名：王 瑞 雯

學 號：P99322012

中華民國 103 年 4 月

目次

第一章 緒論	1
第一節 問題意識.....	1
第二節 文獻探討.....	9
第三節 分析觀點及架構.....	14
第四節 章節安排.....	18
第二章 威權體制前期的文化政策，1949-1981.....	19
第一節 威權時期的國內外政經情形.....	20
第二節 中央高壓統制下的文化政策.....	27
第三節 民間本土意識的伏流	36
第三章 威權時期後期的文化政策，1981-1987.....	45
第一節 威權時期後期國內外政經情勢變化.....	46
第二節 國族主義與現代主義並行的文建會成立.....	51
第三節 重中原、輕本土、重精緻、輕常民的文化政策.....	57
第四章 威權轉型時期的文化政策，1987-2000.....	61
第一節 解嚴後的國內外政經情勢變化	62
第二節 生命共同體為核心的文化政策	69
第三節 去中心化的文化政策	83
第五章 民主鞏固時期的文化政策，2000-2013.....	91

第一節 政黨輪替後的國內外政經情勢變化.....	92
第二節 全球化下文創產業擔負重任.....	101
第三節 亟欲創造新格局的文化政策.....	115
第六章 結論與建議.....	125
第一節 研究發現.....	125
第二節 政策建議.....	132
參考文獻.....	134

表圖目次

圖 4- 1 中央政府文化支出及其占總預算比例.....	76
圖 5- 1 2002-2012 年文化創意產業營業額走向.....	106
圖 5- 2 2008-2012 臺灣文創產業受雇員工人數一覽表.....	110
圖 5- 3 文建會與文化部近五年補助各縣市經費項目補助金額變化...	121
圖 5- 4 2008-2013 文化部公款補助縣市政府經費概況.....	122
圖 5- 5 近五年補助縣市政府：各縣市人均獲助金額趨勢圖.....	122
圖 5- 6 2008 至 2013 文化部社區營造相關計畫預算編列情況	123
表 5- 1 2002-2009 年各部會投入文創產業經費彙整表	106
表 5- 2 各國文創產業佔全國 GDP 比例	107

第一章 緒論

第一節 問題意識

文化是一切社會發展的基礎，即使是經濟發展，假如沒有堅實的文化作後盾，經濟成長的成果也是脆弱而危險的。文化是指一個民族的生活方式及其設計，然而生活方式與設計也是一個很寬廣的範疇，從具形且可觀察到的生活必需物質，如工具文化，到人際關係的準則規範，乃至表達內在情操的藝術、文學、音樂、歌舞，以及宗教、信仰等都涵括在內，甚至還包括了那些不可觀察而抽象存在的價值觀念、邏輯思考、象徵意義，以及理想典範等。也因為範疇很大，所以不同的人對文化及其內涵的看法，也就歧異頗大(文化白皮書，1998：16)。

一個國家會將文化作為政策，自然也不會只是裝飾性、邊緣性的，甚或是可有可無或是放任自由的；文化政策通常隱含特定的意識形態與價值觀，也隱含一個國家或民族或族群文明內涵的制度設計與基本建設；它通常不是單純依賴單一關係而存在或是獨立的在運作，而是在整個社會變遷的複雜過程中，由各個政治、社會、經濟、文化層面，官方的或是民間的各個行為者之間不斷的相互聯合、競爭或衝突，以極大化其各自的政治或經濟利益，或極佳化其政治與經濟資源的利用的結果(蕭全政，1997:12-13)。

戰後臺灣文化政策的發展，在威權時期、威權轉型以及民主鞏固三個時期，均反映出各時期所隱含的特定偏差(bias)以及偏差動員(mobilization bias)。此處所謂的偏差，意即在現行特定的時空背景一個特定利益關係的分配狀態；因應政經脈絡的變遷，而隨著人、時在變化(蕭全政，1997：11)。而偏差動員，即每一個理性行為者，為了追求本身的最大利益，都會因應不同的政經變遷，利用各種可能形塑特定政策、法規或組織、制度等行為，以體現對其有利的特定利害得失關係模式，而透過行動或動員以形塑某種特定偏差(蕭全政，1997:5-7)。

威權時期中央政府為了鞏固國家統治的正當性，為求威權體制的永續化，創造以中華民族意識的符號認同，故其文化政策強調中國文化的正統性。這段期間

中央政府對民間各項文化行為者的全面性的管制，包括臺灣地方語言的禁制使用、民間戲曲及音樂的限制、宗教文化活動的禁抑等。文化政策追求的是整個國家意識的操控及主導，而不是當時臺灣土地上人民的生活及情感。

威權轉型時期，隨著國內外政經社文環境的劇烈改變、解嚴以及各項禁錮的解除，潛伏的民間力量紛起並開始對於威權時期全面管制的反彈。回應這股民間的力量，李登輝執政時開始有了本土化運動、社區總體營造，以及心靈改革等，進一步鞏固中央統治及建構國家主體性的文化政策。

而後，在民主鞏固時期，因應著兩岸關係的改變、臺灣經濟優勢的不再，以及全球化浪潮的興起，中央政府為解決經濟的困局以及建立文化的主體性，在文化政策上，強調文化公民權的建構、文化創意產業的扶植，以及兩岸文化交流的拓展等。

這三個時期都具體的展現了在當時的時空脈絡下，文化政策鑲嵌在國內外政經結構，從醞釀、形成、規劃及施行，均受到國內外政經情勢、兩岸及國際關係變化的影響。文化政策展現政府與民間各行為者之間關於國家意識、政府運作以及各種文學、音樂、藝術等等各項文化活動，甚至牽動到經濟發展等等的主導或被掌控之種種利害得失關係。這些政策，很明顯地，對於相關的民族、族群或其它相關團體與個人，都會產生不同的利害得失，並因而引起相應的支持與反對，或相關的聯合與衝突。

梳理我國文化政策與國內外政經社文環境交織的關係，在政府遷臺初期，中央政府積極藉由文化國族主義來凝聚國家共同體意識，運用日益強勢的政府機關來灌輸國民應有的國家意識。政府與文化菁英進行了一場大型的意識形態建構與思想改造工程，各項文化施政上的表現，充分呈顯出文化政策中的國族主義思維。從1953年蔣中正發表〈民生主義育樂兩篇補述〉，並以它作為文化層面的施政綱領與文化活動的指針，在該文中將當代的文藝和中國的傳統文化密切地聯繫；並視為當前文藝界應該效法的典範，以強化本身做為道統繼承者的形象、鞏固國民黨政權，並建立官方文化的權威性格。在當時，文化尚未成為一個獨立的部門，育、樂是作為整個社會政策的一環來考量，特別重視的是文藝作為精神作戰武器的政治功能，文化政策即為反共文藝政策（蘇昭英，2001：34-41）。

1967年，教育部文化局成立，是政府成立機關執行文化政策實務的開始。¹直到1968年，對應中共發動的文化大革命，中華文化復興運動推行委員會(以下簡稱文復會)成立，與文化大革命產生對立的聲勢，在政治上有其一定的成效。²然而，文復會工作大半著重於倫理文化的重整，強調德性的文化目標，卻難因應多元化現代社會的文化需求。

在1960及1970年代，臺灣的文化發展，在與戒嚴時期營造的政治氛圍交互作用下，中央政府主導的意識形態幾乎穿透了各種文化藝術的實踐與活動；「復興中華文化」即是文化政策的核心。但是，在文化與政治不分的情況下，官方的文化政策也就因而難以引起民間的共鳴，產生嚴重的文化落差。1960年代開始，臺灣在國家現代化過程當中，引進並探討了西方的新思潮；文化藝術的發展受到西方現代主義的影響非常深刻。這種文化風格，從社會面的觀察，標明了社會本身因著經濟、政治原因引起的結構性轉變；臺灣在這段時間，政治上的高壓管制仍未鬆動，經濟社會急速朝向現代化方向發展而產生結構性的轉變，孕育了「現代主義」的文化邏輯。在此同時，民間鄉土文學運動使得文化的各個領域受到洗禮³，並展開對西方文化的反省，企圖尋找根植於臺灣本身經驗的身分。相較於政府還在僵硬的戒嚴心態，官方沉浸於國族主義的文化政策思維時，民間的文化藝術領域，以其活力、所累積的經驗，以及朝專業化、精緻化和西方化的發展，也影響到日後政府對文化行政部門的規劃理念(蘇昭英，2001:48-50)。

1977年，蔣經國先生因應著當時國內外政經環境的需求，提出新的十二項建設，其中一項即是「文化建設」。1978年又頒訂了「加強文化及育樂活動方案」，列出了12項重要措施，而第一項措施即為「設立文化建設和文化政策推行的專管機構」；因此，1981年，文建會成立（文化白皮書，1998：18-19）。在1980年代，正是臺灣政經社文發展的關鍵年代，在各方面產生結構性的變化。在國際上，中共政權取得外交的優勢，臺灣在尋求國際突破上屢遭挫折，創造新的國際角色已

¹教育部文化局業務範圍，偏向文化行政執行層面的圖書出版、廣播電視、電影事業於文藝工作，文化局的成立與推動中華文化復興運動有密切的關聯，當時認為文化與教育不能分開，因此在教育部設文化局以復興中華文化，但是，文化業務非常繁雜，文化局掌管的業務牽涉太廣，與內政、交通、教育各部及新聞局均有關聯，不滿六年或因績效不彰及角色定位不明，遭被裁撤。

²蔣中正在1968年文化復興節致詞時曾說：「我們知道，今日中華文化復興運動，乃是針對毛共『文化大革命』進行思想戰與文化戰的重要武器！…前面我為大家指出的倫理、民主、科學的文化及復興，亦就是大家的決心、責任和準備工夫的根據，是大家奠國基於方寸之地的良心上之建設。」由此可見，文復會成立的意義是政治與文化兼具的(文化白皮書，1998：18)。

³鄉土主義風潮包括鄉土文學運動(1972)、中國現代民歌運動(1975)、臺灣新電影運動(1983)等等。

成為不得不然的抉擇；中期以後，在政治上，隨著解嚴，黨禁及報禁的開放，政治民主化與多元化，給予臺灣文化發展較大的空間；在經濟上，經濟環境的改善與經濟自由化、國際化，給予臺灣文化發展較多的資源；尤其1987年解除戒嚴之後，社會力大量釋放，種種抗爭出現、本土化運動與自主風潮的興起，以及國會全面改選和民選總統的實現，臺灣整體環境產生了結構轉型，政治的民主與開放促使政府不得不正視文化政策的推動。

因此在戒嚴後期成立的文建會，引進現代主義的風潮，但又尚未脫離「中華文化復興運動」傳統道德的強調；這時期的文化政策主調為是「重中原、輕本土、重精緻、輕常民」（蘇昭英，2001:64）。⁴文化政策主要是以服務藝術專業工作者，以及具備藝術鑑賞能力，掌握特定藝術資本的社會菁英階層；著重在以西方精緻藝術、中國傳統藝術等都會品味的藝術文化；在此同時，漸漸可以觀察到，民間鄉土文學論戰的影響，以及本土意識的萌芽，中央政府已經開始有獨立的、系統的、地方特色的文化觀，並嘗試表現在文化政策上。

1987年解嚴以後到1990年代，國際及國內均有大型且激烈的變動。在國際上，包括歐洲共同體的整合、蘇聯的解體，世界各國重新建構全球的新秩序；在國內而言，1991年開始，動員戡亂時期的宣告終結、懲治叛亂條例的廢止、兩岸互動的擴大、外匯存底傲視全球，這個時期經濟及社會因素均面臨的重大轉變。在族群存在的社會結構上，因著國家機關威權力量的減弱，在野精英掌握的政治、經濟、文化三方面的變化趨勢，開始挑戰國民黨的文化霸權。國民黨政府與反對黨大量使用「臺灣意識」、「臺灣人民」等民粹主義的訴求召喚人民，乃是與臺灣政治轉型中國家機關權力的結構重整，民間社會的興起有關。

這段時間的文化政策，在李登輝主政初期，因應著威權轉型尚未完全完成，另一方面在「一個中國」原則下國際孤立之故；李登輝的治國理念強調建構臺灣的主體性和體現主權在民的核心，提出改善自身的政經體質與抵抗外來政經挑戰的策略，及生命共同體的主張(黃子華，2006:78)。因此，執政者透過文建會，以文

⁴以「東北角民俗技藝園區籌設計畫」為例，雖然地點興建於宜蘭冬山河畔，但是從規劃、興建到營運完全由中央控管，關於其展出的內容能否和地方民眾的生活，真實社會脈動乃至地方整體發展方向，產生結構性的整合，表示疑問(劉永逸，2008:25)。

化、道德與社會建設等，以凝聚臺灣成為生命共同體。文化政策致力於臺灣文化的精緻化與擴散化，鼓勵臺灣主體性與本土文化的發展。政府所推動的本土化及民主化被統派人士視為「去中國化」的措施，並藉此鞏固政權。中央文化機關的文化政策思維，也因此進行大幅度的轉換。民間的社會力量從不同部門以不同形式湧現，民間鄉土性、自創性、自發性的各種文化運動，開始挑戰衝擊著中央機關長久以來的思考模式，影響了文化政策的論述與思考。其中，關於族群關係與多元文化、社區主義與社區總體營造、女性主義及其文化意涵、心靈改革與社會再造、後現代主義等陸續的被討論。

這段時間的主要重點，是地方主體性的崛起，由過去中央強勢主導的「國家文化」政策，轉型到以「地方文化」施政為重點；生活與文化的結合，也是這時期重要的文化論題，文化的生活化發展，更深化了臺灣文化政策的本土化與民間化；最具代表性的是「推動心靈改革」及「社區總體營造」兩項，以及陸續推出的重大工作，包括全國文藝季交由地方主辦、地方文化行政資源的整合、國際展演活動的地方化，以及社區文化發展的推動等等。

同時，由於政治民主化，使得民選的執政者或政權，必須直接面對人民的權力意識高漲和全球化競爭的壓力，而慢慢開始以文化治理的機制，做為處理面對這兩方面的壓力的手段之一。這也使得文化必須走向更深一層的文化政策與文化經濟的思維，而使得文化政策越來越負擔起創造經濟發展的利基，以及中介協調不同群體的利益和認同的角色(劉永逸，2008:41)。

2000 年首次政黨輪替，這段時間國內社會呈現日益高漲的消費社會文化，結構性的產業移轉，財富分配也日益失衡。而國家的經濟發展政策，因新的國際分工與再結構受到衝擊，國家的經濟發展越來越依賴政治上對立的中國，因此臺灣的經濟優勢不再，如何振興經濟是重要的課題。此外，當時執政黨以「族群關係」與「國家認同」為基本的文化政策取向，並且在全球化的風潮，臺灣社會在全球通俗文化的衝擊之下，產生兩種反應，一是本土文化的商業消費文化的興起，另

一方面則是刻意的重建臺灣的國家與本土認同。當時的文化政策，其共同思維與主張，即建構以臺灣「本土文化」為基礎，來實現「多元文化」的發展。

這段時間重要的文化政策是「文化創意產業」的理念與政策的推行；文化創意產業雖在政黨輪替後才廣為人知，但其發展的脈絡卻可追溯至「社區總體營造」政策。在 1994 至 1995 年間，政府在推動社區總體營造運動的同時，為解決鄉村地區傳統產業失去競爭力的問題，開始提出「產業文化化」與「文化產業化」的口號；認為文化創意產業正是「知識經濟產業附加價值最高類型」(文建會，2003:4)。因此，2002 年臺灣將文化軟體視為國家建設的重大工程，以產業鏈的概念型態，重新定義文化產業的價值，結合人文與經濟以發展兼顧文化積累與經濟效益的產業(王俐容，2003:7)。文化創意產業被視為另一種形式的產業政策，它主要基於拉抬經濟景氣以厚植國力，並提升臺灣國際能見度及國際地位。

這段時間另一項重要的文化政策，奠基於當時執政黨對「臺灣主體性」的強調，而提出的文化公民權。⁵文化公民權的提出，是在保障公民的文化權利，又強調社區公民在文化藝術上的義務與責任；討論文化公民權時，經常觸及臺灣的族群議題，隱含營造新社會、新國家的目標，文化公民權的論調似乎只是強調臺灣主體性的一種包裝而已(郭為藩，2006：243-244)。

民進黨在其從 2000-2008 年的執政時期，致力於建立臺灣文化主體性，嘗試透過經濟、政治的連結，在不同的文化群體之間，建立起一個可以互相對話、共榮、共生的平臺。文化創意產業政策是從經濟的角度，讓文化突破既有格局，在和經濟的相互合作中，產生推進提升臺灣社會競爭力的作用；而文化公民權則是嘗試結合文化與政治，以建立臺灣公民社會的基礎。

2008 年以後，政黨再次輪替，面對中國大陸的磁吸效應，臺灣的經濟優勢不再，國際上處境也常陷入困局。文化這個概念便被當局者拿來運用，希冀藉此以為軟實力，擺脫困局；並利用國際風行的文化創意產業，希望為臺灣的經濟開

⁵ 「文化公民權」的第一層意義是政府如何滿足人民的文化權，即保障每個國民都有接觸文化資源的機會，第二層意義就是民眾必須參與活動，參與藝術創作是人民的權力，也是義務。如此，才有助於臺灣文化環境的總體提升，也是促進文化公民社會建置的重要契機。

拓出另一條道路。國民黨政府著重在兩岸恢復對話及和解，於文化政策上的重點聚焦於文化創意產業，完成文創法的立法，強調國際間的文化交流，及臺灣書院的規劃設立，但成效尚未顯現。及至 2012 年文化部的成立，又到了新的時代；在這段期間，文化政策一直面臨著許多的爭議，包括全球化、本土化的爭議、文化與產業的爭議、兩岸交流的爭議。文化部首屆部長龍應台提出的泥土化、國際化、產值化、雲端化，正是在當代各樣價值衝突、科技與傳統並陳，及純文化與追求產值中，竭力在矛盾中尋求平衡發展。

從實存角度看，被組織或制度網絡所交錯串聯的行為者，不必然是自然人，也可以包括各種團體、組織、政府，甚至跨越國界的多國公司與國際組織等由自然人組合，或這些組合再組合的各種單位，只要這些單位能完整表達意願並追求利益，都可視為政治與經濟的基本分析單位(蕭全政，1988：43-44)。這些不同層次的行為者，都分別被鑲嵌於重重交叉且錯綜複雜的組織與制度脈絡中，而且就在這些組織與制度及其他客觀因素的動態變遷中，追求或展現其生存與發展。當然，這些行為者為解決生存與發展問題而進行的理性政經行為，亦將促成相關組織與制度的變遷(蕭全政，1997:6)。戰後臺灣文化政策的發展，其表現在相關政策、組織與制度的變遷者，事實上即反映相關行為者的理性政經行為，並有其相應的聯合與衝突。

因此，檢視我國文化政策的發展，其鑲嵌在臺灣整體政府政策下，受到國內外政經變遷、國際環境的變化、兩岸的關係所影響。制度的建立皆有其歷史脈絡，是經過時間的累積而形成的一種規範，且必須配合社會經濟的發展，適時改變與調適，才能因應社會變遷。而制度的可行性與存續的命運，端看制度所隱含的偏差是否能與內外政經權力體系及政經合理化方向互相配合；若不能互相配合，則相應的對策、組織與制度，即須進行政治、經濟性的調整(蕭全政，1997:11-13)。

本研究從威權時期臺灣的文化政策開始、到 1980 年代臺灣政經社文發展的關鍵年代中，文建會的成立(1981 年)、解除戒嚴(1987 年)、政黨輪替(2000 年)，直至

2012 年文化部成立，從威權時期、威權轉型以及民主鞏固等不同時期的政經環境變遷，提出具有代表性的文化思潮與對策，檢討在不同政經環境下文化政策制定與變遷的脈絡，進而觀察 2012 年文化部成立後，如何在現今時空環境下，提出更與時俱進的文化政策走向。

第二節 文獻探討

文化政策的相關文獻範圍非常廣泛，各種不同層面的分析，包含各種整體、個案的，從美學藝術、建築與城鄉、都市計劃、公共行政、經濟產業、政治面等各領域；相關的研究內容，則囊括了文化組織、文化產業、文化建設、文化思潮等各式的議題。本研究係為釐清在宏觀的歷史脈絡結構變遷與相關因果關係影響下，戰後臺灣在各時期的文化政策所展現的風貌；探討的議題，分別以臺灣文化政策變遷研究各面向，以及在歷史脈絡下，臺灣文化政策分期探討等分述及探討如次：

壹、臺灣文化政策變遷研究分析

一、以歷史脈絡面向為研究焦點者

相關文獻是以歷史結構分析來探討臺灣的文化政策，蘇顯星(2002)利用歷史結構、文化霸權理論、政治居主觀念和民間社會才是文化的主體力量等四大概念，來探討戰後臺灣文化建設與政策發展的變遷歷程。他著重國家推行之文化政策以及文化行政、立法制度化之建立與變遷、與文化活動的描述，輔以整體環境之氛圍說明。

楊式昭(1999)回溯臺灣文化政策的百年發展，從光復前後的文化政策的發展脈絡及其對後世的影響，整建臺灣的文化軌跡。他並認為光復後的臺灣各項建設得以快速發展，是國民政府將大量中國傳統文化傳入所獲致的，而國家角色介入的深淺，影響著文化政策面。

劉永逸(2008)認為臺灣在戰後並沒有將文化作為一獨立的政策思維，一直到了文建會成立之後才改變。文化政策制定的過程中，都必須面對理念

上的「自由主義」與「社群主義」衝突的矛盾；再者，文化政策長久以來都被置於邊陲、次要的角色。

二、以政治面向為研究焦點者

相關文獻是強調政治面向在文化政策中扮演的舉足輕重角色，蘇昭英(2001)針對「文化」意涵論述之探討，及其對於形成「文化政策」內涵之影響；戰後臺灣文化政策轉型的軌跡，從「中華文化復興」運動時期，西方現代觀念引進之後的現代主義時期，到1990年初開始的反思性時期等三個階段中，各期的文化政策特質，及其所呈現的「文化政治」(cultural politics)意涵；她研究國際學術界中，文化研究領域有關文化政策研究的最近趨勢，著重於文化與政治、政策和管理概念的辯證關係型態。

戴美慧(2003)認為臺灣的地理環境、族群、語言政策及宗教活動等四個面向，影響臺灣多元文化的發展，包括中國文化的延續、日本文化的影響、美國文化的衝擊、多元文化主體意識的覺醒。她認為文化多元主義已成普世價值，其「政治正確性」足以成為當權者「政權正當性」的來源，致易成為裝飾、象徵性的操作概念；因此，臺灣文化應儘早建立主體性，方能避免成為統治者運用的工具。

張宏維(2008)以文建會預算結構的變化，來看臺灣文化政策之演變，從整體預算科目及金額變動的情形，探討各時期施政的變化。他並認為政策需切合國家整體的走向、有足夠的論述基礎，及首長支持才能有效推展，而且除了「社區總體營造」外，臺灣並無持續性之文化政策。

林于湘(2000)認為被有意識地形構出來的文化面貌，尾隨著體制當局的政治輪廓的轉變而為之轉型。但是，並不純然是由上而下宰制，仍需注意來自邊緣的，民間藝文論述空間與體制架構，以及藝文政策機制三者間的曖昧辯證關係，以及模糊地帶。

三、以經濟面向為研究焦點者

相關文獻如李明芳(2004)認為李登輝時期執行的政策，主要強調國家的作用是在政治上維持整個資本主義社會型態與生產方式的統一；而到了陳水扁時期的文化政策，比起兩蔣及李登輝更重視文化政策所帶來的經濟效益。

王俐容(2003)認為臺灣的文化政策所強調的價值，從美學、社會的轉向經濟價值；時至今日，經濟價值與市場論述儼然成為文化政策「合理性」口號，但須注意過度強調經濟價值是否排擠到文化藝術的其他價值。

梁炳琨與張長義(2004)認為1990年代起，臺灣地區有著一個文化經濟再造地方的風潮。文化經濟的發展，以尊重地方差異為前提，國家文化政策由原來的德性訴求，到文化認同，到今日的文化產業化，趨向文化經濟策略。

貳、臺灣文化政策分期之研析

要解釋臺灣文化政策的發展歷程，首先要對威權體制下之政治、經濟、社會有充分的認識。在解嚴之前，因為威權統治使族群現象看似消聲匿跡，1980年代後期政治威嚇逐漸消退，隱伏的這股力量便開始浮現。「省籍問題」、「統獨之爭」乃至「(總統選舉)直選或委任制」之爭，都可看作是族群間互動的表象(施正鋒，1993:314)。及至1990年代，族群議題更激起激烈的統獨的爭議，方興未艾的族群意識，無不積極尋找自我定義，重新做歷史建構，並且具體表現在政治、社會及文化上。如外省族群的政治危機感，充分表現在組新黨與選舉動員；泛原住民運動以正名、還我土地及自治區的要求；而客家族群的焦慮感，則反映在語言文化的訴求上(施正鋒，1993:314)；這些訴求與行動，都促使臺灣社會文化發展產生重大歧異。

有關臺灣文化發展歷程，分別有幾位學者做過研究，曾任文建會主委的郭為藩認為臺灣戰後的文化政策發展分為「文建會成立前、文建會成立後、政黨輪替後」三個階段。另外，陳其南認為 1965 至 1970 年代，臺灣的文化政策由國防部政戰部門和社會教育部門主導，以「軍中文藝」、「中華文化復興運動」對抗當時中國大陸的文化大革命。臺灣本土與地方文化發展，也在當權者「大中國國族主義意識」的指導原則下，受到極大的壓抑，這和郭為藩關於臺灣戰後文化發展的第一階段的分期的描述非常近似(蘇昭英，2001:57)。

第二階段是 1990 年代，社區總體營造開始，臺灣文化政策進入「去中心化」時期。文化事務不再由中央獨佔擁有，陳其南認為在這個階段，有許多重大的文化事件，足以做為臺灣文化發展的分水嶺。立法院通過「文化藝術獎助條例」、百分之一建築經費設置公共藝術計畫、國家文化藝術基金會的成立、地方藝術季與國際小型展演活動蓬勃發展等等。文建會的發展方向轉向了地方與社區，1993 年開始「社區總體營造運動」，省屬文化機關併入了文建會，縣市政府則改制於文化局(陳其南，2006:4-5)。

根據這樣的觀察，陳其南認為 1990 年代後的文化政策和之前郭為藩主政時期又有很大的差異，必須獨立為一個時期。

另外，蘇昭英認為 1981 到 1990 年間，由於文建會之成立，臺灣的文化政策擺脫為政治服務的從屬角色。同時也從教育領域分離而獨立發展。但是直至 1990 年代初期，文化行政單位還是採取狹義的「文化」來界定工作領域，致力於以體制的力量來直接支援和催化文化藝術的發展。在 1990 年代後，文建會開始採取廣義的「文化」觀點，突破傳統文化行政的視野。包容了包括社區環境景觀，地方文化特色等主題(蘇昭英，2001)。

林本炫則將臺灣文化政策分為三階段，第一階段為 1949 臺灣光復到 1981 文建會成立，第二階段為 1982 到 1987 臺灣解除戒嚴，第三階段從 1987

解嚴以後迄今。前兩個階段都是以國家為主體，第三個階段則具有走向民間，強調參與的基本特色(林本炫，1994:2-3)。

參、綜合評析

綜合以上文獻，分別針對臺灣文化政策的歷程及變化，著重在各單面向的分析，但是，各個研究都不可避免的，都探討到歷史及政治對文化政策之影響。這是文化本來就有的複雜多變，與政治、經濟、教育、社會等各種不同的面向均有互動及因果關係。因此，雖然許多學者均梳理出數個面向來檢視臺灣文化政策的變化及內涵，但難以對宏觀的歷史脈絡結構及相關因果關係的影響，作一個全面性的解析，因此，本研究希望在整個歷史架構下，檢討威權時期、威權轉型時期及民主鞏固時期三個重要的時期，結合國內外政經社文環境的變遷、兩岸關係、全球化趨勢，進行歷史結構性的探討，並前瞻文化部成立之後，文化政策走向所面臨的問題，提供對策及建議，以為參考。

第三節 分析觀點及架構

歷史的發展有其本身連貫的邏輯；其過去、現在與未來間，必有因果關係網絡相連(蕭全政，1995:代序)。而人類社會生存與發展過程中，作為資源分配與利用之最基本元素，即為組織與制度；而任何資源之分配與利用的過程中，又隱含著一定的政治經濟特性。組織與制度之所以隱含政治經濟特性的根本原因，從一般的角度看，是他們都隱含特定的「偏差」(bias)(蕭全政，1997:5)；而此特定的偏差隱含特定的立場、特定的利害關係與特定的利害偏好(蕭全政，1997:5)；每個理性行為者，為了追求本身的最大利益，都會因應不同的政經變遷，利用各種可能形塑特定政策、法規或組織、制度等行為(亦即偏差動員 mobilization of bias)，以體現對其有利的特定利害關係；也就是透過行動或動員形塑某種特定偏差。由於涉及相關行為者之間的利害得失關係，因此任何的偏差動員，都難以避免的涉及政治性的聯合與衝突(蕭全政，1997:5-7)。

英國文化研究學者 Jim McGuigan(1996)認為：「從最狹義的藝術管理到最廣義的關於文化的政治(the politics of culture)，文化政策大抵來說是指關於價值觀的衝突、體制性的努力，以及象徵意義的生產、流通之間的權力關係」。文化政策本身就是意識形態與價值觀的結晶，它不僅只是立法與行政部門之間的協商中產生，有時候也會從群眾，從社會與時代的底層，通過各種力量的交匯發展出來(蘇昭英，2001:88-93)。而從葛蘭西(Antonio Gramsci)的文化霸權理論，也闡明一個階級如何建立其獨立於直接的政治力量之上的文化與道德的優勢。資本主義社會中資產階級的統治，主要不是依賴政治社會及其代理機構，如軍隊、暴力等來維持的，而是依靠它們牢牢佔有的意識形態領導權，依靠它們廣為宣傳、教育為大眾所接受的世界觀來維持的。

因此，文化政策就是在各種強者與弱者、支配者與被支配者的政經勢力，在

以追求資源利用的極佳化，以及利潤獲得的極大化為目標，所展現出來各自在自利動機下的複雜關係與互動。從歷史的角度看，文化政策的過去、現在和未來，都是透過歷史結構性的因果互動而綿延相連；換言之，現今的文化政策，亦將受到相關因素間的因果互動影響或制約。從實存的角度看，文化政策鑲嵌於國家政府體制及相應的內外政治經濟脈絡之中，並且深受相關政治、經濟、社會與文化結構特質及發展狀況的影響；因而經常必須從整體的角度和長期的觀點，對整個文化政策決策與規劃的實存結構和動態變遷，進行歷史結構性的因果分析。

本研究以國家機關為中心而掌握整體政治體制的特質，再行分析政治現象與政治過程的因果關係。如此的分析性概念架構的優點為：可分析更具深度、廣度的政治現象；並可從全般性的社會、歷史性結構與變遷的格局中，分析政治現象的多面性因果關係。其中，最重要的是能統合政治體制與經濟體制，而將社會現象的政治面與經濟面同時關照；同時，也可將各種政治行為者及其他國家機關間的關係與互動，化約為可以觀察、比較、分析的同類概念與架構；並且可以瞭解國家機關在相關政治現象或政治過程中的地位與限制(蕭全政，2006)。

因此，本研究係透過歷史結構的分析，對臺灣威權體制、威權轉型，以及民主鞏固時期，文化政策的形成、運作與變遷的過程，掌握重大變動的歷史性事件；並經由國內外政經社文分析，瞭解各時期重要文化政策所代表的意涵；而且透過偏差動員，瞭解特定行為者之間的利害關係，以及從歷史的因果脈絡，現今政經社文等社會鑲嵌性提出政策檢討。

參照各學者分期，本研究將威權體制、威權轉型以及民主鞏固三個時期，提出具有代表性的文化思潮與政策，檢討在不同政經環境下文化政策制定與變遷的脈絡。對其間所涉及相關行為者認知的特性與國家機關的偏差動員及鑲嵌關係，加以研究探討，以獲得整體性的瞭解。

威權時期，執政者為了鞏固政權的正統性，積極藉由文化國族主義來凝聚國家共同體意識、灌輸國民應有的國家意識；特別透過教育，來傳播民族的意象與

傳統。威權體制後期，從國際情勢的轉變，臺灣退出聯合國，中美斷交等一連串的外交挫敗；兩次的石油危機、社會的浮動，蔣經國開始推動本土化政經改革及至威權體制的鬆動、1966 年中國的文化大革命影響到 1968 年文復會的成立、教育部文化局的成立；另一方面，1960 及 1970 年代現代主義的思潮以及鄉土文學運動的紛起；直到 1981 年終有中央文化專責機關文建會成立。本研究將研析這段時間我國文化政策在威權體制高壓箝制下的展現及操作；及至後期在國內外環境的改變及社會力的湧現下，民間與官方各行為者在文化政策上的影響及展現。

威權轉型時期，自 1987 年解除戒嚴之後，1996 年總統直接民選，徹底改變臺灣的政治體制、政經政策及政府與民間社會之間的關係，社會力量釋放活力，對文化政策發展方向也產生重大的影響。因臺灣民主化與本土化的風潮，鄉土文化活動的興起，帶來文化政策的大幅調整。本階段在探討文化政策在國內外的劇烈變遷之下，主政者為了因應臺灣的處境與問題，建構臺灣主體性的核心理念、形塑以臺灣主體為主軸的國家認同，期望以此來化解內部矛盾、統獨與政爭所引發的衝突，以及其它行為者的相關配合及衝突的作為；最具代表性的政策有「心靈改革」、1994 年推動「社區總體營造」、去中心化思維的地方文化行政如縣市文化中心的興建以及文藝季的舉辦等。

2000 年及 2008 年，臺灣經過二次政黨輪替，進入民主鞏固期。這段時間，臺灣加入了世界貿易組織，臺灣市場持續自由化及國際化，全球化浪潮席捲全球，兩岸關係也從陳水扁時期「一邊一國」到馬英九時期解凍升溫。2004 年陳其南提出文化公民權導引之下的文化政策；而迎接全球化浪潮，開始針對文化創意產業扶植與推動，政府將力量介入文化領域，以創造經濟進一步發展的可能；並在 2010 年通過文化創意產業發展法。在 2000 年到 2008 年間，民進黨執政時期，希望落實臺灣主體性的政策。2008 年國民黨執政後，因應全球化趨勢，完成文化創意產業發展法，促進國際文化交流。2012 年文化部成立，提出的雲端化、泥土化、國際化以及產值化等四項目標、對國際文化拓展及兩岸交流展現的企圖心，以及積極

對各項文化產業的著力。這個時期主要是探討文化政策怎麼在全球化浪潮及經濟優勢不再之下，引進產業的觀念並大力推展文化創意產業的緣由及相關因素；並且檢討在兩岸交流日益頻繁之下，政府一方面怎麼透過文化政策來維護臺灣的文化主體性，以及在此情勢下推展的國際化的相關政策來對抗民間及兩岸的爭議。

第四節 章節安排

本論文章節共分為六章，各章節安排如下：

第一章為緒論，說明問題意識、研究目的，並回顧相關文獻，提出主要研究觀點與分析架構，做為最後各章論述的基礎，最後說明章節的安排。

第二章探討威權體制前期 1949 年政府遷臺開始至 1981 年文建會成立這段時期，我國文化政策在威權體制高壓箝制下的展現及操作，文化政策變遷與各行為者間之偏差動員關係，以瞭解相關行為者的政經社會結構脈絡。

第三章探討威權體制後期之 1981 年文建會成立至 1987 年解除戒嚴間的政經變遷，文化政策的運作及變遷；在國內外環境的改變及社會力的湧現下，民間與官方各行為者在文化政策上的影響及展現。

第四章探討威權轉型時期即 1987 年解除戒嚴至 2000 年政黨輪替時期，文化政策在國內外的劇烈變遷之下，主政者因應國內外政經環境，建構臺灣主體性的核心理念、形塑以臺灣主體為主軸的國家認同，期望以此來化解內部矛盾、統獨與政爭所引發的衝突，以及其它行為者的相關配合及衝突的作為。

第五章探討民主鞏固時期即 2000 年政黨輪替至 2012 年文化部成立後文化政策規劃之爭議及問題。這個時期主要是探討文化政策怎麼在全球化浪潮及經濟優勢不再之下，引進產業的觀念並大力推展文化創意產業的緣由及相關因素；並且檢討在兩岸交流日益頻繁之下，政府在此情勢下推展的國際化的相關政策來對抗民間及兩岸的爭議。

第六章為結論及建議，針對各階段文化政策形塑、運作及變遷的過程，歸納並探討現今文化政策所面臨的問題，作為未來加強的方向與具體建議。

第二章 威權體制前期的文化政策， 1949-1981

對開發中的國家而言，如何形塑、重整或發展其國家機關與民間社會間的關係，將會是一個關鍵的課題。若從特定國家的國內層次而言，國家機關要能出現且存續的最起碼條件，就是中央權威所累積的政治資源足以化掉社會中離心行為者的權力，而且能夠透過各種政經社文措施而確保其政治正當性與資本的持續累積；這些政經社文措施中經常隱含著國家機關分別對於民間社會中的政治社會、市民社會和經濟社會的不同支配與主導機制。以臺灣而言，威權體制和其內外政經關係，是依「一個中國」原則為中心而形塑；而此等內外政經關係的變遷，卻反而衝擊此「一個中國」原則，並導致威權體制和該「一個中國」原則的鬆懈。這正是戰後臺灣威權體制和威權轉型的基本特色(蕭全政，2001:67)。

臺灣地區威權體制的形成，始於光復後的對日接收，而 1949 年的宣布戒嚴，恢復戰時體制，更使威權體制順理成章的發展。另一方面，二次戰後東西對抗、南北對抗及其變遷，亦對臺灣地區的威權體制產生直接、間接的正面與負面性的影響。從土地改革、進口替代工業化政策、出口導向工業化政策、十大建設，到經濟自由化等展現或影響威權體制特質的政策，無一不受國際政經潮流或政經勢力影響；同樣的臺灣的文化政策的發展，也深受國內外政經情況所影響。

威權體制下，國家公權力對民間社會的控制與支配，展現在文化上，即是意識形態與傳播媒體的塑造與操控。本章第一節將先說明在威權體制，特別在 1980 年代以前，臺灣威權體制的形成、變遷以及國內外政經脈絡。第二節則檢視政府在遷臺之後，為了鞏固政權、維護威權體制的存在所施行的文化政策，以及文化政策走向「中華文化復興運動」來對抗中共合法性的政治策略，文化傳統成為政權爭取道統或合法性的基礎。而第三節則檢視在威權體制逐漸鬆動，特別是 1970 以後，民間蠢蠢欲動的文化伏流。

第一節 威權時期的國內外政經情形

在開發中國家的威權體制，不論其最高的政治權力是由政黨、軍人、宗教領袖、官僚或君主控制，它都強調以國家公權力為基礎的國家機關對於民間社會普遍的控制與支配關係，除表現在政治上對於人民基本人權與公民權的相對剝奪、限制外；社會上，對人民團體與社會運動的動員與壓制；文化上，對意識形態的塑造，及對教育體系與傳播媒體的操控等(蕭全政，1999:4)。整體觀察臺灣的威權體制，有以下特徵:第一，在國民黨統治下，民主並不是被完全拒絕的一種價值；第二，國民黨並非以一黨專政做為統治的最終目標，人民仍有許多機會能夠體驗民主與行使民主；第三，臺灣從一開始就接受了自由資本主義，臺灣人民也擁有選擇職業與生活型態的自由；第四，國民黨對於國家與社會的滲透程度很深，運用警察力量進行白色恐怖(李酋潭，2006:104-105)。

此外，國家機關所控制政經資源的相對多寡，也深受國際政經勢力與政經變遷影響，尤其是涉及或來自競爭性國家體系或是世界性資本主義體系者。從國際層次來看，在國際社會體系的擴充過程中，強國即利用其優勢的政治與經濟力，依其國家利益而塑造、改變弱國的政治、經濟、社會、文化結構性的關係。弱國內的各種相關結構關係，因而崩潰、重組，或被強化；其結果決定於強國與弱國國家機關與相關民間社會部門內各組織與團體力量的強弱，和其相互間的聯合與衝突過程(蕭全政，2001:66)。

壹、臺灣威權體制的形成及運作，1949-1971

一、國際政經環境

二次世界大戰結束後，蘇聯面對歐洲權力真空的情勢採取擴張政策，美國面對蘇聯的擴張主義則採取抵制的「圍堵政策」，防堵蘇聯勢力進入東

南歐及中歐，並且在東地中海地區建立西歐的側面護衛；協助歐洲經濟復興與戰後復原，以「北大西洋公約組織」的軍事聯盟方式嚇阻蘇聯的挑釁，並保障歐洲的安全。在「北大西洋公約組織」確立以後，蘇聯亦成立「華沙公約組織」，國際社會形成以美國為首的民主國家，對抗以蘇聯為主的共產國家之東西軍事集團冷戰對峙局勢(王明倫，1999:20-22)。

1950 年的韓戰爆發，臺灣成為圍堵共產主義防線的重要戰略據點，促使美國重新檢討其對臺政策，而恢復軍經援助。1954 年，臺灣與美國簽訂「中美共同防禦條約」，臺灣被納入東亞反共圍堵防線的集體安全體系，使中華民國政府的合法性被西方集團國家所肯定，臺灣的安全與生存因而獲得保障，也使得國民黨政府在臺的統治基礎更加穩固。在國際政經局勢的東西對抗及南北對峙的冷戰時期，以兩岸敵對和美國的支持下，以其所提供的軍事、經濟、外交等外部支持，使得國民黨政府能夠逐漸鞏固在臺灣的政權，並有效阻止中共進擊的重要因素。因此，臺灣威權體制即依美國對華政策的「一個中國」原則而逐漸發展。

二、臺灣威權體制之形成及運作

在 1945 年國民政府接收臺灣之際，即積極進行對殖民政府的產業及財產的接收，殖民政府所壟斷的鐵公路交通運輸、電話電報通訊系統，及菸、酒、樟腦等專賣事業一一收歸公營。另外，透過銀行的公營與貿易的壟斷，政府完全控制臺灣的企業、金融與貿易等，這些龐大的企業與銀行體系，是政府重要的權力基礎。

1949 年，國民黨政府因國共內戰失利而遷臺，把臺灣視為「反共復興基地」。在面對中共政權的挑戰，以及扎根未深的臺灣社會和已失去控制的國民黨等一連串國內外政經危機之下，國民黨政府亟欲建立一套威權統治之術，以掌控臺灣社會內部之安定及建立統治基礎。因此，早在 1948 年，

國民黨政府即制定動員戡亂時期臨時條款；並於 1949 年 5 月開始實施因而宣布戒嚴、恢復戰時體制，以及不斷的修訂臨時條款及各種戡亂法規，來強化威權體制的建構；並使臺灣的威權體制依「一個中國」原則而控制與主導民間社會的政經活動方向，並且制約了國內民間社會的發展與變遷(蕭全政，1990:40；1999:11)。在政治上，透過戒嚴法、臨時條款及 150 種戡亂法規限縮基本人權和公民權；在經濟上，是管制與操縱經濟活動與市場行為，並干預經濟體系與法律體系的運作；在社會上，加強社會控制，動員與壓制民間團體與社會運動；在行政上，則是在黨政軍體制下，臺灣的文官系統一直是執行威權政治機關對民間社會控制，與體現統治者意志的工具，甚至立法院也僅是橡皮圖章而已(蕭全政，1999:11)。

在「一個中國」的原則下，政府宣稱對於大陸地區擁有主權，臨時條款因而凍結憲法不合時宜的條文，並增加因應時局變化的規定。其中最重要的是，規定第一屆中央民意代表將等到戡亂結束，全國(包括大陸地區)都能舉行自由選舉時才能進行改選。因此，臺灣早期的選舉，基本上只限於省級下的地方層次。1969 年後，因臺灣地區人口的自然成長，政府曾舉辦少數席次的中央民意代表的增補選，而現任者仍繼續留任，以作為「一個中國」原則下憲政法統的象徵(蕭全政，2001:69)。於是臺灣出現了由上層為威權體制、執政黨體制、動員戡亂憲政體制等三大要素組成；下層為地方自治體制以及選舉制度兩大要件組成的政治體制。上下層構成一種特殊的「二元政治體制」。其中，上層的威權體制為整個上層政治體制的建立奠定了基礎，而國民黨則透過上層體制控制了下層體制，這套運作維持了國民黨 40 年的統治基礎(姜南揚，1995:75-76)。

在經濟方面，整個政治經濟體系所關切的，是如何維持經濟穩定，以防止通貨膨脹的進一步惡化。政府對內進行貨幣改革，且設立專責經濟計畫與管理單位，整頓國內經濟秩序，嚴格控制利率、物價、通貨發行與銀

行貸款等；對外則採取進口管制、配額、外匯管制、高關稅及多元匯率等措施，體現進口替代工業化政策，加強農民與工人的社會控制與動員(蕭全政，1995:11)。

政府在這段時間實施了貨幣改制與土地改革，在 1949 年頒布「新臺幣發行辦法」，實施幣制改革，希望藉此建立幣信，穩定物價。在進行「土地改革」部分，1949 年推行「三七五減租」、1951 年實施「公地放領」，以及 1953 年實施「耕者有其田」政策；這項政策是國民黨在臺灣進行強迫性的土地改革最徹底的措施，其成功不能不歸因於國家與社會之間的結構因素所致。此政策的影響有政治與經濟兩個層面，在政治上，因消除地主的權力基礎，使國民黨無形中減少反對勢力的潛在來源，加上農民是此政策的獲利者，對國民黨的支持大幅提高。在經濟上，土地改革使得臺灣經濟分配趨於平均，減緩了社會不平等所導致的政治壓力。土地改革除了改變臺灣經濟社會的結構，事實上也影響了臺灣地方政治的權力結構。

到了 1960 年代以後，中共的威脅並沒有降低，因此臺灣地區強調政治與社會控制的戒嚴體系本質上仍無改變。但在經濟上為了刺激景氣並紓緩國際收支壓力，政府改採出口導向工業化政策。容許局部的經濟自由化。這種以鼓勵出口和獎勵投資為核心的經濟自由化表示政府將以直接進行行政管制為主體的政策，改為相當尊重市場機能但仍含政府干預的混合型財政、貨幣、貿易政策；政府仍執行隱含對市場進行強烈干預的凱因斯式保護政策(蕭全政，1995:12)。

貳、臺灣威權體制開始鬆動，1971-1980

一、國際情勢之演變

我國於 1971 年退出聯合國後，1972 年美國尼克森總統訪問中國大陸，

並發表上海聯合公報。同年 3 月，英國與中共聯合聲明其外交關係提升為大使級，並關閉淡水英國領事館。9 月日本首相訪問中國大陸，與中共建交並斷絕和中華民國的外交關係，承認中共所主張「臺灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」。在國際舞台上，我國頓時面臨相當孤立的場面。

其中對臺灣影響最重大的，就是美國與中共關係之逐步「正常化」。1970 年代，美、蘇勢力呈現消長現象，蘇聯急速擴大軍備在世界各地向美國挑戰，美國軍力對蘇聯之均衡現象，有自優勢而至均勢，乃處於劣勢的趨勢；同時，美國國內由於受到越戰的影響，掀起全國反戰思潮，因此「聯合中共抵制蘇聯」成為舉國戰略思想主流。此外，自我國退出聯合國後，外交處境日趨艱困，國際事務端賴美國之支持；這也讓中共意識到，欲圖解決臺灣問題，實際上就是對美鬥爭問題，而中共與美國關係之推進，將能為臺灣問題之最後解決，逐步創造有利的國際條件。因此，美國與中共雙方都有意願將彼此關係逐步正常化，1978 年美國卡特總統宣布，自 1979 年與中華民國斷交，改與中共建交，1980 年廢止中美共同防禦條約。

中美斷交後，美國一方面承認中共，另一方面為維護在臺利益，希望與臺灣保持文化、商務及其他非官方關係。於是，1979 年通過「臺灣關係法」，使得美國與臺灣在無官方政府代表與外交關係下，繼續保有密切關係。

二、臺灣威權體制的鬆動

在 1970 年代初一連串的外交挫敗下，又碰上石油危機的衝擊，出現了工廠倒閉、大量失業、通貨膨脹、資金外流，甚至出現近代臺灣史上第一次必須自國外進口米等情形，都使臺灣社會充滿了浮動與心焦；為化解此等政經危機，蔣經國在 1972 年推出一系列的政經改革，在經濟上，開始推動有根、有整體性、有主體性的本土化政策。1972 年開始執行「加速農村建設方案」，又推動「農業發展條例」的制訂，以扭轉農業部門因剩餘過度

被擠壓所顯現的疲態；他也推動十大建設以改善臺灣的基礎設施。當第二次石油危機於 1978 年爆發後，蔣經國更企圖以「臺灣問題國際化」來確保臺灣的安全，即希望引進國際利益而讓臺灣的安危變成國際的安危。因此，他修改獎勵投資條例，加強外資的引進；設立新竹工業園區，提倡產業升級，發展策略性工業；設立外貿協會，並以財政金融政策促成外貿的擴張，期使中華民國的國旗能跟著貿易走(蕭全政，2001:70)。

除了內外經貿改革外，蔣經國也嘗試透過國內的政治改革來強化政府受損的政治正當性，主要是兩方面：

(一)、實施人才本土化政策，調整黨政權力結構，以因應統治正當性危機

政府遷臺後，雖自 1950 年起開始辦理選舉，惟因其層次僅限於地方，故至 1971 年止，中央黨政要員幾未採用臺籍人士；即使採用，亦限於日據時代橫渡大陸，與國民黨深厚淵源之「半山」(陳聰憲，1992:210)。但自 1972 年蔣經國擔任行政院長，我國政治進入「蔣經國時代」之後，據統計，無論內閣或國民黨中常會等決策體系，臺灣省籍人士所占比例持續上升。以 1987 年而言，內閣中臺籍閣員之比例為 40%，國民黨中常會中臺籍比例為 48%；此比例雖尚未充分反映臺灣地區之人口分配，但比諸 1960 年代，中央黨政決策系統全由大陸人士擔任之情形，則有顯著改進，亦見「本土化」政策已具相當效果(彭懷恩，2009:178-179，184)。

(二)、進行國會改革逐步開放民主參與管道，以強化法統基礎

1970 年代的國會改革，始自 1972 年修正「動員戡亂時期臨時條款」第六條之規定，其中有關擴增名額和增選人員應屆期改選之規定，具有開放政治參與管道及反應民意的作用，對臺灣民主發展有正面的影響。據此規定，透過每次增額選舉自然調整國會的結構(陳聰憲，1992:213-214)。

但隨著民間經濟力的擴張，國內民間社會在 1970 年代初連串的外交

挫敗中，普遍要求進行政治民主化，以及經濟、司法與其他的改革。1970年代中期後，「臺灣政論」、「夏潮」、「這一代」、「美麗島」、「八十年代」等政論性雜誌的出現，和鄉土文學論戰，也顯示市民社會已普遍從省籍權力分配、階級利益差距，及政經主體性等實存政經結構和意識形態層面向威權體制挑戰。其次，蔣經國的新重商主義政策，在強調快速發展之餘，較少注意到消費者、農民、工人的利益，也忽略環境生態的重要性。因此，在外來經貿衝擊下，各種自力救濟，甚至有組織的社會運動，陸續出現、增加，並不斷的挑戰政府的施政順位(蕭全政，2001:72)。於是，在 1977 年臺灣舉行之五項公職人員選舉中，國民黨遇到遷臺以來最大的選舉挫折。黨外人士不僅贏得 5 個縣市長、21 席省議員、6 席臺北市議員，更爆發「中壢事件」⁶，使國民黨統治威權為之動搖。

在這一段時間蔣經國的本土化政經改革，其改革的主要重點主要是限於經濟層次；他在政治上的改革，無論是幅度或成效上，仍相當有限，而且不論在國內或國際層面，都沒有觸及最根本的「一個中國」原則。但隨著國內經濟力的發展及對外經貿的擴張，臺灣的國際政治孤立逐漸變成一個必須解決的瓶頸，因為對美貿易長期大量順差所引起美國保護主義者的反彈，在國際孤立下，轉而激起臺灣內部經濟與社會的動盪和政治的改革壓力(蕭全政，2001:71)。

⁶ 「中壢事件」為 1977 年臺灣舉行第八屆的縣市長選舉，由於執政的國民黨在桃園縣長選舉過程中被質疑作票舞弊，引起上千名中壢市民包圍，進而縱火焚燒中壢市警察局，而後鎮暴部隊並槍殺抗議民眾的悲劇事件，這次群眾抗議事件，為接下來的黨外民主運動揭開了序幕。

第二節 中央高壓統制下的文化政策

二次大戰後，代表中國民族主義矛盾性的兩種立場，分別為中國大陸的中共政權和臺灣的國民黨政府所延續，在中國大陸的反傳統主義被推到極端，之後導致文化大革命的發生。而在臺灣，則是在政經脈絡的發展下，走向更保守的「中華文化復興運動」，做為一種對抗中共合法性的政治策略，文化政策成為政權爭取道統或合法性的基礎。

在遷臺初期，執政黨面臨到另一個民族主義問題。臺灣被日本統治五十年，日本化程度相當深，加上臺灣地處邊緣，屬地方型文化，與中國大陸的中原或中華文化，具有某種程度的差異性。加上政治上的矛盾(尤其是 228 事件)，使得執政者常感受到國家存在的正當性、合理化及合法化受到國內其他族群的挑戰。因此，政府會利用各樣的方法來灌輸國民應有的國家意識，特別是透過小學教育，來傳播民族的意象與傳統，要求人民認同國家，將想要形塑的民族意象、文化傳統與國家意識灌輸給所有國民。因此，這段時間為了維持威權體制的穩固、防止臺灣內部對其統治權力的直接威脅與挑戰，實行一系列的語言教育、儒家文化、反共文藝政策；並在 1967 年成立了「中華文化復興運動推動委員會」，同時廣設文化中心，並以教育局、新聞處做為意識形態的控制執行機關。

壹、語言教育政策

在戰後接收臺灣開始，政府即透過掌控大眾傳播系統與教育機構，使得原本說日本語，用日文書寫的臺灣人，轉向學習國民黨政權所頒布的國語，也就是北京話。在政府遷臺之後，實施的語言管制政策更為嚴厲，除了利用教育體系來禁止母語的使用外；同時透過媒體宣傳，刻意製造母語

使用者或其相關藝術形式，如歌仔戲、布袋戲等劣質低等的印象，以營造統治階級的語言和文化相對來說更精緻高級的氛圍，使人民主動趨近。

這種語言政策，是希望經此而建構中國人的身分認同，引領臺灣人對「中華民國」的國族認同與忠誠，以臺灣而言，在形塑身分、民族意識，以及國家認同的過程中，「語言」發揮著關鍵性的作用。

另外一個政府處理的問題，是臺灣因被日本統治五十年所形成的日本性格，並且努力貶抑本土文化；政府透過臺灣地方語言的禁制使用、對民間戲曲表演和宗教文化的壓抑、對各種藝術創作的內容思想的箝制，以及對承載不同文化意識的歷史文物建築空間的大力破壞。臺灣地方文化往往是以「改善風俗」的名義被國家貶抑，以致造成本土文化的流失。

政府並且以體制的力量強力推動符合中國意識的各種文化藝術活動，如建立故宮博物院、三軍劇團等象徵中華文化命脈延續的藝術機構，意圖透過文化藝術表現中散發的藝術渲染力，把官方觀點的美學與價值意識加諸民眾身上，藉以塑造、強化民眾對於中華文化母體的認同，並進一步轉化為國族國家的依歸。

這些以政治考量的文化措施，在很大的程度上消除了日本殖民文化的影響，形塑了「中國」國民身分的認同；另一方面也衝擊到臺灣本地原有的文化傳統與生態，產生了文化取代與文化的重塑。臺灣的其他族群，例如原住民族、客家人及閩南人等政治上的弱勢族群的原有文化空間因此嚴重的被擠壓，生活傳統根源流散，而官方的文化認知相對地架構了一套價值評準的參照體系，成為運作文化生產關係主宰性的力量。

像這樣，政府主要是藉著「去日本化」與貶抑本土文化的文化政策，來消弭地方社區族群文化的差異性，以形成認同中華文化的意識形態內涵。阿圖塞曾指出，意識形態的操作並不是外顯、可以讓人一目了然的，而是內隱的、以暗示作用為主的；意識形態的具體實踐，往往都出現在那

些我們視為理所當然的實踐、結構與影像中。因此我們將意識形態內化為我們的一部分，不容易意識到它的存在與效果。而意識形態由外部構築了我們的「本質」與「自我」，我們正是依靠語言和意識形態，來引導我們如何理解我們的社會身分，告訴我們如何成為一個「主體」。因此有許多臺灣人民在這樣的過程中，逐漸的形塑了自我的中國人身分，國民黨政權也很大程度的避免了任何部落主義與分離主義的主張(蘇昭英，2001:34-36)。

貳、儒家文化教養

歷來中國儒家與政治集團有緊密的共構關係，宣稱對儒家思想的認同與香火的傳承，也等同於建構了一套象徵政權合法繼承的權杖符號。因此儒學成為臺灣學術思想研究的主流，儒家經典被編寫為中小學教材，試圖在教育體制之內扎根儒家思想。另一方面，政府利用傳統的文學、藝術、習俗、民族英雄事蹟等有悠久歷史的文化遺存與集體記憶，來催化族群身分認同的過程。因為當人民能欣賞唐詩深邃動人的意境、或被岳飛愛國無私的情操感動時，要他們認為自己與「中華民族」的過去，有一種內在的連繫關係，便變得容易得多，民族情感與認同就如此被激發出來。因此，從歷史的架構中，將過去的記憶的連結，累積共同的情感，「民族」的想像就是這樣召喚人們心中超越個人存在的集體意識與心理情緒。國族主義的文化政策。就是運用文化資產、歷史條件、傳統藝術與傳說的故事等，試圖使臺灣人民對遙遠的中國的「過去」採取有利國家整合或統治地位觀點的詮釋，使得臺灣人民對於「創造出來的傳統」及創造出來的中華民族及其所創建的國家產生認同。

明顯的例子就是繪畫藝術中的水墨畫、書法，戲劇中的「平劇」，音樂形式的絲竹管樂，分別被冠以「國」字，稱為國畫、國劇、國樂等。這些藝術基本上都是一種「傳統」的形式，有時間的縱深度，同時在中國大陸上，也有空間的延續性。故不必探究這些藝術的形式是否較為精緻或者發展完

全，或是具有區別於西方藝術的特色；它們被冠以「國」字的主要原因是因為其深深的刻誌著中華文化道統的表徵性，尤其被尊崇為「國」粹後，彷彿與國旗、國歌一樣，成為一種代表民族國家的象徵符號。

此外，故宮文物象徵著中國文化的道統，在政治面的意涵是積極向外宣明國民黨政府是中華民族/國家的正統繼承者，對內則是向臺灣人民確立其統治地位的合法性。這些輾轉移至臺灣的文物在 1973 年故宮博物院興建完成後，政府以固定的經費及人員編制，建立了保存、典藏、研究與展覽這批文物的機制。爾後世界各地慕名而來的藝術史研究者、藝術家及觀光客絡繹不絕，外雙溪成為中華文化藝術朝聖者心目中的麥加。豐富的寶藏也提供了本地的藝術史研究者便捷的途徑，因此多年來臺灣美術史的研究遠遠落後於中國美術史。故宮博物院代表的始終是中國，而不是臺灣；文化政策的理想總是寄託在遙遠的中國的過去，而不是當下臺灣土地上人民的生活及情感(蘇昭英，2001:37-39)。

參、反共文藝政策

政府遷臺後與文化菁英進行了一場大型的意識形態建構與思想改造的工程，把統治階層既有的道德、政治、文化的價值觀念，透過宣導與教育的手段，灌輸給臺灣人民。這些文化施政上的表現，充分呈顯出文化政策中的民族主義思維。仔細探究原委，可以追溯到 1942 年國民黨中央文宣領導人，也是該黨文藝政策創始者張道藩所提出的「三民主義的文化政策」，其中所提出的「國族至上」的基本意識，以及「要創造我們的民族文藝」、「以民族立場而寫作」等政策的具體方向。該政策是出於反制毛澤東建立於唯物辯證的社會主義文藝觀，在當時並未真正產生具體的影響，卻是在 1949 年以後臺灣獨特的文化政策變遷的濫觴。

一、蔣中正的〈民生主義育樂兩篇補述〉

大陸政權的喪失使得執政者明白武力與外援外，對社會的掌控亦是關鍵，因此格外重視學術文化思想的內容，以及其與政權維繫的關係。1953年蔣中正發表〈民生主義育樂兩篇補述〉，一方面正式確立自己為孫中山三民主義的繼承者、維護者加上增修者的多重角色，並以它作為文化層面的施政綱領與文化活動的指針。在該文中將當代文藝和中國的傳統文化密切的聯繫在一起。蔣中正以「過去的學術文化界」為風尚，「講究個人品德的修養與性情的陶冶」，並視為當前文藝界應效法的典範。在中共移植蘇聯文化的1950年代，保持中國固有文化內容成為其論述的主要支點，藉以強化本身作為道統繼承者的形象；另一方面，中國傳統教忠教孝的思想訓練亦有利於鞏固國民黨政權的正面形象。這種主張銜接大傳統的規劃，是藉由政權的力量企圖扭轉五四以降的左翼文藝潮流，重建官方文化的權威性格。

在當時，文化尚未成為一個獨立的部門，育、樂是被當作整個社會政策的一環來考量，其中「育」包括生育、養育、教育三個要項，主要內容以人口、社會福利及教育。「樂」的部分包括康樂的環境、心理的康樂及身體的康樂三個要項。「康樂的環境」主要討論的內容為城鄉發展、景觀、觀光，「身體的康樂」主要討論內容為體育。當時的政治領袖同時也是文化形式與文化意理的制定者，他可能是「民族英雄」或「文化英雄」。

由於當時國共對峙的政治情勢，因此〈民生主義育樂兩篇補述〉的內容便呈現出發展與管制兩種不同的精神，並且特別注重文藝作為精神作戰武器的政治功能。在這部著作中定位中共的文化威脅：「匪共乘了這一空隙，對文藝運動下了很大的功夫，把階級的鬥爭的思想和感情，藉文學戲劇，灌輸到國民的心裡。於是一般國民不是受黃色的害，便是中赤色的毒。」為對抗中共，乃特別強化民族主義和「反共抗俄」的文學、戲劇和電影藝

術。

二、文化的「戰鬥文藝」性格

到 1955 年，蔣中正進一步提出「戰鬥文藝」的口號，引導文藝界的創作方向。正由於當時海峽兩岸的緊張情勢，使得所有的考量均將在臺灣建設成一個戰鬥堡壘，也因此連藝文都是戰鬥的一部分，扮演著思想引導與防止精神污染的角色。這個政策基本上是延續 1951 年「文藝到軍中去」的策略，此時又進一步強化文化的戰鬥性格。「戰鬥文藝」口號的提出，使得文藝政策推行的重心由半官方的「中國文藝協會」轉移到國防部。1965 年國軍新文藝金像獎設立，形成軍系作家主導的局面；1966 年國民黨通過〈加強戰鬥文藝指導，以三民主義思想作戰之前鋒案〉，制定〈強化戰鬥文藝領導方案〉，凡此均將環繞著「戰鬥文藝」的各項主題推向了高峰。

「戰鬥文藝」的內涵，不僅僅侷限於以反共抗俄為題材，而是可以啟發愛國思想和激勵戰鬥精神的文藝作品，都可以名之。⁷而在現代主義風潮席捲臺灣之後，當現代主義文藝作品符合戰鬥文藝的定義時，也是吸納到戰鬥文藝中，成為戰鬥文藝的一部分，例如《創世紀》詩社的痾弦獲得總政治作戰部設置的軍中文藝獎金、余光中獲得文藝獎章等，都可以當作例證。而當現代主義文藝作品以頹廢、虛無的方式呈現時，是與政府所倡導的反共戰鬥文藝相牴觸的；這時候甚至會透過相關的運作，進行文化清潔工作，掃蕩這些頹廢、虛無的現代主義作品，保持「官方」所期待的純淨(翁慧雯，1994:45-47)。

這段時間的文化政策，基本上承續為政治服務的定位，然而更強調以文化作為戰鬥武器的精神，根本的目的是在維護政權的續存。在政策倡導與時代氛圍交相作用中，藝文活動瀰漫著一種泛政治化的高昂激烈氣息(蘇

⁷例如臺灣省籍作家鍾理和的長篇小說《笠山農場》與廖清秀的《恩仇血淚記》，因有積極向上的態度，而獲得中華文藝獎金委員會的獎勵。

昭英，2001:39-41)。

肆、「中華文化復興運動」的展開

1966 年，中共在大陸上發動文化大革命，全面揭開徹底摧毀傳統文化的群眾運動，正好給予臺灣政府強化維護傳統文化的藉口，文化成為政治鬥爭的一種內涵。1967 年「中華文化復興運動推行委員會」(以下簡稱文復會)因此成立，發動了一場對付中共「文革」的中華文化復興運動。

一、文復會的任務

文復會的任務包括: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等等。主要工作共有十五項之多，其中包括五項對中共文化作戰項目以及十項推行文化要項，這些推行要項包括:教育與家庭倫理之提倡和實施，整理出版經典古籍，展開倫理、民主、科學之新文藝運動，興建現代化體育場、劇場、歌劇院、講演廳、音樂廳、美術館等，大眾傳播對文化復興及善良風俗之鼓吹，四維八德與新生活運動之推行，發展觀光事業，保存歷史文物，海外僑教的改進、僑報之輔導、僑團文化活動的加強，對國外文化人士及機構之聯繫與服務，鼓勵民間資助文化教育事業。

這一段時期文化建設之重點，一方面以重整固有倫理道德為重心，另一方面藉重建中華文化的精神以對抗共產政權。雖然在其中，也有現代文化藝術設施的發軔，但設置的理念基本上仍是服膺於「復興中華文化」宗旨，作為一種「教化」的工作。

二、文復會的思想理念

中華文化復興運動的思想理念，主要仍是延續前期民族主義與戰鬥文

藝的政策論述，然而比較起來更為全面而徹底。由於國家領導人親自領軍，文復會、各縣市分會與文化局(1967 年成立，隸屬於教育部)等機構陸續設立，對於學術界、藝術界人士更多的動員，以及各種政策的全面壟罩等等，一時風起雲湧，造成非常深遠的影響。從某個方面來說，文化是這個時期政治鬥爭的目標，也是鬥爭的工具；似乎整個政權皆以文化的維護作為最高精神目標。

「復興中華文化」政策在臺灣文化政策發展的歷史中，曾經盤據核心位置好長一段時間，在空間的向度上，亦披靡全國各地，透過各縣市文化中心及各種文化活動，塑造「中華文化」意識的建立與價值認同。這段時期地方政府與文化中心在施政上完全是以貫徹中央的文化政策為要旨；在地傳統文化與生活文化被打壓，或日漸枯萎，地方文化的發展當然不在中央主政者的視野內，而所謂地方文化主體性的建立等課題對地方政府或一般民眾而言，都是毫無所悉的概念。

伍、小結

整體而言，從政府遷臺到 1970 年代，從政府對於教育、語言、宗教、藝術、民俗等等全方位的管制，可以顯示出政府施展絕對的意識形態霸權，由上而下建立一套一元化的文化價值觀。一方面掌控對文化藝術評價、對歷史定位的詮釋與發言權；另一方面也將統治階層的主觀價值意識，普及擴散成為全體人民的「共識」，正當化社會文化生產與再生產的程序，更進一步主導了趨於單一目標的文化發展方向。由於與戒嚴時期營造的政治氛圍交相作用，一直到 1970 年代，意識形態幾乎穿透了各種文化藝術的實踐與活動，瀰漫於各學術文化思想與論述場域內，由上而下的「控制」逐漸轉化成為這一階段文化結構中的特異性格。各式各樣以「復興中華文化」為號召的書寫，成為藝文的主流。「復興中華文化」，不僅是政治圖騰，而且也無限上綱成

為文化實踐作為與學術思想的教條。

這個時期可以說是政治與文化藝術相互滲透的型態，文化與政治不分。政治的目的透過文化來完成，某些藝術型式也藉著政治獲得空間。然而，從相反的角度來看，由於中華文化復興運動出發的基礎就具有濃厚的政治性格，其實施策略也找不到足以引起民眾共鳴的方式，因而就在計畫實施的過程中，只將文化轉成政治圖騰，卻無法因應社會對文化創造的需要，導致官方與民間產生嚴重的文化落差。同時期，現代主意的伏流已逐漸浮現，民間開展了另一種文化藝術型態與發展的方向(蘇昭英，2001:41-44)。

第三節 民間本土意識的伏流

在戒嚴時期，臺灣的文化思潮，係以政府為主導，民間的文化思潮雖已顯現，但與官方相較仍屬一種伏流的性質(文化白皮書，1998:16-17)。雖然戰後初期有臺灣作家的活躍，但是由於 228 事件的發生及其後的鎮壓、清鄉與「白色恐怖」，政府遷臺以來，臺灣的文壇逐漸為大陸作家及反共文藝所壟斷。來自大陸的作家紛紛在臺灣占有各種發表媒體。日據時代的臺灣作家，幾乎都悄然引退；在國民黨「一切為復國、一切為雪恥」的口號與政治動員中，「戰鬥文藝」成為 1950 年代最高的指導原則。政府並以巨額的獎金鼓勵文藝創作及培植軍中作家，大部分的文化團體、個人都主動或被動地參加文藝、舞蹈、音樂、戲劇團隊，投入反共抗俄的戰鬥文藝活動 (蘇顯星，2001:49)。

然而長期以來政府以民族主義與傳統主義的基底的文化政策，在臺灣從一個農業社會過渡到以工商業為主的社會，社會變遷加速，社會的實況與「中華文化復興運動」的理想幾乎背道而馳。因為特意形式的政治現代化過程而衍生的文化運動，越來越顯得形式化而缺乏實質意涵，最終終究難以面對另一波經濟與社會現代化的壓力。

民間的文化個人及團體，在經歷白色恐怖之後，對可能觸及當道的言行都不敢觸碰，轉而尋找並思考不犯禁忌的空間及方法。因此，一方面寄託在接觸傳播西方的新思潮，現代主義在這個時候開始被討論，被傳播。舉凡現代畫、現代詩、現代文學等等，一切以現代西方思潮為主流，反映現代人思緒的藝術、文學活動，成為藝文界另一個矚目的焦點。在創作方向上，偏重形式實驗的現代主義，也使創作者較能逃避白色恐怖被檢驗的恐懼。

另一方面在現代主義的激盪下，臺灣的文學界也開始了文化尋根及回歸鄉土的熱潮，這個鄉土文學運動從文學擴及到音樂、歌謠創作等等，使得文化的各個

領域受到洗禮，並展開對西方文化的反省，企圖尋找根植於臺灣本身經驗的身分。

壹、現代主義的思潮蔓延

1950 年代由於美國經援和本土經濟發展的影響擴及社會各層面，造成各方面西化及現代化風潮。在價值觀方面，美式文化隨著政經勢力侵入，帶來象徵進步的「現代」(modernity)。當時的文化界因為受到社會結構複雜化的影響，一時間還無法解決文化界知識貧乏、寂靜與侷限等問題，加上大陸文化遙不可及，所以寄望於接觸傳播西方的新思潮。因此整個 1950 年代，無論在文化、思想、文學、藝術各方面，都以引進、探討當時西方新思潮為風尚(文化白皮書，1998:21)，尤其是當時青年學子莫不以擁抱現代、反叛傳統為自我肯定的象徵。臺灣在國家社會現代化的過程中，文化藝術發展受到西方現代主義的影響非常深刻。從文學、音樂、美術、戲劇到舞蹈等各領域，創作的理念似乎都分源自西方現代藝術的母體。

現代主義(modernism)被認為是對現代性(modernity)的主要潮流在文化上的反應與表現。現代性的主要特性在於主體性、普遍化與革新；表現在文化藝術上，則為追求個人風格的建立、傳統的徹底解放、不受既有規則束縛、不斷求新求變與維持藝術的純淨度等特質。藝術家們醉心於自我實現、自我盛放的領域中，從一切規範與限制中解放後，便與社會宣告分離，回到自我的天地，無法在社會集體中得到情感的依附，也無法整合於人類整體意義世界中(蘇昭英，2001:46)。

現在主義思潮引進臺灣，大致可以以《文星雜誌》以及《思與言半月刊》為代表。這兩個刊物都以介紹探討西方新思潮、新理論為職志；但這個風氣的熱烈開展，也曾引起諸多衝擊，所謂「現代」與「傳統」的論爭，就是在這種情況下產生而蔓延開來的。

在文學界與藝術界，同樣的情形也相繼出現。例如在文學界，一批深

受西方文學理論影響的青年作家，在 1960 年創辦了現代文學雜誌，他們以「橫的移植」代替「縱的繼承」，所以著力介紹當代歐美作家的作品與思潮，對當時的文學界引起很大的衝擊。另一方面則有臺灣省籍的作家們，創辦的《臺灣文藝》刊物，遙繼日據時代臺灣新文學運動的風格，以反映本地一般現實生活為目標。這兩股不同文學思潮的相互激盪，順勢揭開了 1960 年代以後臺灣文學以至全體文化界的新趨勢。

綜觀那個時代的文化界，在不甘於自我閉守的感情中，跨入企圖引進西方新思潮以豐富知識的境界。但是來自國外的意識與資訊，卻不免與傳統文化衝突，特別是 1960 年代後期，文化復興運動的浪潮正在高漲，一般所說的中西文化論戰，也就熱烈的展開了。這些爭執，在當時曾造成文化思想界的混亂，但也因此對後期文化活動的多元性，奠定了堅實的基礎(文化白皮書，1998:20-21)。

現代主義在這個時代的展現，從人的角度來看，它反映了一種新的心理結構，標誌著人的性質的改變；從社會面觀察，這種深層的文化型態的轉變，正是標明社會本身因為經濟、政治原因引起的結構性轉變。臺灣在這段時間，威權體制的管制尚未鬆動，經濟社會卻急速的往現代化發展，傳統文化逐漸崩解、本土意識尚在萌芽。西方文化，尤其是美國文化挾政經勢力入侵，自然也孕育了「現代主義」的文化邏輯，在民間各項藝術如文學、美術、表演藝術中表現(蘇昭英，2001:49)。

貳、鄉土文學運動的擴展

早在日據時代，臺灣鄉土文學運動即曾發生過，隨著中日戰爭爆發被箝制斂跡。戰後諸多臺灣知識分子、文化人、作家，對重建臺灣的文學、社會文化懷著滿腔熱切的美夢與期待。文化界人士從戰爭的重壓下解放而復甦，亟欲建立富於本土色彩的臺灣文學，重新整理臺灣的文化，卻在 1947

年 228 事件遭到全面的摧殘封殺，隨之而來的是白色恐怖的深淵以及清一色的反共戰鬥文學，在國民黨政權高壓管制的文化政策下，本土意識僅存一息。

相應於民間經濟力的擴張，國內民間社會在 1970 年代初的外交挫敗中，普遍要求政治民主化，以及經濟、司法和其他的改革。1970 年代中期以後，「臺灣政論」、「夏潮」、「這一代」、「美麗島」、「八十年代」等政論性雜誌的出現，和鄉土文學論戰，亦顯示市民社會中已普遍從省籍權力分配、階級利益差距，及政經主體性等實存政經結構和意識形態層面，向威權體制挑戰。

1970 年代的臺灣，在經濟上是成長與挫折交替，在社會與政治上也是波折迭起，在加上前期「現代」、「西方」與本土之爭的兩極化的發展，遂使知識分子產生很嚴重的危機感，這種危機感表現出來的現象之一，就是文化尋根與回歸鄉土的熱潮。

一、鄉土文學運動之背景

1970 年代臺灣面臨的劇烈轉變，在國際社會上，主要是東西冷戰局勢逐漸解凍，以美國為首的民主國家紛紛轉向與中共建立友好關係，承認中共政權的合法性地位。此一外交逆境充分暴露出臺灣在國際上的孤立情勢與危機。而這個危機也引發了民眾對政府領導力的質疑，繼而提出政治民主化的主張，要求政治參與。由於國民黨政權失去了來自國外的靠山，政權的穩定與否與國民是否支持的態度息息相關，在此氛圍之下，臺灣的言論自由因而放寬了不少。此外，國際社會的現實做法，也觸動了人民的民族情感，同樣的，進而引發民眾思考國家認同的問題，轉而對臺灣的關懷。

在國內的變動方面，由於當時的政府以經濟發展為主要目標，忽略了必須在事前對可能產生的社會問題做準備，導致貧富不均加劇、資本家壓

榨勞工的問題劇烈化。加上二次大戰後出生的世代，到了 1970 年代已經成為社會的中堅，教育普及與民主意識的抬頭使他們深具反省能力，能對社會的病態提出批判。同時，由於工業的迅速發展造就了大量的勞工階級，他們基於自身的經驗頗能對上述批判社會的言論產生共鳴。

在這個時空環境下，1970 年代的新生代作家都在臺灣長大，缺乏中國大陸經驗使他們無法對國民黨政權宣揚的大中國情懷產生認同，不可避免的其創作必然取材自臺灣社會。在此情形下，一方面因為言論空間的放鬆，讓作家敢於以臺灣社會所呈現的問題作為題材，因而出現社會意識濃厚的文學創作取向；另一方面，面對當時外資主導的勞力密集經濟體系的發展，社會產生劇烈變遷的衝擊，加上上述諸多不利臺灣的國際事件的發生，民族意識提高。民族意識蘊含著對臺灣這塊土地的關懷，因而促使當時的文學創作往具有臺灣地方色彩的方向發展。鄉土文學的作家們多少繼承早期臺灣寫實文學的遺緒，主張文學應走現實主義的路線，必須對抗新的經濟帝國主義與外國文化的侵略，恢復民族風格的文學，亦即以文學來肯定這塊土地的實質意義，激發愛鄉愛國的情操。

因此，1970 年代初期到中期，出現描寫臺灣農村樸素生活與情懷的文學，表現社會下層民眾的苦難與願望的文學，甚至還包括以歷史原點，富有民族意識、社會意識的日本統治下臺灣新文學作品群。

二、鄉土文學論戰

1977 年到 1978 年之間發生了大規模的「鄉土文學論戰」，此一「論戰」顯示在政治體制開始轉型之前，臺灣知識界的氣氛已有很大的變化(若林正文，1994:190)。

「鄉土文學論戰」之緣由，是因為向來自認為是文壇主流的「現代主義」派文人，主要為尹雪曼、彭歌、朱西寧、余光中、王集叢等為代表，

將「鄉土文學」貼上中共「工農兵文學」、「普羅文學」、「狹隘的地方標籤主義」而加以攻擊，「鄉土文學」這一邊則反擊，認為有生命的文學必須是以「鄉土」所象徵「土地與人民」為職志。

對鄉土文學論戰的批評主要在於「鄉土文學」的視野和氣度有限，雖能風行一時，但終不免流於偏狹的地方主義；從現實出發的鄉土文學所提出的民族觀念是盲目的、偏頗的和情緒化的；以及「鄉土文學」描寫的只是臺灣鄉村的卑微人物，人物分類過於狹窄、簡單(尉天驄，1980:281-282)。主要的焦點在於其地域性色彩以及創作方向偏向揭發社會黑暗面兩方面。而針對當時現代主義對鄉土文學的批評，鄉土文學陣營中的王拓、葉石濤等主要的反擊論述在於：鄉土文學是臺灣的現實主義文學(尉天驄，1980:100-119)、葉石濤所強調的是臺灣的特殊性，亦即他採用以臺灣為中心寫出來的作品，是站在臺灣的立場透視整個世界的作品並界定臺灣的鄉土文學(尉天驄，1980:69-92)(翁慧雯，1994:70-72)。此外，對於「鄉土文學」貼上中共「工農兵文學」也提出反駁，認為分屬兩個不同意識形態、不同生活方式的世界，不可能產生相同的文學，而是走出象牙塔，多關心工人、軍人及農人的生活(尉天驄，1980:158-160)。

這一場論戰，連國民黨機關報「中央日報」以及國防部總政治作戰部的「青年戰士報」也加入論戰，甚至在1977年還召開「第二次文藝座談」，以及翌年的「國軍文藝大會」再施加壓力，但仍然無法阻止「鄉土文學」的勝利。其原因在於當時的國內外政經社文環境的變動，導致民間力量的勃發，因而使得政府對文化活動的控制，已經無法直接地以暴力的方式介入，而改採溫和的迂迴方式透過輿論的力量形塑來打壓(翁慧雯，1994:92-97)。「鄉土文學」的勝利，早於臺灣威權主義政治體制的轉變，整個1970年代，黨國體制的特權，在知識層面顯示其正走向衰弱(若林正丈，1994:191)。

鄉土文學論戰中的鄉土文學具備批判社會、表現臺灣地域文化的雙重特色，但是在國民黨政權對中共與臺獨的恐懼下，牴觸了當時高壓箝制下的文化政策，因此引發了政權的打壓。儘管如此，由於國外局勢的變動導致「鄉土文學」形成一股不可逆轉的潮流，所以執政當局打壓行動並未成功。

文學一向是反映社會變遷的前哨，從其社會功能而言，文學可以透過故事情節的刻劃與鋪陳，嵌入人們的日常生活經驗，因此極易引起讀者的共鳴。正因為如此，威權時期的國民黨政權十分重視文學發展的力量。七〇年代的「鄉土文學」論戰的發生，正反映出臺灣民間社會力量的崛起，文學活動逐漸擺脫政權控制，朝向更自由、開放的社會邁進。

三、鄉土文學運動擴及層面

極具本土色彩的「鄉土意識」，到了七〇年代已經蔚為一股強而有力的社會需求，其勢已不可抵擋，當時整個臺灣文化生態，皆明顯地呈現出「鄉土意識」抬頭的趨勢。包括從校園歌曲轉變而成的民歌運動、史惟亮、許常惠等從事臺灣地方歌謠的採集、美術界有洪通的素人畫、朱銘的雕塑；戲劇界有邱坤良的子弟戲、蘭陵劇坊、雅音小集；舞蹈界有雲門舞集的成立等等，而「鄉土文學」只是這個洪流的一部分(翁慧雯，1994:108)。

(一)、族群音樂研究開端

1970 年代的文化思潮呈現了現實性與本土性，一些本土的藝術家、文學家，挺身而出紛紛投入鄉土文學的創作行列。面對國內政治、社會、文化環境，在音樂界，掀起了現代民歌運動，各種創作歌曲在校園、社會各界熱烈展開，改變原以西洋歌曲或流行歌謠為時尚的趨勢。例如當時的原住民部落，長期以來因統治者的隔離政策及其它因素，而與外界產生極大的隔閡。至於散落在臺灣民間的閩、客歌謠，

在政府刻意塑造中華正統文化的氛圍下，也沒有受到官方與學術界的重視，一直停留在自生自滅的狀態。當時的音樂家許常惠因此開始採集臺灣民歌及原住民音樂，首開本地研究者關注臺灣原住民音樂的風氣；且提出倘若一個飽受外來文化侵襲的民族，仍然以「音樂無國界」作為放棄民族文化的藉口，就未免太不長進的批評(蘇顯星，2001:52)。

(二)、大學雜誌

與鄉土文學潮流相配合的，是另一批知識分子發起的保護臺灣的政治文化運動，這一運動的首要的代表就是《大學雜誌》。《大學雜誌》發刊於 1968 年，但至 1970 年代初期，其影響力達到最高峰。《大學雜誌》的成員大多主張「革命保臺」，肯定臺灣存在的意義，但是他們的視野較為遼闊，著重以客觀的態度，分析探討臺灣的社會文化以及政治問題，然後提出改革創新的意見；他們並不排斥外國，而是希望藉由西方的理論與經驗來建設民主自由的臺灣。

(三)、民間藝術重振運動

回歸鄉土的另一個表現，出現在 1970 年代中期的民間藝術重振運動。民間藝術或稱民俗技藝，其範圍甚為廣泛，包括地方戲曲、舞蹈、音樂、競技、童玩，以及儀式祭典等。民間藝術係因文化尋根、回歸鄉土的熱潮而重新展現，且在 1970 年代的後期，經文化建設的號召，受到民眾的喜愛(文化白皮書，1998:21-22)。

參、小結

總括來說，在 1970 年代以前，政府利用各項的政策，包括政治、教育、社會，當然也包括文化政策，來重塑臺灣人民的大中華民主意識，維持威權體制的運行；但是當官方還沉浸在國族主義文化政策思維時，民間已然悄悄的創造了一番嶄新的局面。

此時，官方推動的反共文藝政策很難引起民眾的共鳴，文化事業的推動力量落到民間，政府還沒有專責的文化藝術行政部門，大至法令制度面、小至文化設施的管理，都可以看出政府部門及公務員的操作方式仍然是僵硬的戒嚴心態。相較之下，民間的文化體系靈活得多。

這段期間民間文化藝術領域受現代主義影響所展現的活力、所累積的經驗，以及朝專業化、精緻化和西方化的發展方向，與政府施政並無直接關係，可以視為民間藝文界和知識份子形塑的另一種公共政策定位。在後期也影響到政府對文化行政部門體制的規劃理念，以及文化政策發展的方向(蘇昭英，2001:50)。

第三章 威權時期後期的文化政策， 1981-1987

威權體制意味著國家機關在整體政經權力體系中具有支配性地位與主導性關係；假如此支配性政經資源，相對於民間社會而言，具有顯著的變化，則威權體制所隱含國家機關的支配性地位與主導性角色，亦將出現變遷，而有威權轉型的現象。以臺灣威權體制的形成與運作而言，「一個中國」原則一直是其核心基礎，但是 1970 年代為了因應國內外政經情勢的變遷，蔣經國不得不對「一個中國」原則進行了軟性的調整，實行政經本土化政策及解除戒嚴等(蕭全政，2001:67-76)。

1980 年代，臺灣的政治發展邁進另一個新的階段，外在環境雖不再如 1970 年代的劇烈變化，但內在環境卻浮現出結構性的挑戰。這個挑戰主要來自領導階層面臨另一次轉換的關頭，再加上中共政權在國際上取得絕對的外交優勢，使臺灣在尋求國際突破上屢遭挫折，創造新的國際角色已成為不得不然的抉擇。在 1980 年到 1987 年間，執政黨面臨黨內外及國內外的挑戰，不得不調整其政策與施政。尤其是 1987 年因為政治上解嚴，社會力的大量釋放，各方面的力量衝突及整合使得文化政策的推動有著不同的方向。

本章第一節將檢視 1981 年到 1987 年國內外政經情勢的變化，以及這段時間將影響到文化政策發展的國際及國內相關因素。第二節將檢視在這個時代脈絡下，1981 年文建會因此而成立，以及文建會在延續文復會中華文化復興運動的任務以及深受西方現代主義風行下所架構出來的文化政策走向。第三節則檢討這段時間的文化政策走向，以及其鑲嵌在此時政經環境中所展現的偏差。

第一節 威權時期後期國內外政經情勢變化

臺灣的威權體制和其內外政經關係，是依體現於臨時條款和各種戡亂法規中的「一個中國」原則為中心而形塑；當此等內外政經關係發生變遷時，便開始衝擊著「一個中國」原則，因而導致威權體制轉型和內外「一個中國」原則的鬆懈，使得政治、經濟與社會各層面的職能面臨嚴苛挑戰。而必須予以調整(蕭全政，1999:5-6)。從臺灣的民主化過程看，政治反對運動、社會運動和內外經濟因素都同時對政府經濟與社會角色和職能產生直接的衝擊，因而促成威權體制轉型和民主化發展。

1970 年代初，國內頻頻出現重大的政經危機，不斷暴露 1950 年以來戒嚴體制的種種政經矛盾；各種反對勢力利用這些矛盾而向戒嚴體制挑戰，直接導致國內民間各種政治性與社會性反對勢力的出現。1979 年中美斷交及高雄「美麗島事件」，致 1980 年的政治氣氛呈現緊張狀況。為求政局穩定而實施的整肅手段，造成民主政治有往後倒退的現象，也都迫使執政當局必須調整其權威的基礎。一方面加速甄拔本土精英，促進政治整合，以使政治權威能建立在多數人民支持的基礎上。另方面為避免重演高雄「美麗島事件」，必須提供在野精英合宜的參政管道，如此民主選舉所帶來的多元政治也適時出現，使得臺灣朝著權威分化的方向改變。

1980 年代，國際上新保護主義與經濟區域化的興起，及國內政經關係的發展，都促使威權的政府必須進行更大幅度的政經改革，並調整其與民間社會間的關係。1987 年，戒嚴解除了；但這只是大幅度改革的開始，不是結束。內外政經壓力已顯然造成政府公權力和公能力的式微、不振，更造成整體政經體制的割裂與失序(蕭全政，1995:35)。

壹、國際政經潮流的變遷與影響

從 1973 年以來的兩次石油危機，對臺灣造成通貨膨脹與經濟蕭條的立即影響外，又因改變全球經濟生態而對臺灣造成全面性與長期的壓力。石油危機使大量跨國公司的資金與技術流向工資低廉的國家，對臺灣產生強大的競爭壓力；石油危機也直接促成已開發國家新保護主義與經濟區域化的發展，轉而要求臺灣降低關稅與非關稅保護，進行經濟自由化、國際化。

1970 年代中期後，歐美新保護主義即逐漸增強；在平衡雙方貿易的名義下，臺灣政府自 1978 年即開始進行對美特別採購。1984 年美國修正其貿易及關稅法案，要求普遍化優惠關稅的受惠國，必須開放市場、保護美國智慧財產權，並保障勞工權益。之後中美經貿摩擦加劇，美國經常以 301 條款的報復和優惠關稅的取消，嚴重削弱臺灣的國際競爭力，導致臺灣經濟的波動。

另方面，西方貿易夥伴與國內社會運動的雙重壓力，進一步逼迫國內工商界的發展，工商部門因而要求政府解除外匯與對外投資的管制，開放與社會主義國家的貿易往來，並且調整其外交政策。蔣經國採行「經濟自由化、國際化、制度化」政策，主張以臺灣的經濟實力進行「彈性外交」。然而，「一個中國」政策使臺灣被孤立在国际社會之外，仍然是臺灣邁向國際化和民主化的主要絆腳石。

美國的新保護主義不但促成臺灣的經濟自由化、國際化，也加速臺灣的政治民主化。美國利用臺灣對其經濟的高度依賴，透過雙邊談判而要求臺灣開放市場且升值新臺幣，導致臺灣經濟秩序紊亂。為分散對美市場依賴，但又面臨日本的非關稅障礙和歐洲的保護主義下，我國民間只能要求政府解除外匯管制等剷除經濟的特權；另外美國又對國內的政治反對運動長期接觸與支持，促成民進黨的成立，也是臺灣解除解嚴的重要因素之一(蕭

全政，1995:17-20)。

貳、蔣經國開始本土化政策

1970 年代，世界局勢由美蘇兩強的極端對峙，漸漸轉化為美國對多元權利並存的未來全球多元化趨勢的認知。美國基於利益的考量，從 1950、1960 年代的親臺、援臺，轉而向中共靠攏親善。緊接著而來的臺灣退出聯合國事件、釣魚台事件、日本與我國斷交轉向與中共建交等受國際刻意孤立、外交受挫的氛圍下，蔣經國遂盡力拋掉蔣介石時代一元「硬性威權統治」(彭懷恩，1997:15)的包袱。而伺機祭出所謂的「本土化政策改革」，以拔擢成長於臺灣，而對這塊土地上的種種建設新政能產生深刻的使命感與高度的認同感的某種「人才本土化政策」(彭懷恩，1997:120)，並藉以逐步擴延其本土化政策所欲涵蓋並重新改革、檢討的國家施政面向，更強化、加深新一代的國家所指的正當性。⁸

參、政治民主化

1985 年後，政治反對團體開始組成政黨的雛形；1986 年 9 月，民進黨成立，為國內政治民主化標記出新的開始。1986 年的中央民代選舉，使得民進黨成為臺灣最大的反對黨。隨著在野黨的日益壯大，國民黨亦逐漸喪失其一黨獨大的優勢。由於國際間新保護主義的崛起、兩岸關係的轉變、第三波民主化浪潮之衝擊，以及國內的黨外勢力與民間社會反對力量成功的結合，迫使政府在國內外政經壓力交相施壓下，逐步朝著政治民主化及經濟自由化方向改革。

⁸ 1984 年，蔣經國提名臺籍學者李登輝競選副總統，顯示當局本土化的決心。根據統計，自蔣經國擔任行政院長以後，無論內閣或是國民黨中央常會的本省籍比例一直上升，所佔比例雖尚不能反應臺灣地區的人口分配，但已顯示政治精英日漸整合的事實(蘇顯星，2001:63)。

國民黨於 1986 年 4 月設置「政治革新 12 人小組」，檢討充實中央民意機關、地方自治法制化、解除戒嚴、解除黨禁等六大革新方案。1987 年，蔣經國總統宣告自同年 7 月 15 日起解除在臺灣的戒嚴令；同時，政府又宣布廢止戒嚴期間依據「中華民國戒嚴法」制定的 30 項相關法令。

解除戒嚴對臺灣社會帶來顯著的改變，例如軍事管制範圍縮減、行政、司法機關職權普遍擴張、出入境及出版物的管理由軍方警備機關移交警察機關及新聞局負責，臺灣人民可依法組黨結社、組織參加集會遊行及從事政治活動，許多事項政府不再實行管制，各主管機關的行政裁量權必須以法律為依據等。

解嚴後，臺灣進入威權轉型過程，使得臺灣地區政治民主化進入新世紀。然而由於戒嚴體制與戡亂體制的殘留，導致政府與民間社會間存在不協調的現象。使得這股政治民主化的趨勢並未因解嚴而停止，反而越演越烈。由於人民的言論、出版、集會、結社、遊行等權利，已得到保障，各種自力救濟及有組織的政治、社會團體紛紛出現，使得社會運動頻率增加、規模擴大，包括政黨在內的人民團體也迅速繁衍。這些原本屬於市民社會的變動，很快的就讓市民社會與經濟社會，甚至政治社會，發生連動的變化(蕭全政，2004:14)。

肆、社會力展現

從戰後到了 1980 年代，臺灣社會結構的轉變趨勢上，有明顯的新生階級的出現；最先出現的是大量的「小農階級」，然後又大量的轉流到都市的「勞工階級」，之後在都市裡又出現為數眾多的獨立及領薪的「中產階級」。在意識的變動趨勢上，有明顯對「社會」的體認，提高對社會問題的敏感度，也增加對社會人權的爭取範疇，並擴大對高水準和高品質的國民生活內容，也有進一步的界定。對若干曾經是禁忌的社會議題(如統獨問

題、族群問題)，也有了鬆弛的現象。上述多種結構和意識的轉變趨勢，一旦集結起來，總括的表現在社會生活上便是「社會力」的展現(蕭新煌，1995:30-34)。

1980 年代可說是社會力逐步展現的年代，臺灣社會掀起一連串社會運動風潮，而不同於各種社會運動中所共有的「受害意識」和「抗議色彩」，文化運動具有形而上的「理想色彩」，訴求的手段相對的溫和理性，以「建設經營」代替「批判鬥爭」，議題以生活環境及文化需求最受關注。臺灣面對現代化與資本主義化的衝擊，生活環境與文化需求日趨重要，所面臨的挑戰也更複雜嚴峻。現代化的意義主要是理性化，其具體表現則為工業化歷程，從農業社會轉變為工業社會，人們從利他轉向利己，從合作轉向競爭，從追求整體幸福轉向追求眼前的利益與快樂。另外，由於政治的民主化造成社會力的釋放，國民的自由與權益意識高漲，各種因著性別、年齡、教育、職業、族群，及地方差異因素形成的次文化，逐漸取得民眾的現實需求為已足，而在現實需求滿足後，也能開展對美感性、超越性的需求與滿足(蘇顯星，2001:80-81)。

第二節 國族主義與現代主義並行的文建會成立

在戰後臺灣的歷史上，以及我們日常生活周遭，處處皆充滿了權力統治支配和強勢文化壓制的象徵符號。所謂的體制內主流文化每個建制化的符號，皆被意識形態化地被賦予一個神聖的，真理的意義。而諸般代表主流價值體系的象徵符碼的意義，在經由採擷選取後，便直接或潛移默化地灌輸到每個人的心靈和思維中，成為社會大眾普遍地認可的價值取向和行為導引。

1970 年代執政當局因一連串的外交挫敗，而臺灣相對地漸自國際舞台之列淡出之際，把眼光從外轉向內，開始大興政治、經濟、文化等要項的本土化改革措施。從戰後臺灣在威權體制之下有關文化的發展來看，文化政策在文建會未成立之前，基本上是和其他領域的公共政策是混雜的。文建會成立所代表的，是作為一個客體化，獨立的政府部門的業務對象，並從其他諸如政治、軍事國防與教育部門分離出來，藉以形成了以國家體制當局為主軸核心來支配文化論述生產、出產的網絡。

這個政府機制的建立，事實上是與現代主義思想的引進與發展有密切關係。在此之前，軍中的戰鬥文藝、政治工作與思想鬥爭取代了我們今日所了解的文化事務。許多屬於傳統文化的「塑造教養」是在現代國家體制的教育部門中執行。自西方引進的藝術與文化形式則自成一類。

文建會的成立，則藉由此最高文化機制協同各縣市地方文化中心等佈置成密實的國家支配文化生產網絡，藉由這一套文藝運作模式，通過政府機關的文化政策機制，和意識形態正確等判準篩檢後所產生的文化運作場域(林于湘，2000:36-38)。

壹、文建會成立過程

文化專責機關的成立，象徵了文化觀念與範疇的客體化，也代表了臺灣文化意識的轉型。1977 年蔣經國在現代化的思維邏輯下，進行十二項建設，其中第十二項即是文化建設，當時論述這項決策的原因，歸諸於工商社會繁忙的生活節奏，帶動民眾休閒活動的需求；工商社會的理性價值與逐利風氣，帶動政府部門改善社會風氣的想法；在繼續追求快速成長與創造財富的過程中，社會也產生奢侈問題等等。

在 1978 年「加強文化與育樂活動方案」第一項措施即是「設置文化建設與文化政策推行的專管機關」，此項措施一方面使其他各項措施有統籌主導之機關而得以有效執行。同時也宣告了文化建設將獨立於其他部門進行思考的文化政策新時代，因此 1981 年文建會成立(蘇昭英，2001:51-53)。

若以當時的政經脈絡觀之，1970 年代末到 1980 年代的臺灣，在經濟力釋放之後，國民生活水準提升，休閒娛樂成為調劑的工具，人民對文化的需求增加，臺灣進入了「文化消費」的時期；民間的文化活動因為現代主義及鄉土文學運動等等的影響越趨活躍，國際間的風潮一直進入臺灣，社會力不斷湧現，政府運用文復會或是單從教育部底下設立文化局對文化作一元化的管制已無法因應民間的多元需求⁹。

因此，政府尋思成立專責的機構來規劃文化的發展；而成立中央文化建設專責機關的呼聲同樣存在於民間的期盼。然而，政府基於組織法修法不宜之便宜心態，及文化仍處於國家建設與行政邊陲地位的宿命，傾向成立委員會型態的文化專責機構。在 1981 年，文建會因此成立。文建會的成立，是文化政策從教育領域分離出來，獨立推動的開始。

⁹ 1967 年政府為了落實「寓文化於教育」的施政理念，並建構一個能比文復會更能名實相符的文化機制，因此在教育部底下成立了文化局，以掌理國內文化諸事宜，但是文化局因為業務太過龐雜以及本身架構問題，自 1967 年成立，1973 年即宣告夭折，1973 年以後，關乎文化事務的諸權責仍多散溢在其他各部會之中(林于湘，2000:44)。

貳、現代主義的理想架構

一個國家文化政策的形成，與其所面對的社會環境有絕大的關係，文建會的成立中隱含的「現代主義」基調，也和當時臺灣的社會變遷有密切關係。就社會變遷而言，「現代主義」是現代社會、工業社會的特徵，而和之前的傳統社會、農業社會有差別。現代主義顯現了當代社會生活各個面向的不斷理性化、計畫化、系統化的過程。這種理性化導致一切社會活動都需加以省察，以便決定那個活動是能夠完成目標、具有最高工具效能的手段。

就美學和藝術風格而言，「現代主義」指的是發展於 19 世紀末，而興盛於 20 世紀末的，比較有自省能力的藝術形式的發展。藝術與建築上的現代主義風格，往往是具有菁英和孤立的特質，而和廣泛的大眾脫節。現代主義充滿了對於普遍主義(universalism)的熱望，因此常常從一個孤立、優越的位子出發，論說界定文化藝術的優越性。

進入 1980 年代後，臺灣已經確定由一個農業為基底的社會進入到以工商業為主的社會，社會變遷加速，傳統制度與倫理價值日漸式微，即使上層中央文化機關大聲疾呼「中華文化復興」，也無法面對經濟與社會現代化的壓力。另一方面，自 1950 年代以來，美國的經援和本土經濟的發展影響普及到社會各個層面，造成臺灣社會全面化的西化以及現代化的風潮。尤其在文化藝術的發展，受到西方現代主義的影響非常深刻，從文學、藝術、美術、戲劇到舞蹈等各領域，創作理念似乎都部分源自於西方現代藝術。

在文建會初始成立時，對於文化政策所採用的「文化」的觀念，並非大眾文化或是整體論式的定義，指涉的範圍很清楚，是業已高度專業化、區隔化並且已經完全客體化的音樂、美術精緻藝術。所以古蹟、音樂、美術、戲劇、文學、舞蹈等成為文建會所承認的文化藝術形式與項目，亦即

其主要業務內容。這些藝術類型都是根植於西方對於文化藝術的分類系統與現代主義的思想論述。這些起源自歐洲，以歐洲為中心的文化概念，在過去隨著帝國主義的擴散影響到非歐洲以外的地區，包括臺灣在內的國家，不僅對文化藝術的分類概念承襲自歐洲，許多美學、價值觀與區隔化階層化的概念，也都受到歐洲菁英觀念的影響。一般社會大眾也認為有一種叫做「文化」的東西存在，他是有價值而且可以標誌我們自身的成就，是文建會所要努力「建設」的。

事實上，在文建會成立前不久，現代主義就已席捲臺灣，某種程度上作為因應民間文化藝術界需求而成立的文建會而言，文建會無論組織規劃或政策計畫，都明顯受到現代主義「文化邏輯」思考的制約。以郭為藩擔任文建會主委所展開的文化設施計畫，與其所推動的大型文化藝術活動為例，代表了文化部門追求文化大國的理想抱負，同時深具行政計畫性、中央主控性以及規模「極大化」價值的思考邏輯，更是代表了文化政策思想論述場域由現代主義領銜的高峰期。

參、國族主義猶存的時代

在文建會成立後的幾年間與現代主義並行的還有威權體制下國族主義的政策思想軸線，任何出自文建會的政策、計畫、活動與法令等，都高舉「復興中華文化」的大旗，尤其在文字論述上，必定是開宗明義以此為宣示。在經費分配上，代表中華文化意識的藝術形式也和西方精緻藝術分庭抗禮，共享了國家絕大多數的資源。延續的管制思想也依然存在，例如電影、出版及劇本的檢查和證照制度等等，「對匪作戰」的任務似乎也尚未解除(蘇昭英，2001:54-55)。

文建會的成立還是居於當時文復會的光環下，擔任其左右手，並伺機給予其合法的文化上正當性地位和實質的襄助；以文建會本身合理的全國

最高文化建設工程的掌舵領航機關的地位，支援文復會以經費和政策推動上的協助(林于湘，2000:47)。

這段時間舊有的意識形態和傳統文人的文化觀也未完全擺脫，以 1990 年郭為藩召開的第一次全國文化會議為例，以「邁向二十一世紀的文化建設」為主題，其中提出四個努力方向，包含以中華文化的藝文修養提升生活品質、以中華文化的倫理精神重建社會秩序、以中華文化的民族大義完成國家統一，以及以中華文化的崇高和平促進世界大同。翌年政策報告並指出：「統一的中國，必然指文化的中國，而中華文化博大精深，其人文精神正可補偏救弊，矯正當前個人主義與功利思想壟罩的社會病態。政府二十餘年來倡導中華文化復興運動，其最終目的就是再建設國家成為一個文化大國，俾對世界文化提供撥亂反正的貢獻」。

在文建會成立的初期，「國族主義」的基調仍然有強大的力量，因此一直存在著國族主義與現代主義雙軌並行發展的文化政策。到了郭為藩時期(1988-1993)的文化政策施政開始逐漸脫離政治意識形態的全面壟罩，即使文建會在現代主義的指導下興建大型的文化設施¹⁰或是舉辦國際的藝術活動，「中華文化」旗幟仍然飄揚，論述上還是連結到了中華文化復興運動。

肆、小結

雖然從 1981 年文建會成立後，臺灣這種國族主義與現代主義思維並行發展的雙軌現象一直存在。不過隨著時間的推移，國族主義思想在實際的運作層面逐漸失去力道，儘管高層宣示、政府的文宣以及保守派的學者們，仍然固守立場，但還是抵擋不了這個時代中政府的管制已然鬆動的事實。

¹⁰ 以「東北部民俗技藝團」(現國立傳統藝術中心)為例，在冬山河的下游，邀請各項傳統工藝及表演藝術工作者和團體，並收集相關文物，陳列佈置，創造一個集中展現各種臺灣傳統藝術的虛擬社區。這個現代性計畫生產的人為歷史空間，傳統文化及活動是將所存在的社會中撥離出來；並且由中央統控，無法與地方民眾的生活、真實社會的脈動、乃至地方整體發展方向，產生結構性的整合，充分展現出現代主義滲透下的文化政策思維(蘇昭英，2001:59)。

式微中的國族主義論述一步步讓位給現代主義，這個時期「復興中華文化」已經逐漸變成為一種僵化的意識形態圖騰，或是一種空洞的口號。

因為現代主義極力主張的藝術的獨立性與自主性的主流論述，民間與國際多元的聲音與力量的出現下，國家越來越難以實質掌控或執行以「中華文化」精神作為藝術創作或文化活動的指導方針，或是作為管制的判準。在 1980 年代末期，現代主義佔居了主導性的地位，國家的文化施政透過分工精細、科層化的官僚體系，提供了至少是形式上標榜專業化、講效率的行政服務，並且積極地展開各種現代性大型施政計畫。政府這段時期，是在現代主義的架構下，利用文化政策有意無意地開始執行非中華文化的另一個意識形態工程。

第三節 重中原、輕本土、重精緻、輕常民 的文化政策

1980 年代後期，由於「縮小城鄉文化差距」的施政理念，以及日漸鬆動的政治控制，在文化資源的空間分配上，「地方」(各縣市)開始逐漸進入中央官員的視野，成為行政資源分配的管道末梢。然而，在這樣的走向中，除了縣市文化中心附設特色館的規劃之外，這一時期的各種文化施政計劃，仍然呈現以中央作為主體核心的架構。所謂以中央觀點來考慮地方的文化事物，而所有的文化施政也意在鞏固中央的權威，所以我們可以看到中央派遣精緻藝術團隊「下鄉」巡演計畫，也有中央「免費」送給地方文化中心上百場的文藝季活動。

壹、藝文下「鄉」的中央與地方心態

繼承一貫的中央控管的文化政策，整個文化施政的方向，在文建會初成立時，已明顯擴大了對地方的照顧，對於後來的地方文化發展有密切的關係。但是這種現代主義思維下的文化政策，是以中央的觀點來考慮地方的文化事物，其文化施政作為也是在鞏固中央的威權和文化想像，因此出現「文化下鄉」及「藝術下鄉」這樣的構想。這裡面存在著中央文化機關想要「縮短城鄉文化差距」的理想，但是在以西方精緻藝術、中國傳統藝術等都會品味的藝術文化，透過龐大的預算往非都會地區推銷，卻完全罔顧了地方文化觀點與地方自主性，其中蘊含了文化政策的「絕對性」與「一元性」。

對於被動接受中央節目資源的地方而言，照單全收的操作方式很難將資源整合於地方文化藝術的發展脈絡，單就文宣的角度，有時連僅僅要傳

播活動的訊息，都找不到有效的著力點。由於未以地方作為思考中心，活動無法納入以地方作為主體的主題設計，舉辦的時間也未配合地方的生活脈動；既沒有與相關資源條件做有機的搭配，又無視於地方文化特色的存在，故而幾乎完全無法連結上地方整體的發展(蘇昭英，2001:62)。

此時期的文建會主要推動的是西方精緻藝術與中國傳統藝術型式，在地方觀點與地方自主性缺席的情形下，中央的一元化文化價值與美學品味遂成為全國都應接受的普同真理，其中蘊含的「絕對性」與「一致性」，在說明了中央霸權理念的實踐，這樣的政策思維貫穿了從 1980 年到 1990 年代初期。

貳、中央文化主管機關的自我定位

主導全國文化藝術發展的文建會，大體上是將自己定位在服務藝術專業工作者，以及具備藝術智能，有鑑賞能力的特定階層(亦即掌握了一套占取藝術資本所必需的詮釋體系的文化特權階級)。因此個人天生社會條件的差異，其實決定了占取文化資源(財富)的階級劃分。所以當官方主辦平劇或是交響樂的演出，或是在博物館、美術館推出一檔現代藝術展覽時，雖是自由買票(或免費)入場，其實本質上是「擇人入場」的；一位在個人養成背景中很少接觸平劇的人，可能就在看似公平地向所有人開放資源的環境中，實質地被剝奪了占取文化資源、參與文化生活的權利。因此，即使文建會口號上喊出縮短城鄉差距，希望各角落的人民都可以公平地享受精緻文化，但是主政者根本的思維，則根本無法達到這樣的政策的目標。同樣的問題一直到現在都沒有完全解決，類似「藝術下鄉」的政策思維，仍然普遍存在(蘇昭英，2001:63)。

為了落實政策，文建會因此產生了大量的文化藝術節目，例如國際舞蹈節、合唱節等等，除了在臺北演出外，並巡迴中南部演出，動輒百餘場。

這些活動不僅以國家資源與行政力量架構出龐大的規模，並且提升為國際性的大活動，彷彿是以西方現代藝術作為國家現代化的指標，向世界宣示我國在現代化進程的成果。此外，辦理大型的全國文藝季活動，所有的節目為顧及城鄉藝術活動均衡發展，使各地民眾皆有觀賞精緻藝術的機會，部分安排至縣市文化中心及大專院校演出。

檢視中央文化機關的施政計畫與對民間經費補助的項目和預算結構，可以發現西方現代精緻藝術，以及符合「復興中華文化」意識如國畫、國樂、國劇、崑曲等，仍是公部門資源介入最深、最積極倡導的藝術類型。然而對於大多數的民眾而言，蘊含特定意識形態的藝術形式，並不是自小在廟口庄頭聽到的熟悉曲調，也無法在現實脈絡中獲得共鳴。此外，在西方現代藝術形式中，創作者依「獨創性」、「嶄新性」、「自我實現」、「自我完成」等現代主義邏輯所建構的藝術世界，即刻意摒除作品主題與內容意義，自始便無意與外界溝通，更遑論與當下臺灣社會互動。因此，無數的芭蕾、室內樂、舞台劇、雕塑、水墨畫等藝術家的努力及創造性的文化力量，始終無法走出國家音樂廳、市立美術館、文化中心演藝廳的大門，向民間社會滲透，而只能牢牢的被鎖在精緻藝術的殿堂裡，為菁英階層服務(蘇昭英，2001:63-64)。

參、小結

臺灣中央文化政策大體上仍維持「重中原、輕本土、重精緻、輕常民」的主調；也充分顯示出這個時期現代主義與中華文化復興二種思維交替影響文化政策的因素。

在文建會成立的初期，我們可以清楚的看到這個階段，臺灣在威權體制鬆動，國家社會邁向現代化的當下，文化藝術發展深受西方現代主義影響之強烈。在解嚴前，政府主導的政策就像臺灣的工業化、經濟計畫一樣，

遵循著現代主義的邏輯發展，趨向專業、精緻的發展，與生活和社會現實漸行漸遠。文建會代表著國家在此時架構起龐大的施政版圖，積極發揮官僚體系主宰性的力量。其本身的存在和被成立的意圖、被期許的定位，和被置放的脈絡，說明了文建會是被有意識的經營，將文化獨立切割出來，並且將文化紋飾以政策化的美麗包裝，導向許諾人民一個更美好的前景。顯示出文化政策是在大的政經脈絡體系下轉動，或隱或顯地建構出整個社會脈絡的價值取向；是執政當局欲藉以來闡明或輔助、加強其對於國家整體未來情勢走向的期望與轉型，從中解讀出關乎建構國家認同的意識形態內涵(林于湘，2000:41-42)。

第四章 威權轉型時期的文化政策， 1987-2000

1987 年解嚴後，臺灣的國際孤立，使朝野各界蒙受不同的政經利害得失及衝突全部檯面化，而突破國際孤立和解構威權體制的變革過程，均涉及「一個中國」原則的調整，以及相關的不同政經勢力或行為人間的聯合與衝突。這段時間的領導人李登輝試圖以本土化結合國際化而「去內戰化」，使臺灣成為一個正常國家。他以務實外交推動臺灣的政經國際化，並以六年國家建設和徹底的政治民主化，強化臺灣的政經主體性，務實的面對中共(蕭全政，2004:17)。

若對應當時的政經脈絡來看當時文化政策的發展，可以很明確的梳理出在李登輝時代開始以民粹主義動員族群，借用民主化達到本土化，有意無意的朝向建構新國家而行動(若林正丈，1994：251)。這段時間的文建會力倡「社區總體營造」、「文化產業」、「心靈改革」等政策，將文化藝術的認知擴及至生活、環境、景觀、文史、產業等層面；國家機關透過地方政府和地方社會團體的動員，強化人民對土地的感情和認同，在軟體的文化上建立地方特色和本土認同，新國家的社會運動是由上而下的動員，以符合來自國家機器的國族建構計畫(王振寰，1996:85-86)。

因此，地方文化發展、社區共同體意識、社會倫理重建及至市民社會的追求等課題，是在當時整體脈絡之下，而和文化政策有關聯，或是主政者有意識的建構。換言之，文化行政業務的屬性，隨著政策連結上整體社會發展、民主政治進程與因應全球化趨勢的地方競爭策略等課題，更進一步擴大而遠遠超越了之前傳統文化行政的範疇。

本章第一節即是先探討從解嚴後到 2000 年政黨輪替前，也就是李登輝執政時期的國內外政經社文環境特性，特別是其為清除威權轉型的歷史殘餘，以及對外迎向後冷戰時期的挑戰，而朝著建構臺灣主體性方向發展之解析。第二節則討論

所謂的建構臺灣主體性在文化政策的展開，特別在討論社區總體營造及心靈改革政策的所由及偏差動員關係。第三節則將討論以地方為主軸所展開的文化政策，執政者怎麼透過地方為主軸的文化政策，而來形成以臺灣主體為主軸的國家認同。

第一節 解嚴後的國內外政經情勢變化

蔣經國在 1980 年底後期完成了幾項重大的政治改革，臺灣除了解除戒嚴和外匯管制，並容許對外投資、准許於絕大部分社會主義國家間貿易。然而解除戒嚴與經濟國際化的諸項措施，並未能化解美國新保護主義所引起的國內政治、經濟壓力；而國際上，蘇聯從 1980 年代初期開始推動改革開放，1980 年代後期，由波蘭吹起第三波民主潮，東歐國家紛紛放棄共產主義。1991 年 8 月，蘇聯發生兩波政變，蘇共一敗塗地，共產帝國瞬間瓦解，美蘇關係迅速改善，冷戰正式走入歷史。這樣的國際環境使得臺灣長久以來「一個中國」以及「漢賊不兩立」的國策面臨調整的壓力。

這段時間，解決因「一個中國」原則而產生的國內威權體制與國際孤立困境，乃成為當務之急。李登輝繼任總統後，立即對「一個中國」原則進行調整。面對國際孤立的困境下，為求臺灣的生存與國際地位的提升，首要的工作就是推動務實外交，增加臺灣在國際上的能見度；對內為恢復人民權利，進行民主改革，廢止「動員戡亂時期臨時條款」，使憲政恢復正常運作。惟與調整該原則而相關的各黨派與政經勢力，亦在調整過程中，也分別展現它們之間的衝突與聯合關係，並浮現在省籍矛盾、國家認同與統獨爭議上(黃子華，2006:52-53)。

壹、國際政經環境

一、務實外交

臺灣的國際孤立是因「一個中國」原則而起，1971 年我國被迫退出聯合國，此後國際地位江河日下；1978 年美國突然宣布承認中共與我國斷交，我國外交處境至此遭受嚴重打擊，由於國內民主意識已經萌芽，長期的國際孤立也令民眾深感挫折，「漢賊不兩立」的外交政策更是受到更多的質疑。至李登輝繼任後，臺灣的民間社會蓬勃發展，經濟高度成長；臺灣人民對內想爭取人權尊嚴及政治參與，對外想爭取國權尊嚴並尋求國際參與。因此，主政者認為外交必須以整體國民利益為考量，追求臺灣在國際的生存發展，因此手段必須靈活彈性，甚至動員體制外的力量，以維持並拓展臺灣的生存空間。因此，他回應民眾對於外交突破的渴望，積極替「漢賊不兩立」的外交政策鬆綁，改採「參與重於名稱待遇」的務實策略。

在外交政策上，1988 年及 1989 年，政府先後派中央銀行總裁及財政部長分赴馬尼拉及北京參加亞銀年會，顯示政府企圖拓展臺灣在國際上的生存空間和重返國際組織。1989 年臺灣陸續和非洲小國建交，並測試雙重承認的可能性。1990 年元月，政府以「臺灣、澎湖、金門、馬祖關稅領域」名義申請加入關稅暨貿易總協定(GATT)。1991 年臺灣與香港和中共同時加入亞太經濟合作會議(APEC)。1993 年以後，更有重返聯合國、南向政策、度假外交、破冰之旅等措施。

二、大陸政策

這段時間政府的大陸政策，則從「一個中國」時期，到「一個中國，各自表述」，再到「中華民國在臺灣」，已朝臺灣主體性的建構方向邁進。自 1991 年修憲、1996 年臺灣人民自由選舉總統，我國已具備主權國家的條件。但在談判策略上，臺灣是用「特殊國與國關係」取代「一個中國」，以臺灣為主體的「只要接受特殊國與國關係為前提，什麼議題都可以談」，藉此來突顯兩岸對等地位、突破事務性協商的窠臼，並啟動兩岸的政治對

話。

十二年來的兩岸關係，政府是用「務實外交」與中共在國際社會競爭；其間，以兩岸談判進程、國統綱領、「特殊國與國關係」與中共對抗，而中共則不斷以軍事恫嚇、國際圍堵，甚至發布不惜以武力促成統一談判的白皮書對抗。這時間政府一貫的作法，不僅是符合實際的務實作法，也凝聚了臺灣人的國家認同意識，實際上是在確立臺灣的主體性。

因此，這段時間推動務實外交，就是把臺灣帶入國際社會，重新定位並求生存發展，且以對等地位與中共相處。

貳、國內政經社文環境

一、政治本土化與憲政改革

1989 年立法院通過「第一屆民代自願退職條例」，藉由優惠的退職條件，鼓勵自願退休，而國民黨內增額立委基於選票之現實考量，因而對於國會改革政策施加更大壓力。1990 年 3 月執政黨資深國代與少數增額國代合作，強行一審通過修正之臨時條款擴權提案，其內容包括任期延長九年、增設全國不分區名額等擴權條款，引起社會一片撻伐，民進黨更結合社會力量進行抗爭，並集結「野百合學運」，提出廢止臨時條款、解散國民大會、召集國是會議及擬定政治改革等時間表四大訴求，使國民黨政權面臨嚴重的正當性危機。1990 年 6 月，大法官會議第 261 號解釋說明¹¹，

¹¹大法官釋字第 261 號解釋文：中央民意代表之任期制度為憲法所明定，第一屆中央民意代表當選就任後，國家遭遇重大變故，因未能改選而繼續行使職權，乃為維繫憲政體制所必要。惟民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑，而本院釋字第 31 號解釋，憲法第 28 條第 2 項即動員戡亂時期臨時條款第 6 項第 2 款、第 3 款，既無使第一屆中央民意代表無限期繼續行使職權或變更其任期之意，亦未限制次屆中央民意代表之選舉。事實上，自中華民國第 58 年以來，中央政府已在自由地區辦理中央民意代表之選舉，逐步充實中央民意機構。為適應當前情勢，第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於中華民國 80 年 12 月 31 日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法之精神，本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。

第一屆中央民代應於 1991 年 12 月 31 日前終止行使職權，而使得萬年國會問題終獲解決(余至美，2002:51-54)。

1990 年李登輝當選第 8 任總統後，針對三月學運所提之訴求而召集「國是會議」，會後達成數項重要共識，包括：資深國代全數退職、重新選舉中央民意代表、省縣市長民選；總統由民選產生；終止動員戡亂時期並修憲；中國大陸與臺灣地區為各自擁有統治權之政治實體等事項。1991 年 4 月，經由第一屆國代三讀通過廢止動員戡亂時期臨時條款，並由李登輝宣布終止動員戡亂時期。李登輝並依國是會議結論分別於 1991、1992、1994 年進行三次修憲，制定憲法增修條文。

就憲政體制而言，國民黨所主導的三次修憲，係基於利益極大化及正當性考量，國民黨一方面儘量縮小改革的幅度，採取最小修憲原則，以維持國民黨在過去威權體制統治下的既得利益。另一方面，由於國民黨內主流派主宰地位確立，以及國民黨在民主轉型過程中，仍然在整個政黨體系中佔有優勢地位，因此強調總統的權力與角色，以確保執政優勢；於是形成了既強調行政向立法負責，又強調總統角色的雙首長制發展途徑。

在正當性考量上，由於國家「法統」的維繫，是國民黨過去威權統治的正當性基礎，也是國民黨爭取民間社會支持的重要憑藉，因而保留了行政向立法負責的內閣制精神；另一方面，國民黨強調總統角色與權力的憲改方案，對於長期以來以總統為政治中心的政治文化仍有相當程度的說服力與正當性，因而強化了總統的角色與權力(蘇子喬，2010:180-181)。

在總統選舉方式上，在 1993 年以李登輝為首的主流派取得國民黨內的領導權，並在 1995 年修改並凍結部分憲法，而於選舉總統和副總統時適用「中華民國憲法增修條文」，一改先前由國民大會代表間接選舉的方式。1996 年臺灣首次進行總統全民直選。

檢視這階段的政治本土化的改革，是先從國民黨內部的改革開始，從

第一位臺灣人當選黨主席開始，成為政權和平轉移的象徵，也對臺灣本土運動有重大的意義。再者，由行政系統人事調整及軍令系統國家化、解決萬年國會的問題，進而到三次的憲政改革、總統民選等。1996 年臺灣人民直接選舉總統，臺灣政治從威權轉化為民主，經過六次的憲政改革，加上務實外交政策，臺灣的主體性漸漸提升。自此，臺灣落實民主化與本土化，而且在提升主體性之後邁向世界(黃子華，2006:142)。

二、多元文化並陳及後現代化的挑戰

臺灣是由多個族群組合的社會，雖然國內多元族群的關係早已存在，但是在威權體制時期，執政者的高壓管制之下被刻意忽視、塑造成中華民族，政策上以中原的藝文表現、倫理觀念，以及價值觀為主，對於族群問題傾向採取壓抑或同化政策。一直到 1980 年代威權體制開始鬆動後，族群意識逐漸興起；1990 年代有關族群認同、族群歷史、語言與文化、權力分配等問題，愈發受到社會的關心。

由於臺灣 1980 至 1990 年代現代化歷程的加深，弊病漸生，進入 1990 年代後期，逐漸產生「後現代」的文化趨勢，對現代性多所批判、質疑與否定。¹²加上國際交通發達、資訊便利，一方面帶來嶄新的資訊社會面貌；另一方面亦使得歐美日等先進國家的風潮，尤其是一些前衛性的、後現代的潮流陸續湧進，對既成秩序進行解構，並激起嚴重的反規範現象。此外，一些文化創作諸如建築、美術、美學、小劇場、書畫、攝影等等，以及種種思潮，亦冠以「後現代」之名。此種後現代的文化一方面既有因著資訊

¹² 「後現代主義」代表了一種對現代否定、批判、質疑的力量。首先，它傾向批判當道的言說，認為其所以會「當道」，是因權力與建制的支持。其次，它質疑西方現代的「表象文化」，且更變本加厲，由「表象」轉成「擬象」。換言之，無論資訊科技、虛擬真實、傳播媒體、文學作品、電視節目等等，都只是某種擬象，代表慾望本身的不斷跳躍。作品與真實之間的極大差距，使得「崇高」(sublime)成為後現代的美學價值。最後，後現代否定現代文化的「理性」成分，否定各種後設論述，不再談精神成長的過程、主體的意義、客觀知識等等，也不再以「為藝術而藝術」，或「為人民而藝術」等後設論述來支持藝術活動。此外，還包含對工具理性及單一邏輯的否定。總之，對理性法則的否定，是後現代主義十分重要的精神(沈清松，1993:4-25)。

發達而與全球同步的趨勢，另一方面亦含有「虛無主義」的傾向，刻正侵蝕著國人心靈(蘇顯星，2001:93-94)。

參、臺灣主體性的建構

在威權轉型時期，臺灣的許多政策發展，包括下二節討論的文化政策發展，所圍繞的一個核心理念，就是主政者所提出的建構臺灣主體性。臺灣主體性的重要，關乎人民、政策、政府與對外政經關係的定位和實踐。為建構臺灣的主體性，主政者對外以務實外交和重新定位兩岸的對等關係，而突顯臺灣的主體性；對內則推動本土民主化改革，實施直接民主，以完成主權在民理想的程序和策略。

要建構臺灣的主體性，必須經由本土化與臺灣化過程，才能消極的掙脫外來政權在政治、經濟、教育與文化上的扭曲，並積極培養、發展具有共識性、融合性的共同體，而且奠立臺灣整體生存和長期發展的基礎。因此，李登輝以建構臺灣主體性為目標，1988 年開始推動務實外交，以開拓臺灣的國際生存空間；1990 年至 1991 年，成立國統會、陸委會和海基會，制定國統綱領和兩岸人民關係條例，而以對等關係定位兩岸的關係；1991 年廢止動員戡亂時期臨時條款，承認中共在大陸的有效統治。其次，在對內方面，政治上，他推動國民黨與這塊土地的結合，並透過民主化而實現政治的本土化；在教育上，他主張臺灣的教育必須立足於本土，才能培養出具臺灣主體意識的國民；在文化上，則鼓勵臺灣主體性與本土化文化的發展。

解嚴後，臺灣社會力的釋放，加上臺灣長久以來的族群利益的摩擦，使得族群問題益發突顯。對於一個多元族群的國家而言，形塑整體性與主體性以凝聚共識，有絕對的必要性，以新加坡為例，前總理李光耀用軟性威權主義的方式凝聚國家認同，李登輝卻認為臺灣的發展與繁榮有賴臺灣

主體性的建構。他 1995 年提出「經營大臺灣、建立新中原」的主張，希望促進國家認同；新中原指的是多元文化重新融合，綻放新文明之地。希望居住在臺灣的全體人民，融合不同歷史背景的族群文化，形成一個新族群，並且以「新臺灣人主義」的說法，希望整合多元族群(黃子華，2006:40-41)。

另外，李登輝為了建立臺灣主體性並且提出了「生命共同體」的主張，因為其整體性與主體性可化解各種爭論與差異，解決國家認同問題。李登輝認為臺灣對外有中共的經濟軍事威脅，對內有外來政權的陰謀復辟，必須發展成一個共同體後，始能面對各種分裂與挑戰。然而此共同體意識的形成與發展，必須要有主客觀條件相配合:在主觀層面上，有共同體意識的形成與持續，建構大家對未來的共同期待與認同，以建立主體性與整體感；在客觀層面上，共同體要透過政治、經濟與社會制度與政策的安排與調整，以善用整體資源，解決相關成員的生存與發展問題(蕭全政，1995:54)。

當時臺灣威權轉型尚未完成，而脆弱的政經體質則相當受國際政治經濟力量的衝擊，尤其是中共的軍事威脅，故如何增強臺灣在國際生存與發展的能力，已是刻不容緩的議題。因此臺灣主體性的提出，是提出改善自身的政經體質與抵抗外來政權挑戰的策略，即生命共同體的主張。臺灣也必須發展成一個共同體，才能化掉內部的衝突與矛盾，也才能抵抗外來的政經切割與壓力。生命共同體的觀念，基本上強調臺灣需以務實的態度，「立足臺灣、胸懷大陸、放眼天下」(蕭全政，1995:49-53)。因此，包括建立具有主體性的政經體制，如憲政改革、六年國建與亞太營運中心，以及文化、道德與社會建設等，以凝聚臺灣為共同體。此外，又需以務實外交與經濟自由化、國際化政策，開拓臺灣的國際生存空間，以克服政治孤立與經濟區域主義的限制(黃子華，2006:78)。

第二節 生命共同體為核心的文化政策

政治社會與經濟社會都是根源於公民社會，而且在社會文化價值、組織與溝通方式上擁有共同的特質；它們都是根據權力(right)的理念而被建制化，而這些權力理念的內涵，又都與那些能夠確保現代公民社會的權利網絡關係相銜接(蕭全政，2001)。政治社會與經濟社會在運行過程中，常直接或間接的控制或藉助國家公權力，以獲取或鞏固其權力或利益；相對的，公民社會則以自治自理、自我動員、開放性溝通和自主的整合方式，表示其訴求以發揮影響力。基本上，政治社會是介於公民社會與國家機關之間，扮演協調性的角色；經濟社會亦存在與公民社會與市場經濟體系之間，扮演協調性角色。公民社會成員要將個人的或集團的特殊利益，提升為普遍的公共利益，就必須透過社團活動、社會運動或對公共領域議題的開放性討論過程，以參與理性及公共理性追求私人利益及公共利益的最大化，並產生轉化的作用，從私人利益的衝突轉化為追求集體性共同利益(方瓊瑤，2006:14-15)。

從西方各種哲學思想¹³的角度，各種思想都在強調公民社會的社會共同體(Social Community)的內涵，以及其所扮演的社會整合功能對整個社會系統生存和持續的重要性。就公民社會的實踐而言，公民社會的基礎，在於其成員有「公民」的意識與覺醒，同時感到「民間社會」和「國家機關」集體存在的必要性，每一個公民可以犧牲天生的自由，以保存社約上的自由(徐百齊，2000)。這種社會意識，以及相互約定的關係，似乎已經超出政治和法律的範疇，而進入一種生活的「習慣」和「倫理道德」的領域。在公民社會中，社會自然產生的「習慣」和「倫理道德」的公約式的自律性規範，在效率上往往更勝於國家法律的強制性規定。

¹³ 從西方公民社會的發展史，可以觀察到不論是希臘雅典時期的「城市」，或是羅馬時代的「公民社會」，或是西方哲學家亞里斯多德、西塞羅、黑格爾、葛蘭西、柯亨和阿拉托、哈貝瑪斯等依據各個時期的社會結構與環境，不斷的演論，重新的細分、闡釋公民社會的意涵，基本上各種思想都在強調社會共同體(Social Community)的內涵(方瓊瑤，2006；15)。

公民社會不僅是一種形式意義的約束，實際上是一種倫理道德的自律，其確立有賴於社會成員的共識和自發的遵行。這裡的社會倫理非僅是人與人之間的關係而已，社會倫理的核心乃在於個人與社會的關係。西方公民社會與現代國家的運作基礎與保障，通常不在政治制度和法律本身，而是背後的社會道德和生活習俗的約制(陳其南，1998)。換言之，透過公民社會公民自發性的參與民間社會上的公共事務，尊重共同的約定，自然產生的共同體觀念，國家機關與民間社會和公民間的權利義務關係，才能內化到每一個國民心中，才能產生倫理規範和行為模式，進而形塑整個國家生命共同體的觀念與認同。

李登輝在主政期間提出生命共同體的主張，其目的是為了促進族群融合與國家認同的共識，希望達成建立臺灣主體性的目標。而「共同體」概念的內涵，即指特定地域上的居民間，因自然的血緣、親屬或共同的習慣、態度、經驗、感覺、偏好等而相互聚居，並能追求公共利益者，而公共利益則以共同體作為一個整體單元而言，有利長期生存與發展者均屬之，即如「國家利益」此概念，類似盧梭的「普遍意志」(general will)所體現或追求的普遍利益(蕭全政，1995:49-53)。

李登輝認為國家認同尚未建立，影響到「生命共同體」的凝聚；而中國社會長久以來存在封建意識，使社會發展受到限制，故應強調社區主義，經由社區活動來凝聚居民，培養其認同觀念，建立共識，進而推動社區建設，藉由啟發居民的社區意識，深切體認社區乃具有共同利害關係的「生命共同體」(行政院新聞局，1995:462)。

因此，這段時間文化政策發展的重點首重在社區總體營造政策；同時期另一項官方所推動的重要文化政策，即「心靈改革工程」，心靈改革同於社區總體營造，是主政者希望凝聚生命共同體，而在道德上所推動的政策。這二項官方所大力推動的文化政策，其目標都是為了建構臺灣的主體性，以追求國家認同來解決威權轉型時期國家內部的矛盾與衝突，以及主體性的脆弱。

壹、社區總體營造

一、社區總體營造的理念基礎

社區總體營造主要意義，是希望由文化活動入手，進入民眾日常生活場域，激發凝聚民眾生活意識與共同體意識；也就是透過社區的「過程」(process)將上述的文化理念實踐出來。社區的重建工作，或者從地方文史資源挖掘整理出發，或者以環境生態保育工作為主軸，或者集體參與社區公共空間的設計建造，或者致力發展地方文化產業，或是著眼於社區醫療照顧體系的建立與經營等等；無論從哪一個角度切入，均逐步帶動其他相關項目，整合成為一個整體的營造規模，應對社區生活總體的各個面向。社區總體營造被定位為一種社會文化改造運動，其推動成為整個文化生態轉型的基礎工作。這個自成一格的獨立計畫，也被包含在整體政策計畫中，似乎也可以看作是這一時期中央文化機關整體文化政策的縮小版或摘要版。政策內涵或是操作實踐均具備複層次和多樣的面向。而且做為生活現場的社區，其所意涵的情境性、靈活性、隨機制宜，及人性化的思考，均使得這個政策思想異於傳統思維(李明芳，2003:30-31)。

曾任文建會主委的陳其南早在進入文建會之前，就已經在不同的脈絡下發展關於社區的理念，最早是關於市民社會的觀點。¹⁴陳其南試圖從論述臺灣的政治發展經驗中，從生活的社區(Community)和國家的共同體(Community)之間建立一個相通的民主機制，進一步又從「社區」「共同體」的角度開始探討「公民國家」或「公民社會」性質。陳其南認為社區共同體意識就是透過這些原理和關係，建立民主化的社區制度，讓社會基底結

¹⁴英文的 Community 除指地緣性的社區之外，當然也包括非地緣性的社群，如職業社團、專業社群和各種市民團體。這些社群當然也是民主社會中不可或缺的一環。但是在人民的政治生活中，我們主要的對象仍然是地緣「社區」的社群。當地緣或行政社區成員具備了民主政治的素養和共同體的認同之後，那些非地緣性的社群自然就會形成自治化的另一種「社區」(陳其南，1992)。

構得以屹立不搖，不同層次和規模的社區共同體法人之間，可以根據民主的法則循序形成國家體制的內部結構(陳其南，1992)。他尤其提到的社區意識在解決傳統中國國族意識、族群意識、統獨意識上的意義，成為其他政治學者特別注意的一個論點。¹⁵

陳其南認為中國的傳統社會因為一直缺乏公民意識與共同體社會契約，使得任何自治活動與自治組織很難運作，中國人缺乏合作的群體性格，看起來雖然都一樣，都具備中國人的文化、族群和傳統特質，卻都缺乏社會性的結構關係，因此必須要從社區共同體的層次建立起新的社會結構和國家認同，才能擺脫宿命(陳其南，1992)。

這是文建會試圖以社區意識來進行公民社會重建的理論基礎，李登輝後來提出「社區共同體」的論述幾乎全出自文建會的提供，這些資料補充了李登輝的「生命共同體」主張，並提供了一套可以落實於臺灣基層社會具體可行的操作方式，形成共同體層級化(由社區、村落、城鎮、縣市、區域、到大範圍的國家)的架構，使得李登輝的主張成為了建構公民國家相當明確的願景宣示，而且這項目標的達成已經具備了理論基礎與政策實踐策略。所以後來類似「經營大臺灣，由小社區做起」的概念一再被生產，社區經營的策略，不僅被其他政府部門的政策吸納，連政黨為了擴展基層力量也附著於其上(蘇昭英，2001:132-133)。

二、社區總體營造政策之背景及意涵

解嚴後，以「一個中國」為原則的威權時代受到衝擊與挑戰，威權轉型中的國家核心價值擺盪在「中國化」與「去中國化」之間，本土論述又尚未建立，而本土政治改革引發了國家定位與認同的危機。解嚴後，臺灣人民在民主化政治的保障下，言論更加的自由、思想更加的開放、資訊更

¹⁵詳見江宜樺，1998，〈自由主義、民族主義與國家認同〉，臺北：揚智。

加的快速與流通，以致於原先潛伏在社會底層的各種利害衝突，逐漸浮上檯面，社會的共識與內聚力難以形成，國家主體認同難以建立，政局出現不安的局面。這段時間的執政者李登輝提出以建立認同及本土化的概念，來促成政治的民主化。而有關建立臺灣認同的方法與態度，李登輝提出臺灣本土化與臺灣認同的觀點，在性質上突破過去基於地緣、血緣的分類，強調臺灣相互依存的現實狀態，是在認同「生活在這塊土地上的生命共同體」，再將這種生命共同體意識逐步化為實體，謀求臺灣的政治地位以及經濟、社會和文化的發展。

因此，社區總體營造政策即是在這個政治環境下形成的，基本上是具體化李登輝的「生命共同體理念」，促使國民內在層面產生變化，具備以文化帶動社會改革，在社會發展中落實本土化政治改革，建立臺灣國家認同的政治意涵。而社區總體營造所帶動的「社區運動」，更將「社區運動」和臺灣文化及政治本土化形成一種「共構」，且相互加強。臺灣的民間社會在社區營造政策的激勵下，文史工作室與社區團體呈現前所未有的活動力，各種地方誌史的研究紛紛展開、鄉土刊物相繼出現，研究本土文化成為地方的顯學；社區居民對社區事務的關心程度與參與程度明顯提升。

三、社區總體營造計畫內容

文建會前主委申學庸在 1993 年「以文化建設進行社區總體營造」報告中正式提出「社區總體營造」的施政目標在於喚起「社區共同體意識」，經由社區的自主能力，共同經營「產業文化化、文化產業化」、「文化事務發展」、「地方文化團體與社區組織運作」、「整體文化空間及重要公共建設的整合」，及其它相關文化活動等。行政院隨即在 1994 年提出的十二項建設計畫第三項中。明列「充實省(市)、縣(市)、鄉鎮及社區文化軟硬體設施」，從 1994 年到 2000 年共編列 126 億元的經費進行社區文化活動發展計畫、

輔導美化地方傳統文化建築空間計畫、充實鄉鎮展演設施計畫、輔導縣市主體展示館之設立及文物館藏充實計畫等四個核心計畫。

另一方面，臺北市政府亦提出「地區環境改造計畫」。隨後，經濟部商業司、環保署、臺灣省文化處均依其主管業務陸續投入相關的社區改善工作，在中央國家機關大力的推動社區營造政策的激勵下，各縣市文化局(中心)、文史工作室與相關學者均紛紛投入社造的行列，並從文化、環境、景觀以及產業等各個層面改善社區的生活環境。但由於各部會基於職掌權責各自為政，導致社區為申請補助經費在各部會的補助要點間疲於奔命。經建會於 1998 年以「創造城鄉新風貌計畫」整合各部會有關社區計畫，協助社區整體性的推動綠美化、都市設計、形象商圈、地方文化產業振興、生活環境總體改造。由於各部會的計畫內容、補助對象、申請時間、核銷方式等行政規定差異過大，以致僅能達到資訊整合、統一文宣的功能，對於縣市、鄉鎮、文化局(中心)或社區的整體規劃與執行並無實質助益。另一方面，雖中央國家機關的社區營造實施計畫有其侷限之處，但民間社會卻在各部會社造資源與輔導機制的協助下展現活力。隨著社造理念的擴展，社區居民參與地方環境景觀與文化活動的機會著實增加，已開始溝通如何建設社區，民間社會已逐漸邁入公民社會的進程(方瓊瑤，2006:82-83)。

社區總體營造的工作目標，主要為了加強地方居民對於社區文化的主動參與和認同，依社區的營建、改造，而且面向及於經濟、社會、文化、工程、人文、景觀等等各個層面，最主要的手段則是鼓勵各界人士共同參與，以便在既有法規架構下對社區總體營造能夠加以討論、定案，以及執行。甚至廣義而言更包括行銷、人才培育、引接資源與行政部門的協調等等。¹⁶至於社區總體營造依各個面向發展各項子計畫，包括如下領域:生活問題的解決(例如公園被霸占、社區停車、垃圾處理、車輛通過速度過快、

¹⁶詳見《縣市層級社區總體營造手冊》，新竹市文化中心委託，金廣福文教基金會主辦，文化環境室編輯，1998，頁 12。

工廠噪音廢水等)，社區環境景觀的改善，社區生活空間的創造，古蹟、建築、聚落與生活空間的保存，地方文史、人物、傳說、典故之整理呈現，民俗廟會祭典與地方生活文化的展現，社區藝文聯誼活動的辦理，社區終身學習活動，促進地方健康福祉的合作事業，地方特有產業之開發與文化內涵之提升，生活商店街之營造，社區形象與識別系統的創造，地區文化旅遊品質之精進，共計十三項。這個政策的目標是期盼以文化角度切入，將臺灣基層社區建立為一個有生命的社區共同體，不論是城市或鄉村、生活環境、美學品味、社區秩序或是產業型態，都可以為臺灣基層社區帶來一個全新風貌。

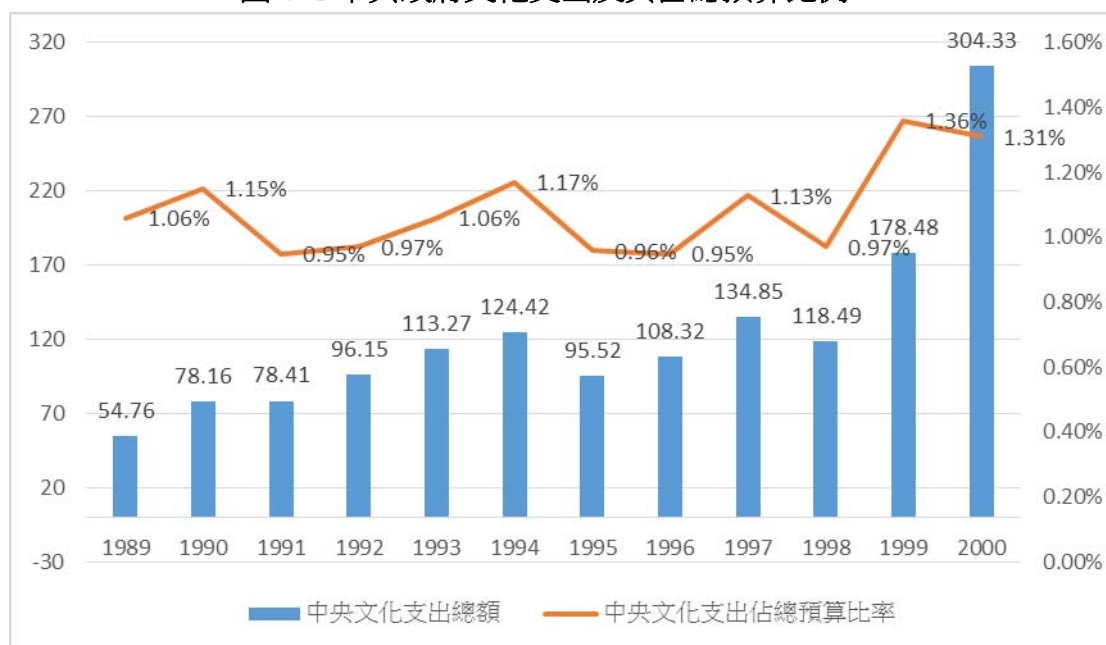
四、社區總體營造計畫投入及成效

社區營造理念從一開始在文建會的思想中就是一個試圖重建臺灣社會政治意識的政策。一方面在文建會是結合行政資源，展開一系列執行計劃；另一方面則在當時的執政者支持下深入各領域，同時在地方的實踐中則依賴空間專業者與文史工作者進行社區的有機互動。這個政策的確立實施，是李登輝以執政者的力量支持，突破當時以中華文化為主體導向的傳統，將施政的重點轉向了「當下」、「土地」、「人民」與「生活」等概念的場域-社區，並以個人的魅力大力傳播社區意識等概念。¹⁷檢視此政策鑲嵌的政經環境，即不難理解為何當時政府及主政者如此大力推動。

¹⁷李登輝在一連串有關社區文化的講話中，大力推動社區文化觀念，並將生命共同體的觀念與社區意識相結合。他在參加台南市社區文化巡禮活動致詞時說：「『社區意識』就是『生命共同體』的意識。既然是意識問題、認同的問題、觀念的問題，就要從文化做起，就要透過各種的文化活動，提供機會，使每一個社區的民眾，有見面交流的地方，共同參加，慢慢建立共識、培養認同，進一步組織化，積極建設美化自己的社區，反過來提升社區文化的品質和水準。」（李登輝，1995：192-193）。

從預算角度來看，檢視 1989 到 2000 年中央文化機關佔總預算比例可以看出，在主政者於 1993 年提出社區總體營造政策後，1994 年之中央文化預算攀升，佔中央總預算之比例也為歷年新高。若單以文建會預算檢視，李登輝在位期間，文建會從原有之 3 億，至其卸任前十餘倍成長為近 40 億，並且預算非緩步成長，而是幾度以躍升方式增加，在 1993 年成長率超過 90%。在這段期間文化政策大抵是配合著社區總體營造的施政主軸而行。

圖 4-1 中央政府文化支出及其佔總預算比例



資料來源:1998 年及 2004 年文化白皮書¹⁸

臺灣自繼「社區發展」推動社區總體營造以來，社區營造的精神已在各地區如社會運動般的不斷蔓延與展開，但這些社區政策和現存的法律結構，並未賦予社區居民自訂規範的權力，國家機關對民間社會的約束力仍然過於強大。加上政治民主化之後，政黨輪替形成常態，各部會首長的更迭頻繁，隨著主政者對社區營造概念認知與個性的差異，社區營造的推動方向與運作模式常隨之更動，影響社區營造政策長期累積的成果。

¹⁸ 2000 年預算區間為 18 個月

分析社區總體營造無法持續推展的細部原因，根據學者的分析，主要原因是推動社區總體營造運動的模式，皆採取由上而下的方式(如中央政府的文建會、教育部)或由地方少數菁英倡導推動，而地方民眾或地方政府則反處於被動或被教育的地位(陳秋坤，2000:77-78)。這些現象也在監察院針對社區總體營造所做的「總體檢調查報告書」中，也提出相同的看法(黃煌雄等，2001:251-265)。在此情況下，不僅與社區自主意識提升、公民參與等理念相去甚遠，其更可能形成民眾反應過冷或過熱的負面效應。民眾因未實際參與，從而對社區總體營造工作表現冷漠疏離；另一方面，民眾亦可能誤將社區總體營造視為爭取特定利益的捍衛工作，進而形成社區間，甚或社區與國家的衝突來源(如反核四、反六輕等)(呂育誠，1998:63)。因此，社區總體營造迄今，固然有其績效，但並未完全達到當初揭櫫的理念和目標。

社區總體營造作為一套有關凝聚生命共同體，架構臺灣主體性的本土設計，確實啟動了地方基層的潛在熱情與能量，激發社區居民心中的愛鄉意識，開始對自己居住的環境表達意見，進而組織起來改善所處的環境，創造出美好的生活，培養居民自主意識能力。

「生命共同體」的信念，一方面表達臺灣人民的福祉與安全均與臺灣主體發展的禍福與共，另一方面也表示「民意」是國家機關制定政策的依歸。社區營造經過長時間的經營與全面性的推動，社區發展與藍圖已大致勾勒，地方政府、社造組織與社造人士已逐漸展現功能，為社造的成長與社會、國家共同體的凝聚奠定了基石。然而，由於民主政治所造成的政黨政治的競爭與干擾氣勢，遠高過公民社會逐步形成的社會倫理與凝聚力，尤其國家機關的控制力仍過強，導致一旦抽離社區營造的資源或社區團隊的協力，社區居民可能頓時喪失倚靠與經費來源，無力繼續社區改造。而地方建設本為地方自治事項、社區事務端賴社區居民的熱忱與凝聚力方能

成事，當今世界各先進國家無不以「去集中化」的原則授權各地方政府推動相關政務，為解決社區總體營造政策推動結構性的瓶頸與問題，改善地方財政、成立社造基金會與推行社區營造條例，或許為擺脫資源糾葛與干擾的治本之道。今日社區總體營造要能達到其「生命共同體」的初衷，在「由上而下」的政策與擬定與「由下而上」的政策執行之間尋找合宜的平衡點，除凝聚共同體意識外，更要重視共同體所表達的意識，並能發揮其發展政治、經濟與社會的目標(方瓊瑤，2006:152-154)。

貳、心靈改革

一、心靈改革理念基礎及意涵

由李登輝所提出的「心靈改革」，是另一項攸關國家發展的重要議題，也是國人深切期盼的社會改造運動。在解嚴之後，臺灣社會旺盛的活力在舊的規範秩序撤除後四處流竄，也到處造成前所未見的破壞，呈現一種價值認同混亂的情況，從文化、藝術與社會現象的表徵來看，當前臺灣文化可以用功利主義和享樂主義來概括(蔡源煌，1989:324)。

「心靈改革」之所以重要，乃因臺灣在經濟自由與政治民主之後，開始出現許多弊端。由於經濟發展，國民收入提高，生活富裕，卻未能用文化創造來提升心靈境界，加上社會快速變遷，形成調適困難，民眾心靈常感焦慮和不安，於是透過消費手段來撫慰內心的焦慮，但過度消費，製造更多垃圾，形成環境污染與髒亂，益增內心焦躁，進而形成更多社會問題。

此外，國內的民主發展，優劣並陳。在政治民主化之後，國民意識到自己是權利的主體，但卻未推己及人，尊重別人同樣也是權利主體，亦不尊重法制規範，於是，政壇上、社會中出現許多亂象，導致整個社會擾攘不已。此種亂象與弊端不僅將侵蝕經濟的發展，也會破壞民主的成果。為

了確保國家持續發展，國人實有必要提升文化與心靈。由此可見，「心靈改革」是針對當前國家在經濟與政治發展之後的新需要所提出的。

從提出心靈改革的目的而論，是為了建立臺灣主體性、形構「生命共同體」的政策手段之一。因其有助於國家整體性及主體性的提升，化解各項爭論與差異，解決國家認同的問題。當時的臺灣，對外有中共的經濟軍事威脅，對內有外來政權的陰謀復辟，必須發展成一個共同體後，始能面對各種分裂與挑戰。然而此共同體要生存與發展，必需要有主客觀條件相配合：在主觀層面上，有共同體意識的形成與持續，建構大家對未來的共同期待與認同，以建立主體性與整體感；客觀層面上，共同體要透過各種政治、經濟與社會制度與政策的安排與調整，以善用整體資源，解決相關成員的生存與發展問題(蕭全政，1995:54)。而心靈改革這項政策就是主政者在主觀條件的努力的呈現。

二、心靈改革計畫背景及內容

李登輝在 1996 年慶祝臺灣光復節的談話中，初次提到「心靈改革」。1997 年元旦又強調今後要推動「心靈改革工程」，並於二月宣示，1997 年要致力於推動憲政改革、亞太營運中心計畫、心靈改革等三項重點工作，希望從改造人心做起，健全社會架構，體現社會公義，重建社會倫理，創造第二階段的臺灣經驗。隨後，當時的文建會主委林澄枝提出的報告提到將以「提升人的品質」作為文化建設努力的方向，具體做法除了推動「社區總體營造」等計畫之外，並將從成立智庫、配合公益團體強化公民文化、規劃文化講座等三方面著手；整體精神在強調文、史、哲學等基礎人文科學的重要，希望藉由人文學科的提倡薰陶，帶動社會風氣的改變。推動心靈改革，建立國人新的生活價值觀念。乃成為這個時期的施政重點，有關的措施包括：「落實社區總體營造」、「推動書香滿寶島」、「提升全民心靈境

界」、「輔導地方發展產業文化」等。

為推動心靈改革，總統府先後邀請學者專家、相關部會首長、社會工商團體、宗教團體、文教基金會、平面和電子媒體負責人，舉行八次座談會，並彙整一項名為〈如何推動心靈改革〉的文件，其中決定現階段以倡導社會亟待建立與推行的價值體系為主，內容共五組十種：

(一)、尊重與關懷

(二)、守法與倫理

(三)、勤儉與整潔

(四)、效率與品質

(五)、溝通與和諧

至於具體推行辦法，一方面由政府機關具體落實「教育改革」、「文化紮根」、「端正禮俗」、「掃黑肅貪」、「行政革新」、「社區發展」、「環保工作」等相關施政，期能充實國人精神生活，改善社會風氣。另一方面，則由各政府機關和民間團體，依其業務性質，在前述五組十項價值體系中，選定一、二項做為實踐方向，長期推動，以期蔚為風氣(黃昆輝，1998:15-17)

三、心靈改革預計成效

整體說來，心靈改革工程就是由個人做起，經由家庭、社團、社區，以及全體社會國家的一個社會改造運動。它是基於每個人心中都有向善動力的前提下來推動。因此，所謂「心靈改革」其實是要返回每個人的本心，恢復每個人本具的仁愛、自由、利他與創造的活力，其根本目的就是要每個人把自己的向善活力發揮出來，然後透過社會本身的活力，達至社會的改革。

從動員方式與價值體系來看，心靈改革是政治領袖所發起的現代社會改造運動，其為緩和後現代的虛無主義，改善人們一味追逐眼前的利益與

快樂，卻普遍覺得缺乏值得生命奉獻理由的心靈困境(文化白皮書，1998:31-33)。

再進一步而言，心靈改革也是期望透過藉由倫理道德的提升以及凝聚共識，透過形成良好的公民社會，公民自發性的參與民間社會上的公共事務，尊重共同的約定，進而自然產生共同體的概念，以達到主政者建構國家認同的最終目標。

但是，心靈改革政策雖有其偉大的使命，亦有其重要性，以實際執行面而言，並無達到其最終的目的，在後現代的文化情境下，仍尚待不斷的心靈改革來克服(文化白皮書，1998:33)。

參、小結

過去在威權統治時代，政經體制的主體性與整體性，完全仰賴威權政府為中心的國家主義來維繫並整合；但是，威權體制在內外政經衝擊下瓦解後，此政經體制的主體性與整體性的維持，已經無法再仰賴國家主義，而需依靠以整體國民為中心的國民主義。國家主義以政府為中心，主導整體國家的安全和經濟發展；而國民主義是以整體國民為中心，由國民主導整體社會的進步和經濟的成長(蕭全政，1995)。社區總體營造以及心靈改革這些觀念呼應了公民參與自治能力，也可以解釋文化公民社會所強調的享受權力下應盡的責任與義務。社區總體營造工作具體化李登輝的生命共同體理念，並可以建構一個當代「土著國民」運動。「社區運動」已和臺灣文化 and 政治本土化形成一種共構，對促進臺灣公民社會的發展，草根自我組織潛力的開發而言，實際上已產生改造的力量(張茂桂，2000)。

綜觀當時的領導者李登輝大力倡導之「社區總體營造」及「心靈改革」，其中所代表的意涵，即以「建構臺灣主體性」為核心理念，所發展出一種「生命共同體」的意識。希望所有居住在這塊土地上的人，不分彼此的族

群背景及來臺先後，都應該有休戚與共的同胞愛，並進一步促進對臺灣的愛；即以臺灣為主體來思考，來擺脫威權體制的餘緒與不安。積極培養、發展有共識性、融合性的共同體，而且奠立臺灣整體生存和長期發展的基礎。

第三節 去中心化的文化政策

威權轉型後，國家正經歷意識形態與政治的大調整，民間的社會力量從不同部門以不同形式湧現，民間鄉土性、自創性、自發性的各種文化運動，開始挑戰衝擊著中央政府長久以來的思考模式，影響了文化政策的論述與思考。

在國家強權控制解體，社會力量勃興的現象背後，其實是科技工業、經濟型態全球化的發展。由於臺灣與世界貿易更加緊密的連結、通訊和運輸科技的發展，使得各種跨國的經濟、意識形態、文化力量，越來越容易穿透國境，衝擊著臺灣的政經文化結構。這種「後現代」的情境，使得「現代主義」式的中央主導，越來越難以被徹底執行。

加上這段時間的主政者有意識的運用這個趨勢，利用共同體的概念，用來建立國家認同的目標。文化事務的領域出現了這樣一個由中央自身發動，自我解除霸權的過程。他與同時邁向全球化和地方化的兩個方向及國家層級功能弱化的時代趨勢，似乎有著某種程度的聯繫(蘇昭英，2001:107)。

所謂的「去中心化」描述的正是這種中央政府習慣的高度菁英、指導性、計畫性政策執行方式的逐漸失效，同時來自各個地方、不同群體的聲音卻不斷的出現，要求中央政府正視它們存在，甚至是激烈的挑戰傳統文化機關的價值觀與意識形態。

壹、十二項建設計畫

在 1993 年文建會工作報告¹⁹中相當簡要的揭示了此後一段時間的文化走向。報告中特別強調「改善縣市文化中心硬體設施」及「充實鄉鎮軟硬

¹⁹本份報告為申學庸主委 1993 年 7 月 9 日行政院長蒞會巡視之工作報告。

體設施」的計畫構想；這篇報告也提出了幾個影響深遠的政策，例如：

- 一、文藝季的轉型，以「人親、土親、文化親」為主題，由各縣市文化中心主辦，組合成全國性的活動系列。
- 二、地方文化中心自治化的推動，以文化中心為主體，扮演地方性的文建會角色，統合地方文化行政體系，負責策劃、協調和整合地方文化資源。
- 三、建立文化行政工作的地位，培養文化行政工作者的能力與經驗，作為地方文化建設工作的主力。

其後，行政院提出的「十二項建設計畫」，文建會依指示擬定了「充實省(市)、縣(市)、鄉鎮及社區文化軟硬體設施」十二項計畫，其中內容包括：

- 一、加強縣市文化活動與設施。
- 二、加強鄉鎮及社區文化發展。
- 三、傳統與現代化文化藝術資源之保存與發展(文化資產保存與發展)。

「充實省(市)、縣(市)、鄉鎮及社區文化軟硬體設施」的主要精神，乃於將藝文發展計畫轉化為地方社會可操作的行動計畫。一方面透過改造地方社會來培育文化藝術發展基盤；一方面透過文化藝術發展來達到從地方社會再造達到整體社會國家再造的目的。

在十二項建設中，文建會以延續以往漸及於地方導向的文化政策轉型，將觸角擴及基層鄉鎮社區，以縣市文化中心為據點。藉由互相支援的幾個不同計畫方案，文化建設從單純的人文藝術生活的滿足，提升為社會群體美學和共同體倫理之重建。

例如「全國文藝季」轉為由各縣市自行舉辦，並且與地方人文特色及社區生活相結合，讓精緻藝術有鄉土的養料，也讓鄉土民藝有新的動力。而「國際小型展演活動」則扭轉只有中央才能進行國際文化交流的看法，讓地方以本身人文特色為基礎，舉辦綜合性的國際藝文活動，越過中央層級與世界各國藝文團體進行交流，同時在交流的過程中，更加刺激本身的

藝文發展。

不管是文藝季、國際小型展演活動或個別社區的營造計畫，基本的策略即在「發展地方文化特色」，背後的想法則在「培養文化藝術發展的社會基盤」，同時「創造公民社會」(劉永逸，2008:27-29)。

貳、全國文藝季的轉型

在藝文活動方面，一些具有長遠意義的看法和做法在這個時期逐漸成形。文藝季辦理方式的革新，改以各縣市文化中心為主體，根據各地特殊人文社會狀況，運用社會資源，做系統化整合與長期性的規劃，分年、分階段挖掘地方資源，結合地方人才，藉由地方上每年度不同的主題、項目或地點，完整而細緻的呈現不同的地方藝文特色。

自 1993 年更新辦理方式的全國文藝季，即以「人親、土親、文化親」為總主題。在全國各地全面展開，活動內容除全國文化中心博覽會、四場研討會之外，共分為原住民、客家、寺廟、金馬、懷古、鄉情、藝術等七大系列，三百多項活動。活動主題涵蓋原住民和客家不同族群，活動的內容也不僅限於音樂、舞蹈、戲劇等表演藝術，也觸及文史、文物、民俗工藝、古蹟、影像、藝術研討會、祭儀等項目，而活動的範圍更廣及臺澎金馬等 25 個縣市，這也是文藝季的活動第一次伸展遠及外島等地，對藝文活動的理念、地方文藝資源的挖掘和整合，以及各文化中心體質的強化皆有正面的功效。

文建會根據各縣市所提企劃案內容，撥給地方的補助金額總數不到九千萬元，平均每個縣市大約三百萬元上下，總體而言，雖然經費仍嫌不足，但藉此強調文化中心的體質，建立文化中心的形象，發掘、整合地方藝文資源等等預期的目標大致一一達成。更由於媒體文宣的立體整合，整個活動所回收的效益遠超過原先的預估。全國文藝季活動遂成為文建會在貫徹

其文化發展政策的一項重要策略(劉永逸，2008:29-30)。

貳、文化地方自治化的推動

「文化地方自治化」的思想，是試圖解構中央獨攬的主導權，鼓勵地方發揮特色，確立地方文化施政的主體性。地方縣市文化中心不再被動接收文建會製作好的展演活動，而是承擔起活動規劃、執行、完全主導性的角色。地方文化中心由於財源有限，辦理藝文活動的經費，大部分仰賴中央的補助。而文建會本身由於人員編制受到限制，²⁰政策執行大部分須依賴地方文化中心，文建會一直積極從事文化中心體質強化的工作，特別著力於提升文化中心的企劃執行能力，使得工作性質定位方面，文化中心可以扮演「地方文建會」的角色。各文化中心在這個政策下，逐漸擬定地方長期的藝文資源發掘與藝文發展政策，並逐年編列全年度工作計畫，向文建會申請經費支援。文建會在審定這些計畫的過程中，同時也對地方的藝文發展概況和潛力有了相當確實的掌握。搭配全國文藝季辦理方式的下放，各文化中心的工作理念和工作方式也跟著起了大幅度的調整，發揮更大積極與主動性，充分展現工作人員的企劃、組織、整合與執行能力，為「文化地方自治化」與「文化中心成為地方的文建會」的兩個政策方向奠定了良好的基礎。「文化地方自治化」的思想試圖解構中央獨攬的主導權，鼓勵地方發揮特色，確立地方文化施政的主體性。文化中心不再是被動接收各種展演活動的場所，而是與文建會連成一氣，在地方上扮演文化藝術長期發展工作的頭腦中樞。

過去為追求行政效率，從中央到地方縱向切割，一條鞭式的工作方式不再被鼓勵。文化中心從原本只思考上級交辦的對策，轉而成為政策企劃的主體，如此重新架構了中央與地方的位階關係與互動模式。

²⁰文建會自 1981 年成立至 2012 年成立文化部期間，組織員額始終為 88 位，正式人力十分短絀。

參、文化資產保存觀念的轉變

臺灣社會在朝現代化的過程中，曾經有一段時間對於傳統、老舊的東西就抱著「去之而後快」的心理，因為「現代化」正好與「傳統」在價值觀上形成對立。從一窩風現代化走到對現代性的反思，知識分子扮演很重要的角色。在這個潮流的影響下，傳統的意象重新復活，傳統的價值也重新被定位。作為「傳統」與「過去」等這些概念具體化的古蹟，逐漸成為保存運動的對象。從批判性的角度來看，在維護一座古蹟時，其實是在追求保存一個「概念」，這個概念即是歷史記憶和意象的加總。古蹟承載著社會集體記憶與情感，有時甚會還帶有政治性的功能。

因此，在臺灣既有的古蹟保存的概念，是將「古蹟保存」物化，而違背了上述「古蹟保存」所代表的涵意，當在保存一座古蹟時，已經忘記或忽略原本所追求希冀保存的「過去」的本質在呈現為實體時的多樣性與可變性。最後導致過度以建築本體為核心，實踐上以技術修復為導向。把保存侷限在具體化而有形的古蹟上，僵化的修復技術、行政與管理的辦法，取代了構成保存基礎的概念價值本身，成為主導整個保存概念、原則與目的的作用力。

在這個既有的保存概念下，文化資產保存法的公布，雖然使古蹟保存有了合法的地位，然而尚無法改變整個社會發展所形成的劣勢環境。失去就有存在空間的文化資產，便只能依靠法律條文來規範，而無法尋得永續的機制，使得文化資產保存與地方的發展失去聯繫，甚至被視為是發展的阻礙。特別是對古蹟保存的相關規定與實施方式未盡合理，古蹟被指定後卻無法維修、無人管理，針對業主權益損失亦未有合理的補償措施，使得古蹟的指定與保存成為政府、文化人士、民間業主之間矛盾難解的課題。

就在此時，文建會試圖轉向，開始強調將古蹟轉化為產業活動的基礎，

使古蹟的價值在現代生活的經濟邏輯內產生積極的功能。歷史遺留與傳統形塑地方特色的主要內涵，也是發展文化產業的利基，透過社區營造的實踐過程，足以重塑地方意象、帶動地域經濟復甦、提升地方競爭力。換句話說，觀念上是把古蹟放在文化產業發展的脈絡中，藉由社區對古蹟自主性的認同，尋找出它在現代生活中新的、積極的意義與定位。同時，把古蹟放回社區，正是一種生態性、整體性的保存方式。這種生態性以及整體性的保存概念，是強調區域的差異性及個別性，並且有機的整合所有可以促使古蹟能夠被完整保存的條件，它既回歸居民日常生活的脈絡，成為社區營造的一個環節，也是社區的共識與認同所繫，才有可能維持「保存」於不墜之地。

更進一步來說，文資保存概念的轉變，就是在鼓勵地方在其特有的社會文化條件下，進行整體性的保存。在這個概念下，強調社區的自主性，而非中央主控並集中。古蹟的保存與一般人民生活、社區社會發展密實的接軌，成為一種結構性的整合，古蹟保存的活動本身成為動員社區內族群，凝聚居民共同體意識的手段，而社區營造的成果與社區整體的力量，也支持了古蹟生命得以延續的契機(蘇昭英，2001:113-117)。

肆、國際展演活動的地方化

對個別團隊國際化的資助與輸出，是現代主義下一項重要的文化發展政策，但是從九〇年代開始，中央文化機關從整合性的角度重新思考國際化的意義和形式。尤其是結合了像文藝季的綜合性藝文活動模式、社區營造和文化產業的整合概念、以及國際性的地方意義和地方國際化的新趨勢。

文建會藉助十二項建設的推動，將國際化的任務下放給地方，讓地方展開國際化的新方向。國際展演活動在這個時期也成為地方化的一個策略。在此之前，幾乎只有中央或是臺北的經紀公司或兩廳院有能力，而且

被認為有資格辦理國際藝術展演活動，能夠邀請到國外藝術家或團隊來臺展演。根據這個計劃的原始構想，每一縣市每隔二至三年舉辦一項固定主題之小型國際展演活動，地方文化行政體系應發掘整合民間藝文團體資源，結合地方政府其它部門、社區文化工作者、地方文史工作者、基金會、社區廟宇與工商企業團體等單位，有計畫、有系統的共同推動當地自主性的藝文活動，培養策劃舉辦國際藝文活動之經驗，提升地方精緻藝文活動之水準；並配合地方文藝季或文化博覽會等活動，建立各縣市之國際文化形象，使該項展演活動成為地方藝文特色傳統與文化產業及人民生活的之一部份。一些較成功的案例，都能藉由活動之規劃與執行，培養地方辦理國際文化藝術活動之專業素養及行政能力，建立人力資源整合及經驗傳承模式，宜蘭童玩藝術節與花蓮石雕藝術節是這方面最成功的案例。

各縣市舉辦活動時，可以整合該項活動成為地方藝文特色之一部分，並配合地方文藝季或文化博覽會等活動，建立各縣市的國際形象，推展精緻文化觀光活動，使臺灣各地都有結合地方特色和國際交流的文化盛會。另外，藉由活動之規劃與執行，將中央辦理國際藝文活動之經驗轉移地方，培養各縣市辦理國際文化藝術活動之專業素養及行政能力，以建立人力資源整合及經驗傳承模式。透過這種活動，結合政府相關部門、社區文化工作者、地方文史工作者、基金會、社區廟宇與工商企業團體等單位，善用民間龐大的力量，有計畫有系統的推動地方自主性的藝文活動。使得該項活動成為地方文化產業及人民生活的一部分，帶動並振興地方產業活動的發展。

這個計畫啟動了地方的動力，並重新思考國際化的意義和形式，並體會認知到國際性的地方意義，和地方國際化的新趨勢，尤其是結合了像文藝季的綜合性藝文活動模式，以及社區營造及文化產業的整合觀念，將國際化的任務下放給地方，讓地方能夠展開國際化的新方向。

伍、小結

總括來說，1990 年代開始，臺灣的文化政策思想有幾個基調：強調地方社區的自主性，解構一元論述，打破中心權威；展開多元多樣文化發展的光譜，重視差異性或他異性的價值；藝術創作出自我完成的獨立領域，不再與生活疏離，與社會對立；跨越菁英文化與大眾文化的界限；回歸歷史，與過去傳統重新續接；尋找地方精神，創造地方意象，強化地方感，認同地方文化；提倡共同體意識，認同集體性與社會性的價值(蘇昭英，2001:117-118)。

這些方向衍生的效應及文化政策的走向，事實上是呼應了當代對現代主義的反思，包括去中心化、中央霸權的解構、地方自主性的確立、鄉土與地方文史工作的發展、多元主義的尊重等等。更重要的是，威權轉型時期文化政策的發展，在這段脆弱不穩的時間點上，因應著國際潮流的趨勢、中共的壓力及打壓、國內政治的不穩定及領導權的不穩固、族群問題顯現，以及經濟發展下，社會上普遍瀰漫著後現代主義對現實的否定下，主政者為了建構臺灣的主體性，以此來形成國家認同。

這時候的文化政策，很明顯的看出由主政者主導的痕跡，利用各種文化政策，透過取得基層成員對自己的社區的共識，形成共同體的觀念，進而提升擴大開來，對於整個國家社會自然產生生命共同體的觀念與認同，進而達到形塑國家認同的目標，來對抗當時的國內外惡劣政經環境。

第五章 民主鞏固時期的文化政策， 2000-2013

在威權轉型李登輝主政時期提出的「兩國論」及「新臺灣人」等論述與威權時期的「中華文化復興運動」及「大中國意識」是那段期間重要的核心思想，2000年臺灣首次的政黨輪替，是一場政治、經濟、社會，乃至於兩岸關係的「解構」後再「重構」的過程(方瓊瑤，2006:109)。新成立的政府、新的領導風格、新的政策理念或施政方式，甚至新的國家願景，不僅對習於國民黨政府五十多年領導的國家機關和官僚體系造成衝擊，對未曾失去權力的國民黨及尚未完全準備好掌權的民進黨，以及政治民主尚未深化的社會更是一大考驗。當中，兩岸關係更是以不同的形式影響政治、經濟與社會。兩岸關係是政治社會爭辯的主要意識形態，是經濟社會榮衰的關鍵，也是挑起省籍衝突與統獨爭論的主要因素。因此，2000年陳水扁取得政權之後，為了取得意識形態的主導，施政方向尚未脫離李登輝前總統所建構的「新臺灣人」論述。陳水扁政府期間的文化政策主要在於推動立基於喚醒人民集體記憶以換取國族建構與經濟效益的文化創意產業。

而在 2008 年之後，政黨再次輪替，國民黨贏回政權後，除了企圖扭轉在民進黨執政八年以及李登輝時期所營造的本土化概念；並且在國際經濟情勢嚴苛、臺灣優勢越走下坡，以及臺灣在國際上中華文化的正統地位已漸漸喪失的情況下，政府在兩岸關係緩和的背景下，嘗試利用文化政策，將文化觸角探入產業中，企圖製造在經濟上的產值；同時，利用文化交流的大旗，嘗試用文化軟實力的概念，爭取國際發聲的地位。因此，2008 年之後，除了企圖推動文化创意產業之外，兩岸及國際文化交流、建立臺灣在華文界的地位，是主要的施政重點。

第一節 政黨輪替後的國內外政經情勢變化

2000 年，臺灣出現首次的政黨輪替，執政 55 年的國民黨正式下野，民進黨提名的陳水扁當選第十屆總統。政權的和平輪替彰顯了臺灣的民主化與政黨政治競爭的正式成形，但朝小野大的國會結構與兩黨意識形態上的差異，在許多議題上均缺乏共識的基礎，也因此導致少數政府的執政困境與國家經濟力和綜合實力的衰退，亞洲四小龍的光環逐漸褪色。

2008 年，在民進黨執政八年後，國民黨又重新取得政權。臺灣政權經歷了 2 次的政黨輪替，符合杭廷頓(Huntington)所提出的「雙流轉測驗」，進入民主鞏固時期²¹；這歷史性的轉變，顯示臺灣民主化的程度已朝向政黨輪替的階段。在這段期間，兩岸關係以不同的形式影響政治、經濟，以及各個層面；兩岸問題是政治社會中爭辯的主要議題、是經濟社會榮衰的關鍵，也因此影響到了文化政策的發展走向。

壹、民進黨執政時期的政經情勢

一、國際政經情勢及民進黨的外交政策

臺灣的政經情勢鑲嵌在國際政經局勢的變遷與脈動中，臺海兩岸的政經關係，牽動國際的政治佈局。由於中國大陸經濟的崛起，其國際地位已不可同日而語，而國際區域主義的盛行，臺灣在「一個中國」原則的制約下少有機會加入國際組織，以致於國際外交處境日益困頓，經濟與貿易亦深受限制。2000 年 3 月陳水扁當選總統後，為了提高國際能見度，致力於

²¹ Huntington 提出一個衡量民主鞏固程度的標準：「雙流轉測驗」(two-turnover test)；如果在轉型期的初次選舉中掌權的政黨、或團體在此後的選舉中失利，並把權力移交給選戰中的獲勝者，然後，如果這些獲勝者又和平的把權力移交給次一屆選舉中的獲勝者，那麼，這樣的民主政權就可以認為已經鞏固。透過選舉選擇統治者是民主政治的精髓，唯有統治者願意尊重選舉的結果而交出權力，民主才是貨真價實的(Huntington, 2008:324)。

國際外交的擴展，為了減少中國的疑慮與爭取美國的支持，調整民進黨原有的臺獨路線。在當年 5 月 20 日就職典禮上強調新政府的兩岸關係將採取「四不一沒有」的維持現狀政策，也就是「不宣布獨立、不更改國號、不推動兩國論入憲、不推動改變現狀的統獨公投，以及沒有廢除國統綱領和國統會的問題」。2001 年更成立跨黨派的「經濟發展諮詢委員會(簡稱經發會)」，調整之前李登輝時期「戒急用忍」的政策，兼顧「國家安全」與「經貿開放」，在「全球佈局，策略性開放」之原則下，將兩岸經貿關係定調為「積極開放、有效管理」(張啟楷，2010:99-101)。

但在 2002 年 7 月民進黨十屆全會中，陳水扁提出了「走咱臺灣的路」的主張，同年 8 月世界臺灣同鄉會聯合會(簡稱世臺會)的年會上，陳水扁在談話中表示:「臺灣是一個主權獨立的國家；簡言之，臺灣與對岸中國是一邊一國，要分清楚。…中國所說所謂『一個中國原則』或『一國兩制』就是對臺灣現狀的改變，我們不可能接受」，此段談話，引起中國強烈反彈與美國強烈的關切，美國發言人並首次公開表示「美國不支持臺灣獨立」。但外在國際壓力並無法阻止陳水扁進一步推動公投立法，2003 年 11 月公民投票法通過，雖然立法院在泛藍立委人數優勢下，阻止了「統獨公投」的條文，而陳水扁也依此在 2004 年 1 月提出兩個公投案，並將公投與總統大選同日進行(彭懷恩，2009:389)。

民進黨執政時間的國家目標在確保主權的獨力與完整，因此陳水扁在上台後就推行一連串的去中國化措施，主張建立臺灣意識，而兩岸啟動政治協商的對話機制，也在彼此缺乏互信的情形下漸行漸遠。

2005 年 3 月 14 日，中國通過「反分裂國家法」²²；陳水扁亦於 2006

²² 《反分裂國家法》表明:世界上只有一個中國，大陸與臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。臺灣問題是「中國內戰的遺留問題」，因此是中國內部事務，「不受外力干涉」。一個中國原則是和平統一的基礎，並許諾和平統一後臺灣將「可以實行不同於大陸的制度，高度自治」。最受矚目的第八條則列明在三種情況下政府得採取「非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整」。這三種情況是臺灣從中國分裂形成事實、將發生可能導致臺灣從中國分裂的重大事變，以及和平統一的可能性完成喪失。

年宣布「終止國家統一委員會運作，終止國家統一綱領適用」，同時並未重申「四不」政策，僅強調目前仍維持臺海現狀，美國國務院發言人隨後也公開重申美國的臺海政策，強調「美國反對任何一方片面改變現狀」。可以說自陳水扁上任以來。不論是敏感的「一中議題」的策略變遷、甚或兩岸關係定位的「一邊一國」政策宣示，一直備受各方爭議。

二、國內政經社情勢

在國內的政經情勢方面，政黨的和平轉移彰顯了臺灣民主化的進展與政黨政治競爭的正式成形，但朝小野大的國會結構與兩黨意識形態上的差異，確也導致對關係整體國家利益的國防、外交、兩岸關係等政策，都缺乏共識的基礎。且因彼此支持者的選民結構相當，在須各自加予鞏固拉攏以求勝選的競爭下，已形成政黨對決的族群動員與非藍即綠的政治氛圍，並影響迄今；也由於這種重大政策路線的歧異，造成少數政府的執政困境與國家經濟力和綜合實力的衰退。

2002 年，臺灣以臺澎金馬個別關稅領域的名義加入世界貿易組織，臺灣市場持續自由化與國際化，不僅外來產品衝擊臺灣產業，同時為了降低生產成本，也有許多企業外移到中國或東南亞地區，造成臺灣空洞化的現象。

有學者曾經主張臺灣並沒有深刻的民族主義傳統，而且臺灣各個階層在消費取向的空虛前提下，臺灣的民族認同是相當微弱的。這一點在陳水扁當選總統之後不但毫無改變，甚至有更為惡化的態勢。這種惡化的態勢具體表現在日益高漲的消費社會文化、無力回轉的結構性產業移動、日益失衡的財富分配。

一方面，長久以來以發展掛帥的國家經濟，已因新的國際分工與再結構受到衝擊。新國家的經濟發展越來越依賴政治上對立的中國。一些資本

家與政治人物紛紛以中國廉價的勞工工資、相近的風土民情，以及低廉的土地成本作為號召吸納臺灣的資本，使得『錢』進中國，『債』留臺灣。隨著國際經濟情勢的丕變，臺灣的經濟除了受到國際環境的制約外，隨著臺灣經濟對中國越來越依賴，面對中國經濟起飛後的磁吸效應，以及國內政治社會變遷影響甚鉅。嚴重的經濟衰退的高失業率已經是執政黨困擾的問題。

換言之，這個時期遇到的問題是資本主義國家的兩個基本而又互相衝突的功能，一個是要維持資本的持續積累；另一個則是合法性。對此兩難狀況，政府一方面透過各種措施，希望資本根留臺灣，因此有了促進產業升級條例、釋放國有土地、振興經濟方案的提出。但是政府的經濟發展策略，越來越往市場自由主義傾斜，透過國家政府的政策，企圖與大型私人資本聯盟，放棄無法競爭的中小企業，使產業升級，以創造新的經濟基礎(李明芳，2004:41-42)。

三、兩岸政治緊張對峙、經濟持續交流

兩岸關係，在國民黨執政時期在「一個中國」的原則下，雙方爭取正統與國際的認同。李登輝時期的飛彈試射與兩國論使雙方的關係降至最低。而民進黨執政以其臺獨的主張，使得中國大陸更加強調「一個中國」的原則。陳水扁執政初期為抑止北京持續的武力威脅以及取得國民的信賴，採取不激怒中國大陸的態度。陳水扁就職時即宣稱是全民的總統，對大陸採取「四不一沒有」的政策；然就 2000 年的就職演說中所強調的自由和民主，似乎又有區別大陸政體、抗拒中國統一之意。這種現象隨著陳水扁政府執政的熟稔程度日益增強，尤其在歷次的助選期間更是突顯。陳水扁政府在統獨議題上，似乎擺盪在「新中間路線」以及「臺灣獨立」之間，依不同的時空背景，表達不同的立場。

然而在兩岸關係上的不穩定，也影響著經濟社會的發展。臺灣的經濟除受到國際環境的制約外，也受到中國大陸經濟體的磁吸效應甚鉅。隨著中國大陸經濟的崛起，以及臺灣經濟嚴重衰退及外移西進下，臺灣政府對與兩岸貿易及投資的限制鬆綁了不少，為臺灣頹靡不振的經濟注入強心劑。例如 2001 年正式開啟小三通、2001 年 11 月宣布取消臺灣單一與高科技產業投資大陸資本額五千萬美金的上限，允許兩岸銀行建立連結，使資金的交易更順暢，都是當時「積極開放、有效管理」下的政策。

但是，從 2001 年開始，全球經濟的不景氣，使得臺灣從 1996 年開始上升的失業率更形惡化，對臺灣社會造成很大的衝擊。失業的原因有三：一是工資上漲，使勞力密集產業失去國際競爭力而大量外移；二是臺灣企業到中國投資，減少國內工作機會；三則是外商移往大陸投資，大量資遣勞工。失業問題已是政府機關重要的課題。

貳、國民黨重新執政後的政經情勢

臺灣於 2008 年進行第四次總統直選，選舉結果由國民黨勝選，重新取回執政權力，完成第二次的政黨輪替，並使臺灣的民主鞏固發展更為確立。國民黨重新執政後，兩岸政經開始變革與出現轉機，面對國際金融風暴的衝擊，國民黨是藉著兩岸經貿關係的強化，來作為刺激經濟成長的重要手段；而中共則是挾其豐沛的國內市場與經濟力量的稟賦，作為對臺政策政治與經濟的工具，兩岸經貿互動充滿生機也隱藏不確定的風險。

一、國內政經情勢

國民黨於 2008 年第二次政黨輪替重新執政後，面對的國內外政經情勢包括全球經濟的不景氣、兩岸政治互動的疏離、中美戰略利益的結合以及國內主權認同的歧異等…，其中振興經濟與改善兩岸關係的發展，是國民

黨也是選民認同得以積極突破的著力點，因此馬英九上任後，即以「政策鬆綁」及恢復兩岸「兩會」制度性協商機制，作為尋求兩岸的共同利益與雙贏的平衡點；而兩岸關係回溫所連帶的經濟利益，正式重新執政的國民黨用來獲取民眾支持的重要利器。

在這個時期，政治及社會普遍瀰漫著不信任的氛圍，朝野兩大政黨迄今仍缺乏互信基礎，許多政策經常彼此攻訐，導致政府施政時有阻礙；2012年總統大選馬英九獲得連任，在延續第一任期的兩岸政策下，兩岸互動更加擴大深化。

二、國際金融風暴與兩岸經貿關係

2008年迄今，影響全球最鉅者，不是政治也不是戰爭，而是美國引發的金融海嘯席捲全球，美國房市崩跌觸發次級房貸風暴，造成國際股市大幅波動，石油價格驟升及經濟走軟，風暴如同骨牌效應影響到全球；其後，歐債問題又起。因此，馬英九的第一任就職演說，即提及要幫助臺灣面對全球經濟環境的不穩定，堅持開放、大幅鬆綁、釋放民間活力，亦為政府宣示努力的首要目標；並突顯對經濟發展的期盼。而對兩岸關係的願景，也是盼望合作多於對立，故國民黨重新執政後，即致力於發展兩岸的經貿合作與降低對中共的軍事敵意。

由於臺灣為出口導向國家，所以國內經濟也受此波金融風暴衝擊，為使經濟發展順利，政府乃鬆綁兩岸經貿交流限制，與中共陸續簽署「陸客來臺觀光」、「兩岸大三通」、「海峽兩岸農產品檢驗、標準計量檢驗認證」、「漁船船員勞務合作協議」以及最重要的「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)等，落實了兩岸經貿關係的正常化，對我國經濟發展具正面效益(張安時，2011:141)。

由前述觀之，國民黨重新執政後是藉由兩岸經貿關係的強化，來作為

刺激經濟成長的重要手段；而中共則是挾其豐沛的國內市場和經濟力量之稟賦，作為對臺政治與經濟的工具。在雙方各自追求國家利益極大化下，首先透過政治手段以國家計畫性的鼓勵，大舉推動陸客觀光，為臺灣相關產業帶來經濟效益，達成資源汲取的最大化；其次透過經濟手段以簽署兩岸經濟合作架構協議(ECFA)及輔以各省採購團之方式，成功協助臺灣提高GDP總體數字，達成資源利用的最佳化。中共並藉此經濟誘因逐步淡化臺灣民眾文攻武嚇的印象與美國對臺灣內政的影響程度。

參、多元文化形成重要政策議題

2000年的總統大選後，臺灣有了其戰後史上首次的政黨輪替，民進黨的勝選結束了臺灣從1949年以來超過半世紀國民黨「一黨統治」。民進黨的勝選在臺灣有許多重要的影響，在意識形態及民主政治上重要的、具爭議性的可能影響在於民進黨長久以來強調臺灣主體性、臺灣是「命運共同體」、臺灣前途由臺灣住民自決。

1990年初期開始由李登輝主導的將在中國法統象徵「去正當化」(delegitimation)的民主憲政改革、1993年提出臺灣為「生命共同體」的論述、1994年一席「生為臺灣人的悲哀」的談話、1998年臺北市長選舉輔選馬英九時提出「新臺灣人論述」，讓臺灣的國家認同運動發展達到一個高點；而陳水扁在2000年的勝選，則標示著認同政治運動的另一個高點(魏孜娟，2009:302)。

民進黨在執政以後，比國民黨更重視所謂「多元文化」，因而成為政府文化與族群政策的核心；例如，原住民自治成為熱門的政策議題(林銘益，2004)。早在1997年的修憲中，「多元文化」已經成為基本國策。2001年陳水扁的一篇聲明：「中華民國是一個多元族群與多元文化的國家，憲法中明訂：『國家肯定多元文化』，這就是我們的基本國策。肯定多元文化，表示不

同文化的各族群、各民族是一律平等的，是彼此尊重，是和諧相處、共存共榮的。」在「多元文化」成為基本國策的過程中，原住民(族)的抗爭運動扮演重要的角色。但是，需要注意的是，多元文化論述出現在臺灣，有著更複雜的脈絡因素，包括臺灣因為工業化與全球化而形成的社會分殊性、因為不同的歷史記憶而難以磨合或和解的統獨政治衝突等(張茂桂，2001:225)。

2000 年政黨輪替後的臺灣，國家認同與女性權益是臺灣認同政治的主要議題，但是多元文化論述所關注的群體或對象越來越多；其中，原住民、外籍配偶或新移民、與外籍勞工或稱「國際移工」以及同性戀是受到社會最多關注的弱勢群體。貫穿這些原住民、外籍配偶/新移民、外籍勞工或同性戀群體發生的多元文化主義論述的，基本上是「文化權」的概念；例如，為外籍配偶爭取權益的運動論述建構，則是以「多元文化公民身分」為核心訴求(夏曉鵬，2002；2004)。

儘管相較於其他亞洲國家，臺灣可以說已經步上從程序民主進步到實質民主的路上；例如，臺灣的同性戀/同志運動是亞洲國家最蓬勃發展的地方之一，而在福利縮減的全球化壓力之下，臺灣仍舊持續進行福利改革(魏玫娟，2009:314)。但是，原住民社會經濟處境以及外籍勞工、新移民的人權狀況有待改善也是事實；此外，相較於其他深受儒家傳統思想影響的亞洲社會，臺灣的女性已享有較高的地位，但是臺灣的父權結構仍舊處處可見。臺灣的民主進一步深化，當然與這些情況的改善密切相關。從經驗的層次來看，臺灣已是一個多文化、多族群的社會；但是多數臺灣人不是真的尊重與歡迎差異，卻是無法完全確定。因為整體而言，許多臺灣人對外籍勞工或新移民仍有相當程度的社會與文化歧視。相較於透過教育與不同族群之間的交流互動跟互動學習來減少進而消除這些社會文化歧視、並讓臺灣社會因為這些外籍勞工與新移民的加入而實現所謂的「在地國際化」，是否

賦予外籍勞工公民權使其享有跟臺灣公民一樣的權利則是個複雜許多的議題(魏玫娟，2009:314)。

第二節 全球化下文創產業擔負重任

臺灣在過去威權的政經體制和出口導向的產業發展，帶動社會資源與財富的累積，這樣的政經體制，雖然在「第三波民主」的潮流下達到相當程度的調整，但其生產模式，卻在面對當前全球化產業分工發展趨勢時，因為根源於歷史中的「中國因素」，而無法施展開來，以致影響其後續的經濟發展與財富的累積。當「中國崛起」之後，臺灣的出口產業雖然可以在中國的投資布局中獲利，但是由於兩岸的敵對，政府因為擔心失去「主體性」，深恐資源被對岸吸收，而失去獨立自主的空間。然而，政府對於產業在中國大陸發展的阻攔，加上被排除於各種雙邊與區域性的自由貿易區外，卻促使國內產業的發展相對遲滯(蕭全政、吳若予，2007:11)。

不僅在國際間的主體性問題，內政上，有關保護本土文化的需求，當不能配合資本主義全球化發展的邏輯時，都將岌岌可危。任何文化在其有機發展的過程中，總必需不斷吸收消解其他外來文化，將之轉為自身的養分；即使是最消極保守的維護既有的文化資產，都需投入大量資源，而如果一個社會不能維持經濟的持續成長，不能將不斷積累的社會資源，轉化為對文化財生產的必要挹注，那麼文化資產就會隨著時間而凋零消失，或是面臨強勢的外來文化，毫無抵抗餘地。

因此，在資本主義社會，保有傳統文化的可行之道，往往在於將傳統文化「產業化」；換句話說，將之轉化為得以在資本主義商業邏輯下生存的產業，使其可由利潤自我挹注，無需依賴國家或社會之稀少財政資源。這也意味著，在全球化的商業趨勢中，文化產業的市場取向，也必須適應全球化的需求；如此，在產業轉化的過程中，引進外來文化的成分，使之合於市場口味，也就無可避免。全球化顯然不只是單方面的對外接收，還包括對外吸收後的轉化，或直接發揚本土的特色，或對外擴張。

在全球化的潮流之下，不僅僅是單方面接受外來的影響，還涉及需將「具有主體性」的「在地特色」推向全球化，而各國大力推展的文化創意產業，正是在「全球化」、「全球在地化」所聚焦的重點(蕭全政、吳若予，2007:12-13)。

壹、臺灣文化產業之起始

從臺灣文化政策的發展脈絡來看，經濟與產業的概念，以「文化產業」之名，是在 1995 年文建會「文化產業」研討會已經被提及。文建會成立之後，各縣市文化中心開始設置，1990 年代政府投入許多資源普及地方文化設施。一直到李登輝執政時期，文化政策邁向去中心化的方向，文化政策的重心開始轉向地方和社區，「文化產業」被視為社區總體營造重要相關政策之一。其主要內涵分為兩個部分：廣義的文化產業包括了只要在地歷史文化的發揮與活化形成的產業都可以計算在內，即使利潤未必回饋社區，也有波及效應的可能；狹義的文化產業則指以社區原有的文史、技術、自然等資源為基礎，經由資源的發現、確認、活用而發展出來，以提供社區生活生產、生態與生命的社區文化分享、體驗、參與學習的產業(陳其南，1995:4-9)。

在 90 年代社區營造政策隨著議題的展開、學界的投入，以及國外經驗的引進，除了地方文化普遍受到重視外，逐漸與地方產業產生交集，為「文化」另創新的詮釋與意義。文化從傳統的代表精神意義，逐漸轉化為地方重建與產業振興的動力。尤其是文化產業，更是超越原有狹隘的文化意涵，成為地方振興與發展的重要素材與資產。

這樣的文化產業，即是一種「社區共同體化」的地緣產業類型；其核心價值在於社區居民的分工、互助與共生的結構。這種產業類型有時必須與其他社區或鄉鎮串聯或聯盟，由點而線而面的擴延為區域型態，才能整合發展成一套互相支援體系的區域性共同體化生產模式。透過空間與產業

的鏈結，各種衍生性消費活動與設施經營，即是一種微型產業。這種生產模式強調內需機制及區域性的發展，仰賴居民間、社區間，甚至村落間去同質化、異業性的分工與支援。換言之，在當時社區總體營造下的文化產業政策，強調各種微型產業的量產效益。這裡所謂的量產意指少量、多樣、創意與個性的集合。文化的產業化，提供社造政策與社區居民連結的具體途徑，使得文化成為經濟元素，創造一種新的文化價值。

就文化而言，根源於特定的地方空間所展現的文化產業，透過其歷史文化的意涵、共同生活的記憶、傳統的文物等精神層面的表現，可賦予地方居民特殊的認同感及歸屬感，強化社區的內聚力。以產業的層面觀察，文化產業活動與地方生產系統，與地方認同感的緊密結合，可提升地方居民經濟性及非經濟性的認同價值。文化、經濟與地方，三者相互為用，已成為近年來世界各國對抗全球化的重要政策之一。

貳、從文化產業到文化創意產業

文建會在 1995 年「文化產業研討會」中首先提出「文化產業化、產業文化化」之構想，此一「文化產業」概念，隨後成為我國「社區總體營造的核心」。在全球化與科技化兩股力量的推進下，全球新經濟型態已轉變為以創新為主之知識經濟型態，「全球思考、在地行動」更成為二十一世紀之主流思維。2002 年「文化創意產業」列為「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」其中一項，期待藉由結合藝術創作和商業機制，將文化軟體視為國家建設的重大工程；以產業鏈的概念型態，重新定義文化產業的價值，結合人文與經濟，以發展兼顧文化積累與經濟效益的產業。以創造本土文化特色之產品，藉以增強人民的文化認同與增加產業的附加價值。

2000 年是世紀交替的一年，全球化競爭浪潮席捲，世界各國均面對新的挑戰，臺灣亦是如此；本土色彩濃厚的民進黨在 2000 年第一次取得執政

權，陳水扁即宣示落實全球化、民主化與本土化的國家發展策略，希望臺灣能朝政治民主化、經濟自由化、社會多元化及文化本土化的方向推動，也因此奠定了文化理念的主軸-在全球化的趨勢下建立臺灣主體性。文化政策之規劃即呈現其施政理念，一方面積極推動「文化創意產業」政策與相關計畫，並試圖提高文化政策的層次；另一方面繼續社區總體營造政策，積極辦理「新故鄉總體營造」及「地方文化館」計畫(劉榆華，2008:73)。

以地方、社區的永續發展為主的「文化產業」與 2002 年開始的「文化創意產業」間的脈絡連結在於「文化創意產業」政策相關的觀念除了「文化產業外」，更接近 2000 年政府大力提倡的「知識經濟」的概念，認為文化創意產業正是「知識經濟產生附加價值最高類型」(文建會，2003:4)。

文化創意產業與「社區總體營造」雖具有共同的質素，「社區總體營造」是一個以「人」為主體的文化地貌、環境景觀和生活品質全面改造的工程。從「人心的改變」恢復傳統社會的人際網絡，建立「共同決定未來願景」的民主意識，讓地方人士共同參與，決定自己的生活環境、生活方式及未來的願景，改變地方文化景觀、保存地方文化，也可能是維護社區安全或是產業的轉型。因此，文化創意產業政策與「社區總體營造」息息相關(鄭美華，2008:122)。

文化創意產業則是在強調知識取向的新經濟出現後，在新經濟的發展中，資訊、知識與創意成為新的核心概念。知識取向的新經濟生產的商品價值來自於軟體或智慧；消費的方式則側重於服務(services)形式。新經濟強調的是「知識取向」，重視人作為創作者與知識負載者的角色。在新經濟的影響下，創意、全球化與網絡化成為許多產業的新特色，文化創意產業也是在這樣的潮流下被強調(王俐容，2003:14)。

21 世紀初，臺灣既往以大規模製造業為主的生產型態，在鄰國的挑戰下已漸失去優勢，開始設法拋開代工王國的稱號，因此如何運用知識經濟

提升競爭力，是 2000 年起的執政當局應面對的課題。在當時的臺灣剛經歷了首次的政黨輪替，正面臨了民主政治的轉型與升級，社區總體營造推動十年也累積了相當的成果，再進一步思考的，是在新經濟時代下，如何將文化產業轉為文化創意產業，進一步的將文化經濟的概念帶入；經濟概念的引入，在我國文化政策過去的發展中，是比較被忽略的一環，文化與科技的結合也比較弱，故陳水扁執政後的政府，在全球化與地方化糾結的經濟脈動過程中，如何去獲得經濟效益與維持競爭力，尤其在民進黨政府強調本土扎根的前提下，如何在本土化路線中兼及全球化，文化-創意產業是其為此經營的重點。

參、文化創意產業進展

政府從 1995 年開始提出文化產業的概念，2002 年始開始將文化創意產業列為國家重點計畫的一環，2010 年 1 月才通過其依據的文化創意產業發展法，透過相關規定及推動，期待文化創意產業可以繼第三波「資訊產業」經濟後，成為「第四波」的經濟動力。

一、2002-2012 文化創意產業投入及產值

在被納入「挑戰 2008:國家發展重點計畫」的「文化創意產業發展計畫」，從 2002 年到 2009 年，各部會總計投入了近百億推動文化創意產業，投入經費如表 5-1。

表 5- 1 2002-2009 年各部會投入文創產業經費彙整表

單位:新臺幣億元

機關	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	合計
經濟部	0.46	4.1	4.66	5.62	4.31	4.47	4.05	2.85	30.52
新聞局	0	2.93	2.76	3	2.85	0.71	4.6	4.8	21.65
教育部	0	0.65	0.62	0.77	0.85	1.05	0.35	0.55	4.84
文建會	0	6	5	3.22	5.41	5.7	7.85	8.29	41.47
合計	0.46	13.68	13.04	12.61	13.42	11.39	16.85	16.49	98.48

資料來源:2010 臺灣文化創意產業發展年報

緊接著，「文化創意產業發展計畫」於 2007 年執行完畢之際，文建會再擬定了「文化創意產業發展(第二期)計畫(97-100)」，作為原計畫的延續，並在 2008 年核定通過經費 56.35 億元。2008 年馬英九就任後，2009 年通過「創意臺灣—文化創意產業發展方案(98-102)」，並延長至 2014 年，總共經費為 75.49 億元(2010 臺灣文化創意產業發展年報:204-205、文化創意產業發展（第二期）第三次修正計畫）。

從 2002 年到 2012 年文化創意產業的營業額及產值走向如圖 5-1

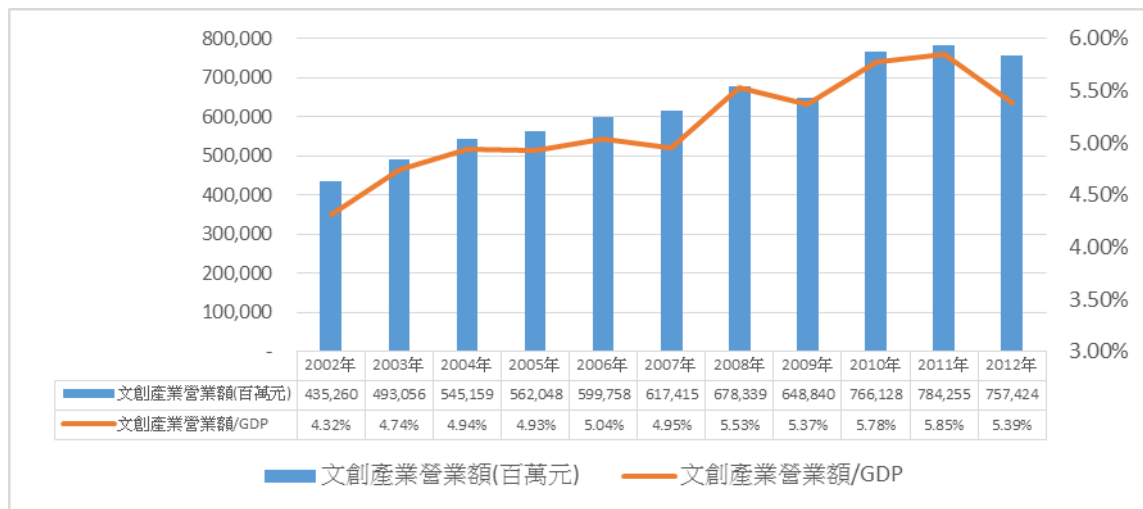


圖 5- 1 2002-2012 年文化創意產業營業額走向

資料來源:2013 臺灣文化創意產業發展年報

在臺灣文化創意產業對整體經濟的貢獻，從 2002 年到 2008 年臺灣國內生產毛額（GDP）成長 19.89%，與國際比較，臺灣文化創意產業對整體

經濟（GDP）的貢獻程度。屬於中上位置。

表 5-2 各國文創產業佔全國 GDP 比例

國家	文創產業佔全國 GDP 比例
法國	3.4%
挪威	3.2%
芬蘭	3.1%
丹麥	3.1%
英國	3.0%
荷蘭	2.7%
德國	2.6%
臺灣	2.54%
瑞典	2.4%

資料來源:歐盟 2007 年「歐洲文化經濟」報告書

但是文創產業的發展狀況，自 2008 年首次出現了負成長。整體營業額下降了 6.91%，到了 2012 年文創產業營業額為新臺幣 7,574 億元，較 2011 年又下滑了 3.42%。以資本額結構來觀察臺灣的文創產業，83.24%的家數集中在 500 萬以下規模，營業額則呈現兩端集中的現象，資本額在新臺幣 500 萬元以下以及一億元以上的廠商，其營業額分別佔 32.23%、34%。檢視國內文創產業的體質，以經營年數分析，文創產業整體經營家數分部仍以 10 年以上廠商居多，10 年以上廠商家數佔比 45.02%，營業額佔 64.87%，雖然歷年整體文創產業家數持續成長，但是在 2012 年經營年數在一年以下的文創產業家數減少，且其營業額大幅衰退，顯示在景氣動向不明下，新近的廠商相對競爭壓力大。以就業人口檢視，文化創意產業受雇員工人口佔工業及服務業受雇人數比重，2008 年為 2.56%至 2012 年為 2.49%。²³

分析上述資料可歸納幾個重點：

(一)文化創意產業的營業額成長表現亮眼，但常受國際景氣影響，對於其他鄰國的競爭，及產業的轉型，應予以檢討，以利產業開拓新局。

²³相關統計數據詳參 2013 年臺灣創意產業發展年報 P25-29。

(二)臺灣文創產業的營收過度集中大企業。不利產業的健全發展，微型企業的表現不容忽視，政府應協助普遍多數中小企業發展以拓展產業規模，促進產業多元發展，並可促進就業人口。

(三)文創企業在前三年是關鍵期，應在此階段給予適當之輔導與資源，協助度過前三年營運關鍵期，以促進全體產業蓬勃發展。

檢視我國文創產業的優勢，在於擁有自由創作環境，民間創造力源源不絕；開放多元社會，藝文活動呈現多元性與多樣性；科技發達，文化創意產業可藉由新科技的優勢，異業結合創新發展，在兩岸開放的趨勢下，使臺灣文創有開拓的空間；但弱勢在於微型及小型企業佔 80% 以上，市場與消費者還處於需多元開發的階段，產業經營體質不善，另外如其他亞洲國家尤其是中國的崛起，形成競爭，而中國廣大的內需市場，造成人才外流的嚴重現象不斷擴展。

二、2010 文化創意產業發展法公布

2010 年 1 月三讀通過的文創法以及陸續通過的相關子法，是在為了回應國內文創產業的特性及困境，解決文化創意產業在作為經濟動力上，用正式的法律接手，成為國家的重要政策，文創法中可以觀察到政府嘗試對於總體經濟的影響，從中小企業的扶助以挽救國內失業人口的企圖，並落實在政策中；但綜觀文創法，對於其所培植旗艦產業在兩岸競爭上有無優勢，有無失焦，以及如何因應中國廣大市場所產生的對我國文創人才的吸力，導致人才大量流失的問題，以 2010 年到 2012 年而言，並無明確的進展，茲分列數點討論。

(一)扶植中小企業：

在2010年8月30日公布的文化創意事業原創產品或服務價差優惠補助辦法，其中第三條規定文化創意產業申請原創產品或服務的價差補

助，應於產品或服務開始對外提供三年內，提出申請；2010年12月23日公布的文化創意產業優惠貸款要點所規定的補助對象為經過公司登記且符合行政院「中小企業認定標準」的對象（§3），所需申請需檢附最近三年的財務資料（§14）；2010年12月8日公布의加強投資文化創意產業實施方案作業要點，其中對於投資範圍規定限於國內的文化創意產業，但不得投資上市、上櫃公司（§5）。

檢視截至2010年底公告的各项辦法，對應臺灣文創產業的現狀，以2007年資料檢視，文化創意產業組織以資本額100萬以下之小型組織最多（60.40%）²⁴，那麼相關的規定的確是針對了中小企業，若以2008年的資料，有三成的企業，其經營撐不過3年的時間²⁵，那麼文化創意事業原創產品或服務價差優惠補助辦法應於產品或服務開始對外提供三年內，提出申請是有針對到這個族群，這些辦法因為2010年底始公告，其補助有無效益也許得過幾年之後才可以檢視。

(二)創造就業部份：

在2010年12月3日公布的文化創意產業運用國家發展基金提撥投資管理辦法第十四條中規定評量是否投資的指標應包含創造就業人數，但是從圖5-2檢視，以2008年到2012年臺灣文創產業受雇員工人數表及佔服務業及工業受雇人數比例，從2008年19萬9千人到2012年的17萬2千人，是呈現下滑的趨勢，其原因或許會有產業的外移等原因，目前無數據可以檢證文創產業的外流程度，但文創法會否創造更高的就業人口，尚有待觀察。

²⁴ 參考自 2010 年臺灣文化創意產業發展年報 P60。

²⁵ 參考自 2010 年臺灣文化創意產業發展年報 P58。

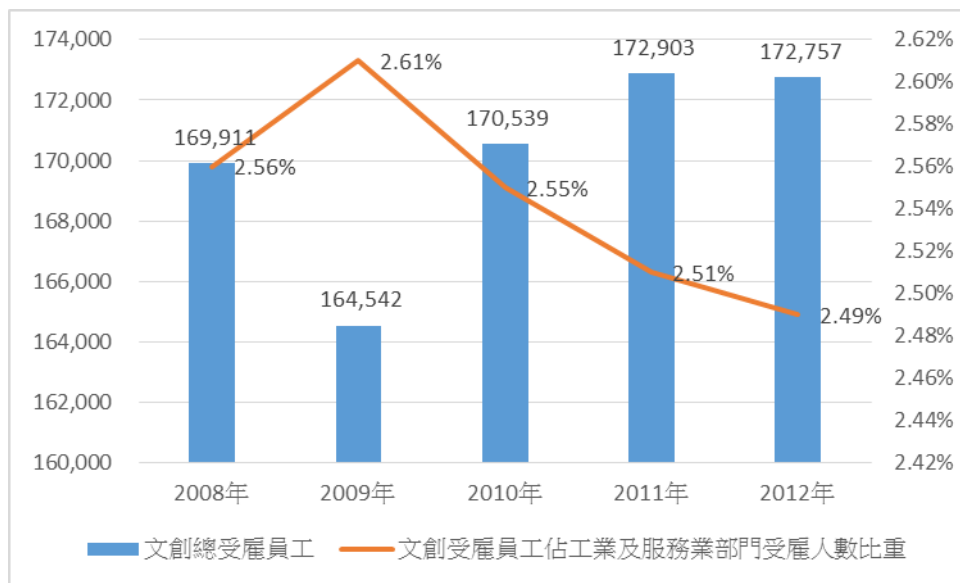


圖 5- 2 2008-2012 臺灣文創產業受雇員工人數一覽表

資料來源:2013臺灣文化創意產業發展年報P29

(三)培育人才方面：

在人才培育方面，分別從文創產品創作者之個人及微型企業（文化創意事業原創產品或服務價差優惠補助辦法）以及品牌行銷團隊（中介團體）（辦理加強投資文化創意產業實施方案作業要點），並於2010年新增文創產業創業圓夢計畫，針對文創產業微小性的特質，補助及輔導具有創意又具發展潛力的個人，但是現今文創的人才培育問題癥結點，似乎從學校教育即開始，一些文化界的大老紛紛呼籲需要強化美學基礎教育、培養藝術專業經營管理人才、正視藝術教育資源不足的問題，²⁶另外更重要的是文化與產業的媒合不足、國際推展的能力不足，此外還有文化界與產業界的認知歧異問題。²⁷

²⁶詳見朱宗慶 2010 年 12 月 14 日於文化創意產業推動服務網發表文化創意產業之展望。

²⁷關於此類的批評詳見張大春部落格答大學生——關於狗屁的文化創意產業 <http://blog.chinatimes.com/storyteller/archive/2010/11/16/564264.html>，引起文創業界的廣泛討論。

肆、文化創意產業面臨難題

我國文創產業的優勢，在於擁有自由創作環境，民間創造力源源不絕；開放多元社會，藝文活動呈現多元性與多樣性；科技發達，文化創意產業可藉由新科技的優勢，異業結合創新發展，在兩岸開放的趨勢下，使臺灣文創有開拓的空間；但弱勢在於微型及小型企業佔 80% 以上，市場與消費者還處於需多元開發的階段，產業經營體質不善，另外如其他亞洲國家尤其是中國的崛起，形成競爭，而中國廣大的內需市場，造成人才外流的嚴重現象不斷擴展。

整體而言，臺灣的文創產業面臨以下幾個問題及發展趨勢：

一、人才培育及流失問題

由於產業快速發展，為因應大型化及國際化的挑戰，產業急需專業技術、國際行銷、財務及法務等多元專業人才，但目前學院教育所培育的技能離產業界需求有明顯落差，故需快速結合產官學研資源，加強專業人才培育以促進產業發展。

此外，在中國在上海等地成立數個文創產業的特區時，廣大的市場及發展機會到底導致了多少臺灣的人才外流，因此培育人才的方法及作為方面，對於基本的養成及菁英的留住臺灣及回流方面，尚須再作檢視。

二、產業結構及集中化問題

臺灣的產業發展有個明顯的趨勢，即規模越大的企業越有競爭力，出現大者恆大的樣貌。這樣的特色表現在營業額的數據上。從企業的資本結構統計數據來看，資本額規模在新臺幣一億元以上的企業營業額維持在正成長，2008 年到 2012 年的年平均成長率為 3.05%，但相對地，資本額在新

臺幣一億元以下的企業，其營業額的狀態則不甚穩定，2008 年到 2012 年的年平均成長率為 2.66%，臺灣的文創產業有大者恆大的趨勢。

而從 2012 年的營業額來看，臺北市是臺灣第一大創意城市(新臺幣 4,139 億元)，第二大城市是新北市(863 億元)，第三是高雄市(新臺幣 381 億元)，第四是臺中市(新臺幣 359 億元)，第五是桃園縣(新臺幣 266 億元)。這些數據突顯出來，創意經濟的發展在臺灣是不均等的，城鄉差距、南北差異等現象非常明顯，有著明顯的「創意落差」的問題(2013 臺灣文化創意產業發展年報:31)。

三、國際及中國競爭激烈

對於發展文創產業，臺灣具有相當多的優勢。臺灣是多元文化及民主開放的國家，加上教育普及，人才及文化水準在亞洲地區均相當突出；在兩岸經貿關係逐步正常化下，華文市場漸漸成形，對於兩岸及亞洲華人所形成的大華語市場，對於臺灣而言，是一個新的契機。

但是，近年來面臨全球金融海嘯來襲，各國莫不審慎思考如何刺激景氣及提振產業發展，解決企業的生存危機；目前世界各國已經將文創產業列為國家戰略，因此在國際產業競爭日趨激烈。而亞太地區盜版、侵權與抄襲問題嚴重，使得我國文創產業輸出面臨威脅。再者，中國大陸近年以政府力量投入大量資源來發展文化產業，對於臺灣文創人才產生磁吸現象，更加不利臺灣文創產業的發展。

四、臺灣政策步伐落後

臺灣在推動文創產業方面與其他國家相較，整體而言並未見具體成效，究其原因主要在根本結構性的問題：如國內市場規模不足以支撐產業發展；文創業者多屬微型經濟規模，研發與行銷之資源投入較為不足；文創

產業著重創意無形資產的經營特性，現有融通及評價制度難以適用於文創產業，往往使得業者不易取得產業發展資金；文化創意產業目前在創作與行銷端之間缺乏專業的經紀與中介體系，專業分工和產業關聯效益尚難以形成；國內人才質量不足，教育與產業之間的產學合作尚待加強；文創產業中有許多產業是從傳統製造業轉型，受到過去習之已久的代工產業型態與思維的影響，不利於文創品牌發展與商業模式創新等(2013 臺灣文化創意產業發展年報:32)。

臺灣對於文化創意產業目前面臨國際及對岸的競爭，臺灣在對岸及亞太地區如新加坡等競相成立免稅的貿易特區的同時，臺灣在 2013 年嘗試成立自由經濟示範區與之競逐，但在其中的規劃並為包含任何的文化主管產業；²⁸在服務貿易協議簽訂後對文創產業的優勢及劣勢，仍須再做完整的評估。至 2014 年，文化主管機關對於文創產業主要的重大政策，除了在行政院組成的國家文創總動員小組外，共有二項中長程計畫，包括文化創意產業發展（第二期）第三次修正計畫(2008-2014)編列 75.49 億元、價值產值化-文創產業價值鏈建構與創新(2013-2016)預計編列 25.72 億元外²⁹，對於上述各項困境及作為，尚須完善規劃。

伍、小結

臺灣文化創意產業，從 1994 年政府推動社區總體營造，產業文化化，文化產業化開始。在那時的時空環境下，是為了文化產業活動與地方生產系統，與地方認同感的緊密結合，可提升地方居民經濟性及非經濟性的認同價值。整體而言，還是扣合著當時的生命共同體核心理念，以提升國家認同。而到了 2000 年之後迄今，因為臺灣面臨了國際金融海嘯、臺灣在國

²⁸自 2013 年起，自由經濟示範區之示範創新重點包括：智慧物流、國際健康、農業加值、金融服務、教育創新等，並有徵詢各部會之參與意願，文化部八項主管產業均尚未參與。

²⁹參考自行政院施政計畫管理資訊網。

際及中國的崛起下，經濟的一蹶不振，亟思以其他新型的產業來提升臺灣的經濟。文化產業隨著知識經濟、全球化的潮流，轉型而成了文化創意產業。

觀察臺灣文創產業的發展，可以發現，文創產業從原本的社造地方文化產業的觀念一路走到文創產業，從原本去中心化、地方化的思考，到了現今文創產業幾乎集中在五都之中，尤其是臺北市 2013 年營業額佔總營業額的 61.41%³⁰，有再集中化、中心化的趨勢。

以文創產業非基本民生消費財的特性，在景氣熱絡時，文創產業較整體經濟快速，在景氣不振時，文創產業下滑幅度較整體經濟大。因此，若以文創產業欲擔負起臺灣經濟的動力，尚有待思考。

臺灣及中國大陸均屬中華文化的一部分，臺灣除了中原文化以外，尚包含了移民、原住民等新元素的注入，在與中國以文化競爭上，如何去爭取正統，以中國目前國際間的操作，臺灣已落於下風。加上臺灣內需市場太小，導致文化創意在產業化的進展受限，反觀中國大陸挾其廣大的市場已產生磁吸效應，臺灣的人才、技術等均已外流，創意端的人才已開始缺乏。

但是臺灣的優勢在於臺灣與中國大陸擁有相同的文化因子，加上開放多元的社會，文化創造力不可小覷，而以中華文化衍生出來的創意產業，主要的市場是中國大陸以及廣大的華文市場，如何在華人世界及亞洲鄰近國家如日本、南韓、新加坡等國家中爭食這塊市場大餅；在此同時，並維持甚至提升國內的就業並達到扶助中小企業的目的，對於文創產業未來的戰略性思考與佈局相當重要。

³⁰ 參考自 2013 臺灣文化創意產業年報 P27。

第三節 亟欲創造新格局的文化政策

2000 年政黨輪替後首度執政的民進黨，回應 21 世紀本土化與全球化的挑戰，並且為了更加鞏固其政權，取得執政的正當性。基於李登輝 1990 年代「社區總體營造」的成果，民進黨政府執政初期係延續推動相關文化建設，包括充實縣市文化設施及地方文化館，呼應其本土路線；在全球化浪潮及知識經濟興起下，2002 年推出「挑戰 2008-國家發展計畫」，將「文化創意發展」計畫作為文化施政的主軸，是希望能夠從經濟的角度，讓文化突破既有的格局，在和經濟的相互合作中，產生推進提升臺灣社會競爭力的作用，以能夠解決在國際及兩岸關係下，臺灣越來越衰疲的經濟。

2008 年國民黨重新執政後，國際間面臨了全球金融風暴及中國大陸日益強大；在國內，臺灣正在從代工為主的「製造業經濟」轉型為「知識經濟」，步伐尚且跌跌撞撞；同時面臨著全球化的挑戰，文化政策理念與施政主軸也隨之轉型與改變。這時候的中央政府在其施政作為上，尤其重視兩岸關係的正常化，其策略是藉由兩岸經貿關係的強化，來作為刺激經濟成長的重要手段；在文化政策上，別於民進黨政府強調臺灣本土性的意識形態，轉而強調臺灣在中華文化的正統性，企圖在兩岸競逐文化的正統性及華文市場的主導性上取得優勢。

壹、馬英九聚焦於華文世界的文化政策

2008 年國民黨政府再度執政後，從馬英九 2008 年與 2012 年的競選政見，可以明白勾勒出其文化的政策及想像，其在 2008 年基本理念即闡明：「利用臺灣已有的整體素質優勢，把文化提升到國家發展戰略最高地位，以文化思維浸潤並整合國防、外交、經濟、產業、環保、教育等等，將傳

統的國際經濟競爭態勢轉變為文化總體競爭。同時以為文化為價值核心推動自然旅遊及人文觀光，使臺灣成為亞洲觀光重鎮。以文化作為 21 世紀的策略領航，以文化的『軟力量』深耕臺灣，走入國際。」³¹

主要的文化政策，除了既往的文化創意產業持續推動外，其政策的重心，皆聚焦在以文化交流來突破國際及兩岸的隔閡，包括以「文化外交」補強「傳統外交」、吸納全球文化人才、促進臺灣價值輸出，全面開放兩岸文化交流、發起華人世界的「臺灣獎」、促成華人世界合作編纂「二十一世紀華文大辭典」、創設「文化外交基金」、設置境外「臺灣書院」，以文化交心等等。

而在 2012 年「黃金十年、國家願景」中，更進一步說明文化施政主軸為：建設臺灣為中華文化的領航者。在經過 4 年的執政之後，具體的文化政策除了繼續強調打造文化創意產業為華語文市場的領航者，並建立國家品牌形象。在其重視的文化外交部分，目標在於以具備臺灣特色的中華文化進行國際交流，突顯我國軟實力，使臺灣成為中華文化的領航者。其具體的文化政策在於以「臺灣書院」整合部會資源，建立部會間文化業務的整合平臺，整體規劃文化資源、積極與國際社會架接；擴增海外文化網絡，推動臺灣藝文團體、創作與駐在國藝文機構合作，推介臺灣藝文團體參與國際藝術節、大展，以擴展與駐在國政府文化交流。

2008 年馬英九的競選政見，宣示以文化領政，選擇用「文化」作為出發旗幟，推出以文化為核心的全球佈局，強調「文化是臺灣的關鍵實力，唯有將文化提升匯聚成整體國力，臺灣才能以小搏大，才能永續經營。」主政者將以往民進黨執政時期強調的臺灣主體性、本土化的概念，轉化為以中華民族論述來處理政治認同、國家認同、文化認同，和民族認同等等複雜的問題。並且嘗試跳脫以臺灣的觀點來看待世界，企圖使臺灣能夠在

³¹參考自 103 年 3 月 19 日國家發展委員會首頁 <http://www.ndc.gov.tw/>

華文世界起帶頭的作用(紀舜傑，2010:154)。其主要代表性政策即其推動的臺灣書院。

貳、兩岸競爭文化的正統性下的作為：孔子書院及臺灣書院

隨著經濟的崛起，中國大陸開始從戰略的高度，運用中華文化資源，累積自身的軟實力，建構具有中華文化特色，淡化官方宣傳色彩的大型文化外交活動，希望能吸引全世界的知識精英參與。其中最明顯的行動之一，就是配合全球的漢語熱，推動「孔子書院」在海外的廣設。孔子書院的主要功能在於推廣漢語以及中華文化。從國家發展的高度來看，孔子書院其實是中國大陸文化外交總體戰略的一個重要佈局，為展示中國悠久文化和當代中國發展成就的視窗，溝通中國大陸與世界各國文化的橋樑，進而達到擴展軟實力的目的。

無獨有偶，2008 年馬英九競選總統時提出的文化政策白皮書最後一項是「設置境外臺灣書院，以文化交心，認為臺灣經過 60 年來民主、自由、經濟的穩定發展，已然是全球華人文化重鎮，舉凡儒教、佛學、禪宗、文學、建築、工藝、傳統民俗等，均得到較其他華文地區較為完整的保存與發揚。有系統的與歐美國家合作設置『臺灣書院』，開設哲學、文學、藝術等相關課程，推動『臺灣學』，不僅可以拓展文化市場，更可以改變臺灣的國際形象。兩岸關係和緩後，臺灣書院亦可駐北京、上海、廣州各點，促進大陸與臺灣的深度交流。」因此，馬英九在 2011 年元旦祝詞中特別提到他的第一個宏願是在未來的一百年，中華民國要做中華文化的領航者，讓全世界因為臺灣文化而看見臺灣、認識臺灣。因此，同年底，在美國紐約、洛杉磯及休士頓的臺灣書院開始掛牌營運。

孔子學院的目的是推展具有所在國特色的漢語教育和推廣業務，包括多媒體及網路在內的漢語教學、舉辦大中小學中文教師培訓、實施漢語水

準考試和漢語作為外語教學能力認證考試、開設各種類型和技能的漢語課程、開設與國內院校相銜接的中文學歷教育等等。相較於孔子學院著重於漢語教學和推廣，臺灣書院運用臺灣先進的資訊和數位科技，整合「華語文教學與正體字推廣」、「臺灣研究和漢學研究」、「臺灣多元文化」等三大面向，建構一個代表華人文化特色的資訊整合平台，具體的施行策略包括：設置臺灣書院數位資訊整合平台，以服務全球網路使用者；語文教學與正體字推廣；活絡臺灣研究及漢學研究並擴散其成果；辦理臺灣書院獎助學金；向世界介紹多元精緻的臺灣文化，以及設立臺灣書院據點及連絡點。

相較於 2004 年中國大陸即已在南韓首爾設立全球第一所孔子學院，到 2011 年就有 300 多所孔子學院和 400 多個孔子學堂，分布在 104 個國家，孔子學院儼然成為中國文化「走出去」的符號。中國大陸在短短數年間，以一種非常快的速度向外文化擴張；當然，也造成了世界各國的許多疑慮，挾帶在文化的軟實力下的問題是中國深具意識形態的政治制度，孔子學院在各國成立的快速，也被質疑有對世界各國「文化入侵」或「文化洗腦」之嫌，引起國際反感。

而臺灣在 2011 年始成立 3 所臺灣書院，推廣「具有臺灣特色的中華文化」，欲重拾「中華文化的論述權」；以成立及擴展的速度，臺灣在這場華人文化的領導地位爭奪戰起步已晚，且在中國挾其強大的經濟及政治實力下，臺灣在成立臺灣書院的過程，也一再受阻。臺灣書院標榜由 14 個政府及民間機構「整合運作」，由行政院主導，整合了文化部、外交部、教育部、經濟部及國內各大專院校、學術單位，但在實際運作上，涉及跨部會協調，權責難以區分，各部會對於臺灣書院的配合度不一，淪為多頭馬車，成效有待觀察。事實上，若從編列預算檢視，以文化部 2013 年編列明白編列為臺灣書院之活動經費 8,896 餘萬元³²，至 2014 年相關經費卻僅編列 294 萬元

³²若以決算金額觀之，文化部國際文化交流推展整體業務 103 年編列 365,678 仟元，實際決算數僅有 238,589 仟元，執行率僅有 65.24%(參考 2013 年文化部決算書)。

³³，很難想像相關業務是如何接續推展，還是僅為宣示性質抑或競選政見？

參、首屆文化部部長的四化政策

在 2012 年文化部成立，首屆部長龍應台之文化政策，宣示所有施政都要深刻思考「泥土化」、「國際化」、「產值化」、「雲端化」的作法。政策核心理念在於向泥土紮根，服務於庶民；向國際拓展，以「軟實力」領航；向雲端發展，讓文化與先鋒科技結合。所有施政都要深刻思考「泥土化」、「國際化」、「產值化」、「雲端化」的作法；此「泥土化」、「國際化」、「產值化」、「雲端化」4 化政策，與馬英九的文化白皮書互相呼應，馬英九「黃金十年、國家願景」中的政策理念則幾乎是與文化部的政策論述一致：「在文化發展的方向上，讓臺灣的文化發展「向下扎根」，培養民眾親近文藝的習慣，落實文化公民權理念；並進一步「走向國際」，建設臺灣成為中華文化的領航者，讓文化創意產業居華語文市場龍頭地位，建立國家品牌形象。」

其中細細剖析其文化政策理念，從國際化及泥土化來檢視，可以檢討其與整個政經社文環境的脈絡關係：

一、泥土化政策

文化部在泥土化政策將關注重點落實到每個村落，是希望培育在地文化人才、盤整村落文化資源、發展村落微型文化產業，以及改善村落文化據點發展具在地美學之生活空間等，於 2013 年提出新的社會發展計畫「村落文化發展計畫」，在計畫緣起即明示：「整合內部資源，持續培植我國公民文化素質，深入全國各地『村落』，透過民間參與全方位提升公民文化意識，另以『文化權平等』理念及照顧弱勢族群文化參與之觀點，均衡分

³³相關數據引用自文化部 102 年度、103 年度預算書，102 年編列經費 8,896 萬元，事實上礙於現實推展的困難，年度預算未執行繳回甚多；103 年預算明白編列為臺灣書院活動之經費僅為 294 萬元，其餘文化交流之經費，並無法分辨是否為臺灣書院所用。

配文化資源、縮短城鄉文化差距，積極落實本部『泥土化政策』，特提出本計畫，期將臺灣在地文化厚植為國力發展之『軟實力』。」

從此計畫檢視其精神，其工作效益為：一、輔導村落整合內部資源，培訓村落藝文組織及人才；引介各項藝文團體及資源，將資源帶入偏鄉，帶動各項藝文發展；以地方特色元素美化空間，透過居民參與，再現傳統文化場域；落實文化平權概念，全面提升公民文化意識並營造有益於文化發展之環境。二、輔導村落發展微型文化產業，扶植人才回(留)鄉就業、創業，創造微型文化產業透過在地特色創造文化產業及行銷通路，開啟青年回鄉創業之管道，全面建立村落文化特色，推動村落永續發展。這個新的計畫彷彿與歷年來文化部(以及前身文建會)所推動之社區總體營造計畫大同小異，雖然 2014 年文化部社區總體營造的主要計畫「新故鄉社區營造第二期計畫」仍然存在，但已為後續結案的工作³⁴。

「村落文化發展計畫」為首屆部長為推動泥土化政策所主要推動的計畫，取代了過往社區總體營造的相關計畫，龍應台強調，施行上和過往的最大不同，在於文化部不再被動等待地方機構申請，而是主動尋找「領頭羊」的角色，協助其串連零散的團體，發揮整體力量。這種主動出擊、尋找領頭羊的方式，由中央主導再深入民眾的日常生活中；以精英領導或是中央介入的概念，是否取代了社區總體營造原始由下而上的精神，還待施行一段時間後再行檢視。

實際以政策執行面來檢視，由文化部近五年之補助款資料分類顯示，2009～2011 年的補助款大幅提升，但 2012 年文化部成立後，在縣市補助款上大幅減少，至 2013 年略有提升。(詳見圖 5-3、5-4)；而從圖 5-5 檢視近五年實際各縣市獲得補助的人均比，各縣市則是呈現嚴重不均的情形，是否能夠達到文化權平等，均衡分配文化資源之泥土化政策所欲追求得公民

³⁴ 2014 年「新故鄉社區營造第二期計畫」為 2008 至 2013 年的中長程計畫尚未執行完畢之延長計畫。

文化權的目標，尚待日後檢視。而有關社區總體營造之重要泥土化政策的指標，從圖 5-6 社區營造相關編列預算比例檢視 2008 至 2012 年逐年減少，而到了文化部成立，納入新聞局及研考會之預算後，則尚待檢視其趨勢變化。

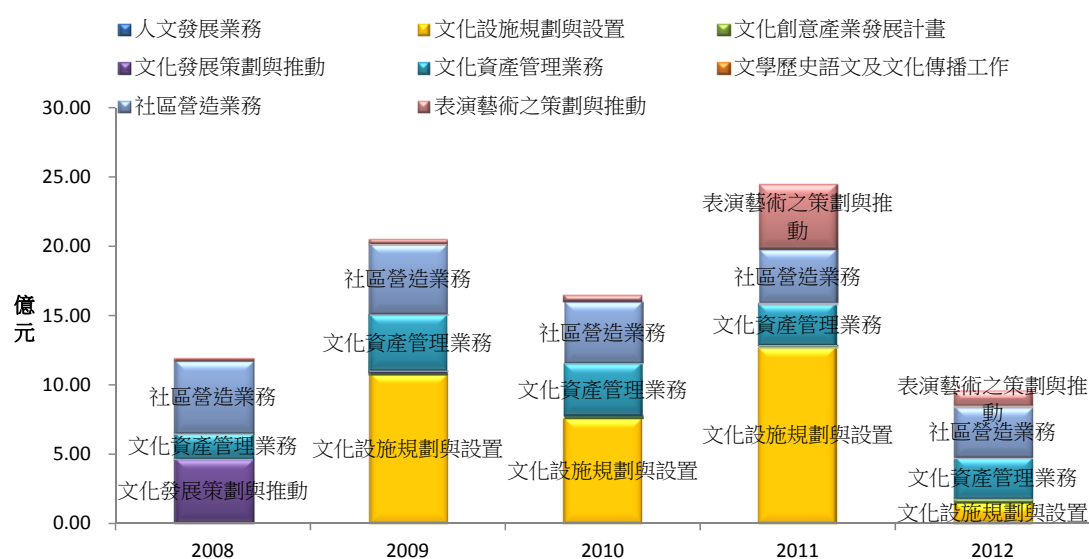


圖 5-3 文建會與文化部近五年補助各縣市經費項目補助金額變化³⁵

資料來源:2008-2012 文化部(文建會)預算書，臺灣經濟研究院整理。

³⁵ 2011 年文建會補助縣市政府經費大幅增加，以及在「表演藝術之策劃與推動」項目的補助金額大幅成長，乃因建國百年的系列活動經費。

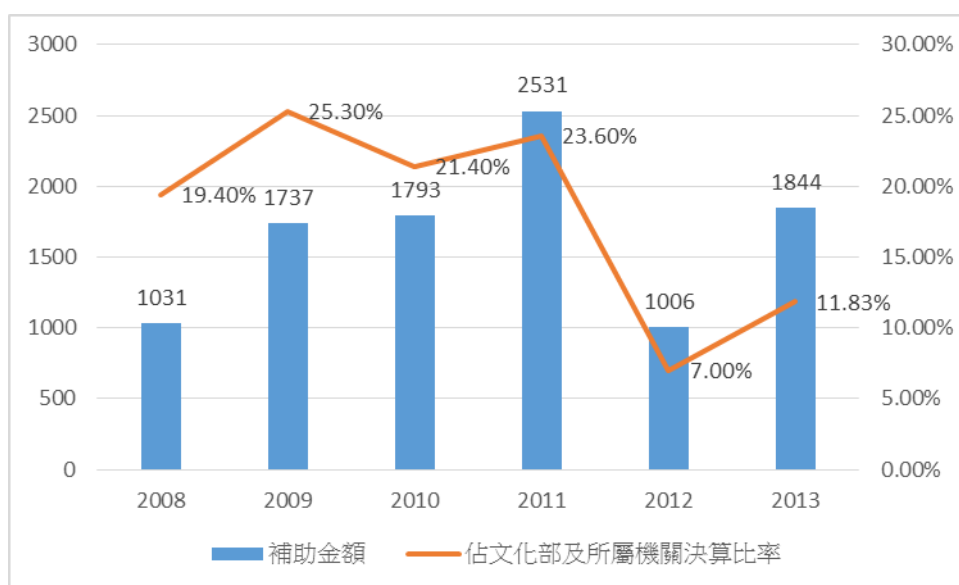


圖 5- 4 2008-2013 文化部公款補助縣市政府經費概況³⁶

資料來源:2008-2012 文化部(文建會)決算書，2013 年預算書，作者整理。

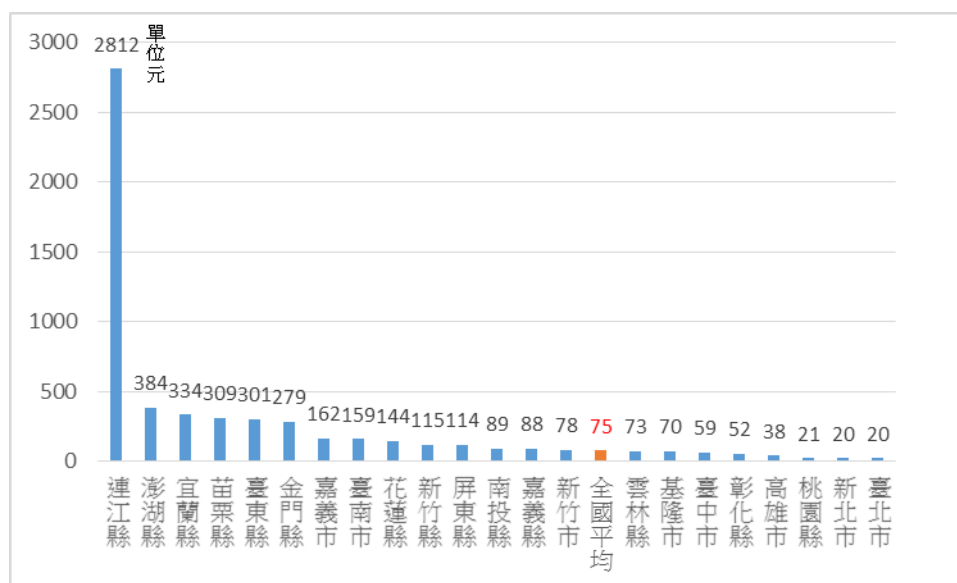


圖 5- 5 近五年補助縣市政府：各縣市人均獲助金額趨勢圖

資料來源:文化部官網，<http://www.moc.gov.tw/public.do?method=list&categoryId=6>，臺灣經濟研究院整理。

³⁶單位:百萬元。2008-2012 係採決算金額，2013 年係採預算金額，2013 年文化部編列第一年預算，其中納入新聞局及研考會等業務，其補助款所佔比例趨勢，尚待幾年後再行檢視。

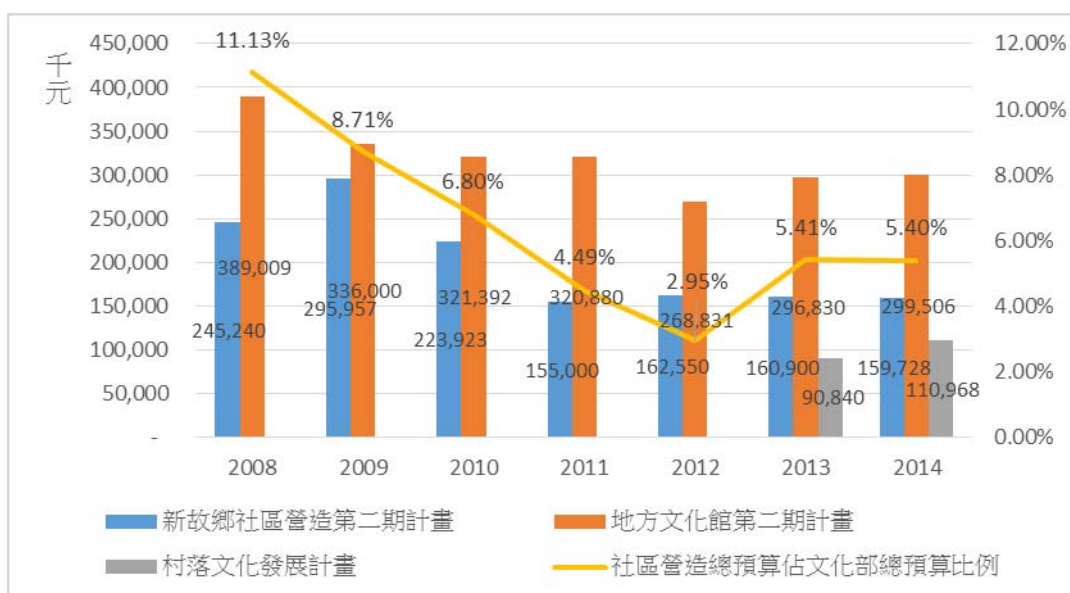


圖 5- 6 2008 至 2013 文化部社區營造相關計畫預算編列情況

資料來源:2008-2013 文化部(文建會)預算書，作者整理。

二、國際化政策

從馬英九 2 次的競選文化政策，其對於欲以文化作為國家的軟實力，突破國際外交以及兩岸的藩籬企圖十分明顯。從龍應台的國際化政策中主要政策有八點，包括：建構臺灣全球文化交流網絡、發展世界文化夥伴關係、傳播臺灣人文思想、推動跨區域文化交流的長期合作、推展影視音及出版產業國際通路、建立博物館跨域連結、推展多語文臺灣文化「工具箱」，以及培訓國際文化事務人才。其中臺灣書院政策已在前一節討論，在海外推展臺灣書院受阻的情況下，截至 2014 年為止，僅設立了 3 所臺灣書院，雖實體書院無法設置，改從以教育單位合作方式洽談，後續的推展工作尚待觀察。

另外一個文化部長上任以來所重視的國際化政策，在與兩岸的文化交流部分，文化部策劃辦理「兩岸文化前瞻論壇」，希望透過對話，增進互信，逐步撤除兩岸文化壁壘，將參酌國際大型文化高峰會形式，討論兩岸提升公共文化品質，厚植公民文化素養；傳統文化與當代發展的接軌；文

化創意產業的振興與開拓；以及兩岸文化發展的願景與前瞻等等。但是，兩岸的文化交流還是僅限於民間的交流，官方的交流與對談在實際政治環境下無法執行；因此，雖然文化部欲以文化來增進兩岸的交流與對談，2013年編列 2,400 萬及 2014 年所編列 1,500 萬「兩岸文化前瞻論壇」的經費仍然年年繳回無法辦理。文化部或是中央政府所規劃想像的文化軟實力，似乎無法與現實的政經環境結合，進而發揮作用。

肆、小結

若以 2008 年以來國民黨政府重新執政以來文化政策觀之，可以很明確的看出執政黨很明顯的意圖，強調中華文化，其中也有馬英九個人對中華文化的信仰，其目的當然是在突顯中華民國並沒有脫開中華文化的紐帶，並且標示了他未來將會以此為主軸，一方面和民進黨長期以來「去中國化」政策做出區隔，同時也藉此爭取大陸對其路線的信任感；此外，即在於要讓臺灣成為中華文化的領航者，這更是對大陸想推動兩岸的文化交流，作出明確的政策性回應，也代表了在未來兩岸的文化交流中，臺灣企圖會和中國大陸競爭中華文化的詮釋權以及話語權。

從當前的政經社文環境觀之，再執政的國民黨政府為了解決經濟的困境，以及扭轉民進黨政府強調的臺灣本土化意識所帶來的兩岸僵局及國際孤立，因此把國家的認同拉高到整個中華文化的層次，強調在華人世界的話語權，藉以能夠與中國大陸的交往正常化、兩岸正常的交流，並進而能夠在國際間取得發聲權，改善臺灣在國際間的地位；連帶的，利用中國大陸的經貿資源，改善臺灣的經濟困境。整個文化政策的操作，尤其在文化部成立之後，便是朝著這個方向來做努力，對應整個國內外政經環境，文化政策的方向是正確的，但是實際操作上，囿於整個國際政經環境以及國內政治意見分歧下，還是有重重的困難之處。

第六章 結論與建議

國家機關的體制和職能，鑲嵌在其所處的政經權力結構和外在政經環境系絡中，會因為不同時空下其所面對不同民間社會和國際社會的特質差異而有所不同，因而表現出不同的時空特性。檢視我國的文化政策，無不扣合著國內外政經社環境的發展及國際變遷的歷史脈絡，在不同時期有著不同的發展。本章將總結影響我國戰後文化政策的主要因素，並針對現今文化政策提出一些建議。

第一節 研究發現

政治體制中的主要行為者，包括國家機關、政黨、利益團體、選民；而經濟體制中的主要行為者，包括國家機關、廠商、消費者、勞動者等。兩種結構互相滲透、互相影響，而展現各種行為者在自利動機下的複雜關係與互動。另外，任何政治體制或經濟體制都鑲嵌在國際政治與經濟體系的網絡中，故其政治、經濟問題亦深受國際政治與經濟體系相關特質的影響。我國文化政策當然也是深受國內外政經體系相關特質的影響，而非可切割單一時期及單一因素來論斷文化政策的走向與脈絡，以下，要從各個交錯的政經社文因素中，梳理出各個時期文化政策走向的各項因素，這些因素在特定的時空下互相交錯，而形成了我國迄今的文化政策：

壹、影響文化政策的各項主要因素

一、國內政治行為者的角力是影響文化政策的首要因素

葛蘭西(Antonio Gramsci)的文化霸權理論，闡明一個社會中領導階級和從屬階層之間在爭奪政治權力的過程中，道德、文化與智識霸權的競逐佔有著主導性的角色，統治主要不是依賴政治社會及其代理機構，如軍隊、暴力等來維持的，而是依靠它們牢牢佔有的意識形態領導權，依靠它們廣為宣傳、教育為大眾所接受的世界觀來維持的。臺灣戰後歷經威權體制、威權轉型，及民主鞏固三個時期，都清楚的顯示出主政者倚重文化政策來建立所需要的國族主義及國家認同，藉此來鞏固自身統治的正當性及穩固性。

威權體制下，國家公權力對民間社會的控制與支配，展現在文化上，即是意識形態與傳播媒體的塑造與操控，政府在遷臺之後，為了鞏固政權、維護威權體制的存在所施行的文化政策包括語言教育政策、強調儒家思想，以及文化政策走向「中華文化復興運動」來對抗中共合法性的政治策略，文化傳統成為政權爭取道統或合法性的基礎。而在威權體制逐漸鬆動，特別是 1970 以後，民間蠢蠢欲動的文化伏流，在政權不穩的情況之下，包括鄉土文學運動等本土意識的抬頭。而到威權的後期，本土力量已壓制不下，文建會的成立，引進現代主義的思潮，而國族主義的餘緒猶存，雙方力量相互拉扯。

到了威權轉型時期，李登輝時代開始借用民主化達到本土化，有意無意的朝向建構新國家而行動。這段時間的文建會力倡「社區總體營造」、「文化產業」、「心靈改革」等政策，將文化藝術的認知，擴及至生活、環境、景觀、文史、產業等層面；國家機關透過地方政府和地方社會團體的動員，強化人民對土地的感情和認同，新國家的社會運動是由上而下的動員，以符合來自國家機器的國族建構計畫。

而到了民主鞏固時期，在陳水扁時代為了政權的鞏固，延續李登輝時期的本土化政策並加以深化；而在 2008 年以後，馬英九時期則是將焦點放

在了兩岸及全球上，將臺灣文化的焦點轉移，並以中華文化來涵括整個國家的認同，以減緩各個族群的認同差異。

二、經濟在文化政策中扮演越來越重要的角色

在威權時期，文化政策重心在追求正統性及政權的穩固，而隨著經濟的起飛，國民生活水準提升，休閒娛樂成為調劑的工具，人民對文化的需求增加，臺灣進入了「文化消費」時期；政府運用文復會或是單從教育部底下設立文化局，對文化作一元化的管制已無法因應民間的多元需求，因此，1981 年成立的文建會，是在這個經濟背景下產生。

而自 1950 年代以來，美國的經援和本土經濟的發展影響普及到社會各個層面，造成臺灣社會全面性的西化以及現代化的風潮。尤其在文化藝術的發展，受到西方現代主義的影響非常深刻，從文學、藝術、美術、戲劇到舞蹈等各領域，創作理念似乎都部分源自於西方現代藝術。

而從 90 年代社區營造政策隨著議題的展開、學界的投入，以及國外經驗的引進，除了地方文化普遍受到重視外，逐漸與地方產業產生交集，為「文化」另創新的詮釋與意義。文化從傳統的代表精神意義，逐漸轉化為地方重建與產業振興的動力。尤其是文化產業，更是超越原有狹隘的文化意涵，成為地方振興與發展的重要素材與資產。

在威權轉型之後，隨著全球化及知識經濟的影響，加上數次的國際金融海嘯，以及臺灣的經濟不再如以往，文化政策越來越將產業、產值等經濟的概念導入，而「知識經濟產生附加價值最高類型」之文化創意產業即是主要的政策之一。在民主鞏固時期，在全球化與地方化糾結的經濟脈動過程中以及兩岸的互動頻繁下，面對中國大陸的磁吸效應下，如何去獲得經濟效益與維持競爭力，是整個文化政策的主要發展軸心。

三、文化政策或明或隱始終與中國大陸對抗

臺灣的政權，從戰後一路對抗中國共產黨政權，競逐中華文化的正統性，到以維護中華文化道統而對抗文化大革命所提出的中華文化復興；從威權轉型時期為對抗中共而提出的建構臺灣主體性，並展開以生命共同體為導向的文化政策；到中國崛起之後，及其政經威脅之下，臺灣開始想以文化創意產業奪得兩岸在文化經濟上的領先地位；一直到 2008 年以後，更在與中國大陸正統文化的競爭下，角逐華人世界的話語權，而提出的以文化為軟實力、以文化做為外交手段，以及臺灣書院等等，我國文化政策始終有意無意的意識到中國的威脅，而與中國大陸對抗或是競逐。

四、國際政經局勢與各項因素相互牽動影響

臺灣處在全球的政經環境脈絡下，國內政治因素、經濟因素、兩岸關係，甚至各個社會及文化思潮，在在都與國際局勢浪潮產生影響。包括威權時期與冷戰下臺灣所扮演的反共的角色，並進而影響到國內的政治環境，威權體制的形成，並利用高壓箝制的手段控制著意識形態以及產生各式各樣的反共文學、後冷戰時期，國際情勢的變動對臺灣威權轉型的各項影響；中國的崛起及國際情勢的改變不僅影響國內的政經環境、全球化快速變遷下，國際經濟局勢也牽動了臺灣的經濟榮衰，而各項當代的思想浪潮，包括全球化、現代主義、後現代主義、知識經濟等等影響到臺灣。國際政經局勢不僅是直接影響臺灣的文化思潮與政策，也與臺灣的政經社文環境互動，而文化政策就是鑲嵌在這樣的脈絡下而變動。

貳、臺灣現今文化政策所面臨的問題

從戰後文化政策鑲嵌在整個國內外政經環境中所呈現出來的樣貌，反

觀現今臺灣的文化政策，可以觀察出文化政策也是因為在現在的環境時空下，因著各方行為者的互動下，而呈現出現今的樣貌。但是，以整個時空環境來檢視現今的文化政策，在其核心理念可以觀察出其脈絡及其依循的理由，但實際執行上，確實面臨了一些問題：

一、文化政策的核心定位

戰後的文化政策，在威權轉型時期之前，不論是強調國族主義或是現代主義時期，都不脫中央主導的模式，而到了 1980 年代後期民間社會的崛起，社會力的勃發，加上政經時空環境及主政者的大力支持，1990 年代文化政策走向去中心化的社區總體營造政策，因著國際間的政經局勢及潮流，產業的觀念導入文化，文化產業的觀念也在社區總體營造中扮演一定程度的角色。而在 20 世紀末，開始有了知識經濟的概念，加上臺灣的經濟處境越來越困難，文化被加上了經濟的期許，文化創意產業大行其道。到了現今，文化部成立，政策追求的目標，將焦點聚焦在其所主管的八大產業所產出的產值³⁷，文化的核心價值不禁被人疑惑是否定位在是經濟，這一點當然引起文化界對於文化的純粹性的追求到底還存不存在於文化政策的核心中的焦慮與論戰。

此外，臺灣的文化政策從高壓箝制到去中心化，到現在雖然提出泥土化政策強調公民文化權，但是前一章中從相關數據觀察，近年來文化部對地方的補助逐年減少、社區總體營造預算減少、文化創意產業幾乎由文化部規劃及推動，以及文化部的政策導向變為中央自行執行政策而非委託地方執行的趨勢，³⁸可以發現文化政策已經趨於再集中化，許多政策皆由中央直接規劃甚至執行；對於文化公民權所強調的對不同文化資源的保存以

³⁷ 文化部所主管產業係依據文創法之規定，包含視覺藝術、表演藝術、文化資產應用及展演設施、工藝、電影、廣播電視、出版、流行音樂及文化內容等各產業。

³⁸ 以委託地方辦理為例，文化部成立後，陸續將文薈獎及文化志工表揚等附屬機關辦理之活動收回文化部本部辦理、人文出版業務甚至廢止補助地方縣市要點，收回自辦。

及自我發聲的可能越來越微弱。

二、文化政策的立足點應在華人世界還是臺灣本土

從 2008 年馬英九及首任文化部長的文化政策脈絡，可以觀察出這個時期的文化政策所擺放的位置、所思考的價值，都是以整個華人世界為立足點而出發。而在以中華文化為大架構下涵括的臺灣各族群的文化以及認同，是否有被充分的被照顧，還是被吸納到中華文化的架構下而消失其發聲的力量，也值得再進一步深思。

臺灣過去四百年來以大陸文化為基礎，吸收歐美及日本文化而形成世界性文化；近年來在許多新移民移入之後，更是呈現了多元的文化紛陳的情勢。目前臺灣社會多元文化主義的聲浪方興未艾，各族群都希望在保有自己的文化特色下共存共榮和諧發展；弱勢族群文化的尊重，能夠在多元文化主義的價值觀下取得其應有的展演與論述空間，發展其族群的主體性意願與能力。而目前的文化政策是運用整個中華文化來包含各族群的文化，並使各族群有一個共同的目標及前景，藉以化解族群間的撕裂與不滿。但是相對的，在中華文化包裝下，若忽視各個族群的聲音，不重視多元文化的發展，如此，會否重返威權時期高壓箝制下的文化政策，引起眾人的疑慮，也漸有反對的聲浪。

三、全球化、本土化、中國化

在面對中國崛起之後，臺灣的出口產業雖然可以在中國的投資布局中獲利，但是由於兩岸的敵對，政府向來因擔心失去主體性，而多所躊躇，深恐資源被對岸吸收，而失去獨立自主的空間。在 2008 年以後的政府追求兩岸關係的正常化之後，文化政策又定位在以中華文化來與對岸形成競逐的局面，但是不免疑惑中華文化的另一面，會不會形成中國化，本土文化

在華人世界中是不是漸漸的被抹消或同化。

不僅因為國際關係中臺灣的主體性不明所帶來各種的問題外，在內政上，如在保護本土文化的需求上，即使是最消極保守的維護既有的文化資產，都需要投入大量的資源，而如果一個社會不能維持經濟的持續成長，不能將不斷積累的社會資本，轉化為對文化財生產的必要挹注，那麼這些文化資產就會隨著時間而凋零消失。即使不至於凋零，隨著有效支持而頹弱的文化，在面對強勢的外來文化挑戰時，又怎能具有抵抗力。而臺灣正是面臨這樣的困境，在經濟衰疲的情況之下，沒辦法投入資源來抵抗外來文化的挑戰。

而在資本主義的社會中，保有傳統文化的可行之道，往往是將傳統文化「產業化」；換句話說，將之轉化為得以在資本主義商業邏輯下生存的產業，使其可以由利潤中自我挹注，無需依賴國家或社會稀少的財政資源。然而，這也意味著，在全球化的商業趨勢中，文化產業的市場取向，也必須適應全球化的需求；如此，在產業轉化過程中，引進外來文化的成分，使之合於市場口味，也就無可避免。全球化不只是單方面的對外接收，還包括對外吸收後的轉化，或直接發揚本土的特色，而行對外擴張的「在地全球化」(蕭全政、吳若予，2007:12)。

因此，臺灣在中國的競爭及全球化的浪潮以及本身經濟不再具有優勢的情況之下，怎麼能夠在中國化與本土化之間拿捏分寸，怎麼在全球化的浪潮下還能維持本土文化的特色，及因應時勢的變化，而從中獲取所需的資源；現今的文化政策便是在此三方的力量中擺盪。

第二節 政策建議

一個國家的文化政策通常隱含特定的意識形態與價值觀，也隱含其國家或民族或族群文明內涵的制度設計與基本建設；它是在整個社會變遷的複雜過程中，由各個政治、社會、經濟、文化層面，官方的或是民間的各個行為者之間不斷的聯合、競爭或衝突所產生的結果。而臺灣現今的文化政策所面臨的問題，仍需參照這個時空環境下，因應著國內外的政經環境來思考其解決之道。綜上，經本研究的探討整理，將提出建議如下。

壹、本土化、全球化、中國化取得平衡

臺灣在與全球化潮流的接軌下，怎樣將「具有主體性」的「在地特色」推向全球化。其次，在整體的資源運用分配上，要更能合理的分配重組及重構；有效的利用資源、更合理的分配資源，才能贏得全球化下的競爭。因此，現在在整個文化政策聚焦在華人世界的同時，怎麼回過頭來檢視臺灣本土文化，如何滋養本土文化，藉以強化臺灣文化的強大性，並藉以在整個華人世界中有所區隔，而不是淪為中國化，或是在全球化下漸漸失去自己的特色及競爭力。臺灣擁有多元文化的優勢，如何發揮這個優勢，進一步的在與中國競爭中取得文化的話語權，而不是淪為邊緣化或是中國化，是臺灣在目前文化政策中需要思考及改變的方向。

貳、文化政策的意識及核心定位

戰後文化政策在很長的一段時間都是集中化、中心化的，是由中央箝制文化政策的發展，一直到了 1990 年代開始，才慢慢有地方化、由下而上的趨勢。然而，到了文化創意產業成為文化重要政策後，文化政策有再集中化的趨勢，特別是到

了現今的文化政策，更是 1990 年代以來最中心化的時期。但是，高度集中化雖然能夠集中資源推動政策，然而卻會在文化的多元性及文化公民權的體現上，造成很大的傷害。文化主管機關在這個時候，應明確檢視，到底一個最高文化機關是應集中火力推動所欲推行的政策，上下一貫來達成所欲達到的政策目標，而由中央管理文化資源；抑或是應該將文化資源下放，釋放更多文化資源給地方，同時尊重不同的地方文化想像，給予不同的團體足夠的資源，讓社會各種不同的聲音能夠被釋放出來，並使得各個地方族群的權益或多或少能夠被照顧到，讓族群和政治或社會的衝突不會激化。

文化的崛起與國力強落呈現正相關關係，這是現今世界各國都無法否認的事實。我國文化政策從戰後歷經威權時期、威權轉型時期，及至民主鞏固時期，一條越來越明顯的主軸，貫穿著我國的文化政策思維，就是「產業」的概念。臺灣置身於全球化的浪潮之中，與世界各國以及中國大陸進行深切的互動，「產業」從文化政策的邊緣滲入核心，並且成為目前的重心。而臺灣現今的文化政策，不論是文化創意產業、文化交流、文化外交，其中除了政治及正當性的考量外，另一個考量的重點，莫不是能夠在國際間或是華人世界中，獲得文化產業的利益，與各國競逐經濟的領先。

在此重心之下，如何可以善用臺灣的優勢，而不是淪為中國化、邊緣化；臺灣文化的價值及終極關懷，是需有反思且被保有的。當商業跟市場機制被引進文化範疇後，如何重新思量文化的價值和意義，並使臺灣能在這個國內外政經環境下，因勢、乘勢，進而制勢，而更能發揮文化的力量，是當今需要思考的重要課題。

參考文獻

壹、中文部分

- 于國華，2003，〈文化・創意・產業:十年來臺灣文化政策中「產業」發展〉，《今藝術》，46-48。
- 文建會，1998，《1998 年文化白皮書》，行政院文化建設委員會。
- 文建會，2004，《2004 年文化白皮書》，行政院文化建設委員會。
- 文建會，2003，《文化創意產業手冊》，行政院文化建設委員會。
- 文建會，2010，《臺灣文化創意產業發展年報》，行政院文化建設委員會。
- 文建會，2011，《臺灣文化創意產業發展年報》，行政院文化建設委員會。
- 文化部，2012，《臺灣文化創意產業發展年報》，行政院文化建設委員會。
- 文化部，2013，《臺灣文化創意產業發展年報》，行政院文化建設委員會。
- 王振寰，1996，《誰統治臺灣?轉型中的國家機器與權力結構》，台北:巨流。
- 王明倫，2000，〈戰後臺灣行政革新與政府再造之政治經濟分析(1945-2000)〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系研究所碩士論文。
- 王俐容，2003，〈文化政策中的經濟論述:從精英文化到大眾經濟?〉，文化研究學會 2003 年年會。
- 朱雲漢，1989，〈中產階級與臺灣民主化〉，《變遷中的臺灣社會的中產階級》，臺北，巨流。
- 行政院新聞局，1995，《李總統登輝先生 83 年言論選集》，臺北，行政院新聞局。
- 宋興洲、黃婉婷，2000，〈臺灣政治發展的弔詭:多元民主或政治霸權〉，99 年中國政治年會暨「無知的公民?民主的理想與實際」學術研討會。

李登輝，1995，《經營大臺灣》，臺北，遠流。

李明芳，2004，〈臺灣文化政策的政治經濟分析〉，國立中山大學政治學研究所碩士論文。

余至美，2002，〈威權轉型後臺灣地區政府再造之政治經濟分析，1987-2002〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

沈清松，1993，〈從現代到後現代〉，《哲學雜誌》，4:4-25。

呂育誠，1998，〈社區自主意識提高對地方行政生態的影響〉，《修憲後地方政治與行政發展學術研討會論文集》，53-77。

林本炫，1994，〈對我國文化政策的省思〉，《國家政策雙月刊》，第 78 期。

林信華，2002，《文化政策新論 建構臺灣新社會》，臺北，揚智出版社。

林于湘，1990，〈文藝政策的制定與論證:釋析 1981 年至 1998 年臺灣文化論述的建構與轉型(以行政院文化建設委員會為例)〉，國立藝術學院戲劇研究所碩士論文。

林銘益，2004，〈從同化主義到多元文化主義:政治轉型與原住民族自治〉，國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。

吳新興，1995，《整合理論與兩岸關係之研究》，臺北，五南。

若林正丈，1994，《臺灣:分裂國家與民主化》，臺北，月旦。

施正鋒，1993，〈正視臺灣族群多元化的存在〉，《創造臺灣新文化》，張炎憲編，前衛出版社，臺北。

紀舜傑，2010，〈多層次因果分析論馬英九的外交思維〉，《臺灣國際研究季刊》，第 6 卷第 2 期，147-163。

夏學理、凌公山、陳媛，2012，《文化行政》，臺北，五南圖書出版股份有限公司。

夏學理，2006，〈從游、謝二位閣揆的文化施政方針論文化政策的作為與不作為〉，

《空大行政學報》，第 17 期。

陳秋坤，2000，〈從地方自主談社區再造〉，《邁向公與義的社會(下)》，74-78，臺北，時報文化。

夏曉鵬，2002，〈從全球化新女性移民反思多元文化政策〉，《女性電子報》，157 期。

翁慧雯，1994，〈文學與政治一七〇年代臺灣的「鄉土文學」論站〉，國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。

尉天聰主編，1980，《鄉土文學討論集》，臺北，遠景。

陳其南，1992，《公民國家意識與臺灣政治發展》，臺北，允晨。

陳其南，1995，《「文化·創意」研討會暨社區總體營造中日交流展論文集》，臺北，文建會。

陳其南，1998，《傳統制度與社會意識的結構—歷史與人類學的探索》，臺北，允晨。

陳其南，2007，〈文化資產保存運動在臺灣-歷史的回顧與問題的反思〉，《2006 文化資產保存政策國際研討會論文集》，文建會，臺北。

陳聰憲，1992，〈政府遷臺後中央行政機關組織結構變遷之生態分析〉，國立臺灣大學政治學研究所博士論文。

梁炳琨、張長義，2004，〈地理學的文化經濟與地方再現〉，《地理學報》，第 35 期，81-99。

郭為藩，2006，《全球視野的文化政策》，臺北，心理。

曾復生，2006，〈備忘錄一八二:6108 億軍購案的挑戰與契機〉，《中美臺戰略趨勢備忘(第三輯)》，臺北，秀威資訊科技股份有限公司。

曹俊漢，2009，《全球化與全球治理》，臺北縣：韋伯文化國際出版有限公司。

黃昆輝，1998，《心靈改革的內涵和實踐》，臺北，救國團社會研究院。

黃煌雄，2001，《社區總體營造總體檢調查報告書》，臺北，遠流。

- 黃子華，2006，《李登輝的治國理念與政策》，臺北，黎明文化。
- 張宏維，2008，〈由文建會預算結構變化看臺灣文化政策演變〉，國立中山大學藝術管理研究所碩士論文。
- 張啟楷，2010，〈我國特別預算制度之政經分析(1949-2008)〉，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 張安時，2011，〈戰後我國入出國管理政策之分析:1949-2012〉，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 張茂桂，2001，〈多元主義，多元文化論述在臺灣的形成與難題〉，《臺灣的未來》，臺北，華泰圖書公司。
- 彭懷恩，1997，《認識臺灣——臺灣政治變遷五十年》，臺北：風雲論壇公司。
- 彭懷恩，2009，《臺灣政治發展(1979-2009)》，臺北：風雲論壇公司。
- 楊式昭，1999，〈光復後臺灣重要文化政策之觀察〉，《1901-2000 臺灣文化百年論文集》，98-140。
- 楊敏芝，2000，〈文化產業理論思潮初探〉，《環境與藝術學刊》，1:29-49。
- 揭陽，2006，《國族主義到文化公民 臺灣文化政策初探》，臺北，澤峽有限公司。
- 榮又娥，2010，〈政黨輪替後的海外華僑政策，2000-2010〉，國立臺灣大學政治系研究所碩士論文。
- 劉維公，2000，〈全球文化與在地文化的「連結」關係：論日常生活取向的文化全球化研究〉，《台大社會學刊》，第 28 期：頁 189-228。
- 劉永逸，2008，〈臺灣政黨輪替前後文化政策之研究-以 1993-2008 文化建設委員會文化政策為例〉，國立臺灣師範大學美術研究所碩士論文。
- 劉榆華，2008，〈從政黨輪替看我國文化政策之演變(1996-2008)—以文化預算及公共建設為例〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

廖咸浩，1998，〈合成人羅曼史:當代臺灣文化中後現代主義與民族主義的互動〉，《臺灣的文化發展》，91-125。

蔡源煌，1989，《解嚴前後的人文觀察》，台北，遠流。

鄭美華，2008，〈推動文化創意產業政策與政府治理模式的轉型—政府與文化關係的再思考〉，《公共行政學報》，27:111-159。

戴美慧，2003，〈戰後臺灣文化政策與文化發展關係之研究--以文化多元主義為觀點〉，國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文。

蕭全政，1988，《政治與經濟的整合》，臺北:桂冠圖書公司。

蕭全政，1990，〈政治民主化與經濟自由化下的政府角色調整〉，《社會科學論叢》，1:31-64。

蕭全政，1995，《臺灣新思維:國民主義》，臺北:時英出版社。

蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，1:1-16。

蕭全政，1999，〈臺灣民主化對政府經濟和社會職能的挑戰與因應〉，《理論與政策》，51:1-18。

蕭全政，2001，〈臺灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，中央研究院臺灣研究推動委員會主編，威權體制的變遷:解嚴後的臺灣，63-88。

蕭全政，2003，〈何謂政治經濟學?〉，《政治學報》，35:1-34。

蕭全政，2004，〈經濟發展與臺灣的政治民主化〉，《臺灣民主》，1:1-25。

蕭全政，2006，《政治與經濟的整合》，高雄:基礎文化創意。

蕭全政、吳若予，2007，〈全球化潮流下的在地省思:從五百年資本主義發展史的反省〉，《研考雙月刊》，31 卷第 5 期:4-14。

蕭新煌、黃世明、翁士杰，1995，〈百年來臺灣社會力的浮沉與轉型〉，《百年來的

臺灣》，台北，前衛。

魏玫娟，2009，〈多元文化主義在臺灣〉，《臺灣社會研究季刊》，75:287-319。

蘇昭英，2001，〈文化論述與文化政策:戰後臺灣文化政策轉型的邏輯〉，國立藝術學院傳統藝術研究所碩士論文。

蘇顯星，2001，〈戰後臺灣文化政策變遷歷程研究〉，國立臺南師範學院鄉土文化研究所碩士論文。

蘇子喬，2010，〈臺灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2010)-歷史制度論的分析〉，《東吳政治學報》，28:147-223。

Samuel P. Huntington，2008，《第三波:二十世紀末的民主化浪潮》，臺北:五南。

Toby Miller & George Yudice. 蔣淑貞&馮建三譯，2006，《文化政策》，臺北，巨流。