

## 以文化作為城市治理的方法 — 評《臺東文化政策白皮書》

### Culture as the Approach of Urban Governance— Policy Review on the "Taitung Cultural White Paper"

古淑薰\* KU Shu-Shiun

歷經兩年的審議，以「前進 2030— 開拓臺東文化永續發展的行動路徑」為名的《臺東文化政策白皮書》於 2021 年底出版。這本書不僅是全台灣第一份經過公民審議過程所出版的地方政府文化政策白皮書，所彰顯的文化永續價值與六大路徑具前瞻思維，嘗試以文化與永續作為城市治理的核心價值與方法，對台灣文化政策的發展具有啟發意義，後續政策推動值得關注。

台灣文化政策的發展歷經 2017 年全國文化會議有了重要轉變，文化部與執行團隊（台灣藝術大學與台灣文化政策研究學會）的討論規劃，透過分區、主題論壇與青年審議論壇暨全國大會共 21 場的公民發言與彙整，再經文化部與六組七十多位諮詢委員共同審議，不僅促成《2018 年文化政策白皮書》出版，更為《文化基本法》奠下公民參與及立法的正當性，成為台灣文化政策的法源依據與實踐文化公民權的基礎。例如文基法第 8 條指出「人民享有參與文化政策及法規制（訂）定之權利」，更在第 22 條規範文化部應每四年召開全國文化會議，同時考量文化具在地性特質，亦規範「地方政府應建立人民參與文化政策之常設性機制，並應每四年召開地方文化發展會議，訂定地方文化發展計畫。」同時，文化部制定「公民文化論壇」補助辦法，除臺東縣政府文化處外，新北市文化局、台中市新聞局、彰化縣文化局、台南市文化局、嘉義縣文化觀光局、屏東縣政府文化處、連江縣政府文化處、新竹市文化局、嘉義市政府文化局、宜蘭縣政府文化局等均曾獲得補助舉辦各式審議民主文化論壇，然而僅有臺東縣政府文化處在連續兩年（109-110 年）的執行下提出《臺東文化政策白皮書》。

---

\* 國立屏東大學文化創意產業學系副教授

Associate Professor in the Department of Cultural and Creative Industries, National Pingtung University, Taiwan.

這份由地方政府經過青年審議與專業學會協助下出版的白皮書有兩個特色：

第一，此一白皮書是在審議思維與協力治理的基礎上制訂，有別其他白皮書多由公部門直接外包廠商編製。臺東縣政府以各界推薦的方式籌組「臺東青年文化觀察團」，來自地方各產業青年與公民團體代表共計 21 位組成，文化處再邀請台灣文化政策研究學會擔任顧問，與執行團隊共同討論，運用審議民主式的策略思考工作坊、論壇與徵詢會議，最後經文化處盤點彙整撰擬出版。整個過程中，地方文化行政專業人員耐心溝通協調，與專業學會合作，舉辦文化論壇等，建立公民與專業組織協力治理的機制（臺東縣政府 2020；2021）。而且相較多數縣市政府的文化論壇熱鬧開場，結束之後成果報告束之高閣的冷處理；臺東縣政府則由縣長主持的公開記者會宣告文化白皮書的出版作為後續台東文化政策的發展方向，數位版本則公開提供公民檢視與後續監督。

第二，這本白皮書的內容以「文化永續」為核心價值，試圖接軌聯合國永續發展目標、UNESCO 的 2030 文化永續發展指標，以及接合國內《2018 年文化政策白皮書》的發展方向，提出未來十年臺東六大主軸的文化政策願景與在地行動路徑如下：

- (一) 臺東文化地方知識永續：探索臺東文化路徑在臺灣的意義
- (二) 臺東文化生活多樣永續：讓藝術在社區鄉里間萌芽
- (三) 臺東文化經濟繁榮永續：原生文化內容轉譯與再生
- (四) 臺東文化生態平衡永續：探尋文化資產的時代意義
- (五) 臺東文化社會參與永續：共築文化平權的幸福城市
- (六) 臺東文化協力治理永續：尋求臺東文化在地自主的策略

《臺東文化政策白皮書》以六章說明六大行動路徑，各章書寫上從背景脈絡、議題梳理到盤點施政現況，最後提出未來策略，並分短中長期提出優先策略方案。在此架構裡，難能可貴的是盤點在地既有策略（如臺東地區藝術家普查及口訪影音資料採集計畫、臺東生活品牌文創計畫、原住民文創聚落營造計畫等），結合文化部重要政策（如國家語言發展法、博物館與地方文化館發展計畫等），另一方面也採納國際重要組織的永續指標與文化策略（如文化路徑、文化循環、文化平權等），試圖兼顧地方與中央、在地與國際的文化政策思潮，建構臺東的文化發展路徑。例如促進文化的多樣表達、文化資產的永續管理、原生文化內容的轉譯與再生、改善藝文勞動條件、強化公民文化參與、建構文化生態體系等均是白皮書裡的關鍵策略。尤其是第六章「尋求台東文化在地自主的策略」勾勒出文化公民權的實踐架構，包

括健全藝文支持體及藝文參與環境、建立常態性的公民政策參與機制與專業諮詢、建立文化政策及治理之衡量指標與文化影響評估制度、漸進推動文化法規制度改革、組織再造與中介組織設立、將文化融入台東都市永續發展政策、建立跨局處的文化平台，更彰顯臺東文化發展的雄心壯志。

特別的是第七章「文化實踐」，強調縣府的角色是要建構一套支持文化的公共責任體系，以實踐平等、多元、多樣的文化公民權。文化公民權是文化政策的重要議題之一，內容涵蓋公民有接近、獲得影響生活相關訊息的「資訊權」、體驗個人與社會生活的「經驗權」、近用資訊與瞭解世界的「知識權」，以及有權說自己生活與想法，並參與公共議題討論的「參與權」（Murdock 1999, 11-13）。Geir Vestheim（2012, 499-500）亦明確指出當代「公民」有能力參與討論，更應該在文化政策的決策過程中扮演重要角色。許育典、李佳育（2016）分析台灣文化公民權的內涵多著重藝文活動的推廣與參與，著力於美學的公共化、生活化，但在尊重多元文化則概念模糊且缺乏明確的政策，而且也缺乏文化政策參與權的討論與實踐。關於文化公民權的概念已有許多討論，然而，如何實踐文化公民權，尤其針對文化政策的討論直到近年才受到重視。隨著強調公眾參與、分權、合夥與網絡協力關係的文化治理概念興起，文化政策從過往國家直接主導，轉變成著重公民溝通、公共參與與網絡治理（王志弘 2021；劉俊裕 2018）。而這樣一本兼具公民審議、協力治理基礎，涵蓋在地思維與國際趨勢的地方政府文化政策白皮書建構出文化公民權的實踐架構，具有典範意義。尤其臺東縣僅有 22 萬人口，地形面積卻是台灣第三大的治理區域，還有七大原住民族群與閩、客等多元文化族群，文化事務繁雜，卻能在兩年內以「臺東青年文化觀察團」為主要對象、舉辦文化行動工作坊、諮詢專業組織、召開公民論壇（縣長與文化處長全程參與），再由文化處各科分工彙整梳理盤根錯節的政策脈絡與行政法規，提出文化政策白皮書勾勒未來十年的行動路徑，讓文化行政人員施政有所依據，這些策略都有助其他縣市政府學習參考。

然而，以文化作為臺東城市治理的願景藍圖現階段仍是宣示性的主張，更需要縣府文化行政人員的專業執行與跨局處的協調溝通、爭取資源，以及策略性、有創意地引入公民參與（civil engagement）與文化專業組織的批判、檢視與合作，才有可能接近白皮書中強調的「文化政策的主體是人民」的核心理念（顏志光編 2021，64）。而且，文化公民權的積極實踐不只是政府有責任提供參與文化藝術活動與政策討論的機會，公民社會也需要關注在這樣的參與過程中是否涵蓋多樣群體與不同意見，以及此類文化議題與政策討論決議如何容納多元的聲音與想法。此次「臺東青年文化觀察團」涵蓋文化工作者、產業青年、百大青農、原民客閩與社團代表等

青年共 21 位，但較缺乏兒少與身心障礙族群代表，且部分團員參與次數相當有限，可能使得部分社群的聲音與意見沒有被討論與涵蓋。

針對文化政策議題的審議討論，公部門也需要提供平等無障礙的資訊環境，包括政策資訊的公開、透明，與提供多元的近用設備與資料。例如在政策討論上，原住民、新住民可能需要語言翻譯以有效對話與溝通；兒少參與者須提供他們認知能力所及的圖文解說；身心障礙者需提供他們相關手語、聽說輔具與易讀資訊等等，讓不同族群都能有立足點平等的資訊近用以對等溝通討論。

此外，近年臺東縣政府積極發展部落文化，推動文化旅遊與文化節慶、追求文化經濟繁榮，更需積極關注原生文化生產、流通與消費的過程中造成意義控制與所有權的問題，以及尊重多元文化差異性的議題（王俐容 2006）。文化工作者、文化產業界、公民社會也要積極透過各式文化公共領域與公共輿論對話交流，監督後續政策的推動，臺東才可能走出自己的文化路徑。

## 參考文獻

- 王志弘。2021。〈理論文化治理〉。收入殷寶寧編《藝術管理與文化政策導論》，3-34。高雄市：巨流圖書股份有限公司。
- 王俐容。2006。〈文化公民權的建構：文化政策的發展與公民權的落實〉。《公共行政學報》，20：129-159。
- 許育典、李佳育。2016。〈公民文化權的憲法保障 — 以國藝會文化補助為例〉。《中正大學法學集刊》，51：61-101。
- 臺東縣政府。2020。《臺東青年文化行動力論壇 — 觸動與激盪》。文化部補助辦理文化論壇成果報告。
- 臺東縣政府。2021。《前進 2030：開拓臺東文化永續發展的行動路徑》。文化部補助辦理文化論壇成果報告。
- 劉俊裕。2018。《再東方化》。高雄市：巨流圖書股份有限公司。
- 顏志光編。2021。《前進 2030：開拓臺東文化永續發展的行動路徑 臺東文化政策白皮書》。臺東市：臺東縣政府。
- Murdock, Graham. 1999. "Rights and Representations: Public Discourse and Cultural Citizenship." *Television and Common Knowledge*, 13: 7-17.
- Vestheim, Geir. 2012. "Cultural Policy and Democracy: An Introduction." *International Journal of Cultural Policy*, 18(5): 493-504.