

一個國家政策的結界—公共藝術法令到底怎麼了？ Limbo of a National Policy: What Happened to Public Art Legislation?

褚瑞基* CHU Shui-Chi

前言

2024年1月22日監察院對於文化部公共藝術政策調查案作出糾正文；文化部已於8月2日發布公共藝術設置辦法條文，文化部新聞發布如下：「文化部推出公共藝術10大改革方案，並具體落實於〈公共藝術設置辦法修正草案〉以及「期盼進一步完善公共藝術制度，提升公共藝術管理及執行效能，使全國公共藝術發展更加穩健與持續進步。」

公共藝術政策怎麼了？這個國家最長的公共政策之一，在這25年中其政策的持續發展的期待為何？而其政策目標方針是否有價值？好問題，本文就這一個政策提出觀察。

台灣公共藝術的引入回到解嚴前。文建會成立的隔年於1992年將公共藝術寫入了法令，在1992-1997年間，文建會透過委託研究、示範案例推廣，嘗試建立可行的執行子法。1998年子法〈公共藝術設置辦法〉實施。開始的執行數年並不順利，在經過數次子法修訂後，2008年後全國才穩定地執行法令的要求。然其執行過程產生了不少爭議。在研究其公共藝術的執行歷程中，本文指出這其中有三個關鍵問題：

一、環境美學的理想期待成為虛幻想像

1. 公共藝術政策的前期1999年前，各種研究及資料說明法的起始來自於環境美學的推動；其他政策，如試圖進行藝術家補助、發展民眾參與、推動藝術教育等都算是平行理念（周雅菁2012）。但隨社會發展，2008年之後逐步放大了公共藝術的定義，例如將「公共藝術設置」更名為「公共藝術設置計畫」以逐步以引導計

* 銘傳大學建築系副教授

Associate Professor, Department of Architecture, Ming Chuan University, Taiwan.

畫性軟體內容的出現。雖這應是正確的態度，但這背後有不得不的現實；一為公共藝術法令所涉人、地、事，其內涵龐雜，身為文化主管機關的文建會實無力單獨推動提升環境美學議題，於是官方逐步出現了軟體執行可平行於硬體藝術品設置的建議，這態度的出現成為一種不得已的選擇，因為與其讓硬體設置無節制的發展下去，軟體性公共藝術較能避免環境失控及維護管理的困難；二為法令中的執行總落在敦促機關「依法執行」，於是雖有大量執行案，但其品質良莠不齊，而作品多在保固期後不再被持續維護，環境美學的期待成為「反環境美學」。

2. 環境美學的期待同步於台灣空間環境的低劣年代，1985年龍應台的《野火集》熱賣，激發了社會對於環境議題的討論，說明了國民內心期待更好的公共空間品質。1991年官方組團訪問費城、紐約等城市後獲得了好印象，於是激發了公共藝術的立法。但美國自20世紀初的「城市美麗運動」、1933年的「新政」、以及城市人們在面對戰後失控城市發展的擔憂，於是於1959年在費城首次發展出「百分比公共藝術」政策，之後擴散到各大城市紛紛效仿。公共藝術的政策在美國的出現具有發展的演化性，然而台灣的發展卻是來自於移植以及操之過急的立法（張樞 1992）。

台灣公共藝術的推動在解嚴後不久之後（1992-1999）；在一個公民不曾培養環境品質感，對於公共利益也因特殊時代的極權統治，長時間遭漠視，而官方試圖透過一道法令想要有效地執行具環境、教育、文化、美學整合的「公共藝術」，其任務相當困難（劉瑞如 2002）。「公共藝術」這個內容以當時文建會「會」的位階及之後的「部」都承認無法看透這政策的複雜性，於是只能透過之後不斷修正條文的方式面對接踵而來的執行面問題（周雅菁 2012，33-34）。

二、執行制度設計的思考矛盾

1. 自公共藝術這政策出現時，執行思維原本應較傾向「由上主導」的思維，這由原來子法中設計的兩階層委員審查（執行小組委員會 / 審委會）、設置計畫採極為嚴謹的三級三審法條設計中看得出來。然台灣的制度未採取美國多數城市所由特定辦公室主導的執行方式，而是由機關系統最下位階辦理（鄉公所、學校、軍隊基層、衛生所、郵局等……），當時考量的是在台灣民主化過程中，基層將有機會從中學習。然而這政策最矛盾之處則是屬於上層的「審委會」常常難以理解設置機關的設置目標，而下層的「執行小組委員會」的目標，常又衝突於上層審委會的理念觀點，於是在兩個委員會對於目標認知上產生巨大錯亂。「由下而上」、「由上而下」的權力設計不良，導致「上下都不是」。當2008年後，文化部在子法中將商業專管（PM）制度正式引入後，許多專管公司開始出現，並

逐步介入應該由基層公務人員自行辦理的公共藝術行政作業，以協助基層興辦人員「無痛」完成任務。於是專管以近 60% 的承辦比例直接主導了多數案件的執行，而其引發的負面效應就是後來導致監察院介入調查的弊端化及壟斷化。

2. 由基層興辦機關作為執行公共藝術的單位，原本期待基層人員由於參與計畫擬定、執行，有助於他們理解藝術、強化參與熱情。但近年來基層公務單位被派發過多政策任務，導致基層人員任務冗雜、工作量超載，甚至直接造成了基層公務人員產生認知偏移以及「窄化」現象（傅心儀 2021）。公務人員能夠盡量窄化自己的能力以及熱情，以免給自己及自己的同仁增添工作負擔。專案管理（PM）這一個制度被引進後，各單位無不以「非本單位專業能力所及」、「本單位無相關藝術人才」為由，而要求讓專管公司來協助。原本許多機關公務同仁頗具有參與公共藝術計畫、認識藝術的熱情也逐步瓦解消退。

三、藝術產業及能量和公共藝術政策推行的脫節

1. 1990 年代投入公共藝術發展的前期，多屬於雕塑藝術家的投入；1994 年起由文建會補助 1.1 億元支持了 9 個示範案例，它們全為一宗基地內的雕塑策展；2000 年之後藝廊、策展公司以及各類型藝術家開始參與。然而因為公共藝術的執行流程具有封閉，相較於美國許多城市採用的藝術家可自由開放式登記，委員輪替、市民委員徵集等方式相比，台灣藝術家參與公共藝術的機會常掌握在執行 / 徵選小組委員會的組織及其運作，這個閉鎖的制度呈現一種資訊不對等、資源不均的壟斷現象。這狀況不利於年輕藝術家初次進入此領域的機會，也阻礙了有志於發展公共藝術創作藝術家的機會。文化部作為業務主管單位幾乎沒有仔細調查到底誰在這個領域中獲得資源，以及這個政策到底是如何被分配。（監察院糾正文 2024）其結果只是督促各單位依法執行，於是其成果只是累積了大量優劣混雜的作品，既無評論、無永續價值、更無蓄積協助藝術從業者公平發展的機會。

2. 在台灣進入公共藝術元年的第 26 年後（2024），迄今台灣高等教育沒有一個學術單位或是學程和公共藝術教育有關，而行政部門也不曾嚴肅討論委員制度、資格、執行權力行使等問題。在公共藝術執行中需要大量委員協助執行的過程中，既難判委員的專業性，更因其衍伸利益龐大，部分委員、藝術家、商業專管公司產生了極為複雜的角色、利益交錯關係（郭文昌 2011，89）。當公共藝術制度設定的開始之際，文建會大概也沒想過「視覺藝術資料庫」委員名單會是問題；直到相關問題變得十分尖銳，才發現幾乎無力解決。目前的策略是大幅增加委員名單（文化部文化新聞）。但這整體問題來自於公共藝術觀點紛雜、行政流程設計不良；在目前的執行流程中既無法培育好的公共藝術人才、又無法引導公共藝

術政策目標，於是公共藝術政策逐步落入進退失據的窘境。

結論：有目標下的公共藝術

台灣公共藝術執行走過了 1/4 個世紀，不論由原立法企圖到逐步配合時代發展，企圖給予我們生活環境、藝術教育一些良善的質變。但如今在看這個政策的成果，已經充滿了疑問。目前端得出來的盡是數字業績：數千件作品，八屆公共藝術獎以及其大約 90 餘件作品接受褒揚。但仔細檢視成果，這些疑問一直存在：公共空間的環境美學提升了嗎？國民及市民美學意識的提升了嗎？民眾因公共藝術獲得了榮耀感了嗎？針對以上提問，不論參與這政策的那一個角色，或是背後支持這政策的納稅公民們，大概都感到很懷疑。

對於政策的呼籲及期待有兩項：(1) 重新面對政策初擬定時的期待，並配合這 25 年來對於「公共」及「藝術」的新想像，制定全新的公共藝術母、子法。若能以一種有目標、有價值的態度重新設計審議方式及制度，一方面讓具有永續的作品政策協助我們的環境變好、思想提升，也能公平地嘉惠藝術家的創作機會及成長。(2) 好好調研公共藝術這「產業」的參與者，並協助藝術家、策展團隊、專業委員一起成長及學習。只有這政策及執行方式能支持對的「人」，才能持續推動它的價值及想像。

公共藝術這政策在文化部主管業務中微不足道，但它卻是被寫在一個持久、且頗具預算規模的母法中，它既無落日，部會官員也不需為其成敗負責（也無從負責起）。如果有機會期待這法令的重新設計應該會是一個釜底抽薪的最好方式。法有具有理想性、演化性，也因此才能永續地發展下去。如果它只能在修補中蹣跚前進，實際上也正說明它已走入一個半死不活的「結界」（limbo）中。

參考文獻

- 文化部文化新聞。〈有關各界對公共藝術意見 文化部：展開最大規模公共藝術制度修法〉。2024年1月14日。https://www.moc.gov.tw/News_Content.aspx?n=105&s=199267 (檢索日期：2024年5月10日)。
- 郭文昌。2011。〈公共藝術管理及其美學之研究〉。碩士論文，南華大學美學與藝術管理研究所。
- 周雅菁。2010。〈台灣公共藝術政策概述〉。《公共藝術簡訊》，93：17-23。
- 周雅菁。2012。〈台灣公共藝術政策之研究：1999-2011年〉。博士論文，國立雲林科技大學設計學研究所博士班。
- 張樞。1992。藝術與都市景觀設計。台北：台北市立美術館。
- 傅心儀。2021。〈我的初心呢？公務人員工作熱情之探究〉。碩士論文，國立政治大學行政管理碩士班。
- 監察院。2023。〈監察院對文化部糾正文〉。2024年1月22日。https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?s=28588 (檢索日期：2024年5月10日)。
- 劉瑞如。2002。〈文建會推動公共藝術經驗之回顧與前瞻〉。公共藝術論壇實錄，行政院文化建設委員會。