

# 府際間文化藝術補助業務的政策協調研究\*

朱鎮明\*\*

## 壹、前言

政府部門之間的溝通協調，向來是個不好解決的老問題，近年來更因為民營化、委外，甚至是獨立執行機關（例如政署與行政法人）的設置，讓政策權力向上、向外、向下移轉，有些社會議題具有跨部門、跨領域、跨層級的特性，而與許多部會或地方政府都有關聯，例如競爭力、永續發展、科學與技術的研究、區域發展、環境等，所以近來行政改革都呼籲要強化政策協調（Pierre and Peters, 2000）。

在中央政府對地方政府、政府對民間表演團體與藝術家的補助業務中，也能發現政策溝通不良所產生的協調課題。我國目前的補助單位主要以行政院文化建設委員會、國家文化藝術基金會（以下簡稱國藝會）、地方政府交織成一個政策網絡，但三類補助單位之間的職權與補助對象仍有所重疊，與其他部會也有所重複的問題，因此分工狀況面臨「組織職能重疊、定位不清」；表演藝術團體重複獲得補助情況頻繁；五成以上獲補件數的補助金額超過 50% 以上，但九成獲補件數的補助金額在 40 萬以下；案件屬性落差頗大，評審委員的合議制功能受限；補助結果無法明確獲知評審重點內容等。

當前文化藝術補助業務執行過程所出現的問題，從政策網絡、網絡管理與協調的角度來看，就是分配性政策的垂直、水平整合議題，以建立資源的配置或是溝通協調機制。因此，本文運用對文建會、國藝會、部分地方政府文化局(處)官員的訪談資料為佐證，探討文藝補助政策的協調問題與解決方案。以下第貳部份，將先略述政策協調的涵義，第參部份則是說明當前文藝政策補助狀況與問題，第肆部份則是從府際網絡、管理與協調角度，綜合訪談結果，第伍部份則說明文藝補助政策、分配性政策與府際關係管理的關聯，第陸部分則是結論與建議。

## 貳、府際關係與政策協調

### 一、府際關係與政策網絡

從 1990 年代開始，府際關係暨管理議題的研究上，組織之間的課題被發展成為「網絡」(network) (Agranoff, 1990; Gage and Mandell, 1990; Radin et al.

---

\* 暨南大學「發展學術研究特色計畫－府際關係與地方治理」提供本文資源與協助，謹此致謝。另，本研究是研考會委託劉宜君、王俐容與朱鎮明(2008)共同執行《我國文化藝術補助政策與執行評估》的一部分，但文責由筆者個人承擔。

\*\* 作者係國立東華大學公共行政研究所副教授。

1996；趙永茂，1997；紀俊臣，2002）。也就是說，公共管理者要能經營一個參與者集體學習的過程，官員必須與其他私立機構、非營利組織與其他政府組織發展協力關係，而最基本特質，就是對於公權力行使、公共資金的使用，要共享裁量權。從民間與政府、地方與中央、各部會之間彼此知道並且考量對方立場，在衝突中發想創意，在彼此交錯的系統性認知下找到新的方法（Salamon, 2002:2; Agranoff, 2005）。

政策網絡的概念，意味是多級、多元的層級與利害關係人互動。中央與地方彼此對抗，但又相互依存，在自主與依賴之間擺盪。中央政府固然有絕對資源優勢，可以約束地方政府落實中央政策，提供順服。然而，地方政府也有資源與稟賦，有充足的在地民意支持與正當性，地方政府作為利害關係人，中央政府應該收集各地方政府對於現在與未來期盼需求的資訊、鼓勵地方政府投入參與策略規劃，並依據他們的期盼設定優先性、納入地方政府以建立追蹤成效的管理實體（朱景鵬，2006、2007；朱鎮明，2005）。

然而，在建立協力機制產生的同時，公共組織也必須耗費相當複雜的交易過程與成本（Richardson et al., 1989; Sadao and Robinson, 2002; Lambright, 1997）。由於許多因素彼此互動而影響、甚至阻礙政策統合，正如學者 Bardach（2001）所說，協力與統合關係是發展出來的（developmental）。參與者必須投入相當時間、配置適當人力、幕僚事前規劃（preplanning）分工並共同合作，以及定期會面，才能彼此學習了解的組織文化，出現正面的成果。

其次，府際協調與政策統合的立意在起始階段不用陳義過高，或許只要進行資料與資訊統合就可以，等到建立正面的協力經驗與信任，再逐步提升目標層次（Sadao and Robinson, 2001:73-74），例如建構全面性的照護與扶助體制。除了關鍵決策者的強勢領導(strong leadership)是政策統合的關鍵要素外。領導者必須創造決策風格，讓所有官員感受到享有相同的接觸領導者的管道，具有公平機會說服領導者採行某項建議來解決問題，且讓各機關在決策過程扮演關鍵角色（Newman, 2002:132；吳松林，2002；朱鎮明，2008）。

## 二、政策協調的涵義與刻度

### （一）定義與特性

政策協調（policy coordination）的概念很早就出現，在 1960、1970 年代主要是涉及到積極政府時期的社會福利之服務整合。與大政府、政府設立直屬單位提供服務相比，近代委外、民營化、地方化趨勢，造成公共服務體制更為割裂、複雜，政府機關更要做好整合、追蹤與協調的功能。綜言之，協力與整合的問題與需求一直都存在，能否藉此解決分配性政策的問題尚未得知，但卻是目前許多政策領域的共同趨勢。有時候，會因為外界對政府的壓力與批判，而促成政策網絡中的協調（Metcalf, 1994:247）。

既然政策協調是個恆久議題，相關的研究很多，自然很難得出對其定義、內涵的共通接受的說法，但簡單來說，可說是「各種政策(或方案)可以一致或互補

方法共同運作的情境」(a situation in which certain policies and programs work together in a somewhat coherent and complementary way) (Boston, 1992)。這個簡單的說法包含的屬性如下 (Bardach, 1998:8)：

- 避免重疊或是不一致
- 產生統合(coherence)且一致的施政優先性次序
- 把衝突降到最少
- 促成全面整體的觀點，而不是單一部會觀點 (whole government perspectives than sectoral views)

從上面的解說與敘述來看，政策協調或是跨機關的協力關係，目的是讓對問題有各自看法與見解的各方，能夠了解彼此差異，超越本身限制而找到方案，建立共同合作的過程與制度安排。所以，協力合作包括程序、制度等內涵，希望能比單獨行動能產生更多的公共價值。此外，協調不僅是特定形式的溝通與聯繫，更要持續分享有形無形的資源，更要將這種關係制度化及正式化。雖然非正式的方法與接觸，廣泛存在於水平與垂直的網絡中，但是非正式的接觸與聯繫，容易受制於人事更迭（離職、調整職位等），只有制度化與正式化，才能讓協調機制持續、系統性運作。

## （二）政策協調的分類

政策協調有幾種分類，最常見的是垂直協調與水平協調、消極協調與積極協調、政策協調與行政協調等區分 (Painter, 1981: 274; Boston, 1992; Peters, 2005: 89;Pelkonen et al, 2008)。

1.垂直協調與水平協調：所謂垂直協調，就是管理不同層次政府的關係，也就是府際關係的管理，處理的議題可能從共同的施政優先性設定到政策的細部執行協調。至於水平協調，是說政策必會與許多水平、業務相關的機關發生關連，管理這些機關間的關係，進行跨政府機關、跨民間單位的關係管理。

2.消極協調與積極協調。Painter (1981) 認為，政策協調有五個目標，包括：(1) 避免，或是維持最小程度的任務重疊與工作重複 (duplication)；(2) 避免政策上的不同調與不一致；(3) 讓衝突最小化 (政務與文官層次)；(4) 政策的連貫，以及對施政優先次序有共同想法；(5) 以全觀政府的視野(whole government)，屏除單一部會的本位想法。前三項與後兩項本質不同，前者，也就是消極協調，消極地把不同聲音與衝突不一的勢力聚在一起，降低文官與執行體系行動的成本與衝突。至於後兩項是積極面地達成新的政策成果，聚焦於要滿足新的期盼與需求，以齊一步調走向新的策略與方向 (Scharpf, 2000)。

3.政策協調與行政協調。政策協調是指從政策面 (policy) 與功能面 (functional) 產生清楚、一致且有共識的政策與施政優先項目，將各方不同需求聚在同一方向。至於行政協調上，是說假定政策協調已將方向確定，接下來讓每個機關在執行時，如何集中在同一個方向，所以是政策執行上的問題、是效率的問題。

在上述的分類中，消極協調與積極協調較有推進與施為的空間。「消極協調」，意味制定或執行政策方案，並非可以恣意決策，而是有義務考慮到其他參與者可能的反應（甚至是反對，negative backlash）。要以退一步的心態，透過資訊分享以及讓其他機關參與本機關規劃的程序，避免主辦機關的恣意決策的負面外溢效果，可能的方法例如法律提案的連署（co-signing）、跨部門工作小組等。不過，這屬於「非合作性」的賽局，強調的是各讓一步（相互調適），既不採取共同行動，也不關心政策的統籌性。

相較之下，「積極協調」可說是比消極協調更進一步促進政策協調。依據 Peters（2006）的詮釋，政策協調不能僅是各讓一步，避免衝突，更應該協力合作提供新的特定服務，如跨部會小組（interdepartmental committee）、共同列管方案、共同撰寫政策白皮書等。

### （三）政策協調的刻度

根據前述對於政策協調的分類，就能知道政策協調與網絡互動不是二分的，而是不同程度的互動狀況，但是究竟到了那種協調與互動狀況，則是可以刻度來衡量。Braun（2008）以消極協調與積極協調為中心，發展五種刻度的「葛特曼刻度」（Guttman scale），從最低程度協調開始依序是 1. 沒有協調（No Coordination）；2. 消極協調（例如參與者的各讓一步與相互禮讓，mutual adjustments）；3. 積極協調（例如共同合作、共同提案）；4. 政策整合（Policy Integration）；5. 策略協調（Strategic Coordination）（對於未來有共同的願景與策略）。

Metcalf（1994）將政策協調的程度，從最低級到最高級有九個層次，包括：

1. 個別決策（independent decision-making）：個別機關自主、自行做決定。
2. 與其他部門溝通（資訊交換）：個別機關仍是自行決策，但是事前會與其他機關溝通並且分享資訊。資訊交換可讓其他參與者或機關知道其他機關的意圖、想法，但無法提供機制或管道，讓其他機關能影響業務主管等機關的決定
3. 向其他部門諮商（有反饋行為，feedback）。在政策規劃中，經由諮商與反饋，提供雙向意見交換與溝通，也就是篩選並定位出合適的政策議題。
4. 避免部會間政策出現分歧（avoid divergence），平衡不同部會間的觀點，但僅能做到說明、釐清紛爭與歧見的程度，也就是消極協調。
5. 在部會間尋求共識（agreement），可說是積極協調，認知到相互依存與共同利益，因此冀欲達到共識、互補，創造共同目標。
6. 對政策歧見進行仲裁（arbitration），與第 7 項相近，都是尚未發現共識下的協調行動，因此需要第三方進行仲裁，或是設定一些限制、界線進行約束。
7. 為個別部會的工作設定條件與限制。
8. 建立共同的優先施政項目，在有關機關之間，有清楚的、共同準備的優先施政項目，為每個部會提出明確的工作方向，為部會、部會之間的政策規劃提供統合一致的架構（政策統整）。

9. 形成整體政府的策略，這是最高層次的，很難達成，因為國家不是統合單一的行爲體（策略協調）。

了解前述政策協調的定義、分類與刻度的意義，可以知道政策網絡中的溝通聯繫，乃至於府際關係、跨域關係暨其管理，有很精細的互動程度衡量方法，可理解目前互動現狀、問題與定位，進而提醒網絡的參與者，還有多大的協調與改善空間。以下，本文以現行文化藝術補助政策爲例，說明目前面臨的政策產出與政策影響的問題。

## 參、當前文化藝術補助政策暨問題

### 一、文化藝術補助政策

政府近年來持續透過文化政策的推動以及對於藝文團體、文化工作者的獎補助來深化民間藝文的能量，進而打造一個優質藝文發展的環境。因此，如何讓從事藝術工作的創發生命不斷發展創新，「補助政策」是其中的關鍵（吳曉菁、林文朗，2001）。

以美國爲例，聯邦政府於 1965 年成立的國家藝術捐贈基金會（National Endowment for the Arts, NEA）來從事藝術與人文的補助，以促進美國藝術與人文的發展，而非以文化部（如法國）來主導文化藝術事務的發展。1996 年台灣也依照美國 NEA 成立財團法人國家文化藝術基金會（以下簡稱國藝會）。與美國不同的是，國藝會雖然是獨立的機構，卻以行政院文化建設委員會爲其主管機關，而文建會則是最高的文化行政機構。在國藝會設置以前，文建會已成立十五年之久，且早有許多機構從事文化藝術事業的補助，國藝會與文建會的補助都成爲台灣最主要的文化藝術補助單位。

換言之，我國的藝術補助機制中分有幾個大區塊，各依據其業務執掌、補助獎勵對象的不同來分類，分別是行政院文化建設委員會、文化建設基金會、國藝會，以及地方的縣市政府（文化局或文化處）。上述談及的第一個組織（行政院文化建設委員會）是爲業務主管機關，負責藝術文化相關政策的制定；第二個組織（文化建設基金會）是負責對公立的藝文相關機構進行補助業務；第三個組織（國藝會）是負責對於民間藝術團體或個人進行補助的業務（謝瑩潔，2001）。其中的文化建設基金，因爲僅明確補助公立藝文機構，比較不會與地方政府互動，所以不在本文探討之列。另外，地方文化行政機關也對地方性、社區性、部落性的藝文團體提供一些獎補助，也會向文建會申請競爭型補助，進而以專案性質與地方藝文團體合作，也可納入文化藝術補助的政策網絡中。以下簡單說明文建會與國藝會的補助概況。

#### （一）文建會補助狀況

在國藝會成立之前，文建會本身即扮演重要補助角色，1996 年國藝會成立之後，文建會保留了大型演藝團隊發展扶植計畫一項，其他大部分對於民間藝文團體與個人一般性的補助業務，都已移轉至國藝會（但之後又慢慢建立起一般性

的補助制度，詳後)。在文建會的各種補助之中，經費最多的即為文建會演藝團隊扶植計畫。每年都約有一億三千萬左右的經費，分給六十多個團體，為台灣表演藝術團體必爭之地，近兩年補助情況如下：

表 1、96 年度文建會演藝團隊發展扶植計畫補助經費彙總表

單位：新台幣萬元

	音樂(16) 獎助金額 2,940	舞蹈(17) 獎助金額 3,660	傳統戲曲(19) 獎助金額 3,030	現代戲劇(19) 獎助金額 3,270
96 年 一 月 至 96 年 十 二 月	財團法人台北愛樂文教基金會(500)	新古典舞團(260)	唐美雲歌仔戲團(200)	無獨有偶工作室劇團(140)
	財團法人擊樂文教基金會(460)	光環舞集舞團(230)	明華園戲劇團(450)	果陀劇場(280)
	十方樂集(210)	台北首督芭蕾舞團(160)	小西園掌中劇團(200)	優表演藝術劇團(400)
	采風樂坊(310)	高雄城市芭蕾舞團(220)	台原偶戲(120)	金枝演社劇團(140)
	台北打擊樂團(180)	世紀當代舞團(140)	廖文和布袋戲團(130)	如果兒童劇團(130)
	台灣絃樂團(140)	水影舞集(110)	榮興客家採茶劇團(170)	台南人劇團(260)
	福爾摩沙合唱團(100)	三十舞蹈劇場(160)	一心戲劇團(110)	相聲瓦舍(130)
	台北青年管樂團(100)	廖末喜舞團(90)	江之翠劇場(210)	創作社劇團(110)
	琴園國樂團(120)	舞蹈空間舞蹈團(250)	明珠女子歌劇團(110)	屏風表演劇團(180)
	台北室內合唱團(100)	台北越界舞團(110)	河洛歌子戲團(130)	綠光劇團(190)
	心心南管樂坊(70)	台北民族舞團(150)	台北曲藝團(170)	紙風車劇團(250)
	財團法人世紀音樂基金會(150)	稻草人現代舞蹈團(70)	臺灣崑劇團(90)	九歌兒童劇團(110)
	拉絳人男聲合唱團(80)	無垢舞蹈劇場(150)	亦宛然掌中劇團(130)	外表坊時驗團(110)
	樂興之時管絃樂團(160)	財團法人原舞者文化藝術基金會(140)	春美歌劇團(120)	黑門山上的劇團(90)
	小巨人絲竹樂團(70)	財團法人天主教蘭陽青年會附設舞蹈羅東團(90)	秀琴歌劇團(120)	大開劇團(130)
	台北愛樂室內及管弦樂團(190)	舞工廠舞團(80)	民權歌劇團(80)	身聲演繹劇場(90)
		財團法人雲門舞集文教基金會(1,250)	水磨曲集崑劇團(80)	差事劇團(100)
		許亞芬歌子戲劇坊(60)	歡喜扮戲團(90)	
		當代傳奇劇場(350)	表演工作坊(340)	

表 2、97 年度文建會演藝團隊發展扶植計畫補助經費彙總表

單位：新台幣萬元

	音樂(13) 獎助金額 2,300	舞蹈(15) 獎助金額 2,790	傳統戲曲(17) 獎助金額 2,365	現代戲劇(20) 獎助金額 2,545
97 97年1 月至 97年 12月  (*為 97年 度新 進 團)  100,00 0,000 元 補助 65團	1.財團法人台北愛樂文教基金會(420) 2.財團法人擊樂文教基金會(350) 3.十方樂集(200) 4.台北愛樂室內及管弦樂團(300) 5.采風樂坊(210) 6.小巨人絲竹樂團(120) 7.樂興之時管絃樂團(160) 8.台灣絃樂團(130) 9.琴園國樂團(110) 10.拉絳人男聲合唱團(80) 11.台北室內合唱團(70) 12.福爾摩沙合唱團(70) 13.心心南管樂坊(80)	1.財團法人雲門舞集文教基金會(1000) 2.舞蹈空間舞蹈團(220) 3.新古典舞團(215) 4.台北首督芭蕾舞團(140) 5.轟舞劇場(90) * 6.世紀當代舞團(100) 7.光環舞集舞團(180) 8.台北民族舞團(130) 9.三十舞蹈劇場(120) 10.高雄城市芭蕾舞團(130) 11.舞工廠舞團(80) 12.無垢舞蹈劇場(120) 13.稻草人現代舞蹈團(75) 14.廖末喜舞團(85) 15.財團法人原舞者文化藝術基金會(105)	1.台北曲藝團(155) 2.唐美雲歌仔戲團(180) 3.秀琴歌劇團(115) 4.春美歌劇團(115) 5.明華園戲劇團(340) 6.當代傳奇劇場(260) 7.小西園掌中劇團(160) 8.明珠女子歌劇團(105) 9.亦宛然掌中劇團(110) 10.廖文和布袋戲團(100) 11.河洛歌子戲團(105) 12.台原偶戲團(100) 13.一心戲劇團(105) 14.新櫻鳳歌劇團(70) * 15.榮興客家採茶劇團(115) 16.江之翠劇場(150) 17.臺灣崑劇團(80)	1.台南人劇團(200) 2.優表演藝術劇團(260) 3.屏風表演班(220) 4.表演工作坊(220) 5.創作社劇團(110) 6.果陀劇場(200) 7.金枝演社劇團(120) 8.相聲瓦舍(100) 9.如果兒童劇團(120) 10.綠光劇團(130) 11.無獨有偶工作室劇團(95) 12.差事劇團(80) 13.紙風車劇團(150) 14.外表坊時驗團(90) 15.九歌兒童劇團(100) 16.偶偶偶劇團(70) * 17.莎士比亞的妹妹們劇團(70) * 18.身聲演繹劇場(70) 19.上默劇團(70) * 20.大開劇團(70)
總計	97 年度總補助金額 1 億元整			

資料來源：劉宜君等，2008。

此外，文建會另有年度中四季度的補助計畫，內涵包括：文化發展業務、文學歷史語言及文化傳播、社區營造業務、視覺藝術業務之策劃與推動；表演藝術之策劃與推動；國際文化交流、文化資源、傳統藝術傳習保存推廣、工藝業務等。除了提供一般民間藝文與表演團體申請外，在社區營造、國際文化交流（地方政府主辦的國際藝術節，文建會將之統稱為福爾摩沙計畫），均設定競爭型補助機制，僅供縣市政府提案申請與競標。

## （二）國藝會補助狀況

國藝會的基金來源主要由行政院文化建設委員會依據「國家文化藝術基金

會設置條例」捐助新台幣陸拾億元做為本金，另外透過民間捐助加強推動各項業務。國藝會成立的主要目的在於積極輔導、協助與營造有利於文化藝術工作者的展演環境，獎勵文化藝術事業，以提升藝文水準。從 1996 年迄今，國藝會的補助業務已有十年之久。

國藝會在 90 年度以前，一年大約進行常態性補助 4 期，至多可能達 6 期，至少有 3 期。到 90 年度正式改為 3 期，而 91 年度再減少為 2 期(魏鈞與王俐容，2004：8-9)，也有合乎年度規劃的特殊「專案補助」項目。至於在評審程序上，由專業評審進行的程序規定堪稱詳盡<sup>1</sup>。在 88 年度時，評分辦法做出重要改變，就是由評審委員針對入圍之申請案計分，去除最高與最低分後，計算各案之平均分數，依分數高低以為該類別補助之優先順序。當然，相關人員(董監事、評審委員、會內承辦或執行人員)之迴避原則均有規定。於活動辦理期間，國藝會可以派員前往訪視考核，並可依專家之評鑑意見，得規定相當期限要求獲補助者就計畫進行改善。此外，國藝會在 97 年度截止申請之前，辦理 6 個場次的「補助申請填表說明會」，讓對於填表申請有疑問者能夠報名參加。

以最近5年的統計數據來看，民國91年至96年度共十一期<sup>2</sup>的補助總收件數計7043件<sup>3</sup>，活動總金額85億3,420萬0,235 元，補助3068件，佔總收件數43.6%，補助金額6億0,174萬3,664元，佔活動總金額7.1%。各類別的件數、金額總數不一，音樂類總補助件數最多，藝文替代空間類最少，戲劇類總補助金額最高，藝文替代空間類最低。

---

1 一般來說，評審可分為「專業評審」與「行政評審」，前者由專家學者組成，在一定期限收件後，由評審依據一定標準與權重，進行個別案件的配分與比較，由較佳的計畫品質(而不是團隊)獲得較佳的補助水準。相較之下，「行政補助」由承辦人員(含科長以上的層級)依據行政裁量，經過公文討論或是內部會議決定補助金額，相對於前者，專業性比較不足，但是隨時收件(當然，需於活動之前一定期間提出申請)，立即審查，較能滿足表演團體與藝術家的突發性需求。

2 民國 91 至 95 年度皆為兩期，唯 96 年度僅一期，共十一期。

3 主要補助類別中的文學、美術、音樂、舞蹈、戲劇、文化資產、藝文環境與發展，在十一期的補助案件中每期皆有申請；另藝文替代空間則僅 91-1 期有申請。



表3、民國91-96 年度各類別件數、金額總數統計

類別	總收件數 (件)	補助件數 (佔總件數比例) (件)	活動總經費 (元)	補助金額 (佔活動總經費比例) (元)
文學	519	187(36.0%)	479,313,534	30094950(6.3%)
美術	1195	405(33.9%)	654,768,818	58971025(9.0%)
音樂	2100	969(46.1%)	2,181,044,898	134133910(6.1%)
舞蹈	556	368(66.2%)	1,167,514,290	134621000(11.5%)
戲劇	1386	608(43.9%)	2,769,321,284	126485000(4.6%)
民俗技藝	47	18(38.3%)	75,266,398	3140000(4.2%)
文化資產	515	208(40.4%)	354,402,807	34675000(9.8%)
視聽媒體藝術	298	91(30.5%)	299,594,300	25715000(8.6%)
跨領域藝術	157	64(40.8%)	173,985,463	13112900(7.5%)
藝文環境與發展	209	111(53.1%)	181,875,320	22290479(12.3%)
私立博物館	17	13(76.5%)	70,129,200	5414400(7.7%)
藝文替代空間	9	6(66.7%)	36,229,818	2570000(7.1%)
新興私人展演場所	35	20(57.1%)	90,754,105	10520000(11.6%)
合計	7043	3068(43.6%)	8,534,200,235	601,743,664(7.1%)

資料來源：劉宜君等，2008。

### (三) 地方政府文化局處

目前各縣市都設有文化局處等單位，規劃全縣整體文化建設，推廣各項藝文展演活動，充實圖書館藏，保存文化資產與文化特色。以桃園縣文化局為例，以下為其組織架構圖。



圖 1、桃園縣政府文化局組織架構圖

為達到文化單位設立目標，在與民間團體的互動上，縣市政府大多編有或多或少補助預算，提供當地演藝團體辦理活動時可以申請補助，由於各縣市財政狀況不一，難以一一說明，但補助金額多可到台北市政府的每年六千多萬（97年度編八千多萬，已達到國家級國藝會補助水準），桃園縣則大約是 1500 萬，少則如嘉義縣文化局僅有數十萬元可資分配。在桃園縣文化局內的表演藝術、視覺藝術兩科業務，大體就是面對民間表演團體與藝術家，依法每年兩次接受經費補助之申請。但是，縣市政府編列預算多寡，與首長重視與否有高度相關。

以台北市為例，台北市文化局對民間演藝團體與藝術家的補助經費，從 96 年度 6 千多萬增加到 97 年度的 8 千多萬，但是補助主要是普及性的，一年間申請的團體或專案達 1 千多個，獲補率為 6 成，每個團體一般可獲補 10-20 萬，社區型的活動更少，大約 7-8 萬。由於普及分配原則，所以專業型演藝團體與活動較少向台北市申請補助，這也意味著補助的對象不太會與文建會、國藝會重疊，主要是立場與角度不同。

此外，在與上級與社區（村里）的垂直府際互動上，則是地方文化節、社區

總體營造、文化資產保存等專案項目，可向文建會申請補助（這類補助不開放給民間團體申請），屬於競爭型補助項目（朱鎮明，2008）。除了向文建會申請之外，也可向客委會、原住民委員會、營建署等機關申請補助競爭型計畫。

總括來看，目前中央政府對於文化藝術之推動與補助，主要辦理機關為文建會及其所設立之國藝會，文建會主要針對地方縣市政府補助及重點扶植藝文團隊之（行政營運）補助為主，如文化資產、文創產業、社造、文學、表演及視覺藝術等；國藝會則針對民間的藝術團隊的（展演活動）申請及個人藝文工作者之創作申請給予補助。

文建會與國藝會，乃至於地方政府文化局的文化藝術補助，在當前的生態中有其特殊性與不可替代性，加上補助上並沒有特定主題之限制，能夠穩定、持續的提供藝術創作者一定的補助，也能照顧到獨立的、個人的、甚至業餘的藝術工作或創作者。其次，以國藝會為代表的專業評審，其審核制度已採取中立之原則，由業務單位提供評審之資料庫，交由董事遴選，董事會依照審查案件遴選專業之評審，且遇到評審與案件相關時，也有迴避機制，避免瓜田李下之嫌，評審本身也會注重專業道德。

## 二、文化藝術補助的問題

文建會、國藝會、地方政府文化單位組成的補助政策網絡，其間的職權與補助對象因為有所重疊重複之虞，一直是學界與藝文團體所關切的主題。

### （一）溝通與協調問題

儘管國家以基金會的方式協助文化與藝術發展，但國藝會與文建會的補助差別應該加以釐清。國藝會已經成立多年，一直在協助及補助文化與藝術的發展，目前文建會也在進行文化暨藝術的補助，而且預算較充裕，相對地向國藝會申請補助的人較多，補助金也相對有限，兩者補助業務暨功能的關係，是重疊、互補還是多樣性，或許有討論的空間與必要性（金光裕，2000：125；吳曉菁、林文朗，2001；黃朝盟與劉宜君，2005）。

既然文化藝術補助機制數目繁多，定位與規模可能重疊，辦理補助機關整合不良，較知名的團體可以重複申請，以致能夠重複獲得補助，形成資源浪費，也讓創作者為了配合各單位的特殊規定、時限與補助限制，必須耗費心力、時間與資源處理行政手續。理論上，是應該將所有補助政策與機制加以而形成單一窗口，不僅方便洽詢、申請，又能互相分工，功能上避免重複。

這種重複申請的現象或問題，衍生出資源分配的不均等。在補助類別與金額上，音樂、戲劇類與美術類的申請案件數與補助金額，在國藝會的比例最高，若持續按照現有的預算編列方式，已出現某些類別獲得相對較多補助的現象，補助較多的類別之預算，會對其他類別產生排擠作用，影響其他類別申請補助之機會以及金額，可能會對於其他類別之發展有所影響。

再者，即使是音樂、舞蹈類補助金額較多，但舞蹈類與音樂類之大團體優勢也非常明顯，國藝會應就補助價值予以檢討。在發展成熟之團體與剛起步之團

體間補助金額的程度應如何調整，方能使得成熟的團體能夠穩定發展，而使得新興的團體能維持創作的動力與生存的能源，都是值得深思的課題。

## （二）中央與地方文化機構的互動

在研究者對當前文化藝術補助的批評中，除了補助機制重疊之外，還有，權力與經費未下放給地方政府以致地方文化單位不易推廣文化藝術活動、硬體設施的區域分布不均、民眾參與文化藝術活動的人口不多，這些問題更深層的意義在於城鄉文藝資源分配不均的問題（吳曉菁、林文朗，2001）。無論是文建會或國藝會之補助，皆有資源配置集中於北部而南北失衡之情形。

城鄉資源分配不均問題，一方面是由前述補助機制重疊所致，另一方面也與當前文建會對縣市政府競爭型補助的有關，也就是競爭型補助能否有助於夥伴關係的建立，以及當前在社造政策下文化藝術補助的政策成效為何、要如何鼓勵中南部資源缺乏的縣市提升競爭能力，獲得較適當的資源分配額度。

## 肆、政策協調與文化藝術補助政策的綜合討論

### 一、訪談過程與內容概說

本文於個案探討的資源，是引用研考會委託研究案的資料。這項研究的第一期調查方法是訪談法<sup>4</sup>，訪談對象包括文建會科長與承辦人員（合計 5 人）、國藝會人員（合計 4 人），台北市、嘉義縣、新竹縣等地方政府文化局處正副首長 3 人（截稿為止）。嚴格來說，新聞局也有影音傳播、電影等方面的補助，客委會、原民會等單位都設計補助辦法，但文藝政策基本上仍以文建會、國藝會為業務暨補助主體，訪談對象之選擇，在中央層次上暫以這兩個機關為對象。由於訪談是陸續進行，而所整理的資料也相當豐富，無法在本文中列出，有需要查詢詳細資料者另洽筆者或研究團隊。

在詢問的問題方面，大體包括獎補助機制與結果、政策成效評估、與其他相關機關的互動、對重複補助現象的看法與理解、如何看待資源分配中城鄉差距、地方政府如何結合社區與中央需求、以及如何進行中長期的政策成效評估等問題。以下本文將針對「政策協調」的主旨與定義，搭配所彙整受訪者意見進行分析與說明。

### 二、文化藝術補助的政策協調議題

文化藝術補助的政策協調，其問題意識在於，補助機制重複造成補助對象可以多面申請經費、知名度較大的演藝團體獲補率很高等，是否因為主要補助機制（特別是文建會的各類獎補助辦法、國藝會的常態性補助、以及台北市的補助作業辦法等）缺乏整合與協調。

在對民間演藝團體與藝術家的補助業務上，這三個機構的年度補助預算大抵在數千萬到億元（台北市文化局的預算大約 7 千萬元）。在補助項目上，各補

<sup>4</sup> 未來還將陸續辦理座談會、1067 份公眾參與藝文活動調查的電話訪問、政策德非法。

助機制都對各類表演藝術、視覺藝術、文學與文化推廣等提供補助。雖然研究者指出有文藝補助機制明顯重複補助的現象，但他們似乎不認為是問題，因為文建會與國藝會都面臨經費預算逐年減少的問題，遞減幅度約 10~20%，而且某些團體較專業而且規模龐大，所以相關的補助就自然集中在特定團體，他們會固定申請。若他們提案品質很高，沒有理由拒絕補助。

根據受訪意見綜合歸納，目前文化藝術補助的互動與接觸情況，放到學理上的「葛特曼刻度」來看，僅達到「消極協調」層次；若放到九個層次的「麥考菲刻度」(Metcalf scale) 來看，則是較低的第二層次，也就是說雖不至於各做的各的業務，但僅止於資訊交換，還說不上能夠做到相互諮商與統合政策，也就是說似乎並非積極面的共同完成什麼特定任務。

#### (一) 消極協調：文建會與國藝會間的互動在葛特曼刻度之定位

政策或是業務常因為跨領域、跨專業、跨層級出現重疊或是重複的現象，為避免受服務民眾或團體的混淆，並且整合資源減少浪費與文書作業，政策協調就有出現的必要，從消極面的避免衝突，到積極面的協力提供新服務。至於協調與否，視參與者認知(有無必要與迫切)、共同上級壓力、輿論批評等因素而定。在當前文藝補助機制上，有些補助機制之間有競合關係，有些則無，例如：

- 1、於中央競合關係，演藝團體或藝術家能向同為國家級補助機制的文建會與國藝會同時申請補助，但「擇一請領」，不能同時申請。文建會與國藝會之間也有「默契」，僅有一個單位提供補助(但是其他部會，如外交部、新聞局等就沒有類似的限制)。
- 2、中央與地方沒有競合關係，所以演藝團體或藝術家可同時向文建會與台北市政府等地方文化機關申請並且請領補助。同理，國藝會與地方文化機關間亦不存在補助競合關係。事實上，中南部地方文化機關因為預算很少，獲補者可能 10 萬元不到，所以地方文化局處很鼓勵當地演藝團體或藝術家向中央、甚至向台北市申請。
- 3、地方政府之間的補助機制也沒有競合關係。以台北市文化局為例，只要在台北市立案，或是安排在台北市表演，都能向市文化局申請經費。

根據國藝會與文建會的部份受訪者表示，在這些補助機制之間，似乎沒有制度性、正式的聯席審查機制，而僅靠獲補名單的通報，以及承辦人的電話詢問與聯繫。資訊交換與訊息通報的目的，主要就是避免重複，要求獲補者必須在文建會與國藝會的補助之間，擇一請領。另外，台北市文化局與國藝會有通報名單與制度，但是申請者的財源並非主要獲補與否的影響因素。

其次，文建會與國藝會之間的競合，也表現在補助對象的創作流程上，儘量避免衝突與或重複。例如在文學創作上，國藝會補助創作，而文建會就會出資購書協助出版。然而，從外界眼光來看，不管補助上游還是下游，本質上都是對文學創作的補助。若從專業來看，受訪者認為立場、視野、面對的服務對象等都有不同，並不能說是補助機制重疊。

面對重複與否的疑問，受訪者認為從專業的角度來看，因為獲補年度不同，

作品產生的流程步驟有異，在定義上就是不同的補助對象或是專案，不算重複補助。國藝會受訪者更表示，畢竟文建會是政府單位，會盡量尊重他們的補助辦法與項目，每年都會翻閱文建會的補助辦法，從中找到區隔與差異，從而另訂補助方法。再者，他們認為與文建會的立場不同，補助對象優先設定於專業型演藝團體與藝術家，與一般政府機關也會考慮的社區型、業餘型的對象不同，所以現階段僅以個人身分或是個案型態，互相參與對方邀請的評審會議，毋須建立聯席審查會議。

既然重疊性的補助機制確實存在，豈非與國藝會於 10 年設置的目的矛盾（統合所有的文藝補助）？對此，文建會受訪者指出，國藝會的設置，確實要接收文建會補助業務。但隨著國藝會基金每年孳息減少、補助經費年年遞減，而民間要求政府重視藝文表演環境，而所謂重視，最好方法就是提供補助經費。因此，即使在國會中被立委批評文建會與國藝會功能重疊，以致補助經費被逐年縮減，文建會的補助等於為未獲國藝會補助者提供另一扇窗口。對於藝文團體或藝術家來說，只要有些微經費，就能支撐一項活動、一個刊物、一個團體。

（二）低層次的第二級協調：文建會與國藝會間的互動在麥考菲刻度之定位

如前所述，文建會、國藝會，乃至於北市等地方政府之間，沒有制度化的正式協調、會報機制，僅有承辦人的電話聯繫、高階或資深官員參與對方的專案性會議，甚或包括相互任職經驗，例如前文建會主委申學庸、邱坤良、陳其南、鄭淑敏等，都曾擔任國藝會董監事，文建會前主委陳郁秀、前任副主委洪慶峰目前正擔任第五屆董事。不過，卸任後的兼職所能扮演的協調功能，是否是制度化作法，以及其成效為何，還有待查證。

其次，目前各級補助機制既然沒有正式聯席會報進行協調，而是通報補助名單進行資訊分享，讓各種補助機制能夠注意到重複補助的可能性。從受訪者說法來看，目前的協調狀況似乎也等同於麥考菲刻度的第二層協調，也就是各補助機制會與其他機制進行獲補名單的資訊交換，讓其他機關能預先知道申請計畫的重要性、財務資訊、以及其他機關補助的理由。不過，這未必會影響個別機關的補助決定，最終是各自決定，但會考慮到其他補助機制與獲補計畫的狀況。

至於文化藝術業務的協調，是否達到麥考菲刻度的第三級，也就是於決策前的相互諮商與調整政策？從審慎的態度來看，即便文建會與國藝會都設有補助制度，但很難確認雙方在年度開始前，會針對補助原則與政策重點進行溝通與諮商。至於受訪者所反應的訊息則是指出，國藝會依據文建會的更新的補助辦法，調整補助申請基準，目的就是做出區隔以「避免」重複。既如此，很難看出文建會與國藝會之間會共同找出合適的政策議題進行積極面的合作。

### 三、文化藝術補助的府際互動議題：競爭型補助項目

除了文建會、國藝會為主的水平協調議題之外，文化藝術補助政策因為同時涉及社區營造、地方國際藝術節、文化館與古蹟維護保存等事項，而與地方政府

有高度業務聯繫，成為文藝補助執行網絡的一個重要部分。其中，又以橫貫多個層級、多個機關的社區總體營造業務為最要。

社區總體營造的主要政策倡議者是陳其南，他在 2004 年擔任文建會主委，他不僅是申學庸擔任主委時期的副主委，也是游錫堃院長時期的政務委員，一般都把社區營造思想和政策的推動歸諸於他。自此以後，文化藝術政策原來集中在精緻文化和都會知識份子，從社區總體營造之後，文化資源分配開始轉型，提倡透過空間建築、產業文化與藝文活動等議題做為公共領域，激發提升地方社區公民與共同體的自主意識，以重建一個新的公民社會和文化國家做為目標。這個理念後來成為重要的國家政策，並為地方文化工作者所認同<sup>5</sup>。此外，既然社區總體營造涉及空間建築、產業文化與藝文活動，其範疇就不限於文建會主管業務，營建署、原民會、客委會、衛生署、內政部、農委會等機關的業務，都與社區總體營造有程度不一的關聯。

#### （一）積極協調以上：文建會與縣市政府間的互動在葛特曼刻度之定位

葛特曼刻度主要在衡量、瞭解機關之間的互動，是共同作些什麼（正面積極意義）？還是避免衝突（消極地規避對方）？從這個角度來看，垂直的府際互動，是很有積極面的意味，也就是文建會設定每年的社造的政策專案，例如藝術家駐鄉、閒置空間運用等，搭配一定規模金額讓縣市政府提案進行競爭。

綜合受訪的意見，要能在競爭型計畫中脫穎而出，獲得較高程度的經費補助，很重要的是要與該縣市首長理念、施政主軸密切相關，突顯出中央專案計畫與首長施政遠景之達成的關連性。雖然找民間公關或設計團隊代為規劃能夠確保一定的規劃品質，但未必能夠切合縣市的施政藍圖與主軸。

希望獲得高額補助的縣市政府，必須滿足前述條件，這類競爭型計畫，如社區總體營造，乃至於文建會福爾摩沙藝術節系列活動（地方藝術節）、文化與文物館等，都可說是促成中央與地方、地方與社區部落村里政策連貫與雙贏效果。因此，以社造精神為例，放在葛特曼刻度中來檢視府際政策協調的定位，很可以確定的不僅是消極協調，而更可能是積極協調（共同合作、共同提案），甚或達到政策整合、策略協調的層次，某種程度來說，雙方有潛力產生對未來有共同的願景與策略。

當然，受訪者中有人也擔心競爭型計畫造成的城鄉差距問題。有些縣市政府總是無法獲補（或是獲得高額補助），可能是首長不重視、可能是承辦人並非文藝科系科班出身、可能是受到地方派系左右，但未獲補助造成地方相對較少文化藝術活動與藝術家進駐等，其惡果不應該由當地縣民承擔。在經費縮減的年代，縣市政府可能更重視造橋修路、提供弱勢家庭學童營養午餐，而不是文化藝術表演，文建會更要扮演資源調配的功能。因此，文建會會贈書或推薦地方文化局處承辦人閱讀有關節慶活動與管理的教材工具書，教導實際的個案，了解他人如何操作、闡述縣市文化特色、將活動辦好的作法，更重要是如何去知道民眾的感受

<sup>5</sup> 見文建會網站(<http://www.cca.gov.tw/about.do?method=list&id=2>，檢索日期為民國 97 年 10 月 15 日)。

等，使是非科班出身者，按圖索驥可以設計、規劃與執行高品質節慶活動。然而，能否提出專業程度較高的計畫，主要在承辦人是否願意念書、求知、學習新知。

(二) 中層次的協調：文建會與縣市政府間的互動在麥考菲刻度之定位

麥考菲刻度所衡量者，在於協調的各方從事那些或那類的聯繫活動，以此定位出協調的層次與程度。首先，文建會為落實社造、國際藝術節、文物文化館的政策理念，會公告年度專案計畫，於期限內接受地方政府的提案。之後邀請專家學者進程評鑑與遴選，審閱完計畫書、聽取縣市代表的簡報說明後，找出設計與計畫品質較佳者，予以不同水準的補助金額，讓縣市政府具體執行計畫。

對於地方政府來說，要想獲得競爭型計畫，必須備齊的因素有：素質不錯的公務員、地方政府本身妥適的文化政策、自行編列規劃費用、委託外界專業的團隊做好先期作業，更重要的是，首長是否足夠重視，而不是作為選舉、固樁、人情之用。

這個競爭型補助的計畫過程，讓地方能與中央施政意圖結合，地方若能結合縣市首長的施政遠景，就能超過低層次的資訊提供、分享、雙向意見溝通、諮商。換句話說，若地方首長重視度高、專業規劃程度也高，上下水平(各局處)都能適當整合，就能夠創造中央與縣市政府雙贏共同目標。其次，競爭型計畫為專款專用性質，避免首長挪用經費，有助落實文化與藝術政策。相對的，地方政府必須跟著中央政策走，少了自主性，除非像台北市憑藉自有財源，能夠在過去幾年與執政黨抗衡，不仰賴文建會經費。

對於縣市政府來說，地方文化局處除了要迎合中央施政意圖之外，也宜落實在地自主性與社區自治的精神，主動到社區中心去溝通，注意社區人士的感受。某個受訪官員表示，他在向文建會提案爭取社造經費之前，都會到各社區走走進行溝通，談談社區的優勢、劣勢，如何結合在地社區的狀況，建立起與縣市、中央的聯結關係。

## 伍、分配性政策暨其府際執行網絡

近來有關府際關係暨管理議題，學界研究的主題與基礎之一，就是透過「政策網絡」(network) (Agranoff, 1990; Gage and Mandell, 1990; Radin et al. 1996) 去瞭解權力的垂直與水平分工、分權 (separation of powers)，進而了解政策執行的動態過程，中央與地方彼此對抗，但又相互依存，在自主與依賴之間擺盪。中央政府固然有絕對資源優勢，可以約束地方政府落實中央政策，提供順服。然而，地方政府也有資源與稟賦，有充足的在地民意支持及正當性。

以目前政府正在大力推行的社區總體營造計畫為例，中央希望透過空間建築、產業文化與藝文活動等議題做為公共領域，激發地方社區公民與共同體的自主意識。這樣的政策立場用意良善，但若沒有各縣市政府配合執行，理想與想像仍是一場空，既然中央有政策、有資源，而縣市有人力、有在地的現場資訊與正當性，本質上是有雙贏的可能。但是，地方也有自主性，尤其當執政黨不同，或



是地方有自主施政優先性，可以不理會中央的資源與壓力，根據本研究訪談所知，台北市過去似乎都未曾申請過社造經費，即是顯例。但同是資源較豐的桃園縣，則不以執政政黨差異為意，儘量爭取各種競爭性計畫，也是一種特色。中南部大仰賴補助的農業縣市，當然會更在意中央搭配經費的政策。

既然中央與地方各有自主性與資源稟賦，就很難期待每個參與者按照政策意圖與內容執行政策，每個地方政府的人力素質、自有的規劃經費、首長是否重視、與各界溝通意願、地方派系等，都讓縣市政府所提的競爭型提案、執行結果充滿各種可能性、各類問題（例如經費挪用、無法執行等）。這時候，府際關係管理如何扮演角色與功能？理想的狀態，府際關係管理應該是：公共管理者要能經營一個參與者集體學習的過程，官員必須與其他私立機構、非營利組織與其他政府組織發展協力關係。

在此關係下，從民間與政府、地方與中央、各部會之間彼此知道並且考量對方立場，各級政府都應該對於公權力行使、公共資金的使用，與其它機關共享裁量權，設法在衝突中發想創意，在彼此交錯的系統性認知下找到新的方法（Salamon, 2002:2; Agranoff, 2005）。

#### 一、政策協調與府際關係暨管理

公共管理的內涵與功能，大體包括指揮、控制、協調、監督等，因此可將政策協調納入府際關係的管理的內涵中，而府際關係管理則是檢視府際關係動態面運作之核心。換句話說，本文所探討的「政策協調」在府際關係暨管理的定位與特殊意義，在於：

（一）政策協調可以涵攝在府際關係、府際關係管理之內進行檢視。府際關係指政府為了進行中央與地方政府之間的諮商、協調與協力關係，所發展與建構的結構與過程（Horgan, 2003:13; Stever, 2005:382-384）。不管是行政主導或是網絡互動，在此內涵中都已包括府際關係管理的要素。至於本文所提的協調，則是以管理的內涵之一，可成為檢視與分析府際關係與管理的重點。

（二）政策協調作為公共管理的內涵，豐富與細緻化府際關係的管理。透過政策協調的定位與層次，可了解府際或組際互動的方向與程度，知道參與者的何去何從，進而剖析府際政策網絡互動的品質與成效。

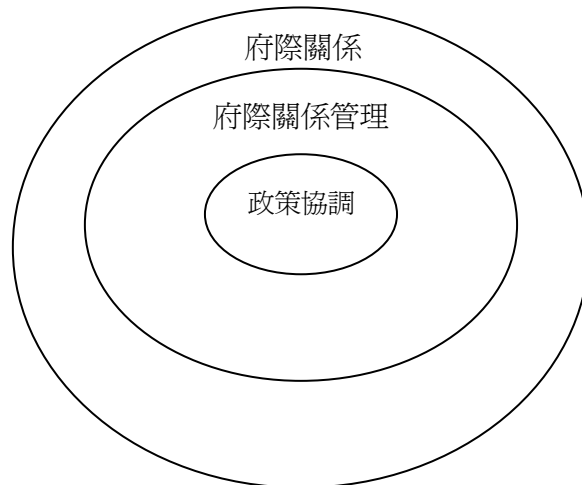


圖 2、府際關係、府際關係管理與政策協調的涵容關係

資料來源：本研究自行繪製。

本研究議題所涉及的，雖然有文建會、國藝會、各縣市政府，甚至不是本文主要探討對象的新聞局（電影類補助）、客委會、原民會、觀光局（地方政府辦理的國際藝術節）、教育部、外交部（可提供赴國外參加國際展演活動的機票），但所探討的個案性質，基本上可分為一般常態補助業務以及競爭型計畫。

表 4、文化藝術補助政策中常態補助與競爭型計畫之比較

	一般常態補助	競爭型計畫
政策或業務內涵	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.僅開放給民間團體申請。</li> <li>2.提供文學、文化傳播、電影、表演、音樂、戲劇等類別的獎補助。可能是每年定期審核與補助(專業審核與補助)，也可能隨到隨審(行政審核與補助)。</li> <li>3.除文建會的扶植團隊之外，一般都是部分補助，經費達 60 萬以上就是大額補助</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.僅開放給縣市政府申請。</li> <li>2.各部會都有相關的政策或業務，由地方政府提案競爭，經過專業審查後，提案品質較佳者，可獲(得)比較多額的補助，也會有落選未獲補助者。</li> <li>3.文建會主管者以社區總體營造、地方文物館、地方主辦的國際藝術節(如陶瓷、木雕、石雕)，經費額度多可達千萬到數百萬</li> </ol>
文建會	每年編列預算	每年編列預算
國藝會	每年編列預算	(與此業務無直接關聯)
台北市文化局	每年編列預算	(民進黨執政期，很少參與中央競爭型計畫競標)
其他縣市文化局	多如桃園縣的 1 千 5 百萬，少則其他縣市的數十萬	各憑本事，提案向文建會(乃至於其他部會)爭取經費
總結	主要政策參與者：文建會、國藝會、台北市文化局	主要政策參與者：文建會、縣市政府

資料來源：本研究自行整理。

## 二、常態性補助的政策協調與政策網絡

常態補助業務雖偏重於文建會與國藝會之間的水平協調，但因為台北市文化局有國家級補助資源（97年達8千多萬的預算），在文建會、國藝會的訪談接觸中，受訪者都會「提及」到北市的獨特地位，加上85%知名的表演團體都在台北市政府註冊，因此台北市文化局成為不可忽略、切割的常態補助協調對象。至於垂直協調方面，則主要以競爭型計畫為核心，涉及文建會與各縣市政府的互動，至於國藝會則是僅接受文建會委託，承擔次要的福爾摩沙計畫（縣市政府所爭取的藝術節活動）成效評鑑。

不管是常態補助或競爭型計畫，都有或多或少垂直與水平互動的現象。從常態補助來說，如第肆部份所述，文建會、國藝會，乃至於北市文化局等，是以獲補名單的交流、承辦人電話聯繫、高層不定期拜訪、有意識與默契的調整補助條件以避免業務衝突等，進行業務磨合與互動。

至於外界（如國會、學界、藝文團體）評論之補助機制重疊、補助集中於某些知名團體等資源分配不公等問題，受訪者大體認為因為各補助機制立場（優先補助類別、對象、額度、定位）不同，而且專業團體規模龐大且數量少，所提計畫專業性與品質均高，加上三者有默契會避免在同一年度重複補助同一團體或表演計畫，所以似乎不存在著協調的迫切性認識與意圖。換句話說，依據目前訪談資料顯示，即便現在是低層次的消極協調狀態，但若理解受訪者的立場與說明，確實尚難以（也看不出有必要）提出任何強化協調的建議。至於強化文建會與國藝會的正式、制度化的跨部門業務聯繫，則有賴共同上級與國藝會董事會（有部分官派董事）產生共識並且施加壓力，而北市文化局也可參與其中。

不過，從更高的宏觀層次來看，北市文化局的常態補助是雨露均霑，獲補團體或個人比例達申請者的2/3之多，可作為未獲文建會或國藝會補助的社區性藝文團體另種籌資管道，基本上與中央級補助機制不同。至於文建會與國藝會之間的競合，即使雙方有默契、有意識的避免常態補助業務重疊，兩者似乎仍有整合、甚或整併的空間，但其前提是國藝會的常態補助金額必須同步增加，足以彌補文建會補助制度的取消。若國會或政府高層不願滿足藝文界對政府獎補助的期待，現階段雙重補助、擇一領取仍是較佳選項。

## 三、分配性政策、競爭型計畫的府際管理與協調

### （一）零和或非零和賽局

競爭型計畫雖稱「競爭」，但是本質上仍為垂直的財政補助與分配，因此中央與地方是雙贏賽局（若未獲補助，則為非零和賽局），所謂「競爭」指的是縣市與縣市間要互相比較計畫與提案，比計畫與首長施政意圖的聯繫、比創意、比傳媒計畫、比成效與衡量、比計畫管理、比過去的執行口碑，所以從水平府際關係來看，則很有可能是零和賽局。例如文建會最近一次的地方藝術節計畫評比，

總計 11 個縣市獲補，獲補金額從 400 萬到 150 萬不等，落選者即未獲補助。

簡言之，從垂直府際互動來說，競爭型計畫等同於分配性政策，中央的政策意圖透過補助金制度，建立與各縣市間的關係，要求地方政府落實中央的政策與法律，發揮間接管制或影響地方政府的功效（曹俊漢，1998：98-99）。優點當然是透過專款專用的補助，讓中南部或農業縣也能享有一定水準的文藝活動，但卻也會造成地方自主權的限制，非得在本身能力之外，感受到提案競爭的壓力。

## （二）補助是否附條件

從競爭型計畫的角度看這類分配性政策，可以發現與過去分配性政策未盡相同。當然，營造雙贏、非零和局面是一樣的，合則兩利，分（不配合、不參與）則未必兩害（例如中央與台北市）。但是過去分配性政策有些行政審核裁量的意味，由上級透過內部裁量權的行使，自行決定補助分配的額度與方向，當然，也會搭配補助、取消、威脅取消等方法，甚至附帶一些條件。

至於台灣目前常用的競爭型計畫，與過去補助款分配的行政審核或公式決定似有不同，多採取限期截止收件後的專業審核<sup>6</sup>。一旦縣市政府獲補之後，除非預算執行不力或是違法，否則不太會被威脅取消，或是附帶一些不當聯結的條件。一般狀況下，沒有附條件的現象，縣市政府致力落實計畫與提案內容，甚至辦理觀摩與研習參訪活動，建立口碑之後，常能奠定下一年度獲補的基礎。

## （三）競爭型計畫的府際管理暨協調

雖然從管理的功能來看，控制與協調都是管理的內涵，但以協調為核心的網絡互動，應該與控制、行政主導、甚至搭配條件的補助等不同，在府際關係下，各級政府與參與者都不喜受制於人，不能以要求命令他人作為或不作為，但一個部會的政策，必然會影響其他層級與其他機關的有關政策，所以確實有整合步調。

從學理來說，矩陣式的治理結構（matrix structure，如跨層級跨單位的委員會）、連署與共同提案（co-signing）、共撰白皮書與共同研究、共同列管方案、建立指標評估與監督等等，都可作為協調的機制與方法，讓各種同時存在的治理結構相互作用，減少重覆以及溝通不良，進而提升政策執行品質。理想的狀態是，公共管理者要能經營一個各級、跨機關參與者集體學習的過程，官員必須與其他私立機構、非營利組織與其他政府組織發展協力關係。

文建會從執行社區總體營造等競爭型計畫已有多年，加上各部會執行類似的競爭型提案，事實上行政院體系應該有相當的經驗、制度、訣竅可以傳授給縣市政府，以便提升計畫的設計、執行、管理與成效評估，除了增加提案獲補的可能性，也能在獲補之後，以經驗學習與制度移植的方法，維持、提升計畫的效果，滿足政策意圖。因此，文建會（乃至於營建署、客委會、農委會、勞委會等）有機會扮演府際管理與協調中心，整合與擴散知識。匯整受訪者的意見，本文發現從強化中央與地方積極協調，落實共同政策意圖與想像，可以採取的政策協調措施

---

<sup>6</sup> 當然，是否「專業」仍有考慮與評論空間，畢竟評審委員名單的決定權、官派委員比例等，都會直接影響到入選及補助結果。雖然委員名單與人員似乎有偏差動員的可能，但畢竟是一群人議決討論，形式上是比較專業。

包括：

1.文建會可以匯整（或是委託學者專家彙整）競爭型提案的相關經驗與訣竅資訊，提供給各縣市政府參考。

2.文建會與國藝會可以聯合定期派駐專家與官員的團隊到地方上，輔導地方政府辦理藝術節，從效果、特色、規劃等，幫助地方人士上課，進行專業輔導。

3.仿效國藝會於兩次常態補助截止收件之前，辦理多場次的「補助申請填表說明會」，讓對於填表申請有疑問者能夠報名參加。

4.文建會與台北市文化局領銜指導與贊助出版的《節慶與活動管理》一書，這本參考手冊針對節慶活動進行研究並闡明管理技巧，介紹節慶活動的主題觀念構思、執行計劃的擬定與管理、後勤支援的控管、行銷與宣傳的重要性、後續的評估與報告撰寫。被推薦給縣市政府文化局承辦人詳讀，按圖索驥可以強化政策執行的品質。

5.就補助案通過結果之資訊處理而言，文建會、國藝會及與國內各文化機構與各縣市政府文化局間，應該建構資訊連結之網絡平台，以避免公資源之重複補助。在補助結果連結平台上，可以增加更多文化藝術補助單位，協助平衡藝文界大小團體與個人發展之機會，以提升補助之公平性。

## 陸、結論與建議

本文是透過文化藝術補助政策此一分配性議題，闡述府際關係管理，特別是其中政策協調的意義與定位。政策協調作為跨機關、跨部會、跨層級的功能，是當下政府民營化、委外之後重要的政策整合概念。本文指出政策的互動品質，可以透過「葛特曼刻度」與「麥考菲刻度」進行協調方向（消極或是積極）、協調工作與活動層次的定位與檢視，進而透過資訊分享、制度化諮商、連署、共組委員會、共同評鑑、共同撰寫白皮書等方法，強化政策協調。

至於在本文所探討的個案方面，文化藝術的獎補助涉及兩個領域，其一是對民間藝文團體的常態補助，其二是社區總體營造等競爭型計畫。在對藝文界的常態補助方面，文建會、國藝會、以及北市文化局等機制間目前多靠獲補名單的交流與承辦人人際聯繫等進行接觸與溝通，以及機制之間不重覆補助的默契，「避免業務」重疊，所以似乎偏向低層次的消極協調。

至於在中央與地方之間的競爭型補助計畫，作為一種分配性的政策，本質上仍是財政補助，從垂直面來看是積極協調性的非零和賽局，能讓中央與地方各取所需，共同努力落實各自的施政意圖。至於水平縣市政府之間則是零和賽局，以計畫評比以競逐有限的資源。

由於政府預算來自全體民眾的稅收，如何客觀的將有限預算在主觀性強烈的藝術領域中作合理分配，從府際關係角度來看，文建會很有府際管理與協調的潛力，能夠扮演政策學習與知識管理的中心，將歷年的業務主辦經驗、制度與訣竅等進行彙整與擴散，提升整體政策網絡的執行與學習能力。

## 參考書目

- 朱景鵬，2006，〈府際關係管理與行政效能之強化〉，《研考雙月刊》，30：6（總第256號，民國95年12月號）。
- 朱景鵬，2007，〈新府際間夥伴關係下地方治理能力建構之研究〉，收錄於內政部編印，《地方自治論述專輯》，頁383-402。
- 朱鎮明，2005，〈政策網絡中協力關係的成效：理論性的探討〉，《公共行政學報》，17（民國94年12月），頁117-162。
- 朱鎮明，2006，〈中央與地方政策協調機制建立之研究〉，《中國行政》，77（95年7月），頁133-162。
- 朱鎮明，2008，〈台灣地區分配性政策的府際政策網絡：初步的研究暨管理架構〉，《地方自治與民主發展：2008年選後台灣地方政治學術研討會論文集》（民國97年6月15日，週日），台中：東海大學政治系主辦。
- 吳松林，2002，〈變遷中的中央與地方關係〉，《研考雙月刊》，26：3，頁66-74。
- 李武育、陳薇如，2008，〈以跨域治理概念論計畫型補助政策執行力管理〉，《研考雙月刊》，32：2（民國97年4月），頁41-49。
- 紀俊臣，2002，〈中央與地方夥伴關係之建構與推展〉，《考銓季刊》，32，頁22-34。
- 曹俊漢，1998，〈美國聯邦與地方政府關於公共政策制定與執行權力分配之研究〉，收錄於曹俊漢主編，《中美資源分配政策評估》，台北：中央研究院歐美研究所。
- 趙永茂，1997，《中央與地方權限劃分的理論與實務：兼論台灣地方政府的變革方向》。台北：翰蘆圖書公司。
- 劉宜君、王俐容、朱鎮明，2008，《我國文化藝術補助政策與執行評估》，台北：行政院研考會委託研究（民國97年7月至98年4月）。
- Agranoff, R. 1990. "Managing Federalism through Metropolitan Human Services Intergovernmental Bodies," *Publius*, 20(1): 1-22.
- Agranoff, Robert. 2005. "Managing Collaborative Performance," *Public Performance & Management Review*, 29(1): 18-45.
- Bardach, Eugene. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC : Brookings Institute Press.
- Bardach, Eugene. 2001. "Developmental dynamics: Interagency collaboration as an emergent phenomenon", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(Issue 2)(April 2001): 149-165.
- Boston, Jonathon. 1992. "The Problems of Policy Coordination: the New Zealand Experience," *Governance*, 5(1): 88-103.
- Braun, Dietmar. 2008. "Organising the Political Coordination of Knowledge and Innovation Policies," *Science and Public Policy*, 35(4): 227-239.
- Gage, R. and M Mandell. 1990. *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, New York: Praeger.

- Lambright W Henry. 1997. "The Rise and Fall of Interagency Cooperation: The U.S. Global Change Research Program", *Public Administration Review*, 57(1): 36-44.
- Metcalf, Les. 1994. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform," *International Review of Administrative Science*, 60: 271-290.
- Newmann, William W. 2002. "Reorganizing for National Security and Homeland Security", *Public Administration Review*, 62(5)(Sep 2002): 126-138.
- Painter, Michael. 1981. "Central Agencies and the Coordination Principle," *Australian Journal of Public Administration*, 40: 265-280.
- Pelkonen, Antti, Tuula, Teräväinen and Suvi-Tuuli Waltari. 2008. "Assessing Policy Coordination Capacity: Higher Education, Science, and Technology Policies in Finland," *Science and Public Policy*, 35(4): 241-252.
- Pelkonen, Antti. 2006. "The Problem of Integrated Innovation Policy-Analyzing the Governing Role of the Science and Technology Policy Council of Finland," *Science and Public Policy*, 33(9): 669-680.
- Peters, B. Guy. 2005. "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management." X Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reform del Estado y de la Administracion Publica. Santiago, Chile, 18-21 October.
- Peters, B. Guy. 2006. "The Search for Coordination and Coherence," in Public Policy: Return to the Centre? Unpublished. Department of Political Science, University of Pittsburgh.
- Pierre, J. and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and State*. London: Macmillan.
- Radin, B. , R. Agranoff, A. Bowman, G. Buntz, S. Ott, B. Romzek, and R. Wilson. 1996. *New Governance for Rural America: Creating Intergovernmental Partnerships*, Lawrence: University of Kansas Press.
- Richardson, Mary, Margaret A. West, Pamela Day, Sally Stuart and Katherine Cahn. 1989. "Coordinating Services by Design", *Policy & Practice of Public Human Services*, 47(Issue 3): 30-36.
- Sadao, K. C., Robinson N. B. 2002. "Interagency Systems Development and Evaluation in the Pacific Islands: A Process Model for Rural Communities", *Infants and Young Children*, 15(Issue 1): 69-84.
- Salamon, Lester. 2002. *The Tools of Government: A Guide of the New Governance*, New York: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. 2000. "Institutions in Comparative Policy Research." *Comparative Political Studies*, 33(6-7): 762-790.
- Sowa, Jessica E. 2008. "Implementing Interagency Collaboration: Exploring Variation in Collaborative Ventures in Human Service Organization," *Administration & Society*, 40(3): 298-323.