

新北市國際環境藝術節之公私治理分析

陳志瑋（淡江大學公共行政學系助理教授）

張孝文（淡江大學公共政策研究所研究生）

摘要

近年來我國許多地方政府透過節慶活動之舉辦，除彰顯在地文化特色之外，也成為帶動地方發展的有效方法。本文以2012年新北市國際環境藝術節為個案，探討政府部門如何在「文化淡水、健康城鎮」的發展願景下，引進民間部門的資源與力量，使該藝術節活動能達到帶動觀光、深耕文化、融入教育以及增強公民參與的各項目標。

本文選擇 2012 年新北市國際環境藝術節為個案分析的原因，在於該節慶活動舉辦四屆以來，獲得當地民眾高度參與和肯定，並成為淡水健康城市的一環。而本文研究主旨在探討公私協力治理——公部門、私部門與民間合作參與藝術節辦理活動的關係，應用文獻分析、參與觀察法及訪談法，分析該藝術節活動背後呈現的公私治理結構關係，並探討可能的限制與困境。本文發現該藝術節呈現出的治理結構，反映出典型的多元參與者的樣態，從而指出組織、參與者和資源三者，可視為檢視一個治理結構之重要層面的依據所在，進而探究其背後呈現的內在價值與永續經營之可能性。

壹、前言

行政院在 2002 年提出了「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，其中在文化方面提出了「文化創意產業發展計畫」，當時的文化建設委員會從 2003 年開始編列預算，推動文化產業政策使其落實為實際的各項計畫。在這個過程中，受到公私協力治理的倡導，使文化藝術政策的精神從原本的「補助」轉變為「投資」，傳統以文化和藝術為本質的諸多內涵，不但發展成為文化產業，更帶來創造財富的可能。尤其近年來，節慶活動在休閒觀光產業扮演重要角色，認為精緻藝術應該讓更多民眾認識，以提升國民的素養，促進社會的和諧及增加收入的方法（劉新園 2004）。因此，各地方政府在提升形象、促進觀光與發展文化產業的多重誘因下，紛紛打造屬於自己地方的文化特色。

近十多年來，國內各地的節慶如雨後春筍般出現，主要希望藉由節慶活動的舉辦，為地方帶來實質的效益，以本文介紹的淡水國際環境藝術節（以下簡稱「淡水藝術節」）為例，即是為發展國際性觀光而舉辦的文化節慶與藝術展演活動，以呈現出東西方文化交流。其他耳熟能詳的節慶活動，例如花蓮石雕藝術季、竹塹國際玻璃藝術節、宜蘭國際童玩節等，不但為各地帶來人氣，也為當地帶來許多商機，使多樣特殊的文化特色與風貌融合於台灣各地區的生活，進而成功塑造各地方文化特色。自 1990 年代開始，透過這些活動更逐漸發展出地方自主的文化意識和文化策略的。一連串文化建設、在地風貌、社區總體營造、「文化、產業」研討會等文化政策及策略如火如荼的進行，開始為二十一世紀的台灣地方文化發展揭開歷史新頁（羅怡楨、陳惠美 2007, 99-100）。藉由在地文化來推動社區，來達到地方發展目的。

本研究選擇國際淡水藝術文化節慶作為研究代表，主要奠基於淡水地方歷史及文化資產上，延續淡水多年藝文風氣，舉辦策略以居民參與、社區營造、藝術扎根及公私協力等多元在地化執行策略（周宜亮 2011, 37-41）。因而，在節慶活動定義上地方政府雖扮演推動及執行的角色，中央則為技術指導及資源輔助。具

體執行上以公私協力方式進行，強調地方文化節慶活動及如何促進在地參與者對地方文化認同，進而發展出獨特性、永續性的地方節慶活動。

自 2008 年起，淡水首次舉辦「淡水 2008 踩街嘉年華」，該活動融合史詩、傳說、祭儀，將公部門、藝術家、在地居民緊密串連，改編淡水真實史事的環境劇場「西仔反」，由在地居民演出在地歷史的故事，獲選為表演藝術十大新聞藝術節。延續至 2009、2010 年，更加入國內外專業表演的演出。到了 2011 年，藝術節活動因台北縣改制為新北市，淡水鎮不再擁有地方自治團體的地位，因此活動改由新北市政府文化局主辦，進一步發展為一個由藝術家及居民共同創造的節慶，秉持著關切生活環境的理念，將引領民眾進入一齣藝術與環境的想像劇中，而創造出所謂「夢想的衍生」¹。淡水藝術節 2012 年活動已邁入第四年，也是本文選擇進行參與觀察與後續訪談的個案。

檢視當前台灣的文化發展現象，不難發現在政策上，為強調地方文化意識的營造，形成一種由公部門、私部門的參與和地方社群組織的運作來推動，對地方文化意象的形塑和文化意識的再生與凝聚，具有相當影響（廖淑蓉、周志龍、古宜靈 2000, 335）。所以本研究希望透過公私協力治理的理論架構，瞭解各行動者對於舉辦在地藝術節慶活動的運作情形，以及在舉辦過程中所遭遇的阻礙，並提供未來辦理節慶活動的建議與改善方向。

基於前述，本文之目的有下列兩點：

- 一、分析淡水國際藝術節的協力治理結構及參與者之彼此關係。
- 二、探討地方政府與民間部門協力過程中可能面臨的限制與困境。

本文第二部分先說明研究方法之運用，第三部分從公私協力的概念，探討節慶活動的意義與內涵，第四部分進行淡水藝術節的背景與公私治理分析，最後則是結論。

¹「夢想的衍生」為 2011 年環境藝術節的靜態特展，首度以回顧展的方式，展出歷年來藝術節的軌跡。

貳、研究方法

本研究主要目的在於提出未來強化地方政府籌辦節慶活動之建議，來建構一套地方政府與民間團體的合作機制與配套考量。經由相關文獻的檢閱之後，本文運用參與觀察法，由筆者之一親自參與 2012 新北市國際環境藝術節的會議過程，自 2012 年 4 月 20 日，區公所和受邀藝術團體、藝術家進行意見交流說明會後，一路從活動的雛形、轉成及結果，經過多次的開會、討論及協商，直到 2012 年 10 月份的活動達成，至檢討會之召開為止，共完成 16 份田野觀察記錄。在這個過程中，筆者一方面從一般民眾角度觀察其中協力治理結構及參與者之間的彼此關係；另一方面，可從中瞭解地方政府與民間部門協力的過程。最後，筆者更從中瞭解在這所謂「全民參與的藝術節」裡，到底是何種力量促使居民走出參與活動，親自報名活動工作坊—市民環境劇場，以貼近民眾參與作為觀察對象。

此外，本文另運用半結構式訪談法，以立意抽樣方式選擇淡水藝術節籌備與執行過程中的重要參與者，²包括區公所重要官員、諮詢委員等，以深入瞭解參與觀察過程中的不足，並做為交叉驗證之基礎。

參、公私協力與地方節慶活動

隨著新公共管理(New Public Management)成為許多政府進行行政改革和管理的理論依據，公私跨域治理也成為普遍的現象。所謂「治理」(governance)，原意為控制、引導和操縱，如今在民主的社會中，治理不僅具有支配性質的統治意涵，還有國家機關與人民位階較平等的管理與服務。簡言之，當代的治理觀念認為，處理公共事務的方式，已從早期強調政府的統治，轉變為配合市場網絡的互動型態。因此，在探討如何運用公私協力治理的概念，來分析公私部門之間關係及節慶活動之關鍵要素前，本文先從公私協力治理之概念，探討地方辦理節慶活動的內涵與效益。

²目前筆者已經進行四位受訪者的訪談，並完成三份訪談逐字稿，因訪談仍在進行，故各個變項與操作型定義，以及編碼工作仍未進行，謹此說明。

公私協力(public-private collaboration)是近年來政府尋求提升治理能力、改善治理效果的主要思維，其不止於「合產」更強調對價與利益結合的交換關係，凸顯的是一種基於相互認同的目標，建立在不同行動者間的動態關係。這種在動態磨合適應期間所經歷的衝突、調和、退讓與協力經驗，即成為往後共識協力的信任基礎（李宗勳 2007, 37-39）。此外，協力還有連結參與及授權的意義，參與一般指的是在決策的過程中將利害關係人納入並影響他們。因此，企業、社群團體、民眾將會被邀請參加當地的協力體制、參與決策的制定，藉由此舉讓利害關係人能進入決策核心，獲得預算支出的直接權力（李長晏、林煥笙、曾淑娟 2012, 8-10）。Bryson & Crosby 更指出，當公共政策的制定者認為，經由不同部門各自分開去處理公共問題且無法被單一部門改善時，他們似乎會嘗試跨越部門層級間的合作，以尋求解決辦法。為了有效治理，國家必須採取新治理方式：一面強調社會政治體系的治理功能，另一面同時重視政府本身的治理能力。以至近年來，在公私部門之間建立「協力」關係的觀點日漸被接受，成為一種新治理的方式（Kooiman,1993）。

再從協力網絡的角度來看，Hemmerling（1997）認為一個節慶的成功，所涉及的每一個行為者都是關鍵要素。以淡水藝術節為例，這些行為者包括舉辦單位、當地社區、贊助者、媒體、受雇人員、表演者、參與者以及活動本身，每個協力者必須先付出心力，才能從活動中獲得其報償。其中，活動主辦者在當中是極為重要的角色，執行者必須清楚明白該活動的目標為何，並透過契約上的工作項目，將活動內容做最有效的管理，以達成預設之目標。類似的跨域協力治理問題日益浮現，其涉及之公共事務層面相當廣闊，影響亦相當深遠。首先，在功能領域的外溢(spill-over)影響下，公共財貨或服務的效益與外部性經常造成政府決策的困難。一般而言，當公共事務的服務範圍產生效益或成本流入、流出的外部效果與行政轄區劃分不一致時，強大的跨域之穿透力，便解構行政疆界的限制。上述情況顯示其本質具有免費財及公共財之效果，故影響其他地區造成外溢效果。以本

研究節慶活動為例，其外溢效應是擴大藝術、在地化³、提升文化創意產業發展、促進社會資本與增進參與等效果。而在多元行為者的過程中，隨著公共事務的功能外溢與議題連結，涉入的參與治理行為者更為多元，且行為者彼此間的競合與網絡關係更複雜（劉坤億 2003, 246）。以淡水藝術節而言，由最初公部門發起尋找私部門企業協力策劃，讓藝術團體及藝術家們以協助方式進入民間社區、社團、學校及民眾參與，必然形成多元的參與者及行為者加入，並慢慢呈現出更多的公共價值。

此外，舉辦單位的執行者對於活動地的政治、經濟、社會及環境等影響活動因素應有充分的認知，並瞭解活動對於當地帶來的衝擊為何？也要掌握當代的潮流趨勢，才能與全球化的脈動一同前進。因此，淡水藝術節的主承辦單位就扮演著導演角色，整合與協調公部門、私部門及民眾團體間，將不同的人安排在適當的角色裡，發揮其所長。

簡言之，政府若能結合民間社會的資源，維持治理需求及治理能力之間的動態平衡，將成為另一種服務提供的模式，透過這一套協力治理架構，使相關行為者、資源、活動、文化和結構，均隨著協力關係的建立與運作而重新配置或進行。

從上述理論觀點來看淡水藝術節，可知協力過程中有若干關注的變項，包括參與者、資源、權力關係、合作機制、運作過程等，因為在公部門及公民間的協力運作，若想要創造長期績效，就必須經由雙方的運作並且以共享式領導來達成（Vigoda and Gilboa 2002, 31-35）。基此，在藝術節慶舉辦同時，合適的公私協力治理，應審視時空背景與環境因素，適時地回應各方參與者，並納入協力觀點促使協力活動與治理的有效運作。

肆、淡水藝術節：背景與公私治理

³此處的文化節慶在地化，立基於民眾對在地文化的認同或參與的需求，主動加入活動的行動；或是透過教育、體驗學習在地文化的施行，來引導民眾參與，進而認同在地；最後，結合在地資源，整合協力夥伴之參與。請參見（周宜亮 2011, 106-111）。

一、藝術節背景形成及在地化之觸媒

淡水藝術文化之形成，可追溯自 90 年代萌芽時期開始醞釀，由地方社群配合文建會的「全國性文藝季」及台北縣開辦之「地方文化節」政策作為緣起；到了成長時期，從 2002 年至 2006 年的地方文化節慶由公所、寺廟及社區分別舉辦；至近年蓬勃發展期，從 2008 年至 2012 年，淡水重新配合台北縣政府之地方文化節政策及在地整合多元文化的策略，使地方開辦自 2012 年以來，已發展成為淡水地區最大之規模的地方節慶之活動。

自 2009 年淡水鎮公所改變原有的地方文化節舉辦方式，以在地化作為活動之核心價值，主要轉變之因在於：淡水擁有天然河岸美景、繁華老街、美食增添及多元藝術家駐足於此之下。自捷運開通後，近年來一直是國人們最愛的觀光小鎮。在自然景觀、歷史文化及交通便利之人傑地靈下，全球的大眾消費文化興起，使淡水老街文化映象不復存在，取而代之的是走馬看花的遊客與光鮮起落的商家，所以如何延續老街產業命脈及創新價值，是當前所要解決的問題。

此外，淡水擁有三百餘年的歷史文化及遺留最多的古蹟資產，因外來居民移入，昔日的老滬尾已漸消逝，陳年的記憶也逐日模糊，原有的在地文化與歷史記憶，漸漸掩沒在大眾文化的充斥之下，那些古老的建築也隨著歲月的更迭走入歷史掩埋在新興城市中。面對城市發展及文化保存矛盾現象，淡水鎮公所為解決此困境，便開始推動藝術街坊分期計劃。該計劃主要希望將淡水文化歷史的縮影，透過藝術造街方式，讓老街內老舊閒置的空間，回復其文化映象，並透過創新元素的注入，引進藝術家進駐，發展在地人文藝術，以達到創意之文化內容，同時保留文化歷史建築及開放周邊空間，期望讓遊客體驗多層次的藝術饗宴以及與藝術家面對面的交流。

二、淡水藝術節實施模式

2012 年淡水藝術節承襲往年精神，在籌備之初即設定公私協力的計畫目標，

公部門扮演整合者，藝術家扮演創意者，社區和民眾則是參與者與共同創造者，籌辦單位提出的核心價值依序為：參與、分享、創造、集體經驗、文化慶典與生活美學（2012年4月20日觀察日誌）。由此鋪陳而來的治理結構、合作機制與可能限制，乃成為本個案觀察與研究的重點所在，茲分別探討如下：

（一）治理結構

在治理結構當中，政府部門在權力、社會控制及資源分配的面向均非扮演主導的角色，毋寧更扮演著協調的角色。例如區長受訪時表示：

我大概有幾個不同的角色，我覺得我最重最重的一個角色應該是協調者。我當然有我的想法，但我不會很堅持一定要怎樣，我也會把想法拋出來，透過大家的討論，尊重大家形成共識。……。因為政策面這個要怎麼走？要用甚麼形式或型態？預算要怎麼分配？……主辦人有主辦人的想法，那承包商有承包商的想法，你也看到我主持很多類似這樣的會議，就是在協調大家的意見。所以我覺得我這個角色扮演的很重。

淡水藝術節舉辦以來，公部門希望透過更多的操作，期望民眾能從中獲取知識，進而產生對於在地的認同及行為上的轉化，以社區營造目的來說，更是被賦予這樣的期望。不同的是，在淡水藝術節慶中，政府部門並非自行執行，而是和藝術家合作，提供藝術家空間及經費去連結並訓練其他行動者，同時建立公共討論平台，藉由日常生活知識彌平專家與民眾的差距。在這個過程中，達到帶動地方參與者的思想、行動上的轉化，讓民眾關心在地需要，達到自我治理的效果。

當新北市文化局及新聞局這些非在地行動者挹注了資源，並就相關計畫提出看法後，反而建立起某種程度的共識，透過多場協商會議，將所得各項資訊及資

源轉化為共同面對議題，提至新北市跨局室單位，進行建構藝術節資源之商討，確保節慶的主導性能夠在淡水地方行動者手中。新北市政府及相關局處在這個治理結構中，主要扮演著資源提供者和支持者的角色，例如，新北市政府文化局代表在籌備會議中表示：

文化局在藝術節當中所扮演的角色，是站在協助而不是審查的位置，包括主視覺的部分。文化局只負責確認主辦單位新北市政府、承辦單位新北市文化局及執行單位淡水區公所。(2012年8月16日觀察日誌)

從歷次會議可以發現，跨局室之公部門及私部門的諮詢協調會議，對活動舉辦過程是所助益的，原因在於出席的人員層級夠高，在推行時較能第一線瞭解參與內容的情況。此外高階長官蒞臨及地方首長的親身參與，使會議所討論的問題即可獲得重視，因為與會者係有決策權，使跨部門之整合協商會議並非成為一種表面形式，而是實際對於活動之舉辦給與最佳的協助。

當議題的參與者愈多時，則可能由於立場和意見的分歧，而顯得共識不易獲得，甚至在執行面產生窒礙難行的狀況。此外，來自民意機關或政治因素的介入，亦容易增加協力運作過程的複雜度，例如市議員若對藝術節活動有意見，其監督與施壓對象是市府相關局處，此壓力又可能從局處傳達至區公所。再者，淡水區公所做為活動所在地，往往需要較多的自主權及裁量權，甚至更多的預算掌控權，以支持各項計劃的支出與發展，並與其他行動者進行接觸、互動、討論及合作。然而改制後的區公所失去地方自治團體的地位，各個自治權限收歸新北市政府，面對舉辦在地活動與推行所需資源與權限，就容易形成缺口，造成與其他參與者之間協力關係無法如之前進行的順暢，因此造成運作及發展的困境。

藝術諮詢委員會（藝合團）⁴成立，可視為現階段淡水協力治理的暫時產出，其活動經過無數次討論、協商形成一個對話平台，藉此凝聚各行動者共識，並遵守規範原則，由政府出資、藝術家擔任召集人。委員會的形成，仍然以計劃的公部門、執行的私部門及藝術家為主，當這個過程中產生爭執、難以取得共識，或是無法減少既有矛盾時，行動者會希望具有公權力的公部門出來主導，不過當公部門出來主導或決斷時，卻也可能會破壞原來的默契，進而凌駕於藝術諮詢委員會之上。另外在委員會中，出現缺少社區、社團代表的現象，儘管籌辦單位會將提案及決議告知其他行動者，但他們畢竟無法實際參與討論，故仍可能產生認知差異及想法上的落差。另外，若干人士受邀參與會議時，雖可發表自己的意見，但主要決策權仍在藝術推動委員會及決策核心者的手中，其他行動者只能選擇接受或不接受最終決策結果。不過，透過觀察卻也發現相對的趨勢正在出現，也就是位於權力邊陲的行動者（例如社區、社團），已開始逐漸發展穩定的互動關係與接近管道，越來越多社區民眾、社團成員，會去關心所屬的團體，並提出自己的意見，對於活動議題進行表態，增進彼此的瞭解及關係，有助於後續的穩定發展。

（二）合作機制

淡水藝術節在實施之共識建立與協商過程中，不同行為者透過甚麼機制進行互動，以達成共識與協議，就是本文所欲瞭解的合作機制議題。在這個籌辦過程中，筆者觀察發現契約官僚體系(bureaucracy)的運作，構成了市府各相關局處與區公所的合作機制基礎，而在公部門與私部門之間，則是透過正式的契約和非正式的人際或社群網絡，構成公私協力的合作基礎。正如受訪的一位諮詢委員表示：

⁴藝合團(藝文聯合辦公室)的運作，是藝文仲介的組織，在於激發民間的自發性及主動性為核心價值。由淡水藝文團隊所組成的藝合團，定位宗旨主要是協助淡水發展，成為提供相關政策建議平台，其扮演政策建議與促進地方藝文發展的使命。該團體同時樹立各自的風格專業，拋棄本位主義，建立互信、達成共識進而分工合作，成就共同目標及理想。此群聚效應已達成在專業分工、異業結盟的基礎上，達到跨界、跨領域最大化交集的優勢互補(何康國 2011, 216)。

……節慶活動的存在並不是政府內部人員自己自辦的，所以它比較有一個管理機制。這是一個標案，就是一種委託從項目中逐樣去檢視所達到的東西……。

從前述觀點來看，淡水藝術節和許多公私協力的個案一樣，係以正式契約做為最重要的合作機制之一，但在協力治理過程中，仍有其他機制扮演重要角色，如此才能幫助協力過程順利進行。這些合作機制背後，反映了台灣的地方節慶發展，其實與中央政府的產業政策和文化政策有重要的關聯。在 1990 年代，經濟部中小企業為提振地方傳統產業，開始輔導發展具有特色區域的傳統行業，提振具有歷史性、獨特性、且對地方經濟有關的多項行業。1993 年，行政院文化建設委員會以「社區總體營造」⁵和「產業文化化」⁶作為政策主軸後，將原有的「文藝季」活動轉型為著重「人親、土親、文化親」，以關懷本土文化觀點舉辦各縣市之文藝活動。將「全國文藝季」逐步轉型為「縣市文化節」，配合各縣市之人文與物產特色，形塑文化資源及提振地方經濟的附加價值，成為文化永續發展的重要思維。同時，這些重要的「產業文化化」的活動也成為後來各地發展「節慶活動」的重要基礎之一（廖淑容、周志龍、古宜靈 2000, 119-122；蘇明如 2004, 32-34）。

淡水在 2006 年「文化淡水、健康城鎮」⁷的發展願景下，以藝術家駐校、藝

⁵鼓勵社區居民積極參與公共事務，培養社區意識，建立人與人以及人與社區的新關係，使居民與社區形成互惠共生的生命共同體。

⁶ 1995 年文建會「全國文藝季」提出之文化口號「文化產業化」與「產業文化化」。初始動機為，隨著國內經濟結構的轉變，各地鄉鎮產業普遍面臨轉型的壓力，而各地區原本極富有豐富的文化資產，如手工技藝、傳統建築、文化藝術活動等，如經由社區營造的策略，加以整合、強化，朝向「文化產業化、產業文化化」的方向發展，不但可以恢復地域的生機與活力，也為國家積蓄了競爭力量（蘇明如 2004, 32）。

⁷建康城市所倡導的是一種決策過程的重新建構，將權力轉移至地方，減少不平等、環境保護及加強社區行動力於都市政策之建議中（淡水區健康城市網站, 2008）。事實上，雖有受訪者認為這個發展願景已經隨著新北市的改制而不再存在，但至少該願景的提倡者目前仍擔任區長職務，我們沒有理由懷疑這個願景的延續性。

術家進入社區，帶動藝術教育向下扎根、讓居民廣泛參與，孕育文化節慶的長期性策略為方向。議題的主導者從早期的民間發起，到後來轉為公部門計劃執行，並透過私部門行政的專業，結合藝術家做中介團體，讓藝術家直接進入學校、社區、社團與民眾參與，公部門轉而退居幕後間接主導節慶議題。私部門得到公部門支持，在專業執行上提供資源，由表演藝術為主而組成淡水藝合團之組織，積極參與節慶議題提供專業訊息。其他民間團體的參與者，雖然也會主動參與，但卻無法直接或間接影響節慶辦理議題。學校、社區、社團在節慶議題上也處於較被動型態，屬於接收議題的行動者。

在活動組織、形成及計劃中，權力核心者（公部門）具有建立制定規劃能力，並透過整合後的意見，協助其他權力核心者（私部門）吸引更多權力邊陲者參與活動，並從中進行協調及協商，掌握私部門向民間爭取更多資源及協助。在資源部分，公部門彼此的整合是依靠內部的資源共享，其資源越多的行動者越能影響其他行動者。相對地，對權力邊陲者（單純參加活動內容者）來說，權力核心所提供的資源可有可無，並無法負擔他們參與節慶的開銷，反而比較重視參與節慶的目的是否符合他們的期待與需求。

在多元協力合作機制下，擴大了藝術活動舉辦效益，從居民參與來看，激發民眾對在地的認同以增進活動的支持，落實公民文化之生活體驗，以凸顯文化節慶中民眾參與的價值。此種價值也獲得受訪的一位諮詢委員認可，他指出：

最重要的靈魂，它的成功是因為跨界，不同領域的人共同完成一件他們做不到但卻是非常能夠給他們加分的事情。政府部門合民間的跨界，整個活動集結了整個活動的跨界，地方整合的領域跨界，但他們在同一個故事下去串聯分工，最後整合。

因此在這個過程中，提升了在地民眾對於藝術教育的認同，藉由工作坊的活

動，讓藝術家、居民或學童在藝術教育認知上加深廣度，落實藝術教育向下扎根。在發展中，地方行銷與產業推廣上，確實讓許多原先被埋沒的地方文化能再被發掘及延續，促進文化傳承與集體記憶再造。由於專業的在地合作夥伴加入，使文化節慶的傳承及合作上創造了文化節慶之擴散價值，包含環保教育功能、建立人際關係、樹立節慶典範及創新活動內容等。

三、協力過程的限制與困境

在執行過程中主要來自於主辦單位本身政策問題，首先由於政府機關首長的任期或是支持與否，常造成節慶舉辦主題或是形式產生變動。此一現象背後反映出的是公私部門在進行活動或策略規劃時，往往面臨著結構上的差異，也就是 Ring and Perry 所指出，公部門策略管理的特質來自憲法的約制，尤其是權力分立帶來決策和執行上的區分。在這個前提下，公共政策的模糊性、政府的公開性、民選官員的任期限制、人民對公共議題的關注性、政策聯盟的不穩定等特質 (1985: 279-281)。這些結構上的差異，均可能影響公私協力雙方的基本認知與行為準則，是以容易造成協力過程的基本限制。

2011 年改制為新北市後的淡水藝術節，雖然獲得市政府認同得以繼續舉辦，但主承辦單位的改變使得運作出現若干問題。新北市府以先前的節目項目進行委外招標，但原有的地方社群平台、在地合作夥伴的傳承與再造的合作機制，卻也出現斷層。此外，地方文化節慶是由在地經長期累積成的，但委外廠商須以利潤為導向，且每年由不同團體所承包，至此如何在短期內呈現在地文化、結合地方社群與動員在地居民，於委託過程中皆無法獲得確保，多數只能等待節慶過後評估其績效。

淡水藝術節雖經過多年發展，確實受到許多肯定與支持，但我們也發現主辦團隊對於活動主題及內容上，仍處於不斷嘗試與創新階段。一個清楚的主題可達到引出活動內容的吸引力，但是每年的活動名稱變更，就容易令人產生混淆。此

外，活動內涵的定位應該放在表演藝術、公共藝術、在地參與還是國際交流？都可成為一個擴大的藝術饗宴。根據 2012 年淡水藝術節的檢討會議，可發現公部門與在地藝術家開始出現目標不一致現象，使在地團隊的參與減少了創新，原先累積的在地資源也有流失的現象，此等問題也是目前舉辦至今以來所要面臨到的困境（2012 年 11 月 1 日觀察日誌）。

落實公民藝術教育為舉辦藝術節的核心策略之一，所以在研習營、工作坊體驗中納入公民活動參與，其醞釀時間長達三至六個月，但公民文化概念與教育在我國並不普及，加上文化藝術表演不是得進入藝術殿堂欣賞就是由政府委外方式邀請藝文團體表演等方式，如此環境中如何教育民眾並不容易。另一方面，民眾參與度高，但此公民參與較偏向被動性的參與，多數時候，地方的社區社團組織鮮少主動向地方政府要求希望有所作為或不作為。並且社區社團在加入後，資源固定且有限，如何在眾多參與者中共同分配一塊餅，難免形成競爭關係。這裡的競爭關係並非全然為壞事，在有限資源下，或許因為分配問題產生綁手綁腳，難以發揮，但是在地辦理活動之宗旨還不在於外面經濟效益，更深層意涵期望達到在地認同永續發展。主辦單位面對地方文化節慶是否為在地文化認同價值時，發現主辦單位通常為了塑造或喚起某些已消逝或沒落的在地特色、產業或文化，而以節慶活動來活絡及喚起在地意識。再者，活動能見度、節慶效益及地方需求方面，也常透過節慶去結合地方色彩鮮明或發達之產業，來進城市行銷或促進地方產值，如觀光、藝文、美食等，這些都是地方政府舉辦節慶活動的附加價值，也是突破資源困境、提昇民間更多參與者的誘因之一。

最後，節慶該由誰來舉辦。政府之政治需求及掌握行政資源，現階段由於民間自發主導權觀念並不普及，加上社區總體營造工作尚未落實，所以普遍認為文化節慶的舉辦應由政府主導及支付活動經費，而民間站在配合的立場予以支持。本文透過參與觀察發現：

從前幾年的藝術節到現今 2012，有一個不一樣的轉換，在物力財力相對比往年減少一半之下，今年度的活動將是一大挑戰。但是，經過這次的會議由公(淡水區公所、新北市文化局、新聞局)私(台灣水企劃、新北市社造)部門及民間團體的交流中，各方為著今年度的轉型及改變，充滿希望及期待。區長打包票，雖然經費少但是品質絕不能低，踩街部份的相關資源廢物利用會與環保局作協調、經費部分與社造單位做溝通，協助幫忙寫企劃書向文化局申請額外經費補助等。(2012年6月14日觀察日誌)

再者，由政府舉辦中是否能顧及在地化問題，以淡水藝術節而言，除了公所人文社會科來整合節慶資源外，有透過採購法藝術展演限制性招標及補助款方式，委託在地專業且有能力的藝術家執行節慶之各項在地化的連結。

伍、結語

無論是何種類型的節慶活動，其本質就應該是在地民眾參與，例如臺灣各項宗教或民俗活動，無論是官方或民間舉辦，均可看到民眾熱情參與並投注許多心力於其中。當初淡水藝術節以「西仔反」環境劇場做為發想的原點，具有比較強烈的官方主導性質，但若要挹注歷史、文化與庶民的意義，同時又可強化地方行銷、帶動觀光與文化產業經濟的附加價值，則強調公私協力治理模式就成為事所必然了。

在淡水藝術節的公私治理過程中，組織、參與者和資源三者，構成最核心的基礎所在，至於其所衍生而來的文化與經濟意涵，則是淡水藝術節舉辦以來的重要成果。本文的探討，亦是在論證上述三個層面的交互關係，茲在此做一扼要的闡述。

1. 組織面：淡水藝術節是公私部門原有各組織協力產出一項活動，這些重

要的參與者，是由淡水區公所承辦單位的角色，和新北市政府文化局、新聞局、環保局、警察局、社區營造中心等機關（構）形成公部門主體，對外透過招標方式結合台灣水公司、金枝演社等展演團體，做為淡水藝術節的執行主體。此種網絡式的結構，未來並不會完全取代官僚式的組織，而是在其基礎上成為協力的平台與資源動員的樞紐。換言之，協力式的治理結構是由下而上展現權力的表現，地方政府扮演協調者而非生產者的角色，故而能引進各個行為者在此協力平台上進行互動與對話，往外則帶動了觀光、創意與知識的擴散效應。

2. 參與者：以地方節慶活動而言，參與者的熱情與投入，往往因此界定了成敗的條件。在淡水藝術節的例子，除了公部門、諮詢委員以及承包廠商形成的核心治理結構外，其他參與的藝術團隊、學校、素人演員、一般民眾，在踩街和環境劇場的活動安排下，許多界線因為活動的熱絡而模糊，參與者在整個過程所感受到的熱情或感動，也因此積累成為社會資本、社區意識與文化涵養，甚至培育出公民意識的因子。就此而言，淡水藝術節乃擁有了自己的定位與價值，並且反過來協助產生公私治理的良性循環。

3. 資源面：公私協力結構反映的是一種資源交換關係，以淡水藝術節的例子而言，公部門需要民間團體的藝術、文化專業性與執行力，民間團體則仰賴政府預算的支援。但本文發現公部門受限於財政困窘和民意機關等因素影響，可能必須增加企業贊助的經費來源，而減少對公務預算的依賴，否則依賴文化藝術團體的片面投入，仍將有巧婦難為無米之炊的困境，連帶影響協力治理的穩定性。

總之，淡水藝術節做為一個地方節慶活動的研究個案，從協力治理的觀點可以發現其所展現的優勢與特色，但文化與藝術的生根，需要找到長期的價值定位和理念，如此才能避免一旦失去政治支持和資源挹注，仍能永續經營。此為淡水藝術節各方參與者念茲在茲的懸念，也是本文所欲強調的重點。

參考資料

- 何康國，2011，《藝穗節與藝術節－全球化的表演藝術經營》，台北：小雅音樂。
- 李宗勳，2007，《政府業務委外經營理論・策略與經驗》，台北：智勝。
- 李長晏、林煥笙、曾淑娟，2012，〈邁向更實質的公共參與－協力治理概念意涵與分析途徑之探討〉，2012年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會暨國際學術研討會「永續治理：新環境、新願景」發表之論文，台南：國立成功大學。
- 周宜亮，2011，〈地方文化節慶在地化策略之研究－以淡水國際環境藝術節為例〉，淡江大學公共行政研究所碩士論文。
- 廖淑容、周志龍、古宜靈，2000，〈文化產業生根與地方發展〉，《都市與計劃》，27(3)：319-342。
- 劉坤億，2003，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，13：223-268。
- 劉新園，2004，〈文化產業政策的形成〉，國政研究報告，
http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/093/EC-R-093-009.htm#_ftn1，查閱時間：2012/04/20。
- 羅怡楨、陳惠美，2007，〈地方舉辦單位對於節慶活動效益與發展阻礙認知之研究－以台灣燈會為例〉，臺灣地方鄉鎮觀光產業發展與前瞻學術研討會論文集，台北。
- 蘇明如，2004，《解構文化產業》，台北：春暉。
- 淡水區健康城市網站，2008，〈認識健康城市〉，
<http://rd.tamsui.gov.tw/healthycity/home.asp>，查閱時間：2013/01/20。
- Hemmerling, M. 1997. *What makes an event a success for a host city, sponsors and others? The Big Event South WalsToursim Conference, Wollongong, NSW.*

Ring, Peter Smith and James L. Perry 1985 “Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints,” *The Academy of Management Review*, 10(2): 276-286.

Vigoda, Eran&EtaiGilboa 2002.*The Quest for Collaboration: Toward a Comprehensive Strategy for Public Administration*. New York, Marcel Dekker.

Kooiman, J.1993 “ Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics, and Diversity,” in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance New Government-Society Interactions*,pp35-48.Newbury Park, CA: Sage Publications.