

縣（市）政府推動文化創意產業在制度面上的困境與展望

摘 要

近幾年來，隨著我國社會的逐漸成熟，文化議題亦引起了各界關注，我國政府更於「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，具體將文化創意產業一項納入其中。然而，儘管中央大力提倡文化創意產業，我們卻很難在地方政府的具體作為中，看到相關配套措施的展現。因此，地方政府對於推動文化創意產業究竟應該扮演何種角色？其功能又為何？

在實際運作上，地方政府卻因為國家對於文化創意產業全面性的涉入，甚而跨過地方政府直接與地方民間組織結合，使得地方政府往往被忽略或淪為被動的執行者，此為當前地方政府所面臨的最大困境；儘管如此，地方政府仍為政策網絡中不可或缺的節點。本文認為地方政府應該是為文化創意產業中，地方特色與價值的發現者，更是文化創意產業的實際規劃與執行的主體，並且與中央政府形成「夥伴關係」。

因此，本文試圖透過我國中央與地方關係來探討當前，縣（市）政府推行文化創意政策的困境何在？其角色與功能又為何？進而提出相關的策略建議。

關鍵字：地方政府、文化創意產業、府際關係、夥伴關係

壹、前言

近幾年來，快速的全球化趨勢，使得知識經濟成為競爭力的關鍵所在，具有高附加價值的「知識經濟產業化」更是近來中外被受關注的議題。

隨著我國社會的逐漸成熟，文化議題亦引起了各方的關注，我國政府更於「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，具體將文化創意產業一項納入其中。在我國「文化創意產業」的概念首先出現在 1995 年文建會所主辦的「文化產業研討會」，會中更提出「文化產業化，產業文化化」的主張，隨後文化產業成為我國「社區總體營造」的核心（文建會, 2004）。我國在文化建設委員會的積極推動下，文化創意產業在台灣的許多角落生根發芽，（諸如台北縣三峽鎮的「藍染技術」等），此一現象顯示出台灣民間社會蘊藏的大量活力與能量。

然而，仔細檢驗我國文化創意產業的政策過程，可以發現：中央政府大力提倡文化創意產業，中央各部會無不投入龐大資源推動之。但是在這個過程之中，我們卻很難從地方政府的具體作為中，看到相關配套措施的展現。換言之，作為國家組織結構的底層，地方政府面臨角色模糊、定位困難的窘境，以致成為單純的政策執行者，而流於功能不彰之弊。則本文認為在地方事務日益繁雜的今日，事務的多樣性與國家能力的侷限，都是支持讓地方政府可以扮演更為積極角色的因素。

因此，本文首先試圖透過對於地方制度的檢討，進而觀察我國中央與地方關係，藉以探討當前縣（市）政府的困境何在？其角色與功能又為何？以及在現有的職能之外，今日縣（市）政府還可以有什麼樣的發揮空間與展望，並提出相關的策略建議。

貳、何謂文化創意產業？

在全球化與高度工業化的經濟發展趨勢下，面對中國、印度等國家以驚人的速度急起直追，包括美國在內的世界各國在製造業面臨極大的壓力，過去既有以大規模製造業為主的生產型態，在今日國際比較利益的態勢下已經無法生存。此外，全球化促使知識經濟的備受重視，「後福特主義」的思維開始受到重視，強化以知識為基礎的經濟型態。Peter F. Drucker 在「下一個社會」一書中即強調在下一個社會中生存最重要的莫過於知識的擁有。未來社會的趨勢是以「知識經濟」為主的經濟型態，其中「創新」則是知識經濟中最重要的一環，以創意設計為核心的產業成為高附加價值的生產型態。

根據聯合國教科文組織（UNESCO, United Nations Education, Scientific, and

Culture Organization) 的定義，所謂「文化產業」乃是指結合創作、生產與商業的內容，同時這些內容在本質上具有無形資產與文化概念的特性，並獲得智慧財產權的保護，其形式可以是貨品或是服務。從內容來看，文化產業也可以是為創意產業，或在經濟領域，稱之為未來性產業 (future oriented industries)；或在科技領域中，稱之為內容產業 (content industries)。英國則定義「創意產業」為源於個人的創造力、技能與才華，透過智慧財產之形成與運用，具有開創財富與就業機會 (文建會，2004)。因此，「文化創意產業」乃是指源自創意或文化積累，透過智慧財產的形成與運用，具有創造財富與就業機會潛力，並促進整體生活環境提升的行業。

九〇年代之後，全球的文化產業有巨大的成長，不管是在經濟產值或雇用員工。「文化」和「經濟」雙重意義是文化產業的特質，其不但是知識的、更是勞力密集的產業。文化產業對於文化多元化與民主化都具有重大的貢獻。全球化更是提供未來的文化產業一個新的機會與挑戰。換言之，文化產業即是結合創造、生產與商品化等方式，運用本質是無形的文化內容，其基本上受到智慧財產之形成與保障，形式可能是物質的商品或是非物質的服務。文化創意產業可以被界定為一個結合許多不同產業的發展模式，藉由政府政策的推動與民間創意能量的發揮，對我國經濟的轉型發展以及民眾生活型態的改變具關鍵性之影響。整體從文化面、創意面、藝術面、設計面來提升人民的生活品質，徹底落實文化創意產業的發展精神。

然而，從歐美的經驗可以發現，文化創意產業往往與「城市再生」(Urban renewal) 之議題相連結，特別是較有歷史的城市或區域。而在歐洲的城市中，越是老舊的地區，不但擁有較高的不動產價值和潛藏的經濟力量，民眾的認同的程度也相對比較高。但是這些城市往往也面臨到城市轉型的瓶頸，因此透過城市再生的方式，一方面可以透過結合傳統文化保存與空間規劃，保存有歷史的建築、工藝甚至是生活方式 (如日本三島町地區的營造經驗)；另一方面則可以藉此增進民眾的認同，進而創造出一種文化上的價值。從歐美、日本的經驗可以了解文化創意產業與「城市再生」之間具有高度的相關性。

反觀我國過去的經濟發展政策中，文化創意產業向來是比較被忽略的一環；但是在 1995 年之後，文建會將此種「文化產業」概念與「社區總體營造」結合，因而有了所謂的文化創意產業之政策。此一轉折與歐美國家發展文化產業的經驗，是截然不同的過程，歐美國家是基於「城市再生」而有文化產業的概念，我國則是透過政策方式，與社區的結合遂行之。我國之所以會有這樣的轉變，主要是因為近幾年來面對有「世界工廠」之稱的中國，在製造業上的強大競爭力，台灣不可能再靠低成本產業賺錢。相對地，在台灣的地方層次，許多具有文化特色的社區或產業紛紛出現。這類產業的特質在於其多樣性、小型化、分散式，但其就業人口和產值一直保持成長，對於環境和生活品質的提昇均有所助益，是當前進步國家極力推動的部門，例如北歐諸國、英國和日本等。故我國中央政府在「挑戰 2008：國家發展重點計畫」將「文化創意產業」納入，以作為提升國家競爭

力與發展性的重要政策方針。

具體來說，我國文化創意產業計畫，主要是期待藉由結合藝術創作和商業機制，以創造具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。文化創意產業計畫主要是針對上述不同類型之文化藝術產業，就人才培育、研究發展、資訊整合、財務資助、空間提供、產學合作介面、行銷推廣、租稅減免等不同面向提出整合機制，配合地方政府、專業人士、民間和企業之協作，共同推動。（文化創意產業推動組織，2003）。「文化創意產業發展計畫」界定出文化創意所涵蓋的內容，包括：

1. 文化藝術核心產業：精緻藝術之創作與發表，如表演(音樂、戲劇、舞蹈)、視覺藝術(繪畫、雕塑、裝置等)、傳統民俗藝術等。
2. 設計產業：建立在文化藝術核心基礎上的應用藝術類型，如流行音樂、服裝設計、廣告與平面設計、影像與廣播製作、遊戲軟體設計等。
3. 創意支援與周邊創意產業：支援上述產業之相關部門，如展覽設施經營、策展專業、展演經紀、活動規劃、出版行銷、廣告企劃、流行文化包裝等。

參、縣（市）政府推動文化創意產業之現況與其限制

一、我國縣（市）政府之現況與困境

我國地方政府制度大致完備於戒嚴時期，1950年行政院核定「台灣省各縣市區域調整方案」將全省劃分為十六縣、五個省轄市，今日台灣二十一縣市的基本規模大致成形。直到1999年第三屆國民大會確認「精省」之共識，同年立法院通過「地方制度法」、「財政收支劃分法」二法，我國現行地方政府組織與運作的基本法制因而確定（呂育誠,2004；高永光,2001）。由上述歷史沿革，可以發現縣（市）政府（其前身為省轄市與縣）在我國政府體系中由來已久，但在政府組織精簡的過程中，進而轉型為今日所稱的縣（市）政府。

然而，儘管在政府組織精簡的過程中，縣（市）政府在地位上看似提高；實質上則由於受到單一國體制的影響，使得中央對縣（市）政府仍然有很大的影響力。特別是近幾年來，儘管政府面臨財務困窘的情況，但是因為民眾的物質生活得到提升，使得其對公共服務的需求增加；再加上近年來諸多天然災害的重創，譬如九二一地震、風災等，更是對於縣（市）政府的職能形成重大的考驗。但是，若要探討我國縣（市）政府的現況，不能單從地方政府本身去觀察，尚須透過對於中央與地方關係的觀察。

細究我國中央與地方之關係，可以分別由制度與財政兩個面向切入加以探討。首先，我國不論是從相關法規，或是從國家體制的角度來看，都可發現我國

基本上即屬於「單一國制」(unitary government)。在單一制的國家結構中，全國受到憲法和中央政府的規範與控制，各個行政單位或自治單位，都要受中央政府的統一領導。採取單一國制的國家中，地方政府是為中央政府體制下的次級政府單位(subdivision)且不具有自主職權(autonomous powers)，故中央地方權限之劃分則多由中央政府決定。換言之，地方政府的權限是由中央所授與，故中央有權對地方進行指揮、監督與控制。

由此可知，在單一國體制下，地方制度具有兩大特色：一為上下層級間呈現嚴密的隸屬與監督關係；另外則是平行層級間重視平等地位與一致性的組織設計原則。其中，以上下的層級節制來說，則是指以中央政府為核心的所形成一個完整的分工或指揮監督體系，簡言之，地方政府更像是「地區派出機關」；也因此常常會有中央過度介入地方事務，中央透過掌控地方財源、人事與警察權等方式，正造成地方的自主性(autonomy)與職能(capacity)逐漸流失。至於平行層級間重視平等與一致性，則是指涉我國各個地方政府不論其規模、地理位置或人口等之差異，皆一律採取「行政、立法二元制」，即每一個地方制度皆是行政與立法並立之設計。

其次，由地方財政的角度來看，我國由於過去威權體制的背景，中央與地方關係形成一種「侍從關係」(patron-client relationship)。在傳統的威權統治下，地方政府雖然號稱實施「地方自治」，但實際上地方的自主空間卻相當有限，多半只能消極接受中央的支配。在解嚴之後，中央透過統籌分配款以及各種補助款的方式，持續對地方產生影響。儘管近幾年來，國家財政日漸吃緊，在所能夠提供的資源有限之情況下，國家已經無法繼續扮演大有為國家的角色，但是因為地方財政狀況相較於國家更為拮据，故地方政府還是相當依賴來自中央的資源配置，特別是縣(市)政府對於中央的依賴程度遠大於北高兩市。深究其中的原因，主要即是在於北高兩市(直轄市)在政府體系中的層級高於縣(市)政府，故在面對資源配置時，自然比縣(市)政府更為有利。因此也使得兩者在面對財政問題時，衍生出大異其趣的作為(地方財政的困境與未來展望座談會, 2005)。

在今日的環境中，我國縣(市)政府淪為中央政策的執行者，而欠缺足夠的自主性與應有的活力。對此，筆者認為我國縣(市)政府之所以會面臨此一困境，其主要原因有如下：

1. **地方政府國家化。**不論是我國與美國的地方政府在處理地方事務時皆面臨到中央政府對地方事務干預的困境。美國自經濟大蕭條時期開始，直到卡翠納風災之前，聯邦政府在地方事務中所扮演的角色日益突出，國家的手不斷地插手地方事務，使得地方政府的職能不斷地在流失(Ostrom 等, 1988)。我國中央對地方的干預，則可以從每次的自然災害(如颱風、地震等)援助、目前中央政府積極推動的文化創意產業與社區總體營造等具體作為，皆可以發現中央政府積極介入地方事務，甚至跳過地方政府層級直接與民間社會結合。此一現象的產生，主要是由於中央對地方有絕對的權力關係，地方既受制於層級節制，也受限於中央

掌控了地方的財政、人事與警察權。換言之，中央將地方自主（local autonomy）的關鍵都緊抓在手上，以致地方職能難以養成。

2. **中央對地方政府普遍的不信任。**在美國的地方自治發展過程中，有所謂的「狄倫法則」（Dillon's rule）之判例，在這個 1868 年的判例中主張：美國憲法所保障的地方政府擁有高度自主地位與權利保障，僅限於州政府而不包括州政府層級以下的地方政府。換言之，州以下的地方政府還受制於州政府在立法權與司法權上的監督。然而，若以我國公務員素質的角色來看，中央與地方公務人員皆需要通過相同的考試檢定方可進入公務體系，中央與地方政府理論上除了在業務範圍的不同外，在職能上不應該有太大的差別，但是筆者認為由於中央對地方的不信任感，造成中央傾向介入地方事務（Mead, 1997）。
3. **地方權力擴大可能衍生中央治理上的困難。**縱使是在實行聯邦制的美國，地方自治的實施都有其困難，更會因為地方勢力坐大，進而引起爭議。今日中國即面臨「地方主義」盛行，造成中央政府治理上的困難。而我國在法治上屬於單一國，但是在政治上卻要實行「地方自治」，這事實上是相互矛盾的。對此，可以透過中央與地方、地方與地方之間彼此建立夥伴關係的方式，加以解決之。

綜合上述可知，不論是從歷史沿革或是國家體制來看，我國縣（市）政府在整個政府層級節制中，始終是處於一個被動、消極的角色。對此，最直接的弊病將是：地方政府在功能上的萎縮。在單一國體制下，地方政府不斷受到壓抑，甚而在國家發展委員會與經濟發展委員會中，即有人主張將政府層級進一步簡化為兩級（張楊乾,2002）。對於上述所提到縣（市）政府的困境，具體展現在我國近來所積極推動的「文化創意產業」政策之中。

二、我國縣（市）政府推動文化創意產業之困境

根據文建會對於負責文化創意產業計畫推動的組織，其規劃如下：

負責文化創意產業計畫推動的組織採取二層合議制，其包括：

第一層「**發展指導委員會**」結合產官學研之觀點，負責政策指導。

第二層為跨部會業務協調推動，包括經濟部、文建會、教育部、新聞局、內政部、觀光局等，共同協調推動執行。

此外，另設「**推動小組辦公室**」負責上述二個組織之幕僚工作。

由上述規劃可以清楚發現，我國地方政府在文化創意政策中的困境之所在。文化創意產業政策是由行政院所屬文化建設委員會所主導，但是觀察政策執行的組織分工情況可以發現：地方政府的角色被模糊化。

申言之，在文建會的規劃中，第一層的「發展指導委員會」，是為負責政策

統籌、規劃之角色，即負責規劃全國文化創意產業政策應該往哪個方向進行。第二層的組織設計則是中央政府所應該發揮之功能，意即整合各部會之業務，具體來說，中央政府應該是扮演「協調」的角色。綜合來說，在文建會的組織規劃之下，中央政府在此一政策下的組織目標與定位，相對而言較為清晰明確。反之，不論是在文建會或是各地方政府的文化創意產業政策中，我們都無法明確看出地方政府所扮演之角色以及地方相關政策的方向。甚而，在中央相關部會的許多實際作為中，可以看到中央政府常會跨過地方政府直接與地方民間社會結合，使得地方政府往往被忽略或淪為消極的執行者。因此，由文化創意產業以制度面來看，在實際運作過程中，地方政府往往會因為國家全面性的涉入，而模糊了其功能與角色。

誠如前段所述，藉由中央大力補助民間與地方（local）的個別社區、文化產業政策過程，中央政府在決策過程中，選擇直接跳過地方政府而直接將「國家的手」伸入了民間。此種方式雖然可能可以避免層級節制中常見的無效率，卻引發角色分工上的矛盾。首先，中央跳過地方政府，直接將資源直接投注地方，中央政府此種作為突顯出對地方政府的不信任，而縣（市）政府在面對自身能力不足，以致在面臨危機處理時感到無力，陷入所謂的「雙環困境」。其次，「中央請客，地方買單」的情況層出不窮，縣市政府面對中央政府諸多政策的推行，一方面要擔負起執行與監督之責任，一方面卻也要為中央政策背書、買單，往往中央提出許多立意良善的政策，卻要求地方執行並自行負擔這些政策的所需費用，我國健保制度所引發的中央與地方的爭議即為一例。最後，中央與地方在制度上的未能整合，中央只顧著不斷的推計畫和補助，卻未能慮及是否有完整建構統合的機制和輔導原則，進而造成資源浪費的問題。由此可知，我國地方縣（市）政府處於青黃不接的境地。

然而，縣（市）政府之所以會處於上述情況，是制度使然？抑或是縣市政府本身的治理能力出了問題？在制度上來看，縣（市）政府除了扮演落實中央政策的執行者角色外，更是直接與民眾接觸、為民眾提供服務者，也因此地方政府對於地方事務的了解遠大於中央。因此，以文化創意產業政策加以檢視縣（市）政府的角色，我們可以發現：縣（市）政府在整個政策過程中，因為在中央的強勢介入下，顯得難以有所作為。然而，此一現象並不否定縣（市）政府存在的必要性，地方政府作為國家與民間社會之間的連結，事實上還是可以有很大的空間可以加以發揮。

在就縣市政府是否具備相應的能力（capability）來看，筆者認為我國的地方政府，絕對是有足夠的能力來擔負地方責任，儘管縣（市）政府往往傾向過度倚賴中央補助與支持，但是部分縣市在民選長官的帶領下表現的相當亮麗，如台北縣市、桃園縣、台中市、高雄縣等，天下雜誌將這些民選首長稱為「縣市 CEO」（李雪莉，2005）。我們因此可以了解到，事實上我國地方政府應該是有潛力來肩負更多的職責。地方政府儘管消極的受制於層級結構，但是還是可以有發展的空間與機會。由前述幾個縣市的治理經驗，我們更可以發現，今日地方治理的方式

日趨多元，其中民選首長的能力更是地方發展的關鍵所在，一個有能力且願意為地方設想的民選首長，依然可以在有限資源下，去做更多的突破與發展。

肆、策略建議

在今日全球化的趨勢下，使得地方政府既要符合全球化的趨勢，更要注意地方的特殊性，採用不同的因應措施來符合地方的特性與需求，從而形成「全球在地化」(Glocalization)的綜合思維(呂育誠, 2005)。因此，筆者認為在面對前述所提的縣市政府的困境，可以分別從「制度面」與「實作面」加以探討。

由「制度面」來看，地方縣(市)政要擺脫前述所提之途徑依賴困境，最重要的莫過於釐清縣(市)政府的地位，對於中央與地方關係的再思考，進一步找出其應具備的職能。首先，由中央地方關係來看，今日中央地方關係並非僅止於上下級政府的指揮監督隸屬，亦不完全是新公共管理所主張的開放市場相互競爭，而更應該是基於共同理念或共識的夥伴關係(呂育誠, 2004)。有學者指出，過去二十年來地方政府的角色職能出現極大的變化，其中之一即是在分權化的潮流下，中央與地方的關係已經轉換成更為廣闊的府際關係網絡(network of intergovernmental relations)，由此可以窺知當代民主國家已經發展出一種地方治理實體，政府治理的界限已經相當模糊，實際參與治理的行動者也不僅限於地方政府機關(劉坤億, 2003)。

由英國的經驗可以發現：英國的新工黨(New Labours)在執政後，即以地方政府的「現代化」(modernization)與「民主再新」(democratic renewal)作為執政重點，其中夥伴關係為主要的政策工具之一。由於英國也屬於單一國體制，面對這種中央大地方小的情況下，英國透過強化「地方政府職能」，遂行中央與地方的夥伴關係。對英國政府來說，強化地方政府職能，可以使地方政府能夠擔負更多責任，中央也可以將許多業務交付給地方來做，甚至是讓地方、民間(私部門)與志願團體來共同承擔(Lowndes and Sullivan, 2004)。不同於我國對於地方政府不信任的態度，英國採取「協力」的方式，作為政府運作的另一種思考途徑，其結合中央政府、地方政府、私部門、第三部門等組織合作的一種形式。此種協力方式作為落實中央與地方夥伴關係的有效途徑，主要原因有二(呂育誠, 2004)：

- 一、協力觀點在中央地方夥伴關係中較可能實現；
- 二、協力觀點也是中央地方夥伴關係的凝聚力量。

以「協力觀點」反思我國中央地方關係，我國與英國同為單一國制，因此地方政府受到制度的限制，所能展現的能力與所能處理的問題皆是有限。英國推行中央地方夥伴的經驗若放進我國的環境系絡有其可行性。誠如前述所提，以我國公務人員素質來推論，原則上我國中央與地方政府之雇員是通過相同標準的篩選

進入官僚體系，故理論上若以官僚體系的能力與素質而論，不應該有所差別。在實際運作情況中，我們可以發現中央以其本位主義，往往有意無意地介入地方事務，長期累積下來造就了我國地方政府職能的流失。

以中央政府的立場來看，縣（市）政府不應該僅僅是其次級單位，或是政策的實際執行者；以積極的角度來看，縣（市）政府若具有較好的能力，對於中央政府來說不但可確保中央規劃政策的具體落實，另外中央政府更可以將更多的業務交予地方來執行，減輕國家的負擔。

從文化創意產業政策的「實作面」來看，中央與地方政府所應該扮演的角色，應該有所區隔。中央政府應該扮演政策制訂者之角色，以國家利益的角度出發，統籌文化創意產業政策之發展方向，進而思考此一政策能對國家產生什麼樣的效益。至於，縣（市）政府則應該是為資訊流通的平台與相關配套政策的規劃者。集聚相關專才，事先進行市場研究、行銷定位及銷售通路，並結合文化保存與商業行銷模式，將當地傳統上具特色、甚而創造出具當地特色之文化財，並加以推廣與行銷。譬如，宜蘭縣的「童玩節」與「傳統藝術中心」的合作，即是在縣政府的規劃下，透過東山河作為連接結合東山河將二者加以連結，前者是為縣政府運用當地特色，創設出一種具文化活動；並與傳藝中心合作，在東山河畔創造出極具產值的文化產業。

因此，不論是中央或地方政府，都應該清楚自我定位，並就其地位發揮其應也之功能。故筆者認為我國縣市政府在文化創意產業政策下，可以具體發揮的功能大致如下：

- 一、**資訊平台的節點功能**。這是政府相對於民間團體、私部門所具有的最大利基所在。政府透過公權力可以輕易將相關專家、通路與各種地方傳統技能等結合，使得各種資訊能夠被整合。如此一來，地方政府不但可以達到資料收集與統合的功能，更可以藉以瞭解趨勢，提供做為中央修正既有之政策方向，使得政策不會與現實情況脫節。政府對於這些資訊的掌握，使其成為文化產業政策網絡中的重要節點，對民間社會與文化工作者來說，透過政府的資料庫可以對文化產業有更深入且全盤的認識。
- 二、**協助地方文化產業發展**。縣（市）政府應該積極建立登記、普調、遴選、輔導、整合、投資、行銷通路等機制，並組織跨領域專家群，讓想要參與文化產業的廠商提出規劃，再由專家群以全面性的市場考量，依數據資料，提供廠商產業模式經營為何、是否具有投資效益等建議，而廠商必須提出品質與專業經營的證明後，才能申請政府輔導或補助。同時，藉由專家群的判斷，將各種專業人才與產業互相串連，並建立遊戲規則，形成產業鍊的共構模式。
- 三、**與中央部會合作**。縣（市）政府受限於能力與資源，因此應該加強與文建會等中央部會之合作，將地方、社區之特色文化藝術賦予更多附加價值，結合整體力量，透過落實經營管理與行銷，輔導文化創意產業朝向真正的產業化，又能夠保有高度的藝術性。

- 四、**商業化模式經營**。產品能不能順利出產，取決於產品的品質、包裝與行銷，透過更多的創意和商業行銷的包裝方式，文化產業發展的潛力無窮。最近報章雜誌報導，霹靂布袋戲即將在美國上演，這即為一種文化產業商業經營的範例。另外，諸如龍船、天燈等傳統技藝，將之加以產業化經營都是可能的。
- 五、**釋放閒置空間**。一般來說，縣（市）政府能提供業者最大的通路，即是釋放閒置空間（特別是公共空間），提供文化產業業者改造、活化進而成為販售的場域。

伍、結論

由文化創意產業政策可以清楚看出我國縣（市）政府的困境，簡單來說，縣（市）政府在現行制度的侷限下，往往難以有所作為，縣（市）政府因為資源有限，在加上中央對地方所加諸的種種限制，使得地方政府陷入制度上的鎖入(lock in)效應。而透過中央與地方政府、平行地方政府之間「夥伴關係」的建立，使得地方政府有機會跳脫前述的制度困境。

基本上筆者主張地方政府可以是有所作為的，但是其前提是要擁有良好的「職能」(capacity)，也就是地方政府在政治與管理上的能力，這也是當前我國地方政府所最為欠缺者 (Mead, 1997)。此外，美國學者福山 (F. Fukuyama) 在其新書「強國論」中，指出美國在「九一一事件」之後，自由民主社會（尤指美國）的國家能力被嚴重侵蝕，因此主張應該加強國家的治理強度而非治理範圍。福山「小而強」國家的主張，主要是要強調國家治理能力的重要性，筆者認為福山的此一思維同樣也適用於「地方政府」，地方政府不僅應該建立治理能力，且應該要建立具有治理強度的能力。透過自我能力的建立，夥伴協力關係的發展方為可能。

回到制度面來看，我國縣（市）政府囿於層級節制所加諸的種種限制，因此，在面對許多與地方基層為主軸的政策時，譬如文化創意產業、社區總體營造等政策，往往只能淪為被動執行者；更由於中央與地方制度的不一致，往往造成政府資源的浪費；而民間團體也因為政府無法體察民意，造成政府與民眾的需求產生落差。因此，本文認為中央與地方應該形成一種協力的夥伴關係，其中，夥伴關係形成的前提是地方政府應該要強化自身的職能與治理能力。唯有地方政府具備足夠的能力，在地方事務中才有執行的能力與空間。地方政府在職能建立後，可透過各種策略聯盟之方式形成互利的合作關係。其中，筆者認為「文化創意政策」即是需要中央與地方策略合作的重要政策。縣（市）政府作為政策執行中失去的連結，更應強化本身職能，以扮演國家與民間社會中的重要節點。

陸、參考書目

Mead, Timothy D.

1997, "Federalism and State Law : Legal Factors Constraining and Facilitating Local Initiatives", Handbook of local government administration, New York : 31-43。

Lowndes, Vivien and Helen Sullivan

2004, "Like a House and Carriage or a Fish on a Bicycle : How well do Local Partnerships and Public Participation go Together ? ", Local Government Studies, Vol.30 (1) : .51-73。

F. Fukuyama

2005, 〈強國論〉。台北市：時報出版。

Thomas L. Friedman

2005, 〈世界是平的〉。台北：雅言文化。

呂育誠、許立一

2004, 〈地方政府與自治〉。台北市：空中大學。

彼得.杜拉克

2003, 〈下一個社會臺北市〉。台北：商周出版。

仇桂美

2003 〈全球化與地方化中我國地方政府之組織變革與發展〉,《考銓季刊》, vol.33 : 頁 47-63。

行政院文化建設委員會

2004, 〈文建會文化創意產業地方巡禮論壇 2003〉, 行政院文化建設委會。

呂育誠

1999, 孫本初、江岷欽(編), 〈地方政府管理的理論基礎與定位〉, 《公共管理論文精選》。台北：元照出版社。

呂育誠

2002, 〈地方政府能力提升途徑與中央地方關係再定位之研究〉, 《法政學報》, vol.15 : 29-78。

呂育誠

2002, 〈台灣村里制度定位與功能之研究〉, 《行政暨政策學報》, vol.34 : 85-124。

呂育誠

2004，〈中央與地方夥伴關係的省思與展望〉，《中國行政》，vol.75：29-56。

高永光

2002，〈地方政府研究的理論重構：地方立法權的分析〉，財團法人國家研究基金會。

李雪莉

2005，〈2005年縣市大調查〉，《天下雜誌》。

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》，vol.13：233-268。

張楊乾

2002，〈政府二級化，才是走自己的路〉，《新新聞》，335：47-49。

劉文仕

2001，〈中央與地方關係－議題分析與總結報告〉，內政部－全國行政革新會議。