

The Re-articulation of Culture and Space: A Preliminary Study of the “Regeneration of Historic Sites” Policy

Chih-Hung WANG, Yu-Ting KAO

文化與空間的再連結： 「再造歷史現場」政策初探*

王志弘**、高郁婷***

* 感謝所有受訪者熱心提供寶貴意見，也感謝沈孟穎協助聯絡並參與訪談，以及賴子儀整理訪談紀錄。本刊兩位評審的意見有助於筆者釐清論證，謹此致謝。

** 王志弘，國立臺灣大學建築與城鄉研究所教授

聯絡方式：chihhungwang@ntu.edu.tw

*** 高郁婷，國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士、中央研究院民族所博士後研究學者，通訊作者

聯絡方式：liant.kao@gmail.com

摘要

「再造歷史現場」的預算規模和論述宏圖，乃近年文化保存政策之最。該政策嘗試結合文化資產治理與城鄉空間治理，以歷史現場再造來回應現代生活，連結土地與人民的歷史記憶。本文以批判性文化治理視角探討此政策倡議的淵源與時勢，歸結為「文化與空間的再連結」，並討論其執行困局。作者檢視官方計畫與檔案，訪問產官學界人士，獲得以下發現：首先，再造歷史現場政策有三股淵源，包括既有文資政策、總統選舉白皮書，以及特定人士倡議。第二，既有治理機制難以承擔龐大預算與政策宏圖，強化了多重督導和專案管理趨勢；跨領域和跨層級的治理目標，仍仰賴縣市首長施政風格。第三，產官學界各自的差異邏輯構成內蘊張力的治理場域，體現文化與空間的地方將隨城鄉發展而裂解，但分立的文化治理與空間治理體制難以應對。最後，作者主張，應在公民參與及城鄉意義重造的條件下將治理予以政治化，並邁向文化的基礎設施化。

關鍵詞：文化治理、歷史保存、空間治理、公私協力、基礎設施化

Abstract

Regeneration of Historic Sites (RHS) is accompanied with big budget and ambition topping any other cultural preservation policy of Taiwan in recent years. RHS tries to bind the governance of cultural asset with the spatial governance of both urban and rural areas. It intends to address the contemporary life and to build connections between the land and people's historical memories. This article explores the origin and situation of this policy initiative from the perspective of critical cultural governance, which boils down to "the re-articulation of culture and space", and discusses the difficulties its implementation encounters. The authors examined official projects and archives, and interviewed people from the industry, the government and the academia, and obtained the following findings. First, the RHS has three origins, including the existing cultural asset policy, the white paper on the presidential election, and the advocacy of specific individuals. Secondly, the existing governance mechanisms cannot afford the huge budgets and policy ambitions of RHS, thus strengthening the trends of multiple supervision and project management; meanwhile, the goals of cross-hierarchy and cross-disciplinary governance of RHS actually have to rely on the heads of the local governments. Thirdly, the different logics of the industry, the government and the academia constitute a governance field with inherent tensions. And the place that embodies culture and space also disintegrates with the urban and rural development, but the separation between regimes of cultural governance and spatial governance makes it difficult to cope with those developments. Finally, the authors argue that governance should be politicized under conditions of civic participation and the remaking of urban and rural meanings, and that we should move toward the infrastructuring of culture.

Keywords: cultural governance, historic preservation, space governance, public-private collaboration, infrastructuring

一、前言

「再造歷史現場計畫」是2016年起文化部推動的重大政策，於2017年納入「前瞻基礎建設」的「城鄉建設－文化生活圈建設計畫」（文化部2021）項下而獲得大筆預算。至2021年底，中央政府已投入超過73億元補助縣市政府推動66個計畫，連同縣市政府自籌款，總經費逾104億元（附錄一）。就文化資產保存與再利用而言，這是罕見的巨資挹注，也因規模宏大而引起疑慮，包括經費來源、跨部會整合難度（林上祚2016/07/07），或擔心歷史現場再造不善而淪為改造或斷裂。也有學者提問：為何以縣市為範圍而限縮橫越地理的歷史軌跡，以及過去與現在如何關聯、歷史現場如何界定、暗黑襲產缺席等課題（黃舒楣2016/07/26）。什麼歷史才算數、記憶如何再現、認同如何召喚等難題，令文化保存充滿爭議。

但再造歷史現場計畫的目標不止於文化資產保存與再利用，還須安置於《文化生活圈建設計畫》（文化部2021）中理解。文化生活圈計畫包括：文化保存（包含再造歷史現場及建築保存與再生兩部分）、重建臺灣藝術史、地方館舍升級、地方文化特色及藝文人口培育等四大項目，¹要旨為：

以文化生活圈為核心概念，藉由保存文化、發展地方知識及重建藝術史，深耕地方文化，確保文化多樣性，並以閒置空間再利用的角度切入，持續完善文化設施與展現在地文化活動，提升文化生活圈優質文化服務，落實文化平權。（文化部2021: 14）

值得注意的是，計畫中針對「保存文化資產作為城鄉建設之文化基礎」這項目標的闡述，說明了再造歷史現場的內涵：

將有形文化資產納入國家整體空間治理策略，作為地方城鄉建設的文化基礎，讓歷史現場回應當代生活場域，創造有魅力且高品質的城鄉環境。透過結合文化資產保存與地方空間治理，以軟體帶動硬體，重新連結與再現土地與人民的歷史記憶。另運用當代數位科技，作為人文記憶傳遞的載體，傳承無形文化資產，加速

1 大致對應此四大項目的政策目標是（一）保存文化資產作為城鄉建設之文化基礎；（二）再現地方歷史記憶，建構臺灣藝術史，形塑國家認同與文化情感，累積文化資本；（三）厚植地方文化，發展在地知識，升級地方文化設施，開拓藝文人口，並落實文化公民權；（四）發展地方文化特色活動，與在地文化連結並具有國際視野（文化部2021: 14-15）。

文化資產創意生成，形成**區域性文化風貌**，並輔導鼓勵地方政府納入婦女人才。藉由以臺灣史地為本的**人文地景**，厚實文化創新的底蘊；引入民間自發性文化治理力量，透過公民參與運動的溝通對話，提升與凝聚文化保存意識，以落實厚植文化力，帶動文化參與之目標。（文化部2021: 14；**粗體字**為引者所加）

換言之，再造歷史現場計畫有著鮮明的空間意蘊，呈現於「城鄉建設」、「生活圈」、「地方」、「土地」、「區域」、「地景」及「現場」等詞語。該計畫雖然延續近年官方施政強調的創意、科技、記憶、參與及性別平權等修辭，但重點是整合文化治理與空間治理。

筆者認為，再造歷史現場計畫的豐富空間語彙與接合空間治理的目標，彰顯了重置（re-locating）文化的企圖，這既是將文化重置於空間（地方、土地、現場），也是重新安置文化在公共事務治理機制中的地位。然而，日常生活中的文化與空間本就緊密相依，共構形成生活的所在或場所，也就是地方。地方在工業化、都市化、資本主義化、國家化及其他趨勢擾動下，成為治理的對象，又因為治理體制的分拆（例如拆成文化治理和空間治理，分屬不同部會），才促發了文化與空間如何重新連結的議題。再者，作為治理對象的文化與空間是經過挑選、重塑和建構的，並分化為由治理機制中介的不同次領域，但彼此又有所關聯。例如，文化分為藝文展演、民俗技藝、文創與設計產業、歷史文化資產、族裔語言傳承等；空間則有從建築、城市、區域、全國到國際的不同尺度，以及由各種法規制度框限的治理場域。於是，嘗試在治理上串接如此繁複多樣的文化與空間，並藉此重塑城鄉地方，將牽動再連結的政治（politics of re-articulation）。

文化治理與空間治理的串接，包括文資保存與城鄉規劃的扣接，已是常見政策，像是文化導向都市再生（culture-led urban regeneration）、文化街區（cultural quarter）、文創群聚（cultural and creative cluster）、創意城市（creative city）、遺產經濟（heritage economy）等，以文化手段驅動城鄉發展的策略（王志弘2019），但多是以文化資產為媒介來迎合發展需求。周志龍與辛晚教（2013）倡議有系統地將文化整合於空間規劃體制，

藉此面對都市規劃缺乏文化要素的危機。相對的，黃舒楨（2016）以文化資產為本，主張應該連結文化資產和環境規劃，認為文化資產的物質特性及歷史演變，有利於修正當前規劃過度強調過程、忽略實存、缺乏歷史感等弊端，因而文資保存有助於「賦形」（re-materializing）規劃（ibid. : 236-237）。

然而，臺灣的文化施政（不止於文史與藝術，還涉及教育、體育、媒體、觀光、意識形態管控等）雖然歷史悠久，但中央專責部會設置較晚，而且是弱勢單位。1981年設立文化建設委員會（簡稱文建會；2012年升格文化部），縣市文化局處更是1990年代末以後才成立（第一個是1999年的臺北市文化局）。相對的，空間治理機關如交通部、內政部營建署、經濟部，以及地方政府的工務局、都市發展局或城鄉發展局等，則是相對強勢的機關。再造歷史現場政策嘗試跨越不同公務體制的分歧而結合文化與空間治理，有極高難度。

治理這個公共行政及政治科學界用於超越官僚階層式政府失靈與市場失靈，尋求公共事務之網絡化協作的概念（Jessop 1997; Rhodes 1997; Painter 2000; Chhotray and Stoker 2009），既描述了公共事務向來捲入狹義政府以外多重行動者的現實，也指向民主化社會的公眾參與理想。協作網絡的治理概念有跨域意涵，包括跨越政府、市場和公民社會的邊界，以及跨越不同政府機關轄域，有利於因應當代公共事務的複雜性與跨域流動特質。但跨域越界也意味了鬆動、甚或質疑既有不同領域的組織、慣習及權益認知，因而有其窒礙難行之處。再者，若以傅柯（Michel Foucault 1991）的治理性（governmentality）觀之，治理其實是權力施展，並有自我治理的監控規訓疑慮（Bang 2003; 2004）。在臺灣脈絡中，公共治理還有幾項日趨明顯的特質：政府業務日增但人手（正式占缺公務員及約聘人員）不足，致使委外發包成為常態，眾多事務以公私協力網絡運作；招標、預算核撥與結案期程經常壓縮，導致計畫處於趕工狀態；中央與地方政府間以及同級政府各局處間，經常有本位主義式的不同運作邏輯或慣習，致使協調不易。就再造歷史現場計畫而論，弱勢且難以主導跨領域

協調的文化局處——尤其是隨著文資數量遽增而人手長期不足的文資單位——要在短期內執行大筆經費意味的超額業務，更令這些難題惡化。嘗試以文化引領城鄉發展、培育歷史認同的文資政策，遇上左支右絀的治理機制，成為再造歷史現場計畫的基本張力。

本文嘗試以文化治理的批判視角，初步檢視再造歷史現場計畫，聚焦於其政策淵源、形成脈絡及治理困局，延伸反思臺灣文化治理場域的內蘊張力，並展望在公民參與及重塑城鄉意義（空間發展的結構性邏輯）等政治化條件下，²邁向文化的基礎設施化（*infrastructuring*），也就是令文化成為宛如水電設施般的基本生活支持網絡（王志弘2020）。文化治理不僅是治理文化事務，也是通過文化來治理，因而其界定是「通過文化來遂行政治、經濟和社會場域之調節與爭議，以各類組織、程序、知識、技術、論述和實作為運作機制而組構的體制/場域」（王志弘2014: 75）。根據王志弘提出的架構，文化治理體制/場域的分析涉及四個層次，包括結構趨勢（文化領導權塑造、經濟的文化調節，以及區異階序構造）、運作機制（治理的機構、程序、論述、知識和技術等）、反身自控式主體形構，以及替選力量的接合與衝突（展現為文化抵抗和制度性協商）。本文討論侷限於結構趨勢與運作機制這兩個層次，探討再造歷史現場計畫浮現的歷史條件及治理安排。後文分析基於官方檔案如計畫書、政策簡報檔、立法院質詢紀錄及相關學術文獻。筆者另於2021年9月至12月間訪問政策倡議者、文化部幕僚、地方政府文化局長及文化資產科長、委外的專案管理廠商，以及曾擔任評審的學者等（附錄二），藉此掌握政策形成、執行方式及治理難題。

筆者首先追溯再造歷史現場計畫的三股脈絡，包括2005年《文化資產保存法》（簡稱《文資法》）大幅修訂後，文建會於2006年起推動的「區

² 城鄉意義概念擷取自柯司特（Manuel Castells）的都市意義（*urban meaning*）概念。都市意義是「既定社會中，歷史行動者之間的衝突過程賦予一般城市（及都市分工裡的特定城市）的結構性操作目標」（Castells 1983: 303）。簡言之，都市意義利益與價值有所不同的行動者（社會群體，例如資本家和勞工），在彼此衝突過程中塑造出來的「都市何以存在」的運作邏輯。城鄉意義概念則是將都市意義擴大到涵蓋城鄉整體，指涉城鄉發展的結構性操作目標或運作邏輯。

域型文化資產環境保存及活化計畫」；管碧玲立委於2005年起的立法院質詢及其夫婿許陽明的長年倡議；以及，2015年蔡英文競選總統時的文化白皮書。文化官僚業務、立法委員倡議及選舉政治，這三股趨勢結合促成了再造歷史現場計畫及其主導論述。接著，筆者概述該計畫的治理機制與困境，包括包裹於前瞻基礎建設的特別預算、多重督導與委外專案管理機制、跨局處協調的難題等。最後，筆者延伸探討文化治理場域的結構性特徵，包括：（一）文化既是撬動既有治理僵固性、開關新局的施力槓桿，又是方便挪用、安插各種政績亮點的電源延長線；（二）文化治理機制培植了懷抱理想的「文化公民」與顧慮盈虧的「生意人」的雙重主體位置，產官學差異邏輯的交錯則構成治理場域的內蘊緊張；（三）文化治理實為政治化的場域，經由公民參與及城鄉意義的反思和重塑，文化的基礎設施化或許可能彌合地方中文化與空間的裂解。

二、再造歷史現場政策形成的三股淵源

2015年，蔡英文代表民進黨參選總統，組織了政策白皮書研擬小組，其中包括由鄭麗君擔任召集人的文化政策部分。這份文化政策白皮書彙整了各界文化理想，當時宣傳時濃縮為七大目標和五個亮點計畫，³於蔡英文臉書發布，其中就包括再造歷史現場計畫構想。這是再造歷史現場的名義

3 七大目標是：（一）翻轉由上而下的文化治理：下放資源分配的權力，讓不同領域的文化專業者，透過參與治理的機制，得到合理的資源分配。（二）讓文化為全民共享：訂出一套《文化基本法》，做為文化施政的綱領。並落實文化公民權，讓所有人能夠更平等地接觸文化。（三）確保文化多樣性：確保這塊土地上的不同文化，彼此能對話、交流，維持多元。（四）文化從社區出發：社區是人民生活的所在，也是推動社會轉型的基礎單位，更是培養在地意識、提升公民參與、增進文化涵養的最佳途徑。（五）提升文化經濟當中的文化涵養：要重新檢討文化創意產業，先做好「文化的內涵」，創造了「價值」，才會有經濟產值。（六）給青年世代更豐富的土壤：全面支持創意和新興的表現形式，並運用數位科技，發展文化新媒介。（七）善用文化軟實力重返國際社會：以文化外交，讓全世界重新認識臺灣。五大亮點計畫重點有：在學校推動「美學體驗時數」培養藝術與文化欣賞能力；全面改革獎補助體系，資源分配要有專業者參與，推出輔導計畫和法規保護；以「再造歷史現場」做為「重大公共建設投資計畫」；重振影視音產業；爭取與各國文化單位建立平臺，促成更多國際連結，強化臺灣的文化外交（作者不詳2015/10/20）。

首度納入政策文件，並隨著蔡英文當選而成爲正式政策。2016年，文化部在行政院正式報告再造歷史現場計畫；2017年，再造歷史現場納入前瞻預算而獲得財政挹注。然而，這並非政府首次將文化資產納爲重點政策。文資保存的漫長倡議鋪墊了再造歷史現場計畫的現身，以下分述促成該政策的三股淵源。

（一）將文資定錨於空間：區域型文化資產環境保存及活化計畫

2005年，立法院大幅修訂1982年公布施行的《文資法》，新增重要條文包括：（一）強調文化資產除了保存也要活化（第1條修正）；（二）擴增文化資產類別，在既有的古蹟、古物、歷史建築外納入文化景觀、遺址和聚落等（新增之第三條），並敘明爲了保全文化景觀，得依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等設立特定專用區（新增之34條）；（三）開啓跨行政轄區建置文化資產的可能性，強調若有此情況，主責單位應由地方主管機關商定或由中央政府指定（新增之第五條）；（四）擴大文資指定／登錄和調查過程的參與管道，例如規定主管機審議文資時應設審議委員會、敘明文資之調查、保存和管理維護工作可委由相關學術機構、團體和個人辦理（新增之第6條和第7條）；（五）保障文資產權所有人權益，令容積移轉入法（新增之第8條和第35條）；（六）敘明應設文資專責機構（新增之第11條），爲文建會成立文化資產總管理處之法源依據。⁴

簡言之，2005年的修法回應了文化資產如何整併至建成環境、日常生活，乃至民衆認同的課題，賦予文資更高的戰略性地位，因此須設置專責機構。以此爲基礎，陳其南擔任文建會主委時，於中央政府推動的「擴大公共建設投資計畫」（或稱新十大建設，2004至2008年）中，提出「新十大建設-國際藝術及流行音樂中心」，再於該計畫項下提列「歷史與文化資產維護發展」計畫（簡稱「歷史維護計畫」）（2006至2009年），四年預算約47億元。⁵換言之，文建會在訴求興建旗艦型藝文館舍（如衛武營國家

⁴ 2012年，文化資產總管理處籌備處改組爲文化部文化資產局。

⁵ 歷史維護計畫原四年預算是47億元。2006年編列預算9億、2007年13.35億、2008年14.15億。2009年因擴大公共投資計畫結束，歷史維護計畫最後一年預算改納入年度預算，各項合計編列約1.5億。四年共執行38億元，執行率約8成（行

藝術文化中心)外,也將歷史保存納入重點發展。值得注意的是歷史維護發展計畫的子項目「區域型文化資產環境保存及活化計畫」(簡稱「區域型文資計畫」),強調文資保存應訴諸實質空間規劃工具,藉此與廣泛的建成環境與日常生活整合。以2009年擔任文建會文化資產總管理處籌備處主任王壽來的話來說,區域型文資計畫即通過

整合都市計畫、社區營造的手法來促使文化資產從點發展成面的保存……用以聯結區域內的有形及無形的文化資產,並透過社區民眾的參與來達到永續活化的目的。(謝瑞隆、簡嘉緯2009:3)

補助對象包括地方政府和社區組織,四年共核定51項規劃案、39項執行案和64項社區及民間組織案(謝瑞隆、簡嘉緯2009:3)。

總之,試圖整併文資保存和建成環境,結合文化保存與空間發展,並納入國家級政策、挹注特別預算的作法,始於2006年的區域型文資計畫。但究竟區域型文資的內涵為何?學者林會承依據文資法而如此定義:區域型文資

大體上包括了「文化資產保存法」第三條之分類中的聚落、文化景觀、遺址、自然地景四類。其中之「聚落」,係指「人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物及附屬設施群」……「包括原民部落、荷西時期街區、漢人街(莊、城)、清末洋人居留地、日治時期移民村、近代宿舍及眷村等。」(謝瑞隆、簡嘉緯2009:23)

實際上,在成果專輯中,各縣市政府的執行標的確實以「族群聚落」為主,而且若是洋人和閩客意象城鎮便稱為「街區」,原住民群居處則稱「部落」。如「臺北縣淡水鎮歷史街區」、「新竹縣北埔鄉歷史街區」、「彰化縣鹿港鎮歷史街區」、「高雄縣鳳山市歷史街區」、「屏東縣排灣部落」、「花蓮縣光復鄉大巴壟部落」、與「澎湖縣馬公市歷史街區」等(謝瑞隆、簡嘉緯2009:64-5)。於是,區域型文資的實踐成果主要是「聚落」保存與活化。

值得注意的是,官方詮釋中的另一個常見字眼「場域」。官方論述敘明區域型文資計畫旨在「喚起愛鄉意識」,試圖

政院主計處 2006, 2007, 2008, 2009)。

推動臺灣一些歷史文化場域的設施物、街道、街角等之整頓，保存、活化臺灣重要古蹟、歷史建築、傳統聚落、舊城區、歷史街道等場域（site）環境，促使居住其中的民眾可以認同、參與文化資產的保存」（謝瑞隆、簡嘉緯2009: 10）。

為區域型文資計畫制定的《95年度區域型文化資產環境保存及活化計畫補助作業要點》（2012年5月廢止，另以《文化部文化資產局文化資產區域環境整合計畫補助作業要點》取代）第1條也表明，其用意是「針對臺灣重要古蹟、歷史建築、傳統聚落、舊城區、歷史街道等場域（site）環境，進行完整性之保存維護」（文化部2012）。最終，謹慎加註英文“site”的場域一詞，成為2009年官方出版的成果刊物主標題，即《臺灣歷史文化場域的新體驗》。與此呼應的是，2016年的再造歷史現場計畫，英文也採用“site”（再造歷史現場的官方英文是Regeneration of Historic Sites）。

2009年，原編入特別預算的歷史維護計畫第四年經費改納入年度預算，歷史維護計畫此後成為文資局的常態計畫，接續有第二期（2010至2013年，後延長至2015年）、第三期（2016至2019年）和第四期（2020至2023年）。於是，區域型文資計畫改變名稱，或分散至歷史維護計畫項下的不同子計畫，但大致可以辨認延續其概念者，包括「歷史文化場域保存活化計畫」和「有形文化資產管理體系計畫」（第二期）；「文化資產多元永續發展計畫」、「古物遺址及水下資產活化發展計畫」和「文化資產跨域發展計畫」（第三期和第四期）（粗體字為作者所加）。事實上，多元永續發展、水下資產活化和跨域發展計劃，就是第三期和第四期歷史維護計畫的全部內容。它們皆強調非單點式的保存和活化、擴張文資的地理疆界，並鬆動轄區劃分。文資之空間向度的凸顯，從「區域型文資」、「場域」（site），以迄再造歷史「現場」，即使用詞不同，但內涵實為一脈相承。

此外，2006年的區域型文資計畫也已呈現了後來再造歷史現場計畫令人印象深刻的繁複機制，以及這些機制與公部門外部組織、團體或個人的密切關係（承襲2005年《文資法》新增第6和第7條）。譬如，區域型文資計畫屬於競爭型計畫，邀請專家學者研擬補助辦法、建立競爭性

評選程序、管考機制，並以「滾動式」原則檢討經費執行成效；針對計畫核定之縣市區域，文建會委外（包括民間工作室、學術機構、學會及基金會）在北中南各地辦理五場面向社區及民間組織的說明會，鼓勵地方組織提出「參與性」計畫；成立「社區及民間組織輔導團」，輔導在地居民；委外編寫《文化資產環境保存及活化操作策略研究作業指南》及辦理「區域型文化資產實務研習計畫」，令公部門承辦人員和社區民衆更理解計畫精神；委外建置「區域型文化資產交流入口網」；邀集國內外專家學者交流經驗，並委外翻譯有關區域環境保存及活化的日文書籍五冊；委外進行「區域型文化資產環境保存及活化計畫中長程規劃研究案」等（謝瑞隆、簡嘉緯2009: 52-61）。這些操作機制和程序，在日後的再造歷史現場計畫中幾乎都再度現身。

不過，區域性文資計畫開啓的文化資產之空間向度擴張，就成果而言比較傾向於懷舊想像。譬如其無形文資常訴諸已逐漸脫離地方經濟生活的傳統技藝、產業及生活方式（如傳統製紙和浣衣空間），或被賦予僵固族群符號的物件（如客家擂茶和柿餅）。屬於有形文資的街區建築，則多修復為遠離現代住居型態的傳統樣式。尤其在人口已然流失的鄉村聚落，這種操作如何將文資整併至日常生活，而不致淪為純粹的展示立面或觀光展演，頗具挑戰。簡言之，族群化、僵滯、懷舊式聚落想像，令部份區域型文資帶有濃厚的緬懷鄉土民俗意涵，但不見得能融入當代生活。2016年的再造歷史現場計畫雖然部分延續了區域型文資計畫，卻冀望開創出不同的路徑。

（二）以文資推動空間治理：從總統選舉白皮書到再造歷史現場計畫

相較於區域型文資計畫以「聚落」為實質空間範疇，並將文資定錨於聚落空間，再造歷史現場計畫訴諸「城鄉建設」，並賦予文資經營更積極的促動角色。李宜修是參與2015年文化白皮書討論、並負責記錄的幕僚。他受訪時認為，推出再造歷史現場這個結合文資保存、歷史意識及城鄉建設投資的大型計畫，有特定脈絡和考慮。首先，2016年《文資法》第二次大

幅修訂，但文化界仍對文資保存理想與現實的落差迭有批評，新政府必須回應。其次，旗艦型文化建設（臺中歌劇院、高雄衛武營、流行音樂中心等）多已興建完成，或計畫已核定正在施作，後續文化部建設經費（資本門）需要另有出路，例如投入文化資產維護。李宜修指出，2016年政黨輪替前的文化部長洪孟啓，便已提到可以將文化部建設經費轉用於文資修護。此外，當時文資業務面臨挑戰，也要有突破性政策來扭轉。就此，李宜修歸納了五點：一、許多建築型文資保存下來後，在城鄉環境中到底要做什麼，缺乏仔細考慮；二、維持文資耗費甚鉅，必須有令維護經費持續流入的機制；三、某些具潛力的文化資產，特別是當代建築，因區位極佳而有開發壓力，但缺乏保存機制來彌補不予開發的機會成本；四、文資保存的民主正當性不足，也就是難以說服民眾同意保存；五、過去文資多處理單棟建築，但是整片的舊街區、現代建築及工業文化資產等，皆與未來城市發展息息相關，卻缺乏處理機制（李宜修，訪於2021年9月16日，臺北市）。

在李宜修彙整的文化白皮書文稿中，還指出以下問題：文化部文化資產局業務預算不足以因應需求；文化部及所屬機關缺乏編制，難以妥善管理補助縣市政府之經費，並提供技術支援；個別文資管理單位雖然也有相關預算，但欠缺整體策略與跨部門、跨層級的協調，且個別管理單位限於組織編制、經費性質和本位心態，致使相關預算無法如期足額編列；文資保存政策多為因應輿論的搶救訴求，重點是單點、建築技術式的修復，忽略後續維護和營運計畫（參考自李宜修提供之非公開稿件）。

顯然，儘管2006年區域型文資計畫即倡議將文資活化並結合於民眾生活，也強調跨轄區合作，但成效有限，以致十年後再造歷史現場計畫仍以整合文化資產保存和城鄉發展，令文資持續參與日常生活為重大課題。然而，相較於區域型文資計畫旨在令「民眾可以認同、參與文化資產的保存」（謝瑞隆、簡嘉緯2009: 10），再造歷史現場計畫更強調「未來城市發展」，並聚焦於現代建築和工業文化資產這類更能與「當代」生活扣接者。在李宜修提供的文化白皮書初稿中，主張「文化資產既是人民生活空間的一部分，也應被視為一種基礎建設，是空間治理的重要環節」（參考

自李宜修提供之非公開稿件)。⁶這樣的陳述透露出不再一味強調文資保存重要性，或在此基礎上倡議一併整治周圍環境，而是反過來，認為合宜的當代空間治理必須有文資保存為基礎——環境品質不再是文資的配套，而是目的本身，文資則是其工具。空間不再僅以零散詞彙四處現形，而是被賦予「空間治理」的統合想像。

不過，有鑑於既有體制難以實質提升跨局處合作，白皮書倡議在「歷史街區與傳統聚落保存條例」尚未立法前，由國家發展委員會來整合跨部會資源以利推行文化資產與空間治理的結合。據此提出的構想名為「城市之光計畫」，包括建立文化街區與聚落經營機制、指標性歷史景觀重現，以及以文化帶動當代建設的「臺灣建築展」等三個方案。城市之光計畫名稱雖然未見於後來的正式政策，但其理念已部分融入再造歷史現場計畫。最後，在城鄉歷史現場再造的成果上，長期構想是建立「臺灣文化之路」，也就是全國性的文化資產主題旅遊路線，運用智慧城市、高速網路、虛擬實境等技術，「使土地和人民的記憶，得到更進一步的發揚，又能向全世界展現臺灣的文化魅力，甚至能夠促進臺灣觀光的發展」（邱上嘉、黃妙婉2018: 6）。

當再造歷史現場計畫隨著民進黨取得中央執政權，成為文化部政策並納入前瞻基礎建設的文化生活圈計畫後，其理念論述就轉換為正式文書，包括前文提及的《文化生活圈建設計畫》以及因應特別預算而制定的《文化部再造歷史現場專案計畫補助作業要點》（2018年公布，2020年修正）。此要點作為執行政策的正式依據，特別於第2條詳列了三項政策目標，第3條列舉四項核心理念。⁷

6 此處將文化資產視為生活空間和基礎建設，是空間治理環節的說法，接近王志弘（2020）提出的「襲產基礎設施化」（heritage infrastructuring）概念，亦即將文化歷史及其保存理解為人民每日參與其中、不斷拼裝縫補的基礎設施化紋理，也是於日常實作中守護與維持的生活支持網絡。不過，王志弘更強調此文化（襲產）基礎設施和生活支持網絡，應著眼於改變都市治理的發展主義框架，並通過參與來達成城市權（right to the city），創造新的都市意義（ibid.: 125）。

7 三項政策目標為：（一）透過以文化資產為核心的空間策略，創造有魅力且高品質的城鄉環境。（二）藉由以臺灣史地為本的人文地景，厚實文化創新的底

這些形諸法規的政策理念，將文化資產與城鄉空間發展整合，並在習見的歷史傳承外，凸顯文化生態、社會參與、科技應用、多元用途，以及當代生活等概念，確實是力求創新的政策，試圖突破早期文資保存業務的限制。然而，再造歷史現場的宏圖能否有效執行，仍仰賴既有的政府機關、制度、法規、程序等具體治理機制，在開創新局之際，也可能形成困境，後文將再作探討。在此之前，筆者要進一步釐清再造歷史現場概念如何蘊含了鄉土意識與環境改良的雙重文化重置意圖。為此，我們爬梳首度提出「歷史現場」一詞的許陽明與管碧玲夫婦如何逐步將其理念建制化，但也仍面臨既有文資體制的侷限。

(三) 「歷史現場」的雙重意涵：本土意識培育與城鄉環境改善

2005年4月19日，管碧玲立委於立法院質詢教育和文化政策時，倡議「建構臺灣歷史不可荒廢的歷史現場」，提出42個場址供參考。⁸她指出：

當國家發展的軌跡可以讓我們觸摸到時，國家的歷史建構才算完成，臺灣發展的軌跡必須透過文化建設，營造成為活生生的歷史及文化觀光核心。（立法院2005: 194）

這裡所說的觸摸得到，是指具體留存或復原的歷史建築、構造物、遺

蘊。(三) 結合科技與文化資產，擴大文化資產的應用場域，建構具深度的加值內容。四項核心理念為：(一) 文化資產整體策略的治理思維：「文化治理(cultural governance)」決定了文化的深度，而文化的深度則能夠決定城市的意象與願景，「再造歷史現場」，強調以文化治理帶動城鄉發展，而非單點、單棟或片斷的文化資產保存。(二) 復育文化生態以軟體帶動硬體：深化連結土地與人民的歷史傳承，重現與再現歷史記憶，透過軟體帶動硬體的規劃，將文化價值與當代重新連結，其重點在於復育文化生態，而非一味復舊。(三) 文化資產的公民運動：透過社會參與及不斷累積對話，期望帶動在地人文歷史及形塑文資意識，共同型塑文化資產的保存意識。(四) 文資空間的歷史連結與多元想像：「再造歷史現場計畫」將歷史場域活化再利用，在承載歷史記憶及文化脈絡時，更思考空間用途的多元想像，透過文化治理，使歷史文化記憶與脈絡重新連結當代、在地生活的需求（文化部2018）。

⁸ 42個場址（見附錄一）依時間排序，命名為大航海時代、鄭氏王朝、清治時代/成立政府、面對世界、抵禦外侮、政權交替、日治時代/現代政府等七個階段，場址主要包括城堡、廟宇、城門、官衙、外國領事館、砲臺、古戰場、日治總督府及州廳等建築，最晚的是1940年的臺北市役所，大多數當時已指定為古蹟。換言之，這些項目已是公認的歷史場址，涉及臺灣政權更替與社會變遷的重大事件，傳達了特定歷史意識。這些場址後來陸續增補，2013年提列74個，2021年多達111個，也納入戰後階段（名為：邁向民主）（立法院2021b: 52, 63）。

址等場景或現場，既能培育本土歷史意識，又是文化觀光題材。42個項目雖然多已指定為古蹟，但欠缺維護和經營構想。管碧玲說：

本席送給主委這42個東西，就如同教育部以臺灣教材改革建構臺灣歷史一樣，希望主委以文化建設觀點、有力量的大計劃來建構臺灣歷史。希望主委極力爭取，如果這42項寶貝需要300億元經費的話，只要一年、二年、三年，臺灣這些不可荒廢的歷史場景就可以得到很好的照顧，在文化觀光部成立後要爭取全世界觀光客來臺時，靠的就是這些具國際競爭力的歷史場景的現場展現，臺灣發展的軌跡將因此深入人心，我們也不必再計較教科書中是否應有50%的文字與否了。（立法院2005: 194）

這裡的脈絡是時任教育部長杜正勝推行本土化教育，擬增加國中小九年一貫課程有關臺灣時空的教材比例至五成。管碧玲憂慮此政策過快實施，將對國民中學基本能力測驗考生造成衝擊，並提出歷史現場概念為對照，指出活生生的現場更有助於臺灣歷史建構，還能作為景點以利發展。管碧玲在此提出的文化建設、大計畫及300億元預算等構想，可說是10年後的2015年總統選舉文化白皮書中，以重大公共建設投資推行文資政策的先驅之一。

管碧玲的質詢資料出自其團隊，重要人物是她長年投入歷史保存，包括推動2016年《文化資保存法》修訂的夫婿許陽明。許陽明曾參與2015年總統選舉白皮書的建言，並將歷史現場概念帶入而有了日後的再造歷史現場計畫名稱。不過，許陽明深入文史保存事業的契機，要從2005年管碧玲於立法院提出歷史現場概念再往前推10年，亦即1995年北投溫泉公共浴場保存運動。許陽明後來撰寫《女巫之湯：北投溫泉鄉重建筆記》（2000）詳述這段過程。他提到1994年，北投國小有四位教師正規劃鄉土教育，嘗試尋找北投溫泉公共浴場位址，同時逢甲大學建築系學生陳林頌正以北投溫泉谷地為畢業論文，並已測繪公共浴場平面等資料。當時管理該房舍的臺北縣政府擬將浴場改建為公務人員遊憩中心，加以後續北投纜車興建爭議，引發保存危機而促成1995年起的北投浴場保存運動。時任國大代表的許陽明，遂與甫成立的北投地方團體八頭里仁協會合辦《北投社雜誌》，與社區往來密切，並協助處理北投浴場保存事宜。1995年12月，許陽明請臺灣大學地理系教授周素卿擔任北投社顧問，周素卿則引介當時在臺灣

大學建築與城鄉研究所擔任助理的陳林頌（後就讀該所碩士班），並送來他的逢甲大學畢業論文（許陽明2000: 37-44）。陳林頌後來擔任管碧玲立委辦公室副主任，協助各地文史調查，也擔任管碧玲和許陽明任發行人的《生活環境博物園雜誌》總編輯。許陽明受訪時將他從事文資保存的源頭，歸諸北投浴場保存運動及陳林頌的協助：

我們這些概念的肇始者，也是貴所的高材生林頌，他那時候大學四年級，去北投公共浴場，所以來找我們。我北投人，我以前常在那裡玩，我根本不知道是什麼，後來因為都關注政治，根本沒有去關注這些東西，所以他來以後才整個知道，後來又把北投區一些有關溫泉的古蹟全部指定……源頭是北投，再源頭就是大四的學生。（許陽明2021/10/01）

許陽明受訪時提到「現場」的內涵，除了是保存文化資產、培育本土歷史意識外，更涉及城鄉環境整理，以達成改善生活和吸引觀光的目的。簡言之，就是運用歷史文化來確保環境品質，要將「環境美化當作國家基礎建設來進行」，從事減量建設，不惜拆除影響歷史景觀的違建、甚至拆掉擋住臺南孔廟歷史角度的緊臨校舍。許陽明指出，「現場」這個概念跟單純的單棟古蹟不同，因為「現場很重要，不是這一棟建築，周邊環境亂七八糟的，那一點價值都沒有，也就是污辱這個歷史。」順此，他進一步指出，除了要重視歷史現場周邊環境氛圍的塑造，也要重視日常生活空間如街道的美化，彰顯他將歷史現場與城鄉環境改善結合的主張：

我還有一個概念，要把街道的立面，街道當公園來經營。現在我們只注重公園，弄得很漂亮，我說街道跟公園一樣重要……而且把它當作國家重要的基礎建設……像蓋一條高速公路、一個機場一樣的東西……當作國家政策，基本、基礎建設，街道要當作公園來經營。……過去幾十年，我們追求民主自由，但之後不夠了，要法治。法治之後還不夠，還要健康跟美麗。所以我現在做了這些東西……要讓國家美麗。（許陽明2021/10/01）

於是，相較區域型文資計畫的“site”（場域），許陽明所稱的現場意義更豐富，具有雙重內涵：既是以歷史文化主題來美化整體城鄉環境，也是讓人們可以在現場實際經歷以便滋生歷史意識和認同，許陽明受訪時說：「一個是物質建設的，一個是自我認同的部分。」某個意義上，這與文化導向都市再生概念類似，但操作上的規模或格局更大，既涉及國族歷

史意識建構，也涉及城鄉環境建構，許陽明稱為「國家建設」；歷史現場可以帶動認同及熱情，也是他投身推動的熱情之所繫：

我這個現場，歷史現場背後還有國家建設概念，基礎國家建設。不是一個歷史控、歷史癖好者，我不是這樣的。我常講你們這些年輕學者，要帶學生去現地，要有認同的對象，不要當中立的學者，要有認同的東西。沒有認同，就沒有熱情了。我們為什麼有這種熱情？就是認同，想要讓它實現，會從政，會想要把自己的想法實現出來，都是有熱情的。（許陽明2021/10/01）

許陽明擔任臺南市副市長期間（2002-2005），曾以職務之便指定了衆多文化資產，且因阻擋開發而自認得罪不少人。值得一提的是他當時推動「安平港國家歷史風景區」，已有再造歷史現場計畫的影子。他認為「安平是臺灣第一村，是大員，臺灣這名稱是由那裡來的，臺灣第一個漢人聚落，也是臺灣跟世界真正有個大交流的地點」，遂提出安平港國家歷史公園的概念。

陳水扁當選總統後首次去臺南時，許陽明替陳水扁撰寫致詞稿，將安平港計畫寫入而成爲總統承諾後，他便去找經建會副主委張景森及行政院副院長游錫堃協調，初步獲核定4.5億元經費，才開始計畫，最終獲得總經費約30億元。他提到：「安平港國家歷史風景區，我們就這樣來的，沒有計畫只有概念，我用概念就要到30億」（許陽明2021/10/01）。這裡當然不是指這處歷史風景區建設毫無計畫，而是爲了凸顯相較於當時已有的衆多國家風景區，許陽明首度將「歷史」納入主題，將許多史蹟串聯成爲塑造歷史意象、帶動觀光及城鄉發展的題材。其實在此之前，臺南市政府已將衆多古蹟和歷史建築相互串接而提出八座文化園區，是結合歷史景點與觀光發展的概念雛形。安平港國家歷史風景區便是其中安平文化園區的擴大建設，範圍達467公頃。

大約同一時期，管碧玲在高雄市府擔任新聞處長（2000-2002）和文化局長（2003-2004），也致力文資指定。她於2021年質詢時，細數她與團隊歷來的文資推動工作，包括自北投溫泉鄉史蹟以降協助指定99件文化資產、推動文資法修訂、提出再造歷史現場概念等（立法院2021b: 51）。管碧玲在質詢中指出：

文化資產的保存其實不是用一個點，而是一個面、一個面向，當我們要用一條線、一條軸線或者一個面來保存的時候，本席修了文資法第四條第二項，也就是我去創造一個它很可能是複合式的，有時候可能是歷史現場，有時候很可能只是一個文物，有時候可能是古蹟，有時候可能是自然地景，它可能是複合式的、跨行政區的文化資產的指定方式，**我們去講一個故事的時候，它的歷史角度可以更高、更宏觀去看一個更大的故事內涵來瞭解我們的歷史**，所以我修了這一條。(立法院 2021b: 51；粗體字為引者所加)

這裡是指2016新版《文資法》第4條第2項提及的系統性或複合性文化資產的指定或登錄：

前條所定各類別文化資產得經審查後以系統性或複合型之型式指定或登錄。如涉及不同主管機關管轄者，其文化資產保存之策劃及共同事項之處理，由文化部或農委會會同有關機關決定之。⁹

但立法院法律系統網頁上註明的該項異動理由是：

原條文第三項之規定目的，應係指文化資產涉及不同主管機關管轄者，其文化資產保存之策劃及共同事項之處理，即由文化部或農委會會同有關機關決定，爰予修正相關文字。¹⁰

換言之，官方強調文化資產涉及不同主管機關管轄時，這些機關應協同策劃和處理，而不是管碧玲在意的該項前段之系統性和複合性資產，亦即將不同類型文化資產統合於一個主題下，並凸顯其系統性作法。這也是許陽明等人倡議的歷史現場主張，但以文資指定的地位來予以保障。

管碧玲團隊在歷史再造現場計畫於2016年正式啓動後，便送出協助爭取的高雄「左營舊城見城計畫」和「興濱計畫－哈瑪星港濱街町再生」兩案，是第一期較早通過的案件，也都獲得後續第二期經費（立法院2021a: 245-246）。但是，雖然屏東縣已有管碧玲團隊協助爭取的「牡丹社事件再造歷史場域計畫」獲補助（第一期2018-2021；第二期2021-2024），但她於2021年3月12日質詢稱：

⁹ 〈文化資產保存法〉。2016。Retrieved from: <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0%5E0C81C0180660030C81C018CB60038C89DC18A660134C81E41906> on Aug 27, 2023.

¹⁰ 2016年7月12日《文資法》異動條文及理由，見《立法院法律系統》（<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00227B603D16000000000000000014000000004FFFFA00^02901105071200^000000000000>）。

本席推動的「系統性與複合性的文化資產保存」，修正至今尚待有力地推動，故本席要求此一示範性提案之審議：「重要史蹟牡丹社事件之相關空間與設施」國家級文化資產指定登錄提案，¹¹請文化部辦理文資審議。（立法院2021a: 246）

她於2021年11月12日質詢時更指出：

如果從八瑤灣事件開始算起的話，牡丹社事件今年是150週年的紀念，我多麼希望今年我們就用牡丹社事件的系統性、複合性的古蹟指定方式，來創造這一條文資法修法以後的第一個案例，可是我踢到鐵板。文資局告訴我：不行，法律現在授權還不夠，我們要等修法，修完法以後，我們去弄施行細則，才可以來做。（立法院2021b: 52）

這裡凸顯了現行文化資產治理機制的難處，也就是大範圍、跨領域、跨行政區包裹文資指定的困難。即使2005和2016年兩次修法豐富了文資定義與跨局處協調的可能，定位於城鄉發展的再造歷史現場計畫也已獲得大筆經費，但只要仍以《文資法》為依歸，就意味著獲得文資身份是唯一施力途徑，必須先獲得文資身份，方能通過再造歷史現場計畫來主導城鄉發展；但在此同時，一旦獲得文資身份，卻也可能受限於既有法規而限制發展可能。再者，管碧玲團隊提出的系統性文資，她舉例包括全臺灣的砲臺、燈塔，以及「海陸文明交會」的大歷史故事等，應予以系統性指定（立法院2021b: 57）。這樣的大歷史故事觀念，其實超越了文化部文化生活圈建設計畫的概念，因為生活圈實際上仍是以縣市或更小地區為單位，而跨轄區指定儘管有法源依據，除非有中央主導，否則實務上很難推動。

總之，文資治理機制本身的架構和慣行，不易承擔文化治理與空間治理的串接任務，遑論由文化機構來主導。隨著文資的空間向度逐漸擴大，進而翻轉成為治理目的本身，文化資產的置入場域也從懷舊的族群聚落，擴展為放眼未來發展的當代環境。但是，如此任務已經遠超出文化資產的框架。立足於既有文資法規、行政和想像，卻又嘗試超越此架構的再造歷史現場計畫，遂充斥著治理場域的張力。雖然文資官僚與學者共築的區域

11 管碧玲所提「重要史蹟牡丹社事件之相關空間與設施」包含大日本琉球藩民五十四名墓、西鄉都督遺跡紀念碑、忠魂碑、日軍討蕃軍本營地紀念碑、明治7年討蕃軍本營地、龜山、車城鄉保力村楊家祠堂「弘農堂」、射寮海灣、石門古戰場、八瑤灣、高士祠舊址等，部分已有文資身分（立法院2021a: 253-258）。

型文資計畫基礎、立委與黨政要員的長期倡議，以及總統競選的政治時勢，共同促成了再造歷史現場計畫，但此宏圖仍需具體的治理機制來實現。接下來，筆者將檢視其特別預算與多重督導的治理框架、公私部門交纏的專案型態，以及跨局處合作成效，勾勒政策施行的困局。當然，再造歷史現場計畫的治理機制乃鑲嵌在臺灣更廣泛的國家－社會關係轉型中，而非此項文資計畫獨有。

三、再造歷史現場計畫的治理機制與執行困境

(一) 特別預算與多重督導的治理框架

再造歷史現場計畫原擬在「歷史與文化資產維護發展」第三期（2016-2019）經費（中央政府47億元、地方政府配合款17億元）下，以有形文化資產的空間治理為核心概念提出「再造歷史現場示範計畫」，預定以此為先導，在行政院文化會報成立，強化跨部會協調機制能力後，修正未來文化資產政策的執行策略（文化部2016/07/07）。2017年4月5日，行政院核定「前瞻基礎建設計畫」（行政院 2021: 1），以《前瞻基礎建設特別條例》執行四年4,200億元特別預算，期滿後若立法院同意，可以在不超過前期預算規模及期程下再提四年4,200億元預算）（邱上嘉、黃妙婉2018: 7）。再造歷史現場計畫遂納入其中的城鄉建設之文化生活圈建設計畫，獲得約100億元經費。

特別預算法源是《預算法》第83條：「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭。二、國家經濟重大變故。三、重大災變。四、不定期或數年一次之重大政事。」這是一般機關預算及預備金外，另行籌措（如舉債）的預算。但是特別條例的預算可以排除《公債法》每年度舉債不超過歲出總額15%的流量管制，以及《預算法》23條的經常門贖餘得移作資本門，但反之不能的限制，將特別預算用於經常門（葉瑜娟2017/06/13）。在「九二一震災災後重建特別預算」後，政府幾乎每年都編列特別預算，¹²致使原應屬臨時性的特別預

¹² 近年以特別條例頒定的特別預算，除了前瞻基礎建設，還有海空戰力提升計畫

算，在追求政績、擴張財政支出下有常態化趨勢（游亦安2011），引起舉債過度、缺乏監督、敗壞財政紀律等批評（陳貴端2021/09/29）。

再造歷史現場計畫在特別預算架構下，制定《文化部再造歷史現場專案計畫補助作業要點》，明訂計畫目標、理念及策略，以及補助對象、項目、經費比例與上限、提案和評選規定、申請和審查程序、撥款、考核評鑑等。重要規定包括：以直轄市和縣市政府為提案單位和補助對象；明確規範提案內容（第6條第2款：強調資源整合及清楚明確的願景，從事跨局室和跨領域合作模式，並列示了七種方向）及評選原則（第9條：包括與既有其他計畫結合的套裝計畫、配合空間治理策略；具整合性、系統性、串連性；實現歷史記憶；落實公共參與；具計畫管控、教育和推廣機制；有可行之經營管理方案及績效指標或自償率等）；補助經費依縣市政府財力分級（第一級至第五級，中央政府分別補助35%、60%、70%、80%和90%，但為強化地方政府文化資產保存責任，工程經費補助上限為兩億元）。

為確保地方政府提案符合計畫理念，除補助作業要點中規定縣市政府初審和文化部文資局複審前，應由文資局召開地方主管局處首長和相關人員出席的「協商會議」，以及檢討計畫實施成效和預算分配的滾動式原則（文化部2018），文化部還制定《文化部補助地方政府再造歷史現場專案計畫輔導考核實施方案》（文化部2017），成立文化部聘任的專案計畫顧問團，以及委外辦理的專業分區輔導團（圖1），以確保政策落實。具體訪查和輔導事項（實施方案第三條）有：計畫整體論述是否將文資價值結合重要空間與區域治理策略，具整合性、系統性及串連性而有助於歷史記憶再現；基礎資料蒐集與調查；組織運作的垂直水平整合；在地參與和人才培育；建立美學與技術落實的有效策略；計畫執行品質控管；計畫目標達成率檢視；執行困境及尋求文化部協助事項等。

此外，輔導考核實施方案也規定地方政府須建立由一級長官召開的跨

採購、嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興、新式戰機採購、穩定供水、水患治理、莫拉克颱風災後重建、振興經濟擴大公共建設、基隆河流域整治、擴大公共建設投資、振興經濟消費券發放等。

局處協調機制，成立專案管理機制（中心），還要每月將進度、問題和解決方案填報到文化部委託建置，既是資料庫、也是成果網站的「再造歷史現場專案計畫資訊輔導平臺」，由輔導團與地方政府將實地訪查記錄和成果紀錄登載其上。實際上，地方政府的專案管理中心也是委外執行。於是，除了文化部文資局及地方政府的文化局處，還有委外的專案管理、資訊輔導平臺、輔導團和各子計畫廠商，以及文化部聘任的顧問及評審。若牽涉到文化資產指定和登錄程序的案件，另有文資審議程序的外聘審查人員。這些人員和程序構成了複雜的治理機制（圖1）。

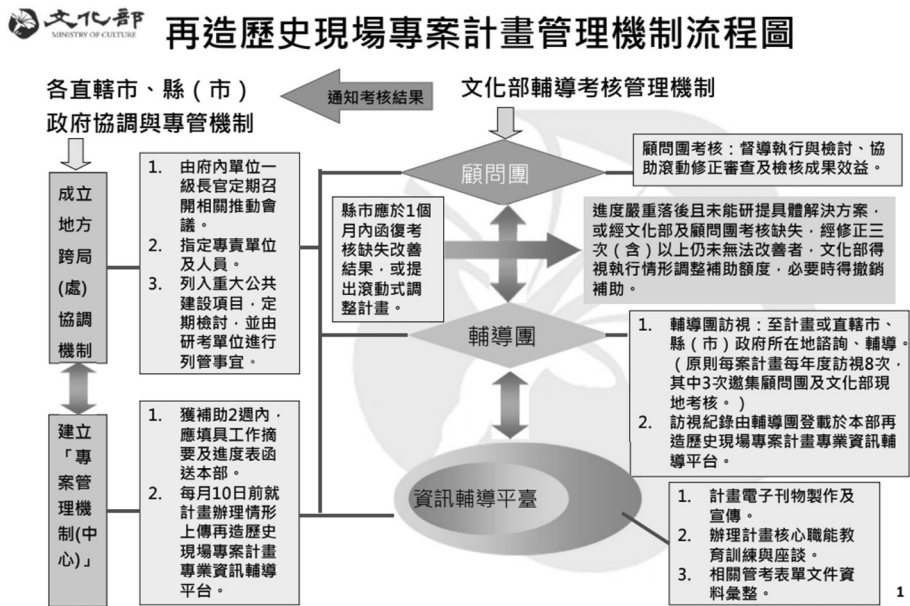


圖1 再造歷史現場專案計畫管理機制（資料來源：文化部2017）

綜上觀之，再造歷史現場的繁複機制在區域型文資計畫已有前例可循，但程度更甚，最大差別在於此次中央政府的補助與輔導對象僅有地方政府，不再有社區組織，呼應其訴諸「國家基礎建設」層級的設想。但與此同時，不論中央或地方，委外學術機構和民間廠商執行計畫，成為重中之重的操作模式。換言之，國家計畫聚焦的社會角色，從區域型文資時期的地方社區，轉變為國內「廠商」。

再造歷史現場的複雜度還展現在論述上。爲了令公部門承辦和多樣的計畫參與者瞭解計畫精神，跟區域型文資計畫一樣，文化部委託編製《再造歷史現場專案計畫理念與執行參考手冊》（簡稱「參考手冊」）（邱上嘉、黃妙婉2018）。除了依時序簡介已通過的各計畫，說明操作方法、輔導機制和願景目標，也專章說明了核心理念，附錄中另收錄林崇熙與吳密察針對再造歷史現場專案的意見。然而，這本參考手冊雖說是闡述理念，也延伸出其他觀點，致使概念日益繁複。例如，書中除了引介結合文化治理和空間治理、整體性和系統性、凸顯人民與土地歷史記憶、公共參與、運用科技的文化再現等論述，還提出既定政策少提的「地方感」和「場所精神」塑造。書中並詮釋各種空間概念，如傅柯的異托邦（heterotopia）、列斐伏爾（Henri Lefebvre）的空間生產（production of space）、索雅（Edward Soja）的三元空間辯證，也提及涂爾幹（Emile Durkheim）、巴舍拉（Gaston Bachelard）、高夫曼（Erving Goffman）、海德格（Martin Heidegger）、紀登斯（Anthony Giddens）、哈維（David Harvey）等學者的片斷觀點，最後導向場所精神的詮釋（邱上嘉、黃妙婉2018: 91-103），卻有曲解或混雜不同社會科學認識論立場之虞。

又如林崇熙在參考手冊附錄中申論計畫總體論述和方略，提出他對臺灣文化主體性的理解，將其安置於後殖民情境的反思，主張超越兩岸三地格局，尋求世界多元文化互動下的主體定位。他以「文化生態」概念詮釋文化資產的系統性，主張以令人感動的故事促使文化資產脫離舊生態，導向抽象思維、普世價值及精神，再通過面對當前及未來的問題解決，來建構以認同爲基礎的文化資產之新文化生產（林崇熙 2018: 163-172）。於是，林崇熙提出了比再造歷史現場計畫結合文化治理與空間治理的理念更寬廣的藍圖，嘗試以文化戰略來建立臺灣文化主體性、地方文化自信，並以文化生命力來解決社會問題（ibid.: 175）。然而，林崇熙寄予文化更積極深遠的創建力量，卻也因此疏遠了當前文化治理場域的特性，益加凸顯了理想和現實的鴻溝。

誠然，理念和方法需要多方闡述，也可以延伸演繹，特別是兼具建立

歷史意識和發展城鄉環境這兩項艱鉅目標的政策，正因龐雜而有待多方斟酌。不過，既反覆申論又衍伸歧出的政策論述、複雜且多重委外的督導機制，加以短期內須完成的龐大計畫和預算，令勢單力薄的文化主管局處捉襟見肘，負責執行的第一線「廠商」則面對眾多考核和指導意見而疲於奔命。換言之，對基層單位而言，依照既有慣行來操作反而較為務實可行，雖然再造歷史現場計畫目標之一正是嘗試突破既有文資經營的狹窄格局。例如，受訪的地方政府文資單位主管G3提到，她也沒有這本參考手冊，透露了這本費心編纂的論述詮釋可能派不上用場。這顯示在文化治理之結構趨勢（文化領導權確立、經濟的文化調節，以及社會差異的階序構造）下形成的政策，可能因願景過大、論述與既有行政慣例脫節且不斷衍異，導致執行者接收的訊息與詮釋偏離了制定者的預期。參考手冊理應促進地方對計畫的理解卻效果有限。實際操作上，公部門承辦人員借力熟悉官方語言與程序的民間廠商，才是務實作法。

（二）人力短缺下的專案管理模式

在講求績效的公務體系，執行再造歷史現場計畫的龐大預算，勢必對地方政府（尤其是承擔業務的文資單位）造成壓力。文化資產自2000年後愈發獲得重視，加以2005和2016年修法擴增了文化資產定義，並鼓勵民間團體和個人提出審議申請，指定和登錄的文化資產數量遽增。¹³然而，文資從調查、登錄／指定，到修復和後續維護，皆須經費和人力，持續增加的文資數量更加重了業務負擔，致使文資單位以人員流動頻繁著稱。於是，將調查、規劃、修復與再利用任務委託民間廠商來辦理，實屬常態。

當然，委外（contract out）或「委託民間辦理」是2000年以後普遍化且正式化的行政機制（李宗勳2004），因為「『大有為』政府的時代已過去，我們應該加速精簡政府職能與組織，積極擴大民間扮演的角色，讓民間的活力盡情發揮，並大幅減輕政府的負擔」。¹⁴委外引發了課責的爭論

¹³ 1982-2004年共登錄或指定全臺文化資產858處；2005-2022年1月共登錄或指定達5,039處。

¹⁴ 見2001年行政院會審議通過的《推動政府業務委託民間辦理計畫》第1條，引自陳水扁總統五二〇就職演說（行政院2001）。

（柯于璋2020），也招致新自由主義化的批評（黃應貴2013），但隨著財政緊縮與公務人力精簡，人力彈性運用成了必然趨勢，包括政府內非編制人力（即原為臨時性的約聘僱人員）的「久任化」（蘇偉業2010）。當照理說，比公務人員更能照顧專業化需求的約聘僱人員（蘇偉業2010: 88）的人數和能力也不足以照應時，便須委託民間辦理業務。於是，比起大政府時代文官體系親自執行計畫，如今不論中央或地方，皆已普遍形成公部門承辦人員（公務員或契約人力）搭配民間「廠商」的「專案管理」（project management）模式。承辦人員主要負責寫標案和發包，並確認民間得標者計畫執行進度和成效。在打通行政環節，協作良好時，這可能是「專案管理者」與執行的民間機構、團體、公司或個人，站在同一陣線。但基於委託民間辦理的契約形態，承辦人員或許更常成為與得標廠商／乙方對立的雇主／甲方。尤其當承辦人員缺乏計畫相關專業，也無心或無力瞭解計畫內容時，角色可能有所變化：廠商才是專案管理者，公務承辦人員則成為專案管理的管理者。當然，考量政府人力專業度有限，委外契約可以直接敘明要找的就是「專案管理團隊」。負責再造歷史現場計畫的諸多地方政府承辦人員即採此做法。借用公共工程管理的用語，這類廠商被稱為PCM（professional construction management）（圖2）。

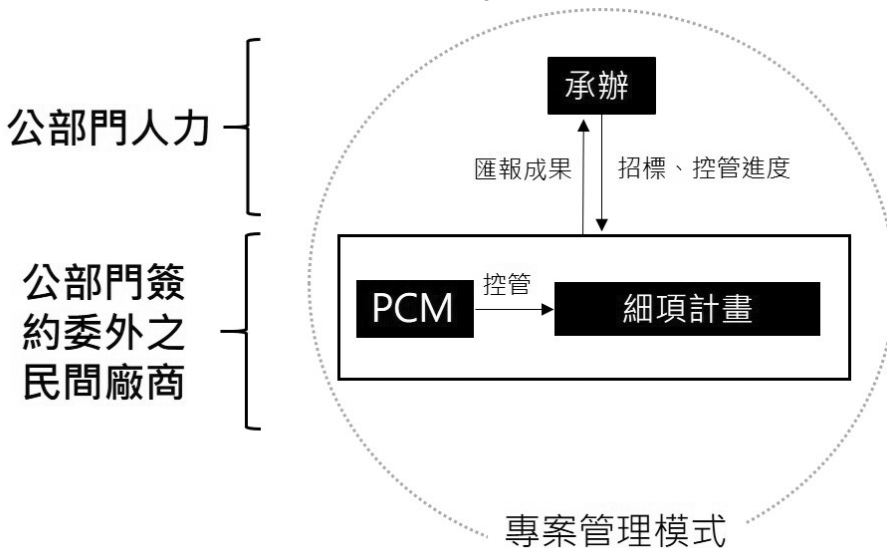


圖2 專案管理模式圖（資料來源：筆者繪製）

文化局處人員多為文化行政專業，但要處理文資，尤其已然走向空間治理的文資，則須仰賴建築、地政和都市計畫等空間專業。實際上，最終承攬計畫的廠商也多是這類背景的學術機構、學會和公司。不過，即使廠商擁有空間專業，也不表示擅長涉及文化資產的空間實務，而且在臺灣，熟悉文資實務的學術機構、規劃設計及工程公司，數量有限。面對再造歷史現場計畫開出的大筆預算，以及急著找到「好」廠商的地方政府，卻缺乏相應的民間能量可以銜接。以L地方政府文資科長G2的話來說：「好的教授，課永遠都是熱門的，就是排不到。我們就是這樣，排不到人家，就去拜訪。」G2很清楚要成功推動再造歷史現場計畫，PCM對人力不足的文化單位很重要：

一開始我們規劃整個PCM的工作跟任務，最後定調總共53個計畫，就是一個非常龐大的計畫群。那我們的人力組織……我們從本來的五人，再怎麼樣，也不可能增加成十五人吧，不可能……因為那個是一個死的結構。所以我們當然是希望說，PCM可以協助我們做很多所謂的子計畫群的管理。（G2 2021/12/08）

G2提到計畫大概分為九種不同類別，然後由PCM團隊成員如經理和專案經理等協助引導這些子計畫群。不過，最後接下L市政府再造歷史現場專案管理計畫的「廠商」，沒能達到G2的期待，G2認為最終仍是「我們業務科在拉著」。G2引述曾任L市政府文化局局長G1的話表示，許多縣市都有大專校院在「陪伴」（提供諮詢顧問服務），但L政府沒有，這成了他們委託民間執行再造歷史現場計畫時的挑戰。

相形之下，N縣政府似乎幸運得多。YU是N縣再造歷史現場計畫的PCM團隊主要執行者，在N縣耕耘已久。每當政府有不同政策經費，YU等人便把握機會申請經費耕耘同一區塊，已有20餘年（首次申請經費展開調查就是利用區域型文資計畫），在文資圈頗負盛名。YU與N縣政府及其規劃區域的產權所有人，一直保持良好關係。YU認為政策經費難以預測，但不能因此就讓他們費心維繫的景觀走樣：

我們長久以來就是一直是還在，就是有點hold住它。沒有計畫執行的時候，也是有跟N縣一直在配合……他們還是給我們一個案子，總共反正一個月就是加起來的人事費，大概就是一萬

五千，然後好像是兩三年的，就是一直去support去做啦。（YU 2021/10/22）

換言之，YU的團隊和N縣府維持長期夥伴關係的方式，就是無論何種資源，不論計畫案大小規模，YU都可以協助N縣府來構思和撰寫，同時藉此支持YU的團隊在特定場址的長期經營，也令N縣政府承辦人員和場址產權人都頗信任YU及其團隊。再造歷史現場計畫一出現，YU團隊自然成爲最合適的PCM。與N縣政府簽約後，YU開始設計細項標案，由地方政府發包後，持續控管執行品質。YU提到了具體作法：每月第二個星期一下午，固定舉辦專案控管會議，所轄的十幾個計畫案都必須參加，逐一報告。YU要求前一周的星期五必須將所有檔案上傳雲端，由YU事先看過並核對執行內容與進度，如果不符需求，他就思考如何要求執行團隊調整。YU帶領的PCM嚴格把關案件執行成效，獲得地方政府信任，令再造歷史現場計畫在N縣文資單位人力吃緊狀況下還能順利推動。

N縣政府文資主管G3在看待自己與PCM關係時，則認爲若要做出有意義的事，就不能將業務單位和廠商視爲純粹的甲乙方，而是應該超越契約關係，成爲目標一致的共事夥伴。G3說：

我覺得PCM進來，我就應該要確定我們的目標是一致的。如果說你沒有辦法目標一致，幹嘛拿一個PCM讓自己多一個工作？……如果你一直用上下關係或是甲乙方的那種想法去想這件事情的話，其實所有事情都很難做，因爲最後你就只是回歸契約跟契約價金。那這樣子的話，你要怎麼去做一些就是在契約以外的那種，更有意義的事情？（G3 2021/12/10）

然而，G3和YU團隊的關係可謂特例。筆者於2021年下半年嘗試接觸不同PCM團隊，有人因仍未結案而不願正式受訪，但透露了整個執行經驗有種「被鞭子催的粗暴感」，因爲工程案件需要時間執行，但文資委員要求很高，導致過程冗長，廠商還被官方承辦硬催著配合首長政績，要在一年內交出成果。此外，原物料上漲與缺工嚴重，已然緊迫的時程更是雪上加霜，該公司最終必須承擔賠本風險。

本文寫作時仍有不少廠商尚未結案而拒訪，筆者未能掌握更多專案管理廠商經驗，僅以L市和N縣政府案例凸顯專案管理團隊在再造歷史現場

計畫的重要性。筆者在嘗試接觸潛在受訪對象時獲知的訊息，顯示受雇於地方政府的專案管理團隊遭壓縮時程，比起控管品質，更常被逼著繳出成績，才是常態。再者，如YU團隊般長年耕耘同一區塊，累積豐富基礎資料、有品質控管能力、也有地方網絡支持去推展計畫的民間組織或公司，實屬少數。專案管理模式是因應人力短缺和業務專殊化而借力民間的行政機制，但民間專業人力也有限。短期內的文資預算暴增，反而稀釋了專業者能量、進而犧牲品質。另一方面，未接觸過文資案件的空間專業者，在政府急於用人下進入自己不熟悉的領域，可能會發現若不熟悉文資體系和慣行，將被繁複的行政作業追得喘不過氣。再造歷史現場意圖掙脫文資框架的跨領域嘗試，因此經常遇到挫折。

（三）跨層級與跨領域治理的難題

不只地方執行計畫仰賴委外團隊，考核地方政府的文化部人力也不足以直接監督全臺各地執行狀況。於是，中央政府委託民間辦理的五個分區「輔導團」¹⁵與「資訊輔導平臺」¹⁶，成了文化部的延伸，比如輔導團必須頻繁至現地考察執行進度，並與地方承辦人員及執行廠商接洽。G3即表示，為了確保和中央溝通順暢，在N縣政府為再造歷史現場召開的每月定期會議上，他都會請負責該案的輔導團負責人參加。再者，不論輔導團或資訊輔導平臺廠商，皆須辦理有中央政績展示意味的工作坊和座談會，並將活動紀錄和成果放在資訊輔導平臺團隊建置的網站供民衆點閱，因此地方承辦和輔導團必須理解平臺如何操作。資訊輔導平臺的承辦者因而在2017下半年辦理了兩次資訊輔導平臺教育訓練，對象是地方政府承辦人員和五個分區輔導團（文化部文化資產局N.D.）。

相較於區域型文資計畫時，輔導團的輔導對象是社區組織，因此是由民間輔導民間，再造歷史現場計畫卻形成民間廠商考察地方政府、民間廠

15 輔導團分為五組，分別是眷村組、產業組、古蹟歷史聚落北區組、古蹟歷史聚落南區組和考古組。中央核定的地方政府再造歷史現場提案，會歸類到其中一個組別。

16 顧問團人員由中央政府聘任，多為文資圈資深者。他們儘管也會去現場參訪並提供意見，但介入最多、地方政府必須積極回應和合作的仍是委外的輔導團，下文討論遂著重於輔導團。

商協調地方政府與其他民間廠商之間關係的奇特現象。頻繁在中央、地方政府，以及地方政府委託之民間廠商間周旋的輔導團，角色頗為曖昧。G3如此理解輔導團：

我覺得〔輔導團〕的角色就是說，文資局想要唸我們的時候，它不好意思唸，就派輔導團來唸我們。那我們有些事情我們也不見得可以直接跟文資局那麼快的反應，或是你跟文資局的承辦直接反應，其實承辦也很為難，那這時候我們就直接跟輔導團反應。
(G3 2021/12/10)

G3舉例提到Covid-19疫情剛起來時，很多案子無法執行。除了每月與文資局的工作會議上能反映這類問題外，缺乏其他反映管道，但是在「那種大拜拜似的工作會議上面，你關注的點很難被注意到，很容易就被淹沒了。那與其這樣子，不如就善用輔導團的角色」（G3 2021/12/10）。G3後來就請輔導團來開會，跟對方說案子執行不了，請輔導團人員回去問文資局要怎麼辦。於是，輔導團對地方政府承辦者而言，形同是與文化部溝通的對口。

L市政府的G2則提到資訊輔導平臺立意良善，儘管「當時填報是一個很痛苦的過程，因為要熟悉系統」，但他認為這替再造歷史現場計畫留下很多資料，「可以分析出很多東西」，是不錯的設計。然而，G2其實將資訊輔導平臺和輔導團視為一體，不清楚輔導團和平臺其實由不同廠商執行。這顯示中央政府為彌補人力不足而設計的不同委外案，看似各有任務，但在地方政府認知中就是代表中央：是與文資局協商的窗口、是填報資料的監督者，或如G3坦承的，儘管輔導團可以是溝通橋樑，但實務上就是「多一個要交報表的對象」。相對的，對於地方政府的委外廠商而言，輔導團則不具有與中央溝通的橋樑角色，反而是眾多必須應付的督導中的一位。

然而，輔導團往往僅是一間學術機構的某個部門、學會或民間公司，他們同樣人力有限，如何可能考察數量眾多，性質和進度各異的全臺計畫呢？輔導團其實仍須運用計畫經費，尋找適當的文資專業者來擔任委員，到現場考核計畫並給予地方政府建議。換言之，繼文資局委託了輔導團後，輔導團也得再出面委託其他專業者來協助考察。CX正是在此情境下接受輔導團聘請，前往T市考察再造歷史現場計畫。然而，他認為自己的專業

和T市計畫並未密切相關，受邀是因為他和輔導團負責人相熟，而輔導團希望找不會對地方政府方針及執行現狀過於抵觸的專業者前去。

總之，中央政府試圖跨層級治理，但在人力有限下，民間單位——尤其是「文資圈」的學術機構、團體和個人——不僅成為治理機制的參與者，甚至成了地方政府的考核者、溝通窗口及協調者。CX提到文資圈因此稱呼輔導團是「再造的再造」：「如果地方層級是再造，那再造上去的輔導團，就是再造的再造，那中央顧問團就是再造的再造的再造……我們私下都是這樣子戲稱啦」（CX 2021/11/11）。與此同時，由於文資專業者有限，同一個民間單位或個人可能同時接下地方政府委託案及中央政府委託案，也可能在其他案子裡擔任考核委員。儘管接下輔導團案的廠商，照理說不會考核到自己負責的執行案，但是將文資專業人力在短時間內運用到極致，以致同一群人無所不在的委外機制，仍讓人必須檢視所謂跨層級治理，是否僅侷限在特定專業社群，而難以真正往上（文資局）和往下（公民社會）延伸。

雖然執行端為再造歷史現場計畫耗盡心力，但也確實有地方政府在過程中經歷了「跨局處」協作的衝擊，令承辦者拓展了文資格局的想像。G1曾擔任L政府文化局局長，也曾參與再造歷史現場政策擬定過程，非常清楚這個政策以文資促動空間治理的企圖。他指出在L市政府，「整個計畫的雛型是由文化局先提出來，而文化局最早溝通或者是協調的對象，就是都發處」，因為「當時歷史場景再造計畫，給的本來也就不只是給文資修繕……〔是〕用文資點去解決一些問題，不管是都市計畫的變更，或者……〔這都〕涉及到部會的溝通」（G1 2021/11/15）。

然而，回到組織面，這個空間改造計畫仍須由文化局處執行，但L政府的行政風氣過去頗為保守，文化單位也不例外。G2受訪時說：「這個計畫〔再造歷史現場〕對我們不是只有費力而已，我們是從零到一」（G2 2021/12/08）。G2回憶提案過程的衝擊，提到當初在內部共識會議的提案只是一、兩億元的計畫，但直屬長官G1並不滿意而要求調整，就擴大到三、四億元規模，G1仍然認為格局不夠大。到了提請委員審查時已是五、

六億元了，但委員給了意見後G1還是不滿意，就繼續擴大計畫格局。最後，L政府提出的再造歷史現場計畫，大致涵蓋整個市區。然而，案子核定後，面對龐大經費，加以不同局處都接到任務分派，大家開始擔憂如何執行。這樣的心態從L政府歷來鮮少提出文化創意案件，即可窺知一二。G1則是如此理解：

因為大家都很怕去要了資源，要執行啊。那後來，我覺得慢慢大家也都知道，其實當我們有資源，比較能夠去把事情操作出來、能夠實踐出來，大家也可以藉著有資源的過程當中，其實是一個很好的學習經驗。如果過去大家都執行很少的那些預算規模，那我們就算到別的縣市去做觀摩，也很難有想像力。（G1 2021/11/15）

G1提及的想像力，雖然鎖定創新和創意，但他主張採取「創造性的模仿」。這不是抄襲或剽竊，而是「當你看到別人怎麼做這件事情，你做創造性的模仿，就可以加進自己的創意，符合在地脈絡。然後，大家也能夠去生產出比較好的計畫跟執行的方案」。「創造性模仿」這句話令G2印象深刻。從接到文化部再造歷史現場訊息，到提出計畫的緊湊三箇月中，G2收到G1給的許多國發會和行政院計畫範本。G2開始試著從中央的角度思考，想像如何從中央層級視野去組織計畫架構。G2也請都市發展單位盤點需要的經費，再回頭修正自己的設想。最終，核定下來的幾億元預算全放在文化局。

G2認為儘管過程累人，但執行如此等級的預算成為他公務生涯的寶貴經驗。當問及如果還有再造歷史現場等級的計畫出現，G2是否還願意擔此大任時，G2沒有退卻而是回應：「我一定會做得更好啊！因為有經驗了，應該要回頭去講說，除了文化治理之外，地方政府可以做什麼？」（G2 2021/12/08）他認為既然已經打好基礎，就應該讓它長大，但要有其他配套。他舉例執行再造歷史現場計畫時，沒達成的是影響城市動脈的交通串連改善計畫，必須思考從不同面向去解決，也就是跨越不同局處的壁壘。他說：「我覺得我從這計畫裡頭學到的最重要的經驗，就是不會本位主義思考，因為這個計畫就是沒有辦法這樣做，所以我在想這件事情，我不會覺得我是文化局，我不會有這種想法」（G2 2021/12/08）。

我們從G2跳脫本位立場的學習經驗，看到某種行政思維的「再造」，而這可謂再造歷史現場計畫的非預期效果。不過，L市政府相對成功的跨局處整合，有賴行政首長的重視。L市長親自主持每場跨局處會議，也在了解文化單位人力吃緊後，以各種方式調派人員支援。G2提到：「我們如果能做出一點點成績，都是因為真的是每一場都是他〔市長〕主持啦，給文化治理一個很大的支撐」（G2 2021/12/08）。相對的，N縣政府則是首長不重視，文化局處內部也不見得相互支援的例子。G3表示，「再造歷史的認同感，就是在地方政府各局處之間的認同感，跟共識的形成，非常仰賴首長的肯定。」若首長不重視，「會變成這個業務只有在文化局」，甚至文化局內部一聽到「再造歷史現場」這個稱號，就自動認定這只是文資單位的業務（G3 2021/12/10）。顯然，即使中央擬定計畫時要求地方執行案件須由一級長官成立跨局處協調機制，能否落實仍端視首長意志。

L市與N縣政府，前者的專案管理廠商控管與執行能力淺，但首長傾力支持，後者擁有強大的PCM團隊，卻缺乏長官協調。最後，L市政府提出的是一個超越以往行政慣性的跨局處全域計畫，N縣政府則持續既有計畫及範圍而未有開創性格局，但確保了高品質的文化資產環境維護，也延續了地方承辦、產權所有人與廠商的友善關係，可謂公私跨域協力的延續。兩案的承辦人員和執行廠商各有艱難之處，但以成果論，兩者似乎都堪稱「成功」案例。諸多本文未能盡論的「失敗」或「挫折」組合，則可能是既缺乏強勢專業的廠商，也缺乏強勢且有專業意識的地方政府。究竟阻礙他們的是什麼樣的環節，頗值得探討。不過，相較於繼續深入特定案例細節，本文最後將拉高視野來審視文化治理場域的結構性困局。

四、討論與結論：文化場域的裂解與基礎設施化

再造歷史現場計畫以文化治理促動城鄉發展的跨域構想，在先前歷史與文化資產維護發展計畫（特別是區域型文化資產環境保存及活化計畫）的基礎上延伸，從嘗試將文化資產定錨於街區、聚落和部落等空間，並與社區營造接軌，擴大為以文資經營引領空間治理，彰顯歷史現場的雙重

意涵：以現場體驗滋生歷史意識，並通過文化來改善城鄉環境。這個政策可說是臺灣文資界長期醞釀的產物，也有掌握資源的政治人物推動，並扣接於本土化趨勢下的政黨競爭態勢，隱隱然成爲國家環境營造與國族意識塑造的一環。然而，龐大計畫加諸人力欠缺且位處國家機器邊緣的文化機構，要在短期內執行符合政策理念的預算，即使疊加了顧問訪視、輔導考核、專案管理、資訊平臺及跨局處協調等機制協助，仍不免左支右絀。繁複治理機制運作順利時（縣市首長支持，有挺得住的公務團隊、經驗豐富的輔導團和專案管理廠商），確實有擴大社會參與、公私協力、相互學習的效果，但運作不順就可能處處制肘、環節脫落而導致成效不良。本文未能探討特定個案的運作情形和成效，僅在此嘗試針對文化治理場域的基本定位提出一些反思。

（一）文化是槓桿或電源延長線？

我們可以用兩個比喻來對照文化治理中文化的作用，更具體掌握以文化來介入政治、經濟或社會場域之調節與爭議的不同模式（王志弘 2014）。首先，文化的作用可以視爲槓桿，藉此撬動沉重僵滯的社會發展困局以闢出新路，無論是以文化經濟或經濟的文化調節來橫渡資本積累危機、滋養都市再生與地方創生，或是如再造歷史現場計畫般，以資產化、故事化的文化來培育本土歷史意識，並改善或美化城鄉環境。再者，文化槓桿的撬動力量不僅施加於政策面對的社會地景，也著力於鬆動和調整既有治理體制，包括文化單位和整個國家機器，藉此活絡筋骨、打通關節。然而，槓桿要能作用，有幾個要件：能插入槓桿的縫隙、施加足夠力量，以及穩固的支點。就再造歷史現場計畫而論，要以撬動治理機制和城鄉發展的僵滯性，文資業務是文化部可以掌握的縫隙，預算與委外人力是施力，但是不易找到支點，也就是能撐起預算規模、有效改善環境，並通過現場體驗培育歷史意識的動人故事主軸，以及搭配這個主軸的執行力。

相對的，文化在實際治理場域中往往有如第二個比喻，也就是電源延長線。這是指文化成爲其他治理場域（經濟貿易、城鄉與社區發展，甚至社會福利或交通運輸等）方便挪取的題材或形式，是各方都能從中汲取電

力的多插座電源延長線。文化（藝術、節慶、民俗、文資及任何掛著文化或文創之名的事物）因為具有傳達意義或故事的誘人表徵形式，成為各種政務塑造氛圍的符號化媒介；或者，披掛了文化、藝術、文創之名，猶如抬高身價或形塑了深度。然而，事事標榜文化，從文化汲取能量的做法，若超過電源延長線的額定電流和電壓，又缺乏防護機制，就可能引發風險。換言之，這形同過度汲取有限的文化資源來裝點政績又輕忽以待，造成面貌千篇一律、文化意義貶值的後果。臺灣各地的文化創意園區、文創街區、古風老街及節慶展演活動，都曾遭受這類批評。它們一開始可能有擔任文化槓桿的企圖，最終卻淪為便宜行事的電源延長線而超載使用。

當然，無論文化作為槓桿的期許，或是文化作為電源延長線的現實，在文化治理場域中都帶有工具性，也因此引發文化作為生活與文化作為治理之間的裂解。不過，先不追究這個生活與治理的悠久難題（這甚至涉及了是否要有文化政策的爭論），就推行文化治理而論，可能需要先掌握當前治理場域的結構性狀況與基本張力，以下將以產官學的差異邏輯和主體裂痕來說明。

（二）產官學邏輯交錯與「文化公民／生意人」主體裂痕

1990年代以降，臺灣的國家-社會關係轉型趨勢，包括民主化和新自由主義化，致使必須以精簡的公務人力去細膩處理更多專業化的事務。於是，「社會」被引入這道人力缺口，方式卻是效法市場契約的委外辦理。捲入治理機制的機構、團體和個人，成為遊走於公民參與者（公民組織）、專業者／學者（學院）與廠商（市場機制）之間的角色。臺灣常見的「產官學」合作說法，就勾勒了這層曖昧又繁複的關係。歷史保存意識在1980年代以後逐漸高漲，並於1990年代深化為本土化走向，期間除了政策引導，民主化進程中的社會參與更是關鍵。然而，「社會」的具體內涵究竟是什麼？以區域型文資計畫為例，一開始社會參與的主體包括納入政府智庫的專家學者，以及「社區」，尤其後者可謂「社區總體營造」「造人」理想的一環；之所以要納入這些民間團體和個人，是為了「透過文化的手段，重新營造一個社區社會和社區人」（陳其南1995: 22）。

但是，以文化為手段試圖重造人並培養鄉土意識，在訴諸空間環境改造的社區營造和區域型文資等計畫下，培育茁壯的或許不是普遍的人，而是「專業社群」，亦即擅長修復工程與歷史考察的建築及考古領域學者專家，以及他們的學生。這群專業者的現身，搭接上同一時期因應財政緊縮而推行的委外機制，由理念社群衍生的專業社群，就此填入了政府以計畫或標案契約形式開出的人力缺口。再者，為了「令文化觸摸得到」，必須仰賴空間專業，加以關注文化資產的民衆增加，使文資逐漸鞏固自身地位，有了自己的行政法規、機構和專業社群，乃至於專責機構。至2016年，當文化部設計出機制繁複的再造歷史現場計畫時，其實也是在深切意識到專業社群影響力的基礎上，以文資為著力點來開展文化接軌空間的治理機制。於是，與治理機制緊密接合的「社會」，比起本土化政策企圖重塑的社區人或積極公民（如協助輔導社區的民間組織），更是專家學者群體。他們擔任政府顧問和評審，甚而影響官方政策，也承接從規劃、設計、執行到督導等計畫案。

儘管開始接案的專業社群，仍承襲學院行之有年的慣習和語彙，秉持著維護文化資產的「真實性」（authenticity）並予以生活化的理想，但在治理機制委外化下，他們的角色其實已然成了契約關係中的乙方或廠商。換言之，懷抱理念的專家學者，通過市場營利與契約的機制，捲入了政績考核至上的治理體制，形成產官學協力又內蘊緊張的治理場域。在此，我們看到2000年後文化政策談及社會參與時的曖昧性，因其指涉的主體兼具身為公民的文化人與「生意人」的特性，因此產生了主體裂痕。這裡使用「生意人」一詞，而非西方常用的「企業家」（entrepreneur），是因為筆者想強調這群人通常仍懷抱強烈理想性，而參與公共事務正是傳達和實踐理念的重要管道。他們談論利益得失時的重點不見得是「利潤」，而是能否維繫自己認定的文資價值（如受訪者YU所言）。他們即使會抱怨政策，抱怨卻並非針對賺得不夠多，而是時程過於緊迫、行政程序繁瑣不合理（這是諸多廠商的心聲），以及對於政策目標和執行方式的質疑。總之，他們接政府案子是以營生來搭配理想，賺錢退居其次；生意不只著眼於營生牟利，也尋求盎然的文化生機，但兩者往往不易兼得，甚至產生扞格。

但是，文化理想和生計盈虧的折衝，又常因為政府標案框架下的法制和審計規範缺乏彈性，而更難以施展。

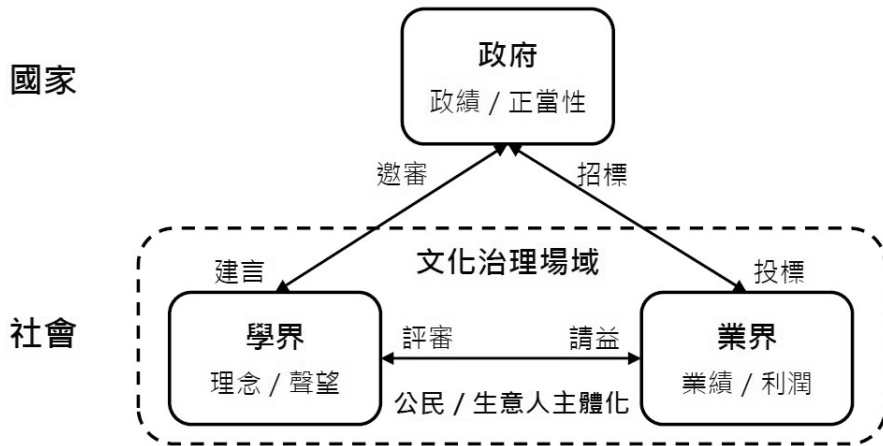


圖3 文化治理場域的多重邏輯（資料來源：筆者繪製）

嘗試接軌空間治理的文化治理場域，便是由政府、學界，以及他們共同培養的「業界」，這三者共構而成。圖3顯示展延於國家與社會之間的文化治理場域，產官學界各自有其主導邏輯，但彼此通過各種評審聘任和標案契約而交錯。由理念與聲望主導的學界，和考慮業績與利潤的業界之間（虛線範圍），特別有著密切關連，甚至會互換角色，體現為文化公民／生意人的主體化光譜和裂縫。再者，通過邀審、招標、委外等機制，學界和業界也深刻捲入政府的政績與正當性邏輯，成為其施力臂膀，構成了公私協力治理。這個區分又交纏的關聯，因為前文提及的多重督導和專案管理委外而更顯複雜。顧問團、輔導團、專案管理及子計畫廠商（包括專家學者個人，以及學校、專業學會、建築師事務所、規劃顧問公司等團體），組成評審、輔導、執行、考核、管控的網絡，不僅執行預算，也從事審查與監督，並相互協調、溝通和學習。這在某個程度上意味了社會與國家的交疊，雖擴大公共事務的社會參與，但仍有課責方面的隱憂，特別展現於市場營利與民主監督之間的張力。此外，就再造歷史現場計畫的文化治理與空間治理相互浸潤的跨域理想而言，持續存在的文化與其他領域

之間的專業壁壘和機關本位主義，也令其執行面臨諸多挑戰。

（三）文化治理的政治化與基礎設施化

文化治理作為施力槓桿或電源延長線的不同定位，以及文化治理場域中，產官學差異邏輯的交錯張力與主體定位裂痕，既是治理場域的結構性裂解，也相應激發了跨域連結的努力與權力運作，可謂再連結的政治。另一方面，在塑造本土國族主義、重建公民國家的趨勢下，文化資產與歷史保存也經常從自擁價值，變成空間改造與國民改造目標的手段，這也將文化治理的再連結企圖拉抬到政治層次。此外，文資及文化本身就充斥著不同詮釋和爭議，因而文化治理的介入協調也總是可能引發各種衝突。總之，文化治理是個政治化的場域，而非中性的行政管理議程。那麼，面對文化（治理）場域的裂解，再連結政治的前景如何？就此，筆者以基礎設施化作為一個思考方向。

如前言所述，長期積澱的地方生活，原本就是文化與空間的緊密複合體。但是近代以來，地方受到許多力量拉扯，從具有穩固邊界的地域，轉化成為眾多流動交錯的網絡（王志弘2015），於是有了地方生活的問題化，也相應出現了眾多日益分化且專殊化的治理機制（圖4）。其中的文化治理本身也有所演變，從作為綏靖教化的力量（國族精神教養）到增添資本邏輯（文化經濟），又隱含著美學化的超越性（前衛藝文補助），導致衝突日增。空間治理捲入生態改造、自然利用、土地私有化和商品化，以及國家領土鞏固的多重政治，自不待言。無論文化治理或空間治理，都既挪用又介入作為治理對象而問題化的地方生活，彼此也有著本位立場下的協調難題或爭鬥。

於是，基於歷史保存（對經過挑選的特殊文化的評價與介入）的文化治理，嘗試在交織著國族主義、前衛藝術和文化經濟而內蘊衝突的場域中，與空間治理連結，就顯得處處制肘。例如再造歷史現場這類計畫中，專家學者見解與常民生活的疏離、治理機制內外的裂解，以及迎合資本主義工業化發展的空間與日漸多樣碎裂的文化，難以組成歷史保存期許建構

的過往有機地方，但也難以展望某種新地方。但是，更根本的問題是對地方生活本身缺乏檢視，亦即再造歷史現場計畫彌合文化與空間治理的企圖，對當代複雜的城鄉地方構成與動態沒有充份的理解。

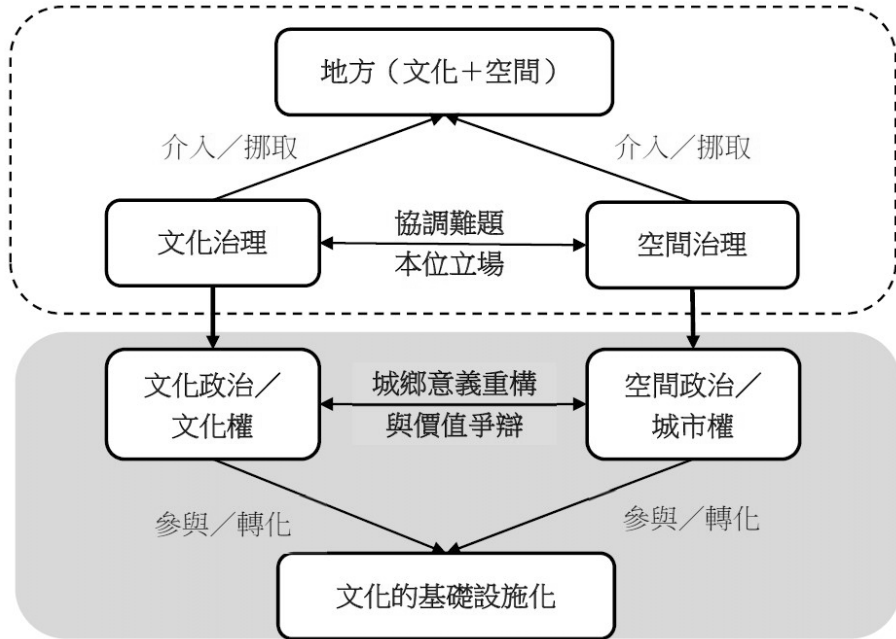


圖4 文化治理的政治化與基礎設施化（資料來源：筆者繪製）

這就牽涉到城鄉地方意義（地方的結構性運作邏輯）的認識與重新定位，而這牽涉文化政治及文化權，以及空間政治和城市權的不同主張。城市權不只是享用城市聚集之生活資源的權利，還是通過改變城市以便改變自己的權利（Harvey 2008: 23），因此城市權的爭取與空間的政治化，也涉及文化認同、價值和文化權的爭奪，共構形成社會轉型的集體計畫。在這個城鄉意義轉型或重構的計畫中，公共事務治理也是爭鬥的場域。然而，應該如何逐步邁向社會轉型？筆者主張採取參與式文化基礎設施化的觀點，亦即文化必須成爲生活支持網絡的關鍵環節並獲得物質部署，形成文化基礎設施（但這不等於文化建設如旗艦型藝文館舍）；再者，這個文化基礎設施化過程，必須是公眾參與的過程，也是都市政治或城鄉政治的

一環，而其目標正是城鄉意義的重構（王志弘2020）。

於是，文化治理場域的裂解，既需要以文化治理機制的基礎設施化來對應，也需要文化的參與式基礎設施化。換言之，一方面要建置令文化治理得以有效運轉的配置，包括適當的法規、預算、人力、機構和程序等，既環環相扣又能跨域推行。不是將事權集中於文化部，而是令文化覺察瀰漫於所有領域，替文化治理鋪設更廣泛的基礎設施。這正是鄭麗君擔任文化部長時提出的「部部都是文化部」的理念（郭襄陽2017/09/27），體現於行政院文化會報設置、《文化基本法》制定，以及文化內容策進院成立等。不過，治理機制並不侷限於國家機器和正式體制，也不僅涵蓋產官學界，更是廣泛公民及其生活的一部分，還涉及城鄉意義的重構。鬆動目前已過度負荷的文化專業社群邊界，納入更多團體及廣泛的公民，並擴大參與的類型和深度，¹⁷邁向文化的參與式基礎設施化，比起文化治理本身的基礎設施化，更是重要的一步。

文化治理的基礎設施化已有所進展，再造歷史現場計畫可以視為建置治理基礎的重要經驗，即使路途遠非順遂。當然，文化治理的基礎設施化雖然有助於實踐，但基礎設施一詞所意味的例行化、常態化與背景化，也會埋下不假思索而忽視持續存在之政經張力與社會衝突的後果。因此，在文化治理的基礎設施化之外，我們還需要文化的參與式基礎設施化，以及治理的政治化覺察，包括文化治理與空間治理的再連結政治。就此而論，設法突破既有官方計畫和標案執行的僵化框架，並且在專業審查和形式化的民衆參與之外，建立以地方生活為主體的，結合營造環境改造策略（空間治理）和歷史意識培植（文化治理）的跨域協力網絡，摸索具實驗性但可以小規模落實的操作機制，或許是值得探討的初步方向。

¹⁷ 誠然，目前的文化資產審議過程，以及再造歷史現場政策的推行，都涉及專業者的倡議和審查（專業者的參與），部分計畫也特意採取公聽會、工作坊或其他捲動民眾的方式（民眾的參與）。不過，這些參與管道可能有特定專家主導的問題；民眾參與則經常侷限於社區中少數人，參與可能流於表面、短暫，也缺乏法律效力。

引用書目

一、中文書目

- 〈作者不詳〉(Anonymous)。2015/10/20。〈蔡英文臉書推文化政策 提7目標5亮點計畫〉“Tsai Ing-wen lianshu tui wenhua zhengce ti 7 mubiao 5 liangdian ji hua” [Tsai Ing-wen promotes cultural policy on Facebook, mentions 7 goals and 5 highlight plans], 《自由時報》 *Ziyou shiba* [Liberty Times]。Retrieved from: <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1481843> on Jan 10, 2022.
- 文化部 (Ministry of Culture)。2012。《95年度區域型文化資產環境保存及活化計畫補助作業要點》“95 nian du quyuxing wenhua zichan huanjing bao cun ji huohua jihua buzhu zuoye yaodian” [The Working Guidelines of the Grant for Regional Cultural Assets Environmental Preservation and Regeneration Plan in 2006]。Retrieved from: <https://law.moc.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=GL000775#lawmenu> on Jan 10, 2022.
- 。2016/7/7。行政院第3505次會議〈文化資產新策略「再造歷史現場」〉簡報“Xingzhengyuan di 3505 ci huiyi ‘wenhua zichan xincelue zaizao lishi xianchang’ jianbao” [Briefing of the 3505th meeting of the Executive Yuan on “new strategy for culturic assets ‘regeneration of historical sites’]。Retrieved from: <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/f230f2f4-ba01-4f3d-83b1-c94a9d30b1bf> on Jan 10, 2022.
- 。2017。〈文化部補助地方政府再造歷史現場專案計畫輔導考核實施方案〉“Wenhuabu buzhu difang zhengfu zaizao lishi xianchang zhuanan jihua fudao kaohe shishi fangan” [The Counseling and Assessment Implementation Plan of the Ministry of Culture Grant to the Local Government for the Regeneration of Historic Sites Project]。Retrieved from: <https://www.rhs-moc.tw/index.php?inter=news&ncId=1&id=16> on Jan 10, 2022.
- 。2018。《文化部再造歷史現場專案計畫補助作業要點》“Wenhuabu zaizao lishi xianchang zhuanan jihua buzhu zuoye yaodian” [The Working Guidelines of the Grant for the Ministry of Culture’s Regeneration of Historic Sites Project]。Retrieved from: <https://law.moc.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=GL001215> on Jan 10, 2022.
- 。2021。《文化生活圈建設計畫(修正版)》 *Wenhua shenghuoquan jianshe jihua xiuzhengban* [The Cultural Life Circle Construction Plan (Revised Version)], 文化部 109年9月2日院臺文字第1090029314號函 Wenhuabu 109 nian 9 yue 2 ri yuan taiwenzi di1090029314 hao han [Ministry of Culture Letter No. 1090029314 dated September 2, 2010]。Retrieved from: <https://www.moc.gov.tw/cp.aspx?n=139> on Aug 29, 2023.

- 文化部文化資產局 (Bureau of Cultural Heritage, MOC)。〈日期不詳〉 (n.d.)。Retrieved from: <https://rhs.boch.gov.tw/rhs/news.aspx?p=4> on Aug 29, 2023.
- 王志弘 (Wang, Chih-Hung)。2014。〈文化治理的內蘊衝突與政治折衝〉 “Wenhua zhili de neiyun chongtu yu zhengzhi zhechong” [The Endogenous Conflicts and Political Negotiation in Cultural Governance], 《思與言：人文與社會科學期刊》 *Si yu yan: renwen yu shehui kexue qikan* [Thought and Words: Journal of the Humanities and Social Science] 52(4): 65-109。
- 。2015。〈領域化與網絡化的多重張力：「地方」概念的理論性探討〉 “Lingyuhua yu wangluohua de duochong zhangli: defang gainian de lilunxing tantao” [Multiple Tensions in Territorialization and Networking: A Theoretical Enquiry of the ‘Place’ Concept], 《城市與設計學報》 *Chengshi yu she jix uebao* [Cities and Design] 23: 71-100。
- 。2019。〈臺灣都市與區域發展之文化策略批判研究回顧，1990s-2010s〉 “Taiwan dushi yu quyu fazhan zhi wenhua celue pipan yan jiu huigu, 1990s-2010s” [A Review of Critical Research on Cultural Strategies for Urban and Regional Development in Taiwan, 1990s-2010s], 《文化研究》 *Wenhua yanjiu* [Router: A Journal of Cultural Studies] 29: 13-62。
- 。2020。〈原址本真性或襲產基礎設施化？臺北市道路建設與歷史保存爭議辨析〉 “Yuanzhi benzhenxing huo xichan jichu sheshihua? Taibeishi daolu jianshe yu lishi baocun Zhengyi bianxi” [Original-Site Authenticity or Heritage Infrastructuring? Case Studies of Road Construction and Historic Preservation Controversies in Taipei], 《地理研究》 *Dili yanjiu* [Journal of Geographical Research] 72: 103-137。
- 立法院 (Legislative Yuan)。2005。〈立法院第6屆第1會期第8次會議紀錄〉 “Lifayuan di 6 jie di 1 huiqi di 8 ci huiyi jilu” [Minutes of the 8th meeting of the 1st session of the 6th Legislative Yuan], 《立法院公報》 *Lifayuan gongbao* [The Legislative Yuan Gazette] 94(22): 1-211。
- 。2021a。〈立法院第10屆第3會期第3次會議紀錄〉 “Lifayuan di 10 jie di 3 huiqi di 3 ci huiyi jilu” [Minutes of the 3rd meeting of the 3rd session of the 10th Legislative Yuan], 《立法院公報》 *Lifayuan gongbao* [The Legislative Yuan Gazette] 110(26): 189-258。
- 。2021b。〈立法院第10屆第4會期第9次會議紀錄〉 “Lifayuan di 10 jie di 4 huiqi di 9 ci huiyi jilu” [Minutes of the 9th meeting of the 4th session of the 10th Legislative Yuan], 《立法院公報》 *Lifayuan gongbao* [The Legislative Yuan Gazette] 110(104): 1-229。
- 行政院 (Executive Yuan)。2001。〈推動政府業務委託民間辦理計畫〉 “Tui dong zhengfu yewu weituo minjian banli jihua” [Promoting Government

- Business Entrusting Private Management Plan]。Retrieved from: <https://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040030001009700-0900129> on Jan 12, 2022.
- 。2021。〈前瞻基礎建設計畫（核定本）〉“Qianzhan jichu jianshe jihua hedingben” [Forward-looking Infrastructure Development Program (Approved copy)]。Retrieved from: <https://www.ey.gov.tw/achievement/6D60436E66CF17C0> on Jan 12, 2022.
- 行政院主計處（Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan）。2006。〈中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算（95年度）〉“Zhongyang zhengfu kuoda gonggong jianshe touzi jihua tebie yusuan 95 niandu” [The Central Government's Special Budget for Expanding Public Construction Investment Plan (95)]。Retrieved from: <https://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=3576&mp=1> on Jan 17, 2022.
- 。2007。〈中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算（96年度）〉“Zhongyang zhengfu kuoda gonggong jianshe touzi jihua tebie yusuan 96 niandu” [The Central Government's Special Budget for Expanding Public Construction Investment Plan (96)]。Retrieved from: <https://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=4840&mp=1> on Jan 17, 2022.
- 。2008。〈中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算（97年度）〉“Zhongyang zhengfu kuoda gonggong jianshe touzi jihua tebie yusuan 97 niandu” [The Central Government's Special Budget for Expanding Public Construction Investment Plan (97)]。Retrieved from: <https://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=4926&mp=1> on Jan 17, 2022.
- 。2009。〈中央政府總預算案歲出機關別預算表（98年度）〉“Zhongyang zhengfu kuoda gonggong jianshe touzi jihua tebie yusuan 98 niandu” [The Central Government's Special Budget for Expanding Public Construction Investment Plan (85)]。Retrieved from: <https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=23998&CtNode=5035&mp=1> on Jan 17, 2022.
- 李宗勳（Li, Tzung-Shiun）。2004。〈從公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程〉“Cong gongsi xieli yu weiwaihua de xiaoying yu jiazhi: yixiang jinxingzhong de zhili gaizao gongcheng” [The Effect and Value of Public-Private Partnership and Contracting Out: A Proceeding Governance Reform Job]，《公共行政學報》Gonggong xingzheng xuebao [Journal of Public Administration] 12: 41-77。
- 周志龍、辛晚教（Chou, Tsu-Lung, and Hsing, Woan-Chiao）。2013。〈都市文化與空間規劃芻議〉“Dushi wenhua yu kongjian guihua chuyi” [Urban Culture and Spatial Planning]，《都市與計劃》Dushi yu jihua [City and Planning] 40(4): 305-323。

- 林上祚 (Lin, Shang-Zuo)。2016/07/07。〈小英文化政策五大亮點之一「再造歷史現場」各部會意見多〉“Xiaoying wenhua zhengce wuda liangdian zhiyi zaizao lishi xianchang gebuhui yijian duo” [One of the Five Highlights of Xiaoeng's Cultural Policy, 'Regeneration of historic sites', various ministries have a lot of opinions], 《風傳媒》 *Feng chuanmei* [*The Storm Media*]。Retrieved from: <https://www.storm.mg/article/139092> on Jan 12, 2022.
- 林崇熙 (Lin, Chun-Hsi)。2018。〈再造歷史現場計畫之總體論述與規劃方略〉“Zaizao lishi xianchang jihua zhi zongti lunshu yu guihua fanglüe” [The Overall Discourse and Planning Strategy of the regeneration of historic sites project], 《再造歷史現場專案計畫理念與執行參考手冊》 *Zaizao lishi xianchang zhuanan jihua linian yu zhixing cankao shouce* [*Regeneration of Historic Sites Project Concept and Execution Reference Manual*], 邱上嘉、黃妙婉 (Chiou, Shang-Chia, and Huang, Miao-Wan) 編著, 頁159-175。新北市 (New Taipei) : 文化部 (Ministry of Culture)。
- 邱上嘉、黃妙婉 (Chiou, Shang-Chia, and Huang, Miao-Wan)。2018。《再造歷史現場專案計畫理念與執行參考手冊》 *Zaizao lishi xianchang zhuanan jihua linian yu zhixing cankao shouce* [*Regeneration of Historic Sites Project Concept and Execution Reference Manual*]。新北市 (New Taipei) : 文化部 (Ministry of Culture)。
- 柯于璋 (Ke, Yu-Chang)。2020。〈公私協力夥伴關係之爭議與課責——以我國文化創意產業園區委外經營為例〉“Gongsi xieli huoban guanxi zhi zhengyi yu keze - yi woguo wenhua chuanyi chanye yuanqu weiwai jingying weili” [Controversies and Accountability of Public-Private Partnerships: The Case of Cultural and Creative Industrial Park in R.O.C.], 《公共行政學報》 *Gonggong xingzheng xuebao* [*Journal of Public Administration*] 58: 55-87。
- 許陽明 (Hsu, Yang-Ming)。2000。《女巫之湯：北投溫泉鄉重建筆記》 *Nü wu zhitang: beitou wenquanxiang chongjian biji* [*The Witch's Soup: Notes on the Reconstruction of Beitou Hot Spring Village*]。臺北縣 [Taipei County] : 新新聞 [The Journalist]。
- 郭襄陽 (Kuo, Xiang-Yang)。2017/9/27。〈「部部是文化部」鄭麗君推文化治理〉“Bubu shi wenhuabu zhenglijun tui wenhua zhili” ['Every Ministries are the Ministry of Culture', Zheng Lijun Promotes Cultural Governance], 《自立晚報》 *Zili wanbao* [*Independence Evening Post*]。Retrieved from: https://www.idn.com.tw/news/news_content.aspx?catid=4&catsid=2&catid=0&artid=20170927abcd008 on Jan 12, 2022.
- 陳其南 (Chen, Chi-Nan)。1995。〈社區總體營造的意義〉“Shequ zongti yingzao de yiyi” [The Meaning of Community Empowerment], 《臺灣的社區營造》 *Taiwan de shequ zongti yingzao* [*The Community Building in Taiwan*], 曾旭正 (Tseng, Shu-Cheng) 著, 頁20-23。新北市 (New

Taipei) : 遠足 (Walkers) 。

- 陳貴端 (Chen, Kuei-Tuan) 。2021/9/29 。〈2.2兆！特別預算常態化違法失職〉 “2.2 zhao tebie yusuan changtaihua weifa shizhi” [2.2 trillion! The normalization of the special budget is illegal and dereliction of duty] , 《聯合報》 *Lianhebao* [*United Daily News*] 。 Retrieved from: <https://udn.com/news/story/7339/5778752> on Jan 12, 2022.
- 游亦安 (Yu, Yi-An) 。2011 。《中央政府特別預算「常態性」編列之研究》 *Zhongyang zhengfu tebie yusuan changtaixing bianlie zhi yanjiu* [*The "Regularity" of Central Government's Special Budgets in Taiwan : FY2001-2011*] 。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文 (Guoli taiwan daxue zhengzhixue yanjiusuo shuo shi lunwen) [Master Thesis, Department of Political Science, National Taiwan University] 。
- 黃舒楣 (Huang, Shu-Mei) 。2016 。〈不只是文化資產保存：由華光社區文化資產保存運動探討如何「賦形」規劃理論〉 “Buzhishi wenhua zichan baocun: you huaguang shequ wenhua zichan baocun yundong tantao ruhe fuxing guihua lilun [Heritage Preservation and Beyond: Re-materializing Planning Theories with a Case Study of the Preservation Movement of Huaguang] 。
- 《都市與計劃》 *Dushi yu jihua* [*City and Planning*] 43(3): 229-260 。
- 。2016/7/26 。〈走向過去我們追討誰的青春？初探文化部「再造歷史現場計畫」〉 “Zouxiang guoqu women zhuitao sheide qingchun? chutan wenhuabu zaizao lishi xianchang jihua” [Going to the Past: For Whose Youth do We Pursue? A Preliminary Study on the Ministry of Culture's “Regeneration of Historical Sites Project”] , 《鳴人堂》 *Mingren Tang* [*Opinion Forum*] 。 Retrieved from: <https://opinion.udn.com/opinion/story/10114/1852643> on Jan 15, 2022.
- 黃應貴 (Huang, Ying-Kuei) 。2013 。〈新世紀的社會與文化：臺灣的課題〉 “Xin shiji de shehui yu wenhua: taiwan de keti” [New Cultures and Societies of the 21st Century: Themes in Taiwan] , 《新批判》 *Xinpipan* [*New Critique*] 2: 1-25 。
- 葉瑜娟 (Yeh, Yu-Chuan) 。2017/6/13 。〈什麼是特別預算？前瞻條例的8千8百億元從哪裡來？〉 “Shenme shi tebie yusuan? qianzhan tiaoli de 8 qian 8 baiyi yuan cong nali lai?” [What is a Special Budget? Where Did the 880 Billion Yuan for the Forward-Looking Regulations Come from?] , 《報導者》 *Baodaozhe* [*The Reporter*] 。 Retrieved from: <https://www.twreporter.org/a/foresight-infrastructure-plan-1> on Jan 17, 2022.
- 謝瑞隆、簡嘉緯 (Hsieh, Jui-Lung, and Chien, Chia-Wei) 。2009 。《臺灣歷史文化場域的新體驗——區域型文化資產環境保存及活化計畫成果專輯》 *Taiwan lishi wenhua changyu de xintiyān - quyuxing wenhua zichan huanjing baocun ji huohua jihua chengguo zhuanji* [*A New Experience in*

Taiwan's Historical and Cultural Fields: Regional Cultural Assets Environmental Conservation and Revitalization Project Achievements Album。臺中市（Taichung）：文建會文化資產總管理籌備處（Cultural Assets General Management Preparatory Office, Council for Cultural Affairs）。

蘇偉業（So, Wai-Yip）。2010。〈從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革〉 Cong difang zhengfu yunyong yuepingu ren yuan zhi diaocha pouxi woguo qiye gongwu renli zhi gaige [On the Reform of the Government Contract Staff System in Taiwan: An Investigation of the Practice of Local Governments]，〈文官制度季刊〉 *Wenguan zhidu jikan* [Journal of Civil Service] 2(2): 77-109。

二、英文書目

Bang, Henrik P. 2003. "Governance as Political Communication," in *Governance as Social and Political Communication*, edited by H. P. Bang, pp. 7-23. Manchester: Manchester University Press.

——. 2004. "Cultural Governance: Governing Self-reflexive Modernity," *Public Administration* 82(1): 157-190.

Castells, Manuel. 1983. *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley, CA: University of California Press.

Chhotray, Vasudha, and Gerry Stoker. 2009. *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. New York: Palgrave Macmillan.

Foucault, Michel. 1991. "Governmentality," in *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, edited by G. Burchell, C. Gordon and P. Miller, pp. 87-104. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Harvey, David. 2008. "The Right to the City," *New Left Review* 53: 23-40

Jessop, Bob. 1997. "A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects and Governance," in *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*, edited by M. Lauria, pp. 51-76. London: Sage.

Painter, Joe. 2000. "Governance," in *The Dictionary of Human Geography* (4th ed.), edited by R. J. Johnston, D. Gregory, G. Pratt, and M. Watts, pp. 316-8. Oxford: Blackwell.

Rhode, R.A.W. 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.

附錄一 再造歷史現場計畫經費（單位：千元）

項次	縣市	計畫名稱	總金額	補助金額	期程
第一期					
1	臺北市	療、浴、北投-生活環境博物園區	571,836	140,167	2016-06-25 ~2020-12-31
2	新北市	清法戰爭滬尾之役歷史場域重現計畫	186,300	111,780	2018-01-01 ~2020-12-31
3	新北市	八里坌千年河口文化再現計畫	66,000	39,600	2018-01-01 ~2020-12-31
4	新北市	從地景到願景-新北市金銅礦業遺產傳承活化計畫	56,800	34,080	2019-12-01 ~2023-12-31
5	桃園市	「前空軍桃園基地設施群」活化再利用先期規劃案	14,800	8,880	2016-02-06 ~2020-09-30
6	桃園市	「大溪好生活」再造歷史現場	393,280	235,968	2018-08-18 ~2020-12-31
7	桃園市	再造歷史現場—前空軍桃園基地設施群—35中隊飛機棚廠損壞修復工程暨先期成果多媒體數位展示	74,044	44,426	2018-05-01 ~2020-11-30
8	臺中市	臺中文化城中城歷史空間再造計畫	1,048,330	585,798	2017-12-31 ~2020-12-31
9	臺南市	烏山頭水庫暨嘉南大圳再造歷史現場中長程計畫	406,871	284,810	2017-01-01 ~2020-12-31
10	臺南市	再現赤崁『署』光	269,000	188,300	2017-10-01 ~2021-12-31
11	高雄市	左營舊城見城計畫	536,715	375,701	2016-07-01 ~2020-12-31
12	高雄市	興濱計畫-哈瑪星港濱街町再生	337,550	236,285	2016-07-01 ~2021-12-31
13	基隆市	大基隆歷史場景再現整合計畫	916,286	616,900	2017-01-01 ~2020-01-31
14	新竹市	新竹日本海軍第六燃料廠與眷村聚落歷史現場再造活化計畫	88,300	61,810	2018-01-01 ~2020-12-31

15	新竹市	新竹日本海軍第六燃料廠與科技知識藝術村落歷史現場再造與活化計畫	178,000	124,600	2019-12-01 ~2022-05-31
16	苗栗縣	苗栗出磺坑礦業歷史現場活化發展計畫	158,500	142,650	2019-02-01 ~2020-12-31
17	南投縣	集集樟腦出張所建築群再造歷史現場計畫	50,000	40,000	2021-07-01 ~2024-12-31
18	彰化縣	千帆入港再造鹿港歷史現場	173,710	138,968	2017-12-13 ~2021-12-31
19	雲林縣	虎尾眷村文化特區(建國一、二村)歷史聚落保存再現計畫	100,000	80,000	2016-07-01 ~2020-12-31
20	雲林縣	雲林縣北港百年藝鎮再造歷史現場計畫	112,400	89,920	2018-07-01 ~2022-06-30
21	嘉義市	嘉義市重現木都再造歷史現場計畫	134,400	94,080	2018-07-26 ~2019-12-31
22	嘉義縣	蒜頭糖廠歷史現場再造計畫	189,000	170,100	2016-12-30 ~2020-12-31
23	屏東縣	屏東飛行故事(勝利、崇仁新村)再造歷史場域計畫	485,580	437,022	2017-01-01 ~2020-12-31
24	屏東縣	屏東飛行故事再造歷史場域計畫(第2期)	130,000	117,000	2019-10-01 ~2022-06-30
25	屏東縣	牡丹社事件再造歷史場域計畫	80,000	72,000	2018-09-01 ~2021-03-31
26	屏東縣	屏東菸葉廠再造歷史現場計畫	320,906	277,006	2018-07-01 ~2020-12-31
27	宜蘭縣	蘭陽地區二戰軍事遺構群歷史再現計畫	114,900	91,920	2018-01-01 ~2020-12-31
28	宜蘭縣	中興紙廠·宜蘭興自造	394,600	315,680	2018-01-01 ~2020-12-31
29	宜蘭縣	中興紙廠·宜蘭興自造-考古遺址出土遺物典藏中心保管計畫	7,276	5,821	2019-11-01 ~2020-12-31
30	花蓮縣	拉庫拉庫河流域布農族舊社溯源與重塑計畫	32,100	28,890	2017-07-01 ~2020-06-30

31	花蓮縣	拉庫拉庫河流域布農族舊社溯源與重塑計畫-108至109年延續型計畫	20,000	18,000	2019-10-01 ~2020-12-31
32	花蓮縣	花蓮市太平洋臨港廊道歷史場景再現計畫	226,077	203,470	2018-01-01 ~2020-12-31
33	臺東縣	臺東市民權里日式建築文化園區修復再利用計畫	200,000	180,000	2016-07-01 ~2020-12-31
34	澎湖縣	澎湖縣媽宮舊城區再造歷史現場計畫	75,900	68,310	2017-11-01 ~2020-12-31
35	金門縣	瓊林蔡氏千年聚落風華再現	188,436	131,905	2017-01-03 ~2020-12-30
36	連江縣	冷戰·島嶼—連江縣再造歷史現場計畫	192,000	172,800	2018-01-01 ~2020-12-31
37	連江縣	「戰地轉身·轉譯再生」連江縣再造歷史現場計畫	21,600	19,440	2020-01-01 ~2023-12-30
第二期					
38	桃園市	鷹與鷗的傳奇—前空軍桃園基地設施群建物修繕暨影音蒐集及教育深根推廣計畫	81,818	45,000	2021-09-01 ~2022-12-31
39	臺中市	「臺中市文化城中城擴張復甦及再造計畫」	44,010	30,807	2021-10-01 ~2024-06-30
40	臺中市	臺中菸葉廠產業場域轉型再造計畫	60,000	42,000	2021-09-15 ~2022-12-31
41	臺南市	臺南400年-文化資產場域再現計畫	375,437	240,548	2021-09-27 ~2023-12-31
42	高雄市	「左營舊城見城計畫」第二期2.0	209,080	146,356	2021~2022
43	高雄市	興濱計畫-旗鼓鹽文化廊帶再造	21,430	15,000	2021-01-01 ~2022-12-31
44	高雄市	三感一力眷村再生計畫	192,293	134,600	2021-06-01 ~2022-12-31
45	基隆市	大基隆歷史場景再現整合計畫2.0	63,600	50,880	2021-09-15 ~2022-12-31
46	新竹市	新竹日本海軍第六燃料廠與科技知識藝術村落歷史現場再造與活化計畫2.0	30,500	21,350	2022-01-01 ~2022-12-31

47	新竹縣	新埔市街歷史現場活化發展計畫	7,143	5,000	2021-07-01 ~2022-12-31
48	苗栗縣	苗栗出磺坑油礦歷史現場再現計畫2.0	93,000	83,400	2021~2022
49	南投縣	Sbayan泰雅民族起源地及泰雅族遷徙路徑再造歷史現場專案計畫修正計畫	10,000	8,000	2021-12-01 ~2022-12-31
50	南投縣	集集樟腦出張所建築群再造歷史現場計畫2.0	44,950	35,960	2021-07-01 ~2024-12-31
51	彰化縣	千帆入港再造鹿港歷史現場2.0計畫	9,000	7,200	2021-01-01 ~2024-12-31
52	彰化縣	再現彰化眷村味中興莊再造歷史現場(彰化中興莊文化保存計畫)	5,000	4,000	2022-01-01 ~2022-12-31
53	雲林縣	虎尾眷村文化特區(建國一、二村)聚落歷史現場保存再現計畫(第2期)2.0	120,000	76,800	2022-01-01 ~2022-12-31
54	雲林縣	雲林縣治行政公署建築歷史現場活化計畫	8,000	6,400	2021~2022
55	雲林縣	北港糖廠文化資產整體場域規劃計畫	4,000	3,200	2021~2022
56	嘉義市	嘉義市重現木都再造歷史現場計畫(第二期)	10,200	7,140	2021-05-03 ~2024-12-31
57	屏東縣	屏東飛行故事再造歷史場域計畫(第2期)2.0	148,000	108,600	2021-01-31 ~2022-12-31
58	屏東縣	牡丹社事件再造歷史場域計畫2.0	30,000	27,000	2021-07-19 ~2024-12-31
59	屏東縣	屏東菸葉廠再造歷史現場計畫(第二期)2.0	52,855	38,700	2021-06-01 ~2022-06-30
60	屏東縣	『老歸崇-老力里』排灣舊社暨古道重現春日計畫	1,200	1,080	2021-07-19 ~2022-12-31
61	宜蘭縣	宜蘭縣蘭陽地區二戰軍事遺構群歷史再現計畫(110-113年)	75,000	60,000	2021-06-15 ~2024-12-31
62	花蓮縣	花蓮縣布農族舊社領域復返計畫	34,100	30,690	2021-06-15 ~2022-12-31

63	臺東縣	臺東市北町日式建築修復再利用計畫	7,500	6,750	2021-01-01 ~2024-12-31
64	澎湖縣	澎湖縣媽宮舊城區再造歷史現場計畫(第二期)2.0	47,170	42,453	2021-01-01 ~2022-12-31
65	連江縣	「冷戰島嶼·保存活化與創生」連江縣再造歷史現場二期計畫2.0	22,223	20,000	2022-01-01 ~2022-12-31
66	連江縣	「戰地轉身·創意再生」連江縣再造歷史現場計畫2.0	88,890	80,000	2022-01-01 ~2022-12-31
計畫經費合計			10,447,896	7,363,001	

資料來源：〈前瞻基礎建設計畫競爭型補助核定表—城鄉建設〉 (https://www.moc.gov.tw/content_420.html)；再造歷史現場專案計畫專業資訊輔導平臺 (<https://rhs.boch.gov.tw/>)。

附錄二 受訪者列表

姓名或代號	概述	訪問日期
許陽明	歷史現場觀念倡議者	2021/10/01
李宜修	參與政策擬定的前文化部幕僚	2021/09/16
G1	曾任地方政府L市文化局長	2021/11/15
G2	L市地方政府負責再造歷史現場之文化單位科長	2021/12/08
G3	N縣地方政府負責再造歷史現場之文化單位科長	2021/12/10
YU	承接N縣地方政府再造歷史現場專案管理計畫廠商的主要執行者	2021/10/22
CX	曾受輔導團邀請考核T市再造歷史現場計畫之委員	2021/11/11