

縣市文化中心之問題分析與建議

賴鏞慧

壹、前言：

蔣故總統經國先生於民國六十六年九月二十三日在行政院院長任內，爲充實國民精神生活，發揚光大中華文化鄭重宣佈：政府在十項建設完成後，進行十二項建設，其第十二項建設即國家文化建設，計劃在五年之內分區完成每一縣市的文化中心。

文化中心的建立，是我國實施九年國民教育後文教界的一件大事，更是我國積極推展社會教育歷程中的一項新猷。各縣市文化中心，自民國六十八年開始興建以來，依據年計劃，均應在七十三年度完工啓用，以肩負起文化建設的重責大任。迄今除新竹縣、嘉義縣外，都已落成啓用，積極展開各項文化活動。至於文化中心能否發揮預期的功能，早爲社會各界所關心矚目。

文化中心包括圖書館、博物館、演藝廳，而以圖書館爲主。目前各縣市文化中心所面臨的問題，就是如何有效的經營和管理，以順利推展各項文化活動，進而提昇國民的生活素質。

文化中心想要有效的經營運作，不僅要其內部的組織與管理得當，外在環境因素也要配合。目前文化中心雖大部份已如期完成，然在籌劃及興建階段未能同時考慮後續活動問題，在設計上也多倉促成事，有許多問題值得去分析，如文化中心的行政系統問題，文化中心的人員任用問題，經費運用問題、民衆需求及活推動發展問題，以及資源運用問題等五項，剖析其現況及其困難問題之所在，並試提出改進文化中心經營的具體作法。

貳、文化中心的問題分析：

一、文化中心行政系統的問題：

(一)文化中心與縣市政府問題：

文化中心在組織規程上，依「臺灣省各縣市文化中心組織要點」第三條規定：文化中心置主任，承縣市長之命，辦理中心業務，並指揮監督所屬員工。依此條文，文化中心爲縣（市）政之業務承辦單位，與府內其他業務單位應有相互協調配合之責，活動推廣所需之經費能夠充裕，中心工作人員能夠充足，縣市長能夠重視與支持等，然而因各縣各情況不同，待遇也就不同，有些縣市長重視文化中心，視文化中心之績效爲個人主持縣政的政績之一；另有些縣市長不認爲文化中心有何利用價值，只是應付中央政府推動文化建設的一個小單位，如此的差別，對文化中心的運作有重大影響。

(二)文化中心與縣市教育局間的問題：

目前教育局對文化中心存有上級對下級之層級觀念，視文化中心如同對中小學校之權威。文化中心與縣市教育局「社教課」之工作迭有重複，權責不清，衝突迭起。文化中心的預算由教育局編列，而此項經費更加深兩單位間之猜

疑。文化中心主任人選差異甚大，有的從主任秘書出任，有的從教育局之課長出任，資歷不同，在縣府之地位便異，各文化中心相互比較之下，引起不滿，產生問題。

文化中心在縣府組織規程上並無法定地位，況且文化中心之設立依社會教育法而來，社會教育仍在整個教育行政體系之中，然而政府當初規劃各縣市文化中心時，不再將文化中心歸縣市政府教育局管轄，使其不受教育局長之指揮，而規定文化中心主任承縣市長之命，但是政府未能讓文化中心在縣市府組織規程中取得一席之地，致遺下如此問題。

(三) 文化中心與省市社教館間的問題：

雖然法令上規定社會教育館對轄區內之社教機構（包括文化中心）負有輔導之責，可惜各省市立社教館大都有心無力，在一片文化中心建設聲中，社教館已被掩蓋甚多。

根據民國六十九年新修訂社會教育法第四條之規定「省（市）政府應設社會教育館，推展各種社會教育事業並輔導當地社會教育之發展。直轄市、縣（市）應設立文化中心，以圖書館為主，辦理各項教育及文化活動」。如果後法優於前法，則直轄市及縣（市）社會教育館已失其法定地位，因此社教館和文化中心在職責和工作上如何劃分，一度成爲爭議的問題。

(四) 文化中心與省市教育廳局間的問題：

教育廳第五科（社會教育科）負責全省社教工作之推展，各縣市新成立之文化中心，當然屬於第五科的責任範圍，尤其是人員編制和經費補助，以及法規的訂定，皆須透過第五科辦理，教育廳便成爲文化中心之業務監督機構了。

由於教育廳對文化中心的作業介入甚多，甚得各文化中心之熱烈贊賞，可也因此產生一些摩擦，部分文化中心便希望教育廳避免突發性安排活動項目，以致文化中心臨時變更或取消原來計劃，造成困擾。

(五) 文化中心與教育部間的問題：

教育部與教育廳同爲文化中心之行政管轄機關，唯教育部統籌全國之教育重任，對各縣市文化中心較難給予完全的協助，但文化中心希望教育部扮演「全能」的角色，任何的困難和問題皆由教育部代爲處理，實際上教育部在人力和能力上也不足以全然去支援，造成文化中心對教育部在感情上有了差距。

依韋柏的科層體制觀之，教育部居於金字塔組織的最上層，教育廳爲中層，教育局爲下層，文化中心幾乎與教育局平行之基層業務執行機關，因此文化中心與教育部在意見溝通上不能順暢幾乎是必然的。

文化中心的行政及人事監督權仍在教育部，而組織目標及專業知能的輔導則歸文建會，如果文化中心不查，便會產生混淆，如果該兩單位未能充分協調，文化中心亦將無所適從。

(六) 文化中心與文建會間的問題：

文建會自成立以來，即積極推動各項文化建設，但是各項工作幾乎已有教育部辦理。文建會除辦理「古蹟評鑑與保護」外，文化中心是最能施展抱負的場所，因爲各縣市文化中心建築美觀，人才缺乏，文建會提供最佳指導，大力支持，經費資助，推介展演活動，並邀請專家學者巡迴各中心諮詢應談，倡導出文化中心之熱潮。各文化中心對文建會有甚大的期望，遠超過其他各單位，而文建會也扮演了萬能的角色，使得兩者的依存關係緊密。但是礙於文化中心行政督導權歸屬教育行政體系，難免使文化中心有多頭馬車之感，而在感情上，文化中心多希望歸屬文建會一個單位管轄。此種心態，值得有關單位特別重視。

二、人員任用的問題：

在文化中心營運管理上，負有成敗關鍵角色的便是人員問題，要讓組織有

效發揮功能，對於人員的選拔任用和升遷，便應有妥善的規劃。

文化中心在行政人員與專業人員之編製問題：依據民國七十四年五月一日總統頒布實施的「教育人員任用條例」第二條及第二十二條之規定：

第二條：本條例所稱教育人員為公立各級學校校長，教師、職員、社會教育機構專業人員及學術研究機構研究人員。

第二十二條：社會教育機構專業人員及學術研究機構專業人員之聘任資格，依其職等級，準用各級學校教師之規定。前項機構一般行政人員之任用資格，依公務員有關法規之規定。

可知一般社教機構中，依「教育人員任用條例」之規定，可分為一般行政人員和專業人員兩大類，問題在於如何劃分何者為一般行政人員，何者為專業人員，這兩種人員如何交流？各文化中心普遍反映之問題為：

(1)文化中心主任、秘書、各組組長、組員、辦事員、書記等皆為編製內人員，皆須具備公務人員任用資格，是一般行政人員，而這些人員要負責圖書館、展覽組、博物館、演藝組或推廣組的工作，是否造成外行領導內行的問題？
(2)專業人員應包括美術、音樂、舞蹈等表演展覽及推廣方面具專業知識之藝術人才及包括操作舞台、燈光、音響……等方面具專業才能之技術人才，這些人才如在編制內，須具公務人員任用資格，其到文化中心之報到率甚低，如以約聘（僱）名義，因待遇低，發展機會少，且無福利及保障，難以留住人才。

因此，目前各文化中心乃向學校借調老師來幫助，暫時解決專才不足之困擾，但是都不是長久之計，各文化中心在人員任用上所存的問題仍須主管機關共謀解決。

三、經費運用的問題：

(一)各文化中心之經費大部份為縣市政府每年編列之預算，另外，如果辦理大規模活動時，可申請有關單位如教育部、教育廳或文建會補助，其他並

無別的財源可資運用。少數幾所文化中心如桃園、彰化、臺北等縣設有文化基金，由基金孳息支應。是以文化中心之經費大都靠政府提供經費。

(二)各文化中心之預算作業程序皆由各組草擬預算，再由會計彙編後送縣市政府審查，經縣市議會議決後送省府核備，由文化中心主任報告經費預算，盡力爭取，以免被刪減預算而影響整體的作業規劃，因此難以符合文化中心之特殊性質和需要。

(三)各文化中心經費分配皆以人事費居最高位，其次是業務費和設備費。

財務問題幾乎是所有社會機構最感嚴重的困擾，經費靠政府編列預算供應，因各縣市貧富不均，所能提供者差異亦大，對於文化中心之正常營運與長期發展亦構成不良影響。

四、民衆文化活動與文化需求的問題：

文化中心的興建計劃中，主要在於提升民衆的文化活動，而民衆對文化中心興建的瞭解程度，參予情況也會影響到活動的推展。

文化中心，多以圖書館之興建為第一要務，而民衆去圖書館的人數並不令人樂觀，不少人為了看報、閱讀雜誌。圖書館服務之對象，包括全體民衆、兒童、青少年、成年、殘障及各行各業、各機關學校團體等。而這些民衆對圖書館的藏書量、服務態度、在做過的研究分析裡，結果以台北市為例，(74年的文化中心績效評估研究)有四分之一的受訪者表示不滿意，這固然和圖書館經費有關，更嚴重的是人員素質和制度上的問題。

另外在音樂演奏會中，以台北市民衆參予率均在百分之四到六之間，而在戲劇及其他表演藝術方面較音樂會的參予率高，民衆的參予率有待加強。以「鄉村和都市」為例：

在都市中，物質文明所造成的生活型態，使得人們不是缺乏參與的興趣，就是忙於生計，忙於應酬，休閒便是享受，參予活動反倒成了負擔，而在鄉村

，則又因為活動格調太高，民衆往往不願去接受美展、歌劇，這也反映出民衆欣賞的層次及對藝術的疏離。

五、資源運用的問題：

目前各縣市文化中心均有一致的困擾，即人員經費和軟體的不足，因此如何利用本身主動的經營，靈活運用現有的社會資源，以解決文化建設的瓶頸。可資運用的社會資源有：

- (1) 人力資源：如讀者、專家、學校教師、大專青年、地方領袖、家庭主婦、退休的軍公教人員、志願工作者……等
- (2) 物力資源：如熱心人士、寺廟教會、工商企業……等的捐贈各項設備或提供。
- (3) 財力資源：如文化基金、大眾捐贈……等。
- (4) 文獻資源：如官書、方誌、報章、雜誌等。

目前文化中心在運用義務工作人員的問題較為明顯，因為大部份之義工協助看圖書閱覽室、文物陳列室、少數義工幫忙海報製作、文物宣傳或視聽室之保管，但是較偏離都市之文化中心，較難找到義工，而且流動率頻繁也常造成文化中心之困擾。

各文化中心運用物力資源也是各憑人事關係，也連帶使這些人士背負人情壓力，另外文化中心負有當地歷史文物之蒐集整理工作，這些資源散布一般民衆家庭，也需下一番功夫才可有所成效。

參、建議：

為提供改進文化中心的問題，提出下列建議數點：

一、確立文化建設行政體制，以發揮文化中心運作功能：目前文化建設的行政，人事由教育部負責，活動方面則由文建會統籌督導，而經費主要來自各縣市。此外尚有省政府教育廳、縣市教育局都是文化中心的督導與指導單位，

因此，為未來長期發展言，仍宜參酌先進國家之成例及本國國情，中央的文化建設委員會，似可改制為文化部，省（市）政府似宜成立文化廳（處），而縣（市）政府亦可成立文化局（科），以建立文化建設完整之三級推動與協調機構。

二、調整組織規程與員額編制，促使工作落實：增設文化活動諮詢或顧問委員會，藉以對文化中心各項活動隨時提供意見。人員方面，改進意見如下：

- (1) 應按實際需要，增列員額。
- (2) 關於專門人才，為應急需，不妨暫准聘用或延攬有專才的人參與工作。
- (3) 文化中心圖書館（組）長，宜採專任制，俾克盡職能。
- (4) 儘速舉辦「文化中心專業人員特考」徵選專才。
- (5) 建立義工制度，協助工作之推展。

三、結合地方資源，推展各項文化活動：

- (1) 中央及省應編列專款，協助地方文化活動之推展。
- (2) 各縣（市）可設置「文化活動基金」，發動私人、民間企業及團體，諸如扶輪社、青商會、獅子會等社團贊助、捐贈、或補助，以協助推展文化活動。
- (3) 透過立法程序規定文化經費應占地方預算總額之比例，對於財務特別困難的縣市，由省市及中央分別予以補助。

四、重視文化活動的規劃與推展，提高活動品質：對於文化活動的內容要有制度化，例如每年中央或省市辦理那些或多少大型活動，並做三、五年的活動計劃。重視「質」的提升和「量」的擴展。活動內容的設計，宜以精緻文化和通俗文化並重，發展各縣市文化中心的特色，培養民衆參予興趣，提高文化層次。

五、儘速約請專家、學者編訂文化中心工作手冊，以利經營管理：手冊的編訂，應根據各縣市文化中心作業之相通性，條列各項工作步驟，說明各項工作的程序，使文化中心工作人員了解該作什麼？要怎樣做？在職務交接的時候

可做為工作之憑據，工作手冊之編訂，有助於文化中心建立一完善、有系統的組織。

六、建立文化建設評鑑制度：評鑑制度宜先建立評鑑標準，文化建設的評鑑標準應建立「量化」的評量指標，這些指標應包括：計劃目標、行政管理、「人事、會計、事務等」、設備器材、施教場所運用、專業功能「包括活動內容與服務項目」，及研究發展項目。並確實執行，公布優、缺點、共同觀摩改進。

評鑑過程方面，可分為自我評鑑與專家評鑑兩步驟。前者由本中心人員自行詢問服務對象之意見及根據業務表報記錄、作虛心之檢討，而後者邀請本中心外的專家，作一客觀之評估。這種評鑑宜定期舉行之。

肆、結語

現代化是目前必然的趨勢，而現代化的最高層次就是目前展開的文化建設，政府對文化建設的重視，普建在各縣市的文化中心，透過對文化中心的問題分析，我們期盼能逐步改進，負起文化傳承和创新的使命，使廣大的民衆，經由各項活動中，不斷參與貢獻，漸漸提高精神生活的品質，使社會教育真正的落實，建立「富而好禮、知而有德、和而樂進」的美好社會。

（本文作者任職於桃園縣新坡國中）

參考書目

1. 行政院文建會編 文化法規彙編(一)，民國七十二年
2. 文化中心行政人員研討(習)會實錄，民國七十三年
3. 教育部 建立縣市文化中心計劃執行情形報告，民國七十三年

4. 瞿海源 民衆的文化活動與文化需求中央研究院行民主義研究所叢刊(十)，民國七十一年八月

5. 行政院研究發展考核委員會編印文化建設與文化中心績效評估之研究，民國七十四年四月。

6. 李建興著，社會教育與國家建設，文景出版社，民國七十四年三月。

7. 楊國賜 縣市文化中心的現況及改進途徑、社會教育學刊，民國七十七年六月。

8. 社教雙月刊第二期 吳正牧：從建立縣市文化中心說文化建設。

9. 社教雙月刊第二期 謝梅芬：高雄市中正文化中心三帖。

紀惠容：充滿活力的桃園縣立文化中心。

10. 社教雙月刊第五期 馬驥伸：文化中心活動與新聞傳播。

楊國賜：突破當前文化中心困境芻議。

黃定宜：質樸踏實的南投縣文化中心。

11. 社教雙月刊第六期 吳淑玲：三館合一的苗栗文化中心。

12. 社教雙月刊第七期 郭為藩：從生活素質談文化建設。

吳淑玲：蘭陽新秀——宜蘭文化中心。

13. 社教雙月刊第九期 吳正牧：如何發揮縣(市)文化中心效能，以提高國民精神生活。

詹素雲：親切自然的澎湖文化中心。

14. 社教雙月刊第十期 謝淑惠：基隆文化中心。

15. 社教雙月刊第十二期 劉秀珍：成長中的花蓮文化中心。

16. 社教雙月刊第十七期 胡鍊輝：台灣省縣市文化中心營運排行榜。

17. 社教雙月刊第十六期 胡鍊輝：台灣省文化中心一般業務之現況與檢討改進。

18. 社教雙月刊第三十期 曾雪芳：屏東縣文化中心中正圖書館之實施情形。