

第一章 緒論

第一節 研究動機及目的

壹、研究動機

節慶活動在人類社會不同階段的文化進程中扮演重要角色，不管在過去的農業時代或是工商業快速發達的當代，各有其存在意義，而成為人們生活的一部分。在台灣，傳統的節慶活動多依循季節時令或附和宗教民俗、特定紀念日舉辦，每年到了固定時間期程，就會自發性地由民間啟動運作，例如在正月迎新年、鬧元宵、三月媽祖繞境、五月慶端午、七月中元祭等節日，經年累月下來便沈澱為一種常民文化，並形成一種規律性制約。這些節慶活動多有普遍性、地區性、季節性等特質，其舉辦的方式多透過地方士紳團體將民力自然集結，過去政府也較少介入。

隨著經濟發展及社會型態的轉變，許多節慶活動的規模日益擴大，產生新的質變，並增加許多經濟或觀光上的功能，不再僅限於民俗祭典的形式，而公部門對活動的主導比重也漸次增加。1996年起，文建會輔導各縣市推展「國際文化藝術節」活動，期以節慶觀光促進地方文化產業發展，並提升國際文化交流。這些活動多屬於非營利性，並多由政府扮演議題主導或主要資源供應者的角色，因此在政策性的催化之下，活動數量也有可觀的成長。從最初每年僅三、四個縣市辦理，到了2005年，全台灣已有超過六十個各種主題的節慶活動。比較耳熟能詳的包括宜蘭縣的「國際童玩藝術節¹」、花蓮縣的「國際石雕藝術季」、台東縣的「南島文化節」、苗栗縣的「國際假面藝術節」、新竹市的「國際玻璃藝術節」、台北縣的「石

¹ 宜蘭國際童玩節自1996年開辦，後因不堪長期虧損，於2007年8月宣佈停辦。

門國際風箏節」等...，每年均吸引國內外數百萬人次參加，增加豐富的觀光資源並帶動地方的生機與商機。節慶活動的發展到了這個階段之後，顯得更為多元，範圍也更大（文建會，2004：211；蘇美齡，2005：3）。

節慶活動既然帶來了觀光效益，民國 90 年起，交通部觀光局（以下簡稱觀光局）在「觀光政策白皮書」中也將節慶活動列為觀光宣傳與推廣的機制，並選定 12 項節慶活動作為主要的推廣項目²。期以打破傳統施政計畫的思考模式，顧客導向的思維、套裝旅遊的架構、目標管理的手段，選擇重點，集中力量進行整合與推動。此時的節慶活動便在政策的作多中，正式進入具有發展觀光、活絡經濟產業的多元功能時代。

節慶活動的蓬勃發展除了歸因於中央政府的政策導入外，另一個原因是地方政府面臨資源困境下所進行治理模式的轉化。1999 年地方制度法公佈施行後，將文化、觀光、藝文活動等列為地方政府的自治事項³，此時的節慶活動便名正言順地成為地方治理的重要政策工具之一。但受限資源、人力及技術等先天條件的不足，在執行層面，仍需高度依賴民間參與及中央政府資源的奧援，方得事竟其功。儘管舉辦節慶活動需面對相當大挑戰，地方政府仍樂此不疲，究其原因，在效益上，至少可滿足地方產業的需求、凝聚住民情感，又可達到城市行銷的宣傳效果，對地方行政首長而言，也可以是政治績效的展現。經過數年來各地的百家爭鳴，許多節慶活動也相繼發展至相當的規模，而被列入中央政府特定推動的指標性活動。如在 2006 年觀光局的觀光客倍增計畫之子計畫—「台灣各縣市觀光旗

² 交通部觀光局自 90 年 2 月起，篩選每月各具代表性之十二項大型民俗節慶活動列為宣傳推廣重點，並以提昇為具備國際水準之觀光活動為目標，這 12 項節慶活動分別為：二月：臺灣慶元宵；三月：高雄內門宋江陣；四月：媽祖文化節；五月：三義木雕藝術節；六月：慶端陽龍舟賽；七月：宜蘭國際童玩藝術節；八月：中華美食展；九月：雞籠中元祭藝術華會；十月：花蓮國際石雕藝術節、鶯歌陶瓷嘉年華；十一月：亞州盃國際風浪板巡迴賽；十二月：台東南島文化節等。

³ 參見地方制度法第十八條、第十九條及第二十條中，均分別將藝文活動及體育活動列為直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）自治事項。

鑑計畫」，便設定了五大主軸活動作為觀光行銷的訴求主軸（交通部觀光局，2006：1），包括台灣慶元宵（如台灣燈會、台北燈節）、宗教主題系列活動（如媽祖文化節）、客家主題系列活動（如客家美食及桐花季）、原住民主題活動（如生命豆祭）及特殊產業活動（如三義木雕祭）等。

節慶活動在產業的設定、文化的界定、創意的發想與資源的整合等面向，公部門均扮演關鍵推動或執行的行動者角色。從活動的執行主體觀察，其中多是以地方政府為主辦機關，而中央則為技術指導及資源補助者的角色⁴。具體的執行上，也多以公私協力的方式，在動態結網的過程中將此一網絡平台上多元行動者的目標及資源進行轉換及整合；亦即奠基在彼此的互賴上，以行政機關為結網的主體，將產業組織、公益團體、私人企業拉進來共同執行，因而這種節慶活動的組織運作與相關網絡關係的整合管理即有別於傳統的政策執行，但由於管理操作上無一定的標準，其成效與評價也不一。

在負面的評價方面，2006年3月，中國時報以「全台颯節慶」的專題巡迴全台，深入觀察由縣市政府主辦的新興節慶後發現，原本立意良好的「文化下鄉」理念，在執行層面已遭到扭曲變形、載浮載沈。部份新興節慶出現的種種亂象，幾乎只能用「文化大拜拜」來形容，只看到節慶的形式、沒有看到文化的內涵。其中並歸納出當前節慶活動的十大問題，包括：1. 節慶名目浮濫、2. 徒具國際虛名、3. 模仿抄襲盛行、4. 淪為人數比賽、5. 缺乏長遠規劃、6. 拚政績迷思、7. 在地文化失根、8. 活動夜市化、9. 媒體自失立場（媒體承包活動）、10. 人謀不臧弊端（假發票請款）等（中國時報，

⁴ 依交通部觀光局在「二十一世紀臺灣發展觀光新戰略」中的戰術提及，地方節慶著重本土特色，可做為推往國際觀光市場的基礎。在做法上，其建立「篩選」及「輔導」地方辦理大型觀光活動的機制：包括提昇地方節慶活動規模，由各縣市政府自我評估其觀光發展主題、特色，由相關單位遴選十二處具觀光市場發展潛力、地方政府有配合意願者，建構成為地方活動進軍國際市場的示範地區，訂定補助標準，並成立輔導團提供技術指導（交通部觀光局，民89）。

2006.3.6)。由此發現，公部門在節慶活動的政策角色與執行方式似已出現治理上的危機，而到了必須反思檢討的時刻。透過網絡分析途徑，適可解釋當前節慶活動所造成的許多問題；研究網絡的學者認為，當代政府治理社會的能力受到相當大限制的原因在於政府與民間存在太多彼此相互依賴的網絡關係，政府治理社會若不能掌握網絡特性，其治理能力必受到挑戰，從而出現不可治理性的病症，因此網絡理論即可用以解釋公共政策失敗的因素，同時也可作為政府治理能力的解釋變項（李允傑、丘昌泰，2003：103）。

然為避免於網絡分析時僅只對關係面進行靜態性的描述，或在動態觀察過程中受限行動者主觀意見的影響，無法兩相調和，基於節慶活動的主辦者係以公部門為主體，其行動邏輯必然受到制度與組織的規制，因此對其網絡的分析自不能抽離結構從而排除對制度面的探討，方得將行動與結構的觀點加以調和。然由於網絡的概念涉及跨越公私部門間的組織互動，為了將觀察焦點仍能置於節慶活動的網絡整合過程，本研究對制度的探討則試圖鎖定在勾勒出網絡參與者所處的組織位置，以及整個節慶活動所形成的網絡結構；相信由參與者之組織所賦予權責的角度，更能瞭解不同多元的行動意向。職是之故，本研究即欲以台北市政府主辦多年的大型節慶活動—台北燈節為觀察個案，從公部門辦理節慶活動時的制度結構面出發，探討其組織的結構與型態，分析其中內外部多元行動者的互動關係，並試圖建構節慶活動網絡的整合之道。

貳、研究目的：

本研究嘗試以公部門結構與行動調和的角度探討節慶活動之組織型態及運作方式，並探求在資源有限的競合困境中，如何透過政策網絡管理的方式，有效整合第三部門、參與企業團體、執行廠商等資源，以使節慶活動在適度的規模中，達成應有的文化深度與經

濟效度。本文之研究目的如下：

- (一) 透過對台北燈節個案的觀察，探討公部門辦理節慶活動之組織型態、架構規模及運作方式。
- (二) 研析節慶活動多元行動者（利害關係人）在活動中的角色與彼此所處的位置，及其在不同組織立場間與行動主體的網絡互動關係。
- (三) 詳述台北燈節個案中，台北市政府民政局作為行動主體整合節慶活動關係網絡的過程。
- (四) 對當前公部門辦理節慶活動所面臨的困境與挑戰提出策進建議。

第二節 研究方法及限制

壹、研究方法

本研究採取文獻分析、參與觀察及深度訪談等質性研究方法進行。

一、文獻分析法：

本研究透過靜態面的文獻整理，由網絡及組織等相關理論的檢閱出發，試圖建立行動與結構的調和觀點，並套用在對節慶活動的觀察，據以建立研究架構；此外在個案方面，則是蒐集與台北燈節有關的研究、報章雜誌、官方文書統計及網站等資料，以對個案之形成、發展、組織運作、網絡形成等有系統性的瞭解。

二、參與觀察法

透過實地的參與觀察，較能融入在情境氛圍中並掌握到網絡整合過程的關鍵因素。由於本論文研究者曾任職民政局，並擔任 2005 台北燈節之活動主承辦人，以完全參與者角色處於網絡核心位置，與網絡中各行動者關係互動密切，且熟知活動組織架構及實際運作情形，因此能掌握本研究所欲觀察的問題。透過研究者在活動規劃籌辦期間行政日誌的回顧⁵，觀察的時點選擇在 2004 年 10 月到 2005 年 3 月，範圍為整個台北燈節活動籌辦過程。

三、深度訪談法：

為掌握公部門在節慶活動平台上的網絡關係與結網過程等

⁵ 相關行政日誌詳見附錄。

真實狀態，透過訪談參與活動執行之公私部門相關人員的方式，以彌補文獻資料及參與觀察之不足。訪談對象的選擇包括承辦單位、協辦單位、及受雇單位等具有代表性人員；訪談方式及內容則係以文獻整理所得出的概念架構，透過預擬提綱的半結構方式進行。

貳、研究限制

- 一、國內外節慶活動數量繁多且類型不一，在目的性、地域性、季節性的差異情況下，基礎資料及文獻的整理分析恐無法窮盡。
- 二、由於台北燈節係屬國內最大型的節慶活動之一，其組織結構及參與單位的網絡關係定當較其他小規模的活動複雜，因此對此一個案的網絡分析對於較小型的節慶活動僅能提供參照，是否能就此推論，本研究持謹慎態度。
- 三、在個案資料的蒐集上，由於台北市政府於 2001 年遭逢納莉風災的侵襲，有關該年之前台北燈節活動的文書檔案多已付之流水，因此其政策過程及參與網絡的資料僅能從有限的成果紀實及網站的蒐索中整理。
- 四、因節慶活動網絡參與者的多元，在個案訪談對象的選擇上，恐難以完全窮盡。
- 五、本研究以網絡理論為分析途徑，然目前學界對該理論的應用仍無一致的共識，且無較具代表性的實證研究，特別是有關節慶活動面向的文獻更是付之闕如，因此在個案的實證研究過程深恐不夠周全，尚待考究。

第三節 研究範圍及流程

壹、研究範圍

一、理論部份

節慶活動的種類繁多，且形成因素與呈現型貌在不同的背景條件與執行主體下有其本質上的差異。若將當前的節慶活動視為一項以公部門為執行主體的政策工具，從官僚組織行動的觀點檢視此一政策執行過程便有其必要性。但傳統的行政組織理論顯已不足以解釋諸多變項。為瞭解節慶活動中多元參與者的互動關係，本研究即透過網絡分析途徑的概念作為理論上的觀察視角，以便在個案的實證過程有所依循，而網絡理論正適以描述公私部門組織與組織間的互動關係。至於節慶活動究竟是文化政策抑或觀光政策？或者其所帶來的經濟產值、遊客滿意等外部效益評估，則不在本研究所討論的範圍。

二、個案部分

在個案的選擇上，本研究以當前國內公部門所辦理之大型且歷史悠久的節慶活動—「台北燈節」做為探討對象。因其在參與人次、動員人力、參與組織及經濟產值方面的表現上都相當高，從 2001 年起至 2007 年止，活動之參與遊客人次由 300 萬人次提高到 500 萬人次；每年所動員人力也維持在約 1,100 人次，活動組織跨越諸多公私部門；在經濟產值方面也高達近 20 億元。參照這樣的活動規模及效益，本研究認為有其研究價值，故以此活動為個案。

台北燈節活動蛻變自傳統元宵民俗節慶，自 1990 年開辦以

來，歷經中央與地方不同主辦階段⁶，為探討節慶活動的整合過程，本研究選擇以台北市政府主政時期所舉辦的 2005 年台北燈節為單一事件觀察平台，以實地觀察角度探討不同組織在同一目標下所形成的結構為何？彼此所處的位置立場為何？以行動主體為核心的網絡關係如何建立與互動？行動主體如何在有限的資源及期程內將關係網絡進行整合？而執行過程所面臨到的困難與挑戰為何？最後並就後續的政策面與執行面提出建議，俾提供相關單位及參與者作為參考。

貳、研究流程

本研究透過逐步的推演印證，依研究主題與問題進行文獻探討，並由文獻的整理分析導引出理論基礎與研究架構，再配合研究架構設計個案的實證步驟，最後得出結論與建議（參見圖 1-1）。

⁶ 其發展歷程參見本論文第三章。

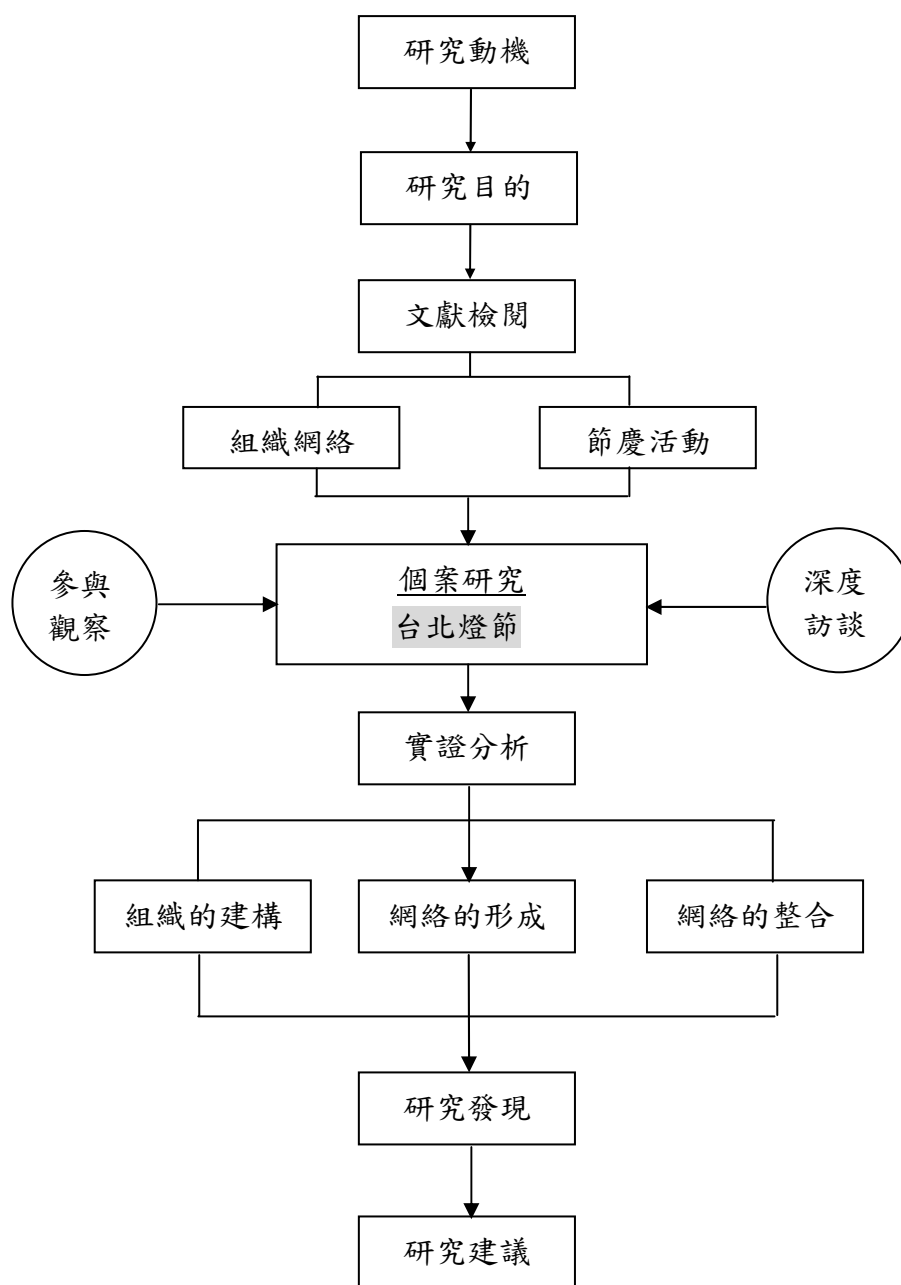


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：本研究繪製。

第四節 重要名詞解釋

壹、節慶活動釋義

節慶活動可謂人類文明演進歷程的產物，不分古今中外，人們總可以為紀念、慶祝、或是其他特定目標而刻意設計出獨特儀式或慶典（陳希林、閻蕙群譯，2004）。時至今日，在不同社群的目標及需求性差異下，其呈現形式也就包羅萬象，因此尚無法對節慶活動這個名詞做出規範性的定義，僅能就不同的形式予以概念性的釐清。

根據韋氏辭典對節慶之定義為：「選擇一個適當的日子當作為慶祝的節日」，而對活動事件的定義為：「一種社會的場合或一種活動」。正由於節慶活動的產生係源自人類的社會化過程，因此論者也多從社會學角度予以釋義。Falassi (1987) 從社會學的觀點指出，「節慶是一個實際發生於人們生活的一種文化事件或社會現象」；William (1997) 進一步從社會功能的角度的角度，認為「節慶是一個有主題且大眾一起慶祝的活動，並共同創造出社區的獨特性及提升當地居民的認同感」。

上述對節慶活動的定義頗為抽象，且僅捕捉到節慶活動的靜態現象，亦即在這樣的圖像中，仍無法描述節慶活動的動態參與過程。Robert Jackson (1997) 便從執行的層面說明活動的內涵：「節慶活動是一個特別的且經過周延詳細的籌劃設計，也是產品、服務、思想、資訊與群體之間的活動，其蘊含豐富及多樣的特性，同時需要志工及贊助者的支援與服務」。此外從形式及功能的角度的角度，Getz, D. (1991) 則較為具象的提出：「節慶是在固定時間及頻率的戶外常態性節目或活動，節慶活動是一種公開有主題的慶祝，且在一個例行的活動之外，於組織運作及經營贊助配合下所形成的一種一次性或非經常性發生的特殊活動」。Getz 並認為節慶活動對於傳統的維繫、觀光客的

吸引、都市形象與信譽名聲的建立都有正面的助益，使得舉辦該活動的場地、社區及都市都變得有高度的競爭優勢。上述的說法，似較符合社會變遷下，當前節慶活動的型貌，同時也較受到學界及實務界接受。

由此可知，廣義的節慶活動除了具有觀光、文化、社會化等外部性多元功能之外，從執行角度觀察，其中同時涉及組織內部高度的互動以及對社區、贊助企業還有志工團體等網絡關係的整合。

至於對節慶活動一詞狹義的分類，國內外依形式、名稱而不盡相同。中文的用語除節慶之外，另有慶典、嘉年華、藝術節、博覽會等名稱；英文的相關字詞則有 Festivals⁷、Fair、Event、Mega-event、Hallmark event 及 Special event 等（賴沁沁，2004）。茲整理如下表：

表 1-1 節慶活動相關名詞釋義

名詞		釋義	實例
英文	中文		
Festivals	節慶、慶典	含有慶祝之意，具有慶祝的主題，常被泛指一辦具有主題的公開慶祝活動。	基隆中元祭、大甲媽祖繞境等宗教迎神慶典
Fair	展售會、交易會、市集或廟會	傳統的市集，並具有商業交易本質。	農產品展售
Event	事件	任何一個特別安排的活動皆稱之。	花卉博覽會、工商展等
Mega-event	大型節慶	具有必看價值的世界級大型活動，需投入可觀經費，能吸引眾多觀光遊客，同時為當地帶來顯著的經濟收入。	奧林匹克運動會、世界盃足球賽等
Hallmark event	節慶	指舉辦過一次或是每年	日本雪祭、宜蘭國

⁷ 交通部觀光局對節慶的英譯為 Festivals，對節慶活動的英譯則為 Festivals activities，（交通部觀光局，2005）。

	<p>定期舉辦的活動，主要係為長期或短期內提高一觀光地區之知名度、吸引力及增加收入。活動的成功端賴其特殊性及對觀眾的吸引力。</p>	<p>際童玩節、台北燈節⁸等</p>
--	--	-------------------------------

資料來源：引自游瑛妙，1999：6-7。

貳、網絡意涵

無論是個人或組織，為了存續或發展的需要，都無法獨善其身地自外於世，尤其時代劇變之下使得新型態社會的本質具有多元、動態、去中心化、分權化及非結構性的關係形式，近年來因而興起「網絡」的概念。所謂的網絡是指兩個或兩個以上的人、團體、事件、組織等個體在相互依賴的關係建立下，構成短暫且穩定的關係結構，其能夠建立起彈性的分析架構，用來釐清交錯複雜結構關係中，行動者間的互賴關係與互動過程（史美強，2005：38）。而此動態的互動過程，亦可稱之為結網（盧偉斯，2005：3）。

在應用上，因這種網絡關係多發生在公共政策議題之中，故學界多使用「政策網絡」一詞做為理論層次的具象概念。以政策網絡分析當前複雜的決策過程時具有下列幾項優點：1.在探討公私部門的互動關係時，基本上並沒有一個模式能提供完全寫實的圖像，而政策網絡可以解釋複雜的網絡關係形式。因此政策網絡相較於多元主義、統合主義等理論更具彈性；2.政策網絡視國家為分裂而非統一的實體，是由許多利益相衝突的體制或部門所組成，每個部門皆試圖擴大其自主性，而政策網絡本身提供一個協調機制用以化解衝突；3.政策網絡基於彼此的互賴，是一種非零和賽局的形式，亦是一種整合相關利益的機制，而非減損彼此利益以滿足特定團體；4.

⁸ 臺北市政府雖然對臺北燈節的英譯為 Taipei Lantern Festival，但本研究認為依其屬定期舉辦，且有觀光功能的性質，故歸類於此；另蘇美齡（2005）認為臺北燈節應屬於大型節慶，在此敘明。

政策網絡的分析焦點是置於整個網絡，而非只有利益團體，因此在決策過程中，除了能檢視特定時間中利益團體對政策影響的結果之外，亦檢視了政府部門在政策網絡中所扮演的角色；5.政策網絡捨棄傳統公共政策階段論模式，使得在問題設定、議題形成、政策規劃、合法化、執行等分析上，可以明顯看出不同階段行動者的介入影響（Smith Martin J. 1993：7；Kenis and Schneider,1991：43）。

然而此一新興理論仍處於實證、詮釋及批判的建構過程，目前尚無公認無疑的嚴謹定名及定義。惟為利本研究概念上的理解，仍試圖對網絡一詞的相關概念進行釋義整理。

吳定（1998：146）指政策網絡是政府機關與各種不同的政策社群對於某特定政策議題，所形成不同政策領域間的互動關係。從管理的角度，朱鎮明（2005：5）界定政策網絡為「兩個或兩個以上彼此互相沒有隸屬關係，但業務上有聯繫、有依存度的行為者（含機構機關）之間的結構與互動關係，並對互動關係加以管理以達成共同目標。」

與政策網絡類似，劉宜君（2005：7）提出所謂公共網絡係「以推動與管理公共事務為基本目的，由政府與非政府組織、國際與國內，中央與地方以及民間社會各階層而形塑各種力量結合的網絡關係。」此外，盧偉斯（2005：3-5）則以「行政網絡」的概念，提出行政機關在關係網絡的互動中，由於具有優勢地位，故能扮演動態結網的主體角色。因此所謂的行政網絡即是這種「以行政機關為主體，透過結網的行動，所形成公私部門間互助合作的關係系統」。綜上所述，本研究若以節慶活動為公共政策平台，在此所稱之網絡可界定為：「行政機關基於公共政策上需要，與其他公私部門間進行正式或非正式的動態互動，所形成的關係系統」。有關網絡名詞的相關概念整理如下：

表 1-2 網絡的相關概念界定

名詞	學者	界定
政策網絡	Benson (1982 : 13)	指一群因資源依賴而彼此聯結之組織
	Jordan & Schubert (1992 : 11)	「網絡」一詞意指決策過程包含來自政府及社會不同層次及功能領域的公私部門參與者。
	Waardan (1992 : 31)	以政策網絡概念探討國家與工業部門的關係。其認為所有國家與工業部門的關係皆奠基於政治人物、行政官僚與利益代理人間之互賴，而形成一種較為持久的連結模式。
	Kickert, Klijn and Koppenjan (1997 : 6)	係指互賴行動者之間或多或少穩定的社會關係型態，以形成政策計畫或政策問題。
	Smith (1993 : 54)	是一種藉由建立政府與利益團體協商機制，以允許更多利益團體涉入決策，並因此擴張社會基礎結構權力的工具。
	Marin & Mayntz (1991 : 18)	政策網絡的核心在於強調決策過程中獨立且相互依賴之行動者間，非正式、分散及水平的互動關係。
	吳定 (1998 : 146)	政策網絡是政府機關與各種不同的政策社群 (policy community) 對於某特定政策議題，所形成不同政策領域間的互動關係。
	朱鎮明 (2005 : 5)	兩個或兩個以上彼此互相沒有隸屬關係，但業務上有聯繫、有依存度的行為者 (含機構機關) 之間的結構與互動關係，並對互動關係加以管理以達成共同目標。
公共網絡	劉宜君 (2005 : 7)	是一個以推動與管理公共事務為基本目的，由政府與非政府組織、國際與國內，中央與地方以及民間社會各階層而形塑各種力量結合的網絡關係。
行政網絡	盧偉斯 (2005 : 3)	以行政機關為主體，透過結網的行動，所形成公私部門間互助合作的關係系統。

資料來源：引自台北市里政改革政策制定過程之研究—政策網絡的觀點 (頁 22)，許敏娟，2004。