

一、 從霸權到治理・從國家到城市

文化為控制城市的主要力量……依賴歷史保存與地方資產維護，在城市發展策略中，扮演領航角色。——Sharon Zukin 《The Cultures of Cities》

「文化政策研究」(Cultural Policy Studies) 為近年深受注目之趨勢，當代思潮大家傅柯 (Michel Foucault, 1926-1984) 使用「治理性 governmentality」一詞解釋「現代國家開始擔心個人的途徑」(Toby & George, 2006)，「治理性」成為文化研究涉入文化政策領域的切入點之一。

文化政策學者班奈特 (Tony Bennett) 論文化政策與文化研究之關聯，如何從傳統文化研究領域對葛蘭西式「文化霸權」的偏好，轉向以傅柯式「治理性」分析，使文化政策成為一種行動介入的空間，拓展文化研究之範疇。班奈特分析源自英國伯明罕大學當代文化研究中心的文化研究，偏好接合義大利新馬克斯主義學者葛蘭西 (Antonio Gramsci, 1891~1937) 所提出的「霸權」(Hegemony) 概念，葛蘭西發現「統治」和「認同」是權力的兩套模式，前者透過強制性的國家機器，如法院、警察、軍隊去操作，後者則由學校、宗教、媒體、政黨、政策宣導等達成將統治者灌輸的價值「內化」，其隱蔽的權力關係效果卻更為可怕。葛蘭西認為「我們可以說所有的人都是知識分子，但並非所有的人在社會中都具有知識分子的職能。」，進而提出傳統知識份子 (traditional intellectual) 和有機知識份子 (organic intellectual)，認為有機知識份子透過與先進的社會改造事業產生有機連結，知識份子可以救贖他人並救贖自己。

依此，文化研究者傳統以來關照政治支配與整個社會文化生活的宰制面相，致力分析國家權力如何形成，了解文化如何鞏固不平等的社會關係，並思考各種反叛社會宰制的可能方案。然而，班奈特認為，葛蘭西式及其影響下的傳統文化研究發展流於僅致力於文化批判，幻想成為社會先覺者領導社會，其實高估了人的自覺意識與解放潛能，是一種徒勞的努力。倡言文化研究者應正視傅柯 (Michel Foucault, 1926-1984) 所提出的「治

理性 governmentality」理念，主張應關注「知識／權力」複合體系所構成當代各種知識專業或生活領域操控和滲透的機制，讓傅柯式「治理性」成為文化研究涉入文化政策領域的切入點。

這個字（即治理性/治理技術）代表三種事物：(1) 由制度、程序、分析與反思、計算、戰術等組合而成的集合體，容許行使此種特殊但形式複雜的權力，有其目標人口作為其知識政治經濟的主要形式，以及作為保障其安全的基本技術手段和工具。(2) 遍及西方世界，有一種經歷漫長的歷史過程，已慢慢地導向凌駕於此類權力的其他所有形式（如主權、規訓等），或可被稱做政府，一方面導致一系列的特定政府機關形成，另一方面形成複雜的整體的知識 (savoirs)。(3) 透過此一過程，或者應說是此一過程的結果，使得中世紀的司法國家轉化成十五、十六世紀的行政國家，逐漸變成「被治理化」(governmentalized) (Foucault, 1991)。

班奈特積極主張文化研究者應積極介入文化行動實踐，正面迎向並審視當代文化與政府治理之間的關係，關注藝術、文化、政府如何行動作用在社會。認為長期以來文化研究領域很容易發掘問題，卻常眼高手低，流於只能批判無法建構，著力甚多的文本批判與文本分析刻意忽略了文化權力制度層面，生產之議論亦無法在實際政策中有效實踐，故針對此項弊病，呼籲文化研究者應採取一個相對務實的途徑，從清高不沾鍋的體制外傳統，轉向以體制內分析的文化政策研究，把「政策帶進文化研究 (Putting Policy into Cultural Studies¹)」。

¹班奈特認為有機知識份子若欲實現他們的工作，最好的一條路徑是「朝官署前進」(towards the bureau) 因為公務機關是政府機制的一部份。與其繞道既有的社會行政形式，文化研究被鼓勵去回答官僚的疑問，「你能為我們做什麼？」文化研究或能有用的自視為扮演「訓練文化技術官僚」的角色，後者（官僚）對文化批評和改變意識的工作沒有興趣，但對於「透過技術性的調整行政資源的配置運用而達到修正文化的功能」（Bennett, 1992: 406）有興趣。（Barker, 2004）

除了上述從文化霸權到文化治理的研究轉向外，近年亦有從國家/國族，轉向至地方/城市的文化研究趨勢，有關城市文化政策議題備受注目，學者王俐容〈全球化下的都市文化政策與發展：以高雄市「海洋城市」的建構為例〉，以全球化與都市形象重建，來探討文化藝術政策與都市更新的關係，在文化、經濟、社會面向上，並以高雄市近年文化政策的發展，新高雄都市形象的建構：「海洋城市」論述作為研究標的，其中聚焦於空間重建與城市風格：以城市光廊為例以及海洋城市與藝術節慶：高雄國際貨櫃藝術節的舉辦兩個指標案例，論述高雄都市文化政策的影響與批判 (王俐容, 2006)，其梳理文化政策與都市發展各家學說，針對文化藝術與都市發展的關係製表如下：

面向	文化面向	經濟面向	社會面向
相關 內涵	<ul style="list-style-type: none"> ● 文化認同的建立與維持 ● 藝術活動的生產 ● 藝術活動的消費 ● 文化資本的提升 ● 文化藝術象徵符號與論述的再現 ● 文化多樣性的維持 	<ul style="list-style-type: none"> ● 吸引藝術贊助 ● 更新都市形象 ● 刺激觀光 ● 吸引創意階級入駐 ● 吸引外資投入 ● 發展文化創意產業 	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方認同的凝聚 ● 社區活化 ● 公共參與及意識的提升 ● 社會融合 ● 公民權概念的擴充 ● 生活品味的轉變

筆者試圖接續前述研究之根基，並將時間軸拉長，以歷史中的高雄城市官方文化治理為主要分析對象，著眼官方政策，故對民間自發常民文化並未探討，此乃設定之研究範疇限制。並蒐集學術文獻、官方文獻、預算書、網站上對文化政策的宣示、相關文化活動、空間的論述與宣傳資料、大眾媒體相關報導。試圖以質性研究紮根理論，尤其是針對古蹟文化資產的文獻史料進行耙梳，透過逐字逐句的編碼，並透過不斷比較與提問，發掘歷史資料中的新意義和理論線索，企圖初步釐清高雄市百年文化治理脈絡，並對照觀看，將高雄市相對於台灣台北市以及英國格拉斯哥等城市進行議題比較，並著墨地方文化館、文化資產活化、文化創意產業等課題深入探討，期能扣合文化脈絡大體走

向與現況期能扣合文化脈絡大體走向與現況，針對高雄市文化政策進行歷史比較與分析。

二、 前溯歷史：打狗高雄文化治理的缺頁（史前～1970 年代）

（一）「平原屯墾・漁村開港」：史前、荷據、明鄭、清領（史前～1895）

前溯歷史，根據中央研究院考古試掘今高雄市左營區左營大路與忠信路口，發現深具歷史價值之大量陶瓷片及水溝、道路、建物結構，是為高雄左營舊城遺址，具有史前 5000 至 3400 年前的史前文化層，及明鄭時期興隆莊、清代鳳山縣治相關的歷史文化層，見證高雄平原數千年發展歷程。

將時間軸拉到近代，打狗（高雄）正式與世界大航海殖民體系的接觸，始於荷蘭東印度公司佔領台灣，以大員（台南安平）為統治中心，以經濟利益為其主要目的。1625 年荷蘭人開始在打狗海域收取捕烏魚稅，於冬季魚汛期，在今壽山背後的哨船頭設檢查哨，並派官員前來值勤以監視中國漁船繳稅情形，此時期，荷蘭人更廣徵漢人到打狗開墾耕作，至 1662 年荷蘭人離開台灣時，打狗平原已經聚集了不少漢人。

1662 年 2 月鄭成功自大員驅離荷蘭人，荷蘭艦隊轉向於 1664 年登陸打狗紅毛港，企圖收復台灣終告失敗，明鄭王朝為解決糧食問題而勵行屯墾制度，由原來的部隊分派至各地屯墾，至土地開發完成形成聚落，便以初來拓墾的營鎮名為地名，當時兵鎮屯地的名稱，像是左營、右昌、前鎮、後勁、草衙等有許多沿用至今日高雄，深具歷史意義。

1683 年台灣納入清朝版圖，首任鳳山縣知縣楊芳聲於 1686 年（康熙 25 年）建鳳山舊城孔子廟，左倚半屏山，右輔龜山，廟前蓮池潭則為天然泮池，1704 年（康熙 43 年）知縣宋永清重修孔廟，增建奉祀孔子五代祖先的「崇聖祠」，並設立義學，使地方教育規模更形完備。

此一時期，因臺灣民變四起，朱一貴之亂後，鳳山縣始於 1722 年（康熙 61 年）在左營建城，為全臺首座土城，1825 年（道光 5 年）又因楊良斌之亂，而以當地咾咕石築城，亦為全臺首座石城，見證清代鳳山縣的動亂興衰。

1859 年（咸豐 9 年）郭德剛與洪保祿兩位神父抵達打狗，象徵天主教正式在台開教，今曾獲歷史建築百景第一名的高雄玫瑰聖母堂為其見證。

1865 年（同治 2 年）打狗開港，此時期，台灣醫療傳道之父宣教士馬雅各醫師從打狗上岸，開始引入台灣近代醫療，高雄成為台灣近代西方醫療的發源地，值得關注的是，馬醫生對打狗的文化記憶是這樣的：

「一個人的樂趣，如果是撞球、盛宴、閒談、撲克牌遊戲和最新的小說，他最好遠離福爾摩沙；如果他喜歡的是美麗的風景、旅遊生活、晴朗天空、善良百姓與些微的冒險，及豐富的打獵，他就該試試我們的島嶼。」

旗後長老教會的馬醫生 1866 至 1871 年期間，在打狗居住 5 年。返回英國後想了一篇回憶文章，談在打狗的休閒生活，並無片言隻字提到打狗什麼文化事業。……總之，清代的打狗，由於人口無多，文教不興，文化事業幾乎一片空白。（葉振輝，1999）

官方文獻《高雄市志》對清領時期打狗文化事業下了上述的判斷，簡言之，此時期清朝政府未對文化建設有特別著墨。然有清一代，開港通商將打狗引進世界體系，如前述馬雅各醫生以外，馬偕牧師等人皆由打狗登陸開始至南臺灣、北臺灣展開醫療宣教，今日位於西子灣的古蹟打狗英國領事館其歷史價值為臺灣第一棟洋樓，而當年英國在台首任領事博物學家郁和（史溫侯、斯文豪）亦將台灣的標本採集成果引介回英國，在生物學上有重要貢獻，打狗城面向海洋，與世界接觸交流。

1874 年（同治 13 年）牡丹社事件，暴露日本侵臺的野心。翌年（1875 年）清廷於旗後山興建旗後砲台，與對岸雄鎮北門砲台，共同扼守打狗港。1895 年（光緒 21 年）清朝戰敗簽訂馬關條約割臺，台灣進入日本殖民統治時期。

（二）「帝國高雄·南進基地」：日本統治時期（1895～1945）

從小漁村到台灣第二大城，有論者以為，高雄市的急速發展，肇因於日治時期於 20 世紀初開啓的兩項重大建設：一是 1908 年日人高雄港的擴建工程，另一則是同年縱貫線鐵路的開通。至此之後，藉由鐵路與港口的「海陸聯運」，南台灣的蔗糖等物資，由高雄港運往世界各地，也帶動繁榮。同年，首次公佈的「打狗市區改正計畫」，是為高雄市實施都計畫之始，後因應都市範圍擴大，有多次改正計畫。

1920 年日本統治者取高雄即將「高躍雄飛」的概念將「打狗」改名為「高雄」，1921 年日本政府公佈「高雄街市區擴大計畫」規劃棋盤式街道系統。此一時期，為配合皇民化政策與軍國主義而成立機構，如主要在從事慰問軍人、救濟貧民及教育文化等工作的高雄市愛國婦人會館，以及源於日本警察系統提供青年學子修練柔道與劍道，藉以發揚武士道精神的高雄市武德殿。無論基於在經濟上或是軍事上的工具性因素，台灣總督府積極快馬加鞭建設高雄。

昭和年間，岡山登喜正對「帝國——台灣——大高雄——南方」四者有一番闡釋頗能說明其「主從」—「工具性」關係。……指出大高雄市的使命與其建設的大綱：「台灣是帝國的大資源地，帝國南方政策的根據地，國防上的生命線、而高雄市是其南方政策的源地。」（鄭水萍，2002）

1924 年 12 月 25 日，因應高雄街人口已超過四萬人，達到設「市」標準，台灣總督府廢高雄郡改設高雄市，高雄建市是高雄成為現代化城市的指標，無論對於常民生活變遷、港口市政建設等各方面，都具有重要意義。1936 年公佈「大高雄都市計畫」，更確立都市結構骨架，影響至今。1939 年（昭和 14 年）完工啓用的高雄市役所，為「帝冠式樣」風格的四樓建築物，具有東方傳統的寶形屋頂、西方歷史樣式的屋身及裝飾，雄偉而典雅，企圖呈現大東亞共榮的榮景。然都市建設積極，但在文化面向上並無明顯施政，僅有帝國主義下描繪中殖民城市的樣貌。

1933年高雄市役所委託日人畫家小澤秋成將高雄之港都建設、街道景觀、城市榮華等景像繪成一系列介紹高雄風光的風景繪葉書，將日人心目中著名高雄景點：埠頭建物、壽山步道、旗後、西子灣、高雄港夕景、春天的湊町、渡船場、棧橋……等描繪逐漸定型的都市樣貌。此套繪葉書共十張，命名為「高雄紹介」，由高雄市役所發行。（李欽賢）

（三）「重化產業·經濟奇蹟」：省轄市治理時期²（1945～1979）

二次戰後，日本戰敗，國民政府接收台灣，1945年（民國34年）11月8日省轄高雄市政府成立，行政院開始一連串的經建計畫，1953年實施第一期四年經建計畫，規劃高雄市為重工業中心。1966年於高雄創建了全球第一個加工出口區「高雄加工出口區」³，由於臨近港口、機場、高速公路與市區等便利交通網路，首創結合自由貿易區與工業區兩種機能，成功的產業群聚加工出口區經驗，帶動了台灣經濟奇蹟，也讓台灣創建的高雄加工出口區，成了國際間經濟特區成功的典範與先驅。

1973年「十大建設」中的三項重化工業，一貫作業煉鋼廠、石油化學工業及大造船廠等皆設於高雄，中國鋼鐵廠位於高雄臨海第四工業區，濱臨高雄港第二港口，設置考量點為自遠洋輸入原料，可逕泊廠區碼頭起卸，節省運費與轉運成本；中國造船廠座落於小港區的臨海工業區內，高雄煉油總廠亦因由於鄰近高雄港，可以提供便捷的交通，以運送油品。

有論者以為，土地平坦、氣候環境佳，讓高雄擁有全世界最好的港口地理區位條件，在自然、人文、氣候、地形絕佳條件共同交織下，創造高雄港通往世界「地理上的必然」；奠基於前述日治時代南進政策以及國民政府50至70年代十大建設的高雄經濟，造就高雄今日的繁榮，三項為改善台灣工業結構、奠定重化工業基礎的關鍵產業，皆因高雄港

2 1945年11月8日高雄市政府成立，首任市長連謀。1946年7月黃仲圖接任市長。1947年8月黃強接任市長。1949年5月劉翔接任市長。1950年8月陳保泰接任市長。1960年投票選出第四屆市長陳啓川。1964年選出第五屆市長，由陳啓川連任。1968年投票選出第六屆市長楊金虎。1951年3月25日公民投票選出第一任民選高雄市長謝掙強，並於5月1日就職。

3 後因發展迅速至園區飽和，因而在1968年加設第二加工出口區「楠梓加工出口區」。

的優良條件與大高雄區廣大的建廠用地而設置於高雄，為「台灣經濟奇蹟」的締造作出重要的貢獻。

承上，吾人觀察，台灣經濟的奇蹟發展，高雄市具有關鍵貢獻，這些重化工業亦加速高雄市的繁榮，然而高雄的重化產業均是具有污染性質的，因此環保事件層出不窮，更尤其這些重要產業，縱使提供大量就業勞動人口，卻皆是中央政府主管或是當年的省營或國營事業。

於是，污染在高雄市，稅收繳交中央的不平，以及高雄市民長期因港市圍籬，無法看見自己的城市港口的不滿，這些來自民間的反叛力量，或可說，埋下了高雄市後來成為黨外民主運動聖地的伏筆。

三、 高雄市升格直轄市⁴後官方文化政策考察（1979～2008）

1979年高雄市人口突破一百萬，7月1日升格為台灣繼台北之後的第二個直轄市，值得關注的是，同年12月發生「美麗島事件」（亦稱「高雄事件」），是台灣追求民主與人權的重要歷史，也是台灣民主化的關鍵與轉捩點，深具歷史意義。而城市居民與包容外來者的這些騷動的反叛氣質，亦在城市文化發展中逐漸發聲，如後來的高雄美術館事件、高雄綠色運動都由民間發聲，試圖衝撞體制結構，官方治理需對其回應。

4 1979年7月1日本市升格為直轄市，派任首位直轄市長王玉雲。1981年6月22日楊金樞接任市長。1982年4月19日許水德接任市長。1985年5月22日蘇南成接任市長。1990年6月18日吳敦義接任市長。1994年12月3日選出第一屆民選直轄市長吳敦義。1998年12月5日選出第二屆市長謝長廷。2002年12月7日選出第三屆市長謝長廷。2005年2月1日謝長廷市長榮任行政院長，市長職務由陳其邁代理。2005年9月26日市長職務由葉菊蘭代理。2006年12月25日陳菊女士接任第四屆市長。（研究者整理自高雄市政府民政局網站）