

## 專文十一：評析

評析人：榮芳杰（新竹教育大學環境與文化資源學系專任助理教授）

日期：2015/10/25

導讀關鍵字：非補助財源 (*non-grant finance*)、社會企業 (*Social Enterprise*)、社會創業 (*Social Entrepreneurship*)、遺產組織 (*heritage organization*)

### ● 一、引言

這篇文章其實深究之後，你會發現它有一點像是 NPC(National Processing Company)這個慈善組織的業配文。業配文隱藏在這個時代的媒體已經不是甚麼大新聞，但透過學術期刊的方式去呈現一個遺產保護工作者（或團體）長期以來忽略或未意識到的現象，筆者倒認為這是真實反映當前世界各國面對遺產預算匱乏的啟示文。更重要的啟發是，遺產組織究竟是否已意識到自己的營運經費將面臨困窘？特別是在台灣，任何遺產相關的公私立單位，若在不仰賴政府部門的情況下，可曾思考過該如何爭取自己的營運經費？且遺產組織的經營者是否意識到資金挹注的來源，將對組織本身的未來發展有直接或間接的影響？

這個世代的遺產維護工作已經不再是凍結式的骨董保存觀了，換句話說，當代的遺產維護必須要面對「人」，也就是遺產本身必須藉「觀者」(observer 或 visitor)的角度跟遺產對話。這個對話的過程，有一個容易被大家忽略的地方，就是遺產經營層面的：「供給」與「需求」。因為一般來說，當人們保存遺產後，希望遺產的價值可以被看見，且是「有趣的」或「感動的」...被看見。因此，凍結式的保存觀念已經無法滿足這個時代人們對遺產的想像與渴望，於是我們需要透過更大或更專業的經營模式去呈現遺產的價值與意義。這個過程中，我們最欠缺的往往不是人才，不是想法，而是「預算」(budget)。基本上，遺產本身價值與意義的

呈現，在過去一百年來人類歷史的發展過程中，已經找到了共識與方向，較不令人擔心。但隨著遺產維護的意識高漲，提昇遺產品質的營運資金卻會面臨到政府財政或是非補助財源在「供給」與「需求」之間的困境。因為，當世界各國政府部門的文化預算正逐年降低或是持平時，民間單位的遺產組織若想要獲得更多的政府補助經費無疑是緣木求魚，但卻又束手無策。

那麼，該如何在跟政府伸手要錢的狀況下，重新思考遺產組織營運資金挹注的來源？認真思考自由市場上既有的資金募集管道，是否有機會能擺脫過去完全仰賴政府部門經費的遺產組織？這篇由 Sally Bagwell, Dan Corry 以及 Abigail Rotheroe 所著的評論文章給了我們一個反省與思考的方向。

## ● 二、回到故事的原點

這是一篇非常新的學術文獻。刊載於 2015 年《文化趨勢》(Cultural Trends) 期刊中的一篇評論 (commentary) 文章，該篇文章的作者是 Sally Bagwell, Dan Corry 以及 Abigail Rotheroe。這三位作者都任職於英國的「新慈善資本」(New Philanthropy Capital, NPC) 組織，第一作者 Sally Bagwell 擔任 NPC 資深顧問，通訊作者 Dan Corry 則擔任 NPC 執行長，第三作者 Abigail Rotheroe 則是 NPC 慈善部門的副主任。我們必須先問，為什麼 NPC 要發表這篇評論文章？

其實有一個整篇文章未清楚說明的背景資料是 NPC 在 2014 年由 Dan Corry 與 Abigail Rotheroe 發表了一篇名為「遺產部門的衝擊報告」(Impact In The Heritage Sector)。首先，這份「遺產部門的衝擊報告」有三個重要的問題意識必須先了解：

1. 遺產組織該用甚麼立場來跟社會投資 (social investment) 進行連結？又如何對比於志工組織可以在遺產組織與其他組織之間存在？
2. 遺產組織該用甚麼態度來面對社會投資？
3. 到底遺產組織要面對社會投資時，會有哪些機會、風險與挑戰？

該報告中指出，英國的遺產組織目前在營運經費來源上已面臨到一些困境，例如：過去四年以來，英國政府部門的經費預算大幅減少，特別是「遺產樂透基金」

(Heritage Lottery Fund, HLF) 自 2010 年開始，對英國的政府與地方性的遺產組織每年至少損失 5 億英鎊的資金。NPC 這份 2014 年完成的研究報告，總共發出 2658 份的問卷給曾經接受過英國遺產樂透基金的單位，每個收到問卷的單位有四週的時間可以作答共 30 個問題的問卷，最後有 1170 個受贈組織回覆給 NPC 共 955 個有效問卷。這份報告試圖想要了解英國透過「遺產樂透基金」所補助的眾多遺產組織，特別是從財務收入與社會責任的角度來看，是否有意識到遺產與社會投資之間的連動關係？以及這些受贈的遺產組織是否了解「非補助財源<sup>1</sup>」(non-grant finance)的重要性？更重要的是這篇研究報告背後的目的是想要知道，遺產領域是否有可能藉由慈善社會企業的概念募得所需要的資金。

因此，這篇刊載在《文化趨勢》的評論文章，其實是在回應前一年（2014 年）由 NPC 所發表的研究報告。全篇文章分成三個重點，一是針對遺產部門的資金來源，二是針對藝術領域的資金來源，以及慈善事業本質的可能轉變進行鋪陳。

### ● 三、臂距原則下的文化補助機構

這篇文章提到了三個關鍵組織，分別是：「英格蘭藝術委員會<sup>2</sup>」(Arts Council England, ACE)，以及前面所提到的「新慈善資本」與「遺產樂透基金<sup>3</sup>」。這三

---

<sup>1</sup>非補助財源 (non-grant finance) 包括債權、股權，或是新的資金來源模式，例如現在很夯的網路募款 (crowdfunding) 都屬於非補助財源。

<sup>2</sup>「英格蘭藝術委員會」(Arts Council England, ACE)的前身可以追溯到二戰時期。為了保存英國文化和促進其發展，「促進音樂藝術理事會」(Council for the encouragement of Music and the arts <CEMA>)於 1940 年正式成立，這個由政府出資和管理的組織在二戰以後被重新命名為「大不列顛藝術委員會」(arts Council of Great Britain)。1994 年，「大不列顛藝術委員會」按地區劃分為三個獨立委員會，分別是「英格蘭藝術委員會」、「蘇格蘭藝術委員會」(Scottish arts Council)，以及「威爾斯藝術委員會」(arts Council of Wales)。至此，「英格蘭藝術委員會」正式成為了一個由英國文化、媒體和體育部監管下的一個非政府公共機構，負責對國家彩票資金進行分配。這項投資已經幫助了眾多藝術機構的建設，以及資助了大量高品質的藝術活動。現在「英格蘭藝術委員會」是一個由政府資助但獨立運作的機構，致力於推動表演、視覺藝術和文學藝術。【此段文字引用自 <http://www.artzip.org/arts-council-england>】

<sup>3</sup> 根據 1993 年《國家樂透彩券法》(National Lottery Act)，經營國家樂透彩卷的持牌人須將彩券

個組織分別代表了英國目前在文化領域、慈善領域，以及遺產領域方面資金的主要分配機構。其中，英格蘭藝術委員會與遺產樂透基金都屬於非政府部門的公共執行機構，他們都是在英國知名的文化政策理論「臂距原則<sup>4</sup>」(arm's length)概念下負責各自領域的經費補助工作。

英國過去以來，一般遺產組織的維護資金主要有四個來源：政府、遺產樂透彩券、個人與企業捐助，以及門票收入（或會員年費）。遺產樂透彩券在其中扮演關鍵角色，它是目前英國最大的文化遺產投資基金組織，它雖然需要向英國議會彙報，但並不是政府機構。「遺產樂透基金」由「國家遺產紀念基金」(National Heritage Memorial Fund)主管，管理理事會中大多為有遺產的專業人士或者在英國享有威望的社會人士，保證基金分配的公平公正。凡事想獲得遺產樂透基金資助的個人與機構，都可以自由提出申請計畫書。惟，該基金非常強調兩個概念：好理由(good causes)、創意投資(innovative investment)，也就是說凡是申請基金的個人與機構，只要從事的是和遺產相關的項目，並且能提供具有說服力需要資金的理由，那麼基金會就會考慮這項申請計畫並給予補助。這個概念已經讓遺產補助款的意義跳脫了台灣為了補助而補助的慣習，或是為了達成某個政策目的而必須撥款補助的習慣。

至於「新慈善資本」，則必須回溯到 2001 年，時任高盛(Goldman Sachs)首席經濟學家 Gavyn Davies 提出慈善資本的概念後，2002 年他與銀行家 Peter Wheeler 共同創辦了「新慈善資本」。當時 Gavyn Davies 認為，他們發現過去透過各種獨立、高效率的方法來決定慈善發展的關鍵要素，通常缺乏真正有效的資訊。因此，他

---

收益的 28%撥給國家樂透彩券分配基金(National Lottery Distribution Fund)作「公益用途」。國家樂透彩券分配基金由「文化、媒體及體育部」部長管理，並由其將基金的 16.67%撥給遺產樂透基金作「國家遺產或與國家遺產有關的開支」。

<sup>4</sup> 英國在「第二次世界大戰」後即有文化政策，首先由經濟學家凱因斯(John Maynard Keynes)為主席，於 1946 年以「臂距」(arm's length)原則設立了國家藝術委員會(Arts Council of Great Britain)，政府在扶持藝術文化時，保持一臂之距，不干涉藝術文化的內容和內在規律。【資料來源：<http://mag.nownews.com/article.php?mag=7-43-9983&page=2>】

決定建立一個針對慈善市場和慈善投資的低效率而設置的諮詢公司，去打通慈善世界與外部的經濟世界的隔閡，創造一種貫通社會事務的混合影響力。也就是他希望將慈善的資金有效的投入在適當且需要被幫助的標的。這個概念的起源，不得不跟 21 世紀以來，無論歐美國家還是亞洲，都興起了大規模的慈善捐助運動有關。特別是在比爾蓋茲的基金會（Bill and Melinda Gates Foundation）和慈善家華倫巴菲特（Warren Buffett）所成立的基金會帶動下達到新的高峰。

這個浪潮所影響的層面之廣，2006 年 3 月的《經濟學人》還特別藉「慈善資本主義的誕生」（The birth of philanthropic capitalism）的專題報導來介紹這個趨勢。強調慈善資本主義是指新一代慈善家對於自己作為社會投資家的一種認同。換言之，將資本投入慈善事業，自行監管以求獲得最高的社會投資回報率，就是慈善資本主義。這個概念的背後也說明了兩件事情，一是慈善的觀念在改變，過去習慣慈善資金的應用項目已經擴及到社會投資。第二是大家對於企業家的社會責任也開始逐漸提高，希望能善用大眾的慈善資金，幫助更多社會上需要資金的組織。

#### ● 四、「新慈善資本」的研究結果 vs. 評論文章的重點

無論是從「新慈善資本」在 2014 年的研究報告，或是發表於 2015 年初本文所欲導讀的評論文章，作者都想要呈現一個重要的事實，遺產組織的經營者或管理者，對於非補助財源<sup>5</sup>的興趣實在不高。以圖 1 的統計結果得知，絕大部分的遺產組織對於債權融資與股權融資是完全沒興趣或未曾聽過，唯一有點概念的是替代融資，因為目前社會上普遍受到歡迎的網路募款活動就是歸類在替代融資的概念裡。

---

<sup>5</sup>這篇文章對於「非補助財源」的定義，包括三個工具：1.債權融資（Debt Financing）：擔保貸款、無擔保貸款、保證金…等。2.股權融資（Equity Financing）：包括發行股票，配股，債轉股、發行公司債券…等。3.替代融資（Alternative Financing）：網路募款、社會影響力債券（Social Impact Bonds）…等。

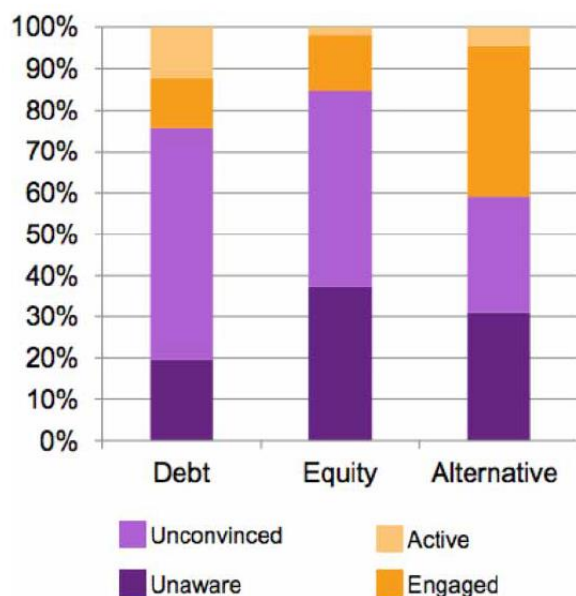


圖 1 遺產組織對於非補助財源概念的統計量表

然而作者在文章中卻提到，藉網路募款籌募資金的作法並不是一個遺產組織該努力的方向。因為作者認為網路募款的對象過於分散，資金是很容易可以募得，但對於遺產維護應該要回到重視社區或社群的維護意願來看，網路募款並不是好的選項。作者特別舉了一個真實的個案「DigVentures」來說明（原始文章並未清楚交代個案詳細內容，但 NPC 的簡報檔案中有說明）。因此，若依據 2014 年 NPC 的報告顯示，這個網站是為了考古發掘計畫而成立，希望透過大眾募款的方式來募集所需要的經費，然而對 NPC 來說，這是一個標準的社會企業（Social Enterprise），該組織目前的經費來源就是透過小額的商業貸款、網路募款為主，但因為網路募款的匿名特質，以及較無法直接從考古遺址的現場成果回饋給捐款者，因此這樣的模式對 NPC 來說，並不是最好的操作手法。NPC 還特別在報告中強調，他們花了很大的力氣與時間告訴他們網路募款並不適合他們，他們必須要將遺產維護的意義與價值回到社區之中，而不能因為網路募款的方式容易而選擇它。這個例子充分反映了 NPC 的立場，以及 NPC 背後期待更宏遠的社會企業使命，以及慈善基金可以反映在這些遺產領域的資金需求上。

因此，作者也嘗試藉由遺產樂透基金的角色來思考這件事情。舉例來說，遺產樂透基金估計從 2015 年開始地方政府的遺產支出將會減少 50%，或是英格蘭藝術委員會的預算自 2010 年到現在也被砍了 36%，這些事情若持續減少支出的狀況成為常態，未來應該也不會有人會認為增加預算是可能的了。但透過表 1 的對照我們不難理解，為什麼 NPC 希望遺產組織必須要面對組織在資金募集上的困境，應該要審慎思考遺產與社會之間的關聯。換句話說，如果遺產組織開始意識到遺產與社會責任的關係，那麼才有可能從社會企業的角度去經營遺產組織，甚至從新慈善主義者的手中獲得更龐大的慈善基金的投資。但一切的關鍵在於，遺產組織的經營成效必須符合他們的期待。

表 1 遺產樂透基金(HLF)成效表

遺產成效	對個人來說的遺產成效	對社群或社會來說的遺產成效
HLF 的投入，對遺產來說將會有...	HLF 的投入，對人們來說將會有...	HLF 的投入將會造成...
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 更好的管理；</li> <li>• 維持在更好的狀態；</li> <li>• 更好的詮釋與解說；</li> <li>• 足夠的證明/紀錄。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 學習到有關於遺產的知識；</li> <li>• 發展相關技能；</li> <li>• 改變個人對於遺產保護的態度與行為；</li> <li>• 沉浸於遺產場所的感動經驗；</li> <li>• 參與志工奉獻的機會。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 環境衝擊將會減少；</li> <li>• 更多不同族群或類型的人們將會跟遺產場所有所接觸；</li> <li>• 相關民間組織將會有更大的彈性；</li> <li>• 地方性的經濟活動將會成長；</li> <li>• 地方區域或社區將會有更好的環境條件從事居住、工作與參訪。</li> </ul>

資料來源：HLF

或許，我們可以從圖 2 的光譜可以思考作者想要傳達的理念，原來傳統的遺產維護領域所要面對的就是遺產本身，但隨著時代的演變，遺產維護再也不是單純的

遺產維護工作而已，它更涉及到遺產與環境、遺產與地方、遺產與教育、遺產與社會...之間的連結。因此當光譜左邊的传统遺產操作模式，往右邊的社會效益靠攏時，遺產本身必須要考慮更多的社會連結因子，並且讓遺產本身的意義與價值讓更多社會的族群看見，而非傳統文化遺產保守主義者（conservatism）固守在純資產（estate）的保護上，而不願意因應時代的變化調整文化遺產的經營策略。

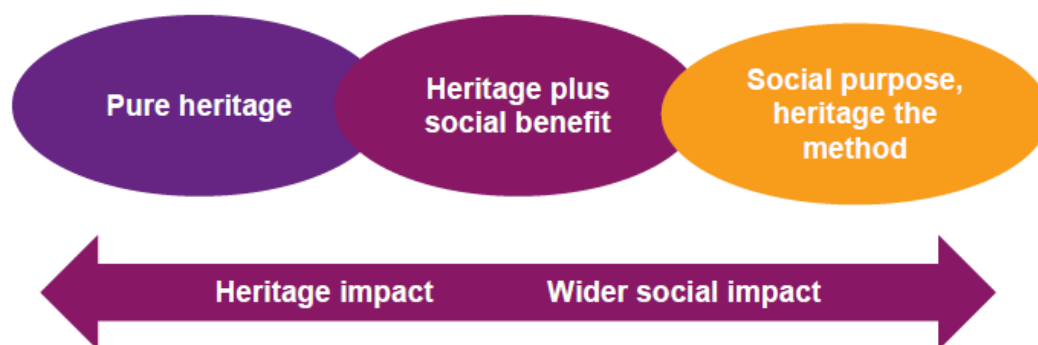


圖 2 遺產組織受社會效益影響的光譜圖

## ● 五、結語

「社會企業是我們這個時代偉大的制度創新」

英國首相 大衛麥卡隆 David Cameron

當我們提到孟加拉格拉明銀行（Grameen Bank，常被稱為窮人銀行）的創辦人、諾貝爾和平獎得主—穆罕默德·尤努斯（Muhammad Yunus），或是在台灣知名度甚高的 The Big Issue（TBI，大誌雜誌）的創辦人—約翰柏德（John Bird），你會聯想到甚麼？答案是「社會企業」。

回到這篇文章的題目「遺產組織未來的經費：遺產與文化組織的選項」，其實作者想要提出的概念，在閱讀完全文之後，不難發現「社會企業」概念下的資金來源，應該是眾多遺產組織未來可以思考的方向。



其實這篇文章背後所要揭露的是「社會企業」力量的崛起，特別是在英國著名雜誌《經濟學人》提出「慈善資本主義」(Philanthro-capitalism)一詞後，更是吹起了當前社會企業發展的號角。這個現象與廣義的文化遺產事務產生關聯，也似乎在暗示我們一個很重要的命題—21世紀的文化遺產保存運動，已經不再是菁英主義下的保存行動，而是常民生活與文化意識提升下的全民運動。這個運動的發酵與接踵而來的問題，也剛好是當前世界各國對於文化預算普遍大幅降低下的翻轉機會。

問題是，我們是否能抓到這個機會？

回頭看看我們的政府預算，首先，現在的文化部（前身為文建會）過去歷年來的總預算占中央政府總預算支出比例，張宏維(2008: 32-33)提到：自文建會成立後至 1992 年，皆低於中央政府總支出的 0.2%，到了 1993 年突破 0.2%，之後開始逐年上升，在 2001 年後每年皆超過 0.3%，約介於在 0.3%至 0.45%間。文建會預算佔中央政府總預算比率甚低，說明了文化事務在中央政府施政中並不被重視。此外，張宏維(2008)也統計出文建會在 2001 至 2007 年間的預算項目配置中，七年來文化資產業務的預算比重平均占整個文建會預算約 20%左右。

我們若以 105 年文化部文化資產局約 13 億左右的預算來看，扣掉人事與基本費用約 15%後，全台灣的文化資產所需要的維護費用僅有 11 億元左右。但若依據文化部文化資產局的資料，目前全國共有 806 個法定古蹟，以及 1,184 個歷史建築。若將古蹟與歷史建築的數量加總，一共是 1,990 個，平均一個古蹟或歷史建築 1 年只能分配到 55,000 元台幣。這當中私有的古蹟與歷史建築只有 35%(688 個)，其餘 65%(1,212 個)均為公有的文化資產。換句話說，在全台灣絕大多數的文化資產均為政府機關所管理的狀況下，我們政府所需要負擔文化資產的維護費

用不僅嚴重不足，這都還不包括古蹟與歷史建築以外的文化資產類型，且未來的預算也很難再往上增加。

在這樣的前提下，又要馬兒好，又要馬兒不吃草的困境，似乎應該要想辦法解決。如同 NPC 的研究想要告訴我們，縱使是英國著名的「遺產樂透基金」，在 1994 至 2012 年之間，資助了英國各地超過 33,900 個遺產專案補助個案，共計 44 億英鎊左右。他們都已經意識到這樣的補助生態已經有逐年降低的可能，未來若不積極思考資金來源，文化遺產的維護工作將更形險峻。

如果，文章背後所隱喻的社會企業想要與文化遺產組織相結合，那麼遺產組織就必須要同時注重「環境」、「社會」、「財務」發展上的均衡，以「對環境友善」、「解決社會議題」、「確保財務永續」的原則經營遺產組織。此外，社會企業並不採行「股東權益最大化」的原則，而是將多數盈餘繼續投入企業本身，繼續更有效率、規模地解決社會問題。這似乎套用在文化遺產保存與維護的工作上也不無可能。

長久以來，台灣在文化政策上的匱乏，也包括了文化遺產的政策付之闕如。這也使得文化或遺產組織的結構性問題始終不能有效面對。如果，文化遺產是先人所留下來的歷史記憶與價值。那麼，所有的遺產保存者，您是否還記得當初保存文化遺產的初衷？究竟是為了遺產價值能被妥善照顧而保存？還是為了保存而保存？如果保存文化遺產可以不用花錢，那麼我們不需要討論這篇文章的漣漪效果。如果遺產維護是需要付出現實生活中龐大的資金預算時，請問，我們是否應該要好好思考這篇文章中給我們的啟示呢？

## 參考書目

1. 張宏維 (2008), 《由文建會預算結構變化看台灣文化政策演變》, 國立中山大學藝術管理研究所碩士論文, 未出版。
2. 喬立穎 (2011), 《文化預算變遷之研究：1996-2012》, 世新大學行政管理學研究所碩士論文, 未出版。
3. New Philanthropy Capital 官網 <http://www.thinknpc.org/>
4. Heritage Lottery Fund 官網 <http://www.hlf.org.uk/>
5. Arts Council England 官網 <http://www.artscouncil.org.uk/>
6. Corry, D. & Rotheroe, A. (2014) Impact in the Heritage sector, London: New Philanthropy Capital.
7. Rotheroe, A., Glew, C., Hodgson, L., & Abercrombie, R. (2014). Non-grant finance and the heritage sector. Retrieved 2015.10.25, from <http://www.thinknpc.org/publications/non-grant-finance-and-the-heritagesector/>