

文化政策與文化支出：文化產業化經濟論述的反思

林文斌

嘉南科大文化系助理教授

吳慶烜

嘉南科大文化系副教授兼系主任

摘要

1990 年代文化政策內涵轉向文化藝術的經濟價值，並存文化藝術界用以訴諸政府投入資金，政府也因文化藝術可能產生的附加價值如提振經濟、增加就業，而願意投入資金。此種看似雙贏的經濟政策論述，實隱含著邏輯上的矛盾，且在經濟論述下，政府設定要投入資金的文創產業，擴大解釋了文化的內涵，從具體的文藝作品擴大到難以名狀的生活氛圍，著實令文化的實質意義愈來愈令人摸不著，甚至陷入文化的象徵化和符號化。我們認為文化政策的經濟論述並不可恃，然而台灣當前的文化創意產業政策卻以此為基礎，且過度強調技術能力的訓練，忽略傳統人文藝術的內容涵養。脫去經濟論述，重新思考既患寡又不均的文化藝術補助政策，是下一步該有的反省，也必須有具體作為。

前言

自 2002 年政府提出「挑戰 2008：國家重點發展計劃」，將文化創意產業列為其中一項後，台灣文化、藝術界便掀起文化、藝術界「產業化」、產業「文化、藝術化」發展傾向，也改變了台灣過往多以官方資源直接補貼文化、藝術界的文化政策方向。「文化創意產業」赫然成為台灣產業再升級的一項產業，政府也可以用產業政策來數字管理文化創意，著實令人大吃一驚。但看在政府有意投入大筆資金的「善意」，即使是台灣文化藝術界的重量級人物、雲門舞集創辦人林懷民在批評「不改善表演藝術生態，就要發展表演藝術產業，是緣木求魚，註定是浪費預算與資源的動作」外，也不得不再呼籲「表演藝術……沒有政府再添薪火，萎縮可期，……因此，我對表演藝術產業化的第一個建議是政府應該再投資」。¹雲門舞集於 1973 年創立，林懷民在 30 年後的 2003 年仍然主張並期待政府伸出援手。2008 年 2 月，雲門的八里「鐵皮屋」練習場慘遭祝融，林懷民的期待 5 年後似乎也還沒等到，沉痛的說「政府一年一億補貼 66 個文化團體，政府文化投資少到可笑」。²

¹ 林懷民，2003，「先談文化 再說產業：從雲門經驗看台灣表演藝術產業化的可能性」，「文化創意產業：全球思考·台灣行動國際研討會」專題演講會議資料。
(<http://www.eusa-taiwan.org/activity/Creative%20Industry/3-28%E5%B0%88%E9%A1%8C%E6%BC%94%E8%AC%9B%E6%9E%97%E6%87%B7%E6%B0%91.PDF>)

² 中國時報，2008，「林懷民：政府文化投資 少到可笑」，2 月 13 日，A4 版。

雲門一把火，燒得台灣文化藝術人士個個哀聲歎氣，個個抱怨政府給錢太少，票房不足以支持團體日常運作，知名的表演工作坊創辦人賴聲川也說，政府忽略文化投資到了不可思議的地步。³然而可能更令文化藝術界人士感到不可思議的是，2009年5月14日，行政院大張旗鼓地宣佈「創意台灣：文化創意產業發展方案」，明定電影、電視、流行音樂、工藝、設計、數位內容為六大旗艦計畫，規劃五年投入300億，其中包括由國家發展基金出資200億設立的文化創投基金，預計2013年使文創產業產值到達102兆。⁴但六大旗艦產業卻獨漏文化藝術團體，顯示文化藝術界人士對政府文化政策的認知和政府對自己的文化政策認知，有相當大的差距，也顯示政府與文化藝術間的奇妙關係：文藝界人士抱怨政府投資不足，政府則認為文創產業政策即足以回應。

我們認為文藝界人士和政府是在不同層次思考文化政策問題，這樣的誤解肇因於文化政策和文化創意產業政策之間的差異。本文區分三個部分思考政府與文化藝術之間的關係，第一節綜述政府為什麼必須或不必要支持文化藝術的諸種理論觀點。第二部分則討論1990年代之後文化政策論述由社會政治層次，如何開始朝向經濟論述的文化創意產業政策，而台灣在仿效之餘必須留意文創「已發展國家」如澳洲、英國所面臨的困境。第三部分則分析文化建設委員會和國家藝術基金會，此台灣兩大主要文化藝術贊助者對文化藝術補助的偏好，並指出文化支出不只「患少，更患不均」的困境，也對文創產業中最重要內容產業有無法估量的負面影響。本文最後在結論反思文化產業化可能帶來的問題。

壹、政府與文化藝術

文化(culture)一詞實是古今中外內涵最為複雜的字眼，著名英美文學評論家Raymond Williams更認為英文中的文化，甚至隨著時代不同而有不同意。他認為當代對文化至少有三種意涵：⁵

- 一、文化是一種獨立且抽象的名詞，描述思想、精神或美學發展的一般過程或價值。
- 二、無論其廣狹義為何，文化被用來表示一種關於一個民族、一個時期、一群人或全體人類的一種特殊生活方式。
- 三、文化被用來描述有關知性的作品或活動，特別在藝術方面，如文學、音樂、繪畫或雕刻、電影、哲學、歷史。

而在有關文化政策的討論上，一般而言比較接近較為具象的第三種意涵，因為藝術作品或活動具體地表現出前兩種內涵，例如我們可以從荷馬的史詩作品如「伊里亞德」、「奧德賽」等文學作品得窺古希臘人的思想、生活方式。同樣的我們也

³ 中央社新聞，2008，「賴聲川：政府文化到不可思議地步」，2月16日。

⁴ 經濟日報，2009，「文創產業 推手來了」，5月11日。

⁵ Raymond Williams 著，彭懷棟譯，1989，文化與社會，台北：聯經出版社，頁82。

可以藉觀察古建築物（包括壁畫、雕刻）來瞭解當時人們的思想、甚至是形而下的商業活動等。

而當人類組成政府後，無論其為統治形式，政府，或是有權者為什麼要資助文化藝術？早先，在君主時代，君王的喜愛常是許多藝術家獲得資助的來源，例如中世紀文藝復興時代，專制的教宗利烏斯二世（Julius II）任用布拉曼特（Bramante）、貝里尼（Bernini）、拉斐爾（Raphael）和米開朗基羅等知名藝術家建蓋聖彼得大教堂及梵蒂岡，著名的法國國王路易 14 也留下美侖美奐的凡爾賽宮；文學家席勒也在日耳曼的威瑪公國得到大公的讚助，留下傳世名作；莫札特也常周旋在維也納、布拉格王室貴族之間，獲得供養，而能創造出不朽的樂章。⁶

由於藝術的本質和君王的品味，使得許多的文化藝術家得以被贊助、生存，而在民主時代，政府也可能如過去的君主專制時代，因為文化藝術本身的人類精神美學原因而給予補助，但是由於民主政府被要求對選民負責，所以任何支出必須有所理由，否則即難以說服代議士或是選民。因此，文化經濟學者便以經濟學上的市場失靈（market failure）觀點說明，政府為什麼要介入文化、藝術市場。市場失靈意謂市場的價格機制無法調節供給和需求，以致於供給不足或供給過多，卻無法促使需求減少或降低，因此需要政府的介入。

James A. Caporaso and David P. Levine 指出市場失靈的三種類型：外部性（externalities）、公共財（public goods）不足，以及市場獨、寡佔（monopolies and oligopoly）。⁷由於文化藝術市場不太可能出現一個市場獨佔者或少數寡佔者，本文不予討論。至於所謂公共財意指具有「不具排他性」（nonexcludability）及「不具敵對性」（nonrivalness）的財貨。「不具排他性」指只要有人付費而生產出來，所有人便都可以使用，所有者無法限制他人的消費，也就是具有雨露均沾的特性。「不具敵對性」則指一但有人消費，也不減少他人消費的質量。由於公共財此種「付出成本卻無法獨佔效益」的特性，使得公共財的供給不足，使得政府有直接供給或補貼供給的需要，例如燈塔的光。而文化藝術產品雖然不全都具有這些特性，但文化資產如古蹟便常有此特性。而具有欣賞美學性質的文藝作品，有時也具有類似公共財的特性，因為一旦被創造出來，也難以禁止他人欣賞，一人欣賞過也不減損他人欣賞的質量。不過，由於作品可能會被收藏，使其作為純公共財的性質減損。因此，文藝作品的外部性便成為政府支持文化藝術的原因。

經濟學上常舉環境作為負面外部性的例子，如工廠排放廢煙、污水，因毋須付出環保處理成本而得利，卻導致環境破壞，造成大眾的不利。不過，教育則是

⁶ Bruno Frey 著，蔡宜真、林秀玲譯，2003，當藝術遇上經濟：個案分析與文化政策，台北：典藏藝術家公司，頁 162-165。

⁷ James A. Caporaso and David P. Levine, 1992, *Theories of Political Economy*, New York: Cambridge University Press, pp. 87-96.

正面外部性的例子：政府投資於教育雖然一時無法顯現其效益，然而卻能減少未來使用人才之企業的教育訓練成本，以及引導社會和諧、減少犯罪等的外溢效果（spillover）。文化藝術則完全具有此種正面的外部效益。夏學理等認為文化藝術至少具有五個面向的外部性：⁸

- 一、藝術面向：將美好的藝術本質帶給大眾。
- 二、社會面向：包含讓社會全體成員感受到的美感體驗，以及提供高品質的休閒活動及相關建設，同時也有助培養大眾感知、思考、詮釋及溝通的能力，促進多元文化，建立公民社會。最後，許多藝術工作者多為經濟上的弱勢，政府甚至必須保障其生活。
- 三、政治面向：文化藝術可作為政府的教化工具，以及爭取國家的榮耀，而文化活動的國際交流也有外交上的功用。
- 四、文化面向：全球化的趨同潮流下，藝術有助於文化主體性的塑造。
- 五、經濟面向：藝術活動有助於地方經濟提振，而在知識經濟潮流下，創造力成為企業競爭力的基礎，藝術是誘發創造力的最好觸媒。

外部性的說法為政府以納稅人的錢來支助特定的文化藝術提供理論上的理由。然而外部性要成立，必須先說明，文化藝術市場真的失靈，也就是市場的價格機制無法運作以致於供需失衡。文化經濟學者 Bruno Frey 承認，市場機制確實有些瑕疵，因其只傾向支持大眾所喜好的藝術與文化。然而對文化藝術的經濟面向外部性，如藝術對經濟具有刺激效果、鼓勵觀光而能為當地帶來可觀的經濟效益，以及只有政府表示支持藝術，才能讓藝術家留在專業領域發展等，他認為文化藝術外的遊樂園、運動比賽或許有此效果，而政府若要以經濟結果來合理化其對文化藝術支持的政策，也必須視其為一種經濟政策，然後和對其他產業的補助有相同的評斷標準，也就是必須以「量」作為評比標準。⁹John Pick 則自政府為何干預的角度，回顧古希臘迄今的政府「藝術政策」後，歸納了 7 項個理由：¹⁰

- 一、國家榮耀：吸引國民或國際間注意，使該國被認同為有高品味和文化，例如羅馬圓形劇場或法國的凡爾賽宮。
- 二、鼓勵和獎賞：政府會將提供藝術設施視為社會福利計劃的一部分，例如在新發展地區或是老舊社區，興建藝術或娛樂措施吸引國民入住。
- 三、安撫：利用藝術來壓制反對意見、安撫不滿情緒和啟發國民在黯淡情況下向前看，或轉移焦點。
- 四、教育：國家僱用文化、藝術人員作為整體教育體系的一部分，而他們也產出了例如某些大學的藝術節、青年藝術課程等，這些被認為有利於訓練良好的公民。

⁸ 夏學理等編著，2002，藝術管理，台北：五南圖書公司，頁 134-141。

⁹ Bruno Frey, op. cit., 126-127.

¹⁰ John Pick 著，江靜玲編譯，1995，藝術與公共政策：從古希臘到現今政府的「藝術政策」之探討，台北：桂冠出版社，頁 105-117。

- 五、福利服務：政府有時會為國民制定法律，讓所有人皆有同等權利享受國家某部分的文化，例如在全國各地設立藝術中心、工作坊或資助藝術領袖。
- 六、補償：政府在某些情況下會資助以少數民族、弱勢團體為對象的藝術活動及藝術家，以補償其受到的嚴苛對待。但政府有時希望以此分散對象團體在基本需求上的注意力。
- 七、商業：藝術有很高的附價值、可刺激高度額外支出，刺激有關連的活動。

在列舉完後，John Pick 強烈批評商業角度的出發點，認為過度強調經濟，會對文化藝術帶來悲慘的後果，例如混淆美學價值和經濟價值，因為具有美學價值的一時之間不見得具有經濟價值，反之，一時具有經濟價值的，長遠來看也不見得顯示出其美學價值。更糟的是，可能導致藝術工作者為了爭取更多的政府補助，而極力顯示藝術本身是一項有利可圖的工業。¹¹而 Bruno Frey 則在大規模的實證調查中發現，由於文化藝術產品本身具有準公共財的的公共利益性質，其供應者自然無法從市場中獲得所有利益，文化藝術的供應便可能低於所謂的社會最佳化境界 (social optimum)。然而由於文化藝術的「非使用者價值」如選擇價值、存在價值、遺產價值、聲望價值、創新價值等，使得人們願意或支持政府支持文化藝術，價如瑞士巴塞爾市 (Basel) 舉辦市民公投，是否由市政府出資購買畢卡索名畫，結果有 54%贊成的結果，可為一例。¹²

雖然文化經濟學者接受以「質」來觀看文化藝術和政府補助之間的關係，然而在實際政策執行層面上，民主政府實無法單以文化藝術的「質」此種「高遠」目標，來合理化將納稅人的錢投入到成效一時難以顯現的工作；再加上當代政府凡事要求成效作為爭取預算的官僚化傾向，各國政府投入文化支出的國家預算多不到 4%，也就不足為奇。然而，1990 年代以來出現的文化創意產業則成了要求國家投入大量資金到文化創意產業的理由，也似乎增加整體社會，無論公部分或私部門資金投入文化藝術的可能性。

貳、從文化政策到文化創意產業政策

文化一詞的複雜性使得文化涵攝的內容人言言殊。然而在民主國家中，政府作為全體社會福祉的代理人，也對文化負有責任，必須選擇有所作為或不作為，無形中也就決定了文化是什麼。政府的作為或不作為即是政策或是公共政策 (public policy)，¹³因此，有關於文化藝術事務，政府便有了所謂的文化政策 (cultural policy)。澳洲學者 Ruth Rentschler 認為文化政策涉及政府有關「促進

¹¹ 同前註，頁 119。

¹² Bruno Frey, op. cit., pp. 127-131.

¹³ Thomas Dye, 2002, *Understanding Public Policy, 11th ed.*, Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall, p. 1.

藝術的生產、擴散、行銷和消費」的策略和活動。¹⁴英國日裔學者 Nobuko Kawashima 雖然將進行文化政策主體的機構由政府部門，擴及更廣義的公共機構、商業部門和私人企業，但政策內容仍然是有關於「文化商品的製造、分配與消費」。¹⁵美國學者 Toby Miller and George Yúdice 則認為文化政策是以體制的支援來引導美學創造力和集體生活方式，具體實現在有系統、有規範的行動引導，且由相關組織採行，以完成目標。他們並認為文化政策是技術幕僚作業而非創作，是藉政策的執行來誘導、訓練、分配、資助、鼓勵和拒絕某些打著藝術家或藝術作品名號的行動者和活動，因而決定了什麼可稱之為「有創意」的行為。¹⁶

由以上學者對文化政策的討論，可以發現政府的文化政策影響了文化藝術產品的生產和分配過程，同時也因此反而可能決定了什麼是文化藝術的內容。然而，藝術就本質上而言是種人類因為美學、鑑賞而生的精神活動，多不是因為外來的動機如金錢、物質等，而是因為內在的衝動而將之具體化。因此，和文化政策藉著政府或公共部門的力量來引導、分配等的核心內容，便產生衝突。另一方面也突顯了民主和文化間的弔軌（paradox）：在民主政治底下，政府應依大眾意志而行，然而政府的作為反而決定了什麼是好的文化藝術作品。由西方馬克思主義論的語言來說，文化即是種霸權，誰掌握文化的解釋權，誰就擁有控制文化，並藉文化品味來規訓社會大眾的品味。以 1990 年代之前的台灣文化政策來說，在 1981 年文化建設委員會設立之前，主要是由 1967 年成立的半官方組織文化復興運動委員會（簡稱文復會），旨在「針對毛共『文化大革命』進行思想戰與文化戰的重要武器」。在當時台灣，所謂的文化就是中華傳統的儒家文化，之後則在教育部之下設置文化局，負責推動。由此可見，文化被作為一種教育和規訓公民的作用，從而決定了官方認定的文化內容，如京劇、相聲、繪畫等。

1981 年 11 月文化建設委員會設置，將文化作為一種類比於經濟建設的論述，也顯示文化作為工具性的意涵。依文建會組織條例第二條規定，文建會的文化事務有文化政策、文化資產、文學戲劇、文化傳播、音樂美術、表演藝術五大項，也就為台灣的文化「分類」了。不過，文化傳播僅限於文學和歷史，一般意義的廣播、電視、電影則屬於行政院新聞局管轄。而在 1980 年代，當台灣的文建會忙於建設國家音樂廳、戲劇院，以及各地文化中心和圖書館時，顯示政府對文化事務的政策資金投入時，¹⁷在英美國家則出現政府要退出市場，由市場來決定資源分配才具有效率的新保守主義潮流（英國的柴契爾政府、美國的雷根政

¹⁴ Ruth Rentschler, 2002, *The Entrepreneurial Arts Leaders: Cultural Policy, Change and Reinvention*, Brisbane: University of Queensland Press, p. 17.

¹⁵ Nobuko Kawashima, 1999, *Cultural Policy Research: An emerging Discipline Between Theory and Practice*, Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick, p. 3.

¹⁶ Toby Miller and George Yúdice 著，蔣淑貞、馮建三譯，文化政策，台北：巨流圖書公司，頁 1。

¹⁷ 此時資金投入目標主要在於硬體設施，至於文化藝術內容的認定與之前的中華文化思想並無太大改變，歌仔戲、布袋戲仍然難入「大雅之堂」，必須仰賴商業演出，而台北的中央政府則決定什麼是好的文化藝術，藉全國文藝季的辦理，來個「文藝下鄉」。

府)，即使文化藝術有先前所言的種種美、善、公共利益，政府因為財政赤字加劇，不再願意以公共資金投入文化事務，迫使以往經常需要國家支助的文化藝術團體瀕臨斷炊。

文化藝術團體必須尋求新的論述，說服政府出錢支持。英國倫敦政策研究所（Policy Studies Institute in London）的 John Myerscough 1988 年的著名政策小冊 *The Economic Importance of the Arts in British* 主張以經濟作為政府必須支持文化藝術的論述，認為文化不只個「花錢」的行業，也是個「賺錢」的行業，所以以經濟原因要求政府的支持特別適合，因為：¹⁸

- 一、藝術具有重要的經濟價值。
- 二、藝術提供許多就業機會（但屬於勞力密集）。
- 三、藝術應視為經濟的發展部門。
- 四、藝術具有極高的附加價值。
- 五、藝術是英國的重要出口單位。
- 六、藝術可提供其他工業的附帶利益。
- 七、藝術刺激旅遊業與地方發展。

John Myerscough 此論一出，自然引來許多批評，例如先前所述的 John Pick。但 John Myerscough 的實證調查不僅顯示民眾不排斥政府對文化藝術的贊助，同時也指出文化藝術具有「生產力」，具有可投資性，如他計算觀光客每花 1000 英鎊到英國旅遊，便能對英國整體經濟創造出 1600 英鎊的效益。¹⁹

1980 年代英國的苦於經濟、產業發展陷入停滯，「文化藝術是門值得投資的好生意」，「文化藝術可以創造就業機會」、「文化藝術具有高附加價值」的說法引起政府和文化藝術界的重視，一方面政府將文化藝術作為一種可以投入資金的產業，而能產出可以預期的經濟利益，成為重振國家經濟的推動力；另一方面，文化藝術界則可藉此遊說政府投入更多資金。這個文化的經濟論述中要求政府投入文化藝術市場，扶植市場，甚至是創造市場的部分，而與更大政治社會環境中的新保守主義思潮本質上是衝突的，因此只有在執政的保守黨 1997 年下台，工黨上台後才得可能實現。在此之前，同為大英國協一員的澳洲也在 1980 年代遭遇經濟不振，產業在國際競爭市場之下節節敗退之苦。1991 年工黨上台後改變以往保守黨政府解除市場保護的經濟政策主軸，轉而扶助策略性產業，而文化便是被挑中的產業，²⁰在 1994 年發布「創藝之國」(Creative Nation) 作為澳洲文化政

¹⁸ 王俐容，2005，「文化政策中的經濟論述：從菁英文化到文化經濟」，文化研究，創刊號，頁 177。

¹⁹ 轉引自 D. Keith Peacock, 1999, *Thatcher's Theatre: British Theatre and Drama in the Eighties*, Santa Barbara, CA: Greenwood Publishing Group, p. 55.

²⁰ Katya Johanson, 2008 "How Australian Industry Policy Shaped Cultural Policy," *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 14, No. 2, pp.144-146.

策總藍圖。「創藝之國」開宗明義將文化政策定義為經濟政策：²¹

文化政策也是一種經濟政策。文化創造財富。廣義而言，文化產業每年創造了 130 億元的產值。文化有利就業，約有 33 萬 6 千人從事於文化產業。文化增加價值，同時並對創新、行銷和設計具有重大貢獻。文化是我國產業的標記…文化本身不僅是具有價值的輸出品，也會促進其他商品的出口…文化對我們的經濟成功真是太重要了。

在「創意之國」中，文化政策不僅被視為是經濟政策，文化也被擴大解釋到泛指所有人民生活方式 (lifestyle)，也就是先前 Raymond Williams 所謂的第二種定義，不再侷限於少部分上流菁英的品味。文化政策對文化的擴大的解釋，使文化這一行加入了以往被學術界批評專以迎合大眾粗俗口味，大量生產粗製濫造等廉價文化商品，被貶稱為「文化工業」(cultural industries) 如電視、電影，大眾文學，甚至連電腦軟體產業都被納入。在資訊科技發展的時代中，內容具有決定性的重要性，而文化正可扮演此種產業的角色。²²此後不只澳洲聯邦政府大力推行文化產業政策，各地方政府也如火如荼以自己地方文化特性「做生意」，如維多利亞省推出「藝術 21」，藉公共建設將墨爾本市建造為國際藝術中心，以及諾克斯 (Knox) 藝術節等。²³如今澳洲已成為文化產業發展的聖地，文化政策也轉變為一個產業的經濟政策，內涵已別於文化工業中的工業，和經濟學上的產業政策。

現今文化政策的內容已不再僅包括傳統藝術政策 (arts policy) 關心的表演藝術、視覺藝術而已，對博物館的支持、歷史保存、文學創作，各種公共支持的機構如植物園、檔案保留館、水族館，甚至連社區節慶、廟會、博覽會、民族特色的工藝和舞蹈、鄉村色彩音樂，連馬戲團表演、樂隊遊行等都包括在內，²⁴愈來愈廣泛，菁英文化/大眾文化、高級文化/通俗文化間的差別已消失殆盡，而改稱為「卓越文化」(excellent culture)。而英國在接受澳洲的文化產業政策之餘，1997 工黨政府提出「創意產業圖錄報告」(Creative Industries Mapping Document) 更將文化產業改為「創意產業」，指創意產業：²⁵

源於個體創意、技巧及才能的產業，且能透過知識產財產權的生成和利用而有創造財富和工作機會之潛力的產業。…被認為創意產業者包括：廣告、建築、

²¹ Department of Communication and the Arts (DCA), 1994, *Creative Nation*, Canberra: DCA, p. 7.

²² DCA, op. cit., p. 41.

²³ Ruth Rentschler 編，羅秀芝譯，2003，文化新形象：藝術與娛樂管理，台北：五觀藝術管理公司，頁 122、200。

²⁴ Kevin V. Mulcahy, 2006, "Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches," *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, Vol. 35, No. 4., p. 321.

²⁵ Department for Culture Media and Sport (DCMS), 1998, *Creative Industries Mapping Document* 1998, London: DCMS, p. 5.

藝術與古董市場、工藝、設計、時尚設計、電影與影像、互動休閒軟體、音樂、表演藝術、出版、軟體與電腦服務、廣播與電視。

「創意產業圖錄報告」不只指出這 13 種產業，也以詳盡的統計數字指出，創意產業代表支持英國經濟成長快速的部門，所以必須著重創意工作者（creative workers）的培訓，以及知識產權的保護。文化藝術工作者因而成為創意工作者，吸引這些「創意階級」前來定居，不僅提升城市文化氣息，更重要的是有助經濟成長。如西班牙巴塞隆納、英國愛丁堡和加拿大蒙特婁皆以舉辦各種文化、藝術季聞名於世，美國密西根州首府蘭辛（Lansing）則以「情調咖啡館、嘻哈酒吧、街道上的自動販賣機與特殊風格的公寓」來吸引「創意階級」。²⁶Richard Florida 歸納說，這些城市之能吸引「創意階級」是因藉著形塑一種特殊的文化情調和生活方式：有能夠激發創意的文化環境；洋溢著咖啡館、街頭音樂家、小畫廊和小酒館混合風情的街頭層次文化；有如咖啡館、餐廳、酒吧、小畫廊、書店、小劇場等的混合空間；有源自歷史建物、街坊感情和獨特文化景觀的美學感。²⁷總而言之，就是一種生活方式的文化優雅氛圍（lifestyle amenities）。

由上可見，在文化政策的名詞轉變為文化產業政策、創意產業政策時，當代文化內涵已經包山包海，成為 Raymond Williams 所稱的第一種和第二種文化意涵所混合的生活美學感。而這種生活美學感是要由政府實質資金的支持，而政府願意投入，仍是因為這種生活美學感是具有高度投資報酬率的。然而將文化視為是門生意的產業政策式思考，有可能偏離文化藝術的本質性。例如，為何英國要將互動軟體產業、電腦產業視為創意產業，英國文化評論家 Nicholas Garnham 認為工黨政府這麼作的原因，純粹是因為將兩者加入後，才會讓整體創意產業的規模和成長，看起來又大又多（size and growth stand up），而這也成為「創意產業」要求政府投入資金協助訓練他們所要的「創意工作者」和保護知識財產權最好的經濟藉口。²⁸

將經濟理由作為政府文化政策制定的考量，我們認為具有政府和文化藝術團體各取所需的意圖：政府基於文化藝術、文化產業、創意產業竟能是一個如商機龐大，附加價值如此之高的產業，實有投入資金或輔導必要，而文化藝術團體也能獲得資金補助。然而另一方面，政府的投入是因為文創產業「有利可圖」，卻要面臨自己是作為市場導向的文創產業推動者，還是直接撥款支持特定某種文化形式的兩難。²⁹而對文化藝術團體、創意產業者而言，訴諸文化的經濟利益，也

²⁶ 王俐容，前引文，頁 183。

²⁷ Richard Florida, 2002, *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York: Basic Books, pp.95, 166, 183, 226

²⁸ Nicholas Garnham, 2005, "From Cultural to Creative Industries: An Analysis of the Implications of the 'Creative Industries' Approach to Arts and Media Policy Making in the United Kingdom," *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 11, No. 1, pp.26-27.

²⁹ Jennifer Craik 等人以澳洲經驗作了深入的討論，參見 Jennifer Craik, Libby McAllister and Glyn

必須面對政府的攔問：若是創意產業有這麼高的經濟創值，有利可圖之事，自然可藉由市場價格機制來吸引廠商投入，那為何還要求政府撥款投入？

我們認為，文化（創意）產業政策如此論述的矛盾實肇因於將文化的意涵無限擴大，以致於處處是文化、處處是生意，反而忘卻文化最重要的內涵仍然混雜不清。一切美學觀念、生活方式都必須藉由具體的文化藝術產品、作品才能顯現出來。首先提出文化產業和創意產業的澳洲和英國，近來都出現要求政府必須要將文化藝術「本身價值」，而非「附加價值」作為文化政策制定核心的呼聲。³⁰我們認為，最該投入的應該是傳統的文化藝術，而不是應用性，將文化藝術內容「轉化」為具附加價值的其他「創意產業」。然而 2009 年 5 月中出爐的「文化創意產業發展方案」從目前的 12 項文創產業中挑出 6 項旗艦產業，卻獨漏視覺、音樂、表演藝術等核心內容產業。³¹本文第三部分分析台灣目前兩大文化藝術資助來源：文建會和國家文化藝術基金會對內容產業的補助實況。

參、文化藝術支出的分析

文建會首任主委陳奇祿曾言，文建會於 1981 年草創之時，全年預算只七千多萬元，扣除人事費已所剩無幾。雖然到他離開時增加到三億多元，但其中有一億多元是文化基金。³²即使時至今日，中央政府的文化支出都被文化行政官員和藝文界人士批評，指和國防、經建和交通等支出相比，實在少得可憐，可見政府在文化行政上的財務投資十分稀少。表一為 2000 年後文建會預算和中央政府文化支出、中央政府總預算的金額及比例。由表一可見：

表一 歷年來的政府文化支出一覽表（單位：億元，%）

	2000*	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
文建會預算	74.71	60.15	52.66	71.6	51.88	53.08	52.13	56.06	60.12
中央文化支出	304.33	195.82	186.74	200.77	194.35	193.46	221.67	208.48	228.20
中央政府總預算	22347.69	16081.47	15992.89	16112.81	15669.68	15298.15	16283.51	16994.79	16283.51
文建會預算/中央政府總預算	0.33	0.37	0.33	0.44	0.33	0.35	0.32	0.33	0.37
文建會預算/中央文化支出	24.55	30.72	28.20	35.66	26.69	27.44	23.52	26.89	26.35

Davis, 2003, "Paradoxes and Contradictions in Government Approaches to Contemporary Cultural Policy: An Australian Perspective," *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 9, No. 1, pp. 29.

³⁰ 參見 Jo Caust, 2003, "Putting the 'Art' Back into Arts Policy Making: How Arts Policy has Been 'Captured' by the Economists and the Marketers," *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 9, No. 1, pp.51-63 及 Hilary Glow and Katya Johanson, 2006, "Looking for Cultural Value: Critiques of Australian Cultural Policy," *Asia Pacific Journal of Arts and Cultural Management*, Vol. 4, Issue, 2, pp. 259-269; Paul Jeffcutt, John Pick, Robert Protherough, "Culture and Industry: Exploring the Debate," *Studies in Cultures, Organizations and Societies*, Vol. 6, Issue 2, pp.129-143.

³¹ 其他還有工藝、設計產業、出版（漫畫）、電視及廣播、電影、廣告、文化展演設施、休閒軟體等。

³² 陳奇祿，「草創『文建』，經費短絀：十年運籌 默默耕耘文化園地」，民生報，民國 81 年 11 月 2 日，14 版。

中央文化支出/ 中央政府總預算	1.36	1.22	1.17	1.25	1.24	1.26	1.36	1.23	1.40
--------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

* 會計年度改為曆年制，故編列預算額為一年半使數額增加。

資料來源：作者整理自文建會（<http://www.cca.gov.tw/>）。行政院主計處網頁（<http://www.dgbas.gov.tw/>）。

- 一、雖然中央文化支出金額由 2001 年的 195.82 億元，逐年上升到 2008 年的 228.2 億元，但中央文化支出金額佔中央政府總預算的比例十分低，歷年多在 1.0-1.5% 之間浮動，且從未超出 1.5%。雖然 2004 年的文化白皮書主張要將中央文化預算提升到 2%。未來即使成立文化部或文化觀光部，文化支出比例或許也可能大略相仿而已。
- 二、文建會的文化支出只佔中央文化支出的 20% 到 30% 間，僅在 2003 年超過 30%。也就是說，文建會以外的其他單位所編列的文化支出總合都比文建會為高，主管全國文化事務的文建會只能支配 30% 以下的中央文化支出，不可不說是件奇怪的表象與實際的組合。而這也增加中央政府在執行文化政策上的溝通協調成本。
- 三、身為行政院部會級的文建會，其支配的預算竟然只佔中央政府總預算的 0.3% 到 0.4% 之間。也顯見文建會長期以來在中央政府中的邊陲位置。就以「文化創意產業發展方案」為例，負責提報和協調的文建會，僅主管工藝類旗艦產業一類，且和設計產業有不少重疊之處。其餘五類則是經濟部和新聞局所管轄。

表二 文建會、國藝會補助文化藝術團體、個人金額及與相關支出的比例（單位：億元，%）

	2004	2005	2006	2007	2008
國藝會補助金額	1.18	1.18	1.04	1.13	1.09
文建會補助金額	4.67	5.30	4.63	4.11	3.55
補助金額小計	5.85	6.48	5.67	5.24	4.64
文建會預算	51.88	53.08	52.13	56.06	60.12
中央政府總預算	15647.99	15669.68	15298.15	16283.51	16994.79
補助金/文建會預算	9.01	9.98	8.88	7.33	5.90
補助金/總預算	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02

資料來源：行政院主計處網站（<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>）、文建會網站（<http://www.cca.gov.tw/public.do?method=list&categoryId=5>）、國藝會年報 2007，頁 31，國藝會網站（www.ncaf.org.tw）。

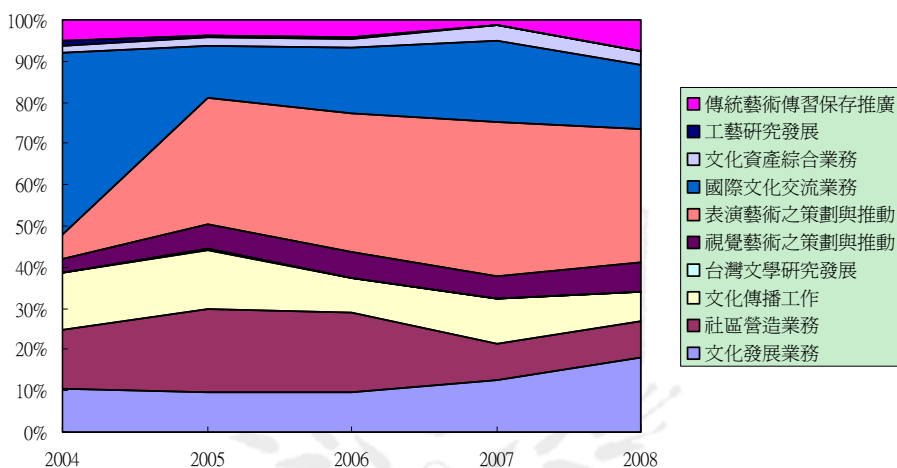
文建會即使僅分得極少的政府預算資源，但每年 50-60 億元左右的資金，仍然被民間文化藝術團體寄予厚望。然而表二顯示：

- 一、文建會每年約僅只撥出 4 億餘元作為補助，由補助金佔中央政府總預算的比例來看，僅僅 0.02-0.03%，也難怪林懷民會脫口而出「政府投資少的可笑」。

二、文建會補助金自 2004 年後有逐年降低趨勢，由 2004 年的 4.67 億元下降到 2008 年的 3.55 億，減少了約 5 千萬。但文建會的預算金額整體而言卻是在成長，由 2004 年到 2008 年約增加了 9 億元。文建會預算增加，但補助金額減少，令人難以理解。

三、至於另一個文藝補助機構國藝會，雖然號稱要募集 100 億資金，然而迄今仍然約僅有 60 億元的基金規模而已。每年常態補助金額則多在 1 億餘元，遠遜於文建會的補助金額，但以近年投資獲利率平均約僅在年利 2-3% 的水準，國藝會的補助金額已可算是「竭盡所能」了。

圖一 文建會補助金額類型比例



資料來源：整理、計算自文建會網站(<http://www.cca.gov.tw/public.do?method=list&categoryId=5>)。

註：資料中僅計算對民間文化藝術團體及個人的補助。

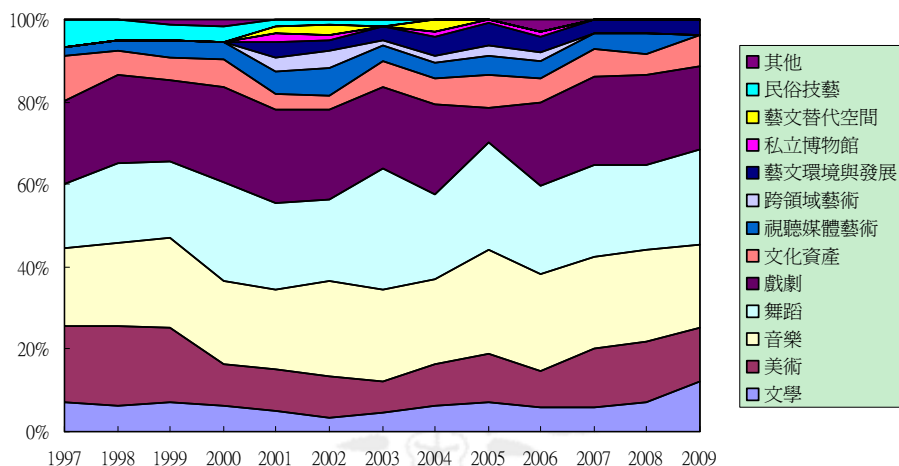
文建會的補助雖然經過文化行政官僚在形式上邀請相關學者專家進行審查，然而，官僚的決定權仍然具決定性。某種程度上來說，主導了文化藝術資源的分配。圖一為 2004-2008 年文建會區分的 10 種文化藝術活動補助類型所佔的比例，其中可見國際文化交流業務、表演藝術策劃與推動佔了較多的部分。若細察國際文化交流業務，可以發現絕大部份是資助表演藝術團體出國。因此，文建會的補助實以表演藝術為主，兩者合計約佔了 50%，其他 8 種類型則僅共佔不到 50%，顯示補助分配的極端不平均。

再就國藝會的補助來分析。國藝會補助方式採取接近「同儕審查」(peer review) 的決策方式，董事會基本上尊重、同意各類評審委員會的審查建議，而能較政府文化官僚不受政府官方偏好的影響，³³ 因此是一種「距離政策」

³³ Bruno Frey 討論即使由廣義藝術界人士和藝術家們自己決定時的可能問題，參見 Bruno Frey, op.

(arm-length)：避免政府因政治、行政等原因而干預文化藝術的資源分配。國藝會近年來以「營造有利於文化藝術工作均衡發展之環境、維護各族群特有文化之傳承與發展」為主要目標，具體的補助重點則是：一、前瞻或突破性之藝文創作；二、文化藝術之專業講習與調查研究；三、擴展國際交流之文化藝術工作；四、藝文團體經營之穩定、持續與提升。³⁴在此原則下，國藝會歷年常態補貼約 1 億元，但每年的補助申請案實際獲得的補助約僅佔申請金額的 4%到 40%不等，平均核定金額為申請金額的 40%左右。³⁵圖二是國藝會歷年對各類文化藝術補助金額的相對比例，表三則是國藝會歷年各類補助金額的平均件數、金額、平均每件金額。

圖二 國藝會歷年（1997-2009）核定各類補助金額比例（千萬元）



資料來源：作者計算自國藝會網站（<http://www.ncaf.org.tw>），2009年資料僅目前僅有第1期。

表三 國藝會歷年各類補助金額的件數、件數比例、金額、平均每件金額

	藝文												
	文學	美術	音樂	舞蹈	戲劇	文化資產	視聽媒體藝術	跨領域藝術	藝文環境與發展	私立博物館	藝文替代空間	民俗技藝	其他
累計件數	589	1,477	2,581	871	1,511	530	220	83	165	19	17	250	14
累計件數比例	6.69	14.09	20.25	19.62	21.04	6.53	4.29	1.23	2.26	0.58	0.54	2.42	0.44

cit., pp. 18-19.

³⁴ 國家文化藝術基金會，2008，國家文化藝術基金會年報 2007，台北：國家文化藝術基金會，頁 13。

³⁵ 同前註，頁 31。

金額													
比例	5.99	13.49	20.80	20.80	21.29	5.97	4.00	1.19	1.44	0.57	0.71	3.17	0.58
平均													
每件													
金額	17.69	14.77	12.15	34.89	21.57	18.06	19.09	30.18	23.01	19.70	46.92	49.29	48.90

資料來源：作者計算自作者計算自國藝會網站 (<http://www.ncaf.org.tw>)。

由圖二、表三可見，屬於表演藝術的音樂、舞蹈和戲劇在件數和金額上都遠超過其他 10 種類型。而在平均獲補助的金額上，除去沒有常年補助的類型，舞蹈更是遠遠超過其他兩種類型。由國藝會歷年補助結果來看，對表演藝術的補貼壓倒性地超過其他類型，舞蹈類更是其中的佼佼者。依據國藝會 2000 年的自我評鑑報告，1997-1999 年國藝會前三年中，舞蹈類獲補助比例最高，雲門舞集則是表演藝術類獲得最多次的 18 次補助，也是單件獲補助金額最高者。³⁶由於國藝會並未公布個別申請申獲補助的詳細資料，而無法追蹤 2000 年迄今 10 年的狀況。但從國一、圖二可看出，台灣文化藝術補助不僅患寡，更患不均。

肆、結論

自 1990 年代文化政策內涵轉向文化藝術經濟價值，文化藝術界用以訴諸政府投入資金，而政府也因文化藝術可能產生的附加價值如提振經濟、增加就業，而願意投入資金，此種看似雙贏的經濟政策論述，實隱含著邏輯上的矛盾：文化既是一門有利可圖的好生意，市場機制自然會引導供給者投入這一行，文化藝術團體既因此可以獲利而自給自足，又何必要求政府予以資金援助呢？這個正是政府擁抱文化產業政策或創意產業政策的目的之一。本文第三節指出自 2002 年台灣提出文化創意產業政策方向後，文化藝術財務資助便開始減少可見端倪。

在經濟論述下，政府設定要投入資金的文創產業，實際上擴大解釋了文化的內涵，從具象的文藝作品擴大到難以名狀的生活氛圍，著實令文化的實質意義愈來愈令人摸不著，甚至可能陷入以往馬克思主義者批評文化工業的文化象徵化和符號化，如對特定品牌的認同和追求。而更可能發生的危機則是，將文化作為生產和消費的內容時，生產和消費的需求，以及將文化轉化、轉譯為可賣錢商品的動力，可能早已壓過文化本身的價值。我們必須思考，受市場歡迎的文藝商品便具有卓越的文化藝術價值嗎？而被視為卓越文化藝術作品者，會受市場喜好嗎？

我們認為文化政策的經濟論述並不可恃，澳洲、英國等文化產業政策先行國，納入了文化藝術以外的產業進入文化產業，是希望藉由如軟體、資訊服務、廣播電視、電影和設計，對文化藝術的實質內容加工。然而若沒有堅實的文化藝

³⁶ 國家藝術基金會，2000，國家藝術基金會 88-86 年補助案成果分析與興革芻議報告書，台北：國家藝術基金會，頁 15-19。

術內容，加工過的產品便有如沒有靈魂的仿製品。「文化創意產業發展方案」的六大旗艦產業計劃，讓我們擔心，文創產業的創意人才的培養過度強調技術能力的訓練，忽略傳統人文藝術的內容涵養。重新思考「既患寡又不均」的文化藝術補助政策，是下一步該有的反省，也必須有脫去經濟論述具體作為。



