

## 從文化政策探討文化產業策略機制之研究

### Discussion of Cultural policy mechanism research from development policy

\*張婷婷

南台科技大學數位內容與動  
畫設計研究所 研究生

[Christine0507@gmail.com](mailto:Christine0507@gmail.com)

\*\*黃國禮

南台科技大學數位內容與動  
畫設計研究所 助理教授

[z3z@mail.stut.edu.tw](mailto:z3z@mail.stut.edu.tw)

\*\*\*王明堂

南台科技大學數位內容與動  
畫設計研究所 助理教授

[mtwang@mail.stut.edu.tw](mailto:mtwang@mail.stut.edu.tw)

Tine-Tine Chang

Graduate School of Digital  
Content and Animation/  
Southern Taiwan University

Kuo-Li Huang

Graduate School of Digital  
Content and Animation/  
Southern Taiwan University

Ming-tang Wang

Graduate School of Digital  
Content and Animation/  
Southern Taiwan University

#### 摘要

全球化下，台灣經濟面對高度工業化後之新局面，邁入所謂新經濟時代，除了往高科技發展之外，由行政院 2002 年提出「文化創意產業發展計劃」後，成為產業與文化界的新話題，「文化產業」早已不是新名詞，最早於 20 世紀提出，文化的經濟功能對一個地區經濟發展直到 90 年代才被廣泛注意。而台灣也藉由吸取各國之經驗，了解本身之定位，當新的範疇出現後，勢必在政策上有所轉變，如：地方傳統產業轉型為地方文化產業，促進產業之永續發展，從文化、文化產業到最近高度話題的「文化創意產業」。本研究以文化政策為出發點，運用文化政策之觀點，深入探討，先以文化政策作為討論基礎，在藉以深入「文化產業」與「文化創意產業」的差異，最後分析「政府推動文化產業之策略機制」與「政策形成之經濟與文化價值」，藉此提出分析與探討我國目前文化政策與文化產業之間的關係。

**關鍵字：**文化、文化政策、文化產業、文化創意產業

#### Abstract

Under globalization, Taiwan economy after high industrialization new ball game, Except faces the high tech development, also steps to the new economical time, The Executive Yuan in 2002 proposes "the cultural creativity industry development plan", Becomes industrial and the cultural circle new topic, Until the 90's, the cultural economical function only then pays attention to a local economy development, The Taiwan affiliation by the absorption various countries experience, understood itself locates, the new category appearance, in the policy only then has the transformation, For example: The place tradition industry reforming place culture industry, the promotion industry continues forever the development, from Culture, cultural policy "cultural creativity industry". This research take the cultural policy as the starting point, the utilization culture policy viewpoint discussion, is used as the discussion basis by the cultural policy, Thorough "cultural industry" and "cultural creativity industry" the difference, the analysis "the government impels strategy of mechanism the cultural industry" and "the policy forms the economy and the cultural value", proposes our country at present between the cultural policy and the cultural industry relations.

**Keyword:** Culture、Development policy、Cultural policy、Cultural creativity industry

## 壹、前言

「文化產業」的興起與當代經濟社會變遷有相當程度之關聯，對於今日的「文化消費」逐漸發展成今日的「文化產業」，反之「文化」的經濟功能對一個地區上的發展，則到 90 年代才開始被受矚目。

「經濟論述」與「經濟活動」能在文化脈絡及產業架構下運作，反之，更廣的角度檢視，文化之關係及過程也能存於經濟環境中，國家以文化政策手段介入文化的議題，藉此影響到文化產業之發展脈絡，深入探究相互關係，提出對於未來文化產業發展上之策略及建議，可作為往後深入探討此研究之基礎論點。

## 貳、文獻探討

本章節旨在探討論文研究相關之議題，探討內容包含三大方向：第一部份從文化政策概況相關文獻探討，從文化政策開始闡述，探究文化政策的經濟及政治向度，做此論文之基礎理論，第二部藉由文化產業角度切入，探討目前國內對此議題的發展策略及機制，並以此深入研究分析。

### 一、文化政策概況

「文化」吸引政界人士的注意：政客並非都是「文化人」，但是「文化」卻被視為政策上的工具，(艾略特, 1948)。以公共政策的領域中，「經濟」及「文化」的關係為最直接接觸，大多數的國家政府機關也都與各類文化關係密切，「文化政策」是連結美學和人類學範疇，藉由政策來執行(文化政策, 2006)，而文化政策的發展須與國家政情及當地民情配合以便改變方針，以下為針對學者與組織對「文化政策」作具體描述，如下(表一)：

表一 學者與組織對「文化政策」歸納

學者與組織	「文化政策」具體描述
聯合國教科文組織 (UNESCO)	概念：一種有意識且謹慎的作法行為，來進行國家整體考量；目的在於有限時間內將可運用之物質及人力資源整合，以符合社

會的文化需求。

文建會

理念：1.建構文化公民社會 2.提高文化設施效能 3.拓展台灣文化世界舞台。

Kawashima  
(1999)

探究政府部門、公共單位、商業單位及私人工業，「如何及為何」參與文化商品之製造、分配與消費。

楊式召(1999)

「文化政策」是現代的一個行政名詞，意指政府對國家的文化事務訂定及施行政策，促進文化建設的手段之一，好的文化政策可供長遠的建設。

林信華(2002)

「文化政策」藉由其領域之內容來訂定其特殊性，政府在處理下列活動角色，如：工藝品之創造、生產及維持，也包含活動過程。

林輝堂(2002)

政府為實現文化建設願景所提出文化設施計畫、策略及方針。

資料來源：本研究整理

因「文化政策」不易界定，故本研究所指範圍為官方之國家建設、文化白皮書及各項文化建設與文化相關活動施政等構成。

### 1.文化政策之經濟分析

「文化政策」之經濟與政治兩向度有相當之關聯，目前國家政策下之架構，是以「經濟角度」切入制定政策，如何與「文化」相互結合及產生關聯，為本研究首要探討之對象。

從 90 年代開始，為一個「重視消費」的意識抬頭，「文化消費」為首要市場，當明確闡述「文化」，故從中看到政策中經濟的根基，許多活動都有經濟面向，如：藝術、文化遺產、大眾傳播、電影製作、出版……等等，都與公共政策有相當密切關係(文化經濟學, 2004)，從經濟向度來看，反映

政府運用某些手段干預這些領域的經濟層面，來源都有相關活動構成支撐點，進而導入經濟面向。

## 2. 文化政策之政治分析

另一面，以「政治向度」論述文化、社會與國家之相互牽引，文化與國家之間的政治關係明顯釐清，源自十九世紀思想家約翰·彌爾與阿諾德隊其代議制度觀念的熱衷（文化經濟學，2004）。「文化政策」的出現被視為一種機制，確立國家對「文化」扮演之角色，以此來表明國家與文化的關係，以政治用語說明形成與執行過程，其有三個發展歷程來代表權利與責任的分配，如同：國家有強制課稅、管制社會與經濟生活方式；政治之下，具代表文化產業相關政策計畫有：文建會全國文藝季「產業文化化、文化產業化」、「地方特色輔導」、「社區總體營造」與「地方文化館」…等等，並以文化產業為主的理念，漸轉為實際操作的「政治面向」執行。

## 3. 文化政策之回顧

台灣「文化政策」之發展脈絡，追溯「經濟」與「產業」兩種概念，並以「文化產業」為名，文化政策的轉變，使得文化活動與文化產業，形成地方及都市再生之重要策略與方向，以下為我國文化政策之回顧歸納，如下（表二）：

表二 我國文化政策回顧歸納

年代	政策回顧
民國50年代	「文化政策」以維護中國文化為主（中原中心軸，呼應當中華人民共和國的破壞的文化觀）及詆毀中國傳統文化，政府成立「中國文化復興委員會」，推動中國傳統文化的傳承及價值的重建，為中華文化復興運動。
民國60年代	政府推動12項建設，而文化建設（硬體為主）為最後一項，規劃於各縣市立文化中心，做為地方策化執行文化活動之機構，政府雖注意到文化硬體設備之需要，但無培訓相關人才，因

此，並未獲得應有的成果。

民國70年代 （中央專責 機構的成 立）	成立行政院文化建設委員會，並將文化資產的保存納入法令管制內，推動貫徹文化建設計畫之有效實施，依據行政院，國家建設整體規畫為文化、政治、經濟及社會四大建設。
民國80年代 （地方化、 社區化的取 向）	國家文化藝術基金會之設置，主要業務為輔導辦理文化藝術活動，贊助輔助藝術文化工作者，其意味政府角色由主動轉為輔佐，形成國家文化事務主管機關與半官方文化藝術基金會並型實施雙軌制。
民國90年代 （文化創 意、新故鄉 社區的取 向）	延續80年代之取向，朝向人文與經濟發展文化產業，以挑戰2008：國家發展重點計畫(2002-2007)為重點，推動文化創意產業發展計畫與新故鄉社區營造計畫；依據文建會於今年2008年重點則推向「創意產業發展第二期計畫」。

資料來源：本研究整理，朱惠良（2004）

## 4. 文化政策發展之影響

以不同脈絡探討文化政策的經濟面與政治面，其決策模式經由總統主導，各國的文化機制運作，則因其角色的介入而有所差異，以下為各國家決策模式共分三種機制，如下（表三）：

表三 各國家決策模式

國家機制	角色介入：淺/深	國家
國家事務 文化機關	介入文化事務較深，「中央集權」主導「文化政策。」	法國、西班牙、韓國、日本
半官方文 化藝術基 金會	介入文化事務較淺，以輔導贊助文化活動為主，為個人、團體或地方，架構	美國國家藝術人文基金會
	導向多元化、多樣性及創	

	造性之文化生態環境。
雙軌制	1. 台灣：民國 70 年成立「文建會」，近年成立文化事權統一之文化部；民國 85 年成立「國家文化藝術基金會」。 2. 英國：1946 年成立「大不列顛藝術理事會」；1992 年成立「文化遺產部」；1997 年由工黨執政後，更名為「文化媒體運動部」(簡稱 DCMS)。

資料來源：本研究整理，朱惠良（2004）

經由各國決策模式回顧中，發現影響「文化政策」包含：經濟因素、資訊傳播、社會化與文化資產的傳遞……等等。

我國「行政院」頒布之國家計畫中，涵蓋範圍之大，導致能否推行順利，則須對照當時社會狀況及其它因素等配合，以下為針對目前我國「文化政策發展」之影響其所存在的問題包含如下(表四)：

表四 我國文化政策發展現存問題點之探究

現存問題點	內容
1. 政治環境不穩定	政策的實行及推動，必需倚靠國家的財力與人力，對於我國之政治民情下，從不同之政黨當權，趨漸於對立環境，我國目前政治環境中，政治上的宣示性仍遠大於經濟的實質性，如何與不同之政黨合作共同推動國家政策，為目前面臨最大之課題。
2. 人力資源缺乏	針對目前國家不乏人才，但礙於政黨意識放大下，「人力資源」無從掌握，政客間的拉鋸，無法維持政黨內平衡，都是影響之因素。
3. 財政狀況不佳	我國現階段財力狀況，負債金額龐大，受世界經濟大環境影響，

	整個政府財務狀態吃緊，加上政治民情不穩，資金嚴重外流……等，企業紛紛投向大陸投資。
4. 人民信心不足	政府執行政策亦讓人民漸失去信心，從國營事業的用人不適，到中央民代浮出之弊案，亦讓人民對政府的治國能力逐漸失去信心及擁護。
5. 政策推動有爭議	著名的案子-「高鐵 BOT 案」，使人民對政府的公共建設政策產生疑慮。

資料來源：本研究整理，謝明瑞（2002）

未來趨勢指標及課題分析作一統整，如表(表五)：

未來趨勢及指標	未來課題之分析
<b>文化活動指標</b> -國民從事知識性活動之風氣尙待提昇，國人對知識性文化講座之參與興趣偏低。	充實文化專業人力；加強基礎文化藝術教育。
<b>文化環境指標</b> -分為無形與有形文化環境，1.無形文化：積極面代表政府官方之獎勵措施與推動方案及民間之共同努力；2.有形文化：環境隨文化相關設施之興建而逐漸改善。	充實文化設施；加強現有文化設施、機構及團隊之服務效能。
<b>文化素養指標</b> -難以量化之方式來表達。	與民間合力推動文化建設。 強文化資產之管理、維護及教育推廣工作；延續文史傳承。

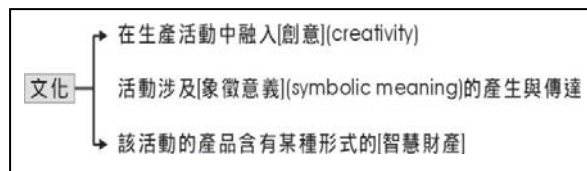
資料來源：本研究整理，謝明瑞（2002）

## 二、文化產業相關論述及理論

### 1.文化之概念

「文化」一詞在日常生活中涵蓋之層面非常廣

泛，但卻沒有一具體之定義，如：英國「文化」(culture)所指「土地的耕作」、另一說詞指文藝方面的產物；中國古籍「文化」指「文治」與「教化」(陳學明, 1996)，對於「文化」提出特徵，將其匯整如下(圖一)：



圖一 文化三種特徵

資料來源：本研究整理(文化經濟學, 2004)

以往觀念中知,文化與經濟兩種各體處於相互牴觸之關係,若將「文化」想成一個群體,在群體成員及其它群體成員之間的文化互動,可於經濟架構下運作,如同傑克森(William Jackson)認為「文化乃所有經濟活動的根基」(文化經濟學, 2004),這說明文化的關係及過程也能存於經濟環境中,或能左右經濟活動的決策。

## 2.文化產業之定義理論

「文化」及「產業」兩個完全不同之領域,經由經濟學家將兩個領域結合在一起,提出「文化產業」時,須釐清傳統之中的「文化」與「文化產業」是不同之概念,從「文化」一詞來看,有公共服務及非商品區域;反觀,「文化產業」一詞來看,有文化產品加上經濟之味道,如同產出、就業和收益滿足消費者的需求等,是一種市場與商品運作之領域,前者本質上有它自身的價值;後者則需發展於市場,才能產生其價值。

將地方獨特產業轉變成可運用之資源,將這資源轉化成商業經營方式對外行銷,可構成「文化產業」之型態。以下則是各學者組織對於「文化產業」所下之定義,如下(表六)：

表六 各學者組織對於「文化產業」所下之定義

學者與組織	文化產業定義
聯合國教科文組織 (UNESCO)	對於「文化產業」(cultural industries)提出解釋,「文化產業是指那些以無形、文化為本質的內容,經過創造、生產與商品

化結合,並獲得智慧財產權的保障,採用產品或者服務形式來表現的產業。」

文建會 以文化與創意為核心,透過知識產權的生成利用與保護,以創造財富與就業機會之產業。

陳學明(1996) 目的將藝術文化透過商品化的行銷與包裝,創造文化的經濟效益。

陳其南(1998) 「文化產業」依賴創作、個別性,強調產品的生活性和精神價值內涵。

高千惠(2003) 利用地方產物為創作皆能稱為地方性之文化產業。

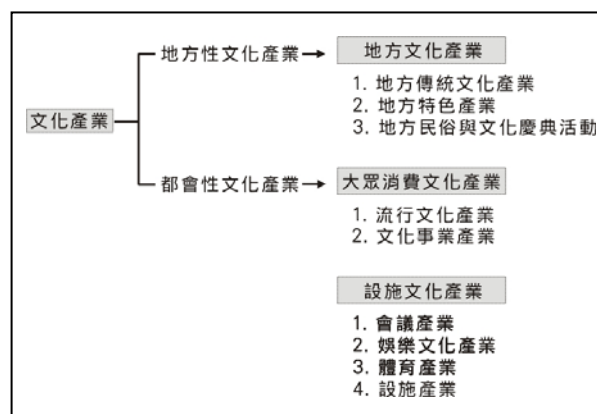
于國華(2003) 著重創意及個性以文化為主體,強調產品與生活之關係及精神價值,必須維護生態及文化傳統。

邱誌勇(2004) 藉由產業化將文化利用商品方式呈現。

古宜靈(2004) 具創造及點子導向,對經濟有提升之助益。

資料來源：本研究整理(台灣經濟研究院, 2003)

目前可將文化產業分為「地方性」及「都會性」文化產業,其中「都會性」產業包含大眾消費文化與設施文化兩方面。如下(圖二)：



圖二 文化產業分類圖

資料來源：楊敏芝、辛晚教(2001)

### 3.文化產業發展策略及轉變

隨著 90 年代所創導「文化創意產業」之政策提出，既標示文化政策裡的轉變，依據文建會提出「文化創意產業發展計畫」，從中可發現政府想提高產業價值之雄心，但所有「文化產業」是否皆可蛻變成「文化創意產業」，更應深切探究。

如同有的文化應該保留於「藝術層面上」，非直接冠其於「產業」層次上，以下藉由「文化產業」與「文化創意產業」政策之比較來作為其政策及趨勢探討，如下（表七）：

表七 「文化產業」與「文化創意產業」政策比較

政策比較	文化產業政策 (接近社區總體營造)	文化創意產業政策 (接近知識經驗)
定義	以「文化」為核心發展成地方經濟效益之產業，並具備「地方特色」。	源自創意或文化累積，透過「智慧財產」的形成與運用，具有創造財富與就業機會潛力，促進整體生活環境提升的行業。
範圍	地方觀光、工藝、文化資產維護、聚落古蹟保存、媒體、生活藝術及農漁業…等。	十三項範圍：視覺藝術產業、音樂與表演藝術產業、文化展演設施產業、工藝產業、電影產業、廣播電視產業、出版產業、廣告產業、設計產業、數位休閒娛樂產業、設計品牌時尚產業、建築設計產業、創意生活產業。
政策目的	將「文化與藝術」活動本身及產品做為地方產業來	增加文化創意產業之就業人口，增加其產值，提高國民

	發展，運用原有或新開發之文化藝術活動及產品做為主要誘因，促成營造社區及重建計劃。	生活的文化層面，建構台灣地方特色之文化產業，提高創意部份。
文化的定義	以地方文化的傳統為主，文化產業依賴創意及個別性、地方傳統性、特殊性，主要強調產品之生活性及精神價值內涵。	將具有文化符碼意義之產品都納入。
價值	文化價值與社會價值。	經濟和創意。

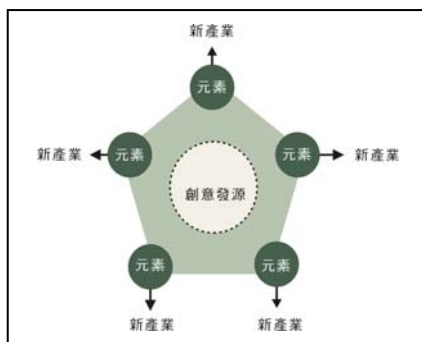
資料來源：本研究整理

從上述表中，可知對於「文化」一詞，不一定能夠「產業化」，確有可能「文化化」；但是若為「文化產業」則不一定是「文化創意產業」，但「文化創意產業」卻一定是「文化產業」(台灣的文化創意產業政策發展 p.449)。從台灣文化政策中內涵來看已有劇烈之改變，從傳統高級藝術之鑑賞到文化區域發展及創意產業等議題，從「文化補助」到「文化投資」，文化政策目的強調「增加文化創意產業之就業人口，增加其產值」，這樣的發展也突顯政策上之多變與模糊地帶。

## 參、分析與探討

### 一、政府推動文化產業之策略機制

文化與藝術相聯；產業與製造、生產、行銷、出售到消費者手中之經濟過程，整個文化產業之形成，如同以創意為發想之核心，向外伸展之同時，不斷與周邊之元素相互融和，其生產之範圍越來越廣，新型態下的文化產業不段轉化及衍生新的產業，如下（圖三）：



圖三 文化產業之模型

資料來源：本研究繪製

提出產業分類之範疇（劉大和，2002），將文化產業分成三大類：

- 1.文化的產業及產品，如：電影、繪畫、書籍…等。
- 2.結合特殊性及產品實體的產業，指特殊文化象徵內涵，如：法國香水、瑞士手錶…等等，國家與產品之文化形象塑造於長期的品牌上。
- 3.將文化做唯一種經營訴求，但不會刻意營特有文化之認同。

依據「台北市文化產業委員會會議資料」指出文化局定義文化產業之範疇，如下（表八）：

表八 文化產業範疇

文化產業範疇		
歷史建築與古蹟	藝術與古董市場	電影
廣播與電視	美食文化	出版
流行音樂	視覺藝術	廣告
產品設計	時尚設計	表演藝術

資料來源：本研究整理

對於未來文化產業發展策略，須檢視相關活動及實施辦法，如下（表九）：

表九 文化產業之策略

文化產業之策略	
推動都市與經濟建設發展	1. 打造台北科技走廊 2. 訂定各項鼓勵措施

3. 整合北台灣資源
4. 推動社區營造
5. 城市特色景觀的推動與改善

加強文化資本的創造與發展

1. 硬體建築改善設計
2. 台北藝術中心

3. 閒置空間利用與創造
4. 其它相關空間利用

增進全球化連結網路

1. 便利資訊網路建置
2. 城市行銷推廣

3. 推動國際交流

資料來源：本研究整理

## 二. 探討政策形成之經濟與文化價值

從文化政策來回顧台灣的經驗中，「文化政策」中經濟論述不斷加強放大，並與經濟產業政策有密切整合趨勢，其中所強調之價值，則由美學、社會轉向經濟；文化概念持續放大，則其邊界將越多變模糊，從台灣近年來政策上的轉變，不難看出文化政策所關注的，從藝術、文化產業到文化創意產業，這樣的策略及轉變，對於時下社會仍被質疑或陷入迷思之中。從文化政策三個論述之探討，如下（表十）：

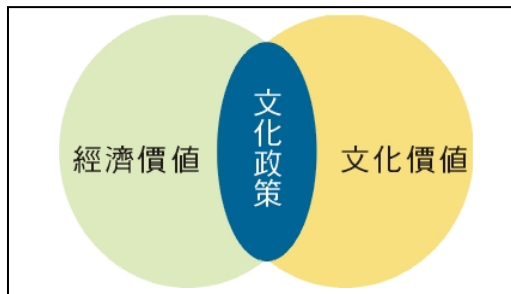
表十 文化政策三個論述

文化政策三個論述	
國家論述	文化政策與國家機制、認同政治之間之密切關係。如：國家級文化機構、公共博物館、圖書館設立、國家文化的提升。
市場論述	側重於國家是否該介入文化藝術作品與市場經濟的關係。
公民論述	強調文化政策在公民權利中須扮演的角色，尤其是政治權及文化權上。

資料來源：本研究整理

其論述無法脫離特定時間點上主導論述而存在，文化政策之訴求重點在於文化活動與文化行為上，而對於文化之渴求包含：價值與信仰、族群傳統、主體性、文化產物的產生的生產與消耗，這些現象的文化價值是一個關鍵性面向（文化經濟學，

2004)，當初步政策評量時，經濟與文化價值所產生之結果是並列加以考慮，換句話說，文化這策的目標機能可被解釋為找出文化與經濟結合之最大價值，如下（圖四）：



圖四 塑造文化政策之因子

資料來源：本研究繪製

## 肆、 結論

在全球化新經濟時代下，互連及互動全球化經濟已是事實，如同文化產業一般，需要文化敏感度，需要全球化資金、需要全球規模思考…等等。

從文化政策探討文化產業策略及機制中，整個脈絡是環環相扣，「文化政策」中「經濟面」及「政治面」兩向度是密不可分，許多文化活動皆有經濟之面向；而政治面向，是由國家所扮演之角色，它是發展策略中的關鍵之一，政策的決定架構，縱合經濟大環境下，因應於文化產業策略上。

目前我國文化產業趨勢已轉化，從文化工業、文化產業到現今致力於「文化創意產業」中，倘若，政策制定者清楚看出經濟如何限制文化價值、不賣弄政治情節，以新的方式與適當之人才合作訂定規範，在運用手中政策的工具，來化解某些限制因素，這樣，最終焦點會回歸文化產業上及文化活動上，不至於失焦，同時，訂定良好清楚之範疇與策略，才能吸引國際之注意，著重人才的培訓，如此才能落實長遠之規劃，不至於掉入文化產業之迷思中。

## 伍、 參考文獻

1. 國策雙週期刊（1994），「跨世紀社會發展趨勢與策略」研討會論文-文化政策分析，NO.135。
2. 楊敏芝、辛晚教（2001），「文化產業與都市發

展互動意涵」，亞洲四成發展論壇研討會。

3. 謝明瑞（2002），國改研究報告 - 「挑戰 2008 的問題分析」，財金(研) 091-037 號。
4. 陳其南（1998），「社區總體營造的永續發展策略」，社教資料雜誌，241 期，P5-7。
5. 朱惠良（2004），國改研究報告 - 「我國文化政策總檢討」，教文（研）093-001 號。
6. 于國華（2003），「文化、創意、產業：十年來台灣文化政策中的產業發展」，今藝術，p46-48。
7. Toby Miller、George Yudice，譯 蔣淑貞（2006），文化政策，初版，巨流圖書公司，台北市。
8. 陳學明（1996），文化工業，初版，揚智出版社，台北市。
9. 丁錫鏞（1994），台灣的文化創意產業發展政策，初版，嵐德出版社，台北市。
10. 張維倫（2004），文化經濟學，初版二刷，典藏雜誌社，台北市。
11. 台灣經濟研究院（2003），「文化創意產業產值調查與推估研究報告」，文建會。
12. 文建會（2003），「文化創意產業發展計劃」，文建會。
13. 文建會（2004），「文化白皮書」，文建會。
14. 澎湖縣政府  
[http://www.phhg.gov.tw/chinese/DEPART/scheme/develop/part/07/07\\_2-5.htm](http://www.phhg.gov.tw/chinese/DEPART/scheme/develop/part/07/07_2-5.htm)