**元智大學文化產業與文化政策博士學位學程**

**博士論文計畫書**

**(初稿)**

**臺灣文化創意產業的融資機制研究：政策工具觀點**

The Study of Financing Mechanism for Taiwan's Cultural

and Creative Industries: A Policy Instrument Perspective

指導教授：丘昌泰 博士

Advisor：Chang-Tai Chiou

博士研究生：陳淑美 撰

Doctoral Student: Shu-Mei Chen

中華民國105年9月

1. 緒論

# 研究背景

**遠因(直接關係 全球與台灣的環境因素):全球與台灣的視野下<到底本題目有何重要性?**

文創在教科文組織與台灣的重要性

根據聯合國貿易技發展會議於2008年所發表的「2008創意經濟報告」指出，從1996年至2005年間，全球文化創意產業(以下簡稱文創產業)外銷額從2,274億美元成長至2005年的4,244億美元，成長1、87倍。

強調傳統政策工具的拘限<補助 政府導向型的政策工具

公立財團法人:行的政策工具(NGO)

當代政策工具的崛起<如FINTECH 市場導向型的政策工具

# 研究動機與目的

近因:直接與論文相關的背景

## 壹、研究動機

一基於對台灣文創產業的財務問題的關切

台灣文創產業的特徵:小微企業

問題:財務困局

二’基於政策工具可能應用於文創產業的啟發

三’基於傳統與當代政策工具對於文創產業的影響

筆者任職於政府機關財務監理相關機構逾二十年，對於臺灣融資政策業務雖說不上很有心得，但總有些經驗，因此對於如何強化文創融資管道，有著濃厚的興趣，此乃本論文研究動機之一。

值此之際，期盼自政策工具理論，配合網路互動FinTech新趨勢，檢視臺灣當局鬆綁股權群眾募資、金融業轉投資限制等法規政策工具下，究竟何種文創融資策略與政策工具最為有效，値得探究，此乃本論文研究動機之二。

傳統政府補助款政策工具運用模式，顯然已無法切合改善當前臺灣文創產業的融資需要，政府所採用的策略與政策工具，必須有所變通。臺灣已經採行的文創產業融資政策工具中何者爲有效？何者最能切合當前國內外金融環境所需？第三部門(諮詢與慈善)工具可否替代政府角色提供融資服務？何者稅式支出工具能有效舒緩文創業者融資壓力？如何從政府的「工具箱」中選擇最適當的工具加以運用，並配合「新公共服務」的理念與認知，以達改善文創產業融資問題的目的，實有進一步探討之必要，此乃本論文研究動機之三。

## 貳、研究目的

本研究冀透過國內外文創產業融資經驗與相關理論及文獻的探討，針對臺灣文創產業的特性，以政策工具的觀點，設計臺灣文創產業融資政策工具的最佳選擇與策略運用，希達成以下目的：

一’希望了解文創產業的特徵?財務問題有那些?

二 想要檢討當前政府採取哪些政策工具去解決它們的問題?是否符合業者之需要?

這些工具被應用的狀況?有缺優缺點?

三希望能夠運用科技政策工具以解決它們的需要?有哪些類別?每種類別可行性維和?優缺點?

四’傳統與當代政策工具<提出融資機制的政策建議

一、瞭解國外政策工具與文創產業應用Fintech融資政策工具的概念。

二、瞭解英國政府文創產業的監管背景緣起、運用組織、活動議題及效益分析。

三、觀察臺灣文創業者應用傳統與Fintech融資政策工具，所遭遇困難癥結及具體建議。

六、透過國外經驗，設計符合臺灣文創業者需求之政策工具組合。

七、提出具體文創產業融資政策工具選擇的建議方案。

## 參、研究問題

就政策工具的選擇而言，經濟學家傾向於把工具選擇解釋爲技術上的操作，這種操作把工具的特徵與當時工具所發揮的功能聯繫在一起；政治學者傾向認爲，從純技術角度來看政策工具，則工具或多或少都是可替代的，因此將焦點轉而關注在支配工具選擇的政治力量。學者Hood曾經指出，選擇政策工具時，常受制於資源限制、政治壓力、法律約束或來自過去工具運用失敗的歷史教訓等因素（Howlett & Ramesh, 2003：158-160)。Linder & Peters 則提出一個整合政治與經濟因素的選擇標準，包括政策工具的特性、政策風格、組織文化及問題情境系絡等，但基本上仍以政治選擇爲思考主軸；丘昌泰(2000：381) 渠等將學術界對政策工具研究的學派，依其發展的時期分爲工具論、過程論、權變論及建構論等4個階段(1998：33-42)，經由此發展過程可以發現，政策工具的意涵與選擇標準，已從單純的工具，演變爲重視工具實施的背景、工具必須與環境相匹配，進而發展到重視政策系統、政策網絡、決策系統及執行過程的互動關係。

再者，The Economist Intelligence Unit(2015)提出，金融科技(Fintech)係指透過互聯網與行動技術，創造新種或優質金融產品的新參與者。其組織型態多元，由新創事業到Google或Apple大型科技公司所提供的金融產品等皆屬之，隨著科技日新月異，逐漸取代傳統金融服務行為。依據數位雜誌(2015)，將金融科技區分為3大類及6種商業模式：第一類：因商業模式創新，淡化金融業中介功能，如群眾集資、網路借貸及網路匯兌；第二類：因技術創新誕生的金融商品或服務，如比特幣及機器人理財；第三類：因交易流程創新產生的新服務，如第三方支付。

綜觀我國研究文獻中，不乏各類政策工具的研究，然而尙無結合政策工具相關論述進行文創產業融資政策工具設計之探討。爰本研究嘗試透過政策科學中政策工具相關論述的觀點，參考英國等文創產業融資實務經驗，解答以下問題：金融科技下現行臺灣文創產業新融資模式為何？政府對於文創融資所扮演的角色？有何缺失？應如何改進？在政策工具方面，擬從第一部門、第二部門及第三部門的文創融資政策工具，探討臺灣現行的文創融資機制及問題所在，最終期能建立更符合文創業者的融資機制。

一’希望了解文創產業的特徵?財務問題有那些?

二 想要檢討當前政府採取哪些政策工具去解決它們的問題?是否符合業者之需要?

這些工具被應用的狀況?有缺優缺點?

三希望能夠運用科技政策工具以解決它們的需要?有哪些類別?每種類別可行性維和?優缺點?

四’傳統與當代政策工具<提出融資機制的政策建議

# 研究概念界定

政策工具:定義及類型

文創產業 表演藝術團體 數位

融資機制

# 研究方法與流程

本部分敘述本研究所採用之研究方法與步驟，以下分別就研究架構、研究方法、研究範圍與限制、研究工具與研究步驟等加以說明。

## 壹、研究方法

本研究主要針對國內4個代表性之文創產業相關單位：第一部門、第二部門、第三部門及文創業者的文創融資服務背景與現況，做一探討。探究重點著重於文創產業融資服務提供之方式、內容及建置，如第一部門、第二部門及第三部門的服務模式、宣導及訓練。

首先，蒐集國內外相關文獻，探討政策工具及新公共服務及文創產業之相關理論，藉以對整個研究問題、研究領域及先前的成果，有架構性的了解，以作為研究設計參考；並運用「文獻分析法」、「深度訪談法亅及網站分析，進行研究與分析。

### 一、文獻分析法

文獻分析是透過文獻的蒐集、分析、歸納、研究來提取所需資料，並對文獻作客觀而有系統的描述的一種研究方法文獻分析在方法上是注重客觀、系統及量化的一種研究方法;在範圍上，不僅分析文獻內容，並且是分析整個文獻的學術傳播過程；在價值上，不只是針對文獻內容作敘述性的解說，並且是在推論文獻內容對整個學術傳播過程所發生的影響。換言之，文獻分析可以幫助研究者釐清研究的背景事實、理論的發展狀況、研究的具體方向、適當的研究設計方式及研究工具的使用方式。它可以幫助我們了解過去、重建過去、解釋現在及推測將來。

本研究主要蒐集國內外有關政策工具及新公共服務及文創產業及與本研究重要相關之中英文專書、期刊論文、博碩士論文、會議論文集、研究報告、網路資源等資料，進行初步分析，以瞭解文創產業融資機制在國內外的理論建構及實際操作，以期在此基礎上，探討文創融資相關單位實施應用的情形。

一、文獻資料

中文資料利用線上資料庫如「中華民國期刊論文索引」、「中國期刊網」與「全國博碩士論文資訊網」等蒐集之國內外及中國大陸之相關文獻與資料， 英文資料則使用EBSCO、LISA ( Library and Information Science Abstract )、Library Literature、ProQuest等資料庫蒐集電子文件及相關期刊資料並參閱前述文創融資服務提供單位出版之相關刊物與書籍，探討文創融資機制之概念及相關議題，如政策工具與新公共服務的意義類型、國外包括Fintech文創融資政策工具規劃及臺灣文創融資政策工具現況與發展趨勢。

二、網路資源

主要利用前述文創融資服務提供單位官方網站所公布之相關資訊，搜尋國外文創融資機制相關單位之網頁上所提供之檔案資訊及服務項目，並輔以線上搜尋引擎，如Google、Yahoo等，以獲得廣泛新穎資料資訊。

### 二、深度訪談法

訪談法又可稱為「談話法」、「面談法」或「交談法」。訪談法是一種蒐集資訊所常用的方法。在現實生活中，透過與他人不同形式的互動蒐集資訊。也是一種質性研究法，對於概念項目較多，參與者所涉程度不一，且不易由外部觀察的研究題材，最適宜以此種方法取得資料，深度訪談法能查覺事件表象下的深層意義。

## 貳、研究流程

本研究主要分為文獻分析、研究執行與研究彙整階段，共3階段進行，分述如下:

### 一、文獻分析階段

本階段主要工作為蒐集並閱讀相關文獻資料，逐步縮小研究範圍，最後確立研究目標，於文獻分析階段蒐集資料主題分為3方面，臚列如下:

(一)探討有關政策工具之國內、外相關文獻資料。

(二)探討有關新公共服務之國內、外相關文獻資料。

(三)探討有關文創產業融資機制之國內、外相關文獻資料。

(四)探討國內文創產業業者對於新種文創產業融資機制之影響與因應。

(五)研究問題界定，彙整文獻探討的結果，建立研究問題與研究架構的基本方向。

### 二、研究執行階段

在執行階段中，將前一階段之文獻分析結果為立論基礎，著手進行研究。首先以實地調查方式瞭解所選定文創產業相關單位，在徵得相關人員同意後，進行訪談。如此深入瞭解國內文創產業第一部門、第二部門及第三部門相關人員對於文創產業融資機制現況之看法，並將實地訪查所得之研究、結果與相關意見加以彙整、分析，作為研究結論撰寫之依據。

### 三、研究彙整階段

(一)資料整理與描述解釋

針對實地調查與訪談結果所得之資料，進行資料整理、統計、製表等作業，彙整出研究結果，並依研究架構，將整理出的資料予以系統化的描述與解釋。

(二)分析與研討

依據研究目的與架構提出描述後，接續進行資料的分析與深入探討，進而歸納出研究結論及提出相關建議。

(三)撰寫研究報告

根據以上所彙整而得之資料，進行研究報告的撰寫，並依研究結果提出建議，並撰成具體之研究論文，以供相關單位參酌應用。有關本研究之研究進行流程與進度可參見圖○研究實步驟流程圖與圖○研究實施甘特圖所示。

確立研究主題及方向

文獻分析階段

決定研究主題

蒐集國內外新公共服務與文創產業融資機制之背景資料，並閱讀相關文獻，建立研究架構

編製初步訪談大綱，並且篩選文創產業相關單位，尋求聯繫訪談之對象。

蒐集參考應用資料之資料

研究執行階段

進行訪談

進行資料內容之分析

訪談前測與問題修正

訪談內容逐字整理與資料分析

研究彙整階段

綜合整理受訪者背景分析結果與訪談紀錄分析結果

撰寫論文

圖 1 研究實施步驟流程圖

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **時間**  **項目** | **2016**  **07** | **2016**  **08** | **2016**  **09** | **2016**  **10** | **2016**  **11** | **2016**  **12** | **2017**  **1-2** | **2017**  **3-4** | **2017**  **5-6** | **2017**  **7-8** | **2017**  **9-10** | **2017**  **11** |
| **選定研究主題與方向** | ● | ● | ● | ● |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **蒐集相關文獻** |  | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |  |  |
| **閱讀文獻與整理** | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |  |
| **提出研究問題與建立研究架構，並撰寫論文計畫書** |  |  | ● | ● |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **論文計畫書審查申請及口試** |  |  |  | ● | ● |  |  |  |  |  |  |  |
| **論文計畫書修改** |  |  |  |  | ● | ● |  |  |  |  |  |  |
| **訪談問題之設計** |  |  |  |  |  | ● | ● |  |  |  |  |  |
| **參考應用資料之蒐集、尋求及聯繫訪談對象** |  |  |  |  |  | ● | ● |  |  |  |  |  |
| **進行訪談** |  |  |  |  |  |  | ● | ● | ● | ● |  |  |
| **訪談內容逐字整理、訪談內容記錄分析** |  |  |  |  |  |  | ● | ● | ● | ● | ● |  |
| **論文內容撰寫** |  |  |  |  |  |  |  |  |  | ● | ● |  |
| **論文口試申請及舉行** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | ● | ● |

### 圖○ 研究實施甘特圏(執行期間: 2016年7月至2017年11月)

資料來源：本研究。

# 研究範圍與限制

## 壹、研究範圍

本研究範圍主要著重文創產業融資機制現狀的應用探討，惟國內大多數文創融資相關單位並未設置專責部門，一般服務業務多依附於其他部門，故僅能以性質相近之服務現況，作為分析線，涵括網路資訊，因此各單位之網站頁面所規劃設計重要資訊、服務選單及網路應用環境等，均列為研究分析範圍。

研究對象包括：第一部門、第二部門、第三部門及文創業者作為研究樣本，因其為現行文創融資機制之主要代表。

## 貳、研究限制

三、現況限制

1、國內目前仍缺乏文創融資機制研究，故僅能針對性質相近之國外文創融資機制設計為個案，進行研究。

2、文創融資機制與系統、網路及法律等實務範圍息息相關，相當廣泛與繁瑣，囿於時間與資源之限制，本研究僅就相關文獻彙整歸納出其中的普遍原則，各個環節之枝微末節不及贅述。

# 文創產業融資機制之相關文獻探討

# 文化創意產業的意義

## 壹、文化創意產業的定義與範圍

文化創意產業相當廣闊，各國分類也不盡相同。隨著行政院將「文化創意產業亅納入家整體經濟發展計畫中，文化創意產業成爲近幾年政府及民間極力發展的重要產業之一。但文化創意產業究竟所指為何?根據郭為藩(2014:135-140)的整理，部分國家或組織如聯合國教育科學文化組織(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)、英國、丹麥、南韓及臺灣等，均對「文化產業」或「文化內容產業」等名詞，給予簡單定義。各國或組織所定義的詞彙雖不盡相同，但可歸納出均是強調以文化、個人創意、技藝及才華等結合，經由智慧財產權的保障與應用後，創造出的經濟活動。例如，韓國的6大類中包括動畫/漫畫、戲劇(電影電視)、遊戲、手機及網路內容、數位娛樂內容等；香港亦著重於廣告、時裝設計、出版等；新加坡也將媒產業、流行音樂列入其5項分類中。(楊燕枝、吳思華，2005)

臺灣將創意經濟稱之為「文化創意產業」，不同於一般對於「文化工業」的認知，以及英國「創意產業」的定義。「文化工業」一般容易被誤解為對文化的消費；而英國「創意產業」，則太過偏重個人創意產生，以及營利、就業及出品等文化輸出與文化經濟面的考量。以「文化創意產業」為名，可同時兼顧文化積累與經濟效益。綜言之，各國對創意經濟的命名，雖名稱分歧，但精神與內涵大致相同。

表 4世界各國創意經濟使用的名稱

|  |  |
| --- | --- |
| **使用名稱** | **國家/組織** |
| 創意產業 | 英國、香港、紐西蘭、新加坡 |
| 文化產業 | 中國大陸、芬蘭、日本、加拿大、聯合國教科文  組織 |
| 文化內容產業 | 韓國 |
| 版權產業 | 美國、澳洲 |
| 文化創意產業 | 臺灣、德國 |

資料來源：董基良(2012)，轉自林厚成(2013)

## 貳、臺灣文化創意產業的範圍

臺灣「文化創意產業發展法」第3條第1項規定，「文化創意產業」指「源自創意或文化積累，透過智慧財產之形成及運用，具有創造財富與就業機會之潛力，並促進全民美學素養，使國民生活環境提升之產業」。

### 表○ 臺灣文化創意產業的範圍及主管機關

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **項次** | **產業類別** | **主管機關** | **產業概括說明** |
| 1 | 視覺藝術產業 | 文化部 | 凡從事繪畫、雕塑及其他藝術品的創作、藝術品的拍賣零售、畫廊、藝術品展覽、藝術經紀代理、藝術品的公證鑑價、藝術品的修復等之行業均屬之。 |
| 2 | 音樂及表演藝術產業 | 文化部 | 凡從事戲劇(劇本創作丶戲劇訓練、表演等)、音樂劇及歌劇(樂曲創作、演奏訓練、表演等)、音樂的現場表演及作詞作曲、表演服裝設計與製作、表演造型設計、表演舞台燈光設計、表演場地(大型劇院、小型劇院、音樂廳、露天舞台等)、表演設施經營管理(劇院、音樂廳、露天廣場等)、表演藝術經紀代理、表演藝術硬體服務(道具製作與管理、舞臺搭設、燈光設備、音響工程等)、藝術節經營等之行業均屬之。 |
| 3 | 文化資產應用及展演設施產業 | 文化部 | 凡從事文化資產利用、展演設施(如劇院、音樂廳、露天廣場、美術館、博物館、藝術村、演藝廳等)經營管理之行業均屬之。 |
| 4 | 工藝產業 | 文化部 | 凡從事工藝、工藝設計、模具製作、材料製作、材料製作、工藝品生產、工藝品展售流通、工藝品鑑定等之行業均屬之。 |
| 5 | 電影產業。 | 文化部 | 凡從事電影片製作、發行、映演及電影周邊產製服務等之行業均屬之。 |
| 6 | 廣播電視產業 | 文化部 | 凡從事無線、有線、衛星或其他廣播電視平台，從事節目播送、製作、發行之行業均屬之。 |
| 7 | 出版產業 | 文化部 | 凡從事新聞、雜誌(期刊)、圖書等紙本或以數位方式創作、企劃編輯、發行流通等具有著作權商品發行之行業均屬之。 |
| 8 | 廣告產業 | 經濟部 | 凡從事各種媒體宣傳物之設計、繪製、攝影、模型、製作及裝置等行業均屬之。獨立經營分送廣告、招攬廣告、廣告設計等行業亦歸入本類。 |
| 9 | 產品設計產業 | 經濟部 | 凡從事產品設計調查、設計企劃、產品外觀設計、機構設計、人機介面設計、原型與模型的製作、包裝設計、設計顧問等之行業均屬之。 |
| 10 | 視覺傳達設計產業 | 經濟部 | 指事企業識別系統計( CLS )、品牌形象設計、平面視覺設計、網業多媒體設計、商業包裝設計等行業。 |
| 11 | 設計品牌時尚產業 | 經濟部 | 凡從事以設計師為品牌或由其協助立品牌之設計、顧問、製造與流通等行業均屬之。 |
| 12 | 建築設計產業 | 內政部 | 凡從事建築設計、室內裝修設計、展場設計、商場設計、指標設計、庭園設計、景觀設計、地景設計之行業均屬之。 |
| 13 | 數位內容產業 | 經濟部 | 指從事提供圖像、文字、影像或語言等資料，運用資訊科技加以數位化，並整合運用之技術、產品或服務之行業。 |
| 14 | 創意生活產業 | 經濟部 | 凡從事以創意整合生活產業之核心知識，提供具有深度體驗及高質美感之行業，如飲食文化體驗、生活教育體驗、自然生態體驗、流行時尚體驗、特定文物體驗、工藝文化體驗等行業均屬之。 |
| 15 | 流行音樂及文化內容產業 | 文化部 | 指從事具有大眾普遍接受特色之音樂及文化之創作、出版、發行、展演、經紀及其周邊產製技術服務等之行業。 |

資料來源：郭為藩(2014:138-140)。

# 我國文化創意產業的發展

2002年，臺灣行政院將「文化創意產業發展計畫」納入「挑戰2008：國家發展重點計畫」，成為國家發展的重點推動計畫，是臺灣文化創意產業推動政策的起源。在該計畫中提出六大產業藍圖與四大遠景，包括：「保持國際創意與研發的競爭優勢」、「國際能見度與國際適應力的提高」、「經濟的持續成長」、「就業機會的增加」、「生活空間與環境的改善」及「人文生活品質與品味的提升」等六大產業藍圖。同時揭櫫「開拓創意領域，結合人文與經濟發展文化產業」、「文化創意產業就業人口增加一倍」、「文化創意產業產值增加兩倍」及「在華文世界建立臺灣文化創意產業的領先地位」等四大遠景。

2009年2月21日，馬前總統於「當前總體經濟情勢及因應對策會議」中特別強調，文化創意產業是當前重要六大關鍵新興產業之一。同年3月25日，行政院成立「行政院文化創意產業推動小組」，研擬執行期程為2009年至2013年之「創意臺灣－文化創意產業發展方案」，期能達到「攻占大華文市場，打造臺灣成為亞太文化創意產業匯流中心」之願景。

文化建設委員會更於2010年成立「文化創意產業專案辦公室」，作為統整行政院各部會文化創意資源之行政與政策幕僚，擔任專業的產業智庫與諮詢輔導團隊，並提供「文創產業經營輔導顧問團」30案診斷輔導。專案辦公室另針對有意從事文化創意產業的創業者提供「文創產業創業圓夢計畫」，並提出「文創產業媒合活動」，協助文化創作者與行銷團隊二者之間的合作，完成文化創意產業的二大創舉。

# 我國文化創意產業經營困境

## 壹、文創業者多為中小企業，甚至為微型創作者

## 貳、知識產權價值具不確定性

學者郭為藩(2014:142-144)指出，ㄧ般所稱智慧財產權，包括著作權、商標權及專利權。囿於網路科技普及，駭客問題層出不窮，「營業秘密權」，受到高度重視。文化商品具有可複製性，因此抄襲仿冒成為文創業者的頭號殺手，如網路輕易下載的音樂軟體，對於原始創作者所構成著作權的侵害。藝術家與其授權的發行公司間版權契約，如輕易被仿冒的第三者侵害，創作者的利益(包括專利權)將造受重大損失。雖然大眾要求分享資訊與合理使用的需求也很迫切，但是著作人的授權契約，也應受到尊重。為求雙贏，著作權法不斷就著述或創作數位化後可能侵害方向修正。整體而言，智慧財產權應加強保護，主要討論議題計有：1、網路上資料庫的加強管理與保護；2.線上學習與網路教材重製權與改作權的限制；3、網路音樂利用及其公開播送權的限制；4、藝術品數位化影像重製權與公開展示權的限制；5、數位內容交易平臺的分級管控(如不得對未成年傳送或展示色情、暴力、賭博性遊戲軟體)；6、加強對線上服務業者在著作權侵害方面的民事責任，減少未經合法授權網路的侵權行為；7、考慮對個人利用網路數位化創作收費的可行性；8、建立數位著作權管理機制及網路傳輸個案授權服務的機制、以保障合理利用網路上的文化資源。(郭為藩，2014:143-144)

## 參、社群媒體發展方興未艾

學者郭為藩(2014:140)指出，文化創意產業雖然在法律上皆有界定，但ㄧ直被認為是一種新經濟模式，透過個人或集體的藝術創意，在大量生產情況下，創造利潤，這種產業雖然過去就存在，但因為社群媒體發展突飛猛進，以及著作權逐漸受到較完整保障，因此前景看好。

## 肆、文化產業投資的國際化

文化產業雖然具有本土性，卻是前國際投資的主要企業；化投資通常要評估區位的有利因素，包括文化市場容量、該地區經濟成長趨勢、相關貿易網路與貿易額、智慧財產權的保護機制、金融環境、衍生產品的開發可能性，以及當地政府對文化產業的優惠政策，經濟效益與利潤回收當然是盤算的主軸；文化資本透過投資策略交互滲透，且與當地區本土化市場契合，交互為用，形成全球化文化產業鏈。(郭為藩，2014:144-145)

# 文化創意產業融資機制探討

## 壹、文化創意產業融資的類型

學者郭為藩指出(2014:172-174)，文化產業財務涉及不同觀點，其理論導向反映到票價、標準的決定及政府補貼或補助政策。ㄧ般而言，有以下4大論點：

第一、文化投資論：如同教育視為長期投資，百年樹人的事業不宜企求短期內有顯著的回饋。如主張表演藝術為一種文化投資的學者，也強調表演藝術：1、可以改善生活環境品質；2、可以普遍提升國民文化素養；3、可以帶動其他文化消費(如文化觀光)；4、可以有長遠的利潤回收。因此，在票價政策上，主張低票價甚或免費開放，以利吸引更多的觀眾；原則上應由政府編列較充足的預算補貼支持，毋須過度在意成本與收入。(郭為藩，2014:172-173)

第二、成本效益論：文化財政學的學者傾向不應做虧本生意的觀點，重視成本與效益的分析，而其基本哲學是「消費者付費原則」，即使不將所有投資成本分攤到票價上面，至少應客觀而周延地估計票房的可能收入及利潤。因有足夠的營利才能使此表演事業持之以久，且進一步擴充發展。成本的計算是範圍廣泛，政府機關補助及企業贊助均納入減付成本考量，效益也不僅由票房來反映，其他收入如廣告、紀念品銷售，都一併納入。成本效益論點雖較功利，卻相當務實。(郭為藩，2014:173)

第三、市場供需論：重視巿場需求的市場主義者認為，表演藝術的節目應充分考慮消費者的胃口，顧及文化市場對這些節目型態的接納程度。否則，曲高和寡，反而不受歡迎，導致虧損或觀眾冷清的後果。因此，市場分析及行銷策略非常重要。重視市場反應的演藝團體同時也會注意產品包裝，配合預設觀眾群的口味；在票價策略上，市場供需論的經理人較注意彈性調節與供需關係，如尖峰時段(週末或晚間)票價較高，下午場或淡季則票價較低；同時為開發特定觀眾族群，亦有優待票價的辦法。這些商業化考量，有時會犧牲部分演出效果。(郭為藩，2014:173)

第四、產業經營論：產業經營論是目前文化產業的共識。如表演藝術產業亦為文化創意產業的ㄧ部，應注重表演團體本身與經紀團隊的管理。ㄧ般演藝團體的行政總監與主要助理，應有企業經營觀念；近來文化行政機關與藝文贊助基金會也逐漸受到這種思維影響，傾向以受補貼者績效作為分配補助款的方式，對於具競爭力且實際經營較佳的團隊，給予優渥的補助；而減少支持票房與評鑑欠佳的團隊(郭為藩，2014:174)；惟此作法未能有重視勇於創新具潛力團隊，有待正視檢討。

第五節 我國文化創意產業的財務問題

文創業者多數為中小企業，甚至為微型創作者，知識產權的價值評估困難：一個想法或概念的價值無法具象化(或產出成品)，且難以衡量。

目前政府對於文創業者資金挹注，多採補助政策工具。如文化部公布2016年度「流行音樂跨界合作及商務模式產業創新案」補助名單，計有5個案通過審查取得補助款項，如表○，即為ㄧ具體案例。

### 表○ 文化部2016年度「流行音樂跨界合作及商務模式產業創新案」補助名單

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **公司名稱** | **案件名稱** | **跨界合作型態或技術** | **補助金額** |
| 添翼文創事業有限公司 | 「陳綺貞創作展專案企畫書」 | 展示活動結合攝影、文學、全息影像 | 800萬元 |
| 大地風有限公司 | 「2016年蔡健雅演唱會互動新媒體開發」 | 演唱會運用體感偵測技術(Microsoft Kinect) | 830萬元 |
| 華研國際音樂股份有限公司 | 「S.H.E 15周年特展」 | 展示活動結合Graphic Mapping、動態投影、擴增實境 | 500萬元 |
| 狠主流多媒體有限公司 | 「《ReVive·重生》阿密特X周東彥藝術跨界4D音樂會」 | 音樂會結合3D浮空投影、Kinect人體即時偵測投影、無線控制萬向舞台 | 400萬元 |
| 大吉祥整合行銷有限公司 | 「董事長樂團&九天民俗技藝團舞台劇合作」 | 流行音樂結合戲劇、民俗技藝 | 700萬元 |

資料來源：文化部影視及流行音樂產業局

網站：[http://www.bamid.gov.tw/files/15-1000-2979,c336-1、php](http://www.bamid.gov.tw/files/15-1000-2979,c336-1.php) (http://www.bamid.gov.tw/images/clear.gif2016、8、25)

其中，引發網友砲轟藝人陳綺貞於2016年7月1日在華山園區舉辦「陳綺貞創作展－移動的房間」部分，雖獲得文化部補助800萬元，但仍觀察發現，現行補貼政策工具存在問題包括：1、公開透明審查委員名單與流程工作，尚待努力；2、審查補助標準未能鼓勵有潛力的新秀或作品的產生；3、績效評估有申請表上的美麗文字，而無法真實反應實際成果；4、部分取得補助款項的人氣歌手（團體）所隸屬公司，光是靠著各大商業演出已荷包滿滿，卻又能取到政府大額補助款挹注，有「大者恆大」不公平情事。綜上所述，目前受補助對象大多為具規模的公司組織，藝人僅為產業辦理活動的品牌。其實，審核重點藝人知名度不是最重要的，而是所提出企畫書是否具備創新與可執行性。換言之，票房不應該是受補助與否的唯一衡量指標，而應將創新與創意、可行性與可發展性等因素納入，方為產業應審慎面對的課題。

## 壹、缺乏創業及營運資金取得(資金)

主要融資困境，在於文化創意及相關知識產權價值具不確定性，隨時間波動而變化，無形資產存在擔保風險，貸款不易，缺乏公正第三方的評價機構組織。

## 貳、經營管理專業知能及經驗不足(經營)

## 參、資金及通路開發合作(媒合)

## 肆、亟需取得市場行銷、國際拓展等通路(通路)

## 伍、文化創意產業工作者的創作空間取得有限(空間)

## 陸、不同產業的合作、素材加值應用跨界整合能力(跨界)

## 柒、智財法規、獎補助、展賽資訊不足(資訊)

## 捌、缺乏中介經紀及行銷人才(人才)

## 玖、跨部會資訊整合

## 拾、無形資產存在擔保風險，貸款不易

## 拾壹、缺乏公正第三方的評價機構組織

## 拾貳、FINTECH發展方興未艾

# 小結

第三章 政策工具理論探討

# 政策工具概念

## 壹、政策工**具**的意義

所謂政策工具(Policy instruments, governing instruments, tools of government)，係指政府將政策目標轉為具體政策行動，藉由最適的工具或手段，有效執行以達成預期目標。而不同的政策問題與政策目標，所需的政策工具也就不同。政策工具種類甚多，不同公共政策學者對於政策工具分類，也不盡相同。

李允傑與丘昌泰(2009：129)將「政策工具」區分為三個角度觀察：(一)「因果論」：1987年學者Ingraham界定為系統性地探討問題癥結與解決方案之因果關係的過程；(二)「目的論」：1990年學者Schneider與Ingram指出有目的行動的藍圖；(三)「機制論」：1983年學者Hood指出政府是運用一組行政工具，在不同場合，以不同組合，追求許多政策目標的過程。Hood所稱行政工具，係將政策目標，轉換為具體政策行動的機制作用，包括4種工具，整合稱之為NATO：1、節點(nodality)：社會網絡或資訊交互運作的中心；2、(authority)：官方的命令、要求、禁止、保證或裁判；3、財政(treasure)：處罰或補助等手段4、組織(organization)：組合一群擁有各種技巧的人群。

又學者Under與Peters將政策工具研究，區分爲4大類：工具論者(Instrumentalists)、程序論者（Proceduralists)、權變論者（Contingentists)及建構論者(Constitutivists )等學派（周曼琳，2011 )。各派立論如下：(一)工具論者：以技術理性爲基本考慮，肯定政策工具對政策目標的效益，且不受政治因素干擾（丘昌泰，1995)；(二)程序論者：政策工具是不斷適應環境的動態過程，相當重視政策執行過程中，政治因素對於政策工具的影響（丘昌泰，1995)；(三)權變論者：政策工具與環境適應性的重視，源自於系統的邏輯，連結政策工具的形式與功能，績效良窳則視政策目標與政策工具的適配程度而定（周曼琳，2011)；(四)建構論者：政策工具是否產生預期效果，可經由人們的主觀意識，進行掌控與建構。其研究重點不是政策工具，而是政策系統、政策網絡、決策系統及執行過程（周曼琳，2011)。

## 貳、政策工具的類型

政策工具之內涵，係政府爲解決某一社會問題達成特定政策目標，所採取的具體手段與方式。隨著政府事務複雜度增加、民間參與意願提昇及財政資源緊縮，政府可運用政策工具的種類，日趨多元。惟政策工具的類型，學者看法不盡相同，爲利系統性探討，學者試圖將政策工具加以類型化。

1960年代初期，德國經濟學家E. S. Kirschen等，首先進行政策工具類型化的研究，找出具有效率經濟產出的政策工具64項，惜未進一步系統分類。美國學者Lowi及Dahl與Lindblom，則將政策工具大致區分為管制性與非管制性的兩類（吳得源，2006：1-2)。

學者McDonnell與Elmore及Schneider 與Ingram、及Linder與Peters，先後提出更多系統的政策工具分類方式。其中，McDonnell與Elmore（1987：133-152)將政策工具類型區分爲法令規定、提供誘因、建立能力及系統變遷。Schneider與Ingram（1990：510-529)則區分為權威、誘因、能力培養、象徵或宣示及學習。

然而，部分學者對於政策工具分類，提出強烈質疑，如Baakman,N. A. A.認爲，將政策工具區分爲法律類（管制）、經濟類（激勵）及溝通類（資訊）是不可行的，主要係因政府活動通常同時包括上開3種類型，因此無論如何分類，都不易達到周延與互斥原則(周曼琳，2011：23)。

1987年學者Hanekom將政策工具歸納為4類：(一)立法工具：立法本身就是政策執行過程中一個非常重要的政策工具；(二)服務條款：以簽約外包方式或成立準官方機構將某項公共事務委託民間機構處理，以提供民眾效率與滿意度；(三)賦稅工具：如透過課稅(如碳稅與污染稅者)，讓廠商汙染行為獲得改善；(四)說服工具：政府可以訴諸法律理性或道德訴求，使反抗者淪為違背公共利益的反社會行為者(李允傑與丘昌泰，2009：129)

Howlett 與 Ramesh（1955：82）認為以「政策工具光譜」(a spectrum of policy instruments)分析政策工具，較為妥適。Howlett 與 Ramesh依據國家涉入提供商品與服務的程度劃分為三大類(如圖1)：自發型(Voluntary)、強制型(Compulsory)及混合型(Mixed)，涵蓋10種政策工具，形成由自發至強制的光譜架構(丘昌泰，2004：77-370；Warbroek，2013：2-12)。基此，政策工具的3大類型分別是：

一、自願性工具：主要特徵為鮮少有政府参與，自願性工作的任務是在自願的基礎上完成的。政府對於公共問題無積極作為，也不主動介入，而留給社會處理，秉持市場、家庭及志願者組織本身，能够妥善處理的信念。自願性政策工具是經濟政策與社會政策的重要補充工具。21世紀以來，政府功能日益擴大，強制性政策工具層出不窮，但是許多公共問題仍然依靠自願性政策工具解決。其具體形式包括家庭與社區、自願性組織及民營市場。

二、強制性工具：又稱爲直接工具，透過國家或政府的權威與強制力，迫使標的團體及個人採取或不採取某種行爲。政府爲實現其政策目標，可以經由訂定管制規定、經營公營事業及官僚機構直接提供等方式執行。

三、混合性工具：結合強制性工具與自願性工具的部分特徵與優點，允許政府在一定程度加入非國家行動者的活動，而將最終的決策權留給私人機構，介入程度從最低程度的發布資訊，到最大程度的對不利益行爲，進行懲罰性課稅。兩者之間，則包括補貼措施與價格機制等。

強制規範

公營事業

直接提供

家庭與社區

自願性組織

市場

資訊與勸說

補貼

財產權銷售

課稅與使用付費

低 國家涉入程度 高

自發型工具 混合型工具 強制型工具

### 圖○ 政策工具光譜圖

資料來源：Howlett 與 Ramesh（1955）。

至於政策工具的選擇，並無所謂的「最佳選擇」，只有「最適選擇」。究其原因，在於決策者必須綜合各類因素如議題性質、標的團體特性及環境系統等，始能進行決策；即使待解決的政策問題相同，但如面對標的團體不同，便須採取不同政策工具。

Salamon（2002）指出衡量政策工具的原則有四：第一、強制性(coerciveness)：政策工具限制行為(constrains behavior)的程度，而不是鼓勵(encourages)或阻止(discourages )；第二、直接性(directness)：政府主體直接主管(authorizes )與融資(finances )的程度；第三、能見度(visibility)：政策工具顯著成本與影響的程度。第四、機動性(automaticity )：政策工具利用現行經濟社會機制(existing social and economic mechanism )的程度，而非使用政府權力(authority )創造另一機制。

丘昌泰(2004：371-374)認為影響政策工具的選擇途徑有三：第一、「經濟」途徑：主要從福利經濟學與新古典經濟學的角度為選擇標準。福利經濟學的標準，國家機關應積極干預防止是常失靈，著重專業技術、政策工具效果，而傾向於強制型或混合型的工具；反觀，新古典經濟學強調國家機關應採用不干預市場的自發型工具，強制型或混合型工具會破壞市場機能，恐造成反效果；第二、「政治」途徑：政治學者認為不可能僅透過經濟與技術標準選擇政策工具，且通常受限於資源限制、政治壓力、法律限制或過去採用工具的失敗經驗等因素；第三、「整合」途徑：係合併經濟途徑與政治途徑。將政策工具選擇分成2個指標：1、國家能力高低程度：指政府影響標的團體的能力；2、政策次級體系複雜程度(policy subsystem complexity)：政府執行政策面對標的團體的複雜程度。依據這兩個指標的交叉，區分為4個針對不同指標的合適工具(丘昌泰，2004：374)。

高度國家能力，高複雜度政策次級體系複雜程度：社會競爭者眾多，使得政府無從得知其優劣，但政府具有高度管制能力，通常採取重視市場機制的「市場工具」，使市場自由開放任其競爭；高度國家能力，低複雜度政策次級體系：如政府對於標的團體的管制能力高，而政策次級體系的行動者又數量不多，政府通常採用「管制工具」；低度國家能力，高複雜度政策次級體系：政府無從管理，而採取「自願型工具」；高度國家能力，低複雜度政策次級體系：視情況採用「混合型工具」。

許多治理論學者主張，大部分變化在上述每一原則移動（即由多到少的壓迫等）。Salamon（2002：9）區分傳統公共管理與新治理作為一個研究領域（後者涉及透過成長顯著連續新治理「工具」提出的具體問題：the latter being concerned with the particular issues raised by an increasingly significant range of new governance tools）。政策工具研究方法明確區分，並試圖解釋各類政策工具。

在此方面，設計與採行明確邏輯的研究具有混合結果，為能清楚國家與非國家部門在文創在遽變環境下所扮演的角色，必須詳細檢視政策工具的組合，評估Salamon所提衡量原則對於所採政策工具的影響。

又部分評估標準即有效性(effectiveness )、效率(efficiency )、公平性(equity )、可治理性(manageability )、合法性(legitimacy )及政治可行性(political feasibility )，評估文創政策工具。文創所使用的各種政策工具，將有助於釐清國家、市場及非國家參與者之間的關係，特別是目前在文創領域所扮演的角色。因此，在規劃文創服務的融資運作時，文創研究者可以注意不同機構（如國家或地方政府、市場、家庭、社會、第三部門及其他公民社會的社會力量）政策工具，在上述4項原則的應用，及個別文創政策工具在5項評估標準的表現。

整體而言，政策工具選擇是一種高度政治化的過程，因為決定涉及價值判斷。政策工具的選擇都涉及管理與治理能力，以及合法性與社會推出不同政策選擇的政治可行性。因此，應該仔細研究不同利益與工具選擇觀點的影響（Peters ,2002）。

# 以國家機關為中心的政策工具

## 第一部門(The first sector)的角色

觀諸各國文化創意產業的發展需要政府在政策上積極的扶植與獎勵，其中影視產業因其國際競爭的激烈，需要政府財務支持，否則很難開拓全球性的市場。在韓國，電影與遊樂軟體業，雄心勃勃企圖進軍國外市場，南韓政府平常就對其國內相關產業在銀行貸款提供政策性優惠措施。法國政府對本國電影產業，自1980年代就有補助辦法，其資金主要來自電影票的附加稅，約為票價的11%左右，電視台製作節目，同樣也接受補助。場景浩大而拍攝費時較久的影片，一樣可向政府申請事前補助金。電影劇本創作與電影音樂作曲也有補助金的申請辦法，發行困難但品質優良的法國片也可申請廣告費及拷貝費補助。電影院為改善音響及螢幕設施，法國政府也都有補助辦法。整體而言，政府對於文化創意產業的扶植，除了制訂政策、立法保護及成立統籌規劃與協調機制外，最主要的策略是透過銀行貸款予業者優惠貸款、成立類似科學工業園區的文化創意園區，提供業者有利的生產環境。又在人才培育方面，特別是藝術設計與多媒體人才的培育，需要整合高等學府的相關科系，進行重點人才的育成工作。(郭為藩，2014:145-146)

## 預算工具

公共財務管理係指公共組之處理有關公共資金的所有行政活動；公共組織包括各層級政府機關及非營利組織，這裡所謂的行政活動係那些較不顯眼的日復一日之經手公共資金及相關的技術支援活動，而非與公共預算( public Budgeting)有關的較受矚目的政治活動(徐仁輝，1999：327 )。

## 參、補貼工具

在供給面的補助方面，對於具有外部經濟的生產者給予相對的配合補助款，如中央政府對於有意興建下水道的地方政府提供65%的相對補助款；此外，賦稅減免也是另外一項手段，如對於裝置防治污染或節省能源設備的廠商給予賦稅的減免。又在需求面的補助方面，可以實施以貨代款的補助制度( in-kind subsidies)，不採取現金交易的方式，如臺灣早期對於軍公教人員所實施的副食品福利的供應即是屬於此類。(丘昌泰，2014：446 )

## 肆、管制與立法工具

在租稅方面，如供給面的賦稅手段，對於外部不經濟的生產者徵收產出稅( output tax)，如根據污染排放量徵收空氣污染排放費；對於進口貨物則徵收關稅；又需求面的賦稅手段，對於外部不經濟的財貨課以貨物稅或消費稅，如課徵菸酒稅；對於公共財的使用者徵收使用費，如高速公路的通行費等。(丘昌泰，2014：446 )

## 伍、實例：中國大陸、臺灣文建會時期

臺灣文化部的前身，行政院文化建設委員會(簡稱文建會)成立最初10年期間，年度預算相當有限，大約在3至4億元之間，所以對於推動大型藝術交流活動，財務壓力較大。但是當時為扶植國際表演藝術團隊，如雲門舞集、朱宗慶打擊樂團等，已有專案補助計畫；另文建會負責1個接近10億元的文化建設基金，可運用部分經費(特別是孳息)於補助藝文團體出國參加國際展演活動。至1991年以後舉辦第1次全國文化會議、積極規劃中長程文化發展方案，加以當時政府大力推動國家建設6年計畫，文建會所擬25項計畫，包括中央及地方文化基金充實方案(後來分年編列預算，促成國家文化藝術基金會的成立)、國際性演藝團隊扶植方案、中書外譯方案、國際文化交流展演活動方案、籌設海外中華新聞文化中心方案、駐外文化機構設置計畫、縣市文化中心第2階段擴展方案等。所以文建會的預算攀升，隨著業務擴充，到1991年代初期，年度預算已超過20億以上(如1993年度為23億9千餘萬元)，如將撥充國家文化藝術基金會的創立基金計算在內(平均每年列8億補助國藝會預算)，則在30億元以上。在這種有利情況下，國際文化活動也漸熱絡，對於人才培育具有一定影響；2000年由於台灣省政府業務精簡，原省屬文化機關，均改隸文建會，文建會年度預算到2004年高達52億元，約增加1倍。但文建會贊助各縣市辦理國際性藝術季節活動一樣不遺餘力，不失為國內支助國際藝文交流在財務上的主要支柱；2013年度文化部及所屬機關歲出預算約為106億3千萬元，其中文化發展業務、表演及視覺藝術業務、國際文化交流業務、表演藝術團隊之扶植經費皆有大幅度增長。此外，運用60多億元基金的國家藝術基金會，運作多年，特別是對國內主要演藝團隊的扶助，有效確立表演藝術補助機制。(郭為藩，2014:186)

文建會早期於紐約與巴黎，成立台北新聞文化中心，設有藝廊與小型演奏廳，成為臺灣對外推動藝術交流的平臺。紐約的台北新聞文化中心，係1991年在洛克斐勒中心開幕，地處大都會的黃金地段，曾引起美東文化界的重視；巴黎的台北新聞文化中心在巴黎第7區，鄰近奧賽美術館，地點一樣不可多得。當初文建會曾在國建6年計畫提岀在東京、倫敦、羅馬及新加坡，設置相同性質的文化中心計畫，惜因後來國家財源緊縮，未能繼續擴增，僅在駐日本代表處設有台北文化中心的單位。(郭為藩，2014:188)

# 以市場為中心的政策工具

## 壹、第二部門(The second sector)的角色

## 貳、文化消費與市場

## 參、售票收入與票務經營

## 肆、實例：美國

# 文化創意產業融資機制的政策工具觀點

## 全球化與文化創意產業結構調整

全球化具有5項特質包括：1、複雜性與多元性；2、密切的互動型態；3、國家的可滲透性；4、快速的社會變遷；5、脆弱的統治秩序。(丘昌泰，2014：52)

英國是最早提出「創意產業」一詞之國家，並以施行創意產業的政策--創意英國(Creative Britain)，引起世界各國之矚目，創意產業」首見於英國文化媒體運動部(下簡稱DCMS)發行於1998年之創意產業藍圖報告(Creative Industries Mapping Document)，鑑於推升創意產業之發展將促進英國經濟成長DCMS認為應量化創意產業衍生之經濟效益對總體經濟的貢獻程度，與確定創意產業廠商在產業發展歷程中需面臨之機會與威脅，復於2001年之創意產業藍圖報告定義創意產業為源自於個人創意、技巧及才能，透過智慧財產之形成及運用，具有創造財富與就業潛力之產業(魏秋宜與張雅惠，2015)。

全球化具有加速公共管理與公部門管理改革的力量，政府必須注意政策與治理變化對於社會、政治、經濟及文化的影響，分別了解地方與區域和中央之間互動，特別是公共政策的制定、治理改變的執行及公共部門改革（Cheung and Scott 2003）。

基此，全球化雖非改變治理與公共管理的唯一動力。但觀察過去公共政策演變，不難發現政府採取市場化(marketization)、民營化(privatization)及權力下放(decentralization)等策略，以解決競爭與社會需求日增問題。

## 貳、全球化對文化創意產業融資機制工具的影響

1990年代後，隨全球化勢力對人類經濟、社會、政治及文化影響層面的擴張，廣泛被討論，且全球化對於經濟與通訊影響深遠，翻轉人類生活成為混合文化型態，且無一國家例外。是以，部分學者採用政策工具研究方法，探討全球化對於不同領域影響，並納入現代治理(modern governance)，確認國家、市場及公民社會之間關係。

全球化(globalizations)，是一個高度爭議的術語，見仁見智。部分學派相信，可以分析全球化過程對於社會的影響；持反對看法者指出，已過度討論關注全球化對社會、經濟、文化及政治的影響；然而，無人能否認，全球化的論述持續增加，特別是全球化過程已逐漸影響公共政策制定與現代治理(Mok 2005)。全球化對公共政策與公部門的嚴密審查，部分學者認為，即使在公共政策與公共管理，具有共同趨勢與模式，如民營化、市場化、商品化及公司化，政府可以配合趨勢，採取全球化論述支持自己的政治主張，甚至可以將「無為」合法化（Mok 2003）。全球化過程加速公共部門的變化，帶動更多現代政府從事公共部門改革，尋找替代「政策工具」，以解決公共問題。因此，新治理模式正在不斷發展研議各種改革。然而，新治理理論，經常是矛盾，如面對廣大制度，不容易精確測試到與「大趨勢」(mega-trends)的關連性（Peters 2000）。

為克服上開問題，本文採取新治理研究方法，專注在政策工具的組合變化。同時採取多種政策工具，包括政府直接提供社會與經濟的規範，補助款及資訊蒐集與傳播（Salamon，2002：21）。

政策工具的範圍，從政府直接提供到商業銀行的貸款保證。整體而言，政策參與者的興盛(proliferation )，特別是政策工具多樣化，顯示國家與非國家參與者文創提供與融資之間關係已經從「分層」(hierarehical)，改變為「網絡」(network )的關係，亦即自傳統「指揮與控制」(command and control )的治理模式，轉為「談判與勸說」(negotiation and persuasion )模式。針對此本質的變化，促使亟需尋找新治理方法與文創新種結構。

## 參、新治理導入文化創意產業新監理制度的安排

本文專注於一個非常重要發展：廣義提供與融資文創的非國家參與者，可能彌補民族國家逐漸下降的能力，由民營或非國家部門提供文創服務。不期待空洞化( hollowing-out)國家能有所作為，但文創私人捐款的不斷的增加，將挑戰文創部門的傳統監理安排。國家政治擺脫社會福利制度，為能在民營與公共部門促進企業文化(culture)、創新(innovation )及獲利能力(profitability)，現代國家需從遠處控制(steered)。

新監理制度(New regulatory frameworks )包括自主個人(autonomous individuals )、準政府(quasi-governmental)及非政府機構(non-governmental institutions)，而與法規(regulation)、誘因(incentives)及制裁(sanctions)等政策目標一致（Henry et al. 1999;；Marginson 1999）。公共政策重新定位為小而更商業導向的政府機器。此一遽變環境表現更具個人化、競爭力及企業方式，在公共管理領域，相當常見（Robertson and Dale 2000）。

新監理制度(New regulatory frameworks )包括自主個人(autonomous individuals )、準政府(quasi-governmental )及非政府機構(non-governmental institutions )，與政策目標法規(regulation)、誘因( incentives)及制裁(sanctions)一致（Henry et al. 1999; Marginson 1999）。公共政策重新定位為小而更商業導向的政府機器。此一遽變環境表現更具個人化、競爭力及企業方式，在公共管理領域，相當常見（Robertson and Dale 2000）。

治理的變化，透過政府權力，增加新政策工具，提高法規議題。具體而言，應思考了解法規的概念( the concept of regulation)，與非國家財務支持與經營的文創機構，以自主彈性地(autonomy and flexibility)提供服務。其次，應思考發展自律( self-regulatory)架構，確保文創服務的提供。最重要的是，文創資金來源與服務的提供中，權力與金錢可能造成國家與非國家部門之間關係緊張。

國家與非國家（民營機構、社區、家庭及個人）部門之間交換關係的成長，相互依存，使得傳統監理安排明顯不合時宜。為支持文創發展，私人捐款與來自公民社會的資源，日益增多，預期來自國家干預的分級形式將減少，而以其他監理方式，加以取代。

當文創融資與提供， 不再由國家壟斷，傳統「干預式法規」(interventionist regulation)架構（包括國家分層干預文創每一環節）不再適用。國家降低監理功能，文創領域產生權力下放(decentralization )、法規鬆綁(deregulation )、民營化(privatization)、市場化(marketization )及行政改革(administrative reform )的趨勢（Hood 1999; Robertson 1999）。

文創融資與提供參與者與機構的多樣化，伴隨著「合產」(co-production)、「共同安排」(co-arrangement)及「共管」(co-management)模式預期產生新監理模式(new regulatory model)：監理自律(regulated self-regulation )。國家不再扮演權力與資源分配的角色（Knill and Lehmkuhl 2002：50）。

因文創提供與融資種類多樣化，資金來源不限於國家，故國家對於非國家參與者不能一味採取過去干預監理的方式。為利政策制定與執行，特別提供權力給非國家參與者。尤其是對於文創方面，日益重要。國家宜建立自律(self-regulatory)架構，治理新興非國家文創協調機構，提供參與機構據以遵循，符合國家整體結構與方向。

經國家同意的自律架構，可以進一步重新發展並概念化國家與專業機構之間的關係。一般認為，整體文創品質的保證，不如其他商品或服務，仰賴國家。但國家干預也受到專業的影響。如專業資格的設定，不是由國家負責專業證書的核准工作。相反地，專業機構(professional bodies )應在專業水準管理扮演重要角色。為維持文創的高標準，國家必需與相關專業團體保持聯絡，而不是單純制定專業資格規範。

非國家參與者興起，挑戰傳統監理架構，國家的控制從「監理干預 」(interventionist regulation)轉為「規範自律」(regulated self-regulation)架構（較強調「談判」(negotiated)）。其中，公私部門的互動合作，逐漸成為常見的文創服務提供與融資的模式。

## 肆、政策工具組合的系絡分析

配合各國朝著「第三方部門」(third party government) 政策工具與趨勢，日益多元（Salamon 2002：1-3）。部分調查結果，實際政策工具選擇是成功本質。傳達政府政策的政策工具組合因許多原因大幅改變（Linder and Peters 1989; Hewlett and Ramesh 1995：157-163; Peters 2002）。其可能發生矛盾之處，如在法規鬆綁後經常出現「再監理」(re-regulation)的強硬新形式(Vogel 1996）。比較研究也建議，國家影響政策工具的選擇（Vogel 1996; Ringeling 2002）。政策工具變化範圍與影響，大多依賴於政府過去存在的管理模式與政治環境（民營化案例詳如 Ramamurti 1999 ; Cheung 2001)。另一個複雜情況是，政策工具的選擇是不是事情的結束。在抽象類政策工具之間，可能隱瞞真實情形-同一政策工具，可以以不同的方式應用。如馬來西亞民營化案例，需要有詳細執行分析，內容包括支持特定目標企業民營化的重要性（Jomo et al. 1995）。

### 表○ 不同治理模式

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 治理類型 | 官僚治理 | 法規鬆綁的治理 | 社會與市場治理 |
| 政策取向與種類 | 集權與國家控制 | 分權、多元化及動員 | 市場化、民營化、多元社會資源 |
| 監理的形式 | 監理干預 | 干擾性法規監理 | 監理自律 |

資料來源：Mok (2005：303)

因此，本文似宜注意政策工具選擇的背景。確定經選擇政策工具組合，依前述所提四項原則的評估結果。最佳政策工具組合在大多依賴特殊社會特有的社會經濟(unique socio economic )、社會政治(socio-political )及個別社會的歷史背景(historical backgrounds of individual societies )。此外，一國的法律(legal )、行政(administrative )及政治體制(political system )，影響特殊制度的安排；因此，需要注意制度系絡（institutional context)中政策工具的選擇(Knill and Lehmkuhl 2002），且要依上述的4項原則評估。透過全面系絡分析，檢視比較不同國家文創融資治理。因此，實證分析結論須謹慎處理，特別是在將歐洲系絡運用在東亞。針對東亞國家歷史特色，思考採取新治理的可行性。網絡與第三部門合作是新治理的主要特點。在產業政策，常見政策工具資訊分享，非正式地密切諮商，且採取策略性財務支援方式，朝向政策目標，合作發展。傳統強制性監理與大額公共補貼，日趨減少(Evans 1999)。同時，不同東亞國家分析明確指出，有政府行為的系絡與樣式不盡相同。如已觀察到不同社會福利政策工具組合已觀察到：社會保險計劃(social insurance schemes )、稅收權利(tax-based entitlements )及直接生產服務(directly produced services)（Holliday 2000）。

綜上所述，上開政策工具係一測試大趨勢與地區差異是否存在的方式。可以由結果找出一些共同趨勢，如Jayasuriya(2001)等新治理學者提出，是本文的關鍵問題。這是識別(identification )的問題。但解釋目的牽涉到政策工具的共同趨勢。上開過程採行新政策工具需要仔細檢驗，以掌握新治理大趨勢的結果。

新治理的影響，主要包括：第一、這樣的結果可能在類似限制並行選擇的結果；第二、形成國際化，如想法與執行的模仿(imitation )與競爭(emulation )的結果；第三、他們可能會「跨國形成」(transnationally formed)(Sahlin-Andersson 2001：45)。換言之，「跨國中介」(transnational mediators)，如國際諮詢顧問組織、世界銀行、國際貨幣基金組織及經合組織，所扮演的角色日形重要。

## 伍、碩博士個案研究成果

### 表○ 文創融資、政策工具及全球化相關研究論文

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 論文名稱 | 研究生 | 院校名稱 | 出版年 |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

資料來源： 作者自行整理。

## 陸、本文對於政策工具

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **政策工具** | **提供方式** | **提供系統** |
| 第一部門 | 直接政府 | 直接提供 | 公共機構 |
| 補助款 | 補助獎勵/ 現金支付 | 政府較低層級  、非營利組織 |
| 國營公司 | 直接提供/貸款 | 準公共機構 |
| 消費券 | 消費者補貼 | 公共機構/消費者 |
| 第二部門 | 直接貸款 | 貸款 | 公共機構 |
| 費率、付費 | 租稅 | 租稅體系 |
| 貸款保證 | 貸款 | 商業銀行 |
| 第三部門 | 稅式支出 | 租稅 | 租稅體系 |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

資料來源：本文自行整理。

## 陸、小結

多數情況下政策設計者對於政策工具的選擇，是一價値判斷、倫理抉擇或個人經驗，很難訂定明確標準（李允傑與丘昌泰，2003：132)。公共政策學者就政策工具選擇提出「經濟」與「政治」兩種不同的選擇途徑，經濟選擇途徑係以專業技術標準來考量政策工具的效果，政治選擇途徑則視政府作爲的出發點爲便民、服務民眾，當評估政策方案在政治方面所能受到支持的可能性，包括一般人民、標的團體、行政首長、意見領袖、政黨、利益團體、媒體及民意機構等支持（吳定，2003：6)。

相較其他分類，此依光譜架構的分類，大致可涵蓋政策問題所需的全部治理工具，且較無不能分類的困擾，是一相對周延的分類方式。因此本研究選擇此分類，作爲分析文創融資政策工具類型的架構，逐步就強制性、混合性及自願性等三類型，進行分析論述。

值得一提的是，政策工具分類，僅係協助政策工具選擇的初步工作；而政策工具選擇，也是政策工具研究重要部分，允宜深入探討。

本文指出，全球化過程對於文創融資政策治理與治理影響。值得一提的是，討論文創融資全球化影響時，要避免高估或低估全球化的影響。採取更加關鍵立場，反映文創融資政策全球化的發展影響。

無論如何評價文創融資全球化影響，必須承認結構調整，再加上治理主義與經濟理性主義意識形態的原則，不僅為治理理念，同時也為民眾提供有效方法（Hood 1991; Flynn 1997; Marginson 2000; Deem 2001）。公司化、市場化及民營化，已經成為改革公共服務（Mok and Currie 2002）的熱門政策戰略。

面對全球化挑戰，分析對於文創融資是的影響，特別使用「政策工具」方式制定政策，解釋最近的變革。此方法可作為一個有用的公共政策結構，讓文創融資研究者從事的主要文創融資治理活動與國家與非國家行為體，在全球化與社會不斷變化的範圍內，文創融資角色變動與批判性研究。因此，文創融資研究人員調查政策工具組合。

具體而言，應重視社會不斷變化下文創融資、服務提供及市場監理的關係。當文創領域參加者費與服務提供多樣化，傳統的公私區別，已明顯不合時宜。因此，可以嘗試透過政策工具、改變組合及各種文創治理活動轉化方式，深入調查，以建立新監理架構，「合製」與「共同安排」探索新文創融資方式。

而市場化、民營化及教育商品化相關負面後果的文創融資政策工具組合的變化，也十分重要。由於日趨增多的現代國家，都遵循聯合國教科文組織、世界銀行、經合組織及國際貨幣基金組織的建議執行。

現代國家希望增強經濟競爭力，但不願犧牲自己國家的自主權(national autonomy)。儘管現代國家減少經濟的作用，以擺脫目前監理立場，給予企業更大空間，市場上傾向創造更大多樣性與選擇。

競爭、多樣化、選擇、效率及經濟性的教育治理重點，提出文創融資差距與不平等問題。在日趨民營化與市場化文創融資已造成社會再分層，從低社會經濟階層群體的邊緣化，增加社會關注（Brown et al. 2001）。

當制定文創融資全球化論述，選擇與多樣性辯論中，經常會發現具良好財力民眾享受文創產品或服務的選擇與多樣性，而部分來自貧窮家庭有支付文創融資成本的困難。因此，必須仔細研究積極與消極的後果，增加多元化文創融資政策工具，保障文創全球化過程，導致擴大大多數人口的社會不公平與文創融資不均等問題。

第四章 研究架構與研究設計

# 研究架構

# 研究設計

訪問設計

受訪者類型

訪問提綱?

# 研究倫理

參考文獻

**一、中文部分**

Weimer, D.L.、陳敦源、郭昱瑩，2001，<政策分析在民主政體當中的機會與挑戰 >，《中國行政評論》，卷11，期1，頁7。

文化部文化統計，網站

丘昌泰，1995，《公共政策-當代政策科學理論之研究》，台北：巨流圖書公司。

丘昌泰，1996，<當代公共政策研究中的量化與質化分析：方法論的檢討與重建>，《法商學報》，32期(8月)，頁113。

丘昌泰，2000，《公共政策基礎篇》，臺北：巨流圖書公司。

丘昌泰，2004，《公共政策：基礎篇》，第二版。台北：巨流。

丘昌泰，2014，《公共管理》，第三版。台北：智勝。

吳定，2003，《政策管理》臺北：聯經出版事業股份有限公司。

吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一，2007，《行政學》(下)，臺北：國立空中大學。

吳得源，2006，<政策工具：分類與使用 >，《T&D飛訊》，期48 (月），臺北：頁 1-2。

李允傑與丘昌泰，2003，《政策執行與評估》，臺北：元照出版有限公司。

李天鐸編著，2012，《文化創意產業讀本—創意管理與文化經濟》，初版4刷，臺北：遠流，頁58。

周曼琳，2011，《政策工具選擇之權變設計-臺北市停車管理政策工具個案研究》。網頁，[http：//handle.ncl.edu.tw/11296/ndltd/16105347359298094122，2016/05/21](http://handle.ncl.edu.tw/11296/ndltd/16105347359298094122，2016/05/21)。

林厚成，2013，<從英國發展創意產業的經驗談本市建構文化創意城市之作為>，台中市政府102年自行研究報告，瀏覽日期2016.8.27。

孫本初，2013，《新公共管理》，第五版。台北：一品文化。

徐仁輝，1999，<公共財務管理>，收錄於黃榮護等合編之《公共管理》(第八章)，臺北：商鼎文化事業公司。

郭為藩，2014，《全球視野的文化政策》，第三版，台北，心理出版社。

黃源協，2005，< 從「強制競標」到「最佳價值：英國地方政府公共服務績效管理之變革」>，《公共行政學報》，2005年6月，第15期，頁131-163。

楊燕枝、吳思華，2005，<文化創意產業的價值創造形塑之初探>，《行銷評論》，2005年秋季，第2卷，第3期，頁313-338。

網站http://rdnet.taichung.gov.tw/public/Attachment/115030/3121815553354、pdf)

數位時代(2015)。《2016金融的未來FinTech完全解析》，259期。台北：巨思文化。

魏秋宜、張雅惠，2015，《考察英國文創產業相關統計與建置文化指標之方法論》，台北市：國家發展委員會，系統識別號：C10402794，2015年12月8日。網頁：http：//report.nat.gov.tw/ReportFront/report\_detail.jspx?sysId=C10402794，瀏覽日期：2016年6月12日。

廖世璋(2011)，《文化創意產業》。台北：巨流出版。

陳郁秀、林會承、方瓊瑤(2013)，《文創大觀》。台北：先覺出版。

Bressers, J. Th. A. and L. J. O’Toole Jr (1998). “The Selection of Policy Instruments： a Network-based Perspective”, Journal of Public Policy, Vol. 18, No. 3, pp. 213-239、

Brown, Philip, Andy Green, and Hugh Lauder. 2001、 High Skills： Globalization, Competitiveness and Skills Formation. Oxford： Oxford University Press.

Caves, R.E., Creative Industries: Contracts between Art and Commerce, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2000,pp2-8, 178-200.

Cerny, Philip G. 1996、 "International Finance and the Erosion of State Policy Capacity.” In Philip Gummett, ed., Globalization and Public Policy. Cheltenham, UK： Edward Elgar.

Cheung, Anthony B. L. and Ian Scott (eds.). 2003、 Governance and Public Sector Reform in Asia. London, New York： Routledge Curzon.

David Hulme, 35-58、 Cheltenham： Edward Elgar.

Denhardt, R.B. &Denhardt,J.V. “The New Public Service:Serving Rather than Steering”, Public Administration Review, Vol. 60, (November/December),PP.549-559。

Faulks, Keith. 2000. Political Sociology： A Critical Introduction. New York： New York University Press.

Gamble, Andrew. 2000. Economic Governance. In： Debating Governance, ed. by Pierre Jon, 110-137、 Oxford： Oxford University Press.

Giddens, Anthony. 1991、 The Consequences of Modernity. Cambridge： Polity Press. .1999、 Runaway World. London： Profile Books Ltd.

Gouri, Geeta, et al. 1991, Imperatives and Perspectives. In： Privatisation and Public Enterprise. The Asia-Pacific Experience ed. by Geeta Gouri. New Delhi： Oxford and IBH Publishing.

Government Ofﬁce for Science(2015). “FinTech Futures: The UK as a World Leader in Financial Technologies.” Online Available at https://www.gov.uk/government/uploads/ system/uploads/attachment\_data/ﬁle/413095/gs-15-3-ﬁntech-futures.pdf，查詢日期：2016.03.08。

Held, David (eds). 2000. A Globalizing World? Culture, Economics, Politics. London： Routledge.

Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton. 1999、 Global

Hewlett and Ramesh(2003).<Studying Public Policy： Policy Cycles and Policy Subsystem>：pp. 81 -89

Howlett, M. (1991). “Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation： National Approaches to Theories of Instrument Choice”, Policy Studies Journal, Vol. 19, No. 2, pp. 1-21

Howlett, M. and M. Ramesh (1993). “Patterns of Policy Instrument Choice： Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience”, Policy Studies Review, Vol. 12, No. 1, pp. 3-14

Howlett, M. and M.Ramesh(1955).Study Public Policy： Policy Cycles and Policy Subsystem, Don Mills, Ontario： Oxford University Press.

http://stat.moc.gov.tw/ImportantPointer.aspx#387，瀏覽日期2016.8.27。

Jayasuriya, Kanishka. 2001、 Globalization and the Changing Arehitecture of the State： The Regulatory State and the Politics of Negative Coordination. Journal of European Public PoUcy 8(1)： 101-123

Jomo, Kwane S., Boo Teik T. Khoo, and Yii Tan Chang 1995、 Vision, Policy amd Governance in Malaysia. Washington, DC： World Bank.

Knill, Christopher, and Dirk Lehmkuhl. 2002, Private Actors and the State： Internationalization and Changing Patterns of Governance. Governance 15(1)： 41-63、

Lane, Jan-Erik, and Svante Ersson. 2002, Government and the Economy： A Global Perspective. London： Continuum.

Lascoumes, P and P. Le Gales. 2007, Introduction： understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to thesociology of public policy instrumentation. Governance, 20 (1)，1-22

Lascoumes, P., & Gales, P. L. (2007). Introduction：Understanding public policy through its instrument-from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. Governance, 20(1), 1-21

Linder, Stephen H. and B. Guy Peters. 1992, “The Study of Policy Instruments”. Policy Current, 2(2)：pp. 1-4

Marginson, Simon, and Gary Rhodes. 2002, Beyond National States, Markets and Systems of Higher Education. Higher Education 43(3)： 281-309

McDonnell, L. M. and R. F. Elmore (1987). “Getting the Job Done： Alternative Policy Instruments”, Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 9, No. 2, pp. 133-152、

Michael, Hewlett and M. Ramesh(2003). <Studying Public Policy：Policy Cycles and Policy Subsystems>, 2nd Edition.

Minogue, Martin. 1998、 Changing the State： Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector. In： Beyond the New Public Management, ed. by Martin Minogue, Charles Polidana and

Mok, Ka-Ho, and Anthony Welch (eds.). 2003, Globalization and Educational Restructuring in the Asia Pacific Region. Basingstoke：Palgrave Macmillan.

Mok, Ka-Ho, and Anthony Welch (eds.). 2003, Globalization and Educational Restructuring in the Asia Pacific Region. Basingstoke： Palgrave Macmillan.

Mok, Ka-Ho, and Janice Currie. 2002, Reflections on the Impact of Globalization on Educational Restructuring in Hong Kong. In： Globalization and Education： The Quest for Quality Education in Hong Kong, ed. by Ka-Ho Mok and David Chan, 259-278、Hong Kong： Hong Kong University Press.

Mok, Ka-Ho. 2005, “globalization and governance： educational Policy instruments and regulatory arrangements”, Review of Education, 51：289-311、

Mok,K.H. (2005). Globalisation and governance： Educational policy instruments and regulatory arrangements.International Review of Education,51(4),289-311、

Pempel, T. J. 1998、 Regime Shift： Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy. Ithaca, London： Cornell University Press.

Peters, B. G. (2000). Policy instrument and public management： Bridging the gaps. Journal of Public Adminstration Research and Theory,10(1),35-47、

Peters, Guy. 1995, The Future of Governing. Lawrence： University Press of Kansas.

Pierre, Jon (ed.). 2000. Debating Governance. Oxford： Oxford University Press.

Rhodes, Rod A. W. 1997、 Understanding Governance. Buckingham： Open University Press.

Rhodes, Rod A. W.2000. Governance and Public Administration. In： Debating Governance, ed. by Jon Pierre, 55-90. Oxford： Oxford University Press.

Robertson, Susan, and R. Dale. 2000. Competitive Contractualism： A New Social Settlement in New Zealand Education. In： World Yearbook of Education 2000： Education in Times of Transition, ed. by D. Coulby, R. Cowen and C. Jones, 113-131、London： Kogan Page.

Salamon, Lester M. (ed.). 2002, The Tools of Government： A Guide to the New Governance. Oxford： Oxford University Press.

Scharpf, Fritz W. 1994、 Games Real Actors Could Play：Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. Journal of Theoretical Politics 61(1)： 27-53

Schneider, A. and H. Ingram (1990). “Behaviorral Assumptions of Policy Tools”, Journal of Publics, Vol. 52, No. 2, pp. 510-529

Schneider, Anne and Helen Ingram, 1990, “Behavioral Assumptions of Policy Tools”, Journal of Politics, 52(2)：510-529

Smith, David A., Dorothy J. Solinger, and Steven C. Topik (eds.). 1999、 States and Sovereignty in the Global Economy. London; Routledge.

Strange, Susan. 1996, The Retreat of the State. Cambridge, UK： Cambridge University Press.

The Economist(2015). “An uneasy symbiosis.”May 9th 2015、 Online Available at http://www.economist.com/news/special-report/21650296-fintech-has-made-inroads-incumbents-still-dominate-day-day-banking-how，查詢日期：2016.03.01。

The Work Foundation, “Staying ahead: the economics performance of UK’s creative industries”, Department for Culture Media and Sport, June 2007.

Transformations： Politics, Economics and Culture. Oxford, UK： Polity.

United Nations Conference on Trade and Development(2008). “Creative Economy Report 2008: The Challenge of Assessing the Creative Economy towards Informed Policy-Making.” Online Available:http://unctad.org/en/Docs/ditc20082cer\_en.pdf，查詢日期：2016.03.01。

Waters, Malcolm. 2001, Globalization. London： Routledge.

Woodside, K. (1986). “Policy Instrument and the Study of Public Policy”, Canadian Journal of Political Science, Vol. 19, No. 4, pp. 775-793

Yi, Hongtao and Richard C. Feiock. 2012,“Policy Tool Interaction and the Adoption of State Renewable Portfolio Standards”. Review of Policy Research, 29(2)：pp 193-206

附錄