

# 德國文化政策的發展與特色

廖揆祥

## 前言

德國與其他歐洲國家一樣，都是擁有豐富的文化遺產，並且相當注重文化生活的國家。目前德國除了擁有36處世界人類遺產（33項文化遺產，3項自然遺產）之外，也有6200間博物館（其中有630間藝術博物館）、820家劇院（包括音樂劇院、歌劇院與舞台劇場）、130個專業樂團、8800間圖書館、每年新出版圖書83400冊、1500種雜誌，此外也包括法蘭克福書展、卡塞爾（Kassel）現代藝術文件展（documenta）、柏林影展等世界著名的文化活動，德國的文化創意產業在2007年創造國內生產毛額2.6%，總產值超過化學工業，僅略低於汽車工業。

這些耀眼的表現一方面與其文化歷史有密切關係，另一方面則與德國的文化政策有關。德意志地區自文藝復興之後，各諸侯國的宮廷與教會是資助文化藝術活動的兩大推手，拿破崙入侵德意志地區之後，教會被迫退出政治舞台，只剩各王國與諸侯國扮演資助文化藝術的主要角色。至威瑪共和時期，原屬於宮廷的文化藝術資助活動（例如劇院、音樂廳與博物館）成為國家機關的責任，也就是各邦政府的任務，聯邦政府主要負責對外文化政策部分。雖然威瑪共和時期只有短短的十四年，政治上也紛擾不安，但是其文化表現卻相當燦爛且具有活力，例如代表現代建築與

設計的包浩斯（Bauhaus）、藝術領域的表現主義、布萊希特（Berthold Brecht）的戲劇、電影產量比歐洲各國加起來還多的德國「環宇電影股份公司」（Universum-Film AG, UFA）等等。

納粹獨裁統治下的德國，不僅喪失藝術創作的自由，文化更成為統治者的宣傳工具。二次戰後，在美、英、法同盟國主導下，西德地區藉由制定「基本法」成立一個議會民主的「德意志聯邦共和國」（BRD，簡稱聯邦德國）<sup>註1</sup>，以聯邦制度做為憲政制度運作之最高原則，各邦與聯邦依據基本法規定，分別擁有各自之權限與互相重疊之權限。在文化事務方面，主要屬於各邦與所屬地方自治單位之權限，例如所謂的國家劇院（staatstheater）、國家歌劇院（Staatsoper）、國家圖書館（Staatsbibliothek）都是屬於各邦政府所管轄，而實際扮演文化事務的層級則是地方自治單位，擁有最多文化設施與經費是各個鄉鎮市（尤其是大城市），聯邦層級在文化事務方面只有少部分專屬權限。以2007年為例，德國整體公共文化財政支出總共83億兩千萬歐元，各鄉鎮市的文化財政支出佔44%，各邦41.3%，聯邦只佔14.7%。可見德國在文化政策方面是以各邦與地方自治單位為主，聯邦為輔。儘管如此，1990年兩德統一之後，聯邦政府為了補助德東地區五個新的邦的文化重建以及新首都柏林的文化財政支出，在文化政策上也逐漸扮演重要角色，1998年社民黨與綠黨組成聯合政府後，在聯邦政府設立直屬於總理的

「文化國務部長」(Kulturstaatsminister)<sup>註2</sup>，這也是德國聯邦政府自1949年成立後，首度設立文化政策專屬部門，代表德國在文化政策上的演變，以下簡述這個發展過程。

## 一、戰後重建時期的文化政策

二次大戰後，德國在盟軍分區佔領下，並無聯邦層級的國家機關，當然也沒有聯邦層級的文化政策，不過就西德地區來看，美、英盟軍在廣義的文化政策下也有一些重點，初期的文化政策是從教育政策開始，最優先的目標就重建學校與大學機構。在當時佔領軍的要求下，教育的主要目標是去納粹化以及培養民主意識，亦即所謂的再教育(Reeducation)。而當時的兩大黨：基督民主聯盟(CDU)與社會民主黨(SPD)都認為文化政策其實就是教育政策，至於一般的文化維護或文化生活重建都還沒有排上政治議程。然而當時德國人民的文化生活並非完全空白，在1945年至1949年盟軍佔領時期，德西地區的文化事務雖然是由各邦與各地方自治單位共同負責，但實際擔負文化事務是各個鄉鎮市，其目標是「文化維護」(Kulturpflege)，主要重點是文化遺產的維護。直到各邦陸續制訂邦憲法<sup>註3</sup>以及1949年基本法制訂後，各邦及德意志聯邦共和國對於文化政策才有最高的依循原則。

1949年的基本法條文當中，與文化政策有直接與間接關係的條文可以分為兩大類，第一種是文化政策的最高原則，也就是第五條第三項的文化藝術自由原則。第二種是關於文化政策權限的規定，也就是聯邦、邦以及地方在文化政策上的權限劃分。聯邦在外交政策上有專屬權限，因此對外文化政策自然屬於聯邦之權限，此外著作權法以及出版法也是聯邦專屬權限<sup>註4</sup>。各邦之文化政策權限係根據第30條規定而來：「國家權力之行使及國家職責之履

行，為各邦之事，但以本基本法未另有規定或許可者為限。」。因為在第70條聯邦專屬權限中並未包括教育、文化等事務之權限，各邦據此得以擁有教育與文化權限，這也是聯邦憲法法院在1957年的「條約判決」(Konkordatsurteil, BVerfGE 6, 309，或稱「帝國條約」Reichskonkordat)以及1961年「電視判決」(Fernsehurteil, BVerfGE 12, 205，或稱「廣電判決」Rundfunkentscheidung)中所稱的「文化高權」(Kulturhoheit)<sup>註5</sup>。至於聯邦與各邦共同擁有立法權限的部分有保護德國文化資產免於流落國外、難民與被驅逐者之文化相關事務以及科學研究之資助方面。

雖然基本法有這些規定，但是各邦對於聯邦在文化政策上的權限擴張深表疑慮。1949年各邦文化(或教育)部長所組成的「各邦文化部長常設會議」(Die Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder)公開表示，聯邦對於各邦的權限不夠尊重，而且聯邦眾議院竟然設立了「文化政策委員會」(Ausschuss für Kulturpolitik)，所關切的議題還包括學校教育問題。此外聯邦政府的內政部下面也設立了不少與文化教育事務有關的處室，其中包括學校教育處。各邦文化部長對此深感憂慮，遂於1949年底邀請當時的聯邦內政部長參加「各邦文化部長常設會議」第九次大會，在會中內政部長承認文化政策委員會與各邦文化部長常設會議易產生對立之情形，但是他表示學校教育處的設立只是屬於觀察性的處室，目的是為了代表聯邦政府觀察學校教育的發展，以及觀察蘇聯佔領區(東德)之教育發展。各邦與聯邦的緊張關係繼續維持，各邦文化部長常設會議在1950年初甚至決議聯邦內政部應該固定派代表參與會議。

雖然各邦害怕聯邦政府侵犯其文化權限，但是在1950年代至1960年代中期的聯邦眾議院或聯邦政府的執政黨基本上並不注重文化政策，聯邦總

理阿德諾（Konrad Adenauer）被媒體描述為：「總理並不站在藝術與科學那裡，而是站在旁邊。藝術與科學是有在管理，就如基本法所規定，再多則沒有。文化不是政策的伙伴，從來就不是好朋友。藉由家長制的方式，文化獲得國家資金的給予，並非不友善的方式，但卻是高高在上的方式，大概如同一位大人送給一個陌生小孩一輛玩具車，那位小孩雖然疑慮，但還是會玩車。」。也就是說文化界需要資源，儘管執政黨不是心甘情願地給予，但是文化界還是會珍惜這個資源。

此一時期的文化政、策相當偏重菁英或主流階級的文化，第一屆與第二屆聯邦總統霍伊斯（Theodo Heuss）因其從政經歷（曾經擔任邦的文化部長）、豐富的學識與著作，使得他在文化政策上的發言具有相當重要的份量，並且受到大眾信任。但是他反對任何激烈與根本的改變。他認為有教養的菁英可代表整個人民的文化，文化的理想是具有極高評價而非為了大家，是代表性的文化而非底層的文化，是透過制度而非制度外。1950年代德國的文化表現既沒有多樣的藝術風潮、也沒有關心社會，也沒有廣大的群眾做基礎。

## 二、政黨輪替後的文化政策

德國聯邦政府自1949年至1966年為止，一直是由基民／基社聯盟（CDU/CSU）與其他小黨組成聯合政府<sup>註6</sup>，社民黨只能扮演在野監督的角色，然而該黨在聯邦眾議院選舉的得票率逐漸提高，1966年德國經濟成長趨於緩慢，習慣於經濟繁榮快速成長的德國人感受到一股經濟危機的壓力，這種壓力立刻轉換成政治上以及基民聯盟黨內的壓力，1969年社民黨與自民黨組成中間偏左聯合政府，聯邦總理布蘭特（Willy Brandt）在聯邦政府施政聲明（Erklärung der Bundesregierung）中特別

強調民主改革，布蘭特以「邁向更多民主」（mehr Demokratie wagen）的口號開啟了政治、經濟與社會領域的民主改革與參與。在文化領域方面，學生運動以及民主改革的影響也逐漸展開。1950年代至1960年代中期，主流的文化是所謂的高級文化（Hochkultur）或有水準的文化（Niveauekultur），對於文化內容所認定的是「真、善、美」，與政治保持距離，沒有批判性。但是1960年代末期以來的學生運動以及社民黨執政後推動的民主改革，開始動搖這種主流文化的認知。這一方面表現在文化藝術內容的政治化以及批判性，例如1960年代開始受到年輕人重視的藝術家波伊斯（Joseph Beuys），他認為藝術與政治的關係是密不可分的，並認為人人都可以創作藝術。1960年代中期至1970年代這段期間的文化發展呈現顛覆性色彩，包括反對既有的價值規範、反對物質主義、批判社會、解放的舞台劇、新電影等等。另一方面則是地方上文化事務的民主化，也就是強調文化生活應該讓所有公民享有，認為藝術應該考慮到勞工階級，其主要措施包括博物館開放時間延長，並且不收費。此外，越來越多的另類文化從事者，呈現出另類文化的面貌。

然而聯邦政府在這段期間的文化政策並沒有任何具體變化，布蘭特總理在聯邦政府施政聲明中並未提到任何文化政策，與文化政策相關部分則是強調教育體制的改革以及高等教育與科學研究的議題。布蘭特總理在政府宣言中表示：「教育、科學與研究是改革的重點，聯邦政府必須承擔這個責任，並整合教育與科學成為教育暨科學部<sup>註7</sup>（Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft）（Brandt 1969）。」聯邦政府設立教育暨科學部後，聯邦眾議院的委員會也跟個改變，原本在第五屆（1965-1969）設立的「科學、文化政策與新聞出版委員會」（Ausschuss für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik）至第六

屆（1969-1972）後不再設立，由「教育與科學委員會」（Ausschuss für Bildung und Wissenschaft）取代。從聯邦政府與聯邦眾議院在部會與委員會的調整來看，一方面顯示當時聯邦政府對於文化政策並沒有特別重視，一方面也顯示教育政策已經發展成為獨立的政策領域，與文化政策不再重疊。從1969年至1976年三個政黨的國會選舉政見即可看到此一方向，1969年社民黨、自民黨以及基民聯盟的國會選舉政見都有教育（以及科學研究）政策專章，但皆無任何文化政策。1972年三個政黨的國會選舉政見也都沒有提到文化政策，只有社民黨在運動、休閒與娛樂這個部分有略微提到文化教育。

然而布蘭特在第二任期的聯邦總理施政聲明（1973年1月）卻開始提到藝術以及文化，雖然內容不多，但是成立德國國家基金會的想法卻引起眾多注意。他表示：「如果有一天公部門與私部門能藉由一個德國國家基金會努力資助藝術，那將會實現許多的夢想。普魯士文化資產基金會已經提供了運作模式，亦即聯邦與邦共同參與。」布蘭特總理這個想法是因為文學家葛拉斯（Günter Grass）的建議，然而此一想法遭到各邦的反對，認為將會侵犯到各邦的文化高權。此一想法於1976年再度由接任布蘭特的施密特總理（Helmut Schmidt）透過聯邦政府施政聲明表達：「我們已經開始與各邦協商，希望盡早籌設德國國家基金會。如果協商進度過於緩慢的話，聯邦將在其權限範圍內先準備暫時性的解決方案，以便讓基金會得以成立。我們已經編列預算，且已經由聯邦眾議院通過。透過基金會可以及時且更容易資助藝術與文化。透過基金會的協助可以保護我們國家的文化資產。藝術創作者也應該共同參與基金會。因為基金會具有整個國家的意涵，聯邦政府將薦請聯邦總統任命基金會的

主席。」雖然聯邦政府已經編列預算，也頗為強勢表示，如與各邦無法達成共識，則將會準備暫行性的措施，在施密特任期內（1976-1982）既沒有與各邦達成協商共識，也沒有任何暫時性措施，施密特總理在1980年的聯邦政府施政宣言也不再提及。

整體來說，1970年代整個西德的文化政策開始充滿新的方向以及趨勢，但是聯邦政府並不是扮演主導的角色，而是配角，主角在於民間社會、地方以及邦層級，聯邦想要在國家基金會有所作為，但是卻沒有成功。

### 三、柯爾時期的文化政策

1982年自民黨與社民黨分道揚鑣，改與基民／基社聯盟共組中間偏右的聯合政府，基民／基社聯盟的黨主席柯爾（Helmut Kohl）透過建設性不信任投票方式擔任總理，自此連續執政16年，被稱為柯爾時代。柯爾政府的文化政策與社民黨執政時代相較有其延續性與轉變。

柯爾政府表示要改變前任政府與各邦的緊張關係，避免聯邦政府侵犯各邦的權限，但是一方面又積極籌設歷史博物館。除了準備籌設聯邦德國歷史之家、歷史與現代論壇之外，1984決議在波昂興建的「德意志聯邦共和國藝術與展覽廳」<sup>註8</sup>、1987年聯邦與柏林市共同成立德國歷史博物館（Das Deutsche Historische Museum）都顯示柯爾政府並沒有減緩聯邦層級在文化政策上的作為。

柯爾在1987年的政府施政聲明花了相當多的篇幅報告文化政策的施政重點，除了對外文化政策與媒體部分之外，關於加強文化資產的維護、設立「各邦文化基金會」、鼓勵文化性基金會的成立以及資助波昂文化設施都是屬於文化政策的

施政重點。此外，柯爾特別強調歷史與文化對於國家統一的重要意義，在這部分柯爾再度提及兩個歷史博物館的成立，亦即在波昂的「德意志聯邦共和國歷史之家」以及在柏林的德意志歷史博物館。

雖然柯爾在文化政策逐步擴大聯邦政府的作為，但是柯爾對於會引起各邦反彈或疑慮的聯邦文化政策則相當小心。在前面提過施密特總理主政時期對於國家基金會的設立一直無法與各邦達成妥協的意見，即使後來因為險些發生重要藝術品流落國外的事件<sup>註9</sup>，聯邦也無法說服各邦同意設立國家基金會。該事件的發生與處理過程，顯示成立跨邦性質的文化基金會相當迫切而且需要，但是聯邦政府必須避免侵犯各邦的文化權限。社民黨執政時期無法解決的問題，在柯爾時代經由另一種方式解決，1984年由各邦共同決定成立德國的「各邦文化基金會」（Die Kulturstiftung der Länder），以民法性質的基金會方式成立，目的是資助與保護具有國家級意義的藝術與文化。該基金會於1987年由各邦簽訂「設立各邦文化基金會協定」（Abkommen zur Errichtung der Kulturstiftung der Länder）方式成立，並於1988年開始運作，並透過與聯邦政府簽訂「聯邦參與各邦文化基金會協定」（Abkommen über die Mitwirkung des Bundes an der Kulturstiftung der Länder）方式，使聯邦得以參與該基金會運作（在當時由聯邦內政部長代表，目前則由文化國務部長代表聯邦參加）。兩德統一後，1991年十月德東五個新邦也加入該文化基金會的運作。

#### 四、兩德統一後的文化政策演變

1990年8月德意志聯邦共和國（BRD）與德意志民主共和國（DDR）簽訂統一條約<sup>註10</sup>，依照

統一條約第一條規定德國的統一係根據基本法第23條，以德意志民主共和國五個新成立的邦加入德意志聯邦共和國方式完成。統一條約清楚地表示德國是一個文化國，第35條第一項條文表示：「在兩德分裂期間，藝術與文化雖然在兩個德國有不同的發展，但是依舊是德意志民族繼續維持一致性的基礎。藝術與文化對於兩德統一並邁向歐洲統合的過程具有獨特且無法揚棄的貢獻。統一的德國在世界上的地位與聲望，除了依靠其政治重要性與經濟實力之外，也同樣依靠其作為文化國的意義。對外文化政策的優先目標就是在合作伙伴關係的基礎上進行文化交流。」這是繼聯邦憲法法院在1973年判決後，把文化國概念明確地放在等同憲法層次的國家條約之上，雖然後來基本法並未透過修憲方式把「文化國」此一名詞載入憲法，但是統一條約這個宣示性意涵的行動對於後來聯邦政府在文化政策上的發展相當重要。

統一條約第35條共有七項有關文化事務的條文，其中比較重要部分是關於新加入五個邦以及東柏林與西柏林合併後的文化設施管理，以及文化與藝術資助問題，尤其是聯邦對於新邦與柏林的文化財政協助問題<sup>註11</sup>。聯邦政府依據統一條約的規定，在1991年至1993年期間對於五個新邦以及前東柏林地區的文化財政補助主要包括文化設施維護、基礎建設改善以及紀念物保護三大項目，總共補助金額高達23億馬克。此一補助方式在條約中表明係過渡性質（依據第35條第7項規定），1994年聯邦政府針對德國統一與德東新邦的重建報告特別強調，聯邦對於德東新邦的文化財政協助是過渡性質，而且在基礎建設改善以及紀念物保護的資助方面，聯邦的補助金額在每一個別項目不得超過49%總費用。這顯示當時聯邦政府注意到兩德統一的文化財政補助可能造成聯邦對於各邦文化權限的干預，因此特別強調

此一文化資助的過渡性質，而且要避免補助比例超過各邦自行編列之經費數額。

柯爾政府原本在文化政策上並無特別積極性作為，而且柯爾特別注意避免聯邦政府對於各邦文化政策權限之侵犯，因此在兩德統一之前，柯爾政府除了在歷史紀念館相關政策方面較為積極外，其餘部分與前期政府並無明顯差別。兩德統一後，因為資助德東與東柏林之需要，再加上對於首都柏林的文化建設資助，使得聯邦政府在文化政策逐漸扮演重要角色，並且在文化財政資助方面大幅增加支出預算。雖然這種政策上的擴張在剛開始只是過渡時期的現象，但已經逐漸形成聯邦政府在文化財政上對於各邦政府資助的慣例，對於後來紅綠政府的文化政策也有重要的影響。

## 五、紅綠聯合政府的文化政策

1998年聯邦眾議院大選後，社民黨與綠黨組成紅綠聯合政府，在聯邦層級的文化政策上展開一個新的階段，包括聯邦政府設立文化國務部長、聯邦眾議院設立文化與媒體委員會以及成立聯邦文化基金會。這三項制度上的發展，使得聯邦政府在文化政策上更具延續性與擴張性。

### （一）文化國務部長的設立

聯邦總理施洛德（Gerhard Schröder）在就職後的施政聲明表示：「為了整合聯邦的文化政策權限，我們要設立一個文化事務的國務部長，他要作為聯邦文化政策的推動者與主事者，並且做為國際上，特別是歐洲層級的德國文化事務代表者。藉此，聯邦政府將再度把文化政策視為歐洲內政政策的重要任務。」施洛德總理這個政策主張在國會大選前兩個月就已經提出來，並且成為選戰中的焦點之一。當時施洛德

的競選團隊中有三位文化界與媒體界人士擔任文化政策主要幕僚，包括漢堡市Thalia劇院館長Jürgen Flimm、出版社社長Arnuf Conradi以及電視台老闆Dieter Gorny，他們三位在選戰期間與其它文化界人士共同提出一份策略聲明「藝術與文化在德國的覺醒」（Aufbruch für Künste und Kultur in Deutschland），並且建議施洛德延攬Michael Naumann進入競選團隊。因此，施洛德在1998年7月向媒體宣布邀請出身於出版界與媒體的Naumann擔任其競選團隊成員，並且在勝選後將出任新成立的文化國務部長。

施洛德把設立文化國務部長作為當時選戰焦點議題之一，其目的方面在於凸顯他與柯爾總理在政治風格上的差異，另一方面則是藉此獲得文化界的支持。這與當時社民黨的選舉政見並不相符，因為當時社民黨的選舉政見並沒有提到設立聯邦政府文化事務專責代表或文化國務部長，其選舉政見只有表示：「文化的多樣性在聯邦制度下發展最佳，我們在文化上不需要一個新的聯邦主管單位，而是改善聯邦與邦的合作。」顯然社民黨在通過聯邦選舉政見時<sup>註12</sup>，依舊強調延續以往聯邦政府對文化政策的態度，亦即尊重各邦在文化政策上的權限，聯邦政府必須與各邦合作，而非擴大聯邦在文化政策上的權限。此外，綠黨（Bündnis 90/ Die Grünen）的選舉政見裡也沒有提到相關的主張，綠黨明確主張：「媒體與文化政策在德國是屬於邦的事務」。施洛德總理此一政策具有相當個人主導風格，社民黨的選舉政見在1998年4月17日的聯邦黨大會通過，而施洛德提出文化國務部長的主張則是在1998年7月。因此，施洛德個人與競選團隊的主觀意願是文化國務部長之所以設立的主要原因。

文化國務部長設立後，原本屬於其他個部門的文化事務大部分移交到這個新單位，例如內政

部的文化與媒體業務以及被驅逐者與難民的文化資產維護，聯邦經濟與科技部的電影、媒體產業以及出版業務，聯邦交通、建築暨住宅部的首都文化資助業務以及波昂文化事務，聯邦教育暨研究部的媒體政策業務、此外聯邦檔案中心以及德東文化與歷史聯邦中心兩個單位也歸屬在文化國務部長之下。有些文化事務則依舊留在原來的部會，例如對外文化政策留在外交部，文化古蹟與紀念碑與紀念館等建築之維護事務留在內政部，藝術教育則留在教育暨研究部。至於與文化事務有重要關係的其它事項，例如著作權法、基金會法、藝術家社會保險等，依舊屬於原有的部門（參見下表）。

聯邦文化國務部長設立後之文化業務分配狀況

聯邦政府部門	業務項目	轉移至文化國務部長	未轉移	間接相關業務
聯邦內政部	文化與媒體業務	√		
	被驅逐者與難民的文化資產維護	√		
	文化古蹟與紀念建築之維護		√	
聯邦經濟與科技部	電影、媒體產業以及出版業務	√		
聯邦交通、建築暨住宅部	首都柏林市的文化資助業務以及波昂的文化事務	√		
聯邦教育暨研究部	媒體政策業務	√		
	藝術教育		√	
總理府專屬單位	聯邦檔案中心以及德東文化與歷史聯邦中心	√		
聯邦外交部	對外文化政策		√	
聯邦勞動部	藝術家社會保險			√
聯邦法務部	關於著作權與基金會相關法律			√
聯邦青年、家庭、婦女暨健康部	關於年輕人文化教育			√

聯邦政府部門	業務項目	轉移至文化國務部長	未轉移	間接相關業務
聯邦財政部	關於私人捐贈在稅制上的優惠與相關規定			√

為了因應文化國務部長的設立，聯邦眾議院在中斷29年（1969年至1998年）之後再度成立文化政策的委員會（文化與媒體委員會），做為國會內參與並監督聯邦政府文化政策的委員會。該委員會的成立與文化國務部長的設立一樣，都是標示聯邦層級在文化政策上一個新的里程碑。施洛德總理在施政聲明中宣佈設立聯邦文化事務專責代表，並沒有引起國會內反對黨的質疑，當時的基民／基社聯盟黨團文化政策發言人Norbert Lammert（目前擔任聯邦眾議院議長）在國會也發言表示贊成聯邦政府設立文化國務部長，並且將透過新成立的文化與媒體委員會與文化國務部長在文化政策上共同合作。跟據德國文化代表會（Deutsche Kulturrat）在1999年初對221個文化界代表團體進行問卷調查顯示，大部分文化團體皆認為聯邦文化政策越來越重要，但是也認為聯邦與各邦的衝突在所難免。此外，大部分的文化團體認為設立文化國務部長對於整合聯邦文化政策、代表聯邦文化政策問題、代表德國在歐洲的文化立場這些部分都具有正面作用。

文化國務部長設立後，聯邦政府在文化政策上的重要性逐漸凸顯，一方面因為把原本分散在各部會的文化事務整合，使得聯邦文化政策的施政焦點逐漸集中。另一方面則是新上任的文化國務部長Naumann積極發揮這個新職位的作用，他經常透過全國性報紙的副刊發表關於重要文化議題的看法，藉此表達聯邦政府文化政策的主張，爭取公眾（特別是文化界人士）的支持，甚至激起公眾對文化議題的辯論。這對於直屬於聯邦總

理府，沒有屬於自己部會的文化國務部長來說，透過媒體表達文化政策主張並增加文化政策的重要性，似乎是最具成效的方式。

## （二）聯邦文化基金會的成立

紅綠政府時期在聯邦文化政策的擴張措施，除了設立文化國務部長以及在國會內成立文化與媒體委員會之外，最受矚目的就是成立「聯邦文化基金會」（Die Kulturstiftung des Bundes）。聯邦文化基金會在2002年3月23日正式揭幕，其成立宗旨在於「資助聯邦所屬權限範圍內的文化與藝術，其中一個重點是資助在國際脈絡下具有創新性的方案與計畫。」第二個宗旨則是「致力與『各邦文化基金會合作』」。雖然這兩項宗旨顯示出聯邦政府極力避免侵犯各邦文化權限，並且強調與各邦在文化事務上的合作，但這也反映這個文化基金會設立所面對的問題。

聯邦文化基金會的構想可以上溯至聯邦總理布蘭特總理時期，因為作家葛拉斯的建議，且受到布蘭特總理的接受而成為政策議題。後來因為各邦的反對，最後反而是在各邦主導下設立了「各邦文化基金會」。如今聯邦政府再度提出設立聯邦文化基金會的想法，自然又要面對各邦的質疑，當時各邦認為聯邦政府此舉將會侵犯各邦文化權限，而且與1984年成立的「各邦文化基金會」有疊床架屋之現象。最後2002年1月23日聯邦眾議院同意設立「聯邦文化基金會」，主要目的是為了促進與資助屬於聯邦權限下的文化與藝術活動，特別是具有創新性與國際性的計畫與方案。該基金會以私法人方式成立，由聯邦政府每年編列預算，基金會委員的組成除了聯邦政府與聯邦眾議院派代表之外，還包括邦、地方與藝術界代表，委員會主席由聯邦文化國務部長擔任。當時並計畫在三年內與「各邦文化基金會」合

併，但是在2006年合併案宣告失敗。儘管如此，兩個基金會在2007年仍繼續加強在聯邦層面文化事務上的合作，例如維護具有歷史價值的全國性文化動產（例如上古時代的鐵器、巴哈家族的樂譜手稿、當代珍貴影片等），或舉辦具有文化藝術教育性質的兒童奧林匹克方案（Projekt Kinder zum Olymp）<sup>註13</sup>。

## 六、梅克爾時期的文化政策

2005年聯邦眾議院大選後，梅克爾（Angela Merkel）成為德國第一位女總理，她任命諾伊曼（Bernd Neumann）擔任文化國務部長，迄今已經六年，為任期最長的文化國務部長，諾伊曼基本上屬於事務性、結果導向、務實政治的風格。在任內並未推動引起各邦反彈的爭議性文化政策，許多政策也是延續前三任文化國務部長的方向。例如對於電影資助法的推動，數位時代相關配套法律的修改。諾伊曼所提出最大的施政計畫是電影資助，每年六千萬歐元補助德國國內電影產業，但是這些大筆金額只是作為經濟政策的工具，在內容上並無特定想法。這一方面顯示文化政策的經濟化傾向，亦即強調文化可以創造產值、增加就業、創造經濟，另一方面則反映了文化國務部長的局限性。

德國北萊茵西伐倫邦在1989年就開始委託專家學者針對文化產業進行研究，並於1992年提出研究報告。該邦因為傳統產業（煤礦產業與重工業）日趨沒落，為了處理傳統產業的工作機會流失問題，率先提出創意產業之想法，以便創造新的就業機會，之後在其它各邦也開始逐漸重視此項新興產業。聯邦層級則是因為2003年國會各政黨黨團聯合提案成立「文化在德國調查委員會」（Enquete-Kommission “Kultur in

Deutschland”），才開始注意文化創意產業這個領域。「文化在德國調查委員會」成立的目的是為了瞭解當前德國文化與藝術的發展情形，包括文化政策的制度與法律規範、文化教育、文化藝術資助、藝術家社會保險、文化創意產業以及面對全球化的德國與歐洲文化等領域，並提出未來改善文化創作的條件以及政府立法與行政之措施。該調查委員會在2007年提出完整的「文化在德國調查委員會結案報告」（Schlussbericht der Enquete-Kommission “Kultur in Deutschland”），報告中建議聯邦政府針對文化創意產業做更完整與全面性的調查，因此德國聯邦政府在2009年出版第一份完整的文化創意經濟報告，內容不僅完整說明當前德國文化與創意經濟的發展情形，也針對文化創意產業所面臨的問題與未來發展提出建議，是當前德國最新且最完整的文化與創意經濟政策報告，這份報告主要是由聯邦經濟與科技部（Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie）負責，文化國務部長協助，很顯然文化政策在創造價值與利潤的大旗下，文化創意產業逐漸成為文化政策領域中的新寵兒。

另一方面，聯邦專屬文化與媒體部門直屬於聯邦總理有其好處與壞處。如果聯邦總理對於文化事務重視，則文化國務部長可以獲得更多權力以充分發揮文化政策。但是相反地狀況，則文化國務部長可能成為邊緣化的角色。因此在社民黨內部依舊有此聲音，要求將文化國務部長提升至聯邦文化部長，合併教育以及對外文化政策。但是此一想法必須要修改基本法，此外這也無法克服文化部門的致命弱點。因為文化部門即使變成聯邦政府一個部門，增加了權限與機關組織，但是其預算的微薄狀況亦不可能立即改善。

## 結語

從德國的文化政策的發展過程來看，文化政策雖然越來越受到重視，但是文化政策也一直做為其他政策的輔助工具，1950年代的文化政策附屬在教育政策之下，1970年代的文化政策必須配合社會政策的需要，1990年代末期之後文化政策又必須配合創造經濟產值的重責大任，不僅在德國如此，在其他國家也是一樣類似的狀況。

此外，德國聯邦政府在1998年設立文化國務部長代表聯邦層級在文化政策領域日趨重要，這也是面對全球化與歐盟整合深化過程中不得不然的作為。曾經擔任法國十年之久的文化部長賈克朗（Jack Mathieu Émile Lang）1998年在德國報紙回憶，1990年10月2日他與聯邦德國十一位邦文化部長共同簽署「歐洲電視聯合」（ARTE，是由法國與德國共同出資的電視台）條約時，他是一個人面對十一個人，如果再晚一天的話，他就要一個人面對十六個人（因為隔天就是兩德正式統一的日期，屆時德國總共有十六個邦），那時協商過程可能會更為複雜。許多歐盟國家也曾經抱怨德國還沒設立文化國務部長時，每次召開歐盟文化部長會議時德國的部長都是不同的面孔（由各邦文化部長會議協調一位代表出席）。

未來德國是否設立聯邦文化部長尚難定論，但是可以確定的是，聯邦政府在文化政策上將會逐漸扮演更重要的角色。而德國的文化界也希望聯邦政府在文化政策上更為積極，亦即朝向「積極的文化國」前進，用最簡單的話來說就是：「政府必須編列更多的預算促進文化的發展，但是政府絕不可以干涉文化藝術創作的自由。」

（本文作者為東吳大學德文系副教授）

註解：

1. 東德地區在蘇聯扶植的「德意志社會主義統一黨」專制統治下，將文化視為服務社會主義意識形態的工具，並無文化藝術創作自由可言。本文所談的「德國」是指二次戰後的「聯邦德國」以及1990年統一後的德國。
2. 1998年11月初設立的職位名稱是「聯邦政府委任文化與媒體專職代表」（Der Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien），1999年2月後稱為「文化與媒體國務部長」（Staatsminister im Bundeskanzleramt der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien），簡稱「文化國務部長」（Kulturstaatsminister），國務部長不屬於內閣成員，其層級類似我國國務次長。
3. 巴伐利亞（Bayern）邦在1946年制訂的邦憲法第三條明確表示：「巴伐利亞是一個法治國、文化國以及社會國。」黑森（Hessen）邦1946年制訂的邦憲法第10條規定：「任何人的科學或藝術創作以及其作品之推廣，皆不得受到阻止。」布萊梅（Bremen）邦1947年制訂的邦憲法第二條第一項規定「所有人在法律之前皆平等，並且享有同樣的經濟與文化發展之可能性。」
4. 在基本法73條聯邦專屬權限中，除了外交關係與著作權法與文化政策有直接關係外，第五款貨物流通自由（例如文化物品的自由流通與交易）以及第七款郵政與電信（例如電子媒體的科技設施）與文化政策也有關連。
5. 德國聯邦憲法法院在有關於聯邦政府與下薩克森邦政府的機關衝突之判決，亦即所謂的「條約判決」（Konkordatsurteil, BVerfGE 6, 309，或稱「帝國條約」Reichskonkordat）以及「電視判決」（Fernsehurteil, BVerfGE 12, 205，或稱「廣電判決」Rundfunkentscheidung）中確立各邦之「文化高權」（Kulturhoheit）。其判決係根據基本法第30條「國家權限之行使及國家任務之履行，為各邦之事務，但以本基本法未另有規定或許可者為限。」但是德國憲法法院並未清楚地將任務與權限分開。因此聯邦在屬於本身權限內亦有權力追求文化政策目標。同樣地，聯邦在行使其權限時（例如外交權）亦得介入各邦之文化高權。但是聯邦與邦有義務，在其無爭議的權責領域各自負責並避免互相干擾。這種「聯邦友善行為」或「聯邦信任」原則可以避免聯邦與邦因為只考慮本身權限以及為了自身立場的實現而造成自私自利的情況。
6. 聯盟黨曾經與自民黨、德意志黨（DP）、難民黨（BHE）共同執政，在1957年原本與德意志黨聯合執政，但是在1960年9月德意志黨的部長加入聯盟黨，所以聯盟黨有將近一年的時間單獨執政。
7. 原本的部會是「科學研究部」（Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung）。
8. 德意志聯邦共和國藝術與展覽廳（Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland）在1984年決定興建地點、1985年開始評圖、1989年正式動工、1992年開幕（<http://www.kah-bonn.de/>）。
9. 該事件是因為有一位猶太商人Baron von Hirsch蒐藏許多寶貴且具有國家意義的藝術品，在1933年為了躲避納粹迫害而逃往瑞士，1978年在倫敦的拍賣會可能會將其收藏品拍賣，幸好因為法蘭克福銀行家Hermann J. Abs個人努力奔走而避免此一情況，他協調當時聯邦、邦以及博物館，避開繁複的官僚流程而成功。
10. 其條約全名為「德意志聯邦共和國與德意志民主共和國關於完成德國統一之條約」（Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands），一般簡稱統一條約（Einigungsvertrag）。
11. 第三項 文化任務的履行（包含其財政）需獲得保障，依照基本法所規定權限分配方式，保障與資助新邦與地方之文化與藝術。  
 第四項 目前中央所屬文化設施需交付給新邦或地方，聯邦財政的協助在特殊情況下不予排除，特別是針對柏林邦。  
 第五項 因為戰爭導致分屬兩邊的前普魯士邦遺產（包括邦立博物館、邦立圖書館、邦秘密檔案中心、Ibero-Amerikanisches Institut, Staatliches Institut für Musikforschung）在柏林合併，普魯士文化遺產基金會擔任暫時管理責任。對於未來的規定由柏林負責。  
 第六項 在過渡時期，文化基金將資助新邦與柏林之文化、藝術與藝術家直到1994年12月31日。聯邦的財政協助在基本法規定權限架構下不予排除。關於未來接管單位將在新邦加入聯邦德國後，由新邦與「各邦文化基金會」協商。  
 第七項 為了平衡兩德分裂之影響，聯邦在過渡時期得資助新邦與柏林之文化基礎設施、個別文化措施與機構。
12. 社民黨1998年的聯邦眾議院選舉政見是在4月17日聯邦黨大會通過。
13. 兒童奧林匹克方案是為了鼓勵學校學生與藝術家或文化機構合作，設計具有創意的文化藝術活動，並進行全國性的競賽，包括繪畫、建築文化、文化史、電影、攝影與新媒體、文學、音樂、音樂劇、舞蹈、戲劇等領域。其活動相當多元，目的是為了推廣文化藝術教育，每年參與競賽的各種活動可在以下網頁找到。<http://www.kinderzumolymp.de>