

# 歐盟文化政策的發展與面臨的挑戰

廖揆祥

## 一、前言

文化成為歐盟所關注的政策領域是相當晚近的事，一方面歐盟形成初期以經濟為重，文化並未納入考量；另一方面各會員國一向認為文化政策屬於各國專屬政策領域，因此在馬斯垂克條約簽訂之前，歐盟的前身（亦即歐洲共同體）在文化領域雖不能說毫無任何措施，但基本上並無具體政策與特色。馬斯垂克條約於1992年簽訂後（1993年生效），其中第128條又被稱為「文化條款」，該條文在1997年的阿姆斯特丹條約改為151條，於2009年的里斯本條約則改為167條，但是其基本原則與內容並無變動<sup>1</sup>。

文化條款包括下列五項：

1. 共同體（歐盟）在保障會員國與區域文化多樣性並同時增進共同文化遺產保護的原則下，將對於會員國文化的發展做出貢獻。
2. 共同體鼓勵會員國之間的文化合作活動，必要時在下面各領域支持與輔助會員國之活動：
  - 改善歐洲人民對於其文化與歷史的知識與傳播；
  - 維護與保存歐洲重要文化遺產；
  - 非商業性的文化交流；
  - 藝術與文學的創作，包括視聽領域的創作。

3. 共同體與會員國促進與第三國及文化性的國際組織合作，特別是與歐洲參議會的合作。
4. 共同體在本條約的其它領域活動中應該考慮文化的面向。
5. 為了達到本條款所提之目標，部長理事會應：
  - 根據189b條文規定程序辦理，並與區域委員會諮商後，採取鼓勵措施且不得抵觸會員國任何法規與行政命令。部長理事會之決議以189b條方式採一致決；
  - 據執委會提案採一致決通過各項建議。

該條文提供歐盟制訂文化政策的法律基礎，使得歐盟可以參與原本專屬會員國權限的文化政策領域部分。根據該條文第一項規定，歐盟在文化政策上的主要精神與目標只是一種支持會員國的性質，而非共同體本身積極主動的政策主張。但是歐盟藉由本條文在近二十年來於文化相關事務的具體作為，已經使歐盟的文化政策不斷擴大與深化。

## 二、馬斯垂克條約前後的發展

歐洲整合過程中，從歐洲煤鋼共同體、歐洲經濟共同體一路走來的歐盟，通常被視為以經濟為優先的整合模式，而另一個更早成立的「歐洲

參議會」(Council of Europe)則是以人權、自由民主價值為優先的整合模式。因此早期「歐洲參議會」在歐洲文化領域上的作為遠比「歐洲共同體」更為積極。然而在歐洲共同體整合不斷深化的過程當中，不少歐洲政治人物對於共同體缺乏象徵性的認同依據表示憂慮，因為歐洲不像一般民族國家一樣具有較為深厚的認同基礎。而當時歐洲共同體只專注於經濟層面的整合，但是經濟整合並無法作為認同的象徵，擔任兩屆執委會主席的戴洛(Jacques Delors)<sup>2</sup>就曾經表示：「誰會愛上一個國內單一市場？」所以期望透過文化上的措施，做為強化歐洲認同的方法就逐漸受到重視。例如歐洲文化首都<sup>3</sup>(European Capital of Culture)剛提出的時候，主要目的就是為了加強歐洲的認同。

在這個背景下，共同體的執委會逐漸重視文化事務，1985年執委會並設立了文化與教育總署(Directorates-General Education and Culture)<sup>4</sup>，並於1988年提出5年期的主體計畫方案「振興歐洲共同體內文化」(A fresh boost for culture in the European Community)，其目的在於避免經濟與科技整合過程中對於文化的傷害，並且以共同的文化作為歐洲認同的一個重要基礎。

馬斯垂克條約簽訂之後，歐盟在文化事務的推動上開始擁有法律基礎。從文化條款的內容來看，歐盟主要的目標是保障歐洲文化的多樣性，也就是維護各國與各區域的文化自主性，以及保護與發揚共同的文化遺產。據這個目標，歐盟鼓勵並支持會員國之間文化合作的活動，包括文化交流、藝術與文學創作等，因而衍生了歐盟對於文化事務的各種資助方案，例如大家較為熟悉的萬花筒計畫(Kaleidoscope, 1996-1999)亞里安計畫(Arian, 1996-1999)拉斐爾計畫(Raphael, 1997-2000)，以及後續的「文化2000計畫」(Culture

2000, 2000-2006)與「文化」計畫(“Culture” Programme, 2007-2013)<sup>5</sup>。

此外，歐盟與其它國際組織或第三國的文化合作事務則著重在與聯合國教科文組織以及歐洲參議會的合作。類似一般國家的對外文化政策則必須要等到2007年的歐洲文化議程提出後才開始觸及。

最後，在歐盟其它政策領域也必須考慮文化面向的規定則衍生了跨政策領域的合作，例如在教育以及媒體的政策領域部分。此外，歐盟的結構基金對於不同區域的文化遺產補助也是歐盟區域政策與文化政策的合作案例。

雖然有諸多的文化措施與補助方案，但是歐盟在文化政策上的主要原則仍是輔佐會員國的文化政策，該原則也被稱為「文化地方分權」原則。雖然歐盟的議會(歐洲議會)在2001年針對歐洲的文化合作事務決議中提出加強「歐洲文化圈」(European cultural area)的想法，但是反對這種想法的人仍然不少，會員國對於歐盟在文化政策領域的「介入」仍充滿疑慮，深恐歐盟推動文化政策將導致會員國在文化事務上影響力喪失，並失去文化上的多樣性。

### 三、歐洲文化議程與里斯本條約之後的演變

2007年歐盟執委會提出「歐洲文化議程」<sup>6</sup>(European Agenda for Culture)後，歐盟在文化政策領域上已經更具積極性與主動性，但同時也淪為工具性之虞。該議程主要目的是為了增進在文化領域的合作，並改善歐盟在文化領域各項措施的整合與影響。至於形塑與達成文化議程的策略目標有三項：

1. 促進文化多樣性以及跨文化對話；
2. 在里斯本經濟成長、就業、創新與競爭力策

- 略<sup>7</sup>架構下，促使文化做為創意的加速器；
3. 促使文化做為歐盟國際關係的必要成分。

從這三項策略目標可以看到歐盟除了維持原本的文化政策方向之外，增加了文化創意經濟以及對外文化政策的面向，而這兩個面向基本上都是將文化做為工具性用途，前者是為了增加經濟成長、就業、創新與競爭力，後者是為了增加歐盟在國際上的影響力。歐洲議會在通過這項議程時，就指出歐洲文化議程多半是將文化做為經濟、社會與政治上的工具，而較少著眼於文化與藝術本身的價值。

2009年里斯本條約在文化條款上並無重大改變，文化權限依舊屬於會員國，歐盟在文化政策領域只有透過支持、協調或輔助措施進行。但是里斯本條約167條第5項對於文化事務的決議方式則做了重大修改，原本必須由部長理事會一致決的規定取消，因而個別會員國在歐盟的文化政策領域不再具有否決權力。此外，歐洲議會也成為文化政策的決策機關之一。這兩項改變對於歐盟在文化政策上雖無立即直接的影響，但是長遠來看卻不能忽視其作用。

從支持或資助會員國在文化領域的合作，或輔助會員國在文化與藝術上的活動來看，原本的一致決雖然可以確保會員國文化自主性不受侵犯，但卻也容易導致各國將這些文化上的支持與資助視為類似財政上的補助原則，斤斤計較會員國本身的利益，在文化政策討論上忽略歐洲層面的文化意涵，忽略文化上的合作，最後歐盟依舊是會員國國家機關的聯盟、經濟利益的聯盟，而非文化、民間社會或人民的聯盟。

強化歐洲議會在文化政策的決策角色，也是強化歐盟的公民與民間社會在文化政策上的重要性。以最近正處於決議階段的「創意歐洲」

(Creative Europe) 為例，這項計畫方案是做為接續「文化」計畫(2007-2013)的最新文化計畫方案，時程從2014年至2020年，歐盟執委會在2011年11月提出計畫草案後，送交歐洲議會與部長理事會討論，歐洲議會在2012年10月提出總共676項修改與補充議案，許多文化團體批評與建議的意見透過歐洲議會表達。恰好這項計畫方案最主要的方向在於與文化產業的中小企業合作以降低歐盟財政預算支出，導致整體文化計畫方案的預算降低，偏重文化創意產業，減少歐洲文化認同與整合的計畫方案，因此導致許多文化團體的批評，這些批評聲音除了原本可以向各國文化教育部長反應之外，更可以整體向歐洲議會提出。在創意歐洲這個計畫方案中，雖然難以扭轉整個預算支出的縮減，但在整個決議過程中則增加了更多文化團體的意見表達機會。

#### 四、代結語——面對未來的挑戰

雖然至今仍有人質疑歐盟是否有文化政策以及是否應該有文化政策，但是從馬斯垂克條約以來，歐盟在文化事務的擴展則是一項明顯的趨勢。從早期個別的文化資助方案(前面所提的萬花筒計畫等等)至後來的整合性文化計畫(「文化2000計畫」與「文化」計畫)，都顯示歐盟在文化資助方案不斷的發展與擴大。至於歐洲文化議程的提出更顯示歐盟在文化政策邁向主動性，雖然這項主動性似乎將文化政策做為配合其它政策的工具，但這也相當符合歐盟以經濟掛帥的整合進程。

近年來全球化的挑戰、金融、財政以及歐元的危機，導致歐盟在文化政策上更偏重文化創意經濟的面向，企圖透過文化創意經濟的政策達到經濟發展、創造就業、增加創新與競爭力的多重目標。雖然文化政策逐漸成為歐盟不能忽略的政

策領域，但是卻又再度成為工具性的角色。

儘管如此，歐盟的文化政策已然逐漸發展為獨立的政策領域，但是未來歐盟的文化政策是否能在不違背文化條款的主軸下，逐漸發展具有歐

洲性質的文化政策，並且不淪為其它政策的工具性角色，顯然也是歐盟在文化政策領域的一大挑戰。

(本文作者為東吳大學德國文化學系專任副教授)

註解：

1. 里斯本條約將該條文第五項有關執行政策單位做了些微的更改與補充，將歐洲議會也納入第一款的決議機關。此外也將一致決的規定刪除。其新條文如下：
  5. 為了達到本條款所提之目標：
    - 歐洲議會與部長理事會根據189b條文規定程序進行，並與區域委員會諮商後，採取鼓勵措施且不得抵觸會員國任何法規與行政命令；
    - 部長理事會根據執委會提案通過各項建議。
2. 戴洛於1985至1995年間擔任歐洲共同體執委會主席。
3. 「歐洲文化城市」(Kulturstadt Europas, European City of Culture)的想法，有文獻指出1983年11月28日於雅典舉行的歐洲共同體文化部長會議中，擔任會議主席的希臘文化部長Merlina Mercouri所提出。而根據歐盟執委會網頁上的說法則是希臘文化部長Merlina Mercouri與法國文化部長Jacques Lang兩人於1985年1月在候機室等待飛往雅典的飛機時所提出的想法 ([http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/capitals/history-of-the-capitals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/capitals/history-of-the-capitals_en.htm))。在1985年6月13日的文化部長會議中正式通過，1999年5月25日的歐洲議會與部長會議決議在2005年開始將「歐洲文化城市」改名為「歐洲文化首都」。但1999年之後獲選為「歐洲文化城市」的都市都已經採用「歐洲文化首都」的名稱。
4. 該總署除了教育與文化之外，還包括制度改革、資訊政策等事務。
5. 相關計畫與方案在歐盟執委會網頁均有詳細說明：[http://ec.europa.eu/culture/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/index_en.htm)
6. 歐盟部長理事會於2007年11月16日通過歐洲文化議程。
7. 里斯本策略(Lisbon Strategy)是歐盟在2000年為了面對全球化與人口老化的挑戰所提出的因應策略。

## 出版訊息

書名：歐洲聯盟推動建構共同對外政策之發展：機會與挑戰

編者：張台麟

出版日期：2013年9月出版

出版社：政大歐洲語文系及莫內教學模組印行

內容簡介：

本專書「歐洲聯盟共同推動建構對外政策之發展：機會與挑戰」之研究重點在於，一方面瞭解歐洲聯盟本身在「里斯本條約」生效後在推動建構共同對外政策方面的變遷；二方面則經由若干重要主軸或議題來探討歐盟的策略及成效評估。專書中除了針對歐盟推動建構共同對外政策的發展與挑戰、歐債危機後歐盟共同貿易政策的新發展、里斯本條約下歐盟與拉美戰略夥伴關係、從戰略夥伴關係論歐盟全球角色以及歐盟預防原則的實踐等主題有所研究之外，同時也就義大利與歐盟之關係、英國對歐盟的想像與建構以及捷克的政經轉型與移民政策等議題做深入的分析。這幾篇專書論文不但具有學術與實用之價值，同時對國內的歐盟研究資訊而言可說提供了嶄新的趨勢以及重要的參考依據，對提升國內的歐盟研究有很大的貢獻。

本專書主要是集結了2013年歷次「臺灣歐盟論壇」學術研討會所發表的相關引言文章編輯而成。這些文章於會後經由撰稿人重新撰寫增修並成為學術性論文，再送交匿名審稿人審查，通過了學術審查過程後始進而收錄於本專書中。