

第 6 章

音樂是公民文化權的實踐： 流行音樂政策的回顧與批判*

簡妙如、鄭凱同

今年，英國的大型現場音樂表演為觀光業創造 14 億英鎊的收益，然而，這些音樂節或演唱會的成功——其實，是我們整個音樂產業的成功——全有賴於活躍的基層音樂場景（grass roots music scene）。那是音樂人才的初生之犢們開始現身的地方。上星期二「水星音樂獎」的那些被提名者，全都是在這樣的 pubs 及 clubs 裡，開始他們的音樂事業。

—— Feargal Sharkey

英國音樂聯盟（UK Music）主席，前樂團主唱、歌手

2011 年 5 月，台北著名的女巫店受到台中阿拉 pub 大火衝擊而宣布將停業，但旋即在各方請命下暫緩。7 月底，台中市又有 800 多位獨立音樂人、業者及樂迷上街遊行，他們抗議政府未給予獨立樂團最常去的小型音樂表演空間——

* 本文為國科會研究計畫「臺灣流行音樂地景的文化經濟：Live House 的創意產業、情感勞動及消費認同」（NSC 99-2410-H-194-103-MY2）部分研究成果，感謝助理鄭百雅、林玉鵬、辜子桓、王怡晴的資料蒐集協助。

Live House 適當的法規，以致於幾個台中重要的 Live House 相繼因不當的從嚴稽查而被勒令停業。除了有上萬網友連署支持外，抗議者更高舉標語：「我要工作，我要舞台」、「We Want Rock」。兩個月後，原本宣布停業的 Live House 恢復營業，另一位業者則轉往台中創意文化園區，承租文建會提供的空間，開始新一階段的藝文空間經營¹。事件表面上像是落幕了，台中市在年底更緊接著熱熱鬧鬧地舉辦近幾年開始的一年一度「搖滾台中樂團節」；而由新聞局主辦的「臺灣樂團節」也在全臺灣的幾個大學巡迴演出。那麼，攸關 Live House 可以合法存在的適當法規已經順利產生了嗎？答案仍然飄在空中……

臺灣目前位於第一線的、基層流行音樂表演場景正經歷的三溫暖式待遇：上一刻是讓人錯愕地，沒有生存空間的；下一刻則得到各方關愛，政府大舉雙臂、預算，提供場地，也要「熱鬧」地花錢找樂團來演出、辦活動。這樣時冷時熱、時硬時軟的官方政策，與現今流行音樂工作者、樂迷之間的關係，到底是怎麼來的？政府 / 官方，在臺灣流行音樂的發展過程中，總是在扮演什麼樣的角色？有何轉變？又有何內在的矛盾與問題？

本文主要目的，便是檢視國家政策在臺灣流行音樂文化發展歷史中的角色與作用，並從公民的文化權角度予以檢視、批判，並提出建議。這篇文章將分為三個部分來加以討論，分別是：壹、流行音樂政策中國家角色的檢視；貳、當前流行音樂政策的現況與批評；參、政策盲點的再思考：公民文化權、文化生產及文化勞動。最後，基於上述反思，我們提出未來建議的方向。

¹ 前者是「迴響」Live House，後者則是在東海大學附近老牌的「浮現」Live House，在2011年末正式離開，進駐台中創意園區，成立「TADA 方舟藝文展演空間」。其實台中 Live House 最早受到影響的是「魚骨」，負責人也是樂團成員的張大，在5月就已發起抗爭行動，而「Live House 合法化問題」更早在2005年就已出現，又在2011年歷史重演，相關深度報導及討論可見鄭凱同（2011）。八爪法令纏身 Live House 無間輪迴。共誌，2，10-12。

壹、流行音樂政策歷史回顧：國家角色的檢視

政府對於流行音樂的政策形態，在英國大致展現出三種類型：一、威權主義（authoritarian）：對音樂的文化內容，實行道德管制及檢查的權力。二、展現善意（benign）：認可流行音樂的文化、商品價值，交由市場自由運作。三、積極推廣（promotional）：認為流行音樂是對國家有利的資產，極力投入推廣。回顧英國自1955年以來政府與流行音樂的互動關係，就可以很明顯看到這樣的轉變：早期只將音樂視為娛樂、需予管制，後期則轉向認可流行音樂的藝術形式及潛在的政治號召能量；近15年來則更變本加厲地認定其經濟價值，將相關的流行音樂文化政策，作為經濟政策及社會政策的工具。具體作法就是，由國家政策主導，使流行音樂成為1997年以來推動英國「創意產業」的核心²。

回顧臺灣政府的流行音樂文化相關政策，似乎也有類似的脈絡：初期著重在檢查制度及法律著作權，中後期著重在文化政策及國家認同的建構。最新的發展則是在2000年後，以「文化創意產業」為提振經濟的政策方針，相應而來的是2010年由行政院新聞局主導的「流行音樂產業發展行動計畫」，我們的政府變得更為積極而幾近狂熱地，投入對流行音樂產業經濟價值的擴展及扶助。而公共廣電媒體的部分，則一直在流行音樂的相關政策中付之闕如。檢視六十多年來臺灣流行音樂的相關政府政策歷史，大約有三個階段的演變。

一、威權管制：思想及文化規範（1949至1987年）

政府在1949年至1987年長達37年實施戒嚴期間，對流行音樂文化發揮的影響力便是：思想檢查及管制。這個階段，政府的角色主要是規範者（regulator），更是威權式的管制。主要的管制面向有三個：

² Cloonan, M. (2007). *Popular Music and the State in the UK: Culture, Trade or Industry?* Hampshire: Ashgate.

（一）以「國家安全」為由，查禁歌曲

由「戒嚴法」、「動員戡亂時期懲治叛亂條例」、「檢肅匪諜條例」等法規，查禁思想左傾或挑撥政府與人民感情、危害國家安全的歌曲。這便是白色恐怖時期，政府可輕易介入民間流傳的歌曲，進行監控及思想檢查，而使得臺灣流行音樂的發展受到嚴重限制。查禁歌曲的理由包括：附匪、影響軍心士氣、暗示政府無能導致人民生活困苦、東洋味過重、詞意不雅、妨害善良風俗……等等。

（二）電台電視禁播台語歌曲的語言政策

1955年頒布的「動員戡亂時期無線電廣播管制辦法」，以及1976年頒布的「廣播電視法」，都需配合推行國語政策，納入節目的語言限制規定。這使得方言節目的空間縮減，同時也限縮了方言歌曲可以出現的時間（綜藝歌唱節目中每天只能安排演唱兩首）³。由於無法利用媒體流傳，這使得台語歌唱片也無法暢銷，很快地便開始萎縮。這顯示，政府由廣電媒介的結構及內容管制，引導了1950年代以後臺灣流行歌曲的發展方向。於是在1960年代，國語歌曲便超越日據時代以來的台語流行歌，成為風靡全臺灣的主流流行音樂。著名的歌曲包括：綠島小夜曲、意難忘；著名的國語唱片歌星則是紫薇、美黛，這些都成為當時臺灣家喻戶曉的歌曲及歌星，而台語歌則日漸沒落。

（三）進行查禁歌曲及事前檢查的出版法

1958年頒訂的「出版法」，開啓當時的主管機關「臺灣警備總司令部」（警備總部）查禁流行歌曲的高峰。唱片業開始要向警總辦理註冊登記，同時從事演藝工作的人員也有證照限制，必需有主管機關發給的演員證及歌星證⁴。1973年，查禁歌曲的審查工作移交由行政院新聞局主管，當年便已收集八千首禁歌。

³ 而這項廣電法第二十條的語言限制規定，直到1993年才被刪除。

⁴ 著名的查禁歌曲如文夏的〈黃昏的故鄉〉、〈媽媽請妳也保重〉，理由是歌詞不健康，東洋曲調。而在歌廳演唱時唱了禁歌〈負心的人〉的姚蘇蓉，被密告而遭沒收演員證，後只好轉往海外發展。

值得注意的是，在1973年新聞局成爲主管機關後，政府政策在高壓思想管制之外，首次出現「輔導式」的正面引導，也就是「淨化歌曲運動」。比如1969年，電視台和新聞局就開始號召藝人組成宣慰僑胞訪問團，成爲雙十節前後的愛國活動。1974年更舉辦「優良歌曲徵選」，擴大徵求愛國歌曲新創作，並委由三大唱片公司海山、麗歌、歌林唱片配合製作出版，唱片公司的簽約歌星都要配合演唱愛國歌曲⁵。

因此可以說在戒嚴時期，國家對流行音樂所作的便是以規範角色進行思想檢查。思想管制的理由包括：危及國家安全、違背善良風俗、「靡靡之音」。同時也由查禁歌曲及淨化愛國歌曲等結合管制與鼓勵的兩面策略，進行以愛國意識爲主的流行音樂文化政策。

二、市場維護：著作權法及榮譽獎勵（1986 迄今）

1986年，在校園民歌之後崛起壯大的國內11家唱片公司，著手成立IFPI臺灣分會。這11家唱片公司強調其爲國內「所有正版合法且具規模之唱片公司」，爲提升唱片產業，積極鼓吹「有聲出版品之著作權保護」。從此，唱片產業藉由臺灣IFPI的組織，成爲積極向政府要求及施壓的唱片業政策遊說團體，主要的方向即是：要求政府制定著作權等相關法令、以公權力加強取締仿冒、盜錄行爲，也就是「打擊盜版」，以及加強宣導民眾的著作權保護觀念。

流行音樂的相關法律及著作權的提倡，爲這階段政府、以及正式出現的唱片產業界遊說團體共同協商後的政策重點，藉以「協助本國唱片業輸出音樂創作以及引進國際音樂創作」。國家的角色轉爲「建立及維護市場秩序、鼓勵及協助市場發展」。1980年代及1990年代臺灣流行音樂產業進入快速發展的黃金時期，流行歌曲／音樂由作爲形塑思想、文化、意識形態的角色，轉爲具有龐大經濟產值的市場以及音樂商品。政府的作爲主要有兩個面向：打擊盜版，設立金曲獎。

⁵ 2011年11月16至18日，在公視播出的第一部臺灣流行音樂史紀錄片《聽時代在唱歌》的第三集中，便有描述這段歷史。

（一）打擊盜版

這個部分的作為包括：1987年，政府在當時唱片業者的壓力下，通過專利法及商標法的修正。1999年「經濟部智慧財產局」改制新成立，主管對於唱片業之市場秩序的維護。而唱片業所面臨的侵權有兩個階段，一開始是仿冒盜錄之卡帶光碟，2000年前後，數位音樂分享及P2P等音樂交換平台的出現，都對唱片市場帶來致命威脅。政府被要求施行的法律就包括：1. 查緝全國的地下盜錄工廠、中盤經銷商及門市；2. 查緝夜市販賣盜版之個人；3. 查緝網路及數位音樂之著作權侵權行為。

國內唱片業者自1987年起，便陸續集結行動向政府施壓。較為著名的行動有：1987「第一種聲音——中華民國反盜錄演唱會」；1992年「321打擊盜錄請願遊行」；1999年「終結盜版、捍衛正版」誓師大會；2002年「404反盜版大遊行」。而2002年之後至2006年則陸續進行控告國內未獲授權的網路P2P業者Ezpeer、Kuro的侵權案。直至2010年的金曲獎中，行政院長吳敦義、新聞局長江啓臣的場中致詞也仍是：為保護音樂創作、政府打擊盜版絕不手軟。

（二）榮譽獎勵：金曲獎

1980至1990年代在法律制度的建立外，政府也開始設立「金曲獎」。解嚴前一年，1986年新聞局開辦「好歌大家唱」活動，目的是藉此提升流行歌曲水準。連辦三屆後，在各界期盼及促成下，1990年1月6日舉辦第一屆「金曲獎」。政府在「規範者」之外，成為「獎勵者」，以作為「國內音樂獎項的唯一與最高榮譽」，對流行音樂產業的發展及努力，給予善意的鼓勵。

綜觀金曲獎舉辦至今21年的變化，大致可看到幾個變化重點：1. 規模擴大：涵括之音樂類型擴及至其它非流行音樂類型（第8屆起）及增列獎金（第9屆起）。2. 因應音樂發展趨勢，修訂及增設各獎項。3. 以尊重各族群音樂創作為名，逐年修改及增設國、台、客及原住民語等四類音樂作品。

三、音樂推手：積極推廣及補助（2000年迄今）

2000年以來，可說是臺灣流行音樂政策出現轉彎的階段：國家扮演更為積極、激進之角色，以推廣及扶植流行音樂產業為使命。這一階段的轉向，首先便是台北縣政府舉辦的「貢寮國際海洋音樂祭」（2000年迄今），開啓地方政府主辦觀光與音樂節相結合的文化活動熱潮；後續的「台中爵士音樂節」（2002年迄今）、台北市的「流浪之歌音樂節」（2003年迄今），這類都是地方政府主辦或出資補助的音樂文化活動。在出版獎勵部分，則開始在金曲獎之外，再增設「臺灣原創流行音樂大獎」（2004年迄今），以及專為鼓勵獨立音樂而設的「金音創作獎」（2010年迄今）。而在出版補助部分，也出現新作法，新聞局推出「補助樂團錄製有聲出版品」（2007年迄今），開始補助過去鮮少受到重視的獨立音樂。之後，在行政院主導下，新聞局配合2009年5月14日行政院通過的「文化創意產業發展方案」，推出了《電視內容、電影及流行音樂三產業發展旗艦計畫（99-103年）》，以五年為期，共135億的預算⁶，不僅要推動這三大內容產業，也要促進電視、電影及流行音樂等產業之跨業整合。其中，五年總預算為21.35億的「流行音樂產業發展行動計畫」，從2010年開始施行，可說是此階段政府與音樂人、音樂產業關係最密切，也讓政府成為流行音樂「推手」的最重要代表作。

此一新階段的政策，讓政府脫離了先前「反盜版及金曲獎」的被動、維護市場角色，轉為積極參與、主動出擊。這些政策除了分為中央政府及地方政府兩個層級外，在中央政府的部分，則又有新聞局及文建會兩個不同主管機關。而這些流行音樂相關政策，主要含括以下五類：

- (一) **出版獎勵**：設立金曲獎、原創音樂獎、金音創作獎等獎項，獎勵音樂出版。

⁶ 這三項內容產業的五年預算規模分別是：「電視內容產業發展旗艦計畫」，50.24億；「電影產業發展旗艦計畫」，64.41億；「流行音樂產業發展旗艦計畫」，21.35億。

- (二) **出版補助**：不等金額補助獨立音樂及主流唱片業的音樂作品出版。
- (三) **文化活動**：由政府出資或補助舉辦各類型音樂節活動。
- (四) **空間營造**：補助各地表演空間的營造或建立大型流行音樂表演空間。
- (五) **產業發展政策**：主導及整合流行音樂產業的發展行動及跨領域合作計畫。

在流行音樂的唱片銷售由1997年123億，逐年滑落到2009年只剩12.9億元的背景下⁷，政府面對音樂界人士的施壓，以及更多基層音樂工作者的遊說，同時在全球資本主義也沸騰地轉向「知識經濟」、「創意經濟」之際，政府由被動轉向積極，其來有自。在此脈絡下，指引政策的主導意識形態及其相關論述包括：(一) 臺灣是華語音樂龍頭：「臺灣流行音樂在華語地區具有優勢」、「強化臺灣流行音樂產業之領導地位」、「以創新產製能力維持臺灣流行音樂在華語市場的龍頭地位」；(二) 文創產業是挽救經濟的解方：「文化創意產業成爲推動經濟復甦及轉型的引擎」、「全球創意經濟目前每年以5%至7%比率成長，潛力雄厚令人矚目」；政府要將「文創產業擊劃爲六大新興產業之一」；「文化創意產業是『資訊產業』經濟之後『第四波』的經濟動力」；(三) 音樂產業價值鏈由唱片銷售轉向數位音樂、現場展演及周邊商機：唱片產值在90年代的高峰後萎縮、獲利及民間投資均減少，但「數位音樂及現場音樂展演產值日益蓬勃，是文創之星，臺灣仍大有開發與經營的空間」；(四) 政府需以政策介入扶植音樂產業的投資與對外輸出：「藉由政府資金挹注，提高民間投資動能與意願」，「政府需重點扶植，以在全球化時代打造競爭優勢，擴大國際市場影響力」；「先進國家皆投入提振音樂

⁷ 其實這樣的說法有個盲點，也就是只談「實體唱片」的銷售值，而這一直是音樂從業人員大聲向政府要求「反盜版」及「版權保障」等政策的論述基調。但實際上流行音樂產業若擴及相關的娛樂產業，比如擴及KTV娛樂產業（2008年有127億產值），以及現在愈來愈多的音樂策展業者，與藝人演出產業……等，2008年的總產值就有313.92億元。過往的唱片公司，現也多轉型爲音樂娛樂公司，其營收除唱片銷售外，還包括旗下歌手的廣告代言、商演經紀、數位音樂版權等收入，在新聞局的調查報告中，這樣音樂娛樂公司產值在2008年，也有81.87億元。見行政院新聞局（2010年7月）。**臺灣流行音樂產業調查**。台北市：行政院新聞局。

文化發展的政策，以提文化認同、並向世界推廣」⁸。

總結上述三個階段的發展，國家面對流行音樂的角色，幾乎展現猶如嚴父（實際上是教官）變慈母（但實際上是別有居心的後母）的轉變。由早期的威權管制、意識教化的政治及工具性思維，中期轉向對於產業市場的善意維護及鼓勵；近期則在發展「文創產業」的目標下，更轉為積極介入音樂產製與市場，企圖扮演「推手」，以帶動經濟轉型、寄望流行音樂作為挽救低迷經濟的妙方。

貳、當前流行音樂政策的現況與批評

一、現況

2010年之後，也就是現階段政府正積極扮演的推手角色及作法可分為硬體建設以及軟體建設。硬體建設的主要代表之作，便是2003年所公布的「新十大建設」、2005年立法院通過預算、由文建會負責的北高兩地「流行音樂中心」建設案。軟體建設最重要的即是在2008年之後由新政府所提出的「挑戰2008：國家重點發展計畫」，以及2009年5月通過「文化創意產業發展方案」後，2010年起由行政院新聞局所執行的「流行音樂產業發展行動計畫（99-103年）」。

硬體建設的部分，在2005年開始規劃後，「北部流行音樂中心」以及高雄的「海洋文化及流行音樂中心」分別都在2010年完成國際競圖，並開始興建。投入預算近百億元，而預期蓋出可容納12,000人到15,000人的大型音樂表演場地（見表1）。

⁸ 這些論述，主要可見：行政院新聞局（2009年10月）。流行音樂產業發展旗艦計畫。載於，*電視內容、電影及流行音樂三產業發展旗艦計畫99-103年*（頁59-86）。台北市：行政院新聞局；行政院新聞局（2011年4月21日）。新聞局量身打造臺灣樂團專屬舞台前進北京草莓音樂節（四月二十一日新聞稿）。2011年4月21日，取自 <http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xitem=86227&ctnode=4595&mp=1>；行政院新聞局（2011年5月20日）。行政院新聞局近三年政績【新聞稿】；行政院經濟建設委員會（2010年7月）。*擘劃黃金十年：開創臺灣願景——流行音樂產業升級*。臺灣新經濟簡訊，114，5-6。

表1 「新十大建設」之北、高流行音樂中心

地點	台北（北部流行音樂中心）	高雄（海洋文化及流行音樂中心）
預算 ⁹	約新台幣40至45億元	約新台幣50至55億元
預計完工	2015年	2015年
規模	4,500至6,000室內座位、15,000戶外座位	150至3,500室內座位、12,000戶外座位

資料來源：本研究整理自台北市政府文化局、高雄市政府工務局網頁及相關新聞

除了這個顯著的硬體建設投資外，更需進一步檢視的，則是這兩年已對臺灣流行音樂場域產生重大影響的軟體建設政策：「流行音樂產業發展行動計畫（99-103年）」。

首先，這個計畫運用類似「五年五百億」的方式，以99年至103年五年為期（也就是2010至2014年間），預計投入21.35億元，大舉補助流行音樂產業。新聞局的終極目標便是：將流行音樂打造為「臺灣文創產業中的明星產業」。計畫中的各項補助經費，由第一年的1.75億，到民國100年的第二年，三級跳為5.1億元，各個補助計畫的金額及補助對象都大幅提高（見表2）。而此計畫的財源同樣都是所謂的「中央編列預算」，但錢從哪裡來呢？計畫書中每年預算仍約有三分之二都是「待籌財源」，似乎都需中央以特別預算來執行。衡諸近年不少國家都投入對創意產業的投資及發展計劃，諸如英國以樂透彩彩金、輔以「歐洲區域發展基金」、以及其它民間贊助資金¹⁰。芬蘭由於廣泛作基層人才的培育，因此是由中央政府負責26%，地方政府負責60%，作為穩定財源；中央完全不過

⁹ 新十大建設中，北高兩流行音樂中心總預算為90億元。但文建會及北高兩市後實際投入的預算有多種版本，部分報導僅談建築本身的工程預算，如北部流行音樂中心的38.8億元，高雄海音中心為43.95億元。本文的估算，主要採用加上相關規劃及軟體建設費用後的綜合估計值。

¹⁰ Cloonan, M. (2007). *Popular Music and the State in the UK: Culture, Trade or Industry?* Hampshire: Ashgate. 43.

問內容，而是由地方政府作決策¹¹。韓國則在法律及政策面建立完善的資金保障以作為文化產業發展資金，包括：擴大文化財政預算、設立各產業發展的專項基金（如最著名的是電影振興基金），以及動員社會資金的「文化產業專門投資組合」……等¹²，我們目前的政策，顯然是仍在作短期試驗的方案，而非從財源開始就有制度性的保障及長久規劃。

表2 「流行音樂產業發展行動計畫（93至103年）」分年預算表

年度	99	100	101	102	103
經費	1.75	5.1	4.85	4.85	4.8

資料來源：行政院新聞局（2009: 79）。單位：億元

此外，這計畫的核心補助對象，包括商業流行唱片公司、獨立音樂廠牌、樂團，以及其它無法歸類的音樂工作者及相關組織。計畫主要作法便是希望以「補助及獎勵」方式，擴大臺灣音樂產業的經濟效益。新聞局的自我定位是「做產業的後盾與推手」，不僅希望能「維持臺灣流行音樂在華語市場的龍頭地位」，也要「將臺灣流行音樂浪潮向國際輸出」¹³。具體作法是四項名稱頗為響亮的重點計畫：「網羅明珠」、「深耕夢土」、「傳播天音」、「飛騰萬里」。其實就是四種不同的補助面向，底下再各自涵括分項的行動方案，包括：（一）人才培訓：補助樂團及唱片企劃、獎勵建教合作、國際師資及技術交流。（二）獎勵、保存：擴大辦理金曲獎、獨立音樂獎；流行音樂資產典藏及展示、輔導數位音樂發展……等。（三）研發推廣：輔導辦理國內音樂展演活動及推廣、輔導及獎助以音樂為主要媒材的大型音樂劇、電玩、歌舞電影……等跨界合作；音樂創新行銷模式；籌設研究智庫及市場調查。（四）海外行銷：輔導業者及從業人員赴海外研習、參加

¹¹ Amberla, K. (1999). Facts about Finnish music life. *Finnish Music Quarterly magazine*, 3. Retrieved from http://www.fmq.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=103&Itemid=118

¹² 馮建三（2008）。文化與經濟：台韓文化產業之比較。載於彭慧鸞（主編），*亞洲雙龍：台韓經驗比較*（頁212-239）。台北：亞太文化學術交流基金會。

¹³ 行政院新聞局（2009年10月）。流行音樂產業發展旗艦計畫。載於，*電視內容、電影及流行音樂三產業發展旗艦計畫99-103年*（頁59-86）。台北市：行政院新聞局。頁64。

國際重要音樂獎項、赴海外駐點演出及參加國際音樂節……等。這些計畫，有部分是在過去的延伸或擴大辦理。比如對音樂產業的獎勵，如金曲獎、臺灣原創流行音樂大獎、金音創作獎，或是辦大型的流行音樂產業論壇¹⁴。

而行動方案裡新增最多的，便是琳瑯滿目的「補助案」及「招標案」。「補助案」是由新聞局提出補助項目及辦法後，公開受理申請，由其所邀集的專業評審評分後，公告獲得補助的名單。「招標案」則是新聞局欲辦理的特定推廣活動，以採購案的方式進行公開招標，由得標廠商簽約後代為執行。

在補助案部分，99年度在新聞局網頁可查到的，至少有5,367萬元的補助，分別用於補助音樂出版、創意行銷，以及參與國際流行音樂活動或研習。其中，2007年便已開始的「補助樂團錄製有聲出版品」，執行五年下來，補助金額由早期的一團16萬元，提高到一團50萬元，總金額高為1,000萬。但補助件數則卻由第一屆的27團減少至僅15團獲得，近兩年則為一年20團，但其實每年申請件數都高達200件上下（見表3）。每年年底新聞局委託舉辦的「臺灣樂團節」宣傳活動，便是要求受補助樂團參與演出的例行成果展。而行動方案中的補助出版，在獨立樂團之後還首度納入商業唱片公司，被稱為「旗艦型流行音樂製作與整合行銷補助」，共五家唱片公司獲得（包括華研、喜歡、環球、參拾度及角頭），每張專輯可獲得約200萬元的補助。諸如2009年的王彩樺、豆花妹、飛輪海的專輯，還有著名的S.H.E當中的Hebe田馥甄的個人專輯，都是得到補助而出版的作品（見表4）。此外，這個年度補助項目中較特別的，還有補助「音樂人到展演空間表演」，共400萬元，由「臺灣音樂文化國際交流協會」所獨得。甚至，還有補助「購置錄音軟硬體設備或裝修錄音室」的項目，而獲得補助的，都是知名、擁有暢銷歌手的唱片公司，如旗下有陳綺貞的添翼創越工作室，S.H.E所屬的華研音樂等。

¹⁴ 如2011年5月5日舉辦的「2011國際音樂展演市場拓展論壇」。見〈流行音樂產業論壇高規登場國際經紀人齊聚造星〉（2011年5月5日），取自新聞局網頁。

表3 歷年樂團申請「樂團錄製有聲出版品」補助一覽表

年度	申請件數	補助件數	平均補助金額	總額(台幣)
2007	215	27	16萬元	500萬元
2008	202	20	30萬元	600萬元
2009	224	15	40萬元	600萬元
2010	190	16	50萬元	800萬元
2011	174	20	50萬元	1,000萬元

資料來源：本研究整理自新聞局2007至2011年相關新聞稿

表4 樂團出版補助及旗艦唱片出版補助99至100年度比較表

	年度	申請件數	補助件數	單張專輯補助金額	總補助金額	代表性獲補助案件
補助樂團錄製有聲出版品	99	190	16	50萬	800萬	白目、回聲、濁水溪公社、輕鬆玩樂團、皇后皮箱等
	100	174	20	50萬	1,000萬	吳志寧 & 929、熊寶貝、回聲、拷秋勤、88顆芭樂籽、馬克白、落日飛車等
旗艦型流行音樂製作與整合行銷補助	99	14	5	120萬	2,400萬	<ul style="list-style-type: none"> • 華研：飛輪海、倪安東、3人男子團體、田馥甄 • 喜歡：戴佩妮、吳亦帆、豆花妹、王彩樺 • 環球：蘇打綠、CIRCUS、自由發揮【李伯恩+阿達】、梁靜茹 • 角頭：Skaraok、南王姊妹花、湯姆與哈客、部落歌手 • 參拾柒度：陳世川、HE有激人、美麗心民謠樂團、布農族布音團。
	100	35家唱片公司	14家唱片公司	200萬	7,000萬	<ul style="list-style-type: none"> • 華研：炎亞綸、林宥嘉、Olivia、田馥甄 • 索尼：楊丞琳、林育羣、王若琳、JPM、柯震東 • 相信：品冠、五月天、嚴爵、MP 魔幻力量樂團 • 角頭：紀曉君、陳建年、湯姆與哈克、吳昊恩 • 福茂：范瑋琪、郭靜、曾靜玟……等。

資料來源：本研究整理自新聞局2010年及2011年相關補助公告

而至100年度9月底為止，我們所查到的公開資料，其補助金額已達2億1,394萬元左右。除了音樂出版、創意行銷及參與國際音樂活動外，新增加「跨界產品及商務模式開發」、「數位網站推廣」，以及「流行音樂人才培訓」等補助項目。較特別的是，這個年度的旗鑑唱片補助，大舉由前一年的2,400萬提高到7,000萬元，共14家唱片公司獲得。市場上頗為成功的五月天樂團、蔡健雅、王若琳……等人，都在補助之列，而田馥甄則再度獲得。此外，新增的「流行音樂跨界產品」部分，共兩期金額超過8,000萬元，2011年上映的「五月天3DNA」，就是獲得1,500萬元補助的第一期作品，而剛公告的第二期補助裡，則有補助1,000萬元的電影舞蹈音樂劇（角頭文化），還有800萬元補助的數位專輯銷售平台（全音樂）……等。而此一年度最特別的，便是首度徵求的「人才培訓案」，包括政治大學、河岸留言和角頭文化，都各獲至少300萬元的補助，開設相關的音樂人才訓練課程。

而在「招標案」上，主要都是各種新聞局主辦活動的承包案。如金曲獎、金音獎、樂團出版補助等評選活動及頒獎晚會，或是各項國際交流會議的承辦等活動。而近期增加最多的，則都是以「將臺灣流行音樂推向國際市場」為目的，主動規劃將臺灣音樂及樂團送到國外參加音樂商展、音樂節或巡迴演出的推廣活動。雖然在上述「補助案」中，就已有補助音樂人赴國外參與流行音樂活動或海外研習，兩年已有四梯次37件，補助金額共約1,041萬元左右，每件從數萬元到40多萬元不等。然而，從2010年起，由新聞局主導的「國外參展與演出」的採購/招標案，則由過去只以參加法國「MIDEM」坎城唱片展為主的作法，大幅增加各式各樣音樂節的演出案，尤其是以推廣獨立樂團為主的音樂商展或大型的音樂節活動。這包括美國的SXSW、CMJ音樂節；日本的富士音樂節（Fuji Rock Festival）、Summer Sonic音樂節；英國的Liverpool音樂節；加拿大的NXNE、Pop Montreal；韓國仁川、北京摩登天空等音樂節。2011年還有以800萬元的標案規模，在中國大陸的「草莓音樂節」包下一個臺灣舞台，送臺灣的音樂人及樂團去作三天的演出。這些海外音樂節或音樂商展的招標案，以2011年

為例，就有11件，總金額超過4,000萬元¹⁵。

那麼，如此洋洋灑灑的五年期行動方案，預期績效會是什麼？計畫中列出未來的績效指標有：（一）流行音樂5年總產值：由314.1億元，增加至500億元（平均年成長率19.98%）；（二）海外市場獲利：由目前一年10億，增至103年之50億元；（三）增加就業人口：由97年之1,400人，增為103年之2,800人¹⁶。換言之，平均一年流行音樂產值就要增加37億元，海外市場則是樂觀地預估有五倍的成長。而除了提升國內外的產值與獲利，提升音樂產業的就業人口也是重點，宣稱由原來的1,400人，「倍增」為2,800人。

二、相關批評

上述計畫已引起外界與音樂圈內部相當多的批評。我們可以把這些批評分為三個面向：

（一）補助缺乏正當性

不僅一般民眾聽到知名歌手專輯受到補助感到詫異¹⁷，連唱片業、娛樂圈自己人都發出批評。知名製作人陳子鴻表示：「為什麼唱片業做到要補助？」主持人吳宗憲則不客氣地大罵新聞局。雖然新聞局面對批評都回應為：補助目的是「增加業者投資意願、活絡市場」，而補助比例是獨立音樂約45%、主流唱片約35%，其它類則約20%，並非獨厚商業唱片¹⁸。但受到的質疑仍是：「活絡音樂市場的受益者是誰？」，民眾享受到什麼好處？此外，獨立音樂受到扶助猶可

¹⁵ 以上招標案件，皆可於新聞局網頁查詢：<http://info.gio.gov.tw/mp.asp?mp=3>

¹⁶ 行政院新聞局（2009年10月）。流行音樂產業發展旗艦計畫。載於，**電視內容、電影及流行音樂三產業發展旗艦計畫99-103年**（頁59-86）。台北市：行政院新聞局。頁65。

¹⁷ 有網友如此評論：「Hebe、飛輪海、戴佩妮、豆花妹、王彩樺、楊丞琳、品冠、五月天、范瑋琪、郭靜、蔡健雅等這些人的年收入還需要每天掙扎著起早上班的小市民納稅補助他們嗎？」，上網日期：2011年10月23日，取自<http://ccindustry.pixnet.net/blog/post/29131569>

¹⁸ 黃雯犀（2011年6月11日）。補助誤會多新聞局擔心明年被刪。**中國時報**，D2版；朱梅芳（2011年6月7日）。新聞局補助惹爭議，殷正洋轟要活路。**中國時報**，D2版；袁世珮（2011年6月11日）。音樂產業不死金曲音樂節開跑。**聯合報**，A18。

理解，但主流市場的政府補助，幾乎有如錦上添花。《破報》記者劉美好2011年5月的一篇評論，便直指新聞局淪為「灑錢討好」、「偏好高投資報酬率」的炒短線政策，「付錢的納稅人只能接受無聊泡泡糖的洗腦再洗腦」，即使宣稱是要擴展臺灣的華語音樂影響力，但其實看不到具體的「整體規劃和效益評估」¹⁹。

（二）補助資源的寡占

除了補助缺乏正當性外，另一個重要的批評則是，補助資源的「寡占化」。2011年20個得到「補助樂團錄製有聲出版品」的樂團名單一出，馬上便被質疑「老面孔」實在太多：「20團中有8團重複獲補助，其中回聲樂團更是第三次獲得」²⁰。這項政策在早期原有小額常態性補助基層創作者的美意，但在開始訂定評選辦法後，又變成猶如區分作品、樂團優劣的「評選、比賽」制度；小額補助的20萬元金額，更被部分人士遊說加碼為50萬元。早先曾積極倡議此項政策的閃靈樂團主唱 Freddy，2009年就為文批評這項補助後來實際的執行方式是「徹底歪掉了」，政府又重回「發高額獎金給十幾個得獎者」的老路，樂團出版補助淪為「樂團彩」，成為少數幸運兒中大獎的比賽，而非廣泛地基層培育與扶助²¹。

此外，近兩年各項「補助案」、「採購案」（招標案）的補助名單、得標廠商名單的高度重疊，也引起學者何東洪重批：

這幾年的補助案、獲補助的廠商……不是岸、牆、角、子、音字輩的，不然偶爾也會出現大字、數字輩，似乎我熟悉、認識，或是讚賞的公司，通通上榜！我憤怒的，是這個機制讓音樂環境寡占化、納稅人的錢被無能的政府揮霍，卻被「圍標」廠商以不拿白不拿的態度當冤大頭而

¹⁹ 劉美好（2011年5月12日）。千萬補助音樂出版背後——體檢新聞局的產業思考。破週報。取自 <http://pots.tw/node/8236>

²⁰ 同註19。

²¹ Freddy（2009年6月11日）。樂團彩，你中了嗎？蘋果日報，2011年4月13日，取自 <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20090611/31700076>

沾沾自喜……曾幾何時厭惡每每以專業來包裹的主流價值，現在卻享受著受「專業」保護的寡占資源。

在不少補助案的評審們可以同時是另一案的得標廠商狀況下，差不多的一群人，形成「這次你幫我、下次我幫你」及「商商相護」下的利益共謀者²²。

（三）音樂人與市場、政府互動機制的扭曲

此外，政府大舉補助的後果，並不只是資源分配的正當性及不均而已，而是產生更深遠的副作用：對音樂人與市場互動機制、以及對音樂人與政府互動關係的雙重扭曲。不論主流唱片公司、知名歌手或獨立音樂廠牌，都被質疑開始有「政府的錢不拿白不拿」的心態。音樂圈陷入「搶資源」，或說，「寫企劃書／申請書」的集體運動。而由於過多「標案模式」，結果公布後便出現幾家歡樂幾家愁的狀況，造成「山頭主義 vs. 眼紅文化」的惡性循環²³。同時，也造成音樂圈工具性與策略性的組織化，比如「一個案子拆成不同名目來申請補助」的不良風氣²⁴。可以預期，五年後被扶植擴大的，不一定是基層的廣大音樂愛好者、廣大的基層表演場所，但這幾年來被扶植擴大的，似乎先會是這些對「承接政府標案」愈來愈專業熟練的文化中介者（cultural intermediaries）組織，也就是以專業經理人為核心而非音樂創作者表演者為核心的音樂展演公司²⁵。

另外，針對新聞局送樂團出國表演這類文化輸出的美夢，也幾乎有點自我感

²² 何東洪（2011年7月7日）。真是香蕉你個芭樂！取自何東洪 facebook 個人頁面：

<http://ppt.cc/cYa>

²³ 本文在近一年對獨立音樂人及音樂場景十多場的訪談中，許多人都開始透露對於「山頭」的不安，也對總是得到補助的樂團或組織有所批評。其中一場不同樂團成員的焦點訪談，刊登於《共誌》第二期的專題中。「假文藝青年」的主唱查拉便如此表示：「評鑑樂團名單的評審，其實就是幾大山頭，互相協助……在這個制度下，沒有『靠行』的新興樂團幾乎完全沒有機會獲得補助」，甚至這種補助案本身的弊病還在於急就章：「4月公布補助名單，10月必需繳交成果……怎麼可能作出好的作品？」詳細內容可見林玉鵬（2011）。

²⁴ 同註22。

²⁵ Hesmondhalgh, D. (2002). *The Cultural Industries*. London: Sage. 52-53.

覺良好。音樂作家馬世芳便批評，不僅光憑幾場表演作為邊緣位置的臺灣音樂不可能打入西方或日本市場，甚至在原本我們擁有優勢的大陸市場，新聞局竟然也循相同模式，出錢送樂團去表演，這根本是「讓對岸主辦方反主動為被動，坐等臺灣幾家競標廠商來索討合作意向書……賺的錢沒有一毫給我們，一切讓臺灣政府買單」²⁶。如此倒行逆施的結果是，未來還有業界、音樂人，甚至國外的音樂節主辦單位，不去想辦法來爭取比消費者門票還輕易好賺的臺灣政府經費嗎？

更重要的是，政府以政治資源由上而下的「補助及招標」的作法，幾乎形同「施恩」，也讓過去大力批判政府的音樂人異議之聲一片靜默（dumbing down）。其實不少國家都有補助樂團出國演出（如瑞典、加拿大、澳洲、紐西蘭……），讓流行或獨立樂團背負一部分「宣揚國家認同」及輸出文化商品的責任，成為另類的外交大使、貿易先鋒。但這同樣引起了音樂人的批判與自省，前紐約時報記者 Jeff Leeds 曾有一篇深度報導檢視了政府與獨立樂團的這種關係，瑞典樂團 Hives 拿了政府的錢後自承：「這感覺我們像在為那傢伙（指政府）工作……而且，我們一直在填一堆文件」……另一位紐西蘭樂團主唱也有同感，並說：「這現象現在很普遍，但搖滾樂……應該是對政府比中指的……」²⁷。於是這類政策的副作用反而是，在各國都傾國家之力作音樂的文化輸出時，卻造成發出最多宣傳傳單的，都是這類「政府搖滾」（government rock）。在臺灣，幾乎可以看到同樣的景像。近期的海外演出，明明是新聞局出錢買時段及舞台，但在新聞稿中，幾乎一律循「臺灣之光」或宣傳政績的語法，宣稱「臺灣樂團在海外發光發熱」、「成功將臺灣樂團送上國際舞台」的詭異景像²⁸。

²⁶ 馬世芳（2011）。公部門的音樂課：我看金曲獎、流行音樂中心與獎助政策。《藝術觀點 ACT》，48，106-109。

²⁷ Leeds, J. (November 12, 2006). The New Ambassadors. *The New York Times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2006/11/12/arts/music/12leed.html?pagewanted=all>

²⁸ 以「草莓音樂節」為例，新聞局（2011年4月21日）的新聞稿這麼說：「臺灣能在中國大陸最大的草莓音樂節有一個自己專屬的舞台，將充分展現臺灣多元的音樂魅力，對於臺灣樂團邁向全球來說，是相當具有指標性的意義」。10月份的北京摩登天空音樂節，新聞局（2011年10月1日）又有類似的說法：「這將是行政院新聞局規劃臺灣音樂在國際發聲的另一次展現，透過音樂交流展現臺灣軟實力，同時也讓國際瞭解臺灣音樂在華語市場不容忽視的地位與重要性。」

於是我們看到，不論主流唱片公司、獨立樂團或是相關的音樂工作者，不管過去有沒有對政府比中指，在政府補助政策出來後，都開始忙著寫申請案、簽收據、報支經費、寫結案報告、作成果演出……政府的積極「協助」，音樂圈或許仍未蒙其利，但對音樂人與市場機制的關係，不論主流或獨立音樂，則已有一定的扭曲，尤有甚者，更造成音樂人與政府關係的質變²⁹。獨立音樂人原本自力自為的文化，開始受到另類的引導；寫標案、填申請書、作結案報告，成為樂團及音樂中介組織最需鍛鍊的技藝，反而不是音樂創作，或獨立音樂場景中原本互助合作的音樂生活。可以說，幾乎是政府挾政策資源對於獨立音樂場域的殖民 (colonising the indies)³⁰。

參、政策盲點的再思考：公民文化權、文化生產及勞動

政府近年的流行音樂「推手」角色及政策方向，幾乎是「本末倒置」。應以培育、協助在地音樂場景，包括基層的音樂人、場所及公民，作為繁榮整個音樂產業最為重要的基礎，但卻演變為外界所批判的「灑錢討好」，並且，只討好音樂生產場域「金字塔最上層」的少數人。甚至對於如此工具性的「保有華語音樂界的龍頭地位」以及「擴大臺灣流行音樂市場」的目標，可以說，也是成效有限、緣木求魚。我們要指出，如此本末倒置最重要的成因，來自於兩大盲點：一、對於公民文化權的漠視；以及，二、對於音樂生產場域及文化（創意）勞動

²⁹ 本文寫作之際，正發生「夢想家事件」。文建會斥資2.1億元打造的2011年國慶晚會大型表演節目——《夢想家》搖滾歌舞劇，被知名劇場導演鴻鴻（2011年10月13日）、戲劇學者紀蔚然（2011年10月17日）、國家文藝獎得主曾道雄（2011年10月31日）……等等多位藝文界人士及輿論痛批為：藝術家及藝術作品淪落為「醜陋的政治文宣」，文建會給納稅人一個「弱智、愚民的活動」；當藝文界大多數人都仍受貧困所苦，這2.1億的歌舞劇有如「吸血鬼」……等。其中，紀蔚然的評論或可作為本書書名的絕佳詮釋：「在這看似豐收的季節裡，劇場的藝術貧乏了，它的批判力道減弱了。我們看到的盡是一味討好觀眾、讓觀眾好哭好笑的秀場」。

³⁰ 英國學者 Neil Mulholland 對於這些政府打著「文化經濟」算盤之政策，有很精闢的批判。在這種政策思維中，文化／創意只是用來賺錢的工具，而非是對於我們「生活的意義結構」的參與，這根本是對獨立音樂的殖民 (colonizing the indies) (Mulholland, 2008: 3)。

特質的無知。

一、對公民文化權的漠視

政府重視流行音樂的文化產業價值並積極扶助，是好的開始，但立足點卻應該是：全體公民。補助金額的多寡都還是其次，但最重要的思考卻應該是：什麼是政府該作的？為什麼流行音樂需要受到扶持與補助³¹？扶助的好處是什麼？對誰有好處？我們主張，政府若認為需要扶植流行音樂產業，就必須與更寬廣的文化政策目標、與更為基本的「公民可享的文化權」有所銜接，才有其正當性³²。換言之，這裡的政策必須以「由下而上」的民主精神，以全體「公民」（the public, citizens）為對象，去做基層的、深耕的音樂人才、音樂消費人口及音樂文化的長期培育、引導與協助，才有正當性。同時，這樣的政策是以「促成文化多樣性」為目標，保障民眾「參與文化生活」的權利³³，如此的資源分配才能言之成理。而且，我們要提醒，由「扶助產業」翻轉為「扶助公民」（包括創作者、基層音樂工作者及消費者）的流行音樂政策視野，反而完全有助於長久的臺灣流行音樂市場的擴大，以及保有臺灣在華語音樂市場的優勢。

面對產業界，英國文化、媒體及體育部（Department for Culture, Media and Sport，簡稱 DCMS）在其2008年所發表的創意經濟發展計劃——《創意英國——新經濟的新天賦》（*Creative Britain - New Talent for New Economy*）中，便曾明定政府與產業的關係是「應免於介入」³⁴。在這份強調培養及協助具有潛力的

³¹ 產業界的說法便是：「什麼是產業做不到，但政府可以、有必要做的？」

³² 否則，為何要獨厚流行音樂產業，而不是其它也陷入市場萎縮危機的傳統產業？或也是深具臺灣特色的「夜市文化」呢？

³³ 換言之，也就是呼應2009年底立法院通過、並由總統宣布施行的聯合國兩公約——「公民與政治權利國際公約」以及「經濟社會暨文化權利國際公約」——的精神，以及2005年聯合國教科文組織所通過的「保障及促進文化表現多樣性公約」。文化權最主要的內涵就是「參與文化生之權利」，而國家對文化權的義務則是「保障、實現及尊重」。而「文化多樣性」就是民眾得以參與文化生活、實現文化權的基礎建設，這必須搭配「傳播權」的主張（新聞自由、近用媒體、資訊權，以及文化權、教育權，使個人及社群能享有交換資訊及意見的權利），才能完備。關於「文化權、傳播權及文化多樣性」三者間的關係，請見徐揮彥（2008）。

³⁴ Department for Culture, Media and Sport. (2008). *Creative Britain: New Talents for the New*

創意人（new talent）發展及創業計劃中，主張對於既有的產業與市場，政府所需作的僅能是：明辨產業界的需求，在特定的領域有所協助。比如最重要的業界協助就是：協助研發及創新；協助媒合不同創新技術、領域之間的合作關係；運用創投基金（Enterprise Capital Funds，簡稱 ECFs），以鼓勵民間資金的投入；建構版權保護機制……等。無論如何，衡諸近來受到推崇的其它國家文化政策或創意產業政策，都絕少看到有如我們的政府這般地，對產業界是直接給錢而沒有但書的³⁵。

以英國為例，「創意英國」中相當值得推崇的觀念與作法，便是由基層、培育及協助「創意人才」的成長。尤其是廣泛針對15至24歲的年輕人，一律視為潛在的創意人才。由於強調年輕人「能由各式文化藝術經驗而受惠」，透過「合作式的」、「以學習者為中心的教育」，來協助年輕人可自由接近「尋找自我才能」（Find Your Talent）的各種課程。比如看表演、展覽，便利使用圖書與檔案資料，學樂器、作音樂、戲劇、舞蹈的演出，學習拍電影、數位媒體藝術或視覺藝術的創作……等。並透過與企業合作，創造給年輕人的實習機會，進而作為引介人才獲得工作或得以實現創業的機會³⁶。同時，針對流行音樂場景，則採納英國音樂人所舉辦的「現場音樂論壇」（Live Music Forum）³⁷的建言，肯定英國各地、新舊及各種大小規模的現場演出場所（live venue）的價值，積極保存及維護其生存條件。並且，配合人才培育的目標，也在各重點城市設置在地練團室、提供專業設備給有興趣的年輕人使用；並且媒合流行音樂產業提供專業的錄音室及訓練課程、實習機會，以協助潛在的音樂人才。而其遠見是：保護並保存

Economy. London: DCMS. 39.

³⁵ 比如前述韓國的「投資組合」基金，政府也投入一定比例的資金後，除擁有參與組合之私部門的「核可權」外，「該組合所完成的電影票房等營收，至少要有60%回流影視等文化產品的製作，確保電影資金的穩定來源」，見馮建三（2008: 231）。

³⁶ Department for Culture, Media and Sport. (2008). *Creative Britain: New Talents for the New Economy*. London: DCMS. 7-22.

³⁷ 本文前引言中的發言者，Feargal Sharkey，便是促成此論壇的主席。他本人則是1970年代英國知名樂團 The Understones 的主唱，90年代後成功轉為音樂工業的幕後工作者。2004年代表音樂人組織，向英國政府遊說、協商音樂界對於「2003年執照法」（Licensing Act 2003）的不同意見。

各地活躍、多元及蓬勃的現場音樂場所，不僅是音樂人才的搖籃、在地的基礎建設（local infrastructure），也是城市文化生活很重要的一部分，造福更廣泛的閱聽人與潛在人才³⁸。

芬蘭的音樂政策，更具民主精神。芬蘭政府很早就認為，所有的藝術都是來自於在地（the local）。一切補助都需由基層開始，中央再予以加碼協助。比如平均每年有三億歐元是直接的藝術補助（不算在教育經費內）；在全國的150個音樂機構裡，就有100個是常態地接受政府補助。而在全國五百萬人口中，就有五萬名兒童是在這些受到補助的音樂機構中，學習專業的音樂課（如學習各式樂器演奏、參加合唱團，或一般的音樂課程）。十幾年下來，不僅造就芬蘭舉世聞名的音樂人才輸出，就連其流行、搖滾樂團的團員，大多都有長久學古典音樂或其它樂器的底子。更具遠見的是，芬蘭的文化政策認為，讓有興趣的民眾可自由學習及接近音樂文化，不僅可培養為數可觀的基層音樂人口，同時也能造就更廣大的音樂聽眾（消費者、閱聽人）³⁹。在上述背景下，芬蘭每年有60個音樂節，吸引150萬外國觀光客參與，而2011年的音樂輸出產值，預估就有五億歐元。每年的法國MiDEM唱片展裡，芬蘭館總是公認最精采、吸引最多人目光的表演，芬蘭的音樂輸出中心（Music Export Finland，簡稱Musex）執行長就曾驕傲的說：「是音樂品質，而非國家，才是決定因素」（quality is what counts, not nationality）⁴⁰。除了Musex主導音樂的海外輸出，芬蘭的兩大音樂協助機構之一，還有芬蘭音樂資訊中心（Finish Music Information Centre，簡稱Fimic），專注於「音樂內容」的保存、推廣及教育協助，完全以音樂及做音樂的人（music and music maker）為核心。從芬蘭的例子我們可以看到，由公民出發，絕非只補助「少數特定業者／音樂人」，才是更具正當性、更為深耕長久，更是政府該作

³⁸ Department for Culture, Media and Sport. (2008). *Creative Britain: New Talents for the New Economy*. London: DCMS. 61-62.

³⁹ Amberla, K. (1999). Facts about Finnish music life. *Finnish Music Quarterly magazine*, 3. Retrieved from http://www.fmq.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=103&Itemid=118; Lukka, T. (2007). Finland invests in cultural exporting. *Finnish Music Quarterly magazine*, 4. Retrieved from http://www.fmq.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=86

⁴⁰ 同註39。

而產業作不到的音樂政策。

二、對文化生產及文化勞動特質的無知

其次，政府流行音樂政策的另一重大盲點是：對於基層音樂場景、對於音樂文化的生產過程，對於文化勞動，或說創意勞動的特質，都毫無掌握。比如對於「音樂產業」，幾乎還以「唱片公司」作為思考的產業典型。但在音樂生產及消費場景裡，不論是音樂人才的養成，作品的生產或是音樂的消費，其實都是非常基層、草根，也是非常零散的個人，但有廣大的社會網絡的連結（樂器行、音樂教室、練團室、表演及消費場所、音樂節，網路平台……），絕對不只是幾家大唱片公司的運作而已。音樂生產場域裡，也有其獨特的的勞動形態，並不能只計算「典型雇用的職業人口」。比如，在許多音樂人才開始創業，或進入市場的過程裡，幾乎都有很長一段時間是藝術領域獨特的「血汗股權」（sweat-quity labour），用心血的勞動來代替薪資。甚至需要很多「免費經濟」（freeconomis）的協助，比如音樂下載的分享、影音資訊等，以累積更多有助於創造力及創意的文化資本⁴¹。諸如這些文化生產過程，以及文化勞動的形態，就不能等同於一般產業，僵化的版權概念、以及常態的職業與就業機會。

比如，英國創意產業政策裡，協助對象的兩大特質就是：業餘者主義（amateurism），以及中小型企業（small and medium-sized enterprises，簡稱SMEs）。這決不是大資本的科技產業及「園區」的生產模式可相比擬，而是文化生產及創意勞動的基本特質。因而對於人才的培育，對象就是這些業餘者。比如音樂人才或音樂工作者的出現，有其作為「專業的業餘者」的養成過程：自學樂器或上藝術學校學音樂、嚐試創作及表演……；或是作為專業的學徒、「從作中學」來摸索及養成專業能力。此外，當業餘創意人才創業時，也多由獨立工作室、小型創業開始，並主要倚賴於非正式的社會網絡、接案為主的工作模式，其

⁴¹ Galloway, S. & Dunlop, S. (2007). A critique of definitions of the cultural and creative industries in public policy. *International Journal of Cultural Policy*, 13(1), 17-31.

收入則依作品及接案而定，因此時高時低、各種商業模式也無定型而總在變化之中。

因此，所謂的創意產業，就是以這些個別創意（包括人才及其生產的創意表達）作為核心，在核心之外，才是將這些創意內容商品化並創造經濟產值的創意產業⁴²。因此，由核心的創意人才，向外擴及周邊產業、遠端的硬體設備及銷售端，共同構成有如同心圓般的不同層次。各個層級運作邏輯都有差異：創意人才、藝術家的投入，多為了「非利益性」的自我追求及表達，並逃離一般社會所認定的職業群體；而其它層級則協助了文化內容的商品化、加工、發行及推廣，以使文化作品得以有市場及產值，並再及於周邊產業的獲利（如次級商品、異業結盟、觀光服務……等）。即使我們只看文化產業（產製文本並予以流通的產業）的組織特質，其中不同的人力組成便包括：主要創意人員、技術人員、創意經理（文化中介者）、所有權人及主管。主要創意人員，就是前述創意核心的創意人才，需長期的灌溉培育，而其它三類都是將創意予以商品化、產業化的角色⁴³。

但檢視目前政府的補助政策，顯然對音樂生產及音樂產業的運作特質缺乏認識。從而造成這個文化生產同心圓中最脆弱的核心「音樂創作者、藝術家」，其創作醞釀與發展所需的排練空間、展演場所、創作成本沒有受到協助，反而政府的補助總是以「投資」的心態，在各項補助案及招標案中，給了「作為文化中介者」的唱片廠牌及辦活動的音樂／公關／傳播公司等「商人」⁴⁴。於是才會看到，基層音樂人音樂生產的核心「創意圈」還在掙扎於沒有場所、無法合法化、貧困，但音樂創意的「產業圈」（包括中介表演的活動公司、掌握發行通路的唱

⁴² 見《創意英國》中對於「創意軸」（The Creative Hub）的描述，請見 Department for Culture, Media and Sport. (2008). *Creative Britain: New Talents for the New Economy*. London: DCMS. 2-3.

⁴³ Hesmondhalgh, D. (2002). *The Cultural Industries*. London: Sage. 52-53.

⁴⁴ 這樣的論點，來自國內藝術工作者團體對於「文創法」的批判及反撲。相關論點可見……「藝術創作者職業工會」發起人及常務理事，本身也是行動藝術家的湯皇珍，在2011年6月11日「2011第四屆媒體公民會議」中的發言。另可見湯皇珍（口述）、陳雨君（整理）（2011）。種植「藝術」的社會運動。人籟辯論月刊，4月號。2012年4月17日，取自 http://www.erenlai.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4455&catid=320&Itemid=64&lang=tw

片公司)，卻不斷地申請到巨額的政府補助，協助政府創造出各式蓬勃音樂活動的詭異現象。

最後，音樂產業的勞動特質還包括：不論是核心創作者或是廣義的音樂產業或獨立音樂場的工作者，勞動條件都相當沒有保障。以主流流行音樂來看，唱片公司往往以「偶像制度」壓榨紅或不紅的歌手，而不論歌手或相關的音樂產業工作者也深受「彈性化」的勞動契約及「人情」所影響，使得各種工資、工時、安全保障及職業訓練、自主性都一面倒地對資方（唱片公司）有利⁴⁵。類似的情況在獨立音樂圈同樣可見，玩音樂的樂團成員通常專注於作品的創造，對「發行」無能為力，更缺乏專業的「經紀」協助。因此當分心來處理接活動或發行作品時，總是非常的手工業，沒有制度化的財務處理、不知怎麼經營自己，更不太能分辨合約的內容或爭取自己的權益……等。經常是在不透明的「人情」與「口頭」約定的狀態下，對於政府的補助政策，對能掌控表演機會的各個 Live House 或前述的得標公司，多處被動、「靠行」或私下抱怨的狀態⁴⁶。這些基層音樂場景、工作者、獨立樂團等，不會有「產業化」規模及足夠的專業能力，但在在都需要更為適切的政策來予以協助。比如對於基層音樂人的勞動條件及環境的改善，常態性的管理及諮詢等協助，輔導音樂工作者工會的成立、更多基礎音樂聆聽環境的奧援……等。政府不應把所有的經費都只投注在產業圈作「宣傳」，只想坐享文化勞動的成果，卻不願協助文化勞動所處環境的健全發展、協助基層音樂場景的播種⁴⁷。

⁴⁵ 陳坤賢（2006）。蠶食勞動——從契約關係析論流行音樂歌手之勞動條件（未出版之碩士論文）。中正大學電訊傳播所。嘉義；林富美（2006）。臺灣新聞工作者與藝人——解析市場經濟下的文化勞動。台北：秀威資訊。295-336頁；蔡蕙如（2011）。每位（成功或不成功）歌手的背後都有他們——唱片宣傳的身影。共誌，2，22-25。

⁴⁶ 同註20。獨立音樂場景中常見的非典型雇用的爭端，可參見郭安家（2009年5月7日）。組工會反抗該死的搖滾樂。苦勞網。2009年5月7日，取自 <http://www.coolloud.org.tw/node/39443>

⁴⁷ 簡妙如（2009年11月25日）。年輕音樂人才的曙光。中國時報，A16版；簡妙如（2009年6月15日）。沒有「創意人面容」的文創法。苦勞網——公共論壇。取自：<http://www.coolloud.org.tw/node/41762>

肆、結語：公共廣播、音樂人與國家關係的重構

總結對於政府流行音樂政策的歷史回顧，以及對於當前政府角色轉變下所帶來的影響，我們以為，要回公民的文化權、落實臺灣民眾接近多元的音樂文化權，才是具有正當性的流行音樂政策。同時，這也完全有助於臺灣流行音樂產業的擴展及優勢的維繫。而這其中政府最為缺乏的角色，就是對於公共廣電資源的運用⁴⁸。另外，從音樂產業及音樂人的角度看待其與公共政策之間的關係，我們認為回復音樂界的公民身分（而不是業者的身分）及自主意識，對基層的音樂勞動圖像進行描繪，釐清音樂人、音樂產業與政府之間應有的相對自主與對等關係，也是導正前述諸多政策弊端的根本之道。

要落實由公民出發的流行音樂政策，一個最具體可行的作法就是：善用公共廣播（Public Radio）及其網路平台。對於許多音樂人而言，最初的艱難都不是沒有足夠的資金創作、錄製作品及維持基本生活（關於這些方面，個人都還能咬牙支撐），反而是：沒有足夠的管道，讓更多人聽到他們的作品（至於這些方面，個別音樂人絕對做不到）。也就是，藝術家最難使上力的——流通。因此，建立對各式音樂作品多元而友善的聆聽平台，不受制於商業媒體的流通邏輯（以廣告、娛樂化、重金宣傳作為流通的遊戲規則），不僅是對眾多音樂初生之犢們最好的協助，也是公民在被主流商業媒體所掌握而限縮的音樂聆聽環境下，接近多元音樂作品的文化權。包括芬蘭、瑞典、英國，澳洲，甚至美國的 NPR（國家公共廣播），都有令人稱羨的絕佳音樂資源，含括各種類型的音樂、現場演出及報導、評論與線上廣播節目。善用在公共媒體中更具彈性的版權共享與創

⁴⁸ 2005年11月行政院曾核定「公共廣電與文化創意及數位電視發展兩年計畫」，由「國際藝術及流行音樂中心」特別預算項目撥出，預計要發展數位服務建設，其中便包含 DAB 廣播服務的項目，然而在 2008 年 9 月終因政治因素及政黨輪替，而全面喊停（見本書第二章程宗明一文所述）。另外，1996 年，台北廣播電台的三個頻道曾在當時的台北市政府新聞處處長羅文嘉承諾下，要予以公共化，最後也因沒有相關法源而未實現。請參見傳播學生門陣（2001 年 1 月 10 日）。別讓台北電台公共化胎死腹中。立報。2012 年 2 月 24 日，取自 <http://www.libpao.com/?action-viewnews-itemid-54523>；林樂群（1996 年 7 月 25 日）。給公共廣電媒體一個機會。聯合報，11 版。

用 CC，提供所有公民（甚至是全世界的人）能自由免費地透過網路平台加以使用、接近與聆聽，各種作法，絕對值得我們參考並予以落實⁴⁹。即使臺灣公共廣播仍困難重重，補助商業電台、地方電台或網路電台製播能促進多元文化音樂的相關節目，就是立即可行、成本亦低的具體作法。

此外，國家資源要投入音樂文化產業，也需要釐清二者之間的關係。比如，音樂產業與政府建立互動的必要性何在？就音樂產業而言，愈趨激烈的國際競爭、P2P 的法律問題，以及基層音樂展演場所的合法性問題，都是產業圈尋求政府協助的原因，主要尋求音樂向國際輸出的協助、建立適切的法令環境等。但是，政府與音樂產業的互動，卻需要有更多的認識與重建。

首先，音樂「產業」有其複雜性及多異性的個別差異，絕非鐵板一塊。包括，含有跨國資本的唱片廠牌，是否能同享振興本國文化產業之補助優惠？此便有爭議。同時，當政府向業界獻殷勤、廣納產業界意見時，對產業界的相關批評卻顯少被納入政策評估，比如不平等與接近壟斷的現狀、不擇手段的營利行為……等，而通常只有為產業利益喉舌的論點被採納。或者，政府過於接受產業主流的說法，未能廣泛諮詢遍及產業鏈的上、中、下游。換言之，政策的制定本身，政府需能辨識產業的異質性與複雜性，因而就需要更為公開、公平與透明的討論、制定與執行。

其次，對於音樂產業的扶助政策，對象到底是「產業」還是「產業底下的工作者」？又或者，對於音樂工作者的補助，是否也昧於「創意的魅力意識形態」，只看到檯面上的創作者，而不去問誰創造了眼前的創作者，以及他所擁有的神奇才華是怎麼來的？因此，若有所謂的流行音樂產業政策，對於流行音樂的文化生產，就應有更為詳盡的分工圖象，如此才能更理解文化生產組織中的勞

⁴⁹ 公共廣播對於公民權及流行音樂的助益，可見 Goodman, Ellen P. (2009). Public Service Media 2.0. In Amit M. Schejter(Eds.), *And Communications For All: A Policy Agenda for a New Administration*. Lanham, NY: Lexington Books, 263-280. 以及英國的實例：Hendy, D. (2000). Pop music radio in the public service: BBC Radio 1 and new music in the 1990s. *Media, Culture & Society*, 22, 743-761.

動分工，以及音樂生產及消費又如何被中介⁵⁰。流行音樂產業的文化或商業成就，就像完成一部電影般複雜，是一連串與產業活動相關的從業人員集體勞動的成果，台上的光鮮亮麗，絕非單單只是藝人的才華展現。以一場演唱會為例，從生產到消費端的執行，需要活動企劃宣傳、藝人接待、經紀人、舞台總監、燈光音控、樂團技師、票務人員、志工……等彼此間相互合作，才能成就台上藝人的演出，但這些非表演性質的勞動，往往是被忽略的。

最後，流行音樂的產業政策，並不一定僅是經濟政策，它同時是我們所揭櫫的重視公民文化權的文化政策，更可能是一項社會政策。例如英國原本有一項立意良好的「音樂人新政」(New Deal for Musicians，簡稱 NDfM)，主要目的在於活絡勞動市場、降低失業率，音樂人新政 (NDfM) 也著眼於增加音樂相關的工作機會、輔導各種音樂類型的工作者早日脫離失業狀態，發展演奏、演唱、創作、錄音、音樂製作等各種音樂課程⁵¹。

我們認為，在面對政府的流行音樂相關政策時，音樂產業界及音樂人，應該也要回復其公民的身分與意識。這不僅是為了繼續保有文化場域自主創作及表達自由的文化權利（包括對政府比中指），同時也才能正當化對政府施壓及受到政策協助的角色，而非徒剩「威脅」與「賄賂」的圖利關係。換言之，任何政策遊說都應以建設完善的產業發展法令、協助基層音樂人才發展、深耕多元音樂文化為目標，才能受到全民的支持。在2012年5月即將成立的文化部到來之際，新聞局的上述業務也將併入「影視及流行音樂發展司」繼續執行，我們以公民的身分，要求政府正視音樂作為公民文化權，也與流行音樂產業界共勉之！

⁵⁰ Hesmondhalgh, D. (2006). Bourdieu, the media and cultural production. *Media, Culture and Society*, 28(2), 211-231.

⁵¹ 雖然該計畫在2009年因財政負擔過重而喊停，但也有人認為這項政策作為推廣成人終身學習，以及幫助音樂人建立自尊、尊嚴、專業，以及獲得社會認可的正當性上，仍有正面價值及社會影響力 (Cloonan, M. (2007). *Popular Music and the State in the UK: Culture, Trade or Industry?* Hampshire: Ashgate. 116-117.)。

參考文獻

中文文獻

- 朱梅芳（2011年6月7日）。新聞局補助惹爭議，殷正洋轟要活路。**中國時報**，D2版。
- 行政院新聞局（2011年5月20日）。行政院新聞局近三年政績效【新聞稿】。
- 行政院新聞局（2009年10月）。流行音樂產業發展旗艦計畫。載於，**電視內容、電影及流行音樂三產業發展旗艦計畫99-103年**（頁59-86）。台北市：行政院新聞局。
- 行政院新聞局（2010年7月）。**臺灣流行音樂產業調查**。台北市：行政院新聞局。
- 行政院經濟建設委員會（2010年7月）。擘劃黃金十年：開創臺灣願景——流行音樂產業升級。**臺灣新經濟簡訊**，114，5-6。
- 林玉鵬（2011）。獨立音樂路迢迢，攜手並行不必孤單：獨立音樂工作者專訪。**共誌**，2，4-9。
- 林富美（2006）。**臺灣新聞工作者與藝人——解析市場經濟下的文化勞動**。台北：秀威資訊。
- 林樂群（1996年7月25日）。給公共廣電媒體一個機會。**聯合報**，11版。
- 紀蔚然（2011年10月17日）。「夢想」幻滅的國「家」。**中國時報**，A14版。
- 徐揮彥（2008）。聯合國教科文組織「保障及促主文化表現多樣性公約」對文化權及傳播權之影響：以2007年歐體視聽媒體服務指令為中心。**新聞學研究**，98，93-137。
- 袁世珮（2011年6月11日）。音樂產業不死金曲音樂節開跑。**聯合報**，A18。
- 馬世芳（2011）。公部門的音樂課：我看金曲獎、流行音樂中心與獎助政策。**藝術觀點 ACT**，48，106-109。
- 陳坤賢（2006）。**蠶食勞動——從契約關係析論流行音樂歌手之勞動條件**（未出版之碩士論文）。中正大學電訊傳播所。嘉義。

- 馮建三 (2008)。文化與經濟：台韓文化產業之比較。載於彭慧鸞 (主編)，**亞洲雙龍：台韓經驗比較** (頁 212-239)。台北：亞太文化學術交流基金會。
- 黃雯犀 (2011 年 6 月 11 日)。補助誤會多新聞局擔心明年被刪。**中國時報**，D2 版。
- 蔡蕙如 (2011)。每位 (成功或不成功) 歌手的背後都有他們——唱片宣傳的身影。**共誌**，2，22-25。
- 鄭凱同 (2011)。八爪法令纏身 Live House 無間輪迴。**共誌**，2，10-12。
- 簡妙如 (2009 年 11 月 25 日)。年輕音樂人才的曙光。**中國時報**，A16 版。

西文文獻

- Amberla, K. (1999). Facts about Finnish music life. *Finnish Music Quarterly magazine*, 3. Retrieved from http://www.fmq.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=103&Itemid=118
- Cloonan, M. (2007). *Popular Music and the State in the UK: Culture, Trade or Industry?* Hampshire: Ashgate.
- Department for Culture, Media and Sport. (2008). *Creative Britain: New Talents for the New Economy*. London: DCMS.
- Galloway, S. & Dunlop, S. (2007). A critique of definitions of the cultural and creative industries in public policy. *International Journal of Cultural Policy*, 13(1), 117-31.
- Goodman, Ellen P. (2009). Public Service Media 2.0. In Amit M. Schejter(Eds.), *And Communications For All: A Policy Agenda for a New Administration*. Lanham, NY: Lexington Books, 263-280.
- Hendy, D. (2000). Pop music radio in the public service: BBC Radio 1 and new music in the 1990s. *Media, Culture & Society*, 22, 743-761.
- Hesmondhalgh, D. (2002). *The Cultural Industries*. London: Sage. 52-53.
- Hesmondhalgh, D. (2006). Bourdieu, the media and cultural production. *Media,*

Culture and Society, 28(2), 211-231.

Leeds, J. (November 12, 2006). The New Ambassadors. *The New York Times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2006/11/12/arts/music/12leed.html?pagewanted=all>

Lukka, T. (2007). Finland invests in cultural exporting. *Finnish Music Quaterly magazine*, 4. Retrieved from http://www.fmq.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=86

Mulholland, N. (2008). *The Cultural Economy*. *Renewal*, 16(2), 35-44.

網路資料

Freddy (2009年6月11日)。樂團彩，你中了嗎？**蘋果日報**，2011年4月13日，取自 <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20090611/31700076>

行政院新聞局 (2011年10月1日)。行政院新聞局推薦八十八顆芭樂籽、拾參、Go Chic 前進北京摩登天空音樂節！（十月一日新聞稿）【公告】。2011年10月1日，取自 <http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xitem=73571&ctnode=5024&mp=3>

行政院新聞局 (2011年4月21日)。新聞局量身打造臺灣樂團專屬舞台前進北京草莓音樂節（四月二十一日新聞稿）。2011年4月21日，取自 <http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xitem=86227&ctnode=4595&mp=1>

何東洪 (2011年7月7日)。真是香蕉你個芭樂！取自何東洪 facebook 個人頁面 <http://ppt.cc/cYa>

郭安家 (2009年5月7日)。組工會反抗該死的搖滾樂。**苦勞網**。2009年5月7日，取自 <http://www.cooloud.org.tw/node/39443>

曾道雄 (2011年10月31日)。令人毛骨悚然的兩億一千五百萬。**自由時報**。<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/oct/31/today-o4.htm>

湯皇珍 (口述)、陳雨君 (整理) (2011)。種植「藝術」的社會運動。**人籟辯論月刊**，4月號。2012年4月17日，取自 <http://www.erenlai.com/index.php?opt>

ion=com_content&view=article&id=4455&catid=320&Itemid=64&lang=tw
傳播學生鬥陣（2001年1月10日）。別讓台北電台公共化胎死腹中。立報。2012
年2月24日，取自 <http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-54523>
劉美妤（2011年5月12日）。千萬補助音樂出版背後——體檢新聞局的產業思
考。破週報。取自 <http://pots.tw/node/8236>
鴻鴻（2011年10月13日）。夢想何以爲家？有政治沒藝術，有中華民國沒臺灣
——《夢想家》。表演藝術評論台。2012年4月17日，取自 <http://pareviews.ncafroc.org.tw/?p=776>
簡妙如（2009年6月15日）。沒有「創意人面容」的文創法。苦勞網——公共論
壇。取自：<http://www.cooloud.org.tw/node/41762>