

# 台湾文化创意产业投融资政策的公私协力经验及其困境\*

■ 吴琳琳 罗敏

**【内容摘要】** 市场话语成为当前文化创意产业政策的主导话语。文化一旦与经济结合,其发展所需要的资金融通就尤为关键。台湾文化创意产业以中小型企业为主,为促进其发展,台湾地区出台了一系列支持文化创意产业发展的投融资政策:2002—2009年是台湾文化创意产业投融资政策初步形成时期;2010年至今是台湾文化创意产业投融资政策逐步完善时期。台湾文化创意产业投融资政策中的公私协力能够在一定程度上适应台湾文化创意产业发展特点,并促进其发展,其在形成正式的制度保障、促进多元资金挹注、注重对中小文化创意企业的融资支持和辅导等方面值得借鉴。

**【关键词】** 台湾;文化创意产业;投融资政策;公私协力

当前,文化创意产业在全球范围内兴起。然而,文化创意产业以中小型企业为主,这些企业普遍有运营策略规划能力弱、营业额与资本额规模小、风险高、获利模式不易凸显、无形资产难以估价等问题,较难获得金融机构的融资信赖,在产业发展中面临资金不足的困境。因此,文化创意产业如何与金融资本融合,形成多元筹资机制,是推动其发展的关键。台湾文化创意产业以中小型企业为主,为促进其发展,台湾地区出台了一系列支持文化创意产业发展的投融资政策,并在一定程度上刺激了文化创意产业发展。但目前两岸学界尤其是大陆对此却鲜有专门研究。从2002年台湾地区扶持文化创意产业发展至今,台湾文化创意产业投融资政策经历了怎样的发展变化,其投融资政策有什么值得学习的经验,又面临哪些困境?厘清这些问题,可进一步认识台湾文化创意产业发展的内在机理,并对大陆正在兴起的文化创意产业发展提供借鉴。

## 一、台湾文化创意产业发展面临的融资问题

台湾地区过去以制造业及技术发展为主的产业形态,造就了繁荣的经济。但在全球化趋势下,发展中国家和地区借助其廉价劳动力和土地成本实现快速工业化,台湾逐渐失去竞争优势,许多产业外移,造成产业空洞与高失业率。文化创意产业具有高创意、高附加值的特性,较不受土地和资源稀缺的限制,被视为促进台湾经济发展的新动力。

2002年,台湾地区行政管理机构发布《挑战2008:

台湾发展重点计划》,将文化创意产业列入十大重点投资计划之一,并参照英国政府和联合国科教文组织的定义,将文化创意产业定义为“源自创意或文化积累,透过智慧财产的形成与运用,具有创造财富与就业机会,并促进整体生活环境提升的行业。”从此可知,“创造财富与就业机会”是台湾地区大力发展文化创意产业主要目的之一,即市场话语占据重要地位。台湾地区参考英国创意产业的分类,将台湾文化创意产业分为13项次产业。2010年的“文化创意产业发展法”对文化创意产业的定义在原来基础上增加“促进全面美学素养”,并将其类别扩展到15+1项次产业。

台湾文化创意产业经过多年发展已初步展现成效,其产业占GDP比重高于全球平均水平,但家数较多。尽管经过几年优胜劣汰的发展,2017年仍有60000多家,平均每家厂商营业额为1,332万元新台币,资本规模500万元新台币以下的文创厂商家数占比84.64%。且由于资本进入门槛低,使台湾近年中小型企业占整体文创厂商比例逐年提升,由2012年的84.09%成长至2017年的84.64%。在文创厂商经营年数方面,2017年新设文创厂商家数(一年以下)占比约6.99%,未满五年的文创厂商家数占比30.16%。<sup>①</sup>

台湾文化创意产业以中小型企业为主,如何获得经营资金是决定其生存与否的重要因素。台湾《远见》杂志曾于2009年对台湾文化创意产业进行调查,有56.7%的业者表示:资金来源不足,为公司主要的问题。<sup>②</sup>台湾地区列举了台湾文化创意产业筹资及融资所面临的问题。金融业认识度低:金融业缺乏对文

\* 本文系国家社科基金艺术学项目“台湾数字内容产业发展与中华民族优秀传统文化传承研究”(项目编号:16BH134)、厦门大学舆论传播创新团队项目“海峡两岸舆论:动力机制及其演化轨迹研究”(项目编号:20720171005)的研究成果。

文化创意产业研究,未能了解其获利模式,投融资意愿偏低;担保能力有限:文化创意产业多为中小型企业,营业额与资本额规模均小,营收尚未稳定,缺乏担保品;整体性规划不足:业务、行销与财务面之整体性规划不足,缺乏短、中、长期之融资计划;获利模式评估不易:持有资产以无形资产为主,可供参考之获利模式不易评估。<sup>③</sup>

为促进文化创意产业发展,台湾出台了一系列支

持文化创意产业发展的投融资政策。

## 二、台湾文化创意产业投融资政策的发展沿革

### 1. 台湾文化创意产业投融资政策初步形成时期(2002—2009年)

2002年,台湾地区行政管理机构出台《挑战2008:台湾发展重点计划》,首次将文化创意产业列入重点发展项目,台湾文化创意产业投融资政策初步形成。

表1 2002—2009年台湾文化创意产业投融资政策

发布时间	发布机构	投融资政策名称	政策要点
2003年	台湾地区“经济部工业局”	促进产业研究发展贷款办法	提供台湾文创业者投入研发所需的资金流通。贷款金额百分之五十上限由台湾发展基金出资,余额由承贷银行出资。实行优惠利率,贷款期限以十年为限,贷款额度最高为六千五百万元新台币。
2004年	台湾地区“经济部工业局”	数字内容及文化创意产业优惠贷款要点	提供台湾数字内容产业与文创业者购置取得“有形资产”“无形资产”及“营运周转资金”三项用途之融资贷款,贷款额度最高为1亿元新台币。
2005年	“台湾发展基金”	台湾发展基金投资数字内容、软件及文化创意产业计划	针对申请投资金额1亿元新台币以上的方式进行投资,其中直接投资模式占50%,投资创业投资事业占25%,投资国际指标性事业占25%,每一投资个案之官股总股权比例以不超过49%。
2006年	“台湾发展基金”	加强数字内容及文化创意产业实施方案	方案总额度为20亿元新台币,专供台湾经济主管部门、新闻主管部门及文化主管部门投资于申请金额不足1亿元新台币的案件。

资料来源:笔者根据台湾植根法律网的“促进产业研究发展贷款办法”、“数位内容产业及文化创意产业优惠贷款要点”,台湾发展基金网站“台湾发展基金投资数字内容、软件及文化创意产业计划”“加强数字内容及文化创意产业实施方案”的资料整理。

如表1所示,这一时期,主导台湾文化创意产业投融资政策的主要是台湾“经济部工业局”和“台湾发展基金”<sup>④</sup>,他们对文化创意产业的投资主要以“鼓励企业提升技术服务能力或从事研究开发,以提高产品或服务的附加值,强化竞争力,促进产业升级”“促进台湾数字内容、软件及文化创意产业发展”为着眼点,并取得了一定效果。如“数字内容及文化创意产业优惠贷款要点”从2004年1月5日颁布实施到2011年1月20日废止,有144件申请案,其中有约80件已核贷,已贷金额超过10亿元新台币。<sup>⑤</sup>

这一时期被投资的文化创意产业集中于数字内容及电影产业,如2007年投资属于资讯产业的得意国际、活耀动感、太极影音、会字多媒体等,以及2008年投资于光点影业。因为这两项产业的产业类别、内容与传统投资类别中的科技产业关联较强,较符合台湾“经济部工业局”以及“台湾发展基金”的原有投融资理念,因此较能得到青睐,也使得这一时期被投资的文化创意产业较为单一。

### 2. 台湾文化创意产业投融资政策逐步完善时期(2010年至今)

2010年1月7日,“文化创意产业发展法”在台湾地区立法机构通过,显示台湾地区以文化创意产业为下一波产业发展重点的决心,并为台湾文化创意产业投融资政策出台提供法律保障,此后相关投资、融资政

策进一步完善(如表2所示)。

这一时期,文化事务主管部门成为台湾投融资政策发布和实施的主体,依据“文化创意产业运用台湾发展基金提拨投资管理暂行办法”规定:对于1亿元新台币以下的投资项目,由台湾事务文化主管部门评估审理。台湾事务文化主管部门针对文创事业投资分为直接投资(文化事务主管部门自行办理投资及审议申请案);委托评管(文化事务主管部门委托专业管理机关进行投资前评估及投资管理);共同投资(文化事务主管部门委托专业管理公司一手包办评估、投审及投资后管理事项)三种模式,民间专业管理公司作为文化事务主管部门“代理人”共同进行文创产业投资。台湾当局支持文化创意产业发展的投融资政策也得到金融界响应,台湾地区金融监管机构于2013年提出“金融挺创意产业专案计划”,为银行增加对文化创意产业的贷款提供了诱因。台湾文化事务主管部门为配合该计划,协助推荐文创业者到信保基金申请担保,并按年利率2%补贴利息,为期5年。从开办起到2017年,台湾文化事务主管部门累计审核通过308件申请,核定贷款金额约为28.45亿元新台币,补贴利息约6878.7万元新台币。<sup>⑥</sup>

表2 2010年至今台湾文化创意产业主要投融资政策

发布时间	发布机构	投融资政策名称	政策要点
2010年	台湾地区立法机构	“文化创意产业发展法”	“台湾发展基金”应提拨一定比例投资文化创意产业。台湾主管机关应协调相关政府机关、金融机构及信用保证机构,加强对文化创意事业融资、保证之功能,以充裕文化创意事业之资金。
2010年	台湾文化事务主管部门	文化创意产业优惠贷款	对符合台湾地区行政管理机构“中小企业认定标准”的台湾文化创意业者给予优惠贷款及利息补贴
2010年	台湾文化事务主管部门	文化创意产业运用“台湾发展基金”提拨投资管理辦法	采用多层投资方式投资台湾文化创意产业:对于超过1亿元新台币以上的大型计划,由台湾文化事务主管部门转介至“台湾发展基金”,结合大型法人直接投资;对于1亿元新台币以下的,由台湾文化事务主管部门评估审理。台湾文化事务主管部门的投资分为直接投资、委托评管、共同投资三种模式。
2010年	台湾文化事务主管部门	加强投资文化创意产业实施方案	预算100亿元新台币,对具有专业经营能力的文化创意产业加强投资,分10年执行,其中60亿元新台币是由文化主管部门委托民间专业管理公司来代为操作文案案件的投资。
2012年	台湾文化事务主管部门	文化创意产业优惠贷款要点	对创业者“购置有形资产”“购置无形资产”“营运周转金”“新产品或新技术之开发或制造”“从事研究发展、培训人才之计划”这五项用途给予优惠贷款。
2013	台湾地区金融监管机构	金融挺创意产业专案计划	提出“教育训练”“资金项目”“辅导平台”与“配套措施”四个方面的协助措施
2018年	台湾文化事务主管部门	文化主管部门加强投资文化创意产业实施方案文化内容投资计划作业要点	成立“台湾发展基金”加强投资文化创意产业的信托专户,并确立了投资原则,包括:对同一事业投资金额以不超过1亿元新台币,各投资案合计公股股权比率以不超过该被投资事业实收资本总额的49%,该信托专户不得担任被投资事业最大股权持有者等。

资料来源:笔者根据台湾植根法律网“文化创意产业优惠贷款”,<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040260001041300-1060324>,台湾地区金融监管机构发布的“金融挺创意产业专案计划”,<https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=409&parentpath=0>,以及台湾文化主管部门“相关政策及法令”网站上的资料,<https://cci.culture.tw/cht/index.php?code=list&ids=26>整理得出。

### 三、台湾文化创意产业投融资政策中的公私协力经验

自20世纪70年代开始,各国各地区行政机构普遍面临财政吃紧及民众对公共事务需求增加的双重压力。为解决此一困境,“公私协力”观念应运而生,并逐渐成为行政机构寻求治理能力提升和改善的主流思维。公私协力(public-private partnership)指的是公部门和私部门透过协力的方式追求共同目标,在双方信任、共同参与及责任分担的关系上,透过组织性的关系或网络,同享协力过程与结果的益处。<sup>⑦</sup>公私协力强调行政机构、营利部门与第三部门作为不同行动者,基于相互认同的目标而建立动态的“互动”关系。这种“互动”关系包括相对自主、公平参与、明确课责、透明程序的相互“镶嵌”(embedded)与“认同允诺”(identify and commit)的新相互关系。恩罗斯比(David Throsby)认为,公私协力在文化政策领域的运用使得一个地区的

执政当局能够更加开放和灵活的履行对文化产业发展的财政责任和调节责任,同时更好地坚持和保护公众对文化领域的兴趣。<sup>⑧</sup>

公私协力亦体现在台湾文化创意产业投融资政策的制定和执行中。2010年台湾文化事务主管部门通过的“加强投资文化创意产业实施方案”规定:预算100亿元新台币,执行期限为10年,分年执行,对具有专业经营能力的文化创意产业加强投资以促进产业发展,其中60亿元新台币是由文化主管部门委托民间专业管理公司来代为操作文案案件的投资。这在一定程度上提升了民间专业管理公司投资文化创意产业的意愿。如表3所示,该方案从2011年6月15日至2018年6月30日止,累计有73个案件申请,共计合作投资53个案件,实际通过投资比例为73%。<sup>⑨</sup>台湾文化事务主管部门与专业管理公司核准投资额度的投配比例为1:1.06。

表3 2011年6月—2018年6月“加强投资文化创意产业实施方案”执行成果

单位:新台币

投资期别	核准投资案件数	台湾文化事务主管部门核准投资额度	管理公司合作搭配投资额度
第一期方案	44	1,002,910,760	1,070,127,210
第二期方案	9	167,170,000	167,630,000
总计	53	1,170,080,760	1,237,757,210

资料来源:台湾文化主管部门投融资专题网站《加强投资文化创意产业实施方案执行成果(2011—2018年6月)》,<https://cci.culture.tw/cht/index.php?code=list&ids=21>。

公私协力也在一定程度上适应台湾文化创意产业发展的特点,并促进其发展。从“加强投资文化创意产业实施方案”实施以来投资文化创意产业的投资阶段分析:首先,投资比重最高的为种子期,投资金额比例

为31.51%;其次为创建期,投资金额比例为27.46%。如表4所示,显示目前其仍倾向于投资文化创意企业的草创时期,这对鼓励台湾以年轻企业居多的文化创意企业发展较为有利。

表4 2011年6月—2018年6月“加强投资文化创意产业实施方案”累计总投资案件阶段类别分析表

所属阶段类别	累计总合作投资案件数	百分比	累计总核准投资金额	百分比
种子期	15	28.3%	368,670,000	31.51%
扩建期	14	26.42%	321,334,000	27.46%
扩充期	11	20.75%	241,711,545	20.66%
成熟期	13	24.53%	238,365,215	20.37%
重整期	0	0.00%	—	0.00%
总计	53	100.00%	1,170,080,760	100.00%

资料来源:台湾文化事务主管部门投融资专题网站《加强投资文化创意产业实施方案执行成果(2011—2018年6月)》, <https://cci.culture.tw/cht/index.php?code=list&ids=21>.

台湾文化创意产业投融资政策中的公私协力经验具有借鉴价值。

### 1. 形成正式的制度保障

新制度经济学认为,制度作为一种调节参与人行为关系的规则,是影响经济绩效、推动经济增长的决定性因素。任何一项新兴产业的发展都需要形成正式的制度保障,持续、稳定的进行政策推动才能有所成效。要克服文化创意产业本身具有的获利模式不易凸显、无形资产难以估价等问题,纠正市场失灵,吸引市场投融资机构投资文化创意产业,形成公部门和私部门良性互动机制,亦亟需一套持续、稳定的政策形成正式的制度保障。

台湾当局通过出台一系列投融资政策,形成促进公私协力的正式制度保障。如“文化创意产业发展法”第19条明确写道“台湾主管机关应协调相关政府机关、金融机构及信用保证机构,加强对文化创意事业融资、保证之功能,以充裕文化创意事业之资金。”<sup>①</sup>台湾文化事务主管部门颁布的“加强投资文化创意产业实施方案——文化内容投资计划”规定:民间资金与“台湾发展基金”之投配比例最高可达1:3;参与计划的共同投资者,并得以文化事务主管部门投资平均成本,优先购买文化事务主管部门持有被投资事业20%股份。<sup>②</sup>正式的制度保障有利于公部门和私部门伙伴关系的建立和运行,增强了相关投资机构、企业等投资文化创意产业的信心,也调动了他们作为文创产业投融资市场主体的积极性和自主性,为文化创意产业发展提供较为良好的投融资环境。

### 2. 促进多元资金挹注

公私协力的基本精神包括共同参与、共同出力、协

调融合、共同安排等“共同治理”的伙伴关系,注重整合行政部门与社会力量多方资源,为共同的目标及福祉努力。

针对文化创意产业在发展过程中所面临的融资困难,台湾地区通过采用“台湾发展基金”投资、提供辅导金、相关主管部门与民间专业管理公司共同投资、实施中小企业信用保证基金增加金融机构贷款动力以及在证券柜台买卖中心建置“创柜板”募集公众资金等方式,形成公私协力局面,在一定程度上促进了多元资金投入文化创意产业发展。

以台湾文化创意产业的旗舰产业电影业为例。台湾新闻事务主管部门<sup>③</sup>将大制作规模并具有市场行销潜力的电影制作公司,主导推荐给“台湾发展基金”,由其直接投资。台湾新闻事务主管部门对于首轮商业映演票房达2,000万元新台币的台湾电影,提供该公司及导演其后2年内筹拍下一部台湾电影票房20%的辅导金,以减轻该片集资负担,也吸引民间业者参与投资。

同时,台湾新闻事务主管部门订定发布“电影事业及广播电视节目供应事业优惠贷款要点”,建立影视融资贷款机制,由银行提供贷款,“信保基金”提供信用保证,新闻事务主管部门补差额利息。如魏德圣导演的《海角七号》当初即是通过台湾新闻事务主管部门转介向台湾经济事务主管部门“中小企业信保基金”申请直接保证,“信保基金”与魏德圣协议以《海角七号》在大台北票房收入超过千万元新台币后的1%回馈基金后,发给同意保证的直接保证函,并协助洽请台湾中小企银与台湾第一银行共同办理该项融资,解决了魏德圣筹资的燃眉之急。《海角七号》上映后票房达5亿3000万元新台币,创台湾地区电影历史纪录,

为台湾地区电影产业注入了信心。

《海角七号》成功之后,电影《杀手欧阳盆栽》《赛

德克·巴莱》的筹资过程亦体现了公私协力,多元资金挹注(如表5所示)。

表5 《海角七号》《杀手欧阳盆栽》《赛德克·巴莱》

单位:新台币

电影名称	海角七号	杀手欧阳盆栽	赛德克·巴莱
导演	魏德圣	李丰博、尹志文	魏德圣
制片商	果子电影有限公司	影市堂股份有限公司	果子电影有限公司、中影股份有限公司
经费预算	5000 万元	6000 万元	7 亿元
资金来源	1. 新闻主管部门辅导金 500 万元 2. 片商投资 1500 万元 3. 导演自筹 3000 万元(台湾第一银行 750 万元、台企银行 750 万元及抵押贷款)	1. 新闻主管部门 2008 年策略行辅导金 850 万元 2. 新闻主管部门协助融资贷款 1000 万元 3. 台湾中信创投投资 1000 万元 4. 台湾地方县市补助 5. 导演/制片/个人投资	1. 新闻主管部门票房制作补助金 1 亿 600 万元 2. 新闻主管部门协助融资贷款一亿元(新闻主管部门补贴前三年利息) 3. 提供旗舰组辅导金 2,500 万元 4. 中影创投投资 5. 地方政府补助 6. 导演/制片/个人投资
上映日期	2008 年 8 月 22 日	2011 年 7 月 29 日	2011 年 9 月 9 日太阳旗(上);2011 年 9 月 30 日彩虹桥(下)
票房收入	5.3 亿	上映两周内约 4300 万元	约 8.8 亿元

资料来源:笔者参考历年电影年鉴及相关网站资料整理。

### 3. 注重对于中小文化创意企业的融资支持和辅导

在公私协力的过程中,公部门基于履行行政任务及实现公益的目标认同,位居开放性、指导性或引导性的地位来促成私部门协同完成特定事务,以利于双方共同利益的实现。针对台湾文化创意产业多为中小企业的特点,台湾地区主要发挥政策指导和行业辅导作用,注重对中小文创企业进行融资支持和辅导,主要体现在三个方面:

首先,台湾地区为中小型文化创意企业提供种子资金,协助其产业化。在台湾地区 2009 年颁布的“创意台湾——文化创意产业方案”中明确指出,台湾地区提供 500 万元新台币以下金额的创意种子资金,透过创意概念征集和选秀的方式,每年选出具有产业化潜力的文化创意产业公司予以补助,并积极通过对其经营管理、行销宣传的辅导来协助其增强经营实力,帮助其获得其他相关金融机构的投融资支持,以便其顺利与市场机制衔接。<sup>⑮</sup>

其次,“中小企业信用保证基金”为中小型文化创意企业获得投融资提供信用保证。信贷融资担保中的信用保证机制源于信息不对称理论,核心功能是通过银行和担保机构合作机制提升中小企业信用信息对称性,补强企业担保品或信用不足的问题。1974 年,台湾当局出资 50% 以上,与银行共同捐助成立“中小企业信用保证基金”(简称“信保基金”),通过信用担保的形式来分担银行为中小企业贷款所面临的信用风险,从而提高银行的贷款意愿。2003 年,“信保基金”

归台湾经济事务主管部门负责,而经济事务主管部门也是台湾文化创意产业 6 个次产业的主管部门,有利于推动以中小企业为主的文化创意产业发展。

最后,“信保基金”最初主要以间接保证为主,即先由企业向银行申请贷款,银行再向“信保基金”申请保证的贷款。2004 年“信保基金”开办直接保证业务,即企业直接向“信保基金”申请信用保证。“信保基金”直保审议委员会对其审核通过后,颁发核对承诺书给企业,企业再凭借该承诺书向金融机构申请融资。直接保证的特色是重视包括研发情况、无形资产、产业前景、经营团队等非财务面上的资料,且保证成数较高,最高达九成。

近年来,“信保基金”积极推动相对保证机制,即由“信保基金”与负责扶植特定产业的主管机关以共同出资方式成立特殊用途的基金,针对依法定程序完成审核的合格对象,提供信用保证,以协助企业取得金融机构的融资。文化创意产业相关主管机构可透过相对保证机制,扩大扶植文化创意产业的能量。台湾电影《海角七号》《杀手欧阳盆栽》《赛德克·巴莱》等就是透过台湾相关主管部门的辅导推介,申请“中小企业信保基金”信用保证后,顺利取得银行融资或创投公司投资。

同时,台湾相关主管部门还成立了“文化创意产业投资及融资服务办公室”和“影视投融资专案协力办公室”,给予广大的台湾中小型文化创意企业投融资辅导。

#### 四、公私协力的困境

##### 1. 寻租问题

寻租理论认为,寻租活动产生于行政机构对资源的管制与分配权。由于行政机构掌握了大量关键生产要素,创造了人为的租金,吸引利益集团以贿赂的方式,将财力、人力用于争取行政机构的种种优惠或特许,因而消耗了大量稀缺资源,降低了整体社会利益。

2010年,台湾地区文化事务主管部门发布“加强

投资文化创意产业实施方案”,预算60亿元新台币,由文化事务主管部门委托民间专业管理公司来代为操作文案案件的投资,并采取限制性招标,于2011年6月核定12家专业管理公司得标。在这个过程中,文化事务主管部门掌握如何选择以及选择什么样专业管理公司的决策权力,引发寻租问题。检视这12家专业管理公司的情况可以发现(如表6所示),其中有7家公司成立时间距离完成招标的2011年6月不到一年;另有

表6 12家得标的专业管理公司资料

编号	公司名称	成立时间/变更时间	原有投资产业类型	文创投资主要领域
1	台湾中国信托创业投资股份有限公司	2003年3月	通讯产业、生命科学、医疗保健、替代能源	工艺产业、创意生活产业、文化资产应用及展演设施产业、产品设计产业、视觉传达设计产业、设计品牌时尚产业
2	台湾中影管理顾问股份有限公司	2011年4月	——	核心投资标的:电影产业、广播电视产业 与核心标的相关连结标的:视觉艺术产业、音乐及表演艺术产业、文化资产应用及展演设施产业、广告产业、数字内容产业、流行音乐及文化内容产业
3	台湾文创一号股份有限公司	2010年9月	整合创投管理、科技产业及文化创意	音乐及表演艺术产业、电影产业、广播电视产业、流行音乐及文化内容产业
4	和利财务顾问股份有限公司	2006年3月	——	电影产业、广播电视产业
5	和通国际股份有限公司	2011年3月	投资电子通讯、网络科技、半导体	视觉艺术产业、文化资产应用及展演设施产业、工艺产业、电影产业、出版产业、产品设计产业、视觉传达设计产业、设计品牌时尚产业、数字内容产业、创意生活产业
6	柏合丽创业投资管理顾问股份有限公司	2011年3月	影视文创、广告	电影产业、广播电视产业、数字内容产业
7	吉富文创创业投资股份有限公司	2011年3月	创意生活产业	电影产业、广播电视产业、设计品牌时尚产业、数字内容产业、创意生活产业、流行音乐及文化内容产业
8	华阳中小企业开发股份有限公司	2008年12月	——	视觉艺术产业、音乐及表演艺术产业、工艺产业、产品设计产业、设计品牌时尚产业、数字内容产业、创意生活产业、流行音乐及文化内容产业
9	华登国际管理顾问股份有限公司	2007年12月	数字消费、通讯、半导体	数字内容产业(包括网络服务、行动应用服务、数字游戏,以及其他符合数字内容范畴之新媒体内容或服务)
10	达利管理顾问股份有限公司	2001年8月	——	电影产业、广播电视产业、数字内容产业、流行音乐及文化内容产业
11	实联学学投资顾问股份有限公司	2010年12月	文创设计、时尚、创意产品	工艺产业、产品设计产业、视觉传达设计产业、设计品牌时尚产业、建筑设计产业、数字内容产业、创意生活产业
12	丰利管理顾问股份有限公司	2010年8月	针对台湾、大陆及东南亚地区投资具有潜力高成长新科技、新材料、新能源、文化创意等	音乐及表演艺术产业、文化资产应用及展演设施产业、电影产业、出版产业、产品设计产业、设计品牌时尚产业、建筑设计产业、数字内容产业、创意生活产业、流行音乐及文化内容产业

资料来源:笔者根据台湾文化事务主管部门的投融资专题网站 <https://cci.culture.tw/cht/index.php?code=list&ids=21> 及其他相关资料整理所得。

7家公司原有的投资领域并不在文化创意产业。《投资文创搞鬼?得标12家厂预算竞一样?》<sup>⑧</sup>《梦想十二家是文创秃鹰?一百亿文创基金酿成文创风暴》<sup>⑨</sup>等台湾媒体的报道反映出社会大众对于台湾文化事务主管部门在选择专业投资管理顾问公司过程中可能存在寻租问题的质疑。

### 2. 委托代理中产生的代理成本

代理成本理论认为,委托人(principal)和代理人(agent)之间存在信息不对称(information asymmetry),代理人由于有权应用或处分委托人的资产,较具信息优势,可借由不可观察的行动,达到个人利润的极大化,背离了委托人的原意,造成委托人权益受损,即形成代理成本。

依据“文化部办理加强投资文化创意产业实施方案作业要点”的规范“文化事务主管部门委托专业管理公司拟具投资评估协议报告并供审议核决之参考”“文化事务主管部门委托专业管理公司办理审议核决者,其投资评估审议会由专业管理公司总经理以上人员召集。”<sup>⑩</sup>由此可以看出,在公私协力模式中,专业管理公司扮演台湾文化事务主管部门“代理人”角色,目的在于运用专业优势,协助文化事务主管部门进入市场,执行其投资基金的分配,同时,就其市场参与的敏锐度来协助案源开发等。然而,在这一委托代理过程中产生了代理成本的问题。

这些受委托的专业管理公司在面对投资案件提案以及是否进行投资时,会偏向于其所熟悉的与自身利益密切的文化创意产业次产业,而忽略其他次产业。从表6可以看出,这12家专业管理公司至少有8家所投资的核心领域与电影产业密切相关,这也使得电影产业成为文创产业投资的重点,这与台湾文化事务主管部门广泛扶持15+1个文化创意次产业的初衷不符。

与此同时,由于没有明确的利益规避原则,容易让民众对专业管理公司的投资行为产生信任危机。如台湾文创一号股份有限公司是这12家专业管理公司之一,已陆续投资华星娱乐公司的“华人星光大道”及南方岛公司的电影《花漾》,台湾文化事务主管部门也搭配投资5700万元新台币。其中制作人王伟忠不仅是文创一号股份有限公司的创意总监及董事,更是这些投资标案制作与行销的背后负责人,没有做到利益回避,引发质疑。<sup>⑪</sup>

### 3. 重视经济价值而忽视文化价值

根据古典福利经济学理论,纳入行政部门考虑范畴的项目如果能够产生未被市场抓住的外部效应是其可行性成立的必要条件。许多国家和地区之所以出台

支持文化创意产业发展的投融资政策,并运用公共资金投资,就是因为其兼具经济价值和文化价值,因此,在制定和执行文化创意产业投融资政策时,必须考虑平衡经济价值和文化价值。然而,正如戴维·思罗斯比(David Throsby)所说“在一个受经济范式支配的政策环境里,这个命题却让人难以接受。……一旦涉及文化价值之类模糊的、在某些方法也许不可测量的现象,精明的政策制定者就不可能认真对待任何有关这种现象的请求,因为政策制定者习惯的是处理可量化的结果。正如我们已经指出的,文化部门确实能够在各种看得见的经济利益中找到政策依据。但是,如果这样做的话,就不仅低估了文化,还往往使文化发展的方向与更广泛的社会目标背道而驰。因此,文化价值是政策制定过程中必须考虑的因素。”<sup>⑫</sup>

公私协力强调行政机构与社会力量通过合力的方式,按照“市场化运作、契约化管理、多元化评价模式”,整合多方资源达到提高社会福利的目标。然而,台湾在文化创意产业投融资政策的公私协力中却陷入重视经济价值而忽视文化价值的误区。如台湾的“文化创意产业运用台湾发展基金提拨投资管理辦法”规定“文化事务主管部门通过的文化创意产业投资,其绩效除投资报酬率等财务性指标外,得依投资目的及其产业特性,设定下列之五项评量指标:创造就业人数,自行研发智慧财产权数量,创造文化创意产业产值,市场占有率或拓展成长速度,其他符合文化创意产业特性之重要指标”<sup>⑬</sup>。这一评价机制局限在投资者对被投资对象经济价值判断上,没有将文化创意产业本身所包含的多元跨域专业特质与文化价值融入评价机制中。

台湾文化创意产业包括15+1个次产业,但从文化事务主管部门已公布的“加强投资文化创意产业实施方案”执行成果来看,被投资的文创产业,主要集中于电影产业、音乐及表演艺术产业、广播电视产业和数字内容产业,其中电影产业占比最高达到49.67%,几乎占总核准投资金额的一半。而文化创意产业的其他次产业,如工艺产业、产品设计产业、创意生活产业等(这些次产业中小型企业也较多)所获得的投资很少,没有获得应有的关注。倘若以市场投资思维来解读这个结果,可以理解因为电影产业的投资期较短,风险相对较低,投资报酬率相对较高,商业模式较为成熟,自然能吸引较多的投资者参与。但也凸显出目前的投资并未很好的协助较能体现文化价值的文化创意产业其他次产业的成长。学者冯建三就认为:普遍存在于各种活动中的文化及创意成分,不必然需要、不必然应该或不必然能够“产业化”,像是视觉艺术、音乐与表

演艺术、文化展演设施的产出等,皆无法以产业化的标准来衡量。<sup>20</sup>台湾文创业者钟乔亦表示“不厘清文创产品在文化‘产值’中的文化‘价值’,就好比直白了文创由下至上的优势,却仍限在‘产值’迷思中,无法直视文化‘价值’一般。最终,是得了‘产业’却失了‘文创’的文化创意产业。”<sup>21</sup>

学者 Holden 提出“文化生态体系”理论来省思当代文化政策和治理,认为应当超越当前以文化行政、政府科层体制、市场规则与经济价值为主流的工具性逻辑,转而强调自然与人文生态体系中不同能动物、生态链之间的相互协力、合作、协调、共生等人文理性。该理论强调的不是强者独占、弱者淘汰的自然争夺生态观,而是希望透过行政机构或人为的介入,营造一个以人文为核心的生态体系,建立合理的

文化经济支持体系与价值循环机制。<sup>22</sup>台湾文化事务主管部门之所以经常被诟病,就在于没有将台湾文化创意产业视为一个文化价值与经济价值相互调节、互赖共生的整体生态体系,而仅从政治经济科层体制的管理视角来处理文化创意产业投融资政策的执行和评估问题。

如何让文化多样的内涵与经济价值的价值得以永续发展,是当前文化创意产业政策所面临的重要课题。行政机构除了通过制定健全的投融资政策扩大文化创意产业的投融资活动,活跃、振兴文化创意市场之外,更要思考如何通过公私协力健全文化创意产业发展的支持体系,平衡产业发展与文化多样价值,让文化创意产业的经济价值能真正回头挹注文化价值,构建一个价值循环健全的文化生态体系。

注释:

- ① 台湾文化事务主管部门《台湾文化创意产业年鉴 2018 年》,台湾文化事务主管部门,2018 年,第 29 页
- ② 范荣靖《台湾第一份文创调查报告 文创航向新蓝海》,《远见杂志》,2009 年 8 月号。
- ③ 台湾地区金融监管机构《“金融挺创意产业专案计划”执行成效报告》,https://www.slideshare.net/OpenMic1/ss-39220785.
- ④ “台湾发展基金”,系台湾行政主管部门依据“产业创新条例”第二十九条设置的基金。2006 年 10 月 1 日由台湾行政主管部门开发基金与台湾行政主管部门中美经济社会发展基金合并成立,旨在加速台湾产业创新加值、促进经济转型及台湾发展。
- ⑤⑥ 台湾地区金融监管机构《文化创意产业的发展趋势与创意投资研讨会主题》,www.fsc.gov.tw/fckdowndc/2 文创业研讨会(1).PDF.
- ⑦ Kouwenhoven, V. (1994). *The Rise of the Public Private Partnership: A Model for the Management of Public - Private Cooperation IN Jan Kooiman (ed.)*. Modern in Governance. London: SAGE Publication Ltd. pp. 145 - 157.
- ⑧⑩ [澳]戴维·恩罗斯比《经济学与文化》,王志标、张铮嵘译,中国人民大学出版社 2015 年版,第 149 - 162 页。
- ⑨ 《“加强投资文化创意产业实施方案”执行成果》,台湾文化主管部门投融资专题网站,https://cci.culture.tw/cht/index.php?code=list&ids=21.
- ⑩ “文化创意产业发展法”,台湾事务文化主管部门,https://www.moc.gov.tw/information\_306\_19693.html.
- ⑪ 《文化事务主管部门“加强投资文化创意产业实施方案——文化内容投资计划”业已公告开发受理共同投资申请》,台湾文化事务主管部门网站,https://www.moc.gov.tw/information\_250\_83530.html.
- ⑫ 2012 年之前,台湾电影产业归新闻事务主管部门主管,2012 年至今台湾新闻主管部门合并到文化主管部门,台湾电影产业归文化主管部门主管。
- ⑬ 《创意台湾——文化创意产业发展方案》,台湾文化事务主管部门,2009 年,第 12 页。
- ⑭ 《投资文创搞鬼? 得标 12 家厂预算竟一样》,《中国时报》,2012 年 5 月 1 日。
- ⑮⑰ 《梦想十二家是文创秃鹰? 一百亿文创基金酿成文创风暴》,PChome 新闻,http://news.pchome.com.tw/magazine/print/po/new7/8415/134314560021177001001.html.
- ⑯ “文化事务主管部门办理投资文化创意产业实施方案文化内容投资计划作业要点”,台湾事务文化主管部门,http://law.moc.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=GL000066.
- ⑰ “文化创意产业运用台湾发展基金提拨投资管理暂行办法”,台湾文化事务主管部门,https://www.moc.gov.tw/information\_311\_20430.html.
- ⑱ 冯建三《文化创意,不一定产业化》,《中国时报》,2009 年 2 月 2 日。
- ⑲ 钟乔《文创要在产值中维持价值》,http://blog.udn.com/ling8811/7253628.
- ⑳ Holden, John. 2015. *The Ecology of Culture*. Report Commissioned by the Arts and Humanities Research Council's Cultural Value Project. London: AHRC.

(作者吴琳琳系厦门大学新闻传播学院教授;罗敏系厦门大学经济学院硕士研究生)

【责任编辑:潘可武】