

中國大陸與台灣地區文化創意產業園區 公私協力模式之比較研究

The Comparative Case Study on a Model of Public Private Partnerships in Cultural and Creative Industry Center between Taiwan and Mainland China

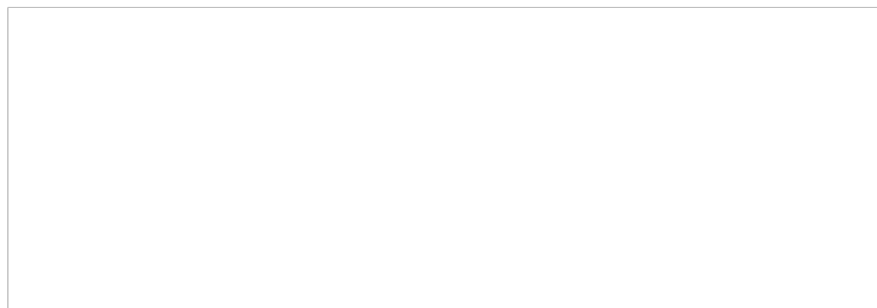
第一順位發表人：蕭穎 Hsiao Ying

第二順位發表人：陳耀竹 Chen Yaw-Chu 博士

邱琪瑄 Chihshuan Chiu 博士

服務單位：銘傳大學傳播管理研究所

職銜：研究生



題目：中國大陸與台灣地區文化創意產業園區公私協力模式之比較研究

The Comparative Case Study on a Model of Public Private Partnerships in Cultural and Creative Industry Center between Taiwan and Mainland China

摘要：

文化創意產業是 21 世紀最具發展前景與增長潛力的朝陽產業，其中文化創意產業園區扮演著重要角色。海峽兩岸政府近年來大力發展文化創意產業，並將文化創意產業園區列為重點發展項目。另外，公私協力關係漸成為政府治理的未來趨勢，委外經營模式被兩岸的文化創意園區廣泛地採用。台北華山創意文化園區與北京 798 藝術區作為兩岸首都之指標性園區，在公私協力關係上也各具典型，各有經營管理之優劣與異同。探討兩岸園區公私協力模式之差異，借鏡他山之石，為本研究動機。

本研究先以文獻分析探討文化園區以及公私協力相關理論，運用階段性公私協力模式，以個案分析法對台北華山園區與北京 798 藝術區的公私協力關係進行分析，通過比較研究，對公私協力模式進行比較，得出以下研究結論：華山園區與 798 藝術區的公私協力合作在策略規劃、協力發展、協力執行和評估等各階段的發展有明顯差異，華山的偏向垂直層級式，798 偏水平同濟式。兩個園區不同的經營現狀亦相互有借鑒作用。

Abstract

The Cultural and Creative Industry Center plays an important role in the cultural and creative industry, which has the most vast potential for future development is the sunrise industry in 21st century. Both Mainland China's and Taiwan's government strive to develop the cultural and creative industry center as a key development projects. Besides, the outsourcing management has been widely adopted by cultural and creative industry center while Public Private Partnerships (PPPs) is becoming the future trend of government governance. The Huashan cultural and creative industry center in Taipei and the 798 art zone in Beijing are worthy of the comparison in this sphere.

Based on the related literature on Cultural and Creative Industry Center and PPPs, this study applied case study method in the two cultural and creative industry center on the PPPs. And compared their model of PPPs. The result is that though the Huashan cultural and creative industry center and the 798 art zone have similarities in management model, there still are lots of significant differences during the processes in strategic planning, PPPs development, PPPs execution and Evaluation. Huashan tends to vertical relationships and 798 tends to horizontal relationships.

壹、研究背景與動機

在知識經濟時代的今天，文化創意產業被視為第四波經濟動力，也是國家「軟實力」之重要指標，各國無不積極培養文化創意產業，其中文化創意產業園區扮演著重要角色。在華人世界，海峽兩岸政府近年來對文化創意產業也給予高度重視，並將文化創意產業園區被列為重點發展項目。台灣自 2002 年將「文化創意產業」列入「挑戰 2008：國家重點發展計畫」中，開始積極投入文創產業的發展，扶持五大創意文化園區發展為重要策略。而中國大陸自改革開放以來產業結構逐漸轉型，在 2006 年的《十一五規劃》中突出了文化產業的發展地位，登上國家發展策略之重要地位，文化創意產業園區也如雨後春筍般迅速在全國展開布局。

台灣與大陸在過去雖因政治上的分歧和對立，缺乏交流與互動。當前兩岸關係出現歷史性機遇，經濟貿易和文化交流越來越頻繁，競爭與交流合作並存。兩岸以中華文化為平台，創新創意為加持，發展各具特色的文化創意產業，其中的文創意產業園區，作為產業聚群和發展的重要依托和載體，具有孵化器之作用，又兼具文化生產與消費的功能，有助於產業發展之經濟規模，一直是兩岸學者專家的研究重點。在這樣的背景下，探討比較兩岸文化創意園區的發展狀況，獲得較為深入的瞭解，以利日後愈加頻繁的對話合作，此為本研究研究動機之一。

另外，現代國家由於行政任務的專業性和技術性要求不斷提高，私人部門逐漸發展成熟，並擁有雄厚的資金、技術和管理經驗，一種將公共部門與私人部門結合起來成為夥伴關係的新模式，在 1990 年代的英國產生，迅速在主要西方國家傳播，成為新公共管理改革的一項重要內容（何壽奎、傅鴻源，2007）。公私協力漸成為政府治理的未來趨勢。全球文化創意產業園區乃至整個產業的發展，除了國家政策的方向、力量、效能等政府的政策引導之外，企業經營管理層面的改善強化更是不可忽視的重要一環。因而在全球各地，文化創意產業園區以公私合作方式推行的例子不勝枚舉。目前公私協力作為兩岸文化創意產業園區經營發展的主要模式，兩岸園區公私部門互動協力關係各自為何？相互之間有何異同點，又有何可借鑒之處？從個案的探討上能否得到一些對兩岸其他園區有可汲取的結論？此為研究動機之二。

本研究旨在探討比較兩岸文化創意產業園區之發展，運用公私協力夥伴關係模式，從兩岸各文化創意產業園區的代表——台北 1914 華山文化創意園區和北京 798 藝術區作為個案，對兩岸文化創意產業園區的公私協力發展模式進行比較與評析，汲取各自重要的發展意涵及策略，對兩岸文化創意產業園區在公私合作運營上的發展提出建議。

貳、文獻探討

一、文化創意園區

文化創意產業群聚現象在過去十幾年間的世界各地不斷上演，文化簇群（Cultural Cluster）成為現代都市重要的文化發展應對政策。各地政府也嘗試圖透過設置文化特區，帶動地區產業活力。而文化創意園區的概念，即根植于文化產業聚群的空間現象（Wynne, 2001）。文化創意園區作為一種文化政策，自 1980 年之後，各國皆以文化創意園區為據點，作為城市創意階層的培育中心，將城市塑造成為革新與創新中心，作為周邊創意產業的培育基地（楊敏芝，2009）。關於文化創意園區的經營模式，周杏春（2006）設定文化創意園區的資產所有權屬於政府之前提下，將其歸納為「政府行政部門」、「行政法人」、「委託民間機構經營」三種模式：

（一）行政部門經營模式：即公辦公營的經營模式，政府自行經營。相較于其他營運單位，政府部門的資金相對充足，但運作上缺乏彈性。

（二）行政法人經營模式：指由中央目的事業主管機關為了執行特定公共任務，依法設立具有人事及財務自主性的公法人。這樣的組織特性擁有民間基金會的活力效率與彈性，兼具公務機關穩定特質。

（三）委託民間機構經營模式：為公辦民營的一種，包含了興建（Build）、營運（Operate）與轉移（Transfer）三個階段，是國內外經營文化創意園區最經常使用的方式，尤其被兩岸的文化創意園區廣泛地採用。常用的模式可分為 BOT（Build-Operate-Transfer）、OT（Operate-Transfer）、ROT（Refurbished-Operate-Transfer）等幾種。按委託民間經營主體不同可分為非營利組織與營利組織。

1、委託民間營利組織模式：

資金運用及組織運作上通常有較大的彈性，相關的行銷能力通常有專門的執行團隊在運作；但由於以生存為目的，可能較以公司本身的利益為重，而忽略文化活動的推廣與園區使命的達成；

2、委託第三部門非營利組織模式：

第三部門非營利組織類型分為「財團法人文教基金會」與「社團法人」兩種，組織目標具有公益性或互助性，得以營利為手段，但不以營利為目的。

以上幾種經營模式是經營公有閒置空間或公共設施時經常使用的。總結如下表：

表 2.1-1

文化創意產業經營模式之關鍵要素及其構面

經營主體	行政部門	行政法人	第三部門 非營利組織	委託民間企業
特性	具公共性；以使命為重			以利潤為導向
	非營利導向	不全然以營利為 導向	非營利導向 屬私人機構	重視成本觀念
資金籌措 來源	園區經營收益 政府補助			自負盈虧 企業基金補助
	捐贈收入	追求自給自足	民眾或財團捐助 基金利息	
行銷能力	受公務體制限 制不易發揮	較不受公務體制 限制，尚易發揮	尚具行銷推廣能力	具備行銷推廣能力
運作限制	私部門功能角色不彰； 專業管理人才缺乏； 運作體系繁雜		財務來源 籌措不易	需不斷進行溝通協 調以達成共識； 若園區設置條件較 缺乏觀光效益，企 業較不易進駐
執行優點	政策易落實執行 確實落實文化產業發展的目標	財務狀況未盡穩 定	兼顧政府機關與民 間團體的特質以及 企業精神	減少公部門經營管 理的人力困境； 善用私部門的企業 經營、活力與企業 創意

資料來源：修改自周杏春（2006）。「華山創意文化園區」經營模式之研究（未出版之碩士論文）（頁 81）。臺灣大學，臺北市

二、公私協力關係

公私協力夥伴關係（Public-Private Partnerships，簡稱 PPPs）是從新公共管理轉化到新治理過程中的一個重要概念。所謂「公」，即「公部門」，指具有行使公權力之不同階級的政府單位或公務人員；「私」即「私部門」，指公民或「第三部門」，包括公民、服務對象、社區組織、法人團體、非營利團體等。而協力指兩個或以上的行為者（個人、團體、組織以及部門），以相互信任為基礎，能夠相互分享資源，包括資訊、知識、技

術與資金等，並且共擔責任，制定一套協議規則一起共事解決問題，達成共同目標後，可以分享正面產出的利益（陳恒鈞、張國偉，2005）。Wettenhall（2003）認為真正的 PPPs 應該是屬於公私混合體制之下的水平協力式關係，而契約委外比較接近垂直層級式的關係；但也有意見指出其實 PPPs 基本上還是延續過去民營化與契約委外的邏輯（Linder，2000）。雖然學界對此沒有定論，但其重點皆需要在公私部門之間營造出合作與信任的關係。

根據王千文（2009）的研究中，對 Waddock（1989）提出的「演進模型」、Plumme（2002）的「策略規劃」概念，以及陳佩君（1998）所建構的四階段公私協力運作模式等進行整理，建構公私協力運作模式。這一公私協力關係運作模式的基礎在於政策順序模式以及系統理論。具體如下：

（一）外在環境系絡

組織是處在一種複雜和廣闊的社會環境之中，環境中存有注入政治、社會、經濟等許多對該組織具有影響力的可能合夥者存在，因為這些系絡的外在因素，促成公私協力。

（二）第一階段——策略規劃

在此階段中，藉由議題的形成過程，公私部門如何在協力的過程當中整合彼此的目標，使其相互融合。並在該階段應針對所欲處理之議題，探尋其相關的政策利害關係人。

（三）第二階段——公私部門協力發展

在此階段中，主要目標是確定公私協力的目標，並適時宣導公私部門協力觀念，確定協力夥伴、針對公私協力關係進行財務分析，此外整個公私協力過程中，法律和管制架構之解析也是必要的，統合各方的資源，使彼此的協力達到最佳的整合和運用。

（四）第三階段——公私部門協力執行

亦即將前一階段所發展的協力架構付諸執行。在執行過程中，公私部門透過彼此的意見溝通或協商，達到民眾利益和福祉的實現。

（五）第四階段——公私部門協力評估

透過評估行動，掌握公私協力是否已達到當初所預期的目標？所整合的資源是否做最佳的運用，以便據以修正、持續或終止公私協力的進行。

（六）反饋層面

希望就公私協力運作模式各階段的活動，在經過分析之後，都可以將所獲取的資訊，反饋至前面任一階段，以便進行必要的修正或採取相對應的行動。

王千文學者所建構此一模式，參考眾多學者的概念，運作模式具有政策順序的架構，

且具有系統論觀點，本研究認為此模式能做到為此前研究積累之效，故將此模式作為研究分析框架。

參、研究對象、目的與方法

一、研究對象

本研究主題既為兩岸文化創意產業園區公私協力合作模式之比較，但由於兩岸尤其是大陸的文化創意產業園區數量龐大，因此各從兩岸選擇一代表性之文化創意產業園區作為個案研究，台灣和大陸分別為台北 1914 華山文化創意園區和北京 798 藝術區。

（一）台北華山 1914 文化創意園區

華山文創園區是台灣五大創意園區中成立最早、討論最多的園區，是第一個以特定專用區劃定之文化園區，也是第一個開發完成之園區。文建會採用委外方式交予台灣文創發展聯盟公司經營，為典型 ROT 案，發展思路清晰。其作為台灣文化創意產業園區發展的領航者角色，具有一定的歷史意義。

（二）北京 798 藝術區

與華山園區不同，北京 798 藝術區是由下至上，由民間力量自發積聚後，政府再介入規劃的發展形式的典型案例。798 藝術區作為中國當代藝術的原創基地，集公共文化藝術展示交流、藝術教育等功能於一體，是大陸文化創意園區的先鋒力量，已經成為國內外具有影響力的文化創意產業聚集區。

台北華山文化創意園區與北京 798 藝術區同是位居首都城市政治經濟中心，都具備領航先鋒的示範作用，在公私協力關係上，發展模式一為「由上往下」的政府主導委外經營，一為「由下往上」的自發累積政府介入，各具典型，有許多值得比較探討深入瞭解之處。因此本研究選定此兩家園區作為個案。

二、研究目的

（一）比較分析台北 1914 華山文化創意園區和北京 798 藝術區的發展歷程。

（二）比較分析華山園區與 798 藝術區的經營團隊與政府之間的之公私協力合作模式，探討其策略規劃、協力發展、協力執行，以及評估各個階段之異同。

三、研究方法

採用文獻分析法與個案研究法，以及比較研究法。

（一）次級資料分析：蒐集相關理論文獻，檢視兩岸園區公私協力資料，分析公私協力各階段之成果。本研究之次級資料來源，包含以及國內外相關期刊、學術專刊、網路

報章雜誌的相關報導等。

(二)個案研究：以華山與 798 作為個案深入進入探索，從所檢視的個案中獲取廣泛的資料及更多的細節。

(三)比較研究：對兩個園區公私協力的背景環境、組織架構、營運模式等資料進行彙整，對公私協力經營情況進行描述、解釋、並列、比較，最後得出研究結論。

肆、個案分析

一、發展歷程

(一) 台北華山 1914——從釀酒廠到文創園區

華山的歷史沿革可分為五階段：¹

1、酒廠時期 (1922-1987)：華山園區所見的建築物及設施建於 1922 年，初期以生產清酒為主，是當時台灣最大的製酒工廠之一，經更名習稱「台北酒廠」，並沿用至今。

2、閒置空間時期 (1987-1997)：酒廠配合台北市都市計畫遷出，開始了一段長達十年的閒置時期。

3、爭取時期 (1997-1999)：金枝演社進入廢棄的華山演出，被指侵佔國產。藝文界人士群起上街抗議，希望政府將酒廠再利用建成文藝集中地，後公賣局將舊酒廠委託省文化處代管。

4、藝文特區時期 (1999-2002)：正式更名為「華山藝文特區」，成為提供給藝文界、非營利團體及個人使用的創作場域。轉由行政院文化建設委員會管理，層短期委外。

5、創意文化園區時期 (2002 至今)：被列為台灣五大創意文化園區之一，經過一年整修後，2007 年由台灣文創發展股份有限公司標得 ROT 案，取得 15 年整建及營運權。

(二) 北京 798——從軍工廠到藝術區

1、工業廠區時期 (1952-20 世紀 90 年代)：20 世紀 50 年代的工業建設熱潮中營建的國營(軍工)聯合器材廠由前蘇聯政府援建，民主德國設計、施工。80 年代末隨著大陸改革開放，據國營企業改制的經濟政策，按照現代企業制度整合重組為國有控股的北京七星集團²。後為配合規劃改造，七星集團將部份產業遷出，將閒置廠房進行出租。

2、藝術家進駐時期 (1995-2003)：中央美術學院遷址期間，雕塑系教授隋建國成

¹華山文創園區網站 <http://www.huashan1914.com/about/history.php?cate=about>

²大陸國營企業改制指將國有企業改制為企業法人，有獨立的董事、監事，自主經營、自負盈虧；建立現代企業制度即適應市場經濟之要求，以企業法人制度為基礎，以有限責任制度為保證，以公司為主要形態，以產權清晰、責權明確、政企分開、管理科學為前提的新興企業制度。改制後的七星集團由國有獨資改為國有控股的股份有限公司，實際上已經過民營化過程。

為第一個租用閒置空間的藝術家。隨後開始吸引大批藝術家聚集此地，租廠房建造自己的藝術工作室。2002年前後為進駐高峰，推動了藝術區在短時期內迅速形成。

3、爭議發展時期（2003-2006）：圍繞拆與不拆的爭論，藝術家與七星集團的矛盾激化，798 逐漸從朝陽區、北京市升級到一個全國關注的文化現象。政協委員遞交保留 798 之提案。最終在 2005 年底，798 被政府納入規劃保留，定位為首批文化創意產業集聚區之一。

4、政府介入引導時期（2006 至今）：朝陽區政府與七星集團共同成立了 798 藝術區建設管機構，承擔 798 藝術區的統籌協調、監督管理、產業促進和接待服務工作。798 藝術區由最初的自發形成、無序發展逐漸轉變為政府引導、企業主導、藝術家共同參與的發展新階段。

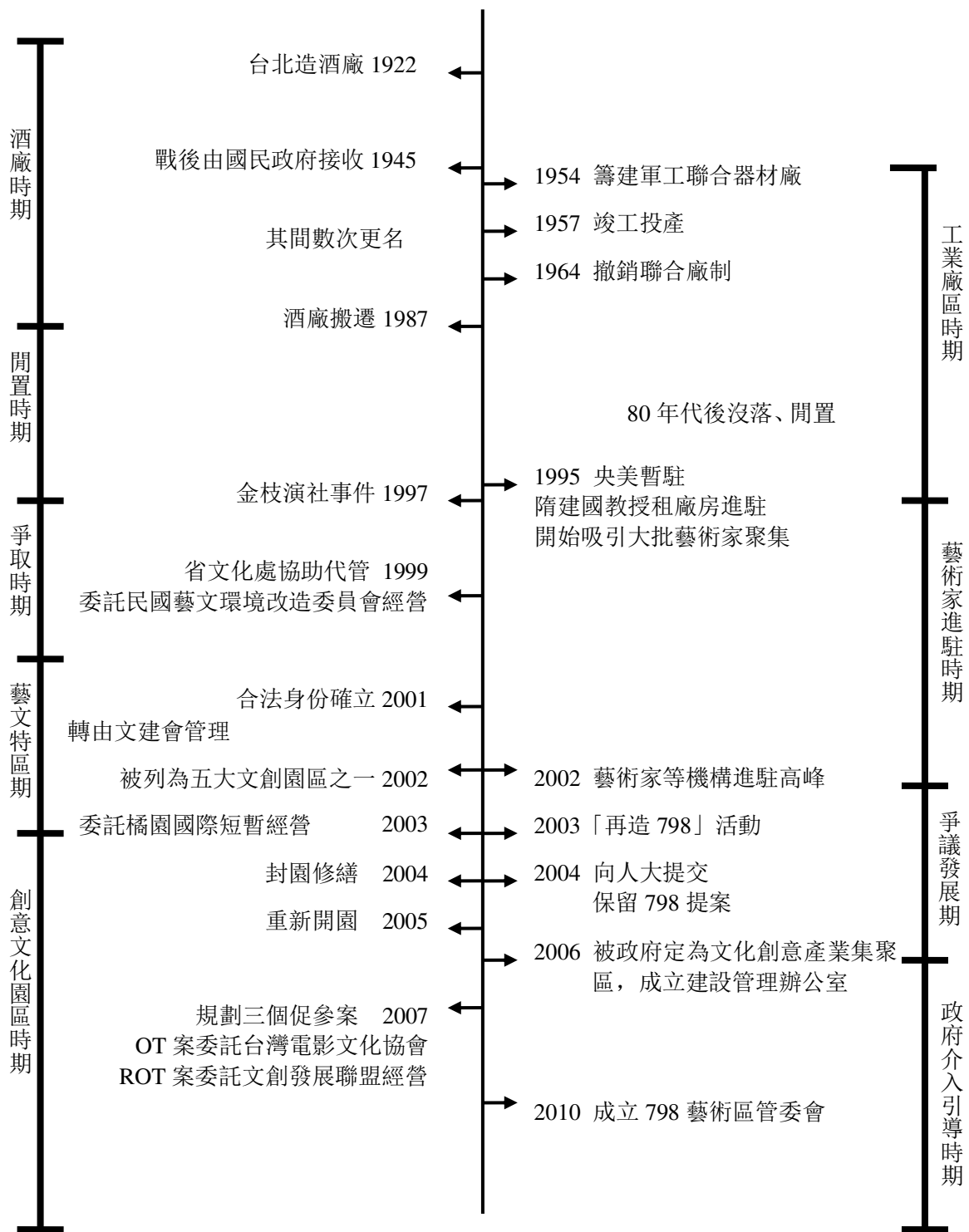


圖 4.1-1 華山園區與 798 藝術區發展脈絡之比較
資料來源：本研究整理

二、公私協力模式各階段之比較

(一) 外在環境系絡

1、國家政策的推動文創產業和園區的發展。兩岸在文化創意產業的國家政策上，

皆跟隨歐美步伐推動發展創意文化園區。

台灣政府在 2002 年核定「挑戰 2008：國家重點發展計畫」，其中即包含「文化創意產業發展計畫」。自 2002 年到 2007 年強力推動這一份計畫。計畫中首次提出創意文化園區構想，以整備文化創意產業發展環境，透過產業遺址活化再利用，激發文化創意產業之活力。正逢煙酒公賣局擁有閒置廠房及土地，遂規劃五大創意園區，預算列 15.5 億元進行對場館的修整。雖然學界有相關的概念可借鑒，由於台灣當時尚無成功的創意文化園區發展經驗可供參考，第一期計畫中對園區概念的界定不夠明確，無詳細的推動方案與規劃。

中國大陸於 2006 年文化部提出的《十一五文化發展規劃綱要》，明確指出文化產業的發展地位，在優化文化產業佈局與結構中提到「加速文化產業園區和基地建設」。2009 年又頒佈了關於文化產業的第一部專項規劃《文化產業振興規劃》，再次將「加快文化產業園區和基地建設」列入八大重點任務之一。一系列政策促使中國各大省份皆積極發展文創園區，各地方促進文化產業以及文化園區發展的政策也如雨後春筍般湧現。

2、社會背景因素

由華山園區的爭取時期來看，1997 年台北的社會背景為藝術文化發展蓬勃，但展演空間不足，從國外學成歸國的藝術家發現華山特殊的空間氛圍，希望作為展演之用。當時華山用地被立法院作為新址預定地，計劃將舊酒廠拆除重建，引發藝文界人士群起上街抗議，希望政府將閒置十年的台北酒廠再利用建成文藝集中地，引起社會廣泛關注。

而中國大陸隨著經濟的改革開放，帶來政治、經濟、文化的解放，藝術家能量的累積、藝術市場的爆炸性發展趨勢，加上 798 廠房的閒置、房租低廉及寬敞的空間吸引，大量藝術家自發的聚集（林玟伶，2009），後來也經歷了拆與留的紛爭，藝術家與建築所有權方七星集團的矛盾被首次激化，後通過政學界之協助提案獲得保留。

（二）第一階段——策略規劃

在這個階段，園區公私協力的議題逐漸形成，關乎園區長遠建設，公私部門之間逐漸整合彼此的目標，並探尋其相關的政策利害關係人。

1、華山：文化部規劃華山園區三個委外案

行政院的文化創意產業第二期計畫擬引進民間參與力量及資源，希望能創造具競爭力的美感創新產業，建立文化創意的高附加值產業園區，即確定了園區委外經營路線。計畫中，對創意文化園區的規劃概念進行釐清，華山 1914 文創園區定位為：「文化創意產業、跨界藝術展現與生活美學風格塑造」。並且制定了園區整體開發維護、聚集效應

推展之主要工作。其中包括 OT、ROT、BOT 三個委外促參案件。其中 ROT 案為園區中面積最大亦最受矚目之案件，為本研究所關注之對象。ROT 案將華山內除電影藝術館外的所有範圍，由文建會以委託民間單位以整建或擴建並營運的方式辦理，經營期為 15 年，約滿后若績效佳可再延長 10 年，最多 25 年後歸還文建會，2007 公開招標甄選經營團隊。

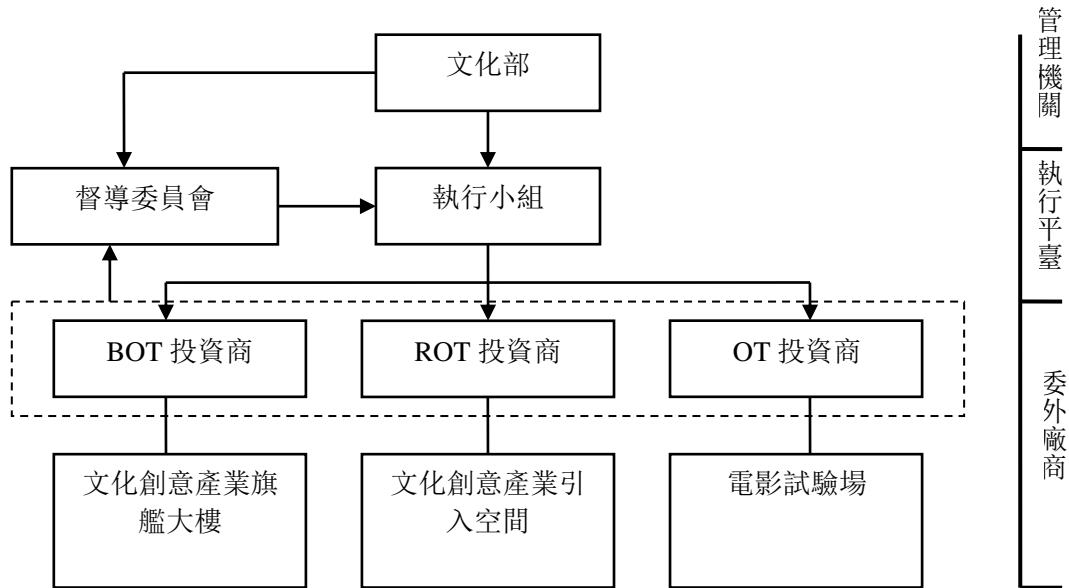


圖 4.2-1 華山園區文化部委外案架構圖

資料來源：修改自林玟伶（2009）。《海峽兩岸城市創意文化園區之個案比較研究》（未出版博士論文）（頁 76）。臺北教育大學，臺北市。

2、798：政府開始介入 798 的規劃管理

2003 年駐紮 798 的藝術家發起「再造 798」活動，認為藝術家對 798 的發展規劃擁有發言權，打亂了七星集團原有的拆除改建商貿中心的發展計畫，雙方矛盾激化。由於 798 漸漸聲名鵲起獲得廣泛關注，雖然產權方在於私部門，但政府及時介入管理，開啟了公私協力之路。2006 年北京市政府發佈了《促進文化創意產業發展的若干政策》，對北京市文創產業的發展訂定方向與規劃。該政策規劃建設一批市級文創產業集聚區作為文創產業發展的重要載體。其中即規劃建設 798 藝術區為首批文化創意產業集聚區之一。2007 年又頒佈了《十一五文創產業發展規劃》，提出將佈局合理的文化創意產業集聚區視為重點工作，並對於認定的創意產業集聚區關於環境整治、基礎設施和公共服務平台建設等公共設施工程給予專項資金的支持，資金規模達 5 億元人民幣，分三年投入。

（三）第二階段——公私部門協力發展

在此階段中，園區公私協力的目標以及協力夥伴關係得到確定，建構出公私協力體系。各方的資源相互統合，以使彼此的協力達到最佳的整合和運用。

1、華山：由台灣文創發展股份有限公司標得 ROT 案

2007 年華山 ROT 案由台灣文創發展股份有限公司依約取得園區經營管理權利。有關園區規劃、運營與監督部份皆依 ROT 合約所規定的事項來進行，在不違背合約內容規定的原則上，經營者有權自行規劃園區內的活動與事項，包括活動策劃、招商進駐管理等營運權利。文化部每年向經營者收取定額土地租金、定額權利金及變動營運權利金，同時每年也劃撥一定的預算提供重大活動之委辦，並在其中所扮演履約管理者與績效評估者的角色。履約管理即所承諾的管理舉措是否有照計畫進行；績效評估就是所做的是否跟原本目標相符合，是否有達到目的。總體而言，經營者對於園區的權利及運作彈性其實仍具有比較大的發揮空間，只要能提出讓大家可以接受的方案，與監督單位保持良好的溝通與互動關係，便能夠對自己提出的政策與運作方案放手一搏。

2、798：政府引導，國企主導，藝術家共同參與

(1) 政府引導的管理體制：即由北京市朝陽區委區政府、七星集團等組成 798 藝術區協調領導小組，2006 年下設 798 藝術區建設管理辦公室，2010 年改立為管理委員會，挂靠朝陽區委宣傳部，系自收自支的事業單位。領導小組的各項工作部署由管委會負責具體執行，作為政府派出機構，實行統一領導，調度 798 藝術區的管理和發展工作，負責 798 藝術區綜合協調、監督管理、產業促進。

(2) 國企主導的運行機制³：具體表現在：政府提供藝術區的市政配套設施，七星集團作為產權方與項目實施主體統籌規劃，建設藝術區的公共服務平台，提供藝術區的全方位物業管理服務：組建北京 798 文化創意產業投資股份有限公司，負責營運藝術區規劃建設項目，以及依託 798 品牌的對外合作；成立七星物業管理中心，負責藝術區的日常服務和後勤保障。

(3) 藝術機構主體參與：成立由園區內外著名藝術家、學者和機構代表等組成的「專家指導委員會」，主要職責是對藝術區的管理和活動提供指導和監督，並為 798 藝術區的規劃建設、產業發展等提供資訊和建議。管委會為了與園區內藝術家、單位進行交流互動，成立了「發展促進會」，廣泛吸收有志於推動 798 藝術區建設與發展的藝術家、企業家及各種文化機構參加，主要任務為為藝術區發展建言獻策、探討和解決藝術區發展存在的問題，促進藝術區規範發展的重要平台。

³ 如前文所述，國企改制後，七星集團由國有獨資改為國有控股，以民營化方式經營，故在本研究中歸為私部門範疇

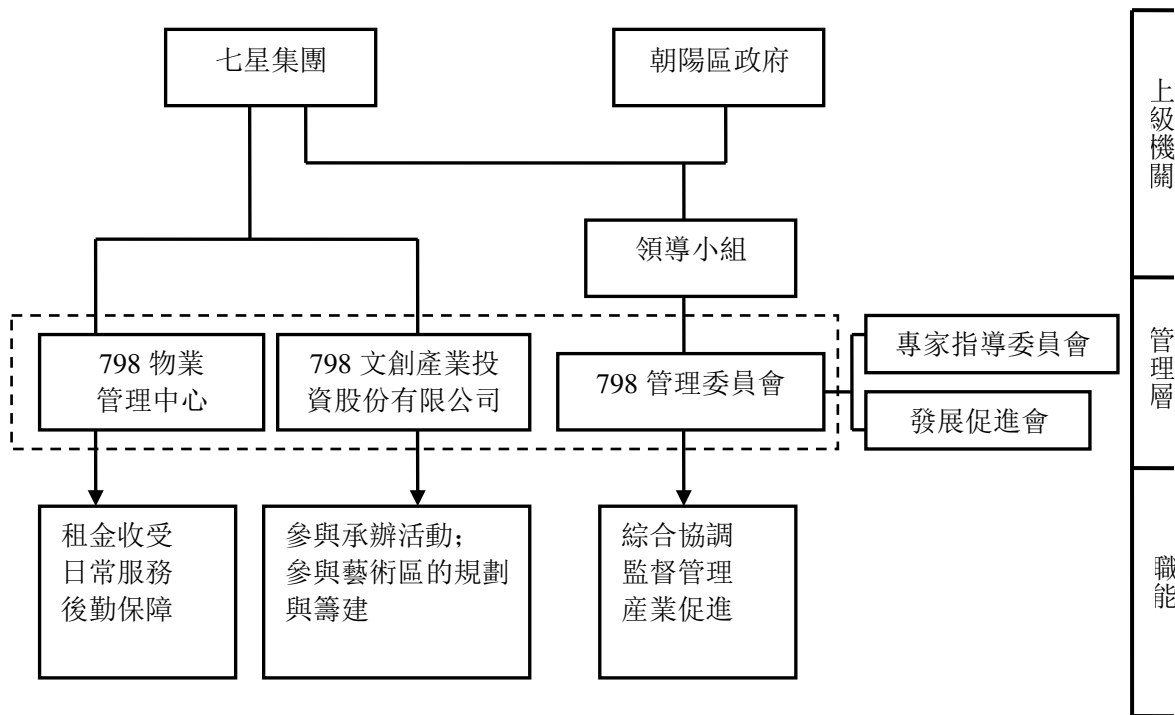


圖 4.2-2 798 藝術區公私協力體制架構圖
資料來源：本研究整理

雖然 798 藝術區的各方參與者的作用不同，利益不完全一致，但是利益各方確有一些共同的利益和期望（林天強，2011）：將 798 藝術區打造成代表城市和國家形象之品牌；努力創造經濟效益，同時平衡社會效益；儘量保持園區現有特色。

要實現這一共同利益，必須要政府組織有關利益關係人，總體規劃協調發展。798 藝術區的管理體制的特徵為：地方政府與國有企業協同管理，在這種管理體制下，地方政府、園區機構和經營主體結合成利益共同體，分擔責任與風險。

表 4.2-1
華山園區與 798 藝術區經營模式之比較

	華山 1914 文創園區	798 藝術區	
		798 管理委員會	七星集團
經營形態	全區委外經營（15 年）	地方政府與國有企業協同管理	
所有權	文化部（公部門）	七星集團（私部門）	
組織性質	民間社團法人組織	政府直屬事業單位	國有控股 企業法人組織
營運財源	營運主體自籌財源，成立基金會；以空間租借為主	政府資金支持	租金等物業收益

監督管理	設立督導委員會，依合約規定行使監督考核權	798 管委會「1+1+3+265」監管機制	
組織運作彈性	自行調整組織編列	朝陽區政府編制	自行調整組織編列
人事策略	組織自行編列人事	基本由朝陽區政府編制，七星集團派遣一名駐點	自行編列人事
經費運用	自行運用經費或籌措經費	政府提供重大活動、文化交流及服務保障之部份經費，其餘部份自負盈虧	
業務執行	依合約履行業務，并受文化部監督	綜合協調、監督管理、產業促進	主要負責藝術區規劃與建設以及物業管理、日常維護

资料来源：本研究整理

（四）第三階段——公私部門協力執行

1、華山：依 ROT 合約執行

台灣文創公司自 2008 年依照 ROT 案合約開始營運並接受文建會之監督。投資金額為新台幣 3 億元，第一年廠商就投入約 1601 萬元。當年設立了財團法人台灣文創發展基金會，建立「結富扶才、以藝領企」之平台，媒合文創人與企業家，旨在發掘培育文創人才，協助華山園區之空間活化⁴。文創公司全力發展文創產業中的會展演產業，目前華山的經營策略，以提供空間租借的「會展演」為核心，戶外藝文空間及室內展演空間採用租借方式，舉行展演或是藝術展覽，包括攝影、建築展、畫作等等。同時華山引進不同業種的文創商店，園區進駐商家計有 14 家，提供駐留人潮消費。委外之初，由於投入資金數額巨大，原預計有九年虧損，卻在五年後開始轉虧為盈，華山整體創造的產值一年約有 15 億元之多（田習如，2013）。

另一方面，文化部每年在收取租金與權利金之外，亦在華山投入不少經費。依土地稅發規定，作為主體為所有權人需繳納土地稅之外，每年預算主要活動舉辦及履約管理、績效評估之委辦費如下表所示：

⁴ 文創發展基金會章程 http://www.huashan1914.com/about/culture_statutes.php?cate=about

表 4.2-2

華山園區近年政府預算一覽表

年度	收入		支出		
	租金	權利金	稅金 規費	華山藝術生活節 委辦費	履約管理及 績效評估委辦費
2009	1600 萬	100 萬		2008 華山季節風 682 萬	
2010	1600 萬	100 萬	200 萬		
2011	1600 萬	236.2 萬	300 萬	3800 萬	200 萬
2012	1950 萬	1205 萬	1900 萬	4000 萬	250 萬
2013	1950 萬	1105 萬	2250 萬	3800 萬	450 萬

資料來源：凌美雪（2012-12-5），「華山文創園區政府低價出租高價繳稅」。《自由時報》。

2、798：公私部門各司其職

作為公部門下屬單位，798 管委會之職責包括負責 798 藝術區協調領導小組的日常工作，落實上級相關政策；制定園區發展規劃；藝術區的保護和旅游資源開發；推進藝術區基礎設施和公共服務設施建設；協調開展文化安全監管、治安管理等監察工作；以及對外宣傳推介、品牌營銷、招商引資等日常服務工作。⁵在第一年，798 就享受到了北京市為其制定了專項管理政策的支持。2006 年至 2011 年，政府累計投入資金 1.5 億元人民幣，用於完善配套基礎設施。依「保護一批、扶持一批、孵化一批、調整一批」的基本思路，分階段調整園區結構，出台了 20 多個創新性管理辦法。另外，出台促進企業和機構發展的優惠政策。通過減免或降低租金、簽訂長期合同等多種方式吸引、留住符合園區發展定位的優秀藝術家和藝術機構，累計減免優秀藝術家和機構的租金 570 萬元。同時也為發展 798 品牌加強與世界知名藝術機構的交流與合作，創辦權威刊物，組織大型活動等。

作為私部門，七星集團下屬 798 文創公司與物業管理中心管理職能如下：

(1) 北京 798 文化創意產業投資股份有限公司：組織文藝交流活動、承辦展覽展示及藝術品拍賣、開發創作並銷售藝術品、旅游紀念品等，同時參與制定藝術區發展規劃、籌建等；

(2) 物業管理中心：根據管委會的政策要求設定藝術區准入制度，合理控制藝術與商業機構的比例，與租戶簽訂合同；按照政策要求推出房租減免之施行辦法，但減免幅度因人而異；負責藝術區的日常服務和後勤保障。

⁵ 798 管委會 2012 預算編制 <http://www.bjchy.gov.cn/affair/caizhengsz/czyjs/8a24fe833869acf801389916bab002f7.html>

研究過程發現，798 管委會則曾多次委託其他專業文創園區策劃機構對 798 進行策劃設計，七星集團下的 798 文創公司並非負責所有園區策劃，甚至開發自己的產品與其他租戶競爭。798 藝術區的日常協調統籌等工作皆由管委會負責，七星集團則主要在一些藝術交流活動、展覽承辦等進行協作配合，以及負責園區建築設施的管理和維護。而空間的改造與經營的經費大都來自於藝術家或相關民間產業、國外自給自足是自發力量。雖分工各異，但可看出 798 管委會才是實際負責園區事務的管理之主體。即目前主要負責管理 798 事務的角色似乎是偏向公部門一方。私部門僅通過持續提升房租來獲取直接經濟效益，並未利用藝術區各方面的實力進行進一步的創造性經營。這一點似乎與所稱「政府引導企業主導」有所不符。

（五）第四階段——公私部門協力評估

實際上評估階段並非獨立於執行階段，應當是相互穿插之過程。

1、華山：華山文化創意園區營運管理督導委員會。

文化部設置由學者專家及文化部代表所組成的「華山文化創意園區營運管理督導委員會」，每三個月召開會議，職責包括：⁶

- （1）有關委託經營管理計畫書審查及執行之監督考核事項
- （2）有關調整使用空間、重大修繕、整修設備、因故暫停營業或營運之審議事項
- （3）有關定期或不定期查核、經營績效評估及受託人之評鑒等審議事項
- （4）委託經營管理期間，年度營運計畫、年終成功報告之審議事項

其他有關委託經營契約書規範各類業務之審議、監督及爭議協調等事項。

一般促參案件中最重要之評估構面是財務機制及營運績效評估，華山 ROT 案評估的原則，第一為財務之可行性要達到績效與一定標準，第二是其營運內容是否符合文創園區的定位發展與產業類別，第三是建物修復是否依文資法規定（吳淑慧，2012）。

2、798：專業評審委員會與「1+1+3+265」

由於 798 藝術區經營並非委外，因此公部門評估監督之重點在於藝術區進駐者與園內的作品、活動。798 管委會專門成立了「專業評審委員會」，對申請入駐的機構進行實質評審，只有既符合產業發展要求、本身又在業內具有一定影響力和知名度的機構，才能成為藝術區的一員。並且對 798 實施了准入制度，跟藝術無關的企業不得入駐，直接騰退了裏面叢生的雜牌業態。另外，798 管委會對藝術區的監管模式相當完備徹底，為解決管委會工作人員少、監管任務重的矛盾，組合各方力量資源，建立了「1+1+3+265」

⁶ 文化部華山文創園區營運管理督導委員會設置要點 <http://www.moc.gov.tw/law.do?method=find&id=68>

工作機制和管理體系，對園區內朝陽區將 798 藝術區內的 400 多家藝術機構分成 6 片，每片設有文化安全責任人，確保偽當代藝術作品「發現一個、查處一個、清除一個」。

（六）反饋層面

在這一階段，就協力各階段的資訊問題進行反饋並修正。先前文建會曾以一年一簽的短期委外形式與私部門合作，由於文創園區需要時間沉澱，績效不佳，在不斷回饋中調整策略，奠定現今穩定經營的基礎；798 管委會、藝術家與七星物業之間也進行多次關於租金等管理問題的協商調整。

伍、結論與分析

一、比較結果

1、藝文人士皆發揮關鍵作用。兩個園區的形成過程乃至後來協力關係的形成，藝術家皆起到了非常關鍵之作用，但園區形成後期的商業化趨勢與租金高漲問題，與藝術家的期許與利益並不相符，尤其 798 的問題更甚。

2、對園區定位之差異。台灣文建會在文創二期對華山園區給出了明確的書面定位。但「似乎希望樣樣俱到，實際卻成為大雜燴」，一方面要成為貿易中心，一方面要培育人才，另一方面成為休閒休憩之地，似乎喪失核心主軸（林玟伶，2009）。文化部官員在記者採訪中坦言，五大園區其實無法做出差異化，幾乎都鎖定大眾流行生活文化的觀光消費模式（田習如，2013）。大陸的相關政策中無對 798 的明確定義，雖提到將其打造成為國際當代藝術展示交易中心和世界級形象展示窗口及旅遊目的地，似乎著重在外在形象與收益的考量。798 藝術區管理上定位不準之問題同樣導致管理混亂的狀況，政府對藝術區的態度較為模糊，既希望其發展並將其打造成為世界一流的展示窗口，但政策上卻沒有跟進，仍處於摸索階段，使園區基本按照市場機制發展。

3、在規劃階段政府主導力量的差異。台灣關於文創園區之政策，從開發規劃、營建修繕、委外管理等，相當完備，其開發模式以政府作主導。相比之下，雖大陸各省市的文創園區亦由政府政策主導而產生，但 798 藝術區的興起並非政府體制的系統支撐，政府主要起引導作用。空間的改造與經營的經費大都來自于藝術家或相關民間產業、國外自給自足的自發力量。另外，建設管理辦公室進駐後 798 也未受到太多政府的干涉，基本仍按市場機制運行。因此在規劃階段相關政策力度的比較上，台灣政府的主導性與力度要明顯高於大陸。

4、在發展執行階段公部門之職能差異。台灣文化部主要為劃撥預算、提供監督評

估，對園區管理的涉入程度較低。而北京市朝陽區政府直屬的 798 管理委員會之職能包含了藝術區日常各項大小活動之協調統籌，反而佔據管理的主導地位，涉入度極高。

5、經營管理上私部門角色的差異。華山經營團隊台灣文創發展公司與 798 藝術區產權方七星集團作為盈利性組織，在重大活動上獲得政府經費補助外，自負盈虧，主要創收手段皆為空間租賃。不同的是，台灣文創發展公司作為委外經營團隊，每年要向政府繳納租金與權利金，並且必須通過對園區的良性管理進行創收；而七星集團作為產權方，無繳納租金的義務，由於本身並非文創相關企業，也未利用 798 藝術區之品牌進行資本化運作經營，只是靠不斷提升房租營利，因此也引來爭議不斷。

4、監督重點之差異。台灣文化部所設立的督導委員會，主要對私部門的營運計畫、績效、空間修繕等進行審議、監督；而 798 管委會的工作重點在藝術區的准入與藝術作品展覽的監察，一方面是為了控制藝術區商業機構比例，一方面對藝術作品嚴格控管。相較其他方面政策的缺失，在監察方面的完備徹底也體現出大陸政府對藝術管理小心謹慎之態度，對涉及政治、敏感問題作品，要求做到第一時間發現制止並處置。

二、總結與建議

雖然華山與 798 都是公私部門合作之典型案例，但其協力體制與經營管理模式有著極大差異。華山園區是委外經營模式，全區委託給民間社團法人組織按照所簽訂合約進行經營管理，公部門主要扮演監督與績效評估之角色；798 藝術區則是政府部門與國有企業協同管理，在園區內各自成立機構，負責不同職責。798 藝術區的協力關係更傾向於水平同儕式的關係，而契約委外比較接近垂直層級式的關係。根據 Wettenhall (2003) 關於公私協力關係之概念的理解，真正意義上的公私協力關係應當偏向於公私混合體制之下的水平協力式關係。按這一觀點，798 藝術區要比華山更貼近公私協力管理的意涵。但華山園區的建築所有權在公部門一方，委外模式可供藝文主管機關選擇最合適的招標方式，徵選最專業的團隊，並且給予經營團隊極高的自由度和發揮空間；而 798 藝術區由於私部門擁有建築空間之所有權，且本身並非專業經營管理藝文空間的組織，因而政府需要投入更多的管理協助的同時，也需要平衡各方參與者的利益與矛盾。所以兩個園區形成兩種不同的公私協力關係，有其先天的發展脈絡與政策背景之原因，符合其園區自身之條件。

雖然推動文化創意園區議題複雜，要兼顧都市規劃、政治經濟脈絡以及不同利益關係人的利益，但兩岸仍有相互值得借鑒之處。在公部門職能方面都需要政策更深入的介入控管，把握園區定位，完善規範，抑制過於商業化的趨勢；華山園區相關政策如何更

加彈性與鬆綁，在沒有明確政策規劃主軸和發展方案無法做出差異性區隔的情況下，保持園區原發面貌，使其自然形成在地性的區隔，或許是最好的方法，另外也應將委外案細節和監督力量之構成的透明化。對 798 藝術區而言，民主社會的監督力量和更加完善的立法規範，則是可借鏡之處；另外應當如何調和藝術家、七星集團與政府之間的利益矛盾糾葛，建立一個協商機制，或將企業的產權與管理權分離，由專業的文創藝術團隊來管理園區，應當多予考慮。

參考文獻：

- 孔建華（2009）。〈北京 798 藝術區發展研究〉，《新視野》，（1）：27-30。
- 王千文（2009）。〈應用德菲法建構理想的公私協力運作模式〉，《政策研究學報》，（9）：83-146。
- 〈文化部華山文創園區營運管理督導委員會設置要點〉（2012 年 4 月 24 日）。取自文化部網頁 <http://www.moc.gov.tw/law.do?method=find&id=68>
- 〈文創發展基金會捐助章程〉（無日期）。取自 http://www.huashan1914.com/about/culture_statutes.php?cate=about
- 中國大陸文化部（2006）。《國家「十一五」時期文化發展規劃綱要》。
- 中國大陸文化部（2012）。《國家「十二五」時期文化改革發展規劃綱要》。
- 中國大陸國務院（2009）。《文化產業振興規劃》。
- 〈北京 798 藝術區管委會 2012 年部門預算編制說明〉（2012 年 7 月 18 日）。取自北京市朝陽區網頁 <http://www.bjchy.gov.cn/affair/caizhengsz/czyjs/8a24fe833869acf801389916bab002f7.html>
- 北京市政府（2006）。《北京市促進文化創意產業發展的若干政策》。
- 北京市政府（2007）。《北京市「十一五」期間文化創意產業發展規劃》。
- 北京市政府（2011）。《北京市「十二五」時期文化創意產業發展規劃》。
- 田習如（2013 年 3 月）〈王榮文的華山經營術與文創未來式〉《財訊雙週刊》419: 50-52。
- 李世忠（2010）。〈北京"798"藝術創意產業園區可持續發展之關鍵〉，《商業文化》，（1）：21-21。
- 李柏諭（2005）。〈公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗〉，《公共行政學報》，（16）：59-106。
- 行政院文化建設委員會（2002）。《「創意文化園區」計畫先期作業案研究成果報告》。台

北：青寰管理顧問公司。

行政院文化建設委員會（2003）。文化創意產業發展第一期計畫。

行政院文化建設委員會（2007）。文化創意產業發展第二期計畫。

何壽奎、傅鴻源（2007）。〈公共項目公私夥伴關係合作機制研究〉，《統計與決策》，(22)：60-62。

林天強（2011）。〈當代藝術與 798 方式〉，《中國美術》，6: 18-21。

林炎旦（主編）（2010）。《文化創意產業國際經典論述》。台北：師大。

林政伶（2008）。《海峽兩岸城市創意文化園區之個案比較研究》。國立臺北教育大學藝文產業設計與管理研究所博士論文。

林厚君（2011）。《文化創意產業園區治理模式之比較研究》。暨南大學公共行政與政策學系碩士論文。

林佩姍（2008）。《公私協力下的夥伴關係--以華山文化創意園區為例》。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

周杏春（2006）。《「華山創意文化園區」經營模式之研究》。臺灣大學政治學研究所碩士論文。

吳淑惠（2012）。《華山文化創意產業園區委外經營評估》。世新大學行政管理學研究所碩士論文。

〈華山歷史簡介〉（無日期）。取自華山文創園區網站 <http://www.huashan1914.com/about/history.php?cate=about>

陳怡君（2008）。《華山1914・創意文化園區建置與發展研究》。國立臺灣師範大學表演藝術研究所碩士論文。

陳軍（2009）。〈公私合作理論基礎研究〉，《延邊大學學報（社會科學版）》，42（4）：28-32。

陳軍（2010）。〈公私合作行為初探〉，《南都學壇》，30（6）：91-95。

陳品孜（2004）。《華山過渡藝術空間作為一種文化工業的體現》。靜宜大學觀光事業學系研究所碩士論文。

陳敦源、張世杰（2010）。〈公私協力夥伴關係的吊詭〉，《文官制度季刊》，第二卷第三期：17-71。

凌美雪（2012年12月5日）。〈華山文創園區政府低價出租高價繳稅〉，《自由時報》。取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/dec/5/today-art1.htm>

張世賢、汪家源（2006）。〈公私合作提供可持續觀光服務之研究—2005年台北縣鶯歌

- 陶瓷嘉年華個案探討》，《公共事務評論》，7（1）：99-115。
- 夏學理（2012）。《文化創意產業概論》。台北：五南圖書。
- 曾才珊（2007）。《以公私合作模式發展台灣創意園區之研究》。中興大學農村規劃研究所碩士論文
- 黃惠穗（2007）。《促進我國文化創意產業發展-公私協力夥伴關係之應用》。國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- <群聚什麼？華山文化創意產業園區（ROT）的發展觀察>（2013年2月21日）。取自文化部文創產業推動服務網 http://cci.culture.tw/cci/cci/market_detail.php?sn=5439
- 楊敏芝（2009）。《創意空間：文化創意產業園區的理論與實踐》。台北：五南圖書。
- 劉大和（2004）。<我們為什麼需要創意文化園區>，朱庭逸主編《創意空間－開創城市新地理學》。台北：典藏藝術家庭。
- 劉震濤（2004）。<文創 推動兩岸產業深化合作登上新台階>，亞太文化創意產業協會主編《2011 兩岸城市文化創意產業競爭力調查報告》。台北：亞太文化創意產業協會。
- 廖世璋（2011）。《文化創意產業》。台北：巨流。
- 聯合國貿易與發展會議（2011）。《2010 創意經濟報告》。台北：師大
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bianchini, Franco & Michael Parkinson (1993). *Culture policy and urban regeneration*. Manchester University Press.
- Frost-Kumpf, H.A. (2001). *Cultural Districts: Arts Management and Urban*
- Himmelman, A. T. (1996). On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice. In C. Huxham (Ed.), *Creating Collaborative Advantage* (pp. 19-43). London: Sage Publications.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press.
- Wettenhall, R. (2003). *The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships*. *Public Organization Review: A Global Journal*, 3(1): 77-107.