

《歐美研究》第三十八卷第四期（民國九十七年十二月），671-751
http://euramerica.ea.sinica.edu.tw/
© 中央研究院歐美研究所

從歐盟文化政策之發展與實踐 論文化權之保障：以文化多樣性為中心*

徐揮彥

國立東華大學財經法律研究所
97401 花蓮縣壽豐鄉志學村大學路二段 1 號
E-mail: williamhsu@mail.ndhu.edu.tw

摘要

歐洲經濟整合發展迄今，逐漸浮現文化保障之爭議。由於在追求貨品流通的效率下，會對貨品產生標準化之現象，進而朝向趨同化發展，但此發展無異對文化表現多樣性造成威脅。本文之目的，在探討歐洲聯盟法律制度及政策關於文化政策與文化權之實踐、發展及對歐洲整合之影響。第二章將探討國際人權法中文化權概念、意義、內涵及其與文化多樣性之關聯，進而在第三章從規範面、政策面及司法實踐面，探討歐洲聯盟文化政策之發展及其法律問題。第四章就歐盟對外關係面向，探討其文化政策及文化權之實踐。最後第五章說明歐盟文化政策發展及實踐之影響及啟示。

關鍵詞：歐洲聯盟、文化政策、文化權、文化多樣性、保障及促進文化表現多樣性公約

投稿日期：96.12.18；接受刊登日期：97.3.21；最後修訂日期：97.8.22

責任校對：蔡旻芳、陳銘杰、張滌之

* 本文之完成感謝中研院歐美所副所長洪德欽教授之寶貴建議與指導，以及二位匿名審查人之斧正，然而，本文之謬誤純屬個人學植未深所致，與前述先進無關。

壹、序論

在二次大戰後所建立的歐洲經濟共同體，其最初之目的主要在建立一個讓貨品、服務、人員及資金能暢其流之共同市場。隨著歐洲經濟整合之深化，帶動歐洲整合運動朝廣化的方向發展，迄今有包括三大支柱的歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）建立，並且將基本人權及自由之保障視為歐盟不可或缺之基礎。隨著歐洲整合在深度、廣度及數目上之提升，整合陸續面臨諸多瓶頸，文化議題直到七〇年代才逐漸受注意（Ferri, 2005: 11），且並非最初歐洲經濟整合所設定處理之議題。羅馬條約最初未規定明確文化政策之條款，其原因無非是創始會員國認為，文化領域的事務相較於經濟與貿易整合事務較不具重要性（R. C. Smith, 2004: 3, 18-19）。而相較於經貿層面朝集中方向整合，在精神與文化方面卻鼓勵多樣化的發展（梁崇民，2004: 73）。在建立單一歐洲市場的過程中，對文化同時產生一致化與多樣化的力量（von Bogdandy, 2007: 10），因而在後來的歐洲經濟整合過程中，逐漸浮現文化保障之爭議。詳言之，以經濟整合為基礎的歐盟會出現文化政策與文化權保障主張之原因有二：第一、係因為文化事務或活動，在經濟市場中之參與越來越頻繁，例如，特定國家或地區的傳統藝術或歌謠，以貨品的方式或錄製成視聽產品型態在市場中販售，而特定民族之傳說、故事，如德國格林童話，亦可以舞蹈或戲劇方式，在共同市場中以視聽服務型態流通。另外，在商業生產與消費過程中，效率之提升必須在製造與銷售過程有一致化之特徵，此對於文化表現的多樣性即會構成威脅。因此會員國對於其面臨消失危機或有高度民族象徵意義的文化服務或貨品，多給予補助、保障措施，甚至限制其他會員國同類服務與產品之措施，而產生共同體市場基本原則與文化延續與保障目的之衝突，亦即共同體市場之基本原則與內國文化政策如何調和之問

題；第二、在歐盟各會員國實施保障或促進其傳統的文化政策與措施背後，亦是對文化權保障的具體實踐。文化權不僅為所有歐盟會員國所締結之「經濟、社會暨文化權利國際盟約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)¹ 所明文保障，基於所有人權的普世性與不可分性，亦為歐盟所應尊重與保障，並呈現在歐盟基本權利憲章第22條之文化條款，要求歐盟應尊重文化多樣性。²

由此可發現文化權的內涵與文化多樣性具有密切之關係，而歐盟法律制度雖無明文對文化權保障之規定，但在其諸多與文化相關之措施與實踐，卻逐漸以文化多樣性之促進與保障作為其主軸。此發展從歐盟會員國最初曾經嘗試在歐洲人權公約增訂保障文化權議定書失敗，一九九二年馬斯垂克條約增訂歐體條約之文化專責條款，阿姆斯特丹條約更進一步增訂文化多樣性要件，歐盟基本權利憲章亦納入數項保障文化多樣性條款，甚至到歐盟與其會員國在國際層面推動聯合國教科文組織「保障與促進文化表現多樣性公約」(Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of

¹ UN G.A. 2200A (XXI), 21 UNGAOR Supp (no. 16) at 49, UN Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entered into force Jan. 3, 1976. 在本公約第 15 條對文化權概念之定義為：人人參與文化生活、享受科學進步及其應用所產生利益，以及人人對其科學及文藝作品在精神上及物質上利益被保護之權利。

² 「文化多樣性」(cultural diversity) 的概念，據「保障及促進文化表現多樣性公約」第 4 條第 1 款之規定，係指「文化社會或群體用來表達的多種方式，這些表達在該群體及社會中傳遞。文化多樣性不僅以各種不同之文化表現，透過各種人類文明資產被表達、擴充及傳遞之不同方式所呈現，並且透過多樣性的藝術創作、製造、傳播、分配及享有的模式，不論其方法及被使用之科技為何。」此概念似乎為一嶄新之概念，但事實上卻是過去諸多既已存在概念之統整，如文化主權、少數族群保障、多元文化等。故有學者認為，文化多樣性可說是統整前述概念後，在特別強調認同(identity) 保障及形式之概念，所形成「舊酒新瓶」的概念 (von Bogdandy, 2007: 5-10)。

Cultural Expression；以下簡稱「文化表現多樣性公約」)的過程中，發現歐盟文化政策似乎逐以文化多樣性作為其文化政策之主軸。本文研究目的為，在文化權與文化政策彼此密切關聯與互動之基礎下，探討歐盟法律制度與政策關於文化政策與文化權之實踐、發展與對歐洲整合的影響。本文首先在第二章將探討國際人權法中文化權之概念、意義、內涵及其與文化多樣性之關聯，並深入歐盟國家在文化權保障過去之努力及其規範意義。進而在第三章從規範面、組織面、政策面與司法實踐面，探討歐盟文化政策之發展、實踐與其法律問題。另外，在第四章就歐盟對外關係面向，探討其文化政策與文化權之實踐。最後在第五章作成本文結論，說明歐盟文化政策發展及實踐之影響與啟示。

貳、文化權之概念

一、文化權之概念與法律基礎

在目前最重要之三大核心國際人權文件³中所規定之諸多人權中，由於受侵害與違反之態樣不像其他政治與公民權與經濟社會權有劇烈之感受，文化權之內涵、發展與關注，未如其他人權一般

³ 目前國際人權法的法律文件中，被國際組織與學界認為最重要且具有揭示最基礎人權項目者，即為「世界人權宣言」、「經濟、社會及文化權利國際盟約」與「政治及公民權利國際盟約」。此三份核心人權文件揭示最主要且基本的人權項目，所有人權議題之研究皆由此展開，在此重要性下，此三份核心人權文件通常被稱為「國際人權法案」(International Bill of Human Rights) (Buergenthal, Shelton, & Stewart, 2002; Steiner & Alston, 2000)，而此三份核心人權文件所揭示個人權在國際法中之地位，則須個別探討。因為雖然世界人權宣言本是聯合國會員大會之決議，而其他二份文件則是以條約形式存在，但此核心人權文件所涵蓋之人權有些已有強行法效力(如禁止奴隸)，有些則具習慣國際法地位(如民族自決權)，有些則為法律一般原則，其完整內涵恐為本文篇幅所無法處理，留待未來再以專論探討。請參見李孟玢(1998)。

受重視。直到多邊貿易制度所帶來貨品與服務之跨國境大量流通，對內國文化的衝擊與影響逐漸劇烈，因而有本土與傳統文化面臨邊緣化之威脅，文化權之保障與實現始受高度關注。但文化權利之內涵卻早已被明確的規定，文化權概念首先出現於世界人權宣言 (Universal Declaration of Human Rights) 第27條，其規定「人人有權自由參加社會的文化生活，享受藝術，並分享科學進步與其產生的福祉。」並且規定「人人對由於其所創作的任何科學、文學或美術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利。」在此宣言的基礎下，經濟、社會暨文化權利國際盟約 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)⁴ 第15條進一步規定，「本公約締約各國承認人人有權：(a) 參與文化生活；(b) 享受科學進步與其應用所產生的利益；(c) 對其本人的任何科學、文學或藝術作品所產生的精神上和物質上的利益，享受被保護之權利。本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括為保存、發展和傳播科學和文化所必需的步驟。本公約締約各國認識到鼓勵和發展科學與文化方面的國際接觸和合作的利益。」另外，聯合國憲章第73條 (a) 款亦要求其會員國，於其負有管理責任之領土，若其上人民未臻完全自治程度者，應在尊重此等人民文化之前提下，保障其政治、經濟、社會與教育之進步，給予公平待遇，且保證其不受虐待。在上述文件規定後，國際間與區域間之人權亦陸續納入個別文化權保障條款。⁵ 而在國際人權法發展上相當重要之

⁴ UN G.A. 2200A (XXI), 21 UNGAOR Supp. (no. 16) at 49, UN Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entered into force Jan. 3, 1976.

⁵ 其他國際及區域人權公約或條約對於文化權之規定包括：消除各種形式對婦女歧視公約 (CEDAW) 第 13 條 (C) 款、兒童權利公約 (CRC) 第 31 條、消除各種形式種族歧視公約 (CERD) 第 5 條第 (e) 項 (vi) 款、美洲人權及責任宣言第 13 條及美洲人權公約 (ACHR) 附屬議定書第 14 條、非洲人權及民族權憲章 (AfCHPR) 第

一九九三年維也納宣言與行動計畫，對於前述聯合國三大核心人權文件中所規定之權利與自由，第一段即強調其普遍性質不容質疑，⁶ 因此，在上述核心人權文件所保障下之文化權，亦具相同之普遍性，並與其他人權間具不可分割性。

由上述國際人權公約觀察，可能認為文化權之保障僅源於條約義務。然而，值得注意者，目前在國際法中具強行法效力之禁止種族滅絕規範以及具有習慣國際法地位的民族自決規範，與文化權與文化地位之保障有密切關聯，而應在解釋與適用文化權時予以考量。國際法院曾說明，國際法中的根本性（強行）規則應為所有國家所遵守，不論其有無批准該公約，因為彼等規則構成習慣國際法中不可違反之規則。⁷ 而任何違反強行規則之條約或習慣法均致無效之結果，⁸ 甚至任何第三國對於違反強行規範之行爲，有權利與

17 條與第 29 條。在歐洲曾有歐洲文化公約之制訂，而歐洲保障人權及基本自由公約 (ECHR) 雖未明文規定文化權之保障，而在歐洲人權法院之案例法藉由對公約第八條之解釋，對文化認同、語言權、受教權、創意活動權及設立文化機構權等文化相關權利予以保障。關於文化基本權在內國憲法中之內涵及地位，請參閱許育典 (2006: 18-24)；另見王樹容 (2006: 141-143)。

⁶ Vienna Declaration and Programme of Action, UN GAOR, World Conference on Human Rights, 48th Session, 22nd plenary meeting, part I, UN Doc. A/CONF. 157/23, para.1: The World Conference on Human Rights reaffirms the solemn commitment of all States to fulfill their obligations to promote universal respect for, and observance and protection of, all human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the Charter of the United Nations, other instruments relating to human rights, and international law. The universal nature of these rights and freedoms is beyond question.

⁷ 此段論述係國際法院在核子武器諮詢意見案中，重申其在科弗海峽案所曾提及之文字。請參見 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, International Court of Justice, Advisory Opinion of 18 July, 1996, *ICJ Reports*, 1996, p. 226, at para. 79；以及 Shaw (2003: 115-119)。

⁸ 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, art. 53: A treaty is void if, at the time of its conclusion, it conflicts with a peremptory norm of general international law.

責任不對此等行爲予以承認，或賦予其法律效力 (Meron, 2004: 422)。在目前國際法廣泛被接受之強行規範，包括一九四八年「防止與懲治種族滅絕公約」對種族滅絕行爲之禁止與處罰規範。⁹ 在本公約對種族滅絕行爲，僅承認爲生物學上對一個種族所爲之消滅行爲，但種族滅絕此概念最初被提出時卻未如此限制。其最初係指「一個包括不同行爲之協調計畫，其旨在對一個民族團體之根本基礎生命摧毀。此計畫之目的在瓦解一個民族團體之政治與社會組織、文化、語言、民族情感、宗教，並摧毀該民族團體之個人安全、自由、健康、尊嚴，甚至屬於該團體個人之生命。」¹⁰ 因此對一個種族或群體之消滅行爲，包括生物上、語言上、文化上、宗教上與精神上。而該公約草案中，對於種族滅絕之定義原本亦包括文化上之消滅行爲，如強制關閉圖書館與其他文化機構，但最後未被置於公約本文。

一個民族或國家與其他群體之差異，係透過語言、文化、社會、經濟與政治結構或內涵上之特殊性所形成，而在此群體的每個成員對於此特殊性之認知下，形成其對於其所屬種族或國家之認同。倘若此等認同基礎消失，該民族團體或國家，即可能因爲內部或外部之力量使其存在受到威脅與摧毀。倘若一個民族與國家認同之文化基礎與精神遭受毀滅，即使在血統上或民族上所認知的種族仍然物理上存在，該群體只能說是一失去靈魂之軀殼 (Nersessian, 2005: 8; Niec, 2002)。因此，欠缺對文化滅種行爲予以禁止的規範下，懲治

⁹ 防止及懲治種族滅絕公約第2條：「種族滅絕係指蓄意消滅某一民族、人種、種族或宗教團體之全部或一部，而犯有下列行爲之一者：a. 殺害該團體之成員；b. 致使該團體成員在身體上或精神上遭受嚴重傷害；c. 故意使該團體處於某種生活狀態下，以毀滅全部或局部之生命；d. 實施意圖在防止該團體生育的措施；e. 強迫移動該團體之兒童到另一團體。」

¹⁰ 參見 Raphael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe* (轉引自 Nersessian, 2005: 7)。

滅種公約所欲達到的保障種族生存與延續之目的，將受到顯著阻礙。¹¹ 是故，由對於國際法中禁止種族滅絕規範目的完全實現之角度解釋，僅禁止以屠殺手段造成滅種之狀況實不足實現本目的，而應認為包括以文化手段所造成的滅種行為 (Thamilmaran, 2003: 149)。雖然，就目前之國際實踐，文化滅種行為之禁止未臻強行規範之地位，¹² 但亦可由文化權的角度尋求保障之基礎。

另外，在國際人權法屬集體權古典態樣之民族自決權 (right to self-determination) 的內涵與文化保障具密切關聯。民族自決權在二大國際人權公約皆有明文保障規定，在政治暨公民權利國際盟約第1條第1項規定：「所有民族都有自決權。他們憑這種權利自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化的發展。」在同公約第27條特別針對少數民族之權利予以規定：「在存有種族上、宗教上或語言上的少數民族的國家中，不得否認這種少數民族與他們的族群中的其他成員共同享有自己的文化、信仰和實行自己的宗教或使用自己的語言的權利。」在經濟、社會暨文化權利國際盟約第1條第1項規定：「所有民族皆有自決權。他們憑這種權利自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化的發展。」據此，可看出文化發展之自決，為自決權之重要部分。進一步言，民族自決權的內涵除包括民族得以獨立並決定其國際地位之

¹¹ 值得注意的，在二〇〇〇年前南斯拉夫刑事法庭之 *Prosecutor v. Krstic* (Case no. IT-98-33-T, para. 580) 一案，以及二〇〇〇年德國聯邦憲法法院之一項裁決，在討論滅種行為之內涵時，皆曾提及此規範應該可以予以擴充，以禁止文化滅種行為 (*Nikolai Jorgic*, Bundesverfassungsgericht, Fourth Chamber, Second Senate, 12 December 2000, 2BvR 1290/99)，轉引自 Schabas (2004: 123)。

¹² 目前在國際上關於文化滅種之控訴，最主要被提出者，即是中國政府對西藏所採取之漢化措施，對西藏民族及文化所造成之無形的侵蝕，而有許多人權組織主張中國政府對西藏之漢化政策，即是「文化滅種」之著例。但此文化滅種控訴，仍未能據原本禁止種族滅絕之強行規範為基礎而成立。請參見 Sautman (2003)。

權利、該團體成員得決定其政府與參與政府之權、國家對其領土完整性之權利，還包括一個國家內少數民族對經濟與文化自主性之權利以及國家對文化、經濟與社會發展之權利 (R. K. M. Smith, 2003: 273; von Bogdandy, 2007: 17-18)。在國際法院之東帝汶案 (*Portugal v. Australia*) 中，國際法院曾強調民族自決權為現代國際法的根本原則之一，具有普遍之性質。¹³ 加拿大最高法院針對關於魁北克獨立問題之案件，亦曾提到自決通常是透過內部的自決而實現，即民族在一既存國家中實現其政治、經濟、社會與文化發展。¹⁴ 因此不僅國家對於其境內未自主之民族阻礙其自決之行使，而使其置於該國完全之掌控，會構成對該民族自身文化權利之實質違反 (Hannikainen, 1988: 379)；甚至，藉由消除或打壓特定文化所造成文化消失或多樣性降低之狀況，亦構成對一個民族文化自主性的限制與剝奪，連帶影響民族自決權的實現。由上述對於種族滅絕與民族自決權之文化面向分析可得知，文化權之實現除有國際條約規範之基礎外，尚包含由強行法或習慣國際法規範而延伸出之規範意涵，在解釋與探求文化權內涵時應一併予以考量。

二、國際法中文化權之內涵與實踐

在前述主要人權文件中對文化權保障的規定下，文化權之內涵包括：(一) 人人有參與文化生活之權利；(二) 人人有享受科學進

¹³ *ICJ Report*, 1995, pp. 105,106. 另外亦有學者認為關於內部民族自決之權利，已有習慣國際法之地位 (Cassese, 2001: 370)，甚至有學者認為民族自決權屬強行法規範，諸如 Rigo Sureda, Gros Espiell, Richardson, Lachs, Alexidze, Münch, Gómez Robledo, Vance, Puceiro Ripoll, Caicedo Perdomo, D'Estefano Pisani, Klenner, Ian Brownlie 等，參見 Hannikainen (1988: 381-382)。

¹⁴ 請參見 *Quebec case*, (1998) 161 DLR (4th) 385, pp. 437-438 (轉引自 Shaw, 2003: 273)。

步與其適用所帶來的利益之權利；(三) 對自己所創作之科學、文學或藝術作品所產生之精神與物質利益，享受被保障之權利；(四) 就科學研究與創造活動所不可或缺的自由。在此權利之保障內涵下可發現，文化權具有集體權利與個體權利之性質，亦即一個民族或群體之所以與其他族群有所區別，即是因不同文化在語言、生活、節日、習俗、信仰與觀念上的差異，故此族群能以該群體本身，作為文化權享有之主體；而個人由於是最基層之文化創造與活動參與之單位，故個人亦為文化權享有主體則相當顯然 (O'Keefe, 1998: 917; Prot, 1988: 93-106)。¹⁵

就文化權之四項權利內涵而言，第一項參與文化生活之權利，應包括二項重要概念，即接近文化 (access to culture) 與參與文化生活 (participate in cultural life)。¹⁶ 前者係指透過適當社會與經濟條件之創造，如資訊、訓練與資訊之自由獲得與了解，人人得以獲得享受文化價值與資產之具體機會，而後者係指對群體與個人所產生，得以使其自由表達、溝通、活動與參與創造活動之具體機會，藉此以使其完全發展與人格、和諧生活與社會之文化進展。而國家必須採取積極措施以促進文化權，就此項義務，例如設置促進文化發展與公眾參與文化生活之基金，設置文化中心、博物館、劇院與圖書館等機構性基礎建設，促進文化認同，促進少數民族與原住民對其文化資產之享有與認知，提昇媒體在促進參與文化生活之地位，與對人類文化資產的保存與呈現 (Adalsteinsson & Thórhallson, 1999: 592-593)。

¹⁵ 請參見 UNESCO's Declaration of Principles of International Cultural Co-operation, adopted in 1966, UNESCO Doc. 14 C/Resolutions, p. 86, art. 1 (2)。

¹⁶ 1976 UNESCO Recommendation on Participation by the People at Large in Cultural Life and Their Contribution to It, Section I, para. 2.

就第二項權利項目，享受科學進步與其適用所帶來利益之權利，本權利在草擬時較著重在科學上之進步所帶來之利益，雖與人文與文化方面無直接關聯，但在資訊科技發達的時代，許多文化藝術作品皆透過科技產品與網路傳遞呈現，因此科技的進步對於文化產品與服務的傳播亦有密切之關係。國家對此項權利之實現內涵包括制訂確保科學進步之應用能使人人都獲益之措施、制訂促進資訊與科學進步得以傳遞之措施、制訂避免科技進步之運用造成限制所有權人享有的措施 (Adalsteinsson & Thórhallson, 1999: 593)。除上述積極措施外，國家在消極面亦應採取措施，以避免科技進步造成其他人權享有之限制或障礙。¹⁷

第三項權利項目即對自己所創作的科學、文學或藝術作品所產生之精神與物質利益，享受被保障之權利。對於此項權利保障的措施最主要者，即智慧財產權制度。經濟、社會與文化權利委員會認為，人人有權享受對其科學、文學和藝術作品所產生的精神和物質利益的保護，這保障了作者與其作品之間的個人聯繫，保障了民族、社區或其他群體與其集體的文化遺產之間的聯繫，也保障了能夠使作者享受適足的生活水準而需要的基本物質利益，而智慧財產權制度基本上是保護工商業和公司利益與其投資。¹⁸ 國家對此權利之保障應負之核心義務包括：(一) 採取立法和其他必要措施，確保作者的精神和物質利益得到有效保護；(二) 保護作者和有權被承

¹⁷ 參見 Revised Guidelines Regarding the Form and Contents of Reports to be Submitted by States Parties Under Articles 16 and 17 of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN doc. E/1991/23, 99. 88-110 (轉引自 Eide, Krause, & Rosas, 2001: 609-611)。

¹⁸ 請參見 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 17, E/C.12/GC/17, 12 Jan. 2006, para. 2.

認為其科學、文學和藝術作品的創作者，並對抗對這些作品進行有害於其榮譽或聲譽的任何扭曲、割裂或其他修改，或其他損害性行動；(三) 尊重並保護作者科學、文學或藝術作品所產生之基本的物質利益，這些物質利益對於確保作者享受最適的生活水準十分必要；(四) 應確保各個群體的作者，特別是屬於弱勢群體和邊緣化群體的作者，平等地獲得使用行政、司法或其他適當救濟措施的機會，使作者能夠在其精神和物質利益受到侵犯時尋求並獲得救濟；(五) 在下列兩者之間保持適當平衡：一是有效地保護作者的精神或物質利益；二是締約國在食物、健康和教育權，以及在參加文化生活和享受科學進步與其應用成果權或公約所承認的其他權利方面承擔的義務。¹⁹

第四項權利則為衍生自前三項權利且為其必要前提，就科學研究與創造活動所不可或缺的自由，如學術自由、研究自由等。國家宜積極對研究與創造者，提供有助其發展文藝、科學與技術發展之健全環境 (Eide, 2001: 298-299)，並且應尊重其自主性，不應干擾或限制之。

就以上分析可了解，文化權的內涵與實踐，並非僅限於使個人能夠參觀博物館、藝術館等「優質」(或高雅) 文化活動之目標而已，²⁰ 而是使人人得以參與及發展其所屬文化生活之權利 (文化間屬平等地位、無優劣之分) (right to cultural life)，且其完整內涵尚包括每個個人與群體所應享有參與及發展文化認同之權利 (right to cultural identity)，以及參與科學、人文與藝術之創造、研究活動之

¹⁹ *Ibid.*, para. 39.

²⁰ 關於不同文化間之優劣性問題，文化間本質上不應有優劣性或有所謂主文化及次文化的狀況，但有時候對特定文化價值之主張，可能形成法治或公平正義之危害，如此的文化價值若亦可無限上綱的主張實為不妥。因此，文化多樣性之實現，應以是否能擴充自由之享有，作為是否應予保障之標準。

權利，並享受其所帶來利益受保障之權利。此等權利之實現與保障有賴國家採取積極行為與消極行為實踐之，而不同國家雖然在經濟發展上有所差異，但都必須採取措施，利用一切必要之合理手段，以其最大之可能，逐步實現本權利。²¹

三、文化多樣性與文化權之關係

由以上對於文化權規定內容之分析，雖未發現相關公約中之文化權規定提及文化多樣性之概念。但在審視文化權第一項權利內涵——參與文化生活之權利是否獲得實現時，必先確認文化權之享有主體，有無可資參與之文化活動與文化表現存在。另外，欲享受對自己所創作之科學與文藝作品所生利益被保障之權利前，創作者必須在一個具蘊含多元性與多樣性的環境中，才可孕育豐富與雋永的創造靈感。倘若科學與文藝工作者處於文化貧乏或只接受少數價值之環境中，此項享受科學文藝創作利益被保護之權利出現之前提——創作物，甚至無法產生。詳言之，倘若在特定環境中之文化活動或內容，因為國家之積極措施或消極忽略，造成可讓人民（包括群體，如原住民族或少數民族）參與或享受之文化內容發生急遽縮減或面臨消失之威脅，即是文化多樣性之破壞，在人民無從獲得文化生活、活動或資源時，即是無法接近文化（甚至已經沒有文化）與參與文化生活之文化權實現受到侵害的情況，也是科學與文藝創作資源之剝奪，遑論創作物之誕生。因此，文化多樣性的存在，係文化權實現之重要前提與基礎。²²

²¹ 經濟、社會暨文化權利國際盟約第 2 條第 1 項：「每一締約國家承擔盡最大能力個別採取步驟，或經由國際援助和合作，特別是經濟和技術方面的援助和合作，採取步驟，以使用一切適當方法，尤其包括用立法方法，逐漸達到本公約中所承認的權利之充分實現。」

²² 在經濟、社會及文化權利委員會所擬定之關於認定在經濟、社會暨文化權利國際

在欠缺文化多樣性之文化貧窮狀態，即可能對文化權構成侵害與違反。就個體而言，文化貧窮可視為欠缺建構自己與他人及其他事物關聯背景能力的欠缺，亦使個人之社會認同與地位遭受剝奪，亦是一種強迫空虛的狀態。故對此權利之違反亦是對所有其他權利尊重之障礙，因此可視為對個人人格完整性之貶損。²³ 易言之，若從個人在文化活動範圍之自由角度觀察，文化多樣性與人類之自由有某種必然之緊密關聯性，亦即在人人都可自由選擇並參與其文化生活下，文化多樣性就足以被確保，故在欠缺文化多樣性（或文化貧窮）之情況發生時，必然導因於文化自由受到限制或侵害（UNDP, 2004: 16）。

據此，文化多樣性之確保即是文化權實現之態樣，透過文化多樣性之檢視，亦使文化權的實現與落實得以獲得更具體之檢驗指標。故亦可說文化權為一本體（或實質）之概念，而文化多樣性為文化權之作用與現象。聯合國教科文組織在二〇〇一年十二月二日之第三十一屆大會所通過，且為文化多樣性公約基礎²⁴ 的「世界文

盟約中權利之要件與內容指導方針中，對於認定締約國在該公約第 15 條文化權中「參與文化生活之權利」是否被實現時，應提供之判斷資訊即包括「政府有無提供促進文化發展之基金」、「基礎文化機構之設立」、「促進文化認同」、「對文化資產之認知與享有的促進」、「大眾媒體之地位」、「文化資產之保存與呈現」、「藝術創造及表現自由之保障」、「文藝教育」、「文化保存、發展及傳播之措施」等項目，此等要素之存在，即是文化多樣性是否具備與呈現的基礎。參見 Revised guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by States Parties under articles 16 and 17 of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN doc. E/1991/23, 99. 88-110, *supra* note 17.

²³ 此係瑞士弗萊堡大學人權及倫理跨領域研究中心受聯合國教科文組織委託研究之文件內容“Violations of Cultural Rights and Lack of Respect for Diversity” (L’Institut Interdisciplinaire D’ethique et des Droits de L’homme, 2005)。

²⁴ 文化多樣性公約前言第二十二段：「根據聯合國教科文組織通過之有關文化多樣性及實施文化權之各種國際文件規定，特別是二〇〇一年通過的『世界文化多樣

化多樣性宣言」(Universal Declaration on Cultural Diversity) 第4條即規定：「文化多樣性之防禦與人性尊嚴之尊重是不可劃分的，此意味著對人權與基本自由之承諾。」而第5條亦規定：「文化權是人權不可劃分之一部分，且與其他人權間為一致、不可分割與相互依存的。而具創造性多樣性之繁榮與旺盛，有賴世界人權宣言第27條與經濟、社會暨文化權利國際盟約第13、15條之文化權的全面實施。故任何人有自由表達自己與從事創造之權利，並有權以自己之母語傳播自己創作之成果；人人有權接受完全尊重其本身文化認同的教育與訓練；人人有權依據自己之選擇參與文化生活，實現自己之文化參與，並尊重其他人權與基本自由。」甚者，在二〇〇六年聯合國大會所做成第60/167號（人權與文化多樣性）決議中，大會認為「尊重文化多樣性及文化權，能促進文化多元性，有助於更廣泛的交流知識、了解文化背景，推動所有人權之享有及促進各民族及國家間之穩定關係。」²⁵ 聯合國人權委員會在二〇〇二年之一項關於促進文化權之享有及尊重不同文化認同之決議，亦承認「在全球化之過程中，促進及保障文化權之完全享有及對不同文化認同之尊重，係保障文化多樣性之重要基礎。」²⁶

據上述國際文件與實踐之內容，不僅明確呈現文化多樣性與文化權之實質連結關係，亦說明文化權之實現與其他所有基本權利間

性宣言』……」。

²⁵ UN Assembly Resolution, A/RES/60/167, 7 March 2006, para. 8. 並請參見聯合國大會第 57/249 號決議（文化與發展），UN Assembly Resolution, A/RES/57/249, 20 February 2003，以及二〇〇二年聯合國秘書長之「人權與文化多樣性」報告，UN General Assembly, Human Rights and Cultural Diversity, Report of the Secretary-General, A/57/311/Add.1, 6 September 2002.

²⁶ Promotion of the enjoyment of cultural rights of everyone and respect for different cultural identities, Commission on Human Rights Resolution 2002/26, 22 April 2002, para. 6.

之相互成就關係。在此二者關係已釐清後，文化多樣性之實現與具備必須透過文化權之權利主張作為方法，藉由文化多樣性之審視標準，亦可消除文化權原本因為內涵廣泛且不確定構成在主張違反時欠缺具體標準的困境。充滿多樣性之文化環境為享受文化權之前提，故文化多樣性之保障為實現文化權之前提及先決要件，因此文化多樣性應為文化權實現的內涵之一，文化多樣性之實現與保障亦需結合文化權而更完整。文化權保障之內涵即是確保文化多樣性，而文化多樣性並非一個法律概念，而是一個作用與現象，必須透過文化權之請求實現，文化權則在文化多樣性的呈現下被行使。

四、歐洲聯盟法律制度中之文化權內涵

(一) 歐洲聯盟架構關於文化權與文化多樣性保障之內涵

歐盟法律制度中，並無直接提及文化權保障之規定，但卻有數項保障語言與文化多樣性與其他文化事務之規定。歐盟條約第 6 條規定：「本聯盟係基於自由、民主、尊重基本人權與自由、尊重法治等原則所建立，此等原則為會員國所共同之原則。本聯盟應尊重一九五〇年歐洲人權及基本自由保障公約所明文之各種基本權利，並尊重源自各會員國憲政傳統所共同及為一般共同體法原則之基本權利。」本條雖未提及歐盟對於文化權之保障與尊重，但據大多歐洲國家曾共同參與制訂之一九九三年「維也納宣言及行動綱領」第五段提及，「所有人權皆為普遍、不可分割、相互依存及相互聯繫」，²⁷ 解釋上第 6 條之人權與基本自由之概念應可涵攝至身

²⁷ Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, excerpted from DPI/1394/Rev.1/ HR-95-93241, April 1995, on the World Conference on Human Rights, 14-25 June 1993, para. 5: All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated

爲人權譜系一部分之文化權，而亦應受歐盟所尊重與保障。但值得注意地，在歐洲聯盟基本權利憲章 (Charter of Fundamental Rights of the European Union) 中，雖未明文對個人文化權之保障，但不僅在前言聲明，對歐洲人民文化與傳統多樣性之尊重，更在第 25 條規定承認且尊重年長者參與文化生活之權利。本憲章並非以文化權做爲保障之形式依據，而是在第 22 條規定歐盟對文化、宗教與語言多樣性應予以尊重。第 22 條之內容係基於歐盟條約第 6 條與歐體條約第 151 條第 1 項與第 4 項所制訂，²⁸ 因此歐盟對文化多樣性的保障措施與政策，由對其基礎條約之分析，可得知係奠基於對人權與基本自由，特別是對文化權保障之上。因此，對文化多樣性之保障與促進措施及政策之推行，即是對文化權及其他基本權之保障與落實。

除了歐盟基本權憲章之形式規定外，對文化權與文化多樣性之尊重及保障尚有實質法源存在之可能，此實質法源即由歐體法院案例法所形成對於基本權利保障之「歐體法之一般原則」(general principles of the EC law)。由於在歐洲經濟整合之初，未將基本權保障規定於基礎條約中，而在後來歐洲經濟更深度整合過程中，有會員國提出歐體法欠缺基本權保障要素之狀況，可能會與其憲法中對基本權保障之規範有牴觸之疑義。就此質疑歐體法院在 *Internationale Handelsgesellschaft* 案認爲，對基本權之尊重，已成爲本院所保障之一般法律原則整體的一部，而對於此等權利之保障，係受會員國所共同的憲政傳統啓發，並且必須在共同體之架構與宗

²⁸ Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union—text of the explanations relating to the complete text of the Charter as set out in CHARTE 4487/00 CONVENT 50, CHARTE 4473/00, 11 October 2000, p. 23.

旨被確保。²⁹ 而作為啓發歐體法院應保障基本權利之實證法源有二，即會員國之憲法規範與國際人權文件 (Craig & de Búrca, 2003: 327)。

關於文化權與文化多樣性之保障，縱覽現今歐盟二十七個會員國憲法後發現，除了盧森堡與馬爾他以外，絕大多數會員國之成文憲法或憲政實踐 (此係英國狀況)，不是規定對文化權與文化價值應給予保障，即是規定應尊重與促進人民與特定群體之文化生活和文藝發展，因此可認為對文化或文化價值之保障，係歐體會員國之共同憲政傳統。另外，歐盟二十七個會員國亦皆締結「經濟、社會暨文化權利國際盟約」，³⁰ 而負有保障盟約第 15 條下之文化權義務，再加上第貳章第一節所提及具習慣國際法地位之自決權包括文化發展之內涵。因此，就文化權與文化多樣性之保障規範具備前述二項實證法源基礎而可認為，對於文化權與文化多樣性之保障屬於歐體法一般法律原則對基本權保障之一部分，而應為共同體及其會員國在制訂規範或執行政策時，與整體歐洲整合宗旨一致之狀況下予以考量、尊重與保障。

(二) 歐洲理事會關於文化權保障之實踐

雖然歐洲理事會 (Council of Europe) 與歐盟在法律上屬二個不同之組織，但由於目前二十七個歐盟會員國，皆為歐洲理事會之會員國。歐洲理事會之主要宗旨，在促進歐洲之民主、法治與人權，並在經濟、社會、文化與科學等共同關切事務上互相討論，並達成

²⁹ Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide [1970] ECR, para. 4.

³⁰ 關於歐盟在經濟、社會暨文化權利國際盟約下之義務性質與內涵，請參見 Ahmed & Butler (2006: 796-800)。

協議並採取共同行動。³¹ 因此，歐洲理事會針對文化事務與人權保障事務，曾做成許多文件與措施。由於此等實踐，亦皆為所有歐盟會員國所曾參與，雖然上述相關文件並非為歐盟法之直接、主要法源，但對於歐盟法之形成與發展亦有實質之影響，而對探索歐盟法律體系對於文化權之形成過程與內含有重要意義。

在歐洲人權公約之架構中，不僅未直接規定對文化權之保障，甚至「文化」一詞亦完全未出現在公約內容，但公約第 8 條所保障的個人私生活與家庭生活應受尊重之權利，亦可涵蓋基於文化理念的私生活與家庭生活面向；公約第 9 條對思想、良心與宗教自由之保障，亦可涵蓋文化思想與宗教文化之保障；公約第 10 條保障言論自由，亦無規定對何種言論之保障，自然涵蓋以各種方式所為之文化言論與表現；公約第 11 條所保障之集會結社自由，亦可涵蓋各種文化藝術活動之進行與成立文化社團或機構之自由的保障；公約第 14 條禁止以各種理由為基礎之歧視，自然包括禁止締約國以文化做為歧視基礎之措施，此就文化權之消極面保障亦有其意義。

在歐洲人權公約制訂後不久，歐洲理事會為促進會員國更進一步之統合 (unity)，並保障與實現會員國間所具備的理念及原則上共同資產，在一九五四年十二月制訂「歐洲文化公約」(European Cultural Convention)。本公約值得注意之處在於其雖未對文化或文化權之內涵予以界定，但所有歐洲理事會會員國全部皆參與締結。本公約雖是一具法律拘束力之國際文件，但其對締約國所課與義務之內容具相當高之彈性。例如，該公約第 2 條要求締約國應鼓勵其

³¹ 1949 Statute of the Council of Europe, art. 1.b: This aim shall be pursued through the organs of the Council by discussion of questions of common concern and by agreements and common action in economic, social, cultural, scientific, legal and administrative matters and in the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms.

國民對其他締約國語言、歷史與文明之研究，應致力於在其他締約國領域的語言、歷史與文明之研究；第 3 條規定締約國間應就促進歐洲利益之文化活動，互相諮商；第 4 條規定每一締約國應盡其可能，就達成前二條目的，促進人員與文化價值之交流。本公約之形式雖不具法律拘束力，其實質內容較接近對締約國之建議，而且該公約之實施監督亦未採法律機制，至多僅由歐洲理事會之文化專家委員會提出建議。對於文化權與文化多樣性之保障，本公約並無任何提及，甚至亦未嘗試對文化之內涵給予說明。雖然如此，從該公約之制訂為歐洲整合甫展開之初，且所有歐洲理事會會員國皆締結本公約觀察，可了解在當時對文化權利保障與文化多樣性保障雖未起步，但歐洲國家共同認為對於維護與促進對文化之保障與了解，對歐洲之統合言屬重要之課題。

而歐洲理事會在一九九四年所制訂，於一九九八年生效之「保障少數民族架構公約」(Framework Convention for the Protection of National Minorities)，³² 為歐洲第一份關於文化權保障且具拘束力之多邊法律文件 (梁崇民, 2004: 57-58)。在本架構公約中將保障少數民族之文化多樣性視為其宗旨之一，其規定締約國應在文化生活領域，採取促進少數民族平等性之適當措施 (第 4 條第 2 項)；締約國應維持與發展少數民族之文化，並保存其文化資產 (第 5 條第 1 項)；締約國允諾對於因為文化身份而受歧視之行爲或威脅之個人，採取適當保護措施 (第 6 條第 2 項)；締約國並應在教育與研究領域採取必要措施，促進少數民族對其文化之認識 (第 12 條)；締約國亦應創造必要條件，使少數民族能參與文化生活 (第 15 條)；締約國不應干預少數民族之個人與其他具共享文化身分或文化資產之

³² Framework Convention for the Protection of National Minorities, (ETS No. 157), entered into force on January 2, 1998.

外國人民建立自由與和平的聯繫（第 17 條第 1 項）。該公約雖已有三十九個歐洲國家批准，但仍有論者認為該架構公約內容多為原則之聲明，且其實施之監督係透過政治機制（部長委員會），況主要歐洲國家憂慮給予少數民族過多文化自主，而有分裂主義之擔憂（Vrdoljak, 2005: 9）。雖然保障少數民族架構公約在上述缺陷下，其運作與影響力並非十分明顯，但其作為歐洲地區保障文化權利之首份具法律拘束力文件之地位，其重要性仍是不容忽略。

因此歐洲國家在此架構公約之發展基礎下，保障少數民族特別委員會（*Ad Hoc Committee for the Protection of National Minorities*, hereafter “CAHMIN”）曾嘗試草擬一份旨在保障個人在文化領域權利之法律文件，且欲成為歐洲人權公約議定書之一。此特別委員會就此文件草擬目的所設定之授權條款（*terms of reference*）在補充歐洲人權公約之個人權利，特別是屬於少數民族之個人的權利，此權利必須屬文化領域，且此權利必須具備明確的司法性，而可在法院被主張，甚至應該為基本權利。³³ 在此特別委員會就本議定書草案應規定那些關於文化領域之權利，在多次會議中，共討論出十四權利，包括「尊重文化認同」（*respect for choice of cultural identity*）、「從事文化活動權」（*right to engage in cultural activities*）、「被視為文化社群之一員的權利」（*right to be treated as a member of a cultural community*）、「姓名權」（*right to a name*）、「學習自己所選擇語言之權利」（*right to learn the language of one's choice*）、「受自己語言教育之權利」（*right to be taught in one's own language*）、「以自己所選擇之語言被教育之權利」（*right to be taught in one's own*

³³ Council of Europe, *Ad Hoc Committee for the Protection of National Minorities* (CAHMIN), Activity Report Situation as of 10 November 1995 for the Attention of the Committee of Ministers, CAHMIN (95) 22 Add., 24 January 1996, para. 8.

language)、「受優質且包容教育之權利」(right to education of high quality)、「成人教育權」(right to adult education)、「建立組織權」(right to establish institutions)、「文化遺產權」(right to cultural heritage)、「獲取資訊權」(right of access to information)、「回覆權」(right to reply) 以及「智慧財產權」(right to intellectual property)。³⁴ 最後，確定該議定書之草案規定對四項關於文化領域權利的保障，其為姓名權 (right to name)、使用自己所選擇語言之自由 (freedom to use language of one's choice)、使用自己所選擇語言之權利 (right to learn language of his or her choice) 與建立組織權 (right to establish institutions)。³⁵ 對保障少數民族特別委員會所做成之議定書草案，部長委員會提出四項選擇：第一、由部長委員會通過議定書草案，並交由歐洲人權公約締約國簽署；第二、指示該特別委員會對草案再補充其他權利；第三、部長委員會做成該議定書尚未臻成熟至被提交簽署程度之決議；第四、終止議定書草擬工作，而以一更整體之角度審視，進一步制訂保障文化領域議題之可行性。³⁶ 部長委員會在一九九六年一月做成最後決定，決定無限期終止本議定書草擬工作。其主要原因在於部長委員會認為，該議定書所做成之四項關於文化領域之權利，並未對歐洲人權公約之人權與自由保障項目有實質增益，另外對本議題之討論，當時尚欠缺足夠之政治熱度 (Donders, 2002: 267)。

雖然歐洲國家對於歐洲人權公約之保障文化權議定書之努力，最後因為政治條件未成熟而無疾而終，但歐盟會員國參與歐洲人權公約文化權議定書研擬過程中，亦對共同文化環境與區域中應

³⁴ *Ibid.*, para. 11.

³⁵ *Ibid.*, p. 9.

³⁶ *Ibid.*, p. 7.

形成之文化權保障內涵描繪出一定輪廓。再者，在歐洲文化公約之基礎下，歐盟國家間對於文化權保障，仍可尋求到實質法源基礎。

歐盟法律制度中雖未對文化權保障予以明文，但在阿姆斯特丹條約對於歐體條約第 151 條第 4 項增訂「文化多樣性承諾條款」後，不僅顯示對文化多樣性之促進與保障為歐體文化政策之核心，更值得注意者是，二〇〇〇年所制訂之「歐洲聯盟基本權利憲章」第 22 條對於文化多樣性之尊重，係基於歐體條約前述條文所制訂。因此，將對文化多樣性之尊重置於歐盟法律制度之最重要之基本權保障典章，明確的顯示對文化多樣性之保障，本質上為基本權保障之內涵。如前所述，豐富文化多樣性之存續即是文化權獲得保障之呈現，因此雖然歐盟法律制度未對文化權予以明文，但透過對文化多樣性之促進與保障，亦是對於文化權實現之具體化。因此，本文在歐盟法律制度中對文化權之實踐，將文化政策中文化多樣性概念之形成、落實與發展作為探索指標。

參、歐洲聯盟文化政策與法律之發展與案例實踐

一、歐洲聯盟法律制度關於文化政策之法律規定

由於歐體整合之初，係以經濟與貿易事務為主要之關切，此由歐洲共同體之前身，「歐洲經濟共同體」(European Economic Community; 簡稱EEC) 之組織名稱與設立宗旨觀察，即可發現此區域組織之主要目的，在藉由建立一個共同市場，以促進整個共同體的經濟活動之合諧發展、經濟表現之高度一致、居住水準與生活品質之提升，以及會員國間經濟與社會之結合與團結，³⁷ 文化發展

³⁷ Treaty establishing the European Economic Community (1957), art. 2: It shall be the aim of the Community, by establishing a Common Market and progressively

顯然不會成爲其主要關切事項。在以經濟整合爲主要理念之歐洲經濟共同體，迄今經過數次之擴充與修正，仍然未將文化發展事務與政策視爲其主要任務，但在歐盟條約與歐體條約中，仍有數條與文化事務相關聯之規定值得分析探究。以下先對歐盟法律制度中涉及文化之條文予以臚列，再對專責文化條款，歐體條約第 151 條之規範意義進行分析：

1. 歐盟條約前言

在歐盟條約 (the Treaty on European Union) 之條文中雖未提及任何文化事務，但在歐盟條約前言第五段，會員國宣示其渴望深化其人民之團結，並尊重其歷史、文化與傳統。³⁸

2. 歐體條約第3條第1項 (q) 款

爲實現歐體條約第 2 條所建立之共同體任務，³⁹ 第 3 條第 1 項 (q) 款規定共同體活動包括，貢獻於會員國教育與訓練之品質及

approximating the economic policies of Member States, to promote throughout the Community a harmonious development of economic activities, a continuous and balanced expansion, an increased stability, an accelerated raising of the standard of living and closer relations between its Member States.

³⁸ The Treaty on European Union, Preamble, para. 5: Desiring to deepen the solidarity between their peoples while respecting their history, their culture and their traditions, . . .

³⁹ EC Treaty (Treaty of Rome, as amended) art. 2: The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing common policies or activities referred to in Articles 3 and 4, to promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection, equality between men and women, sustainable and non-inflationary growth, a high degree of competitiveness and convergence of economic performance, a high level of protection and improvement of the quality of the environment, the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States.

其文化蓬勃發展之措施。⁴⁰ 本款雖規定共同體可採取有助於會員國文化發展之措施，但此措施之採取在前後文意解釋下，係為實現第 2 條所揭示，單一市場下所欲創造之提升生活水準與會員國間經濟與社會之凝聚與團結的目的，亦即特定文化之發展必須有助於經濟整合目的效果，才可能會被共同體所實施。然而，此共同體活動之規定，讓許多論者認為似乎有擴張歐體條約第 308 條之範圍，而構成共同體之新目標，進而侵入會員國文化主權之狀況 (Niedobitek, 1997: 16)。

3. 歐體條約第30條

在歐體條約關於貨品自由流通之第 2 章 (禁止數量限制) 第 30 條規定，禁止會員國採取數量限制措施及與數量限制有同等效果措施之規定 (即條約第 28 與 29 條)，不得排除會員國基於保障具有藝術、歷史與考古價值的國家文物所為之，禁止或限制貨品進出口與轉運措施。⁴¹

⁴⁰ EC Treaty (Treaty of Rome, as amended) art. 3.1: For the purposes set out in Article 2, the activities of the Community shall include, as provided in this Treaty and in accordance with the timetable set out therein . . . (q) a contribution to education and training of quality and to the flowering of the cultures of the Member States; . . .

⁴¹ EC Treaty (Treaty of Rome, as amended) art. 30: The provisions of Articles 28 and 29 shall not preclude prohibitions or restrictions on imports, exports or goods in transit justified on grounds of public morality, public policy or public security; the protection of health and life of humans, animals or plants; the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value; or the protection of industrial and commercial property. Such prohibitions or restrictions shall not, however, constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between Member States.

4. 歐體條約第87條第3項 (d) 款

在對建立共同市場目標相當重要之競爭規則中，歐體條約在第87條第1項規定，原則上凡由國家或經國家資源所獲得的各種形式的補助，藉由優待某些企業或某些企業貨品之生產，而造成扭曲競爭或有扭曲競爭之虞者，應被認為抵觸共同市場。歐體條約在同條第2項列舉三款應被認為不抵觸共同市場之國家補助措施，然而，在第3項則列舉五款，得被認為 (may be considered) 不違反共同市場之國家補助措施。其中 (d) 款則規定在對共同體內部貿易往來與競爭狀況之影響，不致違反共同利益之狀況下，對文化與遺產保存之補助措施。

5. 歐體條約第133條第6項

當一項協定之條款超越共同體內部權力時，特別是關於會員國間某一項領域中，被本條約排除在外之法律或規定調和部分，部長理事會得不做成認定。基於此觀點，關於文化與視聽服務、教育服務、社會與人類衛生服務等各項貿易協定，須歸於共同體與會員國之共享權能。⁴²

⁴² EC Treaty (Treaty of Rome, as amended) art. 133.6: An agreement may not be concluded by the Council if it includes provisions which would go beyond the Community's internal powers, in particular by leading to harmonisation of the laws or regulations of the Member States in an area for which this Treaty rules out such harmonisation.

In this regard, by way of derogation from the first subparagraph of paragraph 5, agreements relating to trade in cultural and audiovisual services, educational services, and social and human health services, shall fall within the shared competence of the Community and its Member States. Consequently, in addition to a Community decision taken in accordance with the relevant provisions of Article 300, the negotiation of such agreements shall require the common accord of the Member States. Agreements thus negotiated shall be concluded jointly by the Community and the Member States

6. 歐體條約第149條第1項

共同體應藉由鼓勵會員國間之相互合作，並於必要時支持與補助其活動，以助於提升教育之發展，同時完全尊重會員國對其教學內容、教育體系制度及其文化與語言之多樣性。⁴³

7. 歐體條約151條

共同體應致力於促成會員國發展文化，同時尊重會員國之國家與地區多樣性，並將共同的文化遺產發揚光大。

共同體措施應以鼓勵會員國間之相互合作為目的，必要時依下列領域支持與補助會員國之活動：增進對歐洲人民文化與歷史之認知與傳播；保存與保障具歐洲意義之文化遺產；非商業化的文化交流；藝術與文學之創作，包括視聽部門。

共同體與其會員國應就文化領域，加強與第三國以及與具文化相關權能國際組織的合作，特別是與歐洲理事會之合作。

共同體於本條約其他條款之措施中，應將文化層面納入考量，特別是為尊重與促進文化多樣性。

為促進本條所擬訂目標之實現，部長理事會應依第 251 條之程序，在諮詢區域委員會後，由部長會議以一致決，制訂獎勵性措施，但不包括會員國間任何相關法律與規章上的調和措施；就執委會提案，以一致決議決之。⁴⁴

⁴³ EC Treaty (Treaty of Rome, as amended) art. 149.1: The Community shall contribute to the development of quality education by encouraging cooperation between Member States and, if necessary, by supporting and supplementing their action, while fully respecting the responsibility of the Member States for the content of teaching and the organization of education systems and their cultural and linguistic diversity.

⁴⁴ EC Treaty (Treaty of Rome, as amended) art. 151.1: The Community shall contribute to the flowering of the cultures of the Member States, while respecting their national and regional diversity and at the same time bringing the common cultural

8. 歐體條約第182條第3項

依本條約之前言，聯盟關係主要目的係服務並增進該海外國家與領土居民之利益與繁榮，引導其達到其所希望達成之經濟、社會與文化發展。⁴⁵

雖然，歐盟整體關於文化多樣性保障與促進之相關規定僅有上述八項，但從最初一個以建立共同市場為目的之經濟整合之組織言，對文化事務之關切自然不會有太多著墨。因此在最初一九五七年「建立歐洲經濟共同體條約」中，僅有第 36 條（現今歐體條約第 30 條）禁止數量限制之例外條款，以及第 131 條第 3 項（現今歐體條約第 182 條第 3 項），促進會員國海外領域居民文化發展之規

heritage to the fore. 2. Action by the Community shall be aimed at encouraging co-operation between Member States and, if necessary, supporting and supplementing their action in the following areas: improvement of the knowledge and dissemination of the culture and history of the European peoples, conservation and safeguarding of cultural heritage of European significance, non-commercial cultural exchanges, artistic and literary creation, including in the audiovisual sector. 3. The Community and the Member States shall foster cooperation with third countries and the competent international organisations in the sphere of culture, in particular the Council of Europe. 4. The Community shall take cultural aspects into account in its action under other provisions of this Treaty, in particular in order to respect and to promote the diversity of its cultures. 5. In order to contribute to the achievement of the objectives referred to in this Article, the Council: acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 and after consulting the Committee of the Regions, shall adopt incentive measures, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States. The Council shall act unanimously throughout the procedure referred to in Article 251, acting unanimously on a proposal from the Commission, shall adopt recommendations.

⁴⁵ EC Treaty (Treaty of Rome, as amended) art. 182.3: In accordance with the principles set out in the preamble to this Treaty, association shall serve primarily to further the interests and prosperity of the inhabitants of these countries and territories in order to lead them to the economic, social and cultural development to which they aspire.

定。除上述二條以外關於文化之規定，都是後來所增訂。而在上述條款當中，大多未對文化的概念予以明確界定，而且未賦予共同體實質之作爲義務或其他權能。換言之，關於文化領域事務，主要仍屬會員國之權責事務。對於會員國所爲關於文化之內國措施，也僅在對歐洲共同體四大自由造成妨礙或違反其他共同體宗旨與原則時，歐體才會予以干涉。

但非常值得探討的是，在上述歐體條約關於文化事務之規定中，首次且直接針對文化領域事務規範者即第 151 條。⁴⁶ 本條目前位於歐體條約以文化爲篇名之第 12 篇，是一九九二年歐盟條約所新加入的規定（當時爲第 128 條），並在一九九七年阿姆斯特丹條約對於第 4 項加入新內容，強調歐體對於文化多樣性之尊重與促進（陳麗娟，1999：38）。本條之誕生可回溯至一九九〇年由執委會提案召集之政治聯盟政府間會議（Intergovernmental Conference on Political Union），首次討論到在歐體條約中納入文化政策規定，並且歐洲議會提出建議，修正關於教育與文化之規定。而丹麥、法國、德國、西班牙與比利時等會員國亦贊成讓共同體之權能延伸至文化，彼等相關會員國提出進一步草案，並主張共同體政策應整合社會、文化與環境議題，以及保障歐洲文化遺產之需要（Cunningham, 2001: 119, 133）。但並非所有會員國皆認同歐體應建立文化政策，荷蘭即認爲文化政策之制訂，對由會員國所建立多元社會之保障並不合理（Cunningham, 2001: 134）。在經過激烈討論後，贊成納入文化政策條款之見解獲得多數會員國接受，但會員國對於此規定之草案亦審慎修改，例如原本草案規定：「共同體應促成每個會員國發展文化，同時將歐洲認同與歐洲文化面向發揚光大。」最後刪除「歐

⁴⁶ 但不應視本條爲歐體法律制度中對文化權保障之唯一法律基礎。請參見 Ross (1995: 237)。

洲認同」與「歐洲文化」(Cunningham, 2001: 134)。此草擬過程顯示，會員國對於文化事務之主權仍不希望讓渡給歐體，特別是在「歐洲文化或認同」概念與內涵尚未確定下，建立共同體之文化政策。

然而，本條規定形式上並未授予共同體能形成共同體自主文化政策之權能，而是建立共同體對會員國文化事務之補充原則 (Ferri, 2005: 13)，並鼓勵文化合作與交流 (Psychogiopoulou, 2006a: 583)，特別是對文化多樣性方面。在第 151 條第 1 項揭示共同體對會員國與其地區文化事務，在促成其發展的基本目標與發揚共同文化遺產後，進一步在第 2 項與第 3 項，分別就對內與對外領域規定其目標落實之範圍與項目。第 2 項之主要功能，在於強調共同體在內部文化事務領域之輔助地位，亦即鼓勵會員國間之合作，並在必要狀況下支持與補充會員國在特定領域之行動 (R. C. Smith, 2004: 50)；易言之，文化事務權能之劃分亦有輔助原則 (principle of subsidiarity)⁴⁷ 之適用。⁴⁸ 這些領域項目係以列舉方式規定，僅在「歐洲文化及歷史之認知」、「保存文化遺產」、「非商業文化交流」以及「藝術與文學創作」事務，共同體才有在第 5 項所規定程序下制訂相關措施與計畫之權能。由此亦可了解會員國即使給予共同體建立文化政策之權能，但亦是相當審慎的授予文化事務的有限權能。⁴⁹

關於規定歐體、會員國、第三國及其他適當的國際組織進行合

⁴⁷ EC Treaty (Treaty of Rome, as amended) art. 5；關於歐盟輔助原則之內涵及運作，請參見王玉葉 (2000)。

⁴⁸ 亦有論者認為第 151 條第 4 項為輔助原則之特別規定。請參見 de Witte (1993: 229, 293)。

⁴⁹ 雖然第 151 條第 2 項僅列舉四項文化事務領域，但實際適用仍有極大之問題，如「歐洲人民」如何定義？從地理上、或文化上？從而歐洲人民之文化及歷史之內涵為何？請參閱 R. C. Smith (2004: 286-294)。

作之第 3 項對外文化合作條款，其功能在於將過去既已存在，透過會員國、共同體及其他國家所締結混合協定 (mixed agreement) 中的文化條款形諸於明文。在此項規定存在前，與第三國的文化合作事項，純粹屬於會員國之權能事項，但透過此與第三國文化合作條款之制訂，文化條款便能被包括在歐體本身對外協定內容中 (de Witte, 1993: 229, 292)，此對歐體對外權能亦有某種程度之擴充。

第 151 條 (即過去之第 128 條) 第 4 項最初係馬斯垂克條約所增訂，並在阿姆斯特丹條約時加入「尊重及促進文化多樣性」之條文。本項最重要意義有二：第一、確立尊重與促進文化多樣性為歐體文化政策之核心。然而，文化多樣性以及會員國欲保障其傳統的想法，雖然在文化政策中被優先考量，但此理念並不能排斥其他共同體目標，亦即文化價值與經濟價值並不能視之為對立 (R. C. Smith, 2004: 54)。第二、要求所有共同體機構在任何措施皆應考慮文化面向，包括理事會、執委會、歐洲法院以及歐洲議會。在此項規定下，為保障與促進文化多樣性，課予歐體決策機構義務，應在任何行動考量其文化面向，亦即共同體之行動或措施若產生文化影響的話，該影響不應與共同體之文化目標不一致 (Psychogiopoulou, 2006a: 584)。本項對於歐體文化政策的制訂雖有重要意義，但在實際適用上有二項問題：第一、係本項規範內容不明確；第二、係違反之效果亦不明確。第 4 項要求共同體應考量文化面向，但所謂「文化面向」(cultural aspects) 之內涵充滿不確定，若對文化採狹義解釋者，似乎僅包括繪畫、文學、古董等高級雅致文化，然而若採廣義解釋者則無所不包，恐失諸過廣而無以為濟。在文化面向之內涵不清楚下，應如何「考量」(take into account)? 而此考量行為之內容如何亦是問題。連帶如何認定共同體機關之行動或措施違反此規定? 而共同體機構之措施有無可能因為未考量本項內容而被宣告

無效？此等問題除了應視個別狀況之解釋而定外 (Mitsilegas, 轉引自 Psychogiopoulou, 2006a: 585), 尚應參考共同體與會員國之實踐進一步釐清。本項之規定雖具模糊性與開放性, 但是本項規定之作用不在課予共同體機構應達成在文化事務之特定指示性結果, 而僅託付共同體一評估與評價之事務之責任, 共同體機構的行動只要不會造成對文化目標永久之危害, 應不至於構成違反本項之義務 (Psychogiopoulou, 2006a: 585)。

第 151 條第 5 項之最主要功能在明確規範為達成第 151 條所列之目標時, 歐體理事會制訂規範之程序與要件。雖然在本項規定下, 共同體得制訂獎勵文化之措施, 但此措施之制訂有三點特徵: 第一、係要求以一致決表決; 第二、係要求由執委會、區域委員會、歐洲議會以及理事會以第 251 條之共同決策 (co-decision) 程序制訂; 第三、禁止共同體制訂旨在調和會員國關於文化事務之法律與規範。此項之三點特徵, 明顯的呈現會員國不願歐體對內國文化事務介入太深之意願。詳言之, 在一致決之要求下, 任何一個會員國代表在參與理事會中, 皆有機會杯葛其所不滿意之文化措施, 甚至在本項第 2 款中, 更明文禁止歐體任何嘗試調和會員國內國文化措施之行動。此意謂共同體在文化領域之措施, 不能優位於會員國之內國規範, 此亦確認文化領域事務之主控權, 主要在會員國 (Cunningham, 2001: 119; R. C. Smith, 2004: 51)。另外, 共同體文化事務措施與行動之制訂, 須以一致決之規定, 亦可視為共同體民主之保障 (Ferri, 2005: 25)。

二、會員國與共同體機關權能劃分與次級立法

(一) 會員國在文化事務之權能

由歐盟關於文化事務領域之主要規範, 歐體條約第 151 條觀

察，顯示本條不僅未就會員國間關於文化之法律規範的調和，賦予歐洲共同體具體權責，甚至禁止共同體進行會員國間文化規範調和。顯然歐體條約關於文化領域之規定，並未授予共同體專屬權能 (Niedobitek, 1997: 16)，因此就文化政策無法像農業、商業、競爭與漁業等事務形成共同政策。文化事務之主要責任在會員國，於某些會員國甚至在區域或地方政府。既然文化事務之權能並非專屬於共同體，則依據輔助原則，僅在被提出措施之目的無法完全地被會員國達成，並且基於被提出措施規模與效果之理由，共同體能達成較佳結果的話，應由共同體採取措施。另外，在非文化事務之共同體措施與行動，倘若有可能對文化造成影響的話，共同體應對此文化面向予以考量，特別是文化多樣性。據此，歐體條約第 151 條關於共同體與會員國文化事務權限劃分之規定，可說是輔助原則之特別規定 (Niedobitek, 1997: 12)。因此歐盟對文化事務並無專屬權能，而僅有與會員國之共享權能，而在歐盟層次所採取之措施，主要在完全尊重輔助原則下，支持與協助會員國關於文化事務之行動，而非取代會員國之行動，並藉由尊重會員國文化之多樣性、刺激文化交流、對話及互相了解之方法，以使會員國間共同之文化資產能發揚光大。

(二) 歐盟理事會

歐盟理事會係歐盟文化事務之最主要決策機關，理事會就大多歐盟政策制訂以加重多數決 (qualified majority vote) 議決，但據歐體條約第 151 條第 5 項規定，對文化事務或措施必須以一致決議決，無論有無拘束力的措施，並與歐洲議會共同決定。在理事會中，設有「教育、青年暨文化理事會」(Education, Youth and Culture Council) (Council of the European Union, 2007)，其主要任務在評估

有關文化合作之草案，以及監督理事會中文化部長會決定通過之行動執行狀況，並定期向理事會報告（許仟，1999：164）。但對於促進內國規定之調和的措施，則應依第 251 條之共同決策程序制訂。

(三) 歐盟執委會

執委會為歐體之執行機關，目前設有二十六位委員與主席，文化事務由執委會所設之「教育、訓練、文化及青年委員會」（以下稱教育及文化委員會）負責，其為歐體文化事務之主要策畫與執行機關。在文化事務部分執委會之主要工作在於研擬法規之草案與文化行動計畫及其修訂與評估，並將法規草案提交理事會以一致決議決；⁵⁰ 管理與實施理事會最後所制訂之文化政策與預算；代表歐盟協同會員國參與與文化有關之國際組織或進行相關協商工作。另外，從二〇〇六起由教育及文化委員會與資訊社會及媒體委員會共同設立「教育、媒體及文化執行辦事處」（Education, Audiovisual and Culture Executive Agency），⁵¹ 負責管理特定關於教育、文化與視聽領域之計畫。

(四) 歐洲議會

雖然歐洲議會之權力並非如多數單一國家的國會，但經馬斯垂克條約與阿姆斯特丹條約之改革後，歐洲議會已逐漸增加其在歐體法律制度中的決策地位，除了在如課稅、產業政策與農業政策等敏感議題，僅能提供諮詢意見外，與理事會皆為歐體法的共同立法者

⁵⁰ 參見歐體條約第 151 條第 5 項第 2 款。

⁵¹ Commission Decision (EC) 2005/56 setting up the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency for the management of Community action in the fields of education, audiovisual and culture in application of Council Regulation (EC) 58/2003 [2005] OJ L 024/35.

(co-legislator)，並對所有歐體機關有預算權。而歐洲議會從七〇年代起，即為歐洲經濟共同體推動文化事務之重要機構，並提出許多重要文化議案。目前歐洲議會依歐體條約第 151 條第 5 項規定，透過共同決定程序與理事會，參與獎勵文化措施之制訂。在歐洲議會下設有「文化暨教育委員會」(Committee on Culture and Education)，其關於文化方面之職掌事務包括：「改善文化之知識及散布」、「保障並促進文化及語言多樣性」、「保存及保障文化資產、文化交流及藝術創造」、「與第三國及相關國際組織機構在文化及教育領域合作」(European Parliament, 2007)。

(五) 歐體關於文化事務之次級立法

歐體不將文化與經濟視為二個隔絕領域，而認為二者為密切相連的社會領域，當文化活動具備經濟交易要素時，歐體條約之法律規則與經濟範疇則予以涵蓋 (De Witte, 1993: 249)。例如，所有有形物品，倘若成為交易之標的，則為歐體條約中之貨品，而適用貨物流通自由 (free movement of goods)，此等貨品當然包括書籍、畫作、雕塑及錄音帶等文化貨品。而具無形的商品性質之服務，如電視與廣播等節目播送，即為文化服務種類，而有服務自由流通原則之適用。另外，與服務緊密相關者為服務提供者，如涉及專業活動，如舞蹈工作者、畫家、導演、美術教師等，則有人員自由流通原則之適用。因此，在歐體條約法律架構下對文化人員、活動與物品規範，原則上係建立在共同市場運作之經濟基礎上。以下針對歐體幾項主要文化事務領域，所形成之次級立法規範予以分析與探討。

1. 關於文化貨品

由於在歐體條約中，對於文化貨品流通，自一開始即有針對國

家文物之例外條款，⁵² 對此類貨品之待遇，可免於非歧視原則之適用。因此，共同市場之貨品自由流通原則，與會員國對文化資產（特別是國家文物）之保障，在此取得最明顯之調和。在此調和之基礎下，歐體對於文化貨品之流通制訂許多相關配套次級立法之規範，特別是關於盜賊文化貨品返還之規定。

就歐體條約第 36 條對於國家文物之例外規定所制訂次級立法之說明，首先應說明者，係在本規定下之國家文物 (national treasure) 歐體條約並無定義，因此由會員國自行制訂認定何種文化貨品可屬於「國家文物」之規定，歐體未就此制訂規範。就文化貨品被非法遷移之返還，歐體在一九九三年頒布一份指令，對於非法盜賊文物所在地之會員國，課與義務應將其返還至最初被遷徙之地，⁵³ 此指令同時尊重貨品交易安全與貨物流通自由之基本原則。

文化貨品本身即是一種重要之文化表現，因此受非法遷移之文化貨品之返還，對會員國境內文化多樣性之維護而言，屬相當重要之事務。另外，由於每個會員國與地區之文化必然存在差異，因此由會員國認定何種貨品可屬文化貨品，對於會員國境內文化表現多樣性之確保與維護，亦有正面之助益。

2. 與文化貨品及服務有關之內地稅

由於文化貨品與服務之消費應被課予增值稅，因此歐體之內地稅規則亦適用於文化貨品與服務。在一九九三年一月一日起歐體建立一過渡期，以調整其間接稅，使之一致，在此階段將逐漸使各會員國之加值稅與娛樂稅之稅率趨於一致。就此目標歐體在一九九二

⁵² 即現今歐體條約第 36 條。

⁵³ Council Directive (EEC) 9/73 on the return of cultural objectives unlawfully removed from the territory of a Member State [1993] OJ L074/74.

年十月十九日頒布一指令，修改過去之內地稅制。⁵⁴ 在修改後之稅制，會員國可採取二種稅率，即不得低於 5% 之削減稅率 (reduced rate) 以及不得低於 15% 之普通稅率 (normal rate)。而理事會在該指令中列舉特定文化貨品與服務得適用於削減及普通稅率，得適用削減增值稅率者包括：「書籍、雜誌」、「著作權及相關權利」、「文化活動及展覽」、「電影、博物館、演藝院及戲院門票」、「電視服務」；得適用普通增值稅率者包括：「唱片」、「聲音卡帶」、「影視卡帶」、「CD」與「為紀念之保存及儲存作品」。

為促進文化貨品之流通，理事會在一九九四年頒布一份指令，對於經常被反覆交易的二手貨品、藝品、骨董與蒐藏品，其旨在避免其因多次交易而受到多重課稅之風險。⁵⁵ 本指令主要對於所列舉之文化貨品之一般私交易不課徵增值稅，而對於專業文化貨品交易之增值稅，則據賣方之利潤課徵增值稅，以避免累積課稅。另外，對於轉售利潤之增值稅率，係採系爭會員國的普通稅率。在適用此課稅時，應特別考量系爭貨品的文化利益、持續增加之第三國競爭、會員國間之競爭。

3. 關於文化與藝術工作者

由於歐體對文化與藝術工作事務，並無專就文化領域制訂規範文化事務措施之權能，因此關於文化與藝術工作者在歐體市場中之問題，在歐體法中最主要為涉與人員流通 (free movement of workers)，亦即文化、藝術工作者若因其創作而有相對應經濟收入

⁵⁴ Council Directive (EEC) 92/77 supplementing the common system of value added tax and amending Directive 77/388/EEC [1992] OJ L316/1.

⁵⁵ Council Directive (EC) 94/5 supplementing the common system of value added tax and amending Directive 77/388/EEC—Special arrangements applicable to second-hand goods, works of art, collectors' items and antiques [1994] OJ L060/16.

者，即是歐體條約第 39 條 (前第 48 條) 下之人員 (worker)，而會受保障免於基於國籍所受各種工作與就業上的差別待遇。在共同市場中文化與藝術工作者，越能夠自由流通，對歐體境內文化之繁榮越有助益。另外，由於文化工作者所創造者，除藝術品外還有服務的提供，因此關於歐體條約第 43 條營業設立權 (right of establishment) 與第 49 條服務流通自由 (free movement of service) 的規定，以及據此而制訂之次級立法，對歐體之文化政策與發展亦有影響。在這三項關於人員、服務自由流通與營業設立權之基本規定中，皆得基於公共秩序、公共安全與公共衛生予以限制之例外規定。在歐體市場中，對於文化工作者之營業設立、流通及服務提供最容易造成限制或干擾者，主要為基於會員國政府公權力 (official-authority power) 的行使制訂相關措施所造成者。這些措施主要係關於資格或證照之相互承認，關於社會保險之法律、規章與行政規則的調和，以及關於接近與實施自由業者 (self-employed persons) 活動之法律、規章與行政規則的調和等事務。

理事會所制訂與文化、藝術工作者有關之指令，最重要者有二項。第一項係在一九八八年十二月二十一日所頒布，關於職業教育訓練高等教育文憑承認之指令，⁵⁶ 第二項係補充前項指令，在一九九二年所頒布關於承認職業教育與訓練的指令。⁵⁷ 但這二項指令，並非專適用在文化部門，而是適用於所有醫學與準醫學以外之部門。唯一針對文化相關部門所頒布之指令係一九八五年六月十日所

⁵⁶ Council Directive (EEC) 89/48 on a general system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration [1988] OJ L019/16.

⁵⁷ Council Directive (EEC) 92/51 on a second general system for the recognition of professional education and training to supplement Directive 89/48/EEC [1992] OJ L209/25.

頒布關於建築文憑、證明與其他正式資格證明相互承認之指令。⁵⁸ 在上述關於文憑、證照與資格相互承認之指令中，基本上要求會員國秉諸互信原則給予承認，但不同訓練制度若有顯著差異出現時，會員國得採取補充措施，對文化工作者之能力或資歷給予補充或加強。另外，由於處於自由業者狀態之文化、藝術工作者佔相當之比例，因此歐體對於自營雇員所給予之社會保險規則，⁵⁹ 藝術工作者亦涵蓋在內，對於文化藝術工作者所提供之社會保險越完善，自然生活穩定，能有較佳的創作環境，對於歐體境內文化之繁榮與多樣性亦是促進。在馬斯垂克條約後，由於歐體條約增訂關於文化的第151條，較明確釐清共同體在文化事務部分權限之範圍，但由於文化事務並非屬歐體之專屬權能事務，而是須在輔助原則下與會員國共同享有。對文化部門人員自由流通之促進，理事會在一九九九年僅做成不具拘束力之決議，邀請執委會進一步對如何促進文化部門人員自由流通做研究，並邀請會員國共同參與，並在會員國間發展內部合作以促進藝術家自由流通與文化部門之工作、研究與訓練。

⁵⁸ Council Directive (EEC) 85/384 on the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in architecture, including measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services [1985] OJ L223/15.

⁵⁹ 對於歐體境內自由業者之社會保險，理事會在一九七一年六月十四日頒布一項規則，Council Regulation (EEC) 1408/71 on the application of social security to employed persons and their families moving within the Community [1971] OJ L 149/2，本規則在一九八三年被進一步修改，參見 Council Regulation (EEC) 2001/83 amending and updating Regulation (EEC) No. 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community and also amending and updating Regulation (EEC) No. 574/72 laying down the procedure for implementing Regulation (EEC) No. 1408/71; text of the annexes see documents NOS 383R2001 (01) and 383R2001 (02) [1983] OJ L230/6.

4. 競爭規範與政策

歐體競爭規範目的之一，主要在避免國家對企業提供各種形式補助，而對市場之競爭造成扭曲（歐體條約第 87 條第 1 項），但歐體條約亦列舉得被視為不會抵觸共同市場之例外措施，其中一項例外即會員國所實施為保存文化與遺產之補助措施（歐體條約第 87 條第 3 項 (d) 款）。此文化資產保存規定之地位，不僅是要求歐體機關制訂競爭政策時應考量文化保存面向，而且是在基礎條約規範層級就文化與遺產保存，在共同市場之競爭規範中創造例外規定（Woods, 2005: 37-40）。執委會過去曾對文化部門補貼的性質，基於抵觸共同體基本原則之考量反對，但在歐體條約第 87 條第 3 項 (d) 款與第 151 條規定下，接受促進文化多樣性可作為授予獎助之理由，特別是在造形藝術與書籍出口。執委會並考慮在不造成扭曲競爭之前提下，制訂對於文化部門國家補助之準則。

對文化產業之補助在歐體之實踐中，最主要為歐體之視聽政策所採取。歐體所推動視聽政策之目的，在促進歐洲計畫產業 (European programme industry) 之競爭力，因此在不扭曲競爭前提下，會員國得實施必要之補助。而執委會很早即接受促進文化多樣性，得為會員國對電影產業與製作電視節目補助之理由，只要此補助不構成扭曲競爭之效果，或對貨物與服務之自由流通造成限制或障礙。

對文化之傳播與發展，媒體往往發揮極重要之功能，因此歐體媒體政策之內容，對文化與文化產業之影響相當重要。執委會亦認為視聽產業同時具有經濟與文化面向，不應完全任由市場力量運

⁶⁰ Council Resolution (EC) on the promotion of the free movement of persons working in the cultural sector [1999] OJ C8/3.

作，甚至在馬斯垂克條約生效後採取許多有利會員國對視聽創作授與補貼之措施，而這些措施採取之理由包括產業與文化目的 (Psychogiopoulou, 2006b: 3, 6)。而理事會在二〇〇一年亦做成關於電影與視聽產業國家補助決議，⁶¹ 強調視聽產業為文化產業之極致案例，對電影與視聽產業之國家補助，係確保文化多樣性措施之一。理事會同時注意到，歐洲之電影與視聽部門正面臨許多結構上之弱勢，因此再確認會員國有權採取支持電影與視聽產品製作的國家政策，而國家補助能對歐洲視聽市場之興起有幫助。雖然理事會在此之決議，似乎表示對視聽產業從促進文化多樣性角度言，採取高度接納之態度。但就相關實踐與案例觀察可以發現，歐體法院不僅對歐體條約第 87 條第 3 項 (d) 款之文化競爭例外規定，採取從嚴解釋，而在共同體市場中會員國所為對視聽產業之國家補助，仍不得改變貿易條件與競爭，此國家補助之採取，亦應以對競爭造成最小干擾，且符合必要性原則與比例原則 (Psychogiopoulou, 2006b: 26)。相較於理事會之態度，執委會對媒體補助政策在歐體條約第 87 條第 3 項 (d) 款，對文化多樣性價值抱持較接受態度 (Psychogiopoulou, 2006b: 27)，但理事會雖在競爭政策上有與文化政策調和之行動，但維護文化之目的 (或文化多樣性) 與價值，仍然不能超越共同市場運作之目標與價值。

5. 著作權與鄰接權保障

著作權與鄰接權保障之議題，亦兼具經濟與文化之面向。就文化面向言，不論文化與藝術之創作係以文字、物品或服務狀態呈現，倘若對於創作人欠缺對此智慧創作物不論在財產權或人格權歸屬之保障，不僅會扼殺個人創作意願，對經濟市場之運作亦會造成

⁶¹ Council Resolution (EC) on national aid to the film and audiovisual industries [2001] OJ C73/3.

扭曲。因此，為確保文化產業之發展，一個健全著作權與鄰接保障制度之建立屬必要且不可或缺。執委會在一九九一年制訂一項工作計畫，嘗試結合著作權之經濟與文化面向，在提昇保障層次之基礎上，對於著作權與鄰接權之保障予以調和。⁶² 在此工作計畫提出後，理事會相繼頒布數項指令，不僅對著作權與鄰接權提供高度及有效保障，更提供對知識與藝術創作發展有利之法律架構。此等指令包括對電腦程式提供法律保障、⁶³ 關於雇用與出借權及特定類似著作權之智慧財產權、⁶⁴ 調和衛星廣播與有線再傳播、⁶⁵ 調和著作權與鄰接權保障期間，⁶⁶ 以及關於資料庫法律保障⁶⁷ 等事務。

在歐體就著作權與鄰接權等保障事務規範之建立逐漸完整後，在面臨資訊科技發展迅速之挑戰，考量著作權與鄰接權保障對文化及創意產業應採高程度保障之需求，並將歐體條約第 151 條所要求之文化面向列入考量，理事會與歐洲議會共同頒布一指令以調和會員國間就著作權與鄰接權之保障內容。⁶⁸ 本指令主要係調和並取代上述指令，並就權利人之重製權與散布權提升保障與處罰救濟

⁶² Commission (EC), “Working programme of the Commission in the field of copyright and neighboring rights” COM (90) 584 final, 17 January 1991.

⁶³ Council Directive (EEC) 91/250 on the legal protection of computer programs [1991] OJ L122/42.

⁶⁴ Council Directive (EEC) 92/100 on rental right and lending right and on certain rights related to copyright in the field of intellectual property [1992] OJ L346/61.

⁶⁵ Council Directive (EEC) 93/83 on the coordination of certain rules concerning copyright and right related to copyright applicable to satellite broadcasting and cable retransmission [1993] OJ L248/15.

⁶⁶ Council Directive (EEC) 93/98 harmonizing the term of protection of copyright and certain related rights [1993] OJ L290/9.

⁶⁷ Council Directive (EC) 96/9 on the legal protection of databases [1996] OJ L077/20.

⁶⁸ Council Directive (EC) 2001/29 on the harmonization of certain aspects of copyright and related rights in the information society [2001] OJ L167/10.

機制。雖然著作權與鄰接權並非直接屬於文化產業事務，但堪稱為文化與文化產業發展之重要配套措施。歐體近年來在此事務領域之行動，從特定層面言是可藉由對文化創造提供著作權保障，而有助於文化多樣性之維持。

三、共同體文化政策之主要項目與發展

據本文先前之論述，對文化事務之權限，主要仍歸屬於會員國之權限，歐體僅能在輔助原則下，補充會員國在文化事務之不足而採取相關必要措施。因此，嚴格而言，歐體並無具體範圍之「文化政策」(遑論「共同文化政策」)，應該僅有與文化有關的「文化活動」(cultural activities)、「文化措施」(cultural measures) 或「文化行動」(cultural actions) (許仟，1999: 132)。雖然如此，上述歐盟機構從最初歐洲經濟共同體設立之時代，即曾採取許多與文化有關之行動，如歐洲議會設立數個關於文化的專門委員會，如：青年、文化、教育、媒體與運動委員會，在執委會設有關於視聽、資訊、通訊與文化事務總署，此等歐體機構皆做成許多關於文化的行動與措施，而且為避免超越共同體權能之質疑，此等文化行動皆以經濟主張作為基礎 (Shore, 2001: 109)。⁶⁹ 因此，雖然歐體在法律上無制訂共同文化政策之權限，但早在馬斯垂克條約前已有事實上文化政策 (*de facto* cultural policy) 之存在 (許仟，1999: 110)。但由於馬斯垂克條約首次增訂第 151 條 (即過去之第 128 條) 文化條款，明確規定劃分共同體與會員國文化事務權限之輔助原則，並以尊重與促進文化多樣性作為共同體文化行動之重要核心。因此，馬斯垂克

⁶⁹ 例如一九八五年執委會主席戴洛 (Delors) 在歐洲議會之演說，即提及：「文化產業將是明日最大產業之一，並能創造財富與就業。就條約論，我們無法制訂文化政策，但我們嘗試由經濟路線處理它」(許仟，1999: 110)。

條約之制訂可作為歐體文化政策發展之重要分水嶺，本節將對本條約制訂前後之歐體文化政策內容對文化多樣性之影響進行分析與探究。

(一) 馬斯垂克條約以前之文化政策與計畫

歐洲經濟共同體第一份關於文化之官方文件，係在一九七七年由執委會向理事會所提交之一份「共同體在文化部門之行動」通報 (Communication)，⁷⁰ 該通報係執委會在歐洲議會之決議下所做成，為歐體在文化領域之第一份提案。在當時由於建立歐洲經濟共同體條約，未有專責文化事務條款，因此本提案主要關注點，集中在文化部門之經濟與社會問題，以及共同體應如何採取漸進支持文化措施以創造較有利之經濟與社會環境。但共同體強調其在文化部門之行動，並不構成文化政策，⁷¹ 且以歐體條約之規定做為其主要法律基礎，分別就文化貨品的自由貿易、打擊文化貨品竊盜、文化工作者之移動與設立自由、年輕文化工作者之訓練、文化部門課稅，以及著作權法之調和等經濟面向問題向理事會提出建議。⁷² 此通報雖顯示共同體在建立初期，已對於文化部門之發展與關切，但仍以條約之規範為基礎，聚焦在經濟面向問題之改善。但本提案之實際實施因為預算欠缺，更因理事會考量到基礎條約未明確規定共同體在文化事務之權能，而無採取積極措施 (許仟，1999: 148)。

繼一九七七年第一份文化提案後，共同體執委會在一九八二年提出第二份文化提案，主題為「加強共同體在文化部門之行動力」

⁷⁰ European Commission (EC), "Community action in the cultural sector" (Communication) COM (77) 560, 2 December 1977.

⁷¹ *Ibid.*, p. 5.

⁷² *Ibid.*, pp. 7-18.

(Stronger Community action in the cultural sector)。⁷³ 此份文化提案仍是在歐洲經濟共同體條約所建立四大自由上，對文化貨品、服務，以及人員流通之進一步自由化之目的所提出，而且執委會強調其在文化部門之行動仍以經濟之本質與目標為主。⁷⁴ 此文化部門行動包括四項主題，即促進文化貨品之自由貿易、改善文化工作者之生活與工作條件、為文化工作者開拓觀眾，以及保存建築遺跡。⁷⁵ 在此提案提出後，歐體陸續通過許多具體措施，如一九八四年通過打擊視聽盜版行為措施之決議，一九八五年通過圖書館在資料處理館際合作決議、一九八六年企業贊助文化活動決議，以及修復與保存如帕德嫩神殿等古蹟之措施（許仟，1999: 149-150）。

前二次文化提案，共同體對文化部門行動的主要關切在經濟與社會面向進行推動，在一九八七年執委會提出第三份文化政策提案，主題為「歐體嶄新提昇之文化」(A fresh boost for culture in the European Community)，⁷⁶ 其不但認為文化部門之行動有經濟上必要性，在政治上亦是如此。⁷⁷ 此聲明在歐體條約尚未增訂專責文化條款，歐體無文化事務權能之階段，實屬相當大之突破，特別是執委會在本提案中更提到在經濟、科技與文化之密切互動下，在歐洲文化和作為歐洲人民之正當期待，並且在歐洲區域與國家間的文化多樣性，為歐盟經濟、社會整合之重要基礎。⁷⁸ 在本提案中執委會制訂一行動計畫，將資訊、通訊及文化政策結合在一起，欲在歐洲

⁷³ European Commission (EC), "Stronger Community action in the cultural sector" (Communication) COM (82) 590, 16 October 1982.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 1-2.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁷⁶ European Commission (EC), "A fresh boost for culture in the European Community" (Communication) COM (87) 603, 14 December 1987.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁸ *Ibid.*

建立具共同文化根源與社會經濟狀況的廣大市場，並且由地區與國家文化多樣性所呈現之歐洲文化整體，為邁向歐盟的關鍵。⁷⁹ 執委會並具體的制訂一項自一九八八年至一九九二年之綱領架構，其中在五大領域制訂優先措施，此五大領域包括，創造歐洲文化區域、促進歐洲視聽產業、接近文化資源、文化部門之訓練，以及與其他世界之文化對話。在此五大領域之措施中，歐體除了進一步對文化貨品、服務與人員的自由化予以推動外，更在通訊與科技進步之發展下，特別就視聽產業所面臨的外來競爭壓力研擬次級立法草案，最後在一九八九年頒布「電視無疆界指令」。⁸⁰ 另外，執委會在本次提案的優先措施中，包括進行與其他世界文化之對話計畫，此對話計畫的外部工作係透過執委會之駐外人員與會員國之使館人員共同推動，在派駐國舉辦文化活動；而內部工作則是在歐體區域舉辦非會員國之旅遊展，以呈現該國之文化生活。⁸¹ 在當時歐體條約未具文化條款，對文化事務在共同體與會員國間之權能劃分未臻明確前，執委會就對外文化事務提出此計畫亦屬一顯著突破，此對外文化行動之嘗試，亦是後來歐體發展文化對外事務的重要經驗與基礎。

共同體所介入之措施領域，雖須與市場之運作有關聯性，但此並不代表共同體在介入特定領域時只受經濟政策考量之影響，例如共同體內部市場措施亦可能考量環境保障之目的，相同的共同體之措施亦可能受文化政策目的之影響而制訂 (De Witte, 1993: 274)。由此時期共同體所制訂的文化政策提案，以及所制訂相關之措施觀

⁷⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁸⁰ Council Directive (EEC) 89/552 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities [1989] OJ L298/23.

⁸¹ European Commission (EC), *Supra* note 76.

察，其除了具備促進文化部門的貨品、服務與人員之自由流通外，兼具維護會員國共同文化利益之性質。因此，在馬斯垂克條約對歐體條約增訂文化條款前，歐體並不因欠缺明示之文化授權規定，而有礙其形成具文化利益與性質之政策及措施。因此，亦可說歐體在此階段僅有「事實上」之文化政策 (Psychogiopoulou, 2006a: 581)，而未形成法律上之文化政策。但在歐體條約欠缺形式上存在之文化條款，對於與文化政策相關之歐體行動，仍欠缺明確的主軸與目標，而有混亂之狀況，甚至歐體執委會文化事務之委員在一九九二年自己認為，歐體之文化政策係「沒有管理的政策」(*une politique sans gouvernement*) (De Witte, 1993: 271)。

(二) 馬斯垂克條約以後之文化政策與計畫

一九九二年二月的馬斯垂克條約對當時的歐洲經濟共同體條約增訂第 128 條 (即現在歐體條約第 151 條之前身)，使歐體在文化領域之權能內容與性質，以及決策程序有明確之規定。在同年四月，歐體執委會提出「共同體文化行動之新展望」(*new prospects for community cultural action*)⁸² 通報，希望在制訂文化款後，對未來之文化行動予以整合，不再像過去欠缺管理下之紛雜，因此制訂共同體在文化領域之參考架構與優先目標，且特別注意文化多樣性之考量。⁸³ 本通報對未來共同體文化行動所設定的目標為，保存歐洲歷史、在歐洲產生有助於文化發展之環境，以及確保歐洲文化在國際之影響力。⁸⁴ 本通報並認為共同體未來的經濟與政治整合，必須伴隨更強大之文化面向，特別是尊重國家、地區之多樣性。而共同

⁸² European Commission (EC), "New prospects for Community cultural action" (Communication) COM (92) 149, 29 April 1992.

⁸³ *Ibid.*, pp. 2-3.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 1.

體的所有政策與計畫皆應考量其文化面向，藉此促進文化之興盛。

⁸⁵ 執委會另外選擇文化資產、書籍與閱讀及視聽媒體三大領域進行支持，以提昇共同文化資產。⁸⁶ 就與非會員國與相關國際組織之對外文化合作部分，仍為歐體所持續重視，且持續加強。⁸⁷

執委會在一九九二年之通報提出之架構後，進一步在此架構下所規劃之個別議題制訂具體實施計畫。執委會在一九九四年提出二項文化計畫提案，⁸⁸ 其一為支持文化藝術創造之計畫，以提昇、傳播歐洲文化，其名為「萬花筒計畫」(Kaleidoscope Program)，本計畫在一九九六年經理事會通過；另一項提案在圖書與閱讀方面之「亞利安計畫」(Ariane Program)，本提案包含提昇閱讀、圖書館與翻譯活動等文化領域相關措施，希望能提供一般大眾接觸豐富多元文化的管道，本提案預計在一九九六年實施，但因預算問題至一九九七年才實施。在保障文化資產方面，執委會在一九九五年提出「拉斐爾計畫」(Raphael Program)，⁸⁹ 本計畫之旨在鼓勵會員國對可移動與不可移動文化資產維護與管理之合作，並支持會員國之該行動。⁹⁰

一九九二年後的文化政策與行動與其他歐體措施雖在數量及種類上大幅增加，但確有紛亂、欠缺整合之憾，為使其能更整合與有系統地落實歐體條約第 128 條第 4 項 (即現今之第 151 條) 所要

⁸⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 8-11.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 14-17.

⁸⁸ European Commission (EC), "European Community action in support of culture" (Communication) COM (94) 356, 27 July 1994.

⁸⁹ European Commission (EC), "Proposal for a European Parliament and Council Decision establishing a Community action programme in the field of cultural heritage" (Communication) COM (95) 110, 29 March 1995.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 5.

求，共同體行動應考量文化面向，執委會在一九九六年對於該期間共同體之整體措施與行動提出第一份特別檢視報告。⁹¹ 二〇〇〇年執委會在一九九六年檢視報告之基礎下，將過去已啓動並尚在執行之諸多文化計畫，如拉斐爾計畫、亞利安計畫與萬花統計畫予以整合，並以四年為期提出一份「文化二千」(Culture 2000) 框架計畫。⁹² 此計畫主要宗旨包括，促進文化對話與文化知識與歐洲民族歷史之相互了解、促進文化之創新與藝術作品之跨國傳播、強調文化多樣性與新形式文化表現之發展、在歐洲層面分享並強調具歐洲重要性之共同文化資產、考量文化在社會經濟發展之地位、促進文化對話與歐洲與非歐洲文化之相互交流、明示承認文化是個經濟要素以及社會整合與公民之要素、促進接近文化之管道。⁹³ 而對於上述目標，將以以下方式達成，諸如：歐體將採取特別創意與實驗行動、包含多年文化合作協定之整合行動，以及特別文化節目等。⁹⁴

雖然文化二千計畫已將過去紛雜的文化方案予以整合，然仍受到些許批評。論者認為文化二千計畫，完全未討論文化概念界定之根本問題，反而在實際措施內容中較傾向於對所謂高雅文化，如博物館、建築與藝術品等文藝內容的保障。另外，由於文化二千計畫所涵蓋的文化事物層面過廣，讓執委會在執行上面臨諸多困難，尤其是在財政上。而歐洲議會就此亦建議執委會在文化計畫之制訂應集中焦點，並提升計畫持續性 (R. C. Smith, 2004: 66-67)。

歐盟理事會與歐洲議會在二〇〇七年提出一份新文化計畫

⁹¹ European Commission (EC), "1st report on the consideration of cultural aspects in European Community Action" (Communication) COM (96) 160, 17 April 1996.

⁹² European Parliament and Council Decision (EC) 508/2000 on establishing the Culture 2000 Programme [2000] OJ L 63/1.

⁹³ *Ibid.*, art. 1.

⁹⁴ *Ibid.*, art. 2.

(Culture Programme 2007-2013) 除修正過去文化二千計畫之問題，並作為自二〇〇七至二〇一三年之文化計畫主要架構。⁹⁵ 本文化計畫相較於過去的文化計畫有三點值得注意之處：第一、為特別強調歐洲文化多樣性之保存，以及在一個以自由、平等、民主、尊重人性尊嚴、包容與完全尊重歐盟基本權憲章為基礎之社會所推行的文化計畫；第二、相較於文化二千計畫設定目標項目過於繁雜而不易執行，本次新文化計畫在宗旨上做相當之簡化，本計畫之整體宗旨在強化歐洲人民所共享之文化區域，而特定宗旨有三項，即促進文化表演者之跨國境流動、鼓勵文化藝術貨品與作品之跨國流通，以及鼓勵文化間對話；⁹⁶ 第三、本計畫特別強調對其他共同體目標達成之助益，其規定本文化計畫之執行，應有助於促進表意自由的基本原則、鼓勵對於永續發展重要性之進一步了解、尋求促進歐盟境內的互相了解與包容，以及有助於削減基於各種標準所生之歧視。⁹⁷

歐盟新計畫就文化二千計畫之缺陷進行實質調整，特別是明確地將文化多樣性作為其文化計畫之主要內涵，並簡化其計畫宗旨項目。並且，本文化計畫之執行特別強調在尊重基本自由與人權的基礎，此設計之原因除不希望文化政策與計畫之執行反而造成另一種民族或族群間隔閼之藉口外，亦是強化文化作為基本人權中不可或缺之一的文化權內容。另外，新文化計畫中新增訂之與共同體目標調和條款，實質上之功能係具體落實歐體條約第 151 條第 4 項所要求，共同體應在執行本條約之所有行動，考量文化面向，特別是文

⁹⁵ European Parliament and Council Decision (EC) 1855/2000 on establishing the Culture Programme (2007 to 2013) [2007] OJ L372/1.

⁹⁶ *Ibid.*, art. 3.

⁹⁷ *Ibid.*, art. 12.

化多樣性。新文化計畫之調和條款之作用，將使文化與最初以經濟整合為主要目標之歐體整體運作機制較緊密的結合，使文化多樣性之目標與歐體法律制度互相整合，這將使文化政策與考量在歐體規範制度逐漸開拓其發展空間，而歐體法面向亦將增另一面向。執委會於二〇〇八年對於本新文化計畫之實施進行初步評估，其認為新計畫之主要目標皆被達成。⁹⁸ 而理事會與會員國於二〇〇八年共同實施一項為期三年之文化工作計畫 (Work Plan for Culture 2008-2010)，該計畫設定五大優先行動項目：第一、改善藝術家與文化領域專業人士之移動條件；第二、特別是透過促進文化資產、多語主義、數位化、文化旅遊及教育，促進接近文化；第三、發展文化部門之資訊、統計與方法；第四、特別是在中小企業將文化創意產業之潛能作最大之提升；第五、促進與實施文化多樣性公約。⁹⁹

由馬斯垂克條約以前處於「沒有管理」之文化政策，到馬斯垂克條約對歐體條約增定文化事務專責條款後，可明顯發現歐體對文化事務的重視逐步提升，並有較明確之主題。特別對諸多文化計畫分析後可發現，歐體所採取諸多文化項目，不僅對文化活動內容規劃相當豐富與文化資產的維護大力推動，此對促進會員國人民接近文化事務與活動亦有直接幫助。實質上，亦是對文化權中參與文化生活與接近文化內容之具體促進與實踐。

⁹⁸ European Commission (EC), "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Community action programme to promote bodies active at European level in the field of culture" (Communication) COM (2008) 234 final, 5 May 2008, p. 10.

⁹⁹ Council Conclusion (EC) 143/06 of 10 June 2008 Conclusion of the Council and of the Representatives of the Government of the Member States, meeting within the Council, on the Work Plan for Culture 2008-2010 [2008] OJ C143/9.

四、歐洲法院關於文化政策與文化權之實踐探討案例

基於文化事務主要仍屬會員國之權能，而共同體雖然未將文化與經濟視為完全分離，但歐體所制訂涉及文化之次級立法仍是以建立與維護共同市場之目標與運作為主要考量。因此，會員國內國所制訂之文化政策，就有可能造成限制文化貨品、服務與文化工作者流通的結果，甚至影響共同市場之運作，以及對企業間競爭造成扭曲。當會員國之文化政策與共同市場之規範抵觸，而歐體條約又禁止共同體機關制訂調和會員國文化法律與規範時，在此等內國文化政策與歐體法相抵觸所產生之案例，即是探究歐體對於文化多樣性與文化權之尊重與保障之實質內涵與程度如何之重要方法。

(一) 關於文物貨品之案例

義大利藝術寶物案：¹⁰⁰ 本案涉及義大利政府對於具藝術、歷史與建築性質之貨品案例出口，徵收較高之稅，而被執委會提出控訴。執委會認為系爭義大利法律所涵蓋之貨品，不論與其他貨品有何差異，只要能以貨幣衡量出價值，且為商業交易之客體，就應與所有貨品受平等待遇。而義大利對系爭貨品徵稅所生效果，等同於對出口貨品所課徵之關稅，依當時之歐洲經濟共同體條約第 16 條，皆應予以取消。義大利則認為系爭稅費，因有其特殊目的，即為保護其領域內之藝術、歷史與人文資產，因而有別於其他具財稅性質之稅費。¹⁰¹ 而且，義大利主張系爭貨品與一般商業交易貨品不同，屬藝術與文化貨品，故不應與其他貨品等同視之。¹⁰²

歐體法院審視條約第 16 條之旨，在禁止對在會員國間之出口

¹⁰⁰ Case 7/68 *Commission v. Italy* [1968] ECR 423.

¹⁰¹ *Ibid.*, ECR 429.

¹⁰² *Ibid.*, ECR 428.

貨品，課徵任何關稅或等同關稅之稅費，易言之，只要會對出口貨品價格造成改變之稅費，就應在本條意旨下予以取消。¹⁰³ 雖然，系爭出口稅費所適用者為文化、藝術與建築性質之貨品，而為條約第 36 條之例外條款所涵蓋，而義大利亦提出此條作為其課稅措施之正當依據。但歐體法院認為，對例外條款應從嚴解釋。法院發現第 36 條明文提到條約第 30 至 34 條之規定，亦即應在此範圍之條款才有第 36 條之適用，而本案義大利所違反之第 16 條，並無法援用第 36 條之文物例外。¹⁰⁴ 因此，最後認定義大利系爭內國措施違反第 16 條。歐體法院之用意在不使保護主義的文化主張成為內部市場義務之例外 (Psychogiopoulou, 2006a: 580)。

法國 *Cinéthèque* 案：¹⁰⁵ 本案法國的系爭內國法在不同形式之電影作品間設定間隔，其方式是以禁止此類作品在一年內，同時以在電影院放映與以影帶形式販售的方式被使用。法國系爭措施被執委會認為，構成對貨品流通與服務流通之限制。¹⁰⁶ 法國則認為，電影屬於文化表現 (cultural expression) 的一種，有必要在影片傳播形式快速發展的環境受到保障。¹⁰⁷ 對於法國之主張，執委會認為文化目標在特定狀況可作為限制貨品流通之理由，但此限制應該沒有差別，且應以對共同體貿易造成最小影響的方式達成文化目標。¹⁰⁸ 最後歐體法院認為，只要系爭內國措施不造成有利內國產品之結果，而構成共同體間貨品流通之障礙，或者此障礙之制訂有其必

¹⁰³ *Ibid.*, ECR 429.

¹⁰⁴ *Ibid.*, ECR 430.

¹⁰⁵ Jointed Cases 60 & 61/84 *Cinéthèque SA and others v. Fédération nationale des cinémas français* [1985] ECR 02605.

¹⁰⁶ *Ibid.*, para. 6.

¹⁰⁷ *Ibid.*, paras. 15-17.

¹⁰⁸ *Ibid.*, para. 18.

須性，而且此障礙之目的符合歐體條約所明文之例外理由，則不構成違反歐體法。但歐體法院亦提到，若會員國所做成鼓勵電影創作之內國措施，在不管對任何會員國電影作品皆同等適用下，雖然產生此等作品流通之限制，仍屬具正當理由。¹⁰⁹

歐體法院在另一件與前案同一年做成*Commission of the Communities v. French Republic*案，¹¹⁰ 當事會員國亦曾提出文化做為主張。在該案執委會主張法國系爭內國法，藉由對法國報紙與期刊保留優惠郵資稅，對於其他國家之出版品牌卻無此郵資稅之適用，因而違反歐體條約第 28 條禁止數量限制之規定。法國則主張，此削減郵資稅率，與讀者對法國或外國出版品之選擇並無關係，亦即出版品價格並不會影響讀者之選擇，影響關鍵在讀者之喜好、文化或政治密切關係，以及報章雜誌的品質。¹¹¹ 而歐體法院仍然不接受此文化主張，其認為會員國內國商業立法，不論直接或間接產生共同體市場貿易障礙，皆屬產生等同數量限制效果之措施。即使讀者之選擇是受經濟以外要素之影響，由於優惠郵資稅而削減訂購成本之事實，不能認為對讀者選擇無影響。¹¹² 再一次，歐體法院認為文化考量無法作為限制貨品流通之理由。

(二) 關於媒體與影視產業之案例

在關於傳播媒體之服務自由流通案例中，歐體法院在*Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium*，比利時政府在系爭為維持印刷媒體多元性之內國法，對該媒體直接從

¹⁰⁹ *Ibid.*, paras. 21-23.

¹¹⁰ Case C-269/83 *Commission of the European Communities v. French Republic* [1985] ECR 00837.

¹¹¹ *Ibid.*, para. 8.

¹¹² *Ibid.*, para. 9.

廣告產生利益，而基於文化政策目標之主張認為無法接受。¹¹³ 歐體法院認為比利時政府所提的文化政策目標，實際上顯示為維持一定廣告收益，限制國內廣播電台競爭之目的。另外，關於維持與發展藝術資產之目標，對比利時電視生產亦會造成降低需求之結果。¹¹⁴ 在本案歐體法院未接受文化政策之目的，為限制提供服務自由的正當理由。

然而值得注意地，歐體法院在*Gouda*案¹¹⁵所提及得被視為公共利益而被考量之理由，卻包括文化政策。*Gouda*案係由荷蘭法院向歐體法院據歐體條約第 234 條請求做成服務提供自由之先行裁決 (preliminary ruling)。本案最初係由十家荷蘭有線電視網絡業者對荷蘭之有線網路事業監督機關適用荷蘭法律，就業者在收音機或電視節目中播送外國廣告時，基於管理收音機與電視節目之供應，課與執照費 (license fee) 或提供補貼，而主張有違反歐體條約第 49 條。¹¹⁶ 在提交歐體法院裁決之問題與文化政策有關者為，若歐體條約關於提供服務自由之規定適用在內國法時，除了應符合禁止歧視原則，並得基於公共利益達成相關政策目標的話，則文化政策下之目標，諸如維持廣播制度之多元與非商業性及保障意見之多樣性等，能否作為限制服務提供自由之理由？¹¹⁷ 歐體法院審視過去實踐後，指出在許多涉及公共利益之案例，以曾對維護具國家歷史與藝術資產之保存，以及考量會員國具備建築、歷史及藝術價值的知識，可獲

¹¹³ Case C-211/91 Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium [1992] ECR I-06757, paras. 7, 8.

¹¹⁴ *Ibid.*, para. 9.

¹¹⁵ Case C-288/89 Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda and others v. Commissariaat voor de Media [1991] ECR I-4007.

¹¹⁶ *Ibid.*, paras. 1-2.

¹¹⁷ *Ibid.*, para. 7.

得之最大可能的傳播等價值，可視為公共利益而予以考量。¹¹⁸

荷蘭主張系爭對服務提供限制之理由，關於在視聽部門所實施文化政策之必要性。此政策之目的在保障各式各樣表達自由，特別是關於荷蘭的社會、文化、宗教與哲學要素之目標，而這些目標可能會因為電視與廣播節目中所蘊含廣告的內容受到威脅。¹¹⁹ 從這角度理解，文化政策確實可構成限制提供服務自由理由中的「整體利益」。荷蘭政府政策所維持多元性，固然與歐洲人權公約所保障之表意自由相關，且歐體法院在案例亦曾表示表意自由為歐體法所保障之基本權利。¹²⁰ 但歐體法院認為，文化政策與外國廣播機構架構相關之條件不必然要連結在一起。為確保在視聽部門之多元性，荷蘭政府是有需要在內國立法中，要求來自其他會員國廣播機構之廣告，應與荷蘭規則一致，但此目的應以適當之方法達成。荷蘭為保障上述整體利益，對外國廣播機構架構所設之限制條件，並不具備客觀需要性。¹²¹ 另外，關於基於相同公共利益目的對於廣告所設限制的合法性問題，歐體法院亦認為，文化政策目標可視為整體利益之一，但亦需要以適當措施，在客觀需要性具備之下實施。¹²²

歐體法院在*Gouda*案，對於屬於文化產業之視聽產業中文化政策目標的地位給予相當正面之定位，亦即將文化政策視為公共利益之一，在涉及提供視聽服務自由之案件中，認為屬可作為限制服務之正當理由，但應在具備客觀必要性下以適當方法為之。在本案前

¹¹⁸ *Ibid.*, para. 14.

¹¹⁹ *Ibid.*, para. 22.

¹²⁰ *Ibid.*, para. 23.

¹²¹ *Ibid.*, paras. 24-25.

¹²² *Ibid.*, paras. 27-28.

後，歐體法在幾件相近之案件皆確認此觀點。¹²³ 這些案例確認文化政策在歐體法律體系中之地位，特別是相對於共同市場基本原則，屬於公共利益之一而可作為限制基本流通自由之例外考量要素。

(三) 關於人員自由流通之案例

*Groener*案：¹²⁴ 本案係關於愛爾蘭之系爭內國法規定，在公立技職學院任教之全職講師職位之聘任，必須提供講師具備適當愛爾蘭語言能力之證明。而一位欲申請此教職的荷蘭國民Groener，因未能提出此證明而被拒，進而向愛爾蘭教育部提出訴訟，指稱系爭愛爾蘭法規違反歐體條約第 39 條人員自由流通之規定，以及相關之歐體規則。¹²⁵ 雖然愛爾蘭語並非由所有愛爾蘭人民所使用，而愛爾蘭政府此政策之目的在促進愛爾蘭語之使用，因為語言係表現民族認同與文化之工具。因此愛爾蘭法規定愛爾蘭語，為學生之必修課程，並要求教師必需具備特定愛爾蘭語言能力。¹²⁶ 而歐體法院認為，歐體條約並未禁止會員國採取保障或促進語言之政策。然而，此政策之實施必須不與人員自由流通之基本自由相衝突，而且必須符合比例原則與不造成對其他會員國國民之歧視。¹²⁷ 在本案，歐體法院就對文化傳承具重要工具性之語言政策，並未認為本

¹²³ Case C-154/89 Commission of the European Communities v. French Republic [1991] ECR I-00659, paras. 17, 20-21; Case C-353/89 Commission of the European Communities v. Kingdom of the Netherlands [1991] ECR I-04096, para 45; Case C-23/93 *TV10 SA v. Commissariaat voor de Media* [1994] ECR I-04795, paras.18-19.

¹²⁴ Case C-379/87 Anita Groener v. Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee [1989] ECR 03967.

¹²⁵ *Ibid.*, paras. 1-2.

¹²⁶ *Ibid.*, para. 18.

¹²⁷ *Ibid.*, para. 19.

質上與共同市場基本自由相衝突，但對會員國要求應以符合比例原則與不構成歧視之方式實施。

*Bosman*案：¹²⁸ *Bosman*係一比利時國民，原本受僱於比利時第一分組球隊RC Liège，在受雇契約屆滿後，欲投效法國第二分組球隊US Dunkerque。但由於未提出移轉證明予法國足球聯盟 (French Football Federation)，因此*Bosman*在新球季無法參賽。*Bosman*在結束與比利時球隊契約前，嘗試與二個法國球隊締結短期契約，在此期間有強烈之情況證據指出，*Bosman*受到其他球隊的杯葛。¹²⁹ 系爭會員國內國措施，使職業足球員在其與特定球隊之契約屆至後，必須給付轉隊費用 (transfer fee) 後，才能加入另一球隊，就此*Bosman*主張系爭規則違反人員自由流通原則提出控訴，比利時內國法院將本案提交歐體法院，請求做成先行裁決。在本案進行中，德國政府對於足球員與球隊間之關係提出一項文化主張。其認為足球此運動，並非一經濟活動，而基於運動與文化具共同點，因此歐體機關，依據歐體條約第 151 條第 1 項，應對會員國之文化多樣性予以尊重。¹³⁰ 但德國關於運動與文化類似性的主張不被歐體法院接受，因為內國法院所提交之問題，與歐體機關依據第 151 條第 1 項所規定有限權能之事務範圍並無關聯。¹³¹

由於相較於建立共同市場之基本原則，保障或促進文化多樣性或其他文化價值，基本上並非基礎條約所設定之根本目標，亦即屬於例外性質之價值，在歐體法院面臨例外價值與基本目標之權衡

¹²⁸ Case C-415/93 Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL v. Jean-Marc Bosman [1995] ECR I-4921.

¹²⁹ *Ibid.*, para. 37.

¹³⁰ *Ibid.*, para. 72.

¹³¹ *Ibid.*, para. 78.

時，都傾向對例外原則採從嚴解釋之立場。並且，在適用例外條款的案例中，設定嚴格之比例原則條件。雖然，在歐體法院對例外原則採取較嚴格之態度下，要讓文化多樣性的價值，透過公共秩序的管道或是單純依據歐體條約第 151 條，成為超越共同市場原則主張之空間，大幅受到限制，¹³² 且從另一角度言，保障與促進文化多樣性的空間亦受到限制。但是，歐盟法律架構如同其他國家的憲政架構，存在各種權利與自由，而各權利與自由彼此間常發生衝突或競合關係。就像在上述案例中，即涉及到貨品、服務與人員流通自由與文化權利相衝突之狀況。吾人無法僅因歐體法院最後未能將文化多樣之保障或促進，視為優於共同體四大自由之結果，即驟下定論認為歐體法院未保障文化權。相對的，應審慎的觀察歐體法院在面對保障文化多樣性（或文化權）與其他自由相衝突時，是否接受文化多樣性價值，作為歐體法體系的實證價值之一。在前述案例中，歐體法院對文化權與價值接受與否之態度，較明顯是傾向否定的，但在 *Gouda* 案中，歐體法院認為文化政策的目標可視為共同體之公共利益而應予考量。雖在該案中，歐體法院認為文化政策之公共利益得以優於服務流通自由的客觀條件尚未具備。但由此案可肯認歐體法院已將文化多樣性政策價值與目標視為其實證法秩序之一部，而與其他自由與權利在歐盟法規範制度中互相調和與實現。然而，不容否認地，歐盟法係以經濟整合作為其最初與基本的宗旨，因此經濟上有助於人員、服務、資本與貨品流通之自由，在歐盟法制度中，先驗上會被置於較優先位階。

¹³² European Commission, *supra* note 91, p. 27.

肆、歐洲聯盟對外關係關於文化權與文化政策之實踐

歐洲共同體在關於文化事務對外權能之主要依據係第 151 條第 3 項，其規定共同體與會員國應促進與第三國與其他有權能國際組織之合作，但未明文提及歐體締結國際協定之事務，不過根據默示權利原則，為上述合作之目的，共同體當然可與會員國在合作之架構下締結國際協定 (Eeckhout, 2004: 95-96, 102)。另外，關於文化與視聽服務之貿易部分，應屬於共同體與締約國的共享權能範圍，除了歐體條約第 300 條規定下之共同體決定外，此類事務之協商需要會員國之共同協議，最後結果由兩者共同締結，並且關於文化與視聽貿易服務的國際協定，不能造成調和會員國內國法律與規範之效果 (Koutrakos, 2006: 65-66)。在歐體有關文化事務對外關係主要有二大部分可予探討：第一係關於歐體與其會員國參與文化事務國際組織之活動；第二係關於歐體對外發展政策中之文化實踐。

一、聯合國教育科學暨文化組織之參與

關於文化事務之國際組織參與，最重要者為聯合國教科文組織，其為目前處理教育、文化與科學事務最重要的國際組織，而在歐洲經濟共同體時期的第一份文化政策報告，已展開在國際層面與教科文組織在文化事務上之合作。¹³³ 雖然在歐盟對外關係之文化事務領域，基本上係由共同體與會員國共同行動，但如前文所述，文化事務仍由會員國為主要推動者。在一九九二年馬斯垂克條約後，歐盟文化政策逐漸明確的朝向以文化多樣性為中心，以文化多樣性為中心參與聯合國教科文組織活動最重要者，即是歐盟與其會

¹³³ European Commission (EC), *supra* note 70.

員國推動「文化多樣性公約」之制訂。

歐盟基於歐體條約第 151 條、歐盟基本權憲章第 22 條對文化多樣性與文化權保障重要性的規定，在聯合國教科文組織推動制訂文化多樣性公約之努力，最早肇始於一九九八年前後。在當時歐盟與其會員國參與許多國際及區域組織活動中，文化多樣性已是一重要議題，這些組織包括歐洲理事會、二〇〇〇年在沖繩舉辦的八大工業國家高峰會，以及聯合國教科文組織。¹³⁴ 而聯合國教科文組織在二〇〇三年做成展開研擬一份專為保障文化多樣性國際文化之決定，歐盟與其會員國即為主要推動者。此努力從歐盟會員國文化部長二〇〇三年在Thessaloniki所召開之會議，對於聯合國教科文組織研擬保障文化多樣性國際文件工作曾表示：「歐洲做為一個文化大陸，不能接受文化單一性與文化衝擊之威脅。歐洲對此之回應為，堅持其對文化多樣性的保障與促進。因此，在國際層次，於聯合國教科文組織即將展開之保障與促進文化多樣性國際文件的研擬，須建立必要適當之法律基礎。」¹³⁵ 由於歐盟會員國原本皆為聯合國教科文組織的會員國，依據歐體條約第 151 條規定，文化事務屬於共同體與會員國之共享權能。因此在文化多樣性公約最初草擬階段，歐盟雖與其會員國共同參與，但僅以觀察員的身分參與。但值得注意者，二〇〇四年歐盟會員國決定整合其國家立場，由歐盟的聲明作為其立場，再依歐體條約第 300 條第 1 項規定，部長理事會授與執委會草擬文化多樣性公約的協商權限，與理事會輪值主席得在教科文組織草擬會議上一致發言 (von Bogdandy, 2007:

¹³⁴ European Commission (EC), “Towards an international instrument on cultural diversity” (Communication) COM (03) 520, 27 August 2003, p. 2.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 4.

42)。¹³⁶ 另外，就歐盟內部層面言，積極參與聯合國教科文組織文化多樣性公約之研擬亦有高度需要，主要是因為可預期的，本公約內容與歐盟在文化領域諸多規範與政策影響甚深，例如前述的視聽政策、貨品與服務流通自由，以及競爭政策等。¹³⁷ 因此，歐盟對此保障文化多樣性國際文件之參與及認知，高度反應其在內部市場運作中基本經濟原則與文化互動經驗 (Herold, 2005: 103)。

在文化多樣性公約草擬之始，歐盟認為藉由保障與促進文化多樣性所欲達成之諸多目標，其中保障文化權亦為公約目標選項之一。¹³⁸ 而執委會更進一步認為歐盟與其會員國參與此公約之研擬，必須基於尊重人權之原則，特別是強化世界人權宣言與經濟、社會暨文化權利國際盟約所保障之文化權。¹³⁹ 因此，對於後續參與聯合國教科文組織文化多樣性公約的研擬，歐盟與其會員國達成一項基本共識宣言。在該宣言除重申文化多樣性保障之重要性外，更強調此文化多樣性國際文件應基於人權，特別是強化文化權保障。¹⁴⁰ 除上述執委會表示，歐洲議會在文化多樣性公約開始展開研擬工作後，亦作成一項決議，其中亦強調本公約必須基於人權之

¹³⁶ Council of the European Union, “Code of conduct between the Council, the Member States and the Commission on the UNESCO negotiations on the draft Convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions” 5768/05 CULT4, 31 January 2005.

¹³⁷ Commission (EC), “Recommendation from the Commission to the Council to authorize the Commission to participate, on the behalf of the Community, in the negotiations within UNESCO on the convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expression” SEC (2004) 1062 final, 1 September 2004, pp. 3-5.

¹³⁸ European Commission (EC), *supra* note 134.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 9.

原則建立。¹⁴¹

聯合國教科文組織會員國大會最後在二〇〇五年十月通過文化多樣性公約交由會員國簽署批准，本公約隨即在二〇〇六年三月生效。本公約係國際間第一份特別針對保障文化多樣性所制訂之法律文件，其賦予會員國為保障文化表現多樣性，得在內國層面採取必要規範性措施，包括對文化產業獎勵與提升、對非營利組織的促進，以及對藝術工作者之補助與支持。¹⁴² 另外值得注意者，係本公約將人權保障視為其基本原則，要求公約締約國須在人權受保障前提下促進與保障文化多樣性，¹⁴³ 顯示文化多樣性保障與人權，特別是文化權之密切關係。本公約主要係由歐盟與其會員國與加拿大等國家所推動制訂，除對文化多樣性與文化權之保障有重要指標性意義外，另一廣受國際注目之處，在於本公約締約國為保障文化多樣性，倘若就文化貨品或服務在國際市場之流通設定限制或障礙者，可能因為與世界貿易組織下關於貨品與服務流通非歧視原則有所牴觸，而衍生違反世界貿易組織義務之爭端（徐揮彥，2007）。¹⁴⁴ 歐盟與其會員國參與文化多樣性公約制訂，顯示歐盟整合過程對文化多樣性的真實尊重，在國際層面之落實與推動。就歐盟內部所具備之意義，由歐盟理事會主席代表歐盟與其會員國參與此公約草擬過程，亦顯示此過程有促進歐洲統合之意義，並強化歐盟在文化領

¹⁴¹ European Parliament Resolution on Working towards a Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, B6-0216/2005, 16 March 2005, para. 14.

¹⁴² 參見文化多樣性公約第 6 條。

¹⁴³ 參見文化多樣性公約第 2 條第 1 項。

¹⁴⁴ 在本公約生效後，歐盟在其文化事務之工作計畫中，亦重申將與其會員國透過強化國際合作方式，建立以全球治理及永續發展為主之新文化支柱。European Commission (EC), "An agenda for culture in globalizing world" (Communication) COM (07) 242 final, 10 May 2007, p. 7.

域國際影響力 (von Bogdandy, 2007: 42)。

二、歐盟對外發展政策之文化面向實踐

歐盟對外發展合作架構之主要目的，雖在協助開發中與低度開發國家之發展，並削減所存在之貧窮狀態，但此對外發展政策之內涵並非僅涵蓋經濟發展，更包括社會、法治、民主發展等內涵。人權在歐盟對外發展政策中，往往扮演開發中國家能否獲得歐盟發展計畫之重要考量條件 (conditionality)，即一般之人權條款，¹⁴⁵ 而此人權條款亦可作為促進文化多樣性之重要解釋工具 (von Bogdandy, 2007: 41)。

在對外發展關係中，歐盟將其人權政策以人權條款之方式，落實在對非洲、加勒比與太平洋國家 (以下稱「ACP國家」) 及其他開發中國家發展計畫中。歐盟對外人權政策之內涵，主要基於人權之普世性與不可分性原則，由政治與公民權利之保障，推展至經濟、社會與文化權利保障。因此，在上述對開發中國家發展計畫中，雖主要關切者為政治與公民權利，但並未因此排除對經濟、社會與文化權利之保障。¹⁴⁶ 但在經濟社會與文化權領域之人權政策，歐盟較關注之領域為社會權中的勞動權保障 (Rosas, 2001: 479-492)。雖然歐盟對外發展政策之人權條款未特別提及文化權保障，但在早期發展政策中，已包括對文化事務的考量，亦值得探索。

在歐體與非洲、加勒比海與太平洋地區 (EC-ACP) 間之發展架構，第三洛梅公約 (Lomé III Convention) 首次規定，發展計畫之目

¹⁴⁵ 關於歐盟對外發展協定人權條款之概念，請參見洪德欽 (2004: 151-162)。

¹⁴⁶ 在一九九九年歐盟理事會所頒布的二份人權規則，其主要適用於歐盟對開發中國家之技術及融資發展計畫。此規則即規定發展援助計畫應促進並保障政治及公民權，以及經濟、社會及文化權。Regulation (EC) No. 975/1999 and Regulation (EC) No. 976/1999 of 29 April 1999, OJ L120, 8 May 1999, art. 2, pp. 1, 8.

的、評估與執行，應基於對文化背景特徵的了解，¹⁴⁷ 據此，在評估發展計畫時，所應考量之文化面向包括，對文化環境的適應與對該環境之意義、對當地文化資產、重要價值體系、生活方式、思想模式的整合與強化、訊息獲得與傳播之模式，以及人與環境之互動。¹⁴⁸ 本公約並將促進ACP國家的文化認同設定為目標之一，其規定發展合作計畫應有助於ACP國家之政策形成，且在其政策中包括促進其民族文化認同、文化生產、保存與強化其文化資產，以及ACP國家文化財產與服務之散布。¹⁴⁹ 本公約更進一步設定發展合作計畫應以協助開發中國家形成文化製造業為目的，¹⁵⁰ 而且若ACP國家為防衛與促進其文化資產、促進文化交流、保存歷史與文化遺址與傳統建築，共同體應提供支持。¹⁵¹ 另外，本公約對於來自ACP國家，且能高度呈現其文化認同之文化貨品與服務，應促進其在共同體之流通。¹⁵²

在第三洛梅公約實踐基礎下，一九八九年所簽訂之第四洛梅公約，不再像過去僅是為發展合作計畫中應與考量之面向，而是更明確的將文化合作視為發展合作內容之一，並且就發展政策中的文化事務規定，較第三洛梅公約增加二項條文，而且在各別規定之內容，亦較第三洛梅公約還完整。在第四洛梅公約的第 139 條規定，發展合作應有助於ACP國家之獨立發展，文化面向應包括所有領域，並被反映在所有發展計畫中；而發展合作應支持締約國政策與

¹⁴⁷ Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984 (hereafter Lomé III), art. 116.1.

¹⁴⁸ *Ibid.*, art. 117.

¹⁴⁹ *Ibid.*, art. 125.

¹⁵⁰ *Ibid.*, art. 126.

¹⁵¹ *Ibid.*, art. 127.

¹⁵² *Ibid.*, art. 128.

措施，以增加創造能力與促進文化認同。¹⁵³ 本公約亦規定對文化合作應以三方式表達，第一係考量到發展計畫之文化層面、第二促進ACP國家民族之文化認同，以及第三係實施強化人力資源之目的。¹⁵⁴ 另外，本公約針對文化與社會合作設立「ACP-EEC文化合作基金會」負責推動文化與社會合作事務，其主要活動為對文化事務進行研究發展以及研究促進ACP國家人民文化認同之措施。¹⁵⁵ 除了本公約之第 142 與 143 條與第三洛梅公約之第 116 與 117 條內容大致相同外，另在第 144 條增訂第三洛梅公約所未規定之文化事務。第 144 條規定，合作計畫應對ACP國家為確保草根團體密切與持續參與發展運作之努力給予支持，而民眾參與宜在計畫之準備期間就被鼓勵，而民眾之參與必須以克服語言、教育與文化障礙為宗旨。¹⁵⁶

第四洛梅公約另外值得注意之處，在於設立促進文化認同與文化間對話之專章規定（第 145 至 149 條），此可顯現歐盟對外發展政策的文化領域焦點，較集中在促進文化認同之目標。本公約對促進文化認同與文化間對話之目的，課予締約國應透過實施促進承認文化認同，以鼓勵合作，而在此合作架構下促進ACP國家人民之互惠文化增長。¹⁵⁷ 本公約亦規定，對於ACP國家若欲實施保障與促進其文化資產，或保存歷史與文化遺跡時，應予提供支持。¹⁵⁸ 另外，本公約對於文化貨品之流通與製造、文化活動之舉辦，以及對

¹⁵³ Forth ACP-EEC Convention Signed on Lomé on 15 December 1989, art. 139.

¹⁵⁴ *Ibid.*, art. 140.

¹⁵⁵ *Ibid.*, art. 141.

¹⁵⁶ *Ibid.*, art. 144.1.

¹⁵⁷ *Ibid.*, art. 145.1.

¹⁵⁸ *Ibid.*, art. 148.

促進訊息流通與通訊有注意之措施，給予支持與促進。¹⁵⁹

從第三洛梅公約後之歐盟發展政策，已將文化合作視為發展合作之一部。繼一系列洛梅公約後歐體與ACP國家間的發展架構，則是以二〇〇〇年之柯多努協定 (Cotonou Agreement)¹⁶⁰ 為基礎。柯多努協定在本文之研究目的下值得注意者，為本協定將促進ACP國家之文化發展設定為其宗旨之一，而且這些宗旨與ACP國家之國際承諾，應在考量政治、經濟、社會、文化與環境面向的整合性發展方式解決。¹⁶¹ 本協定第 9 條規定，發展合作應朝向以人為中心之永續發展，而此與尊重與促進所有人權及基本自由關係密切。公約更進一步規定，此所指人權與人性尊嚴密不可分，且具普世性、不可分性與互相關聯，ACP國家擔允促進與保障所有基本自由與人權，包括政治與公民權與經濟、社會與文化權。¹⁶²

柯多努協定之另一突破，在於首次將文化發展正式納入對外發展政策之一環，並且協定規定在文化領域合作之目標應包括，「在發展合作之所有層級納入文化面向」、「為促使文化間對話，承認、保存與促進文化價值與認同」、「承認、保存及促進文化資產價值」、「發展文化產業並強化文化貨品及服務的市場進入機會」。¹⁶³ 除本條要求在所有發展層面考量文化面向之一般規定外，本公約在其他合作事務另有考量文化的規定。例如，在規定ACP國家間之政治

¹⁵⁹ *Ibid.*, art. 147-149.

¹⁶⁰ Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the One Part, and the European Community and Its Member States, of the Other Part, signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000 [2000] OJ L317/3.

¹⁶¹ *Ibid.*, art. 1.1, 1.3

¹⁶² *Ibid.*, art. 9.

¹⁶³ *Ibid.*, art. 27.

對話條文提及，應考慮個別國家之文化背景；¹⁶⁴ 在和平建構、避免與解決衝突領域之活動，應特別包括在所有社會部門支持文化機會；¹⁶⁵ 在移民事務領域，本協定要求ACP國家應確保對人權之尊重，並強化在經濟、社會與文化生活之非歧視，與發展對抗種族主義與仇外主義；¹⁶⁶ 歐體與ACP國家間的發展合作架構，協定規定應透過整合經濟、社會、文化、環境與制度要素之策略進行，並應促進社群之文化價值；¹⁶⁷ 在青年事務領域，協定規定發展合作應採取促進青年之技能、創作與潛能之措施，以強化其在經濟、社會與文化機會；¹⁶⁸ 在性別事務議題上，發展合作應強化、改善與確保兩性在文化與其他生活方面之公平參與；¹⁶⁹ 在發展融資合作之實施方面，應考量個別之社會與文化特徵，¹⁷⁰ 並應在計畫提與其文化影響。¹⁷¹ 在二〇〇三年七月ACP國家文化部長曾在達卡(Dakar) 召開會議，審視發展政策對ACP國家文化的影響，並尋求促進文化與文化產業之方式。此會議最後做成一宣言，承諾ACP國家將形成一項意見一致的文化政策，其內容將包括文化資產、文化合作與伙伴關係、能力建構、促進與採納有助於各種形式文化產業建立之措施 (McMahon, 2004: 333)。

在歐體與ACP國家發展合作架構之實踐可發現，文化政策與要素已為發展政策之重要一環，不僅與文化權之實踐一致，亦與經濟與社會發展政策更緊密結合。此外，歐盟自第四洛梅公約始，將洛

¹⁶⁴ *Ibid.*, art. 9.4.

¹⁶⁵ *Ibid.*, art. 11.2.

¹⁶⁶ *Ibid.*, art. 13.1-2.

¹⁶⁷ *Ibid.*, art. 20.

¹⁶⁸ *Ibid.*, art. 26 (b).

¹⁶⁹ *Ibid.*, art. 31.

¹⁷⁰ *Ibid.*, art. 56.1.

¹⁷¹ *Ibid.*, art. 63 (b).

梅架構中關於文化政策模式，適用在與其他地區（如拉丁美洲與亞洲）之發展合作架構，而且文化政策與要素亦有逐漸增加之發展 (McMahon, 2004: 340-341)。在歐盟對外發展政策之公約與實踐中，雖未如歐體條約明文以文化多樣性為其核心，但在歐盟與各地區與國家之發展合作計畫協定實施內容，皆可發現與歐體文化政策內容相同之措施，諸如強調對文化資產保護與保存、促進藝術作品創作與流通、文化訊息流通與交流、文化經營者能力建構、視聽產業合作，以及舉辦主要文化活動等。歐盟對外領域之文化面向，已逐漸集中在促進對人權之支持，特別是對文化權以及原住民族與少數民族權利保障與促進。¹⁷² 另外，值得在未來進一步注意者，係身為聯合國教科文組織文化多樣性公約的主要推動者與締約國，歐盟執委會宣示將在該公約之規範下強化文化面向在全球治理與永續發展之地位，特別是透過強化國際發展合作方法。¹⁷³ 倘若此理念付諸實行，歐盟對外政策之文化面向將在促進與保障文化多樣性的主軸下呈現較一致之政策內容與實踐。

伍、結論：歐洲聯盟文化政策與文化權保障實踐之影響與啟示

從歐洲經濟共同體時期之「沒有管理的文化政策」，到馬斯垂克條約設立歐體條約文化專責規定，乃至阿姆斯特丹條約增訂文化多樣性特別注意條款，於此期間歐盟機關之實踐在形式上與實質

¹⁷² EC Commission (EC), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European agenda for culture in a globalizing world," COM (2007) 242 final, 10 May 2007, p. 7.

¹⁷³ *Ibid.*

上，確有朝促進與保障文化多樣性之目的發展，使文化多樣性明確形成歐盟文化政策的主要內涵。此發展之影響與啓示，據本文研究的結果，可從歐盟對內與對外面向，與對我國之啓示說明。

第一、就對內角度言，歐盟最初以經貿事務為主軸之經濟整合，固然不易將文化事務置於整合之重要目標，但隨著經貿整合之深化與廣化，歐盟經貿規範與政策對於會員國文化價值及事務之影響便越來越深。在目前歐盟第一支柱歐體法律架構中，文化價值相較於其他共同市場基本原則雖處於較次級位階狀況下，但在歐盟東擴後不僅成員國數量上明顯增加，其境內文化多樣性亦大幅增加。若歐盟欲進一步朝政治整合方向發展的話，因為會員國間文化多樣性之顯著，連帶基於文化差異所產生之隔閡與摩擦，將會是影響整合之路順暢的重要關鍵。然而值得肯定的是歐盟基本權憲章前言與第 22 條規定對文化多樣性應予尊重，將文化多樣性的尊重明文於歐盟最重要之人權保障文件，雖該憲章未明文文化權之保障，但仍可藉由文化多樣性尊重之方法來成就對文化權實際實現；不過從阿姆斯特丹條約與歐盟基本權憲章後之實踐觀察，尚未出現過去當共同市場的基本自由與人權相抵觸時，將人權置於優位或將兩者予以調和般，亦將文化多樣性保障視為與共同市場基本原則相等重要之實踐。因此，對於文化多樣性保障在規範地位的強化，歐盟仍有努力之空間。

第二、從對外面向言，歐盟會員國過去曾在 GATT/WTO 推動文化例外條款，作為非歧視貿易規範例外 (Neuwirth, 2004: 11-14)，讓具文化特性之貨品得在貿易自由化環境中不致消失，使重要文化得以延續，此努力雖未成功，但在歐盟文化政策逐漸確立以文化多樣性作為主軸後，在聯合國教科文組織推動文化多樣性公約之制訂。從該公約於二〇〇五年十月由教科文組織會員國大會通

過交由會員國簽署，隨即在二〇〇六年三月達到生效門檻，並廣泛獲得許多國家認同狀況看來，歐盟文化政策所據為核心的文化多樣性價值，可說被歐盟在國際層面具體的推動與實踐。然而，文化多樣性公約之成功迴響背後卻有一重要隱憂，即國家若為保障文化多樣性而實施對文化貨品與服務流通造成限制或障礙之措施，極可能與 WTO 追求貨品與服務流通非歧視之規範相衝突。文化多樣性保障在國際層面所造成規範衝突之隱憂，與歐體市場已存在的文化保障與共同市場基本原則相衝突時，應如何調和與取舍之問題有異曲同工之性質。而歐盟在法律規範層面若能就其文化多樣性保障，與共同市場基本原則探尋出一適當之調和方法的話，對國際層面所存在問題之解決必定能提供重要的啓示意義。因此，歐盟文化政策與共同市場基本原則之優位性與調和如何，應予密切觀察。

本文認為，今日之歐盟與昔日一九五〇年代所建立之歐洲經濟共同體的整合目標與宗旨已有顯著調整，雖然經貿整合之主軸仍然存在，但整合面向已非僅有經濟市場價值，而擴及許多非經貿面向，且有朝特殊型態聯邦國家整合的跡象。在任何國家之運作，經濟價值亦無法凌駕所有價值，亦即需在憲政架構下調和各種價值，以臻國家秩序之和諧。文化價值並非絕對高於經濟目標，但若特定文化表現背後所蘊含之民族情感、價值面臨嚴重危害，而對整體社會之穩定與和諧帶來結構性衝擊時，經濟市場之價值應該有所限制。歐盟整合之過程，已有許多經濟市場原則與其他目標調和，而創造更融合社會之經驗，例如人權保障在歐體法律制度之保障即是一成功範例。現今文化權保障，已藉由在歐盟基本權利憲章以尊重文化多樣性之方式被明文，亦即形式規範上更加確定文化多樣性保障作為歐盟基本權保障體系之一部。但其真正落實，應由歐體機關與會員國就認定文化多樣性受到嚴重危害，而對特定文化價值構成

實質損害或貶抑之狀況，形成一明確認定的標準或依據。一則隔絕以文化之名，作為干擾共同市場基本原則的保護主義之實；二則能進一步實現歐洲整合之經典格言——「異中求同」（亦有稱「在多樣中統合」）(Unity in Diversity) (Toggenburg, 2004: 14-19)。

從一九五〇年代由德、義、法、荷、比、盧肇始之歐洲經濟整合，至今東擴後已包括二十七個會員國（另有三個已申請加入之候選會員國），歐盟並朝更深度之政治整合發展。雖然，歐盟目前尚未成為單一國家型態，但已迥異於現今任何形式國際組織，而有「超國家組織」之稱。彼等歐洲國家間，雖然有某種程度之共同點，但其間的差異（甚至是對立）應顯然高於我國社會之現狀。雖然我國係具單一憲法之國家，與歐盟正朝類似聯邦方向整合的超國家組織在政治與法制上顯著差異，但彼等歐洲國家間居然能在高度文化、語言、政治、宗教、種族差異下，有今日之整合成果。其成功要點應係在歐洲整合之初，各會員國與其人民間已將「異中求同」的精神作為歐洲整合之信念。此精神更在馬斯垂克條約時，將尊重文化與文化多樣性之理念，形諸於其基礎條約當中，而由歐體機關與會員國在尊重與接受彼此間差異過程中，進一步的凝聚彼此在政治、文化與其他領域之共識，與人權保障之實現。我國憲法雖不乏提與文化之規定，¹⁷⁴ 但不是欠缺明確的文化發展宗旨、內涵，就是屬於對國家機關無拘束力或對人民未授予明確權利的訓示性條款。在

¹⁷⁴ 我國憲法關於教育文化之條文為：第 11 條（表現自由）、第 21 條（受教育之權義）、第 108 至 110 條（關於文化及古蹟保存事務，中央立法並由中央或地方執行）、基本國策第五節（教育文化）之第 158 條（教育文化應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能）、第 162 條（教育文化機關之監督）、第 163 條（教育文化事業之推動）、第 164 條（教育文化預算下限保障）、第 165 條（教育文化工作者之保障）、第 166 條（獎勵科學發明與文化保護）、第 167 條（教育文化事業之獎助）、第 169 條（邊疆 [文化] 事業之扶助）、增修條文第 10 條第 11 項（肯定多元文化）。

司法實踐上，上述條款亦無法在訴訟中成為請求權基礎，故在司法院大法官會議解釋與最高法院案例中，未有直接以前述條款作為系爭規定之實證法案例。由於關於文化之憲法條文，未具實證法上之拘束力，故行政機關未能在組織上有明確與專責的職權分配，亦即雖有行政院文化建設委員會之設立，卻未具實質權力，在文化政策形成上不僅未能有明確主軸，而且亦為政治或意識形態所影響。¹⁷⁵雖然如此，在我國憲政制度下，對文化權保障亦非完全找不到實證法基礎，亦即可以憲法第 22 條作為基礎，並在國會議決「經濟、社會暨文化權利國際盟約」後，援引該盟約第 15 條之內容，並以憲法增修條文第 10 條第 11 項「國家肯定多元文化」規定作為文化政策之核心，在各種文化事務領域形成促進與尊重多元文化與文化多樣性之政策。並如同在歐盟架構下，藉由促進與尊重文化多樣性政策之制訂與實施，實質地使人民之文化權獲得實現，以在我國多元的社會中，促進族群間得以異中求同、和諧共榮。

¹⁷⁵ 例如，行政院文化建設委員會組織條例第 2 條規定：「本會掌理左列事項：……七、重要文化活動與對敵文化作戰之策劃及推動事項……。」

參考文獻

- 王玉葉 (2000)。〈歐洲聯盟之輔助原則〉，《歐美研究》，30, 2: 1-30。
(Wang, Y. Y. [2000]. The principle of subsidiarity in the European Union. *EurAmerica*, 30, 2: 1-30.)
- 王俐容 (2006)。〈文化公民權的建構：文化政策的發展與公民權的落實〉，《公共行政學報》，20: 129-159。(Wang, L. J. [2006]. The construction of cultural citizenship: The development of cultural policy and the practice of citizenship. *Journal of Public Administration*, 20: 129-159.)
- 李孟玟 (1998)。〈論世界人權宣言之基本性質與法律效力〉，《國立中正大學法學集刊》，1: 333-361。(Li, M. B. [1998]. The nature and legal validity of the Universal Declaration of Human Rights. *National Chung Cheng University Law Journal*, 1: 333-361.)
- 洪德欽 (2004)。〈歐盟對外貿易與發展協定之人權條款—規定與實踐〉，《歐美研究》，34, 1: 143-202。(Horng, D. C. [2004]. The human rights clause in the EU's external trade and development agreements—Law and practice. *EurAmerica*, 34, 1: 143-202.)
- 徐揮彥 (2007)。〈聯合國教科文組織「保障及促進文化表現多樣性公約」與世界貿易組織規範之潛在衝突與調和〉，《政大法律評論》，99: 155-240。(Hsu, H. Y. [2007]. The potential conflicts and the harmonization between the UNESCO convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions and the world trade organization. *Chengchi Law Review*, 99: 155-240.)
- 許仟 (1999)。《歐洲文化與歐洲聯盟文化政策》。台北：樂學書局。(Hsu, C. [1999]. *European culture vs. cultural policy of the European Union*. Taipei: Lexis.)
- 許育典 (2006)。《文化憲法與文化國》。台北：元照。(Hsu, Y. D. [2006]. *Cultural constitution and cultural state*. Taipei: Angle.)
- 陳麗娟 (1999)。《阿姆斯特丹條約解讀》。台北：五南。(Chen, L. J. [1999]. *An interpretation of the Amsterdam Treaty*. Taipei: Wu-nan.)
- 梁崇民 (2004)。〈歐盟對少數人權之保障——少數民族語言個案分析〉，《歐美研究》，34, 1: 51-93。(Liang, C. M. [2004]. Protection

- of ethnic and language minorities in the European Union. *EurAmerica*, 34, 1: 51-93.)
- Adalsteinsson, R., & Thórhallson, P. (1999). Article 27. In G. Alfredsson & A. Eide (Eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A common standard of achievement* (pp. 592-596). Hague, Netherlands: Martinus Nijhof.
- Ahmed, T. & Butler, I. d. J. (2006). The European Union and human rights: An international law perspective. *European Journal of International Law*, 17, 4: 771-801.
- Buergenthal, T., Shelton, D., & Stewart, D. P. (2002). *International human rights: In a nutshell*. St. Paul, MN: West Group.
- Cassese A. (2001). *International law*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Council of the European Union. (2007). *Education, Youth and Culture Council*. Retrieved October 11, 2007, from http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=416&lang=en
- Craig, P. & de Búrca, G. (2003). *EU law: Text, cases and materials*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Cunningham, C. B. (2001). In defense of member state culture: The unrealized potential of article 151 (4) of the EC Treaty and the consequences for EC cultural policy. *Cornell International Law Journal*, 34: 119-163.
- De Witte, B. (1993). The cultural dimensions of community law. *Collected Courses of the Academy of European Law*, 3, 1: 229-299.
- Donders, Y. M. (2002). *Towards a right to cultural identity?* Antwerp, Belgium: Intersentia.
- Eeckhout, P. (2004). *External relations of the European Union: Legal and constitutional foundations*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Eide, A. (2001). Cultural rights as individual human rights. In A. Eide, C. Krause, & A. Rosas (Eds.), *Economic, social and cultural rights: A textbook* (2nd ed.) (pp. 298-301). Hague, Netherlands: Kluwer Law International.
- Eide, A., Krause, C., & Rosas, A. (Eds.) (2001). *Economic, social and cultural rights: A textbook* (2nd ed.). Hague, Netherlands: Klu-

- wer Law International.
- European Parliament (2007). *Culture and education*. Retrieved October 11, 2007, from <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/committees/presentation.do?committee=2360&language=EN>
- Ferri, D. (2005). EU participation in the UNESCO Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions: Some constitutional remarks. *European Diversity and Autonomy Papers-EDAP*, 3. Retrieved October 9, 2008, from http://www.eurac.edu/edap/documents/edap/2005_edap03.pdf
- Hannikainen, L. (1988). *Peremptory norms (jus cogens) in international law*. Helsinki, Finland: Finnish Lawyers'.
- Herold, A. (2005). EU external policy in the audiovisual field: From "cultural exception" to "cultural diversity". *ERA-Forum*, 6, 1: 93-108.
- L'Institut Interdisciplinaire D'ethique et des Droits de L'homme (2005). Violations of cultural rights and lack of respect for diversity. In *Observatory for diversity and cultural rights*. Retrieved October 11, 2007, from <http://www.unifr.ch/iiedh/droits-culturels/odc-documentation/odc-doc-synthese/D54-violations-eng.pdf>
- Koutrakos, P. (2006). *EU international relations law*. Oxford, UK: Hart.
- McMahon, J. A. (2004). Preserving and promoting differences? The external dimension of cultural cooperation. In R. C. Smith (Ed.), *Culture and European Union law* (pp. 327-352). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Meron, T. (2004). International law in the age of human rights. *Recueil des Cours*, 301: 9-490.
- Mitsilegas, V. (1998). Culture in the evolution of European law: Panacea in the quest for identity? In P. Fitzpatrick & J. H. Bergeron (Eds.), *Europe's other: European law between modernity and postmodernity* (pp. 293-324). England, UK: Ashgate, Ashgate/Dartmouth.
- Nersessian, D. L. (2005). Rethinking cultural genocide under interna-

- tional law. *Human Rights Dialogue*, 2, 12: 7-8.
- Neuwirth, R. J. (2004). The “cultural industries”: A clash of basic values? A comparative study of the EU and the NAFTA in Light of the WTO. *European Diversity and Autonomy Papers—EDAP*, 4. Retrieved October 9, 2008, from http://www.eurac.edu/edap/documents/edap/2004_edap04.pdf
- Niec, H. (2002). Advocating for cultural rights: At the end of the world decade for cultural development. Paper presented at Interacció `02: Politiques per a la interculturalitat, Barcelona. Retrieved October 9, 2008, from https://www.diba.es/cerc/interaccio2002/seminar/s6/marcseminar6_ca.htm
- Niedobitek, M. (1997). *The cultural dimension in EC Law* (J. Benn & R. Bray, Trans.). London: Kluwer Law International.
- O’Keefe, R. (1998). The “right to take part in cultural life” under article 15 of the ICESCR. *International and Comparative Law Quarterly*, 47, 4: 904-923.
- Prot, L. V. (1988). Cultural rights as peoples’ rights in international law. In J. Crawford (Ed.), *The rights of peoples* (pp. 93-106). Oxford, UK: Clarendon Press.
- Psychogiopoulou, E. (2005). EC competition law and cultural diversity: The case of the cinema, music and book publishing industries. *European Law Review*, 30, 6: 838-861.
- Psychogiopoulou, E. (2006a). The cultural mainstreaming clause of article 151 (4) EC: Protection and promotion of cultural diversity or hidden cultural agenda? *European Law Journal*, 12, 5: 575-592.
- Psychogiopoulou, E. (2006b). EC state aid control and cultural justifications. *Legal Issues of European Integration*, 33, 1: 3-28.
- Rosas, A. (2001) Economic, social and cultural rights in the eternal relations of the European Union. In A. Eide, C. Krause, & A. Rosas (Eds.), *Economic, social and cultural rights: A textbook* (2nd ed.) (pp. 479-492). Hague, Netherlands: Kluwer Law International.
- Ross, M. (1995). Cultural protection: A matter of union citizenship or human rights? In N. A. Neuwahl & A. Rosas (Eds.), *The Euro-*

- pean Union and human rights* (pp. 235-248). Hague, Netherlands: Martinus Nijhoff.
- Sautman, B. (2003). Cultural genocide and Tibet. *Texas International Law Journal*, 38: 173-247.
- Schabas, W. A. (2004). Cultural genocide and the protection of the right of existence of aboriginal and indigenous groups. In J. Castellino & N. Walsh (Eds.), *International law and indigenous peoples* (pp. 116-132). Leiden, Netherlands: Brill Academic.
- Shaw, M. N. (2003). *International law* (5th ed.). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Shore, C. (2001). The cultural policies of the European Union and cultural diversity. In T. Bennett (Ed.), *Differing diversities* (pp. 101-114). Strasbourg, France: Council of Europe.
- Smith, R. C. (2004). *Culture and European Union law*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Smith, R. K. M. (2003). *Textbook on international human rights*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Steiner, H., & Alston, P. (Eds.) (2000). *International human rights in context* (2nd ed.). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Thamilmaran, V. T. (2003). Cultural rights in international law. In A. Goonasekera, C. Hamelink, & V. Iyer (Eds.), *Cultural rights in a global world* (pp. 139-157). Singapore: Eastern Universities Press.
- Toggenburg, G. N. (2004). The debate on European values and the case of cultural diversity. *European Diversity and Autonomy Papers—EDAP*, 1. Retrieved October 9, 2008, from http://www.eurac.edu/edap/documents/edap/2004_edap01.pdf
- UNDP (2004). *Human development report 2004—Cultural liberty in today's diverse world*. New York: Author.
- Von Bogdandy, A. (2007). The European Union as situation, executive, and promoter of the international law of cultural diversity—Elements of a beautiful friendship. *Jean Monnet Working Paper 13/07*. Retrieved October 9, 2008, from <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/07/071301.html>
- Vrdoljak, A. F. (2005, May). *Minorities, cultural rights and the protection of intangible cultural heritage*. Paper presented at Contem-

porary issues, ESIL Research Forum on International Law: Geneva, Switzerland.

Woods, L. (2005). The application of competition rules to state aids for culture. *ERA-Forum*, 6, 1: 37-45.

Study of Cultural Policy and Protection of the Right to Culture in the European Union in the Context of Cultural Diversity

William Hui-Yen Hsu

Graduate Institute of Financial and Economic Law, National Dong Hwa University
No. 1, Section 2, Dasyue Road, Shoufong, Hualien 97401, Taiwan
E-mail: williamhsu@mail.ndhu.edu.tw

Abstract

In the initial stage of the European integration launched in the 1950s, while founding States devoted themselves to economic goals, cultural issues were not of their central concern. Nevertheless, in the process of economic integration and the free movement of goods and services, standardization not only creates convergence but poses threats to cultural diversity. Furthermore, the protection and promotion of cultural diversity are deeply and essentially connected to the realization of the cultural rights which are enshrined in the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

The aim of this article is, on the basis of the interrelationship of cultural diversity and the right to culture, to survey how EU policies influence cultural practices, what they achieve, and their impacts on European integration and EU external relations. Following the introduction, the author attempts to analyze the concept, meaning, and legal effects of the right to culture from the perspectives of international and European law, and furthermore, to assess their influence on EU external economic relations. In the third part, the author explores the development of cultural practices and policies, and their legal implications from the perspective of EU institutions. In the fourth part, the author analyzes cultural aspects of the EU's external relations, especially relating to the EU-ACP development framework and its participation in the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression with its Member States. In the fifth part, the author presents a conclusion based on this research.

Key Words: European Union, cultural policy, right to culture, cultural diversity, Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression