

## 歐盟新訊 / 「歐洲支持文化，文化支持歐洲」——歐盟備具野心的新文化政策綱領

觀察員：林禹瑄

截稿日期：2025/11/30

2025年11月12日，歐盟行政機構歐盟執委會（European Commission）公布了最新的文化策略框架「[歐洲文化指南](#)」（Culture Compass for Europe）<sup>1</sup>，以「歐洲支持文化，文化支持歐洲」為願景，列出未來數年歐盟的文化政策目標，以及歐盟執委會為達成這些目標在2025至2028年間預計完成的20項行動。

歐盟執委會上一次發布文化策略框架已是2018年<sup>2</sup>。2024年新一屆執委會上任時，便將起草新文化策略框架列為首要任務之一，回應近年來俄烏戰爭、極右派政黨在歐洲多國崛起、通貨膨脹、生成式AI興起等政經情勢變動帶來的挑戰與機遇。「歐洲文化指南」的引言指出，文化是促進歐盟團結的驅動力 and 拓展歐盟國際影響力的強大武器，歐盟應認可並善用文化的潛力，處理當前迫切的議題。

「歐洲文化指南」提出四大文化政策目標，包括：維護並強化歐洲價值和文化權利；賦能藝術家和文化專業人士，支持民眾接觸文化；運用文化和文化遺產提高競爭力、適應力和團結力；推動國際文化關係和合作。令文化組織振奮的是，此次策略框架列出的20項行動比以往更為具體，也更具有野心，並觸及了藝術表達自由、藝文工作者工作條件、AI模型訓練侵害版權疑慮等歐洲文化界關注的議題。

作為20項行動之一，歐盟執委會計畫從2027年第三季開始定期發布「文化現狀報告」（State of Culture Report），評估歐盟內部文化和創意領域的發展，其中將特別關注藝術自由，與「歐洲民主防護盾」<sup>3</sup>（European Democracy Shield）等其他相關政策共同維護歐盟各成員國的民主體制與言論自由。另外，執委會也將設立歐盟文化

---

<sup>1</sup> 策略框架全文：[https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2025-11/Communication%20-%20Culture%20Compass%20with%20cover\\_0.pdf](https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2025-11/Communication%20-%20Culture%20Compass%20with%20cover_0.pdf)

<sup>2</sup> 2018年發布的策略框架名稱為「新歐洲文化行動計畫」（A New European Agenda for Culture），全文：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018DC0267>

<sup>3</sup> 歐盟執委會於2025年11月12日公布「歐洲民主防護盾」倡議文件，提出確保公平選舉、增加對獨立媒體補助、提高民眾媒體素養等措施強化歐盟的民主體制，被視為是對俄烏戰爭開打後全球民主與威權體制衝突加劇的回應。倡議全文：[https://commission.europa.eu/document/download/2539eb53-9485-4199-bfdc-97166893ff45\\_en?filename=JUST\\_template\\_comingsoon\\_standard\\_1.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/2539eb53-9485-4199-bfdc-97166893ff45_en?filename=JUST_template_comingsoon_standard_1.pdf)

資料中心 ( EU cultural data hub )，將文化相關資料統整一處，有助於「文化現狀報告」的撰寫。

為改善藝文工作者的工作條件，歐盟執委會將在 2027 年第二季提出「歐盟藝術家憲章」 ( EU Artists Charter )，訂定文化界公平工作條件的基本原則、指引和承諾，並將特別要求接受歐盟文化補助者符合憲章規定。在歐盟，有近三分之一的藝文工作者為社會保障較低的自由工作者，比例超過其他各行業平均的兩倍。此外，大量藝術家長期從事不支薪的工作，藝文界的未報稅工作數量也較其他行業多，造就普遍的低劣工作條件。儘管該憲章將不具法律效力，卻是歐盟執委會首次就藝文工作環境的議題提出明確措施，具有指標性意義。

在 2027 年第一季，歐盟執委會也預計提出針對藝文界的 AI 策略。歐盟 2024 年 6 月通過的《人工智慧法案》 ( AI Act )<sup>4</sup>中制定了生成式 AI 模型提供者須遵守的義務規範，涵蓋透明度、版權保護和風險管理，但並未對藝文工作者最在意的模型訓練資料侵權問題提供確切解方。同時，面對勢不可擋的全球 AI 浪潮，歐盟的政策也正在轉向。2025 年 11 月 19 日，歐盟執委會提出名為《Digital Omnibus》的數位法規修正案<sup>5</sup>，意圖簡化當前的資料隱私保護法規，並延長《人工智慧法案》部分條文的施行時程，引發公民團體疑慮，質疑歐盟將開始鬆綁法規，向科技公司讓步<sup>6</sup>。「歐洲文化指南」特別提及 AI 侵權風險，給了藝文界期待空間。

儘管「歐洲文化指南」的內容目前受到文化團體的普遍正面回應，其中列出的 20 行動是否能達到成效，尤其是否能獲得充足預算仍待觀察<sup>7</sup>。歐盟執委會於 2025 年 7 月提出的 2028—2034 年預算提案<sup>8</sup>中，當前的文化計畫「創意歐洲」<sup>9</sup> ( Creative

---

<sup>4</sup> 法案全文：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689>

<sup>5</sup> 修正案提案內容：<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-omnibus-regulation-proposal>。該修正案由主管科技主權、安全和民主；經濟和生產力；民主、公正、法治和消費者保護等三位執委會委員負責起草。「歐洲文化指南」由主管世代公平、青年、文化和體育的執委會委員負責起草，因此對 AI 監管的立場略有不同，也體現 AI 監管在科技創新和版權保護之間的兩難。

<sup>6</sup> 例如奧地利資料保護團體 noyb、歐洲數位權利 ( European Digital Rights )、愛爾蘭公民自由委員會 ( Irish Council for Civil Liberties ) 等非政府組織致歐盟執委會的公開信：<https://noyb.eu/en/open-letter-digital-omnibus-brings-deregulation-not-simplification>

<sup>7</sup> 例如文化行動歐洲 ( Culture Action Europe ) 專文對「歐洲文化指南」的肯定與疑慮：

<https://cultureactioneurope.org/news/the-eus-new-culture-strategy-is-out-culture-action-europe-unpacks/>

<sup>8</sup> 歐盟多年期財政架構 ( Multiannual Financial Framework ) 以六年為單位，制定各項計畫的最高預算額，歐盟執委會提案之後須經歐洲議會和歐盟理事會協商通過。2028-2034 年預算提案內容：

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en)

<sup>9</sup> 「創意歐洲」為當前歐盟施行文化政策的唯一計畫。2021-2027 年計畫網頁：

<https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/about-the-creative-europe-programme>

Europe) 將併入新的 AgoraEU 計畫<sup>10</sup>，預算較前一次多年期財政架構增加了超過一倍<sup>11</sup>，儘管仍遠不及藝文界倡議的總預算 2% 佔比<sup>12</sup>，是否能順利通過歐盟理事會 (Council of the European Union) 和歐洲議會的協商仍是未知數。近年來歐洲多國削減國內文化預算，連帶使得歐盟文化預算面臨危機。2025 年 7 月，由各歐盟成員國政府部長組成的歐盟理事會就曾提案削減<sup>13</sup>「創意歐洲」2026 年的預算，引起文化界反彈<sup>14</sup>，後因歐洲議會反對而未成功。在此趨勢下，未來歐盟的文化預算很有可能會再度遇到阻礙。

---

<sup>10</sup> 新的 AgoraEU 計畫包含施行文化政策的「創意歐洲」計畫、施行媒體政策的 MEDIA+，以及施行公民、平等、權利與價值政策的 CERV+。歐盟執委會提案全文：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0550&qid=1753799477044>

<sup>11</sup> 2021-2027 多年期財政架構中，「創意歐洲」的預算為 8 億 590 萬歐元。歐盟執委會的 2028-2034 年預算提案中，「創意歐洲」的預算增加至 17.9 億。

<sup>12</sup> 歐盟執委會的 2028-2034 年預算提案中，AgoraEU 約佔總預算的 0.43%。

<sup>13</sup> 提案全文：<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11029-2025-INIT/en/pdf>

<sup>14</sup> 例如歐洲博物館組織網路 (NEMO) 等超過 30 個文化組織的公開信：<https://www.ne-mo.org/news-events/article/nemo-joins-call-to-reverse-proposed-cuts-to-creative-europe-budget/>