



香港文化藝術政策回顧 (1950-1997)

本文取選自：

- 《香港文化藝術政策研究報告》，香港藝術發展局委約香港政策研究所編撰（研究員：陳雲根等），1998年4月。
- 《香港文化藝術政策的釐定、推行與資源開拓》，香港藝術發展局委約香港政策研究所編撰（研究員：陳雲根），1998年12月。
- Anthony Everitt. *Arts Policy, Its Implementation and Sustainable Arts Funding. A Report for the Hong Kong Arts Development Council.* December 1998.

概覽

五十年代以至香港回歸之前的文化藝術政策，都是零散地分布在不同的部門之中，以反應式的措施、行政主導和供應者主導的方式運作，沒有一個總體的文化政策，也沒有一個部門能夠具體統籌香港的公共文化服務。八十年代之後，英國準備移交香港主權，大力推動文化基建，以便體面地交還香港；區域市政局和藝術發展局相繼成立，連同民主化的市政局，因著它們的民選成份和議會性質，文化推動較以前著力，而且引入民意的考慮，對公共文化藝術和文娛康樂的資助無疑是多了，但是推動文化建設的效果存疑。

文化、公共文化與文化政策

1. 文化藝術政策的範圍，有廣義與狹義之分，視乎一個政府對文化定義的理解，以及在資源許可和在特定的公共政策範圍之下，對公共生活的干預程度而定。以文化人類學的觀點來看，文化涵蓋廣泛，可以指具體的生活方式和應付生活問題的策略—「精神文化」；也可以指塑造生活方式的思維習慣、行為規範和價值觀—「生活文化」；而體現一個文明的精神文化的現成藝術作品，如文藝、音樂等，則是「精緻文化」。廣義的文化概念，具體而言包括生活方式、風俗習慣、宗教禮儀、語言、歷史和族群身份等。聯合國「教育、科學與文化組織」(UNESCO)在1982年在墨西哥城舉辦的《文化政策世界會議》中，曾對文化下了一個全球性的定義：「文化是一套體系，涵蓋精神、物質、知識和情緒特徵，使一個社會或社群得以自我認同。文化不單包括文學和藝術，也包括生活方式、基本人權觀念、價值觀念、傳統與信仰。」¹ 這是以文化人類學通行的廣義文化概念，加上當代的普世人權理念而下的定義。

¹ “(Culture is) the whole complex of distinctive, spiritual, material, intellectual and emotional features that characterize a society or social group. It includes not only arts and letters, but also modes of life, the fundamental rights of the human being, value systems, traditions and beliefs.” (*Declaration of Mondiacult*) 引自 Arts and Development, London: British Council, 1995, p.11 (研究員陳雲根譯)。另見網頁 www.unesco.org。關於文化理論專題論，可參閱人類學家 Alfred L. Kroeber and Clyde Kluckhohn, *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions*, New York, 1963, p.11; 以及 Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*, New York, 1973。

2. 香港社會談論的「文化」或「文化活動」，如音樂、詩歌、戲劇、舞蹈、書畫等，只屬於「狹義」的文化概念，通稱「精緻文化」，其內容相當於「精緻藝術」，即需要薰陶和鍛練而習得的美術技藝和品評修養，因此「文化」和「藝術」在香港語言裏常常相提並論，也可以互相替代。比如香港市政局的「文化委員會」，其工作範圍就是精緻藝術。過去港府制訂的「文化政策」，實際上就是以精緻藝術為主要對象的公共文化(public culture)管理措施。
3. 對於「文化政策」，在冷戰期間的東西方政治意識形態對立之下，聯合國的「教育科學與文化組織」認為各國國情和文化哲學有異，難有一致的定義，即使1967年召開的「二十四國文化圓桌會議」，也只是得出一個「最低限度的定義」(minimum definition):「文化政策應該是指一個社會為了迎合某些文化需求，通過該時期可以取得的物質資源和人力資源的最優化調動，因而制訂有意的、特定的措施，以及干預的或不干預的行動的總和。」² 然而，八十年代至今，特別是蘇聯和東歐政權解體之後，在現代科層政治與科學管理、文化權利思想(cultural rights)³ 和文化多元主義(cultural pluralism)的全球化趨勢下，很多國家和地區的文化政策與文化行政都有趨同的傾向。⁴

香港文化藝術政策的分期

4. 回顧英治時期近五十年香港文化藝術政策的發展，在早期有一個明顯的分界線，以香港大會堂的籌建和落成(1962)為標記。在此之前，香港政府奉行「消極不干預」政策，即對文化行政範圍內的事務採取消極處事的態度，迴避社會要求，對行政範圍外的文化事業，則盡量克制權力，如非影響公共安全和社會秩序，則不予干預；在此之後，則通過不同的政府部門和市政局等公共機構，逐漸推行「積極不干預」政策。⁵ 其後的發展，大約可以十年為一分期，有幾個不同的發展階段。
5. 談到香港本地文化的發展，則不能不提及1950年香港和中國大陸設立關禁的影響。在此之前，除個別外來文化的影響之外，香港本地文化乃大陸文化，尤其是華南文化的延伸，缺乏獨特的本地風格。關禁設立之後，由於與大陸的文化交流受到阻隔，兩邊社會制度與文化取向亦迥異，香港本地人口逐漸發展出一個獨立的文化身份，並慢慢地形成了獨特的文化風格。

² 原文：“‘cultural policy’ should be taken to mean the sum total of the conscious and deliberate usages, action or lack of action in a society, aimed at meeting certain cultural needs through the optimum utilization of all the physical and human resources available to that society at a given time..” *Cultural Policy, A Preliminary Study*, Paris, Unesco, 1969, p.10 (研究員陳雲根譯)。

³ 參閱《經濟、社會與文化權利國際公約》。本港亦為該公約所約束。公約第十五條規定，人民有「參與文化生活、享受科學進步及其應用之惠的權利。」民政事務局在95年提交報告，有關該公約及其在香港的實行情況，詳見該局網頁的專題 www.info.gov.hk/hab

⁴ 全球化(globalization)的定義繁多，一般認為是(1)以全球為地域的活動(而不是地區性、國家性的)；(2)以全球的規模組織、策劃和統籌的活動；以及(3)各地區的活動有互動互補的特徵。全球化與跨國公司和大眾文化的推行有關，其中美國的政治推動力不容忽視。故此，反全球化，與反美國文化有時候可以相提並論。

⁵ 港英政府從未有一套總體文化政策宣示，在1977年的內部指引內，也只是說政府在發展藝術的角色是「作為統籌者和催化者、所需基本設施的供應者和推動者」。見文康科《藝術政策檢討報告》，第1.4段。1997年主權回歸之前，港府唯一一次非正式的政策宣示，是於1982年在香港召開的聯合國「國際音樂及表演藝術的交流」研討會上，當時港府代表也是大會主席的吳樹熾議員演講，描述港府執行的是「盡量避免干預的政策」。

五十年代之前的文化藝術活動

6. 在 1950 年中英邊界設立關禁之前，中國的藝術團體（特別是廣州的粵劇「省港班」）和戲曲藝人可在香港自由演出，內地的文人可自由進出香港，然而香港的高雅文化多屬中原遺風（如村社的書院和書室、縉紳的詩書雅集），民間文化（神功戲、山歌等）亦是嶺南民間藝術的一部份，談不上有獨特的本地風格。在二十至四十年代，香港因為位居對外要津，中國文人如魯迅、蕭紅⁶、郭沫若、張愛玲、郁達夫、柳亞子、許地山、歐陽予倩、陳蝶衣、熊式一等都曾旅港講學或寫作，但作品依然不具備香港特色（張愛玲除外⁷）。早期的文人學社，如鼓吹西方文化思潮的「輔仁學社」（1892）與弘揚國粹的「學海書樓」（1923）等，都是國內西化派與國粹派的流風餘韻。成立於 1946 年的中英協會（Sino-British Club）則舉辦業餘的話劇、音樂和攝影沙龍，並倡議業餘的中英交響樂團。在高陞戲院、利舞台和普慶戲院上演的「文明戲」（現代話劇）和抗日話劇，劇目和劇團亦多來自上海和廣州。⁸ 當時比較有強烈本地色彩而又蓬勃發展的藝術，是粵劇和電影。三十年代，馬師曾在香港組成「太平劇團」，薛覺先組成「覺先聲」劇團，一時名伶薈集（如薛覺先、馬師曾、白駒榮、白玉堂、關德興等）。⁹ 電影方面，香港因為自由通商、華洋雜處，可謂得風氣之先，早在 1896 年，電影始創人呂米埃兄弟（Lumière）已派員從法國來港拍攝街景和播放電影。1922 年香港有了第一間電影製片公司，上海的大製片公司（如聯華影業）也紛紛來港設立分廠，影片多以愛情、社教和救國（抗日期間）為製作路向¹⁰；在香港成長的著名銀幕明星有吳楚帆、胡蝶影、張瑛等。但無論是粵劇或電影，都是以整個珠江三角洲一帶為活動範圍的。
7. 在十九世紀末期，香港的三家粵劇院已經競爭激烈，市面也有很多歌舞廳和夜總會，顯示香港作為商業城市的娛樂風氣。¹¹ 當時的香港電台可說是政府推廣藝術的唯一途徑，它提供音樂、話劇等節目，在 1951 年開始轉播粵劇院的演出，甚至因而延長晚間播音時間到十一時半；又以本地的業餘劇團提供英語話劇（如 1954 年成立的 Hong Kong Stage Club）。粵劇和電影，都屬於表演藝術，它們在香港得以發達成長，與商業城市的娛樂需求和集資、製作與發行的方便有關，也歸功於殖民政府的「不干預」政策和自由社會的制度。日後港府大力推動演藝事業，也是順應商業城市的娛樂需求。

五十年代香港文化的多元發展及港府的「消極不干預」政策

8. 在五十年代，港府在文化上的「消極不干預」政策在特殊的歷史和政治環境中更形彰顯。當時英國在外交上承認新成立的中華人民共和國¹²，但是在羅湖設立關禁，政治上香港又成

⁶ 魯迅先生在 1927 年 2 月應邀從廣州來港演講，呼籲青年為國家奮鬥，並促成香港第一份白話文學雜誌《伴侶》的出版。蕭紅則在旅港期間（1937-1941）創作《呼蘭河傳》。

⁷ 張愛玲於 1939 至 1941 年在香港大學文學院就讀，1952 年短期留港。有四篇短篇小說以香港為背景，其中以《傾城之戀》最有香港淪陷期的情懷。見黃康顯，「張愛玲的香港大學因緣」，《香港筆薈》，第 8 期，1996 年 6 月，198-214 頁。

⁸ 高陞、普慶和重慶三家劇院曾因為香港爆發鼠疫而於 1903 一度被政府以公眾場所的防疫理由而下令關閉。

⁹ 參閱梁沛錦，「香港粵劇藝術的成長」，載《香港史新編（下）》，王賡武編，香港，三聯，1997，頁 649-690。當時粵劇已經初步現代化，有薛覺先的「現代戲」和改編莎士比亞劇的演出。

¹⁰ 史文鴻，「香港電影的發展歷程」，載《香港史新編（下）》，王賡武編，香港，三聯，1997，頁 565-567。

¹¹ 見 Thompson, John. 1873 *Thompson's China—Travels and Adventures of a 19th Century Photographer*. Oxford University Press. 1993 reprint.

¹² 英國在 1950 年 1 月 6 日，正式與中華人民共和國建立外交關係。

為西方陣營圍堵大陸共產政權的前哨；此外，香港是大陸南來學者和文人的聚居地，也是左右政治勢力的角力場所，港府則在此中採取中立、平衡的政策，只要不涉及暴力，便盡量保障各方的言論和結社自由。在文化藝術方面，亦採取任其發展的態度，不予干預，也不予資助。政府資助的節目，也以西方上流社會的觀眾為主，如創立於1954年的「香港藝術節」(Hong Kong Festival of the Arts)，¹³ 即使1957年成立的「香港旅遊協會」，也是從旁協助民俗表演，沒有直接的文化影響。商業電視台「麗的呼聲」(Redifusion)則每周以40小時的廣播時間，傳送音樂、粵劇和夜總會歌舞等娛樂節目。當時，根源於本地的文化主要以流行文化及民間文化的形式體現出來。此等民間藝術乃民間自辦，政府沒有資助也沒有壓制，故此即使當時政府曾用民法例管制過民間戲曲的演出（如因搭建戲棚的場地和 safety 問題），這段時期仍可歸為「消極的文化政策」時期。

9. 本土文化中，由於粵劇和電影得到了民間的認同，發展蓬勃，粵劇名伶輩出（新馬師曾、何非凡、芳艷芬、紅線女、任劍輝、白雪仙、梁醒波等），也產生了一些經典名劇，如唐滌生的《帝女花》、《紫釵記》等；保障粵劇從業員福利的「香港八和會館」在1953年成立。電影方面，中聯、新藝等公司的出品也膾炙人口，暢銷海外華人地區。
10. 抗戰勝利後及1949年之後，很多導演、製片人、劇作家和名演員從上海來港，掀起國語電影的熱潮。邵氏、電懋、鳳凰、長城等電影公司，都以香港為製作基地。香港的言論自由和對外發行的便利，加上商業繁榮，使香港成為亞洲電影事業的重鎮。
11. 除粵劇和電影之外，由於大陸學者和文化人的南來，香港文化多了一些外來元素，並逐漸發揚光大。在國學和哲學方面，錢穆、牟宗三、唐君毅等大師（加上後來旅美的余英時），以新亞書院（舊校1950-1963）及《新亞學刊》和《人生》雜誌為中心，創下了復興新儒學的不朽事業。文藝方面，南來的中國作家如徐訏、徐速、慕容羽軍、司馬長風、劉以鬯、李輝英、趙滋蕃等創作嚴肅文學；查良鏞（金庸）、梁羽生等在港寫下現代武俠小說的經典巨著，加上本地國學大師（如饒宗頤）的著作，至今仍為香港文化之光。
12. 當時文化雜誌出版旺盛，如《中國學生周報》（1952-1974）、《人人文學》（1952-1955）¹⁴、《文藝新潮》（1956-1959）等，加上眾多報刊的文化副刊和專欄，都為嚴肅的文化思潮討論提供園地，偶爾也有批評社會、鼓吹中華文化、抨擊殖民政府的言論出現，然而政府都照例不予干預；有論者聲稱此不予任何干預的方針為「沒有政策的文化政策」。¹⁵ 然而，一如上述，在當時特定的政治與歷史環境下，港英政府的「不干預」政策為香港的粵劇、電影、國學以及文藝提供了寶貴的自由生存和發展空間，而香港顯然不是一般人想像中的「文化沙漠」。

由六十年代大會堂落成開始的「積極不干預」政策

13. 香港的文化藝術政策與及官辦的演藝事業發展，大抵從六十年代開始，以十年左右為分期（容許三年的上下限），有四個發展階段。每一階段內的重大的文化藝術事件，可為政府文化

¹³ 以邀請藝團訪港為主，如1957年邀請三藩市芭蕾舞團、韓國交響樂團等。

¹⁴ 這兩本雜誌都受美國新聞處的資助，但編輯有很大的自由度，《中國學生周報》對香港青年的文化思潮和文學新秀影響尤大。參看黃維樑，「香港文學的發展」，載《香港史新編（下）》，王賡武編，香港，三聯，1997，頁544。

¹⁵ 周凡夫，「沒有政策的文化政策」，《明報月刊》，1996年11月號。

政策的標記。¹⁶

14. 世界各國的現代文化政策和部門建設都起步較晚，原因是傳統政府都視文化藝術為私人修養的問題，是社會的裝飾品而不是必需品。政府對公共文化生活的關注是有限的，因此很少特闢一個獨立文化部門管轄，而多是暫時安置於市政部門。¹⁷ 初期香港政府將文化事務託管於市政局，也基於同一道理。
15. 政府在五十年代後期決定興建香港大會堂¹⁸，並邀請當時負責衛生、市容、康樂和房屋的市政局參與策劃建築物的設計和發展，包括設立博物館、公共圖書館和演藝場館等。大會堂在1962年落成後，由政府移交予市政局管理。¹⁹ 市政局成立於1935年，為一議會性質的組織。²⁰ 在六十年代，其成員已發展至包括官守議員、非官守的委任議員和一定數量的民選議員。此外政府同時設立市政事務署（Urban Services Department），負責執行市政局的決議，該署署長（直至1973年為止）兼任市政局主席，總管衛生、徙置、房屋及公園等工作。²¹
16. 在大會堂建成之後，市政局和市政事務處等政府部門在文化藝術的推廣工作上，開始扮演了一定的角色。以六十年代的標準而言，大會堂的建築水平很高，其演藝場地也符合國際標準，逐漸成為香港最主要的文化活動場所。
17. 大會堂成立之後，市政局開始主辦和贊助各種主要以西方品味為主的演藝節目，也邀請了一些外地團體來港演出，向市民和青年學生推廣，這是官方資助並管理文化藝術活動的起始，當時政府將香港大會堂撥歸市政局管理的舉動，對日後香港的文化行政有決定性的影響。
18. 1967年，香港發生社會暴動，這一事件為英國的殖民地統治發出了警號。自此，港府採取「因勢利導」的治港策略來維持穩定局面，文化活動的發展正好配合這種治港功能。²² 但當時主理其事的或提出建議的多為上流社會的外籍人士，得到撥款的藝團又由外籍人員管理，因此資助的表演藝術以西方的高雅藝術（high arts）為主。²³ 文化表演的娛樂和教育功能，得到政府的使用，也是港府管治的裝飾品；例如晚上在卜公碼頭為年青人舉辦的露天新潮舞會，則可讓青年發洩苦悶，但也推廣了西方流行音樂。

¹⁶ 也有學者以香港的政治行政史來論述文化政策史的分期的，如黃清霞（Vicki Ooi），“The Best Policy is No Cultural Policy: Cultural Policy in Hong Kong”，*Cultural Policy*, Vol. 1, No.2, 1995 及周凡夫（見註15）。文化事務在港英的政治日程並不佔有顯著位置，文化事務的「隨機性」（如歷屆港督或文康司的個人脾性）很大，故此仍應從具體事物表象綜合出大體歷史趨勢為宜，避免採用「大論述」（grand narrative）的方式。

¹⁷ *Cultural Policy: A Preliminary Study*, Paris, Unesco. 1969, p.36

¹⁸ 「中英協會」率先在1950年敦促政府興建一個大會堂。

¹⁹ 大會堂的啓用音樂會中，倫敦愛樂管弦樂團的指揮 Sir Malcolm Sargent 促請政府成立一個香港管弦樂團，其後報章也鼓吹成立藝術局。

²⁰ 英國佔領港島後，在1843年4月18日成立「公眾衛生及潔淨委員會」，1883年擴大為衛生局（Sanitary Board）；1908年衛生局改稱衛生部（Sanitary Department），1953年衛生部已經發展成為統管衛生、徙置、房屋及公園的大部門，於是改稱市政事務署。因市政事務署與市政局職能重疊，也有政治學者認為市政局成立於1935年。參見 Norman Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, Hong Kong: Oxford UP, 1973, p.155。

²¹ 有學者說市政局的職能是「歷史意外的累積」：1951年管寮屋及以後落成的公共房屋，1953年管停車場和遊樂場，1954年替街道命名，1957年管多層停車場，1959年管大會堂（籌備），1965年管圖書館，1970年管香港大球場。參閱 Norman Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, Hong Kong: Oxford UP, 1973, p.156。

²² 1967年暴動後，政府的內政方針有明顯改變，除了文化事務外，重要的措施如將帶有殖民地色彩的「華民政務司」（Colonial Secretary）改為「民政司」（Secretary for Home Affairs），招募民政官，正視本土居民的民生福祉。警隊亦強化編制，並易名為皇家香港警察隊。

²³ 香港藝術發展局，《經費資助檢討報告》，1997，202c 段。

19. 六十年代市政局及政府有關部門的贊助和推廣文化工作，除了偏重於西化的演藝活動之外，在觀念上仍有很大的局限性。按照一位前任首長的總結，市政局儘管任務龐雜，但大體是環繞「健康」的概念：身體的、精神的和社群的健康，合乎聯合國世界衛生組織（WHO）的全民健康定義。²⁴ 市政局維持市民身心健康的服務主旨，一直令該局（以至政府）傾向於將藝術理解為「恢復精神與體力」（recreation）的閒娛活動，而非從「文化」的層面來考慮其工作的目標和範圍的。²⁵
20. 然而，大會堂的存在，仍為香港其他文化發展帶來了重要的契機。香港在五十年代末至七十年代初期，民間的藝術活動十分蓬勃，各類文社、書社、詩社、畫院、話劇團、樂團、合唱團、電影會、攝影會等，如雨後春筍般湧現，其中很多是附屬學校、教會、工會、商會、體育會的興趣小組。在大會堂建立之後，這些活動有了演出和展覽的場地，也有機會觀摩外國高水平的展品和表演。這些都為日後有職業水平的藝術團體和藝術家的出現，打下重要的基礎。
21. 大會堂圖書館及其外展工作，對香港文化的發展也有其特別的貢獻。香港政府首次設立了現代規模的公立圖書館，開放予所有市民使用，對文化知識的公開交流有著很大的象徵意義。在此之前，只有華商總會設立的公眾中文圖書館（1929）和英國文化協會的英文圖書館（1927）有較現代的規模，²⁶ 至於華民政務司（Colonial Secretariat）的圖書館，雖然藏書範圍廣闊，但只供公務員和特許的公眾人士使用，而一些教會及街坊福利會的圖書室則規模太小，服務對象更受限制。大會堂公立圖書館開拓了市民的知識視野，其後更在各主要區域設立分區圖書館，偏遠地區定期用汽車派駐流動圖書館，使各地區的市民，都可以分享到閱讀新知識的樂趣，達致了一定程度的文化民主化（cultural democratization）。²⁷ 圖書館亦積極舉辦其他活動，如學術講座、書畫班等，為學者的民間講學和藝術交流提供場地，加上政府一貫的不干預政策，在當時熔鑄了一種學術自由、言論自由的文化氣氛，凝聚了一批文化人，為日後民間文化團體的成立，奠定一定基礎。

七十年代：市政局主導時期

22. 進入七十年代，香港步入國際城市的初階，工商業繁榮，社會日漸富裕，對文化活動的需求日增。1973年，政府修改市政局條例，取消官守議席，使之成為全部由非官守議員組成的獨立法人團體，委任議員和民選議員²⁸各十二人，主席和副主席由全體議員互選產生。²⁹ 市

²⁴ 《一個偉大城市的健康狀態：香港及其市政局 1883-1993》，市政局出版（李偉思撰文），1993。

²⁵ 政府統計處的標準行業分類（1973-1991），將自僱演員、藝術家、作家、歌手和演藝人士，與練馬師、騎師、遊艇出租者、旅遊代理（伴遊）、的士高從業員（伴唱/妓女），劃為一類（行業分類碼 949999）。見香港政府統計處《香港標準行業分類》，1991，第一冊。此外，將藝術工具化（instrumentalisation）的趨勢，是很多東亞國家文化部門都有的現象。參見法國外交部的歐亞基金會（Fondation Europe-Asie）舉辦的 Europe-Asia Cultural Forum (Paris 5-6 Feb. 1998), Press Release.

²⁶ 學海書樓最早於 1923 年設立公眾圖書館，但只藏中國文史經籍，不算是現代規模的圖書館。學海書樓的講學與藏書風氣，繼承了朱熹白鹿洞書院講學以來的中國儒家私人講學傳統。

²⁷ 「文化民主化」是指本屬少數特權階層的文化財，（以傲慢的態度）向下階層的人傳送。「文化民主」（cultural democracy）是每人都有參與各種文化事務的平等權利。參閱 Cultural Policy in Hungary. Paris. The UNESCO Press. 1974. p.15

²⁸ 《市政局條例》（1952）規定，選民必須在香港居住滿 3 年，年滿 21 歲，中學畢業程度，或有指定的職業，或財產達到一定標準，當時香港只有一萬名選民，或者說四百人中，只有一人具備市政局的投票權（1973 年官方登記選民數字為 803,744 人），而真正行使投票權的，平均約 25%。因此所謂民選，只是相對於當時完全由委任

政局並且獲得財政獨立，以差餉收入的某個百分率為經費的保證，從而得到較豐富的資源，得以大力推動表演藝術。³⁰ 市政局當時的職能，對民生有重要影響，也出了一些著名的民選議員，如貝納祺 (Brook Bernacchi)、張有興 (Hilton Cheong-Leen)、葉錫恩 (Elsie Elliot)、黃夢花、胡鴻烈等，即使委任的成員 (如沙理士 Arnaldo de Oliveira Sales)，也身負使命，工作勤奮而又充滿魄力，因此深得民望。³¹ 該局對改善市容和市民的文化生活，有極高的承擔感，並積極向政府爭取撥地和撥款。1973 年的市政局開幕禮上，主席沙理士曾對當時的港督麥理浩口出豪言：「給我們地皮，其餘的事情由我們照顧！」³² 其後的發展證明，市政局在發展香港的演藝活動上，卓有貢獻。

23. 1973 年，市政局開始部份資助香港藝術節³³，藝術節的原意是促進旅遊業，並由私人資助，其後受到各界歡迎，三年後 (1976 年) 開始接受大額的公共資助 (非牟利機構形式)，市政局也於同年創立具東方藝術色彩的亞洲藝術節，吸引更多遊客來港。1974 年，民間電影會創辦了香港國際電影節，1977 年交由市政局舉辦。
24. 1977 年，政府進行內部研究，確認自己在發展藝術所擔任的角色為“統籌者及催化者、所需基本設施的供應者及推動者，並於有需要時提供財政或其他資助，以培養藝術新秀或發展新的藝術形式”，³⁴ 這個主導文化服務的角色主要是由市政局承擔，而政府亦首次承認了它類似「反應式」的藝術政策 (reactive policies)，即是政府設立一些被動式的、反應市場需求的機制，當藝術界有明顯要求時，才給予援助或諮詢，支援 (撥款) 以短期為主，雙方無強迫性的義務。³⁵
25. 政府的撥款補助和資源分配，均集中於表演藝術。政府著意發展表演藝術，是由於它較易發揮文化藝術中的娛樂與康樂效應，有助維持社會安定。³⁶ 大量增加的文娛節目，亦回應了工業發展之後香港社會富裕，工時縮短和閒暇增加的新社會消費趨勢。七十年代，政府興建了由民間發起和獨立管理的香港藝術中心 (1977 年)；職業化的香港管弦樂團 (1974 年)、香港中樂團 (1977 年)、香港話劇團 (1977 年)、香港芭蕾舞團 (1979 年)、城市當代舞蹈團 (1979 年)、中英劇團 (1979 年) 等相繼成立；前三個藝團隸屬市政局管理及資助 (管弦樂團在初期也同時接受演藝發展局的資助)，後三個藝團在 1990 年後由演藝發展局 (1995 年後由藝術發展局) 資助。市政局設立專屬藝團和演藝局對藝團的資助，起初起了扶掖藝團成長之功，但後來卻衍生了管理架構重疊、行政費用過高以及佔用過多藝術資助的資源等問題，在九十年代引起爭論。

產生議員的行政局和立法局而言。參閱 Peter Harris, *Hong Kong, A Study in Bureaucratic Politics*, Hong Kong Heinemann, 1978, p. 77-79. 1981 年修訂條例，所有在香港住滿 7 年的人，都可以自行登記成為「登記選民」。

²⁹ 同年，市政事務處署長不再兼任市政局主席，但署長由港督任命，市政局主席無從過問 (《市政局條例》第 42 及 43 節)。有學者認為這是「分而治之」的手段。Norman Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, Hong Kong: Oxford UP, 1973, p.161-162.

³⁰ 1973 年，市政局的房屋事務移交予新成立的房屋委員會，新界新市鎮計劃展開，市區人口外移，市政事務日漸繁複，促成日後區域市政總署 (1985) 和區域市政局的成立 (1986)。

³¹ 當時市政局民選議員經常為民請命，如 1967 年張有興促請政府提供免費小學教育，1971 年葉錫恩呼籲市政局全民直選。1972 年 3 月，政府迫使市政局修訂議事程序，規定議員不得提出職權以外的議題；然而港英政府仍於 1973 年邀請張有興為立法局議員。參閱 Norman Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, Hong Kong: Oxford UP, 1975, p.161 ; 165。

³² 《一個偉大城市的健康狀態：香港及其市政局 1883-1993》，市政局出版 (李偉思撰文)，1993。

³³ 前身為創辦於 1954 年的 Hong Kong Festival of the Arts.

³⁴ 香港政府文康廣播科，《藝術政策檢討報告》，1993，1.4 段。

³⁵ 這也是英國本土的文化藝術行政的作風，見費約翰 (John Pick)，《藝術與公共政策》，台北，1995，頁 102。

³⁶ 周凡夫，「沒有政策的文化政策」，《明報月刊》，1996 年 11 月號。

26. 古物古蹟保存工作方面，1976 年政府制訂「古物及古蹟條例」，將香港具歷史文物意義的建築物立法保護。年內，成立古物諮詢委員會及古物古蹟辦事處，隸屬文康科。此外，爲了普及音樂教育，文康科又於 1977 年成立音樂事務統籌處，爲青少年提供學費廉宜的器樂訓練和到學校主辦的「樂韻播萬千」音樂會（每年平均 300 場）。³⁷ 自此，文康科有了直屬的文化執行部門，文化行政的架構開始複雜化。
27. 七十年代，香港的工商業騰飛，大量內地的青年移民來港，本地婦女就業增加，導致整體勞動人口上升和家庭收入猛增；另外，新的勞工法例令勞動工時減少和法定假日增加，市民大眾有時間和金錢進行閒暇活動。³⁸ 這些都刺激了民眾對流行文化商品的需求，電視、電影和中文流行歌曲得到市場的有力支持而蓬勃發展，本地的文化工作者積極投入創作，很多作品融和了西方的流行文化和製作技巧，在一定程度上塑造了香港的通俗文化性格和「香港人」的意識。³⁹ 然而，政府對文學⁴⁰、視覺藝術和粵劇的不支持也不干預的政策，也令這些並非以大眾消費爲對象的藝術得不到發展和提升，在商業競爭的環境下漸漸褪色，呈現凋零之態。一些國學大師（如牟宗三、錢穆）也因爲香港的嚴肅文化意識日漸薄弱而相繼遷居台灣，⁴¹ 一些本地文化人亦因爲思想和創作得不到大眾共鳴而移居外國或出外遊學。嚴肅文化的消退，使香港的文化生態失去健康的上下交流，這也許令致某些通俗文化產品得不到提挈而走上媚俗、鄙俚和反智之路，而進口的西方精緻藝術（如歌劇、古典音樂⁴²）因與本地群眾的生活脫節，也很難融合出本地特色。⁴³
28. 七十年代是香港文化政策發展的第二階段，其特徵爲開始了以科層組織管理文化服務。當然，這也是七十年代前港督麥理浩主政時期（1971-1982），公共開支猛增（1971/72 年度增幅達到 50%），政府編制擴張，公務員體系膨脹的一個副產品。當時以警隊和市政事務處的編制增長最大，顯示政府改善治安、提高市政康樂服務的決心，亦顯示政府已從最低限度管治（minimal government）的政府向責任政府過渡，主動向市民提供各類公共服務。⁴⁴

八十年代：具有明確目標的文化藝術政策

29. 八十年代開始，政府開始制訂具有明確目標的文化藝術政策。港督麥理浩（Sir Murray MacLehose）（任期 1971-1982）在 1979 年訪京，知悉中國堅決收回香港主權，意會到 1997 年主權移交的限期，必須加強建設香港，將香港體面地交還中國，讓港人懷念英國的管治。文化藝術有粉飾升平的作用，在 1979 年，麥理浩告訴立法會：「政府已經明白，積極推動

³⁷ 音統處在 1994 年 7 月交由兩市政局暫時共管，改名爲音樂事務處。

³⁸ 陳明鈺，《落日香江紅：衛奕信政權的歷史挑戰》，香港，信報出版社，1989，頁 131。

³⁹ 比如當時的電視劇出了「經紀拉」（股票行經紀）、「陳積」（貪財的萬能經紀）、「阿燦」（大陸新移民）一類的香港典型人物；中文歌曲很多是影視主題曲，有「啼笑姻緣」（1974）、「小李飛刀」（1978）、許冠傑唱出的「打工仔」心聲的歌曲（1974-1978）；電影方面，李小龍的功夫動作片（1971-1974）正式將香港電影帶出世界。

⁴⁰ 香港文學的發展，可參閱新近出版的《香港文學史》，劉登翰主編，香港作家出版社，1997。

⁴¹ 當時台灣經歷蔣經國時代，學術環境也較寬鬆。錢先生於 1990 年辭世，牟先生亦於 1995 年仙遊。香港學術界都有嚴肅的紀念。

⁴² 話劇除外，因爲必須在本地語言環境裏演出的關係，香港話劇團很早就改編西方話劇和創作本地劇。該劇團甚至在 1997 年度推出「全部中國劇」的劇季。

⁴³ 有學者認爲，這個發展形勢令香港文化走向兩極化：自我隔離的精英高等文化和享樂主義的、鄙俗的和反智的大眾文化（甚至歌頌黑幫流氓的痞子氣），而後者更透過香港的文化工業包裝影響中國內地。參閱史文鴻，「文化」專題，鄭宇碩等編，《九七過渡》，香港，中文大學，1997，頁 542-543。

⁴⁴ 參閱 *The Hong Kong Civil Service, Personnel Policies and Practices*, Ian Scott and John P. Burns (ed.), Hong Kong, Oxford UP, 1984, p.21.

文娛活動，符合本港的實情，而且必須加快速度、廣度，令市民熱愛。」⁴⁵

30. 1981年，行政局制訂了推動及發展藝術的政策，目標有七點：

- a. 為表演藝術提供所需場地與建設；
- b. 為普羅大眾發展社區活動；
- c. 提供職業先修及職業層面的表演藝術訓練；
- d. 發展職業表演團體；
- e. 在財政及資源的規限下，務求達到最高水準；
- f. 設立表演藝術諮詢委員會；及
- g. 給予表演藝術團體支持與鼓勵。⁴⁶

31. 這七點建議，後來都由專門的部門執行。a、b和d項由市政局（加上後來的區域市政局）負責，c項由演藝學院負責，演藝發展局負責d、e、f和g項。

32. 政府分別於1982年和1984年由文康科成立諮詢性質的香港演藝發展局和直接撥款的香港演藝學院。前者就表演藝術的發展為港府提供意見並對藝團撥出資助；後者則提供達致職業水準的正式訓練。有本地和實驗成份（包括前衛性）的節目與藝團亦開始出現，如專演中國舞蹈和舞劇的香港舞蹈團（1981）⁴⁷、香港藝穗節和亞洲藝術節（1982）、進念二十面體（1982）、赫壘坊（1984）等。原先由英國文化協會成立的中英劇團則於1982年成為職業劇團。1990年成立的半職業的香港小交響樂團，除了表演傳統交響樂作品外，亦表演本地作曲家的作品。⁴⁸ 1990年3月，香港藝術行政人員協會由文康廣播科通過演藝發展局撥款成立了「香港藝術資料及資訊中心」（ARIC），為藝術界及公眾人士提供藝術活動的諮詢及支援服務，中心由1995年9月起由藝展局資助並接管。⁴⁹

33. 八十年代，本港開始了大型的文化設施建設，包括伊利沙白體育館（1980）、荃灣大會堂（1980）、香港（紅磡）體育館（1983）、高山劇場（1983）、演藝學院（1985）、沙田大會堂（1987）、屯門大會堂（1987）、香港文化中心（1989）、香港藝術博物館（1991）、香港視覺藝術中心（1992）以及在北區、大埔、元朗、牛池灣、上環和西灣河興建文娛中心。這些文化設施，建築上雖然不一定具藝術性，但令香港有了國際城市的市容規模。政府在1983年推出區議會選舉，並讓區議會擔當一定的社區文娛功能。

34. 文化設施的管理方面，1985年4月政府成立「市政總署」，接管原市政事務處、康樂文化署和康樂體育事務處的工作，隸屬文康市政科，結束了市政局與市政事務處「兩位一體」的階段，開始了文化行政「分而治之」（divided control）的局面：市政總署屬行政體系，市政局屬議會系統，市政局的決定理論上由市政總署執行，但市政總署隸屬文康科，只有在獲得署長的指令下，各部門才執行市政局的決定。市政局無權查閱市政總署的內部文件和檔案，只有在特許的保密條件下，該署才向市政局及其成員提供資料；市政總署人員的任免和調度，由布政司署支配，市政局不能具體監督政策的執行，亦不能撤換或處分市政總署內被認為不稱職的職員。⁵⁰ 此外，新界地區的市政服務，則歸1985年4月同時成立

⁴⁵ Welsh, Frank. 1997. *A History of Hong Kong*. Harper Collins. London. P. 475-476.

⁴⁶ 香港政府文康廣播科，《藝術政策檢討報告諮詢文件》，1993，2.1段。

⁴⁷ 市政局專屬藝團。

⁴⁸ 赫壘坊、中英劇團和香港小交響樂團現屬於藝術發展局通常性資助的藝團。

⁴⁹ 1995年12月，從藝術中心舊址遷至藝展局秘書處，成為藝展局屬下的公共資訊服務單位。

⁵⁰ 史深良，《香港政制縱橫談》，香港，三聯，1988，頁186。

的「區域市政總署」管理，其任務與權責與市政總署相若。⁵¹ 這項行政改革，加深了香港在文化行政上「行政主導」⁵²的程度，削弱了民選擴大之後的市政局的權力，也為日後出現議員與政務官「各自為政」甚至背道而馳的局面，埋下伏線。

35. 在 1989 年，布政司署改組，解散行政科，廣播事務撥歸文康市政科，文康市政科遂改名為「文康廣播科」，兩個市政總署劃歸布政司署（今政務司），令該署之上沒有專責的決策科（或專責的司級官員）的指引，而兩個市政局又不能直接監督該署的工作和人員的任免，兩個市政局主席只是為市政總署署長寫年度評核報告，市政局的會議和決策效率又不高，因而導致兩個市政總署的「剩餘權力」過大。⁵³ 兩個市政總署在互不統屬之下，行政主導的權力落到署長級或以下的中級公務員手上，使政府一貫的行政主導更加複雜化和難以在決策科的層面上駕馭。加上九十年代港英政府忙於應付中英的政治爭拗，文化行政遂有迷失方向、不知由誰主導的情況。
36. 1986 年 4 月 1 日，「區域市政局」以法人團體形式正式成立，負責管理新界轄區的市政衛生和提供文化康樂服務。該局財政獨立，來源為新界地區的差餉，和成立期間政府撥給的一億元基金。同年，政府更授予市政局與區域市政局法定權力：「設置及管理音樂或提供文娛活動的場地和設施，以及舉辦、推動、贊助或與其他人士合辦各類演藝活動」和「享有決定政策和行動的絕對自主權」。兩個市政局連同各區區議會，組成兩層架構，⁵⁴ 直接參與香港的文化藝術活動，包括場地管理、資源分配、安排節目、管理職業藝團等。⁵⁵
37. 為使地方行政更能回應市民需要，以及鼓勵市民參與地方行政事務，政府於 1982 年成立區議會，為一諮詢性組織，民選的區議員就區內公共設施、政府計劃、社區活動等提供意見，其「文娛及康樂事務委員會」負責推廣及支持區內的小型文娛活動。
38. 這一時期為本港文化藝術政策發展的第三個階段，它顯示港府隨著民主化的進程，讓公眾有限度地參與演藝活動的諮詢工作，但同時透過兩個市政總署的成立，加強政策執行方面的行政主導。大型文化設施的興建，是政府努力改善本港居住環境（包括新市鎮地區）的成果，亦可算是回應九七危機的一個部份，營造了繁榮穩定的局面。藝術形式方面，本地的、實驗性的、甚至激進前衛的藝團和節目亦開始出現，然而政府和公共組織透過資助和專業化的方法，將它們篩選納入建制之內，馴化為無傷大雅的文化活動，避免激進的意識形態得以擴張。⁵⁶
39. 就以上所見，港府在場地的興建及職業藝術團體的支持上，作出了肯定的貢獻，但資源仍只集中在表演藝術方面，至於文學、視覺藝術、藝術評論、藝術教育、總體目標制定等範疇卻繼續遭受忽視，只由個別藝術工作者獨力耕耘。⁵⁷ 進口的藝術表演花費巨大，但畢竟將輝煌的西方經典藝術引入香港，令香港有了國際城市的風貌，市民也可以相宜的入場費觀賞世界一流的表演；當然，也有顧問學者認為這類節目缺乏本地性格，回應不了本地關

⁵¹ 在此之前，新界的市政事務由市政事務處的新界組（NT Division）管理，但有一些事務由新界民政司（Secretary for the New Territories）和理民府負責。

⁵² 行政主導是港英政府開明專制（benevolent autocracy）的管治哲學的具體表現。

⁵³ 剩餘權力一般指在政府沒有立法管制的行為範圍，市民按照普通法的精神，可以享用這些範圍內的自由。這裏是引申其義，故加引號。目前報章通行的講法是「權力的灰色地帶」，但依然不夠清晰，故此有必要另作描述。

⁵⁴ 香港中文大學藝術系，《藝術政策檢討報告》，1993 年 6 月 29 日，1.3 段。

⁵⁵ 周凡夫，「沒有政策的文化政策」，《明報月刊》，1996 年 11 月號。

⁵⁶ Vicki Ooi, "What is Honoured in a Country is Cultivated There", 載《香港九七文化視野文件集》，進念，1997，頁 36-41。

⁵⁷ 「視覺及文學藝術備受忽視」，《明報》，1993 年 6 月 18 日。

懷，不能吸引觀眾。⁵⁸

40. 由此可見，所謂「沒有政策的文化政策」，並不盡然如是。以兩層地區架構的設立及對有康樂及商業效應的表演藝術的大力支持，可窺見港府如何引導香港文化藝術的發展。兩個市政總署成立後脫離市政局而撥歸政務體系，以及 1981 年行政局未經廣泛諮詢就制訂的藝術政策，充分顯示當時政治的行政主導特色，影響亦遍及日後的藝術發展。
41. 在行政主導的影響下，香港的文化藝術圖景可作如此描述：
- i. 官辦的、輸入的精緻文化缺乏本土性格；
 - ii. 商辦的流行文化如電影、流行歌曲等，大都抄襲成風，以娛樂賺錢為主，雖然某程度上為香港建立了國際聲譽，但普遍缺乏藝術深度和創意；
 - iii. 新興的、基層味重的實驗藝術多處於業餘萌芽階段，職業水平不高，即使偶有高水平的表現，亦未受到足夠的品評和注意。

這三個印象拼合起來，即使演藝節目充斥，仍不會令人覺得香港有自己的獨特文化性格。「文化沙漠」這一貶義詞，仍然是香港人揮之不去的文化判語。

九十年代：面對回歸，官方與民間的互動

42. 踏進九十年代，由於九七回歸的來臨和殖民地政策的淡出，政府加快了政制改革，也加強政策研究和政策諮詢。為了應付急速改變的政治環境，政府內負責制訂一定程度的文化政策的文康科，也感到有必要向外尋求專業諮詢，禮聘專家為特定的項目提供意見，引入跨部門的政策視野。研究項目之中，以 1989 年 9 月⁵⁹委任英國藝術行政專家布凌信博士(Peter Brinson)的研究為最全面。布氏受聘為香港的舞蹈和藝術政策提供顧問意見，他認為，面對「六四」事件和「九七」政權移交引起的移民潮，港府在積極推動大型基建、挽回信心的同時，必須正視本地文化的發展，平衡中西藝術的比重，妥善利用現存的文化設施，從管理、培訓、推廣教育、觀眾培養等各方面提升香港演藝的水平，使之與世界看齊，並將當時的演藝發展局升格為具有制訂統一藝術政策權力的「藝術局」(Arts Council)，大力改革文化行政。⁶⁰ 然而，除了對個別職業藝團的分項建議得以落實之外，其餘建議都因為經費凍結、官僚主義及政府沒有改革決心等因素而不能實現。
43. 其後，文康科在 1990 年又邀請杜克林 (Colin Tweedy) 來港研究如何推動藝術贊助 (詳第六章)，期望增加民間方面的經費來源。此外，1992 年底，文康科委託 SRH 市場調查公司，了解公眾對香港表演藝術的意見。結果顯示，觀看演藝節目的人多數在他們的學校有藝術欣賞的機會，但他們期望政府更詳細和專業地介紹藝術節目，電視台也要多些廣播藝術資訊。不觀看演藝節目的人則抱怨學校的藝術教育不普及，節目沒有本地色彩，產生不了共鳴感，令他們對高雅藝術望而卻步，票價反而不是考慮因素。⁶¹ 這是首次政府部門用科研調查方式，嘗試了解市民對官辦文化活動的意見，意識到推廣藝術必須涉及各部門 (教育署和市政局) 的複雜性。

⁵⁸ Peter Brinson, *Dance and the Arts in Hong Kong - A Consultancy Report*, 1990, p.54-55, 文康廣播科發行。

⁵⁹ 當時北京發生了六四事件，引起香港社會恐慌。但無法證實布氏的委任，是否與此有關。

⁶⁰ Peter Brinson, *Dance and the Arts in Hong Kong*, 1990, ch.1&2; p.41. 布凌信出身軍人，於蒙哥馬烈元帥麾下立下彪炳戰功。退役後攻讀藝術行政。

⁶¹ 參閱 *Survey on Population's Attitude to the Performing Arts in Hong Kong*, May 1993, 文康科。

44. 在九十年代，回歸的問題也引起了文化界積極關注文化政策的制訂。1991 年文化界討論應否爭取 1995 年立法局功能組別議席一事，使文化界意識到主動尋求建立一套長遠文化政策的重要性。1993 年 3 月文康廣播科發表的報告《藝術政策檢討報告諮詢文件》，引發公眾輿論，令文化界人士重新評估如何由文化角度去處理政策的制訂，⁶² 同時促使香港文化界成立了壓力團體性質的聯席會議 — 「香港文化界聯席會議」。⁶³
45. 1994 年 3 月，政府成立了香港藝術發展局（籌備工作小組於 1993 年 10 月成立），取代演藝發展局。1995 年 6 月 1 日，藝術發展局由非法定組織轉為法定機構，並引入民選成員，⁶⁴ 主要策劃、推動及支持全面藝術發展，並擁有若干行政權力。⁶⁵
46. 藝術發展局分別於 1995 及 1996 年發表了《五年發展策略計劃書》及《藝術教育政策》。《五年發展策略計劃書》勾劃出由 1996/97 年直至 2000/01 年這五年的藝術發展藍圖，是香港有史以來較全面，且包括專業人士意見的藝術政策文件。⁶⁶ 《藝術教育政策》建議改善正規教育制度下的藝術教育質素。
47. 市政局及區域市政局亦加強對文化藝術政策的檢討工作。1996 年 8 月，市政局發表了《市政局文化委員會五年計劃諮詢文件》；1996 年 11 月市政局發表了《圖書館委員會五年計劃》；1997 年 5 月，兩個市政局分別發表了《市政局娛樂委員會五年計劃》及《區域市政局藝術發展計劃書》兩份諮詢文件。1997 年 9 月，臨時市政局發展了《臨時市政局博物館委員會五年計劃》。
48. 可見在九七過渡期間，政府及公共機構都初步以「微觀政策」(micro-policies) 方式，零碎地 (piecemeal) 發表了藝術政策的官方陳述；文化界亦從政治中覺醒，相應發表了各種政策評論。文化界與官方的互動，正式啟動了總體文化政策的討論。

-完-

⁶² 「前言」，《尋找文化政策 93》，進念二十面體和香港文化政策研究小組合編，1994。

⁶³ 1992 年 4 月以公開論壇形式運作，1993 年正式註冊成立。有論者認為文化界是香港民主化的先導，1991 年爭取功能組別議席是六十年代文化人議政的繼續。參閱洪清田，《流\難產中的香港文明》，香港，龍水堂，1996，頁 72-73。

⁶⁴ 由不同藝術界別提名的人士中，有九位獲得政府委任，成為藝展局成員，1997 年加入傳統演藝界後再增至十位。

⁶⁵ 從 1953 年市政局開始有民選成員，以及藝展局成立之後即引入民選委員這兩點看來，香港的文化政策以至文化行政，具有一定的民主特色。

⁶⁶ 香港藝術發展局，「前言」，《五年策略計劃書》，1996。