



新冠疫情對文化產業的衝擊與影響

文化產業是疫情衝擊下最先關門也是最後重啟的部門，因其很大部分依賴聚眾的體驗，且具非典型就業形式及多樣化的營運模式。儘管疫情也帶來數位商機，但實為產業中不同環節的事業單位，即單一產業受到的影響力道遠大於統計上平均數據的呈現，在產業救助振興上，應更注意結構調整下的弱勢部門及疫情轉變下未來營運的不確定性。

張建一、賴逸芳（台灣經濟研究院院長、副研究員）

壹、前言

各國為嚴防新冠肺炎（COVID-19）疫情的擴散，隨疫情發展陸續祭出邊境管制、入境隔離或檢疫及封城等程度不一的管制措施，對全球經濟與需求產生長期性的衝擊，包含對旅遊、商業和體育娛樂休閒等活動之限制。

根據聯合國教科文組織 UNESCO（2021），COVID-19 疫情對產業的影響中，文化創意產業是最先關門的產業之

一，也是最後重新開放的產業，因為很大一部分是依賴聚眾的活動與場地（劇院、演唱會、電影院、博物館等）。

因應統計資料的取得，本篇將以 2020~2021 年間為主要觀察期，說明疫情對文化產業的衝擊影響。

貳、疫情對全球文創產業經濟衝擊

一、衝擊規模推估

UNESCO（2021）檢視了

54 篇世界各地關於疫情對文化創意產業影響的相關研究，根據文獻的蒐集，UNESCO 綜合推導估計，2020 年全球文化創意產業的毛附加價值（GVA）相對 2019 年衰退了 7,500 億美元，相當於 2019 年全球名目 GDP 的 1%，也對應 1,000 萬個工作機會的流失。而這只是直接效果的估算，Olsberg SPI 研究關於全球電影和電視製作受 COVID-19 的經濟影響（2020），間接和誘發影響是直接影響總數的兩倍多。

在受衝擊的產業當中，最依賴場館與場所實際體驗的文化創意產業遭受最嚴重的經濟損失；不同國家的文創產業表現也始終低於這些國家經濟的整體表現；2020年文化創意產業的收入損失在不同國家大約介於20%至40%之間，自營作業者的收入損失和失業情形更嚴峻，因為不同文化創意細類產業的工作者過渡到遠端工作、居家工作的可行性存在差異，根據UNESCO檢視的全球研究，許多地區超過半數的文化創意工作者收入減少七成以上。

二、文創產業特性與衝擊

與其他產業部門相比，文化和創意部門具有獨特的結構，包含公共文化機構和大型私人企業，且都依賴於一個相互聯繫和相互依存的自營作業者和微型企業所構成的網路及這些自營作業者和微型公司提供創造性的內容、商品和服務。

(一) 非典型、不穩定的就業形式

文化和創意部門的特點是高比例的非典型就業形

式，多數透過非標準合約組織文化與創意工作所需要的專業人力資源。通常，為了謀生，文化創意工作者有時有其他兼職有薪工作，或主要有薪工作並非文化創意部門。此外，這些工作者不僅須要謀生，而且須要維持和培養他們的個人網路，以確保他們未來的業務生存能力。

自由創作者和自營作業者的就業保障與權利往往較少，並且可以隨時或快速地終止勞務關係。疫情期間多數政府為文化創意產業提供的財政支持往往難以惠及這些自營作業者，而當疫情衝擊下組織尋求降低成本時，自由創作者和其他自營作業者位於火線首當其衝。大多數商業電影院（69%）在疫情期間繼續向受僱員工支付薪資，但只有31%的電影院繼續向自營作業者和臨時工支付報酬；3成的歐洲博物館暫停了與自營作業者的合約，6成的博物館完全停止了他們的志工計畫。

(二) 多樣的商業模式

文化創意產業有其特定的和高度多樣化的商業模式。例如，從非營利機構和公共機構（如博物館、圖書館）到大型營利性廠商（如Netflix、Spotify），文化創意的商業模式各不相同。許多文創企業以無形資產為基礎，這些無形資產使他們難以獲得業務支援和貸款，因為貸款機構可能由於無形資產估值困難而不願提供信貸。

同樣，儘管文化創意產業是創新的產生者，但許多文化創意公司在獲得創新支援方面也遇到了困難。他們透過新的工作方法、新的商業模式、接觸觀眾的新方式和新的合作製作形式來達到此目標。但由於創新往往被視為技術創新，文化和創意部門往往被忽視或被排除在旨在促進創新的倡議之外。

另外，文化創意的非營利和商業部分之間也有聯繫。非營利性文化部門是商業企業的研發實驗室，過去公共資金的補助分散了創造性內容和想法的風險。由於

論述》專論 · 評述

疫情期間以紓困為主，可能影響公共資金挹注而會改變這些合作動態。

參、我國文化產業受疫情衝擊情形

臺灣疫情始於 2020 年 1 月底，故疫情的直接衝擊多從 2020 年 2 月份開始反應，2020 年 3~4 月正值世衛宣布全球大流行，各國境管及居家限制令最嚴峻的時刻，衝擊明顯擴大。不過，2020 年由於臺灣展現防疫成效，5~6 月以後開始防疫新生活，各項藝文活動如常，惟受到國外內容供給中斷影響，本土藝文內容相對活絡，加上消費振興措施，2020 年下半年藝文活動不僅恢復展演，延期辦理的部分讓整體活動更為蓬勃。

而 2021 年 5 月我國再度爆發本土疫情，全國三級警戒期間，對於藝文產業產生相當大的衝擊，因為疫情警戒以及反覆的不確定性，無論是因為場域封閉、集會限制影響藝文產業的創作產製、展示演出，或是民衆的文化參與消費信心短期內未能恢復，都對藝文產

業產生相對於 2020 年更大的影響。直至 9 月 27 日表演場館與電影院才取消梅花座 / 間隔座限制，11 月 2 日取消集會活動人數限制。

本篇主要由產業面以及勞動面來檢視文化產業遭受的影響衝擊。產業面主要採用財政部營業稅統計資料，以及相關文化統計資料進行觀察。營業稅的統計分類與定義以臺灣文化創意產業發展年報編製原則為主，不過因為本篇採雙月統計資料為基礎，以財政統計資料庫的即時統計資料為主，與臺灣文化創意產業發展年報因應行業標準分類不足另採其他補充資訊略有不同。

勞動面目前仍以主計總處的人力資源統計年報以及薪情平台的統計資訊為主，但因目前相關統計以中分類產業別為主，能夠採用以詮釋文化藝術工作者的類別有限，僅能初步檢視可能的衝擊規模與影響。

一、產業面

在國內疫情反覆的情況下，文化產業受疫情狀況而波動，有不利因素與來自回復正

常生活與消費振興的回穩力道同時影響當年度的營運，主要受衝擊的時期包含 2020 年 3~6 月以及 2021 年 5~8 月，2020 年下半年的回升則是受到遞延活動與消費振興措施驅動（下頁圖 1）。

以場域體驗為主的產業別包含表演藝術、電影、文化資產應用及展演設施、流行音樂演唱會、實體書店，受到場域關閉、間隔座以及入境管制措施等影響，在 2020 年 3~5 月受到嚴重衝擊，2020 年 6 月 7 日後場館重啟營運，加上國旅熱潮以及政府振興措施如藝 FUN 券，使得相關產業在 2020 年下半年，雖然國外影片短缺、境外節目來臺演出減少，但反而帶動國內影片、節目票房營運回溫，不過整體仍呈現衰退。根據文化部統計，2020 年全國藝文活動共計 50,489 個（減少 11.8%），約有 1 億 8,653 萬人次參與（減少 27%），平均每人出席藝文活動次數由 2019 年的 10.82 次降至 7.92 次。2020 年國立文化相關機關參觀人次 2529.7 萬人次，相對上年減少 40.7%。2020 年全臺電影票房

為 51.59 億元，相對上年減少 49.4%，但國片票房為 8.78 億元，反增 24.9%。

2021 年 5 月起本土疫情加劇並升級三級警戒，除廣播電視外，其餘產業在 5~6 月的銷售額全部呈現下滑，又以前述場域體驗為主的電影、文化資產應用及展演設施、流行音樂及表演藝術為劇。尤其是在 2020 年 5~6 月基期已偏低的情況下，上述產業仍呈 20~40% 的跌幅，顯示三級警戒對文化產業受衝擊影響相當大。另外，7~10 月的銷售額部分，因為 7 月仍在三級警戒期間，8~10 月雖降為二級警戒，但藝文場館仍受限於梅花座 / 間隔座，以及室內外集會人數限制，因此藝文產業持續遭受嚴重影響。2021 年全臺電影票房持續衰退

為 49.64 億元，相對上年減少 3.8%，但國片票房為 12.14 億元，反增 38.3%。

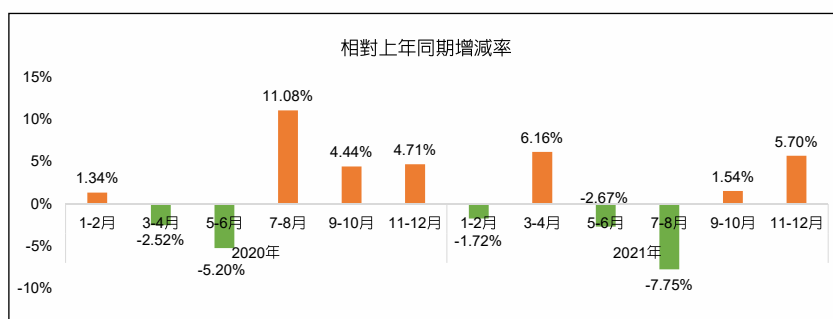
結合場域與數位體驗的產業則在產業鏈中出現兩樣情，實體書店、流行音樂演唱會、視覺藝術展覽、工藝手作體驗同上述產業受到實體場域的疫情管制措施影響，但數位出版、串流音樂、工藝電商、線上拍賣 / 展覽等則在疫情下活絡發展，整體加總呈現小幅成長或衰退。以流行音樂為例，2020 年銷售額為 22.72 億元，較上年增加 7%，其中實體唱片衰退、數位音樂成長。出版產業方面，根據國家圖書館統計，2020 年 ISBN 申請種數為 35,041，減少 4.8%。2021 年 ISBN 申請種數雖大幅增加，但主要為圖書免徵營業稅的政

策效果所致。

而以家戶或個人為主的廣播電視，因為疫情帶動居家娛樂需求，收視與點播狀態都快速成長，不過卻面臨大環境經濟受到疫情影響廣告主的投放，2020 年臺灣全媒體廣告金額約為新臺幣 738.9 億元，較 2019 年衰退 3.01%。其中僅網路廣告表現持續成長，其他媒體廣告量均呈下滑態勢，無線電視廣告較 2019 年減少 7.66%、衛星電視廣告下滑約 9.44%。但由於 OTT 收視的快速拓展，整體廣播電視是文化產業在疫情中逆勢逐月成長的唯一產業類別。

除了整體產業外，相同產業除了實體與數位部門的影響差異外，資本規模與經營年數也影響廠商面對衝擊的韌性。根據 2021 臺灣文化創意產業發展年報，若依據經營年數來檢視，2~3 年的文創業者整體衰退 27.7%；依據資本規模來檢視，資本額 500 萬以下的業者整體呈現衰退，其中又以未滿 10 萬元的業者衰退幅度最大，為 8.4%，整體來說呈現資本額較小的業者受衝擊影響愈大。

圖 1 2020~2021 年文化產業銷售額變化



資料來源：本研究計算自營業稅統計。

論述》專論 · 評述

根據 2020 臺灣文化創意產業發展年報，三年以下的新創業者占 20.6%、資本額 500 萬元以下的業者占 85.3%，顯示我國文創產業以微型業者為眾，且因為進入門檻低，加上跨域發展趨勢，每年新創業者多，這類業者受衝擊影響較大，須要重新檢視系統性的產業扶植工具。

二、勞動面

整體文創產業相對其他部門，在自營作業者的比例相對較高，平均為 11.42%（圖 2），其中又以創作及藝術表演業最高，超過 1/3 的就業者為自營作業者，在疫情期間也就面臨國際文獻上所描述的相對較高的風險。

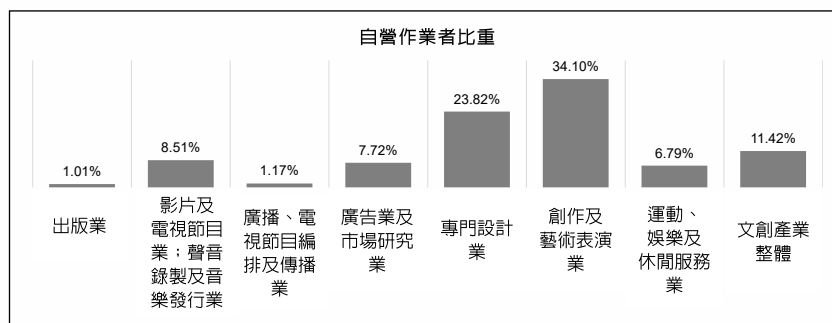
在就業人數方面（圖 3），從主計總處人力資源統計年報的統計，除非退出產業，就業的衝擊不容易被觀察到，近兩年人數變化相對幅度較緩和，但也可以看出因為收視平台的轉變，廣播電視通路端的就業人數減少，但內容需求增加，使上游內容產製就業人數不減反增。

在受僱員工人數（下頁圖 4）方面則可觀察到劇烈的波動，其中又以「創作及藝術表演業」受到影響最大，因為展演場域的關閉，2021 年 6 月受僱員工相對上年同期減少 27.93%，相對疫情警戒前的 4 月減少 29.19%，7~8 月持續相對上年減幅超過 30%，9 月衰退幅度微幅趨緩，10~12 月仍呈現兩位數衰退；其次是「影片及電視節目業；聲音錄製及音樂發行業」，因為許多

節目內容停止拍攝，2021 年 6 月受僱員工相對上年同期減少 12.96%，相對疫情警戒前的 4 月減少 15.73%，7~9 月跌幅趨緩；而出版業雖然不像前兩個產業的受僱員工人數在受疫情衝擊時迅速滑落，但近兩年受僱員工人數持續衰退。文化產業受到的影響衝擊遠大於整體服務業，在疫情充滿不確定性下，也難以回溫復甦。

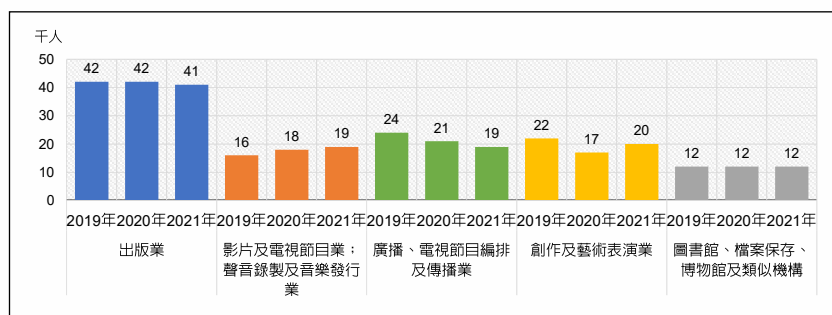
倘若比較就業人數與受僱員工人數資料，可以發現受僱

圖 2 文創產業自營作業者比重（2021 年）



資料來源：本研究運用擴大數還原計算自 110 年人力資源統計年報。

圖 3 文化產業就業人數



資料來源：主計總處 108~110 年人力資源統計年報。

員工人數大幅波動，但就業人數變動相對趨緩，甚至不減反增，顯示文化創意工作者在這波疫情期間並非退出產業，而更多是勞動身分的轉換，更多轉變為非典型與不穩定的就業型態，使工作者在面對疫情變化下，相對難以受到目前社會福利體制的保障。

肆、結語

綜合前面的統計數據，不同產業以及相同產業但不同產業鏈環結在此次疫情中受到程度不一的影響與衝擊。以現場場域體驗為主的細類產業受衝擊最劇，以線上體驗為主的細類產業則相對受益於消費管道的轉移。個別產業因為實體的削弱以及數位的機會，加總可能抵銷了部分衝擊的力道，但實則為產業中不同部門的事業

單位分別受到衝擊與受益，亦即因此單一產業受到的影響力道遠大於統計上平均數據的呈現，因此在產業救助上，應更注意結構調整下的弱勢部門。

另外，須要注意的是疫情後產業營運模式與結構的轉變帶來對工作者的影響，包含勞動身分的轉換、消費參與習慣的轉移與文化藝術部門間的競合係短期因素或長期變化，對於文化產業未來營運增添了不確定性。

國際文獻說明了藝文產業的脆弱點在於非典型的就業型態以及多元商業模式，加上實際面臨場館關閉、營運中斷的衝擊，因此各國救助政策也是主要鎖定這三大特點，包含提供工作者收入、創新營運模式以及補助營運損失並支援生產製作。這些救助措施也是我國

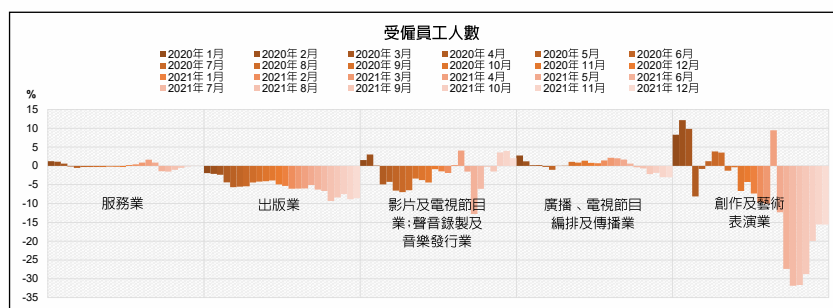
當前紓困與振興的主要政策方向，針對自然人與事業提供營運損失補助，並透過因應提升以及積極性紓困，鼓勵尋求創新與營運模式。

但這些措施主要仍為應急性輔導，面對疫情後的新常態，須要輔以長期性的規劃來協助工作者與藝文事業增加面對環境風險的韌性，包含勞動身分轉換下，非典型就業型態的勞動保障措施，以及數位轉型後，數位架構下內容創作者公平報酬機制、既有人才針對數位技能的在職訓練機制，與支持創新與合作的新架構，而這也提供我國後續長期輔導架構與措施的重要參考。

參考文獻

- 1.OECD(2020), Culture shock: COVID-19 and the cultural and creative sectors.
- 2.UNESCO(2021), Cultural and creative industries in the face of COVID-19: an economic impact outlook.
- 3.文化內容策進院(2022)，臺灣文化創意產業發展年報。❖

圖 4 文化產業受僱員工人數



資料來源：主計總處新情平台。