第一章

当代西方国家文化管理体制的沿革与现状

本章学习目标

通过对本章的学习，学生应了解或掌握如下内容:

1. 文化管理的含义与研究范围;
2. 当代西方国家文化行政体制变革的历史时期;
3. 国家艺术理事会制与文化部制的由来;
4. 两大法系的西方国家在文化法治领域内的对话与互补;
5. 国家文化审查制度的现代变革。

导言

第二次世界大战结束以后的近半个世纪里，西方国家文化管理体制出现了现代转型的变革趋势，西方国家的文化管理界和文化研究界开始关注起国家文化管理的制度设计、理论研究和绩效评估。于是，文化政策、国家文化行政体制、文化审查制度、文化法治、文化产业、公共文化服务等逐渐成为文化管理研究领域内的重要议题。为了从文化管理的学科研究上探讨西方国家文化管理，我们有必要对文化管理观念在西方国家的发生和成型过程进行简要的梳理，进而从整体上考察当代西方国家文化管理体制的沿革和现状。

第一节　文化管理的含义

“文化管理”是一个复杂而多义的概念。一方面，它是一个复合性词语，包含了文

化和管理的双重含义，其中，“文化”一词涉及信仰、知识、文学艺术和生活方式等含义，而“管理”一词又包含“行政管理”（administration）与“经营管理”（management）；另一方面，它是一个具有双重意指取向的词语，既可以指艺术文化生产和服务机构的经营管理，也能够指国家、政府和“第三部门”的公共艺术文化管理。因此，在探讨当代西方国家文化管理之前，我们有必要对“文化管理”的观念做一些梳理和界定。

一、文化管理观念的由来

在西方国家，“文化管理”（cultural management）是20世纪80年代出现的关键词，而“文化管理”的观念主要是在西方国家的艺术教育领域内产生并确立起来的。因此，我们将从西方艺术教育史来探寻“文化管理”观念的产生和演变。

（一）从艺术教育到艺术管理教育

从艺术教育到艺术管理教育是西方国家的专业艺术教育的现代化转型标志之一。西方国家的第一所美术学院建立于文艺复兴的诞生地——意大利的佛罗伦萨。1562年，由G.瓦萨里在意大利的佛罗伦萨创建，原名蒂亚诺学院，18世纪后期改名为佛罗伦萨美术学院，并与法国的巴黎美术学院、俄罗斯的列宾美术学院、英国的皇家美术学院合称为“世界四大美术学院”。19世纪60年代以后，以英国的牛津大学、剑桥大学和伦敦大学为先驱，西方的综合性大学引入了艺术教育的课程和专业。19世纪末20世纪初，美国的耶鲁大学和斯坦福大学已经设立了美术学科的专业学位。[①]第二次世界大战结束以后，西方国家的高等院校相继设置艺术管理的课程。虽然20世纪60年代的美国艺术教育界提出了艺术教育的“三位一体”课程体系，即艺术家、艺术史和艺术批评，然而美国的一些综合性大学和艺术学院也启动了艺术管理的本科和硕士研究生的专业学位培养计划。从现有资料看，1966年，美国耶鲁大学设立的剧团管理硕士研究生专业，是西方国家第一个艺术管理的专业。[②]

在20世纪60年代中期至70年代，西方国家的综合性大学和艺术学院陆续开设了“艺术行政管理”（arts administration）的课程和专业。例如，1970年，加拿大约克大学的艺术管理硕士课程；1974年，英国伦敦城市大学的艺术政策和管理专业；1979年，南澳大利亚大学的艺术管理专业等。从整体上看，20世纪70年代，西方国家的艺术管理教育的中心在美国。根据美国的艺术管理教育者协会（the Association of Arts Administration

[①] （美）阿瑟·艾夫兰．西方艺术教育史[M]．成都：四川人民出版社，2000：86．

[②] （美）史蒂芬·贝尼迪克特．美国艺术管理人员的培训[A]．中外文艺经营管理的理论与实践[C]．上海：学林出版社，1992：180．

Educators）的官方网站资料，[①]美国高等院校设置艺术管理教育的课程专业和学位的情况如下。

- 威斯康星大学，1969 年的艺术管理中心。
- 纽约大学，1971 年的表演艺术管理专业，1978 年的视觉艺术管理专业。
- 佛罗里达州立大学，1973 年的戏剧管理专业，1978 年的戏剧管理硕士学位。
- 美国大学，1974 年的艺术管理专业。
- 芝加哥哥伦比亚大学艺术学院，1975 年的艺术管理专业，1976 年的艺术管理系。
- 俄亥俄州辛辛那提大学，1976 年的艺术管理课程。
- 东密西根大学，1976 年的艺术管理专业。

因此，西方国家高等学院的艺术管理教育产生于 20 世纪 60 年代中期，主要涉及戏剧等表演艺术管理的课程和专业。即使在今天，美国艺术管理教育者协会坚信，当下和未来的艺术需要管理人才，因而设立高等艺术管理教育依然是有必要的。[②]可以说，艺术管理教育的崛起标志着西方国家文化管理教育已具雏形。与传统的艺术教育不同，艺术管理教育的培养对象不只是艺术创造者，而且也包括艺术管理者。

（二）从艺术行政管理到文化管理

准确地讲，在 20 世纪 70 年代以前，西方的艺术管理教育主要是“艺术行政管理”。直到 80 年代以后，才由“艺术行政管理”向“文化管理”（cultural management）转变，而西方国家艺术管理教育的中心也由美国转入了加拿大。1982 年，加拿大理事会在给加拿大移民和就业部（现改名为加拿大人力资源部）的部长递交的一份建议书中，建议加拿大联邦政府优先发展三种岗位的文化人力资源：一是艺术岗位，创造艺术品的艺术家；二是技术岗位，提供艺术文化服务的技术人才，包括编辑、服装道具设计、摄影等；三是管理岗位，从事艺术文化领域内的经营管理和教育培训的人才，包括行政管理、市场营销、公关宣传和教师等。加拿大联邦政府采纳了这一建议，并增加了艺术管理教育方面的财政拨款。1987 年，加拿大艺术管理教育者协会在考察加拿大的艺术教育状况之后，发表了《亟需资助的加拿大非营利公共艺术和遗产组织之管理发展研究报告》，提出加拿大艺术管理教育迫切需要改进的七个方面问题：新的艺术管理培训计划；艺术管理的应用性教育；文化信托等文化服务；艺术管理教育的专业发展；艺术管理的学术研究；艺术经理人；艺术人力市场研究。

[①] 美国艺术管理教育者协会．About AAAE. [DB/OL]. http://www.artsadministration.org，2000-02-08．

[②] 美国艺术管理教育者协会．About AAAE.[EB/OL]. http://www.artsadministration.org/about-aaae，2013-12-25．

1984年，加拿大的滑铁卢大学设立文化管理专业（the Cultural Management Specialization），1989年建立了文化管理中心（the Centre for Cultural Management），并于1997年正式启用文化管理专业发展讲坛的网络远程教育平台。加拿大滑铁卢大学文化管理中心的组织宗旨如下。

- 使命是：为文化管理的教育和研究界培养领导人才。
- 目标是：通过教育、研究和社区服务，促进和支持文化领域的管理和治理；作为项目协调机构，鼓励和帮助公私部门的资金支持合作，旨在增强文化领域的管理和治理。
- 任务是：为当前和未来的文化领域的管理者和信托者提供学习的机会；建设文化管理教育和研究的信息和咨询的资料库；为增强文化领域的管理和治理而提供文化研究网络的基地；在文化的管理和治理问题上，促进管理者、文化信托者、政策制定者、基金资助者、教育者和研究者在全国范围和跨领域的交流和协作。[①]

由此可见，20世纪80年代以后，西方国家高等院校才正式确立了文化管理的教育方向，艺术管理教育的重心由“艺术行政管理”（arts administration）转为“文化经营管理”（cultural management）。表现为：一方面，艺术管理教育的内容由艺术社团的行政管理拓展为艺术组织的行政管理与经营管理；另一方面，培养的艺术管理人才也不只是艺术作品的创造者、艺术社团的行政管理者，而且涉及艺术社团的经营者和营销者。可以说，20世纪80年代以后，西方国家高等院校的文化管理教育正式诞生，其标志是，加拿大的滑铁卢大学1984年设立的文化管理专业和1989年设立的文化管理中心。

（三）从文化管理到公共文化管理

20世纪70年代中期以后，西方国家的艺术学院和综合性大学相继设立了艺术教育的课程和专业。同时，西方国家的艺术管理教育者协会也先后成立。以下三大艺术管理教育者协会至今仍活跃在欧美文化管理教育界。

- 1975年建立的美国艺术管理教育者协会（the Association of Arts Administration Educators），致力于促进艺术管理者的高标准的正规培训。其使命是，为高等院校培养艺术管理类本科生和硕士研究生，培训的范围涉及艺术服务组织，以及文化、媒体、文学、表演、视觉的领域。[②]

[①] 加拿大滑铁卢大学文化管理中心．MISSION，GOALS AND OBJECTIVES of the Centre for Cultural Management [EB/OL]．http://ccm.uwaterloo.ca/moreinfo/ccm_miss.html，2013-12-25．

[②] 美国艺术管理教育者协会．About AAAE[EB/OL]．http://www.artsadministration.org/about-aaae，2013-12-25．

- 1983 年，加拿大艺术管理教育者协会（the Canadian Association of Arts Administration Educators）成立。目前的成员有：卡皮拉诺大学（Capilano Universtity）的艺术和娱乐管理课程、康考迪亚大学（Concordia University）的 DIA/DSA 认证课程、麦科文大学（Grant MacEwan University）的艺术文化管理课程、蒙特利尔大学高等商学院（HEC Montréal）的文化管理专业硕士研究生学位培养、渥太华大学（University of Ottawa）的艺术行政管理课程、多伦多斯卡伯大学（University of Toronto Scarborough）的艺术经营管理专业课程、温莎大学（University of Windsor）的艺术管理认证、温尼伯大学校外进修部（University of Winnipeg Division of Continuing Education）的艺术文化管理认证、约克大学舒力克商学院（York University，Schulich School of Business）的艺术和媒体管理 MBA 课程。[①]
- 1992 年建立的文化管理培训中心欧洲网（the European Network of Cultural Administration Training Centers），其将自己的使命设定为，促进欧洲的文化管理和文化政策的教育发展，参与和应对政治、经济、社会和技术的新发展。目前，该培训中心的成员来自 40 个国家的 100 个教育和培训中心，培训内容涉及表演艺术、视觉艺术、文化遗产、建筑、设计、应用艺术、文学、文化观察站（Cultural Observatories）和文化产业。[②]

20 世纪 80 年代以后，随着加拿大艺术管理教育者协会和文化管理培训中心欧洲网的建立，西方国家高等学府的艺术管理教育在欧美各国迅速发展，与此同时，西方国家的决策机构也相继注重文化产业政策的研究和制定，并纷纷创设文化部制度。于是，国家和政府的公共文化政策等内容也进入了西方国家高等院校的文化管理教育的范围。其结果是，“文化管理”的内涵得到了进一步拓展，高等院校的文化管理教育不仅培养艺术团体、文化机构的管理人才，而且也为国家和政府部门培养公共文化管理的专业人才。

总之，“文化管理”的观念是在西方国家高等院校的艺术教育领域内产生并确立起来的，其基本的生成和发展轨迹是：20 世纪 70 年代的“艺术行政管理”；20 世纪 80 年代的“文化经营管理”；20 世纪 90 年代的“公共文化管理”。

二、文化与管理的现代转型

西方国家高等院校的艺术文化管理教育是在 20 世纪 70 年代以后形成的。这是西方国家现代化转型在艺术教育领域内的表现。其实，西方国家的现代化进程不仅使西方国

[①] 加拿大艺术管理教育者协会．caaae[DB/OL]. http://www.caaae.ca，2013-12-25．

[②] 文化管理培训中心欧洲网．Members[EB/OL]．http://www.encatc.org/，2013-12-25．

家高等院校的艺术教育由艺术行政管理向公共文化管理拓展，而且也改变着西方人的“文化管理”观念，改变着西方国家的文化管理方式，改变着西方国家的文化管理制度。因此，我们需要在西方国家现代化转型的时代语境下，从文化与管理两个方面探讨“文化管理”的观念属性。

（一）艺术文化的现代演变轨迹

大家知道，文化与艺术之间有着密切的联系。早在1871年，人类学家泰勒在阐释文化的观念时，就把艺术视作文化的组成部分。认为：“文化，或文明，就其广泛的民族学的意义来说，是包括全部的知识、信仰、艺术、道德、法律、习俗以及其他人作为社会成员而获得的所有能力和习性的复合的整体。”[①] 1958年，文化学家威廉斯考察了英语国家在1780—1950年之间的文化观念后，归纳出具有代表性的四种文化观念：心灵的普遍状态或习惯（信仰）；整个社会智力发展的普遍状态（知识）；各种艺术的普遍状态（文学艺术）；一种物质知识与精神构成的整体的生活方式（生活方式）。[②]值得注意的是，在1983年再版的《关键词》一书中，威廉斯进一步指出，作为艺术的文化被用来指称音乐、文学、绘画、雕刻、戏剧和电影，而文化部（Ministry of Culture）则是负责推动这些特别的活动。[③]因此，艺术原本是一种特殊的文化形态，然而在20世纪以后却被命名为“艺术文化”，并在第二次世界大战结束以后的西方国家建立了主管艺术文化的中央政府部门——文化部。

当然，用“艺术文化”来指称文化，并不只是一种抽象的观念，而是西方国家的艺术活动在现代化转型进程中的历史表征。从整体上看，进入机械复制时代以后，特别是20世纪下半叶以来，西方国家的艺术文化观念至少出现了以下三个方面的变化。

（1）价值取向上，从精英艺术到大众文化。本雅明曾准确地指出，以摄影和电影为代表的现代艺术的崛起，标志着人类艺术进入了一个机械复制的时代，艺术品的膜拜价值让位给了展示价值。[④]于是，艺术的活动不再是围绕着以精英知识分子的艺术家和艺术批评家为中心的事情，不再只是自上而下式艺术教化和艺术启蒙。人们逐渐意识到，从事艺术创作和艺术欣赏活动是每个公民的文化权利，每个人都可以在法律的框架内根据各自的喜好和趣味来创作和欣赏艺术作品。所以，艺术的价值取向从整体上发生了历史的转型，精英式的纯艺术开始边缘化，而大众化的艺术迅速发展，艺术终于从审美的殿

[①] （英）爱德华·泰勒．原始文化[M]．上海：上海文艺出版社，1992：1．
[②] （英）雷蒙·威廉斯．文化与社会[M]．北京：北京大学出版社，1991：18-19．
[③] （英）雷蒙·威廉斯．关键词[M]．上海：三联书店，2005：106．
[④] （德）瓦尔特·本雅明．可技术复制时代的艺术作品[M]．天津：百花文艺出版社，1999．

堂走了出来，变为广大民众日常文化生活的内容，其价值取向由对艺术的膜拜转为对公民文化权利的尊重。

（2）活动范围上，从私人领域到公共领域。艺术原本是私人领域的活动，无论艺术创作还是艺术欣赏，都是私人的事情。但是，19 世纪末 20 世纪初，以报纸、杂志、广播、唱片为代表的大众传播媒体的产生并壮大，将艺术推入了一个大众传播的时代。哈贝马斯认为，西方的现代公共领域是从 18 世纪中期的文学公共领域中萌芽，随着电子传媒的兴起，西方的公共领域也因传媒力量的作用而发生了又一次转型。[①]进入 20 世纪以后，特别是第二次世界大战结束以来，越来越多西方人的艺术活动不再局限于私人领域，而是通过各种大众传播媒体和网络传播媒体的传播通道进入公共领域，以至于由印刷媒体、电子媒体和网络媒体制作和传播的艺术文化产品逐渐成为艺术文化的主流。因此，艺术活动的范围从私人领域扩展到公共领域之后，便形成了一个由传媒力量引领乃至主导的艺术文化公共空间。

（3）理论研究上，从审美意识形态的观念到符号内容的文化物品与文化服务。自从 1785 年德国学者鲍姆嘉通创立美学以后，西方的主流艺术理论界长期侧重于研究“美的艺术”，而德国学者黑格尔索性将美学命名为“艺术哲学”。于是，以美学为代表的西方艺术理论研究表现为，艺术的研究范围主要是“美的艺术”，而将各种实用艺术、设计艺术等排除在外，而艺术的研究对象也主要是探讨艺术的审美意识形态话题。无论是艺术哲学研究的美学理论，还是艺术社会研究的艺术社会学理论，都倾向于从审美意识形态的意义上阐释艺术。20 世纪 40 年代，德国哲学家卡西尔提出“人是符号的动物”的命题，认为，人们不只是生活在物理世界之中，而且也处于一个由语言、神话、艺术和宗教等组成的符号世界之中。[②]于是，艺术被理解为一种符号形态。美国学者苏珊·朗格提出了“艺术是人类情感的符号形式的创造”[③]的命题。可以说，在审美意识形态中引入艺术符号的观念，是西方艺术理论研究由传统向现代转型的重要标志。第二次世界大战结束以后，西方国家的艺术管理界和艺术理论界开始从国家的文化福利、国民的文化素养和公民的文化权利等角度探讨艺术，特别是将艺术作品、艺术产品与文化商品、文化消费、文化产业等概念联系起来以后便逐渐意识到，艺术不只是一种审美的意识形态观念，而是一种由符号内容构成的文化物品和文化服务。虽然至今为止，西方理论界在文化概念上没有统一的提法，各国政府的文化管理范围也不尽相同，但是，西方国家的文

[①] （德）哈贝马斯．公共领域的结构转型[M]．上海：学林出版社，1999：15．

[②] （德）恩斯特·卡西尔．人论[M]．上海：译文出版社，1985：33．

[③] （美）苏珊·朗格．情感与形式[M]．北京：中国社会科学出版社，1986：51．

化管理研究界却达成了这样的共识：艺术中反映和表现的信念、价值观念和生活方式，可以通过文化物品和文化服务的形态而得以呈现、传播、欣赏和消费，并构成一个以文化产品和文化服务为载体的文化市场和文化产业。于是，1983 年，英国学者加纳姆（N.Garnham）提出了“文化产业”；20 世纪 90 年代初，欧盟提出了“内容产业”；20 世纪 90 年代后期，英国的文化部提出了“创意产业”。

总之，20 世纪以后，因机械复制技术、大众传播媒体等现代生产技术和现代传媒技术的刺激，西方国家的艺术出现了全方位的现代化转型，其结果是，艺术不只是一种审美的意识形态，而是进入公共领域的、面向大众文化的文化物品和文化服务。因此，“艺术文化”的称谓实际上是将艺术界定为一种指向文化创意、文化欣赏或文化娱乐、文化消费的文化形态。

（二）公共文化管理的两条生成路径

如上所述，文化管理的观念在西方国家艺术教育领域内经历了一个从“艺术行政管理”到“文化经营管理”、“公共文化管理”的发生和发展的过程。其中，公共管理学的学科发展与国家公共文化管理制度的现代改革为“公共文化管理”观念的产生提供了理论和现实的条件，进而也促成了西方国家的文化管理观念的全面成熟。从这个意义上说，西方国家的公共管理学的发展和国家公共文化管理的变革构成了公共文化管理的两条生成路径。

（1）现代管理学发展中形成的公共管理学。20 世纪的前 20 年里，从泰勒的科学管理、法约尔的行政管理到韦伯的组织管理，三大古典的管理学理论的形成确立了西方现代管理学的学科体系，也改变着“管理”一词的概念指向，管理学成为研究企业等现代组织管理活动的学科。与此同时，西方的公共管理学也在政治学中脱颖而出。1887 年，美国学者威尔逊的“行政之研究”一文发表，标志着西方的公共行政学从政治学中独立了出来。1951 年，美国学者拉斯韦尔和勒纳合著的《政策科学：范围与方法的新近进展》一书出版以后，西方的公共政策学也成为独立的学科。于是，“公共管理”（Public Management）的观念便在公共行政学与公共政策学等现代管理学研究的基础上产生，进而使“管理”的概念由现代组织管理拓展出公共管理的含义，而公共文化管理便是公共管理在艺术文化领域内的延伸。

（2）西方国家文化管理的现代化改制中产生的公共文化管理制度。第二次世界大战结束以后，西方国家的艺术文化管理进入了一个现代化改革的时期。一方面，第二次世界大战严重地损毁和破坏了西方国家的艺术文化设施，所以，以英国的大不列颠艺术理事会（1946 年）、加拿大的加拿大艺术理事会（1957 年）和美国的国家艺术理事会（1965

年）为代表，战后的西方国家相继地组建起一些国家的艺术文化基金组织，除了抢救那些在战争中毁坏的国家艺术文化的场馆设施外，这些国家艺术文化基金机构往往通过国家公共文化基金项目的方式，资助本国的公益性艺术文化活动；另一方面，资本主义的市场垄断造成了世界范围内的经济危机，迫使更多的西方国家开始从自由型国家向福利型国家转型，西方的国家和政府开始以“看得见的手”干预本国的社会经济和艺术文化，于是，以法国的文化部（1959 年）为标志，西方国家的中央政府也在教育部等传统文化管理部门的基础上创设了中央政府的文化主管部门，负责全国艺术文化的公共管理事务，并出台和实施了一系列国家公共文化政策。因此，西方国家通过设立国家艺术文化基金会与文化部的方式，推进国家公共文化管理的现代化转型，初步形成了当代西方的国家文化管理体制，进而使“文化管理”的观念在制度上由文化生产服务机构的管理延伸出公共文化管理的含义。

总之，第二次世界大战结束以后，随着公共管理研究的学科建设和国家公共文化管理制度的现代化改革，“文化管理”的观念不再局限于艺术文化生产和服务机构的自身管理，甚至也不只是有关文化物品的生产和供给方面的管理，而且也包括国家和社会的公共文化管理。因此，文化管理的主体涉及两个层面：一是文化生产和服务机构的管理，指艺术文化生产和服务机构对文化物品和文化服务的运营管理；二是公共文化管理，指国家机构、政府部门和社会团体对艺术文化生产和服务机构、艺术文化物品和艺术文化服务的管理。从这个意义上说，第二次世界大战结束以后，西方国家的“文化管理”观念包含了两方面的含义：一是文化生产和服务机构的管理，二是公共文化管理。

（三）文化管理的定义

第二次世界战结束以后，随着艺术文化的现代演变、公共管理学的产生，以及国家文化管理制度的现代转型，“文化管理”的观念在西方国家的学术界和管理界都发生了一系列历史性的演变和拓展。1995 年，加拿大滑铁卢大学文化管理中心发表的《加拿大文化管理和政策参考文献》，从文化管理和政策研究对象的角度提供了一份有关“文化管理”观念的框架。

第一，一般文化管理，包括以下内容。

- 文化管理的原则。
- 艺术家的社会经济地位、职业训练、健康和保险的成本。
- 艺术作品的创作、发行和评价问题。
- 文化志愿者组织的发展、文化信托理事会的角色及其法律和财政责任。
- 文化财政拨款和文化基金会的类型，商业部门和文化部门之间的合作、赞助管理。

- 艺术家和文化组织的市场分析和统计，文化营销策略。
- 公民接触和参与文化活动的数量、态度和行为特征。
- 博物馆、美术馆、艺术表演场所等文化设施的规则和管理。
- 加拿大理事会、艺术银行等文化资助机构的职能和运作程序。
- 各种与文化管理相关的职业培训和专业教育。

第二，艺术文化部门管理，涉及文学艺术、表演艺术、视听艺术、实用艺术和文化遗产。

第三，文化产业管理，包括以下内容。

- 广播、电视、电影、音响制品、出版等文化产业的研究。
- 艺术节、文化中心等文化项目的评估。

第四，文化政策，包括以下内容。

- 联邦、州等各级部门的文化政策制定和执行。
- 国际文化关系。
- 国际文化政策比较。
- 文化审查、版权、文化公平、文化贸易、信息电子高速公路、文化法规、艺术家社会地位和文化税收等。[①]

由此可见，在20世纪末，西方国家的文化管理研究范围涉及文化政策、文化产业、艺术文化部门，以及相关的管理原则、制度等方面。因此，文化管理是指对文化物品、文化服务和文化活动实施规范化、协调化和可控制化的行为关系和组织制度的总和，具体表现为，国家、政府、“第三部门”文化管理机构和文化生产服务机构所从事的文化经营、文化行政和文化司法等管理活动，以及由此形成的政策方案、法律法规、组织制度等管理文本和管理形态。从总体上看，国家的文化管理体系是由三大相对独立的管理系统构成的：一是国家的公共文化管理系统，包括国家的文化立法、文化行政和文化司法；二是“第三部门”的公共文化管理系统，包括各类非政府、非营利的文化行业协会、著作权集体管理组织等；三是文化生产和服务机构的管理系统，包括生产文化物品和提供文化服务的企业、机构和个人。

三、文化管理研究的范围与议题

在当今西方国家，无论是从实际运作还是理论研究来看，文化管理不仅越来越显出

[①] Jill Humphries and D.Paul Schafer.A Bibliography of Canadian Cultural Management and Policy[DB/OL]. http://www.arts.uwaterloo.ca/cultbib/TOC.htm，2006-06-10.

其重要性和受关注度，而且其范围也涉及文化行政、文化政策、文化法治、文化产权、文化审查、文化产业、公共文化等广泛领域。我们已经知道，文化管理包含两个层面：一是文化生产和服务机构的文化运营管理，二是国家机构、政府部门和社会团体的公共文化管理。而文化管理的研究对象则是文化物品、文化服务和文化活动的规范化、协调化和可控制化的行为关系和组织制度。因此，艺术文化不只是公共文化的管理范围，并且也是文化生产和服务机构的运营内容，这就要求我们从艺术文化的自身特质来探讨文化管理研究的范围和议题。

（一）艺术文化的审美意识形态特性，规定了文化管理研究涉及精神—情感的创意内容

作为一种以创意内容为核心的活动，艺术文化是一种审美的社会意识形态，因而使文化管理的范围涉及人们的精神－情感的创意内容。马克思在《〈政治经济学批判〉导言》中，将人类的精神活动方式概括为四种：虚幻性信仰的宗教方式；伦理性或意志性的实践－精神方式；认知性的科学认识方式；审美性的艺术方式。这些精神活动方式的共同特点在于，它们都是通过符号的和观念的方式来认识和把握世界，因而与物质改造的方式之间有着本质的区别。而艺术文化活动的特点在于，一方面，它是一种发现和创造意义的精神活动，为人们提供了表达和展示其艺术文化创造力的活动方式；另一方面，它是一种愉悦精神－情感的审美欣赏和娱乐休闲的精神活动，为人们提供了参与和分享艺术文化成果的活动途径。因此，艺术文化的审美意识形态特性，使文化管理研究的领域涉及精神－情感的创意内容，公民的文化权利、言论出版自由、文化多样性、平等而公平地参与公共文化活动，以及文化资助、文化管制、文化对话、文化合作等，就成为文化管理研究的基本议题。

（二）艺术文化的地缘文化特性，规定了文化管理研究具有国别性、民族性和地区性的话语取向

艺术文化是一种由符号内容构成的创意活动及其产品形态。无论是作为创意活动还是创意产品，艺术文化不仅呈现为一种符号的、观念的创造性活动形态，而且包含着特定的地缘文化的特质。所以，国家的、民族的、地区的艺术文化传统，以及与艺术文化相关的价值观念、社会习俗、生活方式等地缘文化的属性，总是会投射到艺术文化的活动和物品之中，使艺术文化的活动与物品被打上了国别性、民族性和地区性的印记。因此，文化管理研究往往具有地缘文化的话语取向，国家文化主权、国家文化安全、国家文化利益、民族文化身份、电影分级制度、少数民族文化权利、地区文化自治等，便成

为文化管理的研究议题。

（三）艺术文化物品的创意产权特性，规定了文化管理研究旨在促进、推广和保护以创意产权为核心的知识产权

艺术文化物品是一种文化创意的人工产品，所以，艺术文化物品的创意内容总是凝结着个人或团体的智力创造成果。虽然艺术文化物品也是一种人工产品，需要依赖于某种物质载体而得以生存和传播。然而与物质产品中的有形物权不同，艺术文化物品是在有形的表达形式中蕴含着无形的文化创意产权。具体表现为，一方面，人们不是通过有形物体的损耗方式来使用艺术文化产品；另一方面，人们占有和处分艺术文化产品的方式也不是以有形物质为标的。因此，文化创意产权的使用、占有和处分上都具有无形产权的特质，而文化管理研究旨在促进、推广和保护艺术文化物品及其相关的知识产权，知识产权、著作权集体管理、著作权保护和版权贸易等便成为文化管理的研究议题。

（四）艺术文化产品的创意经济特性，规定了文化管理研究指向以创意产业为重心的社会文化经济形态

虽然，并不是所有的艺术文化产品都具有经济的特性，并不是所有的艺术文化物品都具有独一无二的创意属性。但是，艺术文化的物品和服务一旦以文化产品的身份进入商品市场，便被赋予了创意经济的特性，而艺术文化物品中的无形产权也包含了创意产权。所以，艺术文化产品及其生产服务活动进入了社会的流通、生产和分配领域之后，便会形成文化经济市场。随着文化传媒产业的崛起，艺术文化的生产、制作、分配、传播、使用等各个环节逐渐地形成了一个以创意价值为核心的产业链，进而成为一种创意经济的社会产业门类。应该看到，西方学术界在文化管理研究上经历了两大重要的转向：一是20世纪40年代法兰克福学派的“文化工业”到20世纪80年代英国文化政策理论界的“文化产业”；二是从“文化产业”到20世纪90年代的“创意产业”。其结果是，文化管理研究界更加注重艺术文化产品的创意经济特性，更加注重艺术文化产品的生产和服务的创意产业特征。因此，文化管理研究的视野指向创意产业领域，而文化商品、文化市场、文化产业、创意产业、文化营销等就成为文化管理的研究议题。

第二节　西方国家文化管理体制的现代转型

当代西方国家文化管理体制是在与现代文明发展的碰撞、矛盾进程中建立起来的。

第二次世界大战结束以后，随着国家政体的结构性分化重组和国际局势的深刻变迁，西方国家文化管理体制也发生了一系列的现代转型。一方面，西方国家正在超越单一制与联邦制的传统国家政体结构，呈现出国家文化行政管理模式的整合化趋势，主要表现为，在国家艺术理事会制与文化部制的创建和组合中设置国家文化行政体制，并相继组建以国家广播电视委员会制为标志的国家广播电视行政管理制度，于是，国家艺术理事会、文化部和国家广播电视行政制度构成了当代西方国家文化行政管理模式的“三驾马车”；另一方面，西方国家在一定程度上突破大陆法系与海洋法系的传统法律体系，在国家文化法治层面上呈现出某种沟通与互补的迹象，电影分级制度成为西方国家在文化产品内容审查上的制度变革。因此，第二次世界大战结束以后，特别是 20 世纪的最后 20 年里，西方国家的文化管理体制步入了一个重要的现代转型时期。

一、当代西方国家文化行政体制演变的历史时期

当代西方国家文化管理体制是在西方国家公共管理体制的现代化改革进程中演变和发展的。由于国家文化行政体制是国家公共行政体制的有机组成部分，所以，西方国家文化管理体制的现代转型与西方国家公共行政的发展之间有着密切的联系。为此，我们有必要了解一下第二次世界大战结束以来的全球公共行政管理的发展历程。

（一）当代全球公共行政发展的三个历史时期

2008 年是联合国设立公共行政财政项目的 60 周年。联合国经济和社会事务部的《公共行政、财务和发展项目》（the United Nations Programme on Public Administration，Finance and Development）在联合国公共行政管理工作的回顾报告中认为，从 1948—2008 年，全球公共行政管理制度经历了以下三个主要历史时期。[①]

（1）公共行政的鼎盛时期（the heyday of public administration，1948－1970 年）。这一时期的特点是，国家被广泛视作社会经济发展的重要引擎，而有效的行政管理则是制定和实施国家发展规划的首要途径，然而各级政府组织及其管理机制的缺失是一大障碍。因此，人们认为，改善国家机器的行政能力是一个重要的因素，并通过集中的计划框架和行业发展政策加以推进。结果是，政府的作用被不断地扩大。

（2）从公共行政到公共管理时期（from public administration to public management，1970－1990 年）。这一时期的特点是，工业化的民主发展进程中开始出现公共部门的扩

[①] 联合国经济和社会事务部．The Contribution of the United Nations to the Improvement of Public Administration:A 60-Year History[DB/OL]. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030594.pdf，2013-12-27．

展和财政赤字，人们逐渐地意识到，需要将公共行政管制转为公共服务管理，并从私人部门和公司领域内借鉴一些管理的原则和措施。20世纪80年代初期，一些西方国家对主要的公共行政机构进行了较大规模的裁减，而更多的国家则调整了公共行政的方向，通过改进管理方法来增强公共行政组织与私人部门、社会之间的协作关系。

（3）从公共管理到公共治理时期（from public management to governance，1990－2008年）。这一时期的特点是，20世纪80年代末90年代初，由于财政危机和公共部门的低效率，以及各项结构性调整措施的实施，国家不再被视作经济增长和社会发展的唯一引擎，而市场的力量被理解为能够解决绝大多数问题的动力，政府将尽可能地按照市场机制运作。与此同时，人们也越来越意识到，不同的文化和政治环境需要不同的解决方案。许多国家试图通过市场力量来推行公共管理，然而却发现，市场也会带来一些经济失调和众多的社会问题，而国家的作用却能够调节市场带给社会的负面后果。国家机器的作用被认为是广义上的公共治理。各国政府根据法律和政策的框架，通过营造相应的政策环境和采取适当的措施，促进民间社会参与政策制定和规划实施，建立有效而透明的控制程序和政府行动的问责制，公共行政在公共治理中发挥着重要的作用。

因此，第二次世界大战结束以来，全球的公共行政体制经历了一个由国家行政、公共管理到公共治理的演变进程。在战后60年里，西方国家公共行政体制总体上也经历了上述三个历史时期，因而也在一定程度上规定和反映了西方国家文化行政体制演变的基本历史线索。

（二）当代西方国家文化行政体制变革的四个时期

第二次世界大战结束以后，西方国家文化行政体制发生了一系列的现代化转型。西方国家文化行政体制是当代西方国家公共行政体制的有机组成部分，同时又具有相对独立的特性。因此，在探讨当代西方国家文化行政体制的建构与演变时，我们既要在国家公共行政体制的框架内考察西方国家文化行政制度的生成和演变的轨迹，又要具体地分析西方国家文化行政体制的内在运行逻辑及其基本特征，以及在不同国家和不同时期的相同或相异的表现，进而较为客观而准确地阐述当代西方国家文化行政体制的建构与演变的表层脉络和深层结构。我们认为，第二次世界大战结束以来，西方国家文化行政体制的改革演变总体上可以划分为以下四个时期。

（1）国家文化基金分配的艺术理事会时期（1946－1970年）。第二次世界大战结束以后，为了修复和重建在战争中毁损的国家文化设施，消除市场垄断的危机和弥补“看不见的手”的缺失，英美等西方国家普遍采用了凯恩斯主义的国家干预政策。1946年，英国创建大不列颠艺术理事会以后，绝大多数的西方国家都相继仿效，通过设立以“国

家艺术理事会”命名的国家艺术文化基金机构，实施国家的艺术文化干预政策，以此扶持非营利的艺术文化机构和艺术文化项目。因此，第二次世界大战结束以后的二十多年里，西方国家便在国家文化行政制度的设计上开创了一种国家文化基金分配的现代文化行政制度，进而使西方国家文化行政体制进入了一个国家艺术理事会的时期。

（2）国家广播电视行政由政府管理到独立管制时期（1970－1990 年）。20 世纪上半叶，除了美国以外，几乎所有的西方国家都曾经历了一个全国广播电视业的独家垄断时期，并且国家的广播电视行政制度也采取了与之相适应的政府管理制度，由广播电视局等命名的中央政府文化行政主管部门负责本国的广播电视行政管理事务。但是，20 世纪下半叶，随着文化传媒经济的崛起和广播电视业垄断局面的消解，广播电视媒体在公共艺术文化和国民经济结构中的作用越来越突显出来，以至于改变了传统的国家产业经济格局，孵化出一个以广播电视传媒经济为核心的文化创意产业。于是，许多西方国家开始调整国家广播电视的行政管理制度，进而导致西方国家广播电视行政制度发生了重要的变革。一方面，英国、加拿大、法国等国家借鉴美国创立的国家广播电视业的独立管制制度，设立起以“国家广播电视委员会”等命名的国家广播电视独立管制机构；另一方面，更多的西方国家则根据各国广播电视业和国家文化行政改革的具体情况，以各种政府管理与独立管制的互补方式来重组国家广播电视行政管理制度。也就是说，在国家广播电视行政的政府管理制度的基础上，相当多的西方国家相继组建了国家广播电视行政的独立管制机构。因此，20 世纪 90 年代，当代西方国家广播行政制度呈现为一种由政府管理向独立管制的转型态势，进而在政府管理与独立管制的互补重组中完成了当代西方国家广播电视管理制度的建构历程。[①]

（3）国家文化行政的双重管制时期（20 世纪 90 年代）。第二次世界大战结束以后，当英国创建国家艺术理事会时，法国却创立了另一种国家文化行政组织——文化部。在以后的三十多年时间里，丹麦、意大利、西班牙、澳大利亚等一些西方国家也陆续地建立起文化部。进入 20 世纪 90 年代以后，西方国家出现了一个组建文化部的高潮，其结果是，绝大多数西方国家的中央政府或联邦政府都建立了文化部制度，并与已有的国家艺术理事会进行结构性组合，从而确立了以文化部与国家艺术理事会为标志的国家文化行政双重管理框架，使国家文化行政体制在水平与垂直两个方向上建立起双重管制模式，主要表现为，由文化部代表中央政府或联邦政府实施国家艺术文化行政管理的主管职能；

[①] 国家广播电视的独立管制最初是由美国的联邦广播委员会于 1927 年创建的，自 1968 年加拿大立法设立加拿大广播电视委员会以后，广播电视的独立管制才逐渐成为西方国家广播电视行政管理的基础性制度之一。

由国家艺术理事会代表国家实施国家艺术文化基金分配的专管职能。[①]

（4）国家文化行政的公共治理时期（1990年至今）。20世纪80年代开始的放松管制思潮，在20世纪90年代形成了以管制改革为特征的新公共管理取向[②]，并逐渐地构筑起公共文化服务的治理框架。一方面，在国家文化行政体制内，通过文化部、国家艺术理事会和国家广播电视委员会等国家文化行政机构开展以绩效评估和机构改制等为标志的管制改革，调整政府文化行政系统与独立管制文化机构系统之间的结构关系；另一方面，在国家文化行政体制外，通过国家文化行政组织与国有文化企业、“第三部门”公益文化组织、私人文化企业之间建立起各种形式的合作伙伴关系，从而构成多种形式的公共文化治理模式。因此，20世纪90年代以后，西方的国家文化行政体制表现为一种总体上的制度转型，其结果是，国家文化行政已不再局限于国家文化行政体制之内，而是拓展为一种跨体制的公共文化治理框架。

如上所述，当代西方国家文化行政体制相继经历了四个发展时期，即：国家艺术理事会、国家广播电视行政由政府管理到独立管制、国家文化行政的双重管制、国家文化行政的公共治理。

二、当代西方国家文化行政管理制度的建构

当代西方国家文化行政管理制度，是指西方国家在第二次世界大战结束以后的现代化进程中建构起来的国家文化管理的组织形态及其运作体制。而文化部制与国家艺术理事会制是两大基本的国家文化行政管理制度。

（一）国家艺术理事会制

国家艺术理事会制度主要是在20世纪40年代中期至70年代中期的近三十年时间里建立起来的。根据国际艺术理事会和文化机构联盟（the International Federational of Arts Councils and Culture Agencies）等资料的统计，这一时期建立了下列国家艺术理事会。

- 1946年，英国的大不列颠艺术理事会（the Arts Council of Great Britain），现改组为英格兰艺术理事会（Arts Council of England）。[③]

[①] 目前，只有少数西方国家没有建立国家文化行政双重管理系统，如美国不设文化部、法国和意大利不设国家艺术理事会。而德国则是在两德统一后的2002年才建立国家艺术理事会。

[②] 经济合作组织．Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth[R]．http://www.oecd.org.dataoecd/5/41/46270065.pdf，2013-12-27．

[③] 英格兰艺术理事会．The history of the Arts Council[DB/OL]．http://www.artscouncil.org.uk/who-we-are/history-arts-council，2013-12-25．

- 1949 年，瑞士的艺术理事会（Pro Helvetia Schweizer Kulturstiftung），1939 年成立，1949 年改组为瑞士联邦的艺术理事会。[①]
- 1951 年，爱尔兰的艺术理事会（Chomhairle Ealaíon）。[②]
- 1957 年，加拿大的加拿大艺术理事会（the Canada Council for the Arts）。[③]
- 1964 年，新西兰的伊丽莎白二世艺术理事会（the Queen Elizabeth II Arts Council），现改组为创意新西兰（Creative New Zealand）。[④]
- 1964 年，丹麦的艺术基金会（Statens Kunstfond），2003 年又成立丹麦艺术理事会（Kunstrådet）。[⑤]
- 1965 年，美国的国家艺术基金会（the National Endowment for the Arts）。[⑥]
- 1965 年，挪威的挪威艺术理事会（Norsk Kulturråd）。[⑦]
- 1974 年，瑞典的瑞典艺术理事会（Statens kulturråd）。[⑧]
- 1975 年，澳大利亚的澳大利亚理事会（the Australia Council），现名澳大利亚艺术理事会（The Australia Council for the Arts）。[⑨]

虽然上述这些国家艺术理事会组织的名称有所不同，然而都是以“一臂之距”的方式，在中央政府或联邦政府的行政系统之外单独设置的，并以理事会的组织形式从事国家文化基金的评估和分配工作。因此，我们将其称为“国家艺术理事会”。至少在 20 世纪 70 年代，国家艺术理事会已经成为当代西方国家文化行政的基础性制度之一。

（二）文化部制

虽然西方国家的文化部制可以追溯到 20 世纪 50 年代，如 1959 年的法国文化部，也有一些国家是在 20 世纪 60 至 80 年代建立文化部的[⑩]。然而就总体而言，直到 20 世纪 90

---

① 瑞士的艺术理事会．History[DB/OL]．http://www.prohelvetia.ch/History.54.0.html?&L=4, 2013-12-25．

② 爱尔兰的艺术理事会．About us[EB/OL]．http://www.artscouncil.ie/en/intro/about_us.aspx, 2013-12-25．

③ 加拿大艺术理事会. About us[EB/OL]．http://canadacouncil.ca/en/council/about%20the%20, 2013-12-25．

④ 创意新西兰．ABOUT CREATIVE NEW ZEALAND [EB/OL].http://www.creativenz.govt.nz，2013-12-25．

⑤ http://www.kunststyrelsenkunstraadet dk, 2011-01-05．

⑥ 美国的国家艺术基金会．About the NEA[EB/OL]．http://arts.gov/about，2013-12-25．

⑦ 挪威艺术理事会．A SHORT GUIDE TO ARTS COUNCIL NORWAY[EB/OL]．http://kulturradet.no/english，2013-12-25．

⑧ 瑞典艺术理事会．SWEDISH ARTS COUNCIL[EB/OL]．http://www.kulturradet.se/en/In-English，2013-12-25．

⑨ 澳大利亚理事会．ABOUT[EB/OL]．http://www.australiacouncil.gov.au/about，2013-12-25．

⑩ 如丹麦的文化事务部（Kulturelle Anliggender Ministeriet，1961 年成立）、意大利的文化环境部（1975 年成立，现改组为遗产和文化事务部，Ministero per i Beni e le Attività Culturali）、西班牙的文化部（1977 年成立）、澳大利亚的艺术、遗产和环境部（1984 年成立，现名澳大利亚通讯和艺术部）等。

年代，西方国家才普遍地设立文化部制。根据《文化政策在欧洲：基本事实和趋势的概略》等资料统计，有以下八个国家是在20世纪90年代建立文化部的。

- 1990年，挪威的教会和文化事务部（前身是1982年成立的文化科学事务部，现名文化部）。[①]
- 1991年，新西兰的文化事务部，现名文化遗产部（Ministry for Culture and Heritage）。[②]
- 1992年，英国的国家遗产部（the Department of National Heritage），现名文化媒体和体育部（the Department for Culture，Media and Sport）。[③]
- 1993年，爱尔兰的旅游贸易部，现名艺术体育和旅游部（the Department of Arts，Sport & Tourism）。[④]
- 1995年，加拿大文化遗产部（Department of Canadian Heritage）。[⑤]
- 1995年，葡萄牙的文化部（Ministério da Cultura）。[⑥]
- 1997年，瑞士的联邦文化办公室（Bundesamt für Kultur）。[⑦]
- 1998年，德国联邦文化体事务专员（Beauftragter für Kultur und Medien）。[⑧]

总之，当代西方国家文化行政体制是由国家艺术理事会制与文化部制建构起来的。虽然，第二次世界大战以前，西方国家的中央或联邦政府大多也有一些国家文化行政管理机构，然而这些机构主要局限于教育或宣传的领域，其管理的范围没有涵盖全国的艺术文化领域，因而并不属于严格意义上的文化部制度。根据我们对16个西方国家相关资料的考察，第二次世界大战结束以后，法国率先在20世纪50年代创建文化部组织，主管本国艺术文化领域内的国家文化行政管理事务。在以后的三十多年时间里，丹麦、意大利、西班牙、澳大利亚等四个国家也相继组建文化部，20世纪90年代，又有挪威等八个国家成立文化部。因此，从整体上看，西方国家的文化部制是由20世纪50年代开始创建的，并于90年代成为西方国家普遍的国家文化行政制度。也就是说，至20世纪90

① 挪威文化部．Organisation[EB/OL]．http://www.regjeringen.no/en/dep/kud/about-the-ministry/organisation.html?id=569，2013-12-25．

② 新西兰的文化遗产部．About the Ministry[EB/OL]．http://www.mch.govt.nz/about-ministry，2013-12-25．

③ 英国的文化媒体和体育部．About us[EB/OL]．https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-culture-media- sport/about#who-we-are，2013-12-25．

④ http://www.arts-sport-tourism.gov.ie，2011-01-05．

⑤ 加拿大文化遗产部．Vision and Mission[EB/OL]．http://www.pch.gc.ca/eng/1310495889171，2013-12-25．

⑥ 葡萄牙文化部．Institucional[EB/OL]．http://www.cultura.gov.br/institucional，2013-12-25．

⑦ http://www.admin.ch/bak，2011-01-05．

⑧ http://www.kulturstaatsminister.de，2011-01-05．

年代，文化部制是西方国家文化行政的基础性制度之一。

三、广播电视业的国家独立管制

广播公司产生以后，绝大多数西方国家首先采用了政府管理的模式，由中央政府或联邦政府的文化行政机构，以“国家广播电视局”或“国家广播电视公司”等名称设立，归口管理本国的或隶属的广播电视业以委员会制的组织形式。而国家广播电视委员会则是由美国在 1927 年创立的国家广播电视行政管理制度，由国家的文化独立管制机构负责管理国内的广播电视行业。20 世纪 50 年代以后，一些西方国家陆续地打破本国广播电视行业的垄断局面，引入商营化的模式，尤其在 80 年代广播电视的私有化变革潮流的冲击下，许多西方国家纷纷调整了国家广播电视行政制度。于是，美国的国家广播电视委员会制度被加拿大、英国、法国、澳大利亚、新西兰等西方国家所仿效，并逐渐成为当代西方国家广播电视管理的基础性制度之一。

从历史上看，在 20 世纪上半叶，除美国以外，几乎所有西方国家的广播电视行业都处于独家垄断的时期。[①]其中，单一制的国家通常由一家国营的或国家托管的广播公司垄断整个广播电视业，如意大利的意大利广播公司（1924 年）、英国的英国广播公司（1927 年）、法国的法国广播公司（1933 年）等，而联邦制的国家则往往由一家国营的国家广播公司或州际广播企业联合组成的广播联盟把持国内的广播电视业，如澳大利亚的澳大利亚广播公司（1932 年）、加拿大的加拿大广播公司（1936 年）、联邦德国的德国公共广播联盟（1950 年）等。由于由一家广播企业垄断全国的广播电视行业，并且垄断的广播电视企业通常是国家所有或政府经营的企业。因此，这些西方国家往往通过中央政府或联邦政府的广播电视行政主管部门，或者各州广播联盟的相关部门，以政府管理的途径负责广播电视的行政许可及其运营监管。

20 世纪初，美国的广播业是由联邦政府的商务部管理的，主要是颁发本国广播台的营业执照。1920 年，西屋电气公司的 KDKA 电台从商务部领取第一张营业执照，开启了美国的商业广播历史。所以，自 20 世纪 20 年代起，美国的广播电视行业便是在现代公司制和市场化的洗礼中发生和成熟的，并在 40 年代就形成了以全国广播公司（1926 年）、哥伦比亚广播公司（1927 年）和美国广播公司（1945 年）为代表的三大商业广播网络，因而始终没有出现广播业的独家垄断格局。1927 年，美国国会颁布《联邦广播法》，并

[①] 美国的广播业在第一次世界大战期间也曾被国家实行军事管制。1918 年底，美国国会还讨论过是否继续实行政府垄断国内广播业的议案。参阅 F.L.Smith.Perspectives on Radio and Television: Telecommunication in the United States[M]. New York: Harper &Row Press，1985：13-14.

授权建立了 5 人组成的联邦广播委员会，取代联邦政府商务部的广播电台行政许可证制度，代表国家负责国内广播频率的分配、广播电台营业执照的签发和延续。1934 年，根据美国的《联邦通信法》，联邦广播委员会被改组为联邦通信委员会，并作为美国广播电视的永久性管理机构。联邦广播委员会的建立及其后来改组的联邦通信委员会，标志着美国在西方世界率先创立了一种独立管制的国家广播电视管理模式。

美国的联邦通信委员会确立了一种国家广播电视业的独立管制制度。其历史成因的基本条件是，美国的广播电视业较早地进入了商业广播时期，并且在全国的广播行业里没有形成独家垄断的格局。20 世纪 50 年代以后，许多西方国家的广播电视行业开始引入商业广播和私营广播等多种所有制形式，以及多种广播运营方式，打破了独家垄断的局面，进而相继设立了国家广播电视委员会制度。加拿大、法国和英国的广播电视管理制度的改革便是典型的事例。

- 加拿大的加拿大广播电视委员会。1928 年，加拿大的皇家广播委员会是一个联邦政府的咨询机构，主要为联邦政府的广播政策提供调研咨询。1932 年，加拿大无线电广播委员会建立，初步形成了广播行业的国家独立管制制度。1936 年，加拿大的《广播法》修正后，加拿大无线电广播委员会撤销，成立了加拿大广播公司。1968 年新的《广播法》颁布后，加拿大广播电视委员会建立，加拿大才正式创建了广播电视行业的国家独立管制制度。
- 法国的最高视听理事会。早在 1911 年，法国的法律规定，无线电波属于国家所有，由中央政府的邮政部控制。1939 年，法国的国家广播管理局成立，代表中央政府负责管理全国广播行业的行政事务。1964 年，法国广播电视局取代国家广播管理局。1974 年，法国广播电视局改组为视听高级委员会。1982 年，法国《视听通信法》颁布以后，法国中央政府开始向私营广播电视申请者颁发广播营业执照。1985 年，法国中央政府批准了法国电视六台和法国电视七台转为私营电视台。1989 年，法国的最高视听理事会成立，从而标志了法国的广播电视行业也实行了国家独立管制制度。
- 英国的通信办公室。1926 年建立的英国广播公司，是国家的公营性广播企业，由英国中央政府的邮政部监管。因此，在英国中央政府的监督下，英国广播公司长期垄断着英国广播电视行业。1955 年，英国独立电视公司成立，英国才出现了第一家商业性的电视公司，从而消解了英国广播公司的垄断地位。1973 年，独立电视公司改名为英国独立广播公司。1990 年，英国的《广播法》颁布后，英国的独立广播局改名为独立电视委员会，从而在英国的商业性广播电视领域内实施了国家广播电视委员会的独立管制制度。根据 2002 年的《通信办公室法》和

2003 年的《通信法》，2003 年 12 月，将独立广播电视委员会等原有广播电视管制机构整合组建了通信办公室，成为英国广播电视行业的国家独立管制机构。

总之，西方国家的广播电视业经历了一个由独家垄断向民营化的转型进程。20 世纪下半叶，许多西方国家的广播电视行业出现了商营化和私营化的潮流，西方国家的广播电视管理制度也普遍实施了国家广播电视的独立管制制度。

四、两大法系的西方国家在文化法治领域内的对话与互补

虽然西方国家并没有为文化法治建立起专门的立法和司法系统。在国家文化立法方面，除了在版权、广播、电视、电影、艺术、遗产和语言等方面制定了较为专门的法律外，各国的文化法律大多分散在宪法、民法、商法、行政法、刑法等领域；在国家文化司法方面，各国通常由普通法院实施有关文化纠纷的各种司法救济，没有专门的文化司法机构。但是，文化法治毕竟是当代西方国家文化管理的重要方式。

大陆法系与海洋法系是当代西方国家主要的法律体系。大陆法系是指以欧洲大陆国家为主的法律体系。它是以罗马法为基础，由《法国的民法典》（1804 年）和《德国民法典》（1896 年）而确立，因强调民事成文法典的权威性而被称为成文法系。除了法国、德国外，西方国家采用大陆法系的还有比利时、荷兰、意大利、西班牙、奥地利和瑞士等。而海洋法系的名称则缘起于英吉利海峡的英国，后又因在美国殖民地的实施而称为英美法系。海洋法系以日耳曼习惯法为基础，经过 13 世纪英国的普通法创制，于 19 世纪上半叶，以英国普通法的遵循先例原则而定型，因注重法院（特别是最高法院）的司法判例而称为判例法系。在西方国家中，英国、美国、澳大利亚、新西兰、加拿大等国均为海洋法系的国家。

因此，大陆法系的特点是，以国家立法机构制定的成文法为准绳，侧重于“法制”管理，司法机构主要根据现有的法律法规进行司法救济；而海洋法系的特点则是以判例法为依据，强调“法治”管理，司法机构往往借助司法判例实施司法救济，以至于出现“法官造法”的传习。

（一）西方国家在本国文化法治领域内的相互借鉴

虽然，至今为止，两大法系的传统法治观念及其制度依然在西方国家的文化法治领域内留下痕迹，尤其是单一制的大陆法系国家，习惯于在中央集权的政体框架下维护文化的成文法传统，而联邦制的海洋法系国家侧倾向于运用联邦最高法院的司法判例，以至于国家的成文法较为薄弱，而各州的法律之间又存在着明显的差异。第二次世界大战

结束以后，西方国家的文化法治领域内出现了两大传统法律体系之间的交流、对话和互补。西方两大法系的国家之间在文化法治领域内的互补至少表现在以下三个方面。

（1）司法审查制度上，大陆法系的西方国家借鉴海洋法系国家的文化法治制度，设立违宪审查机构。违宪审查制是海洋法系的西方国家在判例法基础上创设的司法制度。19 世纪初期，美国建立了违宪审查制度，即美国的最高联邦法院有权以国会、联邦行政机关、各州政府的行为与宪法相抵触为由而宣布无效。[①]20 世纪中后期，德国、法国、意大利等大陆法系的西方国家相继采用了海洋法系的司法审查制度。于是，西方国家形成了两种违宪审查的制度：一是法国、德国、意大利、奥地利等国家的宪法法院审查制度，由专门设立的宪法法院进行违宪审查；二是美国、加拿大、澳大利亚、瑞士、瑞典、挪威、丹麦等国家的普通法院审查制度，通常由最高法院实施违宪审查。因此，大陆法系的西方国家借鉴了海洋法系国家的违宪审查制度，设置了宪法法院。

（2）行政诉讼的司法实践上，海洋法系的西方国家学习大陆法系国家的文化法治制度，设立文化行政的司法救济机构。大陆法系的西方国家历史上重视文化行政司法在国家文化法治体系中的作用，并创设了行政法院的司法机构，专门从事包括文化行政在内的行政诉讼案件。早在 19 世纪 80 年代，法国曾将中央政府的参政院作为国家最高行政法院，并在全国各地建立了专门的行政法庭或行政裁判所。19 世纪，德国、荷兰、比利时、西班牙等大陆法系国家也先后设立了行政法院。可是，海洋法系的西方国家却没有设置行政法院的传统，行政诉讼案件也是纳入普通法院的一般司法救济范围。然而第二次世界大战结束以后，西方的海洋法系国家开始仿效大陆法系国家的行政法院制度。例如，20 世纪 50 年代，英国在国内建立了两千多个行政裁判庭，从而在普通法院的框架里设立了专门的行政裁判司法制度。1956 年，英国的《版权法》修订后，英国开始建立版权庭（the Copyright Tribunal）、表演权庭（the Performing Right Tribunal）等文化行政裁判庭机构。因此，海洋法系的西方国家采用了大陆法系国家的文化行政司法制度，在普遍法院设立了专门的行政裁判司法制度。

（3）独立管制的行政执法制度上，大陆法系的西方国家采用海洋法系国家创设的独立管制行政制度。早在 19 世纪末，美国国会颁布《1887 年州际贸易法》，并依此创立了一个独立的州际商业委员会，作为美国联邦的行政机构。20 世纪 30 年代的罗斯福新政时期，美国创立了一批联邦行政委员会。由于这些联邦行政机构独立于美国的联邦政府系统之外，代表国家行使相关领域的行政管制职能，因而称为“独立管制机构”。1927 年创立的联邦广播委员会就是此类联邦行政机构。这类广播电视独立管制机构不仅在政府

[①] （美）杰罗姆·巴伦，托马斯·迪恩斯．美国宪法概论[M]．北京：中国社会科学出版社，1996：9．

系统外承担了国家广播电视领域的文化行政管理事务，而且颁布了一系列文化行政法规，并在法律的授权下拥有广播电视行业的行政执法权，对违反相关的法律法规的行为进行行政处罚。

20 世纪 70 年代以后，大陆法系的西方国家在国家广播电视行政管理系统内逐渐地引入海洋法系国家的国家广播电视委员会制度。以法国为例，70 年代以后，独立行政机构在法国风行起来，使某些中央行政机关拥有更多的自由和独立性。一些独立行政机构宣布自己不是中央政府的一个分支部门。第一个独立行政机构是 1978 年成立的全国信息自由委员会，1982 年改组为视听信息传播高级委员会（即最高视听理事会）。[①]因此，在第二次世界大战结束以后的三十年左右的时间里，大陆法系的西方国家普遍采用了海洋法系国家的国家广播电视委员会制。

（二）西方国家在国际性和区域性文化组织中的协调

第二次世界大战结束以后，两大法系在文化法治领域里的互补不仅表现在西方国家内部的文化立法、文化司法和文化执法等方面，而且也通过国际组织和区域组织的多边文化公约，在跨国的和多国的文化法治领域内协调。第二次世界大战结束以后，与国际性和区域性文化法治相关的组织及其公约如下。

- 1945 年成立的联合国，与文化法治相关的公约有：《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国家公约》和《儿童权利公约》等。
- 1946 年成立的联合国教科文组织，与文化法治相关的公约有：《世界版权公约》、《防止非法进出口文化财产和非法转让其所有权公约》、《保护世界文化和自然遗产公约》、《保护水下文化遗产公约》、《保护非物质文化遗产公约》和《保护和促进文化表现形式多样性公约》等。
- 1967 年改组成立的联合国世界知识产权组织，与文化法治相关的公约有：《伯尔尼保护文学艺术作品公约》、《保护表演者、录音制品制作者和广播组织罗马公约》、《保护录音制品制作者防止未经许可复制其录音制品公约》、《世界知识产权组织版权条约》和《世界知识产权组织表演和录音制品条约》等。
- 1995 年改组成立的世界贸易组织，与文化法治相关的公约有：《与贸易有关的知识产权协议》等。

[①] （法）让·里韦罗，让·瓦利纳．法国行政法[M]．上海：商务印书馆，2008：89-91．

- 1949年成立的欧洲理事会，与文化法治相关的公约有：《欧洲人权条约》、《欧洲文化协议》等。
- 1993年改组成立的欧洲联盟（简称欧盟），与文化法治相关的公约有：《欧洲联盟条约》、《无边界电视指令》、《视听媒体服务指令》等。

因此，联合国及其教科文组织和世界知识产权组织、世界贸易组织等国际性组织，以及欧洲理事会和欧盟等区域性组织，不仅给西方国家提供了一种文化交流和对话的组织制度，而且也通过签署各种国际文化公约和区域文化公约，为西方国家创造了一种跨越国界的文化法治的合作空间，使签署相关文化公约的西方国家能够摆脱两大法律体系的传统束缚，在对话、沟通和协商的语境下获得更大范围的互补和发展。

五、国家文化审查制度的现代变革

文化审查制度，是西方国家文化管理领域内一个非常敏感而又错综复杂的命题。它既与表达自由、公民平等、社会民主等现代人权观念密切相关，也与国家主权、国家安全、社会伦理、文化传统等国家利益和社会传统紧密相连。因此，对于文化审查制度的问题，西方文化管理研究界往往采取回避的研究策略，或者诉诸于批判理论的研究视角，却很少能在学术研究上加以正视和重视。应该看到，文化审查制度是一个现代国家不可或缺的文化管理制度之一，而国家文化审查制度的变革是西方国家文化管理体制现代化转型的重要表现。

（一）从新闻审查制度到麦卡锡主义

早在16世纪的都铎王朝时期，英国就建立了书籍印刷的许可证制度。1662年，时为英国殖民地的马萨诸塞议会通过了限制新闻出版的法案，成了西方第一部新闻审查法律。在英美法系的传统中，新闻审查制度意味着这样一项法律要求：所有即将付印和广泛发行的材料必须首先取得官方许可或批准。在历史上，法国、德国、西班牙、意大利和北美的早期殖民地时期，都曾实施过新闻审查制度。西方学术界将此命名为新闻管理上的“威权主义”。[①]

1695年，英国正式废除新闻审查制度。18世纪以后，西方国家逐渐地确立起言论出版自由的宪政理念。例如，1766年，瑞典国会颁布《出版自由法》；1789年，法国制宪会议颁布《人权与公民权宣言》；1791年，美国国会颁布宪法第一修正案《权利法案》等。言论出版自由是人类现代文明史上具有里程碑意义的成果，西方国家也相继在各国

[①] （美）威尔伯·施拉姆．传媒的四种理论[M]．北京：中国人民大学出版社，2008：14．

的宪法和法律中引入了这一现代文明的理念。但是，新闻审查制度的阴影却在西方世界并未消失。一方面，20 世纪的西方曾经出现过法西斯主义的国家政权，摧残了由资产阶级启蒙主义者所奠定的自由民主制度，从而使一些西方国家的文化审查制度呈现出某种历史性的断裂；另一方面，冷战初期，在国家政治关系中形成的“两大阵营”，以及后来的美苏国际争霸的时代政局下，一些西方国家的文化审查制度往往体现出浓厚的政治意识形态色彩，甚至因特务的介入而出现极端的现象。例如，“好莱坞十君子”事件和麦卡锡主义，就是美国文化审查史上两个臭名昭著的事例。1938 年，美国国会众议院成立了一个非美活动调查委员会。第二次世界大战结束以后，这个委员会煽动了对共产主义运动的仇视和对进步人员的迫害。1947 年，为了调查好莱坞电影业被共产党渗透的程度，非美活动调查委员会传讯了一大批好莱坞的电影界知名人士，其中十人因拒绝作证，被华盛顿联邦法院以蔑视国会为由起诉，并被判处一年监禁至 1 000 美元罚款，史称“好莱坞十君子”。而麦卡锡主义是 20 世纪 50 年代初期，美国参议员麦卡锡曾操纵美国国会参议院常设的非美活动调查委员会，并动用美国联邦调查局的国家特务机关的力量，对美国境内的许多文化名人实行所谓的政治身份调查，并肆意收集黑名单，进行非法审讯。艺术大师卓别林就曾因被怀疑是共产主义分子，受到非美活动调查委员会的追查。当卓别林义正词严回绝该委员会的无端质疑后，1952 年，美国移民局就以危险分子为由阻止卓别林入境。直到 1972 年，卓别林才被允许重返美国，接受美国电影艺术和科学学院授予他的艺术成就奖。

（二）国家文化审查制度的现代转型

第二次世界大战以后，尽管美国曾发生过麦卡锡主义的事件，然而从国家的宪政理念上讲，绝大多数西方国家已经告别了传统的新闻审查制度，将言论出版自由写入了各国的宪法条款之中。因此，20 世纪以后，特别是第二次世界大战以来，西方国家的文化审查制度也表现出一种现代化的历史转型。从国家文化审查的组织类型上看，西方国家的文化审查制度的现代化转型至少表现在以下四个方面。

（1）“第三部门”文化组织的自我管制成为一种新型的社会文化审查制度，与国家文化审查制度之间形成了一种互为补充的关系。“第三部门”文化组织的产生和壮大，是西方国家民间文化管理力量成熟的产物。它不仅代表着民间和行业的利益，对西方国家文化行政管理发出不同的声音，而且也往往以自我管制、自我规范的方式成为国家文化审查制度的补充。这些“第三部门”文化组织包括各类公益性的社会文化管理组织，如著作权集体管理组织等，以及各种文化行业协会，如广播、电视、电影、杂志、表演等行业协会。

（2）文化市场准入的属地管制制度。属地管制是当代西方国家文化审查制度的又一

个特点。其基本的制度形式是，从事文化生产或服务的个人或组织在进入文化市场之前，通常要向其所在地政府的有关部门提出申请，并经地方政府的依法审查，在获得了相应的行政许可凭证后，方能持照从事文化经营活动。

（3）广播电视领域内的国家行政许可制度。与属地管制不同的是，在广播电视的市场准入方面，西方国家无一例外地实施了国家管制的制度。其基本的制度形式是，由中央政府的广播电视行政机构或国家广播电视委员会组织，对于申请从事广播电视执照的组织和个人，实行主体资质和资格、设备设施和技术标准等方面的前置审查。

（4）电影分级制度。作为一种文化产品内容的前置审查，新闻审查制度已在西方国家成为历史，尽管在战争时期或者国家处于紧急状态的情况下，西方国家依然会对某些涉及国家安全的新闻报道等进行事先审查，然而在和平时期通常不再使用此类审查方式。也就是说，作为一种历史上的新闻审查制度已经不复存在。但是，由于文化产品的社会意识形态属性，因而总是包含着某种政治的、审美的、宗教的、道德的、经济的、人生的等观念，而文化产品一旦进入公共领域之后，就会对欣赏者、消费者带来各种积极或消极的、正面或负面的影响，有时这种影响甚至会产生严重的社会问题。电影是一种面向广大受众的文化产品，并且可以通过广播、电视等大众媒体，以及音像制品等方式传播到每个家庭和个人的日常生活空间。所以，影片内容中的社会意识形态特性更为显著，其对社会民众影响的广度和深度也更为突出。因此，西方国家普遍采用了电影分级制度，对进入公共领域的电影制品进行各种刑事的事先审查。

虽然西方国家的电影分级制度不尽相同，然而从电影分级机构的组织性质上可以分为以下两大类型。

- 国家或地方当局的分级制度，由国家或政府的分级机构，依法对本国或本地区的电影产品实行前置分级审查。
- 行业分级制度，由电影行业组织的分级机构，按照行业规约对本行业制作的电影产品进行前置分级审查。

应该看到，电影分级制是西方国家文化审查制度的现代变革的产物。它将西方国家的电影审查制度由传统的审查制变为现代的分级制，并将家长和成年人的监督机制引入电影监管系统之中。因此，电影分级制是一种现代的文化审查制度。

第三节　西方国家文化管理的地缘制度特征

20世纪90年代以来，世界经济的跨国化、国际政治的多元化和全球文化的多样性，

正在成为世界经济、政治和文化发展的主流，并影响和推动着当代西方各国文化行政体制的演变，进而使当代西方国家文化行政体制在地缘制度方面发生了一系列变异。一个以主权国家为单位、以区域性联盟组织和国际性多边机构为纽带的地缘制度格局已经形成。因此，我们将从国别性基础、区域化格局和国际化趋势这三个地缘制度特征，考察和探究当代西方国家文化管理体制的演变态势。

一、国别性基础

国别性是当代西方国家文化管理的基础性地缘制度特征。大家知道，国家主权是当今世界国际关系的根本准则，同时也是当代西方国家文化行政体制的基石。这不仅因为西方国家毫无例外地根据本国的宪法、法律和法规设置国家文化管理制度，制定并实施国家文化政策，而且在于国家情况、国家利益和国家安全是西方国家在双边、多边的文化交流和文化贸易活动中的三大基本原则。

（一）国家主权理论

大家知道，国家主权理论起源于16世纪的西方文艺复兴时期。一方面，西方的民族国家纷纷崛起，冲破天主教教会的神权统治；另一方面，J.博丹等学者创导了国家主权学说，从理论上阐述了西方民族国家的政治理念。因此，西方文艺复兴时期产生的主权国家取代了中世纪的神权国家，不仅成为西方地缘政治生活中的主导力量，而且也在西方的政治学理论史上占据了主流地位。1945年，国家主权原则被《联合国宪章》采纳后，便成为现代国家法的基础性准则。也就是说，以主权国家为单位的国别性原则是西方国家文化管理的地缘制度之一。

一般来讲，国家主权理论的原则是，国家有权独立地处理自己的对内、对外事务；具体表现为，对外关系上，每个主权国家都是独立的、平等的；对内方面，主权国家享有最高权力，对其领土内的所有人与物享有排他性的管辖权。因此，国家主权包括了主权国家在国际关系上的独立权和国家事务上的统治权。毫无疑问，国别性是当代西方国家文化管理的基本特征之一。即使在全球化浪潮席卷整个世界的局势下，并且国际组织和区域组织在国际和区域文化管理中发挥着越来越重要的作用，进而对西方国家文化行政的政策、法律、制度等方面都带来了不可忽视的影响，主权国家仍然是当今世界政治、经济、法治、文化等活动的主导力量。而国家文化主权理论便是20世纪西方国家文化管理领域内形成的国家文化管理的现代理念。

（二）国家文化主权

所谓国家文化主权，是指主权国家在国家文化领域内所享有的文化独立主权和文化统治主权。一方面，作为国际文化关系的主体，主权国家有权在互相尊重、平等互利、和平共处、多样性对话等原则下，独立自主地处理本国的对外文化交流和文化贸易；另一方面，作为国家文化管理的最高权力主体，主权国家在国家宪法的框架下，本着主权在民、民主社会、言论出版自由等现代国家理念，有权选择和推行适合本国的文化法治、文化体制、文化制度和文化政策，实施国家文化管理事务的统治权。因此，在现代国家理念的普世性原则与文化多样性的地方性原则基础上，西方国家确立了国家文化主权的理念。

从历史上看，加拿大是较早意识到并明确创导国家文化主权观念的国家之一。由于加拿大与美国相邻，长期受到美国文化的冲击。因此，早在1929年，加拿大联邦政府的皇家广播委员会就曾认为：“加拿大人所收听的大量广播节目来自加拿大之外。我们需要强调，继续接受这些节目将会形成一种趋势，使国内年轻一代的头脑中被装满那些非加拿大的观念和主张。因此，人们必须理解广播在促进国家统一方面的重要作用，联邦政府应该为加拿大广播提供财政补贴。”[①]1951年，加拿大皇家委员会的《国家艺术、文字和科学发展报告》中进一步明确指出，加拿大广播系统的主要目标是，要使加拿大“成功地抵制被同化为美国的一般文化模式。”[②]于是，加拿大联邦政府鼓励国内广播界开发加拿大内容和特征的广播节目。1968年，加拿大广播电视委员会成立以后，就在国内广播领域中全面推广“加拿大内容”的节目制度。2003年，加拿大遗产部发表了《我们的文化主权：加拿大广播的第二个世纪》研究报告，在全面回顾了加拿大广播电视发展历程之后指出：“一些人认为，因为适当的加拿大节目的缺席，伴随着美国的各种各样流行节目渗透进来，给加拿大的社会、文化、经济、公共空间和国家利益带来了潜在的破坏性力量。所以，政府在70多年中连续不断地资助一家国家公共广播公司，作为一种独立的制作企业和‘一臂之距’的管制者，对于那些节目服务提供者的实际活动实行监管。”[③]由此可见，独特的地缘政治文化使加拿大联邦政府在西方世界较早地确立了国家文化主权的观念，并首先在广播领域采取了积极的政策措施和制度设置。

[①] 皇家广播委员会．The Report of the Royal Commission on Radio Broadcasting[R]．http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032284&Language=E&Mode=1&Parl=37&Ses=2&File=54，2013-06-20．

[②] 皇家委员会．the Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Sciences[R]．http://www.collectionscanada.gc.ca/massey/h5-400-e.html，2013-06-20．

[③] 加拿大遗产委员会．Our Cultural Sovereignty: The Second Century of Canadian Broadcasting[DB/OL]．http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/372/HERI/Reports/RP1032284/herirp02/herirp02-e.pdf，2013-06-25．

（三）“文化例外”与“文化多样性”的国际文化政策原则

国别性是当代西方国家文化管理的基础国策，不仅体现在国家文化管理领域，同时也表现在国际文化管理领域。因此，在国际文化贸易中创导“文化例外”与国际文化交流中主张“文化多样性”的原则，是西方国家文化管理的又一个国别性特征的表现。

（1）“文化例外”原则。是20世纪80年代时任法国文化部长雅克·朗（Jack Lang）提出的国际文化贸易政策原则。在国际多边贸易组织——关贸总协定的乌拉圭回合谈判期间，美国代表提出议案，要将视听制品自由流通的条款写入多边贸易公约时，法国代表雅克·朗率先表示反对意见，进而引起激烈的争议。法国代表的观点受到欧共体成员国家代表的普遍响应，致使美国代表撤销了提案。于是，在国际贸易领域，文化例外成为一种国际文化贸易的政策原则，其基本的含义是，文化物品的国际贸易应与一般货物贸易区别开来，可以不完全遵守国民待遇与最惠国待遇的非歧视原则，主权国家有权例外地处理国际的文化贸易事务。

（2）“文化多样性”原则。是联合国教科文组织在20世纪90年代创导的国际文化交流政策原则。1996年，联合国教科文组织的世界文化与发展委员会发布《我们创造力的多样性》，提出了“我们创造多样性”的口号，并从“文化生态”的角度倡导世界文化多元发展的观点，强调国际文化的对话交流是人类文化共生的前提。2001年，联合国教科文组织发表《世界文化多样性宣言》，明确提出文化多样性是人类的共同遗产，主张不同文明和文化之间的对话不仅是可能的，而且是富有成果的。2005年，联合国教科文组织制定的《保护和促进文化表现形式多样性公约》，是第一个文化多样性国际公约。至2011年5月，该公约已有117个国家和欧盟参加。2010年，联合国教科文组织世界报告编写组发表的《着力文化多样性与文化间对话》中指出：文化多样性要关注的是多样性自身，所以，“既考虑到文化多样性的动态性质，又考虑到与文化的永恒演变相关联的特性面对的种种挑战，”[①]因而更加强调主权国家的民族文化应该实现跨文化的沟通和文化间的对话。

总之，国别性是西方国家文化管理的基本国策。一方面，在国内文化管理领域内，主权国家独立自主地制定和实施国家文化政策，颁布和执行国家文化法律法规，设置和改革文化管理组织制度；另一方面，在对外文化管理领域，主权国家也以“文化例外”和“文化多样性”的原则从事国际的文化交流和文化贸易。因此，国别性是西方国家文化管理的地缘制度特征之一。

[①] 联合国教科文组织世界报告编写组．着力文化多样性与文化间对话[R]．纽约：联合国教科文组织出版社，2010：5.

二、区域化格局

20世纪50年代产生的欧共体，以及20世纪90年代改组的欧盟，在人类历史上形成了一种区域性国家联盟，既区别于由若干个主权国家以“邦”的形式联合起来的邦联制，又不同于在主权国家内部的一些州或省以“联”的方式组合起来的联邦制，开创了一种多个主权国家在政治、经济、文化领域内的区域一体化而组建的国家联盟的模式，从而在当代西方国家文化行政体制史上确立了一种区域化的地缘制度格局。[①]我们将从欧洲区域一体化、欧洲文化观察站平台、欧洲文化合作项目、欧盟视听媒体的管制政策四个方面，介绍和探讨欧洲国家文化行政体制在地缘制度上的区域化特征。

（一）欧洲区域一体化

从历史进程上看，欧洲的区域一体化主要表现为经济一体化、政治一体化和文化一体化。欧洲国家的文化管理也由此能够跨越国家界限，构成某种区域化的格局。

（1）以欧洲经济共同体为标志的欧洲经济一体化。早在1950年，时任法国外交部长的罗伯特·舒曼（Robert Schuman）创导建立一个统一的欧洲，后被称为“欧盟之父”。1951年，比利时、荷兰、卢森堡、联邦德国、法国和意大利签署《欧洲煤钢共同体》，迈开了欧洲经济一体化的实质性步伐。1958年1月，上述六国签署的《罗马条约》（包括《欧洲经济共同体条约》和《欧洲原子能共同体条约》）生效，标志着欧洲经济共同体的正式成立。

（2）以欧盟为标志的欧洲政治一体化。欧洲经济共同体成立之后，其他欧洲国家也相继加入，例如，1973年的丹麦、爱尔兰和英国；1981年的希腊；1986年的西班牙和葡萄牙。1993年，《马斯特里赫特条约》（即《欧洲联盟条约》）的正式生效，为欧共体建立政治联盟、经济与货币联盟确立了目标与步骤，欧共体由此改组为欧盟，欧洲一体化进程也由此进入了一个新的时期，并通过欧盟议会（立法权）、欧盟委员会、欧盟理事会（行政权）、欧洲法院（司法权）等机构，形成了一个超国家的区域性政治联盟。[②]也就是说，欧盟（European Union，EU）的改组成立标志着欧洲经济一体化向政治一体化的转型。1995年，奥地利、芬兰和瑞典相继加入欧盟。1997年，欧盟成员国家签署《阿

[①] 欧盟的官方网站表述道：欧盟不像美国的联邦制，也不是简单的政府间合作组织，如联合国那样。它事实上是独一无二的。组成欧盟的国家（其“成员国”）依然是独立的主权国家，但它们将自己的主权联合成其共同利益的组织，以便于获得某种它们各自所无法拥有的力量和对世界的影响。参阅：欧盟．EU institutions and other bodies[EB/OL]．http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_en.htm，2011-09-20．

[②] （德）马迪亚斯·赫蒂根．欧洲法[M]．北京：法律出版社，2003：91．

姆斯特丹条约》，提出了逐步建立一个自由、安全和公正的区域的新目标，从而使欧盟实现了四个方面的自由流通：货物、人员、服务和货币。2004 年，波兰等 10 个新的欧洲国家加入欧盟之后，同年 10 月，欧盟 25 个成员国的领导人在罗马签署了《欧盟宪法条约》。因法国和荷兰分别在 2005 年 5 月和 6 月的全民公决中否决了该条约，《欧盟宪法条约》由此搁浅。于是，欧盟成员国修改《欧盟宪法条约》，并制定了 2007 年的《里斯本条约》。根据该条约，欧盟理事会设立常任主席，相当于欧盟“总统”，2010 年 1 月，比利时首相赫尔曼·范龙佩（Herman Van Rompuy）出任欧盟首任总统。[①]因此，欧盟所推进的欧洲政治一体化进程正在向纵深发展。目前，在机构设置方面，由欧洲理事会与欧盟的组织和国家的领导人一起制定广泛的欧盟优先议题；欧盟议会的成员由欧盟公民的代表直接选举产生；欧盟委员会推进欧盟的整体利益，其成员由各国政府推举；各国政府在欧盟理事会下维护其本国利益。在议程设置方面，欧洲理事会制定欧盟的全面政治方向，但没有权力通过欧盟的法律。在法律制定方面，主要是欧盟议会、欧盟理事会和欧盟委员会。此外，欧盟还有一些机构：欧盟法院、欧盟审计机构、欧盟央行、欧盟外务处、欧盟经济和社会委员会、地区委员会、欧盟投资银行、欧盟投资基金会、欧盟申诉专员等。[②]

（3）以欧洲理事会（The Council of Europe）与欧共体 / 欧盟的文化合作为标志的欧洲文化一体化。1949 年 5 月，爱尔兰、比利时、丹麦、法国、荷兰、卢森堡、挪威、瑞典、意大利和英国等欧洲国家联合组建欧洲理事会。这是一个面向欧洲所有国家的区域性国际组织，旨在开发欧洲共同的和民主的原则基础上，促进欧洲国家之间的多层次和多方面的合作，并涉及立法标准、人权、民主、法治和文化等领域。1953 年，欧洲理事会的《欧洲人权公约》正式生效。1954 年，欧洲理事会颁布的《欧洲文化公约》[③]，并成立了欧洲文化合作组织（the European Cultural Convention）。1962 年，该组织的文化合作理事会（the Council for Cultural Cooperation）正式开始负责欧洲文化基金项目。由此，欧洲理事会的欧洲文化一体化进入了实质性的启动阶段。与此同时，欧共体也在欧洲经济一体化的进程中致力于欧洲文化一体化的发展。1989 年，欧共体通过的《无边界电视

[①] 欧盟．The history of the European Union[DB/OL]．http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm，2013-12-26．

[②] 欧盟．EU institutions and other bodies[EB-OL]．http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies，2013-06-26．

[③] 2004 年 11 月，欧洲理事会的文化部长会议发布《欧洲文化合作五十周年弗罗茨瓦夫宣言》（Wroclaw declaration on fifty years of European Cultural Cooperation）序言，认为，《欧洲文化公约》最初的三个政治目标是：承认欧洲人共同文化遗产；互相理解的沟通性和流动性；一个泛欧文化合作的广泛趋势。而未来的发展政策是：确立一种欧洲的政策和实践的标准；促进文化多样性和建立共同的价值观。参阅：波兰国家研究所（Ossolineum National Institute）.Opening Conference for the 50th Anniversary of the European Cultural Convention[EB/OL]．http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/About/governance/conf_culture_en.asp，2013-12-27．

指令》（the Television without Frontiers Directive），便是在欧共体范围内实施的电视节目的指导性管制措施。欧共体改组为欧盟之后，更加重视欧洲各国的文化合作和发展。1993年的《马斯特里赫特条约》第128条和1997年的《阿姆斯特丹条约》第151条都提出，欧盟将有助于成员国家的文化繁荣，在尊重他们的国家和地区文化多样性的同时，鼓励成员国家之间的文化合作。[①]自从《马斯特里赫特条约》实施以后，欧盟便以各种方式支持欧盟成员国家之间的文化合作。1990－2000年，12 000家以上的文化运营商参与欧盟支持的2 500个文化项目合作。进入21世纪以后，欧盟在《阿姆斯特丹条约》第151条的基础上推出了五年（2007－2013年）文化合作项目的框架，并以此加强欧盟的文化行动支持力度，目的在于鼓励文化合作，创造一个“共同的欧洲文化区域”（Common Cultural Area for Europeans）。[②]2007年5月，欧盟的欧洲文化委员会（Eurpoean Commission Culture）提出了一个围绕着三个目标的文化议程（An Agenda for Culture），即：促进文化部门的跨境流动；鼓励文化艺术产量的跨国流通；促进文化间对话。[③]欧盟的文化合作已经从政府直接行动转移到由政府支持的私人部门和非营利文化组织。支持非政府（non-governmental）的文化合作活动日益成为各国首选的文化外交的间接形式。因此，欧盟的文化合作不仅表现为欧盟成员国家的政府积极地参与大型文化活动，而且也吸引了由成员国家委托的机构承担一些文化合作的责任，如英国的英格兰艺术理事会、法国的艺术行动协会（AFAA）、意大利文化学院（Italian Cultural Institute）和西班牙的塞万提斯学院等，进而使更多的成员国家采用“一臂之距”的原则建立文化合作机构。这样，欧洲文化的一体化进程便在欧洲理事会与欧盟两大欧洲的区域性组织系统内展开。

（二）欧洲文化观察站平台

欧洲文化观察站平台（Culture WatchEurope Platform）是欧洲理事会的主要文化网站，旗下有三大分支机构：欧洲视听观察站、欧洲遗产网站和欧洲文化政策趋势汇编。[④]这些文化网站组织构成了欧洲理事会的主要文化网络传媒平台，推进着欧洲文化区域化的发展进程。

---

① 欧盟．Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union，the Treaties Establishing the European Communites and Related Acts[DB/OL]．http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/html，2011-09-20．

② 欧盟．The Programme Culture: towards a European cultural area[DB/OL]．http://ec europa.eu/culturale/portal/action/cooperation/cult_area_en.html，2011-09-20．

③ 欧盟文化委员会．Culture programme: a serious cultural investment[EB/OL]．http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/culture-programme-(2007-2013)_en.htm，2013-12-26．

④ 欧洲文化观察站平台. CultureWatchEurope: Cultural governance observatory[EB/OL]．http://www.coe.int/T/DG4/cultureHeritage/CWE/default_en.asp，2013-12-26．

（1）欧洲视听观察站（the European Audiovisual Observatory），是欧洲理事会的公共服务机构之一，负责收集和提供欧洲视听业信息的网站组织，1992 年设立，旨在促进欧洲视听企业在经济和法律方面的更大透明和更多理解。该观察站为欧洲视听市场提供各种信息及其融资服务，并对影响视听产业的各种法律问题提供分析报告。其活动经费主要是成员国和欧盟委员会的直接资助，一部分资金来自视听产品和服务的销售收入。其服务范围涉及电影、广播、电视、家庭录像、点播视听服务，以及视听领域的公共政策，并负责欧洲监管局平台（the European Platform of Regulatory Authorities）[①]的秘书处工作。[②]欧洲视听观察站由市场和融资信息部门，以及法律信息部门构成，欧洲视听观察站由执行理事会主持，每个成员国家选派一位代表参加执行理事会，该理事会每年召开两次会议，决定组织的活动和预算计划，而欧洲理事会则以观察员的身份参与执行理事会的工作。执行理事会选举一个管理委员会，准备会议的议程和运作日常工作。欧洲视听观察站的咨询委员会在听取欧洲视听业的专业组织代表建议的基础上，制定年度行动计划和年度预算，并由一个独立的审计委员会审查。

（2）欧洲遗产网站（The European Heritage Network），是负责欧洲理事会汇集文化遗产资料的永久性信息网站系统，1999 年由欧洲理事会与欧盟合作建立。[③]其主要的法律依据是，《欧洲文化公约》（1954 年）、《欧洲建筑遗产保护公约》（1985 年）、《欧洲考古遗产保护公约》（1992 年）和《欧洲景观公约》（2000 年），并通过各种项目和活动为欧洲理事会与欧盟在文化遗产合作领域内提供某种范式。

（3）欧洲文化政策趋势汇编（The Compendium），是欧洲理事会的国家文化政策的信息网站，1998 年，由欧洲理事会与欧洲比较文化研究学会（The European Institute for Comparative Cultural Research）合作创建，后者是欧洲文化研究者协会（the European Association of Cultural Researchers ）的非营利公司。该网站由独立的文化政策研究人员、非政府组织和国家政府部门组成的“社区实践”（community of practice）合作伙伴关系。国家文化政策概况的汇编内容涉及在华沙峰会（2005 年）和巴库－宣言（2008 年 12 月）制定的欧洲理事会的优先问题：文化多样性、文化间对话和社会凝聚力，并引用新建立的欧洲文化观察站理事会的相关信息。国家文化政策概况的汇编资料主要由独立的文化政策专家（即作者）在与相关部委的协商后撰写和更新。国家概况的最新介绍信息有多方面的来源，包括研究报告、政府文件、部长和其他重要代表的报告、游说和咨询机构

[①] 欧洲监管局平台. General information on EPRA[EB/OL]. http://www.epra.org/articles/general-information-on-epra，2013-12-26.

[②] 欧洲视听观察站．About us[EB/OL]．http://www.obs.coe.int/about;jsessionid=C181ABD11A06E34F1A13C7C14BDAF4C9，2013-12-26.

[③] http://european-heritage.coe.int/sdx/herein，2011-09-05.

的报告或文件、艺术家和文化生产机构的重要声明、媒体等。[①]

（三）欧洲文化合作项目

第二次世界大战结束以后，欧洲理事会就积极推进欧洲国家的文化合作项目，[②]20世纪90年代以后，欧洲理事会与欧盟进一步通过基金扶持的方式开展这些文化合作项目。其中，欧洲影像基金会、文化之路和欧洲文化之都是三项重要的文化合作基金项目。

（1）欧洲影像基金会（Eurimages，全称欧洲影像泛欧扶持基金），是欧洲理事会1988年设立的文化资助基金组织，旨在通过向欧洲境内的故事片、动漫片和纪录片的制作者提供财政支持，促进欧洲的视听产业。目前已有 47 个斯特拉斯堡式组织（the Strasbourg-based Organisation）成员国的36个成员单位。[③]根据2003年修改的《欧洲影像基金会合作制作资助的规则》，申请联合制作援助基金者必须至少是该基金会的会员国中三个独立制作者的合作，也可以由基金会会员国家的制作者与准会员或非会员国家的制作者合作，但后两者需要提供30%以上的合作制作成本。[④]

（2）文化之路（The Cultural Routes），是1987年由欧洲理事会启动的文化合作基金项目，旨在通过时空之旅的途径，促使欧洲各国的文化遗产构成共同的欧洲文化底蕴。2010年12月，欧洲理事会的部长委员会（the Committee of Ministers of the Council of Europe）在《文化之路的部分扩展协议》（the Enlarged Partial Agreement on Cultural Routes）中指出，通过欧洲共同遗产的知识和意识，推进欧洲范围内，以及与其他国家地区的对话和文化联系的发展，目的在于塑造一个共同的文化空间，进而有助于促进欧洲身份认同，理解和尊重欧洲的共同价值观。并规定，文化之路的运营商可以是欧洲理事会成员国家合法注册的组织或公共机构，而文化之路的认证，则由认证委员会根据部长委员会的“欧洲理事会文化之路”的标准进行评估认证。[⑤]

（3）欧洲文化之都（European Capital of Culture），是欧盟发起的文化合作基金项目，

---

① 欧洲文化政策趋势汇编. What is the Compendium?[EB/OL]. http://www.culturalpolicies.net/web/compendium.php，2013-12-26.

② 欧洲理事会. 50 years of the European Cultural Convention[DB/OL]. http://www.coe.int/t/dg4/CultrualConvention/Source/Bilan50_EN.pdf，2013-12-26.

③ 欧洲理事会. EURIMAGES-European Cinema Support Fund[EB/OL]. http://www.coe.int/t/dg4/eurimages/About/default_en. asp，2013-12-26.

④ 欧洲理事会. European support Fund for the co-production and distribution of creative cinematographic and audiovisual works[R]. http://www.coe.int/t/dg4/eurimages/About/default_en.sap，2011-09-05. 2014年元月实施的《欧洲影像基金会合作制作资助的规则》修订版，参阅：欧洲理事会. Introductionand Co-ProductionRagulations2014[EB/OL]. http://www.coe.int/t/DG4/eurimages/About/default_en.asp，2013-12-26.

⑤ 欧洲理事会. Resolution CM/Res（2010）53，establishing an Enlarged Partial Agreement on Cultural Routes[DB/OL]. http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html，2013-12-26.

该项目起源于文化之城。1985 年 1 月，前希腊文化部长梅丽娜·麦库瑞（Merlina Mercouri）和前法国文化部长雅克·朗（Jack Lang）发起欧洲文化之城（European city of culture）的创议。同年 6 月，欧盟成员国家的文化部长决议采纳了此创议并推出了欧洲文化之城的项目。1990 年，欧盟文化部长通过了设立欧洲文化月（the European month of culture）的决议，计划每年在中欧和东欧国家中选取一个城市来举办文化月活动。从此，欧洲文化之城与欧洲文化月便成为由欧盟委员会（the European Commission）提供财政支持的文化合作活动。2002 年，欧洲议会投票决定建立一个欧洲文化之都的新系统。2005 年，欧盟委员会正式将欧洲文化之城的活动改名为欧洲文化之都，明确了欧洲文化之都的目的是：突出欧洲文化的丰富性和多样性；使欧洲人连接起来一起庆祝自己的文化纽带；使欧洲不同国家的人们接触到各自的文化，增进互相了解，促进欧洲认同感。并规定，每年由欧盟部长理事会（the Council of Ministers of the European Union）正式指定欧洲文化之都的城市。[①]自欧洲文化之都活动开展以后，在欧盟成员国家之间产生了许多有趣的文化合作的事例。2004 年，法国的里尔成为欧洲文化之都。作为其计划的一部分，里尔城市规划中设置了一个“鲁本斯的世界”（Rubens universel）画展项目。同时，鲁本斯的家乡安特卫普的皇家美术馆（the Royal Museum of Fine Arts Antwerp）等也配合展示鲁本斯的作品展览。

（四）欧盟视听媒体的管制政策

1989 年，《无边界电视指令》（the Television without Frontiers Directive）是欧共体制定和实施的第一个欧洲区域性视听管制政策。经过 1997 年和 2007 年欧盟修订以后，改名为《视听媒体服务指令》（Audiovisual Media Services Directive）。在跨世纪的二十多年时间里，欧共体/欧盟组织通过《无边界电视指令》的实施和调整，以及《视听媒体服务指令》的出台，积极地推进欧洲视听媒体的区域化管制政策。

作为欧洲区域性的视听管制政策，欧共体的 1989 年《无边界电视指令》确立了两个基本原则：一是欧洲电视节目在内部市场的自由流动；二是欧洲电视节目的配额制度，要求所有成员国的电视台在每天播放的节目中，欧洲原产的电视节目不得少于 50%，其中，10%的电视节目为欧洲独立制作人制作的节目。[②]显然，这些政策性的原则表明，欧共体试图在欧盟成员国家的范围内建立起统一的视听媒体管制制度。

[①] 关于欧洲文化之都的情况，参阅：欧盟．Study on the European Cities and Capitals of Culture and the European Cultural Months（1995—2004）[DB/OL]．http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc926_en.htm，2013-12-26．

[②] 欧共体．DIRECTIVE 89/552/EEC - "TELEVISION WITHOUT FRONTIERS"[DB/OL]．http://ec.europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101_en.html，2013-12-26．

为了适应欧洲视听媒体的技术发展和营销方式的变化，2007年12月，欧盟委员会颁布了《视听媒体服务指令》（Audiovisual Media Services Directive），将视听媒体的管制对象由电视节目拓展到视听媒体服务。这样，除电视节目外，视听媒体服务的对象还包括视听广告，以及点播服务（on-demand services），即观众根据其选择的时间，通过电子通信网络（移动通信或互联网）所观看的内容。也就是说，视听媒体服务的范围在技术上涉及线性服务（linear services）的一般视听节目与非线性服务（non-linear）的点播视听节目。[①]

《视听媒体服务指令》的前言部分指出，“会员国家应根据各自不同的法律传统，意识到，有效的自我管制可以发挥立法和司法和/或已经到位的行政措施的补充作用，以及对实现本指令目标的有益贡献。自我管制虽然可能是执行本指令某些条款的一种互补方法，但它不应构成国家立法者义务的替代品。合作管制在其最小的形式上，根据成员国家的法律传统而在自我管制与国家立法者之间建立一种法律的联系。在成员国家没有实现其目标的情况下，合作管制应允许国家干预的可能性。在不损害成员国家有关‘换位’的正式义务的前提下，本指令鼓励自我管制与合作管制的使用。这应该既不是责成成员国家设立合作管制和/或自我管制制度，也不破坏或危及当前的合作管制和已经到位的自我管制倡议，使成员国家内的自我管制有效地运作。”[②] 该《指令》的正式条款中也提出了有关自我管制与合作管制的操作性原则，例如，“成员国家应鼓励合作管制和/或自我管制制度，并根据其法律制度允许的范围内，在国家层面上与本指令协调。这些制度应被成员国家中的主要利益相关者广泛地关注和接受，并提供有效的执法行动”；“成员国家应采取适当措施，特别是通过其主管的独立管制机构，互相之间并向欧盟委员会提供实施本指令所必需的信息”。[③]由此可见，《视听媒体服务指令》在欧盟视听媒体管制政策的框架下，根据视听媒体服务的多样性与统一性原则初步确立了欧盟成员国家如何处理自我管制（self-regulation）与合作管制（Co-Regulation）的关系，以及相关的政策性制度和措施。[④]

[①] 欧盟．Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)[DB/OL]．http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/index_en.html，2013-12-26．

[②] 换位是指欧盟指令的规定纳入欧盟成员国的国内法。

[③] 欧盟．Audiovisual Media Services Directive[DB/OL]．http://www.etsi.org/images/files/ECDirectives/2010_13.pdf，2013-12-26．

[④] 欧洲媒体法研究所的卡门·皮尔泽（Carmen Palzer）认为，自我管制是一种主体的自愿行为，而合作管制则在自我管制的基础上，挂靠在公共当局的管制之下。一方面，公共当局为自我管制的框架制定法律基础，以便于它可以开始运作；另一方面，将现存的自我管制系统纳入公共当局的框架。因此，在公共当局与私人部门组合的基础上，会形成许多不同类型的合作管制。参阅：欧洲媒体法研究所．Interim Report Study on Co-Regulatory Measures in the Media Sector[R]．http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/interim_rep.pdf，2013-12-27．

总之，第二次世界大战结束以后，欧洲理事会与欧共体/欧盟在积极地创导并实施欧洲文化一体化的进程中，逐渐地形成了一种国家文化行政体制的区域化格局。20 世纪 90 年代以来，这种区域化的格局不仅引导着欧洲各国的国家文化行政体制在国内与国外两个层面上的演变态势，而且在当代西方国家文化行政体制史上构成了一种独特的国家文化行政的地域特征。正是这种区域化的地域制度特征改变着当代西方国家文化行政体制的结构性框架，其结果是，在地缘制度特征上，参与欧洲理事会和欧盟的欧洲国家在国家文化行政体制上呈现为一种国别性取向基础上的区域化格局。[①]

三、国际化趋势

第二次世界大战结束以后，以联合国和关贸总协定组织（以及改组成立的世界贸易组织）为核心建立起来的国际多边协调机构，在保护和促进公民文化权利和国家文化主权，以及保护和促进知识产权、拓展和提升国际文化贸易的规模和水平等方面，构筑了一种具有国际权威性或国际法地位的组织体系，进而也使西方国家文化行政体制出现了国际化演变的态势。我们将从著作权保护与版权贸易的角度探讨西方国家文化管理在地缘制度上表现的国际化趋势。

（一）世界知识产权组织

1945 年，联合国的诞生，以及联合国成员国家认可并签署的《联合国宪章》（1945 年）、《世界人权宣言》（1948 年）和 1966 年的《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利公约》等国际多边协议，以国际组织的章程、文件和公约等形式，制定了一系列有关保护和促进公民文化人权与国家文化主权方面的国际性原则和制度，为西方国家文化行政体制的建构提供了一种国际语境。

世界知识产权组织是联合国下属机构。1967 年，联合国的成员国家在斯德哥尔摩签订了《建立世界知识产权组织公约》，1974 年，世界知识产权组织正式成为联合国 16 个专门机构之一。从此，以联合国的世界知识产权组织（以及教科文组织）为核心，版权保护的当代国际协调组织便宣告成立。20 世纪 90 年代以后，随着网络技术的发展和应用，涌现了各种因网络传输而产生的国际版权纠纷案件，1996 年，世界知识产权组织在原有的《伯尔尼保护文学艺术作品公约》、《保护表演者、音像制品制作者和广播组织罗马公约》、《保护录音制品制作者防止未经许可复制其录音制品公约》等国际版权保

[①] 关于欧洲文化合作情况，参阅：欧盟委员会．Study on cultural cooperation in Europe in the various cultural and artistic fields[DB/OL]．http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc938_en.htm，2013-12-26．

护公约的基础上，发起并签署了《世界知识产权组织版权条约》和《世界知识产权组织表演和录音制品条约》，将文学艺术作品、表演活动和录音制品的“向公众传播的权利”纳入网络环境下的版权保护内容。于是，美国、欧盟等西方的国家和地区相继修改了各自的版权法律，增加了版权所有人对其作品的网络传输权，并制定了保护网络版权的国家行政制度。例如，欧盟议会1996年颁布了《调和信息社会中特定著作权及邻接权指令》草案，要求欧盟成员国提供著作权人公开传播其作品的专有权保护。美国国会1998年颁布了《数字化千禧年版权法案》和《互联网版权侵权责任法案》，明确规定，作品通过互联网向公众传输，构成了一种新的版权内容，并对互联网信息服务提供者附加了版权义务。

（二）世界贸易组织

世界贸易组织的前身是1946年成立的关贸总协定。1995年1月，关贸总协定组织正式改组为世界贸易组织。与关贸总协定组织不同的是，世界贸易组织不仅具有国际法的地位，而且在原有的货物贸易理事会基础上，新设了服务贸易理事会和知识产权理事会，从而创立了一系列版权贸易的国际协调制度。世界贸易组织的《与贸易有关的知识产权协议》首次确立了知识产权为私权的原则，制定了以著作财产权为核心的版权贸易原则，并将国际贸易中的“最惠国待遇”原则首次引入国际知识产权多边公约，设置了一整套较为完备的知识产权执法程序。因此，世界贸易组织不仅为该组织的政府成员奠定了以版权贸易为主的国际文化贸易的法律框架和行政制度，而且也从国际版权贸易的意义上影响和推进着西方国家文化行政体制的变化和调整，不少西方国家正是因世界贸易组织调解和裁定相关的版权贸易的摩擦和纠纷过程中，修订和调整本国现有的相关法律和法规，改进国家版权贸易的行政制度，规划国家版权贸易的发展战略。例如，20世纪90年代中期，美国曾在世界贸易组织内对加拿大联邦政府限制外国杂志在国内出版发行的法律条款和行政措施提起诉讼。1999年，加拿大和美国的世贸组织代表达成和解，根据和解协议，加拿大修改了国内的《外国出版商广告服务法》、《所得税法》和《加拿大投资法》，取消了有关的关税壁垒条款，允许外国出版商在一定条件下直接向加拿大市场提供广告服务，并由加拿大遗产部负责相关的国家行政执法。

（三）版权保护与版权贸易领域内的国际化协调

我们已经知道，大陆法系和海洋法系是西方国家的两大法律体系。在版权内容方面，海洋法系的西方国家通常关注版权人的经济权利，并在国内的版权法中剔除其精神权利的版权内容；相反，大陆法系的西方国家却在国内的版权法中强调版权人的精神权利，

甚至将其作为版权人经济权利的法理之源。但是，20 世纪 80 年代末以来，西方国家两大法系却在国际版权保护和版权贸易的组织框架内，就版权内容的界定方面出现了沟通与互补。主要表现为，一方面，在世界知识产权组织的系统内，海洋法系的国家部分地接受了大陆法系国家有关著作精神权的保护制度，1988 年，美国国会批准了世界知识产权组织的《伯尔尼保护文学艺术作品公约》1971 年巴黎文本，并在 1998 年修改的《版权法》中，增加了对视觉艺术家的作者身份权和作品完整性权的保护条款。[①]英国国会也在 1988 年的《版权、设计和专利法》中首次规定，文学、戏剧、音乐等艺术作品的创作者和电影导演拥有作者身份权和作品完整性权。[②]另一方面，在世界贸易组织的系统内，大陆法系的国家也采纳了海洋法系有关版权贸易的经济权利原则，世界贸易组织的《与贸易有关的知识产权协议》的第 9 条规定，各成员方应遵守 1971《伯尔尼保护文学艺术作品公约》第 l 至第 21 条及其附件的规定。然而，各成员方根据本协议对公约第 6 条附则授予的权利或由其引伸出的权利没有权利和义务。[③]而 1971《伯尔尼保护文学艺术作品公约》的第 6 条附则就是有关著作精神权的保护条款。因此，参加世界贸易组织的大陆法系国家实际上在国际版权贸易领域内接受了海洋法系国家的版权观念。由此可见，在国际协调组织的框架下，两大法系的西方国家在版权内容的精神权利与经济权利问题上都作出了各自的妥协和调整。

总之，版权制度是当代西方国家文化行政的重要制度。随着网络版权纠纷案件的大量出现，以及国际版权贸易的快速发展，20 世纪 90 年代以后，国际知识产权组织与世界贸易组织在国际版权保护和版权贸易领域内发挥着越来越大的作用，进而也成为当代西方国家在版权管理领域内的两大国际协调系统。一方面，在版权保护制度方面，1996 年，世界知识产权组织推出了《世界知识产权组织版权条约》和《世界知识产权组织表演和录音制品条约》两个网络版权保护的国际公约，使西方国家相继修改了国内的版权法，并制定了有关网络版权保护的国家行政制度；另一方面，在版权贸易制度方面，1995 年，世界贸易组织改组成立以后，创设了知识产权贸易理事会，并设置了版权贸易的争端解决制度，从而使参与世界贸易组织的西方国家加强了在国际版权贸易领域内的国际对话与合作。

因此，这些国际组织和国际公约不仅影响着西方各国的国家文化行政的政策、法规和制度，而且也在地缘制度的意义上表现出当代西方国家文化行政体制演变进程中的国

---

① 美国国会．Copyright Law of the United States[DB/OL]．http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=177374，2013-12-26.

② 英国国会. Copyright, Designs and Patents Act 1988[DB/OL]. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/48/contents，2013-12-26.

③ 世界知识产权组织．与贸易有关的知识产权协议[DB/OL]．http://www.sipo.gov.cn:8080/zcfg/flfg/qt/gjty/200804/t20080403_369216.html，2013-12-26.

际化态势。

本章小结

- “文化管理”的观念是在西方国家高等院校的艺术教育领域内产生并确立起来的，其基本的生成和发展轨迹是：20世纪70年代的“艺术行政管理”；20世纪80年代的“文化经营管理”；20世纪90年代的“公共文化管理”。
- 文化管理是指对文化物品、文化服务和文化活动实施规范化、协调化和可控制化的行为关系和组织制度的总和。具体表现为：国家、政府、“第三部门”文化管理机构和文化生产服务机构所从事的文化经营、文化行政和文化司法等管理活动，以及由此形成的政策方案、法律法规、组织制度等管理文本和管理形态。
- 国家文化管理的三大系统：一是国家的公共文化管理系统，二是“第三部门”的公共文化管理系统，三是文化生产和服务机构的管理系统。
- 当代西方国家文化行政体制变革的四个时期：国家艺术理事会，国家广播电视行政由政府管理到独立管制，国家文化行政的双重管制，国家文化行政的公共治理。
- 当代西方国家文化管理的地缘制度特征表现为国别性基础、区域化格局和国际化趋势。

本章思考题

1．文化管理的观念是如何在当代西方国家产生和成型的？
2．当代西方国家文化行政体制变革经历了哪些时期，以及各个时期的特点是什么？
3．两大法系的西方国家是如何在文化法治领域内进行对话和互补的？
4．如何看待西方国家文化管理在地缘制度上的国别性特征？
5．欧洲理事会或欧盟在欧洲文化一体化和欧洲文化合作中有哪些举措？

推荐阅读资料

1．联合国经济和社会事务部．The Contribution of the United Nations to the Improvement of Public Administration:A 60-Year History[DB/OL]．http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/

documents/un/unpan030594.pdf，2013-12-27．

2．经济合作组织．Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth[R]．http://www.oecd.org.dataoecd/5/41/46270065.pdf，2013-12-27．

3．联合国教科文组织世界报告编写组．着力文化多样性与文化间对话[R]．纽约：联合国教科文组织出版社，2010．

4．波兰国家研究所（Ossolineum National Institute）．Opening Conference for the 50th Anniversary of the European Cultural Convention[EB/OL]．http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/About/governance/conf_culture_en.asp，2013-12-27．

5．欧洲理事会．50 years of the European Cultural Convention[DB/OL]．http://www.coe.int/t/dg4/CultrualConvention/Source/Bilan50_EN.pdf，2013-12-26．

6．欧盟．Study on the European Cities and Capitals of Culture and the European Cultural Months (1995—2004) [DB/OL]．http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc926_en.htm，2013-12-26．

7．欧洲媒体法研究所．Interim Report Study on Co-Regulatory Measures in the Media Sector[R]．http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/interim_rep.pdf，2013-12-27．