

# 欧盟文化政策与文化治理

郭灵凤

**内容提要:**欧洲文化政策有两个层面:一是民族国家的文化政策,二是泛欧洲的文化政策。在欧洲层面,主导文化政策的政治实体主要是欧洲联盟和欧洲理事会。联合国教科文组织和世界贸易组织作为国际机构也对欧洲文化政策发挥着重要影响。本文的研究对象是欧盟文化政策,着重考察欧盟作为欧洲范围的行动者,如何通过其显形和隐形的文化政策,塑造新的文化治理体系、推进欧洲公民社会各种力量的新型合作关系。

**关键词:**文化治理 文化政策 欧盟文化政策 民族国家文化政策

第二次世界大战以来,在全球化和欧洲一体化进程中,欧洲文化政策历经一系列深刻的变革。“欧洲文化政策”这个概念既指民族国家的文化政策,也指泛欧洲的文化政策。在欧洲层面,主导文化政策的政治实体主要是欧洲联盟和欧洲理事会。联合国教科文组织和世界贸易组织作为国际机构也对欧洲文化政策发挥着重要影响。一个总体的趋势是民族国家文化政策的发展愈来愈受到泛欧洲文化政策的影响,尤其是欧盟文化政策的影响。但是,单从欧洲一体化的文化维度,很难理清这两种文化政策之间错综复杂的关系,只有通过分析文化管理体制的变革,我们才能够认识到政治力量是如何通过艺术文化创造活动,正在塑造一个崭新的欧洲社会。因此,理解“文化治理”概念是理解欧洲文化政策的关键。

## 一 文化政策与文化治理

在某种程度上,文化政策可以等同于文化治理,二者均涉及如何将文化整合

于公共管理体系内的问题。但二者之间仍存在差别。首先是这两个概念出现时间有先后之分。尽管文化政策概念的历史渊源可以追溯至欧洲中世纪,但在现代意义上使用它,将之规定为民主国家政府的特殊社会文化职能,还是在第二次世界大战以后。而文化治理概念是近年来随着“治理”这个政治学概念而衍生出来的,当然创造一个新的概念必然是用以描述或展望一种新的政治现象。因此,这两个概念在含义上还是有差别的。

法国文化部科研局的奥古斯丁·杰拉德在《文化发展:经验与政策》一书中提出了文化政策的经典定义。他指出,“‘文化政策’一词的准确含义来源于‘政策’这个词。政策是最高宗旨、具体目标和执行手段组成的一套体系,由社会组织通过权威机构制定执行。在工会、党派、教育组织、研究机构、企业、市镇或者政府中都可以看到文化政策。但是,不管政策的执行主体是谁,一套政策中必定包含了长期最终目的、中期可测量的目标和具体实施手段(人员、资金和立法),这三个要素构成了一个连贯一致的体系。”除了政治组织的视角外,丹麦文化学者彼德·杜伦德从社会现象的角度定义文化政策。他提出,狭义的文化政策指对艺术的资助,即决定哪种艺术是最好的,值得在民众中推广。因此,文化政策成为政府、文化赢利机构、文化团体、艺术家等利益集团影响民众思想的手段并且反映着各个利益集团的价值取向。文化政策反映了在特定历史环境下,为艺术自我实现建立体制和创造条件的政治斗争。

分析文化政策的两个定义,我们发觉文化政策研究的主要对象是单个组织内部的文化管理体制,尤其以民族国家为单位。政府机构为文化政策设定目标、选择工具、执行计划,并根据目标完成的程度来评估政策。“创造性”(Creativity)、“文化多样性”(Cultural Diversity)、“文化民主”(Cultural Democracy)、“认同”(Identity)是大多数欧美国家文化政策追求的价值目标。然而,各国政府根据各自的政治体制、历史传统,采用各不相同的政策工具以实现其政策目标,因而形成了各具特色的文化政策。哈瑞·希尔曼·查特兰德和克莱尔·麦考吉在比较分析二战以后欧美各国政府文化政策的基础上,提出了四种文化政策模式:提供便利型、庇护人型、建筑师型和工程师型。提供便利型文化政策主要是

---

Augustin Girard, *Cultural Development: Experiences and Policies*, Paris: UNESCO, 1972, p. 130

Peter Duelund, *Cultural Policy: An Overview*, in Peter Duelund ed., *The Nordic Cultural Model*, Copenhagen: Nordic Cultural Institute, 2003, pp. 13 - 14.

指政府不提供直接的艺术资助,也不制定法规管理文化艺术活动,只是对艺术家得到的私人捐赠、礼物和奖金免税。因此,政府不承担规定文化价值、引导文化潮流的职责。这一模式的典型是美国。在庇护人模式中,政府的作用相当于庇护人,主要的政策目标是提升职业性艺术活动的质量,而非在大众中普及艺术,因此政府对艺术的资助是精英导向的,在“一臂间隔”原则指导下,由独立的理事会决定资金分配。这一模式以英国为代表。建筑师模式的典型是法国和荷兰,政府通过文化部来设计全国文化发展的框架,经过公众和政府官员讨论后,规划政策目标和执行工具。政府从公共财政中拨款直接资助各级文化团体以保证艺术自由和文化民主。在工程师模式中,政府掌管艺术生产和分配的渠道。政府资助那些满足执政的委员会和政党的政治要求的艺术。政治目标高于艺术自由。哈瑞·希尔曼·查特兰德和克莱尔·麦考吉认为,冷战时期的东欧国家是这种文化政策模式的代表。

20世纪后半期,经济全球化、信息技术革命的影响无远弗届,国际政治体制和文化交流模式都随之发生深刻变革。全球化的文化市场、文明冲突和认同危机等新时代的新问题对传统的民族国家文化管理体制提出了严峻挑战。“文化治理”概念正是针对传统文化政策遭遇的困境提出的,并在讨论文化与发展关系的过程中逐渐明晰起来。1995年联合国成立50周年,全球治理委员会发表报告《我们的地球邻居》(Our Global Neighbourhood),开启了“治理”概念的讨论,以推进联合国改革、促进全球安全,以及探索经济相互依存的新形式。1996年联合国世界文化与发展委员会发表了题为《我们创造性的多样性》(Our

---

所谓“一臂间隔”原指人在队列中与其前后左右的伙伴保持相同距离。该原则最先用在经济领域,针对的是一些具有隶属关系的经济组织,如母公司与子公司、厂商和经销商等。根据这个原则,这些组织在策划和实施各自的营销规划、处理利益纠纷乃至纳税义务上都具有平等的法律地位,一方不能取代或支配另一方。“一臂间隔”原则被挪用到文化政策上具有两种主要含义。它多是指国家对文化拨款的间接管理模式,但这种管理模式同时要求国家对文化采取一种分权式的行政管理体制。从对文化的集中管理到分权管理,这是“一臂间隔”原则的基本要义。引自李河:“发达国家当代文化政策一瞥”,《2004年中国文化产业蓝皮书》,北京:社会科学文献出版社2005年版。

Harry Chartrand and Claire McCaughey, “The Arm’s Length Principle and the Arts: An International Perspective—Past, Present and Future”, in Milton C. Cummings, Jr. and J. Mark Davidson Schuster, *Who’s to Pay for the Arts?* New York: ACA Books, 1989.

*Our Global Neighbourhood, the Report of the Commission on Global Governance*, New York Oxford University Press, 1995.

Creative Diversity)的报告,治理概念开始延伸到关于文化发展的讨论中。1998年在名为“文化的力量”(The Power of Culture)的斯德哥尔摩国际会议上通过了一项文化行动计划。《我们创造性的多样性》报告强调在全球化背景下文化在可持续发展中的作用,试图将多样性和创造性联系起来,尤其提到了非政府组织作为促进创造性和多样化文化表达形式的重要力量贡献良多。这份报告专辟一章讨论文化政策,指出以创建民族国家为目标的文化政策日益受到挑战,文化政策概念需要扩展,不应仅仅局限于艺术与遗产,还应该接受个人多样化的文化选择和团体的各种文化实践。报告还指出,全球化已经限制了政府在提供文化产品过程中所起的作用,政府的职能应转向为文化发展创造更多便利条件、纠正市场机制对文化艺术发展的不当影响和保护艺术家的权益。这些思想对欧洲文化政策产生了重要影响。

在1997年发表的关于文化和发展的欧洲报告《从边缘到中心》(In from the Margins)中,这些思想的影响清晰可见。这份报告预设的前提是如果忽视文化,就不能实现可持续发展。其目的在于将文化政策从治理的边缘引入中心,而“文化治理”正是使艺术文化摆脱其在政治领域中边缘化的工具。报告为民族国家和泛欧洲的文化政策提出了具体的行动计划,建议公共政策优先考虑艺术创造性的需要,认为政府会从推进与文化相关的跨部门合作网络当中获益。安托尼·埃弗利特在《文化治理:整体性文化计划和政策取向》报告中,进一步阐释了政府职能转变与切实执行文化政策的关系。在传统文化政策中,艺术、媒体和遗产被视为各自孤立的领域,管理文化政策的部门与其他政府部门之间互不关联、各自为政。如果经济不景气,扶持文化事务的公共资金必然缩减,导致文化政策不能落实。安托尼·埃弗利特指出,除非采用全局性、整体观念的治理模式以及实际的操作方式,跨越各自为政的行政设置,实现“横向跨部门合作”,否则文化政策不能完全落实。2001年欧盟治理白皮书发表,将欧盟新的治理

---

*Our Creative Diversity, the Report of the World Commission on Culture and Development*, Paris: UNESCO Publishing, 1996

Council of Europe, “In From the Margins: A Contribution to the Debate on Culture and Development in Europe”, 1997.

Anthony Everitt, “The Governance of Culture: Approaches to Integrated Cultural Planning and Policies, Cultural Policies Research and Development Unit”, Policy Note No. 5, Belgium: Council of Europe Publishing, 1999, p. 8, 18

形式作为欧盟委员会四大战略要点之一。根据欧盟委员会的解释,“治理”是在欧洲层面影响权力运作的规则、过程和实践。从欧洲一体化的角度出发,治理的总体目标是团结欧洲人民,在开放、参与、责任、高效、团结等原则指导下,制定尊重各民族国家、地区特性的规则和程序,发展欧盟与欧洲公民社会的关系。从1998年到2002年,由三个欧洲基金会发起,在欧洲文化政策和艺术比较研究所(the European Research Institute for Comparative Cultural Policy and the Arts,即ERICarts)主持下,欧洲各国学者针对戏剧、视觉艺术两个领域,进行跨学科、跨国界的大型调查研究,提交以《创造性欧洲》为题的最终报告。这份报告为“文化治理”提供了一个明确、全面的定义。

“文化治理”指的是为文化发展确定方向的公共部门、私营机构和自愿/非赢利团体组成的复杂网络。其中包括来自公共部门、私营企业、非赢利团体等各种性质的机构和个人,涵盖文化、经济、社会等各个政策领域,涉及跨国、民族国家、地区、地方等不同地理和行政运作层面。治理也指公民不仅作为投票者和利益集团的成员,而且作为消费者、专业工作者、文化工人、企业家、志愿者以及非赢利组织的成员,拥有了更为多样化的渠道影响文化的发展。通过政府与非政府组织的合作,一种新的治理关系出现了。然而,这些参与治理过程的不同机构和个人持有的动机或出发点并不相同。公共部门意在使其新自由主义政策和去国家化过程合法化,私营机构在企业担负更多社会责任的同时,强调“良好的合作治理”,非政府组织则关注促进公益的非赢利活动。所谓“治理”就是要为不同机构之间的相互合作提供更多便利条件。这种合作是在一个互动体系中实现的,首先是建立交流、合作的常规机制,然后逐步开始以做项目的形式在特定领域中开展正式合作,渐渐地这种合作会在新扩展的治理体系中达到相互依存的阶段。因此,“文化治理”无疑是文化管理体制的一次根本性变革,“合作”取代“管理”成为文化管理部门的基本执政思路。在一个互动体系中相互依存的各种政治、经济、社会组织将逐步培育一种新的公民社会关系。

---

Commission of the European Communities, “European Governance: A White Paper, Brussels”, 2001, p. 10

Riksbankens Jubileumsfond, the European Cultural Foundation and Fondation de France  
“Creative Europe: On Governance and Management of Artistic Creativity in Europe”, An ERICarts Report to the NEF, 2002, p. 21.

ibid, p. 119.

## 二 欧盟与欧洲文化政策转型

通过简要考察“文化治理”概念在联合国、欧盟和欧洲理事会几种文献中的由来与发展,我们注意到,尽管“文化治理”概念作为概括文化管理体制变革的一个政治概念具有其普遍的应用价值,但是不同地区和不同国家政治机构将这种改革思路应用于具体社会历史情境中时,面临的问题却不尽相同。就欧洲的情况而言,文化治理概念的提出就与20世纪后半期欧洲文化政策的变迁密切相关。

20世纪70年代被认为是大多数西方国家文化政策的“黄金时代”。经济繁荣为社会提供了足够的资源关注文化事务。在欧洲福利国家体制中,文化事务在公共支出和行政管理中占有稳固的一席之地。1970-1975年间,意大利和法国政府的文化支出增长了2.5倍,英国和奥地利增长了2倍,1972-1975年间的瑞典政府文化支出则增加了60%。20世纪80年代早期的石油危机促使各国政府采取更为严格的金融财政政策,一些欧洲国家还出现了对公共文化支出的批评。然而,由于艺术文化在公共政策领域的特殊地位,直至20世纪80年代后半期,公共资金分配政策,即直接的公共资助,仍旧是欧洲国家文化政策的主要工具,而且在大多数欧洲国家,艺术文化的公共资助事实上在增长。

但是,值得注意的是20世纪80年代后期欧洲文化政策领域出现了几个影响深远的新现象。一是许多欧洲国家的公共资助日益非常规化(the process of public financing deregulation)。中央政府不断拓展文化事务筹资方式,奖券、体育彩票、新财政税、失业政策项目统统被用于资助艺术文化。直接针对文化事务的公共财政拨款与其他公共、半公共渠道筹集的资金配套使用于具体文化项目。同时,中央政府的资助以资金群(block grants)的形式转移到地区和地方各级政府,其目的是将决策权从中央政府移交地区和地方政府。这种纵向分权的结构变革涉及80年代后半期在全欧范围内展开的非中央集权化运动。中央政府的横向分权则是将更多的决策权和责任交付自治的资助团体,如英国、荷兰、北欧

---

Jacques Depaigne, "Cultural Policies in Europe: Synopsis of the National Reports Submitted to the Conference of European Ministers with Responsibility for Cultural Affairs", held in Oslo in 1976, Council of Europe, Strasbourg, 1978, p. 22

的艺术理事会、基金和董事会等这样的“一臂间隔”团体和准政府组织。除此之外,80年代文化政策领域另一重要现象是文化网络(cultural networks)的兴起。一开始这种文化网络只是公共分配政策领域的短期资助项目,主要指的是由多国或多种组织签订资金协议,联合资助的文化合作项目。其主要特点是非等级化、横向合作、跨国合作、立足于草根阶层、非代表制、多元和缺乏“中央权力”。这种项目提供了更为灵活的个人与组织合作(尤其是国际文化合作)的方式。

20世纪末,发生了一系列影响世界历史发展进程的决定性转折:1989年中东欧政治转型、欧洲一体化深化、1992年《马斯特里赫特条约》签订、世界贸易自由化取得突破性进展(1986-1994年关贸总协定、贸易服务总协定乌拉圭回合谈判)、以互联网为代表的信息技术飞速发展,以及“新经济”急剧扩张。这些事件连同经济衰退和金融危机一起,通常被认为开启了新自由主义经济政策的第二阶段(后撒切尔阶段),进一步摧毁了福利国家制度。这些事件对文化政策和文化发展的方向产生了决定性的影响。最直接的一个影响就是公共财政在艺术文化事务方面的支出逐渐收紧。与国家的普遍经济紧缩政策相联系,这一时期出现了两个新的决策和行政管理导向。首先是20世纪90年代初,财政的去国家化,即缩减政府财政服务体系、削弱公共服务组织网络。这一过程集中体现在采用新预算方式和市场导向机制。其次是行政管理的去国家化,即政府行政机制的“折叠”,建立有行政领导职能、高效率、负责任的自治团体或公共公司。相对健康、教育、社会服务、工业、科研等公共政策领域,艺术文化领域的去国家化改革算是晚的了。这两种导向的改革渗透到欧洲各国的时间也是不同的,首先是英国,然后是以荷兰为首的西欧国家,最后是北欧国家。

这两种类型的去国家化改革逐渐为制定文化政策、推动文化发展创造了新的制度条件。20世纪90年代欧洲国家文化政策的目标与80年代的相比,并无明显变化。文化自治、非中央集权、鼓励文化创造性和更大范围的参与文化艺术活动,这些仍是民族国家一贯追求的文化政策目标。但是,在这种连续性表象之

---

Raimund Minichbauer and Elke Mitterdorfer, "European Cultural Networks and Networking in Central and Eastern Europe", IG Kultur Österreich, 2000, p. 4, <http://eicpc.net/policies/mwcee/en>

Ritva Michell, "Nordic and European Cultural Policies", in Peter Duellund ed., *The Nordic Cultural Model*, pp. 443 - 444.

*Ibid.*, pp. 448 - 450.

下,一些意义深远的结构性变革悄然发生了。遵循新公共管理原则的经济紧缩和行政改革使 80年代的非中央集权运动和财政、管理结构多样化调整的意义完全改变。80年代,其他政策领域被视为文化机构和艺术活动的筹集资金的辅助渠道。而这种多渠道资金筹集方式在 90年代变为稀缺管理,政策制定者们开始意识到艺术文化是一种生产因素,可以为就业增长和经济发展作出贡献。因此,20世纪 90年代中期,文化部门和其他政策领域跨部门合作的性质发生了方向性逆转。文化的经济作用这一思想导致了从民族国家到泛欧洲(如欧盟)的政策制定者对艺术文化经济重要性产生兴趣。文化,尤其是文化产业,日益被视为一个经济部门,对于就业、出口和工业附加值都有重要的意义。这一思想集中体现在 1998年欧盟委员会的工作报告《文化、文化产业和就业》当中。其中提到的重要思想包括:

(1)艺术和文化创造性是文化实践持续不竭的动力,支撑着文化产业和文化就业;

(2)艺术和文化最适合小型企业、分承包商和个体经营者;

(3)文化和艺术机构是重要的雇主,他们可以将生产线扩展到旅游业、在线服务、商店以及各种类型的派生产品,从而提高其雇佣能力;

(4)非正规/更自由的工作性质和艺术家、创作者、职业文化工作者的自由流动使这个职业具有吸引力。这也将有利于建立一个新欧洲维度;

(5)将信息交流技术应用于创新活动的趋势已经在地方孕育出现;非赢利机构经常成为未来职业工作者的训练场。

但在民族国家层面,将艺术文化作为一个生产因素的政策导向还未得到强有力的贯彻,文化部仍然负责执行文化政策。然而,在地区、地方发展计划中,尤其因为新的欧盟/民族国家对文化项目的资助,这一趋势逐渐发展起来。欧盟结构基金和不同类型的跨边界合作资助计划对于这个方向的文化发展具有重要意义。

事实上,欧盟作为欧洲层面重要的行动者,正在通过其文化政策工具,塑造

---

Ritva Michell, "Nordic and European Cultural Policies", p. 450

The Commission Staff Working Paper: "Culture the Cultural Industries and Employment", SEC(98)837, Brussels, 1998

Ibid, pp. 452 - 453



新的文化治理体系,加速欧洲新型合作关系的形成。这种文化治理模式与民族国家传统文化政策相比,有很大区别。从传统的民族国家文化政策的角度看,欧盟对文化的支持根本不能被看做是一种文化政策。欧洲民族国家文化政策一直以来的目标就是通过资金分配方式,即公共财政支持,来引导文化发展。在欧盟背景下,文化政策日益服务于不同于传统的艺术文化目标的其他政策目的。这种政策转向反映了资金分配政策和结构政策的不同。前者包括公共管理机构(财政部、中央银行)的财政、金融政策。后者涉及更大范围的政策领域,目的是改变具有战略意义的社会部门的制度设置和资源分配结构。工业、教育、人力资源或就业、科研发展领域一直是结构政策的主要目标,而艺术和文化则处于边缘地位。传统文化政策关注艺术创造工作的自主性。然而,一旦艺术文化作为经济发展的动力源,与经济发展、就业和出口挂钩,经济重要性就把艺术文化从边缘拉到了中心,文化政策上升至与科技政策同等的地位。

欧盟不仅赞同文化政策的新经济取向,而且支持文化政策的去国家化,强调地方在文化发展中的作用。然而,实际上,根据《马斯特里赫特条约》和《阿姆斯特丹条约》,欧盟在文化领域的权力十分有限,它之所以能够在欧洲层面发挥文化治理的作用,与欧盟适当应用两种文化政策类型有很大关系。

### 三 欧盟文化政策的两种类型:显形政策和隐形政策

欧盟在文化领域行使权力的法律依据来自《马斯特里赫特条约》和《阿姆斯特丹条约》。条约规定,欧盟的文化权力仅限于四个方面:促进对欧洲人民文化和历史的了解和传播;保存和保护具有欧洲意义的文化传统;非商业性的文化交流;艺术和文学创作,其中包括视听部门。而且,欧盟在文化领域的活动应在辅助性原则指导下进行,即共同体的活动是支持和补充成员国的活动。教育、文化事务既然属于成员国政府间合作的领域,而非共同体决策领域,这就意味着任何欧盟层面做出的决定不能直接适用于各成员国,必须经过成员国国内立法转化后才能应用;做出的决定对成员国没有法律约束力,只有道义上的约束力;没

---

Ritva Michell, "Nordic and European Cultural Policies", pp. 438 - 439.

Treaty Establishing the European Community, Article 151, <http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/selected/livre234.htm>

有强制执行权。欧盟在这一政策领域的主要作用是相互协商、协调立场、互相合作。从管理机构角度来看,在欧盟层面与成员国在文化政策方面相互沟通,主要是通过部长理事会。因此,每年三到四次欧盟理事会都要召集各成员国负责教育、文化、青年和文化传播事务方面的部长举行定期会议,就共同关心的问题交流信息和经验,讨论相关对策。理事会在获得欧洲议会意见后以特定多数同意,采取共同的立场。但需要指出的是,在文化事务方面,法律规定要得到全体一致同意,而非特定多数,才能采取共同立场。欧盟还通过在成员国建立文化联络点(Cultural Contact Points)来推进相关的文化项目、组织专业文化人员、与驻在国文化管理部门交换信息。因此,作为一个多民族的超国家政体,欧盟的文化政策运作方式充分地体现了这一特性。概括来讲,欧盟在文化领域发挥作用的方式有三种:部长理事会沟通、交流成员国意见,提供合作框架;在《欧洲联盟条约》授权的领域,运用法律手段,比如视听产业和相互承认学位;通过支持有关项目,补充完善成员国的行动。

欧盟推崇的“欧洲文化模式”,即“多样性中的一致性”(Unity in Diversity),集中体现了欧盟文化政策的目标,即强调保护共同的文化遗产,提高属于一个共同社会的归属感;承认和尊重文化、民族国家和地区多样性,促进各种文化的发展和传播。实现这一政策目标的工具主要是一系列文化项目(以文化2000框架项目为代表),而这些项目的管理主要归属欧盟委员会,具体来讲是欧盟委员会下属的欧盟教育文化指导委员会(The Education and Culture Directorate-General)。通过一系列文化项目的执行,欧盟意图塑造“知识欧洲”,建立共同的欧洲文化区,促进欧洲公民参与一体化进程。这些都是所谓的显形文化政策。

为了使欧洲各国人民更紧密地团结在一起,加深他们的共同历史意识,欧盟鼓励欧洲人参与各种形式的会议和交流计划。每年欧洲各国文化部长理事会都会选择一定数量的“欧洲文化城市”,这些城市在欧盟的财政支持下,举办音乐会、展览会等各种文化活动并召开欧洲规模的会议,吸引欧洲各地艺术家汇集一城。通过“欧盟兄弟城镇计划”,欧洲各地成千上万的市镇、城市和村庄建立起了持久的合作关系。“欧洲文化遗产日”定期邀请公众发现或重新发现欧洲各世纪的艺术宝藏。人员往来是沟通不同文化的有效方式,欧盟有一系列项目鼓

---

European Commission: "A Community of Cultures: The European Union and the Arts", European Communities, 2002, p. 3.

励成员国、申请入盟国以及世界其他国家的人员往来。苏格拉底计划、伊拉斯谟计划、青年项目资助大学生和青年人在欧洲其他国家居留、学习。欧盟长期以来执行的一项政策是:鼓励欧洲各国人民学习和使用除母语以外的两种语言。通过语言学习培训、资助翻译文学作品、保存地区方言和少数民族语言,欧盟积极保护欧洲多样文化的独特性。在电子信息技术支持下文化传播更为便捷。“网络时代的欧洲”(The Net@ys Europe Initiative)计划将新型媒体技术运用于教育和文化交流,鼓励人们参与文化生活。“文艺复兴数字化书库”计划向互联网户用提供电子版的欧洲各地图书馆收藏的16世纪文献。“艺术家计划”联合欧洲著名的艺术品博物馆及出版和新型信息技术领域的合作者,完成高质量绘画复制的数字化、编档和网络传播,为公众通过互联网高清晰度、远距离观看这些收藏提供了可能,为研究者、艺术类学生、出版界、媒体提供了极大的便利。欧盟资助的这些跨边界多方合作计划其目标和根源也许是地方性的,但是他们的行动和结果却打破了边界隔阂,为参与者提供了建立超越成员国官方活动的合作关系的可能。这是欧盟项目最具深远意义的结果之一。

除了显形文化政策,《阿姆斯特丹条约》第151条第4款(即《马斯特里赫特条约》第128条第4款)“共同体应在依据本条约其他条款采取的行动中将文化方面的问题考虑进去”,为欧盟隐形文化政策留下了充分的发展空间。欧盟的隐形文化政策基于欧洲共同市场的基本政策原则(即四种自由,人员、产品、资本和服务的自由流通),并与社会融入、就业、竞争、税收、版权、信息社会和国际贸易等政策领域相关联。

首先,作为欧盟基石的四种自由原则,通过限制民族国家权力机构对欧盟分配机制的潜在干涉,也通过在民族国家内部建立了平等的竞争场所,改变了公共机构、私营企业和非赢利团体的关系。在艺术文化领域出现了平等对待、不歧视的约定,如欧盟在评估艺术资助申请时,对待不同国家的申请人应一视同仁。民族国家关于文化决策领域资助体系的仲裁法规以及税收法和版权法也发生了改变。这些变化为公共机构和私营企业的合作提供了基本规则,推进了文化领域

---

European Commission: "A Community of Cultures: The European Union and the Arts".  
"Creative Europe: On Governance and Management of Artistic Creativity in Europe",  
p. 150.

Treaty Establishing the European Community, Article 151, <http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/selected/livre234.htm>

的竞争。开放共同边界、鼓励自由竞争,推进跨部门、跨行业的合作,欧洲共同市场为文化产业的发展开辟了广阔的前景。例如,Regnet计划将欧洲十个国家的博物馆、图书馆、计算机等领域的专家聚集到一起,为文化产品和服务建立了一个共同的电子商务平台。这一计划的顺利实施就得益于在文化组织、工业、公共管理部门等各方参与者之间引进了新的合作方式。

其次,欧盟在与艺术文化相关的政策领域的活动业已对欧洲范围内的艺术文化发展产生重要的影响。结构基金资助地区发展的计划已经为文化项目开辟了相当数量的“新财源”。比如其中有一个“遗产修复和维护”的内容,希腊据此得到了巨额资助以保护其文物古迹、改建博物馆。就业政策与艺术家、文化工作者的经济、社会地位以及他们的培训、流动息息相关。信息社会政策与民主、高效和透明的文化管理以及便捷地参与文化活动相关。社会融入政策的某些方面事实上可称为文化多样性政策,它与市民社会、非赢利团体的有效职能和消除地区间的文化社会隔膜相关。除了这些政策领域外,还有一些具有明确文化政策含义的欧盟政策领域,如竞争政策、附加值政策和版权政策。竞争政策通过阻止滥用主导性的市场地位和形成不公平竞争或固定价格的垄断,规范文化产业的商业领域。附加值政策被用于为艺术文化提供免税的优惠。新版权条例为艺术家、创作者和生产者在新交流环境下的工作提供公平的保障。

另外,一个值得注意的趋势是民族国家文化政策的欧洲化。以媒体政策来说明。民族国家媒体政策变化的推动力主要来自于欧盟工业政策。20世纪80和90年代在失业状况日益严重的情形下,传媒产业被欧盟视为关键性的增长企业。1986年欧盟的单一欧洲法案(Single European Act,即SEA)出台,许多欧洲国家也纷纷制定法规,开放媒体市场。相关的法规有:法国1986年出版和交流自由法、德国1987年联邦广播电视法规协定、意大利1987年出版法和西班牙1988年私营电视法。这些法律法规导致了商业广播电视公司的出现。这些公司要求打破法规束缚、拓宽融资渠道以便采用新技术。在这一背景下,1989年欧盟出台无国界电视条例(*Television Without Frontiers Directive*)要求民族国家正

---

“Creative Europe: On Governance And Management of Artistic Creativity in Europe”, pp. 152 - 153

European Commission: “A Community of Cultures: The European Union and the Arts”, p. 19  
Ritva Michell, “Nordic and European Cultural Policies”, pp. 459 - 460

式修订各自的广播电视法规。各国执行这一条例的媒体法规包括:法国 1994年广播电视法、德国 1991年联邦广播电视协定、意大利 1990年广播电视法、西班牙 1994年无国界电视法、英国 1990年广播电视法。但是,这一条例由于不能完全与各成员国原来的广播电视法规相适应,因此在执行过程中遇到各种阻碍。欧盟各机构(欧洲法院 ECJ、欧盟委员会及其 Merger Task Force)对条例实施情况十分不满,通过各种渠道施加压力,促进民族国家修订其媒体法规。因此,20世纪90年代末各国再次修订法规,如法国 1996年信息高速公路法、德国 1996年联邦广播电视协定、意大利 1997年新媒体法、西班牙 1998年数字电视法和英国 1996年广播电视法。因此,这些国家媒体法律的内容很大程度上是在欧洲法院、欧盟委员会的决定和欧盟委员会政策建议影响下形成的。

通过显形和隐形的文化政策,欧盟正借助共同市场的强大作用,有力地推动着欧洲范围内跨国界、跨部门、跨行业的文化交流。当市场把艺术文化的创造性看做是文化产业发展的支柱、以文化为工具来解决就业和经济增长问题的时候,文化也以市场为媒介在实现着前所未有的创新和融合,孕育着一个崭新的欧洲公民社会。当然,治理并不能决定治理的真实结果。正在形成中的新型文化管理体制是否会成为欧盟所希望的“良好治理”,仍待时日观察。但是,我们期待在这种文化创新和融合的基础上,欧洲各民族能够建立一个更加紧密的联盟,欧洲一体化能够进展到一个新的阶段。

(作者简介:郭灵凤,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:张海洋)

---

Alison J. Harcourt, "Engineering Europeanization: The Role of the European Institutions in Shaping National Media Regulation", *Journal of European Public Policy*, Vol 9, No 5, 2002, pp. 738 - 740

Antje Wiener and Thomas Diez, *European Integration Theory*, New York: Oxford University Press, 2004, p. 99.

principle of rule of law and implements this principle in practice. Rule of law has been one of the basic principles of the EU. Two major factors have contributed to the development of rule of law principle in the EU: one is the basic treaties of the EU providing the legal and institutional basis for the development of the principle, and the other is the European Court of Justice that has played a pivotal role in the development. This paper discusses the treaty basis of the principle, the role of the European Court of Justice and some characteristics of the practice of rule of law in the EU including some universal natures of rule of law as well as some specialties

- 47 A comparative Study of two Decision-making Models: Case Study of Directive 2004/17/EC

ZHONG Shujia

Decision-making in the European Union (EU) involves different and complex procedures and rules. Scholars from different academic traditions have applied various perspectives and methodologies to analyze this complex process. Rational Choice Institutionalists and Institutional Realists all work out models to predict policy outcomes of EU decision-making and try to identify factors that are decisive to the process. In this paper, two theoretical models from those two academic traditions are tested on one specific case - the Directive 2004/17/EC, upon which their capacity of explanation is compared. A preliminary conclusion seems to be that the "Compromise Model" derived from the Institutional Realism tradition that stresses the interaction at the bargaining stage of the decision-making proves to be more convincing.

- 64 EU Cultural Policy and Cultural Governance

GUO Lingfeng

The concept, "European cultural policy", refers to both nation-state and pan-European cultural policy, and it has two levels. At the European level, while the European Union and the Council of Europe have played a leading role in the field of cultural policy, UNESCO and WTO have exerted influences on the policy. Focusing on EU cultural policy, this paper examines how the EU, as a transnational actor, is shaping a new system of cultural governance by its manifest and latent policies, and thus fostering a new partnership of different sectors in European society.

- 77 The Impact of EU Eastward Enlargement on the Inner Context of CFSP Decision-Making

J N Ling

Decision-making in the EU is much more complicated when compared with that of