

爱沙尼亚文化政策的主要特点

周 亚

(北京大学信息管理系, 北京 100871)

摘 要 爱沙尼亚文化政策有以下四个主要特点: 一、强调文化在民族融合和构建国家认同中的作用; 二、集中模式与私有化之间的矛盾; 三、机构导向型; 四、不彻底的“一臂之距”。同时, 随着公民社会的发展、私有化与集中模式之间的矛盾引发更多的讨论和关注, 爱沙尼亚的文化政策也在继续朝分权的方向发展。

关键词 爱沙尼亚 文化政策 集中模式 机构导向 “一臂之距”

中图分类号 G151.160 **文献标识码** A

爱沙尼亚共和国(the Republic of Estonia)是东欧波罗的海三国之一,与拉脱维亚和俄罗斯接壤,国土面积4万多平方公里,分为15个省,有200多个大小城市,首都为塔林,政治上实行议会共和制。现有人口131.8万,以爱沙尼亚族为主,同时包括俄罗斯和其他民族,官方语言为爱沙尼亚语。在文化方面,音乐、戏剧、舞蹈、出版、新媒体、图书馆、博物馆等发展势头良好,其中,爱沙尼亚的音乐尤其发达。

从历史发展的角度来看,爱沙尼亚文化政策历经了数次变化。二战中,它曾被苏联统治46年。在苏联统治时期,文化事业与政治紧密相联,国家既是大多数文化活动的拨款者,同时又是意识形态、道德和审美的审查员。从1988年开始(其时爱沙尼亚尚未独立),爱沙尼亚就已经开始转向市场经济,在文化生活和政策方面逐渐远离苏联政权的控制,向着文化生活的民营化和地方分权方向发展,并开始文化政策管理组织方面进行变革。甚至,在某种程度上可以说,当1987年第一个非政府经营的出版社成立时,民营化就已经开始了。1991年,爱沙尼亚再次获得独立。在其独立以后的第一个五年时期(1991-1995),文化领域出现了私有化的热潮:几乎所有国有文化机构改变了所有权或组织形式——或者以私有化的方式,或者通过实行自治的方式;与此同时,也伴随着国家角色和职能的彻底改变。不过,图书馆、博物馆和大型剧院仍基本上保持国有性质。在此期间,出现了“一臂之距”(Arm's Length)型基金,如“爱沙尼亚文化基金会”。2009年6月,爱沙尼亚取消群体事务部,从而将文化多样性和民族融合的事务归口在文化部管理。以上变化无疑对

今天的爱沙尼亚文化生活产生了重要影响。那么,在当今的爱沙尼亚,其文化政策又呈现出哪些特点呢?

1 强调文化在民族融合和构建国家认同中的作用

爱沙尼亚经历过两次独立,其本身也是多民族和众多移民构成的国家,因此,促进民族融合和国家认同是爱沙尼亚各方面政策的重要立足点,这也反映在文化领域中。1992年的《爱沙尼亚宪法·序言》将保存爱沙尼亚民族和历史文化列为国家的重要功能之一。《爱沙尼亚文化战略2008-2011》称:“爱沙尼亚民族和文化的延续是爱沙尼亚可持续发展的基石。”爱沙尼亚文化部《2011-2014年发展计划》也在开篇指出,文化部的任务旨在保存和延续爱沙尼亚民族文化空间。在此基础上,它将国家认同定义为“联合的文化归属感”,并强调将民族文化的价值、传统、行为模式和生活方式等元素传递给下一代和外来移民。可见,爱沙尼亚非常强调文化在民族融合和构建国家认同中的作用。

爱沙尼亚强调文化在民族和国家认同中的作用,这对于制定文化政策目标和保障文化经费等都具有重要影响。首先,这种文化功能定位直接影响到爱沙尼亚文化政策的目标。与国家对于文化的定

① Statistics Estonia. Most requested statistics [EB/OL]. <http://www.stat.ee/main-indicators>, 2012-12-10

② The Estonian Ministry of Culture. Estonian Cultural Strategy 2008-2011 [EB/OL]. http://www.kul.ee/webeditor/files/strategy_2008-2011.pdf, 2012-12-10

* 本栏目由北京大学李国新教授主持。本文系国家社科基金重大项目“加强公共文化立法,提高文化建设法制化水平研究”(批准号:12&ZD032)研究成果之一。

位相适应,爱沙尼亚将文化政策的中心目标定位为:通过在苏联时期就已经建立起来的一个全国范围的文化机构网络,来保存和延续国家文化空间。具体而言,其文化政策则有以下优先追求的目标:促进文化生活多样性;不论种族和语言,保证大众在文化生活中的参与性;通过文化多样性丰富和支持爱沙尼亚文化空间;根据国际协定,创建平衡多样的广播内容;促进专业和业余体育的发展等等。其中,尤其要指出的是,爱沙尼亚在民族文化政策方面所做出的诸多努力:①批准与少数民族文化权利相关的国际公约,如联合国的《经济、社会、文化权利国际公约》、以及欧洲委员会的《保护少数民族公约框架》等;②为居民提供一些俄语的文化服务,在一些多数居民是俄罗斯人的城市,地方行政部门依法提供两种语言(爱沙尼亚语和俄语)的服务,甚至在其他聚居地,也经常可以得到俄语的公共服务和信息;③促进少数民族文化的非政府组织能够从文化部和地方政府获得定期拨款资助;④提出《2008-2013 爱沙尼亚融合战略》,该战略包括两方面目标:第一,使常住居民分享“爱沙尼亚社会归属感”,这建立在共同价值和爱沙尼亚语言知识基础之上;第二,在促进一体化的基础上,保持种族差异,这建立在少数民族文化权利认同的基础上。在这两个目标之下,包括教育和文化一体化、社会和经济一体化、以及法律和政治一体化等三个领域。该战略遵循的一个重要原则就是“强化国家认同”^①。不过,由于爱沙尼亚过多地强调文化构建国家认同和一体化,也带来了一些负面影响,比如可能使少数民族失去自己的文化独特性。因此,从长远来看,文化多样性政策应该既能够帮助少数民族和移民融进社会,同时又能保留和发展他们自己的民族认同。其次,由于将文化视为促进民族融合和构建认同感的重要手段,文化生活才能够被定位为可见的政策领域,从而使爱沙尼亚当局在制定预算等政策时,能够优先考虑文化领域,从而有助于保障文化领域经费开支的稳定性。最近一些由国家拨款的领域(例如卫生保健、社会福利和教育)都遭受到经济上的制约,而文化仍能够保持它在国家预算里的份额,就表明了这一点。

2 集中模式 VS 私有化

政策集中模式与文化领域私有化进程之间的矛盾,是爱沙尼亚文化政策的另一个显著特点。一方面,爱沙尼亚文化领域的私有化进程已经基本完成,尤其是图书和出版、电影和广播等传媒领域;另一方面,文化政策仍然是集中而非分散的模式。

上文即已指出,在爱沙尼亚独立之后第一个五

年时期,文化领域出现了私有化的浪潮。私有化受到政治生活领域自由主义思潮的意识形态影响,不过在其背后主要的驱动因素还是来自于经济方面:设计国家预算的整体货币主义原则迫使国家从一些以前资助的活动中退出。在私有化进程中,受影响最大的是图书和出版、电影和广播,以及文化遗产领域(通过去国有化的进程,许多前苏联时期的国有历史文物被归还给了它们原来的所有者或其继承人)。1995 和 1996 年间,文化和教育部(后改名为“文化部”)举办了一次相当热烈的关于文化政策的会议,此次会议认为,文化生活的私有化进程已经基本完成。

在制定文化政策时,以爱沙尼亚文化部为主,而地方政府、爱沙尼亚文化基金会、公民社会所起的作用非常有限,表现出明显的集中模式特点。从爱沙尼亚文化管理的组织架构来看(见图 1),文化部集中负责管理国家文化事务,议会尚未发挥积极的作用。文化部内部包括文化部长、内部审计处、部长顾问团、秘书长、文化遗产司(分管文化遗产,包括图书馆、博物馆、民族文化)、艺术司(艺术工作,包括建筑、美术、电影、文学、音乐、戏剧)、国际关系司(分管国际文化交流)、文化多样性司(分管少数民族文化)、体育司(分管体育工作)、发展办公室、综合事务办公室、公共关系局、媒体与版权局、法律事务局办公室、预算与经济分析处,其职能有:在中央政府层面协调文化政策;通过管理一系列国家机构和其他文化活动提供支持,来组织国家文化、运动、体育和文化遗产活动,并促进艺术进步;参与国家媒体活动计划的编制;监督《版权法》的执行;相应法律草案的编制等等。虽然《爱沙尼亚地方自治法》规定地方政府负有发展教育和文化事业的责任,不过,地方政府发展文化的各种资源还主要依赖于国家预算的支持(主要以补贴的形式下发);大多数省和城市只有很小一部分的财政资源,因此,地方上在制定自身文化政策时,并不具有很大的自由度。爱沙尼亚虽有 15 个省政府,不过它们仅是国家在不同地方的代表,其主要功能是管制地方政府的工作,而并不制定自己的文化政策;在市政府层面,不同市政厅提供文化服务的能力不一而足,这主要取决于它们自身的经济状况。

“当今的爱沙尼亚社会鼓励自由和自由主义,推

① The Estonian Ministry of Culture. Estonian Integration Strategy 2008-2013 [EB/OL]. http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013_ENG.pdf, 2012-12-10

崇有限政府的理念,批评集权和腐败。”^①一方面,集中的政策模式要求国家政策对文化生活的控制;另一方面,私有化和社会流行的自由主义理念有着减少国家干预和政治控制的内在需求。因此,集中模式的文化政策必然与私有化产生矛盾,如何调和二者之间的关系,也引发了当局的思考和爱沙尼亚社会的广泛关注。以大众传媒为例,2007年,爱沙尼亚共有32个电台广播公司,其中5家是公共的,27家是私人的。为了保存和传播爱沙尼亚民族文化,平衡私有化的影响,《广播法》(适用于爱沙尼亚所有的广播公司)对广播时间内容有严格的规定:本国节目的份额:一个广播公司必须要保证至少有10%的每月节目服务传播时间(包括用于新闻、体育事件、游戏、广播、电话购物和文字电视广播服务)里播放国家产品。在主要广播时间段(19:00-23:00),本国广播内容应该至少占到50%;至少要在51%的传播时间(与上述情况等同)里播放欧洲节目;独立于广播公司的生产商的节目份额要超过10%等等。此外,集中政策模式与私有化的关系还表现在国家参与介入文化产业的形式上:一是通过授权的方式支持具体项目,这主要通过爱沙尼亚文化基金会和其他基金会,以及文化部;另一种方式是对一些公司实行国家所有制来保持文化市场的国家干预。不过这也引来了一些争议,争议者认为:文化政策不断去顺应创意产业的发展,可能会导致艺术更趋向于商业化;另一方面,则有可能在文化产业领域形成更严重的官僚主义风气。因此,如何处理集中模式与文化生活私有化之间的矛盾,是目前及将来爱沙尼亚文化政策需要着力解决的问题。

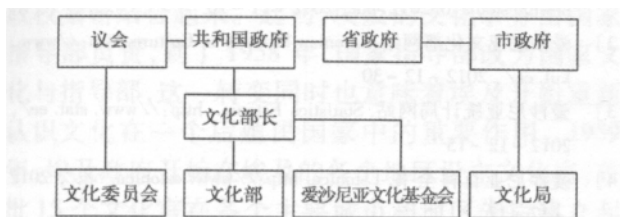


图1 爱沙尼亚文化管理组织结构图^②

3 机构导向型

机构导向型是爱沙尼亚文化政策的重要特点。这是由该国文化政策的中心目标(即通过在苏联时期就已经建立起来的一个全国范围的文化机构网络,来保存和延续国家文化空间)所决定的。机构导向型的特点主要表现在两个方面:一、爱沙尼亚公共文化支出的最大份额用于现有文化机构的维持和运转;二、文化立法体系具有明显的机构导向的特点。

爱沙尼亚文化生活(不论是否公共的性质)的

经费来源主要由以下几个方面构成:中央层面的国家财政预算(由文化部向议会提出,占到公共文化支出的60%),其中有一部会分给“一臂之距”主体,如爱沙尼亚文化基金会;地方政府经费投入(省和市政府,约占到公共文化支出的40%);民间资本(如私有基金会“国家文化基金会”、私企投资、个人投资)。其中,中央层面的国家文化经费预算和地方政府经费投入都属于国家公共文化支出。总的来说,文化领域的大部分资源仍然来源于国家和地方政府,而这些经费又主要用于维持现有的公共文化机构,包括博物馆、图书馆、档案馆、公共美术馆、音乐等艺术院校、交响乐团、剧场、歌剧院、社会文化中心、文化馆等实体的公共文化机构,表现出明显的机构导向型特点。以2007年为例,爱沙尼亚国家文化预算的44.5%由以下部分的花费组成:专业剧院,博物馆,图书馆,体育学校和体育中心,以及国家经营的音乐演出团体。爱沙尼亚公共文化支出呈现出明显的机构导向型特点,这使一些重要文化机构能够获得更多的经费开支,这种情况在国家消减预算时更为明显。同时,这也会促使一些主要的文化机构设法使自身升格为“国家的”机构,并要求能够在国家资源分配中取得优先权,例如,爱沙尼亚国家图书馆和爱沙尼亚剧院(国家大剧院)。又如,爱沙尼亚戏剧院虽然并没有官方的“国家的”机构的身份,它仍然能够获得比其他剧院更多的经费。

同其国土面积较小等限制性因素相比,爱沙尼亚文化领域的法律体系相对比较健全,并表现出机构导向的特点。爱沙尼亚文化领域的法律法规包括以下两个方面:一般性立法和专门的文化立法。一般性立法包括《宪法》(1992)、《版权法》(1992)、《债权法》(2001)、《国家保密法》(1994)、《个人数据保护法》(1996)、《公共信息法》(2000)、《博彩税法》(1995)、《增值税法》(2001)、《所得税法》(1999)、《语言法》(1995)等等,这些一般性法律涉及到了文化生活的方方面面。爱沙尼亚专门的文化立法有《爱沙尼亚文化基金会法》(1994)、《文化部章程》(1996)、《爱沙尼亚国家图书馆法》(1990)、《公共图书馆法》(1994)、《博物馆法》(1996)、《国家歌剧院法》(1997)、《演艺公司法》(1997)、《创意艺术家和创意艺术家联盟法》(2004)、《文物保护法》(1994)、《广播法》(1994)、《少数民族文化自治

① 维基百科. <http://en.wikipedia.org/wiki/Estonia#Culture>, 2013-1-6

② 注:图片来自 http://www.culturalpolicies.net/download/estonia_032012.pdf

法》(1993)等。从其文化立法来看,针对具体机构或组织的法律法规较多,显示出机构导向的特点。

4 不彻底的“一臂之距”

“‘一臂之距’原则被运用到文化政策上则是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,是它的基本要义。”^①,文化行政主管部门将具体管理事务交由中介非政府公共文化机构,将政府文化经费分配给各个文化领域的文化艺术团体、机构和个人。这种文化管理模式在欧洲非常普遍,英国、荷兰、丹麦等国家都有采用,爱沙尼亚也采用了这种管理方法。

爱沙尼亚最重要的两个“一臂之距”主体是爱沙尼亚文化基金会和博彩税委员会。爱沙尼亚文化基金会于 1994 年由议会设立,独立于文化部,是除了文化部之外为文化活动拨款的主要机构。它的资金来源于烟酒和博彩税的国家预算以及基金会自己开展的一些活动收入,主要用于支持独立的文化项目和活动。该基金会董事会主席由文化部长担任,但是,它对于文化部或其他政治团体来说,并没有从属关系。它资助的文化领域包括建筑、电影、美术、戏剧、音乐、文学、民间艺术、体育、跨领域文化,每个领域都有一个专门委员会,由各自的委员会决定如何分配资源份额(没有政府参与),并在实践中采取不同的拨款方法。它每年有四次资助,资助的对象包括私人机构、民间组织和个体艺术家,资助的活动包括学术研究、差旅经费、具体项目。此外,该基金会每年还设立了杰出创造性活动的奖项(从 1997 年开始,每年 8 个名额),并为退休艺术家发放养老金。另一个“一臂之距”主体是博彩税委员会,它于 2002 年依据《博彩税法》设立,不仅资助文化活动,还为其他领域提供经费,如自然科学、医药、社会保障、青少年、老年、特殊人群等方面的项目。

不过,爱沙尼亚的“一臂之距”原则执行得并不彻底,只是对集中模式的补充和调剂,并不能真正达到分权的目的,这主要表现在以下两个方面:第一,“一臂之距”主体所能掌握和分配的国家文化支出非常有限。爱沙尼亚文化基金会每年获得大致相当于国家文化支出 10% 的经费,博彩税委员会用于文化活动的经费更少,这显然不符合“一臂之距”原则的初衷(使文化事业管理朝着分权化的方向发展)。第二,“一臂之距”主体在分配文化经费时,并不能完全做到独立自主。原则上,爱沙尼亚文化基金会主要资助独立的文化项目和活动。不过,受到国家预算消减等因素的影响(这种影响还在持续并有可

能增加),它还参与了现有文化机构的融资,例如爱沙尼亚艺术博物馆和国家博物馆的建造工程。相对于爱沙尼亚文化基金会,博彩税委员会的独立性更低:它包括政治上任命的代表(6 名来自议会和 3 名来自各部委的代表),其决议由相关部门决定;相对于爱沙尼亚文化基金会,它的规模比较小,也缺乏组织严密的管理机构。

以上四个方面是当前爱沙尼亚文化政策的主要特点。另外,需要指出的是,随着公民社会的发展、私有化与集中模式之间的矛盾引发更多的讨论和关注,集中模式的文化政策更加朝着分权的方向发展。首先,近年来,爱沙尼亚地方政府在公共文化开支中所占的比重呈现增加的趋势:从 2006 年到 2010 年,省和市政府文化支出之和占有所有公共文化支出的比重分别为 34.9%、40.5%、42.6%、37.6%、45.2%,虽然 2009 年略有降低(受到 2008 年金融危机的影响),但总的趋势是在增加。其次,已经开始启动地方行政系统改革计划,并在公共领域进行积极磋商。这次改革计划将包括减少地方政府数量和增大相应的规模。无疑,这将会对地方政府运行能力和政策制定和实施方面产生影响。再次,非政府组织在与政府正在商讨通过建立新的“一臂之距”机构(可能是一个国有基金会)来管理对 NGO 的经费支持,以规范国家对非政府组织参与文化活动的资助。这些都显示,爱沙尼亚文化政策将会在未来发生一些改变。

参 考 文 献

- (1) Mikko Lagerspetz, Margaret Tali. Cultural Policies and Trends in Europe: Estonia [EB/OL]. http://www.culturalpolicies.net/download/estonia_032012.pdf, 2012-11-10
- (2) 爱沙尼亚文化部网站. Estonian Ministry of Culture. <http://www.kul.ee/>, 2012-12-30
- (3) 爱沙尼亚统计局网站. Statistics Estonia. <http://www.stat.ee/>, 2012-12-15
- (4) 爱沙尼亚百科全书. Estonica. <http://www.estonica.org/>, 2012-12-12
- (5) 爱沙尼亚法律文本数据库. Estonian Legislation in English. <http://www.legaltext.ee/indexen.htm>, 2012-12-13
- (6) 爱沙尼亚官方门户. Official Gateway to Estonia. <http://estonia.eu/>, 2012-12-31
- (7) 欧洲委员会网站. European Commission. <http://ec.europa.eu/>, 2013-1-6

(作者简介) 周亚(1988~),男,北京大学信息管理系 2012 级博士研究生。

① 张雪莹. 英国“一臂之距”文化管理原则的启示 [EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/GB/40537/16479808.html>, 2013-1-6