# 文化事业的财政资助研究

来源：网络 作者：七色彩虹 更新时间：2024-03-18

*\" 西方文化事业的发展及其所受到的资助与西方人对于文化的特性和价值的认识是密切相关的。对于文化价值的认识，加拿大参议员劳里。拉。皮埃尔的观点在当今发达国家中是有代表性的：文化并不是一种产品。一个国家的文化就是这个国家的灵魂。灵魂当然不是可以...*

\" 西方文化事业的发展及其所受到的资助与西方人对于文化的特性和价值的认识是密切相关的。对于文化价值的认识，加拿大参议员劳里。拉。皮埃尔的观点在当今发达国家中是有代表性的：文化并不是一种产品。一个国家的文化就是这个国家的灵魂。灵魂当然不是可以被买卖的商品。是的，艺术和文化是一个大的产业。但是，文化不仅是经济的推动力量，它还有更重大的意义，即它是社会进步的推动力量。在地方层次上来看，艺术和文化可以通过无数种方式丰富共同体的生活。剧院、画廊、博物馆和遗产场所，都是我们的共同体的心脏。

所有的民主国家都拥有一个共同的目标，即建设一个鼓励自由表达思想和多样性的世界——而且这种目标是有充分的存在理由的。因为只有那些深信自己的文化不会受到威胁的人，才是更加强大、更加自信的公民。这种自信有助于人们树立对他人的宽容与尊重。在我们的一生之中，以前从来没有出现过如此重要的目标。[1]

关于文化的定义，已经可以数以千百计了。英国著名的文化学家雷蒙德。威廉斯在《关键词》一书中称文化是“英语语言中两三个最复杂的词汇之一”，他从三个层面上概括了文化的定义：首先，文化指“智慧、精神和美学的一个总的发展过程”；其二，文化也被用来指称“某一特定的生活方式，无论它是一个民族的，还是一个时期的，或者是一个群体的”；其三，文化还可以指“智慧、特别是艺术活动的成果和实践”。[2]文化的三个层次的定义，一方面体现了文化本身的复杂性，另一方面也表现了不同的研究者对于文化不同层面的倾向性。第一层面的文化概念，是把文化作为人类精神活动的历史过程来看待的，强调的是文化的公共记忆；第二层面的文化是突出文化的实践性，强调的是作为群体活动的活的文化；第三层面的文化定义突出的是文化作为艺术品或商品的物质属性。

一、文化的公共性问题

人是文化的人，文化是人有意义的存在方式。正是由于文化不仅是人类的共同历史财富，还是人类群体认同的核心，同时文化也体现了人类的创造性和对于自我实现的追求，文化事业的重要性得到了普遍的重视。文化成果对于享有这种文化成果和接受这种文化认同的不同范围的群体来说，具有典型的经济学所谓的公共品（Public Goods）特性。

公共品是相对于私人品而言的，纯公共品在现实生活中是比较罕见的，根据收益范围的不同，在纯私人品和纯公共品之间，现实中大量存在着的是准公共品或混合公共品。人类的文化艺术成果显然属于一种比较特殊的准公共品，它的公共品属性主要取决于享有它和认同它的人类群体范围，比如一个民族，一个国家，一个社区。当然，从全人类的角度来看，作为人类的记忆、人类智慧与人性的表征，文化艺术成果在这一意义上具有了超越种群与国家的普遍公共性。

参照对于一般公共品的分析框架，这种体现人类文明的文化艺术品（比如国家博物馆、国家艺术馆的收藏品以及非物质的文化遗产等）的公共性表现为：其一，此类文化艺术品具有显著的外部性，它的意义和价值远远地大于它的物理价值和对于个人的乃至某个特定群体的意义；其二，这种文化艺术品具有受益的非排他性，一个社会成员享受这些物品或服务，并不排斥、妨碍其他社会成员同时享用。其三，这种文化艺术品还有消费的非竞争性，即社会成员享用公共文化一视同仁，享受的具体内容、范围、质量都不受市场条件变动的影响。

基于以上的认识，在国家层面上，文化事业是财政必须予以考虑的关乎文化保护、文化创造以及文化认同的社会公共事业。不过，文化事业在得到公共财政资助的一开始，关于文化事业的公共性问题就充满了争议，主要表现为精英主义和平民主义、艺术导向和市场导向之间的争论。

二、文化事业领域政府与市场的关系问题

按照马斯洛的人类需求层次理论，文化艺术的创造和需求是人类在基本满足生存与安全需要的前提下的一种更高层次的需求。在相当长的一个历史时期，作为高贵的身份和雅致的生活的象征，文化艺术活动都只是在社会中占少数的上层贵族与社会精英的特权领域。在那个时期，贵族精英既是文化艺术的主要创造者，也是文化艺术的主要消费者和庇护者。在欧洲，直到工业革命的时期，文化艺术事业的维持主要依赖于皇室与贵族的资助。随着现代公共财政体系的逐步完善，对于文化艺术事业的资助开始向以国家资助、公共资助为主的方式转变。

按照传统的文化艺术概念，国家财政应该扶持和保护的是高雅的艺术和文化，因为高雅的艺术才是真正有价值的、能够代表国家最高水准的文化艺术。随着文化工业的兴盛，复制技术与大众传播的日益发达，文化艺术的大众化趋势，一方面使传统的高雅艺术受到无孔不入的商品化的冲击，另一方面新涌现的“另类”现代艺术活动也提出了需要国家财政进行贴补与扶持的要求。这就出现了如何使用有限的用于文化事业的财政资金的争论：是应该主要保护和扶持传统的高雅艺术，还是应该一视同仁地资助新兴的实验性的现代艺术。随着欧洲文化市场的进一步发育和公共财政功能的转型，这种关于如何资助文化事业的争执转换为艺术导向还是市场导向的矛盾平衡问题。

以英国为例。当今的英国文化艺术资助制度起源于20世纪40年代，当时政府在文化事业发展中的重要作用得到了认可，产生了第一个扶持文化事业的国家组织——音乐和艺术激励委员会（CEMA）。该委员会在艺术事务上既花费慈善资金，也花费公共资金，在著名的大经济学家凯恩斯的领导之下，该组织于1946年演变成世界上第一个保持“一臂之距”的分配政府资金的中介管理机构大不列颠艺术委员会。[3]雷蒙德。威廉斯在他的一篇名曰《政治与政策：艺术委员会的实例》的文章中集中谈论了这个文化管理机构以及凯恩斯本人在扶持文化事业的公共财政定位方面的矛盾与困惑。

威廉斯概括列举了凯恩斯对于该机构的四种相互矛盾的界定与意图，即“美术的国家庇护人；意在诱导自力发展经济的政府投资；市场中的一种妨碍；（注：这句翻译可能有问题，凯恩斯的意思是保护艺术免遭市场的毁灭。）一种扩散中和变化中的通俗文化”。[4]204凯恩斯一方面希望文化艺术通过国家的保护与扶持最终实现自力更生，另一方面他又深深地担心文化艺术被商品化的危险。凯恩斯指出：“把公开表演者的神圣礼物出卖给获取金钱的目的，从而剥削它并附带地毁灭它，是当今资本主义较糟糕的犯罪之一。国家怎样才能最好地起到自己的恰当作用，这还很难说。”[4]203威廉斯本人也对于受到资助的艺术“从属于商业的和公共关系的算计”表示深恶痛绝，他赞同凯恩斯通过国家资助“把艺术带给那些被剥夺了接近艺术的权利的人们”的努力。[4]203

英国的文化艺术资助方式在凯恩斯之后发展出了新的模式。随着经济的发展，政府干预经济在实践中开始暴露出自身的缺陷，20世纪70年代的“滞胀”使得人们重新认识“市场失灵”和政府干预的关系，强调“政府失灵”或“政策失灵”的可能性，主张恢复以市场机制作为调节资源配置的主要工具，新自由主义对国家干预提出了责难和质疑，开始主张减少国家干预，恢复自由经济。基于自由主义的政治压力，加之国家财政负担的日益繁重，英国80年代对艺术文化拨款和管理制\" 度进行了重大变革。尽管还在坚持对文化事业部门的扶持计划，政府要求艺术和文化组织寻找补充其收入的新来源，特殊的重点放在了市场化即扩大受众规模上，增加商业赞助的措施上，放在了以金钱计算价值上。[3]

英国在文化事业资助方面的变革不是偶然的，大约在同一时期，欧洲其他国家如法国，1986年右派政府上台，对左派的文化政策提出了批评，认为国家不应该包揽文化事业，政府应该支持文化活动，但其鼓励、支持必须采取间接的方式，而不能对任何创造性活动进行直接干预和控制。在不排斥政府的干预行动的基础上，法国在文化事业中引入市场机制，希望通过市场经济规律，鼓励私人企业投资文化事业，繁荣法国文化市场。[5]

这种基于市场导向的资助文化事业的现代公共财政模式已经为当前西方发达国家普遍采用，其特点是重视发挥财政的导向功能，强调财政支出的绩效评估。美国政府在文化资助方面的作用主要体现在不断完善支持文化事业的经济规划和政策方面。联邦、州和市政府一直积极创造一个促进美国文化繁荣、发展并对美国经济作出贡献的经济环境。联邦政府不仅给非营利文化事业提供直接资助，还以税制方式提供极重要的财政支持。在文化资助方面的这些努力，不仅培养了美国文化强大的国际竞争力，而且对于美国经济的带动作用也是非常显著的。诸多的经济影响研究都已发现，文化投资可以在直接消费、创造就业以及增加税收收入等方面带来丰厚的回报。

三、西方发达国家文化资助的基本特征

如前所述，文化艺术品具有准公共品的特性，在西方发达国家中，公共财政对于文化事业的发展发挥着重要的作用。随着市场经济的不断发展和完善，财政的职能也相应地不断调整，世界发达国家的文化资助政策随之也出现了进一步的调整。发达国家的文化资助方式日趋社会化和多元化，形成中央与地方、政府与市场、直接与间接结合的混合资助格局，逐渐趋于一种更符合公共经济学的财政资助方式。

1.“分权”与合作

该报告也指出：分权也是宾夕法尼亚州艺术委员会的一个目标。然而，这种情况下，最好把这种政策理解成一种“权力区域化（Regionalization）”。当宾西法尼亚艺术委员会与地方合作者共同使艺术基金可以利用，通过合作者和受益方面的互动，该委员会也使人们对公共基金分配有了更多的理解和欣赏，这也导致了人们对该过程的更大的支持。

欧洲国家日益显著的“分权”政策其实在很大程度上是学习美国的做法，这样不仅可以减轻中央财政的负担，同时也可以充分激活地方以及基层文化艺术组织的活力。

在强调“分权”的同时，地方与中央、地方与地方、部门与部门之间的“伙伴关系”与密切合作原则，始终被看作是有效实现文化政策目标的基本保障。法国文化部部长Catherine Tasca（2000年3月至2002年5月）称她个人目标是：为了在法国培养和确保有创造性的文化，需要文化部建立与地方权利机构的文化合作；通过文化教育使得文化遗产可以更容易被大众理解，从而达到丰富个人生活体验的目的；由于巴黎和地方的文化发展都是缺一不可的，因此这两方面的主要研究机构都应该得到支持。在英国，为实现政策目标，根据中央政府文化主管部门的年度报告，政府鼓励中央各部门之间、各地区之间、中央与地方政府部门之间以及与欧洲联盟和其他国际组织之间的文化合作。最突出的例子是英格兰艺术委员会与地方艺术管理委员会的合作以及地方艺术管理委员会和地方政府各部门之间的合作。

2.保持“一臂之距”

所谓保持“一臂之距”（Arm‘s length），在文化政策上的主要含义是指国家对文化拨款的间接管理模式，这是目前已经被欧洲以及其他发达国家普遍接受的对于文化事业的公共财政资助模式之一。2000年成立的“国际艺术理事会和文化机构联盟”（IFACCA）在2002年5月公布的文件中指出：“成立于1945年的大不列颠艺术委员会是全球第一个体现保持一臂之距原则的中介组织。”

英国保持“一臂之距”原则的具体表现是：中央政府部门在其与接受拨款的文化艺术团体和机构之间，设置了一级作为中介的非政府的公共机构（non-department public bodies），亦称为“官歌”（Quango，准政府组织），负责向政府提供政策咨询，负责文化拨款的具体分配、评估，协助政府制定并具体实施政策等。这类组织往往由艺术方面和文化事业方面的中立专家组成，它虽然接受政府委托，但却独立履行其职能，从而尽可能使文化发展保持自身连续性，避免过多受到政府行政干预，受到各种党派纷争对于拨款政策的不良影响，保证文化经费由那些最有资格的人进行客观公正的分配。[6]

这种保持“一臂之距”的文化资助与管理原则得到了发达国家的广泛接受。“国际艺术理事会和文化机构联盟”的文件指出：“目前在世界各地，无论穷国还是富国，也不论英语国家还是非英语国家，都普遍建立了对文化艺术进行资助的准政府国家机构。”这项制度得到了联合国教科文组织的大力支持。相关的国际会议进行了多次，相关国际组织也发展起来。在发达国家的文化政策中，加拿大、澳大利亚、英国、奥地利、比利时、芬兰、瑞典、瑞士等国明确声称采用这一文化管理原则。[7]

发达国家在文化资助上的通过中立的准政府管理机构来执行的模式，从整体上来看，其实是西方发达国家在最近20年以来日益兴盛的公共管理的一个有机部分。据不完全统计，在OECD（经济合作与发展组织\" ）国家中，非政府部门的公共管理实体在公共开支和公务员比重方面已经超过了政府部门。[8]

3.重点突出兼顾多元化

纵览当今发达国家的文化资助政策，给人印象很深的是这些富裕国家对于文化事业资助的斤斤计较，决不大包大揽，严格审查程序，注重每一笔财政支出的效益评估。但是在某些关系到公民整体的文化福利以及国家与民族文化的保护与发展的项目上却显得非常慷慨。对提供公共文化产品和服务的公益性文化机构和特殊需要保护的文化事业，如重要的图书馆、博物馆、美术馆以及文化遗产保护等，这些国家往往都能给予相对足够的经费保证；对于准公益性文化事业单位，如文艺演出等行业，则区别情况通过相应的财政补助予以扶持；对于经营性的文化事业单位，重视市场的力量，国家主要采取的是政策性质的扶持和引导，通过公共财政的导向作用吸引多种资助手段和资金，比如英国发展创意产业的政策与措施。

出于发挥有限的公共财政资金的最大使用价值的考虑，重点扶持具有示范性、体现民族特色和国家艺术水准的民族艺术或高雅艺术的创作和生产。在加强对艺术精品创作和生产的扶持的同时，当前大多数发达国家对于多元化的文化共存与参与给予了越来越多的重视。欧洲委员会的四大文化原则——增进认同与多元，支持文化创造与文化参与——体现的不仅仅是欧洲国家的主张，也与联合国教科文组织的文化主张相呼应。

四、国外公共财政与文化事业的发展对于我国的启示

在最近的半个多世纪中，作为社会主义制度的国家，中国在科学、教育、文化、卫生等公共事业领域取得的巨大成就，令世人瞩目。但是在这个发展过程中，由于长期的政事不分所造成的分配不公、效率低下、资源浪费等问题也是非常严重的；尤其是随着中国改革开放以及市场化进程的加快，公共事业领域的公共利益与团体利益、社会效益与经济效益、事业性与产业化等各种矛盾被进一步凸显了出来。而对于这些问题的解决，中国公共财政的建设和发展将起到关键性的作用。

当前，中国事业单位的改革改制正在紧锣密鼓而又严谨有序地进行着，这个进程与中国在经济领域中的其他改革是一致的，同样是一个在坚持中国特色的基础上，不断与市场化、国际化接轨的过程。中国公共事业领域的改革，一方面要坚持中国文化事业的社会主义属性，同时必须走与以社会化、市场化为导向的公共财政建设接轨的道路。中国公共文化事业的改革和发展是这一历史性进程中令世人关注的一个重大领域。国际上发达国家公共财政在资助和扶持文化事业方面长期形成的经验，对于我国这一领域的改革与发展具有重要的借鉴和启示价值。

1.全球视野，在地行动

“全球视野，在地行动（Global Vision，Local Action）”表达的是一种关于全球化与本土化如何互动的理念，原本是在推动旨在全球环境保护和全人类可持续发展的联合国《二十一世纪议程（Agenda21）》时提出的。这一理念对于我国文化事业的改革和发展也是有着深刻的启示意义。因为文化亦为人类生存的一种重要的生态要素，尤其在文化的冲突与多样性共存成为一个全球议题的时候，对于文化事业的全球化思考和本土化行动就显得尤为重要了。

中国已经不再是一个封闭国家，中国文化事业的建设和发展已经不仅仅是中国本土的文化传承和文化凝聚力的问题，已经成为中华民族如何在全球化的语境中，维护自身的文化认同、保护文化安全增强文化竞争力的问题了。在今天，我们在考虑文化事业的改革与发展的时候，一定要有全球视野，一定不可忘记文化之于国家安全和世界和平的重大意义。有此全球视野，还须将文化事业的改革发展落实在具体的本土国情，依托于中华之传统，发扬和而不同的博大精神，铸造中华多元文化琴瑟和鸣的自信与大气。

2.结合社会化、市场化的手段提供文化公共品

一个民族只有在文化上是自信的，才会形成强大的内在凝聚力和外在的竞争力；一个自信而有竞争力的民族，才会有海纳百川的从容和尊重差异的胸怀。一个民族文化力提升的关键在于培养和保护好一种欣欣向荣、有内生力和自我优化机制、多样性的本土文化生态。发展文化事业，不能仅仅依靠政府，当然也不能单单交与市场，而是需要政府、社会和市场力量的共同参与。

要想实现多元化合力发展文化事业的目标，就必须树立公共财政的理念。由于市场经济发展的程度和制度环境的差异，如果说对于西方发达国家来说，公共财政的主要作用在于克服市场失灵的话，在我国，公共财政在现阶段的重要使命是克服政府越位和政府失灵的问题。

按照公共经济学，政府应该是公共品的提供者，但不一定是公共品的生产者和管理者。生产可以通过市场更有效地解决，管理也可以通过诸如“一臂之距”的受托机构来社会化地行使。这样既可以发挥公共财政为社会提供必要的公共文化产品的职能，保证政府不失位，又可以通过市场有效地配置资源，吸纳社会的力量，实现文化事业公正、合法、有效、健康的发展。

3.培育文化市场，建立合理的发展文化产业的投融资机制

由于长期以来的意识形态导向和计划体制的影响，我国在文化事业的建设与发展方面表现为一种自上而下的单一模式，政府投资，政府控制。在改革开放的环境下，这种单一化的模式日渐显示出其严重的缺陷。由于缺乏广泛的社会参与和民众基础，中华文化的凝聚力和生命力有衰竭之危；由于投资主体单一，意识形态管制严重，文化事业的发展动力不足，国内文化产品的单调贫乏和国外文化产品入侵的汹汹之势之间的张力日益凸显。一方面是国家财政用于文化事业发展的负担日感沉重，另一方面则是优秀的、能够满足民众日益增长的精神文化需求的文化产品的短缺和平庸。

解决文化事业发展中的这一系列矛盾，需要在保证公益性文化事业、提供必要的文化公共品的前提下，发挥公共财政的经济导向作用，建立合理的发展文化产业的投融资机制。相对于西方发达国家的公共财政，中国现阶段的公共财政不仅要弥补市场的不足，还负有发育和完善市场，培育市场体系的任务。这就需要政府从过泛的文化事业领域适当收缩支出范围，使财政资金主要投入文化公共品和公共服务领域；放松管制，放下包袱，培育多渠道、多主体的投融资模式，为文化产业的资本市场形成提供制度创新的契机。

4.改革现有的文化事业体制，实现文化事业发展的良性转轨

中国现阶段公共财政，不仅有弥补市场失灵、培育市场体系的使命和任务，同时还负有承担由体制创新所带来的改革成本。这是一种历史性和发展性的现象，虽然并非公共财政的常态，但在特定的转轨时期是必不可少的。因为，公共财政不仅有配置资源、调节市场的职能，还有稳定社会的职能。

我国传统的文化事业体制已经不能适应文化事业发展的现实需要，表现出了巨大的体制性惰性，与多元化的社会文化繁荣构成了深层的冲突。当前正在进行的改革说明了政府改革文化事业体制的决心，但是政府也充分认识到了改革的阻力和难度。改革是一个利益重新分配的过程，对于社会稳定具有相当的影响。而中国的和平崛起离不开稳定有序的社会文化环境，公共财政对于改革成本的承担意义重大。从公共经济学的意义上来看，社会稳定本身就是一种重要的公共品，需要公共财政予以提供；从中国文化事业的长远发展来看，公共财政的有效介入和对于改革成本的负担，可以为文化事业体制的改革保驾护航，促进文化事业的发展，并最终实现文化事业发展的良性转轨。

公共财政在我国的建设起步不久，任重道远，对于它的认识和探讨还需要一个过程。文化事业的改革和\" 发展问题也是我国现阶段面临的一个重大问题，关涉到政治、经济。文化等多方面的稳定与发展，公共财政在其中起着举足轻重的作用。立足中国国情，借鉴和学习西方发达国家相对成熟的经验，吸取其教训，是发展我国公共财政与文化事业的基本路径。这方面的研究还有待深入与加强。

[参考文献]

[2] ［英］约翰。斯道雷。文化理论与通俗文化导论（第二版）[M].南京：南京大学出版社，2001.

[3] 欧洲文化政策网站中的英国文化政策文件。

[4] ［英］雷蒙德。威廉斯。现代主义的政治——反对新国教派[M].北京：商务印书馆，2002.

[5] 参见欧洲文化政策网站中的法国文化政策文件。

[6] 范中汇。英国文化[M].文化艺术出版社，2003：94-97.

[7] 李河。发达国家当代文化政策一瞥[A].中国文化产业发展报告[C].社会科学文献出版社，2004：268-269.

[8] OECD.分散化的公共治理——代理机构、权力主体和其他政府实体[R].北京：中信出版社，2004.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn