

日本政府文化事业管理体制初探

张 安 庆 严 荣 利

作 者 张安庆，武汉大学政治与行政学院教授，武汉，430072；
严荣利，湖北省文化厅人事处，武汉，430060

关键词 日本 文化事业管理体制 市场经济

提 要 适应社会主义市场经济的要求，改革现行文化事业管理体制是摆在我们面前的一项重要而紧迫的任务，为此，需要借鉴外部经验。本文探讨了日本政府管理文化事业的机构、方式、特点、实绩和局限性，并在此基础上，从我国国情出发，提出了通过改革创建具有中国特色文化事业管理体制的对策建议。

文化事业是一个国家和民族社会发展和文明程度的标志，因此，各国政府无不高度重视并加强管理，以促进其发展和繁荣。我国的文化事业在党和政府的领导下取得了辉煌成就，并积累了丰富的管理经验。然而，随着改革的不断深入，我国的文化事业在获得蓬勃发展的大好时机的同时，也面临着适应社会主义市场经济要求，建设具有中国特色文化事业管理体制的严重挑战。为此，有必要在总结和继承我国文化事业管理成功经验的同时，注意借鉴世界各国在文化事业管理上行之有效的举措，并从我国国情出发加以吸收，为我所用。日本政府对文化事业的管理颇具特色且卓有成效，具有一定的代表性。我们希望通过对本国政府文化事业管理体制的探讨，能对建设有中国特色的文化事业管理体制有所启迪。

—

日本政府主管全国文化事业的部门是文部省文化厅。在实施对文化事业的行政管理时，日本府一般不干预各文化单位的业务活动和经营内容，而主要是采取经济手段、法律手段，辅之以少量行政手段，形成以宏观调控、间接管理为主的管理模式。其管理方式主要有：

第一，编制文化行政预算。为了促进文化事业的发展，日本政府每年拨出大量经费用于各项文化事业。据统计，1989年日本政府用于文化事业的拨款达 5235亿日元，占当年财政总支出的 0.79%，在世界各国中这一比率属较高水平。近几年来随着日本经济的发展和文

动的普及，政府的文化投入还在不断增加。文化行政预算拨款主要用于继承和保护传统文化建设和完善文化设施、奖励艺术创作、普及文化艺术活动以及资助国际文化交流。日本各级政府文化行政预算各有侧重，中央政府侧重于传统文化和文物保护，地方政府则更多地致力于现代文化的普及和发展。

第二，实行优惠税制。日本政府为振兴文化事业，对以振兴文化为目的的民间文化活动在税收上给予充分的优惠，为保护文物和振兴文化艺术制定了许多减免税收的优惠措施，执行结果不仅扩大了发展文化事业的资金来源，有力地促进了文化事业的发展，而且保障了文化团体和广大国民在文化生活中的基本权利。

第三，实施文化法制。制定法律法规，依法对文化事业进行管理，是日本政府管理文化事业的又一重要举措。在日本，除散见于其他法律、法规中有关文化事业管理的条款外，还为文化事业管理制订了三部专门法律：《文化遗产保护法》《著作权法》和《放送法》，这些法律、法规对于政府加强文化事业的管理，保障文化事业健康发展，发挥了重要作用。

第四，发挥行政指导作用。行政指导是一项颇具日本特色的管理方式，在文化事业管理中得到较好运用。由于日本实行的是地方自治制度，中央政府对于地方政府的文化管理活动一般不加干预，文化厅与地方政府的文化课没有行政隶属关系，在经费上也实行“财政分灶吃饭”的体制。为了保证国家有关文化发展的总体规划和统一政策的实施，文化厅主要是通过定期召开地方政府文化行政负责人会议，通报中央政府有关文化工作的规划和政策，向地方公共团体的文化设施和文化活动提供资金补助，组织地方文化行政管理人员参加各种研讨会、座谈会等行政指导的方式对文化工作实行管理与协调。

二

第二次世界大战结束以来，伴随着经济的腾飞，日本的文化事业也蓬勃发展，不仅产生了象川端康成、黑泽明、小泽征尔、池田大作、大江健三郎等一批闻名于世的文学艺术大师，而且，其传统文化和现代艺术也齐头并举走向世界：歌舞伎成为赴日观光的必看节目，和服、书道、茶道、花道等以日本的特色文化享誉世界，交响乐、芭蕾舞等现代艺术已跨入世界一流行列。日本文化事业的振兴和发展原因是多方面的，其中，日本特色的文化管理体制功不可没。那么，日本文化管理体制有哪些特色呢？

第一，从国情出发实行保护和发展民族传统文化的方针。日本政府结合本国国情，在努力吸收外来文化和先进管理经验的同时，更加注重发掘、保护、利用和发展本国的民族文化，特别是在文物古迹、传统民族文化艺术和民俗工艺美术方面，制定了适合日本国情的方针，即“调查、保存、整理、公开、活用”。根据这个方针，日本政府长期以来对民族传统文化进行有计划的发掘、保护和利用，并具体体现在政府的管理行为之中：文化管理机构和文化行政人员，有一半以上是从事文化遗产保护工作；政府直接管理的文化单位大多数与文化遗产保护工作有关；政府每年对文化事业的投资也大部分用于传统文化事业。正因为日本政府制定并执行了适合本国国情的保护民族传统文化的方针，才使得日本的文化事业在现代化进程中，在较好地吸收消化外来文化的同时，又完整地保护了民族文化。

第二，机构稳定，人员精干，职责分明，各司其职。文化厅自1968年成立至今，内设机

构始终未变,人员编制也一直在180—188人之间,各地方文化机构和官员也相对稳定,从未出现大起大落的情况,这就从一个方面保证了文化政策执行的连续性。由于文化厅直接管理的文化单位的人员也是国家公务员,因此政府根据职责范围和实际工作需要对其编制进行严格控制。其中人员最少的是日本艺术研究院,仅7人,国立国际美术馆只有16人,其余每个单位也不超过百人。在职责划分方面,文化厅与政府其他部门之间、文化厅内设机构之间、文化厅与地方文化机构之间以及各文化单位之间,职责划分十分清楚,工作范围非常明确,从而使文化管理工作有条不紊,为提高工作效率奠定了良好基础。

第三,运用经济手段和法律手段进行间接管理。日本政府在文化事业管理中,主要以经济手段引导扶持,以法律手段保障调控,不进行或较少进行行政干预,从而实现对文化事业的间接管理。政府对文化团体以及文化人所从事的文化活动从不插手,对文化艺术的流派、内容、主题、思想、原则、概念等也不加限制,而是通过经济手段和法律手段进行调控和管理。日本政府制定了完善的经济政策和优惠措施,对各种类型的文化团体,进行有选择、有重点、有倾向性的资助和奖励,以间接引导文化事业朝着正确的方向发展,扶持严肃艺术、民族文化的振兴,并带动其他文化艺术形式的共同繁荣。在法制方面,日本政府制定文化管理法规,重在保障,辅之调节,成为文化事业发展的坚实后盾。这些行之有效的管理办法,符合市场经济条件下文化事业发展的客观规律,有力地促进了文化事业的发展和繁荣。

第四,发挥代理机构和中介组织的作用。日本政府注意发挥代理机构的作用,许多文化管理事务都交由代理机构办理,例如,政府用于资助文化事业的经费,对外文化交流方面由国际交流基金会下达,国内文化活动方面由艺术文化振兴会拨给,政府只是就资助对象的范围、条件以及比例等作出原则规定。日本的文化中介组织也十分活跃,几乎每个文化团体都有代理公司或经纪人,作家有出版代理商,艺术团体有演出经纪人,唱片公司有发行经销商等等。这些文化中介组织和个人,在政府与文化团体之间,文化团体与社会公众之间,国内外文化团体之间,穿针引线,以提供信息、推销文化产品等形式,大大加强了文化单位与社会各界的联系。文化代理机构和中介组织作用的充分发挥,不仅促进了文化事业的发展和繁荣,也使政府与文化单位之间保持一定距离,摆脱了繁杂的具体事务,真正做到宏观管理。

第五,鼓励企业、个人和民间团体赞助文化事业。日本政府对高收入的个人和高盈利的企业课以重税,而对于赞助文化事业者则采取减免税收等优惠措施,这就有效地刺激了民间企业和个人对文化事业的捐助。1991年,日本民间投入文化活动的资金约两万亿日元,是各级政府投入总额的四倍。社会各界的捐资、赞助,不仅使文化事业获得了重要的资金来源,同时也密切了文化与经济的联系,使之互相带动,相互促进。日本文化团体和机构的董事会或理事会均吸收工商金融界人士参加,形成各界人士共同为文化发展出谋划策、出资出力的局面。而文化事业的发展常常产生连带消费,反过来在一定程度上促进经济的繁荣。

第六,重视文化科技的开发和利用。日本在文化科技方面虽然起步较晚,但由于政府的重视,社会的支持,文化科技的研究、开发和利用,现已达到世界一流水平。电声乐器最早产生于西欧,日本通过引进、吸收、消化、创新,后来居上,很快就反攻并占领西欧及世界市场。日本在声像制品、印刷技术方面也称雄世界,各种声像资料、有声书刊、计算机可读磁盘、电子期刊、桌面印刷系统、微缩出版物等高科技文化艺术传播新形式的开发和利用,极大地方便了广大读者和观众,丰富了人民群众文化生活和娱乐活动的内容和方式,同时,也

为日本文化走向世界创造了条件。日本还利用文化科技为保护、研究传统文化服务，东京国立文物研究所就使用先进设备对传统的民间音乐、舞蹈进行录制，可长期保存，无失传之虑，并通过电脑分析比较，分类进行系统研究。日本的文物古迹，特别是众多的寺庙、神社，都保存得非常完好，就是因为研制、配备了光线、温度等测量和控制设备。文化科学的研究、开发和应用，极大地推动了日本文化事业的发展。

当然，文化事业及其管理作为社会上层建筑的重要组成部分，总是植根于一定的社会经济基础，并为经济基础服务的。日本是以生产资料私有制为基础的资本主义国家，占统治地位的垄断资产阶级，总是力图使文化事业为巩固其统治服务，因此，从本质上讲，日本政府对文化事业的管理无不打上阶级的烙印。日本政府之所以抓紧对文化事业的管理，正是为了按资产阶级世界观塑造其国民精神。在日本经常出现否认侵略战争罪行，为战犯涂脂抹粉的奇谈怪论，并得到某些政界头面人物的支持和响应，恰恰从一个侧面反映了日本文化事业及其管理的阶级实质。因此，在研究日本政府对文化事业的管理时，既要肯定其经验和实绩，又要认清其为垄断资产阶级服务的本质，切不可被纷繁的表象所迷惑。为垄断资产阶级统治服务的本质，从根本上制约着日本政府对文化事业的管理，这正是其局限性之所在，并由此衍生出文化管理中的两大弊端：

其一，文化放纵政策导致了文化事业发展的良莠不齐。日本政府对大多数文化事业单位采取不干预的政策，这固然有利于文化艺术多样化、多形式的自由发展，但同时也给各种荒诞、颓废、不健康的文学艺术流派、形式和活动留下了生存空间。例如，在电视节目制作和书刊出版方面，虽然政府从法律上规定“要符合公众的利益”，但由于缺乏严格具体的、操作性很强的管理措施，致使内容离奇、趣味低下、贩卖色情、诱导犯罪的节目和书刊充斥市场。

其二，文化经营的过度商业化、垄断化，使部分文化团体沦为赚钱的工具。日本是以民办文化为主体，这为文化事业的发展开拓了广阔空间。但由于文化经营过度的商业化发展，使部分文化单位的经营者，把追求利润作为最高目的，而忽视了文化事业应有的公益性和社会效益，部分文化单位也就必然成为盈利的工具。而且，文化经营的商业化发展必然导致垄断，垄断集团控制着国家大部分文化产业和文化市场，并按自己的观点影响文化产业的发展方向和活动内容，这既违背了文化事业发展的规律，又损害了普通老百姓的文化权利。

三

日本政府在文化事业管理上正反两方面的经验，对于正在探索适应市场经济要求、具有中国特色的文化管理体制的我国，不失为有益的借鉴。邓小平同志曾多次提倡要勇于吸收人类文化的优秀成果，学习世界各国包括资本主义发达国家的一切反映客观规律的现代管理方法。因此，在深化改革、扩大开放、加速发展的今天，我们要从我国的国情出发，借鉴各国文化事业管理的经验，逐步建立起具有中国特色的文化事业管理体制。为此：

第一，要完善文化经济政策，加强运用经济手段管理文化事业的力度。当前在我国文化事业管理中，经济手段还处于次要地位，现行的文化经济政策也存在着严重弊端，主要表现在：文化事业投入在财政支出中的比重偏低，投资结构不尽合理，缺乏完善的优惠税制等。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，强化经济手段，完善文化经济政策势在必行。其一，

国家要不断增加对文化事业的投入,保证文化事业经费与财政收入同步增长,并逐步提高文化事业经费在国家财政支出中的比重。其二,调整投资结构,改变平均、分散使用文化事业经费的状况,将有限资金有选择地投入到关系文化事业发展全局的重点事项中去,诸如重要文化设施的建设,办好代表国家水平、从事传统文化和高雅艺术活动的文化单位等,对其他大多数文化单位只视其社会效益给予适当补贴。要彻底改变包办文化单位过多,人头费和行政开支挤占业务经费的现象,提高资金使用效益。其三,根据文化单位的不同性质、作用和特点,确定合理税收、信贷政策,同时尽快出台鼓励社会各界赞助文化事业的优惠政策和法规,扩大文化事业的资金来源,创造良好的发展环境。

第二,要理顺政府文化管理部门与社会文化群团的关系,大力发展文化中介组织。目前在我国,有些文化群团已逐步行政化、官僚化,往往难以发挥联络、协调、服务的功能。在文化中介组织方面,文化经纪业在我国还没有一个合法的地位,因此就出现了“演出穴头”、“书号贩子”等不正常现象,这与文化事业在市场经济条件下生存、发展的必然要求相距甚远。为解决这些问题,一是必须对现有文化群团进行整顿,纠正行政化倾向,克服官僚主义作风,在充分发扬民主的基础上,吸引文化界知名人士参与领导,使其真正成为群众性自治团体,并逐步代理政府文化部门行使部分行业管理职能,成为政府与文化团体及文化人之间的桥梁和纽带。二是大力发展文化中介组织,培养文化经纪人队伍,逐步向职业化、规范化、专业化的方向发展,借以活跃文化市场,并制定有关法规巩固改革成果。上述举措的实施,必将减轻政府文化部门微观管理的负担,进一步转变职能,实现宏观管理。

第三,要大力推进文化产业的发展,密切文化与经济的联系。由于文化经营的产业化、社会化既可增强文化事业对全社会的影响力,又可促进经济的发展,因此,我们应该充分利用目前我国社会主义市场经济体制逐步建立并不断完善的大好时机,通过政策上、投入上的支持,加强行业管理和引导,大力推进文化产业的发展,使我国文化单位尽快从传统计划经济模式的禁锢中解脱出来,由单纯事业型向经营服务型转变,从各自为战的“以文补文”的初级阶段中突破出来,逐步形成跨部门、跨地区乃至跨国文化集团组织,使之为文化事业的整体发展奠定良好的物质基础。同时,要密切文化与经济的联系,增进文化界与企业界、金融界等社会各方面的联系、交流及合作,改变“文艺搭台,经贸唱戏”的片面关系,形成经贸活动为文化发展服务,文化活动促进经济进一步发展的良性循环,使“两个文明”共同发展。

第四,要加强文化管理研究和人才培养,发展文化科技。在这些方面我国均起步较晚,1991年才成立中国文化管理学会,文化管理研究尚处于起始阶段;文化管理人才的培养,除文化部所属文化干部管理学院,普通高校尚未设置文化艺术管理专业,办学规模、师资队伍、培养层次都远远不能适应新形势对文化管理人才的需要;文化科技方面,更是落后于国际先进水平。因此,政府有必要制定规划,投入人力、物力、财力,组织开展文化管理学的研究,并积极参与国际文化管理学研究的学术交流;要拓宽培养文化管理人才的渠道和方式,充分利用高等院校的有利条件,联合承担培养文化管理人才的任务,培养出高层次的管理人才,不断提高我国文化管理人员队伍的素质和水平;要加强与科技界的合作,开展文化科技项目的研究,努力开发文化科技产品,缩小与国际先进水平的差距。