

略论欧盟的文化政策及文化创意产业的发展

徐进

(中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员、长策智库 GMEP 特约
研究员)

本报告是全球宏观经济政策 (GMEP) 的系列研究成果之一。GMEP 是长策智库的研究项目之一。GMEP 的宗旨是：立足中国的国家利益，依据中国的国际战略，及时深入的分析与中国有重大利益关系的问题和地区国别，为政府决策和企业经营服务。GMEP 的其他系列报告包括：《全球宏观经济快讯》、《GMEP 工作论文系列》等。本报告仅代表作者观点，不代表长策智库及作者所在单位的观点。未经 GMEP 授权，请勿发表、引用和传播。

略论欧盟的文化政策及文化创意产业的发展*

徐进

内容提要 文化事业离不开文化创意产业的发展，因为后者的产品渗透着并体现着一个国家或一个地区文化和文明的精髓。欧盟文化软实力的提升必须要有文化创意产业的硬实力作为基础。为此，欧盟在促进域内文化和文化创意产业发展方面制订了较为明确的政策。欧盟试图将各成员国的文化政策统一置于同一平台之上，并注重文化项目的连续性和多样性。欧盟在发展文化创意产业时既注重其经济效果，也注重其社会效果，并特别强调文化创意产业应定位于内容的独特性和不可复制性。

关键词 欧盟 文化政策 文化创意产业

对于欧盟这样一个由语言、文化和历史背景多元化的国家联合体来说，要想进一步促进一体化的发展，缺少文化因素的介入是不可想象的。新世纪以来，欧盟在促进域内文化和文化创意产业发展方面制订了较为明确的政策，采取了各有特点的作法，较好地保持了文化统一性与多样性的平衡。更重要的是，欧盟文化的发展与活力是欧盟提升其文化软实力的基础性工作。

一、欧盟的文化政策

在 1992 年《马斯特里赫特条约》（以下简称《马约》）签署之前，欧共体并无文化方面的任何真正权力，文化事务当时仍属成员国的内政。欧盟首先要解决自己制订和实施文化政策的法律资格问题。《马约》第 128 条赋予欧盟一些包括文化领域在内的新权力，从此开展文化合作成为欧盟在法律框架下许可的行动目标。1997 年的《阿姆斯特丹条约》（以下简称《阿约》）第 151 条更加明确地提出：“欧盟将在文化方面采取实际行动，以尊重和促进各成员国之间的文化差异性；鼓励成员国之间的以及与第三国或国际组织的文化合作。”另外，欧盟还制订了一些文化领域的专门法，例如“文化专业人员和艺术作品的自由流动”、“促进文化的财政措施”、“知识产权和著作权保护”等等。至此，欧盟已经具备在跨国层面上制订文化政策和执行文化行动的法律资格。

其次，欧盟致力于制定共同的文化框架政策，试图将成员国的文化政策置于同一平台之上。1998 年，欧洲理事会文化指导委员会决定，将建设“创造性的欧洲”作为自己的战略目标。为此，它在欧洲文化政策比较研究中心的学术支持下推出了欧盟文化政策的框架模式。

*徐进，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员、博士。（北京：100732）电子信箱：xuj@cass.org.cn。本文系 2008 年度国家社会科学基金重大项目《提高我国文化软实力研究》（08&ZD056）的阶段性成果之一。作者感谢长策智库全球宏观经济政策项目（GMEP）的支持。文责自负。

依照这一框架，欧洲各国在 1998 年后相继推出自己的官方、半官方的文化政策。它们通常由各国负责文化、艺术或遗产的政府部门委托，由自治性的文化委员会中的专家集团来起草。所颁布的文件每隔一段时期还会进行修改和更新。目前，出台文化政策的欧洲国家已达 39 个。^①

第三，欧盟注重文化项目的连续性和多样性，力促欧盟身份认同的形成。2000 年 2 月 14 日，欧盟《2000 文化发展纲要》（简称“文化 2000”）正式运作。欧盟理事会 2000 年第 508 号决议就此指出，文化既是经济因素，也是社会居民的综合因素之一，因此，它在迎接诸如全球化、信息社会、社会凝聚力和创造就业机会等社会新挑战时，扮演着一个重要角色。^②“文化 2000”的实施期限原为五年，2004 年 3 月 31 日，欧洲议会和欧盟理事会决定将该项目延长至 2006 年，总预算为 2.365 亿欧元。“文化 2000”旨在为欧洲人民建立一个文化共同区域，既强调文化遗产的共享性，又强调文化艺术的差异性。该项目鼓励整个文化领域的文化创作、文化艺术的传播和跨文化对话，以丰富欧洲人民的历史文化知识。另外，“文化 2000”还将文化视为社会整体和社会经济发展的重要组成部分，提出文化的固有价值可以加强社会联系，创造经济财富。欧盟委员会负责具体实施该项目，根据独立专家小组的意见选择实施项目，为整个文化艺术领域的文化合作项目提供资助，包括表演艺术、雕塑视觉艺术、文学、文化历史遗产等。^③

“文化 2000”项目执行完毕后，欧盟又出台了为期七年“2007—2013 年文化计划”（CULTURE PROGRAMME 2007-2013，以下简称“文化 2007”）。该计划的总预算为 4 亿欧元，其中，项目支持费占 77%，组织支持费占 10%，信息分析费占 5%，项目管理费占 8%。欧盟理事会指出，新计划是指导欧洲进行多元文化合作的工具，具有连贯性、全球性和全面性特点，它将为扩大欧洲普通民众树立“欧洲公民”意识起到推动作用。“文化 2007”的三个具体目标是：促进文化领域人员的跨国流动；鼓励文化艺术作品和产品的跨国流通；鼓励跨文化的对话。该计划还强调要为欧盟的横向目标做出贡献，重点在于加强自由言论的基本原则；鼓励提高对持续发展作贡献重要性的认识；寻求促进欧盟内部的相互理解和容忍；努力消除各种歧视，如性别、种族、民族、宗教、信仰、残疾、年龄、性别倾向。^④

“文化 2007”的各项目标与欧洲一体化紧密相关，是一种思想上潜移默化的渗透和教育。欧盟感到要进一步推动欧洲一体化的发展必须从人心和意识形态着手，而开展文化艺术交流活动，进行欧洲国家间的文化合作是争取民心的最好手段。欧盟负责教育、文化和青年事务的委员菲格尔在一次演讲中指出，在欧洲一体化进程中，注重文化和艺术是必要的，而不是奢侈，必须把文化和不同文化的对话当成实现欧洲一体化和增进与周边和世界其他国家关系的不可缺少的组成部分。他还说，文化使我们用新奇感看待现实。文化囊括了我们各种观念和意识。文化可宣传鼓动、引起争论、激发情感。艺术和文化是排除欧盟和世界肌体内有害物的解毒药。“文化 2007”的实质就是通过文化合作、文化人员的跨国流动、艺术作

^① 该框架包括八大部分，并在每一主题下包括确定数量的子题。这八大部分是：①历史回顾：文化政策和手段；②立法、决策和行政机制；③制定文化政策的一般目标和原则；④文化政策发展方面的问题争论；⑤文化领域的主要法律条款；⑥文化资助；⑦文化体制和新的合作关系；⑧对创造性和参与性的扶持。李河：《发达国家当代文化政策的一瞥》，《中国文化产业发展报告（2004）》，社会科学文献出版社，2004 年版，第页。

^② Decision No 508/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 14 February 2000 establishing the Culture 2000 programme, Official Journal L 063 , 10/03/2000 P. 0001 – 0009.

^③ "Culture 2000" Programme: http://europa.eu/legislation_summaries/culture/129006_en.htm.

^④ http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc411_en.htm.

品和文化产品的跨国流通、不同文化之间的交流和对话赢得公民的思想,更重要的是他们的倾向心,使普通民众树立全欧意识,“欧洲公民”意识,既感到自己是一个城市、一个地区、一个国家的公民,又感到自己是“欧洲公民”。有了这种欧洲公民意识,欧洲一体化中的诸多问题就容易解决了。

第四,欧盟给予影视产品以特定支持,防止这一市场被美国厂商垄断。2001年1月1日,欧盟启动了《媒体追加项目2001—2005》(Media Plus 2001-2005)。这一项目旨在支持欧洲影视产品的发展、传播和销售,提高欧洲影视企业(特别是中小企业)在本土及世界市场竞争力,防止这一市场被进口产品,特别是美国产品所垄断;帮助促进欧洲影视产品的流通;尊重欧洲语文与文化的差异性;光大欧洲影视传统;帮助在影视领域生产能力低和受语言地理限制的国家或地区的影视发展,加强中小企业的跨国合作和网络联系,采取新技术,促进新型影视内容的传播。该项目原计划执行到2005年底,预算为3.5亿欧元,后延长至2006年,预算追加至4.53亿欧元。^①

《媒体追加项目2001—2006》执行完毕后,欧盟立即启动了《关于支持欧洲影视业的计划》(简称“媒体2007”)。该计划的说明书指出,影视产品是传播和发展欧洲文化价值观的基本工具,在创建欧洲文化认同和欧洲公民表达方式方面起到关键作用。欧洲影视产品的流通有助于思想对话和相互理解,并增加对欧洲不同文化的知识。另外,影视业还有巨大的社会和经济潜力。因此,支持欧洲影视业的发展是一项“一箭双雕”的做法。“媒体2007”的总体目标与《媒体追加项目2001—2006》基本一致,但包括更加丰富的内容,涵盖了影视产品的生产前(技术培训)、生产中(企业投资、作品制作、市场定位)和生产后(传播与销售)全过程。在生产前的技术培训方面,该计划将帮助提高编剧水平;加强生产和流通等环节的财政和商业管理;提高影视作品的生产、后期制作、传播、市场、归档的数字技术;支持专业培训(特别是欧洲电影学校、培训协会、专业领域的合作伙伴)的网络化和灵活性,以及个体培训计划;加强对培训者的培训。在生产阶段,该计划将支持独立生产企业为欧洲和国际市场提出的生产发展项目;支持企业财政计划的经营,也包括对合作生产的财政支持。在生产后的流通和传播阶段,该计划通过鼓励传播发行者投资私立电影企业的联合制作、收集和推销,通过鼓励发行者建立起协作的市场战略,来促进欧洲电影作品的传播;通过建立鼓励出口的机制和办法,并利用媒体和影院,来改进私立电影企业在欧洲及国际市场上的流通;通过鼓励独立生产者、发行者与各大广播公司的合作,来促进独立生产企业生产的欧洲影视作品的跨国传播和流通;鼓励欧洲影视作品的数字化,并探讨其数字化传播的可能性。在销售阶段,该计划将旨在促进产品的流通,确保欧洲影视产品能够进入欧洲及国际市场;促进欧洲及国际观众对欧洲影视作品的接受;鼓励民族电影界和影视推销组织采取共同行动;鼓励推销欧洲传统影片和影视作品。“媒体2007”的实施期限是从2007年的1月1日到2013年的12月31日,预算为7.55亿欧元。^②

二、欧盟支持文化创意产业的政策与考虑

① MEDIA Plus (2001-2006): Programme to Encourage the Development, Distribution and Promotion of European Works:

http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24224_en.htm.

② MEDIA 2007: Programme of Support For the European Audiovisual Sector:

http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24224a_en.htm.

2008年4月28日，欧洲议会在关于欧洲文化创意产业的决议中指出，文化是一种公共物品，是人类生活的目的而非手段，它既成就个人，也益于社会团结，还促进经济发展和增加就业。而文化创意产业在保持文化多样性、确保消费者的选择权、增强欧洲身份认同的形成、促进欧洲一体化和跨文化对话等方面发挥着关键性作用。^①欧盟委员会主席巴罗佐指出，文化和创意触及公民的日常生活。它们对个人发展、社会团结和经济增长的重要推动力。它们还是欧洲一体化的核心要素，因为我们的一体化是建立在尊重多样性的共同价值和遗产之上。欧盟委员会负责教育文化和青年事务的委员扬·菲格尔也说，艺术和文化对欧盟经济的贡献决不是可有可无的。文化是创意的驱动力，而创意接下来又支持着社会和经济创新。^②可以说，文化创意产业的好坏，就政治而言直接关系到欧洲文化软实力的提升，欧洲公民身份认同的形成；就经济而言，直接关系到欧盟及其成员国的经济发展。既然文化和文化创意产业的作用如此重要，那么支持文化创意产业的发展理应成为欧盟实施其文化政策的一个重要组成部分。

目前，国际社会以及欧盟对文化创意产业到底包括哪些门类并无统一的定义。联合国教科文组织的定义是：那些能把具有无形的、文化的内容的商品和服务的创意、生产和销售融合在一起的产业，其产品通常受知识产权的保护。欧盟认为，文化创意产业是指能使知识作品附加经济价值，同时又能对个人和社会产生新价值的产业部门，包括电影、音乐、出版、媒体、旅游、艺术、信息以及包括创意部门的产业（时尚和设计）。当然，有的国家可能有独特的文化创意产业，比如，意大利就认为食品和酒类属于文化创意产业，因为意大利的美食和美酒可以体现该国的文化精神。^③

新世纪以来，欧盟对文化创意产业发展的支持经历了三个阶段。第一阶段始于2000年。当年3月的欧盟里斯本峰会决定，到2010年要把欧盟建设成为充满活力的、具有竞争力的知识经济体。在此前提下，欧盟委员会强调，要把文化、创新能力和知识经济结合起来考虑，在地区发展框架下统筹知识创新和文化创意。第二阶段始于2007年。当年3月8日，欧盟理事会号召成员国加强文化创意产业部门的中小企业的竞争力，要求其把扶植中小型文化创意企业的政策与欧盟层面上的增长与就业政策结合起来。第三阶段始于2007年5月。欧盟委员会向欧洲议会、欧盟理事会、欧洲经济与社会委员会、欧洲地区委员会提交了一份名为《全球化世界中的欧盟文化议程》的文件，正式提出“文化议程”（An Agenda for Culture）计划。该“文化议程”的三大战略目标之一就“在里斯本战略框架下文化当作促进创意的催化剂”，同时确认文化创意产业是欧洲经济发展和竞争力的源泉，因为创意导致社会和技术的创新，并刺激经济增长和就业。^④为达成上述战略目标，欧盟委员会提出新的伙伴关系形式和工作方式：与文化部门进行制度化对话；创建一种开放的协作方式；把文化融入所有相关政策当中。

欧盟委员会发展文化创意产业的政策措施建立在两种考虑之上。首先是考虑文化创意产业的经济重要性。文化创意产业对欧盟区的经济和就业增长发挥着越来越大的作用。据欧盟

^① European Parliament resolution of 10 April 2008 on cultural industries in Europe, 2007/2153(INI).

^② Walter Santagata eds., *White Paper On Creativity: Toward An Italian Model Of Development*, Università Bocconi Editore, Milano. 2009, pp. 44, 46.

^③ Walter Santagata eds., *White Paper On Creativity: Toward An Italian Model Of Development*, Università Bocconi Editore, Milano. 2009, p. 53.

^④ *Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European Agenda for Culture in a Globalizing World*, COM(2007) 242 final, Brussels, 10.5.2007.

委员会刚刚发表的文化创意产业绿皮书统计，文化创意产业现在对欧盟 GDP 的贡献率为 2.6%，吸纳约 500 万人就业，占总就业人口的 3.1%。^①另有统计指出，46.8%的文化创意从业者拥有本科及以上学历，远高于其他行业的平均水平（25.7%），而且大量的从业者属于自我创业或自由执业。智力资本对文化创意产业最为重要，因此发展文化创意产业对资金和设备的需求不算太强。另外，文化创意产业与信息产业（另一朝阳产业）的关联度很强，因为信息产业的发展强烈依赖于有创意的内容（creative content）。所以，欧盟委员会强烈主张欧洲未来的竞争力应落脚在发展不可复制的文化内容之上，而不是落脚在易于复制的信息技术之上。

其次，考虑文化创意产业的社会功能。文化与社会发展具有相互依赖性。文化的发展有助于一个具有包容力的社会的形成，而具有包容力的社会又是促进欧洲一体化的要素之一。相对于其他产业部门来说，文化创意产业的独特性在于：它不仅生成经济价值，而且兼具教育和传播功能，有助于使欧盟提倡的容忍、民主、多元价值观深入人心并传播到全世界。在这方面，重要的不仅是文化艺术产品的自由流动，更重要的是文化从业者的自由流动，因为人的流动带来的是思想观念的交流和传播。

由于信息技术快速发展和信息社会的形成，欧盟正在考虑如何将文化创意产业的发展与信息技术和信息社会更好地结合起来。欧盟委员会发表的文化创意产业绿皮书指出，数字化的信息和通信技术的发展对于文化创意产业的未来起到了至关重要的作用。建设城市和农村地区的宽带基础设施为文化产业开辟了新的可能性，因为文化作品可以通过较低的价格摆脱物理和地域的限制而最大程度地传播给受众。同时，宽带互联网的普及与高品质、多元化的文化内容的可获得性紧密相关。另外，新的技术环境也从根本上改变了传统的媒体消费和生产模式。艺术的创作者与消费者之间的界限随着博客、维基百科等公众参与技术的发展而逐渐模糊，而部分出版产业也因盗版而损失巨大。从这个角度来说，宽带互联网具有强烈的“破坏性”。绿皮书推测：“如果有 80%的家庭拥有宽带互联网线路，将会导致家庭娱乐市场被彻底打破。”因此，文化创意产业必须找到“全新和创新的商业模式”。为了促进这一进程，欧盟委员会认为能为中小型企业以及自由职业者提供公平的市场准入非常重要，因为他们占据了文化创意产业的绝大多数份额。同时必须防止新的全球性角色，如搜索引擎和社会网络，演变成“新的掌门人”。在这种背景之下，欧盟委员会在其计划中的“数字化议程”中致力要“为在线内容与服务创造 一个真正的内部市场”。^②

为了文化创意产业在未来更好地发展，绿皮书在每一章后都提出了一些相关的调查题目，这些问题与政策制定者、文化创意产业以及相关资本持有者有着很大的关系。这项调查旨在收集来自欧洲各界对于文化创意产业发展的意见和建议，调查结果将直接为欧盟委员会所采纳，以此帮助其判定欧盟目前的文化创意产业项目和政策是否适应产业的现状。另外，这项调查也有助于文化创意产业参与者的能力建设和技能发展。

三、一点思考

^① European Commission, *Green Paper: Unlocking the potential of cultural and creative industries*, Brussels, COM(2010) 183.

^② European Commission, *Green Paper: Unlocking the potential of cultural and creative industries*, Brussels, COM(2010) 183.

新世纪以来，欧盟一直强调要把文化因素融于任何对外政策与行动当中，努力扩大欧洲文化和价值观的影响力。为此，欧盟出台了一系列政策措施，以扶植各类文化项目的发展。文化创意产业的兴起正好与此政策背景相契合。虽然欧盟委员会没有出台专门的政策以促进文化创意产业发展，但欧盟的文化政策、地区政策以及一些科技政策对文化创意产业的发展都起到了积极作用。文化事业离不开文化创意产业的发展，因为后者的产品渗透着并体现着一个国家或一个地区文化和文明的精髓。欧盟文化软实力的提升必须要有文化创意产业的硬实力作为基础。

有研究表明，文化创意产业是在后现代主义、新自由主义、新区域主义等理论背景和城市再生运动、知识经济的兴起、长期的产业和消费结构调整等现实背景下发展起来的。^①从经济角度而言，近年来，文化创意产业对欧盟经济增长的直接贡献已经超过很多传统的经济部门。由于具有悠久的历史 and 深厚的文化积淀，欧盟的影视、音乐、视频游戏以及设计业都具有突出的优势。文化创意产业对欧盟经济的间接贡献体现在对文化旅游业、信息产业等产业部门的推动作用以及对传统产业增加值的提升作用。现在以及未来，文化创意产业与信息产业之间将会形成更大程度的融合与相互依赖。如何在国家和跨国家的政策层面上加以应对值得欧盟思考。

从政治角度而言，随着欧盟一体化的深化与拓展，欧盟需要有一种力量将各成员国更加紧密地联系在一起，形成“欧洲公民”的身份认同。虽然在身份认同形成过程中，经济和政治都扮演着重要的角色，但还需要文化的参与，因为文化是一种能够促进社会融合、增强公民自信心、提升公民归属感的强大力量。

从社会角度而言，文化创意产业在地区发展、复兴城市及重塑城市空间结构的服务功能、提升城市形象、加快区域性中心城市融入世界城市网络体系的步伐等方面都具有重要作用。欧盟从 20 世纪 80 年代就开始评选“欧洲文化之都”，很多欧洲城市开始着手创意城市的建设工作。

欧盟文化创意产业的发展还存在一定的问题，面临一些挑战，比如，劳动力跨国流动的障碍就与文化创意产业所要求的从业者自由流动原则不符。不过，其已经取得的成果为我国发展文化创意产业提供了宝贵的借鉴，特别是欧盟强调文化创意产业应定位于内容的独特性和不可复制性，为我国将中华文明内容注入文化创意产品当中提供了很好的思路。

本报告是全球宏观经济政策 (GMEP) 的系列研究成果之一。GMEP 是长策智库的研究项目之一。GMEP 的宗旨是：立足我国的国家利益，依据我国的国际战略，及时深入的分析与我国有重大利益关系的问题和地区国别，为政府决策和企业经营服务。GMEP 的其他系列报告包括：《全球宏观经济快讯》、《GMEP 工作论文系列》等。本报告仅代表作者观点，不代表长策智库及作者所在单位的观点。未经 GMEP 授权，请勿发表、引用和传播。

^① 李博婵：《欧盟国家文化创意产业与区域经济增长》，中国社会科学院硕士论文，2009 年，第 1 页。