

迈向全球文化治理

——联合国教科文组织文化政策的演进分析

陈 泥 肖 波

摘要:文化治理既是国家治理的重要内容和有效方式,又是全球治理的核心议题与共识基础。全球文化治理何以成立、如何形成?其核心理念和主要议题如何提出?联合国教科文组织(UNESCO)是理解和回答这些问题的关键样本。UNESCO成立以来的文化政策可分为三个阶段:主张“文化促进和平与知识流动”的奠基期,支持“文化推动去殖民化”的拓展期,推广“文化多样性发展”的兴盛期。在这一历史进程中,全球文化治理的要素逐步确立:治理框架越发完善,治理主体日渐壮大,治理内容和方式趋向多元。治理要素与文化政策互相呼应,共同推动全球文化治理的演进和成熟。最近三十余年,UNESCO极力将文化纳入联合国可持续发展的框架之下,形成全球文化治理的主要议题:文化作为可持续发展的外部推动力、文化作为可持续发展的内在驱动力、追求文化本身的重要价值。在新时代新征程中,中国可借鉴UNESCO通过多年实践积累的经验与教训,完善国家文化治理体系,积极参与全球文化治理,为解决全球问题贡献更多的中国智慧和力量。

关键词:全球文化治理; UNESCO; 文化政策; 政策演进

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.03.006

文化治理既是国家治理的重要内容和有效方式,又是全球治理的核心议题与共识基础。在参与全球治理体系改革和建设、构建人类命运共同体的历史进程中^①,全球文化治理的意义和价值更加凸显。全球文化治理何以成立?其理念和格局如何形成?经过了怎样的发展历程和议题变迁?这些基本问题亟待厘清,但当前学界对此关注不多^②。本文拟通过对联合国教育、科学和文化组织(简称联合国教科文组织,英文缩写 UNESCO)文化政策的分析,对全球文化治理的政策背景、演进路径、当代议题等进行系统梳理,为我国参与全球文化治理提供理论和政策方面的借鉴。

一、全球文化治理何以成立

全球文化治理是在全球化进程不断深入、文化重要性日益凸显的时代背景下产生的。第二次世界大战之后,随着全球性问题与挑战的增多,全球治理被提上议事日程。全球性问题的解决需要国家与跨国组织等多元主体共同应对,需要树立跨国合作的理念、凝聚共识、形成不同于主权国家治理的机制和模式。由此而言,全球治理是以人类整体论和共同利益论为价值导向的,共同应对全球变革和

基金项目: 武汉大学国际问题研究项目“全球文化治理的理论、政策与实践研究”;国家社科基金一般项目“中国古代经典传说的当代价值与转化类型研究”(21BZW117)。

作者简介: 陈泥,昆特兰理工大学新闻与传播学院讲师(加拿大温哥华 V3W2M8; ni.chen@kpu.ca);肖波(通讯作者),武汉大学国家文化发展研究院副教授(中国武汉 430072; xiaobo@whu.edu.cn)。

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

② 目前中国知网上专门研究全球文化治理的文献,仅见两篇:王彦伟:《非营利组织全球文化治理功能的实践——以孔子学院项目为例》,《中国非营利评论》2017年第1期;莫凡、谭培文:《从“国家文化治理”走向“全球文化治理”——中国化马克思主义的跨意识形态传播问题研究》,《理论学刊》2020年第4期。

全球问题挑战的一种新的管理人类公共事务的规则、机制、方法与活动,其关涉的多元行为主体可以平等对话、协商合作^①。在全球治理框架中,文化是影响国际局势的重要因素之一。早在20世纪90年代,亨廷顿就指出文化对全球政治的塑造作用,他强调多元文化的世界不可避免,维护世界安全需要重视全球的文化多元性,唤起了人们对文化因素的注意^②。自此,全球社会科学界关于文化的讨论日益广泛、深入,文明冲突、文明共存、历史终结等观点引起强烈反响,学界对文化在社会发展和国际关系中的关键作用^③达成共识。

作为全球治理的重要子集,全球文化治理是当代国际社会必须面对的重要时代命题。一方面,尽管全球化是促进不同文化交流发展的推进器,但其伴生的文化同质化和霸权文化蔓延却是文化多样性及传统生活方式的主要威胁。从加拿大、法国等向世界贸易组织提出“文化例外”政策以保护文化安全,到非洲社会对西方文化侵蚀本土价值观现象的批判^④,越来越多的国家意识到在资本主义全球化背景之下保护本土文化的必要性。另一方面,随着以美国为首的西方国家干预他国发展模式行动的失败,新自由主义政策也因迷信自由市场和忽视社会文化的多样性而受到发展中国家的广泛批评。

作为价值观与道德观念的载体、社会或团体独特行为方式、智力和情感特征的综合体,文化越来越受到各国的重视,成为国家发展与国际秩序构建进程中的关键词。联合国《多样性与人类全面发展》(1995)首次将文化治理引入文化政策与文化发展的讨论,提出文化发展需要以各国政府、官方机构、民间团体与市场之间的充分合作为基础^⑤。UNESCO《文化促进发展指标》(2013)将文化治理定义为:由确定文化发展方向的行政机构、公共部门、私营机构、基础设施、标准制定组成的,旨在构建充满活力的文化部门、加快文化发展进程、保护和促进各种形式的文化多样性的复杂系统^⑥。文化治理强调全局性与整体观念,推崇各个国家与文化发展有关的部门、组织与社会团体的合作,以多样化的渠道和手段影响公共文化政策与公民社会关系,从而推动文化事务的目标实施、促进公民形成自发性的行为规范。

作为全球文化治理的缩影和范本,UNESCO是研究、理解和推进全球文化治理的重要国际平台。过去70余年间,UNESCO进行了多方面的探索和实践以推动文化发展,并通过国际合作实现了一系列的发展目标。UNESCO推进全球文化治理的主要方式是以文化政策凝聚共识和指导实践,它并不为各个会员国制定具体政策,而是在召集国家代表和专家、领导文化政策发展方向、制定文化政策指导方针、促进国际交流与合作等方面发挥重要作用。换言之,UNESCO通过采用和实施一套连贯的原则、目标和手段,来保护和促进文化发展,故其全球文化治理的核心组成部分就是文化政策^⑦。UNESCO全球公约与发展指标系统为文化政策提供建议和发展方向,指导影响会员国文化政策,并逐层渗透到地方政策与项目规划;文化政策指南与研究报告为相关行政机构、公共部门、私营机构等提供参考,例如《世界文化遗产手册》(2002)、《文化与创意产业发展指南》(2011)等^⑧。UNESCO还派遣大量专家在全球各个国家进行观察,提供政策建议并推广其公约章程。

① 蔡拓:《全球治理的中国视角与实践》,《中国社会科学》2004年第1期。

② 塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪等译,北京:新华出版社,2019年,第1、293页。

③ 塞缪尔·亨廷顿、劳伦斯·哈里森:《文化的重要作用:价值观如何影响人类进步》,程克雄译,北京:新华出版社,2010年,第2、8、41、42页。

④ Iwara I. E., "Cultural Hegemony and Africa's Development Process", *African Journal of Political Science and International Relations*, 2015, 9(4), pp.120-130.

⑤ 任珺:《跨域视角下的文化政策研究》,北京:社会科学文献出版社,2014年,第113-114页。

⑥ Alonso G., Medici M., "UNESCO Cultural for Development Indicators Suite: A Tool to Incorporate Culture into Development Strategies", in UNESCO Office Havana, Regional Bureau for Culture in Latin America and the Caribbean, *Culture & Development*, Paris: UNESCO, 2012, pp.12-17.

⑦ Craik J., *Re-visioning Arts and Cultural Policy: Current Impasses and Future Directions*, Canberra: ANU Press, 2007, p.83.

⑧ Cano G. A., Bonet L., Garzón A., et al., *Políticas para la Creatividad: Guía para el Desarrollo de las Industrias Culturales y Creativas*, Paris: UNESCO, 2011.

二、UNESCO全球文化治理如何形成

作为最有影响力的全球文化治理主体,UNESCO创立于第二次世界大战结束后的1945年,其发展进程大致可分为三个阶段。一是奠基期(1945—1960年)。这一阶段UNESCO文化政策的重点为“文化促进和平与知识流通”,目标是在战后重建过程中,通过国家之间的对话、合作促进和平与人权的发展。二是拓展期(1961—1985年)。这一时期,大量非洲国家因1960年的《关于准许殖民地国家及民族独立之宣言》获得独立并成为联合国会员国,在第三世界会员国诉求的影响下,UNESCO文化政策的重点转向了“文化推动去殖民化”。三是兴盛期(1986年至今)。1986年12月,联合国大会通过了“世界文化发展十年”计划宣言,强调文化对当代社会经济贡献^①,UNESCO主动适应联合国可持续发展的核心目标,提倡将文化视为可持续发展的“驱动力”和“推动力”,故这一阶段文化政策的重点为“文化多样发展”。在持续调整文化政策重点的进程中,UNESCO日渐壮大,并逐步形成了全球文化治理框架,治理机制逐渐成熟,治理主题趋向融合多元。

(一)治理框架基本形成:文化促进和平发展与知识流通

UNESCO在创立之初深受英法等国的影响,认为在国际与单一国家层面,文化都具备培育和教化的作用。故UNESCO的作用被确定为通过推动国家之间在教育、科学和文化领域的合作而促进和平与安全^②。1945年,UNESCO宪章指出,“文化的广泛传播以及追求正义、自由、和平的教育,是人类尊严必不可少的组成部分”,“真正的和平不能仅仅建立在政府的经济和社会布局之上”,更应建立在“知识与道德层面的团结和共识之上”^③。从这一主张来看,文化传播的主要目的是在西方发达国家文化的熏陶之下,建立一个现代化的、开明的人文主义社会,重建自由和平的国际秩序。为此,UNESCO在三个方面促进文化发展:通过大众传播推动知识的自由传播和人与人之间的互相理解;通过成员国之间的合作,为大众教育和文化传播注入动力;通过对文化遗产、艺术和历史的保护,推动知识的保护、传播与发展^④。

具体而言,UNESCO的国际项目主要集中在两个方面:一是文化遗产的发掘与保护,这是UNESCO持续推动的重点工作;二是对知识自由流通的推动,比如,1948年通过的《视听资料国际流通协议》就要求会员国取消文化视听资料的进口关税及其他管制措施,1950年通过的《佛罗伦萨协议》强调要促进思想通过文字和图像资料实现自由流通^⑤。UNESCO期望通过文化传播提高识字率、保护文化遗产,通过提供技术培训和教育推动科学发展,保护独立媒体和新闻自由,最终推动各个国家实现现代化。这些政策与措施深受西方“现代化理论”的影响,其基本假设都是非西方国家在获得西方国家的“协助”之后,就可以按照他们的方式实现现代化。在这种西方中心主义的现代化逻辑下,文化被认为是推动或制约现代化发展的因素之一,第三世界国家需要按照西方社会的标准进行文化“改

① United Nations, UNESCO, *Progress of the World Decade for Cultural Development (1988—1997) During the Period 1990—1991: Report of the Secretary-General of the United Nations and the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 1991.

② United Nations, UNESCO, *Progress of the World Decade for Cultural Development (1988—1997) During the period 1990—1991: Report of the Secretary-General of the United Nations and the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 1991.

③ UNESCO, *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, Paris: UNESCO, 1945, p.41.

④ UNESCO, *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, Paris: UNESCO, 1945, p.41.

⑤ UNESCO, *Agreement on the Importation of Educational, Scientific and Cultural Materials*, Resolutions of the Fifth Session of the UNESCO General Conference, Paris: UNESCO, 1950, p.21.

革”以适应现代化项目的开展^①。在项目开展的过程中,全球文化治理的框架基本形成,但这一阶段的全球文化治理呈现出明显的西方文化“单方向流通”的特征,故这一时期的文化治理具有较浓厚的西方色彩。

(二)治理主体发展壮大:文化推动去殖民化

20世纪60年代以降,随着去殖民化运动的展开,越来越多的国家独立,UNESCO的成员国也从最开始的20个发展到20世纪80年代初的近160个^②。与联合国其他机构不同,UNESCO遵循名义上的民主投票程序,较少受到少数几个发达国家的支配性影响,而是更多地服务于大多数成员国的利益。考虑到众多发展中国家的诉求,UNESCO的文化政策放弃了以西方中心主义的现代化为理论基础,转向了“文化推动去殖民化”,实践项目的重点也相应转变为协助第三世界国家发展自主的信息通信系统和大众媒介。1976年,《内罗毕建议》提出文化绝不仅仅属于精英阶层,大众对知识的获取、对生活方式的要求、对沟通的需求都是文化的表现形式,联合国义务推动“文化活动手段和工具的大众化”,并“拓宽获取文化真正价值的手段与途径”^③。1977年,UNESCO成立了国际通信问题研究委员会,随后发布了《麦克布莱德报告》(又称《多种声音,一个世界》)。该报告明确指出文化发展的核心是国家在媒体、信息、新闻、文化表述等方面的自由发展,大众媒介具有反对帝国主义、殖民主义和种族主义的责任;信息单向地由发达国家向第三世界传播,并非真正意义上的信息交流;呼吁创立新的信息通信传播国际秩序,以保护发展中国家自主的文化发展权利^④。

1982年,《墨西哥宣言》第一次对文化进行了正式定义,“在最广泛的意义上,文化是一个社会或社会群体独特的精神、物质、智力和情感特征的综合体”^⑤。国际社会认可了这一更广泛的文化概念,标志着文化告别了精英主义和种族中心主义,文化政策也出现了从精英到大众转变的发展趋势,文化逐渐成为解决国家之间权利系统性不平等问题的的重要组成部分。总体而言,这一阶段,全球文化治理主体日渐壮大与成熟,发展中国家的文化诉求受到重视并体现在相关文化政策之中。

(三)治理主题多元融合:文化多样性与可持续发展

UNESCO的全球文化治理深度融入了联合国全球治理的历史进程。全球化加快了各个国家经济、社会和文化互动的速度,并在不同程度上削弱了单个国家的政策决策能力和执行效力,以联合国为代表的国际组织开展全球治理,成为解决环境污染、贫困、战争、资源短缺等全球性问题的主要方式。这一时期,可持续发展成为联合国的核心发展目标。联合国环境与发展委员会的文件《我们共同的未来》(1987),敦促各个成员国将可持续发展作为国家的基本战略。所谓可持续发展,指的是发展既满足当代人的需要,又不对后代人满足其自身需求的能力构成危害的发展,其包括至少三个维度的良性发展:社会、自然与经济^⑥。2000年,《联合国千年宣言》从环境保护、消除贫困、促进性别平等等方面确定了为期15年的“千年发展目标”,并将其确定为全球治理议程的核心问题。2015年9月,联合国可持续发展峰会通过新的15年可持续发展目标,旨在2030年以前以合作方式解决社会、经济和环境三个维度的发展问题^⑦。因呼应了全球治理的核心议程,全球文化治理成为全球治理的重要组成部分,

① Thussu D. K., *International Communication: Continuity and Change*, London: Bloomsbury Publishing, 2018, pp.42-44.

② Palmer M., Tunstall J., *Media Moguls*, London: Routledge, 2006, p.78.

③ UNESCO, *Recommendation on Participation by the People at Large in Cultural Life and Their Contribution to it*, Adopted on 26th November 1976 by the General Conference of UNESCO, Paris: UNESCO, 1976, p.137.

④ UNESCO, *Resolution 4/19: International Commission for the Study of Communication Problems*, Records of the General Conference 21st Session, Vol. 1, Resolutions, 1980.

⑤ UNESCO, *Mexico City Declaration on Cultural Policies*, Paris: UNESCO, 1982, p.30.

⑥ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, London: Oxford University Press, 1987.

⑦ 郝明亮、马翠萍、曾俊霞等:《中国农业可持续发展:基于粮食安全,消除饥饿和改善营养》,北京:社会科学文献出版社,2018年,第1页。

UNESCO也努力将文化纳入联合国可持续发展的全球治理框架之中。1988年,UNESCO开展了“世界文化十年”活动,并成立了由联合国前秘书长佩雷斯·德奎利亚尔牵头的世界文化与发展委员会,其纲领性文件《我们创造力的多样性》(1995)正式将文化多样性与可持续发展提高到核心地位。

2005年,UNESCO通过了《联合国保护和促进文化表现形式多样性公约》这一纲领性文件,公约要求“在发展过程中必须考虑文化表现形式的多样性,因为它有助于加强身份认同和社会凝聚力,以及建设包容性社会”,应“充分发挥文化产业对可持续发展、经济增长和提高生活质量的潜力和贡献”^①。2013年,《杭州宣言:将文化置于可持续发展政策的核心》也指出文化对“包容性的社会、文化和经济发展、和谐、环境可持续性、和平与安全”作出了具体贡献^②,这实际上是对前述纲领性文件的呼应,也表明了中国政府对UNESCO全球文化政策的支持。与此同时,文化被“框定”为一种发展资源,对经济和社会发展作出贡献,文化治理研究也发生了“葛兰西转向”,并出现托尼·本尼特这一文化治理理论的集大成者^③。UNESCO的文化政策也增加了两重意义,一是融入联合国可持续发展的总体框架,二是与全球治理、文化治理理论同步发展,成为全球文化治理的典型实践样本。

三、全球文化治理以何为题

全球文化治理的当代议题置于可持续发展的框架之下,既是全球治理的重要组成部分,又体现了文化的独特价值。1990年以来,UNESCO的理念和政策阐述强调文化是可持续发展的外部推动器、内部驱动者,其本身也具有重要价值,由此,应当从可持续发展的外在手段与内部驱动力以及文化本身价值三个方面开展全球文化治理。

(一)作为可持续发展外在手段的文化

在《我们创造力的多样性》框架下,文化被看作是发展的重要手段或资源,即国家可以利用文化来实现其他维度的发展目标。具体而言,文化对社会包容性、环境保护、社会安全、经济发展及价值观形成具有一定的推动作用。

以传统生活方式与本地居民为主体的文化保护有助于增加社会包容性。自2000年以来,UNESCO持续推动有包容性的社会发展,期望让本地居民参与到文化发展规划和政策制定的过程之中,确保弱势群体可以充分参与社会发展过程,体现了该组织对文化发展理论与实践的深入反思。比如,《非物质文化遗产保护公约》(2003)强调,过去一百多年,文化领域始终以殖民者与政府为主导,本地居民传统习惯、价值观、知识与生活方式的发展被忽视,这经常会导致矛盾、冲突以及本地居民对发展政策的抵制^④。在《世界遗产能力建设战略》(2011)等纲领性文件的指导下,UNESCO将本地居民和社区团体视为社会发展的核心目标群体,并将确保其充分参与社会发展作为核心主题之一^⑤。此外,UNESCO还开展了一系列项目以推动社会包容性发展,包括在其官方网站上发布实践范例、保护发展文化遗产的操作指南等;也包括鼓励本地居民参与政策制定和管理的落地项目,比如在大西洋格雷岛、塞内加尔、厄瓜多尔等地开展的文化遗产项目。

① UNESCO, *Basic Texts of the 2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, 2013, Article 13-6.

② UNESCO, *The Hangzhou Declaration: Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies* (adopted in Hangzhou, People's Republic of China), 2013, p.15.

③ 张森:《文化治理:理论演进、西方模式与中国路径》,北京:中国政法大学出版社,2017年,第19-22页。

④ UNESCO, De Merode E., Smeets R., et al., *World Heritage Paper No. 13: Linking Universal and Local Values: Managing a Sustainable Future for World Heritage*, Paris: UNESCO World Heritage Center, 2003, pp.32-35.

⑤ World Heritage Committee, *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage: World Heritage*, Doha: UNESCO, 2014.

文化推动实现环境保护目标。UNESCO认识到文化价值观对于环境保护的根本性作用,主张环境目标能否达成取决于社会在价值观层面是否认可环境保护,因此,环境保护工作的重点在于通过教育、政策法规、媒体宣传等培育系统性的价值观,以加强整个社会对环境保护的重视^①。在UNESCO全球文化治理框架下,保护本地的价值系统、习俗、行为习惯等,实际上是保护当地自然生态的重要财产^②。UNESCO鼓励国家和地方政府在制定与环境有关的法律法规时,充分考虑地方文化习俗与实践,避免现代工业化对文化遗产的侵蚀。在会员国的报告里,我们也可以找到大量利用本土知识制定环境保护政策的案例^③。同时,UNESCO建立的“地方和本土知识系统计划”在全球气候科学和政策方面发挥了重要作用。

文化发展促进社会安全水平的提升。UNESCO认为文化表达的多样性对消解不同种族、社区、团体间的矛盾起到至关重要的作用。社会的和平安全必须建立在社会不同团体尤其是弱势群体可以平等对话和进行信息交流的基础之上^④,另一方面,UNESCO认为在诸如学校、纪念碑、图书馆、博物馆、档案馆等文化场所中,知识分子和民众文化的表达权利日益频繁地成为冲突与战争的直接原因;同时,个人和团体也往往会因为与特定文化、宗教、种族的联系而成为受害者。因此,UNESCO鼓励政府通过文化政策促进多样性的表达与和平对话交流。在UNESCO的倡导和支持下,联合国也在多个国家开展了旨在保护文化遗产和文化表达权利的人道主义援助项目。2014年,UNESCO通过了关于在武装冲突中保护文化和文化多样性的重要文件^⑤,敦促并监督会员国即使在战争冲突环境下也要保护好文化。UNESCO及相关机构还出版了大量文献,发挥文化多样性在缓解社区冲突、传播难民有关信息、捍卫人权、保护弱势群体、促进和平对话等方面的重要作用^⑥。

文化产品助力经济发展目标的实现。在全球化背景下,文化产业日渐成为重要的经济发展领域。1998年,英国政府提出“创意产业”的国家产业发展政策,强调以文化创意为核心的知识财产将取代物质资源,成为经济发展的核心竞争力。2000年,中国政府正式提出“文化产业”这一概念,并通过政策和市场引领、推动文化产业发展。文化创意产业在世界范围内逐渐被认可为创造经济效益的核心产业之一。在学术层面,有学者提出文化产业是国家文化治理的核心^⑦,也有学者指出应构建政府、市场和社会相统一的“三位一体”国家文化治理体制机制^⑧。UNESCO认为,文化产品可以被定价的商业属性决定了其必须被置于文化与发展的框架之下,并鼓励国家与地方政府通过文化政策激励和引导文化创意产业的发展。而在UNESCO框架下,文化和自然遗产、表演和庆祝活动、视觉艺术和手工艺、书籍和出版、视听和互动媒体、设计和创意服务都是文化经济的组成部分。根据UNESCO的数据,2002年到2015年,文化创意产品进出口总额增长了两倍有余,达到5090亿美元^⑨。

(二)作为可持续发展内在驱动的文化

文化是开展一切可持续发展项目的重要背景和驱动力,深刻地影响着社会发展的方方面面,即作

① UNESCO, *A New Cultural Policy Agenda for Development and Mutual Understanding: Key Arguments for a Strong Commitment to Cultural Diversity and Intercultural Dialogue*, Paris: UNESCO, 2011, pp.47-49.

② UNESCO, *World Heritage Resource Manual*, Managing Natural World Heritage Sites, 2013, p.86.

③ UNESCO, *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, Periodic Report No. 00931, 2014.

④ UNESCO, *Second Edition of the Biennale of Contemporary Art, D-0 ARK Underground in Bosnia and Herzegovina*, UNESCO, 2013, p.37.

⑤ UNESCO, *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, 2014, Periodic report No. 00785, No. 00826/Burkina Faso.

⑥ Billows W., Körber S., *Culture and Conflict: Challenges for Europe's Foreign Policy*, Stuttgart: EUNIC, 2013.

⑦ 胡惠林:《国家文化治理:中国文化产业发展战略论》,上海:上海人民出版社,2012年,第3-9页。

⑧ 祁述裕等:《国家文化治理现代化研究》,北京:社会科学文献出版社,2019年,第12-13页。

⑨ 联合国:《创意经济展望:创意产业国际贸易趋势和国家概况》, https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2018d3_ch.pdf, 第17页,访问日期:2022年10月25日。

为一个独立维度,文化可以对经济、社会、环境的发展作出突出贡献。UNESCO的纲领性文件《我们创造力的多样性》宣称,没有发展能够脱离于本地居民,脱离于他们的价值观和生活习惯,过度地强调工具理性、技术论证以及限制本地组织的权利,只会破坏可持续发展的基础,包括人类自身发展在内的所有形式的发展最终均由文化因素决定^①。《杭州宣言》进一步强调,没有一种发展模式可以适用于所有社会,即特定社会的发展深受地方文化的影响,不同文化背景下会形成不同的发展方式^②。2000年以来,UNESCO始终强调制定文化政策必须以本地文化、发展现状和居民意愿为基础,文化治理的核心关注之一就是保护地方性文化和文化多样性。这一理念正是对西方国家基于新自由主义所推广的华盛顿共识的批判和否定。

在文化驱动可持续发展的框架下,文化对社会发展的重要影响还体现为文化对价值观的影响作用。诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森强调,文化在价值观的形成过程中起到核心作用,即文化决定了人们对有价值的生活方式的追求^③。《文化与可持续发展报告》也指出,可持续发展代表着人类社会对未来发展的追求,而何为可持续发展、如何实现可持续发展,本质上则是价值观的判断问题。换言之,可持续发展涉及的诸如环境保护、社会平等等一系列发展目标是否可以达成,取决于这些目标是否可以成为一个社会或团体核心价值观的组成部分,尤其是当不同发展目标产生冲突时,民众与政策制定者的价值观对一个社会是否会走向可持续发展道路起到决定性作用。比较可惜的是,尽管UNESCO多次在官方文件中提到文化价值观对发展的决定性作用,但到目前为止,文化价值观并未成为其文化治理实践的核心关注点之一。

(三)作为发展目标的文化

UNESCO认为,文化不仅仅是发展的手段和基础,还应该是发展的最终目的。作为一个社会或群体独特的精神、物质、智力和情感特征的综合体,文化往往体现为文化遗产、创意表达、价值观、世界观、道德观、对生活环境的理解等诸多形式。《世界文化多样性宣言》强调,“发展的目的不仅仅是经济增长,也是人类对道德、知识、情感和精神更好的追求”^④。因此,文化的发展对于人类来说本身就具有重大意义。毫无疑问,文化的蓬勃发展能够给人类带来更高质量、更自由的精神生活,而发展应该是为了提高人们获得理想生活的能力。但以西方为主导的发展往往将过多的注意力放在了经济增长方面,并将消费主义价值观强加于人,忽略了人们对生活多样性的追求与渴望,限制了人们追求不同理想生活的权利。按照阿马蒂亚·森的观点,收入提高对人类发展具有一定的重要性,但是真正可持续的发展应该可以增强人们获得理想生活、追寻自我价值的的能力,而文化发展就能够帮助人们找到生活的意义,因此,多样文化的发展对于人类追求多样性的幸福生活有着至关重要的作用^⑤。

在强调文化多样性对人类社会发展至关重要作用的基础之上,UNESCO试图将文化多样性的价值提高到“国际道德准则”的地位。他们认为与生物多样性相同,文化多样性本身应该受到保护。UNESCO前任总干事松浦晃一郎曾经强调,文化是多样化且相互依存的,每一个人都应该承认不同

① World Commission for Culture and Development, *Our Creative Diversity* (President Javier Pérez de Cuéllar), 1995, Paris: UNESCO, p.14.

② UNESCO, *The Hangzhou Declaration. Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies*, adopted in Hangzhou, People's Republic of China, 17 May 2013.

③ UNDP, *Human Development Report 2014: Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, New York: UNDP, 2014, p.32.

④ UNESCO, *Universal Declaration on Cultural Diversity*, Paris: UNESCO, 2001, art. 3.

⑤ Kuklys W., *Amartya Sen's Capability Approach: Theoretical Insights and Empirical Applications*, Berlin Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005, pp.7-17.

文化的存在,也应承认自己在多样化社会里多重身份的存在^①。UNESCO也一直坚持反对用单一的文化标准衡量不同文化的优劣,同时支持不同文化之间的平等交流与沟通。在《文化多样性宣言》中,UNESCO就强调,“我们决心创造不同文化繁荣的条件,并让不同文化在互利互惠的基础之上进行交流”^②。而在推广文化多样性的同时,UNESCO坚决反对单一文化的霸权以及任何“不宽容、排外、剥削和压制”的霸权性文化。

四、启示与展望

从通过西方文化推动现代化发展,到在文化领域支持发展中国家的独立与去殖民化,再到从多元主题切入进行文化治理,UNESCO的文化政策经历了从支持西方现代化理论到积极推动文化多样性的可持续发展的转变。在UNESCO的全球治理框架之下,文化治理不再是西方意识形态霸权的工具,而是以多样性的国家文明、地方文化、生活方式、居民知识结构、情感寄托、精神追求为基础的多元互动。全球文化治理也不再表现为强势文化的单向传播与接受,而是在充分合作与相互尊重的基础之上,以各国政府文化政策为主导,充分保护尊重民众现有生活方式与价值追求,由社会各个主体共同参与形成的多样化文化行为模式。UNESCO希望可以调和文化差异与利益冲突,最终推动人类社会走向包含多样化价值观与生活方式多样的可持续发展道路。

在UNESCO及其部分会员国努力之下,文化的重要性越来越受到联合国大会的认可,但是总体来说,文化在联合国可持续发展框架中还没有扮演重要的角色。例如,联合国的“人类发展”项目,并没有给予文化多样性与教育、医疗同等程度的重视。其原因主要在于UNESCO对联合国可持续发展框架的过度关注^③。具体而言,虽然自1980年代末开始,UNESCO就积极探索文化与发展之间的关系,近年来的工作重点也是“文化推动可持续发展”,但实际上,UNESCO只是遵从联合国既有的可持续发展框架,将文化置于社会、经济、环境维度之下,并没有十分重视文化驱动可持续发展以及对文化本身价值的追求。加之,联合国既有框架没有涵盖文化的全部功能,而且文化对可持续发展的推动作用极难用数据进行客观量化并评估,因此,文化在可持续发展框架之中只是扮演某种“从属”的角色。

UNESCO评估办公室指出,全球文化治理的当代议题需要更多地关注文化对发展在本质上的贡献,诸如文化价值观的重要性、文化多样性如何影响可持续发展模式;同时需要强有力的证据来证明西方主导的资本主义模式绝非唯一的发展模式。笔者认为,中国特色社会主义发展的成功为UNESCO提供了绝佳的范例。改革开放40多年来,我国在没有照搬西方现代化模式的情况下,经济发展取得了举世瞩目的成就,而且与西方国家快速进行“结构性调整”的发展模式不同,中国的发展是一个稳定的、逐步的、充满创新与灵活性的过程^④。在马克思主义唯物史观指导之下,中国极其注重地方性的发展实践,而不是盲目地遵循某一特定的西方经济发展模式。正如中国研究专家韩博天总结的,广泛存在的地方性发展实验使得中国能够通过充分的基层创新、本土知识、生活方式、产业实

① Matsuura K., *Message from the Director-General of UNESCO, on the Occasion of World Day for Cultural Diversity for Dialogue and Development*, UNESCO, 21st May 2009.

② UNESCO, *Universal Declaration on Cultural Diversity*, Paris: UNESCO, 2001, art. 2.

③ UNESCO Evaluation Office, *UNESCO's Work on Culture and Sustainable Development Evaluation of a Policy Theme*, UNESCO, 2015, pp.33-47.

④ Xu C., "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature*, 2011, 49(4), pp.1076-1151; Zhang Y., *China's Economic Reform: Experience and Implications*, Routledge, 2017, pp.31-37; Teets J. C., Hurst W., *Local Governance Innovation in China*, Routledge: Taylor & Francis, 2014.

践,来逐步达到稳定的、可持续性的发展^①。中国政府对社会主义核心价值观、文化主旋律与人民对美好生活向往的强调,又充分体现了对文化价值观本身发展的重视。中国的发展模式为 UNESCO “文化驱动可持续发展”“对文化本身价值的追求”提供了极其重要的研究资源与实践经验。

在全面建设社会主义现代化国家的新征程中,中国也可借鉴 UNESCO 的全球文化治理经验,完善国家文化治理体系。UNESCO 认为本土文化与生活方式是可持续发展的根本,强调社会各个环节的参与和多元协商合作。该理念在很大程度上与社会主义文化理念不谋而合。正如习近平总书记在党的二十大报告中强调的,“只有把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合,坚持运用辩证唯物主义和历史唯物主义,才能正确回答时代和实践提出的重大问题,才能始终保持马克思主义的蓬勃生机和旺盛活力”^②。马克思主义唯物史观认为,社会发展的主体是“现实的人”,人民大众的生活状态与社会实践是最广泛的社会活动主体。社会主义文化治理,理应以人民为中心、根植于中国具体实际、反映人民愿望、适应社会和时代发展的科学制度,只有引导各阶层群众、社会团体、社区以及相关社会机构的参与,才能够将社会主义实践充分融入文化产业发展、文化内容生产和公共文化服务的各个环节当中,推动文化与社会的可持续发展。

在国际舞台上,中国政府宜发挥引领作用,积极参与全球文化治理,可与 UNESCO 等国际组织合作,推动构建全球文化治理体系。在撰写这篇论文的过程当中,笔者查阅了联合国出版的大量文献,发现在 UNESCO 文化治理与文化政策领域,无论是案例分析还是专家团队,均较少有中国的参与。面对百年未有之大变局,中国可利用国际机构平台,倡导文化多边主义,深度参与全球治理并积极作为^③,在全球文化治理的议题设置、治理主体的协作等方面展示中国声音和中国态度,主动探索具有国际引领意义的文化治理模式,塑造更多为世界所认知的中华文化实践,为解决全球问题贡献更多的中国智慧和力量。

Towards Global Cultural Governance: An Analysis of the Evolution of UNESCO's Cultural Policy

Chen Nick¹ Xiao Bo²

(1. Journalism and Communications Studies, Kwantlen Polytechnic University,
Vancouver V3W 2M8, Canada;

2. National Institute of Cultural Development, Wuhan University, Wuhan 430072, P.R. China)

Abstract: Cultural governance is not only an important component and method of national governance but also a core issue and consensus basis of global governance. Why and how was global cultural governance established? How to put forward its core ideas and main topics? The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) has functioned as a key platform for understanding these questions. As an epitome and international platform of global cultural governance, UNESCO has been exploring and practicing cultural governance for more than 70 years. It provides the historical background and serves as an important international forum for

① Heilmann S., “Policy Experimentation in China’s Economic Rise”. *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43 (1), pp.1-26.

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

③ 肖波、宁蓝玉:《中国文化治理研究三十年:理论、政策与实践》,《湖北民族大学学报(哲学社会科学版)》2023年第1期。

understanding, studying, and promoting global cultural governance. UNESCO's cultural policy, since its establishment, can be divided into three stages. They include the foundational period when culture is used for promote peace and knowledge circulation, the expansion period when culture is used for promoting decolonization, and the flourishing period when cultural diversity is promoted. In the first stage, UNESCO's cultural governance primarily focused on "culture promoting peace and knowledge circulation", with the goal of advancing peace and human rights through dialogues and cooperation among countries in the post-war reconstruction process. In the second stage, as the decolonization movement unfolded on a global scale, and under the influence of the demands of "third world" member states, the focus of UNESCO's cultural policy has shifted to "culture promoting decolonization" in order to protect the rights of developing countries to independent cultural development. Over the past 30 years, in its attempt to establish a framework of global cultural governance, UNESCO has incorporated culture into the UN's sustainable development framework. This framework consists of three central agendas. They include "culture driving sustainable development", "culture enabling sustainable development", and the pursuit of the intrinsic values of "culture". Under this framework, on the one hand, culture is regarded by UNESCO as an important means of development in promoting the sustainable goals in social, economic, and environmental dimensions, and on the other hand, culture and its values are regarded as an important foundation and driving force for all sustainable development projects and they profoundly influence all aspects of social development. In addition, UNESCO believes that culture should not only be the means and foundation of development, but also the ultimate goal of development itself, as all development should aim at achieving human beings' diversified pursuits of moral, intellectual, emotional, and spiritual lives. In UNESCO's historical process of facilitating global governance, the elements of cultural governance have been gradually established. The organization has formed frameworks of cultural governance, constantly developed the depth and breath of its understandings of culture, enriched its governance subjects, and diversified its content and methods. Currently, UNESCO's governance elements and cultural policies echo each other and jointly promote the evolution and maturity of global cultural governance. On the new journey in the new era, China can learn from the experience and lessons from UNESCO through its years of practice, improve the national cultural governance system, actively participate in global cultural governance, and contribute China's wisdom and strength to solving global problems.

Keywords: Global cultural governance; UNESCO; Cultural policy; Policy evolution

[责任编辑:丁培卫]