

美国反对世界

《保护和促进文化表现形式多样性公约》原因初析

□ 关世杰

本次圆桌会议谈论的议题是“美国的单边主义和世界文化的多元格局”。现实情况表明,在当今世界文化多元格局中美国实施单边主义是很明显的。例如,2005年10月20日在巴黎召开的联合国教科文组织第33届大会上,就《保护和促进文化表现形式多样性公约》(以下简称《公约》)投票时,148个成员国投了赞成票,只有美国和以色列2国投了反对票,4个成员国投了弃权票。可以说,这是美国在当今世界文化多元格局中实施单边主义的一次明显表现。

一、《公约》对国际法的发展作出了积极贡献

《公约》由前言、第1章“目标与指导原则”、第2章“适用范围”、第3章“定义”、第4章“缔约方的权利和义务”、第5章“与其他法律文书的关系”、第6章“公约的机构”、第7章“最后条款、附件”等部分构成。正文共计7章35条,约15000字。

从国际法的角度,《公约》确认了以下重要原则:

1. 承认了文化活动、产品与服务具有传递文化特征、价值观和意义的特殊性,它们不同于其他产品。
2. 各国拥有在其领土上维持、采取和实施他们认为合适的保护和促进文化表现形式多样性的政策和措施的主权。
3. 确认该公约与任何已存在协定之间的不相隶属性及其互为补充性。鼓励各方在处理本公约与其他条约的关系时,做出更有利于保护文化多样性的安排。
4. 加强国际合作与团结,特别是要提高发展中国家保护和促进文化表现形式多样性的能力。

《公约》得到了许多国家的高度评价,但美国则加以否认。例如,在2005年5月25日至6月3日举行的关于《公约》问题的第三次(即最后一次)联合国教科文组织政府间会议上,一些国家的代表发言强调该文本对国际法的发展作出了积极贡献,认为该文本的通过将是现代国际关系史上的一个重要阶段,因为现阶段要求文化发挥越来越大的作用。美国在其最后声明中不同意这一结论。

在世界上绝大多数国家都在对《公约》投赞成票时,美国为什么对《公约》投反对票呢?本文对此作一个初步的分析。

二、《公约》的由来

如果追溯《公约》的由来,它的诞生与两种斗争有密切关系:20世纪70—80年代发展中国家争取建立“世界信息和传播新秩序”的斗争和90年代以来法国和加拿大等国主导的争取国际自由贸易中“文化例外”的斗争。

(一) 20世纪70—80年代发展中国家争取建立“世界信息和传播新秩序”的斗争

20世纪70年代,卫星和通讯技术的快速发展,使国际传播在国际关系中的重要性增加。世界信息和传播问题得到发展中国家认真的重视,开始考虑用什么办法能在发达国家的媒介统治和文化统治的环境中维护自身的利益,保持和发展自己的民族文化。这些问题成为70—80年代近二十年里国际会议的中心议题之一。

1973年,在阿尔及尔召开的第4届不结盟会议上,提出“关注大众传播领域里的工作”,以“促进不结盟成员国之间的信息的进一步相互交流”。1976年3月,不结盟国家在突尼斯举行的不结盟国家新闻讨论会上,提出了建立“国际信息和传播新秩序”的要求。该会议的报告说:“发展中国家成为信息统治的牺牲品,这种统治是对发展中国家最根本的文化价值的打击。”

1976年10月,发展中国家向第31届联合国大会和第19届联合国教科文组织大会提交了旨在建立国际信息传播新秩序的议案。教科文组织接受了该议案,把“国际”改为“世界”,就建立世界信息与传播新秩序开展工作。

1977年11月,联合国教科文组织成立了国际传播问题研究委员会(The International Committee on the Study of Communications Problems)。该委员会由来自16个国家的代表组成,爱尔兰人肖恩·麦克布赖德(Seán MacBride)任主席。此后的十多年里,联合国大会和联合国教科文组织成为发展中国家在国际上为争取建立国际信息传播新秩序而斗争的主要舞台。1980年,国际传播问题研究委

员会向教科文组织第21届大会提交了一份准备三年的名为《多种声音,一个世界》(*Many Voices, One World*)的报告,该报告是第一份对世界传播问题提供一个真实的全球视角的文件,集中反映了发展中国家的基本要求。美国反对麦克布赖德委员会《多种声音,一个世界》的报告,认为它试图把大众媒体的控制权交给发展中国家的政府。

“建立世界信息和传播新秩序”的口号一经提出,得到了第三世界国家的拥护和社会主义国家的支持,遭到了以美国为首的少数发达国家的反对。一场国际性大论战在联合国教科文组织和联合国召开的一系列国际会议上展开。这场论战虽然在信息和传播领域里进行,但涉及了国际政治、经济、外交、文化、法律等许多方面的问题。其中争论的主要焦点是:

1. 尊重国家主权与自由传播信息之争。在国际信息和传播新秩序的讨论中,尊重国家主权和自由传播信息一直是被激烈争论的问题。以美国为首的少数西方国家认为,世界信息和传播的新秩序是以牺牲信息自由流通为前提的,新秩序的主张是第三世界独裁者窒息媒体自由、强行进行书报检查、排斥外国新闻记者的借口,文化自治、媒介帝国主义和关于传播的国家主权的口号是想控制传播的渠道。发展中国家的观点是,发展中国家不反对信息自由流通,而是反对国际信息和交流领域里不均衡的“单向传播”的不合理局面,因而,要建立均衡的“双向流通”的信息传播新秩序,使发展中国家能够平等地行使信息传播的权利,这是完全正当的,不能以“自由传播信息”为由侵犯国家主权。

2. 新闻法与新闻道德问题。发展中国家和社会主义国家都认为,要制定新闻国际法,把国际之间的新闻活动纳入国际法约束之内。没有国际新闻法和职业道德的约束性规范,会对不发达国家的新闻报道产生不真实、不客观,以至歪曲、丑化的弊端。美国等西方国家对制定新闻国际法和把国际新闻活动纳入国际法的约束之内不感兴趣,甚至表示反对。

经过近十年的争论,美国种种反对新秩序的手段未能奏效,当发展中国家在教科文组织中增长起来的力量威胁到美国的主导地位时,美国以联合国教科文组织管理混乱和过于政治化为由,于1984年12月31日起退出了该组织。英国的撒切尔政府紧随其后,于1985年12月31日也退出了联合国教科文组织(1997年7月1日重新加入)。

在“世界信息和传播新秩序”的讨论中,促成了从事世界传播经营与管理的两项新原则的具体化:其中第一项被称为“传播权”,第二项被称为“文化权”。虽然文化权出自1948年《世界人权宣言》第27条的条文,但它直到争取建立“世界

信息和传播新秩序”后才受到重视。

1990年冷战结束后,国际格局发生重大变化,争取世界信息与传播新秩序的斗争的力量受到很大的削弱。以发展中国家为主力的争取世界信息与传播新秩序的斗争进入低潮。

(二) 法国和加拿大等国主导的主张在国际自由贸易中“文化例外”的斗争

1985年和1986年美国 and 英国相继退出教科文组织,开始更青睐一个与它们特定利益相关的讲台。这个讲台就是关贸总协定和其继承者世界贸易组织。在不能抛弃信息自由流通的原则下,美国怎么才能达到自己的目的呢?美国试图改革关贸总协定,通过服务贸易自由取代信息自由得以实现。

从20世纪90年代开始,国际社会关于国际传播问题,从教科文组织的“务虚式”的争论,转到了关贸总协定和世界贸易组织“务实性”的讨论。关贸总协定和世界贸易组织成为国际社会对国际传播问题进行讨论的主要舞台。

冷战结束后,国际形势发生了重大变化,全球的市场经济得到很大发展,经济全球化速度加快。使得美国文化产业在全球势力迅速扩张。美国与法国、加拿大在文化产品上的国际贸易矛盾尖锐起来。以欧洲与美国电视节目贸易额为例:1989年欧洲进口美国的电视节目为6.14亿美元,出口到美国的为1.39亿美元,贸易逆差为4.75亿美元;到1993年,相应的数字为15.59亿美元和0.9亿美元,贸易逆差达14.69亿美元。^①新的国际文化形势使原来以美国为首的反对“世界信息与传播新秩序”的西方国家阵营发生了分化。从某种意义上讲,法国等发达国家由先前反对建立“世界信息与传播新秩序”的国家转变为在某种程度上支持建立“世界信息与传播新秩序”的国家,其主张是在国际贸易中坚持“文化例外”,反对把文化产品视同为一般的商品。

1947年成立的关贸总协定承认音像制品在反映民族文化价值和特征中的作用,允许各国政府确定音像制品的进口配额。然而,在20世纪80年代关贸总协定乌拉圭回合谈判期间,美国提出,像其他产品一样,音像制品应遵循自由市场的原则,结束国家对其进口的配额限制,欧洲应停止国家对音像制品的津贴补助。而这类进口配额被许多国家,特别是法国,认为是保护国内电影和电视工业免遭美国商业化电视电影冲击的关键。法国电视和电影界支持这种立场,抗议将音像制品包括在关贸总协定的最后条款中。

^① Daya Kishan Thussu, *International Communication: Continuity and Change*, Arnold, 2000, p.175.

20世纪90年代以来,世界关贸总协定演变成世界贸易组织的过程成为美国和以法国为首的欧盟国家在文化问题上短兵相接的地方。美国坚持贸易自由的原则,正如美国学者所指出的,自由贸易与信息自由流通原则有着密切的联系:“十五年以前,联合国关于研究传播问题的国际委员会,印发了一份高姿态的关于全球传播问题的调查报告《多种声音,一个世界》,如果联合国今天也成立一个类似的委员会的话,它最后的报告的名称必然会是《多个市场,一个世界》。自从1980年初以来,论述全球传播政策的用语发生了急剧的变化。传播作为一种极为重要的活动(传播是社会发展、丰富文化和各种思想的公共领域的中心)已被一种把信息看做是可卖、可买、可消费的商品这样狭义的观念所取而代之了。这种观点变化来自美国,这股强劲势力形成一种持久的压力。在过去,美国政府把‘信息自由流通’作为其在传播领域的外交政策的指导原则;当这一原则明显地遮掩住其利益时,也反映了一位自由主义者的杰斐逊式的冲动。现在,我们的指导原则是简单的‘自由贸易’。”^②美国“信息自由流通原则”换成了“自由贸易原则”。以法国为首的一些西方国家则主张,在同意自由贸易原则的同时,增加一条“文化例外”的原则。欧共体前任欧洲委员会主席杰奎斯·德洛尔(Jacques Delors)说,文化不是普通的商品,不能像对待电冰箱或者汽车那样对待文化。

1994年底完成的乌拉圭谈判之后,世界关贸总协定转变为世界贸易组织,世界贸易组织的管辖范围从货物贸易扩大到了服务贸易、知识产权贸易和对外投资等领域。服务业包括金融、电信、商业流通、旅游、教育、娱乐、建筑、交通、环境等部门。服务业的交流就是服务贸易,因而文化交流被归类在“服务业”中。“结果是1993年12月15日以欧盟的战略失败而告终——视听产品今后将被当做其他服务业产品一样,要服从自由交换的规则。”^②

以法国为首的反对将文化完全商业化的国家改变了斗争的战略,把“文化例外”转变为“保护和促进世界文化多样性”,斗争的舞台从世界贸易组织转到了联合国教科文组织。美国1984年退出了教科文组织,美国在这里没有话语权。法国等国提出的保护世界文化多样性的主张,同上个世纪70—80年代广大发展中国家争取“世界信息与传播新秩序”的主张非常接近。例如,全球法语国家秘书长阿伯杜·狄夫(Abdou Diouf)在2005年10月11日说:“我们已经看到传播业、信息业和影视产业的增长一直是伴随着几乎是单一方向的文化产品的大量的和无间

^① Daya Kishan Thussu, *International Communication: Continuity and Change*, Arnold, 2000, p.365.

^② [法]阿芒·马特拉:《世界传播的新构图——网络全球化的危险性》,载《国际新闻界》1999年第2期,第39页。

断的分发。如果我们不采取行动,这种情况将不可避免地导致大量文化表现形式的消失,或者致使这些文化退回到与世隔绝的社区中。”^①保护世界文化多样性的主张自然得到了教科文组织内广大发展中国家的大力支持。2001年,在联合国教科文组织的第31届大会上一致通过了《世界文化多样性宣言》,并通过决议,由教科文组织负责起草一份关于保护世界文化多样性的国际法律文件《保护世界文化多样性公约》(后来该法律文件几经变化,最后定名为《保护和促进文化表现形式多样性公约》)。

面对这种情况,美国于2003年10月联合国教科文组织第32届大会上重返联合国教科文组织。这时候,教科文组织商讨起草关于《保护世界文化多样性公约》的工作已经两年了。大家都知道,美国重返教科文组织的目的是要反对这个公约,因为该公约会为文化产品的绝对自由流通竖起一道栅栏。这表明,美国要加大对联合国教科文组织中的话语权,在该组织中推行文化产品自由贸易的主张。

三、美国反对《公约》的理由

正如许多国家所预料的那样,美国加入联合国教科文组织后对《公约》草案提出了大量的反对意见。据2005年8月4日联合国教科文组织在巴黎发表的文件33C/23报道,在第三次即最后一次政府间会议(2005年5月25日至6月3日)上,美国对《保护和促进文化表现多样性公约》讨论稿提出了反对意见如下:^②

1. 在序言部分,“美国对谈及文化活动、产品和服务的第18段正式提出反对意见”。第18段内容是:“确信传递着文化特征、价值观和意义的文化活动、产品与服务具有经济和文化双重性质,故不应视为仅具商业价值。”

2. 在第1章“目标与指导原则”的第1条“目标”中,“美国对第1条的第7段提到承认文化产品和文化服务具有双重性的宗旨正式提出反对意见”。该段的内容是:“承认文化活动、产品与服务具有传递文化特征、价值观和意义的特殊性。”

3. 在第1章第2条“指导原则”中,“美国对有关‘国际团结与合作的原则’4中所列的‘文化产业’一词正式提出反对意见”。该条内容是:“国际合作与团结的目的应当是使各个国家,尤其是发展中国家都有能力在地方、国家和国际层面上重建和加强其文化表现手段,包括其新兴的或成熟的文化产业。”

^① <http://www.francophonie.org/press/discours/infors.cfm?num=249>.

^② 美国反对《公约》的意见参见联合国教科文组织网站(<http://www.unesco.org>)中的33C/23文件,《公约》的内容亦见教科文组织的网站。

4. 第3章“定义”中,关于定义的第4条被认为对公约是至关重要的。“美国对其中五种定义(文化表现形式、文化活动、产品与服务、文化产业、文化政策和措施、保护)正式提出反对意见。”这些相应的内容如下:

(三) 文化表现形式

“文化表现形式”指个人、群体和社会创造的具有文化内容的表现形式。

(四) 文化活动、产品与服务

“文化活动、产品与服务”是指从其具有的特殊属性、用途或目的考虑时,体现或传达文化表现形式的活动、产品与服务,无论他们是否具有商业价值。文化活动可能以自身为目的,也可能是为文化产品与服务的生产提供帮助。

(五) 文化产业

“文化产业”指生产和销售上述第(四)项所述的文化产品或服务的产业。

(六) 文化政策和措施

“文化政策和措施”指地方、国家、区域或国际层面上针对文化本身或为了个人、群体或社会的文化表现形式产生直接影响的各项政策和措施,包括与创作、生产、传播、销售和享有文化活动、产品与服务相关的政策和措施。

(七) 保护

名词“保护”意指为保存、卫护和加强文化表现形式多样性而采取的措施。

动词“保护”意指采取这类措施。

5. 在第4章“缔约方的权利和义务”中,第6条为“缔约方在本国的权利”。“美国对第6条第6.2(b)和6.2(c)小段正式提出反对意见。”这两小段的内容是:

(二) 以适当方式在本国境内为创作、生产、传播和享有本国的文化活动、产品与服务提供机会的有关措施,包括其语言使用方面的规定;

(三) 为国内独立的文化产业和非正规产业部门活动能有效获取生产、传播和销售文化活动、产品与服务的手段采取的措施；

6. 在第5章“与其他法律文书的关系”中第20条为“与其他条约的关系：相互支持，互为补充和不隶属”。这一条在许多代表团看来是极为重要的。美国就该条提交的有关供大会日后审议的两个基本点备选方案未被采纳。美国随后对会议采纳的该条文正式提出反对意见。该条内容为：

第二十条 与其他条约的关系：相互支持，互为补充和不隶属

一、缔约方承认，他们应善意履行其在本公约及其为缔约方的其他所有条约中的义务。因此，在本条约不隶属其他条约的情况下，

(一) 缔约方应促使本公约与其为缔约方的其他条约相互支持；

(二) 缔约方解释和实施其为缔约方的其他条约或承担其他国际义务时应考虑到本公约的相关规定。

二、本公约的任何规定不得解释为变更缔约方在其为缔约方的其他条约中的权利和义务。

上述美国政府反对《公约》的6条理由，可以归纳为以下3条：

1. 反对文化活动、产品和服务的双重属性。这在上述美国反对《公约》的6条理由中的第1、2、3、4条中可以看出：美国不承认文化活动、产品和服务的双重属性，认为文化活动、产品和服务和其他商品没有什么两样，它们只有商业属性。

2. 反对国家的文化主权。这在上述美国反对《公约》理由中的第5条中可以看出：美国反对主权国家有权在本国境内为保护和促进文化多样性采取保护性措施。

3. 反对《公约》对WTO的制约作用。因为《公约》规定该《公约》不隶属于其他国际条约特别是WTO，也就是说，文化活动、产品和服务具有特殊性，不能像其他商品一样完全自由流通。

美国反对《公约》的理由中，其核心是反对国家为保护自己的文化采取文化政策的合理性，即反对在国际法的领域确认了国家采取保护和促进文化表现形式多样性相关政策的合法性。这一点从美国国务院的声明中可以看出，美国国务院曾经说，它呼吁准备《公约》的新文本，使新公约不可能荒谬地解释为国家在保

护文化的借口下有权力采取保护主义的商业性措施。^①

美国几乎是在单枪匹马地反对为世界各国所通过的《公约》，顽固地维护世界信息传播旧秩序，它不顾自己在国际舞台上被孤立，是有着背后原因的。其原因在于在经济全球化的形势下，坚持文化活动、产品和服务的完全自由流通会给美国带来巨大的商业和政治利益，而美国的这些利益要高于保护和促进世界文化表现形式的多样性。

^① <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html>.