

中日韩博物馆政策环境与 博物馆发展的初步检视

安来顺

(中国博物馆协会 北京 100009)

内容提要:近50年来,同属东亚的日本、韩国和中国都相继出台了一系列博物馆法规和政策,这既是本国社会经济文化发展使然,也是博物馆领域推动的结果。三国的博物馆都曾经历(或正在经历)数量膨胀期和管理转型期。借鉴于日韩两国博物馆的发展变化,中国须着手制定专门的《博物馆法》;支持博物馆走多样化的发展道路;打破政府部门界限制定博物馆发展战略;政府主导的博物馆改革要尊重博物馆的根本属性;要从政策引导上鼓励博物馆灵活应对经济形势变化带来的消极影响。

关键词:中日韩博物馆 博物馆法 博物馆政策 博物馆发展

中图分类号:G269

文献标识码:A

相关资料分析表明,由于近50年来社会、政治、经济和文化形势的变化,中日韩三个亚洲国家的博物馆都曾经历(或正在经历)数量膨胀期、专业化诉求期和管理转型期。相应地,三个国家的博物馆的相关法律、政策和措施也在不断调试中,从而对本国博物馆事业的生存和发展产生了巨大而深远的影响。

政策环境的变化对博物馆而言,既是机遇,也是挑战。中日韩博物馆在历史上是由西方引入的,但其发展进程又与本国特定的文化特性和社会现实紧密相连,从而形成了一定的区域性特征。同时,地理区域和文化传统上的相关性,又使三个国家博物馆现象中的相似和差异更为直观,甚至使相互之间的借鉴性更强。所以,对中国博物馆的管理者和研究者来说,把更多的目光从欧美博物馆(尽管这两块大陆上的博物馆存在着巨大的差异)转向自己近邻国家博物馆政策环境下的发展状况及其所面临的问题,无疑是有特殊意义的。

一 中日韩博物馆近50年在相关政策的刺

激下相继出现快速扩张

根据国际博物馆协会的统计,1973年全世界博物馆总数为20000座左右,20世纪80年代中期增加到25000座,其中84%在北美和欧洲,8.7%在亚洲和太平洋地区。而最近的资料显示,目前全世界博物馆总数达到55000座^[1],亚洲国家所占比例明显攀升,仅中日韩三国经过登记注册的博物馆数量即达到11000座左右,约占全球博物馆数量的20%,比30年前上升了12.3%。

同样,在过去的50年间,中日韩三国根据各自社会经济和文化发展的要求,都曾对涉及博物馆的法律和政策进行过重大调整,采取了一系列措施。在这种背景下,三个国家的博物馆经历了前所未有的数量扩张。

(一)日本的博物馆政策与博物馆发展

第二次世界大战以后,日本马上改革了它的教育体系。1950年通过了《文化财产保护法》(*The Law for the Protection of Cultural Property*)。1951年制定了《博物馆法》(*Museum Law*)。这一立法的目的在于在数量和质量上推进博物馆的发展,建立

收稿日期 2013-11-06

作者简介 安来顺(1962-),男,中国博物馆协会副理事长兼秘书长,北京新文化运动纪念馆副馆长、研究馆员,国际博物馆协会执行委员会委员,主要研究方向:文化遗产和博物馆学。

博物馆的登记注册体系,保证政府支持公共博物馆、私人博物馆的税收优惠,建立全国性的博物馆学艺员资格认证体系。1967年前后,在经济快速增长时期,大规模的博物馆建设在日本出现。为了适应博物馆数量激增的形势,日本文部省于1973年出台了《关于公共博物馆设立与管理标准》(Standards for establishment and management of public museums)^[2]。这些标准在确保日本博物馆达到一定的质量水平方面取得了成功。

然而,日本的博物馆在20世纪90年代出现了一些戏剧性的变化,随着经济的持续低迷,在新公共管理思潮的影响下,政府力推教育、科学和文化设施的大胆改革,并于2001年4月将包括国立博物馆在内的国立文化财机构、国立美术馆、国立科学博物馆等列入首批的9府省57个单位,实行所谓的“独立行政法人”^[3]。这一激进改革政策实行十余年来,可谓毁誉参半,甚至引起了博物馆界的强烈抵制,很难说是一项成功的博物馆政策,但它在博物馆领域引起的极大震动却远未消除。

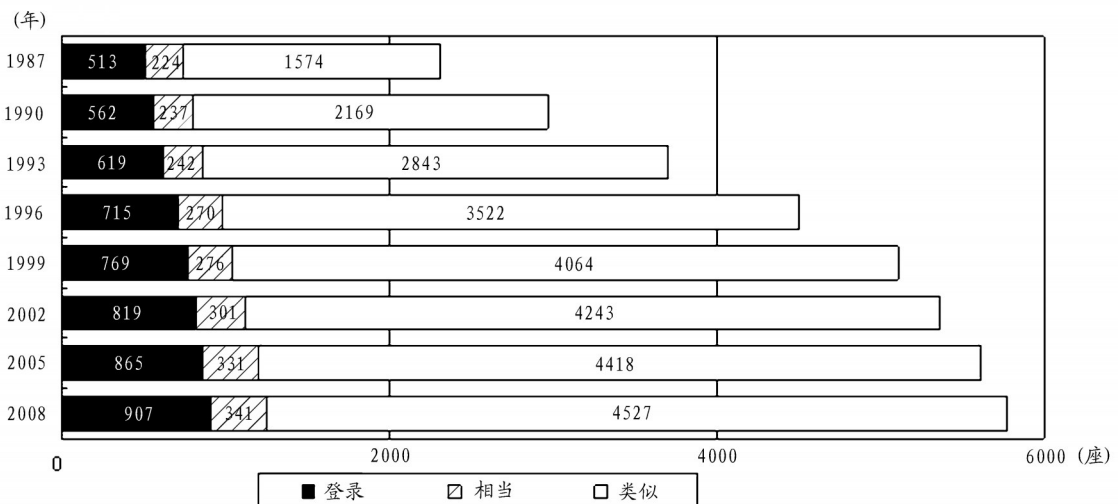
正如日本学者水嶋英治和新藤伸浩的研究所证明的,日本博物馆数量的激增期是在20世纪60年代,终止于20世纪90年代。根据日本文部科学省(MEXT)三年一度的《日本文部科学省社会教育调查报告》(MEXT's Social Education Survey)统计,1955年时全日本的博物馆仅为239座,到2005年攀升到4418座。统计数字还显示,2008年日本博物馆的数量是4527座(图一),2011年年底

达到了5775座。而日本博物馆协会(JAM)《日本博物馆协会博物馆白皮书》(JAM's White Paper)的统计则显示,2007年日本全国博物馆的参观量大约相当于国家人口的两倍:即1.5亿人口的国家中,博物馆的参观数量是2.8亿,可见在日本每人每年参观博物馆约1.8次^[4]。但近几年博物馆数和观众数的增长,最大的贡献者是来自那些植根于社区、致力于社区文化教育活动的所谓“第三代博物馆”^[5]。一位日本博物馆学者这样形容道:当现代日本博物馆迎来它130岁生日的时候,无论是他们的运行还是管理都站在了一个十字路口上^[6]。

(二)韩国的博物馆政策与博物馆发展

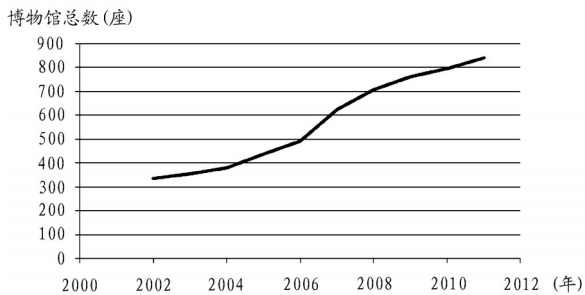
韩国博物馆数量的激增开始于20世纪80年代,其间一系列重要法律和政策的出台,无疑起到了巨大的推动作用。

终身教育被写入1980年的《韩国宪法》。1982年《韩国社会教育法》第四章第23款专门条款明确了“博物馆和图书馆是社会教育机构”,间接奠定了博物馆教育活动的一项法律基础。从这时开始,博物馆数量迅速增长,专门化更加明显。1988年新成立的教育部迅速提出了到2000年“建设1000座博物馆”的目标。对于博物馆领域而言,一系列专门立法活动影响更直接、更深远。1984年《博物馆法》的颁布实施,明确了管理博物馆各相关事务的基本法律要求,特别值得注意的是,《博物馆法》第二章明确规定“博物馆的首要使命是社会教育”。随后,该法经过1989、1991、2007和

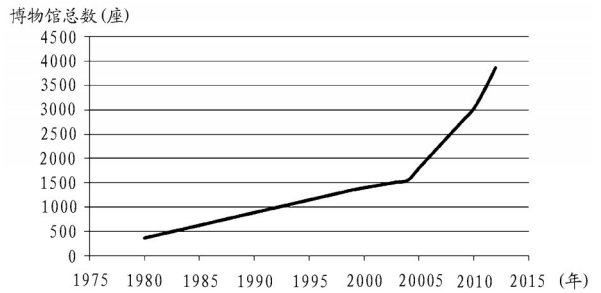


图一// 1987年(昭和62年)至2008年(平成20年)日本博物馆数量增长情况

(资料依据:日本文部科学省编《博物馆の振興》,http://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1313126.htm)



图二// 近十年韩国博物馆增长趋势



图三// 近三十年中国博物馆增长趋势

2013年四次修改,博物馆的教育功能不断得到强调(如2007年的《博物馆法》规定“教育是博物馆的法定使命”)。而1998年《博物馆法》的修订和1991年《博物馆、美术馆促进法》(*The Museum and Art Gallery Promotion Law*)的颁布以及2013年对《博物馆法》的再次修订,不断明确和完善了有关博物馆业务范围、博物馆登记制度和资质管理等一系列具体的法律问题,构成了当今韩国博物馆政策的基础^[7]。

当今韩国博物馆数量仍然处于快速增长期,全国经过正式登记注册博物馆的数量几乎每六年翻一番:2002年336座,2008年707座,2011年840座^[8](图二)。尤其是近几年,韩国中央政府在博物馆运行经费的支持上非常慷慨,而且资金数量不断攀升,即使是小型的、私人的博物馆也可以获得支持。以韩国2013年的人口数量计算,每5.9万人便拥有一座博物馆。

与中国和日本博物馆稍有不同的是,韩国博物馆类型多样性发展的态势更为明显,尤其是独具韩国特色的大学博物馆尤为发达,这同样与相关法律政策有关。早在1967年韩国教育部颁布的关于建立大学的标准中,必要条件之一是“任何一所综合性大学都要建立一座大学博物馆”^[9]。同样值得注意的是,在韩国属于私人、企业或基金会的博物馆在全国博物馆中所占比例高达44%。

在一系列政策导向下,近十年来韩国博物馆所发生的变化体现在四个方面:政府和公共资金同样用于私人博物馆;以展览和教育为核心的理念在重博物馆数量增长的同时督促博物馆更加活跃;国立博物馆和公共博物馆实行免费开放促进参观数量的增长;全面服务于“创新”这一国家有关社会教育的核心定位^[10]。

(三)中国的博物馆政策与博物馆发展

与日本、韩国博物馆相关法规政策以本国的

教育法为基本法有所不同,中国现行的博物馆相关法规政策所依据的主要是《中华人民共和国文物保护法》。该法于1982年颁布,历经1991、2002和2007年三次修正和修订。与博物馆相关的法律还有《中华人民共和国教育法》和《中华人民共和国科学技术普及法》,以及《公共文化体育设施条例》、《事业单位登记管理暂行条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》。

从1979年开始以国家文物局部门规章的形式颁布实施的《省、自治区、直辖市博物馆工作条例》,曾经指导中国博物馆建设和发展35个年头,终于在2005年12月被文化部发布的《博物馆管理办法》所取代。《博物馆管理办法》自2006年开始施行至今,它明确了国家鼓励个人、法人或其他组织设立博物馆,提出了关于博物馆设立、年检等行政许可项目以及藏品管理、展示教育和研究等方面的基本要求。

20世纪80年代以来,随着中国的综合实力特别是经济的快速增长和公众文化需求的持续增强,博物馆的数量增长呈现“井喷”趋势:2010年,全国博物馆总数3020座,年均新增博物馆超过100座;2011年,全国博物馆总数3415座,年新增395座。最新公布的统计数字显示,目前全国经过登记注册的博物馆总数3866座(图三)。尤其值得注意的是,各种专题的民办博物馆所占比例在增加,已有479家,所占比例达到12.4%。

面对博物馆数量的快速增长,2008年以后,政府密集出台了一系列重大政策措施。首先,为了让博物馆政策超越部门规章的局限,加大覆盖面和执行力度,从2008年开始酝酿起草《博物馆条例草案》。目前,国务院正就此征求意见,不久即可出台。与此同时,政府的以下三项具体措施为中国博物馆带来了实实在在的大变化。

一是公共博物馆免费开放。2008年,政府出

台了公共博物馆免费开放的政策。目前免费开放的博物馆超过2400座。据统计,免费开放四年来,每座免费开放博物馆的平均观众量比免费开放前增长了50%,有的博物馆、纪念馆的参观数量甚至增长了10倍之多。尤其值得关注的是,为参观数量增长做出贡献的人群中,农村进城务工人员 and 城镇低收入群体占有了一定的比例。

二是博物馆定级和运行评估。2008年在政府主导下,中国启动了全国一、二、三级博物馆的评估定级工作,先后确定96家国家一级博物馆、226家二级博物馆和408家三级博物馆,一、二、三级馆合计730家,占博物馆总数的20%。确定了8家博物馆为首批中央地方共建博物馆和3家博物馆为培育对象。与此政策相配套的是对一级博物馆的运行评估,为国家对博物馆实行“分级分类管理”提供必要的支持。评估标准明确了一级博物馆的定位、基本属性与功能,力求全面评判一级博物馆的实际运行状况;评估结果以突出的导向性,反映国家和社会对一级博物馆的发展要求,同时带动二、三级博物馆以及其他基层博物馆的发展;评估工作直面当前中国博物馆发展的主要问题和挑战,加大了陈列展览、教育服务、公共关系等指标项的权重;评估方法采取了定性定量结合,定性部分包括5个一级指标项和16个二级指标项,而定量部分则包含了4个一级指标项和9个二级指标项,力求科学准确地体现相关博物馆的运行状况。

三是2012年启动的全国可移动文物普查。预计3-5年时间内,国家将把包括博物馆在内的国有单位收藏可移动文物数量的家底搞清楚。

二 日韩博物馆政策与博物馆发展对中国的启示

进入21世纪以后,中日韩与世界其他国家一样也在经历着不断的变革。在博物馆的转型过程中,日韩博物馆所面临的机遇和挑战对中国博物馆的管理者和业界具有启发意义。

从大的社会背景看,三个国家的社会都在经历着对传统的解构和重塑,都在快速和深度地融合西方文化,都在不同程度地应对因社会人口的大面积移动而形成的新移民群体,都存在着不同程度的社会人口老化,都有由于复杂和不稳定的经济形势而带来的实在和潜在的忧虑,都因现代数字传播技术而使社会人群的代沟加大,都在新的公共管理风潮下尝试或准备尝试公共事务管理政策的改革,等等。总之,博物馆在上述这些变

化中寻求着为社会可持续发展承担更大教育责任的途径。

虽然程度不同,但在三个国家的博物馆中可以清晰地捕捉到一些共同的变化,如:改善博物馆服务公众和社区的能力;围绕国家社会和教育政策的调整而制定全国博物馆的发展规划;全面提升博物馆人员的专业水平和实践能力;增强国家用于博物馆的公共资金使用的有效性。其中日本和韩国的做法,在以下五个方面值得中国博物馆政策制定者和博物馆业界思考。

第一,除《文物保护法》之外,中国须着手制定专门的《博物馆法》,近期要推动《博物馆条例》尽快出台。

日韩博物馆的法律体系要比中国更加完备,中国急需为所有类型、所有办馆主体提供更具包容性的法律约束和法律保障体系。在该法律体系中,《博物馆法》与《教育法》、《科学普及法》等相关法律的衔接需要更为紧密。

第二,政府应出台具体的措施,鼓励和支持中国博物馆走多样化、民间化、小型化、灵活化的发展道路。

美国是全世界博物馆数量最多的国家,拥有17500多座博物馆,但绝大多数为民间和区域性、中小型的博物馆。日本是仅随美国之后的博物馆大国,其5775座博物馆中,历史、考古、人类学类型的博物馆3327座,占57.6%;艺术博物馆1101座,占19.1%;自然科学、科技和产业博物馆485座,占8.4%,平均每2.2万人拥有一座博物馆^[1]。韩国840座博物馆中371座属于私人、企业或基金会的博物馆,约占44%。

在中国,根据国家文物局的最新数据,目前全国备案博物馆有3866家,其中国有博物馆3219家,占83.3%;民办博物馆647家,占16.7%,平均每39.6万人拥有一座博物馆(图四)。中国人口基数和地域分布特点决定了多样化、民间化、小型化、灵活化是中国博物馆应有的发展道路。

第三,博物馆发展战略的制定应打破政府部门界限,实现联动与协作。

2012年韩国文化体育和观光部及其相关政府机构共同制定新的博物馆政策的做法值得中国借鉴。这个由政府部门共同制定的博物馆发展战略包括:完善博物馆注册登记和评估制度,提高博物馆工作的专业化标准,建立新的博物馆社会教育政策,制订博物馆人员的能力建设计划,建立强大的博物馆藏品数据库,积极推动私人捐

助博物馆项目。在一部统一的《博物馆法》的统帅下,相关政府部门通力协作,规划和推动博物馆事业的整体发展是日本和韩国博物馆的有益经验。

第四,政府主导的博物馆改革要尊重博物馆的根本属性,反映专业化的要求。

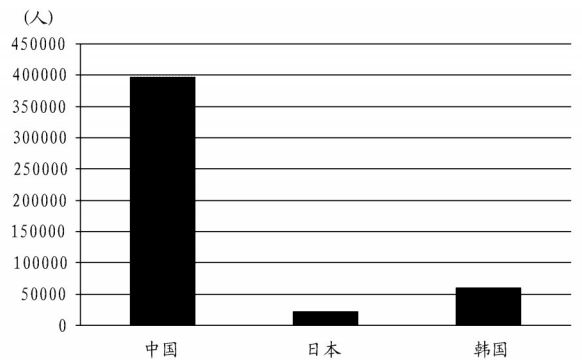
20世纪80年代以来,一些发达国家在市场化理念和新管理主义思潮的影响下,政府部门开始引入企业经营方式,以提升公共服务效率和质量,其中便涉及到博物馆。无论是英国的非部委公共团体、美国的政府性公司,还是日本的独立行政法人,其设立的目的无非是,政府部门希望在执行行政任务或提供公共服务时能以更加灵活的方式处理。然而这些改革政策运用到博物馆中,需要尊重博物馆的根本属性,遵循博物馆专业化的发展规律。在这一点上,日本的独立行政法人制度尤其值得中国政策制定者研究和反思。

日本政府在20世纪90年代中期启动独立行政法人改革,意在将政府的“规划”职能与“实施”职能分立,依照公共事务的内容与性质,设立具有人事以及财务自主性的公法人,追求新的组织及营运模式,将市场竞争原理导入行政机关。1999年7月通过《独立行政法人通则法》,2001年正式施行,国立博物馆、国立美术馆、国立科学博物馆首当其冲。虽然日本政府在改革伊始雄心勃勃,建立了较为完善的法律监管体系,但是博物馆担心,无论是官办民营还是委托外部经营,政府对博物馆推行企业化运营,可能迫使博物馆走向商业化而蜕变为游乐场所,从而失去教育机构的性质,同时在实践中也存在着与普通民间法人划等号的风险。虽然由于包括绝大多数公立博物馆在内的各方力量的抵触,这一政策的结果是虎头蛇尾,但其在日本博物馆界所产生的震动和影响却是深远的。

第五,在政策引导上应鼓励博物馆未雨绸缪,应对因经济形势变化给博物馆带来的影响。

当前世界各国经济发展的不确定、不稳定因素逐渐增多,在这样的背景下,博物馆的财政状况有可能变得日益复杂。虽然各国的国民生产总值(GDP)未必能最直接、最迅速地传导到博物馆领域,但其间接和长远的影响是不容忽视的,某些消极影响对博物馆来说很有可能是致命和难以恢复的。

相关经济数据显示,20世纪70年代中后期,世界经济史上最令人吃惊的莫过于日本经济的

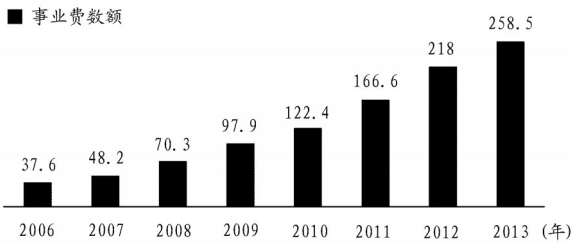


图四// 2011年中日韩平均每一座博物馆服务人口数比较

迅速崛起。1956—1970年间,年均GDP增长率为15.6%;1970—1979年为13.6%;1980—1989年为6.1%;1990—1999年为2.2%;2000—2008年为0.2%;2011年则跌至-0.7%。这条曲线与日本博物馆的起伏跌宕基本重合。在博物馆财政方面,20世纪90年代开始因长期的经济衰退,日本博物馆延续了近30年的泡沫被挤破,预算和工作人员被大幅缩减,甚至连已有博物馆建筑的维护都面临困境。以博物馆购置新馆藏的经费为例,根据日本博物馆协会2008年的研究报告,2004年该协会在对全日本2030座博物馆的调查中,52.6%的博物馆购置新馆藏的预算为零;2008年对2257座博物馆的调查显示,没有购置新馆藏预算的博物馆的比例攀升到56.6%;而仅有100万日元(相当于6.1万元人民币)购藏预算的博物馆在2004年是19.8%,2008年也仅有20.6%。博物馆为了证明自己存在的价值,吸引更多地方财政上的支持,开始将生存和发展途径转向置身于社区和教育性活动,因而成为更清晰的焦点,被日本博物馆学家描述为“第三代博物馆”甚至“第四代博物馆”^[12]。

韩国从1962年到1989年,GDP保持了平均8%的增长率。1982年到1987年,平均增长率为9.2%;1986年到1988年,平均增长12.5%。1997年的亚洲金融危机沉重打击了韩国经济,但1999年韩国开始经济复苏,当年GDP增长率为9%,2000年达到10%。韩国经济的基本健康面,支撑了本国博物馆的快速发展,但意味深长的是,政府把更多的资金投向了包括私人博物馆在内的中小型博物馆的发展上。

中国“十一五”期间(2006—2010年)GDP年增长率超过10%,同期全国各级公共财政对文化遗产保护事业的支出的年增长率为37.9%。2011年



图五// 近年中国中央财政文物事业费支出(单位:亿元)

GDP增长率为9.3%,2012年为7.8%(图五)。国内专家预测,2013年中国的GDP增长率在8%以下,今后一段时间将努力确保7%,经济下行压力在考验着中国的各个领域。在这个经济环境下,相关的政策应当引导博物馆做到未雨绸缪,灵活应对可能发生变化的财政环境,在数量迅速增长的同时,增强博物馆自身的可持续。日本博物馆的生存之道和韩国博物馆的发展之道值得中国的政策制定者和博物馆界研究思考。

[1] Richard Kurin. Museum in the United States: Future Directions, Now. *Retrospect with Global Perspectives*. ICOM Korea, 2013. p.33.

[2] 参见日本文部科学省:《平成20年度日本の博物館総合調査研究報告書》,第1~4页。http://www.mext.go.jp/

a_menu/01_/08052911/1282292.htm.

[3] 资料来源:日本文部科学省官方网站之《独立行政法人一览(平成24年至现在)》。http://www.mext.go.jp/a_menu/kaikei/zeisei/06051001/001.htm.

[4] 《日本博物馆协会博物馆白皮书》和《日本文部科学省社会教育调查报告》显示,2005年全日本博物馆数量是4418座,如果包括大学开放的收藏和类似于博物馆的机构,则总数达到5750座;Eiji MIZUSHIMA. A Perspective on the Crises and the Future Paths of Museums: An overview of museum development in East Asia. 国际博协第23届大会论文,巴西里约热内卢,2013年8月。

[5] [12] Hironobu SHINDO and Kakeru SHIMIZU. Struggling Regional Museums in Japan: Towards Fourth-generation Museum for Sustainable Community. 国际博协区域博物馆委员会2013年年会主旨发言,巴西里约热内卢,2013年8月14日。

[6] [9] 同[4] Eiji MIZUSHIMA. A Perspective on the Crises and the Future Paths of Museums: An overview of museum development in East Asia.

[7] [10] Kidong Bae. Recent Development of Training Systems in Korea and Proposal for Cooperation. 国际博协培训中心(ICOM-ITC)研讨会发言,北京,2013年7月1日。

[8] [11] LEM 7th Report: New trends in museums of the 21st century. pp.106,104. http://www.lemproject.eu/WORKING-GROUPS/museums-in-the-21st-century-1/7th-report-new-trends-in-museums-of-the-21st-century/view.

(责任编辑、校对:毛颖)

Museum Policies and Museum Development in China, Japan, and Korea

AN Lai-shun

(Chinese Museums Association, Beijing 100009)

Abstract: Over the last fifty years, Japan, Korea and China have seen the issuing of a series of regulations and policies on museums, which is not only an outcome of the social economic and cultural development of the country but also driven by the promotion from the museum sector. Museums in these three countries have experienced or are experiencing critical periods of rapid growth and management transformation. With reference from Japan and Korea, China is in great need of readjustments in legislations, policies and activities related to museums, which may include: to have a special law for museums; to encourage diversified museum development; to entitle other bodies in addition to governmental in making museum development strategies; to insist on the natural attribution of museums in performing reforms; and to provide policy support for museums to tackle problems brought by recession.

Key words: museums in China, Japan and Korea; museum legislation; museum policy; museum development