



# 战后日本文化外交民间化的努力及其阻碍

## ——国际交流基金的设立过程为中心

牟伦海

**摘要:** 出于对战前政府主导型文化外交弊端的反思,以国际文化交流基金构想的提出为开端,战后日本开始摸索推动文化外交的民间化。但同时日本政府也担心将文化外交委诸民间会导致政出多门的“二元外交”噩梦,因此在推动文化外交民间化问题上顾虑颇多。1972 年日本国际交流基金的设立过程,集中体现了战后日本在推动文化外交民间化问题上的这种矛盾心理。解析战后日本文化外交民间化的努力及其阻碍,对于如何定位民间力量在我国当今文化外交中的地位具有十分有益的现实意义。

**关键词:** 日本外交;文化外交;国际交流基金;二元外交

政府主导的战前日本文化外交,饱受“文化宣传”“文化侵略”等诸多诟病。此外,由于政府财力有限以及行政程序繁琐,政府主导的文化外交也会极大限制文化事业的规模与效率。鉴于此,推动文化外交的民间化成为战后日本文化外交改革的一个基本理念。然而基于战前二元外交<sup>①</sup>的教训,对于文化外交的民间化可能导致文化外交领域二元外交现象的顾虑,又限制了战后日本推动文化外交民间化的深度。1972 年国际交流基金的设立,是战后日本推动文化外交民间化的标志性事件,其设立过程集中反映了上述战后日本在推动文化外交民间化问题上的矛盾心理。关于战后日本文化外交的相关研究<sup>②</sup>尚没有从制度构建的视角出发,指出战后日本文化外交体制构建中的二元外交困境问题。而对于该问题的研究不仅对于文化外交的研究提供了一个新的视角(制度构建),对于如何定位民间力量在我国当今文化外交中的地位也具有十分有益的现实意义。

### 一、战后日本文化外交民间化的早期尝试

随着 1952 年 4 月片面媾和条约生效,日本结束了长达近七年的占领期,恢复了占领下被剥夺的外交权。借此契机,外务省恢复了名为“国际文化交流费”的文化外交预算,特别是在 1953 年恢复了日本核心国际文化交流团体国际文化振兴会<sup>③</sup>(以下简称“振兴会”)的年度政府补助金,标志着战后日本文化外交的正式展开。但整体上占领结束后初

① 战前日本“二元外交”(又称“二重外交”)指日本军方肆意插手政府(日本外务省)外交事务,使得日本外交政策出现“政府外交”与“军方外交”并存的二元现象,结果导致战前日本外交政策出现诸多自相矛盾的混乱局面。参见熊沛彪:《九一八事变后日本的对华外交及战略意图》,载《历史研究》1998 年第 4 期。

② 为宏观把握战后日本文化外交的展开,以平野健一郎为首,日本学界成立了战后日本国际文化交流研究会。其代表性成果《戦後日本の国際文化交流》(劲草书房 2005 年),是当前关于战后日本文化外交最系统的研究。

③ 国际文化振兴会 1934 年以日本外务、文部两省共管财团法人形式设立。设立以来一直是日本唯一综合性且规模最大的国际文化交流团体。其主要活动经费纳入国家年度预算,以政府补助金形式发放。盟军占领下,政府补助金一度被占领当局切断。1953 年,日本政府恢复了给予其占领下中断的政府补助金制度,振兴会在战后再次成为日本规模最大,且唯一综合性国际文化交流团体展开活动。关于该会的主要研究集中在其战前活动,代表性研究有芝崎厚士的《近代日本と国際文化交流》(有信堂高文社 1999 年)。

期日本的文化外交活动十分有限。依据 1957 年 2 月外务省的报告：1952—1956 年年均对外文化预算仅约 800 万日元，仅占年度外交预算约 0.5%。外务省方面无奈地叹道，“预算还不到施行必要文化外交事业的十分之一”<sup>①</sup>。对此，外务省情报文化局长田中三男呼吁，“复兴日本的文化事业是当前日本外交重中之重”（田中三男，1957：2）。

1957 年 2 月，岸信介内阁成立，开始高扬“国民外交”<sup>②</sup>的旗帜，推动强化日本的文化外交。岸上任伊始便设立了战后首个文化外交首相私人咨询机关——由政府官员与日本民间文化人士构成的文化外交恳谈会。在第一次恳谈会的基调发言中岸指出，“经济外交与文化外交”是今后外交的重点，其中文化外交是“基础”。特别是在体制问题上，岸主张凸显民间力量的主导地位，认为政府的作用应该转向幕后，亦即文化外交的民间化<sup>③</sup>。作为该理念的具体体现，1957 年发行的第一号《外交蓝皮书》中明确指出，“文化交流本应是由民间自发推动的产物，政府的作用主要在于援助、促进民间文化交流有效地展开”<sup>④</sup>。推动文化外交的民间化，被确立为岸内阁强化文化外交的基本理念。

在岸的支持下，1958 年，以冈部长景为理事长的振兴会领导层提出了国际文化交流基金构想案。主要内容为：政府出资 30 亿日元设立国际文化交流基金，基金每年的利息（1.8 亿日元）作为开展文化外交的活动资金。关于设立该基金的理由，构想案中特别强调：以政府支持的民间公益团体形式开展文化外交是国际惯例<sup>⑤</sup>。从中可以看出，推动文化外交的民间化，是战后各国文化外交政策的普遍趋势，振兴会提出的基金构想案正是顺应这一历史潮流的产物。该案被纳入由外交部会·外交调查会·亚洲问题调查会编订的《昭和 34 年度相关外交预算重点项目（案）》中，成为年度最重要外交预算项目之一<sup>⑥</sup>。然而，虽然经过多方努力，财务省<sup>⑦</sup>以及国会方面以财政紧张为由，没有接纳一次性出资 30 亿日元设立基金的方案。作为替代方案，财务省从 1959 年度开始大幅度增加对于振兴会的年度政府补助金。第一次国际文化交流基金构想最终以失败告终。

1962 年 2 月，前首相岸信介出任振兴会新任会长，与此同时，著名前外交官铃木九万<sup>⑧</sup>出任振兴会新任常务理事。新领导层以第一次国际文化交流基金构想案为蓝本，再次提出了设立国际文化交流基金构想。但为了减轻政府财政压力以尽量争取实现基金构想，第二次基金构想案采取了较为现实可行的分期出资方式。亦即，从 1963 年度开始，政府每年出资 6 亿日元，截止到 1967 年度共累积 30 亿日元。在设立基金的理由问题上，振兴会方面明确指出：现行政府补助金的制度缺陷，是限制振兴会有效开展长期、大规模文化事业的根本障碍<sup>⑨</sup>。对于第二次国际文化交流基金构想案，财务省方面却宣称：“（国家的财政状况）现在不比一两年前，政府资金也非常不足”<sup>⑩</sup>。虽然事后与对待第一次基金构想一样，迅速增加了政府对于文化外交预算的年度补助金额，但并不同意设立基金构想案。20 世纪 60 年代末，伴随着外务省内计划把文化事业部升格为国际文化局这一强化文化外交的势头，岸信介再次试图把基金构想编入 1968 年度的相关预算之中，但最终不了了之<sup>⑪</sup>。

① 外务省：《国内の国際協力体制[完]——文化交流》，载《官報・資料版》，1957 年 2 月 21 日。依据该报告，1956 年度发达国家的对外文化预算额及其在年度外交总预算中的比率如下：法国外务省（44 亿日元，约 21% 强），意大利文化局（16 亿日元，约 10%），德国文化局（11 亿日元，5%）。

② 《岸信介外務大臣外交演説》（第 26 回国会），1957 年 2 月 4 日。参见“日本政治・国際関係データベース”，载 <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/>。

③ 外務省情報文化局：《第一回文化外交懇談会議事録》，1957 年 4 月 15 日，外交史料館藏史料（以下简称“外史”）I1008《文化外交に関する懇談会関係》。

④ 参考：《わが外交の近況》第 1 号，《文化の面における国際交流（序言）》，载 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/>。

⑤ 外務省情報文化局文化課：《国際文化交流振興要綱》，1958 年 9 月，第 14 頁，国際交流基金図書室藏国際文化振興会関係史料（以下简称“JFL”）。

⑥ 外交部会・外交調査会・アジア問題調査会：《昭和 34 年度外交関係予算重点項目（案）》，1958 年 11 月 19 日，JFL。

⑦ 2001 年日本官制改革之前称为“大藏省”。

⑧ 战前进入日本外务省后在日本驻法国、瑞士等使领馆任职，1936 年出任外务省文化事业部文化第三课长。战后历任横滨终战联络委员会委员长，联合国教科文组织国内委员会事务总长兼委员，驻澳大利亚大使、驻意大利大使等职。

⑨ 外務省情報文化局文化課：《K. B. S. 関係資料》，1962 年 9 月 17 日，JFL。政府补助金制度的缺陷可归纳为以下三方面。第一，振兴会每年必须提交具体文化事业的使用案供政府部门审核。第二，年度政府补助金如果未能在本年度内用完则必须上交。第三，不同年度预算波动较大，不利于文化事业的稳定推进。

⑩ 《第 264 回理事会議事録》第 3 頁，JFL。

⑪ 《第 283 回理事会議事録》第 5 頁，JFL。

相比于旨在推动文化外交民间化的基金构想案屡屡受挫,战后日本推动文化外交的政府部门却得到了稳步增强。1956年底,以美国新闻处(U. S. Information Service; USIS)为蓝本,战后日本海外第一个新闻处(Japan Information Service)在美国纽约总领馆内成立。截止到1972年,日本在驻世界各地主要使领馆内共设立了24个日本新闻处。1961年5月,外务省机构调整中将情报文化局第二课扩充为国内宣传课与海外宣传课,强化了政府的文化宣传事业。1964年5月,外务省在扩充情报文化局文化课的基础上复活了战前的文化事业部。从上述推动文化外交民间化的基金构想尝试的失败,与文化外交政府部门稳步增强的鲜明对比中可知,战后早期日本文化外交基本上延续了战前政府主导模式,文化外交的民间化没有取得实质性进展。

综上所述,以两次国际文化交流基金构想的提出为象征,战后日本开始尝试推动文化外交民间化,然而两次国际文化交流基金构想均未能成形。整体上,日本政府本身希望强化文化外交,但又担忧民间色彩浓厚的基金偏离国家的外交大政方针,从而导致在文化外交领域出现二元外交现象。这一担忧主要表现在:第一,虽然每次财务省以资金不足为由拒绝拨付设立基金所需资金,但事后迅速增加年度补助金,增加后的年度补助金基本持平基金构想案中的年度利息收益。第二,与基金的屡屡受挫形成鲜明对比,政府相关文化外交部门却稳步增强。从这两点可以明显看出日本政府担心在文化外交领域出现二元外交,刻意阻碍文化外交民间化的意图。而日本国家政策决定过程中官僚比政治家有更大影响力,亦即官僚优位体制<sup>①</sup>,是限制文化外交民间化的重要因素。如上所述,虽然有如岸信介等实力派政治家的支持,但是以财务省为首的官僚体系却固守政府主导文化外交的传统。这也是下述福田赳夫倡导的对外文化交流团体群构想受挫的重要原因。

表面上看,财务省在刻意阻挠文化外交民间化中发挥了最关键的作用,而外务省则在积极推动文化外交的民间化。但这并不意味着日本外务省毫不担忧在文化外交领域出现二元外交现象。事实上,在顾虑文化外交领域出现二元外交现象问题上,外务省与财务省是一致的,只是在具体方式方法以及担忧程度存在差异。日本政府内部财务省与外务省的这种差异,集中地表现在下文国际交流基金的设立过程之中。二者间存在的这种差异也反映了战后日本政府内部对于多大程度上,以及用什么方式推动文化外交民间化问题上存在着不同认识。

## 二、国际交流基金设立过程中的努力及其阻碍

1971年7月5日,福田赳夫出任日本外相(1971.7—1972.7)。早在之前出任财务大臣时代(1965.6—1966.12,1968.11—1971.7),福田就对于强化日本文化外交颇为关心<sup>②</sup>。而在出任外相后的一个月里接连发生的两次尼克松冲击使得福田进一步认识到,“必须得尽快采取某些措施(以增进日美互信)”。特别是大都有留美经历的战后日本政界、财界、学界精英纷纷进言,要求强化日美文化交流以增进日美互信。在此背景下,“设置强力推进对美文化交流的大型基金”构想案逐渐形成(福田赳夫,1995:188)。在福田外相的支持下,外务省内的文化事业部开始着手起草设立大型对外文化团体的具体方案。

早在1971年5月1日文化事业部起草的《新政府法人设立计划书》中,关于新的对外文化团体的性格,强调应当“弱化其政府色彩”<sup>③</sup>。作为当时日本文化外交核心人物之一的国际文化会馆理事长松本重治也积极建言称,“应当尽量避开政府资金,创立民间(文化)团体”<sup>④</sup>。整体而言,无论是政府层面还是民间层面,推动文化外交的民间化,是1970年代初日本强化文化外交的基本理念。然而1970年代初期以前的日本民间财团并不发达,基本处于未开发状态(平野健一郎,2005:12-17)。因此,以美国福特财团等大型民间财团为模本,设立大型对外文化团体的构想缺乏现实可行性。依靠政府资金,设立相对独立

①关于日本政策决定过程中,官僚优位论的详细研究,参考日本学者辻清明的《日本官僚制の研究》(东京大学出版会1969年)。

②文化事业部:《外交強化議員懇談会に対する福田外務大臣の説明》,1971年12月16日,外史2010-3443《國際交流基金設立關係》。

③文化事业部:《新政府法人設立趣意書》,1971年5月1日,外史2010-3443。

④《シリーズ〈國際文化交流〉》,载《産経新聞》1972年4月16日。

于政府的大型对外文化团体是唯一可行途径<sup>①</sup>。特别是政府方面也担忧将文化外交完全放手民间可能会导致政出多门,不利于统一管理<sup>②</sup>。在综合性地考虑日本国内现实环境,以及权衡政府主导与民间化利害关系基础上,作为折中方案提出了以英国、加拿大、德国为例,以特殊法人的形式设立新的对外文化团体<sup>③</sup>。其核心理念在于,“作为特殊法人的新团体形式上依然带有浓厚政府色彩的同时,对于民间参与也表示出浓厚兴趣,希望在新团体开始活动之初,加深其民间色彩的倾向”<sup>④</sup>。综上,日本国内民间财团力量薄弱这一客观因素,与日本外务省对过度民间化的担忧这一主观因素,注定了新团体酝酿之初其民间化的阻碍。

在上述理念下编成的新团体设立方案中,文化事业部提议:由政府出资 30 亿日元产生的利息,以及政府相关的委托费来推动文化外交。这一方案正是国际文化交流基金构想案的延续。对此,福田外相表示了不满,提出“规模太小不行,以将来设立 1 兆日元基金(年利息约 700 亿日元)为目标设计(扩充对外文化事业)方案”<sup>⑤</sup>。700 亿日元的文化外交年度预算,大致相当于当时美国福特财团的年度事业预算。在福田外相的支持下,文化事业部开始起草一个更为庞大的对外文化团体(群)的新方案。

经过一系列的筹备,文化事业部拟出了一个有机的对外文化团体群方案。其机构构成与规模如表 1 所示:由负责具体文化外交活动的实施机关,与保障文化外交事业所需资金的三个基金,共两部分构成。其中,作为主要实施机关的国际文化交流事业团(简称:事业团)构想,继承振兴会的人员构成与组织机构的基础上,设立一个全面承担具体文化外交活动的实施机关,其基本思路就是对振兴会的扩充<sup>⑥</sup>。另一方面,为了向事业团提供稳定充足的资金,计划另设三个基金。

表 1 对外文化交流团体群构想一览

团体名称	性质	规模	对象范围	事业内容	优先次序
事业团	实施机关	8.5 亿日元	世界各国	全面的文化交流	1
TBF	基金	100 亿日元	美国	人物交流,学术研究资助等	2
JF	基金	1 兆日元	世界各国	全面的文化交流	3
东京基金	基金	540 亿日元	东南亚为首的发展中国家	文化援助为中心	/

资料来源:文化事业部:《国際文化交流拡大強化—基金構想一について》,1971 年 11 月 17 日,外史 2010-3443;文化事业部:《文化交流東京基金(案)》,1971 年 8 月 5 日,外史 2010-3443;《国際文化交流事業団昭和 47 年度事業計画》,外史 2010-3439《国際交流基金設立関係》。

第一,为全面确保文化外交事业顺利推行,设立日本国际交流基金(Japan Fund,简称:JF)。该基金以促进“心与心的交流”为宗旨,全面推动日本国际文化交流事业。其中,特别强调促进民间力量的参与,为此提出设立由民间文化人士构成的运营审议会负责监督基金的运营。作为该基金的初始资金,计划从政府外汇中抽出 1 兆日元(约 28 亿美元),相当于日本第四次防卫计划预算的 1/5—1/6<sup>⑦</sup>。第二,为增进日美互信,专门设立促进日美文化事业的日美文化学术交流基金。该基金基本资金额 100 亿日元,故又称百亿元基金(Ten Billion Yen Fund,简称:TBF)。该基金以美国的富布莱特计划为蓝本,可称为日本版的富布莱特计划<sup>⑧</sup>。第三,为促进与东南亚为首欠发达地区之间的文化交流,设立文化交流东京基金(简称:东京基金)。该基金拟政府出资 360 亿日元(1 亿美元)与民间出资 180 亿日元(5 000 万美元)的基金利息用于援助发展中国家的文化事业<sup>⑨</sup>。

由该四机构组成的对外文化团体群构想,勾勒出了一个规模宏大且民间色彩浓厚的文化外交体制。首先,无论是作为事业实施机构的事业团,还是作为提供资金源的基金,都以独立的“民间”形式设立,其

①文化事业部:《わが国の国際文化交流事業実施の中核となる特殊法人設立趣意書》,1971 年 12 月,第 8 頁,外史 2010-3440《国際交流基金設立関係》。

②外務省文化事业部:《第 1 回文化交流懇談会の開催及び討議要旨》,1971 年 3 月 24 日,第 5~6 頁,JFL。

③文化事业部:《民間法人と特殊法人とで外国における受け取り方の相違》,1971 年 10 月,外史 2010-3440。

④文化事业部:《国際交流基金を認可法人とすることについての対外説明振り(案)》,1972 年 1 月 11 日,外史 2010-3440。

⑤国際交流基金 15 年史編纂委員会:《国際交流基金 15 年のあゆみ》,国際交流基金 1990 年,第 17 頁。

⑥外務省:《昭和 47 年度特殊法人の新設要求》,外史 2010-3440。

⑦《JAPAN FUND 構想(案)》1971 年 8 月 24 日,外史 2010-3442《国際交流基金設立》。

⑧文化事业部:《国際文化交流拡大強化—基金構想一について》,1971 年 11 月 17 日,外史 2010-3443。

⑨文化事业部:《文化交流東京基金(案)》,1971 年 8 月 5 日,外史 2010-3443。

活动与政府保持距离。其次,体制上事业实施与资金供给的并立,能够促进对外文化活动的专业化、高效化。最后,基金形式能够有效防止政府干预,为文化外交活动提供持续稳定的资金来源,奠定了文化外交民间化的体制基础。

然而财务省方面却执拗地坚持“不向性格相似的团体同时拨付资金”的原则,对于上述对外文化团体群构想态度消极。此外,财务省方面还认为“解散在海外颇负盛名的国际文化振兴会实属愚蠢行为。扩充振兴会自身不就够了吗?”,强烈反对解散振兴会另设基金<sup>①</sup>。迫于财务省的压力,外务省方面不得不压缩上述对外文化团体群构想方案。首先,制度上将上述四个机构压缩为一个基金构想案。其次,规模上将要求预算缩减为1 000亿日元(年利息约70亿日元),大致相当于当时英国文化委员会(British Council)的年度事业预算<sup>②</sup>。

整体上来看,整合后的新方案就是之前国际文化交流基金构想案的扩充,标志着福田不得不放弃文化事业部提出的上述对外文化团体群构想。然而1 000亿日元的政府出资依然没有得到财务省的采纳。对此,外务省不得不同意将第一年政府出资降低到100亿日元,但前提是以累积出资方式(每年出资100亿,10年共出资1 000亿)实现政府出资1 000亿日元。这种思路与第二次国际文化交流基金构想案中的做法如出一辙。然而,财务省方面只同意以两次分期出资方式,共出资100亿日元设立对外文化事业基金。迫于财务省的压力,结果外务省不得不把构想案规模压缩到100亿日元提出预算案。并最终以《国际交流基金法案》的形式于1972年2月29日提交国会审议。经过一系列的审议以及组建工作,1972年10月2日,战后日本开展文化外交的代表性机构——国际交流基金正式成立。

如上所述,虽然最终财务省同意出资设立基金以改善日本文化外交体制,但是却大幅度压缩了基金的规模。与导致之前国际文化交流基金构想失败的原因类似,日本特有的官僚优位体制,与财务省为首的官僚体系对于二元外交的担忧,是导致规模宏大的对外文化团体群构想失败的根本原因。另一方面,日本民间财力的薄弱也是重要原因。福田外相曾尝试呼吁民间财团捐赠方式来强化日本的文化外交。对此,日本财界为摆脱战后经济复兴中“经济动物”的负面形象,对于改善形象的文化事业表示了极大的兴趣。在1971年基金立法阶段,日本财界承诺官民共同出资,并且“与政府等额出资”<sup>③</sup>。然而在1972年夏正式出资阶段,日本财界仅同意在1亿日元限额内出资。截止到9月25日最后出资期限,实际募集到的民间资金仅580万日元<sup>④</sup>。最终,基金的设立不得不依靠政府出资。

与国际文化交流基金构想的发起类似,福田外相主政下的外务省,在推动国际交流基金设立过程中,发挥了最关键性的作用。推动文化外交的民间化,这既是战后国际社会的大势所趋,也是提高文化外交效率的前提。但作为日本外交的核心机关,外务省本质上提防过度民间化导致二元外交的担忧,比财务省有过之而无不及。如果说财务省主要是通过政府预算的财政手段,限制文化外交体制过度民间化,那么外务省则主要是通过基金体制内部的制度设计,来防止文化外交领域二元外交的出现。这一理念集中体现在新设立的国际交流基金体制上的不彻底性。

### 三、国际交流基金体制的不彻底性与进步性

早在国际交流基金构想公开的1972年年初,日本舆论界对于基金多大程度上能够改善传统政府主导的文化外交体制表示了怀疑。《朝日新闻》评论称,“‘贪婪的经济大国’向‘文化国家日本’的蜕变大事业并非一朝一夕能够完成。”<sup>⑤</sup>战后日本政府主导的文化外交,沦为了促进日本经济复兴的工具而饱受抨击。因此,政府在淡化文化外交政府色彩,以及推动新组织民间化体制变革问题上的决心饱受质疑。而从基金设立中凸显出来的体制上的不彻底性来看,这些质疑并非空穴来风。基金体制上的不彻底性

①《シリーズ〈国際文化交流〉》,载《産経新聞》1972年4月12日。

②文化事業部:《昭和47年度外務省文化事業予算(政府原案)》,1947年1月,第1頁,外史2010-3442。

③《国際交流基金 50億→1億→580万円 財界、値切ったうえ、この始末》,载《読売新聞》1972年9月26日,朝刊。

④《50億円がたった1億円に 国際交流基金 財界、それもしぶしぶ》,载《読売新聞》1972年7月11日,朝刊。

⑤《道はるか“文化大国” 国際交流基金 財界が出資しふる》,载《朝日新聞》1972年2月16日,朝刊。

具体体现在基金运营体制上政府色彩浓厚、人事构成上的官僚色彩浓厚两个方面。

一方面，运营体制上政府色彩依然十分浓厚。为了淡化政府色彩与强化民间色彩，基金引入了由民间文化人士构成的运营审议会制度。该会由20名以内著名民间文化人士构成。其主要功能在于向基金理事长提供咨询意见，陈述对于基金运营的建议，以及对于基金相关重要事项的审议。运营审议会制度无疑对于强化基金运营的民间基础意义重大。福田外相也强调，“要尊重运营审议会的意见”。但是也正如国会审议中三田正春委员质疑的，“（运营审议会）对于基金的运营没有任何实质性权限，另外也无任何拘束力可言”<sup>①</sup>。运营审议会本质上只是一个关于基金运营的咨询机构。对此，外务省方面也毫不掩饰把基金置于外务大臣监督之下的本质。关于将基金置于外务大臣监督之下的理由，外务省提出了以下三点：文化外交本质上属于外交活动；贯彻官民一致的实施体制；协调各个机构以提高文化外交效率<sup>②</sup>。从中不难看出外务省方面在文化外交领域强调与国家外交大政方针一致，提防“二元外交”在文化外交领域重演的意图。将基金置于外务大臣的监管之下，是外务省方面对于基金的基本要求。基金的核心领导（理事长与监事）直接由外务大臣任命，基金的运营主导权依然由外务省掌控。

另一方面，人事构成上的不彻底性。作为惯例，推动日本文化外交主要团体的人事构成，历来都是由退役政府官员充任。基金构想在发布之初，日本舆论就积极呼吁改善这一体制上的弊病。日本《读卖新闻》指出，“基金应当充分发挥民间创意，进行彻底改革的基础上，严格清算把基金作为退休政府干部‘养老院’的过时做法”<sup>③</sup>。改善振兴会时代的不彻底人事构成，是基金设立过程中的一个重要考量。因此，出任基金首任理事长的今日出海，相比于桦山爱辅、冈部长景、岸信介等国际文化振兴会时代领导人，表现出了更多民间色彩<sup>④</sup>。但这并没能改变基金领导层整体上依然主要由退役政府官僚充任的现实。除了理事长今日出海历任文部省诸多要职之外，基金监事泷田实（原全日本劳动总同盟会长），常务理事斋木千九郎（原外务大臣官房审议官），村田博（原财务省国税厅次官），犬丸直（原文部省学术局审议官）无一例外都是由日本退役政府官员出任。基金人事构成上的不彻底性特征依然十分明显。

去除传统文化外交中浓厚的政府色彩基础上，推进文化外交的民间化，是推动基金设立的重要原动力。但从上述基金在运营体制、人事构成上的不彻底性可以看出，外务省通过基金的制度设计，牢牢地掌控着基金的运作。这也成为了限制基金深度推进文化外交民间化的重要障碍。虽然如此，相比于国际文化振兴会，基金体制上体现出来的进步性意义也不容忽视。

首先，体制方面基金的设立实现了对日本文化外交一元化管理宿愿的同时，“基金”这一相对独立于政府机构运营体制的确立，使得日本文化外交规模的扩大以及持久化成为可能。除了政府直接推行的纯政府文化事业（文化协定的缔结、外国政府文化事业援助等）之外，基金作为日本文化外交核心团体，全面承担日本文化外交的展开<sup>⑤</sup>。基金的设立实现了日本文化外交一元化管理。而民间色彩浓厚的基金，在运营体制上比振兴会有了更大的自主权，一定程度上排除了政府过度干预，提高了文化外交的效率。虽然基金的出资金基本上由政府全额出资，但基金这一民间色彩浓厚的特殊体制，“确保了国际文化交流事业资金的安定性与持久性”<sup>⑥</sup>。使得长期的大规模的对外文化事业成为了可能。

其次，基金事业理念方面的进步性意义体现在以下三个方面：第一，去除文化外交中的权力政治因素；第二，摒除文化外交中的文化进化论思想；第三，纠正文化外交中的文化功利主义倾向<sup>⑦</sup>。去除权力

①参考国会议员山田正春的发言（衆議院外務委員会8号，1972年4月14日），载日本国会会议官网，<http://kokkai.ndl.go.jp>。

②文化事業部：《國際文化交流事業団設立趣旨 補足説明その4》，1971年10月21日，外史2010-3444《國際交流基金設立關係》。

③《天下り先じゃ困る 民間の創意を 國際交流基金の誕生》，载《読売新聞》1972年1月12日，朝刊。

④今日出海简历：明治大学教授（1938.6—），文部省社会教育文化课长（1945.11—），文部省首任艺术课长（1945.12—），首任文化厅长官（1968.6—1972.7）等。此外，其本人还参与诸多文学作品的创作以及诸多文化活动。1950年，以文学作品《天皇的帽子》获直木奖。桦山爱辅，伯爵，战前日本实业家、政治家，长期任日本贵族院议员（1925—1947）。1934年国际文化振兴会创立之时任理事长。冈部长景，战前旧日本岸和田藩藩主家出身的大名华族。战前曾历任日本对支文化事务局事务官，亚洲局文化事业部长，内大臣秘书官，东条英机内阁文相（1941.10—1944.7）。1953—1962年任振兴会理事长、会长。岸信介，战前出任东条内阁商工大臣，战后以甲级战犯嫌疑受逮捕。历任日本外务大臣，首相（1957—1960）。1962—1972年任振兴会会长。

⑤文化事業部：《國際文化交流事業団設立趣旨 補足説明その3》，1971年9月9日，外史2010-3440。

⑥《〔社説〕 國際交流基金の発足を機に》，载《読売新聞》1972年10月2日，朝刊。

⑦文化事業部：《わが国の國際文化交流事業実施の中核となる特殊法人設立趣意書》，1971年12月，第1頁，外史2010-3440。

政治因素强调弱化政府对于文化外交的直接干预。基金设立的同时,之前主管文化外交实施的外务省文化事业部,逐渐从前台走向幕后,不再直接参与具体文化事业实施。整体上,基金的设立“弱化了传统的政府主导色彩,推进了日本对外文化事业的民间化、多元化”(平野健一郎,2002:121)。摒除日本文化外交中文化进化论思想,强调抛弃日本政府文化外交因地域、民族以及发达程度而区别对待的做法。主张在民间层面推动“国民间心与心的交流”的宗旨之下,展开平等的双向文化交流。基金的设立象征着日本对外文化事业中“文化相对论”的确立(平野健一郎,1984:16)。纠正文化功利主义倾向,否定了政府把文化外交作为对外政策工具的传统做法。基金明确将战后日本为推动经济进军东南亚而开展的“文化协力”从其文化事业中剔除,强调纯文化交流的重要性<sup>①</sup>。

综合考察基金的进步性意义,其核心还在于弱化政府色彩与强化文化外交民间化。从国际文化振兴会到基金不仅仅是名称上的变化,更是一种理念上的转变。在国会审议过程中,对于为什么不沿用振兴会时代提倡的“国际文化交流基金”的名称之时,福田外相回称,“那样的文化(国际文化交流基金)容易让人联想到国际文化振兴会时代的文化事业……那样也许会适得其反,或者给人误解,让人联想到经济侵略行为。”<sup>②</sup>正是反思国际文化振兴会时代(政府主导)文化外交的基础上,基金尝试从制度上树立日本的文化外交脱离特定国家利益谋求,由民间自发推动的和平形象。

#### 四、结 论

传统外交几乎无一例外都是由国家政府(主要由外交部门)统筹策划与负责具体实施,以防止出现二元外交的混乱局面。但这一传统外交理念却并不适用于文化外交领域:国家政府希望从政策的制定到实施牢牢地控制文化外交,然而文化外交自身的独特特征使得其需要民间力量参与,并排斥过多政府干预。主要表现在以下两方面。其一,日渐频繁广泛的国际文化交流正日渐超出各国政府的财力、物力承担与控制能力,政府不得不寻求民间力量参与分担。其二,文化外交自身非强力的、和平性特征,排斥过多政府因素的参与,过多政府因素参与的文化外交不仅效率低下,还往往被理解为文化帝国主义而受到排斥。虽然战后各国普遍都开始意识到推动文化外交民间化的必要性,但传统根深蒂固的“一元外交”思想又使得各国难以真正放手文化外交的民间化。

上述战后日本国际交流基金的设立过程,集中体现了日本政府在确保文化外交符合(至少不违背)国家基本外交方针,与推动文化外交民间化并行问题上的矛盾心理。具体可归纳为以下两个方面。第一,日渐频繁广泛的对外文化事业与传统政府主导型文化外交的诸多弊端,使得日本政府不得不淡化文化外交的政府色彩,并推动文化外交的民间化。基金的设立,标志着日本政府开始了在文化外交领域从台前走向幕后的自我定位的实质性转变。第二,日本政府为了在文化外交领域贯彻国家外交的大政方针,又通过巧妙的制度设计,将基金的实际控制权牢牢地控制在自己手中。据直接参与了基金设立的日本著名文化人士梅棹忠夫回忆,针对在1970年举办的“外交问题恳谈会”中民间人士提出:“参考德国歌德协会,法国文化协会,英国文化委员会,设立大型对外文化团体”的提议,日本外务省明确表示担心会导致“二元外交”的不利局面(梅棹忠夫等,2002:5)。从上述基金体制的不彻底性可知,基金实质上被定位为文化外交的实施机关,而其背后的决策权依然掌握在外务省手中。

整体而言,日本外务省在设立基金的过程中,对于多大程度上推动民间化问题上的基本态度是:“不能将日本的国际文化交流事业完全托付给民间,而是通过政府机关引导(民间)沿着(国家的)国际文化政策的方向前进”<sup>③</sup>。对外文化事业中外务省这种半进半退的态度,使得基金在表现出进步性意义的同时,也蕴含了其不彻底性的一面。虽然如此,基金的设立无疑是战后日本文化外交体制,由政府主导向民间化转变的历史性转折点,标志着日本文化外交的民间化迈出了历史性的一步。从基金日后的发展来看,其大的趋势依然是强化民间色彩。其中,2003年基金从政府主管的特殊法人向独立行政法人的

①《国際文化交流事業団設立趣旨 補足説明その3》,1971年9月9日。

②福田赳夫国务大臣的发言(参议院外交委员会第8号)1972年5月11日。

③文化事業部:《国際文化交流事業団に民間文化団体吸収の可能性》,1971年10月,外史2010-3440。

转变为标志，基金在民间化的道路上又向前迈出了一大步。

上述日本国际交流基金设立过程中，日本政府在推动文化外交民间化问题上之所以顾虑颇多，究其根源在于担心战前二元外交的噩梦在战后文化外交领域重演。而之所以未能打消这种顾虑，直接原因在于日本政府没有认识到文化外交的独特特征，错误地将文化外交等同于传统政治外交，从而固守所谓的“一元外交”理念。英国著名文化外交官米切尔在其名著《国际文化关系》中指出：文化外交虽然属于国家整体外交战略的一部分，但是文化外交自身方法、理念上区别于传统外交的独特性格，注定了其必将从国家直接统制中分离出来（J. M. ミッチェル，1990：309-314）。文化外交作为国家战略整体的一部分与推行文化外交的民间化本质上并不矛盾，恰恰是文化外交的本质更适宜由民间力量来推动。固守传统外交中二元外交的忌讳，只会导致文化外交招致更多类似“文化侵略”“文化宣传”“文化帝国主义”的批判。在国家整体战略层面的效果也只会是南辕北辙，而适得其反。

对于当今我国推行的文化外交而言，应该积极吸取战后日本文化外交民间化过程中“杞人忧天”式做法的教训。放弃保守的“一元外交”这一过时的传统外交理念，大胆转变文化外交中的政府职能，推动政府从文化外交的台前走向幕后，积极推动民间主体在国家文化外交中发挥主导性作用。这是最大程度上真正发挥我国文化外交应有积极功能的必然选择。

#### 参考文献：

- [1] 福田赳夫(1995). 回顧九十年. 東京：岩波書店.
- [2] 國際交流基金 15 年史編纂委員會(1990). 國際交流基金 15 年のあゆみ. 東京：國際交流基金.
- [3] 梅棹忠夫等(2002). 鼎談 國際交流基金のあゆみ. 國際交流, 25(1).
- [4] 平野健一郎(2002). 國際文化交流史のなかの國際交流基金. 國際交流, 25(1).
- [5] 平野健一郎(2005). 戦後日本の國際文化交流. 東京：勁草書房.
- [6] 辻清明(1969). 日本官僚制の研究. 東京：東京大学出版会.
- [7] 田中三男(1957). 急務たる國際文化事業の復活. 國際文化, 32.
- [8] 熊沛彪(1998). 九一八事变后日本的对华外交及战略意图. 历史研究, 4.
- [9] 齐藤真等(1984). 國際關係における文化交流. 東京：日本國際問題研究所.
- [10] 芝崎厚士(1999). 近代日本と國際文化交流. 東京：有信堂高文社.
- [11] J. M. ミッチェル(1990). 文化の國際關係. 田中俊郎訳. 東京：三嶺書房.

## Attempts and Limitations of Japan's Culture Diplomacy's Non-governmentalization in the Post-war Years

——Focusing on the Establishment of Japan Foundation(JF)

Mu Lunhai (Wuhan University)

**Abstract:** Given the disadvantages of Government-led Culture Diplomacy in the Pre-war Years, marked by proposal of Inter-Cultural Exchange Foundation Idea, Japan Government began to promote non-governmentalization of culture diplomacy. However, Japan Government also feared for the recurrence of dual-diplomacy in the pre-war years, if culture diplomacy is totally controlled by non-governmental organizations. Ambivalence of Japan Government was collectively reflected in the process of the establishment of Japan Foundation in 1972. Analysis of attempts and limitations of Japan's culture diplomacy's non-governmentalization in the Post-war Years has important realistic significance to locate the state of non-governmental organizations in today's Chinese culture diplomacy.

**Key words:** Japan's diplomacy; culture diplomacy; Japan Foundation; dual-diplomacy

■作者地址：牟伦海，武汉大学历史学院；湖北 武汉 430072。Email: moulunhai@126.com。

■基金项目：武汉大学自主科研(人文社会科学)青年项目(112-410500087)

■责任编辑：叶娟丽