

国家能力与文化治理： 以中华人民共和国建立初期的上海为个案

肖文明^①

摘要：国家能力是理解现代社会的重要概念，近年来也引起国内学界的密切关注。但相关实证研究仍然较少，而关于中华人民共和国建立初期的相关实证研究更为罕见。近年解密的上海市档案馆相关馆藏档案，展示了财政资源这一重要的国家能力对中华人民共和国建立初期上海的文化治理的影响。由于财政资源这一国家能力的不足，这客观上影响了中华人民共和国所设定的文化治理目标的推进。对中华人民共和国的不同国家能力进行更为具体和历史情境化的分析，将有利于我们更全面客观地理解中华人民共和国建立初期的国家能力状况。

关键词：国家能力；财政资源；文化建设

斯考克波 (Theda Skocpol) 等人所掀起的“回归国家”热潮，引发学界对国家能力 (state capacity) 的密切关注。^① 国家能力概念结合一种历史制度主义的视角，有利于我们去理解一些宏大议题，诸如西欧国家与中国的国家建设历程，国家的经济发展与转型问题，发展中国家的治理问题，第三世界国家在去殖民化后，国家与社会关系以及有效稳定的民主秩序构建问题等。^② 除此之外，国家能力也能够为我们理解具体的社会事实与事件提供非常具体的因果机制。^③ 但是，我们不能空泛地讨论“国家能力”或者是“强国家”/“弱国家”，而必须实实在在地解释“什么样的国家能力”。事实上，这正是韦斯所抛出的著名提问，而这也构成对国家中心观 (state-centered approach) 一定程度的批评，因为国家中心观下的国家能力概念被认为过于整体化。因此，我们要关注的是更为细致的国家能力，并在具体的历史语境中予以勾勒和分

析。

国内对国家能力的研究，最著名者或许就是王绍光和胡鞍钢近 20 年前的《中国国家能力报告》，该研究关注的就是一种特定的国家能力，即当时我国的财政汲取能力。^④ 王绍光等说道：“二十年前，在一般人的印象中，中国政府是一个很强的政府、一个威力无边的政府，或简言之，一个集权的政府。本文的主旨是想指出，这个印象已不适合于描述当今的中国政府。”^⑤ 本文想指出，改革开放前中国的国家能力也并非在所有领域都很强大，而需要进行具体的分析。在现有的海外中国研究当中，无论是冷战时代的“集权主义” (totalitarianism) 的说法，抑或是邹说先生所用的“全能主义” (totalism) ^⑥ 都在强化“一个很强的政府、一个威力无边的政府”的印象。王绍光先生自己的经验研究也同样侧重于中华人民共和国国家能力较强的一面。^⑦ 虽然现有的研究有部分已揭示出中华人民共和国国家

①基金项目：2011 年国家博士后科学基金面上资助项目“建国初期群众文化管理与文化领导权建设研究——以上海为个案”阶段性成果 (2011M501354)；2013 年高校基本科研业务费中山大学青年教师培育项目“建国初期文化领域中的国家建设研究——以上海为个案”阶段性成果 (1209163)

作者简介：肖文明，中山大学人文高等研究院讲师、博士 (广东 广州，510275)。

②参见 Evans, P. et al. (eds.), *Bringing the State Back in*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

③参见 Tilly, C. (eds.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1975; Wang, S., “The Construction of State Extractive Capacity: Wuhan, 1949–1953”, *Modern China*, Vol. 27, No. 2, 2001; Weiss, L., *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1998; Fukuyama, F., *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2004; Migdal, J. S., *Strong Societies and Weak States*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988; Tilly, C., “Processes and Mechanisms of Democratization”, *Sociological Theory*, Vol. 18, No. 1, 2000.

④Dimitrov, M. K., *Piracy and the State: the Politics of Intellectual Property Rights in China*, New York: Cambridge University Press, 2009.

⑤参见王绍光等《中国国家能力报告》，沈阳：辽宁人民出版社，1993 年。

⑥王绍光等《中国政府汲取能力的下降及其后果》，《二十一世纪》1994 年第 2 期。

⑦参见邹说《二十世纪中国政治》，香港：牛津大学出版社，1994 年。

⑧Wang, S., “The Construction of State Extractive Capacity: Wuhan, 1949–1953”, *Modern China*, Vol. 27, No. 2, 2001.

能力较弱的一面^①，但这些研究并非正面地从国家能力的角度来论析。本文将基于上海市档案馆近年解密的档案，从上海在中华人民共和国建立初期的文化建设这一个案出发^②，来探讨中华人民共和国国家能力的另一面。

如前文所述，我们对国家能力的分析需具体化。尽管不同学者对国家能力的具体划分各不一样，但财政资源能力无疑被认为是一项重要的国家能力。本文也主要从中华人民共和国建立初期上海的文化建设历程来透视当时的财政资源能力状况，进而在更一般的层面上探讨中华人民共和国的国家能力问题。需要指出的是，本文所说的财政资源能力，指的是国家及其组成部分实质具有的财政能力，这与王绍光先生所用的财政汲取能力的概念虽有紧密关联，但是有所不同。

中华人民共和国成立之后，塑造一种新型的社会主义文化以取代旧社会的文化就成为国家的重要目标。在这一方面，毛泽东文艺思想是最重要的指导思想。毛泽东在《新民主主义论》、《在延安文艺座谈会上的讲话》等文章中，铺陈了他的基本看法。毛泽东提出，新文化必须是民族的、科学的和大众的，必须“为千千万万劳动人民服务”，文化必须从属于政治。社会主义文化改造的宏伟计划，要求对旧文化的诸要素进行全面彻底的改造，这就涉及到要对旧艺人、旧文化、旧体制乃至旧的文娱场所进行全面整顿与改造。为此，中华人民共和国通过轰轰烈烈的“改人”、“改制”和“改戏”等举措，在文化领域推动了剧烈的变革，展现出坚决的除旧立新的意向，在实现其国家目标方面取得了相当大的成功。^③在此过程中，中华人民共和国展现了其国家能力很强的一面，如强大的动员能力和组织能力。一个简单的例子是，国民党政权一直想关闭营业性舞厅但始终未成功，并引发轰动一时的“舞潮案”，而中华人民共和国则在短短几年内，

于1954年全面关闭了营业性舞厅。^④但另一方面，中华人民共和国也存在一些国家能力不足的地方，而这客观上影响了其文化建设的国家目标的推进与完成。下文就将具体探讨财政资源这一国家能力对中华人民共和国建立初期上海的文化建设的影响。

一、财政约束与文娱场所^⑤的区域分化

上海在民国时期即为大众文化的中心，故其文娱场所众多，行业竞争激烈。^⑥但文娱场所主要集中在黄浦区等中心地带，而高档文娱场所更是如此。根据1946年上海市警察局的统计数据，各区的剧场（含游乐场）数目如下：

老闸12家、新成8家、静安寺2家、嵩山11家、黄浦2家、虹口7家、卢家湾2家、江湾1家、洋泾4家、北四川1家、邑庙8家、常熟4家、提篮桥0家、普陀4家、蓬莱3家、徐家汇2家、长宁3家、榆林路2家、江宁1家、北站3家、杨树浦0家、闸北2家。^⑦

从中我们可以看到，中心城区和偏远城区的文娱场所的分布悬殊，剧场最多的地区老闸（今属黄浦区），有12家之多；而偏远城区的杨树浦则无一家。如果把中心城区和非中心城区的剧场汇总比较^⑧，结果如下：中心城区共48家；非中心城区共34家。

根据社会主义的意识形态和毛泽东的文艺路线，这种中心城区和非中心城区文娱场所分布的悬殊，并不是一件合理的事情，因为中心城区往往是资产阶级家庭、干部和知识分子聚集的地方，而非中心城区则是广大的工农群众居住的区域。中心城区和非中心城区在文娱场所数量上的悬殊，实际上就是不同阶层之间不平等的体现。社会主义的意识形态所强调的平等，毛泽东文艺路线所强调的文艺应该是大众的，“文化革命”所提出的口号“知识分子工农化，工农阶级知

①黄冬娅《财政供给与国家政权建设——广州市基层市场管理机构研究（1949~1978）》，《公共行政评论》2008年第2期；参见U. E. Disorganizing China: Counter-bureaucracy and the Decline of Socialism, Stanford: Stanford University Press, 2007.

②上海在民国时期即为我国最重要的文化中心之一。但在新政权眼里，上海文化也总是与“十里洋场”、“靡靡之音”的形象关联在一起，因此上海文化也被视为是腐朽的旧文化的堡垒。在这个意义上，改造上海文化对于树立社会主义新文化就具有格外重要的意义。因此，本文也特别选择上海作为我们个案研究的对象。

③姜进《断裂与延续：1950年代上海的文化改造》，《社会科学》2005年第6期。

④马军《上海舞厅业的消逝》，《国史研究参阅资料》，2004年，总第290期。

⑤本文所说文娱场所主要指涉的是剧场、游乐场和书场，电影院不是本文主要的探讨对象。

⑥参见楼嘉军《上海城市娱乐研究（1930~1939）》，上海：文汇出版社，2008年。

⑦数据来源：上海市档案馆馆藏档案（Y3-1-58-157）。下文所引档案皆出自上海市档案馆馆藏档案，其主要部分为1949~1966年间上海市文化局的相关档案。下文只列档案号，不再作特别说明。

⑧此处所言中心城区大体指的是今日黄浦区（2000年将南市区并入）、卢湾区和静安区，而所言非中心城区大体指的是今日的徐汇区、长宁区、普陀区、闸北区、虹口区、杨浦区。而今日的宝山区、闵行区、松江区、青浦区、奉贤区、浦东新区等，在彼时皆为郊区，不纳入城区的计算范围。1946年的区域划分与1949年后有很大差别，而1949年后的区域划分也经历了多次变动，笔者在计算中心城区和非中心城区的时候，都是以该区是否属于今日的黄浦区、卢湾区和静安区为标准（以下计算同此方法），譬如1946年的老闸、新成、嵩山等区，其地域都属于今日的黄浦、卢湾和静安三区。由于内容繁杂，此处不一一具述。参见陈征琳等《上海地名志》，上海：上海社会科学院出版社，1998年。

识化”，都是希望通过国家的种种措施来缩小工农群众和其他阶层在文化上的距离，这些都要求中华人民共和国必须改变这一状况。在基础设施建设方面，这就意味着要缩小中心城区和非中心城区在文娱场所之占有方面的悬殊。上海市文化局的报告也多次提及这一问题，强调应该改变这一局面，并采取了切实的措施，来尽量丰富偏远城区与工人新村地区的文化设施与文化生活。

但是，根据档案和相关资料的显示^①从1950年到1965年间，中心城区和非中心城区在文娱场所占有方面的差距虽然有一定程度的缓解，但仍然存在一定的落差。譬如，在每万人所占有的剧场座位方面，中心城区在1965年为121个，而非中心城区则为36个。要了解导致这种落差的原因，我们需对上海的文娱场所变迁做一定的解释。

中华人民共和国对城市的理解是强调其生产功能和劳动价值^②，其强调的艰苦朴素的作风使其对娱乐抱有警惕态度。因此，娱乐场所作为政治教育机构和劳动生活有益的调节，是必需的，但应该适可而止。如黄浦区在1950年时拥有45家剧场，接近全市剧场数额的一半，这被认为是不正常的，过多的。此外，中华人民共和国有强烈的“除旧立新”的愿望，这也需要对旧文化的一切要素，包括其文娱场所进行全面的整顿与改造。另一方面，中华人民共和国所持有的对现代化的向往，使其要求娱乐场所必须是正规化的，而正规化的一个体现，就是剧场规模（剧场座位的多寡）与剧场建筑的类型（是否为钢筋混凝土建筑）。在这方面，20世纪50年代初期，有大量的剧场只有两三百个座位，建筑也是年久失修。加之1953年，由于经济和社会秩序的恢复，戏剧业趋于繁荣，而舞厅则在日益逼近的禁令下纷纷转业为剧场和书场，使得剧场和书场数量日增，各种剧团也随之增加，这些都使戏剧领域出现了一定的混乱情形。但在1954年之后，戏剧业又出现了萧条局面，这些陡然增加的剧场和剧团使出浑身招数之余，也不得不依靠文化局

的救济来维生，这不仅导致管理上的困难，也给文化局带来财政上的压力。正是在上述的观念和时局背景之下，上海市政府对规模小的不正规剧场进行了紧缩或转业处理（B172-4-970），而1956年和1958年更是剧场紧缩的高峰^③，所以，到了1965年的时候，中心城区的剧场从1950年的72家下降到26家，非中心城区从41家下降到15家。类似地，在1965年，中心城区书场由1950年的90家下降到33家，非中心城区书场由1950年的67家下降到25家。^④

在其最初的规划中，上海市政府希望缩减这些规模小的剧场，同时新建一批新的规模较大的剧场，并由此来调整整个市区的文娱场所的分布。新建剧场遵循向非中心城区（如徐汇和闸北）倾斜的方针，同时，也注意不同剧种是否拥有该剧种的专有剧场来做适当的调整。^⑤在其理想的图景中，在城区要建立适量的现代化的剧院，如歌剧院、话剧院、音乐厅和马戏院等，在新工业区、卫星城市、工人新村等地方也要建立起一套完整的文化设施，在城区之间的剧场分布要既正规现代又要均衡。^⑥

到1965年的时候，由于大量小规模剧场的紧缩，剧场的平均规模总体上确实有所增加，如中心城区剧场的平均座位数由1950年的740个上升为1186个，非中心城区由505个上升为894个。但是，上海市并没有很好地实现文娱场所的均衡分布。这是由于新政权在有力地紧缩小规模剧场的同时，却没有足够的资金兴建新的剧场以补充减少的座位，并平衡城区之间的落差。

下列是1949~1965年期间，上海城区兴建的剧场：静安区，上海歌剧院小剧场（1958年，1006个）；^⑦杨浦区，沪东工人文化宫剧场（1958年，1299个）；虹口区，上海市邮电俱乐部影剧场（1959年，1031个）；普陀区，曹杨影剧院（1959年，1016个）；徐汇区，徐汇剧场（1959年，1238个）；闸北区，中兴影剧场（1960年，995个）；卢湾区，上海戏曲学校实

①参见董本一《上海文化娱乐场所志》，上海：内部资料，2000年。

②上海乃至全国的社会主义城市设计都是以“先生产、后生活”的原则，参见罗岗等《作为“社会主义城市”的上海与空间的再生产》，载王晓明等《热风学术》（四），上海：上海人民出版社，2010年。

③1956年紧缩了21家，1958年紧缩了16家。

④参见董本一《上海文化娱乐场所志》，上海：内部资料，2000年。

⑤在这方面，也同样体现出社会主义意识形态的平等取向。京剧和越剧作为上海的大剧种，都有其专有或较为固定的大型剧场，以京剧为例，其拥有天蟾、共舞台、大舞台、中国四大京剧院场，与之相对，淮剧这种以江北人作为主要观众的剧种，在大众文化场域中占边缘地位，其演出无固定剧场，且往往在小剧场里演出，票价也较京剧和越剧低廉。1958年，上海市将拥有1612个座位的金城大戏院作为淮剧的专属剧场，并由周恩来总理亲题场名，改为“黄浦剧场”。这无疑是对小剧种的一种提携。此外，1960年将仙乐书场改为木偶剧专属剧场，1964年新建上海杂技场以解决杂技没有专属剧场的问题，这些都是针对专属剧场的问题所做的处理。

⑥数据来源：上海市档案馆馆藏档案（B172-1-353）。

⑦括号中前者为建造年份，后者为剧场座位数，以下同。

验剧场(1962年,650个);黄浦区,上海杂技场(1964年,1850~1654个)。在这8家剧场当中,上海市邮电俱乐部影剧场和沪东工人文化宫剧场属于上海市总工会出资兴建的,而其余6家则属于文化局系统出资兴建。我们可以看到,这些剧场主要是于非中心城区兴建的,比如徐汇区和闸北区两区在紧缩剧场后都面临剧场空缺的问题,所以先后兴建了徐汇剧场和中兴影剧场以作补充,这可以体现出新政权向偏远城区倾斜的政策。同时,这些剧场也基本上都是较大规模的剧场(900座位以上),也反映新政权追求现代化的取向。但新建8家大规模的剧场远不能弥补减少80家中小规模剧场所带来的剧场座位的减少,也不能够扭转中心城区和非中心城区的失衡。

如前所述,文化部门并非对中心城区和非中心城区的失衡熟视无睹,其历年的规划表明,文化局在有意识地扭转这种局面,但现实的实践与其计划之间存有很大的落差,而这只能由在国家财政的约束下其基础建设资金不足来解释。换言之,这是与中华人民共和国财政资源这一国家能力的不足有关的。以长宁区为例,作为工人聚居的一个区域,新政权自然对该区域较为重视。在1950年,该区有6家小型剧场,但在1960年前被陆续紧缩。文化局在其1960年的规划以及1960~1963年的规划中^①都列入兴建长宁剧场的计划(预算为50万),但始终未能实施。类似地,上海市在其第二个五年计划中(1958~1962年)提出,要新建大型剧院与话剧院各1座(1200~2000个座位),剧场6座(大型1000个座位的4座,中型800个座位的2座),投资额1010万元,新增座位8800个。^②但衡诸上面事实,大型剧院与话剧院均未能建起,而剧场则兴建了4座。显然,大型剧院与话剧院所要求的巨额资金^③是当局难以承受的。

1959年底,上海市文化局又提出1960~1963年的基建计划,其预算总投资额为3732万元,其中国家投资3283万元,区县及群众团体自筹449万元,内容包括革命厂史纪念馆、上海歌剧院、上海话剧院、上海杂技院、上海全景电影院等多项。^④但这些计划有多项都未能实施。

事实上,我们看看在当时的国家财政的约束下文化局所掌握的资金,就可以知道这一庞大的计划是断然难以得到财政上充分支持的。从上海市1950~1965年间历年的文化支出状况来看,^⑤整个上海的文化支出平均每年为500万元,这一期间最高数额也只有873万元,而文化局所享有的只是其中一部分,虽然是绝大部分。在文化局的文化支出当中,其所覆盖的事项又十分繁杂,能够支撑基建建设的费用就十分有限,更不用提支持剧场建设的基建费用。^⑥

综上所述,新政权在现代化的取向、“除旧立新”的愿望和对城市的“生产性”定位的推动下,大幅紧缩剧场和书场的数量,但其新建设计划没有足够的财政资源予以支持。^⑦尽管新政权的取向是向非中心城区倾斜,但因为财政资源这一国家能力的不足,使得相关的基础设施建设缺乏足够的财政支持,因此很多新的建设计划都没能付诸实施。旧的文娱场所已拆,而新的文娱场所未建,其客观结果是,新政权并没能有效地缩小中心城区和非中心城区在文化设施占有方面的差距。^⑧

二、政治任务与经济任务的双重使命

新政权将文娱机构区分为文化企业与文化事业两种类型。^⑨在实现社会主义改造之前,私营文娱场所与演艺团体固然是要自负盈亏的,但在实现社会主义改造之后,仍然有相当一部分文化单位是要自负盈亏的。一般而言,文娱场所都被

①数据来源:上海市档案馆馆藏档案(B172-1-347、B172-5-194、B172-5-386)。

②数据来源:上海市档案馆馆藏档案(B9-2-412)。

③根据档案资料(B172-5-194),兴建大型剧院与话剧院保守估计各需350万人民币。

④数据来源:上海市档案馆馆藏档案(B172-5-194)。

⑤参见王渭泉《上海财政税务志》,上海:上海社会科学出版社,1995年。

⑥另外一个例子是中华人民共和国在20世纪50年代和60年代初曾经规划要建设国家大剧院和解放军大剧院,而这两个计划都因为当时的经济困难而落马。参见卢向东《中国现代剧场的演进》,北京:中国建筑工业出版社,2009年。

⑦这种财政紧张的状况在精英文化的建设方面也同样可以看到。参见周光葵《中央乐团史,1956~1996》,香港:香港三联书店,2009年。

⑧这种中心城区和非中心城区在文娱设施方面的失衡在兰州、西安等其他城市也同样是普遍存在的。参见《勤俭建国》,《人民日报》1957年4月26日;《工人们要求贯彻执行党的文艺方针》,《人民日报》1957年5月25日。

⑨中华人民共和国的机关编制分为行政编制、企业编制和事业编制。行政编制,如国家机构、民主党派和人民团体,但国家行政机关的附属机构不能算作行政编制;企业编制,是要为国家创造财富,直接从事物质生产、交通运输和商品流转的国家组织,如工厂、供销社、招待所、影院、剧场和某些剧团和出版机构。诸如影剧场这些文化企业,是担负了为国家积累资本的职能,如果出现亏损,则一般由地方财政来补贴。事业编制是直接从事为国家创造或改善生产条件,促进社会福利以及满足人民文化和医疗卫生的需要而设立的,如学校、图书馆、菜场管理所等,并不承担为国家积累资本的职能。企业的财政模式,大体分为统收统支、差额管理、特种资金三种,参见上海市档案馆馆藏档案(B172-4-867)。剧团管理一般是差额管理,也就是进行财政预算收入和支出,其差额由政府补贴,其盈余可不上缴,作为剧团的基金,参见上海市档案馆馆藏档案(B172-5-18)。

定性为文化企业，也就是要自负盈亏的，所以，如大世界、人民大舞台、新光剧场、解放剧场等，都属于文化企业。演艺团体的情况较为复杂一些，在1956~1958年间，仍然有相当一部分演艺团体是民营公助的单位，在原则上它们都是自负盈亏。到1958年整风运动的时候，民营剧团基本上改制为新国营剧团，属于集体所有制单位，基本上仍然是自负盈亏的。但老国营的演艺单位，也就是在社会主义改造之前已经成为国营单位的，有相当一部分是属于事业单位，如人民艺术剧院、上海艺术剧场、人民音乐工作团和人民京剧团等。^①至于文化馆、文化宫和俱乐部以及博物馆、展览馆等机构，也都属于文化事业单位。文化事业单位就意味着不是以利润为导向的。

由于文娱场所与相当一部分演艺团体属于文化企业性质，所以获取利润就成为经营者必须要考虑的问题，^②正如一位经营者所说，“我们有时思想负担也很重，下去后，不发生经济问题是不可能的，就是工厂，也是天天在狠抓经济指标的”。^③不过，关于文娱场所应该为文化企业还是文化事业，在起初是颇费了一番思量的。兰心戏院和解放剧场是最早被接管的一批文娱场所。解放剧场经理马邨夫在其报告中指出，剧场如果实行企业化，其好处在于能有一定的利润，但在国家财经情况未基本好转之前，市民一般购买力比较低，剧场企业要保本就很困难，而剧场剧团成本过高，这种情况下必然会提高价格，从而影响文艺政策推广和普及。与之相较，如果作为文化事业单位，则可方便推行文艺政策，发展戏剧运动，减轻演出团体之负担，争取大量演出，由于演出成本低，票价低，可以方便普及，但问题是会增加政府负担。马邨夫认为，在当时推广戏剧及照顾剧团期间，似乎以事业化为宜。^④

马邨夫这份报告是1951年初写的，当时演出市场的形势虽已好转但还不明朗，而他所提出的以事业化为宜，可以说确实更有利于戏剧的普

及，因为这可以让剧场和剧团毫无牵挂地致力于上演属于新文化的戏曲节目。但对于掌握财政大权的财政局而言，其考量则有所不同，因为如果这些剧场都改为事业单位，无疑会增加巨大的财政负担。财政局认为，剧场当时的亏损状况与是否采取企业化模式无关，主要的问题是剧场没有注意节约开支，而且缺乏优秀的剧本。言下之意并不赞成事业化。

上海市政府在1951年5月份的批示是，剧场仍以企业经营方式为主，如上演节目出现亏损，剧场方面可以通过财政适当予以补贴，而剧团的亏损则由文化局在事业费下予以弥补。到1951年10月份，解放和兰心剧场又再度汇报，指出保本自给自足有很大困难，以至于影响到政府的宣传政策，所以仍然要求能够改为事业化经营。而上级部门仍然坚持要按企业化运营，如有剧团上演话剧，文化局每天补贴该演出剧团房租费，以作鼓励。^⑤甚至到1959年，仍然有人建议把影院剧场从企业体制改为事业体制，认为必须加强事业性。但上级的回复一方面认可影院剧场不同于一般的工商企业，因为首要任务是政治宣传，但也强调它们不同于一般事业机构，因为有一定的营业性，因此不宜改为事业化。^⑥

在这个过程中，一方面，国营剧场既要自负盈亏同时又要担负起政治教育、宣传政府政策的政治任务，经济任务和政治任务同时担当常有顾此失彼之感，^⑦所以他们倾向于事业化来减轻经济任务的压力；另一方面，即便新政权相比于南京国民政府有更强烈的改造文化的决心和意志，当时的局势也给新政权提供了更佳的条件，但受制于国家财政的负担，也无法让这些剧场实现事业化，而力主以企业化为主。

在剧团这一方面，文化局也在推动企业化经营。1955年底，文化部和财政部发文要求大力推行艺术事业企业化的方针。新政权承认，对剧团还不能不补助，但补助会逐年减少，并要求剧

①上海市档案馆馆藏档案（B172-1-722）。

②作为文化事业单位，此种经营上的压力自然小很多，但若长期亏损，领导人也同样会感到不安。作家王安忆在“文革”期间是徐州某文工团的团员，文工团属文化事业编制，她对文工团生活的回忆可作一佐证。参见王安忆《忧伤的年代》，台北：麦田出版股份有限公司，1998年。

③上海市档案馆馆藏档案（B172-1-453）。

④上海市档案馆馆藏档案（B172-1-453）。

⑤上海市档案馆馆藏档案（B172-4-174）。

⑥上海市档案馆馆藏档案（B172-5-20）。

⑦这种经济与政治之间的冲突是一恒久议题，国民党政府在武汉经营的“血花世界”就是一例。参见傅才武《近代化进程中的汉口文化娱乐业，1861-1949》，华中师范大学博士学位论文，2004年。20世纪三四十年代的左翼剧运也同样面临这一困境。参见葛飞《戏剧、革命与都市漩涡：1930年代左翼剧运、剧人在上海》，北京：北京大学出版社，2008年。

团以各种方式来增加收入。^①新政权认为,社会主义企业与资本主义企业不同,虽然也取得一定的利润,但是属于发展国民经济所必需的资金积累。企业化是对企业用科学方法进行管理,以少量的成本生产数量多且品质好的作品。新政权反复强调实行企业化,不仅是为国家节约资金,更重要的是通过企业化来加强艺术实践和提高演出品质。尽管这里强调社会主义企业的与众不同,但同时也强调社会主义企业需要追求利润。上海市文化局在传达这一指示的时候,也提醒说,明年(1956年)中央的经费拨款可能会很低,必须开源节流,注意节约。^②

在1957年整风运动的时候,时任文化局局长徐平羽再一次强调,要推进艺术团体的体制变革。徐平羽自我批评说,文化局没有按照文艺团体的特殊性质来领导,而主要是采用行政办法。因此,不少单位年年要国家补贴,如老国营剧团,从1952年到1956年,一共补贴了611.7133万元,单1956年一年,就贴补138.7万元,造成很大的财政负担。徐平羽认为,这不符合少花钱多办事的勤俭建国的方针,而且造成了艺术上的衰退,削弱了对艺术生产的刺激。他提出,老国营剧团应考虑改变现状,从全民所有制改为集体所有制,这样之后,各单位就可以自行调整人员,不致受到人员冻结的限制,该进的进,该出的出。^③周恩来在1957年6月份举行的第一届人大第四次会议上也强调,国家只能举办少量的示范性的文艺和体育事业,要引导文艺团体自给自足,大量的文艺事业应该自力经营,过去完全由国家包下来的想法和办法是不妥当的。同时,上海的一些老的国营剧团也开始改变其工资制度,如上海京剧院决定取消固定工资,到当年7月份开始实行包底拆账的工资制。上海人民评弹

团取消固定工资,实行按基金分红的办法。1959年,时任文化局副局长李太成在全市院场工作会议上指出,在剧院和游乐场的任务中,第一是政治任务,第二是经济任务,并强调“我们究竟是企业,要贯彻社会主义经济核算制度,勤俭办企业的方针,在贯彻政治任务的前提下,争取为国家积累资金,节约费用,多交利润”。^④

这种种导向,都是趋向于认可以物质激励的手段来推动文娱场所与演艺团体的发展,这样的趋向固然是与政治环境的变化有关联,但也同样与采取事业化的方式运营带来巨大的财政压力有关。

由于这种盈利的压力,有些剧场难免会为了经济任务而偏离了政治标准。有些剧场接洽剧团是以是否叫座、票价高低、拆账大小、演出场次为条件。如上座较差,就要剧团调换剧目,甚至要剧团演出“带有毒素”的剧目以吸引部分“落后”观众,这一点在合营前的私营剧场中更为普遍存在。^⑤在1957年和1961年,这两年上演了大量所谓“阿飞戏”、“僵尸戏曲”等,除了文化政策的宽松之外,与这种文化企业的定性自然是有实质的关联。这些文化企业犹如被踩住的弹簧,一旦外界的压力减小,就迅即会弹起来。由于有这样的上缴利润的压力,还有争取超额奖金的诱惑,所以才会上演这些能吸引眼球的戏曲,在广告上也会用“惊险曲折”、“为期不多,欲购从速”等字眼来招揽观众。^⑥

就剧团而言,尽管有一部分是实行业业体制,但即便在“文革”前夕,剧场和剧团之间仍然是实行拆账体制,所以剧团仍然有追求高上座率来获取更高的收入的动机。^⑦甚至像文化馆这类群众文艺单位,其作为宣传教育机构的色彩是非常浓厚的,而且在性质上也属于文化事业单

①刘少奇在1956年的《对于文艺工作的几点意见》中,正式表达了对文艺工作中物质激励的正面评价。他说“民间职业剧团是否改为国营,需要研究。未定之前,暂时不改。……首要要用物质利益去促进他们的劳动,通过内部力量去改造。……几千个剧团都国营,会搞掉积极性。这不是促进,而是促退。该搞合作社,而搞了国营,这就是‘左’。任何事情都一样,没有明显的优越性,不要去改,至少慢一点改。要让民间职业剧团再搞它一个时期。比如在两三个五年计划内,让它与国营剧团竞赛,看谁的观众多,看谁最得到人民的喜爱。”参见刘少奇《对于文艺工作的几点意见》,载《党和国家领导人论文艺》,北京:文化艺术出版社,1982年,第85~86页。

②上海市档案馆馆藏档案(B172-4-485)。

③《上海文化局决定改弦更张》,《文汇报》1957年5月26日。

④上海市档案馆馆藏档案(B172-5-124);陈毅在1962年在《在全国话剧、歌剧、儿童剧创作座谈会上的讲话》中说道“今天我要发表这个‘谬论’。我们搞剧团、电影,在事业管理上就不如资产阶级!要蚀本,要国家的血本来贴你们,拿人民的血汗来贴你们。你们学学资产阶级的成本核算,赚点钱给我们,把我们的负担减轻,我给你磕三个响头,我喊你‘万岁’!”参见陈毅《在全国话剧、歌剧、儿童剧创作座谈会上的讲话》,载《党和国家领导人论文艺》,北京:文化艺术出版社,1982年,第126页。陈毅的这个讲话一方面表达了对当时的文化机构的运营的不满,另一方面也说明他对“成本核算”的认可,也就是说他认为文化机构应当追求利润,同时也说明当时文化机构在经营上亏损较大。

⑤上海市档案馆馆藏档案(B9-2-29)。

⑥上海市档案馆馆藏档案(B172-5-124)。

⑦上海市档案馆馆藏档案(B172-5-1113)。

位,但也难免受财政紧张之约束而不得不为稻粱谋。^①不少区对文化馆下达了较大的差额指标,也就是说规定了收入要超过支出多少数额,这迫使文化馆必须去追求收入。文化馆当时的经费来源,一般都是由政府少量拨款,而其余大部分都是通过馆内举办活动,向群众收费,来实现自给自足。以虹口区文化馆为例,其1960年全年支出17万元,国家拨款4万元,其余13万元都是向群众收费解决的。^②

正如我们前面所言,如果新政权要使文娱乐场所和演艺团体能够真正不计得失、心无旁骛地去做好政治宣传与政治教育的工作,最好的办法仍然是全面地推行事业化,也就是说,不下达利润指标,而由国家来补贴经营上的支出。但以当时的文娱乐场所和演艺团体的规模,这显然是难以承受之重。而真正比较全面地推行文化单位事业化是在“文革”后期,但之所以能够维持,是因为演出场次和文化单位都大幅减少的缘故。否则,即便有强有力的国家意志,财政上也断难支持。因此,受制于财政资源这一国家能力的不足,文化机构不得不主要实行企业体制,而在政治任务和经济任务之间权衡摇摆。

由于上述这种文化企业的性质和国家财政资源的约束,票价自然无法做到相对低廉,当时民众也普遍反映票价仍然过高。1953年,梅兰芳在人民大舞台演出,票价最高为2.6元,1957年6月,马连良、张君秋等名角同台演出于天蟾舞台,票价最高为2.8元。1958年3月上海市文化局发布《关于在本市剧场演出票价问题的几项规定》,演出价格略有调低。但直20世纪60年代初期,剧场票价高者仍达2元(如上海市京剧院周信芳表演),其次是1元,一般在0.5~0.9元之间,评弹的价格略低,在0.3~0.5元之间,而大世界则是最低的为0.25元。^③相对于当时群众的收入而言,某些剧场的票价无疑仍显得偏高,^④而这同样是与财政约束下的企业化经营相关。

三、小结与讨论

本文以中华人民共和国建立初期上海的文化建设为个案,分析了中华人民共和国财政资源这一国家能力方面的不足。^⑤中华人民共和国怀抱一种平等的理想、“除旧立新”的愿景和对现代化的渴望,试图一方面实现文娱乐场所的现代化,另一方面实现各个阶层在文化娱乐享受方面的平等化,并在一定程度上向广大群众倾斜。但由于财政资源的限制,在拆掉旧有的简陋不正规的文娱乐场所之后,却无法新建起充足的新的文化娱乐场所。这就使得旧有的中心城区和非中心城区的区隔和落差,无法被根本扭转。^⑥类似的,在财政约束之下,不少文化机构被定位为文化企业,而在“政治”与“经济”两个任务之间权衡摇摆。在这一背景下,部分文艺演出的票价也无法做到相对低廉。概而言之,由于财政资源这一国家能力的不足,它客观上影响了中华人民共和国文化建设的国家目标的推进与完成。

必须指出的是,中华人民共和国是在一穷二白、百废待兴的格局下推进其全方位的文化建设、社会建设与经济建设,各方面都需要大量的财政资源的支持,对于一个新生政权而言,财政上出现捉襟见肘的状况,自然是情理当中的事情。就本文所关注的文化建设议题而言,中华人民共和国在1953年开始启动的“五年计划”,要求财政资金向工业建设倾斜,这也无形中使得文化建设的财政支持更为紧张,加上“三年自然灾害”的冲击,就打乱了一些事先的文化建设计划。即便如此,中华人民共和国在文化建设方面仍取得很大的成就,例如大规模的“扫盲运动”,对于广大群众的教育水平与文化生活的提高就有很大的促进作用。本文的研究也说明,新政权在既有的财政约束之下,采取了相当多的举措来着力改善普通群众的文化设施与文化生活。但是,财政资源这一国家能力的硬性约束,

①周扬1963年底的一段讲话也同样可以说明,群众文化虽然是新政权极为重视的领域,同时也可以说是更为政治正确的领域,但仍然是受到新政权财政资源不足的约束。周扬这里特别提到的是曾经普遍存在的文工团制度,“现在有很多同志怀念文工团,取消文工团也是我们的一个错误,我是主张取消文工团的,那时中央也是这样的意见。文工团虽然很好,是革命的,都是好的,但是那么大的编制,即使到现在也不能解决它的经济负担问题。它不能自给,完全靠国家供给。它又不像戏曲团体,戏曲可以靠卖票来获得收入”。参见周扬《周扬文集》第4卷,北京:人民文学出版社,1991年,第347~348页。

②上海市档案馆馆藏档案(B172-5-444)。

③上海市档案馆馆藏档案(A22-2-950)。

④这种文艺演出票价偏高的抱怨在其他城市也普遍存在。参见《工人们要求贯彻执行党的文艺方针》,《人民日报》1957年5月25日。

⑤事实上,本文所揭示的财政资源不足等现象并非孤例。黄冬娅在其所研究的中华人民共和国建立初期广州的基层工商管理所中也发现类似的现象。参见黄冬娅《财政供给与国家政权建设——广州市基层市场管理机构研究(1949~1978)》,《公共行政评论》2008年第2期。

⑥其他一些研究者也同样发现,上海的原中心城区作为文化和经济中心的空间地位,在新政权成立后仍然延续,但他们似乎并未提供充分的解释。参见罗岗等《作为“社会主义城市”的上海与空间的再生产》,载王晓明等《热风学术》(四),上海:上海人民出版社,2010年。

客观上影响了中华人民共和国文化建设目标的推进与实现。这也提醒我们,文化建设的推进离不开充足的财政资源的支持,而文化建设规划也需要充分地考虑相应的财政资源的支撑情况。这对于我们今天的社会主义文化建设,或许仍具有一定的历史借鉴意义。

尽管本文指出了中华人民共和国财政资源这一国家能力的不足,但本文的论述并非想说中华人民共和国是一个“弱国家”。而且,笔者认为,空泛地谈论“强国家”、“弱国家”并不能给我们提供更多的信息。正如前面所述,笔者充分认识到中华人民共和国国家能力较强的一面,而本文仅是对以前相对忽略的一面提供补充论述,这有利于我们更完整准确地认识中华人民共和国的国家能力状况与国家性质。笔者认为,无论是冷战时期盛行的“集权主义”模式,还是晚近一些海外中国研究学者所提出的“笨拙的共产政权”的看法^①都没有对中华人民共和国的国家能力进行具体全面的分析,故而得出这样一些有失偏颇的看法。一个更为妥当的进路,应是充分分析中华人民共和国各个方面的国家能力,并在具体的历史情境中探究国家能力的流变。在这一基础上,我们方可对中华人民共和国建立初期的国家能力与国家性质有一整体客观的了解。

与此相关,伴随着近年来各地档案馆档案解密的推进,我们能够获得越来越多中华人民共和国建立初期共和国各个方面的第一手的资料,这些资料为前述进路提供了坚实的资料基础。我们需要基于这些资料进行更多的个案讨论,以揭示中华人民共和国各个领域当中的基层组织运作和微观机制。笔者认为,其将为国家理论及国家理论引申出的一系列概念提供有益的概念工具。我们深知,今天所惯常用的“国家—社会关系”的说法,只是一种分析层面上的区分,实际上二者在实践上有千丝万缕的关系。一方面,国家尽管有其一定的自主性,但它实际是“社会中的国家”(state in society);^②但另外一方面,社会也很可能同样是嵌入国家中的社会(society embedded in the state),这在中国可能尤为适用。^③在这个意义上,如果不能理解国家、国家能力及其变迁,则我们不能准确完整地理解现代中国的文化、社会与政治的发展变迁。

在这方面,本文的经验研究特别凸显了国家能力对于解释文化的发展变迁之重要性。在现代社会中,文化无疑具有其一定的相对自主性,其发展变迁因此会遵循其文化内部的法则,如审美情趣和艺术标准等。但是,文化并不完全是一种精神性的过程,同时也是一种物质性和社会性的过程,因为文化在实践中要落实到文化生产、文化流通和传播、文化接受的过程,而这三个环节都牵扯到具体的组织运作、政策实施与相应的社会机制。因此,对文化的完整理解,不仅需要文化的文本、风格与体裁进行分析,也需要对文化的组织与社会基础进行分析。事实上,晚近几十年的文化社会学的发展,就颇为注重对文化分析注入社会学的视角。例如,基于社会学新制度主义的学者,如迪马乔(Paul DiMaggio)等人,就强调文化生产是一组织过程,其所处的行业结构、市场规模及开发的单位成本等等要素都会影响到最终的文化产品。^④基于符号互动论传统的学者,如贝克(Howard S. Becker),则提出艺术世界(art worlds)的概念,认为艺术世界是由艺术家及艺术家的辅助人员相互合作所构成的,而这个艺术世界影响到艺术产品的生产。这个视角对艺术家进行分类,并探究收藏家、中介、展览馆、拍卖行等所有人员之间的互动以及这种互动对艺术生产的影响。^⑤但是,这些视角存在一个共同的问题,即没有足够重视国家对文化发展变迁的重要性,或者说,没有意识到国家是其中的一个重要解释变量。事实上,在现代社会中,国家已然成为最重要的文化行动者之一,这是因为,不同于传统的王权政权主要基于不容置疑的宗教观念或者集体意识,现代国家的合法性更为脆弱,也更需要去不断建构巩固,在这个过程中文化无疑扮演极重要的角色。另一方面,由于现代国家的国家能力与科层制建设的发展,使得国家更有能力去介入到文化过程的不同面向与不同环节。在这个意义上,套用斯考克波的著名口号,我们仍需要“将国家带入文化社会学”。本文所探讨的财政资源能力对文化治理的影响即是缘此思路进行的,而国家与文化之间的复杂互动,仍有很多其他面向值得我们去进一步去探讨。

(责任编辑 甘霆浩)

①[美]杰里米·布朗《从反抗共产党人到反抗美国——中国西南地区的内战与朝鲜战争:1950~1951》,载华东师范大学中国当代史研究中心《中国当代史研究》第1辑,姚昱译,北京:九州出版社,2009年,第199页。

②参见Migdal, J., *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

③参见钱穆《国史新论》,北京:北京三联书店,2001年。

④参见DiMaggio, P. and P. M. Hirsch, "Production Organizations in the Arts", *American Behavioral Scientist*, Vol. 19, 1976.

⑤参见Becker, H. S., "Art Worlds and Social Types", *American Behavioral Scientist*, Vol. 19, 1976.