
政府与国家文化治理

景小勇等 著

文化艺术出版社
Culture and Art Publishing House

顶层设计的框架思路与功能匹配

——从《政府与国家文化治理》说起

（代序）

既然“治理体系与治理能力现代化”是当代中国实现复兴之梦的最一般条件前提和价值取向，而且这个前提和取向已经成为基于“四个全面”和“五位一体”强力支撑的国家命题，命题的进一步进展效果与终极命运从根本上决定着中国“改革”、“创新”能否从观念形态转化为社会进步的现实形态，那么很显然，无论是“小文化”界面、“中文化”界面，还是“大文化”界面，文化治理体系与治理能力现代化都是这一国家发展战略命题的题中应有义项，而且还是极为重要的义项。从这个意义上说，景小勇等同志所撰写的《政府与国家文化治理》一书是近年来文化发展战略与公共文化政策研究知识域的最新研究成果，而且是将学理探讨的逻辑起点与国家命题价值标杆直接和有效链接的知识行动，是“中国的声音”和特定议题的“中国方案”。通读书稿，有耳目为之一新之感，尽管对其中的某些问题脉络、治理工具功能定位及价值判断形态的相关换算关系有些不同的看法，但仍然斗胆应约为之作序。冒昧之处，还祈学界同仁见谅，当然也请景小勇等同志见谅。

—

文化治理体系与治理能力现代化涉及方方面面，是一项极为庞大又十分复杂的系统工程，至少就中国文化治理现状而言，尽管成就不能抹杀，有效经验也不少，但离这一新标杆所设定的刻度，尤其是离人民群众所殷切期待的文化

生活满意度，还有值得冒冷汗的较大差距，还有程度不同的“自娱自乐”与“体制空转”现象^①，还有人以一己之私为目的地忙于“形象工程”、“政绩工程”甚至“腐败工程”，所有这一切都必须以壮士断腕的精神坚决予以遏制和摒弃。

但遏制与摒弃并不是目的，而且也不一定会由此带来文化治理跃上新台阶、步入“新常态”的社会后果。我们当前面临的首要任务因而也就在于，在学理层面全面而系统地梳理出基于中国特色社会主义的社会存在本体条件，同时也基于中华民族长久文化积淀与人类社会文化进步的一般规律和当下情境，整个社会文化需求的内在逻辑结构与动态变化状况，以及与此产生“对位效应”积极后果的外在制度安排，并在制度安排中精准地对政府、社会和市场的角色功能进行定位。正因为如此，文化治理的顶层设计及其这种设计所带来的文化治理制度进步，就成为中国文化建设能否让亿万人民群众确实满意的第一块必须啃的“硬骨头”。

无论从何种意义上说，《政府与国家文化治理》一书通篇都是啃这块硬骨头。无论是“有限性”价值归位的诸如“政府在定位自身在文化治理体系中的地位和作用时，首先必须明确自身权力和能力的有限性，为市场和社会的存在与生长提供充分的空间，并积极引导其在文化治理体系中的作用”^②，还是“参与性”绩效测值的所谓“市场和政府率先使用绩效评估……创新社会组织绩效管理方法，使社会组织绩效管理更加富有效率”^③，就目前我国的文化治理现状而言，都是难以操作到位的治理对象。问题在于所有诸如此类的难以操作到位的文化治理对象，即使我们在某个具体案例中能够获取偶然的技术方案，或者即使某个偶然的技术方案在特定文化治理现场充分显示其功能发挥的有效性，但如果诸如此类的有效性不是系统质基础上总体制度框架下的可持续性随机后果，那么我们的文化治理就一定会在“忙着捡芝麻，看不见哪里有西瓜”的事务性忙忙碌碌中，年复一年地“创新口号”、“编撰业绩”、“总结经验”乃至“设计抓手”。

① 参阅拙作《文化建设警惕“体制空转”》，《人民日报》，2014年8月1日。

② 见本书75页。

③ 见本书299页。

所以，当景小勇同志及其科研团队从顶层设计入手，大胆探索中国文化治理的总体性框架思路与功能匹配时，尽管还不十分成熟，尽管还存在“缝隙政府”与“叠合政府”同时并存等影响文化治理效果的方案非完善性，甚至在阅读某些方案的义项拟置段落时会有粗糙且简单化之感，但我们必须暂时悬置所有这类不完善的地方，而把价值判断的触角直接指向其宏观命题切入的问题尖锐性与命题把握的靶向效应，这对跋涉中的中国文化发展领域或公共文化政策研究知识域而言，无疑具有拓荒意义。

我为这样的啃“硬骨头”与“拓荒”感到高兴，而且我在高兴之余，激情满怀地呼唤更多的拓荒者一起来啃“硬骨头”，一起来为文化治理的有效方案献计献策，为决策者及其决策过程提供知识参照。

二

正因为相关知识行动的逻辑起点是良性关系建构的产物，那么很显然，小勇同志及其科研团队就必有深入的思考，究竟是哪些要素抑或影响因子从根本上制约了良性关系建构的实际过程，换言之，它们何以以及为什么能够阻碍文化体制改革和文化治理体系与治理能力现代化的预期目标？于是就会衍生出一系列思考中涉及的问题，于是问题的连绵性和错综复杂性就在本书的几乎所有此议题情境中充分得以凸显。凸显的结果，就是问题意识与问题穿越努力贯穿于这一文本的始终。

不能不指出的是，在公共文化政策研究知识领域，影响言说有效性的顽症之一就是所书写的文本缺乏甚至完全失去问题隐存及其对这种隐存的显性穿越，由此导致本体的社会科学研究范式转换为某种只有人文意义和色彩的写作快感。获得这种快感的沉重代价在于，无论写作出来的文本多么赏心悦目和具有修辞智慧，影响我们文化生存的那些真实问题抑或尖锐问题却因此流失。流失的结果就是问题难以聚焦，就是失去对聚焦的现实问题提供有效解决方案的对象定位与技术方案设计。毫不夸张地说，我不止一次在相关学术讨论会上为此充当起与风车作战的唐·吉珂德，因而也就不止一次“冲撞”和“得罪”过学

界同仁乃至有关官员。偶尔还会在“梧桐更兼细雨”的特定语境下，为那些与文化治理矛盾隐存与问题纠缠一毛钱关系也没有的文章，不经意间地流露出几丝凄凉甚或痛楚。

值得高兴的是，虽然对《政府与国家文化治理》的文本阅读几乎没有产生过修辞快感，但我始终被文本中所提出的一个比一个更加尖锐的问题紧紧缠绕。这些问题、这种缠绕，迫使你努力在记忆中搜寻曾经关联过的相关的知识背景，迫使你与小勇同志一道被这些问题的暂时难以获解压迫得几乎喘不过气来，迫使你想尽一切能够想到的办法穿越问题并走向文化治理体系与治理能力的现代化。可以肯定地说，问题意识和不回避尖锐问题的勇气，不仅使读者会忽略文本的某些粗糙与论证不详等不足，而且会加重你在文本阅读之后对文化治理问题解困的责任感与使命感，因为本书所呈现的任何问题及其随后能够接触到这些问题的阅读者，全部都在框架思路所统辖的范围之内。

在亮点纷呈的问题凸显文本案例中，仅引述一段议论文字就足以说明问题，那就是第六章第四节中提到的“在全新的历史条件下，提升政府文化治理水平是全面正确履行政府文化职能的根本途径。文化治理不同于单纯的文化管理，政府尽管发挥主导作用，却只是国家治理的一方，市场和社会在文化发展和公共文化服务中的作用不可忽略。要完成从管理向治理的华丽转身，充分发挥市场和社会在文化治理体系中的作用，政府就必须简政放权”^①。在引用的这段文字中，从“全新的历史条件”开始，几乎每一个叙事单元都存在理论上的问题拟置与实践中的问题隐存，而所有这些拟置和隐存，其实都束缚于诸如“何以如此”、“如此究竟”及“怎样应对”等环环相扣的问题链上，到了“简政放权”，就把具体问题与单一命题推高至宏大问题结构与命题知识谱系，因为这个时候的文化治理问题就不以作者意志为转移地超越于既定的所议边界，并且以外展性社会延展姿态与更加宽广复杂的“一般世界状况”相链接。这种链接的结果，就是一方面导致隐存问题转换为问题链或者问题叠合空间，另一方面则导致应对思路及其相应的技术方案将使探索者不得不依赖于具有代际规定性的庞大命

^① 见本书第203页。

题知识谱系，否则就会与问题擦肩而过。无论是前者还是后者，对问题感兴趣的叙事者都将迎来不可避免的知识挑战。

这种情况不仅出现在小勇同志及其科研团队的面前，而且在那些先行进行现代文化治理的国家，也同样使其知识思考与顶层制度设计的人们不得不在这样的问题境遇煎熬得难以忍受，然后才使暂时有效的问题解决方案得以实现清晰化、完整态和规范性。长达十年的所谓美国的国内“文化战争”姑且不论^①，即便如历史悠久的法国，尽管在促进文化治理体系与治理能力现代化的问题与中国事态颇多相似的地方，但其宏观框架设计及其后续性的一系列功能匹配，却争吵了将近二十年，因而也就在实践层面折腾了同样的时间长度，最终问题解决方案到马克·朗担任文化部长时有了较为定型也较为有效的方案。^②

中国不仅是发展中国家，而且也是全球现代化运动的后发国家，必然遇到别人曾经遭遇和未曾遭遇的更多问题。因此，要想在现代文化治理过程中充分体现中国特色社会主义条件下的优越性，以及这些优越性所理应带来的后发赶超效果，就必须从顶层制度设计开始，就必须将所有已经显露以及预计会出现的问题都框定在所设计的制度框架内，从而确保任何疑难问题都能在中国方案的诸多有效命题中迎刃而解。在我看来，本书立意于此，就已经捕捉到了难点中的难点，因而也就是亮点中的亮点。

三

跟进的研究取向在于，仅有顶层制度设计使命和文化治理问题意识还不够，还必须使作为逻辑起点的特定国家命题获得形制配套的各种可针对性解决具体问题的工具，并努力使这些工具获得相应的功能匹配，从而使制度框架不仅不

① 读者可参阅诸如：Kevin V. Mulcahy and Margaret Jane Wyszomirski (eds), *America's Commitment to the Culture: Government and the Arts*, Westview Press, Inc. 1995, ox.

② 读者可参阅诸如：1. Jeremy Ahearne (ed), *French Cultural Policy Debate*, Routledge 2002, London. 2. Kim Eling, *The Politics of Cultural Policy in France*, Macmillan Press Ltd. 1999, London.

是大而无当的体制空壳，而且还是切削问题并建构命题的巨量活性身躯，从而使中国特色社会主义条件下基于中国方案的文化治理制度能够渐进性地在不断完善中显示其文化制度创新的勃勃生机，并因这种勃勃生机确证其文化治理体系与治理能力现代化的现实有效与惠及万民。

从一般的意义上说，文化制度赖以支撑的操作性抑或运行状态工具有两类，一类是政策工具，另一类是平台工具，二者既相互区别又互为联系地在文化治理实践中协调性地发挥特定文化制度的文化治理功能。既然如此，在顶层制度设计时必须清晰地规划框架思路，进而也就要求在清晰规划框架思路之际必须最大限度地寻找用于操作实践的政策工具与平台工具，并且在赋予这些形制各异的工具以不同的有效功能匹配的同时，充分考虑到这些匹配与前置条件和体制框架的无缝隙恰配。毫无疑问，匹配的力度与完善程度，以及恰配的效度与耦合深度，不仅决定工具的存在命运，而且更决定文化制度的存在命运。虽然《政府与国家文化治理》一书并未显性化地对这一逻辑关系展开详细讨论，但该书的作者们显然是在这一逻辑关系制约下开展其科研工作，而这是我在阅读文本过程中隐约得到的感受。

对于平台工具，由于与本书题旨的关联性与涉猎面似乎要小得多，因而所能阅读到的篇幅也就非常有限。即便在这样的有限篇幅里，工具理性及其统辖下的诸如效率问题的探讨也就十分有限，较为出彩的大约要算第十章的第四节的结尾部分、第五节的开端。这两小节的所议内容，延伸叙事会触及几个平台工具建设的问题，而平台工具建设与政策工具建设一样，是关乎文化治理能力跃上新台阶须臾不可或缺的重要组成部分。我充分相信小勇及其所在的研究团队一定会在未来的深化研究中，将诸如此类一笔带过的出彩亮点予以全面展开，并由此为文化制度进步的支撑提供平台工具的能力奉献，使国家命题意义上的文化治理体系与治理能力现代化的理论探讨与实践延展补上不能省略的另外一笔。

然而令我感到欣慰的是，对于政策工具及其功能匹配，本书所倾注的热情、所表现出的焦虑、所奉献的对策性智慧、所涉及的边际广袤性与深层矛盾结构、所梳理清晰的核心逻辑关系、基本逻辑关系与关联性逻辑关系以及所实证化与

历史性相结合基础展开来的汹涌而至的叙事文字，已经足以让公共文化政策研究界的同仁为之震撼，哪怕那些受震撼者对其中的某些议论篇幅或议题所致，持有异议甚至持有完全对立的观点。对此，我不想展开来予以褒贬评述或价值测度，把所有这一切交给涉猎本书的每一位负责任的读者，似乎更加公平，同时也更加能实现其研究成果的社会张力。

我唯一想说的是，如果由此有更多的文化治理担当者围绕顶层制度设计及其社会后果的反思、研判、辩论、探索乃至创新，文化治理体系与治理能力现代化就一定会在“中国梦”的未来进程中早日实现。

四

尽管小勇同志及其科研团队做了一件在中国语境下具有拓荒意义的实事、好事乃至大事，但其存在的不足也是显而易见的。在所有阅读者都有可能一眼看穿的不足义项中，有两项不足极容易被非专业性读者所忽视，甚至也有可能被本书的作者自身所遮蔽，所以我就揭蔽于这两种不足，以期在有机会的时候能够予以改进，否则就会不经意间让其获得的成果分量大打折扣。

其一在于作者虽然努力做到了问题凸显与命题拟置间的相对均衡，但与问题和命题形成对应关系的论据与论证却缺乏与之相一致的支撑。从知识谱系学的角度而言，后者必须全面填充的知识密度显然不足，不足以使问题得以敞开和延展，不足以使命题得以建构和可信，由此也就导致问题凸显与问题主张之后，人们无法在继续行走的丛林中持续获得前行的烛照光亮或追求的能量，进而也就使所议失之虚脱无力，此乃知识行动之大忌，当然也就是实践跟进之大忌。

其二在于作者对公共文化政策研究知识域，总体上还缺乏较为充分的准备，由此导致诸如某些叙事的随意性、某些概念的非精确性、某些归纳的边际完整性不足、某些域外事态转述的以讹传讹等。虽然这些不足都不具有颠覆该成果核心价值的存在属性，但面对中国文化治理的国家命题与民族大计，我们作为科学研究工作者，无论处在何种知识涉身位置，都应该自觉提高准入条件，最

大限度地减少细节性硬伤，从而使其研究成果更加经得起学理推敲与实证检验。从某种意义上说，一切科学工作者都理应以此为追求不止的基本素质甚至身份诉求。

以上是我对《政府与国家文化治理》的读后随感，或者不自量力地称之为序。

王列生

2016年7月16日于困学居

绪 论

党的十八届三中全会鲜明提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。文化是民族的血脉，是人民的精神家园，具有引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的重要作用，越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉，越来越成为综合国力竞争的重要因素。国家文化治理不仅是国家治理体系和治理能力现代化的组成部分，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要引擎，影响着国家治理体系和治理能力现代化的发展方向，推进国家文化治理体系和治理能力现代化成为当前文化建设的核心任务。

一、“治理”与我国当代国家治理的内涵

“治理”一词并非舶来品，中国古代典籍中的“治理”一词蕴涵着丰富的政治智慧，具体说来，分别有以下几种不同的含义。其一，指完善良好的管理和统治的状态，有良治善政之意涵，如《荀子·君道》中的表述：“明分职，序事业，材技官能，莫不治理，则公道达而私门塞矣，公义明而私事息矣。”其二，强调治理的成就和绩效，如《后汉纪·献帝纪三》中的记载：“上曰：‘玄在郡连年，若有治理，迨迁之，若无异効，当有召罚。何缘无故徵乎？’”此处的“治理”意为治国理政的成绩。其三，清代严有禧在《漱华随笔·限田》一文中写道：“‘由此思之，法非不善，而井田既湮，势固不能行也。’其言颇达治理。”此一“治理”当是指治理政务的道理。综合来看，“治理”一词在中国古代具有统治者治国理政的意思。

当前政治学意义上的“治理”（governance），源出于古希腊语和拉丁语，它

译自希腊动词 (kubernao), 意为“掌舵”、“操控”、“引导”(steer)。长期以来, 治理 (governance) 和统治 (government) 含义交叉, 常常不加区别地使用。直到1989年世界银行报告《撒哈拉以南非洲: 从危机走向可持续增长》指出非洲落后的根源在于治理危机 (crisis in governance), “治理”一词才被发展政治学界广泛使用, 并被赋予了丰富的理念含义。治理理论的创始人罗西瑙将治理定义为: “一系列活动领域里的规则体系, 它们虽未得到正式授权却能有效发挥作用。与统治不同, 治理指的是由共同的目标支持的目的性行为, 这些管理活动的主体未必是政府, 也无须依靠国家的强制力量来实现。”

“治理”和“统治”具有共同的目标, 都是创造条件以保证社会秩序和集体行动, “治理”和“统治”的不同在于其过程。“治理”的本质在于, 它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威或制裁。关于“治理”的含义, 比较全面而权威的是1995年全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》报告中给出的定义: “治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则, 也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征: 治理不是一整套规则, 也不是一种活动, 而是一个过程; 治理过程的基础不是控制, 而是协调; 治理既涉及公共部门, 也包括私人部门; 治理不是一种正式的制度, 而是持续的互动。”

20世纪90年代, 治理理论研究被引入中国。国内最早介绍“治理”的文章是1995年发表在《公共论丛》第一辑《市场逻辑与国家观念》上的论文——《GOVERNANCE: 现代“治道”新概念》。2000年, 俞可平主编的《治理与善治》论文集出版, “治理”随即成为一门国内学术界的“显学”。众多中国学者对此寄予了厚望, 将“治理”与国家现代化紧密联系在一起, 对我国国家治理现代化进行了深入研究。党的十八届三中全会鲜明提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理无论在理论界, 还是在实践中都已成为影响中国发展进程的重要理念和思想指针。但要清楚中国当代国家治理理念有其独特的背景、来源和涵义。

第一, 党长期执政的实践经验与理论智慧是当前中国国家治理理念的直接

和现实来源。在长期卓绝的革命、建设和改革过程中，中国共产党带领人民践行、总结和积累了丰富的政治经验和智慧，为当今中国国家治理提供了重要基础。这些宝贵的经验与智慧包括以下方面。

为人民服务。人民是主导历史发展的根本力量，是任何政治、社会形态的主体和目标所在，检验一种政治、社会形态的合法性与有效性的最高标准就在于能否为人民的存在和发展服务。中国共产党成长和成功的历史经验在于深入并服务于人民群众，全心全意为人民服务成为中国共产党的根本宗旨。深入社会、联系群众和服务群众是中国共产党成功的历史经验。

集体主义。集体主义是中国共产党优秀政治价值中的重要组成部分，国家治理需要以个体的自主和成长为基础，但其根本目标在于凝聚共识，增强个体的认同感和归属感，协调个体、集体和国家之间的关系，这都是对真正集体主义精神的回归。

公平正义。社会的公平正义既体现为社会人的价值认同，也表现为制度安排的合理性，体现在社会资源差别性分配和获得的合理性，社会机会对每个社会成员都是自由开放的、可竞争的。中国共产党作为无产阶级政党，始终在长期革命、建设和改革实践中将公平正义作为理念追求。

合作治理。我国实行政治协商制度，在国家治理层面实现了中国共产党与其他民主党派的合作。同时，我国长期实行党政分工制，在国家治理工作层面实现了政党与政府的相互独立、相互配合。国家治理要合理界定政党、政府、社会和公众在国家治理中的各自角色并有效发挥其各自功能，党的领导是根本，政府负责是关键，社会协同是依托，公众参与是基础。

民主法治。我国实行人民民主专政，强调民主集中制，坚持依法治国理念。国家治理中的民主理念意味着国家治理不是少数主体的专利，而应在多数人的广泛参与和有效监督下推进，意味着国家治理中权责的统一与平衡，更意味着国家治理的最终目标在于人民平等而共同的福祉。

公民参与。党的历史上多次发动群众运动，依靠群众力量实现革命、建设目标，倡导人民当家作主。企事业单位、社会组织以及每一个公民都成为国家治理的参与者，都可以在国家治理创新中找到自身位置、凸显自身价值。

第二，我国传统文化中优秀的治国理政观念是当代中国国家治理的间接来源和重要基因背景。其主要理念包括如下。

以人为本。“以人为本”最早见于《管子》，是西周以来中国文化的发展方向之一。春秋后期战国时代，诸子百家绝大多数都倡导以人为本，只不过在强调以人为本的同时又有不同的发展方向，对人事的发展、协调、整理有不同的理念，但坚持人事优先是诸子百家的共同想法。比如春秋时期的思想家就提出“天道远，人道迩”，“迩”就是“近”的意思。孔子讲“敬鬼神而远之”，就是提倡把注意力放在人事上。

责任意识。强调责任先于自由，强调个人对于他人、对于社群，甚至对于自然所负有责任。如孟子讲的以天下为己任，如范仲淹的“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”，再如“家事国事天下事，事事关心”等均体现了这个含义。

和谐共生。强调以和为贵、和而不同、“家和万事兴”，讲究和谐安定。中国文化的最大特质之一是开放、包容、和谐。

公平平等。儒家思想比较重视公平和平等，如“不患寡而患不均，不患贫而患不安”。在价值观念层面上认为平等比富有更重要，就是平等比财富更重要，所以不患贫、不患寡而患不均、患不安。

第三，现代治理理念（即前文论述的西方治理理念）是当代中国国家治理理念的重要借鉴。随着我国社会主义市场经济的深入，因市场经济而产生并成熟的治理理念也成为我们需要顺应的技术性治理思路和必然趋势，无可回避。其中包括了三元共治、民主法治、社会参与、公共服务等理念。

总而言之，我国当前所实践和推进的国家治理体系和能力建设，其内涵应该包括如下基本方面：中国人民革命、建设和改革的历史实践是中国国家治理的现实来源；马克思主义和中国特色社会主义理论是中国国家治理的理论基础；坚持中国特色社会主义道路是国家治理的基本政治前提；加强和改进中国共产党的领导是国家治理的根本主导力量；继承和创新优秀传统文化是国家治理的深厚文化背景；借鉴和融合当代治理理念和国际先进经验是国家治理的技术要求。

二、国家文化治理体系及其特征

治理和国家治理由来已久，国家文化治理也不是新生事物。原来传统意义上的管理也是治理的一种模式。对于我们来讲，无非是要紧密结合社会经济政治的发展，不断探寻适合国情的治理模式、提升治理水平而已。从一定意义上讲，管理就是以往的治理，治理就是管理的升级版。

体系是系统的集合。国家治理体系是指在一国领土范围内，政府、市场和社会相互耦合所形成的一种整体性制度结构。其中，政府、市场和社会各自都是由一系列相互关联的规则、组织和治理机制构成的制度系统。在微观层面，它们发挥着协调社会成员行为，提供有效的激励约束结构，降低交易成本、社会风险和不确定性的功能；在宏观层面，政府、市场和社会三大治理主体则相互协调、配合，共同维系国家治理整体秩序，配置资源，推动经济社会稳定发展。我们认为，国家文化治理体系是国家关于文化治理的主体、客体以及方式手段等相关系统的集合。

主体是指国家文化治理的责任承担者和参与者。主体系统包括宏观主体和具体主体。市场经济条件下，各国国家治理共同体现为政府、市场和社会三个领域和范畴的互生互动。作为国家治理重要组成部分的文化治理，同样是以政府、市场和社会作为三个抽象的宏观主体。在当今中国，由三大宏观主体可以派生出政府（党）、事业单位、企业、社会组织（第三部门）与公民（含创作者）等五类具体主体，共同参与国家文化治理。

客体系统包括国家文化治理的目标、对象和内容。推进国家文化治理，目标是提升国家文化软实力。结合“治理”理念和实践的创新，国家文化治理的主要对象是保障国家文化需求、提供公共文化服务和满足私人文化消费三个方面。具体内容包括社会主义核心价值观的培育和弘扬、以马克思主义为核心的主流意识形态的维护、中华优秀传统文化的传承、文艺创作与传播的引导和规制、文化遗产的保护利用、国民素质提升和公民美育、文化安全与文化主权的保障以及对外文化交流；构建现代公共文化服务体系，提供公共文化服务；发

展文化产业、繁荣文化市场等。

国家文化治理中，连接主体与客体的桥梁和机制是治理的方式和手段。国家文化治理的基本方式是法治。法治是基本方式、原则和精神，而在传统文化管理中广泛适用的法律、行政、经济以及社会和公益手段都可沿用、拓展、深化，只是需要在治理理念和法治精神的指导下与时俱进、不断创新。

概括来说，国家文化治理体系是由以政府为“元主体”，政府、市场、社会等作为多元主体，以保障国家文化需求、提供公共文化服务和满足私人文化消费作为治理客体，以文化法治作为基本方式，以法律、行政、经济、社会等作为具体手段，为不断提升国家文化软实力而形成的理念法治民主、结构复合开放、功能全面互补、运行科学协调、手段创新规范、目标公平高效的动态发展系统。（图1）

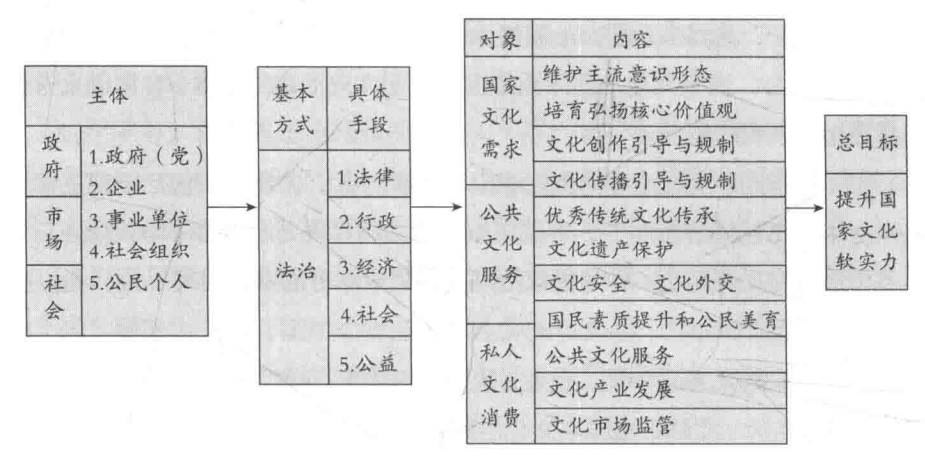


图1 国家文化治理体系总体构成

“治理”与“管理”虽说只有一字之差，但内涵与意义却有很大不同。构建国家文化治理体系，最核心问题是政府文化职能和文化行政模式从传统管理向现代化治理转变，由管理主义模式向参与式治理模式转型。通过研究分析，可以总结国家文化治理体系显著区别于传统文化管理模式的一些特征：

一是体系结构的复杂化与开放性。在管理时代,政府是单一的管理主体,其他社会组织和公民个人都是客体和被管理者,主客体关系绝对化、不平等,管理与被管理关系是单一的自上而下,而且纵向管理层次较多。而在治理时代,国家文化治理的体系结构呈现出复杂化趋向,既有宏观主体,也有具体主体。政府、市场和社会在某种程度上成为并列的宏观主体,并且在各自的治理空间中表现出互为主客体的特点,它们之间关系除了有行政上的不平等之外,更多地强调平等性、开放性的互动合作,作用方向则呈现出自上而下、自下而上、左右平行的多元状况,纵向治理层次减少,走向扁平化。

二是运行机制的市场化与平等性。管理时代,政府是社会经济文化发展的权力和动力源头,行政机制是管理运行的主要机制,强制与服从是基础的管理方式。在现代国家治理体系中,政府、市场和社会都提供不同的动力和运行机制,分别在不同领域起主导作用。市场机制很大程度上取代行政权力在国家文化治理体系配置资源中起到基础性甚至决定性作用的机制,因此其平等地依靠协商、契约进行治理与合作成为常态。

三是功能内容的复合化与包容性。文化治理的价值追求不仅体现在作为总目标的提升国家文化软实力上,也体现在承认不同主体即政府、企业、社会组织及公民个人从自身角度在文化上提出的需求和期望,并给予积极回应。相应的各主客体之间的功能定位、内容任务、事权划分甚至资金来源也更加复合多元。而总的治理目标、内容和不同主客体的具体需求、功能及事权的确立都是复合存在的,相互融合、相互接纳、相互支撑,体现出包容性特点。

四是方式手段的协同化和参与性。国家文化治理体系强调法治思维和法治方式的运用,政府负责统筹,明确政府、市场、社会多个主体的基本定位,由单纯的文化行政管理走向协同治理。将法治方式和法律、经济、行政等各种治理手段组合运行,调动和发挥政府、企业、事业单位、社会组织和公民个人的优势和积极性,协调统一,共同参与和推进文化治理。

五是整体格局的网络化与互动性。文化治理体系的构建,改变了以往管理体系单一、刚性、相对封闭和僵化的基本格局,不仅主体客体定位相对明确,治理目标和内容日趋复杂,静态体系构架更加繁复交错,更深层的是治理体制

的科学进步、运行机制的平等高效、方式手段的多元互助，这共同决定了国家文化治理体系形式上的网络化格局和本质上的互动合作精神。

三、国家文化治理中政府的基本理念与能力建设

国家文化治理是一个复杂系统，政府是其中核心主体，承担着特殊的、重要的“元治理”职责，尤其在我国，它的理念与实践决定着治理体系和能力的构建。理念是认识、思想，是行为和规则的先导。结合当代中国经济社会发展态势，结合政治制度和国家治理的发展，结合政府改革的不断深入深化，结合文化发展的需求，在国家文化治理体系与能力的现代化构建中，政府应该确立如下基本理念：确立有限、责任、法治、服务、效能政府理念，以此适应时代要求和政府变革的整体趋势；树立和践行治理理念，正确认识和把握政府、市场和社会的关系，不断调适，互补共进；坚持法治精神，法治化是国家治理体系和能力现代化建设的根本要求之一；尊重文化发展规律，文化的特殊性需要在政府治理过程中始终得到重视；立足中国国情，学习借鉴是为了做好中国的文化治理，任何脱离中国国情和实际的制度和技術都不值得迷信；坚持党的领导，这是当前国家治理方方面面都需要坚持的基本前提；文化治理也不例外。

政府在文化治理当中处于枢纽位置。文化治理的最终效果和水平要通过政府治理能力来实现和保证。而政府本身就是一个静态和动态相结合的复杂体系，所以政府的能力建设也是一个多层面的复杂系统。尽可能清晰地廓清这个系统的构成，有利于把握本质和原因，区别定位和方向，找准目标和手段，切实科学有效地不断提升政府能力。政府文化治理能力可以从四个层面来理解和把握。

首先是政府理念层面。政府治理不是简单的一事一议，而是体系化、程序化的机制应对，与其本质、地位、职能、机构及治理方式等紧密相关。决定政府治理的基础是理念，当然，这个理念来源于经济社会发展的客观要求和执政党审时度势的政治抉择。理念是直接影响政府构建的思想和理论基础，政府首先需要在此方面思想更新、增强能力。其次是政府功能层面。政府要努力夯实自身的体制与功能基础。要努力提升构架治理体系能力、自身体制革新能力、