

杭州研究

2007年优秀论文

A STUDY OF HANGZHOU

主 编 周 膺
副主编 杨作民
张尚松

杭州出版社

杭州研究

2007年优秀论文

主 编 周 膺
副主编 杨作民
张尚松

图书在版编目(CIP)数据

杭州研究:2007 年优秀论文 / 周膺主编. — 杭州:
杭州出版社, 2008.10
ISBN 978-7-80758-122-2

I. 杭… II. 周… III. 杭州市—研究—文集
IV. K925.51-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 145873 号

杭州研究:2007 年优秀论文

主 编 / 周 膺
副 主 编 / 杨作民 张尚松
责任编辑 / 孟桂芳

出版发行 / 杭州出版社
(杭州市曙光路 133 号 邮政编码 310007)
电话 0571-87997719

经 销 / 新华书店
排 版 / 杭州高腾印务有限公司
印 刷 / 杭州电子工业学院印刷厂

787 mm × 1092 mm 1/16 19.75 印张 443 千字
2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80758-122-2 定价:45.00 元

编辑委员会

顾 问	魏皓奔	王伟正	
主 任	史及伟		
副主任	龚勤芳	周 膺	杨作民
	林正范	黎青平	朱金中
	屠辛庚		
委 员	辛 薇	安蓉泉	何树贵
	洪永铿	傅 勤	应 晶
	周建富	张尚松	

目 录

文化体制改革的目标、模式和路径选择	周 膺 (1)
论南宋在中国历史上的地位和影响	何忠礼 (15)
提高自主创新能力 建设创新型城市	陈 劲 (41)
杭州深化文化体制改革研究	魏皓奔 (65)
杭州构建和谐社会指标体系研究	朱李鸣 (78)
论杭州市民生活品质的提升与杭州历史文化渊源之间的关系	杭州市社会科学院课题组 (94)
论南宋定都杭州对当地经济文化的重大影响	徐吉军 (102)
构建杭州文化软实力的有效平台 ——提升杭州动漫产业竞争力研究	龚勤芳 周 晔 史翌娟 (130)
杭州社会主义新农村建设的内涵及操作思路研究	朱明芬 (145)
沪杭磁悬浮、沪杭高速铁路建设引导杭州经济发展研究 ...	李植斌 陈爱宣 刘友平 (163)
杭州市发展模块化制造产业集群的战略意义、路径与政策选择	“杭州市模块化制造产业集群发展研究”课题组 (177)
“法治杭州”:内涵、要领及其工作重心	方立新 (188)
南宋杭州和日本的茶禅文化交流	赵大川 (200)
杭州市地税收入风险及预警研究	杭州市地方税务局课题组 (220)
南宋杭州城市的发展与特点	林正秋 (235)
提升市民生活品质 构建人间幸福天堂 ——从若干指标体系看杭州的生活品质	中共杭州市委办公厅、中共杭州市委政策研究室课题组 (249)
杭州山水文化研究	李一凡 (257)
和谐社区构建中城市融入问题研究 ——以杭州市江干区三义社区为例	张尚松 马 良 陈春晓 (270)
构建支持自主创新的税收政策体系对策研究	杭州市地方税务局课题组 (284)
后 记	(302)
附录:2007年《杭州研究》总目录	(303)

文化体制改革的目标模式和路径选择

周 膺

提 要 影响文化体制改革目标模式的主要因素包括文化的固有属性和内在发展规律、文化的经济和社会双重价值关系、文化事业投入机制和体系、意识形态和民族利益的干预、文化市场和文化法律关系等等。文化的自由创造和审美属性决定文化体制改革所要追求的根本目标是为文化创造和文化发展提供自由。文化体制改革以人的需要和文化发展的内在需要为基本价值取向,通过制度创新,解放文化生产力,激发文化创造力,为社会主义文化的持续发展和长期繁荣提供制度保障。其目标模式是:建立政府的法制化监管与积极的社会监管相结合的管理体制,形成积极的发展公益性文化事业的财政激励机制,采取有效的文化产业公共政策,确立非公益性文化发展市场主体和建立市场竞争机制,等等。

关键词 文化体制改革 目标模式 路径选择

作者周膺,杭州市社会科学院副院长(邮政编码 310006)。

文化体制改革不像经济体制改革那样涉及的是相对单一的物质利益关系,衡量标准也不单是价格体系,还有价值目标,其目标模式、影响这一目标模式的因素和实现这一目标模式的方式都比较复杂。

一、影响文化体制改革目标模式的主要因素

影响文化体制改革目标模式的主要因素包括文化的固有属性和内在发展规律、文化的经济和社会双重价值关系、文化事业投入机制和体系、意识形态和民族利益的干预、文化市场和文化法律关系等等。

(一)文化的自由创造和审美属性与文化体制改革的基本方向

文化是人的存在和意识、能力和愿望的反映,是人的创造性思维活动的产物和价值实现。因而文化是一种自由创造和自由选择,自由是文化创造和审美的主观条件,有了人的自由才会有文化的自由。美国学者 H.M.卡伦在《艺术与自由》一书中指出,自由的人们是另一种人,他们为之奋斗的绝非在他们之外并超越于他们的法则,而是在他们之中的生命的源泉

的方式。他们对自由的信仰就是他们对自己的信仰。^①意志自由和文化自由常常表现出无差别的特征。每一种文化的发生发展固然有天才的创造因素、知识经验等等基础,也借助物质存在方式,但其突破与更新则主要是自由意志发挥充分作用;人们接受和选择一种文化也用自由意志。文化的原创或文化容量的扩大、品质的改良,最根本、最直接的原因是社会为其提供的自由程度。

在终极意义上,文化体制改革所要追求的根本目标是为文化创造和文化发展提供自由。许多欧洲人殖民时代来到美国,并没有发现黄金铺路,生活还不像从前那么好过,但他们获得了自由,获得了充分发挥才能的机会。靠着苦干、精明和想象力,他们创造了财富,也创造了现代文化。美国的建国史是经济奇迹和思想文化奇迹同时发生的历史。美国人把两套思想付诸了实践——亚当·斯密的经济学理论和《独立宣言》的人权思想——美国成功的真正奥秘在于文化选择的自由。

法兰克福学派在对“文化工业”的批判中,把现代资本主义国家的极权主义归结为资本主义的文化工业对大众意识形态的操纵。从20世纪40年代马克斯·霍克海默、特奥多尔·W.阿多诺的《启蒙辩证法》,经过50年代赫伯特·马尔库塞的《爱欲与文明》,一直到60年代马尔库塞的《单向度的人》、尤尔根·哈贝马斯的《科学技术即意识形态》,都贯穿着这样一种论点:警惕“文化=意识形态=操纵性工作的典型模式”的发生。现代资本主义国家为实现权力的有效,普遍建立了以文化生活为媒介而得到同意的社会基础,通过“文化工业”进行意识形态操纵,以一种内部的心理操纵的形式取代了外部的专制高压形式,使大众把受操纵的生活当作舒适的生活来接受,消除了社会的许多矛盾和紧张关系。但这种“文化工业”也伤害了文化本体,“文化工业”和大众文化压抑了人的个性发展而造成人的异化。法兰克福学派的批判理论,对于我们冷静认识迅速扩张的中国文化工业具有十分重要的警示意义。

文化体制是一种文化社会制度,一种现实的、好的文化体制是在既有经济和政治基础上最大限度发挥效率、为文化创造提供尽可能多的自由的体制。中国现有的文化体制与文化自身发展要求、发展规律的要求尚有较大差距,束缚了文化创造和发展的自由,相比于经济体制来说相当落后。文化体制改革应以人的自由发展、人的利益最大化为内在激励机制、基本动力和基本指归,所以必须全面开放市场、最大限度地推动文化资源的流动与组合,最大限度地推进公益性文化事业单位和政府性文化单位向公益性非政府文化组织改组,促进文化产业的组织化、集约化、规模化发展。

(二)文化事业投入机制

霍克海默和阿多诺《启蒙的辩证法》一书中将文化定性为:文化是一种由主体间产生、公众所信奉的现象,它有益于提供同一性的源泉、社会交往的途径和共同体意识。^②所以文化事业属于“公共产品”,有较强的经济外部性。文化公共产品一般分为两类:一类是消费者无须支付费用或支付低于产品实际生产成本的费用仍然能够消费的产品,它们必须由政府或政府和社会共同来提供;另一类虽然能够由私人提供,但由于关系到国计民生或国家安全而不能交由私人提供。总体上来说,文化公共产品是公益性文化事业,应纳入政府基本公共财政

支持的范畴。但政府对文化事业的支持并不等于包办,而必须有效地借助于社会的力量。许多发达国家不断缩小文化公共产品的范围,以避免由于政府过多参与而对社会资本发生“挤出效应”,同时减轻政府的财政负担。这些国家的大部分公益性文化组织在事实上也都是非政府组织,其中有的有政府和社会资本介入,也有许多完全由企业承办。日本有 800 余家民间企业拥有自己的博物馆和美术馆。三得利公司在东京建造的音乐厅、创价协会在东京都八王子市郊建造的富士美术馆等堪称世界一流。

生产公共产品的文化单位总的定位应是公益性非政府文化组织。总结西方的一些经验,这类组织应该具有如下较为合理的存在特征:一是尽管政府通过财政安排、设立基金、提供场所或政策设计支持它们发展,但它们仍然应该遵从自己本来的属性即社会组织的属性运行。它们主要通过两种模式来组建,一种是私人创办、政府通过财政支持等手段参与,另一种是政府创办、社会资本和社会组织参与,两种模式的结果是一样的,即最终产生的是中间性的社会组织。它们不隶属于政府,也不隶属于私人,是具有独立人格和自治能力的社会法人组织,因此能够按照较为专业的规范多样化、可持续发展。二是它们应该收受各方面的资金支持,但既不为政府也不为任何社会力量所“包养”,而是通过自身的价值实现换取差不多价值等量的资助,承担着不可推卸的社会责任。它们的内部始终存在着动力机制,因而运行效率较高。三是它们超脱地行使自治权的同时,也受到政府和社会两方面的监督以及法制管理,能够形成科学的行业规范和行业自律机制。

由于经济条件的制约,中国大部分地区对文化事业的财政支持相当有限,不过沿海发达省份的投入不算低。但由于对公益性文化事业与非公益性文化不事界定,致使财政投入过于分散,投资效益极其低下。这种体制包养了不该包养的人和事,该养的人、该办的事养不好,真正用于办文化的经费大打折扣,使公益性文化事业形不成规模和强度,在某些方面形同缺位,社会作用发挥得十分有限。而那些“搭便车”的非公益性文化事业单位因为没有利益机制、市场机制的激励,许多也成为“疗养院”或“工资科”。尽管近年来非公益性文化事业单位的改革已有所推进,但政府对文化有效的、积极的财政投入机制仍未形成。

文化的财政投入方式是推动文化体制改革强有力的杠杆之一,对文化体制改革具有决定性影响。财政投入的方向选择、程序设计、价值评估等等,对于文化发展具有巨大的调节作用。美国、日本等国家都通过各种有效的财政政策设计,建立良性的、多元的投入机制,推动文化体制的改革和文化事业的发展。

(三)文化大众化、资本化与文化事业社会化

在皇权时代,不管哪类文化产品,都很大程度上归于权力。这样的文化产品被权力集中与分配,同时也为这一权力带来“官办文化”的沉重经济负担。但是另一方面,很早以前,民间文化产品赖有其使用价值也在自然生长、传播、消亡。在古代社会,市井街巷即出现许多卖文、卖艺为生的文化人和他们生产的文化产品。文化的使用价值使得文化的商品化有了社会存在的基础。到了 20 世纪,资本与文化结合,缔造了巨大的文化产业,不仅产生了巨额利润,而且史无前例地实现了文化大众化。文化之所以可能在一定程度上商品化、市场化、产业化,

是由于随着生产的发展、丰裕社会的到来,文化成了公众生活中的普遍需求和主要消费方向,并因而成为经济发展的巨大推动力。反过来,以复制技术和商业传播为基本内涵的文化产业,不仅为了自身的利润动机而渗透到文化原创环节,推动文化发展,而且成了普遍落实公民文化权益的现实手段。这与马克思当年说的“大工业把教育的因素带给了无产阶级”是一个道理。

竞争性文化产品具有完全的市场弹性,外部性较小,完全可以在法律法规的范围内进入市场,形成巨大的产业,实现市场目标。政府应尽量避免管制或以其他手段干预市场。准公共文化产品介于公共产品与竞争性产品之间,有很大的需求弹性。这类产品的消费必须通过有偿交换的手段才能获得,不会产生“免费搭车”的问题,生产者有利可图,不必由政府经营。但是由于它对于消费者有着与公共产品相类似的外部经济性,政府必须发挥主导作用。与准公共文化产品相对应的准公共文化产品的提供者——垄断竞争型的文化单位,应该政企分开,积极参与市场竞争。

文化大众化、资本化与文化事业社会化以后,政府可以通过财政政策而不是直接的财政投入来发展非公益性文化事业和一部分公益性文化事业,从“办文化”为主转向“补文化”为主。像浙江省这样的文化资源大省,由于经济、科技、体制等方面的原因,文化大众化、资本化与文化事业社会化程度尚不够高,文化的普及不广也不深,文化产业在全国没有形成大的影响,文化事业和文化产业的行业准入也存在较大问题。这种格局是在计划经济体制下、在信息和交通条件很不发达的基础上,依据行政区划和行业分工组建形成的,条块分割、低水平重复的现象十分严重。通过改革所建立的新的文化体制应当注重综合效益最大化,改变过去那种重计划、轻市场,重事业、轻产业,重社会效益、轻经济效益的做法。必须以文化企业为主体,以科技进步为支撑,以市场杠杆为主,在布局结构、所有制结构、经营结构等方面进行战略性调整。

(四)文化生产力与文化体制中的利益关系

文化是一种生产力,文化生产天然地具有社会生产的一般特征。文化生产力必须通过社会组织和社会分工才能发挥作用,而不能仅仅依靠个体劳动;文化生产力通过生产、流通、交换、消费等基本环节能产生经济效益。文化体制必须能够满足社会利益调节的条件,并形成利益调节机制。

文化体制中的利益关系包括两方面:一是全社会的文化生产主体间的关系,二是文化行政机关和文化事业单位之间以及内部的利益关系。全社会的文化生产主体间的关系已经随市场经济的发展有所改善,文化行政机关和文化事业单位之间以及内部的利益关系目前还相当程度在无效的单位利益、个人利益的把持之下,这些行政机关和文化事业单位与外部其他文化主体之间的关系也不正常。新的文化体制应当构成有利于各种文化主体发展并实现其利益的公平环境。

(五)意识形态和民族利益对文化政策的控制及其双重效应

文化总体上是超民族的、人类性的,但也体现政治意识和民族利益。意识形态和民族利

益对思想道德、政治制度、社会结构发生作用,所以对文化政策发生巨大作用。我们过去由于不恰当地过分强调文化的意识形态属性和狭隘的民族利益,陷入坚持意识形态就不能多元化发展文化事业和文化产业的悖论和矛盾中,给文化体制改革带来巨大障碍,甚至使其陷入僵局。发展中国特色的文化,必须注重意识形态和民族利益,在文化观念上决不照抄照搬,在文化发展模式上决不简单模仿,坚决防范和抵御各种腐朽落后的文化观念侵蚀,确保国家的文化安全和社会稳定。但是,过分强调意识形态和民族利益对文化发展也有负面作用。文化的过度意识形态化,必定演变为文化人治、文化专制,从而侵害多数人的文化创造权力和文化利益。泛意识形态化曾经给中国的文化事业造成极大的危害,这是必须警惕和防止的。

文化的意识形态控制与多元化发展并无截然的矛盾。只要将意识形态控制把握在适度的界限和范围内,如党报、党刊范围,对文化市场适度的检查等,文化多元化发展和文化市场的全面开放完全是可能的。意识形态如果与民主政治、全球化相结合,民族利益如果能上升为人类利益,那么意识形态和民族利益对文化体制的改革、文化政策的制定会有较大的正效应。意识形态和民族利益一旦纳入法制体系,通过法制体系来体现意识形态和民族利益,这种正效应会发挥得更好。

二、文化体制改革的价值取向与目标模式

文化体制改革以人的需要和文化发展的内在需要为基本价值取向,通过制度创新,解放文化生产力,激发文化创造力,为社会主义文化的持续发展和长期繁荣提供制度保障。其目标模式是:建立政府的法制化监管与积极的社会监管相结合的管理体制,形成积极的发展公益性文化事业的财政激励机制,采取有效的文化产业公共政策,确立非公益性文化发展市场主体和建立市场竞争机制,等等。

(一)以人为目的的基本价值取向和文化确立为社会发展的主题

文化具有教育和娱悦、改善生活环境和质量、形成社会风气、保存民族传统、延续和铸造民族精神等作用,这是人们普遍认识到的文化的社会价值;文化也能产业化,成为财富的源泉,而且在许多发达国家文化产业已发展成为最具竞争力的产业。美国批判社会学理论的代表丹尼尔·贝尔在《资本主义文化矛盾》等著作中指出,最终为经济提供方向的并不是价格体系,而是经济生存于其中的文化价值体系。在市场成为经济与文化的交汇点后,经济逐步转向生产那种由文化所展示的生活方式。^③美国经济学家道格拉斯·诺斯用“路径依赖”理论解释许多社会现象,其中包括经济和社会发展对文化传统的路径依赖。“路径依赖”的原理类似于物理学中的惯性定律:事物一旦进入某一路径,就可能对这种路径产生依赖,因为存在着报酬递增和自我强化机制。人们的一切选择都会受到路径依赖的影响,过去作出的选择决定现在可能的选择。人们关于习惯的一切理论都可以用“路径依赖”来解释,既包括经济生活、社会生活,也包括文化生活。^④意大利皮鞋、法国时装、美国快餐、瑞士钟表等等,这些风靡世界的产业之所以具有很强的竞争力,与孕育它们的独特文化有很大关联。同样,浙江省今天

许多发展势头良好的区域性产业基地的发展,也烙上了地域文化的印痕,比如温州人的行商能力与海洋文化、宁波的红帮裁缝与码头文化、绍兴的纺织业与谋略文化、永康的五金业与工匠传统等等。浙江人“白天当老板,晚上睡地板”和“不以善小而不为”的创业精神,则与永嘉学派的主张分不开。

文化在当今的社会作用越来越大。早在17世纪,英国经济学家威廉·配第就已经发现,随着经济的不断发展,产业中心将逐渐从有形财物的生产向无形的服务性产业转移。另一位英国经济学家科林·克拉克在《经济进步的条件》一书中进一步发挥了威廉·配第的观点,提出劳动力随着人均国民收入水平的提高由第一产业向第二、第三产业转移的规律,即所谓“配第一克拉克定理”。克拉克在解释他的学说时指出,造成产业转移的原因是后发产业的社会需求、生产效率高于前者的缘故。^⑤身处现今这个时代,对配第一克拉克定理已很好理解;而文化产业正在成为服务业中需求最大、效率最高的产业这一事实也开始被人觉悟。20世纪七八十年代,有人将第三产业中的脑力劳动部分称为第四产业,即信息产业、知识经济或创意产业。后来又有人将第四产业中满足人类心理感觉的服务业称为第五产业。美国经济学家迈可·波特在《2001年全球竞争力报告》中提出经济发展四阶段论:1.要素驱动阶段:经济发展的主要驱动力来自于廉价的劳动力、土地、矿产等资源;2.投资驱动阶段:以大规模投资和大规模生产来驱动经济发展;3.创新驱动阶段:以技术创新为经济发展的主要驱动力;4.财富驱动阶段:追求人的个性全面发展和追求文学艺术、体育保健、休闲旅游等生活方式为经济发展的新的主动力。丹麦未来学家沃尔夫·伦森认为,人类在经历狩猎社会、农业社会、工业社会之后,将进入一个以关注梦想、历险、精神及情感生活为特征的梦幻社会。他断言,在未来25年,人们将从商品中购买故事、传奇、感情及生活方式。贫穷将被定义为“无力满足物质需要以外的需求”。他甚至还预言,未来收入最高的是“故事大王”——一个产品价值的大小取决于他们给产品所编的故事。经济与文化互动是一种历史趋势,产业的下游化必然带来需求的上游化、高档化、文化化。在中国正在成为“世界先进制造业基地”的同时,美国和日本正在走上以文化产业为主业的脱工业化之路。2003年4—10月,英国政府在中国举办“创意英国(THINK UK)”系列活动,评论界认为这是一次英国用文化营销国家的活动。现代国际关系理论有“国家品牌塑造”的概念,“创意英国”活动从文化切入,是高层次的国家品牌塑造。这次活动刻意规避了英国古老的传统文化,通过“激情英伦”时装设计大赛、少年太空学校计划、智能建筑物讨论、机器人挑战赛、现代家居展等,展示了一个朝气蓬勃的新英国形象。

文化的社会价值、经济价值在中国还远远没有实现,使得文化应有的社会地位还难以真正确立起来。费孝通提出过一个“文化自觉”的观点:一个社会只有实现“文化自觉”,才能确立文化的地位。“文化自觉”与社会精英的思考有关,更与社会大众生活境遇和生活方式的改变有关。社会大众生活境遇和生活方式与经济的关联度最大。文化通过文化商品、文化产业进入社会大众的现实生活,深层次地影响人们的思想观念,文化因此也会渐渐摆脱经济的束缚和过度意识形态化的影响,脱离附庸的地位,确立独立的社会地位。从文化产业化入手、通

过市场确立文化独立的社会地位,是实现文化体制改革的重要前提和条件。

1998年,联合国教科文组织在斯德哥尔摩召开文化政策促进发展会议,提出《文化政策促进发展行动计划》。该计划指出,发展最终可以以文化概念来定义。文化的繁荣是发展的最高目标。文化的创造性是人类进步的动力,文化的多样性是人类最宝贵的财富,对发展至关重要。文化政策设计是发展的基本组成部分,21世纪的文化政策必须面向和更加适应新的发展需要。发展先进文化,是发展面向现代化、面向世界、面向未来的文化。文化体制改革应当能最终促进文化确立为社会发展的主题。随着社会的不断进步,人的独立性、选择性、多变性、差异性明显增加,文化及其产品的多样性、丰富性也大大增加,文化体制应通过不断改革增加兼容性、包容性,为人的发展、文化的发展创造良好条件。

(二)意识形态控制正效应的发挥与建立法制化文化管理制度

文化及其产品可以分为意识形态特征较强和意识形态特征较弱或中性两类。前者与社会的政治制度、政治生活紧密关联,但所占比例极小;后者超政治、超民族和全人类化,占绝大多数。文化体制改革必须最大限度地减少意识形态的干预范围,使意识形态干预在其应该的部分能管得住,在其不应该的部分绝不越界。

文化管理必须完全纳入法制化轨道。只有健全相应的法规体系和执法体系,政府对于文化事务的管理,才能真正实现从微观向宏观、从直接向间接、从旧模式向现代模式转变,使文化管理行政行为的根本目标立于公共利益,体制架构、机构设置和职能配置立于公共服务,行政决策立于公开透明,行政执法立于公正公平,行政运行立于公民和社会组织共同参与,行政成本立于公共财力。意识形态对文化的控制也应进入这一法制化管理体系。2001年,中国证监会发布了新版《上市公司行业分类指引》,将传播与文化产业正式定为上市公司13个基本产业门类之一。这对推动中国文化产业进入资本市场有深远和积极的意义。中国可吸取美国对传媒上市公司的一些管理办法,探索将文化企业的股票分成有投票权股和无投票权股,既保证党和政府掌控前者,控制住意识形态的阵地,又利用证券市场开放后者,为文化产业注入更多的资本。

目前中国有关文化的立法甚少,使文化的基础地位难以确立,文化事业持续稳定健康发展没有根本保障。一些地方可以通过地方立法弥补一些这方面的不足。文化立法的立足点应放在保障公民的基本文化权利上,放在促进文化繁荣上。主要立法内容包括文化创造的法律权利的确立、政府和文化单位以及公民在文化事业建设中的责任和义务、文化事业的政府财政投入规定、文化检查规定、文化产权及其交易规则、发展文化产业的有关法律规定、文化市场管理办法、文化经纪人的法律地位和管理办法,等等。加入WTO以后,有关文化的国际法、国际惯例、国际公约和国际协议也是重要的法律依据。

(三)文化行政管理机构整合缩编和建立文化行政监督管理体系

改革开放以来,通过有关政策的调节,文化事业中可市场化、产业化的部分,如新闻、出版、影视等,先后从过去的“文化系统”中分立出来,市场化或半市场化,而图书馆、博物馆、文化馆(群众艺术馆)、文化遗产保护项目、艺术表演院团、社会科学研究机构等较难市场化的

部分,尽管也有一定的“创收”,总体上仍呈原来面目。这些单位的财政拨款普遍不足,有效的社会服务功能又难以发挥,陷于“投入少—服务少—投入少”的不良循环。这部分文化事业有的该市场化,如艺术院团;有的该社会化或以社会化为主,如博物馆。它们不能完全由财政包养,也不能完全由文化行政管理机关直接管理,而应改组为公益性非政府文化组织,或完全市场化。

近几年来,国际学术界关于公共管理的新理论备受关注,其中的一个重要方面就是提出政府管理成本与效益的问题。戴维·奥斯本在《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》一书中甚至提出以企业家精神重塑政府的论题,主张将竞争机制引入政府机构,大力降低行政成本,建立“顾客导向”的管理服务体系,使政府机构也能成为“以绩效为中心”的组织。^⑥许多发达国家,如美国、德国、澳大利亚,不设国家文化行政管理机构,甚至公益性文化事业也主要由社会资助,以保护文化自由和产业自由。随着改革的深化,中国也可以进行这方面的探索,建立社会化的或以市场为纽带的文化事业公共管理和服务机制。有必要建立一套较有效而完整的文化监督管理体系,将现今众多的文化行政管理机构整合缩编为一个文化监督管理机构,负责意识形态检查、文化市场监督管理和极少量的公益性文化事业单位的行政管理,对文化事业总体上不直接管理,而主要依法实施监督管理。

科学而有效的文化策略应当在政府与非政府间取得平衡。除政府以外,各种民间组织、国际组织、国内企业和跨国公司等,在文化事业中发挥越来越重要的作用。应科学合理地设定行政许可,对行政审批制度进行根本性改革,凡是能够通过市场机制加以解决的事项,不再审批;通过市场机制难以解决,但通过公正、规范的中介组织和行业自律能够解决的事项,也不再审批;通过市场机制、中介组织和行业自律均解决不了,但通过事后监督管理可解决的事项,同样不再审批。总的说,这是弱化经济性审批,部分弱化社会性审批,强化对涉及国家安全、公共安全和公民生命财产安全等重要事项的审批。

(四)公益性文化事业绩效考评制度和财政激励机制的建立

公益性文化事业仅局限于保护个人独创性文化项目、国有文化财产的保护事业、不收费公共文化事业和其他市场失灵的文化事业,它们只能通过市场之外的力量来承办或管理。其中市场化与文化的自由创造有相适应性,也有矛盾。许多文化劳动,如弥尔顿之写作、凡·高之作画,在当年都是非生产性劳动。从根本上说,要让作家和艺术家创作艺术作品,而不是让书商指挥作家,让艺术经营者指挥艺术家,所以在保护个人独创性方面财政也应给予支持。尽管公益性文化事业不能市场化,政府应建立绩效考评制度和有效的财政激励机制。只有这样,财政的投入才会有效果,从而产生真正的社会效益。

即便是公益性文化事业,其真正的发展动力也来自于文化事业从业者和文化体制中人的利益最大化,离不开利益机制的调节。文物保护事业传统上被认作最典型的公益性文化事业,理所当然该“吃财政饭”。由于长期缺乏绩效考评,致使非常难得的财政投入在这方面总体效率极其低下。一些博物馆收有大量藏品不进行整理、登记、修复、展示,而考古单位则可以在考古发掘后一二十年内不出考古报告,并长期占有出土文物,不向博物馆移交。山东曲

阜孔庙冲水事件引起广泛争议,其深刻原因是利益之争。政府对博物馆应该按照文物修复、展示的数量和服务时间、服务人数进行全面的考核,设计财政预算。博物馆内部也应实施相应的绩效考评。而在考古方面,则应解除地方垄断,实行采购制度或市场化的招标制度,由政府选择工作质量好、按时出考古报告、依法移交出土文物的考古单位有偿从事每个项目的考古发掘。

文化事业经费的投入应具有战略高度。在这方面,美国的军事投入给人启发。美国是一个重商主义国家,甚至把战争也看成商业投资。美国不断加大军事投入,发动战争,不但打造了强大的军队,还衍生出无数的创新科技。一项研究表明,美国军方研究的项目至少有60%以上可以直接用于民用。伊拉克战争广泛应用的全球定位系统(GPS),是20世纪70年代美国陆、海、空三军联合研制的空间卫星导航定位系统,目的是提供实时、全天候和全球性导航服务,并用于情报收集、核爆监测和应急通信等军事目的。这项研究历时20余年,耗资300亿美元,到1994年才进入实际应用。市场随即作出反应,诱使企业以有限的资金进行二次应用开发,并通过资本动作和市场营销,使其产生巨大的经济效益和社会效益。文化事业的大容量巨额投资只有政府才有能力,但政府的巨额投资必须能提高文化事业的科技水平和发展层次,并不断转化出更多的文化产业。比如卫星电视、宽带网络等等,都必须进行深入的二次开发。

政府应建立文化事业的财政投入评估制度,设立专门委员会,制定长期规划。专门委员会每年对严格界定的公益性文化事业项目进行评估,提出财政预算。文化行政管理机关对公益性文化事业单位进行年度绩效考评,安排财政预算。财政经费应从人头费转为事业建设费。1965年,美国国会通过《国家艺术及人文事业基金法》,并依此法设立国家艺术与人文基金会以及联邦艺术与人文事业委员会。国家艺术与人文基金会依据年度评估,向各州及联邦各地区艺术委员会拨款一次。日本设立振兴文化艺术基金,主要用于连续、稳定地支援一些重点文化建设项目。

西方一些成功的公益性非政府文化组织大多引入了现代公司制和民主政体的某些因素。这些组织一般设立董事会或性质相同的委员会。对公立的来说,董事会制度是体现博物馆、图书馆“公共财产”的具体象征;对私立的来说,董事会制度是“化私为公”的手段,它使私立博物馆、图书馆在管理上和使用上实现社会化、公共化。因为董事会代表公众利益,所以它的成员构成具有多样性和比一般公司更广泛的社会代表性。公益性非政府文化组织也通过引入社会资金增强了社会监督的力量,因为捐赠者一般都会主动查询资金使用情况,并进行工作监督。

(五)有效的文化产业公共政策的制定和实施

文化产品是一种特殊商品,必须把社会效益放在首位,力争实现社会效益和经济效益的统一。实现两个效益的统一,质量是必要前提,市场是基本途径。一般来说,优秀的文化产品进入市场后,消费者越多,其社会效益和经济效益便越大。从这种意义上来说,脱离市场,文化就脱离了自己服务的对象,文化的发展就丧失了广阔的空间和巨大的推动力。在社会主义

市场经济条件下,市场已成为满足人民群众精神文化生活的重要途径,文化产业要获得大的发展,文化资源的优化、整合和配置也只有通过市场机制的调节方能得以实现。

法国社会学家皮埃尔·布尔迪厄将资本解析为“经济资本”、“文化资本”和“社会资本”三种类型。文化资本是以物质化的形式存在的累积起来的文化劳动。文化资本与经济资本相互结合,构成文化产业的基本元素。文化产品必须有经济资本的预设,具有交换价值;同时也要有文化资本的预设,具有使用价值。有效的文化产业必须具有文化产品生产的经济资本和文化资本这两种属性。^⑦我们要广泛了解和研究发达国家推动文化产业发展和促进文化产品出口的政策措施,建立有特色和优势的文化产品对外服务体系 and 政策体系,提高文化产品的交换价值和使用价值。

德国哲学家尤尔根·哈贝马斯曾指出,世界经济制度的结构性转变,主要依赖于国际贸易、金融市场、跨国公司、高技术产业。^⑧文化产业作为一种经济现象,已经不是一个国家所独有,文化市场也不能为一个国家所独守。美国文化产业归商业部管辖,由于市场化运作,营销比较对路,使文化产品的传播、推广、再创造变得及时;反过来,也使商业组织获得巨大回报,并使文化产业获得长足发展。结果是,文化创造和社会生活有活力,企业有实力,在国内和国际两个市场上很有竞争力。中国的文化产业尚处于起步阶段,文化的产业化程度很低,地区市场分割和行业壁垒未被打破。基于文化产业经济资本方面的属性要求制定的文化产业发展公共政策,必须充分考虑开放战略的实施,促进文化领域资产重组和结构调整、文化资源优化配置、文化市场体系的建立健全、跨地区和跨国资本互动、文化产业高技术化。各区域之间未必实行行政一体化,却立足经济一体化。通过发展战略一体化、基础设施一体化、要素市场一体化、产业布局一体化和城市体系一体化,优化资源配置,优势互补,促进相关城市的大融合,共同建设先进文化产业基地。

基于文化产业、文化资本方面的属性要求制定的文化产业发展公共政策,必须能激励文化产品的发明、更新,促进文化产品使用价值较大幅度提高,使文化资本不断升值。文化产业发展公共政策必须能促进文化价值的融合,打破话语霸权,形成多元化的文化发展格局。美国文化的全球化是其全球战略的重要组成部分,是重要的国家行为。20世纪60年代,顶着国内外的巨大压力,美国进行社会结构调整,成为历史上第一个大规模将文化变革融合于社会结构的国家。其后美国又进行了3次国家总体产业布局调整,每一次调整都进一步加大了文化和高新技术的含量,结果大大增强了文化竞争力和综合国力。英国学者约翰·霍金斯在《创意经济》一书中明确指出,全世界创意经济每天创造220亿美元,并以5%的速度递增,其中美国达到14%。在以复制技术为基础的文化产业迅速做大的同时,美国意识到了原创的重要性,意识到最终是“内容为王”,所以政府制定了相当有效的文化政策,鼓励、扶持原创作品的发展,进而增强文化产业发展的后劲。英国的“创意英国”实质也是其创意产业(Creative Industry)、创意经济(Creative Economy)的一部分。1997年布莱尔当选首相后,即成立“创意产业特别工作组”。2000年英国的创意产业增加值已超过500亿英镑,占GDP的7.9%;年增长率是其他产业的3倍,达到9%;提供就业岗位115万个,占总就业人数的4.1%。

实施文化产业政策以财政和金融为基本调节杠杆。必须通过信贷调节、差别税率、生产补贴等途径,营造全社会办文化事业、办文化产业有利可图的社会环境。美国国家艺术与人文基金和日本振兴文化艺术基金具有很好的诱导作用,能调动地方和民间投资的积极性。美国国家艺术与人文基金每年的投入仅占各州、地方政府以及企业赞助的 1/5 左右。

三、文化体制改革目标模式实现的路径

中国社会的发展已从“改革促开放”逐渐向“开放促改革”转变。由于文化事业过去一直有较浓的意识形态色彩或政治色彩,改革的难度比较大,相对滞后。以开放促改革是实现文化体制改革目标模式的一条可能途径。

(一)全面推行文化市场准入制度与反垄断

中国存在巨大的文化消费市场,要使这个消费市场健康、快速发育、成长并繁荣,离不开文化市场的全面开放。中国城镇居民恩格尔系数由 1995 年的 51.7%下降到 2000 年的 39.3%,农村居民恩格尔系数由 1995 年的 58.6%下降到 1999 年的 52.5%,全国人均文化娱乐消费支出 2000 年比 1995 年增长 23 倍。到“十五”期末,中国文化产品和服务的潜在消费能力达到 6000 多亿元,而实际消费仅为 1000 亿元左右。要满足这一庞大的文化消费需求,仅靠政府投入是远远不够的。目前中国有 10 万多亿社会资本没有明确投向,其中相当一部分有向文化产业投入的意向,只是碍于文化市场准入的限制,或是受阻于行业垄断。文化体制改革的体制内阻力相当大,通过市场这个外在动力打破僵局是最好的选择。

中国加入 WTO 以后,文化市场的发展有了契机。WTO 的基本精神是自由贸易原则,这一原则将市场视为保证消费者以最优惠的价格得到最好的商品并增加全球财富的最有效的机制。消除关税壁垒和国家保护机制的最终目的,就是允许市场在没有限制的情况下运行。但贸易伙伴和贸易活动并非都是平等的,所以一些国家在乌拉圭回合最后一轮谈判中提出,文化产业有一定的特殊性,侧重于商业方面考虑的条款会破坏一些国家的文化独特性及其独特地位;需要有一种机制能够使本国的文化产业保持在一定水平上并有所发展,以反映当地文化的表达形式,避免趣味和习惯的标准化及文化的同质化。自此以后,电影及视听产品和服务有了一些例外,称为“文化例外”。但“文化例外”没有形成任何协议,不具备法律效力。欧盟拒绝开放视听服务(如电影、广播、电视)及其他相关文化服务市场,如图书馆、档案馆和艺术馆,但在此外的其他方面不加限制。在世界贸易中如何反垄断,实现真正的自由贸易,是一个值得深入探讨和有待进一步达成共识的问题。全面开放、消除垄断和“文化例外”等等,是文化市场发展的最终方向。

(二)文化资源重组和建立文化要素市场

美国这个只有 200 多年历史的传统文化资源的小国,之所以能在文化生产和传播上产生巨大的能量和影响,已然成为一个文化强国和输出大国,与其对资源的态度和有效利用有关。美国本身的文化资源有限,但它不仅把整个从古希腊开始的欧洲文明作为自己的文化源

泉,也积极吸取非洲和包括中国在内的东方文化的养分。美国借助和利用其他国家或民族的文化资源,主要不在于反映异种文化原貌,而是重在“为我所用”,在现今的文化语境中重新阐释、转换和创新开掘,使文化产业成为“创意产业”。迪斯尼根据中国传统故事《花木兰》改编的动画片投入中国市场,获得极高的收视率和巨大的票房利润。创意产业更多地依赖其自身建立起来的时尚文化和当代大众流行的文化机制,依赖其明星制度、经纪人制度,依赖全球化的市场和全球营销方式。

通过法制途径,破除不合理的文化资源瓜分,促进产权交易,实现文化资源归位,是盘活文化资本、取得社会效益和经济效益的重要条件。中国有许多宝贵的文化遗产,也有创造新的文化财富的巨大潜力,还有许多如广播电视的频率资源、图书报刊发行的市场资源、文化创造的人才资源等等。其中有的被一些文化行政机关或单位长期占有而成为其赚钱机器,有的则长期闲置。尽管改革开放以来组建了许多大的文化集团公司,但这些集团公司既具有资本优势,还保留着许多行政控制权力或成为“官办公司”,在各地的文化市场上均垄断资源并取得了垄断地位。克服“权力部门化、部门利益化、利益法制化”的弊端,将国有文化资源从行政机关或事业单位所有中分离出来,成为真正意义上的国有资本,通过市场调节、产权交易实行有偿使用,已迫在眉睫。

要从法律上确立文化产权交易的地位,健全文化产权交易市场体系,创造公平、公正的市场竞争环境,扶持文化产权交易企业,培养文化产权交易经纪人、代理人、发行人,大力推进文化资源的跨地区、跨行业、跨所有制流动、重组和文化资本国际化。要完善法人治理结构,建立现代企业制度,培育健康的、有活力的文化市场主体,使文化资源能通过产权交易发挥应有的效用。

(三)最大限度并渐进地推进文化事业单位企业化改革

文化体制改革最沉重的包袱是数量众多的文化事业单位。这些文化事业单位大多没有实际存在的必要性,有相当部分应是经济实体,还有一小部分则是应该保留却效用十分低下的公益性文化事业单位。除少数垄断行业外,它们大多陷于无所事事的“养人”状态。所以必须尽可能多地进行企业化改造。

许多文化事业单位尽管也还剩有一些文化资源或文化资本,总体说自食其力的能力较差,一旦脱离财政包养,会造成较大的社会问题。所以,文化事业单位的企业化改革必须是渐进稳妥的。事实上,自改革开放以来,具有一定生存能力的这类文化事业单位,如新闻、影视、出版等,先后成为半市场主体,少数也成为真正的市场主体。另外一些改革难度很大的文化事业单位所取得的改革成效更具有借鉴意义。1995年成立的杭州出版社发展一直比较缓慢,2002年起在经历短短1年多时间的改革后,经济效益和社会知名度大幅度提高,全年出版新书145种,重印图书107种,实现利润500多万元;2003年在西湖边买下了办公楼,出书约200种,实现利润约1000万元。浙江歌舞团曾欠下900多万元的债务,2000年进行演出市场化改革,当年演出323场,收入314.6万元。;至2002年,不仅还清债务,还有了可观的盈余。杭州黄龙越剧团融园林文化、旅游文化、戏曲文化为一体,每年演出1000多场次,创出“黄龙