

国家文化治理 现代化研究

RESEARCH ON THE MODERNIZATION OF
NATIONAL CULTURAL GOVERNANCE

祁述裕 等◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

国家文化治理 现代化研究

RESEARCH ON THE MODERNIZATION OF
NATIONAL CULTURAL GOVERNANCE

祁述裕 等◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

国家文化治理现代化研究 / 祁述裕等著. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2019. 1

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2277 - 0

I. ①国… II. ①祁… III. ①现代化建设 - 研究 - 中
国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 275002 号

国家文化治理现代化研究

著 者 / 祁述裕 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 蔡继辉 任文武

责任编辑 / 王玉霞

出 版 / 社会科学文献出版社·区域发展出版中心 (010) 59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18 字 数: 272 千字

版 次 / 2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2277 - 0

定 价 / 98.00 元



本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

版权所有 翻印必究

本书为国家社科基金艺术学重大项目（项目批准号：14ZD04）

目 录

导 言	001
第一章 现代文化治理体系建构	004
一 文化治理理论的提出与本质内涵	004
二 文化治理体系和治理能力现代化的主要任务	011
三 我国文化管理体制存在的突出问题	016
四 完善文化治理的路径分析	019
第二章 创新文化管理体制机制	028
一 正确认识文化安全，激发文化创造活力	028
二 落实“放管服”精神，激发文化市场主体活力	033
三 健全文化领域法律制度，坚持依法管理文化	042
四 创新文艺管理理念和机制，促进文艺繁荣	050
第三章 深化文化财税体制改革	062
一 文化产业发展中政府投资方面存在的问题	063
二 正确定位文化产业中的政府投资行为	067
三 建立政府投资决策跟踪反馈机制与责任追究运行机制	071
四 深化文化财税投资体制改革，优化资源配置	075
第四章 健全现代文化市场体系	082
一 发挥市场配置文化资源的积极作用，激发创造活力	083

二	从计划配置文化资源到以市场为主配置文化资源·····	083
三	文化市场能有效配置文化资源, 激发创造活力·····	084
四	文化市场有局限性·····	089
五	当前文化市场出现的许多问题并非源于市场机制本身·····	090
第五章	放宽市场准入, 提高文化服务业开放水平·····	093
一	我国文化市场对外开放历程及政策走势·····	094
二	正确认识放宽文化市场准入, 扩大文化服务业对外开放·····	097
三	放宽文化市场准入, 扩大文化服务业对外开放思路·····	101
第六章	构建现代公共文化服务体系·····	106
一	我国公共文化服务体系建设情况·····	106
二	正确认识构建现代公共文化服务体系中的九个基本关系·····	123
第七章	创新文化生产经营机制, 激发国有文化企业活力·····	138
一	改革开放 40 年来, 国有文化单位经历了四次改革·····	138
二	推动传统媒体和新媒体融合是一场意义重大的改革·····	141
三	打破地域藩篱、行业界限, 整合国有文化资源·····	146
四	建立公平竞争的市场机制, 做大做强文化企业·····	147
第八章	推进公共文化机构法人治理结构建设·····	152
一	创新公共文化机构法人治理结构建设的目标模式·····	153
二	相关方权责关系明确是法人治理结构建设的必要前提·····	157
三	配套政策完善是法人治理机制顺利运行的关键·····	161
四	法人治理结构建设为社会力量参与公益服务创造条件·····	166
五	党的建设保障法人治理结构改革的正确方向·····	172
第九章	推动文化非营利组织参与国家文化治理·····	175
一	协合式文化治理: 国家与社会关系的再塑造·····	176

二 制度供给：营造利于文化非营利组织培育发展的环境·····	180
三 主体重塑：重构文化非营利组织类型划分·····	186
四 加强文化非营利组织的事中事后监管·····	198
五 注重社区文化非营利组织的治理功能·····	205
 第十章 完善文化政策法规·····	208
一 “十二五”时期文化政策法规体系建设状况·····	208
二 “十二五”时期我国文化政策法规制定和实施的成绩及 不足·····	223
三 “十三五”时期完善文化政策法规体系的建议·····	240
 第十一章 文化安全的法律治理·····	258
一 文化安全治理面临体制瓶颈·····	258
二 加强法治建设是文化安全治理的根本途径·····	261
三 文化安全法律治理的现状和不足·····	264
四 加强文化安全法律治理的思路·····	268
 后 记·····	275

导 言

党的十九大报告提出，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、全面推进国家治理体系和治理能力现代化。推进文化治理体系和治理能力现代化是新时代文化建设的战略任务，也是迫切需要深入研究的重大课题。

本研究旨在从国家层面探讨文化治理体系和治理能力现代化基本框架和实施路径，对推进文化治理体系和治理能力现代化提供可资借鉴的思路。需要说明的是，在国家文化治理中，文化治理体系和治理能力相辅相成。文化治理体系核心是文化制度建设。文化制度更带有全局性、根本性、长远性。本项目研究侧重文化治理体系现代化研究，同时兼顾治理能力现代化研究。

本书共分十一章，每章从不同角度探讨国家文化治理体系和治理能力现代化建设问题。

第一章现代文化治理体系建构。本章以治理理论为理论支撑，论述了文化治理的基本理念和主要内涵，分析了我国文化管理体制存在的突出问题，提出了深化文化管理改革、创新管理体制机制的思路，并对完善文化治理的路径进行了总体分析。

第二章创新文化管理体制机制。本章论述了创新文化管理体制机制是推进文化治理体系现代化的关键，认为当前创新文化管理体制机制应重点做好四个方面的工作：正确认识文化安全，激发文化创造活力；落实“放管服”精神，激发文化市场主体活力；健全文化领域法律制度，坚持依法管理文化；创新文艺管理理念和机制，促进文艺繁荣。

第三章深化文化财税体制改革。本章梳理了我国文化产业发展中政府

投资方面存在的问题，提出要正确定位文化产业中的政府投资行为，建立政府投资决策跟踪反馈机制与责任追究运行机制。同时探讨了深化文化财税投资体制改革，优化资源配置的思路。

第四章健全现代文化市场体系。本章梳理了改革开放以来，我国文化领域从计划配置文化资源到以市场为主配置文化资源的转变过程。认为，在市场经济条件下，文化繁荣发展与繁荣文化市场相辅相成。健全现代文化市场体系，必须最大限度发挥市场配置文化资源的积极作用，激发文化创造活力。同时要重视解决市场失灵问题，保障文化市场健康发展。

第五章放宽市场准入，提高文化服务业开放水平。本章重点探讨应如何认识文化领域的对外开放与文化安全的关系，在实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策中应该不应该实行“文化例外”，放宽文化市场准入，扩大文化开放的具体思路等重大问题。

第六章构建现代公共文化服务体系。本章梳理了公共文化服务理念提出和建设历程。认为，构建现代公共文化服务体系需要正确处理基本与非基本、共性与差异性、管理与治理、政府与市场、中央与地方、事业与产业、网点与网络、建设与管理、发展与改革的关系。

第七章创新文化生产经营机制，激发国有文化企业活力。本章梳理了改革开放以来，国有文化单位的改革历程。认为建设有竞争力的新型主流媒体，需要传播方式创新、传播理念创新与管理体制机制创新；打破地域藩篱、行业界限，整合国有文化资源；消除行业垄断，鼓励公平竞争，既鼓励国有文化企业做大做强，也鼓励民营文化企业做大做强。

第八章推进公共文化机构法人治理结构建设。本章梳理了目前公共文化机构法人治理结构的四种模式，提出法人治理结构建设的基本前提是明确相关方权责关系，完善的配套政策是法人治理机制顺利运行的关键。认为，法人治理结构建设为社会力量参与公益服务创造了条件。强调要正确处理党的领导与理事会在权责划分、运作机制等方面的问题。

第九章推动文化非营利组织参与国家文化治理。本章认为，协合式文化治理是塑造国家与社会关系的新模式，提出应加强制度供给，营造利于文化非营利组织培育发展的环境，提出应通过主体重塑，重构文化非营利

组织类型划分，加强文化非营利组织的事中事后监管，强调应重视社区文化非营利组织的治理功能。

第十章完善文化政策法规。本章梳理了“十二五”时期文化政策法规体系状况，论述了“十二五”时期我国文化政策法规制定和实施的成绩及不足，对“十三五”时期完善文化政策体系和文化法规体系提出了建议，同时对加强依法行政，强化法律实施提出了思路。

第十一章文化安全的法律治理。本章论述了我国文化安全治理所面临的体制机制瓶颈，分析了文化安全的内涵，强调加强法治建设是文化安全治理的根本途径，梳理了我国文化安全法治建设的现状及存在的问题，提出了加强文化安全法律治理的思路。

本研究成果建立了国家文化治理体系和治理能力现代化建设的分析框架，即以党的十八大、十九大精神为指导，以治理理论为理论基础，以构建现代公共文化服务体系、健全现代文化市场体系、创新文化管理体制机制为基本框架，涵盖文化建设的重大问题和重要领域，在学术界第一次系统地论述了文化治理体系和治理能力现代化的理念、内涵、主要任务等，为文化治理体系和治理能力现代化研究提供了清晰、明确的思路，为学术界更深入的研究提供了可资借鉴的有价值的成果。

第一章 现代文化治理体系建构

本章以治理理论为理论支撑，论述了文化治理的基本理念和主要内涵，分析了我国文化管理体制存在的突出问题，提出了深化文化管理改革，创新管理体制机制的思路，并对完善文化治理的路径进行了系统分析。

党的十八届三中全会做出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，确立了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。到 2020 年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟、更加定型。文化治理是国家治理的重要组成部分，国家文化治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化题中应有之义。

一 文化治理理论的提出与本质内涵

20 世纪 90 年代以来，在西方学术界，特别是在经济学、政治学和管理学领域，“治理”一词十分流行。学者和政治家一直致力于公共治理，寻求解决公共事务的途径，运用公共治理的逻辑分析框架破解政治发展和行政改革领域遭遇的理论和实践困境。治理理论应运而生，作为一种新的全球治理实现框架，有一个从提出到不断丰富充实的探索过程。

（一）治理理论兴起与内涵

1. 治理理论兴起

自 20 世纪 80 年代以来，随着社会化进程加快，公共事务的复杂性和动

态性不断增加,随着全球化时代的来临,一种新的治理机制诞生。人类的政治生活发生了重大变革,其中最引人注目的变化之一,便是人类政治过程的重心正在从统治 (Government) 走向治理 (Governance),从善政 (Good Government) 走向善治 (Good Governance),从政府的统治走向没有政府的治理 (Governance without Government),从民族国家的政府统治走向全球治理 (Global Governance)。在这个过程中,若没有全球合作与治理,人类社会面临的全球性冲突和问题根本无法解决。

西方一些政治家提出的“第三条道路”或“新中派”明确地把“少一些统治,多一些治理” (Less Government, More Governance) 当作其新的政治目标,这一目标构成了“第三条道路”的重要内容,德国前总理施罗德更是把“新治理”作为讨论和推行新政治的一个主导概念,推行新治理的核心是全体民众的社会力量。同时,一些重要的国际组织也纷纷发表正式报告,专门阐述治理、善治和全球治理问题。例如,世界银行 1992 年的年度报告是《治理与发展》,经济合作与发展组织 (OECD) 在 1996 年发布了《促进参与式发展和善治的项目评估》;联合国开发署 (UNDP) 1996 年的一份年度报告是《人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工》;联合国教科文组织 (UNESCO) 在 1997 年也提出了一份名为《治理与联合国教科文组织》的文件;《国际社会科学杂志》1998 年第 3 期出了一个名为“治理” (Governance) 的专号。在德国前社会党国际主席、德国前总理勃兰特的倡议下,瑞典前首相卡尔森 (Ingvar Carlsson) 等 28 位国际知名人士鉴于联合国在 1990~1991 年海湾战争中所树立的威望,在 1992 年发起成立了“全球治理委员会” (Commission on Global Governance),并且在 1995 年联合国成立 50 周年之际发表了题为《我们的全球之家》的行动纲领,该报告对“治理”做出了如下界定: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。

不仅政治人物和管理领域机构关注,很多学者的深入介入和研究更是确立了治理理论的内涵和价值。全球治理理论主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙在《没有政府统治的治理》和《21 世纪的治理》等文章中,将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,虽未得到正式授权,却能有效发挥作

用。治理是一种由共同的目标支持的活动，管理活动主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。治理既包括政府机制，同时也包括非正式的、非政府的机制。罗茨（R. Rhodes）则认为：治理意味着一种新的统治过程，意味着有序统治的条件已经不同以前，或是以新的方法来统治社会^①。关于“治理”如何界定，不同学者从不同角度做出了六种不同的解释。

2. 治理理论的特征与内涵

随着“治理”内涵的不断丰富，逐渐发展演变成一个具有丰富内涵的包括治理、善治与全球治理等内容的“治理理论”。而运用治理理论审视和思考政府改革，对于拓展和开阔政府改革的理论和思路具有重要意义，政府改革不能仅仅局限于政府自身的改革，而应该在政治民主化、国家与社会（国家权力与公民权利）、政府与市场等更为广阔的理论视野下思考和推进政府职能转变、公共服务效率提高。

（1）治理理论特征。全球治理委员会关于“治理”的界定最具有代表性和权威性，其具有四个特征：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；治理不仅涉及公共部门，也可能涉及私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。概括而言，治理理论也有如下几个特征：第一，权力中心分散化。治理理论认为政府并不是国家唯一的权力中心，各种机构（包括社会的、私人的）只要得到公众的认可，就可以成为社会权力的中心。因此，治理意味着来自政府但又不限于政府的社会公共机构和行为者。第二，合作机制。治理在强调国家与社会合作的过程中，模糊了公私机构之间的界限和责任，不再坚持国家职能的专属性和排他性，而强调国家与社会组织间的相互依赖关系。第三，参与性。治理强调管理对象的参与，希望在管理系统内形成一个自组织网络，加强系统内部的组织性和自主性。第四，效率导向的管理方式创新。治理理论强调政府在完成社会职能时，除了采用原来的手段

^① 关于“治理理论”缘起变迁的梳理，参考了俞可平《论国家治理现代化》一书，第一版，社会科学文献出版社，2014，第14~58页。

之外,还有责任采用新的方法和措施,以不断地提高管理的效率。

(2) 治理理论的内涵。作为一种公共管理活动和公共管理过程,治理包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式。一是治理的主体。尽管政府仍然是治理的主体,但不仅仅限于政府,还有来源于社会机构和团体组织的行为者。治理主体具体包括政府组织和非政府组织、公共组织和私人组织、政治性组织和非政治性行业协会或学术团体、营利性组织和非营利性组织等,具有非常广泛的社会性。随着经济社会发展,政治民主化推进,各种公民社会组织的发展和壮大,国家与社会关系的调适,其他各种治理主体在各自所作用的领域范围发挥着越来越大的作用,而且是政府所无法替代的。二是治理对象或客体。凡是现实生产生活中所涉及的事务和活动,无不是治理的对象。在整个社会体系中,按照国家与社会的分离、政府与市场边界的划分、公域与私域的区分,不同的治理主体对应不同的治理对象或客体,发挥其各自的作用。三是治理手段方式。既包括正式制度和规则,也包括各种非正式的制度安排;既包括政治法律的,也包括经济市场的,还包括社会的、文化的手段和方式,特别强调国家和私营部门合作等手段方式,具体体现了治理工具多元化。四是治理目标。治理的目标是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,最大限度地增进公共利益。

(二) 文化治理的本质内涵

文化治理是指政府、各类文化机构和个体参与文化活动、文化管理诸多方式的总和。实现文化治理的目的是建构现代文化治理体系与提升治理能力,为激发全社会文化活力和创造力、解放和发展文化生产力提供体制机制保障。把握治理理论特征、内涵,并将之应用在文化管理过程中,推动文化管理向文化治理转型。

1. “文化治理”研究的兴起

“文化治理”概念的兴起,既是对既有学术脉络的延续,也受到了政策话语的极大推动。从学术意义上来看,“文化治理”的概念在2007年开始出现在大陆学术文献中,并在2013年党的十八届三中全会上提出全面深化改革的

总目标“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”后，“文化治理”正式进入官方政策，引发了学界研究的热潮。

最早从学术意义上关注“文化治理”概念的是郭灵凤《欧盟文化政策与文化治理》一文。该文主要从文化政策视角关注“文化治理”概念，通过对欧洲文化政策的梳理，他指出欧盟文化政策呈现出一种“从边缘走向中心”，由民族国家内“文化政策部门与其他政府部门之间互不关联、各自为政”走向“跨部门、跨领域、跨民族国家”的复杂网络的合作治理的趋势。“文化治理”用来指称为文化发展确定方向的公共部门、私营机构和自愿/非营利团体组成的复杂网络。^①胡惠林教授则是中国大陆较早从文化产业的视角关注“文化治理”的学者，在《国家文化治理：发展文化产业的新维度》一文中，他认为文化具有社会治理的功能与特征，文化产业具有治理性。其治理性是文化治理性的延伸与发展，发展文化产业作为国家战略和政策的提出，具有国家治理的性质。文化治理主要是指国家文化治理，发展文化产业是治理的中介，而国家文化治理的目标是完善国家治理，进而改变和重塑国家治理模式^②。因此，文化产业发展与国家治理的融合就是当今中国的国家文化治理。后来，胡惠林还出版了《国家文化治理：中国文化产业发展战略论》一书，该书系统论述了文化产业治理的内涵和战略价值，成为该领域的第一部专门性著作^③。还有学者从公共文化服务的视角关注“文化治理”^④，认为公共文化服务既是文化治理的一种形式，也是文化治理的一项内容，在一个公共性日趋衰落的转型社会中，公共文化服务发挥重要的社会治理功能，即引导社会、教育人民和推动发展。他们从政治、社会和经济三个维度，对“文化治理”的概念进行了较为系统的阐释，展示了文化治理所具有的政治面孔、社会面孔和经济面孔，并认为尽管文化治理在具体的实践中可以展现多样面孔和丰富形态，但是其实质都是要透过文化和以文化为场域达致治理。

① 郭灵凤：《欧盟文化政策与文化治理》，《欧洲研究》2007年第2期。

② 胡惠林：《国家文化治理：发展文化产业的新维度》，《学术月刊》2012年第5期。

③ 胡惠林：《国家文化治理：中国文化产业发展战略论》，上海人民出版社，2012。

④ 吴理财：《把治理引入公共文化服务》，《探索与争鸣》2012年第6期。

“文化治理”研究引起学界更深入的关注并推向高潮，是在中共十八届三中全会之后。在政策话语推动下的文化治理研究有两个侧重点：一是强调文化的治理作用，强调文化治理是国家治理的重要内容。刘忱指出“文化的使命是为国家治理提供一整套相对稳定、让广大人民群众接受认同的思想价值体系，也要为即将到来的制度变革、社会创新等打牢思想基础”，“国家治理不仅需要文化来摇旗呐喊，而且需要文化为国家治理导航引路”。^①二是强调从“文化管理”向“文化治理”转变，主张突破传统单一的政府主体自上而下的“文化管理”，走向由政府、企事业单位、社会组织和公民个人互动合作的“文化治理”。例如，祁述裕教授就强调赋予地方文化行政部门更多的文化自主权，充分发挥社会组织的作用，从而实现文化管理体制从单一管理主体走向多元共治，是国家文化治理建设的重点工作。^②国家行政学院文化政策与管理研究中心还专门召开了“大力推进国家文化治理现代化”的专题研讨会，并在《探索与争鸣》2014年第5期集中发表10篇论文，这是国内最集中探究文化治理问题的研究成果。专家们认为，国家文化治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力的一个重要组成部分，是文化体制改革的首要任务和目标，更是实现社会主义核心价值观融入制度体系、真正形成社会主义文化凝聚力的保障。面对社会主义核心价值观与体制改革长期处于“两张皮”的状态、文化体制空转与工具去功能化、社会主义公民文化权利治理模式的阙如等文化治理领域的突出问题，要实现文化善治，应构建社会主义公民文化权利治理体系，提高社会参与度；完善现代文化市场体系，提高市场开放度；建立现代公共文化服务体系，提高文化安全配置度。同时，与会专家还认为，与政治治理、社会治理的“硬管理”不同，文化治理则较多的是一种“软管理”。我们应在国家治理体系和治理能力现代化中寻找解决问题的制度张力与工具活力，将国家文化治理纳入市场化、法治化、人性化的轨道中。

① 刘忱：《国家治理与文化治理的关系》，《中国党政干部论坛》2014年第10期。

② 祁述裕：《国家文化治理建设的三大核心任务》，《探索与争鸣》2014年第5期。

2. “文化治理”的内涵

文化治理可以说是治理理论在文化管理领域中的具体体现。对“文化治理”概念的理解，可以从宏观、中观和微观三个层面来把握。“文化治理”，作为一种集理念、制度、机制和技术于一体的治理形式与治理领域，它既涉及文化功能的重新发掘，又涉及文化组织方式的革新，还涉及个体文化能动性的彰显。概括而言，文化治理主要体现了如下几点：

一是要多角度理解文化的治理功能，特别是文化对于凝聚人心、社会认同、激发创造活力等方面的价值作用，从社会治理层面得到认可。

二是治理主体多元。文化治理不同于“文化管理”“文化统治”，要超越传统的“管理文化事业”的“文化行政”或“文化管理”思维，更加注重“多元行动主体如何以互动合作的方式实现对文化的治理”。对于中国传统文化管理体制机制来说，需要借助“文化治理”的方式实现制度再造转型，并通过对社会力量的吸纳引导，激活社会文化创造的活力。

三是搭建新的平等性、包容性沟通平台，完善工作推进机制，包括政府、社会组织、文化企业和个体互动合作的网络化“文化治理”组织。“文化治理”作为社会治理的一个重要载体，其自身对传统文化管理理念、模式、方式，提出了更高的制度设计要求，同时积极培育各类不同微观市场主体，完善各类微观主体的管理和功能，是这一新制度设计得以实现的必备条件。实现文化治理首先需要制度设计创新，政府部门必须把职能转变、机制保障和规则平等作为制度再造的新起点^①。

在文化治理过程中，治理主体既包括政府，也包括社会组织、文化企业和个体；治理对象则包括文化产业、公共文化服务和日常文化生活等文化形态；实现治理的技术既包括政策话语表述、文化象征操作、活动程序安排、实物空间布局等，也包括文化解码、价值认同和行为自觉等自我治理的技术；治理目标则是“透过文化和以文化为场域”达到国家公共政策所设定和意欲达到的某一特定时期的目标^②。唯有实现文化治理变革，才可

① 高宏存：《培育多元主体参与的弹性文化治理》，《探索与争鸣》2014年第5期。

② 王前：《理解“文化治理”：理论渊源与概念流变》，《云南行政学院学报》2015年第6期。