

---

# 社会视角下的 国家文化治理研究

---

景小勇等 著

---

# 社会视角下的 国家文化治理研究

---

景小勇等 著

---

## 图书在版编目(CIP)数据

社会视角下的国家文化治理研究 / 景小勇等著. — 北京:  
文化艺术出版社, 2016.7

ISBN 978-7-5039-6165-6

I. ①社… II. ①景… III. ①文化管理—研究—  
世界 IV. ①G11

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第147923号

## 社会视角下的国家文化治理研究

著 者 景小勇等

责任编辑 蔡宛若

装帧设计 马夕雯

出版发行 文化艺术出版社

地 址 北京市东城区东四八条52号 (100700)

网 址 [www.whyschs.com](http://www.whyschs.com)

电子邮箱 [whysbooks@263.net](mailto:whysbooks@263.net)

电 话 (010) 84057666 (总编室) 84057667 (办公室)

(010) 84057691—84057699 (发行部)

传 真 (010) 84057660 (总编室) 84057670 (办公室)

(010) 84057690 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 国英印务有限公司

版 次 2016年5月第1版

印 次 2016年5月第1次印刷

开 本 700毫米 × 1000毫米 1/16

印 张 19.5

字 数 250千字

书 号 ISBN 978-7-5039-6165-6

定 价 42.00元

## 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，决定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、治理理念

从政治学意义上来讲，“治理”（governance）一词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”<sup>①</sup>。英国学者罗茨详细列举了6种治理的定义：1. 作为最小国家的管理活动的治理，它指的是国家削减开支，以最小的成本取得最大的收益；2. 作为公司管理的治理，它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制；3. 作为新公共管理的治理，它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务；4. 作为善治的治理，它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系；5. 作为社会—控制体系的治理，它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动；6. 作为自组织网络的治理，它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。<sup>②</sup>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。围绕治理主要有5个论点：1. 治理出自政府，但不限于政府的一套社会公共机构和行为者；2. 治理明确指出在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界线和责任方面的模糊点；3. 治理明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在的权力依赖；4. 治理行为指行为者网络的自主自治；5. 治理认定，办好事情的能力并不在于政府的权力，不在于政府下命令或运用其权威，政府可以动用新的工具和技术来控制 and 指引，而政府的能力和 responsibility 均在于此。<sup>③</sup>

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。”<sup>④</sup>

① [美]罗西瑞. 没有政府的治理[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 5.

② 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 2—3.

③ [英]格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点[J]. 国际社会科学杂志, 1999(1).

④ 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 牛津大学出版社, 1995: 23.

虽然治理理念的兴起是由于联合国对受援国政治环境评估的需要，但背后都有其更为深刻和久远的社会历史背景。首先，治理理念是为克服政府失灵和市场失灵而产生的。“二战”后，西方发达国家奉行凯恩斯主义，政府大规模干预经济社会领域，政府职能不断扩张，出现福利国家，政府被视为“超级保姆”。20世纪70年代，福利国家政府不堪重负，出现了财政危机、机构臃肿、服务低劣、效率低下等问题。人们由此意识到政府不是万能的，政府也有可能失灵。之后，重视市场作用，去除政府干预，认为市场的自发作用可以带来经济社会繁荣的理念成为政策实践领域的指导思想，然而华盛顿共识指导下的非洲、拉美和苏东转型国家的发展实践证明激进市场化只能带来混乱和危机。政府和市场失灵造成的危机是治理理念提出的现实基础。其次，从几千年的社会实践来看，治理理念是世界各国经济政治社会发展的产物，是人类共同的文明成果。而西方国家与我国分别经历了不同的从一元到二元到三元共治的阶段，可谓殊途同归。在古代社会，经济领域和社会领域都未完全分化、独立于政治领域，因此，东西方都实行的是政治统摄经济社会，政府一元治理的模式。近代以后，现代国家开始兴起，西方国家经济领域（市场）、社会领域（社会组织）与政治领域（国家及其官僚制政府）逐渐分化，市场首先从政治领域独立出来，国家治理进入政府与市场二元共治的阶段。20世纪90年代以后，社会的重要性被日渐发现，国家治理开始进入政府、市场、社会三元共治的阶段。改革开放前，我国主要实行的是政府一元治理模式；改革开放后，市场因素被引入，中国逐步过渡到政府、市场二元共治的阶段，并将随着经济社会的发展向政府、市场、社会三元共治的阶段迈进。（见表1）

表1 三元共治理念

国别	一元	二元	三元
西方国家	市场	市场、政府	市场、社会、政府
中国	政府 (计划经济时期)	政府、市场 (社会主义市场经济)	政府、社会、市场

从源头上讲，我国当代治理理念主要来自党长期执政的实践经验与理论智慧、我国传统文化中优秀的治国理政观念以及西方现代治理理念。在党长期执政的实践过程中，为人民服务、集体主义、合作治理、民主法治、公民参与等思想逐渐成为国家治理的关键词而产生长期和深远的政治意义与现实影响；而我国传统思想观念中“载舟覆舟”的以人为本观、“以天下为己任”的责任意识观、“以和为贵”的和谐共生观、“不患寡而患不均”的公平平等观以及仁义道德等观念始终在政治领域发挥着一定的作用；在全球化和现代化的时代背景下，西方现代治理理念中三元共治、民主法治、社会参与、公共服务等观念也日渐成为国家治理过程中的有益养分。

## 二、国家文化治理体系的构成

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。国家文化治理体系主要由主体系统、客体系统和方式系统构成。

### （一）主体系统

主体是指国家文化治理的责任承担者和参与者。国家文化治理体系的主体系统由宏观主体和具体主体两部分构成。

#### 1. 宏观主体

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。

政府、市场和社会是因内在运行机制不同而分别自成系统的宏观主体（见

表2)。政府系统以行政机制即命令与服从为主；市场系统以市场机制即竞争与赢利为主；社会系统以社会机制即公益和合作为主。作为宏观主体，三者之间功能职责界分并不存在静态、普遍性适用标准，而是变动过程，会因经济政治制度、文化传统和公民权利发育程度及意识形态选择等有所不同。三者关系在不同国家、时代、领域不尽相同。依据哪些因素，如何划定政府、市场和社会的关系，政府部门内部和上下级之间如何配置职责和权力，是国家治理包括文化治理的根本问题。中国的历史背景和现实国情，要求政府在国家治理包括文化治理方面，必须承担“元主体”责任，整个体系的构建，政府与市场、社会关系的界分、实践和调适既是政府的权力，也是政府的责任。

表2 国家文化治理宏观主体划分依据

宏观主体	运行机制	系统内关系	价值优势
政府	行政机制，命令服从	不平等	公平
市场	市场机制，竞争赢利	平等	效率
社会	社会机制，公益合作	平等	人道

## 2. 具体主体

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5类具体主体，共同参与国家文化治理。5类主体彼此之间形成10种互动关系，可以视为我国当前国家文化治理的具体主体框架（见图1）。



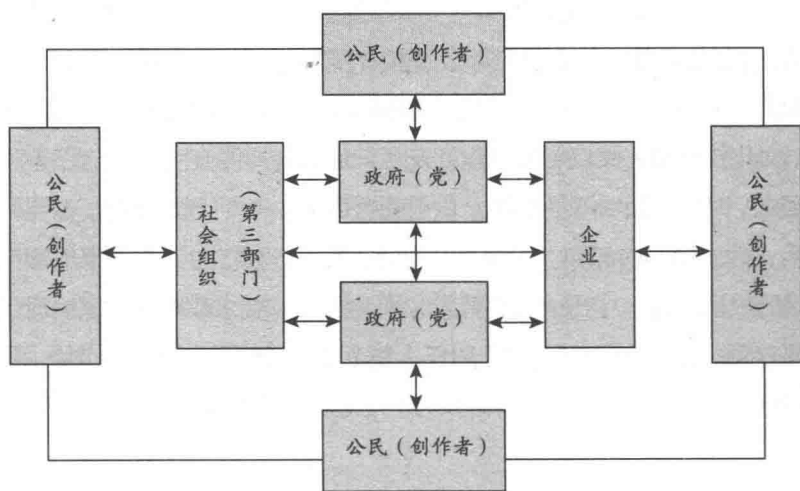


图1 国家文化治理具体主体框架

## （二）客体系统

国家文化治理的客体系统由目标、对象和内容等部分构成。

### 1. 国家文化治理的目标

推进国家文化治理，目标是提升国家文化软实力。国家文化软实力并不仅仅是国际关系范畴中的文化影响力、吸引力和同化力，也是中国特色社会主义发展道路视野下的“文化国力建设”。这种“文化国力建设”的着眼点是通过先进价值理念、文化载体和文化传播能力建设致力于寻求一种体现国家利益和国家意识形态的文化力量，使国家文化具有强大的吸引力、感召力和认同感。

### 2. 国家文化治理的对象和内容

基于文化概念和实践的复杂多样，对于文化治理对象和内容的理解也是见仁见智。总的来看，可从三个层面理解：宏观上，文化治理是国家经济、政治、文化、社会、生态五大领域整体治理方略的一个部分；中观上，以新中国成立以来我国文化行政体制为基本依据，文化治理以新闻出版、广播电视和文化艺术为主；微观上，以现行文化部管理内容即文化艺术领域为主。

结合“治理”理念和实践的创新，国家文化治理的主要对象和具体内容可

以从保障国家文化需求、提供公共文化服务和满足私人文化消费三个方面来理解。保障国家文化需求是站在国家和民族的高度，站在历史的高度，服务于国家和民族的安全、稳定、发展而在文化上提出的需求；提供公共文化服务是指以政府部门为主的公共部门提供的、以保障公民基本文化生活权利为目的、向公民提供公共文化产品与服务的制度和系统的总称，主要任务是构建现代公共文化服务体系；满足私人文化消费是指就公民个体个性化、差别化文化需求，国家通过繁荣文化市场、发展文化产业予以实现和保障的相关文化任务。

### （三）方式系统

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。

#### 1. 基本方式

国家文化治理的基本方式是法治。

法治是人类政治文明的重要成果，是国家治理的根本方式和普遍方式。法治既是经济社会文化发展的客观要求，也是加强和改善党的领导，提升国家治理水平的必然途径。在文化治理中，全面实行法治，其总目标是文化治理依据由文化政策为主转变为文化法律为主，文化治理方式由主要依靠行政管理转变为依法治理。从理念和价值角度，实现文化法治本身就是目标；从功能角度，法治是文化治理的基本方式。法治要在文化治理中发挥引领、推动、规范、保障、制约作用。

#### 2. 具体手段

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，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。

### （四）国家文化治理体系总体构成

通过对国家文化治理主体、对象、方式手段和目标的分析，国家文化治理体系是由以政府为“元主体”，同时以政府、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

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。（见图2）

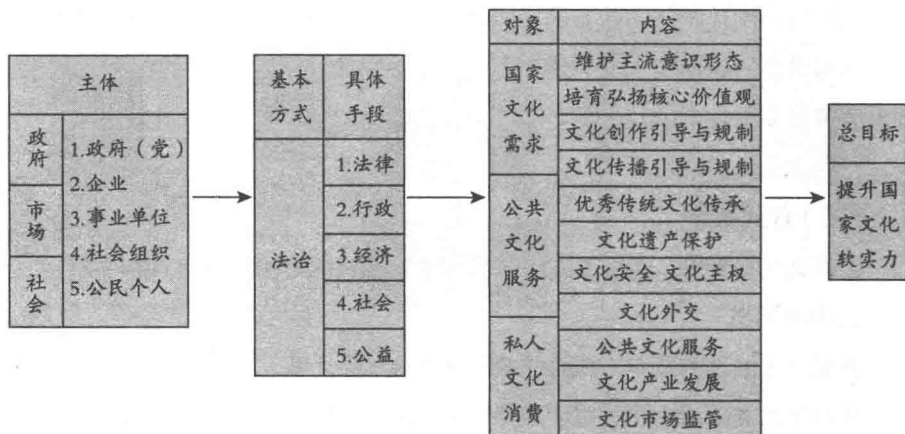


图2 国家文化治理体系总体构成

### 三、社会视角的国家文化治理

社会作为国家文化治理主体系统中的重要部分，在推进国家文化治理体系和能力现代化方面发挥着极为重要的作用。社会组织和公民个人是独立于政府和企业的重要治理主体，是社会主体的重要代表和体现。社会组织和公民个人在国家文化治理中所具有的功能至少包括以下方面。

一是增进文化对话，提升国家软实力。全球化推进和科技进步，使各国之间经济交往以及在气候、金融、安全等领域的合作不断增强，建立国际间多边对话与合作机制，增进信任与协调也备受重视。文化对话不仅是推动多边合作顺利开展的有效途径，也是文化价值体系和文化思维方式对外有效传播，提升国家软实力的重要渠道。文化对话真正要解决的问题在于如何实现不同国家或民族之间民间文化传统和价值取向的彼此了解，实现社会和民众层面的互通互

信。相比政府机构，社会组织由于直接代表民间社会，更直接面对民间文化领域沟通的需求，同时占有效率优势；相比私人组织，社会组织则在整合社会资源和不同领域专业性方面更有优势。政府、私人机构、社会组织，在国际文化对话中作用不同，角色也相应不同。政府要承担的更重要责任，是从宏观层面引导社会组织积极参与国际文化对话，并构建相应机制，使社会不同阶层和利益群体的诉求都有机会在文化对话中得以实现，以社会力量践行政府要达成的目标。

二是促进政府职能转变。政府要摆脱“一放就乱、一收就死”的恶性循环就必须盘活社会组织、切实转变政府职能。在市场经济日益发达和政治改革不断深入的背景下，只有实现政府、市场和社会三元主体之间各司其职、各负其责，才能避免因“全能政府”而必然导致的管理危机、服务危机、财政危机和公信力危机。政府和社会组织之间按照“剩余原则”分工合作、共同治理是处理好国家公共事务的最佳选择。政府不仅应当以公共福利、财政拨款等直接资助方式扶助社会组织的组建和运行，还应当主动通过社会组织将部分职能转移出去，以减轻政府压力、避免社会矛盾。社会组织的良性运转，对于改善政府形象、破解行政过度难题、提升行政效能和质量，具有其他主体无法替代的重要作用。

三是完善公共文化服务组织体系。当前，大力发展公益性文化事业、保障人民基本文化权益已经成为我国文化建设的基本任务。社会组织的志愿性、非营利性、专业性、公共性、多样性等特点，不仅契合了公共文化服务的内在责任和公共精神，而且增强了政府掌控下的文化资源运用的透明度和合理性，扩大了社会公平。如果说从动态的角度上来看，公共文化服务是一个“原来完全依赖政府的制度安排，慢慢地向更多依赖私营部门的过渡过程”，那么在这个过程中，相对于完全行政化的政府主体和完全市场化的营利性主体，社会组织作用将愈加凸显。社会组织不仅可以通过接受政府政策、财政、税收等方面的帮助而直接参与到公共文化服务产品和服务的提供过程中，也可以通过签订委托契约、执行外包服务等方式间接参与其中。

四是推动文化遗产保护。社会组织在文化遗产保护领域的独特作用表现在：

一方面社会组织具有公益性和慈善性特点，能够在有效解决巨额保护资金的同时保障文化遗产不因社会化保护而导致过度开发，涸泽而渔；另一方面社会组织能够有效地发动社会公众普遍地参与文化遗产的保护工作，促进社会公众形成保护文化遗产的文化自觉。这些都是政府和企业等经济组织无法比拟的巨大优势。另外，从国际惯例来看，文化遗产保护组织无论是会员制还是非会员制，大都具备非营利性，其法律地位与社会组织相吻合，在操作性和实践性上具有天然的密切联系。

五是助力文艺创作。从促进文化繁荣发展的角度，在文化艺术领域，社会组织所具有的特殊属性使其发挥出独特的凝聚作用，也决定了其独特地位。除实体性组织（如美术馆）和运作型组织（如基金会）之外，文艺领域的社会组织大量以会员制组织的形式出现，其中个人会员型组织又占到了大多数。文艺领域会员制促进了社会组织的发展壮大，它一方面体现出文艺创作自由的人文价值，符合文艺创作生产和发展的客观规律，鼓励和推动了文艺发展和繁荣，另一方面为文艺创作者搭建了独立自主的交流平台，以团体化形式刺激和促进了组织成员的创作积极性，极大地激发了文艺创作者的创作活力和创作激情。

社会视角是研究国家文化治理体系和能力现代化的重要视角之一，社会组织与公民个人参与文化治理的优势、定位、作用以及制度和能力建设等问题是其中的关键领域。

首先要研究社会组织与公民个人在国家文化治理中的地位和作用，从理论上构建现代国家文化治理体系主客体构成框架，并深入探讨相互关系。其次要对文化类社会组织与公民角色进行理论和实践分析。如，社会组织在文化治理中的功能分析：重点分析文化行业组织、社团、工作者协会、志愿者组织等在文化治理中的公共管理及公共政策功能；公民个体在文化治理中的功能分析：重点分析普通公民作为文化服务客体的顾客评价功能、作为文化消费主体的需求输出及市场主体功能，重点分析文化工作者在治理中的创造主体功能、文化管理者的行政导向功能和文化志愿者的服务功能；社会组织及公民角色在文化治理中的关系模型分析：主要分析其作为治理主体如何通过需求表达等途径与政府、市场等其他治理主体互动，并分析其制度建构及影响要素。最后要分析、

考察我国文化类社会组织及管理体制现状与问题，提出改革重点及策略。在社会组织化发展背景下，分析研究公民参与文化治理的意义、作用和形式，建构组织化参与制度，为公民参与文化治理寻求途径，并提出相关政策建议和制度设想。

按照这个思路，本书在结合现有研究成果独立思考的基础上，分七章对社会视角下的国家文化治理体系和能力建设现代化问题展开讨论。第一章在总结中国和西方社会组织发展历程的基础上，梳理了社会组织和公民参与方面的相关理论。第二章在探讨国家文化治理内涵和社会组织文化渊源等问题的前提下，就社会组织和公民个人在国家文化治理过程中的地位和作用进行了分析。第三章则总结了社会组织在助力推动公共文化发展、提供公共文化产品与服务、参与推动政府有关文化政策制定与执行和向公共部门表达公民文化诉求等方面的职责。第四章分别介绍了美国、法国、德国和日本等国家在社会组织和公民个人参与国家文化治理方面的经验。第五章就我国社会组织和公民个人参与国家文化治理的现状和原因进行了深入分析。第六章和第七章则分别从国家文化治理体系构建和国家文化治理能力建设两个方面探讨了社会组织和公民个人参与其中的可能性途径。由于受到研究者自身学识和研究时间等方面的局限，本书的研究尚未尽善尽美，不足之处，还望方家指教。

社会主义市场经济的深入是国家治理体系与能力现代化建设理论和实践命题的根本背景。我国的文化体制改革正是从传统文化管理逐步向现代文化治理转变的过程。国家文化治理体系与能力现代化建设是全面深化文化体制改革，增强改革系统性、整体性和协同性总要求的体现，也是实现国家文化治理现代化、文化发展科学化的必然要求和必经途径。我们需要借鉴国际经验，更要立足中国实际，自觉坚持党的领导，积极探索中国特色社会主义文化治理之路。

# 目 录

绪 论 .....	1
第一章 社会组织和公民参与的基本理论 .....	1
第一节 社会组织的界定和发展 .....	3
一、社会组织在西方的发展 .....	3
二、社会组织在中国的发展 .....	4
三、社会组织的中西方对比 .....	6
第二节 社会组织发展的相关理论 .....	7
一、政府与市场关系理论 .....	7
二、国家与社会关系理论 .....	11
三、公共产品特性理论 .....	13
第三节 公民参与国家文化治理的实践与相关理论 .....	15
一、社会主义核心价值观理论的引领 .....	15
二、文化软实力的打造 .....	17
三、互联网与大数据的推动 .....	18

<b>第二章 社会组织和公民个人在国家文化治理中的地位和作用</b> .....	21
<b>第一节 治理与国家文化治理</b> .....	23
一、“治理”和“治理理论”的内涵 .....	23
二、文化治理 .....	26
三、国家文化治理与国家文化治理现代化的路径选择 .....	28
<b>第二节 文化与社会组织</b> .....	34
一、早期各类社会组织与文化的渊源和实践 .....	35
二、传统社团特色对建设中国现代社会组织的理论启示 .....	45
<b>第三节 社会组织在国家文化治理中的地位和作用</b> .....	48
一、社会组织在文化治理中的优势 .....	50
二、发挥社会组织文化治理作用的路径选择 .....	53
<b>第四节 公民个人在国家文化治理中的功能</b> .....	69
一、作为文化服务客体在文化治理中的顾客评价功能 .....	69
二、作为文化工作者在文化治理中的创造主体功能 .....	71
三、作为文化管理者在文化治理中的行政导向功能 .....	72
四、作为文化志愿者在文化治理中的文化服务功能 .....	73
<b>第三章 社会组织在国家文化治理中的职责</b> .....	79
<b>第一节 助力推动公共文化的发展</b> .....	83
一、作为文化发展的催化剂发掘文化新内涵并进行推广传播 .....	85
二、形成保护和发展文化遗产的向心力与凝聚力 .....	87
三、形成知识产权保护的重要力量 .....	89
四、培育、规范和引导文化市场，促进文化产业发展 .....	91
五、充当社会风气的过滤器和净化器以重塑主流公共文化 .....	93
六、团结和凝聚文化人才，辅助文化人才培养 .....	94
<b>第二节 提供公共文化产品与服务</b> .....	103
一、通过政府采购或政府委托的方式提供公共文化服务或产品 .....	104



二、社会组织以其自身能够动员的资源向公众提供公共文化产品和服务	108
三、社会组织引导公民进行文化产品和服务自给	109
第三节 参与推动政府有关文化政策的制定与执行	115
一、社会组织参与文化政策制定和执行的特征	116
二、社会组织参与文化政策制定和执行的路径	117
三、社会组织参与公共文化政策制定、执行的价值	118
第四节 向公共部门表达公民文化诉求	120
一、社会组织表达公民文化诉求的特点	122
二、社会组织表达公民文化诉求的途径	124
三、社会组织向公共部门表达公民文化诉求的意义	125
第四章 社会组织和公民个人参与国家文化治理国际经验借鉴	131
第一节 美国经验	133
第二节 法国经验	141
第三节 德国经验	146
第四节 日本经验	149
第五章 我国社会组织和公民个人参与国家文化治理的现状 原因分析	171
第一节 我国社会组织参与国家文化治理的总体状况	173
一、当前我国社会组织在文化治理中的现状	173
二、我国社会组织参与国家文化治理取得的成就	181
第二节 我国社会组织参与国家文化治理所存在的不足	201
一、治理责任界定不明晰	201
二、参与路径不通畅	204
三、参与凝聚力不强	205
四、参与话语权不足	207