

深化文化体制 改革问题研究

SHENHUA WENHUA TIZHI
GAIGE WENTI YANJIU

李媛媛◎著

 人 民 出 版 社

深化文化体制 改革问题研究

SHENHUA WENHUA TIZHI
GAIGE WENTI YANJIU

李媛媛◎著



人 民 文 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

深化文化体制改革问题研究/李媛媛 著. —北京:人民出版社, 2017.9

ISBN 978-7-01-018226-1

I. ①深… II. ①李… III. ①文化事业-体制改革-研究-中国 IV.
①G12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 221877 号

深化文化体制改革问题研究

SHENHUA WENHUA TIZHI GAIGE WENTI YANJIU

李媛媛 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.5 字数:210 千字

ISBN 978-7-01-018226-1 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

前 言	1
一、文化体制改革的基本定义与价值内涵	1
二、深化文化体制改革的时代动因与目标任务	6
三、关于文化体制改革未来发展趋势的基本判断	10
 第一章 文化体制改革的实践逻辑与路径转换	16
第一节 我国文化体制改革的历史进程及实践逻辑	17
第二节 全面深化改革时代文化改革发展的症结与问题	34
第三节 制度变迁视域下的文化体制改革路径转换	36
 第二章 深化政府文化行政管理体制改革	45
第一节 我国文化行政管理体制改革的时代背景	45
第二节 健全文化宏观管理体制，加强党管意识形态的控制力	52
第三节 推进文化系统部门整合，逐步实现大文化体制架构	61
第四节 处理好行政管制与依法管理的关系，推进文化立法工作	65

第三章 推进文化事业单位改革	72
第一节 文化事业单位改革的历史渊源与政策难点	73
第二节 文化事业单位法人治理结构改革的实践与探索	87
第三节 文化事业单位改革的困境与出路——以文艺院团 改革为例	103
第四章 完善现代公共文化服务体系	113
第一节 现代公共文化服务体系的内涵特点与目标定位	114
第二节 引入市场机制构建现代公共文化服务体系	120
第三节 鼓励社会力量社会资本进入现代公共文化服务体系	126
第四节 现代公共文化服务体系的发展趋势与测度指标	135
第五章 培育现代文化市场体系	142
第一节 我国文化市场的演进历程与基本特点	142
第二节 非原生性市场条件下的政府文化管理角色与功能	147
第三节 全面深化改革时代的现代文化市场体系建设	153
第六章 建设现代文化产业体系	164
第一节 文化产业的基本界定与战略意义	165
第二节 我国文化产业发展现状与存在的问题	171
第三节 中国文化产业政策的主要特点与价值诉求	176
第四节 国外文化产业政策及其经验启示	189

第七章 推动国有文化企业改革	206
第一节 国有文化企业的时代使命与战略定位	207
第二节 国有文化企业集团的历史成因与改革路径	211
第三节 完善企业内部运行机制,建立现代企业制度	215
第四节 国有文化资产管理体制改革的问题与对策	219
第五节 推动国有文化企业以社会效益优先,经济效益 社会效益双效统一	229
第八章 构建对外文化交流体系	235
第一节 全球化时代的文明交流互鉴	235
第二节 理顺内宣外宣机制	239
第三节 切实维护国家文化安全	242
第四节 积极开展对外文化贸易	250
参考文献	262
结 语	272

前 言

文化体制改革是全面深化改革的整体链条中的重要一环，也是改革开放以来我国文化工作的重点任务。通过推动文化体制改革和机制创新，破除阻碍文化发展的体制机制弊端，最大限度地激发全社会文化创造活力，是推动中国从文化大国向文化强国迈进的重要途径。按照中央的要求，文化体制改革的阶段性任务已基本完成，这场改革又站上了一个新的历史起点，重新启程。在这一背景下，回顾并审视我国文化体制改革走过的历程，厘清改革中积累的问题，不断深化对新时期文化建设规律的研究，展望未来的中国文化体制架构，具有重要的理论和现实意义。

一、文化体制改革的基本定义与价值内涵

制度，是基于一定的社会形态和文化价值观念所建立的社会组织和社会规范的总和。按照诺斯所说，“制度是一个社会的博弈规则，或者更规范地说，它们是一些人为设计的、形塑人们互动关系的约

束”^①。体制是制度的外在具体表现和实施保障，指国家机关、企事业单位在机制设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总和。

对于文化体制的基本定义，学界有不同理解：（1）从文化与国家整体制度安排关系角度，如胡惠林将文化体制定义为：“文化体制是一个国家关于文化与政治、经济关系的制度性体现和反映，集中体现了一个国家执政主体关于这三者关系的理论主张，以及在这种理论主张下建立起来的国家文化体制和政策系统。”^②（2）从文化组织运行与执政党意识形态关系角度，如傅才武等对“文化体制”做了如下定义：“指文化领域内各种文化组织所赖以设立及运转的具有特定内在逻辑关系的制度体系，包括文化政策法规系统和文化组织系统两大部分，它是一定历史时期政党意识形态在文化领域的结构化表现形式，是执政党意志在文化领域的体现。”^③（3）从文化体制与国家行政体制关系角度，如凌金铸等提出如下定义：“所谓文化体制是指管理国家文化行政事务的行政系统中的组织设置、职权划分与运行等各种关系的总称，也就是文化行政管理体制和文化行政管理机制（即文化行政管理方式与方法）的总称，即作为宏观的文化行政管理体制和作为微观的文化行政运行机制的总和。文化体制属于上层建筑的范畴，是国家政治体制不可分割的重要组成部分，它由国家基本政治

① [美] 道格拉斯·C. 诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，韦森译审，格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社 2014 年版，第 3 页。（Douglass C. North, 新制度经济学派代表人物，国内一般译为诺斯。——本书注）

② 胡惠林：《论文化体制改革》，《开发研究》2005 年第 4 期，第 1 页。

③ 傅才武、陈庚：《国家文化体制的历史来源——中国共产党文化领导权模式的结构化和制度化（1927—1949）》，《福建论坛》（人文社会科学版）2011 年第 6 期，第 33 页。

制度所决定,受到经济制度、历史文化传统等因素的制约。”^①(4)从文化生产、管理、传播与制度关系的角度,如陶彦霓的定义为:“所谓文化体制是指一定社会经济发展阶段中文化产品的生产、管理和传播的具体形式和运行方式,它包括文化生产组织、管理制度、管理形式、方法及传播方式等。文化体制就是文化产品专业化生产的组织构架与制度安排。文化体制的类型和社会性要素规定着文化产品生产、管理、传播等实践活动的特点,体现着主体从事实践活动的方式,制约着文化产品的生产效率,也制约着文化创造的状况与文化产品的价值取向。”^②(5)从国家、社会与公民文化权利关系角度,如谢武军提出的定义为:“文化体制是文化生产关系的制度反映,是社会与国家、公民与政府之间的文化利益分配和文化权利关系的体现。”^③

文化体制是在国家文化发展战略指引下,与国家的政治、经济、社会制度相配套,旨在对文化进行管理、规范、引导和促进的一整套制度安排,包括文化政策系统、文化组织系统和文化行政系统。文化体制是一个国家基本制度安排的重要组成部分,属于上层建筑的范畴,以文化行政管理为核心,涉及文化制度架构、文化法律法规及政策的制定与执行,承担意识形态管理、文化经济事务管理和公益性文化服务等多重任务。文化体制是国家文化意志的充分体现,既包含经

① 凌金铸、刘勇、徐辰:《中国文化体制改革:理论与实践》,上海交通大学出版社2014年版,第44页。

② 陶彦霓:《文化体制改革与文化创新》,《云南社会科学》2004年第4期,第119页。

③ 谢武军:《文化体制改革的历程和面临的问题》,《理论视野》2009年第11期,第52页。

济层面的政策考量和绩效诉求，又涵盖政治意识形态层面的价值目标及制度设计。文化有大文化、中文化、小文化之分，文化体制也相应地有宏观、中观、微观之别。从所涉及的范围看，宏观文化体制主要指与政治、经济等相并列的系统，包括意识形态宣传与管理部门、自然科学与哲学社会科学、教育、新闻出版、广播影视、文化艺术、旅游、体育等诸多门类；中观文化体制主要包括国家文化管理部门所管理的事务，如意识形态宣传与管理、新闻出版、广播影视、文化艺术等；微观文化体制特指文化艺术，主要范围为国家文化部所管理的文化。与此相对应，文化体制改革也包含不同范围和层面的分类。宏观的文化体制改革涉及文化体制的结构性变迁；中观层面指文化行政管理模式的适应性调整，即通常的文化管理体制的改革；微观层面则指文化生产主体的重塑和生产机制的变革。本书主要在宏观和中观层面探析文化体制改革发展问题，兼及微观层面。

习近平同志在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上发表重要讲话时强调：“一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”同样，一个国家的文化体制也是由历史与文化的传统，以及经济和政治的体制所决定的。当过去的文化体制无法支撑新的产业发展、技术变革、价值体系以及社会结构的整体变迁时，体制改革就成为必需。

文化体制改革对于实现国家文化治理及推动中国社会转型意义重大。这场改革不仅仅止于文化制度形态的革新，更重要的是它所带

来的一系列深层次变革。首先，文化体制改革是对国家、社会和公民之间关系的重构。麦圭根将文化政策概括成三种主流话语，即国家话语、市场话语和公民话语。^① 国家话语主要体现在主流价值的维护及意识形态动员目标的实现，市场话语强调借助市场资源配置的能力来激活文化的经济功能，而公民话语更为注重公共性诉求，强调公民文化权利的实现。这场改革意味着三种力量在国家政策层面的汇合，它们之间的互动、博弈，共同决定了文化改革发展的方向。其次，改革意味着对文化资源的重新调配，在这个过程中实现国家文化权力的转移以及公民文化权利的落实。文化体制改革所走过的历程，即是文化权利的重心不断下移的过程，从国家层面（强调文化的喉舌与阵地功能，文化权力牢牢掌握在党和政府手中）下移到社会层面（体制外市场的出现所带来的社会空间的成长，政府将部分文化权力让渡给社会和市场），再落到个人层面（从文化产业到现代公共文化服务体系的发展，都指向公民文化权利的实现与提升，公民对于文化产品和服务拥有相当意义上的选择权和决定权），文化权利的变动必然推动中国社会结构和政治制度的转型。其三，文化体制改革本身即是对文化秩序的调整，它开辟了一个思想市场，通过文明转型和文化更新推动中国的价值重建。这一系列重大的转型，蕴含着深刻的战略意义，是中国向现代国家迈进，实现国家文化治理的重要保障。

① 参见[英]吉姆·麦圭根：《重新思考文化政策》，何道宽译，中国人民大学出版社2010年版，第44—79页。

二、深化文化体制改革的时代动因与目标任务

改革开放三十多年，文化领域的体制改革一直伴随着改革的每一个阶段。随着经济社会领域的转型，我国的经济基础、体制模式、产业形势、技术条件、社会环境都发生了深刻变化。面对日趋复杂的国际国内环境，原有的计划经济体制下的文化体制弊端日益明显，主要体现为封闭的文化生产模式与日渐开放的市场之间的矛盾、单一的文化供给模式与多元的文化需求之间的矛盾、管制型的文化领导模式与不断高涨的权利意识之间的矛盾。这样一种情况，与我国文化生产力的发展、人民群众日益增长的精神文化需求，以及提高文化软实力、树立大国形象的战略目标都不相适应。

从中国国内情况来看，文化体制改革源于市场经济体制带来的整个社会基础结构和制度环境的变化。

首先，文化体制改革作为社会经济体系、政治格局发生变革之后造成的社会变迁所产生的直接结果，是中国社会整体性制度变迁的重要组成部分。改革开放之初，随着计划经济体制的解体，市场经济体制的确立，国家权力在某些领域的退隐和松绑，在国家 and 事业单位之外逐渐成长出一个新的空间，即社会的空间。伴随着这样一个新的社会空间出现的是人民文化生活需求的增长和公民文化权利意识的觉醒，社会公共文化需求异质性越来越高，期待更为优质和多样化的文化产品和服务。但以往的文化事业由政府直接主办，提供主体为隶属于政府的文化事业单位，行政色彩浓厚，缺乏效率、活力不足。显然，在新的社会环境之下，这样一种产生于计划经济时代

的由政府大包大揽提供文化产品的方式已经难以为继，迫切需要进行改革。

其二，文化体制改革是破除体制机制障碍、解放文化生产力、推动文化自身发展的客观需要。新一轮的科技革命浪潮推动了以现代通信技术、互联网等为代表的新技术的兴起，多样化的媒介、平台、渠道、载体的应用，对文化发展的理念、传播方式、业态都产生了巨大影响，使得文化产品创作、生产、传播和消费的空间得到了极大拓展，同时也对运用现代高科技传播技术提高文化影响力提出了新的要求。互联网的兴起所呈现的无边界扩展的特征，对原先的价值体系、信仰体系都构成了巨大冲击，对文化管理体制提出了新的挑战。新技术带来的传播方式和产业业态的急遽变迁，极大增加了文化管理部门的监管难度，需要在政策层面以及文化管理方式上对这种变化予以回应，在此基础上推动产业的转型升级和创新发展。

其三，文化体制改革是政府转变文化管理职能和手段的必要途径。随着市场经济体制的建立、文化产业的兴起，政府文化管理的范围从以前的意识形态管控向文化经济事务、公共文化服务、意识形态管理等多方面的职能转变，客观上需要进一步规范市场运行、提高产业管理的科学化水平。针对长期存在的部门职能交叉、多头管理、重复建设、效能低下的问题，政府的文化行政职能从办文化向管文化转变、从管微观向以管宏观为主转变，从管直属单位向管理全社会文化转变，从单一行政管理向综合运用法律、经济、行政、技术等手段管理转变，而这些转变的实质是从全能型政府向有限政府、由权利政府向责任政府转变。政府文化行政管理体制的革新是文化体制改革的重要内容。

其四，文化体制改革是推动国家文化发展从文化管理到文化治理的理念变迁的重要驱动力，这场变迁必将引起一系列重大变革。国家文化治理是在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中提出的一个全新理念，但其目标并不是国家治理在文化领域的体现和落实，而是用文化的理念贯穿中国发展的整体进程，并发挥引领作用。在文化管理体制上，从计划经济时代的传统事业型文化体制向市场经济时代的国家战略型文化体制转型；在文化政策的着力点方面，从政治一元主义转向强调文化的多元价值；在文化的功能定位上，从片面强调文化的意识形态训导功能或经济功能，转向注重公民文化权利的实现。

随着对外开放程度的不断加强，文化体制改革的动力已不止单一地源于国内社会主义市场经济体制发展和政治体制的变革，而且更多地来自国际文化发展的新趋势。以2001年加入世界贸易组织作为标志，中国开始融入全球经济一体化的进程，这样一个事件作为撬动点，推动中国社会发展的各个领域都进入一个开放的全球体系之中，封闭的文化生产、消费、流通系统变得越来越不可能。中国的文化市场不断开放，世界各国文化产品大量涌入我国市场，输出价值和思想观念，对维护国家文化安全构成了挑战，文化产品的竞争力和输入的力度直接影响后金融危机时代全球文化秩序、经济秩序和政治格局的重建。同时，冷战结束之后，意识形态之争退居幕后，国际政治正在沿着文化线被重构，世界迎来“文化转向”的浪潮。全球化时代的文化问题更为复杂，不仅涉及国家文化主权，也关系到大国崛起中国国家软实力的提升和国家形象的树立。中国一方面要对抗文化霸权主义、捍卫国家文化安全，另一方面也要融入世界文明发展的主流，形成中

国文化的整体实力和影响力。在此背景下，中国文化管理体制同时受到内外两个方面的压力，既要适应国内市场经济体制改革的要求，又要适应全球化时代国际市场规则的运行要求。重新构建中国的文化体制和文化政策，通过强大的管理力量、技术力量、市场力量来增强中华文化的影响力，参与世界文化资源配置，在国际文化竞争中掌握话语权，是参与全球文化治理的必要前提。从目前的情况看，我国的文化生产力与国际市场的要求还有一定的距离，国有文化企业的市场竞争能力还不够强，亟需激发中国的文化创造活力，按照国际化的运作要求去进行文化交流和文化贸易，在激烈的文化竞争中取得优势。

鉴于以上的国际国内环境，进一步解放思想，树立与社会主义市场经济发展相适应的文化发展观念，消除制约文化发展的体制弊端，以应对国际国内异常复杂的形势，已成为一项共识。文化体制改革的目的在于解放和发展文化生产力，提高全民族的文化创造活力，以实现中国文化的复兴，促进国家文化软实力的崛起。2005年12月23日《关于深化文化体制改革的若干意见》（中发〔2005〕14号）规定了文化体制改革的目标任务：“以发展为主题，以改革为动力，以体制机制创新为重点，形成科学有效的宏观文化管理体制，完善文化法律法规体系，强化政府文化管理和公共服务职能，构建覆盖全社会的公共文化服务体系；形成富有效率的文化生产和服务的微观运行机制，增强文化事业单位的活力，提高文化企业的竞争力；形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局，充分发挥国有资本在文化领域的主导作用，调动全社会力量积极参与文化建设；形成统一、开放、竞争、有序的现代文化市场体系，更大程度地发挥市场在

文化资源配置中的基础性作用；形成完善的文化创新体系，加大知识产权保护力量，积极应用先进科技手段，推进内容创新，使原创性文化产品在市场上占有重要地位；形成以民族文化为主体，吸收外来有益文化，推动中华文化走向世界的文化开放格局。”其中，文化宏观管理体制和微观运行机制的变革是重点。文化宏观管理体制的改革主要是指理顺党委、政府与文化企事业单位关系，使各文化单位之间各得其所，各司其职，相互配合，相得益彰；文化微观运行机制主要指文化企事业内部的组织架构和运行机制，提高文化事业单位的公共服务水平和效率，在转制为企业的事业单位内部建立现代企业制度，使之真正成为市场竞争的主体。《关于深化文化体制改革的若干意见》要求“妨碍文化发展的思想观念都要坚决冲破，束缚文化发展的做法和规定都要坚决改变，制约文化发展的体制弊端都要坚决革除”。文化体制改革，就是要变革以往束缚文化生产力发展的体制，改变只问投入、不出效益的生产机制，改变缺乏危机感和责任意识、竞争意识的工作氛围，通过制度创新，为文化生产松绑，释放巨大的文化发展势能。

三、关于文化体制改革未来发展趋势的基本判断

目前，中国文化体制改革阶段性任务完成，基本完成前期清理地基的工作，标志着这场改革已进入实质性的深化阶段。文化体制改革要想取得成功，完善的顶层设计必不可少。只有加强顶层设计，才能破除利益割据产生的改革迷局，克服在思维方式和模式选择上的路径依赖，才能逐步解决我国文化发展中的突出矛盾和问题，圆满完成

文化改革发展的任务。正如有学者所说,“我国文化管理体制改革的本质上不仅仅是一个微观层面的技术性问题,而是一个整体性制度体系创新问题”^①。因此,文化体制改革应着眼于中国文化发展的长远目标,注重协调性和可持续性,形成总体战略规划。基于此,以改革开放以来的文化体制变迁作为基本背景,对中国文化体制改革的发展趋势作出基本判断,有利于总结规律、发现问题,更为科学地深化文化体制改革。

1. 文化体制改革是一项综合性的社会系统工程,需要同其他领域的改革相互协同配套,形成整体性推进。随着改革进入深水区,各种社会问题之间错综复杂、相互钩连,任何领域的改革都无法像在改革初期阶段那样单兵独进。作为中国改革的重要组成部分,文化体制改革所牵涉的问题也并不局限于文化领域。例如,市场体系的成熟度,人事制度的合理度,劳动社会保障制度的完善程度,社会组织的发育度,政府内部的上下、条块之间的协调,都会对文化体制改革的推进构成影响,因此,文化体制改革必须坚持与政治体制改革、经济体制改革相互衔接。同时,相对于经济体制改革和政治体制改革,文化体制改革又有其特殊性和复杂性,不可毕其功于一役。当前的工作,应在深刻把握文化发展规律的基础上,将深化改革与转变发展方式、调整产业结构结合起来,同整个国家、部门和地区的改革措施配合起来,为文化的发展赢得更强的发展动力、开辟更大的增长空间。

2. 由于体制惯性、意识形态关联性、思想观念转变的迟滞性,

^① 傅才武:《大文化部制:解决同权分割之道》,《社会科学报》2009年12月17日。