

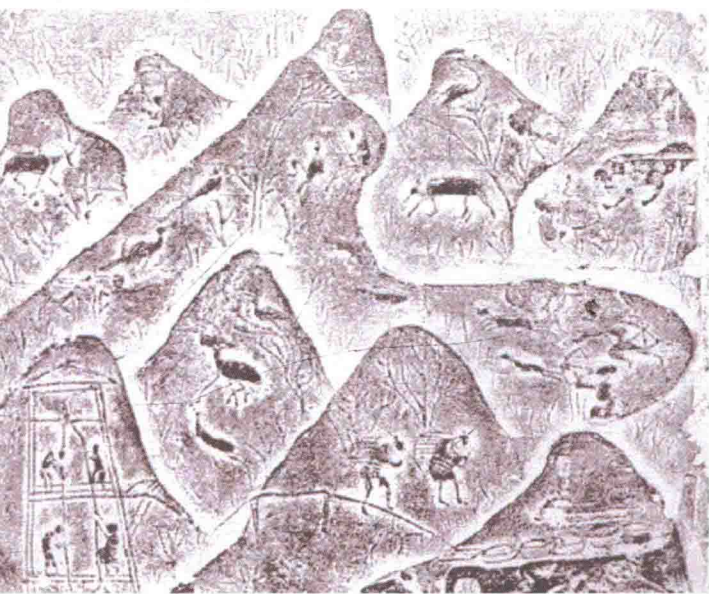
文化治理

理论演进、西方模式与中国路径

张森 著

WENHUA ZHILI

LILUN YANJIU XIFANG MOSHI YU ZHONGGUO LUJIN



中国政法大学出版社

文化治理

理论演进、西方模式与中国路径

张森 著



中国政法大学出版社

2017 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

文化治理：理论演进、西方模式与中国路径 / 张森著. —北京：中国政法大学出版社, 2017. 8

ISBN 978-7-5620-7718-3

I. ①文… II. ①张… III. ①国家—行政管理—现代化管理—研究—中国
IV. ①D630. 1

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第214845号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮 箱 fadapress@163.com
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908435(第一编辑部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 7.125
- 字 数 142 千字
- 版 次 2017 年 8 月第 1 版
- 印 次 2017 年 8 月第 1 次印刷
- 定 价 39.00 元

目 录

引 言	1
第一章 文化治理的理论源流	6
第一节 治理理论的兴起	6
第二节 文化治理的兴起	16
第二章 文化治理的理论分野	26
第一节 文化治理的中国视野	26
第二节 文化治理的中西分野	40
第三节 文化治理的理论接合	49
第三章 文化治理的西方模式	56
第一节 主要西方国家的文化治理	56
第二节 西方国家文化治理的启示	86
第四章 文化治理的中国实践	97
第一节 中国文化治理的变迁	97
第二节 中国文化治理的困境	137

参考文献 201

引言

2013年下半年召开的党的十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”确立为全面深化改革的总目标。在文化领域，作为对这一总体性、纲领性精神的具体落实，“文化治理现代化”的目标和推进措施很快由国家文化行政主管部门提出。^{〔1〕}实践呼唤理论的回应和指引，“文化治理”旋即成为学界广泛关注的热点概念。

文化治理的重要性毋庸置疑。一方面，长期以来，文化建设都是中国社会主义事业总体格局的重要组成部分。特别是自1997年党的十五大报告将文化建设与政治建设、经济建设并列，成为“三位一体”社会主义现代化建设总体格局的构成之一以来，文化的重要性更加凸显。在党的十八大报告中，文化建设又与政治建设、经济建设、社会建设、生态文

〔1〕 据新华网北京2014年1月3日电。在当天举行的全国文化厅局长会上，时任文化部部长蔡武说，要采取五方面措施推进文化治理能力现代化，提升文化管理科学化水平。载新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-01/03/c_118826353.htm，最后访问时间：2016年12月1日。

明建设一起被纳入中国特色社会主义“五位一体”的总体格局之中，文化治理现代化无疑是“国家治理现代化”命题中的应有之义。另一方面，文化建设对其他领域的建设有着重要的推动作用。这是由文化以及文化产品的特殊性所决定的。理论和实践两个维度都证明，文化产品和服务通过满足、引导人们的文化需求和改变人们的消费习惯，可以有效疏导社会情绪，消解社会心理压力，从而在根本上加强和改善国家治理。正如习近平总书记在《文化是灵魂》一文中所写道：文化的力量，或者我们称之为构成综合竞争力的文化软实力，总是“润物细无声”地融入经济力量、政治力量、社会力量之中，成为经济发展的“助推器”、政治文明的“导航灯”、社会和谐“粘合剂”。^{〔1〕}

然而，穿过当下文化治理研究表面“繁荣”的背后，仍不难发现其中所蕴含的巨大隐忧。

第一，对“文化治理”这样一个从西方“舶入”的概念来说，国内学界缺乏必要的警醒。同其他诸多原生于西方的概念、理论一样，目前国内文化治理研究也存在“聋子对话”和“拿来主义”的局限。^{〔2〕}具体表现在：一是普遍没有对理论产生的社会语境和制度土壤加以深入剖析，也不对概念的适用范围和限制条件保持必要的警惕，因而不可避免地落入了理论话语体系“错位”和概念“削足适履”的窠臼。

〔1〕 习近平：《之江新语》，浙江人民出版社2013年版，第149页。

〔2〕 郑杭生、邵占鹏：“治理理论的适用性、本土化与国际化”，载《社会学评论》2015年第2期。

二是普遍将“治理”“文化治理”等概念和理论作为一种先验的、毋庸置疑的正确前提加以接受，而绝少反思其作为一种西方概念和理论对于中国的适用性，以及其作为一种政策话语的“国家治理”与理论话语的“文化治理”之间的融通性，更遑论如公共行政学界一般，对治理理论本身的理论张力和内在矛盾进行辩证批判。^{〔1〕}这种“试图将中国经验的销子插入西方理论的洞口”^{〔2〕}的做法的后果无疑是严重的：相关研究表面的“繁盛”并不能带来真正意义上的理论深化与更新，反而可能对文化治理概念本身产生曲解；在“理论反思”“理论自觉”的缺位下对西方概念的一味套用，又会对中国的现实认知和政策制定产生误导。

第二，就国内学界而言，对文化治理概念本身的理解也未形成共识。除了在研究整体上有待成熟之外，这在很大程度上也与文化治理本身存在的概念弹性和模糊性有关。^{〔3〕}文化治理所包含的“文化”和“治理”两个核心概念都位处迄

〔1〕 李泉：“治理理论的谱系与转型中国”，载《复旦学报》2012年第6期。
王诗宗：“治理理论与公共行政学范式进步”，载《中国社会科学》2010年第4期。

〔2〕 [英] 托尼·赛奇：“盲人摸象：中国地方政府分析”，邵明阳译，载《经济社会体制比较》2006年第4期。

〔3〕 李世敏：“新中国文化治理的结构转型”，载《云南行政学院学报》2015年第6期。

今为止学术史上争论最激烈的概念之列^[1]，由此导致对于文化治理的概念界定也出现了“泛化”的问题——有学者希望在概念中融汇尽可能多的理论资源^[2]，这又引发了“是否需要（文化治理）这样一个新的理论词汇”的质疑。^[3]

与西方国家相比，我国还面临一个独特国情，那就是我国正处于社会转型期。我国的社会转型既包括社会结构的转型，也包括经济体制的转轨。^[4] 于文化领域而言，就表现为由政府“统管一切”向文化事业和文化产业的“二分”转变。特别是最近若干年来，随着《文化产业振兴规划》（2009）和《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》（2011）的颁布，文化产业被明确提出要被推动成为国民经济的支柱性产业，各地纷纷掀起一股文化产业“跃进式”发展的浪潮。这触发了很多国人的担忧，一如20世纪上半叶法兰克福学派面对西方社会因传媒的技术化和商品化所催生的

〔1〕 1952年，美国的人类学家克罗伯（A. L. Kroeber）和克拉克洪（C. Kluchohn）在名为《文化，关于概念和定义的探讨》的著作中，统计出从1871年到1951年的80年间，关于文化的定义有164种之多（司马云杰：《文化社会学》，华夏出版社2011年版，第3页）。

英国社会学家杰索普也曾指出，过去15年来，治理在许多语境中大行其道，以至成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的“时髦用语”（〔英〕鲍勃·杰索普：“治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述”，漆芜译，载《国际社会科学杂志（中文版）》1999年第1期）。

〔2〕 王志弘：“文化如何治理？一个分析架构的概念性探讨”，载《世新人文社会学报》2010年第11期。

〔3〕 徐一超：“‘文化治理’：文化研究的‘新’视域”，载《文化艺术研究》2014年第3期。

〔4〕 郑杭生：“60年，中国社会如何转型和发展”，载《学习月刊》2009年第19期。

“文化工业”(culture industry)兴起所产生的深深忧虑。由此产生的疑问是,当下中国发展文化产业的出发点和落脚点是什么?应该如何处理发展文化产业和提供公共文化服务之间的关系?要言之,文化产业在我国的文化治理中应该处于什么样的位阶?这些关键性问题都有待破解。

一面是实践中的重要性,一面是理论上的模糊性,这更加凸显了文化治理研究的紧迫性。当下亟须对以下几方面问题做出明确地解释和回答:

(1) 作为一个源出于西方的概念,文化治理的本质是什么?它经历了怎样的理论演进过程?

(2) 在各自不同语境下,我国和西方国家之间在对文化治理概念本身的理解上出现了何种分野?

(3) 西方国家的文化治理模式如何?它能够给我国带来什么样的启示?

(4) 我国发展文化产业的出发点和落脚点是什么?应该如何处理发展公益性文化事业和经营性文化产业之间的关系?

(5) 我国应该从何处入手确立文化治理路径,以实现“文化善治”?

本书拟从文化治理概念的本原处入手,详加考辨概念的发生土壤和演化语境,进而在中西比较、进行必要的理论反思的基础上,探索确立一条符合中国实际的文化治理路径。



第一章

文化治理的理论源流

在西方学术视域里，对文化治理的研究与思考是治理理论和文化研究相结合的产物。

第一节 治理理论的兴起

治理理论是 20 世纪八九十年代之交兴起于西方的一种理论学说。法国社会学家福柯（Michel Foucault）对“权力”的论述以及在此基础上形成的“治理术”概念，是治理理论公认的最重要的思想资源。

一、福柯的“治理观”

福柯的权力观沿袭自 16 世纪以来西方政治学界对“马基雅维利主义”的反思和批判。所谓马基雅维利主义，是指围绕 15、16 世纪欧洲文艺复兴时期意大利政治学家马基雅维利（Niccolo Machiavelli）的一系列主张而形成的一种理论界说。马基雅维利影响最大的观点是他对于“权力”（power）的论述。马基雅维利有一句名言：“作为君主，被人畏惧比被人爱

戴要安全得多”。^{〔1〕} 基于此，在马基雅维利主义者看来，权力具有外部的强加性和超越一切的主导性，君主从外部施加对国家的统治，被统治者则必须要服从某种一元性的“法则”。马基雅维利还提出，政治无道德。为了达到政治目的，可以不择手段。^{〔2〕} 久而久之，“马基雅维利主义”成为“为达目的，不择手段”的“权术论”“权谋论”的代名词。

福柯对于权力的认识则有着根本的不同。他认为，权力并非政治领域的结构性概念，而是一种关系或机制——在各式各样的人际关系中，一方总是想方设法地控制另一方的行为，这就是权力。福柯强调，“权力不是一种通过‘占有’而支配的所有权，而是一种通过调度、计谋、策略、技术、运作来‘行使’的战略；在权力关系中不存在特权，而只是一张处于持续紧张状态和活动之中的关系网络；权力模式是永恒的战斗，而不是进行某种交易的契约或对一块领土的征服。……此外，权力不是单义的；它们确定了无数的冲撞点和不稳定中心，每一点都有可能发生冲突、斗争，甚至发生暂时的权力关系的颠倒。”^{〔3〕} 可见，在福柯看来，权力不是单向的、强制的、固定的，而是分散的、流动的、不稳定的，同时也是可逆的。这就是福柯著名的“微观权力说”，它从

〔1〕〔意〕马基雅维里：《君主论》，张志伟、梁辰、李秋零译，陕西人民出版社2001年版，第98~100页。

〔2〕〔意〕马基雅维里：《君主论》，张志伟、梁辰、李秋零译，陕西人民出版社2001年版，第103~106页。

〔3〕〔法〕米歇尔·福柯：《规训与惩罚（修订译本）》，刘北成、杨远婴译，生活·读书·新知三联书店2012年版，第28~29页。

根本上颠覆了“马基雅维利主义”的宏观性、结构性权力观。

在此基础上，福柯提出了他的“治理术”（governmentality）概念。在他看来，所谓“治理术”，有三层内涵：首先，“治理术”由制度、程序、分析、反思、计算和策略所构成的总体。其使得这种特殊然而复杂的权力形式得以实施，这种权力形式的目标是人口，其主要知识形式是政治经济学，其根本的技术工具是安全配置。其次，很久以来，整个西方都存在一种趋势和战线，它不断使这种可被称为“治理”的权力形式日益占据了突出地位，使它比其他所有权力形式，如主权（sovereignty）、纪律（discipline）更重要，这种趋势，一方面形成了一系列治理所特有的装置（apparatus），另一方面则导致了一整套知识（savoirs）的发展。最后，“治理术”这个词还意味着一个过程，或者说是这个过程的结果。在这一过程中，中世纪的司法国家（state of justice），在15世纪和16世纪转变为行政国家（administrative state），逐渐“治理化”了。^{〔1〕}

概而言之，福柯的“治理术”概念是对16世纪~20世纪发生于西方公共行政学界的从“统治”到“治理”的整体性转变的提炼概括和总结。这一整体性转变包括：一是在对象上，统治的对象首先是领土，其次才是生活于领土上的人；治理的对象则首先是人，以及人与物的关系。二是在目标上，

〔1〕〔法〕米歇尔·福柯：《安全、领土与人口》，钱翰、陈晓径译，上海人民出版社2010年版，第91页。

统治关系中强调“普适利益 (common good)”的存在,被统治者要服从这种普适利益;治理则以多样的、差异化的“恰当目的”取代了具有唯一性的目的。三是在手段上,统治依赖严格而明确的“法令” (law),治理则借助于各式各样的“策略” (tactics)。

二、治理理论在西方的兴起

在福柯思想的启发下,自20世纪80年代末期起,西方学界开始关注并逐渐热烈地讨论治理问题。在这一过程中,英文中以“governance”一词作为指代福柯意义上的治理概念也被逐渐确定下来。

在福柯对“治理术”的论述中,一直使用的是“governmentality”或“government”。“Governance”一词源于古典拉丁文和古希腊语,长期以来它与“government”被交叉使用,均有“控制、引导和操纵”之意,在公共行政学界则被用来表示传统的统治、管理等行政方式。1989年,世界银行在概括当时非洲的情形时,首次使用了“治理危机”(crisis in governance)一词。其初衷是改善受援国的社会政治环境,援助机构需要依靠治理指标去甄别和奖励那些治理质量得到改善的发展中国家。^[1]其中,“governance”的内涵已经远远超出了传统上所谓的“控制、操纵”的范畴。

随后,世界银行于1992年正式提出的关于治理的定义也

[1] 俞可平:“治理和善治引论”,载《马克思主义与现实》1999年第5期。

体现了这一点，即治理是指对一个国家用于发展的经济和社会资源进行管理的过程中的权力实施方式。^{〔1〕}此后，一些主要国际组织对治理的认识和界定也基本沿袭了这一思路。欧洲援助组织（Europe Aid）关注国家为其公民服务的能力，它认为，治理指的是一个社会中利益诉求、资源管理以及权力实施所依赖的规则、过程以及行为。国际货币基金组织（IMF）认为，治理包含一个国家被管理和统治的所有方面，包括其经济政策和规则框架。^{〔2〕}

对这些国际组织关于治理的界定稍加分析便不难看出，尽管各国际组织对治理所包含的内容在广度和深度的认识上有所差异，但都将其看作一种国家管理公共事务的能力^{〔3〕}，而并未对其做明显的价值判断。但随着治理概念在政治学、经济学、社会学等各个领域中的蔓延，其含义也与其本意渐行渐远，最终成为一种被赋予了现代化色彩的理念性词汇。^{〔4〕}这突出表现在强调治理是与统治有着根本性的区别，甚至蕴含内在对立的两个概念，即前者是对后者的超越。

治理理论的代表人物罗茨（Robert Rhodes）认为，治理意味着“统治的含义有了变化，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于前，或是以新的方法来统

〔1〕 周红云：“国际治理评估体系述评”，载俞可平主编：《国家治理评估——中国与世界》，中央编译出版社2009年版。

〔2〕 张小劲、于晓虹编著：《推进国家治理体系和治理能力现代化六讲》，人民出版社2014年版，第32页。

〔3〕 张小劲、于晓虹编著：《推进国家治理体系和治理能力现代化六讲》，人民出版社2014年版，第32~33页。

〔4〕 俞可平：《论国家治理现代化》，社科文献出版社2014年版，第17页。

治社会”。^{〔1〕} 全球治理理论的提出者之一罗西瑙 (James N. Rosenau) 也明确指出, 治理与统治不是同义语。前者指的是一系列由共同的目标所支持的活动中的管理机制, 这些管理活动的主体未必是政府, 也不是必须依靠国家的强制力量来实现。换句话说, 与政府统治相比, 治理的内涵更加丰富——既包括政府机制, 同时也包括非正式的、非政府的机制。^{〔2〕}

总而言之, 治理作为一种旨在维持正常社会秩序的公共管理过程, 是建立在对传统公共管理模式——统治的反思的基础上的一种崭新理念。治理从头起便须区别于传统的政府统治概念^{〔3〕}, 这逐渐成为一种共识。在这种情况下, 为示区别, 以“governance”作为指代福柯意义上的治理概念, 而仍以“government”指代传统上的统治、管理, 则逐渐被确定。

治理和统治相比所具有的独特性也被进一步地细加分析。二者相同之处在于, 都是以正常的社会秩序的维护为目标, 都需要一定的权威和权力作依托。但与统治相比, 治理至少在五个方面有着显著的不同: 一是主体不同。统治的主体是

〔1〕 Robert Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, vol. 1996, No. 44.

〔2〕 James N. Rosenau, Ernst - Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992, p. 5.

James N. Rosenau, “Governance in the Twenty - first Century”, *Global Governance*, vol. 1995, No. 1 (1) .

〔3〕 [法] 让 - 彼埃尔·戈丹: “现代的治理, 昨天和今天: 借重法国政府政策得以明确的几点认识”, 陈思译, 载《国际社会科学杂志 (中文版)》1999 年第 1 期。

政府；治理的主体既可以是政府，也可以是其他社会公共机构和行为者。^{〔1〕}二是权威来源不同。统治的权威来源于国家法律、政府规章；治理的权威则主要来源于公民的认同和共识。三是管理性质不同。统治是强制性的；治理则以协商、自愿为主。四是权力运行向度不同。统治的权力运行方向总是自上而下的，体现为政府通过制定政策、发布命令实现对社会公共事务的单向度管理；治理则是一个上下互动的过程。五是管理的范围不同。统治必以领土为界；治理以公共领域为界，涉及的对象要宽泛得多。^{〔2〕}

在关于治理的林林总总的界定之中，全球治理委员会（The Commission on Global Governance）对治理的定义具有相对更大的代表性和权威性。该委员会在研究《我们的全球伙伴》时，将治理界定为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过程。它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的或以为符合其利益的非正式的制度安排。^{〔3〕}通过该定义可以看出，治理在内涵上已经超越了传统的国家治理层面，成为社会各个层面，包括上至全球，下至都市、社区，甚至企业内

〔1〕〔英〕格里·斯托克：“作为理论的治理：五个论点”，华夏风译，载《国际社会科学杂志（中文版）》1999年第1期。

〔2〕俞可平：《论国家治理现代化》，社科文献出版社2014年版，第22～24页。

〔3〕The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press, 1995, pp. 2～3.