

多元治理视阈下的政府文化管理创新:陕西视角

刘吉发^{1,2}, 吴绒^{1,2}

(1. 长安大学 政治与行政学院, 陕西 西安 710064;
2. 长安大学 长安文化产业研究中心, 陕西 西安 710064)

摘要:结合陕西省文化产业和文化事业发展现状,分析了现在政府文化管理模式的局限:文化管理体制尚未理顺、文化管理制度建设滞后、文化管理模式相对单一,探索政府文化管理的多元治理路径:构建“大文化”管理体制、完善文化管理制度体系、探索政府主导的多元文化管理模式。

关键词:陕西省;多元治理;文化管理;文化产业;“大文化”;“大部制”

中图分类号:G124

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2013)04-0069-05

政府文化管理职能转变与创新是推进文化繁荣发展的基石。对于政府而言,能否适应当前全国文化管理需要,实现角色和职能转型,是顺利推进全国文化体制改革的关键所在。基于市场失灵和政府失灵提出的多元治理理念,以民主参与、多方合作为其善治目标,成为全国政府管理特别是文化管理未来发展的必然趋势。本文以多中心理论为出发点,结合当前陕西政府文化管理模式存在的局限,倡导建立政府主导的多元文化管理模式,并以此推动陕西“文化强省”战略目标加速实现。

一、政府文化管理创新的时代诉求

在文化管理领域,多元治理是未来发展的趋势。在该模式下,政府通过文化政策这一媒介对市场、社会产生影响,进而达到高效配置文化资源、推动文化发展的目的。它倡导政府从全局着眼,以宏观视角把握文化发展,构建以政府为主导,政府、市场和社会三者良性互动的文化管理体制。从整体来看,将

多元治理引入政府文化管理领域,不仅是对当前一元化的政府文化管理模式的理性反思,同时也符合文化发展的实践需要。

(一) 文化管理创新是一元文化管理体制下的发展诉求

一元管理是以政府为绝对主导的管理模式,除具备管理效能外,更有一种严格管制的色彩,其存在逻辑在于“社会的秩序与发展需要一个单一的权力中心来维持,这个权力中心具有单一性和垄断性”^[1]。在一元文化管理体制下,政府作为绝对主体管理文化领域的所有事务,而市场、社会等却被不同程度的边缘化,其创造性和自主性也遭到部分扼杀,由此造成政府层面的政事不分、管办不分现象频出。这种一元文化管理模式认为政府具有无限理性,事实上政府并不是万能的,它无法有效应对和解决管理过程中出现的各种挑战与全部问题,也不能以最小的投入获得最大的产出,甚至经常会出现政府失灵和失效现象。

一方面,文化产业管理中存在政府失灵现象。

收稿日期:2013-05-03

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(10YJA630098);陕西省社会科学基金项目(10F021);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2013G6111002)

作者简介:刘吉发(1960-),男,陕西商洛人,教授,法学博士。

一直以来,政府一元主导的文化管理格局在推动国内文化产业从萌芽到茁壮成长发挥了积极作用,但仍存在负面因素而引发社会和市场机制的不足。这表现在政府对市场运作的过多干预,以及对民间力量 and 智慧的关注不足,与此同时,政府权力的高度集中又为内部人员“寻租”行为提供了滋生的土壤,影响了文化产业的高效发展。这种全能政府的理念招致有限政府理论者的非议,在事实层面也扼杀了文化产业发展的自由空间。一定意义上,这又会以政府失灵的现象表现出来。

另一方面,文化事业管理中也存在政府失效现象。一元管理模式认为政府管理是政府基本垄断公共产品的生产、供给和管理的全部活动,在文化管理权限层面则表现为政府的无所不能。从角色机制来看,在文化事业管理方面,政府扮演着安排者、生产者、供给者和监督者角色,基于对满足大众基本的公共文化需求这一目标的考量,政府向公众提供的产品和服务通常是无偿的或者低价的。这种做法理论上符合公平公正、全体受益原则,但现实中却常常会因“搭便车”现象的不断涌现而出现资金短缺,影响公共文化服务供给的效率和效能,导致效用递减进而对供需平衡造成影响。由此可见,政府也可能存在“丧失了公共行政中的公共性而面临信任危机”^[2]的风险,当然,这种风险也会因人们文化需求的不断变化和增长而愈发显现出来。

(二) 文化管理创新是多元文化治理趋向下的发展诉求

国家发展需要稳定、和谐的环境,就需要将多元化的利益诉求统一于理性和法治的秩序之内。多中心治理理论是将多元利益统合的理论范式,也是国内文化领域政府管理创新的重要趋势。作为一种探索政府、市场与社会新型关系的改革理论,多中心治理的核心内容在于,政府已经不再是过去公共事务管理中的单一主体地位,而转变成诸多管理主体之一,并主要通过制定制度、政策等间接管理方式,与市场、社会两大主体进行合作,共同管理公共事务。

从实践层面来看,在文化管理领域,传统的一元管理体制已经无法满足和回应公众日益增长的、多元的文化需求,多元管理因应这一趋势,则体现为构建以政府为主导,政府、市场和社会三维框架下的两两互动模式。一方面,文化产业的多元管理能减少政府失灵的发生。在多中心治理框架下,政府拥有有限理性,文化产业管理职能由利益多元的主体,即

政府、市场承担,两者权力分散但彼此制衡。这种管理模式不仅能有效减少传统管理模式中政府权力集中造成的腐败和谋私行为,还能使政府脱离纷繁复杂的具体管理事务。在该种机制下,政府更能从宏观视角出发,以“掌舵者”而非“划桨者”角色制定政策制度,调动市场力量,推动文化产业资源的有效配置。另一方面,文化事业的多元管理能降低政府失效出现的可能。在多元治理模式下,政府已不再是无所不包的全能型政府,无法完全承担公共文化服务领域的一切管理职能。“社会组织和个人同样也可以有所作为”^[3],政府、私人部门和民间组织完全可以联合起来共同完成对文化事业的治理,三者之间建立起相互补充、相互支持、相互监督的合作关系,往往比传统一元文化管理的效率更高、效果更好,更能为人民群众高效地提供优质的公共文化服务。

二、多元治理视阈下政府文化管理创新的现实局限

自全面推广文化体制改革工作以来,陕西的文化管理体制的改革取得了一定成效,但是传统的“政府办文化”观念所导致的政府一元文化管理的行为惯性仍然存在,且在短期内难以消除。在这种环境影响下,非政府组织、文化志愿团体和个人作用的发挥渠道有限,影响当前多元文化利益诉求的表达与满足,便构成了当前政府文化管理创新的现实局限。这具体表现为:

(一) 管理体制尚未理顺导致多头管理弊端显现

十八届三中全会提出“推进文化体制机制创新”的改革要求,表明了当前中国理顺文化管理体制的迫切愿望,但具体到地方特别是陕西来看,“大文化”管理体制仍然未能建立,政府在履行文化管理职责时多头管理的格局依然存在。一方面,政府文化管理体制尚未理顺。现行的文化管理体制中,管人、管事方面牵涉省委宣传部、省文化厅、省新闻出版广电局、省旅游局、省体育局等多个部门,管资产方面涉及省国资委和省财政厅等部门,尽管陕西省文化企业国有资产监督管理办公室(简称“省文资办”)的成立明确了省属文化企业出资人角色及职能,但省国资委和省文资办两大部门仍存在职责不清的现象,文化管理体制亟待理顺。另一方面,多

头管理弊端显现。文化管理领域存在管人、管事、管资产的多头管理局面,导致管理机构重叠、职能交错,造成各部门条块分割、难以整合,成为了“文化产业和事业发展滞后的制度性根源之一”^[4]。政府内部没有统一的部门进行宏观管理,各部门之间又缺乏必要的协调机制,导致职能交叉和多重管理,不仅降低了政府文化管理效率,还会导致政府内部人浮于事、相互推诿等现象,严重浪费了政府行政资源,政府调节文化发展的作用也大打折扣。

(二) 管理制度建设滞后造成宏观调控效力不足

目前,陕西文化管理制度建设仍然相对滞后,导致文化管理体制不健全,政府在文化产业管理中利用政策手段进行宏观调控的能力较弱。一方面,文化产业宏观调控能力较弱。当前,陕西文化产业在财税补贴、投融资、市场监管、资本运作、人才培养和引进等方面制度建设滞后、政策体系不健全,影响政策合力的形成和作用的有效发挥。政府宏观调控政策缺乏持续性,政策杠杆和调节功效未能充分显现,导致在市场监管、人才队伍建设、文化生产要素配置方面存在某种不足,影响文化企业的可持续发展。另一方面,文化事业宏观调控能力较弱。基于文化事业公共属性的考虑,为保障群众公共文化需求得到满足,政府部门已经对公共文化服务的整个环节进行了严格监管,“身临其中”的管理模式虽有效确保了公共文化产品和服务供给的计划性和指令性任务的完成,但宏观统筹的缺乏容易导致文化事业领域的资源浪费与不可延续性,政府也难以借助政策、制度体系调动文化产品和服务提供者有效利用文化资源的积极性。

(三) 管理模式相对单一引发文化行政垄断风险

尽管国内学者一直呼吁,政府要在管理领域充分放权,但就目前文化管理模式来说,仍然是政府单一主导、其他组织较少介入。这一现象也存在于陕西地区。政府作为主导型的文化管理主体,较多、较细地干预文化事务会引发文化领域的行政垄断风险。一方面,管理模式单一造成文化产业发展的行政垄断。政府往往利用地方行政权力干预甚至影响其他地区文化产品的进入,制约了文化生产要素在区域间的自由流动,甚至会依托旧有的资源和市场优势,设置外来产品的进入障碍。这在客观上忽视甚至挤占了民营文化企业的发展空间,破坏了文化

经营主体之间的平等地位,可能会对市场机制在文化领域作用的有效发挥乃至文化产业的健康、持续发展产生负面影响。另一方面,管理模式单一造成文化事业发展的行政垄断。目前,文化事业领域仍然是以公共文化服务部门或文化事业单位为管理和参与主体,这符合多元治理的框架性要求,然而在公共文化产品的生产机制方面明显表现出市场化不足、社会化有限的特性,存在将其他经营者特别是民营企业排除在外的可能。当然,在文化事业领域,政府因充当所有者与管理者角色而对公共文化服务的生产和供给大包大揽,这种做法能够降低成本,但在供给效率和质量方面可能存在不足,供给机制的不灵活将会造成公共文化服务供给与群众基本文化需求之间的沟壑。

三、陕西政府文化管理创新的治理路径

治理是一种多元合作与竞争的治理,是一种基于同一目标的协同管理与创新范式。对于以陕西为代表的西部省份而言,文化管理的治理路径是一种必然趋势。这就需要通过构建“大文化”管理体制,完善文化管理制度保障体系,创新文化管理模式,实现政府、市场和社会的良性互动。

(一) 构建“大文化”管理体制

在顶层架构方面,政府建立起统一的文化管理体制,既“可以有效激发文化事业活力,促进公益性文化事业繁荣发展,也有利于壮大文化企业,优化产业结构,完善文化市场,推动文化产业跨越式发展”^[5]。对于陕西而言,站在文化发展的新阶段,破解文化管理的迷局,就需要“站在全省的角度,以‘大文化’的视野,做好全省文化发展的长远规划”^[6]。

因此,政府需要从顶层设计入手,落实“大部制”改革思路,建立“大文化”管理体制,有效整合各文化管理部门职能。具体而言,需要做到:一是在政府内部树立并强化“大文化”管理理念。所谓“大文化”,是指“由党委宣传部系统、国家文化部系统、广播电视系统和新闻总署系统所管辖的文学艺术、新闻出版、广播影视、文物、图书馆、博物馆等事(产)业”^[7]的统称,“大文化”管理即文化事业和文化产业管理的部门简化、职能整合和效率提升。为此,陕西省政府应牵头文化厅、广播电影电视局、新闻出版

局以及其他相关部门以“大部制”改革思路为取向,充分认识文化部门整合这一必然趋势,深入了解构建“大文化”管理体制对整合文化资源的重要意义,树立“大文化”的管理理念,从组织观念层面理顺文化管理体系。二是推进文化管理机构开展深度整合型改革。根据“大部制”改革思路,将省文化厅、省新闻出版局和省广播电视局等部门合并,设立“陕西文化广电新闻出版局”,履行原先3个部门的行政管理职能,“统一原有三个系统的管理体制和结构体系”^[8]。机构整合是职能转变的初始工作,随之而来更重要的则是必须明确陕西文化广电新闻出版局下属部门对基层文化单位的管理职能和管辖范围,根据实际情况逐步下放文化管理权力,切实实现政府从办文化向管文化、从管微观到管宏观、从着眼“小文化”到发展“大文化”的深刻转变。

(二) 完善文化管理制度体系

体制创新通常借助制度创新的形式表现出来,对于陕西省文化管理体制创新而言,主要表现为两个方面的制度创新:第一,完善地方性法规或规章体系。陕西必须强化文化行政立法职能,区分事业与产业的不同概念并分别予以明确规范,以地方性法规或规章形式确定政府在发展文化产业方面的责任,避免多头管理造成的职能交叉和各自为政的局面;积极推进和完善现有政策和法规,建立健全适合于当前文化管理实践的新的法规或规章体系,并推动其实施。第二,完善管理制度体系。基于陕西文化产业处于初步发展阶段,政府应继续完善扶持文化产业和文化事业发展的各类财税优惠政策,以健全的文化产业管理制度规范市场运行和企业发展,以完善的文化事业管理制度吸引各类非政府组织有效参与。具体来看,应该着力完善政府采购、财政补贴等文化发展优惠政策,完善兴办文化企业和支持文化事业的审批政策,完善吸引外资和市场资本进入文化领域,促进金融资本与产业资本有效对接的投融资政策。除此之外,“能否有效吸引和培养文化产业和文化事业人才,不断满足文化产业对人才的需求,成为文化产业政策推进的重要突破口”^[9]。因此,要完善现有人才培养和引进政策,制定涵盖文化人才薪酬管理制度、文化产业领军人物奖励、文化事业突出贡献奖励等方面的政策,制定政府、企业、高校和社会共同培养文化管理人才的政策,有计划地选派公务员、文化产业和文化事业管理人员出国学习,鼓励高等院校、社会培训机构长期培养和短期

培训文化管理领域人才,以先进的文化管理理念、知识、手段、方法推动陕西文化发展。

(三) 探索政府主导的多元文化管理模式

多元的利益主体和多样的利益诉求在政府治理体系中的地位愈来愈重要,而探索建立政府主导、市场和社会有效参与的多元文化管理模式,是对这一趋势和要求的正面回应和实践契合。第一,坚持政府的主导地位。罗尔斯说过,“即使在一个组织良好的社会中,为了社会合作的稳定性,政府的强制权力在某种程度上也是必需的”^[10],而文化管理不同于其他管理的特殊性,也要求政府必须占主导地位。所谓政府主导,是指多元文化管理模式中政府在“政策和法规的制定、公共文化产品和服务供给决策中发挥主导作用”^[11]。其主导的内容应该包括:确定文化发展方向和目标,制定文化管理宏观战略和政策制度体系,宏观调控和指导文化产业和文化事业发展,以及“开展艺术教育、组织对外文化交流”^[12]等,以充分发挥政府文化管理的宏观引导作用。第二,市场调节文化产业发展。这主要体现在文化产业领域,主要倡导政府进行合理、适当放权,由市场通过供求机制、竞争机制和价格机制优化配置文化产业资源和要素。同时,鼓励政府引导建立文化产业行业协会,并吸引文化企业高级主管和相关专家及群众代表参与其中,对行业发展、产业规范化运作、理论和实践研究、经验交流等工作进行合理设计与安排,将政府真正从文化产业管理的具体事务中解放出来,将更多努力集中于调整和提升产业结构上,并与政府经济发展形成良好的配合关系,实现双方的优势互补、互利共赢。第三,社会力量参与文化事业管理。在多元管理框架下,文化行政管理部门在文化事业中主要扮演的是管理制度和政策的制定者、公共文化服务的监管者等角色,不再是“无所不包的全能型政府”^[13]。伴随着政府权力的不断下放和公共文化服务职能的部分剥离,政府与社会组织间的分工协作关系开始得到初步确立,社会组织依托于其具备的政府、文化事业单位无法取代的独特优势,能够承担起大量与群众相关的社会公共事务。对于陕西的文化管理部门而言,可考虑将社会组织纳入文化事业管理体系之中,由后者承担政府转移出来的部分公共文化服务职能,促进多元公共文化产品和服务供给机制的建立,实现多方主体合作治理的目标。

当然,政府主导、多元参与的文化管理体制构建不是一蹴而就的,需要较长过程去建立并理顺“大文化”管理体制,同时也需要在实践中不断探索政府、市场和社会三者的行为边界和权限,以此实现文化领域的多元共治。

四、结 语

多元治理是公共管理发展的必然趋势和改革方向,它是对当前管理模式的创新和超越。改革开放以来,中国社会阶层和文化利益诉求的多元化对政府文化管理提出了更高的要求。而政府主导、私人部门和民间组织良性互动形成的多元管理模式,便成为对这一要求的最好回应。

参考文献:

[1] 许尧,孙增武.多中心治理:基层公共事务管理的深度创新-以业主自治为例[J].唯实:社会纵横,2010(2):82-85.

[2] 王雪梅.地方政府多中心治理模式探析[J].人民论坛:学术前沿,2011(14):54-56.

[3] 黄德发.政府治理范式的制度选择[M].广州:广东人民出版社,2005.

[4] 汪玉凯.冷静看待“大部制”改革[N].中国经济时报,2007-12-10(5).

[5] 赵艳.“多元治理”模式下陕西政府文化管理职能转变研究:基于国际经验的比较[D].西安:西北大学,2012.

[6] 任学武.陕西:理顺大文化管理机制[EB/OL].(2012-02-20)[2013-06-25].http://news.xinhuanet.com/politics/2013-02/25/c_124375152.html.

[7] 曹普.20 世纪 70 年代末以来的中国文化体制改革[J].当代中国史研究,2007(5):99-107.

[8] 陈世香.大部制视角下地方政府文化管理体制改革的进程及其挑战[J].上海行政学院学报,2010(9):38-48.

[9] 迟树功.将文化产业培育成支柱性产业的政策体系研究[J].理论学刊,2011(1):43-46.

[10] 约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,何包钢,廖申白,译.北京:中国社会科学出版社,1988.

[11] 孙百亮.“治理”模式的内在缺陷与政府主导的多元治理模式的构建[J].武汉理工大学学报:社会科学版,2010,23(3):406-412.

[12] 许敏.文化管理创新的路径透视[J].人民论坛:学术前沿,2011(29):240-241.

[13] 李少惠.转型期中国政府公共文化治理研究[J].学术论坛,2013(1):34-43.

Innovation of government cultural management from the perspective of multiple governance: view of Shaanxi

LIU Ji-fa^{1,2}, WU Rong^{1,2}

(1. School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China;

2. Research Center of Chang'an Cultural Industries, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: Based on the actual situation of Shaanxi cultural industry, this paper analyzes the limitations of government cultural management mode, such as the unsmooth system, the lagging policy and the relatively single mode of culture management; it also explores multiple governance multicultural paths of government cultural management, such as the construction of “big cultural” management system, the improvement of cultural management system and the exploration of government-leading multicultural management model.

Key words: Shaanxi; multiple governance; cultural management; cultural industry; “big culture”; “big ministries”