

从文化管理到文化治理

——文化领域政府治理现代化的逻辑归宿

王振亚

(陕西师范大学 政治经济学院,陕西 西安 710062)

摘要:文化管理是推动社会主义文化大发展大繁荣的必要之举,是服务型政府履行文化发展与规范职能的重要载体。通过回顾政府文化管理模式的演变过程,发现文化管理也伴随着政府职能的转变而呈现出与时俱进的特质,集中表现为“从文化管理向文化治理的转变”。围绕这一核心命题,对《文化管理学导论》有关内容进行了系统梳理与评价,并结合实践需要,提出了“文化治理范式是文化领域政府治理现代化的逻辑归宿”的基本结论。

关键词:文化管理;文化治理;治理现代化;政府管理;文化产业

中图分类号:G120

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2014)04-0055-04

在全球化、网络化这一不可逆转的趋势影响下,在利益多元化与冲突不断加剧的社会背景下,如何顺应时代潮流、合理界定政府权力范围与行为空间,广泛吸纳社会力量参与公共文化事务管理,消解原有的“主—客”二元对立结构,成为当前文化体制改革的焦点,这关乎中国文化“软实力”以及综合国力的提升。《文化管理学导论》^[1]一书揭示了政府文化管理发展变化的历程,提出了文化治理是新的历史条件下政府文化管理的新形式;并强调在治理理论指导下,从政府视域出发,反思现行的政府文化管理模式和管理行为,探索符合时代要求和社会及文化发展的政府文化治理模式,以打破传统的一元管理格局,推动中国文化建设在多元互动治理格局中走向繁荣。

一、政府文化管理模式的演化

受经济环境、管理方式、政治因素、科技手段以及文化发展水平等因素影响,中国政府文化管理的模式演变经历了三大阶段,呈现出各阶段的不同特

征。政府文化管理由传统的一元文化管理模式,逐渐演变为政府主导、其他主体动态融合与互动的文化管理模式,对文化事业和文化产业进行宏观管理和调控,推动着中国文化建设的不断发展与繁荣。

文化管理的高度集权时期(1949~1978),表现出鲜明的“官办文化”和文化管理意识形态化的特征。在苏联意识形态模式的示范效应和战时文化体制的深入影响下,中国建立起了与当时计划经济体制相适应的、高度集权的文化管理模式。政府直接充当文化活动的组织者、文化资源的掌控者、文化成果的拥有者、文化单位的所有者、文化资金的提供者等多重角色,通过构建庞大严密、条块结合、封闭的文化行政管理网络,最大限度地集中和掌握着文化资源。在此基础上,政府基于自身权力对文化管理主要采取行政手段,即通过政策、指令、计划、制度、决议等形式,强制性地配置文化资源,实现意识形态宣传与思想政治教育、社会舆论引导与控制的目标。这种高度集权化和意识形态化的文化管理模式在一定程度上推动了文化事业的发展。但是,由于管理模式以管控为主,相对单一、僵化,党委宣传部门与

收稿日期:2014-06-13

作者简介:王振亚(1949-),男,陕西杨凌人,教授,博士研究生导师。

文化行政部门在管理职能上出现了相互交叉、重叠等问题,加之特殊社会背景的影响,造成中国文化建设发展缓慢,文化艺术工作基本陷入困局。

文化管理的初步转型时期(1978~2002),政府从“管”到“办”的过渡性特征逐渐显现。随着经济领域市场化改革和政治领域分权式改革的逐步推进,文化管理模式也开始探索变革之路,政府管理重心开始由具体文化活动的微观管理转变为宏观发展战略、规划的制定,尝试放松对具体文化活动的举办、文化成果的占有、文化机构的人员配置等管制,开始强化宏观领域管理职能,弱化微观领域控制权力,主要充当文化发展的战略制定者、宏观管理者 and 调控者角色。随着文化市场地位的逐步确立,中国开始探索政府与市场、政府与文化事业单位之间的关系,尝试将部分职能让渡给文化单位和市场,允许他们根据自身优势在文化管理中发挥辅助和补充作用,并鼓励市场更大程度地发挥资源配置的基础性作用。此时,政府文化管理形成了以行政手段为主、经济手段和法律手段为辅的管理体系。通过政策、指令等系列政策文件的形式,规划和配置文化资源,对文化领域的事务及活动进行指导、管理和监督;通过经济政策、财税制度等多种经济杠杆,在资金、人才、技术、资源等方面为文化发展提供支持和保障,扶持文化事业和文化产业发展;通过法律文件规范文化市场运作,以法律的强制力确保文化领域相关利益主体的合法权益。政府文化管理的这一转型探索为新型管理模式的产生奠定了良好的基础。

文化管理进入全面深化改革时期(2002年至今),政府在文化领域的“管办分离”特征已充分彰显。随着市场和社会力量的不断发展壮大,政府逐渐重视市场和社会在文化管理中的作用,日渐强化了市场在文化资源配置中的基础性作用,甚至是决定性作用,鼓励社会组织有效参与文化事业发展。此时,政府文化管理关注的焦点集中于文化的产业化发展,尤其是文化产业规划与发展、公共文化产品生产与服务、文化产业市场执法与监管方面,弱化了直接举办文化活动、占有文化成果、提供文化资金等微观领域的权力干预。同时,开始明晰政府、市场与社会共同参与文化管理的各自权力边界,政府主导宏观战略,市场负责微观运行,社会进行有效补充的权力空间开始建构,中国由此开启了政府、市场、社会三者各司其职、互动合作的治理模式的探索之路。

当前,在文化管理领域,政府主要借助于经济、法律和行政手段,实现对文化产业和文化事业的规

范与指导。经济手段是政府宏观调控的基本手段,即政府通过运用财政手段、税收手段、价格手段和资助与补贴的重点扶持手段等,支持重大基础文化设施建设,扶持文化事业发展,规范文化市场发展秩序,推动文化产业的集群化、规模化发展。法律手段是规范和指导文化发展的重要工具,即通过文化立法、文化执法、文化司法和文化普法教育等多个环节,对文化发展领域中具体的文化行为予以制度化、规范化的确认与约束,由政府文化执法部门严格执法以打击违法行为,由司法机关对文化领域的利益纠纷进行调节以维护相关主体合法权益,并长期通过宣传、教育将法律常识潜移默化成为个体行动内在价值取向,由此协调文化市场经营和管理活动中所有利益主体间的关系,推动中国文化发展步入法制化轨道。行政手段是政府基于自身权力对文化发展采取的管理方式,即政府以政策、指令、计划、制度、决议等形式,明确文化发展方向,规划和配置文化资源,监督文化发展及其运行状况,以推动文化产业和文化事业的有序、健康发展。

二、文化治理是政府文化管理的 崭新形式

当前,受“全能政府”这一传统思维惯性的影响,政府在文化管理领域表现出一定程度的趋利性和非理性倾向,对市场和社会参与文化管理产生了一些消极影响,导致政府在文化管理中的缺位、越位和错位现象的出现。

在文化产业领域,政府“对市场经济的认知还停留于工具性层面,即不是将市场经济视为一种有着自身运行逻辑和自我调节机制的经济秩序,而是可供政府随意拿捏的制度安排或随意取舍的政策工具”^[2],往往代行市场资源配置和结构调整职能,主导甚至掌控文化市场发展及其运作方式,并通过国家宏观政策手段予以约束和限制,在一定程度上抹杀了市场调节经济的自主性,导致文化市场中“无法将经济推至帕累托最优的效率边界”^[3]。在文化事业领域,仍然奉行“大政府小社会”的管理模式,不是将社会组织视为一种有着自身管理体制和自我运行逻辑的积极能动的自组织力量,而是主要依赖于政府道德关怀和资源扶持的被动的附属机构,由此造成公共文化发展的活力不足、效率低下,难以满足人民群众的公共文化需求。

在治理理论架构中,“政府、市场、公民社会是

组成国家治理结构的三大制度系统”^[4],它们共同维系和规范公共秩序,合力推动经济社会发展,这一价值旨趣契合了中国文化体制改革“推进国家治理体系和治理能力现代化”的目标导向。因此,《文化管理学导论》一书提出,中国的文化体制改革也要因应管理变革趋势,以治理理论为指导,以推进政府职能转变为目的,反思当前政府文化管理模式弊端,明确政府放权于市场、社会的目标和策略,重塑政府文化治理空间,构建科学、合理、高效的政府、市场、社会良性互动的治理体系。

文化管理从强调政府管控转变为重视多元主体治理,是公共管理学研究的一大进步,也是今后文化管理发展的新趋势。在新型的文化治理模式下,政府通过制定社会政策和法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,化解社会矛盾,维护市场秩序,实现与市场、社会的多元回应和互动。从转变政府职能视角着眼,厘清政府、市场和社会行为边界,无疑是中国文化体制改革的关键所在。

在文化产业领域,十八届三中全会提出,要“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,政府应该切实转变管理职能,合理控制权力边界,做“政府该做的事”,该管的要坚定不移地管好、管出水平,不该管的坚决不管。政府应该将权力边界和治理空间主要限定在市场环境的维护方面,即主要负责破除各类市场壁垒和阻力,建立统一开放、自由平等的现代市场体系和公开、透明的市场运作规则,提高资源配置效率和公平性,推动文化市场资源、要素的合理流动和优化配置;在市场机制能够充分发挥作用、充分调动生产者积极性、有效配置文化资源时,由市场发挥决定性作用,政府主要承担监管职能。

在文化事业领域,应厘清政府与社会之间的权力边界和治理空间,做“政府能做的事”。在文化治理中,政府与社会的关系不是主体与附属的关系,而应是拾遗补缺、服务替代、协同增效的协作关系。因此,政府一方面应充分发挥作为权力中心所独有的资源、人才、信息、资金、技术等方面的优势,保障人民群众共享文化发展成果;另一方面,政府应通过各类优惠政策激发社会组织活力,鼓励社会力量参与文化建设,加快形成科学有效的文化治理体制,以推进基本公共文化服务均等化、标准化建设进程。这种多元文化治理体制的构建,表征着公共权力回归共生性,有利于政府摆脱越位、缺位、错位的尴尬,在文化事务管理中与市场、社会建立互动合作关系,形成政府主导、市场助力、社会主管的文化治理网络架构。

三、文化治理范式呼唤政府管理行为的转变

基于对当前政府文化管理模式的理性反思,《文化管理学导论》一书指出,必须在充分理解治理理论价值理念的基础上,通过宪政框架明确划分政府在文化治理中的内在权力边界和外在治理空间,避免政府权力异化为肆意侵占市场和社会治理空间的“权力”,建构起政府、市场、社会优势互补的文化治理模式,实现三者的“正和博弈”,促进文化发展的秩序稳定和持久繁荣。

就政府内部而言,必须整合地方政府相关文化管理部门的职能与资源,建构“大文化管理体制”。在文化治理体系下,政府权力的发挥应该是统一、高效的,而不是无所不能、不受制约、各自为政,因此,必须借助于文化管理体制变革,结束长期以来地方政府在文化领域的多头管理格局,实现文化文物、新闻出版、著作权、广播影视等多类行业的统一管理。具体来讲,一是要理清党政在文化管理领域的职能与关系。在文化管理实践中,地方党委宣传部门仍在一定程度上干预地方文化管理事务,造成文化管理政出多门,往往导致文化市场主体在文化发展中无所适从。因此,文化治理模式下理顺党政关系,并不是弱化党对文化的领导地位,而是要求在遵循现代市场经济和文化发展基本规律的基础上,实现党对政府文化管理工作的科学领导。二是要理顺文化管理部门的职能关系。当前,中国文化管理领域实行的是条块分割、多头管理的模式,这种模式不仅造成文化管理部门的职能交叉、多头执法和管理缺位等问题,还易导致现实中文化发展面临管理与实践日益脱节或疲于应付的问题。文化治理模式下理顺政府管理部门的职能关系,要求加快政府内部职能的有机整合,在顶层设计上进行统一协调的制度安排,建构与之匹配的文化管理体制,由一个部门来统一行使文化管理职能,并将政府职能主要定位于文化事业领域,即在公共文化服务、文化社会管理、文化市场监管等方面发挥政府职能。除此之外,还可以探索建立文化管理部门与其他政府部门的联合办公体制,实现政府文化部门与财政、税务、劳动与社会保障、人事、国有资产管理等多个相关部门的联合办公,大力发展多元化管理监督机制,为文化发展奠定良好的管理体制保障。

就政府外部而言,必须合理划定政府治理的空

间范围,确保政府权力适时而为、廉洁高效。以“规范权力”为目标指向,将政府“容易包办一切、打破有效治理规则、破坏治理各方发挥各自效用的权力规范和约束起来”^[5],这是规范政府权力的关键所在。治理理念指导下的文化治理模式不同于传统的文化管理模式,它要求政府权力必须被控制在规定的职能范围内,既不能随意干预文化市场的运行和市场机制的发挥,也不得随意干预社会的文化自治事务。具体而言,一方面,要求政府减少对市场活动在微观运行中的直接干预,从宏观层面为文化产业发展提供良好的制度环境,确保市场在资源配置、结构调整中决定性作用的充分发挥,避免出现政府越位、错位现象;同时,政府应该主动下放权力,除对公益性文化单位的一些必要绩效监督和对经营性单位的基本管理外,其余包括经营管理权、用人自主权和分配自主权在内的权力都应该归于单位组织,以更好地激发市场主体活力,推动市场有序发展。另一方面,要求政府通过政策措施激发社会活力,挖掘社会参与文化发展的潜力,鼓励社会力量有序参与文化治理活动,构建起政府与社会促进文化发展的合作机制,不断提升政府文化治理能力的现代化、科学化水平。只有合理限制政府在市场和社会领域的治权,才能促使其以更高的治理绩效去解决好有关文化发展战略层面的重大问题,进而避免政府陷入职责不清、权力失范的管理陷阱而难以自拔。

四、结语

《文化管理学导论》一书,探究了文化管理的价值属性、模式嬗变、内容构成和发展趋势等问题,并从治理理念出发深入分析了其他主体参与文化治理的内在机理与逻辑架构,形成了一系列具有创新性、发人深思的学术观点;特别是对文化社会治理的基本内容、基本范式和综合保障的阐述,并在改革实践层面为政府职能转变提供了理性工具,在学术研究层面为理论创新开拓了新的研究思路。

参考文献:

- [1] 刘吉发,金栋昌,陈怀平.文化管理学导论[M].北京:中国人民大学出版社,2013.
- [2] 何显明.政府转型与现代国家治理体系的建构:60年来政府体制演变的内在逻辑[J].浙江社会科学,2013(6):4-13.
- [3] 张慧君,景维民.国家治理模式构建及应注意的若干问题[J].社会科学,2009(10):9-15.
- [4] 张慧君,景维民.转型国家的治理结构与策略选择:基于理论和经验研究的总结与反思[J].当代世界与社会主义,2009(1):4-7.
- [5] 任剑涛.国家治理的简约主义[J].开放时代,2010(7):73-86.

From cultural management to cultural governance —logic destination of governance modernization in cultural field

WANG Zhen-ya

(School of Politics and Economics, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, Shaanxi, China)

Abstract: Cultural management is necessary to promote great development and prosperity of socialist culture, and it is an important carrier for the service oriented government to perform the function of cultural development and specification. By reviewing the evolution of culture management mode, it is found that with the transformation of government functions, cultural management presents the characteristics of keeping pace with the times, which expresses in a focalized way as “from cultural management to cultural governance”. Around this core proposition, this article reorganizes and evaluates the content of *An Introduction to Cultural Management*, moreover, it puts forward the basic conclusion that “cultural governance paradigm is the logical destination of governance modernization in cultural field”.

Key words: cultural management; cultural governance; governance modernization; government management; culture industry