

改革开放四十年中国化管理顶层设计的 历史脉络与路径选择

申 坤

【摘 要】文化艺术具有政治性、思想性、公共性和商品属性,而这四个特点也使得文化管理顶层设计要遵循相应的四个原则,即意识形态原则、功利性原则、公益性原则、民族性原则。改革开放四十年来,中国化管理顶层设计主要围绕管理主体认定、管理角色分配和管理路径选择三个主要环节展开,并依次呈现计划统治型、政府主导型、市场引导型、合作共治型四种类型的文化管理顶层设计模型。党的十九大以来,在实现中华民族伟大复兴的宏伟目标和新时代中国特色社会主义文化建设的背景之下,文化管理顶层设计呈现新方向、新特点、新趋势,逐步形成政府搭台、市场引导、社会参与、公民创新的文化治理体系。

【关键词】改革开放四十年;文化管理;顶层设计;路径选择

【中图分类号】D668

【文件标识码】A

【文章编号】1006-7426[2018]04-0017-008

10.13553/j.cnki.llygg.2018.04.003

党的十九大报告指出,中国特色社会主义文化源自于中华民族五千多年文明历史所孕育的中华优秀传统文化,熔铸于党领导人民在革命、建设、改革中创造的革命文化和社会主义先进文化,植根于中国特色社会主义伟大实践。因此,中国化管理实践也是立足于中国现实、结合不同时代条件,在改革开放的伟大实践创造和历史进步中进行探索和改革。

毋庸置疑,改革开放四十年来,市场经济体制改革已成规模,政治制度日趋完善,文化发展取得巨大成就,科学技术现代化迅猛发展,人民生活水平显著提高。然而,伴随着当今世界文化多元化的深入发展,各种思想文化的相互激荡和碰撞,文化软实力成为衡量各国综合国力的重要指标。世界各个民族和国家为提升文化竞争力,都将本国的文化发展战略摆在“牵一发而动全身,差毫厘而失千里”的重要位置。同样,中国始终坚持中国特色社会主义文化发展道

路,不断加强和完善文化管理顶层设计,这是当前执政党的“文化自觉”行为,是激发全民族文化创新创造活力,建设社会主义文化强国的重要制度路径。

一、顶层设计理论框架下的文化管理之特殊性

顶层设计理论是源自于系统理论,是指运用系统论的方法,从全局、宏观、系统的角度,通过对某项任务的各方面、各层次、各要素追根溯源、统筹规划、统揽全局,以集中有效资源,在最高层次上寻求问题的解决之道。“不谋万世者,不足谋一时;不谋全局者,不足谋一域”,党的十一届三中全会确立了中国改革开放的战略方针和总体构想,改革开放是一个系统性工程,不仅需要来自基层的发展动力与来自上层的“顶层设计”彼此相呼应,而且需要通过社会

作者简介:申坤(1980-),女(汉),中国艺术研究院副研究员,中共中央党校博士生,主要从事公共文化政策和文化制度的研究。

各个利益群体的互动,让国家、政府、社会等各个方面都参与进来,从而推动改革开放四十年的成功实践。细数改革开放四十年来中国化管理顶层设 计历程,其本质上是一种战略规划与战术计划的辩证统一,是全局、宏观、系统的筹划指导与部分、微观、个别的计划操作相统一,是文化艺 术管理活动特殊性与管理实践普遍规律相统一。

第一,文化管理顶层设 计坚持意识形态原则是文化艺 术的政治性特征的集中体现。

文化艺 术产品和服务是文化艺 术生产者创造性劳动所形成的观念形态的精神产品,它属于上层建筑,具有社会意识形态属性。毛泽东同志曾经在《在延安文艺座谈会上的讲话》中指出文艺是从属于政治的,是属于一定的阶级,属于一定的政治路线的,并强调“在我们为中国人民解放的斗争中,有各种的战线,也可以说有文武两个战线,这就是文化战线和军事战线……我们的问题基本是一个为群众的问题和一个如何为群众的问题。其中,为什么人的问题,是一个根本的问题,原则的问题。”^[1]邓小平同志指出:“文艺是不可能脱离政治的。任何进步的、革命的文艺工作者都不能不考虑作品的社会影响,不能不考虑人民的利益、国家利益、党的利益。”^[2]江泽民同志在中国文联第六次全国代表大会中指出:“政治具体地存在于我们的社会生活中,存在于文艺工作者的思想感情中。特别是在面临西方国家经济、科技占优势的压力和西方意识形态渗透的情况下,所谓不问政治、远离政治,是不可能的。”^[3]胡锦涛同志在党的十八大报告中强调“发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用”。^[4]习近平总书记在文艺工作座谈会上再次指出,文艺是铸造灵魂的工程,要高扬社会主义核心价值观的旗帜,实现核心价值观在文艺创作生产中的全方位贯穿、深层次融入,让人们在文化熏陶中感悟认同社会主流价值,彰显信仰之美、崇高之美。^[5]因此,文化艺 术为人民服务、为社会主义服务,一直是党对文艺战线提出的一项基本要求,也是党对开展文化管理活动所遵循的根本方向,

更是决定我国文艺事业前途命运的关键。

文化艺 术的政治性是特定阶级意识形态的呈现,而意识形态从本质上又决定文化前进方向和发展道路。在革命战争年代,文化艺 术表现为团结人民、教育人民、打击敌人、消灭敌人的有力武器;在改革开放的伟大实践中,它转化为弘扬主旋律、传播正能量、践行社会主义核心价值观,自觉抵制“去思想化”、“去价值化”、“去主流化”等错误倾向的主要手段。因此,文化管理顶层设 计首先要坚持意识形态原则,牢牢掌握意识形态工作领导权,实现政治与艺 术的统一,这是文化艺 术政治性最集中的表现。党的十九大报告又强调,必须推进马克思主义中国化时代化大众化,建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态,使全体人民在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起。^[6]这为文化管理顶层设 计的意识形态工作提供了根本遵循。

第二,文化管理顶层设 计坚持传承中华优秀传统文化原则是文化艺 术的思想性的突出表现。

思想性是文化艺 术产品和服务本身所具有的质的规定性。不同的国家、不同的民族拥有不同的文化艺 术特色,最明显的表现在思想性这一质的差别。从文化影响力的角度来看,文化有强弱之分,世界上发达的现代化国家,不仅是经济强国,也是文化强国,在国际文化竞争中居于强势主导地位,在世界范围内宣传、推送其主导的思想理念和价值观念,通过各种方式、途径和手段来影响世界。相比之下,我国是一个具有悠久历史和灿烂文化的文明古国,拥有丰富多彩的文化遗产和文化艺 术成果,积累了独具特色的思维方式、价值观念和行为准则等东方智慧,中华优秀传统文化不仅凝聚着中华民族自强不息的精神追求和历久弥新的精神财富,而且是发展社会主义先进文化的深厚基础,更是建设中华民族共同精神家园的重要支撑。但是,目前中国文化对于世界主流价值体系的影响依然较弱,极大地影响到中国综合国力的提升。

2011 年 10 月,党的十七届六中全会通过《关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁

荣若干重大问题的决定》就明确提出建设优秀传统文化传承体系;2012年10月,党的十八大报告首次提出全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局。2017年10月,习近平总书记在十九大报告中又着重强调坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信“四个自信”,并提出要推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,让中华文化展现出永久魅力和时代风采。在此之前,2017年1月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》,更是从国家发展的战略高度对传承中华优秀传统文化的重要意义,以及传承中华优秀传统文化的具体措施进行全方位的阐述和布置。因此,无论是将文化建设作为“五位一体”战略布局的重要内容,还是提出文化自信是更基础、更广泛、更深厚的自信的理念,文化管理顶层设计的主要内容之一就是要进一步彰显中华文化的思想性,弘扬中华民族的精神文化内核,突出民族文化特色,体现中华民族核心价值观,从而在世界民族文化之林构建具有中国传统文化的思维方式、价值观念和行为准则的东方文明,充分地展现中国风格、中国品质和中国气派。

第三,文化管理顶层设计坚持公益性原则是文化艺术的公共性特征的现实表现。

1966年12月16日,第21届联大审议通过了《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》“人权两公约”,与《世界人权宣言》合称“国际人权宪章”,是国际人权领域最重要的文书。其中,《经济、社会及文化权利国际公约》第一次以法律形式对经济、社会及文化权利加以确认,其文化方面的主要内容为:“人人有权参加文化生活,享受科学进步及其应用所产生的利益,对其本人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神上 and 物质上的利益享受被保护之利”,“公约缔约国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括为保存、发展和传播科学和文化所必需的步骤”等等。中国政府于1997年正式签署了《经济、社会、文化权利国际公约》,这表明我国政府重

视对公民文化权的保护,而我国宪法中也规定了公民文化权利包括公民参与文化事务管理的权利、接受教育和培训权、享受公共文化服务权、参与文化活动权、进行文化创造权、公民的文化成果受保护权以及文化平等和选择权等七个方面。公民享有充分的文化权利是现代文明的重要标志,公民文化权利概念及其包含的主要内容恰恰体现了文化艺术具有公共性的特点,而维护公民文化权利,成为公共文化服务建设的基本出发点的理念也逐渐被人们所接受。

文化艺术具有公共性的特点要求文化管理顶层设计要坚持公益性原则,要以维护公民文化权利为根本,文化管理部门要积极创造条件,提供优质、完善的公共文化服务,保障公民自由和维护文化公平。坚持文化管理顶层设计的公益性原则,首先要加强制度体制建设,这是公共文化服务健康有序发展的制度保障。通过建立完善的公共文化政策、法律法规和健全的公共文化服务体制,为公民文化权利提供最基本的平衡与保障,从而能够使全社会自由、平等地分享文化成果。其次,提供完备的公共文化基础设施和加强公共文化服务者队伍建设,这是保障公民文化权利的基本物质载体和外在保障。最后,优化公共文化服务产品的供给机制,这是保障公民文化权利的关键环节。通过以政府提供服务为主导方式,鼓励生产出更多满足不同人群、不同文化层次需求的公共文化服务产品。因此,构建面向广大人民群众,并能覆盖全社会的结构合理、运营高效、服务优质的公共文化服务体系,这不仅是文化艺术公共性特征的具体要求和体系,也是文化管理顶层设计维护公民文化权利的关键因素。

第四,文化管理顶层设计坚持文化产业创新发展原则是文化艺术商品属性的客观要求。

文化艺术不仅具有公共属性,还具有一定的商品属性。前者在现实中通常表现为无竞争性和无排他性的公共文化产品,比如国家电视台的电视节目和广播节目等,此类公共文化产品和服务均由政府提供;后者则表现为具有竞争性和排他性的私人文

化产品,如各类图书、电影、演艺、文化服务等行业,此类文化产品和服务可通过产业化生产获得经济利益。联合国教科文组织明确将文化产业定义为通过工业化和商业化方式所进行的文化产品和服务的生产、再生产、供应和传播内容。^[7]我国改革开放以来,伴随着经济体制改革的深入和文化自身的发展,文化艺术的商品属性逐步显现出来,因此,从国家和政府的层面对文化艺术的意义、地位和作用有了重新的认识,文化艺术不仅属于意识形态的范畴,是一种精神动力,同时,它还有其产业属性的一面,也是一种现实生产力,以文化为核心形成的文化产业被认为是 21 世纪经济全球化时代的朝阳产业,是国家发展战略的重要组成部分。特别是伴随着经济全球化和互联网信息技术深度变革,文化、知识与信息传播和扩散的途径也相应发生了变化,世界逐步形成日益开放的市场,并形成统一的市场运行机制和市场体系,蓬勃发展的国际文化贸易为各国的文化产业创新发展提出新的要求和内容。

2002 年 11 月党的十六大上提出文化建设和文化体制改革的主要任务之一就是要积极发展文化事业和文化产业,这是我国第一次在党的正式文件上明确把文化事业与文化产业区分开来,从国家发展的宏观角度提出发展文化产业。2003 年 9 月,文化部制定下发的《关于支持和促进文化产业发展的若干意见》指出,文化产业是社会生产力发展的必然产物,是随着中国社会主义市场经济的逐步完善和现代生产方式的不断进步而发展起来的新兴产业。2004 年,国家统计局对“文化及相关产业”的界定是:为社会公众提供文化娱乐产品和服务的活动,以及与这些活动有关联的活动的集合。因此,“文化市场”和“文化产业”概念的提出,标志着我们对文化的产业属性的承认和对文化产业地位的认可。进入 21 世纪以来,我国文化产业的发展有了长足的进展,文化产业的增加值占 GDP 总值从 20 世纪末

的不到 1%增长到 2010 年的 2.75%,2016 年我国文化及相关产业增加值达到 30785 亿元,占 GDP 的比重为 4.14%。^①2017 年 4 月,文化部在全国文化产业工作会议上发布《“十三五”时期文化产业发展规划》从国家文化管理顶层设计的层面对未来五年我国文化产业的总体要求、主要任务、重点行业和保障措施等进行了详细的部署。因此,文化艺术的商品属性决定了文化管理顶层设计要坚持文化产业的创新发展,并全面提升文化产业发展的质量和效益,逐步将文化产业发展成为国民经济的支柱性产业。

二、我国改革开放前后文化管理顶层设计的历史脉络

中国文化管理的顶层设计的构建是从管理主体认定、管理角色分配和管理路径选择三个方面展开,以政府、市场、公民和社会四个主体在不同时代背景下的职能变化为切入点,形成“管文化”与“办文化”之间不同侧重点的管理路径选择。纵观新中国成立和改革开放四十年的文化管理演变的历史进程,文化管理顶层设计经历了权力集中的“管”与“办”一体模式、逐步放权的“管”与“办”分离模式、合理分权的“管”与“办”统一的模式。

(一) 计划统治型文化管理顶层设计 (1949-1978)

1949 年新中国成立之初,由于受到长期革命战争的影响和苏联模式的示范效应,刚刚成立的新政权通过权力集中和资源的高度垄断来实现政治统一、经济恢复和社会稳定。因此,在高度集中的计划经济体制、高度集权的政治体制和国家至上主义的社会制度的背景之下,文化艺术的政治性特征尤为突出,其主要功能是围绕巩固新生政权进行广泛的意识形态教育,文化产品的生产、流通和消费完全按照国家统一计划进行管理。

①数据来源于中国产业信息网;<http://www.chyxx.com/industry/201711/587273.html>

首先,在文化管理主体认定的方面,政府是计划统治型文化管理顶层设计中的唯一主体。政府不仅拥有绝对的政治权力,还拥有绝对的社会权力,整个社会生活都处于政府的直接管理和控制下,统一由政府号令社会、计划经济、管理文化,培育社会组织等。其次,在文化管理角色分配方面,政府既是文化政策的制定者,又是政策的执行者和监督评估者,同时,政府不仅是文化产品和服务的生产者和供给者,也是其严密的管理者。最后,在管理路径选择方面,主要通过行政手段,加强舆论宣传来动员和组织社会力量参与到文化活动中来,建立起党内权力中枢对政府文化行政机关和社会文化组织的信息传递与控制机制,实现对意识形态领域的集中管理。在这种文化管理顶层设计中,文化活动的独立性和自由度相对薄弱一些,而通过国家和政府来组织阵地、宣传舆论、教育培训来“办”文化则更突显,在建国初期为服务中心工作、团结人民、教育人民、破除迷信、统一思想等方面发挥了巨大作用。

早在1942年,毛泽东同志在延安文艺座谈会上讲话中就明确指出:“我们今天开会,就是要使文艺很好地成为整个革命及其的一个组成部分,作为团结人民、教育人民,打击敌人的有力武器,帮助人民同心同德地和敌人作斗争”^[8]。这是对计划统治型文化管理顶层设计特征的最好诠释。但是,这种顶层设计也存在着严重的弊端,在20世纪五六十年代已经初露端倪,特别是“文化大革命”时期,在极左思想的影响下,文化管理体制走向了病态的极端。

(二) 政府主导型文化管理顶层设计 (1978—2002)

1978年12月,中国共产党召开了十一届三中全会,标志着中国社会主义现代化建设进入改革开放的历史新时期,这次会议宣布党的工作重心也由阶级斗争为纲转向以经济建设为中心。伴随着由国家主导的经济体制改革拉开帷幕,文化管理顶层设计也进入新的探索时期。

首先,在文化管理主体认定方面,国家和政府在

文化事业复苏、精神文明建设、文化市场和文化产业认可和实施,以及教科文卫等一大批基础设施建设中依旧发挥主导作用。1976年在文化艺术领域实施拨乱反正,并恢复“百花齐放、百家争鸣”的方针。1982年党的十二大开始着手调整艺术部门和艺术团体的布局,1988年国务院批转文化部《关于加快和深化艺术表演团体体制改革的意见》,1989年中共中央通过了《关于进一步繁荣文艺的若干意见》并提出了在文化艺术领域实行“双轨制”的具体改革意见,推动文化事业全面复苏。而在文化市场和文化产业方面,1988年文化部国家工商行政管理局发布《关于加强文化市场管理工作的通知》,标志着在我国“文化市场”的地位正式得到承认。1989年国务院批准在文化部设置文化市场管理局,归口管理文化市场,主要职责是拟定文化市场发展规划,研究文化市场发展态势,指导文化市场稽查工作。至此,全国文化市场管理体系开始建立。1998年文化部成立了内设性机构“文化产业司”,表明文化产业已得到了国家的正式认可,也标志着中国文化市场的发展进入了一个从自发到自觉的新的历史阶段。在精神文明建设方面,1996年党的十四届六中全会通过了《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》,随后1997年5月,中共中央成立了中央精神文明建设指导委员会,作为中共中央指导全国精神文明建设工作议事机构。

面对改革开放初期经济体制改革刚刚开始,市场经济还处于探索阶段这一现状,文化领域的恢复和发展主要依靠政府发挥主导和协调作用,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,政府仍旧担任文化活动的管理者、文化产品及服务的生产者、供给者。值得注意的是,这一时期作为文化管理主体的政府开始逐步关注和引导市场,社会和公民在文化变革中发挥重要作用,对市场资源配置手段、企业管理方式方法、社会承包经营等模式进行了有益探索。最为典型的的就是文化领域“双轨制”的改革,即一轨为国家扶持的能代表国家和民族艺术水平的少数

全民所有制院团;另一轨为大多数多种所有制的艺术团体。通过“双轨制”改革要实现大多数艺术表演团体逐步走向社会和市场,能够“自主经营、独立核算、自负盈亏”,逐步成为文化产品的主要生产者和供给者,这一改革也充分显示了文化管理模式在经济市场化改革和政治放权式改革大背景下的充分回应。

在文化管理路径选择方面,政府主导型文化管理顶层设计从“管”到“办”的过渡性特征逐渐显现,特别是随着文化市场地位的逐步确立,政府开始尝试将部分职能让渡给文化单位和市场,鼓励其在市场中更大程度地发挥资源配置的基础性作用;同时,政府文化管理的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,注重宏观“管”文化,弱化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微观领域的“办”文化,并探索运用宏观管理手段为微观文化管理活动中的资金、人才、技术、资源等要素提供路径支持,为文化事业和文化产业的全面发展提供制度保障。

(三) 市场引导型文化管理顶层设计 (2002—2012)

当人类社会跨入 21 世纪的时候,我国进入了全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。2002 年 11 月,党的十六大召开,我国文化体制改革进入了一个新的境界,随后党的十六届三中、四中、五中、六中全会连续研究文化建设和文化体制改革的问题,突破了以往局部的、部门的、文化行业相对封闭的管理模式,逐步确立以市场引导为主的开放的文化管理顶层设计模式。

首先,在文化管理主体认定方面,这一阶段开始逐步明晰政府、市场与社会共同参与文化管理的各自权力边界。在党的十六大明确继续深化经济体制改革的背景之下,市场在文化资源配置中的基础性作用,甚至是决定性作用越来越明显,社会组织参与到文化事业发展中的机会越来越多,伴随市场和社会力量的不断发展壮大,政府文化管理活动中唱独角戏的状况开始逐渐发生改变。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,由此开启遵循市场规律引导,政府、市场、社会三者各司其职、互动合作的文化管理顶层设计模式的探索之路。其次,在文化管理角色分配方面,市场和社会在文化管理中发挥日益重要的作用,其中,在文化产业化发展、公共文化产品生产与服务、文化产业市场执法与监管等方面,政府扮演规则制度的制定者、市场管理者和监督者的角色,市场和社会则成为政策的执行者、文化活动的具体承担者、文化产品的生产者、文化服务的提供者、文化成果的占有者等角色。

最后,在文化管理路径选择方面,市场引导、政府职能转变的“管”“办”分离的特征已充分彰显。其路径选择主要围绕“形成科学有效的宏观文化管理体制和富有效率的文化生产和服务的微观运行机制,以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局和统一、开放、竞争、有序的现代文化市场体系”这四个方面重点展开。宏观文化管理体制的建立主要是指政府借助于经济政策、财税制度等多种经济杠杆和法律行政手段等宏观管理手段实现对文化产业和文化事业的宏观与间接的规范与指导;富有效率的文化生产和服务的微观运行机制则主要依赖于发挥市场在文化资源配置中的基础作用,通过积极鼓励多渠道资金投入,完善现代流通组织和流通形式,促进文化产品和服务在全国范围内合理流动,加快培育产权、版权、技术、信息等要素市场,逐步形成一批大型文化企业集团,增强文化产业的整体实力和国际竞争力。

三、新时代下合作共治型文化管理顶层设计的路径选择

(一) 新时代下文化管理的新要求

党的十九大报告提出了中国特色社会主义建设进入新时代这一新的历史方位,这为中国特色社会主义文化建设指明新方向,针对文化管理顶层设计也提出新要求。首先,十九大报告重新界定了中国特色社会主义新时代的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要

和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这意味着当代中国从“站起来”、“富起来”向“强起来”的历史目标转换中,当代中国人的需求也在发生深刻变化,已经由主要满足物质需求转化为主要满足精神需求。文化管理顶层设计不仅要维护意识形态安全、培育和践行社会主义核心价值观、加强思想道德建设,而且要发展社会主义文艺、推动文化事业和文化产业发展以满足人们的精神需求来提升中华文化影响力,这是当前文化管理顶层设计对内要遵循的新要求。其次,十九大报告对目前国际形势作出了准确判断,即世界正处于大发展大变革大调整时期,和平与发展仍然是时代主题,中国将继续发挥负责任大国作用,积极参与全球治理体系改革和建设,为解决人类问题贡献中国智慧和方案,推动构建人类命运共同体。这说明,在中国特色社会主义新时代下,既要坚持中国文化立场,秉承中国的文化价值理念,又要坚持中华文化“走出去”,在国际文化贸易和对外文化交流活动中增强中华文化影响力,这是当前文化管理顶层设计对外要遵循的新要求。

(二) 合作共治型文化管理顶层设计探索

新时代下中国文化管理顶层设计既要推进我国文化现代化的历史进程、促进社会主义文化繁荣兴盛为根本出发点,同时,又要在全球化趋势下逐步确立中华文化在世界多元化竞争中的优势地位为奋斗目标。因此,文化管理顶层设计一方面要立足国内实情,突出强调保障老百姓普遍关注的文化民生,构建把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的体制机制,通过完善公共文化服务体系,健全现代文化产业体系和市场体系,培育新型文化业态,为人民提供丰富的精神食粮,满足人民过上美好生活的新期待;另一方面,要拥有国际视野,加强中外文化与人文交流,以我为主、兼收并蓄,积极推进中国文化的国际传播能力建设,强化国家文化软实力,讲好中国故事,展现真实、立体、全面的中国。文化管理顶层设计中如何增强政府、市场、社会、公众等各个要素之间

的相互配合、相互融合、合作共治,切实维护广大人民的文化权益,充分激发全民族文化创新创造活力,这是当前文化管理顶层设计关注的问题。

合作共治型文化管理顶层设计的提出是基于新时代中国特色社会主义文化建设背景下对公民文化权利、文化参与、文化自治和文化创新等核心问题的关注和思考。首先,在文化管理主体认定的方面,合作共治型文化管理顶层设计就是将共同治理模式引入现代文化管理的活动中,形成政府、市场、社会、公民多元主体共同参与文化事业、文化产业和公共文化服务的交互融合、合作共治的治理格局。一方面关注“合作”,从根本上解决文化管理中条块分割、供需错位、效能低下、资源利用不合理等问题,打破以政府为主体的传统文化管理模式,逐步建立更加开放、包容的治理环境,促使治理主体在平等参与和合作互动中调适多元利益或冲突,实现文化资源配置的整合优化。另一方面强调“共治”,正确处理在文化事务领域内政府、市场、社会和公民的关系,充分挖掘市场、社会、公民在文化管理活动中的能动性和自觉性,推动文化管理向文化治理转变,提升文化治理能力,实现文化体制机制变革。其次,在文化管理角色分配方面,通过向社会和市场放权,引入社会公益机制和公民参与机制,形成政府宏观管理机制、市场资源调控机制、社会公益补充机制、公民参与互动机制相结合的多元机制,树立大文化理念,整合公共文化资源,形成文化供给、文化生产、文化消费和文化管理一体化模式。

最后,在文化管理路径选择方面,合作共治型文化管理顶层设计遵循分权原则,即“一臂之距”(Arms' Length Principle)的原则^①,从政府包办一切的“全能政府”逐步转变为充分发挥社会与市场力量的“小政府大社会”的管理路径。一方面,正确界定政府与社会之间的关系。社会组织拥有自身管理体制和自我运行逻辑,并不依附于政府,是相对独立的个

^①“一臂之距”是英国文化管理机制的精髓,通过非政府公共文化机构这一中间环节拨款的方式,由政府将资金间接地分配给基层文化协会、文化组织或个人,达到科学分配、公平对待、协调管理的目标。参见陆晓曦,英国文化管理机制:“一臂之距”[J].山东图书馆学刊,2012,(6).

体,政府更应尊重社会系统本身的能动性和创造力,积极鼓励社会充分发挥其活力,使其在公共文化管理活动中发挥更大的作用,从而改变文化发展中活力不足、效率低下,难以满足人民群众的公共文化需求的问题。另一方面,正确认识政府与市场之间的关系。市场并不仅仅是一种资源配置方式,它还拥有自身运行的逻辑和自我调节的机制,在多元文化主体治理过程中,市场可充分发挥其资源调节优势和竞争机制,使公共权力回归公共生活,避免出现政府越位、缺位、错位的尴尬。

党的十九大报告中指出,要继续深化文化体制改革,完善文化管理体制,加快构建把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的体制机制。因此,合作共治型文化管理顶层设计不仅要坚持市场化原则与社会化原则相统一、政府宏观指导与坚持市场开放相统一,而且要推动政府宏观指导、市场多元利益引导、公民广泛参与、社会组织开放自治四者之间的正和博弈,推动文化管理活动中政府、市场、公民和社会即相互区分、明确边界,又相互融合、共治共赢,真

正担负起新时代下新的文化建设使命,在管理实践中进行文化创造,在时代进步中实现文化进步!

[参考文献]

- [1]毛泽东.在延安文艺座谈会上的讲话[M].//毛泽东文艺论集.北京:中央文献出版社,2002:38.
- [2]邓小平.邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994:255.
- [3]中共中央文献研究室.十四大以来重要文献选编(下)[M].北京:人民出版社,1999.
- [4]十八大报告文件起草组.党的十八大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2012:35.
- [5]中共中央宣传部.习近平总书记在文艺工作座谈会上的重要讲话学习读本[M].北京:学习出版社,2015:26.
- [6]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017:41.
- [7]周锦著.文化产业的创新体系和效率评价研究[M].北京:经济科学出版社,2013:11.
- [8]毛泽东.在延安文艺座谈会上的讲话[M].//毛泽东文艺论集.北京:中央文献出版社,2002:49.

责任编辑:王友平

The Historical Context and Path Selection of Top-Level Design of China's Cultural Management in Four-Decade Reform and Opening-Up

SHEN Kun

Abstract: Culture and art have the attributes of politics, ideology, public and commodity, which make the top-level design of cultural management follow four principles: ideological principle, utilitarian principle, public welfare principle and national principle. Over the past four-decade reform and opening-up, the top-level design of Chinese cultural management has mainly presented in the models of plan-dominating, government-leading, market-orientation, and cooperative-governance, focusing on the three main links: the identification of management subjects, distribution of managerial roles, and selection of management paths. Since the 19th CPC National Congress, under the grand goals of realizing the great rejuvenation of the Chinese nation and building the socialist culture with Chinese characteristics in a new era, the top-level design of cultural management has taken on new directions, features and trends, gradually forming a cultural governance system with the features of government-support, market-leading, social participation and mass innovation.

Keywords: 40 years of reform and opening-up; Cultural management; Top-level design; Path selection