

四十年来中国文化体制改革的 历史进程与理论反思

傅才武 何璇

摘要: 用怎样的标准来评价四十年文化体制改革的进程与局限,并借以指明下一步深化文化体制改革的方向,是我国学界和文化界面临的重大课题。四十年来,以表演艺术团体和非时政类报刊、出版社等经营性文化单位的转企改制为中心,中国文化体制改革从国家战略层面上确立了从外层制度改革进入到核心制度改革的渐进式改革模式,制度创新的进程逐步超越经营制度和人事制度等表层制度的改革,逼近文化产权制度和党政关系、政企关系等核心制度安排。但文化领域的产权制度改革要涉及到文化行业制度的基本框架,以及基于国有产权之上的行业体制背后内涵化于产权制度中的党政关系和政企关系模式,这就要求文化体制改革必须要与政治经济体制改革进程保持最低限度的一致性。“后四十年”时期深化文化体制改革需要进一步明晰文化体制改革的目标与步骤,借助于顶层设计实现从“边缘性创新”到核心制度改革战略路径转换。借助于数字信息技术的广泛应用引导文化领域的制度变迁,突破文化行业体制的壁垒,开创“后四十年”时期文化体制改革的新局面。

关键词: 文化体制改革;分期标准;理论反思;对策措施

由1978年至今,我国文化体制改革经历了四十多年的探索,其中的艰难与曲折、经验与教训,得到学界和社会的高度关注。近年来尽管学界关于文化体制改革的研究成果丰硕,但对于文化体制改革的历程与分期问题仍然缺乏深入和广泛的讨论,只有少数几位学者对这一问题进行了探讨。韩永进提出了文化体制改革的三阶段分期,总结了各阶段文化体制改革的经验与启示^①。曹普对文化体制改革的成效给予评价,并分析了截至2007年的改革成效^②。齐永峰提出2003年开始启动文化体制改革试点,标志着文化体制改革由微观层面上升到宏观层面,树立了“政企分开、管办分离”的改革目标,是文化体制改革的重大突破^③。傅才武认为2005年文化体制改革试点工作完成,文化体制改革由“强政府弱市场模型”转向“强政府强市场模型”,初步形成计划体制与市场体制并存的格局,改革的目标在于融合体制内外的产业要素,发挥市场资源配置的基础性作用,推动建立文化市场体系和公共文化服务体系^④。陈世香认为大部制的实施是文化体制改革体制、机制创新的标志,文化体制改革迈向顶层设计^⑤。王列生提出机构改革是文化体制改革的重要环节和标识^⑥。这些研究成果将文化体制改革的时间节点明晰化,对于每个时间节点所取得的成效进行了梳理和评估,归纳出了中国文化体制改革的分期标准,是其学术贡献;但因为中国文化体制改革的任务并没有完成,改革仍在进程中,

收稿日期:2018-05-31

作者简介:傅才武,武汉大学国家文化发展研究院教授,博士生导师(武汉430072; fucaiwu2004@126.com);何璇,湖北大学历史文化学院讲师,历史学博士(武汉430062; 2381532228@qq.com)。

① 韩永进:《文化体制改革的历程回顾》,载韩永进编著《新的文化自觉》,北京:文化艺术出版社,2008年,第235-240页。

② 曹普:《20世纪70年代末以来的中国文化体制改革》,《当代中国史研究》2007年第5期。

③ 齐永峰:《文化体制改革难点探析》,《中国经贸导刊》2007年第5期。

④ 傅才武:《“三角协调模型”与“力量均衡”——深化文化体制改革过程中的方法论问题》,《同济大学学报(社会科学版)》2015年第1期。

⑤ 陈世香:《大部制视角下地方政府文化体制改革进程及其挑战》,《上海行政学院学报》2010年第5期。

⑥ 王列生:《当代中国文化制度创新中的机构改革》,《艺术百家》2010年第4期。

这些成果总体上仍是阶段性成果,难以准确概括四十年来的文化体制改革进程。

一、如何对四十年来中国文化体制改革的历史进程进行分期

(一)学界关于改革进程分期的几种观点

目前学界关于文化体制改革分期问题的探讨,主要有傅才武的两阶段论,韩永进的三阶段论,曹普的三阶段论,洪明星的四阶段论和蔡武的五阶段论。

1. 两阶段论。傅才武在《“三角协调模型”与“力量均衡”——深化文化体制改革过程中的方法论问题》《三十年来的中国文化体制改革进程:一个宏观分析框架》《我国文化体制改革的过程、路径与理论模型》三篇论文中提出文化体制改革的两阶段论,将2005年看作文化体制改革的拐点,认为1978—2005年是改革的启动和探索阶段,2005年后是改革的深化拓展阶段。

2. 三阶段论。韩永进将文化体制改革分为三个阶段,1978年至1992年为改革的探索阶段,1992年至2002年为改革的持续推进阶段,2002年以后为改革的深化阶段。

曹普在《20世纪70年代末以来的中国文化体制改革》一文中,将文化体制改革分为三个阶段,1978年至1991年为文化体制改革的酝酿和初步开展阶段,1992年至2001年为文化体制改革的稳步推进阶段,2002年之后为文化体制改革的突破阶段^①。此论大体与韩永进的论断相同。黄永林在《中国文化产业发展战略的历史选择及其特征经验》中,将文化产业发展的分期划分为1978—1992年的改革开放转型、文化经济发展阶段,1992—2002年的市场经济转轨、文化产业发展阶段,2002年以后的小康社会建设、文化产业发展阶段^②。

3. 四阶段论。洪明星在《认同视阈中的文化体制缘起与变迁》中提出四阶段分期,1978—1988年“以文养文”的市场探索(“试水”)阶段,1988—1998年文化发展的双轨启动(“启航”)阶段,1998—2008年文化产业的发展(“扬帆”)阶段,2008年以后为公共文化服务体系建设(“远航”)阶段^③。

4. 五阶段论。蔡武在《我国文化体制改革的历史进程及理论创新》中指出,从2002年党的十六大要求“抓紧制定文化体制改革总体方案”以来,文化体制改革可分为五个阶段,第一阶段2003年至2005年11月,完成了9个城市35个单位的试点工作,出台了建立文化市场和允许民间资本进入文化行业的相关文件。第二阶段2005年12月至2010年7月,文化行业在“重塑文化市场”“完善市场体系”“改善宏观管理”“加快转变政府职能”四个方面取得突破。第三阶段2010年7月至2011年10月,文化行业完成了国有院团的转企改制,初步建立了国有文化资产管理体制。第四阶段2011年10月至2013年10月,大部制推行,国家新闻出版总署和国家广播电影电视总局合并为国家新闻出版广电总局,文化体制改革进入体制机制创新。第五阶段2013年至2014年底,文化体制改革进入全面深化阶段,进一步加快经营性文化事业单位转制为企业,加快构建公共文化服务体系^④。

于迅来在《中国文化体制改革历程及发展路径研究》中将文化体制改革分为五个阶段。第一阶段为1978年至1992年,是文化市场的萌芽阶段。第二阶段为1992年至2002年,是文化行业产业化的起步阶段。第三阶段为2002年至2009年,是文化体制改革的试点阶段。第四阶段是2009年至2012年,是文化体制改革的攻坚阶段。第五阶段是2012年至今,是文化体制改革的全面深化阶段^⑤。

(二)不同分期观点的基本依据

笔者认为,文化体制是文化领域内党委政府机构、文化组织和从业者按照一定秩序和逻辑进行联

① 曹普:《20世纪70年代末以来的中国文化体制改革》,《当代中国史研究》2007年第5期。

② 黄永林:《中国文化产业发展战略的历史学者及其特征经验》,《同济大学学报(社会科学版)》2015年第5期。

③ 洪明星:《认同视域中的文化体制缘起与变迁》,《贵州社会科学》2014年第12期。

④ 蔡武:《我国文化体制改革的历史进程及理论创新》,《中共党史研究》2014年第10期。

⑤ 于迅来:《中国文化体制改革历程及发展路径演化——以吉林的实践为例》,吉林大学博士学位论文,2014年,第50-52页。

结、实现结构化组织并保持组织持续运转的制度体系,是整个社会组织系统中的一个子系统。新制度经济学派代表人物 North 认为,制度即是“游戏规则”,在同一制度体系中,不同的制度由于所处的位置不同、发挥作用的范围不同,因而具有不同的属性,其变动的难易程度也不相同,“社会的制度体系确定之后,在相当长的一段时间较难发生显著变动,而其中的部分制度却可能经常发生变化”。社会制度体系中,边缘性制度(如日常管理制度)比较容易发生改变,而核心制度(如产权制度)较难变化^①。文化体制改革本质上是一个制度变迁过程,这种制度变迁一般是从经营制度、人事制度和薪酬制度等边缘性制度开始,逐渐进入到产权制度等核心制度。这是渐进式改革的基本路径,也为人们观察文化体制改革的过程提供了一个基础性的坐标系。

上述有关改革分期的差异,源于学界关于外延性标准和内涵性标准这两类评价标准的差异。利用经济体制改革的分期模式作为划分文化体制改革进程的标准,属于根据外延性标准而进行的分期,例如,韩永进等学者的三段论分期,主要是以经济体制的标志性事件作为对文化体制改革分期的依据。傅才武的两阶段论和蔡武的五阶段分期,则主要依据文化行业的内涵变迁特征,依据文化体制改革由表层制度深入到核心制度的标志性事件作为分期依据,属于根据内涵特征而进行分期的模式。

韩永进等学者的三阶段论基本按照市场经济改革的分界线进行分期,1978年至1992年我国仍然执行“计划为主、市场为辅”计划经济体制,1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,经济领域开始由计划经济向市场经济转型,2002年我国社会主义市场经济体系的基本框架开始形成。韩文关于文化体制改革的分期基本与我国经济领域的改革的时间节点相同,其分期依据主要是社会经济体制改革的标志性事件。但笔者认为,文化固然与经济发展联系紧密,但文化领域的发展与经济领域并不完全同步。韩文是在2008年前后形成,其时文化体制的改革进展有限,还难以进行长时段的观察,因而这种划分只能是一种阶段性的成果。曹普、黄永林的三段论,也是按照经济领域的改革进程对文化体制改革进行阶段划分,未能观照文化体制改革中内涵变迁的特征。

傅才武等在《我国文化体制改革的过程、路径与理论模型》一文中,将2005年看作文化体制改革的拐点,认为2005年之前文化体制改革是一种边缘性制度改革,主要涉及经营制度、薪酬制度和人事制度等表层制度的创新;2005年之后文化体制改革进入到核心制度层,文化体制改革的程度和性质发生了变化,开始涉及文化领域内有关产权制度调整^②。该文提出,文化体制改革涉及到文化领域中的三大基本关系的调整——即党委与政府职能部门的关系,政府职能部门与文化单位的关系,文化单位与内部成员之间的关系,这三大关系构成了我国文化体制的基本框架,其中,党委与政府职能部门的关系、政府职能部门与文化系统的关系是基本关系,具有关键影响力。在2005年之前,文化体制改革只涉及文化单位与内部成员之间的关系(如聘任制改革、薪酬制度改革等),因而是表层的制度变迁;2005年之后文化体制改革逐步涉及政府职能部门与文化单位的关系(如领导副职由任命制改为试行聘任制),但对党委与政府职能部门之间的关系并没有涉及。这一分期依据,观照了文化体制改革的制度变迁内涵,但由于该文成文较早,对于2013年部分文化单位转企改制后的文化体制改革进程并未作出系统分析。总体上两段论对于2012年以后的改革进程没有讨论,未能详尽观照四十年来文化体制改革的各个阶段的具体特征。

与此相似的是蔡武的五阶段分期。这种分期模式基本观照了2002年后文化领域中基本关系调整的实际进展,但对于2002年之前的改革进程和路径观照不足。于迅来的五阶段论想兼顾改革进程的内涵因素和外延因素,但划分依据反而模糊。

(三)划分文化体制改革进程的内涵性标准与外延性标准

美国学者、新制度经济学的代表人物科斯对中国的经济改革高度关注,他认为,中国的经济社会

^① North D C, Thomas R P, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge: Cambridge University Press, 1973, pp. 1-3.

^② 傅才武、陈庚:《我国文化体制改革的过程、路径与理论模型》,《江汉论坛》2009年第6期。

改革进程具有特殊性,是一种由民营企业、经济特区等经济中的“边缘力量”发动的“边缘革命”,这场“边缘革命”的持续演进,推动了四十年来中国的市场转型和社会发展^①。我们认为,这种边缘性革命的判断,总体上也符合中国文化体制改革的特点。改革开放四十年来,文化领域的改革也是从边缘制度改革,逐步深入到核心制度改革的过程。这种改革的出现首先是由民间力量、基层单位发动(如1980年代初北京京剧团试行“演出承包责任制”),但一旦当边缘改革进程受到正在形成的新的经济社会结构的阻滞,改革难以深入时,就要求作为制度供给者的中央政府针对新的社会结构和改革环境进行宏观调整。中央政府作为国家制度供给主体,是形成推动制度变迁的第一行动集团,必须提供制度变迁方案及制度变迁评价指标(所谓的“顶层设计”)。地方政府和基层单位作为制度执行主体是推动制度变迁的第二行动集团,与中央政府配合共同推进制度变迁。这种“两大集团”协同进行改革的特征,也为观察我国文化体制改革的进程提供了另一种视角,文化体制中的党政关系、政府职能部门与文化机构的关系,涉及制度结构的基本属性,必须要由中央政府确定改革的原则并制定改革方案;地方政府作为第二行动集团,具有理顺文化单位与员工关系、改进文化机构内部管理效率的能力与责任,但这仅仅属于机制创新的范围。对于改革进程的评估,既不能将第二行动集团实施的“机制创新”等同于第一行动集团实施的“体制创新”,也不能将文化单位内部的经营管理、人事薪酬等边缘性制度改革等同于党政管理体制改革、产权制度改革等核心制度改革。

中国不同于西方发达国家的一个特点,就是西方国家在“一臂之距”原则的约束下不存在一个国家统制化的“文化行业”,国家与社会及文化机构的权利义务边界清晰,但中国文化行业体制的存在,使文化体制改革必须面对“文化行业体制”这种结构化的巨大力量。从1951年实行“改人、改戏、改制”的“三改”运动后,国家完成了对人、财、物和艺术组织等社会稀缺文化资源的公有化组织整合,行业体制构成了中国文化领域的基础结构,成为了中国文化领域内的基本规定。从此,中国文化行业成为一个由特定内容(文化、艺术、文物、出版、广播、电视等)与特定形式(行业部门)组成的有机统一体。“特定形式”就是文化领域内的党政兼管、政府部门与文化单位“父子关系”模式、文化单位与员工的“终身国家雇佣”关系性质。“党委领导、政府管理”的基础构架,使中国的文化管理原则不同于西方的“一臂之距”管理原则;政府职能部门与文化单位之间形成的“保护—约束”关系模式,使文化单位缺乏市场经济体系中相对独立的主体地位,使作为政府附属机构的文化单位的产权关系模糊;文化单位与员工之间基于国家雇员身份的“国家雇佣—忠诚服从”关系模式,使单位与个人之间的权力义务边界模糊,激励机制失效,单位效率不足。党政关系、政府职能部门与文化单位的关系、文化单位与员工的关系这三大关系的结构化,就组成了中国特定的文化组织形式——文化行业体制。文化行业体制既是文化生产和消费要素的组织者,又是国家文化管理职能的执行人,还是相关制度的供给者。对于文化体制改革而言,它既是文化体制改革的推动者,其本身又是“被改革”的对象,还是一个陷于“改革者被改革”悖论的集团行动者。

因此,如果从制度的内涵变迁过程观察四十年来中国文化体制进程,则党政关系模式、政府职能部门与文化单位的关系模式和文化单位与员工的关系模式的变化轨迹,是划分文化体制改革进程分期的基本依据。这种变迁的方向,要受到社会基础结构从计划体制向市场体制转轨总趋势的制约,而不能是“逆”市场而动。因此凡是与市场体制要求相背离的改革措施和方向,都难以作为划分文化体制改革进程的标志。从这一意义上说,以经济体制改革的标志性事件作为划分文化体制改革进程的依据具有一定的合理性。从制度形式上看,文化行业体制作为我国文化领域最大的和最核心的“制度形式”,其变迁过程特别是它对于市场体制规律的适应程度,可以作为我们观察文化体制改革进程的标志。这一变迁过程主要体现为:文化行业部门由行业利益代表向国家公共管理部门的职能回归,行业部门开放发展替代行业部门封闭发展,市场资源配置方式对计划配置方式的替代,国家文化动员体

^① 科斯:《财产权利与制度变迁》,刘守英译,上海:三联书店,1991年,第377页。

系的功能定位向国家文化治理体系的功能定位的转换^①。

鉴于此,笔者认为文化体制改革的分期标准应当以内涵标准为主,兼顾文化体制的内涵和形式两种标准。文化体制改革的内涵标准主要体现为文化领域内的三大关系(即党政关系、政府及其职能部门与文化单位的关系,文化单位与其成员的关系)的调整进程;文化体制改革的形式标准主要体现为文化行业体制的变迁程度,即文化行业部门从国家文化动员体系的功能定位向国家文化治理体系的功能定位的转换进程。

根据上文的分期标准,1978-2018的四十年间,我国文化体制改革大体可分为三个阶段:

第一阶段是1978年至2005年,全国完成了9个城市35个单位的改革试点工作,我国文化体制改革的方向和路径基本明确,从内涵标准上看,完成了经营管理和薪酬制度的改革探索;从外延标准上看,中央出台了允许民间资本进入部分文化行业的文件,为文化行业体制改革打开了一个小小的制度缺口。

第二阶段是2006年至2013年,文化行业大力推进国有文化企业重组,文化市场重塑,设立“中央国有文化资产监督管理领导小组办公室”,加快政府职能转变,完成了国有经营性文化单位的转企改制,初步建立了国有文化资产管理体制,进入到产权制度改革的范畴。

第三阶段是2014年至今,大部制推行,继国家新闻出版总署和国家广播电影电视总局合并为国家新闻出版广电总局,2017年原文化部和国家旅游局合并,组建文化和旅游部,进入到“行业制度”改革的核心层;同时,在文化产业领域,国家鼓励文化行业发展混合制经济,也涉及产权制度改革;在文化事业领域,加快构建现代公共文化服务体系,也涉及文化事业单位的体制和机制创新。总体上,这一阶段的改革是第二阶段改革模式的持续深化,我国文化体制改革进入全面深化阶段。

二、四十年来中国文化体制改革的本质、进展与局限

对四十年来中国文化体制改革本质的追溯,必须要回到新中国成立前及成立初期文化体制的起源与定型的最初阶段。产生于国共两党激烈对抗时期的文化组织和文化动员制度,决定了当代中国文化行业制度的本质,也是当代中国文化体制改革的初始起点。

(一)文化体制改革的本质:文化动员体系向文化治理体系的渐次演进

在文化领域,中国区别于其他国家的显著特点是“行业体制”,而中国“文化行业”的整体结构基于“文化动员”理论之上,形成于1927-1949年间国共两党激烈对抗的战争年代。这一理论起源于近代中国全民族危机背景下的社会组织化需要,按照“以党建国”的政治模式,宣传动员各个社会阶层参与到民族解放的革命阵营,因此又被西方学者称之为“唤醒理论”^②。这一理论在文化领域的实践,就形成了以“文化和意识形态领导权”为核心的国家文化动员体系,建国后确立的宣传文化行业部门,本质上是一种战时文化动员系统的自然延续^③。

中国共产党在革命早期就仿照苏联模式建立了自上而下的文化动员体系,形成一套半军事化的科层制“体制传统”,即“政治保证,集中控制,统一领导,统一指挥,迅速行动”。1949年新中国成立初期,又通过沿袭苏区集中统一文化体制、接收国民党官营文化资产、对民营文化机构进行社会主义改造三大途径,构建了以公有制为基础的文化行业管理体制。即:在领导体制上实行党政领导,集中控制;在管理执行上实施自上而下的行政命令系统。1949年11月中央人民政府文化部成立,由电影局、

① 傅才武:《近代中国国家文化体制的起源、演进与定型》,北京:中国社会科学出版社,2016年,第26页。

② 澳大利亚学者费约翰认为,在1920年代,借助于“三民主义”的理论引导和孙中山等革命领袖的权威,特别是建立中央宣传部等创新性措施,沉睡的中国社会逐渐被动员起来(“唤醒”),由此建立了20世纪中国政治与文化重建的社会基础。参见费约翰:《唤醒中国》,李恭忠、李雪风等译,上海:三联书店,2005年。

③ 傅才武:《民国时期国家文化体制的形成与演进——政治变局中政党、意识形态与文化领导权(1911-1949)》,武汉大学博士后报告,2007年12月。

艺术局、戏曲改进局、文物局、对外文化联络事务局、科学普及局组成,沈雁冰任部长。各个管理局建立了直属机构,形成了“单位—行业”结构,如文化部电影局主导建立了国营电影管理体制,下辖东北电影制片厂、上海电影制片厂和北京电影制片厂三大电影制片厂。文化部下设文物局负责管理全国的文物、博物馆、图书馆事业,郑振铎为首任局长^①。此后,各地的博物馆、图书馆、群艺馆、文化宫、剧团、电影院均隶属于文化部,在此基础上建立文化创作、文化生产、文化产品供给上的计划指令体系。以文化部电影局为例,每年的拍摄任务由文化部电影局下达给三大电影制片厂,然后由各电影厂自己组织拍摄。电影剧本由中央电影局电影剧本创作所和上海电影剧本创作所统一创作,剧本创作后先上交电影局进行审核,审批通过后再下发至各电影厂进行拍摄。这种自上而下、集中统一的文化行业体制,一经建立就进入了路径锁定的轨道,至今仍然是中国文化体制改革的基点。

文化行业部门体制“展示一种‘唤醒政治’是如何在一场群众革命运动中变得体制化的”^②。它有利于政府组织力量对于社会领域的延伸,因而具有很高的组织效率;但它却不长于对公民个体文化消费差异的包容。随着1949年新中国成立后“现代化民族国家愿景”的逐步实现,以民族国家建设为最终价值的目标约束力逐步削减,在市场经济催发下个体文化权利不断扩张,原来一直有效的文化行业部门体制逐步失去效率,出现“政府失灵”。当社会主义市场经济制度构成一切文化组织基本生存方式和运营基础的时候,不论是经营性文化组织还是公益性文化机构都要将遵循市场规则作为制定自身规则的基本前提^③。支撑文化行业体制结构的文化动员理论本身难以为文化体制改革提供方法论或技术方案,需要在文化行业领域进行理论创新。

与市场体制相适应的基本文化制度是文化治理体系,它基于“有限政府”和“新公共服务”理论。“有限政府”正是市场经济体制的特征,它与计划体制下政府的“大包大揽”有着本质的区别。美国学者珍妮特·V.登哈特和罗伯特·B.登哈特认为,“新公共服务”理论是关于将公共服务、民主治理和公民参与置于公共治理系统中心的一系列思想和理论,是基于“公民权利、社会资本、公共对话”三个维度上构建的政府与民众平等对话、政企协商与互动合作的公共管理新模式^④。

因此,市场经济体制相对于计划体制的结构转型,要求文化领域从文化行业体制向文化治理体系转型,这既是四十年来文化体制改革的方向,也是文化体制改革的核心命题。

(二)对中国文化体制改革进展的评估

1. 行业体制改革的破题:对单位效率及其背后“政府失灵”难题的探索

文化行业部门组织结构,较好地解决了文化行业领域的“组织性问题”,但这种被计划体制不断强化的“高组织性”行业体制进入市场经济时代却日益面临着“政府失灵”的难题:基层公共文化单位资源沉淀,国家利益部门化和单位化现象,导致单位缺乏活力,公共资源缺乏效率。自1978年开始的文化体制改革,首先就以效率为目标,以市场化措施(经济激励)为手段,启动了文化单位市场化目标路径探索性改革。

1979年文化部下发《关于艺术表演团体调整事业、改革体制以及改进领导管理工作的意见》,允许艺术院团进行改革探索。在实践层面,以北京市京剧二团试行“演出承包经营责任制”为开端,启动面向市场的探索之路。1993年9月,文化部发出《关于进一步加快和深化艺术表演团体体制改革的通知》,内容包括:调整布局,提倡和鼓励社会办团;搞活内部经营机制,加强内部激励机制,这些措施都是以“效率”为指向。此后,各类国有演艺团体、文化单位内部实行了干部竞聘制,承包责任制,绩效考核制、末尾淘汰制等运营机制改革,旨在通过完善激励机制解决文化单位效率不足的问题。这一时

① 张晋藩:《中华人民共和国国史大辞典》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,1992年,第18页。

② 费约翰:《唤醒中国》,李恭忠、李雪风等译,上海:三联书店,2005年,第2页。

③ 陈立旭:《公共文化发展模式:市场经济条件下的重构》,《江苏行政学院学报》2010年第3期。

④ 珍妮特·V.登哈特、罗伯特·B.登哈特:《新公共服务——服务而不是掌舵》,丁煌译,北京:中国人民大学出版社,2010年,第41页。

期,文化体制改革的显著特征是,体制外文化消费市场的发展,为文化行业体制打开大门提供了初始条件。1980年代中后期,由经济改革释放出来的大众娱乐需求催生了文化市场的自然成长,为事业性质的文化单位进行生产经营活动创造了外在条件,从事业单位独立出来的经营性业务逐步开始了产业化的进程,形成了相对独立的文化产业部类。1998年,文化部设立文化产业司,文化产业作为单独的社会部类获得了合法性。2000年10月,在中共中央第十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中,提出了“完善文化产业政策,加强文化市场建设和管理,推动有关文化产业发展”,标志着文化市场和文化产业合法地位的确立。借助于文化市场资源配置这一只“看不见的手”提高文化行业的资源配置效率,同时借助于文化市场的经济激励机制提升文化单位的发展动力,成为国家文化体制改革的方向和制度设计的着力点。

2. 行业体制改革的拓展:政府与单位的关系、单位与个人关系模式的重构

1979年开始试行的“演出承包经营责任制”是对传统行业体制下“单位一个人”严格的“保护一服从”关系模式的突破,但这种改革仅仅体现在日常经营管理制度和劳动分配制度的调整,是一种边缘性制度改革。2005年底,中共中央、国务院出台了《关于深化文化体制改革的若干意见》,提出了之后一段时期文化体制改革的思想、原则、目标和任务。2006年3月,中央召开全国文化体制改革工作会议,提出文化体制改革的关键环节是“重塑市场主体”“完善市场体系”“改善宏观管理”“加快转变政府职能”。除了加快培育文化市场体系,这一阶段的改革重点转向文化单位的“转企改制”。2010年中办、国办印发《关于深化中央各部门各单位出版社体制改革的意见》,推动出版单位转企改制。2010年中宣部、文化部联合印发《关于深化国有文艺演出团体体制改革的若干意见》,规划了国有文艺院团改革的时间表和路线图。截至2011年底,全国共有1176家国有艺术院团由事业法人转变为企业法人。截至2012年底,全国35家国有电影制片单位、70家电视剧制作机构、204家省市电影公司、293家电影院完成“转企改制”。全国共有10万多家国有印刷复制单位、3000多家国有新华书店全部“转企改制”,1251家非时政类报刊出版单位转制和注册为企业法人。这一过程中,全国共有18万文化单位的干部职工转变为“社会人”,解除了文化单位与个人的公有制身份。这一时期的改革,不仅涉及到政府与文化单位的关系模式,而且涉及文化单位与个体的关系模式,文化领域的改革业已触及宏观管理体制,部分涉及产权制度改革的核心内涵。2008年10月,国务院办公厅下发了《关于印发文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业和支持文化企业发展两个规定的通知》,涉及国有文化资产管理、资产和土地处置、收入分配、社会保障、人员分流安置、财政税收、投资和融资、资产和土地处置、法人登记和工商管理等方面,这些政策措施部分已经涉及产权制度改革,是推动相关国有文化单位“转企改制”的基础性政策,对深化文化体制改革产生深远而重要的影响。

3. 行业体制改革的持续推进:文化领域内政企关系和党政关系模式的重构

文化领域内产权制度改革的深化,必然要涉及产权之上的管理结构,即政企关系和党政关系。2013年以后,随着文化领域内产权制度改革的推进,国家宏观文化管理体制出现了相应的变化。

国有文化资产出资人制度的建立,代表了政企关系模式的变化。出资人制度是企业法人制度。实施出资人制度可以规范资产权益,是推进国有文化企业市场化的关键性制度安排。2011年党中央和国务院决定,在全国文化体制改革领导小组下设立“中央直属文化企业国有资产监督管理办公室”(简称“文资办”),挂靠财政部。随后,各省也相继成立“文资办”或“文资委”机构,从国家层面上推进文化职能部门将资产管理职能与公共管理职能分开,国家相关部门以国有资产为限,行使出资人权利,有力推进国有文化企业的规范化管理。

2018年3月21日,中共中央发布《深化党和国家机构改革方案》。3月28日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第一次会议,指出将进一步触及深层次利益格局的调整和制度体系的变革,要革除“不合时宜的思想观念和体制机制弊端”。这是在前7轮机构改革(1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年)基础上的一次机构改革,堪称改革开放四十年来历次机构改革中最有魄力的改革方案。改革后,国务院正部级机构减少8个,副部级机构减少7个。在国务院

组成部门中,撤销了原文化部、原国家旅游局,新组建了文化和旅游部,作为国家层面上统筹文化事业、文化产业发展和旅游资源开发的国家职能部门。

同时,将原来的国家新闻出版广电总局改组为国家广播电视总局,原国家新闻出版广电总局中的电影管理和出版管理职能划归中共中央宣传部。新组建的国家广播电视总局承担“统筹规划和指导协调广播电视事业、产业发展,推进广播电视领域的体制机制改革,监管、审查广播电视与网络视听节目内容和质量,负责广播电视节目的进口、收录和管理,协调推动广播电视领域走出去工作”等职责。此次广播电视机构改革可谓是1949年新中国成立后的历次机构改革中“动作”较大的一次。1949年6月,中国广播事业管理处成立,隶属于中央宣传部;同年11月,广播事业局成立,由政务院新闻总署管理;1952年,中央广播事业局改由政务院文教委员会主管;1954年至1966年,广播事业局由国务院和中宣部双重主管;1967年至1976年,中央广播事业局列为中央直属部门;1977年至1981年,中央广播事业局又划归国务院领导,宣传业务则归中宣部领导;1982年5月,广播电视部成立,1986年广播电视部与文化部电影局合并为广播电影电视部,成为国务院组成部门;1998年3月起,广播电影电视部改为国家广播电影电视总局,为国务院直属机构。2013年,由国家新闻出版总署和国家广播电影电视局合并成为国家新闻出版广电总局,成为国务院直属机构,负责新闻、出版、广播、电影、电视、网络、版权等方面的管理。2018年改革,重新调整了意识形态管理与国家公共管理的范围,业已涉及党政关系的深层次制度创新。

这一时期,党政关系和政企关系的优化,在国家立法中得到体现,体现为文化法治建设的重大进展,先后颁布了《网络安全法》《电影产业促进法》《公共文化服务保障法》《国歌法》《中华人民共和国公共图书馆法》以及《关于加强网络信息保护的決定》等法律规章。文化立法的持续推进,是我国文化体制改革进程的重要标志。

(三)文化体制改革的成就与局限

1. 四十年来文化体制改革的成就

(1)持续的改革政策和举措锁定了文化体制改革的路径,在文化行业牢固确立了改革的意识形态,文化体制改革成为一个不可逆的历史发展进程。

根据经济学家 North 的观点,制度变迁存在“路径依赖”特征,当一种制度确立,会形成自我强化机制,在某种发展路径上走得越远、积累越多,转轨的成本就越大,这就是“路径锁定”^①。1979年启动的文化体制改革,促进了文化生产和消费的极大发展,使社会文化生产和消费实现了爆发式增长,克服了新中国成立初期的文化生产“短缺”现象,使文化生产者和消费者都从文化体制改革中获益。对于文化单位而言,文化体制改革使大部分文化机构获得了广阔的发展空间和发展机会,改变了文化行业的基本面貌,使大多数文化单位得到了巨大的发展进步。这种改革导致的文化生产力的发展,反过来又推动了我国文化体制改革进入到一个自我强化过程,不断推进文化体制改革成为中央政府(第一集团)、地方政府(第二集团)和广大文化消费者的基本共识^②。由此,我国文化体制改革的国家意志与广泛的社会意识形态相配套,深化文化体制改革成为一个不可逆的进程。而深化文化体制改革的进程,本质上是推动文化管理体系到文化治理体系、从文化动员系统到公共文化服务体系的转型过程,也是不断解放文化生产力、增强国家文化软实力的发展过程,体现了当代中国文化建设的 basic 方向。

(2)一系列改革理念与政策模式的探索与定型,推动了文化事业与文化产业的长足发展,成为下一阶段深化改革的基础。

^① North D C, Thomas R P, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge: Cambridge University Press, 1973, pp. 1-3.

^② 傅才武:《国有文化企业管理体制改革:从主管主办制度到出资人制度》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第3期。

2012年进入改革攻坚期以来,“转企改制”“坚定文化自信”“创造性转化、创新性发展”“社会主义文化强国”“媒体融合发展”“高端智库建设”“互联网管理体制”“国有文化资产管理体制”“文化特色的现代企业制度”“出资人制度”等文化领域一系列新理念,形成了推进深化改革的思想共识。正是在这些共识的基础上,大批文化政策得以形成并出台。据国家文化宣传部门的统计,仅仅在促进文化产业领域,国家就先后出台了兩效统一、媒体融合发展、高端智库建设、文艺评奖改革、扶持戏曲和影视业发展等70余个文件和有关政策。如制定《文化部“十三五”时期文化产业发展规划》,明确了十三五时期文化产业发展的总体要求和任务、重点行业和保障措施。制定《社会领域产业专项债券发行指引》,规范文化产业专项债券的发行,推动文化产业资本市场的发展。还制定《关于推动数字文化产业创新发展的指导意见》,推动数字文化产业发展。出台《文化与金融合作示范区创建工作方案》,推动文化金融示范区的创建^①。相关政策的制定出台,建立了现代公共文化服务体系的保障机制,建立了有文化特色的现代企业制度,组织开展了文化领域一系列重大改革试点,推动了我国文化事业的繁荣和文化产业的快速发展。

据统计,我国文化产业的增加值,由2012年的18071亿元增长到2016年的30785亿元,占GDP的比重由2012年的3.48%提升到现在的4.14%。2006年我国共有文化单位25.31万家,艺术创作机构4512个,演出收入20.38亿元;2017年,我国共有文化(文物)单位32.64万个,艺术创作单位15752个,演出收入147.82亿元,此外有文化市场经营单位25.74万家,娱乐场所78616个,全年营业收入546.87亿元^②。并且,“我国已经成为世界图书出版第一、电视剧制播第一、电影银幕数第一,电影市场世界领先,一批文化精品力作引起强烈反响”的国家^③。

在文化产业繁荣发展的同时,我国的公共文化服务体系按照全覆盖、均等化的标准逐步建立。十八大提出将建成现代公共文化服务体系作为全面建成小康社会的目标之一。十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出将建构现代公共文化服务体系和推进公共文化服务标准化、均等化作为公共文化领域全面深化改革的重点。此后各地按照《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》和《国家基本公共文化服务指导标准》,全面展开行动,取得了引人注目的成就。截至2017年,共建设公共图书馆3166个,博物馆4721个,文化站、群艺馆等群众文化机构44521个,文物机构9931个,艺术表演场馆2455个,美术馆499个。2017年,中央财政通过继续实施“三馆一站”免费开放,非物质文化遗产保护、公共数字文化建设等文化项目,共落实中央补助地方专项资金49.33亿元。2017年全国文化事业费855.8亿元,比上年增长85.11亿元;全国文物事业费355.59亿元,比上年增长47.89亿元;全国文化体育传媒经费3367亿元,比上年增长6.4%^④。公共文化机构的生长和文化财政投入的增長从侧面反映出近年来我国公共文化服务体系建设的规模、速度和成效。

(3)文化体制改革打开了世界文化传播的渠道,中华文化在世界的影响力日益扩大,国家文化软实力显著上升。

文化体制改革赋予了中华文化的传播能力,中华文化的影响力不断扩大。十八大后,国家明确了推进“一带一路”倡议,致力于全方位推进对外文化交流与合作。2016年中央全面深化改革小组第二十九次会议审议通过了《关于进一步加强和改进中华文化走出去工作的指导意见》。中国对外文化交流的成果日益显现。西安主办了“丝绸之路国际艺术节”、泉州主办了“海上丝绸之路国际艺术节”、敦煌主办了“丝绸之路(敦煌)国际文化博览会”等活动。2017年“欢乐春节”在全球140多个国家和地区

① 文化部:《中华人民共和国文化部2017年文化发展统计公报》。

② 文化部:《中华人民共和国文化部2017年文化发展统计公报》。

③ 曹淼、姚奕:《孙志军代表:文化领域“四梁八柱”性质的改革主体框架基本形成》,人民网:<http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1020/c414536-29598770.html>,访问日期:2018年5月8日。

④ 文化部:《中华人民共和国文化部2017年文化发展统计公报》。

的 500 多座城市举办了 2000 多项文化活动。截至 2017 年 5 月,我国已和“一带一路”沿线的 64 个国家全部签订了政府间文化交流合作协定,我国对“一带一路”沿线国家文化产品进出口总额达 149 亿美元,其中,出口 126 亿美元,增长 21.6%^①。在积极推进“一带一路”倡议的同时,我国文化产品对外出口也不断攀升。全国图书、期刊、报纸出口额由 2004 年的 3287.19 万美元,增长至 2017 年的 7831.81 万美元^②。2017 年我国文化产品和服务进出口总额达到 1265 亿元,同比增长 11.1%^③。

2. 四十年文化体制改革的局限

(1) 边缘式改革模式快速启动了改革进程,但其固有的多种负面效应逐步显现。

文化体制改革四十年来,尽管在多个文化领域改革取得了明显进展,但也存在明显的局限。这种由文化消费市场、私营企业、文化团体以及基层文化单位等相对弱势的“边缘群体”或者基层力量推动的“边缘变革”,是中国渐进式改革的一部分,但其本质上仍是一种外延式的改革。在改革的启动和初期阶段,边缘群体的力量能够发挥积极的推动作用,但它的力量却不足以推动社会核心制度的变迁。文化体制改革四十年后,从整体看,我国文化体制改革仍然表现为“外延式突破”和“机制性创新”,而非产权制度安排、政府宏观管理职能系统等核心制度的重大创新突破。

第一,微观层面上,将经营性机构剥离出来按行业或行政区划组建文化产业集团,形成传统事业体制之外的“增量机构”,仍然主要是行政逻辑而不是市场逻辑。如,目前在演艺领域全国形成了 22 个中央直属和省市级演艺集团,是原有中央与省市艺术院团和剧院的行政性组合。构成这些集团的国有文化单位并没有进行产权改革和法人治理结构改造,公共资源配置的非竞争性约束软化、激励机制乏力、运营成本扭曲等深层次问题依然不同程度的存在。这种过度依赖增量改革的简易性而避开存量改革“硬骨头”的文化产业改革发展模式,并非个案性存在,而是一种普遍性的样态。例如各地报业集团,在 20 世纪 90 年代搭乘文化体制改革的便车,利用国有出版的行政性资源,依托于地方党报机关,开办各类商业报刊,商业报刊作为党报事业体制之外的“增量机构”,商业报刊与党报的印刷成本均由国有资产负担,而商业报刊的发行收入和广告收入归报业集团所有,存在着国有资产的资本性支出与增量机构的经营性收入之间的政策失调,这种在“市场”与“政府”之间来回摆渡的特征,正是文化体制改革过渡性的典型表现。

第二,宏观层面上,自 2010 年以来,从地方到中央设立国有文化企业资产监管机构(“文资办”),形成了“主管主办制”和“出资人制”双轨并行格局。与几年前工业领域改革的区别是,工业领域是在先撤销纺织工业部、冶金工业部等行业主管部门后分别设置政府宏观工业管理部门——工业与信息化部和专业性国有资产监管机构——“国有资产监督管理委员会”,基本理顺了国家公共管理职能部门与国有资产代理人之间“裁判员与运动员”的关系。文化领域尽管合并了文化部与旅游部,重新组合了国家广播电视与电影出版的管理部门,但文化、出版、广播电视、出版、体育和文物部门作为行业主管部门的属性并没有改变,反而是在小行业部门的架构下又增设“文资办”。因为难以将政府公共文化管理职能与国有文化资产代理人事务在国家职能体系中分开,新设的“文资办”与各行业主管部门之间管理边界重叠。这同样是一种比较容易实现的增量改革策略,虽然快速启动了国有文化企业管理体制的改革进程,但原有体制下的诸多弊端并没有被消除,其负面效应则日益显现,将成为“十三五”及以后一段时期内深化改革过程中无法避开的“硬骨头”。

第三,自 2012 年文化体制改革进入攻坚阶段,相关政策的“红利效应”逐渐衰减,一些文化机构形成对改革政策红利的严重依赖,又使新的既得利益格局形成“板结”状态。一些国有文化企业和部分

① 文化产业、文化事业相关数据见国家统计局:《文化强国建设稳步推进 文化改革发展成绩显著——党的十八大以来经济社会发展成就系列之二十》,国家统计局网站:http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201707/t20170727_1517428.html,访问日期:2018 年 12 月 5 日。

② 张泽月:《2017 年全国新闻出版业基本情况》,新华网:http://www.xinhuanet.com/zgjc/2018-08/06/c_137370768_7.htm,访问日期:2018 年 12 月 5 日。

③ 赵雯:《文旅部文化产业司司长:新时代推动文化产业发展的 8 个基本思路》,《中经文化产业》2018 年 5 月 14 日。

民營企業仍然在市場經濟規律與政治體制需求之間“擺渡”；一些文化機構完全依賴於改革政策的特殊扶持，既希望享受事業單位體制紅利又希望收穫市場經濟收益；國家推進文化企業走向市場、文化事業單位提高效益的政策激勵措施正在逐步失去效率，文化體制改革可選擇的政策手段越來越少。當採取寬松的財政政策時，政府會加大公共需要領域的財政支出，文化機構可獲得更充裕的發展資金，因而會對轉企改制產生抵觸^①。文化領域的供給側效率不足，文化機構對公共政策“紅利”嚴重依賴的背後，正是改革“邊緣化”和“淺層次化”的負面效應。樓繼偉認為，正是由於“過度的管制、過高的福利、民粹化的傾向，造成勞動力市場流動性、靈活性不足，基礎設施建設的動員能力不足和技術創新不足，引發了總供給的能力提升障礙”。“貨幣政策和財政政策的加槓桿給經濟穩定造成了幻象，使得人們不願意忍受改革的陣痛”。樓繼偉警告，“如果浪費掉了貨幣政策和財政政策買來的時間，那麼政策空間會越來越小，最終需要在緊貨幣、緊財政的條件下進行改革，陣痛會更加劇烈，就更難凝聚共識，容易滑向左傾或者右傾的民粹主義”^②。

(2) 新常態下改革的“窗口期”被壓縮，形成對改革者決心和能力的雙重挑戰。

改革開放以來，我國社會經濟發展積累的巨大財富，為推動改革提供了堅實的物质基礎。隨著2012年以後我國經濟發展逐漸進入“新常態”，社會、經濟和文化發展環境出現重大變化，文化體制改革的“窗口期”被大大壓縮。未能快速升級轉型的文化行業和文化機構將被擠入下行通道，從而加快邊緣化進程。

第一，2013年以後文化體制改革全面進入“深水區”。隨著經營性文化單位轉企改制的完成，文化體制改革逐步突破了表層結構，進入體制的核心層。但由於文化體制的深層結構——文化單位的產權制度安排以及基於產權之上的黨政關係、政企（事）關係和政社關係的結構化模式，必須與經濟結構、政治結構和社會結構之間保持最低限度的一致性，我國文化體制改革進入到體制機制協同改革的新階段，開始全面涉入“深水區”。

由於地方政府與行業部門無力承擔龐大的改革成本以及政治風險，中央政府（第一行動集團）的改革決策與地方政府（第二行動集團）的改革執行之間，將進入議價博弈環節。這一問題若不能得到充分認識和有效解決，深化文化體制改革過程中可能會大量出現“新瓶裝舊酒”現象。如部分文化單位轉企改制後，是否能夠成為市場主體、是否依賴政府補貼、是否實現經營自主，都將影響文化體制改革的成效。

第二，“十三五”時期，傳統體制固有的效率缺陷，將導致傳統文化行業進入“邊緣化”通道。國有文化行業長期依賴國家身份、財政投入和政策紅利，對當前數字技術快速迭代、管理方式創新和商業模式變革所帶來的巨大衝擊缺乏反應能力，部分行業正陷入加速“邊緣化”的困境。傳統管理體制慣性、市場發育不充分、人才結構不健全和環境不配套等制約因素的客觀存在，使傳統文化行業一線改革者陷入“改革找死，不改等死”的糾結之中，而改革“窗口期”將會在經濟增速下降、國家財政增幅下降的壓力下提前關閉，這將對改革決策者的決心和能力形成重大挑戰。例如各地新華書店在面對新型網絡書店如當當網、京東商城等新業態的衝擊時，顯得反應乏力，即使知曉自身改革的緊迫性，但由於體制機制的掣肘，往往會錯過最佳“窗口”時期，使改革全面陷入被動。

(3) 文化領域實踐創新先於理論創新的特征，對文化理論的預見性和文化政策設計的科學性造成了不利影響，難以形成對改革政策措​​施的最大共識。

四十年來，我國文化體制從基層發動、實踐創新開始，進而形成改革的模式與經驗，這種由實踐上升為理論的改革邏輯一方面避免了理論上無謂的爭論，有利於文化體制改革的先期啟動，為改革贏得時間；但另一方面，又帶來了文化體制改革理論研究的滯後，理論預見性不足，政策設計的科學性受到

^① 樓繼偉：《在中國財政學會2015年年會暨第20次全國財政理論研討會上的講話》，《財政研究》2015年第5期。

^② 樓繼偉：《貨幣財政政策買來的時間要抓緊用於改革》，第一財經日報網：<http://www.100ppi.com>，訪問日期：2017年3月20日。

局限。

例如,2007年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》,2015年中共中央办公厅、国务院办公厅再次发布《关于加快构建现代公共文化服务体系建设的意见》,确立了建设国家公共文化服务体系的国家目标,并明确提出图书馆、博物馆、文化馆、群艺馆、美术馆等文化事业单位是建设现代化公共文化服务体系的组织基础、人才基础和物质基础^①。但是,学界对于何为“现代公共文化服务体系”,现代公共文化服务体系与传统文化事业体系的属性区别,以及从传统文化事业体系转向现代公共文化服务体系的政策路径并不清晰,也没有形成理论共识,因此,在政策层面上,政策设计仍然遵循强化公共产品供给(供给侧)的政策思路,形成“强事业、强供给”的政策体系,与现代公共文化服务体系所要求的“强需求、强契约”的政策性质并不一致。因此,导致公共文化领域供给侧结构改革的步伐滞后于公共文化服务体系建设的实践进展,难以实现国家公共资源投入的效率优化配置,从而局限了公共文化服务的效率。

三、文化体制改革“后四十年”时代:当前深化文化体制改革的方向与策略

随着我国文化体制改革进入攻坚阶段,文化行业受到正在形成的新的社会结构、经济结构变迁的强烈影响和制约,当前深化文化体制改革,文化理论界和改革实践者都必须回答这样一个时代命题:在基层改革的作用和力量越来越弱、边缘改革模式的效率越来越有限的环境下,如何从边缘改革模式转入结构改革模式?深化改革需要配置哪些权威性或政策性资源并确立何种政策模式?理论界和实践界亟须对此进行深入理论研究和实践创新,以此形成“后四十年”深化改革的方法论,并形成政府、社会和行业的理论共识和制度创新基础。

(一)进一步明晰深化文化体制改革的方向与目标

2011年党的十七届六中全会、2013年党的十八届三中全会、2017年党的十九大均对文化体制改革的方向和目标提出了明确要求,代表了今后一个阶段深化改革的方向。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出全面深化改革的总目标是:“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”对于文化体制改革提出了要“以激发全民族文化创造活力为中心环节”,完善文化管理体制,建立健全现代化文化市场体系,构建现代化公共文化服务体系,提高文化开放水平。

2017年党的十九大通过了《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》,确立了文化建设在整个中国特色社会主义现代化建设布局中的重要地位,明确了扩大宣传社会主义核心价值观和中华优秀传统文化,鼓励文艺创作,促进文化事业和文化产业蓬勃发展,增强文化自信,提高国家文化软实力和影响力,努力建设社会主义文化强国的战略目标和任务,并按照这一目标全面部署深化文化体制改革的任务。

(二)进一步明确深化文化体制改革的战略路径

1. 借鉴国家监察体制改革的成功经验,推进国家宏观管理体制,建立党委意识形态管理与国家公共文化管理相融合的综合型国家文化管理职能体系

文化领域内的党政关系模式是文化体制中的核心内涵,深化文化体制改革,必须进一步调整好党政关系。党的十九大提出深化国家监察体制改革,组建国家监察委员会,同党的纪律监察机构合署办公。2017年10月23日,中共中央办公厅印发《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》,随后各地相继成立监察委员会^②。借鉴国家监察体制改革的经验,按照试点先行、分步到位的原则,探索设立“国家文化管理委员会”,推动各地宣传部门和政府文化管理机构合署办公,探索“党委领导、政

^① 傅才武:《当代公共文化服务体系建设与传统文化事业单位体系的转型》,《江汉论坛》2012年第1期。

^② 《健全党和国家监督体系的创制之举——国家监察委员会产生纪实》,《人民日报》2018年3月25日,第1版。

府管理”原则在国家组织形式和管理职能体系设计上的统一,进一步深入推进文化领域“党政关系”这一核心制度的改革。

2. 利用现代数字信息技术为基础的平台技术,建立大文化传媒产业结构

顺应当前我国社会由工业化向后工业化、数字信息化转型的大势,利用移动互联网、大数据、云计算、3D打印、三维技术、VR、AR交互技术等数字技术的融合功能,全面整合广播、电影、电视、动漫、游戏等文化行业,形成大文化传媒体制。借力技术革命诱发文化领域的制度变迁,推进文化行业结构和管理结构的优化,大力推进文化与科技融合,形成新的文化产业结构、文化市场结构和新型的文化管理结构。

发挥“互联网+文化”的平台作用,强化出版发行、影视制作、演艺娱乐、艺术品、文化会展等行业数字产业化发展规划的引领,提高动漫游戏、数字音乐、网络文学、网络视频、在线演出等与其他行业的融合度,以数字技术和先进理念促进文化科技深度融合、相关产业相互渗透,加强大数据、物联网、人工智能等技术在数字文化创意产业中的应用,促进创新链和产业链紧密衔接,形成文化引领、技术先进、链条完整的数字产业发展格局^①。

(三)进一步落实深化文化体制改革的关键措施

1. 深化文化产业领域改革:建立健全文化市场体系,完善国有文化企业出资人制度

深入贯彻十八届三中全会关于“建立健全现代文化市场体系”“发挥市场在资源配置中的决定性作用”的改革目标,必须建立文化市场体系,培育一批合格的文化企业,并使之成为市场主体。鼓励相关文化产业企业按照产权交易的市场方式而不是行政方式进行重组并购,整合广电网络资源、出版发行和数字平台资源,培育文化领军企业;完善文化市场准入机制和退出机制,逐步开放文化金融市场,创新文化产业投融资体制,优化文化产业结构。

借助文化产业立法,明确政府作为出资人与国有文化企业之间的关系,界定国有文化企业的产权边界,加快推进国有文化企业由主管主办制向出资人制过渡。研究制定相应的政策法规,明确划分行业部门、国家出资人代表机构与企业之间的权责界限,从制度上保证所有权与经营权适当分离,保证文化企业拥有相对独立和完整的经营权,激发文化企业经营层的积极性。

2. 深化文化事业领域改革:健全完善向社会力量购买公共文化服务的制度,推进公共文化领域供给侧结构性改革

按照政事分开的原则,理顺政府与公共文化单位之间的关系。推进公益性文化单位的人事编制、收入分配、社会保障等制度改革,建立公益性文化单位的财政保障机制,完善绩效考评制度,健全民意上达机制和需求反馈机制。

借助于政府向社会力量购买公共文化服务的制度创新,推进文化领域“供给侧结构性改革”。政府通过建立与社会组织、事业单位、各类文化企业的合作,通过政府购买服务鼓励那些具备提供公共服务能力的组织和企业向公众提供服务,以优化资源配置,实现公共文化服务的有效供给。同时,政府可以作为供给者对服务的满意度进行追踪和测评,提升公共文化服务的效能。政府通过购买公共文化服务,吸引社会资源投入,以形成国家财政投入为主、社会力量协同投入的多元化公共文化投入体制,形成促进公共文化服务发展的新动能。

四、简要结论

四十年来,我国文化体制改革在财政支持下和文化人的使命驱动下启动,学习借鉴经济体制改革的成功经验,走出了一条艰难曲折的改革道路。历史考察发现,我国文化体制改革既有与经济体

^① 李国东、傅才武:《推动文化与科技融合是突破文化发展困局的基本政策路径》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2017年第3期。

制改革进程相协同的一面,也有自身独特的发展轨道。文化体制改革与经济体制改革的不同之处在于,文化产品兼具意识形态属性和商品属性,同时涵盖部分公共服务功能,因而难以完全仿照经济体制改革的做法,而必须要走一条政府与市场双重作用下的独特改革发展道路。这一独特改革发展方式,有利于充分发挥政府和市场两方的力量,启动和快速推进文化体制改革的进程,但党委政府和市场同时作用于文化机构,构成了国有文化机构的特有产权内涵,导致文化单位的产权界定不清晰,文化体制改革越深入越艰难。随着 21 世纪初期文化单位“边缘改革”的逐步完成,文化体制改革进入到以党政关系、政府与文化单位关系模式调整为核心的改革攻坚期,改革全面进入“深水区”,我国文化体制改革同时也进入到必须与国家政治经济体制改革进程保持最低限度一致性的历史新阶段。

21 世纪我国“五位一体”国家战略的确立,文化已成为民族国家发展振兴的巨大力量。进入文化体制改革“后四十年”,顺应国家经济社会发展形势的变化,文化体制改革作为国家手段被赋予了新的价值和意义。在当前国际文化软实力竞争同中华文化再中心化交汇的历史性时期,文化对于国运的兴盛影响至巨,“文化兴国运兴,文化强民族强”,文化体制改革作为国家文化发展的基础动力,业已成为建设当代中国社会主义文化强国的必由之路,也是当代中国文化人的历史使命。

Historical Narration and Theoretical Reflection on the Reform of Chinese Culture System in the Past Forty Years

Fu Caiwu He Xuan

(Institute of National Culture Development, Wuhan University, Wuhan 430000, P. R. China;
College of History and Culture, Hubei University, Wuhan 430000, P. R. China)

Abstract: What criteria should be used to evaluate the process and limitations of the culture system reform in the past 40 years, and to indicate the direction of further deepening the culture system reform? This is an important issue facing the academic and cultural circles in China. Over the past 40 years, with the performing arts groups, and the current politics class press and publishing enterprises as the center, Chinese culture system reform has established a progressive reform model from the external system reform to the core system reform at the national strategic level. The process of institutional innovation has gradually surpassed the reform of the surface system such as the management system and the personnel system, and approached the core institutional arrangements such as the culture property rights system and the relationship between government and enterprises. However, the reform of property right system in culture field involves the basic framework of culture industry system, and the mode of Party-Government Relationship and Government-Enterprise Relationship, which requires that the reform of culture system must keep a minimum consistency with the process of political and economic reform. The deepening of the culture system reform in the post 40 years needs to further clarify the objectives and steps of the culture system reform, and form a strategic path transformation from “marginal innovation” to core institutional reform by means of top-level design. With the extensive application of digital information technology, it guides the institutional changes in the culture field, breaks through the barriers of culture industry system, and creates a new situation in the culture system reform.

Keywords: Culture restructuring; Staging criteria; Theoretical reflection; Countermeasures

[责任编辑:郝云飞]