

改革开放以来中国文化治理的 历程考察与经验启示

蔡晓倩

(上海社会科学院 中国马克思主义研究所, 上海 200235)

摘要: 中国特色文化治理是在文化建设理论和治理理论有机结合的基础上, 特定主体通过一系列的制度安排推动文化建设与发展, 并利用文化对人的思想和行为的引导功能, 解决经济社会发展中部分问题的管理活动与过程。改革开放以来的中国文化治理大致经历了“起步期”“发展期”“转变期”和“深化期”四个阶段, 实现了主体从一元到多元的转变、理念从管理走向合作的转变和手段从单一强制到多样灵活的转变。立足过往经验, 新时代的中国文化治理要坚持党对意识形态的全面领导、厚植文化治理的主体力量、完善创新体制机制、加强文化法治建设, 以推动实现文化治理现代化。

关键词: 改革开放; 文化治理; 文化发展; 国家治理

中图分类号: G12 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-7408(2021)06-0073-09

运用什么样的治理方式、如何有效地进行治理国家和社会的活动, 是国家治理者必须思考的问题。除了常规的硬性治理之外, 社会秩序的维持和制度的运行还需要作为隐性因素的文化发挥重要作用。文化作为一种社会治理的手段是整个社会结构变化的结果, 与传统的政治性和经济性的治理手段相比, 它使治理的主客体之间的对抗性变得更小、强制意味变得更弱, 但影响的时空范围却更广。

近年来, 在官方话语体系中, “文化治理”正被逐渐纳入国家治理的整体体系之中, 文化治理在国家治理中发挥的作用越来越受到重视。正如十九届四中全会指出的, 我国国家制度和国家治理体系具有“坚持共同的理想信念、价值理念、道德观念, 弘扬中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化, 促进全体人民在思想上精神上紧紧团结在一起”^[1]的显著优势。40多年的改革开放既取得了令人瞩目的伟大成就, 同时也遇到前所未有的压力和挑战。从文化的维度来讲, 面临如何在核心价值观层面上凝聚人心、如何更好地在国家治理中发挥文化的治理效用、如何推进和实现国家文化治理体系和治理能力现代化、如何实现文化发展和国家文化

软实力的提升等难题。难题解决得如何, 很大程度上将影响和决定未来中国的文化走向和国家治理效果。不忘来路艰辛, 才能砥砺前行, 要深入推进中国的文化治理, 就需要以整体的目光回顾来路, 给当下的文化治理以重要镜鉴。

一、文化治理的内涵解读与概念辨析

西方在对文化“治理”问题的研究领域产生了大量成果, 相较之下, 国内对文化治理的关注与研究起步稍晚, 且在研究起步时大都沿袭了福柯、本尼特等人的研究视野。抛开非学术的词语运用^①, 学界第一次将“文化治理”作为一个独立的理论概念进行探讨始于中国台湾地区的学者王志弘。王志弘认为, 文化治理就是一种“文化政治场域, 亦即透过再现、象征、表意作用而运作和争论的权力操作、资源分配, 以及认识世界与自我认识的制度性机制”^[2]。自此, 学者们对于文化治理的理解在逐渐深入的过程当中变得更加复杂化: (1) 认为文化治理即是推动建立一种共同治理的制度框架和治理结构, 以期推动公共文化事务实现“善治”的目标^[3]; (2) 在一系列的政策措施和制度安排中, 国家为了解决发展问题而利用文化的功能, 将“政府主导 +

作者简介: 蔡晓倩(1993-), 女, 兰州人, 上海社会科学院中国马克思主义研究所博士研究生, 研究方向: 马克思主义中国化。

社会参与”视为治理的主体结构，将政治、经济、社会和文化视为治理对象^[4]；(3)包括了治理结构、功能及其相互关系的中国文化治理“是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分”，是实现文化强国目标的一种文化管理新机制，治理主体结构关系表现为政府主导下的多方共同参与^[5]。从上述基于对文化本身概念和功能的不同解读，可以得出文化治理的概念大致可以划分为“领域论”“工具论”和“综合论”几个研究角度^②。

“文化”“治理”都是极具概念弹性的词汇，而对“文化”概念的认知更能影响对“文化治理”的内涵解读。西方学者的文化治理研究更强调“文化的自发性”，即依靠文化自身的“可治理性”和社会中个体的文化自觉取代政府强制性或粗暴性的直接介入。相较之下，国内学者的文化治理观更多体现出政府直接介入的“文化他治”特征，即通过运用外部力量对文化行为、文化现象进行刚性管制或弹性引导，从而实现整体的国家治理。因此，考虑到中国的国家治理与文化发展状况，在充分理解“文化”所具备的人本性、多样性和传递性等属性特征的基础上，结合“治理”的权力中心分散化、合作性、参与性、效率导向等意指，可以对本文中的文化治理给出一个内涵界定和解释框架。

(一) 概念界定

“文化”蕴含着理论抽象意义，也与日常生活息息相关。“治理”蕴含引导、支配之义，也有政策回归、主体间关系互动之义。在经济社会发展、政治民主化推进以及文化发展的过程中，将带有中国特色的文化治理看作文化建设与文化应用过程的动态平衡，是包含党领导、政府主导在内^③的所有主体力量为了推动文化建设与发展，进而利用文化对人的思想和行为的引导功能解决经济社会发展中部分问题的管理活动与过程。换句话说，文化治理就是文化建设理论和治理理论的动态结合，前者意味着文化治理概念可以和意识形态建设、文化政策等概念相联系，作为文化发展框架中的一个宏观要素；后者意味着文化作为一种治理的工具与手段，除了能够保证党的文化领导权的维系和塑造外，还能够调控社会发展、经济生活等，是各种力量交错角力的所在之场。

(二) 解释框架

十八届三中全会提出了指向经济、政治、文

化、社会、生态和党建等各个领域在内的国家治理能力和治理体系现代化，这就给文化治理提供了一个国家治理的基本前提和框架基础。国家治理表现出明显的系统性、包容性和灵活性特征，具体到文化治理，就是利用文化在经济、政治、社会等层面发挥的治理效用对国家治理的各个方面产生影响，强调各主体之间的互动配合，且这种治理可根据现实具体情况延伸至不同领域和范围，具有一定的灵活性。这种灵活性同时也影响着文化治理在主体、对象、手段等方面的动态变化。本文所理解和论述的文化治理更偏重探讨将文化视为一个领域进行治理，其治理主体主要是包含党领导、政府主导在内的所有主体力量，治理对象主要是文化领域中出现的各种问题，治理手段主要是从政府的角度来探讨其手段从单一性、强制性到多样化、法治化的转变。

(三) 概念辨析

一是文化治理与文化管理。胡惠林较早分析比较了文化治理和文化管理两个概念，认为文化治理和文化管理之间最显著的差别在于：前者重视人、社会、国家的能动性和自主性，通过文化的治理功能去治理国家，体现出问题导向的“规训弹性”；后者重视法律和行政的强制约束力，通过建立规章制度规范文化行为，体现出价值导向的“惩戒刚性”^[4]。学界对于二者之间的关系研究自胡惠林之后呈细化态势，但基本未脱离其分析框架。但是，在实际语境中，文化治理并不能与文化管理完全割裂开来，也并不意味着文化治理对文化管理的否定。文化治理可以看作之于文化管理在治理主体结构、治理基本模式、治理主要场域、治理手段运用等方面的变迁或深化，是由于时代进步所引发的文化管理的升级版。因此，出于词汇使用和行文逻辑的一以贯之，以及为了更好地从历史发展的角度梳理改革开放以来的中国文化治理，本文将文化管理理解为文化治理的一部分，并在实践中将其纳入改革开放以来的中国文化治理的整体进程当中。二是文化治理与文化建设。文化治理和文化建设的区别首先体现在主体方面，文化治理的主体是包含党领导、政府主导在内的所有主体力量，依据现实具体情况和文化发展的不同程度呈现出各主体的动态变化，而文化建设体现出明显的党、政府权力的单向传递，实践主体相对呈现静态。在本土语境下，文

化治理是从文化建设中分离出来的抽象概念和能力表征。一方面,执政党通过自上而下合理配置文化资源,建构其领导政权的主流意识形态体系,主要体现为对人民群众的引导、渗透和融化;另一方面,人民群众自下而上“自觉自愿”建立起对于执政党的政治认同与文化归属感。三是文化治理与文化发展。文化治理与文化发展之间是相互联系相互作用的关系,主要表现为文化治理必须以一定的文化发展为物质条件和精神基础,并遵循文化发展的客观规律;文化治理是实现文化发展的重要保证和手段,是文化发展是否取得积极成效(文化生活秩序正常运行、文化服务水平提高等)的重要因素。

二、改革开放以来中国文化治理的历程

改革开放确立了以经济建设为中心的工作思路,总结了前期社会主义文化建设实践中所形成的科学理论和正反两方面的经验教训,重新恢复和落实了中国共产党的文化领导权、人民群众的文化根本主体地位、“尊重知识,尊重人才”的知识分子政策,为实践文化治理提供了重要的物质保障、理论准备、实践铺垫和主体条件。基于上述对文化治理的内涵解读,文化治理大致包含了治理主体、治理目标和手段、治理场域等几个关键要素。因此,将治理结构、治理思路、治理场域、治理手段等作为主要划分标准,改革开放以来中国文化治理的探索历程大致可划分为文化治理的起步期、发展期、转变期和深化期四个阶段。在不同的政策背景下,每个阶段的治理结构、治理思路、治理场域、治理手段表现不同。

(一) 改革开放以来中国文化治理的历程阶段划分

1. 文化治理的起步期(1978 - 1992年)。自1978年党的十一届三中全会到1992年是我国文化治理的起步期。这一阶段,文化的能动性、独立性以及文化的地位和作用逐步得到重视,形成了政府主导下多元主体萌芽和“恢复精神生活常态化”的文化治理思路。

改革开放之初,中国共产党在思想文化领域展开了对过去文化路线的反思与纠正,说明文化的能动性、独立性以及文化在社会主义事业总体战略布局中的地位和作用逐步得到重视^[6]。随着“文艺为人民服务、为社会主义服务”的新“二为”方针的确立,文化政策开始形成一种“文化不能从属于政治也不能脱离政治”^[7]的导向。在此背景下,我国文化生产力得到迅速解放和发展,政府主体体现出从“管文化”到“办文化”的角色过渡和身份转型,文化艺术商品属性和产业属性的确认、文化市场的逐步规范化治理、文化产业格局的打造以及“文化经济”概念的提出,则标志着文化市场这一新主体的觉醒,我国文化治理整体处于“恢复精神生活常态化”的状态。

2. 文化治理的发展期(1992 - 2002年)。自1992年党的十四大到2002年是我国文化治理的发展期。这一阶段,文化市场在经济治理过程中主体功能凸显,文化的治理价值和治理作用也开始得到重视,形成了政府主导下多元主体发展和“对文化的管理”的文化治理思路。

表1 改革开放以来中国文化治理的历程阶段划分

	政策背景	文化治理的主体结构	文化治理的主要思路	文化治理的主要场域	文化治理的手段运用
1979 - 1992 (起步期)	“文艺为人民服务、为社会主义服务”	政府主导 + 多元主体萌芽	“精神生活常态化”	对微观层面具体文化活动的管理	政府依赖行政手段
1992 - 2002 (发展期)	社会主义文化建设上升到国家战略高度	政府主导 + 多元主体发展	“对文化的管理”	对文化宏观层面战略、政策、规划的管理	政府依赖行政手段
2002 - 2013 (转变期)	“建设社会主义文化强国”	政府主导 + 多元主体参与	“对文化的治理”	对宏观层面战略、政策、规划的管理	政府综合运用行政、经济和法律等多种管理手段
2013 至今 (深化期)	国家治理现代化下的文化治理	政府主导 + 多元主体协同	“用文化的治理”	在国家治理框架下挖掘文化的治理功能	政府手段运用更加科学化、法治化、信息化

1992年党的十四大确立了社会主义市场经济体制改革目标,推动了我国的市场体系建设,也为文化产业的兴起和发展奠定了重要基础。1997年党的十五大进一步明确和强调了我国社会主义文化建设的任务,社会主义文化建设内容的丰富“不仅包括文学艺术、演艺、新闻出版、广播电影电视、博物馆、图书馆建设等,还包括教育、科技、医疗卫生、思想、道德、信念等方面建设”^[8])巩固了文化在国家治理中的作用,为我国文化市场体系建设、文化产业的兴起和文化治理的发展奠定了战略基础,社会主义文化建设逐渐上升到国家战略高度。

新的政策导向下,市场主体和社会组织主体进一步发展,并逐渐被纳入政府规范化管理之中。这一阶段,政府仍然处于文化治理的主导地位,但开始了探索性地放权,即在文化发展的宏观层面仍然保有管理权力、决策制定权力和调控权力,但在微观层面开始把一些具体的职能和权力下放给市场和社会组织主体。在文化治理过程中,政府不断通过经济、法律、制度等途径,为我国的文化产业发展提供更多的支持和保障。与此同时,政府将部分微观层面的管理职能让渡给文化市场主体或者社会组织主体,各类主体逐渐开始发挥其在文化资源配置和促进文化发展中的重要作用。

3. 文化治理的转变期(2002 - 2012年)。自2002年党的十六大到2012年是我国文化治理的转变期。这一阶段,我国文化治理从战略、政策、内容等各方面均逐步走向成熟,形成了政府主导下多元主体参与和“对文化的治理”的文化治理思路。

一方面,文化在综合国力中的地位越来越突出。2006年《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》首次将文化发展纳入国家发展的总体规划;2007年党的十七大明确提出要“坚持社会主义先进文化前进方向,兴起社会主义文化建设新高潮,激发全民族文化创造活力,提高国家文化软实力”;2011年党的十七届六中全会首次提出了“建设社会主义文化强国”的战略目标。另一方面,从党的十六大开始,我国的改革和发展都进入到一个新的阶段,社会主义市场经济的发展对政府提出了许多新的挑战——随着国内社会阶层的分化、利益格局的转变,在社会的自理能力越来越强的同时,社会公众对公共服务和公共产品的需求也在逐渐增长。党的十七大报告提出建设服务型政府,这就催生了政

府公共服务职能的转变,在党和政府的文件中多次提出政府的职能是宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务。因此,作为国家治理和发展重要组成部分的文化治理也再次经历了转变。

新的政策导向下,市场主体和社会组织主体在这一时期发展迅猛,政府仍然处于文化治理的主导地位,文化治理模式从“对文化的管理”逐渐转向“对文化的治理”(主要体现在政府文化管控职能的相对弱化),文化治理的重点放在了为市场和社会提供公共文化产品和公共文化服务上来。随着市场和社会力量的迅速成长和发展壮大,政府更加重视文化企业、文化事业单位和社会组织在文化治理当中的作用,积极推动多元力量参与文化事业和文化产业的建设发展。从治理手段来讲,政府终结了对单纯行政手段的依赖,转向对行政手段、经济手段和法律手段等多种管理手段的综合运用。在这一时期,一系列重要文件的下发使我国文化产业的战略性地位得以确立,推动了文化产业本身发展空间的拓展,更广泛的主体和更多元的力量拥有了更广阔的参与文化治理的空间^④。

4. 文化治理的深化期(2013年至今)。自2013年党的十八届三中全会至今是我国文化治理的深化期。这一阶段,文化的地位及文化的治理价值被提升到了一个全新的高度,形成了政府主导下多元主体协同和“用文化的治理”的文化治理思路。

在战略导向层面,自党的十八届三中全会以来,“推进国家治理体系和治理能力现代化”和“文化自信”的时代命题被多次提及。国家对于文化重要性的认识及对文化在国家治理中战略定位的提升,是文化治理更为基础性、根本性的动力机制。因此,在这一时期,对文化领域的治理及通过文化而推进的国家治理都得以全面深化。

新的政策导向下,文化治理中政府主导、市场和社会组织的多元主体协同治理表现明显,更重视人、社会、国家的能动性和自主性,通过借助文化的治理功能去治理国家,体现出问题导向的“规训弹性”^[4]。十八届三中全会以来,我国在文化体制改革、政府职能转变以及文化产业发展、公共文化服务体系建设等多个层面都有重要突破。在此基础上,多元社会力量在公共文化服务体系建设、文化产业发展、文化市场监管等方面发挥着越来越重要的作用。与此同时,我国的文化事业、文化产业得

到快速发展,国家文化软实力大幅提升。在方式、手法方面,国家加大了文化立法的步伐,推动以更为科学的方式和手段保障各类文化治理主体的权益和主观能动性的发挥。随着文化立法的逐步完善,文化治理的进程中开始融入更多信息化、科技化的手段。

(二) 改革开放以来中国文化治理历史变迁的主要特征

1. 文化治理主体结构从一元到多元的转变。文化治理的主体结构是对治理主体组合与配置方式的反映,改革开放 40 多年来的文化治理变迁中最为明显的表现就是主体结构的变革,即政府处于绝对主导地位的一元化治理结构向政府主体主导、市场主体和社会组织主体协同发挥作用的多元化治理结构的转变。具体来说就是,一元化的文化治理结构是由执政党领导制定方针政策、由政府贯彻方针政策,政府作为绝对的一元主体其权力延伸到文化治理的各个方面,市场主体的文化治理功能还未被发掘,社会组织缺乏必要的独立性。随着经济基础的改变和文化市场主体、社会组织主体权利利益意识的觉醒,主体间关系的调整成为必然,政府在 40 多年的文化治理实践中逐步放权,通过减少市场干预、推动社会组织去行政化,以解决权力过分集中的问题。随着多元主体力量的日益增强和发展,文化市场主体和社会组织主体与政府之间的关系也发生了转变,开始不断地深入到文化治理实践之中,并在其中发挥着重要作用。目前,文化治理的主体结构在国家治理现代化背景下正表现为这样一种状态,即党领导、政府承担主要责任、文化市场和社会组织处于文化治理的多元协同治理地位,市场和社会组织参与文化治理的通道更为便利和畅通。

2. 文化治理理念从管理向合作的转变。改革开放以来,文化治理的目标取向与主要模式的演变具有很强的经济因素。例如,改革开放前,实行的高度集中的文化管理模式与我国当时的计划经济体制相适应;改革开放后,随着工作重心向经济建设的转移,党和国家对文化的能动性、独立性以及文化的地位和作用给予了更高的重视,“恢复精神生活常态化”回应了对于经济环境的认知,而在文化治理上采取“对文化的管理”的治理模式也是对党的十四大“建立社会主义市场经济体制、进一步解放和

发展生产力”经济体制改革的呼应。管理型政府对于改革开放之初所取得的成就具有重要作用,但经济发展带来了社会利益的分化,并由此导致文化治理新的问题产生和文化治理新的主体力量的崛起,这就要求政府主体改变文化治理的单向的管理方式,关注新的主体力量在治理中的作用发挥,推动与新的主体力量的互动与适度合作,从政府大包大揽到为人民服务、满足人民群众文化需求成为文化治理中的重要目标,文化的发展和人的发展成为推进文化治理的价值旨归,以公众为中心、公平为导向的文化治理理念逐步形成。

3. 文化治理手段向多样化、法治化转变。政府在文化治理实践过程中的方式和手段变化能侧面反映出其治理效率和治理水平。改革开放以来,市场、社会组织、公民维护自身权益的意识越来越高,为了提高治理效率和治理水平,政府就要寻求自身在治理方式上的改变与革新。由于直接性、强制性的行政命令方式已经不能满足各主体的权益要求和文化治理的现实状况,政府开始尝试治理工具的科学化、信息化、法治化的转变,以便调动市场主体和社会组织主体的治理积极性,推动文化治理的有效发展。总的来说,自改革开放以来,政府在文化治理过程中的方式选择大致实现了这样一种转变:先是单纯依赖行政手段对宏观层面战略、政策、规划和微观层面具体文化活动进行管理,到综合运用行政、经济和法律等多种管理手段,再到运用更加科学化、法治化、信息化的手段在国家治理框架下挖掘文化的治理功能。

三、改革开放以来中国文化治理的基本经验

改革开放以来,在中国共产党的坚强领导下,中国文化治理取得了辉煌的成就,其基本经验主要体现在如下几个方面。

(一) 坚持中国共产党领导文化治理

从新中国成立之前的文化斗争到新中国成立以来的文化革命和文化事业建设,中国共产党创造、积累了丰富的文化治理经验,包括党在文化治理当中的绝对领导地位、严密的组织管理机构和鲜明的意识形态特征。在改革开放这一历史背景下,党的性质及其面对的形势与任务决定了中国共产党必然要承担起文化治理的历史实践任务和理论工作展开。

其一,坚持中国共产党的领导是党巩固自身执

政合法性的必然要求。执政合法性反映出公众对一个政治统治的普遍认可和自觉服从,中国共产党作为执政党,其执政合法性和长期执政为民的最核心条件,就是人民群众对其执政地位、执政权力、执政能力等的普遍认可和服从。文化治理是中国共产党保持和巩固执政合法性的必然途径,主要体现在它能够成为执政党领导下的各项事业发展打造一个相对稳定的文化秩序和文化环境,培养人民群众对执政党的执政地位、执政权力、执政能力等的认同感。其二,坚持中国共产党的领导是加强自身建设的应有之义。是否能够引领先进文化是党执政成功与否的重要标志。而党引领先进文化的能力主要包括党对先进文化的选择、领导和发展的能力,这种引领的过程需要中国共产党不断加强自身建设,作出合理的鉴别和评判,坚持正确的选择,确定发展的方向。“五四”运动时期的西学思潮为中国引进了马克思主义,作为中国先进文化的代表者,中国共产党希冀以马克思主义来对中国进行思想解放与思想改造、引导中国革命。在与“西学思潮”“现代新儒学思潮”等各种思潮的争鸣中,马克思主义不仅成为20世纪中国学术思潮的主潮,也很快成为指导中国社会革命理论和实践的思想武器。理论和实践的胜利证明了中国党和广大人民群众对马克思主义这一思想武器的选择是正确的,是时代背景下针对具体问题践行实事求是原则的体现。从长远来看,始终代表了先进文化发展方向的中国共产党,在领导人民群众进行文化建设的实践中,不断创新有中国特色的文化体系,推动我国文化发展取得了一系列伟大成就。因此,在推进当下中国文化治理的实践进程时,加强党的文化领导权、注重提升党的文化治理能力是党的建设的重要组成部分,这有助于文化政策的调整和文化理论的创新。

(二) 将文化治理纳入国家治理框架

其一,文化治理与其他国家治理方式之间的关联互动。作为实现国家治理目的的重要一环,文化治理可以有效帮助凝聚其他的国家治理方式。相较于代表强制性力量和经济力量的政治治理、经济治理等国家治理方式,文化治理实现国家治理目的的手段更加柔和,是通过文化引导、价值引领、信念调节等软性内化的方式实现人的自愿追求。强制性的国家治理方式在推动经济发展、保障制度稳定、维护社会生活的良性运转方面发挥了重要作用,但

为了提高国家治理的有效性,必须深刻认识文化在国家战略和国家治理中的重要意义,正确处理文化治理与其他国家治理方式之间的互动关系。文化治理既能够利用公开的手段和场所,有领导、有组织、有系统地行使治理方式;也能使广大人民群众产生对国家、政权、主流价值观潜移默化的认同和对治理过程的自觉参与。简而言之,文化治理通过其显性治理、软性同化、潜移默化等特性,与国家治理的其他方式产生有机关联:①文化治理与政治治理。实质上,文化治理所涉及的各种问题背后都蕴藏着文化与政治之间的互动博弈关系。政治本质上是一种特定的文化现象,政治决策、政治制度、政治发展中都深铸了文化的因素。基于此,文化治理与政治治理可以产生相互影响、相互作用的关联性,这样的关联性是历史的、必然的。②文化治理与经济治理。文化与经济是同生同构的关系,前者之于后者存在相对的独立性,二者结合产生的效益既是经济上的也是文化上的。从经济视角出发,文化产业发展的影响力不仅仅限于经济领域,它会对国家治理产生全方位的深远影响,亦即文化产业的治理性发挥,这种发挥的可能性与可行性可以通过文化的治理功能进行填补。③文化治理与社会治理。文化与社会之间存在种种关联,正如美国人类学家克鲁伯所提出的“社会文化”(socioculture)这一概念,我们要将社会与文化视为交织在一起的整体。在人类社会的治理和发展过程中,文化治理往往被放到了社会整体治理的战略地位上,在两者之间建立相互联系并相互作用。其二,文化治理是国家治理体系和治理现代化的重要环节。文化是一种凝聚力、竞争力、影响力,在国家治理体系中不可或缺。没有文化和文化治理体系以及治理能力现代化,就没有也不可能有完整意义上的国家治理体系和治理能力现代化^[9]。推动实现符合中国国情的、有效的国家治理要以文化的整合和塑造的“软治理”作为推动力和支撑力,即通过优化人们的认同取向与结构来扎实权力和制度的认同基础,核心是着眼于中国特色的政治经济体制及社会文化传统^[10]。

(三) 尊重人民群众历史主体地位

“历史活动是群众的事业”^[11],在不同的历史发展阶段,人民群众的具体指向和范围虽然不尽相同,但都是历史的创造者和社会发展的推动者。一是改革开放以来的文化治理尊重了人民群众在文化

治理和文化发展过程当中扮演的文化创造者角色；二是改革开放以来的文化治理尊重了人民群众在文化治理实践中的直接承担者和参与者角色；三是改革开放以来的文化治理尊重了人民群众在文化治理和文化发展过程当中的文化消费者角色。

文化治理之所以推进到现今取得了一定的治理成效，就在于党领导文化治理实践的过程中对人民群众文化主体地位的坚持，具体来讲，一是营造了良好的文化创作生态，推进民主法治观念培养和民主法治教育，以保证群众的独立思考和自由创作，从而扮演好文化创造者的角色；二是借助各类有效的宣传媒介，充分发挥社会主义核心价值观对人民群众的教育与引导功能，帮助人民群众树立正确的价值观，使人民群众更好地成为文化的建设者；三是通过适当的政策扶持、平台搭建、方式创新等，建设完善的现代公共文化服务体系，满足人民群众的文化权益，使其更好地扮演文化的消费者角色。

（四）文化治理要正确处理中国社会发展中的多种文化关系

其一，正确处理马克思主义文化与社会多元文化之间的关系。回顾历史，中国共产党自成立以来就面临中国文化向何处去的问题：文化保守主义思潮认为东方文明全面优于西方文明，主张中国文化的发展应选择“文化三路向”，发扬儒家文明；文化自由主义思潮则认为西方文化优于中国文化，主张中国文化的发展应选择“文化向西走”，吸收西方文明实现自身突破；马克思主义思潮不以优劣区分中西文化，强调二者各有所长，主张中国文化的发展应选择“第三条路”，用马克思主义文化引入西方文化，结合中西优势。在这三种思潮当中，文化保守主义和文化自由主义对于中国文化的态度和对于中国文化去向的思考都是有失偏颇的。作为中国先进文化的代表者，中国共产党希冀以马克思主义来对中国进行思想解放与思想改造、引导中国革命。在与“西学”思潮、“现代新儒学”思潮等各种现当代思潮的相互争鸣中，马克思主义不仅成为20世纪中国学术思潮的主潮，也很快成为指导中国的社会革命理论和实践的思想武器。理论和实践证明，坚持马克思主义文化的主导地位是正确的。

社会的多样化发展意味着文化、思潮的多样性存在。随着全球化的日趋深化和互联网的迅猛发展，各种文化思潮在我国民众中的广泛传播，在一

定程度上消解了人们对主流意识形态的认同，不利于党对于文化领导权的掌握，也不利于社会的平稳发展。因此，在文化治理的过程中，中国共产党特别注意对马克思主义指导地位的坚持，在文化治理的过程中始终坚持社会主义先进文化的发展方向、提升主流意识形态的引领作用。

其二，正确处理现代文化与传统文化之间的关系。中国的传统文化博大精深，代表着本民族的整体意识和价值取向。与之相对应，现代文化则意味着较高的生产力水平、工业化水平和城市化水平，意味着现代化进程中整体文明程度的提升。二者之间既区别明显又相互关联。中国共产党认为，良好的文化生态环境一定不是“一家独大”。因此，自改革开放以来，中国共产党始终立足实际，坚持用辩证的、包容的眼光，在继承优秀传统文化的基础上兼容并蓄，在文化的融合与创新中推进中国特色的社会主义文化体系的建设与发展，不断提升国家文化软实力。

站在新的历史发展的起点上，可以看到，随着我国经济社会不断发展、改革迈向深层次、对外开放日益扩大、互联网技术和媒体融合发展突飞猛进，传统文化的传承发展面临着新的困境，主要表现在传统文化的被淡化倾向、传统文化的传承乏力、外来文化的冲击和传统文化保护不到位。工业化、现代化、城市化进程加快，大大压缩了传统文化传承发展的空间，一些传统文化面临失传和消失的危机。如何实现传统文化资源的创造性转化和创新性发展并使之更好地融入现代文化之中，是我国文化治理在推进过程中必须解决的重要课题。

四、对深化新时代中国文化治理的现实启示

文化治理是一个系统的、长期的工程，新时代我国文化治理必须坚持党对意识形态工作的全面领导、厚植文化治理的主体力量、完善创新体制机制、加强文化法治建设，推动文化治理实现现代化。

（一）坚持党对意识形态工作的领导，切实加强党的文化领导权

文化领导权问题是新时代文化治理的关键，党在推进文化治理的过程中，一要明确文化对意识形态的积极作用，因为它是意识形态的重要思想文化来源，能够帮助发挥意识形态的价值观整合和引领功能；二要通过增强政治鉴别能力、舆论引导能力

和工作亲和力把牢意识形态领域的主导权、管理权和话语权，促进主流意识形态深入群众并实现大众化；三要在坚持和巩固主流意识形态指导地位的同时尊重文化的多样性，正确处理传统文化与现代文化、本土文化与外来文化、大众文化与精英文化等多重文化间关系，大力发展文化事业和文化产业，鼓励文化创新和文明多样化；四要充分发挥知识分子在理论教育和思想文化宣传方面的积极作用，支持实现党对意识形态工作的全面领导；五要通过采取灵活多样的方式讲清理论的科学性、现实性和价值性，切实增强主流意识形态的吸引力和影响力。

(二) 厚植主体力量，实现文化治理的多元共治

一要全面提升党的文化治理能力。随着我国文化治理步入“文化交流日益扩大、文化产业异军突起、文化消费集中释放、文化民生更加优化”的新时代，中国共产党要紧密结合时代发展要求和人民群众多样化的需求，在深刻认识新时代提升文化领导力紧迫性的同时，切实增强自身建设“创新文化”、建设“党内政治文化”等领导文化治理的能力。二要推动政府权力的下放转移，释放市场、社会组织活力，逐步形成党领导、政府主导、市场和社会组织共同参与的多元主体合作网络。新时代的文化治理要取得成效，就需要自下而上的需求与自上而下的力量共同推动。在主导文化治理的过程中，政府要推动权力向地方政府的纵向下放，解决标准化政策向下级推行过程中遇到的适用性问题，提升地方公共文化服务能力；要推动权力向文化市场、社会组织的横向转移，文化政策制定、文化市场管理、文化产品开发、文化发展投资、公共文化服务建设、文化遗产和优秀传统文化保护等领域都可以有条件地向市场和社会开放权限，加强对文化市场主体和社会组织的扶持力度、政策引导等，激发文化市场和文化领域社会组织在公共文化建设中的创造力。

(三) 完善创新体制机制，推动文化治理制度化

完善创新体制机制、推动文化治理制度化，从国家治理层面上来讲就是要完善国家制度，即通过制定新制度、废除失效制度和修改部分制度，从质和量两方面加大制度供给、确保国家治理的制度化水平；通过提高制度执行的可操作性和监督约束，加强制度的执行力；通过体现最大多数人的利益及让人民真正参与制度制定等来扩大制度的包容性，

从而提升治理效率；通过构建科学协调的公共权力运行机制、建立有效的权力监督机制来优化制度的运行机制。完善创新体制机制、推动文化治理制度化，需要推动具体层面的文化体制改革。一方面是改革理念的创新，主要包括党领导文化工作方式的创新、高效服务型政府理念的树立和新时代以政府为主导的多元协同文化治理理念的践行；另一方面是体制改革和机制创新，科学界定各个主体公共文化服务体系建设的职责及行为边界，实现政府权力向下级地方政府的纵向下放和向文化市场、社会组织的横向转移，进而实现公共文化资源的优化配置、激发公共文化服务活力。完善创新体制机制、推动文化治理制度化，还要强化政府文化治理的决策机制、绩效评价机制、责任和监督机制。强化文化治理的决策机制，即用共识性决策推动实现公共文化服务决策的程序化，提升公共文化决策的专业化与民主化水平；强化文化治理的绩效评价机制，即建立公共文化服务的指标体系和测量方法并定期进行考核，为政府实践提供理论依据和可操作的方案，促使公共文化服务提供者不断提升服务的质量和效能；强化文化治理的责任机制，即明确规定各级政府和其他治理主体的职责划分并建立数据报告和评价系统，促使各级政府切实履行其相应职责；强化文化治理的监督机制，即要明确各监督主体的职责权限，实现公众对政府提供公共文化产品与服务进行有效的监督。

(四) 加强文化法治建设，推动文化治理法治化

在公共文化多元治理的现状下，文化法治可以帮助建立实现多元主体有效参与，成为公共文化治理未来发展的重要举措。要实现文化法治，必须努力做到：一是完善文化立法，通过构建文化立法框架、转变立法理念、完善立法程序以保证文化治理的稳定性，用法律的形式将党的政策主张、实践过程中形成的成果和经验固定下来，为文化治理的推进和发展提供更为科学和具体的法律参照；二是规范文化执法，在坚持“执法必严、违法必究”的同时也要推进相关体制机制的改革，完善执法程序、提高执法效能；三是提升文化司法在弘扬社会主义核心价值观、保障文化权利、维护文化发展秩序等方面的能力；四是加强文化法治宣传，在文化领域引入法治机制，在全体社会民众与文化执法部门当中牢固树立文化法治理念。



注释:

- ① 1994年国内学者何满子在《瞭望新闻周刊》发表的《文化治理》一文较早使用了“文化治理”这一词语,但并不具备学理性的探究。
- ② 对于文化治理概念流变更为详尽的讨论可见徐一超《“文化治理”:文化研究的“新”视域》(《文化艺术研究》,2014),刘莉《治理文化抑或文化治理?——文化治理研究的回顾与展望》(《浙江社会科学》,2016),王前《理解“文化治理”:理论渊源与概念流变》(《云南行政学院学报》,2015),潘信林《文化治理:理论渊源、概念定位、参照视野与发展展望》(《邵阳学院学报(社会科学版)》,2017)等文章。
- ③ 从制度基础来看,作为一个典型的单一体制国家,中国坚持共产党的领导和政府的主导地位是经过本国历史与现实证明的正确选择。从现实国情来看,中国是世界上最大的发展中国家,政府强有力的行政推动是推进文化治理、实现文化发展的重要保证。从历史使命来看,文化治理与文化发展只有依靠强大、集中的行政力量才能进行各种资源的开发与整合。从结构功能来看,市场与社会的自发性发展往往存在公益性、公平性、优先性等先天性不足,政府角色在实际当中就成为了公平正义的坚强维护者。
- ④ 2004年文化部下发的《关于鼓励、支持和引导非公有制经济发展文化产业的意见》强调,要对非公有制文化企业与国有、集体文化企业一视同仁,进一步放宽市场准入,打破所有制界限和地区、部门壁垒等;2005年中共中央、国务院在《关于深化文化体制改革的若干意见》中提出“形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局”和“形成以民族文化为主体、吸收外来有益文化的文化市场格局”;2009年7月《文化产业振兴规划》作为我国首部全国性的文化产业规划正式审议通过;

2010年“十二五规划”第一次明确提出要推动文化产业成为国民经济支柱性产业。

参考文献:

- [1] 中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2019-11-06(01).
- [2] 王志弘. 台北市文化治理的性质与转变(1967-2002)[J]. 台湾社会研究季刊,2003(4):121-186.
- [3] 毛少莹. 文化治理及其国际经验[J]. 中国文化产业评论,2014(2):71-99.
- [4] 胡惠林. 国家文化治理:发展文化产业的新维度[J]. 学术月刊,2012,44(5):28-32.
- [5] 刘彦武. 改革开放以来我国文化治理的变迁[J]. 中华文化论坛,2016(7):147-154+191-192.
- [6] 张森. 文化治理:理论演进、西方模式与中国路径[M]. 北京:中国政法大学出版社,2017:99.
- [7] 杨凤城. 中国共产党90年的文化观、文化建设方针与文化转型[J]. 中国人民大学学报,2011,25(3):17-24.
- [8] 祁述裕. 国家文化治理建设的三大核心任务[J]. 探索与争鸣,2014(5):7-9.
- [9] 胡惠林,祁述裕,郭嘉,等. “国家治理与文化治理能力建设”研究笔谈[J]. 浙江工商大学学报,2018(2):109-121.
- [10] 韩伟. 国家治理要把握中国社会文化特质[N]. 检察日报,2014-08-05(03).
- [11] 马克思恩格斯全集(第2卷)[M]. 北京:人民出版社,1957:104.

【责任编辑:雨 蕙】