

新时期我国文化体制改革的特点及趋势分析

□张 力¹ 王美霞²

(1.北京交通大学 经济管理学院 北京 100044 2.中共北京市委组织部 北京 100005)

摘 要:我国新时期的文化体制改革已历经 30 多年,纵观我国文化体制改革历程,“分离”与“融合”是我国文化体制改革的鲜明特点,双重分离是文化体制改革的基础和关键,多要素融合是文化体制改革的主要内容和实现途径。在这一过程中,“分离”与“融合”相互渗透,相辅相成,“融合发展”将成为未来文化体制改革的必然趋势。

关键词:文化体制改革;分离;融合;趋势

党的十七届六中全会以文化改革发展为主题,审议通过了《中共中央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》(以下简称《决定》),对深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣做出全面部署,并确立了建设社会主义文化强国的战略目标,是中国文化发展史上一个重要里程碑,标志着我国文化改革发展进入了一个新的阶段。

纵观我国文化体制 30 多年改革历程,文化体制改革在平稳推进中取得了显著成效,文化领域正发生着广泛而深刻的变化。十七届六中全会审议通过的《决定》总结了新时期特别是十六大以来我国文化体制改革和文化发展的实践方向和路径,并首次将其概括为“中国特色社会主义文化发展道路”。深入探究我国文化体制改革的内在规律和中国特色社会主义文化发展道路的内涵,可以看出我国文化体制改革是在不断的“分离”和“融合”中实现的,“分离”与“融合”是我国文化体制改革的鲜明特点,是贯穿我国文化体制改革的核心与关键,“融合发展”将是未来文化体制改革的大趋势,也是坚持走中国特色社会主义文化发展道路的必然要求和实现途径。

一、双重分离——文化体制改革的基础和关键

第一重分离——文化体制改革是政府实现文化经营职能与管理职能相分离的过程。在文化体

制改革中,实现政企分开、管办分离是文化体制改革的必然要求和重要任务,因此转变政府的文化管理职能,将文化经营职能与文化管理职能分离是文化体制改革的根本要求和前提基础。我国政府文化管理职能转变的路径归纳起来主要是:“退出”经营性文化产业的微观运行职能,“强化”文化事业和文化产业宏观管理的作用,以及“转变”履行文化管理职能的思路、范围、方式。2008 年,根据国务院办公厅印发的《主要职责、内设机构和人员编制规定》,国家调整了文化领域三大部门间的管理职能范围,新“三定”方案针对三大文化管理部门长期存在的由于职能错位带来的管理混乱、权责不清等问题,将原来部门之间交叉和模糊的职能进行了明晰的划分,明确了各自的管理对象和职责,促进了政府职能的转变。其中,将指导电影发行、放映工作的职责划给国家广播电影电视总局,将音像制品批发、零售、出租、放映和进口管理的职责划给国家新闻出版总署;将动漫管理、网络游戏管理及相关产业规划、产业基地、项目建设、会展交易和市场监管的职责划给文化部。

在此期间,政府职能实现了“三个转变”:从微观管理为主转变为宏观管理为主;从直接管理为主转变为间接管理为主;由“办文化”为主转变为“管文化”为主^①。总的要求一是从主要管理文化系统的文化工作转向管理全社会的文化发展,从文化系统内部的小循环进入社会文化发展的大循

收稿日期:2011-12-20

作者简介:张力(1971-),男,北京交通大学经济管理学院副院长、副教授,博士;王美霞(1979-),女,中共北京市委组织部主任科员、中级政工师、高级人力资源师。

①民进中央向全国政协十一届三次会议提交的《加快文化行政管理体制改革》的提案。

环;二是从单纯的文化项目或活动管理转到提高综合协调能力、推动全社会的文化发展,提高文化产品的竞争力和文化综合实力上来。通过制定公共政策,提供公共产品,加强公共服务,创造公平环境,维护公共秩序,形成政府支持社会文化发展、构建公共文化服务体系的新格局。^[1]党的十七届六中全会《决定》提出“创新文化管理体制”,首次将政府职能明确为“强化政策调节、市场监管、社会管理、公共服务职能”,标志着政府对文化管理职能定位的认识渐趋成熟。

第二重分离——文化体制改革是实现公益性文化事业与经营性文化产业相分离的过程,也就是要实现经营性文化资产与非经营性文化资产相分离。把文化单位分成公益性和经营性两大类,经营性单位转企改制是文化体制改革的中心环节和关键,是衡量文化体制改革成败的根本标准。“十二五”规划纲要中以专门章节强调要“繁荣发展文化事业和文化产业”,要“坚持一手抓公益性文化事业、一手抓经营性文化产业”。十七届六中全会更是分别就“大力发展公益性文化事业,保障人民基本文化权益”和“加快发展文化产业,推动文化产业成为国民经济支柱性产业”提出了具体而明确的要求和任务,使操作性大大增强;同时全会《决定》首次明确提出了“构建现代文化产业体系,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”的发展目标,有利于激发全社会文化创造活力,调动全社会资源发展文化产业,为解放和发展文化生产力指明了方向。

随着政府文化经营职能与管理职能的分离,按照政事分开、事企分开、管办分开原则,依据职能分工对文化事业单位进行科学分类,并以分类为基础逐步剥离行政性、企业性职能和单位,将公益性文化事业与经营性文化产业相分离。具体分为三类:一类是从事公益服务的大多数单位,按照增加投入、转换机制、增强活力、改善服务的要求,建立现代事业制度,改造成公益性文化单位并成为公共文化服务体系的骨干;二类是由党委政府主办、承担宣传方针政策任务的新闻出版等单位,按照“事业体制、企业化运营”方向进行改革;在宏观上,国家予以扶持,同时改进和完善扶持方式;在微观上,整合内部资源,优化组织结构,转变运行方式,特别是将经营环节从事业体制中剥离出来,通过产权分离改制为独立企业,以市场化方式运作;三类是经营性单位,如多数艺术院团、影视和娱乐节目制作

等单位进行转企改制,通过创新体制、转换机制、面向市场、增强活力,逐步脱离事业体制,成为独立的市场主体^[2]。

二、多要素融合——文化体制改革的主要内容和实现途径

1.文化体制改革是文化产业与现代企业制度相融合的过程。文化经营单位实现企业化转制后,按照“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求,实行规范的公司制改造,使文化企业成为适应市场的法人实体和竞争主体,实现文化产业与现代企业制度接轨。为了实现这一目的,既需要良好的外部环境,也需要健全的内部经营机制。就外部环境而言,客观上政府将文化经营职能与管理职能分离,制定了有利于文化产业发展的政策法规。就内部环境而言,经营性文化单位当前已实现了以下几个方面的转变:一是思想观念上的转变,树立起文化产业观念以及自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展、真正成为独立法人实体和市场竞争主体等观念;二是经营方式的转变,随着文化企业产权的流动和资产的重组,各文化产业部门可灵活地选择租赁、股份、股份合作等经营方式,有利于优化经营机制,增强活力,提高效益,促进文化产业的发展;三是向现代管理方式的转变,科学、有效管理人财物,按照市场要求进行资源优化配置;最后,健全经营机制,主要是文化企业内部经营决策机制、激励机制、约束机制以及人事管理机制的优化。另外,文化事业单位在人事制度、收入分配、社会保障制度等方面的改革也在按照社会主义市场经济体制的要求全面推进中,对于创新体制机制、提高管理效率具有重要意义。

2.文化体制改革是文化产业与社会资本相融合的过程。长期以来,文化经营投资由政府统包,投资主体和融资渠道单一,文化发展缺乏资金,文化基础设施建设严重滞后于经济建设和社会建设的要求。因此,为了克服过去文化建设资金不足和过于分散、投资多头管理的局面,建立以文化发展资金为主体的文化建设的投资基金,2010年九部委共同发布了《关于金融支持文化产业振兴和发展繁荣的指导意见》,进一步加强和改进对文化产业的金融服务,大力发展多层次资本市场,扩大文化企业的直接融资规模,形成国家、集体、社会、个人共同参与的多元投资融资体制。同时,政府利用财税杠杆、增加财政及上级补助资金投入等激励因素,引导鼓励其他产业部门、社

会组织和个人投资文化产业。另外,当文化产业发展到一定阶段,可组建大型集团,通过上市来拓展融资渠道。十七届六中全会明确提出,在国家许可范围内,引导社会资本以多种形式投资文化产业,形成公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局,以加快发展文化产业,推动文化产业成为国民经济的支柱产业。

3.文化体制改革是实现城乡、区域文化逐步融合及一体化发展的过程。在我国,城乡“二元结构”问题日渐突出,不但表现在经济发展水平、生活水平、消费水平等方面的差距加大,而且在文化建设方面,城市农村各成体系、二元分割的局面比较普遍,城乡文化发展水平差距较大。同时,区域文化发展差距比较严重,在文化发展上地区封锁、条块分割现象严重制约了文化产品和要素在全国范围内的合理流动,如东部与中西部地区在文化观念、文化资源利用、文化产品获服务供给等方面存在很大的差距,严重影响着城乡经济社会发展一体化新格局的形成。因此,在文化体制改革的历程中,要打破条块分割、地区封锁、城乡分离的市场格局,消除影响文化资源合理流动的政策和体制障碍,构建统一开放、竞争有序的现代文化市场体系是我国文化体制改革的重要内容之一。党的十六大以来,党中央、国务院高度重视现代文化市场体系建设,各地区、各部门在构建现代文化市场体系建设中做了许多探索,文化发展条块分割、地区封锁、城乡分离的传统市场格局初步被打破^[3]。十七届六中全会专门强调,要加快城乡文化一体化发展,缩小城乡文化发展差距,作为大力发展公益性文化事业、保障人民基本文化权益的重要措施;将构建统一、开放、竞争、有序的现代文化市场体系,促进文化产品和要素在全国范围内合理流动等作为促进文化繁荣的体制机制保障之一。因此,健全现代文化市场体系,加快城乡文化、区域文化一体化发展是满足广大人民群众日益增长的精神文化需求的有效途径,也是深化文化体制改革的紧迫任务。

4.文化体制改革是实现政治效益、社会效益和经济效益相统一的过程。一直以来,我国的文化体制是依附于国家的政治体制而存在的,文化项目的建设、文化的发展更多考虑政治效益或社会效益。^[4]很多大型文化建设项目上马,一方面耗费了大量的人力、财力、物力,使得仅仅依靠国家财政拨款的文化事业单位成本投入过大,给国家财政造成了沉重的负担;另一方面,大量项目最终仅仅在实现了政治效益和社会效益之后没

有进行合理的开发和有效的利用,使其应有的经济价值和经济效益得不到实现,这是长期以来我国传统文化体制面临的一个重要问题。因此,我国文化体制改革的目标之一就是要实现政治效益、社会效益和经济效益的有机统一。

5.文化体制改革是实现文化发展与科技创新相融合的过程。因历史上的种种原因,我国在文化创新方面还存在一定的欠缺,不仅在于创新意识淡薄,更重要的是创新体制机制的不健全导致创新能力不足。因此,在我国文化体制改革的历程中,将科技创新与文化发展充分融合,以科技创新促文化发展,是深化文化体制改革,促进文化大发展大繁荣的有效手段和必然要求。在文化体制改革过程中,党和国家多次从政策层面强调科技创新对文化发展的重要作用和意义。党的十六大报告中就明确提出,要立足于改革开放和现代化建设实践,着眼于世界科学文化发展前沿,积极进行文化创新,不断增强有中国特色社会主义文化的吸引力和感召力。党的十七届六中全会再次明确指出,科技创新是文化发展的重要引擎,要发挥文化与科技相互促进的作用,深入实施科技带动战略,增强自主创新能力。因此,要大力推动文化体制改革和文化科技创新,促进文化发展与科技创新的相互融合,使文化产业拥有向全世界扩展的“桥梁”和“利器”,从而增强文化发展的活力与动力,不断解放和发展文化生产力,推动文化大发展、大繁荣。

6.文化体制改革是中华文化与外来有益文化融合发展的过程。中国作为一个有着五千年文化历史的大国,在历史长河中始终保持着自身的传统文化,屹立于世界文化之林。任何一种文化都不能与世隔绝,都必须从其他文化中汲取养分。党的十七届六中全会首次提出了要努力建设社会主义文化强国的奋斗目标。要实现建设文化强国的战略目标,中华文化必须具有极大的包容性,兼容并包,广泛吸纳其他一切文化的有益部分,将中华文化与外来文化有机融合,才能为实现文化的大发展大繁荣奠定良好的基础。我国文化体制改革的重要任务之一就是形成并完善以民族文化为主体、吸收外来有益文化、推动中华文化走向世界的文化开放格局。因此,中华文化一定要积极吸收借鉴国外优秀文化成果,坚持以我为主、为我所用,学习借鉴一切有利于加强我国社会主义文化建设的有益经验、一切有利于丰富我国人民文化生活的积极成果、一切有利于发展我国文化事业和文化产业的经营管理理念和

机制^①,实现中华文化与外来有益文化的充分融合,为中华文化走向世界奠定基础。

7.文化体制改革是小文化体制与大文化体制相融合的过程。文化体制改革一定要注重大文化方向。从全国来看,文化管理还处在条块分割格局,但这些部门本身具有不可分割性,条块管理带来了管理上的矛盾和困难,各文化部门整合是必然趋势。这样,有利于统一管理,密切合作,实现文化资源的优化配置,在策划、组织、部署中形成整体优势。在机构改革中,注重文化部门的整体性,探索文化部门的大系统管理模式,实现小文化体制与大文化体制的融合。^[5]

三、结论 融合发展是未来文化体制改革的必然趋势

纵观我国文化体制改革的历程,在将政府文化经营职能与管理职能进行分离、公益性文化事业与经营性文化产业进行分离的过程中,不可避免地存在着一系列的瓶颈与障碍,如文化产权公益性与经营性划分的问题,虽然国家已经出台了相关划分原则,但是简单的行政性划分并不能建立一个运行良好的文化生产投入产出机制^[6],这是在“分离”过程中面临的一大难题,也是阻碍文化体制改革进程的最大阻力。另外,在“分离”的过程中,相关配套保障制度的缺乏,如社会保障制度的不完善、文化法制建设的薄弱等都会延缓“分离”的进程,这些都是我国文化体制改革在进一步“分离”过程中必须解决的问题。

因此,在推动我国文化体制改革“分离”进程的同时,要加快其“融合”的步伐。将公益性文化事

业与经营性文化产业进行分离,促进文化产业与现代企业制度、社会资本相结合,激发文化产业发展活力,解决经营性文化单位转企改制的瓶颈问题,实现政治效益、社会效益、经济效益的统一;将政府文化经营职能与管理职能相分离,使政府由直接经营管理职能更多地转变到为文化发展提供优质服务、创造良好发展环境上来,促进小文化体制与大文化体制相融合,为推动文化发展与科技创新、民族文化与外来有益文化相融合创造良好环境。因此,从我国文化体制改革历程中,可以看出我国文化体制改革是在“分离”与“融合”中实现的,二者相互渗透、相辅相成,贯穿文化体制改革的全过程,“融合发展”将是未来我国文化体制改革的必然趋势。

参考文献:

- [1] 张钧巨,张雅丽.以改革精神不断推进西安文化创新[N].西安日报,2009-02-09.
- [2] 赵立波.加快建设公共文化服务体系[N].人民日报,2008-10-23.
- [3] 苗圩.健全现代文化市场体系扩大文化消费[N].经济日报,2011-11-20(5).
- [4] 靳柯.文化体制改革反思:分离与融合[J].经济问题探索,2010(7).
- [5] 向有明,王玉明.深化文化管理体制改革的几点思考——兼论文化体制与文化产业发展的关系[J].广东行政学院学报,2001(1).
- [6] 陈怀远.深化文化体制改革的若干问题[J].学术论坛,2006(10).

(责任编辑 洪小良)

Abstract The reform of China's cultural system has gone through more than 30 years in new era. Throughout the course of the reform of China's cultural system, separation and integration are the distinctive features of the reform of China's cultural system; dual separation is its basis and key point; Integration of various factors is its main content and realizing approach. In this process, separation and integration are supplemented each other. Integrated development would be an inevitable trend of the future culture- system reform.

Key words the structural reform in culture; separation; integration; trend

^①党的十七届六中全会审议通过的《中共中央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》。