



中国文化管理体制：性质变迁与政策意义

傅才武

摘要：我国现代公共文化服务体系与传统文化事业体系既有联系，又存在重大区别。现代公共文化服务体系基于“市场配置、公开竞争、契约管理”这三大基础上，由此形成了“资源跨体制流动、身份弹性管理、契约竞争”三大特征。传统文化事业体系立足于“计划配置、干部任命、专业技术”这三大基础之上，由此形成了“资源体制内循环、身份刚性约束、行业壁垒”三大特征。在我国改革转轨的过程中，区分现代公共文化服务体系与传统文化事业体系的性质差异有助于明晰当前我国公共文化服务体系的制度设计思路，建立科学的公共文化政策基准。

关键词：公共文化服务体系；文化事业；体制改革；公共政策

建国之初，在集中一切稀缺资源快速实现现代化的国家目标下，我国全面走上了国家计划体制的发展轨道。借助于国家力量，以根据地和解放区的战时文化体制为基础，吸纳各种社会文化资源，20 世纪 50 年代中国逐步建立了比较完备的国家文化事业体系，包括文化艺术系统、文物系统、广播电视电影系统、新闻出版系统等，在国家宏观层面上形成了一种以“同权分割”为组织原则、以“树结构”为基本形态的事业体制，这种事业体制一直延续到 21 世纪初期^①。2007 年，党中央国务院决定建设我国公共文化服务体系，保障人民群众基本文化权益，我国传统文化事业体系开始向现代公共文化服务体系全面转轨。

一、现代公共文化服务体系与传统文化事业体系的性质差异

如果从历史文化学的角度考察，制度作为文化内容要受到某一特定历史阶段和某种经济社会生态环境的强烈影响，当代国家公共文化服务体系作为一种制度创新，体现了国家与民众关系在文化领域的重构过程，与中国 20 世纪 50 年代以来的文化事业制度相比，事实上折射出一种新型国家理念、一种新型官民关系和一种新型文化管理方式^②。

（一）设计理念的差异

1. 哲学理念上的差异

公共文化服务体系作为一种制度创新首先认同公民的基本文化权利，并以保障公民基

^①管理学界一般将按照同权分割原则连接的组织结构称之为“树结构”，将按照异权分割原则连接起来的组织结构称之为“果结构”。R·L·Daft(1983),Kims Cameron,Day id A Whetcen(1983)等人对这一概念作出了重要贡献，我国学者潘德冰(1985)等人对此有阐发。参见杨晓民、周翼虎：《中国单位制度》，中国经济出版社 1999 年，第 110~111 页；潘德冰：《社会场论导论——中国：困惑、问题及与出路》，华中师范大学出版社 1992 年。

^②对于公共文化服务体系与“文化事业”之间的区别，有章建刚、王列生、毛少莹、陈立旭等学者进行了讨论。参见毛少莹：《公共文化政策的理论与实践》，海天出版社 2008 年；王列生等：《国家公共文化服务体系论》，文化艺术出版社 2009 年；王列生：《当代中国文化制度创新中的机构改革》，载《艺术百家》2010 年第 4 期；陈立旭：《公共文化发展模式：市场经济条件下的重构》，载《江苏行政学院学报》2010 年第 3 期；陈威、章建刚等：《中国公共文化服务发展报告》，社会科学文献出版社 2007、2009 年。

本文化权益为制度和政策设计的出发点,这与传统文化事业体系作为自上而下的文化动员体系的设计理念存在区别。传统文化事业体系的核心目标是要满足国家意识形态的正当性对于社会动员渠道的要求,因此传统文化事业体系整体上表现为一种自上而下的文化动员体系;公共文化服务体系的核心目标是要满足生命个体审美的真实性对于社会公共系统的要求,主要表现为一种自下而上的文化消费和文化接受过程。统筹考虑社会文化福利目标、公民文化权益保障目标与国家意识形态目标,正是公共文化服务体系不同于文化事业体系的本质区别。尽管有学者提出公共文化服务具有“意识形态前置”的特征^①,但中外学者都不认为要以国家宣传机构的价值定位作为公共体系设计的预期目标;当然,公共文化产品作为价值和意识形态的载体,本身具有价值“柔性渗透”的特征,现代公共文化服务体系必须着力提升公共文化产品的供给水平与渗透能力,并不排斥通过主流文化的价值引导以实现对公众的意识形态掌握。

2. 理论模式上的差异

传统文化事业体系在国家主义原则下偏好精英文化或主流意识形态^②,借助于社会文化与意识形态的国家综合管理职能体系实现精英文化的社会主导功能;而现代公共文化服务体系的制度设计则要在满足国家主流价值目标的前提下,以保障公民基本文化权益为出发点,在技术层面上要建立一种精英文化与大众文化的“对话模式”。因此,现代公共文化服务体系与传统文化事业体系在制度定位不同,文化事业体系的设计理念注重“重心在上”,公共文化服务体系建设则要求“重心在下”,在基层社区和农村^③。

传统文化事业体系实行自上而下的文化生产配给模式。文化生产单位接受来自上级的指令,按照指定计划生产和分配,基层一般很难选择,具有“议程强制”、“形式强制”或“渠道强制”的色彩。尽管文化事业单位生产的目标也是满足人民群众的文化需求,但这种需求的表达渠道却是一种借助国家行政部门归类实施的整体性表达机制,倾向于关注共同体的文化需求,一般难以照顾个体的差异性需求。而现代公共文化服务体系,要求建立一个包括从公共文化需求表达的收集,到公共决策,再到财政预算的形成、拨付和监管,最后到绩效评估各个环节在内的民主而透明的科学程序,能够兼顾精英文化与大众文化、共同体的需求与个体的需求,并借助于对话机制促成精英文化偏好和大众文化偏好的协调。

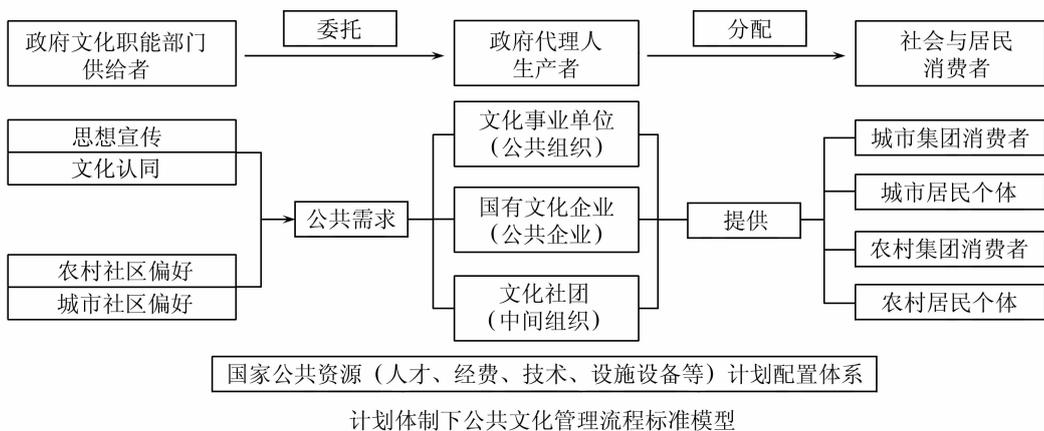


图1 行政范式下的公共文化事业模型

3. 功能结构上的差异

传统文化事业体系建立在一元化的管理理念之上,是一种计划型公共生产、分配与消费体系,公民的文化生活基本被纳入到公共管理范围。政府作为公共文化产品的垄断提供者,通过综合意识形态的原则要求和精英文化的偏好,形成公共生产计划,并通过专业性宣传文化部门组织生产与分配,国家建

①王列生:《论内在焦虑中的中国文化制度创新》,载《文艺研究》2009年第11期。

②这一模式的形成与文化事业体制的历史起源相关,不仅中国如此,与中国相似的前苏联也是如此。在革命战争年代,精英文化价值体系体现了某一历史阶段的社会思潮,并代表了民族国家的发展方向,因此容易得到社会的广泛认同。

③财政部教科文司、武汉大学国家文化创新研究中心课题组:《财政支持农村公共文化服务体系建设的政策研究报告》(内部报告),2009年10月。

立完备的全国性文化行政体系以提供组织保证。因此,传统文化事业体系是在国家计划体制的平台上建立起来的公共文化资源行政命令配置体系,这即传统文化事业“行政范式”的本义。

现代公共文化服务体系要求建立在大众多元化文化需求与多渠道供给的基础上,一元化行政命令体系所体现的“集中决策、集中供给”模式事实上难以完全满足民众多样性需求所要求的“分散决策、分散供给”模式。现代公共文化服务体系是以供给方、生产方和消费者三方之间的契约交易为基础形成的公共文化生产、分配和消费体系。公共文化服务体系的基础并非行政命令或计划配额,而是基于现代文化市场所固有的契约精神,通过服务合同重构社会公共文化生产、分配与消费体系,政府力量以一种民事主体的身份参与其中,与社会生产者具有平等的法律地位,这在基础理论层面即体现为一种“契约范式”。

公共文化服务体系的制度设计遵循以下理论逻辑:第一,公共文化产品(服务)并非都具有纯粹公共物品性质,本身包含了纯粹公共品、准公共品或俱乐部产品两类,公共需求的多样性要求进行复杂性组织管理,单纯行政体系只能适应同质化生产过程的管理;第二,准公共产品既可以由政府供给,也可以通过市场提供,并且借助市场机制实现其外部效应的内部化,可以达到更高的效率;第三,在激励性的政策环境下,企业家、志愿者等社会力量具有进入公共文化服务领域的潜在积极性;第四,供给者与生产者之间存在明显的区别,连接供给者、生产者与消费者的有效渠道是体现“分散决策”原则的服务契约,“契约竞争”是满足公共供给效率的基本途径。

表 1 现代公共文化服务体系与传统文化事业体系的差别

名称	模式	目标	手段	后果
传统文化事业体系	“树结构”组织形态;一元化管理模式。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 意识形态与文化领导权保障; 2. 体制内成员单位的优先秩序; 3. 精英文化偏好的实现。 4. 社会动员与文化认同。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 通过行政层次,且依赖行政体系; 2. 建立直属文化单位作为执行机构; 3. 公共资源体制内循环; 4. 内向型管理流程设计; 5. 实行集中决策模式,同时辅以专家投票、政策性税收支出等技术性决策规制。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 有利于建立结构完整、功能强大的公共文化动员体系; 2. 公共投入的效率较低,社会整体文化福利水平不高; 3. 庞大的文化事业机构成为就业体制; 4. 建立了稳固的国家文化生产分配体系,并起到了一定作用; 5. 文化传承和文化保护的功能强,文化创新和创造的功能弱; 6. 借助于一元化行政命令体系,建立起科层式公共生产分配体系,资源向上集中,导致公共服务均等化的困难。
现代公共文化服务体系	“果结构”或“果树”形态;多元化契约服务模式。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提高公共服务的生产和传播效率,满足公共文化需求; 2. 在保证公民基本文化权益的过程中实现意识形态和文化领导权; 3. 大众文化偏好与精英文化偏好的协同; 4. 社会文化认同与民族国家认同。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 借鉴企业管理方式,引入竞争机制特别是通过不同契约之间的竞争,提高资源配置效率; 2. 改革行政管理方式,建立服务型政府; 3. 创新服务方式,如业务外包,项目委托,与非营利组织合作,吸收利益代表参与决策过程等; 4. 将文化发展规划纳入区域社会整体发展规划; 5. 建立网络化管理体系,以契约管理为主代替行政命令为主的管理体系; 6. 实行“多中心决策”(分散决策)模式。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公共投入效率的提高; 2. 政府管理方式变革,建立和完善服务型政府; 3. 社会整体文化福利得到提升; 4. 社会力量得到整合,形成了多主体共同参与机制; 5. 政府管理方式要实现由单一行政管理到复杂管理模式的转变,要求建立弹性管理制度,需要支付改革成本; 6. 要求完善文化法律体系,优化依法管理环境; 7. 地方政府依赖中央政府的财政支出,国家将成为公共产品的供应者,地方政府的积极性不稳定; 8. 借助于契约型组织体系,在一定程度上突破了自上而下的层级壁垒,有利于促进资源流通,并建立了供给者、生产者之间的平等关系; 9. 文化动员体系分散化,大众文化多元发展。

(二) 管理模式的差异

1. 管理体制

传统文化事业体制本质上是一种“以生产为中心”的管理系统,即按照文化产品生产的过程设计政府公共管理职能,公共文化服务体制作为一种制度体系体现为一种“以需求为中心”的管理体制,即按照满足人民群众的基本文化需求、保障公民基本文化权利的目标设计政府公共文化管理职能,文化生产单位

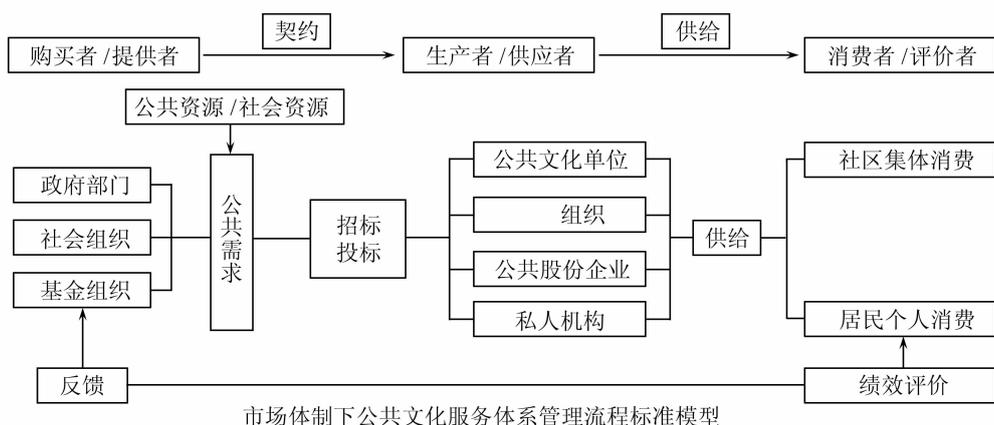


图2 契约范式下的公共文化服务模型

要以社会公共需求为导向重组单位内部管理流程,形成一种面向社会、面向市场需求的开放型管理结构。

2. 运行机制

传统文化事业体系具有“资源体制内循环”与“行业进出壁垒”等特点,由此形成了资源在内、重心在内、管理向内的“内向封闭式”运行模式。现代公共文化服务体系是一个包括了文化产品生产、分配、消费和资源保障各个系统在内的综合性运行系统,要求利用政府与社会两种资源、国有文化单位和社会非营利性文化组织两种力量,关注生产者与消费者两种需求,由此形成了资源开放、重心在外、管理向外的开放型运行机制。

二、两种体系性质差异的理论意义

现代公共文化服务体系与传统文化事业体系的性质差异的存在,要求重构政府公共管理流程,文化事业单位作为政府的延伸职能,其性质与国家文化体制的系统整体联系在一起,文化事业单位依赖于“国家身份”。

(一)文化事业单位与非营利组织特征相似但性质并不兼容,文化事业体制基于传统文化事业单位之上,公共文化服务体系建设则要建立在“去行政化”的新型文化单位之上

与中国文化事业单位相对应的是西方的非营利性文化组织。根据我国《事业单位登记管理暂行条例》(2004年修订)和《中华人民共和国公益事业捐赠法》(1999年公布)的规定,事业单位的定义可表述为:依法设立的从事教育、科技、文化、卫生等公益服务,不以营利为目的的社会组织。西方发达国家的“非营利组织”(NPO, Non-Profitable Organization)是指在政府部门和营利性企业(即市场部门)之外,从事公益事业且不以营利为目的的志愿团体、社会组织或民间协会。非营利文化组织是其中的一类,是指从事公益文化艺术业务的民间文化艺术组织和协会。

一般认为,中国的事业单位具有非营利性,与发达国家的非营利组织相类似,如:依法设立,从事公益服务,不以营利为目的,具有法人资格的社会组织^①。

按照美国学者莱斯特·萨拉蒙教授的观点,非营利组织的特征主要表现在:一是组织性,即这些机构都有一定的制度和结构;二是私有性,即这些机构都在制度上与国家分离;三是非营利性,即这些机构都不向他们的经营者或所有者提供利润;四是自治性,即这些机构基本上独立处理各自的事务;五是志愿性,即这些机构的成员不是法律要求而组成的,这些机构接受一定程度的时间和资金的自愿捐献。这些性质,部分与中国的事业单位相同,但部分却迥然相异,如中国的文化事业机构的人财物都由政府统一管理、统一调配、统一使用,并不具有私有性、自治性的特征。

我国公共文化服务体系建设可借鉴西方发达国家非营利机构的一些管理理念。早在1998年,成思

①简·杰弗里、余丁:《向艺术致敬:中美视觉艺术管理》,知识产权出版社2008年,第130页。

危先生就提出,要确立社会化的目标模式,构筑法律的基础,要把与公共物品提供有关的事业单位改制为可由政府或民营机构运作的非营利机构,使非营利机构成为社会公共服务创新的重要源泉^①。

(二)现代公共文化服务体系与传统文化事业体系性质不同,并非传统文化事业体系的“功能升级版”

现代公共服务体系是现代公共理论的产物,体现了现代国家对于公民基本文化权利的理解。有学者认为,30年来中国文化的发展经历了“文化从意识形态分离——文化领域独立化”^②、“经营性文化与公益性文化分离——文化产业化”和“公民基本文化权利与文化福利独立——公共文化服务化”的三个阶段,隐含了公共文化服务体系建设的比文化事业体系更高一个阶段的基本命题。而传统文化事业体系则来源于前苏联的意识形态管理理论,体现了国家集中宣传文化资源以实行战时社会动员的功能要求。因此,从传统文化事业体系向公共文化服务体系演进并不是一种简单的事业体制“升级”,而应该是一种从设计理论到组织结构的整体转型。一些学者认为,当前中国公共文化服务体系面临全新重构,我国公共文化服务正经历一次历史性转折。建设现代公共文化服务体系,要进行制度设计,要面临“彻底、艰巨的制度性重构重任”^③。左然认为,中国特色现代事业制度的改革方向与目标应该是完成“五个转变”,也包括了结构改革的意义:“一是政府行业管理部门与事业单位之间由行政隶属关系向行政合同契约关系转变;二是公益性资源由部门所有、分散配置向政府整体所有、集中配置转变;三是职能部门由主要管理下属机构向主要管理社会转变;四是政府单一、直接提供资源向社会多方和间接提供转变;五是政府对事业法人行政化管理方式向行政、经济和法律多方式转变。”^④文化事业单位作为事业单位大家庭中的一分子,也要遵循这一改革方向。

(三)微观事业单位的公共服务效率受制于传统事业体制结构,自上而下的结构性改革是建设现代公共文化服务体系的主要路径

我国学者通过对艺术表演团体的研究表明,在现行文化事业体制下,我国基层文化事业单位的社会性组织系统由政府与文化单位之间的上下关系、文化单位与社会之间的内外关系和员工与文化单位之间的内部关系这三大基本关系构成^⑤,这三大关系之间既独立存在又相互影响,存在着内部特定的逻辑结构,这三大基本关系的强弱与秩序结构就构成了不同的文化单位的性质特征。

本文的研究表明,政府与文化事业单位之间的“事业关系”模式决定了我国公共文化供给与分配的宏观制度框架,决定着基层文化事业单位与社会的关系模式,也决定着基层文化事业单位内部的关系模式,在当前由传统文化事业体制向现代公共文化服务体系转型过程中仍然是主要矛盾或主导力量。因此,在推进文化事业制度变迁过程中,改变基层文化单位与社会(市场)的关系模式(如提高演出效率)只是一种边缘突破,改变基层文化单位内部关系模式(如人事制度、激励方式等)也只是一种局部性改革,只能产生个案的经验或局部的影响,不能从根本上改变传统文化事业体制的基本架构。理论上,现代公共文化服务体系建设应该是以加强基层文化单位财政能力为核心的“文化单位功能性改革”与以公共文化供给分配体系的科学化合理化为目标的“管理系统结构性改革”相结合综合配套改革模式。国家公共文化发展的宏观架构即管理系统的结构创新要优先于文化单位功能性改革目标。

“把政府权威与市场交换的功能优势有机地组合在一起,实现公共文化产品和服务从传统的单中心提供模式向多中心、多层次、协同合作的提供模式转变。”^⑥理论上,建设现代国家公共文化服务体系,必须改变过去那种“自上而下”公共文化供给模式,建立“自下而上”需求引导型公共文化供给与分配模式。

三、两种文化体系转型的政策调整

传统文化事业体系具有深厚的历史传统、制度环境和社会基础,文化单位体制以及支撑这种单位体

① 成思危:《中国事业单位改革——模式选择与分类指导》,民主与建设出版社2000年。

② 毛少莹:《改革开放以来我国文化政策的转型与重构》,载《中国公共文化服务发展报告》,社会科学文献出版社2009年,第42~53页。

③ 章建刚、陈新亮、张晓明执笔:《中国公共文化服务发展的历史性转折(总报告)》,载《中国公共文化服务发展报告(2007)》,社会科学文献出版社2007年。

④ 左然:《构建中国特色的现代事业制度——论事业单位改革方向、目标模式及路径选择》,载《中国行政管理》2009年第1期。

⑤ 蒋昌忠、宋丹娜等:《转型期艺术表演团体改革模式研究》,湖北人民出版社2003年,第130~152页。

⑥ 陈立旭:《创新文化发展的体制和机制》,载《今日浙江》2010年第19期。

制的一些基本制度如行业分工制度、公共投入制度、单位身份制度等不变,传统文化事业体系就不会变。从传统文化事业体系向公共文化服务体系转型是一种结构调整,必须用一种总体性战略安排和系统的改革策略来支持结构调整中系统性政策需求。

(一)立足现代公共文化服务体系的基本特征,以相对分散化决策模式代替一体化集中决策模式,深化宏观层次的管理结构改革

中国要实行大部制改革一直是国内外热议的话题。但文化领域的“大部制”改革却一直没有实现。所谓“大部制”,是指政府在各级部门机构设置上,归并类似职能并尽量集中在一个大的部门中,建立横向覆盖广阔的政府职能部门。同时把原来的部委或改革为内设的职能司局,或改为部委管理的又具有一定独立地位的机构。20世纪90年代,英国、澳大利亚、法国、日本等盛行大部制,俄罗斯、韩国竞相仿效,大部制渐渐成为世界趋势^①。

比较而言,目前我国文化领域的改革尽管取得多项重大进展,但距文化强国的战略目标要求仍然存在差距。立足于现代公共文化服务体系建设的要,基于国家决策部门与执行机构之间的权责分离设计原则,要推动实现国家文化决策与文化执行职能的制度性分离。基本设计思路是,以“一部(大文化部)”承担国家文化管理职能,以“执行局”承担政府主办社会公益文化和公共文化生产的职能,同时还要从制度上分离公共投入绩效的评价监管职能;调整体制内文化行政部门与基层文化部位之间的关系模式,大力推动直属文化单位从文化行业体系中分离,成为相对独立的文化生产者。将大文化部建立在“决策、执行、评价监管适度分开”的制度基础上。重点是要在政府与独立的文化单位之间,依据“果结构”的基本原则,实现机构设置、职能、编制、机构之间相互关系的法定化。公共文化机构的地位、职能、经费来源、与其他部门的关系、主要负责人的产生都由法律规定,使之法制化。

(二)增量投入,业务开放,形成公共文化服务的新型激励机制

“增量投入”的核心目标要突破行业、部门和单位的既得利益格局,要突破“改革者被改革”的难题,要求在文化系统和文化行业之外建立起增量引导力量,形成改革的外部推动力。通过增量投入可以形成传统文化事业体系向公共文化服务体系转变的有效路径。中央政府借助于增量投入机制,一方面,充分照顾到文化行业的既得利益,以最大限度地稳定其利益预期,减少改革阻力,使改革成本最小化;另一方面,又尊重文化行业的增量利益,以不断增长的增量利益预期,激发文化行业的改革积极性,使传统文化事业单位改革的收益最大化,从而分解“改革改革者”的难题。

“业务开放”的核心是公共文化生产者和消费者对公共文化协作生产过程的自由进入或退出。在市场结构下,公共文化生产者和消费者能否自由进入或退出公共服务的协作生产过程,决定了公共资源能否实现有效配置(即帕累托最优配置)。推动传统文化事业体系向公共文化服务体系转变,必须建立起保障生产者和消费者自由进入或退出的制度体系,形成公共文化服务面向全社会的开放型协作生产系统。包括:公共文化业务经费管理突破体制内循环,业务经费不再通过行业部门层层下达,而是通过对地方的转移支付方式予以保证;以增量投入保证能够满足人民群众基本公共文化需求的业务量,以形成社会力量参与公共文化生产过程的积极性;以科学的政策法规推进“供给者”与“生产者”体制性分离,为民间力量的进入让渡出一定的潜在空间,发展文化市场上的替代生产者,促进不同主体间多种组合方式的出现,提供社会力量进入的制度保障;疏通公共文化服务社会化的途径,推动公共文化服务的社会化。

●作者简介:傅才武,武汉大学国家文化创新研究中心教授,博士生导师;湖北 武汉 430072。

●基金项目:国家社会科学基金艺术项目(09BG067)

●责任编辑:桂 莉

①左 然:《大部制成世界趋势》,载《党政论坛·干部文摘》2008年第3期。