

文化体制改革在中国意味着什么？

周 星

（爱知大学）

不少海外的中国问题观察家，常倾向于把经济体制改革的初步成功和政治体制改革的按兵不动视为中国当前最为基本的矛盾和最突出的问题。但对于那些能够深刻理解“文化”、“文化问题”和“文化政策”之在中国社会生活中具有的政治性含义的人们而言，眼下的“文化体制改革”又何尝不是一种“政治”改革呢？换言之，在经济体制改革和政治体制改革的两极之间，中国目前正在展开的文化体制改革和旨在促使社会生活逐渐民主化的社会管理体制渐进的转型等，非常值得重视并予以深入研究。笔者倾向于认为，当前在中国发生的文化及社会生活领域的改革与转型，对于今后进一步的经济体制改革和未来可能的政治体制改革而言，乃是必不可少的积累、酝酿和准备。

文化体制改革的进程

中国的文化体制改革，实际上是有一个较长的酝酿和积累过程的。

1978年的“十一届三中全会”，对以阶级斗争为纲的文化政策拨乱反正，文化体制逐渐恢复到“文化大革命”前的状态。但稍后此种文化体制的弊端逐渐显露，难以适应经济体制改革大踏步前进的形势，诸如意识形态管控僵硬、文化行政效率低下、专业文艺团体重复设置并机关化、所有制形态单一（公有制）等。由于文化诸多领域均多少涉及意识形态，故在这一领域改革的进展迟缓而又慎重。

1979年10月，邓小平在中国文学艺术工作者第四次代表大会上发表祝辞，试图在政治问题与文艺问题之间划出界限。1980年2月，全国文化局长会议提出有步骤地改革文化事业体制，改革经营管理制度。1985年，文化部《关于艺术表演团体的改革意见》要求改革专业艺术表演团体数量过多、布局不均衡的状况，文化单位也开始推行以承包经营责任制为主要方式的改革。1987年，文化部、公安部、国家工商行政管理局联合发布了《关于改进舞会管理的通知》，承认了营业性舞会等文娱活动的合法性。

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》，正式提出“文化市场”概念，明确了它的管理范围、原则和方针。1988年文化部《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《关于进一步繁荣文艺的若干意见》提出“双轨制”，亦即国家扶持少而精的全民所有制文艺院团，与由社会力量主办、多种所有制形式的艺术团体并行不悖的“双轨”。1989年，文化部正式设置文化市场管理局，这意味着文化产业、文化市场、文化产品等全新理念逐渐被政府所认知。伴随着中国社会的发展变迁和价值多元化走向，文化在现代中国的意识形态属性不断被淡化，而其功能的多样化趋势则显得

越来越明显。特别重要的是，和计划经济体制下几乎没有文化市场存在的空间不同，在市场经济条件下，公众的文化需求自然地导致文化市场的出现并使之日趋活跃。

1989年“六四”之后，文化体制改革曾短暂停滞。然而，1992年邓小平南方谈话和“十四大”召开，终于使市场经济的改革方向不再可以逆转。1996年“十四届六中全会”通过的《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》认为，文化体制改革是文化事业繁荣和发展的根本出路，改革是为了增强文化事业活力，调动文化工作者积极性；要发挥市场机制作用，理顺国家、单位及个人的关系，形成国家保证重点、全社会兴办文化的格局。

2000年，“第十五届五中全会”通过《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》，正式提出“文化产业”概念，要求完善文化产业政策，加强文化市场建设和管理，推动文化产业发展。文化产业的被承认意义重大，它对文化体制改革的方向也影响颇大。2001年，中宣部、广电总局、新闻出版总署《关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见》提出，文化体制改革要在宏观管理体制、微观运行机制、政策法律体系、市场环境、开放格局5个方面积极探索，同时也强调党对新闻出版、广播影视业的领导。

2002年“十六大”，进一步把文化建设与经济建设、政治建设作为全面建设小康社会的三大目标，并对“文化事业”和“文化产业”作了明确区分，要求制定文化体制改革的总体方案，要求文化体制改革须适应社会主义市场经济；要求加强文化法制建设等。2003年“十六届三中全会”通过《完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出树立和落实全面、协调、可持续发展的科学发展观，把文化建设的意义提升到事关全面建设小康社会和实现中华民族伟大复兴之战略全局的高度。文化体制改革被视为是落实科学发展观的重要方面和实现科学发展观的前提性保证。《决定》要求公益性文化事业单位不断地深化劳动人事、收入分配和社会保障制度等方面的改革，同时由国家增加投入，以增强其活力，改善其服务；而经营性文化单位则应创新体制、转换机制，面向市场。

2003年6月，在北京召开的全国文化体制改革试点工作会议，确定在9省市和35个“宣传文化单位”进行改革试点，标志着文化体制改革进入实质性阶段。2004年“十六届四中全会”通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，提出“解放和发展文化生产力”的命题，要求进一步革除制约文化发展的体制性障碍，认为文化建设应满足人民群众精神生活的需求和促进人的全面发展。2005年，“十六届五中全会”进一步强调构建公共文化服务体系，积极发展文化事业和文化产业，创造更多、更好和适应人民群众需求的优秀文化产品。2006年年初，中共中央、国务院发表《关于深化文化体制改革的若干意见》，同年3月，全国文化体制改革工作会议在北京召开。正如中国领导人反复强调的那样，文化体制改革是继经济体制、教育和科技体制改革之后的又一重要决策。眼下，全国各省、自治区、直辖市正纷纷成立文化体制改革机构，研讨文化体制改革的实施方案。在笔者看来，由于文化体制改革直接涉及意识形态领域，因此，它理所当然地被视为是中国改革步入“深水区”的一个标志。

文化体制改革的要点

从中国政府已经和正在展开的文化体制改革的各种具体举措和动向来分析，它们大都是在上述不断探索的进程中逐渐积累了经验，形成了思路。归纳起来，大概有以下几个要点：

1、继续维持官方意识形态对文化诸领域的影响力，同时也试图在意识形态和很多文化领域之间，尽可能做出必要的切割。

历次有关文化体制改革的官方文件，均无一例外地坚持共产党和社会主义指导的原则，这反映了当局的基本立场，被认为“敏感度”仅次于政治体制改革的文化体制改革，应尽量不去触动意识形态局域的“底线”。改革开放以前，文化一直被认为属于意识形态范畴，它或是党的宣传喉舌（“主旋律”），或是阶级斗争的阵地（思想战线），或是教育、鼓舞人民的手段（宣传工作），最后才是民众娱乐（还要寓教于乐）的形式。此种过于强调文化产品的意识形态属性、无视其作为商品的属性的认知，曾带来了很多弊端。但现在，在市场经济条件下，文化还可能具有“产业”属性，还具有经济、娱乐的功能，还是人民的生活方式，或者又是国家参与国际竞争的“软实力”等。总之，文化已经不再能够和意识形态简单地画上等号了。因此，如何解放思想，摆脱或淡化文化曾经作为官方意识形态之宣传教化的工具论式的地位，如何逐渐地明确文化艺术创造、文化市场消费活动与意识形态之间得以切割或保持距离的方式等，将是通过文化体制改革促使文化回归文化自身的关键性课题。

文化体制改革的原则之一是坚持“社会主义先进文化”的方向和马克思主义在意识形态领域的指导地位；建设中国特色的社会主义主流文化，被认为与社会主义市场经济、社会主义民主政治具有同等的重要性；但另一方面，即便文化仍被认为具有某些意识形态属性，它也主要是民族或国民国家的意识形态，而不再主要是阶级和革命政党的意识形态了。目前的文化体制改革，比较强调要保证国有资本的文化市场份额或对文化市场的控制力与影响力，致力于促成以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局，巩固公有制在文化产业各领域中的主导地位，并确保民族文化的主体性地位，积极促成以民族文化为主体、吸收外来健康文化的文化市场格局。应该说在这些目标性的原则里，既有维系官方意识形态影响力的用意，也有为文化寻求民族主义或国家主体性依据的努力。所谓维护文化主权，确保国家文化安全，提升文化软实力在综合国力之国际竞争中所占的比重等说法，大都反映了对于文化诸领域之意识形态背景的全新解读。

2、在市场经济环境下，文化产业化的发展方向得以确定。

在旧时的计划经济背景下，政府主办文化并管理文化，文化管理体制是统包统管，其弊端非常明显，压抑了文化单位及文化工作者的创造性、积极性；由于文化总是被当作政治的一部分来对待，从而妨碍了文化建设事业的健康发展。文化体制改革在某种意义上，就是要将文化从计划经济体制形成的束缚中解放出来，革除制约文化事业和文化产业发展的体制障碍。在市场经济原理业已得到确立的当今中国，文化产业化正日益成为不可逆转的趋势。政府现在是把“文化”也看作是“资源”和“生产力”，从较早时的“文化搭台、经济唱戏”，现已发展到“开发文化资源”，“解放文化生产力”。目前，较为直接的做法是尽可能多地从文化诸领域中

分离出可以直接实行产业化的不同门类，亦即以营利为目的的经营性文化产业，对其施行基于市场经济原理的改革举措。此种文化产业化和市场化的方向性选择，相当程度上也与执政当局旨在维系可持续发展的科学发展观密切相关，因为文化被认为在很多重要方面均可构成可持续发展的基础。文化的产业化和市场化，简单而言，就是对所有可能发展成为产业或具有消费市场潜力的文化领域，均进行类似于经济体制改革那样的改革。我们可以说，文化体制改革其实就是在经济体制改革的延长线上展开的，从经济体制改革到文化体制改革，确实反映了中国的改革开放事业朝向纵深的推进。

当前中国的文化产业，很多仍是公有制成分占主导地位，这多少和意识形态的影响有关。近些年，有一些民间和海外资本相继进入中国的印刷、发行、广告、影视、音像、商业性演出等文化产业，但还有很多领域没有开放，对非公有资本和海外资本的介入疑虑重重。眼下的文化体制改革，要求降低文化市场的准入门槛，放宽民间和海外资本进入文化产业的限制。除执政党和政府经营的报刊、电视台、电台等核心要害部门外，文化产业的其他领域均允许民间资本以多种形式进入，也鼓励条件成熟的文化企业进入资本市场。同时按国际惯例，逐步放开对海外资本的限制。文化产业领域的所有制结构在得到优化调整后，将逐步形成公有制为主体、多种所有制形式的文化企业公平竞争、共同发展的文化产业格局。中国现已初步形成的文化市场体系，主要包括文艺演出、广播影视、音像、畅销文学、流行歌曲、新闻、出版、广告、电子游戏、动漫、书画、古董、娱乐休闲和文化旅游等很多方面；近年来，文化产业的经济规模以年均两位数的速度迅猛增长；不久前中国社会科学院发布的《中国文化产业报告》指出，城乡居民的文化消费总量将很快增长至 7000 亿元人民币以上等，这意味着文化产业已成为国民经济的重要支柱性行业之一，其在国民经济中的比重正不断提升。

多种性质的资本参与，有助于建立和促成具有竞争性的文化市场；各类文化企业遵循现行法律、法规确定的范围和规则进入市场，以实现企业利润最大化为目标，也需要按照建立现代企业制度的要求从事改革，例如，国有文化企业的公司制、股份制改造，实现法人治理结构的“转制”等。政府文化产业政策目前的重点是结构调整，不断推动文化产业的兼并重组，推动全国统一和竞争有序的文化市场体系的形成与发展。现有文化产业一些行业的企业集团往往是按行政区划组建的，此种条块分割的壁垒应被打破，并尽快转换为以文化资源为基础，以资本为纽带，真正实现文化企业的市场化、规模化和自主性经营。除制定相关法律、法规，依法确保文化市场的公开、公平和公正之外，目前政府的任务主要就是通过制定文化产业政策，积极引导文化产业的结构调整，加速文化产业化的进程。

3、通过对文化“产业”和“事业”的分类，强化政府对文化事业的责任，扩大向国民提供文化公共服务。

对于那些不能或不易转化为产业，较难进行面向市场之企业改制的文化“事业”领域，各级政府则切实负起责任，办好文化事业，不断扩大可为广大国民提供的文化产品和服务。文化事业的产品和服务，诸如国家大剧院、博物馆、图书馆、科技馆、文化馆、体育馆、纪念馆、群众艺术馆、社区文化中心、文物保护单位、世界文化遗产等等，大都属于旨在向全社会提

供文化服务的公益性的公共设施，其服务也属于公共产品，即便其中可以有一些市场机制的引入，也必须首先是作为政府的基本责任。上述公益性文化事业应不断拓宽服务对象、开辟新的服务领域，承担政府为国民提供公共文化服务的责任，它们的运作基本上不以营利为目的，主要应由政府提供资金投入上给予基本保障。文化公益事业的发展或其公共服务，应该纳入政府的公共财政预算之中。此外，还须通过各种政策举措给予扶持。

文化事业的某些领域，往往兼有公共产品服务和一般行业的双重属性。公共文化产品的生产、流通与消费既是一个经济行为过程，同时也涉及政治、社会和价值观等不同的层面和侧面。公共文化产品的消费既关系到普通国民的文化权利，也关系到民族文化遗产和国家认同等更为复杂的问题。文化的消费既是国民个体的需求，同时也是全社会公共的需求。政府应加大对公益性文化事业的投入，合理配置资源，构建和强化公共文化服务体系。政府鼓励捐赠和赞助文化公益事业，引导社会资本以各种方式投入文化公益事业，加强对农村文化基础设施的投入，改善都市社区的文化设施，资助本国各类文化产业的发展，并确保少数民族的传统文化、各地方的民间艺术、历史文物和非物质文化遗产等均能够得到有效地保护和利用。一方面，凡是能由市场提供的公共文化产品，应尽可能通过市场来提供，但另一方面，政府也须负起责任，应该由政府组织实现一些市场不能或难以提供的文化产品，以满足国民对于文化和生活审美的不同层次的需求。

至于由政府强力推进的文化建设的各种国家项目，诸如“万里边疆文化长廊”计划，“文化下乡”活动，10套《民族民间文艺集成志书》计划，少数民族古籍发掘、整理、保护计划，“村村通”广播电视工程，非物质文化遗产国家级名录的确立和保护计划等等，无一例外都应该以全体国民为服务对象的。

4、文化行政改革：政府职能的转换

改革先前主要是基于意识形态原则和计划经济背景的文化体制，也就很自然地要求承担文化行政的政府机关迅速地实现理念更新和职能转换，以确保形成一个科学、有效的文化管理体制。文化行政机关自身的改革，以提高行政效率和透明度、提高公共服务水平为主要目标。应改革政府管理文化和兴办文化的方式（例如，改进审批方式，简化审批事项和程序，取消经营性文化单位的行政主管等），理顺政府与文化企、事业单位的关系，实现政企（业）分开、政事（业）分开、管办分开、行业自律和文化企、事业单位的依法运作。文化行政机关的管理方式应逐步地从部门管理转向行业指导，由单一的行政控制转向综合地运用行政、法律、经济等多种手段，从直接管理转向间接管理，从“教育”人民转向为人民提供公共产品和服务。应该减少政府对文化市场领域的行政干预，政府主要只承担规划、指导、服务、检查和监督等方面的职能。中国现已陆续制定和颁发了 200 多部涉及文化领域的法律、法规和行政规章，诸如《著作权法》、《广播电视管理条例》、《电影管理条例》、《出版管理条例》、《音像制品管理条例》、《印刷管理条例》、《营业性演出管理条例》等等，今后基于文化产业和文化事业更大发展的要求，进一步制定和完善各种法律、法规，其中包括规范文化行政机关管理行为的法律、法规，真正实现依法行政，将是一个长期性的课题。

文化体制改革的背景和意义

全球化：一种进取性的反应

中国当前的文化体制改革，一定程度上也是对全球化趋势的一种应对。伴随着改革开放、经济全球化和以互联网的普及为主要特征的信息化时代的到来，西方文化特别是其大众文化（牛仔裤、麦当劳、好莱坞大片、迪斯尼、NBA、摇滚乐、时装……）正日甚一日地影响到中国民众的生活方式和思想观念。同处东亚的日本、韩国也通过发展文化产业，使其文化产品（电子游戏、漫画、动画、时装、影视剧等）大举进入中国市场，从而激化了文化产业的国际竞争氛围。基于对全球化背景下中国文化之危机境遇的忧虑、反思和认知，通过文化体制改革以巩固中国文化的本位和主体性，自然也就提到了国家的议事日程。可以说全球化背景下中国文化政策与国家利益的相关，乃是促成文化体制改革加速推进的重要动机之一。

在国际竞争日趋激烈的情形下，如何释放文化产业的巨大潜力，以使中国由文化大国发展成为文化产业大国，已是一个重要的目标。政府现在是把文化产业的创新能力，把文化产品的开发、生产及输出能力看作是形塑国家民族形象，展示包括“软实力”在内的综合国力，提升国家竞争力的主要途径。前国务院新闻发言人赵启正曾提到“文化赤字”说：即和外贸“出超”相比，中国的对外文化传播严重“入超”，中国只出口电视机，而不出口电视节目，自然也就无法出口中国的思想和文化观念。截至2002年底，在中国境内有条件落地的境外电视频道达30个，现还有200多个境外电视频道竞争在中国的落地权，境外频道使得国民的文化消费多了不少选项，但也使外国文化产品占据了中国文化市场的更多份额。2003年进口的好莱坞大片，就票房价值而言占据了中国电影市场的一大半；至于网络游戏产业也基本上是国外产品的一统天下；加上对外文化贸易存在的巨大逆差，所有这些都不同程度地印证了“文化赤字说”。如何在切实履行WTO承诺的同时，保护好国内的文化市场，被认为是涉及国家文化安全的大事。在文化领域，中国政府和知识界的精英常会援引欧盟一些国家提出的“文化例外”（或“文化豁免”）原则，主张对本国文化产业实施多方保护，以确保本国的文化权益。

近些年来，中国政府还大力推动服务于“和平崛起”战略的文化外交，始终坚持经济发展模式、人民生活方式和价值观念的文化多样性原则，并积极加入有关文化的国际公约，诸如《世界遗产国际公约》、《伯尔尼保护文学艺术作品公约》、《世界版权公约》、《保护录音制品制作者，防止未经许可复制其作品日内瓦公约》、《非物质文化遗产保护国际公约》等，可以说是正在切实地走向文化政策的国际化。

民主化的方向：满足国民的文化需求

在社会生活日益民主化和各种社会思潮、观念日趋多样化的当代中国，社会价值观的多样化导致单一的由意识形态主导的文化观，已无法满足国民对于公共文化产品的需求。伴随着经济、社会的全面发展，城市化程度的日益提高，国民闲暇时间的逐渐增加等，中国正逐渐由工业型社会向消费型社会过渡，国民的物质生活、精神消费与娱乐文化需求等，均迅猛

增长，日趋旺盛。如何才能满足国民日益增长的文化生活需求，这也是政府所面临的考验。以各类媒体为核心而形成的大众文化及其消费，现已成为国民文化消费的主要内容，也越来越成为新兴的市民社会最基本的生活需求。大众文化具有典型的商业性、市场性和世俗性，本质上是一种脱意识形态的市民文化，其中市场经济规则的大面积和深度介入，在相当程度上，有助于促进社会生活的民主化。

中国文化领域的此种趋势，其方向是指向民主化的。正如联合国开发计划署发表的 2004 年度《人类发展报告》所指出的那样，在 21 世纪越来越多样化的人类社会中，文化自由应被看作是人类的基本人权，所有人都有权保留其族群、语言、宗教和文化的特性。联合国教科文组织对文化的定义是：文化是一个社会或社会群体特有的精神、物质、智力和情感特征的综合体系。文化不仅包括艺术和文学，还包括生活方式、人类的基本权利、价值体系、传统以及信仰等。现在，中国政府也逐渐倾向于接受此种在国际社会具有广泛共识的文化观，这在一定程度上，也就意味着社会与文化生活之民主化的方向。中国政府对外积极致力于弘扬中国文化和保护世界文化的多样性，对内则不断地扩大国民基础教育，努力保障全体国民包括少数民族平等地参与各种文化活动的权利。国家倡导国民参与文化艺术的各种创造性活动，并不断地提高国民的文化生活品质，不断地丰富国民文化生活的内涵。对于普通国民而言，文化体制改革应该导致国民文化权利及权益的落实和实现，很自然地，它也与进一步的政治民主、经济成长与国家发展走向密切相关。1998 年，联合国教科文组织提出《文化政策促进发展行动计划》，认为发展最终应以文化来定义，文化的繁荣乃是发展的最高目标。最近，中国政府提出以人为本的科学发展观，其中包括人与文化的全面发展，这是因为发展的成果需要通过文化消费的方式，才有可能让一般国民均获享有，并有可能感受到发展所带来的幸福感。

文化政策的完善尚有待时日

和改革开放以前“文革”时期的文化“革命”政策相比，中国的文化政策已经有了根本的不同，从“破旧立新”到“保护非物质文化遗产”的巨大转变已初步得以实现。但中国文化政策的完善依然面临很多复杂的困扰，例如，以前那种意识形态背景的文化观依然存在，现行文化政策中依然具有“破旧立新”的要素，它和尊重与保护传统文化的理念往往就会形成抵触。近些年来，中国全社会普遍出现了复兴传统的热潮，民俗文化与传统节庆逐渐回归，民族、民间或民俗文化的价值也得到重新的评价，传统文化已经不再是和“现代性”相对立、相抵触，反而是构成中国特色的亦即“本土化现代性”的重要依据和基础。2004 年 10 月，于上海召开的“国际文化政策论坛第七届部长年会”发表的“上海声明”，明确提出了“在现代化背景下保护和发展的传统文化的问题及挑战”这一重大课题，可见在全球化背景下坚持和保护文化的多样性，事实上也就意味着要在实现现代化的国家发展进程中同时保护好传统的和民族、民俗的文化。由于传统文化、民族的和民俗的文化以及新兴的大众文化，共同构成了现当代中国文化创新发展的源泉，因此，其曾经暧昧的合法性也将不再是很大的问题了。

政府的文化政策，实际上总会在不同程度上介入或影响到普通国民的日常生活，因此，

尊重民众生活文化与生活方式就应该成为文化政策的根本性原则之一。国家文化政策的基本目标，应该是为全体国民的文化生活提供最大限度的服务和品质最好的公共文化产品。要达成这样的目标，就应该使文化政策建立在全社会最大限度的共识基础之上。正如前台北市文化局长龙应台指出的那样，政府必须学会在文化政策的制定过程中，汲取基础性的科学调查与研究，参照专家意见和动员国民参与，并能在社区基层予以落实。眼下，对于中国政府来说，重要的是应该在文化领域里做些什么，例如，文化体制改革，但更为重要的则是如何规范自身不在文化领域做些什么。例如，过度的干预。更应该做的是制定和健全涉及文化的相关法律、法规体系，不断提升文化管理的法制化水准；制定和完善文化产业政策，健全文化市场体系，切实解决好文化行政主管机关在文化市场上既当“裁判员”，又兼“教练员”和“运动员”的问题。