地方政府文化治理能力现代化的路径探讨

[摘　要] 地方政府文化治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。目前我国在文化治理领域已取得了一定的成就，通过主动把文化和其他产业结合，推进文化与科技、旅游、体育等方面的跨界合作与融合发展，大大增加文化产业附加值。其中，文旅融合的模式更是在我国多个城市被实践推广，并取得良好效果。目前我国在文化治理中仍存在制度保障薄弱、管理机制僵化、治理主体单一和治理手段落后等不足。为此，应从健全地方政府文化治理法制、创新地方政府文化管理机制、构建多元主体参与的文化治理模式以及优化地方政府文化治理手段等方面探寻地方政府文化治理能力现代化的路径。

[关键词] 地方政府；公共文化服务；文化产业；治理能力现代化；文化软实力；文旅融合

[中图分类号] C931.3；G122 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129（2022）12-0034-07

党的十九届五中全会明确将推进“国家治理体系和治理能力现代化，实现经济行稳致远、社会安定和谐，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步”[1]作为我国“十四五”时期经济社会发展的目标。地方政府作为国家治理的重要责任主体，应当承担起执行国家文化治理体系和治理能力现代化战略规划的主要职责。从某种意义上说，文化治理能力现代化的水平，将直接影响着我国文化治理能力现代化的目标能否顺利实现。科学系统、有效的文化服务发展评价体系和评价机制，将直接影响我国文化服务体系进入“提质增效”的阶段[2]。然而，文化治理能力现代化的程度，还需从其实现的具体路径方面开展深入研究。当前，国内学者主要从宏观角度分析、探讨政府文化治理能力现代化，但对具体路径的研究较少涉及。实际上，文化治理与经济治理、社会治理、环境治理等具有同等重要性，从文化管理到文化治理，再从文化治理迈向文化善治，才能进入文化治理的更高境界。因此，对文化治理实现路径的研究及后续优化完善，具有一定的现实意义和理论价值。

一、地方政府文化治理能力现代化的基本内涵

（一）地方政府文化治理能力现代化的概念界定

在当今的世界格局之下，基于不同国家的国体和政权组织形式，各个国家设置了不同层级的政府机关，以此确保本国治理的长期稳定[3]。基层地方政府是各个国家设置数量最多、直接与辖区内民众接触的政府层级，他们所面
临的政治、社会、文化、经济等方面的问题也
不尽相同[4]
。对“地方政府”这一概念的理解，各国因国家制度的不同而存在一定的区别。在单一制的国家中，中央以下都属于地方政府；在联邦制国家中，以美国为例，地方政府指的是各州和以下层级的政府。而在中国语境下，较为普遍的观点认为，地方政府是指中华人民共和国的各级地方行政机关，地方政府治理主要指政府机构履行职能，实现对社会的良好治理[5]。

关于文化治理的概念，学术界进行了详细的界定。胡惠林从多元化的角度出发，认为文化治理体系包括政府与社会，政府作为主导，其他社会成员参与共治。同时，政府采取相关制度、措施，借助文化的独特功能解决在国家发展中存在的系列问题[6]
。《创造性欧洲》更加具体地阐释了这一定义，认为文化治理指的是为文化发展确定方向的公共部门、私营企业、非营利团体组成的复杂网络。其中包括来自公共部门、私营企业、非营利团体等各种性质的机构和个人，涵盖文化、经济、社会等各个政策领域，涉及跨国、民族国家、地区、地方等不同地理和行政运作层面[7]。由此可见，学者们都倾向于强调文化治理主体的多元性。

何为治理能力？学者们从不同角度进行了阐释。易学志从善治的角度出发，将政府治理能力比作一个独
立的
系统，系
统内包含着政府法
治、透明度、责任承担、有效管理以
及回应和获得合法性的能力[8]
。周平则从政府职能角度将地方政府治理能力分为八种能力，分别是资源配置、社会整合、制度创新、危机处理、经济

调控、公共产品和公共服务的供应、
政策以及行政生态平衡能力[9]
。目前，学术界对地方政府文化治理能力现代化尚无明确定义。胡惠林认为，“最重要的是要在文化和政治、经济、社会以及生态文明的建设发展中正确处理好政府、市场和社会的关系，其中最核心的问题就是如何最大限度地激活和发挥人民群众在国家文化治理中的主体性，在文化的创造活动中参与国家的文化治理，在民众自
身价值的实现中，建构自身与其他方面的文明关系
”[10]
。综合已有的观点以及我国地方政府文化治理能力现代化的建设实践，本文将地方政府文化治理能力现代化定义为：地方政府为了满足公众日益增长的文化需求，充分发挥市场、社会、公众等主体的参与作用，形成政府主导、市场助力、社会主管以及公众参与的文化治理网络，推动文化领域制度安排、资源配置、管理体制、治理手段等朝着现代化方向发展的过程。

（二）地方政府文化治理能力现代化的基本要求

地方政府文化治理能力现代化是在摒弃传统文化管理模式固有缺陷的基础上发展起来的一种全新的政府治理模式，与传统文化管理追求的行政、管制、全能以及人治等价值取向不同，文化治理能力现代化追求的是法治、治理、有限和开放。

1、 法治性。法治性是地方政府文化治理能力现代化的重要基础。“我国‘官本位’色彩比较浓厚，政治权力有着鲜明
的人格性特征，权力与特定
的个人紧密相连，缺乏形式理性的法律基础。”[11]
这种现象在文化治理领域主要表现为寻租、腐败和不作为等，导致效率十分低下。“法律是治国之重器，良法是善治之前提。”[12]
因此，我国地方政府文化治理要实现现代化，根本途径还在于文化治理实现由人治向法治的转变，由权力至上走向法律至上。

2、 治理性。从文化管理走向文化治理，是文化治理能力现代化的内在要求，亦是文化治理能力现代化的价值目标。这一重大转变主要体现在两个方面：一是文化治理主体的多元性。地方政府改变单一的政府管理模式，在文化治理过程中，积极构建与市场、社会以及公众的合作伙伴关系，形成政府主

导、市场助力、 社会主管以及公众参与的文化治理网络架构。二是文化治理手段的先进性。在信息高速发展的时代，依托先进的科学技术，利用互联网、电子信息等先进设备实现地方政府文化治理的高效、便捷和透明。

3、 有限性。长期以来，原先受计划经济生产模式的影响，地方政府文化治理具有浓厚的“官办”色彩，地方政府直接充当文化资源的掌控者、组织者和提供者，市场、企业、社会等三大主体的地位被边缘化。然而，地方政府文化治理能力现代化主张“有限政府”理论，认为政府在文化治理领域存在失灵现象，要求奉行“小政府大社会”的管理模式，主张“政府、市场、公民社会是组成国家治理结构的三大制度系统”[10]，这一价值旨趣恰与“推进国家文化治理体系和治理能力现代化”的目标耦合。

4、 开放性。我们处于一个开放的生态环境，任何事物都与外界进行着物质、能量和信息的交换，兼之文化自身具有的开放性特质。因而，在文化治理领域，地方政府须打破信息壁垒的框架，实现阳光治理、透明治理。一方面，地方政府必须保持开放的心态，认真倾听群众呼声，多为群众办好事办实事。另一方面，地方政府之间必须实现资源共享、信息共享，实现部门与部门、政府与政府之间的联动和协同发展。

二、地方政府文化治理能力建设现状分析

习近平总书记高度重视文化在政治、经济、社会发展中的重要作用，他在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届六中全会精神专题研讨班开班仪式的重要讲话，对政府文化治理工作的开展具有很强的指导性。同时，党的十九届六中全会对推进国家文化治理工作进行了相关部署，在新的征程上，“要扎实推进社会主义文化强国建设，推动旅游业高
质量发展”[13]
。可见，推进文化治理体系的不断丰富和完善，已成为新时代我国文化体制改革亟待解决的首要任务和重大课题。

（一）地方政府文化治理能力建设的成功经验

近年来地方政府为了满足公众日益增长的文化需求，因地制宜，纷纷采取措施加强文化治理能力建设，并积累了丰富的经验。

一方面，加强文化制度建设。近几年一些地方政府出台了一系列有关文化的地方性法律法规，夯实了文化治理的法律基础，并为提升文化治理能力提供了坚实的制度保障。2011年12月31日，广东省出台了中国首部公共文化服务地方性法规，即《广东省公共文化服务促进条例》（以下简称《条例》），对公共文化服务的提供主体、表现形式等进行了初步界定。同时，《条例》的出台也为国内有关公共文化服务的立法提供参照文本。2015年9月24日，山东省出台了《山东省非物质文化遗产条例》，标志着山东省首部非遗保护地方性法律的诞生，为新形势下加强非遗保护工作提供了有力保障。这些条例的颁布意味着我国地方文化制度建设更趋完善。另一方面，加强资源配置能力建设。首先，创建城乡文化一体化联动发展模式，促进资源配置公平。政府部门应当统筹兼顾，开展文化进乡村、进企业、进棚户区等活动，成功地实现了城乡文化资源共享和互补，极大缩小了城乡公共文化服务差距。其次，调整产业结构，推进产业升级，提升资源配置效率。地方政府积极创新产业发展模式，大力发展创意产业，积极探索“文化+”融合模式，主动把文化与其他业态嫁接和推广，推进“文化+科技”“文化+创意”“文化+旅游”“文化+体育”等跨界合作与融合发展，大大增加文化产业附加值。以“文化+旅游”的文旅融合模式为例，2022年山东省青岛市崂山区积极推进文旅融合，将文化与旅游紧密结合，以文化特色铸就城市旅游核心竞争力，不仅丰富了游客的旅游感受，更带动了城市文化的发展，起到了良好的宣传效果。诸如崂山区所推出的《舰证中德交往——中山舰出土文物特展》《溢彩奇珍——法门寺地宫的惊世宝藏》等系列主题活动，为游客们提供了丰富多彩的文化盛宴[14]。

（二）地方政府文化治理能力建设存在的不足

地方政府文化治理是一项艰巨而又复杂的系统工程，现代化的进程并不是一蹴而就的。地方政府在文化治理能力建设方面虽然积累了一定的经验，但暴露出的诸多不足同样值得深思。

1、 法律保障薄弱。法律保障是推进地方政府文化治理能力现代化的一项基础性工程，尽管各地方政府在文化治理领域出台了大量的法律法规，但从实践层面来看，文化法律保障仍很薄弱。主要表现在三个方面：一是缺乏系统的法规体系。目前大多数法律法规规定比较分散，导致不同地方或者同一地方不同部门之间的文化规章不能有效衔接，文化治理领域容易出现交叉管理、分业管理、标准不一等乱象。二是有关文化的顶层设计缺乏可操作性。主要原因在于已有法律法规相对陈旧，与目前文化事业、文化产业发展对法制环境的要求相去甚远。加之法律制定没有充分考虑到地方具体实际，致使文化领域很多现实问题皆无法可依，只能通过地方政府临时性行政干预，然而这种行政方式带有很强的主观色彩，随意性强，透明度低，缺乏民主性和科学性。三是法制建设偏政治化。文化法律法规的建设是以保护人民的文化权益为宗旨，以满足人民日益增长的文化需求为导向。然而在现实实践中，很

多法律法规的建设偏离了这一宗旨，不但忽略文化发展的价值取向，反而追求文化建设中的管理和控制，制约了文化发展活力。

2、 管理缺乏活力。受我国传统计划管理模式的影响，地方政府文化管理机制在运行过程中缺乏一定的活力，表现较为僵化。其一，文化管理领域实行条块分割、多头管理模式，政府部门界限不明、职责不清，管理缺位、越位、错位现象屡见不鲜，成为文化产业发展滞后的制度性根源之一。其二，地方政府内部缺乏统一的部门进行宏观管理，各部门之间缺乏必要的协调机制，导致职能交叉和多重管理，不仅降低了政府工作效率，还一定程度上滋长了人浮于事、相互推诿的作风。其三，有的地方政府过多干预文化市场，统管各项文化事业，直接充当文化事业的所有者、经营者和管理者角色，政事不分，有的文化事业单位几乎成为地方政府部门的附属机构。其四，地方政府把公益性文化事业与经营性文化产业等同起来，用计划经济的手段管、办文化产业，抑制了市场配置资源的决定性作用，导致区域性统一开放竞争有序的文化市场无法形成。

3、 治理主体单一。长期以来地方政府在文化治理领域一直处于统管地位，部分地方政府对市场经济的认知还停留于工具性层面，即不是将市场经济视为一种有着自身运行逻辑和自我调节机制的经济秩序，而是可供政府随意拿捏的制度安排或随意取舍的政策工具。加之我国公民权利意识和参与意识不够强烈，市场和社会组织被不同程度地边缘化，其作为治理主体的作用也遭到部分削弱。有的地方政府往往借助行政权力寻租，干预甚至影响其他文化产品的进入，制约了文化生产要素的自由流动。这种政府单一主导的治理模式严重阻滞了我国文化事业的健康发展。时下我国已进入新时代，推进文化治理能力现代化要求打破传统的单一治理模式，形成政府主导、市场助力、社会主管以及公众参与的文化治理网络。

4、 治理手段落后。地方政府文化治理手段是地方政府文化治理的工具，是衡量地方政府文化治理水平和治理能力的重要标尺。目前，地方政府主要通过经济、法律和行政等基础性手段，实现对文化产业和文化事业的规范和指导。主要表现在：通过政策、指令、计划等形式规划和配置文化资源，对文化事务进行指导、管理和监督；通过财政、税收、价格等经济杠杆，支持文化基础设施建设，在资金、人才、技术等方面加以扶持，促进文化事业和文化产业顺利发展；通过文化立法、文化执法和文化司法等多个环节对文化发展中的文化行为加以规范和指导，严厉惩处文化腐败和文化犯罪。这些治理手段在一定时期内取得了显著的成效。然而，随着信息革命的迅猛推进和日益普及，信息技术已经渗透到文化治理的各个领域，文化治理的技术环境发生了根本性变化，文化创作、生产、传播的方式也面临着巨大挑战。可见，目前的治理手段和治理方式已经很难适应日益增长的信息文化要求。

三、地方政府文化治理能力的路径选择

根据历次重要会议对于我国文化治理的基本要求，同时结合目前我国地方政府文化治理能力建设现状，可以从以下几个方面探讨实现地方政府文化治理能力现代化的路径。

（一）健全地方政府文化治理法制建设

目前我国地方政府文化治理法制不尽完善，不仅缺乏可操作性的法律法规，更缺乏系统的法律体系，严重阻滞了地方政府文化治理能力现代化的进程。因此必须加强法制建设，健全和完善相关法律法规，将文化治理纳入法制化轨道。

第一，建立系统完备的法律体系。当前地方政府文化治理法制比较薄弱，很多问题都缺乏相应的法律依据，行政行为主观性强。加之有的地方政府各自为政、多头管理，文化法律重复矛盾的现象比比皆是。因此，必须加强立法，建立覆盖文化领域各个层次的法律体系。同时，制定区域性的文化政策，明确各地方文化发展的方向和标准，在专业分工的基础上细分体系运作的具体规则和程序，形成各地方政府同抓共管的发展格局。第二，增强法律的可操作性。首先，地方政府必须以宪法和国家法律为准绳，遵守国家法律法规，保证地方立法的合法性前提。其次，在立法工作中，地方政府必须减少或防止原则性立法，加强实地调研，正确处理好法律依据和事实依据、“一步到位”和“分布到位”的关系，注重立法的可行性研究。此外，地方政府必须结合本地实际，做好细化工作，并明确立法原则、立法程序以及专业分工和责任追究等，制定符合当地实情的相关文化实施细则和条例，提高法律的可操作性。第三，保障人民的文化权利。必须正确区分文化法与行政法的关系，减少行政权力的过度干预与控制，同时加强文化权益保护法建设，充分保障人民的文化权利。

（二）创新地方政府文化管理机制

创新地方政府文化管理机制，关键在于处理好政府内部关系，切实增强整合功能，打破原有的分割体系和局面，做好部门之间的合作沟通，把原先属于“块块”的职能从“条条”归位给“块块”。政府部门之间需要注重联合，部门与部门之间的关系是一种分工协作关系，在分工基础上注重建立各部门之间的合作关系，避免各办各的事，各唱各的调。其次，确立“大文化”概念，建立大文化管理体制。根据大部制改革的思路，注重文化部门的整合，探索大文化管理格局。例如原国家新闻出版广播电影电视总局是由原国家新闻出版总署、国家广播电影电视总局合并而成，是国家实行文化大部制改革的第一步，

这一举措在节省机构经费的同时大大提高了工作效率。还可以通过组建文化管理委员会，统一制定地区文化发展规划，减少因部门林立、程序繁杂引起的治理成本。再次，必须切实转变政府职能，建立文化服务型政府，明确文化行政管理部门职责，理顺行政管理部门与所属企事业单位关系，实现政企分开、政事分开。

（三）构建多元主体参与的文化治理模式

文化治理的开放性、多元性特质以及政府治理的有限性特征需要市场、企业、社会以及公民等主体从文化方面进行回应，实现地方政府文化治理能力现代化离不开多元主体的互动参与。地方政府必须积极建立与市场、社会以及公民的合作伙伴关系，形成政府主导、市场助力、 社会主管以及公民参与的文化治理网络架构。首先，必须正确处理政府与市场的关系。政府所应关注的重点是市场无法处理的事务，对于市场自身可以解决的事情要主动放权，这样才可以有效发挥市场的自主能动性。一方面，政府应该加强文化基础设施建设，推动劳动力、技术、信息等生产要素的自由流动和合理配置，建立统一开放、竞争有序的市场环境。同时，制定中长期的文化发展政策，为文化发展创造良好的制度环境。另一方面，政府必须合理限定好自身的权力边界，市场具备一定的波动，刚性干预会适得其反，要学会借力打力，充分发挥市场的能动作用和自我调节能力是关键。其次，必须正确处理政府与企业的关系。一方面，按照公有制实现形式的要求科学界定政府职能，做到政企分开，使企业成为自主经营、自负盈亏的市场竞争主体。另一方面，健全国有资产管理体制，取消企业的行政主管部门。同时，企业也应该承担起相应的社会责任，推动文化产业，为社会提供更多的文化产品和服务。最后，必须正确处理政府与公民社会的关系。随着公民主体意识和权利意识的不断增强，公民日渐成为社会治理的重要主体，在激发社会活动、调动社会资源、促进社会公平等方面发挥着愈来愈重要的作用。政府必须重视公民参与，同时加强与公民团体、社会组织等社会自组织的合作伙伴关系，实现政事分开、政社分开。

（四）优化地方政府文化治理手段

在网络技术飞速发展的今日，我国目前已进入数字化时代。数字化以其覆盖面广、数字处理快、数据量多以及商业价值高等特点对我国地方政府文化治理能力提出了更高的要求。《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》更是将数字化文化建设提升到国家治理层面，实现文化治理能力现代化，加快推进文化数字化建设势在必行。一方面，优化地方政府文化服务手段。依托云技术，利用大数据技术，可以构建文化数据库。如传统实体的博物馆、图书馆以及文化馆可以将其资源上传后建立数字馆，

形成类如“云上图书馆”的模式，提高公共文化的传播和使用频率。其次，通过学习伦敦、巴黎等国际都市的文化服务成功经验，结合我国各个城市的实际情况，在构建电子政务、智慧城市的同时，利用5G等先进技术，加快推进数字化民生工程。通过技术运用，实现政务大数据对政府文化治理现代化的赋能[15]

。另一方面，优化地方政府文化传播手段。首先必须实现地方文化传播媒介的有机整合，充分发挥电视、广播、报纸、网络四大媒介的协作作用，保障信息传播的高效快捷和安全有序。其次，建立交互式的双向传播渠道。灵活运用博客（Blog）、播客（Podcast）、维基（Wiki）、订阅（RSS）、网摘（TAG）、社会网络（SNS）、即时通讯（IM）等网络新技术，为地方文化建立一个交互式的传播渠道，实现公众与政府的双向良性互动。

[参考文献]

[1] 新华社.中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报［EB/OL］.中国政府网,2022-02-21. http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm.

[2] 彭雷霆,欧阳样,张灵均.公共文化服务发展水平探析——基于全国31个省（区、市）2015-2018年的实证分析[J].决策与信息,2021,(12).

[3] 唐丽萍.中国地方政府竞争中的地方治理研究[M].上海：上海人民出版社,2010.

[4] 周平.当代中国地方政府[M].北京：高等教育出版社,2010.

[5] 母雅倩.我国地方政府治理能力现代化路径研究[J].社会治理,2019,(2).

[6] 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,(5).

[7] 李洁馨.实现我国文化治理能力现代化的路径探索[J].管理观察,2015,(6).

[8] 易学志.善治视野下政府治理能力基本要素探析[J].辽宁行政学院学报,2009,(4).

[9] 周平.县级政府能力的构成和评估[J].云南行政学院学报,2002,(5).

[10] 张慧君,景维民.转型国家的治理结构与策略选择——基于理论和经验研究的总结与反思[J].当代世界与社会主义,2009,(1).

[11] 黄小勇.现代化进程中的官僚制[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2003.

[12] 新华社.中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定［EB/OL］.中国政府网,2022-03-22.http://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content_2771946.htm.

[13] 胡和平.推动文化和旅游高质量发展（深入学习贯彻党的十九届六中全会精神）[N].人民日报,2022-04-06.

[14] 崂山区文旅局.推进文旅行业建设助力文明城市创建［EB/OL］.半岛网,2022-09-13.http://news.bandao.cn/a/659704.html.

[15] 高志华,谢标.政务大数据赋能政府治理现代化的逻辑、现实困境与调适对策[J].决策与信息,2021,(12).

[责任编辑：甘小梅 胡 梁]

On the Path of Modernization of Local Government ' s Cultural Governance Capacity

YAN Jin, ZHU Feng

Abstract: The modernization of a local government's governance capacity is an important part of the modernization of national governance system and governance capacity. China has made some

achievements in the field of cultural governance. By actively combining culture with other industries, and promotion of cross-border cooperation and integrated development between culture, and science and technology, tourism and sports, a significant added value of the cultural industry has been created. Among them, the mode of cultural and tourism integration has been practiced and promoted in many cities in China, and has achieved positive results. However, there are still some shortcomings in cultural governance in the country, such as weak institutional guarantee, rigid management mechanism, single-subject governing and backward governance means. Therefore, it is suggested to further explore the path of modernization of local government 's cultural governance ability from the aspects of improving the legal system of local government 's cultural governance, innovating the mechanism of local government 's cultural management, constructing the cultural governance mode of multi-subject participation and optimizing the means of local government 's cultural governance.

Keywords: local government ; public cultural services ; cultural industry ; modernization of governance capacity ; cultural soft power ; integration of culture and tourism

[收稿日期] 2022-01-29

[基金项目] 本文系2021年度江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“长三角区域生态一体化背景下环境多元共治体系中制衡逻辑研究”（编号：2021SJZDA141）、2021年度江苏省研究生科研与实践创新计划立项项目（编号：KYCX2021-102）、2022年度江苏省科技计划专项资金项目（编号：SBR2022000157）阶段性成果。

[作者简介] 颜金（1981-），男，湖南郴州人，管理学博士，江苏海洋大学文法学院副教授，副院长，硕士生导师，主要从事地方政府治理研究；朱峰（1994-），男，江苏连云港人，江苏海洋大学文法学院硕士研究生。