



深化文化体制改革 面临的问题与路径选择

■ 惠 鸣

随着改革开放的不断深化,文化建设在我国社会主义建设中的地位日益突出,文化发展问题已经成为决定我国能否实现全面、协调、可持续发展的关键因素之一。2011年10月,党的十七届六中全会作出了“深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣”的战略部署,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》,首次提出了建设“社会主义文化强国”的目标。这是继2003年文化体制改革试点实施和2006年《关于深化文化体制改革的若干意见》出台以来,我国文化发展改革领域的又一个里程碑,标志着文化体制改革进入了更加自觉、更加主动的发展阶段。在此背景下,回顾改革开放以来我国文化体制改革取得的成就,深入思考深化文化体制改革面临的问题和路径选择,对于推动文化体制改革向纵深发展无疑具有重要意义。

文化体制改革的成就与启示

改革开放以来,我国文化体制改革取得的重大成就,突出体现在四个方面:

一是文化发展的理念和认识取得一系列重大突破。随着文化体制改革的不断深入,我国文化领域逐渐形成了一系列新的发展理念。如解放文化生产力,大力发展文化产业,建构公共文化服务体系,以文化产业推动经济增长的转型,以高度的文化自觉和文化自信推动文化发展,尊重人民群众的文化权益,关注人民群众的文化生活新期待,建设社会主义文化强国,等等。这些新的文化发展理念,为文化发展和文化体制改革提供了强大的思想动力。

二是建立了市场经济条件下文化发展的开放格局。改革开放以来,在积极推动文化事业单位向企业转型、大力培养壮大各类国有文化企业的同时,我国文化演艺、广告、文化产品流通、影视制作、互联网服务等领域逐步对民营资本开放。加入WTO以后,外资逐渐进入我国影院改造、音像制品、电子出版物和书报刊分销、广告经营等领域。通过向民营资本和外资不断开放,以及鼓励文化企业在境内外上市等方式,我国逐步建立起市场经济条件下文化发展的开放格

局,占据主导地位的国有文化企业与不断发展的民营文化企业和外资文化企业相互竞争、相互补充,成为推动社会主义文化大发展大繁荣的市场动力。

三是文化事业单位改革取得重要进展。早在20世纪80年代中期,针对全国专业艺术表演团体数量过多、布局不合理的状况,我国文化部门就开始了文化体制改革的尝试。2003年文化体制改革试点工作开展以来,我国文化事业单位改革的力度不断加大。“十一五”期间,我国文化事业单位改革取得突破性进展。到2010年8月,全国转企改制的国有文艺院团达到228家;全国35家国有制片厂和29家省级电影公司全部完成转企改制,全国新闻出版领域的企业法人单位的数量占到法人单位总数的96.3%;全国建成出版、报业、期刊集团和国有发行集团106个,在境内外上市的新闻出版企业41家。文化事业单位改革的突破性进展,为促进文化市场的公平竞争和进一步深化文化体制改革创造了有利条件。

四是形成了文化事业与文化产业双轮驱动的发展模式。文



化体制改革的重大成果之一,是对文化事业与文化产业进行了区分。对于文化事业,强调强化公共财政的支持和主导作用,同时吸收社会力量广泛参与;对文化产业,强调市场主体和竞争作用。这种区分从根本上理顺了国家、市场和公民在文化发展中的相互关系,为文化发展创造了顺畅的体制环境,极大地促进了文化发展。

在文化事业领域,从2004年到2009年,全国财政支出中“文体广播事业费”从587亿元增加到1393亿元,年均增长19%。“十一五”期间,全国有1734个公共博物馆、纪念馆和爱国主义教育示范基地实现免费开放,基本实现乡乡有综合文化站。同时,在西新工程、东风工程、农家书屋工程、广播电视村村通工程、农村文化信息资源共享工程等一系列重大文化工程的推动下,我国广大农村边远地区、边境民族地区的公共文化服务水平得到显著提高。在文化产业领域,从2003年到2010年,我国文化产业增加值从3577亿元增加到11,052亿元,占国内生产总值的比重增加到2.75%,年均增长超过17%,远超过同期我国经济增长速度。从行业看,2010年,我国动画片产量已突破20万分钟,居世界第一;电影产量达526部,比2005年增长一倍,进入世界前三名。

文化体制改革的重大成就启示我们,必须坚持用科学发展观指导文化建设,不断深化文化体制改革,必须加强和改进党对文化工作的领导,必须坚持以满足广大人民群众的精神文化需求为出发点和根本目的,切实保障人民群众的文化权益,必须坚持解放思想,努力创新文化发展

的体制机制,不断开创社会主义文化建设的新局面。

当前文化体制改革面临的问题

尽管文化体制改革已经取得一系列重大成就,但由于对市场经济条件下文化建设基本规律的认识不足,并受到文化领域利益格局重构以及思想解放的程度等因素影响,文化体制改革进程不可避免地存在着一些问题,主要包括四个方面:

一是文化立法滞后,文化体制改革缺乏法律环境的有力支撑。透明、公正、不断完善的法律环境是一切改革取得成功的保证,我国的文化体制改革也不例外。长期以来,我国文化领域存在着立法总量不足、高位阶法律少等问题。截至2011年,在全国人大层面仅颁布了《文物保护法》、《著作权法》、《国家通用语言文字法》、《非物质文化遗产保护法》等少数几部直接涉及文化管理的法律。文化管理主要依靠相关部门颁布的条例、规章、命令和指导意见来实现。由于受到部门利益、部门权限、部门立法水平、社会氛围等各种因素的影响,这些行政法规在立法目标的科学性、法律效果的公正性、监督执行的稳定性等方面,都已经远不能满足文化繁荣发展和落实公民文化权利的需要,严重影响着文化体制改革的深入推进。

二是文化市场开放程度不足与版权保护不力并存,社会文化原创力受到抑制。长期以来,国有文化事业单位和国有文化资本在文化市场的关键领域占据主导地位,民营资本和外资进入文化市场受到很多限制,不同所有制企业之间的竞争、重组面临巨大障碍。在国有文化部门内部,由于管理体制条块分割、区域分割等原因,文化企业之间的

兼并、重组同样十分困难。在被全社会普遍寄予厚望的电信网、广播电视网和互联网“三网融合”改革中,广电部门改革的滞后、电信部门的高度市场垄断、广电与电信的部门利益之争都表现得极为突出,导致“三网融合”的推进缓慢。文化市场的人为分割与总体开放程度低、公平竞争环境缺失等因素,使文化市场中跨行业、跨区域、跨所有制的兼并重组无法实现,难以形成规模和实力能够与国际文化产业巨头企业抗衡的文化企业,这在很大程度上制约了我国文化软实力的提升。

同时,由于缺乏严格有效的版权保护机制,我国音像、音乐、图书、影视、网游、软件等领域盗版现象猖獗。长期、大面积的严重盗版和侵权现象,从根本上抑制着文化企业和个人进行文化原创活动的积极性,对文化繁荣发展极为不利。

三是对公民文化权利的保障不够充分,文化民主建设滞后。公民文化权利包括进行文化艺术创造、表达、批评的权利,享受全社会文化创造成果的权利,文化创造成果受保护的权力,也包括参与公共文化事务决策和对公共文化服务部门进行监督批评的权利。在我国,公民享受全社会文化创造成果的权利受到的重视较多,但在文化管理领域的内容审查、书报刊号控制、版权保护、公共文化服务决策等各个环节,还广泛存在着对公民权利重视和落实不够的现象。这一方面从文化原创力的源头上抑制了我国文化大发展大繁荣的创造性基础,另一方面使政府文化部门较多地保持了计划经济时期决策高度集中的特点,从而在制度层面抑制了我国文化



民主的推进。这两个方面都对文化建设造成了长期的负面影响。

四是社会配套改革滞后,文化发展的社会性支持不足。文化发展是社会发展的有机组成部分,需要政府、市场和第三部门广泛参与,文化体制改革的推进也需要以广泛的社会改革措施来配合。当前,我国与文化体制改革相关的社会改革滞后可以归纳为两个方面。一方面,由于医疗、教育和社会保障领域的改革滞后和不到位,居民的文化消费意愿和消费能力受到抑制,导致全社会文化消费不足,制约着文化发展繁荣;另一方面,由于政策领域长期对第三部门(公民社会)的发展持严格谨慎的态度,第三部门(公民社会)发育不足,对文化发展的贡献非常有限,这导致文化发展的主体局限于政府文化部门、个人和企业。这些因素从基础层面削弱了社会力量对文化发展的全面支持,使我国文化发展从起点上就落后于竞争对手。

深化文化体制改革的路径选择

我国的文化体制改革是在改革开放时代背景下逐步展开的。30多年来,经济建设取得的巨大成就,使我国的综合国力和人民群众的生活水平得到极大提高,全社会的精神文化需求前所未有地高涨,文化消费的日益多样化、差异化成为基本趋势;改革开放以来,我国教育事业的飞速发展,使全体国民的教育水平和文化艺术素质获得极大提高,人民群众的精神文化需求和创造能力层次极大提升;对外开放与国际交往的不断加深、当代科学技术的飞速发展,使文化在综合国力竞争中的重要性日益凸显;科学发展观的提出,使文化在促进增长方式转型,推动社

会全面、协调、可持续发展中的地位空前突出。所有这些因素,为深化文化体制改革提供了强大的改革动力、需求动力、科技动力、竞争动力和发展动力。十七届六中全会又为深化文化体制改革提供了新一轮政策动力。我们只有抓住机遇,有所作为,才能全面深化文化体制改革,推动社会主义文化大发展大繁荣。

在新的历史条件下深化文化体制改革,需要加强以下方面的工作:

一是加强社会主义核心价值体系建设。社会主义核心价值体系是我国文化软实力的核心,是中华文化“走出去”的价值基础,也是文化体制改革和文化建设的灵魂。在新的历史条件下深化文化体制改革,要把创新、丰富和发展社会主义核心价值体系的内涵放在文化建设的核心位置。要通过文化交流和对话,广泛吸收人类文明的先进成果,建构广泛的价值共识,全面提升社会主义核心价值体系的吸引力和影响力,为文化体制改革和文化大发展大繁荣奠定坚实的价值基础。

二是要加强文化立法。改革开放以来,我国文化体制改革主要依靠政治推动和政策推动。随着文化体制改革的不断推进,全面加强文化立法,建构完善的文化法制环境已经成为深化文化体制改革的重要条件。要加快出台《出版法》、《广播电视法》、《电影法》、《文化产业促进法》、《博物馆法》、《图书馆法》等高位阶、基础性的文化法律,全面提升我国文化法律的层次,为深化文化体制改革奠定法律基础。

三是要进一步完善文化市场环境。完善文化市场环境关键

在于充分开放文化市场,保护版权。除新闻、时政类报刊媒体外,要逐步实现所有的文化领域充分开放、国有制占主体的各种所有制文化企业公平竞争的市场格局。要加大改革力度,以“三网融合”为突破口,从体制层面破解广电企业无法上市、电信企业与广电企业不能兼并的难题,推动文化领域充分实现跨行业、跨地域、跨所有制的兼并重组,培养具有全球性影响力的文化传媒巨头。同时,要全面加强金融体系、财税体系支持各类文化企业的政策体系,以解决文化企业融资难问题为抓手,继续完善文化产业投融资环境。

四是要加强对公民文化权利的保障。公民文化权利是社会文化创造力的基础。保障公民文化权利,一方面要以落实公民文化表达权为核心,切实落实公民进行文化创造、批评和监督的权利,加强知识产权保护,营造宽松、自由的文化表达空间,激发全社会文化创造的潜力;另一方面,要围绕充分落实公民对公共文化服务事务的决策参与权、批评权和监督权来建设文化民主,推动全社会的文化民主进程。

五是要加强社会配套改革。与文化体制改革相关的社会配套改革,需要从两个方面推进。一方面要深化和完善教育、医疗、社会保障等公共福利体系改革,释放全社会的文化消费潜力;另一方面,要以更加开放的态度对待第三部门(公民社会)的发展,充分发挥第三部门在社会主义文化建设中的积极作用,形成第三部门广泛参与的文化发展格局。

作者单位:中国社会科学院文化研究中心

(责编/朱艳秋)