

大部制视角下中部地区政府文化管理体制改革的战略思考

陈世香

(武汉大学政治与公共管理学院, 湖北武汉, 430072)

摘要: 文化管理体制改革的构成当前和今后一段时期我国政府进一步深化改革的重点领域。从大部制视角来看, 这一改革的核心在于实现党政文化职能部门的文化管理职能以及作为这些职能载体的机构之间的有效整合, 可以称为政府文化管理体制改革的。我国地方政府文化管理体制改革的目前处于普遍推动阶段。经验研究表明, 当前我国中部地区城市政府文化管理体制改革的面临着一些重要困难与挑战, 需要实施系列战略对策。

关键词: 大部制; 文化管理; 体制改革; 城市政府; 政府改革

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2010)06-0019-05

2005年12月, 中共中央、国务院《关于深化文化体制改革的若干意见》指出, 各级政府要加快转变政府职能, 明确文化行政管理部门职责, 理顺文化行政管理部门与所属文化企事业单位的关系, 最终建立党委领导、政府管理、行业自律、企事业单位自主运营的文化管理体制。由此, 文化管理体制改革的构成今后一段时期政府需要进一步深化改革的重点领域。与此同时, 由于我国政府文化体制改革是从城市政府试点开始的, 城市政府承担为各级政府进一步深化改革试验田的功能。为此, 本文采取实证调查方法, 从大部制视角, 对中部地区城市政府文化管理体制改革的进程面临的主要困难及其可能对策进行战略思考。

一、中部地区城市政府文化管理体制改革的面临的主要挑战

2008年7月~2009年9月, 采用问卷调查与深度访谈相结合的方式, 笔者所在课题组进行了系列调研。其中, 问卷调查对象为湖北省随州、孝感、黄石、鄂州、仙桃等五个典型中部地区城市政府的宣传、文化、广电、新闻出版等市直党政部门在机关工作人员, 共计随机发放问卷200份, 回收有效问卷147份, 有效回收率为73.5%; 深度访谈对象则为这些城市政府相关部门主管领导以及参与改革方案设计与实施过程

的部分关键人士。运用SPSS17.0版统计软件对调查数据进行分析, 结合访谈资料与既有研究成果, 可以发现, 当前中部地区城市政府文化管理体制改革的面临以下主要问题与挑战。

(一) 厘清职能, 理顺党政宣传文化管理部门之间职能关系的挑战

改革要取得实质性进展, 一个基本前提就是必须对各种文化管理主体间现有职能关系进行厘清, 为实现改革目标科学定位奠定基础。根据国家统计局有关《文化及相关产业分类》文件((国统字[2004]24号), 参照国际通行文化产业分类标准与政府职能构成, 从理论上, 可以把当前实际运行的包括党委宣传部门相关职能在内的各种文化管理职能——也就是所谓大文化管理职能——划分为文化政治管理职能、文化经济管理职能、文化社会管理职能三种基本类型。在此基础上, 可以对当前地方政府大文化管理职能构成现状进行具体厘清。此外, 调研资料表明, 党委宣传部门在很大程度上直接参与或干预文化经济与社会管理职能的履行工作。这也是当前地方政府在文化管理职能厘定过程中必须正视的问题。事实上, 42.9%的受访者认为党政关系调整是当前政府文化管理大部制改革所要解决的主要问题之一; 68.5%的受访者则认为以党政关系为核心的现行政治体制是当前我国推行文化管理体制改革的的主要阻力之一, 有56.6%受访者认为

收稿日期: 2010-07-21; 修回日期: 2010-10-09

基金项目: 湖北省2008年度社科基金项目“大文化背景下党政宣传文化部门的职能定位与机构设置研究”(2008001); 国家社科基金项目“行政价值理论建构及其在中国应用研究”(08CZZ012)

作者简介: 陈世香(1973-), 男, 政治学博士, 湖北鄂州人, 武汉大学政治与公共管理学院公共管理系主任, 副教授, 主要研究方向: 行政管理。

其构成受访者所在政府文化管理大部制改革的主要阻力之一。同时,74.8%的受访者认为深化政治体制改革,是完善文化管理体制应该进一步采取的主要措施,而与之相关的进一步转变政府职能,理顺党、政府、市场及企事业单位之间关系的这一措施的支持率也达到74%。这两项措施的支持率仅仅略低于“做好人员分流”这一技术辅助性改革举措。

不过,调研发现,无论是党政宣传文化工作部门之间职能关系,还是政府内部职能部门之间关系的调整问题都尚未正式列入中部地区城市政府文化管理职能整合方案范围。即使是所谓深度整合型改革模式,其文化管理职能调整基本也只是实现了文化管理职能的简单归并,与市场经济体制相适应的大部制管理模式尚未真正产生。^[1]这表明,厘清并理顺党政职能关系,是当前中部地区城市政府文化管理体制应该采取的核心举措之一。

(二) 职能调整过程中人员分流与部门利益等阻力控制问题

首先,人员分流问题构成政府文化管理体制最重要的阻力因素。79.0%的受访人员认为人员分流问题构成我国政府文化管理体制的主要阻力,高过处于第二位的政治体制因素10.5个百分点;同时,高达85.3%的受访对象认为该问题是其所在部门的主要改革阻力,超过处于第二位的政治体制因素28.7个百分点,更是远远高于其他阻力因素所获支持率。因此,对于中部地区城市政府而言,文化部门大部制改革最为主要的阻力是人员分流这一技术性、内源性阻力,而不是政治体制这一更深层次的体制性阻力。

其次,通称被认为是地方政府机构改革重要阻力之一的上级部门反对的重要性并没有得到调研数据的有力支持。分析显示,这一因素的支持率仅为18.2%;到了受访人员所在政府部门,其支持率更是下降到了13.2%。这意味着,受访人员认为,上级部门的反对对于政府文化部门大部制改革的阻力并不很突出。不过,或许是因为上级部门反对因素的影响主要是地方政府较高级别公务员才能更好体验到,一般公务人员未必能有深切感受。访谈资料显示,相对来说,受访高层地方公务员更多地感受到来自上级政府或相关上级部门的反对阻力。

最后,部门利益阻力是改革过程不得不面对的老话题。37.5%的受访人员认为,部门领导反对构成所在部门大部制改革的主要阻力;而访谈资料更是直接显示,部门利益的存在及其相互竞争确实构成中部地区城市政府文化管理体制过程中的重要制约因素。

(三) 改革过程中的内源性动力不足问题

对于文化管理体制的改革而言,强大的改革动力是必不可少的前提保障。调研数据表明,分别有81.1%、74.1%的受访人员认为社会发展需要、党与国家政策要求是当前我国政府文化部门大部制改革最主要动力类型;完全类似地,分别有82.2%、74.8%的受访人员认为社会发展需要、党与国家政策要求是其所在部门大部制改革最重要动力。处于第三位的财政压力所获得支持率仅为26.6%与28.1%,远低于前两种改革动力。作为主观动力的领导魄力与政绩引诱两项的支持率更是不超过二成。这意味着,当前各级政府文化部门大部制改革主要是由外部和高层推动的自外而内、自上而下性的压力型改革,内部改革动力非常不足。

(四) 改革方案制定与实施过程中的参与不足问题

调研数据表明,对于改革方案制定与实施过程,调研对象具有较高的参与意愿。其中,19.7%的受访对象表明了很高的参与意愿,50.4%的受访对象则表示参与意愿为“较高”;表示参与意愿较低、甚至是表示抵制的受访对象共计只有8%。此外,有21.9%的调研对象表示“无所谓”。但与此同时,改革过程参与不足问题相当突出。

由表1可知,整个改革方案制定与实施过程中,各个环节的参与比率都相当低;高达41.2%的调研对象认为自己没有参与所有环节。同时,统计分析还显示,受访对象对所在部门改革方案的了解程度普遍不高,只有27%的受访对象表示对方案具体内容了解程度为“很高”或“较高”;累计27.7%的受访对象表示其了解程度为“较低”甚至是“不了解”。事实上,有关改革参与情况与对改革方案了解程度的Spearman相关性分析显示,调研对象对改革方案的了解程度与对改革过程各个环节的参与情况都呈现出在 p 值=0.000, $\alpha=0.01$ 条件下的显著正相关,而与“没有参与”呈现出在 p 值=0.000, $\alpha=0.01$ 条件下的显著负相关。这意味着,尽管调研对象具有较高的参与意识,但是由于改革参与程度不高,这在很大程度上降低了相关部门工作人员对改革方案的了解与熟悉程度。此外,对所在部门改革方案的支持度方面,累计只有47.3%的受访对象表示支持意愿“很高”或“较高”;表示“一般”的受访者竟然达到51.9%。访谈显示,正是由于对改革方案较高度度的不支持,导致很多意识到改革必要性的受访对象对于改革过程产生怀疑和不满。可以推论,由于改革过程参与不足,相关人员对改革方案本身了解度不够和支持度不够,进而对改革进程表示了较为普遍的质疑与不满。

表1 调研对象所在部门大部制改革参与情况(单位: %)

	意见 征询	方案 设计	方案 决策	方案 实施	没有 参与	其他
参与 比例	49.3	22.8	10.3	23.5	41.2	2.2
未参与 比例	50.7	77.2	89.7	76.5	58.8	97.8

(五) 改革配套措施问题

由于改革具有很强的特殊性与复杂性,牵涉面很广,中部地区城市政府文化管理体制改革的有效实施需要各级政府在财政、市场与社会组织培育、制度立法等方面出台一些得力的配套措施予以推进和支持。有关研究表明,^[2]深圳、杭州等沿海发达地区城市政府在文化管理体制方面之所以相对更为深入与成功,一个重要原因在于这些地方有着雄厚的财政实力,能够为改革提供必要的财政支持。这些地区较为发达的文化市场体系与发展较为迅速的社会文化中介组织也提供了更为有利的改革经济社会环境。然而,在中部地区城市政府中,所有这些配套工作目前尚未得到足够的重视与关心,有些地方甚至因此而恶化了环境,对改革进程形成了种种阻力与挑战。

二、中部地区城市政府文化管理体制改革的战略选择

调研结果表明,58.2%的受访者认为文化管理领域实施大部制改革具有“绝对可能”或“较高可能”,共计只有4.1%的受访者认为改革“不可能”或“绝对不可能”;同时,累计有72.7%的受访对象认为改革的必要性“很高”或“较高”,只有7.8%的受访对象认为改革必要性“较低”或者“完全没有必要”。由此,尽管进程充满种种阻力因素,改革却是既可能,也必要。不过,为进一步推动改革进程,就必须采取相应的对策措施。

(一) 科学分类,厘定职能,理清不同类型文化管理主体之间的职责关系

数据分析表明,未来政府文化管理职能定位应该涵盖三种职能类型:①文化政治职能,涉及意识形态宣传与思想政治教育、社会舆论引导与控制两项职能,支持率分别为67.8%与69.2%;②文化社会职能,涉及公共文化产品规划与发展、公共文化产品生产与服务两项职能,支持率分别为84.6%、69.9%;③文化经济职能,涉及文化产业规划与发展、文化产业市场执法与监管两项职能,支持率分别为79.0%、84.6%。单从支持率来看,公共文化产品规划与发展、文化产业市场执法与监管、文化产业规划与发展等三项职能的

支持率都接近或超过了80%;其余三项职能的支持率尽管都超过了绝对多数,但与前三项职能的支持率有着不小的差距。这意味着,未来政府文化部门主要职能应该集中于文化社会职能与文化经济职能;同时,对于文化社会职能,似乎又偏重于公共文化产品规划与发展职能,而公共文化产品生产与服务职能的支持率相对较低。依据有关公共产品供给理论,公共产品规划与发展等政策规划性职能理应由政府部门来承担,而产品生产与服务等技术性职能则可引入市场机制,未必要由政府亲自履行。至于文化政治职能,其支持率相对较低的原因可能在于被认为是党委宣传部门等相关政治机构的主要职责,而未来政府文化部门主要职责在于社会与经济领域。

(二) 整合职能,理顺关系,优化文化管理职能体系

在科学厘清现有文化管理职能基础上,大部制改革的基本要求就是要推动政府内外各种管理主体之间职能的有效整合,实现政府乃至整个社会文化管理职能体系的结构优化。

1. 促成文化管理领域党政职能关系的合理定位,实现各相关部门之间关系的规范化。如同在其他领域一样,文化管理领域的政治领导职能应该通过立法、组织与思想领导等途径来加以实现。因此,理顺文化管理职能领域党政关系的一个基本要求,就是要确保党委及其职能部门能够从繁琐的经济与社会管理事务中解脱出来,实现规范化的党委与政府协作分工治理模式——党委通过立法、组织与思想领导等途径来实现对国家管理的领导,而由政府职能部门通过贯彻落实国家法律的方式来落实党的政策要求。

2. 改革政企不分、政社不分格局,实现政府由“办文化”向“管文化”职能体系的转型。为此,就要实现政府宏观管理与文化企事业单位微观管理的分离,政府主要行使宏观文化管理职能。具体实施办法可以借鉴物质文明建设领域的国有企业改革经验,比如,成立文化管理领域国资管理公司代行这一领域的国资所有权,引入市场竞争机制与现代企事业单位体制,实现文化管理领域微观管理的市场化、社会化。^[3]这方面的研究已经较为成熟,不再赘述。

3. 加快职能整合,实现政府文化管理职能体系的同一化。当前文化管理领域的多头管理格局正是我国文化产业和事业发展滞后的制度性根源之一。^[4]为此,实现职能有效整合,构建文化管理领域的大部制——大文化管理体制已成为文化管理体制改革的必然要求。具体地,就是要加快政府内部职能的有机整合,由一个部门来统一行使各项必需的文化管理职能。至

于职能整合范围, 调研表明, 主要应该包括新闻出版局、文化厅(局)和广播电视厅(局), 其各自支持比率分别高达 87.4%、85.3%与 78.3%。至于其他部门, 最高支持比率都不超过 50%。事实上, 在各种机构整合模式中, 文、广、新整合模式的支持率最高, 达到 72%; 其次是文、广、新、体(育局)整合模式, 支持率已经大大降低, 只有 40.6%。

应该指出的是, 即使建立起了统一的文化管理部门, 还有一个政府内部文化管理职能关系问题——即新成立的文化管理职能部门与综合经济管理职能部门之间的职责关系问题。1999 年中共中央、国务院《关于地方政府机构改革的意见》明确规定, 地方政府不再设置工业、商业、物资管理部门, 其职能并入经贸部门。简言之, 专业经济管理职能应该纳入综合经济职能部门, 而专业经济管理部门属于要撤销的政府工作部门系列。相应地, 新成立的文化管理部门主要职能在于构建公共文化服务与监管体系, 从事文化社会发展与公共服务职能; 其重点应该在于文化社会管理和文化执法职能, 而不在于经济管理职能。

(三) 重构职能运行过程, 优化文化管理运行机制

大部制改革的一个战略考量是如何实现对新组建的大职能部门实施有效控制, 在提高政府运行效率的同时, 防止垄断性部门权力的不恰当运用。^[5]另一方面, 各国政府发展实践表明, 缺乏竞争的垄断性政府执行体系必然是低效率的执行体系。^[6]因而, 为了防止政府权力的滥用, 同时提升运行效率, 大部制改革的一个基本内容是要构建有效的政府文化管理职能运行机制。现代公共管理实践证明, 组织运行效率高低的的关键在于运行机制——在于实施的是竞争机制, 还是垄断机制。要想构建科学高效的文化管理职能运行机制, 就应该构建多元参与的竞争性运行机制。这方面可以借鉴英国新公共管理运动期间采取的所谓“决策-执行”二分政府治理机制,^[7]在明确政府公共管理职责同时, 引入市场竞争机制, 充分调动各种社会主体参与公共产品生产与供给过程, 建立起文化公共管理领域多元参与的社会治理机制。不过, 这里所谓社会治理, 主要体现在公共产品日常管理与生产供给领域, 在政策决策领域, 应该是一个由政府负责的政治社会过程。

同时, 作为一种公共权力运行系统, 政府职能过程的优化还有一个民主化规范化的问题。实现管理职能有机整合之后, 在文化市场发展初期和公共文化管理职能扩张时期, 各级文化管理职能部门的职责范围必然大大扩张。因此, 可以考虑成立专业性监督管理部门, 独立行使文化专业监督管理职能, 实现决策、

执行与监控权力的相对独立与相互制衡的运行机制与格局。但是, 如果新成立的政府文化管理部门能够实现自身职能的有效厘定与准确定位, 并且建立起规范优化的运行机制, 能够确保政府现有内外监管部门有效行使其监管职责, 也不一定非得建立新的专业监管部门不可。

(四) 实现改革进程科学化, 减缓与弱化改革的阻力机制

首先, 要重视和切实做好人员分流工作。在现行体制下, 文化管理系统, 无论是政府行政部门, 还是国有文化企事业单位, 其工作人员大都是社会精英分子, 是我国文化建设事业不可或缺的精英人才, 需要妥善安排, 充分利用; 另一方面, 这些人员具有相对高强的社会能量与活动能力, 如果安置不善, 可能产生种种问题, 不利于改革与建设事业的稳定发展要求。为此, 有必要对国企改革和政府专业经济管理部门改革所采取的相关政策措施进行深入研究, 并借鉴国外成功经验, 制定科学的分流方案, 做好人员分流工作。

其次, 实现各级政府文化管理体制改革的同步化。我国是单一制国家, 各级政府之间权责关系紧密相关, 下级政府是上级政府的执行机关, 上级政府控制着下级政府赖以维持的很多必要资源。在这种体制下, 现实中出现“下改上不改, 改了也白改”这种不利于下级政府自主改革的负激励现象也是自然的。访谈资料显示, 尽管 2005 年以来, 文化管理体制已经进入全面实施阶段, 但是地方政府普遍持有一种强烈的观望态度, 许多地方领导甚至表达出较为普遍的“谁改谁吃亏”心态。由此, 当前最为有效的改革方案应该是自上而下、上下联动的同步改革方案。

最后, 改革手段刚柔并举, 实施有选择的激进主义改革路径。当前改革目标在于摆脱计划经济体制下形成的过度专业化与大包大揽式文化管理体制, 建立起与社会主义市场经济体制相适应的新型文化管理体制, 是一项体制转轨型改革。无论采取何种方案, 都会有一些主体由于既得利益根本性受损而从根本上反对改革。在这种情况下, 为了满足最大多数人最大可能的利益要求, 就需要采取有选择的激进主义改革路径,^[8]实施刚柔并举的改革方式。具体地, 对于从根本上反对改革, 甚至不惜以牺牲最大多数公共利益来维护其既得利益的少数阻碍力量, 就不得不采取较为强硬与果断的措施, 在保护其合法合理利益的同时, 采取强制性措施推动改革进程。

(五) 促成改革过程民主化, 强化与巩固改革的动力机制

调研表明, 在现有改革进程的诸多经验与教训中,

“改革方案在出台前多听取中下层的意见和建议”所获得支持率高达 87.8%，遥遥领先于其他选项。为增强地方政府文化管理体制改革的内在动力，有必要完善改革实施方案，实现改革进程的民主化。为此，就要鼓励相关主体参与改革过程各个环节，使得改革真正能够兼顾各方面利益诉求，代表最大多数人的最大利益，从而争取最大的改革支持与认同基础；另一方面，实现充分参与，也有助于促成改革方案及实施机制的科学化与合理化，使得改革能够有效推行。与此同时，实施阳光改革方案，也是消除改革进程中相关主体种种困惑与阻力的核心机制之一。为此，改革方案的制定与实施全过程都应该公开化，并且建立改革进程信息搜集、披露与反馈系统，提供全方位信息沟通机制，确保改革效果及时充分反馈，最终形成一种改革控制机制，使得改革进程能够得以不断纠正种种可能偏差，始终围绕改革目标的实现而展开。

(六) 推行规范化改革，创造良好的改革制度与社会环境

文化管理体制的改革涉及政府权力结构与组织结构调整，规范化、法制化是改革过程的必然要求。首先，各级地方政府要通过“三定”方案这一组织立法形式，明确新建制文化管理职能部门的职能、机构与编制，使得改革具有法律上的依据，也可以立法形式巩固改革成果。其次，还应制定较为完善的改革实施方案，

通过立法形式明确改革时间表与相关主体的权责安排，使得改革过程能够系统化、规范化，做到目标与责任明确，确保改革有计划、有步骤、规范化开展。最后，对于改革所产生的人员安置、国有资产处置等系列问题，都应该有配套的制度安排，创造可预期的制度环境，减轻改革观望态度，缓解各种阻力，为改革进程创造尽可能良好的社会认知与支持环境。

参考文献：

- [1] 陈世香. 地方政府文化管理职能与机构改革模式比较[J]. 武汉科技大学学报(社会科学版), 2009, (3): 12-15.
- [2] 任俊英. 论国有文化资产管理体制改革[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2007, (5): 91-93.
- [3] 傅才武, 陈庚. 三十年来的中国文化体制改革进程: 一个宏观分析框架[J]. 福建论坛·人文社会科学版, 2009, (2): 105-115.
- [4] 汪玉凯. 冷静看待“大部制”改革[N]. 中国经济时报, 2007-12-10(5).
- [5] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996: 54-57.
- [6] 戴维·奥斯本, 彼德·普拉斯特里克. 摒弃官僚制: 政府再造的五项战略[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 27-29.
- [7] 叶海卡·德洛尔. 逆境中的政策制定[M]. 上海: 上海远东出版社, 1996: 109-110.

A Strategic Analysis of the Current Culture Management System Reform of Central Chinese Municipal Governments from a Super-Ministry-System Perspective

CHEN Shixiang

(School of Political Science and Public Administration Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The culture management system reform is of great significance for Chinese government to deepen its whole reform program at present and in the next few decades. From a perspective of super ministry system, the core of the reform is to integrate the relative culture management functions and organs diffusing over-through many different political & administrative ministries, which is the so-called local governments' culture management system reform. The reform has experienced its primary originating and secondary experiencing stages, and now it is in an all-to-all complementing stage. The empirical analysis discloses that the current reform of Central Chinese Municipal Governments has several very serious difficulties and challenges to deal with, and then, a series of strategic countermeasures have to be implemented.

Key Words: super-ministry system; culture management; institutional reform; municipal government, restructuring

[编辑: 胡兴华]