

当代新农村和谐文化建设的体制障碍与创新刍议*

韩美群

(中南财经政法大学 历史与文化学院,湖北 武汉 430073)

摘要 我国农村文化建设存在诸多体制障碍,是造成农村文化落后的深层原因。农村文化体制创新,是新农村和谐文化建设的必然出路,其路径主要有逐步破解城乡二元结构、创新农村文化宏观管理方式、改革农村文化微观管理体制和建立健全适应新农村和谐文化建设的法律法规等。

关键词 新农村; 和谐文化; 体制; 创新

中图分类号: G249.20 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2011)01-0070-04

社会主义新农村建设的过程,也是农村文化创新与文化建设的過程。如果说农村经济是新农村建设的硬实力的话,那么农村文化则是新农村建设的软实力。目前,我国农村文化建设在集 30 余年改革成果的基础上虽然有所进步,但总的情况不容乐观。这与我国农村文化体制的陈旧和落后是密不可分的。本文立足于文化体制的视角,着重对新农村文化建设中的体制障碍及其创新路径展开探讨,以期引起人们对这个问题的关注。

一、体制障碍

改革 30 年来,我国农村面貌发生了历史性的变化,农民的经济和生活状况得到了根本改善,这是中国几千年来未曾有过的伟大变革。但是,相对于农村经济生活的发展,农村精神文化相对滞后,存在着较为严重的“一手比较硬,一手比较软”的问题。这主要表现在向现代化转型的过程中,一方面农村的经济面貌发生了巨大的变化,人们的生活水平得到了根本的改善,但另一方面,农村的文化事业建设却严重滞后,农民的文化生活极度贫乏;一方面农村的九年制义务教育逐步得到了普及,各种新的信息和新的观念源源不断地输入原来偏僻闭塞的农村,广大农民的文化思想素质得到了明显提高,但另一方面,传统的淳朴民风、乡邻间世代相传的“守望相助”的传统不见了,不少西方以及城市文化中腐朽的东西被带到了农村;一方面农民摆脱土地的束缚外出经商、务工,带动了农村经济的发展,但另一方面许

多农村也成了老弱病残的留守之地,在大量农田荒芜的同时,文化也荒芜了。

造成当前农村文化荒芜现象有历史的和现实的、主观的和客观的、内在的和外在的、一般的和特殊的等多方面的原因。但究其根本,农村文化体制机制障碍是制约农村文化健康发展的重要因素。

1. 城乡分割的二元结构鸿沟

在传统计划经济体制下形成的城市和农村两个截然分割的经济板块,不仅造成了经济上的巨大鸿沟,也造成了文化上的巨大反差。随着市场经济的发展,这两个“板块”必然要发生经常的联系,但由于其体制的障碍,这种联系始终只能游走于城市的边缘,而不能实现真正的内在结合,因而使城乡在经济和文化上的差异越来越大。与城市相比,农村文化无论在硬件还是软件建设上,都远远落后于城市。这种由二元经济结构所决定的二元文化结构,反过来又进一步加深了城乡之间的经济差距,从而形成一种恶性循环。

2. 农村文化管理的错位

过去,由于过度强调文化的意识形态特征,在文化管理过程中我们曾经大力强调政治统领文化,政府办文化,并主要运用行政指令性手段调节文化生产和文化服务。改革开放后,我国在总体上扭转了传统的文化管理模式。但在部分农村,旧的文化管理方式依然存在。有一些乡镇,党委、政府、市场、文化生产和服务单位各自的职能仍然没有理顺,党政不分、政企不分、政事不分、管办不分的问题还很严

收稿日期:2010-12-06

* 国家社会科学基金项目“新农村和谐文化建设中的文化选择与创新研究”(10CKS010)。

作者简介:韩美群(1975-),女,副教授,博士;主要研究方向:文化理论、马克思主义哲学。E-mail:mqhan333@163.com

重,政府文化管理的越位和缺位现象时有发生,农村文化市场体系还没有建立起来。

3. 农村文化所有制壁垒

在管办不分的传统文化管理体制下,我国文化经济领域曾是以国有和集体所有制为主的一统格局。改革开放以来,随着市场经济体制的逐渐完善,特别是2002年党的十六大报告明确界分了文化事业与文化产业两种形式后,文化单一所有制的壁垒逐渐被打破了。但是在农村由于投资效益的低下,很难引入社会资本,致使投融资渠道缺乏,农村文化生产资源得不到有效而合理的配置和利用,因而无法形成农村文化经济发展的多元化格局,农村文化建设受挫。

4. 农村文化法律、法规不健全

当前我国文化法律、法规不健全是无可争议的事实,具体到农村更是如此。其主要表现在:一是文化立法不完善、不系统,还有诸多盲点,一些重要领域如农村公共文化服务、农村文化市场等,法律法规十分欠缺;二是农村地方文化法规与上级法规,或者不同管理部门文化法规不一致甚至相矛盾,致使农村文化的审批权、管理权、处罚权等不明晰,从而多头审批、多头管理和交叉处罚等不良现象时有发生,农村文化执法的有效性有待加强;三是农村文化相关配套政策缺失,如农村文化机关改制后的人员安置、文化投融资、文化税收、文化分配、文化人才等方面都缺乏有效的政策、体制、机制来加以保障和落实。这些都是造成农村文化建设落后的深层原因。

二、体制创新路径

推进新农村和谐文化建设,关键是进行体制改革,它是新农村和谐文化建设的必然出路。邓小平曾指出:“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^[1]这句话实质上揭示了组织制度、体制机制相对其它方面来说在社会的经济、政治和文化生活中所起的根本性作用。因此,着力农村制度建构和制度创新,通过制度建构和制度创新来统筹城乡经济和文化的发展,促进农村文化事业和文化产业的繁荣,是新农村和谐文化建设的根本之道。

1. 逐步破解城乡二元结构

城乡二元结构的形成是一个历史过程,其破解也不可能一蹴而就。由于受传统计划经济体制的影响,我国城乡差别、城乡之间的不平衡问题较为严

重。改革以来市场经济的发展,我国虽然摆脱了计划经济体制的束缚,但未能打破城乡二元经济结构的格局,致使城乡之间的差距进一步拉大。这在改革的初期是不可避免的。但是,改革的深化必然要求破除这种城乡壁垒,建立城乡经济文化发展一体化的新格局。党的十七大报告指出,和谐文化是全体人民团结进步的重要精神支撑,要“重视城乡、区域文化协调发展,着力丰富农村、偏远地区、进城务工人员的精神文化生活。”^[2]这就要求各级政府要借学习和实践科学发展观的东风,统筹城乡经济和文化的发展,大胆进行制度建构和制度创新,废除不合理的差别性政策,在人格、身份、权利、待遇上实行城乡一体同仁的政策法规,加大支农惠农的政策力度,增加农业投入,加快推进城市化建设的进程,以便吸纳更多的农村剩余劳动力,从而稳定有序地破除城乡分割的二元体制,从根本上解决制约农村经济和文化发展的问题。

2. 创新农村文化宏观管理方式

从文化宏观管理的角度来看,当前我国农村文化管理体制和机制改革的任务还任重道远,其中理顺乡镇党委、政府、农村文化市场、文化单位之间的关系是重中之重。

理顺乡镇党委、政府、农村文化市场、文化单位之间的关系,首要的就是明确党委对农村文化的领导职能。由于文化产品具有意识形态和商品性两个基本属性,党对农村文化工作的领导方式和方法应服从于文化的这两个基本属性。在文化的意识形态方面,乡镇党委应把握农村先进文化的发展方向,制定农村文化发展的基本方针和基本政策,坚持党管意识形态、党管舆论导向、党管宣传媒体、党管干部不动摇,同时对农民进行必要的思想政治教育和意识形态管理工作。在文化的商品性方面,乡镇党委应切实转变职能,从领导和管理的角色转换为服务的角色,积极支持农村合理利用文化资源,发展农村特色文化产业。

其次是转变农村政府的文化管理职能,改变农村“政企分开”“政事分开”“管办分离”局面。在农村文化经济领域,农村文化主管部门充当“裁判员”和“运动员”双重身份的状况仍然存在,这极大地影响了农村文化的健康快速发展。所以,当前明确农村各个文化管理部门的职责,创新文化体制机制的主要任务是,把农村文化管理部门从直接“办文化”的具体事务中解放出来,转到“管文化”、定政策、规划

和监管等公共事务中来,创造公平、公开、公正的农村文化市场环境。具体地说,转变农村政府的文化管理职能应从如下方面入手:一是大力培育和扶持一批农村文化中介机构,把一部分农村文化活动如文艺演出、文化节等的主办权逐渐交给农村中介机构;二是大力培育农村文化行业协会,如养殖协会、种植协会、技术协会等,以更好地维护农村各行业权益,规范行业行为;三是大力培育农村文化市场,主要依靠市场手段进行文化管理;四是成立农村文化行政监管机构,加强对政府文化管理的监督。以上措施把农村政府文化管理的部分职能进行了合理分解,一方面能有效减轻农村文化管理机构的负担,使农村政府减压,另一方面有利于农村文化单位卸掉包袱,集中精力做好文化生产和服务。

最后,调整农村文化管理部门结构,这是创新农村文化管理方式的组织保证。从历史的根源来看,“现有政府文化部门的设计,是一种事业型体制而非产业型体制,政府文化部门主要是按照文化产品的类型来划分行业,设置高度专业化的管理部门。”^[3]随着农村文化产业的发展以及文化事业向文化企业的转制,农村原有文化管理部门的设置已不适应当前农村文化发展的要求,调整农村文化管理部门结构势在必行。如何调整农村文化管理部门结构,是当前农村文化管理方式创新需要解决的重要问题。从总体原则上讲,主要是协调农村党委、政府各部门职能,形成各司其职、互相配合、协调一致的农村文化市场管理工作机制;从具体方法上来讲,主要是借鉴城市“大文化”管理体制的经验,配合农村地方文化体制改革,将农村原先分散的文化管理部门资源进行集中与整合,统筹管理农村公共文化与农村文化产业事务。

3. 改革农村文化微观管理体制

在农村文化微观管理方面,当前我国农村文化体制改革相对于城市而言其进展要缓慢得多,部分农村文化单位在运行方面还保留有较重的计划经济痕迹,很难适应市场经济发展的要求。所以建立与现代市场经济相适应的现代农村文化企业制度与现代农村文化事业制度,是当前农村文化微观管理体制改革的中心。

从我国具体情况来看,建立适合我国国情的现代农村文化企事业制度,最主要的就是要建立现代产权制度。在我国农村,文化企事业单位产权制度犹不完善,农村文化单位过多受制于政府干预。因

而,在农村建立现代产权制度最主要的就是创新农村资产管理体制,促使资本所有权和企业经营权、国有资产的管理机构和行政管理部门职能分离,建立科学的文化资产监管机制,并对农村非营利性的文化事业与营利性的文化产业进行分类管理。

在农村文化事业方面,深化农村文化事业单位体制改革的重点是,构建农村公共文化服务体系,繁荣和活跃农村基层文化。目前,我国农村文化事业单位主要包括乡镇文化站(馆)、图书角(馆)、电影院、群艺馆、科技馆、博物馆等。深化农村文化事业单位的体制改革,具体地说就是对农村文化事业单位的投入结构、内部运行机制、人事制度、分配制度、保障制度等方面进行改革。在农村文化事业投入结构上,一是加大政府财政投入力度,保障农村公益性文化事业发展所需要各项资金和经费,同时实行项目预算和决算,建立财政投入的绩效考核机制,提高资金使用效率。二是拓宽投资渠道,鼓励和引导社会资金投入农村公益事业,以提高农村公共文化服务水平;在农村文化事业单位内部运行机制上,重点是优化资源配置,精简机构,建立单位目标管理责任制,健全文化服务规范,努力提高农村文化事业单位的管理效益、经营质量和服务水准;在农村文化事业单位人事制度上,主要是理顺政事关系,还用人单位人事自主权,引入激励竞争机制,建立能进能出、能升能降的用人机制,最终实现“五个转变”,即由固定用人向合同用人转变;由身份管理向岗位管理转变;由行政管理向法制管理转变;由行政依附向平等人事主体转变;由国家用人向单位用人转变^[4];在农村文化事业单位分配制度上,主要是打破传统平均主义分配倾向,拉开分配差距,奖勤罚懒,在分配制度上完善人才激励机制,增加农村文化事业单位活力;在农村文化事业单位社会保障制度上,一是通过转岗、再就业培训等方式妥善安置农村文化事业单位中的富余人员,二是实行全员聘用合同制,从政策和制度上落实农村医疗、住房、养老、失业等保障,同时,在有条件的农村探索人事代理制度,推进农村文化事业单位人才管理的社会化。

在农村文化产业方面,从形成过程来看,我国农村文化产业主要分为两大类,一是与农村市场经济发展相适应的新生的文化产业;二是农村文化事业单位转企改制后的文化产业。就第一类来看,主要是放开农村文化市场,探寻农村文化产业发展的地域优势,在项目审批、资金投入、人才保障、税收政策

等方面予以扶持,塑造健康的农村文化产业生态环境,促使农村文化产业繁荣。就第二类来看,当农村文化事业单位改制为文化企业,变为独立的经营主体后,要求一律实行企业的财政、税收、分配、社会保障、劳动人事等制度。当前我国农村文化单位正处于转企改制关键时期,如何改、改什么以及如何过渡等问题还需要在摸索过程中慢慢解答。如农村文化艺术表演团体过去完全属于文化事业性质,如今除了少数体现民族特色和具有国家水准的继续保留文化事业身份外,大多数都将转企改制。那么以什么尺度来确定民族特色和具有国家水准?改制后的农村文艺团体如何安置?这些问题都亟待解决。针对这些问题,当前我国农村文化事业单位的转企改制,一是需要财政、税务、劳动与社会保障、人事、国有资产管理等部门积极配合,搞好相关的政策配套问题;二是要在清产核资的基础上合理界定产权归属,做好资产处置工作,确保国有文化资产安全;三是要坚持以人为本,正确处理好职工利益与企业利益的关系,做好人员安置和社会保障工作。做好了文化事业单位转企改制的基本工作,转制后文化企业才能轻松上阵,在市场经济中稳健发展。

4. 建立健全适应新农村和谐文化建设的法律法规

长期以来,农村文化建设主要依据各级政府制定的政策以及各类乡规民约在进行,并无稳定和明

确的法律法规来加以引导和规范。这带有很大的主观随意性。加快与农村文化发展相关的文化立法,完备农村文化法律体系,是当前农村和谐文化建设的保证。农村文化发展的各项单行文化法规是服从于国家基本文化法律的。但我国目前许多文化方面的法律尚属空白,如《演出法》《电影法》《文化市场管理法》等急需出台,这在一定程度上又影响了农村单项文化法规的制定。因此,为完善农村文化立法,应首先健全国家基本文化立法,其次,建立健全适应新农村和谐文化建设的法律法规,并充分尊重和体现广大农民的意愿、风俗习惯、宗教信仰和历史传统,保障农民应该享有的文化权益,对于农村沿袭已久的婚嫁丧娶习俗、祭祀祖先活动、庙宇文化等,只要不违反国家法律法规,都要予以尊重。

参 考 文 献

- [1] 中共中央文献编辑委员会. 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994:333.
- [2] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2007-10-25(1).
- [3] 孙萍. 文化管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006:390.
- [4] 赢枫. 文化事业单位干部人事制度改革[C]//中央文化管理干部学院文化发展研究所. 文化发展论坛 2005 年度文集. 北京:文化艺术出版社,2005:32.

Study on System Obstacles and Innovation of Contemporary New Rural Harmonious Culture

HAN Mei-qun

(School of History and Culture, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan, Hubei, 430073)

Abstract At present, there are many system obstacles in rural culture construction of China, which are the profound reasons for poor rural culture. System innovation of rural culture is the inevitable way to construct new rural harmonious culture whose main routes lie in four sides: firstly, gradually crack urban-rural dual structure; secondly, innovate macro management mode of rural culture; thirdly, reform microcosmic management system of rural culture; finally, adopt and make laws and regulations adaptable to new rural harmonious culture.

Key words new rural areas; harmonious culture; system; innovation

(责任编辑:金会平)