
文化治理体系构建的上海 实践及思考

贝兆健¹

（上海市文化广播影视管理局 200002）

【摘要】 高效的文化行政治理方式是政府治理能力和水平的集中体现，是国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。上海市立足于特大型城市文化治理的规律与特点，以加快建设上海国际文化大都市为目标，以提升上海城市文化软实力为牵引，着力探索新时期政府治理文化治理什么和怎么治理的新思路、新举措。十大文化治理是：文化规划调控治理、文化法治环境治理、文化内容净化治理、文化需求导向治理、文化产业规范治理、文化市场秩序治理、文化融合路径治理、社会主体参与治理、文化氛围营造治理、文化资源优化治理。

【关键词】 文化 治理 上海 实践

党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的新战略。文化是城市的灵魂和血脉，高效的文化行政治理方式是政府治理能力和水平的集中体现，是国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。

上海市文广局立足于上海特大型城市文化治理的规律与特点，以加快建设上海国际文化大都市为目标，以提升上海城市文化软实力为牵引，着力探索新时期政府治理文化治理什么和怎么治理的新思路、新举措，有效推动上海文化治理理念从传统政府主导型向现代社会参与型的转变、治理空间从脚下向天下的延伸、治理方式从单一性向多元性的拓展、治理手段从粗放型向精细和人文型的转型。十大文化治理是：

1、文化规划调控治理。将文化发展规划的修订、文化发展规划的推动执行、文化规划调控机制的建立与完善作为政府文化主管部门最重要的职能。重点研究制定了文广局主要领导负责主导文化发展规划修订责任制、与上海市发改委等相关部门联手修订文化发展规划协调制、上海市社科院和高校等科研机构对文化发展规划修订的参与制、社会方方面面资源对文化发展规划执行的监督评估制、依据规划推动文化发展的分类指导和层层负责制、上海市和 17 个区县文化发展规划修订与执行的上下贯通制、文化发展规划修订的前期调研制、中期评估制和末期验收制。

在组织对“十二五”文化发展规划中期评估的基础上，以全新的体制和机制启动“十三五”文化发展规划修订工作。在文化发展规划的引领与调控统筹下，上海文化发展呈现出软硬件相互配套、功能环境相得益彰、生产消费兴旺发达、需求结构科学合理、设施场所均衡布局的崭新格局，实现了市有中华艺术宫等标志性设施、区县有海上文化中心等特色性设施、街道有社区文化活动中心等便捷性设施、居委（村）有各类文化活动室等大众化设施的规划目标。

2、文化法治环境治理。坚持以建设法治政府为目标，以依法行政为抓手，以科学履职为取向，新发育了推动文化融合发展、推动文化氛围营造等六项职能，弥补了职能缺失。精简审批职能，降低准入门槛，下放审批权限，拟将审批事项由 91 项减为 73

作者简介：贝兆健，上海市文化广播影视管理局副局长。

项。建立全市市-区县-社区行政事务服务网络，将受理工作重心下移，在区县窗口开展创优增能、规范达标活动，提高了受理工作效能。

实施电子政务，开展流程再造，加强信息公开，确保了受理准入工作的高效透明。2013年，共受理行政许可事项5661件，实现了零投诉的目标。坚持在法律法规框架下从事文化行为，坚持制度化地组织机关人员、行业人员和专业人员进行法规培训，增强了用法治思维、法律手段和方式推动文化发展的自觉性。在全市率先开展政府行政许可档案管理试点，建立了全市统一的、17个区县全覆盖的文广行政事务档案管理网络，年实施行政许可归档12726份。

通过各类媒体，加大文化普法力度，连续6次被评为全国、文化部、国家广电总局普法先进单位。建立专业律师聘请制度，与律师建立长期合作关系，利用专业律师力量及时调解和处理有关法务，维护了文化的尊严。

持续不断地加强文化立法工作，出台了全国第一部面向社区的《上海市社区公共文化服务规定》。同时，开展了上海市文物保护立法调研、上海市非遗保护立法调研和上海市街头艺人管理立法调研，推动上海文化发展进入规范有序轨道。

3、文化内容净化治理。以构建社会主义核心价值体系为引擎，大力加强文化内容建设。在媒体文化方面，用制度长效推动荧屏净化工程，推动有利弘扬正能量的荧屏内容生产，丰富电视节目，发展全国广电制作“又一中心”，全市广电制作机构总量近800家，市民足不出户，每天有152套电视节目可供观看，其中高清节目18套。

在影视文化方面，上海实施电影新青年计划，依托全市172个展馆开展大学生独立影像放映活动，与南加大电影学院、温哥华电影学院合作，打造中国一流影视教育基地。在舞台文化方面，上海大力发展京昆、交响、芭蕾等高雅文化，以高雅文化为标志的各种艺术形态完整发达，全市156家文艺团体每年可向市民提供3万场文艺演出。

同时，注重发展通俗文化、民间文化、大众文化与小众文化，每年组织群文活动40万场，参与人次3200万。在创意文化方面，上海着力发展演艺、动漫、艺术品、休闲娱乐、网络游戏、微电影、微视频等创意文化，全市100多家文化创意园区各竞风流，多姿多彩的创意文化样式让市民的选择性与体验性大大加强。

在时尚文化方面，上海积极推动上海时尚之都建设，世界著名品牌95%以上在上海集聚，特别是迪斯尼、梦工厂和佳士得落地上海，显著强化了上海时尚之都的磁场效应。在民营文化方面，上海积极培育民营文化发展土壤，民营文化整体实力显著增强，全市文化经营机构超过7000家，产值首破400亿元，上海民营文化充满了发展潜力与活力。

4、文化需求导向治理。致力于一流的公共文化服务体系建设，致力于构建协调高效的公共文化服务平台，致力于公共文化设施、项目、范围、标准、投入、评估、监管的制度化设计与安排，上海的公共文化呈现出更为规范、更为常态、更为均衡、更加亲民的格局。

动员各方力量，吸引广泛资源，全力推动城市15分钟公共文化圈打造，市民步行15分钟，即可就近便捷地享受公共文化服务。采取市里出一点、区县出一点和街镇出一点的办法，加快文化设施建设，建成了一批环境功能一流、全国领先的四级公共文化网络。据中国公共文化服务发展报告显示，上海公共文化产品总量在全国排名第一，投入总量排名第三，两项的人均排名第一。

立足于市民的文化需求开展文化供给，以东方宣教中心、东方大讲坛、东方社区学校服务指导中心、东方社区信息苑、东方社区文艺指导中心文化配送系统为依托，探索“1+17”全市公共文化资源联动机制，采用资源整合、百姓点菜、政府买单、区县联动、按需配送方式，为基层、社区、农村和外来务工人员提供节目、讲座、培训、数字电影、文艺指导员等服务，年均受益近6000万人次。

以上海中心图书馆一卡通服务为重点，建设三级图书馆网络，通借通还书刊入藏量达 720.32 万册。开展上海学子非遗展馆行活动，特制了《上海学子非遗展馆行护照》，所有在沪学生均可免费领取和到指定非遗展馆免费参观。

扩大图书馆、美术馆、博物馆、文化馆和社区文化活动中心免费开放范围，建立长效免费开放机制，首推“文化上海”发布、导览、品鉴、典藏四大系列丛书，向全市免费发放。建立中华艺术宫法人治理结构，管理效能显著提升。2012 年 10 月以来，前往中华艺术宫参观的中外观众络绎不绝，节假日平均每天达到 1 万人次，春节长假每天达到 2 万人次。创新公共文化“双十有”管理模式，在全国形成了广泛影响。

5、文化产业规范治理。适应上海文化产业规模大、资源集聚、结构多元、业态复杂、管理难度大的特点，创新建立了面向全市的文化产业推动平台，促进文化产业进入了又快又好的良性发展状态。据统计，2013 年的全市文化产业总产出 2890.46 亿元，比上年增长 6.5%。

文化产业投融资杠杆效应凸显，8 个项目获国家文化产业发展专项资金 4800 万元，96 个项目获上海文创资金 13160 万元。加强对现有重大产业项目的推动，2013 年，上海松泽遗址博物馆、刘海粟美术馆、上海世博会博物馆 3 个项目共完成投资 24652 万元。

做好上海文化产业等 6 类 6000 万元专项资金规范管理使用工作，成立了由局主要领导牵头的专项资金领导小组，出台了《关于进一步做好专项资金使用管理的意见》，统一了专项资金申报、初评、定评、公示等管理流程，建立了专家管理、绩效评估、监察审计制度。

优化文化产业管理体制，推动全市各区县成立了机构统一、职能完备、功能匹配的文化产业机构，为文化产业发展提供了组织保障。着力推动广电制作、网络视听、电影、演艺、动漫、艺术品交易、休闲娱乐、网络游戏 8 大重点产业，逐一制定 8 大产业发展规划和三年行动计划，建立 8 大产业课题小组，分别形成了 8 大产业调研报告。

上海文化产业呈现出创新驱动、转型升级、活力增强、实力壮大、稳步发展的态势。在第五届中国“文化企业 30 强”中，上海有 5 家企业入选；上海先后有 10 家文化企业上市，数量在全国各省市中占据第一。

6、文化市场秩序治理。探索建立与上海文化大市场管理要求相契合的十大文化市场长效管理机制体系，在全国发挥了示范作用。组建文化部门、艺术院校、专业机构、艺术家、评论家等组成的文化市场专家咨询委员会，就演出及美术品展览项目及内容广泛听取意见，对部分项目作出了不予许可的决定。

推动文化市场三级联动巡查制度建立，全市出动巡查员 5 万多人次，巡查场所近 7 万人次，发现并报告违规经营行为近千件。组织区县编制文化市场行政审批项目《业务手册》与《审批指南》，被文化部作为全国推荐版本下发各省市执行。

着力营造让文化市场主体叫好的有利发展环境，科学制订允许外资设立演出经纪机构、娱乐场所从事游戏（艺）机生产销售等自贸区开放政策及管理办法，制订了国际旅游度假区文化市场行政审批及监管“一口式”受理与“一揽子”解决方案，与长三角地区签署网吧连锁企业面向长三角一体化发展协议。

编撰艺术品、网络游戏、动漫、娱乐、网吧年度文化市场发展报告，推动举办第九届中国国际动漫游戏博览会、中国游戏开发者大会，牵引下一代剧场与舞台建设主体与上海重大演出项目、演出团队与外滩源运营大项目对接。注重发挥资金在市场秩序维护中的独特作用。

2013 年，安排公益性演出补贴资金 1000 万元、动漫游戏扶持资金 1000 万元、民营院团扶持资金 500 万元、高雅艺术进校

园补贴 200 万元、新设立企业注册资金 11 亿元，演出、艺术品、网游、动漫等市场持续增长，其中网游增幅达到 23%，上海文化市场秩序持续规范有序，走在全国前列。

7、文化融合路径治理。紧跟世界文化融合发展潮流，坚持上海文化融合发展正确取向，用文化的思维和方式开展融合，在融合中互动、联动、驱动、带动，促进了文化与相关领域融合发展局面的形成。

重点加强文化与科技融合，完成了《上海市数字化公共文化服务研究报告》，在嘉定、闸北组织了“一朵云”和“四个下一代”试点，开展了文化与科技融合什么、怎样融合调研，调研成果在全国产生了先发效应。着力推动文化与教育融合，与市教委共同制订了《关于推进文教结合工作的意见》和《三年行动计划》，文化融合项目 29 个。

与上海大学签署《战略合作框架协议》，确定在科学建设、人才培养、实践基地、30 个项目上开展合作。借助上海视觉艺术学院资源开展人才培养，三年为上海培训公共文化人才一万名。

大力推动文化与旅游融合，制订了《上海文化与旅游合作发展三年行动计划》，实施了文化服务信息进宾馆、进景点、进机场、进地铁、进公交工程，推出了文化旅游精品线路和景点。

积极促进文化与金融融合，与上海 8 家银行签署了百亿授信框架协议，全年共为 8 家影视公司提供超过 5 亿元授信，实际发放贷款 3.8 亿元，东方惠金为 5 家影视公司提供担保 2750 万元。全力推动文化与商业融合，支持商业航母环球港将 1 万平方米空间用于非遗等公共文化项目展示、展销、展演，日均吸纳观众 5 万人次，大大提升了商圈的文化品质。

8、社会主体参与治理。在坚持政府主导文化治理的同时，注重发动各类社会主体参与文化治理，社会主体参与文化治理的载体功能不断彰显。在打浦桥、临汾社区组织了公共文化设施社会化、专业化管理试点，推动全市近百家公共文化设施实行委托管理，公共文化设施的管理更加专业高效。

开展丰富社会文化主体路径研究，从“事从哪来、人从哪来、钱从哪来”入手，探索提出了丰富公共文化主体、文化产业主体、文化市场主体、文化融合主体、文化氛围营造主体、文化活动主体、公共艺术主体七类重点培育和开发的社会主体。

加强文化行业协会建设，面向社会公开选拔会长和秘书长，推动新成立上海市视听新媒体行业协会、上海市动漫行业协会、上海市广播电视节目制作行业协会、上海市电影发行放映行业协会，使上海文化类行业协会达到 8 家。

同时正在筹备推进上海市文物拍卖、画廊、文物保护和博物馆行业协会。不断加强文化类社会主体的组织建设和队伍建设，指导成立全市文化类社会组织 104 家，其中一般社会团体 34 家，民办非企业 57 家，基金会 7 家。由各区县文化行政部门主管的社会组织 281 家。全市社会组织工作人员 813 人，其中一般社团 101 人，民非单位 632 人，基金会 21 人等。

重视发挥社会主体在文化治理中的作用，社会主体参与文化治理的热情不断激发，其中 60% 的一般社团开展了交流、考察、调研活动，46.7% 的举办培训、学术沙龙和讲座，40% 的提供公益文化服务，33.3% 的主动为市民提供相关文化资料和信息。

正确处理政府、社会和市场的关系，凡社会主体可做、有能力做的文化事项，政府不包揽，坚持交给社会主体做，凡社会主体可承办、有条件承办的文化活动，政府不统包，注重创新举手机制，让社会主体广泛参与。

9、文化氛围营造治理。加强对城市文化氛围营造的系统设计、整体推动，改变了过去文化氛围营造责任不明确、内容不丰富、机制碎片化、成效不明显的状况。

从2013年开始,实施上海文化氛围营造战略,上海市政府将此列入重点工作推进,制定了《关于上海营造城市文化氛围实施方案》和三年行动计划,联手区县、动员社会、依靠群众,分10类100余个项目在全市同步实施剧场、影院、影像、广场、地铁、商圈、集市、街头、机场、绿地文化十进工程,让文化穿越于城市乡村、空中地下、大街小巷、社会家庭,与市民近距离接触。

在营造氛围中,注重最大限度地发挥中国上海国际艺术节、上海国际电影节、上海电视节等重大活动文化的氛围营造释放效应。同时,重点创办了首届市民文化节,市民自编、自导、自唱、自演,自主参与,自得其乐。

开幕活动及10项赛事均放在社区举行,吸引了市民参与,整个活动场次达4.9万场,参与人次超过2900万,催生了100支优秀市民舞蹈团、100名市民小画家、100个优秀市民音乐家庭、100名市民书法家、100名优秀市民设计师、100支优秀市民戏剧团、100支优秀市民合唱团、100名市民收藏家、100个优秀群文原创作品、100名市民摄影家等“10个100”的市民文化成果,全市203个社区文化活动中心首次实现满载运行,并全部延长开放时间至21:30。

推出千门市民艺术教育课件,举办百强巡展巡演。市民文化节的举办极大地烘托了上海城市文化氛围,开拓了市民文化活动的样式,在上海市民文化发展史上创写了崭新的篇章,分别被评为2013年上海十大新闻和全国十大文化新闻。

立足于世界城市视角,推动实施上海城市文化“内涵拓展、品质提升、功能完善、样式创新、消费发达、成果普惠”六大市民文化发展战略,上海作为全国一流、亚洲知名、国际影响的世界城市,市民文化资源更为集约、内涵更为丰富、样式更为多元、体验更为人文。

10、文化资源优化治理。以文化资源的开发、利用、集聚与优化为导向,大力推动环境友好型、资源集约型、内涵生态型文化资源建设。

适应美丽中国、生态文明、宜居城市、美好生活目标战略的要求,创新开展上海生态文化发展调研,对生态文化是什么的内涵、为什么的主旨、做什么的取向和怎么做的方式,进行了深入思考,提出了做绿色公益、做人文内容、做融合文章、做氛围营造的生态文化发展新思路和新路径,研究成果在全国产生了积极反响。

立足于发展浦江生态地标文化,深入组织了国际视野下上海浦江文化发展调研,提出了富有生态符号意义的上海自然景观文化、浦江隧桥文化、特色旅游文化、浦江商圈文化、浦江生态文化、浦江设施文化六大文化发展战略,在六大文化发展战略引领下,浦江文化的生态元素显著释放。

加强对城市文物资源的开发、保护和利用,全市调查登记不可移动文物4422处,其中全国重点文物保护单位29处,市级文物保护单位154处,区县级文物保护单位453处,其他不可移动文物3786处,开展文化考古遗址16个,考古挖掘总面积13000平方米。严格对社会文物的管理,2013年办理文物进境审核171人次,文物6250件,出境41人次,文物2049件。

加强民间收藏文物管理,全市共有文物拍卖企业64家。推动上海博物馆资源建设,全市博物馆总数118家。加大民营博物馆资助力度,2013年对48家民办博物馆的100个项目给予扶持,扶持总额1000万元。重点加强对文化人才资源的管理,2013年,举办专题培训15次,400余人参加培训。

举办文广讲坛12期,1200人次参加讲坛。开展行业培训89项,19475人次参加培训。开展艺术、文博系统等职称评审,136人通过评审。加强对青年干部的培养使用和管理,选拔提升了一批年轻优秀干部,在干部中产生了积极影响。

从上海的十大文化治理体系构建实践中,可得到以下几点思考:

1、创新文化治理的前提是把握治理的内涵与要义

治理是一个新概念、新提法。治理源于拉丁文和古希腊语，原意为控制、引导和操纵。作为一个热门概念，世界各国对治理内涵的界定也不尽相同。美国学者、治理理论主要创始人之一詹姆斯·N·罗西瑙在其代表作《没有政府的治理》等文中将治理定义为一系列活动领域里的管理机制，该机制虽未得到正式授权，却能有效发挥作用。

最具权威和最具代表性的是全球治理委员会的界定，按照该组织的定义：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事物的诸种方法之总和。

它有四个基本特征，即：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式制度，而是持续的互动。

文化是社会的重要内容，适应社会治理形势，有针对性地提出和加强文化治理，是不断深化文化改革发展的需要。

文化管理到文化治理之变，折射着历史发展的进步。文化治理是对文化管理的提升。过去谈到政府和文化的关系，叫政府文化管理，现演变为文化治理，这一字之变，意味着文化治理方式的重大变化。

文化治理是社会治理的重要组成部分，文化治理作为一种新的公共管理方法，日趋成为全球政府治国转型的普遍趋势。这种方法，是在对政府、公民社会与市场的反思中产生的。

文化治理不但是强调政府与市场的协调与合作，更重要的是寻求政府、社会与市场三者之间的合作与互动，寻求一种通过调动各种力量和资源达到公共文化事务得以善治的方式，文化治理是各种利益相关方对公共文化事务的共同治理。

文化治理与文化管理有着明显的区别：

文化管理强调技能和技巧，而文化治理则是更高层次的管理。文化管理主体是一元的，文化治理主体是多元的。文化管理是国家通过规章制度对文化行为进行规范，对象是文化行为，主体是政府。

文化治理是国家通过制度安排，利用和借助法治的功能用以克服和解决国家文化发展中的问题，对象是文化及相关领域，主体是政府加社会，政府发挥主导作用，社会参与共治。

文化管理突出一个管字，我是权利使用主体，你是接受主体，这是一种行政强制性管理。文化治理突出一个治字，其所强调的主体性管理，是一种平等协商的关系，更突出人和社会的自主性。文化治理是政府、市场、社会组织等多元主体一起进行治理，而不仅仅依靠一种力量。

文化管理是垂直的，文化治理是扁平化的。文化治理既有从上到下，也有从下到上，甚至可以从中间向上向下延伸开来、铺展开来。

文化管理往往带有主观随意性，文化治理方式却是法治化的。文化治理是依法治文，而不再是简单命令式、服从式、完全行政化的文化管控。

文化管理常常是单向度的，强调的是政府和人民的单边关系，是政府管文化，而文化治理则是以人为本的管理。文化管理是官管文化、上管下，文化治理是官与民、官与文化之间平等的双向互动。

文化管理的面受行政区域制约，文化治理则是体系化的。文化治理是制度化、系统化的改革目标，最终是要形成政府治理、社会治理、生态文明治理等全面治理体系。

相对文化管理而言，文化治理是一个内容丰富、包容性更强的概念，它更强调灵活性、协调性、沟通性、自主性，是国家公平正义、社会和谐有序、人们充满梦想的本质体现。

2、创新文化治理的核心是转变政府角色定位

从文化管理转为文化治理，标志着治理主体从依靠政府为主走向社会共同参与，治理手段从依靠行政手段走向全面推进依法治文，治理内容从以管为主走向管理与服务结合，治理目标从治标为主走向源头治理、标本兼治。

从管到治，这意味着政府不再只是治理主体，而且也是被治理对象；社会不再只是被治理对象，也是治理主体。这也意味着传统的、以自上而下管控为特点的文化管理理念要改变，单一的文化行政管控手段要摒弃，原来管制型政府、投资型政府要向服务型、开放型政府转变。实现文化管理到文化治理的转变，最重要的是政府角色和定位的转变。

在文化治理的导向上，要改变为治理而治理的思维方式，坚持站在政府形象重塑的高位上谋划文化治理方略；改变就治理抓治理的思维方式，立足于从谋求更快更好发展的视角开展文化治理。

改变自我封闭的治理思维方式，着眼于依托自贸区平台构建更为开放包容的外向性文化治理体系；改变主要依靠人治的思维方式，加强政策制度设计，将文化治理置于法治框架之下。

文化治理格局下，政府应是社会文化需求的收集者，社会文化服务的遴选者，社会文化服务资金的提供者，社会文化秩序的维护者，社会思潮的引领者。

与民生相关的基本公共文化服务提供、市民文化活动的承办、为百姓所喜爱的文化展示展览和展演、社区文化设施场所的运营与管理等许多具体事务，可交由社会组织去做，做得好不好，公众满意不满意，由政府来评估和监督。

在文化治理模式下，政府是公共文化服务的供应者，而不是公共文化服务的施予者，应把百姓需要不需要、喜欢不喜欢、满意不满意作为公共文化服务的出发点和落脚点，自觉接受社会的评判和监督。

在提供公共文化服务中，政府必须依法行政，不越位、不乱为。政府还要学会让渡空间，组织社会力量参与公共文化服务。现在还存在着一些政府部门不放心、不愿放手的心态和现象。其实，有时候政府做了许多工作，付出了许多努力，却没有化解矛盾，交给社会组织去做，反而做成了。

在文化治理过程中，社会协同作战往往比政府单打独斗更有效。社会上的许多文化事务，如各个群体不同的文化需求保障，尤其是外来人员、老年及弱势群体的文化需求提供等，政府既管不过来，也不可能都管好，而通过自治、共治，会收到事半功倍的效果。社会组织根植于社会，有自己的工作方法和语言体系，他们说出来的话，百姓乐意听。关键在于政府要放得下身段，丢得下架子。

3、创新文化治理的根本是激发社会活力

文化治理创新，应遵循文化发展规律，注重用文化的思维、文化的方式、文化的手段开展治理创新。具体可借鉴国企改革、自贸区建设的做法。国企改革重点在于激发企业的活力。

自贸区建设列出负面清单，是为了减少政府不必要的管理和干预。许多领域变革的核心，都在于激发活力。文化治理也是如此，需要激发社会方方面面的参与活力。

活力来源于观念的转变。一直以来，我们习惯靠人来管事，用行政手段来管事，可经常还应接不暇。政府力量有限，资源有限，如果文化设施、内容、阵地、队伍建设、各种文化活动举办、文化市场消费提供等所有的文化事务都大包大揽。

所有的矛盾都聚焦到政府，所有的文化事务都汇集于政府，所有的文化难题都要靠政府出面去解决，效果并不好，老百姓也不会满意。而发动社会力量来共同治理，会收到更好的效果。在文化治理格局下，政府应更多地让权于社会，探索建立政府文化治理目录、社会参与文化目录。

活力来源于工作方式的变化。随着社会的发展，生产方式、生活方式日趋多样，社会需求日益多元，社会人的层次结构也日益丰富，在一个社区里，不仅有本地人、外地人，而且还有外国人。

原先政府文化管理模式、组织架构、工作方式已经不能满足多元主体的需求。很多时候，政府只能管一部分或一小部分，许多方面管不着、没法管，这种无效管理的案例绝非个别。

所以，从改变工作方式入手，加强和创新文化治理，就显得极为重要。在文化治理背景下，政府应把注意力更多聚焦在宏观调控、文化民生保障、公共文化服务和文化秩序维护等方面。

活力来源于工作重心的下移。文化治理体系中，基层是社会的单元细胞是感知社会需求最敏感的触角，也是许多社会矛盾的源头。基层同时又是我们党的执政之基，力量之源。

公民和社会组织由于更贴近社会生活，对很多文化需求问题的解决往往比政府更有效。摒弃单一的行政管控手段，重点培育、优先发展文化行业协会、城乡社区文化服务类社会组织，让群众依法通过社会组织实行自我管理、自我服务和参与社会管理，有利于更好地发挥群众主人翁精神。

基础不牢，地动山摇。因此，文化治理的关键在于下移工作重心，打牢基层思想基础、组织基础、作风基础，这也是加强城市现代化进程、建设美好社会、美丽城市的必然要求。

接地气的文化是最有生命力的文化，文化治理在任何时候任何情况下，都要面向基层、立足一线、秉承文化为民主旨，注重为基层排忧解难。这样，我们的文化才能植根于大众，拥有广泛的群众基础。

4、创新文化治理的关键是加强环境建设

文化是经济发展的引擎、是社会发展中最具活力的要素。习近平总书记在参加全国两会上代表审议时明确指出，加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人。因此，必须致力于创设更加以人为本的文化治理环境。

文化治理可视为将文化理念与治理理念相结合，来处理公共文化事务，进行公共文化决策，配置文化资源与权力的过程。一个运转良好、文化活力迸发的社会，需要政府、企业、社会组织、个人等在公共文化事务中扮演不同角色，发挥不同作用，承担不同责任。

文化治理理念及其实践，为传统的文化管理带来了革命性的转变，这一转变使得文化治理者与文化权利拥有者形成多元互动关系，使得文化资源配置、文化权力分配关系日益复杂化。文化治理包括治理主体、治理手段、治理对象、治理目的等若干

方面。

对每个方面，我们都要按照治理的要求精心规划设计，既将其作为一个系统整体统筹策划，明确各自取向、重点和要求，又科学开展细分，探索和优化各自的图谱路径及侧重点。

至关重要是深化政府职能转变。政府作为文化治理的规划设计、政策制定、组织协调和推动主体，要按照小政府大社会、法治政府和服务政府的要求，进一步加强瘦身，继续简政放权，以有利于文化治理为标准，将微观文化事务权、基本公共文化服务权、文化产业项目经营权、文化活动承办权更加自觉主动地向社会主体出让，让文化市场在资源配置中发挥决定性作用。

与计划经济条件下文化的准入方式比，现在文化进入的门槛低了，发展环境宽松了，主体多元了，但过度依赖权力管理、权力准入泛化或只批不管的恋权、惜权、独权、揽权的现象在有的部门仍一定程度存在。

政府一定要转变权力观念，转换用权思维方式，从不习惯到习惯用民主的、平等的、人文的理念进行文化治理，充分尊重社会的主体地位，将属于社会的权真正给社会；充分调动各能级的积极性，将属于区县管的彻底放给区县；充分依靠市场无形之手的力量，将属于市场调节的无条件转移市场。这不仅不会妨碍文化治理，相反可让政府集中精力谋大事、统全局、开展事中事后监管。

最为核心的是治理创新。

一是参与式手段，让社会主体更多地参与文化发展规划的修订、文化设施的建设、文化场馆的运营管理、文化活动的承办、文化内容生产与供给、文化市场巡查监管。

二是结合式手段，坚持治理力量的条块结合、治理要素的软硬结合、治理空间的内外结合、治理路径的长短结合、治理手段的虚实结合、治理主客体的互通结合。

三是渗透式手段，通过独特的慢文化、流文化、细文化、柔文化等文化业态，让文化在悄无声息中广泛渗透于社会各个领域、各行各业、各类人群和各种载体。使文化穿越于大街小巷、街头小区、角角落落。

四是融合式手段，在融合中互联、互动、共享，在融合中实现文化治理效能的最大化。文化与科技、旅游、教育、商贸、金融等相关领域融合的面十分宽泛，融合的点也很多，关键是要有融合内涵，融合后能实现文化管理价值向文化治理价值的有效转换。

必须牢牢把握的是文化治理重点。文化治理是一项系统工程，既要整体安排，加强统筹，又要突出重点，在最需要治理的重点领域，关键环节着手。

上海在开展文化治理方面具有良好的基础，近年来，从自觉走在全国前列和当好排头兵的视角，积极探索文化服务效能治理、文化内容生产要素治理、文化市场秩序治理、文化载体功能治理、文化需求路径治理、文化运营规范治理、文化流通环境治理、文化活动生态治理，取得了明显成效。

但面临全新的国内外文化治理背景、敌对势力文化的渗透、腐朽文化的污染和不良文化的影响，文化治理的任务仍然十分繁重，当前最值得关切的是有违构建核心价值观、不利于文化正能量传播文化心态、文化行为的矫正与治理，这是牵一发动全身的核心治理取向，需要从长计议，务求取得实效。还有廉政文化、趣味文化、娱乐文化、传统文化等界面，都是需要加强治理的重点方面。

需要聚焦突破的是治理机制构建。文化治理，治理什么，怎样治理，必须有一套与之相匹配的机制做保障。

一是政府实施文化治理宏观规划机制，对文化治理的近期、中期、长期目标和任务做出科学规划。

二是社会主体参与政府文化事务机制，从政策制度上明确社会主体参与文化的目录清单。

三是政府购买社会服务举手、竞争、择优机制，用刚性机制保障社会主体参与的合法权益。

四是品牌文化自主发展、政府扶持、社会赞助机制，推动上海形成各类文化自主品牌、外向型品牌、民生性品牌竞相涌现的局面。

五是重心下移、重点支助、重力推动基层文化治理机制，使基层文化始终保持旺盛的生命力。

六是文化治理结果综合评估机制，建立有社会、民营机构、专家等各方人士组成的文化治理评估平台，对文化治理成效进行有效评估。

七是文化治理人才优才机制，通过引进、发育、岗位培训等途径，努力为上海培养一支具有特殊文化治理才能的人才队伍。

上海是一个具有逾 2500 万人口的特大型城市、世界文化大都市，在向全球城市迈进的过程中，不仅需要加强社会治理，而且需要加强文化治理。文化治理是文化价值观和文化生存方式的有机统一。

正是这种统一，生成城市文化治理能力。一个城市的文化治理能力，首先表现为高度的吸引力和认同力。文化产品是生产和形成文化影响力、吸引力和感召力的核心来源。尤其是感召力，它是文化治理能力的核心。因此，无论是发展公共文化还是文化产业，其目的绝不仅仅是为了满足需求和经济发展，而是为了完善城市文化治理结构，是以市场经济的方式实现政治、经济、社会和文化的价值性转换，进而改变和重塑城市文化治理模式。