

公共管理视域下城市文化治理的问题及对策

齐晓亮

宁夏师范学院文学院 宁夏固原 756000

摘要: 公共管理视域下城市文化治理的问题研究是当前学界关注的热点问题,也是我国城市化进程中面临的重要课题。从理论上讲,该领域具有深厚的学理基础和丰富的实践经验;然而,现实层面却存在诸多困境与障碍。这些困境与障碍主要表现为行政权力干预过多、市场机制失效及公众参与不足等方面。究其原因,既有观念认识偏差和制度缺陷等客观因素,也有政策执行不力和监督乏力等主观原因。目前,由于上述种种原因导致的各种问题依然不同程度地困扰着相关主体。这不仅影响了城市文化治理效率的提升,而且阻碍着社会主义和谐社会建设目标的实现。因此,如何在“政府主导”,“市场失灵”,“社会失范”三种力量共同作用下构建起有效的城市文化治理机制就成为亟待解决的难题。

关键词: 公共管理视域;城市文化治理;对策

Problems and Countermeasures of urban cultural governance from the perspective of public management

Xiaoliang Qi

College of Arts, Ningxia Normal University, Guyuan, Ningxia, 756000

Abstract: The study on the issue of city cultural governance from the perspective of public administration is a hot issue of current academic circles and an important subject faced by our urbanization process. Theoretically speaking, this field has a profound theoretical foundation and rich practical experience; However, there are many difficulties and obstacles in reality. These dilemmas and obstacles are mainly manifested in the excessive intervention of administrative power, the failure of market mechanisms, and the lack of public participation. The reasons are not only objective factors such as deviation of concept and cognition and system defects but also subjective reasons such as poor policy implementation and weak supervision. At present, all kinds of problems caused by the above reasons are still bothering the relevant subjects to varying degrees. This not only affects the improvement of the efficiency of urban cultural governance but also hinders the realization of the goal of building a harmonious socialist society. Therefore, how to build an effective urban cultural governance mechanism under the joint action of “government-led”, “market failure” and “social anomaly” has become an urgent problem to be solved.

Key words: Public management perspective; Urban cultural governance; countermeasure

引言

公共管理视域下城市文化治理的这些困境与障碍主要表现为行政权力干预过多、市场机制失效及公众参与不足等方面。这不仅影响了城市文化治理效率的提升,而且阻碍着社会主义和谐社会建设目标的实现。究其原因,既有来自传统体制的桎梏,也有新时期所面临的诸多挑战。当前我国正处于社会转型阶段,各种矛盾交织叠加,使得城市文化治理呈现出复杂性和艰巨性特点。为此,如何在“政府职能转变”,“市场经济发展”以及“公民意识觉醒”三重背景之下,构建起有中国特色的城市文化治理模式已经迫在眉睫。

一、城市文化治理的理论基础

(一) 城市文化治理的概念及形成机理

城市文化治理是指国家通过法律、经济、政治和技术等手段来对城市文化进行引导,以达到促进城市文化

产业繁荣、提高市民文明素养的目的。从广义上看,城市文化治理可以分为两个层次:一是政府层面,二是企业或个人层面。其中,前者主要指对城市文化资源的开发利用与保护;后者则包含了对于社会公共问题的解决。在这个意义上,城市文化治理就是对城市中各种不同类型的文化冲突和矛盾所采取的综合调控措施。城市文化治理不仅关系到一个地区甚至一个国家的精神文明建设状况,而且直接影响着当地民众的思想道德素质以及价值观念体系的构建。由此可见,城市文化治理是一项系统工程。由于现代经济社会发展水平日益提升,人们对于生活质量要求越来越高。而文化作为精神产品的消费需求也随之增长,因此,城市文化治理具有综合性特征。从狭义来看,城市文化治理还可理解为政府主导下的多元主体协同参与的文化治理活动。城市文化治理具有整体性、主体性、协调性、持续性等特性。这些都决定了城市文化治理的基本特征。其基本内涵包括三个维度,

即宏观视野的开放性、中观视角的包容性以及微观过程的有效性。它既是一种理念，又是一个行动方案，同时还是一项系统工程^[1]。

（二）城市文化治理的产生、发展及危害

城市文化治理源于西方发达国家，经过百余年发展后已成为世界各国普遍采用的一种新型管理模式。目前，许多国家的各级政府部门纷纷建立起自己的城市文化管理部门，并在实践中取得良好效果。例如，美国纽约市的“市长计划”，日本东京市政府的“市民自治”等等，都已经积累了丰富经验。这些成功经验不仅对其他发达国家具有一定借鉴意义，而且也为我国各大城市开展城市文化治理提供了宝贵的启示。城市文化治理作为一项系统工程，涉及经济、政治、社会等众多领域，它既要把握其规律与特点，又要根据自身实际进行调整。因此，在推进过程中还应注意处理好政府主导与多元参与之间的关系、公共权力行使与公民权利保障之间的关系以及政府与企业之间的关系等问题。只有这样才能保证整个城市在和谐稳定中持续健康的发展。同时，也有利于推动国家文化软实力的提升，实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。然而，目前我国城市文化治理还存在着诸多困境，严重制约了城市经济社会的可持续发展。因此，对于城市文化治理模式选择的研究就显得尤为重要。当前，我国正处于社会主义市场经济转型的关键时期，随着经济体制改革的不断深入，特别是中国加入世贸组织以后，国内市场逐渐融入国际大循环，城市间竞争日趋激烈，传统的单一行政管理体制已不能适应新时期形势发展的需要。为此，我们必须探索适合本国国情的城市文化治理模式，以应对激烈市场竞争带来的挑战。

二、我国城市文化治理存在的问题

（一）城市文化治理机制的完善不够健全

首先，在体制上没有形成统一有效的组织结构，由于目前我国还不具备建立一套完整的政府主导下多元参与的现代城市文化治理体系的条件，导致了城市文化治理机构分散，职责不清，职能重叠等现象时有发生。其次，缺乏强有力的制度保障。当前，我国尚未出台一部关于城市文化治理方面的专门法律和行政法规。同时，现有的一些法律法规也不能完全适应城市发展新形势的需要。例如：地方立法缺失；地方性法规效力层级低。另外，在城市文化治理实践中，各职能部门各自为政，相互推诿扯皮现象较为普遍。这不仅造成管理效率低下，而且容易产生执法冲突。再者，缺少必要的监督约束机制。再次，城市文化治理主体之间的沟通协调不够顺畅，难以满足不同利益相关者对公共文化产品及服务需求多样化的要求。此外，在城市文化治理过程中还存在着诸如“重建轻管理”；“重外治轻内治”，等等。最后，缺乏稳定的资金投入渠道。一方面，我国城市化进程不断加快，大量农村剩余劳动力涌入城市从事各种劳动，

致使城乡差距越来越大；另一方面，城市文化基础设施薄弱，无法保证群众日益增长的精神文化需求。因此，要解决上述城市文化治理领域出现的种种难题，就必须建立健全城市文化治理体制，充分发挥各级人民政府及其职能部门的作用，进一步发挥非政府组织的积极作用。

（二）城市文化治理中的不完善

1. 缺少明确的部门权责关系，造成各相关部门分工不明，职责不清。城市文化治理过程是一个复杂的系统工程，涉及多个方面和不同主体之间的利益博弈。由于城市文化治理的复杂性，需要多元参与主体共同协作才能完成。目前，各地对城市文化治理均采取了各种措施来保证其有序进行。例如制定专门法规以加强管理；成立专门机构负责协调工作；建立信息发布系统等等。这些做法取得了明显成效，但在实际运行中却很难做到各司其职、各负其责。尤其是对于一些具有公共性或公益性的公共项目而言，往往会受到政府部门权力寻租行为的影响而难以得到有效实施。如在城市文化治理活动中，政府与企业、社会团体、社区以及公民个人等都存在一定程度的责权利矛盾。

2. 城市文化治理中缺乏良好的舆论环境。近年来，随着我国改革开放不断深入，经济实力迅速提升，人们生活水平显著提高，但与此同时，不良社会风气也随之滋生蔓延起来，严重影响到了社会主义精神文明建设的推进，甚至成为阻碍和谐社会构建的因素之一。因此，必须要加强对城市文化治理工作的重视力度，建立完善有效的网络传播机制，营造有利于推动城市文化发展进步的良好氛围，同时还要注意发挥媒体在城市文化治理中的积极作用。当前，我国正处于社会转型时期，各种思想文化交流交融交锋十分激烈，这无疑给城市文化治理带来了很大冲击，使其面临诸多挑战。

3. 缺少健全的法律体系。目前我国尚未出台专门针对城市文化治理的法律法规，有关城市文化治理的规定散见于各类规范性文件之中，而且这些法规大都只停留于原则性层面，没有形成一套完整系统的规范制度。在实施过程中，由于相关部门和人员认识不到位或者缺乏必要的理论指导等原因，致使城市文化治理存在着很多问题：一是政府主导意识淡薄，二是缺乏有效的管理机制。另外，从立法上看，我国关于城市文化治理的具体政策还比较少，主要体现在对“非物质文化遗产”保护工作的重视不够，并且大多以行政规章形式加以固定下来，缺乏可操作性。

（三）城市文化建设不够重视

当前我国正在加快城市化进程，并将进入全面建成小康社会的新阶段，如何保证城市经济社会发展同国家现代化战略相适应，保持中国特色社会主义先进文化前进方向，是摆在我们面前一项十分重要而紧迫的任务^[2]。在这样一个大背景下，城市文化建设就显得尤为重要，只有大力发展城市文化产业才能真正促进经济增长方式

转变和产业结构升级,从而提高城市竞争力,实现可持续发展。从目前看,影响和制约我国城市文化建设的因素主要有,体制机制不顺;资金不足等方面。这些不利因素都严重地阻碍了我国城市文化事业和产业的健康快速发展。因此,必须高度重视城市文化建设问题,切实把城市文化作为事关城市长远发展的战略性工程来抓,要充分认识到加强城市文化建设的重要性。

三、我国城市文化治理问题的原因分析

(一)健全城市文化治理体制,改革社会化的制度

创新体制不完善是造成城市文化治理问题最根本原因,首先,城市政府的职能定位不清,导致城市管理部门各自为政,难以协调配合。目前城市管理体制中存在着“条块分割”现象,致使一些地方在推进城市化进程中出现了诸多新情况和新问题:一是行政权力过于集中,缺乏有效监督;二是公共服务缺失,公众参与不足。其次,社会组织发育程度较低,无法发挥应有作用。再次,城市文化市场混乱,公共文化服务供给严重不足,市民公共需求得不到满足。这些因素共同构成了当前城市文化治理过程中面临的主要困境,因此,必须转变政府职能,理顺政府与社会关系,建立多元化的城市管理格局。同时要加强对社区居民的引导和教育,培育市民自治能力。充分发挥非政府组织的积极作用。完善公共文化服务体系。此外,城市文化治理主体结构不合理也阻碍了其进一步发展。如:国家与社会之间的关系失衡,多元利益主体并存等。最后,公民的民主意识薄弱,参与城市文化治理积极性不高。

(二)加强城市文化的教育观念,促进经济素质

不断提升为了适应现代化建设和经济社会的发展需要,我们应该以科学发展观为指导,树立以人为本的思想,注重人的全面发展。在此基础上,必须从我国基本国情出发,把提高国民素质作为一项重大而紧迫的任务切实抓好。首先,要从政治上高度重视城市文化建设问题。要充分发挥党和政府在推进我国城市化进程中的领导作用,同时,还要加大对农民进城务工经商人员子女接受义务教育力度。其次,要积极应对国际金融危机的影响,努力实现国民经济平稳较快发展。再次,要大力提倡创新精神,激发全体人民创造活力。最后,要保持对外开放态势,扩大对外交流与合作。要坚持走新型工业化道路,实施科教兴国战略,大力弘扬社会主义核心价值观,着力推动经济结构调整和增长方式的根本转变,加快实现经济增长由粗放型向集约型转变,努力构建资源节约型、环境友好型社会,实现可持续发展。通过大力发展文化产业,提高国民综合素质,培养更多高素质人才,从而形成全民学习、终身学习的学习型社会,增强全民族文明素质和创新能力,使之成为建设和谐社会的重要力量^[3]。从这个意义上讲,我们应当把建设社会主义和谐社会作为一项长期而艰巨的任务来完

成。

四、公共管理视域下城市文化治理问题的对策

(一)树立科学的城市文化理念

1. 确立正确的“大文化观”是解决当前城市文化建设所面临困境的前提。当今世界正处于世纪之交,我国改革开放和现代化建设事业进入了一个新阶段。新世纪头20年,对国家而言,既是承前启后、继往开来的关键时期,也是矛盾凸显期。面对国际国内复杂严峻的形势和繁重的改革任务,能否正确处理好社会各方面关系,直接决定着党的执政能力和领导水平,影响到中国特色社会主义伟大事业的兴衰成败。在市场经济条件下,要实现经济社会全面协调可持续发展,必须坚持以经济建设为中心,不断解放和发展生产力,促进人与人之间和谐相处,构建良好的社会风尚和文化氛围。因此,必须牢固树立“以人为本”的思想,按照“五个统筹”要求,努力实现人与自然的和谐共生;积极培育文明进步的精神追求;努力塑造现代公民意识;加快推进政治体制改革,进一步完善民主制度。同时,要正确处理好社会各方面利益关系,做到权衡利弊得失,使公共利益最大化。只有这样,才能有效维护广大人民群众的根本利益,切实提高全民族整体素质,最终推动我国现代化建设进程。

2. 建立政府主导的城市文化管理体制,确保城市文化建设健康有序地进行。加强城市文化建设是社会主义精神文明建设的重要组成部分,也是构建和谐社会的内在要求。在全面贯彻落实科学发展观,统筹城乡经济社会协调发展过程中,大力发展城市文化具有十分重大而深远的意义。当前,由于历史原因和现实因素等多方面的制约,导致我国城市文化建设还存在一些不尽如人意的地方。比如:思想观念落后于时代步伐,价值取向偏离正确方向,缺乏先进文化支撑以及体制机制创新不够等。这些都严重阻碍了城市文化的繁荣与发展。为了改变这种状况,需要借鉴国外先进经验,结合自己的实际情况,探索一条适合中国国情的城市文化建设之路,并将其纳入法治轨道^[4]。首先,加强立法工作。例如:城市文化基础设施落后,不能适应人们日益增长的物质文化需要;城市文化资源浪费严重,

3. 健全城市文化法律法规体系。目前,我们已经制定或正在制订一批有关城市文化的法规文件,这些法律对保障城市文化的健康发展起到了很好的作用。但是,在具体落实上仍有许多问题亟待研究解决。如城市文化管理体制不完善、缺乏有效的监督和制约机制等。这不仅影响着政府行为与社会利益关系的协调,而且也不利于促进社会主义精神文明建设的进程,因此,当务之急是尽快建立健全我国城市文化立法工作。其次,要加快推进城市文化事业的法制建设,当前我国城市文化法制建设还存在很多不足,急需进一步加以改进。例如:没有一部专门针对城市文化管理的行政规章;没有一套行之有效的城市文化管理机制等等。

(二) 建立健全城市文化治理体系是提升国家软实力的迫切需要。

1. 增强公共文化服务能力是实现文化强国战略目标的客观需求。当今世界各国综合国力竞争日趋激烈,而文化产业作为国民经济新增长点已成为世界经济增长的亮点之一。在中国这样一个人口众多但人均占有资源却相对较少,并且正处于工业化中期阶段的大国来说,文化是一个民族凝聚力和创造力的体现。在现代社会条件下,只有具备一定数量和质量的市民才能成为真正的公民,才能够满足人民群众不断增长的精神文化生活需要。所以说,提高(特别是广大农村地区)居民的文化素质是实施科教兴国战略,推动经济社会全面发展的重要内容,也是构建和谐社会的内在要求。

2. 加大政府投入力度是改善民生的现实选择。党的十六届六中全会提出,“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”。这是我党第一次明确提出用科学发展观统领一切工作的思想。科学发展观是马克思主义中国化最新成果,是指导发展的世界观和方法论,对于贯彻落实科学发展观具有重大现实意义和深远历史意义^[5]。把科学发展观贯彻到各项工作中去,必须加强对政府投入政策的引导和支持,切实转变政府职能,优化资源配置,创新体制机制,建立符合市场经济规律和有利于调动各方面积极性的制度安排和运行机制。3. 大力弘扬优秀传统文化是实现中华民族伟大复兴的必由之路。中华文化源远流长,博大精深。中华民族经过五千多年的沧桑巨变,形成了以爱国主义为核心的团结统一、爱好和平、勤劳勇敢、自强不息的伟大民族精神。这些宝贵精神财富凝聚成中华民族生生不息的力量源泉,激励着华夏儿女前赴后继、英勇奋斗,谱写出一曲气壮山河的壮丽诗篇。我们要继承发扬中华民族的优良革命品格和优良传统,将其融入社会主义精神文明建设之中,使之转化为全民族奋发向上的精神力量。

(三) 改善城市文化治理的路径与方法

1. 推进公共管理体制改革,完善公共服务体系。公共管理体制改革是提升政府公共管理水平、改进公共服务质量、保障公民权利的关键一环。当前我国各级政府都十分重视城市公共管理改革工作。通过行政体制改革、机构精简等一系列举措,有效地解决了过去由于职能交叉造成的职责不清、政企不分、权责不明、效率低下等

问题。但是从整体来看,目前我国城市公共管理仍然存在许多亟待解决的突出矛盾和问题。

2. 大力发展社会事业是构建和谐社会的必然要求。社会主义市场经济的建立为进一步完善社会体制指明了方向,而社会保障制度则是市场经济体制运行中不可或缺的重要组成部分。社会保障制度作为现代国家的一项基本政治制度,对促进经济发展具有举足轻重的作用。因此,我们要充分认识到加快健全和完善社会保障体系建设,对于实现经济社会又好又快发展具有十分重大的现实意义。改革开放以来,随着经济的快速发展和人民生活水平的不断提高,人们日益关注自身权益保护和切身利益,追求和谐稳定成为时代主题。在这种背景下,如何更好地为广大市民群众提供全方位、多层次的优质服务就显得尤为重要。

五、结束语

公共管理视域下城市文化治理研究是一个崭新课题。它以其独特的视角和方法揭示了当代城市文化治理所面临的新情况、新特点以及存在的突出问题。它既可以从更广阔的视野来审视城市文化治理问题,同时也有利于对当前我国城市化过程中出现的诸多社会矛盾进行深层次反思,这必将为推进新型城镇化进程,构建和谐社会做出贡献。它不仅有助于丰富相关领域的理论研究成果,而且也能推动中国特色社会主义现代化进程。

参考文献:

- [1] 孙忠新. 公共管理视域下城市文化治理的问题及对策[J]. 2020.
- [2] 蔡劲松, 刘建新. 绿色发展视域下城市文化治理的策略与路径[J]. 城市发展研究, 2021.
- [3] 马征. 公共管理视域下我国社会治理模式研究[J]. 江西电力职业技术学院学报, 2020, 033(010):161-162,168.
- [4] 董丽晶, 谢志远. 协同治理视角下城市新型公共阅读空间建设研究[J]. 出版发行研究, 2020(1):5.
- [5] 陆昱. 城市公共卫生安全治理:意义,问题与对策研究[J]. 桂海论丛, 2021(037-003).

作者简介:齐晓亮,1991年,男,汉族,籍贯宁夏吴忠市,现为宁夏师范学院文学院教师,邮编756000,职称:助教,研究生学历,研究方向:公共管理