

# 日本地方文化行政变革对我国 新型城镇化进程中城镇文化 建设的启示\*

赵 敬

**【提 要】**日本的地方文化行政变革是：从服从中央政令向地方自主转变，从中央集权向地方分权转变，从实现文化振兴向生活文化建设转变，从重视行政职能和效率向以人为本转变，从以居民为客体的管理型行政向以居民为主体的自治型行政转变。其核心理念是从“文化的行政化”向“行政的文化化”转变。考察和借鉴日本地方文化行政变革的经验，对探讨我国地方文化行政体制改革和研究如何在新型城镇化进程中推进城镇文化建设很有意义。

**【关键词】**日本 地方文化行政 新型城镇化 城镇文化建设

**【中图分类号】**G112 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)02-0139-06

## 引 语

改革开放30多年来，我国的城镇化进程取得了巨大成就，当前中国城镇化进程过半，但背后潜藏的诸多矛盾，问题日益凸显。十八大提出的“新型城镇化”在未来城镇化发展方向上释放出了改革的新信号。2013年底召开的中央城镇化工作会议着重强调把握以人为本、优化布局、生态文明等基本原则，推进以人为本的城镇化。随着这一顶层设计的面世，2014年成为中国推进新型城镇化的破题之年。

“中国的新型城镇化，其‘新’要求由过去片面注重城市规模扩大和空间扩张，改为以提升城市文化、公共服务等内涵为中心，形成基础设施建设与文化建设同步推进的格局，真正使城镇成为具有较高品质的宜居之所。”<sup>①</sup>新型城镇化

的核心就是人的城镇化，必须关注城镇居民的文化需求，关注城镇的文化发展，提升城镇的文化内涵，使文化建设成为城镇化发展的内在动力和可持续源泉。文化行政作为城镇公共行政的重要组成部分，直接关系到文化资源的合理配置、文化产品与服务的提供、城镇居民生活文化需求的满足以及地区经济、社会的可持续发展。本文拟通过对日本地方文化行政变革的

\* 本文是教育部人文社科研究青年基金项目“日本的文化政策及文化发展战略研究”(11YJCGJW023)的成果之一；本文受到对外经济贸易大学校级特色科研项目“国际媒体倾向性指数”(TS3-05)的研究资助。

① 参见黄剑辉：《城镇化应摒片面扩张 转而提高公共服务质量》，财经网2014年1月16日，<http://economy.caijing.com.cn/2014-01-16/113828120.html>。

考察,探讨在新型城镇化背景下我国深化地方文化行政体制改革和新型城镇文化建设实践中的方向性课题。

## 一、日本的地方文化行政变革

### (一) 战后日本地方文化行政的发展史

纵观二战后日本地方文化行政的发展历史,可将其划分为5个时期:

1. 地方文化行政空白期。在1950、1960年代日本战后经济复苏和飞速增长时期,一直由中央政府自上而下发布各种行政指令,都道府县是中央政府的地方代理,市町村是中央政策的末端执行机构,无论都道府县还是市町村都不是行政主体,尚未建立起地方文化行政体制和机制。

2. 地方文化行政萌芽期。1970年代,在经济稳定高速增长的背景下,日本国民的物质生活水平大大提高,闲暇时间增加,人们开始追求更高层次的精神生活,各地方自治体意识到文化振兴的重要性,纷纷设立地方性的文化行政机构,地方文化行政开始萌芽。

3. 地方文化行政蓬勃发展期。1980年代,在“文化的时代”、“地方的时代”口号下,各地方自治体积极发展本地的特色文化,掀起了城镇文化设施建设的高潮,为本地居民提供了丰富的精神文化享受,并通过发展观光旅游、文化产业推动了地方经济的发展。

4. 地方文化行政转型期。进入1990年代,在经济形势长期低迷的背景下,地方政府的财政困境导致地方文化建设举步维艰,不得不借助民间力量的支持和赞助。地方文化行政的重点也开始从文化设施、文化信息系统等硬件建设,向培养地方文化人材、举办文化艺术活动等转移。

5. 地方文化行政自主期。进入21世纪,文化作为软实力在意识形态领域的巨大影响力和可持续的社会经济价值凸显。在中央行政大改革和地方分权背景下,地方自治体拥有了越来越多的行政自主权,文化行政权也进一步扩大,逐步转向以“行政的文化化”为代表的综合性文化行政,推进以提升居民生活品质为目标的、以人为本的城镇文化建设规划。<sup>①</sup>

140

### (二) 日本地方文化行政变革的特征

1. 文化行政主导权下放。随着1995年《地方分权推进法》和1999年《地方分权一揽子法》的制定实施,“市民自治、分权参与”的自治体理论深入人心,大大推进了日本地方自治体的行政分权,中央政府和地方自治体逐渐从上下关系向平行关系转变,地方自治体在文化行政方面拥有了更大的自主权。随着地方分权化进程加速,中央政府正逐渐将行政权和财政权转交给地方,文化行政主导权也从中央政府向都道府县、市町村下放。

2. 地方文化行政综合化。进入21世纪,日本地方自治体的文化行政权范围进一步扩大,综合性进一步加强。文化行政围绕着本地居民的生活文化全方位展开,将社会进步、经济发展、生活环境改善等因素都综合考虑进去,文化建设是城镇建设的主题,文化行政成了引领所有行政部门的主题行政,呈现出综合化的趋势。

3. 地方文化活动主体多元化。1990年代,日本企业逐步认识到自身的社会责任,开始大规模介入文化艺术赞助活动,“企业公益活动协议会”成为了参与公益事业的企业和文艺团体之间的桥梁,文化艺术NPO等法人组织的文化艺术活动也日益活跃。地方文化活动主体呈现出政府、企业、文艺团体、文艺NPO等多元化构成,形成了地方政府、文艺团体、企业三足鼎立、公私合作、职责共担的新机制。

4. 地方文化行政管理机制转型。在2000年的行政大改革中,日本汲取了以法国为代表的政府主导型和以美国为代表的市场运营型的长处,将文化会馆等公共文化设施转为独立法人,自主经营。随着企业、NPO等对文艺活动的支持力度不断加大,文艺活动、文艺团体也出现了市场化运营的趋势。公共文化设施的独立行政法人化和自主化、市场化运营,表明地方文化行政机制从文化管理向文化运营的方向发展。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 参见赵敬:《试论日本战后文化行政的变迁》,《日本学刊》2012年第4期。

<sup>②</sup> 参见赵敬:《21世纪初日本文化政策的重点及启示》,《日语学习与研究》2013年第2期。

### （三）日本地方文化行政变革的理念和意义

日本地方文化行政变革的核心理念是从“文化的行政化”转向“行政的文化化”，从完成中央政令的纵向执行行政向各地行政部门相互配合的横向合作行政转变，从全国划一的命令行政向尊重各地特色的自主行政转变，从重视行政职能和效率向以人为本的行政转变，从以居民为客体的管理型行政向以居民为主体的合作自治型行政转变。

“行政的文化化”意味着文化行政范围的扩大，地方文化行政成为立足生活文化视角，以提高生活质量为核心，涵盖生活环境质量、生态环境水平、宜居舒适度等多项指标的广义行政，地方文化行政的对象包括传承地方民俗、复兴传统活动、保护历史文化遗存、维护城镇历史风貌、建设特色商业街、振兴地方性产业、凸显地方文化特色的城镇建设等，这不仅为本地居民提供了舒适的生活文化环境，还通过发展观光旅游、文化产业促进了地方经济的发展，利用文化创造了巨大的经济价值。

## 二、日本地方文化行政变革对我国地方文化行政体制改革 的启示

“未来的城镇化政策，一定不是在国家层面的大逻辑上有翻天覆地的变化，只能是地方政府因地制宜，在国家政策创新基础上灵活的运用，才可能真正破解具体问题。”<sup>①</sup>通过研究日本地方文化行政变革的经验，对我国的地方文化行政体制改革，有如下方向性的启示：

### （一）地方文化行政主导权从中央向地方下放

虽然中日两国的政治体制不同，文化行政管理体制和运行机制也不尽相同，但文化是地域特征明显的概念，尤其是在我国各地的文化差异显著、地区文化特征多元、民族文化特色鲜明的客观环境下，各地统一执行中央政令的纵向划一的行政模式只会成为束缚各地文化发展的桎梏，最终造成中央财政的巨大浪费和各地文化建设的雷同化、单一化。文化的独特性、地方性决定了城镇文化建设的主导必须是地方政府。在坚持中央

行政领导权的前提下，各地文化行政的目标、课题、内容应由各地政府根据本地的文化资源、文化环境、居民的生活水平、实际情况来自主规划和设计，制定符合本地文化和经济发展水平的、富有地方特色的文化发展方针。中央和地方的文化行政权限分配、文化行政权下放的可能性和方式、地方文化行政的自主权范围是我国地方文化行政体制改革的重要方向性课题。

### （二）地方文化行政的扩大化和综合化

文化行政改革的关键是文化行政观念的转变。日本地方文化行政的范围正逐步从狭义的“精神文化”向广义的“生活文化”扩展，文化行政方式从“文化行政”向“文化规划”转变。我国各地的文化行政体制改革也应以提升本地居民的生活文化质量为目标，文化行政的内容不应仅限于文化行政管理，要引入“文化规划”的观念，在城镇规划、地方产业发展、公共设施建设、交通改造、住宅开发、市容绿化等行政措施中都先从文化的视角进行前瞻性的规划布局，进行广义的“生活文化”建设，各种地方行政措施都应围绕“生活文化”这一核心理念展开。各个地方行政部门建立联动机制，整合资源共同参与，协调配合形成合力，淡化行政部门之间的行政界限。如何建立各地部门化行政的综合化协调运作的新机制，是我国地方文化行政改革的新课题。

### （三）地方文化行政主体的职责和定位

在日本地方文化行政机制中，地方政府主要从侧面进行引导、财政支持和公共服务，企业通过赞助文艺活动获得社会效益和经济效益，文艺团体则在相对宽松的环境下致力于艺术创造和艺术服务，三方职责明确，不仅解决了政府文化财政投入不足的问题，还有效推动了文化艺术的繁荣和创新。我国的地方文化体制改革，也应充分发挥政府的宏观调控和市场的资源配置作用，摆脱僵硬的文化行政管理、文化执法框架，推动地方政府的职能从管理向指导和支持转变，推动政企分开、政事分开，理顺文化行政部门和文化团体、文化企事业单位之

① 李伟：《谁在阻碍新型城镇化的进程》，凤凰网 2013 年 9 月 17 日，<http://city.ifeng.com/cspl/20130917/394630.shtml>。

间的关系。政府负责平衡文化艺术和市场之间的关系,担负广义的文化运营管理职能,探索更加灵活、高效的文化管理与文化运营相结合的新机制。在这个过程中,政府的角色定位不能越位也不能缺位,政府与市场的职责分担以及政府在规划制定、制度设计、公共服务、社会管理方面的具体责任,是我国地方文化行政体制改革的重要课题。

#### (四) 地方文化活动主体从一元化向多元化转变

各地文化氛围的形成,是一个自上而下与自下而上结合及互动的过程,如果没有自下而上的广泛社会参与,文化就缺乏创造力和生命力。在日本,地方文化活动的主体呈现出多元化趋势,企业、文艺 NPO 公益团体等社会力量可以灵活有效地弥补文化行政机制的缺陷,政府也鼓励其发展并在政策措施上予以优待。在我国,地方政府应转变政府部门是行政主体、居民是行政客体的观念,建立切实有效的参与机制,拓展社会力量的参与渠道,支持社会资本公平参与城镇文化建设,健全文化行政的社会监督机制,为自发性、群众性的文化活动创造条件。兼顾政府主导性与居民自发性,坚持归属公共性、活动公益性,实现文化形式多样性、文化内容地方性、文化参与广泛性、文化活动创意性。政府、社会力量和居民如何发挥各自的优势,相互协作,互为补充,为地方文化繁荣各尽所能,这也是我国地方文化行政体制改革的新课题。

### 三、借鉴日本经验探讨我国新型城镇化进程中城镇文化建设的新课题

以人为本和可持续发展是新型城镇化的精髓,新型城镇化是以人为本的城镇化,要实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的重要转变,要以活力产业、效益产业、链条产业的植入实现居民生产、生活方式的转变,在实现经济价值的同时,也实现社会价值、文化价值和生态价值,进而实现对区域整体综合价值的放大和持续发

展。<sup>①</sup> 新型城镇的文化建设要以人为本地解决好文化资源整合和整体规划,以生活文化为核心的宜居城镇建设,城镇主题文化定位,以文化产业为主导的产城一体化,提供城乡一体化公共文化服务,培育本地文化消费市场等关系到城镇可持续发展的重要课题。

#### (一) 从文化行政向文化规划转变

“规划是调控城镇发展的重要手段,是依法管理和建设城镇的重要依据。我们现有的城镇发展战略规划在多学科、多视角、多层面研究上仍然存在着严重不足,尤其是忽视了对城镇特色文化的把握和对主题文化的定位,忽视了从文化的角度对城镇建设进行长远的规划。”<sup>②</sup> 文化规划是对城市规划和城市公共政策进行文化探讨,在城市规划建设的同时,因地制宜地同步进行文化建设。随着对将经济发展作为单一目标的反思,侧重经济、社会整体发展的文化规划,能够解决城市可持续发展过程中的很多课题。文化行政由单一部门实施,而文化规划是跨部门协作,通过整合相邻地区、城镇、社区的文化资源进行统一规划开发,对经济发展、城市规划、建筑设计、市容绿化、教育卫生、旅游观光等合理布局、全盘考虑。从长远来看,作为实现城镇可持续发展的重要策略,文化规划或将成为未来我国新型城镇建设和公共行政发展的必然趋势。<sup>③</sup>

#### (二) 从精神文化建设向生活文化建设转变

“‘城市让生活更美好’,新型城镇化道路要让更多人体体会到城市文明的进步与美好,让每个居民幸福感都有所提升。”<sup>④</sup> 日本对地方文化行政的定义是地方行政人员和本地居民齐心协力,将本地区建设成为让居民想要一直居住于此、并以居住于此为骄傲的地域社会行为,其

① 参见刘锋:《旅游驱动新型城镇化建设》,《中国旅游报》2013年9月2日。

② 韩祿:《文化在城镇化建设中的定位问题研究》,求是理论网2014年6月7日, [http://www.qstheory.cn/laigao/2014-06/07/c\\_1111030440.htm](http://www.qstheory.cn/laigao/2014-06/07/c_1111030440.htm)。

③ 参见赵敬:《文化规划与城市的可持续发展》,《中国社会科学院研究生院学报》2013年第4期。

④ 刘玉:《我们需要“幸福感”提升的城镇化》,《国际城市规划》2013年第4期。

目标是建设“生活文化城镇”。<sup>①</sup>我国的城镇文化建设也应从单一的精神文化建设向以提升城镇居民的生活舒适度、幸福感为最终目标的全方位生活文化建设转变，各种行政措施都应围绕文化这一核心理念展开，以人为本地满足城镇居民的人际交流、公共社会空间、生活方式多元化的需求，以营造舒适的生活环境为目标，让城镇居民生活得充实、闲适、自由，建设充满活力和很强吸引力的宜居城镇。

### （三）主题文化鲜明的特色文化城镇建设

新型城镇规划要做到有序、可持续，就要有一个文化主题贯穿其中，在这个主题指引下进行多学科、多视角、多层面的规划布局，各项规划导向一个共同的主题目标，形成相互配合、相互协调的系统合力。要前瞻性地规划好本城镇的主题文化特色，将其贯穿到城市文化、城市产业、城市建筑、城市景观、城市精神的各个规划层面中，优先制定城镇发展的整体规划并贯彻到城镇建设的各个部门，使城镇主题文化真正落实到城镇文化、经济、建筑、景观上，各项规划在主题文化目标指引下有机融合、有效整合，使城镇建设拥有鲜明的主题文化定位和地区文化特色。

### （四）以文化产业为主导的产城一体化发展道路

新型城镇化的重要课题就是城镇化与产业化的关系，城镇化的关键就是要有产业支撑，产城互动，否则就是鬼城、空城，产城一体化是新型城镇可持续发展的重要战略。文化产业因其创意性、低能耗、高附加值，成为城镇发展的理想产业，新型城镇建设可以整合和依托本地文化资源发展文化产业，因地制宜地扶持地方优势文化项目，同时要避免发展文化产业的自发性和盲目性，走符合当地文化特色的文化产业发展之路。主题文化指导下的产城一体化建设，就是利用产业聚集、产业链延伸、产业集群化发展路径，将土地规划、文化发展规划、历史保护规划、基础设施规划与公共服务、商业发展、旅游观光、房地产开发结合起来，避免将城镇化单纯变成土地开发、房地产开发，打开产城互动的新格局，构建起城镇主题文化产业运营与城镇文化建设、城镇建设的统一蓝图。

### （五）推进城乡一体化公共文化服务体系建设

“城镇化进程中的公共文化服务建设具有综合效应，在提高新城镇居民认同感、价值观重建、服务城镇建设管理、优化居民活动环境、提高居民生活质量、维护社会稳定等方面都发挥着不可替代的作用。”<sup>②</sup>新型城镇化的核心是人的城镇化，要关注文化民生，将文化建设特别是公共文化服务建设纳入新型城镇化的基础设施建设中，一方面重视基本公共文化服务的均等化、普遍化、大众化，另一方面在公共文化服务资源普遍短缺的客观条件下，探讨公共文化资源的高效配置的课题。结合新型城镇的产业文化发展，在城乡统筹过程中，以实现公共文化资源均衡配置为目标，建设能适应多层次、多样化需求的高效公共文化服务设施，使新型城镇居民享有平等的公共文化权利。将城镇公共文化服务建设纳入本地的地方经济与社会发展规划，切实有效地推进新型城镇的城乡公共文化服务一体化体系建设。

### （六）培育新型城镇的城乡文化消费市场

城镇文化的形成，不仅取决于制度设计这样的上层建筑，更取决于作为城镇主体人群的城镇居民的文化素质和生活方式。新型城镇的文化建设要重视提升作为城镇主体人群的本地居民的生活文化质量和文化消费水平，在满足基本物质需求的前提下，培养城镇居民更高层次的审美需求和文化自觉，这是塑造城镇文化氛围的重要条件。一方面要突破城镇文化建设硬件指标的功利性，整合和开发地方文化资源，通过提供均等化的公共文化服务，积极培育城乡居民的文化消费意识和文化消费习惯，引导居民建立健康的文化消费方式，将其日常化、习惯化，刺激居民的文化消费需求；另一方面，在新型城镇化进程中，要建立公共文化生活设施和健康的文化休闲消费服务体系，保障城乡均质化的文化消费空间，构建以

① [日] 中川几郎：《分权时代的自治体的文化政策》，日本劲草书房 2001 年版，第 23 页。

② 王敏：《城镇化进程中的文化建设不容忽视》，光明网 2013 年 11 月 27 日，[http://theory.gmw.cn/2013-11/27/content\\_9619748\\_2.htm](http://theory.gmw.cn/2013-11/27/content_9619748_2.htm)。

广大中小城镇为节点、辐射周边乡村的新型城乡文化消费市场,通过拉动本地文化消费内需,带动地方文化产业和地方经济发展,使文化消费成为促进城镇经济发展的新增长点,为城镇未来的可持续发展提供源源不断的内在动力。

## 结 语

未来中国的新型城镇化建设,将遵从“公平共享、集约高效、可持续”这三个原则,推动城镇化发展由速度扩张向质量提升“转型”。<sup>①</sup>新型城镇化之所以“新”,就是要由过去片面注重追求城市规模扩大、空间扩张,改变为以提升城市文化内涵为中心的发展,新型城镇化不仅要保持较快的经济增长,更需要通过加强文化建设来提升城市的文化内涵以保证社会的协调发展。新型城镇化进程中,科学规划能确保城镇化发展的合理空间结构,聚焦民生能确保城镇化发展的人本目标,生态优先能确保城镇化发展的人居环境舒适性,产城融合能确保城

镇化发展的产业基础。

城镇化转型的关键时期为我们提出了新的挑战,以人为本和可持续发展的理念是新型城镇化的精髓,立足文化建设视角,以人为本地解决好新型城镇居民的公共文化服务的问题,解决好集约高效配置公共文化资源的问题,解决好新型城镇可持续发展的内在动力问题,这些都是地方文化行政体制改革和新型城镇文化建设的重大课题。在新型城镇化建设过程中,地方政府要因地制宜,在执行中央政策基础上灵活创新和运用,才能真正破解城镇化转型时期的新课题。

本文作者:对外经济贸易大学外语学院副教授,中国社会科学院研究生院日本系2008届博士

责任编辑:周勤勤

① 全国城镇化工作会议:《全国促进城镇化健康发展规划(2011~2020年)》,2013年12月13日。

## The Inspirations of Changes in Japan's Local Cultural Administration to Construction of China's Urban Culture in the New-type Urbanization

Zhao Jing

**Abstract:** The changes in Japan's local cultural administration after the second World War are reflected in five aspects: from the autocratic administration of the central government to the decentralized administration of the local autonomy; from the administration based on central command to independent administration led by local autonomy; from the sectoral administration aimed at cultural revitalization to the comprehensive administration supporting the life and culture for local residents; from the obligation and efficiency oriented administration to the people oriented administration; from management-oriented administration dominating the people to the autonomic and cooperative administration subjected to people. The core idea in the transition can be explained as culture's administerization was replaced by the administration's culturalization. China is now in the critical moment of urbanization. It is feasible to look into Japan's experience of how its local cultural administration was reformed, so that to discuss the future direction of China's local cultural administration reform, as well as to design the urban culture in the process of the new-type urbanization.

**Keywords:** Japan; local cultural administration; new-type urbanization; construction of urban culture