

从城市生产到文化治理： 中国城市文化建设实践的历史、现实和机制研究

宋道雷

摘要：中国的城市建设经历了从注重城市生产和城市工业的物质建设，到注重城市精神和人文的文化建设的历程。城市文化建设初期由政府主导，大型城市文化空间基础设施建设是其主要形态，这构成了城市文化管理模式。随着城市化的发展，城市文化建设逐渐向贴近市民生活的基层文化空间拓展，城市文化管理模式逐渐向城市文化治理模式转变。街区、社区和楼道空间是城市基层文化空间的主要类型。政党、政府、社会组织和市民等主体，通过党建引领、政府扶持、专业支撑和市民参与的多元协同机制，使城市文化治理在基层走向善治。多元主体协同参与的城市基层文化治理实践，不仅有利于社群文化的培育，而且有利于共建共治共享的城市治理格局的构建。

关键词：城市文化；文化治理；城市生产；城市基层；多元协同

DOI：10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.06.004

一、从城市生产到文化治理：中国城市文化建设的历史演进

中国的城市文化建设经历了一个逐步探索和发展的过程。在新中国成立之前，中国共产党提出城市秩序恢复和生产发展是党的工作中心，城市文化建设尚未提上议事日程。在解放战争胜利前期，党的七届二中全会指出：“党和军队的工作重心必须放在城市，必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市……一步一步地学会管理城市，恢复和发展城市中的生产事业”^①。这标志着中国共产党的战略从农村包围城市逐渐过渡到以城市为中心，将城市工作与城市建设作为党的工作重心。“二中全会是城市工作会议，是历史转变点”^②，从此，城市而非农村成为中国共产党领导的现代国家建设的重要载体。然而，这并不意味着城市文化建设成为中国城市建设的重要组成部分。在新中国成立初期，城市秩序的稳定、城市居民生活的保障和城市生产的恢复是城市工作的中心任务；换言之，城市物质层面而非文化层面的建设是中国面临的最紧迫的任务。基于此，中国共产党七届二中全会指出，管理城市和恢复发展城市生产事业是城市工作的中心，而城市精神层面的建设即城市文化建设，并未提上当时中国城市建设的日程。

在新中国前30年的城市实践中，城市文化建设并不是城市建设的重要组成部分。新中国成立伊始，中国共产党按照七届二中全会的城市建设战略部署，将城市生产事业的恢复作为城市工作的中心，开启了中国的城市建设和发展实践。总体来讲，这个历史时段的城市实践以“生产城市—工业城市”的战略为主题。第一，消费型城市到生产型城市的转型。把消费型城市变成生产型城市，这是中国共产党城市建设的第一步。中国共产党根据马克思主义理论的阶级分析方法认为，旧中国的城市

基金项目：上海市哲学社会科学规划青年项目“党建引领社会组织参与社区治理研究”(2020EZZ002)。

作者简介：宋道雷，复旦大学马克思主义学院副教授，政治学博士(上海 200433；songdaolei@fudan.edu.cn)。

^① 毛泽东：《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》，《毛泽东选集》第4卷，北京：人民出版社，1991年，第1427页。

^② 金冲及主编：《刘少奇传(下)》，北京：中央文献出版社，1998年，第621页。

建立在资本主义私有制基础之上,大都是消费型城市,因为这些城市是依靠剥削工人阶级实现依附型存在和贫富两极分化式繁荣的^①。要消灭消费型城市就要依靠工人阶级,“有计划有步骤地恢复和发展生产,改善城市的经济地位,从而改善城市人民首先是工人的生活”,变消费的城市为生产的城市^②,因为只有生产的城市才是依靠人民、为了人民的城市。第二,工业城市建设。城市生产恢复之后,中国的城市实践向以重工业为主的工业城市建设方向迈进。中国以举国之力开启了工业城市建设工程,以“156项工业城市工程”为抓手,在17个省的56个市级单位,推动并实施了国家性工业城市计划^③。国家性工业城市建设推动了一批枢纽城市的设立和工业城市的新建,建构起改革开放前的中国城镇体系^④。第三,低城市化现象。中央以重工业为主的工业城市发展实践与限制城市规模的政策相结合,使除生产功能之外的其他城市功能受到限制,中国的城市化水平远远低于工业化水平,长期处于低城市化阶段^⑤。在该历史时期内,城市文化建设并未纳入国家城市发展战略,城市文化功能的发挥和文化产品的供给维系在最低水平。

改革开放不仅开启了中国大规模的城市化实践,而且开启了城市文化建设的序幕。改革开放坚持以经济建设为中心,极大地解放了城市生产力,城市化水平与工业化水平之间的差距越来越小,前者在2003年超越后者,中国的城市化实践摆脱了低城市化水平的现象。伴随城市化的发展,城市文化建设受到初步关注,邓小平以深圳为例,指出城市发展好了,人民的生活水平才会提高,精神文明才能从物质文明中来^⑥。随着城市化水平突飞猛进的发展,市民的物质生活水平逐步提高,随之其精神生活需求日益高涨。城市文化建设的必要性,在城市人民物质生活水平提高之后逐渐显现并得到重视。市民的物质生活水平随城市化水平的提高而提高,但一切以GDP为中心的城市发展模式严重冲击了城市的生活方式和道德秩序,信仰危机、价值危机、心理危机等成为城市发展面临的精神层面的挑战。这具体表现在两方面:一方面城市消费文化的崛起对人们的传统价值观造成巨大冲击,城市精神文化生活成为人民的急需品;另一方面迅猛推进的城市化造成了诸多城市病,关注城市物质建设而忽视城市文化建设的城市建设实践亟待改善。

由此,城市文化建设日益成为弥补上述城市发展短板的重要实践。大规模的城市化建设进程和迅速的土地城市化过程,虽然取得了巨大成就,却使城市化偏离了人的价值尺度,造成了城市精神生活空虚和人文道德水平下滑^⑦。随着城市物质生活水平的提高,人们逐渐认识到“城市不只是建筑物的集群,它更是密切相关并经常相互影响的各种功能的复合体——它不单是权力的集中,更是文化的归极”^⑧。城市文化建设作为重建城市精神生活秩序与提升城市发展人文价值和意义的重要实践,被逐渐提上日程。21世纪以来,中国的城市化实践逐渐开始注重文化建设。北京提出打造“宜居城市”的建设目标,上海提出推进“文化大都市”建设的愿景,其他城市相继提出并推进以文化建设为取向的城市建设规划和布局。以保护城市文脉,提升城市人文关怀等措施为主题的城市文化建设实践,逐渐在中国的城市建设中出现并蔚为壮观。中国的城市建设向物质建设和文化建设并重的方向演进。

随着城市建成面积的扩展和城市基础设施的完善,城市文化建设成为城市建设的题中之义。城市基础设施是城市的硬件,城市文化是城市的软件。随着城市基础设施的日渐完善和市民物质生活

① 黄凤祝:《马克思主义的城市理论》,《海派经济学》2006年第15辑。

② 中央档案馆编:《把消费城市变成生产城市》,载于《中共中央文件选集第十八册》,北京:中共中央党校出版社,1992年,第496页。

③ 宋道雷:《城市力量:中国城市化的政治学考察》,上海:上海人民出版社,2016年,第181-188页。

④ 顾朝林:《中国城镇体系:历史、现状、展望》,北京:商务印书馆,1992年,第168页。

⑤ Ran M., Brian B., “Underurbanization Policies Assessed: China, 1949-1986”, *Urban Geography*, 1989, 10(2), pp.1-20.

⑥ 邓小平:《建设有中国特色的社会主义》,《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社,1993年,第52页。

⑦ 梁鹤年:《再谈“城市人”——以人为本的城镇化》,《城市规划》2014年第9期。

⑧ 刘易斯·芒福德:《城市发展史:起源、演变和前景》,宋俊岭、倪文彦译,北京:中国建筑工业出版社,2005年,第91页。

水平的提高,市民对城市精神生活的需求日益迫切。在最初阶段,因为政府是仅有的能够推动城市文化建设的主体力量,政府主导的自上而下的对文化建设的统治(government)和管控的方式,即城市文化管理,成为城市文化建设的主要模式^①。政府主导的城市文化管理注重大尺度文化空间的建设,例如新城都有相应的大剧院、文化馆、博物馆、规划馆等,及其带来的仪式性城市文化产品供给^②。这些大型城市文化基础设施一般被作为城市地标,其规划和建设是城市整体建设和规划的一部分,基本上由政府主导^③。该类文化基础设施一般位于市中心位置,作为举行大型文化仪式、节目和展演之用,是城市展示形象的重要载体。这些地标性文化空间虽然在极短时间内改变了城市的文化形象,使城市显得“有文化”,但是,绝大多数市民很少能够参与到该类文化基础设施及其内容生产的决策制定过程,只是偶尔作为其仪式的参与者和文化节目、展演的消费者而存在。

随着上述注重宏大叙事的地标性文化空间主导的城市文化建设实践的不足日益凸显,城市文化治理日渐成为城市文化建设的重要模式^④。城市文化治理(governance)是各种公共的或私人的个人和机构,以横向协商与合作的形式完成其城市文化建设事务的过程^⑤。由此可知,城市文化治理不再是政府一元主导的,而是由政府、市场、社会组织和市民多元主体共同参与、协商治理的,注重中小尺度文化空间的文化建设模式^⑥。与此相比,城市文化管理是由政府或市场相对单一的主体所主导的文化建设模式,它崇尚大尺度的文化空间形式,表面上向市民展现了物理空间的人文理念和文化表征,但实质上是权力意志或资本意志在物理空间的表达,压制了小尺度的人的空间交往活动和生活体验^⑦。加之,在政府主导的城市文化管理实践过程中,中国各城市出现了文化大跃进现象^⑧,在此背景下,各城市都标榜自身区别于其他城市的文化特色,并以各式各样的城市化建筑将其文化特色呈现出来。在政府的主导下,城市建筑本身被赋予越来越多的象征性价值(symbolic value)^⑨,城市文化生产和空间也更趋向于行政化。由此,光怪陆离的摩天高楼、一望无边的城市广场、空旷无际的林荫大道等带有地标性文化特征的建筑和设施竞相亮相,但这些城市地标并没有将城市自身的文化体现出来,反而制造了许多千奇百怪的城市建筑实物,造成了同质化严重的千城一面现象^⑩。基于此,城市文化治理模式日益受到重视,并逐渐成为取代城市文化管理模式的重要形式。

为了改变城市文化的同质化现象,随着国家治理体系和治理能力现代化理念的提出,城市文化治理逐渐成为城市文化实践探索的新模式^⑪。为增强城市文化管理模式的社会性和市民性,将文化空间归还市民,当下中国许多城市开展了多种文化治理实践,例如小尺度的城市空间更新。政府不再是唯一的主导性力量,社会组织和市民作为社会力量的代表参与进来,多元主体共同参与的城市文化实践发生了从管理到治理的转型。由此,在城市文化治理实践中,多元协商和公私合作而非一元主导,成为城市文化实践的重要机制。

① 弗朗西斯·福山:《何谓“治理”?如何研究?》,《国外理论动态》2018年第6期。

② 胡惠林:《国家文化治理:发展文化产业的新维度》,《学术月刊》2012年第5期。

③ 中共上海市委党史研究室:《破冰:上海土地批租试点亲历者说》,上海:上海人民出版社,2018年,第477-478页。

④ 吴理财:《文化治理的三张面孔》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第1期。

⑤ 王前:《理解“文化治理”:理论渊源与概念流变》,《云南行政学院学报》2015年第6期。

⑥ Mark B., Rhodes R.A.W., *The Stateless State*, In Mark Bevir Eds, *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage, 2011, pp.203-215.

⑦ Savage M., Warde A., *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*, London: Macmillan, 1993, pp.124.

⑧ 刘士林:《城市中国之道:新中国成立70年来中国共产党的城市化理论与模式研究》,上海:上海交通大学出版社,2020年,第57页。

⑨ 江兵:《奢华价值的生成》,长春:吉林人民出版社,2014年,第61页。

⑩ 近日住房和城乡建设部指出的破坏了古城风貌和历史文脉的荆州“全球最大”关公像的拆解和搬移事件,便是该现象的典型写照。

⑪ 文魁:《城市治理呼唤新的城市文化》,《北京日报》2018年7月30日,第14版。

中国的城市文化治理模式具有自身的关注点。中国的城市文化治理并非是其字面上所体现的仅指向文化层面的治理行为，也不是仅为了满足市民审美需求的纯粹的文化行为，而是与城市化发展阶段相适应的综合性文化治理实践。换言之，中国城市文化治理实践的最大特色是与城市问题的解决相结合^①。第一，从宏观层面来讲，城市文化治理是对城市重物质层面建设轻精神层面建设的修补，希冀在市民物质生活水平提升的同时，实现其精神文化生活水平的提升。第二，从中观层面来讲，城市文化治理实践是对千城一面的城市文化“大跃进”遗留问题的处置，希冀保留城市文脉的同时，展示城市文化的特色和形态。第三，从微观层面来讲，城市文化治理是对市民的基层文化活动空间缺乏问题的解决，希冀拓展市民日常文化活动空间的同时，提升市民的社群文化。总而言之，中国的城市文化治理并非单纯为了关注文化后面的美学问题，而是关注以文化为支点的城市社会问题、城市民生问题和城市发展问题^②。

二、向基层拓展：中国城市文化治理的实践

从严格意义上讲，城市地标性文化空间虽然被冠以与文化相关的名称，但其是作为政府主导的城市基础设施建设的一部分实施的，本质上属于城市物质层面的建设而非精神层面的建设。在该阶段基本不存在严格意义上的注重精神、人文和社会层面的城市文化建设实践^③。由此，资本主导的城市文化空间建设，成为弥补上述缺憾的一种方式。资本主导的城市商业区改造逐渐结合文化元素，成为城市新的文化地标，例如上海的新天地、北京的798艺术区文化创意产业园。与政府主导的大型地标文化空间建设不同，这些商业性城市文化地标是由集艺术画廊(art galleries)、精品店(boutiques)和咖啡馆(café)于一体的ABC商店组成的文化创意街区，其最终形态呈现为营利型消费文化空间^④。这些地标虽然披着文化的外衣，但本质上是由资本主导的士绅化(gentrification)改造过程的产物^⑤。然而，与政府主导的大尺度文化空间一样，资本主导的商业文化空间也只能满足小部分中上层市民的“高雅”文化需求，无法满足绝大多数普通市民的一般的文化需求，由此，城市文化治理的实践逐渐从大尺度文化空间和商业文化空间向微观尺度的基层文化空间拓展。

作为城市最重要组成群体的普通市民，他们对城市文化生活的需求，是推动城市文化治理实践逐渐向基层拓展的最重要动力。无论是政府主导的大尺度城市文化空间建设，还是资本主导的中观尺度的消费型文化空间建设，这两种类型的城市文化实践要么注重物理空间的创建和建筑的标志性，要么注重物理空间的营利性，在一定程度上，两者都忽视了城市文化空间的社会属性、内容属性和体验属性^⑥。在城市文化管理模式下，大多数市民囿于物质生活条件，不会想到也没有机会去城市地标性文化空间中享受文化艺术，市民只是作为城市文化决策和城市文化产品的被动接受者而非积极参与者^⑦。随着市民物质生活的提升和文化需求的提高，城市出现既有文化空间和文化产品不足以满足市民文化生活需求的现象。这使市民不再仅仅满足于作为既有城市文化建设成果的被动接受者，而是积极参与城市文化空间的决策过程，与政府、市场、社会组织等主体共同建设文化空间，并开发不断丰富和日益优化的城市文化产品供给体系。这不仅导致城市文化实践从管理到治理的转型，而且促

① 孙小逸：《空间的生产与城市的权利：理论、应用及其中国意义》，《公共行政评论》2015年第3期。

② 刘易斯·芒福德：《城市文化》，宋俊岭等译，北京：中国建筑工业出版社，2009年，第xi页。

③ 祁述裕：《国家文化治理建设的三大核心任务》，《探索与争鸣》2014年第5期。

④ 莎伦·佐金：《裸城：原真性城市场所的生与死》，丘兆达、刘蔚译，上海：上海人民出版社，2015年，第1-2页。

⑤ Lees L., Phillips M., *Handbook of Gentrification Studies*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018, p.14.

⑥ 蔡宁：《城市生长中文化失衡及治理策略》，《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2014年第2期。

⑦ 竹立家：《我们应当在什么维度上进行“文化治理”》，《探索与争鸣》2014年第5期。

使城市文化实践从大尺度的地标性文化空间向微观尺度的基层文化空间拓展^①。

具体来讲,当下中国城市文化实践向基层拓展是由三大因素推动的。第一,既有城市文化空间严重不足。传统城市文化空间以大尺度的地标性建筑为主,一般是一个城市只有一到数个地标性文化空间,中小型文化空间的数量有限,且其大部分分布在市中心位置,远远不能满足广大普通市民的精神文化需求。第二,既有城市文化产品短缺。地标性文化空间供给的城市文化产品,大多是以大型的具有仪式性、展示性特质的城市文化活动为主,其目的主要是为了展示城市形象和宣传“高雅”艺术,并不能满足普通市民的精神文化生活需求。第三,既有城市文化空间的参与性过低。地标性文化空间及其供给的文化产品,一般只面向少数城市中上层精英和文化艺术爱好者,无法也不会为普通市民提供喜闻乐见的大众文化产品,缺乏社会参与性^②。中国各大城市出现的广场舞现象和文化站的变迁,就是既有城市文化空间和产品无法满足普通市民文化需求,而市民活动被迫向城市最基层的开放公共空间拓展的明证^③。

从建设地标性城市文化空间向建设与市民生活息息相关的基层文化空间的转型,这是城市文化实践向基层拓展的具体表现^④。无论是政府主导的城市文化地标,还是资本主导的城市文化街区,它们的目标群体并非居住在城市的普通市民,因为“高雅”的艺术节目、中产阶级的士绅化文化品质,以及中等及以上的文化产品消费,都超出普通市民的日常生活承受能力。对于普通市民来讲,他们的文化需求很简单,只要满足两个条件便可,一是具备最基本的物理活动空间,二是距离居住区较近。基于此,中国的城市文化实践正从中心城区的典型文化和商业地标,向最基层的居民生活区下沉。街区、社区,甚至楼道等基层空间,成为市民开展文化活动的重要组成部分,有效弥补了既有城市文化空间不足的问题。

向基层拓展的城市文化实践主要发生在三类与市民最贴切的空间,即街区、社区和楼道。因为既有城区的建设规划已经定型,无法开发新的城市空间作为普通市民文化活动之用,在这个大前提下,为了满足基层市民文化需求,各方主体一般是通过空间产权腾挪、功能转换与文化提升等策略,在既有的旧空间内进行存量改进,为市民的文化活动开辟新的空间^⑤。

第一,街区文化空间。就老旧城区来讲,在老旧居民区的封闭围墙和开放的马路之间,一般会存在比较开阔的空地。在政府支持和专业组织的帮助下,居民将开放空间打造成开展文化活动的共享空间,例如街区文化广场、亲子互动区、口袋花园等^⑥。就新建城区来讲,城规部门事先为每个街道办事处所辖区域,规划并建设了图书馆、文化活动中心等公共文化空间^⑦。

第二,社区文化空间。街区文化空间一般利用的是室外开放空间,而社区文化空间一般利用室内闲置空间。鉴于老旧小区室内文化活动空间严重不足,基层政府和社区居委会等自治主体为满足居民的文化活动需求,通过细致的社区调研和居民意见征询,将社区闲置的非机动车停车库、物业杂物堆积房,甚至是地下室等公共空间腾挪出来并进行改造,供居民日常休闲娱乐和文化活动之用。新建小区不存在此种问题,因为根据各地新建住宅小区配套公共服务设施建设办法或意见的规定,开发商必须建设包括文化体育设施在内的配套公共服务设施(俗称“公建配套”),由此,每个新建住宅区都配套建设了供居民开展文化活动的公共空间,如社区会所、俱乐部、文化活动中心等。

① 李世敏:《新中国文化治理的结构转型》,《云南行政学院学报》2015年第6期。

② 王子琪、付昭伟:《弹性、活性、粘性:再论城市文化空间的治理》,《中国行政管理》2020年第8期。

③ 李世敏:《新中国文化治理中文化站的生存变迁与职能转换——以湖北省乡镇文化站为表述对象》,《宁夏社会科学》2015年第4期。

④ 任珺:《文化治理在当代城市再生中的发展》,《文化产业研究》2014年第1辑。

⑤ 宋道雷:《城市治理的空间营造策略》,《中国社会科学报》,2018年5月2日第7版。

⑥ 《上海里弄里的口袋公园》,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1706309848219018657&wfr=spider&for=pc,访问日期:2021年7月30日。

⑦ 孙菲:《从空间生产到空间体验:历史文化街区更新的逻辑考察》,《东岳论丛》2020年第7期。

第三,楼道文化空间。楼道文化空间不同于以上两类空间。以上两类空间是为居民开展文化活动之用,而楼道文化空间是为了提升楼道物理空间的文化审美和人文气息。随着各大城市对居民自治的提倡,社区居民开始自我组织起来美化自己所住楼栋的公共区域,增强日常生活的楼道公共区域的文化气息。在居民自己的参与设计和项目实施下,他们创造了许多充满文化气息的楼道公共文化空间,例如摆满绿植的生态楼道,贴满小朋友手绘的漫画楼道,以党建为主题的红色楼道等^①。

城市文化实践在向基层空间拓展的过程中,不仅在一定程度上解决了城市文化产品短缺的问题,而且找到了弥补普通市民对既有地标性文化空间参与低的替代性方案。

第一,以政社合作的方式向基层提供文化产品。与城市文化建设最初阶段的政府或资本主导的方式不同,现阶段城市文化产品的供给和城市文化活动的组织,主要依赖政府购买社会组织文化服务的方式进行。社会组织以其专业的文化活动组织和策划能力,为基层市民提供多种多样的文化产品和服务。政府通过政社合作的方式提供的文化产品和服务与市民日常生活紧密相连,如手工编织、插花、剪纸、茶艺等,这不仅满足了市民文化生活需求,而且将市民从家庭吸引到基层文化活动空间,大大解决了文化空间参与低的问题。

第二,以居民自治的方式向基层提供文化产品。市民在社区中可以通过居民自治的方式,提供文化产品。社区居民在基层政府和居委会的培育下建立了多种文化娱乐团队,最常见的有舞蹈队、书法队、折扇舞队、广场舞队等自组织团队。这些自组织团队在传统文化节日会自发组织文化活动,为居民提供接地气的文化娱乐产品,例如书法团队会在春节为居民送春联,舞蹈队会在社区嘉年华为居民献上舞蹈节目。有些社区的居民不仅在传统节日组织文化活动,也会在西方节日期间组织社区小朋友参与文化活动,例如社区小朋友乐于参加的万圣节活动。居民自治是城市文化实践向基层拓展过程中,居民通过自给自足的方式满足文化需求的重要形式,也是居民锻炼自身参与能力的重要途径^②。

第三,以服务配送的方式向基层提供文化产品。在政府文化惠民政策的号召下,专业剧社和高校成为向基层配送文化产品的重要主体。专业剧社将话剧与传统文化节目,如传统地方戏曲、快板等文化产品送到基层,极大地丰富了基层市民的文化生活。大专院校也参与到送文化下基层的实践,例如高校教师以专业讲座的形式,学生以文化志愿服务的形式,为基层市民配送他们急需的文化服务,例如法律咨询、医疗讲座、助老服务、国家大政方针宣讲等。文化下基层具有社会性和公益性,深受基层市民喜爱,是一直以来便存在的弥补基层文化产品短缺的有效方式。

三类基层文化空间的拓展与文化产品供给的方式,极大改变了中国城市文化治理实践的面貌。这不仅增加了市民文化开展的物理空间,而且增进了物理空间与人的互动,大大提升了文化空间的参与性。文化产品在基层空间中的供给与市民对这些空间的参与,大大增强了文化空间的社会性,使文化空间不仅呈现为政府主导的地标性建筑,或资本主导的营利性空间,而且也呈现为市民的参与行动和文化生活记忆,最终使城市文化从大尺度的地标性空间延伸至与市民息息相关的基层邻里空间,夯实了城市发展的文化基石,进一步发挥了城市作为文明贮存器的功能。

三、多元协同：中国城市文化治理的基层机制

城市文化实践向基层拓展的过程中,城市文化治理的机制也在发生变化。在大尺度城市文化地标主导阶段,城市文化实践基本上由政府或资本主导;在城市文化实践向基层拓展的过程中,多元主体

^① 宋道雷:《城市文化治理的空间谱系:以街区、社区和楼道为考察对象》,《福建论坛(人文社会科学版)》2021年第8期。

^② Mossberger K., Clarke S.E., John P., *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp.254-256.

协同参与的文化治理模式逐渐替代文化管理模式,成为城市文化实践的主流^①。城市文化治理的基层实践避开了宏大文化叙事和抽象意义上的文化话语、象征和符号,聚焦市民个体、家庭和邻里层面的实实在在的文化需求,为城市普通市民供给了多元文化产品和服务。

在城市基层治理的田野调研过程中,笔者发现多元主体的协同合作成为城市文化治理向基层拓展的重要机制。与此前相区别的是,越来越多的主体参与到城市文化治理过程中,打破了完全由政府或资本单一主体主导的城市文化实践形态,政党、政府、社会组织代表的社会力量和居民成为参与城市文化治理的重要主体。这四类主体通过各自的优势,即党建引领、政府扶持、专业支撑和市民参与四大机制,以多元协同的方式推动城市文化治理向基层拓展,成为满足基层市民文化需求的重要参与者和推动者。

第一,党建引领机制。在中国的城市文化实践中,中共党组织是重要的推动主体和参与主体。这是中国城市文化实践区别于其他国家的重要特征。在当下中国各大城市推进的党建引领城市社会治理过程中,城市文化治理是其重要组成部分,由此党建引领城市文化治理成为政党推动城市文化实践的基本机制^②。首先是党组织和党员。党建引领机制在城市文化治理中通过党组织和党员发挥具体作用。随着党中央对城市基层党建的重视,政党逐渐在城市文化治理团队中建立功能性党组织,发挥组织引领作用。同时,为进一步提升市民对城市文化活动的参与积极性,政党通过吸纳有闲暇的社区退休党员进入文化团队并发挥先锋模范作用的方式,带领团队成员开展符合政党要求和市民需求的文化活动。其次是党建经费。在城市基层,街道党工委制度化地为社区党组织配备了党建经费,党建经费中的一部分可用于与党建相关的文化活动,例如建党百年庆祝活动。这为基层市民文化活动的开展奠定了物质基础。再次是党建联建。在城市基层文化治理过程中,居民的文化自组织在居民区党组织的牵头下,与驻区单位展开定向党建联建活动。这不仅可以加强文化互动交流,更重要的是通过党建联建的制度化方式为基层导入文化治理资源。最后是区域化党建平台。党建引领机制通过区域化党建的制度化平台,发挥统筹全局协调各方的作用,将基层街道辖区内的驻区单位和其他主体联合起来,成立文化治理专业委员会,定期召开联席会议,筹集并整合文化治理资源,讨论解决文化治理议题,为基层市民提供文化产品。

第二,政府扶持机制。政府扶持机制是中国城市文化实践的一以贯之的机制^③。首先是政策扶持。政府在原有的支持文化产业发展的系列政策基础上,逐渐将政策向基层倾斜。中央在近五年内出台了一系列促进基层文化建设和发展的政策,国务院办公厅于2015年专门针对基层文化实践出台《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》,着力破解基层文化空间短缺等四大难题,加强基层公共文化资源有效整合和统筹利用,提升基层公共文化设施建设、管理和服务水平^④。北京市出台了《关于进一步加强基层公共文化建设的意见》,加快构建具有自身特色的现代公共文化服务体系,扎实推进基层公共文化服务工作,满足普通群众的基本文化需求^⑤。中央和地方各级政府的政策扶持,对城市文化建设和市民文化生活提升具有重要帮助作用。其次是空间扶持。在老旧城区,城市基层政府通过腾挪、置换和开辟等办法,盘活存量资源,竭力为市民文化活动提供空间。在新建城区,政府将基层公建配套文化服务设施纳入规划环节,并对其进行监督和验收,为市民提供了充足完善的文

① 张勇杰,《多层次整合:基层社会治理中党组织的行动逻辑探析——以北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革为例》,《社会主义研究》2019年第6期。

② 刘伟:《从“嵌入吸纳制”到“服务引领制”:中国共产党基层社会治理的体制转型与路径选择》,《行政论坛》2017年第5期。

③ 陈健、郭冠清:《政府与市场:对中国改革开放后工业化过程的回顾》,《经济与管理评论》2021年第3期。

④ 《国务院办公厅关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-10/20/content_10250.htm,访问日期:2021年2月17日。

⑤ 《北京市人民政府关于进一步加强基层公共文化建设的意见》,http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522_58673.html,访问日期:2021年2月17日。

化空间。最后是经费扶持。基层市民文化活动的开展不仅需要政策和空间扶持,还需要经费扶持,由此,城市基层政府出台系列措施为市民文化生活需求提供保障^①。成都市早在2012年便出台《城市社区公共服务和社会管理专项资金管理办法》,以每百户不低于3000元的标准定额补贴社区居民自治活动,支持包括社区文体公益活动、志愿服务活动等在内的基层市民文化活动;为保证扶持经费做到专款专用,管理办法特别规定严禁在其中列支办公费、接待费、人员工资等^②。

第三,专业支撑机制。专业支撑机制是指社会组织或其他专业性组织以其专业化理念和技术参与城市文化治理过程,为基层市民的文化活动提供专业技术支撑的机制。社会组织或其他专业性组织(例如设计公司、规划公司)一般是通过政府购买服务的方式,为社区居民提供专业文化活动指导和专业技术支持。首先是专业文化活动策划。社会组织与居委会相比,拥有更专业的文化活动策划理念和技术,它们通过专职工作人员下沉基层社区的方式,帮助市民策划更加专业、接地气 and 具有参与性的文化活动。例如社会组织帮助市民策划、制作并定期出版“社区报”,记述和展示社区文化成长史。其次是专业文化产品供给。专业性组织通过自身的专业文化技术,为市民供给专业和实用的文化产品,而非一般意义上的唱唱跳跳的文化娱乐节目。城市规划组织的运营部可以通过党建联建参与基层文化治理,将文化空间策划技术用于居民区楼道“微改造”,带领并指导居民手绘门牌号、墙面装饰和绿植画等,将破旧不堪的楼道改造成具有人文气息的公共文化空间,并赋予其具有文化气息的名称,如绿色空间、动漫天地^③。再次是专业文化团队构建。社会组织具有专业的团队组织技术,其不仅指导居民组织文化团队,而且善于化解团队成员之间的矛盾,使文化团队运行更顺畅。例如,上海市飞扬华夏青年公益事业发展中心通过专业的调查技术和矛盾调处技术,不仅解决了街道公共文化活动中广场舞扰民问题,以及广场舞参与者之间相互争夺场地的矛盾,而且帮助广场舞参与者建构了文化团队参与区级广场舞比赛,同时将广场舞参与者发展成安全巡逻员,发挥了他们利他的服务功能^④。

第四,市民参与机制。从价值属性上讲,城市文化治理必须坚持以人民为中心的原则。市民是城市基层文化治理的依靠者、主动参与者和治理成果的共享者,由此,市民参与机制是构成城市文化治理的核心机制。与其他层面的文化治理相比,城市基层文化治理机制的突出特征是极高的市民参与度。首先是参与主体的市民属性。城市基层文化治理的主要参与主体是普通市民,他们带着自身的需求,以切实的行动参与到文化治理过程,创造出属于市民自己的文化成果和产品。其次是参与结构的开放性。在城市基层,城市文化治理的决策过程和服务受众不设任何前置性条件,向所有阶层、性别、年龄、族群的市民开放。更重要的是,城市基层文化治理不受城市户籍限制,不受是否拥有房产的限制,只要属于该基层辖区的居民,就可以参与文化治理的决策过程,共享文化治理的成果。最后是参与实践的全过程性。城市基层文化治理实践的过程坚持公开、透明原则,市民可以从议题设置到决策形成,从文化活动落地到效果评估的各个环节和整体过程,全方位立体化参与城市基层文化治理的所有方面。

多元主体通过协同合作的方式,在城市基层文化治理过程中发挥不同但相互促进的作用^⑤。政党主导的党建引领机制奠定了城市基层文化治理的政治基础,公权力主导的政府扶持机制奠定了城市基层文化治理的政策和物质基础,社会组织或专业性组织主导的专业支撑机制奠定了城市基层文化治理的技术基础,市民参与机制奠定了城市基层文化治理的社会基础。四种机制各司其职协同运

① 杨林、秦玥:《国家善治向下公共文化服务有效供给的财政对策研究》,《经济与管理评论》2017年第2期。

② 《政府补贴居民自治经费 每百户不低于三千元》, <http://sc.sina.com.cn/news/economy/2012-05-17/08341081.html>, 访问日期:2021年2月17日。

③ 2020年10月份,作者对上海市四平路街道的调研。

④ 飞扬华夏青年公益事业发展中心:《社区治理与社会组织成长专题案例汇编(电子版)》,2018年,第38-51页。

⑤ 张鸿雁:《“文化治理模式”的理论与实践创新:构建全面深化改革的“文化自觉”与“文化自为”》,《社会科学》2015年第3期。

作,最终形成治理合力,促使城市文化治理向善治的方向迈进。

四、结语

城市文化建设是组成城市建设实践的重要方面。城市不仅是物质的也是文化的,只有物质建设的城市是不完整的,新中国七十几年来的城市建设实践便是明证。中国的城市建设经历了从注重城市生产的生产城市和工业城市建设,到同时注重城市文化建设的转型。中国的城市文化建设是城市化发展到一定程度的产物,它不仅为了满足市民文化生活需求而逐步推进,同时也是对城市重物质轻人文取向的纠偏。中国的城市文化建设起初由政府主导,形成了以大型城市文化空间基础设施建设为主要形式的文化管理模式。随着普通市民对城市文化生活要求的提高与城市文化建设既有成果无法满足其需求之间的矛盾日益突出,中国的城市文化建设实践开始逐步从大型城市文化基础设施空间的建设,向与市民最贴近的城市基层空间拓展,由此街区、社区和楼道文化空间成为基层市民参与性最高的文化活动空间。与此相适应,随着社会对城市基层文化建设过程的参与性的增强,政府主导的文化管理模式日渐被政党、政府、社会和市民等多元主体协同参与的城市文化治理模式替代,城市文化治理模式逐渐成为城市文化建设的主要形态。多元协同的城市文化治理实践,不仅有利于城市文化建设由市民参与且成果为市民共享,而且有利于城市社群文化和共同体的良性发展,最终促使城市文化治理向构建共建共治共享的格局推进。

From Urban Production to Urban Culture Governance: The History, Reality and Mechanism of the Urban Cultural Construction Practice in China

Song Daolei

(School of Marxism, Fudan University, Shanghai 200433; P.R.China)

Abstract: Urban construction in China has gone through the process from focusing on the material construction of urban production and urban industry to the cultural construction of urban spirit and humanity. The initial stage of urban culture construction was led by the government with its main form of large-scale urban culture space infrastructure, which constitutes the urban cultural management model. With the development of urbanization, urban cultural construction has gradually expanded to the grassroots cultural space closer to the lives of citizens, and the urban cultural management model has turned to an urban cultural governance model. Main types of urban grassroots cultural space include blocks, communities and corridor spaces. The Party, the government, society and citizens are making urban cultural governance better through the multiple synergy mechanism of Party building leadership, government support, professional support and citizens' participation. The practice of participation with multiple synergy benefits both the cultivation of community culture and joint construction of an urban governance pattern.

Keywords: Urban culture; Cultural governance; Urban production; Urban grassroots; Multiple synergy

[责任编辑:郝云飞]