

习近平总书记浙江工作期间文化理念与实践研究课题成果

“以改革创新的精神冲破一切束缚文化发展的思想观念和体制机制”

——习近平总书记浙江工作期间文化理念与实践·文化改革篇

浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

改革是破解体制机制障碍、推动社会主义文化繁荣发展的动力源泉。习近平总书记在浙江工作期间，以激发文化创造活力为目标，聚焦文化管理体制等牵一发而动全身的关键环节，系统推进全国首批文化体制改革综合试点省建设，围绕改革的总体设计、目标原则、公益性文化事业、经营性文化产业、文化管理体制改革的等作出重要论述，深刻回答了文化改革“为什么改”“改什么”“怎么改”等重大问题，以改革创新的精神和先行探路的担当率先推进文化领域破题攻坚，为全面推进文化体制机制创新、解放和发展文化生产力贡献了省域方案，也为党的十八大以来习近平总书记关于文化体制机制改革的系列论述和部署提供了重要理论与实践基础。

一、习近平总书记在浙江工作期间关于文化体制机制改革的重要论述及实践探索

习近平总书记在浙江工作期间，将推进文化体制改革作为加快文化大省建设的一项重大任务加以谋划推进。他旗帜鲜明提出，要“以改革创新的精神冲破一切束缚文化发展的思想观念和体制机制，进一步解放和发展文化生产力”。他对浙江文化体制改革进行了一系列富有创造性的探索。

1.把文化体制改革摆在突出重要的位置,从“增强构成浙江综合竞争力的软实力”的战略高度部署改革

21 世纪初，浙江在推进文化大省建设的进程中，仍面临不少制约文化发展的体制性障碍。文化体制改革滞后于经济体制改革，文化管理部门还未从“办文化”的管理模式中脱离出来，文化市场的开放程度还不够，非公有制经济进入文化产业仍存在政策瓶颈等。对此，习近平同志立足全球化发展的宏大格局深刻洞察浙江发展的历史文化脉络，为加快文化体制改革、推进文化大省建设指明方向、明思路、定举措。习近平同志准确研判经济全球化背景下思想意识、价值观念、行为方式在世界范围的激烈碰撞，指出当今世界激烈的综合实力竞争，不仅包括经济实力、科技实力、国防实力等方面的竞争，也包括文化实力和民族精神的竞争，认为浙江作为经济发达的沿海开放省份，要从文化与经济交融发展的历史经验中汲取力量，深入推进文化体制改革，激活并释放文化对发展的积极促进作用，为增强中国特色社会主义文化的吸引力和感召力，增强综合实力和综合竞争力作出应有的贡献。

2003 年 6 月，浙江以推进文化体制改革综合试点省工作为契机，围绕文化体制改革的目标和路径开展了思想解放大讨论。在充分调研的基础上，省委十一届四次全会把“进一步发挥浙江的人文优势，积极推进科教兴省、人才强省，加快建设文化大省”作为“八八战略”的重要内容，在省域现代化总体布局中对文化改革和文化建设进行总体设计。同年 7 月，习近平同志主持召开文化体制改革和文化大省建设座谈会，立足为全国探路试点的站位，对文化体制改革进行了深入探索和思考，提出将坚持“三个先进性”作为文化领域改革创新的方向，即坚持人文精神的先进性，增强经济社会发展的软实力；坚持文化产品的先进性，切实维护人民群众的文化利益；坚持文化体制的先进性，激发文化发展的活力，不断解放和发展文化生产力，努力走出一条具有浙江特色的文化体制改革和发展之路。同年 8 月，党中央批复同意《浙江省文化体制改革综合试点总体方案》，浙江正式开启文化体制改革试点工作，从不断提高发展社会主义先进文化、不断增强综合竞争软实力的高度，全面推进观念创新、体制创新、机制创新、内容创新、技术创新和服务创新。

2.明确文化体制改革的目标与原则,提出“文化体制改革的着力点就是围绕面向群众、面向市场进行体制和机制创新”

建设文化大省，必须从文化体制入手，转变观念，推进创新，深化改革，使文化体制从计划经济体制中解放出来，实现与社会主义市场经济体制相适应，与文化发展规律相适应，使文化体制真正体现先进性。习近平同志在 2003 年 7 月 18 日召开的文化体制改革和文化大省建设座谈会上强调，文化体制改革要做到中央提出的“四个充分”，即充分发挥社会主义市场经济体制的强大威力，解放文化生产力，推动社会主义文化的发展；充分吸引和调动社会资源，增加对文化的投入，壮大文化实力；充分发挥国有文化企业在文化市场中的主导作用，保证文化市

场始终坚持社会主义先进文化的方向；充分调动广大文化工作者的积极性和创造性，多出精品、多出人才，生产更多的健康向上、群众喜闻乐见的文化产品，满足人民日益增长的文化需求。从这一要求出发，习近平同志提出“文化体制改革的着力点就是围绕面向群众、面向市场进行体制和机制创新，逐步建立有利于调动文化工作者积极性，推动文化创新，多出精品、多出人才的文化管理体制和运行机制”，“文化体制改革是为了更好地发展文化，绝不能简单地理解为政府‘卸包袱’和经济上‘断奶’。总的原则是，政府要继续加大投入力度，但要调整投入结构和方式”，自此确立了浙江文化体制改革总的目标要求。

在这一目标指引下，浙江省蹄疾步稳地推进文化体制改革试点，将市级试点从杭州、宁波两市扩大至全省 11 个市，省级试点从 30 个单位扩大至 100 个重点单位，对省域文化体制改革的总体设计渐趋全面和成熟，逐步形成以“六个二”为主要内容的文化体制改革总体框架，即注重意识形态属性和产业属性两种属性，实现增强控制力和提高竞争力两个目的，区分公益性文化事业和经营性文化产业两种类型，抓好宏观管理体制和微观运行机制两个层面的改革，运用国办文化和民办文化两股力量，健全政策法规体系和文化市场体系两个体系。2005 年 7 月，在总结文化体制改革综合试点工作经验的基础上，浙江省委十一届八次全会通过《中共浙江省委关于加快建设文化大省的决定》，将文化体制改革作为“解放和发展文化生产力”这一建设目标的主要内容，提出要“坚决革除影响发展的体制弊端，尊重群众的首创精神，充分调动文化工作者积极性，营造文化发展的良好环境”，为之后的浙江文化体制改革描绘了蓝图、指明了方向。

3.高度重视公益性文化事业的改革和发展,提出“要以增加投入、转换机制、改善服务为重点,使其不断增强活力”

作为市场经济的先发省份，浙江早在 2000 年出台的《浙江省建设文化大省纲要（2001—2020 年）》中就提出要充分发挥公共财政的职能，逐步增加对公益性文化事业和重要新闻媒体的投入，鼓励社会力量捐赠公益性文化事业，建立多渠道的投入方式。习近平同志对此作了进一步的深化，指出要高度重视文化为民、文化利民、文化惠民，“在投入方式上，要用改革的思路 and 办法，运用市场机制，强化资本运作，充分发挥财政投入的导向和带动作用……实现由‘养人头’向‘干事业’转变”。具体到公益性文化事业改革，要以增加投入、转换机制、改善服务为重点，使其不断增强活力。增加投入，就是要以各级政府为主导，鼓励社会捐助，增加对博物馆、文化馆、图书馆、美术馆等文化基础设施的投入，增加对社区和居民小区配套文化设施建设的投入，增加对乡镇文化站和村文化室等农村文化阵地建设的投入，同时注重重大文化设施建设的布局规划，避免过度超前、重复建设，造成资源浪费。转换机制，就是要通过深化文化单位内部干部、人事和分配三项制度改革，抓紧形成人员能进能出、干部能上能下、收入能高能低的企业化管理模式，增强发展活力。改善服务，就是要引导和鼓励文化事业单位采取多种形式面向群众、面向市场，充分运用市场机制提高为人民群众服务的水平。2005 年 6 月，在全省宣传文化系统调研座谈会上，习近平同志强调“提高公共文化服务能力，着力点要放在公益性文化事业的发展上，放在基层特别是农村文化事业的发展上”，“要充分体现城乡统筹、协调发展的要求，更多地考虑城乡文化的协调发展，无论是在文化设施布局、文化经费投向，还是文化生活安排、文化产品生产等方面，都要更多地向农村倾斜，努力使农村的文化环境有较大改善”。

在逐年加大文化公共财政投入力度的基础上，浙江积极探索公共文化服务投入和供给方式的创新。在投入端，省财政每年安排文化事业专项补助经费，用于基层文化建设、民族民间艺术保护和文化产业扶持等；杭州市自 2006 年起对“文化产业扶持项目”实行专家评审与行政决策相结合的立项审批制度，对质量高、潜力大的重点项目进行重点扶持，有力促进了文化创新产业发展和公共文化设施建设；台州市建立“以奖代拨”机制，对基层建设文化俱乐部形成有效激励；嘉兴市制定市、县两级财政对农村文化阵地达标项目给予奖励性资助的政策，形成以政府投入为主、社会多渠道投入为辅的投入机制。在产出端，杭州市最早试行“公益性文化产品政府采购制度”，通过公开招标、竞争询价、竞争邀请等方式引入市场竞争机制，“四两拨千斤”引导提高公共文化投入效率和供给质量。针对“公共文化设施‘重建轻管’”的难题，按照“所有权和经营权相分离”的思路，率先构建“政府主导、市场运作、社会参与”的公共文化设施建设和管理机制，有效提高公共文化设施的运营效率。

4.突出抓好经营性文化产业的改革和发展,提出“要借鉴经济体制改革的成功经验,加快培育文化市场主体和文化市场体系”

市场主体和市场体系在市场经济中相互依存，不可分割。没有数量众多、发育充分的市场主体，市场体系难以成体系；没有健全、完善的市场体系，市场主体也难以在市场中生存。两者在改革中同样重要。针对当时浙江文化产业发展不够充分、文化市场主体规模小、发展质量不高的情况，习近平同志指出，培育文化市场主体，难点和突破点在于国有文化单位改革，亮点在于民营文化企业的发展，要实现“三个一批”，即“深化国有文化单位改革，重塑一批国有或国有控股的文化企业；发挥我省的民营经济优势，发展一批民营文化企业；充分利用我国加入世贸组织的有利条件，引进一批外资或合资文化企业，形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局”。培育和规范文化市场体系，关键是要打破文化产业发展的行业垄断和条块分割。因此，必须把文化体制改革与世贸组织的贸易规则衔接起来，与国家现行的法律法规体系衔接起来，整顿和规范市场秩序，加快建立健全统一、开放、竞争、有序的现代文化市场体系，发展现代流通方式，促进文化商品和生产要素在统一市场中合理流动。为此，习近平同志特别强调文化体制改革一定要紧密结合浙江经济社会发展实际，充分发挥浙江非公有制经济比较发达的优势，引导和鼓励民营企业参与国有文化单位改革，积极鼓励民营企业投资文化产业，并优化民营企业发展环境，既放宽市场准入，又加强引导管理，形成与浙江经济结构相适应，以国有文化企业为主导、多种所有制文化企业共同发展的良好格局。

针对国有文化单位改革难点，浙江省出台《关于全面推进文化体制改革的实施意见》《关于支持省级国有文化单位改革试点和文化产业发展的若干政策意见》等政策，围绕资产和人员“两个重点”，坚持因地制宜、分类指导，稳步推进经营性文化单位转企改制，不断增强国有文化单位的实力、活力和竞争力。鼓励并支持新闻出版、广播电视、文化演艺三个领域的集团化改革，同步推进资源整合与结构调整，组建具有较强竞争力的国有文化集团，使之成为富有活力和竞争力的文化建设主力军。积极探索浙江日报报业集团、浙江广电集团等新闻媒体实行“两分开、两加强”的治理结构改革，建立宣传业务与经营业务相对独立、党委领导与法人治理结构相结合的新型公司化体制，打造出一批更加适应社会主义市场经济发展要求和文化发展规律的市场主体。

立足民营经济大省的优势，浙江提出“一个亮点、两个坚持、三项任务”的工作思路，将发展民营文化产业作为浙江文化体制改革试点工作的亮点，将坚持正确的政治方向、坚持积极的改革取向作为重要指导思想，将培育一批重点民营企业、鼓励参与国有文化单位改革、优化民营文化产业发展环境作为三项主要任务。浙江采取“积极引导，非禁即入”的原则，鼓励和支持民间资本进入文化产业领域，重点培育一批“专精特新”的龙头民营文化企业。在习近平同志的大力支持下，2004 年 3 月，浙江省政府发出《关于浙江横店影视产业实验区享受有关政策的批复》。2006 年，浙江省专门编制了《浙江省文化产业项目投资指南》，首次对浙江省文化产业的市场准入、重点领域和扶持措施进行全面梳理，推出文化产业“项目库”，吸引一大批个体民营企业进入印刷业、博物馆业、文化旅游业，以及创意和技术含量很高的影视制作、动漫游戏等领域，改革成效明显。

5.大力推进文化管理体制改革,提出“必须充分考虑我国国情,着眼于管住方向、管活机制,管出效益,管好质量”

自 2003 年 6 月党中央召开文化体制改革试点工作会议后，浙江在推动文化行政管理部门转变职能方面取得了明显成效，但依然存在政企不分、政事不分、事企不分、政出多门的情况。对此，习近平同志强调“文化管理体制的改革，必须充分考虑我国国情，着眼于管住方向，管活机制，管出效益，管好质量”。在内容上，“要把管理重心放在社会管理和市场监管上，管导向、管原则，管规划、管布局，管市场、管秩序，重点做好规划、协调、服务、监督和优化发展环境等方面工作”；在方式方法上，“文化主管部门要切实转变职能，正确处理‘有为’和‘无为’的关系，不断改进、完善领导方法和管理方式，把更多的精力放到调动积极因素、调节利益关系、调整行为规范上来，逐步实现由办文化向管文化转变，由管微观向管宏观转变，由主要面对直属单位转为面向全社会，实行政企分开、政事分开”。因此，要综合运用法律、经济和行政等手段，发挥经济政策杠杆作用，改善宏观调控体系，加快建立党

委领导、调控适度、运行有序、促进发展的宏观管理体制。

2004 年 10 月，浙江省出台《关于建立文化市场综合执法机构的实施意见》，提出“建、并、分”三方面工作，要求全省所有市县，包括党中央未作要求的杭州和宁波两个副省级城市，都调整归并“文化、广电、新闻出版行政管理机构”；要求全省所有市县都建立起集中统一的文化市场综合执法机构，并要求全省所有市县广播电台、电视台按照政事分开、管办分离的原则，从广电局等行政机构中分离出来。同时，省级宣传文化主管部门着力转变管理方式，推行审批制度改革，共精减 68 项行政审批事项，精减幅度 50%；“推行经费拨款制度改革，逐步将以‘人头费’为主的拨款方式，向以演出场次补贴和艺术创作项目补贴为主转变”。这一系列举措以文化市场综合执法机构改革为契机，通过归并省级以下的文化管理部门，综合运用多种管理手段，实现了政府文化管理职能及其履行方式的转变。

二、习近平总书记在浙江工作期间关于文化体制机制改革实践探索的理论价值与经验启示

在浙江工作期间，习近平同志以宏阔的视野，对新时期浙江的文化体制机制改革作出全面系统的战略布局，在省域层面进行了深入的理论思考、整体谋划和实践探索，为党的十八大以来深化文化体制机制改革提供了重要的理论和实践素材。

1.改革的首要原则:始终坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位

坚持以什么样的思想理论为指导，是文化改革发展的首要问题。深化文化体制机制改革，最重要的就是巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位。在浙江工作期间，习近平同志推进文化体制改革十分注重把政治方向，管住舆论导向，体现改革走向。他指出，“文化产品的意识形态属性与产业属性是一致的，占领市场与占领阵地是一致的，社会效益与经济效益是一致的，文化产品的先进性与实现人民群众的文化利益是一致的”。浙江的文化体制改革坚持了“三个确保”的基本原则，即确保党对文化的领导，确保马克思主义在意识形态领域的指导地位，确保社会主义先进文化的前进方向。对于具有鲜明意识形态性质的新闻媒体的改革，习近平同志尤其强调“要确保党和人民喉舌的性质不能变，党管媒体不能变，党管干部不能变，正确的舆论导向不能变”。2005 年 7 月，习近平同志在浙江省委十一届八次全会上的报告中再次强调，“必须牢牢把握社会主义文化建设的指导思想，坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，坚持党管意识形态不动摇”。党的十八大以来，习近平总书记在阐释文化体制改革内涵时明确指出，“把握好意识形态属性和产业属性、社会效益和经济效益的关系，始终坚持社会主义先进文化前进方向，始终把社会效益放在首位。无论改什么、怎么改，导向不能改，阵地不能丢”。2014 年，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议，会议审议并通过了《深化文化体制改革实施方案》，这成为中央全面深化改革领导小组审议通过的第一个专项小组改革方案。该《方案》进一步明确文化体制改革要实现“两个巩固”，即巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。

深化文化体制机制改革是基于文化的意识形态属性提出的理论命题，也是基于百年未有之大变局的复杂形势作出的现实研判。习近平总书记在浙江工作期间关于推进文化体制改革的决策部署和党的十八大以来战略谋划，都将坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位作为首要的原则。从“三个确保”到“两个巩固”，深刻启示我们：深化文化体制机制改革必须是有方向、有原则的，最根本的是坚持马克思主义的指导地位不动摇。要坚持党对改革的领导，把党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力贯穿于文化体制机制改革全过程、各方面。要坚持改革的正确方向，文化体制机制改革必须是“守正”与“创新”的辩证统一，“守正，守的是马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度”，这是中国特色社会主义文化发展道路的本质特征。要坚持改革的科学标准，改什么、怎么改必须是否符合完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标为根本尺度，对于一些管根本、管方向、管长远的原则要求，任何时候、任何情况下都不能有丝毫动摇。（下转第六版）