

# 文化产业与地方政府 行动逻辑变迁\*

——基于Z省H市的调查

李 敢

**提要:**通过对东部地区Z省的案例分析,本文尝试从县、市、省三级地方政府角度论述文化产业发展与地方政府行动逻辑之间如何互动。相较于GDP锦标赛,在“文化强国(省、市、县)”政策背景下,随着上级政府对地方官员考核和晋升标准的转变,地方政府行动逻辑的新表现可能更多体现于“辖区包装”与“文化运作仪式性”。当然,无论是此处的“包装”,还是其中的“仪式性”,均存在多重面向,而非仅仅局限于消极层面。

**关键词:**文化产业 锦标赛机制 辖区包装 文化运作仪式性

## 一、研究背景与研究问题的提出

文化产业,因其侧重于地域文化培植及在此基础上的自我形象凝聚与提升(Heilbrun & Gray,2004),如今已经成为区域性经济社会发展的一支重要推动力量(Yang & Hsing,2001)。从中共中央十六大到十八大,关于文化产业在国民经济序列中的位置与功能的相应阐述日益细化与强化,逐渐突显出其特殊性与重要性。例如,在十六大报告中,“文化产业”这一术语正式写入中央文件(江泽民,2002);而十八大报告则明确提出,在保障健康且可持续发展情形下,未来将致力于将文化产业培育为国民经济支柱性产业之一(胡锦涛,2012)。

若论及一般工业产业发展中的行动主体,地方政府的角色自然不

---

\* 本研究得到教育部人文社会科学研究青年基金项目“双重产业集群化:我国城镇化多元化格局与实现路径研究”(15YJC840016)的资助。在本文写作和修订过程中,Z省相关市县工作部门为调研提供了诸多便利,曹正汉老师予以了无私的帮助。同时,特别感谢匿名审稿专家的中肯批评。

可缺少。比如,通常而言,在特定行政区划内,地方政府间的绩效竞争历来是国内经济产业发展的重要推动力(Lei,2012)。地方政府在工业产业发展中的这类行为特质,基本也适用于文化产业发展。

不过,有别于一般工业产业政策贯彻执行的管理方式,国内文化产业的直接主管部门一不是工业和信息化部及其下属部门,二不是国家发展和改革委员会及其下属部门,也不是看似与文化产业有更多关联的文化部及其下属部门,而是中共中央宣传部及其下属机构。至于各级政府所辖文化机构在文化产业发展中的角色和职责,主要是配合对应的各级宣传口机构,并不直接掌管关涉文化产业发展的财政与人事等关键资源的配置权力。

实际上,服务于从上到下的文化建设愿景,文化产业也有着相当的地区竞争性,各地宣传部门也都希望把本地区的文化产业做大做强。所以,从经验层面看,比较各地宣传部门如何管理和发展文化产业,以及如何制定文化产业发展规划,又如何受到中央政府政策影响,是个有意思也有重要性的话题。例如,在国内一些地区,一定时期内文化产业增加值与对应 GDP 占比如何,已经成为本区域内上级政府有效约束下级政府的一种新的绩效考核措施。<sup>①</sup> 不过,在此过程中,从激励导向与政府行动间关系而言,锦标赛机制及其后续讨论依然是一个很好的切入点。

基于对东部沿海 Z 省 H 市(含所辖县区)为期近三年的实地调研及参与地方文化产业规划制定的经验,以及对相关统计数据、政府政策等文本资料的分析,本文尝试从“县—市—省”三级政府角度去阐释地方政府投身辖区内文化产业发展的内在机理与运作机制,以及其中地方政府行动逻辑与行动目标之间的动态关联。与此同时,本文拟探讨中央对地方政府的有效控制,即使是在意识形态色彩颇强的文化产业领域,是否会因为存在多重潜在的冲突目标而导致在实施过程中的得失偏差。概而言之,本文的研究问题为:在“文化强国”的宏观发展背景下,在文化产业发展大潮中,相较于一般政治(晋升)锦标赛模式,地方政府行为表现出怎样的新行为或新特点。

---

<sup>①</sup> 从 Z 省和 H 市的信息反馈来看,文化产业发展水平成为地方政府新绩效考核的内容的确始于十八大之后。

## 二、文献述评与概念分析

本部分包括两大环节,一是围绕“地方政府行动逻辑”的理论对话与文献述评;二是面向国内文化产业发展的某些特质,提炼出相应分析概念,以结合主题,服务于其后的案例分析与理论讨论。

### (一) 文献述评和理论对话

某种意义上,“地方政府行动逻辑”是一个颇具“中国特色”的研究议题。自新中国成立以来,尤其是改革开放以来,这一领域有众多的研究文献。依据本文主要围绕特定类型产业发展与地方政府行动逻辑转变的主旨,笔者从以下三个方面对相关文献予以简要梳理。

一是对于中国区域经济发展及其快速增长原因的探究。例如,魏昂德(Walder, 1995)提出“地方政府厂商化”(local governments as industrial firms);戴慕珍(1997)提出“地方政府公司化”(local state corporatism);林南(1996)提出“地方性市场社会主义”;彭玉生(Peng, 2001)提出村镇工业企业化(villages and townships as industrial corporations);李猛和沈坤荣(2010)论证了统御地方经济发展的地方政府,其短期化行为是经济波动类发展困局的主要诱因;周鲁耀(2015)则认为,在地方治理层面,融合政治、行政和公司力量于一体的“统合模式”可以更好地诠释地方政府的经济经营行为。如此等等,不一而足。概而言之,这类文献阐释均突出了地方政府对财税最大化目标设置的追逐,以及对一般性经济活动的整体性介入及其推进功用。

二是侧重于对特定产业或产业集群发展功用的阐释。例如,王乐夫和唐兴霖(1997)认为,珠三角集群经济发展主要体现了地方政府主导型特征,在取得成绩的同时,也存在行政权力越位、地方保护等不足之处。基于对珠三角制造业集群的多年调研,丘海雄和徐建牛(2004a)发现,地方政府是产业集群技术创新中最重要的行动者。至于地方政府此类行为的动因,既有市场失灵和社会缺位等客观因素,也有财政分权等制度激励因素。丘海雄和徐建牛(2004b)还认为,在市场转型过程中,构成地方政府行为的约束力量是变化的,比如,财政激励、产权约束、社会结构等,因而地方政府的行动选择是动态、演化性的,在不同阶段会发生相应改变。阮建青等(2014)论证了在产业集群

“数量—质量—品牌”的演化升级过程中,地方政府担负有提供具有集群外部性公共产品的责任。概而言之,这类文献大致均强调了地方政府在类别化产业或集群发展过程中可以扮演的角色和采取的行动,以及因产业或集群特质改变而发生相应的动态改变。

三是在不同约束结构下关于地方政府行动逻辑适用模型的讨论。这方面文献大致有三类:其一,在政府与发展经济和经营地方事业的关系中对于“不同的手”的讨论。例如,从斯密时代“看不见的手”到“看得见的手”和“第三只手”,以及后续的“扶持之手”(Stiglitz, 1989)、“掠夺之手”(施莱弗、维什尼, 2004)、“闲不住的手”(陆一, 2008),等等。其二,在国家与社会分析框架下对地方政府行为逻辑的讨论。其中包括“营利型经纪模型”和“保护型经纪模型”(杜赞奇, 2008),以及“代理型政权经营者”和“谋利型政权经营者”(杨善华、苏红, 2002)等形式。其三,在任务目标达成层面,地方政府的行动可表现为“压力型体制”(荣敬本等, 1998)、政治锦标赛(周黎安, 2007;周飞舟, 2009)、目标管理责任制(王汉生、王一鸽, 2009)、行政发包制(周黎安, 2014),以及“项目制”(折晓叶、陈婴婴, 2011;渠敬东, 2012;陈家建, 2013;周雪光, 2015)和“运动式治理”(周雪光, 2012;倪星、原超, 2014)等特征。概而言之,锦标赛通常对应(经济领域)地方政府竞争和官员晋升激励理论。项目制和运动式治理都是对地方政府的控制方式。其中,项目制也包含了一定的地方政府竞争。除了以上几种,关于目标达成方面的地方政府行动表现还有“地方政府追求权力一体化”模型(曹正汉等, 2014)等,限于篇幅,暂不列叙。

综上所述,一方面,在中国市场经济发展过程中,不论是“条条”(产业经济)层面还是“块块”(区域经济)层面,无论是“纵向”激励(中央宏观调控)还是“横向”竞争(地区发展规划),地方政府行动逻辑并非一成不变,而是随着不同发展阶段的不同诉求发生相应变化。其中,政府绩效考核机制的演进是一个重要方向标。随之而来的各类约束条件的变异带来了地方政府行动目标设定与实现方式的差异性。另一方面,对于文化产业发展与地方政府行动逻辑变迁的议题,锦标赛机制下激励导向与政府行动间关系的探讨依然可以作为本文理论分析的立足点。本文尝试在目标达成这一条件下研究地方政府行为的变迁,也即,在“文化强国”战略导向下,地方政府会采取怎样的行为选择来满足其最大化效用。

## (二) 概念分析

为准确阐释“文化产业与地方政府行动逻辑变迁”这一论题的主旨,还有必要对当下国内文化产业政策与执行的某些特质予以简介。

关于文化产业范畴的定位,截至目前,权威依据是由国家统计局联合中宣部及国务院有关部门共同出台的《文化及相关产业分类(2012)》。此“分类”界定了服务于文化建设与文化及相关产业的统计范畴。其中规定,文化及相关产业指的是“为社会公众提供文化产品和文化相关产品的生产活动的集合”。在分类原则方面,则同时借鉴了由联合国教科文组织颁布的《文化统计框架—2009》以及《国民经济行业分类》(GB/T4754—2011)。于是,某一行业或产品能否统计为文化产业,关键看此分类指南中是否有对应的统计代码。从这一角度而言,可以认为,此分类标准具有便于统计分析的“刚性”的一面。

与此同时,此分类指南并非仅仅指向专注于文化产品生产的文化产业,其中还有“及相关产业”几个关键字词。正是这一设定,使得该分类准则在落实过程中常常被地方政府加以灵活运用。比如,“文化制造业”<sup>①</sup>一时得以大行其道,诸如乐器制造、文具制造、玩具制造等传统制造业,乘势变身为“文化产业”。此外,互联网信息服务、卫星传输服务、景区游览服务、软件开发、工程勘察设计、印刷复制服务、文物古董拍卖、会议及展览服务、公司礼仪和模特服务、歌舞厅娱乐活动、电子游戏厅娱乐活动,以及民宿类文化旅游等均可列入“文化产业”范畴。因而许多文化产业统计数据提及的“文化产业增加值”,往往是“相关产业”的增加值。由此可以认为,此分类标准又具有“弹性”的一面。

当然,关于上述“文化产业化”操作方式也不是没有异议。不少专业人士与主管领导并不认可上述某些行业属于文化产业。他们认为,这样操作不过是一种命名游戏罢了,因为这类行业有着自己特定的行业归属,比如互联网产业或地理信息产业。不过,有意思的是,尽管不是很认可,但这些行业人士也不反对宣传部门将其纳入文化产业范畴。因为一旦得以纳入文化产业,除了享受原有行业国家政策支持外,还可以得到来自文化产业层面的政策支持。这种跨界谋利现象或许是对产业经济学关于企业间“串谋”现象(William & Elzinga, 1989)及组织社会学关于地方政府间“共谋”现象(周雪光, 2008; Zhou, 2009)的进一步

<sup>①</sup> 在统计层面,按行业划分,文化产业可分作:文化制造业、文化批零售业和文化服务业。

发展。<sup>①</sup>而且,在特定辖区内,这类“政企默契”现象或者还可视为奥尔森(Olson,1993)所言的“相容利益”在文化产业的一个体现。

基于以上文化产业分类特质及“特色化操作”,我们提出了“产业刚性”和“产业弹性”这对概念,用于分析当下文化产业发展的利弊得失,以及地方政府对应的行为选择。面对“产业刚性与产业弹性相并立”的矛盾,在上级政府文化产业硬性考核与下级政府柔性应对策略中,文化产业发展主体相互间利益的“平衡”却往往以物质价值和象征价值“失衡”的方式得以实现。进而言之,国内文化产业的发展壮大受制于其物质价值和象征价值显性冲突的现实(李敢,2014)。参考布尔迪厄(2012)和鲍德里亚(转引自莱恩,2016)关于“象征价值”的阐释,可以认为,对于文化产业而言,其物质价值侧重于易量化的功能性价值的产出,而其象征价值则侧重于较难量化的社会意义的创制和生产,包括价值理念、符号意义和审美品位等。于是,“双价值失衡”现象在本文用来描绘文化产业发展的这样一类现状:一方面,重数量大于重质量,各方对数字游戏大赛均“乐此不疲”,从而使得本宜“高内聚”的“象征价值”没有内聚;另一方面,在文化产业GDP指标紧箍咒约束下,地方政府充分利用国家文化产业政策定位的模糊性,大打擦边球,从而使得本宜“少关联”的文化产业与非文化产业具有“重合”倾向,从而导致文化产业在发展中进一步呈现出双价值分离的态势。

基于上述讨论,以下将从县、市、省三级地方政府角度,从Z省与H市,以及H市所辖D、C、A、N县(区)案例比较出发(县区层面将聚焦D县,因其更为突出),对文化产业发展过程中地方政府的“灵活性”应对策略及行动逻辑变迁予以概括性介绍和简评,并在引入锦标赛机制后续研究探讨的基础上,对案例展开进一步理论分析。

### 三、案例呈现与分析

#### (一)案例背景信息

Z省位于东部沿海,是全国经济最发达的省份之一,也是国内文化产业先进省市之一。D县则是Z省10大“文化产业重点县(市、区)”

---

<sup>①</sup> 此处的“串谋”与“共谋”在英文文献中为同一个单词,即“collusion”。

之一,也是 H 市惟一获此殊荣者,同时, D 县连续多年位居“中国经济百强县”名列。

相关数据比较集中于 2013 年,因为无论是对于 Z 省,还是 H 市及其所辖县区,2013 年是一个具有里程碑意义的年份,是它们的文化产业成为当地国民经济支柱性产业之一的标志性年份。需要注意的是,2013 年底,也是国家层面开始突出产业结构优化的“经济新常态”战略浮现水面的时候,这两类现象是否“纯属巧合”,有待后续观察与分析。

对 D 县和 H 市而言,2013 年它们在文化产业发展方面所取得的成绩与问题也类似于 2014 年和 2015 年的情形。例如,2014 年, D 县与 H 市的文化产业增加值分别为 30.8 亿元和 83.2 亿元,其中文化制造业增加值分别为 24.7 亿元和 52.6 亿元;2015 年 D 县与 H 市的文化产业增加值分别为 33.5 亿元和 84.3 亿元,其中,两地文化制造业增加值分别为 26.7 亿元和 56.3 亿元。<sup>①</sup>

## (二) 案例呈现

以下案例部分将呈现 H 市及其所辖 D、A、N、C 等县区的文化产业增加值与同期 GDP 占比、文化产业增加值增速、文化产业增加值结构,以及 Z 全省文化产业增加值和增速及其同期 GDP 占比(2009 - 2013),并对此进行简要分析。

表 1 2013 年 D 县与 H 市及其他区县文化产业增加值比较 单位:亿元

指标/地区	H 全市	D 县	H 市区	N 区	C 县	A 县
增加值	75.46	26.81	18.74	6.67	9.74	13.50
文化制造业	46.19	21.50	7.89	4.66	5.06	7.08
文化批零业	6.03	1.51	1.92	.76	1.06	.78
文化服务业	23.24	3.80	8.93	1.25	3.62	5.64

由表 1 可见,2013 年 D 县文化产业整体增加值为 26.81 亿元,占全市文化产业增加值 35.52%,居 H 全市首位。其中,文化制造业增加值为 21.50 亿元,占全市文化制造业 46.55%,也是位居第一;文化批零业增加值为 1.51 亿元,占全市文化批零业增加值 25%,位居第二;

<sup>①</sup> 数据来源于 Z 省、H 市县区文化厅(局)、统计局、宣传部相关调研成果,同时综合了其他官方资料汇编。下文数据来源与此相同。

文化服务业增加值为 2.80 亿元,占全市文化服务业增加值 16.3%,位居全市第三。

表 2 2013 年 D 县与 H 市及其他区县文化产业增加值增速比较 单位:%

指标/地区	H 全市	D 县	H 市区	N 区	C 县	A 县
增加值增速	22.5	28.1	18.1	9.8	24.3	19.6
文化制造业	25.3	29.5	21.0	11.5	29.8	17.9
文化批零业	19.2	41.3	20.0	15.3	8.0	.5
文化服务业	18.6	16.6	14.8	.4	21.6	25.4

由表 2 可见,在 2013 年,D 县文化产业增加值增速为 28.1%,高于全市增加值增速平均水平 22.5%,位居全市第一。其中,文化制造业增加值增速为 29.5%,高于全市增速平均水平 25.3%,位居全市第二;文化批零业增加值增速 41.3%,远远高于全市文化批零业增加值增速平均水平 19.2%,位居全市第一;文化服务业增加值增速为 16.6%,低于全市增速平均水平 18.6%,位居全市第三。

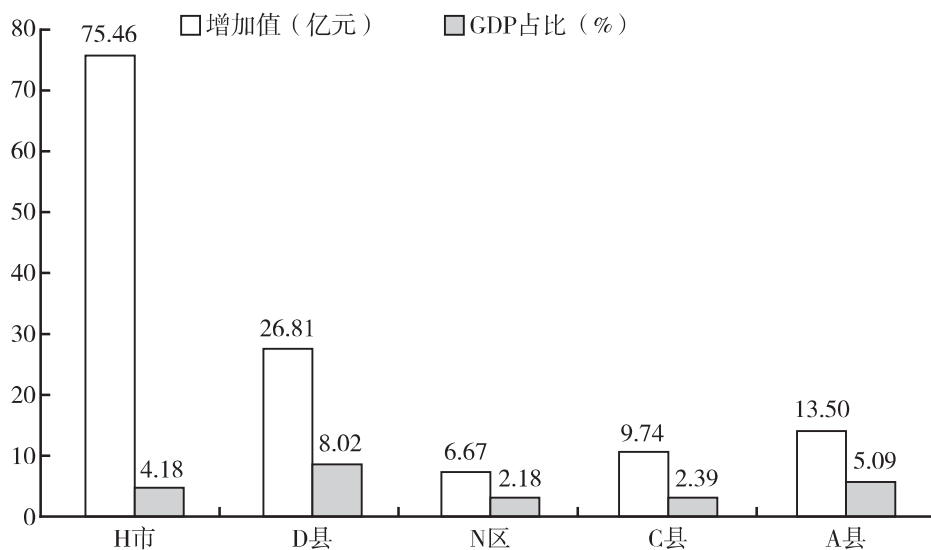
表 3 2013 年 D 县与 H 市及其他区县文化产业增加值结构比较 单位:%

指标/地区	H 全市	D 县	H 市区	N 区	C 县	A 县
文化制造业	61.2	80.2	49.4	69.9	51.9	52.5
文化批零业	8.0	5.6	10.5	11.4	10.9	5.8
文化服务业	30.8	14.2	40.1	18.8	37.2	41.8

由表 3 可见,如从文化产业增加值的结构去观察,2013 年 D 县文化制造业增加值占比 80.2%,远高于 H 市平均水平 61.2%,也高于本市其他县区文化制造业占比,结构偏失十分明显;D 县文化批零业增加值占比 5.6%,低于全市平均水平 8.0%,也低于本市大多数县区的平均水平;文化服务业增加值占比 14.2%,远低于本市平均水平 30.8%,也低于本市大多数县区的平均水平,D 县的后两项指标在 H 市各区县排名皆为最末。

由下图可见,如从文化产业增加值占同期 GDP 比值去观察,2013 年 D 县文化产业增加值占当年 GDP 的 8.02%,已大大超过衡量一个产业成为国民经济支柱性产业的标准(某产业增加值达到同期 GDP 的 5%或以上)。这意味着,在 2013 年,文化产业已成为 D 县支柱性产业





2013年D县与H市其他区县文化产业增加值GDP占比比较

之一,提前完成了H市设置的文化产业发展考核目标。相较之下,同期的N、C县区,以及H市区,尚未能达到此衡量标准(A勉强达标),它们在完成由省政府设置的将文化产业发展为支柱性产业的奋斗目标上,仍需努力前行。

### (三)“双价值失衡”的文化产业现状与地方政府的行为选择

显然,通过对上述H市与所辖区县,尤其是与D县比较,发现其文化产业的成绩和问题均颇为明显,尤其体现在其增加值结构严重依赖所谓的“文化制造业”。而这些“文化制造业”很早即已存在,只是如今遇到了国家文化产业发展的利好时期,便摇身一变,化作“文化产业”了。以D县为例,其文化产业增加值不仅依赖于文化制造业,而且依赖于其中个别生产企业。比如,其中一家规模以上企业TPX,专注于休闲用品制造,2013年营业收入达到70.22亿元。而同期全县规模以上文化企业总产值为89.61亿元,它就占到了78.36%。

当然,过度关注文化产业发展的“数字层面”业绩,尤其是为了实现文化产业增加值可以达到同期GDP的5%这一支柱性产业形成标准,各地政府可谓竭尽全力。类似现象不仅仅存在于D县,基本上也适用于H全市,乃至Z全省。不妨以2009-2013年Z省文化产业业绩为例,2009年,Z省文化产业实现增加值808亿元,占同期GDP的比

重为 3.5%，增速 9.9%；2010 年文化产业实现增加值 1056.09 亿元，占同期 GDP 的比重为 3.8%，增速 30.7%；2011 年文化产业实现增加值 1290 亿，占同期 GDP 的比重为 4.3%，增速 22.1%；2012 年文化产业实现增加值 1581 亿，占同期 GDP 的比重为 4.56%，增速 22.6%；2013 年文化产业实现增加值 1800 亿，占同期 GDP 的比重为 5.0%（“恰好达标”），增速 19.0%。

而按照十八大拟将文化产业培植为支柱性产业的目标设置，以上这组数据表明，发展到 2013 年，文化产业已经成为 Z 省支柱性产业之一，<sup>①</sup>提前完成了十八大拟定的任务，Z 省已经成为全国先进文化产业省（市）之一了。与此同时，产业意义之外，在政治诉求层面，这类成就或许也意味着，Z 省政府不仅可以做到积极响应中央号召（比如，以“文化强省”支持“文化强国”，以及以产业结构优化应对“经济新常态”等），而且也标志着，Z 省在新时期全国改革开放事业序列中依然居于前列。于是，在某种程度上，在文化产业发展中，地方政府这种行为选择依然是一种基于经济行动的政治逻辑的呈现（Shirk, 1993）。

进一步来看，为了应对自上而下的文化产业发展绩效考核目标，同时也为了在新一轮文化产业竞赛潮流中获得发展优势，在系列文化产业政策贯彻落实中，或正如 D 县那般“理性地”依赖于“文化制造业”，各地方政府纷纷依据自身资源和既有产业优势去尽可能发挥其比较优势，甚至以“策略性选择”方式去发展文化产业。对于地方政府而言，这种“策略性选择”至少在一定时期内是两全之策，既能实现上级政府要求的文化产业增加值和增速等指标的增长，也不损害其自身利益。不过，这种“策略性选择”带来的隐患也比较明显。例如，一定程度上造成了本宜注重社会文化意义创制（如“象征价值”）的核心性文化产业在内容上并无多少突破；反倒是那些早已存在或虽然是新兴产业，但在归类上在其他相关产业领域有着更为明确归属的“相关产业”，可以借助国家文化产业政策的春风而得以顺利“晋级”至文化产业范畴。因此，前述“双价值失衡”的文化产业发展现象，与当下地方政府特色运作不无关系。

由上述分析可见，地方政府如欲将辖区内文化产业真实有效地培植为当地支柱性产业之一，有三方面约束性因素：其一，顶层文化产业

---

① 同年，全国文化产业增加值为 21351 亿元，占 GDP 的 3.63%。

统计的类别化设计存在不足(行业目标约束);其二,中央衡量地方政府文化产业发展水平的绩效考核机制在理论方法或具体措施层面存在不足,例如,过度强调文化产业增加值规模、文化产业增加值增速,以及文化产业增加值在国内生产总值中占比对于当地文化产业发展的决定性意义(考核目标约束);其三,融合前二者,还有一个更为宏大但也能够构成地方政府对应行为选择的约束条件,即上自中央、下到地方的系列文化建设战略目标的制定和实施(地区竞争目标约束),例如,“文化强国”、“文化强省”、“文化强市”、“文化强县”等,本文暂且将其概括为“文化强系列”。

#### 四、镶嵌于“文化强系列”目标设置的“文化建设锦标赛”

学界关于地方政府行动逻辑研究的重心,素来倾向于地方政府与地方经济发展关系的探究。在本案例中,我们可以见到另外一种情形,即经济建设之外,还存在(经由文化产业发展)面向文化建设方面的比拼。这在某种程度上体现出地方政府开始从“抓住经济发展的主动权”(曹正汉、史晋川,2009)到“抓住文化发展的主动权”的发展战略和具体行为的转变。据此,也可以认为,在“经济新常态”时代,地方政府行为已开始出现从注重“经济发展”(硬实力)到同时兼顾“文化发展”(软实力)的转变。以下将从四个方面展开进一步分析。

##### (一) 地方政府行动逻辑转变的发生背景

作为国家发展转型的一个起始点,十七届六中全会首次提出“文化强国”目标(胡锦涛,2011)。随后,在十八大上,“文化强国”上升为国家战略。同年,文化产业的重要性正式写进中央文件,文化产业发展目标也被设定为服务于促进文化建设和文化发展的重要通道。

此后在中央宏观政策拉动之下,地方政府除了发展经济,也新增加了一项工作任务,即经由(文化产业)推进地方文化建设。与此同时,地方政府为适应中央政府的“文化强国”战略,通常就是实施“文化强(省市县)”一类措施,以作为对中央号召的响应与执行,其中可量化的文化产业逐渐成为地方投身本地文化建设的一个选择。而且,随着国内经济社会形势的变迁,除了服务于既有“文化强系列”战略职责之

外,文化产业发展还被赋予了一些新使命,例如,结合和服务于新型城镇化,以及社会主义新农村(美丽乡村)建设等。地方政府的行动也出现了从原先运作地方经济建设到运作地方文化建设的过渡性转变。比如,在Z省某些地区,已可以见到文化产业项目与其特色文化建设项目“文化礼堂”相融合的现象。概而言之,在“文化强系列”时期,关于地方政府行为及其转型,如果说“为增长而竞争”(张军、周黎安,2008)的情况依然存在,则此处的“增长”已经超越了经济范畴,走向了文化建设范畴。不过,从激励导向和地方政府行动关系而言,“锦标赛机制”依然成立。

## (二)地方政府行动逻辑新体现:“辖区包装”与“文化运作仪式性”

在上述“文化强国”与文化产业大发展时代,地方政府存在一些有别于传统“经济GDP锦标赛”的行为表现,以便更好地完成来自上级政府的绩效考核(Morris,2001)。对于此类锦标赛竞争,暂且概括为“文化建设(文化产业)锦标赛”。为了有效阐释这两种锦标赛的异同,本文从以下两个方面进行比较。

### 1. 两种锦标赛机制的起源与异同

锦标赛理论(tournament theory)源自人事经济学、工商企业管理关于委托人与代理人利益平衡与对应激励机制的探讨,该理论致力于对不同等级序列管理人员相对绩效产出的考量,以确定各自薪资类福利的差异(Lazear,1995)。在实践中,锦标赛理论的应用范围不断扩大,如用于组织间与组织内晋级、创新等各类竞争研究中。锦标赛理论有着广阔的应用空间(Connelly et al.,2014)。其中关于中国地方政府的政治晋升锦标赛研究(周黎安,2007;周飞舟,2009),正是这样一种应用拓展。

从共通之处来看,锦标赛机制作为政府治理模式引入地方政府研究以来多强调经济领域的竞争。如果将此分析概念用于本议题,可以见到,地方政府间除了传统的经济竞争外,如今还有了文化竞争。而对官员晋升而言,如果说在“文化强国与经济新常态”之前发展经济可以较易获得政治上的升迁,那么在某种意义上,此后发展文化同样可以获得政治上的信任及升迁。从不同之处来看,“经济建设锦标赛”与“文化建设锦标赛”的差异主要体现为两点:其一,以经济建设为中心是以一个导向为中心,地方政府对应的选择很明确,而“文化强系列”不只

是增加了一个导向,而是使得地方政府行为导向更加多元化。其二,相对而言,以经济建设为中心的指标明确且具体,其指标设置与考核系自上而下进行,地方政府作为下级只需执行即可。而“文化强系列”指挥棒下的文化建设指标不够具体明确,而且,从全国情况来看也还处在“建设”之中,这就为地方政府的运作留出了较大的自主空间。同时,在这个过程中,上下级政府间也在持续地“试探”和“磨合”,这是一个共同建构指标体系的过程。

由此可以得出结论,地方政府官员追求晋升是解释政府发展文化产业的前提,于是,会因晋升的激励导向而产生与之相适应的行为。同时,可以发展两个关联前提:其一,地方政府越是与国家战略、越是与上级政府主张相适应,晋升越有希望;其二,在国家战略和上级政府设定的路径上,业绩越突出,晋升越有希望。

## 2. 文化建设锦标赛特质:“辖区包装”与“文化运作仪式性”

在“文化建设锦标赛”竞争过程中,地方政府行为选择开始出现注重经济利益之外的诉求。而“辖区包装”和“文化运作仪式性”,正是其中两个与“经济建设锦标赛”不同的表现。如果说谋取晋升是地方政府官员投身文化产业行为的前提,“辖区包装”则是其中的行为导向,而“文化运作仪式性”是地方政府此类行为的结果。

(1)“辖区包装”。如果说,以前地方政府对辖区内一般产业的打造多为一种相对单一的经济行为,如今对文化产业的打造则更多为一种文化作为。如果说经济建设锦标赛的核心为经济绩效,主要与经济增长有关联,则文化建设锦标赛的核心除了与经济绩效有关外,主要还与地域整体形象塑造有关,也即“比钱”之外,还需要“比文化”。

据此可见,地方政府竞争机制已经呈现出与时俱进的特质,而文化建设锦标赛正是其中的一种可能。依据在Z省的实地调研,我们认为,文化建设锦标赛与经济建设锦标赛之间的核心差异在于二者对于地方政府行动目标的诉求并不一致。例如,前者在内容上尽管也涉及GDP一类经济指标体系,但更多服务于辖区文化内涵与形象的提升(至于其所使用“操作技术”是否得当,姑且不论),并尝试打造一个可以在整体上符号化的文化生产与消费空间。具体而言,文化建设锦标赛这种诉求主要体现于地域层面的综合性的“辖区包装”,已经超越了常见的着力于经济层面的“辖区经营”(曹正汉,2008;曹正汉、史晋川,2009)。顾名思义,“辖区包装”侧重于从技术和策略层面将自身打造

得更加完美,尤其是传统产业经济之外的文化经济发展和文化建设层面,从而有利于地方形象甚或区域品牌的打造和推广,以更好地适应经济社会转型发展的诉求。在这一层面,Z省市县三级政府都有所表现:其一,通过与高校合作,在承接国内某大型文化创意产业博览会永久会址的情形下,Z省提前完成十八大部署的文化产业建设任务,将文化产业成功培植为当地一个支柱型产业,也随之成为响应党中央新时期号召的“排头兵”。其二,H市意欲集中其美妆产业、化妆品制造工业旅游区、香精香料植物园、美妆文化体验中心和国际时尚美妆博览中心等力量,共同打造融合文化、时尚、休闲、旅游元素于一体的长三角“浪漫之都”。其三,D县拟将其“洋家乐”民宿产业群与其“文化制造业”最大贡献者TPX企业开发的某户外体验休闲之都项目进行整合,并结合其“美丽乡村”和“特色小镇”建设进行集体打包推广,共同服务于“国际化山水田园城市”的发展定位。

这类诉求关涉的不只是政策红利的竞争,更涉及各自辖区在本市、本省乃至全国新一轮多方位发展序列中的“位置与身份”。具体而言,地方政府这种“辖区包装”作为又可以细分为以下两个层次。

一方面,从区域角度来看,从辖区经济发展水平的考量过渡到同时兼顾辖区文化(经济)发展水平的考量。尽管这其中文化产业GDP至上印记依然明显,但是对一个地方的发展而言,文化产业的GDP数值与一般工业产业GDP数值无论如何都不是一个可比范畴,文化产业的GDP对于地方经济的贡献率始终只是很小的份额。一地文化产业GDP值再大,一旦相较于其对应的一般工业产业的GDP产值,都是小巫见大巫,而后者在内容上依然局限于经济发展考量,不涉及区域整体形象打造。同时,可能也正是由于文化产业由宣传部门主管,加上地方政府在文化产业发展中依据的主要原则是在新一轮地域文化建设竞争中获得优势,于是,从“经营辖区”到“包装辖区”的转变也就成为地方政府一种理性自利的行动选择了。

另一方面,从组织角度来看,地方政府主管官员除了关注本辖区文化产业GDP政绩外,还同时关注本辖区的整体形象打造,尤其是地区性“文化强省(市县区)”形象的塑造,而这一点可能也与“地域偏好”有关联。在某种意义上,此种“地域偏好”或可视为一种特定的“地区性生产要素”(曹正汉、史晋川,2009),不过更加柔性化,更多侧重于在地价值理念一致性的生成、维护及其功能发挥。“地域情结”之下,官

员群体具有将本地域进行整体包装并对外推广的行为倾向,也即在经济之外致力于地域文化形象和实力的展示,进而对地域综合形象和实力进行展示。不仅官员群体自身认可,也力促外界可以对本地域有更多了解与认可,而可量化的文化产业发展正是这方面一个不错的入口。这或可视为传统经济领域“块块竞争”(关山、姜洪主编,1990)的一种升级版,也可视为原先偏重于经济绩效的“发展型地方主义”(Zheng, 1994)在新时期文化产业发展中的一个新体现。

综上,尽管“辖区包装”仍可视为“辖区经营”的一个策略或内容的体现,但不同之处在于,“辖区包装”主要致力于文化产业(文化建设)的竞争,超越了原先多局限于经济层面的“辖区经营”。也可以说,现在的“辖区经营”除了经济建设,又多了文化建设的内容,具体策略就是“辖区包装”。这也展现了地方政府行为的一个新趋势。

(2)“文化运作的仪式性”。与之前普通工业产业发展中地方政府行动逻辑相比较,在自上而下的“文化强系列”政策相继出台的背景下,地方政府行动逻辑还是发生了一些变化,例如,在前述文化建设锦标赛视角下,出现了在地化的“辖区包装”。与此同时,受柯林斯(2012)对“互动仪式链”和乌尔夫(2012)对“仪式性”之阐释的启发,本文将地方政府“辖区包装”类作为的社会影响进一步概括为“文化运作的仪式性”。此处的“仪式性”既有“表征性”做做样子的一面,也有向外界展示、真做实事的另一面。

这种“文化运作的仪式性”的功能发挥主要体现在两个方面:其一,鉴于地方政府绩效考核增加了文化产业发展水平这一环节,地方政府间除了原有经济竞争之外,也开展了“各显神通”的文化竞争。国家层面文化产业政策制定者的初衷也许是为了促使地方政府不再惟经济GDP马首是瞻,可以更多关注文化建设和文化发展这些关涉长远发展的议题。但是在实际执行过程中,因为对地方政府文化产业业绩考核局限于增加值及其在同期GDP中的占比之类的量化考察,结果反倒推动了地方政府继续热衷于文化经济领域的数字游戏大赛(包括“新瓶装旧酒”等类型)。在此过程中,各类“文化工程”项目评比此起彼伏。以至于打着文化发展或文化建设口号的文化经济量化发展路径得以大行其道,甚至有可能陷入新一轮的GDP指标至上争夺赛,而致力于“文化软实力”提升的文化建设和文化发展任务依然任重道远。其二,尽管存在种种不足,但在“文化强系列”政策推动下,一些地方政府也

的确做了一些有助于推动当地文化发展和建设的实事。比如,D县对民国教育总长黄郛从事乡村建设事迹的发掘和活化,以及当地文创市集与“民国小镇”建设的齐步推进等。在一定程度上,这类举措的确促进了当地休闲经济或文化旅游观光业的发展。因此,在促进地方文化经济暨文化建设方面,“文化运作的仪式性”自有其功劳所在。

进而言之,在转型发展新时期,对于地方政府来说,除了经济建设依然需要重点推进,(经由文化产业发展的)文化建设也已提上各级政府工作日程,重要性日益凸显。也可以说,地方政府在文化产业发展过程中体现出的“文化运作仪式性”,整体上服从于自上而下的文化建设愿景。而力争使本辖区早日迈入“文化强系列”体系,则可能是地方政府在文化产业发展事宜中非常具体且重要的行动目标。地方政府在文化权力、经济权力和政治权力三者融合的基础之上,从原先单一的经济市场份额竞争到文化建设绩效份额的新一轮地域竞赛,是锦标赛机制在文化经济领域的具体呈现,而且,经由文化建设领域的绩效竞争,经济与非经济两类目标诉求开始出现混合态势。其中既有“文化搭台、经济唱戏”的旧印记,也有“产业搭台、文化唱戏”的新迹象。毕竟,文化产业经济多少有别于一般工业产业经济,比如前文已提及,文化产业具有侧重于社会意义生产创制的象征价值特性。

综上,依据统计标准界定的清晰度,可以将产业分为刚性产业与弹性产业两类,而文化产业建设既包括刚性一面,也包括弹性一面,这就使得文化产业具有较强的伸缩性。在“文化强系列”战略下,文化产业的伸缩性就成为地方政府可资运用的优势。相比经济产业刚性足而弹性弱的特点,文化产业更利于包装,因此地方政府会将着力点用在文化产业打造上,从而在晋升中占据有利位置。也正是因为文化产业中的包装行为,地方产业出现了仪式性运作的特征。当然,换个角度看,这种仪式性运作特征也会在一定程度上影响到上级政府对下级政府在文化产业发展中“包装”策略的有效识别和认可,这也是因为文化产业的“弹性边界”一时难以确定所致。

### (三)新行动逻辑与行动目标之间的“和”与“不和”

如果说前述地方政府的文化产业绩效争夺仅仅局限于经济诉求,未免有失偏颇。因为与产业经济学对支柱产业、主导产业的经济功能阐释不同,文化产业对地方政府的价值功用更类似于产业经济社会学



对“典型产业”的阐释,后者对于“非经济目标”的关怀度往往超出对产业本身实际经济产出值的关怀(冯猛,2014)。由宣传部门负责打造文化产业,其路径方式的确与其他常见产业的发展路径有些不同,例如,“鱼”(意识形态)的需求需要满足,“熊掌”(经济发展)的需求也需要满足,反之亦然。实际上,关键还不在于此两个需求“得兼”与否,而在于二者间如何权衡取舍,以及选择标准的制定。

对此,本文的初步理解是,如果“文化建设锦标赛”之下“辖区包装”和“文化运作的仪式性”的假说成立,则此激励机制尽管有着内在缺陷,但自有其合理之处。比如,除了发展经济之外,地方政府的中心工作又多了一块,即需要有效推动本地区文化建设和发展,而实际运作中对其文化产业物化产值的过度突出,则有可能在一定程度上诱发地方政府在行动目标与行动逻辑之间的冲突。

更深一步,受“文化强国”战略目标影响,在“文化强省(市、县)”旗帜下,在文化产业增加值等指标完成方面,为了在省际或者省内取得文化产业领域相对竞争优势,为了壮大本地文化产业与提升地方整体竞争力,以及为了在注重与中央保持一致的“政治规矩”大环境下落实上级政策,锁定对自己考评有利的地方性文化产业类别,已成为各级地方政府不约而同的行为选择。下面将结合相应的政府政策文件和访谈资料,对此再予以进一步阐释。

其一,在集体层面,地方政府着力于取得经济建设绩效与文化建设绩效的双重竞争优势位置,其诉求不仅在于获取其中的政策红利,还在于进一步扩大自身文化产业影响力,进而提升地域整体形象与竞争力。关于地方政府(党委宣传部)与文化产业发展关系,H 市委宣传部一名主管文化产业领导谈及:

以往许多工业产业,在发展过程中容易发生部门扯皮现象。由宣传部门主管文化产业发展,正是为了克服以往地方政府间不良竞争。众所周知,宣传口为党委直管,具有更大的协调空间。从长远看,经由文化产业发展推动文化力量重塑和创新力量激活,这正是党和政府的深思远虑。(访谈资料 20150124)

而 Z 省委宣传部主管文化产业发展规划的一名官员则明确告知:“省里拟定在‘十三五’规划完成时,也就是 2020 年,率先将 Z 省建成

‘文化强省’，是建成不是建设啊，务必在全国保持领先地位”（访谈资料 20160320）。

同时，在一些“红头文件”中，可以阅读到一些更为实在的内容，比如，Z 委发〔2013〕28 号文件与 Z 财文资〔2014〕26 号文件均指明：Z 省文化产业发展必须服从于“文化强省”目标，文化产业自身也是“文化强省”建设的重中之重。未来，Z 省的文化产业发展和文化建设应当与其经济建设一样成功，能够始终在全国保持前列。

而在 Z 政办发〔2015〕49 号文件，可以见到这类文字阐释：本政策目的在于推动 Z 省文化事业又好又快发展，主要对象为文化产业。于是，Z 省的文化产业发展定位更多在于促进本省文化建设和文化发展，而不只是经济产出。同时，省内宣传部门需要集中力量，进一步推广宣传本地文化小镇和历史文化村落，并依据条件将这些地方打造成为文化产业发展的排头兵。

当然，不论是主管文化产业官员的陈述，还是“红头文件”的指示说明，对文化产业领域绩效水平的较量，地方政府的兴趣不可能仅仅局限于这类堂而皇之的声明。实际上，这类绩效竞赛的背后是切实的利益盘算，主要冲着与这些指标捆绑在一起的财政扶持、税收优惠以及土地政策而来（如建设用地奖励指标），<sup>①</sup>以及在“文化强系列”时代新的政治位置排序。因为按照这类考核机制，相应文化产业增加值指标一旦完成，则意味着下级地方政府可以持续得到来自上级政府的对应优惠政策支持，当地总体竞争力也将随之上升，从而也可以更好地进行“辖区包装”的推广。

其二，在个体层面，主政官员着力于经济建设和文化建设双重业绩获得与维系，其诉求自然在于个人工作绩效评价及对应仕途前景预期的判定落实。关于这一点，H 市和 D 县宣传部工作人员的讲述很有说服力。比如，上述 D 县文创办主任告诉我们：

文化产业啊，项目论英雄，招引是真理，如今招商工作开始实行月度竞赛和季度亮牌了，比如，月底前三名流动红旗，后三名通报批评。季度前三名蓝牌，后三名红牌。走走走，大家还坐在办公室里干什么，哪儿有老板去哪儿啊。（访谈资料 20140923）

<sup>①</sup> 参见 Z 政办发〔2015〕49 号文件与 Z 财文资〔2014〕26 号文件。

其他的工作人员则陆续向我们详细地介绍了地方上承担的文化产业发展水平绩效考核的具体内容,以及其中可能蕴含的意义。

关于文化产业的考核,各个市的标准不一。就H市而言,今年主要由文化产业增加值占GDP份额、文化产业增加值增速、文化产业招商引资项目、文化产业开工建设项目四大块组成。从近几年市对县宣传文化工作的考核标准来看,文化产业的考核占据了大头0.8分,而作为宣传部门的核心工作,新闻外宣工作总分才0.2分。另外,市对县考核的结果就是综合宣传文化工作的所有得分,以红头文件的形式进行排名,直接发文至各县委书记处并公示。

因此,这样的考核方式,对于县里宣传文化系统的工作势必有很大影响。大到关系到县一级一把手的业绩考核,小到关系到宣传部长在H市及辖区的威信和声望,尤其是今年我县实施了年底考核“亮牌”机制,对于各条线上排名下滑的部门在媒体实行“亮红牌”。

站在市一级的角度来说,这样的考核也是事出有因,一是来自省对市的考核(具体标准不明),二是来自“十二五”规划的验收,在全市“十二五”规划文化产业占GDP份额不达标的情况下,市一级就会将任务进行分解,摊派给县区,并形成考核标准,加之我县文化产业基数较高,因此分得的任务也就最多了。到目前,招商引资依然是个头疼问题。(访谈资料20150109)

于是,就文化产业发展与地方官员晋升激励机制而言,在Z省部分地区,已经出现了某种“双层绩效结构”晋升竞争,即经济绩效是核心,但文化建设绩效也少不了。

其三,受“文化强系列”政策驱动,就文化产业发展策略而言,地方政府的行为选择不论是集体层面还是个体层面,都已经有所修正。比如,如何突出辖区“有文化”的内涵与形象的打造(尽管这其中也存在虚实难辨的情形),以及在一轮竞争中如何“有技巧地”完成“文化强系列”任务。再比如,从原“经济GDP锦标赛”时代“两讲”(讲经济和讲政治)行为表现,开始向“三讲”(讲经济、讲文化和讲政治)行为表现过渡。

对于地方政府这类行为选择转向,如何制定文化产业发展规划议题或许是一个不错的补充性说明。以下是2016年春某次县级文化产业“十三五”规划论证会上的部分发言:

文化产业要能从产品和经济效益入手,然后落实到意识形态属性和社会意义方面。不过,在“十三五”时代,对文化产业的界定估计会更严格,这意味着文化产业统计口径越来越窄。于是,如何学会“有技巧地”统计是一个考验。比如,以出口为主的某超大型服装制造业,其中服装设计如何统计进去就是个问题。这是因为,按照这个企业现有情况,无法在文化产业分类指南中找到对应统计代码,除非它另开设设计公司。(H市委宣传部主管文化产业领导LSY,20160320)

Z市委宣传部一名负责文化产业规划的领导明确指出:“自从接手文化产业后,宣传部其实很辛苦,做了许多本应由发改、经信、商务、旅游等部门去做的事情。文化产业说到底,还是内容产业才是最值得关注部分,但是,增速也不能少。不过,在这其中,‘讲政治’非常必要。当然,文化产业发展,不仅要讲政治,讲产业,更要讲文化。制定文化产业发展规划,产业、政治、文化这三种视角都少不了”(JYT,20160320)。

综合上述,不难发现,就文化产业发展议题而言,地方政府行动逻辑和行动目标冲突的深层动因源自中央政府同时设置多重目标,而这些目标之间本身即存在一定的冲突性,进而导致考核标准“避难趋易”,这在政策指导层面和所谓纯粹经济产值量化计算层面都有所体现。例如,关于文化产业发展规划到底属于哪一类规划,其定位并不是很清楚,截至目前,很大程度上依然是简单套用工业产业规划思路。再比如,文化、经济、政治三大环节在原有规划中都计划突出,但在实际工作中却尚无法寻找到合适的平衡路径。再进一步说,这种纠结体现于既想要注重经济产出的数字化计量,也想要执行贯彻文化产业的意识形态特殊属性,还打算在文化建设和发展方面取得显著成效,于是,自相矛盾的诉求往往不止一处两处。

#### (四)新行动逻辑的可能进路

如上所述,就文化产业发展而言,地方政府新的行动逻辑体现在

经由“文化建设锦标赛”机制运作,在谋求晋升的前提下,从“辖区包装”行为导向发展到“文化运作仪式性”的行为结果。而在这种文化建设锦标赛中,政治锦标赛所具有的“纵向发包”与“横向竞争”特质依然存在(周黎安,2007),相应的经济指标特性依然被强调,不过经济指标之外的文化建设指标也同时得以强调。比如,文化力量重塑、意识形态的引领性,以及“讲政治”等均有所突出。这类特质在以往的“经济产业—政治晋升锦标赛”中难以见到。不过,在深层次制度安排上,现在施加于地方政府上的考核标准与激励模式无论就性质还是结构而言,与文化产业的培育和发展尚有着内在的矛盾。例如,截至目前,在委托人和代理人之间,即中央与地方政府之间,属于“强激励”(Frant,1996)的量化竞赛指标(文化产业的经济属性)与属于“弱激励”(Frant,1996)的非量化竞赛指标(文化产业的意识形态和象征价值属性)在实际工作中究竟如何平衡,即是其中一个非常棘手的难题。而这种现状也对我国文化产业发展的切实转型提出了相应挑战。比如,对于作为委托人的中央政府而言,仍需探索意识形态与经济发展两大目标如何更有效地统合起来,从而既能适应意识形态工作升级的诉求,也能满足产业结构优化与经济发展升级的诉求,继而为“新常态”时期经济社会转型发展注入新活力。估计这方面的探索尚有待于中央政府出台对地方政府的后续调控措施和方法,值得持续观察。

此外,还有如何破解文化产业发展存在的象征价值和物质价值“双价值失衡”的难题。除了中央政府层面设置的多重目标相互冲突之外,还因文化产业本身兼具“刚性”和“弹性”,在统计层面存在擦边球的可能。当然,政府绩效考核的具体内容与方法措施也导致了一些弊病。例如,国内文化产业长期存在过于重视物质性经济产出等倾向(O'Connor & Gu,2006),因而在“文化”发展和“产业”发展之间一直处于彷徨冲突之中(Li & Song,2015)。为解决文化产业发展中“双价值失衡”矛盾,国家需要着力于文化产业统计与考评机制理论与实践的创新,以推进现有地方政府间竞争激励结构的循序改良与提升。因此,构建多维评价体系已经成为文化产业高质发展的必需要件。比如,在国家统计层面,“文化产业”与“文化及相关产业”边界能否进一步厘清?再比如,关于文化产业发展水平成效的衡量,除了传统的GDP指标,有无其他指标可以考虑吸纳?其实,特定文化价值认同与创新创造

能力形塑,以及在此基础上的自身认同和外界认同,才是国家或地域文化产业发展的真实要义。

## 五、余论:地方政府行动逻辑的变与不变

对于地方政府行动逻辑变迁的可能模式,如果在时间维度上围绕经济学所说的“约束条件”的更变去观察,则新中国成立以来大致概括为这样一条线索:从“政治挂帅”到“经济绩效(GDP挂帅)+政治正确”,再到“经济建设绩效+文化建设绩效+政治正确”。其间的阶段性特质或可简要概述如下:第一阶段,1949年至1978年。在此期间,地方政府行动逻辑主要体现为“政治约束”至上(政治挂帅)。第二阶段,1978年至2002年。在此期间,地方政府行动逻辑主要体现为“经济约束+政治约束”,也即“政治约束”更多内嵌于经济发展方面的成效。第三阶段,从2002年开始,尤其是2012年以来延续至今。地方政府行动逻辑在这一阶段出现了新变化,主要体现为“经济约束+文化约束+政治约束”,也可以说,“政治约束”的实现路径在继续更新。当然,这也是受到了国内大政方针新变化的影响。譬如,在中共十六大(2002年)时,中央文件开始“正式”关注文化产业,随后,在十六届三中全会(2003年)上,中央提出“科学发展观”,这在某种程度上意味着国家发展战略转型的开始。尤其是十八大以来,“政治约束”更多内嵌于经济发展成效和文化发展成效,更多强调深入认识“经济新常态”特质。不过,上述三个阶段也有共通之处,均指向“地方政府治理能力的持续性获得与更新”。

近年来,国内文化产业的快速发展使得此处“文化约束”特质得以更加清晰地呈现出来。相较于前两个历史时期“万能”的政治运作和产业经济运作,前文提及的“文化建设锦标赛”之下的“辖区包装”和“文化运作的仪式性”则更具有操作空间。例如,地方政府更乐于对地方进行整体打包推广(尽管其中存在不少看似相互冲突之处),并借此凸显如今的地方政府不仅关注经济发展,也开始日渐注重文化建设了,至少在形式上和名义上非常关注文化发展。再比如,在“文化强系列”新时期,地方政府多少已经开始面对经济发展之外的其他约束力量对其行为的制约(比如“政治规矩”),这也促使地方政府更加积极地“向

中央看齐”。

概而言之,就地方政府的行动逻辑变迁而言,在社会主义市场经济发展转型过程中,随着产业发展形态与社会治理诉求内容与阶段的更迭,为了更好地适应新的经济社会发展环境,尽管具体的行为渠道与路径在变化,但以各种行为的优化组合服务于地方政府自身治理结构完善的目标仍旧保持不变。

#### 参考文献:

- 布尔迪厄,皮埃尔,2012,《区分:判断力的社会批判》,刘晖译,北京:商务印书馆。
- 曹正汉,2008,《公有企业转制与地方政府战略转型:萧山案例研究》,史晋川等主编《转型与发展——萧山民营经济发展研究》,杭州:浙江大学出版社。
- 曹正汉、史晋川,2009,《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究》,《社会学研究》第4期。
- 曹正汉、薛斌锋、周杰,2014,《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》,《社会学研究》第4期。
- 陈家建,2013,《项目制与基层政府动员:对社会管理项目化运作的社会学考察》,《中国社会科学》第2期。
- 戴慕珍,1997,《中国地方政府公司化的制度化基础》,甘阳、崔之元主编《中国改革的政府经济学》,香港:牛津大学出版社。
- 杜赞奇,2008,《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
- 冯猛,2014,《基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查》,《社会学研究》第2期。
- 关山、姜洪主编,1990,《块块经济学:中国地方政府经济行为分析》,北京:海洋出版社。
- 胡锦涛,2011,《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,《人民日报》11月1日。
- ,2012,《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社。
- 江泽民,2002,《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社。
- 柯林斯,兰德尔,2012,《互动仪式链》,林聚任、王鹏、宋丽君译,北京:商务印书馆。
- 莱恩,理查德·J,2016,《导读鲍德里亚》,柏愔、董晓蕾译,重庆:重庆大学出版社。
- 李敢,2014,《中国文化产业为何大而不强》,《社会科学战线》第12期。
- 李猛、沈坤荣,2010,《地方政府行为对中国经济波动的影响》,《经济研究》第12期。
- 林南,1996,《地方性市场社会主义:中国农村地方法团主义之实际运行》,《国外社会学》第5期。
- 陆一,2008,《闲不住的手:中国股市体制基因演化史》,北京:中信出版社。
- 倪星、原超,2014,《地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的?——基于S市市监局“清无”专项行动的分析》,《公共行政评论》第2期。

- 丘海雄、徐建牛,2004a,《产业集群技术创新中的地方政府行为》,《管理世界》第10期。
- ,2004b,《市场转型过程中的地方政府角色研究述评》,《社会学研究》第4期。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬,1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 阮建青、石琦、张晓波,2014,《产业集群动态演化规律与地方政府政策》,《管理世界》第12期。
- 施莱弗、安德鲁·罗伯特·维什尼,2004,《掠夺之手:政府病及其治疗》,赵红军译,北京:中信出版社。
- 王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 王乐夫、唐兴霖,1997,《珠江三角洲:地方政府在经济发展中的地位和作用》,《中山大学学报(社会科学版)》第4期。
- 乌尔夫、克里斯托弗,2012,《社会的形成》,许小红译,广州:广东教育出版社。
- 杨善华、苏红,2002,《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》,《社会学研究》第1期。
- 张军、周黎安编,2008,《为增长而竞争——中国增长的政治经济学》,上海:格致出版社。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 周飞舟,2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。
- 周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- ,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周鲁耀,2015,《“统合治理”——地方政府经营行为的一种理论解释》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》第6期。
- 周雪光,2008,《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
- ,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- ,2015,《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》第2期。
- Connelly, B. L., Laszlo Tihanyi, Russell Crook & K. Ashley Gangloff 2014, “Tournament Theory: Thirty Years of Contests and Competitions.” *Journal of Management* 1.
- Frant, H. 1996, “High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(3).
- Heilbrun, James & Charles M. Gray 2004, *The Economics of Art and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lazear, Edward 1995, *Personnel Economics*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Lei, Yanhong 2012, “On the Logic of Government’s Fiscal Action and Its Impact on Economic Development.” *Contemporary Finance & Economics* 4.
- Li, G. & W. Song 2015, “Cultural Production in Contemporary China: The Struggle between Political Dogmatism and Economic Pragmatism.” *TRAMES—A Journal of Humanities and Social Sciences* 4.
- Morris, S. 2001, “Political Correctness.” *Journal of Political Economy* 109(2).



- O'Connor, Justin & Xin Gu 2006, "A New Modernity? The Arrival of 'Creative Industries' in China." *International Journal of Cultural Studies* 3.
- Olson, Mancur 1993, "Dictatorship, Democracy and Development." *American Political Science Review* 3.
- Peng, Yusheng 2001, "Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance and Market Discipline." *American Journal of Sociology* 5.
- Shirk, S. L. 1993, *The Political Logic of Economic Reform in China*. California: University of California Press.
- Stiglitz, Joseph E. 1989, *On the Economic Role of the State*. Oxford: Blackwell.
- Walder, Andrew 1995, "Local Governments as Industrial Firms." *American Journal of Sociology* 2.
- William, Breit & Kenneth G. Elzinga 1989, *The Antitrust Casebook: Milestones in Economic Regulation* (second edition). Chicago: Dryden Press.
- Yang, M. C. & W. C. Hsing 2001, "Kinmen: Governing the Culture Industry City in the Changing Global Context." *Cities* 2.
- Zheng, Yongnian 1994, *Quasi-Corporatism, Developmental Localism and Behavioral Localism*. Princeton: Princeton University Press.
- Zhou, Xueguang 2009, "The Institutional Logic of Collusion among Local Governments in China." *Modern China* 9.

作者单位:浙江工商大学中国土地与城市治理研究院、  
浙江工商大学文化产业管理系  
责任编辑:杨 典