

# 文化法治体系的法理意蕴与实践展开

杨清望\*

**内容提要** 中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化。精神文明建设关乎保护文化权利、提升社会文明程度和促进人的全面发展,需要以文化法治建设为支撑。建设文化法治体系是贯彻落实习近平文化思想和习近平法治思想的必然要求,是促进社会主义先进文化繁荣发展的重要保障,是强化国民身份认同的重要途径。文化法治体系具有三重法理内涵,即新时代文化法治建设的总抓手、中国特色社会主义文化制度的法律表现形式和文化法治运行实践的系统集成。在法治轨道上推进文化强国建设,必须深入贯彻落实党的二十届三中全会关于深化文化体制机制改革的部署,从意识形态、文化服务、文化产业、文化遗产、网络治理和文化传播等关键领域的法治建设入手,加快构建文化法治体系,破解制约文化发展的深层次问题,开创文化繁荣发展新局面。

**关键词** 习近平文化思想 习近平法治思想 文化法治体系  
文化体制机制改革

## 目次

- 一、引言
- 二、文化法治体系的重大意义
- 三、文化法治体系的法理内涵
- 四、文化法治体系的实践基础
- 五、文化法治体系的建设路径
- 六、结语

\* 中南大学法学院教授。本文系2017年度国家社科基金重点项目“社会主义核心价值观与国家荣誉、纪念、庆典法治建设的研究”(项目批准号:17AHJ002)和2022年度教育部基地重大项目“新时代中国特色人权保护和发展模式对人权理论的发展研究”(项目批准号:22JJD820047)的阶段性成果。

## 一、引言

习近平总书记指出,“文化关乎国本、国运”<sup>①</sup>,“文化兴国运兴,文化强民族强”<sup>②</sup>。当今,世界百年未有之大变局正加速演进,中华民族伟大复兴进入关键时期,在新的起点上深化文化体制机制改革、推动文化繁荣兴盛,事关中国式现代化建设全局,事关国家长治久安、民族永续发展。习近平总书记提出:“在新的起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明,是我们在新时代新的文化使命。”<sup>③</sup>党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)将深化文化体制机制改革作为全面深化改革的关键一环和重要内容,并布局了文化体制机制改革的重点内容。

改革开放以来,我国以充分保障文化基本权为核心原则,以促进文化繁荣发展为目标,进行了多次文化体制机制改革。党的十八大以来,“文化领域逐步确立起具有‘四梁八柱’性质的一系列体制和机制”<sup>④</sup>,“逼近文化产权制度和党政关系、政企关系等核心制度安排”<sup>⑤</sup>,已经形成了涵盖文化权益保护法制、公共文化服务法制、文化市场管理法制和文化产业促进法制等四大板块的社会主义文化法治体系<sup>⑥</sup>。但是,文化领域法治建设一直存在的文化法治理论薄弱、文化立法粗放、文化体制改革相对滞后等问题并没有得到根本解决,<sup>⑦</sup>特别是制约文化繁荣发展的深层次体制机制问题仍然存在。这远远不能适应文化强国建设和中国式现代化的要求,因此,时代呼唤建设高水平的文化法治体系。

在我国,文化概念可以追溯至先秦时代,如“观乎人文,以化成天下”<sup>⑧</sup>。文献中首次出现“文化”一词始于西汉,如“凡武之兴,为不服也;文化不改,然后加诛”<sup>⑨</sup>。当然,古代与现代关于文化的理解不尽相同,现代文化从广义上可以分为物质文化、制度文化和意识形态文化等三类。“物质文化是以具有可视性价值为基础的物质设施、设备及物品,如文物、文化遗产等;制度文化是以行为规范为基础的规则、制度及程序,包括民间风俗习惯、禁忌、非物质文化遗产等;意识形态文化是以思想、观点、理念为载体形成的观念形态的文化,如学说、思维习惯、理论等。”<sup>⑩</sup>那么,何以将这三类文化纳入法律调整范围之

① 习近平:《在文化传承发展座谈会上的讲话》,人民出版社2023年版,第1页。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》(2017年10月18日),载《习近平谈治国理政》(第3卷),外文出版社2020年版,第32页。

③ 前注①,习近平书,第10页。

④ 曹光章:《新一届党中央推进文化体制机制改革的新发展》,载《毛泽东邓小平理论研究》2017年第9期,第94页。

⑤ 傅才武、何璇:《四十年来中国文化体制改革的历史进程与理论反思》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2019年第2期,第43页。

⑥ 参见周刚志:《论国家文化法治体系——基于文化与法治关系的理论视角》,载《政法论丛》2020年第6期,第115页。

⑦ 参见朱兵:《文化立法研究》(上册),中国政法大学出版社2019年版,第46-50页。

⑧ 《周易·上经·贲·彖传》。

⑨ 《说苑·指武》。

⑩ 莫纪宏:《论习近平文化思想视野下的文化权利体系的制度建构》,载《法学》2024年第8期,第9页。

中?为什么必然要求建设文化法治体系?建设什么样的文化法治体系?这些问题触及文化法治理论的症结,是文化法治体系建设的关键性问题。因此,本文试图对文化法治体系的重大意义进行梳理,从而明确其价值基础;对文化法治体系的法理内涵进行分析,继而明确其保护对象和内在结构;对我国文化法治建设的实践基础进行总结,进而为文化法治体系建设提供可行路径。

## 二、文化法治体系的重大意义

文化强国建设离不开法治的支撑。推进文化法治体系建设,是新时代新征程不断深化对文化建设的规律性认识所作出的选择,这一选择不仅反映了对文化法治重要性的深刻体悟,也蕴含了新时代文化建设的价值目标。

### (一) 贯彻落实习近平文化思想和习近平法治思想的必然要求

习近平文化思想和习近平法治思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,二者的重要联结点在于文化法治体系。

第一,文化法治体系是贯彻落实习近平文化思想的必然指向。习近平总书记指出:“文化是一个国家、一个民族的灵魂。”<sup>①</sup>习近平文化思想的“七个着力”深刻回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义文化、怎样坚持和发展中国特色社会主义文化。“七个着力”须臾离不开法治。其中,“着力加强党对宣传思想文化工作的领导”和“着力建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态”,强调坚持党对文化建设的领导权,这需要通过依法把党的意志转化为法律,确保文化的正确政治方向和国家政治安全。“着力培育和践行社会主义核心价值观”是对国家目标、社会状态和个人素质的一体建设,需要发挥法律的确认、促进和保障作用。“着力提升新闻舆论传播力引导力影响力公信力”和“着力加强国际传播能力建设、促进文明交流互鉴”,强调发挥文化的正向引导功能,这需要明确管理和引导的法律界限,实现文化传播领域的治理现代化。“着力赓续中华文脉、推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展”和“着力推动文化事业和文化产业繁荣发展”,需要法律确认文化产权、规定政府职责,实现公法义务与私法权利一体设置。总之,“七个着力”涉及的内容无一不与法治有关,也只有建设文化法治体系,才能做到深入贯彻落实习近平文化思想。

第二,文化法治体系是贯彻落实习近平法治思想的当然要求。习近平法治思想的“十一个坚持”是全面依法治国的行动指南,对在法治轨道上推进社会主义现代化强国建设具有重要作用。从宏观上看,文化在现代化强国建设中扮演着灵魂角色。习近平总书记指出:“统筹推进‘五位一体’总体布局、协调推进‘四个全面’战略布局,文化是重要内容;推动高质量发展,文化是重要支点;满足人民日益增长的美好生活需要,文

<sup>①</sup> 前注②,习近平文,第32页。

化是重要因素;战胜前进道路上各种风险挑战,文化是重要力量源泉。”<sup>⑫</sup>贯彻落实习近平法治思想需要推动文化领域治理的法治化,进而释放文化的巨大精神动力,促进现代化强国建设。从微观上看,文化法治体系是种概念,既涵盖文化领域具体内容,又内含文化的价值属性,可给予作为属概念的中国特色社会主义法治体系以价值支撑。

第三,文化法治体系是保障公民文化权利的内在要求。习近平法治思想中“坚持以人民为中心”和习近平文化思想中“着力推动文化事业和文化产业繁荣发展”等内容具有共同的出发点,即保障人民的文化权益。首先,建设文化法治体系、推进文化建设就是实践“以人民为中心”的文化权利观。习近平总书记指出,要始终坚持文化建设着眼于人、落脚于人;着眼满足人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求,提升文化服务和文化产品供给能力,增强人民群众文化获得感、幸福感。<sup>⑬</sup>其次,建设文化法治体系能够拓展文化权利保护的功能内涵。保障公民文化权利,不仅能满足人民对美好生活的向往,也通过提升人的精神境界,实现人自身的现代化。

## (二) 促进中华文化发展繁荣的重要保障

习近平总书记指出,一个国家、一个民族的强盛,总是以文化兴盛为支撑的,中华民族伟大复兴需要以中华文化发展繁荣为条件。<sup>⑭</sup>建设文化法治体系能够为促进中华文化发展繁荣提供强大的法治保障。

第一,文化法治体系是破解文化领域发展难题的重要方法。党的十八大以来党中央关于推进文化建设的一系列顶层设计和重要部署可以归纳为:繁荣发展的哲学社会科学、高质量发展的文化产业、丰富优秀的文艺作品、良好的新闻舆论生态、积极健康的网络文化、高效的文化市场管理、均衡可及的文化公共服务、优秀传统文化的传承发展、更有效力的文化传播、高素质的文化人才队伍等。据此,文化的发展繁荣在法律层面至少涵盖文化市场的建设与监管、文化资源配置、文化权益保障、文艺创作的自由与限度、文化产业的促进与保障、文化遗产的保护与利用、网络舆论的监管与引导等关键领域,涉及文化产业属性与意识形态属性、文化市场与文化管理、经济效益与社会效益、文化发展与文化安全等矛盾关系。建设文化法治体系有利于更好地抓住上述关键领域和矛盾关系,遵循“文化现象→文化法制→文化法治”的文化治理规律,在法治轨道上破解制约文化领域发展的难题,促进中华文化发展繁荣。

第二,文化法治体系是弘扬中国特色社会主义文化的重要途径。“中国特色社会主义文化,源自于中华民族五千多年文明历史所孕育的中华优秀传统文化,熔铸于党领导人民在革命、建设、改革中创造的革命文化和社会主义先进文化,植根于中国特色社会主

<sup>⑫</sup> 习近平:《把文化建设摆在更加突出位置》(2020年9月22日),载《习近平谈治国理政》(第4卷),外文出版社2022年版,第309-310页。

<sup>⑬</sup> 参见《习近平在中共中央政治局第十七次集体学习时强调 锚定建成文化强国战略目标 不断发展新时代中国特色社会主义文化》,载《人民日报》2024年10月29日,第1版。

<sup>⑭</sup> 参见《习近平在山东考察时强调 认真贯彻党的十八届三中全会精神 汇聚起全面深化改革的强大正能量》,载《人民日报》2013年11月29日,第1版。

义伟大实践”<sup>⑮</sup>。可见,中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化共同构成新时代中国特色社会主义文化的主要内容。中华优秀传统文化秉持“崇仁爱、重民本、守诚信、讲辩证、尚和合、求大同”的文化内核;革命文化集中以革命价值观、革命理论、革命年代的生活方式以及革命文化的符号系统记载着党领导人民进行革命斗争的伟大历史;社会主义先进文化是以马克思主义为指导、在社会主义伟大实践中创造的面向现代化、面向世界、面向未来的,民族的科学的大众的社会主义文化。建设文化法治体系对弘扬中国特色社会主义文化具有不可替代的作用。首先,能够促进中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展。文化法治体系通过将“重民本”转化发展为立法原则,将“崇仁爱、守诚信”转化发展为规定个人权利义务的核心内容,将“尚和合”转化发展为执法和司法效果的价值目标,从而不断促进中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展。其次,能够保护和弘扬革命文化。一方面,文化法治体系可以激励革命理想、革命精神、革命道德和革命文艺的传承发展;另一方面,文化法治体系可以打击诋毁革命文化的历史虚无主义行为。最后,能够保护和发展社会主义先进文化。社会主义先进文化是我国文化的底色,文化法治体系可以通过价值确立、促进性立法、协同实施机制和综合保障等法治化方式促进社会主义先进文化不断丰富发展。

### (三) 强化国民身份认同的重要途径

建设中国式现代化、实现中华民族的伟大复兴需要强化国民的身份认同,凝结中华儿女的共同力量。身份认同扎根于文化认同,“文化认同是最深层次的认同,是民族团结之根、民族和睦之魂”<sup>⑯</sup>。何为身份认同?习近平总书记指出:“要引导人们树立正确的历史观、国家观、民族观、文化观,不断巩固各族人民对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中国特色社会主义道路的认同。”<sup>⑰</sup>文化法治体系可以通过依法促进国家认同、民族认同和道路认同来强化身份认同。

第一,文化法治体系是强化国家认同的直接依据。国家认同首先是对“文化中国”的认同。作为一个文化概念,“中国”是基于“大一统文化”的历史文化共同体,先后形成西周文化大一统和秦制大一统。从秦代起,中国成为“大一统”帝国。“大”是国土疆域大,“一统”是制度统一、政令统一、文化统一。<sup>⑱</sup>在千百年变局之中,中国“大一统”观念保存下来,通过“多重型天下国家观”奠定了绵延至今的多民族统一国家的思想基础。<sup>⑲</sup>我国宪法“序言”深刻总结了中国从封建的中国到中华民国再到中华人民共和国的伟大历史变革,是对中国悠久历史文化和光荣革命传统的宪法承认。建设以宪法为统领的文化法治体系,是强化国家认同的依据。

<sup>⑮</sup> 前注②,习近平文,第32页。

<sup>⑯</sup> 习近平:《在中央民族工作会议上的讲话》(2014年9月28日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第157页。

<sup>⑰</sup> 习近平:《加强文化遗产保护传承 弘扬中华优秀传统文化》,载《求是》2024年第8期,第8页。

<sup>⑱</sup> 参见李零:《我们的中国》(第1编),生活·读书·新知三联书店2016年版,第8-12页。

<sup>⑲</sup> 参见王旭:《大一统国家观的中国宪法学原理》,载《法制与社会发展》2022年第6期,第23页。

第二,文化法治体系是巩固中华民族共同体认同的重要保障。自“晋楚交相见”后,“夷夏不辨”<sup>②①</sup>的“夷夏一家”观念一直影响中华民族的身份认同。历史上,史学家梁启超和杨度首先完成了对“中华民族”的科学界定。梁启超认为:“现今之中华民族自始本非一族,实由多数民族混合而成。”<sup>②②</sup>杨度认为:“中华之名词,不仅非一地域之国名,亦且非一血统之种名,乃为一文化之族名。”<sup>②③</sup>习近平总书记指出:“我国是统一的多民族国家,中华民族是多民族不断交流交往交融而形成的。中华文明植根于和而不同的多民族文化沃土,历史悠久,是世界上唯一没有中断、发展至今的文明。”<sup>②④</sup>当前,建设文化法治体系是反对历史虚无主义和分裂主义、维系中华民族“多元一体”格局的必要举措。

第三,文化法治体系是增进中国特色社会主义道路认同的重要方法。一个国家能够创造出人类历史上前无古人的发展成就,走出正确道路至关重要。习近平总书记在2018年指出:“中国特色社会主义不是从天上掉下来的,而是在改革开放40年的伟大实践中得来的,是在中华人民共和国成立近70年的持续探索中得来的,是在我们党领导人民进行伟大社会革命97年的实践中得来的,是在近代以来中华民族由衰到盛170多年的历史进程中得来的,是对中华文明五千多年的传承发展中得来的,是党和人民历经千辛万苦、付出各种代价取得的宝贵成果。”<sup>②⑤</sup>建设文化法治体系,就是通过健全文化法律制度,在法治轨道上传承红色文化基因,建设中国特色社会主义文化,增强文化自信,引导中华民族儿女在中华民族伟大复兴伟业中强化对中国特色社会主义道路的认同。

### 三、文化法治体系的法理内涵

文化法治体系是新时代文化法治建设的统领性概念,分析其内涵和功能结构至关重要。从这一概念的构成要素出发,探究其法理内涵需要回答三大问题,即从总体上看文化法治体系在文化法治建设中充当何种角色,进而从静态视角和外部视角辨析其与文化制度的设定关系,从动态视角和内部视角分析其内部子系统的构成及其相互关系。这种“一体两面”结构描述了文化法治体系的法理内涵。

#### (一) 文化法治体系是新时代文化法治建设的总抓手

文化法治建设的目标是在法治轨道上推进文化强国建设,涉及文化建设和法治建设的方方面面,需要发挥文化法治体系总揽全局、牵引各方的总抓手作用,为文化治理体系和治理能力现代化提供全局性、制度化的解决方案。

第一,文化法治体系是文化法制向文化法治的跃升。文化法治体系不仅仅是文化法

<sup>②①</sup> 【宋】吕祖谦:《左氏传说·卷十三》。

<sup>②②</sup> 梁启超:《历史上中国民族之观察》,载《饮冰室文集点校》(第3集),吴松等点校,云南教育出版社2001年版,第1680页。

<sup>②③</sup> 杨度:《金铁主义说》,载左玉河编:《中国近代思想家文库·杨度卷》,中国人民大学出版社2015年版,第182-183页。

<sup>②④</sup> 前注<sup>①⑦</sup>,习近平文,第8页。

<sup>②⑤</sup> 习近平:《继续进行具有许多新的历史特点的伟大斗争》(2018年1月5日),载前注<sup>②</sup>,习近平书,第70页。

律的体系化表达,更是强调在文化建设的全过程贯彻落实法治原则,通过文化领域的全面依法治理实现文化治理体系和治理能力的现代化。文化法制向文化法治的跃升意味着,要从建构完备的文化法律规范体系、高效的文化法治实施体系、严密的文化法治监督体系、有力的文化法治保障体系等文化法治运行的全过程入手,全方位保障文化权利、规范文化行为、促进文化进步、实现国家文化安全乃至增强我国文化国际竞争力。<sup>②5</sup>从文化法制和文化法治关系的角度来看,建设文化法治体系,一方面要适应文化强国建设的需要,加快构建科学完备的文化法律制度体系,推进文化建设各领域立法发展;另一方面,更要紧紧围绕文化建设的总体目标和中心工作,立足系统整体观念之上,考虑文化法治建设各个部分之间的内在联系和相互影响,注重与文化建设相关的各类法律制度、各个法律领域和各项法治实施环节之间高效协同。

第二,文化法治体系是文化体制机制改革的有力保障。深化文化体制机制改革是文化资源的再配置,涉及重大利益调整,不再是“零敲碎打”。面对文化领域的深层次体制机制障碍和结构性矛盾,需要发挥法治在统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为等方面的优势,用法治思维和法治方式破解文化体制机制改革难题,增强文化体制机制改革的执行力和穿透力。《决定》提出“优化文化服务和文化产品供给机制”“健全网络综合治理体系”等一系列改革举措,涉及文化治理结构和文化治理机制的深层优化和调整,这就需要强化文化法治体系对深化文化体制机制改革的引领、推动和保障作用,依法划定文化治理中的权责关系,构建跨部门、跨领域的文化治理网络,回应文化治理体系和治理能力现代化的要求。<sup>②6</sup>

第三,文化法治体系是中国特色社会主义法治体系的重要内容。党的二十大提出,“全面推进国家各方面工作法治化”。这要求将经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设等具有主干性的各项国家事业均纳入法治轨道。作为统领法治建设全局的实践概念,中国特色社会主义法治体系延展出经济法治体系、政治法治体系、社会法治体系、文化法治体系、生态法治体系等诸多重要面向,文化法治体系已成为中国特色社会主义法治体系的重要内容。<sup>②7</sup>中国特色社会主义法治体系与文化法治体系的此种包含关系意味着,要将文化法治体系建设纳入建设中国特色社会主义法治体系和建设社会主义法治国家的全局加以考量和推进。一方面,文化法治体系建设要根据建设中国特色社会主义法治体系的总体布局、核心逻辑与主要策略,遵循文化繁荣发展的内在规律,不能自行其是、另辟蹊径。另一方面,文化法治体系并非孤立存在,文化法治体系建设离不开经济法治体系、政治法治体系等的支撑和保障,与其他法治体系紧密相连、相互依存,共同形成全面、协调、可持续的法治生态。

## (二) 文化法治体系是中国特色社会主义文化制度的法律表现形式

习近平总书记指出:“中国特色社会主义法治体系是中国特色社会主义制度的法律

<sup>②5</sup> 参见熊文钊:《加强新时代文化法治建设意义重大》,载《中国社会科学报》2022年6月8日,第4版。

<sup>②6</sup> 参见王伟光:《聚焦体制机制改革 推进文化治理现代化》,载《国家治理》2024年第18期,第3-5页。

<sup>②7</sup> 参见张文显:《在新的历史起点上推进中国特色法学体系构建》,载《中国社会科学》2019年第10期,第28-29页。

表现形式。”<sup>②8</sup>文化法治体系与中国特色社会主义文化制度具有内在一致性。在新时代,中国特色社会主义文化制度已形成以根本制度、基本制度、重要制度为四梁八柱的“制度群”,设定了文化法治体系的立场、底色和内容。

第一,坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度是文化法治体系的根本立场。“所谓根本制度,就是在中国特色社会主义制度中起顶层决定性、全域覆盖性、全局指导性作用的制度。”<sup>②9</sup>党的十九届四中全会首次将“坚持马克思主义在意识形态领域指导地位”作为一项根本制度明确提出来。党的二十届三中全会进一步将“聚焦建设社会主义文化强国,坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度”明确列为进一步全面深化改革的总目标。根本制度的定位意味着,坚持马克思主义在意识形态领域指导地位在社会主义文化制度乃至中国特色社会主义制度体系中居于核心地位,对于建设物质文明和精神文明相协调的中国式现代化具有举旗定向、培根铸魂的根本性意义。

我国文化法治体系建设的第一要务是以法治手段坚持马克思主义在意识形态领域指导地位并贯穿到文化建设的各方面。对此,最为关键的是依法保障党的文化领导权。“坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度,是坚持党的领导根本制度在文化建设领域的延伸和要求。”<sup>③0</sup>坚持党对文化法治体系建设的领导权,关键是依法确保党对宣传思想文化工作的主导权、管理权和话语权,依法维护党管宣传、党管意识形态、党管媒体等方面的权力。

第二,以社会主义核心价值观引领文化建设制度是文化法治体系的基本要求。党的十九届四中全会明确提出“坚持以社会主义核心价值观引领文化建设制度”,并将之作为繁荣发展社会主义先进文化制度的重要面向,其作为文化法治建设基本原则的定位逐步明确。同时,以社会主义核心价值观引领文化建设离不开法治保障。建设文化法治体系,就是要以法治的力量推动社会主义核心价值观融入文化建设的全过程各方面。习近平总书记明确指出:“要把社会主义核心价值观的要求转化为具有刚性约束力的法律规定,用法律来推动核心价值观建设。”<sup>③1</sup>

第三,健全人民文化权益保障制度是文化法治体系的重要使命。社会主义先进文化的鲜明特征在于其人民性。社会主义先进文化来自人民、发展于人民、服务于人民。人民既是繁荣发展社会主义先进文化的主体力量,也是文化发展成效的最终评判者。党的十九届四中全会以“健全人民文化权益保障制度”为主线,串联起文化产品创作生产传

<sup>②8</sup> 习近平:《在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话》(2018年8月24日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第229页。

<sup>②9</sup> 施芝鸿:《坚持和完善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必须坚持的总要求和总体目标》,载本书编写组编著:《〈中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2019年版,第175页。

<sup>③0</sup> 肖贵清、刘仓:《中国特色社会主义文化制度——战略意义、逻辑结构、构建路径》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2020年第6期,第5页。

<sup>③1</sup> 习近平:《在十八届中央政治局第十三次集体学习时的讲话》(2014年2月24日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面深化改革论述摘编》,中央文献出版社2014年版,第90页。

播的引导激励机制、城乡公共文化服务实施体系等具体文化体制机制。党的二十届三中全会进一步强调“健全文化事业、文化产业发展体制机制,推动文化繁荣,丰富人民精神文化生活”。人民文化权益保障制度是中国特色社会主义文化重要制度,直接引导各项具体文化体制机制建设。

保障人民文化权益是建设文化法治体系的出发点和落脚点,也是激发人民文化创造力、实现文化繁荣发展的条件。一方面,个体文化权利“体系化”保护是文化法治体系的鲜明特色。我国的公民文化权益法律保护形成了一个融贯人权、宪法基本权利和具体法律权利等三种权利的阶梯式保护体系。作为人权的组成部分,文化权利为1948年《世界人权宣言》和1966年《经济、社会及文化权利国际公约》等承认,是具体权利和法律发展的重要基础;作为宪法基本权利,文化权利为我国《宪法》第47条等所规定,具备防御权功能和受益权功能<sup>③</sup>;作为具体法律权利,文化权利是《非物质文化遗产法》《公共文化服务保障法》和《文物保护法》等中的重要内容,可以成为司法救济请求权的基础。另一方面,仅仅构建个体文化权利保障制度难以涵盖整个文化法调整领域,公共文化利益还具有集体人权的属性,作为集体人权主要面向本国家或民族对于自身文化的保有与继承。<sup>④</sup>因此,保护中国特色社会主义文化也是重要的公共文化权益,各项具体文化体制机制的完善和发展需要将保护个人文化权利与社会公共文化利益相结合才能构筑完整有效的文化法治体系。

### (三) 文化法治体系是文化法治运行实践的系统集成

习近平总书记指出:“全面推进依法治国,法治理论是重要引领。没有正确的法治理论引领,就不可能有正确的法治实践。”<sup>⑤</sup>新时代以来,我国文化法治建设已经从夯基垒台、立柱架梁的初期建构阶段进入到系统集成、协同高效的深化发展阶段,在理论上迫切需要一个统合性概念来描述文化法治运行实践的深刻变革。文化法治体系正是可以发挥统合性功能的概念,其核心在于准确把握文化法治领域价值系统、实体系统、机制系统的相互关系和耦合作用,确保文化法治体系建设达到系统强化、重点突出和体制机制畅通的目标。

第一,文化法治体系由价值系统、实体系统、机制系统等子系统组合而成。文化法治体系是法治体系的一个种概念,具备法治体系的价值、实体和机制三大要素。<sup>⑥</sup>价值系统凝聚着社会主义先进文化的精神理念和中华法治文明的共识,是文化法治体系的“思想芯片”。实体系统是由与文化建设相关的一系列法律规范和制度构成的文化法治规范体系和法治治理模式。我国已经建立了诸多分领域的文化法律制度,主要包括文化精神表达领域法律制度、文化物质成果领域产权法律制度、文化事业领域个人文化事业参与权和国家提供公共文化服务制度、文化产业领域促进法律制度、文化遗产保护法律制度和

<sup>③</sup> 参见黄明涛:《公民文化权研究——〈宪法〉第47条之规范建构》,中国政法大学出版社2015年版,第222页。

<sup>④</sup> 参见黄晓燕:《国际人权法视野下文化权利的考量与辨析》,载《政法论坛》2013年第3期,第86页。

<sup>⑤</sup> 习近平:《全面做好法治人才培养工作》(2017年5月3日),载前注<sup>②</sup>,习近平书,第175页。

<sup>⑥</sup> 参见侯学宾:《论法治体系概念》,载《中国社会科学》2024年第9期,第22页。

文化传播领域治理法律制度等。机制系统是指参与文化建设的一系列组织和机构的运行方式,包括文化生产机制、文化管理机制、文化激励机制等。《决定》提出“分类推进文化事业单位深化内部改革,完善文艺院团建设发展机制”“建立文化遗产保护传承工作协调机构”,就是要推动建立科学规范、运行高效的文化建设和监管机构职能体系。

第二,文化法治体系中各子系统融贯有序。首先,价值系统、实体系统、机制系统不是孤立存在的,而是相互之间呈现耦合关系。价值系统作为文化法治体系的“思想芯片”,要求法治体系的各个子系统在保持独立性的同时,必须遵循统一的法治逻辑,确保文化法治建设在目标追求、价值取向、运行规则上的一致性。价值系统构成协调各个系统相互衔接和配合的基本尺度。实体系统、机制系统则在文化法治建设的具体制度机制层面落实文化建设的法治化要求。其次,价值系统、实体系统、机制系统内部同样形成融贯有序的状态。在价值系统中,面对意识形态领域斗争日趋激烈、各种文化思潮交织激荡的新形势,需要坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位,培育和践行社会主义核心价值观,以巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。在实体系统中,文化建设的法治化是全领域的法治化。无论是健全公共文化服务体系、推动文化艺术创作,还是促进文化产业发展、规范文化市场管理,抑或实施文化遗产保护,都必须在法治轨道上推进。在机制系统中,体系的融贯性要求参与文化法治实践的机构和队伍在组织结构、决策流程、行为规范、角色分工上呈现出和谐状态,防止因组织利益分化在文化法治实践过程中发生功能异化。

第三,文化法治体系是应对型法治与预防型法治的功能统一体。应对型法治是传统法治的基本模式,强调法益损害后发挥法律的救济功能;预防型法治强调发挥法治的风险预防功能;预防型法治与应对型法治是相互交融、相互促进的关系。<sup>③6</sup>文化法治首要任务在于突出文化是社会发展的引领性精神力量,文化法治体系应是一种功能互补的统一体。首先,率先抓好重点领域和关键环节的应对式法治建设。按照党的二十届三中全会提出的“统筹立改废释纂,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法”要求,聚焦文化体制机制的重点难点堵点问题,以建设法治实施体系、法治促进体系和法治保障体系为重心,推动文化法治体系向纵深推进。其次,加强风险预防管控的预防型法治建设。文化领域问题往往带有根本性和全局性的特点,文化建设具有很强的溢出效益。当前,意识形态保护、网信监管、文化产业发展、文化遗产保护等重点和新兴领域还呈现出风险多样化的态势。所以,必须贯彻预防型法治理念,以建设法治引导体系和法治支持体系为关键,强调国家通过积极引导和主动防范风险的方式主动介入文化治理,有效统合文化法治各子系统相互协调形成正向合力,充分发挥法治在防范化解意识形态安全和文化建设重大风险中的重要作用。

<sup>③6</sup> 参见黄文艺:《论预防型法治》,载《法学研究》2024年第2期,第20-38页。

## 四、文化法治体系的实践基础

党的十八大以来,我国文化法治建设取得巨大进展,初步形成了涵盖文化产业、文化事业、文化遗产、文化管理等方面的文化法律制度,为文化领域的依法治理奠定了坚实基础。但是,对标建设社会主义文化强国目标,文化法治建设仍存在短板。新时代需要以文化法治体系建设为统领,全面检视文化法治建设的实践样态,厘清文化法治体系建设存在的突出问题。

### (一) 意识形态领域国家法律与党内法规的协同建设

意识形态是国家的价值观和理想信念体系,关乎旗帜、道路和国家政治安全,是国家的核心利益。我国尚无关于意识形态工作的专门性法律,但是宪法、法律法规、党内法规中有涉及意识形态工作的相关规定。

第一是意识形态工作的宪法基础。首先,《宪法》在“序言”部分规定了党的领导、指导思想、政治制度、社会主义道路等意识形态内容,是国家推进意识形态工作的核心内容。其次,《宪法》在“总纲”部分规定了国体、政体、领导力量、国家机构组成、经济制度、法律制度、文化制度、教育制度、社会主义核心价值观等关于意识形态的内容,为国家履行意识形态工作相关职责提供了宪法依据。最后,《宪法》第46条规定了公民受教育的权利和义务以及国家培养儿童、少年、青年全面发展的宪法义务,为加强青少年理想信念教育、深化中国特色社会主义和共产主义教育提供了宪法基础。

第二是意识形态工作的法律法规基础。首先,国家出台了文化安全和意识形态安全方面的专门规定。《国家安全法》第23条规定了坚持社会主义先进文化前进方向、继承和弘扬中华优秀传统文化、培育和践行社会主义核心价值观、掌握意识形态领域主导权等内容,为强化意识形态阵地建设和管理工作提供了直接的法律依据。《刑法》专章设置了“危害国家安全罪”,为违反意识形态要求的行为划定了法律红线。其次,在教育法律法规体系中,《教育法》《爱国主义教育法》《国防教育法》《高等教育法》等对理想信念教育、社会主义核心价值观教育、爱国主义、集体主义和中国特色社会主义教育等涉及意识形态的内容有明确规定。再次,在文化遗产保护法律法规体系中,《文物保护法》《非物质文化遗产法》《水下文物保护管理条例》等通过在立法目标上设定“开展爱国主义和革命传统教育,建设社会主义精神文明和物质文明”等内容,烙刻了意识形态的印记与标识。最后,在新闻、出版、电影、广播、电视、网络安全管理法律法规体系中,《公共文化服务保障法》《电影产业促进法》《网络安全法》《公共图书馆法》《出版管理条例》《电影管理条例》《广播电视管理条例》《营业性演出管理条例》《互联网信息服务管理办法》等对意识形态建设管理和载体平台作了明确规定,是意识形态工作制度化和法治化的重要举措。

第三是意识形态工作的党内法规和党内规范性文件基础。意识形态领域党内法规是党内法规体系的重要组成部分,是意识形态工作的重要制度保障。首先,《中国共产

党章》在“总纲”部分明确了党的性质、中国特色社会主义事业领导核心地位、共产主义最高理想、行动指南以及党领导开创的各项社会主义事业等内容,并强调“牢牢掌握意识形态工作领导权,不断巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础”,集中反映了党对加强意识形态工作的总体要求。其次,在意识形态工作的党内法规中,《中国共产党宣传工作条例》《中国共产党党委(党组)理论学习中心组学习规则》《党委(党组)意识形态工作责任制实施办法》等明确要求落实意识形态工作责任制,为做好新时代意识形态工作提供了机制途径。最后,各级党委(党组)制发的关于意识形态工作的规范性文件,为进一步贯彻落实意识形态工作责任制提供了方式方法。

但是,意识形态工作法治化还存在一些问题,主要是意识形态工作的法律制度和法治体系建构缺乏系统规划,缺乏意识形态法益的学理分类甄别,尚难以构建起一套融贯性的意识形态法律规范体系。此外,培育和践行社会主义核心价值观等重要工作尚缺乏健全有效的实施体系,影响了意识形态法治工作的整体性、协调性和实效性。

## (二) 文化服务领域中文化权益法治建设

文化服务法治是文化法治体系的重要内容,其中公共文化服务关涉公民基本文化权益保护,对提升整体文化服务效能、促进文化服务高质量发展具有基础性作用。

第一,在公共文化服务法律制度方面,我国基本形成了以“宪法—基本法—专门法”为架构的法律规范体系。首先,宪法的文化建设基本国策条款奠定了公共文化服务保障体系的宪法基础,《宪法》第22条确立了国家发展公共文化事业的基本行动方针。其次,公共文化服务基本法明确了公共文化服务法律保障体系的框架,《公共文化服务保障法》以满足公民基本文化权益为出发点,规定了公共文化服务的基本内容。最后,公共文化服务专门法细化了公共文化服务的配套措施。《公共图书馆法》《公共文化体育设施条例》《博物馆条例》等充实了公共文化服务标准建设、设施规划建设、加强公共文化服务保障措施等内容,使之更具有可操作性。但是,公共文化服务法律规范还存在不足:首先,公共文化服务生产主体缺乏明确界定,政府、企业、社会团体或公民等在提供公共文化服务过程中的地位、职权和相应的法律责任规定不明确,致使公共文化服务请求权难以实现。其次,我国有大量地区尚未制定公共图书馆、博物馆、文化馆和美术馆等方面的地方性法规,与《公共文化服务保障法》衔接不够,没有打通公民基本文化权益保护的“最后一公里”。

第二,在公共文化服务实施领域,我国以服务型政府建设为抓手,完善了公共文化服务实施体系,特别是完善基层公共文化服务网络,强化居民聚集区、新农村的公共文化设施配套建设力度。但是,公共文化服务实施体系也存在一些问题:首先,公共文化服务标准化和均等化建设缺乏内生动力机制,地方政府很难将有限资源投入公共文化服务建设,公共文化服务面临深入推进和可持续发展的难题。其次,公共文化服务管理和监督体制不完善,致使实践中诸如文化和旅游、教育、市场监管等部门存在职能交叉、权责不清、管理重复等问题,影响了公共文化服务的生产供给效能。最后,公共文化服务资源配

置存在城乡差距,优质公共文化服务资源直达基层的机制不畅通。

### (三) 文化市场与文化产业的“全链条”法治建设

文化市场和文化产业是文化发展繁荣的依托。国家通过规范文化职权、加强文化市场管理和促进文化产业发展,形成了“促进、管理、保障”的法治全链条实践模式。

第一是文化产业蓬勃发展的促进型法治。首先,文化产业促进法被视为文化产业领域的“基本法”,曾列入文化领域重要立法项目。其次,制定推动科技与文化融合、转化的法律法规。我国通过了《促进科技成果转化法》《科学技术进步法》等相关法律,并出台了《关于促进文化和科技深度融合的指导意见》,为科技成果在文化产业中的应用提供了法律保障,也为新兴文化业态的规范化发展奠定了基础。

第二是文化市场有序开展的管理型法治。这主要是通过“管制性”手段规范文化生产者、文化经营者及文化消费者的权利义务关系。其主要内容涵盖文化市场主体行为规范、市场监督管理等法律法规,如《营业性演出管理条例实施细则》和《文化市场综合行政执法管理办法》等,以此落实监管职责,确保文化产品质量,促进文化市场良性发展。

第三是文化成果严格保护的保障型法治。产权保护法集中于保护文化产业内容的知识产权和物权。我国通过严格实施《著作权法》《专利法》等法律规范,为文化创作提供了有力的法律保障,保护了文化产品生产者的合法权益,推动了文化产业的发展。

但是,我国文化市场和文化产业法治建设还存在一些问题:首先,文化产业立法分散且位阶较低。目前的文化产业立法以部门规章和地方性法规的碎片化立法为主,缺乏统一的全国性高位阶法律,导致文化产业发展缺乏基础性法律支撑和保障,影响文化市场的健康发展。其次,高质量文化产品供给不足。文化生产未能有效回应人民群众对高质量文化产品的需求,低质文化产品过剩,优质文化产品供给相对不足。最后,文化与科技融合的法律支持滞后。特别是在人工智能、大数据等技术在文化产业中的应用方面,法律尚未及时跟进,不能有力为文化产业的数字化转型和新业态发展保驾护航,不能充分激励社会力量参与文化服务供给和文化产业创新。

### (四) 文化遗产保护的“内外衔接、分类保护”法治建设

文化遗产按存在形态可分为物质(有形)文化遗产与非物质(无形)文化遗产。物质文化遗产一般称为文物,《文物保护法》明确规定了文物的定义,即人类创造的或者与人类活动有关的,具有历史、艺术、科学价值的物质遗存。非物质文化遗产则指各族人民世代相传并视为其文化遗产组成部分的各种传统文化表现形式,以及与传统文化表现形式相关的实物和场所。我国根据文化遗产的类型和功能,建立了国内法与国际法相衔接、物质文化遗产与非物质文化遗产相区别的法治保护模式。

第一,建立国内法与国际法相衔接的保护格局。首先,确立了国家保护义务。由于文化遗产保护的客体并非限于物本身,还有其背后所承载的属于国家文化法益的历史文化记忆,所以,《宪法》第22条、第119条直接规定了文化遗产的国家保护义务。其次,建立了贯通性保护体系。在国际法层面,随着我国加入联合国教科文组织《保护世界文

化和自然遗产公约》《保护非物质文化遗产公约》《保护和促进文化表现形式多样性公约》,我国正在形成国际法与国内法相贯通的保护体系。

第二,建立物质文化遗产和非物质文化遗产分类保护制度。首先,在物质文化遗产保护方面,我国建立了多层次、跨法律部门、立体化的法律规范体系。例如,2024年修订的《文物保护法》形成了文物保护全过程法律保障体系;《刑法》规定了“妨害文物管理罪”;《历史文化名城名镇名村保护条例》《长城保护条例》等行政法规强化了特殊文化遗产的保护。其次,在非物质文化遗产保护方面,国家制定了《非物质文化遗产法》;地方立法也蓬勃发展,特别是自2000年云南省出台《云南省民族民间传统文化保护条例》以来,广东、广西、湖北、四川等地也陆续出台了民族民间文化遗产保护地方性法规。

但是,我国文化遗产法治建设还存在一些不足:首先,文化遗产保护基本法缺失,使得既有分类保护模式难以适应当下构建文化遗产“大保护格局”的要求,更无法彰显文化遗产的共同精神价值。具言之,我国关于文化遗产保护法律法规主要基于文化遗产的类别予以展开,形成涵盖文物、非物质文化遗产、历史文化名城名镇名村、长城等遗产的法律规范保护体系。但这种分类保护模式在实践中造成了保护对象和范围上的交叉、重叠和疏漏,难以实现文化遗产保护的价值一致性、内容统一性和实施有效性。其次,文化遗产系统性保护和统一监管的体制机制尚待完善。虽然文化遗产“条块分离”保护的体制机制为我国文化遗产保护发挥了重要作用,但是职责边界不清、保护力度不足、协同效力不高问题已成为文化遗产功能充分发挥的掣肘。

### (五) 文化传播领域的应对式法治建设

文化传播是彰显文化软实力的重要工具。文化传播包括主体(谁传播)、内容(传播什么)和途径(怎么传播)三个要素。按照传播范围来分,文化传播可以分为内部传播和外部传播。当前,网络已经成为具有新的媒体属性和舆论动员功能的重要平台,“管好用好互联网,是新形势下掌控新闻舆论阵地的关键”<sup>⑦</sup>。

我国在文化内外传播方面重点围绕网络传播平台形成了应对式法治建设,包括以下三个方面:第一,维护新闻舆论主导权。《境外非政府组织境内活动管理法》和《互联网新闻信息服务管理规定》规范了境外媒体与组织的传播行为。《网络安全法》《数据安全法》和《个人信息保护法》则在跨境数据流动、版权保护、全球网络安全治理等领域提供了法律依据,确保文化内容在国际传播中的安全性与合法性。第二,保障文化传播内容审查权。为制止虚假信息、不良文化和不当言论的传播,《网络信息内容生态治理规定》和《互联网新闻信息服务管理规定》要求网络平台在文化内容管理中承担起更多责任。《互联网信息服务算法推荐管理规定》对平台的算法设计提出了要求,确保传播内容合法、健康。第三,履行文化传播途径管理权。《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》确保网络空间内文化信息的安全与合法传播。《关键信息基础设施安全

<sup>⑦</sup> 中共中央宣传部编:《习近平文化思想学习纲要》,学习出版社、人民出版社2024年版,第76页。

保护条例》《生成式人工智能服务管理暂行办法》对重要文化信息资源和新兴技术推广过程进行安全防护,增强了国家文化安全。

但是,我国在文化传播领域的法治建设仍存在以下不足:首先,“预防型法治”理念尚未确立。例如,《网络安全法》和《数据安全法》在应对新技术带来的文化传播挑战方面相对滞后,特别是对文化内容生成、传播相关的预防性监管仍存在不足,容易产生数据泄露和文化信息安全风险。其次,文化生产激励与内容监管不协调。《网络信息内容生态治理规定》和《互联网新闻信息服务管理规定》致力于维护文化传播秩序,但是在激励文化创作、增强文化活力方面存在不足,法律应进一步明确对文化内容生产传播的监管边界,并健全相关救济机制。最后,存在跨国文化传播与话语权竞争难题。具有国际认可度的文化传播法律框架和文化传播标准尚未形成,导致文化国际传播力和影响力不足。

## 五、文化法治体系的建设路径

建设文化法治体系,必须遵循文化法治体系的“法理”,按照《决定》的部署,吸取我国文化法治建设的得失经验,依法破解文化体制机制存在的深层次问题。

### (一) 加强意识形态领域法治建设

意识形态领域法治是文化法治体系的灵魂,社会主义核心价值观培育和践行、爱国主义教育意识形态工作的两个重要抓手。因此,意识形态领域法治建设可以按照“一总两分”模式展开。

第一,在法治轨道上总体推进意识形态分类保护。《决定》在“完善意识形态工作责任制”中提出了5种“制度体系”和12种“体制机制”。就学理层面而言,上述“制度体系”和“体制机制”可依据文化法治体系的子系统(价值系统、实体系统、机制系统)归为意识形态的理念体系、制度体系和实施体系,体系不同,法治保护方式也不同。

首先,依法实现对意识形态理念体系的柔性保护。《决定》强调,“实施文明乡风建设工程”“构建中华传统美德传承体系,健全社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设体制机制”“教育引导全社会自觉遵守法律、遵循公序良俗,坚决反对拜金主义、享乐主义、极端个人主义和历史虚无主义”等。这些内容本质属于思想意识范畴,不宜直接诉诸刚性法律调整,应该通过促进性立法或者“软法”发挥法治的引导作用和预防功能,并多采用教育、培训等柔性方法实施,既充分尊重和保障公民自由,又不断提高公众对意识形态理念体系的领悟力、判断力和执行力。

其次,依法畅通意识形态制度体系的承接机制。《决定》提出,“创新马克思主义理论研究和建设工程,实施哲学社会科学创新工程,构建中国哲学社会科学自主知识体系”“构建适应全媒体生产传播工作机制和评价体系,推进主流媒体系统性变革”“形成网上思想道德教育分众化、精准化实施机制”等。这些制度涉及国家目标和政府职责,可以通过完善《教育法》《网络安全法》等法律和相关党内法规予以承接、细化。

最后,依法强化意识形态实施体系的配套机制。《决定》指出,“健全用党的创新理论武装全党、教育人民、指导实践工作体系,完善党委(党组)理论学习中心组学习制度,完善思想政治工作体系”“完善新闻发言人制度”“完善舆论引导机制和舆情应对协同机制”“建立健全道德领域突出问题协同治理机制,完善‘扫黄打非’长效机制”等。这些制度体系或体制机制属于党的文化领导权的范围,表现为党和国家机关的工作制度机制,可以通过补强、完善、创新、修正等方式提升意识形态制度的效能,应主要通过党内法规形式完善实施体系、增强意识形态制度实施的刚性。

第二,积极推进社会主义核心价值观的宪法转化和法律保护。《决定》强调:“完善培育和践行社会主义核心价值观制度机制。”社会主义核心价值观入法的前提是萃取其中的法理和划定其调整对象及范围。首先,可以通过优化《宪法》“序言”和“总纲”第24条的设置,使国家层面的核心价值观成为合宪性审查的实质标准。其次,社会层面的核心价值观是社会秩序和共同体意识得以维系的价值基础,应该在全国人大及其常委会制定的法律中分别作为法律体系融贯性的法理体现出来。最后,个人层面的核心价值观既是对公民的行为要求,也是对公民的道德期待,是整个社会文明水平的落脚点。对这类价值观进行法治保护需要处理好法律与道德、强制性规范与倡导性规范、国家立法与地方立法等多重关系,形成不同规范资源和立法模式的制度合力。

第三,深入推进爱国主义教育法治建设。习近平总书记指出,“弘扬爱国主义精神,必须把爱国主义教育作为永恒主题。要把爱国主义教育贯穿国民教育和精神文明建设全过程”<sup>③⑧</sup>。当前,加强爱国主义教育法治建设,在法治轨道上推动理性爱国,实现爱国主义科学化、长效化,已经成为迫切而重大的时代问题。《决定》强调:“优化英模人物宣传学习机制,创新爱国主义教育和各类群众性主题活动组织机制,推动全社会崇尚英雄、缅怀先烈、争做先锋。”因此,加强爱国主义教育法治建设,可以通过“基础法+专门法+相关法”的结构模式健全爱国主义教育法律规范体系,完善行政机关多层次义务体系和构建刚柔并济的行政执法机制,积极拓展“上下联动”的爱国主义行为司法保障体系,以“防范风险+完善激励+包容发展”为支点健全爱国主义实现的守法机制,促进公民爱国并实现爱国行为的理性化。

## (二) 优化公共文化服务法律制度

公共文化服务法律制度是文化法治体系的核心,其本质是保障人民文化权益。《决定》明确提出要“优化文化服务和文化产品供给机制”“建立优质文化资源直达基层机制,健全社会力量参与公共文化服务机制”,这要求形成以《公共文化服务保障法》为统领、以地方性法规和规章为补充的规范体系及其实施体系,以增强公共文化服务的均衡性和可及性。

第一,完善《公共文化服务保障法》及其实施机制。党的十九大明确提出,我国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛

<sup>③⑧</sup> 习近平:《大力弘扬伟大爱国主义精神,把强国建设、民族复兴伟业不断推向前进》,载《求是》2024年第19期,第7-8页。

盾。然而,现行《公共文化服务保障法》是在社会主要矛盾变化论断提出来之前制定的,遵循传统公共服务理论“生存照顾”的底线逻辑,已经不能适应满足人民美好生活需要的法律要求。因此,必须系统推进公共文化服务法律制度理念和制度体系优化。首先,适时修改《公共文化服务保障法》,肯定公共文化服务的多重功能,从外部体制构造上明确政府、企业、社会团体等参与主体的地位和职责。实践中可先由国务院制定实施办法,进一步细化政府和相关主体的职责。其次,应强化《公共文化服务保障法》的可操作性。应从政府内部运行机制上明确履行公共文化服务的各政府部门的职能,在维持现有文化部门不变的前提下,将文化行政职能进行科学划分和整合。<sup>③⑨</sup>同时,应完善政府提供公共文化服务的考核和追责机制。<sup>④⑩</sup>

第二,推进公共文化服务的国家专门立法。针对我国关于博物馆、文化馆、科技馆、美术馆的建设、运行和服务的法律法规相对滞后问题,应统筹完善公共文化服务领域的专门立法。需要加强文化馆、科技馆、美术馆等专门立法,明确文化馆、科技馆、美术馆等业务规范、数字化建设标准等内容,推进全民阅读制度,完善公共文化“一条龙”服务体系。

第三,加强公共文化服务的地方配套立法。各地应当根据本地实际情况制定公共文化服务配套制度,为优质文化资源直达基层提供机制保障。可以加强地方性立法,及时对接、适配国家层面的博物馆、文化馆、科技馆、美术馆立法。此外,在具体内容上,可以明确政府在公共文化服务提供中的职责、公共文化服务社会化过程中社会力量的主体地位、在法治轨道上推动公共文化设施所有权和使用权分置改革,化解公共文化直达基层的体制机制堵点和障碍。

### (三) 推进文化产业法治建设

文化产业是生产文化产品和文化服务的经济业态。在文化强国战略中,文化产业是推动社会主义文化繁荣发展的重要载体。加强文化产业法治建设,就是要依法促进文化产业与市场机制的深度融合,尊重市场规律,激发创新活力,推动文化产业高质量发展。

第一,加强文化产业立法。首先,加快出台“文化产业促进法”。该法应以《决定》提出的“健全文化产业体系 and 市场体系”为目标,统领文化产业各领域,涵盖文化产业发展的总体规划、区域协调机制和跨行业融合等内容,解决目前文化产业立法碎片化等问题。其次,落实《决定》提出的“出成果和出人才相结合”“抓作品和抓环境相贯通”。通过加强知识产权制度建设优化制度环境,在全社会建立尊重创新、尊重知识的良好氛围,保护文化从业者权利,保护创作者的合法权益,为文化繁荣发展释放不竭动力。

第二,优化文化产品与文化服务生产供给的法律实施机制。首先,应坚持社会主义先进文化方向,加强文化产品生产供给的质量管控,并建立健全文化服务的法治体系。“当前,我国文化供给的主要矛盾已经不是缺不缺、够不够的问题,而是好不好、精不精的

<sup>③⑨</sup> 参见前注⑦,朱兵书,第280页。

<sup>④⑩</sup> 参见熊文钊:《文化法治体系的建构》(上卷),中国社会科学出版社2021年版,第1065页。

问题”<sup>④</sup>。社会效益是文化产品的首要效益,发展文化产业要做到社会效益与经济效益相结合。依据《决定》所提出的“优化文化服务和文化产品供给机制”的要求,国家应坚持“社会效益至上”原则,制定专门的文化产品质量标准和评价体系,严格规范文化产品的市场准入机制和政府引导性采购制度,鼓励高质量文化产品的创作和推广。同时,应规范文化产品的供给,制止低质文化内容泛滥,提升文化整体供给质量。其次,鼓励社会力量提供文化服务。通过出台或修订文化服务相关法律,明确社会资本和非政府组织的参与方式,建立政府、社会和市场协同的文化服务供给模式,并通过税收减免和资金补贴等手段,激励社会力量积极参与文化服务,使文化资源能够有效传达至基层。

第三,加大法律支持文化与科技融合的力度。首先,针对《决定》提出的“加快发展新型文化业态”的要求,加快制定文化科技融合的法律法规,促进人工智能、大数据、虚拟现实等技术在文化产业中得到广泛应用,激励文化企业运用前沿技术开发新的文化产品和服务。其次,加强对数字文化产业的科技和知识产权保护。修订《著作权法》和相关法律,扩大对数字文化产品、人工智能生成内容等新兴文化形式和业态的保护范围,通过健全知识产权法律体系推动数字文化产业繁荣发展。

#### (四) 强化文化遗产保护传承的法治保障

加强文化遗产的法治保障是建设文化法治体系的重要内容。当前,需要从加强文化遗产保护传承综合性立法和统一监管执法两个方面展开:

第一,加强文化遗产保护传承综合性立法。《决定》提出“推动文化遗产系统性保护和统一监管”,以期加快构建大保护格局。实现文化遗产的系统保护和统一监管,其针对的问题就是以前那种将名城名村名镇等切割式的保护模式,所以落脚点是制定文化遗产综合性法律。为此,应在统合文化遗产各个类别的基础上,寻找文化遗产保护传承的“最大公约数”,加快制定“文化遗产保护法”。而且“文化遗产保护法”应该居于文化遗产领域的基本法地位,与《文物保护法》《非物质文化遗产法》《历史文化名城名镇名村保护条例》《长城保护条例》等法律法规,共同构成我国文化遗产保护传承法律规范体系。

第二,积极推动文化遗产行政管理和监督体制改革创新,建立综合执法制度,提高文化遗产保护效能。《决定》提出,“建立文化遗产保护传承工作协调机构,建立文化遗产保护督察制度”。首先,立法应明确各相关部门在文化遗产保护中的职责与权限,避免职权重叠和监管空白。其次,应强化国务院相关职能部门的统一协调和监督管理职能,确保各项文化遗产保护规定能够得到有效执行。同时,改革应充分尊重文化遗产的属地管理原则,即在地方政府对本地区文化遗产的保护和利用承担主体责任的基础上,合理划分中央与地方的管理职责,实现上下联动、优势互补。最后,建立综合执法协调制度以及文化遗产行政保护和司法保护的协同体系。应完善文化遗产保护的司法联动措施,探索将文化遗产案件纳入公益诉讼范围,建立红色文化遗产纠纷的多元化解机制等。

<sup>④</sup> 前注<sup>③</sup>,中共中央宣传部编书,第80页。

### （五）健全网络治理和文化传播领域法律制度

习近平总书记指出,要不断提升国家文化软实力和中华文化影响力;推进国际传播格局重构,创新开展网络外宣,构建多渠道、立体式对外传播格局。<sup>⑫</sup>文化传播领域需要发挥法治的支持作用,从以下三个方面着力完成维护国家文化安全和提升文化传播力两大关键任务。

第一,加强文化安全立法。针对信息科学技术推动了文化领域深刻变革的态势,《决定》提出“深化网络管理体制变革”“完善生成式人工智能发展和管理机制”。首先,应在《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》中增设针对新兴技术的动态修订条款,确保文化技术与法治规范同步发展。其次,应加快制定专项技术法规。在《互联网信息服务算法推荐管理规定》基础上,还需进一步制定针对生成式人工智能、区块链等新兴技术的专项法规,防止技术滥用与文化内容的恶意操控或传播等,确保运营商在新兴技术的研发和应用中,既保护数据安全,又尊重文化权益。

第二,健全网络监管机制。在信息化时代,网络空间已成为文化传播的重要平台。《决定》提出“加强网络空间法治建设”“推进新闻宣传和网络舆论一体化管理”。首先,在《网络安全法》的基础上,完善《网络信息内容生态治理规定》,确保文化内容监管的针对性,避免过度监管影响文化创新。其次,为保障用户在表达受到限制时能够获得公平的、及时的救济,法律需进一步细化文化表达救济机制。最后,在短视频、直播等新兴媒体平台的内容治理方面,亟须制定专项法规,明确新兴媒体在文化内容监管中的法律义务和责任,确保文化产品的生产、传播、监管等过程合法、有序。

第三,推动文化传播法治建设。文化传播事关国家文化软实力和我国国际地位。《决定》明确提出要“加快构建多渠道、立体式对外传播格局”,并“加快构建中国话语和中国叙事体系”。推动文化传播法治建设就是要依法实现话语表达创新、传播效能提升和国际规范转化的一体建设。首先,依法保障国际话语权。其核心是构建中国哲学社会科学自主知识体系,形成能够解释中国伟大实践的新概念、新理论、新表达,推动自我形塑中国形象。其次,依法争取规则制定权。特别是在跨境数据传输和全球网络安全治理方面,我国应推动建立全球性网络安全规则和数据保护标准,参与国际传播法律框架的制定。最后,健全国际规则转化机制。通过国际传媒市场竞争、全球文明倡议、跨文化合作和对话机制等形式,将中华文化融入国际规则,共建人类文明新形态。

## 六、结 语

文化法治体系是中国特色社会主义法治体系的重要内容,也是建设中国文化法学学科体系、学术体系、话语体系的标志性概念。与时俱进推进中国文化法治和文化法学体

<sup>⑫</sup> 参见前注<sup>⑬</sup>,《习近平在中共中央政治局第十七次集体学习时强调 锚定建成文化强国战略目标 不断发展新时代中国特色社会主义文化》。

系的发展,构建中国自主文化法学知识体系,是文化法治体系研究的着力方向。习近平总书记明确指出:“我们的哲学社会科学有没有中国特色,归根到底要看有没有主体性、原创性。”<sup>④</sup>推进文化法治体系研究,一方面要立足新时代中国特色社会主义文化强国建设伟大实践,针对文化法治发展存在不平衡、不充分的问题,聚焦意识形态、文化产业、文化遗产、文化服务、网络生态治理和文化传播等重点领域和生成式人工智能发展、数据资产配置和应用、新型文化业态监管等新兴领域,提出体现文化法学科和理论特质的解决方案;另一方面要注重构建文化法治理论,加强对文化法治体系相关原创性概念、判断、范畴、理论的研究,凝练并提出具有中国特色的文化权益观、文化发展观、文化安全观、文化传播观和文化治理观。总之,要以中国为立场、以时代为观照,形成具有中国特色、中国风格、中国气派的文化法治体系理论,加快构建中国文化法学自主知识体系。

---

**Abstract:** Chinese modernization is a modernization that coordinates material civilization and spiritual civilization. The construction of spiritual civilization is related to the protection of cultural rights, the enhancement of social civilization and the promotion of all-round human development, and needs to be supported by the construction of cultural rule of law. The construction of China's cultural rule of law system is an inevitable requirement for implementing Xi Jinping Thought on Culture and Xi Jinping Thought on the Rule of Law, an important guarantee for promoting the prosperity and development of socialist advanced culture and an important way for strengthening identity recognition. This system holds significant theoretical and practical importance. The cultural rule of law system in China has three connotations: it is the overarching approach to the construction of cultural rule of law in the new era; it is the legal manifestation of the system of socialist culture with Chinese characteristics; and it is a systematic integration of the practical operation of the cultural rule of law. To develop a strong socialist culture in China under the rule of law, it is imperative to thoroughly implement arrangements of the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China on deepening cultural system and mechanism reforms. Starting with the rule of law construction in key areas such as ideology, cultural services, cultural industries, cultural heritage, cyber governance, and cultural transmission, we should accelerate the construction of the cultural rule of law system, solve the deep-rooted issues hindering cultural development and create a new situation for the prosperity and development of culture.

---

(责任编辑:赵毅宇)

---

<sup>④</sup> 习近平:《加快构建中国特色哲学社会科学》(2016年5月17日),载《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第341-342页。