**《江门市华侨华人文化交流合作促进条例》（草案）起草说明**

目录

[一、 立法思路](#_Toc1109308134_WPSOffice_Level1) [2](#_Toc1109308134_WPSOffice_Level1)

[二、 《草案》的主要内容](#_Toc152122705_WPSOffice_Level1) [7](#_Toc152122705_WPSOffice_Level1)

[三、 《草案》的重点内容](#_Toc1220763005_WPSOffice_Level1) [9](#_Toc1220763005_WPSOffice_Level1)

[四、 立法创新亮点](#_Toc305061597_WPSOffice_Level1) [13](#_Toc305061597_WPSOffice_Level1)

一、立法思路

1. **政策背景解读**
2. **“十四五”规划提出到2035年建成文化强国**

中共中央第十九届中央委员会第五次会议全体通过的《关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》整体布局和宏观规划了我国下一阶段的重要建设任务以及推进步骤。

其中，直接提出到2035年，我国要建成文化强国。经过“十三五”规划的顺利推进，目前我国文化建设已经取得了瞩目的成效：“中华文化影响力进一步提升，中华民族凝聚力进一步增强”。

规划提出，下一阶段，我国文化强国建设要进一步“繁荣发展文化事业和文化产业，提高国家文化软实力”中专门将“加强对外文化交流和多层次文明对话”放在“健全现代文化产业体系”项下，指出：“坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，深化文化体制改革，完善文化产业规划和政策，加强文化市场体系建设，扩大优质文化产品供给。实施文化产业数字化战略，加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式。规范发展文化产业园区，推动区域文化产业带建设。推动文化和旅游融合发展，建设一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区，打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区，发展红色旅游和乡村旅游。讲好中国故事为着力点，创新推进国际传播，加强对外文化交流和多层次文明对话。”

“十四五”规划的文化战略布局，明确将立足文化资源开发的产业建设作为开展交流对话的前提。换言之，打造丰富优质的文化供给，是推进对外交流的前提准备。有鉴于此，条例设计工作开展的第一部分（草案第二章），即着眼于文化资源的研究、整合与开发、创新转化，为交流合作打下物质基础。

1. **“后疫情时代”全球化结构中“文化战略”重构**

经过新冠疫情的冲击，全球化的脚步虽然不至于停止，但毋庸置疑发生了巨大的转变，对于文化交流合作工作而言，全球化中的文化与文明交往、对话甚至是冲突结构都发生了重大变化。因此，设计文化交流合作机制的过程中，应当对应这种变化，从立法开始，推进交流合作机制的更新和创新。

**第一，**从技术手段上，疫情的封锁模式加速了网络科技和数字信息在现实社会交往与对话中的重要性，其重要性空前超过了传统媒介，并且也反过来适应数字信息传播方式和网络文化模式，推动着整个文化内容的更新。因此，立法中，强调个体参与、社会参与、文化资源研发和成果转化载体以及交流合作载体适应数字化、信息化等，都是为了适应在新的技术条件下，文化资源保存、研发、利用、转化、传播以及分享的持续以及高效推进。

**第二，**从交流合作的机制层面，疫情封锁期间推进的网络文化交流结构，强化了个体与社会自主性的参与意识，因此，立法条文中，强化合作交流的社会自主参与，拓宽参与的渠道。

**第三，**一个消极的影响是疫情期间文化对话的两极化和非理性，这就要求在文化交流合作的先期阶段，包括文化的研发、产出、宣传与推广，文化品牌的集中建设和特点维护等，都要有预先的规划布局，否则通过交流合作推进民族认同的宏观价值目标就达不到预期效果。因此，相对交流合作渠道向社会多元主体自主参与拓宽，在宣传、推广以及引导性的交流项目等阶段，条例强化了政府的参与和引导作用，是为了强化政府在其中的方向把控和价值把控。

1. **江门发展定位：粤港澳大湾区的“文化节点”**

《粤港澳大湾区发展规划》中对江门定位为“重要节点城市”：

“建设重要节点城市。支持珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆等城市充分发挥自身优势，深化改革创新，增强城市综合实力，形成特色鲜明、功能互补、具有竞争力的重要节点城市。增强发展的协调性，强化与中心城市的互动合作，带动周边特色城镇发展，共同提升城市群发展质量。”

江门定位是怎么样的“节点城市”？从文件对节点城市的功能设定来看，节点城市要求“特色鲜明”，彼此之间要“功能互补”、强化发展协调，它和中心城市的“互动合作”，发挥“带动周边特色城镇”等功能，具体落地到江门，文件直接指出要“支持江门建设文化交流合作重要平台”，明确指出江门的“文化节点”定位，这就要求：

**第一，**从特色出发定位节点角色。

**第二，**节点是对外联结的，基本定位是开放性。

**第三，**节点必须要建立起一种跨行政区域的互动和协作发展结构，而不是“向内消化”。

所以，综合来看，不能仅仅局限在地方的文化推广，应当能够成为海内外华侨华人交流合作的节点平台，集中到江门，或者以江门为集中发力点，因此区域的开放是第一步；

“侨文化”集中在江门，但并不是江门“独家垄断”的，海内外华侨华人来自国内各个区域，要让江门在所有的侨乡中发挥节点作用，不能仅仅聚焦江门籍华侨华人，否则不能匹配侨文化本身交流合作所指向的更宏观的政治目标，即促进整个中华民族的认同，江门籍的华侨华人只是一个重点，并且依据其发展特色和既有优势，是推动海外华侨华人作为一个社会整体参与文化交流合作一支重要力量，因此区域合作还意味着要和多个侨乡的联合合作，发挥江门“牵头节点”的功能。

二、《草案》的主要内容

本《草案》共有七章，主要内容分为总则、文化资源保护与整合、文化成果的转化和创作、文化的推广与宣传、文化平台建设、公共服务配套与保障、法律责任。

总则部分主要就本草案主要包括立法目的、适用范围、发展方针、基本发展模式设计、基本原则、职责体系等内容，并针对华侨华人文化交流合作促进工作的整体布局和长远发展进行基本的职权、职能、机制规划和设计，除规定政府基本责任和服务职能以外，倡导全社会建立共同参与的机制。

1. 到第五章基本根据应对“固根、筑魂、寻梦”三大块，设计工作的整个流程，专门分章规定，其中：第二、三章主要解决“固根”问题，推进文化资源的研究、整合，强调“侨文化”体系化建设、成果转化和多元输出等，系统设计了一套产出流程，主要是为了解决“拿什么去交流合作”的问题，为交流合作做好事前准备。
2. 和第五章重点与核心放在促进交流合作和平台搭建上，但鉴于交流合作实质过程的社会性、自发性等特点，将政府的职能重点放在系统整合、宏观引导、积极推广和平台机制支持等这四个环节，表现为通过畅通交流渠道、开拓交流项目、有序引导推广和建设合作平台等政府“作为”，为华侨华人群体作为社会群体的参与提供支持，并依托项目、活动、平台和推广渠道的设计，鼓励植入侨文化内容，达到推广中交流、交流中了解、了解而合作、合作而落地、落地而巩固联结，并逐步实现情感联结和社会生活生产过程联通等方式的时代更新。

第六章专门配套社会服务和有关权益保障的内容。之所以在文化交流促进法案中设计该部分内容，主要出于两个考虑：

**第一，**从整个“节点”在大湾区中的地位来看，节点城市的基本功能要能构成对中心城市的互动配合，表现为在产业链、生态链以及生活圈等维度和中心城市的核心职能集中与非核心职能分流这两大趋势对接。换言之，江门目前所推进的医养结合、生态宜居等建设，以及大湾区整体推进的交通设施联通、“一小时生活圈”构建等，都是为了推进中心城市和节点城市的配合转型，这一系列转型直接结果，可能就是推动中心城市吸引的大量文化人才和文化产业向周边节点城市转移。世界经合组织等多个国际组织的权威调研结论共同指出：社会基本权益保障，尤其是子女教育、流入人口的安置就业等直接决定了是否可以“引得进”、“留得住”。

**第二，**从江门目前的基础条件来看，客观来讲，优劣参半：优势是文化资源非常丰厚，劣势是文化资源非常分散，这意味着很容易找项目交流，但很难让项目落地为常行的合作行为；很容易推出文化产品，但很难聚焦出江门特色；很容易通过各类文化产品和成果和海外华侨华人找到情感联结，但这种联结会日益随着代际更替变成“轶闻”。那么要解决的问题就还是回到上一点考虑上：文化交流促进如果是要让文化产出吸引人愿意来、愿意挖掘和主动建立联结，并让进来的人愿意留下来，这就还是要落脚到为文化交流合作引进来的人获得支持性的配套公共服务。

三、《草案》的重点内容

1. **强化政府宏观指导和服务保障职能，以推动和开辟社会自主交流合作渠道为重点。**

相比直接规定政府推动行动等职责，本条例更关注交流、合作的主体，特别是文化真正的消费和分享主体。文化本质上是一种社会生活方式，只有融入社会个体以及群体的文化生活方式才能够真正达到交流合作的效果。

因此，基于可行性调研阶段的分析结论，立法中必须要解决的，并不是政府没有推进或稳定持续推进交流项目，关键是这种交流项目有没有转化为海内外双方共同参与的合作，落地为双方能够深度参与的稳定合作项目或长期推进的合作机制。从推广交流到合作，政府可以做的，只是协助准备好可以供给交流合作的文化资源和产品，公众告知，提供协助，但并不能保证一定会因为前续的宣传推广能产生必然的合作。

进一步需要关注的，是在合作进程中，需要引入华侨华人社会群体主动参与到文化资源的消费和分享过程中，这才能真正实现文化合作交流所追求的效果。

因此，从第四章直接指向文化推广、交流促进和合作辅助的规范中，本条例所作的大部分设计，如平台建设等，更多强调的是政府通过引导宣传、建设平台类基础设施来推进交流合作。归根结底，规范运作、稳定持续和利用便利的平台是多方积极参与文化消费、文化分享，并推动相关流程中每个个体同时构成文化交流促进行为接受者和推动主体的基础。但平台到底建设效益如何，本质上需要：第一，尊重文化研发中发现的文化成果转化和消费规律；第二，直接回应市场和社会需求，需要改变过去依据政府设计为主导建设并运营平台，而要将政府的平台建设转为政府辅助、回应“被需要”的平台建设，鼓励开拓各种便利社会和个人使用的平台渠道。

1. **政府直接介入的推广和交流行动采用开放式授权模式，以鼓励、倡导以及支持规范为主，政府重点把握交流合作内容的价值导向，不进行具体形式的人为限制。**

本条例在推广宣传、项目交流和平台建设等领域的立法侧重点与思路进行了区别：平台应当以引进文化交流需求、鼓励社会唱戏为主，但宣传推广方案和具体交流项目则可以更精准、重点对标文化交流合作的主导内容、品牌内容和精品内容。在这个过程中，政府可以为的，也适宜为的，可以说正是宣传、推广、交流和支持合作，归根结底，合作是一个社会自主行动过程，从治理现代化的角度，整个社会参与的合作环节，不建议由政府过深介入微观环节，但宣传、推广和交流则不同。

譬如以主题活动组织各类会展赛事，除了能够直接推广侨文化研究成果和品牌成果，更重要的是能够组织多元社会主体自主参与这一系列活动，直接、主动参与文化的了解学习、深入挖掘以及更新发展。

不过，鉴于会展赛事等载体、形式不断发展变化，也考虑到立法规范与具体政策方案在原理和适用等各方面存在差异，条例在具体的宣传、推广、交流以及所促进支持的合作形式方面，仍留下较大的空间，重点始终强调为社会参与提供支持。

1. **从开放格局出发，树立“大侨务观”，全面发挥“节点”协同带动功能。**

江门立法推动促进“华侨华人”文化交流合作，固然立足江门所代表的“侨文化”，但并不能仅仅将之狭义界定等同为江门本地的侨文化。面向的华侨华人，包括港澳台同胞中，江门籍的大比重是国家战略布局中选择江门作为文化节点城市的一个基础依据，但从国家的层面出发，以及从华侨华人以及港澳台胞的社会群体本质出发，他们的共同特征应当定位在来自中国，同根同源应当最终回归到中华民族，而不是简单一个地区。

并且，从江门本身目前的建制历史出发，今天称之为江门籍的华侨华人以及港澳台胞，在几十年前来自的地区，包括了今天部分佛山、中山、惠州、东莞等行政地方，而五邑成为一个地级市的历史则远远短于华侨文化的形成历史。所以，如果要唤起更广泛的华侨华人的参与，即便针对江门文化品牌打造和推广的角度来讲，也需要打破针对“江门籍”这种狭隘的地域观念，需要建立起“大侨务观”，以整个海外华侨华人为群体推广传统文化资源和成果，推进和强化华侨华人群体整体的中华民族的文化认同。

因此，本条例强调区域协同和交流、国际协同和交流，不仅仅是从宣传推广的影响面等角度出发，更强调的还是工作结构上，要强化和其他区域，尤其是其他侨乡的合作，发挥“节点”带动功能，这也才与江门“侨都”定位相匹配。

四、立法创新亮点

1. **政府从“参与组织者”向引导者与“推手”角色转换。**

适应治理现代化以及后疫情时代的文化交流结构变化等现实情况，条例强调政府在促进交流合作工作指向认同价值目标这一功能上的引导角色，政府针对重点、特色、精品文化产品和成果的宣传、推广、交流，配合相关合作过程中有序引导社会多元参与的方向性，突出政府的服务功能、支持角色，由过去积极地参与组织者角色转为更加倾向幕后的“推手”。

**一方面，**希望能够通过政府有计划的“退居幕后”或淡化主导角色，拓宽社会交流参与的主动性，通过自主交流合作推动社会效益的最大化。**另一方面，**从现实来看，有助于进一步推动海外华侨华人放眼未来，让交流合作真正深化落地到民间、社会内生层次，依此推进的民族认同，能够更高效的推进。

1. **鼓励以研究先行的文化资源开发模式，为交流合作的可持续发展做好“供应”准备。**

针对江门侨文化积累的优劣势基础，结合目前国内多地方文化事业建设的经验，以及当前文化产业、文化市场与文化事业发展的阶段特点，江门应提前谋划，做好优质文化供给的准备。

在传统文化资源的开发和利用环节，首先引入的并不是市场或简单的文化遗产保护，而是强调要用研究先行整合自发形成的侨文化资源，提炼文化特色，集中文化优势资源打造特色鲜明的文化品牌，包括文化产业品牌以及城市文化品牌，从一开始就有意识防止江门文化供给的产出陷入社会自发性和市场逐利性的乱相。更重要的是，通过研究对文化资源的提炼和整合，有序引导文化产出融入生产生活，第一时间转化为文化生活和文化消费过程，这是防止文化保护简单流于“遗产保护”或博物馆化等形式的重要一环，要能够吸引海外华人华侨积极参与交流合作，必须要有活的文化、有生命力的文化，故此，本条例以研究整合先行于产出供给，就是希望创造一条优质、高效的供给链。

1. **鼓励文化资源和成果转化形态的创新，如动漫电竞产业等，紧扣大湾区中心城市产业重点以及新生代华侨华人文化生活方式。**

有了优质的文化内容，以什么形式转入交流合作，成为供给的第二个重要环节。文化内容决定着交流合作的价值方向，而这一环节则决定着文化交流合作的未来效益。从近年来的工作实践可以看到，过去的交流合作形式，依赖文化资源的传统形态和基础转化形态，但未来，未曾在中国有成长经历的第三、四代以及之后的新生代华人华侨，他们一方面成长在全球化时代，传统形态的文化资源本身对他们而言比较陌生，另一方面他们的成长经历也缺乏足够的乡土记忆或情感联系支持或推动他们去主动了解这些传统的文化内容，这就意味着文化呈现形态本身可能构成新生代华人华侨参与文化交流合作，特别是深度合作的隔阂，而不是基础。但从长远来看，文化交流合作的效益根本取决于是否能够争取到新生代华人华侨主动参与体验。

为此，条例设计中，鼓励通过动漫、电竞等新生代文化生活方式来推动传统文化资源的新形态转化，正是紧扣新生代华侨华人的文化消费和体验方式。从产业链角度出发，江门着力开发传统文化资源，为电竞动漫产业提供内容支持，也具有可持续发展的市场基础，能够推动文化交流合作的新形态和新业态尽快进入良性的经济循环，产生良好的经济效益和社会效益。