

蒯大申
饶先来
著

新中国文化管理 体制研究

新中国文化管理体制形成的历史条件

新中国文化管理体制的初创与建立

文化管理体制的破坏与蜕变

文化管理体制的拨乱反正

文化管理体制的改革与发展

新中国文化管理体制建设的成就与历史经验

上海人民出版社

蒯大申
饶先来
著

新中国文化管理 体制研究

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新中国文化管理体制研究/蒯大申,饶先来著.—

上海:上海人民出版社,2015

ISBN 978-7-208-13455-3

I. ①新… II. ①蒯… ②饶… III. ①文化管理-管理体制-研究-中国 IV. ①G123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 297181 号

责任编辑 罗俊

装帧设计 范昊如

新中国文化管理体制研究

蒯大申 饶先来 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 江苏凤凰数码印务有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 25.5 插页 2 字数 320,000

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13455-3/D·2775

定价 65.00 元

目 录

※

绪 论

一、研究对象的界定：内涵与外延·····	2
二、制度及制度研究的重要意义 ·····	5
三、新中国文化管理体制研究的理论价值和现实意义 ·····	10
四、本书结构安排 ·····	19

第一章

新中国文化管理体制形成的历史条件

第一节 新中国文化管理体制形成的思想理论根源 ·····	28
一、以马克思主义为指导思想 ·····	29
二、文艺服从于政治 ·····	31
三、文艺为人民群众服务 ·····	34
四、对知识分子地位、作用的认识 ·····	36

第二节 新中国文化管理体制形成的制度渊源	43
一、中国共产党初创时期的宣传教育体制	43
二、土地革命战争时期党的宣传文化领导体制	46
三、延安时期党的宣传文化领导体制	49
第三节 新中国文化管理体制形成的政治背景	63
一、新中国成立初期的基本政治制度	64
二、党和国家的领导体制	75
三、群众性的社会政治运动	82
四、新中国的外交方针	87
五、党的一元化领导的政治体制对文化管理体制的影响	90
第四节 新中国文化管理体制形成的经济背景	94
一、没收官僚资本企业并将其改造为社会主义国营企业	94
二、土地改革与农业合作化运动	97
三、过渡时期总路线和社会主义三大改造	102
四、建立计划经济体制	104
五、计划经济体制对文化管理体制的影响	111

第二章

新中国文化管理体制的初创与建立

第一节 新中国文化管理体制的初创	128
一、《共同纲领》的指导思想	129
二、新中国文化管理机构建立和运转	137
三、思想改造与文艺界整风	155
四、文化事业体系的改制与转型	161

五、仿效苏联文化管理模式	174
 第二节 一体化文化管理体制的确立	179
一、服务于总路线的文艺政策	180
二、对胡适派资产阶级“唯心论”和胡风文艺思想的批判	181
三、文化政策的调整与文化管理机构的加强	188
四、知识分子政策的调整与“双百”方针的制定	192
五、一体化文化管理体制的建立	199
六、新中国初期的文化成就	201
 第三节 计划经济体制下文化管理体制的强化	207
一、文化管理体制的大变动	207
二、国民经济调整时期文艺政策的调整	208
三、一体化文化管理体制的强化	224

第三章

文化管理体制的破坏与蜕变

第一节 文化管理体制的破坏	237
一、文艺批判演变为政治批判	237
二、极“左”的文艺政策	245
三、“突出政治”的文艺审查制度	250
 第二节 文化管理体制的解体	253
一、“文革”爆发对文化管理体制的冲击	254
二、文化管理体制的解体	256
三、队伍的解散与个人的改造	261

第三节 文化管理体制的蜕变	266
一、“文革”中的文化领导体制	266
二、文艺生产的高度程式化与政治化	275
第四节 “文革”后期文艺政策的调整	279
一、周恩来对极“左”文艺路线的抵制	279
二、邓小平对文化领域的整顿	282
三、毛泽东对电影《创业》的批示	283

~~~~~ 第四章 ~~~~~

文化管理体制的拨乱反正

第一节 新时期前期的文艺政策	291
一、推翻“两个估计”	292
二、文艺界对“黑线专政论”的批判	294
三、中共中央落实知识分子政策座谈会	297
第二节 真理标准的讨论与实事求是思想路线的重新确立	300
一、关于真理标准问题的讨论	300
二、实事求是思想路线的重新确立	303
第三节 文化管理机构的重建	304
一、宣传文化领导机构的恢复与重建	304
二、文艺界领导机构的恢复与重组	310
第四节 文化管理体制的正常化	314
一、文化管理工作机制的重建	314

二、文化政策的调整和校正	327
--------------------	-----

第五章

文化管理体制的改革与发展

第一节 文化管理体制的变革	333
一、对文艺管理体制的反思	334
二、文化管理体制的革新	336
三、文化市场的发展及监管体制的建立	342
第二节 文化管理体制的转轨	346
一、社会主义市场经济体制的建立与文化体制的转轨	347
二、“文化产业”概念的提出与文化产业的崛起	349
三、文化法制建设的进展	351
第三节 中国特色社会主义现代文化管理体制的建设	353
一、WTO 背景下文化管理体制改革的深化	355
二、文化体制改革试点工作全面展开	357
三、公共文化服务体系建设与公共服务型政府建设	362
四、网络文化管理体制的初创及其发展	366

第六章

新中国文化管理体制建设的成就与历史经验

第一节 新中国文化管理体制建设的成就	373
一、确立了马克思主义在思想文化领域的指导地位	373
二、形成了集中统一的国家文化管理体制	375
三、构建了社会主义文化事业体系	377

四、建立了社会主义文化产业体系和文化市场体系	378
 第二节 新中国文化管理体制建设的历史经验	379
一、要正确认识文化与政治、经济的关系	379
二、要按照文化建设本身的规律和特点来领导文化	381
三、要充分重视知识分子在文化建设中的作用	383
四、要正确处理主流文化与文化多样性问题	385
五、要为文化发展提供法律的制度保障	386
 参考文献	391
后记	400



绪 论

※

一、研究对象的界定：内涵与外延

◇

文化管理体制,是指国家^[1]管理文化事业、文化活动的组织体系及其运行机制。本书研究的具体内容主要包括中华人民共和国成立后中国共产党和各级政府管理文化领域的组织体系及其职能和具体运行机制,党和政府与文化单位、文化人之间的关系,管理文化事业的方针政策和法律法规等。当代中国文化管理体制涵盖的范围,主要包括思想理论、文学艺术、广播影视、新闻、出版、网络媒体、对外宣传等各个方面。一定的文化管理体制是一定政治体制的派生物,同时受到一定经济体制的直接影响。文化管理历来被视为政治治理的重要组成部分,文化管理体制在很大程度上也是意识形态管理体

制,是政治体制的重要组成部分。

按照法国社会学家布迪厄的说法,限制和规约艺术生产(包括文学生产)的体制性力量包含以下各个方面:“作品科学不仅应考虑作品在物质方面的直接生产者(艺术家、作家等等),还要考虑一整套因素和制度,后者通过生产对一般意义上的艺术品价值和艺术品彼此之间差别价值的信仰,参加艺术品的生产,这个整体包括批评家、艺术史家、出版商、画廊经理、商人、博物馆馆长、赞助人、收藏家、至尊地位的认可机构、学院、沙龙、评判委员会等等。此外,还要考虑所有主管艺术的政治和行政机构(各种不同的部门,随时代而变化,如国家博物馆管理处、美术管理处,等等),他们能对艺术市场发生影响:或通过不管有无经济利益(收购、补助金、奖金、助学金,等等)的至尊至圣地位的裁决,或通过调节措施(在纳税方面给赞助人或收藏家好处),还不能忘记一些机构的成员,他们促进生产者(美术学院等)生产和消费者生产,通过负责消费者艺术趣味启蒙教育的教授和父母,帮助他们辨认艺术品,也就是艺术品的价值”。^[2]也就是说,文化制度既包括了文化生产、传播和接受等各个方面,又涵盖了国家和文化界管理和调节文化与社会关系的一整套体制、机制。

文化管理体制的演变史既是文化史,又是制度史。^[3]因此,本书的任务既是研究当代中国的文化制度史,又是从制度的视角审视当代中国文化史,主要是从历史角度考察当代中国文化的制度环境。

制度的基本功能在“制”和“度”两个方面。一是“制”,即规范(用作动词),就是从正面规定“应该做什么、如何做”和从反面规定“不许做什么”;二是“度”,即标准,就是制定和提出“不许做什么”以及“应该做什么、如何做”的依据和规则。就新中国文化管理体制而言,其功能主要体现在:(1)制定管理全国文化事业的方针政策和法律法规;(2)规范全国文化机构、文化组织、文化单位、文化人在文化生产、文化传播、文化活动中的行为。

从文化管理体制构成的角度来看,文化管理体制由管理主体、管理对象、管理手段、管理理念等四个要素构成。(1)管理主体,是指管理行为施行的主体,是制定制度和执行制度的主体。新中国文化管理体制的制度主体是由从中央到地方再到基层的党政文化主管部门所构成的管理系统来承担的,这个管理系统呈金字塔形,其运作原则是下级服从上级,地方服从中央。(2)管理对象,是指管理行为施行的客体 and 范围。管理对象既可以是组织、机构和自然人,也可以是资金、资产、事项。一个部门、一个机构可以同时具有管理主体和管理对象双重属性。比如,对地方文化主管部门、文化机构、文化组织来说,中央和国家文化主管部门、文化机构、文化组织是管理主体,地方文化主管部门、文化机构、文化组织是管理对象;对基层文化机构和文化组织来说,地方文化主管部门、文化机构、文化组织又是上级管理部门,是管理主体,而基层文化机构和文化组织是管理对象。总之,一般来说上级是管理主体,下级是管理对象。(3)管理手段,是指管理主体为了实施管理所使用的管理工具。政策、法律法规、奖惩办法、资源配置方式、机构兴废或升级降级、人员安排,都可以成为管理的手段。^4管理理念,是指制度之所以成为这样的制度,管理之所以按照这样的方式来管理,其背后秉持的理论和思想观念。理念决定着制度的基本性质和基本倾向,理念的变革是制度变迁的先导和基本动因,决定着制度演变的方向。一定的管理理念是一定的管理制度产生的思想理论根源,一定的管理制度也是一定的管理理念的外化和体现。管理理念既体现为管理方针和管理目标,又表现为管理要求和管理手段。在文化管理体制四要素中,管理理念是灵魂,其精神和倾向必然体现在另外三个要素之中。

在上述四个要素中,管理主体关注的是“谁来管”的问题,管理对象关注的是“管什么”的问题,管理理念关注的是“为什么管”的问题,管理手段关注的是“如何管,用什么方式管”的问题。管理主体与管理对象互为对象,管理

手段与管理理念形同表里。四个要素互相联系,互相依存,在实际运行过程中共同构成管理体制的完整系统。

上述四个因素又都从不同角度对制度发生影响,产生作用。“任何制度分析的核心都是这样一个问题:即制度如何影响个人行为。毕竟,制度是通过个人行动才对结果产生影响的。”^[5]制度规范个人和组织的行为,对制度管理下的个人和组织施以重大影响,这是毫无疑义的,但是个人和组织的行为也时常对制度的形成和变迁施以影响。且不说制度、政策设计者和执行者的行为和活动会对制度的形成和变迁构成重大影响,即使是被管理者的行为和活动也会对制度产生深刻影响。管理理念和管理手段的变化,更是时时引发制度的变革。这正如恩格斯所说的:“历史是这样创造的:最终的结果总是从许多单个的意志的相互冲突中产生出来的,而其中每一个意志,又是由于许多特殊的生活条件,才成为它所成为的那样。这样就有无数互相交错的力量,有无数个力的平行四边形,由此就产生出一个合力,即历史结果。”^[6]

二、制度及制度研究的重要意义



新中国成立 60 多年来,正反两方面的历史经验证明,制度对于一个国家健康发展的极端重要性。邓小平长期在中央高层担任领导职务,“文革”中遭贬,被逐出领导层,这反而使他获得了一个观察体制、反思体制的宝贵机会。入乎其内,故能知之;出乎其外,故能观之。曾经“身在此山中”的人,出来后更能看清“庐山真面目”。党的十一届三中全会以后,邓小平认真总结新中国成立以来的历史教训,特别是“文化大革命”的沉痛教训,把对制度重要性的认识提高到了一个新水平。在起草《关于建国以来党的若干历史问题的决议》的过程中,当谈到对毛泽东错误的看法时,邓小平说:“单单讲毛泽东同志本人的错误不能解决问题,最重要的是一个制度问题。”^[7]他强调:“制度是

决定因素。那个时候的制度就是那样。”^{〔8〕}在1980年8月18日讨论党和国家领导制度改革的中共中央政治局扩大会议上,邓小平深刻指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要,这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”“斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。”^{〔9〕}许多顽症痼疾(如官僚主义、权力过分集中的现象、个人凌驾于组织之上的现象、形形色色的特权现象),都“同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系。我们的各级领导机关,都管了很多不该管、管不好、管不了的事”。^{〔10〕}“权力过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导……权力过分集中于个人或少数人手里……必然造成官僚主义,必然要犯各种错误”^{〔11〕}。因此,“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视”。邓小平由此得出结论:“如果不坚决改革现行制度中的弊端,过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现。”^{〔12〕}1980年8月,当意大利记者奥琳埃娜·法拉奇问:“怎样才能避免或防止再发生诸如‘文化大革命’这样可怕的事情”时,邓小平斩钉截铁地回答:“这要从制度方面解决问题。”“我们现在正在研究避免重复这种现象,准备从改革制度着手。我们这个国家有几千年封建社会的历史,缺乏社会主义的民主和社会主义的法制。现在我们要认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制。只有这样,才能解决问题。”^{〔13〕}基于这些根本认识,邓小平向全党提出了切实改革并完善党和国家的制度的任务,他认为只有对现行制度中

的弊端“进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革”，才能“从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化，促进现代化建设事业的顺利发展”。^{〔14〕}

改革对当代中国来说，是一场深刻的革命。考察当代中国改革与发展的实际进程，可以发现，制度的改革和创新是一个核心环节。改革，“就是要推动我国社会主义制度自我完善和发展”。^{〔15〕}中国改革开放 30 年的历史充分证明：制度建设和制度创新是中国经济增长的重要推动力量。当代中国的改革和发展，始终是以制度变革和制度创新为主线的。

2008 年 12 月，胡锦涛在纪念党的十一届三中全会召开 30 周年大会上，代表党中央对 30 年来的中国的体制改革和制度创新作出如下概括：“我们锐意推进各方面体制改革，使我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的伟大历史转折。我们建立和完善社会主义市场经济体制，建立以家庭承包经营为基础、统分结合的农村双层经营体制，形成公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，形成按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，形成在国家宏观调控下市场对资源配置发挥基础性作用的经济管理制度。在不断深化经济体制改革的同时，不断深化政治体制、文化体制、社会体制以及其他各方面体制改革，不断形成和发展符合当代中国国情、充满生机活力的新的体制机制，为我国经济繁荣发展、社会和谐稳定提供了有力制度保障。”^{〔16〕}当代中国的制度变革和制度创新，极大地提高了我们对制度的认识和理解，丰富了我国制度变革和制度创新的内涵，同时也对我国制度变革的更进一步深入发展提出了更高的要求。

制度的极端重要性以及对制度变革重要意义的认识，也充分反映在各个学术研究领域。在经济研究领域，对制度重要性的认识近 30 年来得到了广泛共识。把制度作为经济学的研究对象是新制度经济学对传统经济理论的

一场深刻革命。传统经济理论的三大支柱是天赋要素、技术和偏好。但是随着经济研究的深入,经济学家们越来越认识到,仅有上述三大支柱是不够的,对制度的忽视严重阻碍了经济学对社会问题的分析,大大限制了经济学的解释力。新制度经济学家以强有力的证据向世人证明,制度应当是经济理论的第四大支柱,对于理解经济增长的规律至关重要。一个国家的经济并不是生产要素的简单相加,土地、劳动力和资本、技术这些生产要素,因为有了制度才得以发挥作用。有关制度对经济行为影响的分析应该是经济学的核心内容。

其实,制度分析的方法并不是新制度经济学所独有的,它也是马克思分析资本主义经济的基本方法之一。新制度经济学家在这方面深受马克思历史唯物主义的影响。诺思(Douglass C. North)曾说过:“在详细描述长期变迁的各种现存理论中,马克思的分析框架是最有说服力的,这恰恰是因为它包括了新古典分析框架所遗漏的所有因素:制度、产权、国家和意识形态。马克思强调在有效率的经济组织中产权的重要作用,以及在现有的产权制度与新技术的生产潜力之间产生的不适应性。这是一个根本性的贡献。”^[17]

新制度经济学的突出贡献就在于把制度问题推向了经济学的前沿,特别是它明确指出制度发展的路径依赖、各种制度之间的相互依存关系(互补性)以及作为向市场制度提供基础的政治结构(并非是前者的替代物)的特征等。新制度经济学的一整套概念和分析工具大大丰富了经济学的内涵,增强了经济学的解释力。

新制度经济学的理论和方法不仅对经济学产生了重要影响,而且也对包括政治学、法学、历史学、人类学、社会学等学科在内的整个社会科学研究产生了广泛而深刻的影响。在政治学研究领域,受到新制度主义经济学的启发,一些政治学家把经济学中的新制度主义理论引入政治分析。自从詹姆斯·马奇(James G. March)和约翰·奥尔森(Johan P. Olsen)于1984年在