

文化政策与管理研究丛书

文化建设

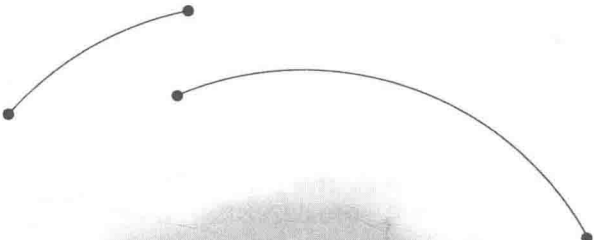
专题研究集

祁述裕◎主编



清华大学出版社

文化政策与管理研究丛书



文化建设

专题研究集



祁述裕◎主编

清华大学出版社
北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

文化建设专题研究集 / 祁述裕 主编. —北京:清华大学出版社, 2016
(文化政策与管理研究丛书)

ISBN 978-7-302-42466-6

I. ①文… II. ①祁… III. ①文化事业—建设—中国—文集 IV. ①G12-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 310889 号

责任编辑:王荣娉 胡花蕾

封面设计:赵晋锋

版式设计:方加青

责任校对:曹 阳

责任印制:何 芊

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:180mm×250mm 印 张:18.25 字 数:326 千字

版 次:2016 年 2 月第 1 版 印 次:2016 年 2 月第 1 次印刷

定 价:58.00 元

产品编号:067524-01

前言

《文化建设专题研究集》为国家行政学院文化政策与管理研究中心编撰的《文化政策与管理研究丛书》之一。本研究集收录的15篇论文由两部分组成：一是国家行政学院文化政策与管理研究中心(以下简称“研究中心”)近年来承担的部分部委委托课题研究成果，二是研究中心撰写的咨询报告。

本研究集有以下四个特点：

第一，内容广泛。本研究集既有文化产业研究，也有公共文化服务研究；既有文化立法研究，也有文化政策研究；既有宏观的、致力于顶层设计方面的研究，也有某一具体领域的、侧重于实际操作方面的研究。

第二，紧扣热点。本研究集研究的所有问题均为当前文化建设亟待解决的热点、重点、难点问题。如文化体制改革问题、文化产业政策体系构建、文化产业转型、现代公共文化服务体系建设、文化立法、政府购买公共文化服务等。

第三，各自独立，又相互联系。本研究集收集的论文各自独立成章，又有内在联系。所有的论文都围绕着文化建设的两大领域——文化事业和文化产业展开，都在探讨这两个领域的特点、规律，探讨两者的内在相关性。

第四，政策建议。本研究集所有的课题和咨询报告，其研究视角都是一致的，研究的目的也很明确，即都是为制定和完善文化政策提供智力支持。

国家行政学院是国务院直属事业单位。在2014年国务院发布的有关国家智库建设的规划中，国家行政学院被定位为要成为具有重要影响力的智库。文化政策与管理研究中心是国家行政学院批复成立的六大研究中心之一。成立该研究中心的目的就是为文化建设和改革提供智力支持。

国家行政学院文化政策与管理研究中心(以下简称“研究中心”)自2013年9月成立以来，以文化产业、公共文化服务、文化体制改革等文化问题为主要研究对象，

以成为国家文化政策和文化管理智库为目标，以社会和文化教研部教研人员、研究中心专职人员、博士研究生和博士后等为骨干，致力于打造国内领先、特色鲜明、专业性强、知名度高的文化政策研究基地和咨询服务平台。研究中心成立以来，承担国家和部委委托课题、参与相关文化建设的文件起草共有数十个(份)，取得了引人注目的成果。

为推动文化政策与管理学术发展，研究中心以系列丛书的形式分批陆续公开出版其研究成果。

本中心始终以严肃认真的态度从事每一项课题研究，但由于各种原因，难免有不当或疏漏处，敬请批评指正。

祁进松

2015年9月

目 录

第 I 部分 研究报告

文化体制改革研究	2
导论 问题的提出：文化体制与国家治理体系和治理能力现代化的要求不相适应	3
一、文化管理体制存在的问题	4
二、文化生产经营机制存在的问题	5
上篇 完善文化管理体制，推进国家文化治理体系和治理能力现代化	8
一、管理手段：从依靠行政管理为主，向依法管理为主转型	8
二、管理方式：从粗放式管理转向精细化、差别化管理	12
三、管理主体：从单一管理主体到管理主体多元化	14
四、管理原则：政府转变职能，进一步简政放权	15
五、组织结构：从分业管理到综合管理	18
下篇 文化生产经营机制改革	20
一、遵循市场经济规律：发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府作用	20
二、国有文化企业：从做大做强转向有公信力的社会企业	22
三、民营文化企业：与国有文化企业并举发展	24
四、国有文化生产机构：由文化事业、文化产业两分法到互渗互融	27
五、公共文化服务体制创新：推动公共文化服务社会化发展	30
六、文化事业单位机制创新：建立法人治理结构	33
结束语	36

我国演艺院线概论	37
一、文艺演出院线的界定与产生	38
二、文艺演出院线对我国演艺产业发展的重要意义	41
三、我国文艺演出院线发展的现状与存在的问题	47
四、国外演出产业的经验与启示	56
五、我国文艺演出院线的运营模式与经营机制分析	60
六、推进我国文艺演出院线建设的对策建议	64
七、演出票务系统对文艺演出院线建设的作用(以北京为例)	68
参考文献	73
2000—2014年我国文化产业政策体系研究报告	75
第一部分 我国文化产业政策现状	75
一、财政支持文化产业的政策	76
二、税收支持文化产业的优惠政策	78
三、金融支持文化产业发展的政策	81
四、促进科技创新与文化产业融合政策	84
五、土地支持文化产业政策	86
六、人才支持文化产业政策	88
第二部分 我国文化产业政策制定和实施的成绩与不足	90
一、主要成绩	90
二、存在问题	94
第三部分 完善我国文化产业政策的若干建议	96
一、坚持以培育文化市场为核心	96
二、加快文化产业立法	98
三、重视与公共文化服务政策配套	98
四、加强文化产业政策与一般产业政策协调性	99
五、促进政策制定过程的开放透明公开	100
六、强化政策程序性保障	101
关于加快构建现代公共文化服务体系的研究报告	103
一、关于深化对加快构建现代公共文化服务体系的认识	103
二、关于构建现代公共文化服务体系的总体要求	106
三、关于推进基本公共文化服务标准化、均等化	108

四、关于扩大公共文化产品和服务供给	110
五、关于促进公共文化服务社会化	112
六、关于促进公共文化服务与科技融合	115
七、关于创新公共文化管理体制和运行机制	117
八、关于加大公共文化服务保障力度	119
《公共文化服务保障法》立法研究	123
一、导论：《公共文化服务保障法》的出台	123
二、公共文化服务保障的立法总原则	131
三、公共文化服务保障法的保障内容	138
四、公共文化服务保障法的保障制度	149
五、公共文化服务保障法的法律责任	154
参考文献	155
“十三五”时期文化政策法规保障体系研究报告	157
一、“十二五”时期文化政策法规保障体系状况	157
二、“十二五”时期我国文化政策法规制定和实施的成绩及不足	170
三、“十三五”时期完善文化政策法规保障体系的建议	185
结论	201
政府向社会力量购买公共文化服务机制研究报告	208
一、建立完善的政府购买公共文化服务机制的必要性	209
二、我国政府购买公共文化服务机制的探索	212
三、发达国家(地区)政府购买公共文化服务机制的国际借鉴	218
四、政府购买公共文化服务存在的问题	223
五、完善政府向社会力量购买公共文化服务机制的路径选择	224
附录	235
参考文献	237
适应经济新常态，推动文化产业转型升级研究	241
一、“十二五”期间文化产业发展状况	241
二、文化产业发展中存在的主要问题	244
三、“十三五”时期文化产业工作总体要求	246
四、“十三五”时期文化产业发展主要任务	247

五、“十三五”文化产业发展政策及措施建议	249
北京市社会力量参与公共文化服务体系建设调研报告	252
一、北京市社会力量参与公共文化服务体系建设的新特点	252
二、北京市社会力量参与公共文化服务体系建设存在的问题	254
三、思考与建议	255
福州、莆田、泉州和厦门四地文化产业调研报告	257
一、福建文化产业发展前景广阔	257
二、需要重视的三个问题	259
三、七点建议	260

第Ⅱ部分 咨询报告

构建现代公共文化服务体系要处理好六大关系	264
依法管理文化需尽快制定文化基本法	267
一、制定文化基本法是推动宪法实施的重要举措	267
二、制定文化基本法是明确公民文化权利和国家文化义务的有效途径	268
三、制定文化基本法是建立健全文化法律部门的关键	269
加强文化产业职业经理人队伍建设的建议	271
当前完善我国文化立法的思路与对策建议	274
一、立法思路上要系统规划与重点推进结合	274
二、立法项目设定上要兼顾基本法与部门法	275
三、搭建政府主导与社会参与立法机制	276
文化法律部门建构的基本思路	278
一、建构文化法律部门应遵循法律部门划分的客观标准	278
二、建构文化法律部门须顺应文化发展的总体趋势	279
三、建构文化法律部门的基本思路	280

第 I 部分

研究报告

文化体制改革研究^①

【内容提要】

改革开放以来，特别是21世纪以来，我国文化体制改革取得了显著成绩，文化活力明显增强。但还存在许多问题，文化体制机制与社会主义市场经济体制、国家治理体系和治理能力现代化的要求还不相适应，文化活力和创造力还需要进一步释放，解放和发展文化生产力的任务还远没有完成。探讨如何深化文化体制改革，为激发全社会文化活力和创造力、解放和发展文化生产力提供体制机制保障，成为紧迫的重大问题。

本课题研究以党的十八届三中全会精神为指导，贯穿两个重要的理念：一是推进国家治理体系和治理能力现代化，二是指出经济体制改革的核心是处理好政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。本课题以文化体制与国家治理体系和治理能力现代化的要求不相适应这一问题为切入点，围绕文化管理体制创新和文化生产经营机制创新两大方面探讨推动文化体制改革的路径。文化管理体制创新的核心是政府自身建设，包括：管理手段从依靠行政管理为主，向依法管理为主转型；管理方式从粗放式管理转向精细化、差别化管理；管理主体从单一管理主体，到管理主体多元化；管理原则是政府转变职能，进一步简政放权；组织结构从分业管理到综合管理等。文化生产经营机制创新的核心是要发挥文化市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府作用，包括：文化生产要遵循市场经济规律，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，并且更好地发挥政府作用；国有文化企业要从做大做强转向有公信力的社会企业；民营文化企业要与

① 该研究是2012年度国家行政学院决策咨询项目课题。课题完成时间是2014年。该研究以激发文化活力和创造力、解放和发展文化生产力为目标，从文化管理体制和文化生产经营机制改革两个层面，探讨如何通过深化文化体制改革，促进文化治理体系现代化。祁述裕教授为该课题承担人和主要撰写人，参与课题研究的有朱岚教授、高宏存博士、张祎娜博士等。

国有文化企业并举发展；国有文化生产机构由文化事业、文化产业两分法到互渗互融；公共文化服务体制创新，推动公共文化服务社会化发展；文化事业单位机制创新，建立法人治理结构等。

只有进一步解放思想，遵循文化生产力的发展规律，对文化管理体制和文化生产经营机制进行持续的改革和探索，才能推进国家文化治理体系和治理能力现代化，为实现中华民族伟大复兴提供强大的文化力量。

导论 问题的提出：文化体制与国家治理体系和治理能力现代化的要求不相适应

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出推进国家治理体系和治理能力现代化的要求。文化治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。如何按照国家治理体系和治理能力现代化的要求深化文化体制改革^①，是当前和今后一段时间文化建设的紧迫问题，也是本课题研究的重点。

目前，我国的文化体制与国家治理体系和治理能力现代化的要求很不适应。无论是文化管理体制还是文化生产经营机制都存在一些问题。

① 文化体制是指规范文化生产活动的组织结构、约束人的文化消费行为的秩序和准则的总和。主要包括文化生产经营机制和文化管理体制两大部分。文化生产经营机制包括生产机构、市场主体、经营机制。文化管理体制是文化体制的核心。可从两个角度来理解：从横向看，文化管理体制包括文化管理理念，文化管理机构设置、文化管理政策、文化管理方式等；从纵向看，包括宏观文化管理体制和微观文化管理体制。宏观文化管理体制主要是指政策，从政策的层面来讲的；微观文化管理体制主要是从企业的层面来讲的。

文化内涵的界定有多种。最常见的是四种划分方法：第一，“一分法”。这里的文化与文明是同义词，即把人类文明的一切成果都归结为文化。第二，“二分法”。把人类文明分为物质文明和精神文明两大类，文化是指人类精神文明的成果。第三，“三分法”。马克思著作中对文化的论述就是三分法，即把人类社会分为政治、经济、文化三大领域。第四，“四分法”。即将经济社会分为经济、政治、文化、社会四类。党的十七届六中全会中所论述的文化，就是四位一体布局的文化。具体讲，包括11个门类的文化生产，即新闻、出版、版权、文艺、文博、文物、广播、电视、电影、社会科学研究、传播。党的十八大和十八届三中全会进一步将文化细分为经济、政治、文化、社会、生态文明建设五大领域。四分法和五分法中的文化，其内涵没有变化。本课题研究的文化是从经济社会发展五位一体的角度论及的文化。

一、文化管理体制存在的问题

1. 意识形态主导的理念没有大的突破

我国文化理念,如管理理论、管理体制、管理方式等建立于战争年代、发展于冷战时期。战争年代和计划经济时期,文化管理的目的是为政治服务,手段是依靠政权力量,主要方式是宣传灌输,把意识形态当作文化的唯一属性。这种管理体制和方式曾经发挥过积极作用,也出现过严重的问题。现今时代已经发生了翻天覆地的变化,管理理论、管理体制、管理方式等文化理念迫切需要与时俱进。改革开放以后,尽管人们在文化理念上不断探索,但仍然没有完全摆脱为政治服务的理念,没能突破意识形态的束缚。尽管党的十六大关于文化事业与文化产业的区分从理论层面澄清了文化领域泛意识形态化的误区,在理论上有很大突破,但在具体实践过程中,“宁左勿右”仍在一定程度上影响着文化决策。

2. 法律法规不健全

与发达国家相比,我国文化法律体系^①还很不健全。相比之下,发达国家文化产业各门类都已经形成了一套成熟完善的法律体系。以美国对媒体业的法律体系为例,美国已经形成了宪法、宪法第一修正案、联邦电信法、《尼尔与明尼苏达法案》《纽约时报与沙利文法案》《纽约时报与美国法案》等一系列相当完备的法律体系,政府管理部门主要是依法进行管理。

相比较而言,我国文化立法滞后的问题十分突出。到世纪之交,只出台了一部《著作权法》。现行文化立法主要是制定了一批法规规章,这些法规规章主要集中在行政管理方面,行政法规有明显的局限性,具有法律层次低、法律效力等级低、缺乏上位法的依据等不足。其他如知识产权保护力度不足,执法力度还不够的问题也很突出。盗版行为十分猖獗,盗版的软件、光盘、书籍随处可见,损害了企业和消费者的利益,扰乱了文化市场秩序。

3. 政事不分、企事不分

转变政府职能,管办分离,实行政企分开、政事分开是行政体制改革的一个基本要求。改革开放以来,经过多年努力,其他领域的上述问题已经基本解决,但文化管理部门政事不分、企事不分的问题仍然很严重。

4. 分业管理人为割裂不同文化领域的关联

从行政管理来说,我国目前文化管理体制采取的是分业管理的体制。2013年以

^① 法律体系包含全国人民代表大会制定的法律,国务院制定的行政法规,地方各省、自治区、人大制定的地方性法规,还有民族自治地方制定的自治条例和单行条例,当然还包括国务院各部委制定的部门法律规章,这些共同构成我们的法律体系。

前,由文化部管理演艺、图书馆和博物馆等公共文化服务、动漫等,广播电视总局管理广播电视电影;新闻出版总署管理报刊、出版等。此外,受政府授权,中国作协和中国文联承担分管文学和艺术的职能;国务院新闻管理办公室承担对外宣传职能。互联网兴起后,又成立了国务院信息管理办公室,承担网络信息管理职能,与国务院新闻管理办公室两块牌子,一套人马,各自独立。除此之外,党的机构——中宣部承担领导宣传文化的职能,同时承担管理党报党刊的职能。

分业管理的特点是条块式管理。好处是职责明确,但弊端也很多。一是割裂了不同文化生产领域的相互联系,造成资源的浪费。从国际趋势看,为了实现文化产品效益最大化,文化生产领域产业融合的趋势越来越明显。但我国分业管理体制却限制了国有文化企业的融合发展。演艺业、报刊业、广播电视业企(事)业单位只能画地为牢,在各自的领域发展。二是不适应科技进步的趋势。网络技术、通信技术、数字技术的兴起既推动了产业融合,又使新领域、新行业不断出现。一方面,产业融合打破了既有的分业管理格局,使分业管理体制与发展生产力的要求相互龃龉;另一方面,科技进步又带来层出不穷的新文化行业,出现大量的空白地带。这些都使分业管理体制越来越不能与此相适应。

5. 管理方式的单一化、简单化

由于对市场经济条件下文化发展规律、文化产品生产规律缺乏深入的研究,导致文化管理方式的单一化。例如,文化企业一窝蜂似的进行集团化改革。实际上,文化产业主体是中小文化企业。专、精、特是文化企业生存的法宝。而让所有的文化企业都去上市、融资,显然违背文化产品的生产规律。文化企业上市融资来的钱,要么没有地方花,要么投资其他项目,如房地产等。这就失去了上市的本来意义,改革失去了本来的目的。另外,自上而下式的改革往往出现一刀切的情况,如演出业与媒体产业有很大的差别。媒体产业可以做到规模化生产,而演出业却无法做到,如果都实行一刀切,显然也不符合文化的发展规律。

二、文化生产经营机制存在的问题

1. 按照行政级次配置文化资源(以电视业、出版业为例)

我国广播电视业是按照行政级次来设置的。我国目前电视台实行的是四级办台体制。即中央、省、市、县都办电视台,卫星频道(卫视)也是按照行政区划分配,每个省(区市)一个。

按照行政级次来设置有以下问题:一是内容重复,造成频道资源浪费。各地电

视频道设置雷同。如综合频道、经济频道、体育频道、青少年频道,等等。四级办电视台带来产业集中度低、文化资源大量闲置和浪费的问题。二是生存状况差异极大。电视台主要依靠广告收入来生存。在经济发达地区,电视台生存得还不错;在经济不发达地区,特别是中西部的许多县市,电视台生存境况就差很多。据统计,全国超过2/3的地方电视台入不敷出,面临生存困境。这是虚假广告,内容不健康的广告、节目,广告播出超时等违规行为屡禁不绝的重要原因。

以出版业为例。我国的出版业是由国家委托党务部门、行政部门、事业单位、军队等创办出版社,经营图书(音像)出版业务。目前全国共有581家出版社,分布在中央部委、各省(区市)、副省级城市和军队、高等院校、科研机构等。行政配置资源的结果,一是雷同。每个省、自治区、直辖市出版社的类型基本相同,都是由人民出版社、教育出版社、文艺出版社、儿童出版社、古籍出版社等组成。二是难以形成规模。国内销售额最大的出版社是高校出版社,但与发达国家出版集团相比差距很大。三是出版社数量少。在国外申请成立出版社像申办企业一样简单,但在我国,出版社是严格控制的,书号也是严格控制的。德国有1.6万家出版社,我国台湾地区有7000多家出版社。相比之下,我国出版社数量太少。特许经营有助于对出版社的监管,但也限制了出版业的发展。

按照行政级次配置文化资源,将民间资本挡在了报刊和图书出版的门外。这不利于解放和发展文化生产力,也导致大量违规行为的出现。一方面,一些报刊出版单位因经营不善,需要民间资本“输血”;另一方面,民营企业出于拓展经营领域的考虑,需采取各种迂回策略,进入媒体领域。但因缺乏政策法律依据,这些行为有很大的风险。2001年5月19日和20日,成都《商务早报》和《蜀报》先后被停刊,原因之一就是两家报纸接受了托普公司旗下的托普传媒近3000万元的投资。实际上这种情况十分普遍。

2. 文化市场条块分割

主要表现在:一是文化市场多头执法。二是地方保护。受利益驱动,各个行政层级总是本能地力求保护本地地区的利益,这使得跨地区经营受到限制,不利于形成全国统一的充分竞争的文化市场,也很难使生产要素得到优化配置。三是不利于维护公民文化权利。由于地区分割,地方党政部门,特别是当地一把手对当地的文化单位、当地媒体有绝对的控制权。这也使得媒体监督、舆论监督难以真正落实。

3. 所有制壁垒存在,解放和发展文化社会生产力还远远不够

改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,曾经森严的所有制壁垒已经被彻底打破,投资主体多元化的格局已经形成。但是在文化经济领

域,在长期大一统、管办不分的传统文化管理体制下,文化生产资源高度集中在国有文化企事业单位手中,各种市场准入上的不公平现象普遍存在,严重阻碍了我国文化产业与文化事业的发展。同时,由于国家是文化建设投资的唯一主体,而且采取只管投入、不问产出的财政投入模式,使文化生产资源得不到有效而合理的配置和利用,也养成了国有文化单位的生产惰性,丧失了文化产品面向市场、面向群众的主动性,国有文化生产资源因此大量闲置。投资主体单一、责权利不明晰、投资效益低下,造成文化产品和服务的结构性过剩与战略性短缺并存的局面,人民群众的文化消费受到极度制约。文化体制改革核心是要解放和发展文化生产力。现在解放和发展文化社会生产力还很不够。在民间资本、社会力量参与文化内容生产、参与文化传播渠道建设方面,虽然有了很大程度的开放,但还很不够,并没有把搞活民营企业、民间经济放到与搞活国有企业、国有经济同等重要的位置,社会力量没有被真正调动起来。

4. 投融资政策不合理

一是准入政策不完善,虽然国家有关文件指出“非公有制文化企业在项目审批、资质认定、融资等方面与国有文化企业享有同等待遇”,不能否认这对民营文化企业来说是个好政策。但是从开放的领域可以看出,这些领域要么是民间资本早已进入、市场已经做得比较成熟的领域,要么是无利可图或是长期需要补贴的领域,所以民间资本经营的范围仍较小。

二是财政税收政策不完善。我国文化产业规模还较小,在其发展过程中离不开财政扶持。在西方发达国家,政府非常重视财政税收对文化产业的扶持,这也是西方文化产业发达的重要原因之一。而我国文化产业的财政税收政策,虽然在鼓励投融资主体进入文化产业领域的方向进行变革,但力度还不够,对投资者还没有足够的吸引力,不能有力地引导资金流入文化产业领域。

5. 文化投融资渠道缺乏

一是财政资金有限。我国财政收入虽然逐年递增,但是需要财政支出的项目太多,特别是基础设施的建设、国防科技等都需要财政资金的大力支持,文化产业资金缺口很大,只靠财政资金难以满足。

二是银行信贷难。文化产业在相当程度上属于高风险行业,又由于我国文化产业起步晚,大多数文化企业都是中小企业,用于银行信贷的抵押资产有限,可信度不高,造成了银行对文化企业的“惧贷”。

三是资本市场融资难。由于我国资本市场体系不健全,主板市场的上市条件太高,使大多数中小文化企业很难实现上市融资。

四是民间资本进入不畅。与国有资本相比,民间资本的准入领域还不够宽阔,民间资本进入的可能性和数量要打一定的折扣。

随着中国文化产业的快速发展和文化体制改革继续向深度推进,在实践层面遭遇的困难和障碍的增多,寻求文化体制改革的对策和思路成为客观需要。我们认为深化文化体制改革,一方面需要推进文化宏观管理体制的改革,另一方面要积极稳妥地推进文化生产微观运行机制的改革。

上篇 完善文化管理体制,推进国家文化治理体系和治理能力现代化

一、管理手段:从依靠行政管理为主,向依法管理为主转型

完善文化内容管理是完善文化管理体制的重点,也是难点。近些年,我国在完善文化内容管理方面作了许多有益的探索。但总体来说,与推进文化体制机制创新要求还不适应,还是以依靠行政管理为主,表现为以下几个方面。

第一,“泛意识形态化主导”的行政理念。一些文化部门的官员对意识形态理解狭隘,使得既得利益以意识形态的名义得以保护,从而使文化内容的管理出现了“泛意识形态化”的特点。“泛意识形态化,即把文化的意识形态属性扩大化、唯一化,把非意识形态的问题意识形态化。”^①用泛意识形态化的理念对文化内容进行管理时,必然认为政策高于一切。政策是硬的,法律是软的;政策是刚性的,法律是弹性的;当政策与法律有矛盾的时候,法律要服从于政策。

第二,“靠典型事件决策”的行政方式。靠典型事件决策往往具有动作迅速、实施有效的特点,但使政策缺乏统一性、连续性、稳定性。例如,2013年10月12日,××电视台批评《喜羊羊与灰太狼》存在暴力失度、语言粗俗现象,要求限期整改。起因于江苏连云港一9岁小朋友玩耍时模仿灰太狼烤羊的情节,把另外两个小伙伴绑在树上点火,以致俩孩子被重度烧伤。但在此之前,电视台曾多次表扬《喜羊羊与灰太狼》创造了中国的奇迹。《喜羊羊与灰太狼》开始在接受审查的时候,没有人对“烤羊”这一暴力情节提出任何异议,而且这一情节也被播出了上千

① 曹峰旗.文化体制改革困境的政治学思考[J].黑龙江社会科学,2008(02).