

文化管理干部必读

卢娟 编著

文化体制改革

主体重塑与分类运营

弘扬人文公益精神
著作权保护
改革现状
分析文化体制改革现状
互联网应用的新领域
艺术品投资宝典
全民D.I.Y的文学盛宴

中国建材工业出版社

文化体制改革： 主体重塑与分类运营

卢 娟 编著

中国建材工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

文化体制改革:主体重塑与分类运营/卢娟编著.

—北京:中国建材工业出版社,2008.5

(文化管理干部必读)

ISBN 978-7-80227-436-5

I. 文… II. 卢… III. 文化事业—体制改革—中国—干部教育—教材 IV. G12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 068078 号

文化体制改革:主体重塑与分类运营

卢娟 编著

出版发行:中国建材工业出版社

地址:北京市西城区车公庄大街6号

邮编:100044

经销:全国各地新华书店

印刷:北京密云红光印刷厂

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:6.75

字数:121千字

版次:2008年5月第一版

印次:2008年5月第一次

书号:ISBN 978-7-80227-436-5

定价:120.00元(全六册)

本社网址:www.jccbs.com.cn

本书如出现印装质量问题,由我社发行部负责调换。联系电话:(010) 88386906

《文化管理干部必读》 编委会

主 任：姚 涵

副主任：常丕军

编 委：李春华 韩敬霞 于春城 卢 娟 曾陆红
吴洪俊 张豫宁 姜晓雷

目 录

绪论：背景	1
一、我国文化发展面临的社会环境	1
二、文化建设在国家经济社会发展中的战略意义	2
三、创新文化体制机制是实现文化大发展大繁荣的必由之路	4
四、基本概念和研究思路	4
第一章 我国文化体制改革的历程回顾与现状分析	9
第一节 文化体制改革的历程回顾	9
一、文化体制的形成和发展	9
二、文化体制改革历程回顾	11
第二节 文化体制改革的现实分析与问题研究	20
一、文化体制改革的现实分析	20
二、文化体制改革面临的主要问题	24
三、文化体制改革的目标	27
第三节 深化文化体制改革的基本内容	28
一、重构政府文化管理职能体系，建立公共服务型政府	29
二、加快推动经营性文化单位转企改制，重塑文化市场主体	30
三、深入推进公益性文化事业单位改革，重构公共文化服务主体	30
四、做强做大文化产业，推动文化“走出去”	31
五、加快规范文化市场秩序，培育现代文化市场体系	31
六、优化政策法制环境，加强和改善宏观管理	32
第二章 文化体制改革的核心：重塑文化发展主体	33
第一节 国际主要文化体制模式比较	33
一、几种主要文化体制模式	33
二、文化运行的主要做法与经验	36

三、文化艺术表演团体的运营	43
第二节 我国文化生产主体三分法	48
一、产权及其制度	49
二、确立文化生产主体是文化体制改革的出发点	52
三、文化生产的三种主体法人制度安排	56
第三节 我国文化事业单位的改革	57
一、文化事业单位发展现状与存在问题	57
二、目前文化事业单位改革的几种思路	59
三、文化事业单位转型：三分法的设计	62
第三章 主体机制、公共服务和产业发展	67
第一节 我国文化主体的分类运行机制	67
一、公立性文化单位的事业机制	67
二、经营性文化企业的市场机制	72
三、非营利文化机构的非营利机制	74
第二节 我国公共文化服务体系建设	77
一、公共文化服务体系概念和内涵	78
二、公共文化服务体系的发展现状	78
三、创新我国公共文化服务体系的立足点	80
第三节 我国文化产业的发展	83
一、文化产业概念和内涵	83
二、文化产业发展现状	86
三、关于文化产业发展的政策建议	89
第四章 政府转型与文化监管	91
第一节 政府职能转变	91
一、管办分离	91
二、推行公共财政，加大文化发展投入	93
第二节 文化立法和监管	96
一、建立健全文化法律法规	96
二、完善文化政策体系	97
三、建立有效的文化发展监管体系	99
主要参考文献	101

绪论：背景

文化体制改革是党的十一届三中全会以来我国社会变革的又一重大举措。我国的改革从经济领域开始，首先实行以联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革，以建立现代企业制度为目标的国有企业改革。随着改革的逐步深入和对外开放的不断扩大，单一的所有制结构和计划经济运行机制被打破，传统的事业管理体制越来越不能适应社会经济环境的变化，各项事业管理体制改革的被提上日程，继科技领域改革后，教育、医疗体制改革也取得了进展，文化体制改革正是在这样的背景下展开的。

一、我国文化发展面临的社会环境

随着社会主义市场经济制度的确立，我国经济发展步入新的发展阶段，文化赖以生存发展的经济基础、体制环境和社会条件都发生了深刻变化，新时期推动文化创新，深化文化体制改革，促进文化繁荣发展的战略意义日益凸显出来。

1. 我国经济发展进入了新阶段，开始实施第三步战略部署，产业结构和消费结构发生重大变化。2007 年，国内生产总值达到 24.66 万亿元，比改革开放起步时的 1978 年增长了 15 倍，经济总量位居世界第四位，经济建设跨上新台阶^①。经济增长速度连续五年达到或超过 10%，其中，第三产业增加值 96328 亿元，较 2006 年增长 11.4%，其增加值占国内生产总值的比重为 39.1%^②，2006 年文化产业实现增加值 5123 亿元，超过当年 GDP 增长速度 6.4 个百分点，文化产业增加值占 GDP 的比重为 2.45%^③。文化产业日益成为

① 国家统计局统计公报，<http://www.stats.gov.cn/>。

② 2007 年 3 月，国务院印发的《关于加快发展服务业的若干意见》提出，到 2010 年，全国服务业增加值占 GDP 比重比 2005 年提高 3 个百分点；有条件的大中城市服务业增加值增速超过国内生产总值和第二产业。到 2020 年，基本实现经济结构向以服务经济为主的转变，服务业增加值占国内生产总值的比重超过 50%。

③ 国家统计局刘巍：2006 年我国文化及相关产业发展测算报告，《中国文化发展战略论坛文集（三）》，2007 年 9 月，广东人民出版社。

第三产业的重要组成部分。公报数据显示，2007 年居民家庭食品消费支出占家庭消费总支出的比重，即恩格尔系数，城镇为 36.3%，农村为 43.1%，按照联合国粮农组织提出的标准，我国目前处于小康向富裕过渡的阶段。无论从生产看，还是从消费看，我国文化产业都有很广阔的发展前景。

2. 经济体制改革向纵深拓展。社会主义市场经济体制的初步建立，使市场竞争在日益广泛的领域展开，多种经济成分共同发展，投资渠道和利益分配格局也发生了相应的变化，文化事业发展目标和服务对象市场化，事业资源和价格市场化，经济基础发生了深刻变化，作为上层建筑的文化体制也需要进行相应的改革。现在的实际情况是，文化体制改革滞后于经济体制改革，与事业发展同经济发展一体化的要求不相适应，在完善社会主义市场经济体制的改革中面临着很大的压力。

3. 加入 WTO 标志着我国对外开放步入新时期。推动文化全球化是 WTO 成员国的基本承诺之一，其实质是以 WTO 八大原则为指导，逐步确立市场主导机制，放松政府管制，推进民营化，增加规章与法律的透明度，允许文化领域跨行业、跨区域、跨国的投资、控股和经营，奉行文化经贸自由化，促进文化产业全球化。加入 WTO，中国将面临全方位、多层次、宽领域地融入世界经济的新态势，对文化发展产生重大影响，我国文化运行和发展的管理体制、文化事业与文化产业的组织形式以及政策法规、人才结构等，都有待调整、变革和创新。外国文化将会更多地进入我国，我们在积极吸收国外优秀文化成果的同时，对于可能进来的不好的东西，也不能单靠“堵”的办法，还要靠发展壮大自己来战胜它，以更积极的姿态进入世界市场，扩大中国文化的影响。

4. 新的科技革命，特别是信息技术，使得文化产品的制作和传播手段现代化了。现代科技与信息技术的飞速发展，将对文化传播的内容和方式带来深刻影响。经济发达国家因此加强了它们在文化上的优势地位。对于我国这样处于转型期的发展中国家来说，一方面为文化事业的发展创造了方便的条件，也给文化工作带来很大压力，同时对文化体制改革提出了新的要求，即必须站在科技发展的最前沿，高度重视互联网的运用和管理，依靠现代高新技术手段创新、改造传统文化生产经营和传播模式，大力拓展传播渠道，丰富传播手段，加快构建传输快捷、覆盖广泛的文化传播体系。

二、文化建设在国家经济社会发展中的战略意义

当今时代，文化作为一种“软实力”越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉、越来越成为综合国力竞争的重要因素，丰富精神文化生活越来越成为我国人民的热切愿望。

1. 建设中国特色社会主义伟大事业，要更加自觉、更加主动地推动文化大发展大繁荣。推动文化的繁荣发展是中国特色社会主义事业“四位一体”总体战略布局的重要组成部分，同时也对政治、经济和社会的发展产生重要的影响和促进作用。中国特色社会主义建设不但要发展社会主义经济，更要关注在新形势下如何满足人民群众日益增长的精神生活需求，即文化需求的问题。近年来，社会大众在物质需要逐步得到满足的情况下，对精神文化生活有了更多的向往和需求。这就要求在中国特色社会主义的伟大实践中进行文化创造，充分发挥人民在文化建设中的主体作用，调动广大文化工作者的积极性，兴起社会主义文化建设新高潮，使人民基本文化权益得到更好保障，让人民共享文化发展成果。

2. 文化产业的发展日益成为国民经济的重要组成部分。随着人们的精神生活需求的不断增长，大力发展文化产业也就成为必然要求。在市场经济的带动下，新型的大众娱乐业、节庆业、博览会展业、旅游业等应运而生，社会原有的报刊业、出版业、艺术演出业等，由于需求的大量增长，发展速度也都越来越快，电影片、电视片和电脑软件以及新兴媒体的内容生产，都成为庞大的“产业”，占国民经济总产值的份额越来越大，消费的非实物化趋向的发展，使得文化与经济相互交融，文化产业已经被公认为经济领域中最有活力、最具有创新意义且最能获得丰厚收益的产业。

3. 在国际贸易和国际经济竞争中，文化产业竞争成为国力强弱的重要标志。20 世纪下半叶以来，文化在综合国力竞争中的地位和作用越来越突出。在国际贸易中，文化产品尤其是音像制品的出口，已经成为美国等发达国家对外贸易的重头项目。以“文化”和所谓“品牌”符号所包装的实物产品以及服务业的出口，已经成为它们赚取外汇的主要手段。面对这种情况，改变长期以来认为“文化”只是“事业”的观念，解放文化生产力，发展文化产业成为我国经济领域根据新的时代要求进行新的产业结构调整和产业布局的崭新任务。

4. 继承我国优秀传统文化、世界优秀传统文化和马克思主义优秀传统文化，构建社会主义核心价值。在全球化历史语境中，一个社会的和谐进步与稳定发展，除需建立多元化的文化对话机制之外，还需建构一种文化的核心价值体系。确立一种全社会普遍信守的文化理念，以实现对中国文化精神的集体认同，为社会主义核心价值观构筑坚实的文化根基。

党的十七大提出了兴起社会主义文化建设新高潮的号召，文化建设首次被摆上了空前重要的位置。如何更加自觉更加主动地从保障人民文化权益、满足人民精神文化需求出发，在实现文化的均衡和谐发展和改革创新的基础上，推

动文化的大发展大繁荣，这对文化工作者提出了新的课题。

三、创新文化体制机制是实现文化大发展大繁荣的必由之路

当前，制约文化发展的主要障碍是传统的管理体制、运行机制和运作模式，政企不分、政事不分、管办合一的宏观文化管理体制限制了文化的整体竞争力，僵化的微观运行机制束缚了文化企事业单位的活力和创造力，不规范的文化市场体系影响文化的有效传播，因此，实现文化发展新突破的关键是要以新的文化发展理念为指导，解放思想，冲破一切束缚文化繁荣发展的思想障碍和体制机制障碍，深化改革，推进文化体制机制创新，解放和发展文化生产力、创造力。

胡锦涛同志在党的十七大报告中明确指出：“在时代的高起点上推动文化内容形式、体制机制、传播手段创新，解放和发展文化生产力，是繁荣文化的必由之路”。推进体制机制创新，一是要把政府职能真正由主要办文化转到加强文化管理和提供公共服务上来，加大投入力度，加快建立覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系，做到该管的管住、该做的做好；二是要深化文化事业单位内部改革，使运行机制灵活起来、员工积极性调动起来；三是要大力推动经营性文化单位转企改制，使其真正成为充满活力的文化市场主体；四是要大力发展文化产业，实施重大文化产业项目带动战略，加快文化产业基地和区域性特色文化产业群建设，培育文化产业骨干企业和战略投资者，繁荣文化市场，增强国际竞争力；五是要扩大市场准入，放宽投资领域，鼓励、支持和引导社会资本、非公有资本进入非特殊性文化领域，形成各种市场主体平等竞争、相互促进的新格局；六是要运用高新技术创新文化生产方式，培育新的文化业态，加快构建传输快捷、覆盖广泛的文化传播体系。全面推进文化体制改革，形成有利于出精品、出人才、出效益的文化发展的体制机制环境，是繁荣发展文化事业的必由之路。

四、基本概念和研究思路

研究文化体制改革，必须从分析基本概念入手，准确把握文化体制相关概念的内涵，探讨其基本特征，为下一步研究奠定基础。

1. 基本概念

什么是文化体制？

体制通常指维持国家和社会运行的组织机构和制度法律，是国家机关与企事业单位的机构设置、隶属关系和权力划分等方面的具体体系和组织制度的总称。国家的主要的组织机构即国家机器是由社会制度决定的，有什么样的社会

制度就有什么样的社会体制，不同的社会制度其社会体制也不相同。“体制”与“机制”的中心语和使用范围不一样，“机制”由有机体喻指一般事物，重在事物内部各部分的机理即相互关系，而“体制”主要指的是有关组织形式的制度，多限于上下之间有层级关系的国家机关、企事业单位。

所谓文化体制则是指具体的组织，对在文化艺术、新闻出版和广播影视等领域从事的文化创作、生产、流通、消费等具体活动和运行过程的管辖、调控和处理的制度和方式方法的总称。文化体制是一个国家关于文化与政治、经济关系的反映，是政府关于文化管理意志的制度性体现，文化体制本身又涉及到政府对于社会文化资源的权威性分配的政治架构。从现阶段我国推进的文化体制改革的内容来看，它广泛涉及到文化生产、文化流通、文化组织、文化结构、文化分配、文化权利等各个方面，既包括对文化事业和文化产业的区分，又包括对于原有文化利益格局的调整；既包括对在计划经济体制下形成的制度性障碍的破除，又包括对原有文化经济格局的结构性调整与重组。文化体制的优劣决定着文化领域各组织内部的活力和其在社会活动中的影响力。

什么是文化管理体制？

所谓文化管理体制，主要是指有关政府管理文化的职能和组织体系、政府管理文化的方式，以及合理规范文化单位与政府、其他文化单位、其他社会经济组织或团体之间关系所确定的制度、准则和机制。人们通常讲文化管理体制时，时常把它与文化体制等同起来，或把应属于文化体制范畴的问题纳入了文化管理体制的范畴，实质上这两者是不能等同的。文化管理体制只是文化体制内容和内涵的一个重要组成部分。

什么是文化事业单位？

“单位”是对于中国微观组织机构的总称，以独立核算的“法人机构”计算，中国的单位包括企业、机关和事业单位、社会团体等四种，总数是510.7万个^①。文化事业单位是具有中国特色的称谓，是文化领域依法成立的不以营利为目的的从事公益事业的文化机构，大致与西方国家的公共服务机构或“公共服务单位”（Public Service Unit）类似。目前，文化事业单位的定义和内容表述各不相同，但形成了几点基本共识：其一，由各级政府设立并承担政府交付的各项文化公益事业；其二，资金主要由政府供给；其三，不以营利为目的。由此可以看出，中国文化事业单位在体制上被确定为一种非营利性的，在文化领域从事文化服务的微观组织。

一般地说，“文化事业单位”包含所有在各个政府部门以及全国性社团组

^① 数据来源：《第二次全国基本单位普查主要数据公报》，见国家统计局网站，2003年1月17日。

织系统下建立的文化机构。由于隶属系统经历过多次变化，文化事业单位还存在广义和狭义之分。目前，狭义的文化事业单位指文化部、新闻出版总署、广电总局等三大政府文化主管部门管理的事业单位，广义的文化事业单位还应该包括其他部委所属的文化事业单位，工会、共青团、妇联、文联、作协等全国性社会团体管理的文化事业单位，以及在民政部门登记注册的从事文化类服务的“民办非企业机构”^①。目前，狭义概念的“文化事业单位”是我国公益文化机构的主体，本书所指的“文化事业单位”是狭义的概念。

文化事业单位具有显著的组织特征。第一，服务性。从活动形式上看，文化事业单位是专门从事为国家和社会发展提供公益文化产品或服务的社会组织。政府为满足公众的基本文化需求，组织专门的文化机构向社会公众提供文化产品或服务，如文化艺术、广播电视、新闻出版等。文化事业单位不同于文化行政机关，它不具有公共行政权力，不同的事业单位之间不存在领导或指导关系。如国家图书馆与地方图书馆等都没有上下级关系，最多只形成业务往来或凭借更高层面的专业技术知识，形成业务指导关系。文化事业单位对于行政区划内的其他单位或个人也不拥有任何管理职能，它只是利用专业知识和专门技术向全社会或某一地域内提供文化、艺术等方面的服务，专业性服务是文化事业单位的基本社会职能。第二，非营利性。文化事业单位也不同于文化企业，从组织目标看，文化事业单位是从事有关社会公众的福祉和公共利益活动的、非营利性社会组织，属于非物质生产部门，它所追求的效益主要是社会效益，而不是经济效益。当然文化事业单位不以营利为目的，并不排除其从事经营活动，但其经营获得的盈利不得在所有者和经营者个人之间分配，只能用于该项公益事业的发展。第三，公有性。与民办非企业文化机构不同，我国文化事业单位主要由国家出资兴办，业务经费也主要来自国家财政。改革开放以来，随着多种所有制形式的共同发展，也出现了一些民营和个体所有制的民办非企业文化服务机构，但比例较小。因此，公有性成为文化事业单位的基本特征。第四，知识密集性。文化事业单位是生产、传播精神产品的主渠道和主阵地，职工构成多以专业技术人员为主要成分，单位内部都有一定的专业技术人员结构比例，业务骨干基本上都是某一方面的专家，如艺术家、教授等等。

文化事业单位上述主要特征，成为比较我国文化事业单位与国外相关组织，探索我国文化体制改革运营模式的基础。

从类型上看，文化事业单位按不同的标准可以划分为不同的类别。按隶属

^① 张晓明、齐勇峰：中国文化事业单位改革研究，《中国公共文化服务发展报告》（2007），社科文献出版社，2007年11月。

关系分为文化部系统、广播电影电视系统和新闻出版系统三大类文化事业单位。按财政资金的供给方式分为全额预算管理（财政补助单位）、差额预算管理（财政适当补助单位）和自收自支预算管理（经费自理单位）文化事业单位。

通过上述分类可以看到，文化事业单位主要分布于文化艺术、广播影视、新闻出版等领域，承担着为公众提供文化服务的职能，经费主要来自财政拨款。从现实出发，根据现阶段文化行业系统的基本状况和文化体制改革的现实需要，本书将上述领域作为研究重点。

2. 研究思路

文化体制改革，改什么？怎么改？政府职能转变，是哪些职能转变？市场取向是否是文化体制改革的唯一取向？改革后的文化产业还能够在多大程度上体现公共性？文化体制改革后政府的文化责任怎样落实？作为公共部门的政府所承担的向社会提供的公共文化服务的领域经过改革后是扩大了，还是缩小了？要回答上述问题，就必须深入总结我国文化体制改革实践经验，创新文化建设理论，为文化体制改革提供观念与思想基础，为文化制度创新提供理论支持与合法性依据。我们常说，理论决定制度，制度决定体制，体制决定发展模式。文化体制改革的重点是理顺文化事业与文化产业的关系，转变政府文化管理职能，建立与社会主义市场经济相适应的文化管理体制。如果不能在关于国家文化体制模式、政府文化管理职能、公共文化管理和文化产业发展等根本理论问题上取得突破，有关文化体制改革的制度设计就很难真正在改革中得到有效的实现，文化体制改革会因此很难达到预期的目的。因而，要推进文化体制改革和最终实现文化体制改革目标，就必须创新文化体制改革理论。

目前国内也开始关注文化体制改革理论研究，出现了一些综合性的研究文章或专著，对文化事业单位目前现状、问题，对改革的目标模式和分类引导提出了一些新的设想，进行了有益的探索，但这些只是针对具体问题提出了一些改革措施或某类事业单位的改革思路，而对文化体制的概念内涵、文化发展的主体以及文化发展主体的运行机制等问题，则研究得相对较少，迫切需要我们对国家的文化体制、文化发展的主体及运营方式等进行全面的研究，剖析其存在的问题，探索其改革的方向和基本思路，从实际出发探索符合我国国情的文化发展思路。

本书在研究方法上力求通过规范的理论分析，一方面通过历史的纵向比较分析，总结我国文化体制改革的历程，分析其规律和经验，归纳出存在的主要问题。另一方面，通过国际模式比较分析，对中外文化体制模式进行横向比较，进行必要的案例分析，借鉴国外相关组织的运行经验，提出相应的改革设

想。同时，立足中国国情和文化事业单位改革发展的实际，解剖现状，指出中国文化体制改革存在的主要问题，形成结论。因此，本书的基本框架是以适应社会主义市场经济体制的发展为逻辑起点，通过总结历史，分析现状，解剖问题，研究改革的目标，围绕文化发展主体定位、主体机制运行、公共文化服务体系建设、文化产业发展、政府转型和加强监管等方面出发，探索文化事业单位改革和文化体制创新的基本思路，力求建构一套符合中国特色社会主义市场经济发展的文化主体运营模式。

第一章 我国文化体制改革的历程回顾与现状分析

任何体制机制的创新发展，都是客观实际需要的反映。系统研究文化体制的改革的历史发展轨迹，全面分析其目前现实状况，才能深入剖析存在的主要问题，为进一步探讨我国文化体制改革的方向和运行模式奠定基础。

第一节 文化体制改革的历程回顾

总结文化体制改革的历程，首先简要回顾一下建国初期至改革开放前我国文化体制的形成和发展历史。

一、文化体制的形成和发展

传统文化体制是在计划经济制度下建立和发展的，是计划经济体制的有机组成部分，以中央集权和条块结合为主要特征。建国初期我国文化体制的形成，主要有国内外两个重要因素的影响^①。

第一，外部前苏联意识形态模式影响。苏联意识形态模式的基本特点：一是高度集中管理。出于当时革命斗争的迫切需要，列宁于十月革命后第三天签署了《出版法令》，实行严格的新闻报刊管制，随后于1919年3月党的八大《关于组织问题》的决议规定，出版、宣传等工作，实行最“严格的纪律”和集中制，意识形态领域集中管理原则以政策法规的形式得以确立。二是党政兼管。十月革命前后，俄共（布）出于对意识形态加强领导和管理的考虑，从一开始就沿着党、政两个系统建立领导管理机构。三是任命制。如党的“八大”《关于党和苏维埃报刊》的决议规定，党任命党和苏维埃报刊的编辑，党委给编辑部下达一般的政策指示，并监督执行。四是设立直属文化机构。1918年9月，俄共（布）中央执委会成立统一的中央新闻机构，即俄罗斯电讯社

^① 傅才武，宋丹娜：我国文化体制的缘起、演进和改革对策，江汉大学学报（社会科学版），2004年6月。

(塔斯社的前身)。1919年5月，在教育人民委员部属下建立了国家出版社。五是“管”“办”一体。文化行政部门既代表政府行使公共文化管理职能，又代表政府行使国有资产出资人的职能。它既是社会文化的管理者，又是国家相关文化产权的代理人。由于中国共产党与前苏联共产党深厚的历史渊源，前苏联的这种文化管理模式对我国文化体制的形成有直接影响，建国初期所确立的文化管理模式在许多方面体现为对前苏联模式的借鉴和移植，其主要特点就是政府对文化实行直接、严格的管理，政府直接办文化，国有文化单位是政府的附属机构，文化单位的运行经费全部由政府财政负担，过分强调文化的意识形态的属性，忽视文化产品的商品属性，将文化和市场视为完全隔离的两个领域。

第二，国内战争期间形成的文艺体制的延展。中国共产党在长期艰苦斗争环境中形成的“政治保证、集中控制、统一领导、统一指挥和迅速行动”的体制传统对包括文化体制在内的国家体制形成具有深刻的影响。建国初期，随着各根据地的艺术团体被改造成为国家艺术院团，一批军队文艺干部转业成为党委思想领导机关和国家文化行政系统的基本干部队伍。当时许多省一级的剧团如山东省京剧团、江苏省京剧团、宁夏京剧团、广西京剧团等就是由军队的剧团成建制地转入地方而形成的，随之而来，他们所习惯的军事管理方式也被带到了文化行业系统。这样，战时各根据地的文艺体制在建国后得以延续，中国文化体制最终在此基础上形成和确立。1949年到1978年改革开放以前，在“无产阶级专政”和“继续革命”理论的指导下，意识形态领域仍然处于一种“战时状态”。建国后相对和平的环境由于历次政治运动，以高度集权为核心的传统文化管理模式不仅没有削弱，而且在一定程度上得到了加强，同时，文化单位的宣传舆论功能也不断强化，经营功能不断弱化。不可否认，战争时期集中一切文化资源、掌握宣传舆论控制权的文化管理模式曾经带来过很高的效率，也使中国在文化体制形成初期就确立一个基本原则，即为了保证党组织充分地利用相关文化资源，党对意识形态领域必须实行高度集权的领导管理方式。

建国初期我国文化体制的形成发展是与当时的计划经济模式发展要求相适应的，其主要特征是文化发展由国家统一计划，并由政府通过建立各类事业单位来直接举办，文化事业单位的人财物皆由政府主管部门调配和管理，工作任务由政府主管部门下达并监督检查，各类文化事业单位基本上是政府机关的延伸和附属。传统文化体制对高度集中的计划经济时期依靠强大的国家力量兴办和管理大量文化事业曾经发挥了极为重要的作用。

据文化部计划财务司的统计，从“一五”到2001年，国家对文化事业投

入共计 610.42 亿元,占同期财政总支出的 0.438%^①。在上述传统文化体制中,资源由财政向文化系统单向流动,这种单向流动决定了文化单位对政府财政的高度依赖。但随着计划体制向市场经济体制转轨,市场理论的确立使文化体制赖以存在的核心价值观发生了根本性的变化。而文化事业单位,由于国家统包统管和社会保障的缺失,文化单位的人员越来越多,离退休人员逐渐增加,财政负担越来越沉重,加之文化娱乐形式的多元化冲击,社会效益和经济效益每况愈下,在市场经济大潮中日益边缘化。市场体制要求文化行业按照行业特点、任务性质、营利与非营利等因素,重新划分为竞争性领域和非竞争性领域,公益性文化和经营性文化等,并以此来确立文化单位与国家的关系和在社会中的位置。与此同时,文化体制必须要从封闭到开放,从主要面向系统管理到面向社会管理,文化资源需要按照市场机制要求在全社会乃至全球范围内实现重组、整合,因而导致传统以行政管理为特点的计划体制下确立的面向行业的封闭式文化管理方式受到冲击。

由此可见,随着社会主义市场经济深入发展和对外开放的不断扩大,客观上要求市场主体多元化,资源配置市场化,社会组织竞争化,而长期处于政府襁褓中的文化事业单位在管理体制、组织结构和运行机制上越来越不适应上述需求,创新文化体制机制成为必然。

二、文化体制改革历程回顾

文化体制改革是继经济体制改革后的又一重要国家管理体制改革的,是我国整体改革的重要组成部分,文化体制改革从 1978 年开始至今已有 30 年的历程,大体经历了初步探索、系统展开和全面推进与纵深发展三阶段。

1. 第一阶段(1978~1991 年):文化体制改革在探索中起步的阶段,核心是文化市场化建设与文化体制的所有制变革

1978 年 12 月,党的十一届三中全会的召开,把中国带进了改革开放和社会主义现代化建设的历史新时期,文化体制的改革也进入了以经济建设为中心的新范式。1979 年 10 月,邓小平同志在中国文学艺术工作者第四次代表大会上就文艺与政治、文艺与人民关系的深刻论述,明确了政治问题与文艺问题的界限,为文化体制改革奠定了理论基础。1980 年 2 月文化部主持召开的全国文化厅(局)长会议提出:“坚决地、有步骤地改革文化事业体制,改革经营管理制度”。随后在艺术表演团体实行的“演出承包制”分配制度改革、聘任制改革、经费差额拨款制度改革,标志着文化体制内改革在 20 世纪 80 年代中

^① 资料来源:《中国文化文物统计》(2007),北京图书馆出版社。