

总 编◎徐鸿武 张占斌

中外政府管理比较丛书

中外政府 文化管理比较

ZHONGWAI ZHENGFU
WEN HUA
GUANLI BIJIAO

高宏存 张红岭 主编



国家行政学院出版社

中外政府文化管理比较

高宏存 张红岭 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中外政府文化管理比较/高宏存,张红岭主编. —北京:国家行政学院出版社,2015.5

ISBN 978-7-5150-1495-1

I. ①中… II. ①高… ②张… III. ①国家行政机关—文化管理—对比研究—中国、国外 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 110571 号

- 书 名 中外政府文化管理比较
作 者 高宏存 张红岭 主编
责任编辑 吴蔚然
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
版 次 2015 年 5 月北京第 1 版
印 次 2015 年 5 月北京第 1 次印刷
开 本 650 毫米×980 毫米 16 开
印 张 18
字 数 277 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1495-1
定 价 48.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

《中外政府管理比较丛书》总序

国家行政学院原常务副院长

魏礼群

《中外政府管理比较丛书》(以下简称《丛书》)经过作者们的长期学术积累和勤奋努力,今天和读者见面了。这是一项重要的研究成果,值得称道和庆贺。

邓小平曾经指出:“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势,就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。”^①该《丛书》以中外政府管理的视角,从比较中精选,从实践中探求规律,为提高我国政府管理水平提供智力支持,这无疑是行政理论研究者的一项重要任务。

该《丛书》具有以下优点和特点:

第一,视野开阔,资料新颖。该《丛书》放眼世界,追踪研究外国尤其发达国家的新做法、新动向、新趋势,研究吸收外国政府管理的文明成果,为我国加强和创新政府管理提供有益启示。

第二,探索规律,着眼未来。该《丛书》研究政府管理一般规律,致力于解决面临的共同矛盾和问题,体现前沿性、前瞻性,既服务于现实问题的解决,又放眼于未来的发展。

第三,简明生动,可读性强。该《丛书》文字简明,通俗易懂,突出典型案例,突出量化数据,以增强可读性、可信度和说服力。

^① 《邓小平文选》第三卷,第373页。

该《丛书》选题符合国家行政学院的性质与任务,对促进教学、科研、咨询三位一体的全面发展,建设国际一流的行政学院,将会发挥积极作用。

中外政府管理内容十分广泛,此次出版内容仅是这一重大课题研究成果的一部分,也仅是一个阶段性成果。希望作者以坚强的毅力把这方面研究继续下去,以期取得更好更多的成果,为深化我国行政体制改革、建设现代化政府做出更大的贡献。

目 录

CONTENTS

第一章 文化政策	1
第一节 文化政策概说	1
一、文化政策的内涵及外延	2
二、文化政策的四种模式	4
第二节 国外四种文化政策模式	5
一、美国:提供便利型文化政策	5
二、英国:庇护人型的文化政策	8
三、法国:建筑师型的文化政策	11
四、二战后的东欧和苏联:工程师型文化政策	12
第三节 转型中的中国文化政策	14
一、发展中的文化政策	15
二、当代中国文化政策的发展趋势	17
第四节 国外文化政策模式对中国的启示	19
一、全面理解文化的属性	19
二、政府的微观文化政策可借鉴西方成熟的做法	21
三、文化政策要注重与隐性、间接的其他政策配合和 衔接	22
第二章 文化管理体制	24
第一节 美国文化管理体制	24
一、美国文化管理体制构建的支撑理念	25
二、美国文化管理体制构建的结构模式	27

三、美国文化管理体制的运行方式和手段	31
第二节 英国文化管理体制	33
一、英国文化管理体制构建的支撑理念	33
二、英国文化管理体制的结构模式	36
三、英国文化管理体制的运行方式与手段	38
第三节 法国文化管理体制	41
一、法国文化管理体制构建的支撑理念	41
二、法国文化管理体制的结构模式	43
三、法国文化管理体制的运行方式和手段	45
第四节 日本文化管理体制	48
一、日本文化管理体制构建的支撑理念	48
二、日本文化管理体制的结构模式	51
三、日本文化管理体制的运行方式与手段	54
第五节 中国文化管理体制	57
一、我国文化管理体制构建的支撑理念	57
二、我国文化管理体制的结构模式	60
三、我国文化管理体制的运行方式与手段	61
第六节 小结	65
第三章 文化市场管理	67
第一节 美国的文化市场管理	67
一、美国文化市场管理的基本理念	68
二、对不同文化市场主体的管理	70
第二节 英国的文化市场管理	74
一、英国文化市场管理的基本理念	74
二、对不同文化市场主体的管理	78
第三节 法国文化市场管理	81
一、法国文化市场管理的理念	81
二、对不同文化市场主体的管理	84
第四节 日本文化市场管理	88
一、日本文化市场管理的基本理念	88

二、对不同文化市场主体的管理	91
第五节 中国文化产业管理	94
一、中国文化产业管理理念思路	94
二、对不同文化市场主体的管理	98
第六节 小结	100
第四章 传统媒体管理	102
第一节 美国传统媒体管理	102
一、美国的出版传媒管理	102
二、美国的广电传媒管理	106
第二节 英国传统媒体管理	112
一、英国的出版传媒管理	112
二、英国的广电传媒管理	114
第三节 法国传统媒体管理	120
一、法国的出版媒体管理	120
二、法国的广电媒体管理	123
第四节 日本传统媒体管理	126
一、日本印刷媒体规制:有序的自由	127
二、日本的广电传媒管理	128
第五节 中国传统媒体管理	132
一、媒体管理概说	133
二、中国新闻出版管理	136
三、中国广播电视管理	139
第六节 小结	143
第五章 互联网新媒体管理	145
第一节 美国互联网管理	145
一、管理机构与部门	146
二、网络管理政策	146
三、互联网内容管理	149
第二节 英国互联网管理	151
一、管理机构与部门	152

二、网络管理政策	153
三、互联网内容管理	155
第三节 法国互联网管理	156
一、管理机构与部门	157
二、网络管理政策	157
三、互联网内容管理	159
第四节 日本互联网管理	161
一、管理机构与部门	162
二、网络管理政策	163
三、互联网内容管理	165
第五节 中国互联网管理	168
一、管理机构与部门	168
二、网络管理政策	169
三、互联网内容管理	172
第六节 小结	174
第六章 电影管理	176
第一节 美国电影管理	176
一、电影产业管理政策	176
二、电影管理的机构与部门	178
三、电影内容与传播的管理	180
第二节 英国电影管理	182
一、电影产业管理政策	182
二、电影管理的机构与部门	184
三、电影内容与传播的管理	186
第三节 法国电影管理	188
一、电影产业管理政策	188
二、电影管理的机构与部门	190
三、电影内容与传播的管理	192
第四节 日本电影管理	194
一、电影产业管理政策	194

二、电影管理的机构与部门	196
三、电影内容与传播的管理	197
第五节 中国电影管理	199
一、电影产业管理政策	199
二、电影管理的机构与部门	202
三、电影内容与传播的管理	204
第六节 小结	206
第七章 演艺娱乐管理	208
第一节 美国演艺娱乐业管理	208
一、行业管理政策与措施	208
二、演艺娱乐团体的管理	210
三、演艺娱乐内容管理	211
第二节 英国演艺娱乐业管理	212
一、行业管理政策与措施	212
二、演艺娱乐团体的管理	214
三、演艺娱乐内容管理	215
第三节 法国演艺娱乐业管理	215
一、行业管理政策与措施	216
二、演艺娱乐团体的管理	217
三、演艺娱乐内容管理	218
第四节 日本演艺娱乐业管理	219
一、行业管理政策与措施	219
二、演艺娱乐团体的管理	220
三、演艺娱乐内容管理	221
第五节 中国演艺娱乐业管理	222
一、行业管理政策与措施	222
二、演艺娱乐团体的管理	225
三、演艺娱乐内容管理	228
第六节 小结	230
一、在演艺业管理体制设计上,可借鉴“一臂之距”原则	231

二、引导多元主体共同参与推动演艺娱乐业发展	233
三、鼓励演艺娱乐业团体组建行业协会,实现自我管理, 加强行业自律	234
第八章 文化遗产管理	236
第一节 美国文化遗产管理	236
一、文化遗产管理的基本理念与政策	236
二、遗产认定和内容的管理	237
三、遗产的保护与利用	239
第二节 英国文化遗产管理	242
一、文化遗产管理的基本理念与政策	242
二、遗产认定和内容的管理	243
三、遗产的保护与利用	245
第三节 法国文化遗产管理	248
一、文化遗产管理的基本理念与政策	249
二、遗产认定和内容的管理	251
三、遗产的保护与利用	252
第四节 日本文化遗产管理	255
一、文化遗产管理的基本理念与政策	255
二、遗产认定和内容的管理	257
三、遗产的保护与利用	260
第五节 中国文化遗产管理	262
一、文化遗产管理的基本理念与政策	262
二、遗产认定和内容的管理	264
三、遗产的保护与利用	269
第六节 小结	273
一、国外文化遗产管理模式	273
二、国外文化遗产保护对中国的启示	275
参考文献	280
后记	283

第一章 文化政策

文化政策是实现国家文化管理意图的重要方式,是政府提供的、对文化发展至为重要的公共品。政府的文化职能可以通过文化政策制定实施来规范、引领文化的发展,并将政府的文化发展理念、文化发展战略、文化发展规划和构想落到实处。

从世界各国政府的文化管理实际而言,文化政策实施内容和方式又各不相同。不同的文化发展政策,既源自不同国家政府的职能界定,也源自对文化发展问题的不同定位和理解,当然也来自不同国家文化发展的不同阶段和面临的不同的文化发展的实践问题。因而,分析文化政策,需要我们理清不同的政府职能定位、不同的文化发展理念和不同的文化发展实践问题,以及在这些基础之上呈现出来的不同的文化政策理念和不同的领域各异的文化发展政策。

本章,我们集中讨论各国政府在公共文化管理中如何实施不同文化政策,着重分析不同的文化政策理念,并以比较的视野对世界范围不同的文化政策类型做了简要分析评价,结合中国文化政策的发展及其特点,提炼出对我国文化政策制定有益的经验 and 启示。

第一节 文化政策概说

分析文化政策制定依据的基本理念,需要事先说明:什么是文化政策?文化政策与整个公共政策有什么关系?了解了这两个基本问题,才能更进一步了解文化政策制定的基本理念。

一、文化政策的内涵及外延

一般来说,文化政策就是文化领域中的公共政策,这是政府管理文化领域的重要载体、重要方式,政府或公共机构通过制定文化方面的政策,实现对文化发展的管理、引导和规范。所谓管理文化,就是明确行政部门文化管理的机构、管理的职能、管理的内容和范围,等等;所谓引导文化,就是行政部门对文化发展的方向、价值观、意识形态等内容进行引导;所谓规范文化,就是对文化事业和产业的主体的行为进行规范,对企事业单位的文化行为进行规范,譬如,文化执法大队对文化市场进行规范执法,等等。凡是属于文化领域中,由行政部门颁布的、主导文化发展的政策,都属于文化政策。

制定文化政策的目的是推动文化的发展,其作用具有工具性。正如加拿大学者保罗·谢弗针对文化政策的实质所说的:“如果把文化发展变为现实需要一个强有力的工具,那么这个工具就是文化政策。它的目的是把文化目标、目的、理想和文化发展的原则转化为可行性的战略、战术、步骤、程序和实践”^①。也就是说,文化政策具有工具性,它的作用是把文化目标、目的、理想和文化发展的原则,通过文化政策的制定和实施,转化为可行性的战略、战术、步骤、程序和实践。文化政策就是要发挥这种转化的作用。这是文化政策内蕴的重要旨趣。

因为社会是一个整体,政府的公共政策也是一个整体,许多方面的政策是相互联系、密不可分的,因而需要从整体性、系统性角度理解文化政策。也就是说,在公共政策领域,文化政策有直接的文化政策,也有间接的文化政策。直接的文化政策,就是直接、明确规定为文化领域中的政策,实施对象明确为文化单位和文化领域。还有一些政策,不是直接作用于文化领域,但是其影响和实施效果会对文化领域的发展具有影响,我们可以称之为间接的文化政策。譬如,经济领域中,工商管理政策、税收财政政策,它们不直接来自文化行政部门,但对于文化发展会产生重要影响。因而,我们研究文化政策,既包含直接的文化政策,也涉及与之相配

^① [加]保罗·谢弗:《文化引导未来》,社会科学文献出版社2008年版,第247页。

套、相协调、相关联的其他方面的政策。

与此同时,文化政策还可以分为显性的文化政策和隐性的文化政策。^①所谓显性的文化政策,就是明显作用于文化发展,对文化发展发挥政策效能和产生效果的政策。这些文化政策或者直接来自文化部门,或者间接来自相关部门的配套政策,但是其针对文化发展领域发挥政策作用,则是没有疑义的。譬如,促进文化产业发展的政策,这是直接的文化政策,对文化发展起到显性的影响,它来自文化主管部门。再譬如说,关于文化企业的税收优惠政策,这来自工商税务部门,但也是非常明显地针对文化发展问题而制定的政策,也属于显性的文化政策。

显性的文化政策,当然是文化政策研究必须关注的问题。但是隐性的文化政策往往在研究时容易被忽视。譬如说,在教育部门制定教育课程体系时,规定增加古典艺术和审美修养的课程,以培养学生的文化艺术修养,而文化艺术修养在学校的普及会带动全社会文化素养的提升。这在表面看来是教育问题,是教育政策,但是这一政策的实施效果会间接影响相关文化部门的发展,增加全社会对古典艺术的热爱,也增加古典艺术节目的受众,这就隐性和间接地有利于古典艺术门类在当代的生存和发展。诸如此类的文化政策比较多,其效果的显现比较隐蔽,需要长期坚持才能发挥对文化发展的政策效果,并以无形的方式影响文化领域的发展。对于隐性的文化政策,我们一般不加关注或少加关注,因为它隐蔽、无形,效果显现需要较长时间,因而,文化政策研究容易忽视这部分隐性文化政策对文化发展的影响。

文化政策作为公共政策的一部分,其实是一个整体,具有综合性、系统性,它不仅包括直接的文化政策和间接的文化政策,还包括显性的文化政策和隐性的文化政策。同时,对于文化政策研究而言,我们重视直接的、显性的文化政策,同时也要兼顾间接的、隐性的文化政策。文化政策作为公共政策的组成部分,它与其他政策之间存在相互关联、相互作用、相互配套的关系。从公共政策的整体性角度来看,文化政策还存在与整个政府职能、公共政策体系乃至整个经济社会发展相适应的问题。如果

① Jeremy Ahearne "Cultural policy explicit and implicit, a disinction and some uses", International Journal Policy, Vol. 15, No. 2, May 2009, p141 - 153.

文化政策脱离了这些方面,可能根本就无法发挥政策效能,反而可能造成不良的影响。因而,文化政策的制定和实施离不开宏观的经济社会等因素,也离不开整个公共政策和其他领域政策的配合、衔接和协调。因而,研究文化政策,需要了解文化政策本身的内涵,同时,应了解整个经济社会发展情况、整个宏观公共政策体系,乃至整个文化发展的实践需要和未来发展趋势。

下面,我们分析不同文化政策类型所依据的不同理念,既与其经济社会发展情况有关,也与整个宏观公共政策体系制定的理念有关,同时也与其整个文化发展理念密切相关。

二、文化政策的四种模式

综观世界主要国家的文化政策特征,我们不难发现其间存在的诸多差异和多样化的发展。文化政策是文化发展理念的延伸和具体化,并通过政府的意志得到体现。不同文化政策的立足点离不开制定文化政策的理念依据,而文化政策的理念依据又与不同国家政治制度、文化传统、历史发展脉络以及不同的国情等因素相关,其中文化政策制定的理念更是值得研究和比较。

文化政策是公共政策体系的组成部分,文化政策的制定与整个公共政策的制定存在密切的关联。但是,不同的国家选择不同的文化政策,则与其文化发展理念的差异有关。文化理解的不同,文化发展理念的不同,以及不同文化发展实际问题的不同,导致了文化政策的差异。因而,在研究不同文化政策取向的时候,我们应考察不同类型的文化政策制定时所依据的不同理念。

综观世界主要国家文化政策制定依据的基本理念,我们可以有不同的分类。分类的标准不同、依据不同,得出的类型和种类就也不同。譬如,哈瑞·希尔曼·查特兰德和克莱尔·麦考吉在比较分析二战以后欧美各国政府文化政策的基础上,提出了四种文化政策模式:提供便利型、庇护人型、建筑师型和工程师型。^①这四种文化政策模式的背后其实是四种制定文化政策的理念,文化政策制定的理念不同,其政策运作的方式

^① 郭灵凤:《欧盟文化政策与文化治理》,《欧洲研究》2007年第2期,第65—66页。

和类型就不同。四种文化政策模式是一种分类的方式,其侧重对政府在文化发展中的作用和地位进行分类。

当然除了这四种模式之外,还会有其他的模式,但是这里的四种模式可以说是非常具有代表性。四种文化政策的模式,其实也就是四种制定文化政策的理念。从什么角度、什么理念出发制定文化政策决定着、或者说制约着制定什么类型的文化政策。这四种文化政策理念,核心指向就是政府在管理、引导和规范文化发展中起到什么样的作用,扮演什么样的角色。下面,我们依据这一标准,结合具体国家文化政策的实例,讨论四种类型的文化政策模式在理念上的差异和各自的特点。

第二节 国外四种文化政策模式

按照不同的标准分类,就会得出不同的文化政策理念和不同的文化政策模式。我们在此分析世界范围内主要国家的文化政策模式,还是按照上面提到的四种文化政策模式展开。虽然这些政策模式不能囊括世界全部或主要国家的文化政策类型,但是还是可以通过这几个主要的文化政策模式,把握世界范围内文化政策模式的基本趋向和特征。

我们不仅分析不同的文化政策模式,而且还将这个模式与具体国家的表现结合起来,通过分析这种模式的代表国家,实现对不同类型文化政策的解析。提供便利型文化政策,以美国为代表;庇护人型文化政策,以英国为代表;建筑师型的文化政策,以法国为代表;工程师型的文化政策,以二战后的东欧和苏联为代表。下面,我们依次结合这些国家,分析四种类型文化政策模式所具有的基本内容和原则。

一、美国:提供便利型文化政策

从国家和政府对文化发展承担的角色来看,“提供便利型的文化政策主要是指政府不进行直接的艺术资助,也不制定法规管理文化艺术活

动”^①；同时，“政府也不承担规定文化价值、引导文化潮流的发展”的角色^②，甚至，政府连专门的文化管理部门也没有，而是将文化更多地归之于社会，归之于个人，政府尽量不直接参与文化活动，而是承担为不同文化的充分自由发展提供便利的角色。

提供便利型文化政策的基本理念，将文化归之于社会，让社会多元主体自己选择自己的文化发展方向、发展内容和发展形式，政府只是提供便利，多元文化主体在遵守国家法律的前提下享有充分的发展自由。

提供便利型的文化政策，其最有代表性的就是美国。下面，我们以美国为例分析这种文化政策理念的基本内涵和特点。

提供便利型的文化政策，就是规定政府尽量少地直接参与文化活动，把文化活动更多地让给社会、让给个人去做，但政府并不是无所作为，而是起到提供便利者的角色。有人认为，如果按照文化政策是政府管理、引导和规范文化发展所制定的政策的定义来判断的话，提供便利型的文化政策，就不是什么文化政策。所以，很多人认为美国没有文化政策。这在一定角度讲是有道理的，但是深入分析就可以发现这只是政府在文化方面发挥政策作用的方式不同，不能说美国没有文化政策，而是它的文化政策更加注重把政府放在背后，政府以不直接参与文化发展的方式，以“政府远离文化”的方式来满足“文化发展的现实需求”^③。政府为文化发展提供便利，却对文化发展发挥了非常好的政策影响。

提供便利型的文化政策，其理念特征表现在如下几个方面。

1. 对多元文化采取尊重中立的立场和理念

国家和政府对不同族群、阶层和不同的政治派别的文化主张采取多元主义的立场，就是采取尊重和中立的立场。这种立场意味着国家在文化立场上，不能偏向某个种族、族群、阶层或政治派别，而是采取多元包容的立场，使不同种族、族群、阶层、政治派别的文化都能得到尊重和发展。这与美国社会是多元的移民社会有关，同时也是美国政治和社会发展的结果。美国是一个新兴的移民国家，在其早期，奉行“熔炉说”，即用欧洲白人的文化同化和融合其他族裔的移民，但是这就造成了种族歧视，引起

①② 郭灵凤：《欧盟文化政策与文化治理》，《欧洲研究》2007年第2期，第65—66页。

③ 凌金铸：《美国文化政策的形成》，《学术界》2013年第6期，第33页。