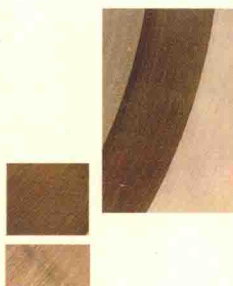


上下联动与制度变迁

中国文化管理体制创新研究

杨立青 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

上下联动与制度变迁

SHANGXIA LIANDONG YU ZHIDU BIANQIAN

中国文化管理体制创新研究

杨立青 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

上下联动与制度变迁：中国文化管理体制创新研究 /
杨立青著. —桂林：广西师范大学出版社，2015.7
ISBN 978-7-5495-7032-4

I. ①杨… III. ①文化管理—管理体制—研究—中国 IV. ①G12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 162938 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码：541001)
(网址：<http://www.bbtpress.com>)

出版人：何林夏

全国新华书店经销

广西民族印刷包装集团有限公司印刷

(南宁市高新区高新三路 1 号 邮政编码：530007)

开本：880 mm × 1 240 mm 1/32

印张：9.75 字数：270 千字

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

定价：32.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换。

目 录

绪 论 中国文化管理体制改革的制度分析 1

一、研究缘起 1

二、研究现状 7

三、相关概念与分析框架 19

第一章 制度变迁理论 27

第一节 制度与制度研究 28

一、关于制度 28

二、关于制度研究 35

第二节 制度变迁理论 40

一、马奇和奥尔森的制度变迁理论 41

二、诺斯的制度变迁理论 44

三、历史制度主义的制度变迁理论 48

四、社会学制度主义的制度变迁理论 50

第三节 制度变迁理论在中国文化管理体制改革的适用性 52

一、作为制度安排的文化管理体制 52

二、文化管理体制改革的制度变迁 56

三、文化管理体制改革的当代中国的体制转型和制度创新 59

第二章 传统文化管理体制的建立、演变与特征 63

第一节 传统文化管理体制的建立(1949—1956) 64

- 一、传统文化管理体制建立的基础条件 64
- 二、传统文化管理体制的组织架构、运作机制与制度规范 73
- 三、传统文化管理体制建立的经验来源 84

第二节 传统文化管理体制的演变 89

- 一、新中国成立初期文化管理体制的演化(1956—1965) 89
- 二、“文革”对传统文化管理体制的破坏(1966—1976) 97
- 三、新时期文化管理体制的修复(1977—1979) 102

第三节 传统文化管理体制的特征 105

- 一、文化管理的政治化 105
- 二、文化管理的集权化 109
- 三、文化管理的规制化 111
- 四、文化管理的专业化 113

第三章 传统文化管理体制的弊端及其改革的兴起 116

第一节 传统文化管理体制的制度弊端 117

- 一、政治化导致了文化的泛意识形态化 117
- 二、集权化排斥了多元共治格局的建立 121
- 三、规制化导致了资源配置的低效与激励机制的缺失 123
- 四、专业化导致了管理机构的膨胀和管理成本的提高 125

第二节 当代文化管理体制改革的兴起与进展 128

- 一、文化管理体制改革的背景与条件 128
- 二、文化管理体制改革的兴起的表现及其阶段性进展 136

第三节 改革的动力来源、约束条件与路径依赖 151

一、激励机制:文化管理体制改革的动力来源 151

二、改革成本:文化管理体制改革的约束条件 154

三、变与不变:文化管理体制改革的路径依赖 159

第四章 制度变迁的组织因素:文化管理体制改革的主体分析 164

第一节 组织与制度变迁 165

一、马奇、奥尔森的组织与制度理论 165

二、强制性制度变迁与诱导性制度变迁中的组织 167

三、诺斯等人的两大行动集团理论 170

第二节 我国文化管理的组织主体 172

一、中央政府及其文化主管部门 173

二、地方政府及其文化主管部门 176

三、微观文化主体 180

第三节 三大组织主体与文化管理体制改革的 182

一、中央政府与文化管理体制改革的 183

二、地方政府与文化管理体制改革的 187

三、微观主体与文化管理体制改革的 191

第五章 上下联动与文化管理体制创新 197

第一节 上下联动与改革开放 198

一、我国传统社会主义体制中的上下关系 198

二、上下联动是改革开放成功实践的经验总结 204

三、上下联动是当代中国制度创新的基本模式 207

第二节 上下联动与文化管理体制的改革创新 212

一、上下联动与文化管理体制的渐进改革 212

二、上下联动与我国文化管理的制度创新 218

第三节 从上下联动看文化管理体制创新的障碍 227

一、党政关系与职能分工的模糊 228

二、中央集权与地方分权的悖论 230

三、条块分割与职责同构的难题 232

四、整体原则与地区行业的差异 235

五、制度效率与意识形态的两难 237

六、利益调整和动力不足的困境 239

第六章 完善上下联动创新模式的制度设想与路径选择 242

第一节 调整管理主体关系,重组党政职能与组织系统 243

第二节 集权与分权相协调,优化央地政府责权利配置 248

第三节 实现改革的合理化,完善政策制定和运行机制 252

第四节 区别对待分类指导,鼓励地方政府的适度竞争 257

第五节 完善激励评估机制,增强官员的制度创新动力 262

第六节 松绑意识形态紧箍咒,创新意识形态管理方式 266

第七节 推进存量和增量改革,建立文化共同治理结构 272

结 语 279

参考文献 281

后 记 301

绪 论 中国文化管理体制改革的制度分析

一、研究缘起

进入 21 世纪以来,在前 20 年改革开放成果与经验累积的基础上,中国的改革呈现出稳健、全面推进的态势。其中的见证之一,是文化(管理)体制改革的深化。尽管传统文化管理体制的改革早在“文革”结束后不久就已启动,并陆续在艺术表演院团改革、承认文化市场合法地位等方面取得了不少进展,但相对于中国改革的整体进程而言,特别是与经济体制改革相比,文化管理体制的改革无疑是滞后的。而形成于新中国成立初期的传统文化管理体制,它的制度低效及其改革滞后性所引发的种种问题,在 20 世纪 90 年代社会主义市场经济体制确立和发展的背景下显得异常突出,改革的迫切性也因此陡增。尤其是 2001 年我国加入 WTO 后,后者关于开放文化服务业的条款要求以及全球化时代国际文化竞争的外部压力也加速了文化管理体制改革的进程。可以说,来自国内、国际两个层面压力的叠加,构成了中国文化管理体制改革的历史语境。

基于以上背景,我国文化管理体制改革的 2002 年前后开始加速,其标志就是党的十六大提出了“抓紧制定文化体制改革的总体方案”的要求。2003 年初,中宣部会同文化部、国家广电总局、新闻出版总署拟定了

《文化体制改革试点工作方案》;7月,中办和国办转发了《中宣部、文化部、广电总局、新闻出版总署关于文化体制改革试点工作的意见》,正式确定上海、浙江、深圳等9个省市为文化体制改革综合性试点地区,中国电影集团、山东大众报业集团等35家机构承担试点任务。2004年9月,中共十六届四中全会明确提出“深化文化体制改革,解放和发展文化生产力”。2006年1月,中共中央、国务院发出《关于深化文化体制改革的若干意见》,对进一步推进文化体制改革的指导思想、原则要求、目标任务作了全面部署。2011年10月,中共十七届六中全会专门研究文化改革发展,提出了深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣、建设社会主义文化强国的战略目标。党的十八大新一届领导集体上台后,2013年召开的十八届三中全会颁布了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,预示着作为我国未来重点改革领域的文化管理体制将进入全面深化改革的新时期。

从“文革”结束后对传统体制的恢复及20世纪70年代末开始对这一体制进行局部改革,我国文化管理体制改革的时空跨度已超过30年,而从2003年前后中央开始统筹全国文化体制改革,迄今也已超过10年,时至今日,似乎已到了该对这一改革进行整体性研究和全面性总结的时候了。事实上,文化管理体制改革的显著进展尽管有目共睹,但改革的过程却充满了艰难,尤其是随着改革的推进,一些深层次的体制障碍和改革阻力也逐一凸显,能否以新的改革智慧和制度设计跨越障碍、破解阻力,将成为能否继续深化改革的关键所在。在此其中,如何在理论上回应中国文化管理体制改革的30多年的实践,分析改革各个阶段的基本特征、进展及局限,在整体上把握改革的基本走向,由此提出相应的改革策略来指引改革的进行,将是我国理论界面临的重大挑战和历史使命。

在理论指导实践的意义上,我国文化管理体制改革的迫切需要理论的创新。

从研究角度看,作为当代中国体制改革和社会转型的重要组成部分,文化管理体制及其演变过程,既是文化史,更是制度史。因此,制度分析不仅是透视中国化管理体制改革的视角,也是当代中国化管理制度创新的理论源泉之一。

实际上,制度分析自20世纪八九十年代以来已成为社会科学研究的经典方法。这归因于新制度主义的兴起。新制度主义是20世纪后半叶西方社会科学研究范式转换的产物。随着行为主义与新古典经济学分析方法的式微,对制度的重新发现开始成为社会科学领域的重要分析范式:科斯、德姆塞茨的产权理论,威廉姆森的交易成本理论以及诺斯的制度变迁理论在经济学中形成了新制度主义的研究系谱;马奇和奥尔森的《新制度主义:政治生活中的组织因素》则揭开了新制度主义政治学的研究序幕。作为一种基本分析方法,新制度主义虽在不同学科中呈现不同面貌,但也存在着共性,其实践意义在于:制度创新、制度变迁是影响社会经济发展和人类行为的决定性因素之一。^①

中国的文化管理体制,从根本上说,是一个制度变迁和制度创新过程。因此,一般的制度变迁或制度创新理论显然适用于对文化管理体制的整体分析。

在新制度经济学中,制度变迁或制度创新是指用一种效率更高的制度取代原有制度或对一种更有效的制度的生产过程,它是制度主体解决制度短缺,从而扩大制度供给以获得潜在收益的行为。^②当制度的供给和需求基本均衡时,制度是稳定的;当现存制度满足不了需求,就会发生制度创新。换言之,成本和收益之比对于促进或推迟制度创新起着关键作用,只有在预期收益大于预期成本时,行为主体才会推动制度创新,反之

① 陈家刚:《全球化时代的新制度主义》,《马克思主义与现实》,2003年第6期。

② 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,第3页,上海:上海三联书店,1994。

亦然。这就是制度创新的经济学原则。^①

从动力和主体来看,制度变迁需要有固定的动力和主体来源,否则制度变迁不会发生。诺斯认为,制度变迁的一般过程可分为五个步骤,并取决于“两大行动集团”的共同推动:一是形成对制度创新起主要作用的第一行动集团,二是制度创新的主要方案被提出,三是评估和选择创新方案,四是形成对制度创新起次要作用的第二行动集团,五是两大集团共同实现制度创新。根据充当第一行动集团的主体的不同,可把制度变迁分为自下而上的“诱导性制度变迁”和自上而下的“强制性制度变迁”。^②

在制度创新主体可分为个人、社团和政府的情况下,一般来说,政府的制度创新活动具有较大优越性。这是由政府 在制度创新中具有提供外在制度环境的支持或约束、较完整的组织系统、可减少制度创新的成本和搭便车行为等优势所决定的。^③同时,政府这一行为主体是分层次的,借用诺斯的概念,对于我国文化管理体制 改革而言,“第一行动集团”无疑是中央政府,因为只有中央政府具有制度供给的能力;“第二行动集团”则主要是地方政府,它们在制度变迁中起配合和次要作用。然而,在中国单一制体制下,中央政府尽管是制度变革的根本推动力,但由于制度创新必须以政府拥有足够的有关制度创新的知识为前提,地方政府在这方面显然比中央政府更具知识或信息优势。因此,考察中国当代的制度创新,并不存在纯粹自上而下或自下而上的改革路径,我们更应从上下联动的实践经验和理论模式来看待制度的变革。因为我国体制改革是通过既定制度与制度变迁的选择来实现的,是中央政府、地方政府和微观主体为了自身

① 俞晓敏:《中国文化管理体制 改革与创新研究》,吉林大学博士论文,2008 年。

② 道格拉斯·诺斯:《经济史中的结构与变迁》,上海:上海三联书店,1991。

③ 朱立奎:《政府在制度创新中的角色定位》,《安阳大学学报》,2002 年第 3 期。

利益的最大化,通过博弈而确定了地方政府主导型的制度变迁过程。^①

事实上,中央、地方上下联动的制度创新模式既是中国经济体制改革成功基本经验的总结(从地方试验到全国推广),也是对30年来中国化管理体制改革进程的总体描述和高度概括:20世纪80年代以来,文化管理体制改革的实践是从地方和基层单位开始的,也得到了中央高层的积极配合和大力推动,由此形成上下联动的改革路向,并成为中国当代体制改革和制度创新的重要组成部分。

从中国改革的整体进程来看,尽管在解决传统社会主义体制的制度低效等问题上,文化管理体制改革的出发点与体制改革的出发点是相似的(提高效率),但与体制改革不同,基于社会主义意识形态安全的考虑以及文化发展本身的内在规律,文化管理体制改革的从一开始就具有相当的特殊性和敏感性,这就是文化管理体制改革的在市场经济条件下以提高效率为主要目标的同时,如何与维护社会主义制度和党的领导地位等意识形态管理模式结合起来,在两者之间形成一种平衡关系,将成为左右文化管理体制改革的进展的核心因素。

因此,一方面,基于传统文化管理体制的制度低效,改革显示出其必要性和紧迫性,尤其是“文革”导致传统社会主义意识形态衰落的同时,经济和社会发展也对传统意识形态管理方式提出了新的变革要求;但另一方面,体制转型本身的困难、意识形态的敏感,加上制度变革牵涉的利益格局调整所带来的阻力,又决定了改革可能面临的挑战和困境。如何从党和政府作为制度创新第一推动力的角度,设计可行的制度框架和改革路径,已成为不可回避的重大课题。

从内部的党政权力结构看,尽管我国政治体制具有高度集权性质,但

^① 张玉:《地方政府创新的基本动因及其角色定位》,《云南社会科学》,2004年第3期。

经过 30 多年的改革开放,实际上的权力却是分散的,这一结构体现在纵向政府间关系上,即为中央和地方关系的“集权—分权”悖论。^①虽然中央政府作为第一行动集团具有制度供给的能力,在体制改革和制度变迁中起主要作用,作为第二行动集团的地方政府起次要作用,但随着地方政府在改革开放中的地位不断提升,其在制度创新方面成为一个日益重要的推动力量。因为在市场取向的制度创新过程中,理性的中央政府渴望有一个低成本的组织实施制度供给的知识积累和传递中介,微观主体也渴求有一个廉价的、能代表其制度创新需求的集体行动组织,而地方政府在改革中扮演的具有相对独立利益目标和资源配置权的角色,恰好契合了上述两者关于制度变迁的现实需要,从而成为中国社会转型期制度创新的客观选择。^②因此,在我国政府主导型的社会发展模式,如何推动中央和地方两种改革力量的汇聚与配合,实现上下联动模式的最终形成和良性运转,不仅是推进文化管理体制改革的的一个重要制度装置,也是我国文化制度创新的最大驱动力之所在。

基于上述认识,本书主要着眼于文化管理体制改革的制度分析,特别关注的是从中央、地方关系来分析我国文化管理体制的发展历史及其变革动力机制,并在此基础上提出上下联动的制度创新模式。换言之,本书主要的关注点是中央和地方政府在文化管理上的责、权、利关系,或者说是文化管理领域的中央—地方关系研究。

总之,我国文化管理体制改革的目标是建立与社会主义市场经济相适应的体制形式,其实质是一个制度变迁和制度创新过程。在此意义上,假如说过去 30 多年的文化管理体制改革的取得了相当的成功,那么其根本

① 周黎安:《中央和地方关系的“集权—分权”悖论》,《天则双周》,2007 年第 343 期。

② 张玉:《地方政府创新的基本动因及其角色定位》,《云南社会科学》,2004 年第 3 期。

原因正来自制度层面的调整、变革与创新。因此,运用制度研究的理论成果对改革进程进行深入的制度分析,阐明新体制的建立及其改革的动因、成绩与问题,进而设计相应的改革路线图,不仅有助于将制度理论及其分析方法引入到文化管理体制改革的 research 中来,为我们深刻认识中国当代文化管理体制的制度特征和运作特点提供新的理论视角,同时也为改革进程提供了一个总体性的描述和解释框架,即基于制度变迁的分析框架。更重要的是,以制度变迁理论为分析框架,通过将制度变迁和组织主体联系起来,揭示组织因素在推动制度变迁中的重要地位和作用,有助于深入理解和把握具有中国特色的制度创新模式,即与新中国成立初期自上而下地建立传统管理体制不同,1978 年以来的中国化管理体制改革,既有来自中央高层对文化综合性功能认识的深化以及对传统文化管理体制的反思,并由此加强了体制改革和制度供给的力度,也有来自地方和基层文化单位为了解决现实困境所作出的种种努力,使上下联动模式构成了文化管理体制改革的内在动力。而探究、总结这一新的制度创新模式所取得的成功经验和存在的不足,提出完善其制度安排的发展思路和路径选择,对于我国未来进一步全面深化改革、推动文化制度创新,无疑都具有理论参照价值和实践指引意义。

二、研究现状

在我国,中央和地方政府在文化体制改革实务层面予以积极推进的同时,相关的理论研究也逐渐升温,尤其是党的十六大明确提出深化文化体制改革以来,关于文化(管理)体制改革的研究开始形成一股热潮。检索中国知网(CNKI)的中国期刊、中国博士学位及中国硕士学位等三大中文全文数据库,截至 2013 年 3 月 13 日,以“文化体制改革”为主题的研究文献多达 8503 篇,其中,以“文化管理体制”为研究主题文献有 424 篇;

从 2001 年到 2012 年,以“文化体制改革”为主题的硕士论文有 130 篇、博士论文有 2 篇,相比之下,以“文化管理体制”为主题的硕士、博士论文则较为罕见;其中,有代表性的博士论文有王晓刚的《文化体制改革研究》(中央党校,2007 年)、俞晓敏的《中国文化管理体制改革创新研究》(吉林大学,2008 年)、韩永进的《中国文化体制改革 32 年的历史叙事与理论反思》(中国艺术研究院,2010 年)等。

总体来看,相关研究者可大致分为两个群体,一是党政部门、党校系统的研究机构及研究人员,如中宣部文改办、发改委体改办、中央和各省市的党校(行政学院)及政研室等;二是普通高校、社科院等研究机构和研究人员,如上海交通大学国家文化产业创新与发展研究基地、北京大学文化产业研究所、中国社会科学院文化研究中心、武汉大学国家文化创新研究中心等。而在该研究领域用力较多、影响较大的学者有胡惠林、傅才武、张晓明、齐勇锋、祁述裕等。

目前,关于我国文化(管理)体制改革的研究大多分散在文化行政、文化产业、公共文化服务、文化事业单位改革等研究领域中。从著作成果来看,以文化蓝皮书为主的出版热首先是值得注意的,如 2000 年后推出的《中国文化产业发展改革报告》、《中国公共文化服务发展报告》、《中国文化产业国际竞争力报告》、《中国传媒产业发展报告》、《中国广播影视发展报告》等,以及《文化体制改革与上海文化建设:上海文化发展蓝皮书》、《文化体制改革与文化产业发展:深圳文化发展蓝皮书》、《厦门文化体制改革与文化发展蓝皮书》等研究地方文化发展实践的蓝皮书,都是在文化体制改革背景下出现的,也是及时了解我国文化管理体制改革创新最新进展的必要参考书。此外,胡惠林主编的“面向 21 世纪文化管理系列教材”^①和

^① 该系列教材有《文化行政学》(黄飏)、《文化经济学》(胡惠林、李康化)、《文化政策学》(胡惠林)、《文化市场学》(刘玉珠、柳士法)、《文化产业学》(胡惠林)等,由上海文艺出版社陆续出版。

《中国文化产业评论》(1—20卷)等,主要依托上海交通大学以及中国社会科学院等高校、研究机构,则可看作学界试图建立文化管理、文化产业等独立学科的努力。

而近年与化管理体制改革有关的代表性著作有:罗争玉的《文化事业的改革与发展》、黄恒学的《我国事业单位管理体制体制改革研究》、成思危主编的《中国事业单位改革——模式选择与分类指导》、郑国安主编的《非营利组织与中国事业单位体制改革》、范恒山主编的《事业单位改革——国际经验与中国探索》、赵立波的《事业单位社会化与民间组织发展研究》、蒯大申和饶先来的《新中国文化管理体制研究》、傅才武的《转型期艺术表演团体改革模式研究》、胡惠林的《文化产业发展与中国新文化变革(1998—2008)》与《文化产业发展与国家文化安全》及其主编的《我国文化产业政策文献研究综述》、韩永进的《新的文化自觉》、张殿元的《中国报业传媒体制创新》、刘成付的《中国广电传媒体制创新》、博攻的《中国出版体制创新》、王列生的《文化制度创新论稿》、陈华文的《文化学概论》、刘飏的《体制创新与发展文化经济》、乔清举的《文化探索与体制创新》、黄凯锋的《解放文化生产力——文化管理体制的价值分析》、孙萍主编的《文化管理学》、陈威主编的《公共文化服务体系研究》、祁述裕主编的《中国文化产业发展战略研究》、李军的《文化产业与文化管理》、欧阳友权的《文化产业概论》等。

需要提及的是,本书对相关研究的概述主要限于国内研究进展,而较少涉及国外的研究状况,这一方面是因为国外学者关于中国文化(管理)体制的研究较为少见,已有的相关研究,也是侧重关注我国意识形态管理体制和媒体管控方式,即与我国政治体制改革等问题联系在一起,而较少涉及文化管理体制改革的具体实践和进程;另一方面,我国学者近年来对国外文化管理制度与文化政策的研究成果逐渐增多,如马龙闪的《苏联文化体制沿革史》、陈鸣的《西方文化管理概论》、毛少莹的《公共文化政策

的理论与实践》，以及文化管理教材及相关的大量研究论文，如胡惠林的《文化政策学》、黄飏的《文化行政学》及台湾学者郑美华的《文化行政与艺术管理》等，均涉及国外文化管理的经验模式。但其研究对象范围主要是国外而不是国内，其成果只是在经验借鉴的意义上才为我们所重视，与我国文化管理体制改革的只有间接关联，而无直接关系。因此，本研究概述的侧重点在国内，而没有专门针对国外相关研究现状进行单独的梳理。此外，关于制度的国内外研究情况，为避免内容上的重复，将之放在第一章进行有选择性的集中处理，在此不再赘述。

概而言之，国内学界对文化管理体制改革的制度研究体现在以下几个方面：

第一，我国文化管理体制建立及其演变的制度分析。按照柯武刚和史漫飞的论述，所谓制度，即各种规则及其集合，它能有效禁止不可预见行为和机会主义行为，是人类交往中建立信任和秩序的基础。^① 基于制度的重要性，20世纪80年代以来，制度研究已居于经济学、政治学、社会学、人类学、历史学、组织学、管理学和道德哲学研究的中心地位。而在文化领域，所谓文化管理体制显然是个制度范畴，蒯大申、饶先来就此指出，中国文化管理体制的演变史既是文化史，又是制度史，研究中国当代的文化制度史，主要应从制度的视角审视当代中国文化史，从历史角度考察当代中国的制度环境，他们由此从历史条件、初创与建立、破坏与蜕变、拨乱反正、改革发展等方面，具体考察了新中国文化管理体制的演变过程。^② 陈庚则以我国艺术表演团体为例，就其各项管理制度探讨了新中国艺术管理体制的历史生成。^③

正是从制度研究出发，傅才武、陈庚指出，文化体制改革作为制度变

① 柯武刚、史漫飞：《制度经济学》，第3页，北京：商务印书馆，2000。

② 蒯大申、饶先来：《新中国文化管理体制研究》，上海：上海人民出版社，2010。

③ 陈庚：《新中国艺术管理体制的生成》，华中师范大学硕士论文，2008年。