

文化市场

冯守仁 编著

行政管理

概论

北京工业大学出版社

文化市场行政管理概论

冯守仁 编著

北京工业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

文化市场行政管理概论/冯守仁编著. —北京: 北京工业大学出版社, 2001. 7

ISBN 7-5639-1041-7

I. 文… II. 冯… III. 文化事业—行政管理—概论
IV. G124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 046285 号

文化市场行政管理概论

冯守仁 编著

*

北京工业大学出版社出版发行

邮编: 100022 电话: 67392308

新华书店总店北京发行所经销

北京汤北胶印厂印刷

*

850mm×1168mm 32 开 7.125 印张 172 千字

2001 年 7 月第 1 版 2001 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1~3000 册

ISBN7-5639-1041-7/F·82

定价: 18.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

序

随着改革开放的不断深入,我市的文化市场也在不断繁荣、发展。文化场所的数量逐年递增,规模不断扩大,演出市场、电影市场、文化娱乐市场一派生机勃勃的景象。繁荣的背后也存在着一些问题。文化场所自身的开放性不可避免地使其成为社会矛盾的焦点;受经济利益的驱动,少数经营者违法操作,违规经营,社会失范现象时有发生。这一切对政府的行政管理提出了新的课题。近年来,北京市文化局在文化市场的管理方面进行了一些有益的探索,初步构建了一套行之有效的文化市场管理模式。本书就是对近几年来文化行政执法工作经验的全面总结。

文化行政执法工作有其自身的特点,本书立足于文化市场管理工作的实际,对这些特点进行了总结,对行政管理中积累的经验进行了归纳。另外,书中还收录了目前管理文化市场所依据的法规、规章及规范性文件,无论是对执法人员还是对文化市场的经营者,都具有一定的参考价值。

本书在编辑过程中,得到了有关方面的大力支持和协助,在此表示衷心的感谢。

编 者

2001年6月

目 录

第一章 文化市场行政法规概述.....	(1)
第二章 演出市场与演出市场管理法规	(11)
第三章 电影市场与电影市场管理法规	(20)
第四章 娱乐市场与娱乐场所管理法规	(29)
第五章 文化市场行政执法与执法监督	(38)
第六章 文化行政执法文书	(55)

附录一 文化市场行政执法文书式样

一、立案审批表	(96)
二、案件移送单	(97)
三、案件移送审批表	(98)
四、当场处罚决定书	(99)
五、行政执法询问笔录.....	(100)
六、行政执法调查通知书存根.....	(101)
七、责令限期改正通知书.....	(102)
八、暂扣物品通知书.....	(103)
九、物品清单.....	(104)
十、登记保存物品通知书.....	(105)
十一、登记保存物品呈报审批表.....	(106)
十二、物品处理通知书.....	(107)
十三、案件处理呈批表.....	(108)
十四、行政处罚案件告知书.....	(109)

十五、告知听证通知书·····	(110)
十六、举行听证通知书·····	(111)
十七、听证会笔录·····	(112)
十八、处罚案件听证报告·····	(113)
十九、行政案件集体讨论记录·····	(114)
二十、行政执法案件处罚决定书·····	(115)
二十一、送达回证·····	(116)
二十二、行政处罚案件结案报告·····	(117)

附录二 文化市场法规、规章及相关规范性文件

一、《营业性演出管理条例》·····	(118)
二、《电影管理条例》·····	(128)
三、《娱乐场所管理条例》·····	(138)
四、《音像制品管理条例》·····	(147)
五、《互联网上网服务营业场所管理办法》·····	(157)
六、《美术品经营管理办法》·····	(164)
七、《营业性演出管理条例实施细则》·····	(171)
八、《北京市文化娱乐市场管理条例》·····	(185)
九、《北京市实施〈娱乐场所管理条例〉办法》·····	(193)
十、《北京市经营中国字画管理暂行办法》·····	(199)
十一、《北京市营业性演出管理实施办法》·····	(202)
十二、《北京市营业性电影发行、放映管理实施办法》·····	(210)
十三、《北京市营业性电影放映技术管理规定》·····	(214)
十四、北京市文化局关于实施《互联网上网服务营业 场所管理办法》的暂行规定的通知·····	(217)
十五、关于对本市互联网上网服务营业场所 进行清理整顿并加强管理的通告·····	(219)

第一章 文化市场行政法规概述

文化市场管理已经成为文化行政机关的主要职责之一，文化产业作为新兴的产业，已经成为国民经济新的增长点，而文化产业的发展则依托于文化市场的发展。市场经济是法制经济，不管是文化行政机关的执法人员，还是文化产业的经营管理者，都必须了解和掌握文化市场的行政法规，依法行政，守法经营。而要做到这一点，首先应当对文化市场行政法规有一个全面的整体的认识。

一、文化市场与文化市场行政法规的概念

1. 文化市场

文化市场是指以商品形式向人们提供文化艺术产品（精神产品）和文化娱乐服务活动的市场。

从性质上讲，首先，我国文化市场是社会主义文化市场，就其整体而言，属于意识形态范畴，它的作用和承担的任务，必须与社会主义精神文明建设相一致。同时，我国文化市场也具有一般商品市场的共性。其次，我国文化市场是政府导向型文化市场，政府从宏观上主要是依靠行政法规对文化市场进行调控和导向。

文化市场按其活动内容讲包括：电影市场、演出市场、文化娱乐市场、音像市场、书报刊市场、艺术品市场、文物市场、新兴文化市场等。

2. 文化市场行政法规的概念

文化市场行政法规是调整文化行政管理部门与文化市场经营者、消费者之间关系的法律规范的总称。它主要包括三部分内容：调整国家行政管理部门及其管理行为；调整文化市场管理过程中行政机关与经营者、消费者之间的各种社会关系；对文化行政管理部门及其管理行为进行监督。

文化市场行政法规所调整的社会关系，从主体讲一方是行政

机关,另一方是经营者(企事业单位、社会团体、公民),这是主要的。但在文化经营活动中还涉及到经营者和消费者关系,行政法规中也涉及到经营者与消费者之间消费关系的调整。

文化市场形成管理过程包括三个要素:一是管理的实施者,指行政机关和其他执法组织及其工作人员;二是管理者的管理活动;三是对管理者及其管理行为的监督。

3. 文化市场行政法律关系

是指国家行政机关在文化市场管理过程中所发生的由文化市场行政法规调整的各种社会关系。

(1) 法律关系的主体 一方必须是文化市场管理行政机关(或授权、委托的执法组织),另一方是经营者。

(2) 法律关系的客体 是指主体的权利和义务所指向的对象。包括以下几个方面。①物:是指可用货币表示的物质资料和资源,其中哪些物可以成为客体,有法律规定;②行为:包括合法行为和非法行为;③与人身相联系的精神财富,如著作权等。

4. 文化市场行政法律关系的特点

(1) 当事人一方是国家文化市场管理机关。

(2) 单向性。在多数情况下,文化行政机关可以单方面创设、变更或消灭文化市场行政法律关系。

创设——立法。

变更——修改法规。

消灭——废止法规。

它不同于民事法律关系的平等性。

(3) 强制性。行政管理相对人必须遵守,如有违反,文化行政管理机关可以依法采取强制措施。

(4) 程序性。文化行政机关的行政行为,必须符合法律程序,才能产生法律效力。

(5) 权利义务的一致性。对文化行政机关来说,行政权力既

不能放弃也不能自由处分；对行政管理相对人讲，既有经营的自主权，又必须守法经营。

二、文化市场行政法规体系的形成

文化市场行政法规体系是随着我国文化市场的形成与发展而逐步建立、健全起来的。

1. 文化市场行政法规的建立与发展

我国社会主义文化市场形成于 80 年代初。在革命战争年代，我们一直把文化作为一种武器，也是作为革命战争的笔杆子来使用的，突出强调的是它的教育功能。建国后，由于长期受左的思想影响，我们把意识形态作为文化的唯一属性，它的商品属性长时间被忽略了（实际上买书要花钱，看电影要买票）。虽然文化的商品属性依然存在着，但在过去相当长一段时期把它忽略不计，仅仅当作一种意识形态。而且其消费方式是一种福利供给型，文化产品服务的生产单位、传播单位全都是国办的，是一种行政隶属单位，用不着法来管理，因而也谈不上文化市场法规。

随着改革开放的逐步深入，这种左的思想被逐渐抛弃。80 年代初，国家打破单一国办文化的格局，实行国家、集体、个人一起兴办文化事业的政策，文化市场开始兴起和发展。旧的福利供给型文化体制被打破，多种经济成分的经营者开始出现，其中，不仅原有的演出市场、电影市场、书报刊市场蓬勃发展，文化娱乐市场也开始出现并迅速壮大。以北京为例，1987 年全市开始兴办 4 家歌舞厅，到 1989 年，两年多时间就发展到近千家歌厅、舞厅、卡拉 OK 厅。到目前为止，北京有演出文艺团体 93 家，其中社会办团体 43 家，营业性演出场所 68 家，演出经纪机构 49 家，年演出 1 万多场；另有电影放映单位 95 家，年电影票房收入 1 亿多元；娱乐场所经营单位 2122 家，文化产业产值 40 亿元，占北京市国民生产总值的 4.9%。另外还有艺术品、音像、书报刊、艺术教育等各类文化经营单位数千家。

从全国讲,到1998年,文化经营单位达27万家,从业人员123.8万人,实现利税50亿元,实现社会增值150亿元。一个新兴产业——文化产业已经形成。

文化市场的发展,推动了文化市场的法制建设,依法管理文化市场,是国家管理文化市场的一种主要方式和手段。从1985年第一个文化市场管理规章的颁布到1999年《娱乐场所管理条例》的实施,文化市场管理法规从无到有,由少到多逐渐形成体系。

这一体系形成分为两个阶段。

第一阶段,1985年—1992年,形成了以部门和政府规章为主的行政法规体系。1985年,文化部、北京市相继颁布了文艺演出管理办法,以后又陆续颁布了关于电影、歌厅、舞厅、美术品、演出经纪机构、台球、电子游艺厅等一系列政府规章和部门规章。

第二阶段,1993年—2000年,形成了以行政法规和地方性法规为主的行政法规体系。

1993年,包括北京市在内的十几个省、市、自治区相继颁布了文化市场管理的地方性法规(北京市于1993年9月17日颁布了《北京市文化娱乐市场管理条例》)。

1994年—1999年,国务院陆续颁布了6个文化市场管理的行政法规,涵盖了文化市场大多数经营项目,形成了比较完整的法规体系。

2. 文化市场法规体系

文化市场包括演出市场、电影市场、娱乐市场、音像市场、书刊市场、艺术品市场、艺术教育市场、艺术生产资金市场、艺术人才市场等。

文化市场法规、规章共计150个左右,根据其作用不同,分为两类:

(1) 文化市场实体法规 规定文化市场行政法律关系中权利与义务的法规。国务院颁布的行政法规主要有:

《音像制品管理条例》	(1994年8月25日)
《电影管理条例》	(1996年6月19日)
《印刷管理条例》	(1997年3月8日)
《出版管理条例》	(1997年1月2日)
《营业性演出管理条例》	(1997年8月1日)
《娱乐场所管理条例》	(1999年3月17日)

(2) 文化市场管理程序法规 规定如何实现实体法规所规定的权力和义务,是关于行政执法的方式、步骤及其所形成的过程的法律规范的总称。

文化市场法规是随着文化市场的发展而逐步建立、健全、发展的,立法相对于文化市场的发展存在着滞后性,并且这种先有文化市场经营活动,后有文化市场法规的情况还将会在很长一段时期内存在。因此,目前至少有两方面还存在着不足:一是文化市场法,即文化市场管理的总体法,或称“母法”,尚未颁布;二是一些新兴的文化市场尚无法规,有的连政府规章也没有,如艺术人才市场、文化投资市场等。

三、文化市场行政法规的基本特点

前面讲到文化市场时,提到文化的两个性质,即:①两重性,即意识形态属性和商品属性;②政府导向性市场。这两种性质是通过法规来实现的。因此,文化市场行政法规也就具有了不同于其他市场法规的特点。

1. 文化市场行政法规的特殊目的性

这一特殊目的性无一例外写进了文化市场行政法规的第一条(立法目的),即:“加强管理,满足人民群众文化生活需求,促进社会主义精神文明建设”。也就是说,在法规中明确规定了文化市场的发展必须与社会主义精神文明建设相一致的性质。

社会主义精神文明建设的目的是培养适应社会主义现代化建设需要的有理想、有道德、有文化、有纪律的新人。所以,文化

市场法规毫无例外地体现了“坚持把社会效益放在首位”的原则。

在文化市场中，管理者和经营者有着不同的目的性。管理机关要用国家强制力保证法规的实施，进而确认、保护和发展对人民、对社会主义精神文明建设有利的文化市场秩序。而在经营者和消费者的关系上，经营者只有满足消费者的需求，才能获取利润。而消费者的文化消费有着强烈的娱乐性和审美性，同时也存在着不健康的消费需求（包括赌博、色情活动以及性刺激需求）。消费者这种不健康需求有些是国家不提倡的，有些是禁止的，这就产生了经营者为获取利润而迎合消费者不健康需求从事违法经营活动的现象。文化市场中行政管理部门扫黄、打非、整治等工作的开展，就是国家文化行政机关运用强制手段实现立法目的的行为。因此，坚持把社会效益放在首位，是一条重要的文化市场立法原则。

2. 鲜明的政治性（或叫意识形态性）

无一例外，在国务院颁布的文化行政法规中，都把坚持二为方向写进总则，即“必须坚持为人民服务，为社会主义服务的方向”，而且都是写进第三条。可以说坚持二为方向，是社会主义文化建设的根本原则，也是文化行政法规所确定的文化市场管理的根本原则。

学习文化市场法规，首先要掌握这一根本原则，并在文化市场执法和文化市场经营中遵循这一条根本原则。这一根本原则主要体现在文化经营和服务的内容上，同时，也体现在形式上。

从内容上讲，国家禁止提供含有下列内容的文化产品或从事下列活动：反对宪法确定的基本原则的；危害国家统一、主权或者领土完整的；危害国家完整、利益或者社会稳定的；煽动民族分裂，侵害少数民族风俗习惯，破坏民族团结的；宣扬淫秽、色情、迷信或者渲染暴力，有害消费者身心健康的；违反社会公德或者诽谤、侮辱他人的。

从形式上讲，表演方式恐怖、残忍、摧残演员健康的或者利用人体缺陷，以展示人体变异招徕观众，或进行色情陪侍、赌博等行为，都在法规禁止之列。

3. 疏导性

除国家明令禁止的行为外，其余的经营行为都是允许的，但在允许的文化经营活动范围内，国家还实行疏导的方针。因此法规规定了以鼓励、提倡和扶植为内容的条款。

例如《营业性演出管理条例》第四条规定，国家鼓励和扶植民族优秀艺术的演出，鼓励和扶持面向农村、面向少年儿童的演出。《电影管理条例》规定，国家设立电影事业发展专项资金，扶持、资助下列项目：国家倡导并确认的重点电影影片的摄制和优秀电影剧本的征集；少数民族地区和边远贫困地区电影事业的发展。国家鼓励、扶持科学教育电影、记录电影、美术电影、儿童电影的制片、发行和放映。《北京市文化娱乐市场管理条例》规定，提倡健康有益的、大众化的文化娱乐活动，鼓励和扶植具有民族风格和时代精神的文化娱乐活动。

对于一些不适宜发展的或者应当进行总量控制的娱乐项目，国家实行限制发展的政策。例如：电子游艺厅的发展；录像放映；外国影片的进口数量。

四、文化市场行政法规的主要内容

1. 关于管理范围和管理机关的规定

这两个方面实际上规定的是国家授权机关和授权范围，也可以说是文化市场行政法规所调整的法律关系的主体，也就是谁管和管谁的问题。

各法规有不同的管理范围，也就是法规适用的范围。

2. 关于市场准入的规定

无一例外，文化市场法规都规定了市场准入的原则，其基本形式是许可证制度，即进入文化市场（电影、演出、娱乐等），必

须经过文化主管部门批准并领取经营许可证；而且确定了许可审批前置的原则，即领取许可证后，再到工商行政管理机关申领营业执照。

进入市场的必备条件有四个方面。

(1) 主体资格条件 过去限制较多，现在已逐步放开，但仍然有规定。如演出条例规定：国家禁止设立中外合资经营，中外合作经营，外资经营的文艺表演团体、演出场所和演出经纪机构。电影市场也有类似的规定。

另外，虽然没有明确主体资格限制，但实际上是有限制的。例如，对从事电影制片、发行、出版以及演出经纪活动，条例中规定，只能成立有上级主管部门、有主办单位的经营单位。实际上排除了个体经济和私营经济的介入。

(2) 资金、场所、设备、设施、人员等物质条件 各个文化经营项目，各有不同的条件要求，总体要求是与其经营项目相适应。例如对注册资金的要求是，一类演出经纪机构：100 万元；二类演出经纪机构：50 万元；三类演出经纪机构：30 万元。另外还有关于娱乐场所面积、场所消防安全设施、预防干扰的措施、灯光音响技术标准、场所核定人员等必备条件的规定。

(3) 总量布局条件 在法规中有明确的原则规定，如设立电影制片单位，应当符合国务院广播电影电视行政部门制定的电影制片单位总量、布局、结构规划，同时也做出一些具体的规定。一是数量限制。国家对图书出版、报纸期刊、电影制片单位，演出经纪机构（一类）实行数量限制，审批权在国务院各部委。二是场所地点控制。如娱乐场所不得在可能干扰学校、医院、机关正常工作秩序的地点设立，并且应当距学校周边 200 米之外。

(4) 从业资格条件 《娱乐场所管理条例》规定有两类人员不得担任娱乐场所经营单位的法定代表人和主管人员，并不得参与娱乐场所的经营活动。一是因犯有强奸罪，强制猥亵、侮辱妇女

罪，组织、强迫、引诱、容留、介绍卖淫罪，赌博罪，制作、贩卖、传播淫秽物品罪，或者犯有走私、贩卖、运输、制造毒品罪，曾被判处有期徒刑以上刑罚的；二是因犯罪曾被剥夺政治权利的。法规还规定了一些从业人员的资格条件，如文化经纪人需要具备从事该经营项目的资格证书。又如演员必须经过培训、考核并取得演出资格。取得资格只是具备市场准入的一个条件，并不是市场准入，只有领取许可证和营业执照后才能从事该项经营活动。

3. 关于特定经营活动的审批规定

取得市场准入许可后，原则上即可从事该项经营活动，如电影院可以放映电影，演出场所可以演出。但是，即使是已经取得经营资格的经营者，在从事某些特定的经营活动时，还必须单项报批。例如，演出经纪机构涉外演出活动，不仅要单项报批，而且要报市文化局同意后，报文化部审批。另外大型场馆、公园的演出活动，艺术品拍卖活动，涉外演出活动等也需单项报批。

4. 关于经营规范的规定

如关于未成年人不得进入电子游艺场所和歌舞娱乐场所的规定，禁止色情陪侍活动的规定，价格的规定等。

5. 关于行政处罚和强制措施行政处罚

包括警告（责令限期改正）、停业整顿（或停业演出）、罚款、没收违法所得、没收从事非法经营活动的财物、吊销许可证或营业执照等；强制措施包括暂扣非法经营的物品等。

6. 关于管理者（国家机关及其工作人员）市场管理行为规范的规定

如执法人员应出示证件，文明礼貌，依法办事，不得收取费用，不得举办、参与或者变相参与文化市场经营活动，不得滥用职权，以权谋私，包庇违法行为。

7. 关于保护经营者权益的规定

如维护合法经营权利，拒绝无证检查，拒绝乱收费和对企业

经营自主权的干涉。在受到行政处罚时有权要求听证、申请行政复议或提起行政诉讼。管理机关的具体行政行为被确认为非法后，有权获得国家赔偿。

复 习 题

1. 简述文化市场的概念和我国文化市场的性质。
2. 文化市场行政法规的概念及其所调整法律关系的内容是什么？
3. 简述文化市场行政法律关系的特点。
4. 如何认识文化市场法规所确定的“坚持把社会效益放在首位”和“必须坚持为人民服务，为社会主义服务的方向”这两项原则？

第二章 演出市场与演出市场管理法规

国务院于1997年8月1日颁布的《营业性演出管理条例》(以下简称《条例》)是演出市场管理依据的行政法规。与之相配套的,有文化部《营业性演出管理条例实施细则》,以及涉外演出的有关规定等。

本章以《条例》和实施细则为主,阐述演出市场及演出市场管理法规的主要内容。

一、演出市场及其发展现状

1. 演出市场

演出市场是指通过市场交换形式进行的演出活动所构成的体系。包括有形的演出场所、演出者(团体或个人)、观众,也包括参与演出活动的主体即生产者、经营者和消费者之间的关系。

2. 我国演出市场现状

根据1997年统计,全国共有艺术表演团体2663个,15万余人,国内演出41.7万场,观众4.6亿人次,演出收入4亿元,经费自给率37.9%。艺术表演场所1935座,座席数1707.6万个,演出场次6万场,观众3914万人,收入8567万元。每年新排上演剧目4358个,首演剧目2107个。演出经济机构400余家,个体演员3万余人,民间剧团3000多个,时装表演600余个。

实际数字应当比以上统计还要大,但即使再扩大演出场次和收入1倍,也仅为80万场和8亿元,从产业化角度看,与其他文化产业比较,演出业的规模仍很小,效益差,产业化程度很低。

造成这种现象,既有群众审美观念的变化和文化消费结构的调整,新兴文化娱乐方式的激烈竞争等原因,也与计划经济体制下形成的演出体制没有完成根本性变革有关。