

WENHUAGUANLI XUE

文化管理学

主 编 刘德忠 齐 才
副主编 许冬梅 田建恩
梁春生



黑龙江人民出版社

文化管理学

主 编 刘德忠 齐 才
副主编 许冬梅 田建恩
梁春生

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

文化管理学/刘德忠,齐才主编.

—哈尔滨:黑龙江人民出版社,2006.12

ISBN 7-207-07212-0

I.文... II.①刘...②齐... III.文化管理—管理学 IV.G0

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第145705号

责任编辑:韩 丽

封面设计:韩 翊 罗悦铭

文化管理学

WenHua GuanLi Xue

刘德忠 齐才 主编

出 版 者 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼

邮 编 150008

网 址 www.longpress.com

电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net

印 刷 哈尔滨海天印刷设计有限公司

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 12.5

字 数 300 000

印 数 1-1000

版 次 2006年12月第1版 2006年12月第1次印刷

书 号 ISBN 7-207-07212-0/G·1702

定 价 25.20 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

前 言

文化管理学虽然不是一个全新的概念，但相关研究却是一门新的学科。可以这么说，在我国，产生于20世纪80年代初期的文化管理学，经过20多年的开拓和发展，正逐步走向成熟。

文化管理学的研究对象包括文化工作的目标、文化管理体制、文化组织机构、文化人事制度、文化法、文化市场、文化生产、文化设施等，每个单个的研究对象之间实际上存在着相互关联、相互制约的关系。文化工作的目标从宏观上讲是要实现为人民服务、为社会主义服务，具体说来就是要不断地生产出数量多、质量好、品种齐全，为广大文化消费者所喜闻乐见的文化艺术产品，以便满足广大人民群众不断增长的精神文化需求；而这一目标的实现，必须通过对现行文化管理体制的改革，建立一种与社会主义市场经济发展相适应相协调的文化管理体制；而这种体制的建立与确立，有赖于文化法制建设的进一步健全和完善，有赖于社会主义文化市场整体运行机制的建立与健全，有赖于文化人事制度改革后人的积极性、主动性和创造精神的充分调动和发挥。

虽然经过各方的努力，使我国文化管理学研究有了长足的进步。但随着社会的进步和人们认识水平的提高，许多新的问题也逐渐显现出来，促使文化管理学研究的领域和内容必然作出调

整，做到与时俱进，使之更适应社会主义市场经济的需要。

作者在多年教学实践中，对我国的文化管理学有了一些粗浅的认识，结合当前我国文化管理的实际，借鉴前人研究成果，对多年来积累的《文化管理学》讲授提纲进行了充分的整理，最终成此书稿。本书在撰写过程中力图较全面地反映我国当前文化管理理论研究的新进展和管理实践的新特点，努力使之与客观实际相符合，突出理论，注重实践。本书既可作为公共事业管理专业本科教学用书，又可作为文化管理部门的业务指导用书。

本书由刘德忠任第一主编，主要负责草拟写作提纲、物色各部分撰稿人、召集编著者共同研究、改定文稿等职责。具体分工如下：

刘德忠（黑龙江八一农垦大学）第一章、第七章；齐才（黑龙江农垦大学）第二章、第六章（下）；许冬梅（黑龙江八一农垦大学）第四章、第六章（上）；田建恩（石家庄学院）第八章；梁春生（广州大学）第三章、第五章；

在写作此书过程中，非常感谢我的学生刘万双、张希庆、李宝刚、刘海涛、刘文江等，他们为文稿的录入、校对和资料整理付出了辛苦的工作，同时，书中借鉴了许多前人的观点和成果，在此也一并表示感谢。

由于时间紧迫，加之水平有限，书中难免有不足和疏漏之处，恳请各位读者批评指正。

刘德忠

2006. 10. 6 于大庆

目 录

| | |
|-----------------------|------|
| 第一章 导 论 | (1) |
| 第一节 管理与行政管理 | (1) |
| 一、管理的基本含义与职能 | (1) |
| 二、行政管理及其社会职能 | (5) |
| 第二节 文化概述 | (8) |
| 一、文化内涵 | (8) |
| 二、文化的功能 | (10) |
| 第三节 文化管理 | (17) |
| 一、文化管理的含义和内容 | (17) |
| 二、我国文化管理的主要特点 | (18) |
| 第二章 文化发展战略 | (24) |
| 第一节 文化发展战略概述 | (24) |
| 一、文化发展战略的涵义 | (24) |
| 二、文化发展战略的类型 | (24) |
| 三、文化发展战略的特点 | (25) |
| 四、文化发展战略设想 | (26) |
| 五、文化发展战略的作用 | (29) |
| 第二节 影响文化发展的相关因素 | (30) |

| | |
|---|-------|
| 一、经济环境 | (30) |
| 二、政治环境 | (41) |
| 三、国际环境 | (46) |
| 第三节 文化发展战略的制订 | (49) |
| 一、文化调查 | (49) |
| 二、确立战略指导思想和战略目标 | (50) |
| 三、21 世纪中国文化发展战略应遵循的原则 | (53) |
| 四、21 世纪中国文化发展战略的几个方面 | (54) |
| 第三章 文化管理组织 | (57) |
| 第一节 文化管理组织概述 | (57) |
| 一、文化管理组织的涵义 | (57) |
| 二、文化管理组织的结构 | (58) |
| 三、文化管理组织体制 | (59) |
| 四、文化管理组织的建设原则 | (61) |
| 第二节 文化管理部门及其职能 | (62) |
| 一、文化部 | (62) |
| 二、新闻出版总署 | (66) |
| 三、广播电影电视总局 | (71) |
| 第三节 我国文化管理组织职能转变 | (74) |
| 一、文化行政机关转变政府职能存在的主要问题 和今后的发展方向 | (74) |
| 二、西方主要国家政府管理文化事务的作法 | (79) |
| 第四章 文化体制改革 | (83) |
| 第一节 文化体制改革的历史回顾与启示 | (83) |
| 一、我国文化体制改革的历史阶段 | (83) |
| 二、文化体制改革的启示 | (94) |
| 第二节 我国文化体制改革试点 | (103) |

| | |
|----------------------------|-------|
| 第三节 文化体制改革的理论价值和实践意义 | (112) |
| 第五章 文化管理的方法与手段 | (117) |
| 第一节 文化管理的法律方法 | (117) |
| 一、文化法律的类型和作用 | (117) |
| 二、建立完备的文化法规体系 | (119) |
| 三、文化稽查与解决文化纠纷 | (126) |
| 四、解决文化管理纠纷 | (135) |
| 五、文化法制水平需要不断提高 | (144) |
| 第二节 文化管理的经济方法 | (151) |
| 一、努力完善文化经济政策 | (151) |
| 二、财税杠杆 | (153) |
| 三、价格杠杆 | (157) |
| 四、金融杠杆 | (161) |
| 第三节 文化管理的行政方法 | (164) |
| 一、行政审批、登记 | (164) |
| 二、行政指导、咨询、研讨 | (165) |
| 三、行政监督、评估 | (166) |
| 四、我国文化领域的行政许可制度 | (168) |
| 第四节 文化管理的教育、舆论方法 | (178) |
| 一、教育手段 | (178) |
| 二、舆论手段 | (179) |
| 第六章 文化市场管理(上) | (181) |
| 第一节 新闻出版市场管理 | (181) |
| 一、我国新闻出版市场建设面临的机遇和挑战 | (181) |
| 二、新形势下新闻出版市场的管理 | (194) |
| 第二节 演艺市场与管理 | (206) |
| 一、我国演艺市场的建设及发展 | (206) |

| | |
|------------------------------------|-------|
| 二、在建设中发展、完善和提高我国演艺市场 管理水平 | (214) |
| 第三节 艺术品市场与管理 | (225) |
| 一、艺术品市场的建设 | (226) |
| 二、艺术品市场的管理 | (235) |
| 第七章 文化市场管理(下) | (248) |
| 第一节 影视音像市场管理 | (248) |
| 一、新形势下我国影视音像市场的建设 | (248) |
| 二、影视音像市场的管理问题 | (256) |
| 第二节 网络文化市场建设与管理 | (262) |
| 一、网络文化市场的建设 | (263) |
| 二、网络文化市场的管理 | (276) |
| 第八章 农村文化建设 | (284) |
| 第一节 中国农村文化建设现状 | (284) |
| 一、农村文化建设取得的成就 | (284) |
| 二、当前农村文化建设存在的主要困难、问题及分析..... | (290) |
| 第二节 农村文化基础建设 | (298) |
| 一、农村文化建设的目标 | (298) |
| 二、加强文化设施建设、管理和使用 | (299) |
| 三、稳定和 提高农村文化队伍 | (302) |
| 第三节 积极开展农村文化活动 | (303) |
| 一、积极开展丰富多彩的农村文化活动 | (303) |
| 二、努力搞好重点文化建设活动 | (305) |
| 第四节 农村文化建设的其他方面 | (307) |
| 一、努力繁荣农村文艺创作 | (307) |
| 二、深化农村文化体制改革 | (308) |
| 三、发展农村的文化市场和文化产业 | (308) |

| | |
|--------------------------|-------|
| 四、促进少数民族地区文化事业发展 | (309) |
| 第九章 城市文化建设 | (312) |
| 第一节 城市文化建设概述 | (312) |
| 一、城市文化建设对国家文化事业的意义 | (313) |
| 二、城市文化建设与城市综合竞争力 | (314) |
| 三、建设的任务 | (316) |
| 第二节 文化体制建设 | (318) |
| 一、文化所有制形式的多元化 | (318) |
| 二、文化投资形式的多元化 | (320) |
| 三、文化市场体系的完善 | (325) |
| 四、文化单位经营体制的建立与健全 | (330) |
| 第三节 文化基础建设 | (332) |
| 一、文化设施建设 | (333) |
| 二、文化人力资源开发 | (337) |
| 三、文艺创作活动 | (339) |
| 四、群众文化活动 | (341) |
| 五、对外文化交流活动 | (345) |
| 第四节 公益文化事业 | (348) |
| 一、图书馆事业 | (348) |
| 二、博物馆业与文物业 | (353) |
| 三、群众文化事业 | (357) |
| 第五节 文化产业建设 | (360) |
| 一、大众传媒类文化产业 | (360) |
| 二、娱乐类文化产业 | (365) |
| 三、表演艺术类文化产业 | (367) |
| 四、新兴文化产业 | (374) |
| 五、文化产业发展目标 | (378) |

第一章 导 论

文化产品作为一种特殊的公共产品，必须由政府和社会进行有价值的提供。政府在生产和提供文化产品过程中，必须加强对其的控制与管理。在当前的体制下，文化管理部门是政府行政职能部门的重要组成部分，文化管理的主体还是以政府作为主导的。由此可见，文化管理是国家行政机关的一项重要职能。如何建立健全现代化的文化管理组织体制和运行机制，加强和改善政府对文化领域各类事务的管理，以提高文化国力，同时借此促进经济发展、增强综合国力，无疑是当代一个极具理论与实践意义的重要课题。

第一节 管理与行政管理

一、管理的基本含义与职能

(一) 管理的概念

所谓的管理，就是社会组织中，为了实现预期的目标，以人
为中心进行的协调活动。这一概念包含了5个方面的含义：

1. 管理的目的是为了
实现预期目标。只要有管理，就必然是为了实现一定目标的管理。

2. 管理的本质是协调。所谓协调就是使个人的努力与集体的预期目标相一致。无论是哪一种管理职能，也不论是哪一次的管理活动，实质上都是为了协调。

3. 协调必然发生在一定的社会组织中。人的社会活动都是发生在不同的社会组织中的，当个人的意见与集体的预期目标不一致时，管理者就要对组织中的个人与个人之间、个人与集体之间的关系进行协调，这样就使得协调成为社会组织中不可缺少的管理活动之一。

4. 协调的中心是人。任何管理都是以人为中心的，即使是人与物质的关系，最终也要表现为人与人的关系。

5. 协调的方法是多样的，需要定性的理论和经验，也需要定量的专门技术。

（二）管理的职能

关于管理的职能问题，不同的学者提出了不同的见解，可谓仁者见仁，智者见智。现在，比较常见的提法是管理的五职能说，即决策、组织、领导、控制、创新，这是一切管理活动的最基本的职能。

1. 决策：所谓的决策，简单地说，就是做决定。它是针对未来的行动制定的计划或方案。未来的行动往往受到行动者所处的外部环境和内部条件的制约，所以，决策首先要分析外部环境、分析本身的优势与劣势，对未来的形式作出基本的判断。由于未来的形式会受到各种各样的因素的影响，很多情况和因素都是不确定的，因此就必须对未来进行预测。预测是以概率统计为基础的，因而决策也就必然地存在一定的风险。为了提高预测和决策的准确性，非常有必要依靠数学模型、计算机等辅助条件进行科学的模拟，然后进行抉择。由于不同的决策者或管理者所追求的目标和价值偏好的不同，不同的人可能会作出不同的抉择。

管理的决策职能不仅存在于各个管理层次中，也存在于各项管理活动中，所以，决策应该是管理活动中第一位的基本职能。

2. 组织：决策的实施要靠其他人的合作。组织工作正是从人类对合作的需要产生的。合作的人们如果需要在实施决策目标的过程中，能有比各合作个体总和更大的力量、更高的效率，就应根据工作的要求与人员的特点，设计岗位，通过授权与分工，将适当的人员安排在适当的岗位上，用制度规定各个成员的职责和上下左右的相互关系，形成一个有机的组织结构，使整个组织协调地运转，这就是管理的组织职能。

决策目标决定着组织结构的具体形式和特点。例如，政府、企业、学校、医院等社会组织由于各自的目标不同，其组织结构形式也不同，并显示出各自的特点。反过来，组织工作的状况又在很大程度上决定着这些组织各自的工作效率和活力。在每一项管理活动中，都要做大量的组织工作，组织工作的优劣同样在很大程度上决定着这些决策、计划和管理活动的成败。因此，组织职能是管理活动的根本职能，是其他一切管理活动的保障和依托。

3. 领导：决策与组织工作做好了，也不一定能保证组织目标的实现。因为组织目标的实现要依靠组织全体成员的努力。配备在组织机构各种岗位上的人员，由于各自的个人目标、需求、偏好、性格、素质、价值观及工作职责和掌握信息量等方面存在着较大的差异，在相互合作中必然会产生各种矛盾和冲突。因此，就需要有权威的领导者进行领导，指导人们的行为，沟通人们之间的信息，增强相互的理解，统一人们的思想和行动，激励每一个成员自觉地为实现组织目标共同努力。管理的领导职能是一门非常奥妙的艺术，它贯穿于整个管理活动中。在中国，领导者的概念十分广泛，包括组织中的高层管理者、中层管理者，也

包括基层管理者，他们在各自的工作岗位上都要行使领导职能，都要做领导人的工作，重视工作中人的因素和作用。

4. 控制：人们在执行计划过程中，由于受到各种因素的干扰，常常使实践活动偏离原来的计划。为了保证目标以及为此而制定的计划得以实现，就需要有控制职能。控制的实质就是使实践活动符合于计划。计划就是控制的标准。管理者必须及时取得计划执行情况的信息，并将有关信息与计划进行比较，发现实践活动中存在的问题，分析原因，及时采取有效的措施进行纠偏。纵向看，各个管理层次都要充分重视控制职能，越是基层的管理者，控制要求的时效性愈短，控制的定量化程度也愈高；越是高层的管理者，控制要求的时效性愈长，综合性愈强。横向看，各项管理活动，各个管理对象都要进行控制。没有控制就没有管理。有的管理者以为有了良好的组织和领导，目标和计划自然就会实现了。实际上无论什么人，如果你对他放纵不管，只是给他下达计划，布置任务，给他职权，给他奖励而不对他工作的实绩进行严格的检查、监督，发现问题不采取有效的纠正措施，听之任之，那么这个人迟早将会成为工作的累赘，甚至会把他完全毁掉，所以控制与信任并不完全对立。管理中可能有不信任的控制，但绝不存在没有控制的信任。

5. 创新：迄今为止很多研究者没有把创新列为一种管理职能。但是，最近几十年来，由于科学技术迅猛发展，社会经济活动空前活跃，市场需求瞬息万变，社会关系也日益复杂。每位管理者每天都会遇到新情况、新问题，如果因循守旧、墨守成规，就无法应付新形势的挑战，也就无法完成肩负的任务。现在已经到了不创新就无法维持的地步，许多事业获得成功的管理者成功的诀窍就在于创新。要办好任何一项事业，大到国家的改革，小到办实业、办学校、办医院，或者办一张报纸，推销一种产品，

都要敢于走新的路，开辟新的天地。否则总是踏着前人的脚印走，是不可能取得卓越的成就的。

各项管理职能都有自己独有的表现形式。例如决策职能通过方案和计划的形式表现出来；组织职能通过组织结构设计和人员配备表现出来；领导职能通过领导者和被领导者的关系表现出来；控制职能通过对计划执行情况的信息反馈和纠正措施表现出来；创新职能与上述各种管理职能不同，它本身并没有某种特有的表现形式，它总是在其他管理职能的所有活动中来表现自身的存在与价值；事事皆可创新，创新无处不在。

二、行政管理及其社会职能

（一）什么是行政及行政管理

关于“行政”一词有狭义的和广义的两种解释。狭义的行政概念，一是指作为分立的“三权”之一的、与立法和司法并列的政府组织及其职能。从这个意义上说，行政主要是指执行公共权力的某一社会管理部门及其管理活动。广义的行政概念，则涉及各种社会组织及其管理活动。在这个意义上，行政不仅涉及政府组织和国家机关，而且包括工商企业、医院、学校等社会组织及其管理活动。在这里，行政概念主要在狭义上使用。我们认为，行政是具有公共权力的政府为保护和增进社会公众利益而对社会事务及政府自身进行管理的活动和行为；这一概念的基本涵义可分解阐释如下：行政的主体即政府部门；行政的对象即社会公共事务及政府内部事务；行政的基础是公共权力。行政是一种实现政府职能的管理行为。行政的目的是实现公共利益。

从人类社会的历史来看，行政是与国家、政府同样普遍而悠久的历史现象。当早期社会的生产发展和社会分工使执行公共权力的政府机构产生时，行政也就随之产生了。或者说，行政的产生是由于社会发展到了这样一个阶段，从而使公众感到某些

公共活动不能由个体来决定而需要由一种公共的权威来调节和管理。在早期社会中，行政行为较为简单，行政组织的结构和功能的分化程度也较为低级。但是，随着社会的充分发展和社会事务的日益复杂，行政行为日趋专门化和复杂化，政府的规模和职能也日益复杂。

由此可以看出，所谓的行政管理，就是为了推行政务而进行的管理活动，即对公共事务的管理。就其主体而言，管理社会公共事务的主体既包括社会公共组织（如政府与学校等），也包括大型私营机构。在我国现阶段，由于社会组织分化程度不高，管理社会公共事务的主体主要是各级人民政府。因此，人们习惯于将行政管理等同于政府管理，即各级政府用国家权力管理社会公共事务的活动。现代西方国家一般称行政管理为 public administration，即公共行政或公共管理，它是一切营利的、非营利的社会公共组织或私营机构对社会公众事务的管理。

（二）管理与行政的区别

“管理”与行政是两个既有联系又有区别的概念。从历史上看，管理较之行政出现得更早，自从人类社会产生以来，就需要组织生产和进行分配，因而便出现了最早的管理活动，但这时尚未出现阶级和国家，这时的“管理”只具有社会属性，不具有政治性质，因而不能说是行政。从当下的现实来看，“管理”较之行政要宽泛得多。行政主要指政府执行国家意志和管理社会事务的活动和行为，“管理”的主体则不仅指政府，而且包括企业、事业及个体；“管理”的目的也不仅限于实现公共利益，而且包括为团体或个人获取利润等等。因此可以说，行政只是“管理”的一种具体的和特定的形式。

（三）行政管理的社会职能

政府行政职能是一个结构严密的体系。从基本职责看，它包

括政治统治和社会管理两项基本职能；从行政过程看，它又包括计划、组织、协调、控制等项运行职能。

1. 政治职能。这是国家行政机关对国家政治事务的管理，其核心在于维护和巩固国家政权。政治职能包括两个方面，即专政职能和民主职能。

2. 社会职能。这是国家行政机关对政治领域以外的社会公共事务的管理，是政府行政管理中内容极为丰富的一项基本职能，包括经济职能、文化职能、社会服务职能等。其中文化职能是社会职能中的一个重要方面。所谓的文化职能，主要是指国家行政机关对全民的思想道德建设以及教育、科技、文化、卫生、体育、新闻出版、广播影视、文学艺术等方面的管理。任何国家和社会的进步，都离不开文化的发展。因此，文化职能是行政管理的一项重要职能。

我国行政管理的文化职能的具体内容是：制定教育、科学文化事业的发展战略和规划，并负责具体实施；制定和颁布教育、科学文化事业发展的政策、法令和规定；指导、监督、协调各地区各部门对于教育、科学文化事业发展的关系；有领导有秩序地逐步开展教育、科学文化体制的改革；采取切实措施加强全民的思想道德建设，抵制和反对资产阶级自由化思潮的影响，反对封建主义的、资本主义的各种腐朽思想。

3. 运行职能。无论是政治职能，还是社会职能，都必须通过管理活动才能实现。因此，从管理过程来看，行政职能又包括一系列的运行职能。具体包括：计划职能、组织职能、协调职能、控制职能。

上述基本职能和运行过程的职能之间，相互渗透、相互交叉、相互作用，在彼此的联系与制约中发挥作用。我们只有以系统的观点来看待职能体系，正确认识 and 把握它们之间的有机联