

面向21世纪  
文化管理系列教材

主编 胡惠林

# 文化政策学

WENHUAZHENGCEXUE

胡惠林著



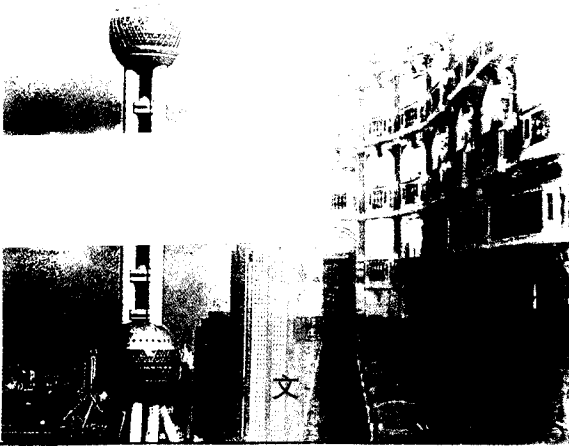
上海文艺出版社

面向21世纪

主编 胡惠林

# 文化政策学

胡惠林著



## 图书在版编目(CIP)数据

文化政策学/胡惠林著. - 上海:上海文艺出版社,2003.2

面向 21 世纪文化管理系列教材

ISBN 7-5321-2417-7

I.文… II.胡… III.文化学:政策学-中国-教材 IV.G120

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 037505 号

责任编辑:张有煌

封面设计:王志伟

## 文化政策学

胡惠林 著

上海文艺出版社出版、发行

地址:上海绍兴路 74 号

电子邮件:csbcm@public1.sta.net.cn

网址:www.sbcm.com

新华书店经销 上海市印刷四厂印刷

开本 890×1240 1/32 印张 12.25 插页 2 字数 323,000

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

印数:1—3,100 册

ISBN 7-5321-2417-7/G·49 定价:28.00 元

告读者 如发现本书有质量问题请与印刷厂质量科联系

T:021-64781174

# 序

邱明正

近年来,国内理论界掀起了一股持久的、强劲的文化研究热潮。无论是哲学、美学、文艺学、历史学、社会学、教育学,还是经济学、政治学、法学,及至自然科学领域里的志士仁人,纷纷致力于文化理论、文化史、文化批评的探究。这是完全可以理解的,也是必然的。随着我国经济建设高潮的到来,文化建设的高潮也接踵而至。在这高潮中不可避免地会出现许多新矛盾,提出许多新课题,亟待理论工作者加以探讨和解决。尤其是在当今社会,我国和世界先进国家正由工业经济向知识经济过渡,我们正面临着科学技术的迅猛发展和综合国力的剧烈竞争,面临着世界范围内各种思想文化的相互激荡,面临着我国小康社会人民群众日益增长的文化需求,深化文化理论研究,加快建设有中国特色的社会主义文化,就更加显示了它的重要性和紧迫性。江泽民同志曾经指出:“有中国特色社会主义的文化,是凝聚和激励全国各族人民的重要力量,是综合国力的重要标志。”<sup>①</sup>他从文化对于综合国力的显现功能和动力功能这两个层面上,高屋建瓴地揭示了有中国特色的社会主义文化显示综合国力和增强综合国力的战略地位。文化作为国民经济、国民财富的组成部分,既以自身所独具的潜力、活力、实力和联结全国各族人民的强大凝聚力、策动力来显示和标志综合国力,更能为经济、政治、军事、外交的发展提供

<sup>①</sup> 《在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,1997年9月22日《人民日报》。

智力支持、精神动力,推动社会生产力的发展,巩固社会主义经济基础和开发国民潜力,造就亿万“四有”新人,为社会主义建设提供无尽的人力资源,从而增强我国的综合国力。在这种情况下,文化研究的意义就远远不限于文化建设、文化发展本身,而是成了增强我国综合国力,建设社会主义强国的一个重要的战略步骤了。

文化是个大系统,文化学也是庞大的系统工程。在近几年的文化研究中,无论是文化哲学、文化人类学、文化历史学、文化经济学、文化社会学、文化心理学、文化创造学、文化结构学,还是艺术文化、科技文化、企业文化、社区文化等等各种文化形态学的研究,都已有了长足的发展,极大地丰富了文化学尤其是社会主义文化学的内涵,有力地推动了社会主义文化建设的发展。但是在这文化学系统中却独缺文化政策理论的系统研究,更没有建立起中国化的“文化政策学”这门重要的分支学科,这不能不说是一个缺憾。文化政策是一定社会特定期文化运行规则的体现,是文化生长、发展的自我规范、自我约束的机制,是国家对文化生产、文化流通、文化消费有目的有组织地自觉指导和有效管理、监督的重要依据,直接制导着文化发展方向、方针的贯彻执行,规定着文化增长的动力。它不仅是国家政策体系的一个不可或缺的组成部分,而且其本身就是社会文化活动的产品,是文化的一种标志,是文化决策的体现。同时,它还是国家、民族在特定期制度文明的一种显现。所以,文化政策理所当然地成为文化学研究的一个重要领域,应当在社会主义文化学中占有重要的地位。

社会主义文化早已不是自发运行的自然文化,也不仅仅是传统意义上的灌注着道德精神的人文文化和灌注着人本精神的工业文化,而是一种将人文精神、人本精神与现代科学精神、理性精神融于一体的自觉自由的现代文化。同样,社会主义文化政策也是灌注着这种时代精神的政策体系,并且是这种精神的最生动的体现。我们研究文化政策,尤其是研究社会主义文化政策,正是为了弘扬这种精神。其直接目的是为了给文化政策的选择、制定和不断完善提供历

史的借鉴和科学的依据,是为了提高人们贯彻执行文化政策的自觉性、坚定性,而最终目的则是营造与时代精神相适应的不断更新的文化新秩序,以推动社会主义文化和整个社会主义建设的健康发展。

文化政策学在我国还是一门新学科,是文化学与政策学以及其他相关学科相结合的交叉学科。人们对许多具体的文化政策及其历史的研究,已经取得了初步的成果。但是将它作为一门独立的学科加以系统研究,在我国可以说还处在酝酿阶段,人们殷切地期盼着她的正式诞生。令人欣喜的是这门新学科终于即将呱呱落地了,这就是人们即将读到和已经读到的这部由胡惠林同志撰写的《文化政策学》。她是个初生的婴儿,也许还不那么完善,但她已经成形,已经降临到人间,而且清新、康健,所以我由衷地欢迎她,并希望凭借她的活力推动文化政策学的迅速成长。

我和胡惠林同志是多年的朋友。他以前主要从事文艺理论和美学研究,后来又从事文化理论和党的文艺政策研究,并都取得了可观的成绩。现在他又以强烈的事业心、责任感和敢为天下先的科学精神,在先前效力于文艺学、文化学和党的文艺政策研究的基础上,扩展为对国家文化政策的系统研究,率先写出了这部《文化政策学》。这是十分难能可贵的。这本书有一个显著的特点,就是努力将历史的方法与逻辑的方法结合起来,将文化政策学的系统建构与历史的、现实的文艺政策研究结合起来,将文化政策的理论探讨与政策的实践分析结合起来,从而初步建构了文化政策学的结构系统。从这里,我们可以得到一些有益的启迪。

**一、关于文化政策和文化政策学的定性、定位。** 作者指出,文化政策应以国家的文化战略和策略及它们的相互作用为主要内容,它既是文化的自我规范和约束的反映,更是国家文化利益、文化意志的集中体现,而社会主义国家的文化政策则应是国家文化利益、文化意志与人民大众文化利益、文化意志的统一。这无疑是一种科学的界定。我们知道,在剥削阶级在经济、政治、文化上占统治地位的国家,统治阶级的思想总是占统治地位的思想,其文化决策和政策都集中

体现了统治阶级的利益和思想、意志。它同人民大众的文化利益、文化意志虽然在特定历史条件下和在特定方面有可能具有某些一致性,但从根本上说,则是矛盾的,甚至是对立的。只有社会主义国家代表了人民的根本的长远的利益,其文化的宗旨和方向是为社会主义服务,为人民服务,所以它的文化政策应是国家文化意识的理性化、科学化与人民大众文化意识的理性化、科学化的统一,既要体现国家的利益和意志,又要体现人民的利益和意志。这是社会主义国家文化政策的根本性质,同时也规定了我国现代文化政策学的性质和地位。

**二、关于文化政策和文化政策学的基本原则。** 文化政策的选择、制订和执行、终止是政策主体与客体的相互作用过程,都是根据一定的目的,依循一定的原则来运行的。社会主义国家文化政策的基本原则应是合目的性与合规律性的统一。在世界上没有无目的的文化政策,但是合目的却未必合规律,而目的本身也未必合乎客观规律。在历史上,文化政策有明确的目的却与文化创造规律、运行规律、发展规律相悖的现象是屡见不鲜的。文化禁锢主义、霸权主义,或文化放纵主义等,虽是不同的文化政策,但在与文化规律相悖这一点上却是相通的。一定的文化是一定社会的政治、经济的反映,又反作用于一定的政治、经济,这是文化运行、文化发展的基本规律,同时文化又有其自身的创造规律、运行规律和发展规律。因此,文化政策的选择、制定、执行、终止,都必须顺应社会、政治、经济发展的客观规律,适应一定时代政治、经济的必然要求,都必须从特定的国情出发,同时必须适应文化自身可持续发展的必然趋势而因势利导,也就是说必须贯穿从实际出发,实事求是的科学精神。主观主义的、狭隘功利主义的文化政策,必然违背客观的规律,其效率也必然与主观的愿望相背反。这是文化政策的一条基本原则,也是文化政策学所必须依循的基本原则之一。

**三、关于文化政策和文化政策学的结构。** 文化政策是国家在一定时期的文化总政策和若干具体政策的总和,是种具有内在统一

性的结构系统。因此,文化政策学既要有一定时代的文化政策作整体的整理和归纳、分析,又要对其内在构成要素和不同层次进行分别的研究,达到一般与特殊、整体与局部的统一。摆在我们面前的这部《文化政策学》,既阐述了文化政策的性质、特征、发生、发展,文化政策的主体和客体,文化政策的选择、制定、执行、终止等基本理论,并着重分析了我国社会主义文化的总政策,又深入分析了其基本政策和若干具体的政策,从而将纵、横、垂与面、点、线有机地交织在一起,建构了一个多维多层次的较为完整的结构系统。这种研究的方法是可取的。

**四、关于文化政策和文化政策学的发展态势。** 任何时代的文化政策都有其连续性和相对稳定性,在同一国家、民族内部的文化政策也有其统一性。政策多变,政出多门,只能使人无所适从。但是文化政策又不是一成不变的。随着时代的变易,政治、经济、文化的变迁,文化政策也需要适时地进行调整和重构。在同一国家内的不同民族、不同地区之间,文化政策也有其差异性和特殊性,所以文化政策应是普遍性与特殊性、稳定性与变易性的统一。文化政策学是门历史的科学,只有将历史的研究与现实的研究结合起来,才能展示文化政策的演进规律和现实基础。我们读到的这本《文化政策学》,既探讨了人类文化政策的进程,又侧重整理了我国从五四新文化运动以来文化政策的历次演变,总结了历史的经验和教训,并且瞻望了文化政策的跨世纪发展,这不仅增强了本书的历史深度和现实的宽厚度,而且展示了文化政策学的动态结构及未来发展的趋势。

**五、关于文化政策和文化政策学的功能。** 文化政策是文化实践的导向和监管机制,其根本的功能是指导和监管文化的实践。因此文化政策学应是理论科学与实践科学的统一体。它既需要对文化政策作理性的思考,又需要对文化政策的实践作历史的具体的分析,其终极目的是为了指导实践。这是文化政策学的价值之所在,同时也是这本书的价值之所在。

这本书终于问世了。这是值得庆贺的。但是,万事开头难。作



为一部开创性的专著,它难免会有这样那样的不足之处。如果这本书对于文化政策的选择、制定和执行,发挥一定的理论导向作用或一定的参考作用,那么它的价值就已经实现了,并由潜在的价值转化为现实的价值。如果它能引起学界的讨论,激发起人们探讨文化政策理论和实践的热情,那么它的价值就更大了。我想,这可能正是本书作者和编者所希望的,同时也是我所希望的。也正因为如此,我才不揣冒昧地写了这篇序。

# 目录

序 .....	邱明正 1
---------	-------

## 导论

第一节	文化政策的起源和基本性质 .....	1
一	文化政策的发生和起源 .....	2
二	文化政策是国家文化意志的集中表现 .....	4
三	文化政策以国家文化战略与策略的相互作用为主要内容 .....	6
四	文化政策的直接目标和主要表现是国家文化利益与人民文化利益的统一 .....	7
第二节	文化政策学研究的对象和任务 .....	11
一	文化政策学研究提出的理论和实践背景 .....	11
二	文化政策学研究的对象和特点 .....	14
三	文化政策学研究的目标和任务 .....	18
第三节	文化政策学研究的学科关系和方法 .....	20
一	文化政策学研究的学科关系 .....	20
二	文化政策学研究方法 .....	24

## 上 编

### 第一章 文化政策主体和客体

第一节	文化政策主体及其构成 .....	29
一	文化政策主体及其构成的一般理解 .....	29
二	政府中枢决策系统 .....	30
三	文化政策决策者和职业文化政策事业家 .....	33
第二节	文化政策客体及其对象范围 .....	38
一	文化政策客体的一般特性 .....	38
二	文化政策客体的内容和分类 .....	40

# 目录

三	当代中国文化政策对象运动的特点 .....	42
第三节	文化政策主体与客体的关系 .....	45
一	文化政策主体目标规定客体运动方向 .....	45
二	文化政策客体生长要求制约主体政策选择 .....	46
三	文化政策角色变化和文化政策关系调整 .....	47
四	文化政策客体发展多元化和主体统治方式重建 .....	48
第二章	<b>文化政策选择</b>	
第一节	文化政策选择和文化发展理论演变 .....	50
一	文化发展的基本矛盾论与文化和社会的全面发展选择 .....	50
二	文化从属论和文化的独立自主发展 .....	56
三	文化革命论和文化的可持续发展 .....	59
第二节	文化政策选择的矛盾运动和价值取向 .....	64
一	国家文化意志与公众文化选择的矛盾和一致 .....	64
二	文化统治方式与文化秩序重建的冲突和整合 .....	67
三	文化控制与文化参与的对立和协同 .....	70
第三节	21 世纪中国文化战略和政策选择 .....	74
一	问题提出的文化背景 .....	74
二	和合的文化价值观——综合理性创新 .....	77
三	兼容的文化形态——主流、支流文化相容、互补 .....	79
四	积累的文化增长方式——内源发展创新 .....	81
五	良好的文化生态环境——可持续发展 .....	83
第三章	<b>文化政策制定</b>	
第一节	文化政策制定的过程 .....	86
一	文化政策问题的确认和政策议程的建立 .....	86
二	文化政策文本的建构 .....	98

# 目录

三	文化政策采纳和合法化 .....	105
第二节	文化政策制定的原则和方法 .....	109
一	文化政策制定的原则 .....	109
二	文化政策制定的方法 .....	119
第三节	影响文化政策制定的因素 .....	129
一	思想理论基础和元政策的制定 .....	129
二	政策制定者的素质 .....	131
三	总体文化系统和时代精神 .....	132
四	文化利益集团和社会文化舆论 .....	133
五	国际文化关系 .....	135
第四章	<b>文化政策执行</b>	
第一节	文化政策执行的意义分析 .....	137
一	文化政策执行的规定性 .....	137
二	文化政策执行的主要特征 .....	138
三	文化政策执行的意义 .....	144
第二节	文化政策执行要素分析 .....	147
一	政策执行要素研究的理论考察 .....	147
二	文化政策执行的要素构成和分析 .....	149
第三节	文化政策执行的原则和过程 .....	159
一	文化政策执行的原则 .....	159
二	文化政策执行的一般过程 .....	163
第五章	<b>文化政策终止</b>	
第一节	文化政策终止和政策运动周期 .....	172
一	文化政策终止的意义构成和分析 .....	172
二	文化政策时间、衰变和文化政策周期 .....	175

# 目录

三	文化政策终止的作用和意义 .....	179
第二节	文化政策终止的动因、内容和形式 .....	184
一	文化政策终止的动因 .....	184
二	文化政策终止的内容和形式 .....	186
第三节	文化政策终止的障碍及其克服 .....	190
一	文化政策终止的障碍 .....	190
二	文化政策终止障碍的克服 .....	192

## 下 编

第六章	<b>中国当代文化政策的形成和发展</b>	
第一节	中国新文化运动和中国文化政策的现代建构 .....	199
一	五四新文化运动和中国文化政策的现代启蒙 .....	200
二	马克思主义文艺理论的输入和中国文化政策现代建构的 奠基性努力 .....	203
三	新民主主义文化论的提出和中国文化政策现代建构的成立 .....	207
第二节	中国社会主义文化政策的主体性建设和波折 .....	210
一	两种文化形态的政策交替和范式转换 .....	211
二	社会主义文化政策的主体性建设 .....	216
三	“文化大革命”和社会主义文化政策的颠倒 .....	223
第三节	当代中国文化政策的转型和重构 .....	228
一	社会主义文化政策理性精神的回归和政策范式转型 .....	228
二	社会主义文化政策主导原则的坚持 .....	233
三	有中国特色的社会主义文化政策的重构 .....	238
第七章	<b>中国社会主义文化的总政策</b>	
第一节	文艺为人民服务,为社会主义服务 .....	247

# 目录

一	当代中国的文化性质和“二为”方向的提出 .....	248
二	“二为”的价值取向及当代意义 .....	251
三	正确认识和处理文艺与政治的关系 .....	257
<b>第二节</b>	<b>百花齐放,百家争鸣 .....</b>	<b>264</b>
一	“双百”方针的提出和当代中国文化矛盾分析 .....	264
二	“双百”方针的基本内容和精神实质 .....	271
三	“双百”方针执行中的若干经验和问题 .....	279
<b>第三节</b>	<b>“二为”与“双百”的关系和实现 .....</b>	<b>283</b>
一	“二为”与“双百”的政策关系 .....	283
二	普及、提高和“二为”政策的实现 .....	285
三	创作自由与“双百”的政策认同和实现 .....	286
<b>第八章</b>	<b>中国社会主义文化的基本政策</b>	
<b>第一节</b>	<b>弘扬主旋律,提倡多样化 .....</b>	<b>291</b>
一	文化精神重塑过程中的文化政策建构 .....	291
二	弘扬主旋律,提倡多样化的意义分析 .....	296
<b>第二节</b>	<b>坚持思想文化领域两个方面的斗争 .....</b>	<b>299</b>
一	艺术的冲突、斗争和文化政策的反应模式 .....	299
二	文艺批评的标准问题 .....	304
三	“三不主义”与文艺批评中的艺术问题和政治问题关系 .....	310
<b>第三节</b>	<b>古为今用,洋为中用,推陈出新 .....</b>	<b>316</b>
一	科学文化态度的现代整合和文化的生命接续方式 .....	316
二	“十二字方针”的政策精神和当代定位 .....	322
三	走文艺发展的民族化道路,建设有中国特色的社会主义新文化 .....	330
<b>第九章</b>	<b>文化工作中的统一战线和知识分子政策</b>	

# 目录

第一节	文化工作中的统一战线政策 .....	335
一	中国近代社会构成的历史特点和现代文化重建的自我选择 .....	335
二	党的文艺工作与非党的文艺工作的关系 .....	339
三	一国两制和文艺统一战线的新鲜内容 .....	341
第二节	文化工作中的知识分子政策 .....	343
一	一个不可替代的动力群体 .....	343
二	充分发挥艺术家的聪明才智和创造精神 .....	345
三	力求把最好的精神食粮贡献给人民 .....	348
第十章	<b>文艺体制改革和文化经济政策</b> .....	
第一节	文艺体制改革和文化经济政策的提出 .....	352
一	文艺体制改革的意义分析 .....	352
二	文艺体制改革的内容和政策取向 .....	354
三	文化经济政策的提出 .....	360
第二节	文化经济政策的内容和构成 .....	361
一	建立规范有效的筹资机制,逐步形成多渠道投入体制 .....	361
二	运用税收、价格等经济手段进一步支持文化事业 .....	362
三	建立文化事业专项资金制度 .....	363
四	加强宣传文化事业的基本建设 .....	364
五	以文补文、多业助文,增强文化事业单位自我发展能力 .....	365
六	扶持“老少边穷”地区文化发展 .....	365
第三节	完善文化经济政策和相关政策关系处理 .....	366
一	完善文化经济政策的基本原则 .....	366
二	社会效益与经济效益的矛盾和一致 .....	369
三	一手抓繁荣,一手抓管理,促进文化市场健康发展 .....	372
	后记 .....	377

# 导 论

政府通过文化政策对文化实行有效的监管和指导,是现代国际社会普遍的文化政治行为。作为对这一行为的普遍性规律的研究,以及在此基础上形成的文化政策理论形态和理论系统,文化政策学正日益作为现代政策科学和文艺学的重要分支,而成为学术界广泛关注的一门学科。如何结合中国的文化传统和文化国情,推动文化政策决策的科学化和民主化,建立、健全完善的文化制度及运作机制,建设具有中国特色的社会主义文化政策体系,是当前和今后一个时期文化建设面临的一个重大课题。运用政策科学理论,结合我国的文化政策实践,分析、研究中国当代文化政策运动的历史和现状、内容和结构,探索和建构具有中国特色的文化政策学理论体系,自然地成为本书研究、追求的学术目标。

## 第一节 文化政策的起源和基本性质

文化政策是国家在文化艺术、新闻出版、广播影视、文物博物等领域实行意识形态和行政管理所采取的一整套制度性规定、规范、原则和要求体系的总称,是有别于教育政策、科技政策的一种政策形态。虽然在大文化的意义上,在相对于政治和经济而言的时候,教育



和科技也都属于“文化”的范畴,但在国家管理和政策运动中,都还是分属于不同的领域的。文化政策和文艺政策就其意义关系而言,是母系统与子系统的关系,文化政策具有更为宽广的涵盖面。在当代中国,这两者实际上处于一身二任,重构兼出的状况。本书在展开论述的过程中和在使用这两个概念时,也带有这一特点。

## 一、文化政策的发生和起源

文化政策的发生、形成和发展是一个历史过程。它既是文化现象,又是政治现象,是一种文化政治现象;是精神现象,又是制度管理行为,是精神现象领域管理的规范和要求。

文化是人类的一种生存方式和行为方式,是人类文明成果的承载,同时也是文明本体运动的表现。相对于满足生存需要而从事的物质的获取行为而言,文化行为不仅是人的物质行为方式——从盲目的获取走向自觉的生产——的提升和解放,同时也是对人的物质行为关系的规范和整理。原始社会没有私有制,也没有阶级对立和作为阶级统治工具的国家,但却有协调、调整人与人相互关系的行为准则,这就是氏族公社内部形成和实行的原始民主文化,一种被社会公众所共同享有的习俗和习惯,它以血缘关系和原始公有制为基础,反映全体氏族的集体意志和利益,成为全体氏族成员生存和发展的共同需要。因而,遵守氏族公共事务的管理权威,就成为每个氏族成员应当奉行的义务。虽然在这当中,个人的行为可能千变万化,但绝大多数的社会(氏族的)行为总是处在“共同享有的习俗和习惯”,即文化可以接受的限度之内。习俗和习惯作为一种原始民主文化,成为限制个人行为变异的一个主要和重要的因素。法国著名社会学家埃米尔·杜尔干在谈到文化的这种限制作用时曾强调指出:“我们并不老是感到文化强制的力量,这是因为我们通常总是与文化所要求的行为和思想模式保持着一致。然而,当我们真的试图反抗强制时,它的力量就会明显地体现出来。”<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 转引自 C·思伯 M·思伯《文化的变异》第 37 页,辽宁人民出版社 1988 年版。