

DANGDAI WENHUA XINGZHENGXUE

林国良 周克平 著

当代

文化行政学

上海大学出版社

975

G05
L61

当代文化行政学

林国良 周克平 著

上海大学出版社

·上海·

图书在版编目(CIP)数据

当代文化行政学/林国良著. —上海: 上海大学出版社, 2002. 7

ISBN 7-81058-372-7

I. 当... II. 林... III. 文化学: 行政学
IV. G0-05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 051866 号

上海大学出版社出版发行

(上海市延长路 149 号 邮政编码: 200072)

上海广服电脑印刷厂印刷 各地新华书店经销

开本 890×1240 1/32 印张 12.125 字数 289 千字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

印数 1-2 100

定价: 22.00 元

前言 文化行政学的体系和结构

一、文化行政学的体系构建

(一) 文化行政学的对象

通常,一门学科的建立须先明确研究对象。研究对象是学科存在的依据、发展的基础,不宜过于笼统含糊。一段时期里似乎有一个确定研究对象的一般公式:“某某学是研究某某现象及其规律的科学。”用这个公式可以轻松构建一切学科的研究对象。例如,政治学是研究政治现象及其规律的科学,社会学是研究社会现象及其规律的科学,等等。但由于这类定义的笼统含糊性,使人看了不甚了了,有一种说了等于没说的感觉。

一门学科的对象或定义的精确化,要从该学科的外延与内涵着手,即从外延上规定它的研究范围,在内涵上揭示它的特殊本质。据此,本书认为:文化行政学是行政学的一个分支学科,是文化领域里的行政管理。文化行政学是一门应用性学科,它主要研究中央和地方的领导机构及有关文化职能部门行使行政权力对国家和地方文化事业的宏观管理问题。其中,有关文化职能部门在我国现行的机构设置中,主要指文化行政管理部门、新闻出版行政管理部门和广播电影电视行政管理部门。

文化行政学是一门发展中的、尚不成熟的学科。这门学科能不能成立,有没有价值,首先取决于其研究对象有没有独特性。

一般而言,将文化行政学定义为文化领域的行政管理学,这不会引起异议。但接下来的问题是,这门学科究竟研究什么?如将

研究对象确定为文化行政主体,研究文化行政组织、文化人事行政、文化行政领导等,这样的研究无非是行政管理学的翻版,是行政管理学在文化领域里的延伸。由于两者研究对象一致,研究是不大可能取得有价值的成果的。以文化行政组织而言,在中央一级,无非是指国务院的文化部、新闻出版署、广播电影电视部。这些部门的组织体制、组织结构、组织建设和组织管理法规等,与国务院其他部门没有什么不同。再看文化人事行政研究,所谓文化公务员制度无非是国家公务员制度的一部分,其选拔、任用、奖惩、晋升、培训等人事管理制度,不可能在国家公务员制度外另搞一套。所以,这样的研究,是以行政管理学为框架,以文化及文化管理的内容为砖瓦,由此搭建成的体系与行政管理学有颇多相似之处,故而难显学科的特色,难显学科独立存在的价值。所以,学科的研究对象一定要有独特性,学科的研究价值方能成立。本书确定的研究对象主要不是文化行政主体,而是文化行政的主要职能,即对国家文化事业的宏观管理;或者说,研究对象除文化行政主体建设外,更重要的是文化行政主体所履行的文化行政职能。这样确定研究对象是否妥当?是否可以再换个角度乃至更好的角度来研究,以建立更佳的学科体系?这些问题有待于其他研究者进一步探索。但至少本书的这一研究对象有其独特的研究价值,而且所研究的问题,即对国家文化事业的宏观管理,具有重要的现实意义。

(二) 文化行政学的理论基础和实践价值

一门学科或一种研究要有较为持久的生命力,就要有“根”,即扎实的理论基础。像文化行政学这样一门应用性的学科,若没有理论的基础,就很可能流于对现行政策的诠释。但政策是一种灵活的调节手段,为解决各种现实问题而制定。一些较成熟、有较长效用的政策会转化为法律;而一些处理特定问题的政策,会因事过境迁而废止或更新。因此,一门扎根于现行政策的学科,很难说是成熟的,这类著作或教材很容易随着形势的变化而失去价值,这是

这些年中常见的现象。尤其在当今飞速发展的形势下,更要注意加强学科的理论基础。

一门建设中的学科,要建立深厚扎实的理论基础,就要注意吸收相关学科的成果。文化行政学的主要相关理论或学科有文化研究、管理学、行政学、政治学、经济学等。与文化行政学关系最为密切的是行政学(或称行政管理学),行政学的基本原则、方法及其他成果都能为文化行政学所用。管理学是行政学的基础,为行政学提供了基本理论,文化行政学也要注意吸收管理学的成果。例如,本书在讨论国家文化事业建设时,就是依据管理的三种基本职能——计划、组织、控制而展开论述的。此外,文化研究得出的各种文化规律,是文化繁荣和文化发展必须遵循的规律,文化行政学应注意吸收,使其发挥对文化行政实践的指导作用。再者,政治学也是文化行政不可忽略的一门学科。关于政治与行政的关系,理论上和实践中一直有不同的看法和处理方法,但政府的职能显然与政府的政治职能和社会职能密切相关。因此,文化行政学也要充分吸收政治学的研究成果。最后,当前的文化发展是市场经济中的文化发展,当前的文化行政也是市场经济中的文化行政。因此,文化行政学要吸收现代经济学关于市场经济的研究成果,建立和完善文化经济的市场机制,以加速文化发展。

文化行政学要吸收各种相关学科的研究成果,但要注意避免生搬硬套、囫圇吞枣,要善于根据本学科特点,融会贯通地吸收相关学科的成果,使其成为本学科理论基础的有机组成部分。

文化行政学作为一门应用性学科,它不但要有深厚的理论基础,还要有一定的实践意义和操作价值。文化行政学必须将其敏锐的触角伸向现实中正在发生的重大变化,如文化体制改革,以及当前中国加入WTO形势下文化领域发生的一系列变化;必须对文化领域一些较为重要的具体问题进行探讨;必须对可供操作的基本管理方法介绍说明。所以,本书将理论体系与工作体系相结

合,从基本管理职能上展开,同时又将各种重要问题插入有关章节进行介绍。

二、文化行政学的结构和主要内容

文化行政学的体系和结构或许可以采取多种方式,本书的主要内容是探讨文化行政主体建设和国家文化事业建设,且以后者为主。

(一) 文化行政主体建设

关于文化行政主体建设,本书着重讨论文化行政的组织设置、人事行政制度、行政领导方法、行政计划、行政决策和行政执行中的重要理论问题。在当前形势下,要胜任文化繁荣和文化创新的职能,文化行政主体首先要进行自身建设;而其自身建设的首要任务是职能转变,建立与文化经济的市场机制相适应的文化行政体制。

(二) 国家文化事业建设

关于国家文化事业建设的讨论,本书则按管理的基本职能展开。关于管理的基本职能,一百多年来众说纷纭。20世纪初,法约尔提出五种管理职能:计划、组织、指挥、协调、控制。此后的发展,大多以这五种职能为基础,或稍加增加,或稍作减少。这样一共提出过十几种职能。有管理学家对这十几种职能进行了归纳,认为最重要的管理职能是计划、组织和控制。本书论述文化行政基本职能,也主要围绕国家文化事业的规划、组织和调控这三种职能展开。

1. 文化行政的规划职能

文化行政的规划职能,主要表现为制定文化发展战略或文化发展的中长期计划。为此,需要遵循科学决策程序,对文化发展的战略目标进行决策。在市场经济体制下,文化发展的战略或计划也应是一种指导性计划,目的是为了发挥政府的影响力,使文化发展符合经济和社会发展的总方向。因此,文化发展的战略或计划

既要避免运用指令性的手段对文化直接干预,又要使战略目标得以真正实现。为此,需要制定有效的政策措施,使战略或计划能真正发挥影响力,产生指导作用。

2. 文化行政的组织职能

文化行政的组织职能,主要表现为政府对农村文化建设和城市文化建设的组织和领导,广义的还包括在文化创新中承担的职责。农村文化建设目前还主要是群众文化的普及和提高,以及开拓农村文化市场等。农村人口占我国人口的绝大多数,农村文化建设关系到全民族的文化素质提高。因此,发展农村文化任重而道远。城市文化建设是当前文化发展的关键。城市是文化生产、服务、经营活动的集中地,城市文化的繁荣和发展是国家文化事业繁荣和发展的重要标志。城市文化建设任务繁重,包括文化体制建设、文化基础建设、公益文化事业建设、文化产业建设等。

3. 文化行政的调控职能

调控实际包括监督、调节和控制。文化行政职能转变后,即从直接管理、微观管理转变为间接管理、宏观管理后,宏观调控职能格外重要。对文化进行宏观调控是间接管理和宏观管理的基本方法。文化调控主要运用法律方法、经济方法、必要的行政方法以及教育方法。这些方法一般都有程度不同的引导、监督、调节、控制作用,但各自的侧重点也有所不同。法律方法侧重于对文化发展的监督保障作用。经济方法主要通过调节经济利益的方式促进文化发展,经济政策以及一般政策手段具有较大的灵活性,可以及时对现实生活中的各种变化作出反应;而有效地、并在较长一段时期内将发挥作用的政策措施,又可以而且需要通过立法成为法律,使其具有更高的稳定性和权威性。行政方法侧重于直接控制,处理某些问题时也属必要。教育方法侧重引导,使文化生产、服务、经营活动能更注重社会效益,使文化发展能与经济、社会的总体发展保持协调一致。

目 录

自序	1
前言	1
第一章 政府职能与行政理念	1
第一节 行政和行政学	1
一、行政的涵义	1
二、行政学的发展	1
第二节 政府职能及其演变	3
一、政府职能和政府行为	4
二、政府职能的历史演变	8
第三节 行政理念	23
一、当代社会的重要矛盾	23
二、当代政府的行政理念	32
第二章 文化与文化行政	35
第一节 文化、文化行政与国家文化事业	35
一、文化涵义与文化功能	35
二、文化行政的范围	43
三、国家文化事业的涵义	45
第二节 文化经济的市场机制	51
一、文化经济的市场机制的特征	51
二、文化经济的市场机制的优点	53

三、文化经济的市场机制的局限	56
第三节 市场经济条件下的文化行政	59
一、国外经济和文化的宏观管理模式	59
二、我国文化行政新模式的主要特点	67
第三章 文化行政主体建设	72
第一节 行政组织设置	72
一、组织的涵义和特征	72
二、组织结构设计	75
三、组织设计理论	84
四、文化行政组织建设	92
第二节 人事行政制度	99
一、人事行政概述	99
二、人事行政的历史发展	101
三、国家公务员制度	104
第三节 行政领导方法	109
一、领导活动	109
二、领导方法与领导艺术	110
三、各国行政领导方法的差异	116
第四节 行政计划与行政决策	119
一、计划职能	119
二、决策职能	125
第五节 行政执行	134
一、指挥和协调	135
二、控制	136
三、目标管理	140

第四章 文化发展战略	146
第一节 文化发展战略概说	146
一、文化发展战略的涵义和类型	146
二、文化发展战略的特点和作用	147
第二节 文化发展的相关因素	148
一、经济环境	149
二、政治环境	153
三、国际环境	158
第三节 文化发展战略的制订	161
一、文化调查	161
二、确立战略指导思想和战略目标	163
三、制定任务和政策	165
第四节 现代文化发展战略的目标体系	166
一、文化领域的平等与效率矛盾	167
二、文化繁荣与文化创新	168
三、文化发展战略的目标体系	170
第五章 农村文化建设	173
第一节 农村文化基础建设	173
一、农村文化建设的目标	173
二、加强文化设施建设、管理和使用	175
三、稳定和提高农村文化队伍	176
第二节 积极开展农村文化活动	177
一、积极开展丰富多彩的农村文化活动	177
二、努力搞好重点文化建设活动	179
第三节 农村文化建设的其他方面	180
一、努力繁荣农村文艺创作	180
二、深化农村文化体制改革	181

三、发展农村的文化市场和文化产业	182
四、促进少数民族地区文化事业发展	182
第六章 城市文化建设	185
第一节 城市文化建设概说	185
一、城市文化的建设的意义	185
二、城市文化建设与城市综合竞争力	186
三、城市文化建设的任务	189
第二节 文化体制建设	190
一、文化所有制形式的多元化	190
二、文化投资形式的多元化	193
三、文化市场体系的完善	197
四、文化单位经营体制的建立与健全	202
第三节 文化基础建设	205
一、文化设施建设	205
二、文化人力资源开发	210
三、文艺创作活动	212
四、群众文化活动	214
五、对外文化交流活动	218
第四节 公益文化事业	220
一、图书馆事业	221
二、博物馆业与文物事业	225
三、群众文化事业	229
第五节 文化产业建设	232
一、大众传媒类文化产业	232
二、娱乐类文化产业	238
三、表演艺术类文化产业	240
四、新兴文化产业	246

五、文化产业发展目标	251
第七章 都市文化创新	253
第一节 都市化及文化创新	253
一、都市化趋势	253
二、文化创新类型	254
第二节 创建文化名牌	256
一、创建文化名牌的一般特点	256
二、“中国上海国际艺术节”的成功经验	257
第三节 创建划时代的文化新模式	259
一、历史上的文化创新	259
二、当代社会的文化创新	265
三、都市各阶层在文化创新中的作用	276
第八章 文化调控的法律方法	288
第一节 文化立法	288
一、文化立法的类别与程序	288
二、文化法规的渊源与作用	291
三、建立完备的文化法规体系	297
第二节 文化执法	302
一、文化执法的两大系列	303
二、文化行政执法的合法性与合理性	303
三、文化行政执法组织及其执法活动	307
第三节 文化司法	310
一、文化纠纷与文化司法	310
二、知识产权及其法律保护	310
三、文化行政相对人合法权益的法律保护	316
第四节 文化市场的法律管理	322

一、出版业法律管理	322
二、文化娱乐市场的法律管理	325
三、演出市场的法律管理	327
四、文化法律体系的完善	328
第九章 文化调控的经济方法	330
第一节 基本经济手段	330
一、财政手段	330
二、价格手段	334
三、金融手段	335
第二节 文化经济政策	336
一、文化投入与扶持政策	336
二、文化税收与价格政策	338
三、文化的社会捐助与社会保障政策	340
第三节 文化产业政策	341
一、文化产业政策的理论范畴	341
二、当前的文化产业政策	344
第十章 文化调控的行政方法和教育方法	347
第一节 行政方法	347
一、行政方法概述	347
二、登记制度	348
三、行政监督	349
四、行政指导	349
五、行政服务	350
第二节 文化管理的教育方法	351
一、政策和法规教育	351
二、道德规范教育	352

目 录

后记	355
附录 参考资料	357

第一章 政府职能与行政理念

第一节 行政和行政学

一、行政的涵义

对行政一词,有狭义和广义两种理解。

狭义行政是指政府对社会公共事务的管理活动。国家机关通常有立法部门、行政部门和司法部门,狭义行政就是指此三部门中行政部门的管理活动。

广义行政是指一切组织对内部事务的管理活动,以实现某种非盈利性的目标。所以社会上的各类组织,包括企事业组织,一般都有行政科、行政处之类的机构。

行政学研究的主要是狭义行政,即研究政府部门的管理活动。

二、行政学的发展

公共行政学大体经历了传统公共行政学和新公共行政学两大阶段。两阶段大体以 20 世纪 70 年代为分界线。

(一) 传统公共行政学

早在美国建国时期,汉密尔顿就在《联邦主义者报》第 72 号中首先给公共行政管理的内容下了一个定义,并阐明了行政管理原理,其关键要素是要有一个“精力充沛的行政部门”,它具有“团结”、“持久”和“足够的权力”。

传统公共行政学发端于 19 世纪末 20 世纪初,形成于 20 世纪 20 年代,并持续到 60 年代。1865 年,德国学者劳伦斯·逢·施塔因在其著作《行政学》一书中提出了“行政学”一词。1887 年,后任美国总统的威尔逊发表了一篇题为《公共行政管理学研究》的著名论文,把行政管理解释为“详细和有条不紊地执行政府法律”,并提出了“政治与行政二分论”的观点。按威尔逊的说法,决定法律(政策)是政治家的专职,而执行法律是行政管理的领域。其后美国著名行政学者古德诺在 1900 年写了《政治与行政》一书,进一步阐发了“政治与行政分离”的二分法观点。他提出:“政治是决定政策,行政是执行决策。政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。”这种“政治与行政分离”的观点,对欧洲的行政实践影响较小,但对美国的行政学理论研究影响很大。从此以后,行政学作为一门独立的学科在美国发展起来了。

传统公共行政学的主要特点:① 在方法上,多采用法理式或旧制度主义的研究方法,并以政府组织结构或官僚体系作为主要研究对象。代表性的理论是韦伯的理想行政组织体系理论,也称科层制、官僚制。② 在基本理念上,持政治与行政二分论,只强调行政本身的原理性研究,忽视政治过程或政策过程的作用。③ 行政研究的基本立足点,是强调以“行政效率”为核心。此期的研究,包括管理学中泰罗的“科学管理理论”以及韦伯的“科层制”,都表现出了这一特点。

(二) 新公共行政学

新公共行政学发端于 20 世纪 40 年代,流行于 60 年代后期和 70 年代以后。新公共行政学对传统的公共行政学提出诸多挑战,主要表现为:① 由单纯的法理或制度性研究方法向运用多学科的理论成果和研究方法转变。② 抛弃了政治与行政二分论,把政治或政策与行政看成是政府管理中的连续或交融的过程,开始重视政府管理中的政策问题研究。③ 由仅仅以效率研究为核心转向