

GONGGONG WENHUA
XINGZHENGXUE



公共文化行政学

凌金铸·著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

公共文化行政学

凌金铸 著

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书汲取了国内外文化行政研究的最新成果,特别是借鉴了西方发达国家文化行政研究的新观点,以新中国建立以来文化行政转型为线索,系统阐述了文化行政职能、体制、运行、效率和发展等一系列公共文化行政的基本问题,深入论述了我国文化行政产生的原因、过程和发展趋势。全书除绪论外,分为上、中、下三篇。上篇包括公共文化行政概论、文化行政环境和文化行政职能;中篇包括文化行政权力、文化行政体制与组织、文化行政领导、文化行政运行、文化财务行政和文化行政效率;下篇包括文化行政立法、文化行政伦理和文化行政发展。

本书立意新颖、结构完整、论述充分、资料翔实、语言流畅。可作为教材或参考用书供相关专业的大学生、研究生使用,也可作为文化艺术管理者和研究者的参考读物。

图书在版编目(CIP)数据

公共文化行政学 / 凌金铸著. —上海:上海交通大学出版社,2012
ISBN 978-7-313-08094-3

I. ①公… II. ①凌… III. ①文化事业—行政学—研究—中国 IV. ①G12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 006939 号

公共文化行政学

凌金铸 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海交大印务有限公司印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:15 字数:257 千字

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-313-08094-3/G 定价:32.00 元

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话:021-54742979

目 录

绪 论 论文化行政转型	1
一、转型的动力	1
二、转型的手段	5
三、转型的特征	8

上 篇

第一章 公共文化行政概论	15
一、行政与公共行政	15
二、文化与公共文化行政	16
第二章 文化行政环境	25
一、概述	25
二、文化行政环境的内容	26
三、中国文化行政环境的形成	28
四、中国文化行政环境的变化	32
第三章 文化行政职能	36
一、概述	36
二、文化行政职能类型	38
三、文化行政职能模式	41
四、引导型文化行政职能模式	46
五、公共文化管理新模式	50
六、非政府组织的作用	52

中 篇

第四章 文化行政权力	59
一、概述	59
二、文化行政权力结构	61
三、文化行政权力体制	64
第五章 文化行政体制与组织	68
一、文化行政体制	68
二、文化行政组织	70
三、我国文化行政组织	77
第六章 文化行政领导	98
一、概述	98
二、文化行政领导结构	105
三、文化行政领导过程	107
四、文化行政领导类型	114
五、文化行政领导活动内容	116
第七章 文化行政运行	118
一、文化行政决策	118
二、文化行政实施	130
三、文化行政监督	133
第八章 文化财务行政	136
一、概述	136
二、公共文化财政支出	139
三、国有文化资产管理	144
四、文化财务会计管理	148

第九章 文化行政效率	151
一、概述	151
二、文化行政绩效管理	154
三、公共文化服务的绩效评估	161

下 篇

第十章 文化行政立法	169
一、概述	169
二、文化行政立法主体	173
三、文化行政立法效力	174
四、文化行政立法程序	175
五、文化行政立法监督	177
六、我国文化行政立法状况	179
第十一章 文化行政伦理	194
一、概述	194
二、文化行政组织伦理	198
三、文化行政人员个体伦理	201
第十二章 文化行政发展	208
一、概述	208
二、文化行政改革的动力及途径	210
三、中国文化行政的发展	217
参考书目	229
后记	232

绪论 论文化行政转型

所谓文化行政,是文化行政管理体制和文化行政管理机制(即文化行政管理方式与方法)的总称,即作为宏观的文化行政管理体制和作为微观的文化行政运行机制的总和。

在不同的历史时期,不同政治制度和不同经济制度的国家有不同的文化行政。一般来说,文化在不同的体制下,在不同的时期,常常被赋予不同的存在状态。一种是作为政治的文化,这种文化与意识形态紧紧地联系在一起,被完全赋予政治意义。第二种是作为经济的文化,这种文化与经济紧密地结合在一起,文化具有经济的价值和功能,被赋予更多的经济意义。第三种是作为文化的文化,这种情况下,文化更多的是作为精神形态存在,而不是被赋予更多的政治或经济(商业)的意义。

不同的国家,不同的历史时期,文化分别处于不同的形态,或者作为第一种状态存在;或者作为第一种和第二种形态存在;或者三种状态同时存在着。从全球范围来考察,实行计划经济体制的国家,文化被更多地赋予政治意义,从而作为政治的文化而存在着;实行市场经济的国家,文化更多的是被赋予了经济意义,而作为经济的文化而存在着。作为文化的文化是人类共同追求的一个目标。

所谓文化行政转型,是指那些由计划经济体制向市场经济体制转型的国家,文化的存在状态从第一种状态向第二种状态转变的过程中,文化行政管理体制和文化行政管理方式、方法的转型。我国的文化行政正处在一个历史性的转型过程中。

一、转型的动力:文化产业催生文化行政的转型

计划经济体制下的文化行政是在特定的历史条件下产生的。首先,它是在新民主主义革命时期解放区文化体制的基础上建立的;其次,这种文化行政在建立过程中主要参考前苏联模式;其三,这种文化行政是与当时的社会主义计划经济体制相适应的。^①也就是说,这种文化行政是在革命环境中生长、在计划经济体制下造就的。这种文化行政的主要特征是:“不论是前苏联还是中国,文化管理体制的初

① 韩永进.我国文化体制改革历程的回顾与启示[J].2005年文化蓝皮书[M].北京:社会科学文献出版社,2006.

始起点都是集中文化资源、掌握宣传舆论控制权以应付国内战争的需要。战争年代的成功经验也的确证明,集中管理模式可以带来很高的效率。因此,在文化管理体制形成初期就确立了这样一个基本原则:为了保证党组织充分有效地利用相关文化资源,党对意识形态领域必须实行高度集权的领导管理方式。”^①

尽管这种文化行政在历史上发挥过积极的作用,但它的弊端却随着我国经济体制改革的不断深入而逐渐暴露出来。主要表现在高度集中的行政管理体制、单一垄断的所有制结构和僵硬不灵的经营机制等方面。这些文化行政的特征,在计划经济条件下,表现得非常充分、非常典型。

传统文化行政是传统计划体制的有机组成部分,它依赖计划体制而存在。

首先,它依赖计划经济体制所提供的经济基础。计划经济条件下,公有制是文化行政赖以存在的经济基础。无论是全民所有制还是集体所有制,文化行政都是以此为基础建立的,文化行政是建立在这样经济基础之上的国家上层建筑之一。其次,它依赖计划体制所提供的制度设计。同其他部门行政一样,文化行政的制度设计是计划体制在文化领域的制度化表达。计划体制就像国家管理体制的一条纲,而部门行政就是这条纲上的目,纲举目张;或者说计划体制就像一个渔网上的主经,部门行政是这根主经上的若干个纬,共同构成一张计划体制的管理之网。计划体制具体规定了文化行政基本框架,如产权制度、经营制度、户籍制度、保障制度、人事制度和财务制度等。再次,它依赖计划体制所提供的财政供给。在计划体制下,和其他部门行政一样,文化行政只是整个计划体系中的一个环节,承担国家文化资源配置的基础功能。由国家统掌的文化资源通过文化行政的调节从上而下地分配给基层文化单位,以保证整个文化行政体系的正常运转。文化行政是国家职能之一,因而它对国家财政有着强烈的依赖性。

随着中国经济体制改革的深入,特别是确立了社会主义市场经济的改革取向后,这种文化行政赖以生存的土壤和基础慢慢发生了变化。

第一,中国社会基础结构变迁使文化体制赖以生存的社会基础制度环境发生质的变化。在计划体制下,文化系统行业依赖基本的社会制度体系提供身份保障,维持着文化系统与社会大系统的基本权利义务关系,如户籍制度、福利制度、身份制度等,为其提供“体制内”的合法性权利。但随着计划体制向市场体制的全面转轨,文化系统、文化单位赖以存在的基础制度环境发生了质的改变,原来确定无疑的“合法性”逐渐变得模糊起来,原来习以为常的惯例现在可能变得不合法,使一些

^① 傅才武,宋丹娜.我国文化体制的缘起、演进和改革对策[J].江汉大学学报(社会科学版),2004(2).

文化单位(如文化企业)面临体制内的“身份危机”。

第二,市场经济理论的确立使文化体制赖以存在的核心价值观发生了根本性的变化。计划体制下文化单位公有制的背后,隐含的是社会主义国家对所有文化单位公益性价值的认定。“文化事业社会公益性”是传统体制下文化单位赖以存在的核心价值观。但随着计划体制向市场体制转轨,市场体制要求文化行业按照行业特点、任务性质、市场盈利或非盈利等因素,重新划分为竞争性领域和非竞争性领域、公益性文化和经营性文化、大众流行文化和高雅文化等,并以此来确立文化组织与国家的关系和在社会中的位置。

第三,市场经济体制的确立使文化体制必须从封闭到开放,从主要面向系统管理到主要面向社会管理。随着文化资源在全社会实现重组、整合和交融,必然使得原来在计划体制下确立的封闭式管理方式、行业系统管理方式,以及以行政管理为特点的行业垄断和权威受到严峻挑战。^①

文化行政转型势在必然。文化行政的转型紧跟经济体制改革的步伐,而文化产业的兴起直接催生着文化行政的转型。

无独有偶的是,同中国社会的转型发轫于中国农村最基本的经济单位——村民组(计划经济的生产队)一样,文化行政的转型发轫于文化行政中最基本的元素——文化基层单位(文化市场主体的雏形)。转型最直接的动力都是经济方面的原因。安徽小岗村部分农民因为僵死的农业经营体制而面临逃荒要饭的窘境,为了生存,他们率先悄悄地改变生产经营方式。文化行政的转型也是从文化基层单位的经营机制的创新开始。正是这一步揭开了中国文化产业序幕。1979年广州东方宾馆开设了国内第一家音乐茶座。随即营业性的歌舞厅等经营性文化场所在各大城市竞相开业。这是一个划时代的事件。计划经济体制下生长出了第一个文化市场。1983年国内第一家歌舞厅广州白云宾馆歌舞厅悄然出现,一些国有文化单位也开始开展以文补文、多业助文的改革尝试,一批文化艺术表演团体试行演出承包责任制。文化行政转型的序幕徐徐拉开。实践证明,文化行政的诸多问题,已经严重妨碍了文化事业(特别是文化产业)的发展。文化产业像一只孵化成熟的小鸡一样,挣破文化行政的外壳破壳而出了。文化行政沿着从下而上、再从上而下的路径开始转型。

文化市场的出现和发展推动着文化行政的转型。随着经济体制改革的深入,随着文化功能日趋多样化和丰富,文化的产业属性逐步显现出来,以营业性舞会和

^① 傅才武,宋丹娜.我国文化体制的缘起、演进和改革对策[J].江汉大学学报(社会科学版),2004(2).

音乐茶座为发端的文化市场日益活跃。文化市场成了检验文化行政转型的“试金石”。在计划经济体制下,没有也不需要文化市场,即使有也不合法和不被承认。面对文化市场的出现和发展,文化行政表现出了与过去僵化的机制所不同的灵活性。1987年文化部、公安部、国家工商行政管理局发布了《关于改进舞会管理的通知》,正式认可营业性舞会等文化娱乐经营性活动。第一次明确了举办营业性舞厅的合法性质。文化经营活动正式成为我国社会主义文化事业的合法组成部分。^①1988年文化部、国家工商行政管理局发布《关于加强文化市场管理工作的通知》,正式提出“文化市场”的概念,同时明确了文化市场的管理范围、任务、原则和方针。这标志着我国文化市场的地位正式得到承认。1989年国务院批准在文化部设置文化市场管理局,文化行政职能得以历史性拓展,全国文化市场管理体系开始建立。

如果说1980年代文化市场的出现和发展为文化行政的转型提供了支点的话,那么1990年代以后文化产业的丰富实践则为文化行政的转型注入了新的动力。1992年邓小平视察南方的重要谈话和党的十四大的召开,标志着中国的改革开放和现代化建设进入了一个新的历史时期。建立社会主义市场经济体制目标的确立,为文化产业发展增添了活力,也为文化行政的转型带来了机遇。2000年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中首次明确提出“文化产业”的概念。“文化产业”概念的提出,标志着我国对于文化产业的承认和对其地位的认可具有重要的意义,特别是对于文化行政转型具有决定性的作用。以前对于文化的意义、地位和作用的认识是单一的,文化只是和“事业”、“工作”联系在一起,文化属于意识形态,是“喉舌”,是“阵地”,是教育手段,是娱乐形式。而“文化产业”概念的提出,则反映了在市场经济条件下,文化除了以上属性外,还有产业属性的一面。从1980年代文化市场概念的提出和承认,到现在文化产业概念的提出和承认,反映了对于文化自身发展规律认识的深化过程。这是建立社会主义市场经济对文化发展的必然要求。^②“文化产业”概念的提出和地位的承认,丰富了文化体制改革的内容,为文化行政的转型明确了方向。

党的十六大后,文化行政转型的步伐明显加快。在这次党代会上,明确将文化分成文化事业和文化产业,强调要积极发展文化事业和文化产业。同时,会议确定

① 张晓明,胡惠林,章建刚. 迎接中国文化产业的新时代[M]. 2001—2002年文化蓝皮书. 北京:社会科学文献出版社,2003.

② 韩永进. 我国文化体制改革历程的回顾与启示[M]. 2005年文化蓝皮书. 北京:社会科学文献出版社,2006.

了整个文化体制改革的方向和目标,即根据社会主义精神文明建设的特点和规律,适应社会主义市场经济发展的要求,推进文化体制改革;文化体制改革要同调整结构和促进发展结合起来,要理顺政府和文化企事业单位的关系,加强文化法制建设,加强宏观管理,深化文化企事业单位内部改革,逐步建立有利于调动文化工作者积极性,推动文化创新,多出精品、多出人才的文化管理体制和运行机制,并提出了要抓紧制定文化体制改革的总体方案。这是中央根据社会主义市场经济发展的需要,对文化行政转型提出的明确思路。

2004年,党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,提出了深化文化体制改革、解放和发展文化生产力的重要命题,第一次把文化体制的改革与解放和发展文化生产力联系在一起明确提出来,反映了对文化体制改革的认识更加深入,揭示了要解放和发展文化生产力,必须进行文化体制改革,必须进行文化行政的转型。这个“决定”指出,根据社会主义精神文明建设的特点和规律,适应社会主义市场经济的要求,进一步革除制约文化发展的体制性障碍。坚持把社会效益放在首位,实现社会效益和经济效益的统一,把文化发展的着力点放在满足人民群众精神文化需求和促进人的全面发展上。强调文化体制改革要以体制机制创新为重点,增强微观活力,健全文化市场体系,依法加强管理,促进文化事业全面繁荣和文化产业快速发展,增强我国文化的总体实力。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》具体要求加强文化发展战略研究,再次提出要抓紧制定文化发展纲要和文化体制改革总体方案。

从文化市场到文化产业,再到文化生产力,这一系列的提法,集中反映了同一个问题,就是中国的文化产业正在成长、在发展、在壮大,正在对中国的经济发展和文化发展产生越来越重要的影响;而文化产业要发展得更好、发展得更快,就必须进行文化体制改革,就必须实现文化行政的转型。而《关于深化文化体制改革的若干意见》则是推动文化行政转型的一份纲领性文件。

二、转型的手段:文化体制改革推进文化行政的转型

如果说文化产业的发展是文化行政转型的直接动因的话,那么文化体制改革则是推动文化行政转型的直接手段。文化行政转型从一开始就是在文化体制改革的推动下进行的。改革之初,原有文化体制的弊端日益暴露出来,越来越不适应经济体制改革的需要,越来越不适应文化事业发展的要求。其主要表现在:在行政设置上,与旧文化行政管理体制相对应,全国按照行政层级,层层建立专业文艺团体,机械重复设置,造成大量人、财、物的严重浪费;在结构上,单一公有制,全国文艺团

体、单位统统由国家包起来;在分配上,严重平均主义和大锅饭,有无作品、作品水平的高低与收入没有联系;在人事制度上,没有正常的人员竞争和流动机制,机构臃肿,冗员过多,文艺团体行政化和机关化现象严重,文化工作者的积极性很难发挥等。因此,不通过文化体制改革推动文化行政的转型,发展和繁荣文化事业就是一句空话。

文化体制改革首先从艺术表演团体的体制和经营机制开始。1980年全国文化局长会议明确提出,艺术表演团体的体制和管理制度方面的问题很多,严重地影响了表演艺术的发展和提高,要坚决地有步骤地改革文化事业体制和经营管理制度。1983年国务院的《政府工作报告》指出,文艺体制需要有领导、有步骤地进行改革。在具体改革实践上,一是设计、调整艺术部门和艺术团体的行政布局。1985年中央办公厅和国务院办公厅批转了文化部《关于艺术表演团体的改革意见》,要求改革全国专业艺术表演团体数量过多、布局不合理的状况,在大中城市,精简专业艺术表演团体,合并或撤销重复设置的院团,对市县专业文艺团体设置进行调整。二是借鉴经济体制改革中创新机制的做法,在文化单位推行以承包经营责任制为主要内容的改革,以解决“统得过死”和“吃大锅饭”等体制性的弊端;同时实行以文补文、多业助文等改革措施,以解决文化单位出现的经济困境。三是实行双轨制改革,调整文化行政的职能,该管的管好,不该管的放下去。在1988年国务院批转文化部《关于加快和深化艺术表演团体体制改革的意见》和1989年中共中央《关于进一步繁荣文艺的若干意见》中,提出了实行双轨制的具体改革意见,即一方面为国家扶持的少数全民所有制院团,另一方面为多种所有制的艺术团体。国家主办的全民所有制艺术表演团体坚持少而精,主要是代表国家和民族艺术水平的、或带有实验性的、或具有特殊的历史保留价值的、或是少数民族地区的。其他的艺术表演团体实行多种所有制形式,主要由社会各种力量主办。这三个方面的改革表明,文化行政无论在行政设置、行政职能上,还是经营机制上都开始启动转型。

党的十四大后,文化体制改革的步伐加快,文化行政的转型也在加快。首先,改革文化行政管理方法。文化行政管理部门自身改革明显加快,以适应不断发展的形势的需要,重点是转变行政职能,提高行政效率,加强和改进对文化事业的宏观文化行政管理。其次,改革文化行政的重点,拓展文化行政的职能。改变过去那种重点管政治的做法,文化行政的重点之一放到了文化市场的培育上。着力点放在规范市场行为,完善运行机制,促进文化市场繁荣健康、活跃有序地发展上,并取得了明显成效:初步建立起包括文艺演出市场、电影电视市场、音像市场、文化娱乐市场、文化旅游市场在内的文化市场体系。第三,改革文化行政的模式。由过去单

一的行政手段管理模式,逐步向法制管理模式演进。全国人民代表大会常委会、国务院和中央文化管理部门制定和颁发有关文化的法律、法规、规章和政策性文件相继出台,涵盖了舞台艺术、新闻出版、广播影视、互联网、文化经济等诸多领域。《中华人民共和国著作权法》、《中华人民共和国广播电视管理条例》、《中华人民共和国电影管理条例》、《中华人民共和国出版管理条例》、《中华人民共和国音像制品管理条例》、《中华人民共和国印刷管理条例》等在文化行政管理活动中发挥了很大的作用。第四,加大了改革文化单位管理与经营机制的力度,重点是建立健全激励竞争机制,努力增强生机和活力。例如在新闻单位,以提高新闻宣传质量为中心,调整了组织结构,改变过去编辑部内部分工参照政府工作部门对口设置办法;改革干部人事管理制度、工资奖金分配制度;改进宣传报道,建立新的激励机制、竞争机制和约束机制。这些改革措施使新闻报道的信息量增加,时效性增强,新闻内容的权威性、指导性和可读性大大提高,报刊的发行量逐年上升,广播电视节目的收听收视率逐步提高。艺术演出院团主要是进行了演出补贴改革和考评聘任制改革。第五,改革文化行政部门的设置,尝试进行文化行政部门的整合。文化集团的组建带动了文化行政部门的整合。到启动文化体制改革试点前的2002年,共组建了包括中国广电集团和中国出版集团在内的文化集团70多家。从地域上讲,涵盖到北京、上海、广东、江苏、浙江、四川等地;从经营主要业务上讲,有报业集团38家,出版集团10家,发行集团5家,广电集团12家,电影集团5家。在电影改革中还组建了电影院线30多条。这些集团的组建,探索了文化体制和机制的改革,加快了市场整合和结构调整。与此同时,类似文广局这样的文化行政部门也应运而生。

党的十六大后,文化体制改革的目的、意义、主要任务和实施重点更加明确。文化体制改革先试点,然后在面上全面推开。文化行政的转型不断推进。文化体制改革试点工作2003年启动,在中央直接领导下积极探索,大胆试验,顺利推进。北京、上海、重庆、广东、深圳、沈阳、西安、丽江等9个省市在内的35个宣传文化单位参加改革试点。这些单位既有公益性事业单位、文化企业,也有文化文化管理部门。试点单位根据社会主义精神文明建设的特点和规律,适应社会主义市场经济发展,以发展为主题,以体制机制创新为重点,以增强活力、壮大实力、提高竞争力,繁荣社会主义文化,满足人民群众日益增长的精神文化需求为目的,努力探索建立有利于加强和改善党的领导,充分发挥社会主义市场经济体制的作用,充分发挥国有文化企事业单位的主体主导作用,充分调动社会各方面的力量,充分调动广大文化工作者的积极性、创造性,多出精品、多出人才的文化管理体制和运行机制。试点工作取得了一定的成果,为制定全国文化体制改革总体方案、推动文化体制改革

积累了经验、提供了路径。2006年元月,中共中央、国务院出台了《关于深化文化体制改革的若干意见》,表明全面进行文化体制改革的条件已经具备,文化行政转型进入关键性的阶段。

三、转型的特征:以体制、机制的创新重建文化行政

从1979年标志着旧的文化体制裂变的国内第一家音乐茶座的出现,到2006年标志着全国性文化体制改革全面实施的《关于深化文化体制改革的若干意见》的出台,文化行政与计划经济体制下的文化行政已经不能同日而语,文化行政成长的环境发生了很大的变化。

从政治方面看,党的执政能力建设提到议事日程,文化管理方式发生了变化,对文化领域的宏观调控能力得以增强。一些文化体制改革试点单位在改革实践中,注意通过制度安排、机制设计和能力建设,确保党对意识形态工作的方针政策得到落实,确保党发展社会主义先进文化的价值追求得到实现。根据试点单位总结的改革经验,这些单位把党的领导体现在政府行政文化部门的社会管理和公共服务中;体现在对文化领域国有资产的监督管理中;体现在把握精神产品生产创作导向的体制机制中;体现在新闻媒体和重要国有宣传文化企事业单位市场主体的塑造中;体现在文化法规的制订和文化市场的综合执法中;体现在社会文化组织、文化行业组织、群众文化组织的健康发展中。把党在文化领域的宏观控制力系统地、充分地体现于日常管理和各项业务工作中,使党对文化领域的宏观控制力在实践层面落地生根。^①

从经济基础看,文化行政赖以存在的所有制结构正在发生变化,已经从单一所有制结构逐步发展为多元所有制结构。社会文化、民营文化有所发展,逐步由国办文化单一发展格局向以国办文化为主体、民营文化和混合所有制文化共同发展的格局转变。2004年山东淄博民营企业山东世纪天鸿书业有限公司,首次同时获得出版物国内总发行权和全国性连锁经营权许可。这标志着民营书业开始享受与国有新华书店完全平等的政策空间和竞争平台,从而打破了我国出版物发行领域国有企业最后一块垄断阵地。在作为全国文化体制改革综合试点城市的深圳市,在文化事业投融资领域还进行了一系列大胆改革,演出市场、图书发行、音像连锁、文化设施建设等一律对国企、民营企业 and 外资开放,使企业办文化成为深圳发展文化产业的一大优势。

^① 上海市文化体制改革试点工作情况报告。

政治上的变化和所有制上的突破对文化行政的转型产生重大影响,文化行政正在发生深刻的转型,新型文化行政的一些特征已经显露出来。从宏观体制上看:

首先,文化行政部门的职能渐进转变,逐步由传统体制下的政事不分、管办不分的行政职能结构向市场体制下政企分开、政事分开、管办分离的行政职能结构转型。20世纪90年代以后,随着文化行政部门逐步从管直属单位人、财、物的微观管理领域转向管政策、管法规、管规划的宏观管理领域。全国文化企事业单位在艺术生产、业务经营和内部管理方面拥有了越来越多的自主权。随着文化主管部门与直属单位新型关系的逐步确立,一些文化企事业单位逐渐成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场主体。通过文化体制改革,各地按照建立党委领导、政府管理、行业自律、企事业单位依法运营的体制要求,积极推进政府职能转变,实行政企分开、政事分开、管办分离,理顺政府与文化企事业单位的关系。试点地区的新闻出版系统已全部实现局、社分离,上海、重庆、浙江、广东以及沈阳、丽江等地广电系统完成局、台分开,初步实现了由“办”向“管”的转变,由管微观管理向管宏观管理的转变,由主要管理直属单位向管理全社会的转变。政府部门职责更加明确,越位、缺位的问题得到有效解决,政策调节、市场监管、社会管理和公共服务能力明显提高。上海、广东、深圳等地采取下放、取消、合并、转移等措施,实行政务公开,改进审批方式,简化办事程序,提高行政效率。^①

其次,国有文化资产管理体制从政资不分向建立健全的管理体制、实现政资分开的模式转型。上海、北京等地积极探索政资分开的国有文化资产的管理的新模式。上海市在文化体制改革试点工作领导小组之下成立文化领域国有资产监督管理工作小组,同时在市委宣传部内设立了上海宣传系统国有资产监督管理工作办公室,完成了宣传系统国有资产监管关系的调整。按照“遵循统一规则,实施单列操作”的思路,将国有资产监督管理的一般规则同宣传文化领域工作的特殊性有机结合,并就加强和完善国有资产监管工作、国有股权转让变更、国有资产评估管理、国资运营机构投资监督管理、国资运营机构领导人员和国有资产代表经营业绩评价考核、防范证券期货投资风险等问题,制订了一系列文件,推进了文化领域国资监管的制度化建设。2005年5月,上海市委宣传部国资办与各直属国资运营机构和使用管理机构签订国资授权经营或国资授权使用管理责任书,明确职责、营运或使用管理的范围、价值量以及目标任务,确定经营或管理责任绩效考核的依据

^① 文化体制改革试点工作情况报告。

和办法,建立了国资监管责任体系。国资监管部门在上海文化领域国有资产的资源整合中,在上海新华发行集团等重点改制项目的实施中,发挥了协调统筹作用。^①

再次,文化管理的手段正从单一的行政手段模式逐步向行政和法制手段并用的模式转型。文化行政的法制化进程不仅表现在加快文化立法上,而且还表现在文化执法上。文化体制改革的地区推进文化市场综合行政执法改革,调整合并有关行政执法队伍,组建统一的文化市场综合执法机构。文化市场管理中长期存在的职能交叉、多头执法等问题得到初步解决。执法力量加强,监管力度加大,市场秩序明显好转。一些地方实行地市和区县一级文化、广播电视、新闻出版三局合并,成立文化广电新闻出版局。北京市成立了北京市文化市场行政执法总队,作为市政府直属副局级行政机构,以政府授权方式负责全市文化市场综合执法的统筹协调和组织调度工作,负责集中行使原市文化局、市广电局、市新闻出版局(市版权局)、市文物局(文物市场管理部分)的行政处罚职能以及相关的行政强制、监督检查职能;同时承担北京市文化市场管理工作领导小组办公室和市“扫黄打非”工作领导小组办公室职能。^②上海市在原文化稽查总队的基础上,成立了上海市文化市场行政执法总队,进一步明确其法律地位和执法授权。同时完成了相应政府规章《上海市文化领域相对集中行政处罚权办法》的调整和修改。各区县文化市场行政执法大队也相继组建完成。^③

最后,文化行政组织从单一型的文化行政机关向混合型的文化行政机关、文化社会组织、文化中介组织转型。上海、北京、浙江等地注重发挥文化社会组织和文化中介组织的作用,改变文化行政机关包办一切的做法。上海市建成公益性文化事业资助平台,将原上海文化发展基金会改造为面向全社会,专事资助公益性文化事业的公共平台。文化发展基金会按照公平、公正、公开的原则,建立了科学、合理的项目申报、资格认定、专家评审、资助及监督机制,已经成为政府发展社会公益性文化事业的新平台。此外,还改造原上海精文投资公司,按照社会化运作的方式,使其成为以促进文化产业发展为主的政府性投资公司。在确定公司战略发展方向的同时,着力打造科学的文化投资决策机制。通过建立风险评估论证机制、专家委员会咨询机制、项目申报审批程序机制和过程监控机制,规范文化投资项目的选择、决策和监督管理,提高文化产业投资效益。同时,积极组建文化行业协会,按照

① 上海市文化体制改革试点工作情况报告。

② 北京市文化体制改革试点工作情况报告。

③ 上海市文化体制改革试点工作情况报告。

“行业自愿组建为主,政府推动为辅”的原则,积极推进文化行业协会的建设,已先后成立了上海市印刷行业协会、上海市文化娱乐行业协会、上海市音像制品分销行业协会等行业中介机构。^①

从微观机制上看,体制机制有所创新,文化企事业单位的竞争力得以增强,文化行政正在从僵死不灵的体制机制向灵活的、富有活力的体制机制转型。

经营性文化单位以培育和重塑新型市场主体为重点,着力推进体制创新和机制转换,焕发出了生机和活力。中国对外演出中心和中国对外艺术展览中心、中国出版集团、上海世纪出版集团、辽宁出版集团、四川发行集团、浙江发行集团、江苏新华书店集团、长春电影集团、珠江电影集团等一批国有大型文化事业单位整体改制为企业。北京儿童艺术剧院、北京歌舞剧院、丽江民族歌舞团等直接转为股份制公司。国家重点加强了对13家大型文化企业的辅导,加快具备条件企业的上市步伐。北青传媒股份有限公司在香港成功上市,上海东方明珠股份有限公司积极稳妥解决股权分置问题。山东大众报业集团、河南日报报业集团、新华日报报业集团、深圳报业集团、上海文广新闻传媒集团、浙江广电集团等新闻单位充分发挥主报、主台、主业的龙头作用,推动机制转变,基本实现了宣传业务与经营业务两分开。^②

东方歌舞团、重庆红岩联线等通过合并重组,整合资源,建立了全新的运行机制。从2001年起,作为国家文化体制改革试点之一的东方歌舞团,打破国有艺术表演团体在长期计划体制下形成的行政型旧模式,逐步建立符合社会主义市场经济体制的小管理、大经营的新格局。包括人才培育、艺术研发、项目规划、资本运作、产品创排、舞美工程、演出推广、票务营销、影视制作等一整套完善强大的艺术产业链已成雏形。同时,该剧团努力探索体现双向选择、竞争择优、按需聘任、进出有序的用人制度;体现按劳分配和优劳优酬,允许按生产要素参与分红的分配制度;体现国家出资为主、单位出资为辅、个人出资参与的养老、医疗、失业等社会保障制度;体现产品优势、品牌优势、价格优势、资源优势以及相关成本核算的营销制度等一整套企业化的新型内部运行机制。国家图书馆、上海中国画院、北京朝阳区文化馆等公益性文化事业单位引入竞争和激励机制,深化内部改革,采用全员聘用、岗位工资、业绩考核、项目负责等办法,增强了活力,提高了服务质量。^③

① 文化体制改革试点工作情况报告。

② 文化体制改革试点工作情况报告。

③ 文化体制改革试点工作情况报告。