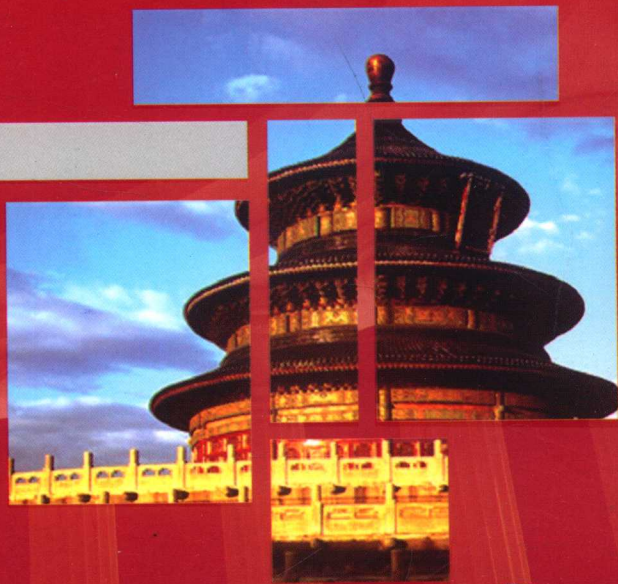




“十二五”普通高等院校文化产业管理系列规划教材 | 丛书总主编：胡惠林

文化行政学 原理

凌金铸◎著



清华大学出版社



“十二五”普通高等院校文化产业管理系列规划教材 | 丛书总主编：胡惠林

文化行政学 原理

凌金铸◎著



清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书紧密结合中国文化体制改革的实践,汲取国内外文化行政研究的最新成果,系统地阐述了文化行政环境、职能、权力、体制与组织、运行、领导、人事、心理、财务、机关、效率、立法、伦理和发展等文化行政学的基本理论,阐明了文化行政转型的问题。

本书内容丰富,体例新颖,每章后面设有阅读材料和思考题,以便读者联系实际进行思考,加深对相关概念和原理的理解和掌握。

本书可作为普通高等院校文化产业管理专业和其他相关专业的教材使用,也可作为文化产业从业人员的培训用书和参考读物。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

文化行政学原理/凌金铸著. —北京:清华大学出版社,2014

“十二五”普通高等院校文化产业管理系列规划教材

ISBN 978-7-302-36501-3

I. ①文… II. ①凌… III. ①文化学-行政学-高等学校-教材 IV. ①G05

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第102858号

责任编辑:杜春杰

封面设计:刘 超

版式设计:文森时代

责任校对:王 云

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京富博印刷有限公司

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm 印 张:24.25 字 数:487千字

版 次:2014年11月第1版 印 次:2014年11月第1次印刷

印 数:1~4000

定 价:39.80元

产品编号:054321-01

总 序

文化产业管理：一门新兴的综合性大文科 ——历史与建构

1993年5月，经中华人民共和国教育委员会批准，中国内地第一个文化管理专业——文化艺术事业管理——在上海交通大学创立，同年9月，新生正式入学报到，开始了中国内地高等教育史上文化管理专门人才培养的新篇章。我作为负责这一专业筹建和创立并主持该专业学科建设的责任人，有幸参与了它的全过程，经历和见证了它整整20年的发展史。这是我最感有意义的事。

新中国成立以后，我国高等教育培养了一大批文化艺术领域里的各类专门人才，有不少成为享有国际声誉的艺术家，但却始终没有培养过一名文化艺术经营管理人才。20世纪80年代初关于艺术表演团体改革的讨论，第一次遭遇到了“懂艺术、善经营、会管理”的文化艺术管理专门人才缺乏的障碍。1992年党的十四大提出了社会主义市场经济体制改革的目标，第一次把培养能够满足和适应市场经济体制下文化艺术经营管理需求的高级专门人才提到了中国高等教育的面前。在经历了20世纪80年代高等教育新学科建设高潮之后，中国高等教育又迎来了一次新的学科建设的高潮。如果说80年代的文科学学科建设高潮还主要是立足于恢复，那么，这新一轮文科学学科建设高潮则全部集中于新文科创建。文化艺术事业管理专业就是这样的新学科、新专业。

在欧美高等教育体系中，大陆法系的这一类专业都命名为“文化管理”专业，如德国、法国、加拿大等；英美法系则称之为“艺术管理”专业，如美国、英国、澳大利亚等。中国内地从中国文化制度体制的实际出发，把这一专业定为“文化艺术事业管理”专业。当时，我在负责这一专业的学科建设的课程体系设计时，主要参考了这两大法系一些代表性大学的专业课程设置，结合中国的情况形成了延续至今的上海交通大学文化产业管理专业课程体系的主干课程与核心框架。它们是：《文化经济学》、《文化政策学》、《文化行政学》、《文化投资学》、《文化市场营销学》、《国际文化贸易》、《文化管理学》和《文化产业学》。



这一课程体系与核心框架成为后来创办这一专业高校的主要参照。为了鲜明地界定人才培养目标和办学方向，上海交通大学文化艺术事业管理专业定位为“文化经济方向”即文化产业。因为，无论是国家政策还是社会认识，把一个新的文科专业直接命名为“文化产业管理”，时机和条件在当时都还不成熟。但这一定位一直是上海交通大学文化艺术事业管理专业始终不渝的办学目标和办学方向。即便在 1999 年的国家本科专业目录的调整中，把“文化艺术事业管理”、“体育管理”、“卫生管理”和“教育管理”统一合并为“公共事业管理”专业，上海交大这一办学方向都始终没有改变过。

在一无师资，二无教材的条件下，上海交通大学的领导们以对党的事业无限忠诚和科学家对国家战略需求的高瞻远瞩、领风气之先，在学校经费普遍不足的困难条件下，利用百年校庆出百本教材的机会，把文化艺术事业管理专业的教材建设列入其中，开始了学科建设的卓越起步。我国文化产业管理专业学科建设就此开始了教材建设的规范性进程。《文化经济学》这本教材作为我国文化产业管理专业的第一本教材，就是诞生于上海交大的“百年校庆”。1999 年，国家“985”工程一期项目启动后，上海交通大学又把文化管理专业系列教材建设列为创新项目予以重点支持。2003 年由我担任主编的“21 世纪文化管理系列教材”由上海文艺出版社出版，共 7 种：《文化经济学》、《文化政策学》、《文化市场营销学》、《文化行政学》、《文化投资学》、《文化市场学》和《文化产业学》。我国第一个文化产业管理专业核心课程教材框架初步形成。

在差不多有 10 年的时间里，除了上海交通大学，国内很少有大学办这个专业。但是，作为一个有着百年历史的高等学府，它的领风气之先的努力首先得到了国家文化部的高度关注与评价。1999 年 12 月，为迎接我国文化建设新的国家需求的到来，文化部与上海交通大学决定依托上海交通大学文化艺术事业管理专业共同创建“国家文化产业创新与发展研究基地”，时任文化部副部长李源潮和上海交通大学校长谢绳武共同担任基地主任，开创了“部校合作”的新模式。上海交大文化产业管理专业学科建设由此进入了新的发展阶段。

2002 年，党的十六大提出要“积极发展文化事业和文化产业”，第一次以党的政治决议形式开启了我国文化建设与发展新时期。由中国加入世界贸易组织而激发的关于文化产业的理论与政策研究，直接导致了关于在中国大学创办文化产业管理专业的时代命题的提出。2003 年 12 月，由上海交通大学倡议与北京大学、清华大学、山东大学、云南大学、华中师范大学、山西财经大学等 7 所高校联合发起的“全国高校文化产业研究与学科建设联席会议”在上海交通大学召开，包括复旦大学、北京师范大学、南京航空航天大学、南京艺术学院、深圳大学、中南大学、中央财经大学等 15 所的专家学者参加了联席会议。会议达成了重要共识，以 15 所大学文化产业研究机构的名义联合向教育部建议：创建文化产



业管理专业。建议得到了教育部的高度重视和回应。2004年,教育部正式在本科专业目录外设立文化产业管理专业。山东大学、中国海洋大学、云南大学和中国传媒大学获批成立文化产业管理专业。此后,北京大学、清华大学先后轮流主办了联席会议,参加的院校越来越多。不仅原来的被改名为公共事业管理专业的许多院校依然在办文化管理,而且全国有不少艺术院校在艺术学下面开办有艺术管理专业。全国高校形成了“文化管理”、“艺术管理”和“文化产业管理”三路大军。为了更好地推进这一新兴学科建设,推进学科建设的科学化,2005年经筹备,在教育部高教司的支持下,“全国高校文化管理类学科建设联席会议”在青岛中国海洋大学召开。全国有56所院校的院系领导和专家出席了会议,山东艺术学院、云南艺术学院、天津艺术学院、鲁迅艺术学院、北京舞蹈学院等开设有艺术管理专业的艺术院校都参加了会议。会议通过了关于文化管理类学科核心课程教材体系建设,在上海交通大学课程框架的基础上,增加了《文化学概论》、《世界文化产业概要》和《文化艺术管理概论》,由云南大学出版社出版,我担任编委会主任。

“联席会议”机制的建立不仅增进了不同高校文化管理类专业学科建设的交流和联系,而且进一步扩大了文化产业管理专业学科的影响和建设,尤其是随着文化产业理论与政策研究的不断深入,以及文化产业发展在国家发展战略中的作用日显重要,文化产业管理专业在经历了20年的探索之后,于2013年被国务院学位委员会正式作为科学的学科建设纳入到整个高等学校本科专业目录,成为国家新学科和新人才培养体系的重要战略组成。根据2013年12月在安徽师范大学召开的“第10届全国高校文化产业专业学科建设联席会议”的不完全统计,截至2013年中国内地已有100多所大学开设有文化产业管理专业。与此同时,内地的文化产业学科建设也引起了台湾高校同行的广泛关注和高度认可。随着两岸和平发展的不断深入,两岸在文化创意产业领域里的合作不断深化,两岸高校文化产业管理专业的学术交流、学生培养和学科建设合作机制也应运而生,创立了“两岸高校文化产业本科专业学科建设联席会议”。它标志着一个新兴的综合性大文科在中国崛起。

文化产业管理专业是一个年轻的学科,唯其年轻,因而充满着创造性朝气。作为这种朝气的体现,一方面是关于它的学术研究,另一方面就是关于它的教材建设。中国传媒大学、山东大学、北京大学、中国海洋大学、台湾教育大学都出版了有关文化产业管理专业的系列教材,全国艺术管理院校还联合出版了艺术管理专业的系列教材。虽然,大家的着立点不一样,但是都体现出一个共同的认知:一个科学的学科建设的标志有两个:科学的课程体系和科学的教材体系。二者相辅相成缺一不可,而这两项均服务于科学的人才培养需求。正因为如此,许多大学在课程体系建设上都做了许多探索。为了能够体现和反映这种探索,在清华大学出版社组织的这套教材中我们就把这种探索的成果吸收进来



了。因此，清华大学组织出版的这套“十二五普通高等院校文化产业管理系列规划教材”（共16种）是迄今为止我国文化产业管理专业学科建设和教材建设的最重要的成果。

文化产业是现代科学、现代工业文明发展与现代精神文明发展相结合的产物，它是人类社会理论掌握世界体系和表现世界体系的一种新的文明手段和方法。新兴的多学科综合性特质，使得关于文化产业管理研究和在此基础上形成的文化产业管理学科，既具有应用理论的特点，同时又具有基础学科的性质。我们不能把文化产业研究仅仅理解为是一种应用性研究。文化产业理论研究应该在学理的层面和意义上，探讨人类社会在工业文明与后工业文明时代人类社会的生存方式、发展方式、认知方式和表达方式。法兰克福学派深刻地揭示和批判了“文化工业”，为什么“文化工业——文化产业”仍然在全世界获得飞速的发展，深刻地改变着世界面貌，改变着人们对世界的了解和思维及其与世界的关系。文化产业作为一个概念的出现，集中反映和表现了文化产业这样一种人类社会现象的普遍存在，由于它和传统的文化形态生命运动和存在方式的巨大区别，这才使人们创造出这样一个概念来表达人们对这一类对象的认识。因此，它是一种新的文化表达理论形态，一种新的社会发展和运动理论及一种经济理论形态，是这些理论形态的综合成一个独立的新的学科理论形态，一种深刻的人类社会进程。

概念是对对象特征的本质概括。同时概念本身又是一个具有无限丰富性的有机生命整体。虽然人们还没有一个普遍认同的统一的文化产业定义，联合国教科文组织关于文化产业的定义至今也没有统一全世界的看法。但是，正如哲学界至今都还没有给出一个公认的“哲学”定义并不妨碍“哲学”学科建设一样，我们完全可以在不断地探索“什么是文化产业”的过程中，建立起作为科学的文化产业管理学科。这应该成为我们建立科学的文化产业学的学科认知基础。

文化产业管理的学科归属，在中国学术界迄今为止尚未有一个统一的认识，虽然，在学科目录中把它归为管理学门类下的一级学科工商管理，但是，在现阶段中国文化产业管理体制中和学科认知上，所涉及的领域和范围，远远超出了工商管理的学科范畴。在权威的国家哲学社会科学基金课题指南里，有关文化产业管理的研究课题被分别归在马克思主义、科学社会主义、哲学、经济学、应用经济学、文学、新闻传播、国际政治等学科门类内，同时在“全国艺术科学规划指南”里，又被划归在“艺术学”下的“文化管理”类。这种情况，一方面反映出中国的文化产业无论在理论上还是在实践上，都还没有展开其全部的丰富性，另一方面也反映出，无论是“哲学”、“经济学”、“应用经济学”，还是“新闻传播学”、“艺术学”，都容纳不下完整意义上的“文化产业管理”。作为一门新兴交叉学科，文化产业管理专业还很年轻，年轻到不知道究竟把它



放在什么位置上,归属到哪一个学科内?在讨论文化产业管理专业学科归属的时候,我曾经提出一个建议:把“文化管理”设置为一级学科,下设“艺术管理”、“公共文化管理”和“文化产业管理”三个二级学科,以对应于“公共管理”、“工商管理”等一级学科,同时也可以克服该专业学位管理上同时跨越“艺术学”和“管理学”的交叉与不便。当然,这还需要一个过程。因此,建立文化产业管理专业的必要性就在于在原来的学科体系内,还没有任何一门学科从整体上涵盖文化产业的对象范围。在国际上也是这个情况。国际上的情况要更复杂一些,还涉及不同国家的与学科划分有关的行业分类标准和体系。这就为我们提供了一个能够充分发挥自己的想象力进行科学建构的广阔空间。

文化产业管理学科的课程体系和教材体系是一个开放性系统,单一的学科研究方法无法满足它的学科建设需要。文化产业不是一个单纯的文化现象,也不同于一般的经济产业,它是一个跨学科的研究领域,涉及文学、艺术学、政治学、经济学、传播学、管理学、法学、国际关系等学科领域。不同的学术倾向、不同的思维习惯、不同的研究方法、不同的切入角度,可以产生许多完全不同的结论和构成许多个性鲜明的学术理论体系。尤其是当中国的文化产业发育尚未成熟,在它的矛盾的丰富性还没有充分展开的时候,任何在此基础上形成的研究成果,都在科学的意义上建立科学的文化产业管理学所不可缺少的。没有充分的富于个性的文化产业理论研究和争鸣,就不可能有真正科学意义上的文化产业管理学科建设。因此,这就特别需要在文化产业理论研究的方法上的创新。可以从实证出发,通过个案研究建立文化产业理论系统,也可以从纯粹抽象的思辨出发,推演出逻辑结构严谨的文化产业学术体系。总之,现有的各种成熟的学术研究方法和手段,都应当成为文化产业理论研究的方法论。

从这个意义上说,这套系列教材提供了一个实验性的对象,它为未来形成一套具有普遍权威性的文化产业管理专业的经典教材,提供了一种包容性选择的参照。它体现了清华大学出版社在支持新学科教材建设上的大气和远见卓识。我受清华大学出版社的委托担任该系列教材的总主编,负责丛书选题设计和专家推荐,得到了同行专家的大力支持,深感责任重大。我希望能够听到和看到同行专家和使用这套教材的老师 and 同学们的批评,以为今后不断修改提高和完善的工作方向。科学的文化产业管理专业的学科建设是一个崇高的目标,需要很多人的共同参与,我愿与我的高校同行们共同工作,为实现这一目标而努力!

胡惠林

2014年3月5日于上海交通大学

前 言

文化行政学一类的著作和教材目前国内少之又少。一方面，对文化管理和文化管理研究的重视是近些年来才出现的事情；另一方面，文化管理的学科归属一直是一个令人头疼的学术问题。本书力图在文化行政管理的基本理论方面有所贡献。本书的写作正值我国文化体制改革不断推进之时，因而也力图为文化体制改革探索学理上的支撑。

文化行政学的基础研究是一个需要继续深化的领域。不继续深化，文化管理便只能停留在经验管理的时代，文化管理研究只能停留在具体问题研究的时代，而文化管理专业也难以找到自己的学科归属。近年来，随着我国文化体制改革的进展，有关文化体制改革的成果日渐增多，但是从学科建设层面对文化行政理论的研究成果还不多。系统地研究文化行政学科理论，构建文化行政学，是一项长期的研究任务。考虑到目前学术研究和专业教学的需要，作者努力理清有关文化行政的基本理论，作为相关学者深入研究的一个参照，抛砖引玉，并以此求得同行学者和广大读者的批评指正，以利于进一步推动这个方面的研究。

在《公共文化行政学》基础上，本书篇幅上有较大扩充，增加 10 万多字内容，增补第八章“文化行政人事”、第九章“文化行政心理”和第十一章“文化行政机关”，并在每章后面设有阅读材料和思考题，以便读者联系实际进行思考，加深对相关概念和原理的理解和掌握。

本书在写作过程中，参阅了许多专家和学者的著作和文章，汲取了很多颇有见地的观点，在此谨致谢忱。同时，上海交通大学胡惠林教授和清华大学出版社杜春杰、王威老师为本书出版付出了辛勤的汗水，在此深表谢意。

凌金铸

2014 年 2 月于上海交通大学

目 录

第一章 绪论	1
本章学习目标	1
第一节 行政的含义	1
第二节 文化行政的含义	3
一、文化	3
二、文化行政	4
第三节 文化行政学	8
一、学科范畴	8
二、研究方法	10
三、研究意义	10
本章小结	11
综合练习	12
推荐阅读资料	12
阅读材料	13
第二章 文化行政环境	17
本章学习目标	17
第一节 概述	17
一、文化行政环境的含义	17
二、文化行政环境的特征	18
第二节 文化行政环境的内容	18
一、政治环境	18
二、经济环境	19
三、文化环境	19
四、历史环境	20
五、自然环境	20



六、国际环境	20
第三节 中国文化艺术环境的形成	21
一、历史环境	21
二、政治环境	22
三、经济环境	23
第四节 中国文化艺术环境的变化	25
一、政治环境	25
二、经济环境	26
三、文化环境	26
四、技术环境	27
本章小结	28
综合练习	28
推荐阅读资料	29
阅读材料	29
 第三章 文化行政职能	 31
本章学习目标	31
第一节 概述	31
一、文化行政职能的含义	31
二、文化行政职能的特点	32
三、文化行政职能的意义	33
第二节 文化行政职能的类型	34
一、基本职能	34
二、运行职能	35
第三节 文化行政的职能模式	37
一、单一型文化行政职能模式	37
二、复合型文化行政职能模式	38
第四节 引导型文化行政职能模式	42
一、引导型文化行政职能模式的含义	42
二、引导型文化行政职能模式的特点	42
三、引导型文化行政职能模式的内容	43



四、引导型文化行政职能模式的实质	46
第五节 非政府组织的作用	48
一、非政府组织的含义	48
二、非政府组织的特点	48
三、非政府组织的价值	49
本章小结	50
综合练习	51
推荐阅读资料	52
阅读材料	52
第四章 文化行政权力	56
本章学习目标	56
第一节 概述	57
一、文化行政权力的含义	57
二、文化行政权力的特征	58
第二节 文化行政权力结构	59
一、文化行政权力结构的含义	59
二、文化行政权力结构的分类	60
第三节 文化行政权力体制	63
一、文化行政权力体制的含义	63
二、文化行政权力体制的分类	63
第四节 文化行政权力行使	66
一、文化行政权力行使的基础	66
二、文化行政权力行使的程度	68
第五节 文化行政权力分配与授权	69
一、文化行政权力分配	69
二、文化行政权力授权	70
本章小结	72
综合练习	73
推荐阅读资料	73
阅读材料	74



第五章 文化行政体制与组织	76
本章学习目标	76
第一节 文化行政体制	76
一、文化行政体制的含义	76
二、文化行政体制的特点	77
第二节 文化行政组织	79
一、文化行政组织的含义	79
二、文化行政组织的目标	80
三、文化行政组织的设计原则	81
四、文化行政组织的类型	82
五、文化行政组织的结构	83
六、文化行政组织的组织气候	86
七、文化行政组织的冲突	87
第三节 我国文化行政组织的结构	88
一、我国文化行政组织的来源	88
二、我国政府系统的文化组织	91
三、被授权的组织和被委托的组织	104
本章小结	114
综合练习	115
推荐阅读资料	115
阅读材料	116
第六章 文化行政运行	119
本章学习目标	119
第一节 文化行政决策	119
一、概述	120
二、文化行政决策过程	123
三、文化行政决策方法	124
四、文化行政决策信息	125
五、文化行政决策的信息化	127
六、影响文化行政决策的因素	129



七、特殊条件下的文化行政决策	130
第二节 文化行政实施	131
一、概述	131
二、文化行政实施过程	133
第三节 文化行政监督	134
本章小结	136
综合练习	138
推荐阅读资料	138
阅读材料	139
第七章 文化行政领导	142
本章学习目标	142
第一节 概述	142
一、领导的含义	142
二、文化行政领导的含义	143
三、文化行政领导活动的要素	144
四、文化行政领导活动的基本关系	145
五、文化行政领导权力	146
六、文化行政领导的特征	146
七、文化行政领导的作用	147
八、文化行政领导的独特性	148
第二节 文化行政领导结构	150
一、正式结构	150
二、非正式结构	151
第三节 文化行政领导过程	152
一、文化行政领导过程的含义	152
二、文化行政过程中的领导艺术	153
三、文化行政过程中的协调	156
第四节 文化行政领导类型	158
一、文化行政领导方式	158
二、文化行政领导类型	160



第五节 文化行政领导活动内容	161
本章小结	162
综合练习	163
推荐阅读资料	164
阅读材料	164
第八章 文化行政人事	167
本章学习目标	167
第一节 概述	167
一、文化行政人事的概念	167
二、文化行政人事的作用	168
三、文化行政人事的原则	169
第二节 人事行政制度的发展	171
一、中国人事行政制度的传统	172
二、西方文官制度的特征	174
三、我国公务员制度的建立	176
第三节 我国公务员的管理制度	177
一、录用制度	177
二、培训制度	178
三、考核制度	178
四、奖惩制度	179
五、工资制度	180
六、交流与回避制度	181
七、人事分类制度	182
八、职务制度	183
九、辞职与退休制度	184
十、申诉与控告制度	186
本章小结	186
综合练习	187
推荐阅读资料	188
阅读材料	188



第九章 文化行政心理	193
本章学习目标	193
第一节 概述	193
第二节 文化行政个体心理	195
一、文化行政个体心理的含义	195
二、文化行政个体的心理挫折	199
三、文化行政个体的角色冲突	200
第三节 文化行政组织心理	201
一、文化行政组织的心理需求	201
二、文化行政组织的心理供应	202
三、文化行政组织规范的影响	203
四、抵制组织变革的心理	204
五、文化行政组织与个体的心理冲突	206
本章小结	206
综合练习	208
推荐阅读资料	208
阅读材料	209
第十章 文化财务行政	212
本章学习目标	212
第一节 概述	212
一、文化财务行政的含义	212
二、文化财务行政的职能	214
三、文化财务行政的作用	215
第二节 公共文化财政支出	215
一、公共文化财政支出的含义	215
二、公共文化财政支出结构调整和优化	217
三、公共文化财政支出的效益评估	220
第三节 国有文化资产管理	221
一、国有文化资产的概念	221
二、国有文化资产的特点	222



三、国有文化资产管理的实践	223
第四节 文化财务会计管理	225
一、文化财务会计管理的含义	225
二、文化财务会计管理的内容	226
本章小结	227
综合练习	228
推荐阅读资料	229
阅读材料	229
第十一章 文化行政机关	232
本章学习目标	232
第一节 概述	232
一、文化行政机关的含义	232
二、文化行政机关的作用	233
三、文化行政机关的原则	234
四、文化行政机关的职能	235
第二节 文化行政机关管理内容	236
一、文书档案管理	237
二、会议管理	240
三、环境管理	242
第三节 文化行政机关管理创新	242
一、机构设置创新	243
二、人员管理创新	244
三、办公手段创新	244
本章小结	244
综合练习	245
推荐阅读资料	246
阅读材料	246
第十二章 文化行政效率	250
本章学习目标	250
第一节 概述	250