



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪

公共事业管理系列教材

总主编 娄成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

文化管理学

(第二版)

孙萍 主编

 中国人民大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪公共事业管理系列教材

总主编 娄成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

文化管理学(第二版)

孙萍 主编

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

文化管理学 (第二版) / 孙萍主编
北京: 中国人民大学出版社, 2010
(21 世纪公共事业管理系列教材)
ISBN 978-7-300-12991-4

- I. ①文…
II. ①孙…
III. ①文化管理-管理学-教材
IV. G0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 220393 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪公共事业管理系列教材
总主编 姜成武
高等学校公共事业管理专业主干课程教材
文化管理学 (第二版)
孙萍 主编
Wenhua Guanlixue

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京雅艺印刷有限公司	版 次	2006 年 1 月第 1 版
规 格	170 mm×228 mm 16 开本		2011 年 1 月第 2 版
印 张	27.75	印 次	2011 年 1 月第 1 次印刷
字 数	501 000	定 价	39.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《21 世纪公共事业管理系列教材》编委会

主编：娄成武

编委：娄成武 邓大松 曲福田

李 鲁 崔运武 孙 萍

刘汉屏 孙柏瑛 王为民

总序

公共事业管理专业是在中国改革开放中诞生的新生事物，到现在仅仅七年时间，但其发展速度之快，是所有当初倡导者所始料不及的，该专业领域内所取得的科研成果之多，也是惊人的。这充分反映了公共事业管理专业紧紧跟上了中国高等教育跨越式发展的步伐。

1997年，由东北大学率先向教育部高教司提出了“关于在我国设置公共事业管理专业的可行性报告”，教育部在广泛征求专家意见的基础上，1998年修订了高等教育本科生教育指导目录，目录中新增设了公共事业管理专业，并批准东北大学、云南大学为首批试办院校，于1999年开始招生。同时，教育部高教司在面向21世纪教改立项中增列了“公共事业管理专业课程设置、人才培养、教学内容与教学改革”项目，由东北大学承担。2000年教育部又下达了新世纪教改工程项目“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”，由云南大学承担。这两项教学改革项目的启动与完成成为该专业的起步和发展奠定了一定的基础。该专业从1999年试办至今，已由两所大学试办迅速发展为全国224所大学设有该专业，师资队伍也由原来的几十人增加到一千多人。呈现出起步较晚但发展极快、类型多样的特点，办学规模的扩大和办学类型的多样化，亟须保持专业健康发展的高质量教材支撑。但遗憾的是，全国较大范围内开展较高规格的公共事业管理教材建设的科研课题却不多见，加之，中国特色的公共事业管理专业还是一个新兴专业，教材建设的困难尤为难解。近年来，公共事业管理专业教学指导委员会几次开会，研究确定了公共管理一级学科平台课，公共事业管理二级学科平台课和专业特色课等相对完整的课程体系，部分高校也已出版了相应的教材，但相对于老专业、成熟专业来说，公共事业管理专业的教材建设仍任重道远，还不能完全适应公共事业管理专业发展的需要。为解决该问题，历次教学指

导委员会会议都就如何完善课程体系、教学内容和教材建设问题进行了深入的探讨。在许多委员的提议下，中国人民大学出版社给予了大力支持，我们组织全国部分专家编写了“21世纪公共事业管理系列教材”，力图暂缓专业发展中的燃眉之需，在某些领域，或许有点填零占位的色彩。

该套丛书力图实现“创新”、“特色”与“精品”的时代要求。创新体现在本套教材从体系、结构到内容都力争符合公共事业管理教学改革和学科建设发展的时代需要，密切关注、及时总结公共事业管理领域的新问题、新成果，缩短人才培养与社会需求之间的差距。

“特色”就是优势，特色就是质量，特色就是水平。本套教材充分发挥公共事业管理专业的优势，充分体现相关院校该专业建设的特点，力图特色鲜明、与众不同。

“精品”突出该套教材学术上的高水准。该套丛书是在总结国内外多种教材使用反馈信息的基础上，吸收学术前辈或同仁智慧的结晶。该套丛书的作者是公共管理领域的著名专家，且在各自领域早有建树，有的在国内久负盛名，该系列教材的出版是他们对公共事业管理专业长期理性思考的成果再现。

本套丛书自2003年开始筹划，并成立了由该领域专家学者组成的编委会，由中国人民大学出版社出版，在此，谨向所有支持该套教材出版的同志们表示敬意和衷心的感谢！

《21世纪公共事业管理系列教材》编委会

2005年10月

第二版前言

改革开放以来，随着我国经济体制改革和政治体制改革的深入发展，我国的文化事业欣欣向荣，取得了长足的进步。与此同时，文化事业的管理问题也逐渐浮出水面，文化体制改革也相应地提上政府工作日程。

文化体制改革是全面建设小康社会，促进经济、政治、文化协调发展的需要。深化文化体制改革是社会主义市场经济条件下解放文化生产力，促进文化事业和文化产业发展的制度保证。党的十六大及十六届三中、四中全会明确了建设先进文化在全面建设小康社会中的重要地位和作用，提出了深化文化体制改革的总体目标和主要任务。在十六大精神的指导下，2003年6月中央召开文化体制改革试点工作会议，明确了改革试点工作的指导思想、基本原则、主要任务。2007年，党的十七大又明确提出，要兴起社会主义文化建设新高潮，更加自觉、更加主动地推动社会主义文化大发展大繁荣，提高国家文化软实力。2009年9月，我国《文化产业振兴规划》正式发布，这是我国第一部文化产业专项规划，标志着我国的文化产业已经上升为国家战略性产业。这一切都表明，党中央、国务院高度重视文化建设，把文化建设作为中国特色社会主义事业“四位一体”总体布局的重要组成部分。

从国际上看，金融危机的发生，不仅凸显了文化的特殊优势和特殊功能，也给中国的文化产业带来了新的机遇和挑战，给文化体制创新、文化产业结构优化并逆势快速发展带来了契机。当然，中国文化产业的发展，也必将在应对国际金融危机中发挥其调整结构、扩大内需、增加就业、推动发展的重要作用。本书正是在这样的背景下进行修订的，旨在及时反映时代特征，形成具有科学解释力的文化事业发展基础理论。

本书在修订过程中遵从历史与逻辑相统一、说理与例证相结合的方法，从公

共管理的视角切入，从总体上探讨我国文化事业发展的历史脉络、文化管理的主要问题以及文化体制改革的基本特点、趋势，力求使读者对文化管理的相关概念、方法以及我国文化管理的现状等问题有一个清晰的认识。同时，在此基础上，我们更新了每章后面的延伸阅读资料，以期与时俱进，引导读者关注、分析和解决现实问题，深化对每章内容的理解与掌握。

本书由孙萍教授组织修订并统稿。参加修订的有孙萍（第11章、第12章），杜宝贵（第7章、第8章、第9章），李丹（第2章、第4章、第6章、第10章），刘钊（第1章、第3章、第5章）。

本书在修订编写过程中，参阅了许多专家和学者的著作及文章，汲取了很多颇有见地的观点，引用了大量精确的数据。同时，中国人民大学出版社的编辑也付出了辛苦的劳动，在此一并表示衷心的感谢。

孙萍

2010年4月

第一版前言

改革开放以来，随着我国经济体制改革和政治体制改革的深入发展，我国的文化事业欣欣向荣，获得了长足的进步。与此同时，文化事业的管理问题也逐渐浮出水面，文化体制改革也就提到了政府的工作日程之上。

文化体制改革是全面建设小康社会，促进经济、政治、文化协调发展的需要。深化文化体制改革是社会主义市场经济条件下解放文化生产力，促进文化事业和文化产业发展的制度保证。党的十六大及十六届三中、四中全会明确了建设先进文化在全面建设小康社会中的重要地位和作用，提出了深化文化体制改革的总体目标和主要任务。十六大以后，文化体制改革的步伐明显加快。2003年6月中央召开文化体制改革试点工作会议，明确了改革试点工作的指导思想、基本原则、主要任务。为支持试点地区文化产业发展和经营性文化事业单位转企改制，国务院制定了相关的政策。目前文化体制改革试点工作进入关键阶段。

本书正是在这样的背景下开始编写的。从2003年开始，本书的编者便开始了资料收集、实地考察以及大纲的拟订与讨论等工作，经过两年来的不懈努力，此书几经易稿，终于与读者见面了。由于《文化管理学》的编写是在我国文化体制不断深入改革的背景下完成的，因此，与现实的改革进程相比，本书无论是内容、体例的编排还是思路、观点的创新，都存在着一定的时滞性。因此，敬请广大读者提出宝贵意见。

本书遵从历史与逻辑相统一，说理与例证相结合的方法，从公共管理的视角切入，从总体上探讨我国文化事业发展的历史脉络、文化管理的主要问题以及文化体制改革的基本特点、趋势，力求使读者对文化管理的相关概念、方法以及我国文化管理的现状等问题有一个清晰的认识。同时，在此基础上，我们在每章后面都提供了一个延伸阅读资料，以方便读者更直观地理解每章的内容。

本书由孙萍教授组织编写并统稿。参加编写的有孙萍(第11章、第12章), 杜宝贵(第7章、第8章、第9章), 李丹(第2章、第4章、第6章、第10章), 刘钊(第1章、第3章、第5章)。

本书在编写过程中, 参阅了许多专家和学者的著作及文章, 汲取了很多颇有见地的观点, 引用了大量、精确的数据。同时, 中国人民大学出版社的编辑为此也付出了辛苦的劳动, 在此一并表示衷心的感谢。

孙萍

2005年10月

目 录

第 1 章 文化事业管理概述	1
1.1 文化事业的含义	2
1.2 文化事业管理的含义及内容	12
1.3 文化事业管理的基本原则及方法	21
本章小结	29
关键术语	29
复习思考题	30
阅读材料	30
第 2 章 文化政策	33
2.1 文化政策概述	33
2.2 文化政策过程	40
2.3 我国当前的文化政策	48
本章小结	63
关键术语	63
复习思考题	63
阅读材料	63
第 3 章 文化组织	66
3.1 中国共产党的文化管理组织	67
3.2 文化行政组织	73
3.3 文化产业组织	85
3.4 文化事业组织	95

3.5 群众文化组织	101
本章小结	109
关键术语	110
复习思考题	110
阅读材料	110
第4章 文化市场管理	115
4.1 文化市场概述	115
4.2 文化市场分类	118
4.3 文化市场规范	133
4.4 文化市场管理手段及内容	140
本章小结	154
关键术语	154
复习思考题	154
阅读材料	155
第5章 公益性文化事业管理	159
5.1 公益性文化事业概述	159
5.2 公益性文化事业管理的内容	174
5.3 公益性文化事业管理的原则和方法	182
本章小结	187
关键术语	188
复习思考题	188
阅读材料	189
第6章 文化产业管理	197
6.1 文化产业概述	197
6.2 文化产业管理概述	211
6.3 我国文化产业管理现状及其改革	224
本章小结	234
关键术语	234
复习思考题	234
阅读材料	234

第 7 章 农村文化事业管理	237
7.1 农村文化事业管理概述	237
7.2 我国农村文化事业管理的现状	245
7.3 加强我国农村文化建设与管理	255
本章小结	260
关键术语	260
复习思考题	260
阅读材料	260
第 8 章 城市文化事业管理	262
8.1 城市文化概述	262
8.2 我国城市文化建设中存在的问题	277
8.3 完善我国城市文化建设的措施	286
本章小结	294
关键术语	294
复习思考题	294
阅读材料	295
第 9 章 社区文化事业管理	298
9.1 社区文化概述	298
9.2 社区文化的类型与功能	304
9.3 社区文化事业的建设与管理	307
本章小结	318
关键术语	318
复习思考题	318
阅读材料	318
第 10 章 国外文化事业管理	323
10.1 国家计划模式	323
10.2 政府主导模式	325
10.3 市场调节模式	336
10.4 多元复合模式	343
本章小结	352

关键术语	353
复习思考题	353
阅读材料	353
第 11 章 文化事业法律制度	356
11.1 文化事业法律制度概述	356
11.2 我国现行文化事业法律制度	362
11.3 我国文化事业法律制度的完善	382
本章小结	385
关键术语	386
复习思考题	386
阅读材料	386
第 12 章 我国文化事业管理体制改革及发展方向	390
12.1 文化事业管理体制概述	390
12.2 我国文化管理体制改革的现状	400
12.3 我国文化事业管理体制改革的内容及方向	406
本章小结	412
关键术语	413
复习思考题	413
阅读材料	413
参考文献	418

第 1 章

文化事业管理概述

文化是国家和民族的灵魂，集中体现了国家和民族的品格。文化的力量，深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中，是团结人民、推动发展的精神支撑。当今时代，文化越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉，成为综合国力竞争的重要因素，丰富精神文化生活越来越成为我国人民的热切愿望。

国家高度重视文化建设，把文化建设提升到前所未有的战略高度，对深化文化体制改革、加快发展文化事业作出了一系列重大部署，提出了一系列新观点、新论断、新要求。因此，要充分发挥人民在文化建设中的主体作用，调动广大文化工作者的积极性，兴起社会主义文化建设新高潮，激发全民族文化创造活力，提高国家文化软实力，推进文化事业的大发展大繁荣。改革开放以来，我国文化建设适应社会主义市场经济的要求，遵循精神文明建设的规律，取得了举世瞩目的成就。同时也要看到，现阶段我国文化发展水平与全面建设小康社会的目标和进程还不相适应，文化体制机制与完善社会主义市场经济体制、进一步扩大对外开放的形势还不相适应，文化产品和服务的数量、质量、品种与人民群众日益增长的精神文化需求还不相适应，文化产品的国际竞争力还不强，因此需要进一步推进文化事业管理的改革与发展。

文化事业管理的改革与发展涉及我国整个上层建筑，事关国家文化制度的重建，由此而产生的矛盾和障碍甚至比经济体制改革更多、更复杂。然而，我们对文化事业管理改革与发展的理论准备不足，对文化与政治经济之间的关系认识不足，反映在理论界，表现为大家对文化事业的本质认识不统一，理论研究缺乏系统性，无法为我国的文化事业体制改革提供坚实的理论基础；反映在建设实践上，表现为一些地方的文化事业改革走向了误区，忽视了文化事业的公益性，损害了人民群众的利益。

我们必须深刻认识文化事业及文化事业管理的本质规律，深刻认识文化事业

建设的战略意义，深化文化体制改革，推动社会主义文化事业的发展繁荣，不断提高全民族的文化素质，为社会主义经济和社会可持续发展提供精神动力和智力支持。

本章的主要目的是界定文化事业和文化事业管理的概念和范畴，确定我国文化事业管理的原则和方法。

1.1 文化事业的含义

发展文化事业，是人类文明进步的共同要求，也是中国特色社会主义建设事业的重要内容。全面建设小康社会，离不开文化事业的发展，应对外来文化冲击也呼唤着加快我国文化事业的发展。若要正确理解文化事业以及文化事业与文化产业的区别与联系，明确文化事业的发展方向，首先必须正确理解文化产品与文化服务的类型与属性。

1.1.1 文化产品与文化服务的类型和属性

所谓文化产品与文化服务，是一种以提升人们精神生活为目的的特殊产品，包括精神和物质两种形态，是以文化为实体，按照一定的标准生产、再生产、储存、分配并且耗费一定成本的物品或服务。

1. 文化产品的类型与供给方式

文化产品按照公共性的不同又可以分为纯公共物品、准公共物品和私人物品。

“公共物品”一词最先见于西方经济学论著。萨缪尔森认为，公共物品有如下两个特征：（1）非排他性。即不能把未满足公共物品供给者提出的条件的潜在使用者排除在使用者的范围之外。（2）非竞争性。即一个人对公共物品的消费不会导致其他人消费公共物品数量和质量的减少与降低。^①

然而，进一步的研究证明，公共物品并非如此简单。布坎南在1968年就曾对萨缪尔森1954年提出的“公共物品”这个概念的纯正性提出质疑。他认为，很多物品都难以进行非常清楚分类，纯粹意义上的公共物品并不多见，一些公

^① 参见 [美] 保罗·A·萨缪尔森：《经济学》，1198页，北京，中国发展出版社，1992。

共物品同样具有排他性。对此，布坎南提出了一种俱乐部理论，他认为俱乐部形式的存在能够通过一种收取费用的机制排除部分公共成员的参与。这种理论的出现说明纯粹的公共物品无论是在理论上还是在实践中都会屈从于或成长为不纯粹的公共物品。从理论上说，只要承认一种服务是公益的，它就应该由国家来提供，或者对所有人都开放，但实际情况并非如此。^①

以此为基础，有学者根据排他性和竞争性的有无，把物品分为四类：第一类是纯公共物品，它同时兼有非排他性和非竞争性，如国家安全、法律秩序等；第二类是具有排他性但没有竞争性的可收费物品，如有线电视、电力输送和通信网络等；第三类物品有竞争性但无排他性，我们称之为公共资源，如森林、牧场等；第四类则是既有排他性又有竞争性的纯私人物品，如药品、住房等。在这四类物品中，可收费物品和公共资源可统称为准公共物品。

然而，在纯公共物品和其他各种物品之间并不存在鸿沟，公共物品的非排他性和非竞争性是动态变化的。就公共物品的非排他性而言，排他性技术的发展可以使原来意义上的纯公共物品转变为可收费物品。例如，电视台本来只能由政府来经营，但由于加密技术的应用，电视台根据顾客的收视情况进行收费成为可能，私人也同样可以经营电视台。反之，技术的发展也可以使某些物品具有更多公共物品的特点，如现代演播技术使娱乐活动变得更有公共性。就公共物品的非竞争性而言，公共物品的消费存在一个“拥挤点”，在该点之内，消费者可以自由地免费享用公共物品的收益。但当公共物品的使用人数超过这一点后，每增加一个消费者就会对其他消费者造成影响，如拥挤的图书馆。在这种情况下，公共物品的消费就具有了可竞争性。

在现代社会中，各种类型的文化产品和文化服务共同存在。既有纯公共物品性质的文化产品，如文化基础设施建设，又有准公共物品性质的文化产品，如新闻、出版等，也有私人物品性质的文化产品，如游乐场、电影等娱乐类文化产品。而不同类型的文化产品和文化服务的提供方式是不同的。公共物品和准公共物品类型的文化产品和文化服务的供给方式与私人文化产品的提供方式是有差异的。私人文化产品可通过竞争市场予以提供，而公共文化产品和准公共文化产品则需通过政府或由政府主导的机制提供。

(1) 公共文化产品与政府行为。公共产品一般分为两类，一类是消费者无须支付费用或支付低于产品实际生产成本的费用就可以消费的产品。尽管这类产品对整个社会是有益的，但对于生产者而言，成本却大于收益，因此，一般投资者

^① James M. Buchanan, "An Economic Theory of Clubs", *Economics*, Vol. 32, February 1965.