

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

孙萍 主编

 中国人民大学出版社

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

孙萍 主编

中国人民大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

文化管理学/孙萍主编.  
北京:中国人民大学出版社,2005  
(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)  
ISBN 7-300-06954-1

- I. 文…
- II. 孙…
- III. 文化事业-管理-高等学校-教材
- IV. G0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 124679 号

## 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

孙萍 主编

---

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)

010-62511239 (出版部)

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 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2006 年 1 月第 1 版

印 张 26

印 次 2006 年 1 月第 1 次印刷

字 数 476 000

定 价 28.00 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，有的在国内外久负盛名，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

# 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

<b>第 1 章 文化事业管理概述</b> .....	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
<b>第 2 章 文化政策</b> .....	35
2.1 文化政策概述 .....	35
2.2 文化政策过程 .....	42
2.3 我国当前的文化政策 .....	50
本章小结 .....	64
关键术语 .....	64
复习思考题 .....	64
阅读材料 .....	64
<b>第 3 章 文化组织</b> .....	67
3.1 中国共产党的文化管理组织 .....	68
3.2 文化行政组织 .....	74
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 .....	102
本章小结 .....	110
关键术语 .....	110
复习思考题 .....	110
阅读材料 .....	111
<b>第4章 文化市场管理 .....</b>	<b>113</b>
4.1 文化市场概述 .....	113
4.2 文化市场分类 .....	116
4.3 文化市场规范 .....	130
4.4 文化市场管理手段及内容 .....	136
本章小结 .....	148
关键术语 .....	148
复习思考题 .....	148
阅读材料 .....	149
<b>第5章 公益性文化事业管理 .....</b>	<b>151</b>
5.1 公益性文化事业概述 .....	151
5.2 公益性文化事业管理的内容 .....	168
5.3 公益性文化事业管理的原则和方法 .....	177
本章小结 .....	182
关键术语 .....	183
复习思考题 .....	183
阅读材料 .....	184
<b>第6章 文化产业管理 .....</b>	<b>189</b>
6.1 文化产业概述 .....	189
6.2 文化产业管理概述 .....	199
6.3 我国文化产业管理现状及其改革 .....	210
本章小结 .....	220
关键术语 .....	220
复习思考题 .....	220
阅读材料 .....	220

<b>第7章 农村文化事业管理</b> .....	224
7.1 农村文化事业管理概述 .....	224
7.2 我国农村文化事业管理的现状 .....	233
7.3 加强我国农村文化建设与管理 .....	243
本章小结 .....	248
关键术语 .....	248
复习思考题 .....	248
阅读材料 .....	248
<b>第8章 城市文化事业管理</b> .....	252
8.1 城市文化概述 .....	252
8.2 我国城市文化建设中存在的问题 .....	267
8.3 完善我国城市文化建设的措施 .....	276
本章小结 .....	284
关键术语 .....	284
复习思考题 .....	285
阅读材料 .....	285
<b>第9章 社区文化事业管理</b> .....	289
9.1 社区文化概述 .....	289
9.2 社区文化的类型与功能 .....	295
9.3 社区文化事业的建设与管理 .....	298
本章小结 .....	309
关键术语 .....	309
复习思考题 .....	310
阅读材料 .....	310
<b>第10章 国外文化事业管理</b> .....	311
10.1 国家计划模式 .....	311
10.2 政府主导模式 .....	313
10.3 市场调节模式 .....	320
10.4 多元复合模式 .....	327
本章小结 .....	336



关键术语 .....	336
复习思考题 .....	336
阅读材料 .....	336
<b>第 11 章 文化事业法律制度 .....</b>	<b>340</b>
11.1 文化事业法律制度概述 .....	340
11.2 我国现行文化事业法律制度 .....	346
11.3 我国文化事业法律制度的完善 .....	365
本章小结 .....	369
关键术语 .....	369
复习思考题 .....	369
阅读材料 .....	370
<b>第 12 章 我国文化事业管理体制改革及发展方向 .....</b>	<b>372</b>
12.1 文化事业管理体制概述 .....	372
12.2 我国文化管理体制改革的现状 .....	382
12.3 我国文化事业管理体制改革的内容及方向 .....	388
本章小结 .....	395
关键术语 .....	395
复习思考题 .....	395
阅读材料 .....	395
<b>参考文献 .....</b>	<b>398</b>

## 第 1 章

# 文化事业管理概述

文化事业是社会公共事业的有机组成部分，是人类精神文明实践的重要形式。文化事业管理是各级政府及其文化行政部門和各种文化企事业单位对各项文化事业和具体文化活动的规划、组织、协调和监督。党的十六大报告指出：“发展各类文化事业和文化产业都要贯彻发展先进文化的要求，始终把社会效益放在首位。国家支持和保障文化公益事业，并鼓励它们增强自身发展活力。”党的十六届四中全会把提高建设社会主义先进文化的能力，作为提高党的执政能力的一个重要内容，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，要“深化文化体制改革，解放和发展文化生产力。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。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”。

文化事业管理的改革与发展涉及我国的整个上层建筑，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。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。

这些都要求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，也是我们建设中国特色社会主义事业的应有之义。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、储存以及分配的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。<sup>①</sup>

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

<sup>①</sup> 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。

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。<sup>①</sup>

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、电力输送和通讯网络等;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,使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完全不同。私人文化产品的供给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,一类是消费者无需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,一般投资者往往不愿提供,需要由政府或政府委托的机构来提供。另一类公共产品虽然也能够由私人提供,但由于其关系到国计民生或国家命脉,而不能交由私人提供。文

<sup>①</sup> James M. Buchanan. An Economic Theory of Clubs [J]. *Economics*, 32 (February), 1965.

化事业兼有上述两类公共产品的特点，它既具有一般行业的特点，又具有意识形态属性，特别是党和国家的重要新闻媒体，更是事关国家和社会稳定，必须加大政府支持的力度。其他如科技馆、文化馆、博物馆、图书馆等公益性文化设施，优秀民间艺术、文化遗产，以及老少边穷地区和中西部地区的文化发展等，国家必须在投入上给予保障，在政策上给予扶持，要把文化公益事业纳入到政府基本公共财政开支的范畴。

我国在发展文化事业，划分公共文化产品时，主要应考虑到我国的文化背景、文化发展水平及文化方针政策。例如，我国是世界文化遗产大国，保护民族文化遗产是我国政府义不容辞的责任，必须由政府来组织实施。但政府加大对文化事业的支持，并不等于国家对公共文化产品的提供越多越好。从发达国家文化产业发展的历史来看，恰恰相反，公共产品的范围越来越小，这样，一来可以减轻政府负担，二来可以发挥投资者的积极性，避免由于政府的过多参与而产生“挤出效应”。

(2) 准公共文化产品与垄断竞争行为。准公共产品是介于公共产品与竞争性产品之间的一个概念，它有很大的需求弹性，对准公共产品的消费必须通过有偿交换的手段才能获得，消费者对这类产品消费不会产生“搭便车”的问题，因而生产者是有利可图的，不必由政府来经营。但是由于准公共产品对消费者有着与公共产品相类似的外部性，因此，这类产品虽然不是由政府出面经营，但政府必须在其中发挥主导作用。我国一些营利性的博物馆应该划入准公共文化产品的范畴，这样可以进一步减轻政府的财政负担。与准公共文化产品相对应的就是其产品的提供者——垄断竞争型的文化企业，对这类文化企业应该实现政企分开，独立经营、独立核算，推动其充分参与文化市场的竞争。

(3) 竞争性文化产品与竞争性行为。竞争性产品是应该完全按照市场经济的法则进行生产的产品，其产品数量众多，价格自由浮动，随着市场价格的变化具有完全的需求弹性，不存在“搭便车”问题。竞争性产品的外部性小，或者说虽然有外部性，但却是在法律法规规定的范围内，因此，竞争性产品一般由投资者自主经营，政府尽量避免管制或以其他手段干预市场。竞争性产品的提供者就是竞争性企业。在我国文化领域中，众多文化企业均可以划入竞争性文化企业的范围，音像制品生产商、商业性演出单位、歌舞娱乐场所等都可以进入市场，按照市场规律和规则运行，并实现其利润最大化的市场目标。应发挥文化市场在文化资源配置中的引导作用和基础作用，使这些文化企业具有普通法人地位，保障其普通法人的经营自主权和政策环境。



## 2. 文化产品与文化服务的双重属性

(1) 文化产品与文化服务的商品属性。在社会主义条件下,多数文化产品和文化服务与普通商品一样,也是以商品形式进行流通的。商品经济的一般规律也现实地影响和规定着文化产品市场运行的基本过程,体现的主要是文化产品和文化服务的经济效益。

文化产品和文化服务具有商品属性。首先,它是一种劳动产品,生产过程中凝结了人类的一般劳动,具有价值和使用价值。作为观念形态的文化产品的生产过程是一种以独创性、个体性、主动性为特征的劳动过程,同其他物质商品一样,在生产过程中消耗了一定量的社会必要劳动,而且这种劳动的复杂程度之高非寻常物质产品可比,其价值量也就难以估量。就其使用价值而言,文化艺术商品的生产和经营活动,与科研、卫生、教育等行业一样,都是向社会提供服务的行业。其次,文化产品具有商品属性,更重要的原因在于它也是用来交换的劳动产品。随着我国改革开放的逐步深化,文化艺术也有了迅猛的发展,出现了演出市场、文化娱乐市场、书刊市场、文物市场、电影音像市场、文化旅游市场等各类文化市场,使文化商品与文化服务在市场经济中日益活跃起来,产生了巨大的经济效益。

(2) 文化产品与文化服务的社会属性。任何文化产品作为精神产品,反映出的思想性、艺术性和审美观即精神价值,都具有社会导向功能,带有明显的意识形态特征,体现的主要是文化产品和文化服务的社会效益。从公共管理的角度上说,文化产品的这种社会属性可以归结为公共性。

(3) 正确认识文化产品与文化服务的双重性。在现实生活中,文化产品的社会属性与商品属性、社会效益与经济效益之间表现为或统一或对立的复杂关系。我们必须把文化产品的社会属性放在首位,这是文化生产本身的质的规定。文化产品虽然也为经济发展和社会全面进步提供一定经济支持,但其主要目的是为了满足人们精神文化生活的需要,服务于提高人的素质,塑造人的品格的根本任务。因此,文化产品的本质属性是意识形态属性。我们必须强调文化产品的意识形态属性,把社会效益放在第一位。这不仅是社会主义的价值要求和本质规定,而且也是文化意识规律在人类社会生活中合乎逻辑发展的一种必然选择。

强调文化产品的社会属性,坚持把社会效益放在首位,并不意味着否认文化产品的经济效益和商品属性。我们要克服的旧体制单纯、片面地讲究社会政治效益,而忽视价值规律在文化生产活动中的作用的弊端。不能一讲社会效益,就似乎连必要的经济效益也不要。不仅如此,还要通过必要的文化经济政策来调节文