



国家行政学院通用教材

文化管理 概论

WENHUA
GUANLI
GAI
LUN

祁述裕 主编

国家行政学院出版社



国家行政学院通用教材

文化管理 概论

祁述裕 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

文化管理概论/祁述裕主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2012.

ISBN 978-7-5150-0324-5

I. ①文… II. ①祁… III. ①文化管理—概论—高等学校—教材
IV. ①GO

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 090735 号

书 名 文化管理概论
作 者 祁述裕 主编
责任编辑 阴松生 陈 科
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010) 68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司印刷
版 次 2013 年 3 月北京第 1 版
印 次 2013 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 17.25
字 数 187 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0324-5
定 价 45.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

国家行政学院教材编审委员会

主任委员：李建华

副主任委员：何家成 洪 毅 周文彰 杨文明
杨克勤

委 员 （以姓氏笔画为序）：

乔仁毅	刘 峰	许耀桐	张占斌
邵文海	陆林祥	陈 岩	陈炎兵
范 文	胡建森	秦世才	郭晓来
龚维斌	慕海平	薄贵利	



编写说明

为实现在本世纪头二十年全面建成小康社会、到本世纪中叶基本实现社会主义现代化伟大目标，中国共产党作出继续大规模培训干部、大幅度提高干部素质的重大决策。行政学院是干部教育培训的主渠道、主阵地，贯彻落实党中央、国务院一系列文件要求，创新培训理念体现需求特色，创新培训内容体现学科特色，创新培训方式体现教学特色，创新运行机制体现功能特色，着力提高学员素质和行政能力，在整个干部教育培训工作中发挥了不可替代的重要作用。

培训教材建设是干部教育培训的基础性工作，是提高教育培训质量和水平的重要保证。党中央印发的《2010—2020年干部教育培训改革纲要》和国务院颁布的《行政学院工作条例》、《国务院关于加强和改进新形势下国家行政学院工作的若干意见》，都明确要求制定干部教育培训教材开发规划，实施精品教材工程，形成有行政学院特色的教材体系。

国家行政学院党委高度重视教材建设，成立教材编审委员会，主要领导为主任、领导班子成员为副主任，各教学管理和教研部门负责同志为成员，下设办公室，定期研究、部署教材建设规划，审议教材编写大纲、书稿，有计划、有步骤地推进教材建设，逐步建立特色鲜明、针对性和实用性强



的教材体系。

根据教学培训需要，国家行政学院组织有关力量，着力编写和完善通用教材、学位教育教材、专题教材、案例教材、电子音像教材以及港澳和涉外培训教材，使教材更加贴近建设学习型党组织的需要，更加贴近经济社会发展的需要，更加贴近公务员工作岗位的需要。新编培训教材在国家行政学院党委的领导和教材编审委员会的指导下，在各位编者辛勤写作、反复修改下，现已顺利出版。

本套教材具有以下特点：一是特色鲜明。行政学院区别于其他干部教育培训机构的最大特色是“行政”，本套教材努力彰显这一特色，内容体现了以提高公务员素质和行政能力为核心，以公仆意识、政府管理、依法行政为重点，以政府工作为主题，服务政府建设和政府工作。二是针对性强。教材主要面向国家公务员，按照“党和国家的事业需要什么就编写什么、干部履职尽责需要什么就编写什么”的要求谋篇布局，以帮助各级公务员提高素质和行政能力。三是实用性强。教材做到理论联系实际，既对学科基础理论、前沿理论作简要介绍，又对实践案例进行理论分析和提炼，有益于公务员改进工作、提高能力。

我们希望本套教材能够为学习型社会、学习型政党和学习型政府建设作出贡献，为广大公务员和各类领导人员学习新知识、增长新本领提供帮助。

欢迎大家提出宝贵意见。

国家行政学院教材编审委员会

2011年3月



政府职能有经济职能、政治职能、文化职能、社会职能四大职能。其中,文化职能承担什么样的职责呢?概括地说,当前和今后一段时期,政府文化职能是要以科学发展观为统领,把握社会主义先进文化前进方向,围绕实现全面建设小康社会目标和构建社会主义和谐社会的要求,弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神,树立新的文化发展观,发展面向现代化、面向世界、面向未来的民族的、科学的、大众的社会主义文化,满足人民群众日益增长的精神文化需求,提高全民族的思想道德和科学文化素质,促进人的全面发展。

文化管理是政府履行文化职能的手段,也是途径。政府文化管理是以文化事业和文化产业管理为两大主要对象,通过法律、经济、行政等多种方式,努力实现政府文化管理的目标,体现政府为人民服务的基本宗旨。

“观乎天文,以察时变;观乎人文,以化成天下。”这是“文化”一词的来源,这段话反映了文化随着时代变化而不断变化的特点,也反映了文化传统、风俗习惯的差异。由此,管理文化的理念、体制、方式也会不同。

在现代社会,随着经济发展、科技进步、对外开放不断深



入,人们的精神文化需求日益增长,新的文化门类层出不穷,文化现象日益繁复,政府文化管理的任务越来越繁重。如何建立科学的文化管理体系,如何使中国的文化管理适应时代要求、体现人民群众的愿望,是摆在各级政府面前的一个艰巨任务。

本教材《文化管理概论》旨在就上述问题进行探讨。



前 言	1
第一章 政府公共文化服务与文化管理	1
第一节 政府公共文化服务	1
第二节 政府文化管理职责和内容	6
第三节 文化管理的体制机制	16
第二章 文化管理的实现途径	31
第一节 文化管理的经济方法	31
第二节 文化管理的行政方法	46
第三节 文化管理的法律方法	56
第三章 公益性文化事业管理	66
第一节 公益性文化事业概述	67
第二节 我国公益性文化事业发展现状	70
第三节 公益性文化事业管理内容	79
第四节 公益性文化事业管理重点	90
第四章 文化产业管理	99
第一节 文化产业概述	99
第二节 我国文化产业发展现状	107
第三节 文化产业管理	113



第四节 文化产业管理重点	127
第五章 国际文化交流	135
第一节 国际文化交流与政府角色	136
第二节 我国国际文化交流的现状和政策	145
第三节 促进国际文化交流的重点工作	161
第六章 我国文化体制改革	170
第一节 改革开放以来我国文化体制改革历程	170
第二节 我国文化体制改革取得的主要成绩和 存在的问题	185
第三节 深化我国文化体制改革的主要内容	194
附录一 中国历代文化管理	207
第一节 中国古代的文化管理	207
第二节 民国时期的文化管理	217
第三节 新中国文化管理	221
附录二 国外文化管理	229
第一节 文化管理模式	229
第二节 美国文化管理体制和管理方式	235
第三节 法国文化管理体制和管理方式	244
第四节 日本文化管理体制和管理方式	252
参考文献	259
后 记	262

第一章

政府公共文化服务 与文化管理

【内容提要】本章共三节。第一节从公共文化需要出发,重点介绍政府公共文化服务的特点,政府提供公共文化服务的方式。第二节重点介绍政府文化管理职责和内容。政府文化管理的基本职责是提供公共文化服务,满足社会公共文化需要。文化管理重点包括七个方面内容。第三节介绍文化管理的体制机制,包括党领导文化管理的方式,政府管理文化机构设置和特点,各类文化组织。

【关键词】公共文化服务 文化管理 文化管理体制

第一节 政府公共文化服务

一、文化的内涵

“文化”一词最早出自中国古代《易经》。《易经》说“观乎人文,以化成天下”(《易·贲·彖》)。这里的文化是“文治教化”之意,即要用人文进行教化,改变人的精神面貌。对文化内涵有多种界定。从政府角度,最常见的是四种划分方法。第一,“一分法”。这里的文化与文明是同义词,即把人类文明的一切



成果都归结为文化。第二,“二分法”。把人类文明分为物质文明和精神文明两大类,文化是指人类精神文明的成果。第三,“三分法”。马克思著作中对文化的论述就是三分法,即把人类社会分为政治、经济、文化三大领域。第四,“四分法”。即把社会分为经济、政治、文化、社会四类。党的十七届六中全会通过的《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》中所论述的文化,就是四位一体布局的文化。具体讲,包括了十一个门类的文化生产,即新闻、出版、版权、文艺、文博、文物、广播、电视、电影、社会科学研究、传播。本书所讲的文化是按照四分法理解的文化。

二、公共文化需要

社会公共需要是指社会成员在社会生产和生活中的共同需要。社会公共需要是除政府之外,其他社会团体和市场本身所无法提供的。公共文化需要是社会公共需要的重要组成部分。经济发展和人民生活水平不断提高,人们精神文化需求不断增长,要求政府提供新的公共文化服务以适应新的公共文化需要。如,满足公众的基本文化权益,促进文化认同、形成社会成员共同遵循的价值观,为文化经济发展提供政策、环境等服务,满足人的自尊、自由、自主等体现人的价值的公共文化需求等。

三、公共文化服务

(一)公共文化产品

社会公共文化需要要求政府提供公共文化服务。政府满足公共文化需要的基本方式是提供公共文化产品。

与一般物品一样,按照公共性的不同,即是否具有竞争性

和是否具有排他性,文化产品可分为纯公共文化产品、准公共文化产品和私人文化产品三种。依据排他性和竞争性的有无,文化产品也可分为四类:第一类是纯公共物品,这类物品既有非排他性,又有非竞争性,如文化法律法规。第二类是具有排他性但没有竞争性的可收费物品。这类物品的特点是既能满足公共文化需要,也能满足个人文化需要。如有线电视。第三类是有竞争性但没有排他性,这类物品被称为公共资源,如公共图书馆、公共博物馆。第四类是既有排他性又有竞争性的纯私人物品,如图书。其中,第二类和第三类都是准公共产品。

公共文化产品有以下两个特点:

1. 不同文化产品的属性可以相互转换。公共文化产品的非排他性和非竞争性是动态变化的,纯公共文化产品与其他文化产品之间并没有天然的界限。就公共物品的非排他性而言,通讯技术的发展使一些公共文化产品衍生出可收费产品和服务,如电视台。在电视出现之初,频道是稀缺资源,为避免垄断,在西方国家,电视台大都由政府管制,电视节目也属于公共文化产品。随着现代技术进步,频道资源极大丰富。为了满足观众不同需求,出现了提供收费服务的私人电视台。电视服务由原来单一的公共文化产品,衍生出不同类型的文化产品。同样,在西方,报纸原来属于私人产品。但随着网络技术的发展,报纸的市场空间受到极大挤压。为应对竞争,出现了大量的免费报纸。报纸由原来的私人产品变成了公共资源,成为准公共文化产品。

2. 文化产品具有商品和社会双重属性。上述对文化产品的三种或四类划分,是从一般意义上而言。文化产品有其特殊性。其特殊性表现在文化产品有商品和社会双重属性。

(1)文化产品具有商品属性。在市场经济条件下,绝大多数文化产品与一般物品一样,都是以商品的形式流通。商品经济规律适应绝大多数文化产品的价值实现过程,其具体体现就是经济效益。一般来说,越是具有市场效应的文化产品,其价值实现的程度越高。对绝大多数文化产品而言,市场效应是衡量其价值实现的主要尺度。

(2)文化产品具有社会属性。与满足物质需求的物品不同,文化产品的价值是满足人们的精神需求。文化产品的这种特点,使其具有精神的相互影响功能和文化的传承功能。这些功能使文化产品具有一般物品所不具备的社会效益。

(3)在现实生活中,文化产品的商品属性和社会属性表现为复杂的关系。一般说,在市场经济条件下,文化产品的经济效益和社会效益总体是一致的。但有时候,两者也出现相互矛盾的情况,就是经济效益好的文化产品,社会效益并不好;社会效益好的文化产品,往往经济效益并不是很好。

(二)政府提供公共文化服务的方式

1. 公共文化服务

政府公共文化服务是政府为满足公共文化需要,提供公共文化产品的劳务和服务行为的总称。具体分为以下几种:

(1)提供基本公共文化产品。如建立和完善相关的文化法律法规,保障公民的文化权利等。

(2)提供准公共产品。如国有公益性文化事业机构,如电视台、图书馆、博物馆、文化站、公园等。

(3)提供管制性的公共文化服务。对生产文化产品的私人机构,包括企业、社会组织等,进行监督。包括保护知识产权,

要求企业、社会组织等生产符合最低要求的文化产品,生产过程符合安全标准等。

2. 政府提供公共文化服务有多种方式

提供公共文化服务是政府的基本职责。但这并不意味着公共文化服务只能由政府独家提供。社会对公共文化服务需求的不断增长,与政府公共文化服务能力始终存在着难以协调的矛盾。如果只能由政府包打天下,势必造成投资渠道单一,导致公共文化产品供给不足。因此,应改变计划经济时期政府独家提供公共文化服务的方式,多渠道提供公共文化产品。

公共文化产品提供的主体包括公共部门、非政府组织、私人部门。公共部门包括政府行政机关、国有企业、公共基金、国营投资公司等。非政府组织包括社会自治组织、民间志愿组织、各种协会、慈善机构、基金会等;私人部门主要指股份制企业或民营企业。政府要有效地提供公共文化服务,就要充分发挥非政府组织、私人部门的作用。

公共文化服务提供方式有以下几种:

(1)公共部门提供。目前我国,公共部门是公共文化服务的主要提供者。

(2)由非政府组织和私人部门生产。提供公共文化产品是政府的基本责任,但这并不意味着公共文化产品都要政府去生产。在很多情况下,是由非政府组织和私人部门去生产公共文化产品,政府负责监督公共文化产品的效果和效益。还有一种方式是,政府通过购买服务的方式,将私人文化产品转化为公共文化产品。如目前实行的农村电影放映工程,就是政府通过购买电影产品,为农民提供免费的公共文化服务。

(3)各个部门、非政府组织、私人部门共同提供。一部分准



公共文化产品可以采取公共部门、非政府组织、私人部门共同提供的方式。如目前对网络微博的监管,就是由政府部门、非政府组织和网络公司共同完成的。

第二节 政府文化管理职责和内容

一、政府文化管理职责

政府文化管理是指政府文化管理部门依据国家的方针、政策、法律、法规对国家有关文化行政系统和文化企事业单位的文化活动实行规划、组织、调控、引导和监督的一种行政行为。

政府文化管理的基本职责就是提供公共文化服务,以满足社会公共文化需要。公共服务职能是政府的核心职能,建设服务型政府是深化行政管理体制改革的基本目标。党的十七大报告提出,要深化行政管理体制改革,建设服务型政府。党的十七届二中全会提出,要通过深化行政管理体制改革,实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变。政府职能有经济、政治、文化和社会四大职能。从文化职能来说,履行政府的公共文化服务职能,就要做到:第一,政府要确保公共文化服务的财政投入,并保证财政投入要用于公共文化服务。第二,政府提供公共文化服务的目的是保障社会公正,维护社会正义。要做到这一点,就要维护不同阶层的文化诉求,维护不同阶层的文化权利,特别是社会底层的文化权利。第三,政府是公共文化利益的代表。政府应当是文化市场的管理者和服务者。这就要求政府不能直接从事商业性的文化活动,不能扮演“文化经纪人”的角色,不能成为

垄断文化资源和文化权力的部门利益集团。第四,政府权力是有限权力。政府只是社会治理主体之一,社会治理主体还包括非政府组织、企业等。政府在履行文化管理职能时,应该与其他社会治理主体平等协商,不能包打天下。第五,现代政府是法治政府。提供公共文化服务是政府的法定义务,政府必须通过合法的行政程序来履行其职能,政府履行职能的状况要接受社会监督。

文化管理由管理主体、管理对象、管理手段、管理理念四个要素构成。

(1)管理主体。管理主体是指管理行为实施的主体,是制定制度和执行制度的主体。我国文化管理主体是由从中央到地方的党政文化主管部门所构成的系统来承担的。其基本运行规则是下级服从上级,地方服从中央。

(2)管理对象。管理对象是指管理行为实施的客体和范围。管理对象既可以是组织、机构和自然人,也可以是资金、资产、事项。一个部门、一个机构可以同时具有管理主体和管理对象双重属性。比如,对地方文化主管部门、文化机构、文化组织来说,中央和国家文化主管部门、文化机构、文化组织是管理主体,地方文化主管部门、文化机构、文化组织是管理对象;对基层文化机构和文化组织来说,地方文化主管部门、文化机构、文化组织又是上级管理部门,是管理主体,而基层文化机构和文化组织是管理对象。

(3)管理手段。管理手段是指管理主体为实施管理所使用的管理工具。如政策、法律法规、奖惩办法、资源配置方式、机构设立和取消、人员安排等。

(4)管理理念。管理理念是指文化管理所秉承的理论和思