第一章

绪　　论

本章学习目标

通过对本章的学习，学生应了解或掌握如下内容:

1. 行政与公共行政的概念;
2. 文化与文化行政的概念;
3. 文化行政学的研究对象与范畴;
4. 我国文化行政学的特殊性;
5. 学习文化行政学的意义。

公共行政学是一门以研究国家行政管理活动为对象的学科。文化行政学原理是一门以研究国家文化行政管理活动为对象的学科。有人指出，西方一些国家（如美国）没有专门的文化行政机构，我们何必要去弄一个文化行政学。我们认为，美国等一些国家没有文化部，并不意味着美国没有文化行政事务，也不意味着这些国家没有文化行政管理活动。每个国家的行政管理活动都有自己独特的历史背景和演变过程，因此它在国家生活中的地位和作用也不尽相同。我国是一个以政府为主导的发展文化事业和文化产业的国家，对文化事务的管理主要是通过政府行政管理的方式来进行的。文化行政的研究对我国文化大繁荣、大发展能够起到积极的促进作用。

第一节　行政的含义

文化行政学研究的逻辑起点是对行政概念的界定。行政是一种特殊的管理形式。中国古代就有关于行政的记载。《左传》中有“行其政事”的字样。《史记·周公》中有

“召公、周公二相行政”的明确记载。古希腊的亚里士多德在《政治法》中也曾使用过“行政”这一术语。在英文中，行政一词是 administration，源于拉丁文 administrare，原意是“执行事务”。

行政的流派很多，定义多样，据美国出版的《文字与科学》一书，行政一词有多达 12 种含义。现今人们对行政概念含义的理解和认同日益趋同，大致集中在以下几个方面：第一，行政是人为事务，而非自在事务，与人有紧密的关系；第二，行政是一种有组织的活动，是组织或集体活动中的一种事物；第三，行政与文书活动有关，行政活动要通过文书活动来实现；第四，行政活动与权力联系紧密，是权力实际运行的一种典型方式；第五，行政强调两个相互具有对立特性的观念，即管理与服务。

前些年我国习惯于把党政管理、事业单位的管理以及企业管理，但凡与管理有关的活动都叫行政。其实，从所管理和执行事务的范围上可将行政分为“公共行政”与“私人行政”两种，“公共行政”表示国家与公共事务的行政，“私人行政”表示私人组织和企业的行政。西方习惯在表述企业和私人领域以外的组织管理活动时，在 administration 之前加上 public 或者 public sector 这样的限定词。由于中文的特点与英语不同，一般来说，中文中的行政一词是指公共活动或者政府活动。当然，在中文具体表述中，行政、行政管理、政府管理与公共行政这几个概念的含义还是有很多不同的。第一，如果将行政理解为国家的一项组织管理活动，行政的历史与国家的历史一样长；如果将行政理解为一项以国家权力的分立为背景，以执行公共意志为己任，以满足公共需求为要义的话，行政即公共性质的行政的历史则很短，是现代国家产生以后才出现的。第二，在我国将行政管理或政府管理替换为公共行政反映了人们对政府活动性质的认识出现了变化，即从过去强调政府单方面的强权、权威与管理过渡为服务与管理并重，服务比管理的色彩更加鲜明。第三，在当代社会行政管理与政府管理的主体是单一的，即政府；而公共行政的主体是多元化的，除了政府之外，还有非政府组织、非营利组织所进行的公共活动。[①]

人们把行政学称为公共行政学或公共管理学。但不管哪种称呼，其共同点都集中在以下几个方面：第一，强调行政活动的主体是公共部门或机构，而不是私人组织或机构；第二，强调公共行政活动与公共权力有关，行政活动由公共权力引发；第三，强调公共行政的目的是为公众活动提供平台和服务，这个平台由行政的管理活动进行支撑，保证公众活动的相对公平和社会整体的有效性运作；第四，强调行政所负担的是社会、公众的责任和义务；第五，强调行政过程中的公平性；第六，强调行政活动的公众参与性；

[①] 杨寅，王辉．公共行政学[M]．北京：北京大学出版社，2009．

第七，强调行政活动的公开性和透明性。[①]因此，公共行政可以定义为，政府行政组织为了公共的利益和目的，以公共权力和法律为基础，对社会公共事务和政府自身内部事务所进行的管理和服务活动，[②]而公共行政学则是探讨公共行政管理活动的规律，研究如何搞好公共行政管理的科学。公共行政学的研究目的在于建立科学的公共行政管理体系，提高公共行政管理的效能。

文化行政学所研究的文化行政通常指公共文化行政。

第二节　文化行政的含义

一、文化

讨论文化的概念对理解文化行政也很重要。因为对文化的不同定义，会产生不同的文化行政的含义。对文化定义的难度不亚于对行政的定义。在美国人类学家克鲁伯（Kroeber）和克罗孔（Kluckhohn）等人合著的《文化，关于概念和定义的检讨》（*Culture, a Critical Review of Concepts and Definitions*）一书里面，罗列了从 1871 年到 1951 年 80 年间关于文化的定义，至少有 164 种。多少年来，人们一直热衷于对文化概念的争论和探讨。文化一词被不同的人们在不同的场合下运用着，常常引起思想和论述上的混乱。

汉语中的文化一词，“文”字最早见于《周易》：“物相杂，故曰文。”这里的文，通纹。《礼记》中也有“五色成文而不乱”的记载。《论语》中有这样的话：“质胜文则野，文胜质则史，文质彬彬，然后君子。”郑玄注解说：“文犹美也，善也。”“化”字本意是变化和生成。《庄子》中有：“化而为鸟，其名为鹏。”文、化最初连用，就有文明教化之意。西语中的文化源于拉丁文的 cultura，原意是耕种、掘垦、居住、动植物培育。英语、法语中的 culture 都源于拉丁文，原意都是栽培、种植的意思。后来引申为神明拜祭，中世纪后，转化为对人的性情陶冶、品德的教养等。

对文化一词词根的理解有助于我们对纷纭复杂的文化定义进行简单明了的归纳。对文化不外有三种理解。第一种理解认为文化是一个宽泛的概念，即文化是人类创造的一切物质财富和精神财富的总和。克罗孔（Kluckhohn）说，文化是历史上创造生存样式的系统，包括显性的和隐性的两种样式。梁漱溟说，文化就是吾人生活所依靠的一切。第二种理解认为文化是一个特指的概念，即文化是文学、绘画、雕塑、音乐、戏剧等为主

[①] 马建川，翟校义．公共行政原理[M]．郑州：河南人民出版社，2005．

[②] 孙荣，徐红．行政学原理[M]．上海：复旦大学出版社，2003．

的艺术文化，是人类更高雅、更令人心旷神怡的那部分生活方式。欧盟委员会解释说，文化是指绘画、戏剧艺术、书法、电影制作、建筑及城市规划、媒体、连环画、科学技术及其表现形态、语言文学、艺术和传统等。第三种理解认为，文化概念既不可宽泛也不可特指，即文化是指人类精神文化方面的创造及其成果，包括语言、文学、艺术以及一切意识形态在内的精神财富，而不包括物质生产及其器物性、实体性成果。英国人类学家泰勒（Tylor）说，文化或文明乃是包括知识、信仰、艺术、道德、法律、习俗，以及人类在社会里获得的一切能力和习惯在内的复杂整体。1953 年版苏联百科全书对文化的解释是，文化是“社会在教育、科学、艺术及其他精神生活领域所取得的成就的总和”。

我国对文化的解释倾向于第一种和第三种，即从广义和狭义两个方面进行定义。《辞海》中关于文化的定义，即从广义来说，文化指人类社会历史实践过程中所创造的物质财富和精神财富的总和；从狭义来说，指社会的意识形态，以及与之相适应的制度和组织机构；或者说，是在一定物质资料生产方式基础上发生和发展的精神生活方式的总和。

二、文化行政

对文化概念的归类尽管有助于对文化行政概念的定义，但是，准确地把握文化行政概念，还必须对行政概念的外延加以明确。对行政外延的理解是我国行政学理论中的一个难点问题。有两种截然不同的观点。

一种观点认为，行政是一个宽泛的概念。唐代望认为，我们社会主义国家的行政管理是管理整个社会的，不仅包括国家行政机关的管理，而且包括立法、司法以及事业单位的行政管理。李方认为，行政是指国家立法、行政、司法部门乃至其附属单位的管理工作。企事业单位的某些管理工作也叫做行政管理，社会主义国家的党、团、工会、妇联等大型组织的管理工作也应该是行政部门和学术界所关心的对象。夏书章认为，行政是行使国家权力的管理，凡不属于国家机关的管理活动，便不属于行政，应将以行使国家权力从事国家管理的活动称为行政。

另一种观点恰好与之相反。周世逑认为，所谓行政，就是国家行政部门为实现代表统治阶级意志的国家目的和任务，而对所属的国家职能和国家事务的组织管理活动的总体。黄达强认为，行政是国家政务的管理活动。王沪宁认为，行政是与政府活动有直接关联的一种活动，是围绕执行社会公共权威而展开的活动和关系，特别是实现政治目的、制定计划和推动具体过程相关的各项活动。[①]

[①] 黄飚．文化行政学[M]．上海：上海交通大学出版社，2001．

由于对文化和行政概念外延的不同界定，必然就会出现对文化行政的不同理解。第一种理解是一种对文化行政的狭义理解，即文化行政是文化行政部门对艺术文化的一种管理活动。按照这种理解，文化行政仅涉及现在国家文化部和新闻出版广电总局职权范围内的音乐、戏曲、舞蹈、电影等这些纯艺术文化的管理事务。

第二种理解认为，文化行政是国务院以及国务院有关组成部门和直属机构具体管理文化事务的活动。根据这种观点，只有行政管理部门管理文化事务的活动，才能叫做文化行政；至于那些虽然拥有文化管理职能，但却不是行政序列的党的机关或者文化群众团体对文化事务的管理活动，不能称之为文化行政。按照这个标准，只有国务院以及文化部、新闻出版广电总局的文化管理活动才是文化行政。具体涉及的文化行政范围包括：

国务院管理文化的职权，根据宪法第 89 条第 7 款的规定：“领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作。”

文化部的职权包括：拟订文化艺术方针政策，起草文化艺术法律法规草案；拟订文化艺术事业发展规划并组织实施，推进文化艺术领域的体制机制改革；指导、管理文学艺术事业，指导艺术创作与生产，推动各门类艺术的发展，管理全国性重大文化活动；推进文化艺术领域的公共文化服务，规划、引导公共文化产品生产，指导国家重点文化设施建设和基层文化设施建设；拟订文化艺术产业发展规划，指导、协调文化艺术产业发展，推进对外文化产业交流与合作；拟订非物质文化遗产保护规划，起草有关法规草案，组织实施非物质文化遗产保护和优秀民族文化的传承普及工作；拟订文化市场发展规划，指导文化市场综合执法工作，负责对文化艺术经营活动进行行业监管，指导对从事演艺活动民办机构的监管工作；负责文艺类产品网上传播的前置审批工作，负责对网吧等上网服务营业场所实行经营许可证管理，对网络游戏服务进行监管（不含网络游戏的网上出版前置审批）；拟订动漫、游戏产业发展规划并组织实施，指导协调动漫、游戏产业发展；拟订文化科技发展规划并监督实施，推进文化科技信息建设；指导、管理对外文化交流和对外文化宣传工作，组织拟订对外及对港澳台的文化交流政策，指导驻外使（领）馆及驻港澳文化机构的工作，代表国家签订中外文化合作协定，组织实施大型对外文化交流活动；承办国务院交办的其他事项；管理国家文物局。

新闻出版广电总局的职权包括：负责拟订新闻出版广播影视宣传的方针政策，把握正确的舆论导向和创作导向；负责起草新闻出版广播影视和著作权管理的法律法规草案，制定部门规章、政策、行业标准并组织实施和监督检查；负责制定新闻出版广播影视领域事业发展政策和规划，组织实施重大公益工程和公益活动，扶助老少边穷地区新闻出版广播影视建设和发展。负责制定国家古籍整理出版规划并组织实施；负责统筹规划新闻出版广播影视产业发展，制定发展规划、产业政策并组织实施，推进新闻出版广播影

视领域的体制机制改革。依法负责新闻出版广播影视统计工作；负责监督管理新闻出版广播影视机构和业务以及出版物、广播影视节目的内容和质量，依法实施行政许可并承担相应责任，指导对市场经营活动的监督管理工作，组织查处重大违法违规行为。指导监管广播电视广告播放。负责全国新闻记者证的监制管理；负责对互联网出版和开办手机书刊、手机文学业务等数字出版内容和活动进行监管。负责对网络视听节目、公共视听载体播放的广播影视节目进行监管，审查其内容和质量；负责推进新闻出版广播影视与科技融合，依法拟订新闻出版广播影视科技发展规划、政策和行业技术标准，并组织实施和监督检查。负责对广播电视节目传输覆盖、监测和安全播出进行监管，推进广电网与电信网、互联网三网融合，推进应急广播建设。负责指导、协调新闻出版广播影视系统安全保卫工作；负责印刷业的监督管理；负责出版物的进口管理和广播影视节目的进口、收录管理，协调推动新闻出版广播影视领域“走出去”工作。负责新闻出版广播影视和著作权管理领域对外及对港澳台的交流与合作；负责著作权管理和公共服务，组织查处有重大影响和涉外的著作权侵权盗版案件，负责处理涉外著作权关系和有关著作权国际条约应对事务；负责组织、指导、协调全国“扫黄打非”工作，组织查处大案要案，承担全国“扫黄打非”工作小组日常工作；领导中央人民广播电台、中国国际广播电台和中央电视台，对其宣传、发展、传输覆盖等重大事项进行指导、协调和管理；承办党中央、国务院交办的其他事项。

凡上述机构职权范围之内的各项活动都称为文化行政。

第三种理解认为，文化行政的外延不应这么狭窄，而应该更加宽泛。凡是国家权力机构管理一切文化的活动，都可以叫做文化行政。在党的文献中，一直就有政治、经济、文化相并列的提法。毛泽东在《新民主主义论》中，将社会划分为政治、经济和文化三大领域，并论证了三者之间的关系：“一定的文化（当作观念形态的文化）是一定社会的政治和经济的反映，又给予伟大影响和作用于一定社会的政治和经济；而经济是基础，政治则是经济的集中的表现。这是我们对于文化和政治、经济的关系及政治和经济的关系的基础观点。”革命的目的就是要打倒帝国主义、封建主义以及官僚资本主义的旧政治、旧经济和旧文化，实现新民主主义的新政治、新经济和新文化，在社会主义革命和建设时期，就是要建设社会主义的政治、经济和文化。

这个理论一直被继承和延续。例如十五大报告中将文化与政治、经济和社会问题相并列：“我国经济、政治、文化和社会生活各方面存在着种种矛盾，阶级矛盾由于国际国内因素还将在一定范围内长期存在，但社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，这个主要矛盾贯穿我国社会主义初级阶段的整个过程和社会生活的各个方面”，因此“进一步明确什么是社会主义初级阶段有中国特色社会

主义的经济、政治和文化，怎样建设这样的经济、政治和文化，是必要的”，“上述建设有中国特色社会主义的经济、政治、文化的基本目标和基本政策，有机统一，不可分割，构成党在社会主义初级阶段的基本纲领”，而“建设有中国特色社会主义的文化，就是以马克思主义为指导，以培育有理想、有道德、有文化、有纪律的公民为目标，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。这就要坚持用邓小平理论武装全党，教育人民；努力提高全民族的思想道德素质和教育科学文化水平；坚持为人民服务、为社会主义服务的方向和百花齐放、百家争鸣的方针，重在建设，繁荣学术和文艺。建设立足中国现实、继承历史文化优秀传统、吸取外国文化有益成果的社会主义精神文明”。

党的十六大报告中继续把文化放到突出的位置，“这次大会确立的全面建设小康社会的目标，是中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标”，论证了“当今世界，文化与经济和政治相互交融，在综合国力竞争中的地位和作用越来越突出”，提出“全面建设小康社会，必须大力发展社会主义文化，建设社会主义精神文明”，“要深刻认识文化建设的战略意义，推动社会主义文化的发展繁荣”。十七大报告“坚持中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的基本目标和基本政策构成的基本纲领，在十六大确立的全面建设小康社会目标的基础上对我国发展提出新的更高要求”，论述了“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、越来越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”，立足于“加强文化建设，明显提高全民族文明素质”，提出“更加自觉、更加主动地推动文化大发展大繁荣，在中国特色社会主义的伟大实践中进行文化创造”。十八大报告确立了“全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设”的目标，指出要“紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革，加快完善文化管理体制和文化生产经营体制，建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系，推动社会主义文化大发展大繁荣”，提出“建设社会主义文化强国，增强国家文化软实力，必须坚持社会主义先进文化前进方向，坚持中国特色社会主义文化发展道路，坚持以人民为中心的工作导向，进一步深化文化体制改革。要完善文化管理体制，建立健全现代文化市场体系，构建现代公共文化服务体系，提高文化开放水平。”

将文化视为“三位一体”也好，或者视为“四位一体”、“五位一体”也好，实际上是从意识形态的视角把思想理论、道德建设、文学艺术、广播影视、新闻出版、网络媒体、对外宣传等各个方面都包括其中，将文化与政治、经济、社会和生态相并列，因此这个文化行政的外延非常宽泛。

第三节　文化行政学

一、学科范畴

文化行政学是关于文化行政制度或行政体制及其运行机制的合法性、合理性、有效性、发展性的比较系统的思想、理论、逻辑、知识和方法的体系。在一般情况下，它主要反映政府（文化行政职能机关）管理国家文化事务，并通过对这些活动的本质与现象、主体与客体、观念与技术、内容与形式、制度与过程、历史与未来的研究，探究文化行政管理的规律性，帮助和推动这些活动的科学化、法治化、规范化、合理化、效率化和时代化的进程。

文化行政学研究的目的在于建立科学的文化管理体系，提高文化管理的效能。一般来说，文化行政学的基本研究范畴主要有四个方面：文化组织原理、人事行政、文化财务行政和文化行政法规，具体包括文化行政原理、文化行政职能、文化行政权力、文化行政组织、人事行政、文化行政领导、文化行政决策、文化行政执行、文化行政监督、文化行政程序、文化行政方法、文化行政行为、文化行政效率（绩效）、文化行政机关、文化财政行政、文化行政责任、文化行政伦理、文化行政立法、文化体制改革、文化行政发展等范畴。

由于文化行政学是一门实践性很强的学科，加之不同国家面临的问题和学术研究路径不尽相同，因此，在研究对象和内容方面有很大的差异。从学理上看，文化行政学应该是探讨文化行政管理活动的规律，研究如何搞好文化行政管理的科学。由于我国特殊的国情，文化行政既不能完全对应西方纯艺术文化的文化行政管理活动，也不能仅仅局限于我国现有文化行政部门的行政管理活动。

我国的文化体制不是纯粹的行政管理体制，而是国家管理文化事业、文化活动的组织体系及其运行机制的总和。新中国成立后，中国共产党延续了战争年代形成的一整套党直接指挥管理的“一元化”领导体制和模式，建立了从中央到地方高度集中统一的领导体制。其特点：一是通过党和国家最高领导人的“党政合一”，实现对国家政权的全面领导；二是党在中央人民政府和一切国家机关均成立党的委员会，参与国家政治、经济、文化、宗教等事务的领导和管理；三是在中央人民政府各部、委、院、署各级国家机关中建立党组，按照大行政区建立各级党委，同时加强对干部的管理，保证中共中央一切有关政府工作的决定得到贯彻执行。因此，在当代语境中国家文化管理主体包括作

为执政党的中国共产党和中央人民政府。由执政党和政府以及有关部门共同行使文化管理的职能，包括：第一，制定管理全国文化事业的方针政策和法律法规；第二，规范全国文化机构、文化组织、文化单位、文化人在文化生产、文化传播、文化活动中的行为。[①]因此，尽管从理论上讲，党对文化事务的管理以及党的职能部门（宣传部）对文化事务的管理不属于行政行为，但就其实质而言，都是在切实地发挥着行政职能作用。

文化行政学是以公共管理学、公共行政学为基础，同时兼有文化学、政治学、法学、经济学和社会学的交叉学科。如果一味按照管理学的研究范畴和方法进行研究，就会完全成为公共行政学的一个分支，而不能反映出文化管理所具有的独特规律。但它又必须遵循公共行政学的一般研究范畴和方法，就是以党和政府文化行政职能为研究核心，深化对其管理规律和效能的研究。

首先，文化行政学需要关注文化体制和组织。文化体制的核心问题是界定行政职能的边界问题，这不仅涉及在一定的行政环境下，国家文化管理的行政功能同立法功能、司法功能之间的范围问题，也涉及各类文化职能组织的职权划分。此外，还涉及行政职能组织和机构的设置问题，包括行政组织原理与规律、行政编制与人员、行政领导（静态性）这些内部问题。也就是说，只有在清楚界定文化体制（职权与功能），即这些职能机构该做什么，可以做什么的基础上，才能进一步研究配置何种规模、层次和数量的组织和机构去行使、实现这些职权与功能的问题。

其次，文化行政学需要关注在一定条件下，文化职能组织如何依靠公共资源，运用各种手段对文化事务进行管理和提供服务。这既涉及以行政运作过程为特征的文化行政决策、文化行政执行与监督问题，也涉及基础性公共资源——公共财政问题，还涉及行政绩效问题。

最后，文化行政学需要关注文化行政职能组织在追求行政有效性的同时所应有的法治精神，遵循行政行为合法性的原则；此外，还需要关注对文化行政环境以及文化体制的改革研究等。

可见，文化行政学是研究在一定环境和制度条件下，国家文化行政职能组织如何对文化事务进行有效管理，提供有效服务的一门学科，其探讨的核心问题是文化行政的规律和有效性问题。为此，本研究的基本框架是，上篇包括文化行政概论、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、文化行政运行、文化行政心理、文化行政人事、文化行政机关、文化行政领导、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。

[①] 蒯大申，饶先来．新中国文化管理体制研究[M]．上海：上海人民出版社，2010．

二、研究方法

文化行政学不仅具有一般的理论和原理，而且实践性、应用性很强。学习和研究文化行政学需要运用多种方法，如政策分析方法、法律分析方法、效率测量方法等，其中理论推导、实证分析和比较分析是最基本的方法。

首先，理论推导法。要求在学习和研究时善于理解、掌握相关观念、理论和原理，并善于对相关概念与理论进行推导。这种方法所涉及的是“应当是什么”或者“应该如何”这样的问题。这需要对先验的概念、理论科学性的基础条件及其周延性和理论概括的全面性有很好的把握，同时对文化问题的研究需要在此基础上借助多种理论，从不同的角度进行分析。

其次，实证分析法。也称经验方法，或者行为主义方法。要求在学习和研究时专注于寻找事实，只提供事实。这种方法所涉及的是“是什么”，而非“应当是什么”。这需要首先了解问题，以便对症下药。这种方法要求研究中价值中立，因为价值的渗透会妨碍对事物的客观理解。发现事实是任何科学研究也是文化行政学研究的基本前提。

最后，比较分析法。比较方法是研究文化行政学和其他社会科学常用的一种方法。要求在学习和研究时通过历时性比较和共时性比较，把握相对较优的文化行政思想、方法手段和运作，为借鉴提供可能。尽管比较中有一个可比性的问题容易经常引起争论，但是这种争论并不影响比较方法所具有的价值，因为它并非要求对可参照的东西模仿和照抄，而是提供一种参照系。

三、研究意义

文化行政学实际上是有关国家文化职能机构管理与服务有效性的一门科学。由于人们将文化管理一直理解为一种单纯经验的积累而忽视了其科学性、规律性和规范性的特点，因此研究和学习文化行政学是非常必要的。其意义表现在以下两个方面：

首先，研究和学习文化行政学有利于正确、有效地发挥政府文化职能作用。现代政府是有限政府，政府应该做什么，可以做什么是一个需要不断探索、不断调整、不断总结的范畴，涉及政党与政府、政府与社会、政府与市场、政府与公民等多方关系的定位和整合。只有通过研究和学习，才能认识到问题的本质，较好地处理实践中的许多矛盾和问题。

其次，文化体制改革和当今发生的其他各项社会改革一样，政府的角色与功能有着

举足轻重的作用，同时改革与文化、社会的发展也给文化体制、政府活动目标、价值取向和方法带来了挑战。研究和学习文化行政学有助于建立一套有中国特色的文化管理制度，为转型期一些涉及文化体制的改革提供理论和学术支撑。

本章小结

- 行政概念的含义包括：第一，行政是人为事务，而非自在事务，与人有紧密的关系；第二，行政是一种有组织的活动，是组织或集体活动中的一种事物；第三，行政与文书活动有关，行政活动要通过文书活动来实现；第四，行政活动与权力联系紧密，是权力实际运行的一种典型方式；第五，行政强调两个相互具有对立特性的观念，即管理与服务。
- 公共行政，第一，强调行政活动的主体是公共部门或机构，而不是私人组织或机构；第二，强调公共行政活动与公共权力有关，行政活动由公共权力引发；第三，强调公共行政的目的是为公众活动提供平台和服务，这个平台由行政的管理活动进行支撑，保证公众活动的相对公平和社会整体的有效性运作；第四，强调行政所负担的是社会、公众的责任和义务；第五，强调行政过程中的公平性；第六，强调行政活动的公众参与性；第七，强调行政活动的公开性和透明性。
- 文化，第一种理解认为，文化是人类创造的一切物质财富和精神财富的总和。第二种理解认为，文化是一个特指的概念，即文化是文学、绘画、雕塑、音乐、戏剧等为主的艺术文化，是人类更高雅、更令人心旷神怡的那部分生活方式。第三种理解认为，文化是人类精神文化方面的创造及其成果，包括语言、文学、艺术以及一切意识形态在内的精神财富。
- 对文化行政的第一种理解认为，文化行政是文化行政部门对艺术文化的一种管理活动。按照这种理解，文化行政仅涉及现在国家文化部和新闻出版广电总局职权范围内的音乐、戏曲、舞蹈、电影等这些纯艺术文化的管理事务。第二种理解认为，文化行政是国务院以及国务院有关组成部门和直属机构具体管理文化事务的活动。第三种理解认为，凡是国家权力机构管理一切文化的活动，都可以叫做文化行政。
- 文化行政学是关于文化行政制度或行政体制及其运行机制的合法性、合理性、有效性、发展性的比较系统的思想、理论、逻辑、知识和方法的体系。文化行

政学的基本研究范畴包括文化行政原理、文化行政职能、文化行政权力、文化行政组织、人事行政、文化行政领导、文化行政决策、文化行政执行、文化行政监督、文化行政程序、文化行政方法、文化行政行为、文化行政效率（绩效）、文化行政机关、文化财政行政、文化行政责任、文化行政伦理、文化行政立法、文化体制改革、文化行政发展等。

- 文化行政学研究的目的在于建立科学的文化管理体系，提高文化管理的效能。

综合练习

一、本章基本概念

行政；公共行政；文化；文化行政；文化行政学

二、本章基本思考题

1．什么是行政？
2．如何理解行政与公共行政？
3．什么是文化？
4．什么是文化行政？
5．文化行政学研究什么？
6．文化行政学研究的目的是什么？

推荐阅读资料

1．杨寅，王辉．公共行政学[M]．北京：北京大学出版社，2009．
2．马建川，翟校义．公共行政原理[M]．郑州：河南人民出版社，2005．
3．孙荣，徐红．行政学原理[M]．上海：复旦大学出版社，2003．
4．张国庆．公共行政学[M]．北京：北京大学出版社，2007．
5．黄飚．文化行政学[M]．上海：上海交通大学出版社，2001．
6．林国良，周克平．当代文化行政学[M]．上海：上海大学出版社，2002．
7．蒯大申，饶先来．新中国文化管理体制研究[M]．上海：上海人民出版社，2010．

阅读材料

文化体制改革：一场波澜壮阔的深刻变革[①]

9 月 12 日，在北京举行的“2012 年国家艺术院团演出推广交易会”上，9 个国家艺术院团分别与来自全国的各地主要剧院及国内外各类演出经纪公司签约各类演出共 800 场，签约金额 1.422 4 亿元，均创历次交易会新高。

“这都是改革带来的成果!”望着这些过亿元的演出合同，文化部艺术司司长董伟激动地表示，这些院团过去都是财政养着，“皇帝的女儿不愁嫁”。今天，9 大院团的主要领导登台演说，推介人才和剧目，这种现象喜人。是文化体制改革解放和发展了文化生产力，带来了文化事业和文化产业的发展与繁荣。

的确，自从 2002 年 11 月党的十六大作出深化文化体制改革、发展文化事业和文化产业的战略部署以来，国有院团转企改制，经营性事业单位转企改制，文化市场综合执法改革，公共文化设施免费开放等名词从文件中走出来，拉开了我国文化体制改革的大幕，让文化系统经历了一场波澜壮阔的深刻变革。

体制改革解除文化事业和产业发展的束缚

“原来团里基本没演出，也不排练，早上 8 点 30 分打卡上班，8 点 35 分就有人下班回家。但转企改制后，过了下班时间人还在排练场。仅 2010 年我们就演出 90 多场，收入达到 140 多万元，人均工资也达到 2 000 元/月。”辽宁省营口市艺术剧院有限责任公司总经理高峰对于改革有着深刻体会。

2002 年 11 月，党的十六大报告首次提出“积极发展文化事业和文化产业”、“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”。为了培育文化市场主体、深化内部改革、转变政府职能、建立市场体系，2003 年 6 月，北京、深圳等 9 个地区和国家图书馆等 35 个文化单位成为文化体制改革首批试点。

2005 年年底，中共中央、国务院下发《关于深化文化体制改革的若干意见》。2006 年 3 月，中央召开全国文化体制改革工作会议，确定除新疆、西藏外全国 89 个地区和 170 个单位开展文化体制改革，试点由点扩大到面。

[①] 任丽梅．文化体制改革：一场波澜壮阔的深刻变革[N]．中国改革报，2012，9（24）．

2009 年 7 月，中宣部、文化部联合印发《关于深化国有文艺演出院团体制改革的若干意见》，再一次明确了改革的“路线图”和“时间表”，文化体制改革在稳步推进的基础上，走上全面推开的新里程。这一年，有 69 家国有文艺院团转企改制，是过去 6 年的总和。其中，北京演艺集团公司、陕西省演艺集团公司、上海文广演艺集团公司相继成立，成为区域性龙头演艺企业。2010 年，文化部系统中国对外文化集团公司、中国东方演艺集团有限公司、中国文化传媒集团有限公司和中国动漫集团有限公司 4 家集团公司转企改制，文化体制改革加快推进。

2011 年 10 月，十七届六中全会通过了《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》。这是我国第一次以中央决定的形式就文化改革发展的重大问题作出决定，使之成为全党的意志，也是共和国历史上第一次提出建设社会主义文化强国的宏伟目标和战略任务。

此后，文化体制改革按照“转企一批”、“合并一批”、“划转一批”、“撤销一批”、“保留一批”的改革路径，加快进度、加大力度。截至 2012 年 6 月 30 日，在全国文化系统 2 102 家承担改革任务的国有文艺院团中，1 913 家已基本完成转制、撤销和划转，占比达到 91%。就在国有文艺院团如火如荼地进行转企改制的同时，我国文化市场综合改革也在 2004 年启动。截至 2012 年 5 月，全国除新疆、西藏外，所有地级以上城市全部组建综合执法机构，全国 2 605 个县区综合执法机构组建率达到 94.2%。

十年弹指一挥间。如今在神州大地上，一个以企业为主体、事业单位为补充的新型演艺体制格局基本形成，初步形成的统一、开放、健康、有序的文化市场环境为今后文化的发展和繁荣提供了制度性的保障。

文化市场繁荣文化产业跨越发展

9 月 4 日，中国东方演艺集团出品的中外经典歌曲合唱音乐会《爱的旋律》正式上演。这是转企改制后的中国东方演艺集团整合优势资源、采用全新创作理念倾力打造的第一台合唱音乐会。这场音乐会以载歌载舞的表演创新了合唱形式，观众的掌声和叫好声此起彼伏。同样，就在“2012 年国家艺术院团演出推广交易会”上，它也受到来自各地演出商的青睐。就在这一天，中国东方演艺集团倾力打造的 4 台精品剧目得到 94 家单位的签约，签约场次 194 场，合计签约金额 4 100 万元。

中国东方演艺集团董事长、总经理顾欣告诉记者，过去的“东方”是捧着金饭碗要饭吃，改制后的“东方”焕发出无限活力。2011 年，中国东方演艺集团总收入达到 2.011 5

亿元，较2010年增长54.7%。集团人均年收入达15.12万元，较2010年增长13%。中国东方演艺集团是文化体制改革的先锋，更是国有文艺院团体制改革的一个缩影。

文化体制改革激活了国有文艺院团的生机和活力，也改出了成效。10年来，昆剧《桃花扇》、歌舞剧《茉莉花》、话剧《立秋》、秦腔《西京故事》、儿童滑稽剧《一二三，起步走》、芭蕾舞《牡丹亭》、滑稽戏《顾家姆妈》等一系列艺术精品随着院团的体制改革不断推出，在繁荣文化舞台的同时，推动了文化产业的发展。合纵连横的长三角、珠三角、中三角以及西三角和北方的演出联盟贯起全国各地的演艺院线，形成了覆盖全国的演艺市场。同样，诞生于云南的《云南映像》、《丽水金沙》等一大批蕴含少数民族文化的艺术精品，使文化产业成为西部经济欠发达地区的主导发展方式。如今，我国的文化软实力也在不断提升，走出去成为很多企业发展的共识。2011年，我国出国商演场次达到8 090次，总收入达到20.3亿元，是2009年的3倍多。

目前，全国文化产业增加值年平均增长速度超过23%，占国内生产总值的比重进一步提高。全国已有204家国家文化产业示范园，通过合作机制完成的重点文化企业信贷项目68个，实际金额188.91亿元。特别是随着政府职能的转变，现今文化资源的调整和整合不再是行政的意志，而是市场和资本的力量推动。文化体制改革从被动转向主动，文化产业发展也从自发转向自觉。

满足人民群众的基本文化需求

“我每天晚上都在这里跳舞。这多好呀，既愉悦了心情，还锻炼了身体。你也跟我一起跳吧!”云南省玉溪市的文化广场，在一位文化馆老师的带领下，近百人随着悠扬的音乐跳起健身舞。一位跳得非常好的老人边跳边邀请记者加入他们的队伍。

2003年，随着文化体制改革的启动，以往的文化馆、图书馆等公益性文化事业单位也按照“增加投入、转化机制、增强活力、改善服务”的要求，在人事、分配、社保等方面进行了改革。这些为大众提供公共文化服务的单位，不同程度地建立了绩效考核机制，创新了服务模式，提高了公共文化服务的能力以及公共文化的利用率。

据文化部公共文化司司长于群介绍，目前我国基本实现了“县有图书馆、文化馆，乡有综合文化站”的建设目标，国家、省、市、县、乡、村六级公共文化设施网络也基本建立。

推进文化体制改革的目的就是要解放文化生产力，大力发展社会主义先进文化，最大限度地满足广大人民群众日益增长的精神文化需求。

从2004年开始，我国各级各类国有博物馆、纪念馆、美术馆、有条件的爱国主义教育基地等公共文化设施逐步实行了免费或者优惠开放制度，最大限度地发挥了公共文化资源的社会效益。2011年，全国各级文化文物部门归口管理的公共博物馆、纪念馆有2 115座陆续向社会免费开放。同年，文化部联合财政部推动了全国公共图书馆、文化馆（站）、美术馆免费开放。截至2011年底，全国2 952个公共图书馆、3 285个文化馆、34 139个乡镇综合文化站实现了无障碍、零门槛进入，公共空间设施场地全部免费开放，所提供的基本服务项目全部免费。

2011年1月10日“我们的节日”——群星奖优秀节目2011年春节慰问外来务工者文艺晚会在北京举行。也就在这一年，文化部联合国务院农民工办、全国总工会提出把农民工文化工作纳入公共文化服务体系。如今这一意见已被写入党的十七届六中全会的决定。

随着文化体制改革的不断深入，人民群众的基本文化需求不断得到满足。