

# 肆、文化

王坤生、張麗卿、段有芳

大陸民辦教育促進法正式實施，但民辦學校仍面臨許多發展上的障礙。

文化部發布「公眾聚集文化經營場所審核公示暫行辦法」、「公共文化體育設施條例」。

大陸報刊改革近二分之一報刊將受影響。

大陸「出版物市場管理規定」開放民營資本進入出版物總發行、批發等領域。

大陸廣電政策調整：因應入世競爭合併省級電視臺及廣播電臺；電影考慮分級。

## 一、高層文化

**大陸民辦教育促進法正式實施，但民辦學校仍面臨許多發展上的障礙**

大陸的「民辦教育促進法」於去(2002)年12月28日通過，今年9月1日正式實施。該法對推進民辦教育的發展，提供了一個法源依據。教育部長周濟表示，大力發展民辦教育是必然的選擇(中國新聞社，2003.7.15)。上海市教育委員會副主任薛喜民認為「民辦教育促進法」提出了「合理回報」、「產權關係」、「法人資格」等概念，使民辦教育中涉及教育資產權益和師生權益的保障、民間資本的投資與回報等法律問題有了明確的「說法」(新華社，2003.7.15)。

大陸的民辦教育經歷了3個不同的階段：第一階段為起步階段(1982-1987)，這一階段並沒有對民辦教育進行專門的立法，只在相關的法律或法規中兼及一些民辦教育問題。第二階段為探索的10年(1987-1997)，民辦學歷教育開始出現，民辦高等非學歷教育和學歷文憑考試快速增長。1997年國務院「社會力量辦學條例」頒行，使大陸民辦教育進入了相對規範的第三個發展階段(中華工商時報，2003.9.15)。截至2001年，大陸民辦教育機構有6萬多所，在校學生1千多萬人。民辦教育

的興起，基本上滿足了幾個功能：首先，提供了社會經濟發展對多樣化高層次人才的需求；其次，緩解了國家財力無法負擔高等教育需求的問題；最後，滿足了廣大的莘莘學子繼續升學的期待。

若世界各國按人均教育經費來排隊，中共在最後 10% 之內。2001 年，中國大陸的人均教育經費只有 380 元，折合不到 50 美元，美國的人均教育經費是 2,300 美元，香港近 1,100 美元，大陸以佔世界 1% 的教育經費支撐著佔世界 22% 的教育規模（人民日報，2003.9.10）。儘管教育經費短缺，但對成千上萬的年輕人來說，上學仍是他們獲得光明前途的唯一希望，因此發展民辦教育，以彌補大陸辦學體制單一所造成的缺憾。但大陸的民辦教育，從總體情況來看，普遍存在著辦學規模小、總體水平低、教學質量差別大等問題。有些民辦學校為了尋找生源，採取欺騙手段，大肆做虛假宣傳廣告，致使無數學子受騙；還有一些民辦學校為了擴大規模，肆意向社會和學生家長非法集資，造成很壞的影響，產生不安定的因素，使原本招生困難的民辦學校處境更為艱難（安徽日報，2003.9.17）。

大陸的教育，最近幾年，變數最大的是高等教育。從 1998 年到 2002 年，中共中央辦學的部門，從 62 個單位減少到 22 個單位，中央部門辦的院校，也從 367 所減少到 112 所，全國高等院校共 1,515 所，中央部門管理的已經不到百分之十（信報財經新聞，2003.9.20）。在此同時，民辦的高等院校不斷的增加，截至今年 7 月 1 日，經正式批准的民辦高等院校共有 167 所（文匯報，2003.9.1）。被稱為「中國的人才高地」的上海市，每 10 位大學生中就有一位在民辦大學就讀（新華社，2003.7.5）。

真真假假的問題在大陸始終是一個困擾，連學歷問題也逃不了真真假假，據大陸媒體報導，大陸有些中外合辦大學所發的文憑根本不被承認。尤有甚者，有些大學雖然是以「大學」為名，但是其實根本就不是正規的學校，而文憑陷阱的問題有愈來愈嚴重的趨勢。今年 7 月教育部發出一新規定，凡附屬於高等院校之內的民辦二級學院招收的新生，不能再發高校文憑，而要以二級學院的名義獨立頒發學歷證明。據瞭解，大陸高等院校自 1999 年興起和民間合辦二級學院，本意是為吸納社會資金、放大優質高教資源，但這類二級學院也產生了幾個問題：第一、這種「校中校」收取高額學費和贊助費，淪為一級院校的小金庫；第二、頒發學歷證書的政策不統一，有悖教育公平；第三、產權等重大法律關係不明確，合作辦學各方面臨一定的法律和政策風險。這一新政策頒布後，已在教育界和家

長中引起極大震撼，教育界人士認為，叫停「校中校」對大學院校錄取格局會帶來重大影響（中國時報，2003.7.22）。

中國人民大學社會學教授洪大用指出：「民辦教育促進法」的實施，將有力地推進民辦教育事業，但該法似乎更多的是強調在資源和政策上對民辦教育的「促進」，而在民辦教育質量的規範和對師生權益保障方面似乎並不夠。這樣有可能導致一種「沒有發展的增長」，即短期內民辦教育在數量上的增長，而沒有內涵的豐富和提高，這對民辦教育的長遠發展是不利的（中國經營報，2003.9.15）。「促進法」可能使民辦教育成為投資熱點，但是一批沒有特色、缺乏可持續發展能力和市場競爭力的學校，必然在發展中被淘汰。

## 二、通俗文化

### ◆文化部發布「公眾聚集文化經營場所審核公示暫行辦法」、「公共文化體育設施條例」

#### 「公眾聚集文化經營場所審核公示暫行辦法」

隨著大陸經濟情況改善，大城市中各種娛樂場所、網吧（即網咖）、歌舞廳、卡拉OK紛紛林立，由於成長快速，法制面不及制定相關配套管理措施，在缺乏有效的規範下，諸多亂象橫生。例如超時營業、製造噪音，一些不符合安檢的營業場所，更是危及消費者生命安全。例如，去年6月17日，北京「藍極速」網吧發生大火，造成24人死亡，13人受傷的慘劇，主因便是業者罔顧營業場所的安全性所致。據調查，在這次事件中死傷者大部分是年輕學生（2002.6.17，新華網，<http://202.130.245.40/chinese/huanjing/162347.htm>）。該次事件引起各界對於網吧管理的高度關注，隨後文化部即訂定了「娛樂場所管理條例」、「互聯網上網服務營業場所管理條例」。

今年7月23日，文化部再度發布「公眾聚集文化經營場所審核公示暫行辦法」，擴大針對營業歌舞娛樂場所、營業性遊藝場所和互聯網上網服務營業場所等公眾聚集場所進行「審核公示」制度，以確保這類場所依規定經營。所謂的「審核公示」是指，政府文化行政部門在完成申請案初審後，對外公告初審合格之案件資料，包括營業場所的名稱、地址、經營性質、經營範圍和經營項目；法定代表人之基本資料、受理檢舉意見的行政部門、通訊地址等資訊。自資料公告起10

日內，各界可根據公告內容向文化行政部門提出建議或檢舉，如檢舉事項經查證屬實，則文化行政部門將不核准其經營，這項規定於9月1日施行(中國網，2003.7.25，<http://www.lianghui.org.cn>)。

### 「公共文化體育設施條例」

有關圖書館、文化館、博物館等公共文化設施的興建與管理，自1979年起大陸官方就曾陸續訂定相關辦法予以規範，但由於立法層次較低，條文內容不夠具體，不足以因應實際遭遇的問題。因此從1999年開始，大陸文化部著手研訂公共文化體育設施條例(中國網，2003.8.19，<http://202.130.245.40/chinese/PI-c/387781.htm>)。新公布的「公共文化體育設施條例」計有34條條文，內容包括規範公共文化體育設施的規劃和建設、使用和服務內容、管理和維護以及罰則等。

根據該條例所指，公共文化體育設施包括公益性的圖書館、博物館、紀念館、美術館、文化館(站)、體育場(館)、青少年宮、工人文化宮等場地設施。條文中較值得注意的是，為了鼓勵民間參與公共文化體育設施之建設，明定鼓勵企業、事業單位、社會團體和個人興辦公共文化體育設施，對於自願以捐贈方式設置公共文化體育設施社會基金者，將可獲得賦稅優惠(中國文化報，3版，2003.7.15)。在過去，這類公益性質的文化設施係由政府部門撥付預算經營，然而隨著近年來文化體制改革議題持續受到重視，這類公益性質的文化單位也開始必需朝向「市場競爭」、「自負盈虧」的方向經營，而如今法令上鼓勵引進民間資源進入公益性文化設施的經營管理，不僅可以減輕政府財政負擔，同時也有助於提高經營管理的活力。

7月15日在武漢召開的「全國文化事業單位人事制度改革座談會」中，文化部官員於會中指出，在加強文化事業單位改革的作法方面，未來將區分為公益性文化事業和經營性文化產業兩大類。其中公益性文化單位的改革將以增加投入、轉化機制、增強活力和改善服務為重點。經營性文化單位的改革將以創新體制、轉換機制、面向市場、增強活力為重點(2003年6月27日於北京召開的「全國文化體制改革試點工作會議」中，中共中央政治局常委李長春亦曾提及。羊城晚報，2003.7.16)。大陸的文化體制改革工程所涉及的層面極為廣泛，不過仍可歸納出其改革的重點在於提升文化團體、事業單位因應市場競爭的能力。這對長期以來向來以配合政策指導從事創作、經營，仰賴官方挹注資源的大陸文化團體、事業單位而言無疑是一項重大挑戰。在人員觀念和心態上普遍缺乏對文化市場機制的了解和對法制尊重的情形下，大陸文化體制

的改革除了強調在制度面進行調整外，似乎仍需在人員教育和培訓上投入更多的關注。

### 三、大眾傳播

#### ◆大陸報刊改革，近二分之一報刊將受影響

7月25日新聞出版總署頒布「關於進一步治理黨政部門報刊散濫和利用職權發行，減輕基層和農民負擔的通知」實施細則(以下簡稱「細則」)。「細則」規定中央黨政部門所辦報刊要實行人員、財務、發行分離的管辦分離政策，由讀者自費訂閱；同一部門所辦報刊內容相近、重複者合併；未達報刊出版質量標準、讀者訂閱未達發行總數50%、省級以下行業性協會、學會所辦報刊一律停刊；縣和城市區不辦報刊；省、市級黨委主辦一份黨報、黨刊；嚴格治理以各種不當手段發行、推銷等攤派行為；要求落實鄉鎮村級組織及農村中小學公費訂閱報刊最高限額制度。

「細則」公布後，大陸業界對此評價為中共建政以來規模最大的報刊「鐵腕」，造成的最大衝擊和影響，是大陸報刊須走向企業化和市場化。2002年，大陸有期刊9,009種，報紙2,127種。按中國人民大學輿論研究所所長喻國明的估計，將有3,900多份期刊及930多種報紙會被市場淘汰(多維新聞，2007.7.31)。此外，大約1,250種以公費訂閱為主的報刊及佔據大陸報紙總量半壁江山的行業報，在這次改革中將受到極大層面的影響，面臨生死抉擇的關卡(中新社 2003.8.23)。另將有4萬名記者面臨失業。

長期以來大陸報刊是典型的政企不分，一些報紙出現嚴重的機關化、官僚化傾向，既不符合新聞規律，質量效率也很難保證。而得到政策支持報刊攤派發行方式，既不適應市場經濟環境，也悖於新聞出版事業的性質。河北大學媒介經濟研究所所長曹鵬表示，若要將大陸報業推上國際舞臺，推動新聞傳媒的產業化、企業化和市場化，是不可忽略的前提。渠並表示，過去報社沿襲政府機關的方式，任命官員擔任報社重要角色，未來公務員不許兼任報社總編輯等人事制度改革意義深遠(東森新聞報 2003.9.22)。

海外媒體稱中共此次改革為「胡溫新政」下的「媒體改革第一波」。美國自由亞洲電臺分析認為此次改革利多於弊：其一，因禁止各級黨政報刊向下強行攤

派，可以迫使黨政的報刊走向市場化，改變其官辦官看的辦公室讀物面目；其二，明訂各級黨政部門現職領導幹部不得兼任報刊社社長、總（主）編、顧問或編委會成員、理事等職務，減少黨政機構對報刊的直接干預；其三，要求報刊自主經營，獨立核算，意味著大陸報刊將進一步邁向市場道路，迎合讀者，而不是黨的旨意；其四，大陸小報的種類和發行量已占報業市場的 70%，且幾乎所有的小報都以盈利賺錢為目的，編造假新聞的現象，觸報可見。如 6 月 3 日長沙軍事博覽報的頭版頭條大新聞「4 架臺灣 F 十六戰機投奔北京」完全是編造的。這次報業整頓，對制約、減少假新聞，整頓小報，建立報業秩序有正面意義。然而管辦分離後，主管部門仍對報刊的輿論導向、出版質量進行監管。黨政機構對報、刊仍具有人事權，故從制度上，黨政機器對報刊的控制地位仍如舊。此外大陸當局亦可能利用整頓來關閉不滿意的報刊（自由亞洲之聲廣播電臺網站，2003.8.15）。

民運人士王丹則撰文表示，由於大陸報刊多由國家機關負責盈虧，此次報業改革的真正目的就是要甩掉這些包袱，減輕財政負擔。對於政治改革也好、輿論監督也好，都風馬牛不相及。如果真正要進行新聞改革，開放報禁、允許民間辦報是首要的標準。並表示就在中共大肆宣傳報業改革的同時，對互聯網上言論的管理卻一再收緊，不斷有人因在網上發表異議言論而被捕。如因發表「中國七大噁心」一文而被下令整頓的北京新報，最近被中共宣傳部下令撤銷刊號，停止出版。可見中共的報業改革不是為了開放輿論，而是減輕財政負擔（臺灣新聞報 2003.9.19）。

今年 3 月下旬胡錦濤提出「少報官，多報民」，主管新聞文化的政治局常委李長春表示新聞工作要「三貼近」，然而大陸當局卻又點名違紀媒體，並指出關於非典的省思、周正毅案、孫志剛案、三六一潛艇事件等「敏感問題」不要炒作、不要採訪，如做報導必須用新華社通稿。而由「細則」的內容分析多是有關體制方面的改變。故大陸此次報刊改革的目的，應與王丹研判差距不遠，目的是要甩掉財政包袱，而非賦予報刊新聞自由。

#### ◆大陸「出版物市場管理規定」開放民營資本進入出版物總發行、批發等領域

大陸當局於 7 月 24 日公布「出版物市場管理規定」，並於 9 月 1 日起正式施行。該規定取代了 4 年前頒佈的「出版物市場管理暫行規定」，給出版品發行業帶

來轉折性的變化，對民營出版業者而言，可謂是一個里程碑。該規定在打破行業壟斷，推動行業發展，平等國民待遇上邁出了一步。

原「出版物市場管理暫行規定」為 5 章 43 條，新的「出版物市場管理規定」經過合併、調整和增加，改為 5 章 54 條。其中改動最多的部分在於第二章的出版物發行單位設立部分。如刪除設立出版物總發行單位，須具有法人資格的國有出版物發行單位及國家核准的國有資本控股的出版物發行公司；能夠承擔行政責任的上級主管機關等條件。刪除設立出版物批發單位，須為國有、集體所有制企事業單位，依法設立的公司；及有符合省、自治區、直轄市新聞出版局認定的能夠承擔行政責任的主管單位等條件；刪除設立出版物零售、出租單位，經營者必須有當地常住戶口之條件。同時提高准入門檻，如設立出版物總發行單位註冊資金由原不少於 1 千萬人民幣提高到 2 千萬人民幣；設立批發單位註冊資金由原 50 萬人民幣提高到 200 萬人民幣。

新聞出版總署出版物發行管理司司長劉波表示，以前出版物總發行及批發的准入限制上都要求國有，民營資本不能名正言順地進入圖書批發領域，造成民營業者很多市場短期行為，比如偷逃資金、偷稅漏稅、盜版橫生等對市場很不負責任的作法。「出版物市場管理規定」的實施，從某種意義上說，就是給這些民營業者一個名分，從此他們可以在陽光下進行交易，同時伴隨著市場競爭主體責任感的增強，將有利於市場的規範發展和產業的做大做強。至於申請成為出版物總發行及批發企業的資金門檻大幅提高部分，其實有利於出版產業吸納大規模良性資本，避免小企業慘烈的競爭。有關人士曾表示，中國出版物發行市場應該進行整合，最終形成 5 至 6 個發行集團並存競爭的格局(中華讀書報，2003.9.10)。

大陸加入 WTO 承諾零售市場將在入世 1 年後開放，批發市場在入世後 3 年開放。此次「出版物市場管理規定」亦刪除了有關中外合資、中外合作企業不得從事出版物總發行、批發業務之內容。大陸當局並頒布了「外商投資圖書、報紙、期刊分銷企業管理辦法」，已於本年 5 月 1 日起施行。

#### ◆大陸廣電政策調整：因應入世競爭合併省級電視臺及廣播電臺；電

## 影考慮分級

香港明報報導，為因應外國媒體和市場開放的挑戰，中國大陸決定除北京、上海、天津及重慶 4 個直轄市外，將合併其餘 27 個省及自治區的省級電視臺與省級廣播電臺。合併工作完成後，電視臺和電臺的新聞採訪、專題製作將實行「一稿兩用」，並將調整編制和精簡職能重複的部門，以便節省集團的營運成本，提高經營效率。各省「兩臺」合併工作，將涉及約三成工作人員提前退休，廣電總局要求各省做好退休人員安置。據悉，大陸各省級電視臺和廣播電臺合併前期工作已經展開，中央宣傳部發文要求媒體發展要與市場經濟相適應，隨著中國大陸加入 WTO，媒體也要面對國外大型跨國媒體競爭(中央通訊社，2003.9.20)。

大陸電影目前尚未實行分級制。電影局副局長吳克表示 7 月起大陸會在全國隨機選擇 2,060 名電影觀眾進行電影調查，觀眾的聲音將成為政府部門決策電影分級制及開辦付費電影頻道等項目的重要參考意見。據悉，這是大陸建政以來規模最大的一次有關電影的調查。業內人士認為，隨著中國大陸加入 WTO，大陸不僅要引進更多的外國電影，還要讓更多的大陸電影走出去。電影市場由於沒有實施電影分級制，在政策規範上沒有與國際接軌，很多影片大陸業者不敢引進，而大陸的電影產品也走不出去，建立電影產品分級制，實際上是有利於電影的雙向發展(香港中通社，2003.7.02)。