

立足经济发展新常态 推动文化繁荣与智库建设^①

——在“首届文化政策中日韩智库间战略对话暨第四届中国博士后文化发展论坛（2015）”开幕式上的致辞

◎张冠梓^②

（2015年11月13日）

各位嘉宾、各位博士后：

大家好！

值此首届文化政策中日韩智库间战略对话暨第四届中国博士后文化发展论坛（2015）开幕之际，我谨代表中国社会科学院、中国社会科学院博士后管理委员会，向本届论坛的召开表示热烈的祝贺，并向各位对本届论坛的支持表示衷心的感谢，向各位的到来表示最热烈的欢迎！

今年是中国博士后制度实施30周年。首先，请允许我向大家简要介绍一下中国博士后制度和中国社会科学院的博士后工作。中国博士后制度创办于1985年。30年来，中国博士后事业取得了巨大的成就，博士后成为备受国家重视的青年高层次创新型人才，被定位为“国家拔尖人才的后备力量”。中国社会科学院是中国最早招收、培养博士后科研人员的学术机构之一。自1992年开始

设立博士后流动站以来，中国社会科学院一级学科博士后流动站由最初的3个发展到16个，实现一级学科博士点全覆盖，具备博士后招收资格的单位从最初的4个发展到37个。中国社会科学院党组高度重视博士后工作，博士后制度已经成为我院引进人才的重要渠道之一。截至2014年底，我院已累计招收博士后2700余人，是我国哲学社会科学领域招收博士后规模最大的单位。目前已经出站1600人，在站1100人，出站后留院工作273人。本届论坛承办方之一的中国社会科学院哲学研究所博士后流动站，也通过博士后制度培养了一批优秀人才，另一个承办方——中国社会科学院十一个专业智库之一的中国文化研究中心，也已开始招收博士后。

中国博士后文化发展论坛创办于2008年，是中国社会科学院联合全国博士后管理委员会和中国博士后科学基金

^① 该文系根据作者在“首届文化政策中日韩智库间战略对话暨第四届中国博士后文化发展论坛（2015）”开幕式上的致辞整理而成，题目为编者后加。

^② 作者系中国社会科学院人事教育局局长、博士后管理委员会委员。

会共同主办的、以不同学科的博士后为主要对象的、专业性的博士后学术论坛。前三届中国博士后文化发展论坛分别在2008年、2013年和2014年举办，地点分别在北京市、湖北省恩施市、河南省开封市，本届来到了上海市。论坛自创办以来，始终坚持问题导向，围绕文化发展宏观环境的变化及其挑战，探讨文化发展的若干重大现实问题和政策问题，积极倡导文化研究领域的多学科融合和对话，致力于成为博士后文化发展问题研究成果的展示窗口、博士后文化发展问题学术交流的对话平台、博士后文化发展问题智力服务的促进机制。

各位嘉宾、各位博士后，大家知道，我国经济发展已经进入了新常态。经济发展新常态，必将改变文化发展的宏观环境和条件，也必将对我国文化发展提出新的挑战。研究、分析和探讨这些问题，特别是思考在经济发展新常态下文化发展的重大现实问题和政策问题，是本届论坛讨论的主要议题。上月底刚刚闭幕的党的十八届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》指出，到2020年全面建成小康社会，是我们党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，“十三五”规划必须紧紧围绕实现这个奋斗目标来制定。为了实现“十三五”时期的发展目标，必须坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，坚持发展是第一要务，以提高发展质量和效益为中心。12月9日刚刚召开的中央全面深化改革领导小

组第十八次会议指出，党的十八届五中全会提出的创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，是关系我国发展全局的一场深刻变革。改革要围绕贯彻落实全会精神，加快推进有利于引领经济发展新常态的体制机制创新，加快推进有利于创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的体制机制创新，加快推进有利于提高资源配置效率、提高发展质量和效益的体制机制创新，加快推进有利于充分调动各方面积极性的体制机制创新，在解决发展动力、发展不平衡、人与自然和谐、发展内外联动、社会公平正义等方面，出实招、破难题、建机制，为经济社会发展形成更有力的制度保障。这些重要观点和论述，对讨论本届论坛的主题具有重要的指导意义。

与本届中国博士后文化发展论坛同时举办的“首届文化政策中日韩智库间战略对话”，由中国文化研究中心和中国社会科学院上海市人民政府上海研究院共同主办，上海大学社会科学学院协办。

12月1日，第六次中日韩领导人会议在韩国首都首尔举行。会议发表了《关于东北亚和平与合作的联合宣言》。宣言指出：“三国合作对区域合作意义重大，将共同推进区域合作，以三国合作引领东亚合作。”“我们重申对东盟主导东亚区域合作进程的支持，将为推动东亚经济一体化进程做出共同努力，该进程包括在2015年建成东盟共同体，2020年建成东亚经济共同体，结束区域全面经济伙伴关系协定谈判，达成全面、高水平、互惠的协议。”宣言也高度评价了“东亚文化之都”活动，指出

“‘东亚文化之都’项目深化了三国相互了解,增强了文化情感和幸福度,已成为三国文化交流与合作的平台”。

本届战略对话选择的“东亚文化之都与东亚未来”这一主题,对进一步务实扩大三国文化领域的交流合作,对进一步夯实三国合作以及三国合作引领东亚合作的文化基础,为实现2020年建成东亚经济共同体创造文化条件等,都具有极为重要的意义。参加本届战略对话的,有来自中日韩三国具有重要影响的文化智库的专家学者,明天各位将围绕主题展开精彩的演讲和讨论。

各位博士后,本届战略对话与我们博士后文化发展论坛一起举办,为我们提供了一次难得的学习机会,用当下时髦的话说,也是主办方给我们参会博士后提供的一个福利。

各位嘉宾、各位博士后,文化问题是当代人类发展面临的诸多全球性重大课题的深层次原因。不同文化间的交流互鉴与对话,是加深不同文化间的相互理解和尊重的重要渠道,是增进文化各异的各国人民之间友谊的桥梁,是推动

人类社会进步的动力,是维护世界和平的纽带,是最终解决人类面临的诸多全球性课题的基础性条件。在经济发展新常态下,推动文化大发展大繁荣,全面提高我国的国民素质和社会文明程度,是实现中华民族伟大复兴的客观需要。今天,本届战略对话和本届博士后文化发展论坛正式开幕了,相信在全体嘉宾和各位博士后的共同努力下,本届论坛将对推进上述两个主题的研究和探讨做出贡献。

最后,我谨代表中国社会科学院及中国社会科学院博士后管理委员会,向一贯支持我们工作的全国博士后主管部门及上海市人民政府表示感谢,向积极参与筹备本届战略对话和博士后文化发展论坛的上海大学社会科学学院及相关单位表示诚挚的谢意!预祝首届文化政策中日韩智库间战略对话取得预期成果!预祝第四届中国博士后文化发展论坛取得圆满成功!祝各位嘉宾和各位博士后会议期间身体健康、平安快乐!

谢谢!

文化产业促进法的核心及具体措施

◎陈欣新

在关于文化产业促进法的问题中，我们法学工作者扮演两个角色，一个角色是作为法学研究者来讲，把法律作为我们的研究对象；另外一个角色是我们本身作为研究的工作人员，在某种程度上是文化产业促进法要规范行为的行为人之一，因为我们做的研究有一部分是以产业的方式体现出来，有经营才有所得，不然的话为什么收我们的所得税呢？我们这些事业单位在征收企业所得税时都算企业，与我们通常所理解的企业是不一样的，因为全民所有制工业企业法对我们不适用，但企业所得税法对科研教学机构是适用的。可见，立法过程中，使用法律概念的时候一定要使用一个大家都能接受的东西，我们不能把大家约定俗成的概念硬赋予一个完全陌生的法律意义，除了极特殊的情况，我们也不能够硬把一个大家已经很明确它的内涵外延的一个概念，仅仅因为利益的原因做无限的扩张或收窄。当然，我们反过来讲文化产业，就看你如何解释产业的这个概念。我们现在讲文化产

业，从逻辑上说，只要是产业就会有产业的贡献，我个人理解产业是要以营利为主要目的的，它做什么具体的经营不会影响到这个问题，它做文化也好，或是做别的什么也好，需要以营利为目的就是产业，不以营利为目的就不能叫作产业。不以营利为目的不等于不赚钱，以营利为目的也不一定都能赚钱，能不能赚钱是经营好坏的问题。所谓不以营利为目的的说法是指获利的这部分不再进行分配，不作为投资人的利润分配，而要用于所从事的工作业务或辅助配套事务，我们法律上理解“不以营利为目的”是这个意思，所以，第一不是意味着你不能赚钱，第二不是意味着你赚不了钱，这两个问题是不一样的。但是，既然产业以营利为目的，那就要制定促进法，促进任何产业发展，就是你能够通过正当合法的方式获利才能促进它。所以从这个角度说，促进产业发展的法律中所有的措施都肯定有一个共同特点，那就是为产业和企业按照正当、合法的方式谋利创造条件。在这个前提之

下,考虑适当平衡的问题,这是从一般性的角度进行分析。

从特殊的角度讲,文化产业主要是以载体所承载的文化内容作为它的核心。所以我们大家会看到,形式或载体本身能够对你造成的影响是有限的。一个内容非常好的产品,不管以什么样的表示形式或者是实现形式进入市场,它都不会改变内容以吸引大家,只不过载体如果差或者说不能适应市场,可能会消极地影响到文化内容更好地为大家所接受和消费。所以,核心竞争力在内容上而不在形式和载体上。在水平差不多,内容的水准质量差不多的情况下,载体和形式会有一定影响,这意味着当我们要对文化产业采取促进措施时,一定要确保内容产品能够有更大的空间发挥和创作。所以文化产业促进法,首先离不开法律对于内容的管制,即应该是怎样的做法。既然讲促进法,促进是第一位的,规管是第二位的,也就是说,促进法一定要体现在发展的过程中,以发展为基础强调监管,而不是以管住为前提强调发展。要想管住用另外的法律,一部法律不可能什么事都能做到。大家可以看看已经在征求意见的“电影产业促进法”,里面有很多内容,按照法学界的观点讲,一是不应该出现在促进法中,二是不需要出现在促进法中。所以,从某种程度上说,在一个民主法治国家里,我们必须接受立法是妥协行为,但不能太过妥协,把这个基本规律给打破了,不是说一讲妥协就没有原则。我个人看,促进法尤其是产业促进法,主要是保证产业健康的发展,核心是发展,不发展的话促进法没用,有些

规范可以通过其他的法律实现,不一定非得写在促进法中。当然,在促进法中有相应的内容规管的规则不是不可以,但主次关系一定要摆正,我觉得在基本原则以及立法理念上必须清楚,否则促进法的作用达不到。这就是我们要更多地体现出来如何去保障文化自由,在内容上的创新、创作能有比较宽阔的空间,能够让好的作品在正常的市场竞争环节中参与这些竞争,能让好作品或者竞争中的优胜者能够合理地获得他应得的利益,这是文化产业促进法中最基本的。

从促进的具体措施讲,我个人看来无外乎人、财、物。人的角度是如何能够让文化产业吸引到人,包括我们立足于现在这个基础,我们现在的“管人机制”管得还是挺严的。如何能够让从事文化产业的人能够通过一些“管人”的制度改革体现出对从事的文化行业的吸引力?假如说一个人文化创意做得好,他在户籍制度等这些方面应该能够获得一些相应的善待,而不是我们利用这个制度把人“看”死了。从财的角度说,主要指财政的扶持和税收的支持。税收的扶持可能比财政的支持有用。为什么呢?税收大家很清楚,你有经营活动,有利润、有收入才有税收,一分收入没有你至少没有所得税,你的基础是零,多大的税收基数也是零。但是,财政的扶持,不一定保证它有正常的获益,所以用的地方不一样。我们既然说是促进产业,产业要体现优胜劣汰,谁最后干得好,营利能力强,收益多,就在税收扶持上支持他,能够起到税收调整的重要作用,即让做得好的人能够得到的好

处更多。而且大家还要想到一个问题，税收制度有它相对更强的平等性，一个规则定出来不管是谁，只要符合条件就可以享受税收支持。财政的扶持是有亲疏的，跟我近的、我信任的人我会把钱投给他，这个事情也是可以理解的。但

是，它无形中没有那么公平。对于一个产业来说，我们说产业投入与我们讲的不以营利为目的不一样，我们现在不是制定文化促进法，是文化产业促进法，一定要落实，这是从财税制度讲如何促进文化产业的发展。

关于文化产业促进法主要制度与促进措施的几个问题

◎宋西顺

由于工作关系，笔者经常穿梭于文化与法律之间，有幸全程参加过厦门市三部文化方面的立法。本文将紧扣文化产业促进法主要制度与促进措施谈几点个人的感受。

第一个问题，文化产业促进法要遇到的问题，就是文化产业本身概念的内涵和它的属性。文化产业属性当然如一些大家所言，有明确的产业属性，但实际上在中国这样一个特定的语境下，文化产业不容易单纯从产业角度界定文化产业法律。首先是文化产业现在的概念还不是很统一。2012版概念虽有很大进步，但是还有一点泛化。如果政策上可以这样讲的话，那么从法律角度我们都要求很严谨，这时文化产业如何界定它，还是一个问题。其次是从理论上讲，文化产业现在很尴尬，在国家政策层面，文化产业要发展为支柱性产业，在高校文化产业不是一个独立学科，还没有一个专业地位。这就是文化产业立法的理论基础。最后是文化事业跟文化产业的关系，我们在谈规划的时候，在谈土地

利用的时候，更多的是从公益性的文化设施这个角度，文化产业的用地该怎么解决？实际上跟事业是有区别的。

第二个问题，文化产业管理主体与机制问题。笔者在参加地方立法活动的时候感受特别明显，包括具体办事的时候非常复杂，文化产业活动到底归谁管？是宣传部门管，文化部门管，还是经济管理部门管？如果这个问题不解决，那么立法执行起来是非常困难的。这个管理体制问题，到底归谁管，这是很重要的一个问题，需要在立法上予以明确。

第三个问题，内容问题。现在自贸区的一个创举是实行负面清单，实际上在文化法律方面我们很早就实现了负面清单，所不同的是我们既有负面清单还有很多正面管制，办理的程序非常复杂，正面流程上管控很多。这次从产业促进的角度，负面如何把握。笔者归纳有四个方面，一是内容管住；二是业态放开；三是公共服务；四是氛围营造。

内容其实就是法律底线。

把握住文化安全这个角度，其他的

就可以了，尤其是业态，或者从从业角度说更要放开。比如电影放映之前的广告，实际上大家都知道那个收益要大于影院本身的收益，而这个环节的归纳叫什么呢？不是我们传统意义上的文化产业，包括前面讲的互联网的方式，或者像《大圣归来》这部电影的投资方，纺织行业控股的一个企业能叫文化产业吗？所以这个时候我们如果没有很好的界定，我们的促进法有可能就变成束缚法，自己找了很多的绳索缚在身上，造成另一个结果。

公共服务。土地、税收、人才这些都属于公共服务。之所以现在还要提促进，是针对这个时候文化产业相对弱小，如何把既有的一些政策对接文化产业，

如何从立法技术上把现有的一些政策转化为可以维护持续发展的法律，使文化产业能够得到一个持续发展的真正保障，当然这里面需要一些梳理。

氛围酿造。实际上，一个业态要有一个好的发展，重要的是一个发展氛围，也就是环境的支撑。反过来我们的文化产业事实上又是这样一个状态，它本身既是产业，也是一种企业，企业本身会去寻求消费，会迎合市场的需求，它会考虑到它的成本等诸多方面，这个政府管不了，管也管不好。做什么呢？比如说我有一个创意，别人盗窃我的创意做法，这是打击盗版问题，保护知识产权问题，类似于这样一种整体的氛围，我觉得这是法律应该做的。

文化产业促进法的消费层面

◎杨澄宇

文化产业促进法是一个产业法，它与该产业背后的需求的发展状况密切相关，所以先跟大家分享一些消费数据。

从宏观的数据看，国家统计局最近公布了2014年消费占GDP的比重第一次超过50%，这是我们近10年来的第一次，达到51.2%，其中居民消费占到38.2%，因为中国的特点跟其他国家还不太一样，我们的政府消费占一个非常大的比重，所以居民消费占到38.2%，这是一个很大的变化。另外一个和我们文化相关的，是文化部召开的中国文化消费发展指数发布会，公布的文化消费数据是10338亿元，这个应该是窄口径的统计，只占实际总消费的6.6%。所以可以看到，在进入新常态之后，我们提出要把需求作为一个经济增长的主要的动力来进行促进，其中文化消费应该是一个更具有增长点的领域。为什么这么说？从经济学的理论看，随着收入的增长，消费就会上升，我们从世界各国的发展历程中都会看到这样的一种现象，随着个人可支配收入的增加，消费占可

支配收入的比重不断增加，这是经济增长的主要动力。主要西方国家居民消费的比重都超过70%，我们国家还不到40%，从这个方面来讲，促进消费有很大的发展空间。另外需要注意到的一点是，随着收入的变化和消费的增加，消费的结构即恩格尔系数也在不断地变化，在居民消费中，衣食住行这种生活必需品的消费所占的比重是在不断下降的。2001年，我们的居民人均可支配收入第一次超过1000美元，那时的恩格尔系数在40%左右，就是我们收入的将近一半是为了满足基本的生存需要，这个比重到2014年我们人均收入达到7600美元后，已经降到了35%以下，也就是说，释放出来的这部分消费主要是在更高层次的需求，精神文化方面的需求。所以从这个意义上讲，我们进入一个新的发展阶段之后，消费的提高，消费的促进确实有着新的结构性的特征，所以文化产业促进法这样一个新的法律的设计和 implement，应该也是看到了这样的一个发展趋势。所以从这个角度讲，这个法律应

该会起到非常积极的作用，这是我跟大家分享的一个基本背景。

从国际上看，我们国家的文化消费确实还处在一个比较初级的水平，就是前面说 6.6% 也好，还有按照一个宽口径统计的 10% 也好，但是和发达国家超过 20% 的比重相比仍然是严重的滞后，应该说我们已经进入到中等收入国家了，人均超过 7000 美元了，但我们的文化消费的比重应该还是严重不足。

美国从 1995 年到 2014 年，这 20 年间，他们的国民可支配收入增加了 36.4%，他们的居民消费增加了 66.5%，就是说他们消费的增加更多地超过了收入的增加，这是因为美国经历了股市的繁荣和房地产市场的繁荣，带动了财富效应。但是在消费中，我们看到他们的基本支出，食品、服装、住房、健康这些支出的变化都远低于消费的平均增长水平，大概是 20% ~ 30%。甚至教育，我们认为是主要的，对于中国来说是居民主要的文化消费的支出，但也只增长了 8.5%；另外的原因是美国公共教育的投入所占的比例比较大，所以个人不需要太多的投入。我们理解的文化消费，比如说通信、休闲、娱乐这些的增长都超过 200%，海外旅游超过 50%，可以预见我们国家未来 10 ~ 20 年的消费增长应该主要是在超过基本消费需求之外的文化消费。

文化消费如此重要，那么对于文化产业的促进，如何才能从消费的层面产生效果，主要有以下几点：

第一是在收入增加和普遍社会财富积累的过程中，出现了一个很重要的变化，就是我们收入差距和财富差距的扩

大。从 2009 年达到收入差距最大，到 2014 年基尼系数为 0.47 左右，仍然处于非常高的一个水平，就是说收入分配的差距仍然很大。还有一个更严重的差距是财富差距，根据最近的几个不同调查的估计结果，我们最富有的 10% 的家庭所占有的财富比重超过 60%，这和瑞士瑞银做的 2014 年国际财富报告估计的结果是非常接近的，他们要高一点，估计达到 64.6%。但不管怎么说，中国发展到今天这样的一个阶段已经出现了高度的财富集中。我们知道如果收入比较低的话老百姓的需求主要是基本需求，基本消费需求，这个差异很小。随着收入的增加更多的差异体现在文化消费上，所以我们看到了一个机会，就是收入差距和财富差距拉大的负面影响是社会的不公平，正面的影响是有了高端的文化需求，而且这个需求没有被满足，这是文化部做的文化产业发展指数得到的一个结论，文化消费的满意度没有显著的变化，就是因为我们有更好更多的需求没有获得满足，我们的文化产业促进法的立法要考虑到这样的一个现实，文化消费的层次、结构和水平的差异非常大。我们有满足于在村头看一点地方戏，几十元、几百元钱文化下乡就能够满足的文化需求，也有坐飞机去伦敦、巴黎、华盛顿看音乐会的需求。还有 2014 年最流行的“来一场说走就走的旅行”，实际上也是文化需求，是日益增长的白领阶层的文化需求，但由于受制于各种各样的限制而无法得到满足。

第二是文化产业促进法一定不能脱离文化需求的性质。文化需求的本质是多元性、差异性和开放性，是它和基本

需求不同的特点。基本需求大家都差不多,吃东西贵一点便宜一点,但大家吃的基本是相同的食物,可能质量上有所差异。但文化需求的差异非常大,这个在文化消费上体现得特别明显。多元性,你喜欢的和我喜欢的可能是完全对立的,所以经常在文化消费中存在什么是低俗文化或者高雅文化的争论,这个在立法中我觉得不应该由国家规定什么是高雅文化,什么是低俗文化,所以在文化产业这样一个法律的制度层面,应该鼓励多元、包容、互融的基本理念。还有就是开放性,我们每年引进10~20部美国大片,这是对的,对其他文化的这种产品的需求,这种开放性是不可阻挡的。如果在国内市场得不到满足,消费者就会走出去,这对我们产业发展是一个很大的损失。

第三是人口结构的变化。2015年刚刚完成的是1%的人口抽样调查,结合之前的第六次人口普查的结果,我们看到一个重大的变化,就是我们的人口老龄化和少子化,0~14岁的人口所占的比例只有16.7%,60岁以上占15.5%,很快就逆转,我们老年人口比重超过少年儿童。而作为文化消费,尤其是高端文化消费的中坚力量20~49岁这个人群的比重低于14%,所以我们要看到,文化消费能力实际上还是受到人口结构变化的影响和制约,这是非常不利的因素,因此我们在文化消费上,在立法上可能要有所侧重。

第四是文化消费和国民幸福之间的

关系。提升我们的国民幸福程度,是“十三五”期间国家的一个战略,是要把民生放到一个比较重要的地位。按照亚当·斯密的说法,幸福有两种,一种是身体的舒适,这是最基本的,即我们所说的小康;另外一种思想的平静,这就是文化需求,这种需求更多的能够实现我们的幸福感。所以幸福感的客观指标就是我们的一些基本的生存消费,而幸福更多的体现在更高层次的满足上,在这个方面,国家确实可以从产业立法的角度,从政策支持的角度,在不大幅增加税收或者政府支出的情况下通过结构调整提高国民的幸福感。

第五是文化消费的形式也在发展现在出现了新的文化消费形式,如互联网、电商,2016年上半年的电商消费一半是文化消费,95%的图书消费都是通过网购进行的,大家现在很少去实体书店。如果从立法角度考虑到这样一个变化,对新兴文化消费的平台给予支持,可能会取得比较显著的效果。

总结一下,如果说国家要从产业政策的角度去引导,那么要包容差异性的需求,要尊重选择自由,这是一个文明社会发展的趋势。政府应该做的就是规范市场行为,比如保护知识产权,规范市场的交易。同时,鼓励竞争机制,因为文化产品的生态具有更强的竞争性,因为具有更多的创造性和原发性,所以更需要自由的竞争,开放的环境和公平的市场。

试论文化立法规划的内涵、意义与理论意义分析^①

◎石东坡^②

引言：由《立法法》修正谈起

2015年3月15日第十二届全国人民代表大会第三次会议修正通过的《中华人民共和国立法法》在第五十二条、第六十六条分别针对全国人民代表大会常务委员会、国务院立法规划、立法计划做出了增设的规定，使立法规划、立法计划作为立法权限行使中全局性、引领性和协调性的行为方式得以法律化。基于这两个法律条文的规定，表明在努力促进立法科学化的机制上，中国的立法实践在发展和变革之中，认为立法规划和计划、立法提案和议案的提出对于立法项目的确定具有重要的意义，并且是相结合而不是相对立的，代表议案和建议是立法规划的来源和基础。与此同时，在立法规划、立法计划的形成过程中，

还有着其他因素的输入和影响。在立法规划、计划的确立前期，应呼唤多样化的民主和科学论证评估。同时表明，对于业已确立的立法规划、立法计划，应尊重和实现其约束力，在未来的全国人大常委会、国务院的立法活动中的整体性、预见性明显增强。因为在立法规划、立法计划的落实上，“全国人民代表大会常务委员会工作机构负责编制立法规划和拟定年度立法计划，并按照全国人民代表大会常务委员会的要求，督促立法规划和年度立法计划的落实。”“国务院法制机构应当及时跟踪了解国务院各部门落实立法计划的情况，加强组织协调和督促指导。”

那么，依据《立法法》的新规定，在文化立法领域的立法规划、立法计划亦将在以往的基础上予以强化。在实践中，这种努力表现为2015年“公共文化

① 基金项目：国家社科基金重大项目（14ZDC008）、国家社科基金项目（12@ZH007）、浙江省本科院校中青年学科带头人学术攀登项目（PD2013033）阶段成果。

② 作者简介：石东坡，法学博士、教授、硕士生导师，浙江工业大学文化与法制研究中心主任，学术期刊社主任。主要研究立法学与法理学、宪法学与行政法学。

服务保障法和文化产业促进法被列入全国人大常委会立法规划第一档项目。”这意味着在国家立法层面的必需和必须。“必需”是在立法依据、权限的合法性、正当性前提下，具备该项目充分的立法调整的必要性、立法时机的成熟性、立法条件的健全性和立法需求的紧迫性。“必须”是在立法资源配置的保障性、立法议程的明确性、立法进度的程序性和立法产出的必然性上，该项目务必作为全国人大常委会在规定期限内的义务和立法职责。^①由此，要进一步思考的是，论证和确立文化立法规划的项目内容与进度步骤的理论依据是什么？对待文化立法与文化发展之间的关系应持何种立场？文化立法的作用及其限度应当怎样把握？文化立法规划的编制和运用是不是有着充分的学理根据？本文对此尝试由实践诉求、法治意涵以及理论依据上展开分析，以就教于方家。

一、文化立法规划的实践诉求

加强和改善文化立法，制订中期规划首当其冲。文化立法规划是指针对社会文化生活及其治理领域利益关系调整的需要，在界分和整合伦理道德、政策规程等社会规范与法律规范的功能属性，首要发挥社会主体自省、社会组织自律、社会自身规制以及市场机制调节等的作用基础上，归纳、论证、选取和确定文化立法项目并进行安排部署，所形成的引导、推动一定时段立法实践的规划方案。

文化立法规划是在“五位一体”的全面协调永续发展格局中，相对于政治、经济、社会、生态文明建设的立法规划项目及其安排而言的，指向以“文化强国”为目标的文化建设领域的立法规划部分。这既是一个相对独立的领域，凸显出文化立法或者说文化法的跨部门、跨法域的综合特点、客观依托和表现形式；同时又具有高度辐射、交叉和延展的特征，因为就文化自身而言，毕竟是人们的生活方式和内化的价值思维在不同社会领域和结构中的体现及映照，所以，文化立法规划与政治、经济、社会和生态文明建设等领域的立法规划部分的项目及其所承载和折射的特定领域的文化价值目标的巩固及树立之间，存在着不可分割的联系和有机统一的要求，否则难以展现出一个社会、民族和国家的统一的、基础的精神品格与核心的价值体系。

在此前的文化立法领域和历程中，1999年3月15日文化部发布的《文化部文化立法纲要》、2004年中宣部印发的《关于制定我国文化立法十年规划（2004~2013）的建议》，以及2006年9月14日文化部发布的《文化建设“十一五”规划》（2006~2010年）先后颁布，不断强调文化法制建设的重要性，倡导和推动有关文化立法项目抓紧研究和起草拟议，发挥了积极作用。但在将近10年的立法实践中，“十届全国人大常委会立法规划详列了计划审议和研究起草的76件立法计划及法律草案17件，

^① 两项文化领域法律被列入全国人大常委会立法规划第一档项目，立法频道——法制网 http://www.legal-daily.com.cn/rdlf/content/2015-08/21/content_6232958.htm。

而没有一部文化方面的立法,这不能不说是一个遗憾。”在党的十七大报告关于推动和促进社会主义文化事业的大繁荣和大发展等一系列重大决策下,^①长期以来我国文化立法相对滞后的状况得到一定程度的改善。十一届全国人大期间,以《非物质文化遗产法》为标志,在文化基本法律的健全上有了一个重要的突破性进展,但是这毕竟仅处在文化遗产保护这一个环节,而尚未出台关乎核心价值体系、公共文化服务和文化产业促进等的其他很多方面的文化法律法规。“坚持重点突破、先易后难、整体推进的原则,制定文化立法规划,加快立法步伐,力争到2010年初步形成中国特色社会主义文化法规体系”^②的目标和期待,还需要延续若干年才能成为现实。

以党的十七届六中全会的《决定》为时间节点,我国的文化立法正在赢得前所未有的宝贵发展契机,并应该进入到一个质量、速度、结构与规模兼备并举的全面提升阶段。《决定》明确指出:“加快文化立法,制定和完善公共文化服务保障、文化产业振兴、文化市场管理等方面法律法规,提高文化建设法制化水平。”其中,至少有5处分别对于文化立法、文化法制建设、网络法制、法律环境等给予了重点强调。《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》进一步指出:“建立健全文化法律法规体

系,加快文化立法,制定和完善公共文化服务保障、文化产业振兴、文化市场管理等方面法律法规,将文化建设的重大政策适时上升为法律法规,加强地方文化立法,提高文化建设法制化水平。”上述政策文件一脉相承,就文化立法的进度、目标、层次,特别是文化立法的切入点和着力点分别做出了一致的判断,先后发布时间接近、比较密集,已经预示和透露出在我国立法更加追求均衡协调发展的新的历史阶段,不只是文化立法的重要性,而且是文化立法的紧迫性和内容上的侧重点都已经逐渐澄清,^③使得新一轮文化立法规划的方向性和可行性得到了有力的保证。因为,文化立法中期规划的拟定和编制就是要在文化法制建设的全局承前启后地审时度势、统筹设计和科学部署。

文化立法中期规划,既是将上述文化改革发展政策、规划中的法制建设事项逐一落实的必要转化,也是必须做出的对于日益广泛和强烈的、来自社会多方面的文化立法需求的应有的、必要的、及时的全面回应。“据统计,1998~2015年全国人大教科文卫委员会共收到全国人大代表提出的有关文化立法议案191件,绝大多数是近些年提出来的。议案的内容也不断扩大,主要涉及公民文化权利的保障、公益性文化事业发展、文化产业和电影产业的促进、文化遗产保

① 党的十七大报告明确指出:“坚持把发展公益性文化事业作为保障人民基本文化权益的主要途径。”

② 汤耀国,未来五年立法取向[J],瞭望,2008,(10)。

③ 当然这并不意味着完全限定了文化立法在其重点选取上的讨论空间,比如在充分认识法律功能、进一步解放思想、尊重立法的规律性和创建性,加强其中在精神文明建设上的立法就值得进一步关注和研讨。再者,这些已有文件与规划更没有、也不会径行给出文化立法项目的清单。而这些恰恰是文化立法中期规划所应承接的研判和论证的前提。

护、图书馆和博物馆立法、知识产权保护、网络传播管理等方面。”^① 仅在2012年全国两会期间，单是民进中央就提交了20个提案，其中包括“关于加快文化立法进程，完善文化法律法规体系”等多个有关文化建设的提案。甚至一些提案还对有关立法项目所针对的文化治理的问题症结、诸多诱因、现行政策规章的不足等进行了比较切中的分析，对于倡议制定的法律文本的结构形式与制度安排等提出了在调查研究基础上富有见地的设想。地方立法在文化遗产保护、公共文化服务促进、文化产业促进、全民阅读以及公共图书馆建设与管理等方面的立法探索不断丰富。这些都为文化立法中期规划提供了有益的参照，因此，文化立法中期规划在整体上的可行性也日渐充分、所立足的社会支持、舆论氛围和群众基础也不断牢靠。

二、文化立法规划的内涵解析

首先，文化立法中期规划是对“文化”的立法项目进行中期规划。文化立法中期规划要通过有关立法项目群体化的确立，反映出未来文化发展和文化治理的制度、体制和机制的内容、形态与格局。党的十七届六中全会《决定》已经将文化强国上升为国家战略，国家战略应当通过宪法等作为最高国家意志的形式得以体现和反映，从而具有其权威

性、稳定性和持久性。因此，文化立法中期规划实际上担负着文化强国战略在制度上的顶层设计的职能。如何将《决定》和《纲要》确定的发展目标规范化、制度化和法律化？是文化立法中期规划的主题与主旨。以法律的形式确立中国特色社会主义文化发展道路的指导思想、总体目标、基本原则、建设布局和政策内容，健全和完善文化法律、法规和政策体系，指引、促进、规范、保障文化发展，增进民族文化自信心、向心力、凝聚力和吸引力，增进国家文化软实力、科技创新力和生产创造力，是文化立法中期规划的根本方向。

当然，为文化立法中期规划在基于目标的系统设计的同时，还必须始终坚持针对问题的有的放矢，否则将有可能忽视和超越文化立法现在的国情基础和阶段要求。这要求文化立法规划的整体性和针对性并重，在规划中坚持脚踏实地。由此，规划必须把握当前文化发展中的若干关键环节，适应和配合依法管理文化事务、规范文化市场和文化产业，促进文化事业健康发展的迫切需要，区分不同立法项目的轻重缓急，选取在特定阶段能够实现预期效益最大化的文化立法项目，编排文化立法项目预研、调研、上马、送审的先后顺序。比如，对于文化投资体制、文化管理体制改革的立法引领、设计、保障和确认，可能就比较急迫。因为长期以来，由于文化关

^① 朱兵：建立和完善中国特色社会主义文化法律制度[J]，中国人大，2012（10）。朱兵：深刻领会四中全会精神大力加强文化立法工作[EB/OL]，中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/rddl/fzjs/2015-01/13/content_1894166.htm。以立法促进文化繁荣[EB/OL]，人民网，<http://opinion.people.com.cn/n/2015/0805/c1003-27411458.html>。加强文化法治，推动全面建设小康社会的重大举措[EB/OL]，中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/lfdt/2016-04/29/content_1989131.htm。

涉意识形态,在市场经济条件下没有及时地界分文化事业和文化产业,文化事业管办合一,文化事业中的营利部分和公益部分不加区分,国家财政投入的产出和效益被稀释或转化,政府财政包办文化投资的状况还没有根本改变,渠道过于单一、狭窄,许多重大的文化基础设施资金筹集困难,民间资本进入壁垒较高,公共文化服务设施运营方式僵化,利用率不高、社会效益不够明显,甚至沦为政绩工程、形象工程,因此,加强和完善文化领域投融资的法律保障,通过立法允许民间资本进入文化事业、文化产业,并保障其权益收益,规定完整可行的准入机制、退出机制、融资手段、风险信贷,既激活了文化事业发展和文化产业振兴,也促进甚至迫使政府转变文化职能和治理观念,由内部的从属性管理转向外部的相对方管理,由统包统揽、管办合一、宏观调控和微观管理混淆,转向内容监管、市场监管、绩效监管和依法监管。

其次,文化立法中期规划是对文化“立法”的规划,其中最注目的视点在于文化立法项目的相对独立性和相互关联性,由此塑造合理的文化法律制度的结构和布局,文化法律法规的体系化才能够得以形成。看待文化立法,要专注于文化的特定领域,但绝不能拘泥在传统的公法、私法、社会法等法域划分的利益基点、调整手段与分布领域的特点,绝不能拘泥于法律对于一定社会关系和交往行为运用强制力量施以责任追究和法律制裁的秩序价值导向下的传统功能,绝不能锁定在法律的直接调控对象必须或者仅仅是狭义的文化活动本身。倘若

固守那样的立法思维,则很有可能在文化立法的项目遴选和组合排列上裹足不前。比如,公共文化服务,是政府公共服务职能的应有内容,但绝不意味着像以往那样的政府全包,而是以政府部门为主的诸多公共部门协调配合、积极主动地在各自职能范围内提供的、以保障公民的基本文化生活方面的平等权、受益权、选择权、参与权和评价权等权利为目的、向社会公众提供的公共文化产品与服务。由于公共文化服务具有的公益性、基本性、均等性等特点,社会公益组织、慈善组织和行业协会等的各类合法组织,即能够在政府的协调、统筹和主导下发挥各自优势,本着公益目的,努力实现的基本文化需要的供给和保障,促进公共文化服务满足城乡一体化和均等化,满足城乡群众各得其所、均得其乐。这就要求文化体制改革和社会管理创新相结合。这既是文化体制改革中激活社会公共空间的文化资源要素,发挥社会公共组织的文化服务职能的需要,也是社会管理创新中各类社会组织萌发活跃的必然要求,是政府主导下公共文化服务多渠道保障的有益补充。因此,看待公共文化服务保障的立法项目,需要在其调整范围上既要适度集中、又要兼顾其他,以便于比较恰当地认知和肯定公共文化服务保障基本法律制定这一立法项目的可能性和可行性。这既是“文化立法”,也旁涉社团立法。这既是行政法这样的典型的公法,也有着社会保障法、社会福利法的意义和范围中的有关制度内容。这需要在此次文化立法中期规划的拟定和编制中充分运用战略思维、开展战略规划,同时也需要立法

理念的创新和立法思维的更新。

再次,关于文化产业促进法的立法项目,即是典型的综合性、协调性、激励性的产业政策立法,通过立法将文化产业发展战略加以制度化、法律化,要整合各类文化资源,还要积聚人才、资金、技术等各种资源要素,着力培育文化产业特色品牌和特色行业,确定重点发展的行业门类项目,科学布局文化产业的地域分布,合理适度运用文化产业园区的发展政策和策略,打造现代文化产业体系。因此,在该法律中既需要财政、税收、金融、土地、规划、教育等多个政府主管部门给予所涉环节实实在在的政策支持;也需要建立健全和切实运用跨部门的政策设计、协调调度和绩效评价的体制机制,使得文化产业振兴政策在法治的轨道上有着稳健持久的、而并非一哄而上的,有着协调联动的、而并非各自为政的供给、修正和贯彻、执行,因此,文化产业促进法不仅包容和囊括一系列的文化产业政策实际内容,而且更应当搭建和强化一个有效的文化产业政策制定、协调、反馈和再设计的连贯产出机制。这表明,文化产业促进法在具有产业政策基本法归属和地位的同时,在其中一定还有行政组织法、行政程序法的性质和内容,而这点又必然受制于文化行政体制改革、甚至整个政府体制改革的安排和进程。

进一步看,文化产业促进法中还应该对于创意权利化及其流动性——即投融资中的股权、期权等的规定,因此,文化产业促进法的制定还需要与专利法、软件保护法(我国现在是条例)、著作权法等的修改完善相同步。因为,作为

文化产业促进法所围绕的调整对象,文化产业在根本上如乔布斯主持的苹果产品设计、营销所表现出的那样,在具备技术创新、应用优势的同时,更取决于文化产品所具有的创意内核、艺术元素、美学成分对受众的吸引力、和受众之间的契合度。可以说,正是这些文化因子决定、形成、塑造和再造一定的物化形态及服务形式,产出相应可复制的文化产品和服务,并进行延伸,形成产业化链条。也正是由于该文化使得基于物化产品的外在、共性的使用价值的消费关系建立的同时,一并建立起一种符号的体认、审美的欣赏、心理的呼应的文化价值关系;这种文化价值关系通过一定的文化产品和服务(比如某种品牌服饰、甚至汽车等所表征的文化内涵和精神气质等;再比如在某文化交际场所消费)一方面在单一的产品或服务与该消费者之间形成,另一方面还在同类消费者群体中成为其通用标示或者暗合象征,并由此强化了该类文化创意产品或服务在消费群体中的品牌影响力和市场稳定性。可见其中创意所处的支配地位。而创意只有在以版权、商标权、设计权、软件专利权等知识产权的法定形式才能够获得法律保护,进而开发、运用、营销而创造出财富。所以,单纯制定由政府提供支持政策和扶植措施,优化文化企业和行业的外部发展环境,可能在一定程度上难以激发文化企业的内部创新动力和持续发展潜力;而必须同时有着在创意权利化的保障上的不断强化和日以充分,这样就要求在文化立法规划中,文化产业促进法立项推进的同时,还要有修改完善知识产权法的跟进,从而造