

文化政策与管理研究丛书

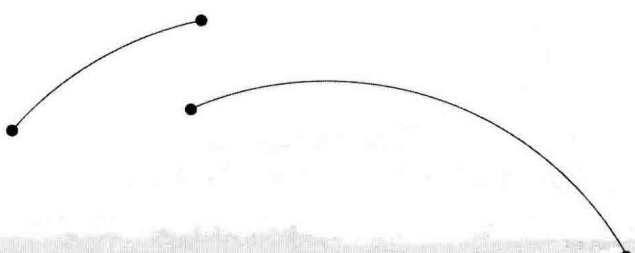
近十年北京市 文化创意产业政策实施情况 绩效评估研究报告

祁述裕◎主编

清华大学出版社

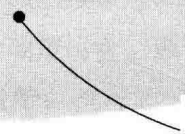


文化政策与管理研究丛书



近十年北京市 文化创意产业政策实施情况 绩效评估研究报告

祁述裕◎主编



清华大学出版社
北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

近十年北京市文化创意产业政策实施情况绩效评估研究报告/祁述裕 主编. —北京：清华大学出版社，2016

(文化政策与管理研究丛书)

ISBN 978-7-302-42603-5

I. ①近… II. ①祁… III. ①文化产业—产业政策—研究报告—北京市 IV. ①G127.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 005503 号

责任编辑：王燊娉 胡花蕾

封面设计：赵晋锋

版式设计：方加青

责任校对：曹 阳

责任印制：宋 林

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>，<http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编：100084

社总机：010-62770171 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969，c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者：三河市金元印装有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：180mm×250mm

印 张：19 字 数：350 千字

版 次：2016 年 2 月第 1 版

印 次：2016 年 2 月第 1 次印刷

定 价：58.00 元

产品编号：067525-01

摘要

《近十年北京市文化创意产业政策实施情况绩效评估研究报告》(以下简称《研究报告》)为国家行政学院文化政策与管理研究中心编撰的《文化政策与管理研究丛书》之一。本《研究报告》为2013年度首都师范大学文化研究院重大研究项目(课题编号: ICS_2013_A_02)的最终研究成果。

近些年,文化创意产业成为热点,中央和地方均出台了不少推动文化创意产业发展的政策。这些政策实施效用如何,迄今为止尚未有系统研究。本《研究报告》通过建立政策绩效评估体系,对2006—2014年北京市文化创意产业政策实施情况进行系统研究。本《研究报告》的目的是通过对北京市文化创意产业政策绩效评估,就进一步完善政策、健全体制、理顺机制、改进工作提出建议。

《研究报告》根据政策过程模型,建构了文化创意产业政策绩效评估框架体系。

政策过程分为政策出台、政策实施、政策结果三个环节。政策出台是制定政策;政策实施是执行政策,执行政策的过程是政策执行机构提供政策服务与享受政策的目标群体加入政策服务两个过程的统一;政策结果是政策实施后的成果。根据政策过程,政策绩效是政策质量、政策服务质量、政策效果三者的统一。高质量的政策制定、完善的政策服务、良好的政策效果是高绩效政策的三个指标。

基于政策过程,本课题建立的政策绩效评估体系包括三个部分:政策质量、政策服务质量、政策结果。首先是政策本身的质量。本部分可从系统性、适应性、协调性、创新性、配套性、可操作性六个方面进行评估。二是政策服务的质量。本部分可从执行机构的政策服务、政策预期目标实现、享受政策的目标群体的参与性三个方面对政策服务质量进行评估。三是政策成效,本部分是文化创意产业政策绩效评估的重点。政策成效的评估可从企业成长、行业发展、产业结构升级、经济效益、社会效益、政策目标满意度四个方面来衡量。

在研究内容上,《研究报告》分为六个分报告。这六个分报告分别从演艺业、电影产业、电视剧制作业、动漫产业、文化创意产业发展专项资金、国有文化企业改革六个领域,对2006—2014年北京市文化创意产业政策实施效用进行系统分析,并提出了完善政策的建议。

粗略地概括起来,《研究报告》在政策需求上有五点建议:一是加强对现有



政策的利用提升。二是积极弥补产业发展基础领域政策空白。三是进一步出台政策巩固传统优势产业在全国的领先地位。四是加强对新兴文化创意产业门类的政策支持。五是要进一步深化文化管理体制改革的。

《研究报告》在产业政策制定、执行和落实方面有以下六点建议：

一是理顺管理体制。

二是政策制定时要充分重视四方面工作：

- ① 政策制定前的基础调研工作；
- ② 发挥专项人才作用；
- ③ 夯实文化创意产业政策的数据基础；
- ④ 注意对各方利益主体意见的吸收。

三是在文化创意产业政策调节手段上要发挥综合效应。

四是强化政策执行落实。

五是加强政策绩效评估和执行效能监管。

六是加快文化产业法治建设进程。

前言

内容说明

北京市文化创意产业进入政府产业政策重点关注的起始年份为2006年。2005年，中共北京市委九届一次全会提出，将发展文化创意产业作为2006年的主要任务和工作重点，以发展文化创意产业为新的引擎，推动首都产业升级。2006年至今，北京市出台了一系列相关产业政策，对北京市文化创意产业的发展起到了积极的推动作用。

为了提高政策效能，政府部门迫切需要全面了解近年来所推出的文化创意产业政策的实施效果，通过对政策进行绩效评估来发现问题、总结经验、探索规律。

本《研究报告》采取多重方式对2006年以来北京市文化创意产业政策的实施绩效进行研究。在评估中以政策实施效果的考评为侧重点，兼顾对政策制定质量和执行效能的评估。考虑到文化创意产业自身的特殊性，在评估指标设计上尽量做到统筹兼顾，不仅引入文化创意产业总收入、增加值、占GDP比重等可量化的客观经济数据指标，也注重引入考察政策所引发的社会效益及目标对象满意度等主观评价指标。从评估方法上综合运用深度访谈、问卷调查、案例分析、统计分析等手法，一方面着重从宏观角度考察政策实施的总体效果和政策体系的完整度、协调度；另一方面也从微观角度考察典型政策的实施效果，以点带面，借助具体实例总结把握文化创意产业政策制定、执行、评估的一般规律。

在课题组成上，考虑到北京市文化创意产业政策内容的广泛性、各领域政策的专业性、北京市文化管理体系的职责划分实际情况和北京市文化创意产业重点优势门类等多重因素，为增强评估的针对性、有效性和客观性，《研究报告》分为以下六个分报告，即：《近十年北京市文艺演出行业政策绩效评估报告》《近十年北京市电影产业政策绩效评估报告》《近十年北京市电视剧制作行业政策绩效评估报告》《近十年北京市动漫产业政策绩效评估报告》《近十年北京市文化创意产业发展专项资金绩效评估报告》以及《近十年北京市国有文化单位转企改制政策绩效评估研究》。每个分报告针对不同领域的文化产业政策进行梳理分析，构建符合产业发展实际的指标评估体系，发现目前该领域政策所存在的主要问题，并提出针对性

的建议。

本《研究报告》书名中的“近十年”是一个大致的时间长度。在进行绩效评估所涉及的政策时间范围上,考虑到政策制定的规范性、政策实施效果的时滞性以及数据的可获得性,本《研究报告》在研究初始评述时统一设定的纳入考核评估的文化创意产业政策的时间范围为2006年至2012年。之所以选择2006年,是因为在该年文化创意产业正式进入北京市政府产业政策调控视野,标志着文化创意产业已成为北京市国民经济和社会发展总体战略的重要组成部分,文化产业政策的重要性、指导性和实践性正式为北京市权力机关所认可和承认。考虑到政策评估的可借鉴性、可比较性和可评估性,将政策评估的截止年份划定为2012年,并尽可能延伸至2014年。但各个分报告根据其研究对象的实际状况在所评估政策的时间范畴上会有一定的调整,这是因为个别政策的出台时间虽不在该划定范围内,但将其纳入评估,或者是由于在该时间段内政策依然运行有效^①,或者是现有政策是对在该时间段内制定或实行的旧政策的调整升级。因此,在政策梳理中列明的政策名称一般以最新出台的政府文件为准,或者注明前后政策的承接关系。^②

本《研究报告》所评估政策的效力层级主要限于市级政策,包括全市性和市级行业主管部门单独或联合推出针对具体产业门类的政策,全国性政策纳入考量的则一般限于国家级文化产业一般和专门发展规划、北京市应当落实的国家级文化产业政策、统一的财税优惠政策以及符合条件的北京市所推出的针对本市文化创意企业所享受国家级政策的落地配套政策等。^③区县级政策基本不涉及,但在个别子课题中,如果区县政策对全市性政策具有重要影响,或者该区县在特定产业发展中具有独特地位,如演艺产业之于东城区、影视制作产业之于怀柔区、动漫产业之于石景山区,则会在评估产业整体发展情况时有所涉及。

本《研究报告》在对文化创意产业政策的评估考核中所使用的文化创意产业的定义来自2006年发布的《北京市文化创意产业分类标准》(京统函〔2006〕183号,以下简称“地标”),是指以创作、创造、创新为根本手段,以文化内容和创意成

① 如:《北京市文化局支持新建改造多厅影院资金补助办法(试行)》(京文市发〔2005〕129号)。

② 如:《北京市文化局关于印发〈2013—2015北京市游艺娱乐场所总量与布局发展规划〉的通知》(京文审发〔2013〕143号)虽然是2013年出台的,但是该文件是《北京市文化局关于印发〈2010—2012年北京市游艺娱乐场所总量与布局规划实施意见〉的通知》(京文综发〔2011〕74号)的延续,因此两个文件都被列入政策一览表中。

③ 如:《北京市文化局、北京市财政局、北京市国家税务局、北京市地方税务局转发文化部、财政部、国家税务总局关于〈动漫企业认定管理办法(试行)〉等文件和印发〈北京市动漫企业认定管理工作实施方案〉的通知》(京文市发〔2009〕717号)。

果为核心价值,以知识产权实现或消费为交易特征,为社会公众提供文化体验的具有内在联系的行业集群。主要包括:文化艺术;新闻出版;广播、电视、电影;软件、网络及计算机服务;广告会展;艺术品交易;设计服务;旅游、休闲娱乐;其他辅助服务九大类。北京市统计局2012年发布的《文化及相关产业分类(2012)》是目前全国文化产业统计的依据(以下简称“国标”),其对文化及其相关产业的定义是指为社会公众提供文化产品和文化相关产品的生产活动的集合。主要包括:新闻出版发行服务;广播电视电影服务;文化艺术服务;文化信息传输服务;文化创意和设计服务;文化休闲娱乐服务;工艺美术品的生产;文化产品生产的辅助生产;文化用品的生产;文化专用设备的生产十大类。目前北京市在进行文化创意产业统计时两个标准并行,每年有两套数据推出。^①两套标准在关于文化创意产业所涵盖的行业范围上既有重合又各有独立存在的部分,从总体趋势上看,国标与地标在逐渐靠拢。^②由于主要是评估北京市的文化创意产业政策,因此,在概念使用和数据采用上以地标为原则,个别数据和概念应用则会兼采国标。^③在数据使用上则以统计部门的权威统计数据为主要来源,各课题根据本课题所涉及行业数据的实际可采性也考虑引入行业主管政府部门或行业协会的统计数据。在相关数据采纳上也根据评估政策的实际执行情况,特别在执行效果的客观评价上,引入相关领域的最新发展数据,确保评估结果的准确性、客观性和中立性。

北京市文化创意产业政策发展状况基本评述

政策制定情况

从目前北京市文化创意产业政策^④的构成体系上看,主要包括整体规划、重点产业门类扶持、集聚区建设、市场管理、专项资金补贴、财税优惠、体制改革七大

① 一般在文化创意产业的日常监测统计中,如每年分季度的规模以上文化创意产业统计数据使用的是地标;而每年上报的全国文化产业统计数据则使用国标概念,以便进行全国对比。

② 如以前北京市文化创意产业统计中关于设计服务行业以及动漫行业中涉及软件、网络游戏的统计是国标中所没有的,目前国标也逐渐将该部分内容纳入文化产业的统计范畴。从具体统计实践上看,2012年统计局关于北京市文化创意产业的收入数据统计主要为以下两个数字,即如果依据地标,则2012年北京市规模以上文化创意产业收入为9285.8亿元;而依据国标,全市文化创意产业收入则为10 313.6亿元,之所以出现数据差异,不仅因为统计标准的不同,而且由于依据国标要求报送的不止是规模以上文化创意产业的收入,因此,在2012年按国标统计的全市文化创意产业收入里面也包括对规模以下企业收入的统计推断。因此,从总体数额上看国标是略高于地标的。

③ 如采用国标则会在表述上予以明确区分,如使用文化产业这个表达方式,或者在数据引注中标明是国标。

④ 所有文化创意产业政策详见第一章的附录。

类政策。由于目前中央和地方财税管理体制的限制,北京市级财税部门没有权限出台仅适用于本地区文化创意产业的普惠性财税优惠政策。因此,现行的北京市文化创意产业财税优惠政策主要在于执行国家统一针对文化产业、文化体制改革单位或者特批试点地区的财税优惠政策。

从政策覆盖面角度来看,按照功能划分,近年来北京已初步建立起包括综合政策、专项政策、金融政策、税收政策、园区建设、产业引导、企业扶持和人才引进在内的基本政策框架体系。但如果按照行业类别划分,则由于根据地标所区分的文化创意产业九大门类与目前北京市的文化行政管理体制和实际行业运行状况不完全相符,往往是一个产业门类涉及好几个管理部门,因此,尚未能形成比较明确的“一业一策”的政策布局,但北京市正努力研究制定首都文化发展的“1+X”政策体系,争取将更多的行业纳入政策调整和优惠扶持范畴,不断扩大文化创意产业政策的覆盖面。

从政策层级上看,现行文化创意产业政策多是以行政主管部门依据管理权限出台的单行政策为主,政策调整范围主要是针对产业发展的某个重点环节或者某些重点内容。即使是管理权限比较明确的传统文化创意产业门类,如文艺演出、新闻出版和广播、电视、电影类,也由于涉及意识形态管理问题,相较于网络游戏等新兴文化产业门类,从整体来看产业化程度相对较低,产业发展仍以政府管理为主,以国有资本为背景的市场主体影响力仍较大,产业内公平竞争程度较低,覆盖整体产业链的专项扶持政策较难出台。而从效力上看,虽然针对文化创意产业整体发展的政策数量不多,但一般都是以北京市人民政府或北京市文化创意产业领导小组的名义发布,其效力高于行政主管部门出台的单行政策,责任部门涵盖了主管文化的宣传文化系统,也包括了对文化创意产业政策落实具有举足轻重影响的经济、财税和人事主管部门,而且基本上每项整体性的政策都形成了自成一套的、较为系统的实施管理细则,可执行力和可操作性相较于单行政策都大有提升,总体落实情况较为乐观,在推动北京市文化创意产业繁荣发展上功不可没。

从政策调节手段上看,在扶持类政策上,政府财政资金投入是主流。根据目前的财政资金使用管理办法,如果行政主管部门想要长期稳定地从市财政获得固定数额的针对文化创意产业的专项扶持资金,就需要对扶持资金的申报、管理、运用等环节形成一套明确的规范体系,这往往是单行性政策出台的原始动力,之后则根据实施效果不断扩大政策适用范围、采取多元化扶持手段、引入多方支持力量,从而形成比较完善的专项产业扶持政策。而且相较于其他方式,采取资金补贴投入方

式，政策实施效果较为明显，市财政较为容易考核监督，因此，大多数政策均倾向于以资金补贴作为主要政策手段，通过对产业重点环节或重要主体的扶持带动促进产业整体发展。市场管理类政策则主要是加强对重点文化创意产业内容的管理，在目前简政放权的总体趋势下，一般难以通过提高准入门槛的方式加强管理，而多采取通过转发上级主管部门的规范性文件或增强事后监管的方式以达到净化文化市场环境、维护首都文化安全的目的。

从政策导向上看，北京市的文化创意产业政策既注重突出整体规划的方向指引性，也注重发挥单项政策的分类指导性；既有推动产业关键环节和重点内容发展的专项政策，也有强化文化创意产业在部门或区域总体发展中作用的综合政策；既有良好承接国家文化产业政策的市级落地配套政策，也有极具北京特色的地方性产业政策。从总体上看可以概括为：

① 创新性，即利用北京市的文化资源集聚和政策开放优势，力争推出一系列带有试验性、先驱性、引导性的产业政策；

② 示范性，即发挥北京作为全国文化中心示范作用，形成一系列可复制、可移植、可推广的经验政策；

③ 带动性，即发挥文化创意在赋予其他产业创意附加值的辐射作用基础上，加快推动文化创意产业与相关产业融合，打造“文化创新”驱动格局，促进北京转变经济发展方式，调整产业结构，带动京津冀地区整体经济布局合理化，形成全国独特的文化发展中心区；

④ 高端性，即推动北京文化创意产业走高端化、集约化、规模化的发展道路，始终坚持创意驱动的发展政策；

⑤ 开放性，即发挥北京作为中华文化窗口的对外展示效用，利用北京独特的政治中心和国际交往中心地位，促进北京文化的对外输出，进一步提升中华文化的国际影响力；

⑥ 主流性，即始终坚持文化产业政策以促进社会主义主流价值观传播为核心，以传承中华优秀传统文化为己任，以社会效益和人民满意为产业发展的关键标准；

⑦ 安全性，即重视北京作为意识形态交锋的重要阵地，以捍卫国家文化安全为重点，强化对相关文化市场的管理和净化。

从政策目标上看，北京市的文化创意产业政策目标主要集中于以下方面：

① 促进产业布局合理化；

② 推动传统产业升级发展；



- ③ 培育新兴文化业态;
- ④ 重视对创意、市场、融资等关键要素的扶持发展;
- ⑤ 规范文化市场竞争秩序;
- ⑥ 吸引高端优质产业资源集聚;
- ⑦ 力争形成以骨干企业为核心,鼓励中小型企业实现特色发展的多层次市场主体架构;
- ⑧ 完善产业发展配套服务机制;
- ⑨ 优化文化创意产业人才发展环境;
- ⑩ 吸引社会资本投入文化创意产业;
- ⑪ 提升首都文化消费水平;
- ⑫ 增强首都文化产业对外开放程度;
- ⑬ 催生文艺精品力作;
- ⑭ 加快国有文化单位体制改革和经营模式创新;
- ⑮ 建设具有示范效应的产业基地和集聚区。

政策实施整体效果

一是产业总体规划目标明确。推出《北京市“十一五”时期文化创意产业发展规划》《北京市“十二五”时期人文北京发展建设规划》^①《中共北京市委关于发挥文化中心作用,加快建设中国特色社会主义先进文化之都的意见》^②等一系列重要文件,根据首都文化建设不同阶段的实际发展需求,调整文化创意产业发展目标、重点行业、产业格局和阶段任务。在总体规划的指引下,北京市文化创意产业总值实现连年增长,按照“十一五”的规划目标,到2010年,文化创意产业增加值占全市地区生产总值应超过12%。在2006年开始全面实施产业政策后^③,2008年北京市文化创意产业增加值就由2007年占GDP的10.6%,增长至占GDP的12.1%,提前实

① 北京市并没有提出“十二五”时期文化创意产业发展规划,曾经有过征求意见稿,但最终未正式颁行。最终实施的是《北京市“十二五”时期人文北京发展建设规划》,其中将加快发展文化创意产业发展作为“人文北京”建设的一项重要内容,提出到“十二五”期末,北京的文化创意产业增加值占全市地区生产总值的比重力争达到15%。

② 提出到2020年,北京文化创意产业增加值占全市地区生产总值的比重力争达到18%,整体实力和国际竞争力位居全国前列的发展目标。

③ 2004—2006年,北京市文化创意产业分别实现增加值613.6亿元、700.4亿元、812亿元,占GDP比重分别为10.1%(GDP为6060.3亿元)、10.2%(GDP为6886.3亿元)、10.3%(GDP为7870.3亿元),GDP数据来源于北京市统计局,文化创意产业增加值数据来自北京日报2010年1月27日刊登的《2009年北京文化创意产业实现增加值1497亿元》。

现规划目标,其后文化创意产业增加值占GDP比重始终保持在12%左右^①,在首都经济中的支柱性地位逐步确立。即使在经济受到全球经济危机影响的2008年和2009年,北京市文化创意产业依然保持良好的发展势头。2012年、2013年全年北京市文化创意产业分别实现增加值2205.2亿元和2406.7亿元,2014年,全市文化创意产业增加值更超过2700亿元,占全市GDP的比重从2008年的12.1%提高到13%左右。

二是扶持重点产业门类。出台《中共北京市委、北京市人民政府关于进一步促进服务业发展的意见》《北京市关于支持影视动画产业发展的实施办法(试行)》

《北京市关于支持网络游戏产业发展的实施办法(试行)》等政策,加强对我市重点产业门类的发展扶持。^②目前北京市重点文化创意产业门类发展态势良好,2014年北京130家主要演出场所演出24 595场,比上年增长6.2%;演出收入14.96亿元,比上年增长3.7%;观众人数1012万人。电影票房收入22.86亿元,同比增长24%,票房连续8年居全国各大城市第一。艺术品市场总成交额约450亿元。动漫游戏产业总产值约372亿,比上年增长69%,占全国总产值的1/3,出口金额约42.3亿元,继续稳居全国第一。

三是加大财政投入力度。以设立扶持资金为核心,通过《北京市文化创意产业发展专项资金管理办法(试行)》《北京市文化创意产业贷款贴息管理办法(试行)》

《北京市文化创新发展专项资金管理办法(试行)》等一系列政策从资金引导、项目资助、贷款贴息等方面推动产业发展。从2006年起北京每年安排5亿元对符合重点支持方向的文化创意产品、服务和项目予以扶持。“十一五”期间,共安排25亿元文化创意产业发展专项资金,支持项目近600个,带动社会资金投入近200亿元。5年申报项目的投资总额已经累计突破1000亿元,达到1187.42亿元,申请专项资金的额度也累计达到145.82亿元,远远超过4年20亿元资助规模的总和。^③2012年百亿文化创新发展专项资金正式投入运行,当年就对338个项目进行了扶持,扶持资金达9亿元。^④

四是发挥集聚区带动作用。政府出台了《北京市文化创意产业集聚区认定和管理办法(试行)》等文化创意产业集聚区认定及相关促进发展政策,打造具有辐射力和影响力的产业集聚区,发挥示范带动作用。2006年至今,北京市共认定了四批30

① 2007年北京市文化创意产业实现增加值992.6亿元,2008年为1346.4亿元,2009年为1497.7亿元,2010年为1692.2亿元,2011年为1938.6亿元。

② 由于个别产业政策的统计数据尚无权威数据,因此,本部分内容选取典型政策进行分析。

③ 缺2011年和2012年的数据,数据由北京市文化创意产业促进中心掌握。

④ 2012年,原有每年的5亿文创资金并入百亿文化创新发展专项资金中,主管部门由市文促中心变为市文资办。



家文化创意产业集聚区，涵盖了全市16个区县及文化创意产业9大领域。截至2013年底，30家市级集聚区内的742家规模以上文化创意产业法人单位，共实现收入1407.8亿元，占全市规模以上文化创意产业总收入的14%；从业人员达到14.8万人，占全市比重14.1%。通过集聚区建设，北京市文化创意产业已经初步形成了分行业的空间集聚。

2014年为更进一步提升首都文化创意产业集聚区的发展水平，更新出台了《北京市文化创意产业功能区建设发展规划(2014—2020年)》，将在市级文化创意产业集聚区和国家级产业基地、园区的发展基础上，统筹整合资源，着力优化文化创意产业空间布局，引导区县文化创意产业特色化、差异化、集群化发展，推动全市文化创意氛围提升、经济转型升级、城市功能优化调整和经济社会的全面可持续发展。

五是强化产业融资支持。2007年开始出台政策鼓励银行为文化创意产业发放贷款。2009年、2010年和2011年北京市文化创意产业领导小组办公室、北京市文化局、北京市广电局分别和北京银行签署授信金额上百亿的战略合作协议。2012年北京市文资办与国家开发银行、中国银行等10家银行的北京分行签署文化金融创新发展合作协议，为北京文化创意产业提供1000亿元人民币授信额度。除增加信贷支持外，2012年，北京市文化局与中国人保财险北京市分公司签署《文化产业保险战略合作协议》，该公司还分别与首都剧院联盟、北京画廊协会签署了支持演出行业和艺术品行业保险的合作协议。2014年，中国人民银行营业管理部与北京市国有文化资产监督管理办公室联合签署《文化金融战略合作协议》，双方将共同打造“文化金融合作试验区”，支持北京文化创意产业的发展。

政策的支持使得北京市文化创意产业信贷发放量屡创新高。2014年1—8月，北京市中资银行文创产业人民币贷款余额为756.1亿元，比年初增长63.2亿元，同比增长21.1%；累计新发放贷款570.3亿元，同比增长24.8%。政策利好也使北京成为文化外资的主要流入地，2006年—2011年，北京市文化创意产业外商投资项目合计3069个，合同外资金额为109.4863亿美元，实际利用外资额80.7171亿美元，占全市实际利用外资额的22.25%。

六是市场主体蓬勃发展。截至2014年8月底，北京全市共有文化及相关产业企业16.18万户，注册资本3818.13亿元。文创产业中非公、混合及外资成分活力增强。2014年1—5月，非公有制及混合所有制经济规模以上文化创意产业单位收入增速为9.4%，高于平均水平3个百分点。以文艺演出为例，北京市深入贯彻落实国家发布

的《营业性演出管理条例》及其《实施细则》^①，降低进入门槛、缩短审批时限、鼓励民营演艺机构发展。截至2014年底，北京共有从事营业性文艺演出的艺术院团607家，与2005年(130家)相比，增加507家，其中90%均是民营艺术院团；正常经营的营业性演出场所130家，与2005年(79家)相比，增加51家。^②截至2013年6月底，北京市的演出经纪机构共计1571家，与2005年(281家)相比，增加1290家，占全国演出经纪机构总数的一半，其中近90%是民营机构。^③

七是精品力作不断涌现。2007—2012年，北京的各类文艺作品在国家级重要评奖中屡获殊荣，以全国精神文明建设“五个一工程”评选为例，北京连续三届获奖作品数量位居全国首位，共有包括人艺话剧《北街南院》、北京儿艺的《红孩子》、木偶剧《猴王·花果山》、评剧《马本仓当官记》等在内的35部作品获奖。北京市还涌现出了一批具有全国乃至世界影响力的影视精品，如习近平主席在对外出访时谈及的在坦桑尼亚热播的电视剧《媳妇的美好时代》，访问阿根廷时作为国礼送出的电视剧《北京青年》《老有所依》和电影《失恋三十三天》均是“北京创造”。

八是转企改制单位推动市场竞争。除落实中央关于转企改制单位扶持及鼓励改革试点支持文化产业发展的税收优惠政策外，北京市对转企改制单位大力扶持，支持文化体制改革的顺利进展，为培育合格文化产业主体奠定坚实基础。以北京市转企改制的文艺院团为例，每年会有固定的转企改制经费投入，2003年转制的北京儿艺每年改制经费为492万元；2006年转制的中国杂技团为1604万元、中国木偶剧院为559万元；2012年转制的三家院团，除一次性拨付给每家院团5000万元的注册资本金外，三家院团每年的改制经费分别为河北梆子剧团1415万元、北京曲剧团1487万元、中国评剧院2605万元，除此之外，北京市的剧目创作扶持资金和周末场、星火工程等公益惠民演出扶持政策也向转制院团倾斜。

除直接的资金投入支持之外，北京市还积极做好转制院团的服务保障，每家转制院团所享受每年固定的扶持经费中不包括离退休人员经费支持数额，这些经费均统一划拨至北京市文化局院团服务中心，将转企改制院团已离退休人员划归其统筹服务管理，解除院团发展后顾之忧，积极为转制院团减轻负担。

九是政策综合社会效应逐步显现。政策的间接社会效益首先体现在拉动就业上，由于文化创意产业吸纳社会就业能力强劲，近年来行业从业人员平均每年增幅为11%

① 北京市文化局2005年出台《关于贯彻〈营业性演出管理条例〉及〈营业性演出管理条例实施细则〉的通知》。

② 来自北京市文化局统计中心。

③ 来自审批主管部门北京市文化局审批服务处。

左右,2014年1—9月,全市规模以上文化创意产业从业人员平均人数109.8万人,全市规模以上文化创意企业从业人员104.3万人。其次在增加税收上,2007年北京市文化创意产业上缴税金216.7亿元,占全市的7.3%,而2012年产业的总体地税收入达到365亿,占全市的16%。2014年1—7月文化创意产业实现地税收入203.13亿元。文化创意产业从业人员的平均工资是城镇单位职工平均工资的2倍,是北京市个人所得税收入的重要源泉。2013年1—5月,产业上缴个人所得税78.15亿元,占全市个税总收入的20.1%。再次在扩大外贸上,积极支持北京企业申报国家出口重点企业和重点项目,2006年至2011年,北京文化贸易进出口额由12.65亿美元增至26.79亿美元,年复合增长率为16.2%。2013年全市文化贸易进出口总额达35.3亿美元,同比增长达15.7%,核心文化产品进出口总额为9.1亿美元,核心文化服务进出口总额为26.2亿美元。60家企业、37个项目被列为2013—2014年度国家文化出口重点企业(项目)。2014年1—8月,全市文化贸易进出口总额达18.89亿美元,同比增长14.2%。

北京市文化创意产业政策整体性问题

一是政策相互之间协调性较差,系统性不强。在现行文化行政管理体制下,一个文化创意产业门类往往涉及多个管理部门,而政策的制定执行却要严格依据政府管理职能进行,统筹协调机制的匮乏与部门间的沟通不畅导致人为割裂产业环节,从而形成政策藩篱,部门政策间存在内容重合、调控冲突及管理真空等问题,未能形成“1+1>2”的政策合力。

二是产业扶持政策与市场管理政策存在冲突。近年来政府职能改革、简政放权导致市场主体进入门槛降低,市场环境相对宽松;同时中央及地方关注文化产业发展的政策利好激发了社会公众的投资热情,双重因素作用下北京地区文化创意产业主体快速增加,市场管理压力日益增大。北京特殊的政治地位决定了地方政府部门维护文化安全的责任重大,发展与稳定之间的博弈往往会使产业扶持政策与市场管理政策之间存在效果抵消甚至“收放”冲突的问题,政府主管部门制定相关政策时需审慎选择政策所追求的阶段性价值目标。

三是部分扶持政策评价标准存在偏差,陷入“越奖越坏”的怪圈。在不合适评价标准的引导下,以赢利为主要目标的企业考虑到投入产出比,作出的最优选择往往是重数量、轻质量,沉湎于追求短期的资本积累,而对创意等需要长期资金投入扶持的前端环节重视不足,忽视利用技术创新推动企业转型升级的长期利益,最终结果就是产业呈现粗放式增长,结构优化缓慢,背离集约化、规模化、专业化发展

的政策初衷。

四是目前文化创意产业政策体系构成的科学性差强人意。政府应找准定位,关注急需政策调节的重点领域和关键环节,而对市场机制能够发挥作用的领域政府要减少干预。现行政策体系对鼓励原创、扩大外贸、吸引人才等文化创意产业发展的关键环节扶持不到位。部分产业门类虽有扶持政策,但对产业的重点内容和核心主体扶持力度不够,严重影响了产业整体水平提升。

五是文化创意产业扶持政策的公平性仍需提升。在政策扶持门槛、项目申报程序、企业自行配套投入等政策条件设定与政策落实的过程中忽视了不同性质文化单位在信息获取渠道、资源配比方面的差异,导致很多政策的受益对象局限于有资源、有实力、有渠道的国有文化经营单位,亟待政策支持的民营文化主体成为被遗忘的角落,政策最终实施效果是“锦上添花”的多,“雪中送炭”的少。

六是文化创意产业扶持政策的效率性有待商榷。烦琐的程序设定虽有利于保证政策实行的“程序公正”,但在一定程度上也增加了企业的无形运营成本,处于生存压力中的文化主体出于经济利益考虑往往会选择“主动放弃”;同时现有以年度为单位的资金补助划拨方式与文化创意产业项目的投资回报周期不相吻合,资金扶持的时效性与针对性大打折扣,有限的财政资金没有充分发挥作用,有碍“实体公正”。

七是部分文化创意产业政策执行不到位。一方面源于政策制定时忽视了文化创意产业管理分散、生产和运营复杂等产业特性,政策制定得“花团锦簇”,政策落实却“难上加难”。另一方面,现行的文化行政管理部门职能划分过细,权力分散,市、区县两级政府文化管理部门职能设定差异较大,政策制定与执行主体的分离导致政策实际执行效果与设定的理想效果差距较大,政府部门事倍功半,扶持对象怨声载道,没有实现资源配置的“帕累托最优”。

八是政策执行需要加强监管与评估。目前文化创意产业扶持项目遴选和评价时多依靠主观判断,而客观量化标准不足,这固然是源于文化创意产业自身意识形态属性,却也导致评价结果容易受到领导或专家个人意志左右,极易出现权力寻租。同时,现行政府工作机制多倾向于单向的信息公开,而在建立回应民众需求、处理投诉监督的双向信息沟通渠道上却“心有余而力不足”,信息的不对称导致政策制定执行过程中往往存在人为操作的“灰色地带”。在执行效果监督上也未建立起完善的绩效评估、审计核查以及责任追究制度,未能形成对政府不作为或作为不力的有力威慑,企业使用扶持资金的违法违规成本也极低。

九是文化创意产业政策扶持方式较为单一,创新不足。目前政策扶持多用财政

补贴,而对如知识产权保护、公共服务平台建设等产业配套服务提供不足,政府扶持政策与企业实际需求之间存在较大偏差。财政资金的投入方式和运行机制较为僵化,不能完全满足企业发展需求,亟待改进。在税收优惠政策方面也急需摸索出一套适合文化创意产业特点的,综合运用税率、纳税期限、征收管理、减免税等多种调节方式的政策体系。

十是文化创意产业政策的制定基础尚需完善。目前文化创意产业的数据统计问题突出。一方面是由于文化创意产业是新兴产业且发展变化较快,主管部门对产业门类的认识速度远落后于产业现实的发展速度,行业标准和统计指标体系更新滞后,导致统计结果不能准确反映产业实际发展情况;另一方面,简政放权和相应管理权限的分离,导致相关政府部门难以完全掌握文化创意产业主体的实际情况。数据统计基础的薄弱成为制约文化创意产业政策科学发展的关键所在。

北京市文化创意产业政策绩效评估框架体系

本《研究报告》研究的目的,是通过对北京市文化创意产业政策绩效评估,进一步完善政策、健全体制、理顺机制、改进工作。为此,建构了以下文化创意产业政策绩效评估框架体系。

模型

1. 政策过程

政策过程分为政策出台、政策实施、政策结果三个环节。政策出台是制定政策;政策实施是执行政策,执行政策的过程是政策执行机构提供政策服务与享受政策的目标群体加入政策服务两个过程的统一;政策结果是政策实施后的成果。

2. 政策绩效

根据政策过程,政策绩效是政策质量、政策服务质量、政策效果三者的统一。高质量的政策、高质量的政策服务、优异的政策效果是高绩效政策的三个指标。

