

WENHUA CHANYE
ZHENGCE YU FAGUI

文化产业

政策与法规

陈杰 闵锐武 编著

中国海洋大学出版社

中国海洋大学教材建设基金资助

文化产业政策与法规

陈 杰 闵锐武 编著

中国海洋大学出版社
· 青 岛 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

文化产业政策与法规/陈杰, 闵锐武编著.—青岛: 中国海洋大学出版社,
2006. 4

ISBN 7-81067-837-X

I. 文… II. ①陈… ②闵… III. 文化事业—行政管理—法规—中国
IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 018914 号

文化产业政策与法规

陈 杰 闵锐武 编著

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市鱼山路 5 号 邮政编码 266003

网 址 <http://www2.ouc.edu.cn/cbs>

电子信箱 hdcbs@ouc.edu.cn

订购电话 0532-82032573 82032644 (传真)

责任编辑 纪丽真 电 话 0532-82032846

印 制 青岛双星华信印刷有限公司

版 次 2006 年 4 月第 1 版

印 次 2006 年 4 月第 1 次印刷

开 本 850mm × 1168mm 1/32

印 张 14.375

字 数 360 千字

定 价 28.00 元

版权所有

侵权必究

导言..... (1)

上编 文化产业政策概述

第一章 文化、文化政策和文化产业政策 (7)
第二章 国外文化产业政策概述 (16)
 第一节 国际公约和国际法中的文化产业政策 (16)
 第二节 西方文化产业政策概述 (34)
第三章 中国文化产业政策概述 (48)
 第一节 我国文化产业的产生和发展 (48)
 第二节 中国文化产业的基本方针和政策 (55)

下编 我国文化产业法律法规概述

第四章 出版类法律法规 (71)
 第一节 出版物市场管理 (71)
 第二节 音像出版与市场管理 (88)
 第三节 电子出版物管理..... (105)

第五章 演出市场管理类法律法规·····	(119)
第一节 演出市场管理·····	(119)
第二节 涉外文化艺术表演管理·····	(138)
第六章 广播影视类法律法规·····	(149)
第一节 电影类法规·····	(149)
第二节 广播电视类法规·····	(171)
第七章 文化娱乐与休闲服务类法律法规·····	(187)
第一节 文化娱乐市场管理·····	(187)
第二节 旅游服务与管理·····	(200)
第三节 公共文化服务与管理·····	(221)
第八章 网络文化市场管理类法律法规·····	(230)
第九章 美术品市场管理及拍卖类法律法规·····	(256)
第一节 美术品市场管理·····	(256)
第二节 艺术品拍卖管理·····	(264)
第十章 广告类法律法规·····	(281)
第十一章 知识产权保护类法律法规·····	(302)
第一节 著作权法·····	(304)
第二节 商标权法·····	(335)
第三节 专利权法·····	(345)
第十二章 文物保护类法律法规·····	(374)
附录一 中华人民共和国文物保护法(修正)·····	(416)
附录二 中华人民共和国著作权法(修正)·····	(436)
参考文献·····	(452)
后 记·····	(454)

政策与法律是现代社会调控和治国互为补充的两种手段,在加快推进依法治国的进程中,各自发挥着其独特的作用。政策是指一定的社会集团为了实现某种利益,达到某种政治、经济或社会目的,根据社会发展情况而制定的政治对策,具有普遍性、指导性、灵活性等特征。而法律则是由一定的物质生活条件所决定的,由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的具有普遍效力的行为规范体系,具有普适性、规范性、稳定性等特征。它可以分为广义和狭义两种情况:广义的法律是抽象意义的,是指国家制定的宪法、法律、行政法规、行政规章等规范性法律文件和国家认可的判例、习惯等;狭义的法律是具体意义上的,指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定的规范性法律文件。在我国,狭义的法律仅指全国人大制定的基本法律和全国人大常委会制定的其他法律。

政策与法律作为两种不同的社会政治现象,在制定主体和程序、表现形式、调整和适用范围以及稳定性等方面,有着各自的特点。具体而言,它们的区别表现在以下几个方面:

(1)意志属性不同。法律是由国家机关依照法定职权和法定程序加以制定的,是国家意志和公共意志,是全体公民之间的契约性文件。而政策有所不同,党的政策是党的领导机关依党章规定

的程序制定的,是全党意志的集中,不具有国家意志的属性。

(2)规范形式不同。法律必须具有高度的明确性,每一部法典或单行法律和法规,都必须以规则为主,而不能仅限于原则性的规定,否则就难以对权利义务关系加以有效的调整。而有些政策文件主要或完全由原则性规定组成,只规定行为方向而不规定具体的行为规则。

(3)实施方式不同。法律具有鲜明的强制性和惩罚性,它依靠其强制力使人们普遍遵从。政策不一定都以强制力为后盾,政党的政策主要靠宣传教育、劝导,靠人民对政策的信任、支持而贯彻执行,虽然国家的政策具有一定的强制力,但这种强制力相对较弱,政府对违反政策的人只能通过行政手段予以处分。

(4)稳定程度不同。法律一般是对试行和检验为正确的政策定型化,具有较强的稳定性。政策则要适应社会发展的需要,及时解决新出现的社会现象和社会问题,相对于法律而言,政策灵活多变,稳定性相对较弱。

由于政策与法律在本质上是一致的,它们都是以统治阶级的政治权力为基础,服务于政治权力的要求,实现维护、巩固阶级统治的目的,都是国家进行社会管理的工具,共同调整、控制和规范社会关系,它们共同构成了社会管理的手段。因此政策与法律有着十分密切的联系,它们彼此之间互相影响、互相作用。执政党在国家生活中的领导地位,决定了其政策必然对法律起着指导作用。从法律的制定来看,政策是制定法律依据,作为国家基本政策的大政方针,它往往体现在宪法和法律之中,具有明显的法律效力,是宪法和法律的核心内容,国家政策往往成为法律的指导原则或法律本身;从法律的实施来看,党的政策对法律的贯彻执行有指导作用。法律对政策也有制约作用,从政策的制定来看,政策的出台必须符合宪法和法律的规定;从政策的实施来看,贯彻执行政策的活动必须符合宪法和法律的规定。政策与法律还有适用的互补

性,政策与法律虽然在功能的性质上相同,但是两者的适用范围并不完全相同,只在自己所调整的社会关系的领域内发生作用。政策比法律调整的社会关系更加广泛,社会生活的各个方面都受政策的调整和规范,而法律并不可能深入社会生活的各个方面,比如宗教、道德、民族等领域的许多问题就只能适用政策调整,而不能用法律进行硬性约束。

而文化政策与法规是指文化方面的有关政策和相关法律法规,本书则主要是关于我国文化产业方面的政策与法规,它包括两方面的内涵:首先,这个政策与法规是文化层面上的,是有关于文化的,其他类的法律法规,诸如经济类、商业类、刑事类,并不在本书讨论的范围内,但既然是“产业”,它就不可避免地与经济、商业产生联系,在讨论这些文化法律法规的时候,也将必然涉及相关法律,如广告、商标、不正当竞争等等。其次,这个政策与法规也是产业方面的,是文化中有关产业的部分,并不是所有的文化法律都是研究对象,如《中华人民共和国国家通用语言文字法》,它与产业不甚相关,所以并不在本书讨论之列。

本书的主要内容分为两大部分,即文化产业政策与文化产业法规。文化产业政策的制定和实施是以国家的文化政策为基准,它不是独立存在的,国家文化政策的变化必然会对文化产业政策法规产生影响。所以对文化产业政策的论述部分不可避免地涉及一些国家文化政策的内容。因为中国的文化产业其实是世界上又一轮经济全球化浪潮的结果,所以在介绍中国的文化产业政策之前,将其他国家对文化产业的认识和实施的政策作一个简要的介绍,可使我们更加全面地认识我国的文化产业政策。

文化法律法规,严格地说,是法学的一个组成部分,是法学中关于文化艺术的部分,它用一系列法律法规和条例来规范文化活动。因为文化政策是在某一个特定的历史时期为达到某一特定的目标而制定的行为准则,那么在超出了这一个历史时期之后或达

到了特定目标后,或在新的认识基础上需要达到更高的目标,文化政策都有可能发生变化,而法规则相对稳定。

从学科分类的层面上分析,构成法律体系的九大法学分别为:国内法学、国际法学、法律史学、比较法学、立法学、法律解释学、法律社会学、理论法学和法学的边缘学科。不过文化产业的法律法规不是作为一个学科出现的,所以相关方法论的内容,如立法、法律形式的规范、法律史等内容涉及较少,但对于文化法规的应用部分相对侧重。所以在以上九大法律体系中,它主要涉及的是法律解释学、法律社会学的文化部分,即文化法律解释学和文化法律社会学部分。所谓文化法律解释,就是以注释文化法律法规为主要内容,它是规范文化活动、有效调整文化行为、准确适用相关法律的前提;文化法律社会学,是以研究文化法律法规制定后如何实施、对文化活动的作用、效率以及和其他社会因素的关系为主要内容。从这个角度上说,文化法律法规,不仅是对一般相关法律条文的理解,也是对文化这一社会现象与法律的关系进行讨论,并进一步探索这一法律的产生、发展、本质、功能、形式、实施及实施效果,并在具体实施过程中,针对出现的问题,不断以法规等形式进行修正和补充,以使之更加完善。

文化政策与法规是动态的概念,一个国家的政策和法律体系总是在本国的政治体制、经济体制及上层建筑各领域的基础上建立起来的,是随着社会和文化发展的需要、本国法律的发展及法学的发展而逐步形成、发展和变化的,作为其中的一部分,文化政策与法规也是在不断地发展变化的。

上编

文化产业政策概述

文化、文化政策和文化产业政策

一、文化

由于对文化概念层出不穷的新理解,到 20 世纪末,关于文化的概念已经有 200 余种解释了。各国在制定文化政策和文化发展战略时,则体现了对文化和文化产业的不同认识以及文化产业发展的不同格局。

被称为人类学之父的英国人类学家 E·B·泰勒,是第一个在文化定义上具有重大影响的人。泰勒对文化所下的定义是经典性的,他在《原始文化》“关于文化的科学”一章中说:“文化或文明,就其广泛的民族学意义来讲,是一复合整体,包括知识、信仰、艺术、道德、法律、习俗以及作为一个社会成员的人所习得的其他一切能力和习惯。”显然,这个定义将文化解释为社会发展过程中人类创造物的总称,包括物质技术、社会规范和观念精神。

欧盟委员会认为,“文化是指绘画、戏剧艺术、书法、音乐、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式、语言文字、艺术和传统等等。”

加拿大联邦通讯部 1987 年对“文化”作了这样的界定:“文化是一个复杂的整体,它包括知识、信仰、艺术、道德、法律以及某一

特定的社会团体中的成员所具有的风俗习惯等。”

文化管理机构定义的文化主要是器用层面意义上的,而学者们的认识则进了一步:“如果抛开某些具体的文化活动,文化是指公民能够共享的所有劳动成果。尤其是在自由经济或开放经济中,文化不仅指人们对人生、生活方式等等的认识,它还涵盖了经济学的方方面面。文化并不是像人们一般想像的那样,认为是其他力量的产物,而是由人类共同创造,并推动社会发展的原始因素。”

一般认为,文化在广义上讲是指人类在社会历史发展过程中所创造的物质财富和精神财富的总和,狭义上特指精神财富,如文学、艺术、科学、教育等等。

二、产业

简单地说,产业是具有某类共同特性的企业集合,它既不是某一个企业的某些经济活动或所有活动,也不是指部分企业的某些或所有经济活动,而是具有同一属性的企业经济活动的总和。从需求角度来说,是指具有同类或相互密切竞争关系和替代关系的产品或服务;从供应角度来说,是指具有类似生产技术、生产过程、生产工艺等特征的物质生产活动或类似经济性质的服务活动。例如,把直接从自然界获取产品,直接依赖自然的农作物栽培和牲畜饲养等生产活动称为农业;把采取自然资源,制造生产资料、生活资料,或对农产品、半成品等初级产品进行加工的生产活动,称为工业,这些产业的生产活动各自都有共同的属性或特征。

三、文化产业

1. 文化产业的概念

关于文化产业的概念,国内外理论界尚无统一的定论。

美国有学者认为,文化产业包括与文化艺术相关的所有商业

公司、社会、私人组织机构、部分政府职能部门的集合,是文化艺术在一定社会环境下的经济体现。

欧美经济学家认为,文化产业是指以工业化的方式生产具有系列化、标准化、生产过程精细化、消费大众化特点的文化产品和提供相关服务的产业,不包括舞台演出和造型艺术的生产与服务。

韩国政府制定的《文化艺术振兴法》规定,文化产业是指用产业手段制作、公演、展示和销售文化艺术作品及文化艺术用品,并以此为经营手段的事业。简言之,文化产业即指同文化商品生产、分配、消费相关的产业。

文化产业的定义存在多义性。从文化产业的组织形态来说,它是个特殊生产行业;从其产业内容来说,它生产文化产品;从其技术方式来说,它运用产业技术;从其运转机制来说,它实行经营机制。英国把文化产业定义为那些出自个人的创造性、技能及智慧,和通过对知识产权的开发生产,可创造潜在的财富和就业机会的活动。据此把文化产业称为创造性产业,由出版、音乐、表演艺术、电影广播、游戏软件、广告建筑设计艺术和古董交易市场(拍卖行)、古董店、画廊、手工艺和时装设计等 13 种行业构成;法国认为文化基础设施、文化设施的运用和管理、图书出版业、电影工业都属于文化产业,还提到大型表演艺术团体,比如说国家歌剧院、巴黎歌剧院也可以作为文化产业来看待;美国认为在美国没有文化产业的说法,但它的文化辐射能力却很强。

我国就文化产业的概念也有争论,就所提供产品的性质而言,文化产业可以被理解为向消费者提供精神产品或服务的行业;就其经济过程的性质而言,文化产业可以被定义为“按照工业生产、再生产、储存以及分配文化产品和服务的一系列活动”;在我们这样一个特定的制度环境中,文化产业除了具有一般产业属性之外,还具有某些特殊的社会和意识形态属性。这是我们理解文化产业的最基本的出发点。

由此我们可以认为,所谓文化产业,是指文化部门所管理和指导的从事文化产品生产与提供文化服务的经营性行业。它与一般产业的区别是,文化产业是以人类知识、智力、精神、艺术和信息活动及其成果为资源进行生产并物化为可供进行流通和交换的产品,其产品主要是为了满足人们的文化、娱乐等精神需要。因此文化产业被称为无烟工业,低能耗、高附加值产业。它主要包括文艺演出业、影视业、音像业、文化娱乐业、文化旅游业、艺术培训业和艺术品业等。

狭义的文化产业的含义在 20 世纪上半叶就已经广泛使用了,主要是指报纸、电视、流行音乐、无线广播、电影、书籍、漫画、杂志、刊物等大众传媒。二战以后,文化产业成为各个国家经济发展的重要产业部门,文化产业的内涵也被不断地延伸,现在已将与“文化”和“产业”结合有关的产业部门都列入文化产业,即除了传媒,文化产业还包括文化产品的生产、销售以及与之相关的服务行业,包括音乐节、戏剧节、表演艺术、高雅文化、体育比赛、文化景观的旅游开发以及一些新兴的传媒形式如电话、电信、电脑以及音像产品等在内的所有文化产品的生产、销售及服务。

2. 文化与文化产业的关系

从逻辑上讲,文化与文化产业是种属关系,文化是属概念,其内涵和外延比文化产业更广;文化产业是种概念,它包含在文化之中,是文化中可以用产业方式运作的那一部分。这一部分文化可以称之为经营性文化。文化中不可以用产业方式运作的那一部分,可以称之为非经营性文化,主要包括义务教育、学术研究(包括人文科学研究和自然科学中的基础研究)、文学艺术以及图书馆、博物馆、文化馆等公益性文化。当然,这两部分文化并不是截然分开的,常常交织融合在一起。

在马克思的经典理论中,文化与经济发展的不一致、不平衡曾得到明确的阐述。高增长的经济速度未必能促进文化建设的必然

腾飞,如果让文化建设完全受控于市场规律,使追求商业利润成为文化建设的主导目标,让经济因素支配了文化从创造到传播、从政策的制定到生态和区域的规划全过程,就必然会带来负面影响。现在的文化市场现状是,大众文化过度膨胀,而高雅文化、民间文化日趋萎缩,文化的多样性无法得到有效保证,公益文化无法繁荣。消遣娱乐性文化活动压倒、代替了修养提高性文化活动的各个方面,把文化的兴趣活动都以投资行为来认同,文化教育仅仅以有用为依据,这样,对实用性的、工具性的如计算机级考、外语级考相当重视,而对文化积累性的修养、知识缺乏兴趣,成为爱好文化的相当一部分人的心态。

最大限度地追求功利必然要挤缩时间成本,“时间就是生命”的口号一变而为“时间就是金钱”,就是把速度作为唯一的价值观认同。高速度直接导致都市人心态的普遍浮躁,精神过于紧张,文化生活变得表面化,文化建设变得肤浅化,失去了文化发展的持续后进和深度挖掘的可能,也失去了文化享受的闲暇情趣。

因此,在发展文化产业的同时,并不能因此而丢掉文化。文化的繁荣是文化产业发展的前提条件。没有高水平的文学艺术,包括小说、诗歌、戏剧、电影、音乐等原创性的文化的繁荣,演出、音像等文化产业便成了无源之水、无本之木。

3. 文化领域中产业活动的出现

文化是人类经济社会活动的反映和表现。反过来说,一切反映和表现人类经济社会活动的活动,都是文化活动。文化作为人类社会的一种独立的、自人类社会产生之日,文化就同经济、政治一起存在、一起发展。不过,人类最初的文化活动,无论知识积累、感情交流或信息传播,都属于自我服务的性质。随着经济社会的发展,社会分工日益扩大,他们逐渐脱离农业生产和手工业生产,专门为社会或为他人从事文化服务活动,这便形成一种新的社会分工——文化部门。在文化部门进行文化活动的人,是文化劳

动者或文化服务劳动者。文化服务劳动者的劳动,是生产文化服务产品或文化产品。因此,文化活动与文化产业活动是两种活动,前者是人们的自我表现,后者是为社会或大众提供文化服务的劳动活动或产业活动。

人类进入现代社会以后,文化传播的速度明显地加快了。原因之一就在于商品市场经济条件下,一切都成为了商品,而商品只有在大量的和快速的流通中才能最大限度地实现价值的增值,商品的所有者才有利可图。而现代科学技术,为文化产品的批量生产复制和广泛传播提供了必要的条件。在这种情况下,文化的传统定义被改写了,文化不再只是少数人所享有的专利,在现代化的传媒作用下,文化空前地大众化了。文化大众化与文化生产的工业化、信息化互为因果,催生了21世纪最具发展前景的产业——文化产业。文化产业的出现和巨大发展,改变了世界经济结构和经济增长方式,加速了文化的资本化和资本的文化化。

4. 文化事业和文化产业

文化事业和文化产业是我国整个文化领域的两大部门,它们既相互独立,又相互交叉渗透。一般来说,文化事业是指以继承和弘扬优秀传统文化,吸收和同化优秀域外文化,丰富和提高人们的审美水平、思想觉悟、道德素质,提高人们的才智能力,纯化和优化社会风气、生活秩序、行为规范与价值取向,并能给人的全面发展和社会的全面进步提供精神动力与智力支持为目的的文化建设,这就决定了文化事业的公益性质、非赢利性质和精神特征。正是由于文化事业的这种公益性特征,使它在向人民群众提供精神产品,在塑造灵魂、陶冶情操、提高全民族科学文化水平方面,以及最终在建设、弘扬和传播先进文化方面,发挥着无可替代的重要作用。

而文化产业则是按照经济法则和价值规律,以文化为资源进行生产,采取规模化生产和市场化运作的方式,以赚取利润和发展经济为目的的文化生产与文化消费活动。文化产业具有经济性质