

文化产业政策设计 与政府职能转变

CONVERSION OF GOVERNMENT FUNCTION
AND POLICY DIRECTION IN THE
DEVELOPMENT OF CULTURAL INDUSTRY

吴锡俊 著



北京联合出版公司
Beijing United Publishing Co., Ltd.

文化产业政策设计 与政府职能转变

吴锡俊 著



北京联合出版公司
Beijing United Publishing Co., Ltd.

图书在版编目（CIP）数据

文化产业政策设计与政府职能转变 / 吴锡俊著. — 北京：北京联合出版公司，2014.11

ISBN 978-7-5502-3805-3

I. ①文… II. ①吴… III. ①文化产业—产业政策—研究—中国 ②国家机构—行政管理—政治体制改革—研究—中国 IV. ① G124 ② D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2014）第236844号

文化产业政策设计与政府职能转变

作 者：吴锡俊

责任编辑：孙志文

封面设计：刘 莹

北京联合出版公司出版

（北京市西城区德外大街83号楼9层 100088）

北京山华苑印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

字数249千字 710mm×1010mm 1/16 18.75印张

2014年11月第1版 2014年11月第1次印刷

ISBN 978-7-5502-3805-3

定价：39.80元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书部分或全部内容

版权所有，侵权必究

本书若有质量问题，请与本公司图书销售中心联系调换。电话：（010）64243832

锡俊先生把他的大作发来请我审读，我倍感荣幸。捧读这部书稿，最大的感受是一个“实”字，这就是“扎实、踏实、朴实”：材料扎实、阐述踏实、文风朴实。

这些年，文化产业成为了时代发展的“弄潮儿”，无数的规划、运作都大谈特谈文化产业，来自于各种行业的人们纷纷涌向这个时尚至极的领域。与之相呼应，文化产业的研究更是成为了许多人艳羡至极的“显学”，不经意间涌现出一批文化产业的“学者”们。这一方面让我们感受到文化产业与文化产业的研究已然成为势不可当的热潮，抓住文化产业意味着获取宝贵的时代机遇。对此，不管是来自实务界的激情涌动还是来自学界的热烈拥抱，都有其必然性，无可厚非。但是我们也需看到，伴随着这股热潮也出现了很多令人啼笑皆非、无语尴尬的若干景观与现象。从实务界来看，不少人借助国家推动文化产业发展繁荣的若干利好政策，玩儿起了“挂羊头卖狗肉”甚至“空手套白狼”等伎俩，以文化产业之名，行急功近利、甚至捞取短期利益之实。从学界来讲，由于文化产业的包容性与前沿性，吸引了一大批各种背景的人们扑向了这片“热土”，各种项目、论坛、报告、著作、文章铺天盖地，令人炫目。一方面不排除这其中有不少真知灼见，但也不可否认，不少人打着文化产业的旗号更多是为了捞取世俗的名与利，这的确较大地损伤了文化产业真正的面目、形象与内涵。

事实上，文化产业以及关于文化产业的研究，与其他领域一样拥有它

自身独特的内涵与规定性，拥有它发展、成长的规律与特质。尤其是文化产业的研究，同样需要严谨、认真、深入、系统的探究，而不是追逐时尚、急功近利地去迎合和巧取豪夺。吴锡俊先生的这部大作，在关于文化产业研究的诸多论著中，显然属于这一类（前者）。全书不论关于文化产业的界定、关于文化产业政策的梳理、关于文化产业政策与政府职能转变的关系，都不是简单的一蹴而就，而是基于国内外同类研究及实践本身的精准、丰富的文献研究和实践的事实，因此体现出知识层面的扎实性。从全书的思路与逻辑来看，作者从文化产业的核心概念出发，沿着文化产业构成要素与推动文化产业的核心主体、以及文化产业政策制定主体——政府的职能转变对文化产业政策的影响这一独特思路，顺序展开，有条不紊，形成了较为严密、缜密的逻辑架构，体现出学理阐述的踏实性。从文风来看，该书更是一反不少该领域研究“虚头八脑、咋咋呼呼”的空泛、飘忽、乃至“忽悠”的文风，不做作、不浮夸，有一说一、有二说二，娓娓道来，体现出令人信服的文风的朴实性特质。这些无疑是令人欣赏、难能可贵的理论研究的品行与特质。

说到本书的价值，我想读者和行业自有公论。只从个人的角度来看，我认为有四个方面的探索与创新是值得充分肯定的。首先是面向现实的问题意识。这些年围绕文化产业的讨论与探究涉及领域相当丰富，而这其中尤其关于文化产业政策的研究也相当引人瞩目。但能够把文化产业政策与政府职能转变结合起来进行研究却是具有相当的独特性、前沿性乃至开创性的。本书以此独特的视角，提出了“政府职能转变这一特定背景将对文化产业政策产生怎样影响”这个非常独到而深刻的时代性问题。这一问题重大，令人深思。第二是基于历史的纵深梳理。该书有比较自觉而突出的历史意识，从文化产业、文化产业政策、政府职能转变的纵向变迁中，予以梳理和对比地分析，形成符合历史发展规律的准确判断。第三是突出的

理论自觉意识。该书在国内外的同类研究中，努力提炼新的观点、挖掘新的材料、整合新的方法，提出了不少作者独具的新观点、新材料、新方法。如“关于文化产业的双重属性”以及这双重属性对文化产业发展中对政府职能定位的影响和对文化产业政策制定的影响等。其思路、立论及材料、方法都颇具独创性。第四是强烈的实践指向。也就是理论研究本身不去简单追求“掉书袋”，而是更多地面向解决实践问题。该书的思路与立论许多都来自于鲜活的实践，同时也是为了更好地指导发展中的实践。

之所以形成上述诸多的重要的价值，这得益于作者吴锡俊先生深厚的学术积累与独特的实践积累。锡俊先生曾先后在中国人民大学、中国传媒大学等名校系统地接受过经济学、传播学、管理学等学术训练，具有多学科交叉融合的学术背景优势。更为难能可贵的是，锡俊先生从北京文化创意产业肇始之初，即在政府部门投入了一线的实践。锡俊先生先后担任过中共北京朝阳区委宣传部副部长、朝阳区文化创意产业发展中心主任、北京市文化创意产业促进中心副主任等重要职务，参与了若干文化产业的重大政策的论证、筹划、制定与推动。正是这样深厚的学术积累与实践积累，使得锡俊先生的大作兼具重要的理论学术的价值与鲜活的现实实践的指导意义。我衷心地祝贺锡俊先生的这部大作问世，期待这部大作产生其应有的理论学术与现实实践的意义与价值。

是为序。

胡智锋

（胡智锋 教育部“长江学者”特聘教授，中国传媒大学《现代传播》主编，传媒艺术与文化研究中心主任，中国高校影视学会会长。）

文化产业发展中的政府职能转变与政策取向

中国正处在全面而深刻的社会转型过程中，围绕全面小康社会的建设和实现民族复兴的宏伟目标，政治、经济、文化、社会等各项改革顺次展开，以建立与社会主义市场经济体制相适应的发展体系和国家治理体系。在这场革命性转型历史进程里，发展方式转型和经济结构战略性调整被提高到最为紧迫和重要的高度，文化产业发展作为推动发展方式转型和经济结构调整的支点和着力点被寄予厚望，要把文化产业这一战略性新兴产业培育成国民经济支柱性产业，成为推动国家软实力建设的重要支撑。而我国的文化产业是从高度集中管制的文化事业中脱胎而来，是在文化体制改革的催动下发展起来的，尽管取得了长足的进步，但是起步晚、起点低、发展水平低，仍然处在快速发展前的市场培育阶段，同时，文化产业作为知识经济的重要形态，其价值生成方式和产业运行体系都与其他产业形态具根本性不同，迫切需要创新性建立适应文化产业自身规律和发展阶段要求的产业政策体系，引导、扶持、推动文化产业的快速发展。这就使这种创新性政策体系的建设与正在进行的政治体制改革重要内容的政府职能转变成为双向并行交融的历史进程，政府职能转变与文化产业政策体系设计二者之间如何构建良性互动关系，进而推动文化产业实现快速发展成为重要课题。本文就以此为研究方向，从历史与现实、理论与实践、国际与国内六个维度进行系统分析。

首先，从文化产业社会规范属性和经济效益属性的二重性分析出发，研究了这种二重性的内部理论结构，以及作为二重性外在管理形态表现的文化事业与文化产业的关系，以及这种二重性特征对文化产业政策系统的影响。在政策体系结构中，从一般理论角度，分析了文化产业政策主体、客体、手段三大构成要素的基本内涵，并在此基础上分析了产业政策设计目标取向对产业发展环节的影响。

其次，分别就文化产业政策体系建构和政府职能转变进行专题分析。首先从宏观层面对我国文化产业体系构建的历史沿革和特点进行了全面梳理，评估其成效，并分析了问题形成的原因。然后从微观层面的两个案例——以北京为代表的区域产业政策和以 PE、VC 为代表的发展政策的分析，研究中央政策与地方政策之间的互动关系和产业政策对产业运行层面（资本市场建设）的影响。之后从运用公共管理理论分析政府与市场的关系出发，确定政府作为的边界和范围、内容，进而对我国不同时期政府与市场关系的体制建构及变迁进行历史的描述和对比分析，分别就文化管理体制变革和政府职能转变两个相互联系的演变进程进行了历史沿革梳理，在此基础上形成了政府职能转变的基本方向和实现的途径。

第三，专章分析了文化产业政策执行和实施机制，从执行过程中纵横双向协调和产业价值链协调三个方面分析政策执行的内在机理。

第四，在中外文化产业政策目标方向对比基础上，提出了我国文化产业政策模式和体系建构设想，并从未来文化产业发展的趋势判断出发，对今后一段时间我国文化产业政策重点和目标提出了建议。

关键词：文化创意产业；政府职能；政策取向；公共服务



CONVERSION OF GOVERNMENT FUNCTION AND POLICY DIRECTION IN THE DEVELOPMENT OF CULTURAL INDUSTRY

China is in a comprehensive and profound social transformation process, around the building of moderately prosperous society and the grand goal of china's revive, reform politics economic culture and society in order to build a development system coordinate with socialistic marketing economical system. In the revolutionary historic transformation, Development mode transformation and strategic adjustment of the economic structure was raised to the most urgent and important height. The cultural industry development, as a key point to promote the transformation of development mode and the economic structure adjustment, are being deeply expected, cultivate the cultural industry from a strategic new industry to the national economy backbone industry, become an important support of promote the construction of national soft power. But China's culture industry born from the culture industry that under highly centralized control, and developed from reformation of culture system, though it gains a big development, but still start late and low, develop level low, still before the stage of rapid development, eagerly need to innovatively establish a system which adapt for culture industry's inner disciplines and requirements for

development stage, to support help and promote culture industry develop rapidly. This makes the build of innovative policy system and the reform of the political system transform from government functions to a interactive parallel historical process, how the transformation of government functions and cultural industry policy system design construct the benign interaction relationship, then promote culture industry developing rapidly become an important topic. This paper studied on this direction, and analyzes six parts from history, reality, theory, practice, international and domestic.

Firstly, we start from analyzing the cultural industry duality of social norms and economic benefits, study the internal structure of this duality, and the relationship of cultural industry and culture career as the external form of duality, and then analyze the affection from the duality to the policy of culture industry(the third charter).then, analyze the basic of three components, subject, object, means, in cultural industry policy, and on this basis, we analyze the influence from designing goal orientation of industrial policy to every industrial development parts(the forth charter).

Secondly, specialized study the build of cultural industry policy system and the transformation of government functions respectively. Chapter 5 sum up at the macroscopic level of the build of China's culture industry system's history and characteristics, evaluate the results, and analyzes the reasons of the formation of problems. Then from the analysis of two cases at the micro level, one is the Regional Industrial Policy represented by Beijing, and another is the development policy represented by PE, VC, we study the interactive relationship between the central policy and the local policy and the influence from industry policy to the industry at the operation level (capital market construction).Chapter 6 we start from using public management theory analyze the relationship between the government and the market, ensure the government behavior's border range and content, then comparatively analyze and historic describe the build

and change of the relation between government and market in different period, separately summarize the two interrelate process of the reformation of cultural management system and the change of government function, then form the fundamental direction and method to realize the change of government function on that basis.

Thirdly, specially analyze the cultural industry policy's implementation and enforcement mechanism ; analyze the inner mechanism of the policy implementation from three aspects which is the coordination of the vertical and horizontal parts during the execution and industry value chain's coordination.

Fourthly, based on the Chinese and foreign cultural industry policy target, come up with the ideas of our cultural industry policy model and system build, and start from judging the trend of culture industry development in future, propose for our culture industry's key point and target in a few time later.

At the end, summarize the main thesis of this paper, sum up the viewpoints, shortcomings and future trends.

KEY WORDS : *Cultural and creative industries ; Government Function ; policy direction ; public service*

I	摘要
III	ABSTRACT
001	第一章 文化产业的双重属性及对政策的影响分析
002	第一节 文化产业的二重性分析
002	一、文化产业的二重性定义
007	二、文化产业的社会效用属性
008	三、文化产业的经济效益属性
011	第二节 我国的文化事业与文化产业
011	一、文化事业历史沿革
015	二、文化事业与文化产业的关系分析
017	第三节 文化产业的两重属性对政策的影响
017	一、社会效益属性对政策的影响
019	二、市场经济效益属性对政策的影响
021	第二章 文化产业政策构成要素概述
022	第一节 文化产业政策构成要素
022	一、文化产业政策实施主体
026	二、文化产业政策客体
029	三、文化产业政策手段
035	第二节 政策目标与文化产业发展导向
035	一、开放政策影响文化产业结构和格局
037	二、准入政策推动文化产业转型和市场主体建设

039	三、技术创新政策促进文化产业价值链升级
041	四、服务性政策优化文化产业发展软环境
045	第三章 文化产业政策实施机制
047	第一节 文化产业政策主体横向协调机制创新
047	一、横向关系与横向协调机制类型分析
049	二、文化产业政策主体横向协调原则及其机制创新
056	第二节 文化产业政策主体纵向协调机制创新
056	一、纵向关系与纵向协调分析
058	二、文化产业政策主体纵向协调原则及其机制创新
062	第三节 文化产业政策价值链优化调控机制创新
062	一、产业价值链关系与文化产业价值链优化调控分析
064	二、文化产业政策价值链优化调控机制创新
067	第四章 我国现行文化产业政策体系分析
068	第一节 我国文化产业政策实践历程
075	第二节 我国现行文化产业政策建构特点分析
089	第三节 我国现行文化产业政策效果分析
089	一、我国现行文化产业政策的成效评估
096	二、文化产业政策体系建构中的问题及成因
104	第四节 区域政策案例——北京市文化产业发展政策分析
104	一、北京市文化产业发展历程沿革
107	二、北京市文化产业政策实践变迁
109	三、北京市文化产业政策特点分析
116	四、北京市文化产业政策体系存在的问题及改进方向
120	第五节 发展政策案例——以北京为例的VC/PE文化产业投资 状况调查
121	一、VC/PE北京市文化产业的整体投资特点
125	二、VC/PE北京市文化产业投资领域调查分析
131	三、VC/PE在北京市文化产业投资问题及基本诉求
135	四、VC/PE北京市文化产业投资政策取向建议

137	第五章 我国文化产业管理体制变革与政府职能转变
138	第一节 市场经济体制下的政府行为理论分析
139	一、政府与市场关系的一般性理论
143	二、政府行为边界及基本内容
146	第二节 我国文化体制创新的实践演变
147	一、文化体制改革的背景
150	二、文化体制改革的发展进程
162	三、文化体制改革的效果评析
166	四、关于深化文化体制改革的思考
174	第三节 发展文化产业的政府职能定位及变革路径
174	一、文化产业发展中的政府职能定位分析
178	二、文化产业视野下的政府职能转变面临新难题
180	三、文化产业发展命题下的政府职能转变
185	第四节 目前我国文化产业发展中政府公共服务职能问题分析
185	一、政府在文化产业发展中的服务创新要素
187	二、现实文化产业发展中的服务缺失分析
191	第五节 文化产业视野下的政府服务创新
191	一、服务创新与政府服务创新概述
192	二、文化产业发展与政府职能转变关系
193	三、文化产业发展中的政府服务创新探讨
197	第六章 文化产业发展模式比较与文化产业政策体系建构
198	第一节 国外文化产业政策模式比较
202	第二节 中外文化产业政策目标对比分析
202	一、中外文化产业政策导向模式的对比分析
205	二、中外文化产业规模化发展模式的对比分析
206	三、中外文化产业集约化发展模式的对比分析
209	四、中外文化产业专业化发展模式的对比分析
210	第二节 我国文化产业政策体系构建
211	一、文化产业政策体系的构建

214	二、文化产业的微观政策
214	三、文化产业的中观政策
214	四、文化产业的宏观政策
215	第四节 我国文化产业发展政策模式初探
216	一、文化产业立法
218	二、文化产业战略规划
218	三、文化产业宏观扶持
219	四、文化产业部类政策
220	第五节 文化产业发展趋势及政策重点
221	一、文化产业发展趋势分析
231	二、文化产业新趋势诱致的产业政策重点
239	第七章 结论及展望
240	第一节 主要观点和结论
244	第二节 不足及展望
245	附录一 文献综述
246	第一节 国内文化产业理论相关研究
254	第二节 国外文化产业理论相关研究
256	第三节 政府职能转变相关理论研究
258	第四节 政策模型理论
258	一、理性决策模型
259	二、渐进主义模型
259	三、规范最佳模型
260	四、综合扫描模型
261	第五节 政策取向相关理论研究
265	附录二 参考文献
275	后记

第一章

文化产业的双重属性及 对政策的影响分析

第一节 文化产业的二重性分析

一、文化产业的二重性定义

(一) 关于文化产业

文化是一个复杂的概念，其定义多种多样，没有统一的、权威的、公认的规范表述，各个学科根据需要对文化进行界定。因此，要明确界定文化产业也存在一定的困难，因此在实践工作中和学术界对文化产业的界定也是根据研究或管理需要进行界定。

联合国教科文组织关于文化产业的定义如下：文化产业就是按照工业标准，生产、再生产、储存以及分配文化产品和服务的一系列活动。从文化产品的工业标准化生产、流通、分配、消费的角度进行界定。

2003年9月，中国文化部制定下发的《关于支持和促进文化产业发展的若干意见》，将文化产业界定为：“从事文化产品生产和提供文化服务的经营性行业。文化产业是与文化事业相对应的概念，两者都是社会主义文

① 匡导球. 论文化产业的政策取向. 传媒观察, 2004年第1期.

② 杨吉华. 论我国文化产业政策的价值取向. 延安大学学报, 2006年第28卷第2期.

③ 杨吉华. 论文化产业的属性及政策导向. 许昌学院学报, 2007年第1期.

④ 凌金铸. 文化产业政策创新的实践与体系. 南京邮电大学学报(社会科学版), 2008年3月第1期.