



A STUDY ON THE POLICIES OF CHINA'S CULTURAL INDUSTRIES

中国文化产业政策研究

熊澄宇 等 著

清华大学出版社

A STUDY ON THE POLICIES OF CHINA'S CULTURAL INDUSTRIES

中国文化产业政策研究

熊澄宇 等 著

清华大学出版社
北 京

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

中国文化产业政策研究/熊澄宇等著. —北京:清华大学出版社,2017
ISBN 978-7-302-45851-7

I. ①中… II. ①熊… III. ①文化产业—产业政策—研究—中国 IV. ①G124

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 285539 号

责任编辑:纪海虹

封面设计:傅瑞学

责任校对:宋玉莲

责任印制:王静怡

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:010-62770175 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:170mm×240mm 印 张:23 字 数:327 千字

版 次:2017 年 1 月第 1 版 印 次:2017 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~3000

定 价:58.00 元

产品编号:046522-01

前 言

本书是由清华大学国家文化产业研究中心主任熊澄宇教授主持的国家社科基金重大项目“中国文化产业政策研究”的结题成果。在中国文化产业振兴亟待加强政策引导与规范的背景下,该课题是针对文化产业政策的制定原则、历史沿革、国际经验、发展趋向、调整思路等重要方面所展开的专门、系统研究。

课题以“理论探讨、政策梳理、经验借鉴、方案选择、过程设计、决策参考”为基本任务目标,内容涵盖中国文化产业政策理论与实践梳理,国际文化产业政策理论与实践分析,中国文化产业政策的体系设计与调整建议等多个方面。在研究设计上,该课题划分为十项子课题,力求体系完整、结构合理、逻辑清晰,子课题之间互为补充,覆盖文化产业政策研究的各重要领域。课题主要研究内容概要如下:

1. 梳理中国文化产业政策发展历程。课题对文化产业政策的基础理论及相关概念进行辨析,对中国文化产业政策的发展历程进行梳理,研究政策发布主体及其实施过程,评估现行文化产业政策的作用与实际效果。研究提出文化领域的改革要以发展为主题,以法制为基础,以创新为动力,以需求为导向,重点培育具有自生能力的文化市场主体、促进文化经济融合发展、推动要素禀赋结构升级、加强文化法制建设,从适应型的战术性改革转向引领型的战略性改革,以革新促发展,营造利于创新的环境和氛围,为民族富强提供文化力量。

2. 深化对文化产业政策的国际比较。该项研究正本清源,系统梳理了西

方文化产业政策,分析了世界主要文化产业发达国家的文化产业政策,深入解读其设置的依据,及与产业发展、整体经济运行的关系。任何一种文化政策设计如果脱离一个国家的文化本体和社会现实,将是不实际的,也可能失去自身民族的独特文化基因和品性。西方文化政策对于中国的文化产业政策设计具有启示意义,通过国际比较研究,课题进一步明确了中国如何在吸收借鉴的基础上进行文化经济的理论和政策创新。

3. 开展文化产业政策的分类研究。着眼于文化产业政策的整体设计,课题针对影响和制约中国文化产业的重要方面进行多项专题研究,包括文化产业的组织政策、区域政策、技术政策、外贸政策、财税政策和创新政策。这一系列研究综合了对中国文化产业体系中不同参与主体、不同产业门类、不同文化业态、不同地域特色的调研思考,深度分析中国文化产业政策与产业环境、区域经济、技术发展、社会基础的关系,提炼政策制定的科学原则,提出政策实践所需求的对策建议。

4. 通过政策研究积极推动文化外贸。该研究回顾了中国文化产业国际贸易政策的发展进程与指导方针,阐述了中国文化产业国际贸易的发展概况、政策构成与存在的主要问题,并总结了国外文化产业国际贸易的发展经验,提出中国文化产业国际贸易政策的规划建议。研究指出,发展文化外贸,首先要加强和完善中国文化产业国际贸易立法,同时要改革中国文化产业在国际文化交往中的传播和交易模式,积极利用 WTO 和各类国际平台,增大中国文化产品进入发达国家文化市场的可能性。

5. 针对瓶颈问题推动重大专题研究。课题通过大量数据以及访谈资料对国有文化传媒类上市公司的经营现状与融资困境进行分析,试图从理论和对策层面破解文化传媒类上市公司发展的困局。研究提出产业链断裂、跨地区跨媒体障碍、管理层缺乏激励是目前国有传媒上市公司发展的主要问题。在兼顾传媒类上市公司同时具有社会意识形态和市场主体双重属性的前提下,中国特色传媒市场化的四条解决路径是:使传媒单位成为完整的市场主体;建立完善的现代企业制度;完善传媒产业的各项法律法规;增强社会监督和传媒自律。

6. 开发文化产业政策评估指数体系。通过对文化产业政策的利益相关者和要素系统进行分析,研发文化产业政策效果评估量表,形成对文化产业的科学评估机制,对中国文化产业发展形成科学的量化标度系统。该体系强调通过考核评价机制的建立,完善文化产业动态数据收集的基础工作,积极推进文化产业效益测评与目标把控,以促进中国文化产业不断实现创新与突破,加快形成“主导产业鲜明、发展效率领先、区域竞争有序”的产业发展格局。

总体上,该课题理论性与应用性并重,既对中国文化产业政策的历史沿革与发展现状作出总体检验与评价,也为中国文化管理部门制订符合国际国内环境的应用政策提供参考与建议,为产业实践的健康、协调、有序发展提供科学依据及政策工具。课题紧扣中国文化产业发展的现实需求与中国特色,积极回应中国现行研究中的缺失与不足,在研究视野上力求精度、深度与广度的紧密结合,体现出鲜明的研究特色,也取得了有益的创新成果。主要创新点体现在:

1. 对中国文化产业政策进行了深度思想渊源与历程回顾。研究对近20年中国文化产业政策的得失进行了分析解读,对于中国文化产业政策的经验总结具有重要意义。

2. 首次对当代西方文化产业政策进行了系统化梳理。理顺了当代西方文化政策的核心理论、代表人物与观点及其在各国政策制订过程中的应用与变迁。

3. 将文化产业政策进一步深化到行业、组织和区域层面。积极回应中国文化产业实践的深入,大力提升文化产业政策在各具体、细分领域的政策针对性、应用性。

4. 强化文化产业政策学术研究对实践的整合与全盘思考。文化产业的发展是一项系统化的工程,本研究强调从国家、区域、城市、行业、企业等整合的视角考察相关产业要素,对文化产业政策应对复杂而多变的现实环境提供有力的理论支持。

5. 对中国文化产业发展的诸关键点的研究与突破。文化产业创新政策、

文化产业国际化发展政策、文化传媒类企业上市等关键性问题是寻求文化协调发展与发展文化生产力的重要突破口,也正是本课题着力进行重点研究和理论探索的关节点。

6. 研究开发中国文化产业政策效果量化评估体系。分析总结了国内外各大文化创意产业量化评估指数,开发出适应本土特点与要求的评估体系,为文化产业政策调整和修正提供量化参照,为产业发展态势提供度量指标。

7. 进一步明晰了文化产业“政策”的定位与作用。通过系统研究,明确了文化产业政策与政府的公共职能,倡导政府在文化产业管理中“到位”但不“越位”,引导和整合产业发展各方面的积极力量,形成政府与市场各就其位的协调有序局面。

文化产业政策研究是综合性很强的课题,该项研究在基本思路采取“多元相关”的原则,力求从政府、企业、市场、资本等诸多要素的联系中对中国文化产业相关政策进行系统探讨,突出了鲜明的研究特点和整体把握能力。在文化产业成为中国国民经济新兴支柱型产业,并构成国家文化竞争力重要方面的背景下,课题的研究成果受到相关各界高度关注,对于国家文化产业振兴起到了积极的促进作用。

本项目各子课题负责人及主要贡献者名单如下:

中国艺术研究院 贾磊磊

国家广播电影电视总局 庞井君

北京市委宣传部 孔建华

清华大学国家文化产业研究中心 杭敏、张铮、吕宇翔、崔汉敦、陈红玉、董鸿英。

目 录

第 1 章 总论：文化产业与文化产业政策	1
1.1 基本概念	1
1.2 产业政策对于文化产业发展的作用	6
第 2 章 文化产业政策理论与成果	10
2.1 文化产业的集群理论	10
2.2 文化产业的“公共财政扶持”理论	18
2.3 文化产业人才政策理论	23
2.4 文化产业地区均衡发展的政策理论	38
2.5 文化产业对外贸易政策理论	47
第 3 章 中国文化产业政策发展研究	62
3.1 中国文化产业政策的制定原则及其思想来源	62
3.2 中国国有文化资产管理体制的历史回顾	85
3.3 中国文化产业的发展思路及重点的演变	102
3.4 中国文化体制改革的历程、经验与启示	108
第 4 章 中国文化产业组织政策研究	120
4.1 基本概念	120

4.2	产业组织政策的分析模型	123
4.3	中国产业组织政策分析：以图书出版业为例	128
4.4	中国文化产业组织政策建议	142
第5章	中国文化产业区域政策研究	149
5.1	基本概念	150
5.2	中国区域文化产业发展基本模式	151
5.3	中国文化产业区域政策的主要领域	158
5.4	中国文化产业区域政策案例分析	173
第6章	中国文化产业技术政策研究	195
6.1	文化产业技术政策的内涵与重要地位	196
6.2	中国文化产业技术政策的发展历程	206
6.3	中国文化产业技术政策选择及效果评价	212
6.4	中国文化产业技术政策存在的主要问题及建议	220
第7章	中国文化产业外贸政策研究	230
7.1	中国文化产业国际贸易的发展进程	230
7.2	国外采取的主要文化贸易政策对中国的启示	237
7.3	中国文化产业国际贸易政策的构成	239
7.4	中国文化产业国际贸易政策存在的问题及建议	246
第8章	中国文化产业财税政策研究	251
8.1	财税政策	251
8.2	中国文化产业财税政策的变迁	255
8.3	文化产业财税政策分析	261
8.4	中国文化产业财税政策存在的问题分析及建议	275

第 9 章 中国文化产业创新政策研究	281
9.1 文化产业创新、政策涉及的相关领域	281
9.2 中国文化产业创新的政策体系分析	295
9.3 中国文化产业创新的政策瓶颈	311
9.4 中国文化产业创新政策建议与对策	318
第 10 章 文化产业政策评估体系研究	333
10.1 评价体系的思路及原则	333
10.2 文化产业考核评价体系	335
10.3 考核评价体系的保障措施	341
参考文献	342

第1章

总论：文化产业与文化产业政策

1.1 基本概念

1.1.1 产业政策

1. 产业政策的定义

产业政策(Industrial Policy)是政府为了实现一定的经济和社会目标而对产业的形成和发展进行干预的各种政策的总和。它是政府根据本国经济发展规律的客观要求和一定时期内本国产业的现状和发展趋势,综合运用经济手段、法律手段以及必要的行政手段,对特定产业进行产业组织结构、产业结构的调整,以促进产业发展,提高产业国际竞争力为目的的政策体系。

由于研究的角度不同,国际上尚没有“产业政策”的统一定义,对它的理解主要有以下几种:

1) 产业政策是为弥补市场缺陷而对相关产业进行干预活动的政策总称。即当市场价格机制调节发生障碍时,由政府采取的一系列补救的政策措施。如小宫隆太郎、奥野正宽等(1988)认为,产业政策是“政府为改变产业间的资源分配和各种产业中私营企业的某种经营活动而采取的政策”,是政府“针对在资源配置方面出现的‘市场失败’而进行的政策性干预”。

2) 产业政策是促进产业发展的一切政策的总称。经济合作与发展组织(OECD,1973)在其研究报告中把产业政策定义为“产业政策是为产业的发展 and 效率性增强的手段”。日本著名经济学家下河边淳、管家茂(1982)在《现代日本经济事典》中把产业政策定义为“产业政策是国家或政府为了实现某种经济和社会目的,以全产业为直接对象,通过对产业的保护、扶植、调整和完

善,积极或消极参与某个产业或企业的生产、营业、交易活动,以及直接或间接干预商品、服务、金融等的市场形成和市场机制的政策总称”。

3) 产业政策是实现后发国家实现赶超的所采取的政策总和。产业政策是“当一国产业处于比其他国家产业落后状态,或者可能落后于其他国家时,为加强本国产业所采取的各种政策”(周淑莲,1990)。日本经济学家并木信义认为,产业政策就是当一国的产业处于比其他国家落后的状态,或者有可能落后于其他国家时,为了加强本国产业所采取的各种政策。

4) 产业政策是经济计划。产业政策是政府对未来产业结构变动方向的干预。如产业政策是国家干预或参与经济的一种设计,它是从整个国家产业发展的全局着眼而系统设计的较完整的政策体系,而不仅仅只是关于某一两个产业的局部性政策。国内工业经济学者邬义钧(2001)指出“产业政策是国家对于一定时期内产业结构变化趋势和目标的设想,同时规定各个产业部门在社会经济发展中的地位和作用,并提出实现这些设想的政策措施”。

由上可知,不论从何种角度入手,产业政策作用的对象都是产业,而从政策制订的意愿而言,产业政策的目的多在于确定重点产业、合理配置产业资源、促进产业的公平竞争、增强本国产业的国际竞争力、促进产业的健康发展。

2. 产业政策的分类

1) 产业的结构、组织、布局、技术政策

根据产业政策的侧重点不同,又可将其分为产业结构政策、产业组织政策、产业布局政策和产业技术政策等不同的方面。

产业结构政策主要是调节产业经济中各个门类之间的比例关系,其主要通过调整供给结构和资本增量,从而协调需求结构与供给结构的矛盾。调整产业结构包括:根据本国的资源、资金、技术力量等情况和经济发展的要求,选择和确定一定时期的主导产业部门、优先发展序列,以此带动国民经济各产业部门的发展;根据市场需求的发展趋势来协调产业结构,使产业结构政策在市场机制的基础上发挥作用。

产业组织政策通过选择高效益的、能使资源有效使用、合理配置的产业组织形式,保证供给的有效增加,使供求总量的矛盾得以协调。产业组织政策主要是调节产业内所有企业相互联系、相互作用所形成的有机联系,尤其指大企业与中小企业的关系以及上中下游产业链的关系,通过它可以实现产业组织合理化,为形成有效的公平的市场竞争创造条件。

产业布局政策即为实现一定的产业发展目标,研究不同文化产业业态科学、合理空间布局的原则,通过产业布局规划与引导,调整产业空间配置格局的政策。这一政策,主要解决如何利用生产的相对集中所引起的“积聚效益”,尽可能缩小由于各区域间经济活动的密度和产业结构不同所引起的各区域间经济发展水平的差距。

产业技术政策指针对产业中的技术创新以及对新技术的应用所制定的优惠政策。技术政策以明确高新科技与产业发展之间的关系、鼓励创新为重点,通常会为创新企业提供财务、税收等各方面的支持,其目的是为了扩大企业对新技术的使用,以弥补在新技术应用初始阶段企业的高成本或淘汰落后产能,同时也有促进环境保护等作用。

在产业政策实践中,并不严格按照上述划分方法,但在政策文本中会涉及上述几类范畴。一个完整的产业政策必须是各个组成部分相互配合、相互衔接的有机整体。

2) 行政、法律、经济三种调节手段

从产业经济学的角度来说,优化调整文化产业结构的基本思路是对文化产业发展制定倾斜政策,提高文化产业的吸引力,引导社会资本从发展过剩的产业流向文化产业,加快文化产业增长,扩大文化产业规模。在产业政策制订过程中,行政手段、法律手段、经济手段是可以采用的三种重要工具。从政策传导方式上,可以把调节手段分为间接和直接两类。通过政府执行政策手段干预是直接手段,通过经济手段间接影响生产者或消费者行为是间接手段。一般来说,行政手段是直接手段,法律和经济手段是间接手段。

行政手段依靠自上而下的行政组织制定、颁布、运用政策、指令、计划的方法,贯彻产业政策措施,实现产业政策目标。法律手段是指依靠国家政权

力量,通过经济立法、司法来调整产业中的经济关系,维护市场秩序,促进产业发展。经济手段则是产业政策主体根据客观经济规律,运用价格、信贷、利率、税收、工资、奖罚等经济杠杆和方式,通过调整经济利益关系而落实产业政策的方法。与其他手段相比,经济手段具有利益性、间接性和多样性的特点。

要提高中国文化产业政策的规划和实施效果,关键是形成科学的产业政策实施机制,合理搭配产业政策手段。随着文化产业越来越多地依靠市场来优化资源配置和运行机制,在产业政策设计上需要淡化行政手段色彩。在市场经济环境下发展文化产业,应当着力完善法律手段,建立系统的文化产业法律体系,同时,研究利用好经济手段,研究制订促进发展和优化结构的刺激性与诱导性政策。也即是要进一步注重行政规划、经济调节、法律规范三者的协同作用,合理搭配产业政策手段,形成科学的产业政策实施机制。

1.1.2 文化产业政策

1. 文化产业的定义

文化产业政策(cultural industries policy)指的是党和国家相关职能部门为应对国际国内形势,基于文化产业发展现状,提出的对产业发展进行规范、引导、协调的政策法规。它从属于中国的中长期发展战略和规划,作为重要的政府调控工具为文化产业发展战略服务,在该领域实施政府干预,使发展战略得以细化和深化。从根本上看,其是当前中国政府的相关职能部门引导文化产业资源配置、保持健康良性发展的手段和工具。

2000年10月,中共中央十五届五中全会通过的《中共中央关于“十五”规划的建议》第一次提出要“完善文化产业政策,加强文化市场建设和管理,推动文化产业发展”。2001年3月,文化产业发展正式被纳入全国“十五”规划纲要。2002年11月,党的十六大报告明确提出积极发展文化事业和文化产业,深化文化体制改革,要求“完善文化产业政策,支持文化产业发展,增强中国文化产业的整体实力和竞争力”。文化产业在中国特色社会主义建设中的

战略地位得到了充分肯定。

回顾中国文化产业发展的历程,文化产业的发展显著地呈现由政府确立方向、明确战略、制定政策、规制引导的路径。在这一过程中,政府的作用通过“发展战略—规划纲要—指导意见—政策措施”等一系列的条文得以体现和实施。其中,政策扮演的角色是“中国的各级地方党委政府以党确立的发展战略为基础,以国民经济与社会发展规划纲要为依据,以党和政府的若干指导意见为准绳,针对现实国情和产业现状提出推动文化产业发展的具体措施”。

与其他产业相比,文化产业具有多元渗透性,它并不局限于一个部门或一个行业类别之内,文化产业是一个复杂系统,牵涉到经济、社会、历史、文化等诸多因素。对于一个国家而言,文化产业政策与文化事业、文化遗产保护等领域的发展政策相互交融,且意味着经济运行模式的转变和各地区发展方向侧重的调整。

2. 政策与规划、法规等相关概念的辨析

国家文化产业战略、规划、法律、法规、行业规章制度等与文化产业政策关联紧密,其中,与“政策”联系最为紧密的概念是“规划”和“法规”。相比之下,文化产业规划更具宏观性、方向性和战略性,是对一段时间内文化产业发展方向和重点领域的明确;文化产业法规则更具规范性、长期性和通用性,它需要经由一定的立法与行政程序加以确定,一旦实施即具备了法律效力,同时对于产业内的所有主体和客体都发挥作用,其修订也需要经由正规的程序方可进行。

文化产业政策与此二者相比,具有更强的灵活性、应对性和指导性,且由于政策一般是由国家政权机关、政党组织和其他社会政治集团为了实现自己所代表的阶级、阶层的利益与意志,以权威形式发布的相关规定,其又具有阶级性、正误性、时效性、表述性。文化产业政策通常都是中国政府相关职能部门根据党确立的战略规划,在法律许可的范围内,针对当时的特定国内外环境和文化产业面临的经济形势做出的调控和引导措施,它可以不断地进行调整,可以对新情况、新问题进行及时的判断与解决,同时可以为中国各级地方

党委政府制订政策提供更为细化的依据。政策的部分内容可能会经由正规程序变为法规,也可能在经由实践检验其不适合文化产业发展需求后退出历史舞台。

在中国文化产业发展的过程中,政府作为制订各类对文化产业发展进行管理、协调、引导、规制的政策措施的主体,其中中宣部、文化部、国家新闻出版广电总局等文化产业发展的主管部门针对中国文化产业的发展制订了一系列政策,对推动文化产业发展起到了显著的作用;与此同时,与产业发展相关的其他政府部门,如国家税务总局、财政部、国家发改委等也为引导和促进文化产业发展出台了相关政策。也就是说,文化产业政策不仅由文化行政管理部门发布,其他国家职能部门也会针对文化产业发展制定相关政策,即文化产业政策制订的主体存在多元化的情况。

1.2 产业政策对于文化产业发展的作用

1.2.1 产业政策体现国家产业布局战略

产业的发展离不开政策的支持,文化产业政策的规范、调整与完善是规划发展文化产业的先行举措。从国家战略和策略层面,中国对于文化产业的政策支持以及政策体系建设力度近年来显著增强,体制性“松绑”和政策性助推已成为文化产业发展的基本动力。文化产业政策首先是具有经济学意义的产业政策,而产业政策属于产业经济学研究范畴。

作为产业经济学范畴的宏观调控政策,产业政策体现了国家整体的产业布局和发展战略。具体来看,产业政策通常具有以下作用:

调整产业结构。在一定的历史时期和不同的经济发展阶段,对产业结构进行调整,例如从劳动密集型的加工制造产业向以自主知识产权为主的高新科技产业的转移。

配置产业资源。如对重点发展产业的支持,通过财政倾斜、税收优惠、资金支持等各种手段引导资本、人才、原材料等向重点产业流动,促进相关产业

的快速发展。

协调产业组织。当企业规模普遍偏小时,企业的竞争力不足,产业发展处于一种被动状态,很难抵御外来的竞争对手,这时需要产业政策促进企业的集团化发展,形成一定规模;而当产业处于高度垄断状态时,又会抑制创新,使产业发展处于停滞状态,此时则需要反垄断和鼓励竞争的产业政策。

促进合理竞争。除了利用产业组织方式引导合理竞争外,产业政策还可以通过制订一系列规则,使本国资本与外来资本、国有资本与民营资本在竞争中处于平等地位,促进市场的合理发展。

弥补市场缺陷。当市场无法有效地分配商品和劳务,即无效率状况特别严重、市场力量无法满足公共利益时,产业政策可以通过强制的办法,由政府对产品或服务的价格、利润进行一定控制,并通过相应的手段鼓励竞争的出现。

推进区域带动。在产业的发展过程中,还可以通过产业政策实现平衡区域发展、挖掘区域后发优势、提高国际竞争力等目标。即科学的产业政策,可根据不同区域的特点,从文化特质、资源存量、经济基础、人口素质等不同角度,提出促进产业区域平衡发展的政策规划。

国内学者张泽一(2009)总结了产业政策作用机制模型,如图 1-1 所示。在一定的社会环境下,政府基于某种考虑(比如,为了实现经济赶超、技术进步等),或者对国民经济某一产业发展的初始状态不满意,在对产业发展现状

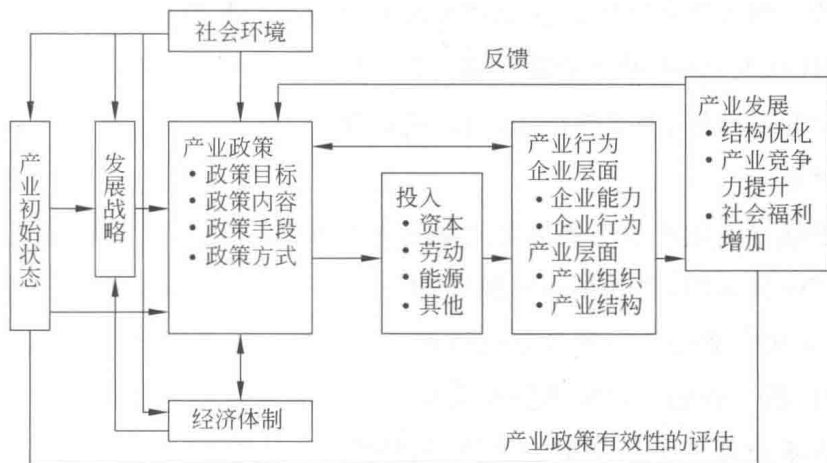


图 1-1 产业政策作用机制模型