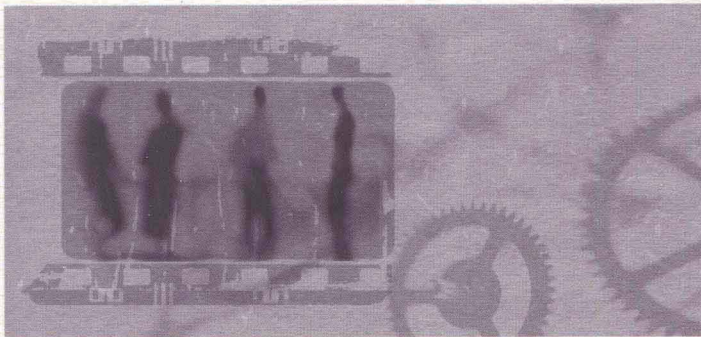


The Policies, Laws and  
Regulations of Cultural Industry

# 文化产业政策与法律法规

从国际政策到国内政策，  
从一般法、  
专属法到行业管理法规……  
对于当今中国文化产业，  
本书进行了概述、  
分析和思考。

黄虚峰◎编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

# 文化产业政策 与法律法规

黄虚峰◎编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

文化产业政策与法律法规/黄虚峰编著. —北京:北京大学出版社,2013.8  
ISBN 978-7-301-22907-1

I. ①文… II. ①黄… III. ①文化产业-产业政策-研究-中国 ②文化产业-法规-研究-中国 IV. ①G124 ②D922.164

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第173211号

书 名: 文化产业政策与法律法规

著作责任者: 黄虚峰 编著

责任编辑: 杨丽明 王业龙

标准书号: ISBN 978-7-301-22907-1/D·3380

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社

电子信箱: [law@pup.pku.edu.cn](mailto:law@pup.pku.edu.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027  
出版部 62754962

印 刷 者: 涿州市星河印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 18.75印张 347千字

2013年8月第1版 2013年8月第1次印刷

定 价: 38.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:[fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

# 内容提要

---

本书在概述当前中国文化产业总体的政策与法律法规环境的基础上,主要讲述两大块的内容:一是文化产业领域一般类法律法规,包括著作权法、文物保护法、非物质文化遗产法等;二是文化产业核心行业门类管理的法律法规,包括出版产业法律法规、演艺产业法律法规、广播影视产业法律法规、艺术品市场法律法规、网络文化产业法律法规等。

本书的主要特点是从文化产业法律体系的构建出发,将文化产业法律体系视为一个以宪法为核心,以横向的文化产业一般类法律法规为基础,以纵向的文化产业各行业门类的法律法规为主体的法律法规体系。不仅对文化产业领域中的法律与法规进行区分,而且将法律法规区分为一般适用和行业门类适用的法律法规。

本书面向文化产业管理相关专业师生和从业人员,既可作为高等院校文化产业管理、文化管理、艺术管理、影视产业管理、演艺产业管理、出版管理等相关专业的教材或教学参考书,也可提供给文化产业从业者用做熟悉文化产业最新政策与法律法规信息的参考资料。

# CONTENTS 目 录

---

<b>导 言</b>	<b>1</b>
第一节 概念界定——政策、法律与法规	2
第二节 社会主义文化总政策 ——“两为”方向和“双百”方针	7
第三节 文化产业内容规管	10

---

<b>第一章 国际视野下的文化产业政策</b>	<b>27</b>
第一节 WTO 与我国文化产业政策	28
第二节 主要文化产业大国的文化产业政策概览	37

---

<b>第二章 我国文化产业政策概述</b>	<b>47</b>
第一节 我国文化产业政策的提出	48
第二节 《文化产业振兴规划》解读	51
第三节 当前我国文化产业政策概述	57

---

<b>第三章 我国文化立法和文化产业法律环境</b>	<b>71</b>
第一节 我国的立法体制和文化立法探讨	72
第二节 我国文化法律渊源和现有文化法律体系	77
第三节 我国文化产业的法律环境	83

---

<b>第四章 著作权法</b>	<b>92</b>
第一节 著作权和著作权法	93
第二节 著作权的客体	96
第三节 著作权的主体和著作权的归属	106
第四节 著作权的内容	111
第五节 邻接权	121

## CONTENTS 目 录

第六节	著作权的限制	125
第七节	侵犯著作权的行为及其法律责任	130
第八节	著作权的集体管理	136
<hr/>		
<b>第五章</b>	<b>文化遗产保护类法律法规</b>	<b>142</b>
第一节	文化遗产保护类法规概述	143
第二节	物质文化遗产的法律保护	145
第三节	非物质文化遗产的法律保护	161
<hr/>		
<b>第六章</b>	<b>出版产业法律法规</b>	<b>176</b>
第一节	出版物、出版活动及出版行业管理机构	178
第二节	出版单位的设立与管理	180
第三节	出版物内容的管理	186
第四节	出版物的印刷或复制和发行	188
第五节	出版物的进口	190
第六节	出版事业的保障与奖励	191
第七节	法律责任	192
<hr/>		
<b>第七章</b>	<b>艺术品市场法律法规</b>	<b>196</b>
第一节	艺术品市场法律法规概述	197
第二节	艺术品经营环节法律法规	199
第三节	艺术品拍卖环节法律法规	203
<hr/>		
<b>第八章</b>	<b>演艺产业法律法规</b>	<b>217</b>
第一节	演艺市场法规概述	218
第二节	演艺产业经营规范	223

# CONTENTS 目 录

<b>第九章 广播影视产业法律法规</b>	<b>245</b>
第一节 电影产业法律法规	246
第二节 广播电视产业法规——针对广播电视节目制作产业	262
<b>第十章 网络文化产业法律法规</b>	<b>274</b>
第一节 网络文化产业法律法规概述	275
第二节 网络环境下著作权保护方面的法律法规概述	277
第三节 我国文化行政管理部门在互联网方面的规章内容概述	282
<b>参考文献</b>	<b>291</b>

# 导 言

---

**本章提要:**文化产业既有物质生产领域的共性,又有意识形态领域的特殊性,比之一般经济领域的产业,文化产业更多受到政策与法律法规的监管。对文化产业管理专业的学生来说,深刻领会并学会运用文化产业的政策与法律法规是专业知识的一种必要积累。本章作为书的导言部分,做了三件重要的事情:一是政策与法律法规的概念界定;二是阐述社会主义文化总政策——“两为”方向和“双百”方针的提出背景、含义以及对于文化产业从业人员的指导意义;三是概述国家有关法律法规对文化产业领域的内容规管。通过本章的学习,有助于给学生们上紧思想的发条,在以后的专业发展道路上走正道,从而培养社会主义文化产业的接班人。同时,本章的讲述,为理解以后各章的内容打下基础。

## 导 入

>>>

大凡每门课的开篇都要强调课程在专业学习中的重要性,那么“文化产业政策与法律法规”课程的重要性体现在哪里?这使笔者想起一位从事影视经纪的朋友说的话:“假如我们在工作中对法律法规不熟悉,那么,一不小心就会踩到地雷。”可见,学习文化产业法律法规的重要性在于“排雷”,以免被炸残甚至被炸得粉身碎骨。2010年暑假,我注意到一则娱乐新闻<sup>①</sup>,该女歌手的自杀跟之前因其假唱被罚有直接关系。可见,文化产业的从业人员或管理人员脑子里都得装上法律法规这根弦,不懂法规或知法犯法只会将自己逼上困境。另一则新闻<sup>②</sup>涉及的是文化产业经营与管理中的一部重要法律——《著作权法》,星光国

---

<sup>①</sup> 参见《“假唱第一案”女歌手方梓媛割腕自杀未遂》, <http://ent.sina.com.cn/y/2010-08-13/11033050751.shtml>。

<sup>②</sup> 参见《不满“神笔马良”谈恋爱 原著作者家人要求索赔》, [http://www.chinanim.com/index.php?N=consultation\\_info&id=6792](http://www.chinanim.com/index.php?N=consultation_info&id=6792)。



际投资公司欲重拍上世纪五六十年代诞生的著名童话名片《神笔马良》，但是，由于影片投资方缺乏版权意识，未能妥善处理与著作权拥有者之间的关系，导致影片《神笔马良》的难产。

本课程的授课内容包括两部分：一部分是文化产业领域的法律法规，另一部分是文化产业的政策。如果说，作为文化产业的从业人员或管理人员，熟悉法律法规的作用在于“排雷”，那么，了解政策的重要性则在于“把握方向”。记得有句话说，“方向比速度更重要，如果方向错了，前进就是倒退”。这句话道出了把握方向的重要性，而政府点出文化产业发展方向的途径便是政策。“政府通过制定和实施政策，反映政府对形势的判断和对发展目标的预设，表达政府支持什么、限制什么和禁止什么的立场，以此决定文化产业发展的走向和进程。”<sup>①</sup>大连万达集团自2005年起从商业地产逐渐转向文化产业，从而避免陷入当今一般商业地产集团的困境，就在于其能及时把握政府发展文化产业的政策，从而及早为自己安排了继商业地产之后的下一个发力点。我们文化产业管理专业的学生，毕业后，一部分会进入政府的文化产业管理部门，成为文化产业政策制定的参与者，一部分会进入文化产业类企业，成为文化产业的从业人员或管理人员。无论是管理者还是被管理者，在政策的制定、执行和反馈过程中领会决策层的精神，把握文化产业发展方向，才能使自己立于不败之地。

## 第一节 概念界定——政策、法律与法规

无论是打开文化部的网站、国家广播电影电视总局的网站或是国家新闻出版总署的网站，都能发现中国文化产业的两家主管部门官网的首页上都开设一个标题为“政策法规”的栏目。<sup>②</sup> 在实际生活中，政策与法规这两个概念也经常被并用或混用。从严格意义上讲，政策与法规是两个既有联系又有区别的概念。同时，法规的含义还有广义和狭义之分，广义的法规主要包括宪法的有关规定、有关法律、有关行政法规与规章等各类法律性文件。当法律从广义的法规中独立出来时，法规便专指那些法律规范性文件中的行政法规、部门规章和地方性法规等，其效力低于法律，此时的法规就是我们通常所指的狭义的法规，其对应的英文表述为“regulation”，而法律则特指由全国人民代表大会及其常务委员会制定、颁布的规范性文件，其对应的英文表述为“law”。

① 欧阳坚：《文化产业政策与文化产业发展研究》，中国经济出版社2012年版，第10页。

② 国家新闻出版总署首页的“信息公开”板块下分设“政策法规·解读”栏目。

## 一、政策与法

### (一) 政策的概念、特征和分类

#### 1. 政策的概念

“政策是国家或政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。”此定义来自《辞海》，我国学者陈振明则将之进一步解释为：“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，它是一系列谋略、措施、办法、条例等的总称。”<sup>①</sup>看得出，我国学界对政策的理解与美国政治学家哈罗德·拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰对公共政策的定义——“公共政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划”<sup>②</sup>相一致，指的是那些侧重于为解决社会公共问题而制定的政策。

需要指出的是，我国政策制定的过程呈现一种“内输入”的特点，公民参与公共政策制定的渠道存在障碍性因素。因此，本教材使用“政策”而非“公共政策”的表述。

#### 2. 政策的特征

政策首先具有阶级性和利益性特征。政策制定的主体是国家机关或政党，它作为国家或政党的公共管理工具服务于社会经济发展和文化进步。<sup>③</sup>而任何国家或政党都是特定阶级利益的代表，它们所要实现的目标、所实施的行动必须符合该阶级的利益，因而，相应地，公共政策的制定也一定是从阶级和该阶级的利益出发。<sup>④</sup>

其次，政策兼具稳定性和变动性。公共政策是政治系统和政府进行公共管理的途径和履行自身职能的手段，其目的是保持社会的政治、经济、文化的稳定，与这一基本目标相一致，社会的总目标、基本目标在相对长的时间内具有稳定性。但是，政策的制定又是多种政治因素互动、多种利益集团和利益诉求方博弈的动态过程，不同的时代有不同的政策问题，特定政策问题的出现都是社会发展的结果，政策的终结往往意味着新一轮政策动态过程的开始，从而表现出了政策的稳定性和变动性特征。<sup>⑤</sup>

① 转引自郑敬高主编：《政策科学》，山东人民出版社2005年版，第15页。

② 徐珊珊、尚秋谨：《透视公共政策本质特征——从公共政策概念出发》，载《广西社会主义学院学报》2007年第4期。

③ 参见陈振明主编：《政策科学》，中国人民大学出版社2003年版，第51页。

④ 参见赵阳、徐宝祥编著：《文化产业政策与法规》，中山大学出版社2012年版，第3页。

⑤ 参见郑敬高主编：《政策科学》，上海人民出版社2005年版，第23页。转引自赵阳、徐宝祥编著：《文化产业政策与法规》，中山大学出版社2012年版，第4页。

### 3. 政策的分类

常见的政策分类方法有两种:第一种是根据政策所涉及的领域划分,也叫横向分类;第二种是根据政策所指示的方向和所要求实现的目标的综合性程度,从纵向上对政策进行分类。

横向分类的政策突出其所涉及的领域,如事关政治规范和准则的政治政策,指导经济领域各项活动的经济政策,解决社会生活领域各类问题与矛盾的社会政策,促进科学文教事业繁荣发展的文化政策等。

纵向分类的政策可以被看成一个分层体系,处于统帅地位的政策即总政策,指的是国家在一个较长的历史阶段上所确定的战略目标和根本任务,它具有根本的指导性和原则性,是其他各种政策的出发点和归宿。处于总政策之下层次的是基本政策,它指的是党和国家对关系国家全局利益的某一领域、某一方面的工作所规定的主要目标和任务。在基本政策的指导下,为解决特定时期或特定范围内的某类或某个特定问题所确定的目标任务和行动的准则,则是具体政策。具体政策是总政策和基本政策的最具体、最现实的体现,因而,它的可操作性和执行性很强。从变动性衡量,具体政策的变动性最强,会随着形势的变化而不断变化,从稳定性衡量,总政策最具稳定性,基本政策次之,而具体政策的稳定性最差,一般时效也最短。

## (二) 法的概念、特征和体系

### 1. 法的概念

法是由国家专门机关创制的、以权利和义务为调整机制并由国家强制力保证实施的、普遍适用的行为规范体系。法是统治阶级意志的体现,保护的是有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

法与广义的法规同义,并不仅仅表现为法律,在我国,具有“法”性质的还有行政法规、地方性法规、部门规章等多种形式。

### 2. 法的特征

法是一种行为规范,即告诉人们应当或不应当、允许或不允许做的事情,通过这样的规范,使得人们按照法律所指引的方向去行动,从而最终实现对对社会关系和社会秩序的维护和调整。

作为行为规范的不仅有法,还有道德、政策、纪律、礼仪、习俗等,那么法这种规范有何特征呢?

#### (1) 国家意志性

法是一种由国家创制的行为规范,就是说,它是由具有立法权的国家机关按照既定权限和既定程序予以制定或认可并且予以颁布实施的。与其他行为规范相比,它具有国家意志性。

## (2) 国家强制性

法的国家强制性主要体现在法的实施是以法庭、监狱、警察、军队等国家强制力作为保障后盾。当人们的行为违反了法的规定,就会受到一定的法律制裁。国家强制力是最有力的强制力,可以依照法律规定确立或改变一定的社会关系,剥夺违法行为人的一定的权利、财产、人身自由直至生命。虽然其他行为规范也具有一定的强制性,但规制程度都无法与法的国家强制性相比。

## (3) 普遍适用性

法的普遍适用性是指法是面对全体社会成员的,平等适用于所有相关当事人的普遍规范。法的规范既规定人们的权利,也规定人们的义务,且人人必须遵守。它通过赋予社会关系参加者一定的权利和义务实现对社会关系的调整,以建立和维护有利于国家的社会关系和社会秩序。因此,法规定的权利和义务具有普遍适用性。

## 3. 法的体系

一个国家的法律规范成千上万,但它们并非是杂乱无章地拼凑在一起,而是以宪法为基础,构成部门法之间界限清晰,各法律规范间逻辑结构严谨,各法律制度间相互协调、和谐与衔接的有机整体,这便是法的体系。<sup>①</sup>

2011年3月10日上午,时任全国人大常委会委员长吴邦国在十一届全国人大四次会议第二次全体会议上宣布,中国特色社会主义法律体系已经形成。中国特色社会主义法律体系,是指一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法与宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的法律体系。由此可见,我国人大常委会将我国的法分为七个不同的部门,即:宪法与宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法。我们将会看到,文化产业同这些法律部门都有着直接或间接的关系。比如,文化产业各行业的种种许可及其程序规定属于行政法部门,文化演艺经纪合同关系是民商法部门的重要内容,劳动雇佣关系属于社会法部门,资本和税的规范属于经济法部门,等等。

## 二、政策与法律法规的联系与区别

### (一) 政策与法律法规的联系

政策与法律法规在目的性上是一致的,它们都是统治阶级为了维护自己的

<sup>①</sup> 参见魏永征、李丹林主编:《影视法导论——电影电视节目制作人须知》,复旦大学出版社2005年版,第8—9页。

利益,巩固自己的统治,体现自己的意志而设置的一套规则,用于规范社会成员的行为,从而达到按自己意志管理社会的目的。因此,它们都是统治阶级进行社会管理的手段。

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。无论是立法动议的提出,还是法律草案的起草,都应当考虑党和国家政策的总体精神。同时,部分政策制定出来后,如果被证明是行之有效并具有长远价值,那么,会逐渐固定下来成为法律法规。当然,政策法律化必须按照立法法由有立法权限的机关按照程序进行,这体现了法律对政策的制约作用。

在我国,政策的适用范围要比法律法规广泛,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。<sup>①</sup>这时候,政策其实发挥着填补法律法规的空白的功能。

总之,政策和法律法规有着十分密切的联系,它们之间相互影响、相互作用,在适用上相互补充。

## (二) 政策与法律法规的区别

作为两种不同的社会政治现象,政策与法律法规在制定的主体和程序、表现形式、发挥功能以及实施方式、稳定性方面存在以下区别:

### 1. 两者制定的主体和程序不同

法律法规是由国家制定或认可的,具有国家意志的属性。正如前文所述,它是由国家专门的立法机关即全国人民代表大会及其常务委员会或者拥有立法权限的机关如国务院及其各部委等依照法律程序创制的,其立法权限和创制程序均有严格且复杂的规定。而政策一般由执政党的代表大会或者领导机关制定,在它没有用法律形式体现之前,不具有国家意志的属性。

### 2. 两者的表现形式不同

在我国,法律法规通常采用制定法的形式,如《中华人民共和国XX法》、《XXX管理条例》等。而政策则经常以国家机关制定和颁布的决定、决议、命令、规则、规定、意见以及通知、领导人讲话、会议纪要、号召等形式出现,如《XXX决定》、《XXX若干意见》、《XXX紧急通知》等。

### 3. 两者的功能以及由此决定的实施方式不同

从功能上讲,法律法规的基本功能是“制约”,即运用法律手段,规定人们应该做什么、能够做什么、不能做什么。由此决定了法律法规实施的强制性和惩罚性,因此,颁布的法律法规里一定包含法律责任的条款规定。政策的基本功能是

<sup>①</sup> 参见陈杰、闵锐武编著:《文化产业政策与法规》,中国海洋大学出版社2006年版,第3页。

“导向”，即运用行政手段、原则性规定或号召、鼓励、支持各项活动以促进政策目标的实现；由于政策不具备强制力属性，通过行政途径下达的政策文件里没有对违反政策者的罚则内容，其实施主要依靠宣传教育、劝导，靠人民对政策的信任、支持。

#### 4. 两者的稳定性程度不同

政策的制定和变化要符合适时性原则，在政策执行中允许有灵活性，而且随着政策环境的变化要不断地修正、补充和完善，由于动态性较大，因此它的时效较短。而法律法规一般都是在政策长期实施以后取得一定经验的基础上确立下来的比较具体的行为规范，时效较长，而且它的制定、修改或废止都要经过严格复杂的法定程序，具有相当的稳定性。

## 第二节 社会主义文化总政策——“两为”方向和“双百”方针

文化产业之所以称为“文化”产业，是因为它与文化有着紧密的联系，哪怕文化产业具有的市场化特征，也是指其经营方式市场化，而非文化本身的市场化，诸如图书、报刊、音像、戏剧等，其经营活动可以纳入市场经济的轨道，但这类文化所体现的价值取向、思想观念、意识形态，则不能由市场主导，不能偏离社会主义先进文化的方向。因此，在文化产业的实践中，同样须遵循社会主义文化总政策的指导，同样须接受社会主义文化法律的规范，以保障我国文化产业的健康发展。

### 一、作为社会主义文化总政策的“两为”方向和“双百”方针

1980年7月26日，《人民日报》发表了题为《文艺为人民服务、为社会主义服务》的社论。社论郑重宣布：“我们的文艺工作的总的口号应该是：文艺为人民服务，为社会主义服务。”此后，“文艺为人民服务，为社会主义服务”就替代了此前的“文艺为政治服务、文艺为工农兵服务”，成为中国社会主义文化建设的一项根本政策，简称“两为”方向。“百花齐放、百家争鸣”简称“双百”方针，是中国共产党在20世纪50年代中期提出的重要文化政策。1956年4月28日，毛泽东在中共中央政治局扩大会议的总结发言中正式提出：“艺术问题上的百花齐放，学术问题上的百家争鸣，我看应该成为我们的方针。”

“两为”方向和“双百”方针作为社会主义文化总政策，“处于文化政策过程系统的元政策的层面上，是其他各种文化政策的依据、起点和归宿，规定社会主

义文化政策的全部矛盾运动和发展走向”<sup>①</sup>。

“文艺为人民服务”是指为广大的工人、农民、士兵、知识分子、干部和一切拥护社会主义、热爱祖国的人们服务,是对文艺服务对象的表述。它坚持了中国共产党“全心全意为人民服务”的根本宗旨,保证正确的舆论导向和发展方向。文化产业遵循为人民服务的方向,就是不断地生产人民喜闻乐见的文化内容,弘扬主旋律,提倡多样化,满足人们不同层次的、多方面的、健康向上的文化消费需求,提供适应人民群众鉴赏情趣和审美习俗的文化产品和文化服务。“文艺为社会主义服务”就是为社会主义的经济、政治、军事、文化等各项事业的根本需要服务。在社会主义初级阶段,就是要为发展社会生产力、为社会主义现代化建设的伟大事业服务,为建设有中国特色的社会主义的文化服务。这是对文艺的政治性质、思想内容和社会功能的规定。文化产业又称内容产业,在总体上总是带有明确的意识形态属性。文化产业为社会主义服务,也就是要在文化产业活动中坚持社会主义意识形态的主导地位,抵制和反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想,加强社会主义精神文明建设。社会主义代表了广大人民的根本利益,人民需要社会主义,正在建设社会主义,因此为社会主义服务仍然是坚持了中国共产党“全心全意为人民”的根本宗旨。从这点看,“两为”是一致的,相辅相成的。在我国社会主义初级阶段,“两为”密切联系在一起,成为不可分割的整体。

“百花齐放,百家争鸣”的具体含义是,在文艺创作上,允许不同风格、不同流派、不同题材、不同手法的作品同时存在,自由发展;在学术理论上,提倡不同学派、不同观点互相争鸣,自由讨论。<sup>②</sup>把“百花齐放,百家争鸣”作为整体性的对象加以系统的政策思考,并确定为发展社会主义文化事业的长期的方针政策,源于1956年开始的对社会矛盾的重新认识。毛泽东当时指出:“艺术上不同形式和风格可以自由发展,科学上不同的学派可以自由争论。利用行政力量,强制推行一种风格,一种学派,禁止另一种风格,另一种学派,我们认为会有害于艺术和科学的发展。艺术和科学中的是非问题,应当通过艺术界科学界的自由讨论去解决,通过艺术和科学的实践去解决,而不应当采取简单的方法去解决。”<sup>③</sup>邓小平在1979年再次重申:“文艺这种复杂的精神劳动,非常需要文艺家发挥个人的创造精神。写什么,怎么写,只能由文艺家在艺术中去探索和逐步求得解

<sup>①</sup> 胡惠林:《文化政策学》,书海出版社、山西人民出版社2006年版,第246页。

<sup>②</sup> 参见魏永征、李丹林:《影视法导论——电影电视节目制作人须知》,复旦大学出版社2005年版,第23页。

<sup>③</sup> 毛泽东:《关于正确处理人民内部矛盾的问题》,载《毛泽东选集》第五卷,人民出版社1977年版,第388—389页。



决。”“双百”方针制定和执行之后科技、文化各领域所呈现出的活泼生动局面说明，“双百”方针是符合社会主义文化发展客观规律、适应社会主义文化建设任务目标的文化政策。

“两为”方向指出了中国当代文艺发展的根本目的和发展方向，对“双百”方针具有指导意义。“双百”方针是实现“两为”方向的途径和手段。贯彻执行“双百”方针的终极目的就是实现“文艺为人民服务，为社会主义服务”。

## 二、由宪法所规定的“两为”方向

我国《宪法》<sup>①</sup>第22条规定：“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业，开展群众性的文化活动。”作为社会主义文化总政策的“两为”方针，由国家的根本大法加以规定，是我国法律有别于世界上其他国家的重要特点。就文化产业来说，“为人民服务”以法的形式对文化产业活动的服务对象作了规定，“为社会主义服务”以法的形式确认了文化产业为社会主义服务的方向，从而保证文化产业活动符合和适应社会主义制度的基本要求。前文讲到，法律法规具有强制性，谁的行为违反了法的规定，就会受到一定的法律制裁，而宪法是国家的根本大法，宪法具有最高的法律权威和效力，“违宪是最严重的违法”。<sup>②</sup>同时，宪法是制定所有其他法律法规的依据，“两为”方向在宪法中加以确认，意味着文化产业领域的所有法律法规的制定都必须坚持“两为”方向，从而为文化产业领域的法制建设确立了一种价值目标。

## 三、为什么要坚持“两为”方向和“双百”方针以及如何坚持“两为”方向和“双百”方针

为什么要坚持为人民服务？因为人民是历史的创造者，是时代的先锋。作为人民中的一员，文化工作者的时代使命是忠实记录和反映这个时代的历史变迁，为代表历史发展方向的开拓者、创立者、劳动者讴歌立传。引用邓小平同志在全国文学艺术工作者第四次代表大会上的讲话，就是“人民是文艺工作者的母亲”。

为什么要坚持为社会主义服务？因为改革开放以来的实践和建设发展所取得的举世瞩目的成就已经证明了中国特色社会主义道路的初步成功，说明社会

<sup>①</sup> 本书中《中华人民共和国XX法》皆简称为《XX法》。

<sup>②</sup> 参见江泽民在中共中央召开党外人士征求对修改宪法部分内容的意见的座谈会上的讲话，载《人民日报》1999年2月1日。转引自魏永征、李丹林主编：《影视法导论——电影电视节目制作人须知》，复旦大学出版社2005年版，第9页。



主义道路具有蓬勃的生机和旺盛的活力。所以,一切热爱祖国和人民,具有历史责任感的文化工作者都应该珍惜全党和全国人民几十年的艰苦探索,运用文艺形式,为改革开放和发展社会主义市场经济,为推动社会主义精神文明建设而创作文艺作品,生产文化产品,提供文化服务。

为什么要坚持“双百”方针?因为文艺发展有其自身的内在规律性,这种规律性要求创作的自由空间,而“双百”方针是创作自由空间的保障性政策。以1956年为例,“双百方针”的提出解除了创作者的一切外在束缚,大量文艺作品一下子涌现,一大批传统剧目被发掘、整理和上演,仅北京市就先后开放了京剧传统剧目二十余出,同时收到多名老艺人献出和收集的京剧剧目一千多个本子,一千零六十余出戏。在文学创作上,“题材和主题的范围扩大了,体裁和风格多样。最能反映思想活跃的杂文这片荒芜已久的园地,也开始繁盛起来”。刘宾雁的特写《在桥梁工地上》、王蒙的小说《组织部新来的年青人》、陆文夫的小说《小巷深处》等一批思想性和艺术性均属上乘的作品,都是这个时期发表的。<sup>①</sup>创作不仅是创作者的精神活动,也是文化产业链上游环节丰富供给的保证,所以,坚持“双百”方针,就是尊重文艺事业的发展规律,符合精神产品生产的基本要求,从而保证了文化事业的发展和文化产业的繁荣。

坚持“两为”方向和“双百”方针,就是将弘扬时代精神的主旋律和提倡文艺题材、内容风格、流派和形式等的多样性有机统一起来。就文化产业来说,坚持“两为”方向和“双百”方针,就是调动一切积极因素,提倡多样化,弘扬主旋律,面向人民生产优质的文化产品提供良好的文化服务。“双百”不是不受任何约束,而是在法律许可的范围内,在坚持四项基本原则的前提下进行,文化产品不同于一般商品,强调市场需要也不是迎合某些低级趣味,而是化俗为雅,“两为”也没有压缩艺术手段和方法的自由选择,“城市题材、农村题材、现实生活题材、历史题材,直至江河山水,花鸟虫鱼,均可体现主旋律”<sup>②</sup>。

### 第三节 文化产业内容规管

如果说“两为”方向和“双百”方针是社会主义文化政策中的元政策,那么通过法律法规对文化产业领域进行内容规管则是政府文化宏观管理工作中最重要、最核心的事项。

<sup>①</sup> 参见《1956年双百方针,知识分子的新生》, <http://www.sina.com.cn>。

<sup>②</sup> 于幼军:《全面正确地坚持“两为”方向和“双百”方针》, <http://www.doc88.com/p-340816796524.html>, 2012年7月2日访问。