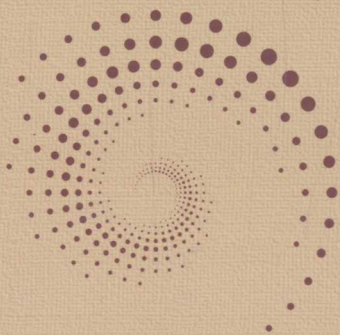


中国文化产业

政策法规与典型案例

ZHONGGUO WENHUA CHANYE
ZHENGCE FAGUI YU DIANXING ANLI
FENXI

分析



中国文化产业政策法规与 典型案例分析

林日葵 编著

 浙江工商大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国文化产业政策法规与典型案例分析/林日葵编著.
杭州:浙江工商大学出版社,2009.12

ISBN 978-7-81140-103-5

I. 中… II. 林… III. ①文化—产业政策—研究—中国
②文化—产业—行政法—研究—中国 IV. G124 D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 239838 号

中国文化产业政策法规与典型案例分析

林日葵 编著

策划编辑 鲍观明

责任编辑 任晓燕

责任校对 张振华

封面设计 刘 韵

责任印制 汪 俊

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)

(Email:zjgsupress@163.com)

(网址:http://www.zjgsupress.com)

电话:0571-88823703,88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 10

字 数 255 千

版 次 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81140-103-5

定 价 25.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88804227

序

近几年来,我国的文化产业快速发展,进入了一个新的阶段。这个阶段的主要标志就是我国的文化产业从思想观念、理论、体制等方面进行了许多创新,特别是从中央到地方都制定了文化产业发展规划,初步描绘了未来中国文化产业发展的宏伟蓝图。

目前我国文化产业发展正面临着许多挑战,特别是在全球金融危机的背景下,如何提高我国文化产业发展的竞争力,已成为我们面对的一个极其现实的问题。

文化产业是21世纪的一个朝阳行业,是中国未来最有前景的一个支柱产业,是智慧与财富融合的一个行业,也是有远见卓识的人选择的一个行业。因此,我们应该把对发展文化产业的信心和追求,变成发展文化产业的一种潜力和商机,变成发展我国文化经济生产的一种动力,变成我国社会发展的一个重要战略目标。只有这样,我们才能克服文化产业发展中的困难,抓住挑战中的商机,加快发展的步伐。

为了适应我国文化产业发展的需要,就要不断建立和健全文化产业发展的政策法规,逐步改变目前文化产业政策法规滞后的现象,研究制定适合我国国情的文化产业政策法规体系,这样才能保证我国文化产业快速、持续、健康地发展。

随着我国社会经济的发展和对外开放的不断深入,我们要借鉴西方发达国家发展文化产业的经验,要侧重从政策法规的层面

来规范和完善文化产业的发展问题。这样,不仅会有力地促进文化生产力的发展,也会不断地健全和完善文化产业与文化艺术市场的机制和体制。发展中国特色社会主义的文化产业,既是我们的愿望,也是我们追求和奋斗的目标。

林峰

2009年10月18日

目 录

第一章 文化产业政策法规发展概述 / 1

第一节 文化政策的历史发展 / 1

第二节 文化产业政策的历史发展 / 4

第三节 文化产业法规的历史发展 / 14

第二章 出版产业政策法规与典型案例 / 17

第一节 出版产业政策法规概述 / 17

第二节 出版产业政策法规主要内容 / 21

第三节 出版产业典型案例 / 30

第三章 电影产业政策法规与典型案例 / 39

第一节 电影产业政策法规概述 / 39

第二节 电影产业政策法规主要内容 / 43

第三节 电影产业典型案例 / 55

第四章 广播电视产业政策法规与典型案例 / 64

第一节 广播电视产业政策法规概述 / 64

第二节 广播电视产业政策法规主要内容 / 68

第三节 广播电视产业典型案例 / 77

第五章 音像产业政策法规与典型案例 / 85

第一节 音像产业政策法规概述 / 85

第二节 音像产业政策法规主要内容 / 86

第三节 音像产业典型案例 / 92

第六章 广告产业政策法规与典型案例 / 102

第一节 广告产业政策法规概述 / 102

第二节 广告产业政策法规主要内容 / 105

第三节 广告产业典型案例 / 114

第七章 文物市场政策法规与典型案例 / 125

第一节 文物市场政策法规概述 / 125

第二节 文物市场政策法规主要内容 / 127

第三节 文物市场典型案例 / 148

第八章 美术品市场政策法规与典型案例 / 164

第一节 美术品市场政策法规概述 / 164

第二节 美术品市场政策法规主要内容 / 166

第三节 美术品市场典型案例 / 172

第九章 文化遗产政策法规与典型案例 / 181

第一节 文化遗产政策法规概述 / 181

第二节 文化遗产政策法规主要内容 / 183

第三节 文化遗产典型案例 / 186

第十章 互联网文化产业政策法规与典型案例 / 197

第一节 互联网文化产业政策法规概述 / 197

第二节	互联网文化产业政策法规主要内容 / 201
第三节	互联网文化产业典型案例 / 212
第十一章	会展产业政策法规与典型案例 / 220
第一节	会展产业政策法规概述 / 220
第二节	会展产业政策法规主要内容 / 222
第三节	会展产业典型案例 / 232
第十二章	演出市场政策法规与典型案例 / 238
第一节	演出市场政策法规概述 / 238
第二节	演出市场政策法规主要内容 / 241
第三节	演出市场典型案例 / 250
第十三章	文化娱乐市场政策法规与典型案例 / 259
第一节	文化娱乐市场政策法规概述 / 259
第二节	文化娱乐市场政策法规主要内容 / 262
第三节	文化娱乐市场典型案例 / 267
第十四章	国外文化产业政策法规 / 280
第一节	国外文化产业政策法规概述 / 280
第二节	国外文化产业政策法规主要内容 / 288
第三节	国外文化产业政策法规的经验 / 298
参考文献	/ 303
后 记	/ 305

第一章

文化产业政策法规发展概述

文化产业政策法规是发展文化产业的一个极其重要的方面,为了使大家深入认识我国的文化产业政策法规的历史和现状,我们从三个层面来认识和分析这一方面问题。这三个层面分别是文化政策、文化产业政策和文化产业法规。虽然有时政策与法规也很难明确区分,从这个意义上说,这样的划分不一定合理,但可以帮助我们更好地学习和理解文化产业政策法规的不同层面。

第一节 文化政策的历史发展

文化政策是国家在文化艺术、新闻出版、广播影视、文物博物等领域实行意识形态管理、行政管理和经济管理所采取的一整套制度性规定、规范、原则和要求的总称,是有别于教育政策、科技政策的一种政策形态。

文化是人类的一种生存方式和行为方式,同时也是文明本体运动的表现。相对于满足生存需要而从事的物质的获取行为而言,文化行为不仅是人的物质行为方式从盲目的获取走向自觉生产的提升和解放,同时也是对人的物质行为关系的规范整理。原始社会没有私有制,也没有阶级对立和作为阶级统治工具的国家,但却有协调、调整人与人之间相互关系的行为准则,这就是氏族公社内部形成和实行的原始民主文化——一种被社会公众共享的习俗和习惯,它以

血缘关系和原始公有制为基础,反映全体民族的集体意志和利益,成为全体氏族成员生存和发展的共同需要。因而,遵守氏族公共事务的管理权威,就成为每个氏族成员应当履行的义务。虽然在这当中,个人的行为可能千变万化,但绝大多数的社会(氏族的)行为总是存在“共同享有的习俗和习惯”。习俗和习惯作为一种原始民主文化,成为限制个人行为变异的一个主要和重要因素。从这个意义上来说,文化具有规范和约束的意义,不论是价值观,还是行为心理,最终都会成为人类的生存方式。

人类从蒙昧走向野蛮,又从野蛮走向文明,就是从行为和生存方式的盲目走向自觉,从无政府走向有组织。正是这种有组织,撞击并合成了巨大的物质生产力,实现了人对自然的把握,把人类社会推向前进。这是一种一旦形成便以不可遏制的惯性作用而产生的互为因果的加速过程。上升到文化本体的层面上,文化行为则又在自己的领域中需要和接受规范。因为文化作为精神文明,它也要生存和发展,并且获得与物质同样重要的价值。如果说,作为一种生存方式,文化是人的物质行为规范和集体无意识行为,那么,对文化行为的规范——各种价值观念体系以及制度保障,则是人类自觉的集体有意识行为。因为人类已经通过实践,历史地意识到和感觉到,对物质行为规范和约束的结果是社会的进步和生产力的解放及发展,是使人的物质行为合规律性和合目的性。因此,作为一种更高层次的生存方式,对文化行为的整理和规范并使之上升到规则的理性形态上,就不仅成为人的自我提升和解放的不断需要,而且也成为社会进步和人类文明发展必不可少的条件和动力。文化政策的发生和起源不是基于某种外在于文化的力量,而是文化自身为寻求生存和发展而产生的一种需要的结果,一种文化的自我规范和约束,一种历史的约定俗成。它是整个人类文明走向规范和有序的文化关系的反映。

法国著名国际事务专家路易·多洛在描述现代国际文化关系的历史演变过程时,曾经说过:从20世纪以来,文化领域已发生了三次

革命。第一次革命是文化发展由自发状态转向要求国家参与。国家不仅要国民的文化生活作出一定的安排,给予必要的指导,还要建立相应的机制,制定相应的文化政策。第二次革命是随着再现手段和传播技术的发展,人民大众真正获得享受文化财富的权利,人与人之间的智力联系和精神联系,得到空前的增强。第三次革命是国际间的文化合作,文化的给予与接受的会合而形成的文化互惠,将成为主导潮流。按照这一理论,文化政策的制定(发生),属于第一次文化革命。虽然人类的这一次文化革命是个相当漫长的历史过程,其起始阶段距今也久远得多,而并不是如多洛所说的那样,是“从 20 世纪以来”才发生的,但是,把国家对文化的参与,对文化生活的安排、指导和制定相应的文化政策看作是文化走出“自发状态”的标志性革命,则是一种深刻的见解。从而在政策科学的意义上提出了文化政策发生和文化政策性质构成的政治学基础——国家行为。

国家通过对文化行为的方向和目标的有效规范,实现对文化的统治权。其中包括国家关于文化建设、文化发展的战略性规定,即国家文化策略。正是这两个方面的相互作用生成的合力,使规范得以具体落实,推动和引导一定历史时期文化发展和文化运动的走向和格局。文化政策概念的形成,要比文化政策的实践滞后得多。在西方国家,最初没有“政策”这个概念。现在的 policy(政策)是随着近代资本主义的发展,从 politics(政治)中派生出来的。“文化政策”概念的提出也就更晚了。在中国,使用“政策”和“文化政策”这个概念,也是近代从日本传入中国的。政策和策略作为马克思主义的科学概念并成为政治科学和政策科学的通用术语,大约是在 19 世纪 80 年代才逐步形成的。把马克思主义关于政策和策略的概念、理论运用于中国的实际,并吸收西方现代政策科学理论中的合理因素来研究中国的政策科学和文化政策学,则是 20 世纪 80 年代中期才开始的。因此,无论是对文化政策性质的真理性把握,还是对文化政策概念与内涵的科学界定,这些都有待作深入的研究。

第二节 文化产业政策的历史发展

文化产业政策是文化政策的一个部分,它不同于以往的文化经济政策。它要解决的是怎样扶持和引导文化产业稳定与持续发展的问題,是市场经济条件下政府对文化进行宏观调控的重要手段。但文化产业政策与文化经济政策又有着非常密切的联系,因为如果要完善文化经济政策,就要着眼于调整文化产业结构和布局,改革文化管理体制和文化运行机制,以推动文化产业的全面发展,增强文化产业的市场竞争力。

新中国成立后的前30年间,文化一直是意识形态的主要部分。在行政体制上,文化作为党和人民的事业受到党政双重领导。在组织体制上,它属于党的宣传部门,主要执行宣传党的方针政策的任务。在经费上,主要由政府财政拨款,是由国家全资投资的事业单位,文化从业人员几乎全部都是在编的国家干部。在文化消费上,文化产品虽然一般是以商品的形式通过流通渠道到达受众方,但是文化经营单位不是以赢利为目的,基本上是维持成本而没有利润的,这些就是中国文化产业政策的现实写照。

当代中国文化产业起步可以追溯到改革开放之初的1979年。当时,广州东方宾馆开设了国内第一家音乐茶座。随后营业性舞厅等经营性文化场所在全国各大城市相继出现,这样我国第一次真正出现了文化市场。

随着我国社会主义市场经济体制的确立,文化也开始由事业向产业、由自发向自觉的转变。20世纪80年代,自发性的文化产业是随着流通领域突破国有经营管理体制开始兴起的。1981年,基层文化单位开展了“以文补文”的文化生产经营活动。从1983年开始,在全国文化事业单位中,开始试行以经营承包责任制为主要形式的体制改革。改革开放以后,由于市场经济的发展,文化行业的书刊发行

销售环节,以及文化娱乐业率先进行了产业化经营。

1985年,国务院转发了国家统计局《关于建立第三产业统计的报告》,把文化艺术作为第三产业的一个组成部分列入国民生产统计的项目中,这事实上确认了文化艺术可能具有的“产业”性质。1987年初,文化部、财政部和国家工商局联合颁发了《文化事业单位开展有偿转换服务和经营活动的暂行办法》,这是文化事业向文化产业转换的起点。

1987年2月,文化部、公安部、国家工商局联合发出了《关于改进营业性舞会管理的通知》,其中第一项就明确了举办营业性舞会的合法性质,文化经营活动正式成为我国社会主义文化事业的合法组成部分。

1988年,文化部、国家工商局又联合发布了《关于加强文化市场管理工作的通知》,不仅在政府文件中首次出现了“文化市场”的字眼,而且对众说纷纭的文化市场的范围、管理原则和任务等作出界定。

1991年,国务院批转的《文化部关于文化事业若干经济政策意见的报告》中,正式提出了“文化经济”的概念。1992年江泽民同志在“十四大”报告中明确提出要“完善文化经济政策”。1992年6月16日,《中共中央国务院关于加快发展第三产业的决定》(以下简称《决定》)把“文化卫生事业”作为加快第三产业发展的重点。《决定》指出,我国国民经济的发展已经进入第三产业迅速发展的时期,发展第三产业对于优化国民经济结构、深化体制改革、增加就业、满足人民群众日益增长的物质和文化生活需要具有重大的战略性意义。此后,以加快发展第三产业为主要标志,深化改革和促进产业结构提升一直是中国经济发展战略的基本特点,文化产业就是在这个大的背景下进入发展轨道的。同年国务院办公厅综合司编辑出版了《重大战略决策——加快发展第三产业》一书,提出“在改革开放中发展文化产业”,并全面阐述了对于文化产业的政策性意见。

1999年,九届人大二次会议审议通过的《政府工作报告》和《关于1998年国民经济和社会发展规划执行情况与1999年国民经济和社会发展规划草案报告》中,明确提出要“积极引导居民增加文化、娱乐、体育健身和旅游等消费,拓宽服务性消费领域”、“推动文化、体育、非义务教育和非基本医疗保健的产业化”。文化产业第一次被正式纳入国家发展计划的政策视野。

2000年10月,中共中央十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十个五年计划的建议》中提出,要“深化文化体制改革,建立科学合理、灵活高效的管理体制和文化产品生产经营体制……完善文化产业政策,加强文化市场建设和管理,推动有关文化产业发展”;要“推动信息产业与文化产业的结合”,文化产业发展和建设问题被首次列入了我国国民经济和社会发展战略之中。2001年3月,这一建议为九届人大四次会议所采纳,并正式被列入“十五”规划纲要,“文化产业”第一次正式进入党和国家政策性、法规性文件,发展文化产业成为我国下一阶段国民经济和社会发展战略的重要组成部分。

2002年11月,党的十六大报告中明确提出要积极发展文化产业,要坚持“一手抓繁荣、一手抓管理的方针,健全文化市场管理体系,完善文化市场管理体制,为繁荣社会主义文化创造良好的社会环境”,“发展各类文化事业和文化产业都要贯彻发展先进文化的要求,始终把社会效益放在首位。国家支持和保障文化公益事业,并鼓励它们增强自身发展活力。坚持和完善支持文化公益事业发展的政策措施,扶持党和国家重要的新闻媒体和社会科学研究机构,扶持体现民族特色和国家水准的重大文化项目和艺术院团,扶持对重要文化遗产和优秀民间艺术的保护工作,扶持老少边穷地区和中西部地区的文化发展。加强文化基础设施建设,发展各类群众文化。积极推进卫生体育事业的改革和发展,开展全民健身运动,提高全民健康水平,努力办好2008年奥运会。发展文化产业是市场经济条件下繁荣

社会主义文化、满足人民群众精神文化需求的重要途径。完善文化产业政策,支持文化产业发展,增强我国文化产业的整体实力和竞争力”。

在党的“十六大”明确提出大力发展文化产业之后,国家集中出台了一系列加快文化体制改革和鼓励各种经济成分共同发展文化产业的规定。如2003年党的十六届三中全会通过的《完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,开始将文化产业列入国民经济的重要产业,纳入国民经济发展总体规划,文化产业的战略地位得到了进一步确立。2003年6月全国文化体制改革试点工作会议在北京召开,按照党的十六大关于深化文化体制改革的要求,会议专门研究部署了文化体制改革试点工作,为制定文化体制改革总体方案、推动文化体制改革做准备。

2005年初国务院下发《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》之后,国务院《关于非公有资本进入文化产业的若干决定》也公布实施,使得非公有资本进入文化产业既有理论依据,也有现实依据和法律依据。与此同时,文化部、广电总局、新闻出版总署制定了具体实施办法,明确了国家鼓励、允许、限制和禁止投资的产业目录。

2005年10月11日,中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年计划的建议》,将积极发展文化事业和文化产业,深化文化体制改革,完善文化产业政策,作为“十一五”期间人民群众精神文化生活,推进社会主义和谐社会建设的重大措施。

2006年8月5日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了颁布的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》。本纲要明确了优先发展公共文化服务和公益性文化事业,积极稳妥地推进文化体制改革的基本战略思想。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个规划纲要》中大力提倡和扶持文化创新,突出内容创新的核心地位,以科

技与文化的融合提升国家文化自主创新能力和文化竞争力,不断使文化产业的政策与法规得到发展与完善。

2009年4月,财政部、海关总署、国家税务总局联合发布《关于文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业的若干税收政策问题的通知》、《关于支持文化企业发展若干税收政策问题的通知》(以下简称《通知》)。这些改革配套政策的出台,为深入开展文化体制改革提供了新的政策保障。这些税收优惠政策主要包括:第一,重点支持经营性文化事业单位转制。《通知》要求,经营性文化事业单位转制为企业,自转制注册之日起免征企业所得税。由财政部门拨付事业经费的文化单位转制为企业,自转制注册之日起对其自用房产免征房产税。《通知》同时规定,党报、党刊将其发行、印刷业务及相应的经营性资产剥离组建的文化企业,自注册之日起所取得的党报、党刊发行收入和印刷收入免征增值税。对经营性文化事业单位转制中资产评估增值涉及的企业所得税,以及资产划转或转让涉及的增值税、营业税、城建税等给予适当优惠政策。第二,积极推动已转制文化企业的发展。《通知》指出,从事电影制片、发行、放映的电影集团公司、电影制片厂及其他电影企业取得的销售电影拷贝收入、转让电影版权收入、电影发行收入以及在农村取得的电影放映收入免征增值税和营业税。对于为生产重点文化产品而进口国内不能生产的自用设备及配套件、配件免征进口关税。第三,鼓励文化企业“走出去”。《通知》规定,出口图书、报纸、期刊、音像制品、电子出版物、电影和电视完成片按规定享受增值税出口退税政策。文化企业在境外演出从境外取得的收入免征营业税。第四,支持技术创新。《通知》明确规定,在文化产业支撑技术等领域内,依据相关规定认定的高新技术企业,按15%的税率征收企业所得税。文化企业开发新技术、新产品、新工艺的研究开发费用,允许按税法在计算应纳税所得额时加计扣除。《通知》还对18类可以享受税收优惠政策的文化企业进行了界定。执行期限从2009年1月1日起到2013年12月31日止。

2009年7月22日,国务院常务会议讨论并原则通过了《文化产业振兴规划》,9月26日发布实施的《文化产业振兴规划》(以下简称《规划》)主要分为以下五个部分。

第一,深刻认识加快文化产业振兴的重要性、紧迫性。文化产业是市场经济条件下繁荣发展社会主义文化的重要载体,是满足人民群众多样化、多层次、多方面精神文化需求的重要途径,也是推动经济结构调整、转变经济发展方式的重要着力点。党的十六大以来,党中央、国务院高度重视发展文化产业,采取了一系列政策措施,深入推进文化体制改革,加快推动文化产业发展。国有经营性文化单位转企改制取得重要进展,涌现出一批具有较强实力和竞争力的文化企业和企业集团,文化产业规模逐步壮大,以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局初步形成。文化“走出去”步伐加快,文化进出口贸易逆差逐步缩小,我国文化产业的国际竞争力不断增强。总的来看,我国文化产业呈现健康向上、蓬勃发展的良好态势,正在成为推动社会主义文化大发展大繁荣的重要引擎和经济发展新的增长点。

第二,指导思想、基本原则和规划目标。(1)指导思想。全面贯彻党的十七大精神,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,紧紧围绕《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》确定的文化产业发展的各项目标任务和当前文化体制改革的重点,大力培育市场主体,加快转变文化产业发展方式,进一步解放和发展文化生产力,切实维护我国文化安全,推动文化产业又好又快发展,将文化产业培育成国民经济新的增长点。(2)基本原则。坚持把社会效益放在首位,努力实现社会效益和经济效益的统一;坚持以体制改革和科技进步为动力,增强文化产业发展活力,提升文化创新能力;坚持走中国特色文化产业发展道路,学习借鉴世界优秀文化,积极推动中华民族文化繁荣发展;坚持以结构调整为主线,加快推进重大工程项目建设,扩大产业规模,增强文化产业整体