

系列教材·文化产业类



文化产业政策与法规

WENHUA CHANYE ZHENGCE YU FAGUI

赵阳 徐宝祥 编著

中山大学出版社

21世纪应用型本科系列教材·文化产业类



文化产业政策与法规

WENHUA CHANYE ZHENGCE YU FAGUI

赵 阳 徐宝祥 编著

中山大学出版社

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

文化产业政策与法规/赵阳, 徐宝祥编著. —广州: 中山大学出版社, 2012. 4

(21 世纪应用型本科系列教材·文化产业类)

ISBN 978 - 7 - 306 - 04111 - 1

I. ①文… II. ①赵… ②徐… III. ①文化产业—产业政策—中国 ②文化产业—
行政法—中国 IV. ①G124 ②D922. 16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 016619 号

出 版 人: 祁 军

策划编辑: 邹岚萍

责任编辑: 邹岚萍

封面设计: 王洪亮 李晓新

责任校对: 曾育林

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 江门市新教彩印有限公司

规 格: 787mm × 960mm 1/16 21 印张 418 千字

版次印次: 2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 3000 册 定 价: 40.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

内 容 提 要

本书以国家统计局于2004年发布的《文化及相关产业分类》为标准,以文化产业管理相关专业学生和从业人员为对象,根据法律体系的特点,主要介绍了以下内容:政策的概念、特征和分类;法的概念、特征和分类;政策与法律的联系与区别;我国文化产业政策法规发展进程;广播电视产业管理政策法规;电影产业政策法规;出版物管理政策法规;网络产业管理政策法规;演出娱乐市场管理政策法规;艺术品市场管理政策法规;会展业管理政策法规;广告业管理政策法规;旅游业管理政策法规。

本书较全面地反映了当前我国文化产业各领域政策法规的最新内容,既可作为高等院校文化产业管理、公共事业管理、广播电视学、新闻传播学、国际文化贸易、会展管理、旅游学、广告学、艺术学、文学等相关专业的教材或者参考书,也可以作为文化产业从业者的重要参考资料。

总 序

任何教材都是关于知识的认识和理解。不同的认识会有不同的知识体现，不同的理解也会有不同的知识追求。我们尝试编纂应用型本科系列教材，概括起来主要基于这样几点考虑和探索：

教材是一幅知识的蓝图，它标明知识的走向、知识的关系和知识的系统。然而，我们所强调的则是对知识走向的创新、知识关系的重构和知识系统的重建。

教材不应该是按图索骥，而应该是对知识变化过程的引领。没有变化的知识不是真知识，不能应用的知识不是活知识。知识的生命在于知识的重组、知识的再生和知识的生产。知识是一个过程，了解和获得知识的真正目的，是掌握和运用知识。

教材要教给学生学什么，还要告诉学生如何学，更要指导学生如何应用。这里的应用不是指如何操作，而是指对基础知识和专业知识的巧妙融合和灵活处理。应用不是指做什么，而是指利用什么做什么，利用得好坏就是应用的方法。传授知识的方法是形式也是内容，根据对象选择内容，更应根据对象设定方法。

教育是一个永远值得探索的过程，因为知识永远都在变化。掌握知识变化的规律永远都需要探索——探索本身就是一种创建，一种辉煌。

一套教材的总序，就是一套教材的总的开头。开头的目的其实不在开头本身，开头的目的在于让人们急着往后看，看内容、看思路、看方法。所以，总序的文字就应该少到极致，而思考的空间却应该大到无穷……

丁海宴

2012年1月6日于南京方山

目 录

第一章 政策与法的基础知识	1
导入案例：政策和法律助首尔经济腾飞.....	1
第一节 政策的概念、特征和分类.....	2
一、政策的概念.....	2
二、政策的特征.....	3
三、政策的分类.....	4
第二节 法的概念、特征和分类.....	5
一、法的概念.....	5
二、法的特征.....	6
三、法的分类.....	8
第三节 政策与法律的联系与区别.....	9
一、政策与法律的联系	10
二、政策与法律的区别	11
思考与练习	13
第二章 文化产业政策与法规概述	14
导入案例：5 个文化法规候选四川 2012 年立法项目	14
第一节 我国文化产业政策发展进程	15
一、我国文化产业政策的形成与发展	15
二、两个文化产业重要政策文件的解读	17
第二节 我国文化产业法规发展进程	33
一、当前我国文化产业法律法规概况	34
二、当前我国文化产业法律法规体系的现状及发展方向	34
思考与练习	37

第三章 广播电视管理政策法规	38
导入案例：广电总局发布限娱令 婚恋选秀等七类节目受限	38
第一节 我国广播电视政策法规概述	39
一、广播电视的定义与发展历程	39
二、当前我国广播电视产业发展面临的形势	40
三、我国广播电视政策法规现状	42
第二节 广播电台、电视台设立法律制度	43
一、广播电台、电视台设立的申请与审批	43
二、广播电台、电视台分台设立的申请与审批	45
三、广播电台、电视台的成立	46
四、境外机构驻华广播电视办事机构的设立	46
第三节 广播电视节目管理法律制度	47
一、我国节目制作经营许可制度	47
二、节目内容管理制度	49
三、境外电视节目引进、播出管理制度	50
第四节 广播电视广告管理法律制度	54
一、广告内容管理规定	54
二、广告播出管理规定	57
三、监督管理规定	59
第五节 广播电台、电视台播放录音制品付酬管理制度	60
一、适用范围	60
二、付酬数额	60
三、广播电台、电视台在向著作权人支付报酬时应当承担的义务	62
第六节 电视剧管理法律制度	62
一、电视剧的制作	63
二、电视剧的内容管理	65
三、境内外合作电视剧的管理	69
思考与练习	72
第四章 电影产业管理政策法规	74
导入案例：“偷票房”拷问电影票房监管	74
第一节 我国电影产业政策法规概述	75
一、我国电影产业发展现状	75

二、我国电影管理体制	77
三、我国电影产业政策法规现状	79
第二节 我国电影市场准入法律制度	83
一、电影制作主体市场准入制度	83
二、电影发行主体市场准入制度	86
三、电影放映主体市场准入制度	86
第三节 我国电影内容管理法律制度	88
一、审查对象	88
二、审查机构及职责	88
三、审查标准	88
四、审查程序	90
五、电影分级制度	91
思考与练习	95
 第五章 出版物管理政策法规	98
导入案例：中华人民共和国新闻出版总署印发《关于严防虚假新闻报道的 若干规定》	98
第一节 我国出版管理政策法规概述	99
一、我国出版物市场发展现状	99
二、我国出版物市场管理体制	100
三、我国出版业现有政策法规	102
第二节 出版物管理的一般规定	102
一、出版的基本原则	102
二、出版管理的机构及其职权	103
三、出版单位的设立与管理	104
四、出版物内容管理制度	106
五、出版物的印刷、复制和发行制度	107
六、出版物的进口制度	109
七、对出版物的保障与奖励制度	110
八、违反《出版管理条例》的法律责任	111
第三节 图书市场管理法律制度	113
一、图书出版单位的设立	114
二、图书的出版经营管理制度	116

三、图书出版监督管理制度·····	117
四、违反《图书出版管理规定》的法律责任·····	120
第四节 报刊市场管理法律制度·····	122
一、报纸出版管理制度·····	122
二、期刊出版管理制度·····	140
第五节 音像制品市场管理法律制度·····	149
一、音像制品管理原则·····	149
二、音像制品主管机关·····	149
三、音像制品的出版·····	149
四、音像制品的内容管理·····	151
五、音像制品的复制·····	152
六、音像制品的进口·····	153
七、音像制品的批发、零售和出租·····	154
八、法律责任·····	155
第六节 电子出版物市场管理法律制度·····	157
一、电子出版物出版单位的设立、变更和终止·····	157
二、电子出版物出版管理制度·····	160
三、电子出版物进口管理制度·····	162
四、电子出版物非卖品管理制度·····	162
五、电子出版物、电子出版物非卖品的委托复制管理制度·····	163
六、电子出版物年度核验制度·····	163
七、违反《电子出版物出版管理规定》的法律责任·····	164
思考与练习·····	166
 第六章 网络产业管理政策法规·····	 168
导入案例：谷歌数字图书馆事件·····	168
第一节 我国网络产业管理政策法规概述·····	169
一、我国互联网发展现状·····	169
二、我国互联网管理体制·····	173
三、我国互联网现行政策法规·····	176
第二节 互联网信息服务管理法律制度·····	177
一、互联网信息服务管理制度·····	177
二、互联网新闻信息服务管理制度·····	179

第三节 互联网出版管理法律制度	184
一、互联网出版业务资质的取得、变更和终止	184
二、互联网出版机构的义务	186
第四节 互联网视听节目服务管理法律制度	187
一、申请从事互联网视听节目服务应当同时具备的条件	187
二、审批程序	188
三、变更程序	188
四、终止程序	189
五、互联网视听节目服务单位的义务	189
第五节 网络游戏产业管理法律制度	190
一、从事网络游戏经营活动单位的设立和变更	190
二、网络游戏内容管理	192
三、网络游戏经营活动管理	193
第六节 网络文化管理法律制度	196
一、互联网文化单位的设立、变更和终止	196
二、互联网文化单位的义务	198
思考与练习	200
 第七章 演出娱乐市场管理政策法规	 201
导入案例：江苏泰州4·12非法演出案	201
第一节 我国演出娱乐市场现状	201
一、我国演出市场现状	201
二、我国娱乐市场现状	202
第二节 我国演出市场管理政策法规	204
一、营业性演出管理的原则	204
二、营业性演出管理机构	204
三、营业性演出经营主体的设立	206
四、营业性演出规范	209
第三节 我国娱乐市场管理政策法规	213
一、娱乐场所管理机构	213
二、娱乐场所的设立	214
三、娱乐场所经营管理规范	216
思考与练习	219

第八章 艺术品市场管理政策法规	220
导入案例：混乱的艺术品拍卖市场 更像在“击鼓传花”	220
第一节 艺术品市场管理政策法规概述.....	221
一、我国文化产品市场发展现状.....	221
二、我国艺术品市场政策法规现状.....	222
第二节 美术品经营管理及法律制度.....	225
一、美术品经营的相关概念以及主管机关.....	225
二、美术品经营单位的设立.....	226
三、美术品经营活动的管理.....	226
四、法律责任.....	229
第三节 艺术品拍卖管理.....	230
一、我国艺术品拍卖市场现状.....	230
二、艺术品拍卖企业的设立、变更和终止.....	231
三、艺术品拍卖活动管理制度.....	234
四、法律责任.....	237
思考与练习.....	239
第九章 会展业管理政策法规	240
导入案例：爱家 2011 紫砂博览会透射展会市场乱象	240
第一节 会展业管理政策法规概述.....	241
一、我国会展业发展现状.....	241
二、我国会展业政策法规现状.....	243
三、我国会展业管理体制.....	244
第二节 会展组织者管理法律制度.....	244
一、会展组织者的概念.....	244
二、会展组织者资质审批法律制度.....	245
三、会展组织者的职责.....	248
第三节 国内会展申报与审批管理法律制度.....	250
一、国内商品展销会登记管理制度.....	251
二、境内举办对外经济技术展览会申报与审批管理制度.....	252
三、国际科学技术会议与展览申报、审批管理制度.....	253
四、对台湾地区经济技术展览会的申报与审批管理制度.....	256
第四节 出国办展组展申报与审批管理制度.....	256
一、出国办展组展申报管理制度.....	256

二、出国办展组展审批管理制度	257
思考与练习	258
第十章 广告业管理政策法规	260
导入案例：“顶级两克拉八心八箭”钻坠实为仿钻	260
第一节 广告业管理政策法规概述	261
一、我国广告业发展历程和现状	261
二、我国广告业的发展思路	264
三、我国广告业政策法规现状	269
四、我国广告业管理体制	271
第二节 广告准则	272
一、禁载内容	272
二、广告内容准则	273
三、药品广告和医疗广告	274
四、其他广告	278
第三节 广告活动管理法律制度	281
第四节 法律责任	284
一、刑事法律责任	284
二、行政法律责任	284
三、民事责任	286
思考与练习	287
第十一章 旅游业管理政策法规	289
导入案例：旅游团购被曝陷阱重重	289
第一节 旅游业管理政策法规概述	290
一、我国旅游业发展现状	290
二、社会主义文化大发展大繁荣背景下的我国旅游业发展	293
三、我国旅游业现行政策法规	296
第二节 旅行社管理法律制度	297
一、旅行社设立管理法律制度	297
二、旅行社经营管理	301
三、监督管理	305
第三节 导游人员管理法律制度	306
一、导游证的取得及有效期	306

二、导游人员的权利和义务.....	308
第四节 出境旅游管理法律制度.....	308
一、旅行社经营出境旅游活动管理.....	309
二、出国旅游业务管理.....	311
三、边境旅游业务管理.....	312
四、赴台旅游.....	313
思考与练习.....	315
参考文献.....	316

第一章 政策与法的基础知识

● 知识要点

1. 了解政策的概念、特征和分类。
2. 了解法的概念、特征和分类。
3. 理解并掌握政策与法的联系和区别。

导入案例 >>>

政策和法律助首尔经济腾飞

韩国文化产业 90% 的力量集中在首尔地区，韩国主要的人才、资源 90% 又都集中在首尔圈。从韩剧、韩星到韩服、韩宴，韩流席卷亚洲，韩国创造的令全球关注的文化产业，已经成为多国研究的对象。

韩国文化产业发展大概经历了三个阶段：第一个阶段是 1980—1990 年中期；第二个阶段是 1995—2002 年；第三个阶段是 2003 年以后。北京大学文化产业研究院副院长向勇总结道，过去 10 年，韩国发展文化产业也是经历了几个步骤，但从起初就尊重市场，依托政府力量扶持企业主体，影视剧、网游等传统支点行业都享受到丰厚的政策支持。眼下，韩国冀望在全世界塑造一个亚洲文化主战场的形象。

1997 年韩国设立“文化产业基金”，提供新创文化企业贷款。1999 年韩国国会还通过《文化产业促进法》，给予文化、娱乐等产业以推进协助。1998 年韩国成立游戏产业振兴中心，2001 年又成立文化产业振兴院，该院每年可得到政府 5000 万美元的资助。为了促进文化产品的出口，政府还特别成立影音分轨公司，对韩文翻译为外语和制作的费用几乎给予全额补助。

早在 1999 年韩国就成立了“影视振兴委员会”，该委员会是韩国文化观光部授权支援电影相关事宜的泛国家部门专门机构，性质属于准政府组织。主要任务包括：拟定影视振兴计划，管理影视振兴的基础财源“影视振兴金库”，支援电影的制作、普及和放映，等等。韩国政府还积极规划创意产业集聚区，首尔创意产业园区规划建立了十几个文化产业园区、10 个传统文化产业园区、2 个综合文化产业园区。

韩国政府还建立了完善的文化创意资金支持体系，包括产业预算、专项基金和投资组合，如国家为文化产业园区各支持 200 亿韩元，传统文化产业园区各支持 50 亿韩元，综合文化产业园区各支持 300 亿韩元。

（资料来源：《北京商报》2010 年 6 月 21 日）

第一节 政策的概念、特征和分类

一、政策的概念

提起政策,人们都不会感到陌生。长期以来,特别是党的十一届三中全会以后,我国的各项事业的发展,应该说都与相应政策的科学制定和贯彻息息相关。那么,到底什么是政策呢?《辞海》中对政策的定义是:“国家、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”,从中我们不难看出,《辞海》中所解释的政策偏重于公领域,而实际上,在私领域中的一般社会团体和各类组织甚至个人,也会针对一定阶段的路线和任务制定行动指南。所以,我们在这里必须强调的是,本教材中所说的政策与《辞海》中的政策定义相一致,具体来说,就是侧重于为解决社会公共问题而制定的公共政策。

到目前为止,对公共政策还没有一个学术界公认的统一定义,中外学者各自从不同的角度做出了一些不同的界定,其中有代表性的如下:

伍德罗·威尔逊认为:“公共政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。”^①

戴维·伊斯顿认为:“公共政策是对全社会的价值作权威的分配。”^②

拉斯韦尔与卡普兰认为:“公共政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。”^③

中国台湾学者林水波、张世贤认为:“公共政策指政府选择作为或不作为的行为。”^④

中国台湾学者伍启元认为:“公共政策是政府所采取的对公私行为的指引。”^⑤

中国大陆学者陈振明认为:“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时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、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。”^⑥

上述诸种观点虽然在表述方式上各有不同,但基本上都揭示了公共政策的各种特征。

① 伍启元著:《公共政策》,香港商务印书馆1989年版,第4页。

② D. Easton, *The Political System*. New York: Kropf, 1953. p. 129.

③ H. D. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society*. New Haven, Yale University Press, 1970. p. 71.

④ 转引自陈振明主编:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第59页。

⑤ 同上。

⑥ 郑敬高主编:《政策科学》,山东人民出版社2005年版,第15页。



政策的词源

据考证,中国古代并无“政策”这一固定的词组,只有“政”与“策”两个分开的字。

(1) 在古汉语中,“政者,正也”,其本义为“规范”、“控制”。而“策,谋术也”,其本义为“计谋”、“谋略”。若将两词合起来,则为“规范的计谋”。

(2) 在近代,中国人所使用的“政策”一词,其来源有多种说法。有人认为是从日本传来的。明治维新后,日本接受西方文化,开始学习英文,他们将“policy”翻译为“政策”。1840年鸦片战争后,该词在日本明治维新时期又传回中国。也有人认为“政策”可能是由在中国生活的西方人翻译出来的。据载,英国传教士李提摩太在1895年曾给大清朝廷呈送了一份《新政策》,要求清政府设置新政部,聘请英美等国人士来主管新政,故中国就有了“政策”这一词语。

(3) 中国人中较早地使用“政策”这一词语的是梁启超,1899年,他写了《戊戌政变记》,其中就有“政策”一词。他认为,“中国之大患在于教育不兴,人才不足,皇上政策首注重于学校教育之中可谓得其本矣”。后来,孙中山也在文章中使用“政策”这一概念。此后,“政策”一词便在中国社会上流传开来。

二、政策的特征

关于政策的特征,虽然学者们表述不一,但大都把握了两个原则:一是要从公共政策的本质中确定其特征;二是从动态的角度来考察政策特征。

首先,公共政策的本质主要表现为它是阶级意志、利益的集中体现和表达,是各种利益关系的调节器,作为国家或政党的公共管理工具服务于社会经济发展文化进步。^①因此,公共政策毫无疑问具有阶级性和利益性特征。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。

其次,对于任何一个政治系统来说,追求社会的政治、经济、文化的稳定是其基本目标。公共政策作为政治系统运行的中心、政府履行自身职能的手段和进行公共管理的途径,就必须服从于保持社会政治、经济稳定的基本目标。政治系统和政府要想通过制定、执行公共政策来达到社会稳定,首先就要求社会的总政策、基本政策是稳定的。与此同时,政策又是由多种政治因素互动、表现为一系列环节的动态过程。政策的制定是一个政治互动过程,不同的时代有不同的政策问题,特定政策问题的出现是政治社会发

^① 陈振明主编:《政策科学》,中国人民大学出版社2003年版,第51页。

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,^①从而表现出了政策的稳定性和变动性特征。

这里需要明确的是,按照前述两个原则所得出的是政策最基本的特征,除此之外,公平性、效率性、合法性、功能多样性、目标取向性等也是政策非常重要的一些特征。

三、政策的分类^②

一般说来,政策可以按影响的范围分为中央政策和地方性政策,按重要程度分为重点政策和非重点政策,按效用特点分为鼓励性政策和限制性政策,等等。但在现实中,最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来划分的,也叫横向分类;第二种是根据政策所指示的方向和所要实现的目标的综合性程度,从纵向上对政策进行的划分。

(一) 政策的横向分类

1. 政治政策。政治政策是由国家、政党规定的调节、处理人们政治生活、政治关系的规范或准则。政治政策无疑是最重要的公共政策之一,它包括政党政策、民族政策和外交政策等。

2. 经济政策。经济政策是党和国家在一定时期所确定的经济目标、任务、行动和措施。如财政政策、货币政策和产业政策等。

3. 社会政策。社会政策是指政府用来处理狭义的社会问题所采取的行动或行为规范,它以社会问题为对象,目的是解决社会问题,提高人民生活,增进社会利益,谋求社会秩序平衡发展。社会政策包括人口政策、环保政策、治安政策、社会保障政策等。

4. 文化政策。文化政策是国家在一定时期的总目标下,为了促进和调节科学技术以及文教事业的发展而制定的基本准则和规范。它包括科技政策、教育政策等。

(二) 政策的纵向分类

1. 总政策。总政策是政策体系最高层次的政策,它居于整个政策体系的统帅地位,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,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,也称为总路线、基本路线、总方针、总任务。它一般以宪法的形式反映出来(在实行政党制的国家,也可以在执政党的党纲,党和国家、政府首脑的施政纲领或政策报告中反映出来)。

① 郑敬高主编:《政策科学》,山东人民出版社2005年版,第23页。

② 参见陈振明主编:《政策科学》,中国人民大学出版社2003年版,第54~55页。