

中国文化产业政策点评及发展路径探讨

张颖¹, 吴树新²

(1. 合肥工业大学经济学院, 安徽合肥 230601; 2. 安徽省社会科学院, 安徽合肥 230051)

摘要: 该文通过描述中国改革开放以来文化体制改革进程中文化产业政策发展的历程, 对中国文化产业政策制定的动因和路径进行梳理, 分析文化产业政策对经济社会发展的影响。在考察了美国文化产业发展的历史、现状和经验, 对比分析中国文化产业政策的优劣后, 对中国文化产业政策的创新与发展提出相关建议。

关键词: 文化体制改革; 文化产业政策; 借鉴; 对策

中图分类号: G120 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)58-0039-06

1 文化体制改革进程中的文化产业政策创新

1978年以来, 中国进入全面改革开放。纵观三十多年来文化体制改革历程, 政府的政策思路经历了观望、酝酿、准备, 试探到平稳再到如今的谋求加速发展。从大的方向上看, 可以把文化体制改革分为4个阶段。

1.1 酝酿阶段(1979年到1991年): 提出文化体制改革的任务和目标

1979年10月, 邓小平代表中共中央在中国文学艺术工作者第四次代表大会上发表祝词, 提出了新时期中国文化艺术事业发展的一系列指导方针。这个讲话即为中国文化体制改革的开端。

1980年2月召开的全国文化厅局长会议明确指出: 坚决地有步骤地改革文化事业体制, 改革经营管理制度。

1983年, 国务院政府工作报告指出: 文艺体制需要有领导、有步骤地进行改革。改革是为了促进社会主义文化的繁荣, 提高作家、艺术家的思想艺术素质, 提高作品的思想艺术质量。

从政策层面上看, 政府当时的政策动因是为了社会主义文化的繁荣, 促进社会主义文化事业的发展, 只是认识到文化事业的重要性, 但是如何去改革、怎么去改革, 还没有一个明晰的思路。其次, 相对于文化层面, 政府的着力点还是放在了经济层面

上, 政府从农业开始进行了一系列的经济体制改革, 这里有落后的生产力水平限制的时代背景, 所以没有把文化产业提升到同一个高度上。更为主要的是, 由于当时国家开放程度较低, 没有多维文化的碰撞, 政府没有看到文化的经济因素, 仅仅把文化当作一种社会意识形态。总体看来, 政府的文化产业政策处于酝酿阶段。

1.2 起步阶段(1992年到2001年): 提出“文化产业”概念

1992年, 邓小平同志视察南方的重要谈话发表和中共十四大召开, 标志着中国对外开放和现代化建设进入了一个新的阶段, 深化改革、扩大开放、发展社会主义市场经济成为国策。

1996年, 十四届六中全会通过的《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》提出了文化体制改革的任务和一系列方针。决议认为, 改革文化体制是文化事业繁荣和发展的根本出路, 改革的目的在于增强文化事业的活力。

2000年10月, 十五届五中全会通过了《中共中央关于制订国民经济和社会发展的第十个五年计划的建议》, 第一次在正式的文件里提出了“文化产业”这一概念, 要求完善文化产业政策, 加强文化市场的建设和管理, 推动有关文化产业的发展。

从政策层面上看, 十四大时期, 由于要确立市场经济的地位, 加上改革的进一步深化, 党和政府对文化管理的政策开始放宽, 文化产业随之而然迅速发展, 文化发展出现了多样化的趋势, 中国文化产业迎来了前所未有的发展良机。这些都可以说明, 管理者看到了文化的经济属性, 不过由此也带来了诸多问题, 这些问题正是当初在文化产业发展的第一阶

收稿日期: 2013-09-03

作者简介: 张颖, 研究生, 主要从事区域规划与区域产业发展问题等方面的研究; 吴树新, 副研究员, 主要从事应用社会学及文化等方面的研究。E-mail: mayzhangying@hotmail.com

段政府所担心的文化改革的副作用。误区有二,首先,改革的目的仅仅是从经济角度来考虑的,把经济属性放在了首位,忽略了社会属性对社会意识形态的影响,不能统筹兼顾。其二,也是最重要的,那就是忽视了社会主义核心价值体系的主导性,这样就逐渐导致了社会意识形态的变迁。在当时,个人主义、拜金主义等西方文化开始侵入,社会逐渐开始道德失衡,在道德评判中也失去了规范的道德准则。所以,1996年政府进一步提出了文化体制改革的任务和一系列方针,方针明确指出,要坚持把社会效益放在首位,力求实现社会效益和经济效益的最佳结合。政府有意识地增强了主流文化的内涵,利用主流的意识形态来引导非主流意识形态的发展,政府在管理文化产业的进程中也尽量寻求主动性,不过把社会效益放在首位这一政策仍然没有真正落实。

1.3 探索阶段(2002年至2006年):组建文化集团

2002年11月8日,中共十六大召开。这次会议大确定了改革发展的新战略,第一次将文化分为文化产业和文化事业,明确提出要深化文化体制改革。

2003年10月,中共十六届三中全会明确把文化体制改革纳入完善社会主义市场经济体制的重要任务。

2004年1月,北京儿童戏剧院转企改制,组建第一家股份公司。

2006年,中共十六届六中全会再一次要求把深化文化体制改革,繁荣社会主义先进文化放在突出位置。

在第三阶段,政府逐渐找到了文化体制改革的突破口,那就是转企改制。政府认为,文化是最需要创新的领域,所以,一般的国有文艺院团、非时政类报刊社、新闻网站等单位,只有通过转企改制,才能通过市场机制,为这些体制僵化的大型国有文化单位注入活力。这一政策确实为文化产业的发展带来了新机遇。不过任何政策都有它负面的因素,那就是政府引导和管理社会意识形态的力量被大幅度减弱,经济因素再一次被放大,社会因素也因此被忽视。其次,文化产业的相关法律诸如版权法极不健全,基本做不到有法可依,这样一来,改制后的企业为了获得企业效益,会更少地兼顾社会效益,社会的主导价值被进一步侵蚀。最后,改制追求一步到位,这种一锤子买卖、一刀切的改制模式很可能导致

国有资产的贱卖或者流失,将文化产业优惠政策激发的改革红利转嫁给少数的既得利益者。总体来讲,在第三阶段,政府已经意识到发展文化产业的重要性,不过相关的具体扶植政策该如何制定还没有一个明晰的思路,大致是使用一刀切的手法。所以,文化产业的发展还有待突破瓶颈。

1.4 发展阶段(2007年至今):重塑国有文化市场主体

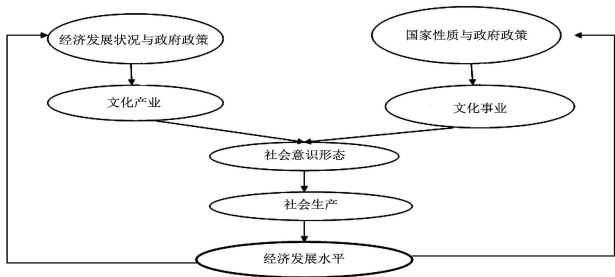
2007年10月,中共十七大着重强调,推进文化创新,增强文化发展活力,在时代的高起点上推动文化内容形式、体制机制、传播手段创新,解放和发展文化生产力,是繁荣文化的必由之路。

2009年8月15日,全国文化体制改革经验交流会举行,会议要求深入学习实践科学发展观,树立新的文化发展理念,将文化体制改革摆在更加突出的位置,切实抓紧抓好,抓出成效。

2011年10月15日,中共十七届六中全会审议通过了深化文化体制改革的决定,再次提出把社会主义核心价值观融入国民教育、精神文明建设和党的建设中去,坚持用社会主义核心价值观引领社会思潮,在全党全社会形成统一的指导思想和基本的道德规范。

中共十七大的召开,将文化产业提升到了一个新的高度。在2002年开放市场之后,文化产业再次迎来了发展的新时机,实现了跨越式发展。从政策层面上讲,政府制定了具体的扶植政策。第一,培育骨干文化企业,着力培养一批有实力有竞争力的骨干文化企业,增强整体实力和国际竞争力。从这一点可以看出,国家更加重视文化软实力,从而增强国际影响力。第二,降低准入门槛。其目的是为了吸引投资文化产业。其三,加大政府投入。没有政策性资金的注入企业就不会有加速发展。第四,加大融资支持。鼓励金融机构加大对文化产业的金融支持力度,支持有条件的文化类企业进入主板、创业板和发行企业债券。中共十七届六中全会上,再一次提出了用社会主义核心价值观引领社会意识形态的方针,这一点有很大的现实意义,正确的价值观和良好的道德素养是构建和谐社会的思想基础,也是促进社会和谐与稳定的基本保证。其次,构建主流意识形态的重申也是对原先片面文化政策的有力纠正。文化产业发展的初衷就是为了加强主流意识形态的声音,无论文化产业怎么发展,都不能背离

这个初衷,否则构建和谐社会的这一目的就难以达到,因为西方强势文化的入侵和中国文化的逐渐消弭已经严重影响了国民的社会意识形态。所以,文化类企业的经营策略和目标必须是在弘扬主旋律的前提下获取更大的经济效益。



文化产业与经济发展运行机制图

2 美国文化产业发展的现状、历程和经验

2.1 美国文化产业现状

美国作为一个移民国家,不是一个文化资源大国,却是一个文化产业强国。自1998年起,美国的文化产业逐渐超过了农业,占本国GDP总量的18%至25%,成为了美国的支柱性产业。2010年,美国核心文化产业(主要包括:图书、报纸和期刊出版业、电影产业、唱片产业、广播电视产业、计算机软件业)的产值为9318亿美元,占当年美国GDP总值的比例为6.4%;总体文化产业产值达到16270亿美元,占当年美国GDP总值的11.1%。就产值来说,总体文化产业超过了美国州政府与地方政府的收入总和,也高于金融保险、医疗卫生等行业的产值。2007年至2011年间,核心文化产业年增长率为1.1%,远高于美国GDP总值0.05%的增长率。到20世纪末,传媒业走向集约化和巨型化,部分大型公司通过重组合并,形成了庞大的文化产业链。文化产业与制造业、金融业相结合,共同形成产业集群凭借其规模优势开拓国内和国际市场。

2.2 美国文化产业政策发展过程

对于美国文化产业政策的形成和发展来说,1791年美国宪法第一修正案的产生和通过具有深远的影响和非凡的意义。美国文化产业政策的发展过程,就是在宪法第一修正案的框架下,自由与监管不断博弈,努力建立一种动态平衡的过程。1791年《权利法案》的第一条就是美国宪法第一修正案。

这条法律规定了人民有宗教、言论、出版、集会和请愿的自由。美国以宪法的形式保障了人们的言论自由,这是人们最重要的一项文化权利。宪法第一修正案确立了美国文化产业政策的基本原则,即保障文化产业的发展自由,保障人民的言论自由。从这个意义上来说,这项宪法修正案就是美国文化产业政策的发端。初期的文化产业政策着力点在于界定言论自由、出版自由等的边界,在保护言论自由、出版自由和进行行业监管之间寻找一个平衡的支点,这种自发的努力一直贯穿于美国文化产业政策的发展过程。

美国文化产业政策的第二个阶段是从二战结束到冷战结束。这个时期,美国政府先后成立了一些与文化产业密切相关的机构,密集出台了一系列法律法规,运用强大而系统的物质设施和组织,推广美国的文化、价值观念和生活方式。这一时期美国的文化产业政策被打上了深刻的意识形态烙印。二战结束后,美国政府在1961年通过了《相互教育和文化交流法案》和《富布赖特—海斯法案》,进一步促进了美国文化的扩张。在美国文化对外扩张的过程中,从上世纪八十年代开始逐步对国内放松了管制。宽松的政策环境对于美国文化产业的发展起到了推波助澜的作用,这一时期美国文化产业涌现出一批规模庞大、实力雄厚的大集团,美国文化整体实力的膨胀又进一步加速了其对外扩张的步伐。

从二十世纪九十年代初苏联解体、冷战结束到现在,是美国文化产业发展的第三个阶段。这个时期,美国文化产业在国内国际都面临着前所未有的新局面和新挑战。在其国内,信息革命给文化产业带来翻天覆地的变化。网络业的迅速崛起严重冲击了美国文化产业的传统格局,一些传统文化产业出现了下滑和萎缩。此时美国政府面临着三个问题:其一是如何延续传统文化强项产业的辉煌。其二是突然崛起的新行业带来诸如信息安全、隐私保护等新问题,同时又使知识产权保护等老问题更加严重和复杂化。其三是国际上英、法、日、韩等许多国家的文化产业迅速崛起,打破了美国一家独大的格局。尽管美国在这场竞争中占有绝对优势,但全球文化产业毫无疑问地步入了多国竞争的新时代。各种文化冲突加剧,文化安全成为各国关心的核心利益之一,全球文化市场的争夺更加激烈。美国政府及时调整了文化产业政策的重心,除了延续原有的对内

自由市场、对外主动扩张的政策大方向之外,将政策重点放在了三个领域:知识产权保护、信息网络领域的规范和立法以及国际文化贸易和意识形态输出。

知识产权保护是文化产业健康发展的重要基础,最早在 1770 年美国《宪法》中就开始涉及。进入文化产业发展的新阶段,为了适应信息数字化技术给知识产权保护带来的新情况,美国对已有的各项相关法规,包括《专利法》、《商标法》、《版权法》和《反不正当竞争法》等都进行了多次修订和补充,并且在知识产权保护领域先后出台了許多新的法律法规。所有这些法律法规共同构成了美国知识产权保护的政策体系,促进了美国文化产业的繁荣和发展。

网络业是近年来迅速崛起的新行业,这一行业的迅速发展带来了许多始料未及的问题。除了上面阐述的知识产权保护问题以外,还有规范网络内容、保护青少年免受不健康内容侵害、保护国家信息安全和个人隐私等问题。美国根据已有的法律相关条款,结合当前互联网发展的新情况,在原来的法律条款基础上,确定新的适应互联网发展的条文和条款,从而建立起一个比较实用有效、连续渐进的法律法规体系,实现对网络业的规范,推动这一行业健康快速发展,如出台《信息自由法》、《隐私法》、《儿童在线隐私保护法案》、《互联网保护个人隐私的政策》等法律法规。

国际文化贸易领域是美国文化产业政策的一个重要着力点。在中外战略思想史上,中国的战略家孙子早就发现了文化作为一种国家力量在克敌制胜中的作用,提出了“不战而屈人之兵”的战略理论。美国前助理国防部长、哈佛大学教授约瑟夫·奈认为当今世界力量的性质正在发生着惊天动地的变化,无形的权力资源即价值观的力量越来越占据重要位置,霸权越来越需要依靠“硬力量”和“软力量”的共同配合才能维持。硬力量是一个国家的经济购买力和军事胁迫能力,而软力量则是通过文化和意识形态来吸引他国追随的能力。对外贸易不仅是创造物质财富的工具,更是精神知识传播的工具,它可以使美国思想和理念传播到外国去影响外国人的意识形态。从长远来看,它可以为美国的文化意识形态的对外输出开辟国际市场。二十世纪九十年代以来的美国历届政府在制定美国的国家安全战略时,都无一例外地把美国的民主和价值观输出作为美国

国家战略的重要内容。

3 关于中国文化产业政策发展路径的思考与建议

美国文化产业发展的成就举世瞩目,在全球形成了示范效应。当今世界,美国关于文化产业的战略性贸易政策的落实与美国引领的经济全球化密不可分。美国依靠其强势地位制定世界游戏规则,加之美国文化产业已经取得极大的发展,所以其他国家只能靠限制进口等围堵的办法来抵御美国文化。只有本国文化产业的发展强大,才能与美国强势文化的侵袭相抗衡。所以,我们在已经趋于被动的背景下,文化产业如何突破瓶颈取得发展成了一个大问题。

3.1 以小促大,强化文化企业的发展,稳步推动做大做强

美国传媒行业的发展方向是集约化和巨型化,之所以有这样的大方向,是因为美国的传媒业已经相当发达,已具备充分的条件进行资源整合,形成更大的规模效应。中共十七大提出的文化产业重点任务中,第二项是实施重大项目带动战略,加快建设一批具有重大示范效应和产业拉动作用的文化产业项目。这一点与美国传媒业发展模式不同。美国是首先创造宽松自由的投资环境,活跃传媒产业的整体发展,然后进行资源整合做大做强。中国文化产业尚在发展中,A 股市场上仅有 25 家文化类上市公司,总市值为 1 278 亿元。基于中国国情,政策方向是先形成示范性的规模文化企业,然后带动文化产业的整体发展。

从美国文化产业发展趋势可以看出,文化产业与制造业、金融界、媒体界相互融合,各产业保持个性的同时与其他产业环环相扣、互相促进,组成大的产业链条,形成美国现在强大的文化产业。中国文化企业具有其独特性,首先是产业处于发展初期,企业规模大多比较小,其次是存在一些采编内容和业务方面的剥离问题,从发展的层次上看还没有达到美国的水准。中国文化产业的发展同样需要金融的支持,但是如今融资格体制还不够完善,中小板的 IPO 也只是满足了极少数文化企业的融资需求。所以应鼓励金融机构加大对文化产业的投入,通过贷款贴息、项目补贴、补充资本金等方式补贴中小文化企业,彻底解决融资难的问题。关于中小文化企业的

发展方向,主流经济学家给出的建议是:合并同类项,也就是走向并购重组道路。合并同类项的确可以形成一些规模效应,也能得到更加充分的融资保障,但合并不能盲目,不能以“大”为目的,而是应该以资源优势互补为目的,也就是说合并的不是同类项,应该是异类项。整合产业链,形成更为完整的产业链条才是上策,这一点主要是针对大型文化企业。文化企业的特点是数量多,规模小,那么中小文化企业的融资瓶颈该如何破解?通过上述分析可以发现,政府扶持的是大型文化企业,它们的受益的确有可能发展成为有国际竞争力的文化企业,但是要想将文化产业发展成未来的经济支柱,大型文化企业的一枝独秀是根本不可能实现的。政策的不公平性导致了企业间市场待遇的不公,文化产业公平公正的投资环境从何而来?既然失去了良好投资环境这一产业发展最基本的条件,文化产业的繁荣从何而来?产业的发展需要循序渐进,不能追求一步到位。中国文化产业依然处于发展初期,首先要做的是吸引资金进入文化产业,活跃文化产业的投资氛围,做到百家争鸣,然后才是部分企业的做大做强。公平公正的投资环境也不能只是一个口号,一开始在政策层面上就要表现出来。其次,加大扶持中小文化企业的发展,才是政府工作的重中之重,不然就不可能引导市场资金进入文化产业市场,也不会形成百家争鸣、百花齐放的文化氛围。

3.2 重视人才培养和引进,推动文化产业科技创新

美国是个十分重视科技、教育和人才的国家,也是一个由移民组成的国家。它每年从世界各地吸引大量人才,大多集中在高技术产业、生命科学业、信息技术业、医疗业。其移民政策的目的包含一条招揽特殊技能人才,例如杰出的艺术家、运动员、商人、教育家、科学家;具有高等学位或特殊能力的职业人士;市场短缺的工人;能够创造就业机会的投资者。美国不仅大力吸引有经验的职业移民,还注重培养有移民潜力的留学生,在引进人才的同时,注重对人才进行文化产业与文化贸易方面的培养。美国非常重视应用文化产业理论的研究和文化管理人才的培养,文化管理已经成为了一个专门学科。美国多所大学开办了文化管理学、艺术管理学等专业,培养了一大批高质量文化管理人才,并指导其进行科技创新,在文化产业中加入高科技手段,增强文化作品的感染力与创造力,为文化产品在国际市场上的竞争

提供了强有力的保障。丰富的人才资源是美国能够在文化产业保持竞争优势的一个重要原因。

文化产业的发展不仅需要文化人才、演艺人才,还需要文化创意人才、资本运作人才、技术创新人才、市场营销人才、法律人才等等。在中国,人才的流失是中国改革开放以来最大的损失,因此发展文化产业不仅要引进发达国家经济、科技领域的先进人才,还要建立健全文化创新人才培养机制,培养自己的创新型人才。此外,人才培养方面最薄弱的是创意与策划能力,这就需要改变传统的人才培养和教育模式,大力加强文化人才队伍的发展和建设,着力培养文化领军人才、创意人才,完善人才流动、使用、激励等机制,吸引更多的优秀文化人才。充分发挥高校的教育作用,加大对文化创新人才的培养力度与资金支持,培养出具有创新能力,并能科学完成策划工作、引领文化产业全局的优秀人才。政府面向海外引进人才,同时要对科技含量高的文化产业实行优惠奖励政策进行扶持,鼓励文化产业科技创新。中国吸引海外人才的政策还不足以鼓励大批留学生“海归”和已经在美国成家立业的华人“归根”,要想制定行之有效的方针政策还需对招揽对象进行广泛深入的调研。

3.3 加大法律保护,促进文化产业健康发展

在行政体制上,美国没有文化部;在政策上,美国至今没有一个官方的文化政策文件。但是美国有完整的法律体系加强对版权的保护,美国国会先后颁布了《版权法》、《反盗版和假冒修正法案》等一系列关于版权保护的法律法规,政府机构中设有版权办公室,美国贸易代表署负责知识产权的国际谈判,海关负责涉及知识产权产品的进出口核查。美国贸易代表署在近几年代表美国不断向WTO上诉,指控中国保护知识产权不力,违反WTO原则。2009年8月,在就保护美国图书、音乐以及电影的对华出口上,WTO裁定中国在知识产权仲裁中败诉,并出台了长达460页的对美国图书、音乐和影片的在华版权保护问题的裁定,允许美国好莱坞电影制作人、视频游戏设计者和摇滚明星以更低廉的价格、通过更好的销售渠道出售自己的作品。可以看出,美国虽没有一个像样的政策性文件,但是美国对文化类产业的重视程度是中国不可想象的,美国不仅把它看作是国民经济的支柱性产业,并且认为它是国民经济发展的源泉。

文化产业对于中国而言不仅有丰富的文化遗产资源,而且有巨大的市场,发展前景十分广阔。要想使文化产业在中国得到充分的发展,首先要做的是在认识上把文化产业发展放到足够的高度,加强对文化产业的法律保护,不仅要充分利用已有的知识产权制度进行保护,而且应该充分重视建立和完善相关法律制度,保护传统文化。完善国内立法,加强对版权的保护以及对盗版的打击力度。同时,要采取行政与立法相结合的措施,依照版权法的相关规定,加大政府的执法力度,严厉打击各种盗版行为。加大宣传力度,增强人们的版权维护意识。其次,要有专业的智囊团主动出击应对国际知识产权纠纷,为本国文化类企业的发展保驾护航。中国的文化企业要抱团走出去,以行业为单位去申请国际专利,实现自我保护。当竞争对手恶意发起攻击的时候,要用行业的专利池进行反诉,他用一个专利来起诉,中国企业用两个专利,三个专利,甚至五个专利去抗衡,增加他的诉讼成本和风险,来保护中国海外知识产权。

总而言之,号称在文化领域“无为而治”的美国,的确有其独特的文化政策体系。纵观这一政策体系的形成和发展,可以得到启示:首先,任何政策体系都有一个不断发展和完善的过程,对中国文化

政策体系的发展应充满信心 and 耐心;其次,要以发展的眼光对待政策的制定和完善。不断根据国内外经济、政治、文化和社会状况对文化政策进行及时和有针对性地调整;另外,文化政策的制定必须坚守核心原则,即维护国家利益;此外,在对文化政策进行发展和完善时,应当谨慎稳妥地处理好监管与自由的平衡。挤压自由的空间,文化的发展会失去活力;缺乏必要的监管,带来的不止是文化领域的混乱,更会影响整个国家的稳定和发展。

参考文献

- [1] 胡洪彬. 改革开放以来中国文化体制改革研究的回顾与前瞻[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2012, 29(1): 15-20.
- [2] 彭继红. 改革开放30年文化产业发展与意识形态变迁的相关研究[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2009, (1): 48-53.
- [3] 皮舜. 中信证券文化板块类上市公司调研报告[R]. 北京:中信证券, 2011.
- [4] 国务院常务会. 文化产业振兴规划[Z]. 2009.
- [5] 张慧娟. 美国文化产业政策的形成与发展[J]. 科学社会主义, 2012, (6): 147-150.
- [6] 李颖. 美国文化产业移民的特点[J]. 学术交流, 2013, (2): 128-132.

The Cultural Industry Policy Review and the Development Path Discussion in China

Zhang Ying¹, Wu Shuxin²

(1. School of Economics, Hefei University of Technology, Anhui Hefei Province 230009, China;

2. Anhui Academy of Social Sciences, Hefei Anhui Province 230051, China)

Abstract: This paper describes the development of cultural industry policy during the cultural system reform since the reform and opening up 30 years before, combs the motivation and path of cultural industry policy in our country and analyzes its impact on the economic and social development. After comparison with the history, current situation and experiences of the development of the cultural industry in the United States, this paper also puts forward the corresponding suggestions concerning the innovation and development of our country's cultural industry policy.

Key words: reform of cultural system; cultural industry policy; reference; countermeasures