

我国文化产业政策的内容体系及作用机制

关萍萍

摘要: 政府通过政策的方式干预产业发展是各个国家普遍采用的,我国不断丰富文化产业政策体系成为文化产业发展的重要推动因素,然而政策效果研究表明,文化产业政策实施结果喜忧参半,很多地区存在政策无效甚至负面作用的情况。文章通过梳理我国现有文化产业政策内容体系,对其存在的无效情况进行分析,提出提升文化产业政策有效性的作用机制。

关键词: 文化产业; 产业政策; 内容体系; 作用机制

作者简介: 关萍萍,女,副教授,文学博士。(浙江传媒学院 管理学院,浙江 杭州,310018)

中图分类号: G124 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-6552 (2015) 06-0106-07

当前我国文化产业发展如火如荼,各级政府为文化产业在本地的落地安家颁布了诸多税收、金融、奖励、土地等优惠扶持政策,成为产业发展的重要推动因素。尤其对于新兴产业来说,政策的推动作用更是极为重要。然而,纵览各国对这些产业政策的效果研究,我们却发现结果喜忧参半、优劣不均,众多政策并未真正起到帮助新兴产业和企业落地、实现本地经济转型升级的作用。现实产业发展过程中,政策内容往往丰富多样,使得不同政策之间的交互作用难以准确预料。我们对文化产业的本质、特征和发展规律的认识不断加深的过程,也是文化产业政策效果进一步优化的过程。在过去几年对我国文化产业政策进行全景式研究,并对其内容和效果进行全面分析和系统评估的基础上,^① 本文结合国内外相关案例的实施经验,对我国现有文化产业政策的内容与实施效果深入分析,探讨文化产业政策发挥作用的机制,以期加深对文化产业政策的内容制定与实施策略的认识,从而有望解决“什么样的文化产业政策才是有效的”这一基本问题。

一、文化产业政策的内容体系

产业政策是改变产业间资源配置及在一定的具体产业内部干预产业组织形式的政府政策的总称。产业政策理论认为,产业政策的本质是国家对于产业经济活动的干预,是一种政府行为和非市场性质的经济调控手段,是政府管理经济的基本工具。产业政策兴起与存续主要是基于“市场失灵”、“赶超战略”及“国际竞争”的需要。^[1] 我国各级层面文化产业政策,一方面是为了弥补市场自由经济的缺陷,推进社会主义物质文明和精神文明建设,加强文化产业管理以保证产业良性发展;同时也是顺应全球文化产业的迅猛发展潮流,促进我国文化产业的健康发展,增强我国文化产业的国际竞争力。

虽然当下文化产业政策的内容丰富,各层级政府部门都按照不同需要制订了不同的管理、监督或扶持补助等政策,但是归纳起来主要有文化产业政策的资本投入方式与体制改革、文化产业组织、文化市场、文化产业技术、各地区文化产业协调发展以及文化人才政策等六项内容。这六大类内容构成

基金项目: 2014年浙江省重点哲学社会科学研究基地浙江工商大学浙商研究中心资助项目“浙商品牌文化发展路径研究——一种品牌符号学的视角”(14JDZS03YB)的成果、国家自然科学基金青年科学基金项目“基于复杂网络和GIS的文化创意产业集群建模与分析”(61304171)的阶段成果。

^① 具体内容请参见李思屈等著:《中国文化产业政策研究》,浙江大学出版社,2012年。

了我国当下文化产业政策的基本内容体系。

（一）资本投入方式与体制改革类

经济资本是产业发展的主推力，文化产业亦不例外。而我国计划经济体制下文化行业由政府投资、计划生产的模式在新时期市场经济条件下已经不能满足产业发展的需要了，文化生产单位不再是完成国家的文化生产任务的事业单位，而是相对独立经营、面向市场需求的经营企业，这就为国有资本之外的其他资本形式进驻文化领域埋下了伏笔。资本投入方式的改革也成为文化体制改革的重要内容不断出现在各级政府的文化产业政策文件中。当前政策中涉及资本投入方式包括风险投资、民营资本、其他社会资本以及外资，而资本运作方式包括合资或合作、独资等形式。资本投入方式的丰富是我国文化体制改革的巨大创新和重点内容，为文化产业的研发提供了更多的资本空间，旨在激发“创意力”和创新能力以及民间资本与产业运作力量，从而提升我国文化生产的价值塑造能力。

除此之外，体制改革主要指政府管理体制改革，发展文化产业，不仅需要政府加大投入，还需要政府转变职能，在发展文化产业中政府的角色由“办文化”转换到“社会管理和公共服务”上来。当前政策中的“政府管理体制改革”主要涉及政企分开、完善行政审批制度、资产授权运营和政府服务效率四个要素，管理体制改革的要素是我国文化体制改革最重要的“创新”内容之一，对于放权文化市场、充分激发市场活力和创新能力，从“创意力”层面提升我国文化产业的发展水平具有重要作用。

（二）文化产业组织类

产业组织是指市场经济条件下产业内企业与市场的关系，也就是产业内企业间竞争与垄断的关系。之所以称产业组织，实际是指产业内企业与市场的合理组织，即在市场机制作用下，既要使企业充满竞争活力，实现有效竞争，又要充分利用规模经济性，实现资源的优化配置，避免过度竞争带来的低效率。^[2] 产业组织的所有问题的关键在于制定适当的产业政策以优化调整产业组织与市场结构，因而对文化产业组织的管理规定成为当前产业政策的重要组成，主要涉及“文化产业与社会发展”、“基地/园区的发展”以及“文化企业与文化市场发展”的内容。

（三）文化市场类

从前期研究结果来看，文化市场类是所占比重最多的一类政策内容，这充分说明我国各级政府部门在制定发布相关文化产业政策中对于逐步健全扩容的文化市场的管理力度不断加强，而这一类要素也决定着我国文化产业能否实现良性发展。从3P指标体系来看，“文化市场”类要素的强调主要为了提升“影响力”的知晓度、普及度、忠诚度和美誉度四个指标，以及提高文化产业的产业贡献率，从而提高文化资本转换力，而文化市场类要素的比重最多也说明了我国当前文化产业政策对提升文化产业影响力的重视。^[4]

从现实实践来看，改革开放文化市场萌芽之初，文化市场秩序就是各级政府部门的管理重心，同时对于不同的文化行业，其管理的侧重点又是不同的。对于市场发展较成熟的产业门类，政策的管理主要倾向于理顺文化秩序、规范文化市场主体行为，而对于像动漫等新兴文化行业，市场尚未形成，政府的管理政策主要倾向于从金融、土地、税收等方面制定大量鼓励性政策，以及文化贸易的保护政策，以尽快形成行业市场。^[3]

（四）文化产业技术类

在当今新技术革命的经济环境中，文化发展、数字传播技术与市场化发展机制的紧密结合，成为文化产业发展的特点。建设与新的经济形态和技术形态相协调的新型文化产业形态，是各大世界文化产业强国新经济发展的重要战略目标之一。文化产业需要高新技术，高新技术也需要文化产业提供内容支撑。尤其是以数字影视、数字艺术、电子游戏等为代表的“数字化内容产业”成为文化产业发展的新方向。因此提升文化产业的技术水平，成为保障未来文化产业竞争力的重要手段。当前文化产

业政策中涉及文化产业技术的政策内容主要有关键技术、基础技术的研发投入、提高信息化水平与实施“数字战略”、促进产业融合等。这些对于提高我国文化产业的研发投入、提升文化资本转换力和创意力具有重要推动作用。

（五）各地区文化产业协调发展类

我国发展文化产业的目的不仅是经济实力上的提升，让文化产业成为是经济社会发展的重要内容，更是为经济社会全面协调发展提供强大的精神动力，是整个社会文化的总体进步。因此文化产业的发展就要注重文化发展的区域平衡，尤其是民族地区的文化事业的发展，同时也是提高我国既有文化资源的资本转换力、提升价值贡献率的重要举措。因而促进各地区文化产业协调发展，包括中西部文化资源配置和少数民族文化促进等内容就成为我国文化产业政策的重要内容。

（六）文化人才政策类

文化产业的人才政策是我国现有文化产业政策的核心内容之一，随着文化产业发展速度不断加快，文化产业的影响面越来越大，但是现在发展文化产业当中所面临的一个非常突出的问题是人才的极其匮乏，特别是懂经营、善管理的人才极少，下一步要通过引进、培训甚至在高等院校设立专门的学院来加快文化产业人才的培养，也可以采取适当的方式在国外吸引一些专门人才投身于中国文化产业的发展。当前文化产业政策主要强调高级或复合型人才的培养、人才引进机制的健全和优秀人才激励等方面，对应于重视高级或复合型人才培养、人才引进机制和优秀人才鼓励政策三个要素。重视文化人才的培育对于提升我国文化产业的创意力具有至关重要的作用。

当前我国文化产业发展仍处于发展阶段，因而政府制定各类文化产业政策的出发点都是帮助各类文化企业和项目的运营，促进文化市场的规范和产业的良性发展。无论是管理类、规范类还是鼓励类政策内容，对文化产业的发展都或多或少地起到了初始催化剂的作用，这正是文化产业政策制定和实施的重要目的。

随着市场经济的不断发展，各地资源消耗型的产业面临巨大的转型压力，频频出现的金融危机更是加剧了这一压力，“经济危机总会带来巨大的损失，但同时也会使经济体系变得更加灵活、敏锐和富有活力。危机对于某些产业和商业模式来说是‘死期’，尽管它们曾经非常强大，而对于另一些产业或商业模式则可能是难得的崛起机会。对于刚刚起步的中国文化产业来说，目前的经济危机以及随之而来的世界经济调整，恰恰获得了一个难得的战略机遇期。”^[4]文化产业成为很多地区实现经济转型和地区可持续发展的重要选择，地方政府期待通过挖掘本地文化资源、加大文化项目的投资和建设，引入多种经营主体和运营模式，摆脱对传统资源依赖的经济发展方式，同时也借助文化产业的新型生产方式提升传统产业。

符合产业发展逻辑和市场规则的产业政策从文化产业萌生阶段就应该起到重要推动作用，包括帮助文化创意产业园区的科学规划与建设，乃至产业主体的招商和园区管理，吸引文化企业入驻并成长壮大，活跃文化市场。然而现实操作中，文化产业政策并非如此理想，政策无效的现象也非常普遍，这成为政策制定者、实施者和研究者普遍关注的问题。下面我们将对其无效的表现进行分析。

二、文化产业政策无效的表现

纵观以上政策内容体系，我们可以看出政府在政策内容的制定与实施层面都花费了很大的心力，内容从直接的资金资助等直接干预到创造良好的创业、创新和投资环境等间接措施无所不及，都对文化产业的发展起到了积极正面的作用。然而面对现实非常多的反面事例，让我们不得不慎重对待政府的各项政策与措施的真正价值。

首先，从直接干预类政策来看，包括文化产业组织类、市场类等政策内容都存在很强的短期倾向，

许多地方政府急于收获政策的积极效果，寻求快速的发展成效，因而青睐按照人头、分钟数、技术资格等“数量”类内容直接给予企业资助的方式。在扶持形式上，除了税收优惠、金融补助以及土地、租金优惠等政策外，奖励、资助、贴息等专项资金扶持是目前很多地区普遍采用的主要形式。来自文化部的数据显示，到2006年年底，全国已经有13个省区市设立了专项资金，而到2010年，这一数字增长到了23个省区市。如今，专项资金设立的热度仍然不减，目前全国大部分省区都已经设立了省级文化产业发展专项资金，各省会城市也大都设立了市一级的专项资金，这股热潮现在正在向经济较发达地区的二三线城市蔓延，甚至不少县级市也设立了自己的专项资金。^[4]

政府的大量直接的资金注入增加了政府的财政负担。同时专项资金的具体操作过程缺乏专门部门和专业人士管理，致使运行不规范、监管缺失、投资效益低下以及退出机制不健全等。政府设立专项基金的出发点是促进文化产业发展，然而由于专项资金的使用和管理方面经验不足，“直接给予奖励或补贴”的做法成了国家直接给企业钱，不仅不能起到激励市场的作用，反而会扰乱市场信号。很多研究表明，政府在很多行业的萌芽阶段对创业和产业发展发挥重要的促进作用，一旦产业发展达到了自给自足的阶段，产业市场开始成型，公共干预就需要减少。在中国、俄罗斯等发展中国家由于政策的不确定性、缺乏经验的创业者和存在疑问的司法体系，风险投资和成长投资基金的投资回报率仅为3.8%。^[5]

此外，文化产业组织类政策中大量建设文化产业基地与园区的政策，都是以直接拨款、划地等形式进行，很多都缺乏事先的规划和坚持贯彻执行，导致基地与园区的经营情况堪忧，入驻企业寥寥可数，办公设施大量闲置。另一方面，基地和园区入驻企业的文化产品“数量”上的增长远远超过“质量”的提升，真正具有国际竞争力的文化品牌屈指可数。当前政策缺乏从内涵式发展和质量提升方面对文化产业的激励内容。文化创意产业园区内“挂羊头，卖狗肉”的现象严重，文化类企业纷纷逃离，而入驻了大量为赚租金和政府奖励的非文化类企业。这直接导致了地方政府和园区管委会成了“文化房产”的“房东”。以上存在的种种问题导致文化产业基地与园区无法发挥对地区文化产业发展的促进作用，无法实现真正的产业集聚，文化产业的产业链更是无从谈起。

其次，从间接激励政策内容来看，包括资本运作与体制改革类、文化产业市场类、人才类以及地区协调发展类政策，不断推进政府和管理体制与方式、资本投入方式等方面的大范围改革，确实为文化企业提供了更加宽松的发展环境，然而当前政策更侧重对已经盈利、具有品牌影响力的成熟企业的环境开放，而中小型文化企业很难得到政策的实际优惠，对他们来说创业和发展环境依然严峻。同时，从政策本身来看，旨在创造良好创业创新环境的内容体系在不同产业之间以及地区之间表现极为不均衡，动漫产业、网络产业、影视产业等新兴产业的政策内容涉及面广，中东部地区对资本投入、管理体制、市场与人才的促进措施较多，而其他产业和地区较少涉及。整个国家文化产业管理体制也急需应对文化与传媒产业大融合和大变革的趋势而变革。

文化产业政策的无效情况较为复杂，既有政策内容与体系层面的问题，也存在着政策的实施和坚持贯彻不足等方面的问题，对文化产业的市场规律认识不清、缺乏科学的政策制定与实施程序及良好的效果评估标准，都使得政府的产业激励政策效果大打折扣，迫使我们不得不重新考量文化产业政策得以存在和发挥效力的逻辑依据，厘清这一逻辑依据才能有针对性地对政策内容设置、实施方式和效果评估等系列问题进行深入探讨。

三、文化产业政策的作用机制

通过以上对现有文化产业政策的内容以及存在问题的分析，我们基本可以确认文化产业政策对于现有文化创新在各地区的萌发、文化企业的出现、成长和壮大具有重要的作用，当然这种价值的体现

也伴随着各种政策的失误。为了更好地制定适当的文化产业政策,需要厘清文化产业政策起作用的作用机制。

显然,无论是西方市场经济国家还是社会主义国家,都承认政府在经济发展中发挥着不可忽视的作用,文化产业的发展亦是如此。研究显示,美国、新加坡等众多国家的文化、科技等产业发展初期,政府的各项政策发挥了巨大的作用。国内也有此类成功案例,这有赖于政策制定的出发点与政策内容体系、实施方式与落实力度等各个环节都遵循科学的政策逻辑和作用机制的规则。从国内外较为成功的案例我们可以发现,文化产业政策有以下三大作用机制。

(一) 政策实施的关键:开启良性循环

实现一个产业从无到有,进而壮大繁荣需要大环境的诸多基础条件,政府在行业发展的萌芽阶段对小企业的创业以及整个经济环境的优化起到了重要的作用,国内很多地区发展文化产业的初期都是从政府的体制与机制改革、相关政策推动、园区建设与各类优惠条款开始的,这些直接促成了相关企业的聚集和成长,乃至优质企业的出现,从而开启产业发展的良性循环。

以成都数字娱乐产业的发展为例,成都高新区自2003年开始集中打造了软件及服务外包产业发展的两个核心园区——高新孵化园和天府软件园,总建筑面积100余万平方米,为了吸引国内外大型游戏软件公司,颁布了一系列扶持政策,包括房租优惠、人才引进与培养、产业扶持以及政府出资的天使投资基金等内容。政府的先期政策引导成为开启数字娱乐产业发展的良好开端,不仅吸引世界顶级企业的入驻,比如IBM、马士基、西门子、爱立信以及华为、阿里巴巴、腾讯等。国家动漫游戏产业(四川)振兴基地吸引了美国微软、法国UBI(育碧软件)公司、美国Epic和2k Games公司、台湾昱泉等国际大型游戏娱乐公司,同时也吸引了大量中小企业的创业。

风险投资和其他投资方式开始进入产业园区,当地政府、园区管委会与微软(中国)共建公共服务平台,不断加强技术培训、企业孵化和招商引资等。除此之外,政府依靠高校教育资源,采取专业教育和职业培训两种方式,达成学、产、研合作,大量培养动漫游戏产业的复合型人才。这些措施都成为产业启动的重要基础条件,一旦开启产业发展良性循环,整个地区的产业就开始活跃,迄今成都已经成为国内重要的动漫游戏发展基地和科技文化融合示范基地。

成都作为成功的案例给予我们诸多启示。对于其他地区的新兴产业发展初期,存在诸如政策的不确定性、缺乏有经验的从业人员以及不够健全的法律体系等,都加剧了产业发展的难度,而政府的直接介入和间接扶持就稳定了市场环境,增强投资者信心。而在进一步的产业发展中,政府的角色就需要以导向性作用为主体。

(二) 政府的角色:发挥导向性作用

政府在产业发展中应该充当的角色是国内外普遍关注的问题。我国文化体制改革的重要内容就是政府管理角色从“办文化”的主体变成了“市场管理者”和“服务者”。国家层面的经济发展规划、文化产业振兴规划等宏观层面文件、政策都为文化产业发展释放着积极信号,体制与机制改革进一步解放市场力量,这标志着我国政府不断调整政府在文化产业发展中充当的角色,不断从直接干预向间接的导向作用转变。

文化产业发展初期,大多数市场主体都存在信息缺乏的问题,不确定该产业的发展前景,而政府的直接投资或者以扶持政策的方式支持其他类型投资者的形式介入产业发展,就成了市场中“风向标”,对于潜在的产业投资者来说具有重要的导向性作用。本团队前期对文化企业的调研中曾发现,众多文化企业都存在贷款难的问题,这与文化企业的特质有密切关系:文化类企业最核心的资产就是无形的“内容”和“人才”,而现有大多数银行仍然需要以土地、厂房、设备等固定实物形态的资产为贷款抵押。

这种情况下，政府制定的各类金融政策就起到了重要的作用。政府通过放开资本投入方式，允许风险投资、民营资本、其他社会资本以及外资进入文化领域，丰富合资或合作、独资等资本运作方式，包括政府直接投资成立的天使投资基金等，拓宽企业投资渠道，例如中国台湾在20世纪90年代为了刺激电脑产业的发展，向大量小企业发放津贴，从而使台湾成为全球几乎所有大电脑企业的主要硬件供应者。这一成功归功于政府扶持大量小型、灵活、富有创造力的小企业的行为。更重要的是，政府的直接投资做法为市场其他资本形式承担了先导的“实验型”角色。政府投资所释放的信号在创意密集型文化行业中尤其具有价值。

（三）政策实施的目的：促进创新

创新的成本巨大，很少有企业能够独自承担的，往往创新企业却不能享受创新带来的市场和利润。虽然创新活动可以为社会带来巨大的效益，但是对于企业来说很可能无利可图，这是因为很多创新是基础性的公共品性质，回报周期长，技术风险大，这就使得企业的创新变得极为困难。因此促进创新的重担就落在政府及相关公共部门上。

以美国硅谷为例，虽然业界普遍认为硅谷的成功有赖于远离政府的限制的自由主义市场，然而从历史纵向角度考察硅谷的早期发展，我们会发现政府对硅谷的成型发挥了至关重要的作用。硅谷早期成功企业联邦电报公司、飞利浦旗下美格公司、费希尔公司等都是依靠政府的军事采购合同得以建立和成长的，虽然后期政府的采购合同减少，但是公司获得了第一笔扩张资金就可以实现后期的市场化转型。可以说公共资金在企业创始阶段扮演了至关重要的角色，为企业在相关技术与产业领域的创新提供了重要的资金和政策保障，从而使得硅谷商业文化要素得以发展和完善。

政府的鼓励和津贴对企业增加研发投入具有巨大的激励作用，在文化产业发展过程中，政府也逐渐重视自身在文化创意与内容创意中的重要角色，通过对创新企业的研发过程进行补贴，帮助企业整合社会资源；各地普遍建立资源共享的公共服务平台和创新技术平台；在创新扩散阶段，建立企业孵化器和风险投资基金等。激发企业创新行为不仅有利于产业本身的发展，更是社会创新与知识积累的重要过程。

政策促进创新的重要性还表现在对产业发展环境的“包容性”的提升。佛罗里达提出创意经济的发展和的3T指标，其中包容性是极为重要的一极，创意人才比较偏好多元化、包容力大、对新观念开放的地方，这取决于创意阶层工作的水平流动特点。地区必须具备提供他们工作机会的能力，还要有能体验的生活形态、社交互动、该地点的自我风格等地方品质条件。^[6] 这些品质和条件并非地区自然生成的，而是需要政府通过各种政策和措施，积极调动资源，促进社会各个层面的进步，不断改进治理模式，打造地方社区的创新、宽容等品质，进而积累形成特定的人文、社会环境。

四、结 论

政府通过政策杠杆对文化产业的成长和壮大进行直接与间接的干预，是全球各个国家的共识。这些杠杆既有直接的投资与资金资助，也有间接的税收、土地和房租等扶持。政府还积极打造各种服务机构和便利设施。无数成功的事实证明了这一政策逻辑确实对于产业发展起到了极为重要的作用：从文化产业萌生阶段，到文化产业的集群式发展的文化创意产业园区的兴建，为文化企业的增加、成长和壮大提供相对宽松和优越的政策与市场环境，并有助于文化市场在越来越多的地区活跃与繁荣。

然而文化产业政策的出台和实施并非总是起到积极作用的，政策无效的现象也非常普遍，应该引起政策制定者、实施者和研究者的普遍关注。我们要更好地研究文化产业发展的市场规律，促使政府摆正自身及其政策在产业发展中的角色，发挥好导向性的作用，从开启良性循环和促进创新等方面更好地激发文化产业的全面发展。

参考文献:

- [1] 苏东水. 产业经济学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 332.
 - [2] 邬义钧. 产业经济学 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2001: 85.
 - [3] 关萍萍. 我国文化产业政策的3P分析 [J]. 西南民族大学学报 (人文社科版), 2012 (1): 144-149.
 - [4] 李思屈. 论中国文化产业发展的“3P战略” [J]. 西南民族大学学报 (人文社科版), 2009 (3): 115-120.
 - [5] [美] 乔希·勒纳. 梦断硅谷 [M]. 乔江涛译. 北京: 中信出版社, 2012: 64.
 - [6] Florida R. The rise of the creative class [J]. *The Washington Monthly*, 2002, 34 (5): 15-25.
-

(上接第105页)

参考文献:

- [1] 陈晓梅, 刘长征. 中国动画电影发展报告 (2013) [M]. 北京: 中国广播电视出版社, 2014: 73.
- [2] 陈卫强, 盘剑. 中国动漫产业发展报告 (2012) [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014: 45.
- [3] 赵实. 在纪念中国动画80周年大会上的讲话 [A]. 中国动画年鉴 (2006) [C]. 北京: 中国广播电视出版社, 2007: 12.
- [4] 白瀛. 2011年中国电影总票房超130亿元 [EB/OL]. 新华网, 2012-01-09.
- [5] 陈晓梅, 刘长征. 中国动画电影发展报告 (2014) [M]. 北京: 中国广播电视出版社, 2015: 1.
- [6] [美] 路易斯·贾内梯. 认识电影 [M]. 焦雄屏译. 北京: 中国电影出版社, 1997: 223.
- [7] 佚名. ACG三界融合, 细数动漫改编的游戏 [EB/OL]. 逗游网, <http://www.doyo.cn/special/43>.
- [8] 记者. 新年头, 新气象 ACG的完美融合 游戏漫画新年再发展 [EB/OL]. 玩家网新闻中心, <http://news.cngba.com/wan-gyou/dalu/201202/197058.html>.