

## “文化繁荣与发展大家谈”笔谈(共三篇)

编者按:中共中央《关于深化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,从战略高度深刻分析了文化的重要地位和作用,对文化发展和改革作出了重要部署。为宣传、贯彻党的十七届六中全会精神,本刊特在本年度开辟专栏“文化繁荣与发展大家谈”,借以助推社会主义文化强国战略的实施。欢迎社会各界、尤其是学术界同仁围绕主题撰写论文,惠赐本刊,我们将分期择优刊发。

# 在发展中建构和完善文化创意 产业管理体制

□ 范玉刚

**摘要:**党的十七届六中全会在建设社会主义文化强国的战略目标中,明确提出推动文化产业成为国民经济支柱性产业。使文化产业由外向驱动转为内生发展,从而具有可持续性,需要政府在深化文化体制改革中转变观念,遵循文化产业的发展规律,在发展中建构和完善文化创意产业管理体制。文化创意产业管理体制研究包括建构和完善文化创意产业管理体制的前瞻性、现实性、可能性和必要性四个部分。

**关键词:**文化体制改革 文化政策 文化创意产业 文化管理体制 文化运营机制

**中图分类号:** G14 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-5675(2012)01-001-05

新世纪以来,文化创意产业迅即成为许多发达国家和国际大都市的支柱产业,并呈现集群式、跨越式发展态势,在产业结构优化升级和国际分工中发挥了重要作用。契合这种世界潮流,党的十七届六中全会在建设社会主义文化强国的战略目标中,明确提出推动文化产业成为国民经济支柱性产业。在国家战略高度上指明文化创意产业的发展方向,其现实意义直指世界产业分工中,中国处于产业链的低价格、低利润、低附加值的“三低”模式的大而不强的现状,以及高端制造业能力和高端产品研发能力有待提升,国家形象和舆论格局有待改善和重构的愿景,旨在提升与国家经济地位相匹配的软实力。近年来在国家政策引导和政府强势力量推动下,特别是2009年国务院通过《文化产业振兴规划》,2010年九部委出台金融业支持文化产业配套规则的实施,2011年

国家“十二五”规划的战略倚重,都有力地推动了我国文化产业迅猛发展,整体规模和实力快速提升,2010年文化产业增加值达到1万亿元。“十一五”期间,文化产业增加值平均增速高于同期国内生产总值的平均增速。洞察近年来的文化产业发展实践,可以发现快速发展的动力主要来自国家政策的调控和投资的推动,这一动力机制在未来几年仍发挥主导作用,这种取决于政府成功的文化产业政策和公共资源扶持的发展模式属于外驱型。如何以朝阳前景吸引更多的社会力量关注和投入文化产业发展,形成自身的良性结构和核心竞争力,使文化产业由外向驱动转为内生发展,从而具有可持续性,需要政府在深化文化体制改革中转变观念,遵循文化产业的发展规律,在发展中建构和完善文化创意产业管理体制。

\* 作者简介:范玉刚,中央党校文史部教授,北京,100091。

## 一、建构和完善文化创意产业管理体制的前瞻性

20世纪90年代以来,文化的地位不断上升,文化的作用不断凸显。著名学者亨廷顿和哈里森在《文化的重要作用》、谢弗在《文化引导未来》、历史学家戴维·兰德斯在《国家的穷与富》等著作中都深刻阐述了文化在社会发展中的重要价值。当下,文化越来越以文化产业的形式显现出来,全球经济、政治、文化战略格局的重组也越来越以文化产业为中轴线展开。对此,霍金斯在《创意经济》、沃尔夫在《娱乐经济》、赫尔蒙德夫在《文化产业》等著作中都作了深刻阐发,文化已深深地嵌入发展观之中,人类社会的发展显然不能缺乏文化的维度。文化,作为日益强大的产业,已成为发达国家国民经济的重要支柱性产业。文化创意产业竞争力,说到底是一国文化的竞争力,文化创意产业之间的博弈是不同文化体系之间的竞争。

文化产业称谓的变化,不仅意味着文化产业自身发展重心的转移,还指称着文化产业发展的不同历史阶段。文化产业在美国被称为版权产业,在英国被称为创意产业,在日、韩被称为内容产业,在中国的香港和台湾地区被称为文化创意产业,中国内地的北京、上海和广东也称为文化创意产业,从发展趋势上看,文化产业越来越趋向高端——创意和内容,正是在此意义上,以文化创意产业指称当前处于跃升阶段的中国文化产业名副其实,可谓切近了文化产业的本性和发展趋势。这一命名契合了文化产业自身从外推到内生、从基础性的低端到创新性的高端、从技术到内容再到创意的特性。在本文的语境中,文化产业与文化创意产业具有某种相互指称性。随着新兴产业实践的发展,人们的观念和国家政策的引导必然会发生调整,无论从宏观政策调控还是微观机制运行,都对现行的文化管理体制提出挑战,也给新的管理体制的建构提供了想像空间和前瞻依据。

越来越多的学者和国家政要认识到,文化创意产业已成为世界经济中最具活力的经济部门,它具有创造财富、扩大就业和增加出口收益的潜力,同时促进社会包容、文化多元性和人类社会的良性发展,是发展中国家新的选择路径,它标志着国家经济发展模式的调整和增长方式的重要转变,是向内生型经济增长方式的有效选择。中国文化创意产业要想契合这种世界潮流,就必须在国家层面提升文化创意产业运作的管理水平和整体竞争力。实践表明只有在发展中不断建构和完善文化创意产业管理体制,才能真正把握重大历史机遇。

文化创意产业发展越来越具有“跨界”特征,产业之间的

渗透性和关联性越来越高,而现有的管理体制严重滞后于发展实际,已很难适应和满足产业发展的需求,一定程度上抑制了文化创意产业发展的活力。建立一个总体的宏观的协调管理与推动机构,应对文化创意产业的跨文化、经济与科技众多行业,以及跨部门特征,打破条块分割的区域及行政管理壁垒,势所必然。

尽管文化产业发展迅猛,但现阶段文化创意产业发展还处于外延数量扩张阶段,需要大量投入才能支撑其发展,同时它对国民经济发展的推动作用较强。有学者认为中国广义文化业推动力强,但需求较弱,即广义文化业对国民经济发展的推动作用远远大于所受到的国民经济发展的拉动作用。因此,中国广义文化业适合采取主动发展的模式,即通过主动发展广义文化业来推动国民经济的发展,而不是等国民经济发展后来拉动广义文化业的发展。<sup>[1]</sup>就是说,现阶段政府的扶持及其政策导向非常重要。政府能否在文化管理体制上进行持续的创新,决定着文化创意产业发展的未来前景。

建构和完善文化创意产业的管理体制,首先要明确文化创意产业的特殊性。就生产方式而言,它属于内容产业,注重创新创意;就资源转化而言,具有低碳、低消耗、内容资源可持续开发的特点;就产业收益而言,具有高风险、高回报的特点;就生产成本而言,具有高研发成本、低复制成本、品牌效应的特点;就与科技关系而言,愈加依赖高科技的支撑而呈现文化与科技的交融,以高科技支撑或基于高新技术平台的文化内容需求的消费,成为文化产业发展的主要驱动力,其发展趋势是新媒体产业或新兴文化业态,如网络文化娱乐和手机增值服务及动漫网游等,特别是数字化信息技术引领下的内容升级和文化业态创新。在功能和作用方面,具有扩内需、促就业、提升城市形象和知名度的功能,与其他领域和产业具有较高的关联度和互动性。因此,宏观调控、政策引导和积极推动必须把握文化创意产业的特殊性。

其次,要针对文化创意产业的发展现状及趋势而具有一定的前瞻性。就现状而言,它涉及多部门,管理较分散;既有市场灵验功能的发挥,也存在行政性资源配置及一定范围内的垄断经营;产业发展前景广阔,但发展模式粗放,占据价值链高端的企业不多、实力不强。就发展趋势而言,应把政策引导与规范相结合,并作出制度性安排。如文化企业的退出机制,建立破产退出机制不是惩罚某个文化企业,而是要警告所有文化企业不要触及红线和僭越底线;建立优胜劣汰的竞争机制,维护文化发展的有序性。问题是:文化产业建立破产机制与一般性行业不同,需要从意识形态性和产业发展规律两方面加以规范。使文化企业在竞争中壮大,不仅对违

规文化企业的处罚以及退出要规范化、法制化,而且对经营不善的文化企业也要有一个通过破产、兼并等形式使其退出市场的政策底线,这不仅关乎经济利益,还关乎思想文化生产。在这方面,文化创意产业的管理还是空白和盲区,亟待建构和完善。

## 二、建构和完善文化创意产业管理体制的现实性

就现实性而言,文化创意产业是否需要管理?如何进行管理?政府如何制定并实施有效的文化产业政策?文化和经济的融合趋势,尤其是文化创意产业在全球的迅速崛起,是各国政府和学界开始关注文化创意产业管理体制和文化政策的动力。文化创意产业的特性决定了世界上大多数国家都采取政府主导型发展模式,通过采取政策倾斜扶持文化创意产业的发展,以政策导向和管理体制的完善来体现国家意志、文化理念和文化追求。我国的现实国情、文化传统、文化制度和文化创意产业发展的阶段性特点,都亟待政府的有效管理,必须有一个超脱、协调力强的政府管理机构统筹文化创意产业的宏观和综合管理工作,以整合分散于各职能部门的文化资源,形成推动文化创意产业发展的合力和主导方向。动员全社会的力量参与文化创意产业大发展,尤其在政府部门内部形成顺畅高效的领导合力,在中央层面最好实现文化统一协调,做出文化发展的统一制度性安排。具体言之,政府要在内容方面加强对文化产品生产和运营的引导和规范,加大对内容产品的扶持力度,建立完善的配套政策;在政策执行中,要充分考虑政策环境的影响,任何一项政策的出台都可能使政策主体的博弈更激烈,政策客体的诉求更多样,政策目标的指向更多元,政策效果的评估更复杂,政策的执行更困难。可见,文化创意产业政策的价值取向、内容监管和决策过程,既要符合一般文化产业政策的规律,又要符合基本国情和社会发展方向,要在政策的工具理性中实现中国特色社会主义文化的目的理性,在文化创意产业的管理中体现价值导向。

文化创意产业的意识形态属性与产业属性分别涉及政治、文化、经济领域,因而文化产业政策兼具文化政策、经济政策和政治政策的特征。现行文化管理体制中的体制性弊端、制度性缺位,以及管理理念的滞后和研究不足等都对中国文化创意产业发展产生影响。虽然文化创意产业发展要发挥市场灵验功能,但单纯的市场机制难以解决文化创意产业发展中的所有问题,文化创意产业发展关乎国家文化主权和文化安全。只有加强有效管理和政策引导,才能真正维护社会主义基本文化经济制度,推动社会主义文化大发展大繁荣,

从而在根本上实现引领中国先进文化前进的发展方向。只有建立符合现阶段国情和发展特点的管理体制,在理论和实践上明晰政府在文化创意产业发展中的角色定位,才能坚定文化创意产业发展的社会主义方向。

文化创意产业发展面临的国际竞争压力和国内的复杂境遇,使各级政府在推动文化创意产业发展方面多有不适应。现有的管理体制处于政府职能转换和体制改革深化中,在很多监管环节处于空白和缺位,又在某些利益环节出现越位。文化产业的行政管理在中央层面存在较大的行业交叉和多头管理,就实际运行看,存在条块分割、各自为政,中央部委和地方政府之间的政策衔接和操作执行存在错位现象,导致文化创意产业发展规划高、执行力弱,这从文化产业的数据统计上可见一斑。“齐抓共管”成为文化经营企业和从业人员必然面对的监管现实,甚至造成部门利益争执和权力之争,严重影响了政府部门监管的权威性和公信力。这表明政府在推动文化创意产业发展方面所承担的角色和发挥的作用不够清晰明确,往往交织在公共文化服务职责与文化创意产业发展职责之间,角色定位不清晰,不能很好地分清两者,导致既在公共投入方面不足,又在市场环境打造和服务方面缺位,直接影响到政策的价值取向以及政府在社会文化资源分配中的公共性、公正性和公平性,政府管理部门的公共性职能与市场取向有待进一步强化。当前地方政府扶持文化创意产业发展时的某些乱象,并非都是市场自身的原因,大多是不懂市场或缺乏市场视野所致。不仅原有计划经济管理文化的弊端未能彻底根除,还在深化文化体制改革和增量领域快速发展中,形成新的利益分割和资源配置等矛盾,导致行业和部门的利益保护色彩较浓。如从存量领域释放出来的市场主体,尽管已转企,但实际因产权结构的单一,还过多地依赖行政配置,甚至出现事业化管理的怪象,没有在实质上按市场经济的要求,建立起法人治理结构和现代企业制度。虽然出现国有文化资本和民营文化资本共同占有文化市场的格局,但文化市场主体的相关规范体系以及政策支持方面还存在诸多问题。一方面,文化市场缺乏公平而规范的进入和退出机制,不利于文化资产的兼并和重组,使民营文化企业难以正常发育;一方面,众多国有或国家控股的文化企业长期游离于文化市场之外,依靠政策支持获取市场收益的现象依旧,很大程度上影响了国有文化企业的市场竞争力和生存能力。新的矛盾与现有管理体制的不完善和滞后已严重影响文化创意产业的发展,造成文化创意产业高调“造势”(虚热)却低效发展(缺乏有效突破)的现实,与文化创意产业大发展的趋势严重背离,不仅难以适应科学发展观的要求,还影响党的执政能力的提升。

各省市级的党委宣传部门和政府文化部门的职能、职责、职权要进一步理顺和厘清,协调好“管天下”与“管脚下”。虽然国有文化资产管理体制进一步完善,不少省市都设立了国有文化资产管理机构,实现了管人、管事、管资产有机统一,确保国有文化资产保值增值。但因部门多设在党委宣传部下,在中央层面缺乏对口单位,导致实际运行中执行成本高、执行力弱等现象,需要进一步理顺文化资产管理部门与文化职能部门之间的关系,要上下贯通、执行有力、协调畅达。政府文化职能部门与直属事业单位要剥离,政事分开、政企分开。事业单位转为独立的法人实体,政府转换职能,做好规范、引导、监督、评价、信息提供等宏观管理工作。虽然政府转变职能不办文化,但可以通过项目扶持或购买服务的方式引导文化的发展,即购买最优、最良、时代最需要、大众最叫好的文化产品,服务人民群众的文化生活,以此树立文化的价值导向。要发挥市场灵验的功能,政府的文化艺术导向要通过市场得到发挥,好的文化产品要得到市场、政府、消费者的多重激励。如此,政府既从宏观上掌握文化市场的脉动,把握文化产品供给和消费的趋势;又从微观上落实了文化思想领域的“守土有责”。“政府在文化创意产业发展中的主要工作应当放在为各类市场主体服务和创造良好发展环境上。”<sup>[2]</sup>通过转变职能,实现由原来的“办文化”向“管文化”转化;以及在管理方式上实现从微观到宏观,从行政管理到依法管理转变;从重视审批和具体活动向重视政策调研与公共服务转轨等。只有完善文化法律制度与健全文化管理体系,才能为文化发展创造一个良好的环境,才能保证国家文化机构正常发挥功能,才能有效地抵制来自国内外的文化侵蚀,为民族文化抵御外来强势文化的侵蚀树起一道屏障。

### 三、建构和完善文化创意产业管理体制的可能性

建构和完善文化创意产业管理体制是文化体制改革的一项重要内容,转变党管意识形态的执政方式和调整配置文化资源的传统机制,涉及党政关系、政府内部管理体制、政府与文化市场、政府与文化企业的关系等,是一场影响深远的文化体制变革。所谓“文化体制是一个国家关于文化与政治和经济关系的制度性体现和反映,集中体现了国家的执政主体关于这三者关系的理论主张,以及在这种理论主张下建立起来的国家文化体制和政策系统。”<sup>[3]</sup>文化体制影响着文化产业发展的速度和水平,关系到文化资源的保护、人力资源的开发和技术创新能力、文化产品的分配等诸多可持续发展因素。尽管在改革中从观念上区分了文化事业和文化

产业,但在实际运行中尚未理顺二者的关联,对二者关系的理解较肤浅,对文化发展规律和文化产业发展规律缺乏深刻认知,在实践中把握得不是很到位,使文化创意产业在发展实践上遭受体制性障碍的约束。

文化创意产业其实是一个产业群的概念,建构与之相匹配的管理体制至关重要。这涉及对文化产业的组织、结构、运行及其核心竞争力的培育。所谓文化产业结构,是指文化产业在国民经济宏观产业结构中的比例关系以及文化产业内部各产业、行业之间的比例关系。因“一般产业结构更多的是受一国的自然禀赋的束缚,而文化产业则主要受社会禀赋的制约。”<sup>[4]</sup>因此,通过体制创新和完善文化产业结构,对推进我国文化产业发展具有积极的战略意义。文化生产力是经济社会发展中最活跃的因素,只有破除体制性弊端,才能极大地释放文化产能。

市场经济条件下,政府主要担负经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责,就管理职能而言,主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务、检查监督。文化创意产业的大发展,要求从系统论高度构建管理体制,大部制框架是一个重要的思考方向。文化问题的解决不单纯是文化领域的事,需要全社会跨领域和部门的合力推动,尤其面对当前的文化境遇,单数的文化政策(cultural policy)指不同的部门、领域和区域蕴含着准入、经济发展和文化多样性的概念有些乏力,难以有效涵盖复杂的现实。复数的文化政策(cultural policies)可以在文化政策、文化管理与政治(意识形态)之间建立有效的沟通和互动,通过完善管理体制及其组织运作结构,可以考虑建构一个文化制度框架内的统一的自上而下分类分层的文化创意产业管理体系。它包括三方面,一是针对“市场失灵”的一般性文化经济职能;二是转型期和增量领域要承担的文化经济职能;三是现实国情决定的政府特殊的文化经济职能。其着力点主要放在建立和完善调控体制、服务体制、监管体制上,包括管理机构及职能的设立和定位,规划的制订与落实,法律政策的制定与实施,投融资等财政金融支持体系的建立与产业对接,中介组织(包括行业组织和从业者组织)的管理等。

微观运行机制包括:文化产业结构管理、文化产业组织管理、文化产业准入管理、文化产业发展管理、文化产业的国际交流管理、文化产品审查制度、市场准入制度、行业管理等规范的建立。建构文化创意产业管理体制是政府在“市场灵验”基础上实行公共干预的主要方式,是一种应对文化创意产业快速发展的政府行为。这种行为对应着文化创意产业的强势崛起,而崛起不仅成为文化发展、经济增长的重要驱动力,还重在以实力参与国际分工体系的重组。不断完善文

文化创意产业管理体制,可以纠偏产业发展方向及结构上的偏差,特别是低端产业布局,有利于促进产业结构调整;培育和支持对国家文化建设和文化经济发展意义重大的项目和园区,促进产业结构升级,在发展中做到对文化资源的保护和环境的改善,提高和发展现代文化生产力;缩小文化资源分配差距和促使有效配置,促进社会文化公平,推动社会文化结构的现代变革,营造健全的文化生态环境,为推进经济结构的调整和发展方式的转变提供路径。

#### 四、建构和完善文化创意产业管理体制的必要性

文化创意产业的发展实际,已历史地提出变革文化生产关系的要求,建构文化创意产业管理体制是对历史要求的回应。只有在国家政策层面、管理体制上的明晰化,才能有针对性地推动文化创意产业发展,否则,很多看起来“豪华”的创新建议,就会因空疏化而难以落实。文化创意产业虽上升到国家战略高度,但因缺失统一的管理体制,使政府、业界、学界在很多方面出现错位,在推动和扶持文化创意产业发展方面力不从心。基于当前的现状,如不及时进行建构和完善,不仅使政府的管理出现无序,迟滞文化创意产业发展,还使思想文化领域的“守土有责”很可能在一些新兴领域和文化业态中沦空。

文化创意管理体制的完善不仅可以弥补“市场失灵”的缺陷,还可以显现管理主体对产业发展的追求和国家的文化意志,政府作为管理主体和公共意志的代表,不能听任市场的无政府主义发展导致公平与效率失衡,尤其是政府不能因为产业属性而忽视文化属性,以及由文化属性所规定的国家文化利益。由于文化创意产业与国家的文化安全密切相关,是国家文化安全的经济命脉,因此对事关国家文化安全的核心文化产业的保护,应是文化创意产业管理的内容。关于文化市场准入和文化产业准入,实际上关乎国家文化安全的文化制度设定。

建构文化创意产业管理体制是促进文化产业发展的保障,是体现国家意志的重要手段和方式,不断建构和完善管理体制是文化生产力解放的表征和内在吁求。要尽快明确文化创意产业发展的管理机构,加快组织机构建设或明确步骤,从国家层面完善文化创意产业发展的管理体制,才能有力地推动文化创意产业的大发展。管理体制的建构与完善既是一个国家和地区文化经济发展到一定程度的产物,也与一个国家和地区文化制度以及政治经济制度发展的文明程度密切相关。管理体制不仅反映了不同国家文化的政治经济形态,还体现了该国的发展道路选择和国家发展模

式。社会主义市场经济体制的完善和国家文化产业发展战略的提出,必然要改革与之不相适应的文化管理制度,建构具有中国特色的文化创意产业管理体制迫在眉睫。只有遵循文化发展规律与市场经济规律相统一的原则,尊重文化创意产业发展规律,才能真正形成文化创意产业的国家竞争力,才能使之成为提升国家“软实力”的重要路径。

文化创意产业理论研究的滞后阻碍了产业的发展:理论创新不仅影响人们的观念(认知、规律),还是一个国家文化产业制度创新和政策变革的理论支撑。如美国文化产业的发展很大程度上得益于大众文化理论和文化普遍主义的信条。文化产业理论创新体系缺位造成我国文化理论的储备不足和文化创新能力滞后,因缺少必要的理论基础,使我国文化产业不仅远远落后于世界文化产业的发展,同时也不能满足广大人民群众对大众文化的精神需求。大众文化产品的“战略性短缺”,无形中为西方意识形态占主导地位的文化商品打开了“入侵”的缺口。文化创意产业管理体制的不健全,反映了理论研究的盲区。体制的建构和完善要以文化价值及其导向作为出发点,要充分考虑到文化创意产业的双重属性特点,对政策目标的多重性有足够认识,政策目标设定要明确,增强政策的延续性和稳定性;重视文化创意产业政策主体多元的特点,凸显管理的宏观性、整体性和系统性;要充分考虑全国文化创意产业发展的不平衡性特点,以及市场发育的不均衡,要全面考察政策客体的诉求,使政策适用具有普惠性;要重视文化产业功能的多样性以及生产运营方面的特点,强化政策的扶持力度;重视文化产业管理分散、生产和运营复杂等特点,要政策落地、管理到位,要警惕政策执行过程中“伪政策”的出现。文化创意产业发展,不是单由政府主导的线性变化,而是政府与市场的良性互动。文化创意产业管理体制的建构和完善,要有效协调政府意图、市场驱动和社会需求的关系,惟此才能在管理上实现体制改革,即由办文化到管文化,由管微观到管宏观,由管脚下到管天下的“三个转变”。

#### 参考文献:

- [1]杨玉英等《文化业的产业关联程度与产业波及效果分析》,社会科学文献出版社2009年版,第110页。
- [2]刘玉珠《政府在发展文化创意产业中的作用》,《求是》2008年第8期。
- [3]胡惠林《文化体制改革需要改革理论的创新》,《探索与争鸣》2004年第3期。
- [4]胡惠林《论文化产业结构的战略性调整与制度创新》,《思想战线》2003年第4期。

责任编辑:禹兰