

## “国家治理与文化治理能力建设”研究笔谈

主持人:胡惠林(上海交通大学媒体与设计学院文化产业管理系教授,博士生导师,国家文化产业创新与发展研究基地主任)

文化具有治理性。文化产业的治理性是文化治理性的延伸和发展。政治治理、经济治理、文化治理是国家治理发展的三阶段,实现从政治治理、经济治理向文化治理发展是国家治理的必然趋势。发展文化产业具有治理国家危机的性质,而且应当把国家文化治理能力的建设作为中国发展文化产业和实现文化强国的战略出发点。

发展文化产业是在中国社会发展进入到一个全面变革和转型的大变革时期提出来的,是为解决经济结构转型过程中遭遇到的矛盾和障碍提出来的,是在中国加入世界贸易组织用开放促改革的过程中提出来的,是在社会主义事业遭遇苏联和东欧阵营的集体性解体的危机中提出来的。也就是说,发展文化产业的国家战略决策是为一系列国家战略需求服务和克服与解决国家危机而提出来的。从这个意义上说,发展文化产业具有治理国家危机的性质。通过发展文化产业治理国家危机,这就是本文的“国家文化治理”意义。

建立社会主义市场经济体制改革目标,不仅提出了解放生产力的发展方向,而且也提出了重建社会主义国家管理的任务。大力发展文化产业既是对文化生产力的解放,同时也是对市场经济条件下国家文化管理的重构。中国经历了一个从不提文化产业,到肯定文化产业,再到大力发展和加快发展文化产业的政策转变过程。这不仅是对文化产业态度与认识及其政策的一般性转变,而且是国家治理观和国家文化治理观的一次深刻变革。

文化产业具有治理性。文化产业的治理性是指通过发展不同形态的文化产业,建构满足不同人群精神文化消费需求的精神文化生产格局,进而通过这种格局的建构,实现不同阶层参与文化生产与传播的投资需求,从而实现人们普遍的文化权利与权力,并通过这一权力格局形成,建构具有不同文化诉求的精神政治秩序。

国家文化治理能力是被生产出来的,同时,也是基于一种在文化创造过程中改变自身、重塑自我所形成与建构的力量之上展示出来的文化自信和文化发现。

网络视听、区域发展、国有文化企事业、技术创新和文化产业政策发展,是当前我国国家文化治理领域里的重要课题,同时也是提高国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。没有文化和文化治理体系以及治理能力现代化,就没有也不可能有完整意义上的国家治理体系和治理能力现代化。祁述裕等人的《网络视听产业发展亟需优化监管方式》、李炎的《区域文化发展与国家文化治理》、陈少峰的《国有文化企事业改革与国家文化治理》、于小涵的《技术创新与政府行为双重驱动下的数字创意产业实践》和詹一虹的《“十三五”时期推进我国文化产业政策发展的思考》,对当前我国文化治理领域中几个比较突出的问题,分别从不同的角度展开了论述,对于进一步深入研究这一重大课题极具参考意义。继续深入讨论这一课题将有助于形成具有中国特色社会主义文化治理理论,推进国家文化治理体系和治理能力现代化的实现。

中图分类号:G12 文献标志码:A 文章编号:1009-1505(2018)02-0109-14

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2018.02.012

# 网络视听产业发展亟需优化监管方式

祁述裕, 郭嘉, 杨传张

近年来,我国网络视听产业发展迅速。过去五年,中国网络视频用户规模从3.49亿增加到5.65亿,增长了61%。在线视频市场规模从2012年的约90亿元增长到2016年的609亿元,年均增幅超过50%。网络视听产业成为培育新经济的重要引擎,是满足人民文化娱乐消费的重要途径。

作为新型产业,网络视听产业的发展也面临很多问题。其中一个突出问题是,目前实行的重点网络原创节目备案制度,即网络视听产品在创作规划阶段需进行“规划备案”,在上线之前需进行“上线备案”,这两次备案均需要审核,通过之后,视听产品才可上线。这不符合网络视听产品的特点,与中央“放管服”精神相悖,在业内引起较大争议。

## 一、备案制的突出问题

2016年国家新闻出版广电总局《关于进一步加强网络原创视听节目规划建设和管理的通知》(以下简称“《通知》”)规定,从2016年12月19日开始,所有视频网站的网络大电影、网剧、网络综艺等网络视听内容,都须实行重点网络原创节目<sup>①</sup>备案登记制度。即重点网络原创节目上线前需要进行“规划备案”和“上线备案”两次备案程序,引起网络视听企业的不满。

(一)自审自播制度能够解决内容问题。此前,对网络视听节目的监管一直采取的是“自审自播”“谁播出谁负责”的管理方式,同时还要求所有网络视听节目“谁签发谁备案”,根据属地管理,审核签发后要当地广电部门备案,以便出现问题时回查审核单位和审核人员。其中,对于把关不严格,出现播出违规自制视频节目的,将按照规定予以相应处罚。且审核的标准制定及审核员的培训也由网络视听节目服务协会统一安排,参加培训和考核后的审核员,由视听协会颁发相关证明。这些举措在实践中运行良好。

(二)海量内容审核难度大。网络视听节目数量庞大,种类多样,增长速度快,审核监管难度大。

收稿日期:2018-01-20

作者简介:祁述裕,男,国家行政学院社会和文化部主任,教授,博士生导师,文化政策与管理研究中心主任,主要从事文化管理研究;郭嘉,女,国家行政学院博士后,首都师范大学副教授,主要从事文化管理研究;杨传张,男,国家行政学院文化政策与管理研究中心研究人员,博士研究生,主要从事文化产业研究;李炎,男,云南大学国家文化产业研究中心主任,云南大学文化发展研究院教授,博士,主要从事民族文化、民族艺术和区域文化产业研究;陈少峰,男,北京大学哲学系教授,博士生导师,主要从事伦理学、管理哲学和文化产业研究;于小涵,女,浙江工商大学公共管理学院文化产业管理系副教授,博士,主要从事文化认知、文化产业管理研究;章军杰,男,浙江工商大学公共管理学院文化产业管理系讲师,博士,主要从事文化产业管理、区域文化产业研究;詹一虹,男,华中师范大学国家文化产业研究中心常务副主任,教授,博士生导师,主要从事文化产业管理、科技管理与科教评价。

<sup>①</sup>重点网络原创节目是指:网络视听节目服务单位招商主推的节目、拟在网络视听节目服务单位网站(客户端)首页推广的节目、投资超过500万元的网络剧或者投资超过100万元的网络电影(微电影)、拟优先供网站会员观看的节目和网络视听节目服务单位资源备案的其他重点网络原创视听节目。

2016年,网络剧备案4558部,微电影和网络大电影备案5556部,娱乐类栏目备案数达611档6962期。其中,网络剧备案部数同比增长466%,发展迅速。海量的视频为监管带来了压力,无论是国家新闻出版广电总局还是各省局,监管队伍人员数量十分有限。以北京市为例,北京市属网络视听节目服务持证单位123家,占全国网络视听节目服务持证机构近五分之一,而北京市新闻出版广电局投入网络视听节目备案审查的人员编制也不过十余人,即便有外聘专家队伍来辅助审查,也很难满足迅速发展的产业需求。

(三)备案时间过长,影响节目播出。除了原有的上线备案程序之外,《通知》发布之后,要求重点网络原创节目在创作规划阶段,还需进行规划备案。取得规划备案号后才可进行上线备案。两次备案全部审核通过之后,才能上线。两次备案的审核周期均为25个工作日,总共需要50个工作日进行审核,如果节目需要修改,则时间更长。受此影响,将大大延长网络视听产品的上线周期,不符合网络视听节目时效性强、更新速度快的特点,给企业造成不必要的负担。

(四)内容审核标准不明确。信息产业部发布《互联网站管理工作细则》规定互联网站管理工作坚持属地管理原则。比如,我国四大视频网站:爱奇艺、搜狐、优酷、腾讯,腾讯的属地是广东省,其他三家在北京。因此虽然其节目受众相同,但却属于不同的监管部门监管。《关于进一步加强网络剧、微电影等网络视听节目管理的通知》规定了网络剧、微电影等网络视听节目不得含有的10项内容,但是内容审核标准仍然存在不明确的问题,不同地区监管部门在执行过程中会有所差异,也不利于网络视听节目制作单位在制作节目过程中准确把握内容审核要求。

(五)对引进境外剧形成较大障碍。由于需要提前备案,引进的境外剧只能在国外播放完之后,才能进行完整的备案,上线国内视频网站,导致引进的境外剧难在国内同步更新。这一方面会使境外剧上线国内视频网站之前,大量盗版资源在网络滋生,不利于构建清朗的网络空间。另一方面,由于盗版资源更新及时,成为多数观众优先观看渠道,导致引进境外剧的视频网站流失大量观众,损失惨重。

## 二、完善网络视听监管的建议

网络视听产品之所以要在创作规划阶段需进行“规划备案”,在上线之前需进行“上线备案”,主要依据是网络视听产业管理要坚持线上与线下标准一致。但在调研中许多网络视听企业认为,坚持线上与线下一个标准主要是指文化内容监管,审查方式则应该根据网络视听产品总量大、更新快、时效性强等特征,优化监管方式。

(一)探索实行分类管理制度。首先,在文化安全问题上,按照节目题材进行分类管理。对重大题材或者涉及政治、外交、宗教等特殊题材的节目,要加强审查备案。对于一般性题材则仍可实行自审自播、谁播出谁负责的管理方式。其次,网络视听产品的内容监管,在保证内容安全的基础上,可考虑在审查方式、监管手段上进行区别和优化。再次,应当从传播效果和影响力的角度,采取“力保头部、兼顾长尾”的思路。头部的节目具有影响力强、及时性强、扩散力强的特点,有限的监管力量更应该投入到头部的节目内容中,如网站首页、微博大号、热点节目、新增节目都应该是监管的重点;长尾部分的节目虽然也在一定人群、一定时间内传播,但由于其热度不大、位置隐蔽,因此应该分类型梳理,总结出其传播的规律,有针对性地监管这类节目,同时广泛接受社会举报,保持对长尾部分违规节目的压力。

(二)建立严格问责制度,强化事中事后监管。我国网络视听产业监管工作重点体现在对市场准入的监管和对内容传播的备案审核两个方面,而对网络视听节目事中事后的监管缺乏规范制度。比如,2014年国家新闻出版广电总局颁布的《网络视听节目服务管理规定》指出:对违规播出网络剧、微电影等网络视听节目的网络视听节目服务单位的主要出资者和经营者,广播影视行政部门视情节予以警

告、罚款甚至5年内不得投资和从事网络视听节目服务的处罚。类似的惩罚制度应该规范用于事中事后监管。

(三)积极利用新技术手段创新政府管理。要重视技术力量,以高新技术的支撑,提高监管体系的信息化水平,提升大规模的数据搜集及分析的能力,开展动态监测、举报投诉处理甚至线上听证、处罚公示等,提高发现问题的能力。长远来讲,更要针对移动互联网时代的新特点建构适应时代发展的政府监管新模式。可借鉴国外新媒体技术优化监管环境。国外一些视频网站采用了“安全模式”,该模式可以帮助屏蔽那些虽然符合规定,但是不被用户接受或喜欢的内容——诸如战争或暴力。该技术赋予用户对视听节目更多的控制权和选择权,从而可以界定出“不适合”的内容,使网络视听节目实现了内容层面的差异化传播。此外,2006年以后,法国法律规定并要求互联网服务供应商应负有向用户介绍并建议使用过滤器的义务,该软件可以屏蔽不适合儿童观看的网站。如何针对特定人群与特定空间场所使用必要的过滤软件,也理应成为深化相应监管工作的一个重要方向。

(四)强化判例借鉴,建立监管大数据库。随着网络视听内容生产的不断丰富,诸多以前未曾遭遇的情况时有发生,对已有监管案例进行积累并建立监管大数据库具有重要意义。有关部门应建设视听节目监管大数据库,使网络运营商可以查询已有的相关判例和判罚数据。与此同时,行业协会开展相应的判例学习和传播活动,熟悉和掌握国家相应法规政策。监管大数据库建立的另一重大意义是进一步清晰监管标准,逐步降低网络视听节目监管中的主观性和随意性,使监管主体在有法可依的同时做到“有例可循”,尽量避免因监管者个人喜好判断而影响监管结果的情况发生。

## 区域文化发展与国家文化治理

李 炎

文化治理是针对影响文化生存与发展的各种因素,推进国家文化治理能力现代化,促进国家社会长治久安的具体举措、方法、路径。国家文化治理在当下已成为国家现代社会治理的有机组成部分,是促进“经济、政治、社会、文化、生态”五位一体协调发展的重要组成部分。中国是多民族国家,人口众多,区域发展不平衡,城乡差距较大。不同区域、各民族在长期的生产生活中,依托不同的地理环境、生产生活方式,孕育了具有鲜明地方特色的区域文化。在历史上,超越具体时代、地域和民族的中华文化在维系中国这个多民族国家命运共同体中发挥了决定性的作用。“但以中国观念而言,文化尤重于民族。无论是‘天下’或‘中国’,在古代都是具有涵盖性的文化概念,超越了单纯的政治与种族界线。”<sup>①</sup>

文化积淀着国家和地方过去、当下的全部文化创造和文明成果,也蕴涵国家和地方可持续发展的文化基因。全球化的潮流使得当代国家与区域的治理打破了传统社会固有的疆域与文化边界。区域文化发展与国家文化治理的生态环境日益复杂。传统农耕经济的现代转型、传统生产生活方式的变革,现代信息技术带来的文化交流与碰撞,在国际政治、经济、社会与文化管理的体制和机制之间,形成了跨界和跨区域的复杂共生体系。不同区域的人力、物质、资本、信息、信仰、文化影响、价值观念和艺术表现形式,甚至思维、生产生活方式,在其复杂共生体系中多向流动,构成了国家与国家、国家与地方

<sup>①</sup>余英时:《国家观念与民族意识》,载余英时:《文化评论与中国情怀》,台北:允晨文化实业股份有限公司1993年版,第18页。

的复杂网络社会。传统文化自组织系统已难以维系,区域文化价值理念、人们的日常生活意义和在地性思维发生了巨大的变化。这些因素在对地方文化的传承与发展产生了深刻影响的同时,也影响着国家层面的文化发展和文化治理。

在现代化进程中,区域文化发展涉及的内容多样,路径复杂。从文化的生产、储存、传播和接收角度看,主要包括区域文化的保护与传承、区域文化的创新与发展、区域文化的传播三大系统。区域文化的保护涉及传统的文化价值观、文化表现形态、文化生活、文化空间的保护与传承。区域文化的创新与发展是围绕区域文化与现代市场对接,为满足地方与跨地域文化消费构建的地方性生活、文化市场、文化生产与文化服务。区域文化的传播则是在全球化时代,利用现代信息技术和全球人际流动,传播区域文化的过程,包括传播渠道的构建、传播方式和受众边界和空间拓展等。

在区域文化建设中,区域文化的保护与创新是基础,也是难点。在区域文化保护与创新过程中,需要关注“我者”与“他者”的关系,在尊重区域文化持有者的文化认同,依托公共文化设施、地方文化设施强化对区域文化、地方文化空间和区域文化生态环境保护的基础上,强化对区域文化价值的评估和挖掘,创新区域文化的形态、新的区域公共文化设施、区域文化空间、文化观念、文化生活方式和文化传承人的培养,营建区域文化新的生态环境,实现区域文化的传承与创新。

人际流动是全球化的重要特征。人际流动带来的消费搬动和资本流动为地方依托区域文化,通过文化资源开发,文化消费市场培育和特色文化产业发展提供了可能,也是区域文化发展的基础和推动区域文化创新发展的重要路径。以地方文化艺术为依托的展演型演艺产业、地方传统工艺美术产业的创新发展、地方传统节庆会展产业、在地性民俗文化体验、区域文化旅游是区域文化创新发展的主体内容。经济的快速发展,庞大中产阶层的形成,城乡文化消费的互动,还将进一步推动区域文化产业的发展,而区域文化产业发展也将成区域文化发展的重要路径。

现代信息技术改变了地方与全球的空间关系。现代信息技术、复制技术、影像技术、编码与解码技术、信息承载、传播技术,为地方、民族文化的传播带来极大便利。区域文化与现代科技融合发展,区域文化不仅可以借助现代信息技术,成为全球化和信息化时代地方与国家、族群与世界对话的工具可能,在其传播过程中区域文化也可以在其内容、形式和传播渠道、区域文化软实力方面得以创新和发展。

葛兆先站在中国学者的立场,在其《宅兹中国》一书中以充实的文献和丰富的史料为基础,从“空间性”和“主体性”两方面论证了中国作为一个民族国家,具有与欧洲国家不同的历史和传统,认为:文化意识上灵活宽泛的“主体性”和地理疆域上相对固定的“空间性”两者结合,才形成“中国”这一概念的内核,二者缺一不可。也正是“主体性”与“空间性”结合的中国,才使其在欧洲近代民族国家形成之前,早已成为一个实际存在的民族国家。<sup>①</sup>区域文化是中华文化的有机组成部分,区域文化能秉承传统优秀文化,吐故纳新。健康发展是国家文化治理的重要内容,也是促进民族地区各民族和谐相处,社会长治久安,维护国家利益,确保国家安全的重要力量。

全球化时代,国家和地区间的竞争更趋激烈,地缘政治更加复杂,西方文化势力不断加强,周边国家社会制度、经济发展现状、文化差异较大,与中国的关系复杂多变。区域文化繁荣发展与文化安全治理关系更加重要,是维护国家安全的重要力量,尤其是边疆民族地区。区域文化在促进边疆民族地区和谐稳定发展,促进地方经济建设、实现民族地区可持续发展作用日渐突显。中国全面小康社会的实现,人民可支配收入的增加,人民生活从物质生活向精神需求的转化,社会思潮将更加复杂,社会矛盾更加凸出,现代社会的转型发展以及与之对应的社会治理将更加趋于复杂。全球化和现代科技信息技

<sup>①</sup>张隆溪:《掷地有声——评葛兆光新著〈宅兹中国〉》,载《开放时代》2011年第7期。

术导致文化治理、文化生产、文化传播也更加复杂,路径多元,文化治理难度加大。文化建设在促进构建社会主义核心价值体系,文化自信在宣传、坚定道路自信、理论自信、制度自信的作用将更加明显。文化在培育社会主义核心价值体系,提升民众道德修养,促进人全面发展,客观认识社会矛盾冲突,舒缓国内外日益激烈的竞争冲突的调适作用也将更加突显。区域文化的传承创新发展需要在“新内容、新定位、新结构”的引领下,全面纳入国家文化治理体系。在区域文化发展过程处理协调区域文化发展与国家文化治理关系中,以三个“纳入”协调处理区域文化发展与国家文化治理的关系。一是将区域文化发展纳入中国特色社会主义文化建设体系,传承中国优秀传统文化价值理念,坚持中国的文化立场,立足于当代中国的文化发展现状,围绕思考和解决不同区域人民群众关心的文化问题,提出区域文化繁荣发展方案,满足人民群众的基本文化权益和日益增长的精神文化需求;二是将区域文化发展纳入国家现代社会和地方经济社会转型发展体系,坚持和发展中国特色社会主义,推动不同区域、民族文化与中华优秀传统文化的有机融合,促进区域和民族文化的传承创新,强化不同区域文化繁荣发展的意识。强化中华民族、国家、区域文化认同,增强对国家和区域文化的归属感、文化的自信力和自觉力,维护多元文化格局,鼓励和提倡不同民族、不同区域之间文化的相互尊重、相互认同;三是将区域文化发展纳入全球化和信息时代的国家文化安全治理,借助全球化和现代信息技术,在重视区域文化,提升区域文化影响力的同时,强化区域文化网络空间治理,构建区域文化网络安全体系,自觉维护国家文化安全。

20世纪末,西方国家基于全球化和城市化进程中的国家文化治理,开始关注“都市文化”治理,从理论和政策角度探究城市文化治理的理论体系与治理策略。随着文化在国家现代社会治理中的作用日渐突显,西方国家文化发展和城市文化治理的理论与策略对中国国家文化治理具有重要的参考意义,但相比西方国家,中国区域文化发展与国家文化治理的关系比城市文化与国家文化治理更加重要。文化被视为当代国家与区域发展的一种必然趋势,具有其主客观环境带来的非预见性和不可确定性。区域文化发展与国家文化治理的文化政策、文化经济也还不精确、不确切、不全面,尚处于起步阶段,区域文化发展与国家治理也需要政府、学界的更多关注、投入和研究。

## 国有文化企事业单位改革与国家文化治理

陈少峰

十九大报告指出:“要推动文化事业和文化产业发展。”发展文化事业和文化产业,是丰富人民精神文化生活、保证人民文化权益的必然要求,也是激发全民族文化创新创造活力、推动文化繁荣的应有之义。推动文化事业和文化产业发展,国有文化事业机构和国有文化企业扮演着保障者和引领者的角色,其是否能充分发挥应有的作用,是我国国家文化治理体系和治理能力现代化的重要体现。因此必须深化国有文化企事业单位改革,通过改革来增强其活力、实力和竞争力,为提升我国文化软实力,推动中国文化走出去发挥积极作用。

### 一、国有文化事业单位改革

国有文化事业单位是国家提供文化服务的主体机构,承担着提供公共文化服务和专业性文化建

设的重要职能,因此推进国有文化事业单位的改革势在必行。当前国有文化事业单位的发展还存在着一些问题,其中最大的问题就是缺乏明晰的目标以及考核标准。

经过多年的不断推进和完善,国有文化事业单位无论在公共文化服务方面,还是在专业性、功能性的文化建设方面,都建立了一定的发展目标和绩效标准,但这些目标和标准显然还不够明确和具体。比如,图书馆应有多少人次的图书借阅或到馆阅读,博物馆或文化宫要举办多少次怎样的活动和达到什么规模等,目前都还不太明确。特别在公共服务方面,文化事业单位由于没有明确的发展目标,往往是硬件做得比较多,内容做得比较少。针对这个问题,文化事业单位的改革首先要确立一个清晰的发展目标,该目标应分为两个层面:其一,要确立明确的长期目标,即战略目标,每个文化事业单位都要给自己一个战略定位,确定一个战略目标;其二,每个文化事业单位都要有一个短期的目标,每一年根据这个目标来进行业绩的考核。通过建立起长期目标和短期目标相结合的机制,使文化建设紧紧围绕目标来进行,我认为这是文化事业单位很重要的一个改革方向。

当然这里也有一个问题,就是文化内容通常是难以具体量化的,所以文化事业单位在改革时还需要有一定的对标和整体性考虑。比如国家的图书馆、省里的图书馆、省级的演艺单位等等,这些单位究竟要达到什么样的目标,都要有一个相应的对照和参照物,包括在未来发展的时候,可能会涉及哪些资源的配置,如何提供支持,怎么样使其获得实质性的发展等,都一定要考虑到位。千万不能像过去搞所谓的事业单位企业化经营,搞得最后都不伦不类的,以至于考核的任务也没办法落实。

## 二、国有文化企业改革

在文化产业发展方面,国有文化企业是我国文化产业发展的主力军,是建设社会主义先进文化的重要力量,更应认清使命、自觉担当,以自身改革促发展。

具体来说,国有文化企业的改革和发展首先要确定各个门类问题的性质,理顺管理机制。就此而言,分类分流是一个基本的途径。要根据不同的类型,把握准各自的特性,并以此为基础来做具体的规划和定位。比如要看是做内容的、做传媒的、还是做投资的等等,如果是做传媒的还要看是做传媒的内容还是做平台,他们的任务都是不同的。当然,这其中也涉及发展目标的问题,要改变传统观念,不能简单地定位为国有资产的保值和增值,因为这样很容易会让他们把经费都拿去买块地盖栋楼,虽然国有资产保值增值了,但是他们自己应该做的事情却没有好好做,这样就会出现很大的问题。

此外,某些考核的指标和标准要进行一定的调整。比如做投资的企业和做具体实业的企业可能考察角度就不一样,因为对于投资来说,往往需要一定的周期才能体现出结果,所以不能像考核实业企业一样来考核投资的企业,两者之间的标准应当有所区分,考核要有不一样的安排。其实在现今的环境下,要促进文化产业发展,投资的作用不可小视。那么站在政府角度来看,其更多地应当起引领作用,比如可以做产业引导基金,通过刺激一些文化领域的发展来带动文化产业的整体发展,而不是仅仅把任务交给国有文化企业去做。

从国有文化企业发展的角度来讲,国有文化企业可能更适合做平台和平台里面的推手,不一定适合做一些具体的业务。因为平台可以控制业务,所以在平台这个基础上,其实是可以调动民营企业的积极性。换句话说,国有文化企业一方面要维持舆论导向的严肃性,另一方面要创造丰富多彩的文化内容,而这些内容,我认为民营企业更适合来做。

另外,由于国企在投资效率上可能会受到激励机制的约束,所以今后可以适当做一些混合所有制改革,当然这样的一种机制不能在现有的框架里来做,应该是通过增量的部分来做,也就是新增的业务,然后让民营企业具体操盘,国有企业来一些相应的资源整合。但是这里面又涉及一个问题,如果不

改变国有企业考核标准的话,这个事情就很难办,需要给这个混合所有制提供一种新的机制。

总之,我国文化的发展需要文化事业和文化产业齐头并进,而文化产业的发展,则需要国企和民企来共同推动。通过国有文化企事业单位的改革,逐步建立起良好的激励机制,并在此基础上形成一系列明确的考核标准,使国家各个机构和企业能够发挥自己的作用,这样才能够完善国家的文化治理。因此,国家文化治理的核心不是用行政的手段来治理,而是发挥各个机构以及企业的最大效用。国家的文化治理还需要有一种全局性地考虑,有一个跨行业、跨部门的总体设计,要制定一些战略性目标,然后落实到市场的主体或者事业的主体上面,同时让它们之间有一种利益的平衡和资源的互补性,不至于相互之间过分地竞争,或者没有资金来支持内容的创作,保证文化建设的持久性和长期性。

# 技术创新与政府行为双重驱动下的数字创意产业实践

于小涵,章军杰

全球经济正处在一个数字技术与创意产业交汇的新拐点,未来5年到10年,是新一轮科技革命和产业变革蓄势待发的关键时期。达沃斯论坛、G20峰会等全球性重量级会议,都把大数据、数字经济作为重要议题,数字创意成为大国博弈的国际行动,也是全球经济新旧增长动能转换的核心动能之一。数字创意产业是一项以技术创新、市场创新为主要方式的系统化协同工程。从现代经济学中国家创新系统理论的视角来看,数字创意产业的发展是企业内生创新要素与政府行为这一外部变量双重驱动的结果,不仅涉及数字产品的创新,还与周边凝聚着的文化、社会、政府等要素形成文化创新系统共同体。这一共同体既承载着数字创意企业的技术创新与市场行动,又以某种形构力量将新的文化实践、政府行为和制度变迁整合进来,构成一个不断发生交互作用关系的数字创意生态系统,使数字创意产业在一个整体性的文化、技术与政策空间中得以创新发展。

## 一、数字创意产业发展的两大动力

1. 技术创新。技术创新是企业保持核心竞争力、区域竞争力和国际竞争优势的核心要素。作为产业创新理论奠基人,弗里德曼提出产业创新是国家创新的核心,包括技术创新、产品创新、组织创新、市场创新以及工艺创新。企业创新能力是企业转型升级的核心要素<sup>①</sup>,在经济环境恶化时,技术创新发展同样可以帮企业摆脱对外需的依赖。<sup>②</sup>而且,技术创新发展到一定程度,能为产业创新提供发展的基

---

基金项目:国家社会科学基金艺术青年项目“县城文化产业与历史文化资源协调发展研究”(17CHZ25)

①孔伟杰:《制造业企业转型升级影响因素研究——基于浙江省制造业企业大样本问卷调查的实证研究》,载《管理世界》2012年第9期

②周长富,杜宇玮:《代工企业转型升级的影响因素研究——基于昆山制造业企业的问卷调查》,载《世界经济研究》2012年第7期



础与土壤。<sup>①</sup>不可否认,技术创新和产业创新在社会经济增长方式的优化上具有强有力的推动作用,是解决当前产业问题的关键。<sup>②</sup>但是,技术创新是一个复杂的过程,其高投入和高风险呈现出程度不一的不确定性,因此,单凭市场的力量不足以实现研发资源的有效配置,在市场失灵、技术溢出和高风险高投入创新的情境下,就需要文化治理与政府政策工具的介入。

2. 政府行为。林毅夫和张维迎产业政策之争,引发中国经济界对政府行为的热议。实际上,从产业经济学的视角看,早在20世纪三十年代哈佛学派就提出,企业的市场结构、市场行为和市场绩效之间存在一种单向的因果联系:产业集中度的高低决定了企业的市场行为方式,而后者又决定了企业市场绩效的差异。这一逻辑构成了“结构-行为-绩效”SCP(structure-conduct-performance)分析范式。行业集中度高的企业总是倾向于提高价格、设置障碍,以便谋取垄断利润,造成资源的非效率配置。那么,应该如何来保证资源配置的不确定性,应对市场失灵、技术溢出等问题,就需要通过公共政策来调整和改善不合理的市场结构,限制垄断力量的发展,保持市场适度竞争。

20世纪70年代兴起的新制度经济学派,建立完整的理论框架分析制度在经济增长中的作用。诺斯认为,国家政策具有服务和保护的功能,可以促进技术和知识的更新,在技术没有发生变化的情况下,通过制度创新或者变迁也能提高生产率,实现经济增长。<sup>③</sup>所以,政府是国家创新体系中的关键变量,为创新系统中各要素之间的有效合作提供基础。<sup>④</sup>在当代,英国文化研究学者本尼特也提出,文化是一门改革者的科学,要把政策引入文化研究中。

杭州是长三角数字创意产业集群的中心城市和重要增长极,其数字影视、动漫游戏、数字出版、文化电商、网络文学等在全国居于领先地位,基于互联网的文化产业新技术、新服务、新模式和新业态涌现不穷,培育形成一批具有国际竞争力的互联网文化企业,打造出以数字化产品、网络化传播、个性化服务为核心的国家级数字创意文化产业集群。

从杭州实践来看,政府行为与相应的政策工具是杭州数字创意产业发展外部网络中的关键要素,自2008年提出打造全国文化创意产业中心以来,杭州市政府出台了包括综合指导类、文化科技类、财政金融支持类、人才建设类、企业培育类和园区开发类等政策文件40余条,通过研发补贴、税收政策、公共服务、法制环境、贷款优惠、科技服务等一系列具体的政策工具,对杭州数字创意产业市场结构的内在缺陷和研发活动本身的溢出性及不确定性进行修正,特别是先于国家政策近两年提出《建设全国数字内容产业中心三年行动计划(2015-2017年)》,在全国具有典范意义。

## 二、杭州数字创意产业的总体态势

1. 总体格局以数字内容和创意为支撑,在全国优势突出。杭州数字创意产业位列国内第一梯队,强化“全国文化创意中心”的功能定位。2017年,数字内容产业实现增加值1870亿元,同比增长28.5%,占GDP比重14.9%;文创上市企业30家,新三板挂牌100家;浙江出版联合集团、浙报传媒控股集团、华策影视、宋城演艺、华谊兄弟等5家企业入选“全国文化企业30强”,华数传媒和思美传媒2家企业获得提名,形成数字创意产业市场主体内生推动的良性循环。

2. 空间布局呈现产业集聚、业态复合、产城融合特征。杭州数字创意产业由“自发聚集(零散创新场所)—行政引导(创意产业园)—多元融合(特色小镇)”的阶段演化,初步形成以高新区和西湖区为

①姜红:《基于技术关联性视角的产业创新模式与技术选择理论研究》,载2005年吉林大学博士论文集。

②唐未兵,傅元海,王展祥:《技术创新,技术引进与经济增长方式转变》,载《经济研究》2014年第7期。

③道格拉斯·C·诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联出版社1994年版。

④张艳清:《产业集群内中小企业技术创新与政府行为》,载《企业经济》2011年第9期。

重点,“6+X”园区建设格局。其中,高新区重点发展数字游戏、数字动漫、数字电视等行业,白马湖生态创意城入选首批10个国家级文化产业示范园区创建名单;西湖区重点发展数字影视、数字阅读、新媒体广告等行业,差异化、特色化的发展格局日趋形成。

3. 政府和市场双维度构建数字创意服务平台系统。在政府与市场双重作用下,杭州成为全国首批“国家级文化和科技融合示范基地”“国家三网融合试点城市”、全国唯一“两岸文化创意产业合作实验区”、获批“国家数字出版基地”,入选“国家文化消费试点城市”,并认定西溪创意产业园、杭州数字娱乐产业园等24个市级园区和54个市级文化和科技融合示范企业、园区及公共服务平台,培育国际动漫节、杭州文化创意产业博览会等会展品牌,初步构建数字创意服务平台系统支撑体系。

4. 民营经济与“双创”企业是数字创意产业的主力。民营经济是技术创新的重要主体,是杭州数字创意产业的主要推动力量。阿里巴巴作为全球最大移动经济实体,构建涵盖电子商务、金融、本地生活O2O、教育、旅游、游戏等多领域商业生态协作系统;以网易游戏、电魂科技为代表的数字娱乐业形成国际影响力,2016年网易游戏收入42亿美元,位列全球第七;以华策影视、长城影视为代表的数字影视业形成全国竞争力,华策影视剧在全国卫视电视剧播出量占比18%,全国第一;中南卡通进入世界90个国家和地区的播映系统,构建全球与本土之间的动漫发行体系。“中国旅游演艺第一股”宋城集团、“中国数字电视内容原创第一股”华数传媒、“中国民营广告第一股”思美传媒、“中国网吧服务软件第一股”顺网科技等数字创意的明星企业,充分体现杭州数字创意产业的创新力与竞争力。

### 三、杭州数字创意产业的发展特征

1. 全球化与本土化张力下的文化创新。数字创意产品具有较强的文化属性和技术属性以及传播力和开放性,“全球+本土化”是杭州数字创意产业发展的一种显性趋势,向国际市场开拓成为很多杭州数字创意企业的发展重点。一方面,杭州数字创意产业通过参与数字创意产业国际分工,推动产业链全球布局,促进人才、技术、资本的交换互动,激发新的创新因素;另一方面,杭州数字创意产业以全球视角优化本地市场,以数字创意引领产业结构调整和产品升级,不断催生新的业态。在全球化与本土化张力下,通过产业应用契合数字创意产业发展的世界趋势,在形成本土数字创意产业链的基础上,着眼于国内外两个市场的配置资源,推进国内外市场的营销与文化创新。

2. 文化内容与数字技术的跨领域融合。杭州市重点扶持的数字创意产业,本质上也是一种“文化内容”与“科学技术”跨界融合产业。<sup>①</sup>这种新的产业形态,深度应用大数据、云计算、人工智能等科技创新成果,促进创新链和产业链有效对接。“文化内容”与“数字技术”的跨界融合,发展出两个领域互以对方为创意创新要素驱动的“深层化融合共进模式”,新的数字文化产品、文化业态、商业模式不断涌现。

3. 互联网平台与IT技术的产业链延伸。互联网平台是新技术驱动下创生的一种新的生产关系,互联网赋予新媒体的平台效应带来新的商业模式,也改变了传统文化产业的生产、传播、营销方式。通过并购、注资等多种资源整合,围绕核心流量入口、整合平台端口、共享内容产品,进入资本高度整合、平台跨界关联、用户资源共享的集团化阶段,不断延伸产业链,形成一种“大娱乐”的互联网模式,形成一种基于线上与线下协同的新集聚模式。

数字创意产业是一个复合型的战略性新兴产业集群,其职能管理分散于宣传、文广、经信委、公安、教育等多个部门,涉及数字生产、交易、传输、技术支持、服务支持等复杂环节;同时,数字创意产业

<sup>①</sup>李凤亮,赵雪彤:《数字创意产业与国家文化软实力提升路径研究》,载《广西民族大学学报》(哲学社会科学版)2017年第6期。

又是一个不断拓展的产业集群,以人工智能、“互联网+”、智能终端、大数据、物联网等为代表的现代科技正在向文化产业领域渗透,创生新的数字经济产业生态系统。如何在技术创新和政府行为的双重驱动下发挥政策工具积极作用,动态布局前沿领域,整合公共服务平台,强化文化科技融合,加快培育数字创意产业成为中国经济发展新的动能,是未来一段时间值得持续深入探讨的话题。

## “十三五”时期推进文化产业政策发展的思考

詹一虹,周雨城

产业政策作为政府对产业发展进行干预的手段和工具,主要是解决政府管理和市场机制的边界问题、政府战略实施问题、产业资源配置问题、产业竞争与安全问题,具体的作用包括弥补市场失灵缺陷,作为贯彻国家发展战略的工具,促进产业结构合理化,增强产业综合竞争力与维护国家的文化安全等<sup>①</sup>。对于文化产业而言,复杂的产业链条和多元的资源主体,要求文化产业政策与文化产业之间建立相互促进和相关影响的良性互动机制。文化产业运行层面的人财物配置、结构布局和区位分局等因素影响着文化产业政策的制定与作用方向,而文化产业政策的导向和指向一定程度上决定了文化产业发展的水平。党的十九大报告指出:“要深化文化体制改革,完善文化管理体制,加快构建把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的体制机制。”<sup>②</sup>随着“十二五”的收官,中国经济发展进入转型升级的攻坚期,文化强国战略将对文化产业政策提出更具体、更全面的要求。在新形势下,国家层面的政策将根据“十三五”时期的文化产业布局和目标在政策范围、政策力度、政策层级上进一步推进、加强和提升。

### 一、文化产业立法进程加快,总揽文化产业全局,明确文化产业支柱地位

“十二五”期间,我国文化市场不断拓展和开放,高新技术与文化产业进一步融合发展,文化产业在我国国民经济发展中的地位与作用日益凸显<sup>③</sup>。然而,我国的文化产业立法呈现出层次较低、覆盖面不全的态势,并且文化产业各门类分业管理的相关政策法规均由不同的行政主管部门起草制订的,这种情况容易导致政出多门、多头管理的现象。随着文化产业成为国民经济支柱性产业的战略目标确立以及全球文化产业竞争的加剧,我国文化产业在法律法规上的缺失和欠缺必将成为影响文化产业发展规模、质量和效率的主要障碍。此外,当前处于国家高度重视文化产业发展的关键期,十八大以来各项文化产业相关政策密集出台,在行业法规、市场规范、产业准入以及财政投入等方面的政策实践已日臻成熟,这些都将为文化产业的立法工作提供良好支撑。

2015年8月,《公共文化服务保障法》和《文化产业促进法》被列入全国人大常委会立法规划第一

<sup>①</sup>詹一虹:《文化产业管理概论》,北京:中华书局,2017年版,第54页。

<sup>②</sup>朱继东:《多措并举发展中国特色社会主义文化》,载《武汉科技大学学报(社会科学版)》2017年第6期。

<sup>③</sup>詹一虹,周雨城:《中国文化产业的管理问题及优化路径》,载《广西社会科学》2017年第1期。

档项目,这意味着在国家立法层面的必需和必须,而且在立法规划中,列入的文化法律共有8部,所占比重较高,此外契合文化产业发展趋势的《网络安全法》《公共图书馆法》《电影产业促进法》《著作权法(修改)》《文物保护法(修改)》以及《广播电视传输保障立法》相继颁布,这充分说明立法将成为“十三五”时期文化产业发展和文化建设的主导性政策导向。2015年9月6日,文化部正式启动了《文化产业促进法》的起草工作,相信在“十三五”期间,这部总揽全局的文化产业法将成为文化产业列入国民经济支柱性产业的助推器。

## 二、文化产业政策类型逐步多元化,地方性法规建设将取得实质性突破

我国文化产业发展起步较晚,与其他国家相比,我国文化领域的立法数量总体偏少,在市场保护和约束方面难以做到有法可依。截至2015年9月,我国法律法规总数约38000多件,其中文化法律法规有1042件,占全部法律法规总量的2.7%,其中文化法律仅占全部法律的1.7%<sup>①</sup>。一方面,缺乏国家层面的法律保护文化产业发展,亟需《文化产业促进法》来指导和规划文化产业发展;另一方面,我国文化产业政策文本大多是以部门规范性文件出现的,如《关于加快发展对外文化贸易的意见》《关于大力支持小微文化企业发展的实施意见》《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》等,过多关注基础设施、资源配给等方面,对文化产业实践缺乏深入调研,使得文化产业政策缺乏精准性和长效性。“十三五”时期,应构建中国特色社会主义文化法律体系,对文化产业发展进行顶层设计。同时,加强新兴业态、重点领域和传统行业创新方面的政策扶持,推进文化产业向高端价值链跃升。

规范性文件是产业运行的主要政策依据。截至2016年4月11日,文化部现行有效规范性文件416部,新闻出版广电总局规范性文件和部门规章共计220部。地方性法规的实践活动更活跃,既与中央层面的政策法规呼应,又进行了地方性的探索和创新。“十二五”期间,《上海市社区公共文化服务规定》《江苏省公共文化服务促进条例》《广东省公共文化服务促进条例》《湖南省公共文化服务保障条例》等公共文化保障法规文件相继颁布,深圳、太原、西安等地相继出台了相关政策法规,如《深圳市文化产业促进条例》《太原市促进文化产业发展条例》《西安市文化产业促进条例》等,云南等民族地区则立足于特色文化产业的发展对民族文化资源保护进行法规制度建设,如《云南省民族民间工艺品产业发展规划(2014—2020年)》《广西特色文化产业重点项目评选暂行办法》等,这些地方性法规活动为文化领域国家层面的法律出台提供了丰富的立法案例及立法实践经验。

## 三、混合型文化经济政策将更广泛地运用于文化产业政策的落实与考量中

混合型文化经济政策能更有针对性、更灵活、更高效地推进文化产业某个门类或某类企业的发展。随着我国文化产业体制改革的逐步推进和市场主体培育的不断深入,文化产业政策将更关注以产业竞争力和企业绩效为导向的内容,而混合型文化经济政策将能更好地发挥产业扶持、产业结构和布局调整的作用,为我国文化产业发展的“强国战略”提供更科学而客观的支撑。譬如,近几年来湖北、广东、湖南、广西、北京、上海、深圳等省市对文化产业发展设置了专项资金,专项资金对资金的支持项目、申请方法、资金使用流向以及监督管理办法都有明确规定,从而很好地起到引导和规范产业发展作用,并对文化产业政策的落实与考量有了更科学的依据。

“十三五”时期,投融资、财政扶持、政府采购等混合性政策工具将被广泛运用。在投融资政策上,

<sup>①</sup>魏晓阳:《构建中国特色社会主义文化法律体系》,载《中国社会科学报》2017年3月1日005版。

广泛吸纳资金、拓宽投资渠道不仅为文化产业发展提供了充足的资金保障,也在一定程度上起到调节产业结构的作用。在财政扶持方面,除了税收杠杆调节外,应通过建立文化产业专项基金使用与监督机制、向文化企业给予资金支持等措施,发挥文化企业的示范效应,提升文化产业国际竞争力。根据文化部“十三五”时期“一个工程”和“四个体系”的建设思路,在文化精品创作、传统文化的传承、公共文化服务体系建设这些领域将会进一步落实和完善财政扶持、投融资和税收优惠等经济性政策,推进中华优秀传统文化的创造性转化、创新性发展,赋予中华优秀传统文化崭新的时代内涵。

#### 四、文化科技融合将推动“互联网+”文化产业的规范监管政策出台

近年来,推进文化科技融合成为文化产业发展的重要内容。文化科技融合是新时期国家推动数字文化产业发展的主要战略抓手,全面对接国家“互联网+”战略,全面创新网络文学、网络音乐、数字电影等新型文化业态,对国家文化产业发展形成“双轮驱动”之势。信息时代网络技术与多种行业结合产生了新的变化,也为文化产业发展带来全新契机。基于互联网的文化产业新业态蓬勃发展,深刻地改变着文化产业的内在结构和人们的文化消费习惯,网络文化从进入生活到成为人们生活的一部分,多媒体信息的传播将“高浓度”的信息“喂”到了文化接收者的“嘴”里。在此背景下,国家政策的导向性和发展实践的推动力,将促进文化与科技融合创新的鼓励与扶持政策陆续出台。

截至2017年6月,我国网民规模达到7.51亿,居世界首位。其中,网络音乐用户规模达到5.24亿,网络视频用户规模达到5.65亿,手机网络游戏用户规模为3.85亿<sup>①</sup>。然而,随之而来的网络文化产业知识产权保护不力、网络文化产业监管缺失等问题,严重影响了网络文化产业的健康发展。目前,我国政府部门对网络文化产业的监管仍处于“追随期”,缺乏战略思维,现有的监管制度无法跟上网络文化产业的发展步伐,无论是现有的管理体制还是法律法规的推出,都较为滞后。2017年4月,文化部发布了《关于推动数字文化产业创新发展的指导意见》,这是首个明确提出“数字文化产业”概念的政策文件。该意见提出要引导数字文化产业的发展方向,明确了着力发展的重点领域,要求建设数字文化产业创新生态体系<sup>②</sup>。这必然影响到“互联网+”“一带一路”战略背景下文化产业政策的制定、调整和执行。因此,一方面要积极扶持引导网络文化内容的消费及网络文化产业的蓬勃发展,另一方面也要坚持社会主义核心价值观和国家文化安全的原则下,通过法律法规来规范互联网文化生态,引导文化与科技的深度融合,促进“互联网+”文化的健康可持续发展。



(责任编辑 彭何芬)

<sup>①</sup>李政葳:《我国网民规模达7.5亿》,载《光明日报》2017年8月5日004版。

<sup>②</sup>曲晓燕:《数字文化产业创新发展正当时》,载《中国文化报》2017年4月28日007版。