

中图分类号： G124

密级： 公开

UDC： 351

学校代码： 10094

河北师范大学

硕士学位论文

(学历硕士)

地方政府促进文化产业发展的政策 工具研究——以石家庄市为例

Public Policy Instruments for Local Government to
Develop Culture Industry: A Case Study in
Shijiazhuang

作者姓名： 耿伟华

指导教师： 王春城 副教授

学科专业： 公共管理

研究方向： 行政管理

论文开题日期： 2014年6月28日

学位论文原创性声明

本人所提交的学位论文《地方政府促进文化产业发展的政策工具研究——以石家庄为例》，是在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的原创性成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中标明。

本声明的法律后果由本人承担。

论文作者（签名）：

年 月 日

指导教师确认（签名）：

年 月 日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解河北师范大学有权保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权河北师范大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或其它复制手段保存、汇编学位论文。

（保密的学位论文在_____年解密后适用本授权书）

论文作者（签名）：

年 月 日

指导教师（签名）：

年 月 日

摘 要

文化产业是以创意为核心、以文化为内涵的新兴产业，被誉为 21 世纪的朝阳产业和绿色产业。当前，大力发展文化产业已经成为世界趋势，许多发达国家的文化产业在发展速度和产业规模上已超过传统产业。近年来，出于提升国家形象、保障文化安全、满足人民群众日益增长的精神文化需求的考虑，我国也逐渐地把文化产业作为国民经济的新亮点和增长点加以重点培育。对一个城市而言，文化产业不仅能提升其知名度和影响力，而且能增强其经济硬实力和文化软实力，尤其是石家庄这样的传统工业城市，面临着化解过剩产能、治理大气污染的硬任务，更应以此为突破口来带动产业转型升级。

但目前，从国家到地方，文化产业尚处于发展的初级阶段，政府推动文化产业发展的政策工具也多处于尝试和探索状态。总体来说，社会资源的配置方式主要有两种，即市场配置和政府配置，而在市场经济条件下，市场在资源配置中应该起基础性和决定性的作用，但现实中由于市场配置资源本身的不完善性，各种产业都存在“市场失灵”的现象。文化产业作为有产业属性的国民经济产业，也不可避免地存在着市场失灵问题，所以政府必须发挥一定作用，以保证资源的合理配置。不仅如此，文化产业还有着意识形态属性，要求在推动文化产业发展时必须同时考虑其社会效益，这就更加决定了既要充分发挥市场的决定性作用，又要充分运用政策工具。但在我国，尤其是在欠发达地区，文化产业的管理者、政策制定者、政策实施者尚处在成长期和磨合期，使管理和推进文化产业比其它产业的难度更大，背景环境特殊、市场体系不健全、偏离政策诉求等问题导致政府干预文化产业发展的效果不佳。

近年来，政策工具理论逐渐发展成为政策科学领域研究的一个焦点，被学者们用来分析和解决政策规划、政策执行和政策失灵等问题。本文立足于政策工具的研究视域，对文化产业政策工具的定义、本质、功能进行界定，探究了文化产业政策工具的类型，并就每一类型进行逻辑阐释和举例分析。通过各类文化产业政策工具之间的内部横向对比评价、改革开放至今文化产业政策工具发展应用情况的纵向发展历程、国内外文化产业政策工具的对比，从中提炼出各政策工具的优缺点和选择模式。在此基础上，对石家庄市近十年采用的典型的文化产业政策工具进行梳理归纳和实证研究，采取文献分析法、实证调查法、案例分析法等，对政策工具的组合优化进行深入探讨。最后，本文提出了健全管理体制、提供基本的法律政策保障、提高公众认知度、促进文化消费、强化协会和中介机构的能力、提高专项资金的使用效率、设立文化产业投资基金、建立文化

产业信息服务平台、建立要素齐全的市场体系等一系列优化策略，以期为石家庄或其他地方政府在选择、组合文化产业政策工具方面提供有益借鉴。

本文第一部分为引言，对整个研究进行设计与论证，提出了研究背景、研究意义、研究现状、研究思路和分析方法等，以划定研究范围、理清分析思路、奠定逻辑基础。

第二部分为基本理论，系统阐释了文化产业政策、政策工具、文化产业政策工具等重要概念，并对文化产业政策工具的特征、功能和分类进行了探讨。本部分的基本思路是，通过分解文化产业政策工具的各个要素，探讨其中的内在逻辑关联，提出文化产业政策工具的实质就是政府意志与市场意志的一个组合，在文化产业发展层面上，市场化发展和政府引导都是必需的。

第三部分运用三种比较的方式，论述了文化产业政策工具的类型及其选择。首先，按照政策工具的基本分类法，也将文化产业政策工具分为强制性政策工具、自愿性政策工具、混合性政策工具。针对每一种政策工具的特点，分析了其优点和局限性，进行了不同类型之间的横向对比；其次，以美国和韩国为例，梳理了各自文化产业政策工具的使用情况和选择方式，通过国别比较获取有益借鉴；最后，以纵向发展对比的方式，归纳了地方政府文化产业政策工具的变迁和演进规律，即政策工具的演进总体上在朝着政府介入程度越来越低、市场发挥作用越来越显著的方向发展。

第四部分梳理了近十年来石家庄市为推进文化产业发展而对文化产业政策工具的应用情况，指出石家庄文化产业发展虽然取得了一定成绩，但还面临着很大的困难和挑战。结合近年来石家庄发展文化产业的实际情况，有针对性地对政策相对方——文化企业做了抽样调查，分析了石家庄文化产业政策工具使用中存在的主要问题。

第五部分依据文化产业政策工具的选择理论，各类型文化产业政策工具的优点和局限性，借鉴国外使用经验，从每个类型的文化产业政策工具出发，提出石家庄市文化产业政策工具的选择优化策略。这些策略主要包括加快政府职能转变、建立政策工具落实网络、提供基本的法律政策保障、提高公众认知度、强化协会和中介机构的能力、重视文化产业高端人才的培养和引进、提高专项资金的使用效率、设立文化产业投资基金、建立联动融资服务体系、建立文化产业信息服务平台、建立要素齐全的市场体系、政府购买服务、促进文化消费等。就每个优化策略都详细说明了实施办法，部分还列举了外地已经实施的典型案例。提出合理的文化产业政策工具组合应该是以自愿性政策工具和新工具为主，辅以强制性政策工具和混合性政策工具。

关键词：文化产业 政策工具 地方政府

Abstract

Cultural industry is known as sunrise and green industry in 21st century, which is a new industry that core of creativity and culture is connotation. At present, to develop cultural industry has become the world trend. Cultural industry of many developed countries has exceeded traditional industry in development speed and industry scale. In recent years, China is gradually focus on cultivating cultural industry as a new light-spot and growth point of national economic which is due to the consideration of improving the image of country, guaranteeing culture safety and meeting the people's growing spiritual and cultural needs. For a city, cultural industry can not only enhance their visibility and influence, but also enhance its economic strength and soft power of culture, especially for Shijiazhuang. Shijiazhuang is a traditional industrial city which is facing hard task of defusing excess productivity and controlling air pollution. So Shijiazhuang should use cultural industry as a breakthrough point to drive transformation and upgrading of traditional industry.

But now cultural industry is still in the primary stages of development from national to local, policy tool which government tries to promote the development of cultural industry is also in a state of trying and exploration. In general, the allocation of social interests has two aspects: market allocation and government allocation. Under the condition of market economy, market is playing a decisive but not basic role. But in reality, due to imperfection of market allocation itself, all sorts of industries exist the phenomenon of "market failure". Cultural industry acts as national economy's industry, which has industry attribute and inevitably has the problem of market failure. So government must play the vital role to guarantee the reasonable resource allocation. In addition, culture industry has ideology attribute, which in the development of cultural industry requires to considerate its economic and social benefits at the same time. All these not only determine that market should play the decisive role, but also making market activate and choose the right policy. But in China, especially in underdeveloped areas, the managers of cultural industry, policy makers, policy implementers, are in the period of growth and running-in, which bring more difficulties than other industries. At the same time, the special background environment, imperfect market system, deviating policy demands, which lead to poor performance of government intervention in the development of cultural industry.

In recent years, the theory of policy tools is gradually developing a focus of the field of policy science studies, which is usually used by scholars to analyze and solve problems, such as policy planning, policy implementation and policy failure. This paper bases on the study of policy tools. And it puts the concept, essence and function s of policy tools in cultural industry,

inquiry types of policy tools and make logical explanation and example analysis for each type. To extract advantages and disadvantages and selection models from various policy tools since reform and opening, by internal transverse compared evaluation, its longitudinal development course among all sorts of policy tools of cultural industry and comparison at home and abroad. On this basis, take Shijiazhuang's 10 years policy tools of cultural industry for sample, to sort, induction, doing empirical research, literature analysis, empirical investigation, case analysis and so on, and try to explore policy tools of combinatorial optimization. Finally, this paper presents a series of optimization strategies such as strengthen administration system, providing basic legal policy support, raising public awareness, promotion of cultural consumption, strengthening the association and the agency's ability, improve the efficiency of the use of special funds, setting up investment fund of cultural industry, setting up the information service platform, setting up the elements of complete market system, in order to provide beneficial reference for Shijiazhuang or other local governments in terms of selecting, and combining policy tools of cultural industry.

In this paper, the first part is the introduction. It designs and demonstrates the research as a whole overall and puts forward the research background, research significance, research status, research thinking and analysis methods and so on. At the same, it delimits the scope of research, makes analysis thinking clear and sets logical basis.

The second part is basic theory, which explains the important concepts of policy system of cultural industry, policy tools, policy tools of cultural industry, and discusses the features, functions and classification of policy tools of cultural industry. The basic idea of this section is, by breaking down the elements of cultural industry policy tool, to discuss the intrinsic logic relation and puts forward the essence of policy tool of cultural industry is that a combination of the government and the market will. And market development and the government guide are required on the development level of the cultural industry.

The third part is types and selection of policy tool of cultural industry by comparison three kinds of methods. First, according to the basic classification of policy tools of cultural industry, policy tools are divided into mandatory policy tools, voluntary policy tools, combination tools. According to the characteristics of each kind of policy tools, it analyzes its advantages and limitations and makes horizontal comparison among different types. Second, taking the United States and South Korea for example, it combines their usage and selection of policy tool of cultural industry and provides beneficial reference by comparing. Finally, in the form of longitudinal development contrast, it sums up the changes and evolution laws of the local government's policy tools of cultural industry. The direction policy tool of cultural industry is that the degree of government involvement is decrease and the market plays a significant role.

The fourth part presents applying situation that policy tools of cultural industry situation which promoting Shijiazhuang's cultural industry for nearly 10 years. It combines with the real situation that cultural industry developing in Shijiazhuang and makes sample survey pertinently to the opposite party- cultural industry, and analyses the main problems that exist in policy tools applying situation of cultural industry of Shijiazhuang.

The fifth part starts from each type of policy tools of cultural industry and puts forward optimization strategies in choosing policy tools which are applied in cultural industry of Shijiazhuang. All these are according to choice theories of policy tools of cultural industry, the advantages and limitations of each type of policy tools, and using other countries' experiences for reference. These strategies include that accelerating transforming government system reform, establishing policy tools network, providing the basic legal policy support, raising public awareness, strengthening the association and the agency's ability, paying more attention to cultivate and introduce the talents of cultural industry, improving the efficiency of the using special funds, setting up investment fund , the joint financing service system, information service platform of cultural industry, the elements of the complete market system, government purchase services. Every optimization strategies describe implementing methods in detail. Some parts enumerate the typical cases which have been implemented in other places. It puts forward that reasonable policy tools of cultural industry mainly should be voluntary policy tools and new tools and mandatory policy tools and mixed policy tools used as supplement.

Key words: cultural industry, policy tools, local government

目 录

摘 要	III
Abstract	V
引 言	1
(一) 研究背景与意义	1
1. 研究背景	1
2. 研究意义	2
(二) 研究现状与文献评估	3
1. 关于政策工具的研究	3
2. 关于文化产业政策的研究	3
3. 关于文化产业政策工具的研究现状述评	4
(三) 研究思路与方法	5
1. 研究的基本思路	5
2. 研究方法	5
(四) 研究内容与写作框架	6
一、文化产业政策工具的基本理论	8
(一) 文化产业政策的界定	8
1. 文化产业的性质	8
2. 公共政策的功能类型	11
3. 文化产业政策的含义	12
(二) 政策工具的类型学	12
(三) 文化产业政策工具解析	14
1. 文化产业政策工具的本质	14
2. 文化产业政策工具的功能	15
3. 文化产业政策工具的分类	15
(四) 文化产业政策工具选择的基本原理	16
1. 文化产业政策工具的选择依据	16

2. 文化产业政策工具的选择原则	17
3. 文化产业政策工具选择的影响因素	17
4. 文化产业政策工具的选择模式	18
二、文化产业政策工具的类型与变迁	20
(一) 文化产业政策工具的类型	20
1. 强制性文化产业政策工具	20
2. 自愿性文化产业政策工具	21
3. 混合性文化产业政策工具	22
4. 文化产业政策新工具	23
(二) 各类文化产业政策工具的评价与比较	24
1. 强制性文化产业政策工具的优点和局限性	24
2. 自愿性文化产业政策工具的优点和局限性	25
3. 混合性文化产业政策工具的优点和局限性	26
(三) 中外文化产业政策工具比较	27
1. 国外文化产业政策工具现状	27
2. 中外文化产业政策工具比较	30
(四) 我国地方政府文化产业政策工具的变迁及其规律	31
1. 第一阶段——改革开放之始到 90 年代初	31
2. 第二阶段——90 年代初到 2003 年	31
3. 第三阶段——2003 年到 2012 年	32
4. 第四阶段——2012 年至今	33
5. 我国地方政府文化产业政策工具的演进规律	33
三、石家庄市文化产业政策工具选用中的问题	35
(一) 石家庄市文化产业政策工具选用现状	35
1. 强制性文化产业政策工具贯穿始终	38
2. 混合性文化产业政策工具渐成主流	38
3. 自愿性文化产业政策工具越来越多	38
(二) 石家庄市文化产业政策工具使用中存在的问题	39
1. 强制性文化产业政策工具效率较低	39
2. 自愿性政策工具使用程度较低	40

3. 混合性政策工具使用效果不理想	41
四、石家庄市文化产业政策工具的优化	44
(一) 强制性政策工具的优化	44
1. 加快转变政府职能	44
2. 建立政策工具落实网络	44
3. 提供基本的法律政策保障	45
(二) 自愿性政策工具的优化	45
1. 营造良好的发展氛围	45
2. 强化协会和中介机构的能力	46
3. 重视文化产业高端人才的培养和引进	46
(三) 混合性政策工具的优化	47
1. 提高专项资金的使用效率	47
2. 设立文化产业投资基金	48
3. 创新联动融资服务体系	48
4. 建立文化产业信息服务平台	49
(四) 探索使用新型政策工具	49
1. 建立要素齐全的市场体系	49
2. 政府购买文化服务	50
3. 促进文化消费	50
(五) 文化产业政策工具的组合分析	50
结 论	52
参考文献	53
附 录 I	56
附 录 II	57
后 记	59
攻读学位期间取得的科研成果清单	60

引 言

（一）研究背景与意义#

1. 研究背景

文化产业，作为具有绿色低碳特征、潜力巨大的新兴产业，其对经济社会发展的重要性在当今时代日益凸显。在全球化的今天，特别是 21 世纪以来，文化产业不仅成为各国经济发展的重要引擎，也成为各国文化输出的重要依托。在我国，随着经济社会的不断发展、人民群众精神文化需求的不断增长、经济结构转型升级的需要以及国家文化安全战略的实施，文化产业逐步成为从中央到地方的发展重点。党的十八大报告提出，“文化产品更加丰富，公共文化服务体系基本建成，文化产业成为国民经济支柱性产业。”^[1]党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出，“完善文化管理体制，推动政府部门由办文化向管文化转变，推动党政部门与其所属的文化企事业单位进一步理顺关系。建立健全现代文化市场体系……，提高文化产业规模化、集约化、专业化水平。”^[2]从地方来看，河北省委八届六次全会提出，要深化文化体制改革，建设文化强省；石家庄市委提出在“十二五”末要把文化产业打造成为支柱性产业，建成文化强市。

石家庄是河北省省会，是距离首都北京最近的省会城市、是华北地区重要的商业贸易中心、物流中心、重要的交通枢纽城市。因毛泽东曾在石家庄市代管的平山县西柏坡指挥震惊中外的三大战役，故石家庄又被誉为“新中国的摇篮”。石家庄拥有西柏坡这一红色革命胜地，有正定县这一国家级历史文化名城，有太行山脉这一壮丽的自然风貌，可谓具备发展文化产业的天然资源优势。但是，作为内陆城市和经济欠发达城市，石家庄的文化产业起步较晚。21 世纪以来，特别是党的十七届六中全会召开后，从中央到地方，各级政府都不约而同地提出要把文化产业打造成为全国（或当地）的国民经济支柱性产业，即达到文化产业增加值占国民生产总值 5% 的目标，多数地方政府均将文化产业列入经济社会发展的战略性产业，石家庄更是提出要在“十二五”末，率先实现这一目标。加之石家庄面临着治理环境污染任务重、经济下行压力大、必须进行经济结构调整的现实问题，更是迫切需要以文化产业为引领，实现第三产业的跨越式发展。

然而，我国发展文化产业的历史短、基础薄，再加上文化产业有着意识形态属性和产业属性的双重性质，所以国家有关部委一直在通过制定和执行相关公共政策为文化产

业发展提供引导和支撑。石家庄作为地方政府，在落实国家、省层面政策的同时，也因地制宜地出台了一系列政策，采用了一揽子政策工具来保证目标的实现。但使用了政策工具就一定能促进产业发展吗？显然答案不是肯定的，且不当的政策工具甚至还会阻碍产业发展，事实上，政策工具的使用能否有效，很大程度上取决于在不同的政策子工具之间进行选择、组合、应用。那么，如何使这些政策工具及其效果最大化，便成为亟待研究的现实课题。

2. 研究意义

本文创新性地将政策工具理论应用于文化产业发展研究上，以石家庄为实例，分析了现有政策的问题，并有针对性地利用政策工具理论提出如何优化政策工具、组合政策工具，推动地方文化产业发展，具有重要的理论和现实意义。具体而言：

一方面，对于填补地方政府文化产业政策工具研究的空白具有重要的理论意义。文化产业的迅猛发展与实际需求呼唤着基础理论研究的支撑，但相比文化产业发展实践，我国文化产业的理论研究明显滞后，虽然近年来，关于文化产业、文化产业政策的研究日显增多，针对某地、某部门的问题分析、对策建议也经常见诸报端，但基于政策工具的研究基本处于空白状态，文化产业政策效果需要科学的评估，各种政策工具的优缺点需要系统的整理，如何组合这些政策工具需要深入的探索。本文立足于政策工具的研究视域，对文化产业的内涵、对各种政策工具进行界定和举例分析，并进行比较，从中提炼各政策工具的优缺点，对政策工具的组合优化进行深入探讨。

另一方面，对于推进地方经济转型升级、加快文化产业发展具有重要的现实意义。近年来，对以石家庄为代表的河北城市而言，市场有效需求不足、经济下行压力加大、结构调整任务艰巨，传统发展方式造成的环境问题越来越严重，中央和地方都面临着转型升级、结构调整、加快发展的巨大压力。而文化产业以其特有的内涵丰富、外延性强、带动性强、绿色无污染等特点成为转型升级、结构调整的最佳选择、重要抓手和支撑产业。在十八届三中全会精神的指引下，在经济社会的改革发展机遇下，在人民群众不断增长的文化需求下，文化产业发展迎来了又一个春天。但发展文化产业是机遇也是挑战，作为发展中国家，面临着国际文化巨头的竞争，面临着文化消费动力不足的压力，所以要想在较短时间内，快速使文化产业突破这些瓶颈，肩负起这些重任，需要借助有效的政策工具。文化产业是一个相对新兴的产业，加上国情不同，没有直接的国际经验可以借鉴，又因文化产业有着意识形态和产业的双重属性，除了发挥市场的决定性作用外，制定、选择合适的政策工具至关重要，是政策制定者、推动者和相关学者面临的一个挑

战：选择合适的政策工具，事半功倍；选择不恰当，不仅贻误发展时机，而且影响国家文化安全战略。特别是对于石家庄市这个目前来看文化产业发展水平与东部发达省份的地位不相符的城市，对于文化产业政策工具的问题及选择对策的研究有着重要的现实意义。

（二）研究现状与文献评估#

1.关于政策工具的研究

近年来，源于政府公共管理的实际需求，源于政策工具理论强大的解释力和广泛的应用性，政策工具研究在公共管理领域顺势兴起，并越来越被国内外学者所重视。国外的相关研究始见于20世纪80年代，如胡德（Christopher Hood）的《政府工具》、巴格休斯（R. Bagchus）的《政策工具的恰当性和适当性之间的平衡》等。胡德的观点很有代表性，他认为：政府行政是关于社会控制而不是木匠业和园艺业。但正如任何其他事物，政府行政也有一个工具箱。通过运用一系列行政工具塑造我们的生活，以迎合各种目的。^[3]90年代以后，萨拉蒙（Lester M. Salamon）的《政府工具——新治理指南》、豪利特（Michael Howlett）的《公共政策研究：政策循环与政策子系统》为这一时期关于政策工具研究的代表作。萨拉蒙认为，政府治理工具，又称公共行动的工具，它是一种明确的方法，通过这种方法集体行动得以组织，公共问题得以解决^[4]。他指出政策工具运用的目的是为了解决社会公共问题。国内学者关于政策工具研究的相关文献远比国外少，由此来看，国内缺乏对政策工具进行深入的理论研究和创新成果，只有较少数的专业教材和论文予以介绍和概括。代表性的有陈振明的《政策科学》、张成福的《公共管理学》中的相关章节。张成福教授认为，政策工具又称为治理工具，它是指政府将其实质目标转化为具体的行动路途和机制，是政府治理的核心^[5]。陈振明教授认为，政策工具是人们为解决某一社会问题或达成一定的政策目标而采取的具体手段和方式^[6]。

总体来看，政策工具理论的研究涉及政策工具的概念、分类、选择、组合与绩效评价，并建立了初步的理论体系，为本文将政策工具理论运用到文化产业发展分析上提供了理论基础。

2.关于文化产业政策的研究

“文化产业”的概念起源于德国法兰克福学派的代表人物霍克海默与阿多诺（英文名称）1947年提出的“文化工业”论。从70年代后，国外的研究渐渐从文化工业转向了文化产业，并于1980年6月联合国教科文组织的会议上正式起用“文化产业”这一

概念。90年代，联合国教科文组织将文化产业定义为结合创造、生产与商品化等方式，运用本质是无形的文化内容，这些内容基本上受到著作权的保障，形式可以是货品或者服务。90年代至今，国外的文化产业研究进入高潮期，众多学者对文化产业进行研究，研究内容包括，对文化产业概念的界定，对文化产业性质、功能及特征的分析，对文化产业政策、体制的探讨，也有对行业研究和区域比较研究等等，研究分析力度不断深入。

国内对文化产业的研究起步较晚，90年代才有对文化产业理论进行研究和探索的学者出现。2000年左右，文化产业研究得到快速发展，各领域专家学者各抒己见，多针对文化产业的概念、界定、分类等基础性问题展开研究，没有形成完整的理论体系。2004年国家统计局首次提出《文化及相关产业分类标准》，2006年发布的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》对文化产业做了规划和部署，2011年召开了十七届六中全会，审议通过了《中共中央关于深化文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》，在此期间，文化产业研究进入高潮，胡惠林主编了《我国文化产业发展战略理论文献研究综述》，李思屈主编了《中国文化产业政策研究》等等，对文化产业的概念、要素、发展规律、发展战略等进行了归纳研究，基本上形成了文化产业的学术框架，构建了文化产业的理论基础。胡惠林在《文化产业学》中提出“文化产业政策是政府根据文化和国民经济发展的要求，以及一定时期内文化产业发展的现状和变动趋势，以市场机制为基础，规划、引导和干预文化产业形成和发展的文化主张体系”^[7]。

《文化产业政策研究》一文认为，文化产业政策是政府制定和实施的旨在促进和规范文化产业发展的一系列政策的总和。政策内容体系可分为产业结构政策、产业组织政策、产业发展政策三大类^[8]。从文献分类来看，其中三分之一是在介绍我国或某个地区、其他国家的文化产业或文化产业政策；三分之一是我国同其他国家的文化产业政策比较研究及对我国的启示；另外三分之一就是对金融、财税、土地等文化产业政策要素的研究或相关研究。通过在中国知网的检索，以篇名为检索条件，检索“石家庄”并包含“文化产业”的检索结果共“10”条，其中2篇为不相关文章，1篇为综述性文章，其他均为发展态势与战略研究等。

上述研究状况表明，国外对于文化产业的研究较为深入，尤其是对文化产业政策、文化产业运行机制的研究较多。而国内对文化产业理论的基础研究较为完备，在文化产业政策研究方面，多见研究中外政策对比，如中美文化产业政策研究、中韩日文化产业政策对比研究等，缺少针对地方政府文化产业政策的研究。

3.关于文化产业政策工具的研究现状述评

从整体上说,我国基于政策工具的文化产业研究还较少,以中国知网为例,截至 2015 年 3 月 5 日,在中国知网跨库检索(中国学术期刊网络出版总库、中国博士学位论文全文数据库、中国优秀硕士学位论文全文数据库)中,以篇名为检索条件,检索“文化产业”并且包含“政策工具”的检索结果为“1”条,论文题目是“基于政策工具的江苏休闲文化产业支持系统研究”。该文提出利用自愿性政策工具(私人市场、自愿性组织、家庭和社区),混合型政策工具(税收和使用费、产权拍卖、补贴、信息和劝诫)和强制性政策工具(政府直接提供、公共事业、规制)为这四个子系统为江苏休闲文化产业发展的支持系统提供支撑^[9]。

综上所述,我国学术界关于文化产业政策的研究总体不够深入,基于政策工具的文化产业研究屈指可数,在理论和实践方面,对文化产业政策工具的研究还处于探索阶段,存在大量的进一步研究空间。

(三) 研究思路与方法#

1.研究的基本思路

从文化产业政策工具的基本概念出发,阐释文化产业政策、政策工具的概念、特征、分类,特别是对文化产业政策工具进行详细的解析,界定其性质和本质,归纳其特征和功能,在此基础上对文化产业政策工具的选择理论进行探讨。把文化产业政策工具分类为强制性文化产业政策工具、自愿性文化产业政策工具和混合性文化产业政策工具,结合案例说明三种文化产业政策工具各自的优点和缺点,对其变迁规律进行归纳梳理。在这些理论研究的基础上,特别是从各种文化产业政策工具的优缺点出发,分析石家庄市当前文化产业政策工具选择与使用中的问题,并基于政策工具选择理论,优化政策工具的具体运行,进一步挖掘市场性政策工具(符合让市场在资源配置中发挥决定性作用的改革方向),设计科学的政策工具组合,以期为政府推动文化产业发展提供借鉴。

2.研究方法

(1) 对比研究方法。搜集国内外关于文化产业、文化产业政策、政策工具等方面的相关资料,总结国内外采用政策工具推动文化产业发展的实践做法,进行比较研究,整理其有益的经验教训,获得启发和借鉴。

(2) 实证调查法。以定性研究为主,科学制定调研方案,对石家庄的相关部门、有关文化企业进行实地走访或电话访谈等,发现针对政策工具的相关事实,进行整理并归纳分析,最终形成评估结果。

(3) 案例分析法。基于笔者实际工作或公开的媒体报道，选择部分案例作为研究对象，进行微观解剖，借此剖析地方文化产业政策工具的实际效果和优化选择问题，从而由点及面、由浅入深，最终形成研究结论。

(四) 研究内容与写作框架#

文化产业是以创意为核心、以文化为内涵的新兴产业，被誉为 21 世纪的朝阳产业和绿色产业。但目前，从国家到地方，文化产业尚处于发展的初级阶段，政府推动文化产业发展的政策工具也多处于尝试和探索状态。在我国，尤其是在欠发达地区，文化产业的管理者、政策制定者、政策实施者尚处在成长期和磨合期，使管理和推进文化产业比其它产业的难度更大，背景环境特殊、市场体系不健全、偏离政策诉求等问题导致政府干预文化产业发展的效果不佳。近年来，政策工具理论逐渐发展成为政策科学领域研究的一个焦点，被学者们用来分析和解决政策规划、政策执行和政策失灵等问题。本文立足于政策工具的研究视域，对文化产业政策工具的定义、本质、功能进行界定，探究了文化产业政策工具的类型，并就每一类型进行逻辑阐释和举例分析。通过各类文化产业政策工具之间的内部横向对比评价、改革开放至今文化产业政策工具发展应用情况的纵向发展历程、国内外文化产业政策工具的对比，从中提炼出各政策工具的优缺点和选择模式。在此基础上，对石家庄市近十年采用的典型的文化产业政策工具进行梳理归纳和实证研究，采取文献分析法、实证调查法、案例分析法等，对政策工具的组合优化进行深入探讨。最后，本文提出了健全管理体制、提供基本的法律政策保障、提高公众认知度、促进文化消费、强化协会和中介机构的能力、提高专项资金的使用效率、设立文化产业投资基金、建立文化产业信息服务平台、建立要素齐全的市场体系等一系列优化策略，以期为石家庄或其他地方政府在选择、组合文化产业政策工具方面提供有益借鉴。

本文第一部分为引言，对整个研究进行设计与论证，提出了研究背景、研究意义、研究现状、研究思路和分析方法等，以划定研究范围、理清分析思路、奠定逻辑基础。

第二部分为基本理论，系统阐释了文化产业政策、政策工具、文化产业政策工具等重要概念，并对文化产业政策工具的特征、功能和分类进行了探讨。本部分的基本思路是，通过分解文化产业政策工具的各个要素，探讨其中的内在逻辑关联，提出文化产业政策工具的实质就是政府意志与市场意志的一个组合，在文化产业发展层面上，市场化发展和政府引导都是必需的。

第三部分运用三种比较的方式，论述了文化产业政策工具的类型及其选择。首先，

按照政策工具的基本分类法，也将文化产业政策工具分为强制性政策工具、自愿性政策工具、混合性政策工具。针对每一种政策工具的特点，分析了其优点和局限性，进行了不同类型之间的横向对比；其次，以美国和韩国为例，梳理了各自文化产业政策工具的使用情况和选择方式，通过国别比较获取有益借鉴；最后，以纵向发展对比的方式，归纳了地方政府文化产业政策工具的变迁和演进规律，即政策工具的演进总体上在朝着政府介入程度越来越低、市场发挥作用越来越显著的方向发展。

第四部分梳理了近十年来石家庄市为推进文化产业发展而对文化产业政策工具的应用情况，指出石家庄文化产业发展虽然取得了一定成绩，但还面临着很大的困难和挑战。结合近年来石家庄发展文化产业的实际情况，有针对性地对政策相对方——文化企业做了抽样调查，分析了石家庄文化产业政策工具使用中存在的主要问题，包括强制性文化产业政策工具效率较低、自愿性政策工具使用程度较低、混合性政策工具使用效果不理想等。

第五部分依据文化产业政策工具的选择理论，各类型文化产业政策工具的优点和局限性，借鉴国外使用经验，从每个类型的文化产业政策工具出发，提出石家庄市文化产业政策工具的选择优化策略。这些策略主要包括加快政府职能转变、建立政策工具落实网络、提供基本的法律政策保障、提高公众认知度、强化协会和中介机构的能力、重视文化产业高端人才的培养和引进、提高专项资金的使用效率、设立文化产业投资基金、建立联动融资服务体系、建立文化产业信息服务平台、建立要素齐全的市场体系、政府购买服务、促进文化消费等。就每个优化策略都详细说明了实施办法，部分还列举了外地已经实施的典型案例。提出合理的文化产业政策工具组合应该是以自愿性政策工具和新工具为主，辅以强制性政策工具和混合性政策工具。

一、文化产业政策工具的基本理论

为准确把握文化产业政策工具选择和使用中的问题，探寻有效的促进文化产业发展的政策工具的优化措施，有必要从概念和逻辑上对文化产业政策工具做深入分析。本章在界定文化产业政策工具基本概念的基础上，探讨文化产业政策工具选择的基本依据、原则、因素和模式等基本理论问题，为实践研究奠定理论基础。

（一）文化产业政策的界定#

文化产业政策工具是本研究的核心概念，本文从文化产业政策、政策工具、文化产业政策工具三个层次来认识和分析文化产业政策工具。文化产业政策是以文化产业为对象的产业政策，它的产生和发展是以文化产业为前提的，其出发点和落脚点是由文化产业的性质和特征所决定的。从文化产业、公共政策两个子概念的定义和特征出发，可以实现对文化产业政策概念的深入理解。

1. 文化产业的性质

文化产业（Culture Industry），从字面上理解即指以文化为内容的产业。其概念起源于德国法兰克福学派的代表人物霍克海默与阿多诺 1947 年提出“文化工业”论。从 70 年代后，国外的研究从文化工业渐渐转向了文化产业，1972 年联合国教科文组织的会议上“文化产业”这一概念正式被采用，并做了基本定义——按照工业生产、再生产、储存以及分配文化产品和文化服务的生产、再生产、供应与传播。1985 年，联合国教科文组织为搜集数据，建立了文化产业分类标准，将文化产业定义为以艺术创作表达形式和遗产古迹为基础而引起的各种活动和产出。在我国，1992 年出版的国务院办公厅编著的《重大战略决策——加快发展第三产业》一书，明确使用了“文化产业”一词，这是我国政府主管部门第一次使用“文化产业”概念。1998 年，文化部新设立了文化产业司。2001 年，由全国政协与文化部所组成的文化产业联合调查组将文化产业定义为“从事文化产品生产和提供文化服务的经营性行业”。2003 年 9 月，在文化部、广电总局、新闻出版总署等部门联合出台的《关于支持和促进文化产业发展的若干意见》中，文化产业被定义为“从事文化产品生产和提供文化服务的经营性行业。2004 年，国家统计局首次提出《文化及相关产业分类标准》，对文化产业进行了定义。2012 年，国家统计局根据文化体制改革和产业发展情况又对《文化及相关产业分类标准》进行修订，提出文化产业是指为社会公众提供文化产品和文化相关产品的生产活动的集合。本文认

为，文化产业是以精神财富或创意为资源，以多种物质为载体，通过生产和经营获得收益，为消费者提供精神文化产品和服务的行业总称。

文化产业按照不同的内容和性质可以分为若干类型。由于国情和文化背景的差异，各国对文化产业的概念认识尚未达到一致，因此对文化产业的类型划分也不尽相同，差别较大。例如，英国将文化产业分为 13 类，即出版、电视和广播、电影和录像、互动休闲软件、时尚设计、软件和计算机服务、设计、音乐、广告、建筑、表演艺术、艺术和古玩、工艺。美国将文化产业分为四大类，包括核心版权产业、交叉版权产业、部分版权产业和边缘版权产业。其中，核心版权产业主要包括电影产业、广播电视产业、动漫产业、出版发行业、音乐唱片业和文化艺术业等。日本也分为四大类：影像产业（电影、电视和动画等）、音乐产业、游戏产业、出版产业（图书、报纸、绘画和教材等）。在内容产业中，用数字码形式表现的内容成为“数字内容”。联合国则将文化产业分为文化遗产、出版印刷业的著作文献、音乐、表演艺术、视觉艺术、音频媒体、视听媒体、社会文化活动、体育和游戏、环境和自然等。因本文主要研究我国的文化产业，故分类上以我国国家统计局 2012 年发布的《文化及相关产业分类(2012)》为准：主要分为文化产品生产、文化相关产品生产两大部分，包括十个大类、50 个中类、120 个小类。十个大类分别为：新闻出版发行服务、广播电视电影服务、文化艺术服务、文化信息传输服务、文化创意和设计服务、文化休闲娱乐服务、工艺美术品生产、文化产品生产的辅助生产、文化用品的生产、文化专用设备的生产。

应当指出，文化产业具有不同于其它产业的特殊性质，是我们分析文化产业政策尤其是探讨文化产业政策工具选择时必须予以充分关注的。

(1) 文化产业内容的创意性。创意性是文化产业区别与其他产业的显著特征。文化产业不同于一般工业制造业所靠的劳动密集，不同于一般金融业所靠的资本密集，也不同于一般服务业，文化产业主要是靠创意阶层的高文化、高技术、高管理，从事“无中生有”和“有中生新”的创造力，把创意变为产品，如文学艺术、电影电视、报刊杂志等，这类产品还有一个衍生特征就是可复制性，一次创意可多次复制，但每次复制的成本一般都相当低，因此为版权保护提出了很高的要求。或为原有产品赋予新的内涵，如动漫形象和传统日用品相结合形成动漫衍生产品、文化符号和传统工业产品结合形成文化产品等，这类产品的衍生特征就是扩展性，文化产业可以和许多传统产业进行融合，扩展成为文化产业。这一性质，决定了文化产业的健康运行，离不开政府公权力对于版权这一核心要素的强力保护，而公共政策是对其进行保护的基本工具。

(2) 文化产业中存在的市场失灵性。在市场经济条件下，如果市场机制充分发挥资源配置和效率调节作用，是可以达到公平与效率最佳的帕累托最优状态，但由于市场本身不完备，特别是市场的交易信息并不充分，从而造成“市场失灵”^[10]。首先是市场机制无法纠正外部效应。作为以创意为核心的文化产业，盗版问题是典型的外部性问题，盗版企业为追逐自身利益最大化，不会自觉支付高昂的版权费用。如果没有强大的外部强制作用，企业自然而然地将他人的创意和研究成果用于自己的产品，不会主动关心产权所有者的利益受损。其次是信息不对称造成市场失灵。完善的市场机制的重要前提是市场中每个主体都能畅通地获取信息，但目前，不同的市场主体由于企业视野、信息成本、发展理念等不一致，使市场主体掌握的信息程度各不相同。如文化企业的知识产权信息不被金融部门掌握或认同，造成文化企业融资困难，难以引入金融资本加快自身发展。再次是收入分配机制造成的贫富差距过大，无法激活文化消费。市场机制必然会造成收入差距，近年来我国城乡之间、不同行业之间的收入分配不断加大，抑制了中低收入阶层的文化消费能力，中低收入阶层除必要的衣、食、住、行外再无闲散收入投入到文化消费，文化消费少又造成文化产品或服务价格居高不下，形成恶性循环。最后，除了这些成熟市场经济国家常见的市场失灵外，我国还有发展中国家特有的市场失灵现象，即市场体系本身发育不全，市场配置资源的范围和力度有限，市场功能难以充分发挥作用，从而造成更加严重的市场失灵问题^[11]。可以说，我国文化产业发展中存在的市场失灵现象，决定了文化产业发展中必须要有政府有关部门介入，进行政策干预。

(3) 文化产业的意识形态属性。文化产业与其他产业最大的不同就在于文化产业不仅有产业属性，还有着鲜明的意识形态属性。文化产业既然是一种产业，那么就应该按照经济和市场规律来运行。文化产业以产业化的经营手段向人民提供文化产品和服务，是一个包括创意、生产、销售（发行）等上下游产业的产业链。但同时，文化产业还承载着精神内容，反映和保护了自己的经济基础和生产关系，也可以理解为有着教化和引导功能。比如说文学作品、影视作品自然带有价值取向和道德伦理观，能够影响受众的价值观、人生观。文化产业是当今世界“软实力”的具体表现方式，如文化强国美国、日本、韩国等都通过输出其极具影响力的电影、漫画、电视剧等文化产品，通过文化产品中的精神属性，潜移默化地影响着全球的受众，在获得巨大经济利益的同时，也输出了本国的价值观、文化内涵和国家形象。文化产业的意识形态属性决定了在市场化发展的同时，必须要有一定的文化产业政策进行管制，以确保国家文化安全和文化对社会运行的正导向作用。

总之，正是文化产业所具备的上述三大独特性质，决定了文化产业领域的政策干预是必要的，而且干预的规模和力度明显高于普通产业，这是文化产业政策工具存在的根本原因，也是影响一个国家文化产业政策工具选择的重要因素。

2.公共政策的功能类型

公共政策是指国家、政党为实现一定历史时期的路线而规定的行动准则，通俗来说，就是为解决社会公共问题而制定的公共准则。公共政策具有阶级性、公平性、稳定性、权威性和目标取向性等特征和要求。公共政策制定主体是国家机关或政党，源于其某种政治动机，作为其工具服务于社会经济发展^[12]。公共政策所要实现的目标和国家或政党的目标相一致，公共政策自然而然要代表国家或政党这一特定阶级的利益。政策一旦制定出来，不是针对个别人和个别事的，而是针对大多数人和普遍性问题的，是要求社会成员普遍遵守的行为规范，相当公平。朝令夕改和反复无常的公共政策是会使失去权威性和严肃性，是最失败的公共政策，会不得人心，影响社会秩序的稳定，不利于政策执行，所以公共政策有着稳定性的特征。公共政策要被公众接受，必须在制定过程和执行过程中合法，这也保证了公共政策的权威性，一旦政策出台，不管是从中得到利益或是牺牲利益，必须一致维护其权威性。

公共政策有着引导、调控和分配功能。引导是指公共政策针对目标群体所起的正向提倡、激励、指明行动方向等作用，引导政策对象向着决策者所希望的方向努力。调控是指用于调整各不同利益群体之间的矛盾，尽量实现个体之间、社会集团之间、社会层次之间、代与代之间在机会方面的公平、平等、公正。分配是指对全社会所拥有的政治、经济、文化、生态等各种资源在不同地区、不同部门、不同群体之间的进行配置调节，使这些地区、部门、群体所获的资源分配发生变化，最终使其利益发生变化。

公共政策的常见分类法有纵向和横向两种，纵向是指根据公共政策所指示的方向和所要求实现的目标程度进行分类，横向是指根据政策所涉及的领域进行划分。按横向分类如事关政治规范和准则的政治政策，指导经济各领域活动的经济政策，促进科学文化事业繁荣发展的文化政策等。产业政策是指政府针对某一产业制定的一组政策的总和，主要是为了达到某个目标而对社会的投资方向、人才流动、技术保障等一些行为进行干预。按纵向分类可分为总政策、基本政策、具体政策等，总政策指国家在一个较长时期所确定的战略目标和根本任务，具有指导性和原则性，基本政策是党和国家对关系整个国家全局利益的某一方面制定的主要目标或任务，具体政策是在总政策和基本政策指导下，用于解决特定时期或特定范围内某个特定问题的^[13]。

显然，文化产业政策在横向上跨越着经济产业政策和文化政策类型，在纵向上则主要包含基本政策和具体政策，兼具引导、调控和分配功能。当然，这些功能的发挥，取决于政策工具的应用及其效果。

3.文化产业政策的含义

在研究了文化产业及公共政策的概念后，文化产业政策就比较容易理解了，因为文化产业政策其实就是公共政策中的一类，是专门用于促进文化产业发展的公共政策。但关于文化产业政策的定义，同样存在着多种解释。国外学者认为文化产业政策就是从经济学的角度来考察文化，例如布思(Booth)与博伊尔(Boyle)在1993年就提出，文化产业政策就是将经济学方法用于文化产业的政策分析，直接、间接收入效应等。在国内，2000年10月，党的十五届五中全会明确提出要完善文化产业政策，这是文化产业政策概念首次出现在官方正式文件中。国内普遍认为文化产业政策是政策横向分类中的一小类，政策横向分类可分为政策政治、经济政策、社会政策、文化政策等，从这个视角出发，文化产业政策可以看作是国家在一定时期的目标下，为促进文化产业发展而制定的基本准则和规范。文化产业的双重性，决定了文化产业政策所要实现的目标必须兼顾经济效益和社会效益。综合以上两种视角，本文认为文化产业政策是指由各级政府部门制定的，用于鼓励、推动和调控当地文化产业发展，以达到一定目标的一系列规划、措施的总称。

文化产业政策的分类可从以下几个方面考虑：从层次上可分为国家一级的政策和地方性政策，国家级政策在各地适用，地方性政策是各地根据实际而制定的区域性政策；从所适用的对象上可分为各行业政策，如动漫产业政策、出版业政策等；从适用时间上可分为长期性政策和阶段性政策。

文化产业政策功能的发挥及目标的实现，离不开政策工具的选择和应用。换句话说，政策工具是文化产业政策的构成要素之一。

（二）政策工具的类型学#

政策工具是政策问题和政策目标之间的桥梁，是政府与政策相对方之间的桥梁。政策工具又称政府工具或治理工具，基本来说指政府用来解决问题、达到目标的手段和方式，在公共管理领域是指政府为了解决公共问题而采用的可辨别的行动机制。中国有古语“工欲善其事，必先利其器”，如果说这里的“事”与政策问题及其解决效果——政策目标——有关的话，那么，“器”则是政策工具即实现目标的手段。1980年以来，新

公共管理、政府再造运动在西方兴起，政策工具开始成为西方公共管理领域研究的一个焦点，而且逐渐发展成为一门新的学科分支。

一般认为政策工具有以下特征：一是手段性，很多学者把政策工具看成是实现政策目标的手段，是政府为了实现一定的目标而采取的手段和途径。政府为了实现一定的社会目标，为了达到一定的政策效果，需要对政策工具进行取舍，需要一定的政策工具运用来达到改进社会的目的，公共政策作为政府作用于社会的重要方式，就是通过政策工具这一桥梁和纽带实现的。二是动态性，政策工具并非一成不变，也要随着政策环境的变化、时代的进步而不断变化，以满足不同时期的管理需要。比如说传统的规制被认为是一种古老的政策工具，而为了适应公共管理新的实践要求，这种传统的政策工具也要不断地修正其具体形态，不断适应社会实践的发展。三是多样性，按照古典的工具主义理论，政府的政策工具箱中存在着多种多样的政策工具。对于政策工具选择就是根据不同政策环境、不同政策目标、不同政策对象来选择不同的工具。政府手中的工具箱存在着针对特定政策问题的解决方案，如果政策问题和政策目标是确定的，那么留给政府的工作基本上就是挑选不同的政策工具来实现其政策目标。正是因为政策工具的多样性使得政府的管理活动获得了手段性的支撑，政府的政策目标得以实现。

上述特征决定了对政策工具进行类型学划分并在此基础上进行类型选择的可能性与必要性。政策工具分类是政策工具理论很重要的组成部分，政策工具的选择、组合、应用等都以分类为基础。从不同的分类标准出发，存在多种分类，总体来看，有的以资源作为政策工具的分类标准，可将政策工具分为管制性政策工具、经济性政策工具、信息性政策工具、动员性政策工具及市场化政策工具^[14]。有的以传统和新兴作为分类标准，将政策工具分为：一类是基本的政策工具，包含规制工具、直接提供工具、补贴工具和信息工具；另一类是公共政策新工具，包括合同承包工具、政府间协议工具、志愿服务工具和市场化工具。

综合其中一些学者的研究，政策工具的常见分类参见表 1。

表 1 几种常见的政策工具分类

研究者	分类标准	政策工具			
罗威、 达尔、林 德布罗姆	强制性	强制性工具	非强制性工具		
艾兹奥尼	政府权力运用方式	强制性工具	利益性工具	规范性工具	
胡德	政府所使用资源	信息类工具	资财类工具	权威符号	组织性工具
豪利特、 拉米什	强制性	自愿性工具	混合性工具	强制性工具	
瓦当	行动内容	社会政策 工具	研究政策 工具	文化政策 工具	土地政策工具
	权威力量	管制工具	信息工具	经济工具	
陈振明	政府改革趋势	市场化工具	工商管理技术	社会化手段	

当然，西方学者对于政策工具的类型学进行了颇有建树的研究，所提出的分类方法具有很强的启示意义，但由于中国的问题有着自身的特殊性，因此需要在西方学者研究成果的基础上，充分结合我国政府管理和文化产业管理的实践特征。

（三）文化产业政策工具解析#

文化产业政策工具是本文的核心研究对象。在对文化产业政策和公共政策工具进行深入剖析的基础之上，可从本质、功能、分类等三个方面实现对“文化产业政策工具”这一核心概念的系统把握。

1.文化产业政策工具的本质

文化产业政策工具是指政府为推动文化产业发展，达到某一预定政策目标而采用的手段或方法。文化产业政策工具是文化产业政策的具体实现形式，也就是某一项文化产业政策是如何设计、应用和发挥作用的。例如，对文化企业的某些项目进行财政直接补助，那么可以获得补助的项目是如何确定的，补助的金额如何确定，这就是一项具体的政策工具的使用。可以说，没有文化产业政策工具，相应的文化产业政策就是一纸空文，不能影响到政策目标群体，从而失去推动整个文化产业发展的效用，导致政策目标的落空。特别需要注意的是，为达到特定的目标，结合实际情况，文化产业政策工具通常会组合起来使用，即文化政策工具箱。

美国的管理理念是“无为而治”，没有文化部门，崇尚自由，让市场这一无形之手发挥决定性作用；日本创造和发扬了文化产业政策，虽然日本也有成熟的市场经济体制，无论大小文化产业项目都通过市场运作方式来发展，但日本政府主导产业发展的特点很明显，经产省和文部省都有文化管理职能，健全了法规和振兴政策。所以，文化产业政策工具的本质是市场和国家意志的一个组合，凡是市场化的文化，都通过市场运作方式发展，国家负责提供一系列的法律保障、意识形态控制和政策支持，弥补和修正市场失灵的缺陷，对资源配置结构进行调整。

2.文化产业政策工具的功能

文化产业政策工具作为政府干预经济的一种手段，其最基本也是最重要的功能就是使文化产业在正常的轨道中实现发展，具体表现在以下四个方面：

(1) 弥补市场失灵。市场并不是万能的，尤其在调节文化产业运行中容易出现失灵的现象。比如文化产业投资成本高、风险大、见效慢，难以吸引社会资本进入；比如一些带有负外部性的，只为迎合市场的低俗文化产品横行市场等问题，都需要运用合适的政策工具来克服市场失灵和市场缺陷、推动市场经济正常运行。

(2) 规范文化市场。相比一些有形的产品，文化产品最重要的是创意，也就是知识产权，这是文化产业的核心价值所在。保护知识产权，坚决打击侵权和盗版是文化产业发展不可或缺的保障和基础，文化产业能够快速发展，必须有一系列的政策工具来加大对版权的保护力度，规范好文化市场。

(3) 加快发展速度。通过税收优惠、公共财政支持建设公共平台、直接补贴文化企业、营造良好的发展氛围等政策工具，可以优化文化产业发展环境、壮大文化企业实力，从而使文化产业实现快于所有行业发展平均速度的发展。对地方来说，可以提升土石方文化产业实力和竞争力，创造城市文化品牌。

(4) 保障意识形态方向。前文已经提到，文化产业具有敏感的意识形态属性，具有教化功能。那就必须有政策工具对文化产业进行管控，控制其内容，把握方向，如政府对不少文化产业的内容做出了明确的禁载内容。必须保证文化产品以正面宣传鼓舞人、激励人，提升主流意识形态的文化引导力。

3.文化产业政策工具的分类

在本文中，借鉴政策工具的分类方法，也将文化产业政策工具分为强制性政策工具、自愿性政策工具、混合性政策工具和新工具。具体各类文化产业政策工具的内容、优点和局限性将在下章详细分析。

（四）文化产业政策工具选择的基本原理#

当不同的文化产业政策工具被设计和识别，当政府已经获知一个文化产业政策工具箱时，接下来的关键问题便是：如何进行政策工具的选择。这主要涉及对文化产业政策工具的选择依据、选择原则、影响因素和选择模式等基本原理的探究。

1.文化产业政策工具的选择依据

一旦政策问题出现或有了明确的政策目标，政府就必须选择出最匹配的政策工具，这就涉及到政府在选择政策工具时为什么选择某种而不选择另一种，即选择依据问题。因为政策工具的根本目的是为了解决政策问题或达到目标，所以任何政府必须以能否达到最大效果为出发点来选择政策工具，即政策工具的有效性（如图1）。在图1中，可以假定这一政策环境中存在A、B、C、D四种类型的工具，作为四种典型工具代表。横轴表示政策成本，从左到右政策成本不断增加，而纵轴表示政策收益，就是应用了工具之后获得的成效，从低到高政策收益不断增加。那么从政策收益看，从高到低是D、C、B、A，工具D的收益是最高的。但是如果考虑各工具的成本效益，工具D的成本大于收益，工具C的成本等于收益，工具B和A的收益小于成本，因此应该从工具A和B中进行比较选优。在收益大于成本的前提下，工具B收益 > 工具A收益，从各自的成本收益来看，工具B在既定成本水平上收益最大，即实现了最高效率，所以工具B是效率最佳的政策工具。^[15]

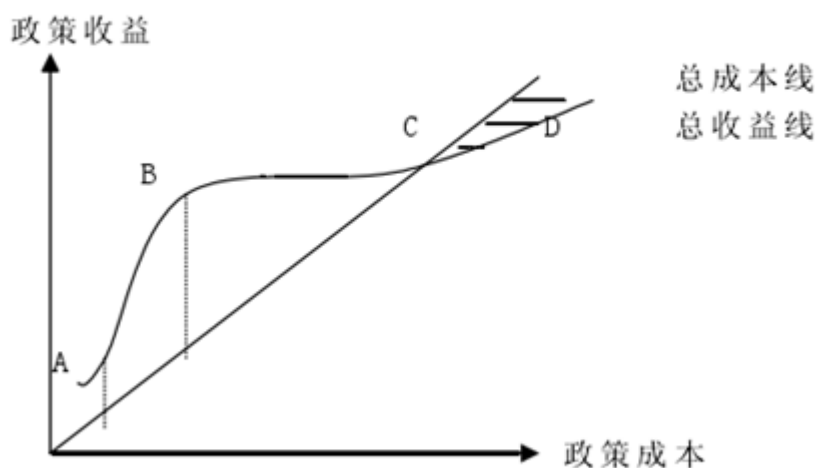


图1 最佳政策工具的选取示意图

具体到文化产业政策工具，其选择依据首先在于不干涉文化产业市场化，使市场在资源配置中起决定性作用的前提下，创造差别性优惠条件，使文化产业实现尽可能快地

增长，实现文化产业市场主体利益最大化，最终实现文化产业经济效益最大化；其次是维护统治阶层的意识形态，使文化产业整体表达的文化教化和意识形态功能为国家服务，实现国家利益最大化，最终实现文化产业社会效益最大化。

2.文化产业政策工具的选择原则

从政策工具的有效性最大化目的出发，和其他公共管理政策工具基本一致，选择文化产业政策工具的基本原则主要包括：效率原则、公平公正原则、连续原则等。

(1) 效率原则。政府在选取文化产业政策工具时必须进行成本收益分析，使政策工具必须有能力、有效履行其功能，同时实现成本最低化、效率最优化，即效益和成本比率最大。因为政府是用公共财政资金来进行政策工具选择和执行的，必须对每一分的财政资金的作用效果负责，必须保证每一分成本都能实现最大化的利益。当然和经济学单纯考虑经济利益不同，文化产业政策工具必须同时考虑经济利益和社会利益。

(2) 公平公正原则。政府要维护社会公平公正，文化产业政策工具的选择必须考虑公平公正原则，指政策工具文化产业政策工具和程序必须公正透明，简易明了。应当对所有政策相对方无差别地平等对待。如对待公有制资本和民营资本一样、对待出版传媒行业和文娱演出行业一样、对待规模以上企业和初创企业一样等。

(3) 连续原则，指文化产业政策工具的连续一致性，在一个时期内应当保持相对稳定，避免大起大落，左右摇摆，使政策相对方不知所措，影响其发展连续性，挫伤发展积极性。

3.文化产业政策工具选择的影响因素

在政府促进文化产业发展的政策实践中，影响文化产业政策工具选择的因素主要包括政策目标、自身特征、背景环境、意识形态、选择惯性等。

(1) 政策目标。政策是为了解决问题，而政策目标就是对于政策问题解决程度的规定，是对文化产业政策工具有效性的评判标准，也为政策工具选择和使用指明了方向，政策目标是单一的还是多重的，实现这一目标的紧急程度都会影响文化产业政策工具的选择。

(2) 自身特征。每种政策工具都有其优缺点及适用范围，每种工具都有其擅长解决的方面但每种工具又不是能解决所有问题的，要根据每种政策工具的特征来选择工具，以工具主义研究范式的观点来看，文化产业政策工具自身特征自然而然也是影响其选择的一个重要因素。

(3) 背景环境。背景环境指影响政策工具选择的执行组织、目标对象、客观条件

等，在选择工具时要综合考虑其执行组织是否受益、目标对象是否理解、是否具备客观条件等。

(4) 意识形态。意识形态是一种思想信仰体系和行为规范体系，普遍存在于社会之中，并且为实现其秩序提供策略。不同的意识形态决定了适用不同的政策工具，一方面取决于中西方在政府主导和市场化的意识形态取向不同，另一方面取决于文化产业的特殊意识形态属性。

(5) 选择惯性。政策工具的选择受到先前工具选择的干扰，因此，工具选择依赖于选择惯性。由于某种工具是在之前经常选择和应用的，使用了很长时间，工具使用方已经驾轻就熟，积累很多使用经验，而且目标团体也已经产生了熟悉和信任，难以在较短时间转换成其他工具^[16]。

4.文化产业政策工具的选择模式

政策工具的选择是政策工具研究的根本问题，研究选择依据、选择原则和影响因素都是为了研究政策工具的选择模式。目前，国内外学者对于政策工具的选择模式研究基本上可归纳为政治途径、公共选择途径和综合模型（政策网络）等三种。

(1) 政治途径。通过政治途径来研究政策工具的选择主要出现在 80 年代前后，该途径主张：“没有哪个政府拥有可用的全套工具，社会和政治的约束有利于某些工具的选择而抑制其他的选择”^[17]，如果社会抵制惹恼政府，政府将转向更有强制性的工具，工具选择的改变随着强制的程度而变动。从中可以看出，政治途径过多地考虑了决策者的偏好、经验和受影响群体可能的反应。

(2) 公共选择途径。通过公共选择途径的研究主要是运用经济学的理论、框架和分析方法，该途径认为：“赢得选举，政府要选择一个并不反映选民真实成本的工具，而这些选民最终还是要为这个成本买单”^[18]，通过经济学演绎，福利经济学主张选择强制性工具及混合性工具，新古典经济学主张非强制型工具。

(3) 综合模型。综合模型则是经济和政治的整合研究，开始于 90 年代以后。主张政府可以运用多元工具（Multiple—instruments）实现政策目标，正所谓“条条大路通罗马”，主要依赖两个相互联系的总体变量：一个是国家能力的大小，另一个是政策子系统（policy subsystem）的复杂性。在选择政策工具的时候需要综合考虑这两个变量的实际情况。如下表 2。

表2 政策工具选择的综合模型^[19]

		政策子系统复杂性	
		高	低
国家能力	强	市场工具	受管制的公共企业,或是 直接规定工具
	弱	自调节的,基于社区或家庭的 工具	混合工具

从表2可以发现：一是国家能力高，政策子系统复杂性高。这种情况国家可以采用市场工具，使类型多、规模不一的社会主体进行自由竞争，通过市场来配置资源。二是国家能力低，政策子系统复杂性高。国家的控制力弱，只好退而求其次，采用自我调节的社区、志愿组织等民意力量来实施政策。三是国家能力高，政策子系统复杂性低。可用公共企业，或直接提供等强制性政策工具。四是国家能力低，政策子系统复杂性低。国家介入少，采用混合工具，如规劝、信息、补贴、拍卖、税收调节等。^[20]

那么，文化产业政策工具的选择用这个综合模型分析，在发展文化产业这一政策目标上，政策子系统的复杂性毫无疑问是较高的，政府能力一般，应当主要使用混合工具。综合模型是理想状态下的选择模型，一般来说，在应用过程中，还要考虑上文提到的政策目标、政策工具自身特征、背景环境等影响因素的影响。

二、文化产业政策工具的类型与变迁

为更加深入地认识文化产业政策工具的特性，进一步研究各类文化产业政策工具的适用性和局限性，找出共性的规律和各类工具之间的差异，进而为政策工具的选择、组合和优化奠定科学性基础，本章对主要的文化产业政策工具类型进行分析和例证，引入美国和韩国的文化产业政策工具运用情况进行中外对比，对各类工具的优点和局限性进行评价和比较，并归纳我国地方政府应用文化产业政策工具的变迁规律。

（一）文化产业政策工具的类型#

如前文所述，遵循公共政策工具的一般分类，文化产业政策工具也可按照政府介入程度由高到低分为强制性工具、混合性工具和自愿性工具三大类，具体如下：

1. 强制性文化产业政策工具

强制性文化产业政策工具是政府介入程度最高的一种政策工具，一般来说，在某个领域刚刚兴起时或市场失灵时采用较多，需要政府在公共利益立场、直接提供公共产品等方面全面介入，主要包括管制、公共企事业单位等具体类型。这类文化产业政策工具通过政府的行政命令及制定的法律法规，或政府直接投资文化产业，从而对文化产业施加影响。

（1）管制。对各种文化产品和文化活动的形式与内容的政治方向、是否有不良精神危害等进行审查、鉴定等管理。具体是由政府出台法律、法规，组建执法队伍，对市场实行准入制度、许可制度，对某些领域的产品实行禁止令，规范市场行为等。这项工具一直延用到当前，在影视剧制作、图书出版、文艺演出等领域，由于文化产业的文化属性和意识形态属性，必须由国家主管部门进行必要的规划和管制。

如各县一级的文化行政主管部门依据《营业性演出管理条例》，文化部、外交部、海关总署《关于下放部分对外文化交流项目审批权限的通知》（文外发[2001]15号）等对营业性演出进行审批；各级文化行政主管部门依据《广播电视节目制作经营许可证制度》、《电影市场准入制度》、《电影内容管理制度》等对影视产品生产、发行进行管制；各级新闻出版行政主管部门依据《出版管理条例》对出版市场进行管制等。这些法规中都有市场准入资格审核、针对哪些内容的产品不允许生产等具体管制内容。

（2）公共企事业单位。由政府通过兴办国有单位，直接举办活动或生产文化产品等形式直接向人民群众提供文化产品。在文化产业刚刚起步时，文化企业较少，由政府

直接进行文化产业活动，如直接投资举办国有文化产业企业、组织事业单位进行文化产品生产等，以满足人民群众的精神文化需求。

在新中国成立初期，产生了大量的有国家编制的报社、电台、电视台、各类文艺院团、国有出版社、国有电影制片厂等。各级的机关报所属报社，如人民日报社、河北日报社、石家庄日报社等报社，各级的广播电视台，如中央广播电视台、河北省广播电视台、石家庄广播电视台等，至今仍然是国有事业单位，典型地由国家直接提供报纸、电视节目、广播节目等文化产品；新华出版社、商务印书馆、河北出版集团等出版社为国有企业，人民出版社仍为国有事业单位，这些出版社也是由国家直接提供出版物的产物；各级文艺院团，如国家京剧院、中央民族乐团、河北省交响乐团、石家庄市评剧团等在设立之初为事业单位，在 2008 年开始推行文化体制改革后转制为国有文化企业，但仍然是国家直接提供文化产品的典型代表。

除以上两种政策工具外，我国从中央到地方还存在着“制定规划”这一特色政策工具，规划是政府通过调研、讨论、起草、评估等一整个过程，形成的一个比较全面的发展计划，可分为区域规划和专项规划，涉及到文化产业方面就是“文化产业发展规划”。文化产业规划虽然不具有强制性，但在规划中会提出某一阶段的发展思路、重点、任务和保障措施，在此将规划归类为强制性文化产业政策工具。

2. 自愿性文化产业政策工具

自愿性文化产业政策工具又称动员性政策工具，强调政府对某一领域的最低程度干预，以自愿性组织或非营利组织参与、加大公众参与为主要方式。这一类文化产业政策工具主要有政府购买文化服务、设立文化产业协会等非营利组织，增强文化共识等。

(1) 政府购买文化服务。指将原来由政府直接举办的、为社会发展和人民生活提供服务的事项交给有资质的企业、协会等社会组织来完成，并按照一定的标准对其提供服务的数量和质量进行评估后支付费用，这是一种以“政府采购、项目补贴、定向投资”为特点的新型文化产业政策工具，常见的有文化三下乡、文化惠民演出等。如 2006 年，江苏省举办第十六届全省运动会时，政府将开幕式和大型文艺演出整体打包经营承包给南京华威公司，后者成功举办十六运开幕式暨大型文艺演出^[21]。

(2) 设立非营利组织。非营利组织是政府之外的不以营利为目的，主要从事公益或互益活动的组织，按照国家民政部的分类可分为社会团体、民办非企业单位和基金会。文化产业非营利组织主要包括文化产业协会、文化产业学会、文化类民办非企业单位、文化产业基金会等。

如中国文化产业协会，该协会成立于 2013 年，是经国务院批准、民政部登记、文化部主管的全国性社会团体，是文化产业领域的国家级协会。协会会员均为国内优秀的文化企事业单位，通过发展国际传播、交流合作、产业研究、文化金融、产业投资、实体运作六大核心业务，形成相互联系、相互激发、相互促进的发展格局。中国国际文化交流基金会，该基金会成立于 1984 年，1991 年在民政部重新注册登记，是具有独立法人资格的全国性非盈利民间社团，注册资金 800 万元人民币，属于公募基金会，遵循“取之于社会，用之于社会”的原则，支持开展各种国际间的文化交流与合作、以及各种公益性活动^[22]。这些非盈利组织，一般在地方都设有分支机构或附属机构，成为地方推动文化产业发展的有效工具。

(3) 增强文化共识。通过一系列措施增加全社会对文化、文化产业的认识，使全社会拥有文化自觉和文化自信，自觉拥护、支持、投身文化产业发展和文化建设。常见的政策工具有舆论宣传引导、增加文化修养、培养消费习惯等。

如湖南省于 2008 年在北京新闻中心举行了湖南文化产业新闻发布会，时任中共湖南省委常委、宣传部长蒋建国和湖南省人民政府副省长郭开朗介绍了湖南文化产业的创新和发展等方面情况并答记者问。2014 年南京举办了“书香中国·第十届江苏读书节暨第十九届南京市读书节”，主办方组织了南京市多家书店、图书市场举办“诗意阅读致青春·玫瑰赠给爱书人”活动，近 3000 支玫瑰赠送给当天购书的顾客、正在阅读的读者^[23]。这些活动，对于创造良好的文化产业发展氛围、搭建文化产业发展平台、促成文化产业项目，均发挥了较明显的工具性作用。

3.混合性文化产业政策工具

混合性政策工具兼有强制性工具和自愿性工具的双重特征^[24]，混合性文化产业政策工具也是如此。主要包括经济性政策工具和信息性政策工具，政府介入程度处于强制性政策工具和自愿性政策工具之间。

(1) 经济性政策工具。经济性政策工具是基于市场机制的政策工具，通过实行差别税收、提供补贴、奖励等，借助市场力量以经济刺激的方式使政策目标群体“自发地”扩大文化产品生产，或使其他资本在更大利益的刺激下“自发地”进入文化产业领域，从而达到增加文化产业总量，推动文化产业整体发展的效果。其主要表现形式包括税收优惠、补助、奖励、贷款贴息等。税收优惠是指在文化产业领域实行差别化税收政策，降低文化企业税负，达到降低企业成本、刺激企业加大生产研发投入、扩大再生产等目的；补助或奖励则带有浓厚的行政命令色彩，由财政直接对符合一定要求的文化企业给

予拨款，或用于降低企业成本、提振企业士气，或用于对企业投资的某个项目，鼓励和推动该项目迅速建成投产；贷款贴息也是政府提供的一种补助形式，由财政资金代文化企业支付部分或全部贷款利息，本质是向企业成本价格提供补助。

如财政部设立有中央财政专项资金，2014年下达文化产业发展专项资金50亿元，比2013年增加4.2%，共支持项目800个，其中中央191个、地方609个^[25]。国务院办公厅在2014年印发了《进一步支持文化企业发展的规定》（国办发2014[15]号），关于财政税收方面提出了对有线数字电视基本收视维护费和农村有线电视基本收视费免征增值税，对国家重点鼓励的文化产品出口实行增值税零税率等税收优惠政策；提出研究制定知识产权、文化品牌等无形资产的评估、质押、登记、流转和变现等办法，以加大对文化企业的有效信贷投入。地方政府也相应地设置了专项资金，出台了相关实施细则，发挥此类政策工具的作用。如北京石景山区设立了每年2000万元的文化创意产业专项资金，苏州设立了每年3000万元的文化产业发展引导资金，郑州设立了每年5000万元的动漫产业发展专项资金等。

（2）信息性政策工具。政府通过发布信息，向目标群体传递相关信息来改变他们的行为，希望他们按照政府的意愿采取行动。在这里，可将信息性文化产业政策工具定义为政府部门通过组织官方信息平台，减少文化企业的信息成本，使文化企业受益或引导文化企业投资方向。其表现形式主要包括信息发布、招商引资、推介宣传等，如在中央、省市媒体宣传文化产业投资环境和优惠政策，举办大规模的文化项目招商引资活动，举办或组团参加各类文化产业博览交易会等。

如北京市在2007年打造了文化创意产业投融资服务平台，平台针对现阶段文化企业的特点和需求，集中了包括文化企业、投资机构和相关中介服务机构在内的各方资源，建立起一个可以进行信息披露、投融资促进、登记托管、资金结算在内的服务平台。2009年北京市还举办了文创产业投融资推介会^[26]。石家庄市也在2007年至2010年连续多年举办石家庄市文化项目招商活动，每年都面向社会推出由各县申报、市主管部门汇总的各类文化项目，先在各级媒体上刊登，面向全社会进行招商，中期举办各种类型的对接会、洽谈会、招商会，后期集中达成合作意向的项目进行集中签约。

4.文化产业政策新工具

本文所定义的新工具是指市场化程度最高的市场型政策工具，实现资源的最合理配置，包括合同承包、股权投资、产权市场等。

股权投资在国内发达省份逐渐兴起，如2012年上海文化产业股权投资基金成立，

目标规模为 100 亿元人民币，首期募集 30 亿元人民币。重点投资领域为包括广播影视业、新闻出版业、动漫产业、创意设计产业在内的文化产业，目标是通过文化及相关产业的股权投资，积极参与文化及相关领域企业的重组、改制、上市及并购。产权市场是较新兴的事物，属于股权投资后续产业链，全国建有南方文化产权交易所、上海文化产权交易所、天津文化产权交易所等，是以文化物权、债权等各类产权的文化交易平台，也是文化资源与金融、科技、产业和市场对接的一个转化平台。

（二）各类文化产业政策工具的评价与比较#

从上述对各类文化产业政策工具特征以及各种工具的实际实用情况的系统研究中可以看出，不同的工具和工具之间存在着很大差异。为了能够更好地为选择合适的政策工具提供依据，有必要对每各类文化产业政策工具的优点和局限性进行比较研究。

1. 强制性文化产业政策工具的优点和局限性

（1）强制性文化产业政策工具的优点。强制性文化产业政策工具的主要优点是所需的信息较少、容易实施和管理、效果具有直接性且易见效。如直接提供在社会需要但私人企业因无利可图等原因不愿提供时，非常有效，特别是在社会效益大于经济效益的文化领域，过度追求经济效益的企业投资热情不高时，由政府直接供给。同时，还能够集中政府机构资源，集中力量办大事，办亟需解决的事情，而且能够避免间接提供所出现的较高的信息要求和交易成本。管制同样也是政府干预社会最直接，最有效的手段，所需要的信息和参与度都较低，直接有效地对文化企业行为进行规范，对产品内容和产量进行控制。

例如，文艺院团是国家设立的带有事业编制的单位，是典型的公共企事业供给的政策工具。在 60 年代至 80 年代期间，这一政策工具显示出明显的高效性，是国有文艺院团最辉煌的时期。这一时期由于人民群众思想单一，其他的文化活动少，文化产品极度匮乏，给文艺院团留下了广阔的发展空间。如某地京剧团某演员回忆，在 60 年代初的南昌，剧团天天有戏演，一场戏原定演十场，最后居然能加演到近百场，场场观众爆满。更令人振奋的是，那时候不仅群众热情很高，领导干部也很重视京剧，排戏中有什么困难，只要反映上去，立刻就会得到解决^[27]。

（2）强制性文化产业政策工具的局限性。其局限性突出表现为过于刻板，不能随时根据情况变化而做出调整，可能会导致决定和结果与政策目标不一致，甚至导致经济上的无效率，不利于技术革新和技术进步。另外还由于政府干预程度高，造成权力集中，

缺乏监督，导致权力滥用。而且，由于缺乏监管，容易降低提供的物品或服务的质量，如设立的公办文化企业由于缺乏竞争，没有成本意识，效率低，易于造成垄断并将负担转嫁给消费者。

因此，文艺院团几乎都在 80 年代后便陷入困境：传统剧目不再有那么多的观众，新拍剧目缺乏创新性，无法吸引新观众；有的剧团退休人员甚至比在职人员多，人浮于事，包袱重，负担重，无法与新兴市场主体竞争；院团组织形式和管理模式一成不变，跟不上形势发展等。这都是典型的公办单位的通病，虽然国家自 2003 年起大力推进文化体制改革，将文艺院团推向市场，但除歌舞、杂技、相声等院团外，一些地方戏曲院团还是无法真正进入市场。

2. 自愿性文化产业政策工具的优点和局限性

(1) 自愿性文化产业政策工具的优点。自愿性文化产业政策工具的优点是非强制性，所以他的优点是成本低，财政投入低，依靠非营利组织和市场能够迅速满足消费者需要。尤其是市场，它是提供私人物品最有效益和有效率的手段，是资源配置的有效工具。

如中国动画学会作为中国动漫产业最大的非营利组织，在近年来中国动漫产业发展中起到了巨大作用。1985 年成立的中国动画学会(China Animation Association)是我国唯一全国性的动画法人社团组织，主管部门为国家广播电影电视总局。学会致力于“引导、联络、服务”全国动画业界各企事业单位，学会现有动画企业、媒体、院校、园区、科研单位等近 400 家会员单位。2008 年起，每年举办一次“中国动画年会”，是国内较知名的集信息发布、前瞻研讨、行业交流、合作共赢的高端平台。中国动画学会通过国际论坛传播先进动画理念与盈利模式；通过调研发布年度《中国动画企业发展报告》，引导企业科学发展；通过最具专业性、权威性的“美猴奖”等评选活动，确立我们原创动画的质量标准与风向标^[28]。

(2) 自愿性文化产业政策工具的局限性。其局限性是非营利组织的职能有限，只能作为辅助工具使用，市场也存在着明显的局限性，市场不能有效提供纯公共物品，还存在着不同类型的市场失灵。在文化产业领域，由于文化产业的意识形态属性、可复制性，也决定了在市场提供文化产品或服务的同时，必须配合管制工具的使用，管制其内容，保护其版权。

同样作为非营利组织，一些地方性协会或学会有着过度依赖政府的困境，这些协会甚至在设立之初的目的就是建立“二政府”，有的占有国家编制，行使一部分政府职能，

协会负责人还在行政单位拥有行政级别。这样的非营利组织在整合资源、吸收会员、组织活动方面的能力很有限，没有在产业发展中发挥太大作用。

3.混合性文化产业政策工具的优点和局限性

(1) 混合性文化产业政策工具的优点。混合性文化产业政策工具综合了以上两类政策工具的特征和优点，如补贴、税收优惠、金融支持的优点是易于确立并加以实施，能够有针对性地、灵活地鼓励某个行业或某个企业。对文化企业形成高刺激作用，有效促进企业成本降低，产业发展。

以我国的动漫产业为例。自 2004 年起，建立了部际联席会议制度，由文化部牵头对动漫产业进行规划和引导，接连出台了对动漫企业原创、生产动漫产品、进口高端开发生产用品的鼓励政策。此外，还有 30 多个城市将动漫作为新兴产业大力扶持，北京、上海、苏州、杭州、无锡等地均通过设立大额度动漫产业专项资金、建立动漫产业园区等措施，鼓励当地动漫产业的发展。在从中央到地方一系列利好政策的刺激下，我国动漫及相关产业取得了显著的发展成果，从无到有，从小到大，到 2013 年实现产值约 500 亿元。截至 2014 年，我国动漫产业产值超过 1000 亿元，共有动漫企业 4600 余家，从业人数近 22 万人，年产值超过 1 亿元的大型企业有 13 家，形成了一定市场格局，以广东、上海、北京为首的珠三角、长三角和环渤海地区已经成为我国动漫产业的核心发展区，奥飞动漫（中国动漫第一股）、华强动漫（主题乐园加原创动画）、腾讯动漫（渠道优势）、中南卡通（老牌动画厂商）、央视动画（播出优势）、长城动漫等大型动漫企业已经成为动漫产业的第一阵营。形成了“喜羊羊”“熊出没”等多个能与国外优秀动漫相抗衡的一线品牌以及众多较有一定影响的知名动漫产品。^[29]这些事实，都说明经济性政策产生了良好的效果。

(2) 混合性文化产业政策工具的局限性。其局限性集中体现为成本较高，财政投入较大，动用财政资金多则上亿，少则几千万；巨大的经济利益有可能出现权力寻租现象；使用之后，不宜监督，获得绩效信息的成本昂贵；还存在不公平的隐患，干扰整个行业的正常竞争，在市场机制不成熟时随意使用，容易造成市场混乱。

仍以动漫产业来看。在经济性政策工具的推动下，动漫产业在快速发展的同时，也暴露出一些问题。有媒体报道，全国大部分省份出台了专门的动漫产业扶持政策。而这些政策基本没有什么创新，都是无一例外地免房租、免水电暖、按分钟数给予播出奖励等，在政策鼓励下，全国先后由几大部委冠名了近百家动漫产业基地，涌现出一批动漫公司。在 2010 年，国产动画片年生产时长已经超过 13 万分钟，居全球之冠（这一数字

在 2014 年达到 20 万，笔者注）。虽然产量第一，但质量低劣，原因就是部分公司急功近利，将生产目标定为获取政府补贴而不是制作传世精品。如 90 分钟的动画电影《戚继光英雄传》，耗资 1200 万元，但制作极其粗糙，甚至不及在校大学生课余时间自行制作的片断，《泡芙小姐》的导演皮三联合其他业内人士对《戚继光英雄传》和其反映出的中国动漫产业乱象曾经发出公开质疑^[30]。

在分别对每一种文化产业政策工具进行优点和局限性评价的基础上，可从有效性、财政成本、公平性、所需信息、易管理性等方面对其进行横向对比，以便在不同的发展阶段，在解决不同的文化产业发展问题时，可根据财力、信息、政策诉求等实际情况来进行选择，见表 3。

表 3 各类文化产业政策工具对比表

工具	有效性	财政成本	公平性	所需信息	易管理性
管制	高	低	高	低	中
公共企事业	高	低	高	低	中
政府购买服务	中	中	中	中	低
设立非营利组织	中	低	中	中	低
增强文化共识	中	低	中	中	低
经济性工具	中	高	中	高	高
信息性工具	中	高	中	高	高

（三）中外文化产业政策工具比较#

总结国外文化产业政策工具使用的经验教训，借鉴其有效做法，并紧密结合我国文化产业发展的特点，是优化我国政策工具选择的重要途径。

1. 国外文化产业政策工具现状

随着文化产业的蓬勃发展，越来越多地国家纷纷将文化产业作为其国民经济的战略性新兴产业，并试图通过相关政策推动产业发展，因此，发展和应用了诸多文化产业政策工具。以美国、韩国这两个文化产业大国为例来看：

（1）美国。美国是崇尚自由的国度，在经济和文化方面也是如此，推崇自由。美国前总统肯尼迪在任时，经常向其文化顾问奥古斯特 赫克舍（受命创建隶属白宫的文化部，成立联邦艺术问题咨询委员会）传达这样的观点：“最明智的做法是让你们的工

作不动声色地进行”，就是说使政府尽量少地介入，以防止政府进行权力寻租，从而妨碍公平的市场竞争。最终，1963年，美国成立了国家艺术委员会，但短短两年就在争议声中被约翰逊总统撤销，取而代之的是用立法来解决问题。所以美国行使的文化产业政策工具为典型的混合性和自愿性工具，政府只是行使了部分立法职能，几乎不给予直接的资金支持，大力依靠“501c 3”社团（既非市场，又非国家的第三类非商业文化经济组织）。

一是在管理模式方面。如前所述，美国在国家层面没有专管文化的政府机构，只是由一个提案成立了国家艺术基金会（NEA），效仿慈善业的模式，避免国家的任何直接介入，补贴给非营利组织的组织。每一届总统都认为美国的文化发展应该首先依靠慈善、富有的捐赠人，各州和城市，而不是联邦政府。在地方上，随着国家艺术基金会的成立，各州成立了州艺术事务处，但这些事务处的处境、功能、预算都不是统一的，法律地位也因各自州的议会和州长操作而不同，这些事务处也基本上是自主开展工作，比如举办艺术巡回展、引进艺术家、评选州长艺术奖、支持一些民间艺术节等。各城市和各州平行，也被国家艺术基金会鼓励建立城市自己的艺术事务处，许多城市在1960年后建立了各自的艺术事务处，和州的情况一样，各城市的机构名称、预算、工作重点和职能也各不相同，有很强的自主性，也不存在上下级关系。唯一的相同点是这些艺术事务处给予文化机构、文化企业最大的帮助不在于给它们颁发补贴，而在于协调更多的基金会、慈善家来给予文化机构、文化企业更多的资金。

二是在法律政策体系方面。美国善于通过法律来落实文化发展政策，法律远比指导性文件更有保障。在1790年，美国出台了第一部文化产业领域的法律法规——《文娱版权法》。而后，从19世纪开始，又相继出台了《国家艺术及人文事业基金法》、《博物馆图书馆事业法》、《反电子盗版法》、《跨世纪数字版权法》等相关法律法规，形成了完善的文化法律体系。此外，美国政府还通过合同法、劳工法及甚至志愿人员保护法等推动文化产业发展。除了法律，美国各州、各城市也都有一些地产税减免、免除某些文化产品的营业税，直接补贴文化机构，为文化机构提供公共建筑，发行城市债券等地方文化政策。

三是在投融资模式方面。美国除了宽松的发展环境，完善的政策保障，还有着多样化的融资方式、多元化的融资渠道。由于法律上给予的免税地位，发达的投融资体系和良好的回报率，加上美国流行的捐赠理念，使美国慈善财团、社会团体和个人成为了文化产业的主体。除了联邦政府的国家艺术基金会、国家人文基金会和国家博物馆学

会对文化发展和文化产业进行资助，各个州、城市的艺术事务处也会对文化领域进行资助，但并不直接投入，而是鼓励社会、企业、个人进行投融资。随着数量可观的社会资金进入文化领域，美国的独立文化机构、“501c 3”社团以惊人的速度发展。飞速的发展速度形成了强大的实力，反过来又吸引了日本等国家的外资进入美国文化产业^[31]。发达的投融资模式为美国文化产业，为美国的文化企业，各种机构提供了强有力的资金保障，轻松解决了在其他国家发展文化产业容易出现的资金瓶颈问题。

(2) 韩国。韩国经济制度与美国相近，但不同的是韩国文化产业是后起之秀，是在政府的大力推动下“突击”发展起来的。通过设立文化职能部门、给予力度空前的财政政策来推动产业发展，是典型的以混合性文化产业政策工具为主的发展模式。

一是设立政府职能机构。韩国设立有文化体育观光部，在 1994 年专门设立了文化产业政策局，专门指导规划文化产业的发展，其目标很简单，就是成为文化输出强国，将文化产业打造成支柱产业。1999 年，网络和电子竞技成为潮流，韩国政府立即设立了游戏综合支援中心和游戏技术开发中心，制定了《游戏产业振兴法》。2009 年把上述单位整合成为文化产业振兴院，成为一个跨部门、跨地区，而且由专业人士管理的文化部门，对文化产业发展提供全面指导、培养文化专门人才、开发国外文化市场。在政策保障方面，制定了有关文化产业的综合性法规——《文化内容产业振兴基本法》，使韩国成立世界上最早对文化产业立法的国家。政府还设立有特别奖励制度，对重点项目给予大力支持；对出口文化产品还有特别优惠政策等。

二是政府强力推动布局。韩国官方在优化文化产业布局、调整文化产业结构中发挥了巨大作用，文化产业振兴院做出了文化产业布局规划。官方进行强制布局的好处有以下两点：一是在某些有发展优势的城市形成集聚效应，优化资源组合，形成规模优势；二是各有侧重，避免无序竞争。比如富川、坡州主要发展传统的影视产业、出版产业等，光州主要发展新兴的动画、卡通产业，举办光州动漫展，全州主要依靠信息产业发展数字影像等方位产业，济州主要发展旅游、文博产业等。

三是大力财政支持。为了使韩国文化企业可以与国际上强大的文化企业相竞争，韩国财政给文化产业方面给予了巨大的投入，用于基础设施、技术平台等方面的建设，或对文化企业进行补助。在基础设施建设方面，如文化企业共用的影视拍摄基地、公共技术平台、文化产业园区等由政府出资建设，以低价或免费提供给企业使用。在资金支持方面，2003 年，韩国文化产业预算就达到了 1878 亿韩元^[32]，为一些初创期或有资金瓶颈的中小企业提供资金支持。

2.中外文化产业政策工具比较

由于我国经济发展相对落后，所以我国文化产业的发展起步也晚于美国、韩国等发达国家或新兴工业化国家。在文化产业政策工具的运用方面，我国与韩国的历程相似，政策工具的目标在于使文化产业从一个较落后的地位实现反超，使弱小的文化企业能够迅速成长，在不占优势的形势下与国外大型文化企业相竞争。总体来看，将我国与美韩等国所采用的各类型的文化产业政策工具的使用状况比较如下：

(1) 强制性文化产业政策工具部分一致。强制性文化产业政策工具中的管制和国外基本一致，不约而同地对知识产权进行保护，对盗版进行打击，所不同的就是我国多了对一些文化产业内容的直接具体把控，而在美国，包括新闻在内的文化产品的生产和经营是市场经济的一部分，更多服从市场规律的支配。公共企事业是我国在特殊时期下形成的特有的文化产业政策工具，在外国鲜见。

(2) 混合性文化产业政策工具基本一致。美国政府不直接投资文化产业，也不直接资助文化企业，但美国通过一些基金会间接地支持一些个人和文化企业，这部分的支持目的主要是带动一些财团和社会力量的投资，同时，也有对政府鼓励的文化产业领域投资的款项进行免税。韩国则是通过政府大力引导投资方向，创造文化产业特色集群，财政大力度投资来使文化企业迅速扩张。我国在混合性政策工具的使用上与韩国类似，但是力度相差较大，我国没有专门的文化产业立法，财政资金投入较少，从全国 2013 年财政决算报告中可以看出，文化及传媒总支出才占全国财政支出的 0.76%，这其中还包括了文化事业投资。

(3) 自愿性文化产业政策工具相对落后。美国非营利组织机构发挥着市场经济环境下许多不可或缺的重要社会功能，一是直接充当市场主体角色：比如，在美国视觉艺术产业市场中，非营利组织占有 89% 的份额；在美国的各种剧院中，非营利组织占有 56% 的份额；在美国常年举办的行业展览中，67% 是非营利性行业协会举办的展览。二是发挥行业自律等管理功能：比如在出版行业中的美国出版商协会、美国书商协会、美国大学出版联合会等这些非营利性组织发挥着维权、沟通、公证和监督等作用^[33]。与美国相比，我国的非营利组织普遍带有半官方色彩，承接官方下放的职能过少，影响力弱，所起到的作用与美国相差太大。在公民认同感方面，美国民众对文化产业认同感较强，文化消费程度高。

我国文化产业政策工具的选择与使用，应基于中外文化产业发展的共性规律而充分借鉴，并针对我国文化产业发展的特殊性而探索符合我国国情的政策工具类型。

（四）我国地方政府文化产业政策工具的变迁及其规律#

我国明确提出文化产业这一概念是在 90 年代初期，但自建国开始，文化作为党和人民的事业存在，文化产业政策工具在此时开始发挥作用，主要由国家投资，文化企事业单位提供直接供给，不以赢利为目的，这一阶段文化产业政策工具比较单一。改革开放之后，随着我国社会主义市场经济体制的确立和发展，文化开始由事业向产业转变，文化产业政策工具也随之向种类多样化发展，被地方政府越来越多地运用，对地方政府文化产业政策工具的变迁进行纵向研究，从中归纳变迁规律，也能为当前和未来的政策工具选择提供历史借鉴。本文基于对不同时期文化产业政策文本及管理举措的梳理认为，改革开放以后，我国地方政府文化产业政策工具的变迁大致可分为四个阶段。

1.第一阶段——改革开放之始到 90 年代初

改革开放后，文化部、财政部和国家工商局出台了《文化事业单位开展有偿转换服务和经营活动的暂行办法》，文化部、公安部、国家工商总局出台了《关于改进营业性舞会管理的通知》等，在这些国家部委的政策文件指引下，各地文化事业单位除保障原有向人民群众提供的文化产品外，开始开展多种多样的文化生产和经营活动。地方政府的文化产业政策工具包内除了强制性管制（禁止）直接供给外，首次出现了市场化工具，文化产业开始向市场化方向进行改革。但同时可以发现，由于这一时期对市场这一新兴工具认可度不高、态度不一，各地出现了一边鼓励市场化活动，一边又加强管控的矛盾现象。如对营业性舞会，就经历了 1979 年初试放开，1980-1983 年被封杀禁止，1984 年重新放开这样曲折的反复。总体来看，这一阶段的显著特点是以强制性文化产业政策工具中的直接提供为主，市场化工具开始萌芽。

2.第二阶段——90 年代初到 2003 年

随着改革开放的全面推进，从高度集权的计划经济体制向市场经济体制的过渡，我国各地的文化产业也在沿着市场化的轨道稳步前行。1992 年《中共中央国务院关于加快发展第三产业的决定》把文化卫生事业作为加快第三产业发展的重点；1999 年的“国民经济和社会发展计划草案”中，明确提出“推动文化、体育、非义务教育和非基本医疗保的产业化”，文化产业第一次被纳入国家发展计划的政策视野；2002 年，党的十六大明确提出要积极发展文化产业。在此前后，国家密集出台了一批规范性文件，对文化产业市场活动进行规范。分行业来看：新闻出版行业在 2002 年由国务院颁布了《出版管理条例》，演出行业是在 2005 年由国务院颁布了《营业性演出管理条例》，音像产业

在 2001 年由国务院颁布了《音像制品管理条例》，广播电视行业在 2001 年由国务院颁布了《电影管理条例》，艺术品市场由文化部在 2004 年颁布了《艺术品经营管理办法》，等等。各地方政府则依据各个子行业的相关法规的规定来管理、规制地方文化产业发展。因此可以认为，这一阶段的显著特点是以强制性文化产业政策工具中的管制工具为主，公共企事业工具和市场化工具共存。

3.第三阶段——2003 年到 2012 年

在这一阶段，改革开放程度更高，社会主义市场经济体制愈发成熟，我国加入了世界贸易组织，随着高新技术向文化领域的广泛渗透及全球经济的一体化，文化产业作为新的经济增长点迅速崛起。2005 年初国务院出台《关于非公有资本进入文化产业的若干决定》，标志着文化产业开始吸收非公有资本进入；2009 年国家出台《文化产业振兴规划》，同年，财政部、海关总署、国家税务总局发布《关于支持文化企业发展若干税收政策问题的通知》、《财政部、国家税务总局关于扶持动漫产业发展有关税收政策问题的通知》，标志着对文化产业的差别性经济政策开始实施。2011 年，党的十七届六中全会审议通过了《中共中央关于深化文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》，文化产业发展进入高潮期。在此阶段，国家有关部门对影音等文化产业采取了逐渐取消对外限制、不断加大对内扶持的政策，如 2005 年国家广电总局发布条例，要求全国各级电视台在每晚五点到九点的黄金时间只能播出国产动画片等。与此同时，地方政府一些直接提供文化产品的文化事业单位由于产品没有跟上时代发展、转型较慢等原因不再被认可，这部分职能被新兴的演艺、影视等市场主体所代替。这些新兴市场主体在此时进入快速发展期，各地政府开始出台符合本地情况的文化产业促进意见、扶持政策等。如深圳市在 2005 年制定了《深圳市文化产业发展“十一五”规划（2006-2010）》，是较早制定地方文化产业发展规划的市；同年，发布了《中共深圳市委、深圳市人民政府关于大力发展文化产业的决定》，提出了创新文化产业管理体制和运行机制、加大扶持文化产业发展的力度、设立文化产业发展专项资金等政策措施。杭州市在此阶段出台了《杭州市人民政府关于加快文化产业发展若干经济政策的意见》，做出包括财政投入、税收优惠、融资投资、社会保障、人事制度等一系列政策规定。为体现当地对文化产业的重视程度，各地纷纷设立数额不菲的文化产业发展专项资金，如北京 1 亿元、深圳 1 亿元、杭州 7000 万元、郑州 5000 万元、石家庄 3000 万元等。混合性文化产业政策工具中的经济性政策工具的应用达到顶峰，同时，出现了文化项目招商、主办各类文博会展、开展文化产业典型宣传、开展文化产业先进单位评比等信息工

具。这一阶段的显著特点是强制性文化产业政策工具中的管制继续发挥作用，同时以混合性政策工具为主推动文化产业市场化发展。

4.第四阶段——2012 年至今

随着党的十八大的召开，我国经济社会发展进入了一个全新时期，全面深化改革拉开大幕，市场开始在资源配置中发挥决定性作用，文化体制改革继续深入，文化产业市场主体释放了更大活力。十八大以来，文化部取消或下放了 9 项行政许可审批项目；国家新闻出版广电总局取消或下放了 29 项行政管理职责。文化行政部门正在完成由“办文化”向“管文化”的转变。国务院连续下发了《支持转企改制国有文艺院团改革发展的指导意见》、《关于推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干意见》、《关于加快发展对外文化贸易的意见》，文化部连续下发了《关于深入推进文化金融合作的意见》、《关于推动特色文化产业发展的意见》、《关于大力支持小微文化企业发展的实施意见》等政策法规，有关部门更加注重改革和发展的顶层设计。在这一阶段，经济性文化产业政策工具阻碍公平竞争，对建立现代市场体系的干扰、实施效果差的局限性也渐渐显露出来；随着政府购买服务的推进，文化产业协会等非营利组织、社会中介组织开始发挥越来越大的作用，市场机制越来越完善，自愿性政策工具从无到有，开始发挥越来越大的作用；同时，产权交易所等一些新工具开始出现。这一阶段的显著特点是除强制性文化产业政策工具、混合性政策工具外，自愿性文化产业政策工具和新工具开始发挥越来越大的作用。

5.我国地方政府文化产业政策工具的演进规律

以石家庄为例，可以很清楚地看到，地方政府文化产业政策工具的演进也基本遵循了政府治理工具的演进规律，其基本逻辑都遵循了政府和市场关系的变化。改革开放后，我国由高度集中的计划经济体制转为社会主义市场经济体制，然后又到以市场在资源配置中发挥决定性作用，市场在社会经济发展中的地位和作用越来越大，政府对于市场的调控由直接变间接，由微观变宏观。与此相应，地方政府文化产业政策工具也在朝着政府介入程度越来越低的方向发展。从最开始的强制性文化产业政策工具（规划管制、公共企事业）到混合性文化产业政策工具（经济性政策、信息性政策、宣传推介）再到自愿性政策工具（文化惠民、社会团体）和新工具（市场化、新工具）。

由于文化产业有着天然的文化属性和意识形态属性，所以与一般政府治理工具不同的是，文化产业政策工具不会发展到完全自愿、完全市场化，而是必然配合有一定的管制，因此，合理的文化产业政策工具最佳组合是新型混合性政策工具，这一新型混合性

政策工具主要括了管制工具、自愿性工具、经济性工具和新工具。

三、石家庄市文化产业政策工具选用中的问题

在系统研究了文化产业政策工具的基本理论及选择使用的基本原理的基础上，结合问卷调查、走访文化企业，便可以石家庄为实例，分析地方政府在促进文化产业发展过程中的政策工具选择和使用情况，界定存在的突出问题，并为寻求改进找准方向。

（一）石家庄市文化产业政策工具选用现状#

石家庄市委、市政府高度重视文化产业发展，在资金、政策、环境各方面给予大力支持，全市文化产业发展迅速，发展势头良好。到 2014 年，全市有文化企业 2 万余家，其中年增加值超亿元的企业 27 家，国家级文化产业示范基地 1 家，省级 12 家，文化部认定的动漫企业 11 家。全市文化产业增加值连年保持 25% 以上的增速，2013 年为 209.6 亿元，占 GDP 比重 4.66%，2014 年预计达到 250 亿元，占 GDP 的比重接近 5%。先后荣获全国文化改革发展先进地区、全省设区市文化产业振兴一等奖等荣誉称号。

经走访石家庄市委宣传部、石家庄市文化广电新闻出版局、石家庄市文化产业协会、石家庄市动漫产业协会等相关单位，查阅档案资料和媒体报道，将 2005 年至 2014 年该市应用文化产业政策工具的情况汇总为表 4 至表 13。¹

表 4 2005 年石家庄市文化产业政策工具应用情况

时间	应用情况	归类
2005 年 10 月	编写《石家庄市文化产业调研报告》，首次提出发展建议	强制性

表 5 2006 年石家庄市文化产业政策工具应用情况

时间	应用情况	归类
2006 年 10 月	举办中国石家庄首届国际动漫节	混合性
2006 年 12 月	成立石家庄动漫协会	自愿性

表 6 2007 年石家庄市文化产业政策工具应用情况

时间	应用情况	归类
2007 年 4 月	开展文化项目发布招商签约活动	混合性
2007 年 6 月	成立石家庄市文化体制改革和文化产业发展领导小组，在市委宣传部设办公室	强制性

¹不包括文艺演出审批、版权登记等常规性政策工具应用情况，不包括电视台、报社、文艺院团等市属事业单位常年提供文化服务工具应用情况。

2007年7月	制定出台《石家庄市文化产业发展规划》	强制性
2007年7月	市动漫产业发展领导小组及办公室成立	强制性
2007年8月	《关于推动我市动漫产业发展的若干意见（2007-2010年）》（石办字〔2007〕80号）	强制性
2007年9月	建成首个由财政投资的动漫创意园区	混合性
2007年10月	举办石家庄第二届动漫节	混合性
2007年12月	印发《关于加快文化产业发展的通知》	强制性

表7 2008年石家庄市文化产业政策工具应用情况

时间	应用情况	归类
2008年3月	下发《关于开展文化产业统计工作的通知》，建立文化产业统计体系	强制性
2008年4月	开展文化项目发布招商签约活动	混合性
2008年6月	成立石家庄市文化体制改革和文化产业发展领导小组，在市委宣传部设办公室	混合性
2008年7月	制定《关于进一步推动我市动漫产业发展的实施意见》（石办字〔2008〕94号）	强制性
2008年10月	举办石家庄第三届动漫节	混合性
2008年12月	启动石家庄市文化体制改革工作	强制性

表8 2009年石家庄市文化产业政策工具应用情况

时间	应用情况	归类
2009年4月	开展文化项目发布招商签约活动	混合性
2009年5月	参展深圳文化产业博览交易会	混合性
2009年6月	在光明、人民、中央电视台等媒体宣传报道石家庄市文化产业发展情况	自愿性
2009年8月	主办石家庄第四届动漫博览交易会	混合性
2009年12月	印发《石家庄市扶持动漫产业发展若干规定》，当年补助、奖励动漫项目55万元	混合性

表9 2010年石家庄市文化产业政策工具应用情况

时间	应用情况	归类
2010年3月	成立文化产业研究中心	自愿性
2010年4月	开展文化项目发布招商签约活动	混合性
2010年5月	召开市文化体制改革工作会议、文化体制改革督导组培训会	强制性
2010年6月	《石家庄市关于支持文化体制改革和转制企业发展的若干规定》（石办字〔2010〕79号）	强制性
2010年7月	创办《省会演艺资讯》，免费发放，引导广大市民参与夜间文化消费	混合性

2010年11月	印发《石家庄市文化企业贷款贴息实施办法》，给予文化企业贴息20万元	混合性
2010年10月	举办石家庄第五届动漫博览交易会	混合性

表10 2011年石家庄市文化产业政策工具应用情况

时间	应用情况	归类
2011年1月	与市宣传文化系统国有文化企业签订2011年度宣传文化工作和经营目标责任书	强制性
2011年1月	制定全市文化产业发展“十二五”规划	强制性
2011年2月	成立石家庄市文化产业协会	自愿性
2011年4月	开展文化项目发布招商签约活动	混合性
2011年9月	制定《关于扶持我市动漫产业发展的意见》(石字〔2011〕13号)	强制性
2011年10月	《石家庄市动漫产业发展资金使用管理办法(试行)》	混合性
2011年10月	举办石家庄第六届动漫博览交易会	混合性
2011年12月	开展动漫产业发展专项资金申报、安排工作，专项资金总额2000万元，支持11个项目	混合性

表11 2012年石家庄市文化产业政策工具应用情况

时间	应用情况	归类
2012年6月	印发《中共石家庄市委贯彻落实〈中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定〉的实施意见》	强制性
2012年6月	成立石家庄市中华文化促进会	自愿性
2012年7月	开展打击网络侵权盗版专项治理“剑网行动”	强制性
2012年7月	石家庄文化广电新闻出版局与兴业银行签署支持石家庄文化建设合作框架协议，为文化企业提供低息贷款	混合性
2012年9月	财政投资的霞光大戏院项目开工建设	强制性
2012年10月	举办石家庄第七届动漫博览交易会	混合性
2012年12月	开展文化产业发展引导资金申报安排工作，支持项目29个，总额3000万元	混合性

表12 2013年石家庄市文化产业政策工具应用情况

时间	应用情况	归类
2013年6月	邀请深圳华强集团来石家庄进行投资考察	混合性
2013年7月	印发《关于加强文化产业统计工作的通知》(石办字〔2013〕44号)	强制性
2013年10月	举办石家庄第八届动漫博览交易会	混合性

2013年11月	开展文化产业发展引导资金申报安排工作，支持35个项目，总额3000万元	混合性
2013年11月	召开石家庄市绿色印刷推进会议	混合性
2013年12月	编撰出版《石家庄文化改革发展蓝皮书2012-2013》	混合性
2013年12月	开展文化产业发展先进单位评选	自愿性

表13 2014年石家庄市文化产业政策工具应用情况

时间	应用情况	归类
2014年5月	举办石家庄文化产业培训班	混合性
2014年6月	印发《石家庄市推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展行动计划（2014-2020年）》（石政发〔2014〕25号）	强制性
2014年7月	发行石家庄文化惠民卡	混合性
2014年8月	举办石家庄文化企业金融培训会	混合性
2014年9月	印发《石家庄市人民政府关于加快发展对外文化贸易的实施意见》（石政发〔2014〕39号）	强制性
2014年9月	建立了全市文化产业项目信息管理系统	混合性
2014年10月	举办石家庄第九届动博会	混合性
2014年11月	开展文化产业引导资金申报安排工作，支持文化产业项目30余个，总额近3000万元	混合性

从表4至表13可以归纳出石家庄市文化产业政策工具的选用特点：

1.强制性文化产业政策工具贯穿始终

公共企事业工具随着市场主体的发展渐渐弱化，大部分功能被新兴起的影院、民间演艺、演唱会等承接，可见公共企事业工具发挥的作用比例呈现递减趋势。尽管公共企事业工具弱化，但强制性文化产业政策工具中的管制工具贯穿石家庄市文化产业发展全程，管制工具随着中央和国家的政策变化，各有关部门依规执行国家的有关管制法规，该市也在出台各类地方性指导性意见或产业发展规划。

2.混合性文化产业政策工具渐成主流

信息工具、宣传工具、经济激励工具等混合性工具越来越多地被相关部门所采用，如文化项目招商、参展文博会、主办动漫节等成了每年开展的固定性政策工具，此外还在不断增加培训班、金融对接等创新的政策工具；同时随着时间的推移，由于财政所列专项资金量的剧增，经济性政策工具开始发挥越来越大的作用，从几十万到上千万元，可见混合性文化产业工具发挥了越来越大的作用。

3.自愿性文化产业政策工具越来越多

自愿性政策工具随着文化产业协会的成立，文化惠民卡活动的开展，也开始被有关

部门开始应用。从市民文化消费数据上看，市民文化消费金额处于逐年上升的趋势，各类文化活动的参与人数也越来越多，说明文化产业发展氛围越来越好。

（二）石家庄市文化产业政策工具使用中存在的问题#

虽然在这些文化产业政策工具的推动下，石家庄市文化产业取得了一定发展成果，文化产业增加值增速常年保持在较高水平，但与国内发达省份的省会城市相比，还存在着总量低、规模小、缺乏龙头文化企业和知名文化品牌等差距。通过对政策工具运用情况的归纳分析，该市在政策选择和组合方面存在一些问题。

1.强制性文化产业政策工具效率较低

强制性政策工具最有效的应用范围是在某些公共保障和禁止性管理事务上，如提供基本公共文化服务保障，进行产权保护等，在促进某一产业发展方面所能起到的作用有限，强制性政策工具对文化产业发展来说效率比较低。

（1）文化产业管理体制需要优化。管理体制严格来说并不是政策工具的一种，但管理体制是否合理、完善，会关系到政策工具的实施是否顺利。目前石家庄市文化产业管理体制主要存在的问题有宏观管理不到位、微观管理错位等。

一是宏观管理不到位。文化产业是一个新兴产业，也是一个门类多、跨度大的产业，文化产业并不是能单独独立出来的产业，而是包含了很多传统行业，涉及到属于工业的印刷业、属于服务业的广告业、属于制造业的广播电视电影设备制造、属于轻工业的玩具文具制造等。如此复杂的产业结构为管理部门提出新的挑战，不像工业、餐饮业、软件业等组成比较简单的产业，完全可以由一个部门进行管理，而只能成立类似领导小组的协调机构，如石家庄的文化体制改革与文化产业发展领导小组及办公室，由领导小组和办公室负责石家庄市文化产业的规划、发展、管理等职能。领导小组及办公室相对于某一部门来说，存在着协调联动匮乏、目标不统一、运行不规范、弱化各单位工作职责、多头管理等弊端，造成难以从宏观上、整体上规划、推动产业发展。同时，文化产业的高度复杂性，也需要从事相关管理工作的人员为高度复合型，对综合素质、知识背景、管理能力和水平要求很高，能胜任管理岗位的公务人员极度匮乏。

二是微观管理越位。政府有关部门存在着管办不分、政企不分的问题，对企业干预过度，影响其自主发展。另外，政府有关部门身兼直接供给和扶持管理两种职能，本身有自己的文化产品供给单位，如一些文化事业单位和转制后的企业单位，造成政府有关部门既扮演裁判员又扮演运动员，难免在经济性政策工具的实施过程中偏向效率低下的

“直系部队”，损害了公平竞争的市场原则，打击了一般市场主体的积极性。

(2) 公共文化企业事业单位不能满足人民群众的精神文化需求。沿袭计划经济时代的传统，石家庄市有市群众艺术馆、市歌舞团、市演出服务公司、市京剧团、市丝弦剧团等事业体制的文艺院团，虽然在近年的文化体制改革中，这些院团部分完成了转企改制，但其经营体制、内容和模式并没有本质性变化，财政拨款不减，继续执行着其为人民群众提供公共性文艺产品的功能。除市歌舞团每年可以演出上百场以外，其他传统戏剧院团每年演出不足十场，由于跟不上时代发展和大众审美的变化，戏剧市场惨淡，传统剧目没人看，新编剧目不吸引人，这些院团生产的文化产品已经失去了在大多数人民群众心中的位置，大多数人民群众改以电影、音乐会、演唱会等这些时尚、新潮的文化产品来满足精神文化需求。说明公共企业事业政策工具所供给的文化产品没有发挥应有的作用，或者说效率相当低。

(3) 缺乏基本的法律保障。法律法规既是强制性政策工具的具体方式，也是必要保证。石家庄现有的文化产业规划、政策、意见等有着效力层次低、作用机制单一、适时性和实效性不足的缺陷。市场经济是法治经济，文化产业和其他产业一样，要有法治来保证其高速发展，总结世界各国的经验可知，文化产业的发展很依赖于法律制度发挥双重作用，一是促进作用，二是保障作用。石家庄是省会城市，属于较大的市，按照宪法规定，较大的市的人大及其常委会有权制定地方性法规，但石家庄至今没有制定文化产业发展条例或类似的地方性法规。虽然目前全国尚没有制定全国统一的文化产业促进法，但地方立法先行是一个可行的现实选择，我国的太原等地已经有相应的地方性法规。

(4) 规划难以实施。规划相对于一个产业的重要性，就相当于一张蓝图对一个建筑物的重要性，有了规划，才能合理布局产业分区、调整产业结构、依次有序推进，有计划地推进产业发展。但由于规划制定无序，互相冲突，规划层次较低，执行力差，规划往往一旦完成，就好像是向领导“交了差”，后期的发展或我行我素，或按领导意志变更，规划成了一纸空文，不能做到“一张蓝图绘到底”，难以按照制定的规划实施下去。这一问题，导致强制性政策工具常常带有主观性，稳定性不足。

2.自愿性政策工具使用程度较低

自愿性政策工具的应用代表着给予市场和社会最大自由度，靠公众参与、非营利组织对资源配置进行调节。当前，石家庄市自愿性政策工具的使用力度不够。

(1) 公众参与不够，文化消费水平低。公众对文化产业的认知度较低，直接后果是对文化产业缺乏认识，文化消费水平较低，间接后果是文化人才培养乏力，发展文化

产业的氛围不浓厚。具体来看：一是缺乏共识。按文化产业的规律和特点来看，品牌、创意、版权等这些无形资产是文化企业无形的财富，也是文化企业的立身之本，但由于缺乏社会共识和评估机制，文化企业在向银行等金融机构贷款时，这些无形资产难以进行质押，就难以像工业企业一样获得资本，难以实现快速发展。二是文化消费水平低。按照国外的统计，欧美国家的文化消费通常占整个家庭收入的 30%，而我国不足 10%，石家庄的居民消费总量和消费人均消费支出都较低。石家庄 2012 年人均 GDP 达 6894 美元，如果按照“当人均 GDP 超过 5000 美元，文化消费将达到井喷时代”这一标准来看，石家庄应该在文化消费上有一个较大增长，但据统计局数据，2012 年石家庄市居民人均教育文化娱乐服务支出 1467 元，占人均总消费的支出的比重为 11%，说明石家庄居民真正用于文化休闲方面的有效支出还相对较少，远低于国外城市、国内发达城市水平。究其原因，收入差距过大、消费理念跟不上，对于大部分人群来说，其他必要支出压缩了文化消费的空间，个人资金必须更多地投入到生活安全保障的领域，例如教育、就业、医疗、养老等。三是文化人才培养乏力，缺乏全社会对文化产业的认识，形不成发展文化产业的良好氛围，就不会有人才向文化产业领域集聚，缺失完整的人才培养链条和模式，而人才又是文化企业不可或缺的重要资源和基石，进而造成恶性循环。

(2) 社会团体力量薄弱。石家庄市在 2006 年成立了市动漫协会，在 2011 年成立了市文化产业协会，在 2012 年成立了市中华文化促进会，这三大协会是石家庄市最大、影响力最高的专业性文化产业社会团体，应该成为石家庄市发展文化产业的中坚力量。但从对三大协会的调研来看，它们存在着影响力小、力量薄弱、活动较少等不足。具体表现在：一是力量薄弱。石家庄动漫协会挂靠石家庄人民会堂，石家庄文化产业协会、石家庄市中华文化促进会为一套人马两块牌子，前者为人民会堂工作人员兼职，后者专职工作人员较少，存在着人员不足、活动经费少、财力有限等自身建设运转问题；二是活动较少。石家庄动漫协会主要工作为承办石家庄国际动漫博览交易会；石家庄文化产业协会、石家庄中华文化促进会成立以来，以举办画展、艺术展等专业性展览，运作文化产业项目为主，综合性活动举办较少；三是影响力小。政府部门没有下放有关职能到协会，协会给予会员、会员单位的帮助有限，两方面脱节造成协会的凝聚力、影响力有限，没能起到社会团体应该起到的上传下达、服务企业、行业监督等作用。

3.混合性政策工具使用效果不理想

混合性政策工具是石家庄市目前使用的重点工具，但片面使用经济激励工具，使用形式太过微观，有待进一步挖掘和创新。

(1) 片面使用经济激励工具。从政策工具的分类及优缺点中可以看出，经济激励工具，如补助、贴息、奖励是容易实施的。从石家庄市文化产业政策工具应用情况可以看出，该市大量运用了经济性政策工具，有关部门的工作重点也在于申报、研究、安排资金，主要是通过经济激励工具来推动产业发展。从 2009 年设立专项资金起，到 2014 年，共支持文化产业项目上百个，财政资金投入约 1 亿元，支持方式以补助为主，以贴息方式支持的较少。但这也是由文化产业发展阶段决定的，石家庄的文化产业还在初步发展阶段，给予一定的财政扶持，对于提振企业发展信心，营造良好的创业发展环境能起到很大作用。

(2) 经济激励工具精度不够。本文设计了石家庄市文化企业调查表（见附录 I），共发放调查表 100 份，回收 91 份，有效调查表 91 份。通过对全市文化企业抽样调查得知，有 54% 完全不了解石家庄市的文化产业政策，每年向相关部门提出享受政策申请的企业不足企业总数的 10%，说明经济激励工具并没有覆盖到全市的文化企业。文化企业表示最急需的政策不是直接补助或股权投资，而是引进人才、战略咨询和免费宣传。此外，还走访了 70 家获得补助的文化企业，在获得补助的文化企业中，动漫类企业占 36%，文化传媒类企业占 18%，和整个文化产业分类相比，严重失调。2012 年石家庄市文化企业增加值超亿元的有 27 家企业，这 27 家企业中，文化产品生产的辅助生产企业（印刷包装）占 13 家，工艺美术品的生产企业（雕塑）为 4 家，广播电视电影服务类企业 2 家，这 27 家企业只有 2 家获得过经济激励。获得补助的文化企业中，有 95% 的企业认为补助资金对企业发展起到了帮助，但没有获得补助前后企业相关销售数据的比对。同时，有 60% 的企业坦诚获得的补助资金额度过小，希望获得更大额度的资金支持，还有 40% 的企业希望获得土地、税收、人才等方面的扶持。这说明：第一，文化产业专项资金使用方向是动漫企业、文化传媒类企业等，这些企业在全市文化产业增加值中的贡献率并不高，反而对全市文化产业增加值贡献较大的印刷、雕塑、销售行业扶持力度较小，也没有其他政策工具应用到此类行业中；第二，文化企业除了希望获得资金补助外，还有着人才、宣传推广等其他需求，但相关部门在这方面的的工作力度不够。

关于动漫产业补贴乱象的案例前述分析中已经提到，石家庄的动漫产业专项资金额度在河北省是数额最大的，和杭州、上海、北京一些城市相同，也提出了在央视播出的动画片，每分钟补贴 5000 元等类似的条款。但政策出台近五年，起到了一定的精品生产促进和招商引资作用，但由于资金实力和杭州、广州、深圳等城市相差悬殊，离理想的效果还有不小的差距。可见，这样强行拔高、求量不求质的政策并不利于动漫产业的

真正成长。

(3) 企业获得信息成本较大。石家庄市多次举办文化项目招商活动，连续带领企业参展深圳文化产业博览会、杭州国际动漫节，自身还举办了石家庄国际动漫博览交易会，其目的都是提升文化企业知名度和影响力，与外地企业、客商进行交流，获得生产、经营信息等。虽然大量开展了此类活动，但还是有着政策工具普惠性差，自办展会成本过高，效果不佳等不足，企业获得信息的渠道有限，成本较大。

例如，石家庄动漫博览交易会已经连续举办了九届，九届动博会有美国、日本、韩国、港澳台等二十几个国家和地区的两千多客商、专家、学者参会；每一届动博会召开期间，组委会都会针对不同的企业组织各种对接会、洽谈会、交流会努力促成项目合作，九届动博会累计签约项目 94 个，69 个项目已经落地或制作完成，其中涉外项目 15 个，累计招商引入社会资金 3.8 亿元。动博会持续在石家庄举办，为石家庄本土动漫企业、院校和动漫创业者、动漫爱好者展示自身发展，对外推介各自产品、技术和服务，创造了机遇优势，提供了平台和服务。但由于同质类展会太多，2009 年左右，全国动漫节展活动达到高峰，据不完全统计，全国各地举办的动漫类节展有 100 多个，在 2014 年依旧还有 50 个左右，石家庄的动博会因投入较小，和北京、天津的展会地域太过接近，石家庄动博会始终没能真正与国家级部委、单位主办，没能成为国家级重点文化展会，所能起到的宣传推广和交易平台的作用有限。

(4) 市场机制不成熟。市场应该在资源配置中起决定性作用，文化产业和其他产业一样，一定的政策推动是必要的，但更重要的应该是市场推动，建立成熟的市场机制才能形成文化产业发展的内在动力，才能确保文化产业可持续发展。而石家庄目前的文化市场机制尚不成熟：主要表现在，一是国有文化企业产权不清晰，国有经营性文化企业还存在着政企不分，事企不分的现象，没有建立现代企业制度，自我发展能力弱，经营机制有待完善。二是文化要素市场发展滞后，资金市场、人才市场、产权交易市场、中介机构不健全，存在着文化资源盲目开发，重复性投资和建设等现象。

总之，上述问题严重制约着石家庄文化产业政策工具功能的充分发挥，造成文化产业政策推动文化产业发展的力度不能满足预期。鉴于此，优化文化产业政策工具的选择、使用和组合，便成为破解其发展瓶颈的一个突破口。

四、石家庄市文化产业政策工具的优化

根据“中共石家庄市委贯彻落实《中共中央关于深化文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》的实施意见（石发〔2012〕8号）”，石家庄市文化产业总的奋斗目标是：“文化产业不断壮大，年均增长25%以上，占全市生产总值5%以上，文化发展主要指标进入全国省会城市前列，在全省率先建成文化强市”。为实现这个目标，在文化产业方面，还提出了一些子目标，如力争培育产值超千万元文化企业10家，超亿元企业5家，完成5个投资额超过20亿元的大型文化产业项目；建成1个国家级文化产业示范园区、5个省级文化产业示范园区、10个省级文化产业基地等。总之，石家庄的文化产业政策目标已经确定。如前所述，政策工具就是实现政策目标的手段。毋庸置疑，这些目标的实现，必须借助于有效的文化产业政策工具，而有效的政策工具则源于对已有工具的发展、创新和优化。

（一）强制性政策工具的优化#

文化产业的意识形态属性决定了必须要采用一定的强制性政策工具，管控文化内容、保护知识产权等。选择强制性政策工具必须考虑的变量是健全的管理体制，有相关的文化产业促进法作为保障，因此强制性政策工具的优化也从这些方面来重点考虑。

1. 加快转变政府职能

进一步理顺各文化管理机构间的关系。首先，推动文化产业领域职能整合，按照大文化方向，整合归并同质行业的管理职能，探索出宽范围的“大文化产业”管理策略，甚至可以考虑将文化改革发展领导小组的职能固定，新形成一个规格高、职能全的实体部门，如“石家庄市文化改革发展委员会”，类似于韩国的文化振兴院，由市领导兼任委员会主任，提升文化产业管理部门的地位和权威，避免出现条块分割，政出多门，多头管理的现象，以便于在宏观上全面把握整个产业的发展。其次，在管理上，微观管理要往回收，由微观管理向宏观管理转变，正确厘清政府在市场中的定位和功能，做到裁判员和运动员各司其职，理顺主管部门与文化企事业单位的关系，做到政事分开、政资分开和管办分离，按照现代企业制度的要求，加快国有文化企业的公司制改造，增强其活力和竞争力。

2. 建立政策工具落实网络

政策工具并不是自我实施的，政策工具的应用要求有组织的努力，如何保证各级组

织都能不遗余力地按要求运用某种政策工具，是顶层组织需要重点考虑的。作为石家庄市文化产业发展的顶层组织，市级文化产业发展主管部门应致力于建立一个制度化的实施网络。这个网络下层包括各县（市、区）文化产业主管部门，市直第二层级的文化部门，如市广播电视台、市报业传媒集团公司、市图书馆、市群艺馆、市美术馆等。网络应有一个合理的工作机制、考核机制和奖惩机制，工作机制用于明确各个层级的职责范围和工作模式；考核机制主要由上层组织对下层组织进行考核，以监督上层组织的各项政策和工作是否被下层组织完全贯彻落实到位，是否取得了良好的效果，并据此进行一定的奖惩，以调动下层组织的积极性。

3.提供基本的法律政策保障

一是健全文化产业法律体系。市场经济是法制经济、秩序经济。健全的文化产业法律体系能对文化知识产权提供强有力的保护，能对文化领域投融资破冰，能明确政府各部门、各层级的职能，是促进文化产业健康快速发展的根本。文化产业涵盖面广，牵涉到众多业务主管部门，如果没有一套科学完善系统的文化法规，是极不利于文化产业发展的。我国政府部门应尽快制定有关的文化产业促进法规及相关配套的细则、政策、措施，形成一整套行之有效的规范文化投资的法律法规体系。作为有立法权的地方政府，完全可以先行先试，在制定这些法律法规中既要体现社会效益，又要注重经济效益；既要遵循市场经济规律，又要充分考虑文化产品和文化服务自身的发展规律。二是加快文化产业政策建设。现行的文化产业政策法规，一部分是在经济体制改革过程中形成的，这些政策重管理，轻促进；另一部分是在推动文化体制改革过程中的配套政策，主要针对方是转企改制的国有文化企业。必须加快制定和完善适合现阶段，针对现代文化产业整体的文化产业政策。三是建立追踪督导机制。为避免有令不行、有政不行，应由有关部门加大对文化产业规划、相关政策的落实督导力度，确保按照规划发展，按政策落实各项优惠政策。

（二）自愿性政策工具的优化#

由于自愿性政策工具具有低成本、政府介入度低的优点，在强制性政策工具难以满足需求、混合性政策工具效果不佳的情况下，地方政府越来越多地倾向于“简政放权”，以引代管，包括用一些手段引导公众提升认知度，营造社会氛围，引入非营利性组织发挥行业中介作用等，来间接地促进产业发展。

1.营造良好的发展氛围

文化产业最终是要面向市场、面向大众的，必须提升大众、全社会对文化产业的认知度，才能为文化产业创造良好的发展氛围，才能使人才、资金、技术向文化产业领域聚集。如德国政府选择文化创意产业发达的大中城市举办“文化创意产业之窗”活动，以专题论坛、讨论会、圆桌会议等多种方式，提高行业认同感和公众的认可程度。作为文化产业中等发达城市，石家庄必须积极创新宣传手段，为公众提供提高认知率和参与率的有力平台。一是进行主题宣传，开展文化产业成果展览、优秀文化企业巡礼、文化产业项目巡礼等主题宣传活动，营造良好的发展氛围。二是制度保障，把文化产业作为产业转型升级的重要抓手，将文化产业发展纳入各级各地政府的议事日程，提高各级各地政府发展文化产业的自觉性；加大文化市场管理力度，坚决打击盗版、侵权等违法行为，维护文化创意者、版权所有者的权利；推动建立知识产权、版权等权利质押评估机制，使文化创意要素的价值能够体现，能够进入市场。三是开展多种活动。开展文化博览会、专题论坛、讨论会等多种活动，扩大活动参与度，使广大市民在活动中了解文化产业、认识文化产业。

2.强化协会和中介机构的能力

行业协会是企业与政府之间的桥梁和纽带，可以协助政府进行行业管理，维护企业的合法权益，推动行业和企业健康发展。行业协会的作用主要从两方面来体现，一是加强行业自律、服务会员单位，二是发挥政府与企业的桥梁纽带作用。加强行业自律方面要对本产业产品质量和服务标准进行严格监督，鼓励公平竞争，打击违法乱纪，制止产业垄断行为，维护企业合法权益。服务会员单位方面要加大培训和宣传力度，为会员单位提供产、学、研、供、销等多个方面的信息服务，引导企业进行生产，经常性地开展会员单位间、协会和其他协会间的互通有无的交流活动。发挥桥梁纽带作用方面，对下协会应该及时把政府部门制定的产业政策、方针等宣传到企业，对上应把会员单位的需求和意见反映到相关部门。石家庄的文化产业协会、动漫协会、中华文化促进会要根据形势发展的需要，进一步完善功能，规范行为，提升作用。文化中介机构是市场经济中社会分工日趋专业化的必然产物，目前石家庄市的专业中介机构较少，演出公司等行政色彩还比较浓，专业化程度低，没有形成开放型、专业化的中介服务体系，要鼓励支持非文化产业咨询服务类中介机构积极开展文化产业中介服务业务，鼓励文化单位的有志之士从事文化娱乐业经纪工作、代理工作、中介工作。

3.重视文化产业高端人才的培养和引进

在企业调查中发现有 67%的文化企业表示急需引进人才，在作者对一些文化企业的

走访、座谈中也发现，随着文化产业的发展，人才问题显然已经成制约石家庄文化产业发展的重大问题。这里的高端人才指具有较高学历，经过专业训练，有资源整合能力，有相关领域工作经验的文化从业者，既包括高级影视导演、高级编剧、高级技术工人，又包括企业战略咨询专家、财务高管、专业经理人等。相关部门在选择政策工具时应考虑把解决这一问题作为一个政策目标来解决。人才缺乏问题的由来主要有以下几点：一是文化企业由粗放式发展到了精细化、高新技术化的阶段，急需高端创意人才、设计人才；二是京津的虹吸效应，使高端人才培养一个，流失一个，留不住人才；三是文化产业领域的新兴行业如网络游戏、动漫、版权交易等行业缺乏相应的学科教育，从而缺乏专业人才。为解决这一问题，在政策工具上一是应该考虑建立全新的人才培养模式，注重“产-学-研”结合，培养出技能扎实、知识丰富、适应市场和社会需求的高层次人才；二是制定优惠的引进人才政策，如给予住房、子女上学等方面的照顾，使高端人才从京津回流，或者对文化企业引进的高端人才成本进行补助；三是组织相应活动，如文化人才专场招聘会，全国重点高校校园招聘等，由政府相关部门搭桥为企业觅才。

例如，由浙江省在 2013 年实施了影视产业高端人才培养计划，组织省内影视界企事业单位的影视文化优秀人才，到美国加州长滩大学等世界知名高校进行专业培训，培养学员对影视产业的国际化视野和全球性思维。加快浙江影视产业与国际接轨、搭建影视产业交流的国际平台。^[34]

（三）混合性政策工具的优化#

地方政府在使用经济激励性政策工具时，首先应该考虑的是市场机制是否成熟，绩效评价追踪机制是否健全，否则所使用的经济激励性政策工具无法达到预期效果，而且长期无法纠正。如果市场机制在短时间内无法发展成熟，那么应该避免选择直接补助类的政策工具，应该考虑设立文化产业投资基金、建立联动的投融资机制等。

1.提高专项资金的使用效率

资金的使用比例向公共平台建设、贷款贴息、奖励和政府购买服务倾斜，减少以直接补助的方式进行支持，直接补助的弊病一是不易把控项目绩效，二是容易造成不公平竞争，扰乱市场秩序。参照先进国家政府做法，如韩国，由政府资金投资建设公用技术平台、影视基地、办公场所，免费或以超低价提供给通过认证的文化企业使用。如美国，由艺术基金会或地方政府的艺术事务处对申请资助的项目进行评估，但并不直接给予补贴，而是引导社会力量进行投资。意大利政府只对私营团体亏欠部分给予补贴。可见，

像石家庄这样在项目完成前就大量用财政资金直接补助项目的做法很少，在文化产业发展的初期阶段，这样直接补助可能会见到一定成效，但长期以往，会对整个产业发展造成不利影响，应减少直接补助的资金额度，改由贷款贴息、以奖代补和政府购买服务等方式进行支持。或采取“去中心化”的资金使用方式，把资金按一定比例下放到县（市、区）或各行业主管部门，由第二层级同时进行项目评审和使用，提高资金使用效率。

2. 设立文化产业投资基金

在传统的奖励、贴息和政府购买服务方式之外，可由主管部门和金融机构发起，每年从文化产业发展专项资金中预留一部分，再向社会或有关单位筹集一部分，共同成立基金，按照政府主导、专业化管理、市场化动作的原则设立和投资。可按照《合伙企业法》设立为有限合伙企业，由基金管理公司组织专业团队进行运作。一是作为股权投资的角色参与企业融资，给予急需资金支持的中小文化企业投入资金，后期按照股权比例进行分账；二是由基金通过担保作用在银行放大使用，提供贷款支持。基金出资，由合作的担保公司负责提供担保，文化企业将一定比率的股权质押给基金作为反担保，由银行向符合条件的文化企业提供贷款，如无法偿还贷款，由基金获得股权并代还贷款。

例如，陕西省设立了陕西文化产业(西安)投资有限公司，注册资本 22 亿元，总资产 120 亿元，产业范围覆盖文化产业全部领域，拥有 20 家全资和控股公司，构建了重大文化产业项目实施平台、文化资源整合平台、陕西文化品牌创建平台、文化资本增值平台等^[35]。

3. 创新联动融资服务体系

推动金融体制改革，一是建立完善的文化企业资产评估体系，探索知识产权证券化，实现金融资本与文化产业资本的有机融合，二是探索贷款风险补偿制度，由政府专项资金对银行损失的贷款进行补偿等，使信贷资金向文化产业倾斜。最终推出信贷、债券、信托、基金、保险等多种工具的一揽子融资服务，联合包括创投企业、证券公司、基金公司、天使投资、风险投资等在内的各类机构，引导社会资金投资文化产业。三是创新互联网金融等融资工具。互联网金融是将传统金融业与互联网相结合的新兴金融领域，有着参与度更高、协作性更好、操作更便捷，成本更低等传统金融业务不可比拟的优点。同样作为新兴领域，互联网金融对文化产业的认同度较高，如阿里巴巴推出的娱乐宝，百度推出的百发有戏等，都是互联网金融与文化产业合作的亮点。

例如文化创意企业版权担保贷款，中国交通银行北京分行推出了文化创意产业版权担保贷款，可以由中小文化企业以自主知识产权为主要担保方式进行贷款。再有杭州“满

陇桂雨”信贷产品：集合了政府财政、银行、信托、担保以及风险投资等各方资金力量，创造了“银政投集合信贷”这一全新模式，为杭州市中小文创企业提供信贷扶持^[36]。还有动画电影《十万个冷笑话》，通过“点名时间”这一创意网站进行互联网众筹，成功创造了过亿的电影票房。

4.建立文化产业信息服务平台

建设文化产业信息服务平台，更加有针对性地发挥信息引导的功能，解决文化企业上下游之间、文化企业与其他企业之间、文化企业与政府之间的信息不畅问题。包括文化企业信息数据库、文化项目信息数据库、文化产权信息数据库。建立信息录入、发布、金融服务、项目平台、成果转化功能在内的服务机制，集聚文化企业、金融机构、中介服务机构在内的各方资源，定期向社会发布优秀文化企业名录、文化产业项目名录、文化产权名录，解决文化企业、金融机构、社会各界之间信息不对称问题。同时开发适用于文化企业的信用风险评估体系，为金融机构对接文化企业提供决策帮助。

（四）探索使用新型政策工具#

如前所述，新政策工具体现出了更为强烈的市场导向。党的十八届三中全会提出，要让市场在资源配置中发挥决定性作用。顺应这一市场作用新定位，地方文化产业的发展也应更多借助新型政策工具的作用。

1.建立要素齐全的市场体系

要构建统一开放竞争有序的现代文化市场体系。一是加强文化市场监督。整合执法力量，创新执法方法，加强执法监管，建立依法经营、诚实守信的良好市场秩序，创造公平公正的良好竞争环境。加强文化知识产权保护，开展打击侵犯文化知识产权的专项行动，完善文化知识产权维权援助机制和举报制度，依法保护文化艺术创作者和知识产权拥有者的合法权益。二是培育建立文化产权交易市场。参照上海、深圳文交所的模式，在省内率先设立文化艺术和知识产权交易市场，使艺术品、影视作品、文学作品版权、创意、文化专利权能够在市场自由流动，能够使创意变现。三是健全市场中介机构。大力发展经纪代理、咨询推介、拍卖风投等中介服务机构，发挥中介服务机构要素流通、技术支撑和企业服务的作用，提高文化产品和服务供给的市场化程度。例如，文化产权交易是指文化产权所有者将其拥有的资产所有权、经营权、收益权及相关权利全部或者部分有偿转让的一种经济活动。文化产权交易所是为文化产权转让提供条件和综合配套服务的专业化市场平台，是文化领域多层次市场的重要组成部分。

2.政府购买文化服务

在市场中介机构不成熟的阶段，可以由政府作为中介机构，实现文化服务社会化供给。一方面购买文化企业的文化产品或服务，促进文化企业发展，另一方面把这些文化产品或服务提供给靠自己能力无法购买到相应产品或服务的市民。通过政府购买公共文化产品和文化服务，不仅可以通过市场竞争，招投标机制最大限度地节约财政资金，实现“办事不养人”，提高政府公共服务水平和效率；而且可以引导更多的民间资本参与公共文化服务，使文化企事业单位面向市场生产文化产品或提供文化服务，为公众提供更多更好的质优价廉的文化产品和服务。是世界上很多国家为民众提供公共服务都采用的方法。可参照先进地区的做法，建议抓紧制订出台《关于推动政府采购文化产品的实施意见》，使政府购买文化产品和服务有章可循、有规可依。在财政预算中专门列支用于购买文化产品和服务的资金，每年结合实际统筹考虑采购分别适用于老年人、中青年、儿童的各类文化产品或服务。比如购买好的文化演出带到农村去，让广大老百姓欣赏精彩的文艺大餐，丰富老百姓文化生活。

3.促进文化消费

拉动消费是使产业规模扩大的根本。石家庄在促进文化消费方面已经做了有益尝试，推出了文化惠民卡，通过整合资源，对接供需，在企业和消费者之间，搭建“互惠互利、共促共赢”的文化消费平台，项目于2014年7月启动，已发卡23000余张。要在这个基础上，进一步转变市民的文化消费意识，提高整体文化消费水平。一是继续提高大众文化消费能力，可采取现金补贴、折扣等形式对大众购买文化产品和文化服务给予直接财政补贴。二是培养消费习惯。利用各种渠道，大力宣传推广文化产品和文化服务，引导大众参加文化实践，体验文化消费，倡导健康向上的文化消费价值观，培养良好的消费习惯，促进大众文化消费不断升温。

例如北京惠民文化消费季活动。北京在2013年、2014年连续开展了两届文化惠民季活动，该活动动员了上千家文化企业，再开展主题不同的各种展销活动，既增加了文化企业销售额，又增强了市民文化消费的选择性、便捷性，提高了文化消费意识。北京市文资办还利用大数据引导文化企业的生产销售活动^[37]。

（五）文化产业政策工具的组合分析#

政策工具和政策问题不是一一对应关系，政策问题的复杂性注定仅一种工具不足以应对，每种工具都有其优劣势，只有各取所长，相互配合才能实际效果最优化。结合石

家庄实际，将文化产业属性、政策诉求和对应的政策理论依据、理想的政策工具作互动分析如表 14。

表 14 文化产业政策工具分析表

	文化产业属性	政策诉求	理论依据	理想政策工具
特征	创意性	保护知识产权	市场失灵	管制
	意识形态	内容审查	正负外部性	管制
	市场主体弱	优惠财税政策	市场失灵	混合性政策工具
发展阶段	集散程度低	支持集群建设	产业演进	混合性政策工具
	公众需要高	满足需求	需求规律	自愿性和混合性
	产业管理分散	理顺管理机制	政府失灵	管制
	完善市场体系	市场体系建设	发展规律	新工具
发展需求	吸引资本进入	鼓励投资抵御风险	市场失灵	混合性政策工具
	加大人才引进	引导高端人才	产业升级	混合性和自愿性
	文化科技融合	引导科技整合	产业升级	混合性政策工具
	加大文化消费	引导消费	市场失灵	自愿性政策工具

通过以上的分析，传统的文化产业政策工具组合是以强制性文化产业政策工具里的管制和直接提供为主，辅以混合性、自愿性工具。但根据经济社会发展方向和文化产业政策工具的变迁规律，市场将不可避免地在资源配置中起到越来越大的作用，类似于美国的政策工具运用情况，用强制性政策工具把法规和政策制定好，其余的发展都交给市场，最大限度地运用自愿性文化产业政策工具，由市场决定发展方向，由非营利组织来进行行业自律管理。但在现阶段的中国，基于国情考虑，要实现文化产业的赶超发展，地方政府应该学习韩国模式，最大限度地发挥市场在资源配置中的决定性作用，政府在管制和引导上进行强而有效地干预。如强制性政策工具应该把重点放在制定规划和组织实施、理顺管理体制和加强宏观管理、制定法律和必要的内容管制上面，而直接提供、国有企业完全可以放弃，交由市场来完成这一功能。加大混合性政策工具应用力度，但应该工具重点放在成立文化产业投资基金、开展文化产业投融资服务、建立文化产业信息平台等方面，差别税收和直接补助应该限制使用。全力使用自愿性政策工具，如提高中介机构参与度、提高公众认知度等，同时，探索使用建立要素齐全的市场体系、促进文化消费和政府购买服务等新型工具。

结 论

政策工具是理论与实践的交汇，其目的就是为了达到某一政策目标，近年来发展迅速的政策工具理论能否给地方政府发展文化产业带来新的思考，这是本文的出发点。

本文基于文化产业和政策工具的基本理论，从逻辑和实证两方面对各类文化产业政策工具进行了详细解析，逐一论述了各类具体文化产业政策工具的优点和局限性，通过中外文化产业政策工具的对比研究以及对地方政府文化产业政策工具的变迁研究，总结了文化产业政策工具的演进规律，得出了文化产业政策工具的演进是政府与市场关系演进一个缩影的结论。

通过梳理十年来石家庄市文化产业政策工具的应用情况，结合文化产业政策工具的选择研究，辅以剖析真实的案例，本文总结了石家庄文化产业政策工具使用中存在的问题，最后根据每个类型政策工具的优缺点、影响因素得出了各个类型文化产业政策工具的优化策略和组合使用建议：强制性政策工具应该把重点放在制定规划和组织实施、理顺管理体制和加强宏观管理、制定法律和必要的内容管制上面，而公有文化企事业单位可改为由市场来完成这一功能。加大混合性政策工具应用力度，但应该把工具应用重点放在成立文化产业投资基金、开展文化产业投融资服务、建立文化产业信息平台等方面，差别税收和直接补助应该限制使用。全力使用自愿性政策工具，如提高中介机构参与度、提高公众认知度等，同时探索使用建立要素齐全的市场体系、促进文化消费和政府购买服务等新型工具。

由于资料和时间所限，本文对其他国家的文化产业政策工具运用情况，尤其是对其他国家地方政府的文化产业政策工具运用情况研究有限，优化策略中的例证也以国内实例居多，有待进一步探索与开发。此外，所提对策和建议，部分还停留在框架、方向与思路层次，有待朝着可操作化程度继续努力。

参考文献

- [1] 中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编[G]. 人民出版社, 2012:16.
- [2] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 人民出版社, 2013:40.
- [3] C.Hood. The Tools of Government[M]. London: Macmillan, 1983: 34.
- [4] Laster M.Salamon. the Tools of Government:A Guide to the New Governance[M]. Oxford University Press, 2002: 141.
- [5] 张成福、党秀云. 公共管理学[M]. 中国人民大学出版社, 2001: 62.
- [6] 陈振明. 公共政策分析[M]. 中国人民大学出版社, 2005: 147.
- [7] 胡惠林. 文化政策学[M]. 上海文艺出版社, 2006:343.
- [8] 杨吉华. 文化产业政策研究[D]. 中共中央党校博士论文. 2007: 10.
- [9] 季玉群. 基于政策工具的江苏休闲文化产业支持系统研究[J]. 现代管理科学 2014 (12) :118.
- [10] [11] 张李节, 赵建军. 文化产业发展中的市场失灵纠正与政府职能再审视[J]. 淮北师范大学学报(哲学社会科学版). 2012(6) :85、87.
- [12] 陈振明. 政策科学[M]. 中国人民大学出版社. 2003:51.
- [13] 黄虚峰. 文化产业政策与法律法规[M]. 北京大学出版社. 2013:4.
- [14] 徐媛媛, 严强. 公共政策工具的类型、功能、选择与组合——以我国城市房屋拆迁政策为例[J]. 南京社会科学. 2011(12) :74.
- [15] 王满船. 公共政策制定择优过程与机制[M]. 中国经济出版社. 2004:76.
- [16] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明等译, 中国人民大学出版社. 2013:62.
- [17] [18] [19] 迈克尔·豪利特, M·拉米什. 公共政策研究——政策循环与政策子系统[M]. 庞诗等译, 北京三联书店. 2006:276、275、281.
- [20] 王为民. 论我国转型时期公共政策工具的选择——基于公共政策工具的结构分析[J]. 江西科技师范学院学报. 2012(2) :7.
- [21] 黄丽娟. 政府购买公共文化服务探析——以江苏省南通市为例[J]. 行政论坛. 2014(4) :45.
- [22] 中国文化产业协会官网. 中国文化产业协会简介 [OL]. [2014-12-13].
<http://www.chncia.org/xiehui/>.

- [23]邢虹. 转型文化消费综合体 实体书店以各种“空间”留住读者[N]. 南京日报. 2014-4-24:B04.
- [24]王春福. 农村基础设施治理的政策工具选择[J]. 学术交流. 2008(2):70.
- [25]中国新闻网. 吴涛. 财政部下达 50 亿文化产业发展专项资金比上年增长 4.2% . [OL]. [2014-11-13] <http://www.chinanews.com/gn/2014/11-13/6771015.shtml>.
- [26]北京政府网. 宣武区文创项目亮相市文创产业投融资推介会. [OL]. [2014-11-13] <http://www.beijing.gov.cn/zfzx/qxrd/xwq/t1097634.htm>.
- [27]云从龙. 记录: 文艺大院的美好时光[OL]. [2014-11-13] <http://www.jintian.net/today/html/47/t-60247.html>.
- [28]中国动画学会官网. 中国动画学会简介. [OL]. [2014-12-13]. <http://www.cnaci.com.cn/html/dhxx/xhjj/1246.html>.
- [29]卢斌, 郑玉明, 牛兴侦. 《动漫蓝皮书: 中国动漫产业发展报告 2014》[M]. 社会科学文献出版社. 2014: 12.
- [30]黄虚峰. 文化产业政策与法律法规[M]. 北京大学出版社. 2013: 62-64.
- [31]尹航. 美韩促进文化发展政策对我国的启示[J]. 哈尔滨商业大学学报. 社会科学版. 2013(2):23.
- [32]穆宝江. 韩国文化产业发展的政府运作模式及其重要启示[J]. 行政与法. 2012(4): 11.
- [33]张慧娟. 美国文化产业政策及其对中国文化建设的启示[D]. 中共中央党校博士论文. 2012:104.
- [34]张磊. “华策影视育才基金”学员赴美[N]. 杭州日报, 2014-10-25:11.
- [35] 陕西文化产业投资控股集团官网. 陕西文化产业投资控股(集团)有限公司简介. [OL]. [2014-12-13]. <http://www.shanwentou.com.cn/shwt/definepage/gywm/jianjie.htm>.
- [36]王夏斐. 杭州文创产业集合信贷产品“满陇桂雨”. 杭州日报[N]. 2010-6-13:5.
- [37]人民网. 高星、郭亚飞. 第二届北京惠民文化消费季交易金额达 43.9 亿[OL]. [2014-12-13]. <http://bj.people.com.cn/n/2014/0924/c82846-22414570.html>.

其他未在文中引用的参考文献:

- [38]穆宝江. 韩国文化产业发展的政府运作模式及其重要启示[J]. 行政与法. 2012(4):

11.

[39]胡惠林.《文化产业发展与中国新文化变革(1998-2008)》.[M].上海人民出版社.2009.

[40][美]大卫赫斯蒙德夫.《文化产业》.张菲娜译.[M].中国人民大学出版社.2007.

[41]向勇.《北大文化产业前沿报告》.[M].群言出版社.2004.

[42]彭立勋.《文化体制改革与文化产业发展》.[M].中国社会科学出版社.2003.

[43]方卫华 周华.新政策工具与政府治理.[J].中国行政管理.2017(10):69.

[44]吴安安.我国现行文化产业政策析论.[D].吉林大学硕士学位论文.2007.

[45]谢丽君.我国文化产业政策推进与发展研究.[D].辽宁大学硕士学位论文.2013.

[46]朱国辉.近十年来我国文化产业政策分析研究.[D].山东大学硕士论文.2011.

[47]刘玉珠.发展文化产业需健全政策体系[J].经济杂志.2013(03).

[48]Van Nispen , et al. On Instrument and instrumentality : A critical Assessment in Public Policy instrument ,Cheltenham ,UK Eduard Elgar,1998.

[49]David Throsby.the Economics of Cultural Policy[M].Cambridge University Press,2010.

[50]Frith, S. Konwing One' s Place: the Culture of Culture Industry[J].Cultural Studies From Birmingham,1991(1).

[51]Richard E. Caves. Creative Industries:Contract Between Art&Commerce [M]. Harvard University Press.2010.

附 录 I

文化企业政策需求调查表

(请在相应选项的“□”内划√)

- 1、企业名称 _____，注册资本_____ (万元)
- 2、所在地_____区(县/市)
- 3、创立时间_____年_____月
- 4、企业主营业务所属行业：
新闻出版发行服务 广播电视电影服务 文化艺术服务 文化信息传输服务
文化创意和设计服务 文化休闲娱乐服务 工艺美术品的生产 文化产品生产的辅
助生产 文化用品的生产 文化专用设备的生产
- 5、企业的雇员规模：
30人以下 30-100人 100-500人 500人以上
- 7、企业了解政府关于文化产业的扶持政策吗：
完全了解 比较了解 不了解
- 8、企业享受过政府关于文化产业的补助、退税、贴息等政策吗：
享受过 没有
- 9、企业享受过政府关于文化产业的占地优惠、免费宣传、免费参展等政策吗：
享受过 没有
- 10、您的企业最急需的是哪项政策：
直接补助 股权投资 建设用地 引进人才 税费减免 低息贷款免费宣
传 战略咨询

附 录 II

文化企业政策需求调查原始数据

一、所属行业分布

新闻出版服务：9

广播电视电影服务：7

文化艺术服务：8

文化信息传输服务：8

文化创意和设计服务：10

文化休闲娱乐服务：10

工艺美术品的生产：10

文化产品生产的辅助生产：10

文化用品的生产：10

文化专用设备的生产：9

二、企业雇员规模

30 人以下：34

30 至 100 人：43

100 至 500 人：10

500 人以上：4

三、了解扶持政策的程度

完全了解：18

比较了解：24

不了解：49

四、享受补助、退税、贴息政策情况

享受过：19

没有：72

五、享受占地优惠、免费宣传、免费参展政策

享受过：17

没有：74

六、最急需哪项政策

直接补助：31

股权投资：28

建设用地：14

引进人才：61

税费减免：23

低息贷款：39

免费宣传：47

战略咨询：36

后 记

在本文完成之际，首先要感谢我的导师王春城副教授，三年来王老师不仅在我毕业论文的选题、资料收集、调研、撰写和修改过程中给予悉心指导，还在我平时工作、学习和生活中给了我很多的关心。王春城老师严谨的治学态度、渊博的学识、敏锐的学术思维、精益求精的工作态度以及诲人不倦的师者风范是我终生学习的榜样！将永远激励着我！

感谢论文指导小组赵小兰教授、田鹏慧教授、王宪锋教授、杨文圣教授和杨辉教授在我论文的开题、预答辩过程中给予宝贵意见，让我在论文修改上获得了重要的启示，更为重要的是，这些老师们的人格魅力和渊博学识，让我更加懂得了做人和为学的道理。

感谢刘玉芝老师、程慧老师、刘秀英老师、耿永志老师等在我读硕期间的任课老师们，他们的悉心教导，使我顺利完成了学业任务。感谢龙丽英老师和陈文敏老师，作为辅导员和教学秘书，她们一直关心着我的学习、论文撰写情况，让我深受感动。

此外这篇文章的完成还得到家人、同学和单位领导的大力支持，在此一并表示感谢！尤其是爱人李宁给予了我非常大的鼓励和帮助。

攻读学位期间取得的科研成果清单

文章名称	发表刊物(出版社)	刊发时间	刊物级别	署名次序
石家庄市动漫产业发展报告	2012-2013 年石家庄市文化改革发展蓝皮书(河北人民出版社)	2014 年 2 月		1
加强省会文化项目建设的调研报告	2012-2013 年石家庄市文化改革发展蓝皮书(河北人民出版社)	2014 年 2 月		1