中国文化市场政策的变迁与演进

——基于 1988—2021 年政策文本的分析

吴承忠　徐竹嫣

摘　要： 文化市场是社会主义市场经济的重要组成部分,其发展离不开国家政策的支持与保障。文章将中国文化市场政策变迁过程分为积极探索(1988—1995 年)、稳步发展(1996—2005 年)、深化调整(2006—2015 年)和战略提升(2016—2021 年)四个阶段,运用聚类分析对 1988—2021 年中国文化市场的政策变迁主题进行分析。中国文化市场政策数量上呈现“整体上升、局部回落”的变迁趋势;政策主题具有多元化、持续性和阶段性特点;其生成逻辑主要源自国内宏观经济环境变化、文化需求提升、国际市场竞争和科技变革创新。中国文化市场政策在积极顺应科技发展趋势的同时,政策理念逐渐从行政管理向公共管理过渡,政策对象由有形向多维空间市场转变。基于中国文化市场政策的嬗变历程与变迁特征,文章从文化市场主体监管政策制定、加强立法建设等四个方面提出政策建议,以期进一步促进文化市场繁荣发展。

关键词： 文化市场;政策变迁;聚类分析
中图分类号:G124　**文献标识码:**A　**文章编号:**1004-9142(2024)02-0067-12

一、问题的提出

自 1978 年以来,中国文化市场在改革开放的宏伟蓝图下快速发展,文化市场政策发布整体呈上升趋势。1988 年 2 月,《关于加强文化市场管理工作的通知》中正式使用“文化市场”的概念,标志着文化市场作为专业性市场具有了法律地位[①]。文化市场是文化商品和服务进行交换的场所和领域。随着社会主义市场经济体系的建立健全,文化市场作为其重要组成部分,在满足人民群众文化需求、提升文化对外开放水平、增强民族文化创造力和实现文化强国战略等方面发挥着举足轻重的作用。

作者简介:吴承忠,对外经济贸易大学政府管理学院教授,博士生导师,理学博士;徐竹嫣,对外经济贸易大学政府管理学院博士研究生,本文通讯作者。

基金项目:本文系国家社科基金艺术学重点项目“我国国家文化公园政策体系构建研究”(22AH016)的阶段性成果;教育部中华优秀传统文化专项课题(A 类)重点项目 (尼山世界儒学中心/中国孔子基金会课题基金项目)“文化数字化战略下中华优秀传统文化‘两创’机制研究”(23JDTCA041)的阶段性成果。

① 罗紫初、陈翩:《我国文化市场体系建设的政府干预研究》,《中国编辑》2014 年第 3 期。

区别于一般性的商品和服务市场,文化市场中的产品与服务具有鲜明的价值取向①。文化市场的经济和意识形态二重性,决定了文化市场对经济效益与社会效益统一平衡的追求②。这种独特的二重属性使文化市场政策作为文化市场运行的重要保障和推动力量,与一般性的市场政策相比,应具有更强的针对性与实时性,以更好地发挥对文化市场的规范、协调和促进作用。政策变迁是现有政策被一个或多个新政策取代的过程,具体包括新政策的实施和现有政策的修订或废止。政策变迁通过新政策对现有政策不断调整修正,形成了一个连续的政策循环过程③。随着文化市场主体不断发展壮大,中国文化及相关产业规模持续扩大。《2022 年全国文化及相关产业发展情况报告》表明,2022 年中国文化产业营业收入达 165502 亿元,比上年增加 1698 亿元,增长 1.0%。④ 2022 年,中办、国办印发《"十四五"文化发展规划》明确指出要积极完善文化产业规划和政策,建设"高标准文化市场体系",构建"统一开放、高效规范、竞争有序的文化市场"。⑤ 文化市场的持续发展需要更为优化、适宜的政策措施与战略目标,并对国家层面政策的制定与完善提出了更为迫切的要求,但文化市场在从计划经济体制向市场经济体制过渡转型的进程中,仍面临着政策制定与体制机制建设、文化市场发展速度不协调等问题⑥。

文化市场政策相关研究早见于 20 世纪 80 年代,Girard 对文化市场及文化产业政策的重要性进行了论述,指出在不同群体中出现的"文化爆炸"和公众对文化政策的更高关注要求在文化政策分析中应考虑到庞大的文化市场⑦。Garnham 从公共政策和文化产业的角度进一步对文化分析和政策制定的重要性进行强调⑧。Hesmondhalgh 和 Pratt 指出文化市场的相关政策不仅是一种文化政策,也是经济发展和地区发展策略的组成部分⑨。近年来,随着文化市场在中国的蓬勃发展,国内学者逐渐展开对文化市场的研究,研究内容主要聚焦于以下四个方面:一是文化市场体系构建的政策研究。现有研究结合中国文化市场的发展现状,从文化市场体系界定出发,对政府角色进行剖析,并从市场对资源配置的作用、公平市场环境的营造等多维度对文化市场体系构建提出政策建议⑩。二是文化市场的金融与税收政策。现有研究基于制度重叠、机制缺失等问题,从市场主体、市场秩序、体制机制等方面对文化市场的金融与税收政策选择进行动因解释⑪。三是文化市场中某一具体细分市场的政策研究。相关研究从政策与环境分析的角度对细分市场的发展趋势与困境进行剖析,提出人才培养、市场主体活力激活等文化市场的政策提升路径⑫。四是全球视阈下国际文化市场的政策借鉴。通过分析美国、英国等国家在文化市场

---

① O'Brien Dave, *Cultural Policy: Management Value and Modernity in the Creative Industries*, N. Y.: Routledge, 2014, p. 5.

② 顾江:《党的十八大以来我国文化产业发展的成就、经验与展望》,《管理世界》2022 年第 7 期。

③ Anderson James E., *Public Policy Making: An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin, 2003, pp. 1-34.

④ 《2022 年全国文化及相关产业发展情况报告》,2023 年 6 月 29 日,https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202306/content_6888979.htm.

⑤ 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《"十四五"文化发展规划》,2022 年 8 月 16 日,https://www.gov.cn/zhengce/2022-08/16/content_5705612.htm?eqid=83dfb90b000195ad00000003645de947&eqid=e9c6d59e003597440000000066494ffc4.

⑥ 傅才武:《中国文化市场的演进与发展》,经济科学出版社 2020 年版,第 227 页。

⑦ Girard Augustin, "A Commentary: Policy and the Arts: The Forgotten Cultural Industries," *Journal of Cultural Economics*, vol. 5, no. 1, 1981, pp. 61-68.

⑧ Garnham Nicholas, "Concepts of Culture: Public Policy and the Cultural Industries," *Cultural Studies*, vol. 1, no. 1, 1987, pp. 23-37.

⑨ Hesmondhalgh David and Pratt Andy, "Cultural Industries and Cultural Policy," *International Journal of Cultural Policy*, vol. 11, no. 1, 2005, pp. 1-13.

⑩ 陈倩、包国强:《我国文化市场体系建设的政策支撑》,《中国市场》2017 年第 11 期;厉无畏:《健全与完善文化市场,促进文化创意产业发展》,《天津社会科学》2014 年第 3 期;李媛媛:《现代文化市场体系建设的历史回顾、功能特点与政策建议》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2017 年第 5 期。

⑪ 刘金林:《完善我国文化产业投融资市场体系的财税政策选择》,《税务研究》2013 年第 12 期。

⑫ 韩悦、胥兴春:《未成年人保护视域下网络游戏监管政策的演进与前瞻——基于 2000~2020 年政策文本的分析》,《上海教育科研》2021 年第 12 期;宋燕飞:《影视文化消费供给与政策探析——关于 2018 年影视衍生品市场趋势与产业政策的思考》,《上海大学学报(社会科学版)》2019 年第 6 期。

政策设置方面的经验,如完善文化产品与服务的供给机制、正确处理政府与市场的关系、积极发挥行业自我监督作用等,为中国文化市场的顶层设计提出综合参考①。鉴于文化市场研究的理论与实践意义,结合目前学界专门探讨中国文化市场政策变迁与演变研究的成果还比较少的现状,考虑当前文化市场面临的新形势和新挑战,本文通过对中国文化市场政策变迁历史与演变过程的梳理,为中国文化市场进一步规范化发展提供历史借鉴与理论参考。同时,深入研究文化市场政策变迁,对探索适应新发展阶段的政策创新、文化市场现代化转型及文化市场政策体系构建具有一定现实价值,希望能有助于实现政策目标导向下的文化市场高质量发展,发挥文化经济对国民经济的促进作用。

本文按照时间脉络对中国 1988 年至 2021 年颁布的 514 份文化市场政策文件进行阶段分期和演变分析,通过政策定量与定性分析相结合的方法,对其演进主题、生成逻辑及变迁特征进行归纳总结,并提出完善现行文化市场政策的对策建议。根据文化市场产品与服务的文化属性,并结合《文化及相关产业分类(2018)》,文化市场在本文中具体包括演艺演出市场、文化娱乐市场、音像市场、网络文化市场、书报刊市场、电影市场、艺术品市场、广电市场、文物市场九大文化细分市场。

二、政策文件来源与研究方法

(一)政策文件来源

本文以 1988 年至 2021 年由中国共产党中央委员会、国务院及其组成部门与直属机构发布的文化市场政策为研究对象。为确保政策文本选择的准确性和代表性,增强研究信度,本文在政策文本选择中遵循以下原则:第一,权威性原则,即政策发文主体为党中央、国务院及其组成部门与直属机构。第二,相关性原则,即选取与文化市场及其细分市场直接相关的政策。第三,唯一性原则,即由两个及以上发文机构联合发布的政策只选取一次。第四,公开性原则,即所获政策文本均可通过政府门户网站、法律法规数据库及媒体报道等方式获得。在上述原则基础上,以“文化市场”“演艺演出市场”“文化娱乐市场”“音像市场”“网络文化市场”“书报刊市场”“电影市场”“艺术品市场”“广电市场”“文物市场”作为主题词,通过北大法宝法律数据库进行检索,并结合中国政府网、文旅部等相关部门的门户网站进行交叉核对补充,经筛选并剔除重复政策文本后,最终共获取有效政策样本 514 份。

(二)研究方法

聚类分析,是指将相似程度较高的词语归为一类,以反映某一阶段主题词的聚焦点,从而发现不同阶段政策主题的变化规律与特点②。首先,本文利用 ROST CM6.0 软件对收集整理后的政策文本内容进行分词并进行词频统计,根据词频高低区分政策主题的重点内容。其次,对各阶段主题高频词进行规范化处理,然后建立高频词共词矩阵,即以一组主题词同时出现在同一篇政策文件中的频数,反映主题词间的远近关系③。最后,将共词矩阵导入 IBM SPSS Statistics 26.0 软件对各阶段高频主题词进行聚类分析,并将主题词词频标记在聚类图中,以呈现不同阶段中国文化市场政策主题的焦点与特征。

三、政策变迁分析

从政策文件数量来看,1988—2021 年中国文化市场政策在数量上呈“整体上升、局部回落”的变迁

① 黄先蓉、徐唯:《世界主要发达国家文化市场体系建设相关政策及启示》,《中国编辑》2014 年第 2 期;郑海平:《美国文化市场监管的经验及其启示》,《浙江社会科学》2013 年第 8 期。

② 马晓玲、杨思琦、范并思:《北美公共图书馆的阅读推广政策文件研究——基于词语聚类分析》,《图书馆杂志》2019 年第 11 期。

③ 娄文龙、张娟:《中国房地产宏观调控政策变迁量化研究——基于共词和聚类分析的视角》,《上海经济研究》2018 年第 8 期。

趋势(图 1)。各五年规划的开局之年政策数量与前一时期末相比均呈跨越式增长,各规划时期内政策数量基本呈现渐进上升的趋势。由此可见,文化市场政策体现了国家规划先行于配套政策的特点。鉴于国家规划对文化市场政策的引领作用并基于不同时期社会主义市场经济的发展情况,结合中国文化市场的演变历程,本文选取“九五”“十一五”及“十三五”的开局之年,即以 1996 年、2006 年、2016 年作为三个重要时间节点,根据文化市场政策年度发文数量的变化趋势及主题演变轨迹,将中国文化市场政策制定划分为积极探索阶段(1988—1995 年)、稳步发展阶段(1996—2005 年)、深化调整阶段(2006—2015 年)和战略提升阶段(2016—2021 年)。

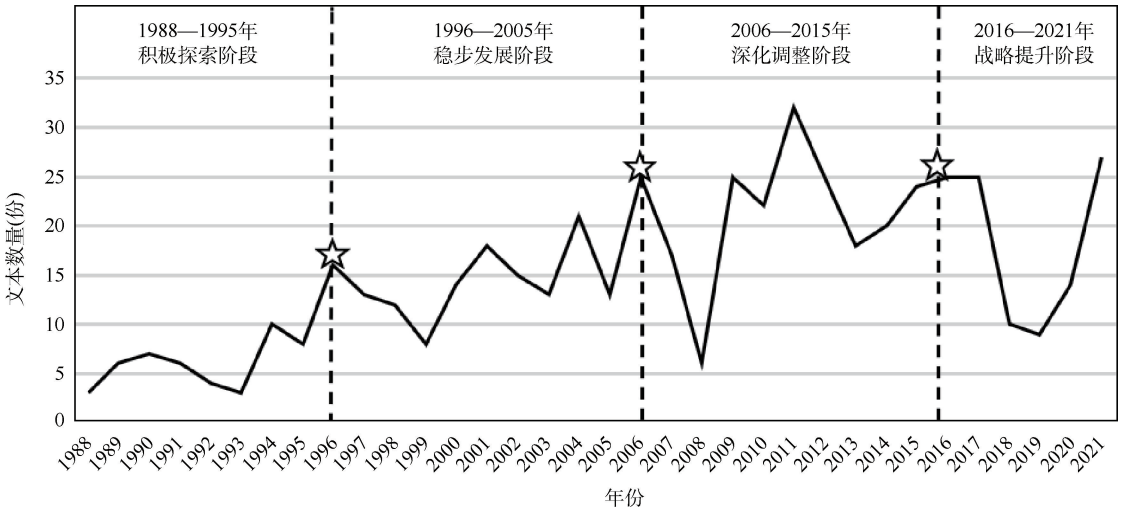


图 1　1988—2021 年中央层面文化市场政策分布

(一)积极探索阶段:1988—1995 年

1988 年 2 月,文化部、国家工商行政管理局发布《关于加强文化市场管理工作的通知》,该通知正式使用“文化市场”概念,文化市场管理工作的重要性自此在政策层面得以确认,为文化市场管理工作奠定了基础。1989 年,随着文化市场管理局的设立,中国国家文化市场管理体系初步形成,由此进入推动提供文化服务及精神产品的社会市场健康发展的探索时期。通过聚类分析,如图 2 所示,该阶段文化市场政策共生成 5 个主题群组,反映了该阶段文化市场政策的重点和方向。第一,经营性娱乐场所管

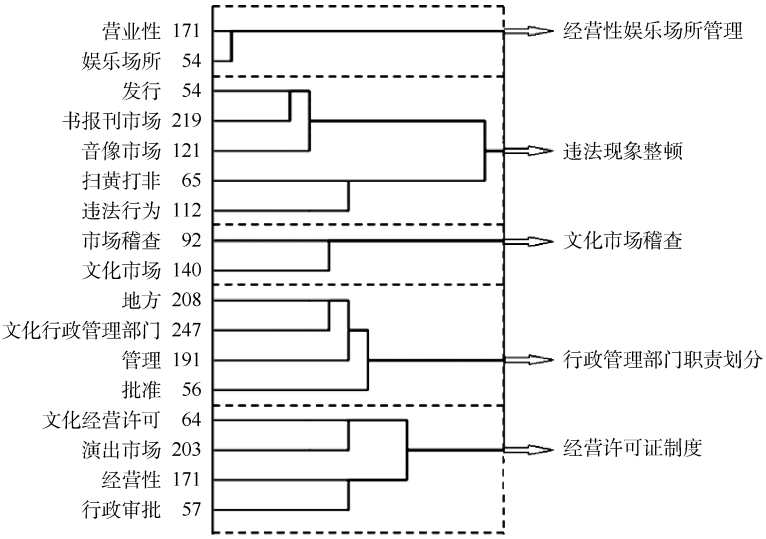


图 2　积极探索阶段主题词聚类图

理。通过严格申办审批、规定安全规范与设施条件、演职人员管理等具体措施对营业性歌舞厅、娱乐演出、卡拉 OK、电子游戏机等娱乐场所进行管理。第二,违法现象整顿。因盗版、淫秽色情、宣扬迷信和暴力的出版物与音像制品的存在扰乱了文化市场的正常秩序,该阶段将清理和整顿违法犯罪行为作为政策重点之一。第三,文化市场稽查。处于起步探索阶段的文化市场稽查体系仍存在稽查力量不足、稽查队伍建设不完善、稽查工作不细致等问题。该阶段市场稽查相关政策法规有助于文化市场稽查体系的完善并强化对文化经营活动的监督。第四,行政管理部门职责划分。该阶段明确了行政管理部门的审查、监督、管理等相应职责。文化行政管理部门为该阶段最高频词,这体现了文化行政管理部门在文化市场政策探索时期发挥的重要作用。第五,经营许可证制度。向文化经营活动场所发布《文化经营许可证》,是本阶段文化市场管理的重大政策性举措,对文化市场布局、内容和区域间的不平衡具有重要调节作用。该阶段政策主题体现了文化市场政策在探索初期,以解决书报刊市场、演出市场、音像市场为代表的传统文化业态中存在的文化市场运作基础性问题为主。

表 1　积极探索阶段政策主题及代表性政策

政策主题	发文时间	代表性政策
经营性娱乐场所管理	1993 年 10 月	《营业性歌舞娱乐场所管理办法》
违法现象整顿	1989 年 9 月	《关于整顿、清理书报刊和音像市场　严厉打击犯罪活动的通知》
文化市场稽查	1994 年 11 月	《文化市场稽查暂行办法》
行政管理部门职责划分	1988 年 9 月	《文化部关于加快和深化艺术表演团体体制改革的意见》
经营许可证制度	1994 年 4 月	《关于加强文化市场管理的若干意见》

(二)稳步发展阶段:1996—2005 年

1996 年作为“九五”计划的开局之年,加强文化市场管理首次被写进国民经济发展纲要。“十五”计划期间,2003 年发布《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,随着中国社会主义市场经济体制的建立与完善,文化市场政策不仅在数量上大幅增长,在政策主题上也日渐扩展。该阶段政策主题主要包括市场秩序、地方行政管理、文化市场专项治理、互联网文化市场管理、“扫黄打非”行动(见图 3)。第一,该阶段中国文化市场政策针对娱乐场所的非法经营等现象进行监管,对文物的走私盗卖行为进行打击,对盗版等非法出版渠道进行整顿,以不断完善文化市场秩序。第二,地方各级文

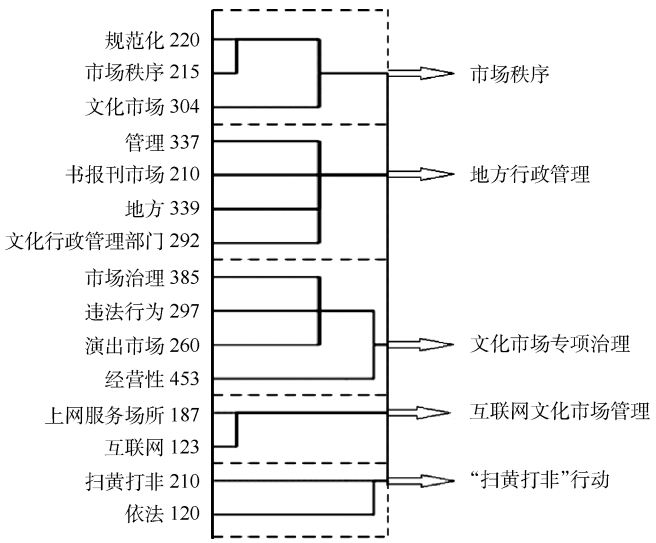


图 3　稳步发展阶段主题词聚类图

化行政管理部门积极配合相关主管部门完成文化市场的管理、检查、监督工作,通过地方与中央协同配合,推动中国文化市场秩序的完善。第三,市场治理工作对维持文化产品正常流通具有重要意义。该阶段开展了多项针对音像、电子游戏等市场的违法行为专项治理工作。第四,随着互联网进入文化产业,文化市场政策关注到网络文化产业这一新兴业态。该阶段针对互联网及其营业场所的管理政策不断增加,政策内容主要包括互联网文化市场管理队伍建设、上网娱乐场所管制与排查等。第五,该阶段延续了上一阶段对“扫黄打非”行动的重视,在巩固原有整治成果之上,通过集中性专项行动与日常经营性监管相结合,杜绝不良文化市场现象,以实现文化市场健康有序发展。该阶段文化市场政策在前一阶段政策主题的基础上,对市场秩序整顿内容予以完善,并通过补充专项治理与“扫黄打非”行动的内容使文化市场政策更具有针对性与实践性。此外,文化市场政策开始关注对互联网文化市场的管理,顺应了文化产业的业态发展趋势。

表 2　稳步发展阶段政策主题及代表性政策

政策主题	发文时间	代表性政策
市场秩序	2001 年 8 月	《国务院办公厅关于进一步整顿和规范文化市场秩序的通知》
地方行政管理	1998 年 3 月	《文化部关于加强文化娱乐业管理整顿文化娱乐场所经营秩序的通知》
文化市场专项治理	2000 年 6 月	《国务院办公厅转发文化部等部门关于开展电子游戏经营场所专项治理意见的通知》
互联网文化市场管理	2002 年 5 月	《文化部关于加强网络文化市场管理的通知》
“扫黄打非”行动	2000 年 2 月	《文化部关于 2000 年音像市场管理暨音像市场“扫黄”“打非”工作的通知》

(三)深化调整阶段:2006—2015 年

进入“十一五”和“十二五”时期,国家颁布了多项具有顺延性的文化市场深化发展政策,并提出了更为具体的实施办法。此阶段形成 4 个聚类主题:行政执法、体制机制改革与创新、知识产权保护、违法现象整顿(图 4)。第一,通过文化行政执法机构职责划分、行政执法队伍建设、行政执法体制完善等方式实现行政执法管理体系的健全,不断净化文化市场环境,加强对文化市场的管理。第二,此阶段体制机制改革与创新的主要内容包括培育文化市场主体、健全现代文化市场体系及文化管理体制的创新。此外,政策内容结合文化企业的发展特征,积极强调推动股份制改革、建立现代企业制度,以期优化文化

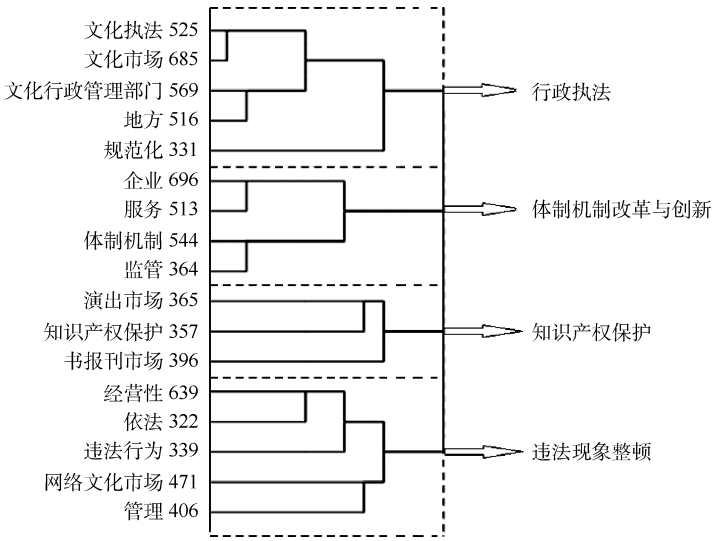


图 4　深化调整阶段主题词聚类图

市场资源整合。第三,此阶段文化市场政策在前一阶段打击盗版等专项整治行动的基础上,着力加强文化领域对知识产权的保护,通过对文化领域更加规范化的管理完善中国知识产权保护体系,实现对文化市场更有效的监管。第四,与积极探索阶段整顿娱乐场所、书报刊市场、音像市场不同,网络音乐市场、网络动漫市场、网络游戏市场等网络文化市场成为该阶段整顿工作关注的重点。深化调整阶段的文化市场政策进一步延伸了上一阶段的政策主题,着重强调包括行政执法、体制机制改革在内的文化市场发展基础环节。同时,在网络文化产业迅猛发展的趋势下,知识产权保护成为该阶段政策的重点内容之一。

表 3　深化调整阶段政策主题及代表性政策

政策主题	发文时间	代表性政策
行政执法	2011 年 12 月	《文化市场综合行政执法管理办法》
体制机制改革与创新	2012 年 2 月	《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》
知识产权保护	2009 年 3 月	《关于贯彻实施国家知识产权战略若干问题的意见》
违法现象整顿	2010 年 4 月	《文化部文化市场司关于规范网络音乐市场秩序整治网络音乐网站违规行为的通告》

(四)战略提升阶段:2016—2021 年

战略提升阶段,文化市场政策在国家战略背景下,呈现了短期举措与长期规划相结合的特点。2016 年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》将加强文化产品和文化服务升级、促进文化开放水平提升至国家战略高度。2017 年发布的《文化部“十三五”时期文化发展改革规划》对文化市场的发展进行了更为深远的规划,指出现代文化市场体系和文化产业体系建设对社会主义文化强国建设与国家文化软实力提升的战略意义。2019 年由国务院办公厅发布的《关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》再次明确文化市场发展对经济增长及人民幸福感提升的带动作用。在此阶段,文化市场政策呈 5 个主题词群:规范化管理水平、行政体制机制改革深化、诚信体系建设、知识产权保护、违法现象整顿(图 5)。第一,本阶段政策中对规范化水平提升的重视,体现了中国文化市场体系的建立完善对市场规范水平提出了更高要求,主要包括行政审批规范化、娱乐行业和场所管理与服务规范化、综合执法规范化。第二,在该阶段,中国文化市场管理逐渐从传统自上而下的直接管理模式向

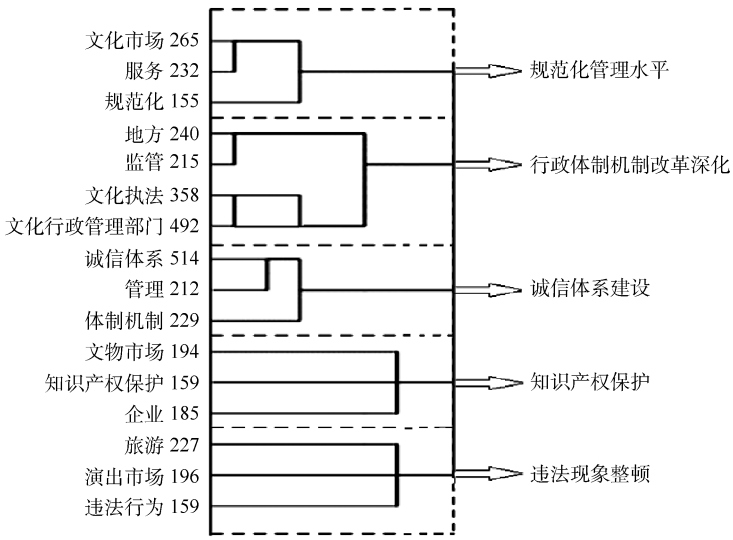


图 5　战略提升阶段主题词聚类图

新型管理模式过渡，强调市场机制的作用发挥，在给予文化市场一定自由度的基础上，通过完善行政法规、优化行政审批、加强信用监管等方式提高政府对文化市场的监管效能，推动文化市场中有效市场和有为政府的更好结合。第三，诚信体系建设，是文化市场秩序维护和文化产业行业自律的前提条件，也是本阶段文化市场政策的重点关注内容。“诚信体系”是本阶段政策文本的最高频主题关键词，其实施手段既包括“文化市场黑名单制度”的建立，也包括对行业从业者自律意识的培养，同时也是文化市场“放管服”改革和文化市场营商环境优化的重要政策保障。第四，知识产权保护尤其是网络文化知识产权的培育是该阶段的工作重点之一，政策涉及构建网络文化知识产权保护制度，建立知识产权法律体系和培育文化企业自主知识产权等多个方面的内容。第五，本阶段侧重于对直播、短视频、网络游戏等违法违规文化产品与传播方式的整顿。此外，着重加强监管网络文化市场中涉及未成年人的文化活动，为文化市场健康可持续发展提供良好的空间环境。在文化强国建设和文化软实力提升的战略背景下，该阶段文化市场政策主题逐渐向诚信体系建设、规范化水平提升、知识产权保护等现代文化市场体系建设的重要环节转变。

表 4　战略提升阶段政策主题及代表性政策

政策主题	发文时间	代表性政策
规范化管理水平	2016 年 5 月	《文化部关于对文化市场政策落实和行政审批规范化情况开展督查的通知》
行政体制机制改革深化	2016 年 4 月	《关于进一步深化文化市场综合执法改革的意见》
诚信体系建设	2021 年 10 月	《文化和旅游市场信用管理规定》
知识产权保护	2017 年 4 月	《文化部“十三五”时期文化产业发展规划》
违法现象整顿	2016 年 7 月	《文化部关于加强网络表演管理工作的通知》

四、中国文化市场政策生成逻辑与变迁特征

（一）中国文化市场政策的生成逻辑

1988 年以来，中国文化市场政策的变迁与演进受内部经济环境变化、文化需求提升、外部国际冲击及科技变革创新共同作用。其生成逻辑可从以下四个方面进行探讨：

1. 内部宏观经济环境变化

在 1988—1995 年间的探索阶段，中国尚缺乏较完善的文化市场制度，文化领域由计划经济体制主导，文化市场及其产品与服务主要作用于意识形态领域[①]，具体表现为国家统一管理的文化单位、政府规定的文化产品内容、国家安排的文化生产流通方式等[②]。随着 1992 年社会主义市场经济体制的确立，文化市场的资源配置作用不断凸显，文化市场进入由国家调节、市场引导文化企业发展的新局面。然而，在计划经济向社会主义市场经济过渡的初期阶段，由于相对滞后的管理，中国文化市场尚处于相对自由的宽容发育期[③]。文化事业不得不面对向具有市场属性的文化产业转型的“阵痛”，随之在以书报刊市场、演出市场、音像市场为主的传统文化业态中出现了非法经营、产品内容低俗、日常监管不足等问题，使该阶段文化市场政策主要侧重于经营许可证审批和经营性娱乐场所管理等文化市场基础性问题的解决。

在稳步发展和深化调整阶段，在国家国有企业改革的背景下，文化事业单位逐步向经营性文化单位

① 欧阳友权、江晓军：《问题聚焦与政策论证：我国文化产业政策演变分析》，《国家行政学院学报》2018 年第 1 期。
② 傅才武：《中国文化市场的演进与发展》，经济科学出版社 2020 年版，第 12 页。
③ 魏鹏举：《40 年来文化管理制度的演变脉络》，《人民论坛》2018 年第 34 期。

转型,鼓励经营性文化单位逐渐独立于国家文化事业体系,使文化市场主体日益多元化。通过放宽市场准入,允许以个人独资、合伙、合资、合作、并购等形式兴办民营文化机构,推动了民营文化企业的茁壮成长,并对文化市场秩序与经营环境提出了更高要求。从 2001 年发布的《关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见》,到 2005 年提出的《关于鼓励发展民营文艺表演团体的意见》,再到 2009 年颁布的《文化产业振兴规划》,中央层面出台了多项针对文化市场体制机制改革的相关政策,通过经营性文化单位的转企改制,培育、完善多元文化市场主体,对文化市场格局转变和文化企业发展产生了重大影响。2012 年 5 月,《文化部"十二五"时期文化改革发展规划》明确提出推动文化产业成为国民经济支柱性产业,培育壮大文化市场主体,建立统一开放、竞争有序的现代文化市场格局。但文化市场主体的日益多元化,在激发市场活力的同时,给文化市场的经营与管理带来了挑战与冲击,使文化市场政策主题从初期以解决基础性问题为主向稳步发展与深化调整阶段的市场优化治理演变。

2. 内部文化需求提升

自 1979 年全国首家音乐茶座和 1988 年中国第一家卡拉 OK 厅在广州开业,文化娱乐场所自东南沿海向内陆城市迅速蔓延式发展。随着中国社会经济的高速发展,人民生活水平逐渐提升,消费者对精神文化生活的需求和文化消费需求持续增长,促进了文化市场的多样化发展及文化产业结构的深化调整,助推了文化消费新空间和新兴文化业态的兴起,为文化市场发展注入了全新的活力与增长点。为满足文化消费者日益多元化和个性化的文化需求,丰富的文化产品与服务逐渐进入文化市场。政府通过文化市场政策鼓励更多文化商品和服务的生产与供给,积极维护市场秩序,加强市场监管,维持文化市场的健康可持续发展。此外,社会主义文化强国建设的内在要求在一定程度上推动了文化市场政策的生成。一方面,文化创新作为社会主义文化强国建设的关键要素,无论是文化创新人才培养,还是文化创新研发投入,均离不开文化市场政策的规范与指导。另一方面,国家文化软实力的增强与文化市场竞争力的提升密切相关,政府通过政策颁布与实施对文化市场进行调控与监管,营造了良好的文化市场环境,助推文化市场的有序发展,为文化软实力的增强奠定了基础,为国际文化竞争力提升提供了更多可能。

3. 国际文化市场竞争日趋激烈

自稳步发展阶段开始,以规范化管理水平提升、文化市场秩序维护、违法现象整顿为代表的政策主题始终贯穿于文化市场政策的变迁过程。中国于 2001 年加入 WTO 以来,文化市场开放水平稳步提升,坚持"引进来"和"走出去"并重。国际竞争机制的引进及出口方式的多元化使中国对外文化贸易日渐繁荣,文化产品国际竞争力逐渐增强。中国文化产品出口已位居世界前列,文化产品进出口多年连续保持顺差。2021 年,中国对外文化贸易总额首次突破 2000 亿美元。但随着中国文化市场与国际文化市场连通性的加深,在面对发展机遇的同时,中国面向国际文化市场的政策、机制也需要调整与完善。中国文化市场的市场机制对产业的资源配置作用仍比较有限,文化企业的国际竞争力总体较弱。此外,为维护国家文化安全,加强文化产业的自主创新能力,提升中国文化企业在国际市场中的竞争力,"一带一路"倡议下,中国文化市场政策进一步加强了知识产权保护的相关内容。2016 年 12 月,《文化部"一带一路"文化发展行动计划(2016—2020 年)》提出要着力提升中国文化开放水平,初步形成面向"一带一路"国际市场的文化市场格局。通过文化产权交易体系的健全,为中国文化企业的规模扩大及跨区域合作提供重要保障,以逐步引导文化产权交易规范化发展。在激发文化市场活力的同时,优化内外经营环境,建立公平合理的文化市场秩序是中国文化市场应对激烈的国际市场竞争环境的必然政策选择。

4. 科技变革创新

科技革新对知识产权保护、诚信体系建设等现代文化市场体系建设的重要环节提出了更为具体的政策要求。随着 4G 网络的普及,以互联网为基础的新兴文化市场业态迅速崛起。2019 年以来,"5G+

AI”技术群的应用,进一步推动了数字文化业态的创新发展①,对文化市场的内容生产、传播及消费方式均产生深刻影响。在互联网和数字经济为文化市场注入活力的同时,文化产品知识产权易复制的先天属性也越来越明显②,造成网络文化产品内容低俗、非法销售盗版网络文化产品等问题日渐突出。因此,文化市场政策在深化调整和战略提升阶段对知识产权保护格外重视。随着文化市场体系的健全,文化市场政策在《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》的背景下,将文化市场诚信体系建设视为文化市场监管体系的核心要素。2021 年《文化和旅游市场信用管理规定》审议通过,目的在于进一步深化文化市场信用建设,以维护经济新常态下的文化市场秩序,从而促进文化市场的高质量发展。科技的迅速发展促使知识产权保护和诚信体系建设成为净化文化市场环境的重要举措,在文化市场管理和有序市场秩序建立中发挥着不可忽视的关键作用。

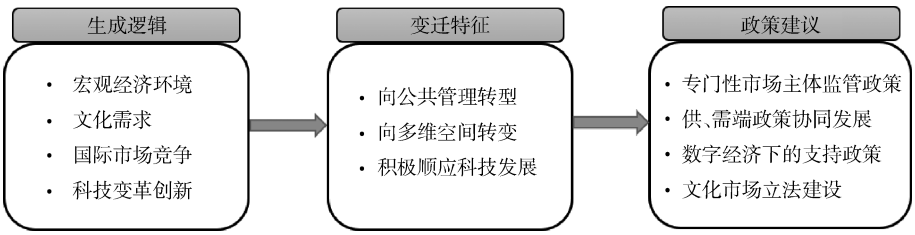


图 6　中国文化市场政策变迁的分析框架

(二)中国文化市场政策的变迁特征

1988—2021 年中国文化市场政策在变迁与演进过程中主要呈现以下特征:

1. 政策理念从行政管理向公共管理转型

20 世纪 80 年代末和 90 年代初,中国文化市场仍带有明显计划经济特性,在 1992 年社会主义市场经济体制目标确立之前,文化市场处于松散的自发状态,文化市场主体仍以文化事业单位为主。最初,中国文化行政管理以计划式管理模式为主,通过“自上而下”的命令式管理传达对文化市场的指令,这种模式虽然具有较高的管理效率,但灵活性较低③。随着文化事业单位与国有企业改革及文化市场的市场化程度加深,原有的行政管理理念已不能完全适应文化市场的发展。自党的“十八大”以来,文化市场领域的“放管服”改革体现了对文化市场的管理由行政管理理念向以“服务”为特征的公共管理理念转变。以审批服务优化为例,2016 年 3 月《文化部办公厅关于进一步推进全国文化市场技术监管与服务平台应用工作的通知》强调了全国文化市场技术监管与服务平台的推广应用,为文化市场管理方式与手段创新提供了有力支持,有助于规范审批行为,提高文化市场管理效率。文化市场政策理念的变迁,是文化市场活力释放和文化市场主体升级转型的必然趋势,既体现了对现有文化市场发展规律的深刻理解,也展现了文化市场的优化治理方向和发展目标。

2. 文化市场政策的对象由有形空间市场向多维空间市场转变

文化市场政策焦点从以书报刊市场、演出市场为代表的传统线下有形文化商品与服务市场向与超空间、无时限的线上网络文化市场结合转变。在文化市场逐渐打破时空界限,推动线上文化新业态形成的同时,营造良好的未成年人成长环境这一政策主题也从线下转向线上与线下相结合。从严格管理未成年人出版物、文化产品内容(2004 年 2 月《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》)到严格管控未成年人进入网吧、游戏厅等娱乐场所(2009 年 3 月《文化部关于进一

① 解学芳、陈思函:《“5G+AI”技术群赋能数字文化产业:行业升维与高质量跃迁》,《出版广角》2021 年第 3 期。

② 顾江、陈鑫、郭新茹、张苏缘:《“十四五”时期健全现代文化产业体系的逻辑框架与战略路径》,《管理世界》2021 年第 3 期;孙铁柱、刘谭:《“互联网思维”下中国文化产业发展问题研究》,《税务与经济》2014 年第 6 期。

③ 李媛媛:《深化文化行政管理体制改革问题探析》,《科学社会主义》2017 年第 5 期。

步净化网吧市场有关工作的通知》),再到严格监管未成年人参与网络游戏、直播等线上活动(2016 年 12 月《网络表演经营活动管理办法》),这一政策变迁特征从另一个侧面反映了在科技创新推动下,文化市场政策已经从关注有形文化市场向多维空间文化市场管理转变。这种转变要求在政策制定过程中不仅要关注对传统文化产业的管理,还要重视网络文化产业等线上虚拟空间的健康发展,以适应日益丰富多元的文化市场需求和快速发展的科技环境。

3. 积极顺应科技发展浪潮

文化市场管理部门利用科技手段,逐步实现从实地"敲门检查"向"互联网+监管"模式的转变,人工智能与大数据监控等技术手段实现了科技在文化市场综合执法能力提升和文化知识产权保护等方面的应用。大数据、云计算等现代信息技术的应用,将其本身所蕴含的科技价值与文化市场管理部门的决策相结合,为文化市场的监管和决策提供了全新的思路与方式。在互联网与 5G 科技的作用下,文化市场从"音像时代"逐步演变为"网络时代"和"数字时代","万物互联"正驱动新一轮生产与消费方式的升级①。数字文化产业的兴起,在一定程度上对传统文化业态产生了冲击,但同时也为文化市场的创新发展提供了新的契机和方向。文化产品的生产与消费从传统线下为主的方式向与以沉浸式视频、网络直播、短视频自媒体等为代表的虚拟文化内容空间相结合的方式转型。线上文化产品的兴起,实现了传统线下与新兴线上文化市场的良性互动,在扩大优质文化产品供给的同时进一步拓宽了文化产品的输出方式与途径。文化市场政策在演变过程中对科技发展趋势的顺应,不仅有利于文化市场管理水平的提升,也将推动文化市场的高质量持续发展。

五、结语与政策建议

根据对中国文化市场政策的分析,从 1988—2021 年文化市场政策的嬗变中可发现,中国文化市场政策文件的发布在数量上呈波浪式上升并趋于稳定的状态。文化市场政策主题具有多元化、持续性与阶段性的特点,政策前期以解决经营许可等文化市场运作基础性问题为主,后期重点关注知识产权保护、诚信体系建设、规范化水平提升等文化市场体系建设的重要环节。在不断顺应科技发展趋势的同时,文化市场政策理念逐步实现了从行政管理向公共管理理念的转型,政策对象由传统有形文化市场向多维空间文化市场转变。随着社会主义市场经济体制的建立和完善,文化市场活力逐渐迸发,文化市场政策在政策方向与内容上稳步调整,政策战略理念不断深化,完善了对文化市场的治理与监管,逐步形成符合中国文化市场发展趋势的文化市场政策体系。本文建议今后仍可从以下方面丰富文化市场的政策内容,以推动中国文化市场政策体系的进一步完善。

1. 制定专门性文化市场主体监管政策

现有中央层面关于文化市场主体的政策,主要从税收优惠、金融支持、简化流程审批及人才培训等多维政策工具角度出发,强调积极拓宽文化市场主体的培育途径,激发文化市场多元主体活力。建议进一步加强对文化市场主体监管政策的推进,实现对文化市场主体全生命周期的监管,包括市场准入、经营活动、退出等各个环节。监管政策应以确保市场秩序、保护消费者权益和促进行业发展为目标,提高文化市场主体经营活动的透明度。通过加强对文化市场主体的资质审核、经营行为监管、市场退出管理等方面政策的制定和实施,优化文化市场发展环境,为文化市场主体创造良好的市场氛围。

2. 供、需端政策协同发展

当前,现有文化市场政策针对供给端和需求端的内容在主题和数量上已经取得了一定的成效,但对于二者之间的有机整合和协同发展仍不足。面对文化消费的个性化、多元化和数字化趋势,文化市场供

① 吴承忠:《5G 智能时代的文化产业创新》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2019 年第 4 期。

给端的政策应具备更强的方向性和针对性。首先,在政策制定和实施过程中,充分考虑供给端与需求端的互动关系,使政策能够在促进文化产品和服务的创新与优化的同时,满足消费者日益多样化的文化需求。其次,鼓励文化市场创新发展,提供优质文化产品和服务,充分调动公众对文化市场的参与。因此,需着力完善文化市场政策中供给端与需求端政策内容的有机统一,以实现文化市场的健康、有序和可持续发展。

3. 出台数字经济下的文化市场支持政策

数字经济作为一种新经济形态,正以前所未有的深度对文化市场的生产方式与治理方式产生变革,冲击并瓦解着传统文化市场的监管模式①。数字经济与实体经济在文化市场领域的关系日益紧密,二者的关系可以归结为相互依存、互利共赢,共同推动文化市场的高质量发展。一方面,数字经济为实体经济提供了创新动力。大数据、人工智能、云计算等数字技术的应用,极大地推动了传统文化市场的升级与转型②。数字内容分发、在线娱乐、虚拟现实等新兴市场的发展,不仅拓宽了文化消费渠道,同时为传统实体文化市场提供了全新的商业运行模式。通过数字技术的整合与创新,实体文化市场在价值链中的地位得以提升,从而实现了传统文化市场与数字经济的有效融合。另一方面,实体经济为数字经济发展提供了丰富的文化、人才和创意资源。以传统方式运营的实体文化场馆、艺术品等,通过数字化手段得以迅速传播和推广,从而实现了文化价值的最大化。实体经济中的文化基础设施与产业链,为数字经济的发展提供了硬件支持和产业配套,推动了数字经济与实体经济的良性互动。因此,文化市场政策应在现有政策的基础上尽快补充针对数字经济下文化市场数字化转型、新兴数字文化业态发展及文化市场数字化监管模式等宏观与微观相结合的政策指导,以发挥文化市场生产要素的最大潜力并通过最具效能的方式实现文化市场监管的提质升级。

4. 加强文化市场立法建设

为实现文化市场更为健全和有序的发展,除对政策主题与政策内容进行不断调整以适应时代需求外,还需尽快采用立法手段进一步完善文化市场的法治建设,加快文化市场立法进程。首先,应加强文化市场立法的顶层设计,明确立法的目标和原则,增强文化市场立法的科学性,确保立法工作符合国家战略目标和文化发展大局。其次,着力提升文化市场立法的规范性和实施效果,使文化市场法律法规能够适应中国文化市场发展的实际需求。最后,加强文化市场立法的宣传与普及,通过政府、媒体和社会组织等传播途径对法律法规进行宣传,提高社会对文化市场法治建设的重视程度。加快文化市场立法建设既是文化市场高质量发展的内在要求,也是文化市场政策体系构建的重要环节,将为文化市场繁荣发展提供坚强有力的法律保障。

(感谢南洋理工大学国立教育学院博士研究生张维宇在论文数据收集方面的协助和贡献。)

(责任编辑:若峦)

① 花建:《在线新经济与中国文化产业新业态:主要特点、国际借鉴和重点任务》,《同济大学学报(社会科学版)》2021 年第 3 期。

② 吴承忠:《5G 智能时代的文化产业创新》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2019 年第 4 期。