

美国文化产业政策及对中国的启示

张晓娟,马静

(长安大学 政治与行政学院,陕西 西安 710064)

摘要:鉴于美国文化产业的世界领先地位,在分析美国文化产业政策理念、政策内容和政策实施效果的基础上,结合中国具体国情,提出了中国的文化产业发展政策:1)政策渐进化,逐步引入市场因素;2)政策弹性化,因地制宜地发展文化产业;3)政策常态化,保持文化产业政策的连续性;4)政策行业化,推动行业协会的发展;5)组织协调化,实现协调管理。

关键词:美国;文化产业;非政府组织;知识产权;文化扩张;市场主导;“软实力”

中图分类号:G114

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2013)04-0080-05

中国作为文化产业资源大国,在大力发展市场经济体制的前提下,实行政府主导与市场协调相结合的文化管理模式,已经取得了较大的成绩,但是文化产业的规模及其在国民经济中的地位有待进一步加强。本文试图分析文化产业发达的美国在促进文化产业发展方面的政策,提炼出成功经验,为中国文化产业大发展提供借鉴。

一、美国文化产业政策理念

美国以文化产业的全球化发展理念,实行对内放松管制和对外进行扩张的策略。美国文化政策的核心是向世界推行美国式的价值观念,利用开放市场和自由贸易,借助文化产品和服务的全球化流通,在全球推行美国式的民主制度、市场经济、价值观念和生活方式。

第一,美国的文化产业政策是典型的“无为而治”,即以市场为主导,这是最基本的政策取向。“无为而治”的核心即顺应文化产业的市场经济本性,充分发挥市场在文化产业中的基础配置作用,实现文化资源的自由合理流动和配置。政府做到充分

的“无为”,其主要职责是协调、监管,具体说来就是为文化产业的发展、文化企业的壮大和文化行业的组建创造一个公平、公正而又自由的发展环境。美国拥有体系健全、层次清晰的文化产业政策体系,这种体系规范着文化产业发展的道路,为美国文化产业起着引导的作用。虽然美国是世界上第一个进行文化立法的国家,但是美国至今没有出台文化产业政策文件,也没有设立专门的文化管理部门对文化产业进行管理。

第二,美国的文化产业政策又是“有所为而有所不为”的,是无处不在的。美国的文化产业政策没有系统性,存在于政治、经济、社会和外交等各种领域的政策之中,这主要表现在对待营利和非营利机构的态度上。对于非营利的文化机构和文化产品,它们依靠自身力量无法在市场经济中生存,美国政府大力扶持,做到“有所为”。这主要体现在文化产业发展中的资金支持、税收优惠、约束监督3个方面。这3个方面确保文化产业机构的活动符合法律和公共利益,防止营利行为和贪污行为。对于营利性文化组织,美国政府实行自由主义,坚持自主经营、自负盈亏的市场化经营方式,确保文化企业的市

收稿日期:2013-06-15

作者简介:张晓娟(1989-),女,新疆奎屯人,管理学硕士研究生。

场主体地位,这是政府“有所不为”的地方。

二、美国文化产业政策实施内容

美国没有出台正式、统一的文化产业政策文件,但综合美国与文化产业相关的政策,可以发现,美国文化产业政策是以法律为主要载体,与经济、政治政策相融合,主要表现为表 1 中的 3 个层次。

1789 年 9 月 25 日美国宪法第一修正案发布,也是与文化产业关系最密切的一部法律修正案,1791 年 12 月 15 日批准实施的。该修正案规定:“国会不得制定关于下列事项的法律:确立一种宗教或禁止信仰自由;限制言论自由或出版自由;限制人民和平集会的权利以及向政府请愿的权利。”这一规定保证了人们言论自由这一重要文化权利,也为美国文化产业发展的环境奠定了基础。

此外,美国专门针对文化产业的行业性法律数目众多,被研究者提及较多的“包括 1927 年的《无线电法》、1934 年的《通信法》、1956 年的《图书馆服务和技术法》、1965 年的《国家艺术及人文事业基金法》、1976 年的《版权法》、1996 年的《博物馆图书馆事业法》、1996 年的《联邦电信法》和 1998 年的《数字千年版权法》等”^[1]。以《版权法》为例,1790 年出台的《版权法》使美国成为世界上较早实行知识产权保护制度的国家之一。此后,出于经济社会发展的长远考虑,美国国会分别在 1831、1856 和 1865 年对《版权法》做了修改,以加强对文化产业的保护。

除了宪法和文化产业等主要法律法规,美国的文化产业政策体系还存在着大量与文化产业密切相关的法律法规,这些法律法规并不是专门针对文化产业而设的,例如《联邦税法》、《合同法》、《劳工

法》、《公司法》、《反垄断法》和《消费者权益保护法》。这些法律主要涉及以下几个方面的政策。

第一,资金支持政策。美国的资金来源是以民间的私人企业或财团为主,政府为辅。以美国基础设施的资金来源方式为例,其投融资方式有 4 种:一是收费和收益相对等的原则,收取专门的税费;二是通过市政债券的发行进行产业发展的融资;三是政府提供优惠政策鼓励私人企业投资,如免交财产税等;四是由政府提供信用,允许开发公司发行由政府担保的建设债券。美国的《联邦税法》通过税收减免等手段鼓励资金流向文化产业领域,对美国文化产业的发展起到举足轻重的作用。

第二,人才吸引政策。美国文化产业高度发达的根本原因在于充足的文化人才^[2]。美国多次修改《移民法》,只要是符合美国发展需要的专业人才,一律允许优先进入美国。“好莱坞的许多大腕都是引进的人才,比如卓别林、希区科克、施特罗海姆和我们非常熟悉的华裔著名导演李安等。”^[3]美国已经形成文化管理这一专门学科,有 30 所大学开办了文化管理学、艺术管理学等专业课程,培养高质量文化管理人才,在文化管理人才培养方面走在世界前列。

第三,市场管理政策。虽然美国坚持市场高度自由化政策,但是美国政府还是会采取一定的政策手段对文化市场进行规范化管理,确保文化市场的健康有序发展。“1971 年美国颁布实施《黄金时间机会条例》,规定每天 19:00 至 23:00 的黄金时间,电视网及附属台不能全部播出自己制作的娱乐节目。”^[4]这一政策推动独立节目制作公司的出现,不仅打破了当时电视媒体在节目市场的垄断地位,还促使广播电视网内容的丰富化和多样化,满足了不同层面消费者的需求。值得一提的是,此次政策促

表 1 与美国主要文化产业相关的政策、法规

类 别	文件名称	发布时间	内 容
国家层面	《美国宪法》	1787	世界上第一部成文宪法。
	《美国宪法〈第一修正案〉》	1791	规定了公民有言论、出版、集会的自由。
针对文化产业的行业性法律	《无线电法》	1927	加强对无线电广播的管理和限制。
	《通信法》	1934	成立联邦通讯委员会,负责商业广播电视台网和非商业电台、电视台。
	《国家艺术及人文事业基金法》	1965	创立致力于艺术和人文事业发展机构。
	《博物馆图书馆学事业法》	1984	主要负责对全美博物馆进行资助。
	《联邦电信法》	1996	对 1934 年《通信法》进行重大修改,从根本上放宽对广播、电视所有制的限制。
	《国际广播法案》	1994	宣传美国价值观念,并将美国广播管理委员会升格为联邦政府机构实体。
	《数字千年版权法》	1998	提出了“避风港原则”,成为世界多国普遍采用的一个侵权责任认定规则。
与文化产业密切相关的法律	《美国联邦税法》	1917	对非盈利性团体和机构免征所得税,减免资助者税额。

进美国节目市场的扩大化,使节目从国内市场扩张到国外市场,打造和培育了国外市场的美国节目品牌。

三、美国文化产业政策的实施效果

美国文化产业政策的效果是显而易见的,一是为其文化商品获取市场的经济目标,二是通过改造大众意识建立文化霸权的政治目标。这具体表现在以下几个方面。

(一) 营造比较宽松的发展环境

美国文化产业获得长足性发展的根本原因在于,美国“无为而治”的文化产业发展理念为其营造了一个比较宽松的发展环境。美国通过《反垄断法》、《版权法》等各种文化政策和法律鼓励文化企业积极参与市场竞争,在培育强大的市场竞争能力的同时,又对破坏这种市场规则的任何团体和个人施以惩罚,以确保美国电视、报纸,甚至是文化产业的发展。

(二) 知识产权的有效保护

根据美国商业软件联盟公布的数据表明,如果美国盗版率下降 10%,可以增加 1 420 亿美元的 GDP 产值,创造 13 万个以上的高科技、高收入的就业岗位,同时增加 230 亿美元的税收。以迪斯尼公司“米老鼠”的保护为例,“米老鼠”这一知名文化产业品牌为美国贡献了巨大的经济效益。美国国会出于社会和经济价值延续考虑,多次修改《版权法》以延长其保护期限。而 2003 年美国最高法院做出将公司版权保护期从 75 年延长到 95 年的重大政策性修改,更是进一步保障了迪斯尼集团的利益。

(三) 充足的资金支持

美国任何一个文化产业项目都不缺乏资金的支持,非营利企业也不例外。以衣阿华州得梅因大都会歌剧院为例,该剧院 2003 年经费为 100 万美元,其中 45% 来自演出门票、广告等剧院的各种收入,55% 来自政府支持和社会捐赠。而在这 55% 中,政府支持的款项占 10%,也就是说,该剧院大约一半的经费来自社会捐赠,使这些捐赠成为了剧院的一项支柱性经费来源。

(四) 公益性、公共服务性文化产业部门和非政府组织的快速发展

美国的文化产业政策有效扶持了公益性和公共服务性文化产业的发展,在满足公共文化服务均等

化、大众化方面做出了巨大贡献。以美国的博物馆业为例,美国通过税收优惠等政策,鼓励个人或企业、团体以资金或实物捐赠的形式资助博物馆,促使美国成为世界上博物馆最多的国家,仅纽约市就有 130 多家。美国政府还与非政府组织建立合作伙伴关系,通过财政拨款、免税减税等政策手段扶持非政府组织的发展。如美国电影协会,通过电影分级制度引导观众进行电影选择,规范电影的创造和发行。

(五) 文化产业人才队伍的壮大

美国文化产业人才队伍来自对外和对内两个方面。对外方面,美国十分注重文化优秀人才的引进。来自世界各地的优秀文化产业人才对美国文化产业创意化、高级化发展发挥了重要作用。对内方面,美国立足于本土血液再造,时刻保持市场的敏感度,有针对性地培养一大批高素质的文化产业人才。美国充足的、高素质的文化产业人才为其文化产业的高速发展提供了智力支撑,这是美国文化产业称霸全球的重要原因。

(六) 积极有效地进行文化扩张

美国政府通过多渠道、多层次、全方位的方式进行文化输出,主要方式有:1) 依托于官方组织。美国国务院设立教育和文化事务局,依托于法尔布赖特等大型的教育和培训项目,以组织之间、个人与组织之间的联系为文化交流形式,达到输出美国文化、促进美国和其他国家双边理解的目的。2) 依托于非官方组织。美国政府支持一些非官方组织进行文化输出,如美国福特基金会。3) 美国通过和其他国家的贸易规则制定中享有优惠权从而达到文化扩张的目的。

四、美国文化产业政策对中国的启示

美国文化产业在自由主义政策理念的指导下,在完善的市场经济体制中,经过多年发展实践,形成了市场为主导、政府为辅的文化产业发展模式。结合中国文化产业现状,美国文化产业政策有以下几点启示。

(一) 政策渐进化,逐步引入市场因素,完善文化市场功能

中国正处于经济与社会转型的关键时期,作为产业政策重要组成部分的文化产业政策,必定要随着经济体制改革和文化体制改革的不断深入而逐步

完善。应该看到,市场是资源配置的基础性因素,文化产业政策的发展必须立足于市场,要有全球化的市场理念,要通过市场历练强大的企业和产业。中国各级政府在扶持文化产业的过程中,要解决何时管、怎么去管、何时放手、交给谁管的问题,要发挥文化企业作为文化市场主体的发展自主性,从而促进现代意义上的文化市场形成;应该制定开放文化市场的政策,逐步放开文化市场,完善市场体系,给文化产业足够的发展空间。

中国发展文化产业必须从中国的实际出发,吸取美国文化产业发展中可借鉴的经验,制定相应政策,努力发挥文化产业在建立社会主义文化强国中的积极作用。

(二) 政策弹性化,因地制宜地发展文化产业

政策弹性化意味着中国所制订的文化产业政策具有以下特性:在政策目标选择上,表现为具体改革目标的可变性;在政策路径的选择上,表现为路径选择的多样性;在管理模式上,呈现弹性目标管理的形式,体现为由中央整齐划一的管理方式向中央适当放权、鼓励地方发挥主动性、探求地方改革道路的试验^[5]。具体来说,政策体系只是从宏观方面给予文化产业布局政策和相关财政税收政策的支持和引导,地方根据自身资源禀赋的差异性,因地制宜地发展优势文化产业,发挥比较优势。值得注意的是,在实现政策弹性化的同时,要避免出现中央和地方在政策上产生的“利益博弈”问题。

文化政策成为影响中国文化产业发展的首要因素^[6]。中国幅员辽阔,各地文化资源禀赋和经济实力各有差异,这在一定程度上导致文化产业发展的能力和路径各不相同。因此,中国在制定和实施文化产业政策和法规时,应该保持政策的弹性化,坚持因地制宜原则,可变性、多样性地发展区域文化产业。

(三) 政策常态化,推进文化产业政策的稳定性和连续性的统一

政策常态化意味着政策规范化、灵活化。实行政策的常态化,要更新、完善和补充现有的一些不完善的、落后的文化产业政策,使其具有连续性、可操作性。政策常态化并不意味着固定化,及时更新政策是必要的。实行政策的常态化还意味着,把一些重要的文化产业政策上升为法律,使其更加规范,并通过行政、经济和法律 3 种手段实现管理方式的常

态化。

美国文化产业政策以法律为主,法规和政令为辅,文化产业政策实现了常态化。而中国文化立法仍处于发展阶段,中国的文化产业政策多以法规、政令和规定通知等为主,尚未上升到法律层面,没有形成结构合理、体系健全、内容科学的文化产业政策及其相应的法规体系。无论是法律法规的数量还是结构层次,都不能对于文化产业发展产生巨大的推动作用。从这个层面上来说,亟待构建中国体系健全、结构完整、层次合理的中国文化产业政策体系,并保持政策常态化,推进文化产业政策的稳定性和连续性的统一。

(四) 政策行业化,积极推动文化产业行业协会的组建和发展

政策行业化,意味着要摆脱目前文化产业行业协会与政府之间的行政隶属关系,推动文化产业行业协会的独立性、活力性、规模化和规范化发展;要加强现有文化产业行业协会宣传、组织活动、执行政策等方面工作,实现自律性管理,要依靠行业内的文化企业共同参与行为规范的制定,坚持共同协商原则,共同维护市场竞争秩序,发挥行业自律的实质性作用;培养文化产业行业协会立足于文化产业领域,成为各文化产业行业信息的集散地;充分发挥行业协会的“信息库”能力,在文化产业政策的制定中发挥参谋决策功能。总而言之,文化产业行业协会需要正确定位,文化产业行业协会的重要任务就是做好行业管理,切实发挥在文化产业领域的第三部门作用。

文化产业行业协会是市场经济体制成熟的重要标志,是实现多元主体参与文化治理的重要主体,是政府与市场之间进行沟通与联系的桥梁和纽带,对于文化产业市场的健康有序发展起到了不可或缺的作用。美国文化产业方面的行业协会已成为文化产业治理主体,成为文化产业中各行业的“信息库”。大到国家文化产业的政策,小到文化行业的技术标准、游戏规则,都可以通过文化产业行业协会进行制定。美国文化产业发展的经验提醒我们,文化产业政策应该走向行业化,积极推动文化产业行业协会的组建和发展,充分发挥文化产业行业协会的中介协调作用,从而推动中国文化产业自律化发展。

(五) 组织协调化,实现对文化产业部门大文化的协调管理

实现组织协调化,要树立大文化的观念,应当坚

持先进文化的导向作用,实现文化与经济、科技、社会、政治的相互促进、共同发展,从多方面共赢的角度重新认识文化产业的发展。文化的存在形态不仅仅是文化资源,而是一个内涵丰富、外延广泛的概念,应当充分发挥文化的政治效益、经济效益和社会效益的共赢作用。实行组织协调化,还要把文化与创意相结合,把文化与科技相结合,坚持文化资源的开发与保护两手抓,避免短视效应,应当站在更高的理性层面和长远层面上进行文化创意。实行组织协调化,更要进行文化产业管理体制的大文化整合。这意味着深化文化体制改革,推动从中央到地方的大部制改革,精简、整合相关的文化行政部门和机构,加快推进经营性文化事业单位转企改制,以政企分开、自负盈亏为原则进行独立经营,成为具有市场竞争力的文化主体。中国文化产业管理制度的核心是分行业管理,总体上形成了纵横交叉的文化行政部门或机构,因此,可以借鉴美国成熟市场经济体制下的文化组织关系,理顺中国现行的文化产业管理制度,推动文化组织协调化,实现对文化产业部门的协调管理。

五、结 语

文化产业作为一个新兴产业,具有无限潜力,在

Enlightenment of American cultural industry policy on China

ZHANG Xiao-juan, MA Jing

(School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: In view of the leading position of American cultural industry, on the basis of the analysis of the ideas and content of policy, and the effect of policy implementation of American cultural industry, Chinese cultural industry policy is put forward, according to Chinese national conditions, and with the essence of American cultural industry policy absorbed. This cultural industry policy is stated as following: the gradual progression of the policy with market force introduced; and the flexibility of the policy suiting the local circumstances to develop the cultural industry; the normalization of the policy to maintain the continuity of cultural industry policy; industry-orientation of the policy to promote the development of industry associations and harmonization of organization to realize coordinated management.

Key words: America; cultural industry; nongovernmental organization; intellectual property right; cultural expansion; market domination; "soft power"

文化产业的发展和转型过程中,要以中国国情为出发点,以政府为主导,推动政策渐进化,逐步引入市场因素,实现政策常态化;以区域资源禀赋特性为基础,推动政策弹性化,实现政策稳定性和连续性的统一;以政策为导向,推动政策行业化,发挥文化产业的桥梁作用;以部门有效协调为支撑,推动政策组织化,实现对文化产业部门大文化的协调管理,最终实现中国文化产业快速发展。

参考文献:

- [1] 张慧娟. 美国文化产业政策及其对中国文化建设的启示[D]. 北京: 中共中央党校, 2012.
- [2] 王成波. 中美文化产业政策比较研究[D]. 广州: 暨南大学, 2007.
- [3] 张慧娟. “无为而治”的背后: 解读美国政府在其文化产业发展中的作用[J]. 生产力研究, 2007(15): 88-90.
- [4] 刘锦宏, 闫翔. 透析美国文化产业发展战略[J]. 经济导刊, 2007(9): 55-59.
- [5] 傅才武, 陈庚. 论文化创新战略的确立与文化管理体制的转型[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2010, 49(6): 105-110.
- [6] 祁述裕. 中国文化产业国际竞争力报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.