

---

# 关于推进上海文化产业体制改革的思考<sup>\*1</sup>

郭洪仙 曹 伟

(上海对外贸易学院工商管理学院 201620)

**【内容摘要】**:上海作为我国文化体制改革的试点地区,文化产业总体规模不断扩大,但文化产业在体制改革方面尚没有取得实质性的突破,文化产业自身活力不足和外资的步步进逼正在困扰上海文化产业的发展。上海要进一步深化文化体制的创新改革,建立现代文化企业制度,减少审批环节和行政性收费,加快由行政审批制向备案制的转变,促进上海文化产业的跨越式发展。

**【关键词】**:文化产业 体制 改革 现代企业制度

**【中图分类号】**:F719 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2008)11-081-05

近年来,随着文化体制的改革,上海的文化产业总体规模不断扩大。2007年,上海文化产业总产值2718.95亿元,占全市生产总值的比重为5.61%,对上海经济增长的贡献率为5.6%。但是上海文化产业无论是在产业规模、经营水平、运作方式上,还是经济效益上都无法与其它产业相媲美。随着文化市场逐步放开,境外资本已逐渐开始实质性挺进上海文化产业,上海文化产业面临诸多挑战。

## 一、上海文化产业发展中的体制障碍

根据中央的总体部署和国内外形势发展的要求,上海文化体制改革加速发展、全面推进,实现了一系列重大突破。一是确立文化体制改革和文化建设的战略地位。把发展文化产业纳入上海经济社会发展的总体布局。2004年制定了《上海文化发展规划纲要》和《上海市文化设施建设总体规划》,全面推进文化事业和文化产业向纵深发展。二是文化体制改革试点全面展开并初获成功。上海作为文化体制改革综合性试点地区,2004年,试点工作全面展开,主要是文化事业单位转制为企业。上影集团公司2004年底完成整体转制后,利润由2003年的209万元跃升到2005年的8548万元,增长了近40倍,转制获得成功。三是文化体制改革在一系列领域实现重大突破。在试点改革获得成功的同时并在其示范和带动下,文化体制改革加速推进:(1)国有文化事业单位成功“转企改制”。(2)非公有资本成为文化建设投资的重要力量,特别是在文化休闲和网络游戏等行业,民营资本成为主体。(3)文化管理体制改革迈出实质性步伐,初步实现了从“办”向“管”、从管“微观”向管“宏观”为主的转变。

在一系列改革措施推动下,上海文化产业硕果迭出,连续多年保持10%以上的增长速度。2007年,上海文化产业总产出达到2718.95亿元,比上年增长15.7%。实现增加值683.25亿元。按可比价格计算,比上年增长14.2%;拉动全市生产总值

---

<sup>1</sup> \* 本文获得上海市教委人文社科课题“上海文化产业体制和政策创新研究”(项目批准号:05M S01)资助与上海市教育委员会重点学科建设项目(项目编号:J51202)。

收稿日期:2008-09-12

增长0.8个百分点。<sup>①</sup>同时，上海文化产业的发展出现以下几个特点：(1)文化服务业增幅大幅度超过文化相关产业，成为文化产业的主体。文化服务业实现增加值436.80亿元，占文化产业增加值的比重为61.6%，文化相关产业实现增加值223.3亿元，占文化产业增加值的比重为38.4%。(2)广告和会展服务以及文化休闲娱乐服务业经济规模大，增幅明显加快。增幅最大的是广告、会展等文化服务业，增长27.5%；规模经济最大的是文化休闲娱乐服务业，实现增加值125.83亿元，占文化服务的28.8%。(3)网络文化服务持续保持高速增长的态势十分明显。2006年实现增加值69.33亿元，增幅17.9%，2007年实现增加值84.67亿元，比2006年增长18.7%。(4)民营文化企业高速增长。民营在上海文化服务业中主要投资于文化休闲娱乐服务业，已经成为该行业的主体，该行业也是上海文化服务业经济规模最大的，占文化服务业增加值28.8%，比2006年增长23.1%。在网络游戏、广告传媒等领域民企已占主要份额，而在广电制作、影视剧制作等领域，民企的发展速度也明显快于国企。

上海文化产业发展成绩是显著的，但与世界大都市文化产业相比较差距仍然很大，缺乏国际竞争力。比如，文化产业是纽约和伦敦经济中最有动能的发动机，在纽约和伦敦文化产业成了仅次于金融业的第二大行业，创造着仅次于金融服务业的经济价值。伦敦近年来每年的创意产业产值约为250～290亿英镑，从业人员达到52.5万，纽约从业人员超过30万，都占到城市就业人口的5%以上。<sup>②</sup>上海文化从业人员仅为6万，占城市人口0.46%。本文认为，造成上海文化产业发展滞后的主要原因如下：

1、产权制度改革滞后，“新型市场主体”缺位，文化企业明显缺乏活力和竞争力。转制后企业的市场主体地位并不明确，没有真正成为具有独立自主、自负盈亏的市场主体。有的文化企业集团的身份是企业法人，有的集团的身份是事业法人，有的集团“双跨”事业、企业法人两种身份，直接从事文化生产和经营的单位没有自主权，政事、政企不分，责任不明。例如，出版机构大部分按照“整体转制”方案改革，但是即使转制为企业，出版社依然没有具备完整的市场主体的特征，国家依旧对出版社实行书号管理，转为企业的出版社反而成了“企业单位事业管理”，报业是集团化改革最早的行业，但是意识形态领域强的报纸，如党报等的身份并不是真正的市场主体，非公资本不能进入，依然是国家控制的公共产品。“剥离转制”的上市公司并没有完全按照上市公司规范方式操作，难以获得资本市场的认可。

2、投入机制不合理，国有资本一股独大，多元化投融资体系尚未形成。近年来，上海市在文化基础设施的建设等方面，通过多渠道投资，大胆引入了市场化、社会化运行机制。但是，这些措施大多主要是针对国有资本及少部分国外资本的开放，而且着重于硬件建设方面，开放度依然有限。大量有志于投资和参与上海文化产业的非公有资本，特别是民营资本，只能存活在零散的娱乐业、书报刊音像零售业及部分演艺业等边缘地带。目前上海文化产业资本结构面临的主要问题是：上海多数文化产业单位产权结构单一，阻碍了外部资金进入文化产业领域；多数文化产业单位走向企业管理和自收自支，失去了原来政府支持资金，缺乏产业化初期所需的资金；文化市场准入条件没有实质性松动，大量非公资本无法进入。

3、文化要素市场体系尚未形成。自1998年以来，上海先后完成了5个新闻文化集团和1个新闻网站——东方网的组建，并依靠整合各集团内部资源，调整业务结构，改革运行机制，提升了一定的竞争力。但是，上海集团化改革，基本上是对文化资源在条的范围内、块的范围内单向展开的配置，基本上属于外部形态调整，属于单一产业规模在数量方面的扩张。而目前发达国家文化企业趋向跨媒体、跨行业的集团化趋势。例如，美国时代公司和华纳公司联手合并，成立实力雄厚的时代——华纳集团，成为全球最大的媒体公司。之后，时代华纳又收购CNN，成为集广播、电影、报纸、杂志、音像制品的综合性集团公司，在全世界拥有4200多家子公司，是世界上最大的电影院拥有商之一，在美国以外拥有大约1000家电影院。2000年1月，时代华纳公司又与世界上最大的网络服务公司——美国在线公司宣布合并，具有很强的国际竞争力。

与此相比较，上海文化企业组织形式依然呈现小规模、分散化状态，产业集团的规模化和集约化程度不高，缺乏跨行业、跨媒体的大型文化产业集团。究其原因主要是生产要素市场还没有统一，宏观管理上政出多门，没有形成全面系统的指导文化产业发展的产业政策体系。不同所有制之间、增量领域和存量领域之间还存在壁垒，没有形成统一的市场网络。由此造成国有文化存量资产闲置浪费，效益低下。

---

4、管办不分现象依然严重，对非公资本进入文化产业的前置审查审批仍然偏多。改革开放以来，尽管上海市政府管理文化产业的方式发生了很大变化，但政府仍然管理偏多，限制了非政府组织及个人参与兴办和进行自我管理的积极性，政府同时陷入一种尴尬境地，“办”则因受到资源和精力所限不易办好，“管”则不胜其管，并助长管办不分引出的种种消极腐败现象蔓延。此外，政府利用手中权力对非公资本进入文化产业的前置审查审批仍然偏多。如从事文化娱乐业，需要文化经营许可证、特种行业许可证、治安许可证、卫生许可证、收费许可证等。此外，还有些政府部门自行规定实行许可证制度，或自行扩大实行许可证的范围，或有些审批手续和许可证表面上取消而实际上依然保留。上述问题之所以长期难以解决，原因主要有三：一是政府机构改革滞后，政企不分、政事不分现象普遍存在。二是现行政治制度设计存在缺陷，政府权力过大，对政府的权力以及权力的使用缺乏有力的制约和监督。三是对非公资本特别是民营资本还存在种种偏见和不信任的情绪。在很多法律并未禁止非公企业进入的行业，如出版行业、广播电视等行业，非公资本在大多数情况下对这些行业只能望而兴叹。

## 二、进一步推进上海文化产业体制改革的对策与建议

整体看，制约上海文化产业发展的首要问题仍然是文化体制的问题。只有进一步解放思想，努力消除制约文化产业发展的体制弊端，才能促进上海文化产业的跨越发展。

### (一)进一步深化文化体制的创新改革，建立现代文化企业制度。

2005年6月，上海市已经将国资委管理的宣传文化系统国有资产监管权委托给上海市委宣传部，成立了国有文化资产管理办公室，具备管人、管事、管资产的权力。该机构在体现国家文化意志和维护国家文化利益的前提下，推进上海文化产业体制的深化改革。目前，关于文化领域分类改革模式已经基本清晰，一类是公益性文化事业，一类是经营性文化产业。文化无论作为一个经济产业部门，还是作为一项公益事业，政府都有责任维护和促进它的发展。作为一个经济产业，政府有责任营造一个适宜产业发展和企业公平竞争的外部环境；作为公益事业，政府有责任投入社会资源促进它的发展，保证每个国民享有文化发展的成果。

1、关于公益性文化事业的改革。对于公益性文化事业的改革，改革的核心是政府改善服务，并鼓励社会力量捐助和兴办公益性文化事业。①在产权结构方面，公益性文化事业的产权一般为政府所有，可以引进私人、社会团体和企业拥有公益性文化事业的部分产权，引导和鼓励社会力量捐助和兴办图书馆、博物馆、文化馆等，在用地、税收等方面给予政策优惠。社会力量通过依法成立的非营利公益性组织和国家机关向公益文化事业的捐赠，纳入公益性捐赠范围。②在资金来源方面，应以政府投入为主，鼓励开拓多种资金来源渠道。政府要加大对公益性文化事业的投入，同时积极鼓励私人、社会捐赠和吸引基金进入公益性文化事业。③在经营模式方面，可借鉴发达国家的经验。如美国图书馆在经营模式上采取的是“一馆两制”的模式，既提供一般的无偿的公益性的信息产品和服务，也提供收费的信息产品和服务，收费所带来的收益用来支持图书馆的建设和发展。

2、关于经营性文化产业的改革。发展文化产业，必须培育和发展文化企业面向市场，增强活力。文化单位不管是事业还是企业，都是文化产品和服务的生产和提供机构，发展文化生产力的微观主体。从公共经济学的观点看，文化产品和服务很少有真正的公共产品性质，作为公共产品来监管的原因在于其内容具有超出一般物质产品的文化价值属性，由此产生出了一种特殊的监管必要。但是，内容监管的必要性并不是将文化产品和服务从私益性产品转变为公共产品的必要条件，并不一定只有作为公共产品，由国家直接生产和提供才能保证其价值的实现。发达市场经济国家也有将文化产品和服务作为私人产品监管，发挥了良好的价值传播作用的成功经验。

### (二)减少审批环节和行政性收费，加快由行政审批制向备案制的转变。

近几年来，上海市各级地方政府清理和修订了大量阻碍文化产业发展的法律法规和政策，消除了不少阻碍文化产业发展的体制性障碍，使上海市场的整体开放程度大为提高。但是，对非公资本进入文化产业的前置审查审批仍然偏多。世界各国经济

---

发展的比较研究已经证明，一国经济发展的速度，与该经济发展的自由度正向关联。客观的说，目前行政审批制的存在仍然是必要的，但应将其限制在必要的范围内，以提高经济发展的自由度。中国有中国的特殊国情，与市场经济发达国家相比，我国市场在信息充分程度、竞争的规范程度、秩序的稳定程度等方面还存在较大差距，投资者在素质、理智、信誉、自律、责任感等方面也还很不成熟。在这种情况下，贸然取消行业的行政审批制，让资本在所有领域中不受任何限制的流动，显然是轻率的。所以，上海目前的问题不是取消行政审批制的问题，而是审批项目偏多、审批效率过于低下、审批标准和过程不透明、审批程序和结果不公平的问题。这些问题之所以存在并难以解决，原因是多方面的，除政府各级公务员的思想不够解放、观念尚未更新外，最主要的原因在于政治利益、物质利益的政府部门独立化。从理论上讲，无论那一级、那一个政府部门都不应该有游离于国家和人民利益之外的任何利益，但在现实生活中却并非如此。现实生活中，政府的各部门往往都在不遗余力地致力于巩固其政治地位、强化其管理职能、保护其经济利益，致力于实现其权力利益的法律化和行政许可的合法化，某些部门和个人，甚至把行政审批权、许可证的发放权作为部门和个人“寻租”的手段。这个问题不解决，行业审批偏多的问题恐怕就难以从根本上得以解决。

行政审批制同时又是我国现阶段国家对国民经济实施宏观调控、贯彻国家产业政策、防止资源闲置浪费、保证国民经济协调稳定发展的重要手段。由于市场中信息的不对称、不充分，投资者从局部和自身利益出发，其投资决策往往带有一定的盲目性，在一定情况下，甚至还带有对社会、环境、资源的危害性。因此，需要政府根据不同时期经济发展的特点，以及该时期国家产业政策的客观要求，提高或降低某些行业的进入门槛，增加或减少某些行业资本的存量和增量，从而在总体上提高资源的使用效率，使国民经济的各部门、各行业协调发展。现在的问题是，我们的行业审批制在实施的过程中带有太多的超经济、超技术、泛政治化的色彩，出现了大量不透明、不公平的现象。审批者们或为了维护某些部门和行业的既得利益，阻止优良资本和资源的进入，对该行业中的落后生产力实施保护；或在总量控制的情况下，审批标准不统一、审批程序不公开，使质地优良的投资者不能进入某些重要行业，而质地较差的投资者却能够进入。其结果是限制了市场竞争机制对资源配置的基础性作用，降低了资源的使用效率，在很大程度上背离了行政审批制的初衷。因此建议：(1)大幅度缩小行政审批制的适用范围，非公资本只有进入涉及国家安全、直接属于承担意识形态内容宣传和传播的产业部分，才需报政府相关部门审批，并对之实行严格的意识形态导向监管，除此之外的大多数领域，非公资本在进入时只需在有关部门备案即可；(2)政府相关部门应尽快列出需要行政审批的产业或投资项目目录，及其审批程序、审批数量、审批条件，审批时间，并通过正式媒体向社会公布，接受社会监督；(3)对需要审批的产业和项目，在市、区、县各级政府之间，合理划定审批的权限，尽可能减少审批的层次和环节，缩短审批时间，提高审批效率。

#### 参考文献：

1. 张晓明，胡慧林，章建刚主编. 2006 年中国文化产业报告. 社会科学文献出版社，2006
2. 叶辛等主编. 上海文化发展蓝皮书2006. 社会科学文献出版社，2006
3. 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. 人民出版社，2003
4. 林拓等编. 世界文化发展前沿报告(2003 ~ 2004). 社会科学文献出版社，2004
5. 孙安民著. 文化产业理论与实践. 北京出版社，2005
6. 雷光华. 西方国家文化产业发展模式与发展趋向探悉. 湘潭大学学报，2004
7. 祁述裕. 中国文化产业国际竞争力报告. 北京: 社会科学文献出版社，2004

- 
8. 徐清泉, 叶取源等主编. 文化管理体制改革的趋势及上海的实践. 中国文化产业评论第三卷. 上海人民出版社, 2005
  9. 杨荣斌, 陈超. 世界城市文化发展趋向. 2004 年中国文化产业报告. 社会科学文献出版社, 2004
  10. 张止静. 上海市宣传部新闻发布会. 录自[http:// www . shanghai . gov . cn](http://www.shanghai.gov.cn), 2008 年7 月30
  11. Alliance for the Arts .Who Pays for the Arts ? Catherine Lanier , editors .New York :2001
  12. Culture , the cultural industries and Employment , European Commission Staff Working Paper (S EC)837, 14May 1998
  13. Caves , Richard, 2000 , Creative Industries .Cambridge , M ass :Harvard University Pre ss

**注 释:**

①张止静. 上海市宣传部新闻发布会. 录自[http ://www . shanghai. gov . cn](http://www.shanghai.gov.cn)2008 年7 月30

②杨荣斌、陈超. 世界城市文化发展趋向. 2004 年中国文化产业报告. 社会科学文献出版社, 2004 年