

文创产业园集聚驱动模式形成与 转型中政府的作用

——以杭州市上城区为例

石婷婷

【摘要】当前，我国的文创产业进入了一个新的发展时期，文创产业能否追赶发达国家，从而真正成为国民经济的支柱性产业，如何从政府主导集聚驱动发展转型为市场集聚驱动发展，是当前我国地方政府遇到的一个新的重大问题。杭州市上城区在这两个方面都取得了很大的成效，特别是从由政府主导集聚驱动的山南园区模式到由市场集聚驱动的风瓜山园区模式的发展历程，促使政府发生角色转型，进而充分发挥市场的作用，为在文化、创意、硬件、软件、金融等要素的跨界合作与融合上实现新的发展，积累了较好的经验，开出了一条发展文创产业的新路子，其有借鉴意义。

【关键词】 文创产业园 康奥动模式转型 政府作用 杭州市上城区

【作者】 石婷婷，中共浙江省委党校“科学发展观与浙江发展研究中心”、经济学部教授。（杭州 311121）

一、引言

1998年英国政府为拯救英国经济困境出台了《英国创意产业路径文件》，首次提出“创意产业”的概念。联合国教科文组织在其2000年出版的《文化、贸易和全球化：问路与答案》一书中，把“文化产业”界定为“创造、生产、销售内容的产业。这些内容一般受到知识产权的保护，并以产品或服务的形态出现，也就是生产、储存以及分配文化产品和服务的一系列文化活动”。在英国自由市场经济、德日社会主义市场经济体制中，在知识经济时代背景下，以西方经济学家熊彼特和索洛（R, Solow）、管理学家德鲁克等人的创新理论为意识形态支撑，适应消费社会带来的个性化需求与科技创新提供的原动力，美国、英国、韩国、日本、法国、德国、澳大利亚等文化创意产业（简称：文创产业）先锋国家，凭借其后工业化时期雄厚的资本积累，引领了全球文创产业的蓬勃发展。

我国自20世纪70年代末开启改革开放历程，经历20多年经济高速增长后逐渐开始遭遇发展瓶颈，并受到来自能源、劳动力和全球市场等方面的压力而被迫探索新的经济增长点。与此同时，伦敦、纽约、东京等国际大都市文创产业的实践成功经验开始介绍进入我国，于是，着眼于加强文化等软实力，发展文创产业的工作由试点到推广形成了一个发展浪潮。我国的文创产业发展一开始走的是从中央到地方自上而下推动的探索路径，走的是传统的生产力模式。2002年11月，党的十六大提出深化文化体制改革、加快发展文化事业和文化产业；2003年10月，在党的十六届三中全会关于《完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，提出要促进文化事业和文化产业协调发展。2006年8月，《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》出台，首次提出“文化创意产业”概念。2009年9月，国务院发布《文化产业振兴规划》。

中央政府制定文创产业发展规划，地方政府积极推动，全国各地城市相继设立文创产业园区。2002年全国只有48个园区，历经10年快速发展，2012年达到1457个，并在2014年时达到2570个园区的顶峰。在地方政府积极主导下，文创产业迅速发展，占GDP的比重也逐年提高，如，2014年，11京文创产业占全市GDP的比重为13.1%；上海占GDP的比重为12%；大城市的文创产业已成为经济发展新常态的重要引擎和助推器。但从全国平均来看，我国的文创产业占GDP的比重还是不高，仅为3.76%，与2013年全球文化产业增加值占GDP比重平均5.26%相比有差距，与美国文化产业增加值占GDP的比，12%、日本17%相比差距更大。。

党的十八大和十八届三中、四中全会对文化改革发展作出了新的重大战略部署，并把发展文化产业提升到一个新的高度——“文化产业成为国民经济支柱性产业”。2016年1月22日召开的国务院常务会议指出，要把文化创意产业作为创新创业的排头兵。我国的文创产业能否追赶发达国家，从而真正成为国民经济的支柱性产业？如何从政府主导集，驱动发展转型为市场集聚驱动发展，并最终成为创新创业的排头兵？笔者通过对杭州市上城区的实地调查后，认为上城区发展文创产业的经历很有典型性，其经验值得借鉴。杭州市上城区2015年GDP总值位列杭州六个主城区第一，文创产业占GDP的比重为13.2%，完成一般公共预算收入6.07亿元；规模以上文创企业191家（另有规模以上文创事业单位100家），从业人员19917人，带动就业46267人。“上城区有政府主导集聚驱动的文创产业园2个，有市场集聚驱动的文创产业园6个；特别是从由政府主导集聚驱动的山南园区模式到由市场集聚驱动的凤凰山园区模式的发展历程，促使政府发生角色转型，进而充分发挥市场的作用，为在文化、创意、硬件、软件、金融等要素的跨界合作与融合上实现新的生产力模式，积累了较好的经验，开出了一条发展文创产业的新路子。

二、上城区文创产业园集聚驱动模式的转型

上城区居于杭州西湖历史与文化非物质文化遗产核心地块，全区面积为18.1平方公里，为杭州市面积最小的城区，常住人口34万。在上城区的文创产业发展实践中，先是由地方政府沿用高新技术产业和制造业的发展模式，通过圈地和投资建设园区，将建设“产业集聚区”作为“抓手”，将文创产业“装”到园区这个空间载体中去，如山南国际文创园区。在政府鼓励倡导发展文创产业政策的带动下，市场主体逐渐加入到发展文创产业中来，并要求资源最大化配置，先后形成了凤凰山文创园、“长城198”等文创产业园，实现了文创产业园区创立和发展由政府主导驱动向市场集聚驱动的华丽转身，走出了一条“先政府主导、后市场驱动”的路子

1. 政府主导集聚驱动的山南国际文创园

在中国，地方政府及其官员是有很强的政治、经济和意愿来激励本地经济发展的。在以经济建设为中心的指导思想下，以GDP增长为主要衡量指标的晋升锦标赛，过去乃至将来仍将存在；因财政分权而强化了地方政府的预算约束，也同样需要地方经济发展；地方政府官员都希望通过产业集聚来增强本地的竞争力，促进经济增长同时，由于地方政府实际上控制着辖区内的绝大部分政治行政资源、经济资源，在政府官员的责任心和有所作为动机的驱动下，政府主导驱动产业集聚——设立产业园区在中国的实践上便成为一个惯性做法，相应地，政府被称为是“有为政府”。杭州山南国际文创园区就是政府主导集聚驱动从而促进经济

增长众多案例中的一个案例。

山南国际文创园北枕玉皇山、南临钱塘江，核心区规划总占地面积 2 平方公里，总建筑面积约 30 万平方米。这里紧邻西湖风景区；原先是铁路白塔岭货场和闸口电厂的仓库；还有玉皇山大队的集体土地、村办企业和农居，是典型的城中村、城郊结合部。上城区是老、小城区，除去西湖景区和山、江、河等，实际可用面积仅 8 平方公里，经济发展的最基本要素——可开发的土地几乎已经穷尽。于是上城区委、区政府盯住了这块城郊结合部，并决定在这里投资新建文创园区。2007 年挂牌“山南国际文创园区管委会”，一套班子，多块牌子（有玉皇山南综合整治工程指挥部、农村土地征用办公室等），由区主要领导任负责人，2008 年进入实际操作。首先是确定园区的产业规划和目标以建筑设计等设计行业为主体，配合其他高端产业，打造地标性、生态型的文创产业集聚区和示范地。然后确定园区的环境和功能规划既是产业园区、民居生活区，又是古文化游览，观区。一是对原有的旧厂房、旧仓库进行改造重新利用；二是对多处历史建筑进行保护性修缮，适当融入现代元素，建造江南庭院建筑 and 现代办公用房，共造出近 7 万平方米的产业基地；二是抓住省委、省政府“三改一拆”的战略机遇，征用农村集体土地和农居改造，建造了 23 万平方米的安居小区；四是建设八卦田遗址公园、白塔公园、将台山南宋佛教文化生态公园、江洋饭生态公园，新建绿地 2 万余平方米；五是政府财政资金投入和银行贷款支持。2009 年，省委宣传部、省财政厅下拨园区 100 万文化产业发展专项扶持资金，杭州市财政先期援款 3 亿元启动资金，园区内的国有土地出让金的 80% 全部留作建设资金，尚有建设资金的缺口由政府做担保由银行贷款补充。正如诺斯指出的那样，没有国家办不成的事，国家在经济增长中起着关键性的作用。山南国际文创园区从规划设计到硬件建设都由上城区政府主导完成。

政府是制度的供给者，在建设山南国际文创园的同时，上城区政府出台了一系列的制度安排。首先，对入园企业实行一企业一政策的优惠支持，如用财政资金给予文创企业项目扶持、房租补贴、融资扶持等。其次，对园区的文创企业和个人给予税收优惠。再次，建立为园区企业服务的机构，如建立政策性公共服务平台；引进为企业生产配套服务的机构，企业入驻之后可以享受“一站式”服务，如新注册企业实现一个工作日领证；创建复合型创意社区等。

山南国际文创园区具有的制度优势、环境优势、高质量的公共基础设施和公用服务，对文创企业和人才具有很强的集聚力和显著的集聚效果，在 2012 年 6 月举行开园仪式时，已在第一期建成投入使用的近 4 万平方米建筑里，吸引新华社新媒体基地、梦工厂传媒有限公司、思美传媒股份有限公司、浙江南方建筑设计有限公司、浙江省文化精品展示中心、荷兰 NITA 集团有限公司等 50 余家文创高端企业入驻。山南国际文化创意产业园在上城区政府“有形之手”推动下，发展势头相当好，第二年即 2013 年，园区企业营业收入便达到 24 亿元，税收 2.02 亿元。

难能可贵的是上城区党委、政府领导清楚地认识到政府配置资源的局限性和市场配置资源的优势，当山南园区发展起来，吸引大批企业尤其是一批金融行业领军企业选择入驻之后，上城区政府顺势而为把园区发展的自主权还给市场与企业，使园区超越了地方政府初期规划的定位。现在，山南国际文创园区里，各类私募（对冲）基金、私募证券期货基金、文化投资基金及相关财富管理中介机构等金融类企业的数量超过了文创类企业，截至 2015 年 12 月，园区企业总数达 500 家，其中金融类企业 402 家，管理着规模近 1800 亿元的资金，构

建一个“金融生态圈”，成了名副其实，集创新资源的纽带；。而文创企业仅有 98 家；园区税收突破 4 亿儿，同比增长 66.7%。2015 年 5 月，山南国际文化创产业园又被命名为“基金小镇”，并首批入选浙江省 100 个特色小镇。上城区政府官员感慨：规划建设山南国际文创产业园时，怎么也没有想到会有一个“基金小镇”的诞生，这就是市场的力量。

2. 市场集聚驱动形成的凤凰山文创园

杭州是市场经济体制发展较为完善的地方，民营经济发达，民间资本丰裕，企业家众多。企业家以创新精神面对不确定的市场做决断、决策，创造新的、无法预测的东西，正如亚当·斯密早就讲过的那样，在判断资本应该用于哪些产业以及其产品有多大价值方面，企业家往往比政治家或立法者要好得多。最近十几年来，浙江经济转型中的民间资本、有资本实力的传统型企业，以利润最大化为导向，纷纷投资发展文创产业，他们通过租用不同类型土地上的老厂房、老仓库，，折规划修整，形成了一个又一个“自下而上”的文化创意社区，然后“串珠成链”跃升为文创产业园区。，杭州凤凰山文创园区就是由市场集，驱动形成的一个成功案例。

凤凰山文创园位于凤凰山东班的凤凰山脚路上。凤凰山脚路南起馒头山路口，北至万松岭路，全长 3.1 公里。这里曾是南宋皇城大内，至明代万历年间已成废墟，民国时为沿山小路，新中国成立后拓宽通车，定名为凤凰山脚路。沿凤凰山脚路东西二边原来都是上世纪 50、60 年代建造的房子，东边的民居大多数是二层砖瓦房，西边有部队的仓库以及一些企业区，的老厂房，因为属于南宋皇城遗址，点保护区范围，受到历史文物保护政策、法规等限制，这里的面貌几十年来都没有得到人范围的变动和改造。

在山南文创园的示范作用和带领作用下，2012 年开始，沿凤凰山脚路西边，民营企业开始主导和市场运作，自发地逐步形成凤凰公社、凤凰御元、凤凰 1138、SLOMO 创意谷、风铃 45、风铃 499、劳伦斯艺术设计等一个个文创社区。如，凤凰公社创始人是温州莆田一位从事传统产业的老板，他受现代传媒和电商的影响，转而投资文创产业，用 300 多万元一年的租金，租用了某药企 12 幢建筑面积达 1.2 万多平方米的仓库和办公楼，租期 8 年；凤凰公社经过外部环境的初步修整，现已引进摄影、字画、微电影、设计等小微企业入驻如，由杭州丰平文化创意有限公司租用部队仓库和上地开发的凤凰御园，总建筑面积约 3 万余平方米，分为几期改造，将建设一个景观组团式的园林庭院，其中有三大板块：艺术品收藏、展览为一体的文化交流中心；文化创意产业办公与展示区；艺术创作与创业孵化基地。凤凰御园的目标是打造独其南宋文化特色的，集艺术品（收藏品）展览、艺术家交流、创意产业孵化、旅游观光以及特色商业为一体的艺术基地。又如江南 1535 茶馆，是一家国内首个以创业、金融、互联网社群交互驱动为发展模式的众筹服务平台，旨在为创业者提供工作空间、网络空间、社交空间和资源共享空间等社区服务空间，提供孵化项目与基金天使投资快速对接的众筹服务。迄今为止，江南 1535 茶馆共帮助了 16 家公司实现了初创资金的筹集和创业指导，孵化的创业项目覆盖面广，各有特点，实现资本与文创项目的有效对接。现在，市场集聚驱动形成的凤凰山文创园区有可用总面积 10 万余平方米，班集了 100 多家文创企业，形成了集文化设计、创客空间、个性摄影定制、工艺美术、文化艺术产品制造、金融商业、非遗技艺等特色的文化产业，呈现出多元化发展格局，提供了广泛的消费市场和就业劳动力。

市场集聚驱动初步形成凤凰山文创园后，上城区政府主动介入，为市场运行提供支持和协门服务。政府最基本的作用是提供公共物品——上城区政府借助 G20 峰会，政府投入 6 亿元人民币，对凤凰山脚路地块进行了环境综合整治工作：道路整治、截污纳管、强弱电上改下、自来水管更新、燃气管道铺设；拆除违章建筑、部分民居危房，建，部分民居旧房就地改造并“拼厨接卫”等。政府促进产业发展最常用的措施是出台一系列政策。上城区政府决定对新创的文创产业园，根据其建设规模 and 水平给予 50-100 万元的资金扶持；对被认定为市级、省级、国家级文创产业园或现代服务业集聚区的，再分别追加 10 万元、30 万元、50 万元用以对园区建设管理方的奖励。上城区政府，力培育和扩大市场力量，牵头把自发形成、各具特色、独立分散的文创社区联合起来，组建了“凤凰文创产业联盟”，以促进企业协同发展。

凤凰山脚路上的文创社区在市场与政府聚合互动中形成的有效合力推动下，成为了“南宋遗韵、非遗文化、民居风情、创业创新、旅游休闲，五位一体的独特文创小镇，成为了文创产业发展和旅游的黄金宝地。

三、若干启示

杭州山南文创园是杭州市上城区政府主导的集聚驱动模式，并且在市场力量推动下又诞生了一个“基金小镇”，实现了同一个园区内集聚模式的转型。杭州凤凰山文创园是市场主导的集聚驱动模式，在市场内生集聚，驱动过程中上城区政府顺势而为，成功地实现了从“有为政府”到“有效政府”的角色转型。从以上的案例，可得到如下启示：

第一，政府可以主导文创产业园的集聚驱动，但必须对接区域生产要素和人文环境禀赋。在现代经济发展史上，以德日为主的社会主义市场经济体制就十分强调国家调节下的市场经济，强调政府的主导作用，即鼓励发展市场经济、强调个人自由和市场竞争的同时主张宏观调控和政府干预。二战以后的德国和日本通过国家直接干预、间接干预手段承担调控经济、维护秩序的任务，使经济得以迅速恢复和发展。中国特色的社会主义市场经济体制，同样强调政府的主导作用，政府成为推动经济起步、腾飞的重要力量，和经济运行的主体，在要素流动与资源配置中发挥直接组织者的作用，但政府主导产业园时必须对接区域生产要素和人文环境禀赋，否则，就会发生有些地方投入大量资源建立产业园，却无法吸引企业入驻，致使政府大量投资白白浪费的情况。美国经济学家丹尼森认为，对长期增长发生作用并能影响增长率变动的经济增长的主要七类因素中，知识进展是最重要的因素，劳动力教育年限的延长也是一个基本增长因素。上城区政府主导集聚驱动山南文创园之所以成功，就是较好地对接了区域生产要素和人文环境禀赋。上城区辖区内文创产业人力资本丰富，有中国美术学院高端文创人才，有众多国家级、省级、市级非物质文化遗产（传统技艺类）项目和传承人；更是艺术品业高度聚集地，全市艺术品行业协会 89 家会员单位，有 58 家注册在上城区，占比高达 65%；有主要进行艺术品拍卖，2015 拍卖总成交额达 20 亿元人民币，总成交率持续保持国内第一的西泠印社拍卖有限公司；上城区辖区内是南宋 150 年都城的核心地块，历经千年有深厚的文化积淀；至 20 世纪 70 年代，还是杭州市最中心的商业区块，具有得天独厚的商业创新精神的传承。

第二，政府做好市场内生集聚驱动文创园的助动器。上城区政府财政投入建设山南文创产业园推动了文创产业发展和促进了经济增长；政府制定的文创产业发展政策，起到了示范

作用和拉动作作用，从而市场力量涌现，市场机制配置资源开始显现，市场内生集聚驱动形成了凤凰山文创园。在文创园集，驱动模式转型过程中，上城区政府顺势而为也成功地实现了从“有为政府”到“有效政府”的角色转型。上城区“有效政府”就是立足于市场的主导功能，从微观经济活动中退出，在经济活动中充当间接组织者的作用；政府的经济职能转向制度建设、市场完善和保障社会秩序的稳定以及供给公共产品和服务；发挥市场在资源配置中的决定性作用，发挥民营经济的主体作用。在上城区不管是政府主导聚集驱动还是市场集，驱动运作的文创园内，其主体绝大多数是民营企业，是民营经济主体化，即民营经济在就业岗位、产值贡献、创新驱动等方面都起到了主要作用和占主要部分，政府尽力做好文创产业发展的助动器。

第三，离开具体情境讨论要不要政府参与、政府主导，争论政府主导模式、市场主导模式孰优孰劣，甚至将二者对立、一方排斥另一方是没有意义的。杭州上城区山南文创园区（基金小镇）和凤凰山文创产业园区的发展历程，充分阐释了政府参与、地方经济发展和尊重市场规律的重要性，那种以为经济发展可以排除政府参与、政府指导的认识，无论怎么说都是有所偏颇的；反之，以为有了政府指导，政府参与便可万事大吉、便可无视市场客观规律、无视企业自主权的想法，也是狂妄的，轻浮的只有当两者力，巧妙地结合起来的情况下，才是最为可取、最为有效的。其次，政府什么时候发挥主导、参与作用，引导什么、参与什么，以及什么时候退出、退出的边界是什么，这是一门系统的领导艺术工程，也是政府与市场相互关系中的核心问题。就本文讨论的对象来说，上城区党委、政府在山南文创园区创立之初发挥主导作用，而当园区功能产生向基金小镇转型要求时又选择退出原先的主导方式；在凤凰山文创产业园区，当它自发产生、初步形成一定规模之后，适时介入，为市场运行提供必要的支持和服务，说明他们较好地处理了政府与市场的关系。进一步引申开来说，在发展地方经济以及处理政府与市场的相互关系时，提高和加强党委和政府驾驭市场经济的能力，是一个关键性的环节，必须引起我们高度的重视。

第四，虽然杭州市上城区在政府主导或在市场主导驱动的文化创意园取得了成功，文化创意产业也取得了显著成就，但要在“十三五”期间真正建成“全国文化创意产业中心示范区”，笔者以为还需要在政府的层面上进行体制和机制创新，形成以政府引导、企业主导、社会参与的文创产业的跨界合作和深度融合发展，方能产生析的文化创意生产力模式，从而使文创产业成为促进上城区创新驱动的支柱产业、扩大就业岗位和提高生活品质的民生产业、提升文化品质和文化软实力的核心产业、提升国际化水平的先导产业。