

文化产业集群发展的政府行为^{*1}

蒋冬青 苏娴²

【内容提要】 从交易成本理论来看，文化产业集群本质上是为了降低交易成本而进行的制度安排。但是文化产业集群效应的发挥，必须借助于政府的力量，尤其是政府在规划、监管和扶持方面的作用。政府为其发展提供顶层设计、制度创新以及文化市场。近年来，湖北省政府在规划、监管和扶持等方面采取了积极措施，促进了文化产业集群发展。但是仍然存在着文化产业规划总体地位偏低、文化产业法制体系有待完善、文化市场的培育仍然较滞后等问题。为此，发挥政府的主导作用，制定文化产业及其功能区建设发展规划，完善文化产业集群发展的法制保障，加强文化市场主体及文化要素市场建设成为湖北文化产业集群发展的现实选择。

【关键词】 文化产业；文化产业集群；市场经济与资源配置

新制度经济学的研究表明，介于市场和企业之间，存在着较为普遍的经济组织形式，即中间性组织。正如威廉姆森所指出的，“在以完全市场和一体化企业为两端，中间性组织介于其间的交易体制组织系列上，分布是两极分化的。”^[1]作为一种制度安排，中间性组织出现的目的是为降低交易成本。产业集群就是一种典型的中间性组织，其发展有利于降低交易成本，提高资源配置效率，促进经济增长。这一规律，对于地域性和民族性都较强的文化产业而言，同样适用。基于此，西方发达国家都高度重视文化产业集群建设，将其作为促进国家或区域文化产业发展，提升文化产业竞争力的重要手段。随着文化产业成为我国战略性新兴产业，文化产业集群建设也受到了党和政府的高度重视。2009年，国务院颁布的《文化产业振兴规划》正式提出，“支持和加快发展具有地域和民族特色的文化产业群”。党的十八届三中全会明确指出，“要提高文化产业规模化、集约化、专业化水平”。在此背景下，湖北省也出台了一系列促进文化产业集群发展的政策措施，湖北文化产业集群得以快速发展，初步形成了“一心二圈、一环三带”的空间布局。但从总体上看，仍处在起步阶段，存在着行业和区域发展不平衡、产业链构建不完善、科技融合度不高、融资渠道过于单一等诸多问题^[2]，湖北文化产业集群的发展存在着一定程度的市场失灵。解决这些问题的关键是要发挥好政府这只“看得见”的手的作用和力量。在此背景下，探讨湖北文化产业集群发展中的政府作用具有重要的现实意义。

一、文化产业集群发展的政府作用机理阐释

从本质上看，文化产业集群是为降低交易成本的一种制度设计。但是其作用的发挥，必须借助于政府的力量，尤其是政府在规划、监管和扶持方面的作用，为其发展提供顶层设计、制度创新以及文化市场。

（一）文化产业集群的交易成本理论剖析

在产业集群的界定上，不同的经济学家给出了不同的界定。其中具有代表性的是1998年波特在《集群与新竞争经济学》一文中给出的界定：“集群是特定产业中互有联系的公司或机构聚集在特定地理位置的一种现象。”^[3]文化产业集群是产业集群的一种具体存在形式，是指文化产业领域中，由众多独立而又相互关联的文化企业以及相关支撑机构，根据专业分工和协作关系建立起来的，在一定区域集聚形成的产业组织。^[4]

¹ *该标题为《重庆社会科学》编辑部改定标题，作者原标题为《湖北文化产业集群发展的政府作用研究》。基金项目：2014年湖北省教育厅人文社会科学研究项目“基于核心竞争力的湖北文化产业集群动力机制研究”（批准号：14g527）。

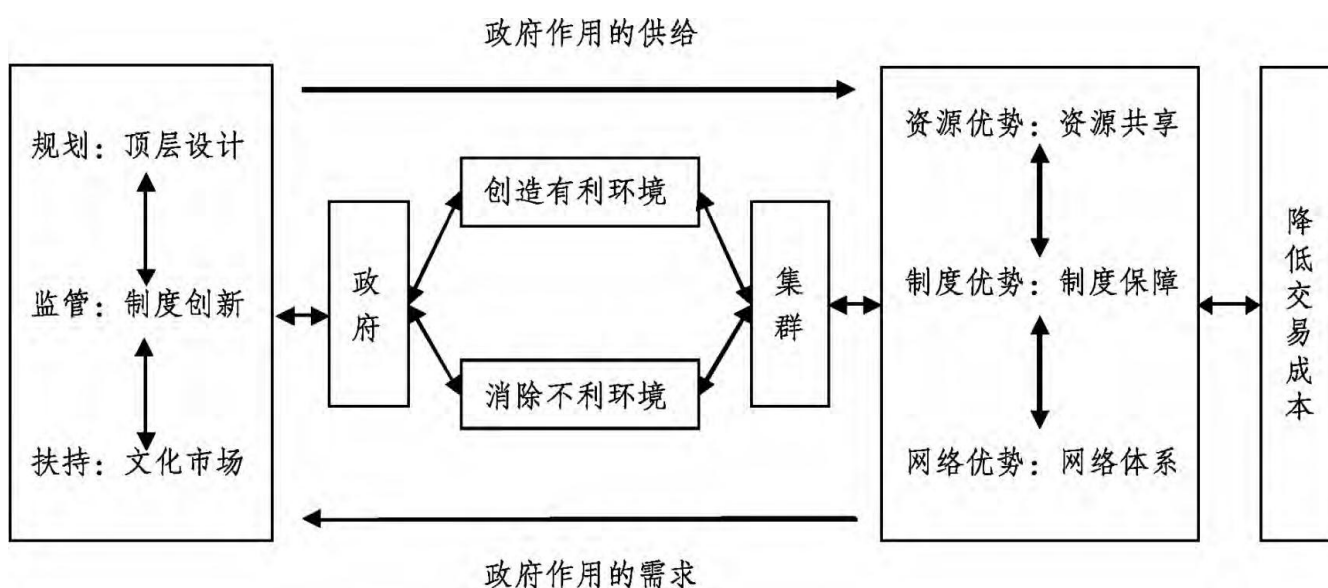
²作者单位：武汉传媒学院文化管理学院，湖北 武汉 430205

从交易成本理论来看，文化产业集群也是一种典型的中间组织，其本质是为了降低交易成本而进行的制度安排。Williamson（1975）指出了交易成本的七种来源：信息不对称、有限理性、投机主义、不确定性和复杂性、资产专用性、少数交易及气氛^[5]。而文化产业集群则可以从这七个方面来降低交易成本：（1）降低信息不对称。文化产业集群可以发挥其空间集聚效应，促进市场信息在创意研发设计、创意内容生产、创意产品销售和创意产品消费等主体之间的快速扩散，从而降低信息不对称。（2）缓解有限理性。文化产业集群通过降低信息不对称，提高文化市场交易决策者的理性决策能力。（3）约束机会主义。文化产业集群可以通过强化交流与合作，增进文化市场交易者之间的心理认同，约束机会主义行为。（4）减少不确定性。文化产业集群可以发挥其组织市场的优势，减少环境的不确定性。（5）降低资产专用性。文化产业集群一方面可以通过劳动分工提供专用资产，另一方面可以通过资产转让平台来减少资产专用性。（6）增加交易数量。文化产业集群可以通过吸纳更多的文化企业和创意人才，增加交易伙伴，从而增加交易数量。（7）营造信任气氛。文化产业集群可以增强交易双方的信任度，营造令人满意的交易关系。

（二）文化产业集群发展的政府作用框架

新制度经济学关于政府作用及政府职能的理论，主要集中在其国家理论中。国家理论关于政府职能的阐述可以总结为如下几个方面：（1）国家（政府）是制度的最大供给者和实施者。“国家最重要也最困难的任务是建立一系列的游戏规则，并将之付诸实施，以鼓励全民充满活力地加入到经济活动中来。”^[6]（2）国家（政府）是产权的界定和保护者。“政府存在的合理性就在于它为产权提供保护，从而节约交易成本，使经济顺利发展。”^[7]（3）国家（政府）是利益集团之间的平衡者，即对不同利益集团之间的矛盾和冲突进行协调和平衡。

如前所述，文化产业集群作为一种制度安排，在降低信息不对称、缓解有限理性、约束机会主义、减少不确定性、降低资产专用性、增加交易数量以及营造信任文化等方面发挥着重要作用，从而有利于降低交易成本，促进文化产业发展。但是文化产业集群功能的发挥是基于一定前提条件的，如充分的资源共享、完善的制度保障以及健全的网络体系^[8]。而这些仅仅依靠文化产业集群自身是无法实现的，必须借助于外部力量——政府。政府通过规划、监管和扶持三个方面的作用，为文化产业集群发展提供顶层设计、制度创新以及文化市场，从而促进文化产业集群功能发挥的前提条件更加完备。文化产业集群内的企业会对政府提供的环境，进行进一步的吸收消化，最终形成文化产业集群的资源优势、制度优势和网络优势，从而达到降低交易成本的目的。据此，可以绘制出文化产业集群发展中政府作用的基本框架，如图一所示。



图一 文化产业集群发展中政府作用的基本框架

（三）文化产业集群发展的政府作用机制

通过图一可以看出，文化产业集群发展中政府的作用机制主要包括三个方面：

一是规划。政府对文化产业集群发展的布局、重点进行整体性的谋划。文化产业集群的发展也极易受到资本趋利性的影响。由于资本的趋利性，往往就会导致资本进入到那些高盈利性的文化产业集群中，从而导致资本投入过度，最终形成文化产业集群的同构化、同质化现象，不利于文化产业健康发展。要克服这一弊端，就需要政府积极做引导工作，引导资本进入不同类型、不同环节、不同发展阶段的文化产业集群，从而形成产业联动、分工合理、各具特色、有序竞争的文化产业集群体系。从规划的重点来看，政府的主要职责是做好文化产业集群发展的顶层设计，明确发展的目标、方向和任务。

二是监管。对于文化产业集群而言，其发展除了需要信任、合作等内部的非正式制度外，还需要产权制度、法律法规等外部的正式制度。作为制度的最大供给者，政府在文化产业集群发展的内外部制度创新中都发挥着重要作用。政府是产权界定与保护的实施者，有效的产权界定和保护能够确保文化产业集群各个主体的所有权清晰、流转顺畅，降低交易成本。政府同时也是法律法规的制定者和执行者，完善的法律法规能够有效预防机会主义行为，增加企业违约成本，从而有效降低交易成本，促进文化产业集群发展。政府还是非正式制度的保障者，政府采取的强制性保障措施，能够为文化产业集群内部的合作、信任提供有效的保障，促进其效用的发挥。

三是扶持。从外部性理论来看，文化产业集群所提供的文化产品（服务）具有极强的正外部性。从生产角度来看，文化产品（服务）的生产，不仅有利于文化企业获得经济效益，而且还能够传播优秀的传统文化，传输正确的价值观，使他人受益，获得更多的社会效益；从消费角度来看，文化产品（服务）不仅有助于消费者的精神享受，而且能够帮助消费者提高道德修养和文化素质。对于具有正外部性的产品，如果完全市场化，则无法达到预期的规模，必然导致失衡。从这个意义上而言，就需要政府通过公共政策和公共财政两方面对文化产业集群的发展进行引导和扶持。

二、湖北文化产业集群发展的政府作用实践

湖北文化产业集群的发展与湖北省各级政府都是密不可分的。但是鉴于省级政府在产业规划、制度创新以及文化市场建设方面的独特作用，本文对湖北文化产业集群发展的政府作用探讨主要集中在省级政府层面。

（一）规划：初步构建起“一心二圈、一环三带”的整体布局

湖北省度重视文化产业发展，早在2002年就制定了《湖北省文化强省建设纲要（2002~2012）》，提出要“实现文化大省向文化强省的跨越式转变”。2004年，湖北省委、省政府发布《湖北省文化事业和文化产业发展规划（2004~2010）》（鄂办发〔2004〕34号），提出“到2010年，全省文化产业增加值占全省国内生产总值的份额明显提升，达到全省GDP的6%以上，成为新的经济增长点和支柱产业之一。”并明确了广播影视业、出版业、报刊业、文艺演艺业、文化旅游业、信息网络业为重点发展产业。2007年6月，在中国共产党湖北省第九次代表大会报告中，明确提出了文化强省战略，对湖北文化产业发展具有重要的指导意义。2009年，湖北省委、省政府发布《关于推动文化大发展大繁荣的若干意见》（鄂发〔2009〕31号），提出了推动文化大发展大繁荣的八大重点工程：即理论武装、思想道德建设、舆论传播、文艺精品打造、公共文化服务、文化体制改革、文化产业发展、文化人才建设。

2012年4月，湖北省委办公厅、湖北省政府办公厅发布《湖北省“十二五”时期文化改革发展规划纲要》（鄂办发〔2012〕29号），提出优化文化产业发展空间布局、大力扶持传统文化产业、积极培植新兴文化产业、着力培育文化市场主体、合理优化文化园区布局。同年5月，湖北省文化厅发布《湖北省文化发展十二五规划》（鄂文化文〔2012〕128号），明确提出了“一心二圈、一环三带”的文化发展整体布局，“一心”即以武汉为中心，“二圈”即武汉城市圈和鄂西生态文化旅游圈，“一环”

即“多彩大楚”文化景观环，“三带”即“精彩三国”文化景观带、“炫彩土苗”文化景观带和“壮美山河”文化景观带。

2016 年4 月，《湖北省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出，“实施系列重大文化产业项目带动工程，建设一批文化产业集聚区，形成以园区和基地为载体的产业集聚发展格局”，为新阶段的文化产业集群发展指明了思路。

（二）监管：初步形成了较为系统的地方文化产业法制体系

“一个地方的文化产业制度体系，是产业发展的外部环境、国家宏观政策以及地方文化产业发展目标共同作用的结果。”^[9]近年来，湖北省根据国内外文化产业发展环境，国家文化产业宏观政策以及湖北文化产业发展的目标，颁布和实施了一系列与文化产业相关的制度规范，涵盖了新闻出版业、广播影视业、文艺演出业、广告业、文化旅游业、动漫产业等湖北省重点发展的文化产业。在此将其总结为地方性法规、地方政府规章和规范性文件三个部分，具体内容如表1 所示。

表 1 湖北省出台的相关文化产业制度规范

类别	名称	发布时间	发布部门	文号
地方性法规	湖北省旅游条例	2015 年 4 月 1 日	湖北省人民代表大会常务委员会	第一百七十五号
	湖北省非物质文化遗产条例	2012 年 9 月 29 日	湖北省人民代表大会常务委员会	第一百四十三号
	湖北省公共图书馆条例	2001 年 7 月 27 日	湖北省人民代表大会常务委员会	第十二号
	湖北省文化市场管理暂行条例	2001 年 5 月 31 日	湖北省人民代表大会常务委员会	
	湖北省体育市场管理条例	1996 年 11 月 22 日	湖北省人民代表大会常务委员会	
地方政府规章	湖北省全民阅读促进办法	2014 年 12 月 6 日	湖北省人民政府	第 376 号
	湖北省传统工艺美术保护规定	2011 年 11 月 15 日	湖北省人民政府	第 347 号
	湖北省著作权管理办法	2011 年 4 月 26 日	湖北省人民政府	第 341 号
	湖北省广播电视设施保护办法	2001 年 2 月 26 日	湖北省人民政府	第 210 号
	湖北省出版物市场管理办法	1999 年 7 月 19 日	湖北省人民政府	第 176 号
	湖北省营业性演出管理办法	1998 年 7 月 2 日	湖北省人民政府	第 150 号
	湖北省卫星电视广播地面接收设施管理办法	1996 年 12 月 30 日	湖北省人民政府	第 111 号
规范性文件	湖北省文化产业示范园区管理暂行办法	2013 年 12 月 6 日	湖北省文化厅	鄂文化文[2013]101 号
	湖北省文化产业示范基地管理办法	2015 年 3 月 18 日	湖北省文化厅	鄂文化文[2015]19 号
	湖北省内部资料性出版物管理实施细则	2014 年 5 月 20 日	湖北新闻出版广电局	鄂新广发[2014]43 号

上述地方性法规、地方政府规章和规范性文件构成的地方文化产业法制体系为湖北文化产业集群的发展奠定了坚实的基础，也有效促进了湖北省政府文化产业管理方式的转变。在此基础上，湖北省积极推进文化市场综合执法改革，围绕文化市场综合执法机构和执法队伍建设，先后出台了《关于加快推进全省文化市场综合执法改革工作的实施意见》《湖北省文化市场综合执法行为规范》《湖北省文化市场综合执法制度》等一系列文件。目前，湖北省正根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步深化文化市场综合执法改革的意见》（中办发〔2016〕20 号）的文件精神，加快推进全省文化市场综合执法改革工作，进一步理顺管理体制和监督机制。

（三）扶持：初步培育出有利于文化产业集群发展的文化市场

近年来，湖北省制定公共政策和加大财政收入，不断加强文化产业内容市场、文化产业要素市场建设以及文化市场主体建设，为文化产业集群发展营造了良好的文化市场。

一是大力扶持文化产业内容市场。湖北省密切围绕新闻出版、广播影视、印刷复制、文艺演出、广告、文化旅游、动漫等内容出台了一系列政策，如《湖北省新闻出版“十二五”时期发展规划》《湖北省贯彻落实国家支持电影发展若干经济政策的实施意见》《关于促进数字出版产业发展的意见》《关于支持湖北戏曲传承发展的实施意见》《关于加快全省广告业发展的意见》《关于进一步促进旅游投资和消费的实施意见》《关于推动全省动漫产业发展的意见》等。

二是大力扶持文化产业要素市场。湖北省围绕资本、版权、人才等要素市场出台了诸多政策措施。在资本市场方面，湖北省先后出台《湖北省社会资本投资文化产业指导目录》《关于深入推进湖北省文化金融合作的实施意见》等，对于繁荣文化资本市场起到了重要作用。在版权市场方面，湖北省于2010年9月组建了华中文化产权交易所，作为文化物权、债权、股权、知识产权等交易的专业化市场。在人才市场方面，2015年9月，湖北省委宣传部出台《湖北省宣传文化人才培养工程“七个一百”项目实施方案》，省文化厅出台《关于开展湖北省舞台艺术人才培养工程人选申报工作的通知》，为文化市场的繁荣和发展提供人才支持。

三是大力培育文化市场主体。一方面大力扶持国有文化单位，湖北省按照“政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开”的要求，实现了新闻出版、广播电视、文艺院团等领域的管办分离。近年来，先后组建湖北省演艺集团有限责任公司、湖北省广播电视信息网络股份有限公司、今古传奇传媒集团、长江报刊传媒集团、孝感日报传媒集团等大型国有文化单位。2014年，支持知音传媒集团探索实行特殊管理制度^[10]，实行股份制改造，激发企业活力。另一方面大力扶持民营企业，如江通动画公司、卓尔控股有限公司、武汉艾立卡电子有限公司等做大做强。

三、湖北文化产业集群发展的政府作用不足

在湖北省委、省政府的大力扶持下，截至2015年底，湖北省建成或在建的文化产业园（基地）有近200家，包括1个国家级文化产业试验园区1个，1个国家级文化和科技融合示范基地，7个国家级文化产业示范基地，19个省级文化产业示范园区，131家省级文化产业示范基地。湖北省文化产业集群规模在不断扩张的同时，其地域文化特色也日趋明显。尽管如此，其仍然存在着发展不平衡、产业链不完善、科技融合度低、融资渠道单一等问题^[11]。这些问题的存在与政府作用不足有密切关系。

（一）规划：文化产业规划总体地位偏低

文化产业发展规划对于优化文化产业布局、构建文化产业体系、提升文化产业竞争力有重大意义。在区域文化产业规划编制过程中，为了凸显文化产业规划的引领和指导作用，就要求各地从全局的高度来谋划设计，对本地文化产业要素进行全面、统一的规划，并将其上升为发展战略。以湖南省为例，湖南省高度重视文化产业规划的编制，2002年湖南省人民政府就颁布《湖南省文化产业发展规划（2001~2010年）》，明确提出加快发展四大主导产业（广播影视业、新闻出版业、文艺演出产业、体育服务产业），建设四大产业基地（影视产业基地、出版、印刷基地、体育竞赛、娱乐基地、出版物流通基地）。2011年，湖南省人民政府颁布《湖南省战略性新兴产业文化创意产业发展专项规划（2011~2015）》明确提出了湖南省文化产业“品”字型布局，即长株潭文化创意产业群、大湘西文化旅游产业带和大湘南红色文化旅游圈。这些为文化产业集群发展提供了有力的指导。

反观湖北省的情况，湖北文化产业规划的总体地位偏低，缺乏专门的、统一的文化产业规划，呈现出“规划对文化产业的重视程度与文化产业实际地位不相称的局面”^[12]。具体表现为三个方面：一是将文化产业规划与文化事业规划合并编制，如《湖北省文化强省建设纲要（2002~2012）》《湖北省文化事业和文化产业发展规划（2004~2010）》《关于推动文化大发展大繁荣的若干意见》等文件都是将两者合并在一起的；二是以“文化发展规划”的形式编制，如《湖北省“十二五”时期文化改革发展规划纲要》《湖北省文化发展十二五规划》等；三是以文化产业的具体门类进行编制，如《湖北省新闻出版“十二五”时期

发展规划》《湖北省动漫产业“十二五”发展规划》《湖北省旅游产业发展“十二五”规划纲要》等。由于规划编制的主体不同，其产业选择、产业布局、目标设定等方面也存在较大差异。以产业选择为例，由湖北省人民政府编制出台的《湖北省“十二五”时期文化改革发展规划纲要》中重点发展的文化产业是：新闻出版业、广播影视业、印刷复制业、文艺演出业、广告业、文化旅游业等传统文化产业以及文化科技创新和动漫产业等新兴文化产业。而由湖北省文化厅编制出台的《湖北省文化发展十二五规划》中重点发展的文化产业是：演出业、文化娱乐业、网络文化业、动漫业、艺术品业、文化旅游业以及文化产业基地和产业园区建设等。

（二）监管：文化产业法制体系有待完善

尽管湖北省初步构建起了地方性法规、地方政府规章和规范性文件三个层次的地方文化产业法制体系，但由于我国文化产业法制体系不完善、立法位阶不高等问题的影响，湖北省文化产业法制体系也存在许多不足，主要表现为如下几个方面：

一是文化产业的地方性立法还不够全面。尽管湖北省积极推进文化产业领域的立法，但是其仍然存在许多不足：（1）文化产业立法的层次和效力不高。从湖北省现有的文化产业法律法规来看，大都比较零散，不够系统和全面，缺乏一部能够统领文化产业法制建设的纲领性文件。（2）文化产业立法存在空白地带。湖北省出台的文化产业发展相关的法律法规主要涉及到一些传统的文化产业门类，如新闻出版、广播电视、文化演出、旅游、非物质文化遗产、文化市场、公共图书馆等，而在一些新兴文化产业如创意设计、数字内容、动漫游戏、网络文化等方面存在着“空白”。（3）文化产业立法存在滞后性。从表1中不难看出，湖北省现有的文化产业法律法规中，有相当一部分已经比较陈旧，远滞后于文化产业发展的实际。

二是文化产业执法仍然存在不规范之处。尽管湖北省在文化体制改革方面取得了显著成效，但是仍然存在着政府职能定位不明确的问题，在文化产业发展过程中出现政府管理和包揽过多的问题。市场在文化产业资源配置中的决定性作用还没有发挥出来。这必然会对文化产业集群发展产生重要影响，导致文化产业集群发展中政府色彩过重。另外，湖北省相关政府部门在推进文化市场执法过程中，缺乏常态化、制度化的机制，大多数时候采用的还是运动式的专项执法行动。这也充分说明湖北省文化市场综合执法改革工作还有待于进一步深入。

（三）扶持：文化市场的培育仍然较滞后

近年来，湖北省积极出台了一系列相关政策措施，积极培育文化市场，取得了显著成效，培育出了湖北日报传媒集团、湖北长江广电传媒集团、湖北长江出版传媒集团、湖北省演艺集团、湖北知音传媒集团、湖北银兴院线影业、卓尔控股、江通动画等知名的文化产业领军企业，通过这些领军企业积极扶持和发展文化产业集群，取得了显著成效。但是对比其他省份，湖北省文化市场的培育仍然相对滞后。

一是文化企业实力不强。根据2014年湖北省第三次经济普查数据显示，湖北省文化产业法人单位数为3.38万家，居全国第11位，中部第4位，仅多于山西和江西。其中，规模以上文化企业共有1407家，远低于湖南2226家和河南1638家。在中部地区乃至在全国，湖北省文化企业存在着单位规模较小、盈利水平不高、企业实力不强等问题。表2所示的是连续八届中国文化企业30强的区域分布情况，在这八届评选中，湖北省入选的文化企业仅有2家，与河南、广西、云南等省份平行，处于末位，远远低于北京、江苏、上海、广东、浙江、湖南、安徽等省（自治区、直辖市）。

二是文化企业融资渠道不畅。具体表现为：（1）政府对文化产业的投入力度还不够。近年来，湖北省逐年加大对文化产业的投入力度，但是与其他文化发达省份相比，湖北省对文化产业的投入仍然较低。（2）文化企业的直接融资渠道不畅。截至2016年2月14日，全国已有115家文化传媒类公司在A股上市，而湖北省只有长江传媒（600757）和湖北广电（000665）两家。而在中小板市场和创业板市场，目前还没有湖北的文化企业。（3）文化企业间接融资难度较大。在各级政府的鼓励下，

湖北省各大金融机构也加大了对文化企业的支持，但是总体来看信贷投入仍然无法满足资金需求，并且金融结构倾向于大型文化企业，中小文化企业仍然面临着融资难的问题。

三是文化产业发展的人才保障不到位。具体表现为：（1）文化产业人才总量有限。湖北省是科教大省，拥有丰富的人力资源。但是这种优势并没有为文化产业发展提供人才优势。据相关资料显示，湖北省全省文化产业从业人员约为48万左右，占全部从业人员的比重约为1.5%，远远低于国内文化产业发达省份。（2）文化产业专业人才不足。一方面，湖北省文化产业发展过程中面临着文化创意人才匮乏的问题，严重制约着创意产品的生产和研发；另一方面也面临着文化产业专业经营管理人才不足的问题，缺乏既懂文化，又懂得管理的复合型人才。（3）文化产业人才流失严重。由于北上广深等一线城市以及湖南、安徽等周边省市文化产业集群的日渐成熟，越来越多的湖北文化企业和人才流入到这些地方。

表2 历届中国文化企业30强区域分布情况

省市	第一届 2008	第二届 2010	第三届 2011	第四届 2012	第五届 2013	第六届 2014	第七届 2015	第八届 2016	合计
北京	9	9	11	8	10	11	10	8	76
河北						1	1	1	3
辽宁	1	1	1	1					4
上海	3	2	1	4	5	2	2	2	21
江苏	2	4	4	4	3	2	3	3	25
浙江	1	2	2	2	2	4	3	3	19
安徽	2	2	1	2	2	2	3	3	17
福建					1	1	1	1	4
江西	1	1	1	1	1	1	1	1	8
山东		1	1	1	1	1	1	1	7
河南		1						1	2
湖北		1						1	2
湖南	2	2	3	2	2	2	2	2	17
广东	3	3	4	3	1	2	2	2	20
广西	2								2
四川	1	1	1	1	1				5
云南	2								2
陕西	1			1	1	1	1	1	6

四、湖北文化产业集群发展的政府作用改进建议

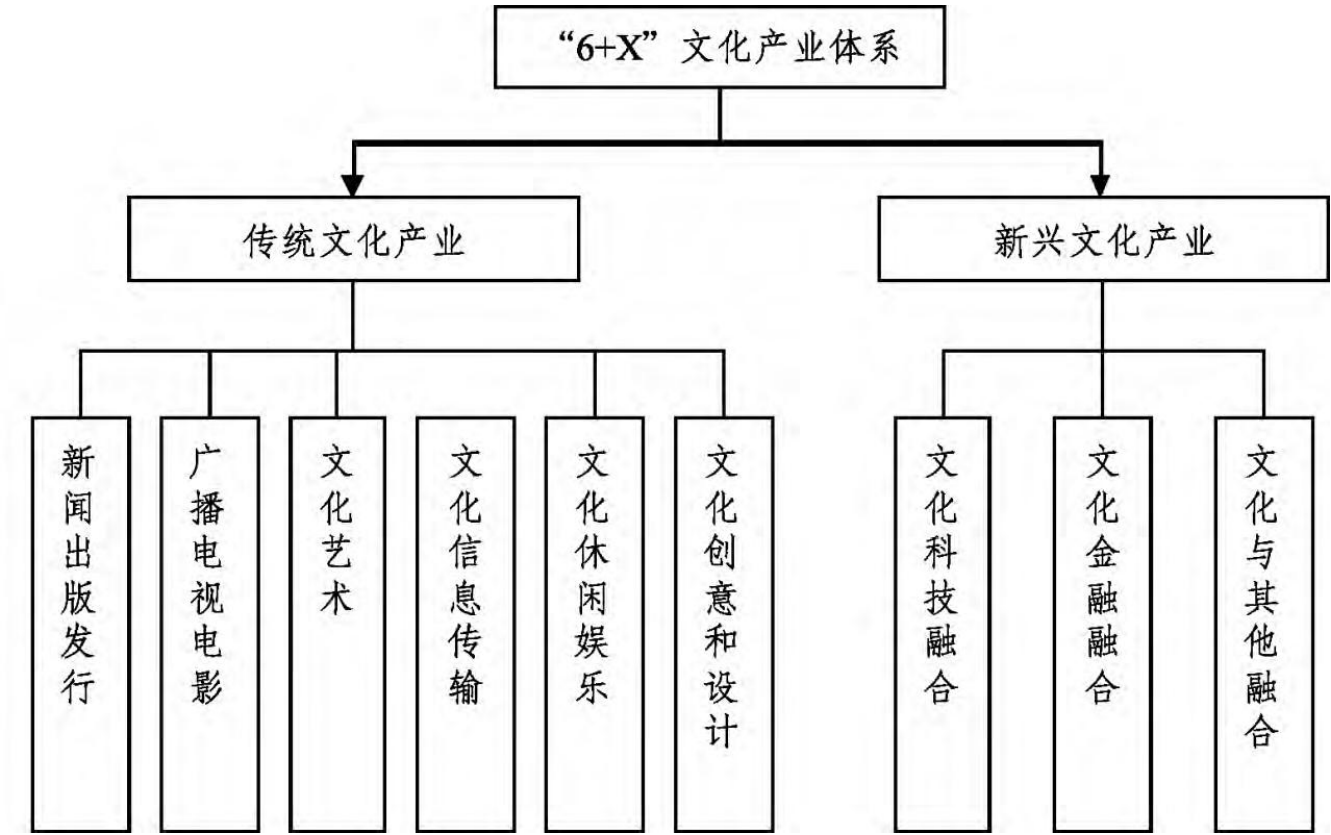
由于湖北省文化产业集群发展所需的产业规划、法制保障以及文化市场等都还存在诸多问题，文化产业集群的资源优势、制度优势和网络优势也就无法发挥，无法达到降低交易成本、促进产业发展的目的。所以，为了促进湖北文化产业集群的发展，就必须发挥政府在产业规划、法制保障及文化市场等方面的积极作用。

（一）规划：制定文化产业及其功能区建设发展规划

一个完整的文化产业规划应该回答如下七个方面的问题：为什么制定、谁来制定、为谁规划、产业选择、产业布局、目标设定以及如何实施等^[13]。鉴于湖北省文化产业规划方面存在的不足，为了提高湖北文化产业规划的总体地位，同时也为促进湖

北省文化产业集群的发展，建议由湖北省文化体制改革与文化产业发展领导小组牵头，联合省委宣传部、省发改委、省财政厅、省人社厅、省国土资源厅、省文化厅、省新闻出版广电局、省旅游局、省工商局等部门来共同制定两个规划：即《湖北省文化产业提升规划》和《湖北省文化产业功能区建设发展规划》，用于指导湖北省文化产业及文化产业集群的发展。

《湖北省文化产业提升规划》的编制要依据党中央、国务院关于支持文化产业发展的文件精神，密切结合湖北省的实际情况，着眼于提高文化产业的规模化、集约化和专业化水平，建成具有湖北特色的文化产业体系，推动湖北经济转型升级。结合党中央、国务院的文件精神以及湖北省的实际情况，笔者建议到2020年，湖北省要构建起具有湖北特色的“6+X”文化产业体系，文化产业增加值占生产总值比重超过全国平均水平，文化产业成为湖北省国民经济发展的支柱性产业。其中的“6”是指湖北省大力发展的六大传统文化产业，即新闻出版发行、广播电视电影、文化艺术、文化信息传输、文化休闲娱乐和文化创意与设计；“X”是指湖北省大力发展的新兴文化产业，主要是文化与其他融合发展形成的新业态，如文化科技融合、文化金融融合以及文化与其他领域融合，如图二所示。



图二 湖北“6+X”文化产业体系

《湖北省文化产业功能区建设发展规划》编制的目的在于将湖北省现有的文化产业集聚区、基地、园区等进行资源整合，进一步优化湖北文化产业的空间布局，加快促进文化产业要素聚集于产业链分工协作，引导湖北省各地文化产业向特色化、差异化、集群化方向发展。笔者建议采取“一区多园”的模式，紧扣湖北“6+X”文化产业体系，对文化产业功能区进行规划。根据湖北省“两圈两带一群”“一主两副多极”的战略要求，构建“一核、二圈、三带、多中心”的文化产业功能区空间布局。其中，“一核”指武汉为核心，“二圈”指武汉城市圈和鄂西生态文化旅游圈，“三带”指三国文化产业带、土苗民族文化产业带和红色文化产业带，“多中心”是以功能区和分片区为中心，如文化旅游功能区中的“一江两山”生态文化旅游区就是以长江三峡、神农架、武当山为中心。通过功能区建设来进一步促进文化产业集群发展。

（二）监管：完善文化产业集群发展的法制保障

鉴于湖北省政府在文化产业集群发展的法制保障方面存在的不足，应该从立法和执法两个方面着手加以改进，为湖北文化产业集群发展提供有力的法制保障。

一是要完善地方文化产业法制体系。根据党的十八届四中全会精神和《十二届全国人大常委会立法规划》，我国于2015年9月启动了《文化产业促进法》的起草工作。湖北省也应该以此为契机，将《湖北省文化产业促进条例》纳入到人大和政府的立法计划中，为湖北文化产业发展提供一部起统领作用的纲领性文件。同时，对于文化产业发展过程中存在的立法“空白”地带，也要根据上位法和湖北省的实际情况，及时加以制定。另外，湖北省还要加强对现行文化产业法律法规的梳理和修订。对于那些滞后于国家法律法规和文化产业发展实际的条款要及时进行修订，甚至废止。要着力构建一个框架完整、层次分明、内容协调的地方文化产业法制体系，为文化产业集群发展提供有力的法制保障，也为相关政府部门的监管模式提供法律依据。

二是要进一步规范文化产业领域的执法行为。首先，要求湖北省政府切实转变政府职能，从文化的“管理者”向“服务者”转变，从文化的微观管理向宏观调控转变，从文化的直接管理向间接管理转变，将政府的工作重点放在强化公共服务、优化产业环境、规范市场秩序上，逐步减少对文化市场的直接干预，发挥市场在文化资源配置中的决定性作用。其次，要进一步深化文化市场综合执法改革。湖北省要根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步深化文化市场综合执法改革的意见》（中办发〔2016〕20号）的文件精神，结合湖北省的实际情况，在文化市场综合执法法律法规支撑体系、执法管理体制、综合执法队伍以及跨部门、跨行业综合执法方面进行积极改革探索。在此基础上，建立文化市场的长效执法和监督机制。

（三）扶持：加强文化市场主体及文化要素市场建设

鉴于湖北省政府在文化产业市场培育方面的不足，应该从培育文化产业集群主体以及加强文化要素市场建设等方面加以改进，为湖北文化产业集群发展提供良好的文化市场环境。

一是要加大力度培育文化产业集群主体。文化产业集群发展的主体是文化企业，他们通过空间聚集和分工协作生产同类产品，产业组织形成企业网络和群体效应^[14]。在文化产业集群发展中，既需要龙头企业发挥产业整合的作用，也需要中小企业与之相关联，互利共生、集群创新，推动文化产业集群不断发展。为此，湖北省政府一方面需要通过加大财政投入、加大政策扶持等方式大力培育大文化企业，重点培育湖北日报、长江传媒、湖北广电、知音传媒等成为跨媒体、跨行业、跨地区的大型文化产业集团，鼓励其向集约化、规模化方向发展；另一方面需要通过资金扶持、税收优惠、投融资服务等方式扶持中小文化企业发展，尤其是要鼓励民营资本参与到国有文化企业的股份制改造中。另外，湖北省政府还要大力推进文化产业集群的产业链建设，既要做好主导产业为核心的上下游纵向衍生，又要做好主导产业为核心的产业横向拓展。

二是要不断加强文化要素市场建设。《湖北省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确提出，要“落实财税、人才、土地、金融等文化经济政策，加快建设资本、产权、版权、土地、技术、信息、人才等文化要素市场。”湖北省应该在做大做强华中文化产权交易所、华中国家版权交易中心等的基础上，设立省级的文化产业投资基金，搭建较为系统的文化产业投融资平台。同时，湖北省还要通过加大财政收入和税收优惠、构建多层次文化企业上市梯队、鼓励金融机构创新信贷工具等方式完善文化产业投融资体系。在人才培养方面，建议湖北省相关政府部门制定《湖北省文化产业中长期人才发展规划》，实施人才兴文战略，大力加强文化产业人才尤其是领军人物和各类专门人才的培养。一方面要做好高层次文化产业人才的引进工作，另一方面要依托湖北科教优势，加大文化产业人才的培养力度。还要建立健全文化产业人才激励机制，吸引和留住人才，为湖北文化产业集群发展提供强有力的人才保障。

参考文献

-
- [1] [5] O. E. Williamson. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. The Free Press, 1975, 175~178
- [2] [11] 程金亮: 《湖北文化产业集群发展路径分析》, 《开发研究》2014 年第2 期, 第127~130 页
- [3] 迈克尔·波特: 《竞争优势》, 北京华夏出版社, 1997 年, 第15 页
- [4] 刘保昌: 《文化产业集群研究三题》, 《江汉论坛》2008 年第6 期, 第135 页
- [6] 马尔科姆·卢瑟福: 《经济学中的制度: 老制度主义和新制度主义》, 中国社会科学出版社, 2002 年, 第100 页
- [7] 刘华香: 《新制度经济学的政府职能观评析》, 《学术交流》2007 年第2 期, 第78 页
- [8] 李刚: 《中国产业集群发展中地方政府作用研究》, 2011 年辽宁大学博士学位论文, 第44 页
- [9] 李玲刘壮: 《地方文化产业制度构建的背景与内》, 《民族艺术研究》2011 年第4 期, 第105~106 页
- [10] 黄永林纪东东: 《湖北省文化体制改革现状分析与对策研究》, 《中国地质大学学报》(社会科学版) 2015 年第4 期, 第97 页
- [12] 蔡尚伟刘锐翟真: 《关于“十二五”文化产业规划编制若干问题的思考》, 《重庆工商大学学报》(社会科学版) 2010 年第3 期, 第1~7 页
- [13] 戴俊骋蒋巍: 《区域文化产业“十二五”规划“七问”》, 《华东经济管理》2012 年第2 期, 第51~54 页
- [14] 黄南珊刘保昌: 《湖北文化产业集群发展的前瞻性思考》, 《江汉大学学报》(人文科学版) 2009 年第5 期, 第78 页