
基于政策工具视角的文化创意产业发展政策研究

——以武汉市为例

向明 靳洪

(武汉研究院,湖北 武汉 430205)

【摘要】: 文化创意产业是一种新兴产业,政府的政策工具选择对文化创意产业发展具有重要意义。综合考虑政策工具和产业价值链这两个概念,围绕政府使用了哪些政策工具、这些政策工具分别作用于文化创意产业价值链哪些环节这两个问题,对武汉市文化创意产业相关政策进行内容分析,找出现有政策不足之处,并提出相应的对策建议。

【关键词】: 政策工具 产业价值链 文化创意产业

【中图分类号】:F2 **【文献标识码】:**A

1 引言

文化创意产业在我国发展势头迅猛,对当地的经济贡献逐年提高,文化创意产业地位也不断提升。武汉文化创意产业起步较晚,但地方政府扶持力度较大,为文化创意产业营造了良好的经济、社会和市场环境。尽管如此,与我国文化创意产业起步较早并发展较好的地区相比,武汉文化创意产业发展仍存在一些明显问题,如产业链不完整、产品同质化严重、文化供给体系不完备等等。为了促进文化创意产业发展,武汉市政府先后出台了各种扶持政策,但政策如何能够优化完善,能够发挥其最大效应是值得深入探讨的问题。本文从政策工具的视角深入分析地方政府文化创意产业发展扶持政策,从政府使用了哪些政策工具、这些政策工具分别作用于文化创意产业价值链哪些环节这两个问题来探讨产业政策如何推动该产业发展,探寻现有文化创意产业政策的不足之处,并提出相关对策建议。

2 国内外文献综述

2.1 政策工具相关研究

政策工具基础理论研究成果非常丰富,关于政策工具概念、作用等,许多学者进行了详细的阐述。Salamon 认为政策工具是为了达到既定目的而影响政策过程的任何事物。Stewart 等则把政策工具视为既可以通过命令和控制途径也可以通过经济动力(市场化)途径的政策执行技术。

对于政策工具国外学者进行了大量的研究。如果按照政府政策干预程度的强弱,Howlett 和 Ramesh 把政策工具分为强制性工具(如直接提供、公共事业、管制)、自愿性工具(如私人市场、自愿性组织、家庭和社区)以及混合性工具(如税收和使用费、产权拍卖、补贴、信息和劝诫)。按照政策目标,Ingram 把政策工具分为了“学习”、“激励”、“象征和劝告”、“提高能力”四类。按照政策工具的不同表现形式,Huang、Shyu 和 Tzeng 分别从供给和需求两端把政策工具细分为科技投入、财政政策、税

收政策、法律与规制、公共服务、政府采购、国际代理等。

我国学者在政策工具方面的研究主要集中于利用政策工具对相关产业政策进行分析。如王静等基于政策工具和产业创新需求要素 2 个维度对中国新能源汽车产业政策文本进行了关联性分析;周红妹和林向阳从政策作用、政策效力、政策适用范围 3 个维度探讨了国家体育产业政策的合理性;李凡等对中印两国信息技术产业相关的技术创新政策进行了对比研究,中印信息技术产业创新政策工具在供给导向、环境导向和需求导向下的异同;李科利和梁丽芝利用自愿性工具、强制性工具和混合性工具对我国高等教育政策文本进行了定量分析。

2.2 文化创意产业政策相关研究

蒋园园和杨秀云、程曦和蔡秀云、孙颖鹿等研究了文化创意产业的税收政策的有效性及其制约因素等问题。除此之外,黄国群和肖乐乐、黄信瑜和李寅瑞、薛泽林和孙荣、范玉刚分别从知识产权政策创新路径、产业演化升级的政策范式、培育政策协同机制建构、文化创意培育的政策干预等方面就如何促进对文化创意产业发展展开了探讨。

本文试图从产业政策使用了何种政策工具、这些政策工具对产业价值链哪些环节发挥作用两个方面,来探讨地方政府政策制定如何推动文化创意产业的发展。政策工具讨论的是实现政策目标的手段,这是关于如何将政策意图转变为具体政策行动的问题。综合考虑政策工具和产业价值链这两个概念,能既考虑政策的手段和目的来解析政策本身,又能将产业政策与产业成长联系起来。基于这两个维度,本文对武汉市文化创意产业政策进行内容分析,既能丰富政策工具选择与设计的相关研究,也能以新兴产业这一背景丰富产业价值链的研究,最后综合考虑两个维度为创新政策对文化创意产业的作用机制提供启发,为武汉市文化创意产业政策体系的完善提供政策建议。

3 基于政策工具的文化创意产业政策分析框架

3.1 政策工具维度

本研究采用在政策研究中应用非常广泛的 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具的典型分类方法。此种分类方法能够将复杂的政策体系从工具与措施两个角度进行了降维处理,既具有显著的维度内聚合效度与维度间区分效度,又具备较强的目标针对性与内容指导性。(1)供给型政策工具,主要表现为政策对产业活动的推动力,即从供给侧角度政府通过资金投入、人才培养、基础设施建设、资讯服务的供给直接推动文化创意产业的发展。(2)需求型政策工具,主要表现为积极开拓并稳定文化创意产业市场,从需求侧角度通过政府采购、贸易管制、海(省)外机构、消费者政策等方面拉动对文化创意产品的需求。(3)环境型政策工具,主要表现为政策对文化创意产业活动产生的影响力,即通过目标规划、法规及管制、政策性策略、财务金融、租税优惠等方面创建产业发展的良好环境条件,从而间接影响并促进文化创意产业发展。

综合来看,不同类型的政策工具从技术推动(能力供给)、市场拉动(市场需求)、环境支撑(环境制度)三个方面促进并规范产业发展。尽管政策工具能够反映政策发挥作用所采用的手段,但同一种政策工具可以用来实现不同的政策目的。例如,环境型政策工具“法规及管制”可以是对文化创意产业市场监管的措施,也可以是完善文化创意产品的标准制定,还可以是知识产权保护制度。由于在考虑政策如何推动文化创意产业发展时,需要同时考虑政策所使用的政策工具以及政策工具所作用的不同环节,因此需要引入政策文本分析的第二个维度—产业价值链维度。

3.2 产业价值链维度

文化创意产业作为一种新兴产业,在转型经济背景下,新兴产业的发展过程是一个不确定状态下、分散着的众多行动者(中央政府、地方政府、企业)发挥各自能动性的集体性制度创业结果。我国新兴产业的发展表现出各级政府的高度参与性,并且离不

开众多参与者和众多要素的协同,其本身具有产业发展生命周期以及内在价值链活动特点。与其他新兴产业相比,文化创意产业所设计的行业较多,其价值链活动规律可概括为内容开发保护、生产设计制作、配套与服务、流通与推广、交易与传播五个阶段。

本文将五个价值链活动类型简化为价值链维度,结合政策工具维度构成文化创意产业发展政策分析二维框架,即从政府使用了哪些政策工具、这些政策工具分别作用于文化创意产业价值链活动,以探讨产业政策如何推动了该产业的发展。

4 政策文本内容分析

4.1 政策文本选择

考虑到我国在中央政府与地方政府之间关系的特点,从而决定了我国的中央政策和地方政策的关系也具有自己的特点。中央政策反映的是国家利益,是全局性的利益,而地方政策反映的则是地方利益,是局部性的利益。所以说,一方面由于中央政策具有普遍意义,并完全适应地方发展的实际情况,可以直接作为地方性政策而执行;另一方面由于我国各地区发展水平的差异,地方政府根据各地的实际情况,以中央政策为基础进行补充、细化和完善,从而形成根本利益与中央政策保持一致,而内容和形式上有区别的地方性政策。

基于地方政策与中央政策的强化关系、一致关系,本研究仅关注地方层面的政策文件,所选择的新能源汽车政策样本,全部来源于相关政府部门网站上所公开发布的信息中。为了保证样本选取的代表性和可靠性,本研究制定了以下规则进行整理和遴选:一是所选取的政策样本与新能源汽车产业密切相关;二是政策发文单位为省级、市级政府及其直属机构。根据以上规则,本研究确定了与武汉市文化创意车产业密切相关的40项(2014-2018年)地方政策为研究样本并将其编号,如表1所示。

表1 武汉文化创意产业相关政策文本一览表

编号	政策名称
1	武汉市战略性新兴产业专项引导基金实施(试行)办法的通知
2	促进市直文艺院团可持续发展的若干意见
3	市人民政府关于打造工程设计之都配套政策的通知
4	市人民政府关于建设全国重要会展中心的意见
5	市人民政府关于实施质量强市战略提升城市综合竞争力的意见
...	...
...	...
36	湖北省传统工艺振兴计划
37	市人民政府关于推动服务业高质量发展打造服务名城的若干意见
38	湖北省传统工艺振兴计划
39	市人民政府关于印发武汉市深化服务贸易创新发展试点实施方案的通知
40	武汉市国际化水平提升计划(2018—2020年)的通知

4.2 内容编码

本研究采用内容分析法对武汉文化创意产业 40 项政策文本按照十三种政策工具和产业价值链五个维度进行编码分析。如果在同一政策文本中的相同政策条款或细则中使用了多种政策工具,则分别对所使用的政策工具予以记录,并对该条款或细则中每项政策工具所作用的产业价值链活动进行记录,如表 2 所示。

表 2 政策文本内容分析单元编码表

序号	编码	文本内容	政策工具维度	产业价值链维度
1	1-1-3	专项引导基金投向文化创意产业领域,充分放大政府财政资金的杠杆效应	资金投入	生产设计制作
...
10	2-3	加强公益性演出补贴经费管理进一步规范公益性演出补贴的范围和场次,逐步提高市直文艺院团公益性演出补贴标准。	财务金融	交易与传播
...
33	3-4-4	支持和鼓励原创设计,对原创设计方案进行登记管理并给予保护。	法规及管制	内容开发保护
...
319	24-3-3	鼓励、支持公民、法人和其他组织结合民族节庆、本地民间习俗等,开展非物质文化遗产代表性项目的展示、展演、体验等活动。	消费者政策	交易与传播
320	24-3-4	鼓励、支持开展非物质文化遗产保护科学研究,提高非物质文化遗产保护和利用水平。	基础设施建设	内容开发保护
...
499	40-2-3-1	广泛开展与国际组织的合作,发挥联合国教科文组织创意城市网络“设计之都”的影响力,举办更多重大国际性会议(活动),提升我市本土品牌及活动的国际知名度	贸易管制	流通与推广

4.3 产业政策分布统计

为保障数据分析的信度,本研究的编码工作由多位课题组成员进行,对于有异议的地方进行了讨论并达成一致意见。基于以上两个维度的编码分析,本研究统计出 40 项政策文本中总计使用政策工具 499 次,统计结果如表 3 所示。

表 3 政策工具及产业价值链维度的内容分析结果

		内容开发保护	生产设计制作	配套与服务	流通与推广	交易与传播	小计	政策工具占比	
供给型	人才培养	26	10	1	1	0	38	7.6%	36.5%
	资金投入	9	18	8	4	1	40	8.0%	
	基础设施建设	32	13	23	7	2	77	15.4%	
	资讯服务	2	2	4	16	3	27	5.4%	
需求型	政府采购	0	0	0	0	8	8	1.6%	12.8%
	贸易管制	0	2	0	18	0	20	4.0%	
	海(省)外机构	1	1	0	15	0	17	3.4%	
	消费者政策	0	0	0	3	16	19	3.8%	
环境型	目标规划	0	2	12	1	1	16	3.2%	50.7%
	法规及管制	28	44	2	4	3	81	16.2%	
	政策性策略	28	26	20	4	1	79	15.8%	
	财务金融	17	22	9	5	3	56	11.2%	
	租税优惠	6	12	2	0	1	21	4.2%	
小计		149	152	81	78	39	499		
价值链活动占比		29.9%	30.5%	16.2%	15.6%	7.8%			

4.4 政策工具类型维度的数据分析

40 份政策文本兼顾了供给型、需求型、环境型三个方面,涵盖了 13 项政策工具。在基本政策工具中环境型政策工具占比最大(占比 50.7%),其次为供给型政策工具占比 36.5%,而需求型政策工具仅占 12.8%。

在环境型政策工具中,法规及管制工具使用了 81 次,占该政策工具的 32.0%。这说明文化创意产业法律法规不健全,文化保障体系有待完善,地方政府希望通过加强制定规范市场主体行为、维护市场秩序、营造良好竞争环境的各项法规、制度。其次是政策性策略(使用 79 次,占比 31.2%)和财务金融(使用 56 次,占比 22.1%),一方面体现了地方政府为促进产业协调发展所采取的措施;另一方面为了促进产业发展直接或间接给予企业各种财务支持。

在供给型政策工具中,基础设施建设工具使用了 77 次,占供给型政策工具的 42.2%,这说明武汉市文化创意产业的基础设施平台建设相对滞后。其次是资金投入工具使用了 40 次,占比达到 21.9%,说明伴随着文化创意产业大量的基础设施建设,需要地方政府投入足够的资金支持。人才培养政策工具使用了 38 次,占比也达到了 20.8%,人才队伍的建设是决定文化创意产业发展的关键要素,说明地方政府旨在通过制定有利于创新人才培养的各种政策加强人才队伍建设。

在需求型政策工具中, 贸易管制政策工具使用了 20 次, 占需求型政策工具的 31. 3%, 说明地方政府通过文化贸易促进行动促进文化创意产业发展。消费者政策工具和海(省) 外机构政策工具分别使用了 19 次和 17 次, 分别占需求型政策工具的 29. 7% 和 26. 6%, 一方面说明地方政府通过扩大文化消费拉动内需; 另一方通过文化创意企业“走出去”方式推动文化创意产业发展。

4. 5 政策工具对产业价值链维度的数据分析

图 1 展示了三类政策工具主要推动了产业价值链哪个环节的发展。供给型政策工具主要作用于内容开发保护环节, 其次是生产设计制作环节, 对配套与服务、流通与推广环节有一定的推动作用, 但对交易与传播环节推动力量有限。需求型政策工具主要作用于流通与推广和交易与传播环节, 而对其余三个环节推动力量有限。环境型政策工具主要作用于生产设计制作环节, 其次为内容开发保护环节, 对配套与服务环节有一定的支持, 而对流通与推广、交易与传播环节支持有限。

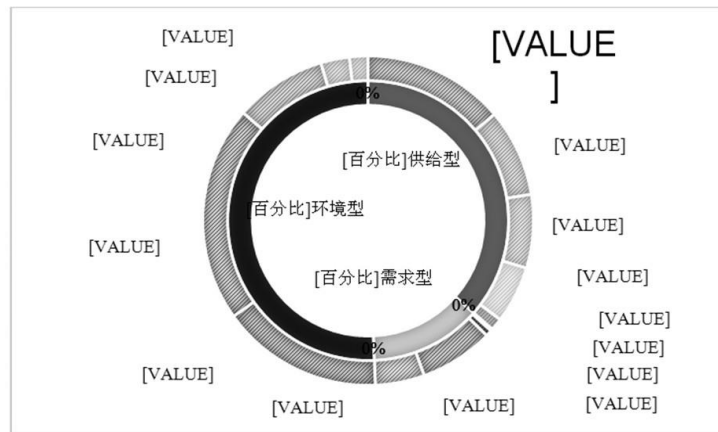


图 1 基于政策工具的产业价值链政策应用比例

图 2 描绘了产业价值链环节受到哪一类政策工具的推动。由于环境型政策工具数量较大, 在推动产业价值链环节三类政策工具中, 环境型政策工具在内容开发保护、生产设计制作、配套与服务环节中使用量是最多的。内容开发保护、生产设计制作、配套与服务三个环节除了环境型政策工具刺激以外, 供给型政策工具的推动作用也相对明显。而在流通与推广、交易与传播环节主要受需求型政策工具刺激, 而环境型、供给型政策工具作用有限。

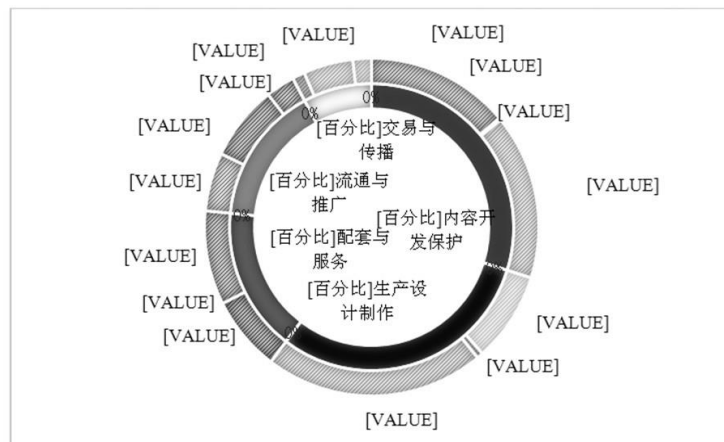


图 2 基于产业价值链的政策工具使用比例

因此,通过政策文本分析可以得到如下结论:(1)三类政策工具中,环境型与供给型政策工具的使用最为频繁。(2)地方政策对文化创意产业的推动从内容开发保护推动到交易与传播拉动逐步展开,对武汉市文化创意产业的产业化形成具有一定的推动作用。(3)内容开发保护环节主要依赖供给型政策工具“基础设施建设”和“人才培养”、环境型政策工具“法规与管制”和“政策性策略”的推动;生产设计制作环节主要依赖于环境型政策工具的“法规与管制”、“政策性策略”以及“财务金融”的推动;配套与服务环节主要依赖于供给型政策工具“基础设施建设”的推动,环境型政策工具“政策性策略”的作用也非常明显;流通与推广环节主要依赖需求型政策工具“贸易管制”和“海(省)外机构”、供给型政策工具“资讯服务”的推动;交易与传播环节主要依赖于需求型政策工具“消费者政策”的推动。

5 对策建议

结合对武汉市文化创意产业扶持政策的文本分析,可以从以下几个方面入手促进文化创意产业发展。首先,必须注重培养全民创新意识,用不断创新的理念引领文化创意产业可持续发展。其次,地方政府作为政策制定者、执行者和监督者,应总体规划,抓政策落实,引导并推动文化创意产业良性发展。再者,应大力培育文化创意产业人才市场,吸引更多的专业创意人才来汉创业。最后,整合资源打破行业、部门界限,调整新闻出版、广播影视、文化艺术等传统产业结构,形成文化创意产业集群效应。

参考文献:

- [1]Salamon L M.The tools of government:A guide to the new governance[M]//The tools of government:aguide to the new governance.Oxford University Press,2002.
- [2]Stewart J,Hedge D M,Lester J P.Public policy:an evolutionary approach[M]//Public Policy:An Evolutionary Approach.WADSWORTH INC FULFILLMENT,2007.
- [3]Howlett M,Ramesh M.Studying public policy:policy cycles and policy subsystems[M].Oxford University Press,2009:548-580.
- [4]Ingram A S H.Behavioral Assumptions of Policy Tools[J].Journal of Politics,1990,52(52):510-529.
- [5]Huang C Y,Shyu J Z,Tzeng G H.Reconfiguring the innovation policy portfolios for Taiwan' s SIP Mall industry[J].Technovation,2007,27(12):744-765.
- [6]王静,王海龙,丁堃,等.新能源汽车产业政策工具与产业创新需求要素关联分析[J].科学学与科学技术管理,2018,39(05):28-38.
- [7]周红妹,林向阳.政策工具视角下地方政府对国家体育产业政策的再制定[J].上海体育学院学报,2017,41(03):9-16.
- [8]李凡,刘沛罡,刘姿含.中印信息技术产业创新政策工具比较研究[J].科技进步与对策,2015,32(15):110-114.
- [9]李科利,梁丽芝.我国高等教育政策文本定量分析——以政策工具为视角[J].中国高教研究,2015,(08):50-56.
- [10]蒋园园,杨秀云.我国文化创意产业政策与产业生命周期演化的匹配性研究——基于内容分析的方法[J].当代经济科学,2018,40(01):94-105+127.

-
- [11]程曦,蔡秀云.优化促进文化创意产业发展的税收政策建议[J].经济研究参考,2017,(36):18-19.
- [12]孙颖鹿,宋凤轩,段杰仁.促进河北省文化创意产业发展的财税政策[J].经济研究参考,2015,(63):17-21.
- [13]黄国群,肖乐乐.区域文化创意产业知识产权政策走向与创新路径研究[J].情报杂志,2018,37(03):86-93.
- [14]信瑜,李寅瑞.文化创意产业演化升级的政策范式:台湾地区的经验及其启示[J].江海学刊,2017,(04):222-227.
- [15]薛泽林,孙荣.治理势能:政策协同机制建构之关键——台北与上海文化创意产业培育政策比较[J].情报杂志,2016,35(10):190-194.
- [16]范玉刚.文化创意培育的政策干预及其限度[J].江苏行政学院学报,2014,(06):27-32.
- [17]朱春奎等.政策网络与政策工具:理论基础与中国实践[M].上海:复旦大学出版社,2011:125.
- [18]谢青,田志龙.创新政策如何推动我国新能源汽车产业的发展——基于政策工具与创新价值链的政策文本分析[J].科学与科学技术管理,2015,(6):3-14.
- [19]田志龙,谢青,陈小洪,马骏,王浩,史俊.分散的能动性 & 集体性制度创业[J].科学学研究,2015,33(6):887-898.
- [20]薛奕曦,邵鲁宁,尤建新,等.面向新能源汽车的社会技术域分析及其转型推动研究[J].中国软科学,2013,(3):78-88.
- [21]苏敬勤,许昕傲,李晓昂.基于共词分析的我国技术创新政策结构关系研究[J].科技进步与对策,2013,30(9):110-115.