

中国文化产业政策变迁及其有效性实证研究

——基于转型经济中的政府竞争视角

王凤荣 夏红玉 李 雪

摘要:文化产业是朝阳产业和战略新兴产业,也是转型经济中各级政府竞争的产业载体之一。自1978年至今我国文化产业政策的变迁路径,本质上导源于中国式分权下中央与地方政府、地方政府之间的竞争与博弈。本文运用面板数据模型从政策解构角度实证考量文化产业政策有效性。研究发现:财政政策工具促进了文化产业发展;由中央政府和地方政府颁布的不同层级文化产业政策具有时效性差异,并呈现总体意义上的时滞特征;文化产业政策空间分布凸现东中西区域性差异并显示出差异有效性。这些发现对于匡正政府部门的竞争行为与优化文化产业发展环境具有现实价值。

关键词:文化产业;产业政策变迁;政府竞争;政策有效性

一、问题的提出与文献回顾

文化产业作为21世纪的朝阳产业,是我国中央和地方政府竞相发展的支柱产业,也是转型经济中各级政府竞争的产业载体。自1994年分税制改革以来,各地区被赋予了相对独立的经济利益。当地方政府有了相应的财权和事权后,也就有了相互竞争的政策工具,从而在分权制下展开了竞争(Montinola, Qian and Weingast, 1996^①; Qian and Weingast, 1996^②;王凤荣和苗妙,2015^③)。与财政分权相对应的是政治集权,这种基于政绩考核的制度性安排向地方政府提供了市场化的激励(Blanchard and Shleifer, 2001)^④。经济分权和政治集权的结合,为中国渐进式改革的成功提供了制度保证。然而中国改革实践中的一个不争事实是,中央和地方之间并没有正式的制度约束,地方政府基于本地经济利益的考虑而出台区域性政策法规,设置行政壁垒形成地方保护(黄玖立和李坤望, 2006)^⑤,导致产业政策体系冲突矛盾或重叠交错,从而影响或制约了相应产业发展。具体到文化产业,政治激励和经济激励双重驱动下的地方政府竞争,导致了以下困境现象:一是地方保护主义严

收稿日期:2015-11-06

基金项目:国家社科基金重大项目《完善现代文化市场体系与培育骨干文化企业研究》(14ZDA051);国家自然科学基金项目《异质性融资约束、企业并购与实体经济资本配置效率研究》(71573159);国家社科基金重点项目《文化企业兼并重组的路径选择与效应评价研究》(14AGL012)。

作者简介:王凤荣,山东大学经济研究院教授、博士生导师(济南250100);夏红玉,山东大学经济研究院硕士生(济南250100);李雪,山东大学经济研究院硕士生(济南250100)。

① Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success," *World Politics*, 1996, 48(2), pp. 50-81.

② Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, 1996, 1(2), pp. 149-185.

③ 王凤荣、苗妙:《税收竞争、区域环境与资本跨区流动——基于企业异地并购视角的实证研究》,《经济研究》2015年第2期。

④ Blanchard, O. and A. Shleifer, "Federalism with and without Political, Centralization: China versus Russia," *IMF Staff Papers*, 2001, 48(48), pp. 8-81.

⑤ 黄玖立、李坤望:《吃喝、腐败与企业订单》,《经济研究》2013年第6期。

重。以传媒业为例,我国采取的“属地化管理”政策导致广电和报纸呈现中央、省、地市和县的四级管理体制或者中央、省、地市的三级或者三级半管理体制,这种条状体制导致要素不能有效的流动,加大了市场交易成本。二是重复建设、产业结构趋同现象严重。各地文化产业园区的争相发展即为一个典型案例。统计显示,截止到2014年1月,在全国超过2500家的文化产业园区中,有70%以上处于亏损状态,真正盈利的不超过10%^①,很多园区运营商没有明确的发展目标,为了尽快收回成本,甚至让餐饮、娱乐等商业形态大举进驻,让文化产业园变得“不伦不类”,不少园区被迫转型。三是某些领域无序竞争、恶性竞争。例如,“历史文化名人资源争夺战”在许多地方频频上演。由于争夺双方更多关注的是文化名人背后的经济利益,而文化名人本身所具备的文化内涵反而被淡化。这种无序竞争现象不利于民族文化的传承和发展,最终也损害了以此为载体的文化产业健康发展。

事实上,我国自改革开放以来政府不断加大对文化产业的投入,同时出台了大量促进和规范文化产业发展的政策和措施。笔者依据文化政策图书馆进行梳理统计,剔除明显属于文化事业的政策文本后,发现自1978年以来政府出台且至今仍有效的文化产业政策有3411条,其中中央政府出台的政策有1977条,地方政府出台的政策有1434条。如此庞大的文化产业政策数量,呈现怎样变迁路径与分布特征,其实现的政策绩效如何?实证分析这些问题,既是对文化产业政策“生成机制”——政府之手在文化资源配置过程中的作用机理的客观刻画,也是对文化产业政策“作用机制”——文化产业发展效应的理性考量,这正是本文的宏观立意所在。此外,在理论上为政府干预理论的结构主义与新古典主义争论提供经验支持,同时对于匡正政府部门的竞争行为与优化文化产业发展环境具有现实价值。

关于文化产业政策的既有研究主要集中在两个层面。一是文化产业政策内容。在产业政策的一般研究中,拉尔根据亚洲高经济增长国家产业政策的成功经验,将原有的二分法改为三分法,即在水平性产业政策和选择性产业政策之外增加功能性产业政策(Lall, 2005)。这种新式划分标准更加突出了在全球经济竞争的格局中,如何运用产业政策提升一国国际竞争力的现代产业政策体系的核心内容,因此也成为目前得到广泛认可的划分标准。具体到文化产业政策,国外学者的相关研究起步较早,Frith, S(1991)^②将文化产业政策分为产业型文化政策、旅游型文化政策、装饰性文化政策和文化民主型政策等。而Kong, L(2000)^③通过研究英国的文化产业政策,提出文化政策主要包含四个方面的内容,即增加对文化生产所需基础设施投资的政策,促进各种标志性开发的政策,投资公共艺术和雕塑建设的政策和加强商业与公共部门合作的政策。我国学者一般将文化产业政策分为产业结构政策、产业组织政策和产业发展政策,具体政策涵盖产业布局政策、产业技术政策、产业环保政策、产业外贸政策、产业财税政策、产业收入分配政策、规范文化市场的政策、培植大型文化服务企业的政策、民族文化特色的政策、促进文化产业发展的对外开放政策和创造宽松金融环境的政策等(陈家泽等, 2006^④;刘艳红等, 2006^⑤;曲博, 2013^⑥)。

二是文化产业政策有效性。产业政策与经济发展之间的关系或者说政府产业政策的有效性,是学术界长期诉讼不休的问题。20世纪五六十年代流行的依据工业化理论制定的政策,在拉美等地的实施绩效普遍较差,这导致传统产业政策的破产。而东亚经济的崛起又催生了以“战略性贸易政策”为代表的新干预主义理论,为发展中国家制定产业政策、干预经济提供了微观理论基础。然而,

① 资料来源: <http://www.cnsn.com.cn/news/show-hm-itemid-7278.html>, 访问时间: 2015年5月18日。

② Frith, S “Knowing one’s place: the culture of cultural industries,” *Cultural Studies from Birmingham*, 1991, 1(1), pp. 135-155.

③ Kong, L., “Culture, economy, policy: Trends and developments,” *Geoforum*, (Special Issue on Culture Industries and Cultural Policy), 2000, 31(4), pp. 385-390.

④ 陈家泽:《政府作用与文化产业政策设计》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2006年第5期。

⑤ 刘艳红、韩国春、罗晓蓉、刘静、张亚卿:《对中国文化产业政策的探讨》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2006年第5期。

⑥ 曲博:《促进文化产业发展的公共政策研究》,硕士学位论文,哈尔滨商业大学,2013年。

1990 年以后的研究却表明新干预主义的理论基础在实证检验中很难得到支持,面临着诸多的困境和挑战(Beason and Weinstein,2006^①; Ali M. El-Agraa,2007^②;张鹏飞、徐朝阳,2007^③)。国内针对文化产业政策有效性问题研究相对较少,代表性的文献有:李思屈、李义杰(2012)^④运用问卷调查法对我国八大国家级动漫游戏产业基地(园区)政府部门和企业分别设计了问卷,针对文化产业政策内容和执行效果进行评价;关萍萍(2012)^⑤提出 3P 模型,通过梳理文化产业政策文本,对文化产业政策体系现状和政策目标样本进行了较为系统的分析。

由上可见,对文化产业政策的既有研究,多是定性的描述性分析,特别是国内学者基于我国特有的体制背景对文化产业外延的界定模糊,通常把文化事业囊括在内。还没有检索到对我国文化产业政策全景式和系统性分析的文献;鲜有学者将政策数量纳入到对政策有效性的实证研究中。因此,本文首先运用政策文件解析法,对政策文件的时间分布、层级分布、文本内容等进行描述性分析,多维度刻画文化产业政策的变迁特征,并从政府竞争视角探索驱动文化产业政策变迁的制度动因,探索文化产业政策的生成机制。在此基础上,从政策解构角度利用面板数据模型实证分析文化产业政策与文化产业发展的关系,定量考察文化产业政策的作用机制。最后从区域比较层面,对文化产业政策的东、中、西空间格局及其有效性进行了定量比较分析。本文在以下两个方面拓展或丰富了相关研究:第一,立足于政府竞争这一新视角研究文化产业政策变迁问题,为转型经济中产业政策生成机制研究提供了经验证据。第二,从实证角度研究文化产业政策的有效性,探索了产业政策绩效及其影响机制。

本文结构安排如下:第二部分是相关理论分析,并在此基础上提出研究假设;第三部分为文化产业政策变迁及其动因分析;第四部分是研究设计和实证检验结果分析;最后是结论与启示。

二、理论分析与研究假设

(一)政府激励机制、竞争行为与文化产业政策演变

文化产业作为朝阳产业和战略新兴产业,在具有高回报预期的同时,也意味着高投入和高风险,由此出现市场失灵问题(乔治·泰奇,2002)^⑥。因此,各国政府为引导文化产业的发展纷纷制定产业政策。Thun(2004)^⑦发现,中国的产业政策不像东亚经济体一样由中央政府全权负责,而是由中央和地方政府共同负责。中央政府通过制度供给方式对地方政府实施激励,表现为财政激励和政治激励(周业安和章泉,2008^⑧;王凤荣和董法民,2013^⑨)。在财政激励方面,中国的财政分权使得地方政府在财政收支上具有事实上的部分自由处置权,可以通过预算内收支以及预算外和制度外收支来获得相应的自主权,但并没有独立的税权。在政治激励方面,自 1978 年以来,中央政府不断强调经济增长的重要性,并在官员考核中加入了经济绩效的因素。地方政府官员围绕官职晋升展开了促进 GDP 增

① Beason, R. and Weinstein, D. E., "Growth, Economies of Scale, and Targeting in Japan", *Review of Economics and Statistic*, 1996, 78(2), pp. 286-295.

② Ali M. El-Agraa, "UK Competitiveness Policy vs. Japanese Industrial Policy", *The Economic Journal*, 1997, 107(444), pp. 1504-1517.

③ 张鹏飞、徐朝阳:《干预抑或不干预——围绕政府产业政策有效性的争论》,《经济社会制度比较》2007 年第 4 期。

④ 李思屈、李义杰:《中国文化产业政策及其实施效果——基于国家八大动漫游戏基地(园区)政策调研的实证研究》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2012 年第 3 期。

⑤ 关萍萍:《我国文化产业政策体系的 3P 评估》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2012 年第 1 期。

⑥ 乔治·泰奇:《研究与开发政策的经济学》,北京:清华大学出版社,2002 年。

⑦ E. Thun, "Keeping Up with the Jones: Decentralization, Policy Imitation, and Industrial Development in China", *World Development*, 2004, 32(8), pp. 1289-1308.

⑧ 周业安、章泉:《财政分权、经济增长和波动》,《管理世界》2008 年第 3 期。

⑨ 王凤荣、董法民:《地方政府竞争与中国的区域市场整合机制》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2013 年第 3 期。

长的标尺竞争(王永钦等,2007^①;李涛等,2011^②)。

在财政激励和政治激励驱动下的地方政府竞争通常主要围绕资源集聚展开,而产业政策的执行或“再制定”是其重要抓手。陈玲等(2010)^③研究发现,地方政府执行中央政府产业政策的实质动机是经济激励。由于新兴产业的市场回报无法现时兑现,且其发展前景与本地的资源禀赋情况密切相关,因此对地方政府的经济激励呈现很大的不确定性和差异性。地方政府故而在平衡经济发展和政治晋升的情况下做出实动、暗动、伪动、缓动等不同选择。在文化资源禀赋和经济发展水平差异化背景下,我国文化产业的发展在东、中、西部存在着严重的不平衡性,东部地区文化产业发展速度最快,中部地区次之,西部地区较差,并形成了东部地区市场主导型、西部地区政府主导型和中部地区综合型的发展模式(梁君、陈显军,2012)^④。各地文化产业相互竞争造成的产业布局不合理,不仅没有形成优势互补、协同发展的局面,还造成大量重复投资,带来资源浪费。

可见,文化产业政策作为政府干预经济资源配置的一种制度安排,是镶嵌在中国经济转型制度框架中并伴随中国式分权改革而演变发展,本质上是中央政府与地方政府、地方政府之间的竞争与博弈的结果。

(二)政策工具、政策层级与文化产业发展绩效

文化产业政策旨在促进文化产业的有效发展,但产业政策的有效性却是学界争论不休的焦点问题。相对于产业政策有效论与无效论的一般论争(Tullock,1967^⑤; Krueger,1974^⑥;青木昌彦等,2002^⑦; Stiglitz,2004^⑧;皮建才,2008^⑨),多数研究强调了文化产业政策对文化产业发展的积极效应。1982年联合国教科文组织(UNESCO)举办的世界文化政策会议上,分析了政策支持对于文化发展推动的必要性。1998年,联合国文化与发展委员会举行了主题为“促进发展的文化政策”的政府间会议,向众多国际会员国提议了“使文化政策成为发展战略的主要内容之一”和“促进文化产业的政策和实践”的行动目标,使得文化产业政策研究成为世界性的热点研究领域。李思屈、李义杰(2012)^⑩以我国八大国家级动漫游戏基地为样本,对我国文化产业政策实施现状进行了实证研究,认为我国文化产业当前具有良好的政策支持和发展环境,人才培养、金融支持、研发资金仍是企业发展中面临的主要问题。关萍萍(2012)^⑪发现,在我国文化产业快速发展过程中,文化产业政策起到了不可或缺的作用。

从政策解构角度实证考量政策有效性的文献较少,比较有代表性的研究视角,一是政策工具对政策有效性的影响。文化产业政策作为政府干预社会文化资源配置的制度安排,其常用政策工具有经济手段、行政手段、法律手段。经济手段包括财政措施(财政拨款或补贴、税收优惠等)和金融措施(低息贷款、政府保证贷款、信贷配给)。行政手段包括直接统制,如对特定商品、资本、技术的进出口限制,外汇集中管理,对生产数量和投资的限制等;制度的创设与废止,诸如各种许可认可权制度等。法律手段包括各级政府颁布的具有法律效力的法律、行政法规、部门规章、通知等。学者们普遍肯定了

① 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭:《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》,《经济研究》2007年第1期。

② 李涛、黄纯纯、周业安:《税收、税收竞争与中国经济增长》,《世界经济》2011年第4期。

③ 陈玲:《双重激励下地方政府发展新兴产业的动机与策略研究》,《经济理论与经济管理》2010年第9期。

④ 梁君、陈显军:《我国区域间文化产业发展差异研究》,《经济纵横》2012年第4期。

⑤ Tullock, “the Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft”, *Economic Inquiry*, 1967, 5(3), pp. 224-232.

⑥ Krueger, Anne O., “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *The American Economic Review*, 1974, 64(3), pp. 291-303.

⑦ 青木昌彦:《市场的作用国家的作用》,中国发展出版社,2002年。

⑧ Stiglitz, “The Parties’ Flip-Flops on Deficit Spending: Economics or Politics?” *The Economists Voice*, 2004, 1(2), p. 2.

⑨ 皮建才:《中国地方政府间竞争下的区域市场整合》,《经济研究》2008年第3期。

⑩ 李思屈、李义杰:《中国文化产业政策及其实施效果——基于国家八大动漫游戏基地(园区)政策调研的实证研究》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2012年第3期。

⑪ 关萍萍:《我国文化产业政策体系的3P评估》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2012年第1期。

经济手段对文化产业的促进作用。杜晓燕(2011)^①认为美国对文化产业的持续繁荣与其财政政策的支持是密切相关的,优惠的财政政策是文化产业顺利实现投融资的有力保障。很多学者研究了财税政策对促进产业发展的重要意义(张新、安体富,2012^②;郭玉军、李华成,2012^③;毕佳,2010^④)。我们认为,在中国投资驱动性经济增长模式下,财政政策工具能促进文化产业发展。

二是央地关系视角下的政策层级对产业政策有效性的影响。在中国式分权背景下,产业政策的制定由中央和地方共同负责(Thun,2004^⑤; 闫帅,2012^⑥)。关于政策的有效性存在两种竞争性的观点。一种观点认为,中央有能力以政治激励方式对地方政府执行政策的行为进行有效的控制,约束地方政府的自利行为;而另一种观点则强调复杂的政府机构、多层委托代理使得中央控制失效,导致地方政府在执行政策或再制定政策时偏离中央政府利益,转而追求自身的经济利益(殷华方等,2007^⑦;陈玲等,2010)。我们认为,中国式分权制度安排决定了文化产业政策的层级性及其时效性。短期来看,一方面地方政府从本地实际出发制定本地区的文化产业政策,有利于提高短期效益;另一方面地方政府过于看重经济利益尤其是任期内业绩,可能钻中央产业政策的空子,制定有利于本地区但与中央精神不符的条款,导致中央文化政策没有达到预期效果。从长期考量,地方政府的多样化和多种实验,具有社会发现更优协调的功能(Hayek,1945;松山纪,1998)。中央政府通过产业政策调整及时反映地方诉求,则有助于提升文化产业政策的有效性,促进文化产业发展。

基于以上分析,本文提出以下假设:

假设1:中央与地方政府、地方政府之间的竞争与博弈,是文化产业政策变迁的制度动因。

假设2:财政政策工具——文化财政投入对文化产业发展具有促进作用。

假设3:地方政府文化政策具有即时有效性,而中央文化政策具有长期有效性;文化产业政策效果在总体上具有时滞性。

假设4:文化产业政策分布具有东中西区域差异性并呈现有效性差异。

三、文化产业政策变迁:基于政府竞争视角的描述性分析

(一)我国文化产业政策的总括性描述

我国文化产业政策从改革开放起步发展至今,在政策数量和政策层级方面发生了巨大变化,如图1所示。从政策数量来看,纵观1978年至2014年期间,我国文化产业政策数量呈现先升后降走势。1978年至2006年期间,我国文化产业政策数量呈现上涨趋势;从2006年至今,文化产业政策体系不断完善,文化产业政策每年新增数量逐年下降。从政策层级来看,中央政府颁布的政策数量总体占优,凸显出政策驱动的自上而下特征;地方政府出台的文化产业政策数量自1992年以来出现快速增长,并阶段性超过中央,呈现领先态势。

① 杜晓燕:《美国财政政策对文化产业投融资的支持探析》,《财政监督》2011年第12期。

② 张新、安体富:《对我国税收信息化现状的反思与国际借鉴》,《税收经济研究》2012年第52期。

③ 郭玉军、李华成:《欧美文化产业税收优惠法律制度及其对我国的启示》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2012年第1期。

④ 毕佳:《政府对中小企业金融扶持政策研究》,硕士学位论文,上海交通大学,2010年。

⑤ E. Thun, "Keeping Up with the Jones: Decentralization, Policy Imitation, and Industrial Development in China," *World Development*, 2004, 32(8), pp. 1289-1308.

⑥ 闫帅:《公共决策机制中的“央地共治”——兼论当代中国央地关系发展的三个阶段》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2012年第4期。

⑦ 殷华方、潘镇、鲁明泓:《中央地方政府关系和政策执行力——以外资产业政策为例》,《管理世界》2007年第7期。

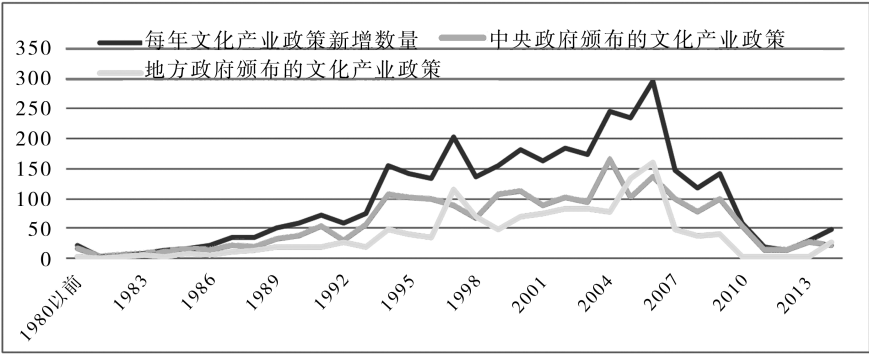


图1 我国每年新增文化产业政策变化图

(二)基于文本解析法的政策变迁及其动因研究

鉴于政策文本体现的是非量化信息,本部分接下来将运用内容分析法,对政策文本进行关键词抓取,进而对文化政策演变过程及其制度动因展开分析。具体来说,本文从人才与科技支持、资本结构调整、财政支持方式、文化产业组织、市场秩序管理和政府职能等六个方面选取关键词,具体指标选取如表1所示。

表1 政策内容指标的关键词选取

指标类别	关键词
人才与科技	人才培养、人才引进、人才激励
	科技科研投入、信息化水平
资本结构调整	资金风险投资、外资、合资、民资
财政支持方式	专项资金、财政支出、财政扶持、免税、出口退税 贴息补助、租金优惠
文化产业组织	建立文化企业、企业集团、重点文化产品、项目和经营部分 跨地区、跨行业兼并重组、自主创新、市场准入
市场秩序规范	理顺文化市场管理体制、打击盗版、保护知识产权 企业诚信体系、征信体系建设、文化市场体系、市场结构
政府职能转换	政企分开、完善行政审批制度、政府服务效率、政府采购

依据表1,在关键词抓取过程中,如果在某条政策中一个关键词出现的频率为5以上,依旧按5处理,然后把所有政策的关键词进行统计,具体统计结果如图2所示:

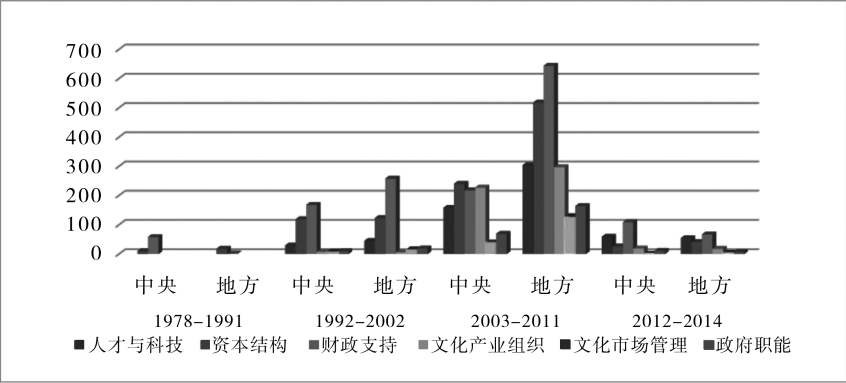


图2 我国文化产业政策层级与政策内容分阶段分布图

由图2可见,我国文化产业政策经历了从管制、规范到鼓励支持引导文化产业发展的变迁。从政府之间关系的角度,我们将文化产业政策发展界定为以下四个阶段:

第一阶段(1978年至1991年)是集权制下的“央主地从”阶段。受制于计划经济和政治集权制度,该阶段我国文化产业政策呈现自上而下的驱动特征,中央政府在政策制定过程中占主导地位。中央文化产业政策内容以管制为主,多表现为行政命令和强制性指令;其政策工具主要倚重财政支持。地方政府和部门制定的文化产业政策数量相对较少,更加偏重于资本结构的调整。第二阶段(1992年至2002年)是分权制下的“央地博弈”阶段。伴随着我国分权式改革,地方政府获得了一定的财权与事权。基于来自中央政府的政治激励与经济激励,同时由于文化产业作为新兴产业的市场回报具有不确定性,地方政府以颁布地方法规形式促进文化产业发展,具有“试动”性^①。该阶段地方政府文化产业政策逐渐增多,但从数量来看,地方加总的文化产业政策并没有超过中央。地方政府出台财政补贴、税收、租金优惠的措施,实验性鼓励和促进当地文化产业发展。第三阶段(2003年至2011年)是分权制下的“地方竞争”阶段。基于中央集权下强化的政治激励,特别是官员晋升考核的经济绩效导向,地方政府进一步展开促进GDP增长的标尺竞争。为了促进当地文化产业经济的发展,实现以GDP为首的政绩考察目标,各地政府的竞相大量出台文化产业政策,具有“实动”性。该阶段是文化产业政策数量的倍增阶段,地方政府制定的文化产业政策明显增加,显著超过中央颁布的政策数量。地方政府突出强化财政政策工具,文化产业政策内容趋于多样化,更加关注引入社会资本、培育文化产业组织和健全文化市场管理等。第四阶段(2012年至今)是文化产业政策进入分权—合作制下的“央地共治”阶段。该阶段我国文化产业政策新增数量明显减少,政策制定过程逐步呈现出自下而上、央地共治特征。中央政府政策多为文化市场结构的调整和文化市场体系的完善等内容,地方政府制定的文化产业政策更加关注新兴文化产业和领域的发展、更加注重保护和发展小微企业,增大政策扶持力度,引导文化消费。在某些领域地方政府政策创新先于中央政府,地方政府政策引领国家文化产业政策的演进。

由上可见,自1978年至今,我国文化产业政策经历了集权制下的央主地从、分权制下的央地博弈与地方竞争到分权合作制下的央地共治等四个阶段,这一变迁路径本质上导源于中国式分权下中央与地方政府、地方政府之间的竞争与博弈。假设1得以证实。

四、基于面板数据模型的文化政策有效性分析

(一)样本数据来源

本部分选取全国总体及29个省份(新疆、西藏、香港、台湾地区、澳门的数据缺失量大,因而除去),时间范围为1996—2013年的年度数据。所有数据取自《中国统计年鉴》、《中国文化文物统计年鉴》及各省统计年鉴,所有计算均用计量分析软件Stata12.0完成。

从东、中、西地区差异考虑,不同地区经济发展水平和文化资源禀赋不同,对文化产业的重视程度也不同,文化产业政策效果可能存在地区差异。在总体样本的基础上,为了进一步考察文化产业政策对东、中、西部地区文化产业发展的具体影响,本文将29个省级数据按地理区域进行划分,东部地区包括山东、浙江、江苏、福建、广东、海南、河北、辽宁、北京、上海、天津11个省、直辖市。中部地区包括湖北、湖南、江西、河南、陕西、吉林、黑龙江、安徽8个省。西部地区包括内蒙古、陕西、甘肃、青海、云南、四川、重庆、宁夏、贵州、广西10个省、自治区。

^① 我们认为,在央地博弈模式下,除了陈玲等(2010)等描述的地方政府在平衡经济发展和政治晋升的情况下做出实动、暗动、伪动、缓动等选择外,地方政府出台相应政策还具有试探和实验性质,属于“试动”。

(二)变量的选取

1. 被解释变量。文化产业总产出(output),用文化市场经营机构总产出表示,剔除了公益性文化事业机构的产出部分,更符合本文的研究宗旨。文化市场经营机构是指从事文化经营和文化服务活动的机构,主要有演出经营机构、文艺表演团体、演出场所经营单位、娱乐场所、经营性互联网文化单位、互联网上网服务营业场所(网吧)、艺术品营业机构、动漫产业等。

2. 解释变量。第一类变量是财政政策工具——财政对文化产业投入的指标有文化、体育、娱乐固定资产投资(fixasste),公共财政文化体育广播传媒支出(pubfinance),文化文物部门财政拨款(fiscalfund)。第二类变量是代表政府对文化产业进行政策调控的文化产业政策数量。文化产业政策数量是根据中央、地方政府职能部门颁布的1996-2013年文化政策文本统计所得,主要考察政府出台的政策数量的频度对文化产业发展的影响,并区分由中央政府颁布和地方政府颁布形成的两个政策层级对文化产业发展所产生的不同影响。首先,我们划分为当年中央政府(部门)出台的文化政策数量(centralpolicy)、地方政府(部门)出台的文化政策数量(localpolicy)。考虑到政策一旦颁布除非废止一般持续有效,且政策自颁布到实际发挥效果一般具有时滞,我们加入两个对比指标,1996年至当年加总的中央文化政策数量(totalcentralpolicy)、加总的地方文化政策数量(totallocalpolicy)。

3. 控制变量。反映经济发展水平的人均GDP(pergdp)、反映文化消费水平的城镇居民家庭平均每人全年文教娱乐消费支出(consume)、反映文化领域某一行业发展水平的图书出版总册数(books)、剧场影剧院收入(film)、旅游收入(tourism)、反映文化产业市场化水平的指标(marketization)。其中文化产业市场化水平用文化市场经营机构数/(文化市场经营机构数+文化事业机构数)得到。

(三)研究设计

在进行回归前,根据面板数据平稳性检验(LLC检验、IPS检验)发现有几个指标非平稳,为了得到平稳面板,也为了消除一些指标指数性增长趋势,对人均GDP用其增长率(gdp1)代替,图书出版总册数及四个政策数量指标保持不变,其余指标取log。经过这些处理,所有指标都是平稳的。

模型的基本形式如下:

$$\begin{aligned} \ln output_{i,t} = & c_i + \alpha_1 \ln fixasste_{i,t} + \alpha_2 \ln pubfinance_{i,t} + \alpha_3 \ln fiscalfund_{i,t} \\ & + \alpha_4 \ln centralpolicy_{i,t} + \alpha_5 \ln localpolicy_{i,t} + \alpha_6 \ln totalcentralpolicy_{i,t} \\ & + \alpha_7 \ln totallocalpolicy_{i,t} + \alpha_8 \ln gdp1_{i,t} + \alpha_9 \ln consume_{i,t} + \alpha_{10} \ln books_{i,t} \\ & + \alpha_{11} \ln tourism_{i,t} + \alpha_{12} \ln film_{i,t} + \alpha_{13} \ln marketization_{i,t} + \mu_{i,t} \end{aligned}$$

本文运用面板数据模型研究文化产业的政策效果,首先通过固定效应模型回归结果的F检验发现存在明显的个体效应,然后,由hausman检验发现个体效应与解释变量不相关,最终确定用随机效应模型,随后用Stata命令xtcsd(Friedman 1937^①、Frees 1995^②)来检验横截面之间的相关性;xtserial(Wooldridge 2002^③)检验时间维度上的相关性;xttest3(Modified Wald Test^④)检验群组间的异方差并用xtpcse^⑤、xtscc^⑥进行修正。

(四)实证结果分析

1. 总体面板的描述分析(原始数据)

① Friedman, M., "The Use of Ranks to Avoid the Assumption of Normality Implicit in the Analysis of Variance", *Journal of the American Statistical Association*, 1937, 32(200), pp. 675-701.
② Frees, E. W., "Assessing Cross-sectional Correlations in Panel Data", *Journal of Econometrics*, 1995, 69(2), pp. 393-414.
③ Wooldridge, J. M., "Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data", Cambridge, MA: MIT Press, 2002.
④ Greene, W., "Econometric Analysis", Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2000.
⑤ Greene, W. H., "Econometric Analysis", 7th ed, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2012.
⑥ Driscoll, J. C., and A. C. Kraay, "Consistent Covariance Matrix Estimation with Spatially Dependent Panel Data", *Review of Economics and Statistics*, 1998, 80(4), pp. 549-560.

表 2 总体变量数据的描述分析

变量	观测值	均值	标准误	最小值	最大值
Shengfen(省份)	540	15. 5	8. 663467	1	30
Year(年份)	540	2004. 5	5. 192938	1996	2013
Output(文化产业总产出)	540	4680598	1. 65E+07	20917	2. 03E+08
fixasste(文体娱固定资产投资)	540	92. 86979	383. 7542	0. 1508	5500
pubfinance(公共财政文体广传费用支出)	540	56. 35055	190. 7641	0	2500
Fiscalfund(文化文物部门财政拨款)	540	1433010	6618551	1015	8. 06E+07
localpolicy(当年地方文化产业政策数)	540	4. 288889	14. 76212	0	161
centralpoly(当年中央文化产业政策数)	540	80. 33333	37. 06736	13	154
totallocaly(加总地方文化产业政策数)	540	48. 38148	150. 9492	0	1189
totalcentry(加总地方文化产业政策数)	540	856. 3889	470. 3423	81	1446
pergdp(人均国内生产总值)	540	20128. 51	18079. 15	2093	99607
consume(城镇居民家庭平均每人全年文教娱乐消费支出)	540	1098. 809	704. 292	211	5300
books(图书出版总册数)	540	5. 310532	13. 25552	0. 04	80. 94137
tourism(旅游收入)	540	1004. 453	2142. 339	0. 082769	25000
Film(剧场影剧院收入)	540	17624. 98	56935. 49	0. 2	965983
marketization(文化产业市场化水平)	540	0. 779037	0. 150965	0. 226021	0. 987503

表 2 显示,1996-2013 年期间,全国人均 GDP 由 1996 年的 2093 元最小值增长到 2013 年的 99607 元最大值;城镇居民家庭平均每人全年文教娱乐消费支出由 374. 95 元增加到 2233. 5 元;经营性文化产业总产出由 206. 5 亿增加到 2033. 88 亿,文化产业财政投入也飞速增长。中央政府出台了 1446 条文化产业政策,地方政府出台的文化产业政策总数为 1189 条。相比较而言,文化产业的消费、总产出的增长速度落后于经济总量的发展速度。

2. 变量之间的相关性分析

表 3 变量之间的相关系数

	lnoutput	lnfixasste	lnpubfinance	lnfiscalfund	localpolicy	centralpoly	totallocaly	totalcentry	gdp1	lnconsume	books	lntourism	lnfilm	marketization
lnoutput	1													
lnfixasste	0. 8167	1												
lnpubfinance	0. 8269	0. 791	1											
lnfiscalfund	0. 7058	0. 6618	0. 6725	1										
localpolicy	0. 3431	0. 2635	0. 394	0. 3535	1									
centralpoly	-0. 2851	-0. 3475	-0. 3178	-0. 2546	0. 1466	1								
totallocaly	0. 5311	0. 4834	0. 6142	0. 5101	0. 5778	-0. 0607	1							
totalcentry	0. 5796	0. 6364	0. 5398	0. 4959	-0. 0857	-0. 3909	0. 1723	1						
gdp1	0. 2406	0. 2213	0. 1549	0. 2304	0. 0511	0. 0472	0. 0444	0. 4646	1					
lnconsume	0. 6614	0. 6758	0. 6342	0. 4746	-0. 0147	-0. 3511	0. 214	0. 8058	0. 2828	1				
books	0. 441	0. 3285	0. 5424	0. 3972	0. 682	-0. 0318	0. 7947	0. 0165	0. 0283	0. 1064	1			
lntourism	0. 7267	0. 7651	0. 7027	0. 6673	0. 2183	-0. 2332	0. 3554	0. 4556	0. 1148	0. 5193	0. 2663	1		
lnfilm	0. 5047	0. 4467	0. 5346	0. 2179	0. 3368	-0. 0748	0. 4102	0. 097	0. 0235	0. 3964	0. 4512	0. 2469	1	
marketization	0. 2718	0. 2285	0. 2285	-0. 0652	0. 0685	0. 0309	0. 0853	0. 1758	0. 1562	0. 3359	0. 1367	-0. 0153	0. 3806	1

由表 3 可见,财政政策工具指标——文体娱固定资产投资、公共财政文体广传费用支出、文化文物部门财政拨款与文化产业总产出高度正相关。文化产业总产出与当年地方文化政策数量、加总的地方文化政策数量、加总的中央文化政策数量正相关,与当年的中央文化政策数量负相关。

3. 政策工具的有效性:财政投入对文化产业发展的影响

表 4 财政投入对文化产业发展影响的计量结果

	总体(1)	总体(2)	东部(1)	东部(2)	中部(1)	中部(2)	西部(1)	西部(2)
变量	lnoutput	lnoutput	lnoutput	lnoutput	lnoutput	lnoutput	lnoutput	lnoutput
lnfixasste	0.176*** (0.0329)	0.338*** (0.0378)	-0.0704 (0.0705)	0.130 (0.0924)	0.297*** (0.0932)	0.530*** (0.0592)	-0.00695 (0.0614)	0.291*** (0.0690)
lnpubfinance	0.314*** (0.0537)	0.562*** (0.0521)	0.724*** (0.113)	0.790*** (0.0854)	0.133 (0.0897)	0.125 (0.101)	0.120* (0.0627)	0.534*** (0.0797)
lnfiscalfund	0.171*** (0.0204)	0.153*** (0.0239)	0.0922** (0.0403)	0.194*** (0.0328)	0.139*** (0.0463)	0.160*** (0.0451)	0.270*** (0.0610)	0.168** (0.0734)
gdp1	1.288* (0.705)		-0.798 (1.167)		1.770** (0.854)		0.832 (0.892)	
lnconsume	0.237*** (0.0898)		0.311** (0.157)		0.479** (0.192)		0.358*** (0.133)	
books	0.00541* (0.00279)		-0.138*** (0.0183)		-0.0291 (0.0563)		0.0168** (0.00729)	
lntourism	0.138*** (0.0236)		0.277*** (0.0838)		0.0282 (0.0872)		0.200*** (0.0351)	
lnfilm	0.0999*** (0.0239)		0.0982** (0.0414)		0.0111 (0.0661)		0.332*** (0.0435)	
marketization	1.089*** (0.223)		1.149** (0.559)		1.087*** (0.331)		1.351*** (0.253)	
Constant	6.124*** (0.520)	9.346*** (0.273)	5.969*** (0.853)	8.967*** (0.346)	6.507*** (1.188)	9.998*** (0.523)	2.760** (1.219)	9.204*** (0.755)
Observations	540	540	198	198	144	144	180	180
R-squared	0.807	0.772	0.790	0.671	0.827	0.785	0.834	0.682
Number of shengfen	30	30	11	11	8	8	10	10

注:***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的水平下显著。

由前文的政策文本分析可知,财政政策是我国文化产业政策变迁过程中贯穿始终的重要政策工具,本部分实证考察这一政策工具的有效性。为此,本文对总体、东部地区、中部地区、西部地区分别做了两组回归,第一组是文化产业总产出对解释变量、控制变量的回归,第二组文化产业总产出只对解释变量的回归。总体来看,文化财政投入的三个指标都呈现显著正相关。就东部地区而言,公共财政文体广传费用支出,文化文物部门财政拨款与文化产业总产出显著正相关,文体娱固定资产投资未通过显著性水平。就中部地区而言,文体娱固定资产投资、文化文物部门财政拨款与文化产业总产出显著正相关,公共财政文体广传费用支出符号为正,未达到显著性水平。就西部地区而言,公共财政文体广传费用支出、文化文物部门财政拨款始终显著,符号为正。因此,从整体来讲,文化财政投入对文化产业发展起到了显著的促进作用。假设 2 得以证实。

4. 政策层级与政策时效性: 总体与分期考察

表 5 文化政策层级与政策时效性: 总体与分期计量结果

	总体(1) 1996-2013	总体(2) 1996-2005	总体(3) 2006-2013	总体(4) 19996-2013	总体(5) 1996-2005	总体(6) 2006-2013
变量	lnoutput	lnoutput	lnoutput	lnoutput	lnoutput	lnoutput
localpolicy	0.0114***	0.0177***	0.0110**			
	-0.00344	-0.00492	-0.0051			
centralpolicy	-0.00403**	0.0044	-0.00276**			
	-0.00171	-0.00289	-0.00132			
totallocalpolicy				0.00170***	0.00224***	0.00428***
				-0.00045	-0.000779	-0.000401
totalcentralpolicy				0.000758***	0.00019	0.000776**
				-0.000168	-0.0003	-0.000376
gdp1	2.476***	1.297	0.707	1.016	2.264*	1.023
	-0.84	-1.136	-0.775	-0.799	-1.2	-0.709
lnconsume	0.649***	0.133	0.594***	0.178*	0.0534	0.730***
	-0.114	-0.117	-0.203	-0.105	-0.103	-0.184
books	0.0149***	0.00142	0.0216***	0.00817	0.0078	-0.0295***
	-0.00367	-0.00614	-0.00394	-0.00519	-0.00534	-0.00712
lntourism	0.342***	0.340***	0.294***	0.332***	0.348***	0.252***
	-0.0181	-0.0271	-0.0215	-0.0179	-0.0281	-0.0212
lnfilm	0.141***	0.273***	0.0950***	0.188***	0.280***	0.0701**
	-0.027	-0.0343	-0.031	-0.0278	-0.0322	-0.0285
marketization	1.024***	1.011***	0.678***	1.113***	1.022***	1.015***
	-0.202	-0.265	-0.247	-0.185	-0.26	-0.229
Constant	5.517***	7.053***	7.202***	7.557***	7.692***	5.177***
	-0.666	-0.621	-1.384	-0.541	-0.548	-1.076
Observations	540	300	240	540	300	240
R-squared	0.755	0.734	0.63	0.77	0.728	0.694
Number of shengfen	30	30	30	30	30	30

注: ***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的水平下显著。

为了对比分析中央和地方出台的文化产业政策对文化产业发展的影响时效,本文共做了六组回归,见表 5。前三组是文化产业总产出对当年的中央文化政策数量、当年的地方文化政策数量的回归,其中第一组回归的时间范围是 1996-2013 年,第二组的时间范围是 1996-2005 年,第三组的时间范围是 2006-2013 年。后三组是文化产业总产出对加总的中央文化政策数量、加总的地方文化政策数量的回归,时间跨度与前三组相同。2006 年是“十一五”规划的开局之年,从我们统计的文化产业政策数量来看,从 1996 年的 125 条到 2006 年的 295 条峰值,2006 年之前文化产业政策数量总体上一直在稳步上升,之后政策数量大幅下滑,“十一五”后政策数量明显小于“十一五”前,所以我们选择以 2006 年为分界点。

由回归结果可以发现,就地方文化产业政策而言,无论是当年的文化政策数量还是加总的文化政策数量,结果始终显著为正,并且后者系数小于前者。表明地方文化政策能够显著的促进文化产业的发展,地方的文化政策落实情况比较好,随着时间的延长,颁布越久的地方政策效果呈下降趋势。就

中央文化政策而言,由前三组回归结果可以看出当年的中央文化政策数量要么不显著,要么显著为负。后三组回归结果显示加总的中央文化政策在 2006 年以前不显著,2006 年以后显著为正,1996-2013 年总体上显著为正。由此可见,地方政府文化政策具有即时有效性,而中央文化政策具有长期有效性;文化产业政策效果在总体上具有时滞性;且“十一五时期”后的中央文化政策效果明显好于“十一五时期”前。假设 3 得以证实。

5. 文化产业政策的区域分布与有效性分析

表 6 文化产业政策区域分布与有效性计量结果

	东部(1)	东部(2)	中部(1)	中部(2)	西部(1)	西部(2)
VARIABLES	lnoutput	lnoutput	lnoutput	lnoutput	lnoutput	lnoutput
localpolicy	0.0248**		0.00175		-0.0119	
	-0.012		-0.0184		-0.0295	
centralpolicy	-0.00448**		-0.000306		-0.00184	
	-0.00202		-0.00208		-0.00197	
totallocalpolicy		0.00531**		0.00833		0.0210**
		-0.00238		-0.00754		-0.00836
totalcentralpolicy		-0.000415		0.000152		0.000842***
		-0.000275		-0.000539		-0.000217
gdp1	0.231	0.23	1.984*	1.441	1.694*	-0.654
	-1.29	-1.302	-1.075	-1.123	-1.003	-0.999
lnconsume	0.680***	0.888***	1.075***	0.920***	0.553***	0.00654
	-0.154	-0.251	-0.19	-0.265	-0.151	-0.127
books	-0.142***	-0.148***	0.0303	0.021	0.00727	0.00970*
	-0.0199	-0.0196	-0.0638	-0.0831	-0.00636	-0.00554
lntourism	0.546***	0.540***	0.281***	0.246**	0.340***	0.291***
	-0.0565	-0.0656	-0.0726	-0.112	-0.019	-0.0241
lnfilm	0.170***	0.136***	-0.0363	-0.0215	0.393***	0.358***
	-0.0485	-0.0504	-0.0782	-0.0707	-0.0338	-0.0387
marketization	1.214**	1.060*	1.133***	1.131***	0.921***	0.842***
	-0.54	-0.583	-0.437	-0.412	-0.273	-0.245
Constant	4.340***	3.238***	4.142***	5.056***	4.359***	7.693***
	-0.778	-1.216	-1.124	-1.556	-0.945	-0.69
Observations	198	198	144	144	180	180
R -squared	0.749	0.749	0.791	0.794	0.8	0.84
Number of	11	11	8	8	10	10

注：***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的水平下显著。

表 6 报告了对总体和区域的回归结果。第一组是文化产业总产出对当年中央政府颁布的文化政策数量、当年地方政府颁布的文化政策数量、控制变量的回归,第二组是文化产业总产出对加总的中央文化政策数量、加总的地方文化政策数量、控制变量的回归。结果表明,就东部地区而言,地方文化政策始终有效,中央文化政策数没有实际效果。就中部地区而言,无论是中央文化政策数量还是地方文化政策数量均不显著。就西部地区而言,当年颁布的中央、地方文化政策数量没有通过显著性水

平,加总的中央、地方文化政策数量均显著为正。因此,整体来看,文化产业政策效果呈现东中西区域差异性。假设 4 得以证实。

6. 稳健性检验

为了考察实证结果的稳健性,本文对部分解释变量做了改变。解释变量文化文物部门财政拨款用文化事业费(lnshiyefei)代替,文化、体育、娱乐固定资产投资用文化事业完成投资(lninvest)代替,总体面板回归结果显示解释变量的符号和显著性与原模型基本一致,因此实证结果是稳健的。具体见表 7。

表 7 稳健性检验

变量	lnoutput	lnoutput	lnoutput
lninvest	0.0704***	0.0687***	0.0682***
	-0.024	-0.0241	-0.0248
lnpubfinance	0.112**	0.126**	0.0628
	-0.054	-0.0558	-0.0496
lnshiyefei	1.025***	1.046***	0.871***
	-0.0906	-0.0848	-0.0953
localpolicy	0.000841	0.00068	
	-0.00161	-0.00166	
centralpolicy	0.00159	0.00158	
	-0.00125	-0.00122	
totallocalpolicy	0.000377*		0.000548***
	-0.000193		-0.000197
totalcentralpolicy	0.000105		0.000208*
	-0.000162		-0.000125
gdp1	0.924	1.092*	
	-0.697	-0.635	
lnconsume	-0.00259	0.0436	
	-0.094	-0.084	
books	-0.0113***	-0.00898***	-0.00756**
	-0.00356	-0.00287	-0.00345
lnfilm	-0.0337	-0.0433**	-0.00647
	-0.0231	-0.0207	-0.0199
marketization	0.426**	0.393**	0.698***
	-0.195	-0.197	-0.219
Intourism			0.0782***
			-0.0248
Constant	1.625**	1.240*	2.701***
	-0.809	-0.643	-0.655
Observations	540	540	540
R-squared	0.839	0.838	0.84
Number of shengfen	30	30	30

注：***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的水平下显著。

五、结论及政策建议

文化产业是朝阳产业和战略新兴产业,也是转型经济中各级政府竞争的产业载体。自 1978 年至今,我国文化产业政策经历了集权制下的央主地从、分权制下的央地博弈、地方竞争到分权合作制下的央地共治等四个阶段,这一变迁路径本质上导源于中央与地方政府、地方政府之间的竞争与博弈。运用面板数据模型从政策解构角度实证考量政策有效性,研究发现,财政政策工具促进了文化产业发展,文化产业政策的层级性具有时效性差异,并呈现总体意义上的时滞特征;文化产业政策空间分布凸现东中西区域性差异并显示出有效性差异。这些发现对于匡正政府部门的竞争行为与优化文化产业发展环境具有现实价值。

上述发现具有一定的政策启示意义。首先,刺激文化需求,鼓励文化企业发展。我国人均文教娱乐支出只占到人均 GDP 的 6%,文化市场未得到充分开发。为此,政府应出台政策刺激消费者的文化产品需求,释放消费者对文化产品消费潜力;同时鼓励文化企业做大做强,增加有效供给。其次,适当加大财政投入,扶持文化产业发展。我国文化产业正处于快速发展阶段,应适当加大对文化产业的财政投入,提高财政支持的效率。第三,完善央地共治,促进文化产业发展。中央政府应当设计有效的激励机制与惩治机制使得中央、地方文化产业发展目标一致,提高政策之间的相互协调性;改变地方政府不良竞争现状,协调区域文化产业发展。此外,扭转文化产业政出多门的现状,提高政府执政效率,为文化产业发展提供良好的生态环境。

An Empirical Study on the Efficiency of Chinese Cultural Industry Policy Evolution —— A Perspective from Government Competition in Transitional economies

WANG Feng-rong XIA Hong-yu LI Xue

(The Center for Economic Research, Shandong University, Jinan 250100, P. R. China)

Abstract: Cultural industry is not only a sun-rising and strategic emerging industry, but also a carrier industry competed by governments at all levels in transition economies. The transition path of our cultural industry policy since 1978 basically results from the competition and game between central and local governments, and among local governments. Based on the perspective of policy deconstruction, we conduct an empirical panel-data analysis to test the policy effectiveness, and find that fiscal policy tools promote the development of cultural industry, and there exist a timeliness difference between different levels of cultural industry policies and a feature of time-lag. We also find that the cultural industry policy distribution has area difference and effectiveness difference. These findings have practical value to correct the competitive behavior between government sectors and optimize the environment of cultural industry development.

Keywords: Cultural industry; Industry policy evolution; Government competition; Policy efficiency

[责任编辑:张爱琴]