中国文化市场民营资本准入政策的演化及完善对策

马衍明　许吴飞

[摘　要] 我国当代文化市场的建立过程，也是民营资本等得以进入文化领域的过程。改革开放后，我国文化市场的民营资本准入政策，先后经历了孕育萌芽、转型探索、快速发展、全面提升等不同阶段，呈现出鲜明的历史演化特征。民营资本准入政策的变迁，具有内在的演化逻辑。它既反映出对政府与市场、文化与市场关系认识的不断深化，也是中国文化创新的历史选择、改革稳步探索的实践结果。完善中国文化市场的民营资本准入政策，需要处理好市场一般性与文化特殊性的关系，不断放宽民营资本的准入范围；同时切实转换政府职能，积极落实负面清单制度，一手抓文化市场繁荣，一手抓事中事后监管。

[关键词] 民营资本；文化市场；政策演化；文化特殊性；负面清单
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）10-0084-10

引言

自改革开放以来，伴随市场化改革的深入推进，民营资本逐步成长为中国文化市场中的一支重要力量。鼓励和引导民营资本进入文化市场，是完善文化市场竞争机制、激发文化市场活力、提高文化市场效率的有力举措，对于构建多层次、多元化的文化市场体系具有重要的推动作用。进入新时代，创造开放透明、公平竞争的营商环境，充分释放民营资本的市场潜力，构建更高效、更有力的文化市场机制，成为新时代文化市场建设的现实需要。

围绕文化市场的民营资本准入问题，现有研究主要从两个方面展开。一是立足理论分析，从市场经济语境下社会领域的结构转型出发，对20世纪80年代末到21世纪初中国当代文化市场准入制度从无到有的生成轨迹进行梳理。[1] 分析不同形态的资本在中国文化市场构建中的作用，指出包括民营资本在内的非公资本是中国现代文化

[作者简介] 马衍明，上海应用技术大学人文学院副教授、硕士生导师；许吴飞，上海应用技术大学人文学院硕士研究生。

市场结构优化的基本动能。[2] 二是着眼现实实践，结合国家出台的支持民营资本进入文化市场的相关政策，分析民营资本的市场机会和投资问题，[3] 针对民营资本进入文化市场的政策路径、[4] 企业孵化机制 [5] 等具体问题进行探讨。总体而言，针对这一议题，相关的政策解读或新闻报道较多，而理论研究成果较少，深度和广度也有待拓展，这与民营资本在当代文化市场中的重要作用很不相称。

基于上述状况，本文立足相关政策文本，分析中国文化市场建构中民营资本准入政策的演化历程以及演化背后的深层逻辑和启示，提出相应对策建议。需要说明的是，由于相关政策出台的时间跨度较大，且出自多个管理部门，以致政策文本中出现“民营资本”“社会资本”“非公资本”等多种表述。其实，无论是“社会资本”还是“非公资本”，“民营资本”都是其中的重要组成部分。因此，为尊重历史和政策原文、准确把握政策原意，本文在进行相关政策梳理和分析时，严格沿用政策文本中的原有概念，而对其间的细微差别不再一一解释。

一、中国文化市场民营资本准入政策的历史演化

在文化体制改革的推动下，民营资本逐步进入文化市场。由改革开放初期的限制进入，到支持与鼓励民营资本投资文化产业，再到不断扩大准入范围进而发展壮大，这一系列改革改变了只由政府主导的文化市场投资体制，充分发挥了民营资本的市场作用，有效激发了文化市场的活力。

（一）孕育萌芽期：为民营资本开放较为有限的文化领域（1978-1991）

改革开放之前，我国实行严格的计划经济体制，文化产品的生产与供给完全由国家掌控，包括民营资本在内的非公资本不得进入文化领域。进入改革开放新时期，传统的由政府供给文化产品的单一模式，已经不能很好地满足人民群众的精神文化需求，文化领域的供需矛盾日益显现。在此背景下，图书发行领域迈出探索的第一步。80 年代初，书店、书亭、书摊和书贩等开始面向集体所有制和个体所有制有计划有步骤地开放；80 年代末，多种所有制的艺术团体开始出现。

这一时期，“我国文化市场的兴起同时在存量资源与增量资源两条道路上发展”。[6] 对于改革开放前业已存在的演艺、戏剧、图书报刊、广播影视等“存量资源”，主要通过“松绑”，使它们从传统计划经济的运行规则中逐步解放出来，以更好适应市场需求。而增量资源，主要指改革开放之后新增的营业性舞会、民间剧团、歌星演唱会、音像制品等大众文化娱乐活动和产品。它们是新时期为适应社会大众新兴的精神文化娱乐需要而逐步发展起来的。当然，鉴于国家对民营资本在国民经济中的地位的认识还处于“破冰”阶段，它被允许进入的文化领域较为有限。

（二）转型探索期：逐步推动文化行业的市场化改革（1992-2001）

市场经济转型、信息化浪潮兴起、加入 WTO 成为这一时期文化领域改革发展的重要背景。社会环境的深刻变革，推动文化行业进行市场化改革的探索。不同文化行业的市场化速度有快有慢。部分文化行业率先获得较大发展。1993 年，广告业提出打破所有制、地区、部门界限，调动社会各方面力量兴办广告业的积极性。1999 年《娱乐场所管理条例》颁布，除禁止“外商独资”外，其他资本和形式都可设立娱乐场所。而对互联网领域，国家采取了较为宽松的市场准入政策。根据 2000 年颁布的《中华人民共和国电信条例》《互联网信息服务管理办法》的有关规定，互联网经营及其他网络增值服务等均可允许私营企业进入。

而在部分特殊的内容生产行业，对民营资本开放的步伐略慢。1993 年国家取消对动漫行业的产量限制，为民营资本的进入打开缺口。而在电影电视剧摄制领域，相关改革更为曲折，个别规定甚

至出现反复。至21世纪初，新闻出版广播影视业终于加快了深化改革的步伐。在确保国有控股的前提下，民营资本等可进入电视剧制作、图书发行机构、广播电视传输网络公司的股份制改造等领域。2001年，中国加入“WTO”，国家允许外资进入的行业和领域，同时也对民营资本开放，进一步拓展了民营资本能够进入的领域和范围。

（三）快速发展期：大幅扩大民营资本进入的行业和领域（2002-2012）

2002年，党的十六大提出深化文化体制改革的总体任务。伴随文化体制改革的整体推进，文化市场长期存在的国有经济垄断被打破，民营资本得以在更多文化领域深度进入市场。这一时期，相关政策密集出台，对民营资本的开放力度空前。2003年，国家启动文化体制改革的试点工作，鼓励社会资本投资电子出版、数字影视等高新技术文化产业，并通过民营、股份制等形式创办演艺、娱乐、发行、影视制作、会展等文化企业，享有与国有文化企业相同待遇①。2004年，放宽影视广播市场准入限制，鼓励、吸引民营资本等投资影视广播产业。2005年，文化体制改革全面铺开。《国务院关于非公有资本进入文化产业的若干决定》划定了民营资本等非公有资本进入文化产业的范围。在动漫领域，市场进入的资本类型限制被清除，从而提高了民营资本投资动漫市场的积极性②；而演艺领域也同样鼓励以个体、独资、合伙、股份等多种形式兴办民营演出团体③。

随着文化产业的快速发展，国家对文化产业有了新定位新要求。无论是将文化产业提升为“国家战略性产业”或“国民经济支柱性产业”，还是“鼓励和引导非公文化企业的健康发展，在全国范围内促进文化产品和要素的合理流动，构建现代文化市场体系”，都打破了文化市场对民营资本准入的限制，使民营资本能以“合法”身份进入更多文化市场领域。截至2012年6月，登记注册的非公文化市场主体已达215.79万户，占文化市场主体总量97%。参与电影创作生产投资的制片机构中，民营公司500多家，占80%以上。[7]

（四）全面提升期：注重营造公平竞争的文化市场环境（2013-至今）

党的十八大以后，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“鼓励非公有制文化企业发展，降低社会资本进入门槛，允许参与对外出版、网络出版，允许以控股形式参与国有影视制作机构、文艺院团改制经营”。[8]“大众创业、万众创新”也促进一批小微文化企业的兴起与发展。2015年，全国新登记文化、体育、娱乐类企业10.4万户，远高于同期全国新登记注册企业（21.6%）的增长速度。[9]2017年，原文化部修改营业性演出、网络游戏、娱乐场所、互联网文化等相关法规。通过简政放权，推动民营资本积极涌入文化市场，培育和壮大了市场主体。

这一时期，专门针对民营资本市场准入的政策文件并不多。但另一方面，无论是《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》的颁布，还是《中华人民共和国公共文化服务保障法》《中华人民共和国电影产业促进法》《中华人民共和国公共图书馆法》的制定，都强调为各类市场主体营造公平竞争环境，这客观上为民营资本获得了更多进入文化市场的机会。同时，在“互联网+”政

① 相关政策文件包括：《文化体制改革试点中支持文化产业发展的规定(试行)》《文化体制改革试点中经营性文化事业单位转制为企业的规定(试行)》等。

②相关政策文件包括：国家广电总局《关于发展我国影视动画产业的若干意见》（2004），国务院办公厅转发财政部、教育部、科技部、信息产业部、商务部、文化部、税务总局、工商总局、广电总局、新闻出版总署《关于推动我国动漫产业发展的若干意见》（2006），文化部《关于扶持我国动漫产业发展的若干意见》（2008）等。

③文化部、财政部、人事部、国家税务总局《关于鼓励发展民营文艺表演团体的意见》（2005）等。

策推动下，文化市场发展更加注重科技创新，新闻、出版、广播、影视、演艺等传统文化产业持续推进数字化转型，手机游戏、数字出版等新型文化业态不断涌现。“文化 +”趋势更加明显，文化创意和设计服务与相关产业融合发展，为文化行业外的民营企业介入文化生产、传播、流通提供了契机。

通过对中国文化市场民营资本准入政策演化的简要回顾，我们可以较为清晰地看到相关政策的演化轨迹。一是政策基调从被动“松绑”为主转向扶持促进为主。文化领域引入民营资本，最初主要是为解决传统文化事业体制导致的文化供需矛盾，带有某种迫不得已的被动色彩；而随着社会主义市场经济体制的确立，建设现代文化市场体系成为现实需要。消除文化市场进入的制度障碍，积极引入民营资本，落实不同所有制的平等待遇，就成为政策追求的主要目标。二是政策性质从功能性局部性调整转向系统性整体性设计。最初的民营资本准入政策，往往针对某个具体行业或为解决某个现实问题而制定，带有“头痛医头脚痛医脚”的权宜性。市场经济发展和社会结构转型，迫切需要提高政策的系统性综合性。无论是文化体制改革的总体推进，还是加强文化建设的顶层设计，都体现出这一演化趋势。

二、中国文化市场民营资本准入政策的演化逻辑

中国文化市场的民营资本准入政策是在改革开放与市场经济发展的背景下兴起的，并随着改革的深入推进而不断演化发展。这种演化发展是理论与实践、历史与现实多重因素共同作用的结果。

（一）深化政府与市场、文化与市场关系认识的必然结果

中国的市场化改革，从根本上说就是把资源配置的权力由政府还给市场的过程。这个改革的过程，也是对政府与市场关系的认识不断深化的过程。改革开放前，我国实行高度集中的计划经济体制。改革开放后，商品经济在我国逐步有了立锥之地。1984 年《中共中央关于经济体制改革的决定》明确提出，我国经济是“公有制基础上的有计划的商品经济”。这表明国家开始摸索用市场的力量来消除计划经济的弊端，但仍未从根本上抛弃计划经济体制。1992 年，针对市场经济“姓社”还是“姓资”的长期争论，邓小平提出：“计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”[10] 这使社会主义能不能发展市场经济这一长期困扰人们的问题有了明确答案。同年，党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。此后，国家根据市场经济发展实践以及对市场地位的新认识，不断完善政府与市场关系理论。2013 年，十八届三中全会把市场对资源配置的作用，由“基础性”改为“决定性”。伴随市场地位的逐步提高，政府大幅减少对资源配置的直接干预，转而加强对市场的宏观调控与监管，努力管好市场管不了或管不好的事情，从而弥补市场的缺陷和不足。

对政府与市场关系认识的不断深化，为恢复与发展文化市场奠定了理论基础。改革开放前，文化作为上层建筑的重要组成部分，其宣传、教育等功能受到空前重视。基于维护国家政治安全与意识形态安全的需要，政府对文化领域实行严格的管控，限制非公资本进入文化领域。随着新时期思想解放运动的开展以及市场化改革的不断深入，我国逐步由传统的计划经济体制转换为社会主义市场经济体制。市场经济的内在要求，在文化领域如何体现？在市场经济条件下，文化建设又呈现出什么样的新形态？所有这些疑问都将文化与市场的关系这一理论问题提上议程。在计划经济时代，文化产品的生产、流通和消费完全按照国家计划进行，以产定销，消费者没有选择的余地，也就不存在现代意义上的“市场”。伴随经济体制转轨和社会环境的变化，“文

化市场”“文化经济”“文化产业”等表述陆续出现在党和国家的政策文件中。这既反映了经济社会发生的现实变化，也说明国家对文化的属性、地位、作用有了新的认识。

与之相应，过去对思想文化领域准入的种种限制逐步被冲破，国家对文化管理的态度也发生了改变。文化单位管办分离，政府不再直接经办文化事务，而是专事文化的宏观管理。对于文化产品的具体生产则交给市场，由市场规律调节安排。政府由过去的“办文化”向“管文化”转变，同时逐步放开文化市场的民营资本准入权，由此催生出一大批文化市场主体。这不仅壮大了文化产业的总体实力，而且为国家政治稳定与意识形态安全提供了无形保障。

在政府与市场、文化与市场的关系变化中，民营资本准入政策也由计划限制型逐步变为市场准入型，市场机制愈发重要，这为民营资本准入提供了良好机遇和政策保障。当然，不断降低民营资本进入文化市场的门槛，鼓励引导民营资本对文化领域投资，并不意味着政府就彻底放弃监管。相反，针对文化市场存在的弊端，政府及时补位，保证了文化市场主体之间的有序竞争。通过制定政策法规，施以适当有效监管，政府保证了文化市场的高效运转。

（二）中国文化创新发展的历史进路

文化市场，因文化产品的交换而生。古代文化市场，既有官府介入也有民营资本的身影。无论是宋元时期的戏剧演出，抑或明清时代的书籍刊印，还是茶馆中的说书唱曲，民营资本始终是文化市场上一支不可忽视的力量。民国时期，除了具有官方背景或进步力量主办的文化机构外，文化市场还存在大量的民营资本背景的新闻出版、演艺娱乐机构等。

中国共产党诞生后，在长期的革命斗争环境中，组织领导了许多文化活动，使之成为对敌斗争的第二战线。在 1942 年召开的延安文艺座谈会上，毛泽东明确提出：“要使文艺很好地成为整个革命机器的一个组成部分，作为团结人民、教育人民、打击敌人、消灭敌人的有力武器，帮助人民同心同德地和敌人作斗争。”[11] 这种统一领导、统一指挥的体制深深地影响到新中国的文化管理制度。新中国成立以来，各地原有的民营剧团被陆续改造，大量的私营新闻机构迅速消亡，图书出版业和发行业中的私营资本荡然无存。至 1955 年前后，社会主义文化管理体制基本成型。这种体制的主要特点之一就是管办一体。文化行政部门，既是代表政府的出资人，又要履行公共管理职能。它有利于党和政府集中文化资源，服务一定时期的中心工作。但是，从中央到省、市、县层层设立文化机构，造成不必要的人财物浪费；实行事业单位体制，由国家财政供养，行政化色彩鲜明；收入分配与工作业绩无关，不利于调动文化工作者的积极性。[12] 至改革开放前，这种弊端造成的后果已经非常严重。一方面，当时的经济社会发展水平决定了国家没有太多的财力投放在文化建设上，进而影响文化单位为人民群众提供服务的质量。另一方面，文化机构囿于事业单位体制，缺乏面向市场提高生产能力的动力，不能更好地满足人民群众的精神文化生活需求。

改革开放后，国家在经济、政治、科技、教育等领域开展一系列改革，革除影响生产力发展的体制机制障碍。这些改革使文化创作生产传播消费的外在环境发生了很大变化，迫切需要文化体制也进行相应改革，以适应新的环境，促进文化生产力的发展。借鉴经济体制改革的成功经验，文化市场开始面向民营资本等有序开放。实践证明，向民营资本开放文化市场的政策效果是显著的。这主要体现在两个方面。一方面，提供文化活力之源，做大现代文化市场。中国文化市场的建设是由公有资本所主导的。公有资本在文化市场中发挥着独特的引领作用。但是，仅仅依靠公有资本的力量，难以构建起统一、开放、竞争、有序的现代文化市场体系。这种市场体系是在现代工业文明基础上所进行的文化市场的转型，需

要发挥民营资本的力量与作用。[13] 作为文化领域中最富有活力的一种因素，民营资本因贴近市场而具有强大的生命力和竞争力。它能不断打通束缚生产力发展的政策与法律限制，优化文化市场要素与资本结构，更好满足民众多样化的文化需求。不仅如此，民营资本还能推动文化企业走向国际，打破国际文化市场针对中国企业的政策壁垒，同时吸引更多的外资投资中国文化产业，为国内文化市场注入更多新鲜血液，从而做大做强中国文化市场。另一方面催生新兴文化业态，提高民族文化软实力。民营资本进入文化市场，不仅为传统文化产业注入生机和活力，推动传统文化产业的信息化升级、数字化转型，而且催生了数字出版、创意设计、动漫游戏等一大批新兴文化业态，助力国家文化振兴。在这个过程中，它极大提高了民众享用文化产品和服务的体验感，带动了文化消费升级换代。一批有较大影响的互联网民营企业，加强物联网、大数据技术在文化产业领域的应用，打造出文化导向、科技引领、体系完备的现代新兴文化业态格局，为社会主义文化强国建设贡献了力量。[14]

（三）改革循序渐进稳步探索的实践选择

改革开放以来，“经济体制的改革，不仅会引起人们经济生活的重大变化，而且会引起人们生活方式和精神状态的重大变化”。[15] 随着社会思想解放，民众的消费观念、文化权益意识等逐渐苏醒并不断增强。人们勇于追求美好的文化生活，创造出文化市场的消费需求。而同一时期的文化供给却难以满足相应的文化需求。在这种情况下，通过改革不断释放文化生产能力，就成为一种现实选择。

由于文化关涉人们的思想、观念等，其意识形态特性决定改革稍有不慎就会引发思想混乱甚至动荡，因此文化体制改革比经济体制改革更为复杂，也更为谨慎。在计划经济体制下，有的文化事业单位“创收”能力比较强，如新闻出版机构，通过实行“企业化管理”已经成为自收自支管理的事业单位；而有的“创收”能力比较弱，如图书馆、群众艺术馆等，对财政的依赖程度较高。因此，文化体制改革，不能向市场“一推了之”，而要坚持分类指导、逐步推开。

在前期改革探索所积累经验的基础上，党的十六大前后逐步形成“文化事业”“文化产业”双轨并进的新文化发展观，并针对“事业”和“产业”制定不同的发展目标和发展路径。在民营资本准入问题上，充分考虑各个文化行业地位、作用等的差异，而采取不同的开放程度，从而体现出民营资本进入文化市场不平衡、不同步、不充分的特征。如基于国家政治安全、社会稳定、舆论导向等因素，国家对新闻出版广播等领域的资本准入限制相对较多，对民营资本等开放程度不高、领域不广。无论是新闻出版机构的设立，新闻机构的栏目、版面、频率，还是具体的新闻采编播发业务，或者书报刊、影视、音像产品的进口，民营资本都不得介入。相较而言，文化娱乐、动漫游戏等产业的民营资本投资门槛相对较低，开放范围较广、程度较高。互联网上网服务、动漫、影视制作发行、电影院、书报刊分销、娱乐场所等都可以允许民营资本开发经营。

更为重要的是，在转轨过程中，如何发挥市场的积极作用，同时避免市场的消极影响，正确处理好文化生产的社会效益和经济效益的关系，成为摆在文化改革面前的一道现实课题。解答这一课题，只能依靠在实践中不断摸索。改革之初并没有也不可能提出一套系统完整的改革方案。设定什么样的改革目标，选择什么样的改革路径，都体现出鲜明的阶段性。只能结合现实需要逐步探索，不断将改革推向深入，从而使整个文化改革带有鲜明的实践品格。除此之外，文化体制改革往往与经济体制改革、政治体制改革有着错综复杂的联系，单兵突进有时很难达到理想效果。无论是文化产权制度、企业组织结构、政府职能转变，还是文化投融资制度、公共文化服务体系建设，往往牵一发而动全身，都需要统筹考虑，协同推进。因此，改革往往通过选择部分地区、部分行业进行试点，在试点成功的基

础上，再扩大改革范围，最终将改革推向全国全行业。这种边探索边推进的改革模式，不仅在经济体制改革中屡试不爽，在文化体制改革中也是一用再用。在统筹处理改革、发展、稳定关系的基础上，因地制宜，以点带面，不断降低民营资本的准入门槛。

三、中国文化市场民营资本准入政策的完善对策

如何更好利用民营资本的创新优势，完成文化产业在数字化网络化背景下的华丽转身，成为摆在我们面前的现实课题。立足中国文化市场建设的实际，从民营资本准入政策的历史演化中汲取经验启示，进一步完善文化市场的民营资本准入政策，需要从以下几个方面努力。

（一）把握市场一般性与文化特殊性的关系，放宽民营资本准入的领域与范围

作为市场的一种具体类型，文化市场的建立、运行自然要符合市场的一般特征与规律；但文化市场又确实具有一般市场所没有的特殊性。这主要体现在文化市场的核心构成“是与社会意义的生产最直接相关的机构（主要指营利性公司，但是也包括国家组织和非营利组织）”，[16] 其生产、流通、消费的对象往往具有意识形态属性。所谓意识形态，就是指：“具有符号意义的信仰和观点的表达形式，它以表现、解释和评价现实世界的方法来形成、动员、组织和证明一定的行为模式和方式，并否定其他一些行为模式和方式。”[17] 也就是说，不同于普通物品的价值无涉，文化产品往往蕴含着思想、情感、价值观等。正因为如此，在涉及文化市场准入等问题时，除了经济因素外，意识形态安全、文化安全往往成为另一个重要的考虑因素。回顾改革开放以来的历次文化市场化改革，改革阻力最小也最容易成功的，往往就是意识形态色彩比较淡的领域和部门。这是渐进式改革能够持续推进，不断取得突破的重要经验。

根据国家统计局《文化及相关产业分类（2018）》，文化产业囊括了新闻信息服务、内容创作生产、创意设计服务、文化传播渠道、文化投资运营、文化娱乐休闲服务、文化辅助生产和中介服务、文化装备生产、文化消费终端生产等9个大类、43个中类、146个小类。这些不同类型的文化市场主体，既有文化核心领域（前6个大类，计25个中类和81个小类），也有文化相关领域（后3个大类，计18个中类和65个小类）。它们在文化市场中所处的地位、所发挥的作用差异性非常大。我们需要深入分析每一类型的文化市场主体的特征。对于文本创作、符号创作等创意环节尽可能从宽控制，以让更多主体参与到市场中来，互相砥砺，激发活力；而对主要从事信息、文本内容审核的主体从严控制，将内容把关的职能牢牢控制在国有文化机构手中。当然，对于经过审核把关的内容，其分发渠道等则可从宽控制，以最大限度提高内容的传播力和影响力。一方面，我们要依据市场主体在产业链中的作用以及关涉意识形态的程度作为民营资本能否进入文化市场的重要标准，以确保意识形态安全；另一方面，我们需要加大对优质民营资本的支持力度，扩大民营资本的投资与经营范围，以最大限度地引入民营资本和竞争机制，促进民营资本的合理流动，提高文化市场活力。

（二）落实市场准入负面清单制度，保证民营资本进出效率

所谓市场准入负面清单制度，是指“国务院以清单方式明确列出在中华人民共和国境内禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等，各级政府依法采取相应管理措施的一系列制度安排。”[18]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“完善文化市场准入和退出机制”的要求，十八届三中全会提出“实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等

进入清单之外领域”。实行负面清单制度，明确政府管理边界，避免政府不必要干预，有利于发挥市场主体的主动性，形成各类所有制市场主体公开公平竞争的市场环境。

负面清单清晰区分了民营资本禁止进入、许可进入的领域和范围。对于凡是法律政策未禁止的领域，都应向民营资本开放。同时，需要健全完善民营资本退出文化市场的政策机制，保障经营困难的民营资本合法退市。通过制定与完善相关政策法律，进一步提高民营资本进出文化市场的效率与积极性，保证文化市场经营管理的规范有序。

（三）转换政府职能，努力营造各类所有制公平竞争的市场环境

我国政府对文化的管理，涉及新闻出版、广播影视、文化旅游等多个部门。这些部门，在文化市场化改革之前，一般都有自己下属的文化经营单位。经过转企改制等体制改革，绝大部分经营机构已与政府管理部门脱离，成为独立的市场主体。市场在资源配置中的作用进一步增强。但是，长期的体制惯性以及对文化特殊性的强调，导致政府部门配置文化资源的权力远大于其他行业和领域。某些文化行业垄断的背后，往往都有政府主管部门的影子。有些领域、有些环节，政府缺位、越位现象依然存在。要严格坚持法无授权不可为，通过约束政府权力，使政府管理更加符合市场经济的要求。

转换政府职能，文化管理部门首先需要实现角色转换，为各种类型的市场主体营造公平公正的市场环境。比如，现行的文化法规与政策，往往对主体设立或业务进入设定了主管主办机关、注册资本、营业面积、人员资格等许可前置条件。其中有些要求同政府职能转变、负面清单管理的改革要求等不相配套，在实施中容易造成市场主体的所有制歧视。因此，政府部门需要结合负面清单事项，针对许可类事项，进行相关法规政策的梳理、修改与

表1 《市场准入负面清单（2022年版）》（涉及文化市场的部分）

事项类别	项目编号	禁止或许可事项
禁止准入	6	禁止违规开展新闻传媒相关业务
许可准入	57	超过股比限制，非公有资本不得投资新闻传媒领域特定业务
	93	未获得许可，不得从事考古发掘、文物保护和经营等业务
	94	未获得许可，不得设立出版传媒机构或从事特定出版传媒相关业务
	95	未经许可或指定，不得从事特定文化产品的进出口业务
	96	未获得许可，不得从事广播电视相关设施的生产、经营、安装、使用和进口，不得使用广播电视专用频段
	97	未获得许可或履行规定程序，不得从事特定广播电视、电影的制作、引进、播出、放映及相关业务
	99	未获得许可或通过内容审核，不得从事特定文化体育娱乐业务
	111	未获得许可，不得从事互联网信息传输和信息服务
	113	未获得许可，不得从事网络视听节目服务或互联网文化娱乐服务
	114	未获得许可，不得从事互联网游戏服务

完善，做好负面清单与既有审批许可制度的有效衔接。通过清除阻碍文化市场公平竞争的行为与规定，充分调动民营资本主体的创新创业活力，从而实现市场效用最大化和效率最优化。

（四）促进文化市场繁荣，加强事中事后监管

当前，促进我国文化产业发展、繁荣文化市场的重要路径之一就是推动文化与科技融合。数字创意产业、多媒体动漫游戏、互联网广告、创意设计等文化产业新兴业态的影响越来越大。政府可通过制定投资经营的优惠政策，完善招商引资的法律法规，吸引民营资本投资符合新时代发展需要的文化产业。民营资本则要充分发挥自身富有活力的优势，运用最新的科学技术，加强文化与科技之间的融合创新，同时打破传统的文化投融资模式与文化市场的僵硬格局，优化文化产业结构。通过科技的“硬”力量推动文化领域的变革与发展，催生系列文化新业态，充实文化产品和服务，形成新的生产模式和经营管理方式，打造多样化、多元化的现代文化市场。

在构建和完善文化市场体系的过程中，市场竞争不充分、市场秩序不规范、地方保护主义、政府职能部门扯皮推诿等矛盾和问题也会存在。这些都不利于现代文化市场的健康发展，需要政府强化职能，加强事中事后监管。首先，政府要加强对文化市场的积极引导，引领文化市场改革方向，规范民营资本经营方向，保障民营资本稳定供给文化产品及服务；其次，对于符合文化市场健康发展需求的政策和法规，应加大出台力度，从而维护民营资本进入文化市场的合理性与合法性；再次，加大对文化知识产权的保护力度，以保护民营资本的创新创意积极性，从而激发它们大胆尝试未知文化领域，开拓新兴文化业务；最后，政府要履行并完善其服务职能，树立高效廉洁的服务理念，不断优化公共服务，营造公平合理、竞争有序的市场秩序，消除地方保护主义与各种歧视规则，从而为民营资本参与文化市场竞争创造良好的营商环境。

结语

改革开放后，伴随中国市场化改革的展开、文化市场的培育建设，文化市场准入制度逐步建立起来。从总体来看，理论认识的不断深化，实践探索的逐步推进，都促使民营资本进入文化市场的领域和范围越来越宽。民营资本能够进入的领域，已经从相对边缘的文化外围层进入到更为中心的文化核心层，从产业链的下游甚至进入到中游或上游。无论是市场主体数量，还是吸纳就业人口、贡献税收等都已成为文化市场中的一支重要生力军。

进入新时代，建设社会主义文化强国要求发展更为强劲的文化产业和更加繁荣的文化市场。传统文化产业的升级换代、新兴文化产业的实力壮大、现代文化市场的效率提升，以及文化创新力、影响力和竞争力的增强等，都对包括民营资本在内的各类所有制资本提出了更高的要求。民营资本产权归属清晰，具有追求效率谋求发展的内在动力。当前，尽管影响民营资本进入文化市场的显在障碍逐步减少，但长期形成的体制弊端和观念障碍还会对其公平竞争产生不可忽视的影响。唯有根据时代要求和形势变化，不断解放思想，持续深化改革，清除影响民营资本发挥更大作用的体制痼疾，同时完善优化相关制度和配套机制，民营资本才有可能持续释放生机与活力，才可在壮大自身实力的同时更好满足人们的精神文化需求。

[参考文献]

[1]陈鸣.中国当代文化市场准入制度的生成轨迹——社会场域的结构性张力和政府文化管理的制度性调整[J].中国文化产业评论（第4卷）[M].上海:上海人民出版社,2006:216-227.
[2]魏鹏举.多元资本对于中国现代文化市场体系的建构[J].清华大学学报（哲学社会科学版）,2019(2).
[3]刘玉珠.日月同天,共谋发展——关于文化产业的民营资

本准入与商机[J].中外文化交流,2006(1).
[4]毛正天.湖北民间资本进入文化市场的政策路径探析[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2015(1).
[5]王文凯.民间资本进入湖北文化市场的企业孵化机制研究[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2015(1).
[6]张晓明,惠鸣.全面构建现代文化市场体系[M].北京:社会科学文献出版社,2014:144.
[7]韩永进.中国文化体制改革35年历史叙事与理论反思[M].北京:人民出版社,2014:80.
[8]本书编写组.《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本[M].北京:人民出版社,2013:40.
[9]蔡武.筑牢文化自信之基——中国文化体制改革40年[M].广州:广东经济出版社,2017:94.
[10]邓小平.邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993:373.
[11]中共中央文献研究室编.毛泽东文艺论集[M].北京:中央文献出版社,2002:49.
[12]韩永进.中国文化体制改革35年历史叙事与理论反思[M].北京:人民出版社,2014:9.
[13]胡惠林.作为公共领域的文化市场[J].探索与争鸣,2014(8).
[14]李国东,傅才武.推进文化与科技深度融合是突破文化发展困局的基本政策路径[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2017(3).
[15]中共中央文献研究室.十二大以来重要文献选编(中册)[M].北京:人民出版社,1986:586.
[16][英]大卫·赫斯蒙德夫.文化产业[M].张菲娜译.北京:中国人民大学出版社,2016:12.
[17][英]戴维·米勒等.布莱克维尔政治学百科全书(修订版)[M].邓正来译.北京:中国政法大学出版社,2002:368.
[18]国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见(2015)[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-10/19/content_10247.htm,2023-4-5.

责任编辑:刘翠霞

The Evolution and Improvement of Private Capital Access Policiesin the Chinese Cultural Market

Ma Yanming & Xu Wufei

[**Abstract**] The establishment process of China's contemporary cultural market is also a process in which private capital can enter the cultural field. Sincethe reform and opening-up, the access policy of private capital in China's cultural market has gone through different stages, such as germination, transformation and exploration, rapid development and comprehensive improvement, showing distinct historical evolution characteristics. The changes in private capital access policies have inherent evolutionary logic. It not only reflects the deepening of the theoretical understanding of the relationship between government and market, culture and market, but also is the historical choice of Chinese cultural innovation and the practical result of steady exploration of reform. To improve the access policy of private capital in China's cultural market, we need to deal with the relationship between market universality and cultural specificity, and constantly widen the access scope of private capital. At the same time, we should effectively transform government functions, actively implement the negative list system, and pay attention to the prosperity of the cultural market and the supervision during and after the process.

[**Key Words**] Private Capital; Cultural Market; Policy Evolution; Cultural Specificity; Negative list