

# 河北省文化产业立法的思考

冯瑞琳<sup>1</sup>, 叶红兵<sup>1</sup>, 董燕<sup>2</sup>

(1. 河北工程大学 文学院, 河北 邯郸 056038; 2. 邯郸市墙改办, 河北 邯郸 056000)

**[摘要]**文化产业的发展不仅需要政策支持,更需要法律制度的规范和指引。河北省文化产业还存在立法不完备、立法滞后、立法层级低、理念陈旧等不足之处,还未形成健全的体系。地方政府只有制定出完备的符合市场经济和文化产业发展规律的地方性法规,加强文化产业立法的权威性,强调对文化产业的权利保障,才能促进本地区文化产业的发展。

**[关键词]**河北省文化产业,立法缺陷,立法建议

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2013.01.018

**[中图分类号]** D922.16

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1673-9477(2013)01-0060-03

文化产业是世界范围内的一个新兴产业。近年来,我国十分重视文化产业在调整经济结构、转变经济增长方式中的作用,在党的十七届六中全会提出建设“文化强国”的战略决策后,河北省“十二五”规划纲要也确立了“由资源大省建设为文化强省”的宏伟目标。河北省是文化资源丰富的文化大省,具有文化产业发展的巨大潜力,但文化产业领域法律法规的不健全,法律环境的不完善,已经成为制约我省文化产业进一步发展的瓶颈。加快推进河北省文化产业立法,是全面落实文化强省这一战略的重要举措,是推动文化发展和文化产业繁荣的基础,更是河北文化产业科学发展的客观要求。

## 一、河北省文化产业立法概况

文化产业立法,是指国家立法机关依照法定职权和程序,根据文化产业发展需要,制定、修改和废止文化产业法律法规和其他规范性法律文件的活动。我国文化产业法律法规是随着文化产业的不断发展而逐步制定的,从文化产业法律渊源来看,我国文化产业立法虽然包括宪法、法律、行政法规和部委规章、地方性法规,但以行政法规和部门规章居多。由于我国文化产业起步较晚,文化产业立法相对薄弱,因此,在现有条件下,各地应因地制宜,根据自身特色制定文化产业地方性法规,促进本地区文化产业的发展。但就目前而言,各地对文化产业的地方性立法重视程度不同,有的地方制定了地方性法规,如:《深圳市文化产业促进条例》、《太原市促进文化产业发展条例》、《云南省民族民间传统文化保护条例》,但总体上说,文化产业的地方性法规调整对象狭窄,立法缺位现象严重。

河北省委、省政府高度关注河北省文化建设和

文化产业的发展,2010年3月8日出台了《河北省文化产业振兴规划(2010—2015年)》,确立了我省加快文化产业振兴的指导思想、基本原则和发展目标,以及重点任务、保障措施,为我省加快推进文化体制改革和文化产业发展,充分发挥文化产业在调整结构、扩大内需的重要作用指明了方向。但是,从河北省文化产业立法来看,地方人大、政府对于文化产业立法还不够重视。据统计,河北省文化产业相关立法仅有《实施中华人民共和国文物保护法办法》、《河北省旅游条例(草案)》、《河北省旅游管理管理条例》、《河北省专利保护条例》、《河北省户外广告管理条例》,另外还有几项政府或有关部门制定的规范性文件,如省文化厅和省旅游局联合下发的《关于促进文化与旅游融合发展的指导意见》,省文化厅与工商银行河北省分行联合印发的《河北省文化厅、河北省工商银行关于建立金融支持文化产业发展合作机制的通知》以及省政府出台的《文化产业振兴奖励资金管理办法》。总体上说,河北省文化产业立法还未形成健全的体系,与本省其他产业的相关法律相比较呈现出明显的不足,与其他省份文化产业立法相比较,也具有较大的差距。

## 二、河北省文化产业立法存在的问题

### (一) 立法不完备

河北省文化产业发展仍主要依靠政策性规定来保障,不仅缺乏文化产业振兴、文化产业市场管理等引领河北省文化产业发展的纲领性地方法规,还明显缺乏文化产业各行业的专门条例。除旅游业外,对于娱乐、音像、广播电影电视、出版、网上交易、网上文化传播、动漫等热点领域和新兴领域基本处于无法可依的状态。

**[投稿日期]** 2013-01-10

**[基金项目]** 2012年河北省高等学校人文社会科学研究重点项目

**[作者简介]** 冯瑞琳(1970-),女,河北邯郸人,教授,法学硕士,研究方向:民商法。

## （二）立法滞后

河北省是中华名族发祥地之一，历史底蕴深厚，名胜古迹众多，民俗文化绚丽多彩。近些年来，随着工业化城镇化迅猛推进，处于《文物保护法》之外的一些文化遗产，包括各类古建筑、古街区、古村落等历史遗存被拆除、改建、损毁的现象时有发生，文物遗产保护存在法律空白；河北省中小文化企业融资难的问题仍比较突出，有些政策措施已经明显地与现实脱节，无法套用，文化产业投入和金融支持的立法存在盲点；文化产业的知识产权保护力度不够，与现阶段快速蓬勃发展的文化产业很不协调，不能适应文化产业的现实需要。

## （三）立法层次低

目前对我省文化产业的管理还停留在行政规章和规范性文件的层次，直接影响了管理的权威和有效性。本应由地方人大常委会通过立法予以规范的重大事项，现在还主要依靠行政规章来调整，没有走上法制化的轨道。

## （四）立法理念陈旧

重审批管理、轻保障发展。有些法规还带有计划经济体制的痕迹，偏重于对文化产业的管理、限制、监督和处罚，缺乏对文化产业主体权利的保障。立法中对于政府如何保障文化产业的发展、如何为文化产业提供服务、如何在财政、金融、税收、人才等方面扶持文化产业规定较少。从中国经济网发布的31省市文化产业数据指标汇总可以看出：2011年河北省文化市场经营机构数为9938个，排名第12位，但文化市场经营机构利润总额为753924千元，仅位于全国第21位，两者之间的差距在一定程度上说明河北省文化产业发展存在的问题，也暴露出我省文化产业立法的薄弱环节。

市场经济是法制经济，文化产业作为其中一种重要的产业类型，需法治的保障和规范。因此，加快我省文化产业地方性法规建设的步伐，改善文化产业立法相对滞后和薄弱的现实，对我省文化产业的科学发展具有重要意义。

## 三、加强河北省文化产业立法的建议

### （一）健全立法形成我省文化产业地方性法规体系

首先，围绕振兴文化产业实现文化强省的战略目标，结合我省实际，尽快制定《河北省文化产业促进条例》。在该条例中，应明确文化产业的概念及范围、保障和发展文化产业的基本原则、各级政

府在促进和管理文化产业方面的职责、各种类型文化产业主体的法律地位及其基本权利和义务、支持文化产业发展的配套制度（规划制度、产业指导制度、资金投入制度、财政税收制度、金融支持制度、对外促进制度等）、对优秀文化产业的奖励、违反条例规定应承担的法律责任等。

其次，加快制定文化产业发展急需的部门法，如广播电视产业、互联网文化产业、新闻出版产业、电影产业、数字出版产业、网络游戏等部门法以及文化市场管理条例，文化企业条例等。文化产业是产业链很强的一种产业，因而制定文化产业相关法规时要充分考虑这种产业链间的关联性。不但使文化产业相关法规和其它方面的法规达到相互融洽，而且要尽可能地使他们达到互补、衔接以保证立法的一致性和灵活性，从而形成具有地方特色的文化产业法规体系。

### （二）转变观念，形成保障促进文化产业发展的立法理念

我省现有文化产业法律法规中，管理方面的立法所占比重较大，而促进方面的立法较少，在这样的传统理念下，政府有关部门仅重视对文化产业市场主体的监管，习惯通过行政审批、登记、处罚等制度行使管理者和监督者的职权，却忽视文化企业的权利，不利于文化产业的发展。因此，在新的立法中应转变立法理念，以各种鼓励、优惠和扶持的措施，使文化产业在财政税收、金融、人才等方面得到更多的法律支持和优惠。立法中应强调政府在促进文化产业发展、保障文化产业市场主体权利、为文化产业提供服务等方面的职责。

首先，构建有利于文化企业融资的体制机制。把文化产业发展基金的筹集作为重点，鼓励引导社会资本、民营资本以多种方式投入文化产业，依法规范各种社会文化投资的征集、使用、管理、监督以及投资者和使用者的相应的权利和义务。其次，不断完善文化企业法人治理结构。目前，我省文化企业规模较小，文化产业发展模式还缺乏创新性和竞争力，应通过文化产业立法引导我省文化企业完善法人治理结构，对国有文化单位进行股份制改造，建立与现代企业制度相适应的法人治理结构；同时通过文化产业立法鼓励文化企业跨行业、跨地区重组，整合文化资源，形成文化产业集团，使我省文化产业走上跨越式、集约型、超常规的发展道路，加快文化产业基地和特色文化产业群建设，提高我

省文化产业的竞争力。

### (三) 提高立法层次, 加强我省文化产业立法的权威性

在我省现有文化产业立法中, 以行政规章和规范性文件居多, 真正由省人大及其常委会制定的地方性法规很少, 存在着一个整体不平衡的问题。因此, 相关部门应充分认识到文化产业立法的重要性和紧迫性, 从我省文化产业发展实际出发, 制定出文化产业立法规划, 统筹安排, 对于文化产业的重

要领域、立法条件成熟的立法草案以及其他省份有先例可借鉴的法规可以列入立法计划优先制定; 对于立法条件不成熟但社会普遍关注的领域, 应加大立法研究, 深入调研, 为进一步制定条例奠定基础。

### 参考文献:

[1] 祁述裕. 中国文化产业发展战略研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.

[责任编辑 陶爱新]

## Reflections on the legislation of the culture industry in Hebei Province

FENG Rui-lin<sup>1</sup>, YE Hong-bing<sup>1</sup>, DONG Yan<sup>2</sup>

(1. Collage of Arts, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China; 2. Wall Material Innovation and Energy Saving in Buildings of Handan, Handan 056000, China)

**Abstract:** the development of the cultural industry not only needs the policy support, need more legal norms and guidelines. The culture industry in Hebei province also exist incomplete legislation, legislation lags behind, the level of legislation is low, the old idea and other shortcomings, Also has not formed the perfect system. Only the local government to develop local regulations completely conforms to the market economy and the development of cultural industry, to strengthen the authority of the cultural industry legislation, emphasizes the rights protection of the cultural industry, to promote the development of local cultural industries.

**Key word :** culture industry in Hebei Province; defects of legislation; legislative proposals

(上接第 10 页)

## Empirical research on the effect of human resources flow on local economic growth in underdeveloped areas

GUAN Jun, ZHAO Xue-cun, CHEN Yi-dan

(College of Economics and Management, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

**Abstract:** In the paper, the concept of underdeveloped area is defined. On this basis, the indexes are selected to describe the human resources flow and the local economic growth in the underdeveloped area. After deeply analyzing the mechanism of how human resources flow affects local economic growth in underdeveloped area, the paper proposed the corresponding hypotheses. The empirical test for these hypotheses is conducted by econometrical tools, from which the author discovers the main problems with the rational flow of human resources in underdeveloped area. Finally the paper gives some suggestions on how to promote the rational flow of human resources so as to enhance the local economic growth in underdeveloped area. Thus the local mareo-economic decision can be inspired by the proposals.

**Key word:** underdeveloped area; human resources flow; economic growth; effect; empirical research