

数字时代文化产业治理新特点与 繁荣文化产业新思路

祁述裕 闫 烁

摘要: 数字时代我国文化产业治理环境日趋繁复,不确定性明显增多。文化产业治理呈现出治理对象模糊、治理内容具有嵌合性、治理过程动态化和治理主体网络化等新特点。为适应数字时代的变化,文化管理部门在治理机制、政策制定等方面进行了调适,但与数字时代要求不相适应的问题仍十分突出,迫切需要完善文化产业治理体系。推动数字时代文化产业高质量发展,需秉持适应性治理理念,做到敏捷治理、包容治理、数据治理、开放治理、协同治理、综合治理。

关键词: 数字时代; 文化产业治理; 适应性治理

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.01.003

2023年全国宣传思想文化工作会议上,习近平总书记强调要“着力推动文化事业和文化产业繁荣发展”^①,对新时代文化产业工作提出了新要求。近年来,大数据、区块链、人工智能等前沿数字技术带来文化产业领域深刻变革,技术创新、业态创新、产品创新层出不穷。文化产业治理不确定性因素和复杂性因素不断增多,现有文化产业治理与数字时代不适应性问题日益突出。把握数字时代文化产业治理新特点,完善数字时代文化产业治理体系十分紧迫。

美国著名媒体文化学者波斯曼认为:“每一项重大技术的问世,都伴随着一套新制度的出现。”^②生产力进步势必要求生产关系进行相应的变革,需要制度进行相应的创新。为适应数字技术带来的机遇和挑战,欧盟率先进行了相关的制度设计,先后颁布《数字服务法案》《数字市场法案》《数据法案》等,构建了基于欧盟价值观的数据、技术等使用规则。上述文件对全球数字经济与数字文化产业治理产生了重大影响,产生了“布鲁塞尔效应”^③。欧盟的上述法案也为其他国家所效法。例如,2019年泰国颁布的《个人数据保护法》(PDPA),就借鉴了《欧盟通用数据保护条例》(GDPR)。国际文化产业竞争的核心是文化治理的竞争。数字时代带来的文化产业新变化,迫切需要创新文化产业治理理念,完善数字时代文化产业治理体系,促进文化产业高质量发展。

一、数字时代文化产业特点及其治理特征

(一)数字时代文化产业发展的主要特点

当前,数字技术已成为推动文化产业高质量发展的主要动力。数字技术创新从过去的单点突破

基金项目: 国家社科基金艺术学重大项目“文化和旅游融合视野下黄河文化保护传承弘扬研究”(21ZD03)。

作者简介: 祁述裕,南方科技大学全球城市文明典范研究院访问教授,中国行政体制改革研究会行政文化委员会会长,中央戏剧学院客座教授(北京 100091; 2954463237@qq.com);闫烁,中共中央党校(国家行政学院)公共管理教研部博士研究生(北京 100091; dahemai@163.com)。

① 《习近平对宣传思想文化工作作出重要指示》, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6907766.htm, 访问日期: 2023年10月21日。

② 尼尔·波斯曼:《技术垄断:文化向技术投降》,何道宽译,北京:中信出版集团,2019年,第27页。

③ 布鲁塞尔效应是指欧盟凭借市场力量推行制度规则,并以此单方面掌控监管全球市场的能力。

转向多技术集成创新的阶段,带来了文化创作、生产、消费、传播等全链条变革。数字时代文化产业发展有以下四个特点:第一,业态融合成为文化领域的发展趋势。技术、创意和数据等文化生产要素渗透到文化生产全过程中,产业联动的边际成本降低,文化产业内部融合以及文化产业与其他产业的融合不断加深,文化新业态层出不穷。第二,文化产品和服务呈快速迭代特征。随着数字技术进步,经济发展模式已经跨越了单一技术驱动路径(见图1),转变为多技术关联视角下的“技术-经济”范式(见图2)。由于技术之间的互补性更强,新旧技术不再是“相互替代”的演进方式,而是以“群落”的形态相互融合、彼此嵌入。上一代技术红利消失前,下一代技术已经进入导入期^①。这意味着技术创新的周期性变化进一步缩短。技术创新周期大幅缩短要求治理模式也要形成快速适应演变的状态。第三,网络平台成为最具规模效应的文化生产组织形态。基于数据、算法和平台的运营模式成为文化企业重要的盈利模式,众多不同类型的文化市场主体共同构成了平台生态。第四,产权主体趋于多元。区块链、大数据、人工智能等技术,使文化供给主体更加多元复杂,供给主体的边界日趋模糊。同时,数字文化产品和服务具有可复制、易篡改、非独占等特点,加剧了盗版侵权等行为。

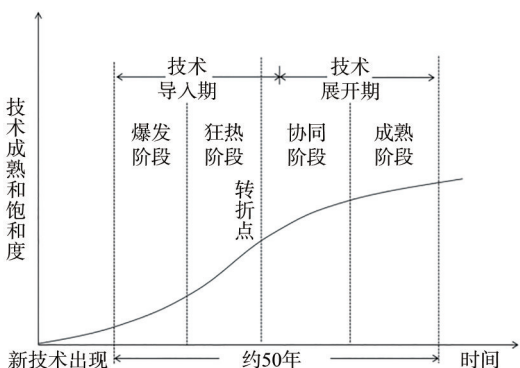


图1 单一技术驱动的技术革命周期

(资料来源:作者根据卡罗塔·佩雷丝的技术-经济范式^②绘制。)

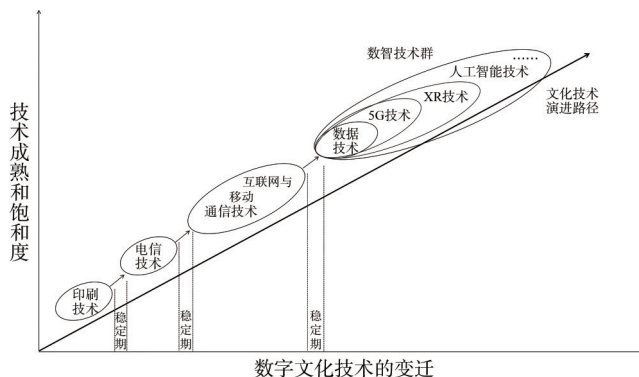


图2 数字时代文化产业的“技术-经济”范式

(资料来源:作者绘制。)

(二)数字时代文化产业治理的差异化特征

数字时代文化产业治理环境日趋复杂,治理目标、治理对象、治理流程等都发生了深刻变化。其治理特征可以概括为治理内容具有嵌合性、治理对象模糊、治理过程动态化和治理主体网络化(见图3)。

首先,治理内容呈嵌合性特征。由于数据要素在文化生产领域的广泛应用,要素的自由流动和重新组合加快,促进了不同产业链之间的相互联结,使得数字时代文化业态融合程度加深。在此背景下,不同治理问题之间相互交叉,文化产业治理面临着多重市场失灵、系统失灵和政策目标不一致等问题。这种嵌合性要求治理主体在解决某个问题时,须同时考虑其他问题的关联和影响,而这些问题之间的相互作用可能是复杂的、难以预测的。比如,NFT数字藏品相关问题治理。作为一种非同质化货币,数字藏品既具有文化消费属性,又包含金融、交易等属性。因此,治理过程中不仅要考虑到文化消费权益保护、知识产权保护、文化内容合规等问题,而且要注意金融风险防范。2022年4月,中国互联网金融协会、中国银行业协会、中国证券业协会发布的《关于防范NFT相关金融风险的倡议》中明确指出,既要发挥NFT在推动产业数字化、数字产业化方面的正面作用,也要坚守行为底线,防范金融风险。

① 荆文君、刘倩、孙宝文:《数字技术赋能经济高质量发展:一种改进的“技术-经济”分析范式》,《电子政务》2023年第10期。

② 卡罗塔·佩雷丝:《技术革命与金融资本:泡沫与黄金时代的动力学》,田方萌译,北京:中国人民大学出版社,2007年,第55页。

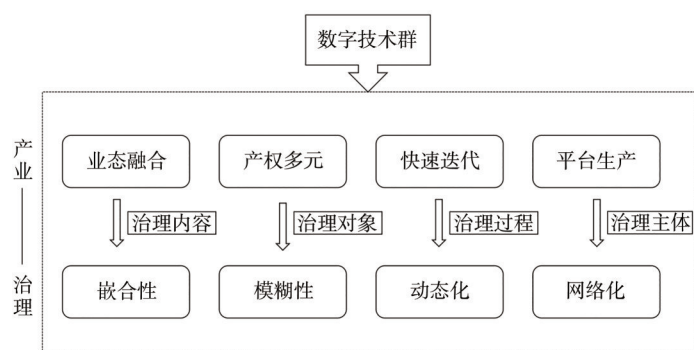


图3 数字技术引发的文化产业治理变革
(资料来源:作者绘制。)

其次,治理对象呈模糊性特征。数字技术消融了文化生产者和消费者的边界,数据要素介入文化生产过程使相关收益分配更加难以确定。产权多元化伴随着文化生产领域的产权归属和产权保护问题,主要体现为治理对象边界不清、定位模糊,管理部门难以明确界定行为主体的权责或产消链条的风险。以往文化产业治理对象有着清晰的边界和范畴,比如某一文化行业的产品质量、内容安全等。数字时代文化产业的快速发展,使得政府文化治理缺乏参照物。特别是前沿技术层出不穷,进一步凸显了文化产业治理对象的模糊性。究竟是技术引发的风险,还是经营主体的过失,变得难以界定,这也对文化产业治理的问责机制提出了挑战。比如,短视频平台采用算法自动化决策将侵权视频向用户推送事件中,其责任主体是用户、内容服务提供者还是平台运营者,就一直存在争议。

再次,治理过程呈动态化特征。产业政策的精准性能够有效应对数字时代文化产业的新变化。文化业态和产品的快速迭代,要求文化产业治理能及时做出回应,将文化产业治理渗透到产业发展变化的动态过程中。技术参与是数字时代文化产业治理的突出特点。数字技术参与到文化产业治理过程中,可以快速适应不断变化的环境和需求。比如,上海市文化和旅游局设立数字文旅中心,通过搭建“一网通办”“一网统管”的网络平台,以文旅大数据为技术支撑,实现了全域感知、全数汇融、全程协同、全景赋能,满足了文旅企业和市民游客的相关需求^①。同时,文化产业治理还需要密切关注产业发展动态,研判可能存在的风险,做到预警和预测。比如,鉴于网络视听平台利用用户行为大数据,不断调整其付费模式,从会员付费衍生出订阅打赏、超前点映等行为,这就需要网络视听产业治理也进行相应的动态调整。

最后,治理主体呈网络化特征。平台经济的双边市场特征造成治理环境日趋复杂,其所连接的双边市场存在着显著的网络外部性^②,涉及买方、卖方、平台服务提供方等多种利益相关方。文化产业治理网络包括与文化政策相关的公共部门、企业、社会组织和公众,为平台多元主体的利益冲突问题找到了解决途径。这些行为主体之间利益攸关,秉持共同的价值目标,彼此之间建立起信任关系,形成一种资源互补、责任共担和目标一致的利益共同体。平台型文化企业的市场集中度更高,更重视维护与政府、公众等利益相关者的关系。因而,在网络文化平台治理中,政策引导、平台自治和用户监督形成均衡博弈的治理格局。比如,依据《中华人民共和国网络安全法》《互联网信息服务管理办法》《网络信息内容生态治理规定》等法律法规,微博平台通过《微博服务使用协议》对其服务内容和用户的使用规则等进行信息公示,并制定《微博社区公约》以约束网络用户行为。同时依托专业网络成立社区

① 《上海在全国率先上线文旅专业领域“两网”大厅》, https://www.mct.gov.cn/whzx/qgwhxxlb/sh/202301/t20230131_938835.htm, 访问日期:2023年3月2日。

② 网络外部性是指连接到一个网络的价值取决于已经连接到该网络的其他用户的数量。

委员会进行第三方监督,制定《社区委员会章程》《社区专家委员会章程》等^①。

二、数字时代我国文化产业治理的进展与不足

为顺应数字时代文化产业发展新趋势,党的十八大以来,我国行政部门积极完善文化产业管理服务,取得了显著成效。主要表现在:一是行政审批事项减少释放了市场主体活力。以文化行政审批为例。党的十八大以前原文化部行政许可项目有13项,现在类似行政许可项目只有4项,下放和取消的行政审批事项近70%。二是深化文化市场综合执法改革。多年来文化娱乐领域执法部门化、碎片化问题突出,党的十八大以后建立了全国文化市场管理工作联席会议制度,健全了综合执法体制机制,出台《文化市场综合行政执法管理条例》,行政执法法治化、制度化建设有了长足的提升。三是规范网络平台的垄断行为。针对网络平台细分领域垄断程度高等问题,出台系列文件,规范网络文化市场,维护公平竞争的市场环境。四是完善网络文化市场,整治侵权盗版、流量至上、“饭圈”等网络乱象。五是提出对新业态实行包容审慎监管。国务院要求从实际出发,从新业态的特点出发,判断和处理问题。“包容”是指对未知大于已知的新业态、新样式采取包容的态度,积极支持业态发展。“审慎”是要求在新业态刚出现还看不准的时候,不要“管死”,要设定一个“观察期”,同时要注意严守安全底线。六是探索文化信用监管,构建以信用为基础的文旅市场监管机制,实施文旅企业信用分级分类管理,降低监管成本,提高监管效率。

但现有文化产业管理理念和管理体制与数字时代文化产业发展不协调、不适应问题仍十分突出。我国文化产业治理体系存在的问题主要有以下几点:

第一,“竖井式”管理导致权责不清。传统文化管理体制是依据文化传播载体设立的分业管理模式。如报纸、杂志属于新闻出版总署管理,电视台、有线网属于广电总局管理,通信网和互联网属于网信办管理,舞台艺术属于文旅部管理等。由于早期信息流通速率不高,文化内容或服务供给单一,这种“竖井”式分业管理体制具有部门之间职责明确的优点。随着互联网时代文化新业态层出不穷,不同文化行业融合程度加深,“竖井式”分业管理越来越难以适应时代发展,权责不清、职能交叉等问题普遍存在。

第二,“保姆式”管理造成效率低下。我国文化内容管理具有无所不包、无所不管等特点。在信息爆炸的数字时代,这种模式成本高且效率低的问题凸显。以弹幕治理为例,弹幕是网络空间新型的表达方式和交流方式。哔哩哔哩是国内弹幕文化大本营,2021年其年度弹幕数量达100亿条,成为一种广泛参与的大众文化。弹幕受到行政管理部的重视,相关部门要求网络平台方负责对弹幕进行审查。比如,中国网络视听节目服务协会发布的《网络短视频平台管理规范》(2019)和《网络短视频内容审核标准细则》(2021)中提出,平台上播出的所有短视频均应经内容审核后方可播出,包括节目的标题、简介、弹幕、评论等。据统计,截至2020年年底,哔哩哔哩有2413名员工属于内容审核岗,抖音集团内容审核员则超2万人,两家公司的审核员人数占企业总人数均超过20%。这极大增加了企业的人员成本。

第三,管理效能不高,管理时效滞后。政府管理效能不高十分普遍,文化管理目标与管理效率、效果、效益往往不成比例。根据笔者面向北京市部分文化企业进行的问卷调查,超8成的文化企业经营者认为政府监管效能有待提高(见图4)。管理时效滞后,不能及时应对市场变化,也是目前文化市场管理存在的突出问题。以在线音乐领域为例,腾讯集团旗下音乐平台自2013年起推行独家版权模式,对在线音乐市场良性竞争造成巨大伤害。受此影响,中国音乐网站从2005年的400家锐减至2015年的16家。此后,腾讯收购中国音乐集团股权更是属于违规行为。腾讯收购中国音乐集团股权行为发生在2016年7月,但国家市场监督管理总局2021年1月份才开始对案件进行调查,行政处罚书

^① 王磊:《互联网场域下社交网络社区规则研究——以微博社区委员会为例》,《科技与法律》2015年第4期。

2021年7月下达,距离收购行为发生时间长达4年。监管部门反应迟钝问题由此可见一斑。

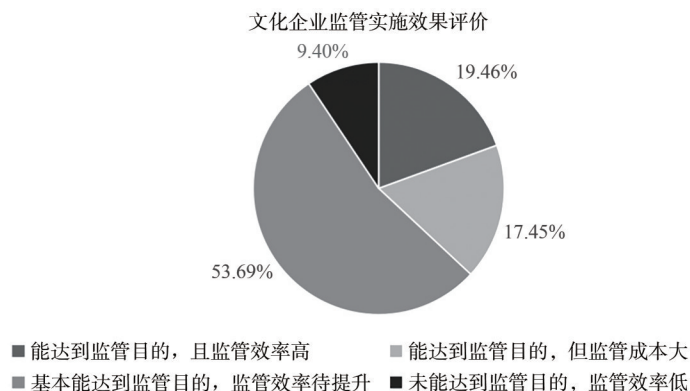


图4 文化企业监管实施效果评价

(资料来源:作者根据在北京市国家文化产业创新试验区发放的文化企业问卷调查统计绘制。)

第四,“城门失火、殃及池鱼”现象。文化产品的生产和销售涉及多方利益主体。因此,在对文化市场监管时需精准把握监管尺度和监管对象,就事论事,避免出现“城门失火、殃及池鱼”。比如,在网络时代,明星艺人的违法失德行为往往引发年轻群体的效仿,产生负外部性。抵制艺人违法失德行为是国际通行做法。不同的是某些发达国家执法一般就事论事,而国内执法力度要大得多。不仅禁止违法失德艺人继续参与文化产品生产和活动,甚至对该艺人此前参与的文化作品也采取“下架”和“封杀”的做法。这种“城门失火、殃及池鱼”现象,导致投资主体及生产企业蒙受重大经济损失。

第五,“一刀切”和“运动式管理”。“一刀切”“运动式管理”具有力度大、见效快等优点,但也容易出现“一放就乱、一管就死”的现象,负面效应很大。以网络游戏出版审批为例,根据原国家新闻出版广电总局发布的《关于移动游戏出版服务管理的通知》,移动游戏属于电子出版物,沿用图书出版物的管理方式,实施版号管理制度。同时,对游戏版号数量也有明确限制,2021年8月到2022年3月,国内游戏业经历了持续8个月的版号暂停发放。2022年前11个月,网络游戏版号发放量只有384个,不到2017年版号发放量的1/20。这导致众多中小游戏企业倒闭或被迫转向海外市场(见图5)。

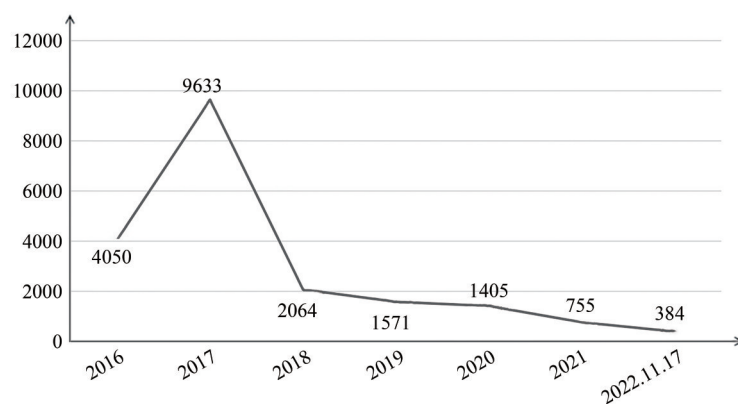


图5 2016—2022年我国网络游戏版号发放数量(单位:个)

(资料来源:笔者根据国家新闻出版署公布的游戏审批结果公示信息整理绘制。)

三、秉持适应性治理理念 完善文化产业治理

数字时代文化生态日趋繁复,新旧文化业态更替提速,文化市场不确定性因素增多,迫切需要秉持适应性治理理念,完善文化产业治理体系。“适应性”是一个生态学术语,是指生物体通过自我调节来与环境相适应的现象。在现代社会,公共事务具有高度复杂和不确定等特点,国际学者将适应性治理理论应用到公共事务治理的研究中。Thomas等人观察到公共事务的治理环境日趋复杂和多变,提出针对复杂系统中公共事务的适应性治理(adaptive governance)理论,并总结了适应性治理需要满足的5个要求,包括提供信息(providing information)、处理冲突(dealing with conflict)、诱导遵从规则(inducing rule compliance)、提供基础设施(providing infrastructure)、为变化做好准备(be prepared for change)等^①。适应性治理的特点是重视制度安排的灵活性。当代社会治理环境复杂多变,制度安排也要随着治理对象、治理条件的变化而变化,具体问题具体分析,以寻求最佳治理效果。对文化产业而言,适应性治理是指为适应数字时代复杂多变的文化市场,管理部门通过对文化市场事件和行为快速回应、积极调适,选择合适的方案解决问题,最终实现维护文化市场良性发展的目标。文化产业适应性治理强调治理的灵活性、匹配性、协作性、敏捷性和持续性。当代治理理论中持相似观点的还有韧性治理、敏捷治理、稳健治理等理论。

适应性治理强调保持治理的弹性,增强治理工具与具体情境的适配性,强化治理体系的适应性。不仅强调治理的效率,而且以弹性规则、设置缓冲区、情境匹配、分类监管等方式,突出治理的质量和效能,完善文化产业治理的针对性。数字时代文化产业和文化市场复杂多变,新业态不断涌现。这就需要文化产业治理保持弹性,增强适应性,在保护文化创新创造活力,维护文化市场健康发展、促进文化产业繁荣方面找到最佳平衡点。目前,适应性治理理念已经为包括我国在内的许多国所认同。2022年,国务院发布的《“十四五”数字经济发展规划》提出:“探索建立与数字经济持续健康发展相适应的治理方式,制定更加灵活有效的政策措施,创新协同治理模式……进一步释放市场主体创新活力和内生动力。”^②秉持适应性治理理念、完善文化产业治理势在必行。本文认为,秉持适应性治理理念、完善文化产业治理应做到以下六个治理。

第一,敏捷治理。敏捷治理在2018年世界经济论坛上被首次提出,这一概念强调治理的弹性、适应性和应变性。面对社会变化和技术变革,不仅要求政府出手及时,而且应该能做到预警和预测。数字时代文化产业发展的一个突出特点是不确定性增多。数字技术创新具有快速、多变、规模巨大等特点。这就要求文化产业治理要及时应对,快速做出决策,为创新主体抓住稍纵即逝的机会提供适宜的环境。而传统科层制管理则往往墨守成规、按部就班,这种等级制决策模式决策程度复杂,决策时间漫长,难以适应数字科技发展的特点,无法实现高效治理,迫切需要变革。例如,2022年欧盟发布《数字服务法案》提出“不对称措施”理念。该理念强调要适应数字时代市场主体的变化,明确不同业态、不同企业类型的风险特征和风险程度,分别确定治理内容、方式和频次。其突出特点是对大型网络平台实施更严厉的监管和处罚制度。相反,对中小型网络平台的治理相对宽松。体现了区别对待、分类施策的治理导向,较好实现了市场效果和社会效果的统一。又如,探索以“监管沙盒”为代表的试验型文化治理。“监管沙盒”是英国金融监管局于2015年率先提出的创新监管理念。其借鉴沙盒运行原理,具体指规制部门划定范围允许一部分高科技、互联网领域新企业在真实的市场环境中,以真实的个人用户与企业用户为对象测试创新产品、服务和商业模式,有助于减少创新理念进入市场的时间与潜在

^① Thomas D., Elinor O., Paul C. S., “The Struggle to Govern the Commons”, *Science*, 2003, 302, pp. 1907-1912.

^② 《“十四五”数字经济发展规划》, https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzslgh/gjjzcxgh/202203/t20220325_1320207.html, 访问日期:2023年11月1日。

成本,降低监管的不确定性,以实现风险控制和创新的双赢。

第二,数据治理。国务院发布的《“十四五”数字经济发展规划》指出,“数据要素是数字经济的核心引擎”。大数据既是一场技术革命,是一场经济变革,也是一场国家治理的创新。在数字经济时代,大数据已经成为促进经济社会发展的关键要素之一。文化大数据同样在催生文化变革,是文化治理的一次创新。目前,各级政府部门利用数据进行治理的意识还不强,需要强化数字治理。一是要加大通过数据调节文化市场行为的力度。一直以来,政府管理习惯于通过制定政策、规划来指导文化市场和文化产业发展。从实际效果看,这种管理模式往往存在针对性不强、效能不高等问题,迫切需要加大通过数据治理调节文化市场、促进文化产业发展的力度。以音乐节为例,目前国内大型音乐节呈无序发展态势。据权威机构统计,2023年中秋、国庆期间,全国范围内同时举办的大型音乐节达43场。由于国庆假期成本高企,加上音乐节扎堆带来的相互抵消的效应,各地的音乐会赔多赚少^①。各地扎堆举办大型音乐节,究其原因信息不对称,未掌握行业数据。相关行政部门应支持有关权威研究机构定期发布大型音乐节等文化娱乐行业市场分析报告,解决信息不对称问题,降低市场风险,保持文化娱乐市场活动的良性发展。二是要利用大数据提升监管效能。如强化判例借鉴,建设内容监管大数据库。长期以来文化产品内容审查饱受争议,其重要的原因是审查标准只有原则性规定,审批尺度往往因人而异,因此审批结果的公正性难以保证。利用现代科技手段,对已有监管案例进行数据分析,建立监管大数据库,对提高内容产品监管科学性具有极大意义,可有效降低内容产品审查中的主观性和随意性。相关管理部门应推动建设文化内容产品监管大数据库,并公开发布。这有助于进一步明晰监管标准,降低文化内容监管的主观性和随意性。企业也可查询已有的相关判例和判罚数据,精准把握内容监管尺度。既做到“有法可依”,也做到“有例可循”。

第三,开放式治理。开放式治理是数字时代文化产业治理的必然要求。一是要积极参与国际规则制定。数字技术极大地降低了信息、数据等要素流动的阻隔,带来难以预知的各种风险。这需要国际社会通过制定共同规则以应对数字时代文化产业治理的挑战。近年来,我国积极参与国际规则制定,产生了良好的国际反响。比如2023年10月,国家主席习近平在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛期间提出《全球人工智能治理倡议》,为人工智能发展与治理谋划建设性的思路。同年11月,在首届全球人工智能安全峰会上,我国与多个国家共同签署《布莱切利宣言》,呼吁和倡导以人为本,要求AI科研机构、企业等以负责任的方式,设计、开发和使用AI,减少人工智能可能引发的风险。二是要积极参与国际竞争。在数字时代,参与国际竞争是提高数字文化产业竞争力的关键。2023年8月,美国《财富》杂志发布了当年世界500强企业排名。互联网企业共有8家入榜全球500强。从入榜企业看,与往年相比中美互联网企业规模差距在拉大。主要原因是美国平台企业服务于全球市场,如Facebook等网络平台积累了来自世界各国的数据,使得美国所拥有的数据量遥遥领先于其他国家。而中国平台企业则主要服务于中国市场,数据积累受到很大限制。缩小中美互联网平台企业规模差距首先要解决的问题就是支持中国网络平台参与国际竞争。这就需要完善互联网管理规则,鼓励中国网络平台企业海外投资并购,同时对海外平台企业进入中国实行对等开放,实现更高水平的开放。三是要遵循国际规则,尊重国际惯例。遵循国际规则、尊重国际惯例是数字时代文化产业治理的重要原则。如,国际体育赛事、国际重大文化娱乐活动等应按照国际通行做法行事,只有这样才能获得国际组织和其他国家的认可和尊重,也才能使国际赛事、活动效益最大化。以国际大型体育赛事为例。按照国际惯例,国际大型体育赛事举办期间,对境外游客均秉持友好型入境的做法,即凡在网上预约门票的国外游客,入境时可免签证,尽可能为入境游客简化程序,提供方便。2008年北京奥运会、2021年伦敦奥运会、2023年卡塔尔世界杯等大型国际赛事均如此。但2023年成都世界大学生夏季运动会则取消了在网上预约门票的国外游客入境时免签证的通行做法。结果,来成都参观赛事活动的境外游

^① 资料来源:北京摩登天空公司提供的信息。

客人数远低于预期。

第四,包容治理。包容治理是数字时代文化产业治理题中应有之义。数字时代新业态、新技术、新模式方兴未艾,未知大于已知、突破人们认知限度的现象屡见不鲜。同时,新事物、新产品难免有缺陷,存在各种各样的问题。这就需要从保护创新出发,让文化产业治理保持一定的弹性,切忌僵化和死板。2019年,联合国数字合作高级别小组发布全球数字经济未来发展纲领性报告《数字相互依存的时代》,倡议各方秉承以人为本的普惠思维,重构治理方式,建立更适应数字时代的发展机制。报告提出了“全球应为数字经济提供包容性成长的政策环境”的倡议,该倡议为世界各国所认同。中国政府部门也在按照包容审慎监管的原则制定政策。比如,2022年文化和旅游部等五部门出台的《关于加强剧本娱乐经营场所管理的通知》,就创新性地通过设置政策过渡期,为企业规范经营留足时间。引导企业利用一年过渡期,开展自查自纠,实现规范化经营等,为疫情期间从事剧本娱乐场所经营的企业渡过难关创造了条件。

第五,协同治理。坚持法治、自治与共治相结合是文化产业治理应对数字时代不确定性因素的重要法宝。数字时代文化生产、消费和流通的数据浩如烟海,需要政府法治、企业自治和多主体共治相互配合。同时,数字时代文化市场主体更加多元,各种利益诉求也更加多样。协调好各方利益,保障文化产业和文化市场良性发展,就需要协同治理。协同治理是由利益相关者参与并共同承担责任,通过形成共识、协商决策进行治理的方式。其一,赋予文化企业高度自主权。文化企业是文化产业和文化市场的主体,激发文化企业活力是数字时代文化产业治理的核心。目前,在绝大多数国家相关法律法规中均秉持赋予文化企业高度自主权和灵活性的原则。例如,欧洲电子商务指令提供有条件的免责条款。根据这些方法,企业自愿承诺对内容进行监控和自我执行审核,并阻止、过滤和删除不恰当的内容。其二,共同监管是建立包含多利益相关者的制度,包括行业协会、广告商、消费者组织或其他公共利益团体等。例如,2022年7月,欧洲委员会发布的《数字服务法案》(Digital Services Act),要求每个欧盟成员国都任命一位“数字服务协调员”(digital service coordinator),对该法案的遵守情况进行监督和执法。这种监管形式的特点是将监督权转移给行业,激励行业遵守公共利益。其三,合规治理体现了立法监管、自我监管和共同监管。行政部门为了鼓励文化企业合规经营,除了告诫文化企业保持良好的合规经营行为,还应创造条件使合规经营与盈利目标尽可能保持一致。做到这一点,政府要严格执法,同时可发布和推荐自愿性的行为准则,鼓励合规经营。比如,上海市政府出台的《上海市网络交易平台网络营销活动算法应用指引》《上海市盲盒经营活动合规指引》等一系列指导性规则,及时为文化新业态、新模式提供了运行规范和服务。

第六,综合治理。数字时代业态融合的趋势,要求文化治理应从分业管理转向综合治理。第一,健全文化治理的内部协调机制。打破条块分割,打通准入、生产、流通、消费等治理环节,充分发挥联席会议制度、工作小组等协同治理机制,实现治理标准互通、处理结果互认,形成治理合力。第二,建立“一网通管”平台。数字经济时代,部门之间的边界越来越模糊,越来越需要统筹发展。“一网通管”平台能有效促进跨部门跨层级的信息共享、业务协同。比如,杭州“文管在线”协同文化和旅游、网信、公安、交通、市场监管等职能部门,贯通市、县(市、区)、乡镇(街道)三级,汇集旅游监管服务、“交通数字打非”、网信智能监测等系统的数据,实现了“风险预警、实时取证、多跨处置、多维评价”的数字治理闭环^①。第三,成立专门化管理机构,有助于提升管理效率。比如,欧盟设置了统一的数据监督机构——欧洲数据保护委员会,其成员国也各自设立数据管理机构,如荷兰、西班牙设立数据保护局,对数据处理行为进行监督。

^① 《“文管在线”推进杭州文化数字化治理体系建设》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1780251963291765066&wfr=spider&for=pc>, 访问日期:2023年11月1日。

New Characteristics of Cultural Industry Governance and New Approaches to a Prosperous Cultural Industry in the Digital Era

Qi Shuyu¹ Yan Shuo²

(1. Institute of Global Urban Civilization, Southern University of Science and Technology, Shenzhen 518055, P.R.China;

2. Party School of the Central Committee of CPC, Beijing 100091, P.R.China)

Abstract: Cutting-edge digital technologies represented by big data, blockchain, artificial intelligence, etc. have brought about profound changes in the field of cultural industry, and technological, business and product innovations are emerging. The uncertainty and complexity of cultural industry governance have increased, and the problem of existing cultural industry governance not adapting to the digital age becomes increasingly prominent. It is very urgent to grasp the new characteristics of cultural governance era and to construct new mechanisms and new ways of cultural industry governance in the digital era. At present, the fusion of business forms, rapid iteration, platform development and multiple property rights have become the main features of cultural industry development. These changes cause the governance of cultural industry to present new features such as ambiguity of governance object, embeddedness of governance content, dynamization of governance process and networking of governance subject. In line with the development trend of the cultural industry in the digital era, China's administrative departments have actively adapted their management methods. For example, it has reduced administrative approvals, deepened the reform of comprehensive law enforcement in the cultural market, regulated the monopolistic behavior of online platforms, improved the governance of the online cultural market, implemented tolerant and prudent supervision of new cultural industries, and explored credit supervision of cultural enterprises. But the problems are still very prominent that the existing concepts of management of the cultural industry, management mechanisms, and management methods are incompatible with the requirements of the digital era. The main problems in the governance of China's cultural industry are as follows. Firstly, "silo" type management leads to unclear rights and responsibilities. Secondly, "nanny" type management leads to inefficiency. Thirdly, the management efficiency and rules are lagging behind. Fourthly, there is the phenomenon of "bystander suffers". Fifthly, "one size fits all" and "campaign-style management" are frequent. To promote the prosperity of the cultural industry in the digital era, it is necessary to adopt adaptive governance strategies. Adaptive governance of cultural industry refers to the fact that in order to adapt to the complex and uncertain governance situation, the administrative departments can take adaptive actions by quickly identifying and responding to the governance affairs of cultural industry, adjusting the built-in rules, accurately matching the situation, and finally choosing the appropriate policy programs. With the concept of adaptive governance, the improvement of cultural industry governance should adhere to agile governance, inclusive governance, data governance, open governance, collaborative governance and comprehensive governance.

Keywords: Digital era; Cultural industry governance; Adaptive governance

[责任编辑:郝云飞]