



从「完善」到「积极」

治理之道

读懂文化经济政策的新变化

□金元浦

“十五五”规划纲要明确提出“实施积极的文化经济政策”。此前，“积极”的政策定性主要用于宏观经济领域，此次是首次系统性延伸至文化经济领域。一词之变，绝非偶然的措辞调整，而是对文化与经济关系的一次重新定位：文化经济政策由文化建设的配套安排，升格为国家宏观政策体系的有机组成部分，成为稳增长、扩内需、育动能的重要工具，积极的文化经济政策展现更开放更宽松的制度发展新态势。读懂这一变化从何而来、意欲何为、如何落地，是把握“十五五”时期文化发展主动权的前提。

文化经济政策的演进脉络。一般来说，文化经济政策是指国家综合运用财政、税收、金融、投资、用地、价格、贸易等经济手段，调节文化产品和服务的生产、分配、流通、消费各环节，以实现文化发展目标的政策总和。它处在文化与经济两大系统的交汇点上，一端连着文化的意识形态属性和社会效益，一端连着文化的商品属性和经济效益，是国家治理在文化领域的基础性制度工具。

文化经济政策进入我国政策文件已逾30年。1991年，国务院批转原文化部《关于文化事业若干经济政策意见的报告》，要求各级政府对文化事业在思想上高度重视，政策上加以引导，资金上予以支持，文化经济政策由此进入国家政策文本；1992年，党的十四大报告明确提出“完善文化事业的有关经济政策”；1994年起，中央和省级财政建立宣传文化发展专项资

金，对机关报刊、大中小学课本等出版物实行增值税先征后退；1996年国务院印发《关于进一步完善文化经济政策的若干规定》，2000年又出台《关于支持文化事业发展若干经济政策的通知》，政策框架沿用至今。30多年来，这套政策长期承担补偿性、保障性功能：文化单位转企改制的税收过渡、宣传文化领域的专项资金、公共文化服务的财政兜底，政策关键词始终是“制定”和“完善”。直到党的二十届三中全会部署深化文化体制机制改革，表述仍然是“健全文化产业体系和市场体系，完善文化经济政策”。2025年，“十五五”规划建议在同一条目中并列部署健全文化产业体系和市场体系、培育优秀文化企业和品牌、实施重大文化产业项目带动战略与实施积极的文化经济政策。

从“完善文化经济政策”到“实施积极的文化经济政策”，至少包含三层递进。其一，关键词之变。“完善”重在制度层面的查漏补缺，“实施”重在行动层面全面展开，政策由制度设计期进入落地施工期。其二，定性之变。“积极”意味着政策力度与政策预期的整体转换，这意味着文化产业将从单纯的“政策扶持”转变为“市场驱动+政策引导”，致力于让文化产业成为国民经济的重要增长点。其三，能级之变。将积极的文化经济政策落实为财政、税收、投资、金融、消费等方面的政策协同和创新，要求加大政策激励和保障力度。而且，这意味着并非进行一般性的产业扶持或市场调节，而是通过自觉、系统的制度安排，增强宏观政策取向的一致性和有效性，实现文化与经济在更高层次上的融合互促。综合来看，文化经济政策正在完成从部门政策、行业政策向国家宏观治理工具的转变，传递出深入推动文化经济发展的鲜明信号。

政策语言的跃迁，根源在于发展实践的深刻变化。实施积极的文化经济政策，遵循着宏观经济、产业变革与战略目标的三重逻辑。

首先，宏观经济逻辑是其现实基础。扩大内需是构建新发展格局的战略基点，文化恰恰是居民消费升级最确定的方向之一。2025年，全国文化产业实现营业收入208254亿元，规模首次突破20万亿元，比上年增长8.8%，其中文化服务业营业收入增长12.8%，占全部文化产业营业收入的比重提高至59.1%。拉长时段看，2024年，全国文化产业实现营业收入19.14万亿元，比2020年增长37.7%，已成为重要的增长引擎。更关键的是发展阶段判断，“十五五”时期我国将由中等收入国家迈向高收入国家，从国际发展经验看，这个阶段正是文化产业快速发展的窗口期。恩格尔系数持续下行，发展型、享受型消费占比上升，情绪价值、体验价值成为新的消费理由，文化消费的收入弹性远高于一般商品消费。正因如此，党中央明确提出推进文旅深度融合、大力发展文化旅游业，以文化赋能经济社会发展，并着力培育文化旅游业成为国民经济支柱产业。支柱产业有量化门

槛，从实际情况看，我国文化及相关产业占国内生产总值的比重在提高，但提高的幅度却在收窄，说明仅靠增长惯性还不够，必须依靠政策加力，使文化产业增速在整个“十五五”时期持续快于经济总量增速。而且，文化产业以中小微企业为主体，以内容和创意为核心资产，对财政、税收、金融政策的敏感度高于重资产行业，同样的政策投入在这一领域能够产生更大的边际效应。这正是政策取向必须“积极”的量化依据。支柱产业的成长，客观上要求一套与其体量和潜力相称的积极政策供给。

其次，积极的文化经济政策着重构建新发展格局。创新性成为文化产业跃迁、变革，真正进入新发展阶段的内在要求。文化与科技深度融合，催生了新型文化业态，已经成为文化产业增长的主引擎。新业态普遍具有轻资产、高研发、长周期、快迭代的特征，与传统政策工具存在明显错配：无形资产难以抵押，跨界业务难以归类，爆发式成长与既有审批节奏难以合拍。生产力的跃迁必然要求政策体系进行相应调整，积极的文化经济政策正是对文化领域新质生产力的制度回应。值得注意的是，“十五五”规划纲要在同一条目中强调引导规范网络文学、网络游戏、网络视听等健康发展，把“积极”与“规范”置于同一框架，体现的是赋能而不放任、松绑而不松手的政策理性。

最后，战略目标是其根本指向。距离2035年建成文化强国的目标只剩下不到10年时间。“十五五”规划建议中明确“文化繁荣兴盛是中国式现代化的重要标志”，文化在现代化全局中的权重整体上升。放眼全球，文化贸易和数字内容市场的竞争日趋激烈，我国文化出海已经形成先发优势。2025年，我国自主研发游戏海外市场实际销售收入达204.55亿美元，规模连续6年超过千亿元人民币；海外微短剧应用双端内购收入达20.3亿美元，同比增长超过1倍；网络文学出海正由作品授权、平台出海迈向叙事出海与文化共创的新阶段。把这些单点突破转化为整体优势，同样需要完善文化贸易政策，强化国家层面的制度供给。外部竞争越激烈，政策供给越要积极主动，这是大国文化竞争的基本经验。

积极的文化经济政策的科学内涵。政策取向的转换并非从零开始，实践中早有先手布局。2025年1月，国务院办公厅先后印发两份文件，即《关于进一步培育新增长点 繁荣文化和旅游消费的若干措施》《关于推动文化高质量发展的若干经济政策》。前者从丰富消费惠民举措、培育消费场景、创新产业政策等6个方面提出18项具体措施，明确允许地方政府专项债券资金支持符合条件的文化和旅游项目，支持符合条件的项目发行基础设施领域不动产投资信托基金。后者则从财政支持、税收优惠、金融服务、科技创新、用地保障、收入分配、支持转制企业等方面作出系统安排。这两份文件与党的二十届四中全

会部署前后呼应，已经勾勒出积极的文化经济政策的基本轮廓。

综合政策文本与实践探索，“积极”的取向至少体现为四个转变。一是从分散支持转变为系统集成，财政、税收、投资、金融、消费各类工具协同创新、同向发力，促进文化产业政策与经济政策衔接配套，避免政出多门、力量相互抵消。二是从供给端单向投入转变为供需两侧协同发力，既抓精品创作、重大项目，也抓消费场景、消费能力，以新供给创造新需求，以真需求牵引好供给。三是从“给优惠”转变为“给机制”，即从“授之以鱼”到“授之以渔”。在处理好政府和市场的关系时，要坚持发挥市场在文化资源配置中的决定性作用，这是“积极”的内核。当然，还要更好地发挥政府作用，多用专项债、不动产投资信托基金等制度化、市场化工具，少用一次性、碎片化补贴，让政策红利可预期、可持续。四是从重前置审批转变为重全程治理，创新数字时代文化市场监管政策，对新技术新模式包容审慎，给足试错空间，同时守牢底线。

需要特别强调的是，“积极”绝不等于放任，如果只讲赋能而不同价值导向，可能导致文化发展的失序与异化。坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，是积极的文化经济政策须臾不可离开的前提，也是区别于一般产业刺激政策的根本所在。在更加开放和宽松的制度指引下推动文化产业深度开掘，对于各级实际执行者、操作者——无论各级政府还是文创界各类人员——都要提高自身的新颖性理解和创造性实践，把好政策用好用足。

着力应对实施过程中的难题挑战。把政策写进文件容易，把“积极”落到实处不易。从政策文本到发展实效，中间隔着体制、资金、市场等的多重约束。看清难题的具体形态，政策落地才有现实抓手。

政策协同短板亟待补齐。文化经济政策综合运用财政、税收、金融、投资、用地等多种工具，横跨多个部门、纵贯多个层级。现实中，文化部门熟悉行业但手中缺少经济工具，经济部门掌握工具但未必全面了解文化行业的特殊性，一项政策出台后往往需要多个部门分别制定细则，时间差、口径差层层消耗政策效力。中央经工作会议提出把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估，但从历次列举的财政、货币、就业、产业、区域、贸易、环保、监管等政策领域看，文化经济政策如何纳入评估、由谁牵头，仍待明确安排。协同短板不补，“积极”的政策供给与偏紧的部门执行并行，往往会影响市场运行中对政策取向一致性的预期。

资金来源与使用效益双重受限。多省份预算报告显示，财政收支处于紧平衡状态，政府债务还本付息的刚性需求持续增加，文化支出在与民生、科技等刚性支出的排序中难以靠前。政策给出的经济工具也有现实门槛，专项债券要求项目收益对本息形

成足额覆盖，而文旅项目普遍资金需求量大、投资回报周期长，负面清单又严禁资金投向主题公园、城市景观提升、文化庆典等，地方真正合规、可持续的项目储备不足，容易形成有额度、缺项目的局面。金融端同样如此，文化企业的核心资产是版权和创意，评估难、风控难、处置难始终困扰商业银行开展相关贷款业务。目前，国家已在部分省市启动知识产权金融生态综合试点，明确支持文化产业发展，但风险补偿机制仍有待健全，从试点探索到常态化供给还有相当距离。

优质供给与有效需求的相互牵制。需求端潜力与约束并存，2024年，全国居民人均文化娱乐消费支出955元，比2020年增长67.8%，增速快于同期人均消费支出，但占居民消费总支出的比重仅为3.4%，文化消费在居民支出结构中的分量仍然偏轻，对价格和收入预期的变化高度敏感。供给端的问题更值得警惕，一些盲目上马的大型文旅项目，对本地历史文脉缺乏深入挖掘，呈现方式流于表面符号的堆砌或对成功案例的模仿，建成即闲置，被业内称为“速生速朽”；微短剧领域，平台算法偏好经过市场验证的套路模板，投资方倾向复制爆款框架以降低试错风险，同质化剧情由此泛滥。这提示我们，政策资源如果最终流向同质化产能，扩内需的投入就难以转化为可持续的消费；积极政策能够改善供给的外部条件，却无法代替供给侧自身的创新能力。

基层激励与能力欠缺导致执行难。积极的文化经济政策最终要靠地市、区县一级具体执行，这里存在两重不对称。一是问责与容错不对称。文化领域内容安全的责任是硬性的，发展成效的考核是弹性的，两相权衡，基层往往倾向从紧从严。政策执行中的“一刀切”、层层加码现象，不仅消解政策应有的效果，也影响经营主体的发展预期。问责压力越大，基层干部的避责倾向越明显，包容审慎的要求便容易停在文件上。二是要求与能力不对称。用好专项债、不动产投资信托基金、质押融资这些工具，要求干部既懂文化又懂财政金融，这样的复合能力在基层相当稀缺。加之文化产业增加值核算滞后一年，新业态统计口径持续调整，政策效果缺乏及时反馈，“积极”到什么程度、往哪个方向校准，一线操作时常常心中无数。

积极的文化经济政策落地见效必须找准着力点。上述4个难题并非孤立存在，具体来说，协同不足会放大执行偏差，投入受限会加剧供给同质化，供给乏力又反过来削弱政策效力。因此，实施积极的文化经济政策，必须处理好政府与市场、供给与需求、放活与导向三对关系，构建可操作、可持续、可评估的实施体系，把“积极”的政策取向转化为可落地、可持续的实际供给。

健全财政投入和投资带动机制。建立健全与文化强国建设、国家财力相适应的财政投入机制，保障文化领

域重点规划和项目支出。以重大文化产业项目带动战略为抓手，把有限财政资金投向牵引性强的重大项目和公共性强的基础环节，防止撒胡椒面。用好专项债券和不动产投资信托基金等工具，探索旅游项目收益权、特许经营权入市交易试点，以财政资金的四两拨千斤，带动社会资本的接续投入。

增强税收金融政策的适配性。落实宣传文化增值税、转制文化企业税收等优惠政策，同时针对新业态收入形态多元、成本结构特殊的实际，研究更具针对性的税收安排，不让新业态在旧税制的缝隙里空转。金融方面，鼓励银行业金融机构提升对文化企业的金融支持力度和服务水平，支持符合条件的文化企业上市和再融资，发展知识产权质押融资，培育投早、投小、投长期的耐心资本，破解文化企业轻资产、缺抵押、融资难的老问题。

做旺文化消费这个最大的内需场景。全面落实培育文化和旅游消费新增长点的各项措施，鼓励单位和职工将带薪休假与传统节日、地方特色活动相结合，安排错峰休假，提升入境游便利化国际化水平。总结推广票根经济等跨业态联动做法，今年春节档已有影院以电影票根为纽带，联动餐饮、娱乐等多领域商户，实现相互引流，应当尽快促进并推广一次消费延展成一条消费链的探索。积极发展首发经济，激发夜间消费活力，推广跟着演出、影视、体育赛事、非遗去旅行，让优质供给不断创造有效需求。

强化科技支撑和要素保障。落实文化领域科技创新政策，建设文化领域人工智能高质量数据集，支持文化领域大模型建设，让技术进步直接转化为内容生产力。依法依规保障文化企业合理用地需求，完善数据要素供给和确权交易机制。加快培养既懂内容又懂技术、既懂文化又懂经营的复合型人才，用好事业单位绩效工资等收入分配政策，把人的创造性劳动放在一切要素保障的首位。

完善文化贸易政策，支持文化成建制出海。巩固游戏、网络文学、微短剧等优势品类的先发地位，支持企业从产品出口走向平台出海、标准输出，健全出海合规服务和风险提示体系，推动更多文化企业和优秀文化产品走向世界。文化出海不仅赚取真金白银，更在潜移默化中提升中华文化的国际影响力，是一举两得的战略投资。

“观乎人文，以化成天下。”从“完善”到“积极”，一词之变的背后，是文化在国家发展全局中分量的上升，也体现了对文化发展规律的深刻把握、对经济发展逻辑的自觉遵循。站在“十五五”开局之年，把积极的文化经济政策实施好、运用好，让政策的确定性转化为市场的信心、创作的活力和消费的热情，文化强国建设就有了更坚实的物质基础和制度保障。

（作者系中国人民大学文化创意产业研究所所长）

以积极的文化经济政策激发文化创新创造活力

□意娜

团队而言，便捷的创作工具、可负担的算力与场地、清晰高效的版权服务、适配轻资产特点的金融产品、公平进入市场和平台的机会，往往比一笔奖励更为迫切。重大项目的牵引作用不可替代，创意孵化和创新全过程的支持同样不可或缺，扶优扶强与育小育新协同发力，新的创作主体才能不断涌现。

文化创作周期长、风险高，必须以稳定规则支持长期创新。一部动画可能制作数年，一款游戏需要持续研发，一个文学IP从连载到改编、衍生，也要经历较长的培育过程。若规则缺乏稳定性，创作者和企业容易转向短平快、追热点和低成本复制；而只有规则稳定、边界清晰，更多主体才愿意将时间、资金和精力投入原

创。近年来，游戏版号常态化发放、微短剧分类分层管理、网络版权全链条保护等探索，持续释放稳定的治理信号。各类主体对准入条件、管理要求、权利边界和责任规范有稳定判断，才敢把几年时间投在一个创意上。底线同样是预期的一部分，只有未成年保护、内容安全、数据使用、知识产权和从业者权益的边界划得清楚、守得稳定，为创新留出的空间才踏实。

政策实施所激发出来的旺盛而多样的需求，为创新持续提供回报。文化产品的价值，最终在阅读、观看、体验、传播和再创造中实现。从网络文学IP开发、文创衍生品消费，到演出、赛事、影视带动城市消费，文化

需求正由单一购买走向场景体验，由一次消费延伸为多业态联动。有效需求的激发，对创新形成积极有益的回报，形成需求与供给的良性循环。消费端政策的着力点，正在于降低消费成本、丰富消费场景，让市场的反应及时传回创作生产环节。一张电影票、演出票、赛事票可以联动餐饮、住宿、旅游、文创零售，一个受欢迎的文化形象可以在文学、动漫、游戏、影视和衍生品之间持续开发。价值实现的通道顺畅，原创者获得合理回报，创作、消费、收益、再创作的循环就能自己转起来。

公共文化资源的开放共享，本身就是一种要素供给，分量不亚于资金支持，促进各类文化资源开放才能不

断拓展创造空间。中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化，蕴含着丰富的题材、形象、技艺和思想资源。当前，资源分散、数字化程度不高、授权流程复杂、权利边界不清等问题，仍制约着创作者的使用。对许多小团队而言，一套可合法使用的高清图像、一批经过整理的古籍数据、一个标准明确的授权接口，往往具有直接而持久的帮助。博物馆、图书馆、文化馆的数字资源分类开放、授权使用和收益分享机制健全起来，创作端可用的素材就会持续丰厚。资源开放须以确保安全、尊重版权为前提；规则清晰了，文化资源可发现、可获取、可使用、可追溯，传统与现代、文化与科技的融合就有更多可能。

“十五五”规划纲要提出实施积极的文化经济政策。政策的积极性，体现为投入和优惠的力度，更体现为对文化创新规律的主动适应。文化创意难以预先设计，市场热点也难以靠行政力量制造。对千千万万创作者和经营主体来说，政策的积极性落到实处，主要在于创新门槛降下来、投入预期稳得住、市场渠道走得通、文化资源用得上。

实施积极的文化经济政策的重中之重是培育创新生态。过去，文化政策较多采取项目制、评审制，集中力量推出精品力作，有其必要性。如今，文化生产呈现主体大众化、组织小型化、协作网络化的特点。网络文学常起步于个人连载，微短剧可能诞生于十几个人的团队，数字文化产品也常由小微企业完成早期开发。政策若主要围绕成熟机构和大型项目配置资源，容易覆盖头部、遗漏长尾。这样的生产格局，决定了普惠性、基础性制度供给的分量，必须以普惠供给培育创新生态。对个人创作者和小微

激发文化创新创造活力的政策成效也有衡量标准，资金安排、项目数量和产业收入是直观的尺寸，原创能力、版权收益、从业者获得感 and 长期创作机制是更慢也更实的尺寸；头部企业的表现显而易见，中小微企业和个人创作者的成长同样重要；大城市的资源集聚优势容易显现，中小城市凭独特文化和优秀创意获得发展机会，更能说明政策惠及面的宽窄。文化创新创造最深厚的力量来自人民，最活跃的场域在市场，最重要的保障在制度。想创作的人进得来，愿意长期投入的人稳得住，好创意顺畅找到受众，原创者得到合理回报，公共文化资源得到充分激活，政策的积极取向就通过这样的多元主体活力得到了检验，从而为文化强国建设注入生生不息的创新创造活力。

（作者系中国社会科学院民族文学研究所理论研究室主任）

