

【澳门研究】

澳门文化产业政策：现状、问题与体系创新

林发钦 李佳桢

【摘要】文化产业政策是由政府制定和实施的,对文化产业各个环节进行高效的要素配置的一系列政策措施的总和。澳门长期实行“积极不干预”的管理理念,但文化产业生产成本较高而复制成本较低,具有显著的外部性,文化产业政策应坚持经济效益和社会效益相统一。本文基于“多维一体”的视角,从财税金融政策、人才政策、土地政策等多个维度梳理了澳门文化产业发展存在的政策问题,并提出了具有澳门特色的政策体系创新策略,以促进澳门文化产业高质量发展,助力澳门建设“以中华文化为主流,多元文化并存的交流合作基地”。

【关键词】文化产业政策;多维一体;体系创新;中华文化;澳门

【作者简介】林发钦,澳门理工大学人文及社会科学学院院长,教授;李佳桢,澳门理工大学人文及社会科学学院博士研究生。

【原文出处】《福建论坛》:人文社会科学版(福州),2022.6.28~38

【基金项目】澳门理工大学科研项目“澳门建设‘以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地’”(RP/ESCHS-01/2020)。

文化不仅是一种精神力量,也是一种生产力,这两种属性构成的文化产业,成为促进经济社会可持续发展的重要新兴产业。文化经济是实体经济的重要组成部分,以文化和创意为核心价值的文化产业是衡量国家竞争力的重要构成。2019年《粤港澳大湾区发展规划纲要》明确支持澳门建设“以中华文化为主流,多元文化并存的交流合作基地”。大力发展文化产业将极大提升澳门的文化形象,促进澳门经济适度多元发展,丰富澳门“一基地”建设的内容。本文聚焦澳门文化产业发展的政策体系及其问题,拟在客观检视的基础上提出因应思路。

一、国内外文化产业政策理论回顾

梳理国内外文化产业政策的理论及历史,有利于更好地认识澳门文化产业发展所处的国内外环境。从国外相关理论来看,各国采取了市场自由型产业政策、政府主导型产业政策、混合多元产业政策等多种政策举措,其遵循的重要价值取向是从“文化

产业”到“创意产业”再到“文化经济”。国内文化产业则具有意识形态属性和市场属性的“双重属性”。

(一)国外:文化产业政策混合多元

按照联合国教科文组织的定义,文化产业指按照工业生产、再生产、储存以及分配文化产品和文化服务的一系列活动。1997年,英国在《创意产业路径文件》中提出了一项推进创意产业发展的国家政策,将文化政策的目标解释为寻求经济价值和文化价值的最大化,这成为考察当代西方国家文化政策的新起点。文化政策可能以不同的形式存在,根据政府所发挥作用的不同,可以分成三种模式:促进者(facilitator)、赞助人(patron)、建筑师(architect)。①促进者文化产业模式将文化和艺术留给市场、私人慈善机构。美国是典型的例子,美国文化产业涵盖在“版权产业”下面,重视文化产业版权保护,每年发布《美国版权产业报告》。在赞助人文化产业模式中,国家扮演着富有的“领主”角色,典型例子是英国

艺术委员会。2018年9月,英国国家科技艺术基金会交流会牵头设立了一个新的创意产业政策和证据中心(Creative Industries Policy and Evidence Centre),协助制定英国创意产业政策。^②建筑师文化产业模式是国家有干预地通过政策方案、年度预算,积极支持文化艺术的生产、发行和接收,国家为文化艺术活动“盖房”,典型的例子是法国和北欧地区的一些国家。文化产品就像空气一样,文化政策也成为许多西方福利国家的一个组成部分,政府对文化发展给予高补贴。总体来看,自20世纪80年代以来,西方国家大多倾向于采取混合多元的文化政策。

与文化产业政策相关的理论有很多,以文化经济学理论为主。生产文化、供应文化和使用文化的活动过程中表现出来的经济现象,是从文化理论与经济理论的互相结合上来考察文化商品的运动、变化和发展的客观规律。文化经济学者索斯比认为,文化经济学作为一门学科始于1966年鲍穆尔与鲍文的《表演艺术:其经济困境》一书,他们提出经济原本就根植于文化之中,还提出了影响表演艺术的生产力滞后现象和“成本病”假设。^③2015年,澳大利亚维多利亚州的文化创意产业政策有史以来第一次从总理府和内阁府的一个孤立的投资组合部门转移到经济发展部门,该州的最高艺术资助机构“艺术维多利亚”在行政上解散,新成立的“创意维多利亚”与就业、运输和资源部并列,这种重组体现了政府文化管理的转变,反映了“文化政策也是经济政策”的认识和定位。

不可否认,文化产业被认为是促进政府政治和经济目标的一种手段,这些产业中的个人和企业的活动受到严格的政治监督和审查。^④从历史的角度看,中世纪的天主教会、文艺复兴时期意大利的富商家族,以及16世纪、17世纪的专制国王都明白,文化可能是确保其特权的一种有用工具。但在印刷术发明和“现代”国家建立之后,它就变成了国家的事务。自由主义社会认为,文化领域的代理人比如职业艺术家应该是自治的、言论自由的,不受政治、道德、宗教或经济忠诚的约束。然而,即使在民主政治

制度中,表达和容忍的内容也有一些限制,不能容忍的言论的两个例子是种族主义和宗教歧视。审查制度在阿拉伯出版界非常普遍,一些国家需要通过漫长而复杂的审查程序才能出售书籍。

(二)国内:文化产业具有双重属性

国内学界对文化产业的概念也进行了深入探究。1998年,作为中央政府职能部门之一的文化部文化产业司正式设置,政府工作报告也创新性地提出了“文化产业”以及“文化产业政策”的概念,标志着文化产业政策成为我国文化政策的新空间。文化学者胡惠林认为,文化产业政策是政府根据国民经济发展的要求和文化需求,以及一定时期内文化产业发展的现状和变动趋势,以市场机制为基础,规划、引导和干预文化产业形成和发展的制度体系,具有双重导向性及管制与规范的兼容性,用以引导产业结构调整、规范文化企业市场行为,实现整个文化产业发展的合理与高度化。^⑤国务院通过的文化产业发展规划仍然以文化产业作为统一概念,而将创意产业放在下级标题或内文中,这反映出一种政策的弹性。^⑥国内高度重视文化产业发展,出台了一系列文化产业政策,祁述裕、孙博等学者将国内文化产业政策体系分为财政、税收、金融、科技创新与文化产业融合、土地、人才六个方面。目前,文化产业已经成为我国国民经济支柱性产业。根据国家统计局统计,2020年全国规模以上文化及相关产业企业实现营业收入98514亿元,按可比口径比上年增长2.2%。

在文化产业发展定位上,中央强调和突显文化产业的双重属性。2014年10月,习近平总书记在文艺工作座谈会上强调,要坚持发展以人民为中心的社会主义文艺,一部好的作品,“应该是把社会效益放在首位,同时也应该是社会效益和经济效益相统一的作品”。党的十九大报告提出,要“推动文化事业和文化产业发展”。2018年3月,《国务院机构改革方案》规定:“组建文化和旅游部。将文化部、国家旅游局的职责整合,组建文化和旅游部,作为国务院组成部门。不再保留文化部、国家旅游局。”文化和

旅游部的组建将更好地统筹文化事业、文化产业发展和旅游资源开发。2019年10月,党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出:“健全现代文化产业体系 and 市场体系,要完善以高质量发展为导向的文化经济政策。”2020年9月,习近平总书记在湖南考察时强调:“文化产业既有意识形态属性,又有市场属性,但意识形态属性是本质属性。”2020年10月,党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出:“坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一,深化文化体制改革,完善文化产业规划和政策,加强文化市场体系建设,扩大优质文化产品供给。”

二、澳门文化产业政策的发展和存在的问题

学界对澳门文化产业政策概念与理论进行过一些有益的探索,普遍认为文化产业政策制定是个多学科知识交叉的复杂问题。港澳两个特区政府长期信奉的是对市场“积极不干预”的政策与管理理念,在文化发展中的角色定位也是“小政府”或“有限政府”。澳门现行的文化体制决定了澳门文化创意产业发展相对较慢。大陆在文化发展上秉承的是“积极干预”的管理理念,在文化产业发展上是以强势政府为主导,推动效率较高,对文化产业的政策干预较强,每个城市都鼓足干劲发展,并以集群发展为主要方向。文化产业作为一种具有高生产成本与低复制成本特点的产业,其产品具有显著的外部性,也就存在着“市场失灵”的问题,因此需要加强公共治理。澳门特别行政区实行了行政主导体制,当下,应系统地规划澳门文化产业经济政策,进一步完善澳门文化产业顶层设计,坚持社会效益和经济效益相统一:一方面,文化创意产业带动澳门的繁荣发展,优先发展与博彩旅游边际效应相关的产业,文化创意产业的发展可促进澳门经济适度多元;另一方面,澳门的文化产业政策要以维护国家文化安全为底线,文化产业的发展需要文化事业的积累,要发展有益于澳

门文化事业建设的文化产业。

(一)澳门文化产业的发展

根据澳门特区政府发布的《文化产业发展政策框架》(2020-2024)，“文化产业”是指源于文化积累,运用创意及知识产权,生产具有文化含量的商品并提供有关服务和体验,创造财富及就业机会,促进整体生活环境提升的经济活动。澳门文化产业整体性宏观规划出台较晚,目前文化产业还处于起步阶段,落后于文化事业的发展,经济效应不显著。虽然澳门历史文化资源丰富,但澳门文化产业发展较晚,可以用“有文化没有产业,有艺术却没有产业”来概括^⑦。

澳门文化产业目前主要有创意设计、文化展演、艺术收藏、数码媒体四个领域。2020年四个领域共有营运机构2483家,按年增加28家;文化产业对经济贡献的增加值总额为21.4亿元,占澳门2020年整体行业增加值总额的1.1%。四个领域中以“数码媒体”(信息、出版、电台及电视节目制作、电影院的经营、电影的制作及发行等服务)的服务收益和增加值总额所占份额最大,分别占文化产业整体的52.6%和63.0%。需要强调的是,文化产业本身是一个外部性很强的产业,直接计算GDP也许数量不大,但从外部性角度去考虑,文化产业的发展能够给澳门旅游博彩业及其他产业的发展起到赋能加持的积极作用。

文化政策是对文化资源的权威性分配。我们认为,文化产业政策是由政府制定和实施的,对文化产业各个环节进行高效的要素配置所制定的一系列政策、法律法规及措施的总和;文化产业政策的目标是使文化政策在保证国家文化安全的基础上,既能保障人民的文化权利又能创造经济价值,提高文化及相关要素生产率和资源分配效率,实现文化产业高质量发展。概括起来,澳门的文化产业发展可以分为三个阶段。^⑧

1. 文化产业观念导入期(2000-2009年)

进入21世纪,澳门特区政府开始重视发展文化产业。《2007年财政年度施政报告》首次提出要将文化事业与文化产业结合起来,“澳门文化具有鲜明的

特色,使我们有条件考虑文化产业的发展。但文化产业并不等同于文化事业,需要企业作为参与主体。故此,我们大力鼓励专家学者和其他有识之士,深入研究如何使澳门的文化元素和产业发展有机结合,共同提出符合澳门实际的文化产业发展方向”。2009年施政总结中强调,文化产业将会是特区下一阶段新的、具有较大发展潜力的新兴产业。

2. 政策准备期(2010-2019年)

2010年以来,特区政府对文化产业的管理进入常态。《2010年财政年度施政报告》中首次明确发展文化创意产业,“将文化创意产业作为本澳经济适度多元的一环”。2010年8月,澳门文化局公布了文化创意产业发展蓝图及短、中、长期目标,包括设计、出版、电影、服装、音乐、动漫等,并力推视觉艺术、设计先行等发展方向。^⑨2010年,特区政府正式成立了文化产业委员会——由30名社会各界代表和13位政府官员组成,设立了“产业推动”“人力资源”和“区域合作”三个专项小组。不久,文化局又设立了文化创意产业促进厅以操作日常具体事务。^⑩从此,澳门特区政府对文化创意产业的管理步入常态化。2013年,特区政府又成立了“文化产业基金”,并由政府主导推出“澳门文创产业系列补助计划”,囊括时装、电影、音乐、动画等类别,受到业界欢迎,随后陆续推出“电影长片制作支持计划”“时装设计样版制作补助计划”“流行音乐专辑制作补助计划”“动画创作及制作补助计划”等项目。2014年,澳门特区政府颁布《文化产业发展政策框架》(2014-2019),明确提出澳门文化产业的定位规划与发展模式。2018年财政年度施政方针则从文化出版、文化设施利用、文化产业基金等方面推出多项举措,以期打造澳门文化产业体系。

3. 政策调整期(2020年至今)

2020年以来,“一基地”(以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地)建设助推澳门文化产业高质量发展。2020年澳门特区政府出台了《文化产业发展政策框架》(2020-2024),结合国际文化产业发展新趋势和“后疫情”时代风险管理下的新格局,

为澳门文化产业发展提供政策框架。2021年5月,第67/2021号行政长官批示,就澳门特别行政区推进“一中心”(世界旅游休闲中心)、“一平台”(中国与葡语国家商贸合作服务平台)、“一基地”建设制定相关政策。2021年9月公布的《澳门特别行政区经济和社会发展第二个五年规划(2021-2025年)咨询文本》明确了推进“一基地”建设的重点工作,助推了澳门文化产业的发展。此外,2022年1月1日,文化基金与文化产业基金合并为文化发展基金,将统一负责文化产业资助、支持企业发展文化产业等工作。同时,特区颁布第42/2021号行政法规,2022年1月1日起撤销文化咨询委员会和文化产业委员会,新设立文化咨询委员会,统筹前二者原有的职能。

(二)澳门文化产业政策存在的问题

澳门文化产业起步晚,发展多元产业需要多方面的政策支持。当前,澳门文化产业在财税金融、人才、土地等配套政策上仍存在许多不足。

1. 澳门文化产业发展存在的财税金融政策问题

首先,财政支出方面,澳门目前对文化产业的扶持以文化发展基金为主,扶持效果不显著。文化发展基金的前身是文化产业基金,于2014、2015年期间开始运作,起步晚,资助以无息贷款、项目补贴为主,对文创企业的金融孵化资助力度还不够。该基金在2017年及2018年的资助形式已经出现政策转向,从早期的无偿补贴转为以借贷形式进行免息贷款,以避免资源在应用方向上倾重于公帑补贴。^⑪文化产业基金除了常规资助外,还有专项的资助计划,以较精准地设定文化产业资助方向。统计暨普查局数据显示,2019年文化产业基金资助131个项目,其中常规项目25个,资助金额0.75亿澳门元,专项项目106个,资助金额0.79亿澳门元,总共1.54亿澳门元。2020年资助的项目数量和总金额缩减了近一半:文化产业基金资助项目为46个,其中,常规项目14个,金额为0.38亿澳门元;专项项目32个,金额为0.26亿澳门元(见下页表1)。2020年澳门特区政府新推出的政策是:延长新批给的免息贷款资助的偿还期限,并推出了“文化市场拓展专项资助计划”。文创行业涉及

表1 澳门文化发展基金资助情况(2019、2020)

| 年份 | 类别 | 资助数目 | 无偿资助(亿澳门元) | 免息贷款(亿澳门元) | 总资助金额(亿澳门元) |
|------|------|------|------------|------------|-------------|
| 2019 | 常规资助 | 25 | 0.08 | 0.67 | 0.75 |
| | 专项资助 | 106 | 0.79 | 0 | 0.79 |
| | 合计 | 131 | 0.87 | 0.67 | 1.54 |
| 2020 | 常规资助 | 14 | 0.05 | 0.33 | 0.38 |
| | 专项资助 | 32 | 0 | 0.26 | 0.26 |
| | 合共 | 46 | 0.05 | 0.59 | 0.64 |

数据来源:澳门文化发展基金官网。

范围广,很多文创企业都依靠博企、政府项目维生。新冠肺炎疫情以来,政府活动延期或取消,包括澳门国际音乐节、剧场、工作坊活动等都无法正常开展;同时,大型企业、政府部门亦削减预算,缩小采购规模,整个文化产业链均受到影响。

其次,澳门尚未出台针对文化产业的税收优惠政策。澳门特区的文化政策优势主要在于澳门企业所得税与大陆、香港特区相比较低。在企业所得税上,新加坡和中国香港分别为17%和16.5%,澳门只有15%。个人所得税上,澳门上限为12%,香港是15%。2021年1月,为吸引外地从事科技创新业务的企业落户澳门,以此推动澳门创新科技的长远发展,澳门立法会通过了《从事科技创新业务企业的税务优惠制度》法案,规定从事创新发明或以创新方式将科学知识、技术或工艺应用于产品制造或服务提供的科技创新业务企业,可享印花税、房屋税、所得补充税、雇员职业税等税务优惠,但是澳门并没有专门针对文创产业的税收优惠政策。澳门与内地在法律、税收融资渠道上的不同,也降低了双方的合作效率。

最后,澳门文化产业孵化效率有待进一步提升。文化产业融资需求较大,具有知识和资本密集的特点,需要进行大量的创意和研发工作,相应的资金投入规模较大。^⑩澳门的文创产业发展面临许多困难,如资金不足,成功率不到10%^⑪等,且文创产业整体利润率较低,很多文创企业又不愿以股权换资源。特区政府推出专项资助的政策,支持若干个文创服务平台。打造高品质的作品可能需要投入更多

成本,仅靠政府资金资助难以推动长远发展,需要提升金融支持文创产业的力度。经过十余年的发展,真正盈利的企业和艺术团体并不多,基本上还处于前期投入阶段。

2. 澳门文化产业发展存在的人才政策问题

文化发展与人才之间的关系密不可分,但澳门文化产业发展人才支撑较为乏力。首先,澳门文创人才培养效果不显著。人才是澳门文化产业发展的第一资源,澳门发展文化产业需要培养更多的专业人才,否则后劲不足、难以持久。澳门作为典型的微型社会,其不同于巨型国家或地区的独特性,不仅反映在单一的经济结构上,而且突出地体现在社会文化特征上。一方面,微型社会中的个体行动者更具影响力,个体之间的交互联系更为紧密和频繁;另一方面,微型社会的移民现象十分突出。从文化创意产业发展的角度来看,这两个方面都影响了产业创意的来源和渠道,以及创意素材的丰富性和多元性。^⑫目前澳门大学、澳门理工大学、澳门科技大学等已经逐步设立新媒体、设计、传播系等与文化创意产业有关的专业学科,但是文化创意产业人才培养成效仍有不足。近年来澳门高等教育招收越来越多的外地生,外地生又以内地生为主,但内地生在澳门毕业后难以留澳就业,因而难以解决特区文创人才不足的问题。

其次,澳门文创产业人才引进和回流力度不足。文化产业是一个朝阳产业,但是澳门文化产业这个“蓄水池”还没有蓄积充足的人才。另外,澳门文创市场相对较小,导致人才流失加剧。根据澳门

统计暨普查局资料,2018年澳门文化产业在职员工占全部就业人口总数(38.8万)的3.3%。^⑤澳门文创项目比较少,大多是小微企业,不少文创人士是兼职人员,新冠肺炎疫情暴发以来,政府、企业活动大幅减少,影响文创行业业务,部分从业者已由全职转为兼职。人才是文创产业发展的关键,但澳门人才政策比较保守审慎,难以在澳门汇聚人才,这是文创产业发展的最大痛点。澳门回归以来,发布和实行《投资者、管理人员及具特别资格技术人员居留制度》《聘用外地雇员法》,制定了一系列入境、逗留、居留的管理办法。澳门贸易投资促进局统计资料数据显示,2013年以来,澳门以管理人员及具有特别资格技术人员身份申请居留的个案数量约为1000人,其中2018年批准了27个,其中,教育行业11个,文创行业仅2个;2019年批准了13个,其中,教育行业6个,金融行业6个,会展行业1个;2020年批准了3个,均为医疗行业。

3. 澳门文化产业发展存在的土地政策问题

澳门历史城区于2005年7月15日成功申请世界遗产,被正式列入联合国《世界文化遗产名录》,成为中国第31处世界遗产。澳门行政当局在文化遗产保护上不遗余力。目前,可用于澳门文化产业的土地资源比较紧张。土地是重要的生产要素,《管子》有言:“地者、万物之本原,诸生之根菀也。”澳门面积狭小,自20世纪初叶人口渐增,为解决人口居住及城市化问题,填海造地成为土地政策的主导思想。在《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》(以下简称《基本法》)的保障下,澳门得以保持原有的资本主义制度和生活方式,在所有制方面表现为私有制经济。针对私有产权的土地,澳门特区政府只能发挥引导作用。

澳门文化产业功能区较少。目前,澳门30年以上楼龄的楼宇有4000多幢,而且大部分是20世纪七八十年代建造的M级楼宇,在公共设施、卫生及居住环境、交通配套、人口老化等方面亟须改善。^⑥目前澳门主要的创意产业规划区集中在望德堂,这是澳门特区政府为振兴经济及促进产业多元化而采取的

一项措施,希望借此规划发展、优化旧区环境及提升居民生活质量,并引进文化创意产业以活化区内历史建筑及营商环境,发展出融合新旧文化的创意社区。

三、澳门文化产业政策“多维一体”的体系创新策略

文化既是目的也是手段,文化的手段价值要通过文化政策来实现,文化政策是新时代文化治理的重要手段。本文认为,应从财税金融政策、人才政策、土地政策等方面构建澳门文化产业发展“多维一体”的政策“组合拳”。一是财税及金融政策。财税政策以财政为基础,通过集中一部分财政用于满足文化产业发展的财政收支活动。税收政策则是通过税收优惠手段,为文化产业创造有利的发展条件,其中包括个人所得税、企业所得税。金融政策则是通过金融手段,推进银行业、金融业、保险业支持文化企业,拓宽文化企业融资渠道,增强文化企业发展后劲。二是人才政策,在培养人才、引进人才等方面支持澳门文化企业。三是土地政策,通过土地支持文化产业的优惠政策,如通过土地供应与土地规划、废旧土地利用、土地更新等,促进文化产业发展。

(一)探索澳门文化产业财税及金融支持政策

首先,财政方面加大对重点文化产业的政策支持。比如,加强支持品牌塑造、构建营销服务体系,加大对出版、表演、影视等优势领域的扶助力度,同时加强对综合性服务平台的扶持力度,以此推动澳门文化产业的平台作用。2011年,澳门特别行政区第8/2011号法律财政储备法律制度正式生效,截至2021年6月底,财政储备初步估算为6568.1亿澳门元,其中,基本储备为1508.7亿澳门元,超额储备为4941.1亿澳门元,^⑦未来应以更加开放的态度投资和支持本地市场,引进大型文化产业。

其次,探索文化产业税收优惠政策。税收方面,实施优惠税收政策,吸引国际合作,引进大型文创企业来澳门设立子公司,推动澳门文创产业链延伸发展。对不同文化行业、文化产品和服务实施差别税率政策是许多国家、地区文化产业税收政策的特色

之一,法国为典型代表。例如,法国新闻出版物和出版企业营业额的增值税税率分别为2.1%和5.5%,低于销售货物和商品的一般税率。^⑩日本、澳大利亚等国家分别出台了促进中小文化企业发展的税收优惠政策,韩国、新加坡、新西兰、英国、俄罗斯等国通过合拍影视作品实施退税优惠政策,以吸引国际合作,使本国影视走出去。^⑪

最后,提升金融融资服务澳门文创产业发展的功能。探索金融融资服务澳门文创产业的新模式,培育一批文化金融孵化器,打造文化金融服务平台;在发展特色金融的基础上,探索设立面向大湾区发展的文化企业专项资金,作为“种子”资金集聚社会资金,重点投资支持文化创意、文化旅游等领域项目;争取建设“粤港澳文化创意试验区”,对涉港澳的文化创意产业的管理体系、税收政策、投融资方法和市场准入制度等进行大胆试验,以此深化区域合作的层次;^⑫探索成立穗深港澳多地的创意产业发展基金,具体操作形式可以采取股份制的办法,由各地政府出资入股,积极吸纳民间资本进入,扩大基金的规模。^⑬

(二)探索澳门文化产业人才支持政策

一是采取有效措施加强本地文化人才培养。澳门发展文化产业,要练好内功,采取有效措施加强本地文化人才培养。在中小学基础教育中,进一步优化文化美育类必修教学科目的设置及考核分量,同时鼓励各学校通过兴趣班、课外活动等各种形式促进学生文化素养及文化创意能力的培养与训练;在高等教育中,优化现有文化类专业教学质量,探索将文化美育教育作为通识科目纳入教学体系,鼓励高校开展文化产业专题培训,邀请内地及国外文化产业领域的专家学者、具有实践经验的企业家讲座授课,鼓励高校工商管理专业开设文化产业相关科目教学。此外,应加大文化类社团人才的扶持力度。

二是将文化人才特别是文化产业人才作为澳门人才引进优先考虑的门类。因应社会需求,2013年起行政长官施政报告开始将人才工作侧重点放在本地人才培养和吸引在外地的澳门人才回流。2014年

度施政报告提出“人才建澳”基本理念并建立人才培养长效机制,设立由行政长官担任主席的人才发展委员会,以加大本地人才培养和吸引人才回流力度。^⑭行政长官在《二〇二一财政年度施政报告》中提出育才引才并举以兴澳建澳,“在加强培养本地人才的同时,要实施更加开放和科学的人才引进政策,加大力度培养和引进符合澳门经济适度多元和社会发展需要的人才”。此外,行政长官在立法会全体会议上提出,要引进大健康、金融、文化、科技等行业人才。文化事业和文化产业人才应当成为澳门今后育才引才的重要对象。根据施政报告要求,澳门将制定人才发展总体规划及人才引进相关法律法规,建议在人才发展总体规划中突出文化发展方面的人才规划,并在相关法律法规中予以切实保障,在新一轮人才引进工作中予以大力落实,可借鉴中国香港、新加坡的经验,探索实行计分制引进人才机制和专才评级等措施。^⑮同时,针对澳门地区所急需的文化类专业人才,可借鉴澳大利亚、新西兰工作假期签证(Working Holiday Visa)政策,探索、创设外来人才短期(6个月至1年)工作签注(可续期),以更加灵活的方式有效解决澳门关键发展领域的人才问题。政府在制定人才回流政策时,应积极鼓励和支持在外地学习和发展、与“一基地”建设密切相关的澳门人才返回澳门发展。政府还可以探索制定人才自由流动的管理规定,使粤港澳大湾区各地人才在任何一地流动、就业、创业、培训,都可以享受当地人才的优惠政策待遇,在通关、居住证等与人口流动有关的政策、制度、规定等方面,对人才给予优先便利安排。^⑯此外,在人才保障方面,要大力创造有利于文化类人才就业、创业及发展的综合环境,积极破解不利于急需人才培养和引进的体制机制性壁垒,探索急需引进类人才住房津贴、子女就学等生活保障措施。

(三)探索澳门文化产业土地支持政策

一是支持规划文化产业发展的空间载体。政府可选择适当的澳门填海区规划文化产业。2016年完成的澳门首份法定总体规划《澳门特别行政区城市发展策略(2016-2030)》是特区土地规划的重要依

据。2020年,澳门特区政府土地工务运输局公布《澳门特别行政区城市总体规划(2020-2040)》,针对土地利用、空间布局、居住用地、经济产业、交通运输、环境保护、公用设施、基础设施、文化遗产、城市景观、都市更新、都市防灾等领域提出主要的规划构想。为支持澳门产业多元化发展,该规划与此前对比最大的转变是商业区增加较多,由原有的1%增加至4%,可利用其发展文化产业。对于澳门旧区的文化建设,政府应继续发挥引导作用,主要依靠社会和市场两种力量驱动;而在填海新区建设中,政府可以发挥更大作用,可规划建设一批文化园区,厚植文化产业发展空间。

二是鼓励“闲置土地”优先发展文化产业。《基本法》第一章第七条规定:“澳门特别行政区境内的土地和自然资源,除在澳门特别行政区成立前已依法确认的私有土地外,属于国家所有,由澳门特别行政区政府负责管理、使用、开发、出租或批给个人、法人使用或开发,其收入全部归澳门特别行政区政府支配。”按照澳门新《土地法》的规定,“除获批土地未完成利用开发而被宣告批给失效并回收外,承批人在合同或法定期间内不缴付溢价金、未经预先许可而修改批给合同用途或更改土地的利用、土地的使用偏离批给的目的等,也会导致被政府宣告解除批给而回收土地”。这为督促承批人切实有效利用土地以及政府部门严格管理批出的土地提供了法律依据,实现了有法可依。^⑤可综合利用澳门现存空置土地、政府收回土地,为文化产业提供更多可利用的空间,^⑥政府可以进一步加强对政府特许经营等形式出租的物业的回收,将其用于文化事业和文化产业经营。

三是实施“焕彩澳门”计划。以澳门北区为代表的老旧城区建筑密集、市容市貌破旧,更新建设难度大、速度慢,难以在较短时间内进行大规模改造。鉴于此,在继续稳步推进更新改造的同时,组织设计专业人士及艺术家,实施“焕彩澳门”计划,对澳门旧区老旧建筑外貌进行清洁粉刷及外墙艺术创作,推进旧区旧貌换新颜,赋予老城区新的文化内涵和生机

活力,提升澳门整体城市形象及对外吸引力。同时,也可借鉴深圳经验。深圳市设计了首个将城中村改造为人才保障房社区的试点——深圳福田水围柠盟人才公寓,该公寓由深业集团统一向水围股份公司承租村民楼,结合青年人才需求量身定制、改造和运营,打造“青年之家”。

四是利用横琴粤澳深度合作区发展文化产业。把横琴深度合作区作为澳门发展文化创意产业的承载区,联合打造区域性的文化教育开放先导区。横琴粤澳深度合作区已出台《横琴新区扶持文化创意产业发展办法(试行)》《关于促进横琴新区广告产业发展的若干措施》《横琴新区促进文化体育产业发展办法(暂行)》等政策措施。其中,2020年出台的《横琴新区促进文化体育产业发展办法(暂行)》就提出:“把横琴促进文化体育产业发展融入粤港澳大湾区深度合作、促进澳门经济适度多元发展之中,同等条件下优先支持大湾区文化创意企业来横琴发展。”2021年9月,党中央、国务院印发的《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》正式公布,方案强调,建设横琴的初心是为澳门产业多元发展创造条件,并明确文旅会展商贸产业是横琴促进澳门经济适度多元发展的新产业之一。横琴的新空间、新产业、新体制必定为澳门“一基地”建设创造新条件,提供新机遇。2021年9月,澳门特区政府公布《澳门特别行政区经济社会发展第二个五年规划(2021-2025年)咨询文本》,提出推动文化产业发展、建设中外文化交流合作平台、加强历史文化城区和文物保护、优化文博场馆软硬件设施等部署及重点工作,以切实落实“一基地”建设,为深度发展文化产业提供新空间。

结语

世界经济正在经历从产品经济到服务经济、从物质经济到文化经济的转变,文化产业作为新兴产业已经显示出巨大的发展潜力。文化产业蓬勃兴旺是推进澳门长期繁荣发展的重要途径。文化本身具有潜移默化、润物无声、滴水穿石的潜在影响力。文化产业发展也是一个系统性工程,需要公共政策给予配套支持、协助。推进澳门文化产业建设,应当高

度重视政策的引领、促进和保障作用,在现有分散政策的基础上深入研究,不断完善更新,逐渐形成一整套科学完备的具有澳门特色的配套政策,尤其需要在财税金融、人才培养与引进、土地规划与土地使用等方面着力,构建“多维一体”的文化产业政策体系。

注释:

① Vestheim, G., Cultural policy and democracy: an introduction, *International Journal of Cultural Policy*, vol. 18, no. 5, 2012: 493-504.

② 张娜、田晓玮、郑宏丹:《英国文化创意产业发展路径及启示》,《中国国情国力》2019年第6期。

③ 李红、邹月媚、彭慧丽:《国际文化经济学:文化合作经济分析的理论框架》,《浙江学刊》2013年第3期。

④ Kwon, S. H., Kim, J., The cultural industry policies of the Korean government and the Korean Wave, *International journal of cultural policy*, vol. 20, no. 4, 2014: 422-439.

⑤ 胡惠林:《文化产业学——现代文化产业理论与政策》,上海文艺出版社2006年版。

⑥ 章建刚:《文化产业,抑或创意产业?——概念与政策趋向的差异》,《学术探索》2009年第5期。

⑦ 潘知常、刘燕、汪菲:《澳门文化产业发展战略研究》,人民出版社2014年版,第26页。

⑧ 向勇:《创新驱动,区域协同》,向勇、崔世平、徐秀菊主编:《社区经济与创意营造——2017澳门文化产业研究报告》,社会科学文献出版社2018年版,第25页。

⑨ 《中国文化产业年鉴》编辑部编:《中国文化产业年鉴·2014》,光明日报出版社2016年版,第328页。

⑩ 《文化产业配合经济多元化》,《大众报》2021年3月29日,第1版。

⑪ 张少鹏:《文化事业逐步扩展文化产业渐次推进——记澳门回归二十年文化发展》, <https://china.chinadaily.com.cn/a/201912/19/WS5dfad890a31099ab995f2658.html>, 2019年12月20日。

⑫ 安起雷:《我国文化产业发展的若干金融政策选择》,《深圳金融》2012年第6期。

⑬ 谭志强:《文化产业—向投入者众,成功者少,但澳门仍值得尝试》,《澳门月刊》2018年7月号。

⑭ 庞欣新:《借助粤澳合作开发澳门文化创意产业》,《行政》2013年第3期。

⑮ 王万里、杨秋荣、李佳桢等:《大湾区建设与澳门机遇》,社会科学文献出版社2020年版,第156页。

⑯ 《澳门建筑置业季刊》, <http://www.macaudeveloper.com/activities/news201510.htm>, 2015年10月。

⑰ 澳门统计普查局:《澳门经济概况(2021年上半年)》, https://www.dsedt.gov.mo/public/data/ei/aame/attach/4fcd3e0eec92aa2e0b31aada9d62d0dc/sc/macau_economy_intro_sc.pdf?ts=1618761600000。

⑱ 郭健、王静茹、孔可可:《国外文化产业税收政策实践及启示》,《现代传播》2017年第2期。

⑲ 朱新梅:《中国广播影视“走出去”的现状、问题及对策》,贾磊磊主编:《中国文化发展战略的时代抉择》,商务印书馆2016年版,第176页。

⑳ 王学文、张远满:《港澳文化创意产业发展现状与对策研究》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2013年第2期。

㉑ 常征:《穗港澳文化创意产业区域合作研究》,郝雨凡等主编:《澳门文化创意产业:策略与发展》,中国社会科学出版社2011年版,第142页。

㉒ 王万里:《澳门参与粤港澳大湾区建设的人才保障问题》,《科技导报》2019年第23期。

㉓ 刘雪菲:《完善澳人才政策,为产业多元和可持续发展提供支撑》,《澎湃新闻》2021年3月29日。

㉔ 常征:《穗港澳文化创意产业区域合作研究》,郝雨凡等主编:《澳门文化创意产业:策略与发展》,中国社会科学出版社2011年版,第143页。

㉕ 冷铁勋:《政府处理“闲置土地”引发社会关注的思考》,《澳门月刊》2021年5月3日。

㉖ 麦健智:《文化创意产业及其在澳门的发展》,《行政》2006年第4期。