新时代我国文化市场监管现代化的必要性、困境及对策

[摘　要] 健康有序的文化市场是文化产业繁荣发展的基本依托、是人民群众实现美好生活需要的重要保证。文化市场的健康有序发展离不开文化市场监管的现代化。新时代背景下，推动文化市场监管现代化是落实以人民为中心的发展思想的必然选择，是构建现代文化市场法治秩序的内在要求，是促进全体人民共同富裕的必由之路。但伴随着元宇宙、ChatGPT等各种新兴概念和技术层出不穷，网络文学、网络视听、网络游戏等网络文化新形式、新业态高速发展，文化市场各种新情况新问题的不断呈现，我国文化市场监管立法之滞后、监管体制改革之滞缓、监管方式创新之乏力等问题日益突出，越来越不适应文化市场监管现代化的现实要求。基于此，加强我国文化市场立法，夯实文化市场良法善治之根基；优化文化市场监管体制，提高文化市场监管性能；拓展文化市场监管格局，增强文化市场监管动能；创新文化市场监管方式，提升文化市场监管效能，已然成为推进我国文化市场监管现代化，乃至中国式文化治理现代化的必由之路。

[关键词] 文化市场；文化市场监管；现代文化市场；网络文化；数字市场

[中图分类号] G124 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129（2024）01-0026-13

文化市场既是市场经济在文化领域的延伸，又是文化领域在市场经济环境下的改革发展形态。在新时代背景下，我国文化市场作为社会主义市场经济体系的有机组成部分，与其他细分市场一样肩负着支撑现代化经济体系建设、推动社会经济高质量发展的重大使命。但相比其他细分市场形态，文化市场还承载着丰富人民精神生活、提升全社会文明程度、增强中华民族凝聚力和国家文化软实力的时代重任，寄托着深层次的价值期待。在很大程度上，繁荣文化市场是促进物的全面丰富和人的全面发展，实现物质文明和精神文明相协调的中国式现代化的必然选择。正因为如此，党的二十大报告指出要“繁荣发展文化事业和文化产业……健全现代文化产业体系和文化市场体系”[1]　45。当下，繁荣文化市场的关键在推动文化市场监管的现代化，即通过推动文化市场监管机制、监管格局、监管方式、监管手段等的现代化发展，为文化市场的繁荣发展及其价值与功能的彰显营造环境、提供条件、注入动力。

在很大程度上，没有现代化的文化市场监管就没有现代化的文化市场。现代文化市场监管既是维护文化市场法治秩序、保障文化市场有序运转、助力文化经济高质量发展，从而促进人民物质生活富裕的必要条件，也是推动社会主义文化大发展大繁荣、营造健康向上的文化生活环境、保障人民精神文化权利，从而促进人民精神生活富有的重要支撑。实质上，伴随着文化市场在整体市场经济中地位和作用的日益提升，以及“文化+ ”趋势下各种文化新业态的快速发展，文化市场监管现代化已然成为新时代中国式现代化不可或缺的组成部分。近年来，随着文化市场监管重要性的日益凸显，相关理论研究日渐增多，主要集中于三个方面，一是有关文化市场依法治理基础理论的研究[2-3]，二是有关文化市场综合执法改革的探讨[4-5]，三是有关网络文化市场监管的探究[6-8]。不过，既有研究多从法学、公共管理等某一学科视角展开，对文化市场监管的战略性、综合性研究相对不足。是故，本文立足新时代背景，结合中国式现代化的基本要求，力图从理论与现实相结合的角度厘清我国文化市场监管现代化的战略价值，查摆当前所面临的主要问题和困境，并在此基础上找寻全面推动我国文化市场监管现代化的方案和路径。

一、新时代我国文化市场监管现代化的必要性

新时代背景下，推动我国文化市场监管现代化是落实以人民为中心的发展思想的必然选择，是构建现代文化市场法治秩序的内在要求，是推进全体人民共同富裕的必由之路。

（一）落实以人民为中心的发展思想的必然选择

新时代的发展根本上是以人民为中心的发展。对此，党的二十大报告强调，要“坚持以人民为中心的发展思想。维护人民根本利益，增进民生福祉，不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”[1] 27。以人民为中心的发展思想实质是强调人民在发展过程中的主体性能得到切实的保障和展现。就文化市场监管而言，就是要确保文化市场在发展过程中，人民作为发展的目标的正义性得以维护，人民的文化权利得到充分有效的保障。

1. 文化市场监管现代化是文化市场目标正义的根本保证。在市场经济条件下，文化产品具有双重属性。首先，文化产品具有经济属性，它以商品的形式出现在市场上，并且和市场上的其他商品一样兼具经济价值和使用价值。但不同于其他一般商品，文化商品是人类的精神产品，它的使用价值不在于满足人的物质需要，而在于满足人的精神需求，因而还具有鲜明的社会意识形态属性[9] 178-183。文化商品的经济属性决定了它的生产遵循市场逻辑，追求利润最大化；文化商品的社会意识形态属性则决

定了它的生产关乎人民的文化权利和利益，关乎整个社会的精神文化福祉。一方面，在双重价值属性影响下，文化市场经营主体可能受经济利益诱导，生产、投资、销售一些危害社会公共利益的文化产品；另一方面，社会文化供给又可能过分强调产品的社会价值，以致于忽视文化产品的经济创造力和市场竞争力。文化市场产品的经济属性和社会属性所表现出的互斥性，要求通过现代化的市场监管，平衡和调节文化市场经济价值和社会价值之间的矛盾和冲突，既要避免文化市场经济价值的实现造成社会价值的缺失，又要防止其社会效用的发挥造成经济价值的减损，切实维护以人民为中心的文化市场发展目标。

2. 文化市场监管现代化是保障人民文化权利的重要途径。文化市场作为文化产品、服务与要素等市场内容进行生产、流通、分配、消费的场域，是人类进行精神文化创造、表达和交流的基本媒介。现代文化市场所具有的公共性、公平性和公开性，打破了文化产品交换的时空、身份限制，极大地增强了社会文化创造活力，拓展了文化艺术传播范围，“促进了以文化艺术形式为介质的社会精神交往关系的发展”[10]。依托商品交换和精神交往，现代文化市场缔造出最有效的文化需求满足机制和文化权利实现系统，用以保障公民个体或集体拥有的“文化参与权、文化享有权、文化分享权和文化传承与发展权”[11]。然而，文化市场是一把双刃剑，尽管它通过丰富人民的文化生活形成了有效的文化权利实现机制，但市场化的运作模式也使文化生产和消费发生严重异化。文化产品大规模标准化生产，使文化艺术“纳入到了消费领域之中，剥离了艺术的强制性和天真特性”[12]107。社会大众在文化消费中寻求消遣娱乐，致使低俗、庸俗、媚俗的文化产品大量充斥于文化市场，腐蚀受众的精神头脑，损害人民的文化权利。从此意义上讲，新时代推动文化市场监管现代化，依托外部力量审查文化产品内容，及时准确地判定、识别、处理违反法律法规、违背社会公序良俗的文化市场行为，是促进文化市场健康发展，维护人民文化权利的必然选择。

（二）构建现代文化市场法治秩序的内在要求

法治是国家治理现代化的重要依托，是建设现代化经济体系的有力保障。市场经济，本质上就是法治经济，只有法治才能保障市场有序运转、促进市场长效可持续发展。就文化市场领域而言，法治是营造现代文化市场经营环境、构建现代文化市场发展格局、弘扬现代文化市场发展价值与功能的根本保证。在很大程度上，文化市场现代化根本上就是文化市场法治化。新时代实现文化市场法治化运行的关键在监管，只有不断推进文化市场监管体系和监管能力现代化，才能为文化市场高质量发展提供法治支撑。

1. 文化市场监管现代化能确保文化行政权行使的规范化。文化市场法治化、现代化的基础是文化行政权的规范化、制度化运行。依法监管是现代文化市场监管的基本原则，为文化市场监管权的行使框定了法律轨道。首先，它明确了文化市场监管的主体责任，要求各类监管主体“积极作为”[13]，既要采取限制性监管措施，依法禁止消极负面的文化内容产品、查处违法违规的文化经营行为、为受害者主张恢复受损权利和追究违法者责任提供法律途径，防止文化市场主体权利未经许可而被滥用或遭到侵犯而缺乏救济；又要推行服务型监管，优化监管主体的管理服务功能，改善文化市场全生命周期服务，为文化市场有序运行提供良好的市场环境。其次，它厘定了监管权力与文化市场主体权利的边界，要求各类监管主体不可“消极不为”[13]，不得在没有法律规定的前提下，自行设定文化市场审批许可权、执法权、处罚权等，坚决管住、管好自身法定职权内的事情，至于其他的事情，要做到“法无授权不可为”，充分尊重文化市场自治精神，最大限度地发挥市场的文化资源配置作用，避免监管权力过度介入市场运行过程，侵害私人文化选择的独立性和自主性。

2. 文化市场监管现代化能保障文化市场运行过程的有序化。现代文化市场监管是防范文化市场运行过程性风险的全面监管。在事前监管环节，监管机构严格执行事前监管规范，依法赋予具备相应能力且合乎市场准入标准的公民、法人或其他组织文化市场主体资格，准予其从事文化生产经营活动，给予文化市场主体“真实、准确与完整的稳定预期”[14]，推动文化市场准入在法律框架内运行。在事中监管环节，监管主体主要通过随机抽查、检查、通知、立案调查等方式，对文化经营活动与文化内容表达是否符合国家法律法规和政策要求进行衡量。一是判断文化产品生产流通是否遵循公平的市场竞争规则，是否存在同质化竞争、不正当交易、行业区域壁垒、知识产权侵权等违法行为；二是检查文化产品内容是否背离主流意识形态，是否与人民群众的精神需求相脱节，及时防范化解违法违规风险。在事后监管环节，执法机关依法处理事中监管中发现的文化市场违法行为，对破坏文化市场运行秩序的市场主体予以制裁和惩戒，增强监管的威慑效应。“事前预防-事中控制-事后追责”的全流程监管，使自由、平等、守信的市场契约精神贯穿文化市场运行过程，督促市场主体遵循公平、公正、公开的市场运行法则，形成具有法治保障的文化市场准入、准营和退出秩序。

3. 文化市场监管现代化能维护文化市场运行效果正义。“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施”[15]，“如果有了法律而不实施，或者实施不力，搞得有法不依、执法不严、违法不究”[16]20-21，那法律的目的和效果就无法达成。现代文化市场监管作为文化市场领域常态化的法律实施活动，是文化市场科学立法与全民守法之间的桥梁和纽带。一方面，文化市场监管能“把‘纸上的法律’变为‘行动中的法律’”[17]，通过严格执法，对文化市场经营活动进行合法监测，依法没收、销毁损害个人或社会利益的文化产品，惩治、处罚危害文化市场运行秩序的市场主体，纠正文化市场失灵，保障相关法律

制度能在文化市场实践中得以落实。另一方面，文化市场监管的过程也是文化法治宣传教育的过程，日常化的监管实践有助于将文化市场法治理念渗入文化生产经营、投资交易与消费选择过程中，增强各类市场主体尊法、学法、守法、用法的法治意识，自觉遏制不正当的文化市场行为。现代文化市场监管一头连着立法，一头连着守法，其规范执行是推进法律的实施与普及、维护文化市场公平正义的重要保证。

（三）促进全体人民共同富裕的必由之路

新时代的发展本质是共同富裕式的发展。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。习近平强调，“共同富裕是全体人民的富裕，是人民群众物质生活和精神生活都富裕”[18]。人民物质生活共同富裕和人民精神生活共同富裕是共同富裕的一体两面，新时代推动文化市场监管现代化既具有维护现代文化市场秩序、助力文化经济高质量发展的物质意蕴，更潜藏着彰显文化社会价值、增进社会文化福祉的精神意蕴。

1．文化市场监管现代化有助于为文化经济乃至整体社会主义市场经济发展“保驾”，从而为人民物质生活共同富裕增加动能。从制度经济学的角度看，文化市场本身就是一种配置文化资源的制度，市场主体之间的自愿自由交易能够把外部性内在化，保障文化市场自由竞争秩序。但在数字经济时代，文化与资本市场快速连接，文化数字平台“对数据的剥夺性占有”[19]加剧了文化市场结构性失衡，负外部性、不完全竞争、信息不对称等市场失灵问题更为凸显。面对复杂多变的文化市场环境，最好的治理方式不再是听之任之，使文化市场不加限制地发挥作用，而是“利导之”“教诲之”“整齐之”[20]8244-8246，在尊重市场自发秩序的基础之上，通过强化外部监管，鼓励、引导文化市场主体遵循公平竞争法则，严守文化市场准入、准营和退出规则；制止、处理各类破坏文化市场公平、阻碍文化资源配置的经营行为，治理文化行业乱象、净化文化市场生态。以良好的市场秩序，推动文化企业可持续成长、文化业态可持续创新、文化市场高质量发展。以强大的文化创造力、影响力、亲和力和渗透力，汇集大量资金流、人才流、信息流、技术流，转变经济发展方式、激活经济发展动能，助推产业结构优化升级、提升特色品牌效应，促进文化作为生产要素深度融入社会经济发展过程，彰显人民物质生活共同富裕的文化力量。

2．文化市场监管现代化有助于为文化社会价值的彰显，为社会主义核心价值体系的弘扬“护航”，从而为人民精神生活共同富裕提供保障。文化市场是市场经济渗透到文化领域，并按照市场经济的要求来改造文化领域的结果。文化的市场化、商业化，标志着资本要素大规模涌入文化市场，浸染文化市场

的各个领域。倘若没有行之有效的监管手段，文化生产、流通、消费必然会被资本裹挟，一味地向社会提供资方认为市场所需要的、可以为其带来巨额利润的文化产品。长此以往，大量庸俗、虚无甚至有害的文化娱乐产品将充斥市场，诱发欲望膨胀、道德沦丧、价值缺失等精神危机，削弱文化的教化滋养和价值支撑功能，吞噬文化的社会价值。可见文化社会效用的发挥同样离不开现代市场监管工具。新时代引导文化市场主体培育社会责任感和使命感，使之把社会效益摆在文化创作生产传播的首位，必须进一步强化文化市场监管，提升文化内容审核的精准度，以保障文化产品精神内核的合法性和正当性，促使社会主义先进文化和价值观念浸入文化市场的各个方面，并通过不同的文化产品形态和话语体系表达呈现出来，更好地丰富广大人民群众的精神生活，满足人民群众日益增长的精神文化需求，增进人民群众的文化获得感和满足感；更好地凝聚全社会最广泛的思想共识，巩固全民族共同奋斗的思想基础，铸牢实现人民精神生活共同富裕的文化力量。

二、新时代我国文化市场监管现代化的困境

文化市场领域新形势新情况新问题的呈现，使得文化市场监管现代化的迫切性愈发凸显。但当前我国文化市场监管立法之薄弱、监管体制改革之滞缓、监管方式创新之乏力等现实情况的存在，给我国文化市场监管现代化带来多重困难和挑战。

（一）文化市场立法薄弱引发的监管依据困局

在现代法治环境中，文化市场监管现代化的关键是文化市场监管法治化。完善的法律规范体系是文化市场监管现代化的基本前提。尽管近年来，特别是党的十八大以来，我国文化立法卓有成效，文化法律体系日趋形成，但文化市场监管立法仍较为薄弱，监管执法法律依据尚且不足。

其一，文化市场监管缺乏系统性、权威性的法律支撑，各类监管规范的整合度有限，引发监管依据适用上的无序。现阶段，我国文化市场监管领域仍欠缺综合性的高位阶法律，且大量低位阶规范处于群龙无首的状态[2]，内容重复繁杂，整合程度低。一方面，尽管《旅游法》《电影产业促进法》为旅游市场、电影市场监管提供了权威的法律依据，但大多数文化细分市场监管缺乏明确的法律指引，规制整体文化市场的综合性法律更是处于缺失状态，以至于文化市场监管的根本性、原则性问题缺乏清晰化、法律化、权威性的界定。另一方面，《出版管理条例》《音像制品管理条例》《广播电视管理条例》《营业性演出管理条例》《娱乐场所管理条例》等行政法规侧重于对重点领域的文化市场进行规制，针对性强而统领性弱，无法面面俱到，以至于文化市场监管执法依据盲点频现。此外，有关文化

市场监管的地方性法规、部委和地方政府规章等主要引导和规范的是特定领域或区域内的文化市场运行秩序，名目繁多、各行其是，缺乏有效统合、碎片化现象严重，相互冲突的情形屡见不鲜，现实适用性大打折扣。并且，因相关监管规范的涵摄力和执行力有限，对文化市场违法违规行为的威慑性不强，导致文化市场的失范、失序现象大量滋生。

其二，文化市场监管立法缺乏对新情况、新问题的有力回应，造成法律适用上的“捉襟见肘”。文化市场监管法律规范属于社会上层建筑，它与社会经济基础之间的决定和被决定关系推演出二者成型的先后性[21]，使得文化市场监管法律规范天然滞后于监管实践。特别是在当前信息科技高速发展、文化和旅游及相关领域快速融合的形势下，文化市场监管法律法规的滞后性更加突出。原文化部于2011年12月出台的《文化市场综合行政执法管理办法》对整体文化市场法治化建设具有促进意义，但在当下无论从调整的广度，还是从对新情况、新业态、新需求回应的力度上讲，都已严重滞后于实践要求。此外，文化市场监管领域内其他法律规范也在被动回应市场需求的过程中陷入“法律失灵”的困境。以文娱市场为例，我国文娱领域包容开放的市场环境形成资本“虹吸效应”，各路资本的涌入促使文娱市场迅猛发展，但相关监管立法的滞后又助长了资本的盲目扩张，娱乐明星开始以批量化、标准化、数据化模式快速孵化，“偶像+流量+粉丝”的变现渠道日渐泛滥，市场恶性竞争，畸形审美、天价片酬、阴阳合同、偷税漏税等行业乱象丛生。文化市场监管立法的滞后、文娱法治“防火墙”的年久失修，导致文娱监管在应对这些新情况、新问题时较为疲软无力。

其三，网络文化市场监管还存在大量法律空白。在现代科技助力下，元宇宙、ChatGPT等各种新兴概念和技术层出不穷，传统文化行业不断迭代升级，网络文学、网络视听、网络游戏等网络文化新形式、新业态高速发展，给文化市场监管带来空前挑战。比如，不少网络游戏、视频直播陷入数据至上的陷阱，通过各种不法手段提高点击量、伪造销售额，以虚假数据欺骗投资人、误导消费者[22]；影视、文博商标恶意抢注屡禁不止，短视频、直播等版权侵权事件频繁发生，网生产品知识产权保护面临严峻考验。加之，数字技术的集成性和通用性使文化数字平台突破传统文化行业体制的束缚，文化资本加速扩张催生平台巨头垄断，小微文化企业利益受损，文化市场出现结构性失衡。面对数据造假、知识产权侵权、平台垄断等全业态、结构性问题，现行《互联网文化管理暂行规定》《互联网新闻信息服务管理规定》《互联网视听节目服务管理规定》《网络出版服务管理规定》《网络表演经营活动管理办法》《互联网直播服务管理规定》等细分领域法律规范的涵摄力不足，无法从整体上化解网络文化市场监管失灵等突出难题。同时，当前网络文化市场管理规范多聚焦网络视听、网络直播、网络表演等领域，对网络文学、网络游戏、网络动漫的关注相对较少，也导致游戏、动漫等部分重点领域的监管依据匮乏，监管随机性较强。

（二）监管体制改革迟缓导致的监管效能困境

文化市场监管体制是文化市场监管组织结构与运行机制的总称。健全的文化市场监管体制是文化市场监管现代化的基础支撑，能够为文化市场监管高效运转提供制度框架。但是我国文化市场监管体制改革较为迟缓，分散化、切割化、封闭化的特征依旧较为突出，严重影响了监管执法效能。

其一，监管职能分散，权责配置不清。当前，我国文化市场监管权存在纵向配置上权责优化度不足、横向配置上权责集中度不够等问题。纵向上，文化市场监管权按行政层级配置，中央和地方各级人民政府相关职能部门依照有关法律法规规定划分文化市场审批管理、执法稽查、监督检查等权限，看似分工明确、层级清晰，实则层层发包、责任下移，大量监管事项在基层汇集，形成“上面千条线、下面一根针”的监管局面，基层监管力量难以适应监管实践需求。横向上，文化市场监管职能分散在多个部门中，党委宣传部门负责指导意识形态和电影、新闻出版工作，文化和旅游部门负责文化市场日常行政审批、执法工作，广播电视管理部门负责视听节目监管工作，网信部门负责网络文化市场监管工作，公安部门负责文化市场底层安全维护工作等[23]，形成“九龙治水、各管一摊”的监管局面。分散化的文化市场监管职能配置，割裂了文化行业之间的内在联系，降低了文化市场监管的整体效能。一方面，权力分散化使得文化市场监管的作用因力量分散而被削弱，难以应对日趋复杂的监管形势。另一方面，利益行政化现象较为严重，各部门、各层级有利则上，无利则让，既积极揽权，扩大自身的监管权力，造成过度监管、重复监管；又“分锅避责”[24]，尽量推诿自身的监管责任，产生监管缝隙和监管空白。

其二，监管条块分割，协调配合不畅。受条块分割的政治体制影响，我国文化市场监管体制的条块化特征明显，纵向的“条条监管”系统和横向的“块块监管”系统基于各自的利益考量，确定监管目标、划定监管范围、制定监管规则，造成监管壁垒固化。主要表现为：一是部门协作度较低。数字时代，“数字技术已经全链全面地融入文化之中”[25]，带来文化行业的深刻变革。“文化创作、生产、传播和消费全产业链都建立在数字技术基础上，并通过数字化手段融合和展示”[25]，模糊了文学艺术、新闻出版、广播电视电影等文化行业的边界，筑成多业态共享的文化内容生产体系。但是，文化市场监管依然沿用分业分类监管模式，这容易造成不同部门之间的监管竞争和重复监管，浪费有限的监管资源。与此同时，随着文化与相关产业融合进程的加快，文化渗入到经济发展的各个环节，文化市场的辐射范围随之扩大，超边界性凸显。然而，在监管层面，文化市场监管还没有同综合市场、农业、科技、税务、公安、国安等领域的监管建立起制度化协作关系，跨部门综合监管机制尚不健全。二是区域协同性较差。随着互联网、云计算等现代信息技术及现代传播渠道的快速发展，文化内容的生产和消费

越来越多地突破地域空间限制，向更广范围延伸。但文化市场监管却是以属地管辖为主，区域之间的协调性较弱。特别是在经济转型升级大背景下，地方政府纷纷致力于将文化产业打造为地方经济发展新亮点、文化建设新名片，加剧了文化产业的地域集聚倾向，抬升了文化产业的地域属性[26]，强化了“块块分割”的文化市场监管样态，乃至造成监管资源、信息、制度与责任之间的区域断裂，在一定程度上阻滞了跨区域协同监管机制建设。

其三，监管体制封闭，社会参与不足。在文化治理现代化的总体趋向下，我国文化市场监管虽然在形式上引入了文化企业、行业组织等多元主体的参与，突破了政府单一主体的局限性，但实质上政府掌握着绝对的文化市场监管权。政府过度干预文化市场经营活动，既压制了文化市场主体的独立性和自主性，也忽视了社会力量在文化市场监管中的独特优势，构成社会力量参与文化市场监管的“挤出效应”，以致社会力量既缺乏充分的参与渠道，也缺乏足够的参与能力。一方面，文化企业等市场主体片面追求短期利益，自我控制、自我管理的内驱力不足，大部分企业以拓展经营业务为核心目标，尚未形成成熟的内容审查和监督机制，总体上欠缺自我监管的意识和能力。另一方面，文化社会组织数量较少、自治能力较弱、行政化色彩较重，甚至有些文化行业组织还承担着部分文化市场行政审批与许可职能，独立性、专业性、规范性不足。此外，公民在参与文化产品、服务等市场内容生产、传播、消费的过程中，不仅缺少自觉遵守行业道德、社会公德的自律意识，也缺乏依法检举其他违法违规行为的他律意识，文化权利意识与监管责任意识相对有限。

（三）监管方式创新乏力导致的监管前景困窘

伴随着数字智能技术广泛应用，海量信息和内容涌向文化市场，文化市场监管难度激增。然而，面对监管新形势、新任务，文化市场监管方式还没有突破传统行政监管思维的束缚，创新相对乏力。

其一，行政手段过于强硬，柔性服务能力不足。在传统“命令——服从”式管制型行政观念影响下，文化市场监管主体习惯性地运用行政处罚、行政强制等刚性手段规制文化市场秩序，工具性强而服务性差，与文化市场发展的逻辑和需求不相适配，造成监管效果的克减。例如，2021年1月至11月，针对新浪微博、豆瓣网等网络文化平台屡次传播法律法规禁止发布或传输的信息问题，国家网信办指导北京市网信办，对新浪微博实施44次处置处罚，共累计罚款1430万元[27]；对豆瓣网实施20次处置处罚，共累计罚款900万元[28]。但多次顶格罚款，还不足以遏制文化内容平台的违法违规行为，不良网络文化风气仍在流行。从长远来看，顶格罚款、强制下架等刚性监管手段必不可少，但仅用惩治型监管方式对文化市场进行监管，不仅会抑制市场的积极性和创新性，也会影响监管的实施效果。毕竟，不

注重引导、服务的监管，会加剧文化市场主体与监管部门之间的对抗，甚至一些市场主体会将“理性违法”作为一种“经营策略”，即在知晓违法后果的情况下，基于市场环境、企业利益等多方面考量，选择将停业整改、罚款处罚等视为一种必要的“经营成本”[29]。

其二，监管方式因循守旧，时代回应性不足。当前，“在数字技术驱动下，文化产业呈现柔性化发展特征”[30]，且“公共文化服务—文化产业—旅游业系统的高度耦合性”[31]，带动市场边界不断延伸，从线上的短视频、直播带货到线下的剧本杀、密室逃脱，文化业态日渐多元、形式日趋丰富。现代文化市场日新月异，可监管方式却没有因时因势而变。一方面，在监管对象上，文化市场监管主要关注网吧、KTV等传统文化场所和业态，忽视了对新兴融合市场的分类和规制。比如，在商场公共空间中安装迷你歌咏亭、在酒店房间中配备可上网设备、在饭店中安置KTV设备等均涉及到文化产品和服务的供给，但有些文旅部门以商场、酒店、饭店等经营主体不属于文旅部门监管为由推脱监管，或秉持“不发证就不管”的态度放弃监管，导致这些新兴文化业态或文化娱乐内容游离于文化市场监管之外。另一方面，在监管时机的选择上，文化市场监管缺乏稳定性和连贯性。传统“巡回式”“拉网式”“运动式”监管虽然能够迅速集中大量监管资源，在短期内达到治理目的，但具有不可持续性，往往是“按下葫芦浮起瓢”。而在其他非监管时段“选择性失明”[32]，使不少从事非法经营活动的文化市场主体逃脱应受的法律惩罚，也让更多市场主体产生获取不正当收益的投机心理。

其三，监管技术迭代滞后，创新应用不足。尽管现代信息技术已经广泛应用于文化内容产品筛查、过滤领域，但人工智能在文化内容监管方面远远没有释放出其应有的潜能。就监管主体而言，AI审核、大数据监测等新兴技术尚未得到监管主体，特别是文旅部门的足够重视，在监管实践中应用面、应用场景极其有限。就市场主体而言，现代智能监测技术的不成熟，使市场主体在文化内容审核过程中受到诸多困扰。一方面，机械化的检索方式容易引起监管误判，自动过滤或屏蔽掉诸多优质的文化内容；另一方面，也容易造成监管漏判，让不少劣质文化内容成为“漏网之鱼”。因此，国内的文化市场运营平台往往只是把现代技术手段视为文化内容审核和处理的辅助工具，人工监管依然被视作最有效的文化市场监管方式[6]。但人工监管的高成本和低效率，导致它与现代文化产品生产、分发、传播的同步性和实时性不相适应，加重了监管主客体的负担。

三、新时代推进我国文化市场监管现代化的路径

文化市场监管现代化面临的多重困境，使得直面新时代新形势下的新问题和新挑战，探寻推进我国文化市场监管现代化的现实路径成为当务之急。其中尤为关键的是要加强文化市场立法，夯实文化市场

良法善治之根基；优化文化市场监管体制，提高文化市场监管性能；拓展文化市场监管格局，增强文化市场监管动能；创新文化市场监管方式，提升文化市场监管效能。

（一）加强文化市场立法，夯实文化市场良法善治之根基

良法乃善治之根基，推进我国文化市场监管现代化首先要加强文化市场立法，打造科学合理、层次分明的文化市场监管法律规范体系，为文化市场监管领域的权力规制和权利保障提供有力的法律依据。

其一，优化文化市场监管立法理念，推动文化市场监管法律体系从管制法走向管理法、促进法、服务法的统一。我国现行文化市场监管法律规范多表现出重惩处、监督，轻引导、服务的特征，法律工具主义思想较重、控制性较强[33]。为此，健全文化市场监管法律规范体系，既要培育“寓引导于规制”的立法理念，将文化市场监管法律规范体系建设与文化市场发展趋势有机结合，根据市场变化规律动态地调整监管法律规范，用兼具现实性和前瞻性的法律法规指导、引领、促进文化市场监管实践；又要树立“寓服务于监管”的立法思想，始终把保障人民的文化权利和自由作为立法的根本出发点和落脚点，以民为本、立法为民，使文化市场监管法律法规服务于人民文化权利的保护，服务于人民精神文化需求的满足，从而平衡文化市场经济效益与社会效益之间的关系，保证文化市场监管立法既契合现代文化市场法治秩序构建之需求，也契合促进文化创新发展的需要。

其二，建立健全文化市场监管的立法内容体系。鉴于我国文化市场监管规范零散分布在具体的文化市场领域，较为混杂、紊乱，我国有必要构建以文化市场基础法为基石、以文化市场监管单行法为核心、以相关法规规章为支撑的文化市场监管法律规范体系。一是加快推进《文化产业促进法》的出台，明确文化市场运行的基本原则、规范文化市场管理的基本程序、构建文化市场管理的基本制度，强化文化市场监管顶层设计；二是研究制定专门的《文化市场管理法》[34]，统合文化市场监管领域内名目繁多的法规规章，破除不同文化行业、监管机构、行政区划、历史时期的法律规范之间的内容性冲突，整体性地调整文化市场监管领域的社会关系，引导和规范文化市场监管行为；三是完善相关监管法规规章，根据新闻出版、视听传媒、文创设计、休闲旅游等不同行业的发展特点和监管现状，补充细化具体文化市场的监管规范，对具体文化市场领域的社会关系进行精细化调整，不断充实立法内容、提高立法层级，为文化市场安全健康有序发展提供坚实的法律支撑。

其三，统筹运用文化市场监管的多种立法形式。法律制定需要反复酝酿、层层审批，从提交全国人大常委会讨论到法律正式颁布实施，最快也要经过两到三年的时间。但文化市场是动态变化的，特别是

各种新产品、新业态、新服务大量涌现，致使市场监管常常出现法律滞后和空白的现象。为保证法律体系的系统性、整体性、协同性以及时效性，文化市场监管立法不仅要针对新情况新问题出台新法律新规范，更要统筹“制定、修改、废止、解释、授权、决定、编纂、清理”[35]等多种立法形式，多修旧法、慎立新法，对于那些不符合文化市场发展规律的、已经过时的监管法律及条款予以坚决清理和废止；对于那些需要重新补充完善的法律规范要尽快进行修改和编纂；对于那些可以重新解释的模糊性规定要依法做出全面诠释。通过立改废释纂和决定并举，适时填补由文化市场快速发展带来的监管法律漏洞，强化文化市场监管法律保障体系，保证文化产业投资、文化产品交易、知识产权保护等重点领域有法可依，网络视听服务、剧本娱乐服务、数字藏品等新兴市场有章可循。

（二）优化文化市场监管体制，提高文化市场监管性能

构建分工协作、协同有序的文化市场监管体制，促进监管体制从分散走向集中、从杂乱走向有序。

在纵向权责配置方面，优化从中央到地方的监管权责，向基层文化市场监管机构赋能。监管执法重心下移是我国文化市场综合行政执法改革中的一项重要内容[36]。针对监管事项层层下放所造成的基层文化市场监管力量配置与实践需求之间倒挂等突出问题，应在纵向权力配置上坚持权能匹配、权责对等的原则，即严格依据各级文化市场监管机构所占有的行政资源和能力，划分监管事权、分配监管责任；并遵照各级监管主体所承担的监管责任，配备监管经费、人员和技术等力量和资源，既赋权、也赋责，既让权、也让利，正确处理中央与地方监管事权划分和监管力量对比之间的矛盾，尽可能地把资源、管理与服务放到基层，向文化市场最前沿推进，以改变有责无权、苦不堪言的基层文化市场监管现状，保证各级文化市场监管机构实现权、能、责的配套统一，释放文化市场监管活力。

在横向权责优化方面，厘清相关部门的监管职能，建立健全文化市场跨部门监管协作机制。一方面，明确文旅（文物）、新闻出版（版权）、广电、网信等文化市场管理部门的监管事项清单、责任分工及制度安排，以“整体性治理”[37] 34为基础，合并相关管理部门中相近或交叉的监管职能，设立文化市场综合监管机构，统一监管主体、整合监管资源，对文化市场实施一体化管理，并结合文化市场综合执法改革的进展，逐步构建管罚一体的文化市场监管模式。另一方面，建立健全由国家及地方各级文旅部门牵头的文化市场跨部门监管协作机制，统筹协调属地内文化市场管理和综合执法工作，通过筹建领导小组、召开联席会议等多种形式，加强文化市场管理部门同市监、公安、财政、税务等相关部门的协同联动，形成综合性的文化市场监管网络，充分发挥各部门合力，促进部门之间的资源互通、信息共享。

在跨区域协同监管方面，一是推动监管协同立法。各省区市人大和政府要加强文化市场监管立法的协同合作，围绕文化市场监管总体要求、重点任务、关键举措、具体标准等进行“协商”[38]，制定共通的地方性法规或地方政府规章，以打破行政隶属关系对区域一体化监管的束缚，为文化市场区域一体化发展提供监管法律依据。二是组建监管协作平台。及时公开各省区市的文化市场主体信用、潜在风险及文化市场监管地方标准、认证等方面的信息，完善跨区域信息交互机制。同时，统筹调配有限的监管资源，为文化市场异地监管、跨区域监管提供具体空间。三是健全联合执法机制。近年来，我国文化市场跨区域执法协作日益密切，如2023年首届京津冀地区文化市场综合执法协作联席会议[39]树立起联合执法的典范，却也呈现出“形式大于内容”等问题。因此，必须深入开展文化市场联合执法行动，推进各地资质互查、标准互认、案件联查、违法稽查等方面合作，彻底打通跨区域联合执法途径，增强文化市场综合执法能力。

（三）拓展文化市场监管格局，增强文化市场监管动能

培育多元参与、开放共治的文化市场监管格局，限缩行政机关的文化行政权力，逐步推动文化行政权的社会化转移。

其一，培育文化市场主体的监管责任意识。在政府控制型监管影响下，我国文化市场主体所受的行政管制居多，自我监管责任意识较弱。但随着监管主客体边界日益模糊，文化市场主体不只是监管的对象，亦是监管的主体。面对市场主体自我监管意识缺失等问题，国家既要突出正向引导，充分运用各种宣传渠道，对市场主体进行法治教育，鼓励市场主体承担更多的监管责任，壮大文化市场监管的市场主体力量。同时，也要强化反向约束，发挥行政检查、行政强制、行政处罚等刚性手段的作用，形成对文化市场违法违规行为的有效威慑，进而督促市场主体加强自我约束，抑制违法违规的经营理念和行为。通过正向激励和反向威慑，推动文化市场主体自觉承担监管责任，主动采用“技术过滤、内容编辑、人工审查、社群引导”[8]等现代化手段，进行自我管理、自我控制、自我净化，营造公司自治、市场自律的良好市场氛围。

其二，引导和支持文化行业组织的发展，增强文化行业自治能力。文化行业组织等第三方机构介于文化行政部门与文化市场中间地带。作为文化市场监管主客体的中介，由文化行业组织承担部分监管职能，在客观上有助于限制政府的文化市场监管权力，改变文化市场过度依赖政府监管的情形，防止行政权力过分侵蚀文化领域，阻碍文化市场的正常发育。为此，文化行业组织和协会等应进一步增强其独立性和自主性，不断提升自身的监管意识和能力。一方面，要基于对传统和新兴文化行业发展规律

的前沿把控，参与文化行业标准、公约的制定与修改，参与文化市场监管规则、程序的建构等；另一方面，要利用好“第三方”身份，积极组织文化行业政企研讨会、座谈会等，为政府和企业提供表达监管诉求、解决监管争议的友好交流平台。

其三，畅通文化市场监管的社会参与渠道。在“治理型监管”[40]框架下，文化市场监管不能单纯依赖政府、企业和行业组织，还需要发挥广大群众的监督作用。具体而言，建立志愿监督员制度，培训文化市场人民监督员，提供志愿监管服务，及时发现、劝诫、制止文化市场违法违规行为；建立公开听证制度，通过多方社会人士的参与，化解文化市场监管中的矛盾和纠纷，保障市场主体的合法权益；建立投诉举报制度，为群众提供电话、短信、网络等多种举报通道，并及时受理、调查、反馈群众的投诉举报，追究违法主体的责任；建立舆论监督制度，利用多种传播媒介，拓宽公众反映问题的渠道，揭露文化行业乱象。开创社会公众参与文化市场监管的制度化通道，以调动社会群众参与文化市场监管的主动性和积极性，夯实文化市场监管的社会基石。

（四）创新文化市场监管方式，提升文化市场监管效能

文化市场监管现代化有赖于文化市场监管方式的现代化。新时代推动文化市场监管现代化，关键是提高监管的多样性、适应性和灵活性，促使文化市场监管方式由低质迈向高效。

其一，采用刚柔相济的文化市场监管方式。尽管文化市场监管离不开强制性手段的运用，但单纯的生硬命令、控制和处罚，极易简化监管利益、弱化监管过程、固化监管结果，进而诱发监管主客体对立，加剧监管的强制性、对抗性和封闭性。加之在现代治理语境下，文化市场监管权乃是“一种柔性且有节制的权力”[41]，故现代文化市场监管已然不能片面依赖传统刚性手段的威慑，而要更多地诉诸柔性方法的引导。一方面，发挥激励性监管的作用。通过财政补贴、税收减免、投资倾斜、贷款优惠等行政奖励或给付手段，诱导文化市场主体自觉遵守文化市场管理规范，维护文化市场经营秩序。另一方面，扩大协商型监管的适用范围。行政主体要本着平等理性的态度，就文化市场监管目标、制度、方式等与市场主体进行必要交流对话、形成合意；同时也要采用提醒、劝告、建议、问询、告诫等非强制性手段，针对特定文化市场侵权违法行为与市场主体进行磋商，促使市场主体主动调整、改进其经营行为。

其二，实施文化市场监管数字化工程。依托人工智能、大数据、云计算、物联网等数字化基础设施，搭建文化市场专用监管网络，建设文化市场监管大数据体系，逐步升级文化市场技术监管平台。一是

构建文化市场监管基础数据库。基于自然人、法人、空间地理、电子证照等市场主体信息，建设文化市场信用数据库，全面记录文化市场经营单位、从业人员的信用信息，并以信用数据为依据，开展针对市场主体的信用评价，实施分类监管。一方面，对守法经营主体予以诚信激励；另一方面，把违法违规的市场经营主体等纳入文化市场警示名单和黑名单，依法予以惩戒。二是搭建文化市场数字化监管平台。借助监管大数据，打造联通中央、省、市、县四级的“互联网+监管”系统，全天候、无缝隙地录入文化市场监管信息，构建覆盖全国、上下联动、统一高效的在线监管平台，承载信息共享、预警防控、在线审批、数据分析等功能，形成监管合力。三是完善文化市场动态监管系统。开展“双随机、一公开□□□

[8] 刘少华,宋亚辉.我国网络文化市场监管的法治化路径研究[J].湖南大学学报(社会科学版),2020,(4).

[9] 徐海波.意识形态与大众文化[M].北京:人民出版社,2009.

[10] 付缦,胡惠林.马克思主义文化市场观：以交换为表现的精神交往关系[J].福建论坛(人文社会科学版),2022,(2).

[11] 傅才武,蔡武进.文化权利论[J].中国文化产业评论,2015,(1).

[12] Max Horkheimer,Theodor W.Adorno: Dialectic of Enlightenment[M].California:Stanford University Press,2002.

[13] 孟凡壮.文化市场监管的基本原则[J].浙江社会科学,2013,(8).

[14] 席涛.市场监管的理论基础、内在逻辑和整体思路[J].政法论坛,2021,(4).

[15] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL].中国政府网,2014-10-28.https://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content_2771946.htm.

[16] 习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020.

[17] 习近平.坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设[J].求是,2022,(4).

[18] 习近平主持召开中央财经委员会第十次会议强调 在高质量发展中促进共同富裕统筹 做好重大金融风险防范化解工作[N].人民日报,2021-08-18.

[19] 蔡万焕,张紫竹.平台经济发展对政府和市场关系的新挑战及其启示[J].学习与探索,2022,(11).

[20] 司马迁.史记·货殖列传[M].陈曦,周旻,等,注.北京:中华书局,2022.

[21] 殷冬水.法律滞后三论[J].行政与法(吉林省行政学院学报),1998,(2).

[22] 王林生,高宏存.媒体融合视域下互联网文化产业的秩序失范与行业治理——以50个全国首案为分析对象[J].行政管理改革,2019,(12).

[23] 王经绫.价值失衡与多元协同：现代文化市场治理困境的根源与出路[J].内蒙古社会科学,2021,(6).

[24] 张力伟.从共谋应对到“分锅”避责:基层政府行为新动向——基于一项环境治理的案例研究[J].内蒙古社会科学(汉文版),2018,(6).

[25] 江小涓.数字时代的技术与文化[J].中国社会科学,2021,(8).

[26] 李敢.文化产业与地方政府行动逻辑变迁——基于Z省H市的调查[J].社会学研究,2017,(4).

[27] 国家网信办依法约谈处罚新浪微博[EB/OL].中国网信网,2021-12-14.http://www.cac.gov.cn/2021-12/14/c_1641080795548173.htm.

[28] 国家网信办依法约谈处罚豆瓣网[EB/OL].中国网信网,2021-12-02.http://www.cac.gov.cn/2021-12/02/c_1640043205326056.htm.

[29] 陈瑞华.论企业合规在行政监管机制中的地位[J].上海政法学院学报(法治论丛),2021,(6).

[30] 周锦.数字技术驱动下的文化产业柔性化发展[J].福建论坛(人文社会科学版),2018,(12).

[31] 彭雷霆,康宇萌.我国文旅融合水平测度研究——基于公共文化服务、文化产业和旅游业耦合协调的探讨[J].决策与信息,2023,(6).

[32] 刘建义.大数据驱动政府监管方式创新的向度[J].行政论坛,2019,(5).

[33] 刘继萍.文化市场监管立法的突出问题与对策[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2014,(2).

[34] 蔡武进.我国文化产业法体系建设的进路[J].福建论坛(人文社会科学版),2014,(10).

[35] “立改废释”的立法实践与发展[EB/OL].中国人大网,2021-08-24.http://www.npc.gov.cn/npc/dzlfxzgcl70nlflc/202108/21ab64d8ce7a49188639229e3a9c3b9d.shtml.

[36] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于进一步深化文化市场综合执法改革的意见》[EB/OL].中国政府网,2016-04-04.http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/04/content_5061160.htm.

[37] Perri 6,Diana Leat,Kimberly Sletzer,Gerry Stoke.Towards Holistic Government:The New Reform Agenda[M].London:Palgrave Macmillan,2002.

[38] 宋保振,陈金钊.区域协同立法模式探究——以长三角为例[J].江海学刊,2019,(6).

[39] 重点任务6+1 协同发展上台阶——首届京津冀地区文化市场综合执法协作[EB/OL].北京市人民政府门户网站,2023-05-24.https://www.beijing.gov.cn/ywdt/gzdt/202305/t20230524_3111818.html.

[40] 胡仙芝,马长俊.治理型监管：中国市场监管改革的新向标[J].新视野,2021,(4).

[41] 让-皮埃尔·丹.何谓治理[M].钟震宇,译.北京:社会科学文献出版社,2010.

[责任编辑：汪智力]

The Necessity, Predicament and Path of the Modernization of the Country’s Market Regulation in Culture in the New Era

CAI Wujin, ZHANG Jinqi

Abstract: A healthy and orderly cultural market serves as the fundamental support for the prosperity of the cultural industry and is an important guarantee for the people to achieve a better life. The healthy and orderly development cannot be separated from the modernization of cultural market regulation. In the context of the new era, promoting the modernization of cultural market regulation is an inevitable choice to implement the people-centered development ideology, an inherent requirement to establish the rule of law in the modern cultural market, and the only way to promote the common prosperity for all people. However, with the emergence of various new concepts and technologies such as the metaverse and ChatGPT, and the rapid development of new forms and formats of online culture such as online literature, online audiovisual content, and online games, various new situations and problems in the cultural market continue to emerge, the rapid development of new cultural formats and the continuous presentation of new situations and problems in cultural market, while the lagging legislation, slow of regulatory system reform, and insufficient innovation in regulatory methods are becoming increasingly prominent, making it less an less adaptable to the realistic requirements of modernization of cultural market regulation. Therefore, it is essential to strengthen cultural market legislation, consolidate the foundation of the rule of law in the cultural market; optimize the regulatory system, improve the performance of cultural market regulation; expand the scale of cultural market regulation, enhance the momentum of cultural market regulation; innovate the regulatory methods, improve the efficiency of cultural market regulation. These measures have served as the critical path to advance the modernization of cultural market regulation in the country and the modernization of Chinese cultural governance.

Keywords: cultural market; cultural market regulation; modern cultural market; network culture; digital market

[收稿日期] 2023-09-04

[基金项目] 国家社科基金后期资助重点项目（22FYSA001）。

[作者简介] 蔡武进，男，湖北武穴人，法学博士，武汉大学国家文化发展研究院教授、博士生导师，武汉大学文化法制研究中心执行主任，主要从事文化法学、文化政策研究；张津期，女，山西孝义人，武汉大学国家文化发展研究院硕士研究生。