

西部民族地区文化产业发展法律保障研究

陈开来

(黔南民族师范学院 管理科学系, 贵州 都匀 558000)

[摘要] 在国家文化产业政策的推动下,西部民族地区文化产业发展呈现良好的发展势头,有力地推动了当地经济发展。由于缺乏比较完善的法律保障体系,西部民族地区文化产业发展还面临诸多问题。完善立法,加强执法和法律监督,保障司法公正,加强普法宣传,有利于西部民族地区文化产业朝着健康的方向发展。

[关键词] 西部民族地区; 产业文化; 法律保障

[中图分类号] DF36 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2012)04-0066-04

西部民族地区有着丰富、多样、原生态的文化资源,在发展民族特色文化产业方面有着天然优势。近年来,在国家有关文化产业政策的推动下,西部民族地区制定了一些相关政策和法规,以此保护和促进当地文化产业发展。

一 西部民族地区文化产业发展法律保护现状

2002年11月,中共十六大报告明确提出:“完善产业政策、支持文化产业发展、增强我国文化产业的整体实力和竞争力。”首次明确提出了发展文化产业的理念。2003年,文化部出台了《关于发展和促进文化产业的若干意见》。2009年,国务院出台的《文化产业振兴规划》明确表示重点扶持文化产业发展。2011年10月18日,中共十七届六中全会通过了《中共中央关于深化文化体制改革,推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》。这些政策的出台为各地文化产业发展不仅提供了政策依据,而且提供了立法契机。云南、贵州、广西等西部省、区先后制定和公布了本地区文化发展的政策。如:2004年云南省出台的《云南省加快文化发展的若干政策》、2011年贵州省出台的《贵州省人民政府关于振兴文化产业的意见》、2011年广西壮族自治区出台的《广西壮族自治区文化产业发展“十二五”规划》。同时,西部民族地区还根据国家现有保护文化产业方面的法律、法规制定了一些符合本地区文化发展的地方性法规、自治条例和单行条例。如:云南省的《云南省专利保护条例》、《云南省出版管理条例》、《云南省文化市场

管理条例》、《云南省广播电视管理条例》、《云南省民族民间传统文化保护条例》等;贵州省的《贵州省专利保护条例》、《贵州省广播电视管理条例》、《贵州省非物质文化遗产保护条例》、《黔东南苗族、侗族自治州镇远历史文化名城保护条例》等;广西壮族自治区的《广西壮族自治区文化产业市场管理条例》、《广西壮族自治区广播电视管理条例》、《广西壮族自治区著作权管理条例》等。西部民族地区初步形成了以政策、法律、法规、自治条例、单行条例等政策和规范为主要内容的文化产业发展法律保护体系。

二 西部民族地区文化产业发展法律保障存在的问题

虽然,西部民族地区在文化产业发展法律保护方面取得了一定成绩,但仍存在着一些问题,主要表现在以下几个方面:

(一) 立法方面

1、立法层次低,法律法规体系不健全,地方性法规或政策居多。由于国家没有制定有关文化产业发展的基本法律,导致地方立法缺乏上位法依据,立法层次低。

2、立法内容缺乏一定的前瞻性和可操作性,无法适应当前文化产业的快速发展和需求,对文化产业的管理带有明显的计划管理烙印,无法应对市场经济的瞬息万变。

3、各种政策、法规之间缺乏系统性、同一性和衔接性。由于缺乏统一的法典对有关文化产业发展的

问题进行统一规定,各地在制定政策和法规时重复、交叉、矛盾等现象较多,使得政策之间、法规之间、政策与法规之间不能很好的配合和相互衔接,在处理具体问题时导致权责不清。

4、立法缺位现象比较严重。从国家层面来看,目前我国有关文化产业发展投资、市场准入、税收、财政、管理等方面的法律保障机制缺乏或不完善,西部地区更是如此。这些都制约了文化产业立法工作,不利于文化产业的发展。

(二) 执法和法律监督方面

1、执法部门众多,执法混乱,各部门权责不明确,缺乏统一、协调的长效机制。文化部门可以执法,工商、版权等部门也可以执法,甚至有些部门雇佣社会闲散人员执法。这就造成了执法混乱,执法质量难以保证的情况。

2、执法人员知法、犯法的情况大量存在,执法队伍素质有待进一步提高。一些部门在执法过程中出于部门利益的考虑,搞以言代法,以权压法,有法不依,执法不严。

3、执法方式非常态化。有些部门执法没有形成制度化的机制,随意性比较大,喜欢搞袭击,搞突击。

4、执法程序的合法性存在问题,滥用自由裁量权现象较为严重,监督机制缺乏。许多执法人员在执法过程中不按法律法规的规定,随意采取强制手段,不按规定调取证据材料。在行使自由裁量权时不认真研究法律法规,也不深入调查事实,凭自己的“估计”决定处罚的幅度,严重侵害了相对人的合法权益。同时在整个执法过程中缺乏有效监督。

(三) 司法保护方面

文化产业的司法保护主要集中在知识产权保护方面。近年来,我国在知识产权的司法保护方面取得了很大成绩,审判效率和质量得到进一步提高。但在司法实践中仍然存在一些问题。第一,关于知识产权客体认定问题。我国文化产业知识产权纠纷在司法过程中存在一个无法回避的问题,即无论是在民事诉讼还是刑事诉讼中,法院在审理案件时常常需要对知识产权客体重新予以认定,这就导致诉讼效率低下。同时,知识产权是一种无形财产权利,在实践中认定存在一定困难^[1]。第二,由于某些立法的缺失,导致审判中无法律适用依据。随着网络的发展,网络文化逐渐走入人们的生活,微博、博客对我们来说并不陌生。然而,对于网络著作权的保护却没有明确而详细的规定。现行《著作权法》只是进行原则性规定,网络著作权保护由国务院另行规定。目前国务院也没有制定出相应法规。另外,

对于民族民间传统文化的保护也没有明确规定。《中华人民共和国非物质文化遗产法》、《贵州省民族民间传统文化保护条例》、《广西壮族自治区民族民间传统文化保护条例》、《云南省民族民间传统文化保护条例》等一些保护民族民间传统文化的法律、地方性法规其内容主要涉及的是政府部门对民族民间传统文化管理活动,而对于民族民间传统文化中涉及的权利保护和权利救济的内容与程序几乎没有规定^[2]。《乌苏里船歌》著作权纠纷案在审判过程中就遇到这样的问题,法院找不到具体法律适用,最后只能依据著作权法和民法基本原则对该案作出判决^[2]。

(四) 文化产业发展法律保护意识方面

西部民族地区在文化产业发展法律保护意识方面比较落后。作为推动地方文化产业发展主导力量的政府及其所属部门的工作远远跟不上形势发展的需要。西部民族地区普遍缺乏有关文化市场管理、文化企业市场准入、文化产业发展税收和财政支持等相关规定,地方政府在对待文化产业发展上缺乏立法思维和法律保护意识。目前,西南三省区除了云南、广西制定了相应的《文化市场管理条例》以外,其他有关文化市场准入、投资、税收、财政等方面的规定几乎没有。文化事业单位作为推动文化产业发展的重要力量,发挥着重要作用。但由于体制的原因很多文化单位还缺乏市场竞争意识,缺乏知识产权保护意识,这对文化产业发展是相当不利的。普通民众既是文化产品的消费者,又是文化产业发展的支持者和维护者,自觉抵制盗版、侵权等违法现象是每个消费者应尽的义务。由于西部地区发展相对落后,民众文化素质和法律意识也相对落后,在知识、守法、护法等方面与发达地区相比还存在很大差距。

三 完善西部民族地区文化产业发展法律保障的建议

(一) 立法方面

1、以《民族区域自治法》为基础,因地制宜制定符合本民族地区文化产业发展的自治条例、单行条例和地方性法规。我国一直没有制定文化产业发展的基本法律,这不仅阻碍了我国文化产业的发展,而且制约了民族地方立法发展。纵观文化产业发达国家,无一不制定基本法。如韩国的《国民政府的新文化政策》、《文化产业促进法》,日本的《振兴文化艺术基本法》、《有关振兴文化艺术的基本方针》,加拿大的《加拿大多元文化法》等。西部民族地区在

国家没有制定基本法的情况下,可以先行依照《民族区域自治法》的相关规定制定本地区文化产业发展的自治条例、单行条例和地方性法规。《民族区域自治法》第38条规定:“民族自治地方的自治机关自主地发展具有民族形式和民族特点的文学、艺术、新闻、出版、广播、电视等民族文化事业,加大对文化事业的投入,加强文化设施建设,加快各项文化事业的发展。”目前,云南、贵州、广西、内蒙、新疆等省、自治区制定了一些有关本地区文化产业发展方面的条例和法规,但不全面也不完善,特别是有些自治州、自治县等自治地方有着自己独特的民族文化和非物质文化遗产,却没有相关立法保护。因此,各民族自治地方立法机关在制定有关文化产业发展的自治条例和单行条例的过程中要坚持民主立法原则,走群众路线,广泛征求当地少数民族群众的意见,特别是要听取相关民族学专家、法学专家、民族文化工作者以及众多民族事务工作者的意见,从而使所立之法真正有利于民族文化产业的发展。

2、梳理现阶段与文化产业发展相关的法律法规,使其系统化和统一^[3]。在基本法尚未制定,整个文化产业立法体系尚未建立的情况下,西部民族地区的立法机关应对现有法律法规进行清理,对相互矛盾、条款不明确、缺乏可操作性、违背有关国际规则的法律法规,应采取“废、改、立”的措施,使之系统化和统一化^[3]。

3、建立比较完善的文化市场准入、投资、税收、财政和管理制度。西部民族地区应根据国家相关政策与法律法规的规定,结合本地区实际情况制定有关文化市场主体准入、文化产业投资、文化产业发展财政、税收支持和文化市场管理方面的制度。如:文化企业的设立、程序、法律地位、权利义务,国有文化事业单位市场地位的确认,文化产业投资、筹资等方面都需要通过及时立法予以解决。由于西部民族地区很多地方都是民族自治地方,在财政、税收等方面有很大自主权。《民族区域自治法》第32条规定:“民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。民族自治地方的自治机关在执行财政预算过程中,自行安排使用收入的超收和支出的结余资金。”第34条规定:“民族自治地方的自治机关在执行国家税法的时候,除应由国家统一审批的减免税收项目以外,对属于地方财政收入的某些需要从税收上加以照顾和鼓励的,可以实行减税和免税。”因此,在支持本地区文化产业发展方面可以采取财政补贴,减免税收等优惠措施。一些西方发达国家就采取了这种做法,如:法国的企业要交18.6%的增值

税,而对报刊、期刊、图书分别只征收2%、4%、5.5%的税收,以扶持图书报刊的出版发行。英国还给予一些大学出版社以“慈善机构”的地位,像牛津、剑桥等大学出版社在出版、发行图书方面就全部免税^[3]。在文化市场管理方面,除了进一步明确现有管理部门的职权和职责外,还可积极建立文化产业行业协会制度、文化市场中介制度,结合《反垄断法》的相关规定建立文化市场反垄断制度等。

(二) 执法方面

1、进一步理顺现有执法部门之间的关系,明确各自的职权和职责,建立统一、高效、协调的综合执法机制。由于目前享有文化执法权的部门较多,且各自有自己的执法领域,在执法过程中可能会存在职能交叉、重复、甚至遗漏的情况。因此,有必要对各部门的权、责重新进行理清,形成配合和互补,甚至在条件许可的地方可以建立联动、综合执法机制,组建综合执法队伍,赋予其更大执法权。

2、进一步完善文化执法的程序,建立有效的执法监督机制。执法部门在执法过程中要切实遵循相关程序,既要保证执法有理有据,过程公开公正,又要保证相对人的合法权利能得到有效救济。权力得不到有效监督,就容易滋生腐败。建立执法监督检查制度,用制度来约束和监督执法行为,才能保证执法的公正性和严肃性。国家机关、社会团体、人民群众都有权监督,对涉及公共利益、个人利益的执法行为不服,相关利害关系人有权申请听证、提起行政复议和诉讼。

3、建立一支高素质的文化执法队伍。第一,加强执法人员的理论、政策学习,要用科学的理论武装执法人员的头脑。由于西部民族地区地处边疆,又是少数民族主要居住地、聚居地,执法环境比较复杂。执法人员应该加强民族政策、宗教政策和民族风俗习惯的学习。既要公平、严格执法,又要尊重民族风俗习惯和宗教信仰,搞好民族团结,构建和谐执法环境。第二,加强业务培训。一名合格的执法人员,不仅要熟悉各项法规和政策,还应熟练运用法律法规规定的程序,掌握惩罚尺度,以达到法律适用的准确性和合法性。执法人员应该加强《治安管理处罚法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等法律的学习。执法机关可以采取“走出去,请进来”相结合的方式,加大对执法人员业务培训力度,也可推行“能者为师”和办案点评制度来提高执法人员业务水平。

(三) 司法保护方面

1、进一步加大文化产业知识产权保护力度。我

国在知识产权保护方面进行了大量立法,也加入了很多有关知识产权保护的公约,但仍存在司法保护不利,甚至缺位现象,西部民族地区更是如此。一方面,由于某些文化类知识产权立法缺失或不完善,导致法院找不到法律适用。随着网络的兴起和发达,网络著作权的保护显得尤为迫切。由于目前有关网络著作权保护的相关规定没有出台,这不仅导致网络著作权侵权现象普遍,而且即使是进入司法保护程序,法院由于缺乏法律适用依据,也很难有效保护著作权人利益;另一方面,有些法律法规在司法实践中可操作性不强。我国《著作权法》对侵权赔偿做了相关规定,但在实际审判中,很多法官反映看似容易操作的规定,其实不易操作。侵权人的违法所得,权利人的实际损失都不易量化,很多案件由于当事人举证不能,得不到足额赔偿^[1]。加强知识产权立法,加大知识产权保护力度,有利于权利人合法利益的保护。

2、加强司法人员专业素质培训,提高办案效率与质量,维护司法公平与公正。西部民族地区由于社会、历史、经济、地理等方面因素的影响,整个社会发展比较滞后,司法队伍建设更是如此。很多偏远地区司法人才奇缺,很多法院、检察院编制不满,即使是人员编制齐备的地方,司法人员的专业素质也有待进一步提高。很大一批司法人员不是科班出身,也没有通过国家司法考试,这无疑对办案质量、司法公正有很大影响。西部民族地区应该大力引进法律专业人才,加强对现有司法人员的专业培训,加强与发达地区的司法交流,努力打造一支高素质的司法队伍,提高办案的效率与质量,保障司法的公平与公正,切实维护权利人的利益,维护社会的和谐稳定。

(四)普法方面

法律的实施在很大程度上取决于广大干部和群

众学法、知法、守法和护法的程度。普法工作的开展有利于提高广大干部和群众的法律意识和法制观念,有利于推动西部民族地区文化产业朝着法制的轨道健康发展。由于不同的民族有着不同的法律文化背景,因而对法律的认知和观念也是不同的,西部民族地区应该结合民族地区的实际情况搞好普法宣传工作。第一,借助国家五年普法规划实施的机遇,大力开展本地区的普法工作,加强对文化管理者、文化产业经营者、文化产品消费者的法制教育和法制宣传。使管理者做到依法管理,经营者依法经营,消费者依法维权,在全社会形成一个有利于文化产业发展的良好法制环境。第二,在法制宣传上采取多样化的方式。可以利用“消费者日”、“知识产权日”等法制宣传活动日进行普法宣传。对于交通不便,远离城镇的农村村寨还可以开展送法下乡,走村串户的普法活动。当地司法部门甚至可以定期开办法律扫盲班,帮助当地人们提高法律意识和法制观念。第三,在普法过程中注意尊重少数民族的一些良好的风俗习惯和民间法。少数民族的风俗习惯有的是与我国法律的精神基本一致的,如尊老爱幼、保护环境、互相扶助等等,这些风俗习惯对于引导少数民族认识和理解现代法律有很大的益处。在法制宣传过程中对民间法不能简单的否定或废止,而是在扬弃的基础上,继承、改造和利用,应把少数民族的传统法意识和现代法意识有机地结合起来。

[参考文献]

- [1] 任燕.论我国文化产业知识产权的法律保护[J].公民与法,2010(3):35-37+58.
- [2] 张晓辉,姚艳.论民族民间传统文化的法律保护[J].思想战线,2007(3):36-42.
- [3] 张军.文化产业法律制度的困惑与思考[J].理论月刊,2011(12):116-119.

Research on the Legal Protection of Western National Cultural Industry Development

CHEN Kai-lai

(Qiannan Normal College for Nationalities, Duyun 558000, China)

Abstract: With the national cultural industry policy driving forward, the development of cultural industry in western minority regions has shown good momentum of development, which effectively promotes the development of local economy. Due to the lack of perfection legal safeguard system, the development of cultural industry also faces a lot of problems. To improve legislation, enforce law and legal supervision, guarantee the judicial justice, strengthen publicity, is helpful for western culture industry in the minority areas moving in the direction of health.

Key words: ethnic areas of western China; culture industry; legal protection