

文化产业成为国民经济支柱性产业研究综述

陈玉国¹, 陈子薇²

(1. 河海大学期刊部, 江苏南京 210098; 2. 河海大学公共管理学院, 江苏南京 211100)

摘要:加快文化产业发展, 推动文化产业成为国民经济支柱性产业, 已成为我国文化产业的战略目标。学术界围绕支柱性产业的内涵与指标体系、发展文化产业的意義和作用, 以及推动文化产业成为国民经济支柱性产业的路径等方面进行了广泛探讨和研究, 丰富了文化产业理论, 为推动文化产业科学发展, 促进文化大发展大繁荣提供了理论支撑。

关键词:文化产业; 支柱性产业; 产业增加值; 文化软实力; 综述

中图分类号: G22

文献标志码: A

文章编号: 1671-4970(2013)03-0056-05

文化是一个民族的精神和灵魂, 是国家发展、民族振兴的内在动力和决定因素。党的十六大以来, 党和政府高度重视文化产业发展, 积极推进文化改革、创新和发展。2009年, 国务院颁布《文化产业振兴规划》, 首次将文化产业确立为国家战略性新兴产业。十七届五中全会进一步提出, 推动文化大发展大繁荣, 推动文化产业成为国民经济支柱性产业。十七届六中全会审议通过的《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》明确提出, 到2020年文化产业成为国民经济支柱性产业。十八大报告进一步强调, 全面建成小康社会, 实现中华民族伟大复兴, 必须扎实推进社会主义文化强国建设, 提高国家文化软实力。文化产业上升为国民经济战略性、支柱性产业, 也引起学界和理论界的广泛关注和深入探讨。本文将对有关研究成果进行梳理并作简要评析。

一、关于支柱性产业的内涵与指标体系的研究

1. 支柱性产业的内涵

支柱性产业也称战略性支柱产业, 一般认为, 是指在国民经济中快速发展, 对整个经济起引导、推动和支撑作用的先导性产业。

支柱产业理论源于国外主导产业理论。主导产业理论研究兴盛于20世纪五六十年代, 其代表人物为美国经济学家罗斯托。罗斯托在吸收熊彼特的创新理论和赫希曼的不平衡发展理论的基础上, 强调用主导产业理论来解释现代经济增长, 认为整个

经济的增长在一定意义上是某些关键部门的迅速增长所产生的直接或间接效果, 这些关键部门即是主导产业部门^[1]。主导产业能够最迅速有效地吸收创新成果、满足大幅度增长的需求而获得持续较高的增长率, 并对其他部门的增長具有广泛的直接和间接影响^[2]。罗斯托主导产业理论实际上已隐含了支柱产业的内涵。根据罗斯托的理论, 所谓支柱产业, 就是在一定经济发展阶段, 吸收运用新技术快, 处于供求关系中心; 且规模大, 能充分利用规模经济效益; 生产率高, 附加价值大, 是该时期国民收入增加和提高人民生活水平的主要支撑者。因此, 正是基于这一理论渊源, 主导产业与支柱产业概念混用的情况经常出现。

进入20世纪80年代以来, 国内经济界开始关注支柱产业的发展, 理论界也开始对支柱产业展开研究, 对支柱产业的内涵从不同角度进行了界定。李悦^[3]认为, “在经济发展的特定阶段, 总会有某些产业的份额迅速增大, 以致在产业结构中占据举足轻重的地位, 这类产业被称为支柱产业。”该定义侧重强调支柱产业具有一定的阶段性, 并具有较快的发展速度。苏东水^[4]认为, “支柱产业是指在国民经济体系中占有重要的战略地位, 其产业规模在国民经济中占有较大份额, 并起着支撑作用的产业或产业群。”该定义侧重强调支柱产业的产业规模性及其在国民经济中的支撑作用。戴伯勋等^[5]认为, “支柱产业是一个国家在一定时期产业体系的主体, 它提供大部分国民收入, 相对于其他产业对经济

收稿日期: 2013-05-21

作者简介: 陈玉国(1963—), 男, 江苏南京人, 副编审, 从事理论经济学及编辑出版学研究。

增长贡献份额最大。”该定义侧重强调支柱产业在国民生产总值中的比重和份额。叶民强^[6]认为,“支柱产业是指在一定时期内,能够支撑区域国民经济和社会发展在一定水平上的增长,能够成为其经济增长点的产业。”该定义侧重强调支柱产业不仅对区域经济发展起支撑作用,同时还对区域社会发展作出较大贡献。熊清华等^[7]综合上述定义,提出了比较综合、概括性的定义:“支柱产业是指在一定的经济发展阶段,自身发展速度较快,并对其他产业产生较大的关联影响,能够支撑区域经济增长、推动社会进步,节约资源并且有利环保的产业。”

2. 支柱性产业的指标体系

一个国家或地区一定时期内支柱产业的选择和确立,应遵循一系列准则、原则并最终将其量化为相应的评价指标。原国家计委政策研究室在《中国支柱产业振兴方略》一书中首次提出了考察我国支柱性产业的具体而全面的量化指标:①工业增加值在GNP(国民收入)中的比重达到5%左右,产值占工业总产值8%左右;②出口创汇稳定增长,国际市场占有份额上升,行业外贸进出口由净进口变为净出口;③就业人员占全国就业人员总数的比重有所提高,同时在紧密相关的工业部门和服务行业就业人员大量增加;④行业关联度高,影响力系数和感应度系数均大于1;⑤较高的产业集中度和骨干企业的市场占有率,集约化、社会化的大生产方式,配套协作的企业组织网络;⑥与国际同行业比较,技术比较成熟;⑦需求收入弹性高于1,大体在1.5左右;⑧经济效益好,附加价值率一般在25%~40%;⑨具有高于国民经济总增长率的、持续的、较高的部门增长率^[8]。

党宁^[9]研究了文化产业成为国民经济支柱性产业的条件和标准,包括:①具有一定规模。文化产业增加值占GDP的比重达到5%以上;②产业集中度较高。兼顾个性化与集约化、分散化创作与社会化生产之间的关系,在尊重文化创作生产规律的同时,必须遵循产业自身的发展规律;③产业关联性较强。在文化资源的挖掘、保存、开发和利用过程,以及文化产品和服务从生产到传播再到消费的各有效环节中,文化需要借助有形载体的承载与传播,前端连接各类装备制造业(如广播电视、电影、演艺、考古、印刷等设备生产),后端对接各类电子设备制造业(如电视机、计算机、手机、阅读器等终端设备生产)。以设计为核心的文化创意正在改造提升建筑、装饰、包装等传统产业。他认为上述三个条件是相互联系、相互影响的,其中第一个条件是硬指标。

上述研究都强调文化产业占GDP的比重超过

5%的总量要求这一指标,但应当指出,这只是文化产业成为支柱产业的其中一个必要指标和条件,而不是唯一指标和条件。正如杨浩鹏在2011年5月25日《中国文化报》上刊文指出的,支柱产业的一个核心特性,便是其在国民经济发展中所释放出的关联效应。随着文化与技术、经济的相互交融,文化产业与信息、旅游、体育等相关产业的结合也日益紧密,文化产业具有的关联效应越来越广,拉动作用越来越大。跨越5%的门槛并非关键,发展文化产业应更重视关联效应^[10]。

二、关于文化产业成为国民经济支柱性产业的意义和作用的研究

理论界对加快发展文化产业,推动文化产业成为国民经济支柱性产业意义和作用进行了深入研究,其内容主要集中在以下几方面。

1. 满足人们日益增长的精神文化生活需求

文化部文化产业司司长刘玉珠^[11]认为,发展文化产业的首要目的是为了满足不同人们对于精神文化生活方面的需要。顾江^[12]根据马斯洛的需求层次理论,认为“当物质生活得到满足时,人会追求精神上的富足,而文化产业能够满足的就是精神上的消费需求。”孙志军^[13]认为,“文化产业是满足人民群众多样化、多层次、多方面精神文化需求的主要途径,是改善文化民生、提高人们生活质量和幸福指数的重要手段。”孙志军结合国际经验对经济发展水平与居民消费转型的关联进行了分析,指出:“人均国内生产总值达到3000美元时,居民消费进入物质消费和精神文化消费并重时期;超过5000美元时,居民消费将进入精神文化需求的旺盛时期。现在,我国人均国内生产总值已经达到4200美元,居民消费正由生存型、温饱型,向小康型、享受型转变,人民群众精神文化需求呈‘井喷’之势。”欧阳坚^[14]提出“动员更多的社会力量和资源进入文化领域,实现业态、门类与产品日益丰富和多样化,从而最大限度地满足人民群众对文化产品多样化、多层次、多方面的需求。”

2. 促进经济结构的调整

我国经济发展在创造了总量长期高速增长奇迹的同时,也积累了结构性深层次矛盾,成为制约国民经济持续健康发展的瓶颈,经济结构调整已成当务之急。经济结构调整的本质是提高产业质量,提升产业等级。文化产业涉及面广,关联性、渗透性强,带动性强,大力发展文化产业,可以为其他产业的转型升级提供坚实的文化支撑,从而优化产业结构、提升产业素质,实现从“中国制造”向“中国创造”的转

变。孙志军^[13]认为,“文化产业是现代服务业的重要组成部分,既为生活服务,又为生产服务,是经济结构调整的重要支点。抓住文化产业,就抓住了经济结构和产业结构调整突破口。”祁述裕^[15]认为,文化产业在促进产业结构调整中作用凸显。指出,“随着文化需求的不断增加,人们对精神生活的关注度将不断提高,对产品品质、对生活环境也将有更高的要求。”“文化产业与其他产业互相融合、共存共生的趋势将日益突出”,其具体表现在三个方面:①文化产业的带动力、辐射作用越来越明显;②文化产业的外延不断扩大,文化产业与其他产业之间的边界越来越模糊;③文化产业在融合中将获得新的发展动力。王仕军等^[16]认为,推动文化产业成为国民经济的支柱性产业是优化我国产业结构的必由之路,其主要表现在两方面:①通过衍生品产业链价值提升模式培育新的经济增长点。一个创意产品可以衍生出一系列衍生品,并能产生4倍左右的衍生品收入;②通过其渗透性和关联性提升其他产业的发展层次。文化创意产业的从业人员能够将创意、文化、技术、市场融为一体,将个人思想智慧和现代技术交互作用产生的创意产品,渗透到生产部门和其他部门中去。文化创意产业还具有很高的产业关联度,通过它的发展能够带动一大批其他产业的发展,提高第三产业的规模和质量,对于其他产业部门的品质提升同样起着巨大的带动作用。

3. 推动经济发展方式的转变

走资源节约型、环境友好型发展之路,转变经济发展的方式,是实现我国经济科学、可持续发展的必由之路。文化产业资源消耗低、环境污染小,科技含量高,是朝阳产业、“绿色”产业,“在能源、资源、环境等要素对我国经济社会发展约束越来越强的情况下”,“文化产业将显现出强大的生命力”^[17]。欧阳坚^{[14]5}认为,“文化产业是最具有可持续发展能力的产业,它的发展不会随着自然资源的枯竭而萎缩,它的需求也不会随着经济社会的发展而减弱,反而会在经济进入中等发展阶段和物质资源逐渐减少的情况下,更加凸显出独特的优势和勃勃生机。”邹广文等^[18]通过对文化产业具有内生型经济模式的产业特征的分析,认为“发展文化产业,符合绿色GDP对经济增长要求”,并从三个方面进行了分析:①文化产业所赖以生存和发展的文化资源不具有消耗性,相反,文化的生产与消费过程实际上就是一个价值增值与文化共享的过程;②文化产业是一个智力密集型产业,文化产业的发展过程既是一个社会生产过程,也是人的文化素质乃至社会的文明程度不断提高的过程;③文化产业所赖以发展壮大的文化资

源与其他资源相比,具有显著的可再生性。文化产业大大降低能耗和自然资源的浪费,提高投入产出比,减轻经济增长对自然资源和生态保护的压力。

4. 增强国家软实力

增强文化实力和竞争力是国家富强、民族振兴的重要途径。推动文化产业发展,做大做强本土文化企业和文化自主品牌,不断推出具有中华文化内涵的文化产品,可以在国内外文化市场扩大和巩固我国文化产品的吸引力和竞争力,提升中华文化的感染力、渗透力、传播力、影响力,提高国家文化软实力。孙志军^[13]指出,“加快发展文化产业是提高国家文化软实力、增强中华文化竞争力的重要举措。”“要在激烈的国际竞争中赢得主动,扭转文化贸易逆差,维护国家文化安全,就必须加快发展文化产业,增强我国文化的整体实力和国际影响力。”欧阳坚^{[14]6}指出,“只有大力发展文化产业,培育有竞争力的文化企业,打造有中国特色的文化品牌,才能使中华文化产品大量持续地进入国际文化市场,从而在境外的受众中有效地提升中华文化的亲和力、影响力和传播力”。

三、关于推动文化产业成为国民经济支柱性产业的路径的研究

在国民经济“十二五”规划中,文化产业被赋予了“国民经济支柱性产业”的使命。我国文化产业建设进入了快速发展的重要战略机遇期,同时也面临艰巨的任务和压力。2010年,我国文化产业增加值为11052亿元,占同期GDP的2.75%,与文化产业发达国家(美国的文化产业占整个GDP的25%,英国达到11%)存在较大差距,与支柱产业的目标要求也有不小距离。因此,需要着眼于支柱性产业的战略定位,按照支柱性产业的发展要求,开辟新思路,寻找新路径。理论界对推动文化产业成为国民经济支柱性产业的路径的探讨主要从以下几个方面展开。

1. 完善文化产业政策体系

文化产业作为新兴产业,其发展需要依靠政府的产业政策给予引导和大力支持。纵观全球,凡是文化产业发展较为成熟的国家,文化产业的发展都得到了其政府产业政策的积极引导和扶持。欧阳坚^{[14]11-13}认为,文化产业政策具有引导文化产业的发展方向、优化文化产业发展环境、规范文化市场秩序、促进文化资源的有效保护与合理开发的功能和作用,正确制定和实施文化产业政策,对文化产业快速发展意义重大。他强调文化产业政策内容设计需要把握的几点:一是保持相关政策内容的统一性、权

威性、连贯性和系统性;二是鼓励产业规模化、集约化、专业化发展;三是对文化产业给予资金、财税等多层面的支持;四是完善各种配套措施;五是加强监督,运用规制手段保证产业健康发展^{[14]174-176}。顾江^[19]在对美国、英国、日本等发达国家文化产业发展模式进行比较分析的基础上,提出了我国文化产业发展路径选择,首先一条就是政府的全面支持,指出,作为推动文化产业发展的重要力量,政府有责任通过制定有利于文化产业发展的各项政策和法规,营造一个适宜文化产业发展和文化企业公平竞争的外部环境。具体包括:制定和完善扶持文化产业的各项配套政策,如资金援助政策、税收优惠政策、文化资源的使用政策等;在投融资方面,政府可设立专项基金,对重点项目进行扶持。采用文化产业投资组合,吸收民间资本,实现官民共同投融资的运作方式;以地方政府为主,中央政府支持,动员民间参与,建设一批文化产业园来优化资源配置,发展集约经营,形成规模优势,进而提升文化产业整体竞争实力。张晓明等^{[20]111}则建议针对形势的变化而对文化产业政策进行调整,指出,“十八大”的召开将开启我国文化产业的新发展周期,推动文化产业发展的政策效应将随着本轮改革结束而逐渐衰减。新的政策思维逻辑应该从主要依靠增加资源投入和加大政府财政支持力度实现文化产业发展,转变为主要依靠企业竞争力提升和产业结构优化、更好地满足多样性文化消费需求以实现文化产业发展。为此,就要进一步转变政府职能,科学界定政府和市场在文化产业发展中的功能定位和合理边界,将发展基础从政府支持转向市场竞争,将发展的主角从政府转变为企业。必须深化改革,实现制度创新,告别“政策红利期”,开启新的“制度红利期”。

2. 深化文化体制改革,大力培育文化产业市场主体

中央领导同志指出,“改革是最大的红利。”体制改革和制度创新将为文化产业的发展提供新的动力,并将由“输血机制”转换为“造血功能”。深化文化体制改革的核心应当是充分发挥市场在文化资源配置中的基础性作用,培育合格市场主体,强化经济发展的内生力量。在市场经济条件下,企业是市场经济的微观基础和主体。企业的组织结构和规模体现了市场主体的发育程度和功能,也决定着产业发展水平的高低。针对我国文化企业规模偏小、产业集中度偏低的现状,刘玉珠^{[21]27}提出“通过培育市场主体,依靠市场化机制推动产业并购、重组,推动产业格局优化”,“继续加快国有经营性文化单位转企改制步伐,培育一批核心竞争力强的国有或国有控

股大型文化企业”,“加大引导、扶持、规范非公有资本进入文化产业的力度”。孙志军^[13]强调做大做强文化企业,倾力打造一批有实力、有活力、有竞争力的文化企业和集团,完善企业法人治理结构,建立现代产权制度。同时,支持和促进中小文化企业向“专、精、特、新”方向发展,形成富有活力的优势企业群体和文化产业发展格局。马朝军^[22]强调依靠市场手段整合和配置文化产业资源,实施国有控股基础上的股权多元化,推动各类社会资本进入文化产业,通过资本运作手段实现国有、民营文化企业跨越发展。张晓明等^[23]提出,文化体制改革的最终目标是要建立一个真正和全面地落实人民群众的文化权利的“基本文化制度”,而其中最需要加以保护的就是人民群众依法兴办文化企业以从事文化创造、生产、销售等权利。

3. 推进文化与科技融合与创新

文化产业是内容产业和创意产业,其发展必须以科技的创新和应用作为支撑和引擎,推动文化和科技的对接和融合,催生文化产业新业态,加速文化产业结构调整和文化产业发展方式的转型,提升文化产业等级,拓展文化产品新市场。欧阳坚^{[14]237}分析了高新技术在文化领域推广应用的作用,“一是有利于形成新的业态、开辟新的领域;二是有利于增强文化产品的感染力和传播力;三是有利于大幅度降低生产成本,增加产品附加值”,提出依靠高新技术积极培育新兴产业和业态,不断拉长产业链,拓展产业发展空间,尤其要加强网络技术、数字技术的研发,促进网络文化等新兴领域的发展。刘玉珠^{[21]27}也强调科技创新对文化产业发展的引擎作用,认为“必须把推动文化产业共性技术、关键技术和核心的研发、推广和应用作为重要内容,通过不断创新科技、研发新产品、开拓新市场,增强产业的可持续创新能力。”“积极发展以数字化生产、网络化传播为主要特征的动漫、游戏、网络文化、数字文化服务等新兴文化产业,推动优秀文化内容与数字等高新技术紧密结合,提高新兴文化产品和服务的数量和质量。”黄锡富^[24]提出,要以信息化发展为契机,提升文化科技创新能力,促进文化与科技的融合,加强文化生产和文化传播的数字化建设,增强文化产业发展的科技含量。朱之鑫^[25]对如何推进文化科技创新提出了较为系统的见解:①加强科技创新攻关,提高文化产业装备水平和文化产品的科技含量;②推动科技创新成果转化,积极利用高新技术改造传统产业,培育文化产业新业态,加快构建覆盖广泛、技术先进的文化传播体系和创新体系;③健全以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的文化技术

创新体系。

4. 积极实施文化“走出去”战略,推动中华文化走向世界

文化“走出去”,就是要加强以中华文化内容为核心的文化产业与国外发达国家的文化产业的竞争,扩大我国文化产品生产和服务在国际文化贸易中的市场份额,传播中华文化和文化价值观。实施文化“走出去”战略,积极利用国内国际两个市场、两种资源是实现文化产业持续发展,增强我国文化产业实力和国际竞争力,扩大中华文化的国际影响力,提升国家文化软实力的重要途径。胡惠林^[26]分别从文化层面、政策层面和产业层面研究了文化产业“走出去”战略的内容构成和措施。就产业层面而言,主要包括三个方面:①培育骨干文化企业。②做大做强对外文化贸易品牌;③构建国际市场营销网络。孙志军^[13]指出,要统筹国内国际两个市场、两种资源,构建政府为主导、企业为主体、市场化运作的文化“走出去”新格局。①积极探索市场化、商业化的运作方式,开发适销对路的文化产品和服务,扩大其在国际文化市场中的份额;②掌握现代营销理念,更好地运用世贸组织规则,加强对外营销;③鼓励企业在境外设立分支机构,使我国文化产品直接进入国际市场。

四、文化产业成为国民经济支柱性产业研究简评

通过文献检索可以发现,有关文化产业发展的研究文献可谓汗牛充栋,取得了丰富的理论成果。限于能力和篇幅,笔者撷取上述具有一定代表性的研究成果进行梳理、分析。可以看出,学术界高度重视文化产业的研究,对涉及文化产业发展特别是有关文化产业成为国民经济支柱性产业的一系列重大问题进行了多层次、多领域的广泛而深入的前瞻性研究,夯实了文化产业发展的理论基础,构建了建设作为支柱性产业的文化产业的标准体系,厘清了推动文化产业成为国民经济支柱性产业的基本思路和路径,推动了文化产业理论研究向纵深发展,为促进我国文化产业持续健康发展,实施推动文化产业成为国民经济支柱性产业的发展战略提供了智力支持和理论支撑。

同时,现有研究也存在一些不足之处:一是规范研究多,实证研究少。或许是囿于缺少基础统计数据,抑或是分析方法的单一,现有文化产业的研究偏重于规范研究,实证研究不足。政策性研究较多,规律性研究不足。不少研究缺乏实证分析和创新,流于一般性推论。如很多学者都把产业增加值占

GDP的5%作为支柱性产业的重要指标,但对这个“5%”是如何确定的目前并未发现有文献给出科学的分析论证,而是以“一般认为”而代之。另外,对诸如文化产业关联度(主要指标为影响力系数和感应度系数)、文化产业对国民经济贡献率等缺乏实证分析。二是区域性、行业性研究多,国家层面、大文化融合层面研究少。有关文化产业发展的“区域报告”、“行业报告”、“个案研究”纷纷出笼,而立足于国家宏观层面“跨行业”、“跨地区”、“跨所有制”、“跨媒体”大文化融合发展的研究缺乏厚重力作。三是研究数据口径不一。尽管我国于2004年就研制了《文化及相关产业分类》并在2012年进行了修订,但由于我国文化产业存在部门和行业多头管理的问题,致使文化产业发展数据统计口径不一,数据不同,导致一些研究成果数据混乱,缺乏全面性和可比性。四是存在一些似是而非的模糊认识,如强调市场机制在文化资源配置中起“积极作用”而非“基础作用”;忽视文化的公益性,模糊文化事业与文化产业的边界,一味强调文化的“产业化”、“市场化”,过分追求文化产业的GDP。五是还存在一些理论上的禁区和盲区。如新闻出版领域非公有资本和外资的进入问题。上述不足有待随着文化产业改革和发展的不断推进进行深入研究和探讨。

参考文献:

- [1] 马晓燕, 骆玲. 基于支柱产业理论体系构建的研究[J]. 财经科学, 2005(5): 134-140.
- [2] 罗斯托. 经济增长的阶段[M]. 郭熙保, 王松茂, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.
- [3] 李悦. 产业经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998: 284.
- [4] 苏东水. 产业经济学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 23.
- [5] 戴伯勋, 沈宏达. 现代产业经济学[M]. 北京: 经济管理出版社, 2001.
- [6] 叶民强. 双赢策略与制度激励[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001: 186.
- [7] 熊清华, 吴娅玲. 关于支柱产业的几个理论问题[J]. 经济问题探索, 2003(4): 9-12.
- [8] 郑新立. 中国支柱产业振兴方略[M]. 北京: 中国计划出版社, 1995.
- [9] 党宁. 关于推动文化产业成为张家口经济支柱性产业的理性思考[EB/OL]. [2013-03-09]. <http://www.cnki.net/kcms/detail/13.1354.C.20130109.1116.025.html>.
- [10] 杨浩鹏. 跨越5%并非关键 发展文化产业应更重视关联效应[N]. 中国文化报, 2011-5-25(7).

(下转第73页)

到实现,从而影响了水行政执法的效率。

3. 水行政强制执行程序规范的改进

《行政强制法》中对于行政强制执行程序有详尽的规定,较好地保护了行政相对人的合法权益。但结合水行政执法特色,在水行政强制执行程序规范的改进中可能主要面临以下两个问题:

第一,代履行的方式选择及费用征收问题。代履行是义务人逾期不履行行政法义务,由他人代为履行可以达到相同目的的,行政机关可以自己代为履行或者委托第三人代为履行,向义务人征收代履行费用的强制执行制度^[5]。基于规定,水行政执法人员在采取代履行时,要先作出方式选择,方式选择导致费用多少的不同。比如要将河道上的非法建筑拆除,那么如何拆除,是人工还是机械。这就要求执法人员贯彻适当性原则,选择恰当的手段,降低相对人的损失。另外,对于代履行费用的征收也给水行政主管部门带来了挑战,之所以采取代履行就是因为当事人不想履行特定义务,由执法人员采取代履行以后,相对人心理上会有抵触情绪,更不愿意支付费用。关于这点,在《行政强制法》中未对代履行费用征收作出明确的规定,这一立法漏洞加大了水行政主管部门的执法难度。

第二,行政强制执行的程序问题。《行政强制法》规定,行政强制执行步骤为催告、听取意见、决定、实施强制执行、执行中止或执行完毕。《行政强制法》同时规定对于行政决定在法定期限内既不申请行政复议也不提起行政诉讼的才可实施行政强制执行。该程序的规定在一定程度上拉长实施行政强制执行的期限,降低了水行政强制执行执法效率。

其中催告程序是执行的前置程序,在实施代履行前,通常情况下,要进行两次催告,第一次催告后仍不履行才能下达强制执行决定书,然后,进行第二次催告后仍不履行才能实施强制执行。两次催告加大了水行政主管部门的行政执法负担,尽管法律规定立即代履行不需要履行催告程序,但是其实施条件极为严苛,限定在紧急情况下才可以实施。在水行政强制执行中,一般而言只有在防洪等重大水行政行为实施过程中才能使用立即代履行,因此这种情况的实施是极为有限的。

综上所述,《行政强制法》在水行政领域的实施过程中,既要保证行政机关效率又要保护行政相对人的利益,要实现二者之间的有效平衡,这样才能在水行政执法领域实现依法治水。

随着我国行政法体系的日趋完善,依法治水已经成为推进我国依法行政的重要环节,《行政强制法》的出台和实施为我国水行政法律规范的改进和完善提供了一次契机,虽然这项工作庞大而艰巨,却是我国法治的必然要求。

参考文献:

- [1] 姜明安.《行政强制法》的基本原则和行政强制设定权研究[J].法学杂志,2011(11):7-8.
- [2] 哈特穆特·毛雷尔.行政法总论[M].高家伟,译.北京:法律出版社,2000:109.
- [3] 袁曙宏.我国《行政强制法》的法律地位、价值取向和制度逻辑[J].中国法学,2011(4):5-8.
- [4] 乔晓阳.《中华人民共和国行政强制法》解读[M].北京:中国法制出版社,2011:4-5.
- [5] 武敏,姜秀华,张玉梅.谈水利执法中的行政强制[J].山东水利,2012(3):48.

(上接第60页)

- [11] 山旭.文化部司长刘玉珠:遵循文化产业的自身规律[EB/OL]. [2013-03-10] <http://finance.sina.com.cn/chanjing/cyxw/20120716/103212575850.shtml>.
- [12] 顾江.作为支柱产业的中国文化产业发展[J].毛泽东邓小平理论研究,2011(12):15-18.
- [13] 孙志军.加快推动文化产业成为国民经济支柱性产业[EB/OL]. [2013-02-1]. http://news.xinhuanet.com/politics/2011-10/12/c_122145711_2.htm.
- [14] 欧阳坚.文化产业政策与文化产业发展研究[M].北京:中国经济出版社,2012:5.
- [15] 祁述裕.“十二五”时期我国文化产业发展目标和思路研究[M]//张晓明,王家新,章建刚.中国文化产业产业发展报告(2012-2013).北京:社会科学文献出版社,2013:48.
- [16] 王仕军,冀华.推动文化产业成为国民经济支柱性产业的制度创新[J].中共银川市委党校学报,2012(2):74-76.
- [17] 中央党校第四十九期专题研究班课题组.积极推动文化产业成为国民经济支柱性产业[N].人民日报,2011-4-26(7).

- [18] 邹广文,任丽梅.科学发展观与中国文化产业实践[M].北京:中央编译出版社,2009:107.
- [19] 顾江.文化产业经济学[M]南京:南京大学出版社,2007:253.
- [20] 张晓明,王家新,章建刚.中国文化产业产业发展报告(2012-2013)[M].北京:社会科学文献出版社,2013:1,11.
- [21] 刘玉珠.中国文化产业产业发展及政策要求[M]//张晓明,王家新,章建刚.中国文化产业产业发展报告(2012-2013).北京:社会科学文献出版社,2013:27.
- [22] 马朝军.发展中的北京文化产业调查与研究[M].北京:红旗出版社,2012:31.
- [23] 张晓明,胡惠林,章建刚.2011年中国文化产业产业发展报告[M].北京:社会科学文献出版社,2011:9.
- [24] 南宁市马克思主义理论研究中心.推动文化产业成为国民经济支柱性产业[N].广西日报,2011-11-29(10).
- [25] 朱之鑫.加快发展文化产业推动文化产业成为国民经济支柱性产业[N].经济日报,2011-12-3(7).
- [26] 胡惠林.我国文化产业发展战略理论文献研究综述[M].上海:上海人民出版社,2010:32-34.