

ZHONGGUO WENHUA CHANYE FAZHAN DE
CAIZHENG ZHICHI YANJIU

◎陈志楣 冯梅 郭毅 / 著

中国文化产业发展的 财政支持研究



经济科学出版社

中国文化产业发展的 财政支持研究



中国文化产业发展的 财政支持研究

陈志楣 冯梅 郭毅 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国文化产业发展的财政支持研究/陈志楣, 冯梅,
郭毅著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7479 - 4

I. 中… II. ①陈…②冯…③郭… III. 财政支出 -
影响 - 文化 - 产业 - 研究 - 中国 IV. F812.4 G124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 123332 号

责任编辑: 刘怡斐

责任校对: 徐领柱

技术编辑: 董永亭

中国文化产业发展的财政支持研究

陈志楣 冯梅 郭毅 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 1000142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 10 印张 240000 字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

印数: 0001—2000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7479 - 4/F · 6730 定价: 22.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

041	 九都昔支施根前业产升文报国特	第五卷
041	 第引大都昔支施根前业产升文国正	第六卷
	 九都昔支施根前业产升文国	第七卷
121	 示自国非伙	
	 	第四卷
161	 社个国前最主业产升文	
	 新法前——九都昔支施根前业产升文	第一章
161	 九都昔支施根前业产升文	
	 九都昔支施根前业产升文	第二章
161	 九都昔支施根前业产升文	
第一章 绪论		1
第一节	研究背景和研究意义	3
第二节	我国及国外研究现状	12
第三节	研究内容和研究方法	34
第四节	本书的组织框架	38
第二章 文化产业理论研究		39
第一节	西方文化产业的理论渊源	39
第二节	马克思的精神文化生产理论	49
第三节	我国文化产业理论研究现状	53
第四节	本研究对文化产业的界定	72
第三章 文化产业财政支持模式的国际经验借鉴		97
第一节	美国对文化产业的财政支持模式	97
第二节	英国对文化产业的财政支持模式	110
第三节	法国政府对文化产业的财政支持模式	122
第四节	日本对文化产业的财政支持模式	132

第五节	韩国政府对文化产业的财政支持模式	140
第六节	五国文化产业的财政支持模式比较	149
第七节	国外文化产业的财政支持模式 对我国的启示	155
第四章 文化产业的战略地位		
	——财政支持文化产业发展的动因分析	160
第一节	文化、知识与经济增长——新经济 增长理论评述	162
第二节	我国经济新增长点的理论 支持与经验支持	176
第三节	文化产业的战略地位和作用	185
第五章 当前我国文化产业发展的制约因素		
	——财政支持文化产业发展的依据	209
第一节	文化管理体制和运行机制不健全	209
第二节	文化产业政策不配套, 法制不健全	215
第三节	财政资金使用效率低下	218
第四节	设施落后, 人才短缺, 产品市场不发达	221
第六章 文化产业发展的对策		
	——财政支持文化产业发展的路径选择	228
第一节	转变观念, 树立全新的文化产业 发展观	229
第二节	转变职能, 深化改革, 创新管理机制	240
第三节	政府应加强文化法制建设	246
第四节	以公共的力量构筑国家文化安全体系	251
第五节	加强管理, 建立公平竞争的 文化市场体制	255

第六节	促进文化产业发展的财税政策	257
第七节	实施优化文化产业结构的政策	261
第八节	政府应加大对文化人才资源高地的建设	268
第九节	政府应建造促进文化产业发展的 融资环境	279
第十节	大力提高文化产业的科技创新含量	285
第十一节	政府应为民营文化企业的发展 创造外部环境	289
第十二节	政府应加大对文化资源开发 保护的力度	297
主要参考文献		300
后记		305

第一章

绪论

自 19 世纪 70 年代初人类学的鼻祖英国人类学家爱德华·泰勒 (Edward Burnett Tylor) 力图说明什么是“文化”以来,许多哲学家、社会学家、人类学家、历史学家和语言学家从各自的学科角度出发,试图界定“文化”的内涵。他们的努力形成了关于什么是文化的解释至少 200 余种,但迄今仍没有获得一个公认的精确定义。但各学科学者大体都认为,文化指的是人类在社会历史发展过程中所创造的物质和精神财富的总和,包括一个国家或民族的历史、地理、风土人情、传统习俗、生活方式、文学艺术、行为规范、思维方式、价值观念,等等。从存在形式上看,文化又可以分为物态文化、制度文化、行为文化和心态文化。物态文化层是人类的物质生产活动方式和产品的总和,是可触知的具有物质实体的文化事物;制度文化层是人类在社会实践中组建的各种社会行为规范;行为文化层是人际交往中约定俗成的以礼俗、民俗、风俗等形态表现出来的行为模式;心态文化层是人类在社会意识活动中孕育出来的价值观念、审美情趣、思维方式等主观因素,相当于通常所说的精神文化、社会意识等概念,这是文化的核心。

长期以来,文化往往只被人们视为一种与人文相关的生活方式,而不是一种生产方式,主要强调文化的精神属性和社会功能,却忽视了文化的商品性质和经济功能。“文不经商,仕不理

财”就是其中一个真实的写照。直至 20 世纪 30、40 年代，法兰克福学派著名学者马克斯·霍克海默（M. Horkheimer）与特奥多尔·W·阿多诺（Theodor W. Adorno）首次在他们出版的《启蒙的辩证法》一书中提出“文化产业”（Culture industry）这一概念。此后，文化本身具有的经济意义不断被学术界和实业界探讨与发现。随着世界各国对文化的产业化研究与构建，文化产业作为提升国家“软实力”的重要途径，成为 21 世纪各国竞相发展的战略性“朝阳产业”。

20 世纪 70 年代以来，世界上不同国家、不同地区和不同民族对异质性文化的彼此宽容和相互欣赏不断加强，同时也纷纷致力于开发具有自身历史传统和民族特色的文化产品，在统一世界上寻找价值创造的契机与空间，从而带动了文化产业的蓬勃发展，形成一系列具有国家地域和民族特色的文化产业品牌，如美国的电影工业和传媒产业、英国的音乐产业、德国的出版业、日本的动漫业、韩国的网络游戏产业，等等。在许多国家，文化产业已然成为国民经济的重要支柱产业，对经济和社会发展发挥着越来越重要的促进和支撑作用。

面对世界文化产业的发展潮流，中国政府审时度势，积极应对，努力抓住这一契机，深化产业结构的调整。2000 年 10 月，中国共产党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，首次在中央正式文件中提出“文化产业”这一概念。中国共产党的十六大《报告》明确强调：“发展文化产业是市场经济条件下繁荣社会主义文化、满足人民群众精神文化需求的重要途径。”2002 年 11 月中共十六大从最高决策层面对文化产业的发展给予了前所未有的关注和支持，明确提出应当“完善文化产业政策，支持文化产业发展，增强文化产业的整体实力和竞争力”。正是在政府的大力支持下，“文化产业这个发端于美国，兴于欧洲，乘新经济之势蓬勃于世

界的朝阳产业正在中国迅速崛起”,^① 日益成为国民经济增长的一个新亮点。

尽管目前文化产业在我国获得了长足的发展,但因起步较晚,我国对适合自身国情特点的文化产业的运作制度、财富创新机制和政府规制模式尚处于不断探索之中;更重要的是,文化产品的特殊性决定了文化产业既不同于完全运用市场机制调节收益与分配的竞争性产业,也不同于纯粹公益性事业。财政手段作为政府扶持和引导文化产业发展的经济杠杆,是实现我国文化产业快速、健康发展的重要保障。当前,关于政府如何运用财政方式促进我国文化产业的积极发展,已成为目前理论界研究的焦点。

第一节 研究背景和研究意义

作为向消费者提供精神产品或服务的行业,文化产业的发展状况影响到经济和社会发展的各个领域。促进文化产业的大力发展是我国深化产业结构调整、提升综合国力的重要经济战略。作为一个产业,文化产业与其他产业一样,应当由市场机制选择其产业内容结构,面向市场获取产业存在和发展的经济资源。但由于文化产业是一个高投入、高产出的行业,其发展所需要的资金是巨大的;更重要的是,文化产业所提供的文化产品必须满足我国经济、社会发展的需要,必须符合社会主义意识形态的要求,因此,文化产业的发展取向应该获得政府政策的引导与支持,尤其是财政支持更是不可或缺。

^① 总课题组:《迎接中国文化产业发展的新时代》,载江蓝生、谢绳武:《2001~2002年:中国文化产业报告》,社会科学文献出版社2002年版。

一、研究背景

加强对我国文化产业的财政支持,既符合当前世界各国促进自身文化产业发展的一般做法,也是针对我国现阶段文化产业发展基础、环境、条件等方面不足而做出的必然政策选择。

(一) 全球化背景下文化产业的发展和维护我国文化安全的需要

20 世纪 90 年代以来,以信息技术为核心的新一轮科学技术革命,大大缩短了世界市场的各个组成部分的空间距离,为各国的贸易、投资和金融活动突破国界、在世界范围的充分开展提供了统一的平台。经济全球化的发展密切了世界各国的经济往来,同时也深刻影响了人们的社会生活,加深了各个国家、民族对此传统文化的理解、认识、宽容和欣赏,在客观上促进了文化产品的交流和各国文化产业的发展。

在发达国家,由于已经完成现代化的进程,从整体上进入了“后工业化”发展阶段,因此它们将更多的力量集中于发展最具比较优势的信息与文化产业,提高其国际竞争力。在这些力量当中,政府支持是一个非常关键的因素。

正是在政府强有力的扶持下,美国的传媒业、日本的动漫产业、韩国的网络游戏业、法国和德国的出版业、英国的音乐产业等,都已占据国际文化产业领先的地位,并日益向世界各个角落渗透。在当今世界上文化产业最为发达的美国,政府除了为文化产业发展提供良好的内部环境之外,对外更是凭借其强大的经济和国际政治上的优势促使其他国家开放文化市场,为其文化产品长驱直入扫清道路。据有关资料显示,从 1998 年起,美国文化产业产值就已超过航天航空业及农业,占本国总量的 18% ~ 25%,在国民经济中位居第四位。2001 年,美国文化产业产值

高达1万亿美元,相当于我国1999年的国民生产总值。而在400家最富有的美国公司中,就有72家是文化企业。^① 音乐业作为英国文化产业的支柱之一,近年来平均每年对国民经济的贡献高达30多亿英镑,出口额约12亿英镑,出口的纯利润额甚至大于英国钢铁的出口额。而素有“图书生产和销售出口大国”之称的德国,其贝塔斯曼集团一年的销售额就有170亿美元,独创了书友会的经销方式,在全球拥有2800万会员,其中仅中国会员就有150万人,这种图书分销模式已经占中国图书市场份额的1.2%。^② 在日本,文化产业被称为娱乐观光业,涵盖范围非常广泛。日本文化产业的产值早在1993年就已经超过汽车工业的年产值,目前已成为仅次于制造业的第二大产业,占GDP的18%。其代表性的文化产品——动漫画不仅在国内畅销,而且对欧洲、美国及亚洲国家的出口更是呈现出显著增长的势头。全球播放的动画片有60%原产自日本,在欧洲这个比例更高,达80%以上。最近几年,“韩流”成为人们耳熟能详的常用语,韩国文化在海外不断升温,文化产业成为亚洲金融危机之后拉动韩国经济增长的主要产业。2003年韩国的电子游戏市场规模已接近34亿美元,增长率(12%)是其国内增长率(6.3%)的近2倍。数字游戏被确定为韩国的国家战略产业,自1998年以来产值翻了一番。韩国最大的游戏公司天堂游戏公司年生产收入约9000万美元,利润率高达35%,比韩国最大的企业三星电子公司还要多。韩国网络游戏大约占据了我国“两岸三地”游戏市场56%以上的份额,电影出口1995年为21万美元,到2001年则达1100万美元,增长了50多倍。^③

随着经济的全球化,各国文化产业壁垒不断被打破,跨行

① 邱永建:《世界文化产业发展对我国经济社会发展的启示》,载《经济与社会发展》2005年第8期。

② 祁述裕:《中国文化产业竞争力国际报告》,社会科学文献出版社2004年版。

③ 韩磊:《各国文化产业产值》,载《时事报告》2004年第7期。

业、跨地区、跨国界的文化产业集团重组兼并浪潮汹涌,这些重新组建的文化产业“巨无霸”的触角伸向各个国家的文化产业领域,侵略这些国家的文化市场。在此情形下,各个国家为了维护本国的文化市场,与发达国家的文化产业相抗衡,纷纷组建自己的文化产业集团。中国文化产业的发展,正是在世界范围内文化产业兴盛挤压下起步的。特别是2001年我国加入WTO后,外国的文化资本和文化产品越来越多地进入我国,国家间不同文化的相互渗透和激荡更加激烈,文化安全问题显得尤为突出。中国之所以要加快文化产业的发展,也是出于国家文化安全的战略考虑。因为“国家文化安全是在经济全球化的背景下被提出来的一个重要的文化命题,由于这一命题深刻地揭示了包括文化产业在内的国家文化主权在经济全球化背景下所遭遇的严重威胁和挑战的本质、境况,因而引起了人们的广泛关注和认真研究。”^①从总体上看,中国文化市场也将逐步扩大对外开放,文化产业的发展将直接面对国际竞争日益激烈的挑战。文化产品进口数量不断增加、关税水平不断下降、外国文化企业或投资者将越来越多地介入我国的文化产业,不断争夺我国的文化产品市场,争夺我们的人才。全球化带来的国际竞争是加入WTO后我国文化产业面临的首要挑战,对此我们只能是采取积极的回应姿态,即通过大力发展文化产业来参与全球化的竞争,提高我国文化产业的国际竞争力,这其中促进文化产业发展的财政支持就不可或缺。我国关于文化产业发展的财政支持研究正是基于这样的国际背景下进行的。

(二) 中国文化产业发展的现实环境

从产业属性上讲,文化产业从属于第三产业。当前我国大力推进文化产业发展,不仅因为文化产业具有较高经济增加值,更

^① 胡惠林:《文化产业发展的中国道路》,上海人民出版社2004年版。

重要的是文化产业的发展能够满足人民群众不断提高的精神需求,能够优化我国的产业结构并推进其良性发展,与现阶段我国倡导的追求人与社会、人与自然和谐相处的可持续发展观相一致。

中国文化产业的发展始于1978年改革开放之初,至今已走过近30年的历程。目前,我国文化产业的经济总量、机构数量、竞争实力、人力资源等都得到了前所未有的蓬勃发展,逐步成为新的经济增长点。根据2003年由中宣部牵头成立的国家“文化产业统计研究课题组”调查研究公布的2003年我国文化产业发展的官方数据,从总量上看,2003年我国文化及相关产业所创造的增加值总量为3577亿元人民币,占GDP的3.1%。2003年我国文化及相关产业从业人员1274万人,占全部从业人员(7.44亿人)的1.7%。从结构上看,我国文化产业的特点是:以传统意义上的文化产业如新闻、出版、广电和文化艺术等为主构成的“核心层”从业人员达223万人,实现增加值884亿元;以改革开放以来发展起来的新兴文化产业如网络文化、休闲娱乐、文化旅游、广告及会展等为主构成的“外围层”有从业人员422万人,实现增加值835亿元。新兴文化产业的从业人员已超出传统文化行业近1倍,创造的价值已接近传统的几个产业部门。从事文化用品、设备及相关文化产品生产、销售的“相关层”有从业人员629万人,实现增加值1858亿元人民币,其发展规模在整个文化产业发展中占据了一半。^①

然而,与当今世界文化产业发达国家相比,我国文化产业的发展现状却不容乐观。就目前的实力状况而言,我国文化产业发展依然处于初步发展阶段,无论是产业规模、结构还是社会化、产业化的程度,与发达国家相比,都处于明显的弱势状态。这其

^① 张晓明、胡惠林、章建刚:《文化蓝皮书:2005年中国文化产业的发展报告》,社会科学文献出版社2006年版。

中虽然与新中国成立到 20 世纪 80 年代初中国经济发展缓慢造成的文化产业化起步晚不无关系,但更重要的是中国文化产业自身的原因。其中,政府的财政支持力度小、效率低是阻碍文化产业发展的一个重要因素。具体表现在:

1. 机构设置不合理导致财政支持效率低

目前,我国在政府机构设置中,教育、科学、文化方面有教育部、科技部、文化部、广电总局、新闻出版总署、文物局、体育总局等部门单位;原文化部先后独立出广电总局、新闻出版总署以及文化部管理的国家文物局。文化产业的机构设置具有管理细化、权责分明的优点和合理性,但在实际运行中却存在许多问题,如文化管理职能分散、各行其是,为维护各自的利益关系相互掣肘。从政府投入的角度分析,机构设置的分散,影响到财政对文化产业投入的边际收益:一方面投入分散,参差不齐;另一方面投入重复,缺乏效益,不能做到合理配比、资源互补。体现在财政预算上不能准确、全面地反映整个文化产业的支出状况,国家对大文化的投入难以统计、测算和评价。管理部门设置的不合理从源头上就制约了我国对文化产业发展的财政支持,同时这也造成了政府部门对文化工作管理的越位与缺位,在财政投入上表现为经费安排不到位,对文化的转移支付被挪用,甚至有限的专项资金也被挪用,等等。其结果必定是影响了文化产品的生产及人们对精神文化的需求,影响文化产业的良性发展。

2. 机制创新缺乏导致财政利用效用低

在当前市场经济条件下,对于政府与文化产业的关系,国家相关部委、文化产业主管部门和文化产业从业人员之间并没有达成实质性共识,管办不分、政事不分及政企不分,以及管理上越位、缺位、错位的情况大量存在。反映到预算安排上,具体的活动性项目经费多,而对关系到事业发展全局性、延续性的投入少。另外,对文化事业单位的分类指导、分类改革不到位,改革

力度不够。由于文化事业单位的公益性、准公益性及盈利性界定不清,许多文化单位都还依靠财政拨款,经费用于养人,没有生存压力,也不懂市场机制。一旦供给和保障的经费不足,加上没有完善的走向市场的政策和体制指引,这些文化单位势必会被市场的竞争所吞噬。

3. 文化建设投入不足和结构性失衡

多年来,国家财政一直关注、支持文化的改革和发展,对文化的投入有明显的增长。2002年,国家文化事业费年初预算比上年增长了46.2%,文物事业费增加了523%。国家舞台艺术精品工程、全国文化信息资源共享工程、广电“西新工程”、文物普查和征集等经费的安排,有力地支持了各项事业的发展。但在具体分析后,我们发现尽管增幅很大,但由于基数低,当前的绝对数额并不高。如文物事业费增长5倍多,绝对额却不过1亿元。同时,虽然财政文化支出呈逐年递增之势,但占财政支出的比重却逐年下降。1998年各级财政宣传文化经费支出占财政支出的比重为1.08%,而到2002年则降低为0.85%,地方财政连续下降了0.31个百分点。^①1998~2002年的财政宣传文化事业费投入情况可参见表1-1。

表 1-1 1998~2002 年国家财政宣传文化经费投入情况

年 度	国家财政宣传文化 经费投入 (亿元)			国家宣传文化经费 投入与财政收入 增长幅度比较 (%)			国家宣传文化经费 投入占财政支出的 比例 (%)		
	全国	中央	地方	全国	中央	地方	全国	中央	地方
1998	116.97	14.46	102.5	10.6	0.2	10.5	1.08	0.46	1.34
1999	125.54	13.93	111.61	8.6	23.3	3.4	0.95	0.34	1.24
2000	134.93	15.38	119.55	9.5	9.1	7.4	0.85	0.28	1.15

^① 王家新、宋文玉:《关于财政支持文化体制改革的思考》,载江蓝生、谢绳武:《2004年:中国文化产业报告》,社会科学出版社2004年版。

续表

年 度	国家财政宣传文化 经费投入 (亿元)			国家宣传文化经费 投入与财政收入 增长幅度比较 (%)			国家宣传文化经费 投入占财政支出的 比例 (%)		
	全国	中央	地方	全国	中央	地方	全国	中央	地方
2001	161.76	22.43	139.33	2.4	23.5	5.3	0.86	0.39	1.06
2002	187.47	30.36	157.11	0.5	12.9	3.8	0.85	0.45	1.03
1998~2002 年平均递增 (%)	10.74	19.08	9.48	—	—	—	—	—	—

注：宣传文化经费包括文化事业费、文物事业费、出版事业费、广播电影电视事业费、通讯事业费。

资料来源：财政部统计评价司：《中国统计年鉴 2002》、《中国财政统计年鉴 2002》。

文化领域财政投入不合理状况直接影响我国文化产业的发展。例如，文化基础设施建设滞后导致文化产业结构布局的失衡。我国在文化产业的硬件——文化基础设施建设上，投入了相当多财力。但与日新月异的文化产业发展要求相比，仍有很大差距。文化设施建设滞后，水平不高。很多地区文化设施布局不合理，有的过度集中在少数城市之中，造成功能重叠，有的又过度分散，不能建设具有代表性和标志性的文化工程。与此同时，现有的文化设施没有充分发挥作用，不能为文化产业的发展提供有力支持。很多地方的文化设施由于经费紧缺走上了开餐馆、卖家具等与文化主业无关的路子，造成了文化生产要素和资源的严重浪费。在我国西部地区和农村地区，财政投入不足已经成为制约文化建设的主要“瓶颈”，影响我国文化产业发展的整体平衡。

无论发达国家还是发展中国家，新兴产业的发展往往离不开国家财政的支持，或增加经费投入，或给予税收优惠，或两者兼具，文化产业也不例外。更何况文化产业是一个高投入、高产出的行业，其发展所需要的资金是巨大的，政策支持特别是财政支持就显得尤为关键。然而，在我国，宣传文化单位获得的基本财