

墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

Study of Chinese Government Expenditure
on Cultural Undertaking

我国文化事业财政投入研究

赵颖◎著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

Study of Chinese Government Expenditure
on Cultural Undertaking

我国文化事业财政投入研究

赵颖

藏书章

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

图书在版编目 (CIP) 数据

我国文化事业财政投入研究 / 赵颖著. —大连: 东北财经大学出版社, 2016.7
(墨香财经学术文库)

ISBN 978-7-5654-2316-1

I. 我… II. 赵… III. 文化事业-财政支出-研究-中国 IV. G12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 116075 号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 177 千字 印张: 12.5 插页: 1

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑: 时 博 王 斌 责任校对: 那 欣

封面设计: 冀贵收 版式设计: 钟福建

定价: 38.00 元

教学支持 售后服务 联系电话: (0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

如有印装质量问题, 请联系营销部: (0411) 84710711

前言

一个社会的发展需要精神的支撑，文化便是它的内核。根据发达国家的经验，当人均 GDP 达到 3 000 美元的时候，居民消费结构开始变化，精神文化需求会大幅增加。我国人均 GDP 早已超过 3 000 美元，目前已经突破 5 000 美元大关，种种迹象表明，我国居民的文化消费动力已经开始显现，发展文化事业是适应消费需求变化的历史选择。本书研究的文化事业，是指通过政府的财政资金兴办的、非营利性的，从事文化研究创作、文化产品生产和文化公共文化服务的文化活动。居民的文化需求中，一部分被确认为基本的公共性文化需求，这些文化需求的满足通常由文化事业来完成。因此，从这个意义上说，文化事业具有民生意义。在公共财政框架下，在基本公共服务均等化的原则下，公共文化服务成为当下我国文化事业向社会提供的主要服务内容，即保证全体社会成员享受到基本的精神文化产品和服务，保障全体社会成员最基本的文化权益，由政府文化事业提供免费或优惠的文化产品和服务。

文化事业是典型的中国特色术语。新中国成立伊始，中国的制度设计秉持的是苏联模式，理论指针是阶级斗争思想，文化被当作意识形态

斗争工具，完全由国家办、国家管。在这样的制度背景下，有了文化事业，并且也只有文化事业，根本不存在营利性的、遵循市场规律的文化产业。改革开放以后，文化市场逐渐成长壮大，中国才有了文化产业。中国的文化产业总体来源于两股源流：一是新生于文化市场的文化产业；二是脱胎于文化事业的文化产业。当下的我国，文化事业将大部分文化职能让位于文化产业，财政不再需要大包大揽，这个过程目前还远没有结束。同时，政府重新进行职能定位，明确其新的职能范围为公益性文化事业，财政保证这些公益性文化事业的资金投入。从这个意义上说，研究我国文化事业财政投入是一个极为有意义的课题。

从国际视角考察，一国的文化软实力越来越成为国际竞争的重要途径。“软实力”的概念是美国哈佛大学教授约瑟夫·奈在20世纪90年代初提出的，指一国文化被普遍认同的程度。他指出，一个国家有“硬实力”和“软实力”，前者包括诸如基本资源（如土地面积、人口、自然资源等）、军事力量、经济力量和科技力量等；后者则体现为国家的“吸引力”和“效仿力”，可以超越时空，产生巨大的影响力。他认为，美国在几十年中利用“软实力”成功地获得了很大的国际影响力，但后来越来越多地使用“硬实力”，影响力反倒日趋式微。奈的观点一经问世便迅速成为理论界和民间共同认可的战略决策依据。从这个意义上说，文化事业具有一定的国家战略意义，因为，文化事业对打造一国的文化“软实力”有着非常重要的基础性作用。

文化事业对国民经济的贡献，主要从其间接效益中体现出来。间接效益来自于依托文化事业的相关产业，如文化旅游业、网络文化业、动漫产业、音像产业、影视产业、其他版权产业、艺术品市场等。上述产业在培育国民经济新的增长点、带动现代服务业发展等方面发挥着举足轻重的作用，从而促进国民经济的良性增长，加快经济增长方式的转变。

文化事业的兴办有赖于公共资金，而公共资金在当下的我国主要来源于政府的财政投入。为使我国的文化事业适应上述社会需要，研究文化事业的财政投入成为有意义的课题。

本书布局具有一定的逻辑递进关系：

首先,对文化事业及其财政投入进行基本的理论分析与界定,奠定本书的研究基础。这包括两部分:一是政府介入文化事业的理论依据;二是我国文化事业及其财政投入的基本分析。

其次,进行现实分析。分析角度有两个:一是我国文化事业财政投入的现实状况;二是其他若干典型国家的文化事业财政投入经验与做法。本部分以实证分析为下文的构想与建议奠定基础。

最后,展开构想,提出建议。本书的构想包括三个方面,为实现此构想,本书又提出了众多具体建议。

全书的基本内容安排如下:

第1章,导论。介绍本书选题的背景和研究意义,回顾国内外关于政府介入文化事业方面的相关理论及观点,说明研究思路以及研究框架、研究方法、创新与不足等。

第2章,政府介入文化事业的理论依据。本章首先对文化事业的相关概念进行了界定,具体包括文化、文化产品、文化事业、文化市场、文化产业;继而分析文化事业的公共产品属性,分析文化事业的市场失灵问题,以及文化事业的政府失灵问题,从而阐释文化事业发展中的政府责任定位与政府责任边界。

第3章,我国文化事业及其财政投入的基本分析。本章首先阐述了对我国的文化事业的重新认识,主要从两个方面来展开分析:一是采用广义文化视角归纳总结我国文化事业的体系构成;二是阐释选择文化事业广义视角的合理性。其次,本章针对当下我国文化事业的特殊性,阐释了文化事业提供的公共文化服务的相关理论界说。最后,将本章的分析落脚于对财政投入的一些关键性问题的辨析,包括多种投入方式的介绍和基本投入项目的内容梳理。

第4章,我国文化事业财政投入的现实考察。本章是本书的一个重墨之处,从全景角度和分类角度对我国文化事业财政投入的现状进行描述与分析。首先,进行总体分析,从制度、政策、投入总量分析等方面综合论述考察对象的成就与不足。然后,本章分别以文化和文物事业以及新闻出版广电事业为两大具体考察对象,每一对象以单独一节进行财政投入的具体深入剖析,努力探寻深层次的经验与缺失。

第5章，文化事业财政投入的国际经验与借鉴。本章首先以欧洲和亚洲多个较为先进的国家以及美国为样本国家，考察这些国家在文化事业与政府投入方面的做法，进行深入分析，对其中的经验进行归纳总结。在此基础上，本章试图将国际经验与我国的实践实现有益的对接，提出对我国的启示。

第6章，促进我国文化事业发展的财政投入：构想与建议。本章是本书的又一重墨之处，在前述理论与实践的基础上，提出促进我国文化事业进一步良性发展的财政投入的建设性意见，主要从总体构想与具体建议两个方面来阐述。总体构想的着力点在于三大方面：一是确立公共财政框架下文化事业的“广义视角”原则，将财政投入的规划原则拓展至涵盖文化演艺、文化遗产、广播影视和新闻出版的古义视角；二是提出构建与完善文化事业发展的财政投入机制；三是提出建立与健全文化事业发展的财政资金保障机制。在总体构想的基础上，本书提出相应的具体建议，以支撑上述的总体构想。

本书存在如下一些创新之处：

第一，在基础理论分析中，充实了大量对文化产品的公共性特征的分析与市场失灵情况的分析。

第二，在选择研究对象时，原创性地选取了有分有合的“广义文化”视角，对财政作用于我国文化事业领域的基本情况作了全方位的梳理、分析与解读，个人认为这是对今后文化事业的财政投入研究非常有裨益的一次梳理和总结。

第三，在研究分析财政投入的过程中，将文化事业体制和文化事业的财政制度与政策纳入研究视野，从制度与政策层面阐释财政对文化的投入的缘由和演变过程，使得论述部分内容饱满。

本书的主要不足之处在于：新闻出版广电事业的财政投入相关数据非常有限，限制了分析的深度。在对我国政府文化支出作定量分析时，未能深入地运用计量经济学中更多的方法进行建模和检验。

赵 颖

2016年5月

目录

第1章 导论/1

- 1.1 选题背景与研究意义/1
- 1.2 文献综述/7
- 1.3 逻辑安排与框架结构/21
- 1.4 研究方法、创新与不足/24

第2章 政府介入文化事业的理论依据/26

- 2.1 文化事业的理论阐释/26
- 2.2 文化事业发展中的政府责任界定/46

第3章 我国文化事业及其财政投入的基本分析/51

- 3.1 对我国文化事业的再认识/51
- 3.2 我国文化事业提供的公共文化服务/55
- 3.3 我国文化事业财政投入的基本范畴阐释/59

第4章 我国文化事业财政投入的现实考察/63

- 4.1 我国文化事业财政投入的总体分析/63

4.2 我国文化和文物事业财政投入的现实分析/86

4.3 我国新闻出版广电事业财政投入的现实分析/115

第5章 文化事业财政投入的国际经验与借鉴/134

5.1 典型国家的经验与做法/134

5.2 对我国的启示与镜鉴/149

第6章 促进我国文化事业发展的财政投入：构想与建议/158

6.1 确立公共财政框架下文化事业的“广义视角”原则/158

6.2 构建与完善文化事业发展的财政投入机制/161

6.3 建立与健全文化事业发展的财政资金保障机制/174

参考文献/181

索引/192

后记/193

第 1 章 导论

1.1 选题背景与研究意义

1.1.1 选题背景

当前的中国，面临着经济和社会的转型问题，社会经济结构面临调整，经济增长机制需要转轨，利益分配格局需要洗牌，文化价值观念正在转变。这是社会变迁的历史趋势，我们需要认识和把握社会转型的机遇，完成国家和民族的历史使命。

转型期社会的文化服务领域，不可避免地处于一个特殊的历史变革时期，文化即将迎来繁荣与飞跃的“黄金期”。为此，文化领域亟待在体制和机制方面做好制度配合与保障，政府如何更好地对文化发展给予财政支持，从来都是文化发展课题中十分重要的条件要素。

从长期的社会发展历史观来看，我国自清末的 100 多年来，经历了三次大的社会转型。第一次是辛亥革命，结束了千年的封建帝制；第二次是 1949 年中华人民共和国成立，实行了社会主义制度；第三次是正在进行的改革开放。

从改革开放的阶段性进程来看,我国的文化发展与改革经历了多个阶段,不同的阶段中,文化改革的内容和指导思想各有不同,是一个渐进的过程。1978年12月,十一届三中全会之后,中国进入改革开放和社会主义现代化建设的历史新时期,文化事业改革拉开帷幕。在最初这一阶段,文化事业实现了由以阶级斗争为纲的中心任务回归文化教育娱乐服务与经济建设的轨道,音乐茶座、流行文化、休闲娱乐等文化形式开始春风拂面,文化市场开始出现;1992年小平南方谈话和中共“十四大”召开,成为我国改革开放进入更深入阶段的标志,文化改革进入到第二阶段,文化体制改革进一步深化,文化市场的体系初步形成。国人开始认识到文化可以产业化运行并且具有如此大的市场正能量,文化市场上开始形成大集团、大公司,文化产品与服务的提供主体的自由度更大,规范管理文化市场的相关法律制度也应运而生。2002年,中共“十六大”召开,这被视为第三个阶段的开始,直至2012年“十八大”召开。这一阶段,公益性文化事业和经营性文化产业的区别在官方文件中被厘清,政府的文化职责进一步明确,改革的中心任务可以用文化事业单位的“转企改制”和公共文化服务体系建立两个重心来描述。经过从小试点到大试点再到全面铺开的改革过程,文化事业单位的“转企改制”实现阶段性目标,到2012年“十八大”召开之前,全国大部分的文艺院团、绝大部分的出版社和众多书店、众多影视制作机构等文化单位完成了“转企改制”,核销事业编制将近30万。文化事业作为政府的职能之一面临重新定位。这一阶段,文化事业在体制改革的基础上实现了较大发展,财政投入的主要着力点用在了公益性文化事业上,覆盖城乡的公共文化服务体系框架基本建立。

“十八大”之后,中国无疑开始书写新的一段改革历史,文化发展的方向往何处去?政府对文化事业的财政投入该如何着力?这是当前应当研究的。

1.1.2 研究意义

(1) 文化事业的民生意义

文化事业,是一项真正的创造性活动,无论在经济上是否营利,文

化事业都在从事社会的精神工程。社会需要精神支撑,文化便是它的内核。人的经济能力达到一定水平后,精神需求越来越迫切。经济学界有这样一种经验性观点:根据发达国家的经验,当人均 GDP 达到 3 000 美元的时候,居民消费结构开始变化,精神文化需求呈现大幅增加。我国人均 GDP 早已超过 3 000 美元,目前已经突破 5 000 美元大关,如今,电视机、手机、计算机进入家庭,相关的服务项目开发与生产也日益跟进,更大范围的群众更充分地享受到了文化权益,人们要求的生活质量标准越来越高。虽然跟发达国家相比有些滞后,但是种种迹象显示,我国居民的文化消费动力已经开始显现,文化发展既是适应消费需求变化的历史选择,又是我们应当重视的历史任务,也是国民文化素质提升的历史机遇,于国于民都是有益的。

居民对文化消费存在强大需求,这种需求包含一部分特殊的需求,就是基本公共文化需求,满足居民的基本公共文化需求就是保护公民基本文化权益。无论是基本公共文化需求,还是一般的文化需求,都是“不断增长的人民群众物质文化生活需要”的一部分,政府和市场应当分工合作,满足日益增长的居民文化消费需求。尤其是政府负责提供的公共文化服务部分,即文化事业,承担着民生所托,不可不重视。

在复杂的人口组成中,有一类群体,如少数民族群体、城市外来务工人员、离退休人群、贫困人口、文盲人口、残疾人等,被统称为弱势群体。他们的文化要求常被忽视,文化需求没有得到充分满足。这是民生需求,只有文化事业才能满足这部分人口的文化需求。财政资金的投入,实际上是将这部分本被抑制的文化需求变成现实需求,由财政出资购买。当面对文化服务提供单位时,政府是市场上的需求方;当面对那些享用文化服务的弱势群体时,政府是基本公共文化服务的供给方。通过财政出资,文化供给与文化需求实现对接。

(2) 文化事业的社会建设意义

意识形态的统合。所谓意识形态,是一种精神模型,是一种观看世界的基本方法或观念集合,包括政治法律思想、道德、宗教、哲学等意识形式。拥有相同经历和文化背景的人会拥有相当一致的精神模型。每个社会的意识形态都是复杂的,往往并不单一,呈现多元化、

多层化，有时还会起冲突。文化产品在提供历史、人文、审美、娱乐、教育等功能的同时，还随之传递着思想主张，灌输着价值标准，进而对现实的制度和个案提供解释和评判，影响人们对国家、民族的认同感和归属感，对于维持政治体系和社会稳定具有重要作用。美国好莱坞大片在世界各地放映的时候，美国的价值观和意识形态便随着引人入胜的情节而悄然输出，观众在欣赏电影的过程中，无意识地认同和接受了美国文化，甚至转而对本国的文化内容和价值标准进行比较和质疑。电影作为典型的文化产品，早已超越了艺术与娱乐的表面价值，成为输出美国价值的有力工具，这是一种最给力、最悄然的渗透。所以，美国人自己说：好莱坞电影是美国真正的“武器”。不仅电影，很多文化产品，如音乐戏剧、图书传媒、视觉艺术，都能够承载一定的意识形态，表达作者所主张的世界观、价值观，进而感染受众、说服受众。重要的是，一旦社会中形成人们普遍共享的精神模型，人们的行为决策就变得简单直接、易于和谐，从全社会的范围来看，这非常经济，事半功倍。政府兴办文化事业，可以起到意识形态统合的作用，有利于社会的和谐稳定。

教育事业的补充。文化是另一种形式的教育，文化事业是另一种形式的教育事业，是教育事业的有益补充。莫言就坦承：他对写作的热爱是从文化市场上的说书人那里开始的。一个国家和民族的振兴，必须要有高素质的国民。培养高素质的国民，仅仅依靠学校教育是远远不够的。尤其处于当今经济全球化、信息技术快速进步的大背景下，民族和地区的文化资本越来越成为重要的竞争力，许多国家形成共识：国民文化素质必须达到一定高度，以应对信息技术进步和各国软实力竞争的双重冲击。我国由于历史和经济的诸多原因，国民接受的学校教育，在时间和内容上都极其有限，远远不能满足快速提高国民整体素质的要求。大力发展文化事业，让文化成为延伸的教育，弥补学校教育的偏失，让学校里的孩子和已走出校门的青年、中老年人共同进步，可以加快国民素质的提高和缩小素质差距，文化的战略意义在这一方面是与教育一样重要的，二者不可或缺、相辅相成。

国家与民族认同感的培养。一个民族与其他民族进行比较,在生理特征和精神层面产生不同程度的“认同”或“认异”。这种群体意识就是文化认同或文化认异。并且,随着文化认同的长期固化、符号化,民族和民族认同感最终形成。同理,国家以及国家认同感的形成,也需基于文化。为了增强国民的凝聚力,必须发展文化事业,也只有文化事业,才能在全民范围内涵养本国特色文化,增加国民的归属感和凝聚力。

精神文明的建设。这里说的精神文明,主要指良好的社会风尚、高尚的道德情操。劳作之余,人们需要休闲,休闲时光,需要文化内容充实。什么内容充实休闲时光?是打麻将,还是读小说?是上网聊天,还是听音乐会?是边钓鱼边听广播,还是去打野战游戏?社会的进步,需要人们尽可能离开低级趣味,多接近精神文明。发展文化事业,是精神文明建设的需要,它可以赋予国民更加健康文明的文化生活,培养良好的社会风尚。

(3) 文化事业的国家战略意义

从国际视角考察,一国的文化软实力越来越成为征服世界的重要途径。20世纪90年代初,美国哈佛大学教授约瑟夫·奈提出“软实力”的概念,他提出,一国文化被普遍认同的程度是一国所拥有的“软实力”。就一个国家来说,“硬实力”是指支配性实力,包括基本资源(如人口、自然资源等)、军事力量、经济力量和科技力量等;而“软实力”则体现为国家的“吸引力”和“效仿力”。软实力具有超强的扩张性和传导性,产生巨大的影响力。硬实力只起阶段性的作用,不能居于核心竞争力的位置;软实力产生的效力缓慢而长久,而且具有扩散性,更决定长久未来。他认为,美国在几十年中利用软实力成功获得了很大的国际影响力,但后来越来越多地使用硬实力,反而使美国的影响力日趋式微。文化事业为打造一国的“软实力”承担着必要的基础性工作。

(4) 文化事业的经济贡献意义

文化事业对国民经济具有直接和间接的贡献,这已经是不争的事实,这种经济贡献的基本路径可以通过图1-1概括地表示出来。

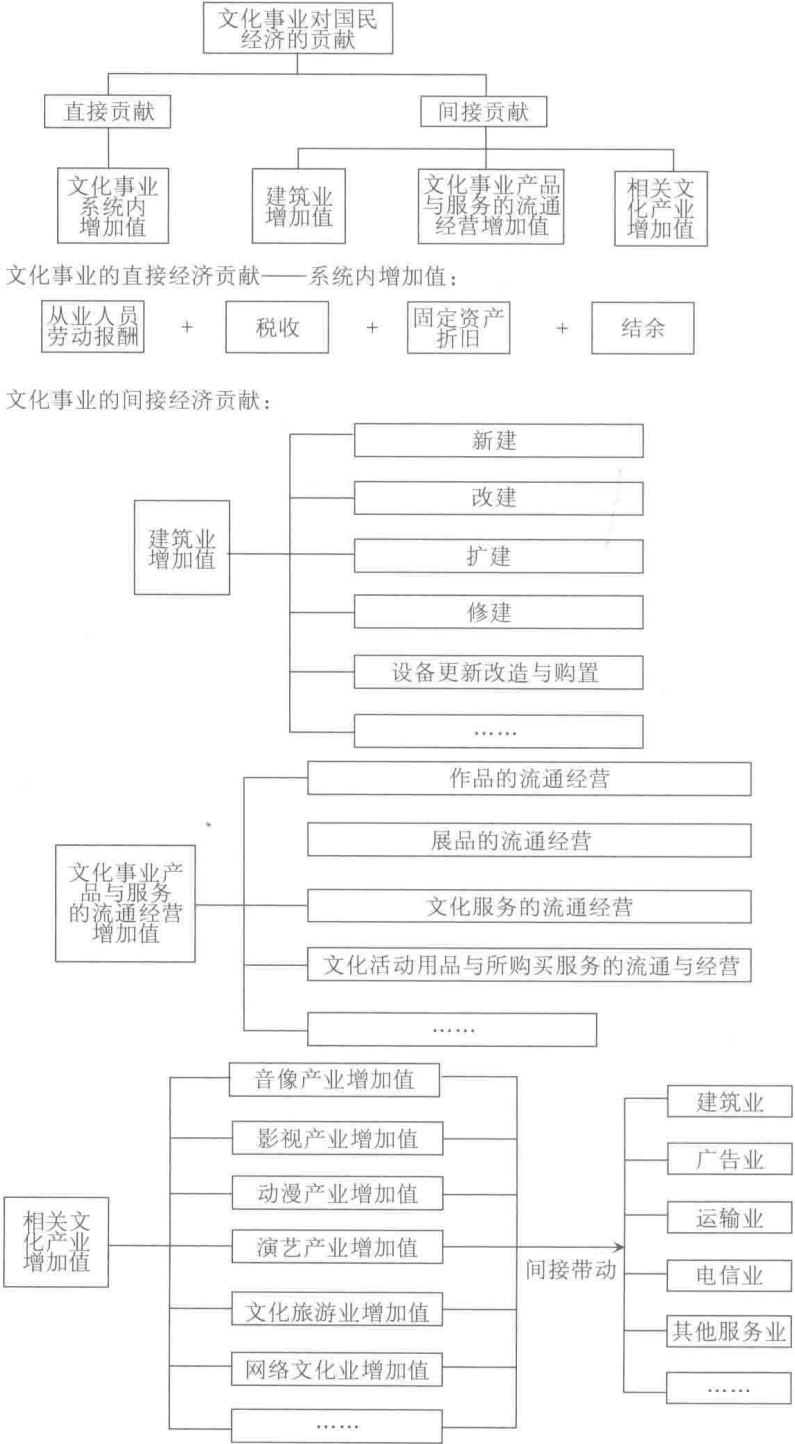


图 1-1 文化事业的经济贡献示意图（组图）

文化事业的经济贡献主要从其间接效益中体现出来。间接效益来自于依托文化事业的相关产业,如文化旅游业、网络文化业、动漫产业、音像产业、影视产业、其他版权产业、艺术品市场等。上述产业在培育国民经济新的增长点、带动现代服务业发展等方面发挥着举足轻重的作用,从而促进国民经济的良性增长,加快经济增长方式的转变。因此,可以说,文化事业可以成为文化产业发展的基础性支持。当今许多国家将文化产业作为国际竞争的制高点之一,对文化产业的发展十分重视。我国也将文化产业作为战略性新兴产业发展,作为经济结构转型的发展方向。从这个意义上讲,文化事业的经济贡献同时又是其另一种国家战略意义之所在。

鉴于文化事业的上述现实意义,政府应当重视并研究对于文化事业的财政投入。而我国目前刚刚取得文化体制改革的阶段性成果,文化事业的财政投入应该如何把握,并不是完全明确,有些财政投入的问题尚未解决。因此,研究文化事业的财政投入是及时和必要的,是有实际意义的。

1.2 文献综述

1.2.1 国外文献综述

(1) 文化经济学的相关研究

最初对文化与经济的关系的涉猎。文化经济学被公认为产生于20世纪60年代,但是在这之前,从亚当·斯密开始,众多的经济学家都在经济学著作中谈到过有关文化与经济的关系的问题,如亚当·斯密(Adam Smith)对于“歌剧歌唱家与舞蹈家”的举例,杰文斯(Jevons)对于公共博物馆的分析,马歇尔(Marshall)对于音乐消费的分析等;宏观经济理论的奠基人凯恩斯(J.M.Keynes)晚年参与艺术事业,为英国创设艺术委员会(该团体把政府资助分派给艺术领域),也有关于艺术投资的论述;科斯(Coase)在他的著作中也分析过有关广播方面的问题。

文化经济学产生的标志——鲍莫尔（Baumol）和鲍文（Bowen）（1966）的《表演艺术：经济的悖论》（Performing Arts: the Economic Dilemma）。公认的文化经济学的产生时间是 20 世纪 60 年代，始自著名经济学家鲍莫尔和鲍文（1966）出版的《表演艺术：经济的悖论》一书。书中提出了生产率滞后和病态成本理论，即著名的“鲍莫尔成本病”（Baumol's cost disease），对表演艺术行业的生产率滞后性和经济发展、收入提高之间的悖论进行了深入细致的经济学分析，即：社会越富裕越难以维持有活力的表演艺术。经典的案例是“弦乐四重奏”分析，三百年前需要四个人演，三百年后依然需要四个人演，相对于制造业的生产率改进，服务业在整个经济中的比重反而上升了。推而广之，政府、教育、表演艺术、饭店等许多服务部门都具有这一特征，这些“停滞部门”的相对成本不断上升，面临经济困境。这个理论用以解释一些诸如表演艺术的文化部门为什么是非营利性、需要外来资助的。这被看做开创了文化经济学的先河。

继鲍莫尔和鲍文开创之后，文化经济学的繁荣兴起。众多学者发表了关于表演艺术的经济分析与资助方式的论述。例如，皮考克（Peacock）的相关论著、布劳格（Blaug）（1976）编写的第一本文化经济学读物等。在鲍莫尔之后，皮考克（1969）著有《福利经济学与艺术的公共资助》（Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts），后来又与韦尔（Weir）（1975）合著《市场上的作曲家》（The Composer in the Market Place），对鲍莫尔提出的问题作了案例分析与实证研究，同时皮考克还提出了关于博物馆的资助问题，从福利经济学的角度提出财政资助这些文化部门的实证，皮考克是这一时期对相关的理论发展贡献较大的经济学家。

国际文化经济学会与刊物《文化经济学报》（Journal of Cultural Economics）。20 世纪 70 年代，国际文化经济学会在美国成立，创设了一份刊物《文化经济学报》，发表了大量文化经济学的文章，成为文化经济学研究的重要理论平台。随后的一段时期，文化经济学从原先的主要分析表演艺术发展到扩大研究视域，将许多文化产品和服务纳入研究范围。