

河南省哲学社会科学“九五”规划项目

艺术表演团体产业化过程中 财政投入政策问题研究

项目负责人 杨 玲

二〇〇一年元月十八日

河南省哲学社会科学“九五”规划项目

艺术表演团体产业化过程中 财政投入政策问题研究

项目负责人 杨 玲

项目参加者 刘清俭 马海滨 王玉印

葛聚朋 安保新 李玉东

邹 平 方启雄 郑晓华

秦有庆 刘 义

二〇〇一年元月十八日

目 录

一、我省艺术表演团体改革现状和存在的问题.....	(1)
(一) 艺术表演团体基本情况	(1)
(二) 艺术表演团体改革状况	(3)
(三) 制约艺术表演团体产业化发展的因素.....	(5)
(四) 财政经费投入方式及存在问题.....	(7)
二、艺术表演团体产业化发展的可能性和必然性.....	(9)
(一) 艺术表演团体产业化经营与发展的必然趋势	(10)
(二) 艺术表演团体产业化发展的问题和难点	(13)
(三) 艺术表演团体产业化发展的可能性.....	(15)
三、促进艺术表演团体产业化的财政政策	(19)
(一) 财政供给范围的界定	(19)
(二) 财政投入的终极目的和原则	(20)
(三) 分类定位, 实施不同财政政策	(22)
(四) 调整投入结构, 改革补助方式	(23)
(五) 完善财政财务管理体系	(28)
四、完善配套措施, 优化外部环境	(29)
(一) 进一步深化事业体制改革	(30)
(二) 健全、完善文化经济政策.....	(30)
(三) 培育艺术市场, 为单位创造公平竞争环境.....	(31)
(四) 建立完善统一的社会保障体系	(31)

艺术表演团体产业化过程中财政 投入政策问题研究

导言：近年来，全国相继进行了文化体制特别是艺术表演团体体制改革，在艺术表演团体管理体制和运行机制上进行了一些有效的探索，使剧团内部活力有所增强。但从总体上看，艺术表演团体的发展还不能适应市场经济体制要求，尚未走出困难的局面，艺术业的发展速度滞后于文化产业总体发展速度。本课题通过对我省艺术表演团体改革现状及存在问题的分析，阐述了艺术表演团体产业化的必要性和可能性，提出必须适应市场经济要求，推动和鼓励艺术表演团体进行产业化运作。在此基础上，运用公共财政理论并结合我省实际，提出了艺术表演团体产业化发展过程中相应的财政政策取向，并对艺术表演团体产业化的外部环境及配套措施提出了改革建议。通过本课题的探索，目的在于进一步推动我省艺术表演团体体制改革，促使其朝产业化方向发展，繁荣社会主义文艺事业，为改革开放和现代化建设提供良好的社会氛围和人文环境。

一、 我省艺术表演团体改革现状和存在的问题

（一）艺术表演团体基本情况

截止 1999 年底，我省共有艺术表演团体 206 个，从业人员 1.03 万人，全年国内演出 4.1 万场，演出收入 3022.9 万元，演出收入占本年艺术团体收入总额的 34.3%，平均每团演出 199 场，演出收入

14.67 万元，平均每场演出收入 737 元，人年均演出收入 2934 元，经费自给率为 46.59%，全省文化产业人均增加值 9117 元，是艺术业 3643 元的 2.5 倍，人均固定资产拥有量 21939 元，是艺术业 8396 元的 2.6 倍。

省直艺术表演团体不仅肩负着繁荣我省舞台艺术的责任，而且具有继承、弘扬我省优秀民族艺术、研究探索舞台艺术发展、代表我省最高艺术水平参加全国文艺赛事的重要职能。我省共有 8 个直属艺术表演团体，从业人员 978 人，1990 年全年演出 2351 场，收入 205.3 万元，1995 年演出 1504 场，收入 294 万元，1999 年演出 1000 场，收入 459.2 万元，演出场次 1999 年比 1990 年下降了 57%，演出收入上升了 124%，而同期财政补助收入分别为 339 万元、783.6 万元、1290.1 万元，1999 年比 1990 年上升了 281%。由此可以看出，演出收入增长速度低于财政补助增长速度。1999 年演出收入占本年收入总额的 23.4%，平均每团演出 130 场，演出收入 57.4 万元，平均每场演出收入 4592 元，平均每人演出收入 4695 元，人均创造的增加值为 6312 元，人均固定资产拥有量 19521 元，经费自给率为 40.24%。省级文化产业人均增加值是 16259 元，是艺术业的 2.6 倍，人均固定资产拥有量 42076 元，是艺术业的 2.2 倍。从以上资料可以看出，艺术业的发展明显落后于文化产业整体发展速度，经济基础相当薄弱，在经费投入上，主要还是依赖国家单一投入，尚未形成面向市场自主经营、持续发展、良性循环的新机制。作为文化界主力军的艺术团体，成为最后几个仍然没有从改革中获得新的生命力的行业之一。

（二）艺术表演团体改革状况

1. 体制改革情况。近年来，我省在实践中不断探索艺术表演团体体制改革路子，向产业化道路迈进，取得了一定成效。1989 年 9 月，省政府转发了省文化厅《关于加快和深化我省艺术表演团体体制改革的意见》，1996 年 6 月省文化厅又下发了《关于加快和深化省直艺术表演团体体制改革的若干意见》和《关于进一步加快和深化我省艺术表演团体体制改革的意见》，对我省艺术团体规模进行压缩，调整布局结构，实行分类管理，改革用人制度，强化内部管理的全方位改革。1996 年针对省直艺术表演团体数量偏多、设置重复的状况，对 10 个艺术表演团体进行了部分调整，实行了分类管理，在原省歌舞团、省曲艺木偶团的基础上组建了河南省歌舞剧院；对艺术表演团体实行分类管理，确定 4 个省直团为重点团；对艺术专业人员进行全面考评，全面实行聘任制。改革取得了一定成效，机构由改革前的 9 个减为 8 个。对重点剧团实行重点扶持，各重点剧团在文化设施建设和演出装备上都有了明显改善；考评制度的推行调动了艺术从业者学习业务的积极性。许多艺术表演团体在深化自身改革方面也进行了积极的探索。但从总体上看，我省艺术表演团体还未适应社会主义市场经济发展的要求，不能适应广大群众多样化的文化艺术需求。改革后存在的主要问题是，机构撤并不彻底，机构仍显偏多，重点剧团设置过多，仅有的 120 万重点剧团设备购置费与原设想的重点剧团重点扶持、优先发展的初衷尚有差距。原设想重点剧团在经费管理上实行全额预算管理也未成功，在人员管理上虽然进行了严格的应聘资格考评，但到聘任阶段又流于形式，

各团之间人才流动情况也不甚理想。

2. 经费管理改革情况。为打破长期形成的政府文化部门对艺术团体统包统管的体制结构，改变职工吃剧团大锅饭，剧团吃财政大锅饭的局面，还从 1994 年开始，在经费管理上省文化主管部门探索实行“四定一奖”的管理办法，即对艺术表演团体定创作排演新剧目，定演出场次，定创收指标，定演出收入，对全面完成任务的剧团给予奖励。具体做法是，把艺术表演团体补助经费分为两块，一部分为定额经费，按单位编制人数进行核定，另一部分分解为场次补贴、排戏补贴和奖励，对重点剧团给予总额 24 万元的定额倾斜经费。此项措施对调动省直艺术表演团体演出的积极性起到了促进作用，但在执行过程中逐渐暴露出一些不足：有的团体因剧种原因，补贴金额相对较高，导致这些团体不太注重演出的社会效益和节目质量的提高，拼命在小剧场或组合小分队演出，有的甚至每场只有 50 元的收入，为的就是获得演出补贴，与鼓励剧团多演出的初衷相悖；对重点艺术团体实行定额经费倾斜补助，也未能有效调动重点团演出的积极性，在操作上难以对倾斜费的使用效果进行量化考核，在实践中较难做到贡献和利益一致。省直艺术表演团体的重要任务除演出外，还承担着艺术精品的生产、研究任务，只顾演出就会减少排戏时间，演出时间和排戏时间之间既对立又统一，有一个最佳结合点的问题。从 1997 年开始，适当调低了演出场次任务，并提高了演出场次补贴、排戏经费补贴尤其是对重点剧目的投入。对重点艺术团体的倾斜费也不再定额补助，而把倾斜费分解到场次补贴中，提高重点团演出补贴标准，对重点团的倾斜通过演出

场次这个可以量化的指标来实现。2000 年针对演出场次的认定难于把握、考核及艺术团体场次计量不准的情况，对艺术表演团体采取了演出补贴同生产效率挂钩的办法，即艺术表演团体应得演出补贴=该团人均演出收入×（演出补贴总额÷各团人均演出收入之和）。这种管理办法，有利于促使各团在市场上多演出，同时注重压缩非专业人员。另外根据需要对艺术团体的艺术生产也给予了排戏经费、设备购置方面的扶持。

（三）制约艺术表演团体产业化发展的因素

1、政事不分，艺术表演团体缺乏自主权。在计划经济体制下，由于政事不分，所有者经营者不分，对艺术表演团体的生产过分强调党和政府的喉舌地位，种种限制又很多，文化艺术生产靠一级又一级的政府行为来解决，一个剧目能否创作和演出要由上级甚至党委宣传部门批准，文化单位缺乏必要的经营自主权，把事业单位做为行政机关的附庸，把国家机关的管理体制强加于事业单位，致使事业单位缺乏应有的活力和自身的造血机制。近年来的改革措施未能改变国家办事业、政事职能不分的局面。与这种体制相适应，存在着艺术生产不重票房，争奖不争观众的现象，国家对艺术表演团体经费的投入往往按人员规模供给，造成单位之间争基数、争规模，重投入轻产出，也影响了财政资金的使用效果。

2、人事制度改革滞后。艺术表演团体人事制度基本上套用了政府机关的人事制度，干部按级别由政府任命，用工制度单一，尚未建立与艺术从业者真正意义上的劳动合同关系。在收入分配上主演与一般角色几乎没有差别，不利于优秀拔尖人才的脱颖而出。由

于艺术从业者特殊性，对人才的合理流动，能进能出，能上能下更为迫切。但目前由于社会保障体系尚不健全，分流人员还不能完全社会化，大部分分流人员只能在本系统、本单位待业，占用了编制、经费，急需人才进不来。由于艺术人员与单位的行政隶属关系，使人员流动出现很大阻力和困难，人浮于事，人员老化，流通不畅，是文艺界的通病，也是改革的一大难题。近几年随着离退休人员的增加，医疗费度的上升更加剧了艺术表演团体的困难。

3、机构重复设置严重。我省共有 18 个市(含济源市)，111 个县(含县级市)，而艺术表演团体就有 206 个，是行政区划的 1.6 倍。艺术表演团体在过去计划体制下，按机构、人员核定经费，设置过多，所有制结构单一，有的一个县达到 4—5 个团，重复设置，单位规模小，造成人才、资源浪费，艺术水平低下，财政资金虽然逐年增加，但艺术表演团体却越来越困难的情况。如省会郑州市就有 11 家院团，由于双方分属省、市管辖，只能各自为政，相互争夺市场和观众，既分散了财政资金，又影响了经济效益。

4、文化消费的多元化，限制了艺术表演团体发展的空间。改革开放 20 多年来，伴随着社会主义市场经济体制的确立，精神文明建设和文化建设的不断发展，文化市场和文化消费趋向多元化，使戏剧在整个文化消费结构中的地位有所下降，特别是依靠高科技手段发展起来的电视、网络媒体对艺术表演团体的生存和发展带来了巨大的冲击和压力，舞台表演艺术生存空间日渐萎缩。特别是国际互联网的发展改变了过去我有什么文化产品你消费什么的局面，带之而来的是我需要什么文化消费，就可以消费什么，更体现了以

人为本的思想。以至今天很难再出现《朝阳沟》那样人人会唱的现象了。

5、艺术表演团体产业意识淡薄，缺乏投入产出观念。计划经济体制时期，艺术生产不计成本，因为艺术不是作为产品提供给观众，而是作为思想教育内容提供给大众，只算政治帐，不算经济帐，过分强调社会效益，忽视经济效益，甚至将二者对立起来，造成艺术表演团体投入产出意识淡薄，缺乏成本核算观念，盲目搞大制作，资金浪费严重。在内部管理上，忽视艺术产品的再生产，既不提取创作基金，也不提取修购基金，不注重积累，把设备更新、设施维修留给财政解决，多收多分，少收少分，使艺术表演团体无能力进行再生产。另一方面，艺术团体缺乏市场竞争意识，产品宣传、包装、营销力度不够，演出市场的开拓缺乏新意，不能吸引更多观众走进剧场。

(四)财政经费投入方式及存在问题

目前财政对国有艺术表演团体的补助方式有以下几种：一种是定额（定项）补助。即是对艺术表演团体的人员工资、补贴给予补助，主要是财政比较困难的市、县采用。一种是定额（定项）加专项补助。专项经费是针对设备购置和房屋维修给予的补助。还有一种是近几年实行经费补助方式改革后采用的，其补助内容由三部分组成：一是定额（定项）补助；二是演出场次补贴；三是专项补助。从总的看，通过近年来的改革，在财政补助经费中，经费投入总量偏少，结构不甚合理，影响了财政资金效益的发挥。主要表现在：

1. 财政投入经费不足。由于历史的原因，艺术表演团体经费总

体投入不足，欠账较多，设施落后、新剧目生产困难的局面一直没有根本改观，人才老化、外流现象严重。1999 年省直艺术表演团体预算定额经费每人每年 5320 元，加上排戏投入，设备购置，演出补贴，参赛追加等项，年底执行数为人均 13191 元，低于相邻省份的山东 17813 元，陕西 15249 元，河北 14655 元，山西 14647 元，与发达省份相比更差；另一方面，专项经费使用效果不甚明显，表现为专项经费追加多为满足政治任务、比赛追加，促进艺术表演团体造血机制形成、走向市场、向市场要效益的投入较少。

2. 直接与艺术表演团体的工作业绩挂钩的演出场次补贴所占比例较低。省直财政补助经费中演出场次补贴资金仅占 8%左右，再者演出场次补助标准普遍较低，而且在一些地方还有演出场次的限额限制，没有真正做到多演多补。1999 年省级财政安排演出场次补贴 100 万元，平均每场补助 1000 元，尚不能最大限度地调动多演出的积极性，在 1998 年举办全省戏剧大赛的情况下，1999 年与上年演出场次持平。由于演出场次补贴和演出奖励数额偏低，相应减弱了财政的调控和导向作用。

3. 国家对艺术表演团体的定额补助费按编制内实有人数核定，没能体现出“养戏不养人”的原则，难以充分调动艺术表演团体裁减冗员、撤并重复机构的积极性。如原省歌舞团和省曲木偶团编制 340 人，组建省歌舞剧院后编制 300 人，只能按 300 人核定经费，而人员并未减少，更加剧了单位的困难；排戏经费偏少，平均排一台戏只能给予 5 万元左右的经费补助。

4. 对专项经费投入效果缺乏有效的追踪反馈机制，排戏经费的

使用缺乏量化考核指标，未能和剧团的效益挂起钩来，实现贡献与利益一致。往往排戏前一次性投入，缺乏必要的市场调研预测，盲目决策，导致部分剧目排完，成了参赛戏，参赛完便束之高阁，造成资金的浪费。决策失误造成的损失未能和决策者、创作者经济利益挂钩，缺乏风险意识。

5. 由于艺术业的特殊性，头牌、名角无可非议对舞台艺术能够起到轰动效应，引进、培养一个优秀人才可以带活一个团。财政投入偏重硬件如音响、灯光等设备的投入，对人才的投资重视不够，缺乏人才培养、引进资金，以致于现有人才也难以留住。

二、艺术表演团体产业化发展的可能性和必然性

《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》中明确提出了“坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的原则，深化文化体制改革，建立科学合理、灵活高效的管理体制和文化产品生产经营机制。……完善文化产业政策，加强文化市场建设和管理，推动有关文化产业发展。”这是中共中央和我们国家第一次把文化产业发展问题放在了国民经济和社会发展规划之中。这不但为我国文化产业的发展指明了方向，为我国文化产业的发展进一步铺平了道路。同时，也为艺术表演团体的体制改革和产业化经营及发展进一步扫清了理论和观念上的障碍。

艺术表演团体产业化，是指运用市场规律来运作艺术表演团体

的产供销。它与作为文化事业的艺术表演团体的运作方式的最大区别在于，它更侧重于社会效益与经济效益的结合，更侧重于成本投入与市场回报，更侧重于人民大众的文化需求。

（一）艺术表演团体产业化经营与发展的必然趋势

艺术表演团体，是以戏剧、歌舞、相声、小品、音乐、话剧、电视剧等演出为主业，以演出费收入为经济来源的演出生产及经营单位。其主要产品为其演出的各类文艺节目及所附带的各种附加产品如节目音像带、专有演出权等。这里边有常设演出团体，如从中央到地方的各级国有剧团，有非常设演出团体（队），如临时组台演出团队。

计划经济体制下，艺术表演团体一直是作为国家事业单位来对待的，其经费由国家财政供应，这在当时的条件下，为艺术表演团体的发展打下了很好的基础。艺术表演团体为我国文化事业的发展作出了一定贡献。但是，在市场经济条件下，这种大包大揽、统得太死、文化生产单位缺乏自主权的体制，明显地制约了艺术表演团体的进一步繁荣和发展，因此，改革艺术表演团体的财政供应体制及方式，改革和优化艺术表演团体的管理机制，使其适应社会主义市场经济的发展需要，已成为大势所趋。

1. 艺术表演团体产业化是事业单位体制改革的必然。随着事业单位体制改革的进一步深入，艺术表演团体改革已迫在眉睫。中共中央组织部、国家人事部已联合发出了《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》，有关部门也发出了为事业单位从业人员办理失业保险、要求事业单位进行法人登记等通知，事业单位

的财政供给制度也正在逐步发生变化，趋势是供给结构正在调整、供给面逐步减小，投资主体趋向多元化。这必然使不少事业单位逐步走向市场，参与到市场竞争中来。尤其是作为事业单位的艺术表演团体，其面临的改革任务还相当大。在这种情况下，艺术表演团体必须加快改革步伐，加大改革力度，尽快适应市场经济的需要，加速产业化运作进程，面向市场。

2. 艺术表演团体产业化是繁荣社会主义文化的要求。随着社会主义市场经济体制的逐步完善，国有文化一统文化娱乐经营的格局被打破，多种经济成分文化产业并存的格局正在形成，文化市场也日趋活跃。然而，在不断活跃、繁荣起来的文化市场上，国有艺术团体的活力却明显不足。具体表现在一些国有文化产业部门运行机制僵化，人员臃肿，经费严重缺口，阵地滑坡，设施陈旧，服务功能萎缩。尤其是艺术表演团体，不少都是不演不赔，少演少赔，多演多赔。剧团吃财政大锅饭，演职员吃剧团大锅饭。有的更是处于人才断档、角色不全、长年没有演出，有的更是难以为计、苦撑度日。这种状况与大力加强社会主义精神文明建设和建设有中国特色的社会主义文化的要求是极不适应的，与国有艺术表演团体应成为社会主义文化市场上的主导产业的地位极不相称。究其原因，一方面是国办艺术表演团体受到诸多体制方面的限制，发展缓慢；一方面也是国办艺术表演团体由于有了财政拨款的财源保证，无形中形成了发展和开拓的惰性障碍，使其丧失了内在机制上的活力。

发展有中国特色的社会主义文化，必然少不了国办艺术表演

团体的有力介入，繁荣有中国特色的社会主义文化市场，也必然少不了国办艺术表演团体主导作用的发挥。在目前情况下，社会办艺术表演团体发展是非常必要的，而国办艺术表演团体，由于其功能和地位的特殊重要性，它的发展也是尤其重要的。

3. 艺术表演团体产业化是市场资源配置的客观要求。我国实行的社会主义市场经济体制，通过市场供求变化调节资源分配和引导经济运行。强调通过市场供求、价格、竞争三个相互联系的环节来实现资源的有效合理配置。市场经济调节经济运行的功能具有自动性和强制性。每一个置身市场的商品生产者和经营者，都是市场的一个利益主体。市场经济主体明确的盈利动机和市场竞争的压力形成一种客观的强制，迫使其在优胜劣汰中不断地进行竞争。艺术表演团体生产的产品和提供的服务在社会主义市场经济条件下无疑是商品，只不过是一种特殊商品。它的质量高低、效益如何，最后都得由消费者也就是广大群众来检验，而这种检验是通过市场法则来实现的。

4. 已构建了文化经济政策基本框架。艺术表演团体产业化，必须有一定的政策支持。我国已经有了基本的文化经济政策框架。其主要政策有：《国务院关于进一步完善文化经济政策的若干规定》即国发（1996）37号文件。加之此前国务院批转文化部的《关于文化事业若干经济政策意见的报告》和《中共中央关于加强和改进宣传思想工作，更好地为经济建设和改革开放服务的意见》等等，这些文件中都对繁荣文化经济及文化产业的发展做了政策规定，尤其对国家应重点支持有民族特色、具有代表性的文化产

品的生产也作了明确规定。虽然我国的文化经济政策还不尽统一和完善，但总是有了一个基本框架，为进一步完善文化经济政策并使之系统化，为艺术表演团体产业化发展打下了一定基础。

5.文化产业的经济效益得到普遍认同。艺术表演团体产业化，其经济效益是根本。以前，对文化产业经济效益的认识及讨论，总是“犹抱琵琶半遮面”，往往在经济效益和社会效益的关系上纠缠不清，甚或将二者对立起来，使人们对文化产业经济效益的认识走入误区。经过几年来的实践和撞击，大家基本对文化产业的经济效益达成共识，那就是，文化产业的经济效益是文化产业发展的动力，没有充分的经济效益，也就没有持久的、真正的社会效益。文化产业的经济效益和社会效益是统一的整体。具体到艺术表演团体上，其经济效益就体现在演出票房上，演出效益不佳，其他的一切都可能落空。

（二）艺术表演团体产业化发展的问题和难点

1.文化产业政策滞后。国家虽然对艺术表演团体的发展有了一定的扶持政策，但尚不系统且欠完善，缺乏可操作性。执行过程中，往往出现政策棚架，难以落实到实际工作中。如国发 1996[37]号文件在不少地方就没有得到有效落实。而且文化经济中的税收政策不健全，文化经济信贷及其相关金融政策没有及时跟上，艺术表演团体不能贷款或进行有效融资，政策不完备、不系统、不落实直接影响了艺术表演团体产业化的进一步实施。

2.对艺术表演团体产业化的认识还存在误区。艺术表演团体产业化，并不是国家财政为了甩包袱，而是为了使艺术表演团体

具有更大的生存空间。因为艺术表演团体产业化以后，其经费来源实现了多元化、多渠道化，财政投入是一块、社会投入是一块、民间资助又是一块。而实际工作中，不少同志往往对此认识不足，认为艺术表演团体产业化就象征着国家把剧团推向市场不管了，这其实是一种错误的理解。而这种理解又会不同程度地增加艺术表演团体产业化的难度。

3. 艺术表演团体的市场主体地位不太明确。在市场经济条件下，艺术表演团体理应成为市场的主体，而在实际工作中，一些人往往因为艺术表演团体要追求一定的社会效益，而不敢把艺术团体作为市场主体来对待，这又导致艺术表演团体的定位模糊不清，影响了其产业化发展的进程。

4. 艺术表演产品的生产和经营机制没有有效建立。艺术产品和表演服务项目是消费品，它应该交给文化市场，应该依据市场规律来设定其生产和经营机制。而在实际工作中远非如此，有些艺术生产项目和表演产品往往因为长官意志或其他因素，难以与市场接轨，造成获奖无演出、轰动无效益的虚假繁荣现象。这也直接影响了艺术表演团体产业化的步伐。

5. 艺术表演团体经营成败的标准有待确立。艺术表演团体经营成败的标准只有一个，那就是经济效益的实现。这里必须说明的是，社会效益是依附在经济效益之上的一种特殊效益，没有经济效益，就说明没有市场，也就没有受众，因而也就谈不上社会效益。图解政治、长官意志、得奖无市场的艺术生产和表演项目，只要是不符合市场规律的，必须逐步摈弃，艺术表演团体经营成