

完善促进文化改革发展的政策保障机制

□ 财政部部长 谢旭人

党的十七届六中全会通过的《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》(以下简称《决定》),从全局和战略的高度,对完善促进文化改革发展的政策保障机制提出了明确要求。我们要认真学习领会,按照中央的决策部署,以科学发展观为统领,进一步健全促进文化改革发展的政策保障机制,更好地为建设社会主义文化强国服务。

一、“十一五”时期财政支持文化改革发展取得重要进展

“十一五”时期,按照党中央、国务院总体部署,财政部门以保障人民群众基本文化权益为宗旨,以体制机制创新为动力,充分发挥财政职能作用,积极支持我国文化改革发展,取得了新的进展。

财政投入持续快速增长,重点文化领域支出得到有力保障。全国公共财政文化体育与传媒支出从2006年的685亿元增加至2010年的1543亿元,年均增长22.5%,高于同期全国公共财政支出增幅。其中,中央公共财政文化体育与传媒支出从2006年的126亿元增加至2010年的316亿元,年均增长25.88%。在投入不断加大的同时,努力优化财政文化支出结构,重点向农村和基层倾斜,向公益性文化事业单位倾斜,支持建设覆盖城乡的公共文化服务体系,努力满足人民群众基本文化需求。广播电视村村通、乡镇和社区综合文化站、文化信息资源共享、农村电影公益放映、农家书屋等五大重点文化惠民工程都如期或提前完成“十一五”建设预定目标。稳步推进博物馆、纪念馆和全国爱国主义教育示范基地向社会免费开放。积极支持加强文化遗产保护。文艺精品创作和对外文化交流所需经费也得到较好保障。

财政投入方式不断创新,财政资金引导和带动作用明显增强。根据文化建设的特点和规律,努力探索财政支持公益性文化事业和经营性文化产业的新方式,财政投入的有效性、激励性和引导性功能不断增强,调

动了社会力量参与和投入文化建设的积极性。积极探索基金制管理模式,设立国家出版基金,对国家重大出版工程和马列专著、“三农”读物、少儿读物、科普读物等公益性出版项目给予资助。积极探索以奖代补模式,引导和激励地方财政加大农村文化投入,支持地方开展有地域特色、适合当地风俗的农村文化活动。积极探索政府购买服务模式,对党报党刊等企业化管理的事业单位,以政府采购方式支持其实行扩版不提价、免费赠阅、禁止刊登形象广告等;在安排“文化下乡”、农村电影放映等经费时,采取政府购买服务的方式,充分调动包括民营文化企业在内的社会各类文化机构提供公共文化服务的积极性。设立文化产业发展专项资金和文化产业投资基金,采取贷款贴息、项目补助、补充国家资本金、绩效奖励、股权投资等多种形式,支持文化企业发展,鼓励和引导社会资本投入文化产业。

文化经济政策逐步完善,推进文化体制改革作用显著。积极研究制定支持文化体制改革相关配套政策,有力地保障了改革的顺利进行。完善支持公益性文化事业发展的税收政策,鼓励企业和个人向公益性文化事业捐赠,对纪念馆、博物馆、美术馆等公共文化服务设施门票收入免征营业税。支持文化产业发展,对电影、动漫、新闻出版和发行等文化企业给予税收优惠,鼓励文化企业参与国际竞争和技术创新,增强我国文化产业整体实力和竞争力。文化投入来源渠道不断拓宽,继续征收文化事业建设费和国家电影事业发展专项资金,增加彩票公益金用于文化事业支出。

总体上看,“十一五”时期财政支持文化改革发展成效明显,相关政策保障机制初步建立。同时也要看到,与我国经济和社会发展水平相比,与人民群众日益增长的精神文化需求相比,与深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣的目标任务相比,政策保障机制还存在一些问题,突出表现在:财政文化投入力度仍需加大,支出结构不尽合理;财政投入方式有待完善,文化融资渠道尚需进一步拓宽;财政、税收、金融等各项政策衔接有待加强等,迫切需要通过进一

步完善政策保障机制予以解决。

二、完善促进文化改革发展政策保障机制的总体思路

深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣,是实现全面建设小康社会奋斗目标的客观需要,是推动落实中国特色社会主义事业总体布局的重大举措,是进一步提高我国综合国力和国际竞争力的战略举措,也是加快转变经济发展方式的迫切要求。

根据我国经济社会发展新要求、当今时代文化发展新趋势和各族人民精神文化生活新期待,认真总结以往制定和实施促进文化改革发展政策的经验,当前及今后一个时期完善促进文化改革发展的政策保障机制,要全面贯彻党的十七大和十七届六中全会精神,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持社会主义先进文化前进方向,坚持文化事业和文化产业协调发展,遵循社会主义精神文明建设的特点和规律,以科学发展为主题,以体制机制创新为重点,以满足人民群众精神文化需求为出发点和落脚点,着力完善有利于促进文化改革发展的财政投入保障机制、税收优惠政策体系等各项经济政策,为开创社会主义文化建设新局面服务。

完善促进文化改革发展的政策保障机制,应遵循以下基本原则:一是政府主导,多元投入。合理划分政府与市场的作用边界。对向人民群众提供基本公共文化服务所需支出,政府予以保障;对公益性文化事业单位发展所需经费,以政府投入为主导;对经营性文化产业,政府加强引导和扶持。发挥市场在文化资源配置中的积极作用,进一步落实和完善相关财税政策,引导和鼓励社会各方面投入文化事业和文化产业。尽快建立健全与社会主义市场经济相适应,符合文化发展内在规律,中央与地方责任明确,财政、税收、金融、用地等多种政策工具并用,多渠道、多元化的投入机制和比较完善的政策体系。二是统筹兼顾,突出重点。社会主义文化建设涉及面广,促进文化改革发展,既要大力支持公益性文化事业发展,又要积极推动经

营性文化产业发展;既要促进保护和弘扬民族优秀文化,又要支持吸收与利用外来有益文化,努力实现文化全面、协调和可持续发展。在重点保障广大人民群众基本文化需求的同时,更好地满足其多样化多层次多方面的文化需求。三是改革创新,科学发展。正确处理改革与发展的关系,大力支持深化文化体制改革和机制创新,推动建立健全与社会主义市场经济体制相适应的文化管理体制机制,为文化发展提供体制保障和强大动力,增强文化发展的内在活力,不断解放和发展文化生产力。适应文化改革发展要求,立足于提高公共文化资源的利用效率,及时调整和完善各项政策,全面推进财政科学化精细化管理,更好地支持文化事业和文化产业加快发展。

三、完善促进文化改革发展政策保障机制的主要措施

按照《决定》提出的要求,当前及今后一个时期,完善促进文化改革发展政策保障机制有以下几条主要措施。

(一)加大财政文化投入力度,确保中央与地方财政文化投入稳定增长

各级财政要切实增加文化投入,保证公共财政对文化建设投入的增长幅度高于财政经常性收入增长幅度,提高文化支出占财政支出比例。进一步拓宽文化投入来源渠道,努力增加政府非税收入用于文化的投入,继续征收文化事业建设费和国家电影事业发展专项资金,提高各级彩票公益金用于文化事业比重。按照健全财力与事权相匹配的财政体制要求,合理界定中央与地方文化事权和支出责任。维护国家文化安全、促进中华文化走出去、加强文化遗产保护等涉及国家和民族全局性利益的事项,中央财政承担投入主要责任。公共文化服务体系是满足人民群众基本文化权益的重要载体,其建设应充分发挥中央政府的宏观调控作用,以中央政府为主导,合理确定中央、地方财政各自的投入分担比例。发展地方特色文化由地方财政承担投入主要责任,中央财政通过以奖代补等方式,对投入力度大、工作取得明显成效的地方

以科学发展为主题,以体制机制创新为重点,以满足人民群众精神文化需求为出发点和落脚点,着力完善有利于促进文化改革发展的财政投入保障机制、税收优惠政策体系等各项经济政策,为开创社会主义文化建设新局面服务。

予以重点扶持。加大中央对地方转移支付力度,重点向革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区倾斜。规范省以下财政文化投入责任划分,强化省级政府文化支出责任。

(二)优化财政文化支出结构,进一步加强重点文化领域经费保障

在加大文化投入的同时,调整和优化财政文化支出结构,扩大公共财政覆盖范围,突出支持重点。一是支持加快公共文化服务体系建设。把主要公共文化产品和服务项目、公益性文化活动纳入公共财政经常性支出预算。坚持政府主导,以农村和中西部地区为重点,以公共财政为支撑、以公益性文化单位为骨干、以全体人民为服务对象,推动完善覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的公共文化服务体系。二是支持加快城乡文化一体化发展。中央、省、市三级设立农村文化建设专项资金,保证一定数量的中央转移支付资金用于乡镇和村文化建设,支持实施广播电视村村通、文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋等文化惠民工程,鼓励面向农村开展公共文化服务。三是支持优秀传统文化保护与传承。大幅增加对国家重大文化和自然遗产地、重点文物保护单位、非物质文化遗产保护投入,加大对革命文物、红色旅游和少数民族特色文化保护力度,弘扬中华优秀传统文化。四是支持加强对文化产品创作生产的引导。设立国家文化发展基金,发挥有关文化基金的作用,面向全社会文化机构和个人择优进行资助,支持优秀作品创作和人才培养,引导文化产品创作生产。五是支持中华文化走出去。着力推动政府间文化交流,加强海外文化中心和孔子学院建设并开展文化交流活动,加强重点媒体国际传播能力建设。六是支持加快文化产业发展。落实重大文化产业项目带动战略,鼓励有实力的文化企业跨地域、跨行业经营和重组,推动文化产业技术改造和升级,努力发展新媒体和新的文化业态,培育一批有实力、有竞争力的骨干文化企业。

(三)加强和创新财政资金管理,努力提高财政资金使用效益

发挥财政资金的杠杆作用,采取政府采购、项目补贴、定向资助等政策措施,鼓励各类文化企业参与公共文化服务;通过贷款贴息、保费补贴以及设立产业投资基金等方式,引导和带动金融资本和其他社会资本投入文化产业,搭建文化产业发展投融资平台。按照科

学化精细化管理的要求,创新财政管理方式,加强财政资金管理,有效整合文化资源,优化文化资源配置,努力提高文化资源配置与使用效益。建立健全财政投入激励约束和绩效评价机制,把向社会提供更多更好的文化产品和服务作为财政增加投入的重要依据。加强财政专项资金管理和制度建设,财政设立的各项文化发展专项资金应当随着文化改革发展形势和绩效评价情况不断进行调整和完善。

(四)落实完善各项扶持政策,加快文化体制机制改革创新

科学界定文化单位性质和功能,分层次、分类别实施有针对性的扶持政策,推动文化体制改革在重点领域取得新进展。

一是支持加快经营性文化事业单位转企改制。继续落实支持经营性文化事业单位转企改制的各项扶持政策,在资产和土地处置、收入分配、社会保障、人员分流安置、财政税收等方面给予有力支持和保障,对转企改制国有文化单位扶持政策执行期限再延长5年。

二是稳步推进公益性文化事业单位改革。加大经费保障力度,支持公共图书馆、博物馆、美术馆、文化馆等公益性文化事业单位改善服务方式,强化服务职能。支持党报党刊、电台电视台,以及代表民族特色和国家水准的文艺院团等单位深化内部改革,不断增强其发展的内在动力。落实鼓励社会捐赠和兴办公益性文化事业的税收优惠政策,引导社会资本投入公益性文化事业。

三是推动形成公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局。加大财政、税收、金融、用地等方面对文化产业的政策扶持力度,加强政策衔接,鼓励和引导文化企业面向资本市场融资,促进金融资本、社会资本和文化资源有机对接。落实鼓励文化产业研发和高新技术发展的税收优惠政策,推进文化和科技相互融合,培育新的文化业态。实施鼓励文化产品和服务出口的出口退税和营业税政策,引导文化企业开拓国际文化市场。对文化内容创意生产、非物质文化遗产项目经营实行税收优惠。加快推动文化领域结构调整,盘活存量,优化增量,合理配置文化资源,积极鼓励和引导国有文化企业组建跨地区、跨行业、跨所有制的企业集团。加快国有文化企业合并、重组、股改和上市步伐,努力形成公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局。