

# 对文化产业财政扶持政策的几点思考

■钱建宁 李宗林 程 华 郝 军

党的十七大报告中指出,要大力发展文化产业,实施重大文化产业项目带动战略。为推动文化产业的快速发展,我国先后出台了一系列财政扶持政策,其中既有对行业的普遍扶持政策,又有对特定对象的专项扶持政策,包括对特定类型企业的扶持政策、对企业特定行为的优惠政策等;扶持的方式既有包括税收减免,税率优惠及税前扣除在内的税收优惠政策还有财政资助政策。应当说,政府税收优惠政策的实施和专项资金的投入,对于文化产业的发展有着多方面的积极作用,从各地的实践来看,许多获得扶持的企业和项目对于产业的长远发展起到了不小的推动作用,文化产业发展速度迅猛,占GDP的比重逐年提高。但在文化产业扶持过程中,还存在着政府如何定位的问题,存在着如何避免在财政扶持政策制定和实施过程中不确定风险的问题。

## (一) 明确政府扶持在文化产业发展中的地位和作用

财政扶持政策是政府扶持政策

的一个重要方面,它的基础和前提就是政府在文化产业发展过程中的地位和作用。只有明确了政府的定位,才能解决财政扶持政策在文化产业发展中应该发挥的作用问题。认清政府在文化产业发展中的地位,实质上就是要理顺政府与市场、企业的关系,明确政府责任,这是政府在实际行政过程中作为和不作为的界限,也是把握政府越位或缺位的关键。

在市场经济条件下,政府在文化产业发展中的首要任务是要为其健康发展创造一个公平竞争的市场环境。政府作为市场的监管者和合法经营企业的保护人,应当按照“公平、公正、公开”的原则不断完善对文化市场监管的政策法规,推进市场体系建设,促进形成有效的市场竞争机制。通过各种法律的和行政的手段对侵权、欺诈等破坏市场秩序的行为加以限制、禁止和惩戒,保护市场的公正性和公平性,保护企业的合法经营利益和竞争权利。通过政府的监管,保证企业在市场机制条件下公平竞争、公平发展,为文化产业的发展营造良好的市场环境,使更

多的企业自由经营发展。一些地方对文化产业发展采用政府主导的方式,越俎代庖,直接干预文化产品的生产、服务与销售,破坏了市场在文化需求平衡和资源配置方面的自我调节机制。同时,文化产业具有其他产业所没有的在精神世界方面的内在特征,对公众文化、社会风俗有着不可忽视的影响,以及国民经济结构的优化和促进作用,政府作为社会管理者有义务在市场经济框架内通过公共政策调整对其发展给予必要的引导和扶持,以促进社会经济、文化的协调发展。但这种引导和扶持,必须在市场规则允许的范围之内,在时间上、空间上和内容上都应当是有限的和有节制的。

## (二) 财政扶持内容应当与当地文化产业发展结构相适应

文化产业作为一个新兴的国民经济支柱产业,在其发展过程中具有内涵的不确定性和形式的多变性,每个发展阶段的产业结构各有不同。同时,就各个地方而言,文化产业的构造又有其自身的地域性特征,发

展的重点各不相同,有的以产业园区为主,有的以动漫基地为主,有的以文化旅游为主。财政扶持政策应当与政府促进文化产业发展的政策目标保持一致,即在市场经济的框架内合理使用公共财政资金,引导文化产业健康快速发展。因而,财政扶持的内容在各个地区和各个发展阶段也应当适应文化产业发展结构的变化,突出各自地区、发展阶段的特点和重点,并随着形势发展要求及时调整,在实践中不断丰富和完善,使得财政扶持内容与文化产业发展结构达到协调一致和统一,真正发挥财政在文化产业发展过程中的扶持推动作用。

### (三) 财政扶持政策应当规避冲击文化产业市场机制

财政性资金具有的性質上的公共性和数量上的有限性,决定了文化产业发展专项资金不是一般意义上的产业投资资金,而是政府用于鼓励引导产业发展的资金。如果对财政性资金的特殊性认识不够,将其当做一般的产业资金直接用于投资,不仅不能解决产业生存与发展问题,反而可能会干扰或扭曲市场机制的作用,影响或延缓文化市场的发育进程,造成文化产业发展对政府资金的依赖,甚至引发不正当竞争。文化产业的发展如果总是依赖政府的扶持,就会缺乏市场生存能力,形成恶性循环。因此,在制定实施政府扶持政策过程中必须坚持财政扶持“公共性、有限性、阶段性”的原则,尊重以市场为主导、以企业为主体、以政府扶持为辅助的产业发展模式,避免或减少对市场机制的破坏和冲击,真正对文化产业发展起到促进和保护作用。

### (四) 财政扶持应当防止偏离文化产业发展方向

专项资金的使用应当符合政府的文化产业发展规划,有利于促进整个产业发展,而不是简单地投放给文化企业或者项目使用。在实践中,有些地方将大量的专项资金用于补贴一般的文化经营企业和项目,流于“撒香水”,对整个产业发展的作用非常微弱,难以体现政府鼓励的方向和产业发展的需求。从推动文化产业发展的角度来看,专项资金应该着重投向三个方向:一是有利于壮大产业发展规模、形成产业集群的文化产业园区建设;二是有利于推动产业链形成和产业化发展的关键项目;三是有利于文化品牌建设在行业发展中具有领军和先导作用的龙头企业。促进民族文化产业做大做强,尽快形成文化生产力,并在国民经济发展中占有较大比重。

### (五) 在具体扶持中应当注重控制扶持环节上的风险

在实践中,财政扶持环节上的不当也会削弱专项资金的使用效果,比如动画片的播出环节本身就具有垄断性,在这个环节进行资助或者奖励并不能起到对产业的扶持作用。同样对产业园区、领军企业的一般经营性项目给予资助也会降低专项资金的效率。需要突出专项资金使用的特色,进一步加大对原创作品的扶持,以及对能够降低整个行业成本的公共服务平台的建设。对一般文化企业的扶持重点应当放在企业兴办初期,通过扶持孵化基地建设,提供经营用房租补贴、贷款贴息、融资担保补贴、风险投资等,帮助新办企业解决设立之初投资不足、融资困难等问题,待企

业成熟后,就应该将其推向市场自谋发展。

### (六) 财政扶持项目的绩效考评体系设计十分重要

通过绩效考评,对项目目标设计及其实现程度的考核分析,对项目资金投入的效率和有效性进行综合评价,最终达到完善控制管理、提高资金使用效率的目的。文化产业财政扶持项目在实施完毕后,同样也会遇到诸如项目目标设计是否合理,项目投入和产出之间是否能够体现经济性和效率原则,项目实施结果是否达到了预定的目标等方面的考核评价问题。建立绩效考评体系,一方面可以对已经完成项目的具体实施情况进行客观的考核评价,另一方面也可以为进一步完善相关投入政策提供科学依据和参考,对于提高财政扶持项目的效率,把握财政扶持的方向,改进管理措施,正确发挥财政资金在支持文化产业发展方面的引导作用等有着重要的积极意义,有利于提高财政扶持项目管理水平和资金使用效率。

总之,财政专项资金在扶持过程中需要坚持“有理、有据、有度、有效”的原则。“有理”就是要符合文化产业发展的方向;“有据”就是要有具体的符合政策的扶持对象和事实依据;“有度”就是要实行有限度的扶持,不能大包大揽,避免对市场机制的冲击和对文化产业长期发展的不利影响;“有效”就是要追求财政资金效益的最大化,减少无效投入和浪费,发挥资金应有效率,促进文化产业健康发展。

(作者单位:江苏省南京市财政局)

责任编辑 李艳芝