# 文化产业发展财政政策研究

来源：网络 作者：倾听心灵 更新时间：2024-07-21

*>一、财政支持文化产业发展的机理财政支持文化产业发展有其客观的经济机理，也有符合我国国情的社会机理，理清相应的作用机理有助于推动财政支持文化产业的发展。（一）文化产业的公共产品属性需要财政介入根据公共物品理论，公共物品具有非竞争性与非排他性...*

>一、财政支持文化产业发展的机理

财政支持文化产业发展有其客观的经济机理，也有符合我国国情的社会机理，理清相应的作用机理有助于推动财政支持文化产业的发展。

（一）文化产业的公共产品属性需要财政介入

根据公共物品理论，公共物品具有非竞争性与非排他性两大属性。文化产品具有典型的公共物品属性，属于一种比较特殊的准公共物品，具有受益的非排他性和消费的非竞争性，即：当个体享受文化产品或服务时，并不排斥其他个体同时享用，通常也不受市场情况变动影响。[1]这就决定了文化产业成为不同于其他一般产业的特殊产业。根据分类，文化产业不能简单地归纳为公共产品、准公共产品或私人产品，要根据产品属性的偏向程度，对于公共性较小的产业，政府可以给予适当的补贴予以扶持，而对于公共性较大的产业，政府则要起到主导作用，综合运用多种财政工具给予支持。无论哪种情况，政府都需要借助财政工具，介入文化产业的发展。

（二）文化产业的正外部性效应需要财政支持

文化产业生产和消费的优秀文化产品具有强烈的正外部性，这种外部性体现为：优秀的文化产品具有益智和娱乐功能，借助现代高科技在传播速度、距离和技术方面的先进手段，它的外部性被急速地放大，能对某一社会群体甚至整个社会产生强烈的正外部效应，有利于提高国民的整体素质，促进社会和谐。一般情况下，文化产品的边际收益难以弥补其边际成本，文化企业不倾向于提供这类产品和服务，同时，政府鼓励和支持优秀文化产品的生产和消费，如果完全依靠市场来提供，根本无法达到社会最佳规模，也不利于文化产业资源有效配置。因此，必须由政府财政给予支持，弥补市场失灵。

（三）文化产业的公共经济特征需要财政调控

实践证明，文化产业已经成为各国经济发展新的增长点，且国外美、英、日、韩等发达国家重视长远的社会进步，由政府主导，在国家层面对文化产业进行战略定位。[2]文化产业具有公共经济的特征，其特征体现为：公益性，这主要由文化产品的公共物品属性决定的，表现为文化产业在追求经济效益的同时，兼有增进文化领域的社会公共福利的功能；无偿性，这与文化产品和服务受益的非排他性和消费的非竞争性联系在一起的，表现为个体贡献的份额与其消费的份额并非对等；[3]强制性，文化产业根源于文化服务和管理需要，是对文化领域市场失灵的补充与纠正，其公共性与无偿性的特点也必然使其具有强制性的特征。因此，文化产业的经营活动是由公共部门，尤其是文化部门和财政部门进行调控，有计划地集中进行公共决策、组织和实施。

（四）文化产业的意识形态性需要财政引导

文化产业具有意识形态，在文化生产与传播中具有其他产业经济形态所不具有的意识形态演变功能，[4]反映着一定历史时期和社会发展阶段的思想文化主张、价值观和民族观，从而向消费者传递和渗透着一国文化产品所包含的价值观念、人生理念甚至是政治主张等。在这个过程中，文化产业是意识形态革命的传播工具，因此，各国对文化产业的市场准入的控制成为现代政府文化管理的重要内容和制度形态。我国是社会主义国家，更加注重社会主义价值理念的宣传，文化产业是社会主义精神文明建设的重要一环，财政是政府对文化产业进行必要价值引导的重要手段。

>二、中国财政支持文化产业的实践与成效

为了推动文化体制改革，国家出台系列政策支持文化产业发展。2024年，国务院将文化产业上升为国家战略性产业，并制定了第一部文化产业专项规划《文化产业振兴规划》，之后，陆续出台《中共中央关于深化文化体制改革推动文化大发展大繁荣的决定》《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》等政策，党的十八届三中全会公报对文化产业和文化企业市场地位进行更加清晰的定位“，加快完善文化生产经营体制，建立健全现代文化市场体系”，这些政策都极大地促进了文化产业发展。国家财政部也相应给予文化产业政策，出台《关于继续实施文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业若干税收政策的通知》《关于继续实施支持文化企业发展若干税收政策的通知》《关于推动特色文化产业发展的指导意见》《关于大力支持小微文化企业发展的实施意见》《关于推动特色文化产业发展的指导意见》《关于支持文化服务出口等营业税政策的通知》等。同时，给予财政资金支持，我国对于文化产业的公共财政资金投入主要包括文化事业费、财政专项拨款、财政转移支付等，且以文化事业费为主，文化事业费主要用于发展社会文化事业，对文化产业发展起到基础性促进作用，由2024年的158.03亿元增长到2024年的530.49亿元（见表1），年均增长18.9%。在财政专项拨款方面，2024年中央财政设立“文化产业发展专项资金”，面向文化产业类企业法人，采用贷款贴息、项目补助、补充国家资本金、绩效奖励、保险费补助等多种形式，支持和培育文化产业发展。2024~2024年，中央财政累计安排文化产业发展专项资金142亿。在国家政策支持下，尤其是2024年以来，我国文化产业取得飞跃性发展，文化产业法人单位增加值由2024年的7166亿元增长到2024年的20081亿元，年均增长22.9%，占GDP的比重由2024年的2.28%上升到2024年的3.53%，增长率均高于同期GDP的增长率（见表2）。尽管我国文化产业取得很大的成绩，但在财政投入和政策支持方面，仍存在着许多的问题。第一，文化产业发展的财政资金投入不足。近年来，各级政府加大文化的投入力度，但文化投入所占财政支出的比重仍然非常低，且远低于教育事业费、卫生事业费以及科技使用费等。2024年，我国文化事业费占财政支出的比重仅为0.38%，加上文化产业发展专项资金，这个比重也仅为0.41%。同时，文化事业费支出速度较慢，2024~2024年文化事业费支出速度低于同期财政支出0.5个百分点。第二，体制障碍导致专项资金整体效益不佳。尽管我国设立多项文化产业专项资金，但总体规模较小，目前只有几十亿的规模，扶持力度偏弱，加上文化事业管理体制存在部门化、地方化和行政固化等情况，造成财政资金投入分散化，难以集中使用，减弱文化企业申请积极性，资金有效整合困难，难以发挥整体效益，同时，在财政资金的使用方向和使用效率上还有待改善。第三，文化产业的财政支持政策引导作用不强。进入“十二五”阶段，国务院、财政部、国税总局等出台系列财政和税收政策，支持不同层次、不同范围的文化产业发展，但仍存在部分突出问题，如部分政策落实不到位导致未普遍落实，部分政策缺失导致社会资本参与效果不佳，政策法规不完善导致政策引导不充分。文化产业增值税优惠政策，没有覆盖到全部行业，仅局限于部分子行业或部分企业的税收优惠，造成不同行业和不同所有制企业间的税收待遇不公。政策力度不够，加上税收减免的程序过分繁琐，缺乏地区性优惠政策和产业人员适当的税收优惠，导致社会资本参与文化产业发展的积极性不高和程度有限。

>三、国外财政支持文化产业发展的经验

（一）财政直接投入

财政直接投入是发展文化产业的主要手段，尤其是法国，政府制定了完善的文化产业财政扶持政策，文化产业财政支出约占GDP的1%，即使在金融危机的2024年，法国中央政府用于公共文化事务的开支约占财政预算的4%左右。德国文化事业由各州政府管辖，近年来联邦政府预算中都有一笔数额可观的文化事业经费，而且每年不断提高该项预算，为促进文化产业发展提供有力的资金保障，还修改了多项文化产业法律。从世界上一些国家和地区的实践来看，通过政府拨款、财团资助和社会捐助等建立基金，成为促进文化产业发展的另一种手段，如日本在1990年设立艺术文化振兴基金，由特殊法人———日本艺术文化振兴会对各领域的文化艺术活动进行资助，运营资金约有642亿日元，其中政府出资占82.6%，其余为民间资本。同时，日本财政出资建立产业海外展开基金，帮助日本文化产业在海外市场扩张。

（二）税收优惠政策

税收优惠历来是产业振兴的重要手段，欧美国家无不采用税收优惠政策促进文化产业发展。对文化产业适用较低的税率是很多国家通行的做法，如美国的文化产业税收优惠具有特色的是其成熟的文化产业园区体系，对园内从事符合条件的文化产品生产、经营等活动给予一系列税收优惠。加拿大文化产业税收优惠则以税收抵扣为主，优惠范围广泛，不同产业均可享受不同程度的税收抵扣优惠。欧美文化产业发达国家为提高艺术家等文化产业从业者的积极性，普遍对个人的文化产业收入实行高比例特定费用扣除制度，据统计，这个费用扣除额最高可达收入的60%。[6]此外，国外文化产业还大量存在投资抵免、投资抵扣、提高起征点、加计扣除、免税收入、延期纳税等税收优惠方式。

（三）财政投融资支持政策

文化产业的财政投融资政策实质上是将文化产业引入市场投融资机制的多元化政策，美国和韩国主要实施这项政策。美国是产业投资基金发源地，对文化产业投融资采用市场主导模式，各类基金广泛应用于文化产业融资，对文化产业的资金来源于政府、资本市场和外商直接投资，在此基础上，吸纳整合各种资源支持文化产业发展。韩国则主要采用政府主导模式，政府对文化产业投入巨额资金，同时引入国外直接投资，每年投资额递增速度达到35%，成立各种专项资金，如文化产业振兴基金等。英国政府则采用政府陪同资助模式，采用公私合作制模式，引导社会资本资助文化产业发展。

（四）政府采购政策

政府购买文化产业产品是政府推动文化产业发展的有效手段之一，最具有代表性的国家是日本，主要通过“政府出资搭台，文化企业免费唱戏”的营销模式，将日本的文化产品销往世界各地，具体而言，就是政府购买优秀的文化产品，然后将购买的产品无偿提供给发展中国家使用。此外，日本还对亚洲国家特别是东亚国家赠送大量书籍，并设立和扩充日本文化交流设施和文化研究机构等。

>四、对我国财政支持文化产业发展的建议

（一）加大文化产业财政专项资金规模，完善专项资金管理制度

我国文化产业专项资金规模偏少，扶持力度较弱，有必要加大包括文化产业发展专项资金、国家出版基金、“走出去”专项资金等财政专项资金的支持力度，根据未来文化产业发展重点，调整专项资金的使用范围和方向，使专项资金保持一定的年增长速度，提高资金的支持效果。同时，针对当前文化产业相关专项资金使用范围上存在交叉和管理分散的问题，应统筹安排和合理整合各类专项资金，避免资金过于分散及重复投入等问题，更有效地发挥各类专项资金的作用。

（二）合理制定文化产业的财政投入政策，创新财政支持方式

针对现行文化产业部分发展领域缺乏政策支持，以及财政扶持资金不足等方面的问题，应合理制定财政投入政策，加大薄弱环节的财政支持力度，设立绿色文化产业基金，支持绿色环保，明确财政专项资金对中小微文化企业的支持，加大民族地区文化产业的支持，制定经营性文化事业转型扶持政策，引导其向社会企业发展。财政支出扶持政策应侧重于局部支持和引导，重于奖励而非补助，侧重于政府采购而非政府生产，加大地方政府的支持力度，提高地方政府对文化产业发展专项资金规模，适时取消文化事业建设费，由各级政府保障，政府扶持资金应与社会资本有机结合，设立文化产业投资基金，拓展融资渠道，引导更多的社会资金投入到文化产业中，发挥市场在配置文化资源中的决定性作用。

（三）明确和延续文化产业的税收优惠政策，完善政策规定

相对于国外文化产业发展，我国文化产业处于培育发展阶段，很多领域处于起步阶段，仍需要税收优惠政策给予支持，税收政策覆盖面广，相应侧重于普惠、公平，应侧重于产业支持，旨在促进竞争，培育市场主体，激发市场活力，因此，应深化营改增改革，完善文化产业增值税和营业税政策，基于企业所得税法优惠政策范围，完善文化产业所得税政策，加强文化产业“走出去”税收政策，在调整和完善相关政策规定的基础上，继续延续现有的增值税优惠政策，可设定较长的优惠期，使相关优惠政策长期化和稳定化，给产业发展赋予稳定的税收预期和良好的发展环境。扶持文化体制改革和发展的税收政策的实施，根据改制中存在的问题，对税收优惠政策进行完善。

（四）重视文化产业财政支持的绩效考核，细化考核指标

到2024年，文化产业发展成为我国的经济支柱性产业，如果以文化产业增加值占国内生产总值的较低标准5%来计算，则文化产业的增速需要高达14.66%，因此，发展文化产业是一项艰巨的系统工程，任重而道远，而围绕提高资金使用效率为核心的绩效考评就显得尤为关键。2024年，财政部出台《预算绩效管理工作规划（2024—2024年）》，要求形成体现行业等方面特点的各类评价标准，这在一定程度上，加快了政府职能转变，重视投入资金的绩效考评工作，设置科学、合理的评价指标和评价程序，形成全方位、多层次的绩效责任制，提高资金分配使用的透明度和覆盖面，从而促进文化产业又快又好地发展。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找