

改革开放以来 我国完善文化政策的实践与历程

陈希颜 陈立旭

提 要：经济体制从计划到市场的转换，顺理自然地要求推进文化体制改革并形成、完善与市场经济规律和文化发展规律相适应的新文化政策，更好发挥文化政策的扶持、引导和推动作用，为文化发展注入资金，吸引社会资本流向文化领域，保障公共文化服务及文化产业健康发展。改革开放以来我国在制定和完善文化政策方面进行了积极的探索与实践，取得了显著成效，有力地推动了文化的繁荣兴盛。与此同时，国家也积极鼓励全国各地党委政府制定和完善符合本地实际的文化政策。作为一个市场经济和民营经济的先发省份，浙江在这方面的探索与实践具有典型性。

关键词：文化政策 计划经济 市场经济 文化发展

作者陈希颜，男，美国乔治华盛顿大学硕士生；陈立旭，男，浙江省委党校教授，哲学博士（杭州 311121）。

加强规划引导、政策保障、国有文化资产管理三项举措，是市场经济大背景下我国文化领域宏观管理体制改革的重点目标任务。这三项举措也体现了我国对市场经济大背景下政府宏观文化管理体制的一种新的定位：政府从“办文化”转向“管文化”，从“越位”的地方“退位”，在“缺位”的地方“补位”；市场能做的让市场发挥资源配置的决定性作用，市场失灵的领域在党的领导下政府发挥应有作用。加强规划引导、政策保障、资产管理的宏观文化管理体制改革的改革，贯穿我国文化改革发展的全过程，为加快推动我国文化发展，创造了良好的宏观体制环境。其中，加强“政策保障”是文化领域宏观管理体制改革的三项重点目标任务的重要组成部分。改革开放以来特别是进入 21 世纪以来，我国在加强文化发展的规划引导和国有文化资产管理的同时，在制定和完善文化政策方面进行了积极的探索与实践，取得了显著成效，有力地推动了文化的繁荣兴盛。

—

实践表明,当一个社会已经把市场经济体制确立为一种基本经济体制时,不仅市场会在配置资源中发挥基础性或决定性作用,而且也会倒逼政府职能发生相应转变。在市场经济大背景下,正如其他领域一样,无论是具有经营性质的文化产业还是具有公益性质的公共文化服务体系,都必须围绕、运用市场和政府各自的“优势”发挥自身的功能。长期以来,我国存在文化发展滞后、投入不足、供给短缺、分配不平衡等短板和问题。弥补和破解这些短板或问题的重点,就是必须在发挥市场优势的同时加快转变政府职能。属于“市场失灵”,或市场难以有效解决的事务和领域,政府必须发挥自身特有优势,尽可能“到位”,还存在“缺位”或者尚未“到位”的,必须尽可能“补位”或“到位”。如果能够通过市场机制解决的,应当发挥市场优势,政府不必介入,已经介入的也必须退出。介于政府和市场两者之间的,政府必须发挥公共财政“四两拨千斤”的杠杆功能,广泛引导社会资金投入。在市场经济大背景下,虽然就总体而言,政府不能“大包大揽”文化发展事务,然而这并不意味着政府可以放弃应当承担的责任。恰恰相反,政府在推动文化发展与改革过程中,必须尽可能把“有形之手”和“无形之手”的优势结合起来,并努力弥补政府和市场的“局限”、避免两者的“失灵”。市场经济大背景下,像加强文化规划引导、国有文化资产管理一样,加强文化政策保障,也是政府在顺应市场经济规律和文化发展规律的同时,不放弃应当承担的责任,更好地将政府和市场两种“优势”结合在一起、避免两者“失灵”从而更好地推动文化繁荣发展的一种积极举措。

雷蒙·威廉斯曾经把文化政策区分为政策“本身”和政策“展示”两种类型。他分析、总结、梳理并提炼出了国家与文化的五种关系,也就是五种文化政策。这五种关系中,三种关系与文化政策“本身”(cultural policy ‘proper’)相关,包括“公共经费资助艺术的政策”“文化身份的协商构建政策”“媒介调控政策”等政策,文化政策“本身”是有关艺术、媒介调控和文化身份外显的政策;其他两种关系与作为文化“展示”的政策相关,包括“国家形象放大(national aggrandizement)的政策”和“经济还原主义(economic reductionism)的政策”这两种政策。在《重新思考文化政策》一书中,麦圭根对这五种文化政策逐一进行了阐述。关于文化政策“本身”的研究,通常是以民族国家为单位开展的。然而,一个国家之内不同地区之间也有差异,因此往往也有体现地区特色、相对于全国的地区文化政策。世界上也有超越民族国家边界的文化政策,而这一方面的典型事例,就是长期以来服膺于欧盟经济一体化和政治合作并对欧盟的经济增长、文化认同的增强、统一形象的提升发挥重要功能的欧盟文化政策。放大国家形象的文化政策,往往以彰显国家或民族特色为目标,比如:大大小小的各种展览会、博览会就是展示地方和国家的形象的方式和途径,也是参会地区和国家之间激烈的软实力较量的一种平台。经济还原主义的文化政策,则把一切文化活动还原为经济活动。经济还原主义或经济原教旨主义的主旨,往往崇尚市场力量,把市场力量当作一种具有普世价值的教条。比如:巴黎迪士尼乐园,就是经济还原主义文化政策的典型案例,而一些展览会、博览会、标志性建筑,则是展示国家形象放大政策的典型。

值得进一步说明的是,文化产业政策既是一种文化政策,也是一种产业政策,因此除了具有一般

① 参见[英]吉姆·麦圭根:《重新思考文化政策》,何道宽译,北京:中国人民大学出版社,2010年版,译者前言、第三章。

文化政策特点外，也具有一般产业政策的特点。小宫隆太郎最早对产业政策进行了研究和阐发。他认为，产业政策是“政府为改变产业间的资源分配和各种产业中私营企业的某种经营活动而采取的政策”。小宫隆太郎还将产业政策内容区分为“与产业分配资源有关的内容”“与各种产业的组织有关的内容”这两种类型。伊藤元重等则将产业政策定义为：“是通过干预一国的产业（部门）间的资源分配或产业（部门）间的资源分配或产业（部门）内的产业组织，达到该国国民的（经济的、非经济的）目标的政策。”与文化产业政策具有一般产业政策的特点相类似，公共文化服务政策既是一种文化政策，也是一种公共服务政策，因此除了具有一般文化政策特点外，也具有一般公共服务政策的特点。

从20世纪60年代末开始，“文化政策”受到了联合国教科文组织的广泛关注和高度重视。在20世纪70和80年代，从1970年威尼斯文化政策会议至1982年墨西哥城世界文化大会的这10多年间，一系列地区性部长会议、一系列有关不同国家文化政策的研究报告，在联合国教科文组织主持或协助下召开或出版。这些会议或研究报告，比较系统和集中地讨论、研究并阐述了不同国家的文化政策，也提出了世界各国文化政策领域一系列值得关注、研究和探讨的问题。联合国教科文组织通过与众多成员国及文化政策行为主体的交流讨论、互动研究，使文化政策内涵得到了阐发、丰富和发展，文化政策的边界也不断得以拓展，从而直接或间接地推动了文化政策研究的深化和发展。

在中国，文化政策是各级党委政府为保障人民基本文化权益、实现文化发展目标，而制定的指导、促进和支持各项公益性文化和经营性文化发展的基本方针、准则和措施。不同经济体制，往往伴随不同文化政策。在计划经济大背景下，我国文化产品和服务曾经几乎全部被纳入传统“文化事业”发展模式之中、由政府以“大包大揽”的方式提供，各级政府对文化领域实施统一集中的行政管理并提供完全的财政支持，不区分“公益性”和“经营性”的“文化事业单位”承担了文化产品和服务的生产和供给的主要职能。计划经济下政府公共财政“大包大揽”的文化政策，对缺乏独立经营机制和独立核算能力的文化单位，往往难以形成有效的激励和约束，从而导致了计划经济大背景下文化生产的低效率以及文化产品和服务供给的普遍短缺现象，在农村偏远地区更是捉襟见肘。

改革开放以来，经济体制从计划到市场的转换，顺理自然地要求推进文化体制改革并形成和完善与市场经济规律和文化建设规律相适应的新的文化政策。通过建立和健全项目补贴、贷款贴息、政府采购、奖励、税收优惠、贷款担保、股权投资、配套资助、陪同投入、后期赎金、创业投资引导基金等政策体系，发挥政府对文化发展的扶持、引导、激励和拉动作用，为公共文化服务体系建设和文化产业发展有效地注入资金，通过公共财政的“四两拨千斤”杠杆效应，有效地吸引社会资本流入文化发展领域，更好地保障公共文化服务和文化产业的健康发展，推动文化的繁荣兴盛。

二

与改革开放进程相伴随，从20世纪80年代开始，我国就已经对与经济体制转换相适应的文化政策进行了积极的探索与实践。早在1983年，中共中央批转中宣部、文化部等《关于加强城市、厂矿群文工作的几点意见》，首次提出在群众文化事业系统内的“以文补文”政策。鉴于当时群众文化事

①② 参见[日]小宫隆太郎等编：《日本的产业政策》，黄晓勇等译，北京：国际文化出版公司，1988年版，第3、242页。

业单位普遍存在活动经费捉襟见肘现象，这个《意见》明确提出允许群众文化事业单位组织群众文化活动可以适当收费以弥补经费的不足。这就在由政府公共财政“大包大揽”提供文化产品和文化服务、与传统计划经济相适应的文化政策体系中打开了一个缺口。1984年，党的十二届三次全会通过《关于城市经济体制改革的决定》，标志着伴随农村家庭承包经营制度的确立我国城市经济体制改革正式启动。在这一宏观大背景下，国家相关部门和全国一些地方对文化事业中的一些行业特别是演艺业的改革与发展进行了积极的探索与实践，出台了鼓励这些行业开展经营性活动的文化政策。1985年中共中央办公厅批转文化部《关于艺术表演团体的改革意见》，针对当时全国各地存在的专业艺术表演类团体数量过多、布局不合理等问题，不仅要求合并或撤销重复设置的文艺院团，通过改革精简大中城市专业艺术表演团体，而且也要求通过改革调整和优化市县专业文艺团体的设置。特别值得一提的是，《关于艺术表演团体的改革意见》，不仅提出要在文化事业单位中实行已经在农村和国有企业中实行并被实践证明灵验的以承包经营责任制为内容的改革，而且允许实行多业助文、以文补文等措施和做法，以解决经济体制从计划向市场转变背景下文化事业单位经费不足、经济困难等问题。

国家文化政策是国家政策的重要组成部分，与国家其他政策存在内在的联系。这一时期国家相关部门出台的其他一些政策文件，虽然不是专门针对文化领域的，但对文化领域的改革与发展形成了强有力的支撑作用。比如：国家人事部于1986年发布的《关于加强事业单位编制管理的几项规定》，不仅明确鼓励一些有条件的科研单位，以及文艺新闻、出版、设计等事业单位可以实行企业化管理，实现经济上的完全自给，而且提出对已实行企业化管理的事业单位政府将不再拨付各项经费，这些单位的编制员额也可以适当放宽。这些政策性提法和思路虽然不是十分严密，也未完全理清并明确市场经济条件下事业单位的发展方向，但对于破解传统事业体制的弊端，无疑具有积极探索的意义。1987年，文化部联合财政部、国家工商总局等出台《文化事业单位开展有偿服务和经营活动的暂行办法》，顺应改革的大趋势，明确允许文化事业单位可以向工商行政管理部门申请登记，取得营业执照，这就使这些单位开展企业化经营活动合法化了。虽然这些政策还存在未区分公益性文化单位和经营性文化单位等问题，但仍然可以视为文化事业单位改革进程中的一些突破性政策。不仅如此，考虑到文化事业单位往往拥有知识、艺术和技术以及设备等优势和条件，这个《暂行办法》，还鼓励文化事业单位通过开展有偿服务以获得劳动收入用于弥补政府经费投入的不足。这也意味着，这个《暂行办法》不仅已经将1983年中宣部、文化部等《关于加强城市、厂矿群文工作的几点意见》中提出的仅仅适用于群众文化事业单位的“以文补文”政策范围扩展到了所有文化事业单位，而且也已经在某种意义上把“双轨制”合法化了。此后出台的文化政策，则进一步明确了实行“双轨制”的改革方向。

一般意义而言，“双轨制”是伴随从计划到市场的经济体制转换过程的特殊产物。1988年和1989年，我国分别出台了《关于加快和深化艺术表演团体体制改革的意见》和《关于进一步繁荣文艺的若干意见》。这两个指导性文件将文艺表演团体的“双轨制”明确界定为：“国家扶持的少数全民所有制院团”和“多种所有制艺术团体”的“双轨制”。在此基础上，这两个指导性文件，根据这“双轨”的不同特点，明确了实施分类改革的政策措施。国家将重点扶持少而精的、能够代表国家和民族艺术水平的全民所有制艺术表演团体，也将重点扶持或者具有特殊历史文化价值、或者属于少数民族地区、或者带有实验性的院团。与此同时，对大多数艺术表演团体实行由社会力量主办的多种所有制形式。虽然伴随此后改革向纵深推进，“双轨制”也显现出了需要进一步破除的一些弊端，但显而易见，1980年代末

出台的这些政策性文件，都使破解长期以来形成的、政府公共财政大包大揽的传统文化事业体制弊端的目标和措施，更加具体化，也更加可操作化了。1988年，文化部还联合国家工商行政管理局共同发布了《关于加强文化市场管理工作的通知》，在国家指导性文件中，首次出现了“文化市场”这个词语，这也意味并标志着文化体制改革理念和政策上的一个重大突破。在这些新理念新政策的作用和引导下，中国娱乐性文化市场逐渐孕育发展。比如：广州开设了第一家音乐茶座，上海和广州等地相继开始了音像放映、出租等经营活动。1991年，在文化部《关于文化事业若干经济政策意见的报告》中，出现了“文化经济”这一新提法。显然，国家文化管理部门的这些新理念新提法新政策，反映了中国文化领域的新发展趋势，顺应了计划向市场转换背景下文化发展的内在逻辑和要求。

1992年10月，党的十四大首次明确提出要“完善文化经济政策”。这就意味着，在建立社会主义市场经济体制已经被确定为国家经济体制改革基本目标的大背景下，形成健全的文化经济政策体系，已经被摆上了更加重要的议事日程。1997年，党的十五大把“深化文化体制改革，落实和完善文化经济政策”，作为文化建设的重中之重。这一年，国务院出台了一系列有关文化金融、财政和税收的政策。2000年，党的十五届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，对我国文化产业发展具有里程碑的意义。在历次中央全会文件中，这个文件不仅第一次出现了“文化产业”这一词语，把“推动相关文化产业发展”纳入到“国民经济和社会发展计划”中进行通盘谋划、布局 and 部署，而且在1990年代初已经提出“完善文化经济政策”基础上，首次提出要“完善文化产业政策”。2001年中央批转中宣部等《关于深化新闻出版广播影视改革的若干意见》，提出了关于深化新闻出版广播影视改革的政策措施。2003年，国家新闻出版总署颁发《出版市场管理条例》、国家广电总局颁布《中外合作摄制电影片管理规定》以及《电影制片、发行、放映经营资格准入暂行规定》等一系列有关引导和促进民营资本进入文化产业的文化政策。2006年，国家进一步出台了一系列有关扶持新兴文化产业发展的政策。比如：国务院出台了有关管理互联网服务营业场所的政策措施，信息产业部出台了有关推动动漫产业发展的政策措施等。这些政策的出台，都有力地推动了中国文化产业的转型发展。2009年，国务院发布《文化产业振兴规划》，提出了降低准入门槛、加大政府投入、落实税收政策、加大金融支持、培养文化产业人才等要求。同一年，中共中央宣传部、国家文化部发布《关于深化国有文艺演出院团体制改革的若干意见》。其中，进一步提出了一系列推动国有文艺演出院团改革向纵深发展的新观念、新政策、新举措。此外，这一年，文化部还颁发了《关于加快文化产业发展的指导意见》和《文化产业投资指导目录》等；财政部等颁发了《关于支持文化企业发展若干税收政策问题的通知》。2010年，文化部等9部门联合出台《关于金融支持文化产业振兴和发展繁荣的指导意见》；文化部还与保监会联合出台了《关于深入推进保险支持文化产业发展有关工作的通知》，进一步细化了我国保险业支持我国文化产业发展的政策措施。党和国家相关部门出台的这些文化政策，对于加快推动我国文化产业结构调整和转型升级，使之又好又快发展，从而成为国民经济支柱性产业，增强国家文化产业整体实力和竞争力，产生了重要的激励、引导和促进作用。

党的十八大以来，伴随文化体制改革的全面深化，国家又相继出台了一系列文化政策，形成了全面扶持文化改革与发展的政策体系，涵盖了文化体制改革，国有文化产业和民营文化产业发展，文化与金融、科技、贸易、旅游、产业等融合发展，文化产品社会效益与经济效益相统一，国际文化贸易，文化人才培养等各个领域和方面。2013年12月，中共中央办公厅印发《关于培育和践行社会主

义核心价值观的意见》。这个《意见》从“纳入国民教育体系”“融入精神文明创建”“入法入规”等多方面、多角度、多途径，对培育和践行社会主义核心价值观进行了统一布局和部署。2014年2月，中央全面深化改革领导小组第二次会议出台《深化文化体制改革实施方案》，提出了在新的时代条件下推动我国文化改革与发展的顶层设计；意味着在新的历史起点上我国文化体制改革已经被纳入到了作为“四个全面”之一的“全面深化改革”总体部署中予以谋划和布局。2015年7月，国务院办公厅发布《关于支持戏曲传承发展的若干政策》，从加强戏曲保护与传承，支持戏曲艺术表演团体发展、剧本创作、演出，改善戏曲生产条件，加大戏曲普及和宣传力度，完善戏曲人才培养和保障机制等方面，提出了支持戏曲传承发展的政策。9月，中共中央办公厅和国务院办公厅发布《关于推动国有文化企业把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的指导意见》。这是一个在新的时代条件下围绕坚持把社会效益放在首位、实现社会和经济两个效益相统一这一目标，将文化体制改革尤其是国有文化企业改革进一步推向纵深的重要文件。10月，中共中央还发布了《关于繁荣发展社会主义文艺的意见》，勾勒出了推动社会主义文艺事业繁荣发展的清晰路线图、重要制度安排和政策设计。2016年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于进一步深化文化市场综合执法改革的意见》，就如何通过进一步深化文化市场综合执法改革推动文化市场持续健康发展，提出了相关政策措施。2017年1月，《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》出台，这是中共中央办公厅和国务院办公厅印发的首次专题阐述传承发展中华优秀传统文化的指导性、政策性文件，对于延续和发展中华文明、促进人类文明进步具有重要意义。3月，中共中央办公厅、国务院办公厅又印发《关于加快构建中国特色哲学社会科学的意见》，按照继承性、民族性、原创性、时代性、系统性、专业性等原则，提出了创新发展中国特色哲学社会的政策与措施。5月，中央批准印发《关于实施网络内容建设工程的意见》，对加强和规范网络内容建设，激发网络空间正能量等作出了系统的布局和部署；6月，国务院法制办还通过《全民阅读促进条例（草案）》。2018年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强文物保护利用改革的若干意见》。

此外，党的十八大以来，伴随着全面依法治国战略布局的稳步推进，文化立法、互联网管理基础性法律法规和规章制度建设等速度也呈现明显加快态势，《网络安全法》《公共文化服务保障法》《关于加强网络信息保护的决定》《电影产业促进法》《关于促进移动互联网健康有序发展的意见》《公共图书馆法》等相继出台并实施。我国文化政策的逐步制定和完善，有效地激励、引导和促进了公共文化服务体系建设和文化产业的转型发展，推动了文化的繁荣兴盛。

三

改革开放以来，国家在制定和完善与市场经济规律和文化建设规律相适应的新文化发展政策方面进行积极探索的同时，也积极鼓励全国各级地方党委政府制定和完善符合本地实际的文化发展政策。比如，早在1991年6月，由国务院批转并同意国家文化部发布的《关于文化事业经济政策意见的报告》中，已经鲜明地体现了这一点。这个《报告》是国家层面较早较系统地就全国性“文化经济政策问题”提出明确指导意见的一个文件，其中，明确强调，全国各地应“制定符合本地区实际情况的文化经济政策”。2011年10月，党的十七届六中全会上通过的《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》，不仅进一步要求全国各地扩大公共财政覆盖面，完善公共财

政投入方式，强化资金管理，提升资金使用效率；而且也要求全国各地落实和完善文化经济政策，推广全国先发地区已经较普遍实行的社会组织、机构和个人捐赠或兴办公益性文化事业、非营利文化机构提供公共文化产品和服务等做法；还要求全国各地在财政、税收、金融、用地政策等方面加大对文化产业的扶持力度，鼓励和引导文化企业与社会资本对接，对非物质文化遗产项目经营、文化内容创意生产等实行税收优惠政策。2017年4月，中共中央办公厅和国务院办公厅发布《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》，其中强调，全国各级地方党委政府要加大政策创新和执行力度，围绕为坚持把社会效益放在首位、实现文化产品社会效益和经济效益最佳结合提供坚强而有力的支撑这个目标，进一步健全和完善文化经济政策体系，在拓宽覆盖面的同时，有针对性地、更好地发挥政策的引导激励以及兜底保障作用。这个《规划纲要》还进一步提出，中央和地方要设立文艺创作专项资金或基金；全国各地必须结合本地区的实际情况，编制好本地区的文化发展改革规划；全国各地和有关部门要加强对“十三五”时期国家文化发展改革《规划纲要》实施情况的跟踪分析以及监督检查，保证国家文化发展改革的各项任务、各项措施真正能够在全国各地、各部门落到实处。

作为一个民营经济和市场经济的先发区域、政府较早意识到市场经济条件下自身必须有所为有所不为的省份，浙江是全国各省、自治区、市地方党委政府制定和完善符合本地实际的文化发展政策的一个典型和范例。改革开放以来，特别是实施加快建设文化大省战略以及文化体制改革综合试点工作以来，浙江在加强文化发展规划引导和国有文化资产管理的同时，按照“政策保障”思路，着力贯彻和落实中央相关要求，发布了一系列支持文化改革与发展的政策，为文化体制改革、公共文化服务体系建设和经营性文化产业发展，提供了坚强有力的政策保障。

早在2001年，浙江就已经出台了《关于建设文化大省若干文化政策的意见》，提出各级财政必须加大经常性文化投入、每年文化投入增幅不低于经常性财政支出增幅等要求。这个进入21世纪以来浙江出台的首个文化政策意见，还进一步明确了省财政继续按照省级宣传文化企事业单位上一年缴纳所得税的实际入库数列出当年支出预算，纳入主要用于省级宣传文化单位技术改造、理论研究、精品创作、重点文化设施建设、新闻信息化工程、广播电视信号覆盖、文物保护、图书发行网点建设、人才培养等项目补助和奖励的宣传文化发展专项资金。同年，浙江还发布了《关于深化事业单位改革的意见》等政策文件。2002年，浙江进一步出台了《关于深化文化体制改革，加快文化产业发展的若干意见》《关于加强基层文化建设的意见》《关于推进省属事业单位改革的意见》等政策性文件。事实上，这些政策性文件都使《浙江省建设文化大省纲要（2000—2020）》这个纲领性文件中提出的政策具体化和可操作化了。2003年6月，被中央确定为文化体制改革综合试点省以来，浙江对试点方案涉及的相关配套政策、行业政策进行了认真仔细的梳理。在此基础上，浙江还积极借鉴和吸收经济体制改革的经验与政策，尤其是科研院所和高等院校体制改革的经验与政策，在2004年出台了《关于支持省级国有文化单位改革试点和文化产业发展的若干政策意见》。其中包括：文化单位职工依法转换劳动关系后按规定参加企业养老、医疗、失业等各项社会保险的实施办法；文化企事业单位特别是艺术团转企改制中有关职工离退休的管理办法；国有文化企事业单位转企改制的资产处置政策，包括土地资产处置办法、提留一部分净资产用以支付改革成本的实施细则等；允许艺术等多种要素参与分配的实施办法；转制后的文化企业继续享受转制前原有优惠政策的具体规定；对部分效益差、负担重的文化单位转企改制中所需的职工安置等费用给予财政补助，等等。

显然，这些政策措施，较好地顺应了市场经济大背景下文化体制改革的内在逻辑和要求。像其他领域的改革一样，文化领域的改革也必然会引发利益格局的重新调整 and 变化。市场经济条件下政府“有所为有所不为”的管理职能转变，不可避免地也会涉及政府文化管理机构、国有文化单位的调整和人员的精简，或多或少地也会削弱一些行政管理部門的利益乃至权力；国有文化单位的改革，顺理自然地也会触动原有利益格局，特别是可能打破国有文化行业和主管部門在传统计划经济体制下形成的垄断地位。与此同时，市场化取向的改革和经济结构的调整，也会使国有文化单位职工在身份上发生变化，甚至也会在一定程度上导致失业率、下岗率的增加。这些因素都会加大深化文化体制改革的难度和阻力。因此，《关于支持省级国有文化单位改革试点和文化产业发展的若干政策意见》等的出台，表明浙江已经意识到了文化体制改革可能遇到的障碍和难题，从而“未雨绸缪”式地在更加大刀阔斧地深化改革前夕，通过制定和实施文化体制改革相关配套政策，保障在改革中利益可能受损阶层的权益，理顺利益关系，尽可能在最大限度上减少进一步改革的阻力和摩擦力。

此后，随着文化体制改革的逐步深化，加快建设文化大省、文化强省和文化浙江工作的依次推进，浙江陆续出台了一系列支持文化发展的政策文件。比如：2004年10月，省委办公厅、省政府办公厅转发省委宣传部、省编委办等8部门《关于建立文化市场综合执法机构的实施意见》，提出了积极稳妥推进“建、并、分”改革工作，省、市、县三级建立集中统一文化市场综合执法机构的政策措施。从2005年省委通过《关于加快建设文化大省的决定》至2010年即“十一五”期末，浙江相继制定了《浙江省文化产业项目投资指南（2006）》《浙江省非物质文化遗产保护条例》《关于支持文化体制改革和文化企业发展的意见》《浙江省文化产业项目投资指南（2009）》《关于促进电影产业繁荣发展的实施意见》《关于加快广播电视有线网络数字化发展的意见》《浙江省关于金融支持文化产业发展的若干意见》《浙江省经营性文化单位转企改制任务分解表》等，出台了包括财政、税收、劳动保障、企业用地、投融资等方面在内的推动文化发展的新扶持政策和配套政策。

进入“十二五”和“十三五”时期以来，浙江又根据文化改革和发展的新形势、新趋势和新要求，出台了一系列新的政策文件。比如：2011年出台了《关于加快广播电视有线网络“一省一网”整合发展的通知》《关于加强IPTV和有线宽带接入服务管理的通知》《三大省级文化经营管理人员业绩考核暂行办法》《浙江省省属文化集团国有资产管理暂行办法》等政策文件。2013年，省委省政府发布《关于进一步加快文化产业发展的若干意见》。2014年，省委全面深化改革领导小组第三次会议通过了《浙江省深化文化体制改革实施方案》《浙江省深化文化体制改革重点举措及工作项目》。2016年，省委把社会效益和经济效益“双效统一”列入全面深化改革的重点突破项目，在全面深化改革的大背景下制定并发布《省属国有文化集团绩效考核暂行办法》，提出了“双效统一”绩效考核指标，其中规定社会效益绩效考核指标占总指标的60%，经济效益绩效考核指标占总指标的40%。不仅如此，这个《暂行办法》还把“双效统一”绩效考核中的社会效益内容列入党委意识形态工作责任制的考核范围。浙江的这些举措，都使“双效统一”绩效考核的指挥棒作用得到了较好的发挥。同年，浙江省文化厅还发布了《关于加快推进特色小镇文化建设的若干意见》。2017年，省委省政府发布《关于加快把文化产业打造成为万亿级产业的意见》，提出了一系列推动浙江省文化产业从支柱性产业到万亿级产业发展的政策措施。同一年，省政府办公厅还发布了《关于加快促进影视产业繁荣发展的若干意见》，省

委宣传部、省委人才工作领导小组办公室发布了《浙江省文化产业人才发展规划（2017—2022年）》，省委办公厅、省政府办公厅发布了《关于进一步深化文化市场综合执法改革的实施意见》等一系列政策文件。与此同时，浙江各地也相继发布了一系列支持本地区文化发展与改革的政策措施，为加快推动全省各地公共文化服务体系建设和经营性文化产业发展提供了政策保障。在这方面，省会城市杭州和另一个副省级城市宁波的探索与实践，都具有典型性。

改革开放以来，浙江陆续出台的这些政策性文件，对于文化体制改革、公益性文化事业和经营性文化产业发展，产生了重要的激励、引导与推动作用。首先，这些政策性文件明确了宏观文化体制改革和微观文化体制改革的思路、方案和举措。比如：2017年浙江出台了《关于进一步深化文化市场综合执法改革的实施意见》，强调，要围绕浙江全省文化市场综合执法法规支撑体系这个目标，不仅要形成权责明确、监督有效、保障有力的文化市场综合执法管理体制，而且要推动执法重心下移、相对集中执法权、整合规范执法主体、优化执法力量配置等系列改革。这个《实施意见》还强调，要围绕提高执法水平和效率、加快实现跨部门跨行业综合执法等目标，建设一支具有政治坚定、作风过硬、行为规范、业务精通等优良品格的文化市场综合执法队伍。这就明确了浙江新一轮深化文化市场综合执法改革的目标和任务。其次，明确了政府扶持公益性文化事业的重点、扶持的全新理念和全新方式。这些政策性文件都把图书馆、博物馆、文化馆等重要公共文化服务设施，以及党报、党刊、新闻网站、电台、电视台等重要新闻传播媒体，体现具有民族特色、达到国家水准的重大文化项目和艺术院团，农村地区及欠发达地区、加快发展地区的文化建设，以及重要物质文化遗产、非物质文化遗产和优秀民间文化艺术保护等，作为重点扶持对象；通过政策导向功能，推动全省各级政府转变“大包大揽”的传统投入方式，规范非营利性文化事业机构管理，探索建立新型公共财政投入方式；积极调动社会各方面力量，通过政策激励作用，引导社会资金投入公益性文化事业。再次，这些政策性文件也明确了支持文化产业发展的财政、税收、土地、物价、编制、投融资、人才等多方面政策措施。比如：2017年，浙江出台《关于加快把文化产业打造成为万亿级产业的意见》，其中提出，要扩大省级文化产业专项资金规模，在文化产业发展领域全面落实促进实体经济更好更快发展的若干财政政策，围绕打造万亿级产业目标在加大对文化产业发展扶持力度的同时，加强对文化企业的税务指导和服务力度。这个《意见》还在再次明确支持国有经营性文化事业单位转企改制、享受国家有关文化体制改革的税收优惠政策等的同时，提出了一些具体的财政优惠和扶持政策。比如：对符合条件的高新技术文化企业减按15%的税率征收企业所得税；实际发生的、不超过工资薪金总额8%部分的职工教育经费支出允许在计算应纳税所得额时扣除，超过部分则允许在今后纳税年度结转扣除。这个《意见》还提出要发挥好各级文化产业基金的引导作用，扩大省转型升级产业基金规模，新增20亿元定向用于支持文化产业发展。显然，这些政策，都较好地顺应了市场经济和文化产业发展规律，对于推动文化产业成为国民经济支柱性产业、万亿级产业，产生了很好的激励和引导作用。

责任编辑：傅 歆