

公共文化产业融资体系与绩效评价研究

——基于可持续发展视角

程亚琼

(中国人民大学商学院 北京 100872)

【摘要】绩效评价系统的完善是保证公共文化产业进入良性循环发展的关键一环。为了实现公共文化产业可持续发展,本文提出应建立以国家税收、国有企业上缴利润、政策性银行贷款为主、以慈善捐款为辅的公共文化产业投融资体系,并在此基础上对公共文化项目建设和运营阶段的国家审计机关审查投入和产出效果,以保障投入资金的高效率使用和公共服务质量。

【关键词】公共文化产业 可持续发展 融资体系 绩效评价

我国“十二五”发展规划明确提出对现有的七大类传统产业进一步加大改造提升的力度,同时对文化创意、数字出版、移动多媒体、动漫游戏等新兴文化产业进一步加快发展。在“十二五”发展规划的指引下,中央政府和地方政府、税收系统、金融机构银行业等对文化产业的支持力度都特别大,陆续推出了相应的支持政策,并带动了理论层面的深入研究。在这股文化产业关注热潮之下,关注点多集中于市场文化产业,而对于公共文化产业的发展布局、投融资体系的探讨和研究较少。公共文化产业对国家、城市、公众而言具有直接和长久的影响力,因此本文把研究的重点集中到公共文化事业的投融资体系上,基于可持续发展视角,结合公共文化产业投资的特点,提出应建立和完善投资的绩效评价系统,以促进投资的良性循环和保证公共文化服务质量。

一、文献回顾与述评

文化产业一词最早是由法兰克福学派的德国社会学家阿多诺(Adorno)和霍克海默(horkheimer) 1947年于《启蒙辩证法》一书中提出。我国国家统计局发布的《文化及相关产业分类》将其界定为:为社会公众提供文化、娱乐产品和服务的活动,以及与这些活动有关联的活动的集合。目前,对文化产业的分类和分类依据学界尚无统一界定。本文根据文化产品是否能通过市场机制来得到满足将其划分为两类:市场文化产业和公共文化产业。文化产品是精神产品,其需求弹性大,影响需求的因素很多,因此文化需求具有层次性、多样化和不确定性的特点;同时,文化生产也因为文化资源的丰富性、生产过程的主观性而具有独创性和个性化色彩,这就使得文化产品的供求矛盾比物质产品更为突出(张曾芳、张龙平,2002)。文化产品的供求如果可以通过市场机制得到调节,就是市场文化产业;有些文化产品是市场价格机制无法调节的,它们满足的是人们长远的、整体的、根本的文化需求,具有超前性、基

础性和公益性,对于这类市场手段失灵的文化产品,本文称之为公共文化产业。

目前,学术界直接对公共文化产业投融资体系的研究还不多,更多的是直接或间接的作为文化产业整体投融资研究的内容。杜广中(2008)认为,对公共文化产业的融资渠道主要应该有财政拨款、政府设立的专设基金等。谭莹(2012)认为,对于文化产业中的公益性行业,应通过设立文化发展基金、税收优惠等方式引导社会资金投入。董为民(2004)详细分析了美国、英国、法国、日本、澳大利亚、加拿大、韩国等国的文化产业发展现状、发展措施与经验等。整体来看,研究公共文化产业投融资体系的学者还不多,研究的成果尚不丰富,缺少系统的投融资体系的研究,更鲜有对相关投资绩效的评价研究。因此,本文的研究主要关注这些方面。

鉴于公共文化产业的公益性和服务的长期性,本文在研究其投融资体系时便基于可持续发展视角。广义的可持续发展涉及自然、环境、社会、经济、科技、政治等诸多方面,本文的研究侧重于经济视角,是指公共文化产业项目保持投融资的高效运转和不断提供公共服务与公益产品。

二、公共文化产业的融资体系

目前,公共文化产业融资模式中商业银行依旧占据非常重要的地位。但公共文化产业的公益性和非盈利性与商业银行等金融机构的经营政策是不一致的,因此我们认为商业银行融资渠道应逐渐退出公共文化产业的融资体系。从经济本质来看,金融机构投资于公共文化产业本身也是不能长期持续的。商业银行等盈利性机构的经营宗旨是稳健获利,而公共文化产业的服务和公益产品是免费向社会公众提供的,或只是象征性收费,这样的收入难以保障公共文化主体未来的还本付息,只能增加商业银行的经营风险,影响商业银行的微观稳健经营。从可持续发展的视角来看,商业银行等金融机构对

于公共文化产业的支持应建立逐步退出机制。

相对于市场文化产业,公共文化产业的融资渠道狭窄、运行周期长、创新性和盈利性差,这些特征决定了其产业融资主体只能是以政府为主,融资结构以国家税收、国有企业上缴利润、政策性银行贷款等为主,同时以企业捐款、基金捐款、个人捐款等为辅。

1. 国家税收。公共文化产业的首要投资来源于国家税收收入,这也是世界各国在实践中最为通用的做法。国家税收投资于公共文化产业通常采用两种方式:一是直接将税收收入的一定比例转移支付投资用于建设与维持公共文化项目,这是最直接的投资方式;二是由国家财政、税务部门出台对公共文化产业项目的税收优惠和减征政策,以扶持各地公共文化产业的发展,降低其运营成本。

2. 国有企业利润。公众作为国有企业的重要的间接利益相关方,特别是同社区公众或同城市公众如何实现其在国有企业中对应的权益是学界和理论界讨论的热点问题。与民营企业相比,国有企业的性质决定了其社会责任的意义更为重大和更具影响力。

近年来国有企业利润呈现增长趋势,但并未实现期望中的全民共享国企改革成果。2010年我国国有企业共实现利润19 870.6亿元,同比增长37.9%,而上缴国家的部分却十分有限,仅为440亿元,约占全年国有企业利润的2.21%。目前出资人监督不到位,治理水平短期内无法大幅提升和改善,内部控制不健全,这种情况下应该把国有企业的现金流支配权降到最低,以降低国有资产流失的风险。同时,应提高国有企业利润的上交比例,使全民能够分享到更多国有企业上缴的红利。对于国有企业上缴中的特定比例可以通过财政转移支付专门投资于公共文化产业,这样既实现了国有企业对社会和公众的直接回报,体现其社会责任价值,提升国有企业的社会形象,而且又拓展了公共文化产业的融资渠道。

3. 政策性银行贷款。政策性银行的微利性质与文化产业项目具有方向上的一致性,因而我们认为在文化产业项目投资中,政策性银行的支持应该扮演更重要的角色。政策性银行作为政策性金融机构,要体现政府政策引导和经济政策取向,坚持公益性原则和扶持性原则。政策性银行贷款不同于一般商业银行贷款,贷款期限较长,授信额度也较大,恰好与文化产业项目的融资特点相吻合:建设周期长,需要的资金额度大。通过政策性银行的贷款支持也能体现出国家对文化产业的政策倾斜与支持力度。在文化产业项目的规划中,应积极吸收政策性银行的力量,其提供所需资金的同时,作为债权人的银行对整体项目也形成了一种监督力量,促进项目的低成本完成。

4. 慈善捐款。多年来国内外的诸多成功实践表明:来自企业、社会组织、个人、基金等捐款构成了文化产业资金的重要补充来源之一。

2012年10月23日美国纽约市地标景观中央公园获得一亿

美元捐款,是全球所有公园所获最高单笔捐款。美国的相关税法规定,捐款可按捐款金额减免所得税。此外,美国还有单独针对富人通过设立基金捐款的税收优惠政策,这些税收优惠政策支持着大量的个人与基金捐款。2010年9月19日,大英博物馆收到了英国富人2 500万英镑的捐资,这是近年来英国文化界获得的最大一笔捐款。捐款者森斯伯里爵士曾为许多英国文化机构捐款,帮助修建美术馆。大英博物馆方面称这笔资金对于大英博物馆未来的发展至关重要,将造福于未来子孙,捐款将用于大英博物馆建造一个新的世界文物保护和展览中心。虽然可喜地看到对于公共文化事业的慈善捐款无论是规模还是数量都呈现增加的态势,但我们认为,慈善捐款不能替代政府的文化投资,只能是政府投资之外的重要补充手段。

三、公共文化产业投融资绩效评价

与市场文化产业相比,由于公共文化产业的融资属于政府主导,因此对项目的建设运营更需要定期与不定期的绩效考核。公共文化产业运营的微利或不盈利并不意味着建设和运营中允许有资金的有效使用、浪费、贪污、挪用等行为。因此要想保持公共文化产业投资项目的高效使用,一定要加强在项目建设和运营关键环节的政府监管。对具体的项目而言,政府监管的方向应该分别从建设和经营两个环节、投入和产出两个角度进行。

项目建设阶段也就是项目的主要投入阶段,其融资绩效评价的重点应集中在审查资金的专款专用、资金使用效率、成本的合理控制、资金风险管控等内容,类似于工程项目的审计;在项目运营阶段,也就是产出阶段,融资绩效评价应重点审查项目提供的社会服务质量,其考核指标包含公共产品/服务的覆盖率、公共产品/服务的满意度、运营成本等。考核指标应依据服务的性质和内容而定,并适时调整,以判别融资资金的后续运营情况与服务供给质量。

绩效评价不但可以提高资金的使用效率,而且能促进公共产品或服务品质的提升,从而促进整个公共文化产业的良性循环和可持续发展,是投融资系统的重要环节。绩效评价的实施途径可以通过国家审计实现。利用国家审计力量,对文化产业融资项目的建设和运营进行事中和事后审计,提高融资资金的使用效率和公共文化产品和服务的质量,为广大民众提供更好的文化平台。

【注】本文系天津市哲学社科规划课题“推动天津市文化企业上市的研究”的成果(项目编号:TJYYWT12-06)。

主要参考文献

1. 王毅.文化产业竞争力评价方法与测度分析.求索,2007;2
2. 张伟,周鲁柱.我国文化产业投融资存在的问题及基本对策.现代传播,2006;4
3. 张曾芳,张龙平.论文化产业及其运作规律.中国社会科学,2002;2
4. 杜广中.文化产业投融资体系研究.东南传播,2008;9