

文化事业发展第十个五年计划纲要

前言

党的十五大把建设有中国特色社会主义的经济、政治、文化确定为社会主义初级阶段的基本纲领，江泽民总书记提出的“三个代表”的重要思想，再一次阐明了文化建设的重要地位和作用，为制定“十五”时期文化事业发展规划，奠定了坚实的基础。

文化是民族的灵魂，是凝聚与激励全国各族人民的重要力量。渊源于五千年文明、植根于当代伟大实践的有中国特色的社会主义文化，是在全社会形成共同理想和精神支柱的强大精神动力，是激励各族人民建设富强、民主、文明的伟大国家，实现中华民族全面振兴的强大凝聚力。要在新世纪实现中华民族的伟大复兴，必须努力建设面向现代化、面向世界、面向未来的民族的、科学的、大众的社会主义文化。

文化是综合国力的重要标志和重要组成部分，也是增强综合国力的重要力量。文化作为民族凝聚力的基本要素，对经济、政治和社会生活各方面具有巨大的作用力、影响力和辐射力，它不仅显示综合国力，构成综合国力，而且促进综合国力的增强。随着知识价值、文化因素在经济和社会发展中的意义日益凸现，文化作为综合国力的重要标志和重要组成部分的作用也将日渐增大。

文化是经济和社会可持续发展的重要保证。文化为经济建设和社会发展提供精神动力和智力支持。经济、政治、文化协调发展，社会才能可持续发展。文化资源、人文环境、民族文化素质，是社会可持续发展的重要因素。经济、科技的发展离不开文化创新、制度创新。没有文化作为支撑，经济和科技的发展就没有后劲，就无法赶超世界先进水平。

繁荣发展文化事业是生活质量提高和人的全面发展的需要。人人享有公共文化服务，不仅是国家公共建设的主要任务，也是公民的基本权利。丰富健康的文化生活是衡量人们生活质量的重要标志。坚持以人为本的方针，大力繁荣发展文化艺术事业，对于建设社会主义精神文明，提高国民素质，促进人的全面发展和社会全面进步具有重要意义。

必须全面贯彻落实党的十五大精神，坚持“中国先进文化的前进方向”，从社会主义事业兴旺发达和民族振兴的高度，以经济、政治、文化的协调发展为基本方针，全面规划文化事业的发展。

一、文化事业发展所面临的形势

“九五”期间,广大文化艺术工作者认真贯彻落实党的十四届六中全会和十五大精神,坚持“二为”方向和“双百”方针,积极推进文化体制改革,各项文化事业都得到了较快的发展,为进一步发展奠定了良好的基础。坚持以繁荣文艺为中心,推出了一批思想深刻、艺术精湛、风格多样的优秀文艺作品,文艺创作呈日趋活跃的态势。特别是舞台艺术日益繁荣,逐步形成了以中华民族艺术为主导的演出市场。群众文化的基本阵地初步形成网络,专兼结合的基本队伍不断壮大,群众文化活动基本内容不断充实,基本方式日益丰富多样。业余文艺水平明显提高,老年群众、少年儿童、少数民族等群体的文化生活受到普遍关注。图书馆现代化建设步伐逐步加快,中国数字图书馆工程已经启动。实施创建文化先进县、万里边疆文化长廊建设、少儿文艺蒲公英计划、知识工程等重点文化工程,推动了基层特别是农村的文化建设。坚持“保护为主,抢救第一”的方针和“有效保护,合理利用,加强管理”的原则,大批濒临毁坏的文物得到抢救和保护,考古发掘与研究取得突破性进展,大型遗址保护成效明显,博物馆在社会教育中发挥了日益重要作用。对外及对港澳台地区文化交流日益活跃,交流渠道进一步拓宽,交流层次和水平不断提高,在引进外国的优秀艺术作品的同时,充分展示和传播了中华民族灿烂辉煌的文化艺术,在增进各国人民的相互了解和促进祖国统一大业中发挥了极其重要的作用。艺术教育事业稳步发展。文化科技与文化艺术理论研究取得了一批新的成果。文化市场繁荣发展。大中城市文化设施建设发展较快,兴建了一批标志性的大型文化设施,世人瞩目的国家大剧院工程正在建设之中。

文化事业繁荣发展的同时,也存在着一些矛盾和问题:一是一些地方和部门对文化建设重视不够,文化工作排不上党委、政府的议事日程,一些文化建设任务得不到落实。二是文化事业费由于基数较小,欠帐较多,增长仍然较慢,文化事业投入总量偏少、比例偏低的局面未得到根本改观,基层公共文化设施建设严重滞后于经济建设的发展和人民文化生活的需要。三是文化发展不平衡,城乡之间、东西部地区之间差距进一步扩大,农村文化站、图书馆(室)的设施建设、网点分布、服务能力比较落后,农村特别是贫困地区的农民文化生活仍较为贫乏。四是文艺产品质量的提高滞后于数量的增长,创作水平的提高滞后于人民群众欣赏水平的提高,文艺作品在反映时代进步、满足人民群众需求等方面还存在较大差距,国家级专业艺术团体的艺术水平和管理水平与世界一流艺术团体的水准差距非常明显。五是文化市场环境亟待改善,娱乐市场和音像市场问题突出,色情、走私、盗版等违法活动屡禁不绝。六是适应社会主义市场经济的文化管理体制和艺术生产机制尚未建立,文化管理手段落后,艺术生产机制不够灵活,筹资渠道尚未形成;文化产业发展不充分,总量、规模偏小,社会化、产业化程度较低。七是文化法制不够健全,法规数量偏少、效力层次偏低,体系尚未形成,执法体制有待进一步理顺,执法队伍素质参差不齐;文化政策对现实的反映灵敏度不够,政策调控能力较弱。这些矛盾和问题,如果不及时加以解决,势必对新世纪的文化事业发展构成障碍和制约。

当今世界，科学技术迅猛发展，综合国力竞争激烈，各种文化思想相互激荡，在经济全球化的进程中，世界各民族创造的文化的多样性和独特性正面临着严峻挑战。在未来5—10年中，我国文化发展面临的来自国际方面的冲击和挑战主要是：西方文化进入我国的渠道和机会将急剧增多，从而在文化产品、文化资本、文化价值观等方面给我国文化发展带来巨大冲击；世界进入多种媒体并存和竞争的时代，互联网信息传播不受国界限制、分散多点、交互性强、流量巨大、管理复杂，对我国的文化建设提出了新的要求；随着高新技术的迅速发展和广泛应用，文艺领域从形式到内容都发生了一系列变革和创新；在扩大文化交流过程中，由于规则与管理等方面的原因，极易造成文化资源流失。面对复杂多变的国际环境，必须加强研究，积极制定应对措施，既要坚持改革开放，以博大的胸怀吸纳世界各国的优秀文化，积极引进、充分利用世界高新技术成果，促进文化艺术的繁荣发展和文化遗产的科学保护，又要充分注意保护和开发、利用我国各民族的文化资源，下大力气搞好自身的文化建设，极大地丰富和提高艺术产品的数量和质量，有效抵御西方文化扩张，更要充分发挥中华文化的优势，积极参与国际事务，树立文化大国形象。

明确文化事业发展所面临的国际国内形势，对于我们抓住机遇，迎接挑战，确定“十五”期间发展目标和思路，明确主要任务，制定保障措施，繁荣发展文化事业，是非常必要的。

二、总体目标和思路

“十五”期间文化事业发展的目标是：初步形成体制健全、管理规范、阵地巩固、艺术繁荣、各项事业全面发展的社会主义文化发展的新局面；各艺术门类百花齐放，具有代表性、示范性的艺术团体得到有效扶持，涌现出一大批优秀文艺作品和一批在国内外有重要影响的文艺人才；文化经济政策进一步完善，对文化事业的投入力度明显加大；建设以国家大剧院、国家博物馆、中国数字图书馆为代表的重要文化设施；全国“两馆一站”设施空白点基本填平补齐，社会文化网络比较健全，群众文化生活丰富多彩；文化遗产得到有效保护和利用；文化领域的信息化建设初见成效；文化立法滞后的状况有较大的改观；文化市场管理显著加强，基本实现健康、繁荣、活跃、有序的目标；对外文化交流规模日益扩大，水平进一步提高。

“十五”期间发展文化事业的总体思路是：坚持文艺“为人民服务，为社会主义服务”的方向和“百花齐放，百家争鸣”的方针，以满足人民群众日益增长的文化需求为出发点，以繁荣文艺为中心，多出优秀作品，努力提高文化产品的质量；以深化改革为动力，努力提高文化行业管理水平和效益，扎扎实实推进文化领域的思想理论建设、文化体制创新和机制建设、法制建设、阵地建设和队伍建设；努力保护文化资源，稳步发展公益文化事业，加快发展文化产业，重点加快西部文化建设，积极扩大对外文化交流，

全面提高全社会的文化生活质量。

三、主要任务

(一) 文学艺术事业

大力繁荣创作，发展文学艺术事业。艺术表演团体继续实施精品战略，加强对现有优秀作品的加工、提高和移植，建立各自的优秀保留剧目。加强组织反映重大事件和重大题材的创作活动，努力提高艺术产品质量，力求在文学、戏剧、音乐、舞蹈、美术等方面推出一批把握时代精神、具有强烈艺术感染力、无愧于时代和人民的优秀作品。认真组织有重大影响的文化艺术活动。

加大对代表国家水平和具有地方特色、民族特色艺术表演团体的扶持力度。建立艺术表演团体的动态评估制度，确定一批具有代表性、示范性的艺术表演团体，由国家给予经费和政策扶持。进一步推动全国艺术表演团体改革，促进艺术生产和内部管理良性机制的建立。

加强对全国文学艺术事业的宏观管理与指导，推动画院、美术馆的体制改革，规范文学、美术等艺术活动。鼓励、扶植多种所有制的民间职业剧团和业余文艺团体，调动社会办文化的积极性，促使社会力量兴办的艺术表演团体健康发展。建立国家美术作品收藏保护制度和国家美术作品捐赠奖励制度。切实加强对民族民间艺术的扶持，对历史悠久且具有浓郁民族特色的传统艺术品种和艺术作品，进行系统整理，推陈出新，使之适应新时代的需要。

积极探索政府和社会力量合作，多渠道投资、融资举办艺术活动的新路子。逐步采用招投标的方式完成国家下达的创作和演出任务。办好中国艺术节、中国上海国际艺术节、中国京剧节等重大艺术活动。

加强艺术学科建设。鼓励开展积极健康的文艺评论，切实加强文化艺术领域重大理论和实践问题的研究。完成《中华艺术通史》和“十大文艺集成志书”等国家重大课题。努力提高文化领域利用现代科技的水平。建立健全文化行业技术标准体系。建立艺术科研机构和艺术科研成果评价指标体系，形成以课题为中心的艺术科研管理体制。

(二) 社会文化事业

在不断完善现有群众文化网络的基础上，以丰富城乡人民精神文化生活，提高文化生活质量为主要目标，进一步巩固城乡基层文化阵地和基本队伍，丰富基层文化活动内容，完善基层文化活动形式。鼓励社会力量兴办群众文化，大力发展社区文化、村镇文化、校园文化、企业文化、军营文化等各类群众文化事业。

加强国家指导、部门协作和地方配合，继续实施“创建文化先进县”、“万里边疆文化长廊建设”、“蒲公英计划”。加强对已命名的文化先进县的动态管理，提高文化先进县的命名质量。扩大全国万里边疆文化长廊建设范围，使之覆盖所有沿边、沿海地区。发展少儿文化事业，着重解决农村儿童文化生活贫乏的问题，鼓励兴办适合农村儿童需要的儿童文化园或其他文化设施。实现农村“每村每月一场电影”的目标，基本解决农民看电影难的问题。动员社会力量，兴办老年文化事业，力争每个社区都有老年文化活动场所，鼓励兴办各级各类老年大学，组织丰富多彩的老年文化活动，丰富老年人文化生活。

继续对少数民族地区实行文化设施建设、文艺人才培养、对外文化交流、文物保护优先安排的优惠政策。加强对民族民间文化遗产的有效保护和合理开发，新命名 300 个“民族艺术之乡”、“特色艺术之乡”和 100 名“民族民间艺术家”，选择 30 个传统民族文化形态保存比较完好的地区，设立“民族文化生态保护区”。逐步建立优秀民族艺术品收藏保护体系。妥善保存“十大文艺集成”的基础资料。配合西部大开发战略，组织东部地区对西部地区开展对口文化支援。

积极推进社会艺术教育。建立全国性的业余艺术考级机构网络，统一业余艺术考级标准，指导和规范业余艺术考级活动。

加强图书馆行业管理，完善图书馆评估制度。改善公共图书馆办馆条件，优化图书馆藏书结构，提高服务质量和办馆效益。公共图书馆持证读者数达到全国总人口的 1%。确保各级公共图书馆的购书经费专款专用，购书费增长幅度不低于当地财政收入的增幅。省、地、县级公共图书馆年购图书种数分别达到全国年出版图书种数的 15-25%、5-10%、1-2%。完善出版物征集、缴送制度。继续实施“知识工程”，开展全民读书活动。加强图书馆服务网点和阅读设施的建设，每年改建 1000 个标准乡镇、街道图书馆。

（三）文物博物馆事业

由国务院新公布 400-500 处全国重点文物保护单位，省、自治区、直辖市人民政府公布省级文物保护单位 2000 处，县（市）级人民政府公布县（市）级文物保护单位 3 万处。抓紧对濒危古建筑文物的抢救维修工作，每年主要安排 100 项较大型抢修工程。继续做好配合三峡工程等重点工程的文物考古工作。在文物比较集中的省区，建立县、乡、村三级文物保护网。继续向联合国教科文组织申报世界文化遗产名录。

开展大型古代文化遗址保护工作，由中央和地方财政投资建成若干处国家级大遗址保护园区，改变大遗址保护的被动局面。积极推动中国古代文明起源和边疆考古重点课题研究，完成边疆及少数民族地区的文物调查和中国内水、领海水下文物普查，开展涉外考古工作，扩大中国考古学在世界上的影响。

建立以国有博物馆为主体，民办博物馆为补充，各行业和各种所有制博物馆全面发

展的博物馆体系。开展国家博物馆建设的前期工作，积极推进中国民族博物馆建设，新建一批省市博物馆，使全国博物馆总数达到 2300 座。完成现有博物馆（纪念馆）藏品编目建档工作，编制《全国博物馆一级藏品总目录》。实施对馆藏濒危珍贵文物抢救性保护工程。继续提高博物馆安全技术防范能力。

加强社会流散文物市场管理，取缔非法文物交易市场，培植合法规范的民间收藏文物经营渠道和场所。

加强科研成果推广力度，形成辐射全国的文物科技保护网络。重点建设中国文物研究所、上海博物馆、陕西文物保护修复中心、四川文物保护修复中心等 4 个区域性文物科技保护中心。

（四）文化市场的繁荣与管理

一手抓繁荣，一手抓管理，积极培育大众的、健康的、文明的社会主义文化市场，健全社会主义文化市场法治体系，优化社会环境。

规范和繁荣演出市场，建立健全演出经纪人制度和艺术品经纪人制度，鼓励建立区域性演出协作网，促进演出市场的良性循环。调整音像发行业所有制结构，放宽市场准入条件。逐步取消录像放映网点。推进电影发行放映体制改革。鼓励社会资金参与影院改造，利用现代高科技手段，新建、改建一批具有国际水准的电影院。继续严厉打击电影和音像制品的走私、盗版活动。规范艺术品市场经营秩序。完善艺术品进出境制度，保护民族艺术精品。

积极倡导娱乐业的大众化经营，大力扶持健康文明的娱乐项目和经营活动的发展，鼓励开发有利于青少年健康成长和符合老年人、残疾人特点的文化娱乐活动。积极培育农村及经济欠发达地区的娱乐市场。

（五）对外及对港澳台地区文化交流

大力传播中华民族文化，全面展示当代中国改革开放和现代化建设的形象。积极吸收世界各国优秀文化成果，为繁荣我国社会主义文化艺术提供有益的借鉴。

积极参与和举办国际多边活动，扩大我国在国际文化领域的影响。加强与联合国教科文组织及其他国际文化组织的合作。集中力量举办高层次、高水平、大规模国际性的文化交流活动，努力办好 3-4 个具有较大国际影响的国际艺术节和艺术比赛，在重点国家举办 3-4 个大型中国文化活动，使对外文化交流工作的规模、水平和影响与我国的综合国力和国际地位相适应。在发展同世界大国文化关系的同时，继续重视与亚非拉等发展中国家进行内容丰富、形式多样的文化交流活动。

积极开拓国际艺术市场，扩大对外艺术交流。增加我国文化艺术表演团体和艺术、文物展览团组的出访，在国外设立演出、艺术展览经营机构，力争在国际演出、艺术展

览市场中占有更大份额。提高出国艺术团组的档次和水平，努力培养和扶持一批在世界上具有较大影响的民族文化艺术名牌。

加强对外文化工作的阵地建设，扩大中华文化在世界上的影响。在韩国、马耳他开办中国文化中心，并力争在巴黎、东京、纽约、伦敦、莫斯科、悉尼等具有重要影响的城市设立中国文化中心。不断更新文化传播设施和手段，增强传播力度，扩大覆盖范围。

加强与香港、澳门特别行政区和台湾地区的文化交流，进一步提高交流层次和水平，加深港澳同胞对祖国和民族文化的了解，增强台湾同胞对中华文化同根同源的共识，为祖国统一大业服务。

（六）文化信息化建设

加快文化领域的数字化、网络化建设。促进文献信息资源共建共享和全国图书馆文献资源保障体系建设，提高全国图书馆的文献信息保障能力。地市级以上图书馆 80% 联网，县级图书馆入网率达到 30% 以上。建成中国数字图书馆国家资源中心和文化、教育、科技 3 个分中心以及 7 个地区中心。加快图书馆文献信息资源的开发与利用。完成中华文明史、中国国情、中国科技、中国教育、中国艺术等 12 个主题的中文数字资源库。建立全国馆藏文物数据库系统，基本完成故宫博物院、上海博物馆、河南博物院馆藏文物数据库，80% 的省级博物馆着手建立馆藏文物数据库。开展全国重点文物保护单位档案数据库、全国历史文化名城档案数据库、中国文物 GIS（地理信息系统）系统研究。建立国家文物考古信息库。

利用网络技术，开发文化信息资源，传播中华文化，促进中外文化交流。完善中华文化信息网建设，加大对我国各类民族民间音乐、戏剧、舞蹈、美术、曲艺、杂技等艺术资源的开发与传播。大力发展传播中华文化的网页。

推进文化管理信息化进程。加快政府网站建设，完成“全国文化管理信息系统”的研究与开发，逐步建立起以数字技术和网络技术为基础的全国文化资源数据库和文化管理体系，实现省级以上文化管理部门之间、文化管理部门与各级政府职能部门之间互连。积极研究、制定有关管理政策，加强对全国文化艺术信息资源开发、利用的规划和宏观指导。

（七）文化基础设施建设

进一步巩固和扩大城乡基层文化设施网点，填补“两馆一站”设施空白点。“十五”期间，新增建县级图书馆、文化馆或综合性文化设施 500 个（其中两馆合一的综合性文化设施 100 个），扩建县级图书馆、文化馆 300 个，增建乡镇文化站 5000 个。对面积狭小、馆舍危旧、设施简陋的文化设施进行维修或改造，逐步形成设施完善、功能齐备的社会文化网络。在城市社区配套建设文化活动中心或其它文化设施。

建设一批标志性文化设施。筹建国家博物馆，改扩建中国美术馆，完成国家大剧院等重点工程建设。各省会城市和部分经济较发达的大城市重点兴建图书馆、博物馆和文化馆（群众艺术馆、文化中心）等标志性文化设施。中小城市和县级以下地区兴建与当地经济文化发展相适应的多功能综合性文化设施。

加强公共文化设施的规划建设、保护利用和经营管理，充分发挥文化设施在区域经济和社会公益事业中的积极作用。在保证国家和地方财政逐年增加投入的基础上，建立完善文化设施建设多渠道投入及多种所有制并存的机制，鼓励社会力量兴办公公共文化设施。

（八）文化队伍建设

加强文化队伍的思想建设和作风建设，用马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论武装头脑，努力做到“三个代表”，使广大文艺工作者树立科学的世界观和方法论，把握时代的脉搏，正确认识社会生活的本质和发展规律。加强革命传统教育和艺德教育，提高艺术道德素质，端正行业作风，不断提高文艺工作者的思想素质和艺术水平。

大力加强文化专业队伍建设，努力创造适于文艺人才产生、成长的环境和条件，鼓励文艺工作者深入群众、深入生活，不断提高艺术水平，造就一支由享誉世界的艺术大师、优秀的文艺骨干人才和崭露头角的艺术新秀组成的文艺人才队伍。建立文化艺术界的国家荣典制度，对有杰出贡献的、德艺双馨的文艺家授予国家最高荣誉称号，激励广大文艺工作者的敬业精神。

加强文化管理队伍建设，培养一批政治强、业务精、作风正的文化管理工作。加强文化系统各级领导班子建设，做好文化系统的岗位培训工作，提高文化管理队伍素质。重点搞好全国地、市级以上文化行政部门的领导干部、文化企事业单位从业人员的岗位培训和学历后继续教育。巩固农村基层文化队伍，逐步统筹解决全国乡镇文化站事业编制问题。

培养一批与社会主义市场经济体制相适应的文化经营人才。建立健全艺术经纪人制度，推动艺术工作者自由职业化进程。逐步建立并规范文艺人才的流动机制。

加强驻外文化队伍建设，提高驻外干部素质，培养一支既懂外交又懂文化的驻外人员队伍。根据国家外交工作和文化交流的需要，有计划地增设驻外文化处组，适当增加驻外人员编制。

四、保障措施

（一）完善文化经济政策，加大对文化事业的财税扶持力度

1、加大财政扶持力度

各级政府应当继续实行支持文化事业发展的有关政策，增加对公益文化事业的投入。中央和地方财政对文化事业投入要随着经济的发展逐年增加，增加幅度不低于同年财政收入增长幅度，切实解决文化事业投入总量偏少、比例偏低的问题。

2、调整投入结构，突出财政投入重点

对提供公共文化产品和服务的公益性文化机构和特殊需要保护的文化事业单位，如图书馆、博物馆、文化馆等，国家继续给予经费保证；对准公益性文化事业单位，国家区别情况通过相应的财政补助予以扶持；经营性文化事业单位，国家给予政策扶持和引导。

重点扶持具有示范性、体现民族特色和国家艺术水准的民族艺术或高雅艺术的创作和生产。建立优秀剧目创作演出专项资金，确保每年有固定的资金来源，加强对艺术精品创作和生产的扶持。

依靠中央和地方政府，调动社会各方面积极因素，加大对“两馆（图书馆、文化馆）一站（文化站）”设施建设的资金投入，填补“两馆一站”设施空白点。对西部地区公益文化设施给予政策倾斜。从2001年到2003年，大幅度增加“两馆”建设专项补助和全国万里边疆文化长廊建设专项资金。力争用五年时间，完成乡镇文化站的建设任务。各地要从实际出发，因地制宜，建设与当地经济发展水平相适应的文化设施。地处偏远、地广人稀、交通不便或经济欠发达的县市，可建两馆合一的综合性文化设施。乡镇文化站单独建设有困难的，可建多功能的综合性文化设施或跨乡联建，在牧区、山区应发展多功能的流动文化车。加强城市社区公共文化设施配套建设。对面积狭小、馆舍危旧、设备简陋的文化设施要抓紧维修或改造。

在民族事业费和边境建设费中安排一定数量扶持边远地区、民族地区发展文化事业。有关地方政府也要逐步增加对边远地区、民族地区文化事业的投入。历史文化名城和文物遗存相对丰富的地区，政府要在财政支出中安排一定数量的资金用于文物保护。

3、落实并完善文化事业有关税费优惠政策

落实并完善对文化事业的捐赠实行减免税收的优惠政策，鼓励社会捐赠文化事业。切实解决企业异地捐赠文化事业享受税收优惠政策中存在的问题。进一步探索鼓励对文化事业进行捐赠和赞助的其它有效措施。

对公益文化设施建设用地，按照法律、法规规定可以采用划拨方式供地的，地方政

府要划拨供地；按照法律、法规规定应当采用有偿方式供地的，地方政府在地价上适当给予优惠。地方政府可以在土地收益中确定适当比例用于公共文化设施建设。在城市改造、文化设施迁建、商业合作中，要保证文化设施建设的规模、国拨资金及设施使用功能不受影响。

4、改革投入方式

根据公共财政的基本政策和财政供给范围的基本要求，改革政府对文化事业的投入方式，在总体上保持国家对文化事业投入不断增长的基础上，逐步减少固定投入比例，增加动态投入比例，财政补助逐步从对文化事业单位及从业人员的一般投入为主转变为以项目投入为主，提高资金使用效率。

逐步建立和完善政府采购制度，对国家有特殊要求和重点支持的文化活动、文化设施建设、科研课题实行招投标制度和中介评估制度。

借鉴国内外成功经验，在清理、整顿现有各类基金的基础上，设立国家艺术发展基金。国家艺术发展基金的来源包括：政府的专项拨款、对文化产品和文化服务征收的文化事业建设费、社会各界对文化事业的捐赠以及其他收入。国家艺术发展基金主要用于国家倡导、扶持和重点资助的艺术品种和艺术项目。

5、拓宽投融资渠道

建立多渠道筹资、多种投入主体、多种所有制形式的发展机制。在对于预期回报进行周密论证的基础上，国家对部分文化项目提供贴息、垫付利息等信贷优惠措施。要努力通过提升无形资产价值、进行剧目（或其它文化经营项目）股份合作、提供优惠服务或其他适当回报方式等途径，广泛吸纳社会资金。积极拓宽企业赞助文化事业的领域和渠道，制定鼓励社会赞助公益文化事业的优惠政策。探索合作、合资、合营和利用外资办文化的有效途径。

（二）深化文化体制改革，增强文化事业单位活力

1、深化文化体制改革，转变政府职能，实行政事分开，积极推进文化事业单位社会化

深化管理体制改革，加强文化与广播、电影、电视、新闻、出版等领域的协调与沟通，逐步提高行政效能。

行政管理部门简政放权，在对文化事业单位性质、功能的科学定位和分类指导的基础上，以政策指导、法规调整、信息服务、检查监督为主要内容，形成政府宏观管理文化事业的新格局。

发展文化经纪机构、文化咨询评估机构、作家艺术家权益保护机构等文化中介组织和相关机构，规范文化行业组织的行为方式，把不属于政府管理的职能下放给文化中介

机构和行业组织，使转变政府职能和发挥行业组织的作用统一起来。

积极推进文化事业单位的社会化进程，改变文化事业单位过于依赖政府的状况。建立健全文化事业单位登记制度，根据登记的宗旨和业务范围，文化事业单位自主开展生产、经营、服务活动，真正成为独立的事业单位法人，面向全社会提供文化产品和服务，在区域经济和社会公益事业发展中最大限度地发挥作用。

2、根据文化事业单位的不同情况，实行分类指导

根据单位的性质和服务功能，文化事业单位分为公益性、准公益性和经营性单位。国家对不同性质的文化事业单位实行分类指导。

公益性文化事业单位，国家继续给予财政保障并加大投入，促进其稳定健康地发展。对于纳入政府财政供给范围的文化事业单位，要严格控制人员的增长，切实把好人员的“进口”，疏通“出口”。

准公益性文化事业单位，国家给予财政补助，扶持其发展。这类单位要努力提高自给率，在保证社会效益的前提下，积极开拓市场，采取多种方式实现文化产品和服务多渠道、多形式、多层次的增值，促进社会效益和经济效益的最佳结合。

经营性文化事业单位，自收自支，自我发展，国家给予政策扶持和引导。这类单位要积极借鉴、利用和探索一切有利于文化事业发展的组织形式、管理模式和经营方式，自主经营、自负盈亏，在市场中不断壮大竞争实力。

3、深化文化事业单位内部机制改革

改革用人制度。全面推行聘用制，以聘用制为基本用人制度，单位与职工签订聘用合同，确定双方的人事关系，明确权利和义务，打破职务身份终身制，实现人事管理由身份管理向岗位管理的转变。精简富余人员，强化竞争机制。

改革分配制度。扩大文化事业单位收入分配自主权，改年度工资额度指令性计划为指导性计划。坚持效率优先、兼顾公平的原则，鼓励探索按劳分配与按生产要素分配相结合的办法和途径，实行符合文化事业单位特点的工资收入分配办法，将收入分配与岗位职责、工作业绩、实际贡献挂钩。拉开内部工资收入分配差距，对少数德、能、勤、绩均十分突出的技术和管理骨干，可确定较高的内部分配标准。健全事业单位分配监督机制，保障储备金的逐年积累和社会保障与分配政策的落实，杜绝分配上的短期行为。

完善社会保障制度，积极推进与国家社会保障制度的接轨。文化事业单位人员的失业、养老、医疗保险执行国家的统一政策，实行属地管理，参加社会保险登记，按时足额缴纳所有员工的社会保险费。努力开拓渠道，通过转岗、再就业培训、提供就业信息等方式妥善安置未聘人员。试行人事代理制度，通过人事代理和人才托管方式，打破单位界限，推进人才管理的社会化。

深化文化事业单位内部运行机制的改革。精简文化事业单位内部机构，逐步取消事

业单位套用行政级别，根据编制管理部门核定的机构数进行总量控制。积极利用一切有利于发展文化事业的组织形式、管理制度和运作方式，完善选拔高素质管理队伍的机制，建立健全具有活力的艺术生产机制、灵活多样的筹资机制和营销机制，努力提高文化事业单位管理效益和经营质量。

（三）加强文化法制建设，保障文化事业的繁荣发展

1、加快立法进程，提高立法质量

积极探索并建立适应社会主义市场经济的文化管理体制和发展机制，逐步调整和完善现行法律法规；对于改革中急需用法律规范和调整的热点、难点、重点问题，抓紧制定法律法规，并不断提高立法层次和立法质量，改变文化立法滞后的状况。在整体兼顾的基础上，着重加大以下领域的立法力度：

——保障公民平等参与和享有文化的权利。保障公民的创作自由。加大知识产权的保护力度。建立演艺人员和剧（节）目有偿使用制度。保护艺术生产单位以及创作者、表演者的合法权益。制定《公共文化设施管理条例》。调研起草《图书馆法》及博物馆、文化馆有关法律、法规。

——保障和促进文化管理体制改革，巩固改革成果。制定《艺术表演团体管理条例》，明确表演团体的权利和义务。规范民间职业剧团和民间艺人的活动。改进和加强全国性文化活动和文艺评奖管理。

——培育和规范文化市场。针对文化市场出现的新情况、新问题，结合文化市场发展的特殊性，及时调整、制定相关法律、法规。制定《艺术品经营管理条例》、《文化市场稽查条例》，修订《音像制品管理条例》；调研论证对外文化交流法规。

——保护文物和民族民间文化遗产。修订《文物保护法》及实施细则；制定《民族民间文化遗产保护法》。对调整文物保护与大规模经济建设关系的法规进行调研论证。

2、加大执法力度，规范执法行为，提高执法水平，加强执法监督

继续将文化市场作为行政执法的重点，集中打击走私影片发行放映、音像制品走私、盗版和娱乐场所色情陪侍等违法活动。加大对盗窃、走私文物的犯罪活动的打击力度。明确执法人员资格条件，加强文化执法人员培训，规范行政执法程序，建立健全执法责任追究制度和评议考核制度。加强行政执法监督，提高依法行政水平。

3、加强普法工作

提高全社会特别是文化行政管理人员、文化经营人员的法律意识，提高依法行政、守法经营的自觉性。注重普法的广泛性、计划性和针对性，加大对公民基本文化权益的宣传，改变片面强调行政管理相对人承担责任、履行义务的状况。

4、加强文化法制队伍建设

建立健全文化法制机构，提高文化法制工作人员素质，加强思想建设和业务建设，培育高素质的文化法制干部队伍。

文化产业发展第十个五年计划纲要

前言

江泽民总书记在党的十五大报告中明确指出：有中国特色社会主义的文化，是凝聚和激励全国各族人民的重要力量，是综合国力的重要标志。当今世界，经济、政治、文化的协调发展特别是经济与文化的日益融合，已成为综合国力的重要体现。文化产业发展的程度是经济与文化融合的具体反映，同时也已成为衡量经济发展水平的重要标志。

加快我国文化产业发展，是贯彻落实江泽民总书记“三个代表”重要思想的具体体现，也是在社会主义市场经济体制初步建立的环境下，繁荣和发展社会主义文化的迫切要求。加快文化产业发展，有利于促进文化事业的改革和发展，有利于不断满足人民群众日益增长的精神文化需求，有利于扩大内需、增加就业和国民经济结构调整，对于“十五”期间国民经济发展和社会全面进步具有积极的促进作用。加快文化产业发展，将为我国跨世纪战略目标的实现提供有力的支持。随着知识经济时代的到来和我国加入世界贸易组织，有中国特色的文化产业将会迎来历史性的发展机遇和更加广阔的发展空间。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》，对“十五”期间文化产业发展提出了明确的任务。合理规划文化产业“十五”期间的发展蓝图，对加快发展文化产业，使之成为国民经济新的增长点，具有重大现实意义。本纲要以发展为主题，以结构调整为主线，以体制创新和科技创新为动力，以提高人民生活水平为根本出发点，为实现经济发展和社会全面进步，实施加快我国文化产业发展战略而制定的指导性计划。本纲要所称文化产业，是指文化部门所管理和指导的从事文化产品生产和提供文化服务的经营性行业，主要包括文艺演出业、影视业、音像业、文化娱乐业、文化旅游业、艺术培训业和艺术品业等。

一、我国文化产业的发展状况

我国的文化产业伴随着改革开放的不断深入逐步发展，并随着社会主义市场经济体制目标的确立和国家大力推进第三产业发展而迅速壮大起来。改革初期，一些文化单位率先进入市场开展经营活动，部分文化单位试行企业化经营，使文化产品和服务的社会生产属性逐步显现。进入 90 年代，党和政府明确提出建立社会主义市场经济体制，大力发展包括文化产业在内的第三产业，文化领域面向市场的改革步伐明显加快，文化产业开始进入快速发展时期。1990 年至 1998 年，全国文化系统文化产业的增加值由 12.1

亿元增加到 83.7 亿元，增长了 6 倍；文化产业机构由 6.8 万个增加到 9.2 万个，增长了 35%；从业人员由 49.5 万人增加到 72.1 万人，增长了 46%。与此同时，社会所办的文化产业发展更加迅猛。1990 年社会所办的文化产业在总量上还远远小于文化系统，但到 1998 年，社会所办的文化产业的机构总数已经是文化系统的 2.7 倍，从业人员为 1.5 倍，所创增加值为 1.5 倍。包括文艺演出市场、电影电视市场、音像市场、文化娱乐市场、文化旅游市场、艺术培训市场、艺术品市场等在内的文化市场体系初步建立。

但是，我国文化产业的发展还很不充分，还不能满足人民群众日益增长的精神文化生活需求。1998 年，全国文化产业增加值仅占国内生产总值的 0.75%，占第三产业增加值的 2.33%，而许多发达国家的文化产业已经成为国民经济的支柱产业。同年我国城镇居民人均文化娱乐消费支出仅占其消费性支出的 2.27%，这不仅远远低于发达国家水平，也低于一般的发展中国家水平。阻碍文化产业发展的一系列矛盾和问题突出表现在：

——宏观管理上政出多门，没有形成全面系统的指导文化产业发展的产业政策体系。政府文化管理部门还没有完全从办文化的管理模式中脱离出来，行业指导和管理比较薄弱，部门、行业垄断和地区封锁现象严重，文化市场零散分割，流通渠道不畅，难以形成统一的市场网络。

——文化资源没有得到充分有效的利用。投资主体单一，行业限制过多，市场对人才、资金、技术、信息、项目等文化资源配置没有起到基础性作用，造成文化资源大量闲置和浪费。

——产业结构不合理，传统文化产业的比重较大，现代新兴文化产业发展不够。文化产品的科技含量低，竞争能力差。特别是现代信息技术的应用比较落后，不能适应人们对文化产品高科技化的要求。

——产业组织形式还处于小规模分散化状态，文化产业单位普遍缺乏活力，没有成为自主经营、自负盈亏、自担风险、自主创新的市场主体，创新能力不足，创新激励机制没有形成，现代化的文化产品生产和组织方式没能得到充分应用，尚没有文化企业能够跻身全国 500 家大型企业之中。

文化产业的发展已经成为世界潮流，作为新兴的朝阳产业在各国经济发展中具有越来越重要的地位，许多发达国家的文化产业不仅在发展速度上超过传统产业，而且在产业发展规模上已经成为国家的支柱产业。随着我国人均收入水平的提高和人民群众休闲时间的增加，人们在精神文化方面的消费需求会有更大幅度的提高，文化消费市场潜力巨大。1997 年我国的实际文化消费总量约为 650 亿元，而文化的潜在消费能力约为 3000 亿元。到 2005 年，文化的潜在消费能力将达到 5500 亿元，如此巨大的文化消费需求为我国文化产业的发展提供了广阔的市场发展空间。1998 年我国文化产业所吸纳的就业人员仅占总就业人数的 0.4% 左右，而一般发达国家占 3%~6%。因此，“十五”期间大力发展我国的文化产业，对于推动经济增长、有效拉动内需、解决就业问题具有极大的促进

作用，发展前景十分广阔。

二、发展文化产业的基本方针

发展文化产业的根本目的，是要解放和发展社会主义文化艺术生产力，建设有中国特色的社会主义文化，提高人民文化生活水平，增强我国的综合国力。“十五”期间发展我国文化产业的指导方针是：以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导，解放思想、实事求是，加快文化产业发展，推动文化管理体制创新和制度创新，努力开创社会主义文化建设的新局面。

——坚持为人民服务、为社会主义服务的方向和“百花齐放、百家争鸣”的方针，以服从和服务于经济建设为中心，不断调整和优化文化产业结构，促进文化产业内部各行业、文化产业与其他产业以及各地区文化产业之间协调发展，走建设有中国特色的文化产业之路。

——坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的原则。在社会主义市场经济条件下，要坚持用辩证统一的观点来理解和处理社会效益与经济效益的关系。文化产业单位必须最大限度地提高其生产效率和经济效益，不断提高经营管理水平，为市场提供适销对路、内容健康、丰富多彩的文化艺术产品和服务，获取最大的社会效益和最佳的经济回报。

——把改革开放作为加速发展文化产业的动力。通过不断深化管理体制创新和加快对内和对外开放步伐，为发展文化产业创造良好的体制和市场环境。明确文化产业单位的市场主体地位，增强其自负盈亏、自我发展的意识，健全法人治理结构，使文化产业单位真正成为市场竞争的主体。

——以市场为导向，以不断满足人民群众的精神文化需求为目标，充分发挥市场机制的积极作用。在社会主义市场经济条件下，市场集中反映广大人民群众多样化精神文化需要，文化产业单位要围绕市场从事生产经营活动，政府积极鼓励和引导群众的文化消费。发展文化产业要立足民族文化资源和国内文化市场，积极利用国外优秀文化资源，积极参与国际文化市场竞争。

——依法经营，公平竞争。建立公平竞争的市场秩序，是文化产业健康发展的基本条件。要依法保护知识产权，制定公平竞争的文化市场规则，把文化生产经营活动纳入规范化、法制化轨道。积极鼓励和引导各种经济成份投入文化产业，形成以公有制为主体，多种经济成份并存，平等竞争的文化产业发展格局。

——以实现行业管理为方向，积极转变政府职能。政府文化主管部门要从“办文化”的传统计划经济管理模式向“管文化”的现代社会主义市场经济管理模式转变。要以行业管理为主，通过各种经济的、法律的和必要的行政手段调控市场，引导企业的生产经

营活动。

——依靠科技进步，促进文化产业跨跃式发展。贯彻“科学技术是第一生产力”和“科教兴国”战略，积极鼓励知识创新、技术创新、管理创新和制度创新，努力提高文化产品的科技含量，用现代技术升级传统文化产品和服务，提升企业的市场竞争能力，实现文化产业的跨跃式发展。

三、加快文化产业发展的主要目标和基本任务

“十五”期间，文化产业加快发展的主要目标是：初步建立与社会主义市场经济体制相适应、政府调控市场、市场引导企业的文化产业运行框架，使文化产业创造的增加值每年以 20% 以上的速度快速增长，“十五”期末达到占国内生产总值的 2% 左右，城镇居民人均文化娱乐消费支出占全部消费性支出的比重提高到 5% 左右，把文化产业培育成为国民经济新的增长点，在优化国民经济结构中发挥重要作用。

为实现上述目标，“十五”期间发展文化产业的基本任务是：

——基本建立以产业政策为主要调控手段的文化产业宏观管理体制。政府文化部门主要负责文化产业的战略规划、信息指导和政策协调，并通过制定和完善文化产业政策，对文化产业实施宏观调控，指导和协调文化产品的生产及文化市场经营活动，保证文化产业快速、健康、协调发展。

——基本形成以公有文化企业为主体、国有文化企业为导向、与非公有文化企业多元化发展的文化企业格局。大部分国有文化产业单位实行政企分开，理顺国有文化产业单位产权关系，优化国有文化资产配置。积极引导社会投资方向，支持、鼓励私营、个体文化企业健康发展。

——初步建成比较完整的文化市场体系。积极开放和培育文艺演出、电影电视、音像和艺术培训市场，进一步规范和完善文化娱乐、文化旅游、艺术品市场。加强文化市场准入、市场竞争以及市场监督和管理方面的法规建设，初步建立起公平竞争、信息畅通、内容健康、运行有序的文化市场秩序。

——基本形成相互促进、特色互补的区域文化产业协调发展格局。大型中心城市和沿海发达地区的文化产业向高科技、规模化方向快速发展，尽快形成产业化、网络化。北京、上海、天津、重庆、广州、西安等大型中心城市建立国家级文化产业基地，使文化产业迅速发展成为当地国民经济的支柱产业和主导产业。历史文化名城和沿海经济文化较发达地区将文化产业作为重点扶持、优先发展的对象，使之在地区国民经济和社会发展中起重要的带动作用。内陆和少数民族地区根据本地区经济文化发展的基本状况，发展具有区域特色的文化产业，使文化产业在地区经济和社会发展中发挥积极作用。

——初步实现我国文化产业的现代化和国际化水平。在立足于民族优秀传统文化资

源的基础上，不断开拓国际国内文化市场，使文化产业上规模、上水平。推动文化产业与信息产业等高新技术产业相结合，提高文化产品的竞争能力。积极鼓励具有优秀民族文化特色的、具有市场竞争力的文化产品走向国际市场。在有利于保持和发挥民族文化优势的前提下，积极借鉴和引进国际先进的文化产业经营管理经验、技术、资金、人才和项目，促进我国文化产品的升级和换代。

力争到 2010 年，建立起比较完善的适应社会主义市场经济体制要求的文化产业发展机制和全国统一的文化市场体系；形成以公有制为主体、多种所有制文化经济共同发展的局面；市场机制在文化资源配置和对文化经济活动调节中发挥基础性作用；文化产业政策趋于完善；文化产业区域发展差异趋于缩小，各具特色、优势互补的区域文化协调发展机制基本形成并得以完善；若干具有国际竞争实力的大型文化企业走向世界、步入跨国经营轨道；文化产业整体发展水平与中等发达国家的水平明显缩小。

四、主要行业发展目标和任务

（一）文艺演出业

要以国有艺术表演团体体制改革为契机，以积极鼓励社会资金投入文艺演出业为突破，改制、组建、新建各种形式的面向市场、适应市场的艺术表演团体、艺术表演场所和演出中介机构。以形成繁荣有序的演出市场为目标，积极引导演出中介服务向规范化、规模化方向发展，促进全国性和区域性演出市场网络的形成。

——有条件的艺术表演团体和演出场所，应当按照现代企业制度改组改造成自主经营、自负盈亏的经营实体，使艺术表演团体逐步走向市场。形成公有、非公有、股份制等多种艺术表演经营组织形式并存竞争的格局。积极鼓励形成有利于发展舞台艺术的组织形式，例如，签约制、演出经纪人制、演出季制、保留剧目制、剧目制作人制等。鼓励国家级的艺术表演团体试行股份制改造。

——政府通过建立专项资金，重点扶持少数具有示范性和代表性的艺术表演团体。对于其他艺术表演团体，国家以财政补助和税收优惠政策加以引导和调控，使之直接面向市场、面向社会，公平竞争、优胜劣汰，走产业化发展之路。

——文艺演出业发展应立足民族文化，大力开发中华民族优秀文化遗产，同时借鉴吸收外来文化、特别是现代新型科技手段，对传统剧种剧目进行开拓性的创新，瞄准国内外市场多出精品，在弘扬民族文化、推进我国文化产业国际化方面发挥重要作用。

——加快文艺演出中介代理服务机构的建设，强化演出流通环节，扩大演出市场，促进全国性和区域性演出网络的形成。重点形成环渤海湾、长江三角洲和珠江三角洲等三大区域性演出网络。

——提高艺术人才的使用效率，积极推动艺术经纪人制的建立，推动艺术工作者自由职业化进程。

——改变营业性演出项目审批办法，减化审批手续，逐步将营业性演出项目审批制向备案制过渡。

“十五”期间基本形成文艺演出产业化运行框架，保证文艺演出业的收入以年均 20% 左右的速度持续发展。

（二）影视业

积极鼓励和引导社会力量开拓影视市场。进一步深化电影发行、放映行业体制改革，提高电影的发行和放映的技术含量，不断扩大电影发行放映行业的市场竞争能力。

——按照社会主义市场经济体制要求，改革现行影视制作、发行、放映的管理模式，保证影视生产经营在坚持正确导向的前提下，能够根据文化市场供求情况和艺术生产特点，自主创意和创作，自觉进行企业组织和生产技术创新。

——利用现代高科技手段，大力提高影视制作的现代化水准，改造影视放映设施，改善影视发行销售渠道和流通网，提高影视制作人员和演员的业务素质，不断推进影视产业高级化发展。

——扩大对外开放和合作，积极合理有效地利用外资。在保证中方控制经营权的情况下，积极引进外资改造电影院基础设施和技术设备。

“十五”期间影视业的增加值以不低于 20% 的速度快速增长。

（三）音像业

大力推进音像业向规模化、现代化、综合化、集约化方向发展，积极鼓励音像业利用现代高新技术特别是信息技术手段运用于编辑、制作、出版、发行、销售等环节。要通过推进建立现代企业制度，使音像企业成为产权明晰、政企分开、政事分开的法人实体和市场竞争主体。

——实行政社职能分离，使图书音像出版社成为自主经营的文化经营实体。

——通过建立健全音像制品依法追究责任制，加强市场法规和工商行政管理的办法，严厉打击色情、走私、盗版行为，有效保护知识产权。要充分利用网络经济时代给音像业所带来的发展机遇，采取有力政策促进音像业与互联网的有机结合，实现我国音像业的跨越式发展。

——按照现代企业制度要求，对音像出版社实行战略重组，以资本为纽带，通过兼、购、并等多种形式组建出版制作发行一体化经营的音像集团，同时通过放开搞活、公平竞争培育一批专业化的中小型音像企业，形成大中小型并存、协调发展的企业组织结构。

——大力发展音像租赁和连锁经营网络，鼓励社会积极利用现有商业和社区服务网点从事音像制品的零售与租赁服务。

——促进音像业的科技进步，采取有效措施扶持、促进科技含量高、能快速吸纳现代信息技术、形成规模效益的音像业快速发展。

采取有效的财政货币政策刺激音像消费需求和投资需求，努力使音像业的增加值在“十五”期间以不低于 20% 的速度快速发展。

（四）文化娱乐业

文化娱乐业是改革开放以来发展较为迅速的文化产业，现已成为满足城乡居民基本文化生活消费需要、涵养税源、促进就业、扩大内需、拉动经济增长的一支产业生力军。随着居民收入水平的不断提高和休闲时间的增加，人们对文化娱乐的消费需求会越来越大、越来越多样化，文化娱乐业的市场前景十分广阔。要加强对文化娱乐业发展的引导，使娱乐产品和服务在层次上和 content 上不断开拓创新，满足群众娱乐消费需求。

——大力支持积极健康、丰富多彩的大众化娱乐项目和经营活动的发展，不断优化文化娱乐产业的类型结构和规模结构。积极鼓励发展面向青少年和老年的健康有益的文化娱乐活动。

——在深入挖掘我国传统优秀文化娱乐方式的基础上，有选择地吸纳和引进国外文明健康、科技含量高的现代文化娱乐项目，不断开发新的娱乐服务项目，提升文化娱乐品位和科技水平。鼓励研究和开发与高新技术相关的娱乐项目，特别是应用于互联网络的娱乐项目。

——加快文化娱乐市场法规建设，建立公平竞争的文化娱乐市场秩序，不断净化文化娱乐市场。

（五）文化旅游业

文化旅游业是以自然历史文物景点观光服务为核心，带动饮食、旅馆、交通、商业、娱乐成龙配套发展的一个重要文化产业群。我国国土辽阔、自然风景秀丽，历史文化遗产丰富、文物景点星罗棋布，具有得天独厚的文化旅游资源。要积极鼓励开发文化旅游资源，强化文化部门与旅游部门的相互合作、优势互补，积极引导社会力量以各种方式参与文化旅游资源的开发、利用和经营，形成特色突出、层次分明的各级各类文化旅游产品。

——建立健全文物和自然景观方面的政策法规体系，文化旅游资源的开发利用要在有效保护文化遗产和自然资源环境的前提下进行，依法规范文化旅游市场秩序，采取有力措施打击文化旅游经营中的不法行为。

——作好文化旅游业发展的区域布局规划，指导各地区因地制宜地发展特色旅游项目，在全国范围形成以国际化大都市、重点历史文化名城、自然风景名胜区为主干的一体化文化旅游网络和市场运营机制。以西部大开发为契机，国家将积极利用部分西部开发资金用于西部的文化旅游项目开发，以改善西部的投资环境。

——重点鼓励演出项目、文物开发项目与旅游企业的结合，形成若干在国内外具有影响力的高收益的文化旅游精品。按照现代企业管理方式，在文物资源开发、展览、流通、复制等领域形成区域性经营实体，提高文物的综合利用效益。

加大文化旅游业的对外开放力度，积极开拓国际文化旅游市场，加大对外文化旅游宣传促销力度，争取在“十五”期间文化旅游业的年增加值以 20% 以上的速度快速增长，使文化旅游业成为拉动内外需求、带动经济增长的重要文化产业。

（六）艺术培训业

艺术培训业是培养和训练艺术人才的重要行业。改革开放以来，我国艺术教育规模不断扩大，水平不断提高，各种艺术教育培训形式纷纷出现。随着居民收入和人民群众生活水平的提高，艺术培训市场需求潜力巨大。要鼓励专业艺术教育院校面向市场，规范社会艺术教育培训行为，形成规模化、专业化、企业化、社会化的艺术教育培训机构。

在社会主义市场经济条件下，艺术教育培训可按照“谁投资、谁受益”的产业化运作机制，积极推进社会力量办学及公办民助等多种形式发展艺术教育。中高等艺术教育培训要全部实行学生个人缴费上学、银行贷款助学或委托培养单位资助学习的艺术教育产业运行机制，学员自主择业，文艺单位自主录用，政府主管部门对文艺教育培训市场起间接引导和调控作用。

——大力发展中等职业艺术教育培训，以及以岗位培训和继续教育为重点的成人艺术教育培训。

——各类专科艺术教育要适应社会市场需求，重点培养应用型、专业化的艺术人才。

——本科和研究生艺术教育要走内涵发展为主的道路，重点提高学校规模效益和办学质量。

——建立开放型、多样化的艺术教育培训模式，形成学历教育与非学历教育、专业教育与普及教育并举，包括中专、大专、本科、研究生兼有成人脱产班、短期培训班、函授、夜大、广播电视、专业证书班以及外国留学生在内的多种层次，公办与社会力量办学并举的多种形式的开放型艺术教育培训体系。

采取有效措施刺激艺术教育培训需求，争取在“十五”期间使艺术培训业增加值以年均 20% 左右的速度快速增长。

（七）艺术品业

以建立法制化、规范化的艺术品市场为目标，建立、健全艺术品经纪人制度，推动艺术创作的繁荣，促进艺术交流，保护艺术精品。

——建立、健全艺术品经纪人制度。通过立法立规的方式确立艺术经纪人制度，规范艺术品交易行为，保护国家、企业、个人的合法权益，促进不同层次艺术品市场的建立，形成健康、有序、繁荣的艺术品市场。

——推动艺术品一级市场的发展。一级市场是艺术品市场的主体和根本，要通过提供良好的政策环境，形成良性的竞争秩序，同时形成有效的行业自律机制，使一级市场快速有序发展。

——规范艺术品二级市场，建立良性市场循环。二级市场是中介市场，要合理划分一、二级市场的界限，明确二级市场职能，规范二级市场行为，有效遏制恶性竞争，促进一、二级市场协调发展。

——完善艺术品进出境制度，保护民族艺术精品。通过有力的法制手段和行政手段管理艺术品的进出境，尽快建立合法的进出口渠道，严厉打击非法进出口行为，促进我国的艺术品走向世界，使民族艺术精品得到有效保护和合理利用。

——积极培育买方市场。要通过多种形式提高群众文化艺术素质和欣赏审美品位，建立收藏、鉴赏家队伍，加大中国历史文化遗产宣传力度，激发社会各阶层对艺术品的投资和消费热情。

五、加快文化产业发展的主要措施

我国的文化产业整体上还处于起步阶段，是整个国民经济中有待加强的薄弱产业领域。要进一步解放思想、统一认识，加大文化体制改革的力度，制定统一协调的产业政策，为加快发展文化产业提供良好的环境和有力的保障。“十五”期间，主要应在以下几方面采取积极有效的措施。

（一）鼓励规模经营和专业化协作，促进文化产业各行业形成适合自身特点的组织结构

按照现代企业制度的要求，规范文化生产单位的组织形式，形成科学合理的法人治理结构和经营管理制度，建立开放性的创新发展机制。

对规模经济效益显著的行业，形成以若干大型企业（集团）为主体的市场结构。鼓励打破地区、部门分割，通过兼并、联合、重组等形式，形成一批跨地区、跨部门、跨所有制乃至跨国经营的大型文化企业集团。国家集中培育几个具有导向性、规模化、拥

有自主知识产权、主业突出、核心能力强的文化企业集团，如演出集团、音像集团、影视集团、文化旅游集团、艺术品经营集团等。

对专业化或个性化强的行业或产品，应形成中、小企业乃至个体私营企业合理分工协作、规模适当且企业数目较多的竞争性市场结构。充分调动各方面积极性，大力发展各类“专、精、特、新”的中小型文化服务企业。

（二）促进文化企业间的合理竞争，清除阻碍建立和形成统一的文化市场的各种壁垒，营造公平竞争的市场环境

强化文化企业自身的经济责任和经济利益，激励企业竞争。进一步完善文化产业价格形成机制，对确需国家垄断经营的文化行业或产品，要逐步引入市场机制，改革部分不合理的作价计价办法，促进文化消费。

引导、支持建立全国性文化行业协会，逐步将一些不适合由政府行使的职能交给行业协会，如行业标准的制定、行业准入的资格认定等，形成行业自律机制，推动各行业健康发展。

（三）国家通过实施若干重大的基础性文化资源开发项目，推动文化产业结构向高层次转换

国家通过重点建设中国数字图书馆工程、建立国家级文化产品孵化基地等项目，推动文化资源的信息化建设，促进具有广阔市场前景和高新技术含量的文化产品尽快产业化。

借助现代数字化网络通讯手段和技术改造传统文化流通渠道和营销体系，在全国范围内形成一体化的文化产品生产、服务和销售网络。

（四）积极筹措文化产业发展资金，加快文化产业发展

要调整财政投入结构和投入方式，在逐步增加财政对文化投入的基础上，安排一定数量的财政预算资金、文化事业建设费作为加快发展文化产业的引导资金，逐步建立起符合社会主义市场经济规律的文化产业投资机制。文化产业发展资金面向各类文化企业，采取资本金投入（参股）、无偿资助、贷款贴息等方式引导文化产业的投资方向，支持文化企业的发展。

（五）调整文化产业的税收政策和投融资政策，广开发展文化产业的筹资渠道

对于新兴的文化产业项目和民族的、大众的文化产品和服务逐步实行税收优惠政策，

对于高档豪华的文化消费加征高额消费税。金融机构在独立审贷的基础上，适当向文化产业倾斜，安排一定的政策性贷款用于发展基础性和与科技、信息产业相结合的新兴文化产业。

制定《文化产品投资指导目录》，明确国家鼓励、限制和禁止投入文化产业的项目。加快形成统一的市场准入政策，鼓励和放宽各种社会资金投入国家鼓励发展的文化行业或产品。取消一些对非国有经济成份投入文化产业的限制。

鼓励组建区域文化发展协调基金和各级各类文化产业基金组织、文化投资公司，允许社会和个人兴办文化艺术基金。逐步扩大文化产业直接融资比重，有条件的文化企业可以利用企业债券、股票等融资手段加速发展。选择若干试点，推进引进外资工作，利用国外先进的管理、技术和资金，提高我国文化产业的水平和质量。

文化产业单位占有和使用的国有资产，在经过认真清理和评估后，允许作为国有资本投入产业经营。

积极引进外资，扩大文化产业对外开放领域，逐步放宽外商直接投资经营的文化产业领域。

（六）改进人才管理制度，完善分配激励机制

改进人才管理和使用制度，建立规范的人才流动管理机制，单位自主用人，人员自主择业，政府依法管理。建立符合社会主义市场经济要求的收入分配机制，把按劳分配和按生产要素分配结合起来。允许和鼓励一些拥有特殊才能和自主知识产权的人才占有企业股份参与利润分配。

（七）鼓励发展外向型文化产业，提高对外文化交流的规模和水平

鼓励文化产业单位面向国际市场，充分利用国际国内两个市场、两种资源发展外向型文化产业，以利于引进世界一流的文化艺术产品，出口优秀的、具有民族特色的文化艺术产品。同时，进一步简化出口审批手续、缩短审批时间，对于有条件的单位逐步给予文化艺术产品和服务的进出口权。鼓励国内的演出经纪单位在国外设立演出经纪机构，开拓国际演出市场。