



资本市场法律热点问题

《文化部关于鼓励和引导民间资本进入文化领域的实施意见》简评

为贯彻落实《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(国发[2010]13号) (“《若干意见》”)的要求,和《国务院办公厅关于鼓励和引导民间投资健康发展重点工作分工的通知》(国办函〔2010〕120号)精神,文化部于2012年7月9日下发《文化部关于鼓励和引导民间资本进入文化领域的实施意见》(文产发〔2012〕17号) (“《实施意见》”)。该《实施意见》主要从以下几个方面鼓励民间资本对文化领域进行投资:

(一) 鼓励投资者在不同文化领域进行投资

《实施意见》投资鼓励政策涉及到多个文化领域,明确规定民间资本可以参与国有文艺院团转企改制。鼓励民间资本参与博物馆、图书馆、文化馆、美术馆等公共文化服务体系建设。民间资本可以投资演艺、娱乐、动漫、游戏、文化旅游、艺术品、工艺美术、文化会展、创意设计、网络文化、数字文化服务等行业和文化产业发展。民间资本可投资支持非物质文化遗产传承保护、参与对外文化交流和文化贸易。

虽然早在2009年文化部就曾联合中宣部下发了《关于深化国有文艺院团体制改革的若干意见》 (“《若干意见》”),但是在当时的环境下《若干意见》重点突出的是如何显著增强国有资本在演艺领域的主导作用,扶持竞争力强的大型国有或国有控股演艺企业,并未体现民间资本参与的空间。在国务院一系列鼓励和引导民间资本投资的举措带动下,可以预见在国有文艺院团转企改制领域将会有更活跃的市场实践发生。例如,京剧在不久之前刚刚入选联合国非物质文化遗产名录,结合本次《实施意见》提出的民间资本投资支持非物质文化遗产传承保护的方向,国有京剧院团的转企改制工作可以说迎来了双重利好。

(二) 坚持公平竞争的原则

《实施意见》提出对民营文化企业在立项审批、投资核准、项目招投标、政府采购、评比表彰、申请专项资金、享受税收优惠、申报国家级文化产业示范园区和国家文化产业示范基地等方面,要与国有文化企业一视同仁,不得对民营文化企业设置任何附加条件、标准和程序。

(三) 明确民间资本进入的途径和方式

《实施意见》对民间资本进入不同文化领域的方式进行了规定。

1. 鼓励和支持民间资本以投资、控股、参股、并购、重组、项目合作等多种方式,积极参与国有文艺院团转企改制。鼓励艺术名家和其他演职人员以个人持股的方式参与转制院团的股份制改造。
2. 鼓励民间资本捐建或捐资助建公共文化基础设施,引导和鼓励民间资本通过捐助机构、资助项目、赞助活动、提供设施等形式参与公共文化服务。
3. 支持民间资本参与重大文化产业项目实施,鼓励民营文化企业跨区域、跨行业兼并重组。
4. 鼓励和支持民营文化企业借助资本市场做大做强。支持民营文化企业通过信贷、信托、基金、债券等金融工具融资,支持民营文化企业通过并购重组、上市等方式融资。鼓励和引导民间资本参与的金融机构、中介组织、各类投资基金进入文化产业领域。
5. 鼓励民间资本参与节庆、演出、展览、展销等各种双边和多边文化交流活动及项目。鼓励和支持有良好信誉和资质的民营文化企业参与重大对外文化交流项目的招投标。鼓励民间资本通过新设、收购、合作等方式,在境外设立文化企业、收购文化设施、建立分支机构等。

综合以上民间资本进入的形式来看,一方面由于文化领域的市场规则具有其自身比较独有的一些特征,例如艺术名家和演职人员这些个体拥有艺术影响力和市场号召力,因而《实施意见》鼓励艺术名家和其他演职人员以个人持股的方式参与转制院团的股份制改造,他们也被纳入了鼓励和引导民间资本的范围。冯小刚对华谊兄弟,以及邹静之、刘恒对华录百纳在资本市场表现的带动作用可以视为文化领域名人资本效应的典型案例。另一方面,文化领域又是需要传统市场规则之外的力量支持的特殊领域,这也是为什么《实施意见》颇费了一定篇幅来讨论民间资本以捐助、资助、赞助等方式支持文化领域发展。但是,相比于资本投资回报的清晰和成熟的模式,文化慈善的发展需要更大力度的推动和更具有创新性的运作规则的支持,期待着中国政府和文化领域参与者能够放眼世界,深入研究诸如洛克菲勒基金会在艺术品收藏领域、罗斯切尔德家族在红酒文化传播领域的经验,移植并本土化以发展出更有可持续

发展力量的鼓励和引导机制。

(四) 明确政府职能

《实施意见》明确提出应当加快推进文化行政部门观念和职能转变，为民营资本创造良好的投资环境，引导民营文化企业健康、有序发展。具体来说，在行政审批方面，政府部门应该应当梳理行政审批事项，完善信息公开制度；在制度层面上要研究制定具体扶持办法，加大财政、税收、金融、用地等方面的扶持力度，适时修订《文化部文化产业投资指导目录》，合理引导民间投资者正确判断形势，减少盲目投资；在公共服务领域要加强“文化产业投融资公共服务平台”等投资信息平台建设，及时发布国家政策、发展规划、准入标准、行业动态、项目招标、产品和服务采购等信息，充分发挥驻外使领馆文化处（组）、海外中国文化中心等的的作用，协助民营文化企业了解和分析海外文化市场动态，拓展海外营销网络和渠道。

《实施意见》的出台对于拟投资于营利性或者公益性文化领域的民营资本无疑都有重要意义。能够促进社会公共文化设施的建设及中国非物质文化遗产的保护，反应了中国社会发展的需求。而对于其他对文化领域尤其是文化产业跃跃欲试的民营投资者来说，《实施意见》所反映出来的政府的态度和政策导向更加值得留意。

(一) 鼓励民营文化企业“走出去”

“走出去”战略实施以来，中国企业的海外投资活动连年增长，民营文化企业在也在国际市场上日趋活跃，有希望成为“走出去”大军中的一股新势力。2010年中国文化产业以高于20%的速度增长，有17家企业在海内外上市，这些都显示文化产业有很大的成长空间和发展潜力。作为推广国家形象，增强国家软实力的重要手段，文化企业走出去问题也引起了文化部的重视。《实施意见》鼓励民间资本通过新设、收购、合作等方式，在境外设立文化企业、收购文化设施、建立分支机构的政策，为民营文化企业“走出去”奠定了政策层面的良好基调。

(二) 重申民营文化企业与国有文化企业的平等地位

2003年，国务院办公厅《关于印发〈文化体制改革试点中支持文化产业发展和经营性文化事业单位转制为企业的两个规定〉的通知》（“通知”）中，提出要“鼓励、支持、引导”社会资本以股份制、民营等形式，兴办影视制作、放映、演艺、娱乐、会展、中介服务文化企业，并享受同国有文化企业同等待遇。但是国有文化企业和民营文化企业在占有文化资源和享受国家政策等方面并未实现真正的平等，虽然民营资本已经能够参与到电影、电视剧等的制作、发行环节当中，但国家的资金流向和政策导向都明显向国有文化企业倾斜。例如目前中国两张珍贵的海外电影进口牌照就分别控制在中影集团和华夏电影发行有限公司两家大牌国企手中。

此次出台的《实施意见》重申民营文化企业进入文化领域，要与国有文化企业一视同仁，不得设置任何附加条件，显示了国家对于引进民营资本改善文化领域资本结构的决心。目前正值民营文化企业与国有文化企业开展第三张海外电影进口发行牌照暗战之际，到底是民营文化企业还是国有文化企业能够拿到这珍贵的第三张牌照还不得而知。但是，《实施意见》的出台至少让民营文化企业看到了一丝曙光。

结语

从2003年的《通知》开始，国家先后出台了多个文件鼓励民营资本向文化领域进行投资。例如，2005年国务院颁布了《关于非公有资本进入文化产业的若干决定》，明确提出要进一步引导和规范非公有资本进入文化产业，逐步形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局，提高我国文化产业整体实力和竞争力。同年，文化部、财政部、人事部等联合下发了《关于鼓励发展民营文艺表演团体的意见》。2009年，国务院《文化产业振兴规划》出台，提出要降低准入门槛，积极吸收社会资本和外资进入政策允许的文化产业领域，形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局，等等。此次出台的《实施意见》对于非文化物质遗产保护以及文化企业海外投资等的规定，体现了社会发展的新需求。但是，《实施意见》的贯彻落实还要依靠政府部门进一步的作为，制定相关的法律法规，如此才能真正将鼓励政策落到实处。

令狐铭 顾问 Tel: 8610 8519 2377 Email: linghum@junhe.com

刘燕 律师 Tel: 8610 8519 1223 Email: liuyan@junhe.com

本简讯仅为提供法律信息之目的，供参考使用，并不构成君合律师事务所的法律意见或建议。