

# 纽约文化资助体系给上海的启示

施福平 唐丹妮 吴丹妮 郭奕华

**【摘要】**纽约作为国际文化大都市的地位，不仅是由纽约的文化特性和经济优势所决定的，而且得益于其完善的文化资助体系。本文通过对纽约文化资助体系的多角度考察，研究了纽约文化的资助方式、资助来源、资助政策、资助模式，并对一些成功具体个案进行了剖析，提炼出其对上海建设国际文化大都市的四点重要启示。

**【关键词】**纽约 文化资助体系 法规

纽约作为全球经济发展中心，凭借其无可比拟的经济优势，运用外交、政策、技术、文化等各种杠杆因素，在国内形成了成熟的文化产业链、巨大的文化市场和文化消费群体，从而迅速确立了全美“文化之都”和世界性城市的地位。纽约的城市文化特性是由多种语言、多种民族、多种文化交融形成的多元文化精神。纽约政府制定了较为完善的文化资助体系，该体系造就了素有文化大熔炉之称的纽约，使之成为真正的“世界之窗”。纽约的文化资助体系，以完善的模式和有效的运行机制，既使城市的文化获得了广阔的发展空间，同时又吸引了社会各方面的力量支持文化事业。今年初，市文广局组织全球背景下“上海文化发展战略研究”课题组一行六人赴纽约，先后考察了大都会博物馆、百老汇、名人美术馆等，并与布鲁克林区区长等文化官员作了交流。深感纽约作为国际上发展成熟的多元文化之都，在文化资助体系方面有不少可取经验值得上海借鉴。

## 一、纽约文化资助方式

在纽约，混合资助模式为文化的多样化生长提供了可能性。无论是对公益文化还是文化产业，混合资助模式都至少包含了两个层面的重要意义，一是指充沛的资源能够保障文化的可持续发展；二是指多渠道的资金来源避免了文化诉求的单一化取向。依靠社会力量完善文化资助体系，是纽约文化资助的最重要特征。纽约市政府着力培育、支持民间非营利性的艺术机构，通过政府直接拨款，鼓励慈善机构、企业及个人捐助等多种形式对其给予最大的支持。政府的直接资助是激励性的资助，主要用于保障文化的平衡发展、缩小各项差距、加强艺术教育、推广新的文艺作品、保护文化艺术发展等，仅作为其他资助手段的补充，而非主要资金来源。从1960年开始，美国私人慈善组织迅速增长，投身文化事业的公共机构也由国会立法通过批准成立。私人捐助者包括成功的企业家、高级管理人员或比较富有的人员纷纷成立捐助基金会，把资助文化发展

作为一项重要任务。纽约文化资助体系一个突出特点是私人部门捐赠起主导作用，主要包括个人、基金会和企业捐赠。私人部门捐赠占非盈利机构预算45%，其中基金会占12%，政府直接资助平均不超过非盈利机构总预算5%。纽约对文化的投资不菲，但来自各大公司、基金会和个人捐助的数额以及外来投资却远远高于政府资助。由于有完善的融资体制，一些有实力的文化企业集团都拥有强大资金链支持。真正支持纽约文化发展主要靠民间资本。美国的迪斯尼乐园、好莱坞、百老汇等文化设施都是民间创意，吸纳民间资本后形成的。在纽约的非营利性剧院的投资中，个人捐款占资金投入的40%，比15年前增长了8%，基金会投资占22%，比15年前提高了3%。即使由政府出资的文化项目，在决策方面也是采取董事局的组织形式，由董事局聘请的专业人士参与管理与经营，日常经费则通过各种门票、培训收入以及社会方式筹措。民间资本不仅解决了纽约文化产业发展资金问题，而且保证了足够的差异性文化产品供给，促进了文化资本的再循环和文化产业发展。不仅如此，纽约还大开国际资本大门，积极鼓励外来资本投资，通过跨国资本运作加速城市文化产业发展，纽约是国际文化资本流入较多的城市之一。

## 二、纽约文化资助来源

作为高度市场化的城市，纽约直接管理文化的部门并不多，没有专门的文化管理机构，而是靠法律法规、行业自律方式引导发展。可以说，没有宪法赋予的权力与法律的保障，纽约文化迅速发展的局面就不会出现。纽约市政府一直重视

制定各种扶持政策，为文化发展保驾护航。一方面，纽约通过服务城市80%的社区文化艺术机构，为发展城市文化艺术提供大量资助。美国最大的城市文化资助机构为纽约市文化事务部，该机构年均文化资助水平为2亿美元左右。资助对象为多种文化艺术单位包括博物馆、艺术工作室、历史建筑和交响乐团等。另一方面，纽约注重通过法律、法规和政策杠杆来鼓励各企业以及全社会对文化事业进行赞助和支持。纽约对文化艺术的资助一般不超过文化组织所得的20%，其余部分则必须由申请者从政府机构以外筹集。保障各种筹集得以有效进行的，则是一系列鼓励和引导社会资金及产业资金的政策法规。一是通过减免文化事业相关单位的税收，以及从地税中划拨专项资金予以扶持。与文化公益事业相关的单位或群体，一律享受免税待遇，资助单位可获得减免税额的待遇；征收地方特别税，用于文化设施建设；从地方财产税中拨出专项文化建设管理基金；在某些管理事业收费如船舶靠港费、高尔夫球票费等中抽取文化税，用以扶持文化事业。纽约对文化税的让利，可视为对文化发展的另一种资金支持。这一“政策杠杆”产生的社会效应，使企业和个人都养成了关注文化和资助文化的习惯。二是通过金融制度的创新，如股票、私募、风投等筹措资金。纽约作为全球金融中心，在金融制度不断创新的同时，成功地在文化产业中引入了风投及私募等金融概念，开拓了更多强有力的融资渠道，从而使混合资助模式的内涵更加丰富。三是从大公司、银行的广告费中提取一定比例的文化建设事业费；举办文化节，将所得收入转拨给社区文化节和少数民族文化节等。

### 三、纽约文化资助政策

以市场为基础配置文化资源、依靠商业运作让最好的文化产品流行于市场、为社会所认知与接受的文化发展理念，在整个资助体系中得到了充分体现。纽约市政府对文化机构的资助、捐赠制度和采取的优惠措施，覆盖了文化机构自身的日常运作开支、设备更新、场地扩建、举办活动的有形物质和服务消费等，减轻了文化机构的开支负担。同时，对文化机构的营利所得采取税收优惠，激励他们自力更生，这十分有利于繁荣文化市场和减轻政府财政负担。一是实施免税政策。通过税收政策引导社会资金进入文化领域。纽约市的非营利文化团体与机构可以免除财产税、免征所得税，减免资助者的税额，采购机械和设备免除消费税，每年仅财产税就可以为文化艺术团体节约大概4.5亿美元开支。二是贷款和补贴支持。为文化机构提供低息或无息贷款，为文化机构购买设备、设施改造等提供补贴等。三是推行基金贷款计划。非营利企业从事文化可执行基金贷款计划，用于非营利机构发展或扩大文化设施、购买相关设备等。四是制定优惠政策措施。鼓励各企业及全社会对文化事业进行赞助和支持。采取贸易保护主义手段，对外国进口文化商品课以重税，一定程度上促成了纽约本身较高利润回报率，从而大量吸引国际资本投资纽约文化产业。五是实行高成本、高受益政策。以“利润最大化”为第一信条，鼓励和引导各类资本投资文化产业。在纽约，与普通商业投资相比，投资文化产业回报更为巨大和迅速。风靡全球的《泰坦尼克号》投资近2亿美元，《蜘蛛侠》三部电影总投资近6亿美元，但他们分别高达18亿

和25亿美元的票房收入，对一些民间资本产生了极大的吸引力。

### 四、纽约文化资助模式的优势

纽约等一些国际文化大都市资助文化产业发展的成功经验在于，都构建了文化产业发展与金融支持、社会支持互动和良性循环机制，解决了文化的投融资瓶颈，实现了投资主体多元化和文化企业与投资者的共赢。这种柔性开放资助格局的优势是显而易见的。一是保障文化多样性和文化自由。纽约的文化政策放开，基本取消了大部分投资主体的市场准入限制，实现了公平竞争，其投资主体既包括政府配套引导的公共资金，也包括国内各类社会团体和大企业财团，甚至还吸引了大量海外投资者。由于政府对文化事务干预较少，而主要依靠非营利性文化机构之间公平、自由的竞争，因此文化市场氛围宽松，有利于保证文化的多样化发展和自由竞争，同时有效避免文化受到不同政党执政政策的影响，使文化相对独立于政治之外而长期得到足够的资金支持和稳定发展。二是文化机构和项目的独立性强，便于文化艺术的试验创新和经验推广。由于文化领域受到外界的干扰小，各个文化机构之间是独立、平等的关系，在竞争环境下，能根据各自的预算和规划不断进行试验创新。当某个机构或项目成功后，其他机构或项目能迅速地借鉴其成功的经验，有利于经验推广和应用。三是投资主体多元化、融资渠道多样化和资金效率最大化的组合方式有利于发育和催生市场主体。在纽约，知识资产证券化已广泛运用于电子游戏、音乐、电影、休闲娱乐、演艺、主题公园等文化领域。数据

显示，全美位列前400名的公司有72家是文化企业，其中迪斯尼位列全球500强企业。纽约是当今世界上文化投资额最大的城市之一，是名副其实的全球文化资源重要的集聚地。

### 五、纽约文化资助成功案例

在一套富有成效的文化资助体系支撑下，纽约城市文化得到了稳步而快速的发展，城市文化业态不断丰富，城市文化样式日益多元，城市文化主体不断发育壮大。纽约现代艺术博物馆的创建和发展就比较充分地展示了文化资助对艺术博物馆的重要影响力。纽约现代艺术博物馆坐落于纽约曼哈顿第53街，是美国第一座致力于现代艺术的博物馆，也是当今世界上最重要的现当代艺术博物馆之一。该馆所展示的作品从传统意义上的绘画、雕塑等扩展至建筑、设计、影视、家具、装置和印刷品等艺术门类。可以说，纽约MOMA的创建和发展，是资本投入艺术事业的经典案例。创办以来几十年，洛克菲勒成员都任职博物馆的董事会，博物馆的日常事务、财政收支、艺术理念的背后都靠洛克菲勒家族资本强力支撑。作为一家由资本家投入建设的艺术博物馆，纽约MOMA施行了原属于美国公司的市场操作方式，从创办之初完全依靠洛克菲勒家族、基金会和其他捐赠者的财力，到逐渐依靠多形式的附属产品，如书籍、招贴画等获得部分收入。近阶段，MOMA把重心放在展览上，以吸引更多参观者，在获得更高的门票收入之余，也激励更多的理事们捐款。MOMA的经营管理永远与资本市场密切相关，在任何时候都以讲求实际的经营理念为主，实现财政收支的平稳。MOMA还依靠各

种社会资助，将其打造成现代艺术的重要教育基地。如今的MOMA藏品约有十万件，现代艺术作品从塞尚、高更、梵高、毕加索、马蒂斯到美国本土现代艺术家，成为“西方20世纪现代艺术”的重要博物馆。

### 六、纽约文化资助体系的启示

近30年来，纽约的文化企业一直保持强劲增长势头，其衍生产品连同价值观都通过市场规模的不断扩大迅速覆盖全球，从消费文化的视角看，纽约文化遵循的是一种“文化经济学”，它不仅是一个经济系统，而且是一个几乎可以调动一切相关事物的文化交流。表面上，纽约文化产业是在自由竞争的市场环境下发展起来的，实际上纽约政府对文化发展的立法引导与政策支持从未停止过。纽约文化资助体系对上海文化发展有着多方面的启示。

#### （一）立足多元扶持，开展上海文化资助体系设计

一个科学完整的文化资助体系对于鼓励、支持、引导和规范文化资助更具有根本性和长期性。在纽约的发展战略中，文化一直都是举足轻重的棋子，并为此制定了直接、间接系统配套的资助政策。上海的文化条线众多、文化机构众多、文化资助路径众多，应创新建立全市文化资助体系，在系统配套模式下实现对文化资助资源的有机整合，统一制定文化资助政策，统一实行文化资助标准，统一文化资助运作方式，统一文化资助监管评估。应通过更加多元、优惠的引导与激励措施，鼓励各级、各层、各类社会机构、



组织、个人尤其是民营企业资助公益性文化事业建设。应积极落实《上海市金融支持文化产业发展繁荣的实施意见》，推动金融业与文化产业对接，加强对优势文化行业和重点文化项目的信贷支持，创新文化消费信贷产品，推动实行娱乐、广播影视、艺术品交易等行业的刷卡消费。支持金融机构制定明确的文化产业授信政策、信贷目标与实施计划。搭建全市金融与文化之间信息传递机制，定期发布文化产业规划、投资指导目录、重点园区和企业名录等动态信息，引导金融机构有重点地支持文化产业发展。要以更加开放包容的眼光和政策，吸引全球资本对上海文化的资助，加大降低外来资本门槛，优化外来资本运作方式，助推上海成为各类国际资本资助文化发展的首选地与集聚地。

## （二）立足开放融合，创设上海文化资助良好环境

美国的《文化产业优税法》《文化产业捐赠者减免税法》极大地刺激了大量社会资本对文化产业的进入。早在1917年，《美国联邦税法》就规定减免资助文化业者的税额，鼓励基金会、大公司和个人投资文化业，引导社会财富支持文化发展。目前，上海尚未有一部统一的法律或法规对非营利性文化机构（组织）的性质特征、业务范围、目标宗旨等进行具体界定，税收制度也未对其进行明确的定义和解释，制定非营利性机构（组织）税收政策缺乏相应的法律依据，政策目标亦不清晰。因此，在缺乏法律依据的前提下，非营利性机构（组织）不能擅自开展社会文化公益活动、筹集款项等，所以很难有大的发展。借

鉴纽约和国际上通行的做法，上海可以按照一定标准，如所属行业、业务性质、活动范围、目标宗旨等将非营利性文化机构（组织）进行分类，并对其从事的营利性和非营利性活动进行明确区分和具体界定，对营利性和非营利性机构分别采取不同的资助办法，为非营利文化机构（组织）的发展创造良好的法制环境条件，也可为非营利性文化机构（组织）税收政策的制定和实施提供依据。为了激励非营利性文化机构（组织）的有序、积极发展，在加强对非营利文化机构（组织）的监督以规范其日常工作和活动的基础上，应简化非营利文化机构（组织）的登记程序。更为重要的是，要制定符合国情市情的文化产业统一税收体系。现有的税收政策优惠面比较狭窄，对于企业和个人直接投资文化产业，没有相应的激励税收政策，在一定程度上制约了社会资本对文化产业的投入，应加强这方面的政策突破。同时，对不同社会效益的文化产品要采取不同的税率。如在文化消费对象和文化产业布局上，对为农民及少年儿童服务的文化产业及郊区文化产业，实行低税率。在文化产业结构上，对低俗文化采用高税率，对高雅文化采用低税率。对电视、电影等产业享受高新科技企业税收待遇，对艺术表演团体微利或非营利单位及美术馆、博物馆、文化馆、图书馆、群艺馆等公益事业机构进口相关设施设备下调或免除关税。对建立文化创意园区的，减免企业和个人所得税等。

## （三）立足机制再造，拓展上海文化资助广阔空间

与纽约相比，与上海教育等其他相关行业相

比,当前上海文化资助的总量、增幅、布局与结构远不能适应建设文化强国、上海国际文化大都市和满足人民群众文化需求的需要,应在继续加强政府对文化投入的同时,加快孵化和培育社会组织,进一步拓展社会对文化的资助渠道。社会组织是政府、市场之外的第三种社会中坚力量,其存在是对政府、市场的补充与平衡,是推动传统资助模式转型的重要力量。应进一步加大政府职能转变力度,将可由社会组织承担的职能转交出去,由社会组织承担。要拓宽融资路径,可参照体育发行福利彩票的做法,开展文化福利彩票发放可行性调研和试点。对上海的各类政府重大文化活动、文化主体、永久性文化设施与地标性项目,应提倡和鼓励各类社会资本投入参与建设、主办和冠名。应建立文化机构与相关行业协会和艺术研究单位之间的合作关系,行业协会和艺术研究单位既可对展览和活动进行专业指导,也可作为合作单位共同申请科研、展览或活动项目,有效地使用国家艺术扶持基金。加强文教结合,实现文化与教育部门的资源共享,文化部门不仅可利用自身资源与教育合作开展艺术类、美术类教育,而且可有效增加自身的经费来源。上海教育资源集中,文化与教育融合发展的潜力巨大,应充分利用这块资源为文化服务。要从制度层面改变目前文化投入不平衡的问题,优化文化投入尤其是公共文化投入结构,建立以基础设施为主导、兼顾转移支付的公共文化财政模式。在投入导向上,更加注重对弱势群体的文化权益保障,更加注重向郊区、远郊倾斜,更加注重兼顾公平与均等。同时,要处理好政府与市场的关系,探索市场化运作、多元化投入新机制,促使

各类资本和要素流入文化领域。

#### (四) 立足平台驱动,用足用好现有文化资助政策

近年来,国家和上海相继出台了一系列支持文化发展政策。国家层面有《文化产业振兴规划》、《文化部关于加快文化产业发展的指导意见》、《文化部、国家旅游局关于促进文化与旅游结合发展的指导意见》、《商务部、文化部、广电总局、新闻出版总署、进出口银行关于金融支持文化出口的指导意见》、《中宣部、文化部关于深化国有文艺演出院团体制改革的若干意见》、《国务院办公厅关于促进电影产业繁荣发展的指导意见》、《商务部等十部门关于进一步推进国家文化出口重点企业和项目目录相关工作的指导意见》、《中宣部等十部门关于金融支持文化产业振兴和发展繁荣的指导意见》、《国务院办公厅关于推动我国动漫产业发展的若干意见》、《文化部“十二五”时期文化产业倍增计划》、《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》等。上海层面有《关于加强本市文化产业发展的若干意见》、《上海金融支持文化产业发展繁荣的实施意见》、《上海市促进文化创意产业发展财政扶持资金实施办法》、《上海市文化走出去专项扶持资金管理办法》、《上海市关于促进上海电影产业繁荣发展实施意见》等。这些政策,对上海文化发展具有很强的引领、扶持和促进作用,应用足、用活、用好。对引领类的政策要加强宣传,对鼓励类的政策要创新方式,对扶持类的政策要实行统筹。要依据现有政策,分门别类地制定实施细则,加强政策

效应跟踪评估,及时研究解决政策执行中的新情况新问题。要更新专项资金扶持理念,探索有利于提高资金效能的专项资金扶持方式,变撒胡椒面式的供血型扶持为重点方向、主导业态、品牌项目的造血型扶持,变福利型补贴为集中财力办大事,变一般企业项目扶持为重大民生工程、重点文化科技项目扶持,变内生型企业为外向型骨干企业扶持,变重国字号企业为国营民营企业均等扶持,变单纯的经费扶持为经费、项目、智力的一体扶持。对国家提出的一系列创新性政策,要用创新性思路和办法,开展探索,推动实践,创造经验,为全国民间资本进入公共文化领域发展走出新路。当前,尤其要重视完善和创新以下政策。一是鼓励民间资本捐建或捐资助建各类博物馆、图书馆、文化馆、美术馆等公共文化基础设施,引导和鼓励民间资本通过捐助机构、资助项目、资助活动、提供设施等形式参与公共文化服务。二是采取政府采购、项目补贴、定向资助、贷款贴息、税收减免等,引导民间资本投资兴建民间文化设施、书画社、乡村文艺俱乐部、群文团队、社区文化服务组织、民间文艺协会。三是支持民营文化产品和服务进入政府公共文化产品和服务采购目录,鼓励民间资本通过招标等,参与公共文化产品创作生产、公益性文化产品和服务供给、文化惠民工程、重大公益性文化

活动等。四是支持具备条件的电影企业通过发行企业债券、短期融资券、中期票据和利用银行贷款等融资手段,拓宽融资渠道。利用中小企业创业、发展等投资基金支持电影风险投资,鼓励大型企业通过参股、控股等投资电影,鼓励有实力的企业、团体依法发起组建各类电影投资公司,培育电影领域战略投资者。五是支持企业赴境外投资,通过新设、收购、合作等方式,在境外收购剧场,设立演艺经纪公司、艺术品经营机构、广播电视网等。六是积极开发文化消费信贷产品,可通过开发分期付款等消费信贷品种,扩大对演艺娱乐、艺术品、动漫游戏、数字产品、创意设计、网络文化、电影产品等综合消费信贷投放。七是建立健全同财力相匹配、同人民群众文化需求相适应的政府投入保障机制,保证公共财政对文化建设投入增长幅度高于财政经常性收入增长幅度,提高文化支出占财政支出比例。增加公共文化服务体系建设资金和经费保障投入。对这些政策,要逐项提出应对举措,更好地发挥政策效应,助推“美丽上海”文化建设和群众“幸福梦想”的实现。

(作者单位:上海市文化广播影视管理局)

(责任编辑:饶先来)