

加大政府公益性文化事业投入的对策

□ 胡颖廉



近年来，随着我国综合实力的不断提升，公益性文化事业发展迎来了难得机遇。“十一五”时期，全国文化事业费累计超过1200亿元，年均增长率为19.3%；国家对城市和农村地区文化建设的投入增幅分别达到110.6%和226.1%，均已实现“翻一番”；人均文化事业费也从2005年的10.23元增加到2010年的24.11元，增幅达135.7%。与此同时，各地公共文化服务投入方式也日趋多样化。如云南省从2009年起，每年按照农民人均0.50元的标准安排文化惠农活动补助经费。截至2010年底，省级财政已安排文化惠农专项资金3764万元。四川省成都市把乡镇（街道）综合文

化站（中心）活动经费纳入财政预算，城区人均文化经费每人每年按6—10元标准纳入财政预算，远郊区县每人每年按2元标准转移支付，全市每年累计投入达1.1亿多元。然而，在具体实践中，政府投入总量不足、投入制度不畅、投入结构不优、投入动力不够等问题仍比较突出，严重制约着公益性文化事业的发展。

1. 投入总量不足，结构不合理。作为衡量公共文化服务水平的主要指标，尽管2010年全国文化事业费高达322亿元，但仅占全国财政支出的0.359%，而这一比例在1985年是0.52%，1995年是0.49%。在投入结构上，地方政府倾向于建设城市“大

广场”和“大场馆”，对城乡基层和基本服务的投入不足，投入方向不集中且重点不突出。近年来我国文化事业费占国家财政总支出的比重一直在0.3%—0.4%之间徘徊，而在这些资金中，2008年，各级财政对农村文化的投入仅占全国文化事业费的25.2%，对城市文化的投入却达74.8%，占全国人口2/3的农村人口，仅享有全国1/4的文化事业费。以公共图书馆数量为例，2010年底全国共有公共图书馆2860个，同一时期全国县级和县级以上行政区有3223个，这就意味着至少还有363个行政区还没有图书馆，更缺乏藏书等配套资源。此外，各级公益性文化事业投入对基层的倾斜力度不够，导致基层普遍缺乏从事公益性文化事业的实用型人才，队伍存在年龄偏大、观念相对落后、知识结构比较陈旧等问题，文化服务难以适应文化工作的需要。

2. 投入制度不畅，评价机制缺失。一是管理体制不顺，存在多头管理、条块分割的问题，公共财政资金投向难以集中，造成资源分散。在地方政府，文化、教育、科技、体育、旅游等部门通常由不同领导分管，部门间缺乏协调，文化投入一定程度上存在行业和地域分割。例如，各级侨联和侨办分属当地党委和政府管理，两个部门各自独立举办华侨文化节，造

成严重的资源浪费。二是文化法制不健全。目前文化领域只有文物保护法和非物质文化遗产法两部法律，政策变化频繁且权威性、刚性不足。既无法约束地方政府投入行为，又难以吸引社会资本长期投资。三是在效益评价上，被服务对象和第三方评价机制缺失，评价指标体系不健全，政府投入无法实现自我纠错和完善。此外，政府在公益性文化事业投入和发展中尚未形成针对性强、衔接性好的财税、金融、土地、产业政策扶持体系，难以形成政策合力。

3. 投入动力不够。文化具有意识形态、公共产品和一般商品三重属性。当前文化领域存在泛意识形态化倾向，一些地方领导干部对文化的其他两个属性认识不足，导致文化资源多在体制内低效率循环。在个别干部眼中，文化建设与经济建设相比“花钱多、出政绩慢”，成为“说起来重要，做起来次要，忙起来不要”的工作。例如，尽管各级政府对文化的投入持续增加，但财政总支出的增幅更大。2006年各级财政对文化的投入占全国财政支出的比重为1.785%，2010年反而下降到1.7%。此外，各级地方政府对文化的战略地位认识不够，尚未树立文化是生产力更是竞争力的理念。公益性文化事业面临“热闹在上头，断层在中间，冷落在基层”的尴尬处境。

对于以上存在问题，笔者建议从提高认识、夯实基层、完善政策三方面入手，处理好事业与产业、思想与文化的关系，不断提高政府公益性文化事业投入的数量和质量，为公益性文化事业发展注入生机和活力。

1. 加强基础工作，实现源头治理。一要提高认识，主观上想投入。加大地方各级党政领导干部，尤其是加

大“一把手”的培训力度，使各级干部充分认识到文化建设与经济建设相生相伴的重要性，文化建设与社会建设相互促进的可能性。从保障人民基本文化权益的高度，向全社会宣扬“文化民生”的理念，让全体国民认识到文化的重要战略地位。继续按照公益性、基本性、均等性和便利性的原则要求，坚持以政府为主导、以公共财政为支撑、以基层特别是农村为重点，大力发展公益性文化事业，进一步满足人民群众不断增长的文化需求。二要夯实基层，客观上能投入。中央要做好顶层设计，明确界定公益性文化事业的边界和公共文化服务的全国最低标准，在看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参与公共文化活动等六项基本文化权益中选择优先确保的服务项目，加快提高民族和边疆地区“广播村村响，电视户户通”覆盖率。地方则要多试点、抓落实，制定公共文化服务的地方补充标准。城乡基层要有公益性文化事业的专门机构、专项经费和专业人员。

2. 完善政策体系，实现长效施力。作为典型的社会政策，公益性文化事业必须解决好“谁出资、谁提供、谁监管”的问题，建立完善的政策体系。一要建立刚性、合理的投入考核体系。将公益性文化事业发展指标纳入地方政府政绩考核。健全以被服务对象为中心的政府投入绩效评价机制，积极引入被服务对象和第三方参与考核评价机制。有条件的地方探索公益性文化事业投入不足的问责机制，让文化建设从各级领导干部的“软功夫”变成“硬任务”。必须杜绝单纯由上级考核下级、自己评价自己的做法，尤其是不能让GDP成为评价公益性文化事业和经营性文化产业发展唯一的指标，应该用“数字+评语”

的方式评价一个地区文化发展。二要建立科学、精细的财政预算体系。确保公共财政对公益性文化建设的投入增长幅度高于财政经常性收入增长幅度，有条件的地方要高于财政支出增长幅度，提高文化支出占财政支出比例。优化财政文化支出结构，进一步加强公共文化服务体系建设、城乡文化一体化发展、优秀传统文化保护与传承、文化产业发展等重点文化领域经费保障。具体可借鉴“新医改”经验，先梳理基本公共文化服务项目，再核定经费，最后明确中央与东中西部各地区分担比例。三要建立综合、有效的政策扶持体系。公益性文化事业的出资主体是政府，提供主体可以多元化。应发挥财政资金的杠杆作用，采取政府采购、项目补贴、定向资助等政策措施，鼓励和引导各类单位和个人参与文化建设。落实税收、金融、土地等优惠和激励政策，形成政策合力。

3. 处理好两对关系，实现动态协调。一是事业与产业的关系。文化大发展大繁荣的基础在公益性文化事业稳固，关键在经营性文化产业发展。当前，事业与产业存在“两张皮”现象，尚未形成良性互动。应灵活运用调控手段和市场机制，打造“文化航母”，防止可能出现的低水平竞争。二是思想与文化的关系。准确处理文化具有的意识形态、公共产品和一般商品属性间关系。对思想意识形态强的领域，要继续加强管理；对不涉及意识形态的文化产品和服务，要积极引入市场机制；对于“中间地带”则重在引导。此外，可借鉴西方国家经验，发挥慈善基金在公益性文化事业中的有益作用。 ■

(作者单位：国家行政学院)

责任编辑 李艳芝