

编者按：

国家“十一五”规划提出了“逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”的目标。党的十七大报告更明确提出了推动社会主义文化大发展大繁荣的要求。近年来，各级财政部门积极探索建立公共文化服务体系的财政保障机制，不断加大财政投入力度，引导吸聚各方面的资金投入公共文化服务事业，支持建立全覆盖的公共文化服务体系，取得了良好的社会效益。本期专题文章介绍了部分地方的做法和经验，以期为各地提供有益的借鉴。

构建公共文化服务财政保障机制 满足人民群众基本文化需求

■ 赵路

党中央、国务院历来重视公共文化服务体系的建设，党的十七大明确提出要推动文化大发展大繁荣。当前我国公共文化服务的体制基础、目标任务、组织体制、战略地位已经发生了很多变化，迫切需要公共财政提供强有力的支持，构建与完善公共文化服务体系相适应得财政保障机制。

财政支持公共文化服务发展 力度逐步加大

多年来，各级财政部门积极筹措资金，努力加大财政文化投入，为公共文化服务的发展提供了有力保障。1979年，全国财政文化事业费支出5.85亿元，至2006年达到187.86亿元，年均递增13.71%；体育事业费支出由2.9亿元增加到92.25亿元，年均递增13.67%；通讯和广播电影电视

事业费支出由4.36亿元增加到128.59亿元，年均递增13.35%。特别是党的十六大以来，财政文化投入逐年大幅增长。2003—2007年，全国财政文化体育与传媒支出总计3104.4亿元，年均递增20.2%，高于同期国家财政支出的增长幅度。其中：中央财政支出总计602.25亿元，年均递增25.5%，2007年达到210.63亿元，是2003年的2.74倍。

在国家财政的大力支持下，我国公共文化设施网络、广播电视网络、图书报刊出版发行网络，文化艺术生产和流通网络逐步健全，多渠道、多层次、遍布城乡的文化产品生产和服务体系初步形成。

第一，公共文化设施数量明显增加，服务网络逐步健全。随着城市化进程的不断加快，国家文化基本建设投入大幅增长，“十五”时期全国文化

事业基建投资达到136.88亿元。全国各类文化设施逐步完善，其中部分已成为城市地标性景观建筑。1978年，全国共有县级以上公共图书馆1218个、博物馆349个，至2007年分别达到2799和1722个，全国广播电台和电视台也由1978年的125个增加到2007年的2456个，全国体育馆数量逐年增加，至2003年第五次全国体育场普查时已增加到850080个。农村文化设施也显著增多，至2007年底，全国共有乡镇文化站37384个，比1978年增长近20倍，有效地满足了农民群众持续增长的文化需求。

第二，公共文化服务内容不断增加，服务能力明显提高。稳定增长的财政投入支撑了国家文化机构的生存和发展，保证了我国文化服务水平的不断提高。全国公共图书馆总馆藏量从1978年的1.85亿册(件)增加至

2007年的5.21亿册(件),2007年,全国公共广播节目播出时间和公共电视节目播出时间已分别达到1127万小时和1454万小时;广播和电视综合人口覆盖率也分别由1982年的64.1%和57.3%提高到95.43%和96.58%,共生产电影582部,全国34条院线共有1427家影院、3527块银幕,农村电影放映队总数达到3.75万个,全年农村放映电影460万场,观众15亿人次。稳定的财政投入还为国家文化遗产保护提供了支撑,取得了巨大的社会效益和经济效益。

第三,公共文化单位免费开放逐步推进,服务手段日益丰富。2005年1月1日起,享受国家财政支持的各级各类博物馆、展览馆、美术馆、科技馆、公共图书馆、学校图书馆、文化馆、青少年宫、儿童活动中心等开始免费或优惠向未成年人开放。2007年财政部印发了《关于落实公益性文化设施向未成年人免费开放财税政策的通知》,对相关财税政策的落实做了进一步要求。为更好地满足人民群众日益增长的精神文化生活需求,2008年,中宣部、财政部、文化部和国家文物局联合印发了《关于全国博物馆、纪念馆免费开放的通知》,明确提出至2009年,除文物建筑及遗址类博物馆外,全国各级文化文物部门归口管理的公共博物馆、纪念馆,全国爱国主义教育示范基地全部向社会免费开放。为此,2008年中央财政安排经费12亿元,支持纳入范围的500余家博物馆、纪念馆实行免费开放。据不完全统计,2008年上半年,纳入中央免费开放范围的博物馆、纪念馆观众人数已突破2690万人次,比2007年同期增加了1.5倍。

第四,农村文化快速发展,促进了区域和城乡公共文化服务的均衡性。近年来,按照党中央、国务院关于

新增文化经费主要用于农村的要求,中央财政支持实施了一系列重大农村文化工程,重点对中西部地区予以倾斜补助,引导和带动地方财政加大农村文化经费投入,促进公共文化服务在区域和城乡之间的均衡发展。一是支持实施广播电视“村村通工程”,截止到2007年底,中央财政共计安排广播电视“村村通”工程专项资金12.4亿元、广播电视节目无线覆盖工程专项资金30亿元,基本解决了农民听广播难、看电视难的问题;二是支持实施“全国文化信息资源共享工程”,从2001年启动至2007年底,全国财政已累计投入资金18.51亿元,其中:中央财政投入资金9.07亿元,总计建成县级分中心281个和农村基层服务点约30万个,通过现代化传输手段,让基层群众能够共享优秀文化信息资源;三是支持实施“农村电影放映工程”,至2007年底,中央财政共计安排农村电影数字化放映工程试点和场次补贴专项资金2.68亿元,使全国大部分地区农村群众每月能够看到一场电影。同时,还支持实施了“送书下乡工程”、“农家书屋工程”、“流动舞台车工程”、“农民体育健身工程”等,有效地缓解了农民群众看书难、看戏难、锻炼难的问题。另外,安排了“农村文化建设专项资金”,通过“以奖代补”的方式,重点支持中西部地区开展有地域特色、适合当地风俗的农村文化活动。

同时,也应看到,目前我国公共文化服务体系建设依托的是计划经济时期形成的体制框架,在整体上已不适应社会主义市场经济体制的要求。在现有体制框架下,不利于公共文化服务设施网络很好地发挥作用。此外,与文化事业发展的需求相比,财政投入总量仍然偏低,支出结构不尽合理,特别在公共文化服务体系建设方面,存在中央地方财权事权划分不清、财

政资金投入分散、经费落实不到位、绩效评估制度不健全等问题,财政支出增量主要用于支持各领域阶段性的重点项目建设,还未能形成一个系统的、全面的长效经费保障机制。

把握形势 大力支持公共文化服务体系建设

国家“十一五”规划明确提出了“逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”的目标。尤其是党的十七大提出了牢固树立以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观、构建社会主义和谐社会的任务和要求。这些都要求各级财政部门更深刻地认识文化建设的重要内涵,正确把握财政支持的方向与重点。

第一,构建公共文化服务财政保障机制是我国经济社会发展新阶段的客观要求。在新的形势下,文化改革与发展面临着新的机遇,同时也对做好新时期财政工作提出了新的更高要求。首先,经济体制改革进入新阶段,随着市场化程度的加深,市场机制更加有效地运行,包括文化在内的体现以人为本、体现社会基本公共服务、体现社会公平等市场解决不好、也解决不了的领域日益突现出来。在这些领域如何提供更多更好的公共产品,成为政府转换职能的重要内容。其次,经济社会发展进入新阶段,目前我国人均GDP已经突破2000美元,接近3000美元。根据国际经验,人均GDP1000—3000美元是经济社会发展的关键阶段,这一阶段的发展不仅体现在经济的增长上,还包括多项社会事业的发展,加快公共文化服务体系建设也成为现阶段经济和社会发展的必然要求。再次,人类社会发展进入新阶段,社会发展的最终目标还是人全面的发展。20世纪90年代初,联

联合国《人类发展报告》认为应用人类发展指标来衡量一个国家的发展水平,而其中最为重要的指标之一就是文化教育程度,作为一个社会主义国家,更应当高度重视文化建设,保证人民群众日益增长的文化生活需要。

第二,构建公共文化服务财政保障机制是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的现实要求。一是要坚持以人为本,着力解决文化领域事关人民群众切身利益的问题。特别是要关注城乡困难群体和弱势群体,通过加大财政投入力度、调整支出结构等措施,保障和维护每个公民享受公共文化服务的基本权益,帮助其提升文明素质,激发创造活力。二是要坚持和谐发展,推进基本公共文化服务的均等化,维护社会公平。促进社会公平和正义,是构建社会主义和谐社会的重要内容,体现在文化领域,就是要推进文化公平。财政工作应以维护社会公平为己任,努力保证基本公共文化服务机会的均等、文化资源占有的均衡、公共文化服务质量的普遍同质以及文化发展政策的平等和体制的公平。要研究和制定促进文化公平的财政政策,运用财税杠杆推动建立文化发展运行的公平机制。三是要坚持改革创新,大力支持和促进文化领域的体制改革和机制创新。按照建设创新型国家的要求,财政工作应积极开拓思路,转变观念,大力支持公共文化服务领域体制改革和机制创新,支持发挥文化领域人的创造作用,不断推动公共文化服务的创新发展。

第三,构建公共文化服务财政保障机制是建设公共财政的必然选择。财政作为国民经济中实施资源二次分配的部门,主要是解决市场配置无效和无法自动实现公平的问题,以提供公共产品和公共服务为己任。随着社

会主义市场经济体制和公共财政框架的建立,要求财政要转变职能,将财政工作的主要目标转向对公共性、公益性事业发展提供保障,转向更好地满足人们日益增长的享受公共产品和公共服务的需求。支持构建公共文化服务体系,保障人民群众基本文化权益,符合公共财政的基本原则,是强化政府提供公共文化服务,推进服务均等化的重要内容,是新时期完善公共财政框架的具体实践。建立公共财政支持文化体制改革的有效机制,有利于通过财政投入及财政政策的导向作用,引导和带动社会各种力量积极投向公共文化服务领域,推动我国公共文化服务快速、健康发展。

科学决策 合理构建公共文化服务财政保障机制

综合考虑我国公共文化服务体系发展的现状以及文化体制改革、公共财政改革的方向,构建公共文化服务财政保障机制应充分考虑到城乡之间、不同区域之间的差距,科学界定各级政府之间的支出责任,按照建立健全覆盖全社会的公共文化服务体系、切实保障人民群众基本文化权益的要求,逐步将公共文化产品供给、设施网络建设、人才技术条件和组织运行等纳入公共财政保障范围,努力构建公共财政主导、社会力量普遍参与的公共文化服务经费投入长效保障机制,推动我国公共文化服务实现跨越发展。

一是支持建立健全公共文化设施网络体系,提高公共文化服务供给能力。公共文化设施网络体系主要包括由各级人民政府或社会力量举办的,面向社会公众开放用于开展公共文化活动的公益性图书馆、博物馆、纪念馆、美术馆等群众文化体育设施以及

广播电台(站)、电视台、广播电视村村通设施等。公共文化设施网络体系是提供公共文化服务的阵地,是满足人民群众基本文化权益的基础,应由公共财政承担主要投入责任。要按照公共文化服务体系建设规划,研究制定公共文化设施网络建设标准和财政经费保障标准,在此基础上,进一步加大财政投入力度,加快建立健全覆盖城乡的公共文化设施网络,并切实保障其基本运转。为实现城乡之间和区域之间公共文化设施网络的均衡发展,应充分发挥中央政府的宏观调控作用,由中央财政承担主导责任,重点向中西部地区倾斜、向农村倾斜,地方财政应切实履行投入责任,配合做好行政区域内公共文化服务基础设施网络建设。同时,研究制定财税优惠政策,支持和鼓励社会力量兴办公公共文化设施和机构,加快我国公共文化设施网络建设和发展。

二是支持建立完善公共文化服务内容生产体系,提升公共文化产品和服务的供给水平。公共文化服务内容生产体系主要包括图书馆、文化(群艺)馆、乡镇(街道)综合文化站、城市社区文化中心、村级文化活动室举办的各种公益性文化、体育(科技培训)活动,博物馆、纪念馆、美术馆举办的各类公益性展览,农村和城市社区公益性文艺演出、民俗活动、公益电影放映、体育健身活动等。公共文化服务内容(活动)具有地域性和多样性,因此,这类服务的供给,既要充分考虑地方经济发展水平、地域文化特色等客观因素,又要考虑具体受众群体的文化需求偏好,不能在全国范围内按照同一标准统一提供。必须强化地方政府的职责,在经费投入上,以地方财政为主体,中央财政重在引导。同时,财政对公共文化服务内容(活动)的资金支持应更多地通过“政



平台。加强公共文化设施网络整体规划建设,实现各部门、各层级公共文化服务的资源整合与共建共享,提高公共财政资源的使用效益。其次,在加大财政投入的同时,要积极引导公共文化服务机构不断深化劳动人事制度、内部收入分配制度改革,全面实行聘任制和岗位

府采购”的形式来实现,使财政投入方式逐步从直接拨款向项目投资、购买服务方式转变,要研究建立财政经费投入的激励机制,加大“以奖代补”经费投入,以此推动公共文化事业单位创新管理和运行机制,引导社会力量参与公共文化服务内容的提供,从而不断提高公共文化产品和服务的供给水平。

三是支持建立完善公共文化服务人才和文化科技支撑体系,切实提高公共资源的综合使用效率。公共文化服务人才和文化科技支撑体系主要包括公益文化单位在职人员的教育培训、农村和城市社区文化人才培养、公共文化服务技术标准的研制、文化信息资源数字化技术研究及示范应用、数字博物馆技术的开发应用等。公共文化服务人才培养和文化科技的研究应用,是保障公共文化服务资源投入效率的支撑系统。应逐步加大投入力度,提高经费保障水平。要建立中央和地方分级负担的财政投入机制,中央财政重点支持具有基础性价值和全国性示范意义的项目,包括国家级文化人才培养基地建设、公共文化服务国家标准建设以及公共文化服务领域核心技术的研究、开发和示范应用等;地方财政应重点支持实现公共文

化服务人才培养工作的经常化和制度化、制定区域性公共文化服务标准以及具有地方特点的文化科技项目的研究、开发和应用等。

四是根据我国东中西部经济文化水平发展的差异和现阶段的财力水平,应分阶段建立健全公共文化服务财政保障机制。近几年应以中央确定的重点文化工程为基础,以均衡城乡文化保障为重点,积极推进中西部地区和农村地区公共文化设施网络建设,初步建立覆盖全社会的公共文化服务网络体系。鼓励和引导东部沿海发达地区率先建成比较完备的区域性公共文化服务体系。今后若干年,应在形成比较健全的公共文化设施网络体系的基础上,逐步加大公共文化单位经费保障水平,努力提升公共文化服务内容和质量,促进全国公共文化服务的相对均衡与均等,使人民群众基本文化权益得到保障。

五是完善配套措施。构建公共文化服务财政保障机制是一项长期性的系统工程,政策性强,涉及面广、任务艰巨。需要各地区、各有关部门周密部署,统筹安排,确保各项政策落实到位。首先在资金安排和资源配置方面要建立良好的协调机制,有效整合文化资源,建立综合性的公共文化服务

管理制度,建立健全竞争、激励约束机制。第三,研究制定基本公共文化服务标准和财政保障标准。传统的文化事业管理是一种以“定性”为基础的模糊管理方式,新时期公共文化服务体系建设则要求确立一种量化和科学的管理方式。如要研究确立现阶段公共文化服务供给的标准和保障范围;要研究把握当前区域经济水平差异、地区文化差异和城乡差异背景下公共文化服务产品的供给状况以及与规划目标之间的差距;要研究确立公共文化经费支出的范围、补助标准与实现途径等。第四,加强公共文化服务绩效管理 with 评估。要抓紧研究制定公共文化服务体系绩效评价指标,逐步形成制度化、规范化、科学化的绩效管理与评估体系。公共文化服务的绩效评估,应以保障人民群众基本文化权利的实现为核心、以公共文化发展战略为导向,以落实公共部门提供公共文化产品和服务的职责为目标来设计评估模式和评估重点。评估体系应综合评价财政公共文化服务投入的数量、使用情况、是否符合公众需求、不同社会群体特别是弱势群众的文化权利是否得到重视和满足等。□

(作者为财政部教科文司司长)

责任编辑 周多多