

提高公共文化设施使用效益的财政政策建议

孙庆国 | 李丽 | 李风

摘要：公共文化设施建设和管理水平，直接关系到人民群众基本文化权益的实现和文化发展成果的共享程度。笔者通过走访调研，针对公共文化设施在建设、运营和管理中存在的问题，从财政角度提出施策建议，旨在充分发挥公共文化设施的使用效益。

关键词：公共文化设施；财政政策；使用效益

公共文化设施建设和管理水平，直接关系到人民群众基本文化权益的实现和文化发展成果的共享程度。为更好地发挥公共文化设施使用效益，笔者在对山东省6市20多个县区和基层部门走访调研的基础上，分析了公共文化设施在建设、运营和管理方面存在的问题，研究提出对策建议。

基本情况

（一）五级公共文化设施网络基本建成。山东省各级政府加快构建覆盖全社会的公共文化服务体系，对照省定公共文化服务实施标准，以省市公共文化设施为骨干，县乡村为基础，五级公共文化设施网络基本建成。截至2018年底，山东省博物馆总数达

541家，公共图书馆154个，文化（艺术）馆157个，文化站1819个，体育场馆113个。全省乡镇（街道）综合文化站、村（社区）综合性文化服务中心建成率分别为99.3%、96.5%，省定贫困村农民体育健身工程建成率达100%，为人民群众过上美好生活提供了丰富的精神食粮。

（二）公共文化设施资金保障成效明显。2018年各级财政共安排公共文化设施运维和使用资金9.64亿元，有力支持了公共文化设施免费开放等惠民政策落地实施。一是资金管理制度日趋完善。公共文化服务体系、文体场馆免费开放等公共文化设施资金，省级均已出台相关资金管理办法，各市县也相应建立起配套的管理制度或

办法，形成了较为完善的资金保障机制。二是资金投入力度逐年加大。各级政府逐年加大公共文化设施经费投入，为保障人民群众享有公共文化提供了资金保障。如2019年中央及省级文化场馆免费开放资金投入与上年同比增长1059万元，增长3.18%；财力较好的市资金投入增长甚至达50%以上。三是资金使用效益不断提高。经过多年的集中建设，公共文化场馆已成为人们开展文化活动的主阵地，文化惠民活动日趋丰富多彩，群众满意度逐年提高。2018年财政重点项目绩效评价中，公共文化场馆免费开放等指标群众满意度均达到97%以上。

（三）公共文化设施多元化运营不断推进。近年来，山东省在公共文

金监督检查和绩效评价，及时出具整改意见，加强和规范农业保险行为。二是要加大惩处力度。勇于亮剑、敢于亮剑，对检查中发现的违纪违规问题，严格对照制度文件，坚持违法必

究、执法必严，决不搞选择执法、人情执法，坚决维护法律政策权威。三是要加大信息公开力度。对受到惩处的机构和人员，通过各种渠道公开信息，提高其社会综合成本。□

【本文系湖南省农业保险研究会2019年重大招标课题《农业保险财政问责机制研究》的阶段性研究成果】

（作者单位：湖南省财政厅）

责任编辑 李艳芝

化场馆开展多元化运营、文化创意产品开发等方面进行了一些有益探索和尝试,取得了一定的经济效益和社会效益。一是引入社会力量参与多元化运营。部分公共文化场馆采取委托经营、授权开发等方式,吸引社会企业进入文化场馆运营,既节省了各级政府的财力、人力,又为当地群众带来了高端的文化演出、体育赛事,丰富了人民群众的文化生活。二是文创研发取得新成果。部分文化场馆积极利用馆藏资源,通过组建文创团队或与企业合作,探索研发出文物复仿制品、文具、邮品、生活用品、服饰等近千种文化创意产品,推进了文化创意产业的发展。

存在问题

(一)规划建设与群众实际需求有所脱节。由于体制机制等原因,目前山东省文化设施建设多是从城建需要出发,没有从人口布局、环境交通等因素来科学规划、合理布局,也没有合理预计今后的人口规模、城乡发展速度等。一方面,在建设投入上存在“一刀切”现象,千篇一律、千馆一面,既没有因地制宜突出特色,又没有满足群众多样化个性化需求,导致文化设施建设使用早涝不均。另一方面,地域布局上不够均衡。目前,山东省公共文化设施人均面积0.21平方米,设施总量基本能够满足人民群众需求,但受经济水平和发展理念等因素影响,经济发达、人口集中的地区公共文化服务水平较高,经济欠发达地区建设水平普遍偏低。

(二)管理服务水平有待提高。调研发现,部分公共文化设施尤其是综合文化服务中心、农家书屋等基层文化设施建成后,出现了管理不善、长

期闲置,开放率、使用率低,有场所无活动等问题。问题产生的原因,一是在管理体制上,公共文化设施多为公益一类事业单位,不允许其有经营行为和收入,经费由财政全额保障。由于缺乏激励和竞争机制,运营管理没有积极性,普遍缺乏发展活力。二是由于“空巢村”“留守村”不断增多,加之智能手机、平板电脑、网络等快速发展,到社区上网、看书、参加文体活动的群体越来越少,导致部分基层公共文化设施闲置。三是公共文化服务的供给侧与群众需求侧存在错位脱节现象,提供的服务不是群众喜欢和需要的,群众真正需要的没有得到有效供给。同时,普遍存在文化设施管理人员少、相关配套措施滞后等问题,导致作用发挥不够充分。

(三)管理运营方式不够多元化。由于山东省公共文化场馆大多属于公益一类事业单位,按照现有政策规定,不能从事经营活动,即使有创收,也不能用于人员绩效等激励性支出,一定程度上影响了文化场馆从事多元化经营的积极性。对于公共体育场馆,单位性质多为公益二类或自收自支事业单位,经费来源除财政拨款外,还可以委托给第三方机构经营。但是由于缺乏配套管理措施,受托机构管理水平参差不齐,体育场馆的多元化发展也不理想。另外,还存在社会资本参与度不高,与文化产业融合度较低等问题。非国有公共文化场馆没有发挥应有的作用,还存在办馆质量良莠不齐、发展后劲不足等突出问题。

(四)财政保障压力逐年增加。目前,山东省现有公共文化设施大多由政府筹资建设、运维管理,这种政府“一手包办”的模式逐步暴露出一些问题和弊端。一是资金投入与群众需求

还有较大差距。尤其是市县受经济下行、收入下滑、“三保”等刚性支出压力加大等因素影响,不少地方的文化资金被挤占,成为可有可无的“软支出”。二是社会资本参与积极性较低。由于缺少相应的激励引导政策,社会资金进入公共文化服务领域的积极性不高,公共文化设施自身“造血”功能严重不足,政府每年投入大量财力物力,支出压力较大,有的市县已超出当地财政承受能力。三是运维费用支出标准不统一。公共文化设施运维支出内容繁杂,范围界定不清,标准不统一,很难科学合理编制财政预算,导致有的项目资金投入不足,而有的项目却形成结余结转。

(五)公共文化人才缺乏。由于文化人才引进、评价、管理与培训、流动和晋升、人才激励等政策制度不够健全,各级普遍存在专业人才总量不足、人员老化、人才培养力度不够等问题。如,有的大型文化场馆缺少文物修复等专业人才;有的综合文化服务中心、农村文化大院、农家书屋等基层文化场馆缺少专职工作人员等,较大程度影响了公共文化设施的管理使用和服务质量。

对策建议

(一)合理规划布局,进一步推进文化设施统筹协调发展。一是科学规划、合理布局。坚持规划引领,结合城市建设,优化调整文化设施布局,建设一批面向广大人民群众、便于群众参与的文化设施和场所,逐步改善文化基础设施建设和服务薄弱的局面,形成与经济发展相协调、群众需求相适应、多层次、布局合理、功能先进的文化设施网络。二是用足用好财政政策。按照公共文化服务均等化、效能



化、标准化的要求,牢固树立“全省一盘棋”的思想,加大对公共文化相对薄弱地区和省财政直接管理县的支持力度,推动全省统筹协调发展。

(二)打通政策瓶颈,进一步推动体制机制创新。积极解决公共文化场馆活力不足、“造血”功能弱化等问题,探索符合山东省实际的公共文化场馆多元化运营之路。一是建议文旅、人社、编办、审计等相关部门加强沟通,落实中央和省关于加强文物保护、推动文化创意产品开发的有关激励精神,鼓励具备条件的文化文物单位依托馆藏资源、场地、品牌等,采取多种方式开发经营文化创意产品,开发取得的收入可按规定用于加强公共文化服务、对符合规定的人员予以绩效奖励等支出,探索建立文创产品开发收入对公共文化服务等公益事业的反哺机制。二是探索组建省级体育场馆运营公司,统筹全省公共体育场地资源进行合理利用、开发,通过社会化、市场化的管理运营模式,深挖公共体育场馆潜力,充分发挥国有资产使用

效益。三是积极推动文化事业和文化产业融合发展。采用市场化手段,通过政府购买服务、项目补贴、贷款贴息等政策措施,鼓励各类文化企业参与公共文化服务,做到公益性与市场性的统筹发展、相互促进,推进实现共建、共享、共赢。

(三)拓宽资金渠道,进一步构建可持续资金保障机制。一是加大文化资金投入。要从坚定文化自信、建设文化强省的高度认识文化工作,逐步增加对公共文化事业的支持和投入,特别要加强对人口相对集中、特色文化社区等投入比重,强化示范与带头作用。积极争取将公共文化中央补助比例提高至50%,加强对纳入涉农资金整合范围的文化资金使用情况跟踪调度,确保省委、省政府决策部署真正落实到位。二是积极引导带动社会力量进入。有效发挥财政资金的引导和示范作用,调动社会力量参与文化建设和管理的积极性,逐步形成以政府投入为主导、社会投入为补充的多渠道投入的良性机制。三是探索公共

文化场馆预算标准化建设。研究制定公共文化场馆运维经费保障标准,科学界定保障范围,细化支出项目,明确补助标准,合理安排公共文化场馆经费预算,规范资金管理使用。

(四)强化绩效评价,进一步提升管理服务水平。以全面推进绩效评价为抓手,加大督导落实力度,提高公共文化设施利用效率,提升管理服务水平。一方面,业务主管部门要加大对公共文化设施的管理力度,建立群众文化需求反馈机制,提供“菜单式”服务。组织开展多种多样的亲民、便民文化活动,提高文化设施利用率。另一方面,坚持结果导向,强化绩效评价。尤其要加大对基层综合文化服务中心、农家书屋等项目的考核评价,实行奖优罚劣,保障基层文化设施科学合理建设和运行。

(五)坚持多措并举,进一步强化人才队伍建设。一方面,建立多层次服务人才培养模式。加大文化人才引进力度,在高校、专业院校开展学历教育和非学历教育培训,利用各级文化机构开设主题班、短期培训,建立健全农村文化人才选拔、培养和使用机制,吸引年轻人投身于乡村文化事业建设。另一方面,创新人员运作新模式。通过政府购买服务等方式,着力解决基层公共文化队伍力量薄弱的问题。充分发挥社会文化名人、“四老人员”、文化志愿者、热心人士等作用,吸引他们积极参与并带动群众开展公共文化服务,聚集壮大编外公共文化服务生力军,真正把符合实际需要的公共文化服务项目送到群众手中,更好地满足人民群众日益增长的文化需要。■

(作者单位:山东省财政厅)

责任编辑 李艳芝