构建公共文化服务体系的财政路径思考

孙涛｜郑洁

公共文化服务体系建设是文化工程，更是民生工程，也是衡量一个国家经济发展水平的重要指标。2012年7月，《国家基本公共服务体系“十二五”规划》正式公布，这是我国首部基本公共服务规划，并把建立覆盖全社会的公共文化服务体系作为基本目标。公共财政对推动公共文化服务体系的发展至关重要，因此，应当充分发挥公共财政的主导作用，为公共文化服务体系建设提供必要的财力支持和制度保障。

基于公共文化服务公共产品的属性，大部分学者认为政府应该成为公共文化服务体系建设的主体，或者实施公共机制与市场机制相结合的建设路径。现实情况是政府虽然已逐步加大支持力度，公共文化服务相对于其他共服务依然较为薄弱，且呈现城乡之间、区域之间、阶层之间不均等的局面，已提供的公共文化服务行政化、形式化现象普遍，甚至是悬浮式低水平重复投资，这表明当前公共文化服务处于供给不足、不均等且低效的状态，没有很好呈现公共文化服务公益性、基本性、均等性的基本特征。

在我国现实条件下构建公共文化服务体系规范的财政支持机制，公共财政要围绕建设社会主义核心价值体系和满足城乡居民精神文化需求的要求，坚持公益性、基本性、均等性、便利性，建立健全公共文化服务体系，扩大公共文化产品和服务的供给。

（一）明确事权与支出责任，中央和地方分级分类共担。公共产品提供由于偏好显示困难从而带来昂贵的交易成本和外部强制成本，因此提出了公共产品供给的层次性这一问题。除了全国性的基础公共文化产品外，由于文化具有的历史性、地域性、民族性等特点，地方政府更容易了解和掌握本地区居民的文化偏好，也更易于提供符合本地区特色的公共文化产品，所以中央政府可以通过财政补贴、一般性或专项转移支付等方式予以支持，地方政府则可以根据各地实际需要，科学测算相关的人员经费、公用经费和业务活动经费等，建立中央和地方按比例合理分担的基层公共文化服务运营经费保障机制，纳入各级财政预算。

（二）加大财政投入力度，保证基本公共文化服务的均等化供给。一是要加大各级财政对整个公共文化服务的投入力度，绝对数额和相对比例都要提高；二是要特别加大对贫困地区文化事业的倾斜力度，保证满足基层群众最基本的文化需求；三是要加强对具有中国特色文化传统及少数民族地区文化保护和发展的支持力度，确保中国特色文化的传承和多民族文化的和谐共存。

（三）调动社会各种力量，促进公共文化服务提供主体和资金来源的多元化。发达国家采用的是“共同治理模式”，各国除政府部门外，都有大量的非政府、非营利组织，即所谓的第三部门，如各种文化协会等，参与公共文化服务的提供。治理所偏重的管理机制并不依靠政府的权威，而是依靠各个参与主体共同协商的机制。发达国家的经验表明，建立公共服务型文化行政管理体制，形成政府与社会共同治理结构，是保障公共文化服务得以完善提供的一般模式。我国是一个地域和人口大国，虽然坚持政府主导是文化事业发展的关键，但不能单单依靠政府，应该充分调动非营利组织以及企业、个人等社会力量参与其中。

（四）积极发挥财税政策的引导作用，促进公共文化服务的发展。要发挥财政税收政策的正面引导和示范作用，鼓励和动员各方力量，形成公共财政主导、社会力量普遍参与的良好格局。通过免税的方式鼓励社会对公共文化事业的赞助，以提高对公共文化服务的总体投入，已经成为世界性的文化政策趋势。如美国联邦税法规定非营利组织可以享受免纳所得税的待遇，同时规定，美国纳税人向这类组织捐款可以相应少缴税；日本、加拿大、澳大利亚等很多国家都有类似的政策。

（五）加强财政投入资金的绩效评价机制建设，提高财政资金使用效率。首先要建立公共文化服务体系建设的法律法规保障体系，做到有法可依，有章可循；在此基础上，根据我国国情及各地实际设计公共文化服务指标体系，模糊综合评估法可以有效地处理人们在评估过程中的主观性以及客观遇到的模糊性现象。其次要建立健全激励和监督机制，确保公共文化服务体系建设纳入当地财政预算并接受公众监督，作为官员政绩考核的依据之一。

（作者单位：东北财经大学公共管理学院 安徽财经大学财政与公共管理学院）

责任编辑 韩璐

中国财政杂志社