

国家文化财政政策研究基地调研报告选 第一辑

国家文化财政政策研究基地 调研报告选

GUOJIAWENHUACAIZHENGZHENGCEYANJIUJIDI
DIAOYANBAOGAOXUAN

黄玉蓉 李竞爽 郭凤娟 鲍婧◎著

CP 中国电影出版社

国家文化财政政策研究基地调研报告选 第一辑



国家文化财政政策研究基地 调研报告选

GUOJIAWENHUACAIZHENGZHENGCEYANJIJIDI
DIAOYANBAOGAOXUAN

黄玉蓉 李竞爽 郭凤娟 鲍婧◎著

CFP 中国电影出版社 2012·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国家文化财政政策研究基地调研报告选. 第1辑 / 黄玉蓉等著. —北京: 中国电影出版社, 2012. 9
ISBN 978 - 7 - 106 - 03562 - 4

I. ①国… II. ①黄… III. ①文化发展—财政支出—财政政策—研究报告—中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 214609 号

国家文化财政政策研究基地调研报告选 (第一辑)

黄玉蓉 李竞爽 郭凤娟 鲍婧 著

出版发行 中国电影出版社 (北京北三环东路 22 号) 邮编 100013
电话: 64296664 (总编室) 64216278 (发行部)
64296742 (读者服务部) Email: cfpypb@126.com

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

版 次 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月北京第 1 次印刷

规 格 开本/787 × 1000 毫米 1/16

印张/16 字数/205 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 106 - 03562 - 4/F · 0018

定 价 46.00 元

目 录

文化财政在基层

——深圳市南山区文化事业财政投入情况调研报告 / 黄玉蓉

一、研究对象及目的	2
二、南山区文化事业基本情况介绍	2
三、南山区文化事业财政投入基本情况	6
四、南山区文化事业财政投入特点	7
五、基层文化财政的南山经验启示及政策建议	14

各国文化财政政策解读 / 李竞爽

引言	22
一、丹麦篇	23
二、冰岛篇	31
三、挪威篇	43
四、瑞典篇	53
五、法国篇	62
六、英国篇	71

博物馆免费开放的现状、问题与对策 / 郭凤娟

一、我国博物馆发展现状	83
二、博物馆免费开放的经济分析	91
三、博物馆免费开放的公共投入现状分析	96
四、博物馆免费开放的财政政策分析	115
五、博物馆免费开放的主要问题	123
六、博物馆免费开放的对策	138

“非遗”生产性抢救、保护与利用的

财政政策支持与保障标准研究调研报告 / 鲍婧

前言	150
一、背景情况	153
二、田野调查	157
三、问题分析	205
四、经验启示	218
五、政策建议	232
结 论	249

文化财政在基层

——深圳市南山区文化事业财政投入情况调研报告

黄玉蓉

1

广东省深圳市南山区位于深圳经济特区西部,行政区域东起车公庙与福田区相邻,西至南头安乐村、赤尾村与宝安区毗连,北背羊台山与宝安区接壤,南临蛇口港、大铲岛和内伶仃岛与香港元朗相望。南山历史悠久,公元331年,东晋在南头古城一带设立东官郡,被视为深圳真正的建城开端,其时这一地区的经济、文化已有相当的发展,郡治管辖地已经包括了今天的香港、澳门等地。公元331年至20世纪50年代,这里长期作为历代郡治或县治所在地,被誉为“深港历史之根”。1983年9月,南头区成立,为县级建制;1984年8月,在南头区析置蛇口区;1990年9月,南头区、蛇口区合并成立南山区,上隶深圳市。南山区现有南头街道、南山街道、西丽街道、沙河街道、蛇口街道、招商街道、粤海街道和桃源街道8个街道,社区居委会116

个,全区常住人口为 1088345 人^①,根据年平均常住人口计算的 2010 年人均生产总值为 186371 元,按中国人民银行公布的平均汇率(6.7695)计算,人均生产总值为 27531 美元。^② 当前南山区的发展目标是建设最适宜安居、创业、发展的现代化海滨城区。

一、研究对象及目的

本调研报告重点研究狭义文化事业的财政投入情况,因此对南山区文体局行政组织架构下的体育事业财政投入不做探讨,也不专门探讨不在组织机构之内的文化产业财政投入情况。但鉴于文化产业跟文化事业之间密不可分相互作用关系,本文也会涉及部分对考量文化事业指标具有指涉意义和分析价值的文化产业财政投入数据。

本报告试图对南山区文化事业费及采购公共文化产品专项资金投入、使用以及引导社会资金投入公益文化事业等情况进行调查,力求通过个案分析反映经济发达地区文化财政的投入特点,进而对如何发挥公共财政的引导功能、规范文化财政投入过程、完善文化财政投入方式、实现文化财政投入的放大效应等问题作出现实探讨和政策建议。

二、南山区文化事业基本情况介绍

1. 文化行政组织架构

2011 年 4 月,南山区根据深圳市机构编制委员会《关于〈深圳市南山区党政机构改革方案〉的批复》,设立南山区文化体育局,加挂广播电视局、新

① 数据来源:深圳市南山区统计局根据以 2010 年 11 月 1 日零时为标准时点进行的第六次全国人口普查结果发布的统计公报。常住人口包括:居住在本乡镇街道、户口在本乡镇街道或户口待定的人;居住在本乡镇街道、离开户口所在的乡镇街道半年以上的人;户口在本乡镇街道、外出不满半年或在境外工作学习的人。

② 数据来源:深圳市南山区统计局发布的《2010 年国民经济和社会发展统计公报》。

闻出版局牌子,与区委宣传部合署办公,局长由宣传部副部长兼任。业务科室有文化艺术科、文体市场科、群众体育科和竞技体育科;区广播电视管理办公室(新闻出版管理办公室)为其直属行政机构;区文化市场行政执法大队为其行政执法机构;区文物管理办公室为其归口管理机构;直属事业单位有:区图书馆、区文化馆、南山画院、南头古城博物馆、天后博物馆、陈郁故居管理所、南山雕塑院、南山业余体育运动学校和南山区网球中心。

南山区文化产业组织协调工作由区文化产业发展办公室专职负责,该机构成立于2007年4月,在2011年4月的机构调整中未作变动,其行政级别跟区文体局同为正处级。

2. 文化事业总体概况

南山区于1998年被授予全国文化先进区称号,是深圳市第一个全国文化先进区,在深圳市最早提出“文化南山”的口号。2004年,区委区政府确定了“文化立区”的发展战略,随后将之列入《深圳市南山区国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》。近年来,南山区将文化事务作为“惠民工程”来开展,逐步建立起稳定的文化财政投入机制,为辖区文化事业发展提供了重要保障。

南山区建设起了高标准的文化事业机构,文化活动丰富多彩。全区现共有公共图书馆、图书室96间,其中区级图书馆1家、分馆8家,通过一体化管理的方式,基本形成了区、街道、社区三级图书馆服务体系,实现书刊资源共享、活动互动,解决了群众看书难的问题。南山图书馆自开馆以来实行免费开放,免费上网,每周开放时间为68.5小时,每年读者活动达360余场,形成了博士论坛、百姓健康讲坛、家庭读书竞赛、少儿才艺表演等品牌读者活动。该馆2005年被文化部评为地(市)级一级图书馆,84家社区图书馆通过深圳市达标评估;南山区文化馆2007年10月被评为国家一级文化馆;8个街道文化站全部为广东省特级文化站。以专业化的机构和管理团队为

依托,南山区开展了丰富多彩的群众文化活动,逐步形成了“国际音乐周”、“四季之声音音乐会”、“粤剧艺术周”、“青工文化快车”、“社区艺术节”、“动漫文化节”、“周末广场音乐会”等系列文化活动品牌。

南山区文化遗产保护工作稳健推进。全区现有省级文物保护单位 1 处,市级文物保护单位 10 处,区级文物保护单位 18 处,建有天后博物馆、南头古城博物馆、陈郁故居和钟表翡翠博物馆等 4 座博物馆,馆藏文物 4000 多件,展出的可移动文物 400 余件,二级文物 6 件,三级文物 47 件,馆藏文物档案健全。2010 年基本完成全国第三次文物普查工作,共登记文物点 185 处。2007 年,南头古城历史陈列展荣获第七届全国博物馆十大陈列展览精品评选最佳宣传推广奖。2008 年,南山区公布了第一批区级非物质文化遗产保护名录,包括《辞沙祭妈祖》等 5 个项目,其中 1 个项目为省级保护项目;2009 年又公布了《南水客家山歌》等 9 个项目为第二批区级非物质文化遗产保护名录,登录制度的建立为“非遗”保护工作的规范化提供了条件。在公益文化活动社会购买过程中,区文化局采用单一来源采购的方式对区级非物质文化遗产项目给予扶持,为“非遗”项目提供展示和发展的空间。

3. 重要文化发展指标

①文化事业费占区财政一般预算支出比例

文化事业费集中体现了政府对文化事业的资金投入,是反映文化事业发展的核心指标。2010 年,南山区全区文化事业费 1.6752 亿元,占区财政一般预算支出的 2.7%^①,已提前实现并远高于文化部提出的“力争到 2015 年,文化事业费占国家财政总支出翻一番,提高到 1% 左右”^②的增长目标。

① 数据来源:南山区财政局行财科。

② 数据来源:文化部计财司。

http://www.ccnt.gov.cn/sjzznew2011/cws/whjt_cws/201111/t20111128_153309.html

同期全国文化事业费 292.32 亿元,占财政总支出的 0.39%。^① 2011 年,深圳市包含文化产业投入在内的文化支出占全市财政总支出的 2.5%。^②

②人均文化事业费

2010 年全区人均文化事业费为 100.01 元^③,远高于全省和全国平均水平。同期全国人均文化事业费最高的省市是北京市,为 82.44 元。南山区比北京市高 17.57 元^④。

③公共图书馆人均藏书量

2011 年,全区公共图书馆总藏书量为 117.8054 万册,人均藏书量为 1.08 册^⑤。2009 年全国公共图书馆人均藏书量为 0.44 册,国际图联、联合国教科文组织 2002 年修订的《公共图书馆服务发展指南》中规定,公共图书馆人均藏书量应达到 1.5—2.5 册。^⑥《深圳市文化发展“十二五”规划》提出的目标是:“至 2015 年,实现全市公共图书馆人均藏书不低于 2.3 册。”^⑦

④文化事业费同级横向比较

南山区文化事业费支出占区财政一般预算支出的比例虽然远高于全国平均水平,但与该区其他财政支出类目横向比较则明显偏低,比如 2010 年全区文化事业费支出占区财政一般预算支出的比例为 2.7%,而同期教育占

① 数据来源:文化部计财司。

② 深圳市财政委员会主任乔家华在 2012 年 2 月 28 日举行的“深圳市深入实施文化立市战略建设文化强市工作会议”上的发言,同时见诸《南方日报》2012 年 2 月 29 日 SC02 版。

③ 本数据由 2010 年全区文化事业费投入与公共文化产品采购专项资金和 8 个街道文化站用于开展文化活动的支出金额之总和除以常住人口计算出。

④ 数据来源:《领导决策信息》, <http://www.ccgov.net.cn/asp/zNewsdata.aspx?id=11373&cateid=34>

⑤ 数据来源:南山图书馆。

⑥ 数据来源:《“十五”以来全国公共图书馆发展情况分析》,文化部计财司。

⑦ 数据来源:深圳市文体旅游局网站。

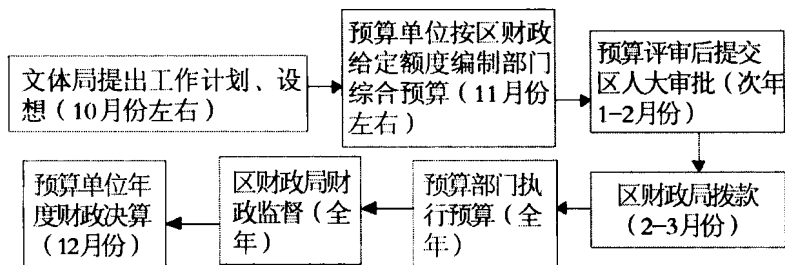
http://www.szwtl.gov.cn/engine/gettemplate.jsp?temp_Id=47&guid={CB5B2D36-FFFF-FFFF-EDF7-636100000032}

24%,卫生占10%。^①这一参数涉及地方财政财权与事权的划分等诸多因素,在此仅作整体观照参考。

三、南山区文化事业财政投入基本情况

1. 文化事业费预决算流程

预决算是各级政府最重要的财政政策工具之一,在此我们专门分析这一政策环节。南山区的文化事业部门预算单位包括区文体局以及独立核算的直属事业单位7家:区图书馆、区文化馆、南山画院、南头古城博物馆、天后博物馆、陈郁故居管理所和南山雕塑院。其财政经费预决算流程详见下表:



南山区文化事业费预决算流程图

2. 文化事业费投入情况

2006—2008年,区财政的直接文化投入分别为8653万元、22600万元和15254万元,其中预算内外文化事业费投入分别为4551万元、6121万元和6447万元,增幅分别为34.5%和5.3%,远高于同期财政经常性收入的增幅9.2%和3.3%。此外,通过“固本强基”工程和基层建设专项资金等每年安排至少800万元的资金用于社区文化建设。2006年至2010年,区财政下拨文物修缮经费1000多万元,实施了南头古城报德祠、街牌门、东城门、

^① 数据来源:南山区财政局行财科。

育婴堂、赤湾右炮台等 5 项文物修缮工程和天后宫改造工程。2006 年至 2009 年,区财政下拨非物质文化遗产保护工作经费达 408.69 万元^①。2009—2011 年,全区文化事业费投入增长幅度略低于同级财政经常性收入增长幅度。以 2010 年为例来说,全区不含基建的文化事业费投入增幅为 13.5%,而同级财政经常性收入增长幅度为 17.3%。2011 年因涉及第 26 届世界大学生运动会庞大的经费开支,因此其统计数据不具备统一参照性和可比性。具体数据详见《近三年来南山区文化事业经费投入情况统计表》。

近三年来南山区文化事业费投入情况统计表^②

单位:万元

	2009 年	2010 年	2011 年
文化事业费投入(不含基建)	7833	9054	26683
文化事业费投入(含基建)	15724	15252	30533
采购公共文化产品专项资金	1200	1500	1500
文化行政经费	2066	2831	2658
财政一般预算支出	514209	621834	921527

注:1. 2011 年文化事业费含大运会赛事经费 1.33 亿元;

2. 文化行政经费统计口径为文化局本级所有经费。

3. 财政一般预算支出含预算稳定调节基金,此项数据 2009 年为 25200 万元;2010 年为 40000 万元;2011 年为 98000 万元。

四、南山区文化事业财政投入特点

1. 财政投入力度较大,能全额保障公共文化服务运营经费

南山区人均地方一般预算收入较高,财力充裕,本级财政投入水平较高,在文化事业投入方面基本不需要上级财政转移支付。2010 年南山区人

① 数据来源:南山区文体局工作汇报材料。

② 数据来源:南山区财政局行财科。

均预算收入为 0.57 万元,同期广东人均预算收入为 0.35 万元,全国平均人均预算收入为 0.24 万元^①,因此无论是在中央还是省级层面都不属于转移支付对象。所以迄今为止,南山区文化事业费全部来自于本级财政拨款,从未获得过中央和省市转移支付专项补助,也未接受过中央和省市补助地方文化事业专项经费资助,会计科目中设置的“事业单位上级财政补助收入”南山区基本上不涉及。

从文化事业费投入总量、人均文化事业费和采购公共文化产品专项资金等指标来看,通过与其他同级区县相比可以看出,南山区的文化财政投入力度较大,其公共文化服务运营经费能全额保障。充裕的经费为各文化机构增加文化服务数量、提高文化服务质量、推动全区的文化发展提供了有力保障。这一现象表明,随着经济发展水平的提高,群众的文化需求增加,必然带动文化财政支出的增长,从而导致社会文化产出的大幅度增长。

另外,深圳早在 2004 年就已经实现了完全城市化,成为全国第一个没有农村行政建制和农村社会体制的城市。位于特区内的南山区更是早在 1992 年就已经完成了城市化工作。因此不存在文化的城乡统筹协调发展问题。此外,南山区由于行政建制设置时间较短等历史原因,无需承担包括转制文艺院团在内的文化体制改革成本。

2. 公共文化产品采购专项资金绩效突出

南山区在学习香港、新加坡等国内先进地区和国外公益文化活动运作经验的基础上,自 2007 年起设立公共文化产品采购专项资金,面向社会采购包括公益文化活动在内的公共文化产品,并对辖区内的公益文化活动进行资助,取得了显著成效。该项资金通过社会化运作方式,有效地降低了活动成本,节省了项目经费,提高了活动质量和民众满意率。如 2008 年全年

^① 数据来源:南山区统计局、国家统计局。

共 59 个项目,在项目评审中,专家评估共需 1103.5 万元,通过竞价,实际中标为 1007.646 万元,节约经费 95.854 万元;2009 年全年 69 个项目,在项目评审中,专家评估共需 1149.5 万元,通过竞价,实际中标为 954.5863 万元,节约经费 194.9137 万元,2010 年全年 79 个项目,专家评估共需 1788.14 万元,实际中标价为 1433.8622 万元,节约经费 354.2778 万元,2011 年全年 78 个项目,专家评估共需 1502.2 万元,实际中标价为 1277.16 万元,节约经费 225.04 万元。面向社会采购公共文化产品之前,由于文艺团体的逐步老化和文化事业单位体制、机制的固化,举办活动的内容和形式单调;现在,由于文化公司、社会团体的参与,组织节目的渠道大大拓展,基层群众也能欣赏到一些名家、名团的演出。群众对公益文化活动的发言权、选择权、参与权和评议权得到充分保障。调查显示,2008 年,4024 份群众意见调查表中群众满意率为 94.3%;2009 年,5166 份群众意见调查表中群众满意率为 98.8%;2010 年,14760 份群众意见调查表中群众满意率为 95.6%。^①

3. 公共财政投入向文化基础设施建设倾斜

①基础设施建设投入较大,几乎与文化事业费持平

南山区拥有历史相对悠久的文化设施,华夏艺术中心、风华大剧院、南油影剧院等文化场所镌刻着一代深圳新移民的文化记忆。但随着时间的推移,该区第一轮文化设施建设已经过去了近 20 年,目前大多数老建筑设备老化、功能受限,正处于设施更新改造期。2008 年,南山区政府下达《文化设施建设任务令》,就南山图书馆加层改造、青铜博物馆改造和天后博物馆改造等 3 项文化设施建设作了具体规定。以南山图书馆为例来说,该馆是南山区政府投资兴建的公共图书馆,也是南山区标志性的文化建筑之一。该建筑 1994 年奠基动工,1997 年正式对外开放。原设计藏书 60 万册,但由

^① 引自南山区文化局在 2011 年 10 月于深圳举办的全国社区文化建设经验交流会上的汇报材料《南山区公益文化活动情况介绍》。

于其功能的不断完善、读者队伍不断扩大,藏书也不断丰富,至 2011 年底,累计总藏量达到 117.8054 万册。为扩大服务面积,改善阅读环境,以满足广大读者日益增长的阅读需求,南山图书馆于 2009 年 5 月启动了加层改造工程。加层改造工程投资 2358 万元。^① 另外,青铜博物馆改造计划投资 358 万元,现已竣工但尚未审计结算。

除了更新改造,与全国范围内近年来蓬勃兴起的文化设施建设热潮相一致的是,近年来南山区也兴建了不少重点文化设施,区财政对此给予了极大支持。近六年来区文化财政支出结构明显呈现出向公共文化基础设施建设方面倾斜的特征。2006—2008 年,南山区财政共投入资金 7061.66 万元用于基础文化设施建设,其中,2006 年投入 1257 万元,2007 年投入 1249 万元,2008 年投入 4555.66 万元。2009—2011 年,南山区财政共投入资金 17939 万元用于基础文化设施建设,其中,2009 年投入 7891 万元,2010 年投入 6198 万元,2011 年投入 3850 万元。^② 2009—2011 年,全区文化基础设施建设投入占当年文化事业费投入的比例分别为 50.2%、40.6%、12.6%^③。

近六年来南山区文化基建费投入情况统计表^④

年度	文化基建投入(万元)	文化事业费投入(万元)	占比(%)
2006	1257	3453	36.4
2007	1249	9448	13.2
2008	4555.66	7908	57.6
2009	7891	15724	50.2
2010	6198	15252	40.6
2011	3850	30533	12.6

① 数据来自:南山区工务局。

② 数据来自:南山区财政局。

③ 此项计算扣除了当年的 1.33 亿元的大运会赛事经费。

④ 数据来源:南山区财政局、统计局。

由于大型文化基础设施建设是按财政年度分期投入的,因此年度投入经费还不能最直观地体现出公共财政对文化设施兴建的资助力度。下面列举部分重点文化设施建设财政投入情况说明。比如南山文体中心是南山区“十一五”期间单项投资最大的民生工程,总建筑面积 62749 平方米,总投资 8 亿元;南山博物馆投资 2 亿元;南山文化(美术)馆新馆规划占地面积 6200 平方米,整个工程估算投资约 2.69 亿元。^①

②基础设施兴建涉及面广,能有效覆盖公共文化活动各面向

2007 年,区政府将“文化设施建设计划”列入“惠民利民十项计划”,确定了实施文体中心改造工程、建设南山剧院、钟表翡翠博物馆、中国书画收藏馆、青铜博物馆、桃源等 3 个社区大舞台、南山艺术雕塑工程一期工程等 8 项工程。同时,各街道办事处以当年国家文化部、广东省文化厅对基层文化馆(站)再次评估定级活动为契机,充分调动社会资源,在硬件设施建设等方面加大了投入。蛇口影剧院等文化设施焕然一新,沙河街道与华侨城退休职工活动中心合作,建设了一个拥有 10 个展览厅和培训室的文化活动场所;2008 年,区财政投入 547.66 万元,学习香港的总分馆模式,先后建成了 7 家图书馆分馆。近年来区财政投资建设的四海、赤湾、五湾、西丽、登良、大新、同乐、麻磡、向南等社区舞台相继竣工,并投入使用。目前,北起西丽阳光,南至招商赤湾,由 20 个舞台组成的社区大舞台网络已基本形成,为广大社区群众、工业区外来建设者参与文化、享受文化发展成果提供了硬件支持。

总体来看,南山区近年兴建的文化设施既包括图书馆、博物馆、美术馆、剧院、展览馆等大型公共文化设施,也包括社区大舞台、电影院和培训室等群众文化娱乐场所,还包括艺术雕塑工程等公共艺术作品,能有效覆盖公共

^① 数据来自:南山区工务局。

文化活动的各个面向,满足不同层次群众多元化的文化需求。这一轮大规模的基础建设,极大地缓解了南山区基层文化设施分布不均、发展不平衡的问题,为广大群众平等、便捷地实现文化权益提供了硬件支持。

4. 文化专项资金占经常性支出的比例较高

如前所述,南山区目前的文化专项资金主要由公共文化产品采购专项资金和文化产业专项资金组成。公共文化产品采购专项资金是为适应南山区文化局自2007年开始对公益文化活动实行社会化运作模式的要求而设立的、面向社会采购公共文化产品的专项资金。2007—2008年,该专项资金每年安排1000万,2009年1200万,2010—2011年每年1500万,2012年增长到1800万元。

另一个大型文化专项资金是文化产业发展专项资金。该资金自2008年起,由区财政每年安排专门经费设立,纳入每年的区财政预算。2009—2011年共投入7500万元用于扶持文化产业发展。

这些专项资金数额巨大,占文化财政投入资金的比例接近50%。这一方面体现了决策部门根据文化发展实际情况临时调整文化预算的灵活性,体现了专项资金这一政策杠杆的调控作用。但另一方面,专项资金的支出使用管理、支出方式和手段选择都可能直接影响一定量财政资金的使用效率。而且这种非经常性收入的增量扩容不太稳定,易受诸多客观条件牵制,如当年财政收入情况、中心工作执行情况、领导喜好等。

5. 引导社会资源投入公益文化事业初见成效

尽管公共文化服务的主体是政府,但这并不意味着公共文化产品只能由政府提供。相反,单一的财政投入渠道还有可能造成公共文化产品供给效率低下、服务方式不佳等局面。通过有效的制度设计引导社会力量以多种方式投入公益文化事业可以激发出民间蕴藏的文化建设活力,发挥政府财政投入的放大效应。