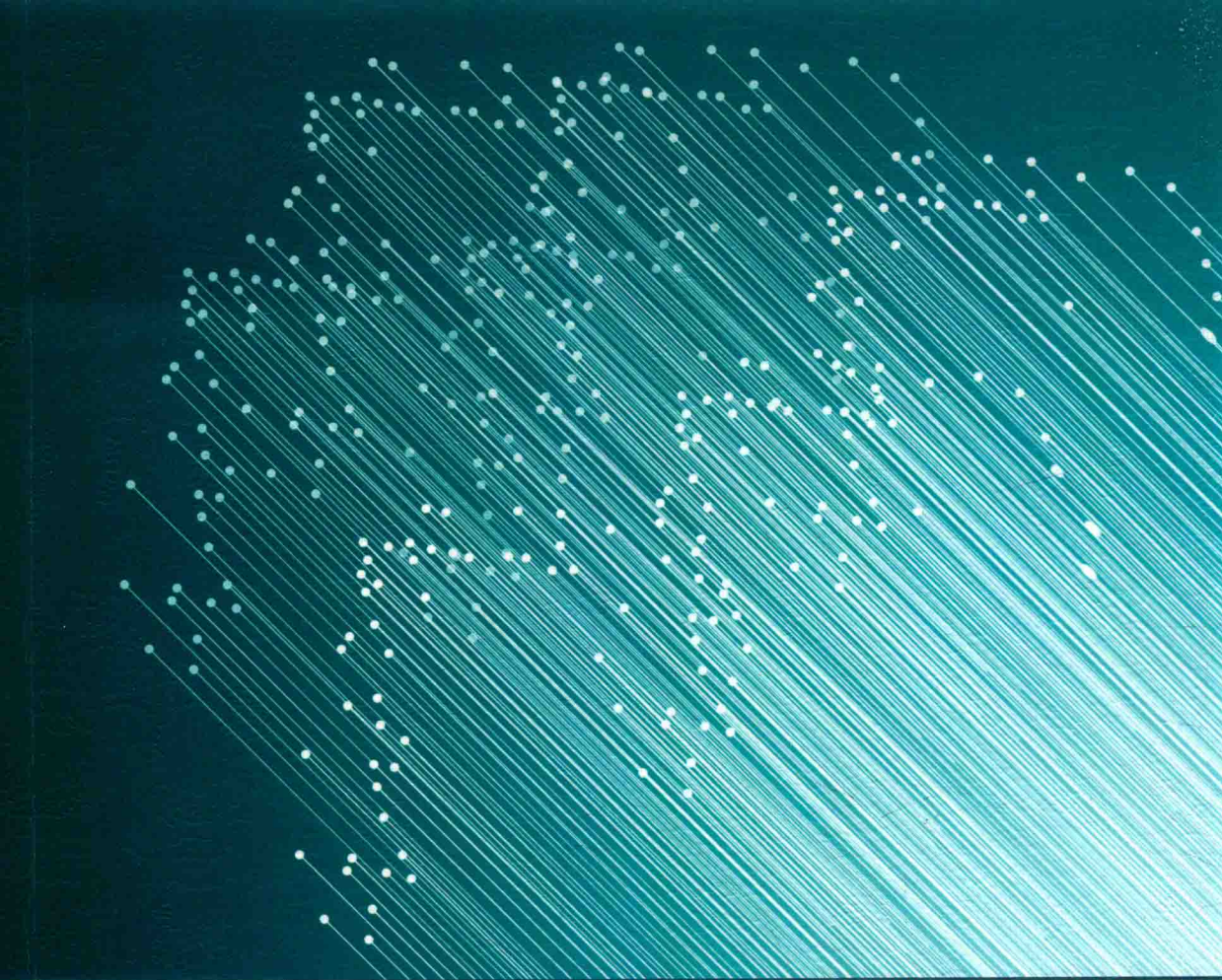


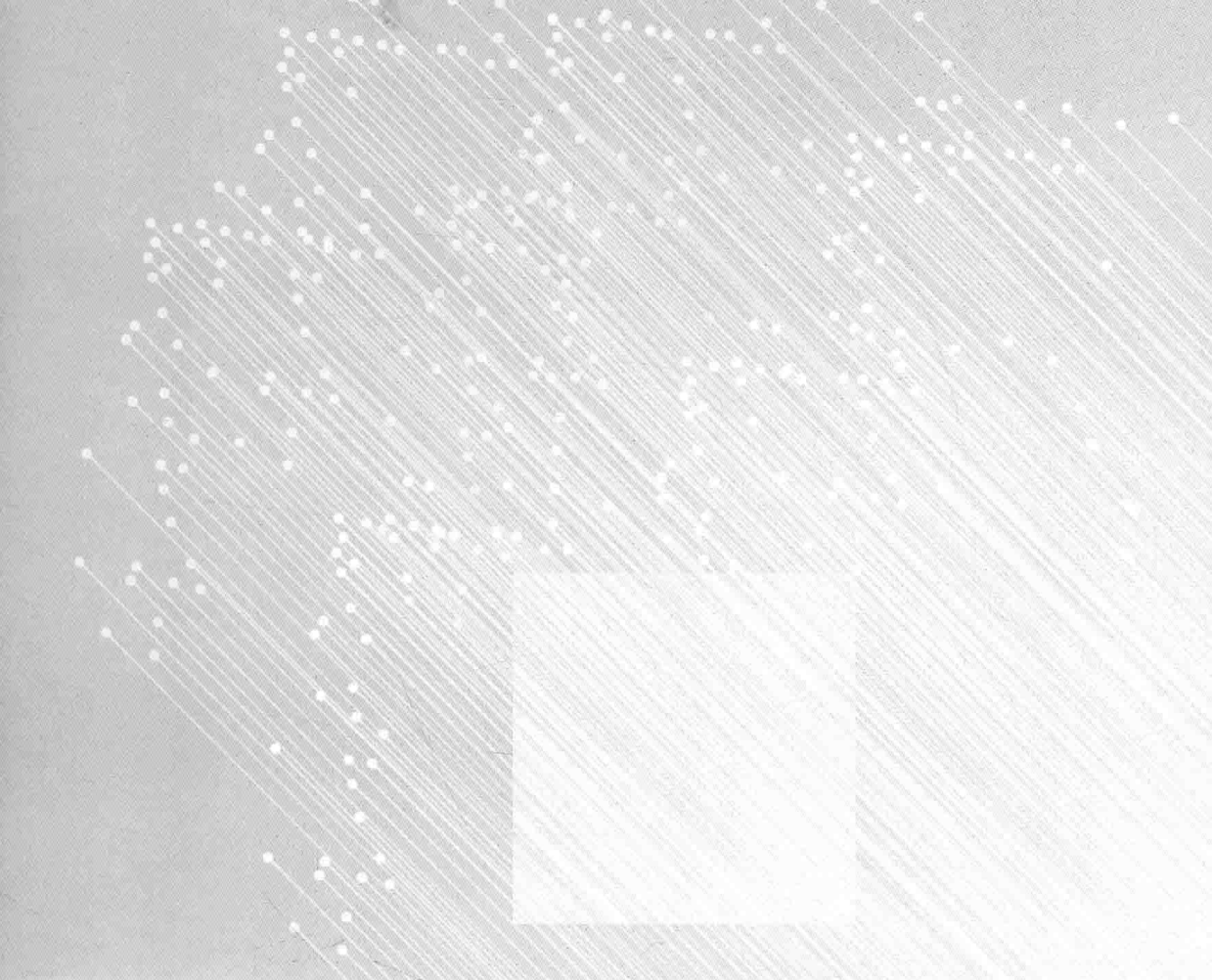


公共文化服务体系建设 财政保障研究

张启春 著

中国社会科学出版社

非
外
借



公共文化服务体系建设 财政保障研究

张启春 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共文化服务体系建设财政保障研究 / 张启春著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 8

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4831 - 7

I. ①公… II. ①张… III. ①公共管理—文化工作—财政支出—财政制度—研究—中国 IV. ①F812.453

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 171456 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 周晓慧
责任校对 无 介
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 8 月第 1 版
印 次 2019 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 22
字 数 317 千字
定 价 99.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

国家社会科学基金艺术学重点项目（项目号：13AH005）最终成果

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 选题背景及意义	(1)
一 选题背景	(1)
二 选题意义	(12)
第二节 文献综述	(15)
一 公共文化服务体系及其建设的相关研究	(16)
二 对公共文化服务体系建设财政保障责任的 相关研究	(29)
三 公共文化服务体系建设财政保障标准的研究	(33)
四 公共文化服务体系建设财政保障方式的研究	(39)
五 公共文化服务体系建设财政保障评估的相关 研究	(47)
第三节 研究思路、内容及架构	(52)
一 总体思路	(52)
二 研究内容及架构	(54)
三 研究的重难点	(56)
第四节 研究视角、方法及技术路线	(59)
一 研究视角	(59)
二 研究方法	(61)
三 技术路线	(62)

第二章 基本公共文化服务财政保障的理论分析	(64)
第一节 社会契约理论、政府文化职能与公共文化服务体系	(64)
一 社会契约论、文化权利与政府文化职能	(64)
二 公共文化服务体系：政府文化职能的实现载体	(70)
第二节 公共物品理论与基本公共文化服务财政保障范围	(76)
一 公共物品理论与基本公共文化服务	(76)
二 基本公共文化服务财政保障：边界与构成	(79)
三 基本公共文化服务政府间支出责任的划分	(84)
第三节 渐进预算理论与基本公共文化服务财政保障标准	(86)
一 渐进预算理论与政府文化预算	(87)
二 基本公共文化服务财政支出：渐进性与非渐进性	(91)
三 基本公共文化服务财政保障标准的制定	(95)
第四节 多中心治理理论与基本公共文化服务财政保障方式	(99)
一 多中心治理理论与公共物品供给	(99)
二 基本公共文化服务供给：“多元共治”	(104)
三 基本公共文化服务财政保障方式的选择	(108)
第五节 公共文化服务体系建设财政保障：分析框架	(112)
第三章 现行公共文化服务体系建设的财政保障标准	(115)
第一节 公共文化服务体系建设财政保障标准：总体性审视	(115)
第二节 公共文化服务体系建设的综合财政保障标准	(117)
一 现行财政保障标准的纵向比较	(117)
二 现行财政保障标准的横向比较	(125)

第三节	公共文化服务体系建设的分类财政保障标准·····	(127)
一	公共文化服务基础设施建设财政保障标准·····	(132)
二	公共文化活动经费财政保障标准·····	(141)
三	公共文化服务支撑体系财政保障标准·····	(148)
第四节	公共文化服务体系建设的倾斜财政保障标准·····	(151)
第五节	公共文化服务体系建设的财政保障标准的问题 分析·····	(154)
第四章	现行公共文化服务体系建设的财政保障方式·····	(158)
第一节	公共文化服务体系建设的财政保障方式：总体性 审视·····	(158)
第二节	公共文化服务基础设施建设的财政保障方式·····	(162)
一	大型公共文化设施“三馆”建设的财政保障 方式·····	(163)
二	基层综合性公共文化设施建设的财政保障方式·····	(169)
三	流动文化设施的财政保障方式·····	(172)
四	公共数字文化设施建设的财政保障方式·····	(173)
第三节	公共文化产品、服务及活动供给的财政保障 方式·····	(175)
一	场馆文化服务活动的财政保障方式·····	(175)
二	流动文化服务的财政保障方式·····	(180)
三	数字文化服务的财政保障方式·····	(185)
第四节	人才队伍建设的保障方式·····	(186)
第五节	公共文化服务体系建设的财政保障方式的 问题分析·····	(188)
第五章	公共文化服务体系建设的财政保障状况评估 ——基于2007—2016年省级面板数据的分析·····	(195)
第一节	我国公共文化服务体系建设的财政保障的综合 评价·····	(195)

一	指标体系的构建	(195)
二	研究方法和数据来源	(198)
三	实证研究结果 (I): 投入	(199)
四	实证研究结果 (II): 产出	(202)
第二节	我国公共文化服务体系建设财政保障的效率评估 ...	(208)
一	研究方法介绍	(208)
二	指标选取和数据来源	(211)
三	基于 DEA 的静态效率结果分析	(212)
四	基于 Malmquist 的动态效率结果分析	(221)
第三节	我国公共文化服务体系建设财政投入的均等化 评估	(225)
一	研究方法介绍	(225)
二	基于泰尔指数的财政投入均等化程度分析	(225)

第六章 公共文化服务体系建设财政保障状况评估

——	基于 257 份市县级调查问卷的分析	(237)
第一节	问卷设计与调研概况	(237)
一	问卷设计	(237)
二	调研概况	(239)
第二节	公共文化服务基础设施建设财政保障状况评估 ...	(240)
一	基础设施建设的财政保障标准与方式	(240)
二	示范区创建专项资金对基础设施建设的影响	(247)
三	基础设施建设财政保障状况评价	(249)
第三节	公共文化产品、服务与活动供给财政保障状况 ...	(253)
一	服务供给的财政保障标准与方式	(254)
二	示范区创建专项资金对服务供给的影响	(260)
三	服务供给财政保障状况评价	(264)
第四节	基层文化管理人员财政保障状况	(269)
一	基层文化管理人员配置与保障方式	(270)
二	基层文化管理人员财政保障状况评价	(276)

第五节 公共文化服务体系建设财政保障状况的实证研究	(278)
一 变量选取与模型设定	(278)
二 回归分析结果	(283)
第七章 结论与政策建议	(286)
第一节 研究结论	(286)
第二节 政策建议：从示范区走向全国均等化	(290)
一 强化公共文化服务财政保障职能，实现政府责任清单化	(291)
二 提高公共文化服务财政保障标准，增强财政保障稳定性	(294)
三 创新公共文化服务财政保障方式，促进供给主体协同化	(296)
四 改善公共文化服务财政保障绩效，确保资金使用高效化	(300)
参考文献	(303)
附 录	(318)
后 记	(342)

第一章 导论

第一节 选题背景及意义

文运与国运相牵，文脉同国脉相连。党的十九大报告明确提出“在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”的奋斗目标，同时指出“没有高度的文化自信，没有文化的繁荣兴盛，就没有中华民族伟大复兴”。完善公共文化服务体系的关键在财政保障，在这种背景下研究公共文化服务体系建设的财政保障具有必要性与迫切性。

一 选题背景

文化是民族的血脉，是人民的精神家园。不断提升文化软实力，直接关系到“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，作为其指标之一的文化小康被推至一个历史新高度。公共文化服务体系作为社会主义文化强国的基础性工程，不仅承担着弘扬社会主义核心价值观的重要使命，也是我国先进文化传承的重要载体，更是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的重要精神支撑。自 2005 年首次提出至今，特别是党的十八大以来，我国公共文化体系建设取得了令人瞩目的成绩，呈现出整体推进、重点突破、全面提升的良好发展态势。然而，公共文化体系建设是一项涉及面广、错综复杂的系统性工程，面对历史欠账与现实需求，公共文化体系建设仍面临着体系不完善、发展不均衡等诸多问题和困难，归根结底，还在于财政保障问题。当前，中央政府和包括浙江、江苏、湖北、山东、河南等在内



的不少地方政府均已开展了公共文化服务体系示范区创建活动,以期探索公共文化服务建设的有效路径,其中财政保障是重要板块之一。那么,各国家级、省级示范区是如何应对公共文化服务体系建设财政压力的?示范区创建之后如何走向全国范围内公共文化服务的标准化、均等化、现代化?这些问题亟待解决。

(一) 制度的变迁:政府公共文化服务职能的回归

中华人民共和国成立以来,我国政府职能大体上经历从计划经济时期的“全能型”、改革开放初期的“发展型”、21世纪的“服务型”三种形态。在不同形态的政府职能下公共服务供给模式是不相同的,大致呈现了“垄断式”“过度市场化”和“政府主导、多元共治”的演进脉络,这一历程充分体现了党和政府对其职能的清晰定位、对公民权利和民生建设的主动担当。具体而言,在计划经济时期,政府全面管控社会,公共服务政策制定主要考量的是体现社会主义制度优越性,在城乡二元分治基础上坚持平均平等的价值取向。^①1954年宪法确认了政府应当提供社会保险、社会救济、群众卫生事业和基础教育等基本公共服务。在此理念的指引下,我国几乎从零起步投资兴办了教育、卫生、社会保障和文化等一大批关系公民基本生存和发展的社会事业。“1954年预算中国家用于文教、卫生和社会福利事业的支出等于1950年的4.9倍。这部分的支出占整个财政支出的比重也从1950年的11.1%增加到1954年预算的14.7%。”^②这一时期公共服务体系基本上实现了全面覆盖、区域均等,但限于当时的经济社会发展水平,总体供给严重短缺,服务水平低下。在改革开放初期,在发展主义意识形态主导下,各级政府高度重视经济政策和经济增长,相对忽略社会政策和社会建设,甚至为了追求经济增长而“容忍不平等的扩大”^③。我国政府开始推进公共服务的社会化与市场化改革,这一改革的结果是:公共服务责任下移,地方政府公共服务

① 范逢春:《建国以来基本公共服务均等化政策的回顾与反思:基于文本分析的视角》,《上海行政学院学报》2016年第1期。

② 参见周恩来《1954年国务院政府工作报告》,1954年5月23日。

③ Bjorn A. Gustafsson, Li Shi, Terry Sicular (eds.), *Inequality and Public Policy in China*, Cambridge University Press, 2008.



职能不断弱化,公共服务缺少常态化、规模化投入,公共服务供给的普及性和均等化程度大大降低。^①进入21世纪以后,党和政府提出了“以人为本”和“科学发展”的治理理念,政府职能向服务型转变,并于2005年提出了“促进基本公共服务均等化”战略构想,各级政府不断探索创新公共服务体系建设,并取得了一定的成效。十八大以来,党和政府进一步加大重视程度,分别于2012年、2017年发布了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》和《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》,对基本公共服务标准化、均等化建设做了详细部署,这些举措促使公共服务体系的全面建立从理念蓝图变成现实计划。

就公共文化服务领域而言,纵观相关政策的演进脉络,从计划经济时期“大包大揽”的文化垄断式供给,到改革开放初期的“摸着石头过河”,再到2005年首次提出“公共文化服务体系”、2011年提出“基本公共文化服务均等化”和2013年进一步提出“现代公共文化服务体系”,充分显示了政府文化职能的定位逐渐清晰并向本质回归。在计划经济时期,与其他公共服务一样呈现出发展较快、相对平等、低水平供给的特征,城市公共文化主要由国家财政保障,农村公共文化则由村集体经济作为主要供给者和融资方,其中“大跃进”与“文化大革命”期间则呈现出停滞乃至倒退的局面。改革开放以来,文化事业也随之转型,国家垄断格局逐渐得以转变,受当时经济领域普遍实行的“承包制”影响,公益性文化事业单位也实行了“经济承包责任制”“以文养文”“多业助文”。这直接导致这一阶段公益性文化事业和文化产业被混淆、政府文化职能和财政保障责任模糊,进而导致财政对公共文化的总体投入规模过小,增长缓慢。“六五”(1981—1985年)规划提出了“县县有图书馆和文化馆,乡乡有文化站”的目标,乡镇文化站为促进农村文化建设发挥了重要作用,但是作为单一供给主体,“文化专干”很少能够有效履行相应职责,公共文化服务效率低下。到20世纪90年代中期,全国乡镇普遍开展“财源基地”建设,乡镇文化站的人、财、物管理权限全部被下放到

^① 郁建兴:《中国的公共服务体系:发展历程、社会政策与体制机制》,《学术月刊》2011年第3期。

乡镇一级,出现较大收支缺口,一大部分诸如乡镇文化站等文化阵地设施逐步被变卖。^① 公共文化建设缺乏文化阵地的支撑,产品供给严重不足,与人民群众日益增长的文化需求相差甚远。对此,2002年党的十六大首次将传统的大文化事业分为公益性文化事业和经营性文化产业,并逐步重视且不断加大文化建设投入。2005年党的十六届五中全会第一次正式提出要“加大政府对文化事业的投入,逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”。自此,公共文化发展迈入了新阶段,公共文化服务相关政策密集出台(见表1-1),建立健全公共文化服务体系成为各届各级政府的关注点,其建设在一定程度上也得到了长足发展。特别是党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央,将加快构建现代公共文化服务体系纳入“四个全面”战略布局,全国各地以推进公共文化服务标准化、均等化为目标,加快构建覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系。面对各级政府公共文化服务的积极实践,加强理论研究已成为一项重要课题。

表1-1 2005年以来关于公共文化服务体系构建的若干政策梳理

序号	文件	政策要点
1	十六届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(2005)	首次提出逐步形成覆盖全社会的比较完备的“公共文化服务体系”
2	《关于开展国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作的通知》(2010)	在全国创建一批网络健全、结构合理、发展均衡、运行有效的公共文化服务体系示范区,培育一批具有创新性、带动性、导向性、科学性的公共文化服务体系项目
3	《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》(2011)	指出加强公共文化服务体系建设,是从中国特色社会主义事业总体布局和全面建设小康社会全局出发提出的一项重要任务
4	十七届六中全会通过《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》(2011)	提出到“2020年,文化事业全面繁荣,覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立,努力实现基本公共文化服务均等化”的目标

① 杨丽:《我国农村公共文化服务问题研究》,学位论文,郑州大学,2008年。

续表

序号	文件	政策要点
5	《文化部“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要》(2013)	要求构建覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的公共文化服务体系
6	十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013)	首次提出构建“现代公共文化服务体系”目标
7	《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》(2015)	全面部署构建现代公共文化服务体系,配发《国家基本公共文化服务指导标准(2015—2020年)》
8	《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》(2015)	凸显政府兜底保障文化民生的庄严承诺和主体责任
9	《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》(2015)	创新公共文化服务供给模式,明确购买主体、承接主体、购买内容、购买机制、资金保障等
10	《关于进一步做好为农民工文化服务工作的意见》(2016)	要求加大公共文化设施向农民工免费开放力度,支持为农民工提供优惠或免费的文化服务等
11	《公共文化服务保障法》(2016)	将公共文化服务体系建设领域的行政方针上升为法律制度,进一步保障公民文化权利
12	《文化部“十三五”时期公共数字文化建设规划》(2017)	我国首部公共数字文化建设规划,确立了国家公共数字文化建设的实现路径

(二) 现实的挑战: 公共文化服务供给的财政约束

财政支持公共文化服务供给,是世界各国的普遍做法。当前,我国已走出 20 世纪八九十年代公共文化事业发展的“过度市场化”误区,政府公共文化服务职能定位已相对清晰,由公共财政支撑的理念相对深入。2005 年提出构建公共文化服务体系之后,在党中央、国务院的高度重视下,我国公共文化建设投入稳步增长,公共文化服务体系建设取得了显著成就(见表 1-2)。然而,由于历史欠账多、发展基础弱等,投入缺乏刚性指标,没有形成正常的增长机制,公共文化服务体系建设仍面临着巨大压力,尤其表现在财政层面。



表 1-2 我国公共文化服务体系建设进展（部分指标）

类别	指标	2005 年	2010 年	2015 年	2020 年目标值
公共文化 网络设施服	公共图书馆（个）	2762	2884	3139	县级以上全覆盖
	群众文化机构（个）	41588	43382	44291	县级以上全覆盖
	乡镇（街道）文化站（个）	38362	40118	40976	乡镇全覆盖
	公共博物馆（家）	1581	2435	3852	县级以上全覆盖
	艺术表演场馆（家）	2805	6864	10787	—
公共文化 服务与活动	公共图书馆总藏量（万册）	61726	61726	83844	人均藏书量 1 册
	公共图书馆图书流通人次（万人次）	23331	32823	58892	80000
	群众文化机构组织文艺活动（万次）	39	58	96	—
	博物馆文物藏品（万件/套）	1620	1755	3044	—
公共文化 支撑体系	公共图书馆从业人员数（人）	50423	53564	56422	推动人员编制落实
	乡镇（街道）文化站从业人员数（人）	—	89842	118192	每站 1—2 人
	艺术表演团体机构数（个）	2805	6864	10787	—
	公共图书馆电子阅览室终端数（台）	—	83124	126702	—

经过十多年的政策推动，当前已经基本建成一个覆盖城乡、结构合理、网络健全、运营有效、惠及全民的公共文化服务体系框架。公共文化基础设施得以完善，在一定程度上实现了“县县有图书馆文化馆、乡乡有综合文化站”，公共文化产品和服务能力不断提升，农家书屋、文化信息资源共享、广播电视村村通、送电影下乡、送戏下乡等文化惠民工程有序推进，公共文化设施向社会免费或优惠开放且服务人次大幅增加。但是，在面向文化小康社会迈进的历史征程中，人民日益增加、日趋多元的公共文化需求不可避免地与总量不足、发展不均的公共文化服务供给之间存在较为突出的矛盾。现阶段公共文化体系建设还存在不少短板与不足之处，城乡、区域、群体间公共文化服务供给严重不平衡，公共文化“设施孤岛”现象突出，公共文化



产品和服务供给“有馆有人无资源”现象严重,管理和服务水平不规范不科学,人才队伍数量(尤其是基层公共文化服务人才)匮乏。究其原因是多方面的,归根结底在于“钱”的问题。具体而言,公共文化服务供给所面临的财政困境主要体现在如下方面:一是财政管理体制有待理顺。1994年分税制改革促使财权在中央与地方重新设定,支出责任却未能随之重新划分。财权与支出责任的不对称直接影响了地方公共服务供给财力,而中央财政转移支付体系也未能充分支持地方政府提供公共服务时所需的支出。^①二是财政保障意识有待更新。一些地方政府对文化建设的重要性、必要性、紧迫性认识不够,文化自觉性不高,存在着“等、靠、要”的问题,缺乏公共文化服务体系建设的积极性和主动性,文化职能并未得以发挥。这导致公共文化服务财政投入总量不足,直接影响和制约着公共文化服务效能。三是财政保障力度有待提升。全国县及县以下文化事业费所占比重不到50%,上海、北京的人均文化事业费都在120元以上,而像河南、河北、安徽、江西这些中部人口大省的人均文化事业费则是10多元不足20元。^②针对残疾人、农民工、老年人、边疆少数民族地区群众等特殊群体的公共文化服务更是普遍较少。理顺财政管理体制,亟须开展政府文化职能相关研究,在合理界定政府文化职能的前提下,优化中央政府与地方政府、各级地方政府之间的事权与支出。在财政保障意识与保障力度方面,亟须开展针对公共文化服务体系建设的财政保障标准与方式的研究,从工具理性与价值理性两个层面为公共文化服务建设提供支撑。在实践中,2016年颁布的《公共文化服务保障法》规定要形成明确的“事权”、落实“支出责任”、与“预算”挂钩的“三要素”投入格局,但是与此前的草案相比,删减了“建立健全公共文化服务财政保障机制”的表述,从中可见财政问题之复杂。只有正视且解决公共文化服务体系建设中上述种种财政保障难题,才能有效解决当前公共文化服务体系建设中的系列问题,才能实

① Christine P. W. Wong, Richard M. Bird:《中国的财政体系:进行中的工作》,劳伦·勃兰特、托马斯·罗斯基:《伟大的中国经济转型》,上海人民出版社2009年版。

② 李国新:《对我国现代公共文化服务体系建设的思考》,中国人大网, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-04/06/content_1986532.htm。



现到 2020 年现代公共文化服务体系“全覆盖”“标准化”和“均等化”的发展目标。

（三）可行的出路：公共文化服务体系示范区的探索

面对公共文化服务体系建设的历史欠账和紧迫任务，通过开展公共文化服务体系示范区创建的形式，发挥典型和先进区域的示范作用，带动公共文化服务体系面上工作的开展，成为推进公共文化服务体系建设的有效途径。在分税制改革实施之后，中央政府税收大幅增加，各种财政资金开始以“专项”和“项目”的方式向下分配，而且这越来越成为最主要的财政支出手段，形成了所谓的“项目治国”^①。就公共文化服务领域而言，尽管中央政府一再强调文化建设的重要性，并通过会议形式将其纳入政府发展规划中，甚至将文化建设纳入地方政府的考核指标中，但是地方政府还是紧紧盯住 GDP，尤其是经济欠发达地区更是无暇顾及文化发展，文化投入指标柔性化，文化事业经费增长机制缺乏，当地群众的文化权益难以得到保障。^②以“项目”形式自上而下的专项支付投入，通过指定转移支付资金的特定用途、明确转移支付对象，可以有效地指导、动员、控制地方财政投入。文化部、财政部于 2010 年 12 月 31 日下发了《关于开展国家公共文化服务体系示范区（项目）创建工作的通知》，于 2011 年联合开启了首批国家公共文化服务体系示范区（项目）创建工作，运用“项目制”方式引导地方政府发展公共文化服务。截至目前，已经将前两批合计 63 个市区命名为国家公共文化服务体系示范区，将 104 个项目命名为国家公共文化服务体系示范项目。其中，第一批示范区 31 家、示范项目 47 个，第二批示范区 32 家。示范项目 57 个。第三批参与创建的示范区 30 家、示范项目 54 个，已经展开了中期督查，正在验收过程中。第四批创建的示范项目目前正在申报中。

① 周飞舟：《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》，《社会》2012 年第 1 期。

② 张良：《项目治国的成效与限度——以国家公共文化服务体系示范区（项目）为分析对象》，《人文杂志》2013 年第 1 期。