



加大财政文化投入 提高资金管理水平

为文化改革发展提供强力支撑

——十七大以来我国财政文化投入与管理综述

公共财政对文化建设的投入,从投入看,主要体现在三个方面:一是支持文化事业发展的投入,包括文化单位人员经费、运行经费和组织实施文化项目或工程的经费,一般通过事业费形式反映;二是支持公共文化设施建设的投入,一般通过基本建设投资形式反映;三是近年来新增的为支持文化产业发展的投入。从投入层级看,主要分为两大块:一是中央财政投入,包括中央财政对文化部及所属单位的投入和中央财政对地方的文化专项转移支付资金投入;二是地方财政投入,指地方各级财政部门按照财权和事权划分的原则,对本地区文化事业发展的投入。

党的十七大以来,党中央、国务院高度重视文化工作,制定了一系列重要政策措施,保证公共财政对文化建设的投入稳定增长。文化部党组根据文化改革发展需要,积极拓展资金来源渠道,精心策划实施文化项目或工程,不断加强资金管理,有效开展业务指导,取得了明显成效。在中央财政的带动和引导下,全国文化事业费逐年增加,为文化改革发展提供了重要支撑;全国一大批文化设施相继建成投入使用,明显改善文化发展的物质条件。

一、建立稳定增长机制,全国文化事业费逐年增加。十七大以来,随着国民经济持续快速增长,各级政府不断完善财政政策保障机制,加大文化事业经费投入,全国文化事业费呈现持续增长态势。2007年至2011年,全国文化事业费由198.96亿元增至392.62亿元,5年累计投入达1454.99亿元,年均增长20%,是改革开放以来增长速度较快的一个时期。全国人均文化事业费由2007年的15.06元增加到2011年的29.14元。

按照构建公共文化服务体系,满足人民群众基本文化权益的思路,文化事业费的增量部分主要用于基层、用于农村,并向老少边穷地区倾斜。通过文化事业费结构的调整,有效改善了文化民生,促进了文化权益均等化。一是文化事业费进一步向西部地区倾斜。2011年,西部地区文化事业费108.59亿元,占全国的27.7%,比重比2007年提高了6.2个百分点。二是文化事业费进一步向基层倾斜。2011年,县及以下文化机构文化事业费187.12亿元,占47.7%,比重比2007年提高了19.5个百分点。

二、加强规划,统筹协调,全国公共文化设施建设成效显著。文化设施作为文化建设的重要载体,是开展文化服务的物质基础,是实现人民群众基本文化权益的根本保障。十七大以来,各级政府不断加大文化设施建设的投入力度,文化设施投资总体呈现健康向上、蓬勃发展的良好态势,日益成为推动社会主义文化大发展大繁荣的重要引擎和经济发展新的增长点。据统计,2007年至2011年间,全国共竣工公共文化设施27366个,其中公共图书馆584个,文化



国家博物馆



国家图书馆二期

馆622个,艺术表演场馆96个,乡镇综合文化站26064个。竣工项目面积1720万平方米,项目总投资310亿元。设施投入的不断增长,极大地改善了全国各地的文化设施条件,提高了文化服务的能力。全国每万人拥有公共图书馆设施面积由2007年的56.1平方米提高到2011年的73.8平方米,每万人拥有文化馆(站)面积由2007年的126.2平方米提高到2011年的221.2平方米,全国公共图书馆阅览室座席数由2005年的48万个提高到2011年的68.1万个。

在国家重点文化设施建设方面,国家图书馆二期工程、国家博物馆改扩建工程、梅兰芳大剧院、国家话剧院剧场等项目相继建成,总投资达43亿元,成为首都新的文化地标;故宫博物院中轴线主要建筑、恭王府邸等一批文物古建筑修缮工程顺利完成,中国歌剧舞剧院、中国艺术科技研究所、文化部艺术服务中心等一批文化单位喜迁新址。这些设施的建设,对全国文化设施建设具有重要的指导和示范意义,对改善文化单位艺术生产条件,丰富人民群众精神文化生活发挥了重要作用。在基层文化设施建设方面,文化部会同国家发展改革委联合制定实施了《全国“十一五”乡镇综合文化站建设规划》,中央共安排预算内投资39.48亿元,建设了2.67万个乡镇综合文化站建设项目,在全国范围内基本实现了“乡乡有文化站”的建设目标,显著改善了基层文化设施的整体面貌。此外,海外中国文化中心建设取得重要进展,巴黎、柏林、毛里求斯(重建)等文化中心相继建成投入使用,完成投资近6亿元。曼谷、马德里、莫斯科等文化中心建设也先后启动,即将竣工投入使用,有效推动了中华文化走出去的步伐,对提高中华文化的国际影响力和竞争力产生积极影响。

三、加大中央财政支持力度,国家重点文化工程稳步推进。

十七大以来,文化部围绕文化改革发展这个核心,继续加强与国家发展改革委、财政部等部门的沟通协调,按照公共财政投入方向,精心策划文化项目,中

央财政对文化建设的投入力度明显提高。主要体现在以下两个方面:

1. 中央财政对文化部投入持续增长,项目引领示范作用进一步加强。2007年至2011年,中央财政对文化部文化事业费投入由2007年21.78亿元增至2011年34.67亿元。5年累计投入达143.27亿元,年均增长9.7%;中央财政对文化部基本建设投资5年累计投入达35.88亿元。

实施精品战略,开展国家舞台艺术精品工程评选、国家艺术院团优秀剧目展演和全国现实题材优秀剧目展演,带动基层演出和艺术精品普及活动深入开展。2007年以来安排国家舞台艺术精品工程经费1.45亿元,共有85个剧目入选年度十大精品剧目或重点资助剧目,有近200个剧目得到资助,涌现出芭蕾舞剧《大红灯笼高高挂》等一批代表我国舞台艺术最高水平的精品剧目。

加大对非遗保护工作的资金支持,2007年至2011年中央财政安排文化部非遗保护经费2.8亿元,同时还通过专项转移支付方式安排资金10.53亿元,初步建立起经费保障体系,完成了第一次全国非物质文化遗产普查,公布了1219项国家级非物质文化遗产名录项目,命名了1488名国家级非物质文化遗产项目代表性传承人,设立了12个国家级文化生态保护实验区,成功申报36项联合国教科文组织非物质文化遗产名录。

推动文化外交活动,文化对话不断深入。确立中欧、中德、中美、中俄、中哈等多个双边和多边人文交流机制。2007年以来,共投入经费1.19亿元,用于支持举办俄罗斯中国文化节、欧亚非亚艺术节等重大文化交流年(节)项目。投入6000万元,支持“欢乐春节”逐步成为对外文化交流品牌项目,仅2011年就有65个项目在全球63个国家和地区成功举办。2007年以来支持海外文化中心业务活动经费4900万元,用于支持海外文化中心在前方开展文化活动。仅2011年9个文化中心就举办文化活动近800次。

此外,中央财政还积极筹措资金支持文化产业发展,对转企改制的文化企业、国家级文化产业示范园和文化基地的文化产业发展项目予以扶持。2010年以来,文化产业发展专项资金支持文化部转企改制单位产业项目2.86亿元,支持全国文化系统企业产业项目9.37亿元。

2. 中央财政对地方的专项转移支付资金大幅增加。十七大以来,中央财政以重大工程为依托,通过转移支付方式,支持各地文化建设,进一步改善了地方公共文化服务的基本设施设备条件,丰富了公共文化服务的内容,创新了公共文化服务的方式。先后实施了乡镇综合文化站建设规划、全国文化信息资源共享工程、公共数字文化建设工程、流动舞台车等一系列项目或工程,同时积极推进三馆一站免费开放、国家公共文化服务体系示范区(示范项目)创建工作。2007年至2011年,中央累计投入资金133.72亿元,其中基本建设投资59.48亿元。特别是在公共文化服务体系建设和落实中央财政免费开放补助经费18.22亿元,为基层文化单位开展基本公共文化服务提供了经费支持,初步建立了基层公共文化服务中央与地方共担的经费保障机制。在此基础上,各地正逐步以政府为主导,以公共财政为支撑,把公共文化产品和服务项目、公共文化设施纳入公共财政经常性支出预算。

四、创新文化投入模式,资金使用效率得到改善。在加大文化投入的同时,文化部遵循文化发展的特点和规律,积极探索转变财政投入方式,提高财政资金使用效率。一是探索引入基金运行模

式,激发全社会文艺创作热情。设立国家艺术基金,旨在通过引入社会化、专业化的资助与管理机制,综合运用补贴、奖励、资助等扶持方式,建立信息发布、申报受理、评审决策和签约实施的规范机制,通过考察资助对象的社会影响和资金使用效益,对其进行监督和绩效考评,从而深化文化体制改革,推动政府职能转变,推行预算公开、政务公开,实现以尽可能少的财政投入生产出尽可能多的优质文化产品。目前已拟定了国家艺术基金总体方案,此方案已报送财政部,正在商请财政部联合向国务院申请设立国家艺术基金。二是改变传统直接投入方式,建立多元投入新模式。全国多数地区对艺术表演团体实行了财政补助与演出场次挂钩的动态投入机制,通过政府购买服务的方式,促进了院团内部机制和服务机制创新。

另外,经与财政部沟通协商,确定在“十二五”期间中央彩票公益金中安排32.5亿元预算资金,主要用于国家艺术基金相关项目20亿元(2011年已安排2亿元)及城市社区文化中心(文化活动室)设备购置专项资金12.5亿元(2011年已安排2.5亿元)。进一步拓宽了文化投入的经费来源渠道,突破了多年来彩票公益金难以安排文化项目的瓶颈,实现了国家资金支持文化事业跨越式发展。

五、加强基础、基层建设,资金管理水平明显提高。一是加强理论研究。通过2011年文化部在中国艺术研究院和武汉大学分别设立了“文化财政政策研究基地”,充分发挥研究机构人才聚合和学术引领的优势,通过对文化投入规模、方式等的深入研究,探索文化财政政策推动文化发展的策略和路径,为新形势下财政如何更好地支持和保障文化发展提供必要的理论依据和政策指导。二是加强制度建设和基础工作。先后印发了《文化部关于进一步加强预算管理工作的指导意见》等一系列文件;通过实施新增项目预报告制度、清理整合项目等工作,细化预算要求,提高预算编制的科学性和准确性;强化预算执行,建立起预算执行通报制度和重点单位、重点项目专人督导制度,并将预算执行情况作为硬约束,纳入单位领导班子和行政一把手年度考核;加强内审工作和内控制度建设,积极配合开展预算执行审计和经济责任审计;同时对文化部拨付地方资金的使用管理情况开展专项延伸检查。三是加强队伍建设。通过举办培训班等方式不断提高财务人员素质,还注重加强宣传教育,努力树立起依法理财、科学化精细化管理的理念。四是加强统计支撑。通过修订统计制度,规范统计流程,研发和完善统计软件,建立预审制度等措施,统计数据质量更加准确可靠,对文化决策起到了较好的参考价值。其中出版的《2011年文化发展统计分析报告》,得到了业内各界的高度肯定。

下一阶段将按照十七届六中全会总体部署,根据《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》和《文化部“十二五”文化改革发展规划》,紧密围绕文化部工作重心,继续与国家发展改革委、财政部等部门加强沟通,努力把《决定》提出的“保证公共财政对文化建设的投入的增长幅度高于财政经常性收入增长幅度,提高文化支出占财政支出的比例”这一原则要求,转化为政策安排和制度设计,重点在明确文化投入方向、完善投入保障机制、加强和改善管理三方面着力开展工作,努力探索财政支持文化事业和文化产业的新途径、新办法,进一步增强文化投入的有效性、激励性和引导性,建立起与公共财政支持方向相适应、符合文化发展内在规律的、稳定的财政投入机制和管理模式。

一是明确财政文化投入方向,争取财政不断加大投入投入重点是:

1. 健全公共文化服务体系,建立公共文化服务供给的长效机制。把保障人民群众基本文化权益作为公共文化服务的出发点和落脚点,努力增加公共文化服务的资源总量,构建结构合理、发展平衡、网络健全、运行有效、服务优质、覆盖农村的公共文化服务平台,优先支持涉及农村和基层群众切身利益的文化项目,逐步实现公共文化服务的均等化。

2. 加强艺术创作生产的引导和优秀艺术人才的培养,为大众提供更多更好的精神食粮。加大财政支持艺术创作方面的投入,抓紧设立国家艺术基金,支持艺术领域优秀作品创作生产、优秀艺术人才的培养和引进,支持收藏和推介优秀文化作品。

3. 积极推动文化体制改革工作,科学界定文化单位性质和功能,分层次、分类别实施有针对性的扶持政策。强化公共图书馆、博物馆、美术馆、文化馆等公益性文化事业单位的公益属性,支持其不断改善服务方式,提高服务能力;支持重点文艺院团深化内部机制改革,不断增强其发展的内在动力;支持经营性文化事业单位转企改制,按照现代企业制度要求,建立现代产权制度,不断提高经营管理水平和市场竞争能力。

4. 推动建立传统文化、先进文化的传承传播机制,推动中华文化走出去,不断提升中华文化的竞争力和影响力。完善非物质文化遗产的传承保护体系,启动代表性传承人抢救性记录工程,稳步推进非物质文化遗产整体性、生产性保护工作;支持提高中华文化的传播力和影响力,推动对外文化交流活动。

5. 加快推动重点文化设施建设。进一步完善国家级公共文化设施体系,推进国家美术馆、中国工艺美术馆、中央歌剧院剧场等国家级文化设施建设,开展国家文献战略储备库、中国国家剧院扩建、中国歌剧舞剧院剧场等项目的前期工作。

6. 实施公共文化设施建设规划。“十二五”期间,文化部将联合国家发展改革委重点实施《全国地市级公共文化设施建设规划》、《国家“十二五”时期文化和自然遗产保护设施建设规划》和《中等职业教育基础能力建设规划(二期)》等3个建设规划。其中,《全国地市级公共文化设施建设规划》拟对全国532个纳入项目储备库的地市级文化设施项目进行建设(公共图书馆189个,文化馆221个,博物馆122个),预计总建设规模450万平方米,总投资约200亿元;《国家“十二五”时期文化和自然遗产保护设施建设规划》拟在国家级非物质文化遗产名录中筛选100个具备与旅游开发、生产经营、展示利用等进行有效结合的保护传承项目,分类建设保护利用设施;《中等职业教育基础能力建设规划(二期)》将对25所文化部门所属中等艺术职业学校校舍建设项目予以补助,中央投资约为2.24亿元。

7. 加快海外文化中心建设,发挥对外宣传阵地作用。抓紧编制《海外中国文化中心建设规划》,加强文化中心的统筹规划和整体发展,完善文化中心全球布局,加快推动新加坡、墨西哥等文化中心建设和选址,形成布局合理、设施完善、功能多样、内容丰富的海外中国文化中心格局,逐步构建中华文化海外展示和体验综合平台。

8. 支持加快文化产业发展,推动形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局。增加扶持文化产业专项资金规模,发挥财政资金引导作用,支持文化体制改革重点企业发展,落实重大文化产业项目带动战略,培育一批有实力、有竞争力的骨干文化企业,支持文化产品和服务出口。

二是完善法规制度,努力建立文化投入稳定增长机制

主要包括:

1. 推进文化投入立法工作,争取以法律形式确保文化投入的稳定、刚性增长。

2. 现阶段争取比照财政教育、科学支出预算安排办法,即在年初按高于经常性财政收入增幅安排文化支出预算,执行中如有超收,也要从超收收入中相应安排文化支出,确保公共财政文化投入的增长高于财政经常性收入增长幅度,努力提高文化财政支出占财政总支出的比例。

3. 进一步拓宽文化投入来源渠道,努力增加政府非税收入用于文化的投入,提高彩票公益金用于文化事业的比重。

4. 创新财政投入方式,探索将财政对文化投入由以前直接拨款为主转为购买服务、项目补贴、以奖代补等多种方式。创新公共文化服务投入方式,通过采取政府采购、项目补贴、定向资助等政策措施,扩大公共财政覆盖范围;发挥财政资金杠杆作用,通过项目补贴、贷款贴息以及设立文化产业投资基金等方式,引导和带动金融和其他社会资本投入文化事业,搭建文化产业投融资平台。

5. 完善两个文化财政研究基地建设,加强研究工作与实际工作的结合度,充分发挥科研力量,为制定出台符合文化发展实际的文化财政政策奠定理论基础。

6. 加强财政、税收、金融等方面支持文化发展的政策衔接,落实公益性文化事业捐赠减免的各项政策,在主要依靠财政投入为主的基础上,拓宽公共文化服务供给渠道,积极引导企业、个人等社会力量资助和兴办文化事业。落实鼓励文化产业研发和高新技术发展的税收优惠政策,推进文化和科技相互融合,培育新的文化业态。

三是转变思路,优化管理,努力提高财政资金使用效益

主要思路是:

1. 在财政投入资金使用上,逐步从以设施、设备建设投入为主转为以基本保障投入为主,内容建设为主;从单纯追求投入总量向重投入质量、重支出效益转变。

2. 制定并完善公共文化服务标准,完善支出定额标准体系,规范专项资金申报、审核和拨付管理,保证支出标准的合理性、科学性和规范性。

3. 建立健全财政投入激励约束和绩效管理机制,明确绩效目标,把向社会提供更好更好的文化产品和服务作为财政投入的重要依据。建立跟踪监控机制,保证文化资金使用效益。

4. 加强文化资源整合,提高文化资源配置与使用效益。在文化建设工程中,注重文化内部资源的整合,同时加强文化与教育、文化与科技、文化与旅游的结合,建立资源共建共享的机制。



曼谷中国文化中心夜景效果图



马德里中国文化中心一隅

