关于《门头沟区关于推动公共文化设施开展普惠性非基本公共文化服务的指导意见（试行）》的起草说明

# 一、制定背景

## （一）政策要求

近年来，国家高度重视公共文化服务体系建设，《中华人民共和国公共文化服务保障法》要求“健全社会力量参与机制，推进公共文化设施所有权和使用权分置改革”；《北京市公共文化服务保障条例》指出“公共文化设施应当根据其功能、特点，按照国家有关规定，实行免费或者优惠开放；在满足公共文化服务要求的前提下，可以开展与公共文化服务相关联的收费服务”“鼓励公共文化设施拓展差异化服务”；党的二十届三中全会强调要健全社会力量参与公共文化服务机制，推进相关改革。为应对公共文化服务需求增长与公共文化设施社会化运营效率不高之间的矛盾，推动门头沟区基层公共文化设施社会化运营规范化、专业化发展，不断提升公共服务效能,满足群众日益增长的文化需求，结合门头沟实际，特制定本指导意见。

## （二）现实需求

随着经济社会发展，人民群众对精神文化需求日益呈现多样化、多层次、多方面的特点，群众文化需求从“保基本”向“高品质”“个性化”升级，对艺术培训、民俗研学、数字化文化服务等延伸性服务需求显著增加，但现有公共文化设施服务内容较为单一，难以满足多样化需求。此外，尽管全区基层公共文化设施实现全覆盖，但部分设施存在服务吸引力不足、运营活力欠缺等问题，场地闲置率较高，引入普惠性非基本公共文化服务，能够有效激活设施运营效能。因此，亟须出台规范性的指导文件，通过规范服务供给、定价及收益管理等机制，破解公共文化服务供需矛盾与设施运营难题，推动服务高质量发展。

## （三）机制突破

门头沟区作为首都公共文化服务体系示范区，在基层设施社会化运营中已积累了一定经验，《门头沟区基层公共文化设施社会化运营管理办法》基于门头沟区基层公共文化设施社会化运营实践，为促进全过程管理链条有机衔接、良性循环，提升基层公共文化设施社会化运营效能提供了重要指导。但在服务类型、定价机制、收益分配等方面仍面临实操难题，亟须通过系统性文件规范“非基本服务”的政策边界，开展差异化、品质化的优惠收费服务。另一方面，设施管理中存在“行政主导与市场活力”的平衡难题，部分镇街文化中心服务创新动力不足，引入普惠性服务机制可通过“以非基本养基本”的模式，拓宽设施运营资金渠道，破解公益属性与市场机制的协同难题，推动公共文化服务从“保基本”向“高质量”转型。

# 二、行政管理实践

## （一）政策衔接方面

本指导意见依据《中华人民共和国公共文化服务保障法》《北京市公共文化服务保障条例》《门头沟区基层公共文化设施社会化运营管理办法》等相关文件精神，结合门头沟区实际制定，形成从运营主体管理到服务具体实施的完整政策闭环。

## （二）资源基础方面

普惠性非基本公共文化服务涵盖基本公共文化服务外延伸的文化活动类服务、辅助活动类服务、场地综合类服务。门头沟区基层公共文化设施实现13个镇街综合文化中心、村居文化室100%覆盖，且多数设施配备多功能厅、培训教室等空间，为开展非基本公共文化服务提供硬件支撑；区内拥有145项非物质文化遗产及丰富的红色文化资源，可转化为特色服务项目。为鼓励公共文化设施管理单位或其委托第三方积极探索创新服务模式和内容提供了基础。

## （三）实施路径方面

公共文化设施管理单位委托第三方机构向群众开展服务的，应建立并充分利用群众需求反馈机制，深入了解群众的文化服务需求和偏好。建立动态调整机制，根据群众反馈不断优化服务内容，确保服务既贴近群众需求又适应市场变化，实现文化服务的精准供给和高效利用。在起草本指导意见前，我区文化和旅游部门联合财政、市场监管等部门，对全区公共文化设施的现状、群众文化需求、市场价格水平等进行了全面深入的调研。通过实地走访、问卷调查、座谈会等形式，广泛听取了公共文化设施管理单位、社会机构、居民群众等多方面的意见和建议，为指导意见的内容设计提供了实践依据。

坚持试点先行的原则，探索合理的工作路径，在部分公共文化设施开展普惠性非基本公共文化服务试点工作，为全面铺开普惠性非基本公共文化服务提供实践样本。

## （四）监管体系方面

现已建立起文旅局牵头，财政、市场监管局等多部门协同的联动机制，形成监管合力。通过设置居民代表占比不低于三分之一的听证会制度规范定价，公共文化设施管理单位对普惠性非基本公共文化服务资金实行专账管理，确保账户清晰明了，并接受区文化和旅游局、区财政局、区审计局、区纪委区监委等相关部门的监督。公共文化设施委托第三方机构运营的，公共文化设施管理单位需要求第三方机构实行专账核算，并做好账户监管。

# 三、领导指导情况

## （一）集体讨论

本指导意见起草过程中，多次组织召开专题会议进行集体讨论。邀请了公共文化服务领域专家、基层文化单位代表、社会机构代表等参与讨论，对指导思想、基本原则、主要内容、保障措施等进行了充分研讨，广泛吸纳各方意见，对文件内容进行了多次修改完善。

## （二）领导批示指示

区领导高度重视本指导意见的制定工作，在起草过程中多次作出批示指示，要求坚持以人民为中心的发展思想，立足我区实际，注重改革创新，确保指导意见具有可操作性和实效性，为推动我区公共文化服务高质量发展提供有力支撑。

# 四、创新完善之处

## （一）创新层面

### 1.服务模式创新

鼓励公共文化设施开展差异化、品质化的优惠收费服务，拓展了服务领域，丰富了服务样态。提出开展“文化+养老”“文化+研学”等融合服务，以及数字化文化服务、文旅融合集散中心等新型服务模式，更好地满足了群众多样化需求。

### 2.定价机制创新

明确了成本加成法和比价法两种定价方式，成本加成法在合理运营成本基础上加计不超过10%利润，比价法原则上定价不超过市场价格的80%，既保障了服务主体的合理利润，又确保了价格的普惠性和合理性。

### 3.收益管理创新

根据公共文化设施管理单位的不同性质，明确了不同的收益管理方式。行政单位的收益全额上缴国库，实行“收支两条线”管理；公益一类、二类事业单位的收益全额纳入单位预算；委托第三方开展服务的，优先弥补服务合理成本并按约定分配利润，确保了收益管理的规范透明。

## （二）完善维度

### 1.服务内容丰富

将普惠性非基本公共文化服务具体分为文化活动类、辅助活动类、场地综合类三类服务，并详细列举了各类服务的具体项目，如艺术培训、多时段托管服务、“文化+养老”服务、数字化文化服务等，使服务内容更加清晰明确，便于操作实施。

### 2.管理要求细化

在定价备案程序、资金管理、监督机制等方面作出了详细规定。定价备案需组织听证会，听证会参与人数不少于7人，居民代表不少于1/3；资金实行专账管理，接受多部门监督；建立了服务质量、资金、日常运营等全方位的监督体系，确保了服务的规范开展。

### 3.保障措施完善

坚持试点先行、动态调整，明确部门责任、强化协同，加强宣传推广、保障权益等保障措施。要求区文化和旅游局牵头制定实施细则，对服务清单进行年度更新；各部门加强信息共享，定期分析研判风险等，为指导意见的实施提供了有力保障。

本指导意见严格依据《中华人民共和国公共文化服务保障法》《北京市公共文化服务保障条例》等法律条例和上级政策文件精神制定，在政府主导、社会参与、公益属性等基本原则方面与上级政策文件保持一致。同时，结合我区实际，在服务内容、定价机制、收益管理等方面进行了细化和创新，是对上级政策文件的具体落实和有益补充。