

---

# 浙江省基层文化队伍建设研究

张卫中

(浙江省文化艺术研究院, 杭州 310013)

**【摘要】**近年来,浙江省基层文化队伍建设取得了显著成绩,一支专兼结合、在编人员与聘用人员有效互补的基层文化队伍保障了公共文化服务体系的有效运行。但浙江省的基层文化队伍建设也存在人员编制过少、结构不够合理、人才环境有待进一步优化等问题。面对基层文化队伍建设的种种困境,浙江一些地方积极探索,在聘用制度、管理体制、流动机制等方面进行了大胆创新,积累了值得推广的经验。浙江省基层文化队伍建设要进一步推进,还需要完善政策,优化人才发展环境;规范机构,合理配备人员编制;深化改革,加大人才建设力度。

**【关键词】** 浙江; 公共文化; 人才队伍

**【中图分类号】** G112

**【文献标识码】** A

基层文化队伍是文化兴盛的推动力量,也是文化兴盛的重要标志。建设文化强省需要一支强有力的文化人才队伍作为保障。加强基层文化队伍建设是完善公共文化服务体系的一个重要组成部分,在公共文化服务体系建设中具有基础性、战略性、决定性的作用。

近年来,浙江省各级政府为加强基层公共文化服务做了大量的工作,取得了显著成绩。覆盖城乡的公共文化服务设施体系基本形成,图书馆、文化馆、博物馆、乡镇综合文化站、农家书屋、文化礼堂、村文化活动室、城市社区文化活动中心等,都在老百姓身边,老百姓可以很方便地参与文化活动,享受文化生活。然而如何充分发挥文化阵地的作用,使公共文化设施的效用最大化,提升公共文化服务的效能,伴随区域文化竞争的日益加剧,基层文化人才紧缺的现象日益凸显,并逐渐成为影响和制约地方文化事业发展的一大瓶颈。

本文试对浙江省基层文化队伍建设的现状、存在的问题进行分析,总结浙江省基层文化队伍建设创新的经验,并就如何进一步加强浙江省基层文化队伍建设提出对策建议。

## 一、浙江省基层文化队伍建设的现状

(一) 基层公共文化服务机构健全,一支专兼结合的基层文化队伍已经形成

基层公共文化服务机构主要包括公共图书馆、文化馆、博物馆、乡镇综合文化站、非遗中心、文保所等。截止 2012 年底,浙江省有县级以上公共图书馆 93 个,县级以上文化馆 97 个,乡镇综合文化站 1349 个,村级文化活动设施 30756 个。公共图书馆在编人员 1224 人,编外人员 876 人,合计 2117 人,大专以上学历 1633 人,占 77.1%,中级以上职称 667 人,占 31.5%;文化馆在编人员 1614 人,编外人员 324 人,合计 1934 人,大专以上学历 1528 人,占 79%,中级以上职称 948 人,占 49%;乡镇文化员在编人员 2996 人,编外人员 1274 人,合计 4617,大专以上学历 3338 人,占 72.3%,中级以上

---

收稿日期: 2013-10-20

作者简介: 张卫中(1967—),男,湖南郴州人,博士,教授,主要从事公共文化研究。

职称 1235 人，占 26.7%；村文化管理员 30746 人，大专以上学历 8987 人，占 29.2%，中级以上职称 680 人，占 2.2%。有文化活动团队 47895 支，其中登记注册 17053 支，文化馆直接辅导 30829 支；2012 年开展活动 1806748 场次，其中登记注册文化活动团队 500780 场次，文化馆直接辅导文化活动团队 1182523 场次。<sup>①</sup>

至 2013 年 5 月 31 日止，浙江省 11 个设区市、90 个县（市、区）全部建立了非遗保护中心，在全国率先实现省、市、县三级非遗保护工作机构全覆盖。其中有 41 个县（市、区）非遗保护中心的编制数在 3 人以上，温州的泰顺县编制有 9 人，杭州桐庐县编制达 10 人。<sup>②</sup>

目前，浙江省文化文物系统博物馆有 118 家，文物保护管理机构 89 个。博物馆从业人员 2418 人，文物保护管理机构从业人员 1367 人。<sup>③</sup>

总体上看，浙江省已基本构建起基层公共文化服务人才队伍体系，覆盖全省的公共文化服务队伍网络已经形成，一支专兼结合、在编人员与聘用人员有效互补的基层文化队伍保障了浙江省公共文化服务体系的有效运行。

## （二）各级政府大力实施基层文化队伍素质提升工程，相继推出人才建设举措

近年来，浙江省各级政府深入实施“人才兴文”战略，以抓普及、促提高，抓提高、带普及的思路，完善现有人才队伍培养机制，组织开展基层文化队伍素质提升工作。

浙江省文化厅在全省范围内组织举办面向各市县分管局长，社文处（科）长，县级文化馆、图书馆馆长和大型群文活动带头人等省本级培训，各市县组织面向文化员、业余文艺骨干、村文化管理员的培训，省文化馆牵头组建了浙江省专家讲师团，为基层文化单位提供免费讲课订单式服务。许多县市区还委托省内外艺术高校以在职、脱产等方式培养一批群文业务带头人。通过对点培训、异地培训、分类培训等各种方式的培训，努力提高基层文化工作者的业务水平，强化实践和服务意识。

浙江省许多地方对文化人才的培训都非常重视。比如金华市在 2007 年就出台了《关于实施农村文化建设工程的意见》（市委办 2007 第 36 号）以及《关于印发金华市新农村文化建设工程实施方案的通知》（市委办 2007 第 63 号），明确提出实施“农村文化队伍素质提升工程”，主要任务是全市文化馆（群艺馆）、图书馆、乡镇文化站文化干部每三年轮训一次，各县每年培训业余文艺骨干 100 名，培训三分之一的村文化管理员。2009 年，又出台了《中共金华市委、市人民政府关于加快文化大市建设推动文化大发展大繁荣的若干意见》（市委 2009 第 10 号）、《中共金华市委办公室、市人民政府办公室关于推进文化大发展大繁荣的政策意见》（市委办 2009 第 17 号），提出要推进宣传文化人才队伍建设，对从事文化、艺术领域的骨干和全市乡镇文化员、村级文化管理员进行分层次培训。又比如宁波市北仑区政府出资加强对各级文化骨干、文化员的培训。选派专业人员到中国艺术研究院研究生班进修学习，每年组织文化站长分别到厦门大学、武汉大学和山东大学（文化部全国基层文化队伍培训基地）进行为期一周的培训学习，组织有关村、社区文化员参加市局组织的基层文化培训，经常组织基层文化员参加区里舞蹈、声乐、器乐、写作、摄影等门类的艺术培训。

2012 年浙江省累计开展基层文化队伍培训 2463 次，培训人员 158944 人，其中培训图书馆和文化馆专业人员 1355 人、乡镇文化员 5080 人、村文化管理员 8047 人、业余文艺骨干 77730 人<sup>④</sup>。

①资料来源于浙江省社会文化数据动态填报系统，ht-tp: // www. zjwhbt. cn / 。

②资料来源于浙江省文化厅非遗处。

③本文涉及博物馆方面的资料均来自浙江省文物局博物馆处。

④资料来源于浙江省社会文化数据动态填报系统，ht-tp: // www. zjwhbt. cn / 。

在大力开展基层文化人才培养的同时，浙江省各地也相继出台推动文化人才队伍建设的政策。特别是在 2010 年，中共中央宣传部等六部委联合下发了《关于加强地方县级和城乡基层宣传文化队伍建设的若干意见》，这是新中国成立以来中央出台的第一个关于基层宣传文化队伍建设的专门文件，为进一步加强基层宣传文化队伍建设提供了基本遵循和政策依据。根据六部委的文件，中共浙江省委宣传部等六部门出台了《关于加强地方县级和城乡基层宣传文化队伍建设的实施意见》（浙宣〔2010〕60 号），各地也纷纷出台了加强宣传文化队伍建设的实施意见，明确了加强基层宣传文化队伍建设的各项任务。有些市县在文件中对基层文化队伍的编制、管理、待遇等还有非常具体的规定。比如舟山市《关于加强县区和城乡基层宣传文化队伍建设的实施意见》（舟宣〔2011〕9 号）提出：“乡镇（街道）综合文化站（中心）要配备专职人员，每个乡镇（街道）综合文化站（中心）一般要有 2 个以上编制，中心镇适当增加编制。宣传文化干事、综合文化站（中心）站长（主任）任职期间享受乡镇（街道）中层待遇。”龙泉市《关于加强宣传文化队伍建设的实施意见》（〔龙委办〕114 号），要求加强乡镇（街道）综合文化站（中心）建设，根据各乡镇（街道）实际，配备 1—2 名专职人员，文化站长任职期间享受乡镇（街道）中层正职待遇。

在文化人才引进、激励方面，浙江省各地也采取了灵活的机制和积极的举措，比如龙泉市，由市编办牵头，重新核定全市公益性文化事业单位人员编制。组织和人事部门制定了文化专业人才招聘、引进政策，建立文艺创作、文博类等紧缺人才引进绿色通道，采取各种措施吸引各类优秀人才加入到公共文化服务队伍中来，鼓励大学毕业生到农村从事文化服务工作。绍兴县面向全国招聘高层次文化专业人才，出台了《关于进一步扶持“鉴湖英才”创业创新的若干意见》（县委〔2013〕36 号）。许多地方设立了文化奖励专项资金，用于文化精品和文化拔尖人才奖励。

### （三）业余文艺团队建设成效显著，文化志愿者管理日趋规范

随着经济的快速发展和人民生活水平的提高，政府不断加大对公共文化设施建设的投入，基层文化呈现蓬勃向上、欣欣向荣的局面，业余文艺团队如雨后春笋般不断涌现。浙江省各级文化部门拓宽工作思路，不断壮大基层文化人才队伍，注重发挥民间文艺团队、民间艺人、民间文艺创作人员在活跃基层文化生活中的作用。比如奉化市城乡现有各类业余文艺团队 700 多支，队员 13000 多人，已成为当地群众文化体育活动的重要力量。从覆盖面看，涵盖了奉化全市 11 个镇（街道）。从团队类别来看，有腰鼓队、排舞队、舞龙队、戏曲演唱队、铜管乐队、舞蹈队、曲艺队等十几种。<sup>①</sup>嘉善县平均每个村（社区）有 2 支以上的文艺队伍，种类涵盖了江南水乡一带的大部分民间文艺表演式样，有舞龙、舞狮、马灯舞、莲厢舞、荡湖船、大头娃娃、打腰鼓、旗伞舞、挑花篮、抬花轿、秧歌、竹板、鱼灯舞、田歌、宣卷、农民书、地方戏曲演唱、江南丝竹等。

近年来，各地不断建立和完善民间文艺团体的注册登记和监督管理检查制度，注重培育民间艺术队伍精品，不断提高民间文艺演出的水平。比如上虞市精心搭建文艺舞台，通过虞舜文化节、“娥江之春”文艺晚会、文化走亲等诸多平台，让全市广大农村的文艺团队、文艺骨干有充分展示、提高文艺才华的舞台。同时，支持各乡镇办好“乡村大舞台”农民艺术节、社区邻里月艺术节、东山文化艺术节、管溪文化艺术节、王充文化艺术节、桑果文化旅游节、野藤葡萄文化节等系列活动，全部立足农村，服务农民，由广大农民自编、自演，参与活动的农民每年超过 10 万人次。不少行政村和社区也在积极开展丰富多彩的村落文化艺术节活动，如东关街道保驾山村，已连续 8 年举办村落文化艺术节，由村级行政主导、民间社团配合、社会各界推动、村民自我参与，融村落文化、乡贤文化、庙会文化、方志文化为一体，颇具地方特色。奉化市为提高文艺队伍整体素质，激发基层队伍活力，出台了《奉化市优秀文艺作品政府奖评选办法》《奉化市关于业余文艺团队等级评定奖励办法》《关于开展全市业余文艺团队等级评定工作的通知》等政策意见，对优秀文艺人才、文艺作品、业余文艺团队、优秀村落（社区）文化员和文化示范户（点）等进行表彰奖励。2012 年，共评选出溪口镇三十六湾村文艺团队等 16 支优秀文艺团队，对 8 件银奖、13 件铜奖、41 件优秀奖优秀文艺作品进行了表彰。

各级文化部门还充分发挥自己的职能优势，采取有效措施，加强文化志愿者队伍建设，将文化志愿服务者的培训工作纳入

<sup>①</sup> 资料来源于奉化市文化广播电视新闻出版局。除特别注明外，本文引用浙江省各地资料均来源于当地文化广播电视新闻出版局，以下不一一注明。

农村业余文艺骨干培训计划，着力提高文化志愿者服务水平。许多县（市、区）已基本构建起县（市、区）、乡镇、村三级文化志愿者网络。为规范文化志愿者管理机制，各地纷纷出台管理办法，如舟山市定海区出台了《定海区文化志愿者服务总队管理办法》，在人员吸纳、服务内容、服务质量等方面进行规范。《奉化市人民政府办公室转发市文化广电新闻出版局关于在全市推行基层文化使者制度实施意见的通知》，2012年，评选出15名优秀文化使者。通过多年来的培育、引导，奉化市形成了政府引导宣传、群众自办活动的良性机制。目前，不少基层文化使者热衷于开展文艺活动、保护民间艺术，积极为提供基层群众文化服务。通过自筹资金、自发组织、自导自演，成为群众文化的带头人。奉化市依托文化馆和文化艺术培训中心的师资力量和教育培训场地，举办了排舞、戏曲、声乐、器乐等各类基层文化使者培训班，提高了文化使者的业务水平，为他们下基层辅导打下了良好的基础。

## 二、浙江省基层文化队伍建设存在的问题

### （一）基层公共文化服务机构人员编制过少，与所承担的职能不相匹配

浙江省基层公共文化服务机构人员编制大多是20世纪90年代甚至80年代确定的，许多地方多年来没有变化。而近二十多年来，浙江省的文化建设飞速发展，从文化大省向文化强省迈进。广大群众对公共文化的需求日益增长，公共文化设施不断完善，公共文化服务范围不断扩大，公共文化服务内容越来越丰富。特别是2011年1月26日，文化部、财政部联合下发了《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆（站）免费开放工作的意见》。为更好地贯彻落实文化部、财政部的文件精神，浙江省文化厅、浙江省财政厅联合下发了《关于进一步推进美术馆、公共图书馆、文化馆（站）免费开放工作的实施意见》。在文化部、财政部文件规定要求免费开放的设施外，浙江省的实施意见还结合本省实际，进一步加大免费开放的力度，比如要求扩大免费开放的场地设施，增加免费提供的服务项目，形成免费开放的服务品牌，强化免费开放保障机制等。免费开放后，公共图书馆、文化馆（站）服务的内涵、外延扩大了，尤其是开放时间延长了，服务量大大增加。如何使免费开放落到实处，真正把免费开放工作做细、做好，为公众提供免费、便捷、优质的文化产品和服务，需要强有力的公共文化服务队伍。

一些地方基层公共文化服务机构人员编制过少，与其所承担的职能严重不匹配。比如丽水市图书馆在1986年时藏书13万册，现在藏书30万册，而人员编制从1986年到现在没有变化。上虞市文化馆、图书馆、博物馆的编制数基本上是20世纪90年代确定的；宁波市北仑区三馆和文化站的正式编制核定人数也几乎都是建区时定的，至今没有变化；缙云县图书馆从1997年到现在没有增加过编制。很显然，公共文化服务机构的任务与功能大量增加和扩展，但没有配套的文化队伍，文化阵地的作用就不能得到充分发挥。比如有的乡镇文化站只有一个编制，文化站长还兼办事处副主任等好几个职位，平时文化站基本上关门。浙江省许多乡镇文化站硬件建得很好，但人员、管理、服务跟不上，一定程度上造成公共文化资源的浪费。

浙江省有48个县（市、区）单设了文保所，包括文物保护考古所、文物保护管理所、文博馆、文物馆、文化遗产保护中心，以及作为协调机构的县级文物管理委员会下设办公室等。此外，与博物馆合署办公的文保所（挂牌）有22个县（市、区）。从全省48个单设县级文保所机构设置来看，编制数不平衡情况十分明显。超过15人编制的仅余姚、绍兴2个县、市；有24个县（市、区）的编制数在4人及以下，有些县（市、区）甚至只有1至2个编制。就单设机构设置的完整性来讲，4人及以下编制数的机构是较难开展正常的不可移动文物保护工作的。

此外，一些不可移动文物较为丰富的县（市、区），如义乌市、金华市金东区、诸暨市、衢州市柯城区、江山市、台州市黄岩区等未设立县级文保所。分别由县级文物行政主管部门或从相关管理机构借调人员进行管理，这类管理模式在一定程度上具有不稳定性，不利于日常管理工作的开展。

新的历史时期对博物馆事业提出了新的目标和要求，特别是博物馆免费开放以来，博物馆的内涵不断丰富，展陈、教育和文博产业发展，都成为了博物馆事业的重要内容，博物馆已经成为公众接受社会教育的终生课堂。浙江省各级各类博物馆根据

省文物局“繁荣展陈、服务观众”的要求，持续推进精品陈列展览工程，陈列展示水平不断提升，推出了一大批主题深刻、特色鲜明、内容丰富的精品陈列，获得了巨大的成绩。据 2012 年度统计数据显示，浙江省大部分县市设立了博物馆，杭州的西湖区、宁波的镇海区和北仑区、温州的龙湾区和瓯海区等市辖区也设立了专题性博物馆，现全省有市、县（市、区）级博物馆 113 家。很多博物馆从 20 世纪八九十年代设立起，其编制就一直没有增加，有的馆编制数甚至还在缩减。如文成县博物馆 1994 年建成时核定编制 4 人，慈溪市博物馆 1997 年建成时核定编制 11 人，到现在一直未增加。瓯海区博物馆 2000 年 7 个编制，到 2010 年缩减为 4 个编制；泰顺县文博物馆原有编制 12 人，2008 年变更为博物馆后，编制减为 7 人。文成县、泰顺县、瓯海区的博物馆新馆建设正在积极推进中，瓯海区博物馆新馆土建工程已经完成，面积近 10000 平方米，现有的工作人员根本无法满足新馆运行的需要。

## （二）基层文化人才队伍结构不够合理

从浙江省公共文化服务机构人员现状看，年龄结构老化、文化程度偏低、专业不对口等问题比较突出。尤其是乡镇（街道）文化员，大部分是 20 世纪七八十年代培养起来的，对农村文化工作感情很深，具有丰富的工作经验，但年龄偏大、学历偏低，文化工作开展跟不上时代。比如缙云县壶镇镇文化站，8 名文化员中有 5 人在 50 岁以上，只有一人是专业学校毕业的。龙泉市乡镇（街道）文化员中，50 周岁以上的占 70% 以上。绍兴县现有 32 名文化站人员中，39 岁以下 4 人，40—49 岁 11 人，50 岁以上 17 人，三分之二的文化站干部从事文化工作时间在 20 年以上。上虞市 21 名专职文化员的平均年龄为 50 周岁，大学本科学历的只有 3 人。上虞市博物馆 9 名在编职工中，40 岁以上并接近 50 岁的占了 7 人，没有文博专业毕业的专业人员，专业不对口情况非常突出；上虞市图书馆 17 名在编职工中，只有 1 人在 40 周岁以下，已十多年没有招聘大学生了。奉化市文化馆职工平均年龄达 44.5 周岁，大专及以上人员仅 17 人，高中及以下人员占了 14 人，且除个别人员外，大多是通过函授、电大等途径取得大专、本科学历，文凭与水平、学历与能力还存在一定差距；奉化市图书馆馆舍 5000 平方米，藏书 20 万册，9 个乡镇分馆，没有一个图书馆专业出身的，甚至没有通过继续教育获得图书资料专业文凭的人才。队伍结构的不合理致使不少单位退休一个人或离开一个人，就缺少一个专业或形成专业断层。

由于体制、编制、职称、待遇等诸多方面的原因，在目前三馆一站中，普遍存在青黄不接、人才断层现象。三馆一站留住人才相对困难，均存在专业人员外流现象。目前紧缺的文化馆（站）复合型编导类和非遗管理类人才，专业创作、舞蹈、戏曲、声乐、美术和音响灯光操作人才，图书馆高级采编人才，博物馆考古和文物鉴定人才等等难以引进。

为了弥补编制数量的不足，各馆都聘请了数量不等的编外用工人员。比如博物馆的安全保卫、宣教讲解等岗位基本上是编外临聘人员承担。事实上，宣传教育和陈列讲解是现代博物馆的主要工作内容，是博物馆提供公共文化服务能力的重要体现，直接影响博物馆面向社会免费开放的效果。一名合格的宣教人员需要接受较长时间的学习和专业培训，但受编制限制，且收入低，人员流动性强，无法吸引高素质的人才加入，制约博物馆服务社会能力的提升。

## （三）基层文化队伍建设环境有待进一步优化

1. 地方领导的观念有待进一步改变。一些基层单位和部门的领导没有真正树立“人才资源是第一资源”的观念，重经济发展，轻文化建设。在抓经济和社会发展工作上见物不见人，重物轻人，一味强调文化设施等硬件建设，却忽略了人才培养这一重要环节。一些地方图书馆人员经费不足，使用购书经费支付人员经费。一些地方乡镇文化站干部退休或调离，便从新分配的公务员或其他事业干部中临时“拉郎配”指定一个人接替，其所学知识、专业与文化工作根本不对口，并且人员很不稳定。有的乡镇文化员较少参与文化工作。

2. 文化人才政策有待进一步落实。一些地方在落实中央、省、市、县一系列关于文化人才培养、引进、使用等政策上打折扣，到位率低。比如各县（市、区）基本上都由宣传部等相关部门下文，明确乡镇文化站站长享受乡镇中层待遇，但至今仍有一部分乡镇未执行该政策。乡镇文化站站长常身兼数职，工作强度大，非常辛苦。比如缙云县新建镇文化站长楼舜亮兼管理区主

任，仅 2012 年一年就加了 150 个夜班。而同样在乡镇工作，计生、纪委干部每月有补贴，文化干部却没有。如果本该享受的待遇不能落实，将严重影响文化干部的工作积极性。

3. 文化管理体制有待进一步理顺。在乡镇机构改革中，浙江省大部分的文化站被撤销，并入社会事业服务中心，文化干部归属乡镇政府统一管理使用，业务上接受文广新局的领导。由于两条线管理，文化员不能专门从事文化事业，大多数文化员把主要精力都放在乡镇日常工作上，文化干部兼职过多已成为一种普遍的现象。因此，相当一部分文化干部是“种了别人的地，荒了自己的田”，文化工作被边缘化。比如缙云县 57 名文化员，干文化工作的专职文化员只有 2 名；绍兴县 32 名文化干部中有 25 人兼职，涉及团委、社会事业办、综治办、党政办，城建办、经发办等部门。许多地方的乡镇文化员干文化工作成了副业。管理体制不顺很大程度上影响了基层公共文化服务机构功能的发挥，影响了文化工作的成效。

### 三、浙江省基层文化队伍建设的探索与创新

面对基层文化人才队伍建设的种种困境，一些地方积极谋划，开拓思路，探索破解的途径与方式，其经验和做法值得推广和借鉴。

#### （一）创新聘用制度，弥补文化机构人员编制的不足

基层文化机构人员编制不足，是普遍存在的问题，而要大量增加人员编制，在当前的形势下显然不现实。如何破解这一难题？宁波市北仑区从 2011 年开始，以北仑区海晨业余艺术团名义招聘文化专业人员，弥补街道乡镇文化站和区文化馆工作人员不足，目前已有 20 位人员充实到基层文化队伍中。北仑区海晨业余艺术团隶属于北仑区文化馆，人员性质属于合同用工，按照《劳动合同法》有关规定签订劳动合同。根据工作经历、专业水平、学历职称等情况确定工资待遇，起点工资年薪为 4 万元（含个人、集体应缴的养老、医疗、失业等社会保险）。北仑区以艺术团名义招聘合同用工，一方面弥补了编制的不足，另一方面也解决了乡镇街道专业人才匮乏、没有新鲜血液的问题，其做法值得借鉴。

#### （二）创新管理体制，改变乡镇文化员专职不专干的现象

乡镇文化员占用文化员编制少干甚至不干文化工作，是目前普遍存在的老大难问题，如何让乡镇文化员把主要精力放在文化工作上，温州市苍南县从管理体制上进行厘清。《中共苍南县委苍南县人民政府关于加强宣传文化队伍建设的实施意见》指出：“恢复乡镇综合文化站机构职能，单独设置，配备专职人员，每个乡镇按规模配备若干名文化员，乡镇不能随意占用综合文化站编制。要加强对乡镇文化员队伍的管理，乡镇文化员招录时需按要求设置专业和学历条件，乡镇文化员调离宣传文化工作岗位时需征得业务主管部门的同意。宣传文化干事、综合文化站站长的任免事先征求业务主管部门书面意见，再由乡镇党委发文任免，并报县委宣传部备案。鼓励具备条件的有关乡镇成立文联。全县各乡镇综合文化站站长及乡镇文联专职主席任职期间享受乡镇中层相应待遇。”

苍南县通过恢复乡镇综合文化站机构职能，单独设置，配备专职人员，改变乡镇文化员专职不专干的现象，做法比较彻底，能有效地解决问题，但许多地方不一定能照搬执行。上虞市的做法则比较灵活，执行起来相对简单，有很强的借鉴意义。上虞市乡镇综合文化站正式核编人员的编制挂靠在市文化总站，由市文广新局负责人员编制、档案及业务指导，市财政负责人员工资，乡镇（街道）负责其奖金和其他福利补贴，并负责其日常管理、考核、党群关系等。由于人员编制在文广新局，工资由市财政负责，所以文广新局能对乡镇文化员进行有效管理，乡镇（街道）负责文化员的奖金和其他福利补贴，这样文化员的收入也不降低。从实际运行的情况看，文广新局、文化员、乡镇之间均没有矛盾，能较好协调。应该说，这是一种比较理想的乡镇文化员的管理模式。

#### （三）创新流动机制，缓解基层文化专业人才匮乏的矛盾

由于条件、待遇等多方面的原因，越到基层，专业人才越匮乏。如何将专业人才送到基层，嘉兴市在海盐试点，积极探索文化员下派制度。具体做法是增加县文化馆编制，通过公开招聘人员，下派至各镇（街道）文化站，协助管理农村文化活动现场、设备、器材，从事文艺创作、表演和辅导培训等，组建文艺团队，配合开展文化工作，进一步密切文化馆与镇（街道）文化站的联系。文化员下派周期原则上为 2 年，下派期间其年度考核、工资福利待遇由县（市、区）文化馆负责，所需经费由当地财政给予保障，是中共党员的，其党组织关系转至所在镇（街道），期满后继续留任或转任由县（市、区）文广新局与有关镇（街道）商量确定。2013 年开始，嘉兴在全市推广文化员下派制度，全面加强农村文化工作力量。台州市三门县精心组建一支由县乡文体干部、各类文艺协会人员、学校艺术类教师以及文化志愿者等组成的文化特派员队伍。以一人联系一个村，包干辅导、全程服务的方式，进行种文化活动。

奉化市则强化文艺骨干联镇制度。所谓文艺骨干联镇制度，即是从文化馆选拔 11 名文艺骨干担任镇（街道）的文化指导员，为基层文化站工作者、文艺骨干、文艺爱好者提供文艺编导、文艺表演等各类咨询、指导的无偿服务。2012 年，文化指导员辅导基层文艺爱好者新编精品节目 26 个，其中《嬉春》《又见桃花开》《幸福之旅》《拆迁轶事》等 11 个原生态节目在宁波市第三届“种文化”成果展演会上进行了会演，其原创性、本土性及创新性均得到了各级领导和基层群众的高度认可。

## 四、加强浙江省基层文化队伍建设的对策建议

### （一）完善政策，优化人才发展环境

当前基层文化队伍建设中存在的一些问题，根源就在于一些基层领导干部对文化工作的认识跟不上经济社会发展形势，对文化建设在一个地区长远发展中的重要作用认识不足。因此，必须进一步强化基层领导干部对文化工作在推动科学发展、创新社会管理、促进社会和谐等方面重要性的认识，为基层文化队伍建设创造一个良好的环境氛围。

1. 完善督查考核机制，推动文化人才政策落实到位。各地要进一步加大对中央、省、市关于加强基层文化队伍建设文件精神贯彻落实情况的督查力度，推动县区、乡镇尽快落实有关政策。注重发挥目标责任制考核的“指挥棒”作用，一方面，推动完善县区科学发展考核评价体系，把基层文化队伍建设纳入其中；另一方面，推动建立县、乡、村三级考核体系，建立基层文化工作目标责任制，由宣传部、文广新局联合进行分级、量化考核。

2. 建立激励机制，吸引优秀人才充实基层群众文化队伍。明确基层文化机构公益性事业单位的性质，落实从业人员的各项社会保险待遇，进一步探索建立竞争激励机制，吸引优秀人才到基层文化机构工作。

3. 制定优惠政策，培育和发展业余文艺团体和民间文化队伍。业余文艺队伍基本没有固定活动经费，资金难以保障，活动缺乏创新，需要各地出台优惠政策，在资金、人才、管理等方面给予支持，同时鼓励社会力量积极参与，完善多元化投入机制，使业余文艺队伍健康发展。

4. 落实文化人才培养专项经费。加大公共财政投入力度，切实改变县文化馆、图书馆、博物馆、乡镇综合文化站等公益性文化事业单位人员编制及工作人员工资待遇不落实的状况。科学安排文化人才培养、交流与考察等专项经费。对优秀人才、特殊人才，实行高薪聘请的特殊人才政策。

总之，要真正做到想干事的人有机会，能干事的人有舞台，干成事的人有地位，营造爱才、重才、惜才的浓厚氛围，形成广纳群贤、人尽其才、才尽其用的良好环境。

### （二）规范机构，合理配备人员编制

基层公共文化服务机构人员编制各地不平衡，没有统一的标准。如果浙江省机构编制委员会办公室会同省文化厅、财政厅等部门出台《浙江省公共文化服务机构编制标准指导意见》，对基层公共文化服务机构人员编制数、编外用工人数进行基本的测算，各地公共文化服务机构人员编制的配备就有相对科学的依据。比如公共图书馆工作人员数量可根据文化部组织制定的国家标准《公共图书馆服务规范》（GB/T28220-2011）进行测算，《公共图书馆服务规范》明确指出：“公共图书馆工作人员数量的确定，应以所在区域服务人口数为依据。每服务人口10000人～25000人应配备1名工作人员。各级公共图书馆所需的人员数量的配备，还应兼顾服务时间、馆舍规模、馆藏资源数量、年度读者服务量等因素。”<sup>①</sup> [1] 博物馆工作人员数量的确定也应根据馆舍面积、藏品数量、服务人口、开展活动情况等综合考虑。另外，设区市应设立文物保护管理所（文物保护考古所），配备与所辖行政区域内不可移动文物总数相应的合理数量的专业人员，突出市级不可移动文物保护管理机构对所辖各县（市、区）的业务指导作用。条件成熟的县（市、区）应单独设立文物保护管理所，配备与所辖行政区域内不可移动文物总数相应的，并能保证机构日常运行的合理数量的专业队伍。规范的机构设置，科学的人员配备，有利于公共文化服务机构功能的充分发挥，避免公共资源的浪费。

### （三）深化改革，加大人才建设力度

1. 畅通渠道，不拘一格选人才。基层公共文化服务机构尤其是文化馆和文化站的业务干部不同于其他机关事业单位的干部，要求具有较强的艺术素质，因此在招聘考试中不能沿用一般的笔试、面试形式。应该打破常规，先由业务主管部门会同人事部门举行专业水平的测试，而且艺术素质测试的分值应占主要比例，达到一定分值的才可进入笔试和面试程序。对引进文艺创作、文化创意、文物博物等方面的高层次紧缺人才，应开辟绿色通道，允许暂时超编进入，以后再纳入编内管理。对特殊优秀的文化人才，采用“一事一议”的方式加快引进，并按相关规定解决住房、户籍以及子女上学等问题。正规院校毕业的考古、图书资料等专业人才生源少，且不愿意到基层就职。而个别实践经验丰富的社会人员又因编制、待遇、公开招考等问题难以引进。因此，需要加大这方面人才的引进力度。对专业人才的招聘应不限地域，省有关职能部门可以牵头组织专门的文化人才招聘。比如对文化系统紧缺的专业人才举办招聘专场，整合资源，扩大影响，多渠道引进优秀人才。

2. 打开思路，多管齐下育人才。要解决文化人才短缺、结构不合理问题，除了通过良好的机制合理选用人才外，还必须改变“重使用、轻培养”的观念，需要科学制定人才培养规划，加大人才培养力度。首先，培养计划要清晰。要针对现有的人才结构、工作需求，制定具体的方案，分阶段、有步骤地实施。其次，培养方式要多样。要根据不同层次、不同专业的人才进行分类培养、重点培养。发挥学校教育的主体作用，建立高校职校、培训机构和文化服务机构组成的公共文化人才教育培训体系。可以通过名师、名家“传、帮、带”的方式，也可以通过挂职锻炼、岗位交流等方式进行人才培养。第三，培训内容要明确。文化人才的培训要在增强针对性上下功夫，设计符合实际需求的培训课程，提高培训实效。鼓励和支持文化人才多出成果、加快成长。

求木之长，必固其本；欲流之远，必浚其源。文化人才是推动浙江省文化发展和提升群众生活水平的重要力量，是文化软实力的承载者，也是搞好文化工作的第一要素。做好基层文化队伍建设的工作将为浙江省基层文化发展提供源泉和动力，为文化强省建设奠定坚实的基础。

### 参考文献：

[1] 文化部文化科技司关于转发国家标准《公共图书馆服务规范》的通知（科技函[2012]25号）[EB/OL]. [2013-10-20]. <http://www.zjwh.gov.cn/upfiles/xgzx/13010901.pdf>.

① 《文化部文化科技司关于转发国家标准〈公共图书馆服务规范〉的通知》（科技函[2012]25号）