

# 公共文化服务标准化均等化的实践与思考

## —基于浙江的视角

阮可

**【摘要】**浙江省在促进地区均等、城乡均等、群体均等和服务均等方面取得了公共文化服务标准化、均等化方面的明显成效。针对浙江省公共文化服务标准化、均等化面临的模式选择、政府定位、文化投入等问题，提出要加快制定国家基本公共文化服务标准、加大对欠发达地区转移支付的力度、完善公共文化投入的统计口径、推进《公共文化服务保障法》立法进程。

**【关键词】**公共文化服务；标准化；均等化

浙江公共文化服务是实现人民群众基本文化权益的主要途径，是政府公共文化服务职能在文化领域的具体体现。党的十八届三中全会决定指出，要构建现代公共文化服务体系，促进基本公共文化服务标准化、均等化。有关领导在赴浙江衢州调研时，进一步提出了研究确定基本文化服务的供给内容和保障标准，加快推进设施建设、管理服务和评估考核标准化。通过推进公共文化服务标准化、均等化，把公共文化服务体系建设提高到一个新的水平。近年来，浙江在积极探索“两化”的路径方法上取得了明显成效。

### 一、浙江“两化”的实践和成效

#### （一）均衡文化设施布局，促进地区均等

##### 1. 文化地标建设与基层设施网络覆盖结合

在浙江现代化发展进程中，建设了一批在当地具有标志性的公共文化设施。截至目前，已建和在建的县级以上文化广场、文化中心 300 余个，标志性文化设施布局均衡（见表 1）。全省以“城市 15 分钟和农村 30 分钟文化服务圈”为目标，统筹规划布局县级文化馆、图书馆、博物馆，设置和调整乡（镇）综合文化站和村（社区）文化活动室，推进公共文化设施建设规范化、标准化。

表1 浙江省县（市、区）公共文化基础设施规模

年度	县级以上文化广场、文化中心（个）	县级文化馆（个）	县级文化馆平均面积（平方米）	县级图书馆（个）	县级图书馆平均面积（平方米）	乡镇综合文化站（个）	乡镇综合文化站平均面积（平方米）	村级文化设施覆盖率（%）
2008	285	87	3225	79	4102	1484	980	75
2009	300	89	3178	80	4044	1510	1180	80
2010	300	90	3299	82	4533	1509	1245	85
2011	300	90	3854	83	4900	1404	1594	87
2012	300	90	4145	83	5272	1345	2008	89

资料来源：《浙江省基层公共文化服务评估指标数据》

## 2. 推进欠发达地区的“文化扶贫”

从2011年起，浙江省文化馆面向全省18个经济欠发达地区开展了“耕山播海”文化扶贫活动，受到基层群众欢迎。“耕山播海”还与党的群众路线教育实践活动紧密结合，确定了一批重点帮扶区域。两年来，专家队伍平均每地授课6次以上，直接受惠人群2万余人次。

## 3. 流动服务打通“最后一公里”

目前，全省为所有欠发达县（市、区）和部分中等发达地区配送流动舞台表演车和多功能图书流动车，形成衢州“文化加油站”经验。“文化加油站”以有场所、有活动、有队伍、有机制等“四有”为基本标准，公益式、直通式、多元式、播种式“四式”为基本途径，推出流动文化馆、流动图书馆、流动电影院、流动博物馆、流动科技馆、流动俱乐部等六大服务载体，延伸了公共文化服务的触角，使农村百姓特别是偏远山区、弱势群体的精神文化生活得到极大充实。

### （二）以城带乡，城乡联动，促进城乡均等

#### 1. 加大城市对农村文化资源输送强度

浙江坚持服务产品“向基层倾斜、向偏远地区倾斜、向弱势群体倾斜”。形成了嘉兴市覆盖城乡的文化资源共建共享的经验和杭州市利用“群文网”面向全市的资源配送的做法，嘉兴经验和杭州做法发挥了城市在区域的枢纽作用。

#### 2. 培育农村文化造血功能

推进城乡公共文化服务均等化，必须从农村自身着手。浙江连续7年把送文化下乡活动列为“为民服务十件实事”之一。2005年7月，省委宣传部和省文化厅组建了浙江钱江浪花文化艺术有限公司（钱江浪花艺术团），创新文化产品供给模式。至今，钱江浪花“文化直通车”已行遍浙江11个地市90个县（市、区）的1000余个乡镇（街道），为基层农村演出1500多场，观众达420多万人次（见表2）。

表2 浙江省县（市、区）公共文化服务供给情况

年度	送戏下乡 (万场)	送书下乡 (万册)	文化走亲 (场)	送讲座(送展 览)(场)	培训人数(人 次)	人均购书费 (元)	人均藏书量 (册)
2008	2.05	184.00	—	—	12300	1.49	0.62
2009	1.90	166.60	—	—	29459	1.78	0.69
2010	2.02	165.00	—	—	60653	2.00	0.75
2011	2.10	181.00	1060	1945	31000	2.16	0.82
2012	1.94	195.00	1760	3854	150000	2.85	0.98
平均值	2.02	178.32	1410	2899	56681.8	2.06	0.77

资料来源：《浙江省基层公共文化服务评估指标数据》

#### 3. 完善城乡一体化网络

公共文化服务体系建设的重点在农村，难点在农村。为此，一方面，鼓励城市剧院、文化广场、文化展馆免费为农民提供展演展示场所，通过举办农民文化艺术节、组织乡镇优秀节目展演等方式为农村文化提供舞台。另一方面，积极引导农村“送文化进城”，实行“文化反哺”，形成了良好的城乡文化互动合作氛围。

#### 4. 面向农村基层推动分层次教育培训

省文化厅对全省文化、艺术领域的骨干特别是乡镇文化员、村级文化管理员进行了分层次培训。省级培训委托浙江艺术职业学院和省文化馆承办，“十二五”期间，每年组织培训图书馆馆长、文化馆馆长、乡镇文化站站长、乡镇文化员 900 名，县级每年培训文化骨干近万名。省文化厅还编写了全国首部农村文化培训教材——《浙江省农村文化队伍素质提升工程辅导教材》。

#### （三）落实弱势群体文化保障，促进群体均等

##### 1. 面向特殊人群实施“文化低保工程”

“文化低保工程”的主要做法包括：专项资金补助。“十二五”期间，每年安排 500 万元专项资金用于全省“文化低保”项目补助。实施公益性培训“星光计划”。依托省文化馆、图书馆，有计划地发放文化消费券，对外来务工人员、民工子弟等实行免费培训。联合总工会制定“文化共享工程进企业”实施意见，累计建成示范服务点 1389 家，职工电子书屋 8814 家。面向失业人员和外来务工者开展了再就业技能培训。

##### 2. 农民工活动中心提供精神家园

发挥公益性文化单位骨干作用，合理配置文化资源。农民工文化活动中心的使用权、管理权由村委会（企业）、农民工共同使用、共同管理，免费向农民工提供服务。建立资金保障机制。根据全市每年农民工输入的总量，按人均 12 元/年文化活动经费的标准，制订财政预算，并逐年增加。建立专项补助资金，每建设 1 个农民工文化活动中心给予一次性奖励补助经费 4 万元等。

##### 3. 专项调研破解农民工文化服务难点问题

2010 年，文化厅组织力量设立“浙江省新生代农民工文化生活现状调研课题”，在全省主要农民工聚集地展开大型调研，为加强农民工文化建设工作提供了重要决策参考。

#### （四）优化管理，规范标准、促进服务均等

##### 1. 规范文化先进县示范区评选标准

目前，浙江全省已有全国文化先进单位（县）27 个，占全省县（市、区）总数的 30%；省级文化先进县 44 个，占全省县（市、区）总数的 49%；创建国家公共文化服务体系示范区 2 个、示范项目 4 个；省级公共文化服务体系示范区 12 个、示范项目 21 个；浙江省文化强镇 53 个、省级文化示范村 460 个、省级文化示范社区 171 个。

##### 2. 规范乡镇综合文化站等级评估标准

2012 年，开展全省第五次乡镇综合文化站评估定级工作。全省 1345 个乡镇（街道）综合文化站有 1066 个达到三级以上标准，其中特级综合文化站 86 个、一级 258 个、二级 386 个、三级 336 个，上等级率达 79.3%。

##### 3. 规范公共文化服务考核奖励标准

浙江省文化厅与财政厅结合“十二五”基层公共文化服务年度考核工作，在项目、指标、权重、计算方法等方面参考《浙

---

江省基层公共文化服务评估指标数据》，制定了《浙江省基层公共文化服务绩效挂钩奖励资金考核细则》。从“十二五”开始，每年对全省基层公共文化服务工作进行量化考核，对考核前 30 名的地区给予资金奖励。

#### 4. 开发公共文化数据网上填报系统

浙江省文化厅自行设计制作了省、市、县三级公共文化数据动态填报系统，以县级文化部门为单位，在线填报各类社会文化数据，省、市级文化部门网上进行统计汇总、分析查询，实时掌握全省和各地的社会文化数据。

#### 5. 量化专业技术职称评审评价标准

浙江探索职称评审量化指标，起草并完善了《浙江省图书资料中、高级专业技术资格评价条件》、《浙江省群众文化专业高级职务任职资格评审学术成果评分标准》，确保高级职称的“含金量”。

#### 6. 成立浙江公共文化服务研究机构

浙江省文化厅充分发挥专家的力量，联合省内高校成立了公共文化服务研究中心，加强对公共文化服务效能的跟踪调查与分析研究。

#### 7. 规范制度设计课题研究过程管理

受文化部委托，浙江省代表中国东部地区承担国家公共文化服务体系制度设计综合研究任务，确定了 22 个子课题作为研究范围，出版了《制度建设与浙江公共文化服务（2013）》一书。课题研究成果对于全面提升浙江省公共文化服务体系建设起到重要的指导和推动作用。

## 二、对浙江“两化”的几点思考

### （一）模式选择

目前，国际上政府提供基本公共服务主要有四大模式，即财政收入均等模式、收支均衡模式、基本公共服务标准化模式、最低公益模式。我国地广人多，区域、城乡、群体之间的差距都比较大，具体到浙江省，虽然属于沿海经济发达省份，但上述三大差距也客观存在，而且不容小觑。既然有差距和不同，就不能“一刀切”，为此，必须寻找最大公约数，确立一个各地都接受的最低标准，在这个标准上设线，有条件的可以往线上走，无条件地方不可往线下走。基于以上考虑，我国在基本公共文化服务模式的选择上，应采取最低公益模式。国家确立一个最低标准，各地按照这个标准来实施，财力比较强的地区和省份可以在此基础上适当提高；无法实现这个标准的地区，通过财政转移支付，保障实现这一标准。这一模式，可以充分体现基本公共文化服务均等化分步推进的内在规律，同时也能顾及一些地区财力和资源有限的客观实际。

### （二）政府定位

政府应成为公共文化服务的提供者、管理者、监督者。从地方来看，省级政府要搞好宏观规划和布局，及时制定基本公共文化服务标准实施的政策法规；对全省文化资源进行统一安排和调配，行使对公共文化服务供给过程的统计、考核、监督和管理职责。地市级政府要制定本地区公共文化服务标准的配套政策，负责对区域内文化设施的建设和服务进行考核和监管。乡镇街道基层政府要根据省市两级政府制定的政策法规，组织本地区公共文化服务标准的具体实施。

### （三）投入保障

要进一步调整和优化省级公共财政支出结构，保证公共财政对文化建设投入的增长幅度高于财政经常性收入增长幅度。要求公共文化事业经费投入占全省公共财政总支出的比例达到 1.5%，同时改变政府文化投入范围，适度向民办非营利文化机构提供补贴；进一步调整和优化公共财政支出结构，应以农村和欠发达地区的文化设施建设为重点；加强城乡基层文化基础设施建设，形成城乡公共文化产品和服务“超市式”供给、“菜单化”服务的模式。

### （四）机制创新

要创新协调机制，建立绩效评估体系。要进一步完善公共文化投融资机制，拓宽政府招标、集中采购等方式的范围，提高资金投入效率；加大吸引社会资金参与文化发展项目的力度，通过资助文化项目和活动、政府购买、专项补贴等形式扶持民办非营利文化机构发展。另外，要研究提出符合实际的浙江省基本公共文化服务绩效评价指标体系，把政府评估与专家学者、社会公众等社会主体评估有机地结合在一起，提高评估的透明度、客观性和公正性；建立问责机制，对基本公共文化服务标准实施中政府“不作为、少作为、乱作为”进行有效约束。

## 三、相关建议

### （一）加快制定国家基本公共文化服务标准

根据基层群众需求和政府保障水平，推动国家基本公共文化服务标准的制订。服务标准的制订以群众的基本文化需求为导向，研究提出国家基本公共文化服务的范围、程度，各级政府的保障支出责任，作为国家基本公共文化服务的“底线标准”或均等化标准。在具体测算方法上，可首先明确群众需求，其次明确资源配置标准，再测算财政支出，在这个基础上，厘清中央和地方财政责任。东部或发达地区可参照“底线标准”制定更高的地方标准。中西部或欠发达地区不能达到“底线标准”的，由中央财政转移支付解决。

### （二）加大对欠发达地区转移支付的力度

浙江省作为东部发达地区，但仍有 34 个欠发达县（市、区）。虽然浙江加大了对这些地区的财政转移支付，但由于地方财力和总体投入不足，影响了省级公共文化服务标准化的全面实施和均等化工作的进一步推动。为此，文化部站在统筹全局的角度，加大对东部沿海欠发达地区的文化投入和转移支付力度，使这些地区能享受中西部欠发达地区的转移支付政策，进一步促进公共文化服务的标准化和均等化。

### （三）完善公共文化投入的统计口径

党的十七届六中全会提出：“保证公共财政对文化建设投入的增长幅度高于财政经常性收入增长幅度，不断提高文化支出占财政支出比例。”在实际操作中，财政对公共文化投入的统计口径比较多，难以真正把握投入比重和实际情况，也不便于纵向分析和落实财政预算。比如，文化文物事业费投入，把文化和文物合在一起，如某个年份文物点加固维修，投入增加，而下一年份没有，这样就导致公共文化投入的数据与上一年差距明显，不便于年份间的纵向比较。所以，文化部应进一步明确公共文化投入的统计口径，在涉及文化民生保障的项目上进一步细化分类，避免项目的整合及重复统计，以利于对公共文化投入标准化和均等化的考核评估。

### （四）推进《公共文化服务保障法》立法进程

---

党的十七届六中全会提出，要加快文化立法，提高文化建设法制化水平。为建立“结构合理、发展均衡、网络健全、运行有效、惠及全民”的公共文化服务体系，实现“城乡基本公共文化服务一体化、均等化”的目标，制定《公共文化服务保障法》可进一步推进公共文化服务体系建设，将公共文化服务投入标准、政府责任等纳入其中，提高公共文化服务水平，保障实现群众基本文化权益，为公共文化服务标准化、均等化提供刚性保障。