

推进农村公共文化服务的“现代化”转型

一 以宁波市为例

张英

农村公共文化服务建设是满足农村居民精神文化生活需求的重要方式，也是现代公共文化服务体系建设的指向。当前，宁波市所辖乡镇 88 个，行政村 2556 个，农业人口 365.8 万人，占全市户籍人口的 63.1%。进一步提升农村公共文化水平、提高农村居民的精神文化生活、激发农村的文化内生力，是宁波文化建设的重要内容。

一、宁波农村公共文化服务建设现状

一是基层公共文化基础设施不断健全。基层文化设施是提升农村居民精神文化生活的硬件基础，通过实施乡镇（街道）综合文化站建设工程、“东海文化明珠”工程、农家书屋、农村文化礼堂、“农村电影放映 331 工程”等工作，农村的公共文化硬件设施有了较大改善。

二是村级精神文化阵地建设不断扩容。这些阵地主要有如下特点：其一是覆盖广泛，如道德讲堂、基层党校、春泥计划活动室等，在大多数行政村都有设点；其二是形式多样，既有讲堂类，也有学校类、书屋类，也有各类活动中心等；其三是多方兼顾，几乎涵盖了农村各类不同人群，如老年人、青少年、妇女、党员、职工、家长、学生等；其四是内容丰富，涉及思想道德教育、廉政教育、文娱活动、社科普及、技术服务等，几乎包含了农村精神文化生活的各个方面。

三是农村公共文化活动日趋丰富。推出了一系列大型公共文化惠民项目，既为广大农村居民提供了丰富的精神文化资源，也为农村居民的文化交流提供了展示平台，激发了农村居民自我娱乐自我展示的积极性。

四是农村文体队伍不断壮大。据统计，宁波市基层宣传文化队伍总体规模已经达到 38 万人，乡镇（街道）宣传干事配备率达到 111%，综合文化站负责人和宣传文化员配备率达到 112%。五是农村文化市场监管工作不断加强。宁波 40% 的文化经营单位分布在县城以下的农村地区，因此，营造一个健康有序的农村文化市场环境，是加强农村居民精神文化生活的重要保障和基础工作。为引导农村文化市场健康发展，2008 年起，宁波按照“市县统筹协调、部门牵头指导、乡镇具体负责、村社属地管理、业主责任落实、社会共同参与”的总体思路，整体推进农村文化市场监管工作。

二、宁波农村公共文化服务的主要问题

当前，农村公共文化服务体系建设虽然有了很大的提升，但与农村居民的文化期待相比、与宁波建设“文化强市”的战略目标相比、与构建现代公共文化服务体系的时代要求相比，宁波农村公共文化服务体系还需大力加强。

1. 城乡文化资源配置有待于进一步均衡。与城区相比，不少农村公共文化设施基础薄弱、设备老化、人员和活动经费缺乏保障，公共文化服务功能得不到应有的发挥。以鄞州区为例，鄞州是第一批国家公共文化服务体系示范区，是全市公共文化服务的标杆，即使如此，在农村公共文化服务方面也尚有不足，对照《国家公共文化服务体系示范区创建标准》（东部），其少数未达标的指标主要集中在农村公共文化服务方面，如每个行政村看戏剧或文艺演出场次、乡镇（街道）综合文化站的人

员编制、行政村和社区配备财政补贴的专职文化管理员等。文化设施布局也主要集中在城区，占全区 80 %人口的农村拥有的文化设施总面积与占全区 20 %人口的城区文化设施面积大致相当。

2 . 农村文化阵地有待于进一步整合和提升。从实体性设点来看，不同管理部门面向农村的设点至少有 28 项，从评比创建项目来看，也至少有三四十项。带来了一些函待正视的问题：一是重复建设，资源分散。如讲堂类，就有四种，并且分属于宁波市委宣传部、市纪委、市科协、市文化广电新闻出版局等不同的部门负责。如果各条线对自己所设的阵地在视觉形象上有具体的要求，则势必会造成一定的排他性，影响共建共享；二是各类要求和考核也给农村工作人员造成了一定负担，牵涉了不少精力去应付各类创建，而在发挥文化服务职能方面却有所忽视。三是存在着一定的重建轻管理、重形式轻内容的现象。有调查显示，有些工程中只有三分之一左右发挥着应有功能，而村文化活动的总体使用率则不到 30 %。

3 . 农村公共文化服务投入有待于进一步规范。一方面是投入底数不清。各级财政和相关部门对农村文化建设先后投入了一定的资金，如宁波市财政每年设立 250 万农村文化基础设施建设经费，250 万“万场电影千场戏剧”进农村活动补助经费，318 万数字电影进农村专项经费，1200 万广播电视“村村通、村村响”工程和文化资源共享工程经费等。文化系统内如村落文化宫建设、文化建设示范点建设、文化礼堂建设等，也有一定的资金补助。目前对于这些涉农资金还没有进行有效整合。

另一方面是投入规模有限。虽然具体底数不清，但目前农村文化事业经费总体偏低仍是一个事实。限于农村文化投入的底数不清，难以具体查证，但透过近几年的文化投入总体状况分析，从一个侧面亦可映照出农村公共文化服务投入的短缺。从“十二五”以来的情况看，宁波的文化事业费虽然总量不低，在全省稳居第二，仅次于杭州，但是占比总体上较为靠后。农村公共文化服务投入作为文化事业投入的一部分，其状况可想而知。此外，政府对农村文化事业的投入缺乏刚性和持续性，这一现象在乡镇一级尤为严重。

4 . 农村文化考核评估机制有待于进一步确立（科学有效的考核评估体系是促进基层公共文化服务常态化、规范化的有力保证。从省级层面看，浙江省早在 2009 年推出了全国首个农村公共文化服务评估指标体系（后改名为基层公共文化服务评估指标体系），并以此为依据对全省各县（区、市）进行了排名；从省内其他各地实践层面看，有的地方已经先行先试，展开了探索。杭州在萧山区和下城区绩效评估、江干区基本公共文化服务保障标准等创新探索的基础上，于 2014 年 10 月研发应用了面向乡镇、社区的公共文化服务绩效评估系统。舟山普陀区在 2014 年初推出了基层公共文化服务动态评估指标体系，该体系涵盖了 6 个方面、26 个指标。而宁波至今尚未形成比较权威的基层公共文化服务绩效评估指标体系，不能有效地通过评估对基层公共文化服务体系建设行为、绩效、责任予以客观描述和分析评价。

三、完善宁波农村公共文化服务体系的对策思考

农村是公共文化服务的重要阵地，是衡量区域公共文化服务质量和水平的重要方面，也是当前公共文化服务的薄弱区域。因此，我国新一轮公共文化服务体系建设的重点和难点是在基层和农村。根据宁波实际，当前着重推进四项工作。

1 . 以统筹规划为方法，完善农村公共文化发展的顶层设计

一是统筹部门工作。农村公共文化建设涉及多个部门，建议由市委、市政府牵头，统筹宣传、财政、发改、土地、规划、文化、教育、科技、体育等部门，成立公共文化服务体系建设协调组，将农村公共文化服务体系建设作为重要工作内容。要明确各组成成员的工作职责，做到分工协作，合力推进农村公共文化服务体系建设。县（市）区层面成立相应机构，统筹各种资源，指导和督促各乡镇（街道）建立工作协调机制，根据文化发展规划和相关文化政策，制定适合本地、符合实际的公共文化发展推动意见和具体发展计划。

二是统筹区域工作。通过“文化走亲”“文艺汇演”“文化结对”“城乡文化互动研讨会”等不同形式，搭建区域交流平台，加强农村与农村之间、农村与城市之间的文化交流与互动，推动区域文化活动相互策应，不断走向小型化、多样化、经常化。三是制定发展规划。制定完善宁波农村公共文化服务建设规划。重点要明确如下几点：一是发展目标，包括近期目标和远期目标，各个阶段要有较为明确的时间表；二是重点工作。应着重围绕农村公共文化设施布局、文化活动安排、人才队伍建设、投入保障机制等方面展开谋划，着力推进公共文化标准化、均衡化、制度化发展。

2. 以资源集聚为核心，搭建公共文化资源配送平台

公共文化资源配送平台的搭建，不仅可以解决基层“要什么”的难题，丰富农村各类文化活动，也可解决相关部门“送什么、怎么送、什么时候送”的问题，促进部门各类公共文化资源和服务向基层有效集聚延伸，充实农村精神文化阵地花边。

一方面要建立实体配送平台。借鉴北仑、慈溪、余姚等地的优秀经验，定期对市级相关部门以及市文管馆、市演艺集团等市级文化系统到位的各类活动安排和计划进行系统梳理、分类、汇总，形成季度性的“农村文化活动资源表”。以市文化馆为主基地，设立配送总站，在各县市区设立分站，市文化馆要指导各县市区结合本地实际，进一步充实区域分站的活动内容配送，并在各行政村设立支站，同时在各支站配备联络员，以“菜单”预约形式免费为群众提供培训、讲座、展览、演出等活动。

另一方面要同步打造网上配送平台：网络化平台和信息化集成是实现文化服务共享的有效手段，也是公共文化服务体系形式创新的体现。农村公共文化也要充分借助信息技术的优势。借鉴舟山“淘文化”，网上交易平台、北仑“文化加油站”等做法，以全市文化信息资源共享工程平台为依托，以数字图书馆和资源镜像站为核心，互联网和卫星为主要传输途径，网络流媒体分发为主要传输手段，基层一站式服务平台及公益网吧、视频剧场和网上图书馆为服务终端，形成较完善的覆盖全市城乡的市县乡村四级网络体系和综合性公共文化资源配送数字平台。

3. 以多元投入为导向，增强农村公共文化资金保障

公共文化投入的导向是公共财政主导与多元化投资并重，投入与管理并重。围绕这“两个并重”，着重要做好三个方面的工作。

一是发挥公共财政的主导作用。其一，扩大投入总量。在文化支出中单列农村公共文化建设专项资金，力争“十三五”时期全市文化支出占地方财政支出的比重高于“十二五”时期，增幅不低于同级财政经常性支出增幅和国民经济增幅，并规定人均最低经费数额。农村公共文化建设专项资金同步递增；其二，推进涉农文化经费整合。由市财政局牵头，对全市涉农经费进行系统梳理，明确各类涉农文化项目及相应的资金支持，在此基础上，进行整合，以争取效率最大化；其三，优化公共财政支出结构，以农村和基层为重点，保障基层公共文化机构正常运转和开展基本公共文化服务所需经费，推进农村公共文化机构的技术改造和设备投入。

二是引导社会投资。探索设立农村公共文化服务建设基金，鼓励各企事业单位、热心人士参与赞助，募集款项重点用于农村文化设施的日常维护、活动运行等。要完善基金的资助办法、日常管理以及财务公开。在政策上要有激励措施，使得捐助企业或个人对于农村公共文化服务建设基金的投入可抵扣相应的税款。三是加强农村公共文化投入管理。建立专项资金管理制度，对农村公共文化资金的申请、下拨、使用、报销结算的全过程加以严格规范，并通过建立考核和奖惩机制，最大限度发挥资金效用。

4. 以提升绩效为主旨，完善农村公共文化服务考评体系绩效评估是组织管理的基本环节与有效保障，通过科学评估，不仅可以及时掌握农村公共文化建设的基本情况，还可以进行对比分析，查找不足，为下一步工作提供科学决策依据。

一是建立科学合理的测评指标。主要可结合两个方面：一方面要充分对接浙江省基层公共文化服务评估指标体系。该指标体系历经6年，运作不断成熟，因此，宁波农村公共文化测评指标可考虑与省里指标做好衔接，在文化设施建设、文化队伍建设、文化经费支出、设施管理使用、公共文化服务质量等方面进行详细规定，这样也有利于加强评估工作的针对性；另一方面要充分结合宁波本地特色。要围绕农村丰富的民俗资源、特色活动、工作创新设定相应的指标和权重，以更好地保持和发扬优秀乡村文化，传承地域特色。

二是建立和完善“第三方评估”制度。突破以往评估主体的单一性、评估过程的封闭性，建立开放性的评估体系。积极发展中介性社会评估组织，让一些具有资质的社会非营利性组织介入评估，形成有第三方介入的绩效评估制度，以更好地体现评估工作的公正性、专业性和权威性。

三是完善绩效评估结果跟踪机制。根据评估结果，查漏补缺，做出相应反馈，对于某些不达标的指标，要限期整改或督促相关责任部门明确整改的时间表。同时，评估结果要与文化强县（市）区、美丽乡村建设、文明创建等考核挂钩，切实把农村文化建设成效作为评价地区发展水平、发展质量和领导干部工作业绩的重要内容。

（作者单位：宁波市社会科学院）