浙江公共文化服务体系建设的实践与思考

来颖杰

【摘要】公共文化服务是政府公共服务的一个重要方面，也是现代社会文明的一个重要标志。在浙江推进公共文化服务体系建设中，必须把握公共文化服务体系建设的阶段和方位，确立与公共文化服务发展规律相适应的理念，推进公共文化产品的创作生产，加强公共文化服务运行机制建设，着力强化公共文化服务体系建设的人才和政策保障。

【关键词】公共文化服务；公共文化产品；运行机制；人才和政策保障

【中图分类号】G122

【文献标识码】A

公共文化服务是政府公共服务的一个重要方面，也是现代社会文明的一个重要标志。把建立覆盖全社会的公共文化服务体系作为文化建设的重要目标，是现代国家政府的基本责任和重要义务，是保障人民基本文化权益的客观需要。总结和分析浙江在推进文化强省建设进程中加快构建公共文化服务体系实践，有几个问题值得我们进行深入的研究思考。

一、把握公共文化服务体系建设的阶段和方位

关于公民文化权利的问题，半个多世纪以来一直是世界各国探索的一个重大问题。1997年10月27日，我国正式签署了联合国《经济、社会和文化权利国际公约》，从此，保障和实现人民群众的基本文化权益，成为党和政府的一项重大工作。2006年9月出台的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》，首次提出文化工作要“坚持公共服务普遍均等原则”，“优先安排关系人民群众切身文化利益的设施建设”。党的十六届五中全会指出，要积极发展文化事业和文化产业，加大政府对文化事业的投入，逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系。2007年8月21日，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》。2011年，党的十七届六中全会又专门提出，必须坚持政府主导，按照公益性、基本性、均等性、便利性的要求，加强文化基础设施建设，完善公共文化服务网络，让群众广泛享有免费或优惠的基本公共文化服务。通过努力，我国各级党委政府越来越重视公共文化体系建设，为人民群众提升更多更好的公共文化服务，成为文化建设中的一项重要内容，成为推动文化大发展大繁荣的重要标志。

浙江历史悠久，文化灿烂，是中国古代文明的发祥地之一，尤其是改革开放以来，浙江省委、省政府更加重视文化建设，并始终把文化惠民摆在重要位置。早在1999年，浙江省就率先在全国提出“建设文化大省”的战略目标，出台了一系列加快文化发展的政策措施。2000年，制定并颁布了《浙江省建设文化大省纲要》；2002年，召开了全省文化工作会议，提出了发展文化经济、建设文化大省的目标。党的十六大以来，浙江的文化建设更是进入了一个快速发展的新时期。2003年，浙江被中央确定为文化体制改革综合试点省；2005年，省委召开十一届八次全会专题部署文化大省建设，作出《关于加快建设文化大省的决定》，全面实施文化建设“八项工程”；2007年，省第十二次党代会提出创业富民、创新强省总战略，把文化建设作为创业创新的重要支撑；2008年6月，省委召开工作会议，专题研究部署文化工作，作出了《关于推动浙江文化大发展大繁荣实施纲要》，提出深化“八项工程”，建设“三大体系”的战略部署。2011年11月，省委召开十二届十次全会，专题研究部署贯彻党的十七届六中全会精神，大力推进文化强省建设的工作，浙江文化建设进入一个新的阶段。在这一过程中，公共文化体系建设作为文化建设的重要内容，日益得到重视，工作力度不断增大，取得了明显的成效。

收稿日期：2012-02-11

作者简介：来颖杰（1966—），男，浙江杭州人，浙江省委宣传部副部长，法学硕士。（杭州 310012）

第一，公共文化服务基础设施网络基本形成。大力实施文化阵地工程，以公共图书馆、文化馆、博物馆、广播电视播出机构、乡镇综合文化站、村文化活动中心等为主体的公共文化基础设施体系逐步完善，基本建成了县、乡、村三级的公共文化设施网络。截至2010年底，全省县级图书馆覆盖率91%；县级文化馆、乡镇综合文化站覆盖率100%；行政村村级文化设施覆盖率85%；全省共有广播电台12座，电视台12座，广播电视台66座，网络广播电视台1座，广播、电视节目套数分别为109套和115套，有线广播电视干线网基本联通所有市、县(市、区)、乡镇和行政村；浙江网民达2786万人，普及率为53.8%，居全国第四；全省互联网用户总数达3900多万户。

第二，公共文化服务重大工程成效显著。实施广播电视“村村通”工程，新一轮广播电视“村村通”工程基本完成，有线电视联网率分别达到了城市100%、乡镇99.6%以上、行政村98%以上、20户以上自然村80%以上；有线电视综合入户率达到了78.6%，城乡居民有线电视入户率分别达到了99%和60%以上，位居全国各省前列。实施“百种服务‘三农’重点出版物工程”，加强农民“买得起、看得懂、用得上”的“三农”出版物的出版发行工作。实施文化资源信息共享工程，基本建成了覆盖全省农村的文化信息服务网络。大力实施“文化低保工程”，重点加强对农村贫困人员、老年人、外来务工人员、未成年人等特殊群体的公共文化服务。

第三，公共文化服务内容供给有效改善。坚持面向基层、面向群众，大力加强优秀文化产品的创作生产，组织开展丰富多彩的群众文化活动，公共文化产品和服务供给明显增加，丰富了人民群众的文化生活。品牌文化活动日益增多，举办第七届中国艺术节、越剧诞辰百年庆典、中国越剧艺术节、浙江文化艺术节等一系列大型文化活动，打造“钱江浪花”艺术团巡演、“赏心乐事”系列音乐演出、“雏鹰计划”优秀儿童剧演出、“新年演出季”、民族艺术和高雅艺术进校园等公共文化服务品牌。全省制作广播电视节目分别达到44万小时和14.9万小时。

第四，公共文化服务运行机制不断创新完善。大力推行图书馆总分馆制，创新公共图书馆服务内容和方式，构建以省、市、县级图书馆总馆为中心，以图书馆乡镇(街道)分馆为中转和纽带，以村(社区)图书流动站和图书流动车为基础，以企业、学校等行业系统图书馆联合加盟为补充，建成覆盖全省、城乡一体、功能完善、资源共享、管理规范、具有浙江特色的新型公共图书馆服务体系，建立“文化走亲”活动运作机制，加强社区文化建设，推动企业文化、校园文化与特殊群体文化的繁荣与发展，在全国率先实行博物馆和图书馆免费开放。

第五，公共文化服务体系建设的政策保障力度不断加大。各级党委、政府不断提升文化自觉意识，逐渐加大文化投入，强化政策保障，为文化发展提供了强有力的支撑。同时，充分利用浙江民营经济发达、社会资本丰厚、民间文化底蕴深厚的优势，引导和鼓励社会力量参与公共文化服务，基本形成了政府投入大幅增长、社会力量积极参与公共文化服务的良性格局。

总的来看，浙江各级政府对公益性文化事业的投入明显增多，有效缓解了公共文化服务历史上欠账较多的矛盾。但与公共文化服务体系结构合理、发展均衡、网络健全、运行有效、惠及全民的目标相比，浙江在公共文化服务体系建设上还有许多亟待解决的问题。第一，文化投入的总量偏少。目前，尽管全省各级财政对文化的投入逐年增加，但财政投入基数过小，文化事业发展财政投入还仅仅是低水平的保障，文化事业建设经费投入不足的问题仍相当普遍。省财政转移支付力度虽然呈逐年增加，但对欠发达地区投入仍显不足。基层公共文化机构运转经费缺乏制度性保障，导致现有基层文化设施的标准不高，群众开展和参与文化活动受到硬件制约。第二，面向大众的文化产品还不丰富。以广播电视为例，当前广播影视公共服务节目的数量、质量、水平等方面都存在很大的不足，深受群众喜爱的频道较少，精品较少，节目内容同质化倾向较为严重。市、县级广播电视台尤其是县级台对农村、少儿等公益类通用性节目源过少，服务广度和深度不够，节目可看性可听性有待加强。第三，公共文化产品和服务向基层传播的机制尚不完善。一些公共文化机构定位不明确，服务能力和服务水平不高。对公益性文化单位组织开展公益性文化活动缺少具体的任务指标和监督考核办法。文化市场发育不足，文化产业在公共文化服务体系建设中的作用没有得到充分发挥，特别是在吸纳和利用社会力量发展公共文化服务方面还缺乏有效的手段和办法。第四，文化人才队伍相对缺乏。由于基层文化人才总量不足，基层文化单位人员偏少、年龄偏大、学历偏低，人员整体素质不高等原因，文化产品生产、文化服务供给和文化传播不论在数量上还是在质量上都远远不能满足基层人民群众的需求。第五，公共文化服务政策法规体系

尚未形成。目前与公共文化服务体系相配套的政策法规体系还未形成，党委、政府作为公共文化建设的责任主体，还没有建立科学的政绩考核制度。落实相关政策的力度也还不够，影响了公共文化服务体系的健全和完善。

可见，浙江公共文化服务体系建设在许多方面走在了前列，为全面建成公共文化服务体系奠定了扎实基础。同时，一些推进过程中的难点问题逐步凸显，解决起来难度不小，但一旦突破，就能取得实质性的进展，公共文化服务体系进入了提升拓展的关键时期。

二、确立与公共文化服务发展规律相适应的理念

在新的起点上推进浙江公共文化服务体系建设，必须紧密结合浙江经济社会发展的客观现实，紧密结合文化强省建设的总体部署，紧密结合人民群众的文化需求，首先在认识层面上进行突破，重点确立六个理念。

第一，政府主导理念。推进公共文化服务体系建设的目的是为了满足不同层次、多样化的文化生活诉求，这种广泛的公共权利诉求只有政府才能够最大程度地提供，只有政府才能充分统筹组织公共文化资源。公共文化服务体系建设是政府的重要职能，必须充分发挥公共财政的支撑作用，充分发挥政府在公共文化设施建设、公共文化队伍培养、文化市场监管、公共文化产品与服务提供、相关法规政策完善等方面的主导作用。同时，改变政府一包到底的做法，运用政策引导、表彰奖励、评估定级等手段，鼓励和扶持各种社会力量广泛参与创新公共文化服务体系建设。

第二，均等普惠理念。公益性是文化事业和公共文化服务的本质特征，必须把社会效益放在首位，坚持公平优先，从实现社会公平的角度来生产、提供均等的基本公共文化服务，保障人民群众享受机会的大致均等和享有结果的相对均等，把公共文化服务享有的差距控制在合理的范围之内，使不同社会阶层均衡受益。创新公共文化服务体系建设必须以惠及全省地区和全体公民为目标，坚持服务供给和服务水平的全省一致性，尽可能惠及薄弱地区和弱势群体，确保全体公民在看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参加大众文化活动等方面，公平分享文化发展成果。

第三，公众主体理念。人民群众是文化的创造者，是公共文化服务体系的建设和维护者、享有者，是创新公共文化服务体系建设的主体力量。随着社会结构的不断转型和现代科技的飞速发展，文化内容、文化样式、文化产品多样化的趋势日益明显，人民群众创造文化、表现文化、参与文化的能力越来越强，在社会主义文化建设中的主体地位更加突出。加快公共文化服务体系建设，必须激活人民群众这一文化创造主体，充分调动人民群众的主体积极性，形成全社会共同参与公共文化服务体系建设、人民群众共享文化发展成果的生动局面。

第四，产业支撑理念。需求牵引，市场参与，在公共文化服务体系建设中适当引入市场机制，促进公共文化建设与文化产业发展相结合。提高政府对文化产业的宏观引导和调控能力，健全文化产业政策法规体系，加强文化市场监管，创新文化产业发展体制和发展机制，充分发挥浙江地域文化资源和非公有制经济优势，在培育一批具有较强实力和竞争力的文化产业主体的同时，完善文化产业投融资政策和税收优惠政策，扶持重大文化产业项目和优秀文化产品生产，积极引导和推动它们承担公共文化服务任务，促进公共文化服务的可持续发展。

第五，重在创新理念。创新是文化的本质特征，是建设公共文化服务体系的强大动力。公共文化服务体系建设能否取得突破，关键在于创新。要始终把文化创新作为公共文化发展的基点和动力，以创新促公共文化发展、以创新谋文化服务繁荣，大力推进公益性文化事业单位改革，在文化发展观、文化生产和传播、文化服务内容形式、文化服务体制机制、文化服务科技水平等方面，深入开展文化创新，不断提高公共文化建设的自主创新能力，增强公共文化服务的整体实力。

第六，整合统筹理念。公共文化服务体系是一个门类齐全、结构合理、运行规范的体系，是整体的、联系的、有序的、动态的，它涵盖的各组成部分不仅发挥各自功能，而且形成互补互动，具有结构效应和系统优势。要立足当前，着眼长远，统筹

不同行业部门、不同社会组织、不同地区文化资源，促成各类文化资源要素的全面整合与有效利用，合理构建新的公共文化资源。

三、推进公共文化产品的创作生产

文化产品是社会主义先进文化建设的重要内容，是公共文化服务的基础和源泉。精心组织公共文化产品的创作生产，大力丰富社会文化生活，是公共文化服务提升拓展的关键环节。

第一，把握公共文化产品创作生产的重点内容。内容建设是精神文化产品创作生产的核心。一是面向现实题材推进创作生产。在党带领人民群众全面建设小康社会的实践中，存在着大量文学艺术最生动、最丰富、最基本的原料题材，是精神文化产品创作生产的不竭源泉。要紧紧围绕党和政府的中心工作，聚焦人民群众创造新生活的精神风貌，努力打造反映现实生活、体现时代精神的优秀精神文化产品。二是面向历史题材推进创作生产。植根于华夏文明沃土、源远流长的中华优秀历史文化，蕴含着许多爱国、修身、成才、智慧、节操等方面可歌可泣、可圈可点的人物和事件，是精神文化产品创作生产取之不尽、用之不竭的宝贵资源。要系统梳理历史文化中具有积极意义的素材，深入挖掘地域历史文化资源中的文化内涵和文化价值，推陈出新、与时俱进，以现代艺术的表现方式和载体，努力打造传承优秀传统美德、具有新的时代内涵的文化产品。三是面向基层群众推进创作生产。眼光向下、重心下移，针对基层精神文化产品供求矛盾十分突出的现状，为基层群众提供更多大众化、通俗化的文化产品。要重点抓好教育类文化产品的创作生产，充分发挥文化“寓教于乐”的功能；重点抓好娱乐类文化产品的创作生产，满足群众“求美求乐”的需求；重点抓好信息类文化产品的创作生产，满足群众“求知求新”的需求。

第二，健全公共文化产品创作生产的有效机制。实践证明，在充分尊重文艺规律和作家、艺术家创造性劳动的基础上，健全创作机制、构筑创作平台、实施创作工程，推动形成资源共享、优势互补、力量整合的格局，是促进优秀作品和人才脱颖而出的有效途径。一是建立健全创作生产的组织化机制。重点项目和重点主题的创作生产，要着力提高组织化程度，形成整体合力。加强规划论证和资源整合，合理配置优质创作资源，鼓励社会多方力量参与创作生产。加强生产管理，对重点精神文化产品的创作、生产、传播过程实行全过程跟踪管理和服务。二是建立健全创作生产的市场化机制。提高精神文化产品创作生产的市场化程度，推进艺术创作规律与市场规律的有机融合，充分调动作家艺术家的积极性和创造性，是社会主义市场经济条件下繁荣创作生产的有效途径。强化创作引导，面向社会发布创作规划，对作品的社会效益和经济效益进行评估，对优秀作品和人才实行奖励，正确引导社会各方面创作力量的创作方向。强化创作模式创新，运用市场机制整合创作资源，探索各种市场化的创作形式，充分激发创作活力。强化政策支持，建立和完善支持原创性文化产品的生产和传播政策。

第三，激活公共文化产品创作生产的各类主体。繁荣文化产品的创作生产，关键是要通过体制机制创新，形成一大批机制灵活、人才集聚、技术先进、具有较强创作能力的主体。一是增强国有文化单位的创作活力。国有文化单位是精神文化产品创作生产的主力军。公益性文化单位要在深化改革中提高创作生产和文化服务水平，经营性文化单位要加快建立现代企业制度，充分调动文化工作者的积极性和创造性。二是提高民营文化企业的创作能力。民营文化企业越来越成为精神文化产品创作生产的重要力量。要积极鼓励民营企业进入精神文化产品创作生产领域，发展影视制作、演艺剧团等民营文化企业，扶持文化产业特色区块建设。三是发挥新兴文化业态的创作潜力。积极培育动漫制作、文化创意等新兴文化业态的创作主体，是文化产品创作生产的重要增长点。要积极推动高新技术在报刊、出版、影视等传统产业的运用，加快数字技术在产品创作生产方面多种功能的开发、推广和利用，大力发展现代文化流通产业。四是形成优秀创作团队的创作合力。以重大项目和重点作品为纽带，集聚优秀创作人才，有计划有重点地扶持一批实力较强、梯队合理、发展潜力较好的优秀创作团队。

第四，坚持公共文化产品创作生产的正确导向。随着大众生活方式的变化和社会文化生活的丰富，文化产品的导向，越来越成为引领社会思想、影响公众价值判断、维护社会稳定的重要问题。坚持精神文化产品创作生产的正确导向，最基本的是要坚持“二为”方向，强化创作生产的政治责任和社会责任，始终把社会效益放在首位。一是加强文艺出版评论。发挥文艺出版评论的积极作用，倡导正确的创作思想，引导文艺出版工作者坚持正确导向，增强社会责任意识，坚决抵制低俗之风、恶搞之

风。二是加强媒体节目栏目的导向把关。加强教育管理，严格落实从节目策划到审查把关的各项职责，坚决纠正媒体自办节目中出现的导向偏差，加强对各电视频道黄金时段播出剧目的把关，营造良好的荧屏环境。三是加强网络文化产品的导向把关。着力增强网络文化产品和服务的供给，积极创作生产适合在网上传播的影视作品、文学作品、娱乐节目、动漫作品，以积极健康的文化产品占领网上阵地。加强网上文化产品的管理，加快建设互联网内容技术监控平台，突出抓好网上视频、博客、播客等内容管理。

四、加强公共文化服务运行机制建设

公共文化服务体系建设既要有设施、有产品，更要有健全完善的机制。这是公共文化服务可持续发展的基本要素。

第一，健全公共文化设施的运行机制。发挥公共文化基础设施的辐射和服务作用，着力提高各类公共文化设施的使用效率，为城乡居民提供优质高效的公共文化服务。县级文化馆、图书馆要在提供产品、组织活动、培训骨干等方面发挥综合效应，辐射和带动群众性文化活动的开展。博物馆、美术馆、纪念馆、爱国主义教育基地等要做到免费或优惠向社会开放。政府投资的博物馆、美术馆、纪念馆、文化馆、图书馆、乡镇综合文化站和工人文化宫、青少年宫等要坚持公益性性质，不得以拍卖、租赁等形式改变其文化设施用途，已挪作他用的要限期收回。要积极为社区和农村文化场所提供内容支撑，在满足群众就近便捷享受公共文化服务的需求上发挥更大作用。

第二，健全城乡文化资源的统筹机制。继续开展“送”文化、“种”文化活动，根据城市和农村文化发展的资源条件和现实状况，探索统筹城乡文化一体化机制。深入开展“送”文化活动，进一步发挥钱江浪花艺术团、雏鹰计划万里行、浙江舞台艺术新年演出季、赏心乐事音乐会、高雅艺术进校园等文化服务项目的示范导向作用，继续开展各种形式的文化“下乡”、“下基层”等公益性文化活动，在活动的长期性、持久性上下功夫。深入开展“种”文化活动，充分发挥基层群众尤其是广大农民群众在文化建设中的主体作用，以竞技、比赛、表演、展示等为主要形式，举办农民文化节、运动会、才艺展示会、文艺调演等各类文体活动，搭建各类展示“种文化”成果的平台。深入探索各类城乡文化一体化的载体，积极推广图书馆总分馆建设、农村出版物发行小连锁、“十五分钟文化活动圈”、“三个三”文化计划等先进经验，支持各类民间力量支持兴建基层文化俱乐部、博物馆、图书馆，开展各类文化活动，形成城乡文化良性互动、相互促进、共同繁荣的良好局面。

第三，健全公共文化服务方式的创新机制。创新对公益性文化事业单位的管理模式，抓紧建立科学完善的绩效考核机制和管理运行机制，对文化馆、图书馆、博物馆等各自的社会功能、事业发展目标和责任、服务对象和内容、服务数量和质量等方面作出明确规定，彻底改变“干与不干一个样、好与不好一个样”的粗放型管理模式。公益性文化事业单位要深化内部制度改革，引入竞争和激励机制，加强人才队伍建设，增强自身发展活力，坚持面向基层、面向群众，明确服务规范、改进服务方式、提高服务水平。着力优化党报党刊、电台、电视台、重点新闻网站等新闻媒体的组织结构，整合内部资源，增加公共文化服务总量。积极引入竞争机制，对重要公共文化产品、重大公共文化服务项目和公益性文化活动，要实行政府采购、项目补贴、定向助资、贷款贴息等，扩大服务范围，提高服务质量，增强服务效益。

五、着力强化公共文化服务体系建设的人才和政策保障

推进公共文化服务体系建设，是一项长期任务，必须切实强化人才队伍和政策法规建设，提供有力保障。

第一，加强公共文化服务人才队伍建设。解决文化人才队伍建设的问题，是加强和创新公共文化服务体系面临的一个长期性的问题，也是一个根本性的问题。要以解决县、乡文化馆站人员配备问题为重点，制定完善以培养、使用、激励、评价为主要内容的政策措施和制度保障，实行职业资格管理制度，在加强对从业人员规范化管理的同时，落实政策保障，明确身份待遇，解决后顾之忧，确保队伍稳定，增强发展后劲。要采取各种措施吸引各类优秀人才进入公共文化服务领域发展，鼓励高校毕业生到基层从事公共文化服务工作。引导和支持专业文艺院团改革中的分流人员到社区、乡镇和红色旅游纪念馆工作，担任文艺

辅导员、文化指导员和讲解员，切实壮大基层公共文化服务人才队伍。要加强基层文化人才队伍的培训和辅导，建立专业文艺工作者下基层制度，以县级文化馆、群艺馆、文联、剧团的创作者、演员为重点培训力量，深入社区农村，帮助指导社区居民和农民群众自办文化。要加强对城市社区和农村基层文化管理人员、民间艺人、文化能人、文化经纪人的教育和培训，努力形成一支扎根基层、服务群众的专兼职公共文化服务队伍。要广泛开展文化志愿者活动，鼓励离退休文艺工作者、艺术院校学生和其他热心公益事业的各界人士为社区和农村提供志愿文化服务，构建省、市、县、乡四级文化志愿服务网络体系，提高文化志愿服务水平。

第二，健全公共文化服务的政策法规体系。明确各级党委、政府的责任，从资金、设施、机构、人员等方面，保障公共文化设施的正常运转和功能的充分发挥。将公共文化列入公共财政支出的重点，确保每年对文化投入的增长幅度明显高于同期财政经常性收入的增长幅度，并重点向文化薄弱地区、农村基层、困难群众倾斜。综合运用多种投融资工具和财税优惠政策，强化财政投入引导，广泛吸引社会资金和产业资金进入公共文化服务领域。引导和鼓励企业、非营利组织、社会团体等社会力量，促进公办民助、利用社会设施发展社会文化、艺术团体挂靠企业和民办等多种形式投资兴办公共文化事业。建立完善公共文化服务评价指标体系和评价机制，科学评估公共文化服务绩效，推动公共文化服务体系建设不断迈上新台阶。