

浙江公共文化服务范围、标准研究

浙江省推进基本公共文化服务标准化研究课题组

【摘要】公共文化服务有经济学式和管理学式两种定义，学界对其内涵也有不同认识。在基本公共文化服务范围、标准原则基础上进行调研，制定了“浙江省基本公共文化服务的范围、标准”并提出了具体的实施路径：明确政府职能定位，创新文化事业单位运行管理体制，增加基本公共文化产品和服务供给，建立和健全公共文化需求表达和决策参与机制。

【关键词】公共文化服务；服务标准；浙江

发展文化事业，保障群众基本文化权益，实现基本公共文化服务均等化、标准化，是党的十七届五中、六中全会提出的要求和任务。党的十七届六中全会指出“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”；党的十八届三中全会提出“构建现代公共文化服务体系。建立公共文化服务体系建设协调机制，统筹服务设施网络建设，促进基本公共文化服务标准化、均等化。”落实中央精神、构建现代公共文化服务体系，必须研究确定基本公共文化服务的范围与标准，通过标准化、均等化建设，解决我国基本公共文化服务“九龙治水”^①的状况，形成合理的布局与管理；以标准化促进均等化，解决基本公共文化服务城乡之间、区域之间、不同人群之间的不平衡问题。

一、研究综述

（一）公共文化服务

梳理现有的文献和研究成果，目前学术界主要围绕公共文化服务的“公共性”展开学术争论，形成了两种有代表性的界定^①：一种是经济学式定义，即把公共文化服务区别于以一般市场方式提供的文化商品产品及服务的文化类公共产品及其相关活动。另一种是管理学式的定义，把公共文化服务理解为除公共文化产品或文化服务提供外，还包括文化政策服务、文化相关法律法规政策、文化市场监管服务等。

经济学式定义将公共文化服务提供主体定位为政府，凸显政府的责任与主体，具有很强的现实意义和操作价值，但在实践中往往走向另外一个极端，把公共文化服务简单理解为由政府或文化事业单位等公共部门向社会公众提供免费享受的文化产品和服务。管理学式定义与经济学上的理解相比，认识到了文化事业与文化产业的差异，突破了公共文化服务单纯具化为物态层面的含义，及政府对文化市场或文化产业发展的管理，并延伸对公共文化服务的政府公共财政投入、文化发展政策、文化体制改革与机制创新等内容。但这种界定却也存在把政府确定为公共文化服务的唯一主体之嫌，同样缩小了公共文化服务的内涵和外延。

（二）公共文化服务体系的内涵

在对公共文化服务“公共性”讨论和界定的基础上，学者们提出公共文化服务体系的内涵。朱鸿召认为，公共文化服务体系，是保障公民基本文化权利，满足公民公共文化需求的文化产品生产与服务体系。公共文化服务体系具体包括公共文化设施

本文系浙江省群文学会 2013 年度课题《浙江省基本公共文化服务的范围、标准及实施途径研究》的部分研究成果。

①原指多条龙治水，结果没有龙去管行云布雨之事，现多指一件事多个人或多个部门管，结果一人一个意见，谁也管不好。

体系、公共文化网络体系、公益性文化服务体系和公共文化管制体系^②。深圳市文化局“公共文化服务体系研究”课题组认为，公共文化服务体系是为了满足社会的公共文化需求，向公众提供公共文化产品和服务行为及其相关制度与系统的总称，包括公共文化设施体系、公共文化网络体系、公益性文化服务体系和公共文化管理体系^③。

从既有研究来看，对公共文化服务体系的内容，实务工作者与理论工作者有不同认识，不同学者更是存在认识差异，而且对它的理解也是角度各异。有的可能是从内容上，有的可能从管理体制上，或者有的是综合各项因素。《中共中央办公厅国务院办公厅关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》（中办发〔2007〕21号）明确指出：公共文化服务体系包括公共文化产品供给、设施网络、资金人才技术保障、组织支撑和运行评估等基本框架。理论上的争议对于推动公共文化服务体系建设具有重要的意义，实践中应该依据中央有关文件精神，努力加强公共文化服务体系建设。

二、研究设计

（一）构建基本公共文化服务范围、标准原则

1. 认真厘清基本公共文化服务的边界，使文化事业和文化产业共同发展

政府提供的基本公共文化服务不是越多越好。过多的服务既受制于财力的限制，也影响了文化产业的发展。制定合理的基本公共文化服务范围，能引导社会力量参与文化事业建设，促进文化产业发展；文化产业的发展业能为文化事业提供资金、产品和服务。这样才能做到文化事业和文化产业共同繁荣发展。

2. 准确把握浙江省情

一方面，浙江省的政治、经济和社会发展取得了巨大的成就。“十二五”期间，浙江将进入人均生产总值从 7000 美元向 10000 美元的跨越发展新阶段。因此，在制定浙江省公共文化服务的范围与标准时，必须立足浙江，各项指标应该高于国家标准，并处于领先地位。另一方面，浙江省经济发展中还存在很多不确定因素，经济增速和财政收入增长速度明显放缓，浙江省区域城乡之间、地区之间发展不平衡、各地财政保障能力差异较大。因此，在制定浙江省基本公共文化服务的范围与标准时，不能脱离这些客观实际，随意扩大范围，盲目拔高标准。所制定的标准应该有一定的弹性，便于不同的地区根据本地区实际情况，因地制宜实施。

3. 科学设计清晰可量化的标准

设计制定一套科学、合理、系统的量化指标，是衡量标准结果是否准确、有效的基础和前提。指标体系的选取在理论上必须有科学依据，在实践中必须可行而有实效。因此，要以科学的理论作指导，紧扣浙江省基本公共文化服务的范围，制定的标准在具体工作实践中可行、可操作和务实有效。设计标准要直观，指标要简化，计算评价方法要简便。所需要的数据要易于采集，信息来源渠道必须可靠，并且容易取得。

（二）研究过程

课题组在嘉兴及所辖的县（市、区）以座谈会和问卷调查的方式进行调研。以嘉兴市 7 县（市、区）为问卷抽样调查地区，每地区发放问卷 150 份，共发放问卷 1050 份，收回问卷 926 份，问卷回收率 88.19%，有效问卷 801 份，有效问卷回收率 76.29%。问卷回收率和有效问卷回收率都在统计学可接受的范围内。

课题组在调查中，共计召开各级文化和文艺干部、村（社区）干部、城乡农、居民参与的座谈会 4 次；个别访谈 23 余人次，

其中，对农、居民的直接访谈 16 余人次；通过实地走访和问卷调查，收集各种意见和建议 103 条，调研问题集中在群众读书、看报、听广播、看电视、社区文化活动、居民文化艺术教育活动、文艺演出、文化娱乐活动、体育比赛、文化交流、文化教育、文化宣讲、文艺培训、文化活动的开展等方面，重点是群众的文化需求内容、对文化服务的满意程度及建议。

三、浙江省基本公共文化服务的范围与标准

课题组总结梳理了国内、省内最新的研究成果，采集了《浙江省基层公共文化服务评估数据》（2008-2012），参考《文化部“十二五”时期文化改革发展规划》、《文化部“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要》、《国家公共文化服务体系示范区创建标准（东部）》、《浙江省文化发展“十二五”规划》等文件，借鉴浙江省公共文化服务体系制度设计的相关研究成果，结合前期调研成果和浙江实际，制定了“浙江省基本公共文化服务的范围、标准”并提出了具体的实施建议。具体范围与标准见表 1。课题组建议，本范围和标准实施时间从现在起至 2020 年。此后，应根据浙江省经济社会发展的情况，调研、修改完善。

表1 浙江省基本公共文化服务的范围与标准

服务内容	服务项目	服务标准
公共阅读服务	图书馆（室）	市（设区市）政府所在地设置一座大型图书馆 ^① （部颁二级以上）；平均15万人左右拥有一座公共图书馆（室）。城市社区公共图书室的服务半径不超过1公里；
		县（县级市，设区市的远郊区）政府所在地设置一座中型图书馆（部颁二级以上）；每个社区设立一座公共图书阅览室，其服务半径不超过1公里；
		乡镇（街道）设立一座图书分馆，农村每个行政村设置一座公共图书室（含农家书屋）；
		乡镇（街道）、社区建有标准配置的公共电子阅览室和全国文化信息资源共享工程基层服务点；社区电子阅览室终端计算机不少于10台；
		公共图书馆人均 ^② 占有藏书1册以上；市、县两级图书馆平均每册藏书年流通率1次以上；人均年增新书不少于0.03册；
	公共阅览橱窗	市、县（市）图书馆每年组织送书下乡不少于1万册；
公共视听服务	广播电视	农村村委会所在地、城市小区内设置阅览橱窗，提供各级党报和公共服务信息；
		乡镇广播、有线电视联网率达100%（海岛包括微波方式），农村有线电视实际入户率达80%以上；
	电影	广播和电视自办对农栏目每周达3档（含）以上，平均每档不少于10分钟；
		每个行政村（社区）每月放映一场电影；

①大型图书馆、中型图书馆等的定义，主要参考《公共图书馆建设用地指标》（文化部，2007年）。

②本体系中凡涉及到人均指标的地方，均按照本地区常住人口计算

③本体系中的文化馆含群艺馆。

④博物馆的等级按照《博物馆评估暂行标准》（文物博发〔2008〕6号）；本项中只统计公共博物馆。民办博物馆、行业性专题博物馆或非政府单位举办的博物馆都不统计在内。博物馆、纪念馆免费开放的范围按照2008年中宣部、财政部、文化部、国家文物局联合下发《关于全国博物馆、纪念馆免费开放的通知》，文物建筑及遗址类博物馆不在免费开放范围内。

公共文化 活动	文化馆 ^③ （站）	每市、县（市、区）至少有一个文化馆；市、县两级文化馆达到部颁二级以上标准；
		乡镇（街道）建有单独设置的综合文化站，建筑面积不低于2000平方米，其设备配置、活动开展、人员配备、综合管理等达到发展改革委、文化部制定的《乡镇（街道）文化站建设标准》；行政村（社区）建设面积不低于200平米的文化活动室（海岛、偏远山区可放宽到150平方米）；
	博物馆	市（设区市）至少有一座博物馆，博物馆达到二级以上 ^④ （部颁二级）；县（市）设立博物馆，博物馆达到三级以上（部颁三级）；县以下通过流动服务和数字服务实现；
	美术馆	市（设区市）至少有一座公共美术馆；县及以下通过流动服务和数字服务实现；
	其他公益性文化活动场所	整合基层宣传、党员教育、文化、体育健身、科学普及等公共设施资源，人均文化娱乐场所不少于0.1平方米；
	免费开放	图书馆（室）、博物馆、美术馆、文化馆（站）免费开放。图书馆和公共文化设施电子阅览室每周开放时间不少于56小时；博物馆、文化馆（站）每周开放时间不少于42小时；

公共文化 活动	流动文化服务	市、县配备一台以上流动文化服务车；
		图书馆每年下基层服务次数不低于50次
		文化馆每年组织流动演出和流动展览各不少于12场；
		博物馆、美术馆开展具有本馆特色的流动文化服务每年不少于4场
	群众文化活动	行政村（社区）每年组织4次以上规模较大的群众性文化体育活动；乡镇（街道）每年举办文化节、读书节、运动会等文化体育活动不少于1次；
公共文化 鉴赏	组织“文化走亲”	县（市、区）每年6次；
	表演艺术服务	每个行政村（社区）每年看5场以上戏剧或文艺演出；
	文化艺术展览服务	市、县两级文化馆、博物馆、美术馆每年各举办固定展览不少于10次；
	公益性文艺培训	各类文化事业机构每年举办公益性文艺培训、辅导、讲座、交流等文化活动不少于30次；
基本公共 文化服务 人才保障	公共文化单位从业人员总量	每万人拥有公共文化从业人员3人；乡镇（街道）综合文化站的工作人员不少于3名，行政村和社区有至少1名财政补贴的文化管理员（文化指导员）；
	公共文化单位从业人员培训	县级文化单位在职员工参加脱产培训时间每年不少于5天，乡镇街道、村、社区基层文化专兼职人员参加集中培训时间每年不少于2天；
	文艺表演团队	各乡镇（街道）拥有相对稳定并经常开展活动的各类业余文艺团队不少于3支；每个行政村（社区）至少建立1支经常性农（居）民业余文化活动队伍；
	文化志愿者	市、县、乡镇（街道）建立具有一定数量的文化志愿者队伍；

基本公共 文化服务 投入保障	文化事业支出占财政支出的比重	各级文化事业经费拨款占同级财政支出1%（文化事业费不含基本建设的财政拨款，不包括政府作为企业所有者投入的资本，也不包括文物经费，下同）；
	人均文化事业费支出	人均文化事业费支出达到80元；并按照不低于同级财政经常性收入的增长幅度的标准建立财政投入的稳定增长机制；

四、推行浙江基本公共文化服务标准实施的主要途径

（一）明确政府职能定位，政府更好地成为基本公共文化服务的提供者、管理者、监督者

省级政府要搞好宏观规划和布局，做好设施建设、设备采购、服务运营、行政管理等统一规划，制定基本公共文化服务标准及实施的配套政策法规；在公共文化事业经费的投入上做出表率，使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%，重点投入农村和欠发达地区文化设施建设，重点投入城乡基层文化建设、基础设施建设、文化普及和精品生产，进一步增强扶持力度，支持贫困地区和欠发达地区的文化建设。

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的统计、考核、监督和管理职责；制定政策，引导和鼓励社会力量参与基本公共文化服务建设。

市、县级政府要制定本地区的公共文化配套政策，加强公共文化设施建设；使用市、县（市、区）公共财政收入对服务所需资金进行配套，组织协调和加大对乡镇、村的资金投入，根据经济发展水平不同，公共文化事业投入占公共财政总支出的最低 1%-1.5%；对辖区基层基本公共文化服务建设和运营服务进行指导、统计、考核、监督和管理。

乡镇街道、村（社区）级等基层组织要根据上级政策，组织本地区的基本公共文化服务的实施、建设和运行；使用本地区财政收入或集体收入，加大对本地区基本公共文化服务的资金支持力度；组织本地各类文化活动，负责对区域特色文化的开发与保护。

（二）创新文化事业单位的运行管理体制

按照党的十八大三中全会有关精神，在文化事业单位设立理事会。理事会由文化主管部门、上级文化馆、有关行政主管部门和热衷于公共文化事业的社会人员组成。落实“政府管理”在理事会中的政府出资人席位，落实服务范围和对对象中的人大、政协代表席位，落实文化专家独立席位，落实服务对象按利益群体（可选择按年龄结构或阶层结构区分）代表席位[4]。要进一步改革文化事业单位内部机构设置，优化资源配置特别是公共文化资源的配置，使内部结构从不合理趋向合理，并突出公共文化服务机构的主体地位。要积极推行以岗位管理和聘用制为核心的人事制度改革，形成能上能下、能进能出的流动机制。

引导更多的社会力量参与基本公共文化服务建设。基本公共文化服务建设中，政府主导不等于政府包揽。政府包揽的资源配置方式和偏重硬件建设的服务供给模式已不适应现代公共文化服务体系建设的需要。应充分发挥社会力量的积极性，引入竞争机制，提升公益性文化单位的活力；通过项目竞标、政府采购服务、服务合同外包、特许经营、委托管理、志愿服务等多种形式吸引社会资金、民间团体和非政府组织参与基本公共文化服务建设与实施。

（三）以基层为重点，增加基本公共文化产品和服务供给

按照“供给项目多、供给对象广、供给模式优”的原则，以均衡的基本公共文化服务供给推动基本公共文化服务的均等化，建立以人民群众需求为导向、优质高效、普遍均等的新型城乡公共文化服务机制，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[5]。加强城乡基层文化基础设施建设，加快构建覆盖广泛的文化服务网络，让人民群众就近、随时、快捷、方便地享有基本公共文化服务。采取切实措施加强基层文化基础设施建设，完善基层文化服务网络，通过推进浙江省基层特色公共文化品牌工程建设，创新基本公共文化产品和服务流通体制，充分利用现代数字技术，在文化需求收集、文化产品采集、文化资源集成、文化需求响应、文化质量监控等方面提升服务，扩大服务范围，解决城乡之间、地区之间公共文化服务数量和质量以及服务供给不均衡问题。

（四）建立和健全公共文化需求表达和决策参与机制，促进基本公共文化服务决策的科学化、民主化

基本公共文化是群众自己的文化，因此，公共文化服务应由城乡群众自我选择、自我参与、自我服务、自我管理，让城乡群众成为文化建设的真正参与者和受益者。要建立健全公共文化需求表达和决策参与机制，促进公共文化服务决策的科学化、民主化。充分利用现代科技，设立公共文化服务电话、短信、QQ 讨论区、官方微博、微信公共账号等平台，多渠道了解群众基本文化需求，形成良好的双向沟通互动；通过调查研究、接触公众代表、人大代表、基本文化专管员等途径，广泛调动和汇聚民智民力，形成群众文化需求表达、意见反馈和公共文化决策参与机制。要确保城乡群众对基本公共文化服务的知情权和参与权，改变公共文化产品和服务供给与人民群众多样化文化诉求目标错位、需求结构不对称现象，促进基本公共文化服务决策的科学化、民主化。把保障人民群众知情权、参与权、监督权贯彻于“文化惠民”全过程中，以民主保障公共文化服务供给的公平和效率[5]。

参考文献

- ①夏国锋,吴理财. 公共文化服务体系研究述评[J]. 理论与改革, 2011(1):156-160.
- ②朱鸿召. 论我国公共文化服务体系建设的理论基础[J]. 南京邮电大学学报(社会科学版), 2009(1):37-42.
- ③深圳市文化局公共文化服务体系研究课题组. 深圳公共文化服务体系研究[J]. 特区实践与理论, 2006(3):18-22.
- ④巫志南. 现代服务型公共文化体制创新研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2008(4):110-116.
- ⑤陈立旭. 增强浙江公共文化服务能力的五点建议[J]. 观察与思考, 2012(1):25-26.

（作者单位：浙江省推进基本公共文化服务标准化研究课题组。课题组成员：戴言、金琴龙、陈云飞、刘靖、顾金孚、王显成、秦怡、马学文、汪仕龙，执笔：顾金孚、王显成。）