

---

# 以标准化手段推进浙江基本公共文化服务建设

张仁汉

**【摘要】** 推进基本公共文化服务标准化、均等化是构建现代公共文化服务体系的重点任务之一。以标准化手段推进基本公共文化服务建设，对于保障人民群众基本公共文化权益、促进基本公共文化服务均等化，增强文化治理能力具有重要的现实意义。作为在全国具有先发优势的省份，浙江省较早地开展了基本公共文化服务标准化建设，本文在对浙江省基本公共文化服务标准化实践成效与问题展开分析的基础上，提出推进浙江省基本公共文化服务标准化建设的对策建议。

**【关键词】** 基本公共文化服务；标准化；浙江

2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》（以下简称《意见》），对加快构建现代公共文化服务体系，推进基本公共文化服务标准化、均等化，保障人民群众基本文化权益作了全面部署。《国家基本公共文化服务指导标准（2015—2020年）》作为《意见》的重要组成部分，是构建现代公共文化服务体系关键性的制度设计。<sup>①</sup>由此，促进基本公共文化服务标准化均等化已成为加快构建具有中国特色的现代公共文化服务体系、推进文化体制机制创新的内在要求。作为在全国具有先发优势的省份，浙江省较早地开展了基本公共文化服务标准化建设，不仅提出“标准强省”的重大战略部署，而且在推进基本公共文化服务领域标准化建设的实践中形成了全新的理念和路径。本文拟在对浙江省基本公共文化服务标准化实践成效、问题进行分析的基础上，提出推进浙江省基本公共文化服务标准化建设的若干对策建议。

## 一、浙江省基本公共文化服务标准化建设的必要性

从基本公共文化服务的属性、内容与标准化的本质出发，我们对基本公共文化服务标准化的内涵界定如下：为了保障每一位公民的基本文化权益，使全体公民能够公平可及地获得大致均等的基本公共文化服务，由基本公共文化服务供给和管理的各功能主体，按照基本公共文化服务的构成要素以及标准化工作的流程与要求，对特定发展阶段和特定区域范围内基本公共文化服务的政府保障、供给内容、流程职责、设施建设、环境营建、管理服务、考核评估等环节和领域中的活动，制订、发布和实施标准的过程和行为。

（一）将标准化手段引入公共文化服务领域，是推进公共文化服务体系科学发展的迫切任务，也是保障人民群众基本文化权益、改善文化民生的重要切入点。享受文化权利是人的全面发展的本质要求，而公共文化服务水平是衡量人民享受文化权益程度的重要指标。维护和保障公民的基本文化权益，是政府最基本的公共责任之一。2014年12月，中央全面深化改革领导小组第七次会议在审议《意见》时强调，要把现代公共文化体系建设作为一项民心工程。标准化、均等化是根据广大群众的基本文化需求确定的“底线标准”，是对政府基本公共文化服务能力的责任标准，是对广大群众的基本承诺。<sup>②</sup>因此，推进标准化、均等化，是构建现代公共文化服务体系的主攻方向，是保障并推动公民文化权利实现的重要途径。

（二）以标准化推动基本公共文化服务建设是推进公共文化事业发展的重大机遇，助力基本公共文化服务建设迈向可衡量、可考核、可落实的新阶段。中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年1月印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》，对加快构建现代公共文化服务体系，推进基本公共文化服务标准化均等化作出全面部署。标准决定质量，指标明晰的标准化手段使基本公共文化服务有了“硬杠杠”，成为可对标可量化、可分解可考核的重要标尺，从而使基本公共文化服务建设真正落得了地。明确公共文化服务的标准和范围，既是合理配置基本公共服务资源的基础依据，也是衡量、监管、评估、考核公共文化

---

**作者简介：**张仁汉，浙江传媒学院副研究员，浙江省文化产业发展研究中心办公室常务副主任，博士。（杭州 310018）

服务水平的重要工具。③因此，要紧紧抓住促进基本公共文化服务标准化均等化这一关键环节，进一步完善基本公共文化服务标准体系建设。

（三）浙江省经济发展位居全国前列，公共文化服务整体实力也领跑全国，与经济大繁荣、文化大发展的地位相匹配，浙江省基本公共文化服务标准化建设也应先试先行走在全国前列。标准化、均等化建设是构建现代公共文化服务体系的内在要求，是增强文化治理能力、推动公共文化服务体系建设的重大机遇。浙江省经济发展一直走在全国前列，作为市场经济活跃、文化消费旺盛的沿海经济发达省份，浙江省公共文化服务建设工作也领先全国。早在 2013 年，浙江省文化厅已对基本公共文化服务标准化、均等化展开课题研究。《浙江省基本公共文化服务标准化均等化的目标和实施路径研究》课题被列入 2014 年度郑继伟副省长重点调研课题。在国家加快构建现代公共文化服务体系、大力推进基本公共文化服务标准体系建设的新背景下，浙江省要充分认识基本公共文化服务标准化、均等化建设的重要性，把握契机，在基本公共文化服务标准化建设过程中进一步发挥引领示范作用。

## 二、浙江省基本公共文化服务标准化建设的现状

### （一）浙江省基本公共文化服务标准化建设的初步成效

浙江省是我国较早地关注和重视基本公共文化服务标准化工作的省份之一。2014 年 8 月出台的《浙江省人民政府关于加快建设标准强省的意见》明确提出，要充分发挥标准在引领发展、推动创新中的基础性作用，重点加强公共文化领域的标准工作，建立健全具有浙江特色的公共服务标准化体系。④近年来，在加快建设文化强省的过程中，浙江省更是把加强公共文化服务体系建设，促进基本公共文化服务标准化、均等化作为关注文化民生、实现文化惠民的重要举措。

第一，财政投入力度不断加大，基本公共文化服务工作得以有效开展。近五年来，浙江省年均文化投入 36.84 亿元，人均文化投入 68.35 元，人均公共文化文物事业费 50.39 元，每年文化事业费总量均稳居全国第二。⑤坚持公共文化产品供给向基层、偏远地区、弱势群体倾斜。其中，对外来务工人员文化投入由各县市按人口输入量人均每年 8 元的标准，逐年递增 2 元。2013 年浙江省财政厅跨部门整合省文化厅、省广电局、省新闻出版局、省文物局的公共文化服务相关省级专项资金，从提高资金使用效益的要求出发，明确规定了其适用范围、条件与标准。自 2011 年起，省广电部门投入大量专项资金用于广电惠民服务，其中“广电进渔船”项目在各级财政支持下于 2013 年底实现了全覆盖。⑥2014 年，浙江省文化馆将“耕山播海”与农村文化礼堂建设紧密结合，确定了一批重点帮扶区域，在经费、师资等方面加大扶持力度，形成了一批特色文化项目，如江山的村歌、文成的舞蹈、岱山的小品等。

第二，基础设施建设逐渐完善，基本公共文化服务标准化建设得以有序推进。近五年来，浙江省基本公共文化服务基础设施建设始终重视城乡共享思路，重点向农村和欠发达地区倾斜。2013 年末，浙江省公共博物馆、美术馆、图书馆、文化馆（站）已实现全面免费开放，全省多数场馆的面积和标准远高于国家标准，且乡镇综合文化站已建立起相应建设、考核标准。农村文化礼堂建设按照“五有三型”的标准，有序推进“非遗八进礼堂”，吸引更多群众走进文化礼堂，参与文化活动。2014 年，文化厅制定的《省级文化系统农村文化礼堂建设服务菜单》，涵盖了省级文艺团、浙江图书馆等 13 家省级文化单位的 69 项服务内容，实现菜单式上门服务。

第三，人才队伍结构逐渐优化，基本公共文化服务标准化的品牌引领和示范作用得以有力发挥。近五年来，全省各级文化部门每年培训基层文化干部和农民文艺骨干近万名，宣传部门多次举办“公共文化服务建设领域的卓越工作人才”等评选评优活动。多地对公共文化服务人员的招聘采用行业准入制，设置一定的准入条件。村（社区）文化员，采用定期培训星级管理。此外，公共文化服务标准化试点示范项目工作稳步推进，现已创建全国文化先进单位（县）27 个，省级公共文化服务体系示范区 7 个、示范项目 10 个。⑦宁波市鄞州区于 2013 年入选第一批国家公共文化服务体系示范区。嘉兴市“城乡一体化公共图书馆服务体系建设”和苍南县“农村文化中心建设的创新模式”成为创建示范项目。

## （二）浙江省基本公共文化服务标准化工作中存在的主要问题

一是缺乏共性、具体的标准规范基本公共文化服务和产品。浙江省目前在基本公共文化服务标准方面主要以现行的国家标准为依据，集中在广播电视、演出场馆设备技术术语等方面的基础标准；公共图书馆、博物馆、音像及电子出版物复制、社区文化服务指南、灾后过渡性安置区基本公共文化服务，乡镇综合文化站服务等服务性标准。另有体现浙江省特色的美丽海岛风情乡村评定、历史文化特色街区服务规范、美丽乡村建设规范四项地方标准。以上无论是在标准数量还是标准内容都远不能覆盖现阶段的基本公共文化服务的供给要求，譬如：缺乏基本公共文化服务的分类和相关术语等方面的基础标准；缺乏相应领域内的服务质量控制和评价标准，尤其是服务提供的涵盖面和细化公共服务的流程等方面的标准；另外，浙江省的基本公共文化服务领域的人才建设方面的标准至今也未出台。因此，要尽快明确公共文化服务标准化工作的重点领域及未来几年亟需制定的关键标准。

二是基本公共文化服务标准体系尚未建立。从现行的标准分布上看，基本公共文化服务领域的标准体系建设分布不够合理：基本公共文化服务各方面还比较零散，体系结构失衡；重硬件建设，轻软件提升；基本公共文化服务规范性不高，服务流程不具体，标准的操作性不强，覆盖面不够；基本公共文化服务边界界定不明确，没有专门的服务分类标准和服务范畴的术语等通用基础标准；服务缺乏完善的监督评价以及绩效考核体系。因此，基本公共文化服务标准体系的建设和关键标准的制修订工作极为迫切。

三是基本公共文化服务标准实施进程缓慢。浙江省人口众多、各地区之间经济发展不平衡的现状决定了推进基本公共文化服务标准化是一项漫长而艰巨的任务，不可能一蹴而就。县级以下基层公共文化服务机构一直以来都是公共服务体系建设极力补齐的短板。基层人员也存在标准意识缺失、重文件轻实施的普遍现象。此外，缺乏科学的评价机制和考核体系也使得基本公共文化服务标准化进程发展缓慢，标准在实际中实施效果欠佳。因此，需充分发挥政府的作用，构建统一的标准体系，设立准入制度，鼓励和引导市场参与，发动全员的力量。

四是公共文化服务评价和监督标准体系不够完善。浙江省基本公共文化服务还存在着标准执行情况的跟踪监督检查不到位、基本公共文化服务评价指标体系缺乏科学合理性以及评估结果的反馈使用机制不健全等问题。因此，亟需加强对标准执行的绩效评估与反馈。研究制定符合浙江省实际的基本公共文化服务绩效评价指标体系，并进行相应的制度设计，纳入对各地各相关部门的考核评价体系之中。

## 三、推进浙江省基本公共文化服务标准化建设的建议

（一）以“建设美丽浙江，创造美好生活”两美浙江建设为目标，逐步建立和完善基本公共文化服务标准体系。

紧密围绕目的性、协调性、动态性、地域性、全面均衡等五个基本原则，加强组织、政策及经费投入保障，建立健全推进基本公共文化服务标准化建设的工作机制，把公共文化服务标准化建设纳入经济社会发展总体规划。加强对公共文化服务标准体系建设的领导、组织和协调，形成公共文化服务标准建设的合力。⑧要进一步明确基本公共文化服务的范围，加快公共文化服务关键共性标准的制修订工作，实现全过程标准化；要加快制定农村基本公共文化服务各环节的配套标准，推动美丽乡村建设；要提炼体现浙江特色的文化礼堂建设实践经验中的共性和亮点，转化成浙江省文化礼堂服务标准；要以景宁地区基本公共文化服务为依托，加快制定省内少数民族地区的基本公共文化服务标准，为文化部制定相应标准提供样板。

（二）以智慧城市建设和书香浙江建设为依托，推进文化设施建设和资源整合，逐步提升公共文化服务网络运行的实效。

依托智慧城市建设，加强与省智慧城市标准化技术委员会工作的联系，共同建立基本公共文化服务标准推进监督落实机制，形成各相关部门合力推进智慧文化服务标准化建设的工作格局。以“物联网”技术为核心贯穿应用形成“智慧文化”，拓展公共

---

文化服务能力和传播范围，加快制定公共文化场馆基础支撑、管理服务等相关标准。借助高校图书馆的优势与特色，延伸高校的社会服务范围。如辅助有条件的农家书屋创建数字化工程，分享整个社会优秀的文化信息资源。⑨发挥高校图书馆的专业和人才优势，推动农家书屋“建、管、用”标准化规范化。大力整合汇聚非物质文化遗产、民间文艺社团等方面的数字化资源，进一步提炼体现浙江特色的精品数字化资源建设标准，拓展基层公共文化服务阵地。

依托书香浙江建设，总结提炼近年来开展阅读活动的经验，加快基本公共文化服务标准化建设的步伐。在全省范围开展书香之村、书香之镇（乡）、书香区县、书香城市，以及书香家庭、书香社区、书香校园、书香企业等创建活动，逐步形成“书香浙江”创建标准，让群众有处读书、有书可读。完善“书香浙江”网络平台，实现数字图书资源的共建共享。在设立制度化的读书节、制定高效的全民阅读活动的实施流程、构建一个书香浙江建设的考核评价体系等方面，扩大活动参与面，不断提高群众阅读率。

### （三）加快建设浙江省基本公共文化服务标准化人才队伍。

第一，有计划、有步骤地对基本公共文化服务标准化专业人才展开培训，积极构筑公共文化服务标准化人才高地，进一步建立和完善公共文化服务标准化专家库，集聚各级公共文化服务管理部门、本领域的行业协会以及标准化技术委员会、研究机构、公共文化服务提供单位等各有关单位及部门的标准化专家。第二，建立公共文化服务试点项目标准化工作人员联系制度，提升标准化工作人员素质，打造一支公共文化服务标准化骨干人才队伍，落实一套公共文化服务标准化专业人才培养培育机制。积极开展公共文化服务标准化学术交流和技术咨询，加强与国家标准委员会人才培养的联合联动。第三，推动文化志愿服务标准化、规范化。健全文化志愿者选拔及奖励标准，调动文化志愿者参与热情，鼓励文化志愿者进一步发挥服务社会、服务大众的作用。

### （四）深入推进政府购买公共文化服务标准化工作。

在欧美发达国家，政府主要负责协调分散的标准体系及众多的标准化团体。政府部门一般以普通会员身份参与民间团体的标准化活动，以购买者的身份按照需求采购标准。浙江省在推进基本公共文化服务标准体系建设过程中，要转变政府职能，创新形成政府购买、市场主导的公共文化服务标准化供给模式。充分调动社会资源，规范和设置准入门槛，积极发展第三方的标准机构，构建和实施多层次、多方式的基本公共文化服务标准化体系。采用“市场运作、政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的方式，向社会力量购买公共文化服务标准化。但该项工作需要注意四个方面：一是积极稳妥，有序实施。发挥政府在公共文化资源配置中的主导作用，有序引导社会力量参与并推进基本公共文化服务标准化建设；二是科学安排，注重实效，切实提高财政资金使用效率；三是公开择优，监督评估，建立优胜劣汰的动态调整机制；四是改革创新，完善机制，加快健全基本公共文化服务标准化的市场和社会参与需求表达机制。

### （五）建立严格的基本公共文化服务标准和绩效考评体系。

第一，以浙江省基本公共文化服务保障标准为基础，根据相关职责任务要求，制定符合浙江省实际的公共文化服务体系建设的各项指标。使体系建设实现项目化、制度化、指标化、规范化，成为可衡量、可检查、可考核的硬任务、硬指标。第二，研究提出省、市、县级基本公共文化服务考核标准，以省标为统领，鼓励有条件的地方提标扩面，在省标基础上适当提高水平，又不可脱离客观实际，盲目拔高标准。试行公共文化发展指标考评排名办法，加大督查考核，进行严格的责任追究。第三，建立标准实施意见反馈和评价机制，对标准体系建设、关键标准研制推广和标准化基础科研等环节实施效果进行反馈和评价，以便及时修订相关标准，提升标准实用性和有效性，形成标准制定、实施、反馈和修订的良性循环机制。

### （六）加强浙江省基本公共文化服务标准化的宣传推广和交流合作。

---

学习借鉴国内外先进的标准化管理经验，建立基本公共文化服务标准化宣传推广长效机制，强化政府部门、城乡居民的标准化理念。完善市、区（县）、街道（乡镇）的标准化宣传网络，利用电视、报纸、网络等媒体，分层次、多渠道开展宣传活动。鼓励建立起有利于推动公共文化服务标准贯彻实施的认证、鉴定机构，⑩加强公共文化服务标准的宣贯实施力度，创新基本公共文化服务标准贯彻实施的奖励机制。

发挥特色文化品牌的带动作用，重点把具有浙江特色的服务方式和品牌尽快转化成标准，特别是针对“送文化”的文化输出，到“种文化”的文化繁育，再到“建文化”的文化自觉整个发展过程中形成的特色品牌进行挖掘提炼。比如，省委宣传部在浙江电视台公共·新农村频道首创的《流动大舞台》节目，以电视流动舞台车形式开进浙江省基层乡镇，深入山区海岛“送文化”、“种文化”，可提炼其经验和做法制定成相应的标准；将“流动博物馆”、“流动文化馆”、“流动图书馆”等公共文化流动服务载体的实践，提炼共性的做法，转化成标准，加快在全省乃至全国范围内的推广。

#### 注释：

①参见人民网：《文化部等四部门回应构建现代公共文化体系热点问题》，2015年1月22日。<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2015/0122/c70731-26428107.html>.

②朱虹：《大力推进公共文化服务标准化均等化建设》，《当代江西》2014年第11期。

③陈立旭：《着力构建浙江省公共文化服务体系》，《中共宁波市委党校学报》2012年第1期。

④⑤阮可：《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》，《上海文化》2014年第2期。

⑥参见新华网：《浙江：“广电进渔船”全覆盖，远洋也有电视看》，2014年1月22日。

⑦参见浙江省人民政府网站：《浙江省人民政府关于加快建设标准强省的意见（浙政发〔2014〕35号）》2014-08-15，[http://www.zj.gov.cn/art/2014/8/19/art\\_32431\\_174022.html](http://www.zj.gov.cn/art/2014/8/19/art_32431_174022.html).

⑧叶成伟、孙勤明：《浙江省公共文化服务体系建设的经验、问题、对策》，《观察与思考》2012年第11期。

⑨孙婷：《高校图书馆与农家书屋合作双赢机制构建研究》，《浙江传媒学院学报》2014年第5期。

⑩参见韩永进：《在全国剧场标准化技术委员会等八个专业标准化技术委员会成立大会上的讲话》，《艺术科技》2008年第4期。