

安徽农村文化惠民工程实施效益研究

——以凤阳为例

课题组

【摘要】：凤阳在我国改革开放和农村建设事业中具有典型性，以凤阳为样本剖析安徽省农村文化惠民工程实施效益，对全国特别是广大中西部地区的农村来说，有一定的启迪意义。调研采用点面结合的方法，通过召开小型座谈会、实地考察和问卷调查，分析和发现了实施文化惠民工程的成效和存在的问题，并提出相关政策建议。

【关键词】：凤阳，安徽农村，文化惠民工程，实施效益，政策建议

【中图分类号】：G123 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1001-862X(2011)01-0162-09

全面贯彻落实科学发展观。全面建设社会主义小康社会和社会主义和谐社会，将文化建设的任务凸显出来，特别是党的十七大提出要大力加强社会主义文化建设。构建社会主义核心价值体系，建立覆盖城乡的公共文化服务体系，大力发展文化产业，提升国家的文化创新力，保障国家的文化安全，使我国的文化事业出现了大发展大繁荣的喜人局面。发展城乡文化事业，保障和实现公民的文化权益，重点难点在农村。“十一五”期间，安徽省委、省政府高度重视文化惠民这项德政工程和民生工程，各级政府加大了公共财政对农村公益性文化事业的投入力度，有效缩小了城乡发展中的文化鸿沟，改善了广大农民群众的精神文化生活状况，在建设社会主义新农村和构建社会主义和谐社会中发挥了不可估量的作用。

实施文化惠民工程涉及多个部门，职能交叉，多元投入，加上它主要分布在农村，点多面广，服务对象居住分散，使得文化惠民工程的建设和建成后的正常运行、良性发展难度巨大。提高文化惠民工程的实施效益。是文化惠民工程避免陷入“形象工程”，成为富有成效、深受广大农民群众拥护的民心工程必须要考虑的问题。

为此，课题组按照省委常委、宣传部长臧世凯同志的要求，深入基层和群众，调查了解“十一五”期间全省实施农村文化惠民工程的情况，研究和思考在“十二五”期间如何进一步继续推进农村文化惠民工程，扩大文化惠民工程的覆盖面，发挥和提升文化惠民工程的实施效益。

一、研究样本和调研方法

课题组采用点面结合的方法，首先走访了省直文化、广电、新闻出版、财政等厅局，了解全省实施文化惠民工程的整体状况和不同地区实施文化惠民工程的具体案例。在此基础上。我们选择凤阳县作为此次课题调研的样本，采取召开小型座谈会、实地考察和问卷调查的方法，获得了大量真实可靠的第一手材料，为形成课题报告提供坚实可靠的基础性信息

（一）样本选择及意义

凤阳县地处安徽省东北部，土地面积 1949.5 平方公里，全县辖 15 个乡镇、一个工业园区、198 个行政村、26 个农村社区和 15 个城镇社区。2009 年底，凤阳全县户籍总人口 749141 人，其中农业人口 640109 人，约占总人口的 85.45%。2009 年凤阳县地区生产总值 72.8923 亿元，其中农业生产总值 21.2479 亿元，约占地区生产总值的 29.15%；财政收入 6.29 亿元，其中地方

财政收入 4.28 亿元；农民人均纯收入 4902 元。凤阳的土地面积、人口总数、地区生产总值、财政收入、农民人均收入与安徽全省平均水平大体相当，而其产业结构中的二、三产业比重和城镇化水平则与中国广大的中西部县份一样，明显低于安徽全省和全国的平均水平。

凤阳有着深厚的历史文化积淀，30 多年前又以发明“大包干”揭开中国农村改革大幕而闻名全国。但是，经济社会有其自身的发展规律。虽经这么多年的发展，凤阳还是一个典型的农业大县，还处在经济发展的起飞阶段和从传统的农业社会向工业化、城镇化的现代社会过渡的转型阶段。凤阳对于努力实现现代化、全面建设社会主义小康社会的广大的中国中西部县份来说，具有代表性和典型意义，是研究和解决中国“三农”问题不可多得的研究基地和“试验田”，由此形成的调研结论，对于全国特别是广大的中西部地区农村来说，也有一定的启迪意义。

（二）调查方法及实施

为了搞好这次调查，课题组与凤阳县委宣传部商定，本次调查采取召开小型座谈会、实地考察和问卷调查三种方式进行，并得到了安徽大学哲学系的大力支持。2010 年 7 月 20—8 月 10 日，课题组成员对凤阳县农村文化惠民工程实施效益进行了深入调查。

1. 召开小型座谈会

座谈会由凤阳县委宣传部召集。参加者有县委宣传部及相关科室负责人，县财政局及民生办，县文化局、广电局、新闻出版局（当时县里三局尚未合并成立文广新局）及县文化馆、图书馆、电影公司、电视台等单位负责人。座谈会上气氛热烈，与会同志除了提交本部门的书面汇报材料，还畅所欲言、实话实说，使课题组成员对凤阳县实施农村文化惠民工程的整体状况、进度以及进一步做好农村文化惠民工程的建议有了深切的感知。

2. 实地考察

课题组实地考察了 3 个乡镇综合文化站和 4 个村（社区）农家书屋，察看了馆舍、设备器材、藏书和开展活动情况记录，与乡（镇）村干部、文化站和农家书屋的工作人员及在现场参加活动的农民进行了交谈，听取他们对实施农村文化惠民工程的意见要求。所到之处，馆舍面积、器材设备以及参加活动人员等超出我们原先的想象。这些先进典型也许数量不多，但无疑具有典型示范作用，预示着农村文化惠民工程有着广泛的社会需求和美好的发展前景。

3. 问卷调查

本次调查包括 3 种问卷调查表。其中《安徽省农村综合文化站基本情况调查表》和《安徽省农家书屋基本情况调查表》的填写者是已建成的乡镇综合文化站和农家书屋管理人员，由凤阳县有关部门发放和回收，由于调查方式的局限和选取样本数量有限（分别为 8 家和 17 家），仅作为这次调研的参考。作为这次调查主要内容的《安徽省农民公共文化消费需求问卷调查表》（以下简称《问卷表》）则是由经过培训的安徽大学哲学系的 5 名在校研究生、大学生独立完成的。

本次调查计划发放《问卷表》300 份，实际发放 300 份，收回 300 份，经整理后得到有效问卷 260 份，有效率为 86.67%。在 260 份有效《问卷表》中，其中有 49 份是在村干部在场的情境下，由调查员直接向农民发问后填写完成的。其余 222 份是在没有乡村干部在场的情况下，由调查员进村入户独立完成的，这类问卷占有效问卷的 85.38%。有理由认为，这次调查整理《问卷表》得出的相关数据，还是能反映凤阳县农村文化惠民工程实施效益的真实状况的。

本次问卷调查还在调查地点的选择上注重地域平衡，兼顾城郊和偏远乡村，实际调查问卷涉及 12 个乡镇 36 个行政村，覆盖了凤阳全县四分之三的乡（镇）和十分之一的行政村，体现调查的广泛性和代表性，基本可以反映凤阳县农村文化惠民工程的实际状况。

二、调查内容和数据分析

本次调查的目的是要摸清农民对农村公共文化消费需求的状况，从服务对象的角度了解农民对农村文化惠民工程的评价以及对进一步推进农村文化惠民工程的意见建议。为此，作为这次调查主要内容的《问卷表》，设计了“受访者本人及家庭基本情况”、“受访者满足文化消费需要情况”和受访者“对实施农村文化惠民工程的评价建议”等三个大问题，包涵 40 多个小问题。在各个环节中分别列出单选和多选内容，覆盖了目前农民公共文化消费需要的基本方面。

（一）受访者本人及家庭的基本状况

关于受访者本人和家庭情况，《问卷表》设置了性别、年龄、文化程度、家庭经济状况等 13 个问题，其中受访者年龄和文化结构以及家庭经济状况与农民对农村公共文化消费需求关联度密切。

1. 受访者的性别及年龄结构

在 260 份有效问卷中，受访总人数 260 人。其中：男性为 156 人，女性为 104 人，男女性别比为 60：40；在各个年代出生的人中，60 年代出生的人为 35%，所占比例最高，其次为 70 年代，占 25%，50 年代和 80 年代出生的人分别占到 18.46%和 16.15%。四者之和为 246 人，约占被调查人总数的 94.62%。这说明上世纪 50-80 年代出生的人是现在农村居民的主体、农村生产经营活动的主要承担者、农村公共文化服务的主要对象。

2. 受访者的文化结构

在 260 份有效问卷中，受访对象中以具有初中文化程度的最多，达 198 人；其次为小学，有 30 人。两者之和占被调查人总数的 87%。而被调查对象中回答为高中和大专及以上学历的分别为 13 人、11 人，回答为其它的有 10 人。这说明现在在农村居住生活的人群中，以小学和初中文化程度的人口为绝大多数。联系安徽是个劳务输出大省。而高中以上文化程度的青壮年正在成为这支劳务大军的主力。这也提示我们，必须正视我省农村优质劳动力资源正在流失的现实，它不仅影响我省县域经济和现代农业的发展，也造成了农村文化建设的尴尬：农村文化建设的建设者和受惠对象的流失，农村文化建设也将因此失去动力和活力。

3. 受访者的职业结构

在 260 名受访者中，在家务农的有 142 人，占 54.62%；其余 118 人为“当地就业”、“外出务工经商”、“乡村干部”、“自主创业”及其他人员，共占 45.38%。那些长年“外出务工经商”的人，他们的公共文化消费需求会发生相当大的变化，而且这种消费需求在当地也很难予以满足。

4. 受访者的家庭经济状况

在 260 名受访者中，自认为家庭经济状况好的有 11 户、中等的 197 户、中等偏下的 47 户、其它 5 户。这种家庭经济状况的分布表明，经过 30 多年的改革开放和现代化建设，凤阳农村从总体上实现了从温饱向小康的转变，正在向全面小康社会迈进：

农民基本解决了温饱，需要提升他们的消费层次，推进旨在满足农民的精神文化需求和发展型需求的农村文化惠民工程建设适逢其时，是在新的发展阶段对广大农民群众利益诉求的准确把握，是对新阶段广大农民群众新期待的热切呼应。

（二）农民的公共文化消费需求状况

针对当前农民对公共文化的实际消费需求，本次调查的《问卷表》设置了“读书看报”、“看电影戏剧”、“看电视上网”3个大问题、20多个子问题。对于这些问题的回答，可以基本反映出当前凤阳农民公共文化消费的基本需求和实现状况。

1. 读书看报

从260份有效问卷看，只有55人有读书看报的记录，这55人每周用于读书看报的时间人均不到1.42小时。其余205人则没有读书看报的记录（参见表1）。分析这一调查结果，产生这一现象的原因可能有两个方面：一是受访农民的文化水平低、闲暇时间少和文化消费方式快餐化，看电视、聊天、下棋、打牌、搓麻将成了他们主要的文化消费活动；二是我国城乡居民收入和消费中用于个人购书买报的支出微乎其微，普遍缺少阅读的习惯。农民由于经济和时间限制，购书买报难，农民家里很少藏有书报杂志，现在虽然有了农家书屋，但农民居住分散，农家书屋的藏书品种和借阅制度与农民的需要还有差距，这些都影响农民读书看报习惯的养成。

表1 受访者每周读书看报时间统计及人数分布

看书报时间(小时/周)	0	1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	5	5.5	6	7	10	13	14
人数	205	1	6	18	4	10	2	3	1	1	1	2	1	1	1

2. 看电影看戏

在260份有效问卷中。只有13人每年有1至3次看电影和看戏的经历，其余247人看电影戏剧的记录为0。从这个调查问卷结果中可见农村电影放映市场和戏剧演出市场的衰落萧条。探究其中的缘由，既有农民居住分散和大量青壮年农民离乡外出务工经商、观众流失的原因，也与这些年来县以下电影公司不景气、难以正常经营和市、县国有和集体戏剧演出团体陷入困境、人员流失、无法正常排练演出有关；而省以上文艺演出团体的状况也不乐观。这几年政府扶持乡（镇）数字电影队，但一次性设备投入大，走村串户、电影放映的单位场次成本也居高不下，政府的每场次100元的放映补贴远不抵租片费、设备运费和放映员工资。每年开展的送电影、送戏下乡毕竟只能是蜻蜓点水，无法满足广大农民对看电影看戏的经常性需求。

3. 看电视与上网

调查结果显示，目前农民公共文化消费的主要方式是看电视。在我们对260名受访者的访谈中，只有17人平时基本上不看电视，不看电视的人数在被调查人总数中占比不到6.54%；而在全部访谈对象中，有243人每天看电视，约占访谈对象总数的94%，他们人均每天看电视的时间约为1.69个小时（参见表2）。他们看电视的地点几乎全部在自己家里，看电视成了农民家庭成员共度闲暇时光、享受亲情人伦的主要休闲方式。这也说明近几年来实行的“家电下乡补贴”政策和广播电视村村通工程，带来了农村彩电的大普及，看电视成了政府提供给农民的受惠人群最大的公共文化服务，也是农民群众中最普及和最受欢迎的公共文化消费活动。

在260份有效问卷中，每周上网的人数有28人，他们人均每周上网约4.64小时。农民上网人数和人均网络消费时间比城市居民少，主要原因是目前农村地广人稀、居住分散，网络进村入户成本高，导致网络进村入户止于最后一公里和凤阳农民家庭电脑的普及率远低于彩电的普及率，电脑还是农民家庭的“稀罕物”。随着凤阳农村经济社会的发展和农民收入的大幅度提

高，小城镇建设和社会主义新农村建设的整体推进，科技进步和国家全面实施“三网合一”政策，电脑在农村的普及速度会越来越快，成为农民家庭的“寻常物”，农民上网的人数和时间也会大幅度提高，成为继看电视之后农民的另一重要文化消费休闲活动和农民获取各种信息的重要渠道。这将会最大程度地消弥城乡文化消费差距，消除城乡数字信息鸿沟。

（三）农村公共文化供给体系的基本状况

为了研究的方便，我们把农村公共文化服务体系建设的范围限定在农村地区，同时根据省委省政府确定的“农村文化惠民工程”目录，把我省实施的乡镇综合文化站建设、文化信息资源共享工程、广播电视村村通工程和农家书屋工程作为考察农村公共文化供给体系建设的主要内容，着重了解近年来凤阳县开展“广播电视村村通”、“农家书屋”、“乡镇综合文化站”及“文化信息共享”的建设情况，同时也了解了这些已建成的文化惠民工程的运营情况和实施效益。

1. 农村文化惠民工程建设情况

广播电视村村通。2006年，凤阳全县共有322个自然村是广播电视信号“盲村”，自2007年至2010年底，广播电视村村通工程全部完成，基本实现村村户户都能看到电视。

农家书屋。凤阳县农家书屋自2007年开始试点，至2010年上半年，全县建成“农家书屋”工程108个，覆盖了全县48.2%的行政村和农村社区，服务全县35.5%的农村人口。2010年计划建设80个。

农村乡镇综合文化站。凤阳县“乡镇综合文化站”项目建设工程从2009年开始实施，当年建成3个乡镇综合文化站。2010年计划建设4个乡镇综合文化站。目前工程建设正在推进。

2. 已建农村文化惠民工程的运营和实施效益

在凤阳县已建成的各项文化惠民工程中，大部分都在正常运营、发挥效益。从四项工程的比较看，“广播电视村村通”建成后由安广网络公司收取收视费、负责日常维护，运行最为正常，也最受农民欢迎。

“乡镇综合文化站”建成后基本上能按时开放。有的乡镇综合文化站发挥当地非物质文化遗产传承人、中小学教师和文化能人的作用，利用农闲、逢年过节和外出农民工大量返乡，开展群众喜闻乐见的文化体育活动；有的针对中小学放假，开放面向留守儿童的活动室。它们面临的主要困难：一是人手不足，一般为1-3人，年龄和专业结构不合理，有的还是兼职，不时被抽出配合乡镇中心工作。面对新建成的宽敞的馆舍和乡镇辖区内数万甚至十多万服务对象，常常感到力不从心；二是日常运营经费和开展活动经费不足，往往靠采取“一事一议”，和“拉赞助”的办法，影响乡镇综合文化站的正常运营和工作人员的积极性。

“农家书屋”为县以上财政一次性投入，这使得农家书屋刚建成时尚能经常开放，受到农民尤其是中小学生的欢迎。但由于没有后续经费来源，图书破旧无法更新，新报刊没钱征订，兼职管理人员没有生活补贴，时间长了，使得已建成的农家书屋的前景堪忧。

“文化信息资源共享工程”为省文化厅直接招标采购设备、下发到县、乡（镇）村，联网配套，但需要项目接受单位提供房舍和管理人员。据县里有关部门汇报，凤阳县接收了200多台（套）的文化信息资源共享工程设备（包括电脑和投影仪），但由于资金困难、房舍不达标和技术人员不足等原因，这些设备还栖身库房，尚未得到有效利用，广大农民也无从分享文化信息资源。

（四）对《问卷表》相关数据的分析

通过本次凤阳调查，我们感到在我省实施的各项农村文化惠民工程中，最有成效、受益面最广的是“广播电视村村通”工程，而通过对农民的问卷调查，也得知看电视是最受农民欢迎的公共文化消费方式。这一结果也为另一类似的调查结果所证实：“有 68.1%的农户选择了看电视；其次是聊天和打牌，分别有 30.6%和 24.4%的农户选择了这两种消遣方式；只有 4.1%的农户选择读书 / 看报 / 看杂志作为自己空闲时间的消遣方式。”（参见白南生主编《农民的需求与新农村建设：凤阳调查》第 135 页，社会科学文献出版社 2009 年 1 月）所以，我们着重对《问卷表》中影响农民文化消费方式的相关数据作一番解析。

1. 不同文化程度的农民对电视节目内容的选择

整理《问卷表》数据发现：不同文化程度的农民对电视节目内容的选择呈现出正负相关性：随着文化程度的提高，对电视节目中的时事政治类和农业科技类节目的喜好随之提高，对播出的电视剧和电影的喜好程度依次降低，而观看娱乐性节目的兴趣一般不受文化程度的影响（参见表 3）。这就提示我们：电视节目的制作和播出要把握农民的观看兴趣偏好和发展趋势，多生产一些反映农村农民题材的电视剧和深受农民喜爱欢迎的农业科技类节目；在节目播出时间上要照顾农民的生活习惯和农时的季节性特点。省级以上电视台要创造条件，开设面向农村农民的专业频道，市县广播电视台也要开设面向农村农民的专题节目。

2. 农民公共文化消费行为的目标选择

调查发现，农民的文化消费行为也是一种有价值的活动。有着很强的功利性和明确的目标指向：农民看书读报主要是为了学习农业实用科技知识、政策和法律常识，了解经济社会信息，兼顾休闲和修身养性；农民看电视，中央和省市县的新闻节目是他们的保留节目，了解时事、学习政策、掌握信息是不少农民看电视的目的，而电视的娱乐和消遣功能则往往退而次之（参见表 4）。无论是读书看报，还是看电视上网，农民多讲究实用，目的还是为了致富。

3. 个体因素对农民公共文化消费的影响

在本次调查中，我们给出了多个选项，被调查对象可以从中做出单项或多项选择，具体情况是：选择个人因素的有 81 人，选择时间紧张的有 74 人，选择经济困难的有 5 人，选择其它的 2 人；同时选择时间紧张和个人因素的有 64 人，选择经济困难和时间紧张的有 11 人，选择经济困难和个人因素的有 2 人，选择经济困难、时间紧张和个人因素的有 3 人；未作选择的有 19 人。可见，个人因素和时间紧张是影响农民公共文化消费诸因素中最重要的两个因素。

4. 家庭经济状况对农民公共文化消费的影响在本次问卷调查的受访者中，由于家庭经济状况中等和中等偏下的农户占到了受访者总数的 94%，构成了农村公共文化消费群体中的绝对多数，因此可以认定，家庭经济状况为中等和中等偏下的农户是目前凤阳农村社会的主体部分，也是农村文化惠民工程的主要建设者和受益者，他们的愿望、要求和参与，在某种程度上反映和代表了农民对农村公共文化消费的需求，检验着农村文化惠民工程的实施效益，决定了农村公共文化服务体系的建设方向和进程。

三、存在问题和政策建议

本次调查还通过小型座谈会、实地考察和问卷调查，让不同群体从不同角度对正在实施的农村文化惠民工程的实际效果进行评价，揭示出农村文化惠民工程实施过程中存在的问题，课题组成员对此做了认真的梳理分析；同时根据这些年来对社会主义文化建设理论的研究，学习借鉴省内外农村文化惠民工程建设和运营管理经验，对如何进一步推进我省的农村文化惠民工程建设，建立农村文化惠民工程运营管理的长效机制，提升农村文化惠民工程的实施效益，提出若干政策建议。

（一）对农村公共文化供给状况和农村文化惠民工程的评价

“人民群众满意不满意”是评价我们一切工作的最高价值标准，也是我们改进工作的依据。在这次调查中，我们把农民群众对农村文化建设的满意度视为评价我省农村文化建设和农村文化惠民工程的标准，在设计《问卷表》时，专门设计了对农村公共文化供给状况和对实施农村文化惠民工程的调查，从静态和动态两个方面考察农民对目前农村文化建设的评价。

1. 对农村公共文化供给状况的评价

调查数据表明，农民对目前农村公共文化供给状况的总体评价不佳。在受调查的 260 人中，表示满意的仅有 3 人，占总数的 1%；表示基本满意的有 47 人，占总数的 19%；两者相加为 50 人，还不到受访总数的 20%。表示不满意的有 187 人，表示很不满意的有 7 人，两者之和为 194 人，超过了受访总数的 80%（参见图 1）。这表明农民群众对目前农村公共文化的供给状况是很不满意的，反映了农民在解决温饱、进入消费需求升级阶段的新期待。党中央、国务院高度重视包括农村文化惠民工程在内的文化建设，正是对农民群众新期待的热切回应。大力发展农村公共文化事业，提升农村公共文化产品和服务的供给能力，保障和实现农民群众基本的文化权益，恰逢其时，大有作为。

2. 对实施农村文化惠民工程的评价

调查数据表明，农民群众对正在实施的农村文化惠民工程在总体上是认可的。在受访的 260 名受访农民中，认为农村文化惠民工程实施情况好的有 10 人，占受访总数的 3%；认为一般的有 221 人，约占受访总数的 85%。两者相加为 231 人，约占总数的 88.8%。认为实施农村文化惠民工程流于形式的有 27 人，占受访总数的 10.4%；认为是劳民伤财的有 2 人，不到受访总数的 1%。这两者之和为 29 人，占总数的 11.2%（参见图 2）。

以上数据表明，受访者对农村公共文化供给状况的感受以不满意为主，而农民对现在各级党委政府和相关部门重视文化建设，大力推进城乡公共文化服务体系建设则给予了积极的评价，同时认为现在农村文化惠民工程的建设和运营管理还有需要改进的地方。这种似乎矛盾的评价，恰恰说明现在各级党委政府及有关部门推进文化惠民工程的工作是卓有成效的，受到了农民群众的拥护支持。虚心听取和接纳农民的意见要求，进一步改进工作，把实事办好，这正是实施农村文化惠民工程的初衷所在。

（二）对影响农村文化惠民工程实施效益的症结研判

本次调查的目的在于总结工作、发现问题、分析原因、寻找对策。所以，在座谈讨论和实地考察中，我们都注意听取基层和群众的意见。在调查问卷中，专门设计了“影响农村公共文化服务体系发展的困难”和“对办好农村文化惠民工程的建议”等问题，受访单位和受访农民的回答，对于我们把握影响农村文化惠民工程实施效益的症结是很有启发的。

1. 农民对影响农村文化惠民工程实施效益原因的感知

在我们发放的《问卷表》中，这个问题是一项多选题，共列出 9 个选项供受访者选择，最后整理出答案组合 40 多组。在这 40 多组答案中，排在前三位的有：“活动单一” 40 人，“服务对象流失、活动单一” 33 人，“服务对象流失” 29 人。其余依次为：“居住分散、活动对象流失” 12 人，“缺乏人才、活动对象流失、居住分散单位成本高、服务对象流失”各 9 人，“居住分散单位成本高、服务对象流失、活动单一” 8 人，“服务对象流失、经费短缺和设备器材陈旧” 7 人，“居住分散单位成本高、经费短缺” 5 人，“经费短缺、图书报刊陈旧、活动单一” 5 人，“居住分散单位成本高” 4 人，“经费短缺、场地破旧” 3 人。

在所有这些选择中，“活动单一”出现 134 次，排在第一位；其次为“服务对象流失”出现 120 次；排在第三位的是“居住分散单位成本高”，出现 45 次；“经费短缺”出现 27 次，位列第四。其余答案出现的次数很少，可忽略不计。

2. 受访单位对影响农村文化惠民工程实施效益原因的分析

这次凤阳调查，我们除召开座谈会和实地考察，直接听取基层宣传文化单位的意见，还面向部分乡镇综合文化站和村农家书屋发放回收《安徽省农村乡镇综合文化站基本情况调查表》8份、《安徽省农家书屋基本情况调查表》17份。整理这些问卷发现，对影响农村乡镇综合文化站正常运营的主要困难的回答中，有7个乡镇选择是“经费短缺”，有5个乡镇选择“人员缺乏、结构失衡”，其中两个选项都选的有5个乡镇。在对影响农家书屋正常运营的主要困难的回答中，17户受访农家书屋的管理者不约而同地全部选择了“经费短缺”，达到了受访户数的100%；而选择“活动项目单一”的有15份，也达到了受访总数的88%。

对于农村文化惠民工程存在运营经费困难的看法，县、乡（镇）领导和农村文化惠民工程的建设部门、实际管理者普遍认可，但在260份针对农民的问卷中仅有27人、约占受访总数10%的人认为存在“经费短缺”。形成这一反差，主要是信息不对称造成的，也可谓“不当家不知柴米油盐贵”。对于农村文化惠民工程建设和运营中的困难。只有实际实施建设和管理的人才能深知其中的甘苦。因此，各地和相关部门不仅要身体力行地去做，还要做好宣传工作，争取上级党委政府、社会各界特别是广大农民的理解和支持。

影响农村文化惠民工程实施效益的另一主要困难是“缺人”，即已建成投入使用的乡镇综合文化站、农家书屋等缺少专职管理人员。通过座谈和实地考察，我们了解到不少乡镇综合文化站建得很漂亮，面积都超过文化部规定的300平方米，有的近2000平方米，内部的设备器材也基本配齐。但乡镇综合文化站一般只有1-3个事业编制工作人员（凤阳尚属状况好的），有的县在2000年乡镇综合改革中撤销了乡镇综合文化站编制，原有专业文化干部分流散失，现在虽兴建了新的乡镇综合文化站，但编制没有着落，工作人员缺额且多为兼职，唱起了“空城计”。农家书屋的情况更不乐观。已经建成的农家书屋全部由村干部兼职代管，没有经济补贴。撤村并村后，村级辖区扩大，村级发展经济和社会管理事务繁重，工作一忙只好锁门走人，连正常的开放都保证不了。

涉及农村文化惠民工程实施效益的还有多头管理。以办理面向农民的图书报刊借阅业务来说，有文化部门的农家书屋，有共青团系统的共青书屋，有人武系统的民兵之家，有党委系统的党员之家和廉政书屋，还有农业、科技、科协、妇联等部门和团体也在农村开展主办类似的活动。大家都来关注农村农民是件好事，但多头投入，重复建设，基层疲于应付，而且会造成极大的浪费。

（三）推进农村惠民文化工程建设的政策建议

党中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的《若干意见》指出：“要提高农村文化事业发展水平。建立稳定的农村文化投入保障机制，推进广播电视村村通、文化信息资源共享、乡镇综合文化站和村文化室、农村电影放映、农家书屋等重点文化惠民工程建设和综合利用。”党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》将文化建设提到前所未有的高度，要求在“十二五”期间“继续实施文化惠民工程，基本建成公共文化服务体系”。这可以进一步消除城乡发展中的文化鸿沟，保障农民的基本文化权益，让城乡居民都能享受到国家经济社会发展的成果；同时也对进一步推进农村文化惠民工程建设，提高农村文化惠民工程的实施效益提出了更高的要求。为此，我们提出如下政策建议：

1. 强化文化指标的意义

要充分认识实施文化惠民工程对于统筹城乡，保障和实现广大农民的文化权益，建设社会主义新农村和社会主义和谐社会的重大意义。省委省政府2010年起已将农村文化惠民工程列入省“民生工程”，各级党委政府要像抓经济建设一样来抓文化建设，像重视国民教育一样来重视文化工作，加强对文化建设的领导。要将农村公共文化服务体系建设列入国民经济和社会发展

的规划，列入各级政府的任期工作目标考核体系，逐步提高其在考核体系中的权重，让“不重视文化工作的领导就不是好领导”成为一种共识。

2. 建立经费投入的机制

享受公共文化服务是公民的基本文化权益，为城乡居民提供基本的文化服务是各级政府的基本职责，为公共文化服务提供经费支持是实现财政公共职能的重要途径。要明确各级政府是文化惠民工程的主办者、各级财政是保障文化惠民工程建设和运营经费的主要来源的角色定位。将农村文化惠民工程建设经费和运营经费作为经常性项目（如参照科普经费标准，确定人均购书经费列入预算，作为县图书馆、乡镇综合文化站和农家书屋的图书报刊更新经费），列入各级财政预算。要根据经济发展和财政收入增长情况，不断提高文化建设支出在整个财政支出中的比重。把财政每年新增对文化建设的投入向农村倾斜，加大对基础薄弱的农村公共文化服务体系的扶持力度，提升它们的服务能力。同时要制定和落实优惠政策，鼓励企业、个人和社会资本捐赠和参与城乡基本公共文化设施建设，到“十二五”末基本改变全省城乡公共文化设施硬件建设落后的状况。

3. 提高规划建设的水平

要将全省待建的乡镇综合文化站和农家书屋，作为小城镇建设中的基础设施建设和新农村建设的重要内容，纳入规划，同步建设。农村公共文化设施建设要根据当地经济社会发展水平和辖区人口，考虑农民群众不断增长的文化需求，在建设规模和标准上适度超前。农村文化惠民工程建设要经济实用，讲究投入产出比，克服形式主义，杜绝花架子工程，少花钱，多办事，办实事，实现文化惠民工程的经济效益和社会效益的统一。要合理规划建设农村公共文化基础设施，正确处理分散与集中的关系，选址适中，方便群众。公益性的文化事业也要有成本意识。要协调各方，整合资源，改变政出多门和“各打各的锣、各敲各的鼓”的混乱状况，明确由县级文化主管部门统一管理和运作原先分散在各级各部门的资源，集中投入，最大限度地发挥综合规模效益，避免重复建设。

4. 激发公益文化的活力

要推进农村公共文化机构的体制创新，统筹城乡，发挥县城作为县域文化中心的作用。组建以县级公共文化服务机构为枢纽、以乡镇综合文化站为支点、以村农家书屋为触角的覆盖城乡的公共文化服务网络体系；要利用科技革命的最新成果，增加文化产品和文化服务的内容，实现公共文化产品和服务的共有共享；要优化公共文化服务体系的功能结构，创新服务手段，拓宽服务渠道，简化服务手续，方便农民参与，提升城乡公共文化服务机构的整体实力和综合服务能力。扩大农村公共文化服务的受益面。

5. 丰富文化惠民的内容

农村文化惠民工程在我省已实施数年。大部分工程进展顺利，广播电视村村通工程到今年底将全部完成。要根据国家经济社会发展和城乡居民文化消费需求的变化，适时调整文化惠民工程的内容，将城乡居民需求最旺盛、受益人群最普遍的项目优先列为民生工程范围。我们建议在实现广播电视村村通和国家鼓励家电下乡、对农民购买彩电实行财政补贴的基础上，从明年起免收城乡居民的有线电视收视费（收费电视除外）。这不仅符合公共文化服务的公益性、均等性要求，扩大电视媒体宣传主流意识形态和主流文化的主导权和影响力，从根本上杜绝居民私拉乱装电视信号卫星接收器的违法行为，降低执法成本，而且可以扩大彩电生产企业的销售，提升有线电视的覆盖面和收视率，降低有线电视运营企业的运营和收费成本，是一举两得的好事。而每年户均 200 元的收视费改由政府承担，对农民来说是继免除农业税、免除农村中小学生的学杂费和实行农民种粮补贴、购农机补贴和农村中小学生住校生活补贴后的又一惠及城乡全体居民的德政工程。

6. 加强人才队伍的建设

事业成败，关键在人。现在一些已建成的县级公共文化设施、乡镇综合文化站和农家书屋运转不正常、效益不佳，重要原因是队伍涣散，人才流失。要出实招解决农村文化人才队伍建设的突出问题：要根据县级公共文化机构和乡镇规模大小，合理确定和增加县级公共文化机构和乡镇综合文化站的事业单位人员编制，配齐文化专业干部。要深化文化事业单位内部人事和分配制度改革，推行全员聘用制，强化内部管理，激发生机和活力。对农家书屋管理员，可参照村级计划生育专干和司法调解员，由财政给予定额补贴。要加强人才培养，包括思想教育和专业知识、职业技能的培训，提高他们扎根农村、为农民提供公共文化服务的能力。