

云南边疆多民族地区公共文化建设的跨越式发展研究

刘佳云^{1,2}

(1. 云南大学文学院, 云南昆明 650091; 2. 云南省民族艺术研究院, 云南昆明 650021)

【摘要】尽管云南省在推进现代公共文化服务体系建设进程中取得了可喜的成绩,但是,无论在公共文化基础设施建设、产品与服务供给、服务效能提升、体制机制创新、人才队伍建设等方面依然存在诸多问题。要实现云南边疆多民族地区公共文化建设的跨越式发展,必须坚持政府主导,科学规划,逐步推进;加大政策倾斜与投入力度,加强标准化建设;以重点地区为突破,推进均等化实现;同时,整合资源,统筹推进社会化,并在服务效能提升、体制机制创新、人才队伍建设等方面实现新突破。

【关键词】边疆多民族地区; 公共文化服务; 跨越式发展

【中图分类号】G127 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1672-867X(2018)02-0039-08

改革开放特别是党的十六大以来,在经济建设取得巨大成就的同时,文化建设愈来愈受到全社会的关注。从政治、经济、文化建设的“三位一体”到政治、经济、文化、社会和生态文明建设“五位一体”总体布局的不断更新,凸显了文化在我国国民经济和社会发展中地位的日益提升。在党的十九大报告中,习近平总书记明确指出:“没有高度的文化自信,没有文化的繁荣兴盛,就没有中华民族伟大复兴”^①。

从20世纪90年代起,云南省率先提出了建设“民族文化大省”以促进云南经济社会的发展,这一思路耦合了“一带一路”倡议部署和“五位一体”的总体布局,建设“民族文化强省”成为云南全面建设小康社会的重要任务之一。但是,由于地处边疆,经济社会发展水平相对滞后,云南省也是当前我国文化建设实现基本公共文化服务均等化任务最艰巨、最繁重的地区。^②因此,促进云南边疆多民族地区公共文化服务体系建设实现跨越式发展,对于服务脱贫攻坚大局,统筹城乡区域文化一体化发展,保障各族群众基本文化权益,维护边疆民族团结稳定,实现各民族共同繁荣和维护国家文化安全具有非常重要的意义。

【作者简介】刘佳云,云南大学文学院博士研究生,云南省民族艺术研究院研究员。

【基金项目】文化部“2015-2016年度国家公共文化服务体系制度设计研究”(201551)、文化部文化艺术科学研究项目“边疆多民族地区完善公共文化服务体系建设保障机制研究——以云南为例”(12DH39)阶段成果。

① 习近平总书记在党的第十九次代表大会上的报告《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,2017-10-18. 人民网: <http://cpc.people.com.cn/19th/GB/414745/414754/index.html>

② 张颖:《文化馆公共文化服务标准化体系建设初探》,《大众文艺》2015年第22期。

一、云南公共文化服务体系建设成效

（一）政策保障

“十二五”以来，中共云南省委、省政府高度重视公共文化服务体系建设，将公共文化服务体系建设纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略部署，颁布了《云南省人民政府关于加强公共文化惠民服务体系建设的意见》《中共云南省委办公厅云南省人民政府办公厅关于加快构建现代公共文化服务体系的实施意见》等政策法规，自2016年以来更是相继出台了《云南省基本公共文化服务实施标准（2015-2020年）》《关于推进基层综合性文化服务中心建设的实施意见》《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务的实施意见》《“十三五”时期云南贫困地区公共文化服务体系建设实施方案》等一系列重要文件，印发了《云南省基层综合性文化服务中心建设试点工作实施方案》，省文化厅制定下发《云南省乡镇综合文化站管理办法》《云南省文化惠农专项资金管理办法》《云南省文化信息资源共享工程乡村基层服务站点管理办法》《云南省公共文化服务体系建设“十三五”规划》等一系列配套文件，将政策具体细化为一系列富有创新性的措施办法，为云南公共文化服务体系建设提供了有力的政策保障。

（二）公共文化设施网络体系日趋完善

近年来，持续加大对公共文化服务体系建设的投入力度，逐年提高文化事业投入占财政支出的比例，形成财政对文化建设的稳定增长机制，确保公共文化设施基本建设、基本运营和服务供给。2016年，全省文化事业费为21.87亿元，占财政总支出的比重为0.44%，比2015年增加14.38%；人均文化事业费为45.85元，增幅为13.72%。^①2016年，中央和省级财政共投入文化文物、新闻广电、体育专项资金8.26亿元，其中省级财政1.86亿元，为我省公共文化服务体系建设提供了强有力的资金保障。

“十二五”以来，云南省全力推进公共文化基础设施建设，实施了一批重大文化设施建设项目。其中，滇西抗战纪念馆、云南省博物馆新馆、云南大剧院、亚广影视传媒中心、云南文苑已经建成并投入使用；云南省科技馆新馆、广电网络集中集成播控中心、少数民族语及东南亚南亚语种广播影视译制中心、云报传媒广场、云南民族文化宫、东盟国际图书城等项目正在建设之中。通过各级各部门的共同努力，截至2016年底，云南全省共建有公共图书馆149个、文化馆148个、博物馆（纪念馆）118个、乡镇综合文化服务站34个、村（社区）综合文化服务中心11859个。云南全省共建有播出机构137家，开设广播121个、电视频道166个、农家书屋14260个，村村通用户达270万户、直播卫星户户通达700多万户。云南全省共建成文化信息资源共享工程1个省分中心、16个州市支中心、129个县级支中心、1434个乡（镇）服务点暨农文网培学校、10942个村级服务点暨农文网培分校，^②初步形成了省、州/市、县/区、乡/镇、村五级公共文化服务网络。

（三）彰显公共文化服务的地域特色

多年来，通过文化品牌的创建带动群众文化活动，成功打造了极富云南地方和民族文化特色、为群众喜闻乐见并广泛参与的群众性文化艺术活动，通过开展“文化大篷车·千乡万里行”送戏下乡等活动，仅2016年，就为基层群众演出1万余场次，受益群众近2千万人次。这些品牌活动扎根基层，接地气，在丰富基层群众精神文化生活的同时，产生了广泛而积极的社会影响。

① 云南省文化厅公共文化处：《云南省推进现代公共文化服务体系建设情况汇报》，2017年7月。

② 云南省文化厅公共文化处：《云南省推进现代公共文化服务体系建设情况汇报》，2017年7月。

扎实推进重大文化惠民工程。组织实施了“三馆一站”（图书馆、文化馆、博物馆、综合文化服务站）建设、广播电视村村通工程、直播卫星户户通工程、“七彩云南全民健身工程”、民族文化“双百工程”，以文化信息资源共享工程、边疆万里数字文化长廊建设、文化惠民示范村、文化农庄等一系列文化惠民工程。截止 2016 年，云南全省共建成文化惠民示范村 235 个、农村文化产业合作社 300 个、文化农庄 5 个。通过实施边疆万里数字文化长廊建设，在云南 25 个边境县（市），共建成 126 个乡镇、1097 个村、22 个边境口岸、49 个边境通道、85 个边境贸易集市公共数字文化服务点（站）和 19 个国门书社。^①这些工程较好地满足了人民群众的精神文化需求，使人民群众真正享受到文化惠民成果。

（四）人才与组织保障体系日趋健全

截止目前，全省各级农文网培学校共举办各类培训 3 万余期，培训农民群众 100 多万人次。^②2015-2016 年间，对全省 1434 个乡镇综合文化服务中心主任进行一遍轮训。^③2017 年，组织举办全省文化馆长培训班和《中华人民共和国公共文化服务保障法》培训班，对全省 300 多名基层文化干部进行培训。通过政府扶持、院校合作、私营企业和个人扶持培训、家庭传承等多渠道、多样化的方式培养了一批省级非物质文化遗产代表性传承人，为弘扬云南各民族优秀传统文化作出了积极贡献。

“十二五”期间，先后选派了 6 批 38 名优秀干部到基层担任文化副县（市）长，首开全国先河；一些州（市）也层层下派，由大学生“村官”兼任“文化辅导员”、聘用一批“文化干事”“文化教员”、招募一批“文化志愿者”，逐步形成从省到县（市、区）、乡（镇）、村各级文化建设的组织保障体系。^④

（五）国家公共文化服务体系示范区带动作用日渐凸显

近年来，云南以保山、楚雄两个国家第一、二批公共文化服务体系示范区创建为契机，通过实施一批公共文化窗口工程、亮化工程、民心工程和示范工程，夯实了公共文化服务基础，实施文化惠民服务工程，打破了长期固化落后的服务局面，取得了在城乡公共文化服务体系设施网络化、规划布局科学化、载体品牌化、供给多样化、服务均等化和共享社会化方面的经验，工作中形成的“云南经验”得到推广，示范效应不断得到彰显。

二、目前存在的主要问题

（一）建设现状与国家级、省级标准之间存在较大差距

根据国家现代公共文化建设的总体部署，2015 年 11 月，以“国家基本公共文化服务实施标准”为基础，结合云南省情，中共云南省委、省政府办公厅颁发的“云南省基本公共文化服务实施标准(2015-2020 年)”在国家“标准”上略有提高，然而，由于受自然、历史、人文环境及经济社会发展水平的制约，使云南在实施标准化、均等化过程中仍存在着建设实际与“实施标准”不相符的现象，具体表现在：

① 云南省文化厅公共文化处：《云南省推进公共文化服务效能建设情况报告》，2017 年 6 月。

② 云南省文化厅公共文化处：《云南省公共文化体系建设“十三五”规划（2016-2020 年）》，2015 年 10 月。

③ 云南省文化厅公共文化处：《云南省推进公共文化服务效能建设情况报告》，2017 年 6 月。

④ 刘佳云，马云华等：《云南公共文化服务体系构建研究》，《民族艺术研究》2014 年第 1 期。

其一，目前，全省面向基层的文化基础设施建设仍有 74%的国有博物馆、31.8%的文化馆、19.6%的图书馆、35%的乡镇文化站建设不达标，50%的村级文化室和社区文化中心（文化室）缺乏应有的场地。^①同时，原有广播电视设备老化，“村村通”设备设施陈旧、破损严重，使公共文化设施的功能和作用难以正常发挥。

其二，基本服务项目内容欠丰富，服务效率偏低。目前，围绕读书看报、收听广播、设施开放、观看展览、文体活动等基本服务项目来看，普遍存在群众参与度和使用率不高，服务效率低，甚至存在“空馆闲站”现象。一些使用本民族文字的少数民族群众不能阅读到本民族文字或双语出版的书籍和文献，不能收听收看到本民族语言广播电视节目；缺少盲文书籍、盲人阅读服务，各类公益性展览次数较少。服务内容不够丰富，服务手段和方式单一，吸引力不强而导致的文化设施利用率不高的现象较为普遍。

其三，经费划拨不到位。目前各县级以上政府尚未能按照“实施标准”将基本公共文化服务保障资金纳入地方财政预算，经费投入是以行政区划为准进行分配，未能充分关照一些老少边穷地区，导致 2020 年公共文化设施要达到国家标准面临重重困难。从人员保障来看，由于云南很多地方自然环境艰苦，生活条件差，很难吸引优秀人才到基层工作，基层文化工作人员因缺少专业技能，开展活动能力明显不足。

其四，数字化建设实际与“实施标准”差距明显。在云南边疆少数民族地区，尤其是广大农村地区，由于网络覆盖有限，接受信号相对较差；县级数字图书馆、文化共享工程数字资源量均难以在现有经费投入和条件下达到“实施标准”中对数字化指标的要求。数字化建设在经费投入、运行维护、技术处理等方面尚待加强。

（二）实现标准化均等化困难较大

近年来，尽管云南省经济社会取得了较好发展，但经济总量依然偏低，加之区域发展不平衡，全省及各地方公共文化投入经费不仅总量不足而且地区差异较大。2016 年，全省人均文化事业费为 45.85 元，排名全国第 22 位，西部 10 省区第 9 位。

^② 具体而言，在实施基本公共文化服务均等化过程中，受主、客观音速的影响，云南省公共文化资源配置不均衡的地区现象较为普遍，优质资源主要集中在政府重视、见效快的项目，“重城市，轻农村”的现象突出，而需要长期投入和重点扶持的基层，却缺乏有效保障，导致基层公共文化服务设施总量不足、质量不高、结构不优、运行不力，区域与城乡公共文化发展极不平衡，要实现公共文化服务均等化困难较大。

（三）现有公共文化产品和服务总量不足、特色不鲜明、服务水平和效能有待提高

云南现有公共文化产品总量不足，文化基础设施建设尚未实现全覆盖。全省县级图书馆、文化馆还未完全达标，乡镇文化站达标率仅为 50%。另一方面，设备配置不足导致公共文化服务功能难以发挥。一些已建成的乡镇文化站、村级综合性文化服务中心，由于设施设备配置普遍不足，使用率偏低，基层文化场所的功能和作用难以正常发挥。

云南各民族的拥有各自不同的民族文化和传统习俗，在公共文化需求方面体现出多样性与差异性，但目前所提供的公共文化产品和服务都较为单一，与群众文化需求存在较大差距，很难吸引观众，导致公共文化设施设备闲置率较高。主要表现为现有农村电影放映“2131 工程”放映成本高，放映方式不灵活，电影题材陈旧，群众观看率低；“农家书屋”书籍更新慢，旧书

① 云南省文化厅：《云南省文化厅 2017 年工作总结》，2018 年 1 月。

② 云南省文化厅公共文化处：《云南省推进现代公共文化服务体系建设情况汇报》，2017 年 7 月

破损严重，内容不贴近群众需求，阅读率偏低，流转速度慢，管理方式陈旧；“村村通”“户户通”“文化信息共享工程”设备老旧、破损严重，不能正常收转，空置化现象突出；由于缺乏后续维护经费导致广播电视覆盖仍存在“盲点”和“盲区”；一些培训、“送戏下乡”等活动大都属于统一配送，行政性特征突出，内容单调，不接地气，属于典型的“政府有什么就给群众什么”^①的供给方式；服务手段单一，在一定程度上限制了服务范围和传播面，对年轻一代群众失去吸引力，服务水平和效能亟待提高。

云南各地特色文化资源种类繁多，但由于地域的封闭性，使大多数有价值 and 潜力的文化资源至今还未被充分认识。一些地方的相关部门对当地文化资源底数不清，对资源拥有量、质量、范围、环境、开发价值、市场前景等还没有进行系统科学的统计分析和综合评价，地方特色文化产品也呈现出同质化程度高、缺乏创新、特色不鲜明的问题，这些问题制约着公共文化服务水平和效能的提高。

（四）现代公共文化服务体系组织保障与统筹协调机制亟待完善

近年来，尽管云南文化体制改革在不断深化，但公共文化管理体制与运行机制依然滞后。首先，公共文化管理体制依然沿袭计划经济体制下群众文化体系的管理模式，使有限的公共文化资源难以有效整合，且资源分散，利用率低。其次，政府公共文化管理职能职责有待进一步明确与规范。目前，各级政府既是公共文化服务体系建设的管理者、执行者、维护者，又是公共文化产品与服务的生产者和供给者，集多种职能职责于一身的运行模式势必会带来低效率和由于缺乏竞争机制而导致的低效能。同时，在主体责任的落实与权责划分、职能转变等方面还存在党政不分、权责不明等问题，使现有的文化资源作用发挥有限。其三，适应现代公共文化服务体系建设的组织保障机制尚待建立健全。现有公益性文化事业单位管理体制和运行机制难以适应市场需要；地方公共文化服务体系建设的社会力量参与度不够，以政府投入为主、社会多渠道筹资为辅的公共文化服务体系建设投入机制尚未形成；群众作为公共文化服务体系建设的参与主体的地位未得到充分体现。

此外，在资源配置、人事管理、运行模式等方面还不同程度地沿用计划经济体制的管理模式。在资源配置方面，目前文化资源的配置不是按照社会需求，而是按行政计划和行政指令配置，效率不高。在人事管理方面，公共文化服务机构人员管理缺乏竞争与激励机制，能上不能下，能进不能出，人力资源处于低效率利用状态。在运行模式方面，不同层级的公共文化服务机构分级管理，封闭式运行。

（五）基层公共文化人才匮乏，队伍不稳，业务素质亟待提高

目前，云南全省文化机构普遍存在专业人员总量不足，整体结构不尽合理，复合型人才、领军人才短缺，尤其是基层文化专业人才匮乏的问题突出。从 2015 年统计数据^②来看，年末全省共有群众文化机构 1564 个，其中乡镇综合文化站 1302 个；年末全省群众文化机构从业人员 7198 人，其中具有高级职称的仅占 4%。相较于云南全省 4742 万^③人口而言，群众文化机构从业者占全省总人口的比重为 1:6588，文化队伍的缺口由此可见一斑。具体表现在：

其一，基层专业技术岗位人才匮乏，人才流失率较高。云南边疆多民族地区经济欠发达，工资收入水平低、生活条件艰苦、

① 云南省文化厅、云南省广播电视局、云南省新闻出版局：《云南省边境文化建设调研报告》，2013 年。

② 云南省文化厅财务处：《云南省 2015 年文化发展情况分析》，2016 年 7 月。

③ 数据来源：国家统计局网站 <http://www.stats.gov.cn>

未来发展前景受制约，致使毕业生对就职基层岗位兴趣不大，且留不住人，人才总量不足；部分文艺院团陆续改制，“铁饭碗”被打破，加之人才激励与保障机制还不完善，缺乏职业安全感，致使基层公共文化人才队伍不稳，人才流失率较高。

其二，基层文化队伍力量薄弱，不专职、不专干现象较普遍。一些基层领导干部对文化建设还存在认识上的误区，在具体工作中“说起来重要，做起来次要，忙起来不要”的现象时有发生；基层岗位招聘过程中进人不设门槛，招进来的人存在人员学历低、年龄大、专业不对口等问题，且难以胜任公共文化岗位的本职工作；工作人员不专业、不专心，不专职、不专干的现象较为普遍；有的地方干部变动快，工作不稳定，缺乏主动性和创造性；有的长期被借调，导致文化站工作无法正常运转。有的文化干部因专业能力不高，群众威信低，缺乏号召力，难以带领农民群众扎实地开展好农村文化工作。

其三，公共文化队伍业务素质普遍不高，缺乏有效的培训机制。现有人才选拔、培养、使用和管理制度不够完善，人才引进难，没有形成合理的人才流动机制；高学历、高层次的人才偏少；基层公共文化队伍专业素质参差不齐，一些工作人员年龄偏大，观念较为落后，知识结构陈旧，专业素质偏低，难以适应信息化、数字化、网络化时代基层文化工作专业性、技术性强的需要，急需通过培训等方式提高业务素质，改善知识结构；但目前的培训尚未实现全覆盖，培训渠道、手段单一，培训时间短、内容枯燥、师资水平参差不齐，致使培训效果不尽人意。

（六）缺乏以提高服务效能为导向的监督、评估与反馈机制

长期以来，我国公共文化服务体系的服务主体机构如国有图书馆、文化馆、博物馆、基层文化站等，因得到从中央到地方免费开放资金的支持而有能力从事公共文化服务。但不可回避的事实是，公共文化机构服务效能偏低，群众参与度及获得感与“投入”不成正比是不争的事实。目前，云南公共文化服务体系建设仍缺乏有效的监督、评估和反馈机制，具体表现在：

其一，“标准化”实施过程中缺乏相应的考核和奖励标准机制。未建立各种形式的责任制和量化工作的评定标准；职责不清、赏罚不明，“干多干少一个样、干好干坏一个样、干与不干一个样”的问题突出；奖励分配上不够重实绩、重服务、重贡献，工作积极性不高；不少州市目前的考核尚存在考核主体单一，考核过程封闭的问题，也弱化了考核的专业性和公正性。

其二，公共文化评估机制缺乏规范性，操作性有待加强。评估主体主要由政府行政部门内部或相关权力机关担任；尚未形成比较权威的绩效评估指标体系；群众参与评估、第三方公共文化服务专业评估还未得到重视，多元化评估机制尚待建立健全。

其三，缺乏健全、有效的监督机制和方便、快捷的反馈机制。尚未建立包括党委、政府、群众、社会组织、新闻媒体、第三方机构等多元参与的外部监督体系；外部监督方式及其有效性、客观性和科学性有待加强；需求反馈机制尚未建立健全，致使信息反馈不便捷、及时，也欠客观；反馈结果的应用尚缺乏有效的管理办法。

（七）公共文化服务体系建设与少数民族传统文化的保护和传承有待进一步结合，边境地区存在文化安全隐患

民族多样、文化多元是云南最显著的人文特征，但作为边疆多民族地区，少数民族文化还有着封闭、滞后等不利因素。近年来，随着文化惠民“村村通、户户通”等工程的实施，即使在最偏远山区，群众也能收看到电视或收听到广播。科技的发展进步，一方面，能方便广大群众听到党中央的声音，了解党的政策导向与国家发展大局；另一方面，渗透到人们生活各个角落的广播电视，对边疆少数民族地区的传统文化产生强烈的冲击。目前，全省拥有包括民间文学、音乐、舞蹈、美术、传统戏剧、曲艺、手工技艺、民俗等类别的各级政府非物质文化遗产保护名录 8585 项，^①但除少数非遗项目的保护与传承较为成功外，其

① 数据来源：“云南省 21 项目入国家第三批非遗项目”http://news_kunming.cn/yn-news/content/2011-06/12/content_2559350_2.htm

余大部分的非遗项目未得到充分利用，云南公共文化服务体系建设与少数民族传统文化的保护和传承有待进一步结合。

此外，云南特殊的地缘位置，使边境地区存在着文化安全隐患。地处祖国的西南边陲的云南，西部、南部分别与缅甸、越南、老挝接壤，边境线长 4060 公里；有 16 个民族跨境而居。与周边国家人文相通、地缘相近的特殊地域特征，使云南自近代以来就成为外来势力与中华文化较量的必争之地。新时期以来，云南边境地区依然面临宗教文化渗透、网络文化渗透、歌舞音乐渗透等文化安全问题。云南边境地区的宗教问题与民族问题、贫困问题相互交织，且呈现民族性与国际性、地域性与复杂性交织等特点，与周边国家复杂的社会和民族宗教形式重叠，成为境外宗教渗透的前沿阵地；随着互联网等新技术、新媒体的普及，境外敌对势力也不断利用新技术手段加强文化渗透，利用歌舞音乐碟片及带有异质文化的音像制品、宣传品进行文化渗透。

三、实现跨越式发展的对策建议

就云南而言，要切实领会中央有关方针政策，立足现实，着眼未来，以群众需求为根本导向，从规划层面到实际操作，在标准化、均等化、社会化、体制机制等方面实现创新突破，实现云南现代公共文化服务体系建设的跨越式发展。

（一）按“立体化”思路推进云南现代公共文化服务体系建设

必须以“省级”标准为目标，严守国家最低标准，实事求是地规划好云南省的建设实施方案，坚持以标准化的推进促进均等化的实现，按照“立体化”思路，分步骤、分阶段、分地域逐步推进云南全省标准化建设，确保“到 2020 年，全省基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系”^①；严格执行《云南省基本公共文化服务实施标准（2015-2020 年）》，将全面推进与重点突破相结合，着力完善边疆少数民族地区、贫困地区公共文化设施网络建设，加强资源整合，提升服务水平。强化各级人民政府在公共文化服务供给中的责任落实；地方政府在执行云南省实施标准的前提下应制定具有地域特色的地方实施标准；作为落实标准化均等化的主体单位，县级人民政府应结合本地区财力和群众文化需求，制定本地乡镇文化站、基层综合性文化服务中心基本服务项目目录与清单，充分利用学校、村级文化活动中心等已有文化设施开展群众性文化活动，注重活动效果。^②

（二）加强标准化建设，加大政策倾斜与投入力度，弥补服务短板

根据云南省《关于加快构建现代公共文化服务体系的实施意见》精神，加强标准化建设，坚持以“标准”保障基本文化权益，以“标准”推动设施建设，以“标准”规范队伍；将兜底线的“软任务”具体化为各级政府、各级公共文化服务机构的“硬指标”。

一是建立区域化基本公共文化服务的保障标准，以人民群众基本文化需求为导向，明确各级政府的保障底线，做到保基本、促均等；各州市根据当地经济社会发展水平制定切实可行的地方实施标准；在此基础上，进一步推进公共文化设施标准化建设，合理规划建设各类公共文化设施，对尚达不到国家标准的图书馆、文化馆、乡镇综合文化站、城市社区基层综合性文化服务中心等进行提升、改造；全面建成省、市、县、乡、村五级上下统筹、互通互补的公共文化设施网络；建立覆盖全省农村地区的

① 中共云南省委办公厅、云南省人民政府办公厅《关于加快构建现代公共文化服务体系的实施意见（云办发【2015】36 号）》，2015 年 11 月 11 日。

② 李国新：《现代公共文化服务体系建设与公共图书馆发展——〈关于加快构建现代公共文化服务体系的意见〉解析》，《中国图书馆学报》2015 年第 3 期。

直播卫星广播电视和互联互通的公共服务网点及其交流平台。

二是补齐短板，加大公共文化基础设施投入，完善基本公共文化设施网络建设。首先，推动县级公共文化设施建设；其次，加大基层公共设施资源整合力度，盘活资源，有步骤、有重点地推动城乡结合部、城镇新兴社区、农村中心社区等“特殊”地区基层综合性文化服务中心的建设；再次，加大和合理配备流动文化服务设施设备，重点加强农村集市、边贸口岸、边疆哨所流动服务点建设，逐步实现流动文化服务常态化；最后，充分发挥各地区公共文化服务机构对村级文化工作的指导和推动作用，从而形成“城乡一体”“上下联动”“村村互通”的村级文化活动互援互动机制。

（三）提升云南边疆多民族地区公共文化服务精准度，促进公共文化均衡发展

一是兼顾城乡需求，科学合理配置资源并适当向乡村倾斜，将推进城乡基本公共文化服务均等化纳入各地经济社会发展总体规划 and 新型城镇化、新农村建设规划；整合利用基层公共文化设施、有针对性地提供面向城乡的文化产品。

二是促进区域基本公共文化服务均等化。首先，以我省现阶段公共文化建设重点区域（乌蒙山、石漠化片区，滇西边境地区、藏区等）为突破，结合国家和我省扶贫开发攻坚战略，集中实施一批文化扶贫项目并形成示范，带动乡村振兴战略中的乡村文化建设发展。

（四）提升公共文化产品与服务的效能和供给水平

一是提升服务效能。完善公共文化设施免费开放保障机制，建立群众文化需求反馈机制，提供真正能够满足群众需求的公共文化服务产品。

二是开展特色文化惠民工程，繁荣群众文化生活。深入开展全民阅读活动；积极开展全民艺术普及、全民健身、全民科普和群众性法治文化宣传活动；实施基层特色文化品牌建设项目，支持民间文化队伍建设，培育红色文化、社区文化、乡土文化等积极健康、多姿多彩的社会文化形态，繁荣群众文化生活。

三是创新服务方式，推进公共文化数字化建设。统筹现有设施资源，利用数字化手段，整合数字文化内容，开发富有本土特色的数字文化产品，推动云南公共文化服务实现跨越发展。要畅通公共数字文化资源传输渠道；加强公共数字文化资源供给配送；提升公共文化机构数字化水平；加强县级广播电视播出机构服务能力建设，全面提高数字节目的制播能力和网络数字传输能力；实施县域公共数字文化综合服务平台和边疆万里数字文化长廊建设项目。

四是充分挖掘地方特色文化资源，丰富公共文化产品，维护国家文化安全。从各地实际出发，开发具有鲜明地域、民族特色的公共文化产品，促进民族地区公共文化服务和谐发展；把公共文化服务体系建设与非物质文化遗产保护紧密结合；加大边境地区文化建设力度，用层次多样、供给多样、务实贴心的产品与服务彰显云南在公共文化服务建设中的水平与特色，维护国家形象，巩固国门安全，防止边境地区文化渗透。

（五）推进建设主体多元化与共治理格局

要努力做好鼓励和引导社会力量参与公共文化服务，着力培育和促进文化消费，规范文化类社会组织和推进公共文化主体多元化与共治理格局。以充分实现公共文化功能为目的，鼓励社会力量积极参与；对各参与组织力量进行整合运用，发挥各自功效，逐步形成政府主导，文化事业单位、企业、社区（村组）、其他社会力量等多元主体共同参与、协商与对话的制度框架和共治理的良好格局。

（六）创新体制机制，完善云南公共文化协调、管理与运行保障机制

一是建立公共文化服务体系建设协调机制，确保已制定的规划编制、政策衔接、标准制定等政策和制度得到落实；充分发挥各部门的力量，加强各相关部门和单位的沟通与合作，统一认识，统一领导，统一部署，统一规划，实现对现有文化资源的整合，综合利用，共管共享；提高使用效率，扩大服务范围，广泛惠及人民群众，以保障好、实现好广大人民群众的文化权益。

二是加大公益性文化事业单位改革力度，建立事业单位法人治理结构，健全政府主导、社会化发展的公共文化服务体系，推动开展公共文化服务参与式管理。

三是建立健全科学化公共文化决策机制。以群众实际需求为导向，用共识性决策代替集权式决策，构建民主决策机制；利用网络媒介来拓宽社会各界参与文化政策的制定和决策；调动和汇聚民智民力，形成公共文化决策参与机制，探索建立农村群众文化理事会制度。

四是建立公共文化服务需求反馈机制，保障供需渠道畅通。政府要建立自下而上的需求表达机制，同时培育公共文化需求主体，提高其表达需求的能力；建立科学的接收机制，对不同意见建议进行归类建档；建立分析与改进机制。

五是逐步建立健全公共文化服务监督、评估机制。将服务农村、服务基层和群众满意度作为重要指标纳入考核内容；因地制宜，针对边疆、民族、贫困地区制定有差别、分阶段、分形式的考核办法和监督评估机制；鼓励和支持文化行业协会、民办非企业单位等社会组织的公共文化服务项目，建立公共文化服务社会信用评估制度；健全民意表达和监督机制，引导社区居民和村民参与公共文化服务项目规划、建设管理和监督。

（七）推动云南边疆多民族地区公共文化服务队伍结构优化，素质提升

一是建立健全人才队伍建设的政策和制度保障。建立公共文化职业资格管理制度，鼓励高校毕业生到基层从事文化工作；推进文化管理体制变革，形成能进能出的良性循环机制和引入人才的市场竞争机制；健全人才激励机制。

二是加强基层公共文化队伍建设和人员培训。在现有编制总量内设立乡镇基层公共文化服务岗位；设立城乡社区公共文化服务岗位；实施人才支持计划，加大对基层文化人才的培养；深入实施全国基层文化队伍培训计划、“一员三能”（政治素养、专业和管理能力）提升工程；建立本土文化人才培养机制，加强队伍结构优化和素质提升。

三是组建高效、常态化的基层文化志愿者队伍。着力加强文化志愿服务组织的建设，通过对文化志愿者注册系统、电子档案和信息数据库平台体系的搭建，实现志愿者、服务对象与活动项目的有效对接；并建立和完善相应的奖励与激励机制，吸引更多文化志愿者的参与；定期开展对文化志愿者专业知识领域和业务工作范围培训，提升他们的服务能力和专业水平。