
边疆少数民族地区农村公共文化

产品供给效率研究¹

——以云南省安宁市为例

周静¹, 毕晓红², 毕东^{1*}, 何瑞华³

(1. 云南农业大学 人文学院 云南 昆明 650201;

2. 云南农业大学 离退休处, 云南 昆明 650201;

3. 云南省安宁市图书馆 云南 安宁 650300)

【摘要】: 为充分掌握边疆少数民族地区农村公共文化产品供给现状, 本文对云南省安宁市所辖的 9 个街道、98 个村 (居) 委会的公共文化设施的建设与管理、基本服务项目、服务保障、服务的法律责任、硬件设施、人员配备、绩效评估等情况进行走访和调查, 并对调查的结果进行分析和探讨。针对存在的问题, 提出加大资金投入、加强人才队伍建设、完善政策法规、满足基层群众需求、供给体现民族特色等对策建议, 以期进一步提升边疆少数民族地区农村公共文化产品的供给效率。

【关键词】: 少数民族地区; 农村; 文化产品; 供给效率

【中图分类号】: C 912. 82 **【文献标志码】**: A **【文章编号】**: 1004 - 390X (2019) 04 - 0036 - 06

¹ 收稿日期: 2019 - 02 - 24

修回日期: 2019 - 04 - 02

基金项目: 国家社会科学基金项目 “边疆少数民族地区农村公共文化产品供给效率研究” (17XTQ006) 。

作者简介: 周静 (1995—), 女, 陕西渭南人, 硕士研究生, 主要从事职业教育和公共文化研究工作。

*** 通信作者**: 毕东 (1972—), 男, 彝族, 云南昆明人, 教授, 主要从事中文教学和公共文化建设研究工作。

为充分了解边疆少数民族地区农村公共文化产品供给效率情况,本研究以边疆少数民族地区云南省安宁市辖区的基层公共文化服务供给情况作为调查对象,调查的内容主要包括公共文化设施的建设与管理、公共文化服务的提供、公共文化服务保障、公共文化服务的法律责任、公共文化的基本服务项目、硬件设施以及人员配备的情况,并对公共文化服务的绩效评估指标作了一定的调查研究。

安宁市地处滇中高原中部,位于昆明西郊,距省会昆明 28 km,是昆明通往滇西 8 个地州及南亚、东南亚的重要通道,市域面积 1 301 km²,1995 年撤县设市,辖 9 个街道、98 个村(居)委会(其中村委会 64 个,社区居委会 34 个),平均海拔 1 800 m,年平均气温 14.7℃,2015 年末常住人口 36.7 万人。有白族、彝族、苗族和回族等多个世居少数民族,在边疆少数民族杂居地区非常具有代表性,是我国少数民族地区的一个缩影。

一、安宁市农村公共文化产品供给现状

自云南省委省政府 2015 年印发《关于加快构建现代公共文化服务体系实施意见》后,各地州都加快了对当地农村公共文化产品供给的完善力度。安宁市农村公共文化服务工作也取得了长足发展,截止 2016 年 11 月,在文化基础设施建设上,全市共建有公共图书馆 1 个(一级),文化馆 1 个(二级),博物馆 6 个,综合文化站 9 个,村级文化室 98 个,文化信息资源共享工程县(市)级支中心 1 个,文化信息资源与农村党员干部远程教育共建共享工程村级基层站点 70 个,乡镇级基层站点 9 个,农家书屋 103 个;省级文化惠民示范村 1 个,示范社区 3 个。全市基层文化阵地建设日臻完善,街道综合文化站、村(社区)文化室、农家书屋建设工作全面完成并实现全覆盖,全市文化阵地覆盖率均达 100%。

在资金的落实管理上,2016 年全市基层公共文化服务运行机制建设经费支出 702.72 万元,其中 9 个街道配套公共文化项目资金 394.72 万元,用于综合文化站和综合文化服务中心达标(含示范点建设)和特色品牌项目创建工作专项资金 75.7 万元,其中综合文化站和综合文化服务中心达标(含示范点建设)55 万元,特色品牌项目创建 20.7 万元,共计支出 75.7 万元,占总支出的 10.77%。

在公共文化服务项目的落实上,9 个街道文化站全年共开展培训 96 期,参加培训 10 450 人次;举办展览 54 个,参加人次 138 800 人次;举办文化活动 321 次,参加人次 307 750 人次;放映公益性电影 792 场次,观众达 9.5 万多人次;农文网培训电子阅览室每天开放达 8 h 以上,每周开放达 40 h 以上,参加人次 1.7 万人次;全年参与活动人数达 47 万人次;98 个村(社区)文化室全年接待人数 58 800 人。

除此之外,安宁市还建立了一些特色亮点工程,如市民文化艺术培训中心,“和谐大舞台”文化惠民演出活动,与院、校合作推动的非遗保护传承,“书香驿站”,与地州联合开展文博展览,“流动书包”“图书流动服务车”“红色书香驿站”等延伸服务,使得安宁市的农村公共文化服务得到很大的发展。

二、安宁市农村公共文化产品供给中存在的问题

通过调研发现,在农村公共文化产品供给的硬件设施的建设和场所的管理上,各级政府机关及相关单位都做得比较好,其基础设施诸如图书馆、文化活动室、文化广场、老年活动室、镇村级文化遗产保护设施等都纳入到本级城乡规划当中,且基本上实现了全覆盖。设施的选址、设计、建设和管理除少数村庄外基本上都是按照国家颁布的建设标准来进行建设和配置。在公共文化服务的提供方面,当地政府和相关管理单位的工作成果也得到了群众好评,村民的满意度在 80%~95% 之间,服务的项目也是多种多样,能够体现出他们的特色和优势。但是在对调查问卷的整理中,发现安宁市在农村公共文化产品供给中存在以下问题。

(一) 相关政策法规不完善

在对安宁市农村公共文化产品供给效率的调查过程中,发现其中相关的政策法规还存在很多不完善的地方。

一是在经费预算上,连然街道的光明社区和螳川社区,禄脰街道的安丰营村和密马龙村,金方街道的普河村和通仙村,大部分农民群众都认为政府将公共文化服务经费纳入本级预算过程中的表现为“很一般”。达不到中央规定的“各级政府要认真落实关于公共财政对文化投入的增长幅度高于财政经常性收入增幅的要求,文化事业经费支出占财政经常性支出的比例达到1%以上”“在城市的开发建设中,从城市住房开发投资中提取1%用于社区公共文化设施建设”的要求。

二是在税收优惠政策上,温泉街道的羊角社区、连然街道的光明社区和螳川社区等部分地区的公民个人、法人和其他社会组织通过公益性社会团体捐赠财产用于公共文化服务,却没能依法享受一定的税收优惠政策,致使大家对公共文化建设的积极性不高。三是缺乏反映公众文化需求的征询反馈制度,也没有公众参与公共文化服务的考核评价制度,有的只是上级政府规定的具体化的硬性考核指标,使得群众参与评价的积极性大大降低,满意度也随之下降^[1]。

(二) 资金供给不足

通过调查发现,农村公共文化产品的供给基本上都是自上而下的财政拨款,用于公共文化服务的资金经过层层下拨,到村(居)委会的财政资金少之又少,用仅有的资金来满足不同群众的需求显然是相当困难的事情。而且,不同街道的资金划拨也是不同的,在同一街道不同的村(社区)资金划拨也有很大的差别。如表1所示,不同街道的同一种文化活动的平均投入资金相差较大,最大的是禄脰街道和连然街道的特色文化活动,差距在7.19万元,公共文化产品的资金投入存在严重的不平衡,许多街道公共文化活动的资金投入还存在为了验收进行一次性达标投入,之后再也没有后续投入的情况。如县街街道的下元良村、青龙街道的双溜村、草铺街道的邵九村等,这些都需要当地政府加强对资金持续投入的规划和管理,进一步缩小文化供给差距。

(三) 相关专业人才较为缺乏

首先是人员配备不到位。根据《云南省基本公共文化服务实施标准(2015—2020年)》,“在人才配置上,县级以上公共文化机构按照职能和当地编制部门核准的编制数配齐工作人员,乡(镇、街道)综合文化站每站配备有编制人员1~2人,村(社区)公共服务中心设有由政府购买的公益文化岗位不少于1个”。

在人员的编制上除了八街街道外,其余8个街道在人员编制上均没有完全达到云南省基本公共文化服务实施标准,尤其是村(社区)及自然村的文化服务人员,达标率仅在30%~50%之间。而且在安宁市的9个街道及98个村(居)委会中,专门负责农村公共文化服务的专兼职文化干部占所在乡镇干部的比例中,最高的比例只有10%,有2/3的村(居)委会文化人才的比例是0。其次,在农村文化人才的“输入”上,还存在与村民需求不匹配的现象,边疆少数民族地区农村公共文化服务最根本的是要建立一支本土的农村文化精英队伍。

如果只注重“输入”文化,不注重“培育”文化,不去挖掘、开发和保护优秀的农村民间文化,最终还是会导致当地农村公共文化日渐式微,从而使公共文化产品的供给效率大大降低^[2]。

其次是人员培训不到位。根据相关规定“县级以上公共文化服务机构从业人员每年参加脱产培训时间不少于15d,乡(镇、街道)、村(社区)文化专兼职人员每年参加集中培训时间不少于5d。”但是,表3可看出,超过50%多的乡镇(街道)和村(社区)文化专兼职人员每年参加集中培训时间,人均达不到5d,存在培训不充分和不平衡的问题。基层文化管理服务人员的综合素质和服务水平就很难提高。

(四) 文化产品的供给未能反映群众需求

在对公共文化产品服务提供方面的走访、调查过程中,发现当地政府和基层文化服务中心在提供公共文化产品的过程中并不能充分反映民众的需求。如青龙街道的双涓村、温泉街道的官庄村和羊角社区、金方街道的通仙村、罗白村和浸长村等,针对基层政府所提供的群众性文体活动,村(居)民反映有些居委会和村委会并没有根据居民的需求开展群众性文化体育活动,而且当地政府也很少有开展适合在校学生特点的文体活动。究其原因,一是政府为村(居)民设置的表达需求的渠道不通畅。现在的文化产品供给还是以传统的政府单一供给为主,作为需求主体的农民没有机会参与文化产品的选择与配置,致使文化产品“不合胃口”,无人问津,资源浪费严重。二是村(居)民表达需求的意愿不足,缺乏主动需求的表达意识。由于城乡发展不平衡,民族地区经济欠发达,农村社会发展较为落后,绝大多数青壮年为了生计不得不外出打工,村庄里留下的都是老年人、妇女儿童和残障人士,整体文化素质低下,没有学习文化知识的需求和意愿。这种现状在抑制村(居)民需求表达积极性的同时也降低了农村公共文化产品的供给效率^[3]。

(五) 文化产品的供给很少体现民族特色

作为少数民族地区,不同的民族有不同的文化传统。在对公共文化产品的基本服务项目的调查中发现,当地政府所提供的文化产品基本上是大众化的文化产品的供给,如提供的基础设施、农家书屋图书资料、文体活动产品、广电设施、数字电影放映等。对于少数民族特有的文化并没有服务到位,这样一方面会使得农村公共文化产品的供给出现“不合胃口”、重复、剩余和供给效率低下等问题;另一方面,也会使基层群众对当地农村公共文化产品供给的满意度不断下降^[4]。

三、提升农村公共文化产品供给效率的思考

(一) 加大资金的投入与管理

根据边疆民族地区经济欠发达,社会综合发展水平低,农民文化素质整体偏低,少数民族群众对文化需求较大的实际,针对目前体制下安宁部分地区农村文化事业的资金筹集的现状,有必要建立中央、省、地(市)、县(区)、四级财政投入保障制度。建议按3:3:2:2的比例进行四级财政支持与投入,要尽可能地争取当地党委政府的支持,把公共文化产品和服务项目、公益性活动纳入公共财政经常性支出预算。具体包括:农村文化建设专项资金、文化惠民经费、群众文化活动经费、送戏下乡、文物保护经费、村级文化辅导员补助经费等。同时要不断吸引社会力量以捐赠和投资等形式来服务于公共文化产品的供给,通过第三方的供给来弥补当地政府在农村公共文化产品供给上的职能的缺失,提升农村公共文化产品的供给效率^[5]。

(二) 加强人才队伍建设

目前很多地方基层文化服务人员“出得去、进不来”,造成岗位长期空缺,甚至名存实亡。针对农村公共文化产品供给中专业人才较为缺乏的问题,作为地方政府,要不断完善农村公共文化产品供给中文化人才工作的体制机制,制定相关的《基层文化人才管理办法》。严格按照国家和省里的标准配备工作人员,应该按照公共文化设施的功能、任务和服务人口的规模,按照一定的比例,科学合理地设置公共文化服务岗位,配备相应的专业人员进行管理。在缺乏人才引进的情况下,在当地挑选有文化、有兴趣、有爱心、有公心、有能力的人员担任,并做好工资、职称晋升、医疗保险、养老保险等社会保障,使之“留得住”。以专业培训为突破口,全面提升基层文化馆、综合文化站、村(社区)、自然村文化工作人员的业务能力,促进各类人才素质的整体推动使之“用得上”。不应该随意的调用文化管理人员,盲目地去安排与岗位不符的人去担任、替补。努力做到“专才专用”,不断提高农村公共文化服务效率和水平^[6]。

(三) 完善相关的政策法规

首先,建立反应公众文化需求的征询反馈制度。公共文化产品的供给对象就是广大人民群众,他们最清楚自己最需要的是什么。政府所能提供的只是适用于所有人的最基本的服务,但在边疆少数民族地区,不同的民族有不同的文化传承和文化需求。因此,

有必要通过建立反应公众文化需求的征询反馈制度,建立起“订单式”的服务,让农民去选择自己需要的文化产品。通过将广大群众的需求整合起来,满足不同群众的需求,从而提高公共文化产品的供给效率。

其次,建立完善的奖惩制度。在对问卷进行整理的过程中,发现部分地区存在着侵占、挪用公共文化服务资金和设施,擅自改变其功能、用途,开展与公共文化设施用途不符的活动的现象。针对这种现象,应该加大对农村文化立法、农村文化政策的制定,通过制度来约束管理人员的行为,保证供给效率。同时,对于捐赠财产用于公共文化服务的个人和组织,通过制定合理的税收优惠政策或办法来调动他们的积极性,有必要的话可以在公共文化设施场所张贴公告,或者在新闻媒体上报道宣传,对他们的行为给予充分的肯定,鼓励和带动其他人参与到农村公共文化产品供给的队伍中来,不断提升供给效率。

最后,建立完善的考核评价制度。考核评价工作对于农村文化建设起着监督管理和约束作用。当前农村文化建设评估工作机制不全,评价标准存在着“形式主义倾向”,对农村文化的评估很少涉及诸如文化设施合不合人民群众的“胃口”,文化产品能在多大程度上满足人民群众需要,文化设施的使用率如何等“内涵”类的项目。调查结果表明,当前的评估工作一般都是一次性评估,建设完毕就完事了,缺乏一个后期的追踪反馈监控过程,使得很多文化设施建起来是什么样过了若干年还是什么样。因此,有必要建立多方考核体系,将村民、社会第三方力量和政府的专业考评机构统一起来,并在评估后追加一个追踪系统,根据动态考评的成绩给予奖惩和激励,同时也能使出现的问题能够得到及时纠正和完善。实践证明,采取“以奖代补”的考核激励措施是行之有效的好方法^[7]。

(四) 建立完善的需求表达机制

针对文化产品供给未能反映群众需求的问题,可以从以下几个方面来完善,一是当地政府和基层综合文化服务中心在进行农村公共文化产品供给的时候将村(居)民的需求调研作为供给参考的必要环节。通过访谈、问卷等形式进行调查,拓宽村(居)民表达需求的途径,形成政府一村(居)民广泛参与的供给决策形式。二是强化农民对文化需求表达的权利意识。通过培训、宣传教育等形式提升农民的文化素质,增强他们作为农村公共文化产品供给的主体意识,提升村(居)民表达需求的能力,调动村民参与的积极性,使农村公共文化产品的供给从“供给导向”转化为“需求导向”,将边疆少数民族中多样化的文化需求能够更好地反映给政府和有关部门,增强边疆少数民族地区农村公共文化产品的供给效率^[8]。

(五) 提供具有民族特色的文化产品

随着信息全球化的发展,西方文化和网络文化越来越影响着少数民族的传统文化,逐渐削弱了当地基层青年群众对传统文化的兴趣。在进行调研的过程中,许多文化管理员提议加强对本民族特有文化和非物质文化遗产方面的文化产品的供给,使得公共文化产品更接地气,更好地传承和发扬,更好地惠民利民。少数民族的非物质文化遗产是边疆少数民族地区最宝贵的文化资源,作为当地政府,应该在各自所管辖的少数民族地区充分挖掘本民族的特色文化,如民族语言、民族服饰、民族饮食、民族民居、民族习俗等。在文化设施建设、文化服务项目上尽可能的增添民族元素,体现民族特色。开展多方面、多层次、多样化的特色民族文化活动,在满足群众需求的同时提升当地农村公共文化产品的供给效率。

四、结束语

农村公共文化产品供给对于满足基层群众的文化需求,丰富文化生活,改善文化氛围,提升文化素质,实现农村社会的和谐发展具有重要的意义。结合党中央号召的精准扶贫和“扶贫先扶智”“授人以鱼不如授人以渔”的方针,今后在农村公共文化产品的供给上,有必要去建立完善的供给机制和相关政策措施来为农村公共文化产品的供给提供制度保障。同时要加大资金投入力度,特别要向偏远民族地区的贫困农村贫困户倾斜。在完善基础设施和人才队伍的基础上完善服务项目,实现县(市)、街道、村(社区)三级公共文化服务标准化、均等化,从而使得边疆少数民族地区农村的文化建设取得新的进展,不断提高民族地区农民文化素质,满足人民群众的基本文化需求。

[参考文献]

[1] 中共云南省委云南省人民政府. 关于加快构建现代公共文化服务体系的实施意见 [EB/OL]. [2015 - 11 - 24]. <http://www.whyn.gov.cn/list/view/2/3377>.

[2] 张红. 黑龙江省欠发达地区农村公共文化产品供给问题研究 [D]. 长春: 吉林大学, 2017.

[3] 十二届全国人大常委会第二十五次会议. 中华人民共和国公共文化服务保障法 [EB/OL]. [2016 - 12 - 25]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25/content_2004880.htm.

[4] 李春艳, 毕东. 边疆民族地区农家书屋建设现状、问题及对策: 以云南省红河州泸西县为例 [J]. 图书情报工作, 2015, 59 (S1) : 30.

[5] FREDERICKSON. New Public Administration [M]. the University of Alabama Press, 1980.

[6] ANDREWS R, MARTIN S. Regional variations in public service outcomes: the impact of policy divergence in England, Scotland and Wales [J]. Regional Studies, 2010 (8) : 919.

[7] MIHOCIC G T. Performance evaluation in public libraries [J]. Vjesnik Bibliotekara Hrvatske, 2011 (54) : 211.

[8] 胡守勇. 农村公共文化产品和服务供给研究综述 [J]. 河南大学学报 (社会科学版), 2014, 54 (2) : 74.