
云南省昆明市晋宁区城乡基本公共文化服务建设现状分析¹

——基于三个乡镇的调查

李 芳¹，毕晓红²，毕 东^{1*}

(1. 云南农业大学 人文学院，云南 昆明 650201；

2. 云南农业大学 离退休工作处，云南 昆明 650201)

【摘要】 加强城乡基层公共文化服务体系的建设，是保障广大人民群众基本文化权益，满足人民群众对公共文化服务日益增长需求的重要举措。本文选取了云南省昆明市晋宁区的 3 个乡镇街道为调研对象，采用查阅相关文献、问卷调查以及访谈等方法，充分了解晋宁区在公共文化服务体系中的基本服务项目开展、硬件设施建设、人员配备三个方面的现状，发现该区存在基本服务项目单一、硬件设施比较薄弱、人员配置问题突出、基层领导对公共文化服务重视不够等问题，并分析相关问题产生的原因。有针对性地提出基层文化服务基本项目要多样化、加强人才队伍建设、拓宽资金来源渠道、加强公共文化基础设施建设、实行政府与社会共同治理的公共文化供给模式等解决办法，为其他地区基本公共文化服务建设提供参考和借鉴。

【关键词】 城乡；公共文化；服务建设

【中图分类号】 G242

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004 - 390X(2020)01 - 0030 - 07

党的十九大提出，“满足人民群众过上美好生活的新期待，必须提供丰富的精神粮食”。在中国特色社会主义新时代，文化建设的地位更加重要，作用更加凸显。基层地区公共文化服务的发展是国家文化繁荣的重要组成部分。近年来，基层公共文化

¹ 收稿日期：2019 - 06 - 05

修回日期：2019 - 07 - 17

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： 李芳（1991—），女，山东德州人，硕士研究生，主要从教育管理和公共文化建设研究工作。

*** 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。

体系建设不断壮大发展，日益满足人民群众对基本文化需求的同时，也存在着许多亟待解决的问题。文章选取了云南省昆明市晋宁区作为调研对象，对全区的公共文化体系建设现状进行了全面的了解和调查，了解到晋宁区基层公共文化服务体系建设中取得一定的成绩，政府经费投入不断增加、基础设施条件有较大改善、公共文化服务内容日益丰富，老百姓的文化生活得到了一定程度的保障。同时存在一些问题，如基本服务项目单一、硬件设施比较薄弱、人员配置严重不足、基层领导对公共文化服务工作不重视等，需要引起政府部门的重视。

选取三个分别代表城市区域、城郊结合区域和边远山区的晋城镇、昆阳街道和双河乡进行实证分析和论证。分析存在问题的原因，并把基层文化服务基本项目要多样化、加强人才队伍建设、拓宽资金来源渠道、加强公共文化基础设施建设、实行政府与社会共同治理的公共文化供给模式等作为参考意见。

本次调查问卷是根据《国家基本公共文化服务指导标准（2015—2020 年）》的制定内容进行设计，具有科学性和可靠性。本次调查共发出问卷 150 份，收回 140 份，其中有效问卷 136 份，有效率为 91%。调查对象覆盖了 3 个乡镇街道，样本结构合理，其中，男性 76 人，女性 60 人；年龄方面，12~18 岁 16 人，19~35 岁 68 人，36~59 岁 28 人，60 岁以上 20 人；学历方面，小学 4 人，初中 44 人，高中 20 人，大专 24 人，本科及以上 44 人；职业方面，农民 72 人，工人 24 人，教师 28 人，医务人员 4 人，公务员（乡镇、村干部）4 人；居住地，城市社区 16 人，乡镇社区 48 人，乡村 60 人，民族村寨 4 人。

一、 昆明市晋宁区基本情况

晋宁区隶属于云南省昆明市，是昆明都市核心区的重要组成部分。晋宁区辖 1 个街道办事处、5 个镇、2 个民族乡，面积约 1391km²。晋宁是古滇都邑，郑和故里，为世界四大磷都之一，居中国“三阳磷矿”（昆阳、开阳、襄阳）之首，先后获得“2014 最美中国旅游目的地城市”“2016 百佳深呼吸小城”“2016 中国最美丽县城”，连续两次获得“中国避暑休闲十佳县”荣誉称号。2018 年 10 月，入选 2018 年全国科技创新百强区，2019 年 1 月 25 日，入选 2018 年度全国“平安农机”示范县。

晋宁区对外不断提升自己的国际影响力，实施对外交流品牌战略，充分挖掘历史脉络，对外承办国际赛事，提高国际影响力。2018 年 7 月承办了中国·昆明郑和国际文化旅游节。众所周知，晋宁是伟大航海家郑和的故乡，滇文化的发祥地，云南青铜文化中心。600 多年前，郑和率领庞大船队进行的七次、历时 28 年、涉及亚非 37 个国家和地区的波澜壮阔的伟大航行，无论在世界航海史、外交史还是贸易史上，都写下了光辉灿烂的一页。郑和倾其一生精力致力于海外贸易、文化交流和睦邻邦交，既是时代的奇迹，也是中华民族的骄傲，更是晋宁人民的自豪。晋宁发扬和传承郑和“敢为人先、敬业奉献、睦邻友好、开放包容”的精神，抢抓重大历史机遇，围绕“一带一路”倡议，以节庆活动为平台，努力把中国·昆明郑和国际文化旅游节打造成国际知名、影响深远的节庆品牌，使之成为昆明乃至云南扩大对外交流、促进招商引资、加快文化创意及旅游产业发展，推进经济社会全面发展的有效载体。

晋宁区稳步推进公共文化服务体系建设，基层公共文化资源日益丰富，群众文化生活丰富多彩，成为昆明基层公共文化建设中的新风景，受到广大群众的好评。

二、 晋宁区基本公共文化服务建设的现状

本次调研主要是以晋宁区三个街道的公共文化服务建设为对象，分别从晋宁区公共文化服务的基本项目开展、硬件设施建设和人员配备三个方面进行问题分析探讨。

（一） 基本服务项目方面的现状及分析

晋宁区在基本公共文化服务建设中提供的基本服务项目有读书看报、收听广播、送地方戏、设施开放、文体活动等。总体而言，晋宁区公共文化服务的基本项目供给得到群众一致好评。但由于各种条件限制以及群众自身问题等原因，存在一些政府亟待解决的问题。从 12 个基本服务项目的现状来看，有 4 个项目不符合标准，因此着重进行 4 个项目的问题探讨分析。

问题 1：“当地是否通过直播卫星提供不少于 17 套广播节目，通过无线模拟提供不少于 6 套广播节目，通过数字音频提供不少于 15 套广播节目”的选项中，晋城镇和双河乡达到了标准，昆阳街道“不好”的评价比率是 20%。广播电视节目作为群众接受信息的主要途径之一，有效利用这一渠道，可以提高基层文化服务质量，因此需要相关部门加强广播电视提供的标准化力度。

问题 2：“当地是否通过直播卫星提供 25 套电视节目，通过地面数字电视提供不少于 15 套电视节目，未完成无线数字化转换的地区，提供不少于 5 套电视节目”的选项中，昆阳街道“不好”的评价比率为 60%。

问题 3：“当地是否为农村群众提供数字电影

放映服务，其中每年国产新片（院线上映不超过 2 年）比例不少于 1/3”的选项中，晋城镇“未达到”的评价比率是 78%，昆阳街道“未达到”的评价比率是 40%，双河乡“未达到”的评价比率是 50%。可以看出三个乡镇（街道）都没有达到标准，评价比例不满意情况比较突出，晋宁区需要在提供数字电影放映上进行改进。

问题 4：“当地是否为中小学生每学期提供 2 部爱国主义教育影片”的选项中，晋城镇“未达到”的评价比率是 33%，昆阳街道“未达到”的评价比率是 40%，双河乡高达 60%。为中小学生提供教育影片可以提高学生的爱国情怀、开阔眼界，接受更多的文化熏陶。晋宁区政府提供的电影放映不足，严重影响中小学生的文化需求。

（二）硬件设施建设方面的现状及分析

晋宁区的硬件设施建设主要有文化设施、广电设施、体育设施等，取得了一定的成绩，得到广大群众的认可。但是在流动服务设施和辅助设施方面还是存在一些问题，问题比较突出的有两个方面。

问题 1：“根据基层实际，为每个县配备用于图书借阅、文艺演出、电影放映等服务的流动文化车，开展流动文化服务”的选项中，晋城镇流动文化服务达到标准，群众满意度高；昆阳街道 33% 的群众认为“未配备”；双河乡 90% 的群众认为“未配备”，可见双河乡在流动文化服务方面的问题比较突出。流动书屋在利用物流的基础上，进行地区之间书籍、报刊的流动交换以及近距离提供书籍等，有利于资源互补和共享，使群众能够在家门口就能获得方便快捷的文化服务。但该区在流动书屋的公共文化服务方面明显不足，影响了公共文化服务的质量，造成文化资源的浪费，因此，流动书屋的运用问题需要政府亟待解决。

问题 2：“各级公共文化设施为残疾人配备无障碍设施，有条件的配备安全检查设备”的选项中，晋城镇“未配备”的评价比例达到 44%，昆阳街道达到 40%，双河乡高达 100%，可见晋宁区这一问题比较突出。公共文化设施服务的对象是全体群众，残疾人士也是需要特殊关爱的群体，除了满足正常人群需要的文化设施外，还要满足特殊人群的需求。

（三）人员配备方面的现状及分析

人力资源是解决问题的关键因素，各个地区在基层公共文化服务体系的建设和人才短缺是亟待解决的主要问题。晋宁区在人才配置方面存在一些问题，主要有 4 个方面。

问题 1：“村（社区）公共服务中心设有由政府购买的公益文化岗位”的选项中，双河乡有 80% 的群众评价是“没有”，双

河乡在这一方面没有达到相应标准，问题较为突出。设立政府购买公益文化岗位缓解大学生就业压力的同时，增强了基层公共文化服务队伍的建设，促进就业和文化服务的共同发展。

问题 2：“县级以上公共文化机构从业人员每年参加脱产培训时间不少于 15 天”的选项中，晋城镇有 20% 的评价是“未达到”，昆阳街道有 33% 的评价是“未达到”。

问题 3：“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不少于 5 天”的选项中，昆阳街道“未达到”的评价比率是 47%，双河乡的“未达到”的评价比率是 22%。参加培训提高工作人员的知识结构、改变认知，培训时间越长越有利于基层公共文化服务的发展。昆阳街道在培训时间方面的问题突出，需要政府及有关部门引起重视和改进。

问题 4：“当地政府是否面向社会力量购买公共文化服务”的选项中，昆阳街道“没有”的评价比率达到 20%，双河乡的比率达到 78%。双河乡未达到标准的比例远远高于晋城镇和昆阳街道，可见双河乡这一问题比较突出，政府及管理部门需要引起重视。政府向社会购买公共文化服务既可减少政府的财政负担，又可以促进企业经济的发展。但我国政府向社会购买公共文化服务处于初期阶段，在政策扶持、法律法规还没有健全的情况下积极探索向社会购买公共文化服务的措施和办法，需要不断探索前进^[1]。

晋宁区在人员配备中存在很多亟待解决的问题，人员编制、薪资福利这是吸引人才的关键。培训时间不足和培训质量低的问题，严重影响基层公共文化服务相关工作人员能力的提升。

三、晋宁区城乡基本公共文化服务建设存在的问题及其原因分析

（一）基本服务项目单一

晋宁区提供的基本服务项目是依据相关公共文化服务供给的标准来进行实施的，有读书看报、送地方戏、电影电视节目、文体活动等。但总的来说形式比较单一，而且内容重复老旧，造成人力、物力等资源的浪费，影响群众对公共文化服务接受的积极性。究其原因：一方面是政府在制定公共文化服务标准时，是以“自上而下”的模式进行的，对群众真正的需求缺乏了解，导致基本项目服务提供与群众的实际需求不一致，无法满足群众真正的需求。二是基层群众文化程度普遍较低，缺乏对文化活动的认识，公共文化服务参与度低，导致相关部门动力不足，文化活动越办越少，更没有所谓的创新，形成恶性循环。

（二）硬件设施仍然比较薄弱

晋宁区乡镇综合文化站基本覆盖，提供了电脑、投影仪、音响、电子阅览设备、图书书架等，基础设施不断完善。但是从总体情况来看，服务设施简陋、活动空间较小、功能较为单一。出现这种问题的原因主要包括以下几个方面：一是受城乡二元结构的影响，长期以来国家对城乡公共文化服务财政投入不均衡，2017 年我国的人均文化事业费是 61.57 元，但是一些偏远地区的人均公共文化服务却不足 3 元，可以看出差距是比较大的。由于地方经济发展状况不同，东西部地区、城乡地区之间在公共文化服务投入方面都存在着很大差距，导致基层群众存在巨大的数字鸿沟。二是民族贫困地区的基层政府和文化方面投入的人力、物力等资源有限，整体服务水平不高，社会力量和市场很难走进农村文化服务中，造成公共文化服务资金来源只限于政府。三是公共文化服务是面向全体农民群众的，也包括特殊人群，他们有权享有公共文化服务。但是基层政府对保障特殊人群需求的意识比较薄弱，导致很多地方没有配备残疾人阅读设备和服务通道等设备和设施。

（三）人员配置问题突出

无论是在任何领域，人才都是至关重要的因素。基层公共文化服务人员不到位的主要问题，一是历史原因，各级政府和部

门对文化工作重视不够，致使文化部门处于可有可无的劣势地位。基层文化服务人员配备严重不足，编制为 3 人的乡镇文化站一般只有一两名工作人员，有的人还经常被借调或“挪用”于乡镇或县机关工作，基本上都是“一人多岗”“专干不专职”。调研中了解到，在农村综合文化站中，专职人员比较少，基层文化馆、乡镇文化站和村级文化服务中心的工作人员普遍都是兼职，大部分是退休职工、残疾人和离职的村干部，年龄结构不合理。

文化水平低，不能很好地接收新事物和传播新文化。加之，为了减少成本，有不少村级文化活动中心是由村干部兼职管理和服 务，由于他们还要从事其它各种日常琐事，根本无暇顾及文化活动室的管理和服务工作，导致文化活动室如同虚设，文化服务无从谈起。二是基层公共文化服务相关单位人员整体力量比较薄弱，缺少专业人员的加入，工作人员普遍受教育年限较短，办事和创新能力比较弱，导致文化站和服务中心创新动力不足，所开展的活动的服务对群众没有吸引力。三是人力资本是公共文化服务保障实施的重要力量，公共文化服务的工作人员培养机制不健全，难以适应新形势下的文化工作要求^[2]。

（四） 基层领导对公共文化服务工作重视不够

无论是从基础设施的建设还是人员的配备情况来看，公共文化服务出现问题的原因不仅仅是资金的问题，还存在着基层领导对公共文化服务不重视的现象。主要有几个表现：一是在目前社会追求经济最大化的背景下，基层领导重视经济的发展，以 GDP 增长为指挥棒，而忽视文化服务等民生工程，没有太多精力解决在文化服务方面出现的问题，容易出现放任不管的现象。造成基层公共文化服务保障评价体系不完善，人力、物力、财力投入不足，缺乏对公共文化服务的日常监督和第三方评价。二是缺乏对基本公共文化服务建设的认识，忽视了老百姓精神文明的建设的需求，不了解文化和经济是相辅相成的道理。大多数政府官员对基层公共文化服务工作的重视只是停留在口头上，没有落实在行动上。管理体制和运行机制尚不健全，许多政策措施没有落实到实处。三是基层公共文化服务的相关工作人员的履职能力欠缺，业务能力方面知识较为薄弱。缺乏对公共文化服务在社会发展中作用的认识，对群众的公共文化服务需求不重视。平时工作得过且过，很多工作都是为了应付上级的检查和考核，没有开展实质性的文化活动和服 务，老百姓没有享受到国家免费提供的文化资源^[3]。

四、 完善晋宁区基本公共文化服务建设的相关建议

（一） 基层文化服务基本项目要多样化

基层公共文化服务基本项目，目前是依照政府的相关部门指导标准制定的。很多地方采取“一刀切”的政策服务方式，项目服务单一，缺乏创新，不能满足群众对公共文化的个性化需求。公共文化服务基本项目要多样化：一是深入广大群众中，引导和鼓励群众积极参加各种文化活动，进而征求广大群众的意见，依靠群众，广泛采纳创新、融合，可实施的建议，不断完善公共文化服务内容。二是引进其他地区或国家的“价廉物美”公共文化服务项目，来增加公共文化服务供给的内容。加强对新闻、文学、艺术、音乐等文化方式的传播，举办相应的文化活动、鼓励群众积极参与，丰富服务项目的多样性。三是提高政府购买公共文化服务的力度，通过市场介入减轻政府部门的经济负担，促进文化和经济的“双赢”发展。四是通过现代科技手段，推广电子网络文化服务，提供给群众更加丰富的文化内容。根据群众的需求进行文化网站、APP 等的创建，设置不同的文化模块来满足人民群众的个性化需求。

（二） 加强人才队伍建设

一是由于政府投入资金有限等原因造成了基层工作人员薪资福利相对较低。加上农村地区人员编制较少，导致有能力，专业较强的人员不甘在基层工作。因此需要在原来的薪资基础水平上提高福利待遇，扩大人员编制。二是优化人才制度，建立严格的奖惩制度。在进行文化服务绩效考核时，对有突出贡献的专业人员给予一定的奖励，进行先进事迹的宣传。树立人才首要的文化理念，以便吸引更多的人才。同时，对于损害公共文化服务的行为进行适当惩罚，避免其他工作人员效仿。三是扩大招聘人才的范围、渠道。对基层文化工作者的聘任条件放宽，不仅仅拘泥于学历要求。广开门路，不拘一格，选拔当地文艺骨干、

非遗传承人、文化爱好者，安排合适的岗位进行任职。健全用人机制和晋升通道，让工作人员有成就感和幸福感。四是重视文化知识培训，完善文化培训机制，进行定期的专业培训，提高相关工作人员的业务能力和服务水平^[4]。

（三）多渠道投入资金和项目

目前，公共文化服务建设的资金来源，主要是来自政府，造成资金来源单一，资金有限而不能满足公共文化服务建设的需要。因此需要建立多渠道资金筹集措施，以政府投资为主体，多种投资方式并存。一是对于企业、社会组织等社会力量加入投资队伍，政府要制定相关的扶持政策，实行减免税费、降低贷款利率等优惠措施。

同时加强政府与贡献较大的企业合作，通过媒体宣传提高企业知名度，吸引更多知名企业参与进来。二是动员全员参与，与相关高校进行接洽合作，发挥高校的资源优势和人才优势。扩大志愿者的征集数量，有效解决人才不足的问题，让高校志愿者很好地参与并加快基层文化服务的发展。三是广泛动员宣传，接受国内外社会爱心人士捐赠，不断充实基层公共文化服务项目和资金，解决民族贫困地区的经济短板问题。

（四）加强公共文化基础设施建设

在民族贫困地区，绝大多数由于资金、人才等方面的限制，公共文化服务场所依然简陋，设施简单，公共文化服务基础设施薄弱，出现“投资不足，效率不高”的现象。相关部门要引起重视，应该加大投入力度，有意向贫困地区倾斜。一是完善公共文化服务布局，加大资金投入，建立惠及全区域群众的文化设施，比如，加大基层文化馆、艺术馆、博物馆、图书馆等的公共文化设施建设，满足基层群众文化活动的需要。二是加强基层文化阵地的设施更新，提高和完善服务功能。电子设备、报纸书籍要及时更新，方便群众了解最新文化信息动态。丰富文化活动和内容，吸引更多群众参与文化活动。三是政府各部门要引导和督促基层文化站进行基础设施的建设及维护，制定相关制度措施来进行定期检查，保障乡镇文化站和村级文化活动中心正常运行，提高设施的利用效率^[5]。

（五）实行政府与社会共同治理的公共文化供给模式

效仿国外“政府与社会共同治理”的公共文化服务供给体系，一是国家作为公共文化服务供给的主体，对地方进行公共文化供给投资，制定公共文化服务供给相关法律政策，以法律法规的刚性约束推进各级各部门履行对基层公共文化建设的权利和义务。二是对国家公共文化拨款的分配交给社会主体，由公共文化供给的第三方或者是民间组织的艺术委员会等来进行监督评估公共文化服务的执行效果，制定公共文化服务具体政策。三是基层公共文化服务的相关部门进行政策的有效执行，以及资金的合理利用，并接受第三方的监督和评价^[1]。

五、结束语

公共文化服务体系的建设是一个循序渐进的过程，以政府为中心，市场为主导，全面落实国家《公共文化服务保障法》，按照基本要求，加大建设和监管力度，建立完善的考评体系，加快基层公共文化体系的发展。在经济增长的同时加快文化的繁荣，进行创新管理发展，促进基层公共文化服务体系的建设，建立合理的公共文化供给结构，鼓励、引导群众、专业人士以及企业法人等社会力量积极参与，调动当地群众的积极性，发挥主体功能，有效提高公共文化服务的质量和水平，更好地保障广大群众的基本文化权益。

【参考文献】

[1] 曹福然,詹一虹.国外公共文化服务供给体系建设及启示[J].图书馆工作与研究,2019(2):18.

-
- [2] 周小军. 当阳市农村公共文化服务体系建设现状及对策 [J]. 乡村科技, 2018 (11) :48.
- [3] 刘艳春. 新农村公共文化服务体系建设的短板与重构 [J]. 农业经济, 2019 (2) :40.
- [4] 阿依努尔·外力. 谈免费开放与基层公共文化服务保障机制建设 [J]. 中小企业管理与科技 (下旬刊), 2016 (6) :91.
- [5] 齐万里. 基层公共文化服务体系建设及对策研究 [J]. 鄂州大学学报, 2017, 24 (1) :47.
- [6] 武婧. 浅谈基层公共文化服务体系建设面临的问题及对策 [J]. 大众文艺, 2019 (4) :13.
- [7] 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实施意见 [EB/OL]. [2015-11-24]. <http://www.whyn.gov.cn/list/view/2/3377>.
- [8] 十二届全国人大常委会第二十五次. 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.
- [9] 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.
- [10] MIHOCIC G T. Performance evaluation in public libraries [J]. Vjesnik Bibliotekara Hrvatske, 2011 (54):211.