

贫困地区公共文化服务均等化： 政策演进、效能评价与提升路径

吴江,申丽娟,魏勇

(西南大学 政治与公共管理学院、公共文化研究中心,重庆 400715)

摘要:推进公共文化服务均等化对于满足人民日益增长的美好文化需要具有重要意义。随着国家精准扶贫工作与文化强国战略的深度融合,不同贫困地区在公共文化扶贫实践中进行了具有特色的差异化因应,反映出贫困地区公共文化服务均等化政策的三重转向与坚持:目标由充足性向公平性转变、理念回归公益性导向、制定和执行坚持“以人民为中心”思想。以四个省份八个贫困县(区)为对象,对其公共服务均等化效能进行评价,结果表明贫困地区公共文化服务均等化效能较低,面临着资源整合力度不够、具体管理规范缺位、供给精准相对缺乏等瓶颈。为此,应不断创新工作机制,积极探索现实路径,即优化资源整合与配置机制、强化管理规范动态调整机制、构筑供需精准对接机制、夯实服务综合保障机制、探索建立地区服务联盟,以全面提升贫困地区公共文化服务均等化效能。

关键词:精准扶贫;公共文化服务均等化;贫困地区;文化强国;文化扶贫

中图分类号:G249.27 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)05-0051-08

文化创造美好,美好需要文化。进入新时代,推动基本公共文化服务均等化、统筹推进公共文化服务均衡发展,是满足人民日益增长的更高质量、更广范围、更深层次的美好文化需要的重要途径。党的十八大以来,贫困地区深入实施重大文化惠民工程,逐年增加公共文化投入,基本建立起公共文化设施网络,但由于建设起点低、基础薄弱、投入相对不足,公共文化服务效能总体不高,与发达地区的差距仍在持续扩大。因而,从梳理贫困地区公共文化服务均等化的政策演进历程着手,以中西部具有代表性的四个省份八个贫困县(区)为研究对象,实证评价其效能并瞄准问题,进而提出相应的提升路径,既是服务脱贫攻坚大局、构建现代公共文化服务体系的重要任务,又是全面建成小康社会、满足人民日益增长的美好生活需要的题中应有之义。

一、贫困地区公共文化服务均等化的政策演进

(一)精准扶贫工作与文化强国战略深度融合下的国家文化扶贫工作实施

按照每人每年2300元(2010年不变价)的农村贫困标准,2018年全国农村贫困人口1660万人,比2014年末减少5357万人;贫困发生率1.7%,比2014年末下降5.5%^[1]。随着国家精准扶贫工作的持续推进,贫困现象已经大幅度缓解,但仍面临着巨大压力与挑战。同时,文化强国战略与

收稿日期:2019-05-21

作者简介:吴江,西南大学政治与公共管理学院、公共文化研究中心,教授。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“西部县级政府社会治理能力建设研究”(15CSH020),项目负责人:申丽娟;西南大学中央高校基本科研创新团队项目“新时代公共文化服务均等化研究”(SWU1909101),项目负责人:吴江。

精准扶贫工作实现深度融合,贫困地区居民的公共文化权益保障逐渐得到重视。党的十八大报告指出:“扎实推进社会主义文化强国建设,坚持面向基层、服务群众,加快推进重点文化惠民工程,加大对农村和欠发达地区文化建设的帮扶力度,继续推动公共文化服务设施向社会免费开放。”在这一战略布局下,《文化部“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要》强调:“深入实施文化援助帮扶计划。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区公共文化服务体系建设支持和帮扶力度。”随后,《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》(2015年)、《中华人民共和国公共文化服务保障法》(2016年)、《关于戏曲进乡村的实施方案》(2017年)等政策法规先后出台。2017年5月发布的《“十三五”时期文化扶贫工作实施方案》中,进一步明确必须贯彻落实国务院“十三五”脱贫攻坚规划,对文化扶贫工作的指导思想、基本原则、阶段目标、主要任务、组织实施等方面进行了具体部署,为充分发挥文化对脱贫攻坚工作的促进作用提供了有力保障^[2]。总体上,党和国家近年来致力于构建以均等化为重要特征的现代公共文化服务政策体系,使文化扶贫工作有了相对充分的政策保障。

(二) 公共文化精准扶贫实施中的地方特色与差别化因应

在国家层面出台的一系列公共文化精准扶贫政策体系下,不同的贫困地区结合当地实际与特色,差别化制定和执行了因应措施。譬如重庆市以缩小城乡差距为目标,统筹城乡社会发展,着眼城乡之间、不同区域和群体之间基本公共文化权益保障,其中城口县文化体育局发布了《城口县公共文化精准扶贫实施方案》,将文化与旅游等产业融合发展;奉节县文广新局发布了《奉节县历史文化名镇名村及文物保护单位保护工作实施方案》,重在加强文物保护工作。湖南省积极贯彻落实中央有关公共文化服务均等化的政策文件,积极向农村重点倾斜一些新增资源,如文化、医疗、教育等方面的资源,其中凤凰县着力构建文化人才支援农村文化建设新格局,先后发布了《2016年凤凰县“三区”人才支持计划工作方案》和《凤凰县旅文局关于开展2017年度“三区”人才支持计划文化工作者工作通知》;平江县发布了《平江县文化事业“十三五”发展规划提纲》;龙山县旅游文广新局发布了《龙山县非物质文化遗产项目代表性传承人认定与管理办法(试行)》,以保护非物质文化遗产。宁夏回族自治区人民政府的工作重点在于加强基层公共文化服务标准化建设,主要举措有新改建、改造或扶持一大批乡镇文化站、村级综合文化服务中心、民间文艺团队、农民文化大院以及提高公共文化体育设施免费开放的覆盖率,其中彭阳县鼓励社会力量参与公共文化服务,建立起一支扎根基层的专职文化志愿者队伍,致力于实现文化设施、服务、普及和扶贫的到村、到户、到人和到“根”的工作目标。黑龙江省坚持面向广大群众,着眼人民需求,创新服务方式,强化服务供给,加快推进公共文化服务均等化发展,其中饶河县文化体育局发布了《关于印发饶河县2017年广播电视扶贫工作实施方案的通知》,强调打通贫困村广播电视服务“最后一公里”;汤原县文广新局发布了《汤原县文广新局深入推进“放管服”改革工作实施方案》,围绕转变政府职能,推进乡镇文化站建设。

(三) 贫困地区公共文化服务均等化政策的三重转向与坚持

从对国家层面和地方层面相关政策的梳理中,可以发现贫困地区公共文化服务均等化政策演进中呈现出三重转向与坚持。一是政策目标从充足性向公平性转变。充足性目标要求体现出特定的公共文化服务均等化政策效应,能够反映出政策制定与实施过程中出现的问题、政策目标群体的诉求、需要的满足情况以及政策价值和机会的契合程度;而公平性目标更多地关注“所获取的更多的收益到底为了谁?”以党的十八大为分水岭,国家和地方有关公共文化服务文件的内容侧重点发生了变化,从过去的强调服务供给、明确标准转变为强调不同地区、城乡、群体之间的服务均等化,努力保证人人享有平等的参与机会^[3]。二是政策理念回归公益性价值导向。2011年3月发布的《关于分类推进事业单位改革的指导意见》明确要求,到2020年“形成中国特色公益服务体系”,正式把公益服务体系作为改革目标,凸显改革的重点领域——教科文卫等社会事业以及改革的价值取向——回归公益性。公共文化服务强调公益性、无偿性、普惠性原则,公共图书馆、文化馆、

公共博物馆等文化设施免费向社会开放,同时要求构建起政府、事业单位、社会力量、市场机制等主体充分发挥各自作用的新格局^[4],以此向人们提供不同类型、不同层次的多样化公共文化服务体系。三是政策制定和执行坚持“以人民为中心”的思想。近些年来,公众参与公共政策过程的意愿不断提高,渠道逐渐增多,人民群众的创意和表达在公共政策中的体现越来越明显,但仍然没有完全改变公共政策中传统的“重服从、轻参与”特征。党的十八大以来,公共文化服务政策演进的一大特征就是政策制定充分尊重民意、政策靶向瞄准百姓需求、政策评价立足对象满意。如《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》要求在公共文化服务体系建设中统筹考虑群众的基本文化需求和多样化文化需求;《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》强调建立多样化的群众需求反馈和评价机制,重视群众参与率、受益率和满意度。从文化和旅游部到各地方文化和旅游行政管理部门,基本都把听证、咨询、公示、监督等制度落实在了公共文化服务均等化相关政策的制定与执行环节中,人民群众基本能够参与其中、反映意见或建议,这充分体现了公民参与和坚持“以人民为中心”的思想。

二、贫困地区公共文化服务均等化的效能评价

《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》界定了14个集中连片贫困地区^①,由此确立扶贫攻坚的主要战场和重点区域。本研究将对象锁定在集中连片贫困地区的代表性国家级贫困县和个别省级贫困县。按照研究合意性与可行性相结合的原则,选取中西部较有代表性的四个省份的八个贫困县(区)作为观察点,运用系统理论和方法对从观察点上搜集到的资料进行解剖研究。八个贫困县(区)分别为重庆市的石柱县(国家级贫困县)和丰都县(市级贫困县)、宁夏回族自治区的原州区(国家级贫困县)和海原县(国家级贫困县)、湖南省的花垣县(国家级贫困县)和保靖县(国家级贫困县)以及黑龙江省的拜泉县(国家级贫困县)和兰西县(国家级贫困县)。

(一)评价方法与数据

本研究主要运用层次分析、Z分数、综合得分等方法对贫困地区公共文化服务均等化效能进行评价。其中,层次分析法(The analytic hierarchy process)简称AHP,是一种定性和定量相结合的、系统化、层次化的分析方法,基本步骤主要包括:建立层次结构模型,构造成对比较阵,计算权向量并做一致性检验,计算组合权向量并做组合一致性检验;z分数(Z-Score),也叫标准分数(standard score),是一个数与平均数的差再除以标准差的过程,能够真实地反映出—一个分数距离平均分数的相对标准距离;综合得分是对标准化分数与指标权重值的综合,能够综合反映贫困地区公共文化服务均等化效能的基本情况。

所运用的数据主要来源于现存统计数据资料和对当地县(区)级公共文化服务机构的调查数据。前者包括国家统计局《中国统计年鉴》和文化部主编的《中国文化文物统计年鉴》《中国文化及相关产业统计年鉴》,以及国家统计局农村经济社会调查司主编的《中国县域统计年鉴》;后者包括受调查地区的县统计局、县文广新局、县级图书馆等。

(二)评价过程与结果

根据《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》,县级公共图书馆、文化馆是“十三五”时期贫困地区公共文化设施建设的三大着力点之一,对推进贫困地区公共文化服务均等化有着重要的作用。因而,本研究选择县级图书馆和文化馆来评价公共文化服务均等化效能,具体指标与权重值见表1。

^① 14个集中连片贫困地区为:六盘山区、秦巴山区、武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西边境山区、大兴安岭南麓山区、燕山-太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区等区域的连片特困地区和已明确实施特殊政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州。

表 1 贫困地区公共文化服务均等化效能评价指标体系

县级图书馆				县级文化馆			
一级指标	一级权重	二级指标	二级权重	一级指标	一级权重	二级指标	二级权重
基础服务	$W_1=0.42$ ($\lambda=3.209$ $CI=0.015$ $CR=0.025$)	有效借阅证 (个/万人)	0.333	文艺演出	$W_1=0.22$ ($\lambda=5.574$ $CI=0.025$ $CR=0.038$)	文艺演出次数(次)	0.475
		总流通人次 (次/人)	0.333			服务人次(万人次)	0.525
		书刊文献外借人次 (次/人)	0.167	培训服务	$W_1=0.21$ ($\lambda=4.982$ $CI=0.019$ $CR=0.022$)	培训班次数(次)	0.475
		书刊文献外借册次 (册/人)	0.167			服务人次(万人次)	0.525
远程服务	$W_2=0.30$ ($\lambda=5.106$ $CI=0.012$ $CR=0.022$)	流动服务书刊借阅 次数(次/人)	0.379	展览服务	$W_1=0.18$ ($\lambda=4.209$ $CI=0.016$ $CR=0.028$)	举办展览次数(次)	0.475
		流动服务书刊借阅 册数(册/人)	0.331			服务人次(万人次)	0.525
		图书馆网站访问量 (次/万人)	0.290	讲座服务	$W_1=0.21$ ($\lambda=3.209$ $CI=0.049$ $CR=0.068$)	举办讲座次数(次)	0.475
组织各类讲座次数 (次)	0.226	服务人次(万人次)	0.525				
拓展服务	$W_2=0.28$ ($\lambda=2.209$ $CI=0.023$ $CR=0.041$)	参加讲座人次 (万人)	0.175	流动服务	$W_1=0.18$ ($\lambda=5.254$ $CI=0.039$ $CR=0.042$)	流动演出场次(次)	0.475
		举办各类展览次数 (次)	0.116			服务人次(万人次)	0.525
		参加展览人次 (万人)	0.085				
		举办各类培训班次 数(次)	0.226				
		参加培训人次 (万人)	0.175				

注:权重计算使用层次分析(AHP)法, λ 为最大特征根值,CR均小于0.1,表明权重评价一致性好

根据收集到并经过 Z-Score 处理后的指标数据与计算的二级指标权重值,可计算出 2016 年目标省份县级图书馆和文化馆各分项效能得分和排名,结果如表 2 所示,得分小于 0 表明效能处于全国平均水平以下。在县级图书馆效能方面,重庆各项得分均高于全国平均值;湖南在拓展服务上高于全国平均值,其余低于全国平均值;宁夏和黑龙江各项得分均低于全国平均值。在县级文化馆方面,除了湖南和黑龙江的流动服务高于全国平均水平以外,其余得分均低于全国平均水平。

表 2 目标省份公共文化服务均等化分项效能得分及排名

	分项	重庆	湖南	宁夏	黑龙江
县级图书馆	基础服务	0.252(5)	-0.388(17)	-0.217(10)	-0.367(13)
	远程服务	0.751(4)	-0.527(22)	-0.077(10)	-0.416(17)
	拓展服务	0.807(6)	0.260(9)	-1.175(25)	-0.808(23)
县级文化馆	文艺演出	-0.42(22)	0.02(9)	-0.42(21)	-0.07(12)
	培训服务	-0.18(15)	-0.13(13)	-0.70(25)	-0.46(23)
	展览服务	-0.39(21)	-0.06(13)	-0.88(28)	-0.25(19)
	讲座服务	-0.21(14)	-0.07(11)	-0.72(26)	-0.27(18)
	流动服务	-0.13(12)	1.52(4)	-0.06(11)	0.49(8)

注:得分计算首先利用 Z-SCORE 技术对各指标数据进行去量纲处理,然后根据二级权重加权汇总;()内为全国排名

最后,利用各省份各项内容标准化得分和一级指标权重值,计算出各省份县级图书馆和文化馆效能综合得分及排名情况,结果如表 3 和表 4 所示,其中得分大于 0 表明效能高于全国平均水平,

小于 0 表明效能低于全国平均水平。在县级图书馆综合效能方面,重庆综合得分 0.56,排在全国第 4 位;湖南综合得分-0.25,排在第 13 位;宁夏综合得分-0.44,排在第 21 位;黑龙江综合得分-0.51,排在第 24 位。在县级文化馆综合效能方面,湖南综合得分 0.22,排在全国第 11 位;黑龙江综合得分-0.13,排在第 13 位;重庆综合得分为-0.27,排在第 19 位;宁夏综合得分-0.56,排在第 24 位。

表 3 各省份公共文化服务(县级图书馆)均等化综合效能得分及排名

总排名	1	2	3	4	5	6	7
省份	浙江	江苏	广东	重庆	福建	山东	辽宁
综合得分	3.68	1.39	1.38	0.56	0.25	0.12	0.10
总排名	8	9	10	11	12	13	14
省份	四川	湖北	云南	贵州	吉林	湖南	广西
综合得分	0.02	-0.04	-0.10	-0.14	-0.19	-0.25	-0.29
总排名	15	16	17	18	19	20	21
省份	江西	安徽	河南	山西	陕西	新疆	宁夏
综合得分	-0.29	-0.31	-0.32	-0.33	-0.35	-0.35	-0.44
总排名	22	23	24	25	26	27	28
省份	内蒙古	河北	黑龙江	甘肃	海南	青海	西藏
综合得分	-0.45	-0.45	-0.51	-0.54	-0.59	-0.69	-0.86

表 4 各省份公共文化服务(县级文化馆)均等化综合效能得分及排名

总排名	1	2	3	4	5	6	7
省份	浙江	河南	山东	广西	四川	江苏	新疆
综合得分	1.15	1.00	0.94	0.83	0.80	0.61	0.34
总排名	8	9	10	11	12	13	14
省份	广东	河北	安徽	湖南	辽宁	黑龙江	山西
综合得分	0.29	0.29	0.24	0.22	0.01	-0.13	-0.15
总排名	15	16	17	18	19	20	21
省份	江西	云南	湖北	陕西	重庆	内蒙古	吉林
综合得分	-0.17	-0.18	-0.23	-0.25	-0.27	-0.35	-0.41
总排名	22	23	24	25	26	27	28
省份	贵州	福建	宁夏	甘肃	青海	西藏	海南
综合得分	-0.46	-0.47	-0.56	-0.59	-0.80	-0.82	-0.88

(三)进一步的讨论

由评价结果可知,贫困地区公共文化服务均等化效能与发达地区存在较大差距。以权重较高的效能指标——公共图书馆总流通人次、公共图书馆书刊文献外借人次和外借册次为例,2016 年仅浙江省县级图书馆总流通人次就达 5 645 万,约等于西部 12 个省份县级图书馆总流通人次总和。其县级图书馆年书刊外借人次和册次分别达 1 412 万和 3 676 万。以当年浙江省县域人口总和计算,其服务效能相当于人均流通 4 次、人均外借书刊 1 次和 2.6 册。同年,西部地区县级图书馆发展较好的四川省效能仅为人均流通 0.3 次、人均外借书刊 0.1 次和 0.17 册,较为落后的新疆、宁夏、青海、西藏等省份效能指标得分则更低。

比照《国家基本公共文化服务指导标准(2015—2020 年)》、文化部《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》,结合评价结果,发现贫困地区公共文化服务均等化效能较低。一方面,县级公共图书馆利用率较低,很少居民前往图书馆阅读或上网,另一方面,县级文化馆的场所设施被商业文化培训机构占用,未正常开放。总体而言,贫困地区公共文化服务均等化效能提升面临三个突出瓶颈:

一是资源整合力度不够。虽然贫困地区公共文化服务体系建设已有总体规划纲要为指导,但在当下中国行政管理体制及其改革的框架之下,仍然缺乏有效的宏观协调、有力的资源整合,导致对于贫困地区公共文化服务的资源投入不足与浪费低效的问题共同存在^[5]。与公共文化服务均等化工作联系密切的系统、部门有多个,除了作为主体的文化系统的公共图书馆、文化馆之外,还有工人文化馆、青少年宫、妇女儿童活动中心、科技馆、中小学课外活动基地等,而这些又分别归属于工会、共青团、妇联、科协等系统、部门。很显然地,这些系统、部门中的公共文化服务资源是比较

丰富、充分的,却没有得到有效整合,结果造成公共文化服务均等化政出多门、管理条块分割、效能参差不齐、设施东零西散。

二是具体管理规范缺位。贫困地区公共文化服务均等化是在全面打赢脱贫攻坚战下推进文化扶贫、脱贫工作中的一个重要方面,急需改变制度建设相对滞后、管理规范相对缺位的现状以提升实际效能。按照《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》精神,公共文化服务体系建设已经被多个贫困地区纳入评价当地领导干部工作业绩、发展水平和质量的重要内容,但由于相应的规章制度、具体办法还没有建立起来,导致不少政策尚未实现真正落地、一些地方和环节处于无章可循的尴尬境地。如一些贫困地区为了迎合上级的检查、评级,开始建设了不少社区文化站、农家书屋等形象工程,但是没有跟上后期管理、无法保证后续资金,加上没有切实满足人民群众真实需要,导致这些工程处于“奄奄一息”的状态;还有一些地区的基层文化专干多身兼数职,平日工作多奔走于扶贫、计生、拆迁、维稳等“正面战场”,公共文化服务反倒成为“副业”,工作时间“脱岗”现象时有发生。

三是供给精准相对缺乏。人们不关心或不知晓当地政府提供的公共文化服务,这在一定程度上造成了贫困地区公共文化服务均等化活力不够、效能偏低的问题。根据对贫困地区的问卷调查和实地走访表明,大约 27%的居民根本不了解当地公共文化服务的种类,甚至 33%的居民认定无论自己是否参与公共文化服务活动,都不会对自己的实际生活有影响^①。产生这一现象的根源,在于现实中的公共文化服务均等化政策供给不够精准,不能真正对接人民群众的真实需求。如,不同地区、民族、性别、年龄的居民对公共文化服务的需求是有差异的,但在国家基本公共服务标准化的影响下,一些地方采取了“一刀切”的方式提供公共文化服务,而没有充分考虑和把握公共文化服务需求的多样化和层次性特征;居民对公共文化服务的需求表达和反馈渠道已经建立,但还没有充分运用并真正体现居民需求,导致政府供给与群众需求之间存在脱节;留守老人、儿童、女性和农民工等特殊群体的公共文化权益没有得到真正重视,不少地方的公共文化服务活动和设施没有充分考虑特殊群体的实际需求与困难。

三、提升贫困地区公共文化服务均等化效能的现实路径

在《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》提出的总体目标中,“公共文化服务效能显著提升”“群众受益程度不断提高”是贫困地区创新文化管理机制、强化公共文化资源整合的出发点和落脚点,也是对提升贫困地区公共文化服务均等化效能的现实要求。在中国现行的行政体制框架之下,贫困地区应以所在县(区)为单元,以县(区)文化和旅游部门为主体,在逐一对照国家先后出台的公共文化服务政策的基础上^②,积极创新公共文化服务均等化工作机制,努力探索新型公共文化服务均等化工作路径,坚持“资源整合利用、信息互联互通、服务共建共享”的建设理念,靠制度出成绩,向管理要效能;贯彻“民生为本、群众第一”的服务理念,尊重群众文化需求、强化服务供给精准;落实“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,积极探索实施“4+1”(即 4 个机制+1 个联盟),以创新破解发展难题、用共享增强发展动力,以全面提升贫困地区公共文化服务均等化的效能的现实路径^[6]。

(一)优化资源整合与配置机制

资源整合与配置是影响贫困地区公共文化服务均等化效能的重要因素之一,可从三个方面进行优化。一是继续完善基本公共文化服务保障的主要内容与标准。建立贫困地区政府采购公共文化服务的基本目录,明确政府转移什么职能、购买什么服务,明确政府向社会组织购买公共文化服

① 数据来源于研究者的问卷调查和实地走访。

② 对照的公共文化服务政策主要有:《国家基本公共文化服务指导标准》(2015 年 1 月)、《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》(2015 年 10 月)、《公共文化服务保障法》(2016 年 12 月)、《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》(2017 年 2 月)、《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》(2017 年 5 月)、《“十三五”时期文化扶贫工作实施方案》(2017 年 6 月)等。

务的主体、范围、程序、资金来源。对于那些被纳入基础保障层面的基本公共文化服务项目,要逐项研究相应的配置标准,主要有公共文化服务基础设施设备标准、服务人员标准、人均最低支出标准、日常运行管理规范以及服务技术规范等。二是推广政府和社会资本在公共文化服务领域内的合作。鼓励和规范社会资本通过合资、合作、租赁等途径,共同参与县(区)公共图书馆、文化馆、博物馆、乡镇文化站和综合文化中心等基本公共文化服务平台的建设和运营;积极探索公建民营、民办公助、特许经营、房地产开发协议配建等多种方式,不断增加贫困地区公共文化服务的供给总量,努力提高公共文化服务水平。三是鼓励公共文化服务人才资源合理流动。综合考虑地域面积、服务人口、业务量以及经济社会发展状况、公共资源布局等因素,对贫困地区的公共文化服务机构人员编制进行量化评估和动态调整。鼓励公共文化服务机构设置一定比例的流动岗位,提高对于高水平服务人才兼职的吸引力;公共文化服务人才队伍建设用编需求向基层倾斜,职称(职务)评聘向各种所有制单位倾斜。鼓励公共文化服务机构人员在区域间、城乡间和不同所有制单位之间合理规范流动。

(二)强化管理规范动态调整机制

贫困地区公共文化服务均等化离不开科学的发展规划和合理的人才队伍。一是科学编制贫困地区基本公共文化服务均等化规划。根据当地公共文化服务半径、人口数量等信息,统筹公共图书馆、文化馆、文化站等基本公共文化服务设施空间布局,优化调整设施的布点。二是建立贫困地区公共文化服务均等化标准和规划动态调整机制。充分利用当地现有的自然人信息数据库、地理空间信息数据库以及基本公共服务保障信息数据库,在大数据的支持下实时监测不同地区之间的基本公共文化服务均等化情况。综合现有的政府财政支出、经济社会发展水平以及人民群众需求信息,适时调整贫困地区公共文化服务均等化的保障范围与标准,实时确保其与四个因素之间相协调、相适应。三是建立贫困地区公共文化服务均等化人才队伍动态调整机制。对照控制总量、盘活存量、优化结构、有减有增的基本要求,研究和制定贫困县(区)、乡镇、村社三级公共文化服务机构的人员编制标准,并及时进行调整。对于图书馆、文化馆、博物馆等公益性文化事业单位而言,一旦对外免费开放以后,因大大增加的工作量致使现有单位编制不能满足实际需要,可在财力和实际允许的情况下合理增加编制;对于农村公共文化服务队伍而言,可在既有编制总量之内,保证每个乡镇综合文化中心1~2个编制配备,在规模较大的乡镇则可适当增加编制数。

(三)构筑供需精准对接机制

公共文化服务供给与人民群众的实际需求之间存在脱节,在一定程度上导致贫困地区公共文化服务均等化效能不高,因而构筑科学的供需机制是提升其效能的必然选择。一是充分发挥基层文化站在贫困地区公共文化服务均等化需求反馈链条中的纽带作用,以保证公众与政府之间在公共文化服务均等化方面的信息沟通畅通有效。二是建立专门的信息反馈机构,辅助基层文化站建设。在现有的基层文化站人力、物力等限制性条件下,针对特定的反馈主题信息,组建专门的团队来定期评估并反馈需求信息,以求快速有效地解决问题、实现内部系统的优化整合。三是为了凸显公共文化服务的便利性和均等性,必须坚持时效性、公平性的公众信息反馈原则,优先处理不同群体、不同地域的具有共性的迫切性问题。四是充分调动公众的参与意识,保证反馈工作的顺利开展。在实地走访、问卷调查、网络调研的基础上,切实了解公众在公共文化服务方面的真实追求,以此为据开展广场舞、会展演出、知识竞赛、文化下乡等多种形式的文化活动,使公众能够全方位参与公共文化服务均等化工作中,并及时了解公众的评价信息,以进一步推动工作的良性运转。五是适时拓宽公众对于公共文化服务均等化信息的反馈途径,开通政务微信、微博、媒体等反馈渠道,使公众可以通过多元方式反馈需求信息。

(四)夯实服务综合保障机制

从基层综合服务平台建设入手,重视特殊群体的差别化需要并鼓励特殊群体真正参与到公共文化活动中,是夯实服务保障机制的主要内容。一是加强镇街公共服务中心、村(社区)便民服务中

心等基层综合服务平台建设,努力解决基本公共文化服务的“最后一公里”可及性问题。创新服务供给方式,加快服务重心向村居社区基层转移。一方面可以通过公共文化机构与居民社区和商业组织合作,推动文化进社区、进超市、接近贫困人群密集地区,另一方面应加快图书馆、文化馆、博物馆等总分馆制和基层综合性文化服务中心建设,实现公共文化服务触角向基层延伸,方便群众在本村(社区)享受到一站式的文化服务。二是要正视并重视特殊群体的差异化需求,避免将服务对象做同质化处理。建立针对特殊群体的公共文化服务需求调查机制和反馈渠道,避免“一刀切”的服务供给方式。增加针对特殊群体的公共文化服务内容和设施,县级图书馆、文化馆、博物馆以及农村基层文化服务机构应专门针对此类群众设置服务内容、增添服务设施,如为留守儿童提供阅读辅导、为返乡农民工提供文化讲座、电脑和上网培训,为残疾人设置盲道、轮椅走道等基础设施。三是激励特殊群体主动参与公共文化服务。调查显示,老年人、未成年人、农民工和残疾人等特殊群体的文化需求较弱、文化消费不足。为此,应加大对特殊群体的社会保障力度,解决好他们的基本生存、小孩上学、老人看病等现实问题,奠定其参与文化活动的物质基础。

(五)探索建立地区服务联盟

公共文化服务联盟是为提高贫困地区公共文化服务均等化效能、加快建设贫困地区公共文化服务体系的地区间、行业间合作组织。联盟立足地区间公共文化服务体系建设不平衡、不充分的现实,以“共建共享、合作提升,创造性转化、创新性发展”为宗旨,以区域公共文化事业平衡、充分发展为诉求^[7],以区域间、政府间、行业间、协会间“资源整合利用、人才充分流动、项目共建共享、信息互联互通”为抓手,围绕加快构建现代公共文化服务体系的指导思想、总体目标、内容和要求,共商合作事宜,共享合作成果。一是根据国家制定的基本公共文化服务指导标准,联盟将明确老少边穷地区(民族地区)的公共文化服务与资源缺口,按照精准扶贫、精准脱贫的工作要求,以数字文化服务、广播电视服务网络、流动文化服务、乡土人才培养、农村留守妇女儿童文化帮扶等方面为重点,集中实施一大批文化扶贫项目。二是联盟将协同制定公布本行政区域公共文化服务目录,协同建立反映群众文化需求的征询反馈制度和公共文化服务考核评价制度;协同不同部门、不同行业、不同地域整合公共文化资源——同级场馆横向联合(联盟),共建共享,纵向场馆实行总分馆制,实现公共文化机构互联互通。三是联盟将协同建立文化结对帮扶工作机制,探索上下层级“结对子”帮扶、相关文化机构与基层综合性文化服务中心对口帮扶机制,推动相关骨干文艺团体与基层综合性文化服务中心“结对子”;协同动员企业和社会各界参与文化帮扶,建立企业和社会力量参与文化帮扶工作机制,形成帮扶公益品牌;协同开展科学普及、法治宣传、社保救助、卫生计生、养老助残等惠农服务活动。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 2018年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2019-02-28)[2019-03-20]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html.
- [2] 岑家峰,李东升,梁洁. 精准扶贫背景下贫困地区文化扶贫路径研究[J]. 社科纵横,2018(6):60-65.
- [3] 李少惠,王婷. 我国公共文化服务政策的演进脉络与结构特征——基于139份政策文本的实证分析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2019(2):57-67.
- [4] 胡税根,陶铸均. 中国公共文化服务的发展逻辑研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2018(5):86-93.
- [5] 陈媛媛,柯平. 基本公共文化服务均等化驱动因素研究[J]. 图书馆,2019(3):20-25.
- [6] 魏勇. 整合资源 规范管理 精准供给[N]. 中国文化报,2017-11-01.
- [7] 张皓珏. 公共文化服务联盟法人治理结构研究[J]. 图书馆杂志,2017(12):80-84,102.

责任编辑 张颖超

网 址:<http://xbjbjb.swu.edu.cn>