

信息参考

聚焦《现代公共文化体系建设》

专题信息

03

2017



广西桂林图书馆 广西北海市图书馆

2017年01月17日

尊敬的读者：

本产品为内部资料，属于非卖品；所有文章均摘自公开媒体，仅供参考。

主办单位：广西桂林图书馆
广西北海市图书馆

编辑出版：广西桂林图书馆
广西北海市图书馆

地址：北海市北海大道4号

邮编：536000

电话：0779-2022796

传真：0779-2038155

电子邮箱：guilintsgkj@163.com
bhlib@163.com



桂林图书馆二维码



北海市图书馆二维码

目录

CONTENTS

前言

前言.....1

政策解读

《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》
(全文).....2

以法律推进现代公共文化服务体系建设.....14

公共文化服务体系存在的问题及建设路径.....22

各地经验

现代公共文化服务体系立法构建与运行机制研究...30

浙江公共文化服务建设的“四化”样本.....40

现代公共文化服务体系建设的“嘉定样本”.....42

创建公共文化服务体系建设标准的“枫桥模式”.....45

百色构建现代公共文化服务体系的路径选择
调研报告.....50

推动桂林文化繁荣发展 提升文化名城新形象.....60

他山之石

美国公共文化服务体系建设与管理的主要特点
及启示.....64

欧洲公共文化服务与建设及其对我国的启示.....70

结语

结语.....78

前言

前言

党的十八大指出，要加强重大公共文化工程和文化项目建设，完善公共文化服务体系，提高服务效能。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要在坚持以人民为中心的工作导向的基础上，进一步提出了通过协调机制、评价反馈机制、绩效考核机制的建设和市场竞争机制的引入，构建现代公共文化服务体系的重要任务。

政策解读

《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》（全文）

近年来，在党中央、国务院高度重视下，我国公共文化投入稳步增长，覆盖城乡的公共文化服务设施网络基本建立，公共文化服务效能明显提高，人民群众精神文化生活不断改善，公共文化服务体系取得显著成效，呈现出整体推进、重点突破、全面提升的良好发展态势。但是，与当前经济社会发展水平和人民群众日益增长的精神文化需求相比，与基本建成公共文化服务体系的目标要求相比，公共文化服务体系水平仍然有待提高。在新的形势下，构建现代公共文化服务体系，是保障和改善民生的重要举措，是全面深化文化体制改革、促进文化事业繁荣发展的必然要求，是弘扬社会主义核心价值观、建设社会主义文化强国的重大任务。为贯彻党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的有关要求，加快构建现代公共文化服务体系，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，按照全面建成小康社会的总体要求，牢固树立以人民为中心的工作导向，以改革创新为动力，以基层为重点，构建体现时代发展趋势、适应社会主义初级阶段基本国情和市场经济要求、符合文化发展规律、具有中国特色的现代公共文化服务体系，促进基本公共文化服务标准化、均等化，推动社会主义文化大发展大繁荣，提高全民族文化素质，增强民族凝聚力，为实现中华民族伟大复兴中国梦提供强大的精神动力和文化支撑。

（二）基本原则

坚持正确导向。以人民为中心，以社会主义核心价值观为引领，

发展先进文化，创新传统文化，扶持通俗文化，引导流行文化，改造落后文化，抵制有害文化，巩固基层文化阵地，促进在全社会形成积极向上的精神追求和健康文明的生活方式。

坚持政府主导。从基本国情出发，认真研究人民群众的精神文化需求，因地制宜，科学规划，分类指导，按照一定标准推动实现基本公共文化服务均等化，切实保障人民群众基本文化权益，促进实现社会公平。

坚持社会参与。简政放权，减少行政审批项目，引入市场机制，激发各类社会主体参与公共文化服务的积极性，提供多样化的产品和服务，增强发展活力，积极培育和引导群众文化消费需求。

坚持共建共享。加强统筹管理，建立协同机制，明确责任，优化配置各方资源，做到物尽其用、人尽其才，发挥整体优势，提升综合效益。

坚持改革创新。加快转变政府职能，完善管理体制机制，创新公共文化服务内容和形式，促进文化与科技深度融合，推动文化事业和文化产业协调发展。

（三）主要目标。到 2020 年，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。公共文化设施网络全面覆盖、互联互通，公共文化服务的内容和手段更加丰富，服务质量显著提升，公共文化管理、运行和保障机制进一步完善，政府、市场、社会共同参与公共文化服务体系建设的格局逐步形成，人民群众基本文化权益得到更好保障，基本公共文化服务均等化水平稳步提高。

二、统筹推进公共文化服务均衡发展

（四）促进城乡基本公共文化服务均等化。把城乡基本公共文化服务均等化纳入国民经济和社会发展规划及城乡规划。根据城镇化发展趋势和城乡常住人口变化，统筹城乡公共文化设施布局、服务提供、队伍建设、资金保障，均衡配置公共文化资源。整合利用闲置

学校等现有城乡公共设施，依托城乡社区综合服务设施，加强城市社区和农村文化设施建设。拓展重大文化惠民项目服务“三农”内容。加大对农村民间文化艺术的扶持力度，推进“三农”出版物出版发行、广播电视涉农节目制作和农村题材文艺作品创作。完善农家书屋出版物补充更新工作。统筹推进农村地区广播电视用户接收设备配备工作，鼓励建设农村广播电视维修服务网点。大力开展流动服务和数字服务，打通公共文化服务“最后一公里”。建立公共文化服务城乡联动机制。以县级文化馆、图书馆为中心推进总分馆制建设，加强对农家书屋的统筹管理，实现农村、城市社区公共文化服务资源整合和互联互通。推进城乡“结对子、种文化”，加强城市对农村文化建设的帮扶，形成常态化工作机制。

（五）推动革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区公共文化服务体系建设实现跨越式发展。与国家扶贫开发攻坚战略结合，编制老少边穷地区公共文化服务体系建设发展规划纲要。根据国家基本公共文化服务指导标准，明确老少边穷地区服务和资源缺口，按照精准扶贫的要求，以广播电视服务网络、数字文化服务、乡土人才培养、流动文化服务、农村留守妇女儿童文化帮扶等为重点，集中实施一批文化扶贫项目。落实对国家在贫困地区安排的公益性文化建设项目取消县以下（含县）及西部地区集中连片特困地区市地级配套资金的政策。加强边境地区基层公共文化设施建设。促进地区对口帮扶，加大人才交流和项目支援力度。深入实施边远贫困地区、边疆民族地区、革命老区人才文化工作者专项支持计划。支持老少边穷地区挖掘、开发、利用民族民间文化资源，充实公共文化服务内容。力争在较短时间内使老少边穷地区公共文化服务能力和水平有明显改善。

（六）保障特殊群体基本文化权益。将老年人、未成年人、残疾人、农民工、农村留守妇女儿童、生活困难群众作为公共文化服务的重点对象。积极开展面向老年人、未成年人的公益性文化艺术培训服

务、演展和科技普及活动。开展学龄前儿童基础阅读促进工作和向中小學生推荐优秀出版物、影片、戏曲工作。指导互联网网站、互联网文化企业等开发制作有利于青少年身心健康的优秀作品。将中小學生定期参观博物馆、美术馆、纪念馆、科技馆纳入中小学教育教学活动计划。加强乡村学校少年宫建设。实施青少年体育活动促进计划。公共文化服务机构要为残疾人提供无障碍设施。实施盲文出版项目，开发视听读物，建设有声图书馆，鼓励和支持有条件的电视台增加手语节目或加配字幕。加强对残疾人文化艺术的扶持力度。加快将农民工文化建设纳入常住地公共文化服务体系，以公共文化机构、社区和用工企业为实施主体，满足农民工群体尤其是新生代农民工的基本文化需求。

（七）建立基本公共文化服务标准体系。以人民群众基本文化需求为导向，围绕看电视、听广播、读书看报、参加公共文化活动等群众基本文化权益，根据国家经济社会发展水平和供给能力，明确国家基本公共文化服务的内容、种类、数量和水平，以及应具备的公共文化服务基本条件和各级政府的保障责任，确立国家基本公共文化服务指导标准，明确政府保障底线，做到保障基本、统一规范。各地要根据国家指导标准，制定与当地经济社会发展水平相适应、具有地域特色的地方实施标准，逐步形成既有基本共性又有特色个性、上下衔接的标准指标体系。标准以县为基本单位推进落实。建立基本公共文化服务标准动态调整机制，根据经济社会的发展变化，适时调整提高具体指标。

（八）提升公共文化设施建设、管理和服务水平。健全公共文化设施布局、土地使用、建设规模、设计和施工规范以及技术要求等标准。按照城乡人口发展和分布，坚持均衡配置、严格预留、规模适当、功能优先、经济适用、节能环保的原则，合理规划建设各类公共文化设施。结合基层公共服务设施建设，制定村（社区）综合公共文化服

务中心建设标准,充分利用现有城乡公共设施,统筹建设集宣传文化、党员教育、科技普及、普法教育、体育健身等多功能于一体的基层公共文化服务中心,配套建设群众文体活动场地。坚持设施建设和运行管理并重,健全公共文化设施运行管理和服务标准体系,规范各级各类公共文化机构服务项目和服务流程,完善内部管理制度,提高服务水平。

三、增强公共文化服务发展动力

(九) 培育和促进文化消费。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,推动公共文化服务向优质服务转变,实现标准化和个性化服务的有机统一。广泛开展公益性文化艺术活动,培养健康向上的文艺爱好,扩大和提升文化消费需求。鼓励有条件的公共文化机构挖掘特色资源,加强文化创意产品研发,创新文化产品和服务内容。完善公益性演出补贴制度,通过票价补贴、剧场运营补贴等方式,支持艺术表演团体提供公益性演出。鼓励在商业演出和电影放映中安排低价场次或门票,鼓励出版适应群众购买能力的图书报刊,鼓励网络文化运营商开发更多低收费业务,推动经营性文化设施、非物质文化遗产传习场所和传统民俗文化活动场所等向公众提供优惠或免费的公益性文化服务。积极发展与公共文化服务相关联的教育培训、体育健身、演艺会展、旅游休闲等产业,引导和支持各类文化企业开发公共文化产品和服务,满足人民群众多层次的文化消费需求。

(十) 鼓励和引导社会力量参与。进一步简政放权,减少行政审批项目,吸引社会资本投入公共文化领域。建立健全政府向社会力量购买公共文化服务机制。出台政府购买公共文化服务指导性意见和目录,将政府购买公共文化服务资金纳入财政预算。推广运用政府和社会资本合作等模式,促进公共文化服务提供主体和提供方式多元化。鼓励和支持社会力量通过投资或捐助设施设备、兴办实体、资助项目、

赞助活动、提供产品和服务等方式参与公共文化服务体系建设。推动建立健全公开透明的社会捐赠管理制度。鼓励党政机关、国有企事业单位和学校的各类文体设施向社会免费或优惠开放。创新公共文化设施管理模式，有条件的地方可探索开展公共文化设施社会化运营试点，通过委托或招投标等方式吸引有实力的社会组织和企业参与公共文化设施的运营。

（十一）培育和规范文化类社会组织。加强对文化类行业协会、基金会、民办非企业单位等社会组织的引导、扶持和管理，促进规范有序发展。制定完善关于文化类社会组织的规章，明确功能定位。鼓励各类公共文化服务机构成立行业协会，发挥其在行业自律、行业管理、行业交流等方面的重要作用。加快推进文化行业协会与行政机关脱钩，将适合由社会组织提供的公共文化服务事项交由社会组织承担。引导文化类社会组织依法依规开展公共文化服务。加大政府向文化类社会组织购买服务力度。加强政府管理和社会监督，严格执行社会组织年检制度和信息公开制度，开展运营绩效评估和社会信用评估，实现依法管理、依法运营。

（十二）大力推进文化志愿服务。大力弘扬志愿服务精神，坚持志愿服务与政府服务、市场服务相衔接，奉献社会与自我发展相统一，社会倡导和自愿参与相结合，构建参与广泛、内容丰富、形式多样、机制健全的文化志愿服务体系。创新服务内容、工作方式和活动载体，探索具有地方或行业特色的文化志愿服务模式。完善文化志愿者注册招募、服务记录、管理评价和激励保障机制。动员组织专家学者、艺术家、优秀运动员等社会知名人士参加志愿服务，提高社会影响力。要建立“结对子、种文化”工作机制，推动专业艺术院团、体育运动队和艺术体育院校等到基层教、学、帮、带，建立志愿服务下基层制度。加强对文化志愿队伍的培训，提升文化志愿者的服务意识、服务能力和服务水平。

四、加强公共文化产品和服务供给

(十三) 提升公共文化服务效能。完善公共文化设施免费开放的保障机制。深入推进公共图书馆、博物馆、文化馆、纪念馆、美术馆等免费开放工作，逐步将民族博物馆、行业博物馆纳入免费开放范围。推动科技馆、工人文化宫、妇女儿童活动中心以及青少年校外活动场所免费提供基本公共文化服务项目。建立群众文化需求反馈机制，及时准确了解和掌握群众文化需求，制定公共文化服务提供目录，开展“菜单式”、“订单式”服务。加强公共文化服务品牌建设，推动形成具有鲜明特色和社会影响力的服务项目。加大对跨部门、跨行业、跨地域公共文化资源的整合力度。以行业联盟等形式，开展馆际合作，推进公共文化机构互联互通，开展文化服务“一卡通”、公共文化巡展巡讲巡演等服务，实现区域文化共建共享。加强基层广播电视播出机构服务能力建设。充分利用广播、电视、网络双向互动功能，为各级政府部门便民服务提供窗口和平台。

(十四) 丰富优秀公共文化产品供给。进一步发挥国家级评奖和艺术、出版等基金的引导带动作用，创作生产更多传播当代中国价值观念、体现中华文化精神、反映中国人审美追求，思想性、艺术性、观赏性有机统一的优秀文化产品。建立优秀传统文化传承和发展体系。加强戏曲等优秀文化艺术的普及推广工作。开展优秀文化遗产、高雅艺术进校园、进社区，推进送戏、送书、送电影下乡等项目和优秀出版物推荐活动。提高网络文化产品和服务供给能力，促进优秀传统文化瑰宝和当代文化精品网络传播。推动少数民族地区广播电视播出机构在推广国家通用语言文字的同时，开办少数民族语言的频率频道，提高少数民族语言节目译制、制作、播映和传输覆盖能力；继续实施少数民族新闻出版“东风工程”，加强少数民族文字及双语出版物的出版发行和少数民族语言文艺作品的创作；推进少数民族语言文字网站建设。加强知识产权审核和版权保护，防止侵权或盗版产品进入公

共文化服务供给体系。大力发展公益广告，有效推广公益慈善理念。

（十五）活跃群众文化生活。深入开展全民阅读活动，推动全民阅读进家庭、进社区、进校园、进农村、进企业、进机关。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活动。实施基层特色文化品牌建设项目，以富有时代感的内容形式，吸引更多群众参与文化活动。引导广场文化活动健康、规范、有序开展。推进民间文化艺术之乡建设。以“我们的节日”为主题，组织开展群众性节日民俗活动；传承和发展民族民间传统体育，广泛开展形式多样的群众性体育活动。鼓励群众自办文化，支持成立各类群众文化团队。通过组织示范性展演等形式，为民间文化队伍提供展示交流的平台。推进红色文化、社区文化、乡土文化、校园文化、企业文化、军旅文化、家庭文化建设，培育积极健康、多姿多彩的社会文化形态。促进边疆少数民族地区和其他地区群众文化交往交流交融。加强群众性文化活动的国际交流，支持群众文化走出去，形成多层次的对外文化交流格局。

五、推进公共文化服务与科技融合发展

（十六）加大文化科技创新力度。围绕公共文化服务体系建设的重大科技需求，发挥文化和科技相互促进的作用，结合中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革要求，将公共文化科技创新纳入科技发展专项规划，深入实施国家文化科技创新工程。研究制定公共文化服务领域科技标准规范。开展文化专用装备、软件、系统的研发应用，推进公共文化服务创新手段、提高效能。加强科技成果转化应用，实施一批公共文化服务科技创新应用示范项目；支持公共文化机构、科研院所、高科技企业合作开展各类关键技术研究。依托国家公共文化服务体系建设示范区（项目）、高新技术园区和可持续发展实验区，开展公共文化服务与科技融合示范工作。

（十七）加快推进公共文化服务数字化建设。结合“宽带中国”、

“智慧城市”等国家重大信息工程建设，加快推进公共文化机构数字化建设。统筹实施全国文化信息资源共享、数字图书馆博物馆建设、直播卫星广播电视公共服务、农村数字电影放映、数字农家书屋、城乡电子阅报屏建设等项目，构建标准统一、互联互通的公共数字文化服务网络，在基层实现共建共享。提高资源供给能力，科学规划公共数字文化资源建设，建设分布式资源库群，鼓励各地整合中华优秀传统文化资源，开发特色数字文化产品。支持数字版权公共服务平台建设，实现公共数字文化资源有效保护。加强公共文化大数据采集、存储和分析处理。加快推进数字文化资源在智能社区中的应用，实现“一站式”服务。

（十八）提升公共文化服务现代传播能力。着眼于形成与我国经济社会发展水平相称的传播能力，加快构建现代文化传播体系，保障信息传播的高效快捷和安全有序。灵活运用宽带互联网、移动互联网、广播电视网、卫星网络等手段，拓宽公共文化资源传输渠道。大力推进“三网融合”，促进高清电视、互动电视、交互式网络电视（IPTV）、手机电视等新业务发展，推广数字智能终端、移动终端等新型载体。推进数字出版，构建数字出版物传播平台。加强广播电视台、发射台（站）、监测台（站）建设，继续实施广播电视高山无线发射台站建设工程。积极推进有线电视网络建设和数字化双向化改造，加快推进直播卫星和地面数字电视覆盖建设，努力实现广播电视户户通。实施国家和地方应急广播工程，完善应急广播覆盖网络，打造基层政务信息发布、政策宣讲和灾害预警应急指挥平台。

六、创新公共文化管理体制和运行机制

（十九）建立公共文化服务体系建设协调机制。立足当前公共文化服务体系建设实际，完善党委领导、政府管理、部门协同、权责明确、统筹推进的公共文化服务体系建设管理制度。以国家公共文化服务体系建设协调组为平台，由文化部门牵头，充分发挥各部门职能作

用和资源优势，在规划编制、政策衔接、标准制定和实施等方面加强统筹、整体设计、协调推进。各地要根据实际，建立相应的协调机制。推进国家公共文化服务体系示范区（项目）创建。发挥基层党委和政府作用，建立统一的基层公共文化服务平台，加强各类重大文化项目的统筹实施，探索整合基层公共文化服务资源的方式和途径，实现共建共享，提升综合效益。

（二十）加大公益性文化事业单位改革力度。按照关于深化文化体制改革和推进事业单位分类改革的要求，理顺政府和公益性文化事业单位之间的关系，探索管办分离的有效形式。进一步落实公益性文化事业单位法人自主权，强化公共服务功能，增强发展活力，发挥公共文化服务骨干作用。全面推进人事制度、收入分配制度、社会保障、经费保障制度改革。创新运行机制，建立事业单位法人治理结构，推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会，吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理，健全决策、执行和监督机制。完善年度报告和信息披露、公众监督等基本制度，加强规范管理。加强和改进公益性文化事业单位党组织建设，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用。

（二十一）创新基层公共文化管理机制。发挥城乡基层群众性自治组织的作用，推动开展公共文化服务参与式管理，推广居民、村民评议等行之有效的做法，健全民意表达和监督机制，引导城市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，维护群众的文化选择权、参与权和自主权。调动驻村（社区）单位、企业和社会组织等多方面力量，统筹资源，共同参与基层文化的管理和服务，形成多元联动格局。扎实推进社区文化志愿服务。推进将公共文化服务纳入基层社区服务网络进行管理，培育城乡社区互助文化，营造社区和谐环境。

（二十二）完善公共文化服务评价工作机制。以效能为导向，制

定政府公共文化服务考核指标，作为考核评价领导班子和领导干部政绩的重要内容，纳入科学发展考核体系。建立公共文化机构绩效考评制度，考评结果作为确定预算、收入分配与负责人奖惩的重要依据。加强对重大文化项目资金使用、实施效果、服务效能等方面的监督和评估。完善服务质量监测体系，研究制定公众满意度指标，建立群众评价和反馈机制。探索建立公共文化服务第三方评价机制，增强公共文化服务评价的客观性和科学性。

七、加大公共文化服务保障力度

（二十三）加强组织领导。各有关部门和单位要进一步认识构建现代公共文化服务体系的重要意义，根据本意见的要求，结合“十三五”规划的编制，尽快制定完善相关配套政策，明确责任，统筹建设，协同推进，狠抓落实。地方各级党委和政府要将构建现代公共文化服务体系纳入本地区国民经济和社会发展规划，纳入重要议事日程，切实加强组织领导，并结合实际制定实施方案、规划或专项行动计划，明确责任和时间表、路线图，集中力量推进工作落实。做好宣传和舆论引导工作，形成全社会支持和参与现代公共文化服务体系建设的的良好氛围。

（二十四）加大财税支持力度。合理划分各级政府基本公共文化服务支出责任，建立健全公共文化服务财政保障机制，按照基本公共文化服务标准，落实提供基本公共文化服务项目所必需的资金，保障公共文化服务体系和运行。进一步完善转移支付体制，加大中央财政和省级财政转移支付力度，重点向革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区倾斜，着力支持农村和城市社区基层公共文化服务设施建设，保障基层城乡居民公平享有基本公共文化服务。进一步拓展资金来源渠道，加大政府性基金与一般公共预算的统筹力度。创新公共文化服务投入方式，采取政府购买、项目补贴、定向资助、贷款贴息等政策措施，支持包括文化企业在内的社会各类文化机构参与提供公

共文化服务。落实现行鼓励社会组织、机构和个人捐赠公益性文化事业所得税税前扣除政策规定。加强对公共文化服务资金管理使用情况的监督和审计，开展绩效评价。

（二十五）加强基层文化队伍建设。进一步完善选人用人机制，着力培养一批具有现代意识、创新意识的公共文化管理者和基层公共文化服务人才队伍。按照控制总量、盘活存量、优化结构、有减有增的要求，研究制定公共文化机构人员编制标准，并根据业务发展状况进行动态调整。对实行免费开放后工作量大量增加、现有机构编制难以满足工作需要的公益性文化事业单位，要结合实际和财力，合理增加机构编制。加强对农村文化队伍的管理和使用，在现有编制总量内，落实每个乡镇综合文化站（中心）编制配备不少于1至2名的要求，规模较大的乡镇适当增加。设立城乡基层公共文化服务岗位，配置由公共财政补贴的工作人员。将公共文化服务专业人才培养纳入国民教育体系。稳步推进基层公共文化服务队伍培训，建立培训上岗制度，全面提高从业人员素质。乡镇综合文化站（中心）从业人员应熟悉广播电视技术，具备组织群众文化活动等多方面的服务能力。完善基层公共文化服务人才激励和保障机制。加强基层乡土文化人才建设。发展壮大社会体育指导员队伍。

（二十六）建立健全公共文化服务法律体系。加快建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造力、保障人民基本文化权益的文化法律制度，依法保障公民的文化权利得到有效落实。加快出台公共文化服务保障法等相关法律法规，为现代公共文化服务体系建设提供法律支撑。加强公共文化立法与文化体制改革重大政策的衔接，加快制定地方性公共文化服务法律规范，提高公共文化服务领域法治化水平。

以法律推进现代公共文化服务体系建设^[1]

——文化部负责人就《中华人民共和国公共文化服务保障法》出台答本报记者问

经十二届全国人大常委会第二十五次会议审议,《中华人民共和国公共文化服务保障法》于12月25日获得表决通过。这是我国文化领域的一部重要法律,对推动我国公共文化服务体系建设将产生深远影响。为此,文化部负责人接受了本报记者采访,就相关问题进行了解读。

问: 公共文化服务保障法出台的背景和重要意义是什么?

答: 长期以来,由于底子薄、欠账多,我国公共文化服务体系建设与人民日益增长的精神文化需求相比,仍然还有一定差距,特别是在设施建设、服务和产品提供、运行机制、财政投入、监督评价等方面还缺乏制度性保障。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将现代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”战略布局,给予高度重视。各地党委政府和文化部门切实加大建设力度,公共文化建设和取得显著成绩。在这样的背景下,党的十八届四中全会明确提出要“制定公共文化服务保障法,促进基本公共文化服务标准化均等化”。为贯彻落实中央精神,2014年初,全国人大教科文卫委员会牵头启动公共文化服务保障法立法工作。立法工作历时3年,经过广泛征求社会各界意见和多次修改完善,在第十二届全国人大常委会第二十五次会议上正式表决通过。这是文化立法的一个重大突破,主要有以下三个方面的重要意义:

一是完善了我国文化法律体系,提高了公共文化建设和法治化水平。当前,我国文化立法与其他领域的立法相比,仍然存在立法总量偏少、层次偏低等问题。公共文化领域也仅有《公共文化体育设施条例》《博物馆条例》等少数几部法规。公共文化服务保障法的出台,弥补了我国文化立法的短板,进一步完善了我国文化法律体系,对推进公共文

[1] 中国文化报 2016-12-26

化服务的法治化规范化具有重要意义。

二是为各级政府推进文化治理能力现代化提供了基本的法律依据。公共文化服务保障法按照建设法治政府和服务型政府的要求，进一步规范和界定了各级政府在公共文化服务中的责任和义务，明确了公共文化服务中的若干重要制度，为各级政府确保行政权力不越位、不错位、不缺位提供了法律依据，为现代公共文化服务体系建设提供了坚实保障。

三是为维护人民群众的基本文化权益、满足精神文化需求提供了法律保障。公共文化服务保障法坚持以人民为中心的工作导向，突出强调要满足公民的基本文化需求，丰富人民群众的精神文化生活，为更好地促进广大人民群众享受读书看报、看电视、听广播、参加公共文化活动等基本公共文化服务，提供了有力的法律支撑。

问：在制定公共文化服务保障法过程中，全国人大和文化部等相关部委有什么考虑？公共文化服务保障法的主要内容都有哪些？

答：在制定公共文化服务保障法过程中，我们主要有以下考虑，一是要坚决贯彻党中央有关决策部署，将党中央关于加强公共文化服务体系建设的方针政策转化为国家意志体现在法律中。二是要坚持以人为本，推动基本公共文化服务标准化、均等化发展。三是要坚持政府主导，明确政府在公共文化服务组织、管理、提供、保障等工作中的职责。四是要鼓励社会力量广泛参与，坚持共建共享。五是要确立公共文化服务的基本原则和保障制度，促进和规范公共文化事业发展。六是要坚持实践基础，认真总结经验，把现有行政法规、地方性法规中的有益经验和在实践中取得的重要成果提炼出来上升为法律。

公共文化服务保障法共分总则、公共文化设施建设与管理、公共文化服务提供、保障措施、法律责任、附则 6 章，共 65 条。主要内容包括以下几个方面：一是在广泛讨论、凝聚共识的基础上，对公共文化服务的概念和范围作出明确界定。二是着眼于坚持社会主义先进

文化前进方向、弘扬社会主义核心价值观，提出了公共文化服务应当遵循的主要原则。三是根据中央有关精神和实践经验，明确了公共文化服务体系建设的若干重要制度，如公共文化服务体系综合协调机制、公共文化服务标准化制度、公共文化设施免费开放制度等。四是规定了政府在公共文化服务体系建设中的重要责任，如经费保障、人才保障、监督管理等。五是规定了公共文化设施建设与管理的有关法律程序和提供公共文化服务的主要内容、形式和管理责任等。此外，还对违法行为的法律责任等作了相应规定。

问：公共文化服务保障法的出台，对公共文化服务体系建设将会有什么推动作用？

答：第一，公共文化服务保障法构筑起了我国公共文化服务基本法律制度体系的框架，为进一步加强公共文化服务管理和保障提供了法律依据。法律建立的主要制度包括：基本公共文化服务标准制度、公共文化服务设施免费或优惠开放制度、公共文化服务公示制度、公众参与的公共文化服务设施使用效能考核评价制度、公共文化资金使用监督和公告制度、公共文化机构资产统计报告制度、公共文化机构开展服务情况的年报制度等。通过这些制度，将经过长期实践发展成熟的政策上升为法律。其中最具特色的基本公共文化服务标准制度，规定政府以公布标准、目录的形式向群众公开承诺普遍均等的公共文化服务的内容、种类、数量和水平，对推动各地政府履行底线保障责任，加强基本公共文化服务将发挥重要作用。

第二，公共文化服务保障法对公共文化服务、公共文化设施等基本概念作出明确的法律界定，有助于统筹推进公共文化体系建设。法律规定，公共文化服务是指由政府主导、社会力量参与，以满足公民基本文化需求为主要目的而提供的公共文化设施、文化产品、文化活动以及其他相关服务。这一界定明确了公共文化服务的责任主体、主要目的、功能和任务。法律对公共文化设施的界定也有突破，主要

体现在打破了设施的行政隶属界限，着重从设施功能的角度来加以界定，对盘活现有公共文化服务存量资源、提高综合效能具有重要意义。

第三，公共文化服务保障法对公共文化设施建设作出系列规定，对设施建设将起到重要推动作用。法律针对一些长期困扰基层的设施建设问题，将一些行之有效的政策规定和实践中的成功经验上升为法律。比如，明确了新建、改建、扩建居民住宅区要按照有关规定配套建设公共文化服务设施，这一重要规定将居民住宅小区配套建设公共文化服务设施法律化。再如，规定公共文化设施的选址应当征求公众意见，这是针对近年来国内一些新建公共文化服务设施远离居民住宅区、远离人群聚集区，最终造成使用效率不高、设施闲置浪费的现象而作出的规定，目的是增加人民群众在设施选址上的话语权，制约决策的随意性。

第四，公共文化服务保障法对丰富公共文化服务供给和提高服务效能作出明确规定，有助于推进公共文化服务供给的制度化。法律通过建立基本公共文化服务标准、公共文化服务免费或优惠提供等基本制度，为丰富公共文化服务供给奠定了制度基础，同时还对公共文化资源整合、设施互联互通、数字化和网络化建设、特殊人群服务等提出了明确要求。法律还把完善服务体系、提高服务效能作为政府的保障责任写入总则，提出建立公众参与的公共文化服务设施使用效能考核评价制度等具体措施，通过法律手段、制度约束，促进公共文化服务机构提升服务效能。这对提高公共文化服务效能，更好地保障人民群众文化权益将发挥重要作用。

问：公共文化服务保障法明确了哪些政府责任？

答：提供公共文化服务是现代政府的基本职能。在公共文化服务体系建设中，政府应当发挥主导作用。对此，法律首先明确了各级人民政府是承担公共文化服务的责任主体，规定了政府在公共文化设施建设和公共文化服务组织、管理、提供、保障中的职责。如在财政保

障方面，明确县级以上人民政府应当根据公共文化服务的事权和支出责任，将公共文化服务经费纳入预算，安排公共文化服务所需资金等。在人才保障方面，规定县级以上地方各级人民政府应当按照公共文化设施的功能、任务和服务人口规模，合理设置公共文化服务岗位，配备相应专业人员。

其次，法律还明确了政府推动基本公共文化服务标准化均等化的责任，明确提出国家要扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的公共文化服务，促进公共文化服务均衡协调发展；增加农村公共文化产品供给，促进城乡基本公共文化服务均等化；根据未成年人、老年人、残疾人和流动人口等群体的特点和需求，提供相应公共文化服务等。

第三，公共文化服务保障法进一步明确了政府的法律责任。规定各级人民政府应当加强对公共文化服务工作的监督检查。地方各级政府和县级以上人民政府有关部门未履行公共文化服务保障职责的，由其上级机关或监察机关责令限期改正，或依法给予处分，等等。在法律上明确政府推动公共文化服务的职责是公共文化服务保障法最重要的成果之一，对督促各级政府依法履职尽责，进一步加大公共文化服务保障力度将产生重要作用。

问：公共文化服务保障法对在公共文化服务中弘扬社会主义核心价值观作了哪些规定？

答：我国的公共文化服务是社会主义的公共文化服务。坚持社会主义先进文化前进方向、坚持以社会主义核心价值观为引领，是本法立法中始终坚持的首要、基本原则。法律第一条即开宗明义，明确了立法宗旨为“加强公共文化服务体系建设，丰富人民群众精神文化生活，传承中华优秀传统文化，弘扬社会主义核心价值观，增强文化自信，促进中国特色社会主义文化繁荣发展，提高全民族文明素质”。同时要求公共文化服务应当坚持社会主义先进文化前进方向，坚持以人民

为中心，坚持以社会主义核心价值观为引领；应当按照“百花齐放、百家争鸣”的方针，支持优秀公共文化产品的创作生产，丰富公共文化服务内容。

问：公共文化服务保障法中明确了哪些重要制度？

答：一是着眼于统筹协调，建立公共文化服务综合协调机制，推动实现公共文化资源的共建共享。二是着眼于推动基本公共文化服务标准化均等化，建立上下衔接的标准化体系，规定国务院制定国家基本公共文化服务指导标准，省、自治区、直辖市人民政府根据指导标准，制定本行政区域的实施标准。三是着眼于文化惠民，明确实施公共文化设施免费开放制度，规定公共文化设施应当根据其功能、特点，按照国家有关规定，向公众免费或者优惠开放。四是着眼于发挥社会力量作用，明确建立政府购买公共文化服务制度。规定国务院有关部门和县级以上地方人民政府确定购买的具体项目和内容，及时向社会公布。五是着眼于提高效能，明确建立公众文化需求的征询反馈制度和有公众参与的考核评价制度等。这些重要制度是构建现代公共文化服务体系的重要支撑。

问：公共文化服务保障法在公共文化设施的建设和管理方面有什么规定？

答：建立覆盖城乡的公共文化设施网络是开展公共文化服务的基础。法律第二章共 13 条对公共文化设施的建设和管理作出规定，主要有：

一是要求县级以上地方各级人民政府应当根据当地经济社会发展水平、人口规模等情况建设场馆服务、流动服务和数字服务相结合的公共文化设施网络。

二是规定地方人民政府可以采取新建、改建、扩建、合建、租赁、利用现有公共设施等多种方式，推动基层有关公共设施的统一管理、综合利用，并保障其正常运行。

三是规定新建公共文化设施的选址应当征求公众意见。因城乡建设确需拆除公共文化设施，或者改变其功能、用途的，应当依照有关法律、行政法规的规定重建、改建，并坚持先建设后拆除或者建设拆除同时进行的原則。

问：公共文化服务保障法在推进基本公共文化服务标准化均等化方面作了哪些规定？

答：一是在标准化建设方面，规定国务院根据公民基本文化需求和经济社会发展水平，制定国家基本公共文化服务指导标准；省、自治区、直辖市人民政府根据国家基本公共文化服务指导标准，结合当地实际需求、财政能力和文化特色，制定并调整本行政区域的基本公共文化服务实施标准。同时，法律要求设区的市级、县级地方人民政府应当根据国家基本公共文化服务指导标准和省、自治区、直辖市基本公共文化服务实施标准，结合当地实际，制定公布本行政区域公共文化服务目录并组织实施。

二是在区域均等方面，规定通过转移支付等方式，重点扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的公共文化服务，促进公共文化服务均衡协调发展。

三是在城乡均等方面，规定国家应当重点增加农村公共文化产品供给，促进城乡基本公共文化服务均等化。

四是在群体均等方面，规定应当根据未成年人、老年人、残疾人和流动人口等群体的特点与需求，提供相应的公共文化服务。

问：公共文化服务保障法在提高公共文化服务效能方面作了哪些规定？

答：目前，一些地方的公共文化服务工作存在“重设施建设、轻管理使用”的现象，公共文化服务效能不高、活力不足。为此，法律将“加强公共文化设施建设，完善公共文化服务体系，提高公共文化服务效能”作为一项重要原则写入总则，同时作出如下规定：一是坚

持需求导向，建立反映公众文化需求的征询反馈制度，加强优秀公共文化产品供给，强调面向农村提供的公共文化产品应当符合农村人口特点和需求，提高针对性和时效性。二是继续深化改革，推动公共文化设施根据其功能定位建立健全法人治理结构，吸收有关方面代表、专业人士和公众参与管理。三是各级人民政府应当建立公众参与的公共文化设施使用效能考核评价制度、公共文化机构开展服务情况的年报制度、公共文化资金使用监督和公告制度。公共文化设施管理单位应当根据评价结果改进工作，提高服务质量，坚决避免公共文化设施建而不用、用而不当等问题。四是加强专业人才教育和培训，提高公共文化服务专业化水平。

问：公共文化服务保障法对社会力量参与公共文化服务有哪些规定？

答：社会化是我国公共文化发展的活力源泉。公共文化服务保障法明确了社会力量在公共文化设施建设、管理和服务提供等方面的重要作用，鼓励和支持公民、法人和其他组织通过兴办实体、资助项目、赞助活动、提供设施、捐赠产品等方式，参与提供公共文化服务，为社会力量更好地参与公共文化服务体系建设拓宽了渠道。法律重点从以下几个方面作了规定：

一是在政府支持方面，规定国家采取政府购买服务等措施，支持公民、法人和其他组织参与提供公共文化服务。

二是在培育社会主体方面，鼓励和支持公民、法人和其他组织依法成立公共文化社会组织，推动公共文化服务社会化、专业化发展。

三是在志愿服务方面，鼓励公民、法人和其他组织参与文化志愿服务，要求县级以上地方人民政府有关部门应当对文化志愿活动给予必要的指导和支持，并建立管理评价、教育培训和激励保障机制。公共文化设施管理单位应当建立文化志愿服务机制，组织开展文化志愿服务活动。

四是在财税政策方面，规定公民、法人和其他组织通过公益性社会团体或者县级以上人民政府及其部门，捐赠财产用于公共文化服务的，依法享受税收优惠。同时鼓励通过捐赠等方式设立公共文化服务基金，专门用于公共文化服务。

问：文化部将如何贯彻落实公共文化服务保障法？

答：一是利用传统平面媒体、广播电视媒体，以及网络、移动终端等新兴媒体开展多方位的集中宣传和解读，让依法构建现代公共文化服务体系的理念深入人心。二是广泛开展宣讲和培训，推动全国文化系统深刻领会公共文化服务保障法精神，继续扎实推进公共文化服务体系建设的各项重点改革任务。三是配合全国人大适时开展执法检查。四是积极推动地方开展公共文化立法工作。

公共文化服务体系建设存在的问题及建设路径^[1]

一、公共文化服务体系建设存在的问题

当今社会发展迅速，文化资源的翻新速度日益加快，人们文化生活的形式不断更新。这就要求公共文化服务体系的建设不能固守单一的模式和陈旧的理念，而应该深切关照民众不断变化的文化需求，实时做出调整，回应民众期待。遗憾的是，我国部分地区的公共文化服务体系的建设还存在一些问题，不能跟上民众与时俱进的文化需求。

（一）思想观念陈旧，服务意识薄弱

一是一些公共文化设施建设严重滞后，民众不感兴趣。例如，今天民众的阅读渠道逐渐向新媒体载体转移，而不少公共文化阅读资源建设还主要停留在纸质建设方面，公共文化机构提供的阅读素材多为报纸、期刊、图书的纸质版，公共文化机构购买或者开放的电子版读物数量不够多，内容不够丰富，不利于民众拷贝使用。

二是公共文化服务内容种类不够齐全，形式不够多样。人民群众

[1] 《洛阳理工学院学报（社会科学版）》2016年第03期

在物质生活条件不断改善的同时，对文化生活的要求也在不断提高。然而，部分地区公共文化服务内容种类单一，服务形式简单，难以满足公众的多种需求。例如，大部分公共文化机构的服务仍停留在“8小时上班时间”之内，与普通民众的上班时间高度重合，民众下班后的公共文化生活难以实现。

（二）队伍不够健全，服务能力不足

一是部分地区公共文化服务单位人员编制少，工作人员专业结构不合理。甚至有的公共文化服务单位仅安排“不好在其他单位安排的人员”，造成文化服务单位工作人员专业性不强，事业心不足，创新性不够。

二是公共文化服务手段还比较滞后。尽管目前大部分地区已基本建立了市、县、乡、村等四级公共文化服务网络，但由于缺乏对现代信息技术的应用，现有的公共文化服务还主要沿用传统方式和手段。这也是与服务人员整体素质不高相对应的。目前，部分地区公共文化机构的数字文化资源建设较为滞后，信息化水平偏低，远程服务能力不足，公共文化设施免费开放水平不高。以河南省某市为例，截至2014年年底，该市近一半市区的基层文化队伍存在总量不足问题，“两馆”（图书馆和文化馆）工作人员都不到15人，大多实行“两馆”合署办公，有的甚至没有图书馆机构设置。乡镇文化站普遍存在人员在编不在岗的情况，站内工作人员几乎都是临时代管或者借调且身兼多职；文化站的主要职能不是为了更好地开展文化活动，而是为了应付上级检查和满足节庆活动的需要。这也使乡镇文化站的功能无法充分发挥。

（三）制度不够完善，缺乏有效监管

一是部分地区公共文化投入保障机制尚未建立，公共文化服务体系建设历史欠账太多，投入缺乏刚性指标，没有形成正常的增长机制，公共文化服务体系建设经费投入总量仍然偏低。一些地方把有限的资

金投入主要集中在修建文化设施上，用于开展公共文化服务活动、组织群众文化活动的经费明显不足。有相当一部分县级财政资金，仅仅只能保证公共文化事业单位工作人员的工资以及公共文化事业单位的基本运转，而免费开放的公共文化设施的资金投入则没有纳入财政预算，或者是虽然有预算却没有落实。乡镇组织、村级组织开展文化活动的资金更是严重不足。在对河南省某市进行问卷调查中发现，基层文化工作财政投入不足是造成基层文化活动受限制的一个重要原因。在回答“所在乡镇每年文化建设资金投入规模”时，57.10%的人选择“5 万圆以下”，20.68%的人选择“5 万圆~10 万圆”，8.02%的人选择“10 万圆以上”，7.10%的人选择“其他”（部分备注“不清楚”甚至是“无”），还有 7.10%的人放弃回答。

二是一些文化传播内容缺乏有效管理与正确引导，一些地区的文化传播形式及内容相对粗放、混乱。例如，一些地方的广播电视长时段播放医药广告，致使不少受众上当受骗；一些城市的公交车车载电视的医药广告泛滥，内容主要涉及生殖及男女性健康，严重影响城市形象和青少年乘客的身心健康；许多市区的大型商场附近不断有人分发模仿杂志印刷的广告品，内容同样充斥医药、生殖健康、美容等方面的内容。

（四）资源分布不均，县乡设施匮乏

相对于城市区而言，县乡基层公共文化服务体系建设问题更为突出和严重。

一是大部分县乡的公共文化服务体系建设存在“重硬轻软”现象。由于国家有硬性指标要求，县乡基层文化硬件设施建设受重视程度较高，但制度建设严重落后，体制机制不灵活。县乡基层文化阵地作用发挥不够，文化阵地重视建设、轻视管理，基层文化设施建设喜欢做表面文章，不能与当地居民的实际需求结合起来，不能因地制宜进行规划和建设，导致文化设施的利用率不高。

二是县乡公共文化服务人员流动性强，专业化程度低。由于对文化工作的地位和重视程度不够，文化站工作人员大部分都是兼职，乡镇文化站工作人员“在编不在岗”和“专干不专职”等现象普遍存在，文化站的站长和干事经常调换，业务水平难以得到提高，专业化程度偏低；农村文化管理人员普遍缺乏，农家书屋的管理人员都是业余人员，农家书屋难以找到真正热爱岗位的人来管理；农村文化工作人员待遇普遍偏低，有不少地区的农村文化工作人员甚至没有任何待遇。

三是县乡公共文化服务体系建设资金使用不够规范，资金使用效率不高。笔者在走访河南省某市后发现，在文化站建设上，有的县能够运用多方资金，但经费归口不统一，乡、村两级基本上没有相应的经费使用权限和制度，经费使用难于统一步调、形成合力。

四是县乡公共文化活动主要为节庆文化和休闲文化，特色不明显。每逢重大节庆日，县乡文化活动往往集中进行，重视规模效应，轻视文化含量；重视新闻报道的轰动，轻视民众参与的收获。而在重大节庆日之外，公共文化服务活动较为缺乏。在对河南省某市的调查过程中发现，这一问题比较突出。在回答“乡镇每年组织开展多少次群众性文化活动”时，31.17%的人选择“5次以上”，25%的人选择“5次~10次”，34.57%的人选择“10次以上”，还有2.47%的人选择“从未开展过”，另有6.79%的人选择“5次以下”或放弃回答。这些数据说明公共节庆文化的供给与群众的实际需求之间，还有不小的差距。

二、加强公共文化服务体系建设的途径

（一）政府要实现从“办文化”到“管文化”的观念转变

毋庸讳言，公共文化服务体系建设是一个庞杂的系统工程，政府面面俱到地办理各种公共文化事务是难以实现的。在对公共文化的管理方面，政府需要实现两个转变，即从“微观管理”到“宏观管理”的转变，从“办文化”到“管文化”的观念转变。

一是形成公共文化服务体系建设的常态工作机制。鉴于各地区对

公共文化服务体系建设的重视程度不同，国家需要出台强制措施，要求各地区建立公共文化服务体系建设的领导机构和工作机构，建立文化事业经费的正常增长机制，形成公共文化服务体系建设的常态工作机制。

二是加强人才队伍建设。支持有条件的企事业单位设立特聘岗位，选聘优秀人才充实文化队伍，缓解公共文化单位人才紧缺问题。通过落实编制、政府购买服务、志愿者服务等途径，充实基层文化工作人员，特别是要想方设法吸收优秀文化人才投身文化事业。加大对基层文化骨干的培训力度，提高专业素质和服务水平，更好地服务广大群众。

三是实现对文化的有效监管。相对于建设而言，公共文化监管是政府的另一项重要责任。如果监管不到位，公共文化混乱发展，甚至在公共文化中掺杂太多的商业欺诈广告，不仅会损害公共文化发展，也会给公众带来极大的伤害。

四是深入推进公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等公益性文化事业单位改革，逐步建立理事会制度，吸纳有关方面代表、专业人士、群众代表等参与管理，健全法人治理结构，健全决策、执行和监督机制。按照公共图书馆服务规范、文化馆服务规范及考评办法，深化事业单位目标和绩效管理，建立公共文化产品和服务项目群众评价和反馈机制，使文化惠民项目更好地满足群众需求。

五是地方政府需要整合基层公共文化资源要素，实现公共文化资源的共建共享。地方政府可以整合辖区内不同地域、不同单位的公共文化资源向民众免费开放；可以与其他相邻地区相互借力发展文化事业，互通有无，实现公共文化资源的利用效率最大化；需要适时深化文化项目财政绩效评估，优化好的项目，淘汰不好的项目，发挥资金的最大效益。

（二）鼓励社会力量参与公共文化服务体系建设

在社会层面，政府需要不断拉大公共文化服务体系建设的框架，鼓励社会力量参与公共文化服务体系建设。

一是充分发挥民间文化组织的作用。近年来，我国各地民众参与民间公共文化活动的热情高涨，民间文化学术活动、文化演出活动、文化沙龙等活动非常繁荣。这类活动本着民众自发组织、自愿参与、全程免费的原则，民众参与方式灵活，效果非常好。文化管理部门需要做的只是对这类民间文化活动进行合理的引导和管理，促使其健康有序开展。

二是深入开展文化志愿服务活动。以文艺工作者、社会体育指导员、教育工作者为重点，建立市、县、乡、村四级文化志愿者服务队。鼓励支持具有文艺专长的在校大学生、离退休同志参加公共文化志愿服务活动。把志愿者服务工作纳入公共文化事业单位职称评定和个人绩效工资管理，号召文化单位职工参与社区文化志愿者服务活动，建立公共文化单位人员进村（社区）包片辅导制度。

三是发挥人民团体的作用，开展有针对性的公共文化服务。各地区工会、共青团、妇联、老龄委等部门可以结合实际情况，开展适合青少年、老年人、残障人、外来务工人员等特殊群体的文化活动，满足不同群体的文化需求。

四是制定支持社会力量、民间资本参与公共文化服务的政策。要鼓励社会力量投资办文化，支持、引导非公有资本投资文化事业非营利性领域，通过出让冠名权等方式，鼓励企业或个人兴办文化馆、博物馆、图书馆等文化设施和文化项目。引入奖励机制，大力发展群众业余文艺团队，增强基层公共文化服务能力。

（三）不同区域的公共文化服务体系要突出特色

在区域布局方面，不能用同一个标准要求所有的地区，应鼓励、支持、引导各地区因地制宜建设公共文化服务体系，突出特色。鼓励各地区结合各自实际，深入了解当地群众喜好，充分挖掘、利用各地

区的历史文化资源，形成具有地区特征的公共文化品牌；鼓励不同民族的人们依托传统节日和各种节庆活动，加快推进特色文化及产品建设，形成富有民族特色的文化品牌；鼓励各地区深入挖掘本地区的非物质文化遗产资源，加强非物质文化遗产和文物保护，开发本地区的公共文化资源。

（四）增强现代技术传播公共文化的能力

各种公共文化设施，要在利用有线传播的基础上，扩大无线网络覆盖范围，利用互联网终端、手机等传播手段，增强数字公共文化资源传播能力，使基层群众可以通过多种方式使用文化信息资源及享受数字图书馆、数字文化馆、数字博物馆、数字美术馆的服务资源。要以现代化的管理手段和技术，丰富公共文化“8小时上班时间”之外的服务内容。

（五）公共文化服务体系建设资源向县乡基层组织倾斜

政府要加大对县乡基层文化设施建设的投入，充实县乡文化事业单位人员队伍，理顺县乡基层文化管理体制，丰富县乡公共文化生活。

一是关于公共文化经费投入问题。可以参照公共卫生医疗、教育经费的投入办法，科学核定公共文化单位事业经费，将其纳入财政年度预算，建立文化事业费的正常增长机制，实现公共文化支出随着公共财政支出按比例增长。结合本地区实际，探索实现乡镇文化服务中心（文化站）新的管理模式，盘活现有资源，完善基本功能，激发其活力，发挥其基层文化主阵地的作用。

二是关于公共文化队伍建设问题。要把真正喜爱文化事业、关心文化发展、具有一定文化水平的人吸引进来。可以鼓励县乡中小学退休教职工、党政机关退休老干部在身体允许的情况下充实县乡文化馆、文化站、农家书屋等文化设施的管理队伍；可以鼓励农村大学生村官兼职管理农村文化设施，组织农村文化活动，发展农村文化事业。

三是关于农村公共文化场地问题。现如今，我国大部分农村中小

学生源锐减，许多乡镇对小学实施“合点并校”管理，即邻近的几所小学合并成为一所小学，出现了不少闲置校舍。闲置校舍是开展公共文化活动的绝佳场所。另外，农村都有文化大院，可以在文化大院开展文化下乡活动，也可以在文化大院组织经常性的文化演出活动。

四是关于农村公共文化的针对性问题。现阶段农村一个不能回避的问题就是，青壮年劳动力大量离开农村，离开土地，进城务工了，留在农村的大多是老人、妇女、儿童和残弱人员。农村的公共文化服务应该对这些人多些关怀。这些年，农村老人自杀问题着实让人揪心，究其原因，自杀的老人一方面感觉身体孱弱，需要子女侍候，不想给子女添麻烦，干脆一走了之；另一方面，农村老人长时间居住在没有多少生气的农村，内心空虚与寂寥使得他们对生命不再留恋，再加上一些宗教观念的影响，他们很容易抛开现存世界而去找寻另外的世界。这是一个需要警醒的问题。公共文化服务要多给予老人关照，关照他们的内心，给他们送去他们渴求的文化活动，关照他们的生活，多给予他们一些生命关怀教育，让他们能够珍惜生命，老有所乐。农村留守儿童很多，他们的课余生活比较单调，内心得不到安慰。农村的公共文化服务应有针对儿童的形式和内容。

五是办好针对农村的电视和广播节目。我国各级党委和政府主办的广播、电视台有许多是专门针对农村的。由于市场是广播、电视节目经费的重要来源，而农村消费市场比较有限，造成针对农村的广电节目经费捉襟见肘。公共财政可酌情给予这些节目以特殊的支持，以便推进涉农广电节目的繁荣发展。

各地经验

现代公共文化服务体系立法构建与运行机制研究^[1]

——《江苏省公共文化服务促进条例》解读

一、立法背景

党的十八大以来，江苏省以“文化强省”为目标，加大公共文化建设和组织推进和政策扶持力度，在文化建设工程中注重深化和拓展公益性文化事业发展提升行动，连续多年将公共文化服务相关工作列入年度百项考核指标以及保障和改善民生十件实事，不断加大对重大公共文化项目、产品及活动的投入，公共文化服务连续多年保持全国领先水准，并实现了多项创新举措。但是，与基本建成现代公共文化服务体系的目标要求相比，在立法和制度层面仍然存在一定差距。2015年江苏省十二届人大常委会第十九次会议审议通过的《江苏省公共文化服务促进条例》（以下简称《条例》），是在严格贯彻党中央《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》的基础上，对江苏省《关于推进现代公共文化服务体系建设的实施意见》进行的配套制度设计，也是十八届四中全会和《立法法》修改之后，第一部关于公共文化服务体系建设的省级地方性法规。《条例》的出台，是全面推进依法治国在文化领域内的最新诠释，对于推动公共文化体制改革于法有据、公共文化治理有法可依具有重要影响。

二、立法意义

立法即法的创制、创造，是具有立法权的国家机关依照法定职权和法定程序制定、修改和废止法律规范的活动。公共文化服务立法是国家文化立法的重要内容之一，是以调整公共文化服务领域社会关系为目的创设相关法律规范的活动。公共文化服务立法具有行政立法的天然属性，本质上是行政机关“负担性”与公民“受益性”的结合，

[1] 《图书馆》2016年第11期

更加注重保障私权，明确政府责任。在当前以人为本、强调公民意识的立法趋势下，加强公共文化服务立法已经成为政府和社会各界的共识，也是全面推进依法治国的现实需要。

一是完善公共文化服务立法体系的必然要求。目前我国与公共文化服务有关的立法内容，大多散见于一些单项的法律、法规、规章中，尚未形成完整的立法体系。比如，国家层面上的《文物保护法》、《公共文化体育设施条例》，省内制定有《江苏省文化娱乐市场管理条例》、《江苏省农村公共文化服务管理办法》等单一规范性文件，这些有限的法律法规内容相对零散，只涉及公共文化服务的单一领域，不能顾及整体，同时更新较慢，部分内容已显滞后，与当前人民群众对文化服务的新需求和新期待有较大差距。本次立法正是在总结梳理既往立法体例的基础上，着眼于当前我省公共文化服务体系建设的现实情况，力求形成一部较为完善的并具有江苏文化品牌特色的地方性法规。

二是提高政府文化治理能力的必要前提。在当前“文化强省”的战略视野下，提高文化治理能力，构建现代公共文化服务体系，是政府和行政管理层面必须完成的改革路径。长期以来，我国文化法治建设相对滞后，政府对文化的建设和管理主要依赖行政手段，过多侧重于“管理”，服务职能相对薄弱，衍伸而来的公共文化设施综合利用效率不高、文化产品供给不足，以及与群众需求对接渠道不通畅、城乡区域文化发展不平衡、社会力量作用发挥不明显等问题凸显。此次立法，通过顶层设计，能够进一步对政府部门在公共文化中的“服务角色”进行清晰界定，促进“文化管理”向“文化治理”转变，为公共文化服务标准化、均等化提供更强有力的法治保障。

三是推动文化行政体制改革的实践需要。十八届四中全会提出全面推进依法治国，建设社会主义法治国家，对政府文化管理领域的法治建设提出了更高要求。基本公共文化服务是政府基本公共服务的重要内容。公共文化服务的立法立规能够强化政府公共文化服务供给责

任,推动各级政府将公共文化服务作为建设法治政府和服务型政府的重点工作来抓,促进各级政府和公共文化机构科学、规范地开展公共文化服务,在法治轨道上推进文化治理能力现代化。同时,可以引导政府引入竞争机制,发挥财政资金杠杆作用,让有形之手强化管理,让无形之手优化资源配置,形成公共文化服务市场化、多元化、社会化供给格局,推动文化体制改革在法律框架内规范化、程序化运行。

四是深化拓展民生幸福工程、做好文化民生工作的有力保证。江苏正处在经济转型升级、向中高收入阶段迈进的关键时期,公共文化服务更多要以改善民生、发展民生为重点。在五大发展理念指引下,协调发展成为城镇化和城乡发展的主题,满足城乡居民对公共文化服务的多层次需求,是统筹城乡、区域文化发展的关键。加快公共文化服务立法,以法律的强制力为后盾,明确各相关部门职能,转变服务方式,强化民生意识,一方面坚持公共文化建设的“自上而下”,明确文化民生的“责任清单”,另一方面重视效能评价的“自下而上”,以群众需求为导向推进公共文化服务,保障广大人民群众的文化权益。

三、《条例》分析与解读

《条例》共有六十条,具体包括总则、服务提供、设施建设、社会参与、保障措施、法律责任和附则等七章。《条例》围绕保障人民群众基本文化权益这一根本目标,主要明确了公共文化服务原则、责任主体、服务提供与管理、设施建设与利用、鼓励社会参与的途径与方式、保障机制与措施、法律责任等具体内容。《条例》直面我省公共文化服务工作中的难点和盲点,通过调研、论证、民主讨论等多个环节,增加条文的民主性和可操作性,对公共文化服务产品的供给侧改革,提升公共文化服务标准化、均等化水平,推进全省公共文化服务向更高层次发展,具有重要的宣示和督促作用。同时,也为有望于今年出台的《公共文化服务保障法》提供了有益探索与借鉴。总体来说,《条例》是理论研讨与经验总结相结合的产物,定位准确,特色

鲜明，具有较强的针对性和可操作性。

1. 公共文化服务的政府主导化

《条例》注重强化政府主导作用，特别是在制定规划、资源整合、编制目录、人员配备、财政保障、政府考核等若干主要环节，明确并落实各级政府的责任主体地位，并要求地方各级政府把这项工作摆上更加突出的位置，赋予组织领导和统筹协调的角色定位。其中第六条规定“地方政府统一领导本辖区的公共文化服务工作”，明确了责任主体地位；第十一条规定“地方政府要制定并定期公布免费服务计划和目录”，就是要让被服务对象更加清楚知道自身可以享受到哪些免费或优惠服务项目。第十七条要求“地方政府加大对村、社区公共文化服务的供给，提供必要的支持”，有利于保障农村居民、社区居民这些最基层民众的文化权益，增加基层群众在公共文化服务方面的获得感。第二十条强调“地方政府要加强公共文化服务资源整合、互联互通”，目的是有效解决一方面供给不足、一方面存在资源浪费的现状。第五十条规定“地方政府配备好乡镇、街道、村、社区综合文化中心的工作人员”，旨在解决最基层公共文化服务人力不足的老问题。第五十三条明确“地方政府要将公共文化服务纳入政府考核内容”，以加大政府层面的推进力度。第五十四条则明确了“地方政府未履行上述法定职责，要承担的相应法律责任”，体现了行政法的权责一致原则，与当前依法治国、依法行政的要求相适应。

2. 公共文化服务基本目标的精细化

《条例》加大了文化资源配置向农村、基层及特定地域、特殊群体的倾斜。均等化的主要内容，涵盖城乡均等、区域均等和群体均等。2011年广东省出台的《广东省公共文化服务促进条例》明确提出针对特定地区、群体提供公共文化服务，提供了较好的借鉴。《条例》第十六条规定“为未成年人、老年人、残疾人、外来务工人员等特殊群体提供有针对性的公共文化服务”；第十九条规定“县一级的公共

图书馆、博物馆、文化馆、美术馆加强对基层（也就是乡镇、街道、村、社区）公共文化服务工作的业务指导”，同时还提到了推进县级公共图书馆通借通还、推进流动文化服务等方面举措，旨在通过加大政策扶持和业务帮助力度，激发基层公共文化活力，缩小城乡差距。第四十条明确要“引导、扶持、规范民间文艺团队健康发展”，对于保护优秀民间文化，传承优良民俗传统具有积极的感召作用。

3. 公共文化服务社会参与的多元化

在“社会参与”这一章中，《条例》对社会资本参与公共文化服务进行了细致规定，明确政府作为社会参与的责任主体，社会参与涵盖了各类文化企业、各类文化团体和文化行业相关组织等。一方面将江苏省在实践中总结的先进经验做法（如志愿者制度、现代法人治理结构制度）等上升为法律规定，进一步提升法律效力和实施效果，另一方面将社会参与的方法、政府引导支持规定更为细化和可操作，充分调动社会参与的积极性。《条例》在第三十四条提出政府购买服务、活动项目补助、定向资金补助、贷款贴息支持等社会参与的方式。第三十五条提出地方政府应制定通过社会力量购买服务指导目录或者详细购买目录，促进社会力量参与服务提供。第三十九条鼓励社会各领域积极开展社区文化、校园文化、企业文化、乡土文化等各类文化活动的规定。第四十三条提出积极探索以理事会为重点的法人治理制度，广泛吸纳各方面代表人士、专业人员和社会各界积极参与公共文化的各项管理。

4. 公共文化产品供给的优质化

公共文化产品是政府公共文化服务的“最终形态”，直接体现了政府的服务水平和供给能力。提升公共文化产出效能，提高文化产品的质量 and 群众满意度，是公共文化服务的基本价值所在。针对当前公共文化产品供不应求和供需不对称的主要矛盾，需要在问计于民、开门决策的基础上，提供更加“适销对路”的公共文化产品，实现文化

产品供给侧的优化和创新。《条例》针对公共文化产品的“提质增效”也做了相应规定，其中第十条规定“增加公共文化服务总量，提高公共文化服务质量是地方政府的应有职能”，基本要求是要与本地地域文化特色、人口状况、公众文化需求和经济社会发展状况相匹配。第十三条规定了公益性文化单位完善服务的项目和内容，并赋予了其为公众开展文化活动提供支持和帮助的责任。第八条提出“推动文化与科技、互联网融合”，第十八条规定“地方政府加强公共数字文化建设，运用互联网和现代科技手段，提升、扩大和延伸公共文化服务，提高公共文化服务水平和服务效率”，以实现“互联网+公共文化服务”的深度融合和全覆盖。

5. 公共文化服务保障的立体化

现代公共文化服务体系需要形成科学有效的保障机制。《条例》将保障措施部分单列在第五章，从加强统筹协调（第四十五条），加强政策扶持（第四十六条、第四十七条、第四十八条、第四十九条），加强队伍建设（第五十条、第五十一条、第五十二条）三大方面做了规定。条文通过细化基本公共文化服务的保障标准和协调机制，提高实际工作中的可操作性。对公共文化政策、标准的制定、实施和考核进行了程序性规定。建立了“公共文化服务资金审计监督和统计公告制度”，提升资金的利用率；将公共文化设施、公共文化产品、公共文化设施、公共文化项目等所需经费纳入财政预算，加大对经济薄弱地区转移支付力度；鼓励社会力量支持，并给予相应的财税优惠政策。

《条例》还对人员队伍建设做了规定，包括合理配备公共文化服务机构从业人员的基本标准，从业人员的岗位培训，建立和完善公共文化人才引进、培育和激励机制等，对于提高公共文化服务队伍整体职业素养和服务能力具有重要指导作用。

四、现有成绩和存在问题

实践中，近年来江苏省对于公共文化服务建设的人、财、物投入

呈上升趋势，公共文化服务的质量和效益得到显著提高。2015年，江苏在全国率先建成从省到村的五级公共文化设施网络体系，设施覆盖率达到95%。总投资逾10亿元的南京博物院一、二期改扩建工程等一批重大文化设施建成开放，江苏大剧院建设加快推进，全省国家一级图书馆、文化馆、博物馆的总数居全国前列，全省万人拥有公共文化设施面积由2010年的601平方米增加到1490平方米。公共文化服务体系示范区创建工作走在全国前列，苏州市、连云港市“社区文化中心标准化建设”，无锡市、南京市“文化惠民百千万工程”、常州市“电视图书馆”进入第二批创建名单并通过中期督查，4个省辖市、22个县（市、区）和210个乡镇（街道）被命名为省级示范区。

江苏文化的发展具有优秀的传统和历史，并一直处于全国领先水准，但历史遗留问题和制约因素仍长期存在，如苏南、苏北、苏中各区域文化的城乡差距，文化产品供需不对等，从业队伍层次不齐、专业知识人员缺失等。整体来看，全省公共文化服务整体水平与基本建成现代公共文化服务体系的目标要求相比，仍有较大差距。究其原因，根本问题在于现有立法和制度体系不健全，立法盲点多，法规数量少，公共文化服务诸多领域仍存在缺失；配套制度不完善，导致法的实效性和规则运行的稳定性不强；现有制度内容过于零散且存在片面性，强调政府的管理权力过多，对公民文化权益的保障和救济较少等。

五、完善公共文化服务体系运行机制的具体措施

立法的实践意义在于法的实施、适用和遵守。公共文化服务体系的运行机制应当是围绕核心制度而建立起来的配套措施，是公共文化服务立法在具体实施层面的可操作性安排。当前应以《条例》的出台为新起点，在理论研究、制度保障、决策制定、监督与救济、队伍建设等配套制度层面进行优化和改革，从而形成与《条例》相匹配的运行机制，提高《条例》的社会作用和实践价值。

1. 加强对公共文化法治理论的研究

良法是善治的前提，公共文化服务是公共文化治理的重要一环。我国的文化管理活动是一个具有多维度的复杂进程，公共文化服务是在国家宏观治理结构中的文化治理视野中实践环节，“国家治理结构的调整与文化治理模式的转变构成了公共文化服务的基本情境”。因此，要善于总结理论界和实践中的经验，加强对公共文化发展规律的研究和领悟，更好地把握公共文化服务过程中的公众情绪，从而对公共文化法律体系进行科学合理的设计；要完善文化法律法规体系建设的长期规划，紧跟中央立法规划步伐，拓展文化立法的角度和层次，提高文化立法的数量和质量。公共文化治理的根本目标在于挖掘不同社会群体对公共文化的“潜能”，更有效地整合各种社会资源，满足不同群体对基本文化权益的诉求。这就要求政府必须回归服务本位，突出服务职能，尊重文化市场规律，制定符合时代主题的文化发展策略，强化对公共文化服务的公平性、公益性、民本性等基本价值的探究，真正实现依法而治、善治而为。

2. 提高公共文化决策的民主化程度

文化是民意的感性表达，民生是文化的活力之源。2015年10月出台的《苏州市公共文化服务办法》提出建立公共文化服务的公众评价和反馈机制，推动公共文化服务“供需”对接，从而把公共文化服务的选择权和评价权交给群众。开门立法、民主立法是当前立法制度改革的重要举措，文化立法由于其“民本性”的特征更需要群众的参与。具体而言，在法规和政策出台前，可通过在政府门户网站发布征求意见稿，征询意见；通过召开民主座谈会、专家论证会，提高决策科学化程度；加强公共文化服务的试点和尝试，通过及时有效的信息反馈，让公共文化服务举措更富人性化。目前，江苏省在南京图书馆等单位开展试点，探索构建法人治理结构，建立由多方参与的理事会，其中包括社会代表、专业人士、各界群众等，形成公共文化多元治理的体制。同时，探索形成公共文化服务的复合供给机制，通过畅通诉

求表达渠道，征询各类异质性、个性化的文化需求，在基本供给充分的前提下，针对性提供非规模化的服务措施，提高公共文化服务供给的精准化程度。

3. 建构公共文化服务监督与救济法律制度

公共文化服务的监督评估，是保障公民文化权利的先决条件。建立第三方评估机制，将评估工作委托给相关院校或科研机构，或由几个专业单位联合开展评估工作，并出具独立的评估报告，能够有效减少评估过程中的干扰因素，提高评估结果的公平性和科学性，确保文化政策实施的投入比率和社会效果能够得到科学、公正的体现。行政问责制是行政管理中的重要制度，构建公共文化服务问责制，对政府的决策制定、政策实施及工作人员的履职尽责具有重要的监督反馈作用。问责制目前已普遍运用于关乎公民生命财产安全的行政管理中，但是在文化教育等公共服务领域方面，长期处于缺失状态，公众公共文化权利的救济也多为空白。“有权利必有救济”，公共文化服务中，政府与群众是服务提供者与服务享有者的关系，这与传统意义上的管理关系存在区别。在一般行政管理关系中，行政相对人对于行政主体违法实施且造成自身合法权益受侵害的行政行为可提出行政复议、行政诉讼和行政赔偿，而在公共文化服务层面，如果行政机关没有依法提供合法合理的公共文化服务，群众当然可以行使一般行政法意义上的行政救济途径维护自身的文化权益，这一点迫切需要从未来立法规划中予以体现。

4. 加强公共文化服务队伍建设和法治宣传

建立专业化、职业化的公共文化服务队伍，是提高公共文化服务质量的基本保障。针对基层文化服务队伍编制不足、人员紧缺的问题，要加快制定公共文化机构人员编制标准，从机构和岗位设置、人员配备等方面，加大对基层文化服务队伍的政策倾斜和扶持。完善人才培养和激励机制，加强对从业人员的法治教育、专业技能培训和职业道

德培养，合理提升基层文化服务人员待遇，改善基层文化阵地、社区文化站等一线工作环境，提高从业人员的职业归属感和获得感。加强文化志愿服务队伍建设，构建来源广泛、形式多样、内容丰富的文化志愿服务体系。加强文化普法宣传教育，通过人民群众喜闻乐见的形式，把文化法律、法规和政策与民间文艺、文化活动相结合，让群众真正了解自己应当享有的文化权益和遵循的法定义务，培养积极向上、健康和谐的文化生活习惯，自觉抵制不良文化的侵蚀，同时学会用法律武器维护自己的文化权益。

六、结语

下一步，江苏省将以《条例》的颁布实施为契机，全面贯彻《条例》的内容和精神，注重实施过程中的问题反馈和社会效果评价，必要时制定实施细则和补充规定，提高立法工作的实践效果。同时将以《条例》为蓝本，以“文化畅通工程”的全面推进为契机，把“精准惠民”理念作为公共文化服务的价值导航，创新运行机制，激发内生动力，加快现代公共文化服务体系建设步伐，保障好、维护好、发展好人民群众的基本文化权益。根据《江苏省文化厅“十三五”文化发展规划》，到2020年基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系，实现全省公共文化设施网络全覆盖，万人拥有公共文化设施面积达到1600平方米以上，基层综合性文化服务中心覆盖率达到98%以上，公共文化服务标准化、均等化程度达到85%以上，公共文化资源利用效率和综合效益达到90%以上，继而为推动全省文化建设迈上新台阶、建设“强富美高”的新江苏作出新的更大贡献。

浙江公共文化服务建设的“四化”样本^[1]

近日，记者随浙江省现代公共文化服务体系建设媒体基层采访组一行奔赴全省各地，在高温酷暑中切身感受蒸蒸日上的浙江公共文化事业，聆听基层声音：湖州市德清县的文化走亲；台州市路桥区的农村文化礼堂运行资金众筹项目；嘉兴市海盐县的村级文化员管理制度……让文化走进千家万户是构建公共文化服务体系的初衷，浙江各地因地制宜走出一条公共文化服务品牌化建设之路。

以“标准化”兜底线

2015年7月，浙江省委办公厅、省政府办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的实施意见》，为浙江省加快构建现代公共文化服务体系作出了全面部署。浙江省委、省政府高度重视，将公共文化服务标准化建设列入省委全面深化改革领导小组“2015年浙江省重点突破改革项目”，定期督促实施进度，推动文化改革向纵深发展。

据了解，浙江已建成县级以上文化馆102家、公共图书馆100家、博物馆105家、图书馆乡镇分馆557个、农村文化礼堂5371家，乡镇综合文化站、村级文化活动室基本实现全覆盖。

“在推进公共文化服务标准化工作时，不搞‘一刀切’，遵循试点先行、阶段实施、稳步推进原则。”杭州市文广新局局长钮俊说，“目的是形成制度化、系统化的标准实施模式，确保基本公共文化资源配置有标可依、基本公共文化服务质量有章可循、基本公共文化财政绩效有据可考，逐步建立起较为完善的公共文化服务标准体系。”

以“均等化”补短板

由浙江省政府确定10个市县，通过转移支付、结对帮扶等方式，集中实施一批重点项目，重点解决文化设施落后、文化服务总量短缺、文化投入严重不足等问题。10个重点市县根据省定标准和当地实际，

[1] 中国文化报 2016-09-06

制定实施为期两年的提升计划，明确时间表路线图。如龙游县对照乡、村两级设施“短板”，近两年共建成功能齐全的乡镇（街道）综合文化站 10 个，建成有场所、有展示、有活动、有队伍、有机制及学教型、礼仪型、娱乐型的“五有三型”农村文化礼堂 77 个，在不具备建设农村文化礼堂的行政村，建成基层综合性文化服务中心 24 个。省财政每年设立 5000 万元专项资金给予重点扶持。重点市县项目实施以来，省财政用 1 亿元资金撬动了地方财政近 36 亿元的投入，特别是公共文化设施投入和财政保障资金大幅提升。

处于浙江西部山区的衢州市，以“流动文化加油站”为载体，让文化从城市“高地”流向农村“洼地”，近年来，通过“流动大篷车”“流动文化馆”“流动图书馆”“流动博物馆”“流动电影院”等流动服务样式，让公共文化资源在农村文化礼堂集散，形式多样的文娱活动在农村开展，实现了山区公共文化服务功能的全覆盖。

以“数字化”提效能

2016 年 5 月，嘉兴市成功入围第二批国家公共文化服务体系示范区，这与嘉兴推动图书馆总分馆制和“文化有约”平台建设密不可分。在嘉兴，音乐剧、画展等文化活动都可以通过“文化有约”平台抢购免费名额。在该平台上，嘉兴市民还能预约到文化馆、图书馆等单位“晒”出的活动。2015 年，嘉兴完成了全国首创的市、镇、村三级图书馆网络服务体系构建。三级图书馆全面融合，实现一卡通行、通借通还、数字共享。据统计，乡镇分馆日均到馆 300 多人次，日均外借图书 200 余册。

目前，浙江省共建成 1 个文化共享工程省分中心、11 个市支中心、83 个县级支中心、44886 个基层服务点、1764 个公共电子阅览室。基本建成覆盖全省各级公共图书馆分布式虚拟专网。嘉兴平湖市和丽水市莲都区数字文化馆建设为试点，探索基于“互联网+”的公共文化服务数字供给模式，搭建了“浙江文化通”、舟山“淘文化网”

等一批公共文化服务数字化平台。

以“社会化”聚合力

1.5元看一场电影或演出、2.5元打半天乒乓球或台球……这是嘉兴市嘉善县魏塘街道文化中心的服務价目表；年完成大中型公益活动48个、活动150场次（不包括电影放映）、服务18万人次……这是魏塘众悦文化服务中心根据合约需要完成的任务。

2014年，嘉善市在全市率先引入民办非企业组织经营管理模式，探索基层文化中心社会化运作新路子。两年来，相对于政府运行的8小时工作制，众悦的服务时间从早上9时一直持续到晚上8时30分，全年只有每周一休整，每周服务66小时，远高于省文化强镇要求周开放时间44小时标准。

温州市鹿城区蒲鞋市文化综合中心作为全市率先开展基层文化中心委托艺术团队管理的文化中心，根据群众文化“自愿参加、自由结合、自发活动”的特点，多方协调、整合资源，最终形成了文化中心为艺术团队提供活动场地和必要的维护经费，为群众提供公益性文化活动以及艺术培训等服务的管理模式。

此外，宁波鄞州区、台州市玉环县等地近20个乡镇（街道）综合文化站委托社会力量进行标准化管理，取得了较好社会效益。杭州市富阳区通过制定地方性标准，以政府购买公共文化服务的方式推动送书、送戏（演出）、送电影、送培训等制度化和规范化。

现代公共文化服务体系建设的“嘉定样本”^[1]

近年来，上海市嘉定区的文化建设呈现蓬勃发展之势，取得了显著成效，彰显了在经济社会急速转型发展背景下，“教化之城、礼乐嘉定”的时代魅力，不仅很好地传承了历史文脉，同时也充分满足了区内各群体的精神文化需求。特别是在构建现代公共文化服务体系方

[1] 中国文化报 2016-09-13

面，嘉定区以“文化嘉定云”建设为支点，以全区社会各方的积极参与为保障，深刻把握“互联网+”背景下公共文化服务发展的特点与规律，在上海乃至全国率先探索出了一条现代公共文化服务体系建设的有效路径。

现代公共文化服务体系与原有文化事业体制最大的不同，就是文化治理理念的引入，公共文化服务产品的供给不再是政府自上而下的单向单一模式，而是政府、社会和市场等多方力量共同参与、合力共治的多元供给体制，真正满足人民群众多元多样的精神文化需求。在系统文化顶层设计的保障之下，嘉定区分阶段、分步骤、科学有序地完成了“文化嘉定云”的建设工作，并将其运用到公共文化服务的各个层面，对于嘉定区现代公共文化服务体系的构建起到了很大的助推作用。

从上海市乃至全国建设现代公共文化服务体系的视角来看，“嘉定样本”的示范和借鉴意义，主要体现在现代公共服务体系的价值实现中，主要表现在以下几个方面：

推动公共文化服务的标准化建设，最大程度地实现了公共文化服务的均衡化发展

公共文化服务发展的不均衡，是制约当前公共文化服务现代化的重要瓶颈，这种不均衡表现在区域、群体、内容、经济发展水平等各个方面。嘉定区不仅有历史悠久的老城区，同时也有城市化快速推进、常住人口超过 156 万的嘉定新城，区域之间、各类不同人群的文化需求都有很大的差异。“文化嘉定云”借助新媒体技术的平台作用和传播优势，在区内图书馆、文化馆、社区文化活动中心等公共文化服务机构开展服务标准化的研究和建设，完成了公共文化机构 ISO9001 服务体系的认证，使公共文化服务有规可依、有章可循，水平和质量得到了充分的保障。由此，嘉定区摆脱了物理空间对于公共文化服务的诸多限制，使不同区域和不同人群都能享受到质量和水平基本相当

的文化服务。同时，公共文化数字化能级的提升，大大促进了公共文化服务对象的多样性，各个年龄段的人群都能找到适合自己兴趣的文化形式，彻底改变了以往公共文化服务主要以中老年和退休人群为主的现象。

整合多头分散的公共文化服务资源，丰富公共文化服务产品的形态和种类

条线、块面的行政设置，使公共文化资源分散在不同的领域和部门，虽然政府不断加大投入，但某一特定区域的居民只能享受到有限的公共文化服务产品。“文化嘉定云”把区内各种类型的公共文化服务机构和设施，整合在一个统一的平台，区级、街镇、村居，还有其他社会力量组织的各种文化活动和文化项目，在平台上统一发布，居民不但能选择自己所在街镇或村居的文化服务，还可以共享嘉定区内所有的公共文化资源，大大提升了公共文化服务产品的丰富性和多元性，提高了政府公共文化资源的服务效益和服务范围。

以群众需求为导向，建立科学有效的公共文化服务供需对接机制

公共文化服务供给和需求的不对接，是公共文化服务体系建设的一个顽症，不仅造成大量政府公共资源的浪费，也损害了人民群众的基本文化权益，对现代公共文化服务体系的社会价值承担带来很大的负面作用。分析这一顽症的症结所在，供给和需求信息的不对称是关键。“文化嘉定云”在其运行过程中，自动汇总搜集了庞大的服务需求数据，形成了各个群体的文化需求大数据，以此为依据，政府可以做到有针对性地提供文化供给，避免了以往单向供给的盲目性。利用“文化嘉定云”的APP、微信、网页等多种客户端，受众可以随时反馈自己的文化需求信息，对参加过的文化活动发表意见，形成了以受众文化需求为核心的科学民主的需求表达机制。公共文化服务的供给方可以根据这些意见反馈，及时对供给产品进行内容、形式、体量等方面的动态调整，切实满足服务对象的文化需求。

提供便捷的文化参与平台，积极推动群众文化的自我治理

在现代公共文化服务体系建设过程中，人民群众不仅是文化服务被动的接收者，更应该成为公共文化服务的组织者和文化产品的创造者。政府绝对主导的公共服务，强调的是自上而下的配送，没有为受众提供更多的参与平台。借助“文化嘉定云”的服务平台，线下的受众可以轻松地走到前台，成为线上文化项目、文化活动的倡议者、发起者、组织者，根据不同群体自身的兴趣特点，组织不同的文化社团，并在线上实现团队的自我管理。线上和线下有序衔接，相互推动，大大激发了区内居民参与和组织文化活动的积极性，实现了《上海市贯彻〈关于加快构建现代公共文化服务体系的意见〉的实施意见》中所提出的群众“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”的目标，通过公共文化服务产品的自我生产与自我满足，不断提升基层文化的现代治理水平。

创建公共文化服务体系建设标准的“枫桥模式”^[1]

加强公共文化服务体系建设标准是创建浙江文化强省的重要内容，是推进基层综合性文化服务中心建设的题中之义。近年来，诸暨市枫桥镇党委、政府高度重视现代公共文化服务体系建设，以国家、省级公共文化服务体系示范区创建标准和公共文化标准化试点为抓手，按照市委、市府关于开展浙江省公共文化服务体系建设标准创建工作精神，结合本镇实际，加强领导，整合资源，加大投入，通过组织人员外出考察和学习取经，邀请专家到枫桥调研指导，寻求创建措施和办法，全面推进公共文化服务体系建设标准的创建工作，在公共文化设施网络建设、公共文化服务供给、公共文化服务组织支撑、资金人才技术保障措施落实等方面取得了一定成效。

一、基本做法

[1] 《文化月刊》2016年第15期

公共文化服务体系标准化建设是个系统工程，需要加强领导和整体谋划，从关联性、系统性、可行性方面入手，精心组织实施。

成立班子，加强领导

枫桥镇党委、政府从全局和战略的高度充分认识创建公共文化服务体系建设标准工作的重要性，切实把农村文化建设摆上重要议事日程，纳入全镇经济社会发展和新农村建设的总体规划之中。开展创建公共文化服务体系建设标准工作以来，镇成立了由镇长任组长，宣传委员任副组长，妇、团、文化站为成员的枫桥镇创建浙江省公共文化服务体系建设标准工作领导小组。出台了关于创建浙江省公共文化服务体系建设标准实施方案，建立各部门齐抓共管的工作机制，把创建的主要任务、工作步骤、保障措施作了进一步细化和落实，确保了创建工作的组织、人员、经费的保障。

制定标准，科学规划

参照国家《国家公共文化服务体系示范区（项目）创建标准》和《浙江省基本公共文化服务标准（2015—2020年）》，在广泛征求意见的基础上，枫桥镇制定印发了《枫桥镇“十三五”公共文化服务体系建设规划纲要》《枫桥镇村（社区）公共文化服务标准》《枫桥镇综合文化站服务标准》《枫桥镇农村文化礼堂建设标准》，对公共文化机构和场所的建设、管理、服务、监督评价等一系列标准作出了量化规定，并认真推进落实。

加大投入，夯实基础

充分发挥乡镇公共财政的主导作用，加大对农村文化阵地建设的投入力度和政策支持力度。2012年以来，镇、村二级已投入资金3000余万元用于农村文化阵地设施建设，其中占地80亩的文体湿地公园、占地14000平方米的法治文化公园相继建成开放。到目前，镇、村公共文化设施齐全，面积达2500平方米的镇文化活动中心，内设有图书分馆、培训室、共享工程、健身室、排练厅、历史文化展示，

占地 14000 平方米法治文化公园等，文化活动中心常年向群众免费开放，镇文化站在 2012 年省文化站评估中被评定为特级文化站。村级文化活动室普及，全镇 28 个村都建有图书阅览室、文化培训、排练、棋牌等设施配套的文化中心，并免费向群众开放。2013 年以来已先后建成杜黄新村、梅苑村、全堂村文化礼堂，栎桥村、新择湖村文化礼堂正在建设中。枫桥古镇改造提升项目全面启动。

精心组织，注重实效

“我们的舞台我们演”——全镇第五第六届文艺调演扎实开展，精心组织，深入发动、镇村联动，镇政府成立了由镇长任组长，分管领导任副组长，文化站、妇联等任组员的枫桥镇第五届第六届文艺调演组委会，并下发文件到各村（社区）、企事业单位，各村（单位）也相应成立班子，进行层层宣传发动，充分发挥基层文艺骨干，积极参与整个活动。经过各层面组织宣传发动，全镇共有 20 多个村（社区）单位、43 个节目的 300 名业余文艺骨干参加初赛，经过专家评定，还分别评选出一、二、三等奖若干名，并选拔出 8 个优秀节目参加市级调演。整个调演活动群众参与高，社会影响较好，平衡有序推进。此外，镇文化站还积极组织人员参加市组织举办的各类文艺比赛、培训活动；如市书画艺术节，有 30 个业余书画家的 30 多幅作品参赛，其中获二等奖 1 个，三等奖 1 个，优秀奖 3 个，还组织书画爱好者参加美丽乡村书画展。

二、主要成效

通过创新工作载体，落实工作责任，枫桥镇公共文化服务体系建设标准工作各项机制日益健全，公共文化职能从“办文化”向“管文化”转变，公共文化建设从“要我建”向“我要建”转变，公共文体设施从“建得好”向“用得好”转变，为全省公共文化服务体系建设标准探索路径、积累经验、提供示范，推动公共文化服务体系建设标准科学发展上水平。

社会各界广泛参与公共文化活动的景象基本形成

在加强公共文化服务体系标准建设的过程中，形成了以各级党委政府为主导、社会各界齐抓共管、群众广泛参与的公共文化服务体系示范区建设新格局，走出了一条新时期加强公共文化服务体系标准建设工作的新路子。如“我们的节日”系列体验活动。镇团委、市第二人民医院的团员青年带着节日物品，来到枫桥镇敬老院为这里的老人送上节日礼品、检查身体，祝福他们开心快乐、健康长寿。百树、天竺社区和海魄、情森、枫源等一些企业和社区也都相继开展了我们的节日文化活动，丰富了广大居民的节日文化生活。

人人享有公共文化服务的新局面基本形成

在推进公共文化服务体系标准建设的过程中，我们从各村经济社会的实际出发，挖掘当地富有地域特色和民族特点的文化资源，用富有时代内涵和传统特色的文化产品和服务，使广大农民群众积极参与文化活动，使党和政府的文化行为，在具体的实践中转化为社会行为和广大群众的自觉行动。目前，镇级有舞龙舞狮、枫江书画、越剧演唱等 10 个门类的 10 多支业余文艺团队，村级有舞蹈、健身、演唱、腰鼓等 60 多支业余文艺团队，30 家农家书画屋，这些业余文艺团队常年活跃在基层开展活动，丰富活跃了基层群众文化生活。

城乡公共文化服务一体化的新态势基本形成

在推进公共文化服务体系标准建设的进程中，始终致力于合理配置资源，坚持把社会效益放在首位，积极开展适合未成年人、中老年人和新枫桥人等各类人群喜闻乐见的文化艺术活动，充分发挥文化阵地的教育引导功能，使城乡居民享有平等的文化权益。在开展“文化送乡村·欢乐手牵手”文化下乡走亲活动中，我们把文艺调演中的优秀节目分别到陈家，东三新村等地进行巡回下乡演出。“我们的舞台”——文化下乡（走亲），组织枫桥镇和湮浦镇的 30 多位书画爱好者到湮浦镇盘山书画院开展书画走亲，大家相互交流，点评现场挥

毫，深受大家好评。组织枫江书画协会会员上街或进文化礼堂免费为群众书写春联；组织举办了文化经营户业主，村级文化中心管理员、舞蹈、书法美术等培训。

三、经验启示

开展浙江省公共文化服务体系标准创建工作，目的是为我省公共文化服务体系标准建设探索经验、提供示范，推动公共文化服务体系科学发展。从枫桥镇的公共文化实践看，必须正确把握在思想认识、阵地建设、资金投入、绩效评估等四个方面的关系。

在思想认识上，领导干部与农民群众必须同步统一

一方面，要统一各级领导干部思想，使他们充分认识到公共文化服务体系标准建设的重要性、紧迫性，以及对农村经济社会的巨大推动作用，从而形成党政领导亲自抓、分管领导具体抓、各级各部门各司其职、各负其责的工作格局。另一方面，努力调动农民群众的积极性。农民群众是公共文化服务体系标准建设的创造者、受益者和推动者，要根据不同群体的文化需求，精心设计载体，广泛吸引群众参加，使农村文化成为农民群众自觉的追求。

在阵地建设上，硬件建设与软件管理必须同步并举

必须始终坚持建管并举、建管并重的原则，一方面加大投入，建好农村文化阵地，为广大农村群众开展文化活动提供平台；另一方面要加强对现有和新建农村文化设施的管理和使用，不断挖掘、整合文化资源，组建专职管理团队，因地制宜开展形式多样的文化活动，坚决防止农村文化资源闲置浪费或被移作他用，努力提高使用效益，发挥阵地最大功效。

在资金投入上，政府主动与社会协同必须同步推进

要把公共文化服务体系标准建设经费纳入当地财政预算，逐步加大资金投入，保证公共文化服务体系标准建设基本支出。同时，要积极创造有利于社会力量积极参与公共文化服务体系标准

建设的宽松环境,引导和鼓励社会资金通过投资、捐助和集资等形式,参与公共文化服务体系标准建设,解决农村文化建设经费不足的瓶颈制约。

在绩效评估上,量化指标与工作实绩必须同步考核

公共文化服务体系标准绩效评估体系的建立和制定,应能够全面体现文化工作实绩,对评估对象有导向、激励作用。评估指标的设置应遵循连续性、先进性、可实现性的原则,处理好当期利益和局部利益、播种与收获不一致、理想化与可操作性的三对关系,并将文化设施、文化活动、文化队伍都纳入标准化管理范围,以增强服务标准化的有效性、适用性和可操作性。

百色构建现代公共文化服务体系的路径选择调研报告^[1]

市政府周异决市长批示:请建宁同志并文新局阅。我看所提建议都很好,请认真研究并在工作中学习借鉴。

市委常委、宣传部长、副市长黄建宁批示:我市的公共文化服务体系基础设施建设与经济发展还不适应,在一定程度上直接影响老百姓的获得感和幸福感。市政协的调研报告写得很好,很客观,意见和建议很有建设性,可以说是用心、用情、用智,请文新广电局认真学习、研究、吸收,拿出我市加强现代公共文化服务体系建设的方案措施,提交政府作决策参考。

根据市委全面深化改革领导小组《关于印发〈2015年市领导牵头负责重点改革任务调研课题工作方案〉的通知》精神,为全面了解我市公共文化服务体系建设情况,借鉴区内外兄弟市成功经验和好的做法,推进我市代公共文化服务体系建设,2016年11月中旬至12月上旬,市政协周炳群主席率领市政协、市文新广局、市发改委、市住建委、市国土局、市科技局、市政府发展研究中心、团市委等部门

[1] 广西百色政协网 2016-03-01

同志组成的“百色构建现代公共文化服务体系的路径选择”重点改革课题调研组，先后赴四川省成都市、眉山市、乐山市和区内来宾市、玉林市及市内部分县（市、区）进行了专题调研。现将相关情况报告如下：

一、近年来我市公共服务体系建设进展情况

我市共有公共图书馆 12 个，即 12 个县（市、区）各 1 个，市级图书馆正在布馆中；文化（群艺）馆 13 个，即市本级及 12 个县（市、区）各 1 个；文博馆（所）15 个，其中市本级、田东县、靖西市、那坡县各 2 个，田阳县、平果县、凌云县、乐业县、田林县、隆林县、西林县各 1 个（右江区、德保县没有文博馆（所））；广电电视台 12 家，数字电影院 6 个；非物质文化遗产保护中心 12 个，即 12 个县（市、区）各 1 个；乡镇综合文化站 135 个（含 2 个街道文化站）；农家书屋 1853 个，覆盖全市所有行政村；村级公共服务中心已建成 900 个，各县（市、区）均有分布。

近年来，我市努力建立健全市文化基础设施网络，共新建（扩建）3 个县级图书馆，新建 2 个县级文化馆，新建和维修改造 9 个博物馆，新建 55 个乡镇综合文化站、900 个村级公共服务中心、1853 个农家书屋，在文化信息资源共享工程建设中，建成 12 个县级支中心、127 个乡镇（街道办）基层点、1801 个行政村服务点。

（一）注重公益化，“三馆”建设成效明显

“三馆”（图书馆、文化馆（站）、博物馆）是最基本的公益性文化基础设施，是推进公共文化服务体系建设最基本的途径，也是我市着重抓好的文化基础设施建设项目。一是狠抓城市文化设施建设，市级“三馆”建设取得突破。百色市图书馆（位于百色市文化科技中心 B 区）已经竣工，建筑面积 13000 多平方米，投资 12000 万元，目前正在进行布馆，预计近期可对外开放。百色市“三馆一中心”（市博物馆、市群众艺术馆、市城市规划展示馆、市青少年活动中心）已立

项，选址位于百色市园博园 LJ02-05-08 地块，规划总用地面积 17054.19 m²（合 25.58 亩），总建筑面积 32861 m²，其中，博物馆 10251 m²、城市规划展示馆 3000 m²、群众艺术馆 9700 m²、青少年活动中心 3000 m²、地下室 7000 m²。项目估算总投资 25000 万元，预计近期可开工建设。二是抓县级“三馆”建设，县城公共文化基础设施有所改善。新建了那坡、凌云、乐业县图书馆、文化馆，并对部分县（市、区）文化馆、图书馆、博物馆、纪念馆进行了改扩建或者维修改造。三是重点抓乡镇综合文化站建设，乡镇文化设施建设成绩显著。“十一五”以来，我市共新建文化站 55 个，总投资 2309.82 万元，其中：中央投资 1467 万元，地方配套 765.21 万元。

（二）注重均等化，村级公共服务中心建设全面铺开

市人民政府把村级公共服务中心建设作为为民办实事项目来抓，六年来，共投入 25000 万元完成了 900 个村级公共服务中心建设任务。主要采取如下措施：一是建立联席会议制度。统筹协调指导项目建设，商讨建设中的各项事宜，定期组织督查。二是整合资源，提高资金使用效益。将财政、卫生、体育、新闻出版、计生等部门资金进行统筹安排使用。各县（市、区）还充分利用现有的条件，结合当前开展的城乡风貌改造、精神文明建设、新农村建设、党的基层组织建设等工作，优先选择项目集中而且群众基础好的村作为村级公共服务中心建设点，有效整合资源，提高了资金的使用效益，为完成村级公共服务中心建设提供了资金保障。三是发动群众积极参与，提高群众参与建设的主动性与积极性。充分利用报纸、电视、电台、宣传板报等媒体，宣传村级公共服务中心建设，号召群众以投工投劳、无偿提供建设用地等形式积极、主动参与到村级公共服务中心建设中来，使项目建设得以顺利推进。

（三）注重信息化，文化信息资源共享工程建设基本完成

文化信息资源共享工程是一项应用现代科学技术，将中华优秀文

化信息资源进行数字化加工和整合，通过工程网络体系，以互联网、卫星网、有线电视、光盘等方式，实现优秀文化信息资源在全国范围内的共建共享。近年来，我市文化部门认真做好文化信息资源共享工程建设工作，加大投入力度，建强市、县级支中心，强化基层服务点的设施配备，不断加大文化信息资源共享网络在全市的覆盖面，积极打造文化信息资源的“共享”平台，使文化信息资源共享工程建设为当地的广大群众提供丰富的精神食粮和科技致富信息。目前，信息共享工程覆盖全市 12 个县（市、区）、127 个乡镇（街道办）、1801 个行政村。

（四）注重便利化，农家书屋建设覆盖广大农村

“农家书屋”建设是国家重点文化工程，是新闻出版系统一号工程，我市始终不懈努力把这项文化惠农政策抓好落实。一是完善了农家书屋建设制度。制定了《关于农家书屋工程实施意见》，并由市人民政府办公室于 2008 年 3 月 27 日转发至各县（市、区），为全面落实实施农家书屋建设提供了指导思想、工作依据和制度保障。三是积极做好农家书屋建设规划报建工作。按照上级安排给我市的指标，在充分调查研究的基础上，把任务分解下发至各县（市、区），再根据各县（市、区）报建情况做好综合规划，及时上报，以便得倒自治区新闻出版局、国家新闻出版总署的批准。三是努力完成各年度农家书屋的建设任务。积极配合中标企业把农家书屋的书本、报刊、音像制品配送到各县（市、区）农家书屋点，并派出工作组深入农村指导农家书屋建设。至 2012 年 6 月，全市 12 个县（市、区）已完成 1853 个农家书屋建设任务，实现农家书屋覆盖全市全部 1801 个行政村（部分大的行政村建 2 个农家书屋），资金投入达 4277 万元，其中中央、自治区投入资金 3706 万元，各县（市、区）落实配套资金 571 万元。

（五）注重大众化，群众文化活动惠及城乡群众

2010 年以来，为贯彻落实自治区人民政府马飏主席关于建设“和

谐文化”的指示精神和自治区文化厅在全区范围内开展“和谐文化在基层——千团万场”群众文化建设年活动的决定，百色市充分利用现有文化阵地，调动群文工作者积极性，组织各级业余团队开展形式多样、内容丰富、群众喜闻乐见的群众文化演出活动，形成了“周周演”、“月月比”、“季季赛”、“年年奖”的群众大文化活动氛围。在开展千团万场群众文化活动中，涌现了“百场山歌比赛”、“百场壮剧演出”、“百场农村文艺汇演”等群众文化活动新高潮。据不完全统计，近三年以来，每年全市有 2800 个业余文艺团队共 15000 多名演员参加“和谐文化在基层——千团万场”群众文艺演出活动，演出场数达 5100 余场，观众人数达 500 余万人次，共投入经费总额达 1780 余万元。

（六）注重数字化，广播电影电视走进千家万户

收听广播、收看电视是群众最基本的文化需求，是最受群众欢迎的文化服务之一。近年来，我市在广播电视建设方面做了大量工作，取得了突出成绩。围绕“完成 10181 个 20 户以上已通电的广播电视盲村村通广播电视工程”的建设目标，我市各级党委政府高度重视，把实施村村通广播电视工程作为贯彻和落实科学发展观、构建和谐社会，推进新农村建设的一项重要举措，与经济工作同部署同推进，至 2010 年 10 月 20 日，顺利完成全市 10203 个村屯建设，其中 2009 年完成 2460 个村点，2010 年完成 7743 个村点，超额完成自治区下达的任务 22 个，完工率达到 100.2%；共完成村村通直播卫星设备发放安装 303559 套，有效解决边远山区农村 303559 户约 138 万多农民群众收听收看广播电视节目难的问题。“十二五”期间，又完成了 4887 个 20 户以下自然村的村村通广播电视工程项目建设任务，抽验合格率达到 100%。2013 年，我市启动乡镇无线发射台站建设，至 2015 年，共完成了 82 个乡镇无线发射台站建设。在数字电影院建设方面，在城区、田东、平果、德保、靖西、凌云县建成了数字影院，其他县的数字电影院建设项目也已经启动。

二、存在的主要问题

（一）文化基础设施薄弱。由于上级补助资金有限，地方财政困难，现全市仍有 4 个县文化馆和 4 个县图书馆馆舍陈旧简陋，建筑面积未达到文化部最低标准 1000 平方米的要求；全市还有 78 个乡（镇）文化站需新建或扩建，其中需新建 58 个，扩建 20 个；作为最基本的公共文化服务设施的“三馆”（图书馆、群众艺术馆、博物馆）建设严重滞后，至今为止，百色市是全区唯一没有市级图书馆的地级市，也是全区市级群众艺术馆唯一没有馆址的地级市。全市没有一个工人文化宫、科技馆、美术馆、艺术剧院、青少年活动中心。全市还有 1000 多个行政村、75 个社区没有公共服务中心。

（二）文化经费投入不足，资金渠道不顺畅。业务经费紧缺，严重地制约了文化活动的开展。市级和各县（市、区）文化部门正常的文艺创作、文艺汇演、文艺下乡，图书馆的新书购买、一年一次的图书馆服务宣传周、农民读书成果展示周，农民读书月等活动很难正常开展，民族民间传统文化重点项目得不到有效保护，文博馆所没有业务活动经费，散落在民间的文物难于征集上来，重点文物单位的防盗、防雷等保护设施尚未建立起来。市级“三馆”建设上级补助数额与实际投资预算额相差较大，由本市筹措的经费很难落实。村级公共服务中心建设上级投入资金仅为 20 万元，市本级和县级财政配套困难。

（三）文化站管理体制不畅。自从乡（镇）文化站人、财、物等三权归乡（镇）政府直接管理以后，乡（镇）文化站的管理便出现许多问题。如乡（镇）文化站业务开展不正常，文化专干长期从事乡（镇）中心工作；文化站专干业务素质偏低，无能力组织和辅导群众开展文化活动；部分乡（镇）领导对文化站重基础设施建设，轻活动开展，不少乡（镇）文化站业务用房被挪作他用或闲置等现象。

（四）人才结构不合理，复合型人才求奇缺。全市艺术、群文、文博单位的人才机构不合理，由于地方工资较低，无法引进一些专业

人员，特别是县（市、区）文博馆所专业人才奇缺现象更为严重，目前，没有专门的文物考古、文物古建维修、文物鉴定、文物陈列设计等专业人员，一些工作开展难度大。

（五）村级公共服务中心建设标准不高。从调研了解情况看，近几年新建的村级公共服务中心，有的新建综合楼面积不够 160 平方米，需要加上村部或者卫生室才能达标；有的县（市、区）直接使用旧的村部、学校等作为综合楼，有的已经十分陈旧破烂而且没有新装修。部分村级公共服务中心建成后，由于没有专门管理人员，造成利用率不高、效果不好的问题。

三、几点体会

（一）坚持政府主导是公共文化服务体系建设的關鍵。四川省成都是、眉山市、乐山市和广西来宾市、玉林市公共文化服务体系建设较好的最關鍵就是政府职能作用发挥得好，特别是在引导人民群众树立社会主义核心价值观，制订出台各种公共文化发展政策、规定和制度，为公共文化服务体系建设提供必要的资金保障等方面做得较好。这些市的党委、政府坚持把公共文化服务体系建设纳入经济社会发展总体规划，与中心工作同部署、同实施、同考核，真正做到思想上高度重视、政策上全力支持、行动上真正落实，使公共文化服务体系建设得到快速推进。特别是来宾市，加强组织领导，实施文化“一把手”工程，明确部门责任，强化督查考评，加强制度设计，广泛宣传发动，设立专项资金，筹集投入 30 亿多元，全民共建共享，全市公共文化服务体系建设发生了巨大变化，得到了群众的广泛认同。

（二）创新运作手段是公共文化服务体系建设的动力。创新是提供公共文化发展动力、激发公共文化发展活力的有效手段。加强公共文化服务体系建设，必须把机制创新、管理创新、内容创新、服务创新渗透到每一个领域，不断为公共文化服务注入新的理念、内涵和方式。四川乐山市充分利用当地丰富的旅游资源和文化资源，创建了“天

工开物”水晶博物馆和乌木博物馆，既丰富了旅游资源，又加强了公共文化基础设施建设，创造了文化与旅游结合的典范。成都是积极探索购买社会组织公共文化服务的路径和方式，如购买社会组织“3+2读书荟”的“流动书屋”和“托管农家书屋”，为建立乡村公共文化空间，探索解决农村群众读书“最后一公里”提供了较好的模式，收到了较好的效果。四川乐山市在创建国家级公共文化服务体系示范项目“文瀚嘉州·百姓直通车”中，创新“艺术+基地+基层服务点”服务模式，联合乐山师院成立全省首个“基层公共文化服务研究中心”，使公共文化服务内容上档次升级、精彩纷呈。四川眉山市丹棱县探索实施“民间众筹文化院坝建设”模式，有效提高了基层公共文化基础设施建设水平。来宾市以省市同建、两城同创、整合资源、百里示范“四大抓手”探索公共文化服务体系建设路径，取得了突出成绩。玉林市鹿塘社区借助“五彩田园”现代特色农业示范区建设，完善了公共文化设施，并依托其丰富的休闲旅游资源，极大地丰富了公共文化活

（三）坚持需求导向是公共文化服务体系建设的前提。现在人民群众对实现自身文化权益的要求越来越高，对丰富精神文化生活的期待越来越热切，这就要求各级文化部门必须突出群众的主体地位，围绕群众看书看报、看电影、看电视、看戏、公共文化鉴赏、文化素质培训、群众性文体活动等精神文化需求，不断增强服务能力，提升服务质量，努力提供更多更好的公共文化产品，让人民群众普遍共享文化发展成果。来宾市河西社区公共文化服务中心根据本社区农民工多的特点，把准农民工需求，免费为他们举办文化讲座、电影放映、职业技术培训等，打造了“农民工周末文化家园”。玉林市在社区服务中心建设中，玉林市在社区公共文化服务中心建设中，打造“10分钟社区文化服务圈”，让居民步行或乘坐交通工具，不出10分钟就能到达社会服务中心或公共文化设施，享受到就近就便的公共文化服务。

（四）推动社会参与是公共文化服务体系建设的**基础**。公共文化服务体系**建设**在政府主导的同时离不开全社会的广泛参与。眉山市青神县吸引社会力量参加**公共文化建设**，建成了全省首家公共图书馆——青神县图书馆汉阳分馆，成为社会力量参与**公共文化建设**的典范。乐山市通过政府广泛宣传、提供优惠政策等手段，引导社会力量兴建了“天工开物”水晶博物馆和乌木博物馆，取得了**政企共赢**的良好效果。来宾市兴宾区桥巩镇葵花村在政府投入 160 多万元的基础上，村民自筹 100 多万元，创建了**高标准、高质量的村级公共服务中心**。玉林市在公共文化服务体系**建设**中，在乡贤文化上做足文章，通过广泛宣传吸引乡贤带头捐资，带动全社会捐助建**公共文化设施**，既解决了政府经费不足的问题，又有效提高了**公共文化设施建设**的标准。

四、几点建议

我市构建公共文化服务体系的近期目标，应该要与全国一致，即到 2020 年，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。

（一）落实基本公共文化服务标准化。要制定出台《百色市关于加快构建现代公共文化服务体系的实施意见》和《百色市基本公共文化服务实施标准》，明确政府保障底线。提升公共文化设施标准化水平，推进百色市三馆一中心（市博物馆、市群众艺术馆、市城市规划馆、市青少年活动中心）、百色市科技馆、百色市工人文化宫等重大项目建设，新建平果县、德保县文化馆、图书馆和乐业县文化馆等项目，使全市县级文化馆、图书馆全部达到三级以上标准，对全市不达标的 27 个乡镇文化站进行改扩建，在全市未建村级公共服务中心的行政村和社区新建村级公共服务中心，使村级公共服务中心实现全覆盖。按照规范化、标准化的要求，为所有自治区级以上非遗项目建设传习基地。

（二）促进基本公共文化服务均等化。丰富广播电视涉农节目，

创作更多农村题材文艺作品，对农家书屋出版物进行补充更新和合理利用，促进城乡基本公共文化服务均等。在新开馆的百色市图书馆设立未成年人、残疾人阅览室，市、县（市、区）文化馆定期开展针对老年人、农民工、农村留守妇女儿童的文艺演出、公益培训，促进群体基本公共文化服务均等。

（三）探索公共文化服务社会化发展。引导社会力量参与，建立政府向社会力量购买公共文化服务机制，制定出台百色市向社会力量购买公共文化服务的实施意见和指导性目录。发挥百色红城文化传媒公司、右江论坛、百色门户网站的作用，建立文化馆、图书馆理事会并充分发挥其在公共文化服务体系建设中的重要作用。成立文化志愿者百色市分中心、各县（市、区）支中心，招募文化志愿者提供文化志愿服务。

（四）增加公共文化产品和服务供给。继续推进公共图书馆、博物馆、文化馆、纪念馆等免费开放，将新建成的市、县级非物质文化遗产展示馆纳入免费开放范围，提高公共文化服务效能。继续举办全市文艺汇演和全市农村（社区）业余群众文艺汇演。扶持壮锦、靖西旧州绣球、靖西农民绘画、右江麽乜等民族文化和民间工艺品牌。鼓励文艺工作者创作更多平果嘹歌、靖西末伦、田林壮剧等特色民族文艺节目，定期开展文化“三下乡”活动。活跃群众文化生活，每年扶持新组建村级文艺队不少于 200 支，使全市所有行政村、社区均有业余文艺队伍，继续打造城区“红城广场大家乐”、右江区“文化服务流动超市”、田阳县“百场农村文艺汇演”、德保“百场山歌比赛”、田林“百场壮剧演出”等群众文化特色品牌项目。

（五）推进公共文化服务与科技融合发展。全市 26 个图书馆、文化馆建立网站免费向公众提供数字公共服务，全市所有免费开放公共文化服务场所提供免费 wifi 服务。对县、乡两级文化信息资源共享工程电脑等设备进行更新换代。对全市所有农家书屋进行数字化提升。

加快推进农村应急广播项目、补助无电视机贫困农户项目、乡镇有线联网项目、农村广播电视无线覆盖工程，实现广播电视节目全覆盖。实施开展市、县安全播出机房新、扩建项目，市、县广电采编播设备更新改造项目，市、县增设少数民族语言译制项目，市、县、乡镇级数字影院建设项目，在全市所有行政村建成广电宽带，使广播影视数字化和新媒体建设取得突破。

推动桂林文化繁荣发展 提升文化名城新形象^[1]

桂林是国务院公布的首批历史文化名城，历史悠久，文化积淀深厚，文化形态丰富多彩，占了广西文化的半壁江山。寻找、挖掘、保护和利用好桂林的文化资源，对于提升城市软实力，有着重要的作用。

赵乐秦同志在市第五次党代会上所作的报告中明确指出，文化是城市的灵魂，必须坚持“寻找桂林文化的力量，挖掘桂林文化的价值”，以高度的文化自觉、坚定的文化自信、更大的文化作为，提升城市软实力。

推动文化繁荣发展，提升文化名城新形象。就是我市今后五年所定下的一个新目标。

历史文化将得到更好保护利用

2016年4月，重焕光彩的正阳东巷与逍遥楼，丰富了桂林的历史文化内涵，也让广大市民和中外游客感受到了文化的魅力。对于桂林而言，这仅仅是历史文化保护利用的一个开始，今后五年，桂林的文化遗产和历史文化名城风貌，将有望得到更加完整的呈现。

措施：

报告提出，要深入实施“整理抢救、研究包装、保护利用”三部曲，切实抓好文化遗产保护传承和利用，做足文化文章，讲好桂林故事。

[1] 桂林晚报 2016-09-07

所对应的，是一个个具体的项目。建成靖江王府及王陵、甑皮岩国家考古遗址公园，积极推动灵渠申报世界文化遗产，推动古桂柳运河和会仙湿地保护开发，加强红色历史文化资源保护利用。积极推进历史建筑、历史文化标识建设和名人故居修缮开放。

目前，2014年挂牌的华南地区唯一国家考古遗址公园——甑皮岩国家考古遗址公园一期工程全部完成，新展示馆及《桂林山水家园》陈列正式对外开放；靖江王陵考古遗址公园基本框架初步呈现，7座王陵陵园考古清理发掘工作通过国家验收，评定为国家最高级A级考古项目，并入选“2015年度全国十大考古新发现候选项目”。

此外，历史文化街区的规划和保护、非物质文化遗产和民族文化遗产的保护传承和展示内容也被纳入其中。至去年底，建成第一批以桂林抗战文化为内容的历史文化标识共19处；已完成或正在保护和修缮正阳东巷岑氏家祠、灌阳唐景崧故居、桃花江李宗仁公馆、会仙白崇禧故居、木龙湖李济深故居等28处历史文化名人故居（旧居）；全市列入中国传统村落名录的村落共49个，占广西总数的55.06%，已启动了17个中国传统村落示范村建设工作，并推荐99个村落拟申报全国第四批中国传统村落；桂林历史文化研究院9个研究课题进展顺利。

8月31日，市四届人大常委会举行第三十九次会议，通过了我市的第一部实体法《桂林市石刻保护条例》。按照部署，我市将加快历史文化保护地方立法。今后，建立完善历史文化遗产保护长效机制将逐步得到有力支撑。

沉寂的桂林故事，将随着这些工作的推进，一点点被挖掘出来，得到延续。

群众更容易享受到文化成果

推动文化繁荣发展，不仅仅是要提升桂林作为文化名城的新形象，所发掘出来的文化成果，最终也将全民共享。报告中提出，要完善公

公共文化服务体系，引导文化资源向基层延伸、向社会开放，其目的也是为了让群众能够更容易享受到这些文化成果。

措施：

报告提出，建立政府主导、社会参与的公共文化服务体系，推动基本公共文化服务标准化均等化。完善公共文化服务建设、管理、运行、保障机制，引导文化资源向基层延伸、向社会开放。深入实施文化惠民工程，加强各级图书馆、博物馆、村级公共服务中心、广播电视无线覆盖工程、宽带网覆盖工程等公共服务设施建设。

如今，各级公共文化服务设施全方位免费开放，百姓大舞台、百姓文化大讲坛、漓江之声、读书月等群众性文化活动特色品牌影响力持续提升，“铜鼓奖”获奖作品保持全区首位。

重建逍遥楼、靖江王府片区历史文化旅游休闲街区改造提升工程，受到广大市民和社会各界普遍赞誉；美国飞虎队桂林遗址公园建成开园，文化标识、名人故居修缮开放有序推进，使城市文化品位得到明显提升。

报告中提出，要继续提升群众性特色文化品牌影响力，鼓励、扶持具有地域特色的文化活动。深入实施文化精品工程，坚持以人民为中心的创作导向，推出一批无愧于时代的优秀作品。

2016年以来，桂林市坚持以人民为中心的创作导向，以中国梦为主题，以培育和践行社会主义核心价值观为主线，实施精品创作繁荣工程，创作出一大批精品力作，取得了显著成效，精品创作欣欣向荣。

新创桂林渔鼓《梦圆》，作为代表广西在北京民族文化宫大剧院参加“向党汇报——纪念中国共产党成立95周年优秀曲艺节目展演”。壮族末伦《堵塞门》，代表广西参加全国“群星奖”复赛选拔。重排大型彩调剧《五子图》，创作大型舞台精品剧《山水传奇》，倾力打造杂技剧《漓江神韵》，积极做好桂剧《龙隐居》的改编工作和川剧折

子戏《三口瓮》、《武松杀嫂》、《阴阳河》的排演工作。完成了电视纪录片《红军长征过桂北》剧本创作，筹拍纪录片《美丽漓江》，反映桂林本土文化特色的广播音乐专题节目《醉美原创》已正式开播。在2015年度全区广播电视节目奖评选中，桂林市有80多件作品获优秀奖，多篇作品分获一、二、三等奖，获奖数继续稳居全区地市前列。

文化产业规模化集约化发展

把文化成果转化为文化产业，是推动文化繁荣发展的动力。报告中提出，要充分发挥文化底蕴深厚的优势，加快文化与旅游、生态、科技、金融、互联网等深度融合发展，促进新型文化业态不断涌现、文化产业不断壮大。向文化产业界传递出发展的强音。

措施：

报告提出，我市要加快发展文化创意、新闻出版、演艺娱乐、文化会展、数字动漫、广播影视、绘画摄影等产业，推动文化产业规模化集约化发展。同时，通过加强政策扶持引导，深化文化管理体制改，积极推进金融资本、社会资本与文化资源有机结合，加快文化企业公司制、股份制改造，积极培育文化产业集团和文化中介组织等文化市场主体，提升文化产业竞争力。

如今，我市文化创意产业加快发展，原创动漫系列短剧《可可小爱》登陆央视12个频道，力港科技成为国家文化产业示范基地，动漫产业领跑全区，提升了桂林发展软实力。

他山之石

美国公共文化服务体系建设与管理的主要特点及启示^[1]

为贯彻落实党的十八届三中、四中全会关于构筑现代公共文化服务体系的指示精神，笔者于前段时间参加了文化部公共文化司举办的第二期全国公共文化服务体系建设和管理赴美培训班，在旧金山、华盛顿、纽约进行了为期 21 天的培训，旨在学习美国公共文化服务体系建设和管理方式，并结合我国实际，探索公共文化服务体系建设和发展的新机制和新模式。在 21 天的培训工作中，笔者共历经美国旧金山、华盛顿、纽约 3 个重要城市，聆听了 4 期讲座，召开了 8 次由美方有关单位负责人参加的座谈会，实地考察了 13 个美方与公共文化服务有关的单位，查阅文字材料 2 万多字，掌握了大量第一手资料，形成了以下几点认识。

一、美国公共文化服务体系建设和管理的主要特点

通过培训学习，笔者认为美国在公共文化服务体系建设和管理方面，主要有以下几个特点。

一是政府进行间接扶持。美国公共文化管理体系采用的是去中央化的管理模式，即没有一个专门的行政部门对文化进行直接管理，而是形成一套自上而下、从政府到社会对文化进行间接管理的工作体系。美国政府对公共文化不是“办”，也谈不上“管”，主要是引导扶持，可以说是间接管理，即通过出台激励扶持政策，引导企业、非营利组织和个人赞助公共文化。

美国政府共有四级扶持公共文化的机制，在国家级，最高决策机构是总统艺术与人文委员会，负责研究艺术和人文方面的政策问题。委员会会员包括联邦政府机构的 12 位负责人和 33 名由总统任命的民间代表。其次是联邦文化赞助机构（国家艺术和人文基金会）和文化

[1] 《人文天下》2015 年 16 期

服务机构（史密森学会、国会图书馆、国家美术馆等），在各州、郡、市也设有文化艺术委员会或基金会。国家艺术和人文基金会 2012 年共投入公共文化扶持资金 1.46 亿美元，2013 年是 1.6 亿美元左右。这一数额非常小，主要是作为引导资金，获得该资金的项目和组织，大大提高了其可靠性和知名度，因此非常容易取得社会的认同和其他资金的扶持。同时联邦规定：国家艺术和人文基金每向一个文化组织拨款 1 美元，该组织需从政府以外的渠道争取 7-8 倍的配套资金或捐款，这 1 美元才能真正到位。通过这一方式，政府的间接管理效应得到了有效的发挥。

二是行业协会自律管理。美国政府的文化机构与公共文化艺术各种行业协会等民间组织和机构保持着密切的联系，通过帮助行业协会制定自律公约来对它们进行管理和制约。这些协会如图书馆协会、广播业者协会、电影协会等多数制定有行为准则之类的自律条约，一方面约束行业从业人员的行为，另一方面也维护从业人员的权益。此外，协会还代表本行业对国会和联邦政府进行游说，在立法、政策的制定方面施加影响，对本行业提供知识产权保护服务，以及推广新技术的应用等，对美国公共文化事业的发展发挥了非常重要的作用。

三是社会投入成为主要渠道。美国联邦政府通过对税收的减免政策，鼓励和促进公共文化事业的发展。联邦税收法案规定，对非营利的美国文化艺术团体和机构免征所得税；凡赞助非营利文化艺术团体和机构的公司、企业和个人，其赞助款可免缴所得税。以上政策都是旨在鼓励社会力量支持美国公共文化事业的发展。在这些政策的激励下，美国社会各界对公共文化的投入赞助成为主要资金来源。去年，联邦对公共文化的投入约为 1.6 亿美元，而私人基金会对公共文化的赞助经费为 36 亿美元。私人基金会对公共文化的赞助经费中，福特基金会每年捐赠 8000 万美元；大企业和个人每年投入公共文化的赞助约为 15.6 亿美元，几乎是联邦投入的 10 倍。个人赞助公共文化资

金每年达到 100 亿美元，占到总投入的 75%。在政策措施的激励下，社会各界的投入成为美国公共文化经费的主要来源。

四是理事会制度广泛建立。在公共文化机构推行组建理事会，是美国公共文化机构管理权与所有权相分离的一种管理理念的体现。这一制度可以追溯至 19 世纪中叶美国波士顿公共图书馆的建立以及理事会制度的确立。理事会是各个博物馆、图书馆、美术馆的最高决策机构，每年召开 2~3 次会议，决定馆长和管理人员的人选、资金来源和分配、重大活动和重要项目的实施等。旧金山亚洲艺术博物馆的理事会由 27 人组成，理事会成员筹集到的资金成为博物馆最为重要的经费来源，重要的理事每年可为该馆筹集到 100 万美元以上的资金。理事会内部分设审计、人力、活动等专门委员会，对有关事项进行决策决定。理事会制度在美国公共文化服务机构广泛建立，为这些机构运转的科学化、规范化提供了非常可靠的保证。

五是志愿服务蔚然成风。在美国公共文化机构中，志愿者服务成为非常重要的力量。目前，美国每年有 130 万人次参与公共文化志愿服务，共计服务 650 万工时，相当于投入 16 亿美元，部分博物馆的志愿者与职员的比例达到 4:1。志愿服务成为升学、就业等重大人生事项的参考因素，如美国的高中生在毕业前，必须完成 50-80 小时的社区志愿服务才能顺利升学。各个公共文化机构对于志愿者的素质要求相当严格，如美国国会图书馆对于志愿者也要进行 5 周以上的培训；旧金山亚洲艺术博物馆对于志愿者的培训长达 3 年，经过严格的考试才能开展志愿服务。我们实际考察的肯尼迪艺术中心的志愿服务就非常有特色。全中心共有 500 多名志愿者，本次负责介绍的导游是原联邦政府雇员，退休以后作为志愿者继续服务，每周 2 天，志愿者服务内容包括咨询中心、导游讲解以及各种行政管理与辅助工作。如果没有广大志愿者的支持，中心的各种演出活动、特色服务都难以为继。

总之笔者认为，美国政府对于公共文化的引导和扶持成效是明显

的，其行业管理、社会参与、法律扶持等方面的举措促进了公共文化的发展。但是，美国公共文化的发展也存在一些较为明显的问题，比如受联邦预算的影响，政府投入不够固定和充分；公共文化产品受市场驱动明显，技术运用过分，娱乐化色彩过于强烈而艺术性不足；在大众性、流行性、创新性、娱乐性的背后，文化产品的拜金主义、享乐主义、颓废主义以及暴力和色情等消极因素浓厚等。

二、美国公共文化服务体系建设与管理措施的启示

通过为期3周对美国公共文化服务体系建设与管理的学习培训，笔者有以下几点启发。

首先，现代化的管理是建设现代公共文化服务体系的前提。美国公共文化建设与管理在理念上是共同担责，即政府、社会和文化机构共同负责；在经费上是多元投入，即机构自筹是基础，社会赞助是重点，政府投入是引导；在运行模式上是董事会制度，即人员安排、资金筹措、重要活动、重大事项由董事会决定；在生存机制上是参与市场竞争，即公共文化机构与文化产业一样要接受市场的考验与选择，优胜劣汰。这一系列现代化的管理理念和举措，对于我国构筑现代公共文化服务体系大有裨益。

其次，以人为本是现代公共文化服务体系建设的根本宗旨。在本次学习过程中，大家普遍认为：在公共文化服务硬件方面，我们已经基本达到甚至某些地方超过美国，但是在服务软件建设上还有一定差距；美国公共文化服务机构在以人为本、促进公共文化服务均等化方面有不少值得借鉴的地方。比如，我们在圣何塞、费尔法克斯市图书馆都深深感受到，公共图书馆已经不是“图书收藏借阅的馆”，而是发挥了整个社区活动中心的作用。图书馆除了日常工作外，还具有邮寄业务、发放并指导填报税表、法律指导、就业培训、健康咨询、新来移民英语培训以及选举时的演讲中心等很多方面的功能。再如，美国公共文化机构特别关注残障、低收入和低教育水平的弱势群体，成

为一些流浪汉的栖息之所，但无一拒绝流浪汉进入。再比如肯尼迪中心的千禧舞台，每周7天18:00开始向公众开放1小时的免费演出，受到公众的热烈欢迎。这些以人为本方面的举措，使得既有公共文化服务资源的社会效益得到了最大程度的发挥。

第三，公共的参与是现代公共文化服务体系建设的重要条件。值得注意的是，美国的公共文化服务，绝大多数是依靠社会各界的付出。经费支持主要来自企业和个人赞助，活动的策划、开展和审核依靠有关社会机构进行；公共服务的工作相当一部分依靠志愿服务来完成；社区公共文化活动和项目由群众自发提出、社会机构运作、群众自行测评结果等。这些把公众作为公共文化服务主角的做法，值得我们在现代公共文化服务均等化方面好好借鉴。

第四，因地制宜是现代公共文化服务体系建设的途径。美国的公共文化服务公众非常注重因地制宜、一地一策。比如，公共文化活动的开展，在种族杂居的地区，以各地特色艺术活动为主；在年轻人为主的地区，以前卫文化艺术活动为主。笔者此次实地考察的加州圣何塞市图书馆，则采用市立公共图书馆与高校图书馆联合营运的模式，加州圣何塞州立大学学生与普通市民共享使用，图书馆既为公众服务，也为学校学生服务。在藏书方面，教学用书与公共图书馆综合性藏书相互兼顾。在运行方面，市立图书馆和大学图书馆经费不合并，人员考核不合并。在功能上，市立图书馆和大学图书馆各有分区，也存在交叉的地方，最大限度的整合资源，综合利用，收到了很好的效果。

三、对我国公共文化服务体系建设的建议

根据赴美学习而获得的启发，对于下一步现代公共文化服务体系建设的标准化、均等化进程，笔者有以下工作建议。

首先，进一步深化文化体制改革，特别是公共文化单位内部改革。文化行政部门要彻底由“办文化”向“管文化”转变，强化宏观管理

能力，一些日常公共文化服务项目如队伍培训、活动组织、产品创作、评奖选拔等工作，要彻底交给公共文化机构或有关社会组织进行，这样既提高了公共文化微观运行的效能，又提高了政府宏观治理的能力。公共文化机构要建立标准化的绩效考核体系，克服目前政府有多少投入、公共文化机构做多少工作的“懒政”局面，切实提高国办公共文化服务机构开展公共文化服务的能力和水平。

其次，积极探索有我国特色的公共文化机构理事会制度建设。推行和建立理事会制度，无疑可以进一步推动公众和社会力量参与到公共文化机构的各项决策和建设中，从而强化这些机构的公共性，增加管理的公开透明度，促进其公共职能的深度实现。当前，在对国有公共文化服务机构负责人实行上级行政部门任命制、经费主要依靠财政投入的实际情况下，要因地制宜，积极探索，强化建立理事会对于这些机构工作章程、标准等的顶层设计的作用，有步骤地逐步扩大其职能作用。同时，在民办公公共文化服务机构尝试建立理事会管理制度的尝试也将是一条有效途径。

第三，加大扶持社会办公共文化的力度。建议进一步完善已经出台的鼓励社会力量参与文化建设的税收优惠、减免政策的实施细则和配套政策，支持各类文化基金会和文化投资公司参与公共文化服务，支持民办公益性文化机构的发展，加大政府购买社会服务力度，促进公共文化服务方式的多元化、社会化。加快出台文化志愿服务的政策文件，完善文化志愿者的招募、培训、激励和退出等各项管理机制，进一步强化文化志愿服务意识，扩大文化志愿服务的社会影响力。

第四，积极打造公共文化群众需求和评价平台。按照十八届三中全会精神和公共文化服务以人为本的宗旨，文化部门积极与有关第三方密切合作，对目前已经建成的一些数字文化平台进行完善提高，建立起群众对于公共文化服务的需求、评价和反馈机制，文化部门可以适时了解广大群众对于公共文化的需求、对于目前公共文化政策、项

目和活动的反馈评价，做到有的放矢地开展公共文化工作，提高服务群众的效能。

第五，加快文化建设法制化进程。我国应当按照党的十八届四中全会精神要求，一是结合实际，制定和完善关于非营利公共文化服务组织的法规和政策，明确非营利组织在公共文化服务中的功能定位，建立服务标准和评价体系，积极扶持文化基金会、行业协会，引导更多的投资主体参与公共文化服务的机制。二是尽快出台《公共文化促进法》以及《公共图书馆、文化馆、美术馆、博物馆法》等有关文化法律法规，促进现代公共文化服务体系的规范化、法制化和标准化。

欧洲公共文化服务与建设及其对我国的启示^[1]

——以英国和荷兰为例

在欧洲，公共文化建设和服务主要包括图书馆、体育馆、社区中心等社区文化设施，博物馆、音乐厅、表演场馆等传统文化设施，文化政策、资助政策、不同类别文化服务等文化服务及活动，活化历史建筑、旧工厂、非正规文化场地、地区节庆活动等新兴设施及服务。近代以来，特别是第二次世界大战以后，欧洲的公共文化建设中，政府在文化领域的主导角色逐渐退减，公共文化体制逐渐形成，市场组织、民间组织参与文化事务的角色和能力不断提高。英国在全球率先建立了包含文化在内的公共服务体系，而荷兰政府则是从满足公民权利和公共管理的角度来进行公共文化管理，把文化作为民众的基本需求。英、荷两国依靠科学的管理手段、先进的科学技术和成熟的市场运作模式，积累了发展文化的成功经验，在欧洲国家中具有一定的代表性。英国和荷兰在公共文化服务和建设方面的做法既有相通之处又各具特色，通过了解两国在公共文化服务和建设方面的先进做法，借鉴其成功经验，以期为我国公共文化服务体系的建设带来一些启示。

[1] 《未来与发展》2016年08期

一、文化管理模式

（一）实行宏观文化管理模式

英国和荷兰均实行宏观的文化管理模式，“一臂之距”管理原则在两国体现的比较突出，委员会在文化管理过程中发挥着重要的作用。英国文化、媒体和体育部是中央政府主管文化的行政部门，负责制定政策和财政拨款，没有直接管辖的文化艺术团体和文化事业机构；各文化单位具体事务则由中介非政府公共文化机构，即各类艺术委员会负责管理。荷兰施行的是政府和准公共机构折中型文化管理模式。荷兰政府主管文化的部门是教育、文化与科学部，同英国相似，负责制定大的文化政策方向，如每4年出台的文化政策文件。文化各个领域的资助机构负责确定文化政策在该领域的政策目标及其财政资金的分配。政府在制定和实施文化政策中秉持中立性的原则，形成了“政府—委员会—基金会”三维一体的决策体制，充分保障了政府管理“一臂之距原则”。英、荷两国文化管理模式保证了政府工作的高效性。

（二）建立较完善的管理体制

在管理体制方面，英国和荷兰均实行分级文化管理体制。英国建立了比较完整的中央和地方三级文化管理体制，荷兰的公共治理体系也是一个三层结构，即中央、省级和市级。

二、文化资助模式

英国和荷兰政府对文化均采取多种形式的资助体制。

（一）通过政府直接资助

在英国文化、媒体和体育部直接资助20余家国家级和重要博物馆、美术馆、图书馆，2014-2015财年的年资助总额高达3.99亿英镑。地方政府主要资助所属区域内的绝大多数的博物馆、美术馆、图书馆等文化设施。地方政府是英国对公共文化服务资助的中坚力量。在荷兰，中央政府只资助具有国内外重要影响的文化机构，由中央政府直接提供财政支持的文化机构统称为国家文化基础设施。2013-2016年，

荷兰国家文化基础设施单位包括 84 个文化机构和 6 个基金。中央政府只负担着荷兰国家文化艺术活动所需经费的 1/3，其余 2/3 的活动经费则由各省、市地方政府承担。

（二）通过基金会等社会机构进行资助

在欧洲，基金会是社会赞助文化艺术事业的一种重要形式。如英国的国家彩票基金，自 1994 年创立至今已资助文化领域共计 20 亿英镑，其中多用于公共文化服务。如成立于 1903 年的艺术基金会，是英国会员制独立公共机构，主要对博物馆、美术馆进行资助，年资助总额 1000 万英镑。在荷兰，公共文化基金组织获得更多政府授权，较小规模文化机构的资金补贴申请由公共文化基金组织负责。公共文化基金为文化艺术机构提供跨年度（最多 4 年）的资金补贴。荷兰中央政府补贴的基金主要有表演艺术基金、文化参与基金、蒙德里安基金（视觉艺术）、创意产业基金、电影基金和文学基金。基金按照“一臂之距”的原则运作，文化部只决定基金的预算金额。此外，英国还存在企业赞助和个人捐助等方式，荷兰还有大量资助文化机构、文化项目和艺术家的私人基金等。

三、文化管理措施

（一）完善的文化事业管理手段

在英国，对文化事业管理主要有三种方式：一是对文化事业拨款使用的监督管理。二是建立不同文化事业领域的管理标准。三是将竞争机制引入文化事业领域。如通过拨款引导竞争，通过评定专业等级等手段引导竞争，通过用人制度引导竞争等。荷兰政府注重文化管理的科学性，建设“参与型”社会并促进文化多样性。一是制定文化政策。1993 年制定的《文化政策法案》理顺了中央政府向地方政府和国家公共文化基金拨款的机制，确立了中央政府与省、市两级政府间的具体政策和资助关系。二是重视统计调查。通过对公共文化服务的统计、调查和调研，荷兰政府及时了解公共文化的需求，研判文化发

展趋势，对做好公共文化服务工作起到重要作用。

（二）科学有效的评估体制

英国政府长期以来对各级文化机构均采用严格的绩效评估，并形成了一整套严密体系，确保了公共文化服务的普及与有效。中央政府会与时俱进地出台整体性和行业性绩效评估政策和指标，强制各级文化机构执行，执行情况需在其提交主管部门的年度运营报告中详细反馈，如考核不理想将直接影响下年度政府资助额度。荷兰每4年出台的政策文件是荷兰文化政策的基本文件。虽然每4年进行更新，但是政策在实践中具有高度的连续性。文化政策的实施过程要在每个周期的期末被评估，文化政策本身是被连续监控，特定的项目都会进行单独监测和评估。

（三）加强对文化服务质量的管理

英、荷两国对文化服务质量的管理都尤为重视。在英国，主要是通过制定严格的文化服务质量标准、对公共服务媒体的广告和赞助进行严格限定、加强质量监督等方式实现对文化服务质量的管理，并且建立了多个公共文化服务质量监督管理机构，如广播电视标准委员、新闻投诉委员会、通信办公室等，受理公众的投诉并做出裁定。在荷兰，2010年在教文科部支持下文化行业制定了《文化多样性准则》。这是一个行业自律行为准则，同时也是一个兼具框架指导和具体指导意义的实际工具。准则主要通过规划、公众影响力、合作伙伴以及员工、管理政策等四个方面来实现对文化服务质量的管理。

四、文化相关政策和法规

（一）文化政策

英、荷两国把文化发展的重要性与国家利益相提并论，文化不仅是国内的事情，也是与国家未来发展息息相关的重要事项。文化的立法保护不仅是文化发展的需要，也是国家发展的需要。在英国虽说没有成文的国家文化政策，但文化政策体现在各级文化管理部门和机构

的职能条文中。如 1993 年由英国艺术委员会等组织经过两年调查、研讨形成的“国家文化艺术发展战略”讨论稿，经国家文化遗产部审定后正式发表了题为《创造性的未来》的“国家文化艺术发展战略”。这实际上是英国中央政府发表的一份政策声明，全面阐述了英国文化艺术的发展方向及各项政策原则和具体措施，也是英国有史以来首次以官方文件的形式颁布国家文化政策，对于英国文化艺术发展具有重要的纲领性指导意义。荷兰 1993 年出台的《文化政策法》堪称荷兰政策立法层面的一个里程碑，它定义和重建了文化政策的方方面面，对文化发展主要起引导、管理、资助和调控的作用。其核心理念是文化源自大众，也服务于大众。

（二）文化立法

英、荷两国都很重视公共文化相关立法，通过立法的形式对文化政策、税收、服务等各个方面和文化特定行业作出了规定，建立了适合本国国情的文化法律法规体系。英国无单独成形的以“公共文化服务”为主题的法律法规或政策文件，相关立法与政策散见于议会和政府颁布的公共服务和领域文化的系列文件中，如《公共服务法》《国家遗产法》《地方政府最佳服务效果法案》等法律文件共同构成了对英国公共文化服务体系及其相关内容的具体规定和做法。荷兰有关文化的法律或文化立法覆盖面广，涉及多个层面和领域。如《宪法》《古迹和历史建筑法》《失业保险法》《赠与和继承税法》《劳动法》等都有涉及文化相关条款，对文化相关内容作出了相应的规定。

五、对我国公共文化服务及立法的启示

（一）从国家层面重视文化法律法规的建设

文化法制建设关系我国文化事业的健康稳定发展。当前，我国文化立法尤其是公共文化立法较其他领域相对落后，亟需加强。特别是明确各级政府公共文化服务职能、规范各类公共文化服务机构职责和行为、明确社会力量参与公共文化服务地位作用和相关权益的基本法

律制度缺失。目前，作为公共文化领域基本法的《公共文化服务保障法》正在审议过程中，尚未正式出台。《公共图书馆法》立法工作从2008年启动时起，已经数次修改，目前正在由国务院法制办面向社会公开征求意见。在欧洲，从20世纪90年代开始各国加强文化立法，逐渐形成了体系完整、层次清晰、内容丰富的文化法律体系，如英国和荷兰均颁布了图书馆相关法律法规，1964年，英国就制定了《公共图书馆与博物馆法》，荷兰新的《图书馆法》也于2015年1月1日开始实施。所以建议我国从国家层面加快推进公共文化服务立法，形成系统完整的公共文化服务法律法规体系。

（二）通过税收优惠吸引更多社会资本参与公共文化服务

目前，我国的《公益事业捐赠法》规定社会力量捐赠公益性文化事业可享有企业所得税、个人所得税、进口关税及增值税等税收优惠政策。《企业所得税法》《个人所得税法》等法律法规对社会力量参与文化建设提出了税收优惠等方面的保障要求。但这些要求、规定大都不够具体，缺乏有针对性、便于操作的实施细则，有些政策还难以落实落地。如在吸引社会捐赠公益性文化事业单位减免税政策方面，减免税政策力度太小，而且程序繁琐，执行起来难度很大，税务部门和捐助企业的积极性都不高。欧洲国家已经制定了较为成熟的税收政策和法规，如荷兰于2012年颁布实施《赠与和继承税法》。该法引入了一个值为125%的新的税收乘数，适用于向文化机构捐赠的税收计算。个人和公司向公益组织捐赠财物可享受个人所得税或企业所得税扣除。在最多5000欧元的免税限额下，个人所得税减免额为125%，企业所得税扣除额为150%。所以在我国应系统梳理相关税收优惠政策法规，进一步细化、优化，制定切实可行的税收优惠政策，形成成熟的文化税收政策体系，使之更具操作性，能够真正发挥作用，吸引社会力量更加积极、主动地参与公共文化服务，使社会资本不断向公共文化领域集聚，促进公共文化事业发展。

（三）文化事业与文化产业相辅相成

2015年初，中办、国办印发的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》指出要“推动文化事业和文化产业协调发展”。英国在发展文化事业的同时，也大力发展文化产业。文化产业创造的年收入超过1000亿英镑，占国内生产总值（GDP）的8%，年均增长8%，在文化产业领域就业的人数达190万人，年均增长5%。文化事业与文化产业是相互促进的。如文化事业的繁荣发展会促进文化产品消费；而文化产业方面的产品也会成为文化事业的内容。所以在大力推动文化事业繁荣发展同时，也要大力推动文化产业的发展。文化事业和文化产业是我国文化建设与发展两个重要组成部分，要实现双轮驱动，共同发展。把为人民群众提供更加便捷丰富的公共文化服务与推动文化产业成为国民经济支柱性产业放到一起，整体规划、协同发展。要统筹文化事业与文化产业的发展，要统筹公共文化服务体系与产业服务体系的建设，要统筹基本文化需求与多样化文化需求的满足，要统筹公益性与市场性的要求，做到相互促进。

（四）强化公共文化服务绩效评估

公共文化服务绩效评估是公共文化服务体系建设的重要内容。英国政府对公共文化服务绩效评价的实践最具有代表性。自2002年起，英国通过《最优价值绩效指标体系》（Best Value Performance Indicator）、《全面绩效评估体系》（Comprehensive Performance Assessment）和《国民指标体系》（National Indicators）对全国公共文化服务机构的运行绩效进行评价。在我国，要强化对公共文化服务绩效评估，科学合理确定绩效考核的范围，分类分级构建公共文化服务绩效评价的指标体系。建立政府主管部门评价、第三方专业机构评价和群众评价相结合的公共文化服务绩效评价机制。

（五）政府由办文化向管文化转变

英国和荷兰等欧洲国家大多采取“一臂之距”的原则，政府只管

文化而不办文化，只负责宏观政策的制定，负责文化发展的宏观指导。通过制定和监督文化政策来对文化事业的发展发挥领导和调控作用，而不对艺术团体和文化机构进行直接的行政干预。这样，既保持了政府文化行政主管部门的精干和高效，也有利于文化艺术事业的繁荣发展。在我国，文化行政管理部门要坚持简政放权，积极转变政府职能，继续推进服务型政府和法治型政府建设，更好地履行政策调节、市场监管、社会管理、公共服务等职能。充分发挥政府“引路人”的作用，为社会资本与文化资源、文化产业项目对接搭建平台，为文化发展做好服务。要更加注重依法管理，综合运用法律、行政、经济等手段，提高政府的管理效能。行政主管部门通过加强宏观规划，制定文化政策，规范行政审批，建立健全行业组织，加强市场监管，完善文化信息平台建设和管理，从“办文化”向“管文化”和“服务文化”转变。

结语

结语

加快构建现代公共文化服务体系，不仅是中国特色社会主义的本质要求，更是实现文化小康、推动社会治理现代化的必由之路。我国公共文化服务体系建设存在的普遍问题有，投入机制有待进一步完善，城乡发展水平有待进一步均衡，公共文化服务模式有待进一步创新，基层文化人才队伍建设有待进一步加强等。从国内先进案例及其他国家借镜，有以下几点启示：应积极构建政府主导的公共文化管理和资金保障机制，完善公共文化服务体系评价指标，探索建设有我国特色的公共文化机构理事会制度；构建科学合理的公共文化资源配置机制，适度向县乡基层组织倾斜；构建积极有效的公共文化参与机制，创新公共文化服务内容和形式。