



兰州大学管理学院
School of Management, Lanzhou University



甘肃银行
BANK OF GANSU



2017金城峰会

兰州大学管理学院系列研究报告

甘肃省基层公共文化服务 建设与创新研究报告

兰州大学管理学院项目组

2017年12月

目 录

| | |
|-------------------------------------|----|
| 第一章 引言 | 1 |
| 一、研究背景..... | 1 |
| （一）国家宏观背景 | 1 |
| （二）地区发展背景 | 3 |
| 二、研究意义..... | 4 |
| （一）理论意义..... | 4 |
| （二）现实意义..... | 4 |
| 三、研究框架与方法..... | 5 |
| （一）研究对象..... | 5 |
| （二）研究框架..... | 6 |
| （三）研究方法..... | 8 |
| 第二章 基层公共文化服务内涵阐释 | 9 |
| 一、相关概念..... | 9 |
| （一）公民文化权利 | 9 |
| （二）文化自觉与文化自信 | 10 |
| （三）公共文化空间 | 11 |
| （四）基层公共文化服务 | 11 |
| 二、构成要素..... | 12 |
| （一）规范的文化政策法规体系 | 13 |
| （二）多元的公共文化服务提供主体..... | 13 |
| （三）高效的宏观管理体制和运行机制..... | 14 |
| （四）合理的基层公共文化设施建设..... | 14 |
| （五）丰富的基层公共文化活动..... | 15 |
| （六）健全的基层公共文化保障网络..... | 15 |
| 第三章 甘肃省基层公共文化服务建设的现实省察 | 16 |
| 一、总体概况..... | 16 |

| | |
|------------------------------------|-----------|
| (一) 基本情况..... | 16 |
| (二) 建设成效..... | 17 |
| 二、群众文化需求——以靖远县为例..... | 21 |
| (一) 调研设计..... | 22 |
| (二) 需求情况..... | 23 |
| 三、发展桎梏..... | 29 |
| (一) 政府投入不足..... | 29 |
| (二) 服务效能不高..... | 30 |
| (三) 运行机制不畅..... | 32 |
| 四、理性反思..... | 33 |
| (一) 基于政府层面分析..... | 33 |
| (二) 基于社会层面分析..... | 35 |
| (三) 基于群众层面分析..... | 37 |
| 第四章 甘肃省基层公共文化服务建设的地方实践..... | 39 |
| 一、甘肃省基层公共文化服务的职能转变..... | 39 |
| (一) 基层公共文化服务职能演变历程..... | 39 |
| (二) 基层公共文化服务的职能定位..... | 42 |
| (三) 平凉市华亭县乡镇综合文化中心的职能履行..... | 44 |
| (四) 个案小结..... | 48 |
| 二、甘肃省基层公共文化服务的运行模式..... | 49 |
| (一) 基层公共文化服务的多元化合作模式..... | 49 |
| (二) 张掖市“乡村舞台”运行管理..... | 51 |
| (三) 个案小结..... | 56 |
| 三、甘肃省基层公共文化服务的自组织建设..... | 57 |
| (一) 基层公共文化服务自组织的必要性..... | 57 |
| (二) 基层公共文化服务自组织的演化机理..... | 59 |
| (三) 兰州市广场舞自组织的生成发展..... | 61 |
| (四) 个案小结..... | 67 |
| 四、甘肃省基层公共文化服务的人才队伍建设..... | 67 |

| | |
|------------------------------------|-----------|
| (一) 基层公共文化服务人才队伍构成..... | 67 |
| (二) 基层公共文化服务人才队伍地位..... | 68 |
| (三) 金昌市基层公共文化志愿者的示范性..... | 70 |
| (四) 个案小结..... | 70 |
| 第五章 甘肃省基层公共文化服务创新的路径 | 72 |
| 一、基层政府公共文化服务理念创新..... | 72 |
| (一) 由“重建设”向“重建管营”转变..... | 72 |
| (二) 由“行政干预文化”理念向“为文化服务”理念转变..... | 72 |
| (三) 由“供给公共文化服务”向“扩大公共文化服务消费”转变.... | 72 |
| (四) 由“政府为导向”理念向“群众为导向”理念转变..... | 73 |
| 二、基层公共文化服务体制创新..... | 73 |
| (一) 塑造政府主导下多元化主体治理格局..... | 73 |
| (二) 建立基层四级公共文化服务垂直集中管理机构 | 73 |
| (三) 实现公共文化资源的有效整合..... | 74 |
| 三、基层公共文化服务机制创新..... | 74 |
| (一) 完善务实高效的公共文化服务决策机制 | 75 |
| (二) 建立并规范基层公共文化服务财政保障机制 | 75 |
| (三) 建立社会及公众公共文化服务参与机制 | 75 |
| (四) 完善基层群众公共文化服务需求表达机制 | 76 |
| (五) 建立科学合理的公共文化服务绩效评估机制 | 77 |
| 四、基层公共文化服务方式创新..... | 79 |
| (一) 制定基层服务目录，促进公共服务标准化和均等化..... | 79 |
| (二) 完善公共文化设施网络，发展网格化管理 | 79 |
| 五、基层公共文化服务科技创新..... | 80 |
| (一) 基层公共文化服务的科技化..... | 80 |
| (二) 基层公共文化服务的网络化..... | 81 |

第一章 引言

一、研究背景

（一）国家宏观背景

建立覆盖全社会的公共文化服务体系是国家层面上基于小康社会建设背景下的一种总体文化战略。基层公共文化服务作为国家文化建设战略的重要组成部分，关系着广大群众基本文化权益的实现，是政府履行文化职责的重要体现。如何有效建设基层公共文化服务体系，提高基层公共文化服务水平是当前亟待解决的重要课题。

1. 国家政策背景

伴随着我国改革开放的不断深入和服务型政府建设的推进，党和国家做出了一系列重大决策，在公共文化服务方面坚持以基层为重点，以改革创新为手段，以提高服务水平为宗旨，进一步加强基层公共文化服务体系建设，促使群众文化需求得到有效满足，人民群众基本文化权益获得切实保障。自党的十六届五中全会首次提出“公共文化服务体系”的概念以来，我国公共文化事业建设跨入到一个新的历史时期。2006年，《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》中提出了公共文化服务建设的重要任务，并将抓好基层文化建设，加大力度改善农村及中西部地区公共文化基础设施条件、保障农民和城市低收入群体的基本文化权益作为发展重点^[1]。2007年，中共中央政治局召开的公共文化服务体系建设专题会议特别强调，要把建设的重心放在基层，着力改善农村和中西部地区公共文化服务网络^[2]，此后，基层公共文化服务日益渗透到政府决策和社会生活之中，成为文化建设的核心任务。2010年，《国家“十二五”规划纲要》继续提出以农村和中西部地区为重点，实施文化惠民工程^[3]，为我国公益性文化事业，尤其是基层公共文化服务的建设指明了方向。2013年，十八届三中全会提出建立健全现代公共文化服务体系，以标准化和均等化为主要原则，加大对公共文化服务供给，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共文化服务体系。2015年，在《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》中，再次将基层作为构建现代公共文化服务体系的重点，特别是《公

^[1] 《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》，http://www.gov.cn/jrzq/2006-09/13/content_388046_3.htm。

^[2] 《十六大以来48次中央政治局会议关注的九大议题》，<http://politics.people.com.cn/GB/8198/84013/84032/5801344.html>。

^[3] 《国家“十二五”规划纲要》http://www.china.com.cn/policy/txt/2011-03/16/content_22156007.htm。

共文化服务保障法》的出台，更是从法律制度层面保障了人民群众基本文化权益。

2017年10月，党的十九大站在新的历史起点上，从全面建成小康社会的总体目标出发，明确中国特色社会主义进入新时代，我国社会的主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。随着人民生活水平普遍提高，人们对精神文化的需求再上新台阶，这意味着公共文化服务水平应该提质升级，不仅要以社会主义核心价值观体系为引领，进行社会价值重塑，还要为基层群众提供普惠便利的文化服务，进一步丰富公共文化生活，逐步形成文明向上、公平正义、和谐稳定的社会氛围。而生产力的进步为提升公共文化服务水平提供了基础条件，我们要在解决如何把社会生产力发展带来的成果更均衡、更充分地惠及更广大人民群众的同时积极推进公共文化服务均等化，兼顾城乡、地区之间的协调发展，这就必然要求基层公共文化发展要以群众需求为导向，实现公共文化服务重心下移、资源下移、服务下移，推动文化惠民项目与群众文化需求有效对接，强化保障广大群众特别是基层群众基本文化权益，以此体现社会治理的公平正义。

2. 城乡一体化

城乡一体化是全面建成小康社会的战略要点，是实现国家现代化的重要标志。受城乡二元结构的影响，我国的公共文化服务在城市和乡村出现了两极分化现象，城乡公共文化服务水平的落差既反映了城乡经济社会发展水平的差距，又助长了城乡差别的持续扩大。因此，打破城乡二元结构，分阶段实行均等化，最终实现城市和乡村公共文化全方位的互联互通是城乡一体化对公共文化服务的必然要求，也是解决新时代公共文化服务中不平衡不充分发展矛盾的重要途径。在城乡一体化格局下，随着互联网及自媒体的普及，传统的由城市到农村的单向文化传播模式随之改变，政府作为主导力量、社会作为参与力量、市场作为决定力量帮助地方特色、民族特色浓郁以及非物质文化遗产丰富的乡村地区不断增强文化自觉，利用互联网提供的便利条件，大力开展数字服务，通过公共文化服务平台和市场化机制扩大乡村文化的辐射范围，打通公共文化服务通往城乡社区的“最后一公里”。而良好的公共文化服务能够营造和谐美好的文化氛围，这种文化氛围有利于实现公共文化服务中的城乡统筹发展。政府作为公共文化服务供给主体在此过程中不但发挥了公共服务职能，而且有利于政府职能的转变和改革，为城乡一体化发展创造良好的发展环境。用良好的文化生态促使城市和农村在彼此差距较大的基础上逐渐走向协调发展，促进资源和生产要素在城乡间的自由流通，从而形成城乡相互协作、

优势互补的局面。可以说，城乡一体化成为促进基层公共文化服务发展的现实背景，基层公共文化服务也成为推动城乡一体化的内在要求。

（二）地区发展背景

1. “丝绸之路经济带”甘肃段建设

“一带一路”的合作发展理念肇始于 2013 年，旨在通过沿线各国的文化交流、政治互信为内涵，以民心相通为社会根基，促进经济与文化的互通交流。甘肃省虽然是全国经济发展的“洼地”，但却是文化资源禀赋的“高地”。作为古丝绸之路的重要枢纽，甘肃因“一带一路”倡议走在了丝绸之路经济带的前沿位置。本地特有的历史文化是甘肃参与丝绸之路经济带建设的重要资本，着眼于基层社会所蕴含的巨大力量，通过创新公共文化服务的内容与形式，促进民间参与、人才培养、跨区域合作，发挥民间创造力，形成自有品牌，在与外省、外国交流中突出甘肃文化的鲜明特色和影响力，借力“一带一路”东风，抓住建设丝绸之路经济带的良机，把黄河文化、丝路文化、民族文化有机结合，将古老的文化元素融入现代生活，使历史印记焕发时代生机。可以说，“丝绸之路经济带”为甘肃文化建设提供了重要契机，而基层公共文化发展亦可为甘肃省在一带一路建设中实现合作共赢奠定坚实的文化基础。

2. 国家公共文化服务体系示范区创建

国家公共文化服务体系示范区是文化部、财政部在“十二五”期间共同开展的一项战略性文化惠民项目。这项工作旨在推动各地研究和解决公共文化服务体系建设的突出矛盾和问题，改善全国文化建设“一刀切”局面，探索建立公共文化服务体系可持续发展的长效保障机制，为同类地区提供借鉴和示范，为国家制定相关政策提供科学依据和实践经验。截至目前，已先后开展了三批公共文化服务体系示范区创建项目的评选活动，甘肃省的金昌市、张掖市、白银市先后入选，另外还有兰州市“群众自发文艺团队建设”、酒泉市“图书漂流”、定西市“百姓舞台”、陇南市“乡村舞台”、平凉市泾川县城乡“文化社团”示范项目也相继入选，展现了甘肃省对建设公共文化服务体系的高度重视和实践努力。通过示范区或项目发挥辐射带动作用，总结推广示范区（项目）创建中形成的典型经验和特色做法，形成“互学、互看、互促”和比学赶超的创建工作氛围，有利于促进优秀公共文化资源交流共享，推动我省基层公共文化服务的科学发展。

3. 华夏文明传承创新区建设

华夏文明传承创新区是国家批复的唯一以文化为主题的发展战略平台。它是按照甘

肃发展的战略定位和建设文化大省的总要求，打破现有行政界限，统筹全省文化资源和各类生产要素，以文化建设为主题，以经济结构战略性调整 and 经济发展方式根本性转变为主线，将大规模、高层次的文化保护传承与创新发展，作为转型跨越、赶超进位的有力支点。华夏文明传承创新区建设以“华夏文化精神”的重塑为核心，重点把握传承与创新的内在关系，以历史文化资源的挖掘与保护为基础，通过构建完善的公共文化服务体系作为文化发展的优质载体，统筹专业队伍建设，从而保证华夏文明传承创新区建设系统的循环运转和可持续发展。华夏文明传承创新区作为全面贯彻落实中央关于文化建设的重大战略部署，为甘肃基层公共文化服务建设提供了新契机。

二、研究意义

（一）理论意义

公共文化服务作为公共服务的重要内容，是政府履行公共服务职能、保障公民文化权益、满足公民文化需求的重要途径。近年来，随着国家层面一系列保障公民文化权益政策的陆续出台，公共文化服务领域日渐成为学界的关注热点。在此背景下，对基层公共文化服务的实践探索以及创新研究无疑具有重要的理论意义。

首先，本研究从基层视角对甘肃省公共文化服务建设的制度设计、运行机制、建设载体以及人才保障等内容进行系统地研究，有利于探索、总结我国基层公共文化服务体系建设和完善的内在规律。

其次，本研究通过对基层公共文化服务的概念、构成要素及现状成因的论述，对甘肃基层公共文化服务建设中具体解决对策与创新路径的研究，丰富了基层公共文化服务建设的理论，为基层公共文化服务的发展提供了强有力的理论支持。

再次，本研究在深入实地考察调研的基础上，对甘肃省基层公共文化服务建设实践所做的研究，并非局限于具体的公共文化服务项目抑或特定地区的个案式探讨，而是尝试探索城乡公共文化服务均等化的制度创新，以期甘肃基层公共文化服务的发展提供理论指导与可操作性的建议，为全国其他地区基层公共文化服务建设做出微薄贡献。

（二）现实意义

“十三五”时期是甘肃省全面建成小康社会的决胜阶段，加快构建基层公共文化服务体系，更好地保障人民群众基本文化权益，对于构建“五位一体”战略布局、贯彻落实“四个全面”战略举措、建设幸福美好新甘肃、实现与全国同步进入全面小康社会具有重要的现实意义。

第一，有助于满足城乡居民的精神文化需求，保障其基本文化权益。通过建立健全基层公共文化服务体系，打通公共文化服务“最后一公里”，使基层人民群众公平地享受公共文化服务。同时对于加快推进基本公共文化服务标准化、均等化，促进基层社会的文化生态平衡，完善基层公共文化治理机制提供着力点。

第二，通过本研究可由此促进基层政府公共文化服务绩效的持续改进及公共文化机构服务效能的提升，突破发展瓶颈，以创新思维与举措推动甘肃基层公共文化服务体系，助力文化大省建设，进而促进地区整体实力的提升，为建设幸福美好新甘肃提供强大的精神动力和文化支撑。

三、研究框架与方法

（一）研究对象

本研究着眼于甘肃省基层公共文化服务建设，从甘肃省东中西部分别选择了平凉市华亭县、张掖市各县区、兰州市城关区及金昌市永昌县，探索基层公共文化服务机构的职能、基层公共文化服务的运行模式、公共文化供给自组织体系的演化机理以及基层公共文化服务的人才队伍建设。

平凉市华亭县地处平凉市东部，在“十二五”期间，华亭县对乡镇文化机构进行改革，在原有的综合文化站基础上建设乡镇文化服务中心，将村级文化室的管理和服务工作同时纳入乡镇文化服务中心。截止2015年底，全县共建成乡镇文化服务中心10个，共有从事乡镇公共文化服务的正式工作人员48人。本研究以平凉市华亭县为例探讨基层公共文化服务机构的职能建设。

张掖市辖甘州区、民乐县、临泽县、高台县、山丹县、肃南裕固族自治县。2013年10月，张掖市入选第二批创建国家公共文化服务体系示范区。张掖市在创建实践中，以国家公共文化服务体系示范区建设为平台，以甘肃华夏文明传承创新区建设为契机，于2014年1月全面开展了“乡村舞台”建设工作，重点围绕基层文化资源统筹，打造“有主题、有组织、有队伍、有场地、有设施、有活动、有制度”的综合文化服务平台，不断完善公共文化服务网络，有效推动了农村公共文化服务体系建设，“乡村舞台”是甘肃省公共文化建设的一项创新型举措，其运行模式具备代表性和可推广性，因此本研究以张掖市“乡村舞台”为例探讨基层公共文化服务的运行模式。

兰州市城关区位于市区东部，下辖24个街道，是兰州市的中心区。目前成功举办兰州首届百姓网络春晚活动、城关区金城社区艺术节、城关区—秦州区书画联展等群众

性文化活动 470 余场，参加人数达到 7 万人次，放映电影 1400 场，观众 10 万余人次，覆盖行政村 18 个。2011 年，兰州市“群众自发文艺团队建设”入选第一批创建国家公共文化服务体系示范项目。与此相呼应，近年来兰州市广场舞发展迅猛，其中以城关区东方红广场为代表的广场舞自组织数量众多，参与人数庞大，舞蹈种类丰富，且都是自发组织建立起来的，形成了较为成熟的公共文化供给自组织体系，本研究以兰州市为例探讨公共文化自组织体系的演化机理。

金昌市永昌县地处甘肃省河西走廊东部，下辖 6 镇 4 乡，111 个行政村委员会，917 个村民小组，5 个街道办事处，13 个居民委员会。2011 年 6 月，金昌市被确定为第一批国家公共文化服务体系示范区创建城市，在示范区指挥部号召下，全市文化志愿服务组织和志愿服务活动正式以“文化志愿者”名义出现[4]。截至 2011 年底，全市注册志愿者人数达 3.3 万余人。金昌文化志愿者以其自发性、服务性和多元性的特征协助公共文化服务建设，传播社会先进文化，逐渐发展成为推动基层公共文化发展的重要力量。本研究以金昌市为例探讨基层公共文化服务的人才队伍建设。

（二）研究框架

本研究的设计从公共文化服务的理论要旨出发，整体把握甘肃省基层公共文化服务建设的实际状况，按照顶层设计—实际运作—载体构建—人才保障的思路探讨了具有典型示范意义的地方实践，从理论与实践结合的层面提出适应新形势需要的基层公共文化服务创新路径，以改善基层公共文化服务的质量和效率。

本研究报告分为五个部分，框架安排如下：

第一章引言部分从国家宏观背景和地区发展两个层面介绍了本文的研究背景，分析基层公共文化服务建设的必要性；阐释了该研究的理论意义和现实意义，介绍研究对象，并勾画研究框架，说明所采用的研究方法。

第三章对基层公共文化服务的相关概念进行界定、明确构成要素，梳理基层公共文化服务的相关理论内涵，为报告筑造研究基础。

第四章对甘肃省基层公共文化服务进行现实省察，论述其总体概况、建设成效、发展困境，并进行原因分析，整体把握甘肃省基层公共文化服务的实际状况。

第四章主要论述甘肃省基层公共文化服务的地方实践，其中以平凉市华亭县西华镇

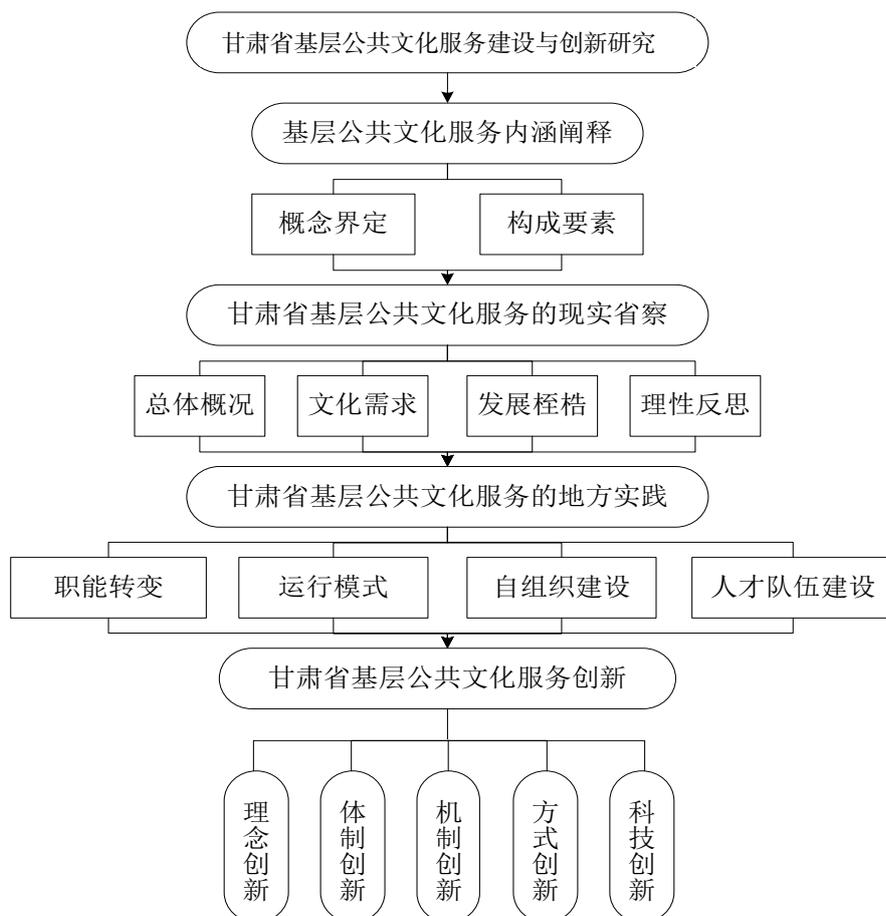
[4]金昌文化研究传播中心. 金昌市创建国家公共文化服务体系示范区制度设计研究[R]. 甘肃金昌:金昌文化研究传播中心, 2012.

为例分析乡镇综合文化中心的职能定位；以张掖市“乡村舞台”为例探讨基层公共文化服务的运作管理模式；以兰州市城关区的广场舞自组织为例说明公共文化供给的自组织建设，以金昌市文化志愿者为例探究人才建设。通过对甘肃省基层公共文化服务个案研究，提炼总结出基层公共文化服务在职能定位、运作模式、自组织建设和人才队伍建设等方面的应然与实然鸿沟，并提出可资借鉴的重要经验。

第五章主要立足甘肃省基层公共文化服务建设实际，从理论与实践结合的层面提出引导性的基层公共文化服务创新路径，具体包括基层公共文化服务理念创新、体制创新、机制创新、方式创新以及科技创新等五个层面。

本研究的重点在于如何把握当下甘肃省有利的资源优势 and 重要契机，突破目前基层公共文化服务的发展困境，跳出外部条件制约与内在僵化思维的囹圄。为此，需要全面认识和把握基层公共文化服务发展的主客观环境条件，审时度势、因势利导，站在“文化小康”的高度探索甘肃省基层公共文化服务的创新发展之路。

研究框架图：



（三）研究方法

1. 文献研究法

通过多种渠道对基层公共文化服务（尤以甘肃为重点）的相关文献资料进行收集，参考书籍、期刊、网站和年鉴资料等，了解国家政策对公共文化的关注，以及甘肃省基层公共文化服务的总体概况，并对文献资料进行整理、筛选和归纳，从而形成对甘肃省基层公共文化服务建设问题的基本认识。

2. 实地调研法

主要通过问卷调查和观察访谈等方法，了解相关县区基层公共文化服务的发展现状与基层群众公共文化服务需求，与调研所在地的政府及文化部门负责人、农民、社区居民进行座谈和深度访谈，并获得详实资料，以便进一步开展对现阶段基层公共文化服务的供给状况、结构和分布特点的分析，从而把握甘肃省基层公共文化建设的实际情况。

3. 案例分析法

本研究立足于甘肃省的基层公共文化服务建设实践，选取了甘肃省具有代表性的县区作为研究对象，分别是平凉市靖远县、张掖市各县区、兰州城关区、金昌市永昌县，通过对基层公共文化服务建设实践进行客观描述，深入分析其成效与问题，从中获取经验总结，为甘肃省基层公共文化服务创新提供借鉴和启示作用。

第二章 基层公共文化服务内涵阐释

一、相关概念

(一) 公民文化权利

“文化权利”是文化发展的核心理念，公民文化权利是公共文化服务体系的理论基点^[5]。文化权利作为人权的一项重要内容，可以通过人权的性质来探析公民文化权利的本质属性。第一，从文化权利的根据上看，公民文化权利是一种道德权利。也就是说，它是由道德而不是由法律来支持的权利。法律可以确认也可以剥夺，而作为人权内容的公民文化权利本身是不依靠法律存在的，没有法律规定，公民文化权利也存在。因此，公民文化权利具有一定的独立性，它与道义上的人的全面发展紧密联系，是人的尊严和人格自由发展中不可剥夺的一部分。第二，从文化权利的主体和内容上看，公民文化权利是一种普遍权利。任何基本人权在本质上都是人类作为一个普遍性的主体无例外地应该享有的人权。某项人权为普遍主体共同享有是该人权成为基本人权的先决条件，只为部分主体或特殊主体独享的人权不可能是一项基本人权。因此，作为基本人权的公民文化权利不是少数人的专有权利，而是在实际生活中已成为社会公众普遍要求的权利。虽然从现实的角度上看，普遍性还远没有达到，但从人权理论上来说，公民文化权利是不分种族、阶级、国籍、肤色、年龄、职位、身份等，应该由一切人享有。而文化的个性和独立性也必须以人人平等为其出发点。第三，从文化权利概念产生的社会历史过程来看，公民文化权利是一种反抗权利。历史上，统治阶级掌握着社会的专政工具，占有各种资源，垄断了社会政治、经济和文化，所谓文化权利体现的只是统治阶级的意志，而人民群众处于被剥削和被奴役的地位，连基本的生存权也被剥夺，更谈不上文化权利的保障和文化需求的满足。因此可以这么说，人们对文化权利的诉求反映了人们反抗文化特权、反抗统治者文化上压迫和限制的愿望，公民文化权利逐步增长乃至进化为人权并最终充分实现，是人们反抗身体依附、政治专制和精神压迫的斗争不断取得胜利的结果。

政府是实现公民文化权利的重要保障，有责任承担起保障公民文化权利实现的义务。政府必须确立自己在保障公民文化权利中“元治理”的角色，利用自己强大的权势和拥有的公共资源，通过制定相应的文化政策，合理配置与使用文化资源，实现公民的

^[5]李少惠，互动与整合：甘南藏区农村公共文化服务发展研究[M].中国社会科学出版社，2013.

文化权利。政府在公共文化上不同的管理方式和文化政策导致文化权利呈现出不同的价值取向和实现程度，因此，政府必须确立基本的文化政策理念，即指导文化政策制定的核心价值观和基本原则，这对公民文化权利的实现至关重要。市场机制参与到公共文化服务中来，其自身的效率性对于公共文化服务的提供具有重要的作用，但是由于市场本身以追求利润最大化为存在目的，因此，市场本身无论如何高效运行都无法满足所有公民的文化需求，这就需要政府来承担，政府通过自身所拥有的资源矫正市场带来的文化产品和服务上的差别供给，实现文化产品的均等化供给。

（二）文化自觉与文化自信

“文化自觉”这一概念最早由费孝通先生提出。所谓文化自觉，指的是一种文化的自我觉悟，主要是指一个民族、一个国家在文化上的觉醒和自觉的行动，包括对文化在历史进步中的地位和社会发展中的功能、作用有深刻的认识，对文化发展规律和趋势有正确的把握，对发展文化的社会与历史责任有主动的担当以及对文化建设的引领，包括对传统文化的批判与继承，对世界各种文化的判断与吸收，对历史经验教训的总结与汲取，对当代文化的定位与创建，也就是达到文化的自我觉醒、自我反省、自我超越。所谓文化自信，是指一个国家、一个民族和民众对自身文化体系的深刻内涵、价值观念的理解、认同、尊重和信仰。文化自信更是一种充满着旺盛生命力、昂扬的发展状态，它敢于同其它文化发生交流碰撞并善于在与其它文化的摩擦、竞争、角力中海纳百川兼收并蓄、与时俱进、不断创新，始终保持长久的生命力。

公共文化服务是现代文明的基本标尺，表达着文明社会以人的发展为终极目标的理念，标志着国家赋予和保护公民基本文化权利的宪政文明，也体现着政府公共服务职责的行政文明。公共文化服务的发展就在于通过满足观众的文化需求，实现、维护和发展公民的文化权益。这是一种全民的文化自省、自觉的过程，是中国特色社会主义文化发展的基本主题，也是经由全民文化自省、文化自觉实现文化自信宏伟蓝图的基本途径和培养高度的文化自信的根本要义。公共文化服务的基本功能即在于培养人民的公共精神和群体意识，培育文化价值观念上的认同感和归属感，追求文化和谐发展。通过开展一系列以公民教育为核心的公共文化服务，可以使民众接受基本的公民知识，在充分民主讨论的基础上丰富健康的公共生活。现代公共文化服务理念已不再将群众参与公共文化活动限定于受益者角色，已充分重视群众的文化创造者身份。民众通过参与公共文化服务的各个环节，以达到“自我教育、自我管理、自我发展”的目的，进而提升其文

化自觉和文化自信。

（三）公共文化空间

“文化空间的本原意义是指一个具有文化意义或性质的物理空间、场所、地点”^[6]，王少峰(2007)提出“文化空间是指一个社会群体的文化现象、文化需求和历史记忆在一定区域的空间表现以及社会成员之间在这个空间文化交往的表达平台”。因此，文化空间应当具备物理空间、人、文化活动、交往互动等基本要素，它是“体现意义、价值的场所、场景、景观，由场所与意义符号、价值载体共同构成，其关键意旨是形成具有核心象征的文化空间”。公共文化空间是具有意义阐释与价值生产功能的文化空间在公共性内涵不断加强和体现的过程中所形成的新的空间内容与形式，它不仅强调空间的文化性，而且突出空间的公共性。从公共性理论的核心思想来看，公共文化空间是与私人文化空间相对的概念。随着社会现代化和城镇化的演进，公共空间拓展成为城市社会化的重要发展路向，公共空间是城市的‘眼睛’，街道、广场、公园以及其它空间类型具象而浓缩地揭示了每个城市的特色文化。

公共文化空间首先突出表现为形式的多样化和内容的多元化。公共文化空间是文化展示的物质载体和平台，所展示的文化内容不仅是社会经济发展的新的混合体，更是多元文化和他者文化的集合体。以城市为例，大型商业中心、商业街、博物馆、展览馆等在内的各类公共文化空间都在不断追求文化展示的多元性和丰富性，从而创造并形成一个能够满足多重文化体验和消费需求的场所。其次，公共文化空间文化内容的大众化与可获得程度迅速提高。公共文化空间所传递的信息和文化意义对于普通大众而言是可读、可理解、可感知、可触摸的，更是可获得和可掌握的。例如，社区图书馆逐渐褪去了浓厚的学术研究的味道，承担起普及科学知识和提高公民文化素养的责任，以开放的姿态在公众和科学知识之间搭建桥梁。最后，公共文化空间成为可消费的文化商品。公共文化空间的客体对象经历了由社会精英到全体公民再到社会大众的演变过程，这其中不仅勾画了文化空间公共性的发展历程，而且反映出公共文化空间与大众消费者之间已经建立起越来越密切的关系。现代人从被动的文化接受者成为积极主动的参与者和消费者，而丰富多彩的文化内容也已经成为经济商品，其载体公共文化空间则演变成为新的文化消费场所或旅游休闲空间。

（四）基层公共文化服务

^[6]王玲. 基于公共文化空间视角的上海市博物馆旅游发展研究[D]. 复旦大学, 2010.

公共文化服务是为满足社会的公共文化需求，向公众提供公共文化产品和服务行为及其相关制度与系统的总称。它是由公共部门或准公共部门共同生产或提供的，以实现和保障公民的基本文化权利、满足社会成员的基本文化需要为目的，着眼于提高全体公众的文化素质和文化生活水平，既给公众提供基本的精神文化享受，也维持社会生存与发展所必需的文化环境与条件的公共产品和服务行为的服务。

基层公共文化服务是公共文化建设的基礎陣地和戰略重點。基層公共文化服務與人民群眾生活最貼近，對於確立社會共同的价值取向，豐富群眾精神文化生活，提升民眾文化素質，維護社會和諧穩定，實現社會有效治理等方面具有深刻的影響力和獨特的作用。特別是在新型城鎮化的建設過程中，基層公共文化服務往往擔負着凝聚共識、強化認同、調控秩序、提高素質、重構價值體系的重要使命。新形勢下，基層群眾的文化需求由單一趨向多元，呈現多樣化、多層次的特点。一是文化產品需求的多样性。經濟社會的發展使得基層人民對公共文化服務的需求不再滿足於普通的讀書看報，還需求更多的科普知識和法律宣講；不僅需求紙質版的内容，對網絡和新媒體的需求也逐漸增加；不僅重視身邊的新聞與社會發展，還關注着全球化的實時資訊。二是文化活動形式的多样性。越來越多的人正在改變過去主要以“看、聽”為主的單向服務形式，不再滿足於做一個“看客”，而是追求“看”與“演”結合、積極參與，在參與中尋找歸屬感，在互動中增加趣味性。三是文化服務形式的多样性。基層群眾不僅需要送書、送戲、送電影等文化產品服務，也需要提供越來越多的文化設施、文化活動場地；不僅需要為其提供更加專業化的業務指導和人才培訓，還需要儘可能多地組織文化活動、文藝比賽，為大家提供更多的展示舞台；不僅需要農閑時節的文化服務，更需要文化服務經常化、制度化、普及化；不僅需要科技大集、文化大集式的集中服務，也需要進村入戶式的“一對一”的精準化指導幫扶。

因此，本研究所定義的基層公共文化服務是指基層公共部門或准公共部門為保障城鄉居民的基本文化權利，利用公共資源為轄區居民提供的公共文化產品及其相關服務。基層公共文化服務建設主要包括公共文化服務設施的建設；公共文化服務產品的供給；公共文化服務組織的建設；公共文化服務資金、人才及技術保障等內容。

二、構成要素

基層公共文化服務建設是一項系統工程，涉及到人、財、物等方面的投入與協調，這是不少學者在研究中所達成的共識。但是每個學者研究的側重點有所不同，因而對構

成要素的划分也不尽相同。有学者认为农村公共文化服务应包括法规、资金、人才、技术和机制五个要素，这五个要素互相制约，缺一不可^[7]。王富军结合国家对公共文化服务体系的分类，又添加了法律制度体系，指出公共文化服务体系应该包括法律制度，资金技术保障，基础设施，主体与客体，产品的生产与供给，组织动员和运行评估几个方面^[8]。显然，法规、资金、技术和机制等要素是学界较为认同的公共文化服务的构成部分。基于此，本文将基层公共文化服务的构成要素概括为规范的文化政策法规体系、多元的公共文化服务提供主体、高效的宏观管理体制和运行机制、合理的基层公共文化设施建设、丰富的基层公共文化活动以及健全的基层公共文化保障网络等六个要素，各要素相辅相成，缺一不可。

（一）规范的文化政策法规体系

文化政策法规是指由保障公共文化服务发展的相关政策、法律、法规等要素构成的有机整体，政策法规系统中包含法律、行政法规、部门规章等子系统。构建文化政策法规系统意味着将公共文化服务的管理和建设纳入法制化的轨道，是公共文化繁荣发展的基石和根本。具体到基层公共文化服务层面，其政策法规是指国家层面制定实施的一系列有关文化发展及公共文化服务相关的法律法规体系，同时也包括国家着力推进的重大公共文化服务工程，如广播电视村村通工程、全国文化信息资源共享工程、乡镇综合文化站和基层文化阵地建设工程、农村电影放映工程、农家书屋建设工程^[9]。这些工程的实施为公共文化服务深入基层，切实保障基层群众基本文化权益做出了重要贡献。另外，在新时期，国家针对精准扶贫的相关要求，将扶贫与文化服务业结合起来，提出了“推动革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区公共文化建设和实现跨越式发展”的新思路，借助乡土人才培养、农村留守妇女儿童文化帮扶、流动文化服务等手段，集中实施一批文化扶贫项目^[10]。

（二）多元的公共文化服务提供主体

随着政府不可治理性因素的增加以及现代公民社会的发展和逐步形成，基层公共文化服务多中心的治理结构将成为一种必然趋势，包括政府文化行政部门和主要由公共财政提供经费的公益性文化服务机构，如图书馆、博物馆、文化馆等，也包括大量的非政

^[7] 李文龙. 甘肃农村公共文化服务事业发展研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2007.

^[8] 王富军. 农村公共文化服务体系建设研究[D]. 福州: 福建师范大学, 2012.

^[9] 王富军. 农村公共文化服务体系建设研究[D]. 福州: 福建师范大学, 2012.

^[10] 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》中办发 2015（2 号）。

府组织。除了政府主要提供具有根本性、重大性、基础性的公共文化服务外，各种以经营文化产品为核心业务类型的企业、各类有志于推动发展的社会组织以及由社区居民自发成立的文化类协会等均可成为公共文化服务供给主体。基层公共文化服务作为公共服务的重要组成部分，为社会大众提供均等、优质的公共文化服务理应是政府的职责，也是政府职能履行的体现，所涉及的主要主体有县、乡（镇）党委和政府及文化部门，当然其他职能部门如财政、科技、教育、体育等部门的配合也必不可少。基层公共文化服务建设中常见的个体包括加入文化志愿者队伍的高校毕业生、离退休文艺工作者、艺术院校学生，还有一些专家学者、艺术家、优秀运动员等社会知名人士及其他热心公益事业的各界人士。此外，民间艺人、非遗传承人作为保持传统文化、非物质文化遗产可持续发展的典型代表也成为基层公共文化服务建设的主要力量。

（三）高效的宏观管理体制和运行机制

协同高效的管理体制和运行机制是保障基层公共文化服务供给，满足不同群体文化诉求的制度条件。科学的基层公共文化服务管理体制和运行机制，应包括公共文化决策体制、组织体制、参与机制、绩效评估和监督机制等。其中多中心社会治理格局的形成是基层公共文化服务有效运行的一个关键，可以通过建立各类文化咨询委员会、召开文化政策听证会、公布咨询文件等方式，吸纳专家及社会公众参与公共文化服务的决策和文化产品、服务的提供，推动公共文化服务的社会化和市场化，逐步形成政府、市场、社会、个人相结合的“一主多元”、“多位一体”的新型公共文化运营模式。

（四）合理的基层公共文化设施建设

基层公共文化设施是开展各种文化服务的主要载体，公共文化设施数量的多寡决定着一个国家公共文化空间的大小。基层公共文化设施建设需要统筹规划、布局合理，体现公平化、人性化、科学化。自2011年以来，甘肃省共有103个图书馆、103个文化馆、51个美术馆、1228个乡镇综合文化站、126个街道（社区）纳入了免费开放范围，落实了中央免费开放经费；全省少数民族地区公共图书馆、文化馆得到了普遍新建，截止目前，全省共有73个公共图书馆、75个文化馆达到三级以上水平，公共图书馆上等级率由上次评估定级时的52%上升为目前71%，文化馆上等级率由上次评估定级时的50%上升为目前73%，公共文化场馆建设水平得到了进一步提高。基层公共文化服务设施的不断完善为基层开展更加全面公共文化服务提供了空间保障，基层民众有了集体文化娱乐行动的集中场所，能够将基层社区分散的社会个体以一系列有意义的文化活动形式组织起

来，丰富基层民众的业余文化生活，提升其文化素养和精神情操。

（五）丰富的基层公共文化活动

文化活动作为基层公共文化服务的表现形式，是有效利用各类文化资源，吸引各类建设主体的“大本营”。根据不同的运作机制，基层公共文化服务可以分为三大类：一是政府主导的公益性文化活动，该类文化活动在政府的主导下，广泛动员各种社会力量，在乡村搭建公益性文化活动平台，还有一些流动性的文化活动，如文化“三下乡”、“送欢乐”、“心连心”、“下基层”等，慢慢变成制度化、常态化的活动形式。二是社会组织主导的依托传统节日、重大节庆和民间文化资源，便于基层群众参加的歌咏、读书、朗诵等文化活动。三是群众自发组织的广场文化活动和群众性体育活动，这类活动是基层群众参与最广泛的活动形式，说明群众自办文化很好地满足了群众的文化需求，有助于提升基层公共文化服务的效能。各项文化活动的开展，不仅极大丰富了社会公众的公共生活，也能够以此助推他们广泛深入地参与到公共文化建设的全过程，从而实现自我教育、自我管理与自我发展。

（六）健全的基层公共文化保障网络

基层公共文化保障网络包括公共财政、人力资源、信息等诸多方面。资金保障是进行基层公共文化服务建设的首要前提。目前，基层重大公共文化服务项目和公益性文化活动实行政府采购、项目补贴、定向资助、贷款贴息等多种方式相结合的资金投入机制。对比中西东部地区可以发现，近年来国家加大中央财政和省级财政的转移支付力度，重点向革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区倾斜^[11]，同时规定中央和省级财政每年对文化建设的投入增幅不低于同级财政经常性收入的增幅^[12]。除了政府的财政投入外，还有社会资本的投入，如有关文化发展的各类专项资金和基金，公益性的福利彩票、企业及社会捐赠。人才队伍建设是保证基层公共文化服务建立、发展和运营的中坚，充足的、合适的人员保障会使服务提供更加有效。合理配置公共资源、构建基层公共文化服务的保障网络是建设和完善基层公共文化服务体系的重要前提。

^[11] 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》中办发〔2015〕2号。

^[12] 王富军. 农村公共文化服务体系研究[D]. 福州: 福建师范大学, 2012.

第三章 甘肃省基层公共文化服务建设的现实省察

一、总体概况

(一) 基本情况

“十二五”时期甘肃省文化建设成效显著。截至2016年年底,全省共有文化馆103个,公共图书馆103个,博物馆152个,艺术表演团体69个(不含民间职业剧团)。广播综合人口覆盖率98.12%,比上年提高0.11个百分点。电视综合人口覆盖率98.55%,比上年提高0.08个百分点。有线电视用户206.14万户,有线数字电视用户171.37万户。省级报纸出版5.10亿份,期刊出版9713万册,图书出版6792万册(张)。全省文化产业增加值占全省生产总值比重从1.26%增长到2.3%,资产总量从227.5亿元增长到578.45亿元,法人单位数从3855户增长到1.1万户,法人单位从业人数从8.84万人增长到20.25万人。建立了1个国家级文化产业示范园区、9个国家级文化产业示范基地、3个省级示范园区、23个省级示范基地,新建数字影院109家,实现县级以上城市数字影院全覆盖^[13]。

“十三五”时期新的经济社会形势对公共文化服务建设提出了更高更紧迫的要求。新一轮西部大开发、“一带一路”战略和华夏文明传承创新区建设等为甘肃省建设现代公共文化服务体系带来了千载难逢的历史机遇,但同时也存在着不少挑战。基层文化机构正陷入公共资源投入不断增加而绩效却持续下滑的“悖论”,这种情形使正在实施的公共文化服务体系建设面临“未强先衰”的窘境。其实质是基层文化机构的传统业务模式与高速城市化进程和数字信息技术快速发展所导致的社会文化生态环境变迁之间出现的结构性失衡,这种结构性问题只能通过供给侧结构性改革而不能仅仅凭借机制措施来解决。^[14]

甘肃省结合自身情况,先后出台了《关于加快构建现代公共文化服务体系的实施意见》和《甘肃省“十三五”公共文化服务体系建设规划》等政策举措。其中,《实施意见》着重强调了基层公共文化服务体系建设,强调要以基层群众最需要的文化服务为重

^[13] 省政府办公厅. 甘肃省人民政府办公厅关于印发甘肃省“十三五”文化产业发展规划的通知 [EB/OL]. http://www.gansu.gov.cn/art/2016/9/1/art_4827_284970.html.

^[14] 傅才武,许启彤. 基层文化单位的效率困境:供给侧结构问题还是管理技术问题——以5省10个文化站为中心的观察[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2017,(01):50-59.

点，进一步保障群众基本文化权益。特别是随着我省新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化进程加快，经济社会全面发展，加快构建我省基层公共文化服务体系形势紧迫，责任重大。

（二）建设成效

1. 基层公共文化服务政策不断完善

“十三五”以来，为加快构建现代公共文化服务体系，中央层面陆续出台了一系列纲领性政策，如《“十三五”时期文化发展改革规划》、《“十三五”时期繁荣群众文艺发展规划》、《“十三五”时期文化扶贫工作实施方案》等，为推进公共文化服务体系的建设提供了良好的引导作用。在此基础上，甘肃省积极响应国家文化战略部署，抓住“一带一路”倡议的良好机遇，将公共文化服务建设作为“丝绸之路经济带”甘肃段建设的重要内容，统筹规划华夏文明传承创新区建设，同步推进城乡和区域基本公共文化服务建设，制定了一系列支持基层公共文化服务建设的政策文件，如为提升基层公共文化设施建设、管理和服务水平，颁布了《甘肃省推进基层综合性文化服务中心建设实施方案》；针对具体公共文化服务场馆或设施管理及公共文化服务内容或形式出台了《甘肃省精准扶贫贫困乡村文化场所建设支持计划实施方案》；甘肃省省委、省政府坚持“突出农村，突出贫困地区，突出与（甘肃）‘1236’扶贫攻坚行动衔接。”制定出台了甘肃省《关于加快构建现代公共文化服务体系的实施意见》（下称甘肃《实施意见》），明确了公共文化服务体系建设的政府主体责任、投入保障制度和改革的措施办法。为保证《实施意见》有效落实，先后制定了《甘肃省基本公共文化服务实施标准》、《甘肃省“乡村舞台”建设方案》等10多个配套性文件，形成总分结合的方案落实体系，明确了各项任务的责任部门、单位和完成时限，确立了构建现代公共文化服务体系的时间表和路线图，基层公共文化服务政策不断完善。

2. 基层公共文化财政投入不断加大

近年来，甘肃省基层公共文化财政投入不断加大。2008年，甘肃省文化体育与传媒财政支出为5.72亿元，2016年上升为16.87亿元，年平均增长率为21.44%，所占一般公共预算支出的比重逐年上升。“十一五”期间，中央及省财政通过省直部门共投入公共文化建设经费约20.7亿元，各市州共投入文化建设经费约40.49亿元。从2009年开始，全省城市街道文化中心按每个中心12万元的标准已配备69个，社区文化中心按每个中心5万元的标准已配备188个。进入“十二五”期间，全省累计投入资金23亿元，

大力支持公共文化服务体系建设与完善。通过省文化厅的积极争取，全省各级公共图书馆均被纳入免费开放，除省级公共图书馆免费开放经费由省财政保障外，中央财政落实市、县两级公共图书馆免费开放经费分别为 40 万元、16 万元，要求地方配套分别为 10 万元、4 万元。自此，市、县两级公共图书馆开展图书业务服务有了经费保障。此外，省财政分别于 2015 年和 2016 年按照每个行政村“乡村舞台”建设补助经费 5000 元标准，共为全省 16024 个行政村一次性拨付 8012 万元，用于民间自办文化社团完善设备、设施。2016-2017 年向全省贫困地区 638 个未达标乡镇综合文化站以每站 10 万元的标准予以财政资助，共拨付 6380 万元达标建设资金用于设施建设。甘肃省公共文化财政投入不断加大，给予基层公共文化服务建设极大的物质保障，为后续的公共文化服务体系建设提供了有力支撑。

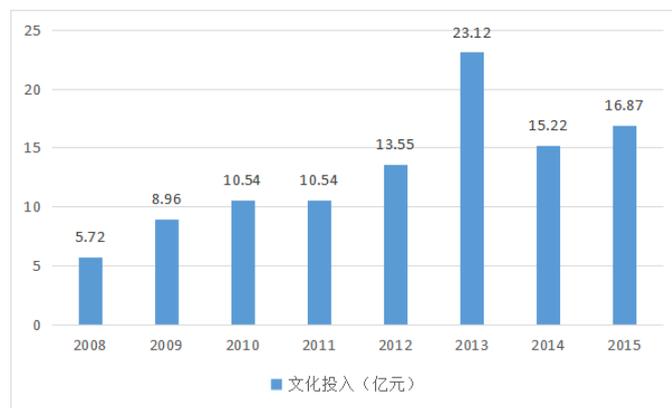


图 3-1 基层公共文化财政投入趋势

3. 基层公共文化服务设施有效改善

基层公共文化服务设施是文化机构开展公共文化服务的重要阵地和场所。近年来，在党中央、国务院的高度重视下，甘肃省基层公共文化设施建设取得了显著进展，相关设施管理更加合理化，促进了设施的有效使用，基本实现了“县有图书馆、文化馆，乡有综合文化站”的建设目标，设施条件大为改善。据不完全统计，2010 年以来，甘肃省累计投入资金 31 亿元，已建成乡镇综合文化站 1228 个（有 1203 个馆舍设施达标，约占总数的 98%；有 855 个文化站按标准配套建设了文体广场，约占总数的 70%）、综合文化服务中心 11559 个、首创数字农家书屋 88 个、文化信息资源共享工程建成 990 个乡镇和 16000 个村基层服务站点，广播电视村村通工程已覆盖全省所有行政村，形成了省、市、县、乡、村五级公共文化服务设施网络体系。其中，截止 2016 年年底，已完成 15558 个综合文化服务中心建设任务，覆盖了全省 97% 的行政村，同时省政府采取

“财政支持一点、项目安排一点、社会筹措一点、个人集资点”的办法，共投入资金 13 亿多元，在建档立卡的贫困村建成集“宣传文化、党员教育、电影放映、体育健身、科学普及”于一体的贫困村综合文化服务中心 6061 个，完成 606 个未达标乡镇综合文化站达到三级以上标准建设任务。以甘南和张掖为例，2013 年张掖广播、电视覆盖率分别为 98.58 和 98.65，甘南广播、电视覆盖率分别为 89.95 和 87.29；2016 年张掖广播、电视覆盖率分别增至 98.61 和 98.67，甘南广播、电视覆盖率分别增至 98.67 和 87.4，基层公共文化设施呈逐年递增趋势。此外，从 2011 年开始，全省 1228 个乡镇综合文化站、126 个街道（社区）纳入了免费开放范围，少数民族地区综合文化服务中心、乡镇文化站得到了普遍新建，实现了基层公共文化服务从单一向综合的转变。基层公共文化设施的改善，为基层公共文化服务体系建设奠定了良好的基础，为基层公共文化服务转型升级提供了有利条件。

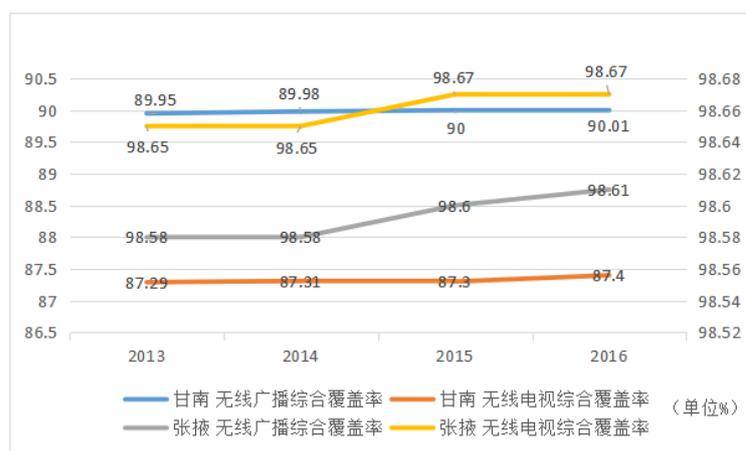


图 3-2 基层公共文化设施覆盖率

4. 基层公共文化产品供给日益丰富

面对当前“文化小康”的国家战略，甘肃省不断加大基层公共文化服务供给力度，基层公共文化产品日益丰富。截止 2016 年年底，全省面向基层群众共举办文艺演出 16000 余场次，开展基层艺术培训展览 34000 多场次，举办实用技术培训 7600 余场次，积极开展“千台大戏送农村”活动，坚持每年为每个乡镇送一场公益性演出，5 年来已经完成 22500 多场演出，观众达 2400 多万人次，通过乡村综合文化服务中心举办科技普及、道德讲堂、读书演讲、体育赛事、党员培训等活动 2 万余场次，组建民间自办文化社团 11559 个，组织群众性文艺演出 1 万余场次，参与群众达到 70 多万人次，开展送图书、科技、博物展览等流动文化服务 500 余次，服务群众达到 100 万人次。同时甘

肃省积极实施农村数字电影放映工程和县级城市数字影院建设工程，努力让基层群众看到看好电影，深入推进全民阅读活动和农家书屋、城乡阅报栏（屏）、出版物发行网点等重点项目。从基层公共文化产品供给方式上来说，甘肃坚持文化服务精准供给，实施“文化进村入户暖心工程”，面向老少边穷地区的“三留守人员”、残疾人、鳏寡老人等特殊群体，深入开展送戏曲、送电影、送展演、送科普等服务活动，把文化产品、文化服务送到群众家中，做到让文化爱民更加实际、文化惠民更加精准。此外，甘肃通过综合文化服务中心为农民文化爱好者、民间艺人搭建了创作展示平台，激发了“草根”创作的活力和动力，使村民自己的文化艺术作品实现了“自产自销”。据不完全统计，全省综合文化服务中心民间自办文艺社团共创作文艺节目 300 多个，开展书画、摄影、根雕、剪纸等艺术展览活动 700 余场次，使民间艺人有了自我才艺展示的平台，在服务群众中也发挥了积极作用，极大丰富了基层公共文化产品的供给方式。

5. 基层公共文化服务能力日益增强

为促进基层公共文化服务标准化、均等化建设，满足人民群众日益增长的精神文化需求，甘肃省文化厅等单位拟定了《加快构建现代公共文化服务体系建设百项重点任务推进计划》（以下简称《计划》），全面实施公共文化设施免费开放，并提高文化设施使用率，基层公共文化服务能力日益增强。

首先，城市社区逐步建设 10-15 分钟“文化娱乐圈”。《计划》提出，要全面加强农村基层文化设施基础建设，于 2018 年 6 月底前实施“乡村舞台”建设在全省 16023 个行政村的全覆盖。完善乡镇综合文化站建设，对全省不达标的乡镇综合文化站进行改扩建。整合厂矿企业、社会团体、闲置学校等设施场所，推进社区综合文化服务中心和体育健身中心、全民健身路径、笼式足球场建设，争取于 2020 年底实施完成城市社区 10-15 分钟“文化娱乐圈”、“体育健身圈”工程。其次，企事业单位体育设施逐步向社会开放。增强公共文化产品供给能力，创作生产优秀公共文化产品，进一步推进戏剧大省、纪录片大省建设，广泛开展戏曲等优秀文化遗产、高雅艺术进校园、进社区活动。全面实施公共文化设施免费开放，深入推进公共图书馆、文化馆、博物馆、美术馆、纪念馆、文化服务中心等免费开放。按照国家统一部署，逐步将民办博物馆、行业博物馆也纳入免费开放范围，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。再次，甘肃基层文化社团的发展壮大为提升其公共文化服务能力注入了新的活力。以张掖市凉州区为例，该区近年来通过组织人力集

中开展民间自办文化社团活动，促使民间文化社团从无到有、从弱到强。针对民间自办文化社团多数以广场舞形式开展活动的实际，制定培训计划，培养提高器乐演奏人员的水平，通过培训较快地提高民间自办文化社团的技艺。通过“千台大戏送农村”、文化科技卫生“三下乡”、“百村千人”农村文化人才培训工程等文化惠民活动，采取“轮训”形式，对自办文化社团骨干、文化能人、民间艺人开展培训和业务辅导。组织自办文化社团与舞蹈、声乐、书画等方面的专业人员结成帮扶对子，设立自办文化社团联络员，上下联动，双向互动，深入开展教、学、帮、带培训工作，实现由“送文化”向“种文化”的转变，提高农村文化建设的“造血”能力。

6. 基层公共文化服务方式不断创新

近年来，甘肃省基层综合文化服务中心本着“种文化”的服务理念，不断创新公共文化服务内容形式，突出中心带动和辐射延伸，充分利用农闲时节、节假日和集市时间，组织开展了“文化下乡”和群众自发性文化活动，实现了基层群众无障碍、零门槛进入各类文化活动室参与活动，有效激活了基层传统文化因子，使得基层文化活动内容异彩纷呈，形式丰富多样，呈现出了多元发展态势。此外，政府文化体制改革的不断深化带动了社会力量加入基层公共文化服务的可能和活力，政府购买公共文化服务成为基层公共文化服务方式创新的主要形式。通过发挥市场机制作用，把政府直接向社会公众提供的一部分公共文化、体育健身和旅游服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量承担，并由政府根据服务数量和质量支付费用。政府向社会力量购买公共文化服务，既是深入推进依法行政、转变政府职能、建设服务型政府的重要环节，也是规范和引导社会组织健康发展、推动基层公共文化服务社会化发展的有效途径，对于进一步深化文化体制改革，转变基层公共文化资源配置方式，提高基层公共文化服务的精准度和有效性，增强公众参与意识，激发经济社会活力，满足人民群众精神文化、体育健身和旅游需求，加快构建现代公共文化服务体系步伐，都具有重要的意义。

二、群众文化需求——以靖远县为例

为准确把握基层民众的文化需求和文化建设成果，需要对基层公共文化服务的需求满足情况进行实地调研以获得直观感受和一手数据。从科学性上讲，甘肃省各个地区的公共文化服务发展不平衡，各基层文化需求具有不同特点，应该对不同地区的情况进行调研分析。但由于基层数目众多、地域分散，覆盖全省范围的大面积大样本的调研显然难以实现，故结合典型性、代表性及地方公共文化服务建设情况，本研究最终选取甘肃

省白银市靖远县作为调研地点，对当地群众公共文化服务的需求状况和基层公共文化服务现状进行全面调查。

靖远县位于黄河上游、甘肃省中东部，辖乌兰、东湾、北湾、刘川、北滩、五合、大芦、高湾、糜滩、三滩、平堡、东升、双龙 13 个镇和石门、兴隆、永新、靖安、若笠 5 个乡；共有 175 个行政村，1125 个村民小组；10 个社区居委会，60 个居民小组。近年来，靖远县坚持把公共文化服务基础设施建设作为文化建设的重中之重，把文化民生作为社会民生的重要内涵，不断加大公共文化基础设施建设力度。全县建成乡镇综合文化服务中心 18 个、“乡村舞台”（村综合性文化服务中心）175 个、社区综合文化服务中心 3 个，农家书屋 180 家、文化资源共享工程村级服务点 139 个、“一村一场”105 个、农村数字电影固定放映点 4 家、城区数字影院 2 家，各类体育协会 12 个。文艺精品力作迭出。编辑出版了《中国西部历史文化名城——靖远》、《灵秀靖远》、《靖远文物精品图录》、《欧化远百年华诞纪念专辑》、《范振绪书画集》、《乌兰》、《古道西风——丝绸之路文化探秘》等；《靖远文物精品专辑》在《丝绸之路》（敦煌）国家文化博览会会刊第 339 期整刊发行；举办了“行进靖远、精彩故事——庆祝建党 95 周年”征文摄影大赛，征集散文、楹联、诗歌、快板等 514 篇，摄影作品 156 帧，微电影 12 部；聘请民间艺人，挖掘整理出版了《靖远县民歌集》；编排演出大型秦腔现代剧《靖远县起义》荣获甘肃省“红梅大奖”，长篇小说《追寻殷实的梦想》推介申报我省重点文艺项目库。文化品牌彰显特色。已形成“法泉寺民俗文化旅游节”、“爱心枸杞采摘节”、“腾飞越野车大赛”、“广场舞大赛”、“秦腔大赛”、“青年歌手大赛”、“少儿艺术展演”等文化旅游品牌，极大地满足了城乡群众的文化需求，深受城乡群众喜爱。

（一）调研设计

本次调研对象主要是基层群众、村干部和乡镇驻村干部。考虑到驻村干部是与基层群众联系最密切的群体，对基层群众的文化需求也更为了解，且大多数都是近几年毕业的大学生，对基层公共文化服务建设有自己的理解和想法。所以在调研中尽可能与所有驻村干部进行了一对一的访谈。

本次调研共收回问卷 242 份，其中有效问卷为 239 份，有效率为 98.76%。在 239 名受访者中，涵盖了靖远县所有的乡镇，涉及 102 个行政村和 5 社区，其中来自农村的有 226 人，占总人数的 94.56%，城市社区的有 13 人，占 5.44%；男性占总人数的

53.14%，女性占 46.86%。从年龄结构来看，18 周岁以下的占总人数的 1.67%，18-40 周岁的占总人数的 65.69%，40-60 周岁的占总人数的 29.29%，60 周岁以上的占总人数的 3.35%。从文化程度来看，小学及以下文化水平的占总人数的 8.79%，初中文化水平的占 23.43%，高中或中专文化水平的占 19.25%，专科和本科文化水平的人数分别占到总人数的 12.55% 和 33.47%，而研究生及以上文化水平的有 2.51%。从政治面貌来看，中共党员占总人数的 28.03%，共青团员占总人数的 17.15%。民主党派占总人数的 0.42%，群众占总人数的 54.39%，超过了一半。从身份和所从事的职业来看，农民占总人数的 34.31%，工人占 7.11%，经商者占 6.69%，学生占 7.95%，村干部占 3.35%，行政或事业单位工作人员占 27.62%（其中，驻村干部为 22.60%，调研人员为 5.02%），自由职业者占 11.30%，无职业占 1.67%。

（二）需求情况

1. 公共文化服务场所使用情况

从图 3-3 可以看出，受访者最常去的公共文化活动场所集中在文化广场、戏台或舞台和寺庙教堂，以参加文化活动或宗教信仰活动居多。

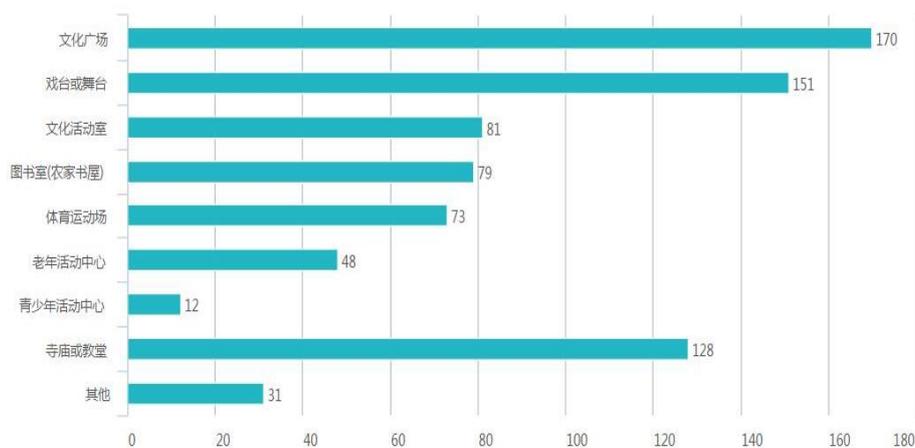


图 3-3 受访者对当地公共文化活动设施或场所的了解情况

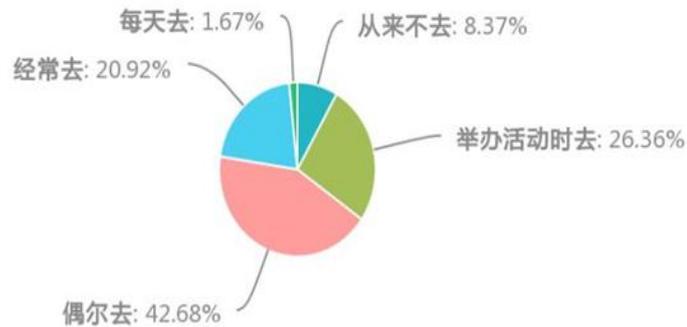


图 3-4 受访者参加文化活动或休闲娱乐的频率

2. 公共文化活动参与情况

对于当地举办的集体文化活动（如图 3-5 所示），主要是集体健身（包括跳广场舞、扭秧歌、跑步、练拳等），其次是唱戏和社火。而对于基层政府举办或提供的文体比赛，文化、科技、卫生“三下乡”活动，电影定点放映和其他一些活动，虽然群众的参与性比较高，但人数还是有限，不能涉及到全体或大多数群众。对于这些活动的群众参与情况如图 3-6 所示，偶尔参与的超过了 50%，经常参与的人与每次都参与的人分别占 19.25%、2.51%，而从从不参与的人却占到 24.27%，由此可以得知，接近四分之一的群众没有享受到公共文化服务。

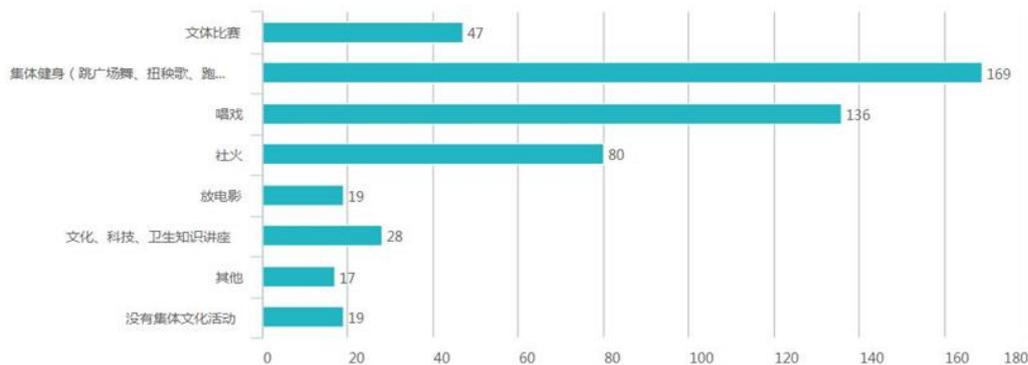


图 3-5 受访者对当地举办的集体文化活动的了解情况

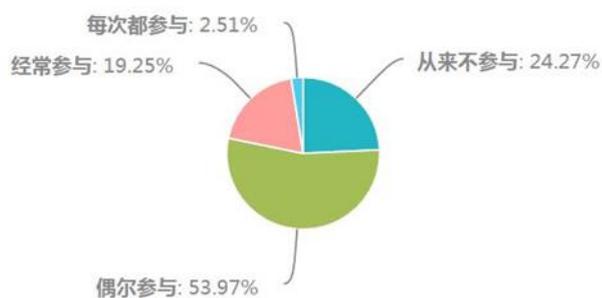


图 3-6 受访者参与当地举办的文化活动的情况

3. 对公共文化服务的满意程度

通过调查发现，受访者对所在的村（或社区）的公共文化服务现状的满意程度（如图 3-7 所示）并不理想，非常满意只占到了 5.02%，绝大多数受访者表示满意程度一般，基本满意与不满意分别占到 20.50%、29.71%。从这些数据可以看出，虽然基层政府在基层公共文化服务方面做了大量的工作，但是并没有产生较好的效果，群众的满意程度也不是很高。

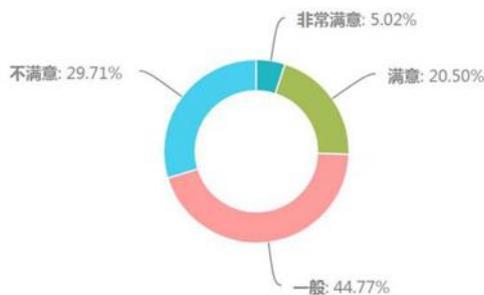


图 3-7 受访者对当地公共文化服务的满意程度

4. 文化娱乐活动需求

靖远基层群众平时喜欢的文化娱乐活动（如图 3-8 所示）主要还是当地的民俗活动和节庆活动，然后依次排序是戏曲或歌舞等文艺演出、体育运动、看电影、唱歌或宗教活动、棋牌、广场舞、读书看报、广播电视。通过实地走访，地方上搞活动时（包括民俗活动、节庆活动），群众参与的热情都非常高，而且这些活动一般都会包含戏曲、歌舞等文艺演出。对于看电影，主要是青年男女的喜好。除此之外，当地的一些庙会民俗活动也很受欢迎，主要为固定人群。而电视广播成了最少的选项，主要因为电视的普及，

而广播在农村早已消失殆尽，人们已将电视广播当成一种习以为常的事物。

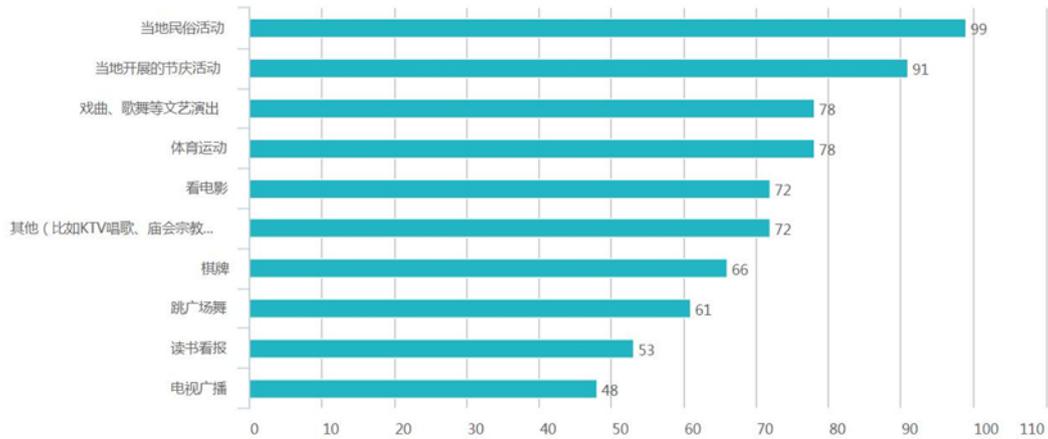


图 3-8 靖远基层群众平时喜欢的文化娱乐活动

5. 公共文化设施的需求

对公共文化设施的需求(如图 3-9 所示)的回答中可以看出,受访者对所问到的文化设施都很感兴趣,需求最高的是文化广场,最低的是影视放映场所。而中间的几种呈均衡状态。由此可见,对于基层公共文化服务设施,基本按照国家规定的基本要求提供即可,关键是提供到位。

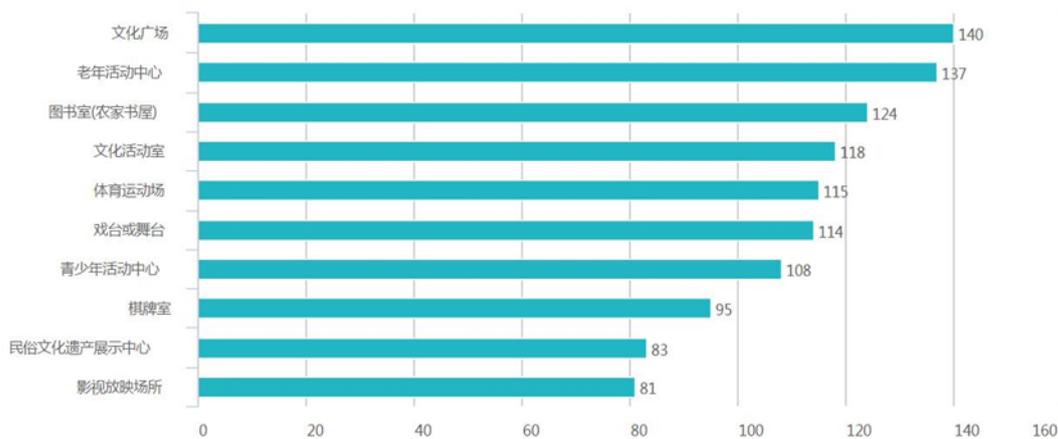


图 3-9 靖远基层群众对公共文化设施的需求情况

6. 公共文化活动需求

在希望基层政府举办哪些公共文化活动(如图 3-10 所示)的调查中,文体比赛(征文、书画、歌咏、戏曲、舞蹈、体育等比赛)和集体健身(跳广场舞、扭秧歌、跑步、

练拳等)的需求程度最高,其次为文化、科技、卫生知识讲座。由此可见,对大众化的文化活动,基层群众都是积极支持的态度。唱戏和社火一般为春节期间的特定活动,因此群众对此类文化活动持平和态度。棋牌一般是群众自发组织较多,对电影的需求一般通过看电视可以得到满足,因此对这两方面的希望值相对较小。

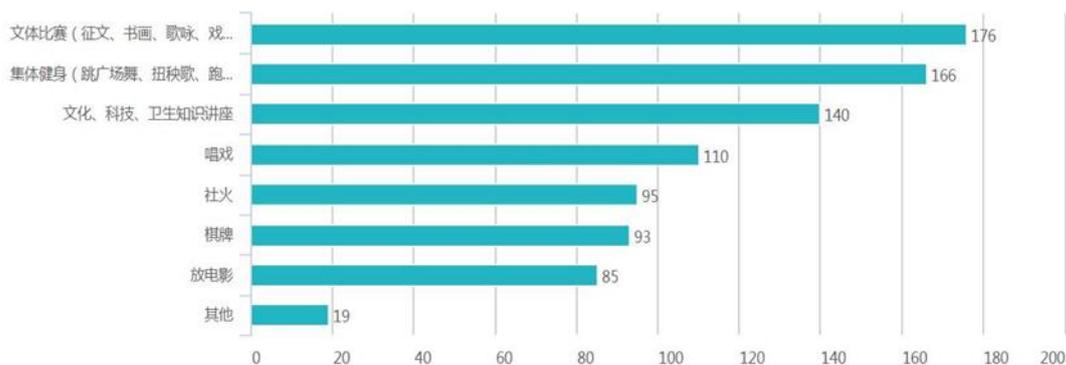


图 3-10 靖远基层群众希望举办的公共文化活动的数量

7. 参与基层公共文化活动的影响因素

在调查对影响基层群众参与公共文化活动的积极性的因素时,选择最多的是活动经费。根据调查情况,每个乡镇年度文化活动经费为 5 万元左右,很难支撑多次文化活动的举办,因此活动经费成了最主要的影响因素。其次为活动组织情况及文化工作人员或文化人才。相对来说,基层群众对活动场地和活动内容并不是很在意,只要在全乡镇范围内,多数人都愿意参加,而活动内容一般大致相同,都是经常性举办的活动内容。活动时间是影响最小的因素,对于基层群众来说,抽出参加文化活动的还是绰绰有余的,而且一般情况下文化活动的举办时间大多都在农闲时期。

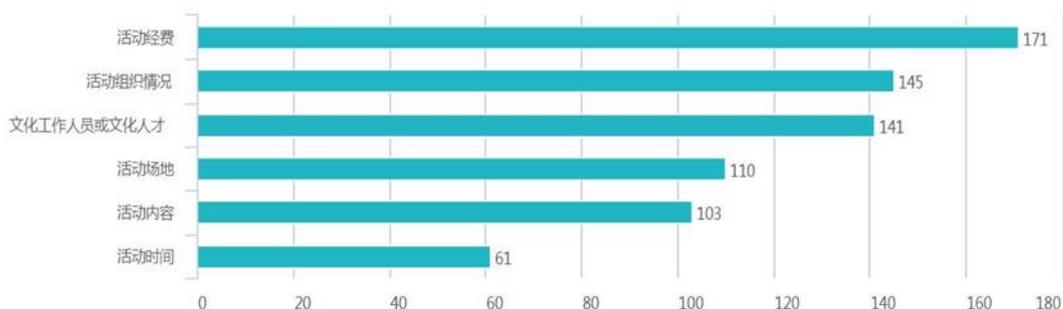


图 3-11 影响基层群众参与公共文化活动的积极性的因素

8. 文化需求的满足情况

在回答自己的文化需求是否得到满足时,52.30%的受访者表示一般,另外,有34.31%的人表示不能满足,只有9.62%的人表示得到满足,而非常满足的占比非常小,只有3.77%。由此可以得出,靖远县基层群众的文化需求满足程度还是处于较低的状态。

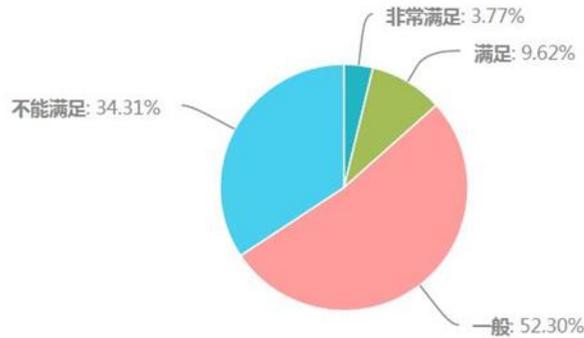


图 3-12 靖远基层群众文化需求满足情况

9. 加强农村公共文化建设的建议

在谈到基层群众对加强农村公共文化建设的建议(如图3-13所示)时,选项中所列的几项建议被选的次数大体一致。相对来说,基层群众的关注点还是在完善文化设施上。从走访的一些行政村的文化设施情况来看,基层公共文化设施还不完善,部分村的文化大院建在相对偏僻的地方,一些文化器材被常年“尘封”,一些体育建设器材堆放在村委会院子里没有安装,还有部分文化设施已严重损坏且没有及时修复。

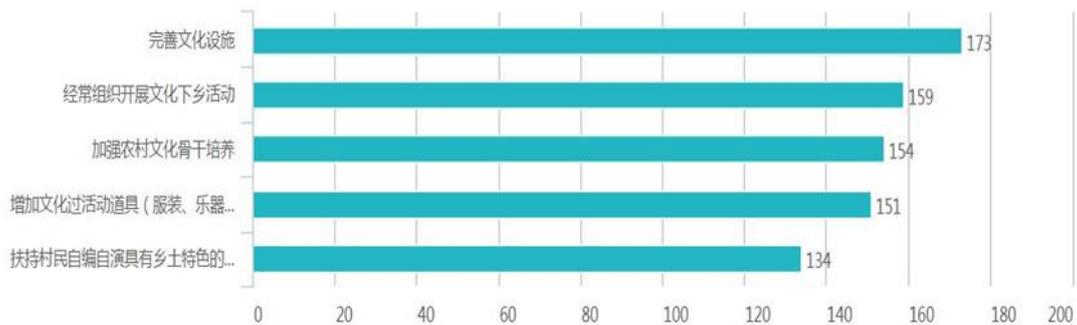


图 3-13 靖远基层群众对加强文化建设的建议情况

通过上述调查结果显示,从当前基层群众公共文化服务需求的特点来看,群众公共文化服务需求表现为多重性、多层次性及实用性等特点。同时与全国多数地区一样,文化需求偏好随着社会的进步而不断变化,呈现出需求新生性、成长性、时代性和多元性等兼容变化的趋势。文化需求从过去少数人兴趣爱好的单纯娱乐变为现在广泛的“求富、

求知、求乐、求美”的多元性需求，精神文化需求日趋旺盛。在了解群众的文化需求基础上将公共文化服务供给与需求有效衔接，有针对性地保障群众的文化权益，提高服务效能，进一步完善基层公共文化服务体系。甘肃省在基层公共文化服务建设中，应当利用好公共文化阵地，把握基层群众多样化的文化需求，为基层群众更多地提供符合其需求的产品和服务，这是当前完善公共文化服务体系、提高服务效能必须解决的问题。

三、发展桎梏

经过长期努力，甘肃省基层公共文化服务建设已取得一定成效，切实推进了公共文化服务的建设进程，但从总体上看，甘肃省基层公共文化服务建设还存在着一些亟待解决的问题，主要包括政府投入不足、服务效能不高、运行机制不畅三个方面的发展困境。

（一）政府投入不足

1. 财政投入不足且基础设施建设滞后

近年来，甘肃省财政对公共事业费用的投入连年增长，但是文化事业费用在财政投入的比例依然很低，尤其是城乡基层公共文化经费严重不足。2014年甘肃省公共文化经费占全省一般公共预算总支出的0.59%，2015年占0.57%，总体来看，财政对公共文化的支出比例较低。包括农家书屋、文化信息共享工程、广播站在内的许多公共财政文化项目，大多只给设备购置安装费，而没有安排人员的工作经费和维护管理费；部分县市区落实公共图书馆、文化馆、美术馆、博物馆、乡镇综合文化站等免费开放的经费困难较大，“农家书屋”出版物补充更新经费短缺^[15]。根据发达国家和地区的实践经验来看，要满足基本公共文化服务需求，公共文化事业的投入应占政府公共支出的1%左右^[16]，可见，甘肃省财政对公共文化投入力度与发达地区相比还存在较大差异，财政投入不足成为制约基层公共文化服务建设的瓶颈。

由于财政对公共文化经费的投入不足，致使甘肃省基层公共文化基础设施建设处于落后状态，尚未形成完善的文化服务设施网络。回顾过去五年，全省的公共图书馆和艺术表演场馆数量几乎处于零增长态势，博物馆前后也仅增加了5所，三馆数量徘徊不前（如图3-14所示）。市县级的三馆建设滞后，就难以将其服务触角延伸至基层，尤其是贫困地区的公共文化设施更为落后。如此数量的增长走势，凸显了甘肃省政府对公共文化设施建设投入不足的艰难境地，与目前国家层面大力提倡的加大公共文化基础设施

^[15] 甘肃省“十三五”公共文化服务体系建设规划

^[16] 张帆. 我国城市公共文化服务建设研究[D]. 上海交通大学, 2008.

保障目标差距甚远。

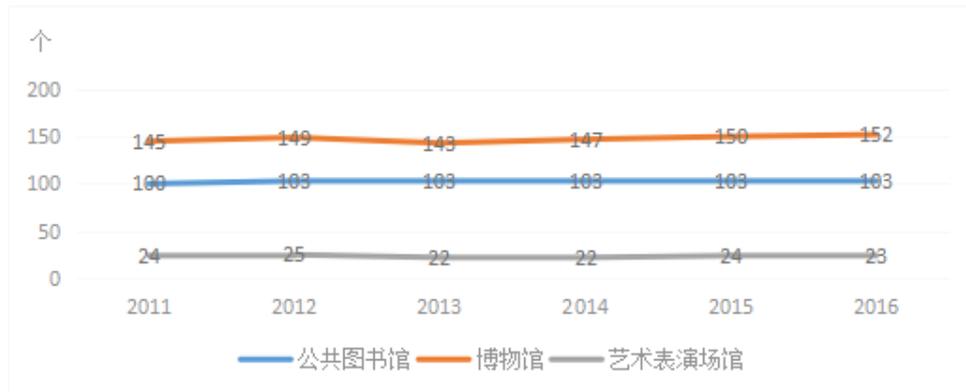


图 3-14 2011 年—2016 年甘肃省三馆数量变化统计图^[17]

2. 制度保障不完善

为文化事业发展提供良好的制度环境是文化建设的一项重要内容，而甘肃省公共文化服务建设存在制度保障不完善的困境，影响了文化建设及其可持续发展。甘肃省基层公共文化服务建设道路还在进一步探索之中，管理体制、运作机制、服务模式等未形成完善的制度设计和稳定的长效机制，文化法规体系不完善，缺乏相关法律法规来维护公共文化建设的内外部秩序^[18]，公共文化服务的项目、内容、进程、目标及其资金使用等还未形成完整的政策法规，阻碍了基层公共文化服务的良好发展。例如，目前制约公共文化服务最主要的障碍是财政不足，急需建立投融资机制以解决此问题，然而关于公共文化服务领域的融资政策的正式文件和规章制度很少，也多是根据国家层面政策办法所制定，不能完全适应甘肃地区的实际情况，政策效度有待提升。此外，公共文化供给主体缺乏必要的制度保障，造成了文化供给主体单一，文化参与积极性不高等诸多后续问题。

（二）服务效能不高

1. 公共文化设施利用率较低

甘肃省五级设施网络基本建成，全省各乡镇公共文化基础设施总量不断增加，但由于管理和配套措施相对滞后，除了供村民健身娱乐的村级文体广场利用率相对较高外，其他文化活动场所和文化设施均存在着利用率低、效益发挥差的问题。其中，最突出的是大部分乡镇村社的农家书屋、阅览室等文化资源开发利用普遍不高。有些农家书屋

^[17]甘肃统计年鉴.<http://www.gstj.gov.cn/tjnj/2016/table/20/02.html>.

^[18]李少惠. 转型期中国政府公共文化治理研究[J]. 学术论坛,2013,36(01):34-38+43.

根本不存在图书借阅量，基本都是闲置。群众反映赠送的图书大都来自于乡镇自筹或者部门、个人捐赠，许多书籍已年代久远，可读性不强。此外，部分文化活动场所被挪用挤占的情况比较普遍。一些文化设施长时间闲置，有的活动场地甚至长时间锁门，没有发挥应有的作用。如定西有的乡镇文化站暂时由乡派出所借用，真正发挥作用的屈指可数。于是，基层文化服务场所和设施大部分成为了“摆样子”、“装门面”的工具，公共文化设施利用率极低，根本无法产生实际效用。

2. 服务网络不健全

健全服务网络是建设基层公共文化体系的核心步骤，同时也是甘肃省公共文化服务建设的一块短板。公共空间设施场地以及提供的基本服务项目全部免费开放的目标还未完全达成，数字图书馆、博物馆、影剧院等高端化的文化服务网络难以延伸至村一级，广播电视“村村通”网络传输文化共享工程还没有形成稳定的建设体系，社区和村一级作为公共文化服务的最末端，只能享受到农家书屋和文化活动室为依托的设施网络。此外，由国家、省、地市、县、乡、村和城市社区在内的六级公共文化服务网络是针对公共文化便捷性和均等化建设原则提出的文化服务网络制度设计，但是在甘肃省内，该网络机制并未形成。如图书馆、文化馆、博物馆多集中于市县区级，乡镇村社还没有建成完整的分馆服务机制，县、乡图书总馆分馆也没有实现通借通还目标，总分馆制建设仍未达标；社区文化服务网点不均，基层群众很少能享受到“十五分钟文化圈”的便利，基层公共文化的服务网络建设面临着艰巨挑战。

3. 资源配置不平衡

甘肃省面临着区域历史文化悠久而经济欠发达、文化资源富集而公共文化服务能力不足的客观实际，基层公共文化服务整体建设效果不佳的表现之一在于没有将现有的文化资源进行优化配置，导致如河西与河东、城市与农村、近郊与边远牧区之间地域发展不平衡^[19]。以会宁县公共数字文化服务为例，县文化馆没有建成电子阅览室，行政村和社区中除会师镇会师门社区和东山根社区有标准电子阅览室之外，其他村、社区均没有。公共数字文化服务平台统筹难，短板较多，网络资源尚未形成融合态势。绝大多数乡镇综合文化站、村文化活动室一间房屋门口同时悬挂着“党员远程教育工程”、“文化资源信息共享工程”、“妇女之家”、“老年活动室”、“少儿活动室”等多个牌子，缺乏统筹协调，科学化建设管理的水平不高，无法实现共建共享的文化服务格局。另外，

^[19] 甘肃省“十三五”公共文化服务体系规划.<http://news.hexun.com/2016-08-31/185803667.html>.

资源配置不平衡使得农村发展滞后于城市，文化设施、文化人才、文化活动均集中在城市，而如乡镇村社的文化资源配备不齐全，其功能发挥也不尽如人意，对于效能提升的推动作用也未显现。

4. 需求表达欠缺

基层公共文化服务建设的原则在于以群众需求为导向，建立服务大众的机制。但是在实践过程中，基层群众在公共文化需求表达方面几乎处于“失声”处境，已经形成了政府主办的惯性思维，民众的观念还只停留在享受文化权利的层面上，存在比较严重的依赖思维，出现“等”、“靠”、“要”的被动局面，而不是主动参与到公共文化建设中去表达自己利益诉求文化需求。许多文化活动都是社区组织动员，带有明显的自上而下行政动员的特点。这样就造成了公共文化服务供给的盲目性，使得本来就有限的公共文化资源不能高效用地满足群众的文化需求，供求不对接，公共服务效能低下。

（三）运行机制不畅

1. 多元参与机制不健全

由于传统行政体制的固化和公共文化服务的公益性特征，政府成为基层公共文化服务的主要提供者，社会参与度较低，多元参与机制不健全。其一，区镇（乡）政府仍是农村公共文化事业最主要的规划者、提供者和实施者。现阶段，文化经费投入、文化设施的兴建、文化活动的组织、文化信息的传播、文化活动的反馈都是由区政府及各乡镇政府有关部门完成的，如乡政府开展的文化下乡活动、农家书屋、文化活动室及老年活动中心，均是由政府一方操办。其二，非政府文化组织发育不健全，无法有效供给公共文化产品。甘肃省作为经济欠发达地区，非政府文化组织数量极少，仅有业余舞蹈队、戏班等这类自发性的文化娱乐组织，但是这些公共性的民间组织大都组织能力较差，缺少建设资金，大多依赖政府组织，自身发展能力薄弱，因此其所提供的文化服务活动相当有限，且社会认可度较低，难以独立开展活动。其三，企业参与程度较低。目前，甘肃省企业参与公共文化服务的作用非常有限。企业对于教育、扶贫的捐款资助较多，但是对基层公共文化服务的投入却难以形成长效机制。多元参与机制在公共文化领域内难以建立，尚未形成公私之间竞争态势，公众缺乏自由选择的机会，由此造成的后果是政府财政压力过大、服务内容单一，服务效果不佳，且难以顾及到各方需求。

2. 人才培养和发展机制不完善

人才建设是基层公共文化服务的中流砥柱，完善公共文化服务建设，必然需要大量

的基础性的专业人才，然而甘肃省基层人才培养与发展机制面临着三个主要困境：一是人才总量严重不足，结构失衡。由于市、县区、乡镇机构改革，部分文化机构（专业艺术院团）被撤销，编制被取消，人员被分流，队伍严重萎缩。文化专业人才占全部文化人才不足 1/3，复合型人才和高技能人才比例更低。二是人才流动体制不畅。近年来全省各地文化场馆和文化活动大量增加，但许多文化单位缺编缺人，许多文化工作难以开展。例如，在甘肃民族地区有着丰富的民族歌舞资源，但是目前尚没有能够把这些歌舞资源转化为大型民族歌舞的专业编舞人才，加上人才管理的条块分离，文化单位缺乏用人自主权，在岗不能胜任的人出不去，有能力、有水平的文化人才进不来。三是人才发展机制不够完善。公共财政的文化人才投入严重不足，许多公共文化项目包括文化惠民工程项目多数是只给设备购置费，而没有安排人员的工作经费。政府扶持文化人才的政策措施落实不到位，文化人才培养、引进和使用机制不完善。文化单位内部的三项制度改革不到位，分配中的大锅饭现象依然突出，文化人才队伍活力不足。

3. 绩效评估机制难以落实

绩效评估机制的建构将使基层公共文化服务建设实现计划性、科学性和有效性^[20]，是落实基层群众文化权益的重要保障。但是在甘肃省基层公共文化服务建设过程中，绩效评估机制存在两个主要问题：第一，绩效评估主体缺失。当前甘肃省基层公共文化服务的绩效评估主体均是上级政府文化行政部门，带有明显的规范、控制、监督、检查等行政管理职能的倾向，这样会导致基层文化建设只向上级负责，而忽视服务对象的意愿，显示着强烈的利益相关性。第二，绩效评估方式欠妥。公共文化服务考核指标往往处于僵化状态，重“硬件绩效”，轻“软件绩效”，侧重对实物的测量，却忽视了实际使用效果和群众满意度，考核时也只有活动数量、团队人数等几项单一的指标，而对于更主要的活动创意、效果等则无从考量，更没有相应的激励机制，缺少科学全面的指标体系。

四、理性反思

（一）基于政府层面分析

1. 财政能力薄弱

财政能力薄弱是造成基层公共文化服务建设投入不足的直接原因。2015年甘肃省一般公共预算收入为 743.86 亿元，在全国排名第 27 位，一般公共服务支出为 272.01 亿元，其中文化体育与传媒支出为 62.76 亿元，两项排名均为第 22 位，占全国中下水平。

^[20] 李宁. 农村公共文化服务绩效评估机制构建研究[J]. 宁夏大学学报(人文社会科学版),2009,31(06):181-184.

甘肃省属于西部内陆欠发达地区，生态环境恶劣，经济发展基础薄弱，难以吸引外来投资，增长动力疲软，财政自给率不到 30%，个别县区低于 10%^[21]，非税收入占财政总收入的三分之二，政府财政能力薄弱问题愈加明显。此外，近几年甘肃省的财政收入年平均增幅为 10%左右，但是财政收入基数小，政府负债率较高，加重了政府财政收入低的问题。面对复杂严峻的外部环境和较大的经济下行压力，财政能力不足严重制约了政府对公共文化建设经费的投入，因此如何提升政府财政能力从而加大对公共文化建设资金的支持力度成为了一项亟待解决的难题。

2. 政府职能定位模糊

在现代公共文化服务体系构建中，政府存在着职能管理不到位和职能本身交叉重叠等问题，这是由于政府本身职能定位的模糊和不准确导致的。具体表现在：一是政策与制度制定的缺位。缺少政策制定，使得基层公共文化服务缺少建设导向，没有相应的制度依据，公共文化产品和服务的提供没有成为对政府的硬性约束，难以形成公共文化服务建设的长效机制。甘肃省政府在基层公共文化服务方面的工作力度还不够，现有的政策作用发挥有限，缺少引导和监督。以电子阅览室为例，在移动互联网时代，手机阅读代替了人们去阅览室阅读，使得电子阅览功能不能完全发挥。而且部分文化站从业人员对配备的共享工程设备不够熟悉，不能及时有效排除设备使用中出现的故障，导致部分设施利用率低。二是全能政府的越位。长期以来，政府的全能型定位存在于文化建设的各个方面，出于传统意识形态的考虑，政府行使着文化事业单位经营者、所有者、管理者应行使的职能，而忽略提供优质的公共文化服务职能，政府大包大揽，缩小了社会、公民的选择和创造空间，也低估了市场、社会、公民的理性行为能力。三是职能重点与引导的错位。主要表现为重文化产业发展，轻文化服务建设。甘肃省经济发展速度缓慢，政府将社会发展的主要目标定位为经济的增长，因而在文化领域也就更加注重文化产业对经济的促进作用，与此同时忽视了与人民大众生活息息相关的公共文化服务的完善，使之一直处于落后状态。

3. 传统体制机制的制约

首先，传统体制下，政府文化部门采用管、办、养合一的直接生产方式提供公共文化服务^[22]，视野比较窄，能力和活力都不足。近年来逐步实行的文化体制改革，要求政

^[21] 甘肃财政厅.<http://www.czxx.gansu.gov.cn>.

^[22] 朱永刚. 杭州市公共文化服务体系研究[D].南昌大学,2013.

府由微观管理向宏观管理转变，理念虽然先进，但甘肃地区的文化体制改革的实践还不到位，一切公益性文化要素和资源都高度集中在政府部门，一切文化公益活动都按政府的计划进行^[23]，市场化、社会化的文化事业发展体制仍不健全。其次，传统体制是在计划经济基础上建立的，甘肃省公共文化建设的**主要管理手段依然是行政手段，由上级领导或行政机关直接且明确的指挥下级部门和人员开展工作，运用其他手段如经济手段、法律手段等管理公共文化服务并不成熟，没有把类似于税收、价格和金融等一系列基本手段很好的利用起来，也缺少相应的政策和投入补贴。同时，法制化的缺失导致文化事业的发展缺乏相应的法律保障。最后，出于传统的思维定势，甘肃省文化事业长期依赖政府的管理和运行，公共文化运作机制的建立缺乏创新意识，导致机制僵化、脱节，同时也缺失竞争、激励、约束机制，导致效率低下，人浮于事，没有建立起灵活的用人机制，使运作机制不畅通。

（二）基于社会层面分析

1. 资源整合不到位

公共文化资源一般分布不均衡，需要对其进行合理有效整合才能达到优化配置、高效利用的效果^[24]。在甘肃省，基层公共文化服务地域发展不平衡、服务效能难以提升的主要原因就是文化资源整合不到位所导致的。其一，软性文化资源的缺乏纵向挖掘。甘肃是文化资源的富矿区，民俗文化丰富多彩，革命历史文化遍布全省，民族文化气息浓郁，还有蕴含甘肃人民特有的精神价值、民族情感的非物质文化遗产等等，多元的文化要素都可以为基层公共文化服务建设所用，但是实践中却并没有体现出软性文化资源的传承和发扬，使文化建设缺少源头活水，文化活动单调乏味，缺少吸引力和丰富性，文化资源也面临着流失的威胁。其二，硬性文化资源横向整合不充分。包含载体资源、产品资源、网络资源、资金资源、人才资源在内的硬性文化资源是维持基层公共文化服务发展的必备条件，然而在实际建设过程中，这些硬性文化资源没有得以充分整合。以现实文化资源为例，相对于历史文化资源而言的现实文化资源，主要是指改革开放和现代化建设中创造出来的新的文化资源^[25]，包括由文化部门主办或实行行业管理的文化和相关产业机构，以及这类机构的文化产出，包括文艺创作、文化传媒、文化基础设施、社

^[23] 李少惠. 甘肃省公共文化服务的困境与发展理路[J]. 甘肃行政学院学报,2007,(01):91-94.

^[24] 谭乔西. 公共文化资源整合的集群与辐射效应[J]. 重庆社会科学,2016,(05):87-93.

^[25] 王国安. 历史文化资源与现实文化资源的融合研究——以宁波北仑为例[J]. 中共宁波市委党校学报,2009,31(05):114-117.

科研究等文化资源。若这些现实文化资源能够得到充分利用，则能够对文化建设产生助推之力。然而由于不同单位在服务对象和服务内容上有所差异，各单位只关注自身工作范围内的事情，很少将这些资源整合，其利用率较低，制约了公共文化服务的发展空间。多元文化资源的相互衔接和有机融合不足，使公共文化资源难以协同共享，其效益和利用率也没有达到最大化和最优化，导致甘肃地区的公共文化服务长期维持在一个相对偏低的水平上，公共文化陷入效能低下的困境。

2. 社会创新不足

甘肃基层公共文化服务建设起步较晚，阻碍其发展速度的一个内在原因是公共文化服务创新意识不足，主要表现在：一是理念创新落后。公共文化服务的理念在于以人为本，因地制宜，实现公共文化服务均等化，但是实践过程中却长期依赖政府主导，忽视人本原则，并未真正保障群众的文化权益。二是机制创新不足。基层公共文化服务建设需要内部的一系列机制协调配合，但是实际情况中却显现出了机制的僵化与脱节，缺乏机制创新，致使文化服务的效率低下。三是技术创新乏力。时代的快速演变对基层公共文化服务的现代化建设提出了内在要求，大数据、云计算等先进技术的革新对文化建设起到了重要的支撑作用，显然，甘肃省基层公共文化服务的技术创新势头乏力，难以对文化服务建设产生推动作用，技术创新落后成为制约基层公共文化服务质量提升的重要因素。

3. 社会认识失衡

文化的最大特质就是兼有意识形态属性和经济属性^[26]。做好文化建设既有利于经济增长，又能促进发展方式的转变，而基层公共文化服务的建设对社会文明进步又有着巨大的助推作用。然而甘肃省文化建设却存在着严重的社会认识失衡问题，导致政府、社会对基层公共文化服务的重视程度不够，主要表现在：一是重经济、轻文化，认为经济决定文化，只有经济先发展，才能带动文化建设，而文化建设投入大，耗时长，见效慢，在社会发展的作用并不明显，所以社会资源向经济建设倾斜，忽视了文化建设的重要性；二是重投入、轻管理，国家对基层公共文化服务的投入主要集中在基础设施方面，且大多数是一次性基建投入。中西部地区县以下几乎没有对文化人才的投入，也几乎没有保证文化设施正常运行的经费^[27]，政府大多只管建设，不管后续运转，基层政府大张旗鼓

^[26] 王国忠. 基层公共文化服务体系建设研究[D].内蒙古师范大学,2013.

^[27] 裴玲. 西部农村公共文化服务供给模式研究[D].兰州大学,2009.

进行农村基层文化设施的建设,盲目追求数量,搞形象工程,不顾如何提升有效利用率,导致基层公共文化服务效能低下。三是文化建设的丰富内涵被局限,认为公共文化服务就是读书看报、跳舞唱歌、送戏下乡,忽略了公民文化认同、群体意识、公共精神的培育等价值内核,造成“重城镇阵地、轻边远山区,重大型庆典、轻日常活动,重精美培养、轻大众普及”的现象^[28]。尤其是在发展经济的重压之下,更难以凸显文化建设的紧迫性。

(三) 基于群众层面分析

1. 基层群众文化消费能力不足

文化消费需求的增长总是受制于社会生产力水平的发展,因而文化消费水平能够更直接、更突出地反映现代物质文明和精神文明的程度。如图所示,甘肃省城镇居民和农村居民的文化消费水平较低,近几年来文化消费占生活消费支出的比重走势平缓,平均增速为 0.735%,而在收支情况中,2015 年城镇居民与农村居民的文化消费支出比重在生活消费总支出的比重分别只占 11.7%和 12.5%,比重很低,相反,城乡居民的消费主要停留在吃穿住用上,食品、衣着、居住三者消费占总支出的比重均在 57%以上,恩格尔系数很高,意味着城乡居民的生活水平还处于较低阶段,文化消费能力不足。

表 3-8 2015 年城镇、农村居民人均收支情况^[29]

| | 项目 | 城镇居民 | 农村居民 |
|----------------|---------|-------|-------|
| 人均可支配收入 (元) | 总收入(元) | 23767 | 6936 |
| | 工资性收入 | 15189 | 1975 |
| | 经营净收入 | 1805 | 3205 |
| | 财产净收入 | 2295 | 128 |
| | 转移净收入 | 4478 | 1808 |
| | 消费支出(元) | 17451 | 6830 |
| 消费支出构成 (%) | 食品 | 30.63 | 32.86 |
| | 衣着 | 10.08 | 6.3 |
| | 居住 | 20.29 | 17.88 |
| | 交通和通讯 | 10.6 | 11.88 |
| | 教育文化娱乐 | 11.7 | 12.50 |
| | 医疗保健 | 7.97 | 9.8 |
| | 其他商品及服务 | 2.26 | 1.73 |

^[28] 曹爱军. 新农村公共文化服务发展构想[J]. 四川行政学院学报,2009,(03):16-18.

^[29] 甘肃统计年鉴.http://www.gstj.gov.cn/tjnj/2016/table/20/02.html.

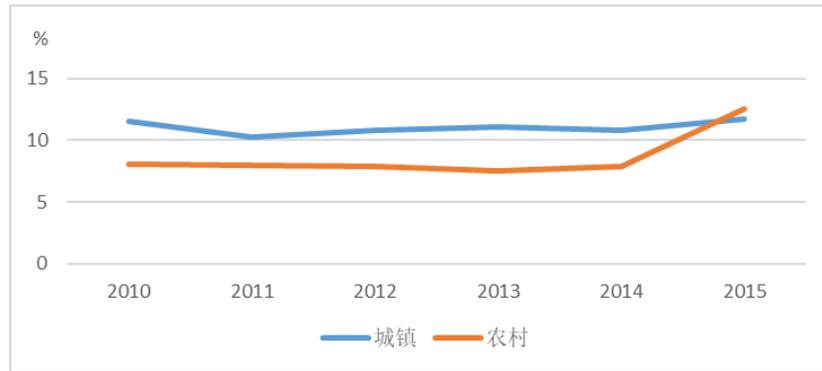


图 3-15 2010-2015 年城镇、农村居民文化消费占生活消费支出的比重走势^[30]

2. 基层群众参与意识不强

群众参与意识薄弱是阻碍甘肃省基层公共文化服务发展的内在因素。基层公共文化服务对象是人民群众，服务目的是满足人民群众的文化需求，如果公众对公共文化没有积极的要求与高度的热情，不了解、不表达自己的文化需求，那么公共文化服务很难得到实质性的进展。反思文化需求表达欠缺的原因，一方面是公共文化服务需求表达的主体缺位。群众不清楚公共文化需求表达为何物，也不明白需求表达是公民的基本文化权利，缺乏主人翁意识和需求表达的主动意识。同时，代表基层居民利益的社会组织作用不够，只把工作重心放在政策实践和完成指标要求上，忽视对居民需求信息的收集和整合，不擅于争取和维护居民的公共文化权益，从社会组织角度难以形成影响政府决策的公共服务需求表达“声音”。另一方面，政府与群众缺乏连接桥梁致使需求表达渠道不畅通。街道办事处、居委会、村委会作为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带，其职责在于倾听群众声音，组织群众参与，保障群众文化权益，但在实际工作中，街道办事处、居民委员会则站在了政府一边，被动执行上级政府指派的任务，其群众自治性组织实际上被弱化和虚化，这种“向上看齐”的状态并非以人民为中心，导致基层公共文化服务需求难以上传，自然造成了公共文化服务供需失衡且资源浪费的困境。

^[30] 甘肃统计年鉴.<http://www.gstj.gov.cn/tjn/2016/table/20/02.html>.

第四章 甘肃省基层公共文化服务建设的地方实践

一、甘肃省基层公共文化服务的职能转变

（一）基层公共文化服务职能演变历程

基层公共文化服务职能演变是基层政府和管理社会公共文化事务中职责和功能的改变、转化和发展，其实质是对原有公共文化服务职能体系中行政职责和功能进行重新审视和再认识，按照经济、社会发展的需要，重新配置与之相适应的职责和功能。基层社区文化中心是基层政府在公共文化服务职能转变过程中的载体，作为基层公共文化服务的桥头堡和先锋站，可以将基层社区文化中心看作公共文化服务体系中最深入社会的组织部分。基层文明是否健康，人们享受的公共文化是否丰富多彩，都与之有着密切的联系。自新中国成立以来，基层公共文化服务的职能也在曲折中发展，主要可以分为以下四个基本阶段。

1. 基层公共文化服务职能初始阶段

关于基层文化服务的概念，最早可以追溯到新中国成立前所建立的民众教育馆，设立目的在于进行扫盲教育，普及科学文化知识。1941年11月，陕甘宁边区政府教育厅发布《民众教育馆组织规程》，指出“民众教育馆为进行社教之机关，其任务为消灭文盲，宣传政治常识、科学常识，发展经济建设，提倡卫生，破除迷信，组织与提高群众文化娱乐工作”。

新中国成立后，政府在接管并改造民众教育馆的同时，大力借鉴并推广了苏联的“文化馆”建设模式。文化馆的产生一方面向广大农村地区人民普及科学文化知识，另一方面则增强人们对新政权的认同感和合法性，进行政治思想教育和意识形态的宣传。这套文化体制一直从中央扩展到地方基层，实行自上而下的“条条”垂直管理。文化站作为基层服务于民众文化生活的具体组织而存在，构成了基层社会文化治理结构的重要组成部分。

在文化站的发展初期（1949-1958），属于基层公共文化的重建时期。在此期间基层公共文化的基本功能是政治服务、政治宣传和渗透。通过编写黑板报、广播、标语以及各种文艺宣传形式宣传党的路线、方针、政策，并对群众进行政策科普，进行爱国

主义、共产主义教育等，这些活动对提高人们的政治觉悟和政治认同感、激发群众的社会主义劳动热情有着深刻作用。这一时期的“群众文化虽然形式多样，但其主要功能是传播主流意识形态，是国家意识形态的一部分”。随后，文化站发展进入曲折时期（1958-1978）。由于党和国家的公共文化工作方针转变，基层公共文化的发展出现曲折和停滞。在全面建设社会主义时期，公共文化工作陷入了“非左即右”的怪圈，基本处于瘫痪状态，一些文化站被取消，大批文化工作者被打倒、下放基层进行改造，办公地被占用，图书和文化设备大部分散失；另一些文化站被异化成错误思想的舆论工具，造成了文化事业的扭曲发展和重大损失。

在全能主义政府时期，政治意识占据主导地位，基层文化服务偏向于文化的思想教育功能和意识形态的重塑功能。在其设立之初，宣传党的路线、政策、方针，向群众进行时事、政策等宣传教育。但经过曲折发展，文化站转变为了意识形态化的工具。总体上来说，文化站在普及科学文化知识、提高人们文化水平和专业知识技能、丰富人民群众文化生活上有着显著作用^[31]。

2. 基层公共文化服务职能的发展阶段

随着十一届三中全会提出将国家重心从阶级斗争为纲转向以经济建设为中心上来，文化站开始得到恢复和发展，全国的相关基层文化服务组织机构也逐渐走向恢复，文化活动全面展开。在此期间，乡镇文化站的基本功能是用文化艺术的形式宣传党的方针和路线，通过组织剧团宣传、电影放映和文化演出等方式进行文化活动。

1981年国家第一个关于文化建设的文件，即《关于关心人民群众文化生活的指示》，明确提出了“乡乡有文化站”的目标。1978年，全国只有文化站3264个，到1982年底，全国已建立乡镇文化站32780个。20世纪80年代，按照“精简机构、逐步放权”方针，国家对乡镇“七站八所”等事业单位进行了改革，“人财物三权的下放”结束了乡镇文化站由县（市）文化主管部门和乡镇政府双重领导、以县市文化主管部门垂直领导为主的体制，确立了由乡镇党委、政府领导，县市文化主管部门业务指导的管理体制^[32]。与之前意识形态化的文化动员宣传特点相比，此时的乡镇文化站成为经济发展的一个重要的支撑力量，带有明显的经济烙印。

3. 基层公共文化服务职能的深化阶段

^[31] 卜清平. 乡镇文化站的历史变迁与路径转向[D]. 华中师范大学, 2014.

^[32] 夏玉珍, 卜清平. 前世与今生: 乡镇文化站的历史变迁与路径转向——公共文化服务不同时期的功能[J]. 甘肃社会科学, 2014, (01).

党的十七届六中全会提出推动社会主义文化大发展大繁荣的宏伟目标。基层公共文化建设的基础功能发生了深刻的变化,从以前注重数量到现在注重质量,从文化的单一性、低层次向文化的多元化、高层次方向发展。2008年11月,《全国“十一五”乡镇文化站建设规划》正式公布,该规划提出要重视打造乡镇文化站,加强基层文化阵地建设。中央转移支付专项资金39.48亿用于新建和扩建26700个乡镇文化站,还拨付专项资金11.62亿为中西部的22个省市自治区文化站购置了业务运转设备和文化共享工程设备。到2010年底,基本实现了“乡乡有文化站”。农村公共文化服务体系日趋成型,草原书屋、农家书屋、广播电视“户户通”等一大批重大文化惠民工程取得突破性进展,使我国基层公共文化服务建设迈上了新台阶。“十二五”期间,中央高度重视文化建设,不断深化文化体制改革,十七届六中全会通过了《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》。随着我国城镇化进程和农牧业现代化进程的加快,基层群众对精神文化的需求呈现出多样性特征,国家对现有基层公共文化资源优化整合,统筹规划,统一协调,使之发挥整体社会效益。

这一阶段,公共文化服务供给机制逐渐由政府单一垄断供给转变为政府、市场和社会多元主体的供给格局。公共文化作为一种“软实力”,在促进经济发展方面具有不可替代的作用。作为政府基层治理中的一部分,公共文化的基本功能是规范和约束人们的思想行为规范,化解社会矛盾和危机,抵制和去除愚昧、保守、迷信等有害因素,丰富人们的闲暇生活,提高人们的文化素养^[33]。基层公共文化服务是党和国家开展基层文化工作和社会主义精神文明建设的前沿阵地,具有承上启下、保障农村居民的基本文化权益、促进基层经济社会协调发展的重要作用。

4. 基层公共文化服务职能的改革创新阶段

随着经济社会的迅速发展,公众对公共文化的需求逐步加大,在“服务型政府”建设中,公共文化服务理念和功能显得尤为重要。但由于经济社会发展和其他诸多因素的限制,地区之间、城乡之间仍存在公共文化服务非均等化的问题。党的十八届三中全会明确提出了建设“基层综合性文化服务中心”的决定。“基层综合性文化服务中心”的建立旨在落实《国家基本公共文化服务指导标准(2015-2020年)》,进一步完善基层综合性文化设施建设标准,加大建设力度^[34]。

^[33]李少惠,王苗.农村公共文化服务供给社会化的模式构建[J].国家行政学院学报,2010,(02).

^[34]王红丽.土默特左旗乡镇文化站建设问题研究[D].内蒙古师范大学,2016.

在此阶段，基层综合性文化服务中心的重要功能和作用是补充和完善现有乡镇文化站的不足。基层综合性文化服务中心主要依托基层党组织活动场所和基层综合服务设施，配备相应器材设备。着眼于保障群众的基本文化权益，重点围绕文艺演出、广播电视、教育培训等方面，设置具体服务项目，实现“软件”与“硬件”相适应、服务与设施相配套，为基层居民提供均等化的基本公共文化服务^[35]。

基层综合性文化服务中心的建立，进一步推进了宣传教育活动的推广，对培养群众健康的生活方式和高尚的道德情操，弘扬中华优秀传统文化，加强非物质文化遗产传承保护，传播科学文化知识，提高群众综合素质有着重要作用与意义。同时，文化服务中心的建立畅通了群众文化需求反馈渠道，有利于供需有效对接，提高利用效率。整体上看，基层综合文化服务中心完善了基层公共文化设施，提供更符合群众需要、融入时代感的精神文化产品和文化服务，满足了基层百姓的精神文化需要。

（二）基层公共文化服务的职能定位

基层公共文化服务是基层政府文化职能的集中体现，既具有领导和组织基层精神文明建设的职能，又包含着促进科技、教育、文化、卫生、体育等各项事业发展的职能^[36]，可以从本质上推动基层社会的政治稳定和经济发展，营造良好的公共秩序。公共文化的实质是以公众为服务对象，满足公众的文化需求，保障公众平等参与的文化形态，其特点是以文化馆、群艺馆、社区文化活动中心及广场等公共文化活动场所为依托，借助公共文化设施和公共文化资源，培养人民的群体意识、公共精神，培养文化价值观念上的认同感和归属感，追求文化的和谐发展。基层公共文化服务不是简单的组织群众唱歌跳舞，娱乐消遣，它承担着公民教育的使命。^[37]基于以上对基层公共文化服务内涵的基本认识，其职能定位应当包含以下几个方面：

1. 宣传教育

基层公共文化服务承担着弘扬先进文化，宣传思想教育的主要职能。社区文化中心是基层宣传思想教育的重要阵地，通常围绕党和国家的中心工作，开展社区思想工作，弘扬先进文化，支持健康有益文化，建设和谐文化，促进社区精神文明建设。弘扬先进思想文化，聚焦在精神层面，落脚在实践层面。近年来，国家通过基层文化中心建设，不断丰富基层民众的公共文化生活，将国家主流精神理念融入基层公共文化的各个

^[35]李坦英,俞双燕.南昌市基层综合性文化服务中心建设现状及对策研究[J].中外企业家,2017,(10).

^[36]汤华.基层政府公共文化服务的职能定位研究[D].华东理工大学, 2014.

^[37]荣跃明.上海公共文化服务发展报告(2017)[R].上海:上海人民出版社, 2017.

层面，通过“送戏进社”、“电子阅读室”、社区信息苑等系列文化设施和活动引导基层社会的主流意识向积极、健康的方向发展，不断提升民众的认知水平和文化涵养，增强其公共意识和对基层社区的归属感。

2. 公共服务

社区文化活动中心作为基层公共文化服务的主要阵地，是社区居民集中活动的场所。不断向社区居民提供读书看报、展览展示、文化团体活动、党员服务、健身锻炼、科普教育、心理辅导、娱乐休闲、网络信息以及慈善互助等多种公共文化服务，而且在服务项目的设定方面，包括针对青少年、老年人、残障人士、妇女儿童和外来建设者等不同群体的服务项目。十九大报告指出，“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”文化市场化程度的加深，基层可用于文化建设的各种资源存在不充足、不均衡、不完整的结构性矛盾。基层公共文化服务的公共服务职能发挥需要侧重于均等化方向发展，兼顾基层社会不同利益主体的公共服务需求。

3. 信息传播

长期以来，基层公共文化服务承担着基层社会信息传播的重要职能。国家通过“广播电视户户通”、农家书屋建设、文化信息共享工程基层服务点和社区图书室电子阅览室与文化活动中心整合在一起，提供“一站式”服务，形成了一个以计算机网络等高科技手段为引领，电视广播、图书报刊等传统文化媒介为主体的基层社区文化新空间，让文化服务进入社区，不断提高社区居民的生活质量。基层公共文化服务的开展打破了基层社会囿于封闭空间的信息壁垒，通过一系列文化活动推动社会主流文化精神的传播，将社会生活中的热点信息、实时信息不断传输于基层社会，对区域间、群体间的信息平衡和协调有至关重要的作用。

4. 文化遗产保护

基层公共文化服务是非物质文化遗产保护的重要途径，必须走内生与外供相结合的路子，其内生机制构建对本土文化传承无疑具有弥足轻重的意义。然而伴随社会的发展，基层优秀的文化因子逐渐失去其文化本质，存在核心内涵缺失和地方特色式微等问题。因此，发挥基层公共文化服务的文化传承作用具有重要的现实意义，将优秀的民族民间民俗文化和富于特色的地域文化纳入基层公共文化服务体系中，既可以为高质量公共文化产品的供给提供丰富多样和鲜活的文化资源，又能对优秀的民族民间民俗文化和地域

文化起到保护与传承作用，使二者在相互促进中不断完善。基层文化中心承担着本地民族、民间、民俗文化艺术的收集、整理和保护工作，通过开辟民间非物质文化遗产展览馆，发掘非物质文化遗产项目和非物质文化遗产传承人，推进基层本土特色文化的传承和发展。

（三）平凉市华亭县乡镇综合文化中心的职能履行

西华镇文化服务中心的前身是西华镇综合文化站，2015年完成了改革并更名为西华镇文化服务中心，副科级建制，隶属于西华镇人民政府，业务指导单位为华亭县文体广电局。西华镇的农民群众历来比较重视文化生活，近几年，随着农村文化基础设施进一步完善，农民文化生活逐渐丰富，该镇文化服务中心开展活动的频率和质量在全县名列前茅。

1. 西华镇文化服务中心的工作机制与组织建构

西华镇综合文化站改革为文化服务中心，从原来的股级建制跃升为副科级建制，设副科级主任1名，正式在编文化专干4名，外聘文化专干1名，兼职村级文化专干13名，受镇政府的领导。在日常工作中，西华镇文化服务中心除承担公共文化服务业务之外还要承担精准扶贫、信访维稳、农村环境整治、护林防火等工作。西华镇文化服务中心的主阵地是机构改革前的西华镇综合文化站，位于西华镇街道，主要有图书室、活动室、器材室、展室、表演舞台、各种球类活动场地等面向全镇群众免费开放。近几年，随着新农村建设工作的不断推进和国家对农村文化建设的高度重视，在各村相继建立了村级文化活动室，由镇文化服务中心统一管理，主要职能是管理农家书屋、乡村舞台、村级远程教育站、广播室，组织开展村级文化活动。

2. 西华镇文化服务中心日常运转情况

西华镇文化服务中心每年能够得到财政拨款7万元，其中包括省级财政“三馆一站”免费开放资金4.5万元，县级财政山区文化工作者经费2万元，文化工作专项经费0.5万元。由于资金有限，无法长期开展文化服务活动，文化阵地开放时间主要是正常工作日，开放的内容主要是活动室和农家书屋。资金主要用于基础设施的购置、维修和重大节庆日开展大型文化艺术和体育活动。

3. 西华镇文化服务中心基础设施情况

截止2015年底，西华镇文化服务中心共有乡镇中心图书阅览室1个、农家书屋13个、文化活动室8个、文化展室1个、标准化篮球场22个、大型表演舞台2个、简易

表演舞台 9 个、广播室 13 个、远程教育教室 13 个、户外健身器材 112 件、乒乓球桌 39 套、演出设备和道具 216 件、投影设备 14 套、计算机 22 台、文化宣传长廊 14 处。

4. 西华镇文化服务中心人才队伍建设情况

西华镇文化服务中心现有专职工作人员 6 名，从身份编制上来看，其中正式在编的工作人员 5 名，占总人数的 26.32%，合同制工作人员 1 名，占总人数的 5.23%，有兼职文化服务人员 13 名，均为村级文化室管理员，全部由各村文书兼任，占总人数的 68.5%（见表 1）。

从年龄结构来看，西华镇文化服务中心工作人员 35 岁以下有 6 人，占总人数的 31.6%，36-50 岁之间有 9 人，占总人数的 47.3%，51-55 岁之间有 4 人，占总人数的 21.1%（见表 2）。

表 4-1 西华镇文化服务中心工作人员编制情况

| 身份 | 人数 | 比例 (%) |
|-----|----|--------|
| 正式编 | 5 | 26.32 |
| 合同制 | 1 | 5.23 |
| 兼职 | 13 | 68.45 |
| 总计 | 19 | 100 |

表 4-2 西华镇文化服务中心工作人员年龄构成情况

| 年龄 | 人数 | 比例 (%) |
|---------|----|--------|
| 23-35 岁 | 6 | 31.6 |
| 36-50 岁 | 9 | 47.3 |
| 51-55 岁 | 4 | 21.1 |
| 总计 | 19 | 100 |

从文化服务人员学历来看，西华镇文化服务中心本科学历有 2 人，占总人数的 10.5%，大专学历有 4 人，占总人数的 21.1%，高中学历有 5 人，占总人数的 26.3%，初中学历有 8 人，占总人数的 42.1%（见表 3）。

表 4-3 西华镇文化服务中心工作人员学历基本情况

| 年龄 | 人数 | 比例 (%) |
|----|----|--------|
| 本科 | 2 | 10.5 |
| 大专 | 4 | 21.1 |
| 高中 | 5 | 26.3 |
| 初中 | 8 | 42.1 |
| 总计 | 19 | 100 |

全镇范围内共有群众自办自治的文艺表演队伍 26 支，其中曲子戏表演队伍 13 支，

民族民间舞表演队伍 2 支，广场舞表演队伍 11 支。26 支文艺表演队伍的负责人均为文化艺术爱好者，没有参加过系统的专业学习，学历普遍不高，大多数人没有参加过正规的文化艺术类培训。

5. 西华镇文化服务中心文化活动开展情况

随着西华镇文化服务中心的基础设施建设不断加强，开展文化活动的数量在不断增加，尤其是各类由政府主导的文艺展演、体育竞赛活动的开展，强化了各村各文艺表演团体之间的竞争，促进了全镇文化活动水平的提升。总体而言，西华镇文化服务中心开展活动主要是以各种节庆日为契机，以文艺表演、体育竞赛为主要内容，以农民群众为主角，充分体现了乡土特色。

每年年初，镇文化服务中心工作人员根据本年度全镇经济社会发展的总体目标，结合乡镇工作实际提出本年度文化活动计划，逐月列出文化活动清单，开展具体工作实行“销号制”。

表 4-4 2016 年西华镇文化服务中心文化活动计划表

| 时间 | 文化活动项目 | 备注 |
|-----|----------------------|--------------|
| 一月 | 庆元旦文艺晚会 | 各村、镇直单位推送节目 |
| 二月 | 乡村春晚、曲子戏调演 | 以村为单位组织 |
| 三月 | 庆“三八”广场舞比赛 | 镇妇联配合 |
| 四月 | “工会杯”篮球赛 | 镇工会配合 |
| 五月 | “五月的鲜花”青年建功立业在基层演讲比赛 | 镇团委配合 |
| 六月 | 全镇庆“六一”文艺汇演 | 镇教委配合 |
| 七月 | 庆祝建党 95 周年广场文化月活动 | 推送优秀节目参加县级比赛 |
| 八月 | 乒乓球、羽毛球、拔河比赛 | 初赛环节划片区进行 |
| 九月 | 道德讲堂——孝老爱亲先进人物事迹宣讲 | 镇妇联配合 |
| 十月 | 家政培训、手工艺品制作培训 | 衔接县职教中心开展培训 |
| 十一月 | 党员冬训 | 党政综合办主持 |
| 十二月 | 2017 年全县曲子戏调演报名、乡镇初赛 | 具体安排依据县文化馆通知 |

以 2016 年西华镇文化服务中心文化轰动安排表为例，可以看出西华县整体文化服务较为丰富，既有思想引领有包含大众喜闻乐见的文化活动。从工作程序上看，西华镇文化中心开展活动情况每月底要形成总结汇报，上报县文体广电局，由县文体广电局进行跟踪考核，考核结果计入全镇精神文明建设和文化工作总成绩。政府的重视在一定程度上加快了文化服务网络和文化资源共享等方面的建设，乡镇文化服务中心在文化基础设施建设和服务水平方面得到了显著提高。但同时乡镇文化服务中心在发展过程中也暴

露出一些亟待解决的突出问题，严重制约着其未来的发展。

1. 文化工作随意性强，疲于应付上级检查

西华镇目前有 140 名干部，真是在岗人数仅为 80 人左右，部分干部借调在外。西华镇作为一个地处城郊的大乡镇，承担的工作比其他乡镇多，每天迎接各种各样的检查，经常出现工作人员短缺。每当有重大工作任务时，处在文化、教育、民政、卫生等岗位的干部必须身兼数职，往往顾此失彼。

从编制数量来看，西华镇文化服务中心工作人员能够满足日常工作需要。在实际工作中，真正专职从事文化服务工作的干部只有 1 人，其他工作人员被安排了更重要的农业、党建等工作。只有在上级检查文化工作或举办大型文化活动时，其他工作人员才参与到文化工作中，检查或活动结束后又回到原来的工作岗位。在村级文化室，由于文化员也属于兼职，大部分精力用于村上的其他工作。文化服务中心的工作人员长期成为镇政府的机动人员，疲于应付，缺乏创新，从事文化工作的积极主动性越来越差，导致文化工作没有持续性，文化活动没有创意，发展乏力。

2. 公共文化设施和资源利用率不高，管理缺位

近几年，随着中央和省级财政对乡镇文化工作投入力度不断加大，西华镇文化服务中心的文化基础设施、文化设备的数量和质量有了显著改观，但在新设施、新设备的使用和管护上还存在一定问题。

西华镇文化服务中心现有农家书屋 13 个，共有藏书 31278 册。农家书屋免费开放的时间为机关事业单位正常工作时间，图书只提供室内阅览，不提供长期借阅服务。上级文化部门给农家书屋配发的图书大多数都闲置在书柜里，只有遇到检查时才能被翻看；中央财政配置电子阅览室 1 个，由于镇上办公电脑数量不足，精准扶贫工作开展以来，电子阅览室的电脑全部服务于精准扶贫工作，电子阅览室有名无实；镇文化服务中心和各村的文化宣传栏内容陈旧，更新不及时，损毁严重；部分体育健身器材使用过程中发生人为破坏，没有及时修理，只能报废。

3. 重管理轻服务，专业队伍建设不足

西华镇文化服务中心作为西华镇人民政府直接管理的内设机构，工作以管理文化基础设施和文化人才的事务性工作为主，直接开展的文化服务活动较少。虽然近几年政府对乡镇文化服务机构进行了改革，但陈旧的管理模式没有大的改观。2014 年，西华镇适应机构改革需要，设立了便民服务大厅，组建了农业服务中心、计划生育服务中心和文

化服务中心。但从工作职能的发挥来看，但各个新的“服务中心”在履职方面与机构改革前并无差异，基本责任仍然是按照之前的“七站八所”划分的。这种行政隶属于乡镇政府领导，业务接受上级文化部门指导的机构设置从表面上看是适应了农村社会变化发展和乡镇体制改革的需要，但实质上在强化属地管理的同时弱化了文化服务职能，使文化服务机构与其它政府内部机构一样，行政管理性强而专业服务性弱。这种管理模式下的乡镇文化服务中心，人事权在乡镇，文化工作人员经常承担文化工作以外的任务，很难做到对文化工作全力以赴。

4. 文化活动内容单调，文艺作品质量偏低

西华镇文化服务中心每年在年初对全镇的文化活动开展情况逐月进行了安排，但是，在实际工作中，文化工作要完全服从于镇党委、镇政府的重点工作部署，一旦工作之间发生时间上、人员上的冲突，往往是文化工作做出让步，导致常常不能按照预定计划开展工作，实际上整个文化服务中心全年开展文化服务活动在5-7次之间。活动的主要类型有歌舞表演、戏曲表演、体育活动和培训讲座。镇村两级文化工作人员普遍认为西华镇农民群众参与热情最高、观众最多的文化活动是歌舞表演，尤其是广场舞。每次举办歌舞表演类活动时都有许多广场舞表演团队报名参加，导致演出名额难求，甚至引发上访。虽然在报名时限制了表演时间，但每次活动都会持续4个小时左右，观众也是人山人海，甚至堵塞交通。但由于广场舞表演团体太多，为了争夺排练场地、排除相互干扰，各群众文艺团体之间矛盾不断升级。与此截然相反的是戏曲表演备受冷落，镇文化服务中心对曲子戏传承、表演方面提供的服务太少，导致曲子戏从创作到表演再到传承，困难重重。除歌舞表演、戏曲表演外，镇文化服务中心举办较多的文化服务活动就是科普和农技讲座由于资金有限，讲座的质量、数量和规模受到很大的限制，群众的积极性很难被调动起来。

（四）个案小结

通过以上对华亭县西华镇基层公共文化服务概况进行梳理，发现基层公共文化服务职能的履行主要依托乡镇综合文化站和社区文化服务中心来实现。

首先，乡镇文化站时期的基层公共文化服务职能主要是服务基层民众的生产生活。具体包括对广大群众进行时政宣传和政策法规教育；组织开展丰富多彩的文体娱乐活动，组织电影、电视、录相放映活动；利用全国文化信息资源共享工程举办各类文化艺术培训班、科普讲座、农技知识讲座等，辅导和培养文艺骨干；开办图书室，组织群众

开展读书活动；受上级文化主管部门委托协助管理当地文化市场等系列服务，旨在用文化艺术的形式宣传党的路线和方针，逐步凸显其促进经济发展的“软实力”功能，规范和约束人们的思想行为规范，化解社会矛盾和危机，抵制和去除愚昧、保守、迷信等有害因素，丰富人们的闲暇生活，提高人们的文化素养。

其次，综合文化服务中心时期的基层公共文化服务职能是在前一阶段相关职能基础上的进一步深化和完善，着眼于保障群众的基本文化权益，重点围绕文艺演出、广播电视、教育培训等方面，设置具体服务项目，实现“软件”与“硬件”相适应、服务与设施相配套，为城乡居民提供均等化的基本公共文化服务。

再次，新时期基层公共文化服务职能面临转型升级的要求和挑战。随着“文化小康”战略目标的提出，基层公共文化服务职能已不再局限于为基层民众提供基本的公共文化服务和产品，而应当肩负起提升基层民众的基本文化素养、丰富基层民众的娱乐生活、改善其精神文化品味的基层阵地职责，致力于公共文化服务体系的全面建设以及“文化小康”的逐步实现。

二、甘肃省基层公共文化服务的运行模式

运行模式指的是“一定机体内各构成要素之间相互联系、相互作用的制约关系及其功能”。从管理学意义上来说，一种运行模式必然以一定的人性假设、价值理念为前提，并通过构筑相应的主体分析、过程设计、制度框架、选择合宜有效的方法技术予以实现。基于此，本研究将公共文化服务运行模式界定为：在公共文化服务的相关价值理念的指引下，参与公共文化服务的政府组织、私人组织、企业、社会组织、社区等主体，采用相应的方法，在运作过程中所体现的相互关系、相互作用的模式。

公共文化服务运行模式是保证公共文化服务有效开展和有序运行的重要制度安排。构建公共文化服务运行模式，是建立完善公共文化服务体系的重要基础，对于切实提高公共文化服务的效能，具有十分重要的意义。

（一）基层公共文化服务的多元化合作模式

从现实国情来看，基层公共文化服务建设必须走强制性与诱导性发展相结合的道路，采取一体化和多元化策略。一体化主要解决城市与农村的“二元结构”问题，为农村公共文化服务体系的建设提供公平的政策环境和制度平台；多元化主要解决公共文化服务的一元供给体制，逐步探索农村公共文化服务供给主体、攻击方式及筹资渠道的多元化，目前主要有三种多元化合作供给模式。

1. 政府主导型供给模式

政府主导型供给模式主适用于公共文化基础设施建设、农村及偏远地区基础教育及农业科技研究、公共文化事业等领域。按照公共经济学的理论，这些领域的文化产品属于纯公共产品，具有消费的非竞争性和非排他性，市场无法提供，只能由政府进行干预和供给。

政府作为基层公共文化服务的供给主体本身并不排斥基层公共文化服务提供主体和方式的多元化。在政府主导供给模式下，其他供给主体在决策制定、项目建设等方面处于从属地位，在农村公共文化服务提供过程中对政府起到协调和配合的作用。该模式下，政府是基层公共文化服务的安排者和提供者，社会化主体是基层公共文化服务的生产者并负责项目执行。

2. 合作供给型模式

在现实生活中，同时具有非排他性和非竞争性的公共文化产品并不多，严格来看准公共文化产品更为普遍，如广播电视节目、各类文化站、农家书屋等提供的文化产品与服务。这类文化产品尽管在消费上具有私人竞争性，但在技术手段上却难以实现排他性的消费和服务，因此必须由政府进行干预，并采用政府和社会合作供给的模式来提供这类文化产品。

合作供给模式与政府主导型模式的重大区别在于：政府与基层社会化主体不再是主次关系，两者处于平等地位。各级政府与基层社会化主体建立合作关系，可被视为集聚两者的资源与力量解决复杂问题的有效方式，同时也提高了解决问题的效率和创新性，将基层公共文化服务的政府主导、市场运作和社会筹资三方面进行优势互补，从而改变了政府单一治理结构，形成公共治理合作网络，促进政府对基层公共文化服务的管理由单中心的“善政”向多元化“善治”的治理转型。

3. 社会化主体主导型模式

社会化主体主导指社会化主体独立承担基层公共服务的决策、基金提供和服务输送，不再充当政府的配角和合作者[38]。通过社会化主体筹资进行农村公共文化建设有别于政府单方面供给和私人供给，它是我国现代化农业纵深发展、整个社会趋于开放、各种社会治理主体之间更为紧密的新形势下出现的，由非政府的社会组织联合提供基层公共文化服务的渠道。这些自组织的社会化主体把科技、人才、金融、信息等资源聚合

[38] 李武、胡振鹏.试论我国农村社会化服务组织发展[J].江西社会科学,2009.

到农村公共服务领域，为农村公共文化服务模式的创新拓展了思路。

以上三种模式之间是一种相互补充、相互合作、相互竞争的关系。不同的公共文化服务与产品可能采取不同的供给主体和供给模式，以便充分发挥权威供给、商业供给、制员工及和自主供给相结合的优势。针对现阶段我国基层公共文化服务供给中的现实问题，合作模式更为可取，借鉴“治理”理论以实现公共文化服务方式的创新，打破政府的垄断，适度引进社会化的运作方式，形成以公民需求为核心的政府、企业、第三部门多中心互动的公共文化服务治理格局。

（二）张掖市“乡村舞台”运行管理

1. 张掖市“乡村舞台”运行模式的基本情况

2013年10月，张掖市入选第二批创建国家公共文化服务体系示范区，随后结合甘肃全省范围内开展的乡村两级综合文化服务中心建设即“乡村舞台”建设方案统一要求，于2014年1月创造性地开展了“乡村舞台”建设工作。按照《甘肃省“乡村舞台”建设管理细则（试行）》和《张掖市“乡村舞台”建设实施方案》，把“乡村舞台”建设纳入全市经济社会发展总体规划、纳入全市精准式扶贫总体规划、纳入市、县（区）党委政府办实事项目，有效整合党员教育、宣传文化、“美丽乡村”、体育健身、民政福利、教育科技、卫生计生等资源，着力打造“乡村舞台”这一综合性文化服务中心。截至2015年年底，张掖市共投资2.17亿元，已完成535个（含精准扶贫重点贫困村65个）“乡村舞台”建设任务，计划到2017年实现“乡村舞台”全覆盖。全市60个乡镇中，建设标准化乡镇综合文化站60个，村文化室835个，农家书屋991个，1000m²以上乡村文化体育活动广场478个，实现文化信息资源共享工程、农家书屋工程建设全覆盖；全市有480多支民间艺术团体活跃城乡文化艺术舞台，4000多名文化志愿者参与并服务群众文化活动。张掖市“乡村舞台”建设呈现出良好局面，实现了文化资源重心到村，文化服务到户，有效地缓解了基层公共文化产品供给总量不足的紧张局面，为构建完善的公共文化服务体系提供了丰富的经验。

2. 张掖市“乡村舞台”运行模式的特色化建设

张掖市在创建国家公共文化服务体系示范区的实践过程中，根据示范区的创建标准，立足当地群众文化需求和区域内文化建设资源状况，以甘肃华夏文明传承创新区建设为契机，坚持“整合资源、综合利用、统一管理、服务群众”原则，重点打造“有主题、有组织、有队伍、有场地、有设施、有活动、有制度”的“乡村舞台”这一综合文

化服务平台，不断完善公共文化服务网络，保障公共文化服务持续发展的基础条件。同时，又根据辖区内自然地理环境、物质生产方式、资源禀赋特征、经济社会发展水平和文化建设基础等要素条件的不同，因地制宜，因势利导，形成了既有共性与交叉但又各具特色的“乡村舞台”的运行模式，由此促进了农村公共文化活动内容与功能的富集性与便捷化建设，是对基层公共文化服务体系运行模式的可贵探索（见表4-5）。

第一，传统农业地区公共文化服务常态化。地处黑河沿岸的甘州区、临泽县、高台县的34个乡镇，所在区域为张掖农业的精华地带，农村经济水平高于全市平均水平，农业人口达57.27万人。交通相对便利，农业生产基础条件较好，农村公共文化设施建设较完善，农民整体素质较高，但公共文化服务能力较弱。面对长期以来社会经济文化发展中文化建设的历史欠账，甘州区、临泽县和高台县把“乡村舞台”建设作为当地文化跨越发展的重大机遇和最大的“文化惠民工程”来抓，将其与新农村建设、美丽乡村建设相结合，以改善农村社会文化环境、提高农民整体素质、文化生活质量 and 农村文明程度为目标，通过理顺管理体制机制、整合利用现有农村文化资源、加大政府投资力度和争取项目建设等措施，补齐短板，扎实推进“乡村舞台”建设，基本实现了设施齐全、制度规范、责任清晰、主体明确、服务有效、活动经常的公共文化服务的常态化。

传统农业地区通过公共文化服务的常态化，使农民群众广泛享有了免费的基本公共文化服务，保障了本地区公共文化服务供给的质量和数量。随着“乡村舞台”建设的有序推进，逐步形成了一种越来越大的磁场效应。

第二，城郊地区公共文化服务标准化。张掖市地处中心城区、县城及城乡结合部的城郊地区，共涉及9个乡镇的50个行政村、12.35万人。生产方式以进城务工、经商为主，收入水平高，大多农民已“上楼”居住，基础设施多为新建，具备建设标准化文化设施的条件。针对城郊地区实际，市县（区）以标准化为方向，积极推进“乡村舞台”建设。

统一规划标准。在城中村、棚户区改造和小康住宅楼建设过程中，把文化活动室、文体广场、活动设施等纳入建设总体规划，严格落实“从建设住房投资中提取1%，用于社区公共文化设施建设”的要求，加大城市社区文化活动场所建设，有效解决了建设资金不足的问题。

统一建设标准。文化活动室：面积在50 m²以上，依托党员远程教育、信息资源共享和农家书屋，拓展建设了培训室、书画室、棋牌室、乒乓球室、日间照料室、儿童活

动室等活动场所。文体活动广场：建设地址选在群众集中居住区域，硬化面积在 1000 m²以上，演出舞台在 50 m²以上，舞台照壁设计“乡村舞台”字样和省上统一图案标识，文化长廊 30 m²以上，文化活动公示牌和光荣榜、曝光牌各 1 块，体育健身器材 10 种以上，有条件的可拓展

表 4-5 张掖市“乡村舞台”运行模式基本情况简表

| 区域类型 | 乡镇、街道 (个) | 行政村、社区 (个) | 人口 (万人) | 运行 模式 | 主要特征 |
|------------|--------------------|---------------|------------|----------|--|
| 传统农业 地区 | 23 | 424 | 57.27 | 常态化 | 1. 明确责任，理顺体制； 2. 整合利用现有资源； 3. 培育民间文化社团。 |
| 城郊地区 | 9 | 103 | 12.35 | 标准化 | 1. 统一规划标准； 2. 统一建设标准； 3. 统一活动标准。 |
| 沿山地区 | 18 | 161 | 19.77 | 时段化 | 1. 依托精准扶贫，建设“乡村 舞台”； 2. 依托文化集市，开展大型文 化活动； 3. 依托民间社团，开展村级文 化活动； 4. 依托文化阵地，开展宣传教 育。 |
| 草原牧区 | 8 | 101 | 3.75 | 品牌化 | 1. 高标准建设基础设施； 2. 挖掘弘扬民族文化； 3. 举办民族文化活动； 4. 培育民族文化品牌。 |
| 城市社区 | 7 (含 3 个 社区) | 46 | 34.94 | 系列化 | 1. 打造 15 分钟“文化娱乐圈”； 2. 创新服务方式； 3. 丰富产品供给。 |

建设篮球场、羽毛球场等室外活动场地。活动设施：移动音响 1 套，投影仪 1 套，电视机 1 台，演出乐器 10 件以上，演出服装 10 套以上，订购报刊 5 种以上，藏书 1500 册以上。文化展览室：有条件的地方要建设村史馆、乡村记忆博物馆（陈列室）、非物质文化遗产保护传承传习所。美化亮化：广场建设绿化带，种植特色花草树木，有固定的照明设施和文化演出活动灯光。

统一活动标准。按时参加农村党员干部现代远程教育活动，每月组织在村党员集中学习 1 次，每年观看优秀党员教育电影 15 部以上，每年农家书屋借阅流动在 200 册以上，开展广场舞等日常文化娱乐活动 100 次以上，举办篮球、乒乓球等体育竞赛 6 次以

上，举办联欢会、农民运动会等综合性文化活动 3 次以上，群众参与率达到 80%以上。

第三，沿山地区公共文化服务时段化。以山丹县、民乐县为主的沿山地区地处祁连山北麓，涉及 19 个乡镇、121 个行政村、19.77 万人。海拔高，降水少，经济社会发展相对滞后。行政村多由若干个自然村组成，村与村之间相距较远。农村劳动力受教育程度较低，多数以赴新疆、青海、西藏务工为主，劳务输出为农民就业的主要方式，留守老人、儿童居多。针对沿山地区文化基础设施落后、冬闲时节外出务工人员集中返乡、秋冬时节农民喜欢看大戏的实际情况，主要通过时段化服务方式推进“乡村舞台”建设。

依托精准扶贫，建设“乡村舞台”。全市 65 个重点贫困村主要集中的沿山地区。为确保重点贫困村在“乡村舞台”建设中不掉队，采取政府补一点、集体筹一点、群众集一点、能人捐一点、开发商垫一点的“五个一点”的方式，筹措“乡村舞台”建设资金 2398 万元，在 65 个重点贫困村建成硬化面积在 1000 m² 以上的文体广场 65 个，80 m² 以上的演出舞台 45 个，并配备了健身器材、演出服装、乐器音箱等设备。甘州区大满镇李家墩村投资 450 万元建设了高标准文体广场、演出舞台、文化活动和民俗文化陈列室。山丹县李桥乡上寨村投资 70 万元建设了 100 m² 的演出舞台，并将村委会废弃的地毯厂改建为农耕文化展览馆。

依托文化集市，开展大型文化活动。针对冬闲时节外出务工人员集中返乡的有利时机，依托农村文化集市，积极组织市县（区）文化单位、演出团体，赴基层开展“千台大戏送农村”、文化科技卫生“三下乡”、农村电影放映等大型文化惠民活动。同时，将“送文化”与“种文化”相结合，按照文化共享、文明共建“结对子、种文明、种文化”要求，与民间自办文化社团、农村文化能人结成帮扶对子，积极开展书画、舞蹈、声乐、器乐、化妆及节目创编等专题培训。每年开展各类惠民演出 1000 多场次，举办文化类培训班 200 多场次，受训人员达 1 万多人次。

依托民间社团，开展村级文化活动。按照建设要求，每个“乡村舞台”须成立 10 人以上的民间自办文化社团。结合地方特色文化，组织民间自办文化社团开展社火表演、歌咏比赛、广场舞比赛、手工艺品展览、读书竞赛等活动，定期举办“百姓舞台·开心广场”舞台艺术才艺大赛，集中展现群众文化活动风采。同时，按照政府向社会力量购买公共文化服务的要求，通过政府采购和“以奖代补”的方式，不仅激发了民间社团参与文化活动积极性，还有效解决了民间社团运营经费紧张的难题。

依托文化阵地，开展宣传教育。加强农村精神文明建设，在巩固“五星文明户”评

选成果的同时，开展新农村、新农民、新风尚、新形象“四新竞赛”，争做和评选孝敬父母好儿媳、勤劳致富好家庭、新农村建设带头人、环境卫生模范户、遵纪守法光荣户、邻里和睦文明户“六争六评”活动。开展“道德讲堂”主题活动，邀请道德模范、致富带头人等典型走上讲堂，让身边人讲身边事、身边事教身边人。组织实施“健康教育进万家”行动、“369”健康咨询、法制科技进户等，不断加大基层卫生、科技、法制的宣传教育力度。

第四，草原牧区公共文化服务品牌化。草原牧区是指肃南裕固族自治县所辖区域，这是全国唯一的裕固族自治县，也是国务院确定的22个人口较少民族县份之一。辖区内生活着裕固、汉、藏、蒙古等16个民族，共14554户37579人，其中农牧业人口2.55万，占68%；少数民族人口2.12万，占56.5%；裕固族是全国也是甘肃独有的少数民族，人口1.02万，占27%，区域人口密度为每平方公里1.5人。经济收入以畜牧业为主，各民族在长期的共同生活和相互交流融合中，共同缔造了地域特色浓郁的民族民间文化和民俗形态。针对草原牧区实际，肃南县在“乡村舞台”建设中以提升基础设施水平、传承创新民族文化、丰富文化活动载体、打造民族文化品牌，推进文化与旅游的深度融合。

近年来，肃南县高度重视文化事业，先后新建了一大批重点文化工程。投资21亿元的祁连玉文化产业园、投资6.84亿元的中华裕固族风情走廊、投资2850万元的中国裕固族博物馆、投资660万元的裕固族歌舞传承中心、投资600万元的裕固族游牧文化中心、投资1300万元的肃南县青少年活动中心均已投入使用。肃南县图书馆为国家二级图书馆，文化馆为三级馆。建成乡镇综合文化站10个、农家书屋101个、“乡村舞台”60个，2014年被文化部表彰为“全国文化先进县”。

第五，城市社区公共文化服务系列化。以城市、城镇为主体的5个街道、5个乡镇，46个社区，34.94万人，物质文明程度较其他区域要好，不仅经济发展基础好，公共文化设施也比较完备，文化活动开展条件丰富，同时还因聚集了社区所在地的政府机构、企业事业单位、社团组织、大专院校及中小学校等部门的多种资源，而体现出社区文化、机关文化、企业文化、校园文化等文化体系的辐射带动作用，但由于存在区域发展不均衡，也不排除有些城市社区存在着“灯下黑”的现象，文化设施缺失、文化活动难开展等公共文化服务盲区亟待消除。针对城市社区居民文化需求层次更高、文化参与意愿更高、文化消费能力更强的优势，通过文化服务系列化推进“乡村舞台”建设。

打造15分钟“文化娱乐圈”。新建市级图书馆、美术馆已投入使用，新建市级文

化馆、博物馆及丝绸之路文化艺术中心（张掖大剧院）、非遗陈列馆将于 2016 年投入使用。按照“大博物馆”建设总体部署，计划到 2020 年建设各类博物馆 120 座，目前已建成张掖国家城市湿地博物馆、张掖国家丹霞地质博物馆、祁连玉博物馆、摄影博物馆等 57 座。高台县新建“八馆”、肃南县新建“一馆三中心”投入使用；民乐县新建“三馆”完成工程主体，山丹县新建“七馆”文化综合体开工建设；临泽县新建“四馆一院一中心”文化综合体已完成项目审批。

创新服务方式。充分利用城市公共文化场馆完善的优势，积极推进图书馆、文化馆总分馆体系建设和公共文化场馆理事会制度，实现了书籍“通借通还”、技术人才交流服务。同时，为市县图书馆配备 24 小时图书馆和电子图书借阅机，为城市社区建设数字图书室，加快推进公共文化数字化建设。肃南县红湾寺镇将 13 个行政村和 2 个社区划分为 26 个网格，安排辖区县、乡党代表、人大代表、政协委员及村干部组建若干个联系服务小组和专家服务团，进行“片村户”民情联系和“1+X”组团服务。高台县积极招募文艺工作者、大学生、个体经营者、医务人员等 65 名志愿，成立了高台县“背包客”文化志愿服务队，每年开展了送文化“进学校、进企业、进社区、进军营”活动 50 多场次，受到了社会各界的一致认可。

丰富产品供给，开展系列文化活动。着力打造湿地之夏·金张掖文化旅游艺术节品牌，市上连续 5 年成功举办了艺术节开幕式，配合市上活动，临泽县相继举办了“中国枣乡·魅力临泽”文化旅游艺术节、高台县相继举办了大湖湾文化旅游艺术节、山丹县相继举办了焉支山文化旅游艺术节、民乐县相继举办了扁都口文化旅游艺术节和全省民歌大赛、肃南县相继举办祁连玉文化旅游博览会。积极打造“快乐老乡·乡村舞台”文化品牌，市、县区举办春节晚会、元宵灯展、新社火汇演、秦腔戏迷大赛、民歌（小调）大赛、龙舟大赛等系列群众文化活动。据统计，每年全市举办各类大型品牌文化活动 200 多场次，参演群众达 1 万多人，观众达 260 多万人次。

（三）个案小结

张掖市“乡村舞台”的建设和运行为探索基层公共文化服务体系建设积累了宝贵经验，对于促进城乡文化一体化发展和实现公共文化服务体系建设标准化、均等化具有重要示范意义。

首先，张掖市立足实际，面向基层、面向农村，坚持项目建设和运行管理并重，将分散在不同部门的公共文化服务资源和项目有效整合，实现公共文化建设重心下移、资

源下移、服务下移，推动文化惠民项目与群众文化需求有效对接，强化保障广大群众特别是农民群众基本文化权益，有效推动了基层公共文化服务体系建设，全面提升了公共文化服务效能。

其次，张掖市“乡村舞台”建设中通过充分发挥已有的各类文化基础设施和资源利用效率，尽快改变以政府为唯一中心的公共文化服务供给模式，逐步建立起政府、企业和社会力量共同提供公共文化服务的“多中心”供给模式。采取“财政支持一点、项目安排一点、社会筹措一点、个人集资一点”的办法，广开渠道筹措资金，将政府力量、社会力量、市场力量和群众力量有机结合起来，实现了多元有机协同。它的实践启示我们在基层公共文化服务体系建设中必须通过现代治理方式与协商民主方式相结合的路径，来促使市场和社会、政府三要素的多元互动，以利于多主体公共文化服务供给网络的建设，这也将直接提升公共文化服务的运行效果。

再次，张掖在“乡村舞台”建设中始终坚持科学规划、统筹城乡、惠及全民、共建共享的原则，通过多部门协调联动和政策配套，实行资源整合和项目支撑，调动全社会力量参与公共文化服务体系建设，重点围绕基层文化资源统筹，打造“有主题、有组织、有队伍、有场地、有设施、有活动、有制度”的综合文化服务平台，实现了基层公共文化服务资源的优化配置。

三、甘肃省基层公共文化服务的自组织建设

按照公共治理理论的观点，公共文化服务供给是一个社会多元主体共建、共享的过程，这里更强调社会公民的参与，也即公民的自治、自发供给。公共文化自组织是民间自发形成的，以提供公共文化，满足自身文化需求为目的，定期开展文化活动，有相对稳定的运作机制和组织模式的民间文化组织，恰恰满足公共文化服务的共建共享、自我服务、自我管理的要求，成为基层公共文化服务研究的重要切入点。

（一）基层公共文化服务自组织的必要性

当前，我国公共文化供给水平与实际文化需求之间仍存在较大差距，建构公共文化自组织供给内生机制，让社会公民参与到公共文化建设、供给中，自发供给公共文化，是满足公民文化需求，实现公共文化繁荣的必然举措。恰如奥斯特罗姆所说，从建立小规模的基本组织起步的成功，使群体中的人们得以在所创立的社会资本的基础上，通过复杂的制度安排来解决更大的问题^[39]。在这一背景下，一些民间文化组织雨后春笋般兴

^[39] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事务的治理之道 集体行动制度的演进[M].上海:上海译文出版社,2012(4):221.

起，并承担一定的社会公共文化供给职能。通过参与自组织活动，广大公民实现了公共文化自我生产、自我供给，满足了部分社会居民对公共文化的诉求。

1. 缓解公共文化供给匮乏的问题

长期以来，我国公共文化产品由政府供给，偏低的公共文化投入制约着公共文化产品与服务的有效供给。一方面是公共文化支出经费不足，国家规定，中央和省级财政每年对文化建设的投入增幅不低于同级财政经常性收入的增幅^[40]。然而，在实际投入中，很少有省市能够达到这个标准，从2000年到2015年，我国文化事业费占国家财政支出的比重，徘徊在0.36%~0.4%之间^[41]。较低的文化经费投入，影响了公共文化供给数量和供给质量。此外，通过调研发现，基层文化站、文化活动点往往因为经费不足而难以开展有效的文化活动，一些公共文化设施、设备难以得到及时维修、更新。另一方面表现在政府供给的公共文化覆盖面小，以公共文化机构工作开展情况为例，虽然我国公共文化活动开展逐年增加，然而，2015年全年，文化活动总次数仅有166.39万次，覆盖人数仅有5.4亿人，与我国总人口数量相距甚远。政府公共文化供给不足，与居民公共文化需求扩大的矛盾，为公共文化自组织供给提供了前提条件，这是公共文化自组织供给能实现的根本原因。

表 4-6 2015 年全国公共文化机构开展活动情况

| 项目 | 总量 | | 比上年增长 (%) | |
|--------|-----------|-----------|-----------|------|
| | 活动次数 (万次) | 服务人次 (万次) | 活动次数 | 服务人次 |
| 各项活动总计 | 166.39 | 54827 | 13 | 8.2 |
| 其中：展览 | 13.98 | 10752 | 6.2 | 4.8 |
| 文艺活动 | 95.99 | 39728 | 13.5 | 9.2 |
| 公益性讲座 | 2.79 | 478 | 9 | 7.4 |
| 训练班 | 53.63 | 3868 | 14.3 | 8.7 |

资料来源：文化部2015年《中国文化发展统计公报》

2. 改善陈旧的公共文化供给方式

当前我国基层公共文化供给主要由社区、政府文化机构等来提供，形式单一，尤其供给公共文化是阶段性的，没有形成连续性，例如政府组织的“送文化进社区”等公共文化供给活动，送文化进社区时间基本为一天或者半天，活动结束后，民众仍然缺乏满

^[40] 荆晓燕.提升基层公共文化服务水平的路径研究[J].行政论坛,2013(4):17.

^[41] 数据来源：中华人民共和国文化部2000-2015年文化发展统计公报 [EB/OL].<http://mt.sohu.com/20160425/n446010196.shtml>.

足感。尤其随着经济发展,居民生活水平提高,社会群众参与公共文化意愿增强,参与能力提高,参与途径多样化,越来越多的人开始不满足于作为旁观者欣赏文化活动,而是开始享受投身于公共文化活动的乐趣,越来越多的人期望富有意义的参与^[42]。但在供给方式上,政府供给公共文化活动侧重于文艺表演、公益讲座、技能培训等方面,仍旧遵循政府主动供给,居民被动接受的陈旧思路。这种方式供给的公共文化只有较少群众能够参与进去,多数社会公众只能被动接受而不能主动参与,其享受公共文化活动的乐趣大大降低。而公共文化自组织供给更能够满足群众参与文化活动的热情,其准入门槛低、组织方式灵活、形式多样、能够充分体现自身意愿的优势使其成为当前大多数人参与公共文化的重要途径。

3. 满足旺盛的休闲娱乐需求

公共文化自组织之所以能够迅速兴盛起来,还受到现阶段我国的社会发展状况影响。首先是受到社会人口老龄化的催化,截至2015年底,我国60岁及以上老年人口22200万人,占总人口的16.1%,其中65岁及以上人口14386万人,占总人口的10.5%^[43]。老年人退休后空闲时间较多,子女多已成年离开家,无法长期陪伴在父母身边,老年人的精神文化需求相对于在职时期更为旺盛。其次与政府的积极助推密不可分。1995年,我国相继颁布了《中华人民共和国体育法》和《全民健身计划纲要》,2016年颁布了《全民健身条例》,此后,部分地方政府将日渐流行的广场舞作为体育文化活动进行推广^[44],与此同时,国内很多省市也相继出台了各省市的全民健身计划,这些法律法规、纲要条例等规范性文件的出台,为广场舞等文化自组织的发展提供了法律基础。再次,城乡公共空间的扩展和开发为各类公共文化自组织的兴起提供了广阔的活动空间。各类场地的开放性和公共性,吸引着越来越多的人到公共场地参与文化休闲活动。

(二) 基层公共文化服务自组织的演化机理

1. 竞争与协同:文化自组织团队演化动力

自组织演化是自组织从无序走向有序的过程。协同理论认为,自组织依靠系统内部的竞争、协同作用实现演化,并通过竞争走向协同,协同后又会出现新一轮的竞争,就这样通过不断地竞争、协同作用,推动自组织不断发展。在文化自组织团队发展过程中,正是受到竞争与协同相互作用,推动团队朝完善和规范方向发展,实现团队从无序到有

^[42] [美]理查德·C·博克斯著,孙柏瑛等译.公民治理 引领21世纪的美国社区[M].北京:中国人民大学出版社,2014(5):67.

^[43] 民政部2015年社会服务发展统计公报[EB/OL].<http://www.mca.gov.cn/>

^[44] 周芳,方新普.全民健身中广场舞流行的社会学分析[J].乐山师范学院学报,2015(2):106.

序，从组织程度低到组织程度高方向发展。

第一，文化自组织团队中的竞争。“凡通过某种斗争而促使系统演化的活动，都是竞争。”^[45]哈肯指出，竞争一方面造就了系统远离平衡态的自组织条件，另一方面也推动了系统有序结构的演进^[46]。在自组织系统中，优胜劣汰的竞争无处不在。主要表现为团队保持开放性、非平衡性发展，保持团队内部和外界能够不断获得信息、物质、能量等资源的交换，从而维持团队活力，提高团队管理能力和管理规范。以外部环境为例，活动场地的大小直接影响团队发展规模，一个拥有较大互动场所的自组织团队往往能够吸纳更多的团队成员。人员是文化自组织团队存在的基础，也是其能够有序开展活动的保障。人员增多，意味着团队中有更大的概率产生优秀人才，该文化自组织团队也因此有更大的机会脱颖而出，成为一个领域的领军者。因而，竞争使得文化自组织内部各要素之间会不断进行自我调整、自我优化，以期获得更多资源、机会等。在竞争中，更重要的是，文化自组织团队能够通过不断提升自身专业能力和管理能力争取吸引更多的成员参与，通过自我优化实现团队有序化的发展。

第二，文化自组织团队中的协同。光靠竞争作用，系统无法实现自组织的过程，只有在竞争基础上的协同作用，才会导致系统自组织的产生、发展，并实现整体功能的优化。哈肯认为，协同是系统中各子系统间的联合作用，各子系统通过非线性相互作用，产生协同效应，从而使系统在时间、空间上达到有序结构。文化自组织团队内部的协同作用主要体现在对团队目标、管理制度、团队资源等子系统的协同作用。系统中每个因素既要实现自身的发展，又要配合系统的整体发展。一个团队中不可能保证每一个成员都能承担最想要的职责，因此必然会出现内部的协调，这一过程就是团队内部的协同机制在发挥作用。协同作用既表现为团队内部各成员之间相互协调、配合、相互促进，形成团队内部的有序结构，协同作用既重视成员能力、资源、素质等方面，又表现在团队内部与外部环境之间的协同作用。

自组织的协同意味着系统在竞争中协同发展，系统中每一个影响因素不可能独立发展，必然要与其他因素在合作与竞争中实现某种意义上的协同。协同对组织的作用一方面表现为系统内部各因素之间直接实现协同，另一方面则通过因素间相互作用，驱逐系统内部不协同的因素而实现系统协同。通过协同，实现了系统内部整体的有序，提高系

^[45] 王珊.基于自组织理论的社会生态系统演化研究[D].硕士,北京交通大学.2010(6).

^[46] 鲍咏雪.奥运会自组织演进机理研究[J].武汉体育学院学报,2009(3):51.

统整体性能。

2. 文化自组织的演化机理

“演化”意为事物的成长、变化和发展，机理则是指事物发展所遵循的内在规律和逻辑[47]，文化自组织的演化机理是文化自组织生成、发展、变化过程中所遵循的规律和逻辑。根据前文的演化分析，可以发现文化自组织在演化过程中主要包含以下内容：

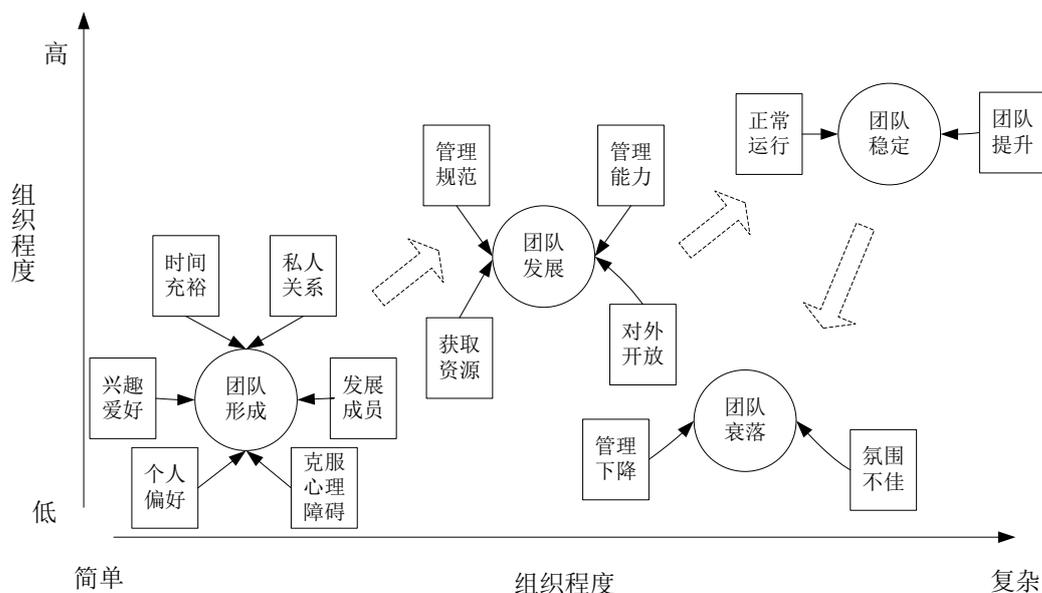


图 4-1 文化自组织团队演化路径图

如上图所示，在文化自组织不同演化阶段中，文化自组织内部各种要素通过竞争、协同等作用交叉产生影响，推动组织由无序向有序状态发展，也是因为各要素之间的相互作用，导致组织内部原本的有序状态被破坏，最终重新归为混沌态。在不同发展阶段，文化自组织的行动策略各异，在形成阶段，组织倾向于建立组织内部的管理层和发展新成员；在发展阶段，组织管理者更倾向于提高组织内部管理，保证组织能够获取发展资源和建立明确的管理规范；在稳定阶段，文化自组织只需要维持原有运作模式，并逐渐完善组织的管理细节，实现组织的稳定发展；在衰落阶段，在面临组织内部人心涣散，组织成员出走等事项时，组织管理者未能实现对组织的有效管理，最终导致组织的分裂和衰落。

（三）兰州市广场舞自组织的生成发展

[47] 曹嘉琳.网络群体事件演化机理研究—以“周久耕事件”为例[D].上海交通大学,2012(1).

1. 兰州市广场舞自组织现状

兰州东方红广场建于二十世纪 60 年代末期，在当时主要用于政治性集会与演示活动场所，是当时兰州市的中心广场、城市轴心，也被称为兰州的“城市会客厅”，后经过数次大规模改造，成为今日集购物、餐饮等多功能于一体的商业休闲广场。每逢夜色降临，广场空地中便自动划分成片，一个便携音响，一首首节奏感强的曲子倏然响起，人们自动找到队伍，随音乐翩然起舞，构成了广场上独特的风景。截至 2016 年 6 月中旬，兰州东方红广场共有十个广场舞自组织，根据所跳舞蹈不同类别，大致可以分为民族舞、双人舞、现代舞三种，其中民族舞团队四个、双人舞团队三个、现代舞团队三个，具体分布如下图所示：

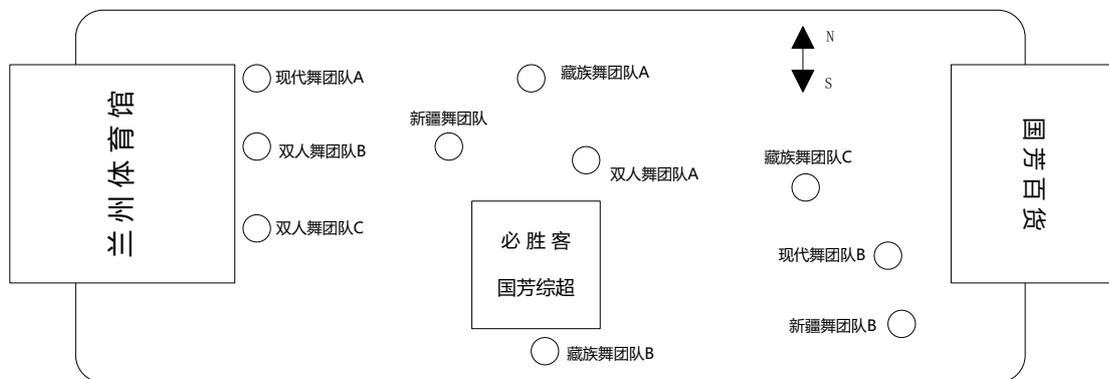


图 4-3 东方红广场舞自组织分布图

十个舞蹈团队中，每个团队规模不等，按照每天参与的固定成员来看，团队人多者有百人，少者十几人，不论任何团队，成员都以女性居多。通过观察和访谈，笔者了解到，一个完整、稳定的广场舞自组织基本由以下四类成员构成：

管理者：管理者是广场舞自组织的核心成员，在广场舞自组织中担任组织、领导、等重任。

舞蹈老师：舞蹈老师负责教授团队成员舞蹈动作，并在广场舞中担任领舞的角色。

普通成员：广场舞自组织在发展过程中会逐渐吸纳越来越多的人参与其中，其中比较稳定、每周能够保持稳定参与率，但是并不参与团队管理工作的成员称为团队的普通成员

离散成员。除了广场舞的管理者、舞蹈老师、普通成员之外，还有一部分人偶尔来参加广场舞，在空闲了或者突然想要锻炼一下的时候才会参与。

2. 兰州市广场舞自组织的案例概括

本文案例选自 2016 年 3 月 25 日至 2016 年 6 月 13 日在东方红广场中三个广场舞自组织进行了参与式访谈调研，分别是新疆舞团队 A（兰妹舞蹈队）、民族舞团队 C（锅庄舞团队）和双人舞团队 A，下文分别称为双人舞团队、锅庄舞团队和兰妹舞蹈队。

案例 1 兰妹舞蹈队概况

新疆舞团队 A，正式名称为兰妹舞蹈队（后文统称为兰妹舞蹈队）。兰妹舞蹈队成立于 2016 年 5 月 6 日，初始人员只有三人，分别是 Z 女士、M 女士、C 女士，三人均未系统学习过舞蹈，跳广场舞完全是出于个人自身爱好，其中 Z 女士和 M 女士舞蹈跳得比较好，被团队成员尊称为老师。因为 C 女士有过组建广场舞自组织的经验，因此被 Z 女士和 M 女士邀请一起筹备广场舞舞蹈队。

舞蹈队成立初期，由 C 女士负责携带音响和播放音乐到广场跳舞，新疆舞第一次出现在东方红广场便引来了大量人群围观。C 女士主动邀请围观者一起跳，当天就有人加入。之后陆续有一些喜爱新疆舞或者想学习新疆舞的人参与，舞蹈队日趋壮大。发展相对稳定后，舞蹈队有了自己的名字，叫“兰妹舞蹈队”。

舞蹈队成员基本稳定后，三人决定对成员收取一定的费用，作为音响设备维护、音响充电和成员进修的资金，并要求成员购置舞蹈服装。M 女士说：“有了服装，一是遮掩一些动作上的瑕疵，二来也是表明我们是一个集体。”然而这两件事让成员出现了分化，有人不愿意交钱，认为每月交 20 元钱太贵，而且服装成本不低，花这么多钱不值得。C 女士并没有重视这种状况，很快便有人带头离开后自己购置音响，在广场东南侧组成了新的团队。一段时间后，三人认为当前的动作太简单，决定采用经费送跳舞最好的 Z 女士去新疆参加培训学习，学成后教与成员新的舞蹈花样，此举得到其他成员一致赞同。

由于舞蹈比较有吸引力，兰妹舞蹈队还受邀参加金昌路社区的公益演出，这是他们第一次参加对外演出，虽然没有演出经费，但是成员热情都比较高，认为这是打响自身知名度的好机会，表演完后还得到了社区方面的赞扬。这次演出还录制了光盘，每人都有一份，能够在视频上看到自己的表演，就更让人高兴了。

案例 2 锅庄舞团队概况

锅庄舞团队（兰州日月山锅庄舞团队）成立于 2007 年 6 月，现如今已经发展成稳定状态、拥有固定团队成员的广场舞自组织，锅庄舞动作舒缓优美，节奏明快，音乐辽

阔别致，吸引了很多人围观。团队人数随季节变化比较明显，夏天是参与人员最多的时候，可达百人以上，冬天受到气温影响，人数较少，也有三四十人，比很多广场舞自组织人数最多时还要多。

团队发展壮大后，团队原本管理者 Y 女士工作比较繁忙，于是邀请团队成员 L 女士帮助自己管理团队，L 女士主要任务是携带音响设备，准备跳舞场地，领舞以及做一些团队日常管理事务等。团队中和 L 女士一样担任领舞的人员共有十七八人，基本能够保证每日六七人领舞。

该舞蹈团队的专业性较之于其他广场舞自组织更好，有时兰州战斗歌舞团的专业舞蹈家会给团队成员进行舞蹈技术指导，团队经常和西宁的锅庄舞爱好者交流，邀请其前来兰州指导，团队中领舞在舞蹈技能上比较专业，能够得到团队成员的信任和认可。该广场舞自组织形成规模后就在兰州市城关区体育局备案（东方红广场上唯一进行过备案的广场舞自组织），因而每当文化馆、体育局等文化机构有演出需求时，经常会邀请锅庄舞团队参与，锅庄舞团队多次在表演活动中获奖。

为维持团队良好的团队氛围，锅庄舞团队还会经常组织一些团队活动，例如聚餐、集体户外活动等，这些文化活动和集体活动的开展，让团队文化氛围更和谐，团队成员之间联系更为紧密。

案例 3 双人舞团队概况

双人舞团队是广场上最小的广场舞自组织，这个团队人数最多时是 17 人，最少时不足十人。双人舞团队的管理者只有 L 先生一个人，L 先生年纪比较大，有八十三岁，是东方红广场上广场舞自组织中最年长的管理者。

L 先生虽然身为双人舞团队的管理者，自己并不怎么跳舞，由于年纪大，动作慢，没法教别人跳，于是邀请经常在广场跳舞且具有一定舞蹈才能的 W 女士来为自己的舞蹈团队“撑场子”。W 女士为人热情，见有人围观便主动邀请参与双人舞团队，在教学上也比较专业，很快，团队人员有了明显增多。

一段时间之后，W 女士认为 L 先生播放的音乐不好听，多次向 L 提出更换曲目的要求，然而 L 并未采纳她的意见也没有给予任何回复，W 女士一怒之下便离开该团队。W 女士的离去，也带走了一部分想跟着 W 女士学跳舞的人员。人员的减少和舞蹈老师的离去，让双人舞团队元气大伤，W 女士走后，团队里失去了能够担任教学工作的人，余下的人只能重复之前学会的动作，一段时间后，觉得跳舞没有以前那么有意思了。几个月

后，因为L先生去世，这个小团队彻底解散。

3. 兰州市广场舞自组织的特征分析

第一，广场舞自组织发展脉络。总的来看，兰州广场舞自组织的发展主要经历以下几个步骤：首先是广场舞自组织生成阶段：成立伊始，只有一两名发起者，这是团队生成的初始阶段，这一阶段的发起者一是出于自身对舞蹈的兴趣和爱好，二是有一定的空闲时间，三个团队的发起者是在退休后才成立自己的广场舞自组织，保证了能够有足够的时间和精力来管理团队事务；其次是团队发展阶段，这一阶段团队成员增多，团队规模扩大，团队出现分工、团队规范、团队名称、团队发展目标等，并且逐一实现，将团队发展从抽象概念逐渐演化为具体的行为。例如，在发展一段时间后，部分团队都开始选定团队名称、建立团队管理规范，为维持团队正常运营，采取会员收费等制度，增加团队管理者人数等举措，让团队发展更为正规；再次是团队平稳运行阶段，这一阶段中，团队管理规范已经基本建立，团队发展中遇到的困难多数已经解决或者已经有解决困难的经验，团队的管理以日常事务为主；最后是广场舞自组织的衰落阶段，这一阶段，广场舞自组织缺乏有效的管理手段和管理规范，人员变动较大，团队凝聚力不高，队伍走向衰弱。

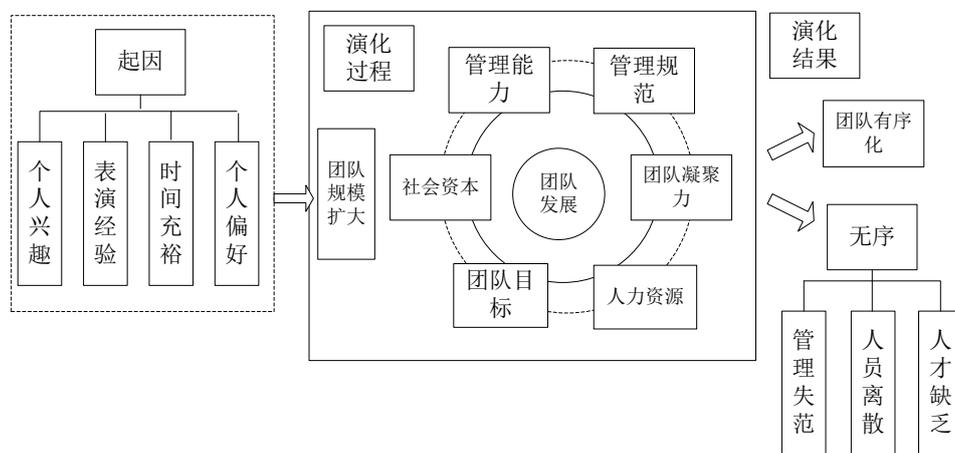


图 4-4 广场舞自组织发展脉络图

第二，广场舞自组织的架构。在组织架构上，东方红广场舞自组织基本形成了以团队管理者及舞蹈老师为核心的管理层（在团队中舞蹈老师负责学习、编排舞蹈，并教授团队成员舞蹈动作，但是这些舞蹈老师也会负责团队的相关管理事务，甚至在有的团队中，舞蹈老师和专职管理人员合二为一，因此，文中将舞蹈老师划分为管理层），根据

团队规模大小，管理层人员数目不一。自组织结构主要采取的是以管理者为核心，层级相对比较单一的组织架构。即便是在一个有相当规模和相当人数的广场舞自组织中，其治理层级通常为两级，组织结构都更为扁平，管理层级界限模糊，权责重叠。通常来讲团队管理者是团队最初的发起人，但是在团队发展过程中逐渐出现一些新的管理者。锅庄舞团队中的L女士一开始并不是团队的管理者，而是加入团队后一段时间才进入管理层。由于L女士舞蹈跳得好，慢慢成为团队新的舞蹈老师，担任团队领舞的职位，为人热情，和团队管理者及其他成员相处较好，威望比较高，后来受团队队长邀请，担任团队管理者的职务。

非正式组织意为以个人感情为基础的松散而没有正式结构的群体。但在其内部也会形成一些特定的关系结构，自然涌现出自己的“领导”。广场舞自组织内部也会形成一些由部分成员组成的非正式组织，例如，双人舞团队中的W女士就是非正式组织的“头头”。

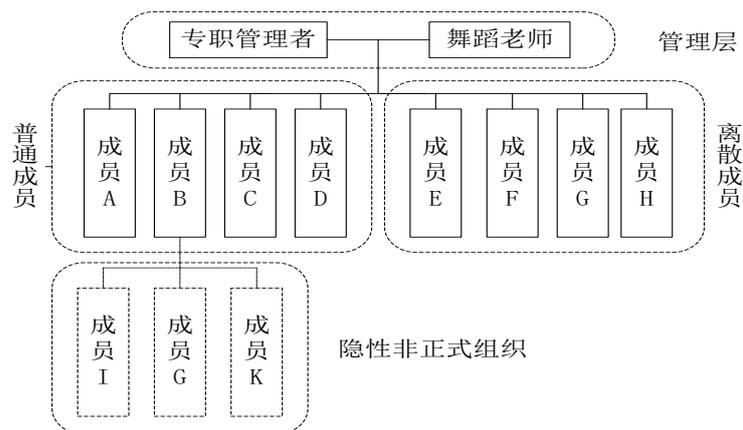


图 4-5 广场舞自组织组织结构图

第三，广场舞自组织系统。组织系统由多个子系统构成，子系统之间相互作用、相互影响推动组织系统的发展。将广场舞自组织看作自组织系统，根据广场舞自组织演化过程中主要工作和主要活动，结合理查德对组织系统的划分，本文将广场舞自组织这一系统划分为管理子系统、资源子系统、教学子系统和表演子系统。其中管理子系统主要涉及广场舞自组织人员管理、目标管理；资源子系统主要涉及广场舞自组织所拥有的内外部资源，既包括有形的设备资源，也包括无形的社会资本、人力资本等；教学子系统主要由团队成员、团队舞蹈老师组成的子系统；表演子系统则是由广场舞自组织日常表演和参加对外演出这一活动构成的子系统。

（四）个案小结

公共文化服务自组织建设是社会力量参与公共文化服务的重要表现，它对丰富和活跃基层群众精神文化生活的的作用日益明显，已经成为基层公共文化服务建设的内生力量。兰州市广场舞自组织以附近社区居民为主体，以共同的兴趣爱好为粘合剂，自发组织、自我发展、自主运作，虽然达不到登记注册的条件，但仍旧是民间文化组织的重要组成部分，是广大居民满足自身公共文化诉求最常见、最普遍的途径之一，有助于实现公共文化服务的共建共享。其创新之处在于：

第一，作为文化需求实现平台的公共文化服务。基层公共文化服务自组织作为基层公共文化服务的供给主体，源于群众、服务群众，通过向周边和当地群众提供丰富多样的文化产品和服务而获得深广的基础。公共文化自组织在建立之初就遵循广大公众的意愿，公共文化产品与服务的供给更贴切社会居民的诉求，更符合当前社会民众的文化需求。

第二，作为文艺人才培养平台的公共文化服务。公共文化服务自组织在基层起到了很好的文化带动作用。搭建平台，把乡土文化人才的培育与公共文化服务结合起来，开展文艺培训，组建戏迷协会、灯谜协会，促进了基层文艺人才的生长，也增强了乡土文化繁荣发展的内生动力。

第三，作为文化传承与创新平台的公共文化服务。公共文化服务自组织具有鲜明的地域特色和地方文化个性，他们植根于地方的民俗土壤和文化传统，积极参与重大群众文化活动和群众文艺表演，自主传承非物质文化遗产与民间文化艺术，促进了地方的文化传承和文化创新。

第四，对自组织内部演化机理问题的研究意义重大。自组织是社会公民自发形成、自我经营、自我管理的组织演化方式，对广场舞团队这一当下最普遍最流行的公共文化自发供给方式的探讨有利于推动我国公共文化自发供给的路径建设，进而实现公共文化服务的共建共享目标。

四、甘肃省基层公共文化服务的人才队伍建设

（一）基层公共文化服务人才队伍构成

推动公共文化服务成果惠及广大人民群众，落实政府配套设施的建成，切实保障基层人民的公共文化权益的实现，积极响应群众多样化的公共文化服务需求，这都需要以一支高素质的公共文化服务人才队伍作为前提。2011年10月，十七届六中全会通过的

《中共中央推动文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》中指出，推动社会主义文化大发展大繁荣，队伍是基础，人才是关键。国家公共文化服务体系建设的专家委员会主任李国新在一次名为《对我国现代公共文化服务体系建设的思考》的专题讲座中提到：“提高公共文化服务效能，需要有一支规模宏大、敬业专业的基层公共文化队伍”^[48]。

公共文化服务涵盖领域广泛，人才组成多元。从狭义上来说，基层文化队伍包括县乡专职文化队伍和业余文化队伍，具体包括县级文化馆、公共图书馆、艺术表演团体和乡镇综合文化站（街道文化站）工作人员，以及这些基层文化单位指导的村（社区）文化活动室、农村文化中心户、群众业余文艺团队等业余文化工作者和社区文化志愿者等^[49]。

除此之外，在基层公共文化服务的建设过程中，为了使人民群众主动参与文化建设，激发公共文化服务的社会活力和创造力，切实满足基层人民群众的公共文化需求，还应当积极引导和鼓励社会力量参与基层公共文化服务建设。从广义上说，基层公共文化服务的人才队伍不仅包括以上在文化组织中担任职务和组织参与文化活动的从业人员及志愿者，还应当包括积极参与基层公共文化服务建设、为提高基层公共文化服务效能做出贡献的社会力量（企业、社会组织、社区和公民）。

（二）基层公共文化服务人才队伍地位

基层公共文化服务的完善和发展，除了要加强省市县的管理人才和业务人才的建设外，建设一支有能力、有潜力、有活力的基层人才队伍尤其重要，其重要性主要体现在以下几个方面。

1. 基层人才队伍是公共文化服务建设的坚实基础

公共文化服务体系的建立离不开大量的专业技术人员、资深的管理人员以及服务于基层的工作人员等各方面的人才。其中，基层人才队伍如同金字塔的底部一样，是整个基层公共文化服务建设的基础。事实证明，拥有了稳固的、日益壮大且常保活力的基层人才队伍，基层文化事业就会更繁荣，为公众提供文化服务的能力也就越强大。如张掖市民乐县创新文化人才队伍建设体制机制，深入实施文化进村入户暖心工程，鼓励支持流动放映队、科普和文化大篷车等赴农村巡回演出，开展送图书、送戏曲、送电影、送书画、送科普、送展演等服务项目入户活动，并在农民工等流动人口集聚地开展流动图

^[48]中国人大网. 十二届全国人大常委会专题讲座第二十一讲 对我国现代公共文化服务体系建设的思考[EB/OL]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-04/06/content_1986532.htm.

^[49]中华人民共和国文化部. 大力推进基层文化队伍培训[M]. 北京:新华出版社, 2013. 144

书借阅、流动电影放映和数字文化服务等活动，这些活动的成功开展都首先得益于庞大的基层人才队伍，他们在全市起到了很好的带动作用，吸引了更多群众参与到文化活动中来，并使这些群众逐步发展成为文艺爱好者，继而成为各类公益性文艺活动中的重要力量。基层文化队伍因此而逐步强大和稳固，反过来又进一步促进甘肃省基层文化事业的繁荣和发展。

2. 基层人才队伍是公共文化服务建设的动力来源

强大稳固、不断发展的基层人才队伍，为公共文化服务体系创造了一个良好的环境氛围，而这支队伍经常性地开展各式各样的文化活动、给群众提供各种贴心的服务，不仅为广大公众提供丰富多样的文化样式，满足了他们的文化需求，同时也确保公共文化服务体系拥有不竭的动力来源。

要保证公共文化服务体系的动力，根据时代发展的要求，需要不断地加强基层人才队伍建设，提高基层人才的素质，提升他们服务公众的能力。如张掖市甘州区相继组织开展了“快乐老乡”、书画摄影作品展、“舞台艺术”比赛、文艺节目调演、社火调演、广场舞大赛、才艺展示、元宵灯展、文化庙会、文化集市、全民阅读等主题活动，举办各类专题“文化大讲堂”和培训班 300 多场次，开展各类群众文化活动 1000 多场次，参与人数达 30 多万人次，着力构筑了“天天有活动、周周有展示、月月有重点、季季有高潮”的文化活动格局。

3. 基层人才队伍是公共文化服务建设的有力保障

群艺馆、文化馆等公共文化服务机构要想达到提供好公益性文化服务、开展好群众文化活动的目标，除了以政府财政作基本保障以外，基层人才队伍也是一方有力保障。

随着社会的发展变化，群众对文化的需求呈现出多样化、多层次的态势。近年来，“种文化”的新概念，也引起社会各界极大关注。要“种文化”，自然需要能接收文化种子的“土壤”——基层的文艺爱好者和有文化参与意识的普通群众。如平凉市的大部分乡镇，都在努力为公众提供高质量的服务，创作或改编大型历史剧目如大型歌舞剧《女神·西王母》、历史剧《汉关飞将》、《皇甫谧》、《黄帝问道》、《荷屋梦》、《天之娇女》、《金果人家》、《崆峒传奇》等 40 多部，进一步促进了文艺创作，培养了艺术人才，壮大了文艺队伍，繁荣了平凉戏剧舞台，满足了广大群众的精神文化需求，正是这些基层的文艺人才和队伍，让平凉市的基层群众文化有了人力资源这个重要的保障，让基层公共文化服务体系得到有力的人才保障。

综上所述,基层文化人才队伍建设,对公共文化服务的繁荣发展极为重要。紧随时代表步伐不断加强基层人才队伍建设,是公共文化服务建设的关键。

（三）金昌市基层公共文化志愿者的示范性

我国志愿精神和志愿活动由来已久,专项的文化志愿服务尚处于起步阶段。目前,从国内公共文化志愿者的发展模式上看,基本上可以归结为三种模式:即“自下而上发起,自上而下推广”模式、“自上而下发起并推广”模式及“自下而上发起,自下而上发展”模式。金昌市公共文化志愿者是由市委宣传部、市文化出版局组织,在共青团的推动下展开的,属于“自上而下发起并推广”的典型模式。

作为基层公共文化志愿者组织,人才队伍建设和服务项目规划是金昌市基层公共文化志愿者的重要组成部分,包括项目的具体内容、志愿者的人员结构、专业类型、人数比例等等,金昌市志愿者人才开发机制的目标是使志愿者的兴趣技能与组织工作职位有效的结合在一起。金昌市志愿者协会还积极调查文化志愿者的潜在资源,采取多种形式,宣传志愿组织的宗旨和理念,积极挖掘潜在志愿者,引进高素质人才,努力创建人才提升空间,增强岗位吸引力,不断发展壮大志愿组织。同时,编写统一的文化志愿者培训教材,联合建立培训实践基地,制定并实施志愿者的培训制度和培训计划,利用多种形式开展文化志愿者培训活动,提升文化志愿者的知识水平、专业技能和道德素养,推动志愿服务能力和服务水平全面提高。此外,积极引导专业文化工作者发挥各自的专业文化特长,搭建群众文化活动平台,加强对基层人民群众文化活动的指导和群众性文化人才的培育。深入社区、农村开展文学、戏剧、曲艺、音乐、舞蹈、书画、摄影等各艺术门类的专业辅导服务,帮助组建文艺团队,带动更多的城乡群众自发加入到文化志愿服务的行列中。现在,金川区宝林里社区向日葵曲艺队、宝晶里社区晚霞舞蹈队、永昌县骊靛戏曲社、城关镇戏曲协会、河西堡镇鑫星演出队、永昌县朱王堡镇头沟村文艺队、金川区双湾镇古城村社火队等 200 多支群众文艺团队参与人员达到了 5000 多人,活跃在全市城乡,积极参与省市重大文化活动,成为推动文化服务志愿者的重要力量。

（四）个案小结

第一,地方党政引导是文化志愿者队伍和志愿服务事业发展的基础。现阶段我国各种可以参与公共文化资源供给的社会力量还没有真正发育成熟,还没有形成稳定的公共文化产品和服务生产供给规模,还没有形成可以完全依托的基本队伍。所以,党和政府应成为培育和发展文化志愿人才的孵化器,从而造就繁荣基层文化的新生力量。

第二，立足基层群众文化需求、丰富文化服务内容是文化志愿者队伍和志愿服务事业发展的源泉。文化志愿者由于其身份来源的特殊性，更容易深入群众，秉持贴近生活、贴近群众、贴近实际的原则，调查和掌握民众的文化需求，针对不同的基层群众提供更有针对性的服务，深入发掘当地的特色文化魅力。

第三，社会各界的积极参与是文化志愿者队伍和志愿服务事业发展的动力。金昌市是一个新兴的工业城市，既有传统历史文化的沉淀，又有新兴工业文化的积累，多元的人口构成，使志愿服务等新兴事物的接受和传播速度相对较快。越来越多的城乡居民自愿加入到文化志愿服务的行列，推动文化志愿组织不断壮大，步入一个发展的良性循环，推动志愿者活动不断向纵深发展。

第五章 甘肃省基层公共文化服务创新的路径

一、基层政府公共文化服务理念创新

(一) 由“重建设”向“重建管营”转变

目前,随着国家对公共文化的日益重视和不断加强,甘肃省基层公共文化服务基础设施建设已经初具规模,初步形成了覆盖城乡、以基层群众为主要服务对象的公共文化服务网络。但随着群众文化需求的不断丰富和发展,现有的公共文化服务设施开始暴露出“重建不重管不重用”的弊端。因此,在加强基层公共文化设施和资源建设的同时,要及时掌握群众文化需求的动态,及时更新、创新服务理念和方法,完善运行机制和管理方式,切实发挥基层文化设施的功能作用,做到建好、用好、管好,真正做到建管营并重,为群众的文化生活提供更加便捷、实惠的服务,切实提高群众的精神文化生活水平。

(二) 由“行政干预文化”理念向“为文化服务”理念转变

当前,随着经济社会的发展,基层政府公共文化服务职能得到有效的回归与定位,但基层公共文化服务建设中行政干预惯性的色彩在一定程度上并没有得到根本改变,特别是各地基层公共文化服务建设围绕考核目标,更多地呈现出“压力型”特征。实现以“行政干预文化”理念向“为文化服务”理念转变,就是要打破原有的行政干预的惯性模式,真正关注群众的文化需求识别、论证和判断的基础工作,以及群众文化满意度等软性指标的设置,有的放矢开展基层公共文化服务建设。同时,不断发挥市场主体在文化资源配置中的基础性作用,也要发挥社会组织的作用,让其能够自主决定、自担风险、自我管理,激发社会活力。

(三) 由“供给公共文化服务”向“扩大公共文化服务消费”转变

近几年,甘肃省基层公共文化建设投入稳步增长,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,群众精神文化生活不断改善,公共文化服务体系建设和取得显著成效,呈现出整体推进、重点突破、全面提升的良好发展态势。但是,甘肃省基层公共文化服务中某些领域陷入“公共投入增加而绩效下降”的内卷化倾向。公共文化服务作为保障群众基本文化权利的重要战略制度安排地位决定了基层政府应

当具备积极而有前瞻性的特征。基层政府在公共文化服务建设中的主导地位，不仅要提供与群众需求相结合的服务，也要积极主动地引领和扩大公共文化服务消费，这也是公共文化服务的本质要求。首先，通过积极的教育培训引导公众的公共文化服务需求；其次，通过开发新服务类型和内容，创造群众公共文化服务新需求；第三，通过流程再造，创造公共文化服务需求点。

（四）由“政府为导向”理念向“群众为导向”理念转变

长期以来，基层公共文化服务机构习惯于“自上而下”地提供向提供公共文化服务，将一个服务机构办成了管理机构，工作是“盯着政府干”，而不是“围着群众干”。实现由“政府为导向”，向“群众为导向”就是要打破原有的惯性模式，以基层群众的公共文化需求为导向，实施精准式供给，有的放矢地开展公共文化服务，真正提升基层群众的文化“获得感”。

二、基层公共文化服务体制创新

（一）塑造政府主导下多元化主体治理格局

在基层公共文化服务的主体选择上，政府作为最终责任的承担者，要义不容辞地履行好服务职能，体现出现代服务型政府的应有作为。随着基层公共文化服务体系建设的进一步深入，政府体制改革和创新的内容逐步渗透到体系建设的核心层，深刻影响并时时提醒政府肩负起在基层公共文化服务体系建设中起主导作用这一义不容辞的责任^[50]，进一步繁荣基层公共文化。与此同时，鼓励企业和社会组织参与到基层公共文化服务建设中，弥补政府供给的不足，积极引入企业和民间资本发展基层公共文化。企业除了追求利润的最大化外还应当承担一定的社会公共责任，在尊重他们意愿的前提下鼓励他们以捐资、捐助、扶持等形式参与到基层公共文化服务中来，既能够丰富基层公共文化服务主体，又能够拓宽筹资渠道。此外，对一些市场不愿干或者政府干不好的文化服务，可以引入非营利组织，组建几支比较有影响力的文化服务志愿者队伍，使其成为公共文化服务的主体之一，针对基层公共文化服务的某些真空地带开展服务，从而弥补政府供给和村级组织供给的不足。

（二）建立基层四级公共文化服务垂直集中管理机构

注重发挥文化部门对基层公共文化服务的规划、政策、预算等方面的综合协调作用，对下级文化部门实行垂直行政管理，其他部门进行行业监督指导管理。对乡镇综合文化

^[50] 明元. 深化公共文化服务体系建设的理论与实践研究[D].河北师范大学,2013.

站一级的机构编制和人员编制加以明确，将乡镇综合文化站的人、财、物、事等由县级文化行政主管部门统一协调，加强对乡镇文化设施建设统筹和规划。同时，明确县、乡镇两级党委政府在基层公共文化服务中的工作责任。合理统筹县域内的资源安排，组织好基层公共文化基础设施建设和文化产品供应；明确各乡镇党委政府是所在辖区内公共文化体系建设的责任主体和实施主体。明确各乡镇政府部门的职责，把乡镇综合文化站管理纳入本乡镇党委政府每年文化建设工作的重要议事日程，要根据自身财力提供部分文化产品，扶植和策划文化活动，村委会根据村民意愿组织开展活动，最终形成市、县（区）、乡（镇）、村四级管理服务网络。

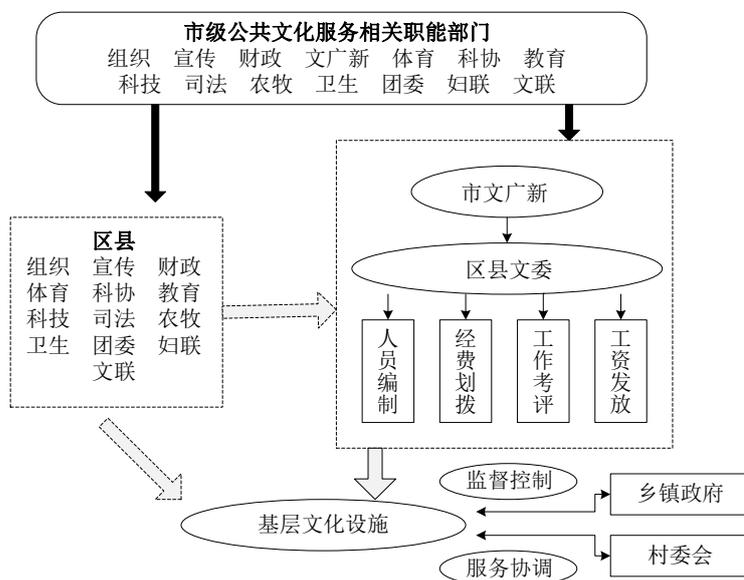


图 5-1 基层四级垂直化公共文化管理机构

（三）实现公共文化资源的有效整合

受制于各种条件，当前甘肃基层现有的各种文化设施（村文化室、广播站、农技站、基层服务点、党员活动室、农家书屋、电影放映室、文化信息资源共享工程、乡村体育健身工程等）、场所的管理者之间往往各自为战，相互之间联系协调不够，造成资源浪费，缺乏凝聚力，难以实现文化资源的高效能评估服务。要缓解此困境，必须要秉持“资源整合”的理念，实现资源的联动开发和保护机制，形成规模优势，提升文化内涵和综合效益。因此，在甘肃基层公共文化建设中应通过公共文化资源的整合改变以往分部门、分层级的单向供给渠道，满足群众日益多元化的公共文化服务需求，最终提高公共文化服务设施的使用效果。

三、基层公共文化服务机制创新

（一）完善务实高效的公共文化服务决策机制

对于公共文化服务需求的满足程度和回应的及时程度是公共文化相关部门供给决策合理性的来源。传统的基层公共文化部门“自上而下”的公共产品供给决策方式往往使基层存在“对上过度负责,对下负责严重不足”的现象,最终导致公共文化产品和服务所供非所需。这就要求通过政策规定、发展规划、基层政府监督、舆论导向、目标考核等系列制度保障,确保基层政府决策者为公共文化产品和服务提供资源保障,推进公共文化资源在城乡间的均衡配置。同时要在客观的调查研究和专家论证的基础上,确定合理的公共文化产品供给的优先顺序。此外应建立基层公共文化服务决策机构,由政策法规专业人员、研究文化各门类技术专业人员和普通群众组成;决策小组对公益性文化单位的中长期发展规划、年度工作计划以及文化发展重大项目进行可行性论证和评审,确认其是否符合基层地区特色文化、是否满足群众需要,对于通不过可行性论证和评审的,要进行修改和增补;最后,通过基层政府职能部门论证和审定的文化工作,要作为工作目标下达相关单位实施。这样,既可以避免因个人专业素质不同造成的缺陷,又避免了职能部门“闭门造车”或“拍脑袋决策”的盲目性,妥善做好基层公共文化服务体系建设的顶层设计。

（二）建立并规范基层公共文化服务财政保障机制

要从根本上保证基层政府公共文化产品的供给,就必须保证县、乡、村三级财权与事权的统一,从制度上保证农村公共产品的有效供给。为此,可供借鉴的思路有两种^[51]:

第一,维持目前的财政分权体制,但加大甘肃省政府对县、乡、村三级的转移支付力度。规范各级政府间转移支付,使各级政府的职权、责任和财政预算相匹配,保证基层政府有效履行其职责。第二,调整目前的财政分权体制,将中央和省级财权下移,使基层政府在税收分割中享受更大的比例,彻底改变农村基层财政依赖农业税的局面。与此同时,应建立有效的制衡机制,提高乡镇与村两级组织的自治程度。通过制度创新,在议政和行政之间建起一种民主制衡机制。如果这种体制能够成功,就可进一步由乡镇人民代表大会来监督和制约乡镇政府的决策和行政。只有在乡村两级建立起有效的制衡机制,农村的公共财政体制才能真正落实,民主决策、民主管理、民主监督才能真正实现。

（三）建立社会及公众公共文化服务参与机制

^[51] 明元. 深化公共文化服务体系建设的理论与实践研究[D].河北师范大学,2013.

长期以来，甘肃基层公共文化服务一直由政府提供，这种由文化行政部门主导的单向度、强制性、灌输性的公共文化产品供给模式，是以“国家”为本位而非以“公众”为本位，较少考虑群众的现实需求和主体地位，往往表现为一种精英文化对基层公共文化的改造，导致基层公共文化服务与群众的需求严重脱节或错位。因此，应在基层公共文化服务全流程过程中建立社会及公众参与机制：

首先，扩大基层群众参与网络，通过参与实践，增强参与信心，提高参与能力，让群众在实践中认识到参与的益处，让农民群众参与社区文化活动和公共文化基础设施建设等，以实现自己的利益要求，解决自己所关心的问题，努力提高群众自身的文化“造血能力”，形成多元参与推动基层公共文化建设的合力。

其次，重视基层文化精英的作用，增强基层公共文化服务发展的内在动力。无论是公共文化服务建设还是优秀民间文化的保护、开发和发扬，都需要能够真正扎根在基层的文化精英来担当。故在挖掘和培养农村文化精英的过程中，各级基层政府应当加快人才队伍建设，培养适用的相关人才，充分发挥文化骨干、文化能人、文化艺人、文化名人、民间艺人的积极作用，同时加强基层业余演出队，业余电影放映队、文化中心户、农家书屋、农村义务文化管理培训等，重视乡镇文化站的选人用人问题，建立一支扎根基层、服务群众的专兼职公共文化队伍。

最后，发展基层社区公共文化服务自组织系统，培育民间文化力量。作为民间组织，其本身蕴含着信念、社会网络、共同规范等社会资本，而作为社区一种社会支持体系，是弱势群体主动寻求与建构有利于自身发展的社会支持的过程，所以基层社区社会资本的积累可以从培育文化社团做起。基层各类文化社团来自民间，这类组织不仅可以使基层群众对文化生活的追求向多元化发展，实现社区居民的“自我娱乐、自我表现、自我教育”，更重要的是，它作为代表基层自身利益的社团，能够使组织起来的社区居民有效、有序地表达自己对公共文化服务的利益诉求，在公共文化建设决策中施加自己的影响，从而实现“自下而上”与“自上而下”双向互动的决策机制。

（四）完善基层群众公共文化服务需求表达机制

传统的自上而下的公共文化服务往往造成基层公共文化服务供给与需求之间的偏差，服务供给的数量和内容与群众的需求相差甚远。因此，基层政府必须从“善政”范式下的政府“大包大揽”、“亲力亲为”等思维中走出来，使不同群体利益得到相对均衡的文化保障，激发内在的文化需求。

1. 建立自下而上的群众文化需求反馈机制

建立群众文化需求反馈机制，及时准确了解和掌握群众的文化需求，制定并完善基层政府公共文化服务提供目录，开展“菜单式”、“订单式”服务，摆脱“文化活动摆在这里，老百姓爱来不来”的尴尬局面，实现基层公共文化服务供给与需求得到最大限度匹配。

2. 保障特殊群体基本文化权益

基层公共文化服务建设中要注重将老年人、未成年人、残疾人、孤寡老人、农村留守儿童、生活困难群众作为文化供给的重要对象，积极开展面向老年人、未成年人的“文化关爱”行动，加强对残疾人文化艺术的扶持力度，开展学龄儿童基础阅读的文体娱乐活动。

3. 培育和促进群众的文化需求

在基层公共文化服务建设中要统筹考虑群众的基本文化需求和多元化文化需求，推动基层公共文化服务供给向优质服务转变，实现标准化和个性化服务的有机统一。要广泛开展公益性文化艺术活动，培养健康向上的文艺爱好。要加大公益性公共文化机构加大文化创意产品开发，创新文化产品和服务内容。

（五）建立科学合理的公共文化服务绩效评估机制

基层公共文化服务职能的绩效评估不仅是基层政府文化部门提高文化行政能力的重要手段，而且是政府文化部门职能实现现代转型的必要保障。着重解决公共文化服务建设中的“重投入、轻管理，重建设、轻效果”等问题。对设施预算资金进行对内对外的公示，设置由跨部门组成的预算统筹领导小组及区县、乡镇基层政府，通过基层政府网站和区县、乡镇基层政府政务公示窗、村民代表大会等渠道，定期公布（包括以年度预算报告的形式）财政预算情况和预算资金的使用情况，包括预算金额、投放数量、资金流向、到位额度、实际使用情况、实施效果，接受基层政府内部和社会公众的监督，并采取听证会、意见征询会等方式广泛征求社会各界和公众的意见。同时，对基层公共文化服务质量监测体系，采取定性分析与定量分析相结合，制定科学、全面、合理效能评估体系。该体系至少要包括供给指标、组织管理指标和社会参与指标，建立健全群众评价机制，并将考评结果作为确定预算、收入分配及负责人奖惩的重要依据。依照评估对象基层公共文化服务自身的特性并结合指标体系设计的原则和方法，本研究所设计的指标体系共划分出3个一级指标（维度），即公共文化服务投入指标、公共文化服务管理指

标和公共文化服务产出指标，以适应不同的评估需要，构建的指标体系如表 5-1 所示。

表 5-1 基层公共文化服务绩效评估指标

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | |
|--------------------------------|--------------|-------------------|-------------|
| 公共文化服务的投入 | 人才队伍 | 文化工作者本科以上学历者所占比重 | |
| | | 每万人文化专（兼）职从业人员数 | |
| | | 文化机构从业人员数量 | |
| | | 文化事业从业人员数量占总人口比重 | |
| | 财政资金 | 文化事业费占财政支出的比重 | |
| | | 人均文化活动经费 | |
| | | 文化机构及文物科研机构财政拨款总额 | |
| | | 文化活动投入经费所占比重 | |
| | | 公共图书馆及博物馆财政拨款总额 | |
| | 服务设施 | 艺术表演团体财政拨款总额 | |
| | | 公共图书馆、文化馆的数量 | |
| | | 乡镇综合文化站的数量 | |
| | | 文化广场的数量及面积 | |
| | | 公共图书馆的藏书量 | |
| | | 文化馆（站）服务半径的覆盖率 | |
| | 公共文化服务的管理 | 行政能力 | 广播电视人口覆盖率 |
| | | | 文化遗产保护设施的面积 |
| | | | 突发事件应急处理能力 |
| | | 服务能力 | 基层政府信息化管理水平 |
| 基层政府文化部门的办事效率 | | | |
| 基层政府的公信力 | | | |
| 基层政府廉洁度 | | 文化工作者的业务素质 | |
| | | 政务公开性 | |
| | | 公众评议状况 | |
| | | 渎职案件发生率 | |
| 服务质量 | 服务质量 | 文化工作者的工作作风 | |
| | | 公众对基层政府文化部门服务的满意度 | |
| | | 数字图书馆的访问量/千人 | |
| | | 公众对公共文化活动的满意度 | |
| | | 公众文化知识普及率 | |
| | | 公众对文化信息发布的满意度 | |
| | | 人均公共图书馆藏书量 | |
| | 文物保护管理机构参观人次 | | |
| | | 文化信息资源共享服务覆盖率 | |
| | | 表演团体、文艺演出场次/年 | |
| 文化节、艺术节、高雅艺术（音乐会、话剧、歌剧）举办的次数/年 | | | |

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 |
|-------------------|---------|---------------------|
| 公共文化服务的产出 | 文化活动的开展 | 特色民间文化活动的数量/年 |
| | | 体育比赛、健身活动开展的次数/年 |
| | | 文化展览次数/年 |
| | 社会参与 | 人均文化活动的次数 |
| | | 志愿者年人数及增长率 |
| | | 民族传统节日组织的群众文化活动场数/年 |
| | | 群众文化活动参与率 |
| | | 社会机构公共文化活动的参与率 |
| | | 公共图书馆年内人均流通次数 |
| | | 文化活动室内人均活动次数 |
| 业余文化活动团体的数量（支/街道） | | |

四、基层公共文化服务方式创新

（一）制定基层服务目录，促进公共服务标准化和均等化

甘肃省地处我国西北地区，所辖各市县的社会经济发展水平不平衡，财政保障能力不同，各地因文化特色差异而导致的文化需求也有所不同，用一个硬性的统一的标准去要求，在实践中难以行得通。但是，如果没有一个相对规范的标准，又会影响公共文化服务的有效提供。为促进甘肃基层公共文化服务标准化和均等化建设，探索建立国家制定指导标准、省级制定实施标准、市县制定服务目录的办法，具体来讲：第一，国务院根据公民基本文化需求和经济社会发展水平，制定并调整国家基本公共文化服务指导标准。第二，省级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。第三，市、县两级地方人民政府根据国家基本公共文化服务指导标准和省级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。这既实现了公共文化服务的标准化，又照顾了各地的不同情况，有利于调动地方的积极性，实现保基本、全覆盖的目标，并且可以充分体现各地的文化特色。

（二）完善公共文化设施网络，发展网格化管理

基层公共文化设施是公共文化服务建设的基础，完善好公共文化设施，关乎到基层文化的进一步发展，更关乎到整个甘肃省公共文化服务的建设。因此，转变基层公共文化设施建设观念，坚持以人为本，从以标志性设施建设为重点向基层文化设施建设转变，避免将大型公共文化设施建设作为“政绩”用以标榜的倾向，推进基层公共文化服务同

市场的结合，加快完成“十三五”时期图书馆、文化馆、乡镇综合文化站、农家书屋等公共文化设施建设任务^[52]，遵循现代人文化消费习惯，推行公共图书馆总分馆制建设，科学规划文化设施布局；进一步打造基层文化馆、图书馆、博物馆文化品牌，在原有基础上发挥自身职能，将服务触角延伸到各个角落，推行网格化管理，为农民群众提供更为优质、更为便捷的基层公共文化服务，充分整合现有各类基层公共文化设施，因地制宜、分类推进城市书房、镇街综合文化站、社区文化服务中心、农村文化礼堂等基层公共文化设施建设，促进基层公共文化设施综合体品牌化，致力打造集学教、礼仪、娱乐于一体的基层公共文化设施，完善定点定期辅导和活动机制，丰富活动内容和形式，使每一个基层公共文化设施建有所用，用出特色，进一步加大基层公共文化设施建设^[53]；协调部门规划，有计划地将乡镇文化站、农家书屋、文化资源基层共享点、青少年电子阅览室、广播电视播放点等设施功能纳入统一的社区和村级公共文化服务中心，提高基层公共文化设施的综合利用率，在建设时要统筹考虑多功能文化设施的建造标准，比如基层公共文化服务设施中要设立层高较高，场地较为宽敞的多功能活动区，平时可以用于农民集会、群众文化演出，也可以将其与农村电影放映场地结合起来，将原本只能在露天放映的数字电影挪进室内，避免文化活动受天气干扰，也有助于提高文化活动的品质和文化设施的利用率。

五、基层公共文化服务科技创新

（一）基层公共文化服务的科技化

基层公共文化服务科技化主要指科技与基层公共文化服务的融合，这就对现有的公共文化服务模式更加智能化、专业化、便捷化提供了基础。所以，基层公共文化服务必须紧跟现代科技发展趋势，加大与科技的融合力度，积极推动高新技术在文化领域的应用，从基层公共文化服务内容与形式、质量及数量都打上科技的烙印，例如将人工智能用于基层公共文化服务，智能识别基层群众的文化需求，从而组织现有资源满足特定需求，可以改善基层公共文化服务中出现的服务效能不高问题。把完善公共数字文化服务作为重点任务，加大云计算、大数据等现代科技在公共文化服务中的应用，利用大数据采集数据并分析处理，有效地把文化活动送到有需要的老百姓身边，让人民群众享受丰富、高效、便捷的基层公共文化产品和服务^[54]。基层公共文化科技化将是科技对公共文

^[52] 朱永刚. 杭州市公共文化服务体系建设研究[D].南昌大学,2013.

^[53] 任曼莉. 基层政府公共文化服务体系建设研究[D].江西农业大学,2016.

^[54] 路海玲. 大力构建公共文化服务体系 丰富基层人民群众精神生活[J]. 当代图书馆, 2015, (4): 11-13.

化生产、传播、接受、消费所带来的颠覆性变化，从而形成新的公共文化服务模式 and 新兴文化创意产业业态，这是对基层公共文化服务内容的一种全新变革。

（二）基层公共文化服务的网络化

将“互联网+”与基层公共文化服务结合，就是依靠互联网的信息技术手段，快捷有效地沟通、联合多渠道讯息与资源，优化基层文化资源产业配置，不断完善基层公共文化服务体系 and 结构，在基层公共文化服务推广模式上加以创新，不断缩小基层与城市之间的差距，加快基层公共文化服务方式的转变^[55]。相对于基层公共服务科技化是对基层公共文化服务内容上的革新，“‘互联网+’与基层公共文化服务”则是基层公共文化服务在能力上的全面提升。在博物馆、展览馆、群艺馆、纪念馆、图书馆等方面加强利用电子信息技术开发文化服务产品，让更多的群众，尤其是农民群众能够享受到丰富的各种文化，加强如数字博物馆等远程展示与服务，解决服务半径过大，群众接受服务不便的缺点，文化馆等部门加强对网上培训内容与形式的开发，增加文化培训的机会。探索网络文化活动与现实文化活动有效对接的方法与手段，比如对传统节日的宣传与传统节日活动的开展；手工艺品展览实物与网络图像，借助微信公众号线上与线下同时进行等。同时，加强基层公共文化服务设施互联网的网上渠道建设，探索利用“互联网+公共文化”，推广出“卫星数字农家书屋”，通过卫星数字发行系统，经高品质多媒体文件、电子图书、杂志、报纸、音像等内容以数字方式投递到每一个农家书屋，农民群众可通过电视、投影、手机、平板电脑等设备进行阅读和观看。除了图书、农民致富和科学生活视频课、地方戏曲、办事指导、法律法规及象棋、军棋等小游戏应有尽有，满足不同农民群众的需求。此外，也可建立数字文化广场，为广大农民群众开展广场舞，体育健身等文体活动提供良好的场所，通过各种积极健康、接地气的文艺方式传播核心价值观正能量，形成城乡居民交流、互动的公共新空间。

^[55] 韩佳. “互联网+西部基层公共文化服务建设”模式实现的有效路径探究[J]. 人文天下, 2016, (21): 38-41.



兰州大学管理学院简介

兰州大学创建于1909年，是教育部直属的全国重点综合性大学，是国家“985工程”和“211工程”重点建设高校之一，2017年入选国家“双一流”建设高校名单。兰州大学管理学科的历史可以追溯到1939年甘肃学院时期的银行会计专修班。2004年成立的兰州大学管理学院是综合性大学中的综合型管理学院，学科设置涵盖了公共管理、工商管理 and 政治学3个一级学科。有公共管理一级学科博士点，自主设置了政府绩效管理二级学科博士点，有公共管理博士后科研流动站，有公共管理和工商管理两个硕士学位授权一级学科。公共管理、工商管理一级学科和国际政治二级学科被列为甘肃省重点学科，2017年公共管理和工商管理入选甘肃省优势学科。有工商管理硕士（MBA）、高级管理人员工商管理硕士（EMBA）、国际工商管理硕士（IMBA）、公共管理硕士（MPA）、会计硕士（MPAcc）三类五个专业学位项目。2014年，兰州大学MBA项目通过AMBA国际认证，成为中国大陆地区第22家、西北五省第1家通过AMBA认证的院校。

学院现有中国政府绩效管理研究中心、中亚研究中心和华夏文化资源数据开发与管理研究中心、兰州大学企业创新研究中心等4个特色研究中心，致力于开展高层次的合作研究和咨询服务。现已形成了政府绩效管理、危机信息管理、战略与创新创业管理、组织行为与人力资源管理、项目与运营管理、民族行政发展、中亚问题、反恐和反分裂等特色研究方向。由管理学院倡议发起并与美国波特兰州立大学马克·汉菲尔德政府学院、日本早稻田大学公共管理研究生院每两年轮办一次的政府绩效管理与绩效领导学术会议，是政府绩效管理研究领域的高层次会议之一，在国内外产生了极大的学术和社会影响力。依托于该会议的国际政府绩效学会正在筹备中。

建院以来，积极吸引高层次人才来学院工作，先后从美国西华盛顿大学、美国宾夕法尼亚州立大学、香港中文大学等国外高校聘请了5名萃英讲席教授、1名客座教授，并组建高水平研究团队；通过聘请管理学领域的国内外著名专家学者来学院讲学或开展合作研究，实现了优质教育资源的整合；通过启动质量津贴分配办法和高水平科研成果奖励办法，优化了师资发展环境，为教师发展提供了强有力的支持。现已建成一支专职与兼职、固定与流动相结合的知识结构、年龄结构、学历结构和学缘结构合理的教师队伍。

兰州大学管理学院秉承兰州大学“做西部文章，创一流大学”的办学理念，通过“人才强院、国际化和学院文化促进发展”三大战略的组织实施，正在快速向“高度开放、研究支持、国内一流、国际知名的综合型管理学院”的目标迈进。

联系我们

地址：中国·兰州·天水南路222号（730000）

电话/传真：0931-8910402

邮箱：glxy@lzu.edu.cn

网址：<http://ms.lzu.edu.cn>



甘肃银行
BANK OF GANSU

甘肃银行 —— 甘肃人民自己的银行

甘肃银行是经中国银行业监督管理委员会批准，通过合并重组原平凉市商业银行和原白银市商业银行，联合其他发起人共同设立的，由甘肃省人民政府直接管理的唯一一家省级法人股份制商业银行。2011年11月19日正式挂牌开业，成立之初注册资本34.86亿元，资产总额69.81亿元，一般性存款余额54.75亿元，各项贷款余额37.78亿元；下辖总行营业部以及平凉分行、白银分行两家一级分行，共有营业网点41家、616人。

成立以来，甘肃银行牢记甘肃省委、省政府的重托和期望，坚持“服务地方经济、服务三农发展、服务中小企业、服务城乡居民”的市场定位，致力于做“普惠的银行，大众的银行”，艰苦创业，砥砺奋进，实现了超常规、跨越式发展，创造了令市场认可、同业赞叹的“甘肃银行速度”。截至2017年6月末，营业机构201家，全行员工3717人，平均年龄31.5岁。资产总额2693.55亿元，一般性存款余额1869.32亿元，贷款余额1181.7亿元，资产总额、存款余额和贷款余额较成立之初均增长超过30倍。累计实现利润52.98亿元，累计上缴税金47.79亿元，在全省2015年纳税百强企业中排第11位。根据2016年商业银行稳健发展能力“陀螺”体系评价结果，甘肃银行核心一级资本净额排中国银行业百强第67位，在全国130多家城市商业银行中，综合排名第11位。4次获得“省长金融奖”、扶贫攻坚“民心奖”，2016年被《银行家》杂志评为“老百姓最喜欢的城市商业银行”。

站在新的历史起点，甘肃银行将牢固树立和贯彻落实新发展理念，围绕“做精一点一滴，打造百年老店”的愿景，认真践行“诚信、开放、进取、责任”的核心价值观，全面实施三年发展战略规划，加快推进结构调整和业务转型，努力打造甘肃领先、西部一流的现代城市商业银行和集消费金融、金融租赁和资产管理于一身的综合化金融集团。