

统筹安排 规划先行

——关于国家公共文化服务体系示范区规划编制的思考

杨永恒

要编制好示范区创建规划，必须坚持如下原则：

——国家立场，本地实践。创建国家公共文化服务体系示范区，是中央推动公共文化服务体系建设的专项规划。各创建单位承担的是国家的战略任务，必须自觉地站在国家的立场上，充分发挥试验田作用，全面梳理、整合和落实中央关于公共文化服务体系建设的系列部署和要求。同时，还必须立足本地实际，在解决本地突出问题 and 矛盾的过程中，形成有效的经验和做法。创建成果不仅在同类地区具有推广和示范价值，而且还要为国家层面的制度设计和政策制定提供经验和借鉴。

——整体推进，重点突破。创建国家公共文化服务体系示范区，既要进行整体规划，抓好公共文化服务体系建设的各个方面，同时还要明确示范方向，找准本地具有典型性、代表性的突出问题和矛盾，实施重点攻关，集中力量解决公共文化服务体系建设的重点、难点问题。

——政府负责，部门协同。地方政府是国家公共文化服务体系示范区的创建主体，必须切实发挥其在创建工作中的领导地位，建立有关部门分工负责、良性互动的协同机制，统筹整合相关资源，集体攻关。

——软硬并重，突出软件。创建国家公共文化服务体系示范区，必须坚持软硬件建设并重，在继续完善文化基础设施硬件建设的同时，更加关注服务队伍、能力、标准、规范和管理运营等软件建设，要探索形成公共文化服务体系长效机制的政策、手段和措施。

——立足当前，着眼长远。创建国家公共文化服务体系示范区，既要解决当前面临的现实问题，又要探索长效机制；既要突出可操作性，也要有战略性和前瞻性。

——充分调研，凝聚共识。编制创建规划，既要关注规划方案，更要关注规划过程，要充分调动有关部门参与规划编制工作，把规划编制看做统一思想认识、凝练价值观念、形成共同目标的过程，以增强规划方案本身的共识度、支持率和可操作性。

如何编制好示范区创建规划

编制示范区创建规划，必须把握好如下几个方面的内容：

●吃透创建精神。示范区规划不同于一般意义的专项规划，是中央关于公共文化服务体系建设的思想和精神在示范区的具体落实，因此，必须充分梳理和认真把握中央关于公共文化服务体系建设的系列文件和部署，要自觉站在国家的立场上，把示范区作为全面贯彻落实中央精神的试验田。

●明确创建主体。《通知》指出，地市(区)人民政府是创建示范区的责任主体；国家示范区创建工作领导小组办公室还与创建示范区人民政府签订了创建责任书，进一步明确了创建示范区政府的主体责任。因此，创建规划的编制主体是地方政府，而不是文化行政部门。各创建示范区政府要把示范区创建规划看做本级政府的一项重要专项规划，而不是文化行政部门的部门规划。

●厘清创建定位。创建示范区，既要全面推进，更要重点突破。各地在编制示范区创建规划时，务必认真分析现有创建基础、特色和优势、面临的机遇和挑战，正确把握本地公共文化服务体系建设中的关键问题和突出矛盾，明确哪些关键问题和突出矛盾在国家层面具有典型性和代表性，研判本地对于解决关键问题和突出矛盾的可行性，同时参考示范区评审结束后反馈的“专家评审意见”，明确示范区创建活动的重点方向和主要内容。比如说解决外来务工人员的文化权益问题、文化资源的共建共享与统筹整合问题等。

●设定创建目标。明确创建定位后，要进一步理清创建思路、设定创建目标。换句话说，就是围绕创建定位，明确示范区创建周期内需要解决的关键问题、时序、步骤和原则，以及创建结束后拟达到的主要创建目标。创建目标分为“规定动作”和“自选动作”，“规定动作”就是《通知》中所明确的创建标准，各地在设定创建目标时必须与创建标准进行衔接，并确保完成，是“约束性”指标。“自选动作”是各地根据本地

特色和特点设定的创建目标，要因地制宜、彰显特色，属于“预期性”指标。创建目标应该尽可能量化，便于分解和考核。

●谋划创建任务。围绕创建定位和创建目标，系统谋划创建期内拟重点实施的任务，包括重要的工程 and 项目，例如设施网络、内容创作、供给体系、队伍建设、技术支撑、服务评估等，既有硬件建设，也有软件建设。创建任务一定要明确时序、时间进度、阶段性成果等，要具有可操作性，能够分解到部门、落实到人。各创建任务之间也不是互相孤立的，而是相互关联，是创建活动的有机组成部分。

●落实创建保障。完成创建任务、实现创建目标，地方政府必须建立健全创建活动的组织体系、资源配置和保障能力。地方政府要根据创建任务，组建稳定的工作团队，要明确各有关部门的职责和分工，建立起权责一致、统一高效的运作体系。考虑到制度设计是创建工作的重要内容，各地还要吸纳专家、学者的参与。在资源配置上，必须明确创建任务所需的 人、财、物资源，尤其是重点创建任务所对应的经费需求、解决经费需求的途径(包括中央、省及本级投入的渠道和结构等)等，要格外注重现有各种渠道资源的有效整合，切实予以保证。为了保障创建工作的顺利开展，各地还要建立健全相应的考核评价体系和问责机制。

要“鱼”更要“渔”

示范区的创建成果应该体现在两个方面：(一)通过示范区创建工作，各地解决了当地公共文化服务体系中的关键问题和突出矛盾，公共文化服务体系建设呈现出了新的面貌，达到了新的水平，这是一种实践示范，称为“鱼”；(二)通过创建活动形成的一系列经验、政策、措施和解决方案等制度设计成果，即解决问题的思路和方法，这是一种制度示范，称为“渔”。“授人以鱼，不如授人以渔”，作为国家推动公共文化服务体系建设的重点抓手，创建国家公共文化服务体系示范区，我们要“鱼”更要“渔”。

创建动态

吉林

为全面贯彻落实《长春市创建国家公共文化服务体系示范区规划(2011—2012)》，进一步夯实示范区创建工作，中共吉林省委办公厅、长春市人民政府办公厅于8月16日印发了《长春市创建国家公共文

化服务体系示范区工作任务分解表》，进一步明确了创建任务、创建标准、完成时限和责任部门，为形成党委统一领导、政府全力主导、部门齐力推进的创建工作格局奠定了坚实的基础。

山西

山西省长治市于8月9日召开了创建国家公共文化服务体系示范区动员大会，全面部署创建工作。长治市委副书记、市长张保与下属13个县(市、区)的负责人、高新区管委会主任分别签订了《创建工作目标责任书》。会上，张保

强调要在全市范围内迅速掀起示范区创建工作的高潮，狠抓责任落实，搞好协调联动，确保经费投入，围绕创建工作目标全力以赴打一场漂亮仗，全面提升长治市公共文化服务水平。长治市委常委、宣传部长王玉圣主持会议。

贵州

8月11日至12日，贵州省遵义市委、市政府召开会议，审议并通过了《遵义市创建国家公共文化服务体系示范区规划(2010年至2012年)》。会议要求，全市各级各部门要增强文化自觉和文化自信，以高度的政治责任感，扎实抓好《遵义市创建国家公共文化服务体系示范区规划》中各项任务的落实，

圆满完成示范区创建任务，促进全市文化大发展大繁荣，实现名城文化的新跨越。会议决定，成立以市长为组长，党委和政府分管领导为副组长，相关部门主要领导和各县、区(市)主要领导为成员的市创建工作领导小组，具体负责全市创建的组织领导工作；各县、区(市)也要成立相应的领导机构。

浙江

浙江省宁波市鄞州区近日决定将从5个方面入手合力创建国家公共文化服务体系示范区，力争到2012年底全区基本建成设施网络广覆盖、服务供给高效能、组织支撑可持续、保障措施管长远

的基本公共文化服务体系。这5个方面是指：升级公共文化设施网络，扩大公共文化服务供给，推进公共文化服务创新，加强公共文化队伍建设，开展公共文化课题研究。

北京

北京市朝阳区按照文化部在山东青岛召开的创建国家公共文化服务体系示范区(项目)工作座谈会的会议精神，将制度设计研究与创建示范区工作紧密地结合起来，更好地为示范区创建工作提供理论支持，为创建服务。北京市

朝阳区在示范区创建过程中，结合专家意见和建议，结合朝阳实际，抓住朝阳发展特色，将普遍达标与重点突破相结合，进一步修改完善了示范区创建规划，并以区政府文件形式下发，同时上报市文化局和文化部。

广西

近日，广西壮族自治区文化厅厅长余益中率领自治区创建国家公共文化服务体系示范区调研组和村级公共服务中心建设督察组，赴广西来宾就示范区的创建工作进行指导和督察。在调研中，余益中指出，来宾市被列入创建国家公共文化服务体系示范区名单，不仅是来宾的光荣，更是广西的骄傲。自治区和来宾市一定要紧密配合，协

调作战。自治区文化厅将积极发挥人才优势，进一步完善创建示范区的建设规划。在资金筹措上，希望来宾多与自治区沟通，力争在资金、技术、设备、仪器上多向示范区倾斜。来宾市委常委、宣传部部长曾艳汇报了来宾市的相关工作情况。据悉，来宾市在抓好文化惠民工程建设的基础上，正在抓紧市、县、乡公共文化设施网络建设。

安徽

近日，安徽省马鞍山市召开了加快推进文化强市建设暨创建国家公共文化服务体系示范区工作大会，部署了相关工作。马鞍山市委书记郑为文在讲话中强调，文化强市暨创建国家公共文化服务体系示范区任务十分艰巨，必须真抓实干

干。要加强组织领导，切实抓好文化强市建设特别是示范区创建工作摆在全局工作的突出位置，真正把文化强市建设作为一项硬任务。要营造浓厚氛围，激发群众参与文化建设的热情，努力形成人人参与、共享成果的良好局面。

湖南

日前，湖南省长沙市委副书记、市长张剑飞主持召开市长办公会议，专题研究国家公共文化服务体系示范区创建工作。会议要求全市各级各部门要进一步增强文化自觉、文化自信和文化自强意识，充分挖掘长沙深厚的文化底蕴，全面落实创建任务，将示范区创建与国际文化名城建设相统筹，为促进经济社会发展相融合，推动文化创

新、深化文化惠民、促进文化发展。会议强调，在创建周期内，要结合长沙公共文化服务体系建设现状，按照“基础更实、特色更优”的原则，全面落实《国家公共文化服务体系示范区(中部)创建标准》的6个方面30项指标，强化保障，切实增强基层文化发展后劲，确保长沙市创建国家公共文化服务体系示范区全面达标。

更多信息，请登录“国家公共文化网”(www.cpcss.org)



本期嘉宾:杨永恒

专家在线

杨永恒，清华大学公共管理学院副教授，院长助理，清华大学中国发展规划研究中心主任助理，国家公共文化体系建设专家委员会秘书长。主要研究方向包括规划理论与实践、政府绩效评估、公共服务等，先后独立或联合发表中英文学术论文30余篇，专、译著6部，核心教材1部，主持国家自然科学基金、世界银行、国家发改委、文化部、国家开发银行等课题13项。2009年入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”。

根据《文化部 财政部关于开展国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作的通知》(文社文发[2010]49号)(以下简称《通知》)精神，创建国家公共文化服务体系示范区，就是要按照公益性、均等性、基本性、便利性的要求，在全国创建一批网络健全、结构合理、发展均衡、运行有效的公共文化服务体系示范区，为我国公共文化服务体系建设探索经验、提供示范，推动公共文化服务体系科学发展。因此，创建国家公共文化服务体系示范区，必须立足研究和解决公共文化服务体系建设中的突出矛盾和问题，探索公共文化服务体系建设可持续发展的长效机制，为同类地区的公共文化服务体系建设提供示范和借鉴，为国家制定相关政策提供科学依据和实践经验。

创建国家公共文化服务体系示范区是一项系统工程，要有国家的视角、超前的眼光、全局的思考、统筹安排，必须坚持“规划先行”，高度重视规划对创建工作的引领作用。

目前示范区创建规划中普遍存在的问题

各地市(区)人民政府在申报过程中，均提交了示范区创建规划。笔者翻阅了各地创建规划，发现普遍存在着如下问题：(1)把示范区创建工作等同于“创先争优”，而对发挥典型带动作用、解决关键突出问题的示范意义挖掘

不够；(2)规划内容大而全，有些甚至照搬当地公共文化服务体系“十二五”规划，导致重点和主线突出不够；(3)对国内同类地区的现状、特点和面临的突出问题把握不够，本地通过创建活动能够产生的示范性缺乏足够的说服力；(4)对文化设施等硬件建设关注过多，而对产品供给、服务能力、队伍建设、制度标准等软件建设关注不够；(5)仍然停留在公共文化服务体系建设本身，对制度设计研究重视不够，对长效运行机制的探索不足；(6)地方政府的创建主体地位突出不够、责任不够明确，多数地区仍然是文化行政部门在主导，创建力度不够。

正确把握示范区创建规划的要义

●示范区创建规划的定位

示范区创建规划是以地方政府为主体编制的专项规划，旨在为公共文化服务体系示范区创建活动提供指引，并统筹利用各种资源去完成创建目标的行动指南；是示范区创建任务在时间和空间上的一种安排；既是一种具有前瞻性和导向性的总体谋划，又是一种操作性很强的实施方案或工作计划。就示范区创建规划的作用而言，可以概括为“示范区创建思路的梳理，示范区创建工作的指南，示范区创建成果的描绘，示范区创建验收的依据”。

●示范区创建规划的编制原则

王天铮

目前，英国伦敦市有400多个大小剧院、音乐厅及现场音乐表演场地，每10万人拥有1.4个剧场，每10平方公里拥有1.3个剧场，每年大型剧场的人场人次达1240万；近600个图书馆，公共图书馆有395家，平均每10万人口拥有5家公共图书馆，人均藏书量5本；22座国家级博物馆，200余座非国家级别的博物馆，每10平方公里有1.1座博物馆，即每个社区附近都会有博物馆。伦敦市政府并不直接参与到上述完善的城市公共文化服务中，而是通过一系列的政策、机构等支持公共文化事业。

三级文化管理体制

英国中央政府的“文化新闻体育部”(Department for Culture, Media and Sport)是最高一级的文化行政管理部門，负责制定文化政策，统筹划拨文化经费。中间一级是非政府公共文化机构及各类文化艺术委员会和地方政府，其中文化艺术委员会带有准政府性质，包括英格兰艺术理事会、工艺美术委员会、博物馆和美术馆委员会等。英格兰艺术理事会是英国的国家文化基金管理机构，负责分配政府拨付的部分公共文化拨款和国家彩票基金。从2010—2011年度之后，通过英格兰艺术理事会下发的公共文化拨款逐年递减，但国家彩票基金却逐年提高。地方政府负责执行中央政府的文化政策和具体分拨文化经费，伦敦市在文化政策方面与中央政府文化行政机构基本保持一致。基层文化管理机构是英

格兰的10个地方艺术理事会和苏格兰艺术委员会、威尔士艺术委员会及北爱尔兰艺术委员会。最高一级政府机构负责划拨文化经费，中间一级是非政府公共文化机构和地方政府负责分配文化经费，基层文化管理机构负责使用文化经费。三级管理机构通过制定、执行统一的文化政策和逐级分配、使用文化经费，相互紧密联系在一起，但各自相对独立，无垂直行政领导关系。

“一臂之距”的文化资助模式

英国各级政府通常重点资助营利性不高的戏剧、歌剧、芭蕾等严肃艺术，以及国家级的重点文化组织，例如皇家歌剧院、皇家芭蕾舞团、大英博物馆、大英图书馆等。为了防止行政力量干预文化创作，英国政府实行“一臂之距”的文化资助模式，即政府将拨款交由非政府性质的文化机构分配，公共文化组织或文化个人通过文化中介机构获得政府的资助。这些非政府的文化机构一般由各文化领域的专家组成，他们不仅为政府提供文化政策咨询，而且独立地评估递交资金申请的全国各个文化组织或个人，然后将政府拨款分配给选中的文化组织或个人。而政府对长期接受资助的文化组织或个人是有条件的，即政府的财政支持一般也只能占其预算的30%左右，其余部分需自筹。

英国各级政府均实行“一臂之距”的文化资助模式，不对其辖区内的公共文化组织或个人实施行政干预。伦敦市政府尽管没有

法律上的义务在财政上必须支持公共文化，但实际上政府在公共文化发展上发挥着重要的作用，其其对伦敦市公共文化的资助金额也已超过中央政府。主要表现为伦敦市政府资助剧院、音乐厅、艺术中心；向艺术家和艺术单位拨款；资助图书馆、博物馆和美术馆。同时，伦敦市政府资助了一系列具有重要意义和创造性的文化活动，例如青少年音乐教育、阿拉纳月球时钟计划，号召市民踊跃地参加居住地社区举办的文化活动，市政府及其各部门对社区举办的重点文化活动予以联合支持。社区的主要文化活动包括公众节日和有关音乐类的社区文化活动，例如中国城举办的中国新年就得到了市政府及各个部门的支持。

多个政府部门联合支持公共文化事业

伦敦市政府非常重视各文化机构之间的协调合作，以及文化机构与非文化机构之间的协调合作。《伦敦市长文化发展策略草案》明确指出，市长工作的一个重要目标是确保文化行业发展的各机构能够相互协调，共同发展伦敦文化。市长还将负责文化相关机构与其他相关机构(如伦敦管理局的职能部门、伦敦发展署、城市政策局等)的合作。他还将与许多在伦敦负责实施文化服务的机构紧密合作，包括中央政府、国家文化机构、彩票分配机构、伦敦政府办公室、伦敦政府协会、区域文化机构、伦敦的文化协作文化战

略组、伦敦各区镇的文化组织和文化从业者、商业界、慈善机构、教育和培训部门、健康部门、自愿服务机构、交通、警察、消防等。在伦敦市政府文化发展规划实施的过程中，其合作伙伴除了上面提到的机构以外，还包括国家有款；向艺术部门、国家文化经纪公司、文化赞助者、地方文化行业协会、地方文化经纪公司、伦敦的自治镇，以及其他文化组织的参与者和文化产业。伦敦的文化发展是所有这些机构协调合作的结果，而市长的职责就是协调机构间的关系，使他们更好地相互配合。

重视文化多元性和社会弱势群体

大量的移民促使英国形成了多种族的人口结构，文化日益多元化。伦敦作为国际性大都市，预计到2016年人口将达到790万，外来移民逐年递增。由于历史原因，生活在英国的黑人、亚裔和少数民族的文化组织没有得到足够的资源和资助帮助其持续发展。英国政府已经注意到了这一点，着手制定相关政策关注文化的多元性和弱势群体，在文化设施、资金资助等方面采取切实有效的措施予以扶持，如成立黑人和亚洲文化遗产委员会，资助主办“黑人历史月”等。

公共文化服务队伍建设

伦敦市政府非常重视公共文化服务队伍建设，在市政府的官方网站上专门开辟了志愿者栏目，市长会亲自撰文鼓励市民投入到志愿

者队伍中来。伦敦市各类用人单位也极其看重应聘者是否具有志愿者的工作经历，73%的雇佣者雇佣了具有志愿者经历的应聘者，58%从事过志愿者工作且已被雇佣的人说志愿者的工作经历比被雇佣的工作经历更有价值。伦敦市招募的公共文化服务志愿者主要工作在以下几个文化场所：地区图书馆、剧院、博物馆、画廊、艺术展览馆和音乐节。同时，社区也招募一定数量的志愿者，主要从事文化、戏剧、图书、美术等文化工作。

为了鼓励群众都来做志愿者，英国和伦敦市政府提供了3种非常便捷的途径，使群众能够迅速地找到喜欢的志愿者工作。其一，英国建立了全国性的志愿者数据库，英国所有需要志愿者的单位都将相关数据传输到数据库上，市民可以通过对相关关键词的搜索来找到合适自己的志愿者职位；其二，联系当地的志愿者中心，通过输入自己所在地的邮编，就能查找出居住地周边哪些机构需要招募志愿者以及志愿者的职位要求等，这种途径极大地方便了上班族，他们可以在下班后或者周末就近担任一些机构的志愿者；其三，按照全年的时间顺序，可以查阅到伦敦全年有哪些重大的文化活动需要志愿者，这有助于对某类文化活动有兴趣的人参加到志愿者的队伍中来。

(作者系中国政法大学教师、博士。本文是北京市文化局承担的文化部重大课题《国家公共文化服务体系制度设计》之子课题《政府公共文化服务主体地位研究》的阶段性研究成果之一，有删节。)