

鄂尔多斯创建国家公共文化服务体系示范区理论研究

以保障广大人民群众基本文化权益为出发点,以政府为主导,公共财政为支撑,以全民为服务对象,实施“城乡统筹、均衡发展、共享成果”的战略,以基层特别是农村牧区为重点,坚持公益性、基本性、均等性、便利性的要求,把鄂尔多斯市建设成为网络健全、结构合理、发展均衡、运行有效的国家公共文化服务体系示范区。集成、整合、提升改革开放以来鄂尔多斯市公共文化服务体系建设工程,进一步提高公共文化服务体系建设和服务能力。探索文化与经济、社会协调可持续发展的机制

办事处均建有综合文化站,全市有社区文化中心15个、嘎查村社区文化室901个,普及率达100%,全市已建成草原书屋572个、文化信息共享管理支中心9个、共享服务点229个。全市文化基本设施总面积达到60万平方米,人均0.4平方米,基层公共文化设施得到显著改善。

公共文化服务体系建设工程是完善全市城乡公共文化服务体系、提升公共文化服务质量和能力的工程。工程建设主要从机构、设施和服务三方面进行,通过工程建设,使全市公共文化服务机构更加健全,布局更加均衡,设施更加完善,公益性文化单位的

颁三级以上标准;公共图书馆人均占有藏书1册以上;市、旗两级图书馆平均每册藏书年流通率1次以上;人均年增新书在0.04册次以上;人均到馆次数0.5次以上。

群众艺术馆达到部颁一级标准,旗区文化馆达到部颁三级以上标准。所有的苏木乡镇(街道)建有单独设置的800平方米以上综合文化站。依托公共图书馆、群艺馆、文化馆站,市及所辖旗区建有标准配置的公共电子阅览室。100%的乡镇(街道)、社区、60%的嘎查村建有标准配置的公共电子阅览室(含文化信息资源共享工程支中心、基层服务点)。

当前公共文化服务体系建设中需要进一步探索解决的重要问题。市委、市政府出台《关于加强全市文化工作的决定》和《关于加强公共文化服务体系实施意见》,并将公共文化设施建设纳入“十二五”发展规划,对公共文化基础设施建设的投入大幅度增长,全市文化设施发生根本性变化。“十一五”期间,全市文化基本建设及正常文化经费投入年均7.1亿元,占全市财政预算支出的3.5%左右。鄂尔多斯市设立公共文化发展资金和文化产业发展资金,计划全市各级政府对文化的投入,每年达到本级财政一般预算支出的5%以

后,市财政对每个新建文化站资助20万元,对每个新建文化室、草原书屋资助5万元,有效地推动了基层公共文化设施建设。同时,对市、旗区公共文化单位的经费统一核定,列入各级公共财政预算,形成财政对公共文化投入的长效机制。

建立绩效评估制度 落实公共文化建设任务

鄂尔多斯市政府对各旗区实行实绩考核制度,其中包括公共文化服务体系建设工程目标任务。文化行政部门对公共文化机构实行目标责任制,将目标责任落到实处。同时,对重大文化项目工作进行考核和绩效评估,制定并实施各级公共文化机构的服务标准和评估标准,形成政府、社会、服务群体共同参与的监督管理体系,提高公共文化服务机构的 Service 能力和服务水平。建立鄂尔多斯市文化建设专家委员会,组成绩效评估组织机构,每年对公共文化建设进行实地考察验收,使公共文化设施建设任务、资金使用情况及效益得到评估。

鄂尔多斯市经过几年的实践和探索,公共文化服务设施建设已形成一整套科学、合理的制度性机制。

开展流动文化服务的必要性

尽管鄂尔多斯市已建成了覆盖城乡的四级公共文化服务网络,并通过四级文化网络的联动互补作用开展着卓有成效的公共文化服务,但在公共文化服务体系建设中,我们特别注意到了两个需要解决的课题。

一是鄂尔多斯市随着工业化、城镇化水平的迅速提高,农村牧区人口大量进入城镇。由于鄂尔多斯地域广阔,农村牧区人口变得更为稀疏。如鄂托克前旗总人口为6.86万,城镇人口近3.7万,还有3万多人口稀疏地分布在1万多平方公里的农村牧区,平均每平方公里(仅)住有3人。不少农牧民住户距文化站所在地100多华里,距村(嘎查)文化室所在地50多华里,这些农牧民平时很少能够参加文化站、文化室的日常阵地活动,文化站、文化室的服务功能在很大程度上仅仅局限于所在地及周围不远处。如何让住地偏远的农牧民也能够分享到应有的公共文化服务,如何更好地体现公共文化服务的公益性、基本性、均等性、便利性,这是在公共文化服务体系建设中需要解决的问题之一。

二是鄂尔多斯市地域广阔,各旗区经济形态、经济发展状况有很大差异,目前,还存在着发展不平衡现象。有的旗以农业经济为主,有的旗则以工业经济为主。有的旗财政收入水平很高,而有的旗财政收入相对较少。如准格尔旗2011年财政收入高达220多亿元,而总面积远大于准格尔旗的杭锦旗2011年财政收入仅7.5亿元。财力强盛的旗区可以投入较多的经费用于公共文化服务体系建设,而财力较弱的旗对公共文化服务体系建设的投入则相对乏力。如何缩小地区间的差距,让经济相对落后地区的群众也能享受到应有的公共文化服务,从而更好地体现公共文化服务的公益性、基本性、均等性、便利性,这是在公共文化服务体系建设中需要解决的又一个问题。

针对鄂尔多斯农村牧区地域广阔、人口稀疏、乡(苏木、镇)文化站和村(嘎查)文化室的功能辐射有限、地区经济发展尚不平衡的实际情况,很有必要通过开展流动文化服务,扩展公共文化服务体系的覆盖面,减少公共文化服务的薄弱区,实现文化共享。

开展流动文化服务的基础和经验

上世纪60年代,鄂尔多斯地区各旗区相继成立了乌兰牧骑,乌兰牧骑队伍短小精悍,装备轻便灵活,队员一专多能,节目小型多样。这些被称为草原上的文艺轻骑兵的乌兰牧骑常年巡回于农村牧区,为偏僻地区农牧民送歌献舞,在公共文化服务中发挥了特殊的作用。目前,鄂尔多斯市保持有6支公益性的乌兰牧骑,这些乌兰牧骑是开展公益性流动文化服务的生力军。

上世纪70年代末,鄂尔多斯地区文化部门根据当地农村牧区地广人稀、农牧民文化生活贫乏的实际情况,首创性地开始在伊金霍洛旗霍洛苏木、杭锦旗浩洛柴登苏木试办了流动文化车,并逐步推广到其他乡(苏木)。乡(苏木)文化站的流动文化车载着图书、电影、图片展览、小型文艺表演等文化内容,流动巡回在村、嘎查之间,为丰富偏僻地区农牧民文化生活发挥了独特的作用。1987年,文化部在鄂尔多斯市(原伊克昭盟)召开了全国11个省区代表参加的流动文化车现场会,向全国推广鄂尔多斯地区开展流动文化车活动的先进经

验。到上世纪90年代中期,鄂尔多斯地区80%的乡(苏木、镇)文化站都配备了流动文化车。流动文化车在农村牧区的广泛活动,为丰富偏僻地区农牧民的文化生活起到了重要作用,产生了良好效果,使鄂尔多斯地区不仅奠定了开展流动文化服务的基础,同时也积累了开展流动文化服务的经验。

上世纪八九十年代,鄂尔多斯地区基层文化站所配备的流动文化车主要是畜力小胶车或小四轮拖拉机。随着社会的发展,这些车型今已不合时宜,逐步被淘汰。目前,鄂尔多斯市不断加大文化投入,正在为市、旗区两级图书馆、文化(群艺)馆和各乡(苏木、镇)文化站配备新一代的流动文化车——机动越野型小面包车。

鄂尔多斯具有开展流动文化服务的良好基础和成功经验,目前正在使公益性的流动文化服务更加规模化、规范化、常态化。

开展流动文化服务的意义和作用

一是更好地体现公共文化服务的公益性、基本性、均等性、便利性。商业性的文化艺术活动因其追求经济利益的需要,一般很少去人口稀少、路途偏远的地方进行营业活动。地广人稀的农村牧区群众参加文化站、文化室的日常阵地活动也多有不便,其基本文化权益难以得到保障。因此,唯有开展流动文化服务可以延伸文化站、文化室的服务功能,扩展公共文化服务的范围。

二是更加有效地利用文化资源。开展流动文化服务可以使地区文化资源得到更加充分的利用。比如,一个旗的乌兰牧骑编创出一台节目在当地演出一段时间后就需要更新节目,否则群众就会感到节目陈旧。如果再进行两个旗或几个旗的乌兰牧骑相对调演出,本地演出过的旧节目在异地群众看来仍是新鲜节目。这样,可以使一台晚会节目产生更多的利用价值。同样,各地图书馆的图书藏量、种类不尽相同,通过流动文化服务,开展上下

左右的图书流动借阅、交换借阅,可以使有限的图书资源得到更加充分的利用。如2011年准格尔旗图书馆开展流动文化服务,将部分馆藏图书配送到社区文化室进行流动借阅,使图书借阅率提升了30%。

三是促进城乡文化交流,缩小城乡文化生活水平差别。文化建设的硬件和软件两方面的内容。虽然城镇文化建设的硬件设施不可能迁移到农村牧区,但许多“软件”、文化活动可以流动到农村牧区。如办墙报、书画展览、小型文艺演出等都可以再流动到农村牧区进行。同样,农村牧区的一些民间文艺活动也能够到城镇进行。流动文化服务既能使文化资源得到更加充分的利用,也能起到缩小城乡文化生活水平差距的作用,符合地区城乡统筹发展的需要。

四是推进地区之间公共文化服务的均衡发展。前文已述,鄂尔多斯市各旗区经济形态、发展状况不尽相同,而且存在较大差别,因此,各旗区对公共文化服务的投入和开展公共文化服务的能力也必然存在着差别。通过流动文化服务,将经济发达地区的文化艺术产品、文化艺术活动输送到经济相对落后地区,可以促进地区公共文化服务均衡发展。

鉴于鄂尔多斯市农村牧区地广人稀、乡(苏木、镇)文化站和村(嘎查)文化室功能辐射面有限的实际情况,有必要开展流动文化服务,让偏僻地区农牧民享受应有的公共文化服务,以体现公共文化服务的公益性、基本性、均等性、便利性。鄂尔多斯市开展流动文化服务起步早、收效好,具有开展流动文化服务的良好基础和成功经验,目前正在进一步实现流动文化服务的规模化、规范化和常态化。鄂尔多斯市开展流动文化服务的做法也适应于少数民族边疆地区以及西部地广人稀的农村牧区。

建立公共文化设施建设机制的积极探索

和模式,推动鄂尔多斯公共文化服务体系建设工程,促进基本公共文化服务均等化,进一步推动公共文化服务向广覆盖、高效能转变,使公共文化服务体系建设成为鄂尔多斯市建设中国西部文化强市的强有力的支撑。

公共文化服务体系建设工程中公共文化设施建设是基础。鄂尔多斯市把公共文化设施建设作为惠民项目并以制度形式确定下来,在全市范围内实施“鄂尔多斯市公共文化服务体系建设工程”,有力地推进了全市公共文化服务体系建设工程,使公共文化设施发生根本性变化。

公共文化服务体系建设工程发挥政府主导作用

鄂尔多斯市乡镇合并,基层行政体制变化后,公共文化服务体系也发生了变化,基层公共文化设施建设面临重新摆布的新情况。根据全市乡镇建设和社会主义新农村牧区建设实际,从2008年起,鄂尔多斯市政府每年将基层公共文化设施建设作为为民办理的20件实事之一,列入政府工作报告,全市重点工作计划、市财政预算,以量化的具体任务下达达到各旗区。其中包括每年由市里补贴新建乡镇苏木综合文化站20个、村嘎查文化室和草原书屋40至50个。经过几年的建设,全市所有乡镇苏木、街道均重新建立了综合文化站或文化中心,所有村嘎查和社区均建立了文化活动和草原书屋。目前,全市59个苏木乡镇

职能得到充分体现。公共文化服务体系建设工程,提出5年总体任务,并分解到每个年头。其中明确提出公共文化设施建设年度任务,并且鄂尔多斯市分管文化的副市长与各旗区领导签订公共文化工程任务责任书,使具体责任落到市和旗区人民政府,形成建设公共文化服务体系长效机制。

鄂尔多斯市政府对各旗区实行实绩考核制度,其中包括公共文化服务体系建设工程目标任务,对公共文化服务体系建设工程具有显著的推动作用。文化行政部门对公共文化机构实行目标责任制,将目标责任落到实处。同时,对重大文化项目工作进行考核和绩效评估,制定并实施各级公共文化机构的服务标准和评估标准,形成政府、社会、服务群体共同参与的监督管理体系,提高公共文化服务机构的 Service 能力和水平。

制定文化设施标准 改善公共服务条件

公共文化设施是保障人民群众基本文化权益的基础条件,而功能齐全、条件优越的公共文化设施是更好地满足人民群众精神文化需求、更好地保障人民群众基本文化权益的基本条件。近几年,鄂尔多斯市公共文化设施建设,根据当地发展需要已形成规范化、标准化格局。

市、区两级图书馆达到部颁二级以上标准,旗图书馆达到部

全市展览馆、艺术馆、博物馆、纪念馆总数达到30个以上,分布于全市城乡。作为公共文化服务体系补充项目,大力扶持一批农牧民群众以户或联户兴办各种类型的文化户,全市示范文化户达到1000户。经过近两年的建设,已有47个文化站面积达到800平方米以上,占80%;达到200平方米以上标准的村嘎查文化室占文化室总数的35%。

完善财政投入机制 推动文化设施建设

建立公共文化建设资金投入长效机制,保障文化建设经费,是

全市要设立公共文化发展资金,包括从上级争取的公共文化事业专项资金和市、旗区两级财政安排的用于公共文化事业发展的专项资金。公共文化事业发展资金主要用于全市公益性文化设施建设,公共文化服务体系建设,公共文化产品供给,文化遗产保护、传承,文化艺术节庆活动和各类文化艺术赛事,文化艺术专业培训,文化艺术人才引进等。

公共文化事业发展经费投入包括固定投入,与以奖代投、项目扶持等相结合。近几年来,全市对文化设施建设实行奖励办法,取得显著效果。乡镇苏木体制改革



鄂尔多斯市社区群众排演节目 王怀亮 摄

鄂尔多斯农牧区家庭文化户建设的实践与思考

旺楚格 李 青

鄂尔多斯公共文化建设在寻求新的切入点、创新文化服务模式时,把出现在广阔农村牧区的家庭文化户纳入公共文化服务体系,使其成为公共文化服务体系的补充和延伸。

一、家庭文化户建设是新形势下焕发人民群众文化自觉的有效举措。

家庭文化户,是指以农牧区家庭为单位,自觉进行文化投入、增加文化设施设备、开展自娱自乐文化活动、为周围群众提供一定文化服务的家庭。家庭文化户以公益性文化建设为特点,与经营型文化户有根本区别。

鄂尔多斯传统文化的历史根脉,为家庭文化户建设奠定了基础。家庭文化建设,是文化机制的一项重大突破,在国家财力有限的情况下,解决了农村牧区大面积的文化建设问题。有意识地引导农牧民建设家庭文化,从根本上改变了农牧民落后的生活和生产方式,为家庭注入了时代的气息,不断满足了农牧民的精神文化需求。农牧民文化素质的提高,改变了落后的生产方式,把科学技术引进家庭,解放了生产力,提高了经济效益,为脱贫致富达小康起到重要作用。经过几年的建设,当时农村牧区经济落后的情况下全市70%以上的农牧民家庭有了文化投入,有1万多个家庭达到家庭文化户标准。这些文化户成为一个个小小文化中心,影响周围农牧民,为活跃偏僻农牧区群众文化生活和发

生产、勤劳致富起到了重要作用。家庭文化户的发展,焕发了人民群众的文化自觉,在全市农村牧区营造了良好的社会文化氛围,使农牧民精神面貌发生根本变化。

家庭文化户的发展,是鄂尔多斯公共文化建设因地制宜进行广大农村牧区文化建设的丰硕成果。

二、把家庭文化户纳入公共文化服务体系建设工程,成为统筹城乡建设小康社会的有效途径。

根据国家提出的发展战略,20世纪90年代全市加快了农牧区达小康的步伐。就在这样的形势下,鄂尔多斯于1995年启动了为农牧民达小康服务的最佳方式——小康文化建设工程。农村牧区小康文化建设工程,有意识地把文化工作与经济建设紧紧联系在一起,紧紧围绕住农牧民达小康这一主题。小康文化建设工程以加强农村牧区文化队伍、设施和政策建设为基础,以创建文化先进旗(市)、文化乡(苏木、镇)、优秀文化站、家庭文化户为重点,推动农村牧区各项文化事业的全面发展;以家庭文化户为基点,强化农村牧区四级文化网的互补作用;以开展多功能文化活动为主线,充分发挥文化启迪民智、传播信息的先导作用,为广大农牧民达小康营造良好的文化氛围,从而促进全市农村牧区经济和社会的全面进步与发展,使鄂尔多斯文化建设工程创立了全新的长效发展模式。

实施小康文化工程,充分体现以人为本、科学发展的战略,注重文化网络建设,构建公共文化服务体系,把社会主义先进文化送到最基层,送到农牧民群众中,不仅为活跃人民群众文化生活提供了服务,而且为提高人民群众科学文化素质,走出一条创新之路。小康文化建设工程以加强文化基础设施建设,提高文化服务水平,不断满足农牧民求知、求富的需求,为农牧民脱贫致富奔小康提供强有力的精神动力和巨大的智力支持,为农村经济的发展提供了强大的精神动力。

小康文化工程,首先解决了文化体制的多样化,使国有文化单位在社会主义文化事业的发展中起主导作用、龙头作用,并带动了集体、个体文化的发展,调动了社会多方面的积极因素,更多的个人兴办公共文化事业,使鄂尔多斯文化体制形成多元化的新格局;二是解决了文化服务形式的多样化,在文化服务形式上采取了阵地与流动相结合、集中与分散相结合、专业与业余相结合等多种方式,取得了良好的社会效益;三是解决了文化活动内容的多样化,即打破小文化的圈子,拓宽服务领域,涵盖文化娱乐、科技知识、信息传递、政策宣传等,使公共文化服务体系不仅成为文化活动场所,而且也成为基层开展精神文明建设活动的阵地,党、团、妇等基层组织的综合活动场所和普及科学技术的学校,为巩固基层组织建设发挥重要

作用;四是解决了筹措资金的多渠道化,有效地缓解了文化事业投入不足问题。形成了自上而下的政府投入、社会集资、企业相助、自己创收相结合的新型机制,使全市文化设施建设快速发展。全市公共文化由市、旗区、乡镇苏木、村嘎查四级网络延伸至家庭文化户,扩大了公共文化覆盖面。

三、家庭文化建设走向规范化、制度化,成为鄂尔多斯公共文化服务体系的有效补充。

鄂尔多斯农村牧区具有丰厚的文化底蕴。以家庭为基础开展民俗文化活动,是一直延续的风俗习惯。比如,鄂尔多斯牧区几乎家家户户都备有四胡、三弦、笛子等民间乐器,而且多数牧人都会演奏、都会演唱。牧闲时,牧民家庭往往演奏泰民乐,全家老少唱起来,往往唱到深夜。临近的牧民聚在一个牧民家时,更是兴致勃勃吹拉弹唱,成为小型歌会。这种娱乐形式叫“民歌坐唱”,广泛普及于鄂尔多斯。传统的鄂尔多斯婚礼,举行三天两夜,歌声始终不断,是以家庭坐唱形式进行。在鄂尔多斯广泛流传的家庭坐唱形式,成为建设家庭文化户的文化元素和机制基础。

随着时代的发展,农牧民文化素质不断提高,农牧民科学文化知识的需求也在不断增长。从上个世纪80年代以后,农牧民家庭中订阅报刊、购书的现象开始