

统筹发展 精准建设 共享成果

——专家解读《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》

构建中国特色现代公共文化服务体系、实现基本公共文化服务标准化、均等化,最艰巨最繁重的任务在贫困地区。为推动贫困地区公共文化建设跨越式发展,促进贫困地区整体脱贫致富,实现到2020年全面建成小康社会的目标,近日,文化部、国家发展改革委、国家民委、财政部、新闻出版广电总局、体育总局、国务院扶贫办联合出台了《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》(以下简称《规划纲要》),明确了“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设的指导思想、主要任务和保障措施。为了便于广大读者尤其是文化工作者更好地理解这一政策,本报邀请部分公共文化服务体系建设的专家对《规划纲要》进行解读。

贫困地区实现全面小康的公共文化服务保障

李国新

全面建成小康社会最艰巨、最繁重的任务是农村,特别是贫困地区。因此,立下愚公移山志,打赢脱贫攻坚战,确保到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会,成为决胜阶段的重中之重。贫困地区全面建成小康社会,第一要务是发展经济,根本之策是教育优先,基本保障是提高包括就业、教育、医疗、文化、住房等在内的农村公共服务体系建设水平,编织出一张保基本、兜底线的民生安全网。

《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》(以下简称《规划纲要》),是我国贫困地区全面建成小康社会的基本公共文化服务顶层设计,是指导“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设的行动纲领,也是落实中办、国办《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》推动贫困地区公共文化建设跨越式发展战略部署的又一具体举措。

与全面建成小康社会的总目标相适应,《规划纲要》明确提出了到2020年我国贫困地区公共文化服务体系建设的总体目标:公共文化服务能力和水

平明显改善,基本公共文化服务主要指标接近全国平均水平,群众基本文化权益得到更好保障,公共文化在提高群众科学文化素质、促进当地经济社会全面发展方面发挥更大的作用。怎样确保这一总体目标如期全面实现?《规划纲要》从完善设施建设、促进均衡发展、增强发展动力、提高服务效能、推进数字服务、加强队伍建设、开展文化帮扶、助力脱贫致富八大方面做出了全面部署。在此基础上,《规划纲要》对贫困地区公共文化服务体系建设最关键的设施、效能、数字化三大问题,提出了一系列促进跨越式发展的政策、措施、项目和方法路径,体现了鲜明的问题导向、突出重点的特色。

完善的公共文化设施体系是形成完备的公共文化服务体系的基础。目前,贫困地区公共文化服务体系建设的短板之一,就是基础设施欠账较多、体系化程度不高,这也是贫困地区和经济发达地区最大的差距之一。《规划纲要》遵循公共文化发展的规律,提出了“十三五”期间设施体系建设的新思路:构建固定设施、流动设施和数字

设施有机结合、相互补充的设施网络体系,体现了开放、立体、实用、高效的设施建设新理念。以这一理念为指导,《规划纲要》部署了“十三五”时期贫困地区设施建设的三大着力点:一是县级公共图书馆、文化馆等基础性公共文化设施以查漏补缺、提档升级为主,目标是到2020年实现贫困地区县级公共文化设施全部达到国家标准的要求。二是乡镇(街道)、村(社区)综合性文化服务中心建设以强化综合功能,消灭空白点为主。对于已经建成的乡镇(街道)综合文化站、村(社区)文化室,“十三五”时期的重要任务是按照国务院办公厅《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》的部署,加大资源整合力度,强化综合服务功能,创新管理体制和运行机制,实现由传统文化站(室)向现代综合性文化服务中心的转变。伴随着城镇化进程,农村人口流动形成了新的聚居区域,如城乡结合部、县城新兴社区、移民新区、农村“中心村”和“幸福院”等,以往按行政区划部署的公共文化设施基本没有覆盖这些区域,填补这些空白,是“十

三五”期间设施建设的又一重点任务。三是加强流动服务设施建设。充分利用现代科技成果和数字化手段,研发配备新型集成化、便携式、多功能流动文化服务设施装备,转变流动服务观念,丰富流动服务内容,创新流动服务方式,逐步实现流动服务常态化,让基层、农村群众通过流动服务也能享受到内容优质、形式现代的公共文化服务。

实现服务效能的跨越式提升,是推动贫困地区公共文化服务体系建设跨越式发展的核心任务。《规划纲要》提出了促进贫困地区公共文化服务效能提升的重要措施。首先是要求贫困地区公共图书馆、文化馆的组织体系加快走向总分馆制。国内外的实践已经证明,通过总分馆体制将独立、分散、“孤岛”式存在的公共图书馆、文化馆联结起来,实现资源共建共享、互动交流联动、服务城乡一体,是促进均衡发展、提高服务效能的必由之路。中办、国办《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》明确提出以县图书馆、文化馆为中心推进总分馆制。《规

划纲要》明确了贫困地区公共图书馆、文化馆总分馆制的实现方式:以县馆为总馆、乡镇(街道)综合文化站为分馆、村(社区)文化中心为服务点,同时还规范了县级总馆的主要职责,提出了明确的时间、进度要求:到2020年,贫困地区1/3的县建立公共图书馆和文化馆总分馆体系。普遍建立“按需点单”的服务模式,是提高服务效能的又一重要举措。对接互联网+行动计划,建立和完善线上线下相结合的需求征询、服务提供、活动开展机制,让总分馆体系承担起资源配送的功能,都是保证“按需点单”落地的实招。最近党中央、国务院提出了“供给侧改革”的新思路,开启了公共文化提升服务效能的新方向。贫困地区实现跨越式发展,在形成“你点单、我配送”工作机制的同时,应率先探索和实践培育新需求、拓展新服务、促进文化消费的问题,提高公共文化服务的优质化、特色化水平。

大力推进公共数字文化建设,是贫困地区实现跨越式发展的时代选择。按照《规划纲要》的部署,“十三五”时期贫困地区公共数字文化建设的突破重点聚焦在三个方面。一是县级公共文化服务机构到2020年基本具备数字资源提供能力和远程服务能力。实现这一目标,县级文化馆、博物

馆需要付出极大努力。最新一项抽样调查显示,截至2015年10月,我国县级文化馆网站开通率为48.1%,微信开通率只有8.3%。二是依托基层综合性文化服务中心,突破数字文化工程画地为牢、各自为政、重复建设的藩篱,真正实现在基层的融合发展,提供“一站式”服务。三是建立“互联网+”思维,充分利用现代信息技术,创新服务内容和手段。近年来各地的创新实践层出不穷,显示了“互联网+”推动公共文化服务创新的巨大力量和广阔前景。《规划纲要》提出的五大专栏项目,是“十三五”时期促进数字公共文化跨越式发展的重要工作抓手。县域公共文化综合服务平台建设,是整合资源、完善服务、提升能力、便利便利的实现途径。边疆万里数字文化长廊建设、地方特色文化资源库建设、少数民族语言数字资源建设,是“十二五”建设项目的延续,也是公共数字文化资源和服务建设的基础工程。广播电视无线数字化覆盖工程,是实现广播电视“户户通”的保障。目前,解决贫困地区数字电视整体转换后新出现的群众看电视难问题,落实《国家基本公共文化服务指导标准》的底线要求,是政策保障层面的当务之急。

(作者为国家公共文化服务体系建设专家委员会主任、北京大学教授)

精准建设,促进贫困地区共享文化发展成果

杨永恒

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,推进贫困地区公共文化服务体系建设,满足贫困地区人民群众的精神文化需求,事关脱贫攻坚大局,对于全面建成小康社会意义重大。《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》(以下简称《规划纲要》)针对当前我国贫困地区文化建设中的突出问题和矛盾做出了安排和部署,突出亮点体现在:

——实施精准建设,推动贫困地区公共文化建设的跨越式发展。我国贫困地区特别是集中连片特困地区公共文化服务体系建设起点低、欠账多,基础薄弱、保障乏力,公共文化服务水平与发达地区的差距仍在持续扩大。《规划纲要》提出了“因地制宜推进贫困地区公共文化设施建设”的思路,针对贫困地区幅员辽阔、地形地理条件复杂、人口居住分散等特点,要求各地通过固定设施、流动设施和数字设施的有机结合

合,实现公共文化设施的有效覆盖。由于历史、地理、自然条件和区位等因素,贫困地区文化建设表现出了很强的特殊性,个性远远大于共性,难以用统一的政策来解决贫困地区在公共文化建设中的问题。《规划纲要》明确提出了“中央统筹、省负总责、县抓落实”的总体要求,要求对照国家基本公共文化服务指导标准和地方实施标准,明确贫困地区的服务和资源缺口,按照精准建设的要求,列出公共文化建设清单。

——加强了贫困地区公共文化建设的财政资金保障。贫困地区经济社会发展水平低,公共文化服务资金和人才保障乏力,难以依靠自身力量实现公共文化跨越式发展。2012年,贫困地区文化事业费总支出为39.6亿元,仅占当年公共财政预算总支出的0.3%。由于贫困地区地方财力不足,导致国家统一安排的基本文化设施和公益性文化建设项目配套资金难以到位,直接造成在

建设施和项目不能按期完成或不达标,已建设施和项目缺乏运行经费,不能有效发挥作用。针对这一突出矛盾,《规划纲要》要求“地方各级政府将落实基本公共文化服务标准所需资金纳入预算管理”“中央和省级财政通过转移支付对贫困地区基本公共文化服务项目予以补助”,要求“加大相关转移支付资金对贫困地区公共文化建设的支持力度”,对于国家安排的公益性文化建设项目,“取消县及县以下和集中连片特困地区地区市消费资金配套的政策”。

——强调基层文化资源的有效整合和统筹利用。贫困地区公共文化投入分散,有限资源缺乏有效统筹,重复建设与设施闲置浪费现象并存,难以有效发挥公共文化设施的效能。村文化活动室、农家书屋、广播电视村村通户通、文化信息资源共享工程、公共电子阅览室建设、党员干部远程教育等文化惠民项目分散建设,功能交叉,项目

资金、建设用地、设施布局、运行管理、人员配置、服务提供互不衔接,部分地方公共文化资源存在长期闲置、无效“空转”的现象。《规划纲要》要求以基层综合性文化服务中心为载体,“采用盘活存量、调整置换、集中利用等方式,在基层乡镇(街道)和村(社区)建设集宣传文化、党员教育、科学普及、普法教育、体育健身等功能于一体的基层综合性文化服务中心”,此举不仅有利于基层各种文化资源的统筹整合,而且能够发挥基层公共文化设施的综合效能。

——重点保障农村留守妇女儿童等特殊群体基本文化权益。贫困地区是劳动力净流出地区,从而产生了大量的农村留守家庭,也形成了我国城镇化进程中的庞大社会群体。当前,我国农村留守家庭多由妇女和幼童组成,其中留守妇女5000万,儿童6000万,总计约1.1亿,留守家庭结构不完整,在精神文化层面拥有更强烈的需求。但是,贫困

地区文化供给总量不足、种类较少,针对性不强,特别是面向农村留守老人、妇女、儿童和残疾人等特殊群体的公共文化服务项目和产品严重不足,针对少数民族群众的民族语言书籍、影视作品十分匮乏。《规划纲要》要求将农村留守妇女儿童纳入重点保障的特殊群体,要求切实保障其基本文化权益,并就具体保障内容做出了十分具体的规定,比如要求“基层综合性文化服务中心要配备儿童康乐设施,增加儿童课外读物,并为留守儿童与外出务工父母之间的视频沟通提供便利”。关注这部分特殊群体的文化需求,不仅仅是社会公平正义和文明进步的体现,也是现代公共文化服务体系应有之义。

——注重贫困地区的文化传承与保护,提升内生发展动力。贫困地区也是我国民族民间优秀文化资源集中汇聚的地区。随着扶贫搬迁、城镇化和农村社区化改造进程的加快,非物质文化遗产传承后继乏人,特色文化资源开发、保护和利用不足,部分优秀的民族民间传统文化资源正逐步面临消亡。据统计,贫困地区1.8万个乡镇(街道)仅有5万余支群众文艺团队,平

均每个乡镇(街道)不足3支,近1/3的乡镇(街道)没有群众业余文艺团队。《规划纲要》明确提出要“大力培育乡土文化人才。重视发现和培养扎根基层的乡土文化能人、非物质文化遗产项目代表性传承人,大力营造有利于乡土人才成长的环境”。

——把贫困地区文化建设放在了经济社会发展全局的高度来谋划。贫困地区公共文化建设的落后,也在一定程度上制约了群众思想道德素质和科学文化素质的有效提升,直接影响了贫困地区特别是边疆少数民族地区的经济发展和 社会安定和谐,直接影响了全面建设小康社会目标的整体实现。《规划纲要》把贫困地区公共文化服务体系建设放在了经济社会发展全局的高度来谋划,要求“充分发挥公共文化对提升群众素质、促进社会发展等方面的积极作用”,实现满足文化需求与提高群众科学文化素质相结合,从而带动群众脱贫致富,实现地方特色文化的传承和保护,促进贫困地区经济、社会和生态的可持续发展。

(作者为国家公共文化服务体系建设专家委员会副主任,清华大学公共管理学院副院长、教授)

以创新、协同、开放新理念 完善贫困地区基层文化队伍建设新机制

金武刚

调研发现,在贫困地区目前仍然普遍存在公共文化设施利用不充分、公共文化机构服务不规范、公共文化活动内容不丰富等现象。甚至在个别地区,群众精神文化生活贫乏,古朴民风有日渐消失之危,宗教迷信却有泛滥之势。解决上述问题的关键,在于建成一支具有政治意识、现代意识、创新意识的公共文化人才队伍,专职、专心、专业去守好我们文化阵地,搞好群众文化活动,做好公共文化服务。《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》(以下简称《规划纲要》)以创新、协同、开放等新理念,对症下药、精准滴灌、靶向治疗,在选人、用人、育人等基层人才队伍建设上,颇有突破发展之举。

针对贫困地区基层文化队伍规模小、专业人员少等问题,《规划纲要》提出了稳定基层队伍、明确“输血”计划的五种解决方案:一是完善机构编制,明确要求根据《国家基本公共文化服务指导标准(2015—2020年)》,为每个乡镇综合文化站配备有编制人员1至2人,从而为专业人员的引入创造条件。二是探索设立基层公共文化服务岗位,配置由公共财政补贴的工作人员,从而有助于政府面向社会招贤纳能。三是将乡土文化人才纳入基层人才队伍加以建设,以充分利用他们的“一技之长”,提供专业服务。四是实施“三区”文化人才专项,每年选派1.9万名优秀文化工作者到“三区”工作和提供专业服务。五是大力弘扬志愿精神,鼓励和支持专业人员、专业组织,到贫困地区广泛开展文化志愿服务活动。

针对贫困地区基层文化队伍专业知识缺乏、业务能力较弱等问题,《规划纲要》提出了加大培训力度、完善“造血”机制的五大重要措施:一是拓宽培训主体。统筹利用基层文化队伍培训基地、各级公共文化机构、广播电视技术和各类行业组织,分级分类对公共文化人才队伍进行系统培训;充分

挖掘地方院校资源,鼓励艺校、职校为当地培养优秀文化人才,提高专业技能。二是丰富党校教育、干部培训内容,让每位党员干部都普遍具备文化意识,掌握公共文化服务基本技能。三是全国基层文化队伍示范性培训、公共文化巡讲等中央资源和项目有计划向贫困地区倾斜,造就高素质人才队伍。四是健全系统内文化帮扶机制,鼓励文化先进单位、发达市(县)以结对子方式为贫困地区培养文化人才。五是建立系统外帮扶机制,引导动员企业和社会各界力量,积极参与包括人才培养在内的文化帮扶。

《规划纲要》在加强贫困地区公共文化人才队伍建设中,加强统筹,勇于创新,首次提出的两大人才队伍建设专项,令人耳目一新。

一是村(社区)级公共文化岗位配置项目。要求采取“县聘乡管村用”的管理方式,探索村(社区)文化人才建设。“县聘乡管村用”,就是将责任主体适当上移,依托县级机构,整合资源,统筹安排,建立基层文化人员使用制度,这符合中国实际,可示范、可推广。

二是“一员三能”提升工程。这是在我国文化队伍培训中,首次明确提出培训的具体目标指向。调研表明,每年文化系统参加培训的工作人员达到80%以上,但绝大多数是短期的、讲座式的突击培训,缺少系统的、基础的、学了就能用得上的专业化职业培训。“一员三能”涵盖了政治素养、专业能力和管理能力等全方位要求,这实际上为基层文化队伍培训作出了顶层设计,对培训内容提出了明确范围,培训工作也有了绩效指向,以后再也 不能随心所欲、应付了事。

(作者为国家公共文化服务体系建设专家委员会委员、华东师范大学副教授)

以社会化促进贫困地区 公共文化服务总量质量双提升

刘 洋

2015年11月23日,十八届五中全会后首次召开的政治局会议,审议通过《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,提出采取超常规举措,拿出过硬办法,未来5年实现7000万贫困人口精准脱贫,并明确提出要广泛动员社会力量,合力推进脱贫攻坚,健全东西部扶贫协作机制、定点扶贫机制和社会力量参与机制。

由七部委共同印发的《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》(以下简称《规划纲要》)明确提出,在公共文化服务标准化、均等化、数字化、社会化建设等方面采取有效措施,激发公共文化服务活力。尤其是贫困地区保留了很多原汁原味、具有全国影响的乡土文化,当地群众搞文化有传统、有能力、有热情。《规划纲要》通过一系列针对性措施,扩大各级帮扶和群众参与,充分发挥“文化育民、文化富民”的积极作用,探索公共文化与文化产业有效融合,破解公共文化服务总量质量双低的历史老难问题。

一是加大社会各界帮扶力度。针对贫困地区经济社会发展水平低、自身公共文化发展能力不足的现实情况,《规划纲要》将文化帮扶作为一项特殊措施并提出了具体任务,主要包括大力开展文化志愿服务,建立文化结对帮扶工作机制、打造一批文化帮扶公益品牌等,积极引导社会各方面资源向贫困地区聚集,动员社会各方面力量参与文化帮扶重点项目,形成政府、市场、社会协同推进贫困地区公共文化建设的工作格局。

二是创新公共文化服务多元供给方式。主要包括通过政府购买、票价补贴等方式支持各类艺术表演团体为农村提供公益性演出,支持经营性文化设施、传统民俗文化活动场所等为群众提供优惠或免费的文化服务,支持电影企业深入城乡基层开展公益放映,扶持以文化能人为核心

的文化大院、文化中心户、农民书社、电影放映队、农民演艺团体、业余剧团等群众文化组织,促进文化体育类行业协会、基金会、民办非企业单位、公益组织等文化类社会组织在贫困地区发展,促进公共文化服务举办主体多元化、建设运营社会化、融资方式多样化等。

三是推进贫困地区政府向社会力量购买公共文化服务。建立健全贫困地区方式灵活、程序规范、标准明确、结果评价、动态调整的政府购买公共文化服务工作机制,制定政府购买目录并进行动态调整,搭建招投标、过程管理、绩效评估等全流程运作机制,选择符合条件的社会力量作为承接主体,努力保证地方政府能够购买到群众满意的公共文化服务。

四是大力促进地方特色文化保护开发,推动公共文化与文化产业融合发展。支持贫困地区依托当地民族民间特色文化资源和非物质文化遗产,鼓励兴办文化小微企业、工作室等市场主体,发展特色手工艺、传统文化展示表演和乡村文化旅游。促使地方特色文化在保护传承的同时,带动当地经济发展,有效拉动就业,增强贫困地区自我发展能力。

民生大于天,幸福最关情,文化民生是百姓幸福指数的重要尺度。贫困地区要到2020年与全国同步基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系,有必要通过“政府”和“社会力量”两条腿,变政府单一供给为政府主导、社会参与的多元供给,尤其是鼓励和引导各类企业、社会组织和个人等社会力量投资或捐助贫困地区公共文化设施设备、资助文化活动、按需定制公共文化产品服务。

(作者为国家公共文化服务体系建设专家委员会委员,北京师范大学政府管理研究院副院长、研究员)