责编：曾西雅 E-mail:zengxiya6225@163.com Tel:010—62806245

构建优质高效的公共文化服务体系

——广东省东莞市公共文化服务体系建设工作调研

党的十六届六中全会明确提出“逐步实现基本公共服务均等化”的目标，大力推进以民生为重点的社会建设及公共服务体系建设，促进基本公共服务均等化，是现代政府的基本职能之一。而公共文化服务则是基本公共服务体系中的重要组成部分。公共文化服务体系是以保障公民基本文化权益、满足基本文化需求为目的，以政府为主导，以公共财政为支撑，以公益性文化单位为骨干，向社会提供公共文化设施、产品、服务的制度体系。加强公共文化服务体系建设是繁荣发展社会主义先进文化、维护公民基本文化权益、满足人民群众基本文化需求的重要保障，是维护公共文化生活的公平与正义、实现基本公共服务均等化、促进社会和谐稳定的必然要求。

公共文化服务体系建设实施背景

公共文化服务体系建设问题是在2005年文化体制改革试点的中后期提出的。2007年6月，中央政治局会议专门研究这一问题，公共文化服务体系建设成为一项基本国策。党的十七大报告中指出，覆盖全社会的公共文化服务体系是全面建设小康社会的重要目标之一。2010年7月，胡锦涛同志在中央政治局第22次集体学习时的重要讲话中作出了“三加快、一加强”的战略部署，把公共文化服务体系建设作为当前和今后一个时期文化建设的四大任务之一。党的十七届六中全会指出，要完善覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的公共文化服务体系。2012年7月，国务院编制的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中指出，要围绕建设社会主义核心价值体系和满足城乡居民精神文化需求的要求，坚持公益性、基本性、均等性、便利性，建立健全公共文化服务体系，扩大公共文化产品和服务的供给，推进全民健身公共服务体系建设。党的十八大报告中指出，要加强重大公共文化工程和文化项目建设，完善公共文化服务体系，提高服务效能，到2020年基本建成公共文化服务体系。

东莞市地处广东省中南部，全市总面积2465平方公里，下辖32个镇（街），常住人口829万，其中本地户籍人口187万，是岭南文明的重要发源地、中国近代史开篇地、华南抗日根据地和改革开放先行地。改革开放30多年来，东莞市凭借其高速的经济增长，创造了“东莞奇迹”，成为我国改革开放精彩而生动的缩影。作为地域面积相对狭小、经济高度发达、人口密度大、外来人口多的区域，东莞市目前正处于“加快转型升级、建设幸福东莞、实现高水平崛起”的战略机遇期，在经济社会发展上都寻求新的突破。其中，提供优质高效的公共文化服务是不可或缺的一方面。前些年，东莞市经济发展过于迅猛，在公共文化服务方面存在着一些薄弱环节和突出矛盾，与东莞的经济实力、城市地位不相适应。首先，东莞市相应的公共文化设施、文化产品以及服务平台等没能及时跟上经济发展的脚步，难以满足广大群众不断上升的网络化、信息化文化服务需求；其次，东莞市外来暂住人口是本地户籍人口的3倍多，且多为外来务工人员，群体数量大、文化需求大，原有的文化服务供给明显不足；再次，随着东莞市基层群众收入水平的提高，原有的服务人员数量和服务水平难以满足群众日益增加的文化需求。这些难题都严重地制约着东莞市经济社会的全面发展与和谐稳定，也成为“建设幸福东莞”路上的绊脚石，亟待东莞市委、市政府予以破解。

公共文化服务体系建设的主要做法

2001年，基于“城市发展以文化论输赢”的判断，东莞市委、市政府把“文化新城”确立为重要的城市定位，提出了建设“文化新城”的发展战略。在实施“文化新城”战略中，东莞全市先后共投入70多亿元，重点打造“图书馆之城”“博物馆之城”“广场文化之城”和“音乐剧之都”，着力构建功能先进、结构合理、发展均衡、网络健全、运行有效、惠及全民的公共文化服务体系。2010年，东莞市委、市政府又提出实施“文化名城”的战略决策，力争用10年时间，打造“四个名城”（即全国公共文化服务名城、国家历史文化名城、全国现代文化产业名城和岭南文化精品名城）。2011年，国家文化部、财政部为深入贯彻落实党的十七届六中全会精神，推动公共文化服务体系建设科学发展上水平，在全国东、中、西部分批开展国家公共文化服务体系示范区（项目）创建工作。东莞市积极申报，成为首批创建国家公共文化服务体系示范区的31个城市之一。两年多来，东莞市以建设“文化名城”为统领，以创建国家首批公共文化服务体系示范区为抓手，突破城乡界限、户籍界限、群体界限，全力构建公益性、基本性、均等性、便利性、创新性公共文化服务体系，于2013年7月顺利通过文化部验收，总成绩在东部名列第三，成为全国首批公共文化服务体系示范区城市之一。东莞市建设公共文化服务体系的主要做法有以下四个方面。

加强组织部署，强化保障措施。东莞市委、市政府高度重视公共文化服务体系建设，始终将其纳入中心工作统一谋划、统筹推进，特别是在成为首批创建国家公共文化服务体系示范区城市后，更是以强有力的手段来推进示范区的创建工作。

强化组织保障。东莞市把示范区创建列入“一把手工程”，写入市党代会报告、市政府工作报告，以及年度计划、年度考核之中，并与各镇（街）签订了创建责任书。为形成强有力的领导和协调机制，东莞市成立了以市长为组长，市分管领导为副组长，15个有关单位和全市32个镇（街）负责人为成员的创建工作领导小组，并抽调专门人员组成创建办公室。

制定科学规划。2011年，东莞市出台了《东莞市建设国家公共文化服务名城实施意见（2011—2020）》，对公共文化服务体系建设作出整体部署。随后，东莞市又制定了《东莞市创建国家公共文化服务体系示范区建设规划（2011—2012）》，明确示范区的创建目标和标准，为创建工作开展提供了有效指引。

加大资金投入。2011年和2012年，全市共投入创建资金13.3亿元，其中市财政投入9.7亿元，镇（街）财政投入2.5亿元，村（社区）投入1.1亿元，公共财政对文化建设投入的增长幅度均高于财政经常性收入的增长幅度，占财政支出比例在广东省乃至全国均处于领先水平。

加强工作督导。东莞市先后召开4次全市性高规格的大型会议，组织20多次不同形式的现场会、研讨会、专家咨询会、点评会。市领导亲自带队深入基层了解创建进展，现场解决存在问题；市文广新局、各镇（街）也都结合实际，开展分片、驻村、挂点等多种形式的督导，有力地推动了创建工作的开展。

实施三级联动，推进设施覆盖。公共文化设施是政府提供公共文化产品和服务的载体，是公共文化服务体系的基础。进入新世纪以来，东莞市以大型公共文化设施为骨干，以镇（街）和村（社区）基层文化设施为基础，通过市、镇（街）、村（社区）三级联动，着力构建覆盖城乡的公共文化设施网络，推动各种文化设施互联互通、共建共享、全面覆盖。

市一级谋求大跨越。2001年以来，东莞市一级先后投入20多亿元建设市中心广场、东莞图书馆、玉兰大剧院、东莞展览馆、群众艺术馆、青少年活动中心、科技博物馆、东莞文学院、可园博物馆、岭南画院、报业大厦、广电中心等一批标志性的大型公共文化服务设施。这些选址科学、布局合理、运作创新的公共文化设施，成为广受群众欢迎的文化阵地和满足广大市民文化娱乐及高品位文化享受的重要平台。创建工作开展以来，东莞市以基层为重点，继续加大文化设施建设力度，组织实施了被列入市政府“十件实事”的“文化惠民”工程和“提升公共文化服务水平”工程两个重点项目，大力推进文化设施向基层延伸。

镇一级实行高规划。全市镇（街）一级公共文化设施建设共投入资金达50亿元，建成长安图书馆、塘厦城市展览馆等一大批规模大、档次高的公共文化设施。此外，东莞市重点实施“两馆评估定级”项目，参照国家县（市、区）级的建设标准，对图书馆、文化馆进行重新规划建设或改、扩建。全市32个镇（街）文化站设置率、功能完备率均达100%，面积均超过2000平方米，全部达到了“广东省特级文化站”标准；建成18个镇（街）自助图书馆和14个镇（街）图书馆ATM，达到了32个镇（街）全覆盖。

村一级坚持高标准。2011—2012年，全市村（社区）一级新建文化设施面积88万平方米，村（社区）文化设施全部达到广东省“五个有”标准，即有一个面积不少于40平方米的公共电子阅览室（文化信息共享工程服务网点）；有一个面积不少于60平方米公共图书阅览室；有一个总面积不少于200平方米的综合文化活动室；有一个建筑面积在1000平方米以上的文体广场；有一批文化活动和体育健身器材。与此同时，东莞市着力促进村（社区）文化设施完善、提升，加强管理，发挥作用。

坚持机制创新，提供优质服务。创新是发展的源泉。东莞市委、市政府以理念创新为先导，以机制创新为重点，着力在公共文化服务体系建设中取得新突破，积极提升公共文化服务效益。

创新社会兴办文化机制，引导社会力量广泛参与。东莞市出台《东莞市政府向社会组织购买服务工作暂行办法》等政策文件，大力引导社会力量以多种形式参与文化建设。首先，积极推进社会办活动。在今年的“千场文艺演出进基层”活动中，东莞市专门设置了200场供市内具备演出资质的文化企业、文艺团体组织实施，有效拓展了文化活动的资金投入渠道。其次，积极鼓励社会办博物馆。东莞市涌现的唯美陶瓷、圣心糕点、农商行钱币等9家特色鲜明的社会办博物馆，成为东莞市博物馆体系的重要组成部分。再次，积极提倡社会办文艺团体。全市共有文艺协会238个，文艺团队364个，成为提供文化服务的重要力量。

创新文化活动整合机制，形成“一镇街一品牌”格局。东莞市把零散分布于全市各镇（街）、各部门的文化资源通过整体推进、专业策划、提升内涵、特色打造和加大宣传等五大措施，打造“我们的节日”文化活动品牌，形成“一月一节庆，一镇街一品牌”的良好格局，如桥头“荷花艺术节”、望牛墩“七月七风情节”、东坑“卖身节”等各具特色的品牌活动，实现全市各地文化资源由分散到聚集转变，组织形式由“各自为阵”向“协同作战”转变，活动的规格档次明显提高，品牌效应集中显现。

创新文化设施运作机制，提升文化设施使用效益。东莞市积极推进公益性文化单位改革，不断完善文化设施管理运作机制，采取一个场馆、一套人马、一个运作模式，有效提升文化设施的使用效益。例如，东莞图书馆实施全市图书馆总分馆制、“一馆借书，多馆还书”，在全国首创24小时自助借还服务，推出全国第一个自助图书馆和第一台图书馆ATM（图书自助服务站），与32个镇（街）共同构成了时间全天候、空间全覆盖的图书馆网络；玉兰大剧院采用“政府财政补贴，目标管理，保利自主经营，自负盈亏”的模式，坚持“高品质，低票价”的方针，拓展大众文化消费市场，增加文化消费总量，提高了公共文化设施效益。此外，还大力推进公共文化场馆免费开放，切实做好公共文化场馆面向弱势群体、特殊人群的文化服务。

创新文化服务配送机制，切实保障高效服务供给。东莞市加强双向互动，推出“菜单式”服务，大力开展群众文化需求调查和满意度调查，根据调查结果，有针对性地组织策划各类文化服务活动，将群众过去“被动式”接受文化服务，转变为“主动式”需求文化服务。同时，强化流动服务，配置了流动图书车、流动演出车，在人口相对密集的地区常态化开展流动演出、流动图书、流动展览下基层活动；在相对偏远的地区、企业，以演出小分队、志愿服务队的形式，将优质的公共文化服务产品送到群众家门口，构建起便民、高效的立体网络。

创新基层建设考评机制，全面推动完善体系建设。东莞市参照国家文化部创建国家公共文化服务体系示范区的指标体系，建立健全相关指标体系，以“利用率、参与率、满意率和导向性”为主要内容，组织开展东莞市公共文化服务体系示范镇（街）、示范村（社区）、示范企业创建工作，不断探索公共文化服务体系的科学、可持续发展，有力推动并完善了基层公共文化服务体系建设。

着力攻坚克难，破解突出矛盾。东莞市结合创建工作和东莞市情，认真研究本市公共文化建设存在的薄弱环节，量体裁衣，积极探索行之有效的破解之道。

首先，针对新莞人群体数量大，文化需求大的问题，东莞市深入开展“新莞人文化权益保障机制研究”，通过开展问卷调查、座谈交流等方式，全面了解新莞人文化生活的现状以及存在的问题，推动将保障新莞人文化权益的相关内容写入政策性文件。与此同时，东莞市结合研究工作，切实加强对新莞人的人文关怀和文化关爱，建立起“农民工文化人才培育与扶持机制”；成立全国首个“中国农民工歌曲创作基地”，先后举办了七届“越唱越红”打工歌曲歌唱大赛；精心打造新莞人才艺大赛、“名家课堂”新莞人艺术培训班、“打工学堂”“我的打工成才路”巡回演讲等品牌活动。这一系列举措，为在莞生活、创业的新莞人提供了表现个性、展示才华的平台，受到广泛欢迎。

其次，针对广大群众不断上升的网络化、信息化服务需求，东莞市通过有线网络和无线网络的集成，构建台式电脑、平板电脑、智能手机等多终端、立体化的公共电子阅览室数字文化服务空间；以“文化e管家”作为镇（街）、村（社区）公共电子阅览室管理端，实现对基层公共电子阅览室的有效管理和全媒体服务，构建理念新、形象新、设计新、管理新的新型公共电子阅览室；按照建成“公共数字文化的体验中心、培训中心和研发中心”的定位目标，在东莞图书馆建立全国首个公共数字文化体验区，积极探索公共数字文化服务的新形态和新机制；建设虚实结合的市民教育平台——东莞学习中心，并做到与广电有机结合，有效突破了图书馆服务时空、人员、资源限制，形成时间全天候、空间全覆盖的新型图书馆服务网络；以率先研发“Interlib图书馆集群网络管理平台”为基础，推出全国首家自助图书馆、全国首台图书馆ATM，并在全市每个镇（街）实现全覆盖；积极导入“卓越绩效模式”，逐步建立以用户为中心，以需求为导向，以重视过程管理和关注结果为特点的卓越绩效管理体系，成为国内首个获得政府质量奖的公共服务机构，为我国公共图书馆乃至公共文化服务机构绩效管理进行了创新探索；建立东莞文化网，网站整合全市文化资源推出网上图书馆、网上博物馆、网上展览馆、网上美术馆、网上文化馆等栏目，方便市民就近便捷地选择文化服务活动。

再次，针对基层服务人员少、服务水平相对较低的问题，东莞市探索出“市管、镇聘、村用”的模式，采取市、镇、村三级1∶1∶1的比例共同分担文化管理员工资的办法，为全市村（社区）配置1名专职的文化管理员，文化管理员平均年龄在25~35岁之间，且本科以上学历占到44%，建立起稳定高素质的基层文化队伍。通过规范招聘流程、加强技能培训、落实配套经费等措施，有效提升队伍素质，保证基层文化设施管理使用以及公共文化服务的有效开展。另外，按照“统一名称、统一标识、统一服装、统一培训、统一管理”的原则，建立市、镇、村三级文化志愿者服务队伍，并为全市每个村（社区）配备至少2名文化志愿者，极大地满足了基层群众的文化需求，为开展优质的公共文化服务提供了保障。

公共文化服务体系建设取得的主要成效

东莞市委、市政府在中央和广东省委、省政府的正确领导下，以高度的文化自觉自信，把公共文化服务体系建设作为造福人民群众、保障文化民生的一项民心工程，坚持不懈地深入推进，高标准建设文化设施，全方位打造文化品牌，多途径推动文化创新，大力度强化队伍建设，措施得力，工作务实，惠及全民，成效显著。其主要成效概括起来是形成了六个体系。

公共文化设施网络体系：覆盖全面、国内一流。东莞市完成了镇级“两馆评估定级”项目，镇（街）文广中心全部达到省“特级文化站”标准，实现了镇（街）24小时自助图书借阅全覆盖；完成了村级公共文化设施“五个有”达标工程，新建设施面积88万平方米，实现了综合文化活动室、图书室、公共电子阅览室、文体广场全覆盖。截至目前，东莞全市共建成公共图书馆（室）641个、公共电子阅览室588个，自助图书馆、图书馆ATM40个，博物馆31座，文化广场769个，“农家书屋”589家，每万人拥有室内公共文化设施面积达1670平方米，基本建成了国内一流的、较为完善的市镇、村、三级文化设施网络。

公共文化活动品牌体系：内容丰富、特色鲜明。东莞市策划推出“我们的节日”“百场培训、千场演出、万场电影”进基层等重大文化活动，打造了“东莞读书节”“文化周末”“绚丽大舞台”等一系列文化活动品牌，每年举办各类文化活动约2万场次，参与群众达1300万人次，有效满足了群众文化需求。“文化周末”荣获文化部创新奖，“绚丽大舞台”“越唱越红”荣获群星奖项目奖。

公共文化服务队伍体系：规模较大、素质优良。东莞市重点加强公共文化专业人才、文化志愿者、业务文化骨干三支队伍建设。目前，市镇两级公益文化机构拥有干部职工2530多人，其中专业技术人员600多人，中级以上职称270多人。全市拥有村（社区）文化管理员558人，大部分具有文艺专长，本科以上学历的占到44%；全市每个村（社区）都拥有2名以上文化志愿者；70%的村（社区）拥有2支以上业余文艺团队。

公共文化产品创作体系：充满活力、精品迭出。东莞市设立文化精品专项资金，大力推动文艺创作生产，涌现出一系列精品力作。在全省群文作品评选中，东莞市连续两年总成绩名列全省第一；音乐剧《三毛流浪记》等4部作品获广东省“五个一工程”奖，原创电视动画片时长位居全国城市第三位；新莞人创作的文艺作品先后获得国家级以上奖项20个，涌现出王十月、郑小琼等一批“领军人物”。今年，东莞共有3件原创作品登上了央视等各大春晚；在第十届中国艺术节上，少儿舞蹈《学军》和男声小组唱《脚印》获得了“群星奖”，原创音乐剧《钢的琴》获得文华优秀剧目奖，同时还获得文华音乐创作奖、文华舞台美术奖、文华灯光设计奖和优秀表演奖4个单项奖。

公共文化服务技术体系：科学高效、先进创新。东莞市开发图书馆集群网络管理平台，率先在全国实现市域范围的通借通还；率先在全国推出图书馆ATM自助服务，使图书馆真正实现“365天天天开馆，24小时时时开放”；研发设计新型公共电子阅览室“技术+规范”的建设路线和管理方式，在全国公共电子阅览室建设方面产生了较好的示范作用。推出了东莞文化网、东莞学习中心、手机阅读电子书包，让公共文化服务插上了科技的翅膀，使广大群众都能享受到普惠均等、方便快捷的公共文化服务。

公共文化服务制度体系：科学规范、运行有效。东莞市结合制度设计课题研究，大力推进公共文化服务体系制度机制建设，出台公共电子阅览室服务管理规范、公共文化服务专家咨询制度、群众基本文化需求反馈办法、群众基本文化服务内容和量化指标、公共文化服务机构服务标准、公众参与办法等18项规章制度，为推动公共文化服务建设长效发展提供了有力保障。

公共文化服务体系建设的几点启示

近年来，在稳步推进经济建设的同时，东莞市委、市政府坚持以人为本，大力推进公共文化服务体系建设，积极探索公共文化服务普惠、均等发展的模式路径，为实现东莞高水平崛起提供了文化支撑。

东莞市构建优质高效的公共文化服务体系的先进经验和做法获得了各级媒体的广泛关注。两年多来，中央电视台、《人民日报》、新华社、《光明日报》、《南方日报》、广东电视台等各级媒体在重要版面、重点时段刊登播报800多篇。《人民日报》曾高度评价东莞市的做法，称其“善于发现民众自觉的文化需求，文化建设既‘接地气’又富于创新，从而实现了公共文化建设与民间文化需求的有效对接，让公共文化建设告别了‘无源之水’的窘境，让民间文化需求获得升华的体制机制保障，令二者相得益彰”。《光明日报》记者在参观东莞市创建国家公共文化服务体系示范区汇报展后报道称“人们不仅看到了一座座现代化的公共文化基础设施、一个个深入人心的文化活动品牌，更看到了东莞从市里到基层的文化自觉和文化自信，看到了生活在东莞的新老居民享受文化成果的便利以及由此而增加的幸福与满足”。国家公共文化服务体系建设专家委员会副主任、北京大学教授李国新评价“东莞文化网”的建设“有效整合了公共文化服务的数字资源，创新了公共文化服务模式，进一步拓展了公共文化服务的深度和广度，提升了公共文化的远程服务能力，让公共文化服务不再拘于一室一馆，不再受时空的限制”。可见，“东莞经验”的确能够带来一些启示。

全市“一盘棋”，全面统筹推进。东莞市通过加强组织保障，设立专项资金，建立健全考评机制等措施，市、镇（街）、村（社区）三级联动，上下“一条心”，将重要任务纳入全市重点工程之中，在短短两年多时间里，实现了基层公共文化服务设施、队伍、服务等各个方面的全覆盖，从而有效突破了公共文化服务体系建设的“最后一公里”。

立足文化惠民，实现共建共享。东莞市充分认识到人民群众是公共文化服务体系建设的主体，坚持把以人为本、文化惠民的理念贯穿创建始终，大力推进文化设施、文艺创作、文化活动，着力解决广大群众最现实、最迫切的文化需求问题，有效丰富了群众精神文化生活，切实做到文化发展为了人民、文化发展依靠人民、文化发展成果由人民共享。

坚持科技创新，激发文化创新。东莞市把科技创新作为激发文化发展活力的有效手段，以现代信息技术为支撑，研发设计了公共电子阅览室多终端、立体化的数字文化服务空间的新形态、“文化e管家”新技术、掌上阅读新模式、图书馆ATM自助服务新平台等一系列全国领先的创新成果，并由此推动管理创新、制度创新，提升服务的质量和水平。

着力文化融合，促进全面融合。东莞市结合自身特点，以实现文化享有的均等化为突破，基本形成“政府主导、企业共建、社会参与”“农民工演、演农民工、农民工看”的新莞人文化工作机制。大力扶持开展文艺创作，构建和谐融洽的发展环境，使600多万新莞人文化权益得到了保障，在事业上更有作为，生活上更有保障，情感上更有归属，真正融入了东莞。

强化文化民生，释放文化红利。文化是民生事业的重要内容，民生是文化建设的根本方向。东莞市坚持把文化民生作为国计民生的重要组成部分，着力建设公益性、基本性、均等性、便利性、创新性的公共文化服务体系，增创文化红利，使其在人口红利、资源红利、全球化红利等传统红利逐步递减的情况下，与改革红利等一起，成为新一轮发展的动力。

东莞市立足广大群众文化需求，立足促进经济社会转型升级，构建优质高效的公共文化服务体系，已成为“建设幸福东莞、实现高水平崛起”的重要动力，在全国具有示范意义。

（中央党校调研组 向春玲 刘钊 张嘉俊 汪星余 许雯 执笔人：刘钊）