

中办国办印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》

公共文化提供“菜单式”“订单式”服务

新华社北京1月14日电 中共中央办公厅、国务院办公厅日前印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》，对加快构建现代公共文化服务体系，推进基本公共文化服务标准化均等化，保障人民群众基本文化权益作了全面部署。

意见强调，要按照全面建成小康社会的总体要求，构建体现时代发展趋势、适应社会主义初级阶段基本国情和市场经济要求，符合文化发展规律、具有中国特色的现代公共文化服务体系，为实现中华民族伟大复兴中国梦提供强大精神动力和文化支撑。要以人民为中心，以社会主义核心价值观为引领，坚持正确导向，坚持政府主导、社会参与、共建共享、改革创新的原则，到2020年，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。

意见提出，要统筹推进公共文化服务均衡发展。因地制宜、分类指导，建立基本公共文化服务标准体系，促进城乡基本公共文化服务均等化，推动革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区公共文化服务实现跨越式发展，保障老年人、未成年人、残疾人、农民工、农村留守妇女儿童等特殊群体享有基本公共文化服务。提升公共文化设施建设、管理和服务水平。

意见强调，要增强公共文化服务发展动力，推动文化事业和文化产业协调发展。引入市场机制，培育和促进文化消费，满足群众多样化的精神文化需求，进一步简政放权，吸引社会资本投入公共文化领域。建立健全政府向社会力量购买公共文化服务机制。鼓励和引导社会力量参与。培育和规范文化类社会组织，大力推进文化志愿服务。

意见指出，要加强公共文化产品和服务供给，提升公共文化服务效能，推进公共文化服务与科技融合发展，提升现代传播能力。建立公共文化服务体系建设协调机制，实现共建共享，提升综合效益。加大公益性文化事业单位改革力度，完善公共文化服务评价工作机制。建立健全公共文化服务财政保障机制。加强基层文化队伍建设。建立健全公共文化服务法律体系。

与意见一同印发的《国家基本公共文化服务指导标准（2015—2020年）》，对各级政府应向人民群众提供的基本公共文化服务项目和硬件设施条件、人员配备等作出了明确规定。在标准的基础上，各地将从实际出发，制定适合本地区的实施标准，并落实保障资金。有关部门将加大监督检查力度，对意见和标准的落实情况进行督查。



浙江兰溪婺剧团下乡演出受到当地群众的欢迎。

宋健浩 摄

国家基本公共文化服务指导标准

(2015—2020年)

新闻链接

四大短板催生 公共文化服务改革

新华社北京1月14日电（记者姜潇、隋笑飞）政府“缺位”、基础薄弱、重投入轻产出、发展不平衡……受地区经济发展不均衡等因素影响，加之文化建设底子薄、欠账多，我国的公共文化服务体系建设仍相对滞后，存在的四大短板成为推动我国公共文化服务体系加快建设改革的催化剂。

一是政府在公共文化领域存在“缺位”“越位”“错位”现象。一些地方政府认识不足，没有将公共文化服务体系建设纳入经济社会发展总体规划和科学发展的考评体系，甚至没有纳入财政预算。公益性文化单位内部存在改革滞后，供给与需求脱节、活力不足、效率不高等问题仍普遍存在。公共文化服务结构不合理，流动人口、贫困群体文化服务存在缺位。此外，社会力量参与动力不足，渠道不畅，公共文化服务政府、社会良性互动机制尚未形成。

二是基础薄弱，距离基本建成公共文化服务体系的目标还有差距。资金方面，投入总量仍较小。以2013年为例，我国文化事业费仅相当于教育的2%，卫生的6%，科技的10%。设施方面，覆盖面和服务能力有限。农村特别是城乡接合部、贫困地区、少数民族地区、边疆地区公共文化设施建设还有空白点。资源方面，总量不足与结构失衡的问题并存，城乡基层公共文化资源匮乏，缺乏整合的问题仍然突出。队伍方面，在编不在岗、在岗不尽责、人才队伍不稳定，专业水平参差不齐。

三是重投入轻产出、重建设轻管理现象普遍存在。不少地方把投入的重点放在文化设施、文化场所等硬件建设上，而对配套设施购置及维护、资源建设、服务开展等缺乏应有的资金支持，一些设施处于“空壳”状态，难以正常运行。有的地方管理方式粗放，绩效评价体系不完善，财政资金的整体使用效益有待提高，绩效管理能力亟待加强。

四是公共文化服务体系发展不平衡，均等化水平不高。主要表现在我国公共文化服务体系区域不平衡、城乡不平衡和群体不平衡的现象较为突出。以2013年为例，东部地区文化事业费约占全国总量的43.6%，中部约占22.6%，西部约占28.7%；全国人均文化事业费38.99元，其中东部地区48.23元，中部地区23.58元，只相当于全国平均水平的60%。

尽管如此，近年来，各级政府和文化部门加大建设力度，公共文化服务体系建设呈现出积极发展的良好态势。初步建立覆盖城乡的公共文化服务网络；全国文化信息资源共享工程、数字图书馆推广工程等一批重大文化惠民工程让公共文化服务能力不断提高；各地采取有效措施，创新服务方式，促进公共文化服务效能稳步提升；加强针对特定地区和特殊群体的公共文化产品供给，公共文化服务均等化水平显著提高；加强公共文化立法和制度设计研究，加快推进公共文化服务制度化、规范化。

2014年进一步加大投入力度，安排中央预算内投资19亿元，中央财政农村公共文化建设资金143.8亿元。基本实现县有图书馆、文化馆，乡有综合文化站、村有农家书屋。截至2014年底，2115个博物馆、347个全国爱国主义教育示范基地及43510个公共图书馆、美术馆、文化馆（站）实现免费开放；210个公共文化机构开展组建理事会、完善法人治理结构试点。

一、项目服务与内容		二、标准实施	
项目	内容	要点	内 容
基本服务项目	读书看报	1. 公共图书馆（室）、文化馆（站）和村（社区）（村指行政村，下同）综合文化服务中心（含农家书屋）等配备图书、报刊和电子书刊，并免费提供借阅服务。 2. 在城镇主要街道、公共场所、居民小区等人流密集地点设置阅报栏或电子阅报屏，提供时政、“三农”、科普、文化、生活等方面的信息服务。 3. 为全民提供突发事件应急广播服务。	1 本标准是国家颁布的指导性标准，各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团要根据国家指导标准，结合当地群众需求、政府财政能力和文化特色，制定适合本地区的实施标准，建立国家指导标准与地方实施标准相衔接的标准体系。
	收听广播	4. 通过直播卫星提供不少于17套广播节目，通过无线模拟提供不少于6套广播节目，通过数字音频提供不少于15套广播节目。	2 国家基本公共文化服务指导标准从2015年起开始实施，各相关部门根据职责和任务分工，制定具体实施方案；各地根据国家指导标准以及本地制定的实施标准，明确具体的落实措施、工作步骤和时间安排，确保标准实施工作科学、规范、有序开展。标准以县为基本单位推进落实。
	观看电视	5. 通过直播卫星提供25套电视节目，通过地面数字电视提供不少于15套电视节目，未完成无线数字化转换的地区，提供不少于5套电视节目。	3 县级以上各级政府按照标准科学测算所需经费，将基本公共文化服务保障资金纳入财政预算，落实保障当地常住人口享有基本公共文化服务所需资金。中央和省级财政通过转移支付对老少边穷地区基本公共文化服务保障资金予以补助，同时，对绩效评价结果优良的地区予以奖励。县级以上各级政府安排资金，面向社会力量购买公共文化服务。
	观赏电影	6. 为农村群众提供数字电影放映服务，其中每年国产新片（院线上映不超过2年）比例不少于1/3。 7. 为中小学生每学期提供2部爱国主义教育影片。	4 文化部、各省级文化行政部门会同有关部门建立对标准实施情况的动态监测机制和绩效评价机制，加强督促检查。积极引入社会第三方开展公众满意度测评，对公众满意度较差的要进行通报批评，对好的做法和经验及时总结、推广。
	送地方戏	8. 根据群众实际需求，采取政府采购等方式，为农村乡镇每年送戏曲等文艺演出。	
	设施开放	9. 公共图书馆、文化馆（站）、公共博物馆（非文物建筑及遗址类）、公共美术馆等公共文化设施免费开放，基本服务项目健全。 10. 未成年人、老年人、现役军人、残疾人和低收入人群参观文物建筑及遗址类博物馆实行门票减免，文化遗产日免费参观。	
	文体活动	11. 城乡居民依托村（社区）综合文化服务中心、文体广场、公园、健身路径等公共设施就近方便参加各类文体活动。 12. 各级文化馆（站）等开展文化艺术知识普及和培训，培养群众健康向上的文艺爱好。	
	文化设施	13. 县级以上（含县级，下同）在辖区内设立公共图书馆、文化馆，乡镇（街道）设置综合文化站，按照国家颁布的建设标准等进行规划建设。 14. 公共博物馆、公共美术馆依据国家有关标准进行规划建设。	
	广电设施	15. 结合基层公共服务综合设施建设，整合闲置中小学校等资源，在村（社区）统筹建设综合文化服务中心，因地制宜配置文体器材。 16. 县级以上设立广播电视台播出机构和广播电视台发射（监测）台，按照广播电视台工程建设标准等进行建设。	
	体育设施	17. 县级以上设立公共体育场；乡镇（街道）和村（社区）配置群众体育活动器材设备，或纳入基层综合文化设施整合设置。	
流动设施	18. 根据基层实际，为每个县配备用于图书借阅、文艺演出、电影放映等服务的流动文化车，开展流动文化服务。		
辅助设施	19. 各级公共文化设施为残疾人配备无障碍设施，有条件的配备安全检查设备。		
人员编制	20. 县级以上公共文化机构按照职能和当地人力资源社会保障、编办等部门核准的编制数配备工作人员。 21. 乡镇综合文化站每站配备有编制人员1至2人，规模较大的乡镇适当增加；村（社区）公共文化服务中心设有由政府购买的公益文化岗位。		
业务培训	22. 县级以上公共文化机构从业人员每年参加脱产培训时间不少于15天，乡镇（街道）和村（社区）文化专兼职人员每年参加集中培训时间不少于5天。		

（制表/许丽）



广东梅县松源镇横坊村村民在“农家书屋”充电。

钟小丰摄（新华社发）

权威解读

中国推出文化民生“施工图”

——细看公共文化服务新政对百姓作出哪些承诺

基本文化权益“兜底”“老少边穷”成精准扶贫对象、鼓励降低商演和电影票价、为群众提供对路子服务、让数字文化资源为智能社区“点睛”……

1月14日，中办、国办公布《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》。作为构建现代公共文化服务体系关键性的制度设计，这份意见就像一张扎实的文化民生“施工图”：任务明确，标准具体，进度明晰。按“图”索骥，我们来看看公共文化服务新政对老百姓作出了哪些承诺。

百姓基本文化权益 新政“兜底”

对百姓读书看报、收听广播、观看电视、观赏电影、观看演出、参加文体活动和免费使用公共文化设施等基本文化权益，政府明确了保障底线。

作为意见附件的《国家基本公共文化服务指导标准》，以表格的形式，一目了然：“为农村群众提供数字电影放映服务，其中每年国产新片（院线上映不超过两年）比例不少于1/3”“县级以上设立公共体育场”“为每个县配备用于图书借阅、文艺演出、电影放映等服务的流动文化车”……

标准是政府划定的保障底线，重点是“兜”住百姓享受基本公共文化服务的“底”。

“老少边穷”成精准扶贫对象 保障农民工留守儿童家庭

显然，“提高公共文化服务均等化”命题的提出，就是因为目前地区之间、城乡之间、人群之间公共文化服务并不均等。但改善文化民生、提高贫困地区群众和特殊群体文化生活质量，又不能搞“一刀切”。

由此，意见提出，要明确老少边穷地区服务和资源缺口，实行精准扶贫，并将老年人、未成年人、残疾人、农民工、农村留守儿童妇女儿童、生活困难群众作为重点对象。

“关注这部分群体的文化需求，不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的应有之义。”清华大学公共管理学院院长助理兼政府研究所副所长杨永恒表示。

标准是政府划定的保障底线，重点是“兜”住百姓享受基本公共文化服务的“底”。

免费 + 优惠 鼓励降低商演和电影票价

“免费”是意见中引人注目的关键词：公共图书馆、文化馆（站）、公共博物馆（非文物建筑及遗址类）、公共美术馆等公共文化设施免费开放。

免费之外，还要“优惠”。标准特别规定“未成年人、老年人、现役军人、残疾人和低收入人群参观文物建筑及遗址类博物馆实行门票减免，文化遗产日免费参观”。对基本公共文化服务项目之外的文化服务项目，意见鼓励以“优惠”价格提供，比如完善公益性演出补贴制度、支持艺术表演团体提供公益性演出，鼓励在商业性演出和电影放映中安排低价场次或门票，鼓励网络文化运营商开发更多低收费业务。

为群众提供对路子服务 将“选择权”交给群众

曾经，一些地方提供的书籍不对群众路子、播放的电影不合观众口味，内容选择上群众既唱不了主角、也当不了裁判，“服务效能”更无从谈起。基于此，此次意见提出，建立群众文化需求反馈机制，及时准确了解和掌握群众文化需求，制定公共文化服务项目，开展“菜单式”“订单式”服务。

上海社科院研究员巫志南认为，这是将“选择权”交给群众十分重要的一步，但更重要的是，在广泛征询人民群众意愿的前提下，尽可能扩大“菜单”涵盖范围，在“菜”的来源上真正体现群众的主导性和主体性。

工、青、妇等拥有大量公共文化资源的领域，也被纳入视野。

让数字文化资源 为智能社区“点睛”

目前，互联网渗透融合社会生活各领域和全过程已是不争事实。如巫志南所说，主动积极应用网络技术创新公共文化服务、提高服务效能是明智之举，也是加快提高公共文化服务现代化发展水平的必然选择。

意见提出加快推进公共文化服务数字化建设的路径：统筹实施全国文化信息资源共享、数字化图书馆博物馆建设、数字农家书屋等项目，构建标准统一、互联互通的公共数字文化服务网络，在基层实现共建共享；鼓励各地整合中华优秀文化资源，开发特色数字文化产品；加强推进数字文化资源在智能社区中的应用，实现“一站式”服务。

乡镇文化站编制 至少1人

公共文化服务的重心在基层，乡镇文化站是基层“枢纽”。但在不少地方，不同程度地存在文化专干不专、没编制待遇低，有的文化站工作人员长期被抽调搞乡镇中心工作，文化站被迫常年关门，以至于出现“空壳站、牌子站、无人站”的怪现象。

显然，“人”的问题是个突出问题。意见和标准明确，落实每个乡镇综合文化站（中心）编制配备不少于1至2名，规模较大的乡镇适当增加。

政府为群众 公共文化服务“买单”

意见提出，建立健全政府向社会力量购买公共文化服务机制。在标准中就提出要采取政府采购方式，为农村乡镇每年送戏曲等文艺演出。

“这一方面可以解决公共服务投入不足的问题，缓解公共服务领域的供需矛盾；另一方面也有助于在公共文化服务领域引入竞争机制，引入私营部门的管理经验，提高效能。”杨永恒如是解读。

目前，文化部、财政部、国家新闻出版广电总局共同制定了关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见和指导性目录，已正式上报中央。

“效能”成考评领导干部 政绩的重要内容

一些地方缺乏文化自觉，“重经济、轻文化”，单纯追求GDP增长，对文化“说起来重要，干起来次要，忙起来不要”。

意见的这条规定，就是要扭转党政干部的文化政绩观：以效能为导向，制定政府公共文化服务考核指标，作为考核评价领导班子和领导干部政绩的重要内容，纳入科学发展考核体系。建立公共文化机构绩效考评制度，考评结果作为确定预算、收入分配与责任人奖惩的重要依据。

一分部署，九分落实。我们期待各地结合各自实际，把这份普惠文化民生的改革新政以工程进度台账的形式得以实现。

记者周玮（据新华社北京1月14日电）