

论乡镇政府文化服务能力的提升策略

谭九生, 陈思宇

摘要:提升乡镇政府文化服务能力是加快建设服务型政府、推进政府治理能力现代化的内在要求。乡镇政府文化服务能力包括文化资金保障、文化资源供给、人力资源配置和服务效能评估等内容。目前我国乡镇政府文化服务能力建设存在公共文化财政投入不足、文化基础设施硬件老化、文化人员队伍发展缓慢和文化服务评估效益低下等问题。应从调整投资结构、加大投入、完善管理机制、重视队伍建设、完善评估体系、搭建服务平台等方面着手,不断提升乡镇政府文化服务能力。

关键词:乡镇政府; 公共服务; 文化服务能力

作者简介:谭九生, 法学博士, 湘潭大学公共管理学院教授、博士生导师; 陈思宇, 湘潭大学公共管理学院硕士研究生。

基金项目:国家哲学社会科学基金后期资助项目“公共行政的哲学基础”(14FZZ007)。

中图分类号:G249.2 **文献标识码:**A **Doi:**10.3969/j.issn.2095-042X.2018.06.009

党的十八大提出“将文化建设突出到同经济、政治、社会、生态建设并重的位置”。乡镇政府处于我国政权组织结构的末梢,如何保障乡镇地区公共文化服务功能成为乡镇公共服务建设的重要环节。已有文献探讨了政府公共文化服务体系的主客体、制度及基础设施网络的建设,但没有对政府公共文化服务能力这一概念进行界定与深入分析。鉴于此,笔者在界定核心概念的基础上,对乡镇政府公共文化服务能力的具体内涵进行维度解构,阐释乡镇政府公共文化服务能力提升的价值意蕴,并通过对湖南省相关区县的个案分析,指出乡镇政府公共文化服务能力建设的不足,分析原因,并提出针对性的建议,以期为新时代背景下我国乡镇政府文化服务能力建设提供理论支持。

一、乡镇政府文化服务能力的内涵与价值

(一) 乡镇政府文化服务能力的内涵

乡镇政府文化服务能力是指乡镇政府以保障人民的基本文化生活权利为出发点,以提高民众文化素养和文化质量为目标,向公众提供公共文化产品与文化服务的能力。这种文化服务能力表现为乡镇政府对于乡镇民众公共文化生活的支持程度,体现出乡镇政府对群众文化生活的综合服务与治理能力。

1. 文化资金保障能力

文化资金保障能力是乡镇政府保证良好文化服务质量的基础性能力,它直接影响公共文化服务质量,具体包括资金投入与资金筹措能力。乡镇政府的财政投入是现阶段乡镇地区文化建设与发展最主要的资金来源,“乡镇政府把公共文化服务纳入常年财政支持范围,不断创新财政对文化的投入方式和扶持”^[1]。在明确文化责任范畴并了解当地群众的文化需求之后,乡镇政府依据

社会经济发展状况,按照适宜的比例投入资金进行本区域的公共文化服务建设。政府主导的资金投入模式决定了公共文化建设的方向,保证多数群众享受到符合自身需求的文化生活。在文化治理现代化的时代背景下,多元主体参与公共文化服务供给是大势所趋,乡镇政府如何借助社会各界力量,积极筹措资本进行文化共建显得尤为重要。

2. 文化资源供给能力

文化资源供给能力是填充乡镇政府文化服务实质内容的实践性能力,主要体现为文化基础设施的建设与维护。乡镇地区公共文化服务基础设施建设要结合本区经济发展情况,与乡镇其他公共服务设施建设相配套,秉持绿色发展的理念,统筹规划。实践层面,农家书屋、文化站、文化大院、展览室、文化广场等基础设施的建设,是乡镇地区群众文化资源供给的主要形式。此外,基础设施后期的维护管理也直接影响文化资源的供给能力。高效的日常管理和持久的维护修复才能最大限度延长文化基础设施的使用年限,提高资源使用效率,切实增强文化服务能力。

3. 人力资源配置能力

人力资源配置具体包括人员配置和人才培养两方面。合理的人力资源配置,不仅要求乡镇政府将更多的专业人员安排到公共文化服务建设中去,平衡组织运营人员、文化管理人员、专业技术人员数量;而且要根据乡镇地区的现实状况,加快对文化从业人员的专业化和职业化培养,积极引进优秀的文化服务人才,提升乡镇文化建设队伍的整体素质;还需要改进文化服务人员及专业人才的管理模式,充分发挥乡镇文化建设从业人员的主观能动性,不断提升乡镇公共文化服务效率。

4. 服务效能评估能力

“公共文化服务评估是落实政府及公共文化部门责任并改进管理、提高效能的行之有效工具。”^[2]科学设定指标、多元主体参与和实时动态反馈是有效评估乡镇公共文化服务质量的基本要求,也是加强乡镇政府文化服务能力建设的应有之义。在乡镇政府公共文化服务过程中,各项投入是否达到预期目标,人财物等资源的配置使用状况,文化基础设施的利用与耗损情况,人民群众的文化建设参与度与文化服务满意度等,这些都需要通过科学合理的评估,方能知晓。客观真实的文化服务效能评估结果,能够直观清楚地呈现乡镇地区文化服务效能的高点和凹地。

(二) 提升乡镇政府文化服务能力的价值

首先,提升乡镇政府公共文化服务能力,加强乡镇地区文化服务建设是保障基层群众基本文化权益的客观诉求。切实加强乡镇政府文化服务能力,通过各种方式和途径了解广大乡镇地区群众个性化与差异化的文化诉求,针对性地提供形式多样、内容丰富的文化产品和服务,有利于提升基层群众的文化涵养和综合素质,满足人民群众对美好文化生活的需求,使其享受到优质服务带来的舒心与欢乐、充实与便捷。

其次,提升乡镇政府公共文化服务能力是促进乡镇政府治理现代化的具体体现,也是完善乡镇政府公共服务职能、加快建设服务型政府的必然要求。提升乡镇政府文化服务能力要求政府部门秉承为民服务的理念,提高公共文化资源配置和使用效率,实现从文化管理向文化治理的模式转变,切实增强文化治理的有效性与持久性,着力打造符合经济社会发展状况、满足人民群众文化诉求并具有地区文化特色的公共文化服务体系。

最后,提升乡镇政府公共文化服务能力有利于推动本地区文化产业及相关产业的发展,促进乡镇经济建设与文化服务协调发展。乡镇政府公共文化服务能力建设还能够带动本地区其他公共服务的发展,促进乡镇地区政治、经济、文化和生态等多方位的共同发展,不断缩小城乡发展差距,从而大力推进基本公共服务均等化。

二、乡镇政府公共文化服务能力建设之不足及原因分析

(一) 公共文化建設投入不足, 结构单一

首先, 乡镇地区公共文化服务供给缺乏稳定的资金投入与财政保障。可供利用的财政资源有限, 支出比例失衡, 许多乡镇只能采用“保底”的方式来维持公共文化服务的运转。在湖南省长沙县的 20 个乡镇中, 2015 年、2016 年, 文化及体育事业费用年均仅为 1.4 亿元, 而社会就业保障、医疗卫生与计划生育等两年平均支出则能达到 3.315 亿元和 5.245 亿元。可见, 文化事业经费的投入不及其他公共服务建设的三分之一, 其占财政总支出比例不到 0.5%, 与发达地区 1% 的水平存在较大差距。其次, 财政投入的结构模式过于单一, 比例严重失衡。笔者通过实地调研发现, 一些乡镇政府只重视对公共文化基础设施短期建设的投入, 缺乏后期的管理运营与日常维护。许多公共文化服务设施损耗严重, 导致使用周期锐减、实际效益过低, 没有发挥应有的文化服务功能。

客观上讲, 乡镇政府文化服务能力之所以会出现财政投入不足、结构单一的问题, 是受制于乡镇政府既定的财政预算。乡镇政府享有财政保障分摊体系及三级分摊体制的保护, 中央政府、省市政府都会对其进行财政投入与支付转移。这在一定程度上减轻了乡镇政府的财政压力, 但同时也压缩了乡镇政府对公共文化服务资金投入的增长空间。主观上讲, 乡镇政府对公共文化服务的重视程度偏低。虽然从中央、省市到乡镇、村, 都在讲文化服务的重要性, 但实际情况是, 文化的影响力逐年下降, “五位一体”战略尚未得到贯彻。乡镇政府是缺乏大力发展乡镇文化事业的热情, 更妄谈从改善基层社会治理的高度来规划乡镇公共文化服务事业。

(二) 文化基础设施硬件老化, 利用率低

虽然很多乡镇地区实现了文化站、农村书屋等文化设施的全面覆盖, 但其建设标准、管理运营与综合性公共文化服务设施要求相差甚远, 难以发挥应有的服务功效。“虽然国家大力开展农村书屋工程和‘送书下乡’工程建设, 但农民急需的农业科技、病虫害防治、教育生活类图书仍十分短缺。”^[3]同时, 内部设施老化严重, 现代化硬件设备数量匮乏, 致使某些地方的农家书屋沦为应付上级检查的摆设。以湖南省长沙县光明村书室、茶园村书室、网开一面书屋为例, 从创建以来, 十余年间书屋书籍几乎未更新。而且, 农村书屋占地面积也达不到要求, 书架、阅览桌等基础设备也难以满足群众需求, 电脑等现代化的电子设备更是匮乏。不仅如此, 公共文化基础设施利用率、知晓率也不高, 湖南许多地区文化站的知晓率低于 20%。

表 1 湖南省长沙县村级图书室样本特征分析

名称	占地面积/平方米	书籍/册	书架/个	阅览桌/个	自动化设备/套
光明村图书室	60	5 000	6	1	1
茶园村图书室	60	4 000	5	1	无
网开一面书屋	80	3 000	5	1	无

注: 数据来源于湖南省长沙县村级图书室管理与发展调研报告。

乡镇地区文化基础设施不健全, 使用效率过低, 主要是因为政府资金投入不足及管理不善造成的。首先, 乡镇地区经济发展水平及财政状况普遍落后于城市等较发达地区。尽管基层党委和政府已经认识到公共文化建设和发展的重要性, 但由于其能够调配的有限资金, 必须优先投入到民生工程中, 以保障基层群众的基本生活和发展需要, 对于公共文化基础设施建设只能是“心有

余而力不足”了。其次,设施管理运行机制不健全。一方面,“相关基层部门及人员服务意识不强,宣传不到位,没有很好地组织乡镇群众经常性地开展文化活动,不利于提升他们的文化认知度,抑制其参与积极性”^[4]。另一方面,由于监管力度不够,致使基础文化设施使用不善、利用效率低下,进而造成文化基础设施无法满足人民群众的文化需求,甚至出现乡镇文化基础设施“铁将军把门”的现象。

(三) 人员队伍发展缓慢,结构不合理

据《2016年湖南省统计年鉴》及《湖南省文化厅2016年文化发展统计公报》显示,湖南省乡镇综合文化站为2 235个,从业人员5 149人,乡镇地区文化从业人员缺口大,人才极度匮乏。笔者实地考察发现,有些地区文化管理部门的编制不断缩减,人员被分流。一些综合文化站配备6名工作人员,可实际到岗却只有2人,人员在编不在岗的情况普遍。在岗的从业人员专业素质参差不齐,缺乏日常业务培训。在乡镇、街道文化站工作的8 000余人中,高级职称人员152人,占比1.8%。专职人员比例极低,许多从业者都是身兼数职,或是由非相关岗位的工作人员兼任,能独挡一面的业务人员较少。实地走访发现,多数从业人员从来都没有经过专业学习、系统培训,许多都是从其他部门临时调配过来的离退休人员,一些文化机构还面临着无人接班的窘境。这种局面的存在和领导干部自身的文化涵养及人才培养管理方式不无关系。

在湖南,部分县区及乡镇的领导班子成员普遍学历较低,大多数未曾接受系统正规的学习与培训。以长沙县为例^⑤,领导成员中具有硕士学历的仅有1人,具有本科学历的仅有6人,其中4人还是专升本学历。部分领导人员是借调、挂职而来,对乡镇文化建设发展的重视不够,自身能力有限,无法有效引导乡镇文化产业发展方向。那些年龄偏大的“老领导”习惯运用“所谓的经验”处理文化建设中的问题,导致文化服务建设与时代要求脱轨,无法满足人民的现实文化需求。从人员培养角度看,湖南大部分地区没有将乡镇文化从业人员培养纳入正规的培训体系之中,只有少数地区定期举办相关的业务培训,且其培训内容的有效性、系统性仍难以保证。

(四) 文化服务评估效益低下,缺乏数据支撑

在湖南,乡镇地区的公共文化服务体系建设大多遵循“政府主导、政府规划、政府引领”的单向模式。群众无法对公共文化服务进行及时有效的评估,政府也很难准确了解基层群众个性化的文化需求,未能制定出科学合理的文化服务标准并采取有效的文化权益保障措施,即使出现了问题也无法及时了解并快速解决,因此,乡镇政府的公共文化服务效能与群众期待大相径庭。乡镇文化服务效能评估在时间、空间、主体、路径等多方面都存在一定的滞后性,文化服务绩效评估时的精确性、整合性、公正性与透明度难以得到保证。造成这一结果的主要原因是,文化服务效能评估的指标体系不够科学,现有评估反馈模式过于单一。

目前,湖南乡镇地区的文化服务评估主要是“依靠文化财政投入程度、文化基础设施数量等静态客观指标,没有将定量客观指标与定性主观指标有机结合”^[5],也没有用公众反馈的信息来观察指标的变化,从而造成评估结果的片面、失真和滞后。同时,政府主导的单向模式未能充分重视公众在服务评估过程中的作用,因此,公共文化服务建设的“群众性”不突出,政府-公众互动式的双向交流严重受阻,多元主体参与的文化服务效能评估体系尚未形成。

三、乡镇政府文化服务能力提升措施

(一) 调整投资结构,引入社会资金,提升文化资金保障能力

首先,乡镇政府需明确文化发展的定位,“建立文化发展专项资金、制定专项资金管理办法,

以达到公共文化建设稳定投入的增长”^[6]。乡镇政府应严格控制文化设施建设与运营维护、人才队伍建设、服务绩效评估等领域的资金投入比例,实现投资的合理分配,实现资金分配、文化服务建设及文化产业发展的良性循环。其次,乡镇政府应“积极鼓励社会力量投资公共文化建设,形成政府主导、社会参与的多元投资融资机制”^[7],引导社会各界以多种途径参与乡镇公共文化服务建设。譬如,制定系列优惠政策,对于大力支持乡镇文化建设事业的企业,给予一定的税收减免;或者采取评选公益之星活动、政府嘉奖、个人命名等方式,对积极投入乡镇公共文化服务建设的社会企业、民间组织和个人予以鼓励。

(二) 加大投入,完善设施管理机制,提升文化资源供给能力

首先,加大公共文化设施资金投入。一是要加大对文化经费的财政投入,设立文化设施建设专项资金,为公共文化设施建设提供财政支持;二是要完善保障及补偿机制,扩大资金投入主体,给予社会投资主体政策及其他方面的扶持与保障。其次,应建立文化设施管理机制。一是要建立和完善文化设施监督管理制度,“对已有的设施做好全面的管理工作,确保设施有专人负责看管,保证基础设施的正常运行以及定期维护”^[8];二是建立责任追究与惩罚制度,加强对公共文化服务基础设施管理运营的考核,将其使用效益纳入考核体系,并纳入地方政府工作人员的晋升指标之中。最后,利用宣讲会、基础设施体验等手段加强群众对于文化活动的认知度与参与度。如形成“以广播电视村村通、文化信息资源共享、乡镇综合文化站建设、农村电影放映、农家书屋等五个重点文化工程保障公民读书看报、听广播、看电视、看电影、进行公共文化鉴赏、参加大众文化等活动”^[9],来提高乡镇群众对于文化基础设施的利用。

(三) 重视队伍建设,平衡人才发展,提升人力资源配置能力

首先,要建立完善的工作岗位准入和考评机制。在基层群艺馆、文化站、农村书屋等文化工作人员中,“实行严格的资格准入机制,合理确定管理人员的编制”^[8]。同时建立考评机制,对从业人员进行定期的考核评定及职位调配。其次,要优化领导成员构成,调整文化部门人员结构。实行新老结合模式,提升乡镇政府领导人员的现代文化思维与素养;建立政府、企业、科研机构的联动机制,“建立完善法人治理结构,健全绩效考核体系”^[10]以此提高队伍综合能力。最后,要建立灵活多样的激励机制。切实关心基层文化工作者,帮助他们解决实际问题,满足文化服务行业人员的各项基本诉求,积极创造有利条件,吸引人才并留住人才,以达到稳定队伍的目标。

(四) 完善评估体系,搭建服务平台,提升文化服务效能评估能力

首先,要依据公共文化服务基础设施、公共文化服务活动以及公共文化服务管理等内容,详细清晰地制定评估指标。将公共文化服务的评估对象进行量化,“确保每个指标是具体的、可度量的、可实现的、有时效的”^[11],构建以“公众为导向”的公共文化服务效能评估体系。其次,要搭建现代化的乡镇政府公共文化服务评估平台,便于“农民利用互联网反映意见和建议,表达文化需求”^[12],也便于政府聚集民意、快速了解民众诉求、反馈文化服务成果、提高处理问题的时效性等,拓宽乡镇政府与群众的交流渠道。该平台还可用作管理与监督文化从业人员,掌握其工作进度与精度,及时发现漏洞。

参考文献:

- [1] 赵萍萍. 政府公共文化服务主体地位的构成要素研究 [J]. 中华文化论坛, 2011, 6 (6): 29-33.
- [2] 杨泽喜. 建构工具理性与价值理性契合的公共文化服务评估体系 [J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2012, 12 (1): 132-136.
- [3] 孙浩. 农村公共文化服务有效供给的体制性障碍研究 [J]. 甘肃行政学院学报, 2011, 20 (6): 59-70.
- [4] 邵艳, 邓尧. 保定市农村文化基础设施建设问题与对策研究 [J]. 改革与开放, 2012 (24): 193-194.

- [5] 苏祥，周长城，张含雪. “以公众为导向”的公共文化服务绩效评估：理论基础与指标体系 [J]. 黑龙江社会科学，2016 (5): 85-89.
- [6] 张波，郝玲玲. 公共财政视角下政府公共文化服务职能创新 [J]. 学术交流，2010，300 (6): 79-82.
- [7] 张良. 政府主导、社会参与、市场配置：农村公共文化服务体系建设的理想模式 [J]. 理论与现代化，2012，24 (4): 25-30.
- [8] 孔巍巍，初新刚. 黑龙江省农村公共文化基础设施建设现状及问题研究 [J]. 商业经济，2013 (10): 16-18.
- [9] 傅才武. 当代公共文化服务体系建设与传统文化事业体系的转型 [J]. 江汉论坛，2012 (1): 134-140.
- [10] 景小勇. 国家文化治理体系的构成、特征及研究视角 [J]. 中国行政管理，2015，30 (12): 51-56.
- [11] 张启春，山雪艳. 基本公共服务标准化、均等化的内在逻辑及其实现——以基本公共文化服务为例 [J]. 求索，2018 (1): 115-123.
- [12] 彭益民. 农村公共文化服务体系建设的几点思考 [J]. 湖南行政学院学报，2012，14 (5): 5-9.

On the Promotion Strategy of the Township Government's Cultural Service Ability

Tan Jiusheng, Chen Siyu

Abstract: Promoting the cultural service ability of the township government is the inherent requirement for building a service-oriented government and enhancing the modernization of government administrative ability. The cultural service ability of the township government includes cultural fund guarantee, cultural resources supply, HR allocation and service efficiency evaluation, etc. At present, there exist some problems in the construction of township government cultural services in China, such as a lack of public cultural and financial input, facility aging of cultural infrastructure, slow development of cultural talents team, and low efficiency of cultural service evaluation. Methods should be taken to adjust the investment structure, increase investment, improve management mechanism, emphasize team construction, improve evaluation system and build service platform so as to enhance the cultural service ability of township government.

Key words: township government; public service; cultural service ability

(收稿日期：2017-12-30；责任编辑：沈秀)