

以财政标准化投入推进农村公共文化服务均等化发展

吴理财

习近平总书记在党的十九大报告中指出,新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在我国当前的公共文化服务体系建设中也存在同样的主要矛盾,也就是人民日益增长的对美好生活的需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。其中,最突出的不平衡发展,是城乡之间的公共文化建设的不平衡发展;最突出的不充分发展,是农村公共文化建设的充分发展。

笔者主持的一项基于全国 20 省 80 县(区)的问卷调查也显示:我国公共文化服务的显著差异主要体现在城乡之间,并且从城市中心、城郊到集镇、农村村落呈“差序结构”——离城镇愈远,公共文化服务愈弱。当前下沉到村和社区的公共文化资源过于匮乏,在一些农村即便政府提供了一定的公共服务,也主要停留在县乡两级,极少进入村庄内部(更别说自然村),在日常生活中农民很难享受到政府的

公共文化服务。这是我国当前公共文化服务存在的突出问题和普遍性问题。

因此,当前应着力改善城乡之间公共文化服务的不均等问题,把它作为推进公共文化服务均等化重中之重来抓。

一、加强村级综合性文化服务中心建设

推进农村公共文化服务均等化发展的一个重要而关键的着力点,是加强村级综合性文化服务中心服务平台建设,积极推进并改善我国村级公共文化服务的持续发展。

村级文化服务中心是当前农村公共文化服务的主要供给平台。它至少需要提供四项服务内容:(1)农村基本公共文化服务。主要包括文艺演出、电影放映、广播电视、读书看报、文体活动、展览展示、教育培训等方面内容。(2)农村特殊群体文化服务。随着当前农村社会流动性和人口空心化的不断加剧,专门针对农村

【作者简介】吴理财,华中师范大学中国农村综合改革协同创新研究中心主任、教授,湖北经济与社会发展研究院副院长。

老年人、残疾人、留守妇女儿童等特殊群体的文化权利保障必然成为农村公共文化服务中一项十分重要的内容。(3)农村科普和法治教育服务。(4)农村党员教育服务。

具体地,村级综合性文化服务中心建设是一个系统工程,“建”“管”“用”各个环节相互关联耦合,既要考虑场地设施建设投入,也要考虑服务中心日常管理与运行投入,还需要结合村民自治、政府购买服务和社会力量参与等因素考虑其运行机制问题。

1. 场地设施建设。场地设施建设是村级文化服务中心的“硬件”与基础,主要包括规划布局、文体广场建设、活动室建设、器材设备购买、图书报刊购买等方面。村级文化服务中心“硬件”设施的建设,不仅涉及到基础建设的一次性投入,也涉及到后期设施维护、更新的相关费用。对于场地设施的建设建议采取“盘活存量、调整置换、集中利用”等方式进行。村级文化服务中心可以依托既有的村党组织活动场所、文化活动室、闲置中小学校以及其他综合公共服务设施,在明确产权归属、保证服务接续的基础上进行集合建设,并配备相应器材设备。

2. 日常管理。村级文化服务中心的日常管理主要涉及到人员管理、财务管理和设施物品管理三大方面。从浙江省农村文化礼堂、湖北省农村文化广场、广西村级公共服务中心、安徽省农民文化乐园、山东省农村文化大院、甘肃省乡村舞台等较为成功的地方实践经验来看,村级文化服务中心一般需要配备至少1名专职管理人员,同时管理人员必须从本村常住村民中产生。在各地的实践中,除日常值守的专职管理人员外,一般还需要配置3~10人规模的文化志愿者或文艺爱好者作为兼职管理人员,以应对各种大型文体活动的开展。

3. 日常运行。从当前全国各地的实践来看,

村级文化服务中心主要提供免费开放、文体活动、培训教育、文艺团队培育等公共文化服务。其中,培育群众文化队伍是村级文化服务中心长久运行的一个重要条件。在安徽、浙江等省的实践中,就明确提出每一建制村要建立2~3支群众文艺队伍,每年组织不少于12场次的文艺演出。甘肃省虽然未对群众文艺队伍数量做硬性要求,却提出民间自办文化社团要达到10人以上规模的要求。由此可见,每个建制村至少组织1支群众文化队伍应该成为村级公共文化服务的一个基本标准。

4. 运行机制。从各地成功经验来看,村级文化服务中心在“建”“管”“用”各环节都应充分发挥村民自治的作用,建构在地居民民主协商、民主参与、民主管理的运行机制。总之,村级文化服务中心的良好运行必须建构这样一些具体的运行机制:(1)中心内部民主治理结构和运行机制;(2)群众文化参与机制;(3)社会力量参与机制和社会化运营机制;(4)包括人员、队伍、资金、技术等在内的保障机制;(5)各种文化资源的整合以及融合发展机制。

二、加大农村公共文化服务财政投入

推进农村公共文化服务均等化发展的一个有效政策工具,便是加大农村公共文化服务的公共财政投入。当务之急是建立和健全农村公共文化服务财政投入标准化机制,以公共财政来保障农村公共文化服务的均等化发展。

(一) 财政投入原则

农村公共文化领域的财政投入应当遵循以下基本原则:

1. 基本保障原则。首先坚持基本保障原则,满足村民基本公共文化服务需求。重点围绕当前村级文化服务中心的四大基本职能开展工作,确保对农村公共文化服务不同方面、不同

群体的覆盖。

2. 分区域投入原则。当前全国不同地区已经开始了不同形式的基层综合性公共文化服务中心的实践,受所在区域经济、社会、文化发展状况和资源禀赋的限制,各地区公共文化服务呈现出明显的区域差异。为此,应针对不同区域的经济、基础设施、文化传统等资源禀赋差异采取分区域投入。

3. 按需投入原则。农村公共文化服务应该严格按照职能承担的需求、岗位设置的需求、事务开展的需求进行投入,既要避免资源浪费,又要避免投入不足。按照当前村级文化服务中心功能定位设置其基本职能,根据职能设置安排相关服务岗位。坚持以岗位为中心,实行一人多岗,既要落实岗位职责,也要激发人员活力。以政府购买服务方式落实相关经费。

(二) 财政投入依据

当前农村公共文化服务,主要依托农村社会内部力量,强化原有村民自治主体、激活农村社会参与主体。按照当前的运行模式,财政投入既要维持原有组织架构的正常运转,也要推动农村内部社会参与力量的成长。

1. 专职管理人员基本补贴。专职管理人员基本补贴参照当地一般村干部基本补贴标准进行发放。在中西部地区农村,目前村干部的补贴水平大概为1~2万元。专职管理人员基本补贴是对相关人员脱离农业生产、专项从事村庄公共文化服务工作的“误工”补贴。这部分资金的拨付,对于保障专职管理人员基本生活、提高其工作积极性,推进农村公共文化服务建设具有十分重要的意义。在农村公共文化服务的财政投入中,专职管理人员基本补贴必须优先予以满足。

2. 场地设施建设和维护投入。场地等“硬件”设施是村级文化服务中心运行的基础条件,公共文化服务财政经费投入必须满足场地设施

建设和定期维护的需要。其中,场地设施建设属于一次性投入,所需金额相对较大。但在“盘活存量、调整置换、集中利用”的要求下,场地(场馆)问题可以部分地通过依托村(社区)党组织活动场所、利用撤并后的闲置中小学校场地予以解决,从而节省部分经费。场地设施的后期维护则是一项常态性投入,尽管每年投入金额相对不大,但需要财政的长期支撑才能运行下去。

3. 服务运转的投入需求。服务运转的投入需求主要包括两个方面,即活动开展经费投入和老幼群体服务投入。活动开展经费主要用于村级文化服务中心承担的各种文体活动、培训教育活动、党员教育活动、文艺队伍培育活动等相关支出。老幼群体服务投入主要针对村庄老年人和留守儿童的看护与辅导,采取向专职管理人员购买服务的方式进行。

(三) 财政投入基本构成

根据村级文化服务中心建设和运行的基本模式,当前农村公共文化领域的财政投入可以分为两大部分,即基本经费投入和专项经费投入。经笔者谨慎保守地测算,平均每一建制村一年的农村公共文化服务财政投入中,基本经费投入为16.45万元。专项经费投入中,中西部地区场地设施一次性固定投入27.5万元,东部地区由于基础设施和经济条件相对较好,由地方财政承担相关建设经费。目前,全国共有建制村55.9万个。初步测算,全国村级公共文化服务场地设施建设一次性专项投入规模为1537.25亿元,以后每年须投入基本经费919.56亿元。

三、保障农民基本文化权益的建议

保障农民基本文化权益是政府的一项重要责任,加强和加快村级综合性文化服务中心建

设,既是政府保障基层群众尤其是广大农民基本文化权益的重要途径,又是破解我国城乡公共文化服务体系建设不均等、农村公共文化服务不充分发展问题的重要方法。而以财政标准化投入来推进农村公共文化服务均等化发展,又是其中一项重要政策举措。最后,笔者建议:

第一,建立健全向农村公共文化服务和文化建设倾斜的、持续稳定增长的公共财政投入机制。前面关于村级公共文化服务的标准化财政投入测算十分谨慎,可以说是最基本的投入量。随着经济社会发展,应不断加大对农村公共文化服务和文化建设的投入,并建立持续稳定增长的公共财政投入机制。

第二,在条件成熟的情况下,进一步将公共文化服务下沉到自然村或村民小组,建成“10分钟”或“15分钟”服务圈。在我国许多农村,税费改革以后进行了大规模的合村并组,导致一个建制村的面积太大、人口过多,有必要将公共文化服务进一步下沉到组或自然村,提高服务的

可及性。当前,自然村或村民小组最紧缺的是文化广场,建议把它列为首选建设项目。

第三,建议转变乡镇综合文化站职能,创新农村基层公共文化服务体系。目前,我国公共文化服务体系是按照行政层级布局、建设的(与现行行政体制相一致、相匹配),这种服务体系并非以服务对象为中心建构起来的,因而存在资源集中在高层级、服务难以下沉到基层,以及以行政手段配置服务资源、服务效能低等弊端。对于农村基层公共文化服务体系建设,建议将建设的着力点和重点放在村、组一级,各种优质服务资源下沉落实到最基层;乡镇综合文化站不直接承担公共文化服务的功能,而是转向居间协调、统筹规划和有效调配、流转各村组的公共文化服务资源、着力于培育和引导各村组文化服务团队建设。

责任编辑:刘翠霞