

# 西部农村公共文化服务效能评价及提升对策研究

■ 赖作莲

**摘要：**对公共文化产品和服务供给效能的客观评价，有助于改进公共文化产品和服务供给方式，促进公共文化服务的良性发展。本文从满足公众基本文化需求的视角，采用层次分析法，并从公共文化投入、公共文化设施完备程度、公共文化设施的使用程度及公众的参与程度三个维度，对西部农村公共文化服务效能进行评估。评估结果表明：西部十省（市区）农村公共文化服务效能明显低于上海、北京，但就总体而言，并不明显低于东、中部地区；设施利用及公众参与程度指数总体低于效能指数，但西部地区更为明显；西部各省农村公共文化服务水平不平衡；提升西部农村公共文化服务效能仍将是一个长期艰巨的任务。要积极推进公共文化服务由设施建设为主向效能建设为主转变，依据农村人口特征及需求偏好，优化公共文化服务供给结构，为农民量身订做公共文化服务。

**关键词：**农村公共文化服务效能 层次分析法 评价 西部农村

## 一、引言

为提高农村公共文化服务效能必须对其进行客观评价，通过准确客观评价，可以把握公共文化服务发展状况，及时发现问题，调整政策，促进其健康稳步发展。对公共文化产品和服务供给效能的客观评价，有助于改进公共文化产品和服务供给方式，促进公共文化服务的良性发展。《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》要求，完善公共文化考核评价，探索建立第三方评价机制。自加强对公共文化服务绩效、效能考评的要求提出后，学界业界加大了对公共文化服务效能的定量评估研究和实践的力度。从各自不同的角度和侧重点对公共文化服务效能评价进行了研究，都在一定程度一定范围内对公共文化服务水平做出了合理

的评价和解释，也为继续对公共文化服务进行持续跟踪评价奠定了基础和提供了有价值的参考和借鉴。本文试图采用层次分析法，从满足公众基本文化需求的角度，对西部农村公共文化服务效能进行评估，为提升西部农村公共文化服务效能，提供一定的基础支撑。

## 二、指标体系与评价

### （一）指标体系构建的依据

因为满足公众基本文化需求是公共文化服务最基本最主要的功能，公共文化服务最根本的体现就是要以人民群众的文化需求为出发点和落脚点，本文主要从满足公众基本文化需求上构建评估指标体系。虽然公共文化服务的效能还体现在引领社会生活风尚、提升社会文明程度、构建共

有精神家园等方面，但缺乏明确的量化指标和相应的数据，故未予采纳。

公共文化服务公益性、公平性、基本性的特征和内在要求，决定了对公共文化服务效能的评价，需要从公共文化服务的投入、完备程度、公众对公共文化服务的使用与参与等进行全面的评价。对公共文化服务的使用与参与很大程度上体现了公众的需求，因此赋予“公众对公共文化服务的使用与参与”这一指标较高的权重。

### （二）评价指标体系

基于上述分析，借鉴已有的研究成果（孙邈，2014、2015；苏祥、周长城，2016），本文选取公共文化投入、公共文化设施完备程度、公共文化设施的使用程度及公众的参与程度为一级指标，具体评价指标体系见表1。

表 1 农村公共文化服务效能指数指标体系

一级指标	权重 %	二级指标	权重 %	三级指标	权重 %
公共文化投入	11.6	事业费	49.31	人均文化事业费	100
		县市级公共图书馆	13.76	人均财政补贴收入	100
		县市级文化馆	13.76	人均财政补贴收入	100
		乡镇文化站	23.16	人均财政补贴收入	100
公共文化设施完备程度	19.16	县市级公共图书馆	27.62	每万人机构数	30.43
				每万人从业人员数	18.61
				每万人专业技术人才数	19.52
				每万人总藏量	16.12
				每万人计算机数量	15.36
		县市级文化馆	26.41	每万人机构数	30.43
				每万人从业人员数	18.61
				每万人专业技术人才数	19.52
				每万人藏书量	16.12
		乡镇文化站	45.97	每万人机构数	20.19
				每万人从业人员数	17.88
				每万人专业技术人才数	10.81
				每万人藏书量	10.18
				每万人计算机数量	10.1
公共文化设施的使用程度及公众的参与程度	69.24	县市级公共图书馆	27.62	每万人有效借书证数	21.79
				每万人总流通人数	26.43
				每万人组织讲座次数及参加人数	10.63
				每万人举办展览数及参加人数	10.3
				每万人举办培训班数及培训人数	11.29
				每万人流动服务书刊借阅人次	19.56
		县市级文化馆	26.41	每万人提供文化服务次数及惠及人次	21.23
				每万人组织文化活动次数及参加人次	20.53
				每万人举办培训班班次及培训人次	10.31
				每万人举办展览数及参观人次	10.1
				每万人组织公益性讲座次数及参加人次	11.67
				每万人利用流动舞台车演出场次及观众人次	26.17
		乡镇文化站	45.97	每万人提供文化服务次数及惠及人次	33.31
				每万人组织文艺活动次数及参加人次	24.26
每万人举办训练班次及培训人次	25.28				
每万人举办展览次数及参观人次	17.15				

数据来源：《中国文化文物统计年鉴》（2017年）、《中国统计年鉴》（2017年）。

我国公共文化服务的供给及获取主要依托图书馆、文化馆、文化站、文化活动室为主体的公共文化设施，本文的目的又在于

考察农村公共文化服务的效能。

因而，根据数据的可获得性，选取县市级公共图书馆、县市级文化馆、乡镇文化站的相关指标作为二级指标，具体指标见表 1。

需要指出的是，对于广大农村地区，广播在农村公共文化服务中曾发挥了重要的作用。随着广播“村村通”的推进，各地广播覆盖率差别很小。另外，随着农村手机的不断普及和 WIFI 信号的覆盖，广播的作用不断弱化。因此，本文未选取广播进行考察。

### （三）评价方法和过程

本研究的任务和主题是西部农村公共文化效能。但是不能就西部论西部，必须把西部放在全国，看西部在全国的相对水平，才能更好地看待西部农村公共文化服务所取得成绩和差距。因此，将全国各省（市）一并按同一指标体系进行评估。

1. 计算指标值：为了使各地区具有可比性，以农村人口数为基数，计算人均占有水平。

2. 计算指标的实现指数：各指标以各省份的最大值为参考值，计算各省（区）相对于最大值的比值，即实现指数（相对比值）= 某省观测原值 / 所有省观测值最大值。因此，如果某地区实现指数为 100%，则意味着该地区各项指标均为全国最大。

3. 确定指标权重：采用专家打分法对相应指标进行打分，通过构造两两比较判断矩阵，计算

指标权重和进行一致性检验等层次分析法确定指标权重的步骤,确定各层级指标的权重。

### 三、评价结果

西部农村公共文化服务效能评价结果如表 2 所示。

(一) 西部农村公共文化服务效能不明显低于东、中部地区

由于上海、北京农村人口数量相对较少,农村公共文化服务所需惠及的面更小,因而更容易提升其服务效能水平,况且上海、北京经济、文化发达,更具提升农村居民公共文化服务的条件和经济实力。评价结果显示,上海农村公共文化服务效能指数为 89.98%,位居第 1,北京为 67.7%,位居第 2。农村公共文化服务投入、公共文化服务设施完备程度和设施利用及公众参与程度上海和北京也分居第 1 和第 2。这里需要说明的是,由于县市级公共图书馆和文化馆的服务对象包括城镇人口,因而以农村人口数量为基数测算的人均拥有的公共文化服务水平,可能会因为农村人口比重低,而抬高县市级公共图书馆和文化馆的公共文化服务水平。但是乡镇文化站,其服务对象主要是农村人口,上海、北京在乡镇文化站的人均投入指数、公共文化服务设施完备程度和设施使用及公众参与程度也位居一、二。因此,评估结果可能会受评估方法的影响,但是不会

表 2 农村公共文化服务效能实现指数 (%)

省份	服务效能指数	公共文化投入指数	设施完备程度	设施使用程度及公众参与程度
北京	67.709	72.677	58.726	68.138
天津	42.798	50.889	42.488	41.731
河北	18.939	13.912	27.688	17.157
山西	26.324	23.294	40.213	22.789
内蒙古	31.488	46.296	45.315	25.422
辽宁	29.959	21.969	33.379	30.123
吉林	20.528	30.454	31.886	15.865
黑龙江	22.743	20.144	29.247	21.256
上海	89.981	92.121	75.681	91.475
江苏	28.684	29.401	28.593	28.607
浙江	51.236	43.658	40.327	55.435
安徽	19.019	12.486	23.891	18.561
福建	23.322	23.868	30.55	21.179
江西	19.794	14.135	28.114	18.226
山东	21.899	15.762	27.521	21.171
河南	16.641	13.281	21.301	15.789
湖北	19.369	17.421	24.556	18.166
湖南	19.828	14.672	27.033	18.507
广东	28.166	27.696	25.001	29.138
广西	20.001	17.832	23.094	19.427
海南	20.436	37.637	23.014	17.242
重庆	35.021	30.092	39.089	34.564
四川	24.618	25.854	32.524	22.183
贵州	18.786	17.942	32.354	15.031
云南	22.685	22.436	33.573	19.611
西藏	36.685	79.146	71.034	19.261
陕西	28.618	30.798	43.974	24.052
甘肃	21.769	25.527	33.569	17.861
青海	31.548	57.426	43.524	24.299
宁夏	40.072	41.379	44.983	38.483
新疆	33.977	38.224	41.371	31.2581

数据来源:《中国文化文物统计年鉴》(2017年)、《中国统计年鉴》(2017年)。

产生实质性的影响。换句话说,评估方法和过程,可以保证评估结果的真实性和科学性。

长期以来,普遍认为西部地区公共文化服务水平落后于东、中部地区,但是根据评估

结果,从总体上看,西部地区的农村公共文化服务效能并不明显低于东、中部地区。西部十省(区)效能指数平均为 29.38%,中部地区平均为 21.27%,东部地区,不包括上海、北京,平均

为 32.68%。这应是近年来加大西部农村公共文化服务投入和建设的结果，也是国家持续推进公共文化服务均等化的结果。西藏人均公共文化事业经费位居全国各省(市、区)第 1，青海也紧随上海、北京之后，位居全国第 4。西藏、青海公共文化投入指数也位居前列。在公共文化设施的完备程度上，西部地区一些省区也很突出。西藏文化馆的设施完备程度为全国第 1，其指数为 81.81%，乡镇文化站的设施完备程度为 67.2%，仅次于上海，居全国第 2，整体设施完备程度指数为 71.03%，仅低于上海，居全国第 2，高于北京。

(二) 设施利用及公众参与程度指数低于效能指数

设施利用及公众参与程度指数总体低于效能指数，但西部地区更为明显。除上海、北京和浙

江等为数不多的省(市)，设施利用及公众参与程度指数高于公共文化服务效能指数外，大多数省(市、区)设施利用及公众参与程度指数低于效能指数。也就是，大多数省(市)都存在设施利用及公众参与未达到与公共文化服务投入和设施建设相对应水平的问题，存在投入效率不高和设施利用及公众参与率低的问题。而这一点，西部省区更为突出。

如上所述，西部十省(区)效能指数平均为 29.38%，中部地区平均为 21.27%，东部地区，不包括上海、北京，平均为 32.68%。而设施利用与公众参与指数，西部平均为 24.66%，中部平均为 19.13%，东部(不包括上海、北京)平均为 32.88%。不难看出，总体效能指数和设施利用与公众参与指数之间的差距，西部地区大于中、东部地区。

具体西部省份看，西藏、陕西、青海、甘肃、新疆的效能指数分别达 36.69%、28.62%、31.55%、21.77%、33.98%，而设施利用程度及公众参与程度指数只分别达 19.26%、24.05%、24.3%、17.86%、31.26%，均明显低于效能指数。特别是西藏，投入指数、设施完备指数达 79.15%、71.03%，处于全国前列，但设施利用程度及公众参与程度指数却排在后列。只有重庆，效能指数与设施利用程度及公众参与程度指数基本相当。

(三) 西部各省农村公共文化服务水平不平衡

西部各省农村公共文化服务水平不平衡既表现在公共文化服务总体效能指数上的参差不齐，也表现在投入、设施完备和设施利用及公众参与程度上的差别，还体现同一省份在投入、设施完



备和设施利用及公众参与程度上的差距。

从公共文化服务总体效能指数看,宁夏、西藏、重庆分别40.07%、36.69%、35.02%,位居西部地区的前三,而贵州、甘肃分别为18.79%、21.77%,居于后位。而公共文化投入指数,位居前三的是西藏、青海、宁夏,分别达79.15%、57.43%、41.38%,贵州、云南分别为17.94%、22.44%,居于后位一、二;设施完备程度指数,西藏、宁夏、陕西分别为71.03%、44.98%、43.97%,分别为前一、二、三位;而设施利用及公众参与程度指数,居于前三位的是宁夏、重庆、新疆,分别为38.48%、34.56%、31.26%。可见,西部十省(区)之间无论是总体效能指数,还是公共文化服务投入、设施完备和设施利用及公众参与程度等方面都存在较大差距。

同一省(区)在公共文化服务的不同方面也不平衡。西部地区最突出的是西藏,公共文化服务投入指数、设施完备指数都位居全国前列,分别达79.15%、71.03%,但设施利用程度及公众参与程度指数却排在后列,只有19.26%。

#### 四、提升西部农村公共文化服务效能的对策

评估结果表明,西部农村公共文化服务建设取得了显著进

展,但是推动农村公共文化服务均衡化发展,提升服务效能,仍是一个长期艰巨的任务。要坚持提质增效,推动公共文化服务体系转型升级,提升公共文化服务的质量和效能,满足人民群众多样化、多层次的文化需求。

积极推进公共文化服务由设施建设为主向效能建设为主转变。围绕提升设施利用率、社会参与率、群众满意率,推进设施标准化、资源共享化、服务网络化、运行一体化、参与便捷化,实现由设施建设为主向效能建设为主的转变。以群众需求为导向增加相应的公共文化服务设施,激发群众的参与积极性,提高公共文化设施的利用率。

充分考虑农民自身特征,为农民量身订做公共文化服务。农民自身特征影响其公共文化消费,因此提高农村公共文化服务效能,要切实为农民量身订做公共文化供给。满足农民文化生活的根本需求是在农村公共文化服务供给时一定要注意受众自身的特点。

依据农村人口特征及需求偏好,优化公共文化服务供给结构。公共文化服务应该积极回应公众的文化需求。根据不同性别、年龄、文化程度、收入等人口特征所形成的群体文化偏好差异,有针对性地提供差异性公共文化服务内容。依据农村人口特征及其变动趋势,具体规划、设计和实施公共文化设施建设和公

共文化服务供给,既确保农村人口能获得基本的公共文化服务,又确保公共文化服务满足尽可能多人群的需求,从而提高公共文化服务效能。■

#### 参考文献:

[1] 任珺. 公共文化服务发展水平的测度及绩效评估[M]. 公共文化服务概论. 北京:北京师范大学出版社. 2014.

[2] 高宏存. 公共文化设施运行机制研究[M]. 北京:社会科学文献出版社. 2016.

[3] 王国红. 我国政策执行评估机制的缺陷及其完善[J]. 中共中央党校学报, 2007, (4).

[4] 李国新. 提升公共文化服务效能思考[EB.OL]. <http://diyitui.com/content-1461111980.39498330.html>, 2016-10-9/2018-6-7

[5] 李少惠、余君萍. 公共治理视野下我国农村公共文化服务绩效评估研究[J]. 图书与情报, 2009, (6).

[6] 胡守勇. 公共文化服务效能评价指标体系初探[J]. 中共福建省委党校学报. 2014, (2).

[7] 孙逊主编. 2014年中国公共文化服务发展报告[M]. 北京:商务印书馆, 2016.

[8] 王洛忠, 李帆. 我国基本公共文化服务: 指标体系构建与地区差距测量. 经济社会体制比较. 2013, (1).

(作者单位: 陕西省社会科学院农业所)

责任编辑: 康伟