



ANNUAL REPORT ON THE EXPERIMENTAL
BASE OF CHINESE PUBLIC CULTURAL
POLICY RESEARCH (2016-2017)

中国公共文化政策研究 实验基地观察报告 (2016~2017)

武汉大学国家文化财政政策研究基地

主编 / 傅才武



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国公共文化政策研究 实验基地观察报告 (2016~2017)

ANNUAL REPORT ON THE EXPERIMENTAL BASE OF
CHINESE PUBLIC CULTURAL POLICY RESEARCH (2016-2017)

武汉大学国家文化财政政策研究基地

主编 / 傅才武



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国公共文化政策研究实验基地观察报告. 2016 -
2017 / 傅才武主编. -- 北京: 社会科学文献出版社,
2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0194 - 3

I. ①中… II. ①傅… III. ①文化事业 - 方针政策 -
研究报告 - 中国 - 2016 - 2017 IV. ①G120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 000866 号

中国公共文化政策研究实验基地观察报告 (2016 ~ 2017)

主 编 / 傅才武

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 桂 芳

责任编辑 / 桂 芳

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www. ssap. com. cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 23.75 字 数: 360 千字

版 次 / 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0194 - 3

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

《中国公共文化政策研究实验基地 观察报告(2016~2017)》编委会

顾 问 冯天瑜

主 任 赵 雯

委 员 (以姓氏笔画为序)

马秦临	王 丰	王列生	王向红	王明亮
祁述裕	齐勇锋	孙一刚	李 松	李国琳
宋文玉	张 钢	张永新	陈 波	金元浦
金贞淑	赵 雯	胡惠林	饶 权	郭 阳
彭泽明	韩永进	傅才武	燕东升	魏 冀

课题组工作人员

庞静茹	杜 方	于爱国	王浩任	李一帆
陈 庚	彭雷霆	肖 波		

摘 要

2012年，武汉大学国家文化财政政策研究基地启动“国家公共文化政策研究实验基地”（以下简称“实验基地”）项目建设计划，拟在东中西部地区建立100家文化政策观察点，覆盖省、市、县、乡镇四级文化机构，在全国范围内遴选一批具有代表性的文化事业单位和文化企业作为国家公共文化政策研究实验基地，构成我国公共文化事业与文化产业领域的实证观察研究网络。

本报告立足于85家“国家公共文化政策研究实验基地”的观察数据与理论思考，围绕我国“文化政策”这一重大课题，对中国基层文化单位改革与发展的微观进程进行观察和分析，主要反映近年来我国公共文化发展、文化体制改革等方面的政策问题，在此基础上检视和评价我国公共文化政策的政策效应，为完善国家公共文化政策提供实践支撑和理论支持。

全书包含总报告、行业观察篇、理论研究篇、案例研究篇四大部分。总报告从宏观层面梳理了2014~2015年我国公共文化政策的发展演变及其阶段特征，以“国家公共文化政策研究实验基地”为中心对公共文化机构绩效进行评价，分析了当前国家公共文化政策执行过程中存在的问题，并由此提出了优化我国公共文化政策的建议。行业观察篇主要以实验基地为中心，对当前我国图书馆、博物馆、文化馆、文化站、文艺演出等公共文化行业进行行业观察和研究，力图从微观或宏观视角展现当前公共文化行业发展态势。理论研究篇集中近年来基层文化工作者源于实践工作的理论思考，就当前图书馆、博物馆、群众文化机构等存在的问题以及对于公共文化政策的要求进行了理论阐述。案例研究篇汇集多家“国家公共文化政策研究实验基地”的典型经验，聚焦于基层



文化机构的体制机制创新、管理创新、社会服务创新等问题，试图以案例研究方式为人们了解我国基层公共文化改革发展的前沿与趋势提供观察窗口。

进入 21 世纪以来，随着国家文化行业改革发展的不断提速，一系列作用于公共文化领域、文化产业领域、对外文化交流领域的文化政策密集出台，在保障公民文化权利、推动文化改革与发展、建设社会主义文化强国过程中发挥更加显著的作用。在获得文化政策红利的同时，相关文化决策机构及研究机构也面临着不断检视政策效应、观测政策执行效果、完善健全政策体系的历史性任务。但如何检视政策效应，谁来评价，采取何种手段和方式评价，这一系列问题不同程度体现了文化行业部门和研究机构在文化政策研究和制定过程中的困惑。党的十七届六中全会《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》提出，“整合哲学社会科学研究力量，建设一批社会科学研究基地和国家重点实验室，建设一批具有专业优势的思想库，加强哲学社会科学信息化建设”，为文化决策部门和高校研究机构完善相应的专门性研究机构指明了实施路径。

2012 年，在文化部财务司和财政部教科文司的直接支持和领导下，武汉大学国家文化财政政策研究基地启动了“国家公共文化政策研究实验基地”（以下简称“实验基地”）建设，计划 5 年内在东中西部地区选择 100 家文化政策观察点，覆盖省、市、县、乡镇四级文化机构。该项目在全国范围内遴选一批具有代表性的文化事业单位和文化企业作为国家公共文化政策研究实验基地，构成我国公共文化事业领域与文化产业领域的实证观察研究网络。实验基地建设采用“政策研究 + 基层实践 + 效用评价”的模式，提供一种自下而上的观察国家文化政策绩效的视角。相关部门和高校下大力气进行实验基地的建设，旨在从学术和实证研究的双重角度检视和优化国家文化政策的设计和 execution 过程，为国家财政文化主管部门提供政策决策的理论依



据，推动文化政策在实验基地先试先行，同时为文化行业部门对接基层需求、总结重大问题、解决实际问题提供一种研究和观察通道。

在中国经济社会发展大转型和国家经济文明、政治文明、文化文明、社会文明和生态文明建设“五位一体”的社会环境下，文化作为一种战略性力量引领经济社会发展的独特价值逐步显现。特别是国家文化强国战略的确立，对文化政策的设计和执行提出了更高要求，它要求公共政策产生更大的政策效用。实验基地的设立，对于观察当前我国文化改革发展的微观过程具有重要的意义。

第一，建立了中央财政文化部门与基层文化机构的信息沟通渠道。通过创新政府、高校、基层文化机构的合作机制，形成公共文化政策研究的信息体系，可以疏通理论联系实际的信息传播与反馈渠道，便于政府和研究机构直接从实践一线了解和获取当前文化体制改革、文化政策实施、公共文化服务体系建设的最新动态，及时了解我国文化建设领域的新变化，为公共文化政策的制定和修订提供理论和实践依据，以理论创新推动文化行业的改革发展。

第二，有望成为国家文化政策的试验田。实验基地的一个重要职能是承担文化政策试验的责任。一项文化政策从制定到执行要有一个较长的周期，同时，政策的执行效果也要经过实践的检验。利用实验基地的先行试验功能，为国家政策的出台提供先期经验，有利于减少文化政策制定过程中的不确定性，也有利于在实践的基础上进行政策效应的评估，建立政策制定、执行与修正的快速反应机制，这样不仅有利于提高政策制定的科学性，也将极大提高文化政策执行的效果。

第三，有利于建立一条基层文化机构表达文化政策诉求的“通路”。在中国，文化机构设置复杂、体系庞大，尽管基层文化机构规模大、影响面广，但由于存在因层级而产生的信息传达功能性障碍，广大的基层文化单位在文化领域的话语权仍较为微弱，它们的诉求难以得到完整和对称性的传达。实验基地的设立，以及基于实验基地年度数据的《中国公共文化政策研究实验基地观察报告》的编辑出版，为基层文化机构提供了向相关决策

层面传达信息、表达政策需求的平台。

第四，代表了当前人文社会科学领域研究模式的创新。从研究层面来说，设立实验基地并由此联通政府、研究机构和基层文化单位，可使理论研究和行动研究融合，这种模式是新形势下建设国家专业型新型智库的基础，也是2012年教育部关于在全国高校设立“2011协同创新中心”的本意。实验基地的设计布局，涵盖了我国各类文化事业机构与文化企业，可形成供高校和政府有关部门进行长期观察的公共文化政策研究网络；同时以高校科研机构为桥梁，连接了政府主管部门与基层文化单位，有利于形成文化领域理论研究对接实践需求的有效通道，是高校积极参与决策咨询，主动开展前瞻性、对策性研究，充分发挥思想库、智囊团作用的一种路径创新。

截至2016年9月，武汉大学国家公共文化政策研究实验基地已发展到100家，涵盖图书馆、博物馆、文化馆（群艺馆）、文化站、剧团、非遗中心、文化企业和艺术研究机构等不同类型的文化机构。为发挥这些实验基地在文化政策制定、执行和优化中的作用，武汉大学国家文化财政政策研究基地以这100家实验基地为研究对象，同时观照行业发展态势，结集各类文章汇编成《中国公共文化政策研究实验基地观察报告》，从行业观察、理论探讨、案例研究的层面进行系统的梳理和分析，展现当前国家文化政策主导下公共文化行业及基层文化机构生存与发展现状、改革创新成就和基层文化工作者对公共文化机构发展的理论思考。《中国公共文化政策研究实验基地观察报告》以年度报告形式出版，以期建成政府相关行业部门、高校及其他研究机构观察中国基层文化单位改革与发展过程的一个微观窗口。

是为序。

编者

目 录

总报告

2014 ~ 2015 年国家公共文化政策研究实验

基地观察报告 傅才武 郭 阳 魏 冀 / 001

行业观察篇

免费开放政策实施现状、问题及对策分析

——基于 2015 年全国 31 个省份“四馆一站”的

实地调查 彭雷霆 何 璐 / 015

我国博物馆公共文化服务绩效评价研究

——来自全国 31 个省份 114 家博物馆的调查

..... 陈 波 杨 瑞 李婷婷 / 035

我国公共图书馆免费开放绩效评价研究

——基于全国 31 个省份 116 个图书馆的调查研究

..... 孙 颖 陈 庚 / 053

我国美术馆免费开放绩效评价研究

——基于全国 42 个美术馆的调研分析 李朝晖 / 069



文艺院团公共文化服务效能评价及其路径优化浅析 ——基于国家公共文化政策研究实验基地文艺院团的观察	王琼波 / 084
乡镇综合文化站文化服务及效应研究 ——基于 27 省 105 个乡镇综合文化站公众参与 状况的分析	莫 磊 曾 睿 / 097

理论研究篇

浅析博物馆观众研究、媒介属性与传播模式	于 森 / 110
当代城市博物馆文化功能的思考 ——以武汉博物馆为例	任晓飞 / 122
重庆市博物馆免费开放运行绩效评估研究	谢 硕 / 134
公共图书馆志愿服务管理模式初探	夏汉群 / 143
重庆图书馆抗战文献资源建设的评价体系研究	王兆辉 闫 峰 / 150
浅谈数字图书馆建设及其服务推广	周 未 / 160
四川省文化馆事业发展现状研究	赵红川 邓华南 毛 玲 / 169
十堰市群艺馆免费开放工作中的基本 经验、问题及对策研究	秦 黎 温 静 / 182
文化馆期刊现状与改革发展刍议 ——以北碚区文化馆《北泉歌声》为例	唐 强 / 194
美术馆公共教育工作的现状、问题及对策研究 ——以部分中外美术馆为例	李 潇 / 202
乡村文化瑰宝 ——中国村落森林文化解读	赵家华 / 213

案例研究篇

社会组织共建共享公共文化服务研究 ——以重庆市九龙坡区为例	罗智敏 荣 辉 / 224
--	---------------

公共文化服务的创新模式研究

——以西安市高陵区“110”模式为例 穆平潮 / 233

博物馆馆际交流的成功尝试

——保山市博物馆开展馆际交流的实践与思考 段德李 / 247

边疆万里数字文化长廊试点建设观察报告

——以云南省德宏州陇川县为例 鲁兴勇 / 257

名人纪念馆免费开放服务实践与创新

——以涪水县闻一多纪念馆为例 蔡 诚 / 269

创新现代公共文化服务的地方经验

——以乐山市文化馆实施“文瀚嘉州·百姓直通车”为例
..... 陈一华 胡海琪 魏 源 甘 澍 / 280

创新文化服务方式 让老百姓唱主角

——以十堰市群艺馆“社区群众文艺辅导员”服务模式为例
..... 韩 谦 陈秋娟 / 292

传承传统文化 抢救濒危剧种

——以山东大弦子戏“三位一体”保护和传承模式为例
..... 李 磊 / 304

创新发展模式 传承地方戏剧

——以孝感楚剧“1+7”模式为例 肖正礼 李 玮 / 316

基层公共文化服务体系建设中的农村演艺发展

——以泸县农民演艺网为例 孔 芒 肖 鹏 / 328

基层公共文化服务体系建设路径探究

——以浩口镇综合文化站“十五分钟公共文化服务圈”为例
..... 潘世茂 张秋发 刘文虎 / 339

Abstract / 348

Contents / 349

总 报 告

General Report

2014 ~ 2015年国家公共文化政策 研究实验基地观察报告

傅才武 郭 阳 魏 冀*

摘 要：对公共文化政策研究实验基地的观察表明，2015 年以来，我国公共文化政策密集出台，以推进现代公共文化服务体系建设为核心目标，重点突出公共文化服务体系法制化建设、补齐公共文化服务体系老少边穷等基层短板、提升公共文化服务体系社会化参与程度等，进一步分类细化公共文化服务体系建设的保障措施，博物馆、图书馆、文化馆等公共文化机构的服务能力得到持续提升，群众参与积极性有所提高，免费开放资金落实基本到位，验证了文化政策对公共文化机构的导向和激励效应。与此同时，存在部分公共文化机构公共投入边际效益递减现象，财政保障方式和保障标准有待完善，

* 傅才武，武汉大学国家文化发展研究院院长、教授；郭阳，财政部教科文司文化处处长；魏冀，文化部财务司预算管理处处长。特别说明，本报告为研究成果，与作者任职单位无关。



“以钱养事”的文化站体制改革配套措施仍需跟进等问题。建议进一步研究制订完善公共文化服务体系建设的实施细则，落实地方政府的公共文化事权与保障责任，完善对基层公共文化服务机构的管理体制和人员管理机制，继续完善公共文化机构绩效评价及奖惩机制。

关键词： 公共文化政策 公共文化服务 绩效

十八届三中全会提出要紧紧围绕建设社会主义文化强国的战略目标，深化文化体制改革，建立健全现代公共文化服务体系。2015年以来，围绕构建现代公共文化服务体系的战略目标，国家制定出台了多种政策法规和建设规划，为了评估这些政策法规的实施效果，武汉大学课题组以国家公共文化政策研究实验基地为观察对象，通过实地调研观察2014~2015年国家公共文化政策的落实情况，对公共文化政策实施效果进行评估。

一 2014~2015年公共文化政策演进

十八届三中全会提出要构建现代公共文化服务体系，要求“建立公共文化服务体系建设协调机制，统筹服务设施网络建设，促进基本公共文化服务标准化、均等化。明确不同文化事业单位功能定位，建立法人治理结构，完善绩效考核机制。引入竞争机制，推动公共文化服务社会化发展。鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设，培育文化非营利组织”。2015年，我国公共文化服务政策体系建设取得显著进展，完善了公共文化服务体系建设纲领性文件和法律法规，兼顾了老少边穷等欠发展地区公共文化服务短板建设，落实了公共文化服务体系建设社会力量参与政策，回应了广场舞和基层综合性文化服务中心发展的热点动态，出台了关于推动文化创意产品开发等创新性政策措施。

2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《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做了全面部署。2015 年 5 月，全国人大教科文卫委员会发布《公共文化服务保障法草案稿》，面向社会公开征求意见，公共文化服务保障立法工作稳步推进。2015 年 5 月，国务院办公厅转发《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》，对政府向社会购买公共文化服务的购买主体、承接主体、购买内容、购买机制、资金保障、监管机制、绩效评价等提出了明确规定和目标。国家公共文化服务体系逐步从战略规划阶段转入全面推进的新阶段。2015 年 5 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》，指出要创新农村基层社会治理，提升农村公共服务水平，促进城乡一体化建设。2015 年 6 月 18 日，文化部、财政部共同开展了“拉动城乡居民文化消费试点项目”，从东、中、西部选择典型地区，采取不同的促进文化消费的措施进行政策试点，进而总结拉动文化消费的有效模式。2015 年 8 月，文化部等部委联合发布《关于引导广场舞活动健康开展的通知》，充分肯定广场舞的积极作用和意义，针对主要问题，从改善条件、加强管理、促进健康文明有序开展等方面进行了总体部署。2015 年 10 月，《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》提出要以强化资源整合、创新管理机制、提升服务效能为重点，因地制宜推进基层综合性文化服务中心建设，明确了基层综合性文化服务中心的功能定位，对服务内容和方式提出了具体要求。2015 年 12 月，文化部等七部委联合发布《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系规划纲要》，结合贫困地区公共文化建设的突出问题，从设施建设、服务内容、服务效能等方面提出了针对性的政策措施。

表 1 2015 年以来国家出台的重要公共文化政策目录

政策名称	出台年份	出台部门
《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》	2015 年	中共中央办公厅、国务院办公厅
《公共文化服务保障法草案稿》	2015 年 5 月 11 日	全国人大教科文卫委员会
《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》	2015 年 5 月 11 日	文化部、财政部、新闻出版广电总局、体育总局



续表

政策名称	出台年份	出台部门
《中共中央关于繁荣发展社会主义文艺的意见》	2015 年 10 月 3 日	中共中央
《博物馆条例》*	2015 年 1 月 14 日	国务院令
《关于引导广场舞活动健康开展的通知》	2015 年 8 月 26 日	文化部、国家体育总局、民政部、住房和城乡建设部
《关于支持戏曲传承发展的若干政策》**	2015 年 7 月 11 日	国务院办公厅
《关于推动文化文物单位文化创意产品开发的若干意见》***	2015 年 5 月 11 日	文化部、国家发展改革委、财政部、国家文物局
《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》****	2015 年 10 月 2 日	国务院办公厅
《关于开展引导城乡居民扩大文化消费试点工作的通知》*****	2016 年 4 月 28 日	文化部、财政部

* http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-03/02/content_9508.htm。
** http://zwgk.mcprc.gov.cn/auto255/201507/t20150723_30407.html。
*** http://zwgk.mcprc.gov.cn/auto255/201605/t20160516_30473.html。
**** http://zwgk.mcprc.gov.cn/auto255/201510/t20151020_30427.html。
***** http://www.jsnt.gov.cn/gk/zd/fg/fg/201605/t20160509_39096.html。

二 基于实验基地的国家公共文化政策效果检视与评价

截至 2016 年 8 月，在国家文化财政部门的支持下，武汉大学国家公共文化政策研究实验基地已在全国范围内签约建设 85 家，涵盖我国东部、中部、西部、东北 7 个省份的图书馆、博物馆、文化馆、文化站等各类文化主体，覆盖了省级、地市、县、乡镇各级各类公共文化机构，基本形成覆盖我国公共文化事业领域的实验观察网络。本文主要以图书馆、文化馆、文化站三类公共文化服务机构作为本年度重点观察对象进行政策效果分析。

（一）基于公共文化政策实验基地的政策效果检验

1. 实验基地2014 ~2015年度基本情况分析

图书馆方面，2015 年实验基地中共有公共图书馆 16 家，其中省级场馆

4 家，市级和县级场馆各 6 家。相比 2014 年，2015 年实验基地各个层级图书馆从业人员数小幅减少，基层图书馆投入和产出的增长率都在下降。省级和市级图书馆的财政拨款增长幅度明显比县级馆大，省级和市级增长率分别为 9.7%、8.2%，而县级为 2.9%。财政投入的增加带动了流通人次的增加，省级、市级图书馆总流通人次的增长率分别为 6.9%、3.6%，而县级为 0.5%（详见表 2）。

表 2 2014 ~ 2015 年实验基地公共图书馆投入产出指标均值概况

	统计指标		2014	2015	增幅(%)
省级	投入指标	财政拨款(万元)	10008. 1	10980. 7	9. 7
		从业人员数(人)	266. 8	262. 8	- 1. 5
		藏书量(万册)	544. 0	571. 0	5. 0
	产出指标	总流通人次(万人次)	237. 2	253. 6	6. 9
		书刊外借册次(万册)	153. 2	158. 3	3. 3
市级	投入指标	财政拨款(万元)	1573. 3	1703. 0	8. 2
		从业人员数(人)	68. 0	66. 8	- 1. 7
		藏书量(万册)	111. 3	115. 6	3. 9
	产出指标	总流通人次(万人次)	80. 5	83. 4	3. 6
		书刊外借册次(万册)	88. 8	91. 1	2. 6
县级	投入指标	财政拨款(万元)	160. 0	164. 6	2. 9
		从业人员数(人)	13. 7	13. 3	- 2. 9
		藏书量(万册)	12. 79	13. 79	7. 8
	产出指标	总流通人次(万人次)	9. 73	9. 78	0. 5
		书刊外借册次(万册)	10. 3	11. 4	10. 7

文化馆方面，2015 年实验基地中有文化馆 15 家，增加了 2 家，省级、市级和县级场馆各 5 家。数据显示，2015 年政府投入大幅增加但产出水平大幅下降。2015 年实验基地财政拨款都有大幅提升，其中省级和市级馆幅度均超过 35%，而县级馆增长率仅 5.6%；文化服务次数和服务人次均大幅度下降，其中省级、市级和县级文化馆的服务人次的降幅依次为 19.6%、47.1%、33.3%，服务次数降幅依次是 1.5%、48.7% 和 17.2%，凸显文化馆边际效益递减明显（详见表 3）。