



文化蓝皮书

BLUE BOOK OF CHINA'S CULTURE

No.1

中国公共文化服务 发展指数报告 (2019)

主编/傅才武 彭雷霆

REPORT ON CHINA'S PUBLIC CULTURAL SERVICES
DEVELOPMENT INDEX (2019)



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

2019
版



文化蓝皮书

**BLUE BOOK OF
CHINA'S CULTURE**

中国公共文化服务发展指数报告 (2019)

REPORT ON CHINA'S PUBLIC CULTURAL SERVICES
DEVELOPMENT INDEX (2019)

武汉大学国家文化发展研究院

主 编 / 傅才武 彭雷霆



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

图书在版编目(CIP)数据

中国公共文化服务发展指数报告. 2019 / 傅才武,
彭雷霆主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2019. 7

(文化蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4775 - 0

I. ①中… II. ①傅… ②彭… III. ①公共管理 - 文
化发展 - 研究报告 - 中国 - 2019 IV. ①G123

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 080728 号

文化蓝皮书

中国公共文化服务发展指数报告 (2019)

主 编 / 傅才武 彭雷霆

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 桂 芳

文稿编辑 / 贺拥军

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

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.75 字 数: 293 千字

版 次 / 2019 年 7 月第 1 版 2019 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4775 - 0

定 价 / 128.00 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



权威·前沿·原创

皮书系列为

“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

中国公共文化服务发展指数报告

编 委 会

主 编 傅才武 彭雷霆

编委会成员 于 平 王列生 刘曙光 张 薇 陈 波
陈 庚 肖 波 蔡武进

课题组成员 寇 垠 韩 晗 张凤华 钟 晟 张 斌
张伟锋 黄 凤 张灵均 韦雨才 刘子琰
陈逸芳 刘 娟 刘婉娜 康字萌 周 阳

主要编撰者简介

傅才武 武汉大学国家文化创新研究中心主任、国家文化发展研究院院长，博士、教授、博士生导师，文化和旅游部文化产业专家委员会委员、公共文化服务体系建设专家委员会委员、中宣部国家“十三五”文化发展改革规划纲要起草专家、中央文资办专家咨询委员会委员、文化和旅游部“十三五”文化改革发展规划起草专家、湖北省人民政府咨询委员会委员和武汉市文史馆员。近十年来，先后主持和协助主持（执笔）完成国家社会科学基金艺术项目和中宣部、财政部、文化和旅游部、国家文物局等中央部委委托的公共文化政策调研课题 100 多项。其中，主持国家社科基金重大项目 3 项（2009、2013、2018）、国家科技支撑项目课题 1 项（2015）、科技部科技重点研发项目 1 项（2017）。提交的 80 多篇政策咨询报告被国家相关部委采用，多篇报告得到国家领导人批示。出版专著 10 余本，主编多种文化蓝皮书，发表艺术经济、文化管理、文化产业、文化规划等领域学术论文 100 余篇，主要著作有《艺术表演团体管理学》（合著）、《艺术经济学》（合著）、《中国文化市场与消费研究》、《文化体制改革》、《近代中国国家文化体制的起源、演进与定型》等。先后获得 2018 年第十一届湖北省社会科学优秀成果奖二等奖、2016 ~ 2017 年度湖北省优秀调研成果奖一等奖，2013 年和 2014 年连续两届获得湖北发展研究奖二等奖。在学生培养方面，获得 2016 年武汉大学第七届“我心目中的好导师”荣誉称号。

彭雷霆 武汉大学国家文化发展研究院副院长，副教授、硕士生导师，国家公共文化服务体系示范区创新研究中心学术委员、湖北智库文化战略研究院研究员。1998 ~ 2008 年就读于华中师范大学，先后获得历史学学士、

硕士、博士学位。2008~2010年在武汉大学中国传统文化研究中心从事博士后研究，后留校任教。近年来主要专注于文化史、公共文化政策、文化产业等相关领域的研究，主持和参与完成国家社会科学基金项目、国家社科基金重大招标项目、教育部重大攻关项目及文化和旅游部、财政部、中宣部、国家文物局等委托课题40余项，在全国核心期刊上发表论文二十余篇，提交政策咨询报告十余篇，多项研究报告被财政部、中宣部、文化和旅游部、国家文物局等部门采用。

摘 要

本报告由武汉大学国家文化发展研究院“公共文化服务绩效评价”课题组编写,围绕我国“公共文化服务发展”这一重大问题,借助建构“公共文化服务发展指数”,综合、全面、客观地反映了2014~2016年我国公共文化服务发展的总体状况,并对公共文化服务各重要方面进行了分析与总结。此外,还就以北京市为代表的一些省份的公共文化服务发展水平进行了细致分析与学理探索,并提出了相应的对策建议,是目前我国公共文化领域前沿、权威的研究成果之一。

全书逻辑上分为总体研究、专门研究与个案研究三大部分,结构上分为总报告、专题篇与省域篇。“总报告”从宏观角度对公共文化服务发展指数构建的必要性、理论依据等进行系统阐释,并从公共文化服务资源供给水平、成果享有水平、效率水平、外部支撑水平和均等化水平五个维度构建了公共文化服务发展的“钻石模型”,综合分析了2014~2016年全国31个省份公共文化服务发展指数,认为目前我国公共文化服务整体水平稳步提高,但“效能瓶颈”显现,且存在区域、省域发展的不均衡等问题,并就此提出了相关对策建议。“专题篇”就公共文化服务资源供给水平、公共文化服务成果享有水平、公共文化服务效率水平、公共文化服务外部支撑水平与基本公共文化服务均等化水平五个维度进行系统阐述,不仅构建了针对性的评价指标体系,而且依据评价结果进行深入剖析。“省域篇”涉及不同省份公共文化服务发展水平及差异化问题,对北京市、江苏省、湖北省、山西省、陕西省、四川省与黑龙江省等代表性省份的公共文化服务发展指数加以充分研究,评估了不同省份的公共文化服务指数的变动情况,对不同省份在公共文化服务领域的区域竞争力进行了分析,并就不同省份公共文化服务发展提出了具体的建议。

目 录



I 总报告

B.1	2018年公共文化服务发展指数报告·····	彭雷霆 张灵均 / 001
一	公共文化服务发展指数构建的必要性·····	/ 003
二	公共文化服务发展指数构建的理论依据·····	/ 007
三	公共文化服务发展指数的建构框架·····	/ 021
四	2014~2016年31个省份公共文化服务发展指数分析·····	/ 032
五	我国公共文化服务发展指数特征及政策建议·····	/ 039

II 专题篇

B.2	公共文化服务资源供给水平报告·····	周 阳 康宇萌 / 050
B.3	公共文化服务成果享有水平报告·····	陈逸芳 刘婉娜 / 077
B.4	公共文化服务效率水平报告·····	黄 凤 / 106
B.5	公共文化服务外部支撑水平报告·····	寇 垠 韦雨才 / 137
B.6	基本公共文化服务均等化水平报告·····	张伟锋 / 168



Ⅲ 省域篇

B. 7	北京市公共文化服务发展指数报告·····	刘子琰 / 200
B. 8	江苏省公共文化服务发展指数报告·····	寇 垠 韦雨才 / 213
B. 9	湖北省公共文化服务发展指数报告·····	张伟锋 / 228
B. 10	山西省公共文化服务发展指数报告 ·····	陈逸芳 / 239
B. 11	陕西省公共文化服务发展指数报告 ·····	黄 凤 / 249
B. 12	四川省公共文化服务发展指数报告 ·····	刘 娟 / 260
B. 13	黑龙江省公共文化服务发展指数报告 ·····	刘婉娜 / 273

Abstract	·····	285
Contents	·····	287

总 报 告



General Report

B. 1

2018年公共文化服务发展指数报告

彭雷霆 张灵均*

摘 要: 经过长时间的探索和实践,我国公共文化服务体系建设进入“提质增效”新阶段,迫切需要对我国公共文化服务发展水平进行全方位量化测度。本报告以国内外公共文化服务及相关评价指标体系的研究为基础,同时借鉴当下各地公共文化服务的评估实践,按照动态与静态结合、理论与实践结合、兼顾效率与公平等原则,建构了包含公共文化服务资源供给水平、成果享有水平、效率水平、外部支撑水平和均等化水平五个维度的公共文化服务发展评估“钻石模型”。测算显示,2014~2016年我国公共文化服务整体发展水平稳步提高,

* 彭雷霆,武汉大学国家文化发展研究院副院长,副教授,研究方向为公共文化服务、文化政策研究;张灵均,武汉大学国家文化发展研究院博士研究生,研究方向为公共文化服务、文化政策研究。



东、中、西部水平与其经济社会发展水平基本一致，但是“中部塌陷”情况显现，区域、省域之间及其内部发展不平衡且短板各异；公共文化服务“效能瓶颈”问题显现，且存在低水平、低质量均等化。本报告针对全国31个省（自治区、直辖市）在公共文化服务发展中呈现的问题，提出从公共文化服务体系建构的内部驱动力来看，宏观上应当实施非均衡化、非格式化的公共文化服务发展策略，中观上要构建以公众文化需求为导向的现代公共文化服务体系，微观上要完善公共文化服务的绩效评价机制；从外部支撑力来看，应当营造良好外部环境，促进文化与旅游、文化与科技的深度融合。

关键词： 公共文化服务 发展指数 指标体系 钻石模型

近年来，随着公共文化服务体系建设的加快推进、财政投入力度的不断加大、基础设施建设的持续完善，我国公共文化服务水平与以往相比得到了较大提升。但是，公共文化服务体系的构建仍然面临着许多问题和困难，特别是目前公共文化服务体系整体效能不高已经成为制约我国公共文化服务发展的瓶颈。党的十八大以来，我国公共文化服务体系建设进入“提质增效”新阶段，科学测度公共文化服务发展水平迫在眉睫。

鉴于此，本报告基于学界以往研究和当下各地实践，从公共文化服务资源供给水平、公共文化服务成果享有水平、公共文化服务效率水平、公共文化服务外部支撑水平和基本公共文化服务均等化水平五大维度出发，构建了一个综合的、动态的“公共文化服务发展指数”，尝试以量化研究推动实践突破，加快推进我国公共文化服务体系的标准化、均等化，提升政府公共文化服务能力和水平。



一 公共文化服务发展指数构建的必要性

（一）构建公共文化服务发展指数是国家文化发展战略的客观需要

2017年10月，十九大通过了关于《中国共产党章程（修正案）》的决议，大会同意把中国特色社会主义文化写入党章，中国特色社会主义文化重要功能凸显。十九大报告对新时期特色社会主义文化事业的发展做出了“坚定文化自信，推动社会主义文化繁荣兴盛”的要求。在公共文化服务方面，提出了“完善公共文化服务体系，深入实施文化惠民工程，丰富群众性文化活动”的顶层设计。发展公共文化服务，构建现代公共文化服务体系是国家文化发展战略的基础性策略，其关键性作用主要体现为：一是公共文化服务体系是重塑社会主流价值、构建精神家园的载体，构建现代公共文化服务体系对于提高全体公民素质、增强国家文化软实力、坚定民族自信起着关键性作用，为文化“走出去”战略、“一带一路”倡议的实施奠定了坚实的基础；二是公共文化服务的快速发展，为文化产业的发展创造良好的制度环境、人才环境和社会环境，培育庞大的消费人群和广阔的消费市场，推动文化服务产业快速腾飞，实现文化的社会效益与经济效益双丰收；三是加快构建公共文化服务体系是新时期全面建设小康社会的内在要求，也是提升服务型政府文化治理能力的客观要求。

完善的公共文化服务体系是基本实现了公共文化产品和服务供给标准化、均等化、社会化的体系，在公共文化产品和服务供给方面，歧视性供给逐渐消除，公民基本文化权益得到根本性保障。目前，我国的公共文化服务依然主要依赖于政府的财政支持，这是由国家保障公民文化权利、提升国家文化软实力、建设社会主义文化强国的需要所决定的，因此，高效合理的监督和管理变得尤为重要。要实现公共文化服务的标准化、均等化、社会化，就要进一步优化国家公共文化财政资源的配置，科学调节财政投入方式和投入配比，支持和引导社会力量的参与。总之，就是要协调政府、公众、社会



文化机构之间的协作关系，使得各方投入能够更好地交融并产生更大的效益。因此，构建公共文化服务发展水平的评价体系并通过翔实的数据进行实证分析，有利于对我国目前公共文化服务投入产出情况的宏观把握，为进一步提升公共文化服务水平提供数据支持和对策建议。

（二）构建公共文化服务发展指数是我国公共文化服务实践进入“提质增效”阶段的必然要求

公共文化服务的效能不高已经成为制约我国公共文化服务发展的瓶颈，阻碍了我国公共文化服务体系标准化、均等化的全面实现，影响到我国现代公共文化服务体系的构建。目前来看，我国公共文化服务整体效能不高主要表现在以下几个方面。

第一，公共文化服务发展总体水平不高，普遍发展不充分，同时存在发展不平衡的现象，均等化程度偏低。我国公共文化服务整体资源与服务不足，机构和设施不仅绝对数量偏少，人均数量也偏低，非均等化现象普遍存在。一是与公共教育、公共卫生等领域相比，文化事业投入在财政支出中占比小，增长速度相对滞后；二是区域、省域之间公共文化服务发展水平存在落差，与经济发展基本格局相近，东部地区、中部地区、西部地区的公共文化服务发展水平渐次降低；三是城乡二元制的社会结构也体现在公共文化服务上，大部分的公共文化服务资源都集中于城市，农村地区资源匮乏，基层公共文化服务机构运转困难，城乡公共文化服务发展差距显著；四是对于特殊群体如农民工、低收入、残疾人等群体的文化需求关注度不够。

第二，文化投入总量、投入结构仍不平衡。我国文化事业财政支出占国家财政总支出的比重低，文化事业费年均增长速度低于同期财政支出的增长速度。统计表明，中华人民共和国成立六十多年间，尽管文化事业支出的绝对数不断增加，但从“六五”时期到“十二五”时期我国文化事业财政支出占国家财政支出总额的比例在波动中呈现下降趋势，从“六五”时期的0.52%下降到“十二五”时期的0.38%，2016年和2017年的文化事业费达770.7亿元和855.8亿元，但也仅占财政支出的0.41%和0.42%；而在发达



国家和地区通常公共文化投入占公共开支的1%左右^①，我国远远低于这个比例。文化投入结构不平衡表现在：一是长期以来，我国的文化事业费在公共财政支出中的占比远远低于公共教育、公共卫生等其他公共事业；二是文化投入存在地域不平衡与城乡不平衡，东部地区的文化事业投入远高于西部地区和中部地区，农村地区文化投入与城市地区比差距较大。

第三，公共文化服务存在供给能力不足与供需错位的双重矛盾。目前我国公共文化产品供给总量不足，种类也较为单一，精品、高质量的公共文化产品较少。造成这种现象的原因主要是公共文化服务的供给模式落后：一方面，政府采取的“大包大揽”的单一供给模式仍然深刻影响着公共文化服务领域，“政府引导—市场运作—社会参与”的多元复合模式尚未形成；另一方面，公共文化服务生产供给呈现内部化趋势，缺乏体制性安排，政府的公共文化服务供给主要表现为部门化、系统化的内部行为或地方化的局部行为^②。此外，政府对公共文化服务的供给注重图书馆、剧场、文化馆等可量化的硬件设施建设，而忽略了难以量化的公民的精神文化需求方面的建设，再加上人民群众文化需求表达机制仍未建成，造成了公共文化产品供给与需求的错位。即使是精神文化需求方面的供给，也会由于对广大群众真实需求的定位失准造成供需结构性脱节。这样的双重矛盾不仅造成有限的公共文化资源的严重浪费，也导致现阶段群众对于公共文化服务的参与度和满意度不理想。

第四，已有的公共文化服务设施利用率低，后续管理不到位，运营模式和机制落后。虽然我国覆盖城乡的六级公共文化服务设施网络已初步建立，但是这些公共文化服务设施利用情况不容乐观，调查显示，群众对公共文化服务设施的利用率较低。究其原因，政府对公共文化服务设施建设重视程度高，但是对设施的利用率以及群众性文化活动关注度不高，许多公共文化服

① 毛少莹：《论公共文化服务中“共同治理结构”》，载彭立勋主编《文化软实力与城市竞争力：2008年深圳文化蓝皮书》，中国社会科学出版社，2008，第140页。

② 袁锦贵、虞阳：《公共文化服务理论研究述评》，《重庆社会科学》2015年第3期。



务项目并非基于真实的公共文化需求。同时政府对这些公共文化服务设施的管理理念与现代管理体系的需要比有较大差距，运营模式落后且机制不灵活，政府的公共文化服务能力亟待提高。

此外，政府对公共文化资源的整合能力有限，相关专业人才培养及队伍建设滞后，公共文化服务缺乏持续发展机制，相关法律、法规体系还不完善等问题也体现出公共文化服务效能状况不理想。

2013年11月，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第一次明确提出“构建现代公共文化服务体系”，“促进基本公共文化服务标准化、均等化”。2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》，落实构建现代公共文化服务体系战略部署。“现代性”和“体系性”是现代公共文化服务体系的基本特征。现代公共文化服务体系发展既是政府公共文化服务实际能力的体现，亦是实现公共文化服务社会功能的支撑体系之一，体现出公共文化服务体系自我调节、自我修复和自我监控的能力。因此，现代公共文化服务体系的全面建构必须尽快实现“提质增效”，要实现这一目标亟待建立一套科学合理、可操作性强、可应用性强的公共文化服务评估体系，以反映公共文化服务的实际水平和状态，评价和监测公共文化服务的现实能力和未来发展潜力，揭示公共文化服务中存在的问题并找到解决方案。

（三）构建公共文化服务发展指数是进入新时代公民个体发展的现实诉求

改革开放四十余年来，我国人民的生活水平不断提高，人民的生活需求由过去的生存性需求转变为自我价值实现的发展性需求，人民对公共文化产品由过去对数量的追求转化为对种类多元化以及提升内容质量的追求。

十九大报告指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为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。”人民对美好生活的需要日益广泛多元，不仅体现在对物质文化生



活提出了更高要求,更体现为对民主、法治、公平、正义、环境以及安全等诸多方面需求的日益增长。要解决这些矛盾和问题,必须加快推动文化事业与文化产业协同发展,用多元化的文化产品满足人民日益增长的多元化文化需求。人民的多元化文化需求对政府的公共文化服务能力和服务质量提出了新要求,公共文化服务体系在保障公民的基本文化权益的基础上,还应当提供种类更丰富、质量更过硬、层次水平更高的公共文化产品和服务,使公民获得更多更好的自我发展机会,从而满足公民日益增长的、愈加多元的文化需求。因此,政府需要对公共文化服务进行“提质增效”来提升自身的服务水平,使已建构的公共文化服务体系得到巩固和发展。通过构建公共文化服务发展指数,对公共文化服务体系的运行效率进行监测,并对公共文化服务发展的外部支撑水平进行评估,以监督政府对公共文化服务政策的实施,提升政府的公共文化服务效能,不仅能够保障公民基本文化权益的实现,也可以推动公众文化需求表达平台和机制的建立,实现公共文化服务主体与客体之间的互动,形成多元化的、动态的公共文化服务供给模式。

二 公共文化服务发展指数构建的理论依据

(一) 相关概念

1. 公共文化服务

文化服务是满足人们精神文化需求的行为,以被服务对象精神满足水平为衡量标准,提供主体包括政府、企业和社会组织等,^①类型涉及音乐艺术、视觉艺术、文学艺术等,参与形式包括看、听、说、写、创等。

公共文化服务在内容上属于政府的公共服务之一。公共服务指的是(准)公共部门为了满足公民的公共需求所提供的公共产品和服务的总

^① 赵力平:《城市文化建设》,中国社会科学出版社,2005,第1版,第15页。