

长三角地区基本公共文化服务均等化:现状、挑战与对策

范海洲, 郭春辉, 霍堃

(安徽建筑大学 公共管理学院, 安徽 合肥 230601)

摘要: 基于长三角地区三省一市 2010 - 2019 年的统计数据, 利用基尼系数和集中系数对长三角地区基本公共文化服务均等化现状进行分析与评估。研究发现, 2010-2019 年间, 三省一市基本公共文化服务发展差距较大, 均等化程度较低, 但均等化程度呈现波动上升趋势。在实现基本公共文化均等化进程中, 长三角地区面临着基本公共文化服务财政供给不足、服务标准不一致、社会化水平不充分、合作机制不完善的挑战。基于此, 从精准财政帮扶、引入标准管理、凝聚社会力量、构建文化共同体几个维度, 为促进长三角地区基本公共文化服务均等化提出相应的对策建议。

关键词: 长三角; 基本公共文化服务; 均等化; 基尼系数; 集中系数

中图分类号: G249.27

文献标识码: A

文章编号: 2095-8382(2022)01-075-05

Equalization of Basic Public Cultural Services in Yangtze River Delta: Current Situation, Challenges and Countermeasures

FAN Haizhou, GUO Chunhui, HUO Kun

(School of Public Policy and Management, Anhui Jianzhu University, Hefei 230601, China)

Abstract: Based on the statistical data of three provinces (Jiangsu, Zhejiang and Anhui) and one city (Shanghai) in the Yangtze River Delta from 2010 to 2019, the Gini coefficient and concentration coefficient were used to evaluate the current situation of the equalization of basic public cultural services in the Yangtze River Delta region. The study found that, from 2010 to 2019, there was a large gap in the development of basic public cultural services in three provinces and one city, and the degree of equalization was low, but the degree of equalization showed a fluctuating upward trend. In the process of basic public cultural equalization, the Yangtze River Delta region faces the challenges of insufficient financial supply of basic public cultural services, diversified service standards, insufficient participation of private sectors, and imperfect cooperation mechanisms. Hence, this paper proposes suggestions for basic public cultural equalization from the following dimensions: targeted financial support, standardized management, cohesion of social forces, and the construction of a with shared culture community.

Keywords: Yangtze River Delta; basic public cultural services; equalization; Gini coefficient; concentration coefficient

2020年8月20日,习近平总书记在扎实推进长三角一体化高质量发展座谈会上指出:“要促进长三角地区基本公共服务便利共享”,“要多谋民

生之利、多解民生之忧”。基本公共文化服务均等化作为现代基本公共服务均等化的重要内容,对繁荣社会主义文化具有重要作用。近年来,沪苏浙皖

收稿日期: 2021-05-22

基金项目: 国家社会科学基金项目(13BJY079)

作者简介: 范海洲(1971-),男,教授,博士,研究方向: 区域经济、技术创新;
郭春辉(1997-),女,硕士研究生,研究方向: 行政管理。

四地为促进区域基本公共文化服务均衡发展,举办了一系列区域性的文化活动,但由于共建共治共享机制尚未成熟,均等化水平还有很大的提升空间。

1 文献回顾

基本公共文化服务均等化作为重要的文化民生,越来越受到国内学者关注。众学者的研究大致围绕“均等目标—现状评估—提升路径”这一主线。

基本公共文化服务均等化的目标是基本公共服务在区域、城乡以及群体之间实现均衡发展。冯云(2017)认为加快老少边贫地区发展是基本公共文化服务均衡发展中的重点^[1];马雪松(2016)提出农村地区基本公共文化服务的发展要着力解决供给失衡问题^[2];胡杨玲(2012)提出要加大基本公共文化服务资源向“三留人群”、农民工、残疾人等弱势群体倾斜力度^[3]。

对基本公共文化服务均等化发展现状进行评估是科学决策的基础。评估对象大体上可以分为两个层面:一是宏观层面,陈旭佳(2017)通过使用双变量泰尔指数对我国基本公共文化服务的均等水平进行了测度^[4];二是微观层面,彭雷霆(2018)利用基尼系数对各省域基本公共文化服务均等化水平进行评估^[5]。

现有成果对于基本公共文化服务均等化提升

路径的研究主要有三种视角:一是数字化视角。数字化是促进基本公共文化服务均等化的重要途径,为基本公共文化服务均衡发展提供了重要的契机(肖希明,2016)^[6];二是制度保障视角。吴理财(2019)提出要进一步健全农村地区的公共文化财政投入制度^[7];三是创新视角。一方面,要不断创新工作机制,全面提升公共文化服务均等化效能(吴江,2019)^[8]。另一方面通过创新治理方式,引入整体性治理,使基本公共文化服务均等化从碎片化供给逐步转向整体性统筹(刘琳琳,2020)^[9]。

综上,学者们所取得研究成果内容丰富,但与京津冀地区、珠三角地区相比,长三角地区基本公共文化服务均等化的研究成果较为欠缺。本文利用基尼系数与集中系数,对三省一市的基本公共文化服务均等化现状进行评估

2 指标体系构建与评估方法

2.1 指标体系构建

构建科学合理的评价指标体系,是准确评估基本公共文化服务均等化程度的前提。本文在借鉴既有学者研究成果基础上,结合基本公共文化服务均等化的具体内涵,构建了如表1所示的评价指标体系,指标体系由5个一级指标和18个二级指标构成。

表1 长三角地区基本公共文化服务均等化评价指标体系

一级指标	权重(%)	二级指标	权重(%)
基本公共文化财政投入	22.53	人均文化事业费	A11 40
		文化事业费占财政支出的比重	A12 60
		每万人拥有的图书馆从业人员	B11 25.78
基本公共文化人才队伍	17.21	每万人拥有的艺术表演团体从业人员	B12 24.78
		每万人拥有的博物馆从业人员	B13 24.67
		每万人拥有的群众文化机构从业人员	B14 24.77
		每万人拥有的图书馆数	C11 25.78
基本公共文化机构	15.72	每万人拥有的艺术团体数	C12 24.78
		每万人拥有的博物馆数	C13 24.67
		每万人拥有的群众文化机构数	C14 24.77
		每万人图书馆组织服务读者活动数	D11 25.78
基本公共文化活动	22.16	每万人艺术表演团体国内演出场次	D12 24.78
		每万人博物馆举办陈列展览数	D13 24.67
		每万人群众文化机构举办活动次数	D14 24.77
		人均图书馆有效借书证	E11 25.78
基本公共文化群众受益	22.38	每万人艺术表演团演出观众数	E12 24.78
		每万人博物馆参观次数	E13 24.67
		每万人群众文化机构培训人次	E14 24.77

注:群众文化机构包括文化站、文化馆以及群众艺术馆。

2.2 确定指标权重

对综合发展水平的评价有多种方法,根据权重确定方式的不同,有主观赋权评价法和客观赋权评价法^[10]。客观赋权法的依据是所获得数据信息,赋权的结果可能会与实际情况产生较大的偏差。而主观赋权法的依据是研究者的主观价值判断,赋权结果与实际情况较为一致^[11]。本文选择发展成熟的主观赋权法的一种——专家打分法。课题组共邀请了来自高校、政府相关部门以及文化机构的 28 名专家,其中,上海市、江苏省、浙江省以及安徽省各占 7 名。本次调研采用向专家发放调查问卷的方式,经过归纳与整理得到如表 1 所示的指标权重。

2.3 数据来源及处理

文中所需要的数据均来源于各地 2011–2020 年的统计年鉴。本文选择极差法,对数据进行无量纲化处理。正向指标的处理公式为:

$$Y_{it} = \frac{(X_{it} - X_{min})}{(X_{max} - X_{min})}$$

其中, Y_{it} 为指标体系中第 i 项指标的得分, X_{it} 为 t 年第 i 项指标的发展水平, X_{max} 为沪苏浙皖四地基年中的最大值, X_{min} 为沪苏浙皖四地基年中的最小值。

2.4 评估方法

泰尔指数、差异系数、基尼系数等指标均可以衡量均等化程度。本文选择有上下限范围和国际通用标准的基尼系数,当基尼系数达到 0.5 以上时,意味着差距悬殊。基尼系数的计算公式为:

$$G = 1 + (1/n) - 2 / \left(\bar{y}^2 \right) \sum_{i=1}^n y_i$$

其中, G 为基尼系数, n 为样本总量, \bar{y} 为某服务类别的样本平均值, y_i 为某服务类别按照降序排列的样本值。

为了进一步分析三省一市基本公共文化服务发展的差距,引入集中系数。集中系数是指某地区的某项发展指标按人口平均的相对数与全国相对应发展指标的比值,集中系数越大,表明该地区的发展水平越高。集中系数的计算公式:

$$Y_{it} = \frac{x_{ijt}}{\bar{x}_{jt}}$$

其中, Y_{it} 表示第 i 项指标的集中系数, x_{ijt} 表示第 j

类基本公共文化服务, \bar{x}_{jt} 为全国人均水平。

3 长三角地区基本公共文化服务均等化现状

3.1 长三角地区基本公共文化服务均等化概况

3.1.1 基本公共文化服务均等化程度较低

由图 1 可知,2010–2019 年,基尼系数在 0.45–0.55 之间波动,这表明长三角三省一市之间基本公共文化服务均等化程度较低。长三角地区基本公共文化服务均等化进程可以分为两个阶段:第一个阶段为 2010–2015 年,即“十二五”时期,该阶段为波动期;第二个阶段为 2016–2019 年,即“十三五”时期,该阶段为稳定期。从各类别基本公共文化资源来看,如图 2 所示,基本公共文化群众受益基尼系数总体上最高,基本公共文化活动、基本公共文化财政投入和基本公共文化机构数基尼系数略低于基本公共文化群众受益基尼系数,但区域间发展差距仍然较大。基本公共文化人才队伍基尼系数在部分年份低于 0.4,这表明三省一市基本公共文化人才队伍的发展差距相对合理。

3.1.2 基本公共文化服务均等化程度呈现波动上升趋势

2010–2019 年长三角基本公共文化服务基尼系数虽然较高,但是近几年来下降趋势明显,均等化程度呈波动趋势(见图 1)。具体而言,2010 年长三角地区基本公共文化基尼系数为 0.550,2019 年为 0.462,降幅为 16%。从各类别基本公共文化资源基尼系数变化发展趋势来看(见图 2),都呈现波动下降趋势。其中,基本公共文化机构基尼系数和基本公共文化财政投入基尼系数波动幅度较小,而基本公共文化活动、基本公共文化人才队伍以及基本公共文化群众受益基尼系数波动幅度较大。

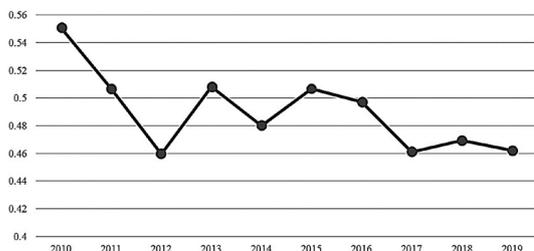


图 1 长三角地区基本公共文化服务基尼系数

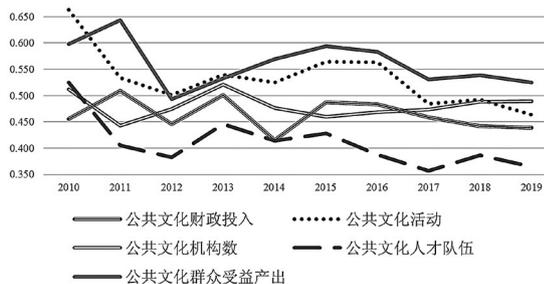


图 2 长三角地区各类别公共文化资源基尼系数

3.2 长三角基本公共文化服务发展差异分析

长三角地区基本公共文化服务水平在全国属于较高区域,但其内部发展差距明显。如图 3 所示,2010—2019 年长三角地区基本公共文化服务水平大致可以分为两类:一是上海市和浙江省基本公共文化服务水平较高,其发展水平远高于全国水平;二是江苏省和安徽省基本公共文化发展水平不高,其发展大致围绕全国人均水平上下波动。江苏省基本公共文化服务发展水平呈波动下降趋势,虽然 GDP 位居全国前列,但基本公共文化服务仅与全国平均水平持平。安徽省基本公共文化服务发展水平呈波动上升趋势,2010—2015 年安徽省基本公共文化服务发展水平仅达到全国水平的 70%—80% 左右,2016 年之后发展势头较好。

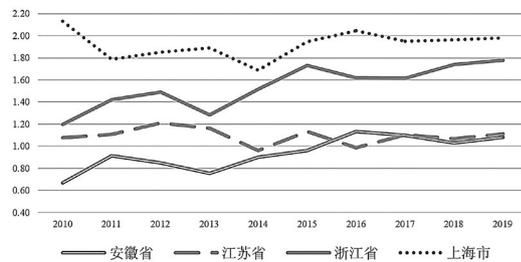


图 3 长三角分地区基本公共文化服务发展水平指数

4 长三角地区基本公共文化服务均等化面临的挑战

4.1 财政投入不足

长三角地区受经济发展水平、发展理念及文化管理体制等因素的影响,基本公共文化服务供给不足,主要表现在以下两个方面:一是基本公共文化服务发展“薄弱区”财政投入水平较低。2019 年,上海市文化事业费占财政支出的比重为 2.19%,浙江省为 2.02%,江苏省为 2.10%,而安徽省仅为

1.19%;二是基本公共文化服务发展“高水平区”对基本公共文化服务的重视程度有待提升。与其他类型的基本公共服务财政投入相比,上海市和浙江省对基本公共文化的财政投入相对较低,教育经费支出远高于文化支出。

4.2 标准不一致

长三角基本公共文化服务标准不一致是均等化进程中面临的主要挑战之一。在《国家基本公共文化服务标准(2015—2020 年)》的指导下,上海市、浙江省、安徽省以及江苏省都相继出台了相关标准,但是服务范围、数量、质量以及投入标准存在较大差异。以公共图书馆人均拥有藏书量标准为例,上海市的标准为人均拥有藏书量 2 册以上,浙江省的标准为 1 册以上,江苏省和安徽省的标准均为 0.6 册以上,远低于上海市和浙江省。同时,基本公共文化服务财政投入标准较为模糊,服务标准的具体内容有待进一步明晰。

4.3 社会化水平不充分

目前长三角地区基本公共文化服务社会化水平不充分问题较为凸显,一定程度上阻碍了均等化的进程。一方面基本公共文化服务资源有待整合。长三角地区社会组织众多,但专业能力高且参与意愿强的文化类社会组织数量相对较少,碎片化现象较为严重;另一方面供给主体与服务对象之间的互动机制不健全,缺乏沟通的互动机制易导致供给内容与需求产生偏差,浪费公共资源。同时,社会力量参与基本公共文化服务的方式有待继续拓宽,社会力量在提供基本公共文化服务、参与社会文化治理等方面发挥的作用仍然比较有限。

4.4 合作机制不完善

目前,三省一市的基本公共文化服务供给完全是以各地的发展情况为依据。2018 年,长三角国家公共文化服务体系示范区合作机制大会在上海召开,合作与协调机制尚处于起步阶段。一方面,合作机制仍有很大的探索空间,目前该机制的合作项目包括示范区公共文化协同发展、经验借鉴与学习、数字化治理等内容,但三省一市公共资源既丰富又别具特色,仍需要进行深层次的对话、交流与合作;另一方面,合作机制发挥的效应有限,该合作机制目前只覆盖了部分城市,其所发挥的辐射效应有待进一步提升。

5 对策与建议

5.1 加大财政投入,健全基本公共文化服务财政投入机制

长三角地区基本公共文化服务均等化的关键在于补足财政投入不足的短板,需要中央和地方同时发力。一方面,中央要以三省一市财政自给率为基本参考,对于发展“薄弱区”在资金、政策方面做出适当的倾斜,在纵向上实现财政供给均衡。同时,探索区际财政帮扶机制,尝试设置“长三角地区基本公共文化服务一体化发展基金”,实现精准帮扶;另一方面,三省一市要根据基本公共文化服务的发展现状,灵活调整财政政策。如,江苏省基本公共文化服务发展水平与其经济大省地位不匹配,未来应侧重发展文化民生;安徽省要把握政策机遇,与区域协同发展。

5.2 引入标准管理,构建区域基本公共文化服务标准体系

目前,长三角亟需构建区域性的基本公共文化服务标准体系,从而为三省一市发展基本公共文化服务提供价值指引。一是标准要充分体现普遍性与特殊性。标准的制定既要立足全局,又要考虑各地的文化供给能力、人口密度以及传统文化习俗;二是要加快区域互认与衔接。三省一市要在标准的制定、出台、互认与对接过程中合理分工、明确职责;三是要注意标准的相对性与连续性。要构建动态调整机制,投入、内容、范围与质量等标准要分阶段调整与提升。同时,标准体系覆盖范围广,在经过动态调整之后,要使各个阶段、各个地区以及各个类别的标准有效衔接。

5.3 凝聚社会力量,提高基本公共文化服务社会化水平

基本公共文化服务社会化的核心在于正确处理政府与其他社会主体之间的关系,最大限度地保障人民群众所享有的基本文化权利。一是要整合、培育和规范文化领域的社会组织。专业化、人性化、高效化的文化类社会组织是基本公共文化服务社会化的主要承接主体,政府要整合一批、培育一批、规范一批有潜力的文化类社会组织;二是创新社会主体参与方式。在现有基础上积极探索与创新,使

基本公共文化服务“内循环”系统转为区域内外各类社会主体共同参与的“双循环”系统。

5.4 构建文化共同体,完善基本公共文化服务合作机制

构建长三角文化共同体既是民心所向,又符合社会发展趋势。具体而言,建议以《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》为指导,加快出台《长三角文化共同体发展纲要》,明晰三省一市在构建文化共同体时的发展目标、指导思想、运行机制、重点任务以及制度保障。同时,要进一步完善长三角地区基本公共文化服务协调机制。三省一市要有“一盘棋”格局意识,在现有合作机制的基础上,完善基本公共文化服务共商、共建、共享机制,进一步打破行政区隔,盘活各种公共文化资源,在更广范围、更深程度上寻求文化合作。

参考文献:

- [1] 冯云. 区域协调发展——对《公共文化服务保障法》老少边贫地区条款的解读[J]. 图书馆论坛, 2017, 37(6): 22-26.
- [2] 马雪松, 杨楠. 我国农村基本公共文化服务供求失衡问题研究[J]. 中共福建省委党校学报, 2016(10): 59-66.
- [3] 胡杨玲, 周林刚. 弱势群体公共文化服务体系研究——基于残疾人公共文化消费状况的调查[J]. 经济社会体制比较, 2012(1): 165-171.
- [4] 陈旭佳. 效果均等标准下基本公共文化服务均等化研究[J]. 当代经济管理, 2016, 38(11): 55-63.
- [5] 彭雷霆, 皮彦芳. 江苏省基本公共文化服务均等化实证研究[J]. 图书馆杂志, 2018, 37(9): 27-36, 110.
- [6] 肖希明, 完颜邓邓. 以数字化促进基本公共文化服务均等化的实践研究[J]. 图书馆工作与研究, 2016(8): 5-10.
- [7] 吴理财. 以财政标准化投入推进农村公共文化服务均等化发展[J]. 行政管理改革, 2019(5): 33-36.
- [8] 吴江, 申丽娟, 魏勇. 贫困地区公共文化服务均等化: 政策演进、效能评价与提升路径[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2019, 45(5): 51-58, 198.
- [9] 刘琳琳. 边疆民族地区公共文化服务均等化: 从碎片性供给到整体性统筹[J]. 中国延安干部学院学报, 2020, 13(4): 83-89, 75.
- [10] 李刚, 张淑清. 安徽省城市收缩水平测度及影响因素分析[J]. 安徽建筑大学学报, 2019, 27(5): 62-70, 85.
- [11] 魏福成, 胡洪曙. 我国基本公共服务均等化: 评价指标与实证研究[J]. 中南财经政法大学学报, 2015(5): 26-36.