

# 城乡基本公共文化服务均等化评价及其指标体系构建

甘代军

**摘要:**近年来,随着《中华人民共和国公共文化服务保障法》《“十四五”公共文化服务体系建设规划》《国家基本公共服务标准(2021年版)》等政策法规的颁布实施,我国推进共同富裕和城乡基本公共文化服务均等化的步伐逐渐加快。为全面、客观地测度城乡基本公共文化服务均等化的发展程度,进而为国家政策的完善和高效实施提供理论参考,亟须构建一套兼具政策性和针对性的定量评价指标体系。评价指标体系的构建应立足国家相关政策法规对基本公共文化服务意涵的权威规定,积极回应当前城乡基本公共文化服务均等化实践的现实需求,坚持导向性、系统性、实践性和准确性等评价原则。具体而言,城乡基本公共文化服务均等化评价指标体系至少需要包括城乡基本“公共文化服务设施”“公共文化服务产品”“公共文化服务活动”3个一级指标以及23个二级指标。这一指标体系既能够密切呼应国家加快城乡基本公共文化服务均等化的政策目标和发展要求,又有利于增强国家相关政策法规的可操作性及其绩效考核的权威性。

**关键词:**城乡;基本公共文化服务;均等化;评价指标

**中图分类号:** G249.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)12-0077-09

近年来,国家逐渐加大促进城乡公共文化服务均等化的政策规划及其实施力度。2014年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,要建立健全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<sup>[1]</sup>;2017年1月,由国务院印发的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》做出“城乡区域间基本公共服务大体均衡”“推进基本公共服务均等化、标准化”的重要部署<sup>[2]</sup>;2017年3月1日起施行的《中华人民共和国公共文化服务保障法》强调,公共文化服务应坚持“公益性、基本性、均等性”等原则<sup>[3]</sup>;2021年3月,由国家发展改革委联合20个部门印发的《国家基本公共服务标准(2021年版)》首次规定了基本公共文化服务的国家指导标准;2021年6月,由文化和旅游部印发的《“十四五”

公共文化服务体系建设规划》提出,“十四五”时期要进一步缩小城乡公共文化服务差距<sup>[4]</sup>;2022年10月,党的二十大进一步明确,到2035年要实现基本公共服务均等化目标<sup>[5]</sup>。在实现城乡公共文化服务均等化的国家发展目标指引下,对城乡基本公共文化服务均等化的发展状况进行科学评价具有重要的现实意义,亟须构建一套贴近政策指向、体现实践要求的评估指标体系,从而为促进国家政策的有效落实以及提高实践工作的针对性、计划性提供理论指导。

## 一、关于城乡基本公共文化服务均等化的认识分歧

对城乡基本公共文化服务均等化进行有效评价

收稿日期:2023-07-06

基金项目:国家社会科学基金项目“乡村振兴视域下西南少数民族传统染织手工艺保护、传承的困境及其对策研究”(21BMZ098)。

作者简介:甘代军,男,浙江农林大学马克思主义学院教授(浙江杭州 311300)。

必须建立在坚实的认识论基础之上。纵观学界对于城乡基本公共文化服务均等化问题的讨论,在相关基本概念界定和表述上还存在不少分歧甚至混乱。因而,只有拨开这些认识上的“迷雾”,才能为理论建构和实践工作扫清障碍。

《“十四五”公共文化服务体系建设规划》明确指出,城乡之间的公共文化服务发展水平还存在较大差距。那么,如何理解城乡概念的内涵与外延,学界对此存在歧见。有学者把城镇政府机构驻地的所有街区视为“城”的范畴,把城镇之下区域称为“乡村”<sup>[6]</sup>。还有一些学者则把省、市级城区视为“城”,而把县级及其以下区域作为“乡”的范畴<sup>[7]</sup>。这就导致在研究城乡问题时,不同论者所指的城乡范围以及他们使用的统计数据不具有一致性,以致影响研究结论适用范围的广泛性和认同度。按照《中国统计年鉴》的分类法,城镇与乡村是相对应的概念,因而,进行定量研究的不少学者也在此意义上使用城乡概念。但是,由于集镇是村民生活生产的重要区域,也是提供乡村基本公共文化服务的核心之地,所以从研究公共文化服务的视域看,把乡镇街区从“乡村”范畴中剥离出去不太适当。同时,把县级行政城区划入乡村地区也存在明显不足,因为这些城区不是大多数农民基本的生产生活区域(一般情况下,只有城郊农民在此区域经常活动)。考虑到我国当前基本公共文化服务日益打破身份、户籍限制的发展态势,可以把城郊集镇纳入城市公共文化服务的地理范畴。

公共文化服务均等化问题是随着相关国家政策要求而产生的理论和实践问题。党的十六届六中全会提出,要逐步实现基本公共服务均等化;《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》强调,要坚持公共服务普遍均等原则,兼顾城乡之间、地区之间的协调发展,形成实用、便捷、高效的公共文化服务网络<sup>[8]</sup>;《“十四五”公共文化服务体系建设规划》提出,要坚持保障基本、普惠均等的公共文化服务发展原则以及实现到“十四五”末城乡公共文化服务差距进一步缩小的阶段性目标<sup>[4]</sup>;党的二十大提出,到2035年要实现基本公共服务均等化目标<sup>[5]</sup>。随着上述有关公共文化服务的国家大政方针陆续出台,社会各界对公共文化服务均等化的研究日益深入、广泛,同时也出现了认识上的分歧和混淆。

一是关于均等与均等化的概念理解。有学者认为,“均等”即“同等、平等、相等”之意,而“均等化”则既指静态意义上的“平均、平等或相等的状态”,

又指动态意义上的“趋于相等、平均或平等”的过程<sup>[9]</sup>。同时,有学者指出,均等化不是平均化,均等化仅仅指缩小过大差距,保持合理差异<sup>[10]</sup>。显然,上述对于均等与均等化的不同表述有着基本一致的话语内涵,即都强调“相对平均”之义,对于均等的理解都重在强调公共服务结果的均衡、相当,而对均等化的认识则重在强调行为活动向应然的理想性目标“平均”趋近的实然过程。对此,有研究者则认为,均等化除了指向应然性目标和实然性过程之外,还包括“机会均等”之意,即强调公正的公共服务制度、原则才是均等化的首要内涵<sup>[11]</sup>。可见,学界对均等与均等化的认识并不完全一致和统一,甚至对其概念含义存在矛盾性的不同阐释。

二是关于公共文化服务本身的不同理解。学界对公共文化服务的认识在很大程度上受到基于不同源流的多种公共服务概念的不同影响。法国学者莱昂·狄骥提出,必须由政府来加以规范和控制的,就是一项公共服务。如果失去政府的支持,公共服务便不能得到保障<sup>[12]</sup>。然而,由于此概念没有阐明政府针对的是公共活动还是私人活动,是所有公共需求还是基本的公共需求,所以此后的多数学者都据此认为提供公共服务的主体主要是政府。一些学者从服务需求满足角度出发,把公共服务分为广义和狭义两类,前者指把所有的公共需求都纳入公共服务的范畴<sup>[13]</sup>,后者则主要指向基本公共需求的供给<sup>[14]</sup>,并由此衍生出基本公共服务的概念。对此,有学者持不同的观点,并认为狭义的公共服务是指与“民生”直接相关的政府职能性服务,而广义的公共服务除“民生”类公共服务之外,还包括政府的宏观调控、维护市场以及社会秩序等监管行为<sup>[15]</sup>。在较长一段时期内,学界对于基本公共服务的认识更多的是停留在类型学的研究层面上,而缺乏针对基本公共服务数量规定性的具体讨论,即较少关注对每一类基本公共服务产品数量的最低供给标准以及最低数量标准的深入分析。然而,在实践层面,如果只关注服务类型的覆盖面而不重视基本数量的限定标准,就难以对服务效率和质量进行可操作性评估,从而不利于公共服务实践的高效推进。正是缘于此,《国家基本公共服务标准(2021年版)》提出了具有定量指标的国家指导标准,并要求地方政府制定更具体、可量化的实施标准。

在此背景下,一些学者从公共服务的相关定义中推导出公共文化服务的概念与内涵,基于公共产品的角度把公共文化服务划分为纯公共文化服务和

准公共文化服务,前者是指以非营利方式提供满足全体社会成员基本文化需求的产品和服务,后者是指以政府提供一定支持同时参与市场竞争的方式向目标群体提供的文化产品和服务且需要服务对象支付部分费用<sup>[16]</sup>。在此需要指出的是,有的研究者仅仅从纯公共文化产品的角度界定公共文化服务,强调其满足人们基本文化需求而非满足个人发展性文化需要的功能<sup>[17]</sup>;有的研究者则不特别区分公共文化服务的“纯”或“准”,而是泛泛地把公共文化服务定义为由公共部门或准公共部门共同生产或提供的公共产品和服务的行为<sup>[18]</sup>。除了定义上的分歧,学界关于公共文化服务内容方面的理解也存在明显的差异。相关研究者或认为公共文化服务包括公共文化服务设施、资源和服务供给等内容,以及相关的人才、资金、技术和政策保障机制等方面的内容<sup>[19]</sup>;或认为公共文化服务主要是指保障人们基本文化权益的公共文化产品或服务<sup>[20]</sup>;或主张公共文化服务还应包括保障社会成员机会均等地获得公共文化服务或产品的社会文化环境和条件<sup>[21]</sup>。一些研究者甚至过度扩大了公共文化服务的外延,如把公共文化服务资源、公共文化服务成果、公共文化服务效率、公共文化服务外部支撑条件、公共文化服务均等化等一概纳入公共文化服务的评价指标体系<sup>[22]</sup>,或者把公共文化服务的机构建设、资源保障、活动参与等作为评价的基本指标<sup>[23]</sup>。如此,就混淆了公共文化范畴“服务”与“服务保障”概念之间的界限。这里需要明确的是,能够满足人们需要的是服务或产品,而服务保障则是指确保人们的需要得以实现的条件和措施。因此,公共文化服务的内容应该是满足人们文化需要的物质产品、精神产品或服务,而资金、技术、人力资源等则是确保人们获得文化产品和服务内容的外部条件。也正是基于上述原因,《中华人民共和国公共文化服务保障法》明确地把“公共文化服务”划分为“公共文化设施、文化产品、文化活动以及其他相关服务”,而把政府资金配套、补助、社会资本投入、政府购买服务、配备专业人员等条件和措施纳入“保障措施”的范畴,并进一步指出公共文化服务是“以满足公民基本文化需求为主要目的”<sup>[3]</sup>。依此,应把公共文化服务限定在“基本公共服务”的范畴,而不宜扩大其概念外延,以凸显国家公共文化服务的“公益性、基本性、均等性”特征。

综上,为保持理论研究与国家政策法规之间的一致性,使理论研究更能契合国家政策的实践指向,

进而为政策实施提供有益启示,本研究依据国家有关政策规章及其导向来构建基本公共文化服务评价指标体系,这与目前学界主要根据官方统计数据进行指标体系构建的方式有所不同。

## 二、城乡基本公共文化服务均等化评价的依据和原则

对城乡基本公共文化服务均等化的评价需要建立在政策导向和实践需求的根基之上,并遵循科学的评价原则。唯此,才能充分发挥理论评价及时响应新政策、新实践以及新需求的现实功能。

### 1. 关于城乡基本公共文化服务均等化的主要评价依据

一是政策依据。近年来,党和国家把完善公共文化服务体系、提高基本公共文化服务效能提上重要日程,并先后出台了一系列方针政策、制度法规,为开展城乡基本公共文化服务均等化评价提供了重要政策依据。城乡基本公共文化服务评价的目的在于推动国家相关政策的贯彻实施,并准确评估城乡基本公共文化服务均等化实践的成效、问题和对策,从而为加快城乡基本公共文化服务均等化提供理论指导。党的十七届六中全会通过的《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,要努力实现基本公共文化服务均等化,完善覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的公共文化服务体系,制定公共文化服务指标体系和绩效考核办法<sup>[24]</sup>;党的十八届三中全会强调,要推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制<sup>[1]</sup>;《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》提出,要实现城乡区域间基本公共服务大体均衡,推进基本公共服务均等化、标准化<sup>[2]</sup>;《中华人民共和国公共文化服务保障法》亦提出,要实现公共文化服务基本性、均等性,制定并调整基本公共文化服务的国家指导标准和地方实施标准<sup>[3]</sup>;《国家基本公共服务标准(2021年版)》就公共文化设施、广电、观赏电影、读书看报等具体内容制定了明确的国家指导标准<sup>[25]</sup>;《“十四五”公共文化服务体系建设规划》提出,到“十四五”末,要进一步缩小城乡公共文化服务差距<sup>[4]</sup>。在国家大力推动基本公共文化服务改革创新、提高服务效能的背景下,构建一套更合理、更具政策性的评价指标体系,有利于促进国家基本公共文化服务均等化政策顺利实施和有效落地。

二是现实依据。当前,我国城乡基本公共文化服务均等化实践取得了一定成效,但实践进程相对缓慢,其原因是多元并存的,其中,人们对于城乡均等化的实际状况和水平认识不全面、把握不准确是影响均等化实践进度的现实因素。因而,需要构建一套更具现实针对性的评价指标体系来“诊断”当前城乡基本公共文化服务均等化的实际水平,使人们在全面了解城乡之间的具体差距后,能够激发和增强实践工作的责任感、紧迫感和计划性,从而加快缩小城乡基本公共文化服务差距的进程。我国城乡基本公共文化服务均等化问题早已凸显,虽然做出了不少努力,但城乡差距依然较大。早在2009年,相关研究就指出,我国公共文化基础设施、公共文化服务、公共文化产品供给不均等现象比较明显<sup>[26]</sup>。到了2014—2015年,城乡之间的公共文化服务不均等问题依然突出,公共文化设施、公共文化生活的城乡差距显著<sup>[27]</sup>,乡村地域基本公共文化服务资源供给量仅为城市地域的58%<sup>[28]</sup>。2017年,上述情况仍然没有发生根本性改变,公共图书馆及藏书、展览馆、博物院等公共文化设施主要集中在城市,对于乡镇基本公共文化服务场馆的资源配置力度不够<sup>[29]</sup>。显然,由于长期历史的积累,城乡之间的差距难以在短期内迅速消除。总体来看,城乡基本公共文化服务资源配置的非均衡度在缩小,但非均衡发展的态势依然明显,其重要原因与城乡公共服务人力资源配置不均、城乡二元体制改革进度缓慢等因素有关。因此,要加快推进城乡基本公共文化服务均等化的步伐,在城乡资源投入上就不能平均用力,而需要使乡村的资源配置幅度超过城市,并不断完善基本公共文化服务体制机制,加强对基本公共文化服务质量的监测。这就需要构建科学的评价体系和针对性强的指标,从而为准确把握基本城乡公共文化服务均等化的实现程度和具体水平提供有效的衡量工具,为高效推进城乡均等化发展提供理论参考。

## 2. 关于城乡基本公共文化服务均等化的基本评价原则

一是导向性原则。城乡基本公共文化服务均等化评价要与国家的政策目标和价值导向保持一致,为实现国家政策及其价值目标服务。因此,在评价原则和立场上要体现国家政策以及社会主义核心价值观的导向性。一是价值导向。推进城乡基本公共文化服务均等化在根本上是对城乡全体成员实施基于制度要求的公正之善。追求城乡基本公共文化

服务均等化即是体现机会平等和差异平等正义的要求。城乡均等化要求首先应保障城乡群众具有享有均衡的基本公共文化资源和服务的平等机会;同时,还要谋求城乡之间的结果平等,即实际拥有的公共文化设施、产品和服务的数量和质量大致相当,这里的大致相当并不意味着要求实现城乡之间的绝对相等,而是要求体现差异性公平的正义原则。因此,在进行评价时,所设置的评价指标应能够揭示出城乡成员在享有公共文化服务上的机会均等和结果均等方面的客观差异,从而为相关政策和措施的进一步完善、为国家谋求城乡全体成员平等的公正理念实现提供理论参照。二是目标导向。在进行城乡基本公共文化服务均等化评价时,要把相关政策、措施及其成效的目标性、阶段性统一起来考量,这样既有利于确保评价体系的动态性、科学性,又能够从理论上引导各级政府形成关于不同时期城乡基本公共文化服务政策、措施和目标具有阶段性的科学认识,进而促进相关政策和实践能够有目标、分阶段地循序渐进,提高相关行政行为的针对性和有效性。

二是系统性原则。由于城乡基本公共文化服务均等化的属性、内容具有系统性、层次性,所以对其进行评价也应坚持系统性、多维度的视角,这样才能使评价全面反映城乡基本公共文化服务均等化的基本特征和实现程度。城乡基本公共文化服务均等化的系统性表现在其所具有的多维结构性,既包括城乡基本公共文化服务的硬件设施系统、物质性产品系统,又包含实践性公共文化系统,而且每一系统中又具有内在的结构性内容。因此,在对城乡基本公共文化服务均等化进行评价时,相关评价指标体系需要较为全面、多层次地体现和测度其结构性状况。如:对于基本公共文化服务设施系统方面的评价,需要设置图书馆、文化馆(站)、农家书屋、广播电视、互联网等类型的评价指标;对于基本公共文化服务产品方面的评价,需要设置图书馆拥有量、广播电视节目套数、互联网覆盖率等评价指标;对于基本公共文化服务活动方面的评价,应设置文艺演出、公益性讲座、文化展览展示等层面的评价指标。总之,构建多元、多层次的指标体系是对城乡基本公共文化服务均等化程度进行科学评价的基本前提。

三是实践性原则。针对补齐乡村公共文化服务短板的实践工作指向和问题,科学评价城乡基本公共文化服务均等化要立足于实践需要,面向农村群众的基本文化生活需求进行合理的评价指标设计,真正体现评价体系在响应、指引工作实践和文化生

活方面的应用价值。当前,国家正在以前所未有的力度推进城乡基本公共文化服务的标准化和实效性,以期顺利实现到2035年城乡基本公共文化服务差距明显缩小的目标。因此,对城乡基本公共文化服务均等化的评价需要充分体现国家的政策指向和实践要求,对特定阶段的城乡基本公共文化服务均等化现状、措施及其成效做出适时评价,从而为政府的决策和指导提供有效的理论参考。与此同时,相关评价还要准确把握当前农村群众富有时代性的、迫切的基本公共文化需求,并对标其与城市相关服务的客观差距,这样才能有效发挥理论评价对城乡基本公共文化服务均等化实践的指导功能。

四是准确性原则。构建评价体系的基本目的是适时反映当前城乡基本公共文化服务均等化的实际状况和具体差距,从而为政府决策和实际工作提供更具指导性和可操作性的理论参考。因此,在构建评价指标体系时,要选择更能精准测度城乡基本公共文化服务均等化水平的代表性指标。准确的测量指标是从反映事物诸多属性、特征的众多指标中挑选而来的,其概念内涵广而外延窄,因而能够更准确地展现事物以及事物之间的特定联系。就城乡基本公共文化服务的重要产品图书而言,选择“人均拥有图书量的城乡比”作为评价指标比选用“全部人口拥有图书量的城乡比”更能准确测量城乡之间的差距水平,因为前者把人口规模的城乡差异纳入了测度范畴,故其测量的维度比后者更多。在农村人口(含乡镇行政区域人口)比例大于城市的背景下,采用“人均”指标有利于更准确地测度城乡基本公共文化服务的差距,进而更清晰地显示推进城乡基本公共文化服务均等化任务的艰巨程度,最终为相关政策制定实施提供更为有力的参考依据。

### 三、城乡基本公共文化服务均等化评价指标体系构建

#### 1. 指标体系的构建方法以及主要内容

选取规范、优化的评价指标是准确反映和测量城乡基本公共文化服务均等化程度的重要条件。从既有研究看,学界主要采用文献法来构建评价指标体系。一是运用理论文献,即从相关的理论文章、著作中选择评价指标,再根据具体研究问题增删相关指标来建立新的评价指标体系,如有学者在借鉴已有关于评价指标研究文献的基础上,构建了基本公共服务均等化实现程度的评价指标体系<sup>[30]</sup>。二是

利用统计资料构建评价指标体系。有学者依据官方统计数据的类别确定了我国基本公共文化服务评价的6个二级指标<sup>[31]</sup>。三是依据国家政策法规来构建评价指标体系。有学者以《中华人民共和国公共文化服务保障法》《中华人民共和国公共图书馆法》为基础,把公共文化服务评估指标划分为公共文化服务机构建设、资源保障和活动参与3大类,再在其下划分出36个具体指标<sup>[23]</sup>。借鉴理论文献来构建新指标体系的方法虽然凸显了研究的学理性,但容易出现忽视客观问题现实变化性以及国家政策实践指向性的弊端;同理,依托官方统计资料来构建评价体系的方法尽管有现成的、权威性的官方统计数据来支撑,但仍然难以及时响应国家政策实施的导向性和应用性要求。而且,仅仅依赖官方统计往往不利于把国家政策指向所急需的数据资料及时纳入评价指标体系。为了充分体现国家政策法规的实践性要求,主要依据相关政策规范来构建城乡基本公共文化服务均等化评价指标体系的方法更为适当、合理。

因此,本文依据《中华人民共和国公共文化服务保障法》《“十四五”公共文化服务体系建设规划》《国家基本公共服务标准(2021年版)》,并适当参考《中国统计年鉴》相关条款(目),尝试构建城乡基本公共文化服务均等化评价指标体系。《中华人民共和国公共文化服务保障法》规定,要合理确定公共文化设施的种类、数量、规模以及布局,公益性文化单位应当完善服务项目、丰富服务内容,创造条件向公众提供文艺演出、陈列展览、电影放映、广播电视节目收听收看、阅读服务、艺术培训等,并提供流动服务、文化志愿服务<sup>[2]</sup>。据此,本文设置了公共文化设施类二级评价指标,即“每万人拥有公共图书阅读场所(图书馆、农家书屋等)数量城乡比”“每万人拥有公共图书阅读场所面积城乡比”“互联网普及率城乡比”“公共图书馆、群众文化机构基本服务项目城乡比”“提供流动文化服务次数城乡比”“开展文化志愿服务次数城乡比”等。《国家基本公共服务标准(2021年版)》要求,公共文化设施的开放时间,不得少于所在省、自治区、直辖市规定的最低时限,并规定了为城乡居民提供广播电视节目的最低套数、每名中小学生每学期观看优秀影片的最低次数以及在城镇人流密集地点设置公共阅报栏(屏)、为农村乡镇每年送戏曲等文艺演出等内容<sup>[25]</sup>。据此,本文设置了公共文化产品类二级评价指标,即“公共图书阅读场所开放时长(小时/天)

城乡比”“每名中小学生每学期观看优秀影片次数城乡比”“每万人拥有艺术表演团体公益演出场次城乡比”等。《“十四五”公共文化服务体系建设规划》亦对城乡基本公共文化服务的文艺演(映)、展览、讲座、培训班、训练班等类型和数量作出了相应规定<sup>[4]</sup>,因而本文设置了“每万人拥有公共图书馆、群众文化机构举办展览场次城乡比”“每万人拥有

公共图书馆举办培训班班次城乡比”“每万人拥有群众文化机构举办训练班次城乡比”“每万人拥有群众文化机构组织文艺活动次数城乡比”等公共文化类二级评价指标。此外,本文还适当参考了《中国统计年鉴》的统计项目,设置了评价指标体系中的其他项目。最终形成的评价指标体系如表1所示。

表1 城乡基本公共文化服务均等化评价指标体系

一级指标	二级指标	指标选择依据
1. 公共文化设施	1.1 每万人拥有公共图书阅读场所(图书馆、农家书屋等)数量城乡比	《中华人民共和国公共文化服务保障法》
	1.2 每万人拥有公共图书阅读场所面积城乡比	《中华人民共和国公共文化服务保障法》
	1.3 公共阅报栏(屏)覆盖率城乡(镇)比	《国家基本公共服务标准(2021年版)》
	1.4 每万人拥有公共艺术表演场所数量城乡比	《中国统计年鉴》
	1.5 互联网普及率城乡比	《中华人民共和国公共文化服务保障法》
	1.6 广播综合人口覆盖率城乡比	《中国统计年鉴》
	1.7 电视综合人口覆盖率城乡比	《中国统计年鉴》
	1.8 群众文化机构拥有计算机台数城乡比	《中国统计年鉴》
2. 公共文化产品	2.1 公共图书馆、群众文化机构基本服务项目城乡比	《中华人民共和国公共文化服务保障法》
	2.2 每万人拥有公共图书阅读场所藏书量城乡比	《中国统计年鉴》
	2.3 公共图书阅读场所开放时长(小时/天)城乡比	《国家基本公共服务标准(2021年版)》
	2.4 地面无线广播节目套数城乡比	《国家基本公共服务标准(2021年版)》
	2.5 直播卫星公共服务覆盖地区面积、卫星广播套数城乡比	《国家基本公共服务标准(2021年版)》
	2.6 地面无线方式电视节目套数城乡比	《国家基本公共服务标准(2021年版)》
	2.7 直播卫星公共服务覆盖地区面积、卫星电视节目套数城乡比	《国家基本公共服务标准(2021年版)》
	2.8 每名中小学生每学期观看优秀影片次数城乡比	《国家基本公共服务标准(2021年版)》
3. 公共文化活动	3.1 每万人拥有艺术表演团体公益演出场次城乡比	《国家基本公共服务标准(2021年版)》
	3.2 每万人拥有公共艺术表演场馆演(映)出场次城乡比	《中国统计年鉴》
	3.3 每万人拥有公共图书馆、群众文化机构举办展览场次城乡比	《“十四五”公共文化服务体系建设规划》
	3.4 每万人拥有公共图书馆举办培训班班次城乡比	《“十四五”公共文化服务体系建设规划》
	3.5 每万人拥有群众文化机构举办训练班次城乡比	《“十四五”公共文化服务体系建设规划》
	3.6 每万人拥有群众文化机构组织文艺活动次数城乡比	《“十四五”公共文化服务体系建设规划》
	3.7 提供流动文化服务次数城乡比	《中华人民共和国公共文化服务保障法》
	3.8 开展文化志愿服务次数城乡比	《中华人民共和国公共文化服务保障法》

## 2. 指数计算方法

上述指标体系的构建为进行城乡基本公共文化服务均等化确定了评价项目和标准。均等化评价最终需要对城乡之间的均等化水平进行定量测评,以直观反映二者之间的具体差距,而测量的方法是多元的,需要从中选择更为简洁、科学的方法。目前,学界经常采用的相关测算方法主要有以下几种。

一是比值法。比值法通过把比较对象的各项数据相除,来直观显示比较项之间的倍数关系,从而简洁地反映客观差距的幅度,让人一目了然,能够有效

避免其他一些测算方法容易出现结果误差的缺陷。对于城乡基本公共文化服务均等化水平的测算,鉴于只涉及城市和乡村两组比较对象,且是在不进行历时性数据比较的情况下,故比较适合采用比值法。如果吸收基尼系数法的合理思路,即把人口规模因素纳入测算范畴,那么比值法测度的结果将能够更准确和清晰地凸显城乡基本公共文化服务均等化发展的实际状况和差距,进而对有关部门增强决策和举措的针对性、目标性提供重要参考价值。因此,本文尽量以每万人拥有的数量进行指数比较。

二是基尼系数法。基尼系数法是国际上用来刻画收入分配差距的惯用方法。按照世界银行的规定,基尼系数小于0.2时表示收入绝对平均,基尼系数在0.2—0.3时表示收入比较平均,基尼系数在0.3—0.4时表示收入相对合理,基尼系数在0.4—0.5内表示收入差距较大,当其大于0.5时则提示收入差距悬殊,国际上常常把0.4作为收入是否合理的警戒线。因此,基尼系数法是用来反映不同群体、区域之间收入差距的合理范围和程度的重要数据测算方法。这种方法同样可以用来测算城乡基本公共文化服务均等化发展的公平程度,即通过计算城乡之间基本公共文化服务均等化的基尼系数来展现城乡之间均等化的发展程度,但其在显示城乡之间实际差距方面较之比值法的准确度和直观性还有欠缺。

三是泰尔指数法。泰尔指数法也是衡量经济不平等的重要方法,其显著特点之一是能够把不平等分解为区域内的不平等和区域间的不平等(如城乡差距),进而判断导致不平等的主要来源。它虽然不如基尼系数那样可以基于洛伦兹曲线而直观地刻画测算对象的逻辑关系,但也能用于测量区域内、区域之间的差距范围。然而,与基尼系数法一样,在用于标示城乡之间每一比较项的具体差距(如城乡人均图书馆拥有量的具体差数或倍数)时,泰尔指数法的准确度较之比值法仍有差距,且存在取值无界的弊端。

从本质上来看,城乡基本公共文化服务均等化问题与其他公平性问题一样,都是关于资源的合理配置问题,其要义是促进社会的总体公平和正义。因此,上述评估社会平等程度的方法都可以用于城乡基本公共文化服务均等化的测度。但正如上文所言,由于基尼系数法和泰尔指数法的直观指示意义不够强,因而它们不如比值法更能清晰地显示城乡基本公共文化服务均等化的具体差距。而指标评价的重要价值正在于通过简明的指数差异来凸显实践的发展状况和具体差距鸿沟,进而使政策制定者和实践工作者产生更为强烈的责任感、紧迫感,并制定更具针对性的制度和措施。因此,本文主张用比值法来测量城乡基本公共文化服务均等化水平,即把城乡之间各项基本公共文化服务指标的具体指数相除。由于城市各项指数往往高于乡村,因而,为了把比值控制在0到1之间,可将乡村各个指数与城市对应的各项指数相除,这样就能比较直接地显示城乡之间的具体差距。如,每万人农村居民拥有公共图书馆量为城市居民的0.25,即前者仅为后者的

25%,可以比较清晰地显示城乡之间的具体差距。在计算出每一项二级指标的比值之后,可采用多目标线性加权法<sup>[32]</sup>,即综合评分法测算出城乡之间均等化程度的总比值,其函数公式如下。

$$B_i = \sum C_j Y_j, A = \sum B_i Z_i$$

上式中, $B_i$ 代表某一级指标的评价值, $C_j$ 代表某二级指标的评价值, $Y_j$ 代表某二级指标在层次下的权重; $A$ 代表总评对象的评价值, $Z_i$ 是某一级指标在层次下的权重。指标权重的确定既可以采用德尔菲法、层次分析法,也可以运用主成分分析法、因子分析法、回归法等。不同的权重确定方法各有优劣,需要坚持科学、严谨的作风,才能确保权重测量更加合理、优化。

### 3. 指标体系的特色及其应用价值

一是指标体系的特色。在指标选择方面,本研究主要依据《中华人民共和国公共文化服务保障法》《国家基本公共服务标准(2021年版)》等法规政策选择评价指标,摒弃了依据文献、依靠专家来构建评价指标体系的惯常做法。在指标价值方面,本研究所确定的指标与国家有关政策规章保持高度一致,因而具有鲜明的政策参考价值;同时,主要指标采用人均值(每万人)来进行城乡之间的量化比较,可以比较直观、科学地反映城乡人口规模对基本公共文化服务均等化程度的影响。在指数计算方面,本研究采用了比值法而非基尼系数法、差值法、绝对值法等方法,这样更能简洁而直观地展现城乡之间的均等化水平。在数据选择上,本研究以年度数据为对象,旨在突出同时期城乡之间的发展情况及其差距,暂不进行历时性城乡数据采集和比较。此外,在指标体系适用性方面,本研究构建的指标体系既能对全国范围的城乡基本公共文化服务均等化程度进行测量,也能对省域、市域或县域的城乡基本公共文化服务均等化进行评价,具有广泛适用性。

二是指标体系的应用价值。本指标体系可以用于全国或省、市、县的城乡基本公共文化服务均等化评价,评价结果可以较为全面、准确地反映全国或省、市、县的城乡基本公共文化服务均等化发展状况,具有积极的应用价值。一是可以为客观评价城乡基本公共文化服务均等化的实际状况提供测量工具。本指标体系从基本公共文化服务设施、产品和活动三大方面对城乡基本公共文化服务均等化发展现状进行全面度量,测量结果有助于公共文化管理部门进一步完善相关政策措施。二是可以为增强农村群众的文化主体地位提供实践指南。党的十八届

三中全会提出,要建立群众评价和反馈机制、推动文化惠民项目与群众文化需求有效对接,这体现了党和国家对人民文化主体地位的重视。本指标体系的测评能够清晰、直观地揭示当前农村基本公共文化服务的数量、质量等短板,可以为公共文化部门建立农民评价和反馈机制提供重要参考,有利于农民充分表达文化需求,促进短板补齐。三是对推动文化治理体系和治理能力现代化具有理论指导意义。实现公共文化治理能力现代化,推动基本公共文化服务体系向更广空间和更深层次发展,均需以科学的方法论为指导。本指标体系涵盖城乡基本公共文化服务均等化评价的各方面、各层次,是具有科学性、可靠性的评价工具,用好这一工具对于提升公共文化治理效能及其现代化水平具有积极意义。

三是指标体系的应用方式。中央和地方各级政府可以依托政府政策研究室、科研院所等研究机构开展课题研究,进行相关数据采集和均等化水平评价。在进行全国或省、市级城乡基本公共文化服务均等化评价时,需要在全国或省、市范围内采用抽样调查方法,选取能体现区域特点、经济社会文化发展差异性的城市和乡村作为典型调查点,以确保抽样的代表性和科学性。在进行县域范围调研时,由于地域小、工作量不太大,可以通过行政组织系统采取普查形式收集信息,以实现数据的全覆盖和准确性。通过上述方式获得评价数据后,课题组经过测评和研究,能够针对特定地域城乡基本公共文化服务均等化实践存在的具体问题提出科学性建议,政府部门可以把这些建议转化为相应的政策和制度,从而推动有关主管部门和文化服务机构通过加大农村基本公共文化服务财政投入、改善基本公共文化设施、丰富基本公共文化服务产品和活动等具体措施,促进城乡基本公共文化服务均等化目标的实现。

## 结 语

在大力推进共同富裕、加快城乡均衡发展的背景下,构建一套更具政策性和实践性价值的城乡基本公共文化服务均等化评价指标体系,其显著的现实意义是不言而喻的。首先,这是对国家积极推进城乡基本公共文化服务均等化政策的及时响应,尤其是对党的十八大以来发布的《中华人民共和国公共文化服务保障法》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《国家基本公共服务标准(2021年版)》《“十四五”公共文化服务体系建设规划》等关

于推进城乡基本公共文化服务体系建设和完善实施标准、提高均等化水平等重要政策法规的积极回应,体现了学术研究服务国家政策导向的效用价值。其次,本研究主要依据国家相关政策规范构建城乡基本公共文化服务均等化评价指标体系,设置了与国家政策法规密切相关的评价指标,凸显了对国家政策实施的可操作性及其成效导向的高度关注,有助于引导城乡基本公共文化服务均等化实践工作增强针对性、计划性和实效性。最后,面对学界关于城乡公共文化服务均等化基本意涵的认识分歧,本文依据更具权威性和规范性的国家相关政策法规来把握城乡基本公共文化服务均等化的基本内涵,力求把歧义纷纭的相关认识统一到国家重要政策导向和实践工作的急切需求上来,以期扩大理论共识,彰显理论研究的现实功能。此外,作为一项具有鲜明应用导向的理论研究,城乡基本公共文化服务均等化评价指标体系的构建和运用需要打破常规的数据收集方法,即除了依据现成的官方统计资料外,还应通过实际调查获得更有针对性的数据。从现有情况来看,目前的文献资料缺乏体现城乡公共文化服务均等化最新政策导向、目标和实践成效的统计项目和精准数据,亟须通过扎实的实地调查获取相关数据,为全面、准确的评估打好基础。

## 参考文献

- [1]十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:513.
- [2]国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知[EB/OL].(2017-03-01)[2023-07-01].[http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/01/content\\_5172013.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/01/content_5172013.htm).
- [3]中华人民共和国公共文化服务保障法[M].北京:中国民主法制出版社,2016:2.
- [4]“十四五”公共文化服务体系建设规划[EB/OL].(2021-06-23)[2023-07-01].<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-06/23/5620456/files/d8b05fe78e7442b8b5ee94133417b984.pdf>.
- [5]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2023:24.
- [6]姜晓萍.统筹城乡中基本公共服务均等化研究:以四川省成都市为例[J].社会科学研究,2012(6):33-40.
- [7]杨林,王璐.城乡公共文化服务资源非均衡配置的影响因素及其改进[J].宏观质量研究,2017(3):119-132.
- [8]国家“十一五”时期文化发展规划纲要[M].北京:中国方正出版社,2006:16.
- [9]张桂琳.论我国公共文化服务均等化的基本原则[J].中国政法大学学报,2009(5):44-51.
- [10]张勤.论推进服务型政府建设与基本公共服务均等化[J].行政管理,2009(4):49-51.



- [11] 常修泽. 中国现阶段基本公共服务均等化研究[J]. 中共天津市委党校学报, 2007(2): 66-71.
- [12] 狄骥. 公法的变迁[M]. 郑戈, 译. 北京: 中国法制出版社, 2010: 33.
- [13] 黄新华. 从公共物品到公共服务: 概念嬗变中学科研究视角的转变[J]. 学习论坛, 2014(12): 44-49.
- [14] 柏良泽. “公共服务”界说[J]. 中国行政管理, 2008(2): 17-20.
- [15] 薛澜, 李宇环. 走向国家治理现代化的政府职能转变: 系统思维与改革取向[J]. 政治学研究, 2014(5): 61-70.
- [16] 陈昊琳. 基本公共文化服务: 概念演变与协同[J]. 国家图书馆学报, 2015(2): 4-9.
- [17] 陈威. 公共文化服务体系研究[M]. 深圳: 深圳报业集团出版社, 2006: 6.
- [18] 牛华, 安俊美. 我国公共文化服务的内涵及其社会价值探析[J]. 北方经济, 2009(16): 29-30.
- [19] 何义珠, 祝黎丽. 公共文化服务概念、功能演化: 从“福利”到“治理”[J]. 图书馆, 2022(3): 22-27.
- [20] 蒋晓丽, 石磊. 公益与市场: 公共文化建设的途径选择[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2006(8): 65-69.
- [21] 蒋永福. 文化权利、公共文化服务体系与公共图书馆事业[J]. 国家图书馆学报, 2007(4): 16-20.
- [22] 彭雷霆, 欧阳祥, 张灵均. 公共文化服务发展水平探析: 基于全国31个省(区、市)2015-2018年的实证分析[J]. 决策与信息, 2021(12): 38-49.
- [23] 赵益民, 姜晨旻. 基于熵值加权综合指数法的公共文化服务发展指数研究[J]. 国家图书馆学报, 2020(4): 75-89.
- [24] 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[M]. 北京: 人民出版社, 2011: 9-23.
- [25] 国家基本公共服务标准(2021年版)[EB/OL]. (2021-04-20)[2023-07-01]. [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/20/content\\_5600894.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/20/content_5600894.htm).
- [26] 边继云. 河北省城乡公共文化均等化存在问题及产生原因[J]. 河北科技师范学院学报(社会科学版), 2009(4): 58-61.
- [27] 王瑾. 江苏省城乡公共文化服务均等化过程中的困境及对策研究[J]. 淮海工学院学报(人文社会科学版), 2015(6): 96-99.
- [28] 张伟锋. 城乡基本公共文化服务均等化测评及推进路径研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2019: 84.
- [29] 李敏. 江苏基本公共文化服务动态供给特征及均等化路径探析[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2017(5): 67-73.
- [30] 姜晓萍, 康健. 实现程度: 基本公共服务均等化评价的新视角与指标构建[J]. 中国行政管理, 2020(10): 73-79.
- [31] 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[J]. 经济社会体制比较, 2013(1): 184-195.
- [32] 蒋建梅. 政府公共文化服务体系绩效评价[J]. 上海行政学院学报, 2008(4): 60-65.

## Evaluation on Equalization of Urban and Rural Basic Public Cultural Services and Its Index System Construction

Gan Daijun

**Abstract:** In recent years, with the promulgation and implementation of policies and regulations such as “the Law of the People’s Republic of China on the Protection of Public Cultural Services”, “Planning for the Construction of Public Cultural Service System in the 14th Five-Year Plan”, and “the National Basic Public Service Standards”(2021), China has gradually accelerated its efforts to promote common prosperity and equalize urban and rural basic public cultural services. To comprehensively and objectively measure the development degree of the equalization of basic public cultural services in urban and rural areas, and to provide theoretical references for improving national policies and implementing them efficiently, it is necessary to build a set of policy-oriented and targeted quantitative evaluation index system. The construction of the evaluation index system should be based on the authoritative provisions of the relevant national policies and regulations on the connotation of basic public cultural services, actively respond to the current practical needs of the equalization of basic public cultural services in urban and rural areas, and adhere to the evaluation principles of guidance, systematism, practicality and accuracy. Specifically, the evaluation index system of the equalization of basic public cultural services in urban and rural areas needs to include at least three primary indicators of “public cultural service facilities”, “public cultural service products” and “public cultural service activities”, as well as 23 secondary indicators. This index system not only closely corresponds to the national policy goal of accelerating the equalization of urban and rural basic public cultural services and development requirements, but also helps to enhance the operational effectiveness of relevant national policies and regulations and their performance appraisal.

**Key words:** urban and rural areas; basic public cultural services; equalization; evaluation indicators

责任编辑: 翊 明