广东省基本公共文化服务标准体系研究

■ 罗熙鸣　陈思嘉　何英蕾　徐 剑
（广东省标准化研究院）

摘　要：广东省基本公共文化服务标准化工作的开展需要基本公共文化服务标准体系从系统和整体的角度进行指导，但目前国家层面以及各省市尚未有正式发布的基本公共文化服务标准体系。本文结合相关政策文件和标准化理论，以广东为例，考虑广东实际，研究并建立广东省基本公共文化服务标准体系，以期明确基本公共文化服务标准化工作的重点和方向。

关键词：基本公共文化服务　标准　标准体系
DOI编码：10.3969/j.issn.1002-5944.2016.07.016

Construction of Guangdong Standards System Framework of Basic Public Cultural Services

LUO Xi-ming　CHEN Si-jia　HE Ying-lei　XU Jian
(Guangdong Institute of Standardization)

Abstract: To carry out the standardization work of basic public cultural services in Guangdong province requires the support and guidance from the standardization system framework. However, the system framework has not been officially launched by the Chinese Government and provincial government. Combined with relevant policy documents and standardization theories and based on the current status in Guangdong, the paper proposes to build the basic standards system of basic public cultural services in Guangdong province to point out the focus and direction of the relevant standardization work.

Keywords: basic public cultural services, standardization, framework

1　引 言

2013年11月，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，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”，党中央首次将基本公共文化服务标准化工作上升到重要决策的战略高度。2014年3月，由中国文化部牵头成立的国家公共文化

基金项目：本文受全国文化系统2014年度课题“以标准化推进基本公共文化服务均等化建设研究”和广东省重大决策咨询研究社会招标课题“广东省基本公共文化服务标准化研究”资助。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

服务体系建设协调组，在其制定的《基本公共文化服务标准化工作方案》（简称《工作方案》，下同）中，明确提出：实现各级政府保障责任和义务的标准化，公共文化设施建设、管理和服务的标准化，工作评价的标准化。2015年1月，国务院、中央办公厅下达的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》明确提出："建立基本公共文化服务标准体系。逐步形成既有基本共性又有特色个性、上下衔接的标准指标体系。"由此可见，基本公共文化服务标准体系的研究与建设已经成为覆盖全社会均等化的公共文化服务体系构建的迫切要求。

标准体系是标准化工作的一项基础性工作，基本公共文化服务标准体系建设具有重要的意义。一方面，统一思路，通过标准体系建设将文化系统工作思路和标准化工作原则和方法有机结合在一起。另一方面，统筹工作，整合基本公共文化服务业态，通过标准体系建设工作来指导基本公共文化服务标准化建设，并在标准体系建设中列明标准实施和评价机制，从而为基本公共文化服务标准化工作提供实施指南。

2 基本公共文化服务标准体系框架研究现状

2.1 第一阶段：标准化部门早期尝试

早在"基本公共文化服务"提出之前，国家层面已经启动对公共文化服务标准体系的研究。2012年8月国家标准委联合多个部局印发《社会管理和公共服务标准化工作"十二五"行动纲要》（简称《行动纲要》，下同），纲要中的主要目标指出"力争到2015年底，初步建成全面覆盖、重点突出的社会管理和公共服务标准体系"，最后以附图方式给出了包括公共文化体育标准子体系在内的社会管理和公共服务各个领域标准子体系的框架。其中，公共文化体育分体系如图1所示。

2.2 第二阶段：由文化部牵头成立国家公共文化服务体系建设协调组

2014年3月，由中国文化部牵头成立的国家公共文化服务体系建设协调组（包括标准化部门在内）在北京召开第一次全体会议。会议明确提出：争取在3到5年内逐步建立起较为完善的基本公共文化服务标准体系框架，这标志着以文化系统牵头，多系统协作的工作思路的确立。

2.3 第三阶段：文化部门提出标准体系思路

在十八届三中全会提出"促进基本公共文化服务标准化、均等化"之后，2014年7月，文化部办公厅《关于开展公共文化服务标准化等试点工作的通知》，其附件1《公共文化服务试点工作方案》（简称《工作方案》，下同）中的"四 主要任务"中的"（一）制定公共文化服务地方标准"将标准制修订划分成

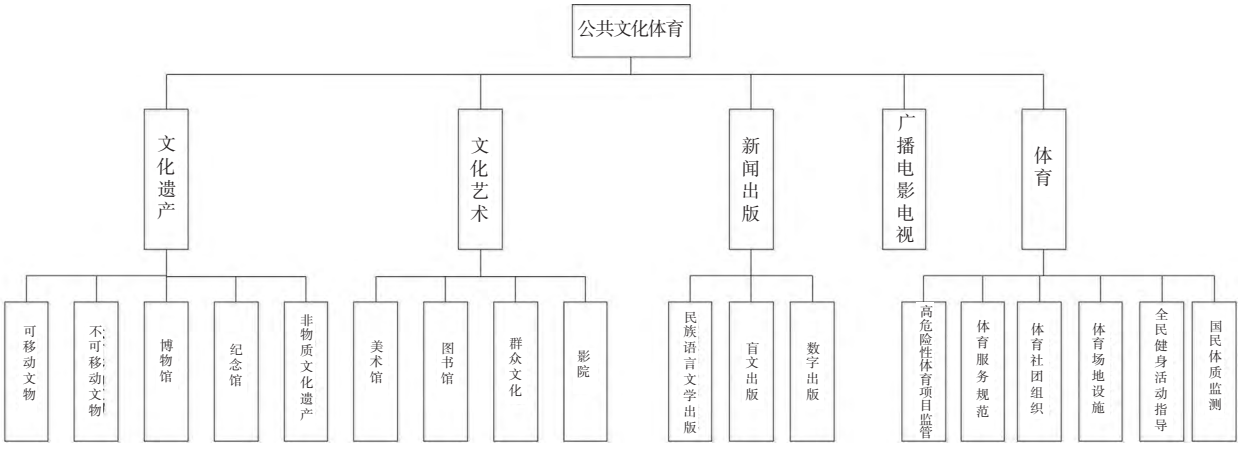


图1《行动纲要》之公共文化体育体系

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

三类："基本公共文化服务保障标准建设""公共文化技术标准建设""公共文化服务评价标准建设"。为了展现出文化系统的思路，我们结合这三部分内容，将其归纳成一个"不成文"的"标准体系"，如图2所示。

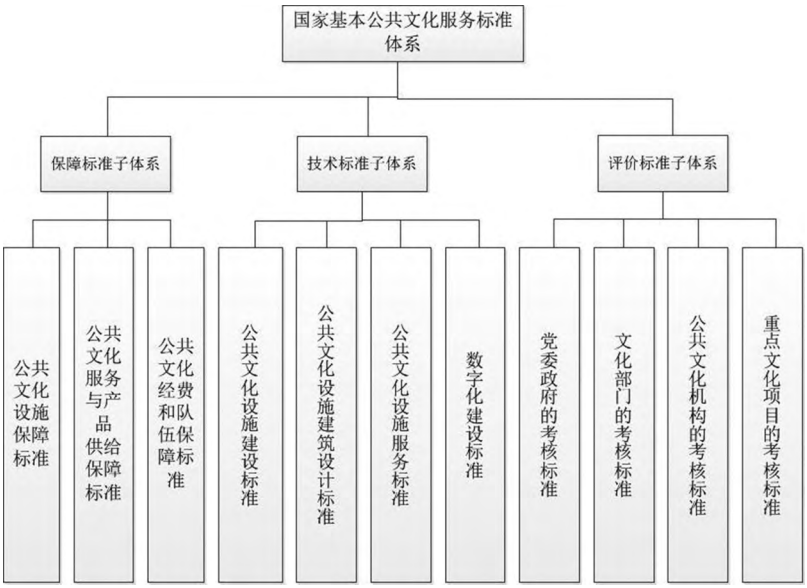


图2 根据《工作方案》归纳的"标准体系"

从图1和图2来看，我们可以看到文化部门和标准化部门《行动纲要》在思路上有一定的差异：（1）文化部门标准体系思路主要按基本公共文化服务的主体划分的。这种划分与标准化部门的《行动纲要》思路不同，它不强调文化服务业态的划分，它把所有文化服务业态中公共服务资源配置单独提取出来，并将其中政府要做的事情进行类别划分。其中保障标准主要集中针对的是公共资源配置的主体，尤其是政府主体，包括队伍、经费、设施、服务的制度建设，属于规划设计。技术标准主要集中于公共资源"软件"和"硬件"建设，包括各种设施设备的建设标准和服务标准，属于实施细则。（2）评价标准单列出来，厘定各级政府、文化部门、服务机构、文化项目的评价标准，将政府部门和文化服务机构使用的评价标准划分开来，分开看待。这与标准化部门的《行动纲要》思路上也有一定的差异。

2.4 第四阶段：正式在国家层面上出台指导标准和实施标准

2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》（简称《意见》，下同），以及《国家基本公共文化服务指导标准（2015－2020年）》（简称《指导标准》，下同）。国家未来5年的公共文化标准化和均等化工作，都会围绕这个标准展开。《指导标准》指出"基本公共文化服务"的项目与内容，即基本公共文化服务包括：读书看报、收听广播、观看电视、观赏电影、送地方戏、设施开放、参加文体活动。此外，《意见》提出建立基本公共文化服务标准体系。以人民群众基本文化需求为导向，围绕看电视、听广播、读书看报、参加公共文化活动等群众基本文化权益，确立国家基本公共文化服务指导标准，做到保障基本、统一规范。各地要根据国家指导标准，制定与当地经济社会发展水平相适应、具有地域特色的地方实施标准，逐步形成既有基本共性又有特色个性、上下衔接的标准指标体系。这标志着在基本公共文化服务范畴，正式在国家层面上出台指导标准和实施标准。

2.5 第五阶段：山东省的试点工作

国家标准委和国家文化部相继推出公共文化标准化试点项目，试点的成果为基本公共文化服务标准体系建设进一步提供实践依据。其中，山东省走在全国的前列。2015年6月山东省文化厅公布《山东省基本公共文化服务实施标准（2015–2020年）》。此外，山东威海市文化广电新闻出版局承担国家标准委"威海公共文化服务标准化试点"项目，对建立公共文化服务标准体系做了积极的探索，尤其以服务机构为核心基础上初步设计公共文化服务标准体系。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

3 广东省基本公共文化服务标准体系构建编制原则

3.1 充分结合目前文化系统和标准化领域已有的研究成果

正如上文指出，目前文化部门标准化工作主要围绕国家《指导标准》和地方实施标准展开，与标准化部门的标准化工作者思路存在不一致的地方。因此，制定体系必须融合两方面已有成果。一方面结合文化部门已有成果，尤其是国家《指导标准》；另一方面充分考虑相关领域与标准化部门中服务业组织标准体系相关性，尤其与GB/T24421.2-2009《服务业组织标准化工作指南 第2部分：标准体系》相关性。

3.2 强化标准实施和评价机制

国家文化部将评价标准子体系单列出来，体现出对评价机制的重视。这对于构建广东省基本公共文化服务标准体系是一个不错的启发。广东省一方面面临珠三角地区公共文化服务的各项标准制定和实施都与东翼、西翼和山区地域差异问题，另一方面面临居住在城市边缘地带的外来务工人员距离城市中心公共文化设施相对较远，难以享受服务成果等资源分配问题。这两个问题除了出台相关的标准外，更应该将标准实施和评价机制纳入标准体系之中，确保资源分配合理、到位。

4 广东省基本公共文化服务标准体系框架

以中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《意见》为核心，依据文化部办公厅下达《关于开展公共文化服务标准化等试点工作的通知》，以及GB/T 13016-2009《标准体系表的编制原则和要求》、GB/T24421.2-2009《服务业组织标准化工作指南 第2部分：标准体系》的要求，结合广东实际，对建立广东省基本公共文化服务标准体系进行初步的摸索与尝试。该框架共分为上层和下层两个部分，上层是广东省基本公共文化服务标准体系上层指导文件，下层是广东省基本公共文化服务标准体系。该框架上层指导文件为基本公共文化服务相关的法律、法规和规章，以及相关的资源配置标准化规定。标准体系框架包括服务通用基础标准、服务提供标准、服务保障标准、服务评价标准4个子体系。标准体系如图3所示。

4.1 广东省基本公共文化服务标准体系上层指导文件

4.1.1 广东省基本公共文化服务标准化适用的法律、法规和规章

主要包括国家层面的法律法规、部委、省下发的相关文件等。这些文件对“广东省基本公共文化服务标准体系”起指导作用。

4.1.2 广东省基本公共文化服务资源配置标准化规定

主要包括从中央和地方层面，针对政府保障功能，对基本公共文化服务的内容、种类、数量和水平，以及应具备的基本服务条件和各级政府的保障责任等具有明确性、保障底线性的文件等，尤其国家《指导标准》和地方实施标准。这些文件对“广东省基本公共文化服务标准体系”起基础保障性的作用。服务资源配置标准化规定可分为针对区域性的规定和特殊人群的规定两类。

（1）区域性服务资源配置标准化规定

针对某个行政区域如省、市、镇街等划定服务保障配置底线，并针对区域内发展较为滞后的地区制定倾斜性配置保障。文化部要求各省、地级市根据自身具体情况制定自身的实施标准。

（2）特殊人群服务资源配置标准化规定

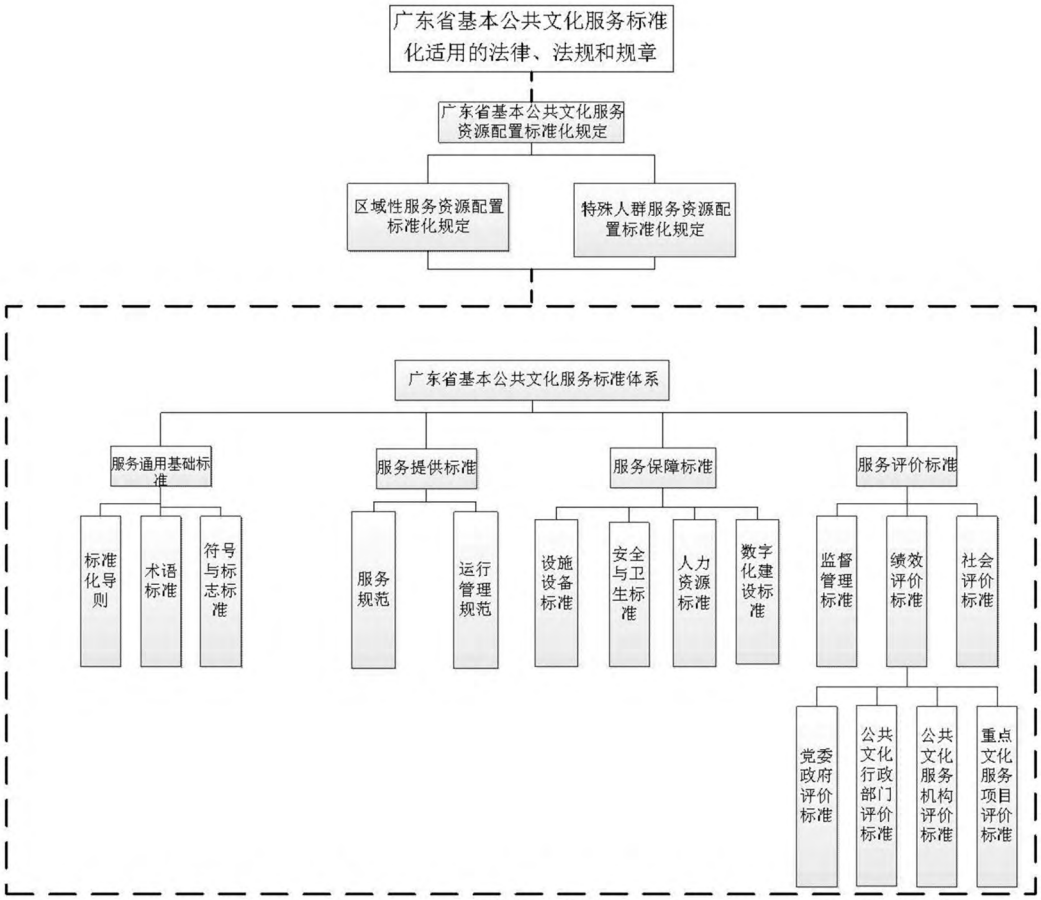
主要针对人口结构中的弱势社群进行的倾斜性的资源配置保障，如外来务工人员、学生、老年人等。作为外来人口大省，广东省应在这方面提出相关标准化规定。

4.2 广东省基本公共文化服务标准体系

4.2.1 服务通用基础标准子体系

广东省基本公共文化服务通用基础标准是其

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net



注1：上图虚线表示上排方框中的内容对标准体系的指导关系

注2：虚线方框表示完整的标准体系

注3：实线连线表示相关关系

图3 广东省基本公共文化服务标准体系框架

他标准制定和实施的基础，不受服务业组织的行业类型、运行模式、技术水平等因素限制。服务通用基础标准可包括但不限于：标准化导则、术语和缩略语标准、符号与标志标准等，如：GB/T25601-2010《中国文化遗产标志》、DIN EN15898-2011《文化遗产保护.主要常见术语及定义》。

4.2.2 服务保障标准子体系

广东省基本公共文化服务保障标准包括设施设备标准、安全与卫生标准、人力资源标准、数字化建设标准。设施设备标准包括基本公共文化服务设施和场馆的建筑用地指标、建筑设计、建设标准，以及设施设备的使用、维护、管理的标准，如GY/T179-2001《有线电视广播系统运行维护规程》。安全与卫生标准包括基本公共文化服务提供过程中保障生命和财产安全、公共卫生等的标准，如GB 9669-1996《图书馆、博物馆、美术馆、展览馆卫生标准》。人力资源标准包括基本公共文化服务领域从业人员的配备、要求和管理的相关标准，使所配备的基本公共文化人员符合本组织提供服务的要求，如GB/T25600-2010《博物馆讲解员资质划分》。由于目前基本公共文化服务日益以数字化形式实现其服务职能，数字化公共文化服务由于其低载体成本、靶向性强，日益受广大人民喜爱。因此本标准体系特设数字化建设标准。指以电子平台介质为载体的数字

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

文化产品和设施的建设标准，如公共电子阅览设备、公共电子出版物、数字资源等，其主要规范内容有数字化形式、数字化内容、数字化设施、服务反馈与评价等，相关标准有GB/T31219.2–2014《图书馆馆藏资源数字化加工规范 第二部分：文本资源》。

4.2.3 服务提供标准子体系

广东省基本公共文化服务提供标准包括服务规范和运行管理规范。服务规范包括基本公共文化服务机构为满足顾客需求，根据服务项目的环节、类别等属性而规定的特性要求，以及实现过程中的服务提供的方法、手段、流程、要求等内容。特性要求可以是定量的或定性的，如GB/T28220–2011《公共图书馆服务规范》。运行管理规范包括基本公共文化服务机构的管理事项和工作机制的运作、实施、控制等的规范，包括各个过程的输入、输出，以及全面协调过程之间的相互匹配等内容，如GB/T 28227.1–2011《文化服务质量管理体系实施指南 总则》、GB/T28227.2–2011《文化服务质量管理体系实施指南 室内博物馆》。

4.2.4 服务评价标准

服务评价标准指在服务提供过程中，对服务有效性、适宜性和服务对象满意度进行评价的规范性文件。监督管理标准包括基本公共文化服务标准在实施过程中政府管理，以及社会监督的活动的规范性文件，主要包括年度报告和信息披露、公众监督等内容。绩效评价标准包括以服务效能为导向，制定公共文化服务考核指标，并以考核指标作为考核评价领导干部政绩、服务机构效能、文化部门绩效及重大文化服务项目的重要内容。社会评价标准包括公众参与公共文化服务渠道，感知公共文化服务后，文化需求或是服务是否到位的标准和指标。社会评价标准引导公众最大限度地表达其文化需求和评价并实现有效地回应转化，形成自下而上、以需求为导向、整合公众评价的公共文化服务需求反馈机制。

5 结 语

本标准体系在“东莞市创建国家公共文化服务标准化试点”项目实践中得到进一步应用。该标准体系在实际应用中整合标准化技术机构和公共文化主管部门和思路，得到国家文化部领导和专家的认可，顺利通过项目评审 。

“广东省基本公共文化服务标准体系”的构建有利于通过标准体系，系统认清基本公共文化服务标准化工作的重点和方向，提出标准制修订建议和标准化对策建议，避免盲目性，并从系统和整体的高度指导我省基本公共文化服务标准化工作的开展，做好标准化工作的顶层设计。但我们仍然要意识到，标准体系归根到底是标准制定的一个规划与蓝图。日后还需要不断制定和完善体系中的标准，支撑标准体系。

此外，在加快标准制定步伐的同时，还应注重标准研制的协同性。例如：在标准体系中，资源配置标准规定了服务设施布局、规划，服务提供的种类和频次，服务机构和人员配置和要求等，但所提供的服务产品的质量和水平、服务的效能，则需要相关的服务保障标准和服务提供标准对资源配置标准实施过程的规范，并且需要服务评价标准作为支撑。只有各类标准之间协调和匹配，标准的实施效果方能到位。

参考文献

[1] 李上. 公共服务标准化体系及评价模型研究[D]. 中国矿业大学，2010（10）.

[2] 阮可. 推进浙江基本公共文化服务标准化均等化的思考[J]. 今日浙江，2014（5）.

[3] 张仁汉.以标准化手段推进浙江基本公共文化服务建设[J]. 浙江社会科学，2015（5）.

作者简介

罗熙鸣，硕士研究生，主要研究方向为公共服务标准化、现代服务业标准化。

（责任编辑：马 磊）

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net