周艳，葛书学. 基本公共文化服务供给均等化评价与优化［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2023，22（2）：75-85.
ZHOU Yan，GE Shuxue. Equalization evaluation and optimization of basic public cultural service supply［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2023，22（2）：75-85.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2023.02.009

基本公共文化服务供给均等化评价与优化

周艳，葛书学
（安徽财经大学 财政与公共管理学院，安徽 蚌埠 233030）

摘 要：基本公共文化服务均等化，是全面建成小康社会与实现共同富裕的应有之义与实施路径。以2011—2019年期间我国31个省份区划的基本公共文化服务供给作为研究对象，通过统计分析与泰尔指数实证分析方法，验证并度量城乡之间、区域之间的供给非均等化程度，剖析造成非均等化的成因主要包括城乡文化经费投入不均衡、公共文化服务供给的缺位和错位等。建议构建公共文化服务均等化的资金可持续投入体系、提升文化资源供给侧的总体规模和质量。这些为保障并实现全体公民的文化权利具有重要意义。

关键词：基本公共文化服务；均等化；城乡差异；区域差异；泰尔指数
中图分类号：F328；F812.8 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2023）02-0075-11

基本公共文化服务均等化，是保障并实现公民文化权利的重要途径，也是全面建成小康社会、实现共同富裕的应有之义和实施路径。为此，党中央、国务院进行了系列顶层设计，制定并颁布相应政策文件。2006年党的十六届六中全会第一次正式提出“基本公共服务均等化”，均等化目标包括教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施和社会治安；党的十七届六中全会（2011）指出“加强公共文化服务是实现人民基本文化权益的主要途径”，并且2020年文化改革发展的重要目标之一就是“覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立，努力实现基本公共文化服务均等化”；国务院“十三五”推进基本公共服务均等化规划（2017）指出到2020年总体实现基本公共文化服务均等化，完善体系，健全体制机制，提高均等化水平；党的十九届五中全会（2020）部署“十四五”时期的文化建设，提出“要提升公共文化服务水平，推进城乡公共文化服务体系的一体化建设”。上述国家的重要政策为基本公共文化服务均等化的实现提供坚实支撑、指明前进方向。

一、文献综述

基本公共文化服务均等化，要求在资源环境没有较大优势的国家和地区，政府运用公共财政、实施公共政策，使得全体公民享有的基本公共文化服务水平相差无几。根据现有研究，公共文化服务均等化主要体现在以下三方面：第一，全体公民享有基本公共服务的机会应该均等；第二，全体公民享有基本公共服务的结果应该大体相等；第三，在提供大体均等的基本公共服务的过程中，尊重社会成员的自由选择权[1]。也有学者从缩小城乡差异、区域差异视角界定均等化，于志勇认为，农村公共文化服务均等化（包含均衡化与对称化）应表现为以下三个层面：其一，农村公共文化服务与其他基本公共服务，尤其是经济发展相一致；其二，城市居民（市民）与农村居民（村民）能够享受到服务水平一致的文化服务，即做到公共文化服务的城乡统筹发展；其三，同一区域的农民有平等的机会享受公共文化产品，能

收稿日期：2022-03-22 **修回日期：**2022-08-06
基金项目：国家社科基金项目“城乡融合视阈下的农村基本公共文化服务供给机制优化研究”（18BJY204）；安徽省妇联、安徽省教育厅2022年度妇女理论研究重点课题项目（2022-FNYJ-002）；安徽省社科联创新发展研究项目“新时代公共文化服务可及性研究”（2020CX168）；安徽省高校优秀青年人才支持计划重点项目（gxyqZD2019028）
作者简介：周艳，研究方向：农村公共文化，农村财政理论。

够享受大体均等的公共服务[2]。

现有文献关于均等化量化研究的测度，主要采用均等化系数法、差异系数法、泰尔指数法和基尼系数法等，并集中以公共服务均等化作为研究对象，具体到基本公共文化服务均等化的研究较缺乏。而有限的关于基本公共文化服务均等化研究，主要以全国作为研究视域，结论亦不尽然一致。刘淑萍、辛冲冲、周全林等运用泰尔指数法分析中国基本公共文化服务区域间均等化水平，分析结果表明基本公共文化服务的区域间差异程度在缩小，但区域内部的差异化较大[3]；傅才武、张伟锋采用基尼系数法分析基本公共文化服务均等化，得出我国基本公共文化服务均等化程度不高，已达失衡状态的总体结论，并认为公共文化财政投入以及公共文化产品供给的区域差异化加剧，制约着基本公共文化服务的均等化进程[4]；王晓洁运用泰尔指数论证了中国东、中、西三大地区间基本公共文化服务的非均等化水平呈下降趋势，但大区域内部各省区间的非均等程度有所提高[5]；王洛忠、李帆运用基尼系数测度地区间基本公共文化服务均等化的相对差距，结果表明地区间基本公共文化服务不均衡，并且中西部地区的均等化程度高于东部地区[6]。此外，范柏乃、傅衍、卞晓龙，张文礼、侯蕊、赵昕等以浙江、甘肃等个别省份为样本，分析基本公共文化服务的均等化程度，并提出适合相应省区的政策建议[7, 8]。

现有文献基于不同视角、方法对基本公共文化服务进行了一定的研究，并对我国城乡、区域间公共文化服务供给存在的非均衡性达成共识。伴随着各级政府在公共文化服务领域投入的稳定增长态势，城乡之间、区域之间供给差异化程度的量化比较、成因分析以及如何有效促进均等化的实现，值得深入探究思考，这也是本研究初衷与目标。

二、基本公共文化服务供给均等化统计分析

从整体来看，我国文化领域的公共支出存在非均衡性，我国各省份间基本公共文化服务的均等化程度不高较为明显。各省级政府文化体育与传媒支出的总体水平差异较大，落实到人均文化体育与传媒支出就更为明显。2019年在文化领域水平方向上每个省级政府公共财政支出之间的非均等化现状如表1所示。就省际文化体育与传媒财政支出总规模而言，发达省份北京、江苏、浙江的文化体育与传媒支出分别为279.32亿元、264.53亿元和203.26亿元，而同期宁夏、青海最少。在人均文化体育与传媒支出方面，前四名分别是西藏、北京、上海、青海，河南、安徽、黑龙江、广西、云南、重庆的排序处在最后几位。

（一）公共文化服务供给的城乡非均等化

农村公共文化发展的物质保障是充足而稳定的资金投入，由于公共文化服务和其他公共产品一样具有非竞争性和非排他性，投入主体是各地方政府，依赖财政支出。自2001年农村税费改革以来，基层政府的收入降低，如果在总量保持不变的情况下必定会压缩文化软支出，大力发展农村经济。城市经济社会发展优于农村，必然公共文化服务也优于农村，而当前我国偏远农村地区基本公共服务供给水平不仅远低于城市还低于平均水平。

1. 城乡间文化资源财政投入差距大

我国在2011年对县级以上文化单位投入为205.5亿元，占全国文化总投入的52.3%，而对县及县及以下文化单位投入仅为187.12亿元，占全国文化总投入的47.7%左右。2015年，全国公共文化财政支出总额为682.97亿元，只占国家财政总支出的0.39%；县以上文化事业费352.84亿元，占比51.7%，农村文化事业费330.13亿元，占比48.3%，直到2015年对县及县及以下文化单位的投入一直低于对县级以上的文化单位投入。国家对县及县以下文化单位的支出不断增加，在2016年赶超县以上文化单位。在2016年，全国文化事业费770.69亿元，文化事业费占财政支出的比重0.41%（发达国家一般为1.00%），人均文化事业费55.74元；农村文化事业费399.68亿元，平均每个县投入为0.27亿元。具体如表2所示。

2. 城乡间文化馆（站）公共服务供给差距大

2019年我国乡镇文化站机构数为33 530个，从业人员为109 630人，平均到每个乡镇文化站仅有3～4名从业人员；而城市文化馆（站）有10 543个，有80 438名从业人员，城市文化馆

表1 31个省级政府2019年文化体育与传媒领域支出均等化测评

	文化体育与传媒支出（亿元）	与全国均值的差额	人均文化体育与传媒支出（元/人）	与全国均值的差额
北京	279.32	147.50	1296.99	1005.12
天津	46.41	−85.41	297.15	5.28
河北	158.00	26.18	208.11	−83.75
山西	112.24	−19.58	300.99	9.12
内蒙古	119.34	−12.48	469.92	178.06
辽宁	85.98	−45.84	197.58	−94.29
吉林	71.75	−60.07	266.66	−25.21
黑龙江	54.70	−77.12	145.82	−146.05
上海	179.87	48.05	740.77	448.90
江苏	264.53	132.71	327.79	35.93
浙江	203.26	71.44	347.45	55.58
安徽	87.98	−43.84	138.21	−153.66
福建	104.00	−27.82	261.77	−30.10
江西	87.60	−44.22	187.74	−104.13
山东	189.50	57.68	188.18	−103.69
河南	127.87	−3.95	132.65	−159.22
湖北	148.53	16.71	250.60	−41.27
湖南	144.83	13.01	209.34	−82.53
广东	350.33	218.51	304.08	12.21
广西	76.33	−55.49	153.89	−137.98
海南	56.34	−75.48	596.37	304.50
重庆	55.24	−76.58	176.81	−115.06
四川	196.48	64.66	234.60	−57.27
贵州	68.76	−63.06	189.79	−102.08
云南	77.90	−53.92	160.35	−131.51
西藏	57.55	−74.27	1641.47	1349.60
陕西	127.58	−4.24	329.14	37.27
甘肃	84.85	−46.97	320.50	28.63
青海	42.39	−89.43	697.41	405.54
宁夏	25.85	−105.97	372.12	80.26
新疆	92.14	−39.68	365.17	73.30
全国均值	121.85		371.27	

数据来源：国家统计局；由于篇幅限制，仅罗列2019年的计算结果

表2 2011—2019年城乡文化事业费投入

亿元、%

	投入	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
总量	城市	205.50	243.08	272.67	292.12	352.84	371.00	398.35	424.96	516.91
	农村	187.12	237.02	257.82	291.32	330.13	399.68	457.45	503.37	548.11
比重	城市	52.30	50.60	51.40	50.10	51.70	48.10	46.50	45.80	48.50
	农村	47.70	49.40	48.60	49.90	48.30	51.90	53.50	54.20	51.50

数据来源：中华人民共和国文化和旅游部. 文化发展统计分析报告

（站）平均拥有从业人员为7～8名；城市文化馆（站）平均拥有从业人员数是农村的2.33倍。其次，在专业技术人员方面：城市文化馆（站）的专业技术人才为45 018人，专业技术人员占从业人员比重为55.97%；乡镇文化站有31 254名专业技术人才，专业技术人员占从业人员比例为

28.51%；在专业技术人员占从业人员比重方面，城市文化馆（站）比乡镇文化站高，是乡镇文化站的1.96倍。具体如表3所示。可见，城市文化馆（站）平均从业人员数与专业技术人员都多于农村，差距巨大。

表3 2019年我国群众文化机构人员城乡对比

项目	机构数（个）	从业人员（人）	专业技术人才	平均每个机构从业人员	专业技术人员占从业人员比重（%）
城市文化馆（站）	10 543	80 4380	45 018	7.63	55.97
乡镇文化站	33 530	109 630	31 254	3.27	28.51

数据来源：2020年中国文化文物统计年鉴整理并计算得出

3. 城乡间艺术表演公共服务供给差距大

我国文化服务的出发点是以人民为中心。2019年，全国艺术表演农村演出171.27万场，赴农村演出场次占总演出场次的57.94%；农村观众7.68亿人次，农村观众占总人数的62.43%，如表4所示。由表4中可知，艺术表演团体在农村演出场次和观众数达到一半以上，尽管农村演出场次和观众数呈现波动转折态势，但是总体数量和人数比初始年份有较大增长。

表4 艺术表演团体演出场次及观众数

艺术团体	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
农村场次（万场）	100.67	81.16	105.07	114.04	139.08	151.6	184.31	178.82	171.27
农村占国内场次比重（%）	68.67	64.94	64.54	66.66	66.46	66.19	63.09	57.53	57.94
国内观众（亿人次）	7.46	8.28	9.01	9.10	9.58	11.81	12.47	11.76	12.3
农村观众（亿人次）	4.39	5.21	5.30	5.59	5.85	6.21	8.3	7.79	7.68
农村观众占国内观众比重（%）	58.86	62.92	58.85	61.42	61.07	52.57	66.54	66.26	62.43

数据来源：《中国文化文物与统计发展年鉴》作者整理计算得到

（二）公共文化服务供给的区域非均等化

1. 区域间文化资源财政投入差距较大

2020年我国分地区文化单位的文化事业费，东、中、西部分别为：491.62亿元、269.78亿元、301.64亿元[①]，各区域近年文化事业费规模如下表5所示。中西部的文化事业费远低于东部地区，因为中西部的经济发展水平低于东部；而中部低于西部地区，是因为财政转移支付给西部的较多。

表5 我国分地区文化事业费总量及占比（单位 亿元、%）

	年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
总量	全国	392.62	480.10	530.49	583.44	682.97	770.69	855.80	928.33	1065.02
	东部	174.18	211.56	231.41	242.98	287.87	33.62	381.71	416.24	478.15
	中部	91.36	107.78	120.01	133.46	164.27	184.80	213.30	232.71	265.31
	西部	108.59	139.53	152.16	171.15	193.87	218.17	230.70	242.93	277.97
所占比重	东部	44.40	44.10	43.60	41.60	42.10	43.30	44.60	44.80	44.90
	中部	23.30	22.40	22.60	22.90	24.10	24.00	24.90	25.10	24.90
	西部	27.70	29.10	28.70	29.30	28.40	28.30	27.00	26.20	26.10

数据来源：国家文化和旅游部2020年文化发展统计公报

① 根据国家统计局划分，我国东部地区包括北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南、河北11个省市；中部地区包括吉林、黑龙江、山西、湖南、湖北、河南、安徽、江西8个省份；西部地区包括四川、重庆、内蒙古、广西、云南、贵州、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、西藏12个省份。

2. 区域间公共图书馆公共服务差距较大

在区域间公共图书馆公共服务方面，东部的人均拥有公共图书馆藏量、总流通人次和每万人拥有公共图书馆建筑面积，不管是平均值还是中位值都超出全国水平不少，而中部只有总流通人次的中位值超出全国平均水平，西部也只有每万人拥有公共图书馆建筑面积的平均值超出全国平均水平。如人均拥有公共图书馆藏量，2019年东部平均值有1.24册，全国的平均值有0.79册，而中部、西部分别只有0.58册和0.65册，具体如表6所示。

表6 我国区域间公共图书馆文化服务统计分布差异性分析（2019年）

区域	统计分布状况	人均拥有公共图书馆藏量（册）	总流通人次（万人次）	每万人拥有公共图书馆建筑面积（平方米）
东部	平均值	1.24	5105.00	156.60
	中位值	1.07	3123.00	141.20
中部	平均值	0.58	2399.63	101.66
	中位值	0.56	2338.00	93.50
西部	平均值	0.65	1183.92	125.56
	中位值	0.60	1153.50	120.80
全国	平均值	0.79	2907.58	121.40
	中位值	0.66	1969.00	121.40

数据来源：国家统计局（2020年）作者整理计算得出

3. 区域间广播电视公共服务差距较大

我国2019年广播、电视节目综合人口覆盖率较高，平均值都超过了99%，中、东部中位值也超过了99%，西部地区中位值稍微低于中、东部地区，离实现区域间广播电视节目综合人口全覆盖更近了一步，如表7所示。全国东、中、西部地区有线广播电视实际用户比重的平均值和中位值大致相近，东部比重最高，66%左右；西部次之，42%左右；中部比重最低，39%左右，中、西部的比重都不到一半，地方政府要重视对两个区域的文化投入，我国区域间广播电视公共服务存在较大的差异。

表7 我国区域间广播电视公共文化服务统计分布差异性分析（2019年）

区域	统计分布状况	广播节目综合人口覆盖率（%）	电视节目综合人口覆盖率%	有线广播电视实际用户比重%
东部	平均值	99.67	99.69	66.57
	中位值	99.73	99.82	65.51
中部	平均值	99.32	99.50	38.61
	中位值	99.40	99.53	39.77
西部	平均值	99.53	99.64	41.93
	中位值	98.69	98.94	42.09

数据来源：国家统计局（2020年）作者整理计算得出

4. 区域间艺术表演公共服务差距较大

我国区域间艺术表演公共文化服务统计结果如表8所示。2019年中部地区的演出场次的平均值最大，达到16.96万场次，当然观众人次也最多，为6420.07万人次；西部地区演出场次的平均值最低，仅为4.62万场次，观众人次也最少，仅仅有1938.09万人次。东部演出场次的中位值略大于中部，西部最小，仅达到3.44万场次；中部地区的演出观众人次最大，为4167.22万人次，东部次之，为2600.81万人次。

三、公共文化服务供给均等化实证评价

（一）指标说明

通过借鉴现有的学术研究，从地区经济发展

表8 我国区域间艺术表演公共文化服务统计分布差异性分析（2019年）

区域	统计分布状况	艺术表演团体		艺术表演场馆	
		演出场次（万场次）	国内演出观众人次（万人次）	演出场次（万场次）	观众人次（万人次）
东部	平均值	9.59	4373.35	7.24	668.73
	中位值	7.83	2600.81	3.63	563.31
中部	平均值	16.96	6420.07	3.66	412.92
	中位值	7.44	4167.22	2.28	375.92
西部	平均值	4.62	1938.09	1.62	151.47
	中位值	3.44	1751.49	1.44	139.33

资料来源：《中国文化文物和旅游统计年鉴》（2020年）作者整理计算得出

水平[10]、人口分布（GDP和地区人口数）等方向分析基本公共文化服务支出的总体差异和地区差异，考察地区是中国31个省级行政区。文中所用数据主要来源为《中国文化文物统计年鉴》，考虑到价格因素会影响数值的准确性，所以将2011年看为基期，分析平减换算后的实际值。

（二）研究方法

本研究拟分析中国公共文化服务支出的区域间差异水平及原因，鉴于此，采用广为度量公共服务均等化水平且参考价值较高的泰尔指数法[11]，利用2011～2019年中国公共文化服务支出统计数据测度均等化程度。具体计算公式如下：

1. 总体泰尔指数

$$TI=\sum_{i=1}^{n}\frac{CE_i}{CE}\ln\left(CE_i/CE\right)/\left(P_i/P\right) \quad (1)$$

式中，TI代表从人口分布角度分析公共文化服务支出非均等化程度的总体泰尔指数；i=1，2，…，31，分别代表31个省级政府；CE_i代表各个省级政府的公共文化事业费；CE代表全国公共文化服务支出额；P_i代表每个省级政府的人口数；P代表全国31个省级政府的总人口。

上述公式（1）测算的泰尔指数值反映的是每个省级政府公共文化服务支出与地区人口分布的适配性，当TI=0时，意味着该省均等化程度达到极大值，即公共文化服务支出与地区人口数量适配度最高；反之，则该省存在非均等化现象，值越接近0，公共文化服务资源配置效率越高。

2. 泰尔指数分解

$$TI=TI_{区域内}+TI_{区域间} \quad (2)$$

$$TI_{区域内}=\sum_{j=1}^{3}\left(CE_j/CE\right)TIj \quad (3)$$

$$TI_j=\sum_{i=1}^{n}\frac{CE_{ji}}{CE_j}\ln\left(CE_{ji}/CE_j\right)/\left(P_{ji}/P_j\right) \quad (4)$$

$$TI_{区域间}=\sum_{j=1}^{3}\frac{CE_j}{CE}\ln\left(CE_j/CE\right)/\left(P_j/P\right) \quad (5)$$

$$贡献率=TI_{区域内}/TI+TI_{区域间}/TI=1 \quad (6)$$

其中，公式（4）中TI_j代表从人口分布角度测算出的第j个地区公共文化服务支出均等化程度的泰尔指数，CE_{ji}和P_{ji}分别代表第j地区内第i个省级政府公共文化事业费支出及对应的人口数，j=1，2，3，是指按照地理位置划分的东、中、西部地区；公式（5）中CE_j和P_j分别代表第j个地区加总的公共文化事业费与对应的人口数。同样地，从地区经济发展水平角度分析并计算我国公共文化服务支出均等化程度的泰尔指数与它的分解公式，可以对上述公式(1)～(6)进行相应变量替换得出。

（三）泰尔指数测算及结果分析

1. 总体泰尔指数

利用公式（1）可分别测算出2011～2019年基于人口和地区生产总值两个维度下测度公共文化服务支出均等化水平的总体泰尔指数，测算结果如图1所示。

观察图1的曲线，我们从人口分布和地区生产总值分布两个不同分析角度测算出的总体泰尔指数值，两条曲线在考察期内的整体波动趋势大致相同，都表现为不规律的蛇形走向，上下波动幅度较明显。从地区人口分布角度测度的泰尔指数值降幅略微平缓，其中最大值为2012年的0.1012，最小值为2015年的0.0659，期间呈“上升－下降－上升－下降－上升”的波动趋势；而从地区生产总值分布角度测度的泰尔指数值变化曲线在另一个分布角度测度曲线的上方，从地区生产总值分布角度测出的最大值为2012年的

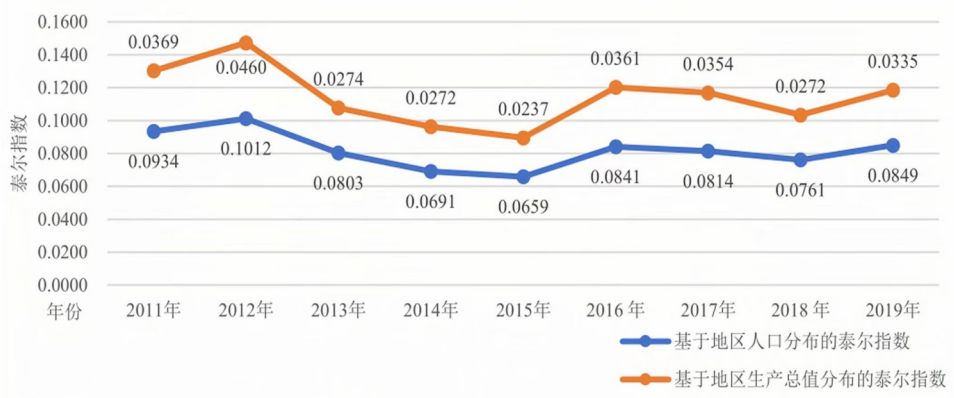


图1 基于人口规模和地区生产总值的总体泰尔指数变化趋势

0.0460，最小值为2015年的0.0237，“十二五”以来一直在波动起伏，“十三五”的前几年一直在下降，2018年达到最低，而2019年有小幅反弹，达到0.0335。与2011年相比，2019年上述两个不同角度测算的泰尔指数值下降幅度分别是9.10%和9.21%，说明基本公共文化服务支出与人口分布、地区生产总值的适配性均有向好趋势但是增速有待提高。基于完全均等化的维度分析，两个不同视角测算的泰尔指数值与零值的差异程度不小，这反映出各省级政府在公共文化服务领域的支出与其地区人口分布、生产总值的适配性仍有待提高，也就是说各地区虽然增加了公共文化领域的支出，但是产出效率没有达到最大，而且财政投入与人口规模、经济发展水平不同步的问题仍亟需解决。

2. 总体泰尔指数分解测度及结果说明

从人口规模分布视角分析中国公共文化服务支出差异性程度的总体泰尔指数分解结果如表9所示。对比区域间与区域内的泰尔指数值，差别很大。由表9可知，纵向分析考察期内区域间泰尔指数值，中间有几年的小幅度波动但是整体呈现下降趋势，到2019年泰尔指数值最小，降至0.0229；再分析区域内泰尔指数值，虽然变化趋势不明显但是一直在上下波动，其中2017年泰尔指数值最小，为0.2600。从二者对总体泰尔指数的贡献率来看，区域间和区域内泰尔指数对总体泰尔指数的贡献率大体上变化走势相反，前者大体呈减少的趋势，后者是增长的趋势，截至2019年贡献率值分别为7.01%和92.99%，前者是后者约13.26倍。由此可见，各地区间的公共文化服务资源配置逐渐均衡，但是各个地区不同省份之间的资源配置差异较大，因此区域内资源配置的问题导致中国公共文化服务支出地区的差异。

表9 基于人口分布的中国各地区公共文化服务支出泰尔指数分解值

年份	$TI_{区域间}$	$TI_{区域内}$	TI	贡献率（%）	
				$TI_{区域间}$	$TI_{区域内}$
2011	0.0297	0.2975	0.3273	9.0881	90.9119
2012年	0.0355	0.2982	0.3338	10.6481	89.3519
2013年	0.0334	0.2681	0.3015	11.0648	88.9352
2014年	0.0293	0.2834	0.3126	9.3616	90.6384
2015年	0.0238	0.2714	0.2952	8.0574	91.9426
2016年	0.0239	0.2923	0.3162	7.5726	92.4274
2017年	0.0253	0.2600	0.2853	8.8622	91.1378
2018年	0.0232	0.3098	0.3329	6.9538	93.0462
2019年	0.0229	0.3042	0.3272	7.0129	92.9871

注：根据公式（2）~（6）测算而得

3. 三大地区内各省份泰尔指数测算及结果分析

通过上述泰尔指数的分析，我们明确了中国公共文化服务支出分布不均衡的缘由，下面将进一步分析三大地区内不同省份的差异性。从空间变化特征来看，各地区区域内差异程度比较显著。如表10所示，根据泰尔指数均值大小进行排序，排名的先后顺序分别是东部地区、西部地区、中部地区。因为东部地区区域内差距显著性较强，因此其公共文化服务支出非均等化所占权重最高，次之为西部地区，最后为中部地区，所占权重相对较小。

通过计算三大地区内部各省份的泰尔指数值，可以进一步分析区域内的差异程度。

排名第一的是东部地区，其区域内非均等化

表10 基于人口分布视角三大地区公共文化服务支出均等化程度的泰尔指数值

年份	TI_j		
	东部地区	中部地区	西部地区
2011年	0.1689	0.0542	0.0534
2012年	0.1680	0.0465	0.0595
2013年	0.1473	0.0444	0.0566
2014年	0.1539	0.0481	0.0636
2015年	0.1414	0.0523	0.0638
2016年	0.1562	0.0513	0.0674
2017年	0.1230	0.0539	0.0715
2018年	0.1565	0.0666	0.0722
2019年	0.1564	0.0592	0.0723
均值	0.1524	0.0529	0.0645

注：TI_j代表各个划分地区的泰尔指数，j＝1，2，3；表中数值利用公式（6）计算

情况最严重，考察期内泰尔指数年均值达0.1524，是非均等化程度最小地区的2.88倍。各地区内部公共文化服务支出差异程度如表11所示。由表11可知，该区域分布不均衡的主要原因是省域差距较大，即省份间呈现两极分化态势，正负值相对。泰尔指数值为正值的省份可能与自身的经济发展水平、较完善的公共文化服务体系分不开；而泰尔指数值均始终保持负值变化的省份可能是公共文化服务投入不足，与人口比重不匹配等。

排名第二的是西部地区，考察期内泰尔指数均值是0.0645，仅仅比排序低于自己的地区稍高一些。广西、四川、贵州的泰尔指数值持续以负值状态呈现，总体变化趋势较平缓，至2019年未出现收敛态势；此外，新疆省于考察期内变化态势较为乐观，由2011年0.0230下降至2019年的0.0034，整体呈现缩小态势，特别是近几年均等化程度日益增加，也就是各省级政府分配在公共文化服务方面的资金与其人口分布的适配性有所改善，空间差异性在逐步缩小。

排名第三的是中部地区，其在观察年限里的泰尔指数均值是0.0529，相反，是均等化程度最高的地区。其中山西、吉林和湖北的泰尔指数值一直呈现正值，年均值分别是0.0558、0.0605和0.0393，观察各年的变动状况，湖北呈显著、上升的变动趋势，且截至2019年相较于2011年有较大幅度提升；与湖北变动趋势截然不同的是河南，尽管考察期内也为波动态势，但是高负值的状况保持较久，上升幅度相对偏小，截至2019年其值为－0.0636，相较于2011年上升16.76%，年均值却是－0.0580，这清楚的显示河南近十年来非均等化程度一直没有得到很好的改善；此外，黑龙江省的泰尔指数值偏离0值幅度相对较小，从2018年开始变为负值，其年均值为0.0140，至2019年黑龙江相比于初始年份均等化程度有较大幅度提升。

（四）基本公共文化服务均等化困境原因分析

实证结果表明我国基本公共文化服务均等化进展缓慢，确实存在着供给不均等困境，而造成困境的成因主要表现为以下几个方面：

1. 农村文化服务机构、人才匮乏

我国农村的公共文化服务机构主要涵盖博物馆、图书馆、文化站及县、乡镇文化馆等公共免费场所。实际情况是有些地方的文化馆（站）较少举办公共文化服务活动甚至直接不举办，尤其是村一级的公共文化服务场所和设施相当不健全，内部运行机制效率低下。

基层文化缺失从业人员、专业文化人才，农村出现了“空心化”“老龄化”和“内卷化”等现象。进行文化再生产所需要的人才稀缺，而从业人员又文化素养低、专业性不足、不懂得文化再生产。农村地区人才留用机制不完善，县、乡两级政府财权与事权不匹配，农村公共文化单位设施和制度都不完善，一方面吸引不了建设人才另一方面留不住合适人才。对比来看，城市的工资待遇更高，吸引大量农村地区的中青年劳动力离开家乡去外地工作，同时能享受更优质的公共文化服务。

2. 公共文化服务供给缺位、错位

城市经济发达，文化设施等基础设施不仅供应齐全且维护的较好；而农村文化场所建设年代较久远，设备严重缺乏，文化活动较少开展，农村居民的文化需求得不到满足。目前，线上服务开发利用率低，网络资源闲置，与线下服务脱节，限制了农村公共文化服务供给的便利性与可及性。

基层政府重经济轻文化、重形式轻建设，农村公共文化一直处于弱势地位。政府框定了人们的基本文化需求，为农村地区提供同质化的项目，导致供给错位现象的存在，离实现均等化还

表11 2011—2019年各地区内部公共文化服务支出差异程度的泰尔指数值

区域	省份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
东部地区	北京	0.092	0.099	0.093	0.086	0.074	0.094	0.073	0.089	0.089
	天津	0.019	0.011	0.014	0.026	0.029	0.021	0.023	0.026	0.026
	河北	−0.048	−0.048	−0.048	−0.048	−0.047	−0.048	−0.046	−0.047	−0.047
	辽宁	−0.018	−0.013	−0.019	−0.018	−0.020	−0.019	−0.020	−0.016	−0.016
	上海	0.144	0.136	0.118	0.136	0.119	0.120	0.097	0.140	0.141
	江苏	−0.019	−0.011	0.006	−0.010	−0.011	−0.008	0.000	−0.008	−0.007
	浙江	0.069	0.073	0.055	0.056	0.074	0.067	0.054	0.054	0.052
	福建	−0.009	−0.011	−0.009	−0.010	−0.007	−0.007	−0.009	−0.011	−0.011
	山东	−0.058	−0.059	−0.056	−0.056	−0.057	−0.059	−0.058	−0.056	−0.056
	广东	−0.009	−0.020	−0.020	−0.017	−0.017	−0.009	0.002	−0.022	−0.024
	海南	0.005	0.011	0.011	0.008	0.003	0.004	0.007	0.008	0.008
中部地区	山西	0.074	0.077	0.069	0.048	0.055	0.047	0.047	0.038	0.047
	吉林	0.072	0.051	0.059	0.076	0.062	0.046	0.046	0.061	0.071
	黑龙江	0.024	0.014	0.006	0.024	0.023	0.025	0.015	−0.003	−0.001
	安徽	−0.022	−0.034	−0.028	−0.031	−0.033	−0.029	−0.035	−0.037	−0.040
	江西	−0.016	−0.016	−0.016	−0.013	−0.014	−0.022	−0.019	−0.023	−0.004
	河南	−0.055	−0.048	−0.051	−0.055	−0.059	−0.064	−0.063	−0.064	−0.064
	湖北	0.002	0.018	0.018	0.014	0.036	0.053	0.066	0.095	0.052
	湖南	−0.027	−0.015	−0.013	−0.013	−0.018	−0.006	−0.003	−0.001	−0.002
西部地区	内蒙古	0.064	0.062	0.059	0.054	0.066	0.068	0.070	0.062	0.045
	广西	−0.040	−0.036	−0.034	−0.036	−0.033	−0.032	−0.036	−0.035	−0.033
	重庆	0.006	0.006	−0.001	−0.003	0.007	0.013	0.009	0.006	0.005
	四川	−0.030	−0.023	−0.020	−0.016	−0.016	−0.033	−0.037	−0.038	−0.043
	贵州	−0.023	−0.022	−0.026	−0.027	−0.027	−0.022	−0.011	−0.019	−0.023
	云南	−0.015	−0.029	−0.029	−0.023	−0.025	−0.024	−0.021	−0.004	0.013
	西藏	0.013	0.016	0.019	0.037	0.037	0.044	0.051	0.063	0.051
	陕西	0.007	0.007	0.026	0.011	0.004	−0.003	−0.011	−0.011	−0.012
	甘肃	0.006	−0.005	−0.005	−0.005	−0.010	−0.004	0.003	0.005	0.005
	青海	0.022	0.031	0.025	0.032	0.025	0.029	0.034	0.027	0.047
	宁夏	0.020	0.019	0.008	0.011	0.016	0.017	0.012	0.013	0.014
	新疆	0.023	0.034	0.035	0.029	0.022	0.013	0.009	0.004	0.003

注：由于篇幅有限，表中数据都保留为3位小数，但文章分析时仍保留4位小数

有很长的距离。

3. 财政对文化的投入经费不均等

公共财政主要将文化经费投入到城市中，农村需求大而投入经费不足，专项进行农村文化建设的经费基本上都是空缺，导致资源无法实现最优配置，利用率较低。地方政府注重见效快的文化设施建设，忽略后期的保养维护，最终建好的文化设施也无人问津，地方公共文化服务供给不均等引致的低效率或者效率为零。

4. 文化发展形成的阶层“差序结构”

在社会分工的基础上，形成了阶层差别，不同的阶层又形成不同的文化，不断加剧的阶层贫富差距对拥有的公共文化资源权利也有影响。一般较富裕的人群会对文化供给的期望值更高，有

的会在供给未达到期望值时主动表达自己的期望；相反，较贫困的人群对文化供给的期望值更低，大多时候是被动地接受已有的文化服务。由于城市和农村经济发展的差异性，贫困阶层的文化资源占有比富裕阶层少了许多。在2019年，城镇居民文化娱乐消费占消费支出的比重为4.6%，农村居民文化娱乐消费占消费支出的比重仅为2.2%，农村居民文化消费不足城市居民的一半。

五、促进基本公共文化服务均等化的政策建议

（一）结论

本研究选取2011—2019年31个省级政府面板数据，使用泰尔指数法对我国公共文化服务支出非均等化程度进行测度和分析，总结的观点如下：（1）总体泰尔指数均大致呈横向蛇形变动趋势，上下波动幅度较明显，即各省公共文化服务供给份额与相应的人口规模、GDP匹配度不高。（2）总体泰尔指数分解，表明三大地区的差异化趋势有所缩小且逐渐均等化，而区域内均等化程度不高且对总体泰尔指数影响较大，造成地区较大差异。（3）区域内省际间泰尔指数的空间变化，表明各地区区域内差异程度非常明显。造成非均等化的成因包括城乡文化经费投入不均衡、公共文化服务供给的缺位和错位等，建议从以下方面进行优化。

（二）政策建议

1. 提升文化资源供给侧的总体规模和质量

严格推进各地区的公共文化服务基础设施建设，强调各级政府展开对图书馆、博物馆、文化馆（站）等公共文化服务基础设施的维护与改善，推动创新建设乡镇、村层面的一体化综合性文化服务中心。例如，在广播电视公共文化服务供给方面，应该实行广播电视数字化建设全覆盖；在文艺演出公共文化服务供给方面，为偏远地区的居民定期、定量的提供受当地欢迎的文艺演出服务，满足当地居民的文化需求。

2. 统筹协调城乡、区域间的公共文化均等化水平

中央要发挥统筹协调的智能，对云南、青海等西部地区公共文化服务薄弱的省域加大扶持力度，充分利用北京、上海、江苏、浙江等东部地区公共文化服务优质省域的模范带头效用。可以形成“一带一”或者“多带一”的跨区域合作模式，促进长三角、珠三角等重点区域和服务供给薄弱区域的公共文化服务均等化。特别注意对边远农村地区的公共文化服务建设，保障每个县级文化馆和村文化活动室的基础设施最低标准，打通公共文化服务“最后一公里”。

3. 构建公共文化服务均等化的资金可持续投入体系

自中华人民共和国成立以来，我国经济建设占主导地位，财政对文化的投入较少，不论是总体规模还是相对规模都较小，政府应该根据文化需求优化财政支出结构，提供更多更好的公共文化服务。由于分税制改革以来，中央与地方的财权、事权与支出责任界限模糊，导致地方政府“钱少事多”“心有余而力不足”，应当对中央与地方的财权、事权与支出责任有个具体的规定，避免财权上收、事权下放而基层政府财政负担超额的情况，保证地方政府的财权、事权与支出责任相匹配，让贫困地区的乡镇居民能够享受到公共文化服务，提升基层政府提供公共服务的能力。

4. 推广、升级国家级文化资源共享工程

国家要进行公共文化信息资源共享的全国建设，首先坚持的是公益性，搭建公共数字文化资源整合平台的导向是满足用户需求，更新完善用户界面，提供查询指导，平台应易操作。其次是升级打造“智能化共享工程”，对省级平台文化资源进行数字化与智能化建设，搭建“数字化＋绩效＋监督”的公共文化供给监管体系，明确财政部门监管责任与绩效管理主体责任，充分发挥财政资金的效益，打造云网一体化公共文化服务供给。最后，数字化平台要求又知识技能的人才进行服务，国家应培养一批符合条件的从业人员，适应公共数字文化资源整合平台。

参 考 文 献

[1] 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.

[2] 于志勇. 农村公共文化服务供给研究：基于公共服务均等化的视角[J]. 云南行政学院学报，2012，14（4）：110-112.

[3] 刘淑萍，辛冲冲，周全林. 中国公共文化服务支出区

域差异的实证考察——基于泰尔指数测算及分解分析[J]. 财经论丛，2019，4（3）：31-41.
[4] 傅才武，张伟锋. 基本公共文化服务均等化研究——模型构建与实证分析[J]. 图书馆杂志，2018，37（8）：4-13.
[5] 王晓洁. 中国基本公共文化服务地区间均等化水平实证分析——基于1999年、2009年数据比较的考察[J]. 财政研究，2012，4（3）：26-29.
[6] 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.
[7] 范柏乃，傅衍，卞晓龙. 基本公共服务均等化测度及空间格局分析——以浙江省为例[J]. 华东经济管理，2015，29（1）：141-147，174.
[8] 张文礼，侯蕊，赵昕. 西北民族地区基本公共服务均等化研究——基于甘、青、宁的实证分析[J]. 兰州大学学报(社会科学版)，2013，41（5）：75-82.
[9] 龙晓柏，龚建文. 高质量推进我国区域文化公共服务均等化研究[J]. 文化产业研究，2019，4（4）：90-109.
[10] 李少惠，张玉强. 文化多样性、经济增长对公共文化服务均等化的影响——基于空间计量模型的实证检验[J]. 图书馆学研究，2020（1）：33-41.
[11] 王文玲，陈通. 基于泰尔指数的公共文化服务区域均等化测算[J]. 统计与决策，2021，37（18）：45-49.

Equalization evaluation and optimization of basic public cultural service supply

ZHOU Yan，GE Shuxue

（*School of Finance and Public Administration*， *Anhui University of Finance &Economics*， *Bengbu* 233030， *China*）

Abstract：The equalization of basic public cultural services is the goal and implementation path of building a moderately prosperous society in an all-round way and realizing common prosperity. The paper takes the supply of basic public cultural services in 31 provinces and regions in the Mainland as the research object during the period from 2011 to 2019. Through statistical analysis and empirical analysis of Theil index, it verifies and measures the degree of non-equalization of supply between urban and rural areas and between regions. Analysis of the causes of non-equalization mainly include the imbalance of urban and rural cultural funding, the absence and dislocation of public cultural service supply and so on. It suggests the necessity to build a sustainable capital investment system for the equalization of public cultural services, and to improve the overall scale and quality of the supply side of cultural resources. These are of great significance for guaranteeing and realizing the cultural rights of all citizens.

Keywords：Basic public cultural services；Equalization；Urban-rural differences；Regional differences；Theil index

（编辑：武云侠）