

我国公共文化服务政策发展研究

胡税根 李倩

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

摘要 政府公共文化服务职责的履行,需要公共文化服务政策加以落实。根据我国公共文化服务政策出台数量的变化以及内容和特色,可将我国公共文化服务政策的发展分为公共文化服务政策肇始、政策探索和政策深化三个阶段。目前我国公共文化服务政策主要呈现了重视人民群众文化权益的保障、重视硬件设施的建设、重视重大文化惠民工程的建设以及重视基本公共文化服务均等化等总体特征。公共文化服务政策的发展为我国公共文化服务提供了切实的法律和制度保障,但我国公共文化服务政策也还存在着政策制定中群众参与不足、政策执行缺乏有效的监督和检查、基本公共文化服务均等化水平较低以及政策绩效缺乏评估等方面的问题。因此,未来我国公共文化服务政策发展和完善要着重抓好以下几点:重视拓宽社会参与公共文化服务政策制定的渠道;加快建立健全公共文化服务政策执行的监督机制;重点推动公共文化服务标准化政策的制定;积极推进公共文化服务政策绩效评估工作以及进一步加强公共文化服务政策保障机制建设。

关键词 文化; 公共文化; 公共服务; 政策

一、问题的提出

文化是民族的血脉,是人民的精神家园,是国家软实力的集中体现。文化不仅包含知识、信仰、艺术与习俗,更是一种“潜在”的制度,优秀的文化有助于社会的和谐和秩序的稳定。2001年11月,联合国教科文组织大会第三十一届会议通过了《世界文化多样性宣言》,将文化定义为“某个社会或某个社会群体特有的精神与物质,智力与情感方面的不同特点之总和;除了文学和艺术外,文化还包括生活方式、共处的方式、价值观体系,传统和信仰”^①。相对于文化,公共文化的辐射范围较小,一般指能为广大社会公众接触或享用的具有物质或精神享受的一些产品或设施。而公共文化服务则指公共文化的实现形式^②。公共文化服务是公共文化与公共服务交叉相融的概念,它是处于公共服务领域的文化、隶属于文化领域的公共服务。公共文化服务显示出了文化与公共服务二者间的互相融合与补充。具体而言,公共文化服务指基于社会效益,不以营利为目的,为社会提供非竞争性、非排他性的公共文化产品的资源配置活动^③。公共文

化服务具有公平性、均等性、公益性、便利性和普及性等重要特征^④,这些特征较多地体现在人民群众基本的、共享的、通过市场难以满足和调节的文化产品上,例如图书馆、文化馆、博物馆等文化基本设施和群众性文化活动^⑤。因此,公共文化服务作为公共服务的领域之一,是服务型政府应承担的职责。

相应地,政府公共文化服务职责的履行,需要公共文化服务政策加以落实。2005年,联合国教科文组织大会第三十三届会议通过的《保护和促进文化表现形式多样性公约》对文化政策作了如下定义:“文化政策和措施”指地方、国家、区域或国际层面上针对文化本身或为了对个人、群体或社会的文化表现形式产生直接影响的各项政策和措施,包括与创作、生产、传播、销售和享有文化活动、产品与服务相关的政策和措施^⑥。而公共文化服务政策是政府为了协调并保障人民群众公平地享有基础性公共文化服务而制定的与公共文化服务供给及公共文化服务体系建设相关的法律法规和计划措施。本文所梳理并分析的公共文化服务政策,主要聚焦于中央政府及相关部门关于非营利性文化事

收稿日期 2015-01-10

基金项目 国家社会科学基金重大项目“公共文化服务的指标体系构建与绩效评估研究”(12&ZD020)

业或文化产业的相关政策规定和措施。

2002年11月,中共十六大报告《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》指出,国家支持和保障文化公益事业,并鼓励它们增强自身发展活力。该报告首次正式提出了“公共文化服务”这一概念,并将其列为全面建设小康社会的任务之一。至此,文化在公共服务领域的重要作用及其地位得到明确,公共文化服务体系建设被提上日程。随着服务型政府建设的推进,公共文化服务体系建设的的重要性进一步显现。中共十七届六中全会审议通过的《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》明确指出,要充分认识推进文化改革发展的重要性和紧迫性,更加自觉、更加主动地推动社会主义文化大发展大繁荣,该会议是当代中国文化课题的战略部署和政治意义得到空前重视的转折点。而后,中共十八大报告《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》指出,文化软实力显著增强是十八大基于十六大、十七大确立的全面建设小康社会目标而提出的我国经济社会发展新要求之一,并要求扎实推进社会主义文化强国建设,加强重点文化惠民工程和文化项目建设,完善公共文化服务体系,实现到二〇二〇年公共文化服务体系基本建成的目标。2013年,中共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》则提出,要以激发全民族文化创造活力为中心,通过完善文化管理体制、建立健全现代文化市场体系、构建现代公共文化服务体系、提高文化开放水平,从而进一步深化文化体制改革。

与之相应,公共文化服务体系的建设与完善要求政府在公共文化服务领域承担起更多的管理和服 务责任。政府作为社会的管理者与公共文化服务的主要提供者,肩负着主导公共文化服务体系建设、保障公共文化服务供给的重任。公共文化服务政策是公共文化服务体系建设的 主要内容之一。公共文化服务政策作为公共文化服务体系建设与完善的产物,同时也是政府用以指导公共文化服务体系建设 的工具与指南针,为公共文化服务供给和公共文化服务体系建设提供制度支持。政府通过制定公共文化服务政策实现对公共文化服务体系建设方向的把握与整体掌控,从而引导公共文化服务体系的 建设及其相关产业的发展,培育公共文化服务市场,满足民众对公共文化服务的需求,实现公共文化服务的标准化、均等化与优质化。

二、我国公共文化服务政策发展的历程

在我国,公共文化服务政策的具体形式主要包括政府以保障人民群众基本文化权益为目标的部门规章、发展规划、规范性文件以及政策法规解读等类型的政策性文件。自公共文化服务作为公共服务的重要领域被提出之后,我国在公共文化服务发展的各个时期均有不同类型的政策陆续出台。本文根据公共文化服务的内涵,对改革开放至今中央政府出台的文化政策进行了梳理,并对公共文化服务政策进行了详细统计^⑦(见图1)。

据不完全统计,1978年至2014年间,中央政府及相关部门共出台了公共文化服务政策53项,政策种类包括了公共文化服务及其产业的发展规划、各类公共文化服务场所及设施建设或管理标准、公共文化服务工程实施方案等。其中,我国最早的公共文化服务政策出台于1982年。此后,我国公共文化服务政策的数量在2001年以后较2001年以前有明显的增长,并呈现出阶段性波动式增长的特征,在2002年及2013年分别达到阶段性高峰(见图1)。总体而言,根据我国公共文化服务政策年出台数量的变化和走势,结合我国公共文化服务政策不同时期的内容和特色,可将我国公共文化服务政策发展的历程分为三个阶段。

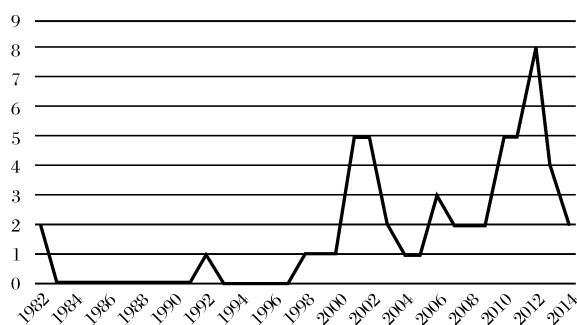


图1 公共文化服务政策年出台数量(1982—2014)

(一) 公共文化服务政策的肇始阶段

2000年及以前为我国公共文化服务政策的肇始阶段。肇始阶段的公共文化服务政策主要着眼于对“文化事业”、“文化产业”与“文化市场”的相关规定。1982年,中央陆续出台了《文化部关于省(自治区、市)图书馆工作条例》及《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划(1981—1985)》,为我国最早出台的公共文化服务政策。1987年,文化部、公安部、国家工商行政管理局联合发布了《关于改进舞会管理问题的通知》,该文件标志了文化市场的开放^⑧;1988年,文化部、国家工

商行政管理局联合发布了《关于加强文化市场管理工作的通知》,表明中央政府开始重视对文化市场的管理,推动其规范发展。

在公共文化服务政策的肇始阶段,我国非连续性出台了为数不多的关于公共文化服务的政策文件。截至 2000 年,中央政府相继出台了《群众艺术馆、文化馆管理办法》(1992)、《文化部关于进一步加强农村文化建设的意见》(1998)、《文化部印发〈关于加强老年文化工作的意见〉的通知》(1999)、《文化部关于实施西部大开发战略,加强西部文化建设的意见》(2000)等公共文化服务政策。这些政策主要针对公共文化服务场馆建设及农村地区、西部地区和老年人群体等的公共文化服务提出了相应要求,显示了公共文化服务政策的雏形开始形成。然而,该阶段公共文化服务相关政策辐射面较小,政策的专业性、系统性均较弱。

(二) 公共文化服务政策的探索阶段

2001 年至 2005 年为我国公共文化服务政策的探索阶段。2001 年,第九届全国人大四次会议表决通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,该纲要将文化建设作为精神文明建设的重要部分,开辟专章对“繁荣社会主义文化,

提高文化生活质量”进行了全面的规划和部署。这不仅标志着文化事业作为我国国民经济和社会发展重要领域之一的地位和作用得到承认与肯定,同时体现出公共文化服务作为文化事业的重要组成部分已得到充分重视。同年,文化部分发了《文化部关于印发〈文化部关于“十五”期间文化建设的若干意见〉和〈文化部关于深化文化事业单位改革的若干意见〉的通知》,对“十五”期间文化建设的要点进行了指导性补充,并在意见中指出对提供公共文化产品和服务的公益性文化事业单位进行重点扶持。

2001 年至 2005 年间,中央先后出台了《中组部、文化部、教育部、民政部、全国老龄工作委员会办公室关于做好老年教育工作的通知》(2001)、《文化部、教育部关于做好基层文化教育资源共享工作的通知》(2002)、《公共文化体育设施条例》(2003)等多项政策(详见表 1)。该阶段的公共文化服务在政策层面勾勒了公共文化服务的轮廓,并对公共文化服务的主要方向与重点内容进行了整体把控,从而为公共文化服务体系的提出与初步构建奠定了基础。这一阶段把公共文化资源共享作为政策的重点进行推进,但系统的公共文化服务政策体系在此阶段尚未形成。

表 1 探索阶段的公共文化服务政策

序号	政策名称	出台年份	出台部门
1	中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要	2001 年	第九届全国人大四次会议
2	中组部、文化部、教育部、民政部、全国老龄工作委员会办公室关于做好老年教育工作的通知	2001 年	中组部、文化部、教育部、民政部、全国老龄工作委员会办公室
3	文化部关于贯彻落实“三个代表”重要思想 进一步加强农村文化工作的通知	2001 年	文化部
4	国家计委、文化部关于“十五”期间加强基层公共文化设施建设的通知	2001 年	国家计划委员会 ^① 、文化部
5	文化部关于印发《文化部关于“十五”期间文化建设的若干意见》和《文化部关于深化文化事业单位改革的若干意见》的通知	2001 年	文化部
6	文化部、教育部关于做好基层文化教育资源共享工作的通知	2002 年	文化部、教育部
7	文化部关于进一步活跃基层群众文化生活的通知	2002 年	文化部
8	关于实施全国文化信息资源共享工程的通知	2002 年	文化部、财政部
9	文化部关于印发《全国文化信息资源共享工程管理暂行办法》的通知	2002 年	文化部
10	全国文化信息资源共享工程专项资金管理暂行办法	2002 年	文化部、财政部
11	关于实施“百县千乡宣传文化工程”志愿服务行动的通知	2003 年	文化部
12	公共文化体育设施条例	2003 年	国务院办公厅
13	文化部关于高度重视农民工文化生活 切实保障农民工文化权益的通知	2004 年	文化部
14	博物馆管理办法	2005 年	文化部

(三) 公共文化服务政策的深化阶段

2006 年至今为我国公共文化服务政策的深化阶段。2006 年,第十届全国人大四次会议表决通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年计划纲要》,该纲要进一步将“文化建设”作为

独立的篇章从“社会主义精神文明建设”中单列出来,首次提出了“公共文化建设和”这一概念,确定了包括村村通广播电视、农村电影放映、乡镇综合文化站建设、文化信息资源共享、重大文化自然遗产保护、“西新工程”、重大文化设施建设等在内的公

共文化建设重点工程,进一步明确了我国“十一五”期间加强社会主义文化建设的具体措施和要求。相应地,国务院办公厅出台了《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》,这是我国第一个在中央层面专门部署文化建设的中长期规划。该规划将公共文化服务从文化中抽出作为单独的部分,针对我国“十一五”期间公共文化服务的发展提出了完善公共文化服务网络、加强农村文化建设、普及文化知识、建立健全文化援助机制、鼓励社会力量捐助和兴办公益性文化事业等方面的要求和任务。

2011年,第十一届全国人大四次会议审议通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。该纲要对文化建设的主要内容进行了扩充,明确指出公共文化属于“十二五”时期基本公共服务范畴,并且为“十二五”期间基本公共服务的重点领域之一。该纲要提出,要大力发展文化事业,增强公共文化产品和服务供给能力,并从基层公共文化服务提供、体育设施免费开放、特殊人群公共文化服务供给、中西部等欠发达地区公共文化服务工程建设等多方面明确了“十二五”期间公共文化服务的发展目标。同时,“十二五”规划纲要在“十一五”规划纲要的基础上,对作为文化事业重点工程之一的公共文化服务体系建设工程作了明确部署,并在“十一五”规划纲要确定的公共文化建设重点工程的基础之上,新增了边疆少数民族地区新闻出版东风工程,以及地市级公共图书馆、文化馆、博物馆规划建设工程。同年10月,中共十七届六中全会的召开强有力地推动了公共文化服务政策体系的发展,会议通过的《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》强调,要大力发展公益性文化事业、保障人民基本文化权益,建设文化人才队伍,加强文化基础设施建设,完善公共文化服务网络,构建公共文化服务体系。2012年,中共中央办公厅、国务院办公厅共同印发了《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》,指出要加快构建公共文化服务体系、加强公共文化产品和服务供给、加快城乡文化一体化发展、广泛开展群众性文化活动,按照公益性、基本性、均等性和便利性的要求,以保障人民群众看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参与公共文化活动等基本文化权益为主要内容,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。

基于《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》(2006)、《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》(2006)、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》(2011)、《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》(2011)、《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》(2012)等纲领性公共文化服务政策,中央陆续出台了覆盖公共文化服务多方面内容的政策文件,包括《文化部关于印发〈文化标准化中长期发展规划(2007—2020)〉的通知》(2007)、《公共图书馆建设标准》(2008)、《乡镇综合文化站管理办法》(2009)、《文化部关于认真贯彻实施〈文化馆建设标准〉的通知》(2010)、《文化部、财政部关于进一步加强公共数字文化建设的指导意见》(2011)、《文化部关于印发〈文化部信息化发展纲要〉的通知》(2013)等(详见表2)。

表2 深化阶段的公共文化服务政策

序号	政策名称	出台年份	出台部门
1	中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要	2006年	第十届全国人大四次会议
2	国家“十一五”时期文化发展规划纲要	2006年	中共中央办公厅、国务院办公厅
3	文化部关于印发《文化建设“十一五”规划》的通知	2006年	文化部
4	“十一五”全国乡镇综合文化站建设规划	2007年	国家发展和改革委员会、文化部
5	文化部关于印发《文化标准化中长期发展规划(2007—2020)》的通知	2007年	文化部
6	文化部关于进一步深化文化系统文化体制改革的意见	2008年	文化部
7	公共图书馆建设标准	2008年	住房和城乡建设部、 国家发展和改革委员会
8	全国重点美术馆评估办法	2009年	文化部
9	乡镇综合文化站管理办法	2009年	文化部
10	文化部关于认真贯彻实施《文化馆建设标准》的通知	2010年	文化部
11	文化部关于开展全国基层文化队伍培训工作的意见	2010年	文化部
12	文化部、财政部关于开展国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作的通知	2010年	文化部、财政部
13	文化部关于进一步做好全国文化信息资源共享工程2010年度工作的通知	2010年	文化部
14	文化部办公厅关于印发《公共电子阅览室建设试点工作方案》的通知	2010年	文化部

续表

序号	政策名称	出台年份	出台部门
15	中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要	2011 年	第十一届全国人大四次会议
16	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	2011 年	中国共产党第十七届中央委员会第六次全体会议
17	文化部、财政部关于进一步加强公共数字文化建设的指导意见	2011 年	文化部、财政部
18	公共图书馆服务规范	2011 年	国家质量监督检验检疫总局、 国家标准化管理委员会
19	文化部、财政部关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放工作的意见	2011 年	文化部、财政部
20	文化部关于鼓励和引导民间资本进入文化领域的实施意见	2012 年	文化部
21	文化部办公厅关于印发《公共电子阅览室终端计算机配置标准》和《公共电子阅览室管理信息系统功能规范》的通知	2012 年	文化部
22	文化部、财政部关于印发《“公共电子阅览室建设计划”实施方案》的通知	2012 年	文化部、财政部
23	国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要	2012 年	中共中央办公厅、国务院办公厅
24	“春雨工程”——全国文化志愿者边疆行工作实施方案	2012 年	文化部
25	文化部办公厅关于印发《文化部“十二五”文化科技发展规划》的通知	2012 年	文化部
26	文化部关于做好《公共图书馆服务规范》宣传贯彻工作的通知	2012 年	文化部
27	文化部办公厅关于印发《全国文化信息资源共享工程 2013 年度地方资源建设方案》的通知	2012 年	文化部
28	文化部关于印发《文化部“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要》的通知	2013 年	文化部
29	文化部关于印发《全国公共图书馆事业发展“十二五”规划》的通知	2013 年	文化部
30	文化部关于印发《全国文化信息资源共享工程“十二五”规划纲要》的通知	2013 年	文化部
31	文化部关于印发《文化部信息化发展纲要》的通知	2013 年	文化部
32	文化部关于印发《中西部地区文化市场综合执法能力提升三年(2014—2016)行动计划》的通知	2014 年	文化部
33	关于贯彻落实《2014 年文化系统体制改革工作要点》及其《分工实施方案》的通知	2014 年	文化部

在公共文化服务政策的深化阶段,中央全方位制定了大量公共文化服务政策,包括纲领性的公共文化服务发展规划、针对具体公共文化服务工程的规划与标准以及公共文化服务场馆或设施的管理制度等。该阶段的公共文化服务政策种类齐全、覆盖面广、层次明晰、实际操作性强,这一初步构建的较为完整的公共文化服务政策体系为公共文化服务发展提供了制度支持。但总体而言,这一阶段的公共文化服务政策的质量和效果缺乏评估,政策目标聚焦于基本公共文化服务和已有的公共文化服务工程,层次亦未随着时间的进展而得到较为明显的提升。因此,公共文化服务政策体系的完善仍需一个更为完整且连贯的发展思路,当前我国公共文化服务政策还需要向公共文化的各个领域延伸,相关公共文化服务政策也需要得到持续的落实,相关法律法规的制定也应得到重视。

三、我国公共文化服务政策发展的总体特征

通过对公共文化服务政策发展的历史回顾,可

以看出我国公共文化服务政策经过不断的发展和完善,目前已初步形成较为系统的政策体系,推动了公共文化服务水平的提升。通过对现阶段我国公共文化服务政策发展的分析,可以发现我国公共文化服务政策在现时代呈现出鲜明的特征。

(一) 公共文化服务政策重视人民群众文化权益的保障

人民群众文化权益保障是公共文化服务政策的核心。根据经济社会的发展水平和人民群众的文化需求制定出科学、合理、有效的公共文化服务政策是对服务型政府的必然要求。而要切实保障人民群众的文化权益、满足其文化需求,必须构建公共文化服务的政策体系,从整体上提升公共文化服务政策的效果。

要提升公共文化服务政策的效果,首先必须明确政策主体的各方责任。在公共文化服务政策制定主体方面,中央已将文化大发展大繁荣作为我国的国家战略,公共文化服务也成为我国基本公共服务的主要内容之一。目前,要真正落实人民群众的

文化权益,更需要通过提升公共文化服务政策执行力来实现。由于公共文化服务是基于公共文化权利而必须供给的一种服务^⑩,因而各级政府尤其是地方政府作为政策执行主体以及公共文化服务供给主体,必须依据其法定职权来履行公共文化服务政策规定的职责。在我国,公共文化服务体系建设主体主要包括主导主体、执行主体和参与主体,其中主导主体指各级党委、政府及相应的文化行政部门,执行主体为公共文化服务的执行机构、单位与组织,参与主体则包括提供公共文化服务的社会组织、企业及个人^⑪。明确了公共文化服务政策和服务主体职责,不同政策主体和服务主体各司其职、积极发挥各自的功能,有助于推动公共文化服务体系建设的有序进行。

要落实人民群众的文化权益,尤其要重视发挥公共财政的支撑作用。在公共文化服务的财政支出方面,近年来我国各级政府加大财政资金投入力度,为公共文化服务供给提供了有力保障。以2014年为例,中央安排预算内投资19亿元,中央财政农村公共文化服务资金143.8亿元,从而基本实现县有图书馆、文化馆,乡有综合文化站,村有农家书室的农村公共文化服务格局。截至2014年底,2115个博物馆、347个全国爱国主义教育示范基地及43510个公共图书馆、美术馆、文化馆(站)实现免费开放^⑫。政策层面上,2015年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》明确指出,要加大财税支持力度,建立健全公共文化服务财政保障机制,落实提供基本公共文化服务项目所必须的资金。由此可见,中央日益重视将公共文化服务体系建设纳入财政预算的保障,公共文化服务体系建设呈现出积极发展的良好态势。

(二) 公共文化服务政策重视公共文化服务硬件设施的建设

公共文化服务硬件设施建设是公共文化服务政策的重点。改革开放以后我国出台了大量与公共文化服务设施、场所等硬件建设相关的政策文件,从1982年文化部出台的《文化部关于省(自治区、市)图书馆工作条例》到2013年出台的《文化部关于印发〈全国文化信息资源共享工程“十二五”规划纲要〉的通知》,30多年间中央共出台公共文化服务基础设施建设相关政策约20项,政策涵盖公共文化服务硬件设施规划纲要、建设标准、配置要求、管理办法、服务规范等多个方面,政策内容包括了公共文化服务硬件设施的建设要求、组织机构、

人员构成和经费安排等。

中央政策的重视和有效执行推动公共文化服务硬件设施建设取得了显著的成效。通过对《中国统计年鉴》中与公共文化服务硬件设施相关指标及数据的统计和分析,其结果在一定程度上反映了公共文化服务政策的实施效果^⑬。根据全国主要文化机构情况(1978—2013)(见图2)可以发现,改革开放以来我国主要文化机构的数量整体呈上升态势,其中文化馆(站)的数量从1992年开始增幅明显,到1996年出现了跨越式增长,而艺术表演团体数量则在2006年以后有明显增加。文化机构种类与数量的增加,使得民众多方面公共文化服务需求得以满足,保证了文化服务的多样化,尤其是基层公共文化服务的供给得到基本保障。

我国文化馆(站)主要划分为省级、地市级文化馆,县市级文化馆,以及乡镇(街道)文化站三类,改革开放至今,省级、地市级文化馆及县市级文化馆的数量始终处于较为平稳的状态,然而乡镇(街道)文化站在1992年数量开始明显增多,到1996年,其数量呈爆炸式增长(见图3)。这也对图2中显示的文化馆(站)数量如断崖般的跨越式增长现象进行了解释。乡镇(街道)文化站是基本公共文化服务的供给者之一,是满足民众最基本公共文化需求的主要途径,乡镇(街道)文化站的数量激增充分体现了基层公共文化服务能力的快速提升。

我国公共图书馆机构总数稳定,但是伴随着不同时期公共文化服务政策的出台,公共图书馆提供的服务内容及数量也有所变化(见图4)。在公共图书馆总藏量、总流通人次、书刊文献外借人次及公共图书馆举办活动次数稳定增长的同时,从2010年开始,公共图书馆拥有的计算机数量和电子阅览室终端数也被纳入统计范围,并且二者的数量值在2010年至2013年一直增长较快,这说明通过信息技术实现文化共享成为公共文化服务政策的重要手段之一。我国公共图书馆计算机数量和电子阅览室终端数的增长说明了公共文化服务的电子化、信息化程度越来越高,反映了我国文化信息资源共享工程成效明显。

2006年以来,全国广播电视覆盖率的变化(见图5)显示,我国广播节目综合人口覆盖率、农村广播节目综合人口覆盖率、电视节目综合人口覆盖率始终保持增长态势,农村电视节目综合人口覆盖率在2008年和2009年呈现小幅短暂下降,随后也处于上升状态,四者数值均达到了95%以上,接近我国广播电视村村通99%的覆盖率目标,说明广播

电视村村通作为我国较早规划并出台的公共文化服务工程之一取得了较显著的成效。此外,有线广播电视用户数占家庭总户数比重、农村有线广播电

视用户数占家庭总户数比重在 2006 年以后快速增长,这一现象有力地说明了有线广播电视正在快速普及。

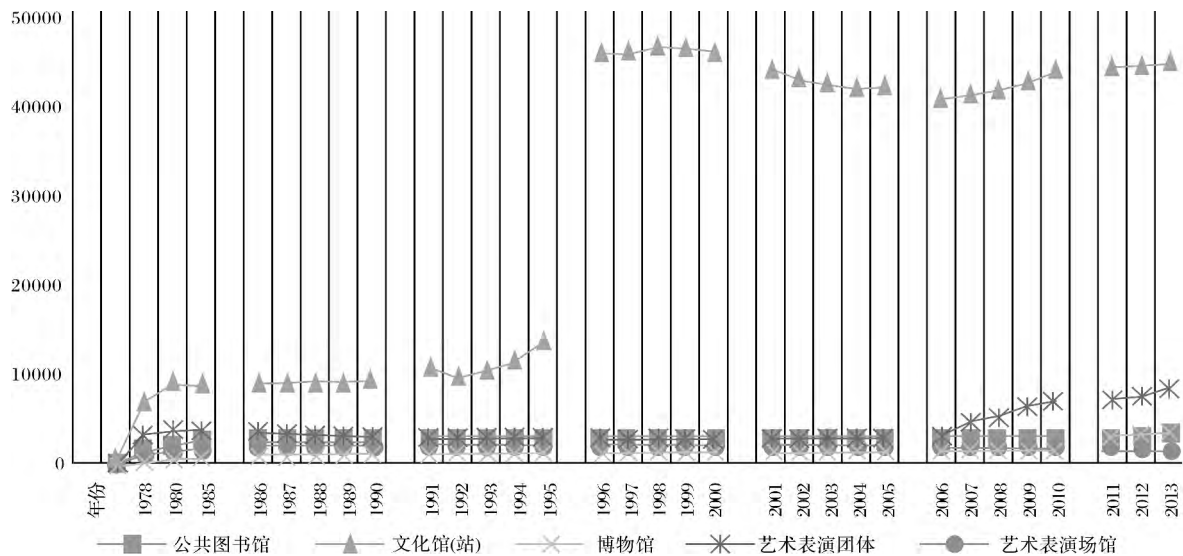


图 2 全国主要文化机构情况 (1978—2013)

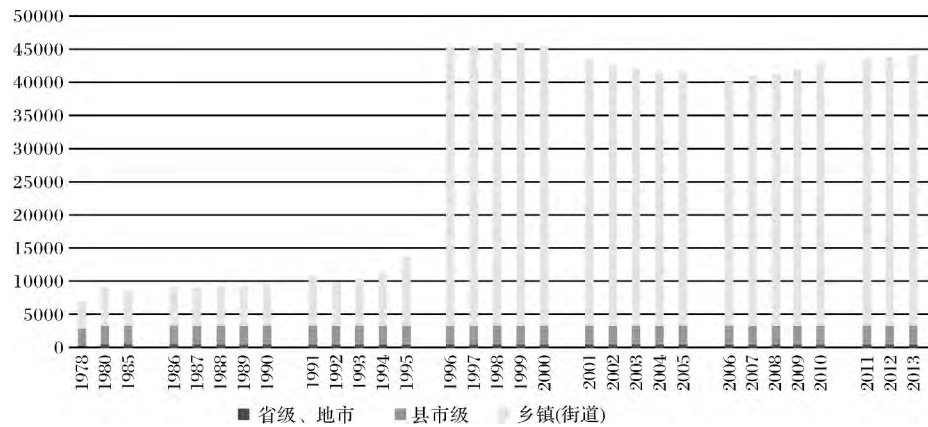


图 3 全国文化馆(站)组成状况 (1978—2013)

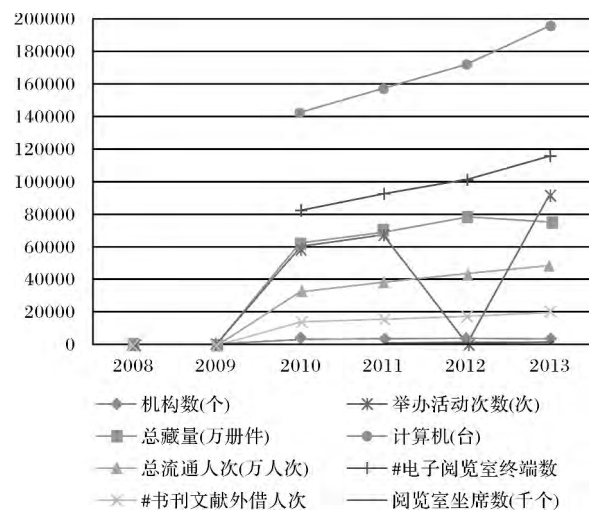


图 4 全国公共图书馆基本情况 (2008—2013)

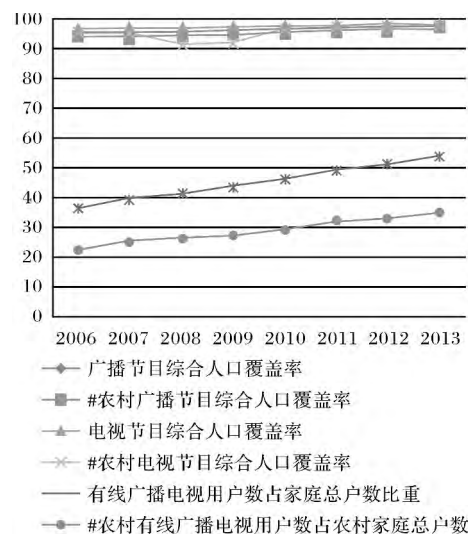


图 5 全国广播电视覆盖率 (2006—2013)

综上所述,我国公共文化服务政策非常重视公共文化服务硬件设施的建设,并且成效显著。相关政策的实施有效增加了我国尤其是基层公共文化服务的供给。

(三) 公共文化服务政策重视重大文化惠民工程的建设

重大文化惠民工程建设是公共文化服务政策的重要抓手。在我国公共文化服务政策出台路径中,规划是我国公共文化服务政策制定的主导依据。规划在我国不仅是纯粹的政策文本或封闭的政策过程,通过规划机制,各个层级不同领域的政策主体相互链接成庞大的网络,输出大量的政策文本,引导或干预经济主体的活动,塑造或制约各级政府的行为^⑨。从“十五”规划纲要明确公共文化事业的重要地位起,到“十一五”规划纲要提出“公共文化服务”概念并明确了公共文化建设重点工程,再到“十二五”规划纲要对公共文化服务体系建设做出进一步安排部署,我国公共文化服务政策的侧重点基本在于各时期规划纲要制定的公共文化服务目标,尤其是重视推进重大文化惠民工程建设,包括广播电视村村通、乡镇综合文化站建设、农家书屋工程、文化资源共享工程、“西新工程”、农村数字电影放映工程等。

依据中央—地方互动视角,公共文化服务政策多采用自上而下的规划指导过程和自下而上意见反馈并形成合作治理的方式,落实和推进重大文化惠民工程建设。如在《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》等相关规划中,中央向地方政府下发指导性意见,并引进激励机制来引导公共文化资源的合理配置,地方政府则依据中央政府的政策精神开展广泛的政策创新,形成以规划为依托的政策执行系统。同时,涉及公共文化资源分配的相关政策文件,多采取中央政府指令以及与发挥地方政府积极性相结合的原则,以保证重大文化惠民工程建设政策的有效执行。如《文化部办公厅关于印发〈全国文化信息资源共享工程2013年度地方资源建设方案〉的通知》,要求地方政府重点利用地方特色文化专题资源、红色历史多媒体文化资源、少数民族语言资源和“进村入户”专项资源进行公共文化项目建设,并规定相应的项目建设时间周期以及2013年度地方资源建设项目申报、评审、立项、验收等工作的具体步骤。由于这一政策在制定出台过程中较多采纳了地方政府的意见,因而得到了地方政府较好的贯彻执行。

(四) 公共文化服务政策重视基本公共文化服务均等化

基本公共文化服务均等化是公共文化服务政策的实现机制。公平性、公益性是公共文化服务政策的价值追求和目标,公共文化服务均等化为其实现提供了可行路径。一般认为,基本公共服务均等化的内涵包括全体公民享有基本公共服务的机会均等、结果大体相等,同时尊重社会成员的自由选择权^⑩。作为公民文化权利实现的制度保障,公共文化服务政策应重视基本公共文化服务均等化,确保各级政府公平地为人民群众提供公共文化产品和服务。

以1998年文化部出台的《文化部关于进一步加强农村文化建设的意见》为标志,城乡基本公共文化服务均等化工作开始受到重视。此后,相关部门相继制定并出台了《文化部关于加强老年文化工作的意见》(1999)、《文化部关于实施西部大开发战略加强西部文化建设的意见》(2000)、《文化部关于高度重视农民工文化生活切实保障农民工文化权益的通知》(2004)、《“春雨工程”——全国文化志愿者边疆行工作实施方案》(2012)等共计约14项公共文化服务政策,重视推进区域和不同人群的基本公共文化服务均等化。这些政策对相关公共文化服务均等化的硬件设施建设、重点服务内容以及服务责任主体单位等事项提出了要求。

从城乡和区域基本公共文化服务均等化出发,这些政策重点强调了向农村基层、西部地区提供公共文化服务,推动公共文化服务资源向农村以及中西部地区流动,为公共文化资源相对匮乏地区的公共文化服务供给提供了政策保障。从不同人群的基本公共文化服务均等化出发,政策强调了老年人以及农民工等弱势群体平等享受公共文化服务,推进了公共文化服务向社会弱势群体的延伸。公共文化服务政策的公平性导向开始推动城乡间、区域间和不同群体间公共文化服务供给差距的逐步缩小,体现了公共文化服务公平性和公益性的特点和价值。

四、总结:结论、问题与对策

文化是国家软实力的重要体现和发展根基。公共文化是由政府主导、社会参与形成的普及文化知识、传播先进文化、满足人民群众文化需求并有助于提升国家软实力的公益性文化^⑪。公共文化服务政策的制定,既是增强国家文化软实力的内在要求,也是满足人民群众公共文化服务需求的必然举措。公共文化服务政策的发展与完善,为我国文

化大繁荣大发展奠定了制度基础。在政策肇始阶段,我国公共文化服务政策的雏形逐渐形成;在政策探索阶段,公共文化服务政策在制度层面勾勒了公共文化服务的轮廓,并对公共文化服务的主要方向与重点内容进行了整体把控,为公共文化服务体系构建奠定了基础;在政策深化阶段,较为系统的公共文化服务政策体系基本形成,为公共文化服务发展提供了制度支持。经过三十余年的建设,我国公共文化服务政策已形成较为完整的体系,并有效推动了公共文化服务的发展。我国公共文化服务政策的发展重视人民群众文化权益的保障,重视公共文化服务硬件设施的建设,重视重大文化惠民工程的建设,并重视推进基本公共文化服务均等化。总之,公共文化服务政策的发展与完善,为我国公共文化服务的有效供给提供了切实的制度保障。

与此同时,我国公共文化服务政策还存在着一定的问题与不足,这在一定程度上影响了我国公共文化服务质量和水平的提升。这些问题与不足主要表现为以下几个方面:

第一,在公共文化服务政策制定过程中社会参与不足。我国公共文化服务政策制定主体多为政府,政策的制定多以公共服务的供给者为导向,即自上而下的由中央政府制定相关公共文化服务政策,并由下级政府在中央政策的基础之上结合地方特色进行充实、完善并出台相关实施意见。公共文化服务政策制定主体的单一性导致人民群众对公共文化服务的真实需求较难通过政策的制定得到反映,从而造成公共文化服务供给与民众需求之间的匹配度较低。由于供需不对接,公共文化服务难以满足不同地区公共文化服务的差异化需求。此外,由于政策制定主体较为单一,相关公共文化服务政策涉及的各方利益难以在政策制定阶段得到平衡,容易对政策后期的执行产生负面效果,这也在一定程度上影响了政策的贯彻与实施。

第二,公共文化服务政策执行缺乏有效的监督和检查。目前我国公共文化服务政策执行的监督仍较为薄弱,对政策落实的时间、范围、效果等内容目标达成度以及资金使用状况均缺乏有效的监督和检查。一方面,公共文化服务政策执行的监督缺乏制度支持,尚未有明确的法律法规对公共文化服务政策执行的监督问题进行详细的规定,问责机制的缺失使得监督主体的责任意识减弱,政策执行缺乏约束力。另一方面,公共文化服务政策执行的监督主体不够明确。一般而言,我国政策执行的监督主体多为上级政府主管部门以及同级监察部门,

社会监督的缺乏而产生的内部人效应容易导致监督的非客观性。

第三,基本公共文化服务均等化水平较低。虽然我国公共文化服务政策重视推进基本公共文化服务均等化,但是公共文化服务的非均等化现象仍较为严重,尤其1994年分税制改革以后,地区间财政分权程度的差异导致了地区间公共文化服务的非均等化^⑦。基本公共文化服务均等化水平较低的原因主要有:(1)公共文化服务均等化的涵盖范围偏小,除去现有政策已经提到的需重点覆盖的人群和区域范围外,整体发达区域的部分经济落后地区,老年人之外各类弱势群体(如残疾人、灾难中的求助者、贫困者等),以及社会转型过程中产生的新弱势群体(如留守儿童、失独老人等)均需要公共文化服务均等化政策对其关注和照顾;(2)公共文化服务政策对基本公共文化服务均等化资金支持的力度不足,基本公共文化服务均等化需要大量的资金及转移支付等财政政策进行支撑,而这方面的政策规定仍有一定的弹性。

第四,对公共文化服务政策绩效缺乏评估。我国公共文化服务总体效率偏低,公共文化投入不够、产出不足^⑧。同时,绩效评估体系不完善,现有公共文化服务绩效评估侧重对投入产出的经济性评估,而对公共文化服务对象即民众的满意度评估却没有受到应有的重视。公共文化服务的民众满意度尤其是某些农村地区处于较低水平^⑨。此外,现有的绩效评估实践仅对公共文化服务体系的某个部分进行评估^⑩,针对全国范围的全面、科学和有效的公共文化服务绩效评估还未展开,尤其缺乏对公共文化服务政策的绩效评估,第三方公共文化服务绩效评估仍未得到应有的重视。

因此,要有效解决公共文化服务政策存在的问题和不足,就需要不断推动我国公共文化服务政策的发展和完善。

第一,努力扩大社会参与公共文化服务政策制定的渠道。公共文化服务政策应是政府、企业、社会组织等多元主体共同协商制定的结果。因此,政府应努力扩大社会参与公共文化服务政策制定的渠道,推动建立以党委、政府及相应文化行政部门为主导,社会组织、企业及民众积极参与的公共文化服务政策制定的多元协商机制,并注重以民众需求为导向制定公共文化服务政策,加强公共文化服务政策与民众公共文化服务需求的匹配度与契合度。同时,增加公共文化服务供给主体,政府通过制定购买服务政策,建立允许企业与社会组织参与

公共文化服务供给的机制,从而有针对性地面向不同对象提供不同种类的公共文化服务。通过政府的引导、扶持与监督,对公共文化服务市场进行规范,形成政府引导、社会力量参与的多元化公共文化服务格局,以增强公共文化服务的活力。

第二,加快建立健全公共文化服务政策执行的监督机制。丰富并明确公共文化服务政策监督主体,建立多主体的公共文化服务政策监督体系,以上级业务部门监管为主导,以社会监督为补充,加强行业自律和信息监督^①,并充分发挥民主监督的作用。同时,增强公共文化服务政策监督的制度支持,建立公共文化服务政策执行状况的定期检查制度和责任追究制度,借助绩效管理手段对公共文化服务政策的执行进行持续的监督与改建,通过督促检查的绩效控制系统建设确保政策执行环节的有效性。另外,还要构建公开、透明的公共文化服务政策监督平台,结合线上线下两种方式对参与公共文化服务政策执行的政府、企业和社会组织进行信息公开和信息共享,为民众对公共文化服务政策的监督及信息反馈提供有效的途径。

第三,重点推动公共文化服务标准化政策的制定。要实现基本公共文化服务均等化,必须加快公共文化服务标准化建设,我国应以基本公共文化服务的人群均等化、城乡均等化和地域均等化为突破口,借鉴国外公共文化服务标准化实践的经验,结合我国国情,根据各地区经济社会发展状况与公共文化服务水平,就公共文化服务的范围、种类、标准、场地设施、资源配置等内容进行研究与讨论,制定国家公共文化服务标准,作为我国各级政府公共文化服务供给的底线与最低要求,从而实现各区域公共文化服务均等化的协同共进。同时,还需要健全财税制度,不断改革和完善中央对地方的转移支付制度,为经济欠发达地区实现基本公共文化服务均等化提供财力支持,通过推进中央与地方以及各地区间的公共文化资源互补及资金互助,实现区域基本公共文化服务发展的平衡。

第四,积极推进公共文化服务政策绩效评估工作。公共文化服务的特性要求政府在提供公共文化服务时更应注重民众的需求反馈与满意度评价。而公共文化服务的效率性、效果性和公平性尤其是民众的满意度与公共文化服务政策的科学性和有效性密切相关。因此,公共文化服务政策绩效评估是未来对公共文化服务绩效评估的重点。而要对公共文化服务政策进行绩效评估就要对公共文化服务政策的制定、执行及其结果进行全面的评估。

同时,公共文化服务政策绩效评估要重视政府自身评估与第三方评估相结合。李克强总理于2014年第二十五次国务院常务会议中提出,要用第三方评估促进政府管理方式改革创新,通过加强外部监督,更好地推动国务院各项政策的落实。因此在公共文化服务政策绩效评估过程中,政府有关部门应逐步尝试将更多社会化专业力量引入第三方评估。只有将内部评估与第三方评估相结合,才能提高绩效评估的专业水平,进而提升政府公共文化服务的绩效管理能力,最终实现政府绩效管理结果与整体性治理目标的一致性。

第五,进一步加强公共文化服务政策保障机制建设。要有效推动公共文化服务政策的执行和落实,必须加强公共文化服务政策保障机制的建设。而要加强公共文化服务政策保障机制的建设,必须要以人才培养、财力支持、法治建设和现代科技运用等方面为重点。一是大力培养专业化的公共文化服务人才,着重改善基层公共文化服务机构人员队伍结构,提高服务人员的综合素质和专业水准,并积极发展公共文化服务的志愿者队伍。二是加大对公共文化服务的财力支持,根据民众公共文化服务需求着重用于购买公共文化服务、更新公共文化服务设施、建设公共文化服务机构以及对社会经济发展落后地区相关补贴,同时不断提高财政资金的整体使用效益。三是加快制定公共文化服务的专门法律,多层次建构公共文化服务的组织、运行、监督与救济等方面的法律法规体系,将行之有效的公共文化服务政策上升为具有稳定性、持久性、权威性和可执行的法律。四是重视提高公共文化服务的信息化水平,重视科技与文化的结合,基于政府与企业拥有的公开的大数据及云存储平台,收集、识别并分析民众对公共文化服务的需求,根据不同区域的公共文化服务需求,通过创新设计及需求体验,开发并提供以民众需求为导向的公共文化产品与服务,推进智慧公共文化服务发展,并最终实现公共文化服务的精准化、标准化和个性化的动态供给。

注释

①联合国教科文组织:《世界文化多样性宣言》,联合国教科文组织官方网站, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

②夏洁秋:《文化政策与公共文化服务构建——以博物馆为例》,《同济大学学报》(社会科学版)2013年第1期。

③周晓丽、毛寿龙:《论我国公共文化服务及其模式选择》,《江苏社会科学》2008年第1期。

④张桂琳:《论我国公共文化服务均等化的基本原则》,《中国政法大学学报》2009年第5期。

⑤姜广华:《公共文化服务政策选择》,《特区实践与理论》2010年第1期。

⑥联合国教科文组织:《保护和促进文化表现形式多样性公约》,联合国教科文组织官方网站, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31038&-URL_DO=DO_TOPIC&-URL_SECTION=201.html。

⑦本文参考及统计的公共文化服务政策主要来源于文化部官方网站。本文整理的政策为仍在实施或有效的政策,故统计的政策数据中不含曾经出台后又被废止的公共文化服务政策。

⑧李景源等:《中国公共文化服务发展报告(2009)》,北京:社会科学文献出版社,2009年,第33页。

⑨现名:国家发展和改革委员会。

⑩胡税根、宋先龙:《我国西部地区基本公共文化服务均等化问题研究》,《天津行政学院学报》2011年第1期。

⑪王春娥:《公共文化服务体系主体建设阐释》,《黑龙江社会科学》2009年第4期。

⑫孙扬:《新闻链接:四大短板催生公共文化服务改革》,新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/14/c_1113996742.htm。

⑬图2、图3、图4、图5数据均来自《中国统计年鉴》。由于不同时期的统计口径有所差异,为保证统计数据的合

理性与可靠性,笔者以2014年中国统计年鉴为标准向前推导,直至统计口径不同的年份。故四张图表中统计的年份有所不同。

⑭韩博天、奥利佛·麦尔敦:《规划:中国政策过程的核心机制》,《开放时代》2013年第6期。

⑮杨永、朱春雷:《公共文化服务均等化三维视角分析》,《理论月刊》2008年第9期。

⑯孔进:《公共文化服务供给:政府的作用》,山东大学博士论文,2010年。

⑰龚璞、杨永恒:《公共文化服务均等化与财政分权政策——基于1997—2010年的省级面板数据分析》,《上海文化》2013年第2期。

⑱朱艳鑫、赵立波:《公共文化服务绩效评价:基于DEA的实证研究》,《山东行政学院学报》2013年第1期。

⑲卢春龙:《我国农民对农村公共文化服务的满意度调查——来自全国九个省市的发现》,《中国政法大学学报》2014年第2期。

⑳谢媛:《我国公共文化服务绩效评估的理论与实践研究综述》,《四川行政学院学报》2012年第4期。

㉑翁列恩、钱勇晨:《我国公共文化服务需求反馈模式研究》,《文化艺术研究》2014年第2期。

责任编辑 邓宏炎

Research on the development of Public Culture Service Policy in China

Hu Shuigen Li Qian

(School of Public affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058)

Abstract : The development progress of China's public culture service policies can divide into three stages, as the inception stage of public culture service policies, the establishment stage and the perfecting stage of public culture service policy system. There are four main characteristics of public culture service policies in China nowadays: ensure the cultural rights of citizens, pay attention to the construction of hardware facilities, value constructing major cultural projects that benefit the people, and value promoting the equalization of basic public culture service. There are some problems which exist in the development process of public culture service policies, including lacking mass participation in policymaking, lacking efficient supervision and inspection in policy implementation, the low level of equalization of basic public culture services, and lacking performance evaluation of public culture service policies. Therefore, the development and perfection of public culture service policy in China should particularly pay attention to expand the channel for social participation in policymaking, accelerate the establishment of supervision mechanism in policy implementation, emphasize the promotion of public culture service standardization policy, actively promote the performance evaluation of public culture service policies, and further strengthen the construction of public culture service policy guarantee institutional mechanism.

Key words : culture ; public culture service ; policy