

中图分类号: G123 文献标识码: A 文章编号: 1009-3176(2019)05-100-(12)

中国公共文化服务体系建设40年： 理念演进、逻辑变迁、实践成效 与发展方向*

吴理财 解胜利

(华中师范大学, 武汉 430079)

摘要: 在中国公共文化服务体系建设的40年历程中,从文化福利到文化权利再到文化治理的理念演进,推动了文化事业建设从文化统治到文化管理再到文化治理的逻辑和实践转型,形成了公共文化服务体系建设的中国模式。经过40年发展,公共文化服务制度体系的顶层设计不断完善;公共文化服务基础设施进一步夯实;确立了公共文化服务经费和人员保障机制;建立了公共文化服务多元供给体系。新时代公共文化服务体系的发展要坚持以人民为中心的指导思想,加快建成现代公共文化服务体系;拓展公共文化服务的治理性功能,在文化治理中促进社会和谐;以“文化+”理念推进公共文化服务多维创新,促进经济文化社会互促共融;提高公共文化服务建设的国际化水平,在文化交流中增强文化自信。

关键词: 公共文化服务体系;文化发展;改革开放;文化治理

改革开放以来,我国积极推进精神文明建设和公共文化事业的发展,中国公共文化事业在40年间取得了巨大进步。特别在2005年中共中央明确提出建设“公共文化服务体系”以后,我国公共文化服务体系的建设进入快车道。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步提出“建立健全现代公共文化服务体系”。特别是最近十多年的快速发展,大大缩小了我国与发达国家公共文化服务体系之间的差距,现代公共文化服务体系已见雏形。经过40年来的探索,“我们走出了一条保障十三亿人基本文化权利的中国道路,创造出了公共文化服务的中国经验和中国模式”。^①在这

收稿日期:2019-1-12

作者简介:吴理财 男 (1970-) 华中师范大学政治与国际关系学院教授 湖北经济与社会发展研究院副院长
中国农村综合改革协同创新研究中心主任

解胜利 男 (1989-) 华中师范大学政治与国际关系学院博士生 中国农村综合改革协同创新研究中心研究人员

一过程中,指导公共文化服务体系建设的理念不断演进,公共文化服务体系建设的逻辑不断转型,公共文化服务体系建设和内容和形式也不断适应不同时期经济社会发展水平和公共文化服务发展规律。分析总结我国公共文化服务体系建设40年的经验和成就,有利于反思已有工作的不足,通过优化经验推动我国公共文化服务体系建设实现新的跨越,加快建成现代公共文化服务体系。

一、中国公共文化服务体系建设的理念演进

任何事物的发展变化都会受到不同时期人们对事物功能和地位认识基础上所形成的理念的影响与制约。人们对公共文化事业的发展在不同社会发展时期也形成了不同的认知理念,这些不同理念既反映了当时社会发展的物质水平状况,也影响到公共文化事业的建设水平和模式。改革开放40年来人们对公共文化服务事业的发展理念总体上经历了一个从“文化福利”深化到“文化权利”,再进化到更具包容性的“文化治理”的演进过程。^②

1. 文化福利理念

在我们的日常话语中经常把福利和单位联系起来,也就是常说的“单位福利”,这一话语肇始于集体主义时期单位制的确立,彰显了单位制下个体获得劳动报酬的形态和身份认同的来源。在集体主义时期,中国城市地区的单位福利制度是基于国家或集体组织的单位工作形态而建立起来的一套与特定身份相关联的福利体系。彼时的单位最显著的特征是它提供近乎全面的福利,包括分配住房和食物、免费医疗、教育养老、文化生活等在内的历经从“生”到“死”整个生命历程的服务,但是,这种福利仅限于具有单位身份的成员,并且在单位成员之间形成清晰的等级制福利待遇。尽管改革开放前(乃至改革开放以后的一段时期)的福利是低水平的,但这种全覆盖的方式还是在包括国企在内的体制内成员中形成了一种“国家包办福利”的理念。在这种体制下,发展文化事业就是由国家向民众提供福利的思想逐渐根深蒂固。

改革开放后针对单位福利制度的市场化改革渐次展开,但这一改革比较缓慢,直到20世纪90年代末才基本完成。相比农村社区以“包产到户”的改革迅速消解农村集体主义的公社制,城市中的单位社区依然在住房、医疗、养老和文化等主要福利上,享受着国家的支持和补贴,所以,把文化服务视为国家福利的理念依然存留于社会意识之中。文化福利的话语和表述尽管鲜见于当时的政策文本,但它作为一种理念不仅影响着普通民众的文化需求意识,也制约着政府文化部门的文化供给态度和方式。在集体福利时期,民众对文化福利缺乏主动的参与性,一切以国家的文化政治需要和发展条件为准来决定文化福利供给,个体只是被动的参与者和接受者。

随着新的政府服务理念的介绍,文化福利的内涵增加了新的维度。进入新世纪之后,公共服务话语的扩散导致福利概念的公共化转型,公共文化服务也自然成为了民众心中的“文化福利”。“文化福利”的说法最早见于有关深圳市公共文化服务的新闻报道之中,后来得到广泛传播,并被纳入到一些政策文本中。这种政策话语正好契合了集体主义的福利记忆和精神理念,迎合了福利国家的乐观想象,文化福利一时成为公共文化服务建设的指导理念。但是,以文化福利的理念来发展公共文化服务,政府单一主体的供给甚至包办,容易造成公共文化产品供给与需求的脱节,同时抑制民众参与公共文化服务的主动性和创造性。因而,这种理念会在一定程度上制约现代公共文化服务体系的建设和发展。

2. 文化权利理念

随着公民权利话语的张扬,文化与公民权的结合催生了“文化权利”的理念。文化权利理念在中国的普及可以看作是个人权利意识在当代中国社会崛起的表征,它是两种力量汇合的产物,一方面市场经济深化激发了个体权利意识的生长,另一方面国家法治化建设的深入,使文化权利话语与公

民宪法权利结合,获得了社会的广泛认同。

所谓公民文化权利,一般是指“公民依法享有进行文化选择、享受文化成果、参与文化活动、开展文化创造以及对自己文化艺术创造所产生的精神上 and 物质上的利益享有被保护权等多方面的权利”^③。国内学者大多引用国际公约来论证公共文化服务是公民的基本文化权利,比如《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条和第十五条明确规定了人人有权享有的文化权利。可以看出文化权利理念具有更多个人权利意识和现代法权意涵,更契合改革开放的时代情境,更具进步性。所以,在很多学者看来,为公民提供公共文化服务是对公民法定文化权利的满足,而不是政府提供了一种可有可无的福利。2006年,“文化权利”的政策话语被纳入到《“十一五”时期文化发展规划纲要》,文化权利超越文化福利,成为公共文化服务建设新的指导理念。

文化权利的话语和理念具有公共性的形式内涵,但在条件不完备的情况下它容易生成一种个体化的思维。在西方社会,个体权利和个体义务相伴相生,均衡发展,完备的法律体系制约着个体主义的作恶趋向,发达的公共精神引领个体的向善发展,所以权利话语是个人主义和公共性的一体两面。在当下中国,由于历史与现实诸因,就有可能发生单纯享受法律赋予自己的“权利”,而忽略需要承担的“责任”,导致权责失衡。与此同时,即使对于自己的权利,也是消极地等着政府给予或者寄希望于别人的争取,而很少积极参与公共行动维护自身法定权利,进而造成观念与行动上的非对称发展。因而,在中国语境中文化权利理念更可能生成一种个体化的“东西”,这就会遮蔽文化的公共性内核。当以可能生成个体化意识的“文化权利”来推动具有公共性内涵的公共文化服务事业时,无疑将放大权利话语的个人主义特征,消解文化的公共性,进而偏离公共文化服务的主旨。公共文化服务的主旨是要通过公共文化生活的复兴重建个人权利与共同体社会之间相互支持、相互依赖的共生互荣关系。所以文化权利的理念依然没有把握住当代中国建设现代公共文化服务体系的实质内涵。

3.文化治理理念

随着治理理论的兴起和传播,治理理念被引入到各个领域,特别是在“国家治理体系和治理能力现代化”的政策表述出炉以后,治理的理念获得了广泛认可和使用。当治理与文化相结合,便产生了“文化治理”的理念,而公共文化服务也是文化治理的对象和形式。以文化治理理念指导公共文化服务体系建设也就要求以治理理论中的核心原则——合作主义来促成公共文化服务建设中内外部资源的整合和多元主体的参与,进而以公共性的建构来确保社会合作机制的持续再生产。

文化治理的治理属性内在地要求公民的文化参与和多元主体合作,这是对发展以人民为中心的文化事业的时代表达,拓展了公共文化服务的形式与内容。文化治理理念包括文化治理主体的多元化、文化治理方式的多样化和文化治理目标的多重化。治理主体的多元化就是主张在公共文化服务中要构建政府引导,市场、社会等多元主体协同参与的文化治理框架,激活社会多方主体参与公共文化服务的积极性,打造多元主体协商共治的文化治理平台,以治理合力推动公共文化服务的效能提升。治理方式的多样化就是在公共文化服务中不能只局限于政府手段,还要引入市场和社会手段,同时也要鼓励多种方式的相互结合,以提供多层次、多种类的公共文化产品和服务。治理目标的多重化就是说文化治理的目的不仅仅是治理文化进而提高公共文化服务水平的单一目标,而是有着政治、经济、社会等多重目标指向,最终要达到“文化引导社会、教育人民、推动发展的功能”。

文化治理的理念相对文化福利和文化权利来说是个更具包容性的概念,具有合作性治理特征的文化治理因应了公民参与意识的崛起、社会力量的壮大和国家现代化不断推进的多重因素的发展,以文化治理理念指导公共文化服务体系的建立才能加快推进国家文化治理体系和治理能力的现代化。

二、中国公共文化服务体系建设的逻辑变迁

改革开放以来,我国文化事业的发展受历史因素和域外实践的影响,公共文化服务建设在不同的时期显示出不同的发展逻辑。从早期沿袭改革前单一政府主导下的“文化统治”,到对文化事业进行市场化瘦身而只进行单纯的“文化管理”,再逐步走向包括政府、社会组织、文化企业和个体互动合作的“文化治理”。这一逻辑变迁也意味在今后的公共文化服务体系发展中要摒弃过时的强制性、单向度的文化统治逻辑,超越传统的管理文化事业的文化行政或文化管理逻辑,更加注重多元行动主体以互动合作的方式实现文化治理。

1.文化统治:政治的逻辑

在新中国建立之后,中国全面学习苏联实行高度统一的政经体制,政治主导着社会的运转。按照马克思主义经典作家的论述,文化作为上层建筑是进行意识形态教育的主要阵地,也是无产阶级进行统治的重要手段。文化的政治属性不仅体现在国家通过文化的政治教育强化民众认同现有政权,更要通过政治文化教育而培养出革命的新接班人,与此同时,文化本身的审美、娱乐、沟通等功能一定程度上受到了弱化。当政治的逻辑主导当时文化事业的发展,以统治为基础的目标原则来发展文化事业就成为现实选择,民众参与文化活动则在一种被组织的状态下进行,国家也就决定了民众可以参与的文化内容和形式、范围和时空,文化活动的开展首先要服务于现实政治需要。

改革开放以后,我国各项工作都确立了新的发展方向和指导思想,但由于历史惯性的影响,体制转换需经历较长的历史过程,其中最难转变的是几十年来形成的民众思维和认知逻辑。直到20世纪80年代末,文化统治的逻辑才开始有所转变。在改革开放后的十多年内,我国文化事业发展的主导逻辑依然还是文化统治的逻辑,国家把防止资本主义文化的腐蚀和入侵作为主要的文化政治目标。与这一逻辑相一致的是,国家在仍然主导着文化事业的发展。

2.文化管理:行政的逻辑

改革开放以后,我国各项事业逐步走向正轨,政府现代化管理体制不断健全和完善。特别是20世纪90年代开始对文化事业进行市场化改革以后,以经济建设为中心的国家战略的确立,淡化了前期文化统治的色彩,文化事业的发展地位也就从政治的领域下降到行政的领域,也即国家开始以行政的逻辑对文化市场和文化事业进行管理和规范。文化事业的发展不再具有特殊性,甚至成为弱势发展部门,文化事业的发展在这一时期也受到了制约并日益不能满足人民群众的文化生活需要。

文化管理就是政府文化部门遵循文化发展的规律,为实现预期的文化发展目标,通过建立规章制度和规划对文化事业和文化市场进行组织、指挥、协调、监督和控制的管理过程。这种文化管理过程始终贯穿着行政的逻辑,行政化管理在行政系统内部以等级性、封闭性、向上负责的运作模式确保行政管理的效能和稳定;在外部则以法律和制度对文化事业和文化市场进行监督和管理。这一时期,政府仍然通过自身的文化组织向社会提供一定的文化服务,而文化单位内部也是以行政的逻辑进行生产和管理。对文化市场的管理更多是进行行业监管,还没有意识到文化市场在提供公共文化服务方面的潜力。

规范的行政管理本身是政府现代化的重要特征,但文化管理以行政的逻辑运行却可能带来诸多不适。首先是行政逻辑运行的文化管理只注重内部的层级制运行,缺乏民众的参与,导致政府文化管理和出现迟缓、被动、前瞻性缺乏等问题;其次是文化内部生产组织以行政的逻辑进行生产和管理,导致效率低下,服务内容不能和群众需求匹配;再次是对文化事业的市场化改革更多是出于减轻财政负担的目的,对文化市场主体也只是进行单纯的管理,而没有把文化市场纳入到公

公共文化服务体系之中。因而,这一时期以文化管理来发展文化事业只能提供较低水平、内容单一的文化服务,对社会的文化引导也停留在初级的、较低水平层次上。

3.文化治理:治理的逻辑

进入21世纪,随着民众文化需求层次的提高和民众参与意识的觉醒,文化管理模式已不适应新时期文化发展要求以及民众对美好文化生活的需要、新期待,文化治理就应时而生。20世纪90年代,治理理论逐渐在西方社会兴起并得到实践,但是,把治理引入中国文化研究领域却是21世纪以后的事。文化治理具有比治理本身更丰富的内涵,它不仅要用治理的逻辑来发展文化事业,还要以文化为载体和内容来协助治理社会多方面事物,也就是利用和借助文化的功能用以克服与解决国家发展中的政治、经济、社会等问题^④。

文化治理视角下的公共文化服务在当代中国语境中具有多重逻辑内涵:首先,在公共文化服务中,通过对文化资源的合理分配和文化内容的象征化和美学化展示可以促进社会整合、强化政治认同。其次,通过公共文化服务中的多元主体互动可以重构政府与民众、民众与民众间的关系,一方面,政府以充足优良的公共文化服务满足民众文化需求,可以使民众切身感受到公共服务,潜移默化地增强对政府的合法性认同,从文化路径形成对政治的服务式整合;另一方面,民众在共同参与公共文化生活会产生互动与合作,在这一过程中会形成公共交往和交流,建构出公共空间,孕育出公共性,进而从文化路径形成对社会的服务式整合。再次,公共文化服务需要摒弃政府包办思维,积极建构社会、市场等多元主体参与下的合作共治,以契合治理理论的多元合作治理精神。最后,公共文化服务的生产也需要在政府体系内部强化资源整合、优化职责功能,以推动政府内部治理系统的转型升级,以有机协调的治理结构提升政府公共文化服务效能。

以治理的逻辑推进文化事业的发展,不是放弃国家对文化的领导权,而是以群众更愿意接受和参与的方式来进行文化引领;也不是抛弃对文化事业和市场的管理,而是要整合资源,赋权社会,以更有效的方式进行文化生产和服务。所以,对公共文化服务体系进行文化治理,不仅赋予了公共文化服务更高的使命,也对公共文化服务发展提出了更高的要求。在全球化时代,既要通过公共文化服务提高全民族的文化素质,促进民族文化复兴,还要以公共文化服务促进我国文化产业的发展,使我国文化产品在全球文化市场具有更高的竞争力。在现代化的进程中,还要完成对文化服务机构的升级改造,以更高的效率和水平为民众提供优质满意的公共文化服务,使民众在感受文化内涵和享受文化服务的过程中树立文化自信,增强国家认同。

三、中国公共文化服务体系40年取得的实践成效

1.顶层设计不断完善,公共文化服务制度渐成体系

公共文化事业的发展在20世纪90年代遇到瓶颈期,是因为国家主要对经济发展进行顶层设计而对文化事业的顶层设计没有及时跟上。进入21世纪以来,在新的形势下,根据新的发展理念,着眼于构建具有中国特色和现代特征的公共文化服务体系,国家不断加强顶层设计,对公共文化服务进行系统的制度建设,形成了较为完备的公共文化服务体系。

党的十六届五中全会提出要“加大政府对文化事业的投入,逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”,中央高层开始把公共文化服务体系建设纳入顶层设计。《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》把公共文化服务纳入新时期发展规划,标志着公共文化服务顶层设计的启动。2007年颁布的《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》,为公共文化服务体系建设擘画了发展蓝图、制定了发展措施。十七届六中全会要求“推进国家公共文化服务体系示范区创建”,以国家公共文化服务体系示范区创建来引领全国公共文化服务体系的建设热潮。进入新时代,《国家“十

二五”时期文化改革发展规划纲要》《国家“十三五”时期文化改革发展规划纲要》相继出台,再次为现代公共文化服务体系建设进行顶层规划和指导。2015年,中央政府先后出台《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》《国家基本公共文化服务指导标准》等文件,不断完善顶层设计,为全国公共文化事业建设提供了发展方向和有力保障。2016年,文化部深入贯彻落实《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》精神,相继制定《文化志愿服务管理办法》《文化馆管理办法》《各级公共图书馆业务规范》《各级文化馆业务规范》等政策文件,加快顶层设计细化落地,以科学的制度规范推进公共文化服务建设的标准化、均等化和社会化,不断提升公共文化服务能力和水平。2016年12月,颁布实施《中华人民共和国公共文化服务保障法》,这就为公共文化服务发展提供了法律保障,对公共文化服务发展的各方责任与权利进行了法律界定,确保了公共文化服务发展方向和建设标准有法可依,有章可循。该法的出台标志着公共文化服务制度体系已经成型。

在新的时代,党和政府把公共文化服务体系建设提升到国家战略地位,纳入到文化发展顶层设计,加快发展公共文化服务事业,展现了对历史负责,对人民负责的文化自觉。针对公共文化服务体系发展中存在的普遍性问题、难题,国家不断出台相应的法律法规和政策机制,并做出超前规划设计,形成了较为完善的制度保障体系,彰显了国家在治理现代化进程中的制度自觉。日渐完善的制度机制也推进了公共文化服务在价值取向、建设理念、治理能力、服务内容和方式等方面的现代化,实现了公共文化服务体系的整体提升。

2. 确立公共文化服务经费和人员保障机制,形成稳定的人力物力保障体系

基本的经费和人员保障是开展公共文化服务的基础条件,随着我国经济的快速发展,国家用于公共文化服务体系建设的人力物力资源不断增多,特别是近几年随着公共文化服务体系制度化建设水平的提高,我国建立健全了公共文化服务经费和人员保障机制,形成了较为稳定的公共文化服务人力、物力保障体系,为公共文化服务体系效能的发挥奠定了坚实的基础。



图1 2006-2017年群众人均文化事业费及增速情况

数据来源:中华人民共和国文化和旅游部2017年文化发展统计公报。

近年来,随着公共文化服务不断纳入到中央和地方各级财政经常性支出预算,文化事业费稳步增长,“2017年全国文化事业费855.80亿元,比上年增加85.11亿元,增长11.0%;全国人均文化事业费61.57元,比上年增加5.83元,增长10.5%。文化事业费占财政总支出的比重为0.42%,比重比上年提高0.01个百分点。”^⑤可以看出我国文化事业费无论是总量还是人均文化事业费都在稳步提升。国家公共文化服务保障法明确规定“国务院和地方各级人民政府应当根据公共文化服务的事权和支出责任,将公共文化服务经费纳入本级预算,安排公共文化服务所需资金”。该项规定为我国建立稳定

的经费投入机制提供了法律支撑。

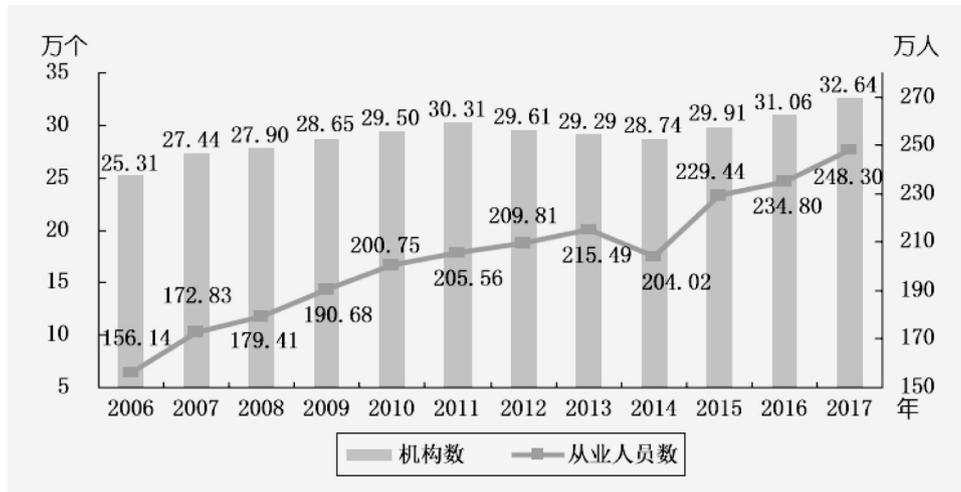


图2 2006-2017年全国文化单位机构数及从业人员数

数据来源:中华人民共和国文化和旅游部2017年文化发展统计公报。

文化人力资源也在不断丰富发展。据统计,截至2017年末,全国文化系统所属及管理文化单位已达到32.64万个,从业人员有248.30万人;艺术表演团体共有15752个,从业人员40.32万人。综合以上几个指标可以看出,目前我国已经形成了较为稳定和充实的公共文化服务工作队伍。

3.公共文化服务基础设施进一步夯实,形成较为完备的服务网络

近年来,各级政府切实履行公共文化服务职能,不断加强现代公共文化服务体系建设,着力补齐文化民生短板。截止目前,已初步建立起覆盖城乡的公共文化服务设施体系。县级及以上地区基本实现“三馆一站”的全覆盖和免费开放,县城建有公共图书馆和文化馆,乡镇建设综合文化站成为各地区的标配。在广大农村地区基本实现了广播电视村村通全覆盖,文化信息资源共享工程全设置和农家书屋全覆盖,进一步全面夯实基层文化设施基础。目前全国公共文化服务的均等化水平和现代化能力得到显著提升。

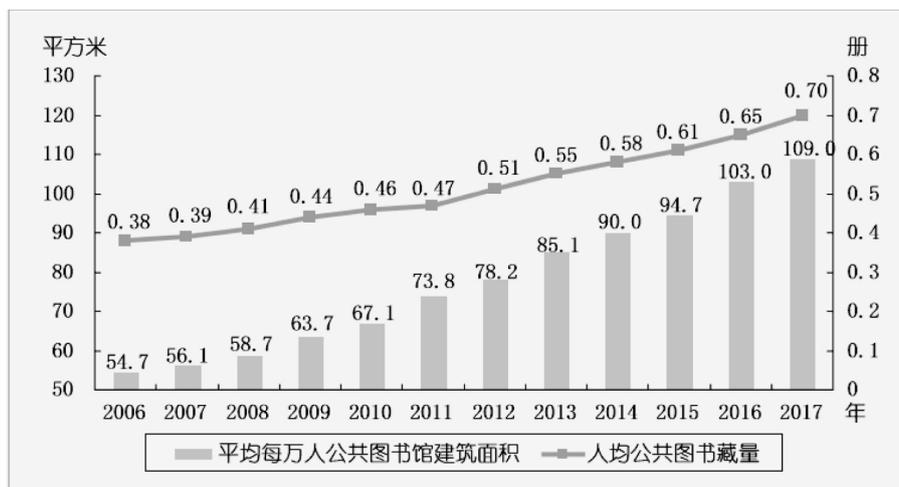


图3 2006-2017年全国公共图书馆人均资源情况

数据来源:中华人民共和国文化和旅游部2017年文化发展统计公报。

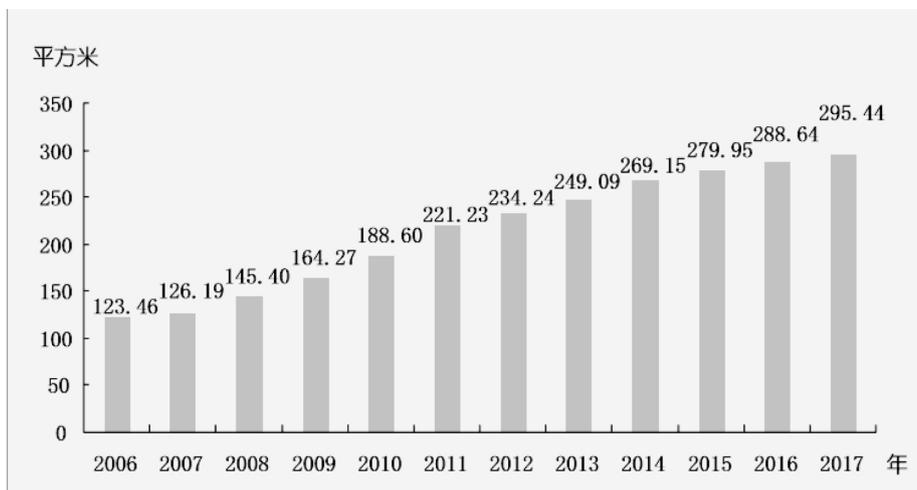


图4 2006-2017年全国平均每万人群众文化设施建筑面积

数据来源:中华人民共和国文化和旅游部2017年文化发展统计公报。

从总量上看,截至2017年末,全国公共图书馆已有3166个,公共图书馆实际使用房屋建筑总面积达到1515.27万平方米;图书总藏量达到96953万册;电子图书102627万册,阅览室坐席数106.42万个,计算机22.10万台;共有群众文化机构44521个,实际使用房屋建筑总面积4106.85万平方米;美术馆499个;各类文物机构9931个,博物馆4721个;非物质文化遗产保护机构2466个。从人均来看,2017年末全国平均每万人公共图书馆建筑面积109.0平方米;人均图书藏量0.70册;全年人均购书费1.70元;全国平均每万人群众文化设施建筑面积达295.44平方米。

经过改革开放40年的发展,现代公共文化服务体系设施建设取得巨大成就,服务阵地标准化建设不断推进,文化设施总面积和人均面积及人均藏书量都稳步增加,流动服务设备逐步健全,流动服务愈加精准,显著增强了群众享受公共文化服务的便利性和可及性。

4. 建立公共文化服务多元供给体系,显著提升公共文化服务效能

为满足人民群众日益增长的多样化文化需求,激发社会活力,提高公共文化服务的精准化和均等化,近年来文化部门积极推进建设公共文化服务多元供给体系,包括多元化的供给主体,多样化的供给内容和多种化的供给方式。

(1) 供给主体多元化

四川泸州市大力引入社会力量,创新公共服务内容,“积极探索新型社区公共文化服务模式,探索推动民营书店开办阅读书吧,引入艺术学校进社区开办各类免费培训,扩大社区开展公共文化服务的资金、技术、手段和资源的渠道”。^⑥浙江台州市近年来也在积极推进公共文化服务供给主体的多元化,“临海、温岭、黄岩、路桥等县(区)在基层文化工作中,逐渐由政府包办向社会参与、志愿服务转型”。^⑦

作为公共文化建设的新型供给主体,文化志愿服务也得到蓬勃发展。“截止2015年,已有24个省、275个地级市组建了文化志愿服务机构,各类文化志愿服务团队有6700多支,登记在册的文化志愿者人数突破百万,接近全国基层文化队伍总量的三分之一”。^⑧

目前政府购买公共文化服务模式、PPP模式以及公益创投模式等一系列机制创新,有效促进了政府与市场、社会等多元主体的合作,丰富了公共文化服务的供给形式,也不断引导和培育出多样化的组织参与到公共文化服务中来,文化类社会组织、文化类企业和文化类志愿服务团体不断增加。可以说全国各地已基本建立政府、市场和社会多元化的公共文化服务供给体系。多元化的供给主体不仅形成了不同层次的文化供给,也显著提高了公共文化服务效能。

(2) 供给内容多样化

随着社会的发展和对外交流的深入,人们的需求也因个人发展和社会进步而不断多样化。针对这一现实,文化部门不断开拓创新,积极引入多种文化形态,形成多样化的文化内容供给,以满足不同群体的多元文化需求。

新疆五家渠市积极丰富公共文化服务内容,“采取政府搭台、群众唱戏的方式,鼓励支持街道戏剧社、书画社、诗友社、合唱团60多个群众文化团体组织常年开展活动。六师市还充分挖掘红色文化、知青文化、戍边文化、地域文化、社区文化、校园文化、广场文化”。^⑨安徽安庆市“‘广场文艺天天演’的内容丰富多彩、雅俗共赏,既有时尚优美的歌舞类演出,又有浓郁地方特色的黄梅戏表演;既有诙谐幽默的小品演出,又有惊险刺激的杂技表演;既有专业的剧团演出,又有精彩的群众表演,是广大市民喜闻乐见的群众性文艺演出”。^⑩各文化部门对公共文化服务内容供给坚持丰富而又均衡的原则,有效满足了群众文化需求。

各地方政府都能积极主动地丰富文化供给内容,在加快发展现代文化的同时,自觉保护和发展本民族的传统文化,在为普通群众提供普惠的大众文化的同时,也积极引导高雅文化的普及和发展,形成了立体化、多层次的文化内容体系。

(3) 供给方式多种化

除了最基本的阵地服务,很多城市还积极拓展服务方式,推动流动服务和网上服务的发展,促进公共文化服务供给方式多种化,努力提升公共文化服务的均等化和数字化水平。

“根据鄂尔多斯地广人稀,农牧民一家一户分散居住的实际情况,鄂尔多斯市建立了流动文化馆、流动图书馆和流动博物馆”。^⑪湖北黄石市为保障边远地区群众的文化需求,“在2年时间内,为市县两级“三馆”以及乡镇文化站配置了流动电影放映车、图书车、演出车。”^⑫文化车的流动文化服务,为公共文化服务发展注入了活力,丰富了公共文化服务形式,有效满足了偏远地区民众的文化需求,提升了辖区公共文化服务均等化水平。

全国文化信息资源共享工程、数字图书馆推广工程以及边疆万里数字文化长廊等项目的建设都使群众获得数字文化资源的手段日益丰富便捷。地方则通过整合数字文化资源,形成了更丰富和便捷的服务平台,如上海的“文化上海云”,重庆市的“公共文化物联网”,在“互联网+”的时代,公共文化服务数字化水平的不断提高,既为群众提供了更加丰富的文化产品,也提升了文化产品的可获得性。

总之,通过引导和鼓励社会组织、市场主体、文化志愿者以及个体文化骨干参与公共文化服务,构建了多元主体参与的公共文化服务供给体系;通过协调推进现代文化和传统文化、大众文化与高雅文化,形成了多样化的公共文化服务内容体系;通过送文化和种文化结合、阵地服务和流动服务并举,完善数字化网络化服务平台,建立了公共文化服务的多种供给方式。公共文化服务多元供给体系的建立显著提升了公共文化服务的效能,也有效促进了公共文化服务的社会化、均等化发展。

四、中国公共文化服务体系建设的未来展望

1. 坚持以人民为中心的指导思想,加快构建现代公共文化服务体系

以人民为中心的发展思想,是我国构建现代公共文化体系的基本遵循。党的十八届三中全会明确提出要“构建现代公共文化服务体系。建立公共文化服务体系建设协调机制,统筹服务设施网络建设,促进基本公共文化服务标准化、均等化”。现代公共文化体系的建设目标正是站在新时代的起点上,进一步落实好以人民为中心的文化服务宗旨,建立以政府为主导,以人民为中心,体现标准化、均等化,符合时代发展需要的公共文化服务体系。

首先,要把以人民为中心作为公共文化服务体系建设的理念,在公共文化服务体系建设中,坚持以人民为中心的工作导向,坚持公共文化建设和公共文化服务依靠人民、公共文化建设和公共文化服务成果由人民共享的公共文化服务发展理念。这就要求从事公共文化的创作人员,要把深入生活、扎根人民作为创作的源头活水,只有深入群众,向人民学习,才能创作出表达人民心声,契合人民期待的优秀作品。同时还要对基层公共文化服务人员加强教育和培训,提高服务意识和技能,把为人民服务的理念入脑入心,把为人民服务的技能学牢学实,让人民群众在享受便利温馨的公共文化服务中切实感受到自己的主人翁地位。

其次,要充分发挥人民群众在公共文化建设和公共文化服务中的主体作用,尊重人民群众在文化建设中的首创精神和参与热情,引导群众在公共文化建设和公共文化服务中自我表现、自我教育、自我服务。努力创新公共文化服务方式,搭建各类文化展示平台,吸引广大群众积极参与文化学习,鼓励文化能人自我表现,助力农村文化自我发展;提升人民群众参与公共文化服务的组织化水平,发挥各类社会组织的力量,特别是文化志愿者组织的积极作用,实现公共文化服务供给主体多元化,形成群众参与、群众共建、群众共享的良好局面;加强人民群众对公共文化服务机构的民主管理,加快推进公共文化服务机构建立法人治理结构,广泛吸纳社会各界代表和广大群众积极参与到文化机构的管理和服务之中,提升文化组织机构的公益性和开放性,完善内部激励和外部监管机制,提升公共文化服务机构的治理绩效。

最后,还要为人民监督和评价公共文化服务提供便捷的渠道和制度保障。群众的监督和评价不仅是督促公共文化服务机构提高服务效能的有效途径,也是人民不断反馈公众文化需求,进一步改进公共文化服务方式和服务内容的重要方式。始终坚持以人民为中心的指导思想,才能从根本上实现好、维护好和发展好人民的文化权益。

2. 拓展公共文化服务的治理性功能,在文化治理中促进社会和谐

文化治理视域下的公共文化服务,具有多重治理价值和治理效应,即是说公共文化服务既是建设服务型政府的重要方面,也是通过公共文化服务孕育和培植社会公共性、增强政府合法性认同与民族国家认同的重要途径。因而需要在公共文化服务建设中注重建设政府与多元主体的协同合作关系以及政府内部的整合与协作,同时更要发挥文化的道德教化和精神引导功能,以公共文化服务引导社会、教育人民、推动发展。很多创建国家公共文化服务体系示范区的城市都以文化治理的理念指导了本地的公共文化服务体系创建实践,积极引入社会和市场力量参与公共文化服务产品的生产和供给,推动了公共文化服务的资源整合和组织机构优化。但是,对公共文化服务的社会治理功能关注较少,没有认识到文化服务在提高公民素质、培育政治认同以及促进社会和谐方面的隐性治理作用。“一些地方已经从文化治理的角度,认识到公共文化服务体系建设的重要性,但仍有一些地方对公共文化服务体系建设的重大意义理解肤浅、片面,认为公共文化服务就是‘唱唱跳跳’图个热闹”。^⑬

“上海市注重加强居民自治,开展社区文化活动中心居民自治模式调研,推进居民参与本社区公共文化事务的管理和建设,引导居民实现自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”。^⑭

在今后的公共文化服务体系建设中,应该更加注重公共文化服务这种软性治理的方式,通过良好的服务方式和优良的文化内容,使民众从服务体验和服务内容中增强对政府的合法性认同与对国家的共同体认同,同时在微观层面通过公共文化营造社区,促进社区认同,培育社区精神,最终达到社会的整合与和谐。

3. 以“文化+”理念推进公共文化服务多维创新,促进经济文化社会互促共融

如果说“互联网+”是以技术创新为主的跨越边界的产业融合,“文化+”则是在相关事业和产业经济中注入文化元素,或者以文化的力量促进其他内容的升级发展。在现代公共文化服务体系建

过程中,应积极以“文化+”的理念推进公共文化服务多维创新,拓展公共文化服务体系的内涵和功能,促进经济文化社会互促共融和协调发展。

要以“文化+产业”促进文化产业与公共文化服务的双赢发展。2015年出台的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》提出:“积极发展与公共文化服务相关联的教育培训、体育健身、演艺会展、旅游休闲等产业,引导和支持各类文化企业开发公共文化产品和服务,满足人民群众多层次的文化消费需求。”整合文化资源,加快文化产业与公共文化服务的融合已经成为当前构建现代公共文化服务体系的发展要求。现代公共文化服务体系建设应积极落实这一意见,以文化+产业的理念来推进公共文化服务体系的建设,促进公共文化服务和经济发展的双赢。

要以“文化+扶贫”开拓精准扶贫的文化路径。中央提出精准扶贫战略,而加强文化的精准扶贫也应是题中之义。增强文化精准扶贫的造血功能,能够有效激发贫困地区公共文化建设和经济发展的内生动力。“文化扶智”和“文化扶志”是公共文化服务助力精准扶贫工作的两种主要方式。文化扶智是通过公共文化服务培育贫困地区民众的市场意识,提高他们应对市场经济的能力,培训贫困居民发家致富所需的知识和技术。文化扶志则是打破贫困地区民众教育水平低、科学知识缺乏、传统落后观念和生活方式的束缚,培育他们自我脱贫的意志和精神。所以精准扶贫,既要物质上脱困,更要精神上扶志,使“富口袋与富脑袋”齐头并进。同时需要大力推进贫困乡村的公共文化服务体系建设,通过补齐文化短板,缩小地区之间公共文化的差距,进而以文化的力量助推脱贫,实现文化育民、文化乐民、文化富民。

4.提高公共文化服务建设国际化水平,在文化交流中增强文化自信

在全球化时代和中国积极推进“一带一路”建设的大背景下,公共文化服务体系的建设应该不断提高国际化水平,积极与国际社会开展文化对话交流,吸取国际有益经验和相关国际标准为我国公共文化服务建设提供借鉴,同时通过文化的“引进来”和“走出去”战略,促进中外文化交流,为群众提供更丰富的文化产品和服务。

在国家现代公共文化服务体系的建设过程中,虽然有城市提到了公共文化服务的国际化问题,但还不够深入,也没有形成有效的机制和完整的国际化战略。比如深圳福田区在通过打造“十大文化功能区”,推进国家公共文化服务体系示范区创建工作中,强调“将持续提升福田文化活动国际化水平和特质,增加福田在国际主流艺术界的表现力和出镜率。加强与国际友好城市的艺术交流合作”^⑤。可以看出,作为中国国际化程度最高的城市也只是简单提到了和国外城市的文化艺术交流。辽宁沈阳提出“群众文化活动项目设计均按照国际标准,比肩国内一流,以专业化、年轻化、时尚化、国际化为目标,将群文活动基础向中青年、青少年延伸”^⑥。说明沈阳注意到了在某些项目上要实现公共文化服务标准的国际化。沧州市在创建国家公共文化服务体系示范区过程中“依托中国吴桥国际杂技艺术节、沧州国际武术节两大节庆和‘中国工笔画之城’这一荣誉称号,提升沧州文化的对外影响力”^⑦。沧州市通过举办国际性的文化节来吸引外国人参与到中国的文化服务中,形成了一种国际化的文化交流方式。

在现代公共文化服务体系的建设中,应该积极引导和鼓励各地方政府以国际化的理念和标准规划当地公共文化服务体系,以“一带一路”的开展为契机,以落实《关于进一步加强和改进中华文化走出去工作的指导意见》《关于加快发展对外文化贸易的意见》《关于加强“一带一路”软力量建设的指导意见》等文件精神为指引,不断通过体制机制创新,推动公共文化服务的国际化发展,讲好中国故事,传播中国声音,以更高水平和更加多元的公共文化服务培育当代国民的国际视野,提升国人的文化自信。

注释:

- ① 李国新:《对我国现代公共文化服务体系建设的思考》,《克拉玛依学刊》2016年第4期,第3-15页。
- ② 吴理财:《把治理引入公共文化服务》,《探索与争鸣》2012年第6期,第51-54页。
- ③ 王京生:《文化战略与大国责任——对中国和平发展的文化解读》,《马克思主义研究》2006年第9期,第89-93页。
- ④ 胡惠林:《国家文化治理:发展文化产业的新维度》,《学术月刊》2012年第5期,第28-32页。
- ⑤ 文化和旅游部财务司:《中华人民共和国文化和旅游部2017年文化发展统计公报》,《中华人民共和国文化和旅游部政府信息公开》2018年5月31日。
- ⑥ 马福平:《建设川南文化中心优化公共文化服务——泸州市公共文化服务体系创新发展启示》,《文化月刊》2016年第21期,第70-73页。
- ⑦ 陈洪晨:《激发多元社会力量 活跃公共文化服务——台州市探索基层公共文化服务“4C”模式》,《文化月刊》2017年第5期,第82-83页。
- ⑧ 周玮:《我国登记在册文化志愿者超百万》,《贵州日报》2015年1月21日。
- ⑨ 高华生、王爱华:《培植亮点创新模式打造品牌——六师五家渠市创建国家公共文化服务体系示范区工作纪实》,《文化月刊》2017年第5期,第92-95页。
- ⑩ 齐文斗、吴程生:《“反弹琵琶”奏新曲广场文化添神韵——“广场天天演”为安庆市国家公共文化服务体系示范区创建添光增彩》,《文化月刊》2017年第5期,第98-100页。
- ⑪ 旺楚格:《加强公共文化服务标准化均等化和协调机制建设》,《鄂尔多斯文化》2014年第1期,第14-19页。
- ⑫ 罗光辉:《“六化”驱动构建公共文化服务体系》,《政策》2014年第6期,第54-56页。
- ⑬ 蒋芳、李春惠、张钦、杨一苗、孙丽萍、陈俊:《公共文化服务体系:从“福利”到“治理”》,《瞭望》2015年第25期,第54-55页。
- ⑭ 上海市文化事业管理处、上海文化研究中心:《2013:上海市公共文化服务发展报告》,东方文创网2014年1月20日。
- ⑮ 朱良骏:《提升国际化水平特质》,《深圳特区报》2014年9月28日。
- ⑯ 杨博:《沈阳市公共文化服务体系建设的文化沈阳 幸福绽放》,中国文明网2017年8月31日。
- ⑰ 张亚君:《演绎多彩狮城 谱写文化乐章——河北沧州积极创建国家公共文化服务体系示范区》,《文化月刊》2017年第7期,第106-109页。

The 40 years of China's Public Cultural Service System Construction: Concept Evolution, Logical Change, Practical Results and Development Direction

Wu Licai / Xie Shengli

Abstract: In the course of the 40 years of China's public cultural service system construction, the evolution from cultural welfare to cultural rights to cultural governance has promoted the transformation of cultural undertakings from cultural rule to cultural management to cultural governance. The Chinese model of public cultural service system construction. After the 40 years of development, the top-level design of the public cultural service system has been continuously improved; the public cultural service infrastructure has been further consolidated; the public cultural service funding and personnel guarantee mechanism has been established; and the multi-supply system of public cultural services has been established. The development of the new era public cultural service system needs to adhere to the people-centered guiding ideology, accelerate the establishment of a modern public cultural service system; expand the governance function of public cultural services, promote social harmony in cultural governance; promote the concept of "culture +" Multi-dimensional innovation of public cultural services, promote economic and cultural society to promote mutual integration; improve the internationalization level of public cultural service construction, and enhance cultural self-confidence in cultural exchanges.

Keywords: Public Cultural Service System; Cultural Development; Reform and Opening up; Cultural Governance

(责任编辑 方卿)