

十八大以来公共文化服务体系建设的新发展

潘娜

【摘要】 党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视公共文化服务体系建设,坚持以人民为中心,大力提高文化民生保障水平与效能。五年来,公共文化服务体系在制度建设与实践发展中均取得了新的进展与成就,突出体现在以下三个方面:以主体重塑为基点推进公共文化服务体系社会化成长,《公共文化服务保障法》开启公共文化服务法治化进程,文化精准扶贫助推公共文化服务体系建设标准化均等化。

【关键词】 十八大;公共文化服务;文化建设

【中图分类号】 G120 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2017)05-0073-06

【基金项目】 2017年度国家社会科学基金青年项目“国有文化企业转型社会企业的战略与对策研究”(17CGL054)。

【作者简介】 潘娜(1982—),女,辽宁沈阳人,中国社会科学院当代中国研究所助理研究员,文学博士,主要从事当代中国文化研究。

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央站在时代高度,提出了新时代公共文化服务体系建设的新理念新思想新战略,提升了公共文化服务体系建设的质量和效能,夯实了迈向社会主义文化强国的基础支撑。

一、以主体重塑为基点推进公共文化服务体系社会化成长

(一) 优化增量: 培育文化非营利组织

培育文化非营利组织是新时代公共文化服务体系建设鲜明表征。长期以来,在政府直接办文化的单一供给模式下,我国公共文化服务体系建设虽然初步形成了行政层次完备、覆盖区域广泛的公共文化设施网络,但层层对上级负责的公共文化科层体系“重投入、重建设、重政绩”的供给逻辑不可避免地造成一些文化事业主体职能“空转”的困局,尤其是基层政府主办的公共文化服务机构“空壳化”、“空心化”问题严重。而政府激发体制外活力的着力点主要聚焦于引入社会资本层面,对于解决供给主体结构单一、基层组织瘫痪的问题缺乏制度创新。为了突破主体瓶颈,党的十八届三中全会明确提出“推动公共文化服务社会化发展”的战略决策,突出强调要“培育文化非营利组织”^①。这是中央首次以培育社会部门主体为改革思路,力图从外部打破公共文化服务体系建设建构的体制壁垒,充分体现了新一届党中央文化治理的现代思维、现代理路。

非营利组织是社会部门的主体性支撑力量,以达致社会使命为核心动力(如图1所示),具有公共性、自主性、志愿性等基本特征。从西方发达国家的经验来看,非营利组织构成了公共文化服务供给的中坚力量,政府大多倾向于与微观文化活动保持一定距离。由于我国社会发育尚不成熟,组织化的文化非营利组织数量还比较少,全国仅约5万个,正式在民政部门登记注册的文化类社会组织仅占社会组织总量的7%左右。但是,具有

^① 《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第534页。

文化非营利组织雏形特征的社区和乡村“草根”组织甚多。据统计，全国由文化馆、文化站指导的群众业余文艺团队就超过40多万个，各类文化志愿服务团队有3.2万多支。^①这些群众自发建构的民间组织松散、灵活、活跃，构成了我国基层公共文化空间的多元样态。



图 1: 非营利组织主体方位图谱

兼顾“活力与秩序”是中央培育文化非营利组织发展的基本思路。新时代公共文化服务体系建设的建设既不能像过去一样由政府大包大揽，也不能矫枉过正，走向某些西方国家的“文化无政府主义”。习近平深刻指出，“社会发展需要充满活力，但这种活力又必须是有序活动的。死水一潭不行，暗流汹涌也不行。”^②特别是文化领域，没有意识形态意旨的文化娱乐活动是不存在的。因此，对文化非营利组织的引导与培育同等重要。习近平对如何引导社会组织发展作出过专门论述。一方面，政府该放的权一定要放足、放到位，一些不适宜政府去管的事务让群众依法实行自我管理、自我服务。^③另一方面，要特别注意防范一些别有用心的人打着社会组织的旗号干非法勾当。^④所以说，要辩证处理好活力与秩序的关系，真正发挥文化非营利组织在公共文化服务体系中的积极作用。^⑤

(二) 盘活存量：推进公益性文化事业单位建立法人治理结构

除了培育社会部门主体，对公益性文化事业单位进行社会化改造同样是新时代公共文化服务体系建设的亮点。在传统科层制治理模式下，文化事业单位的功能定位与行动逻辑之间存在着深层矛盾，主要表现在以下四个方面：其一，行政“嵌入”与法人自主的矛盾；其二，意识形态宣传与文化自觉的矛盾；其三，政绩逻辑与服务实效的矛盾；其四，财政依赖与自我“造血”的矛盾。这些内在结构性矛盾严重制约了文化事业主体创新发展的动力与活力，大量文化事业资源郁积在体制内，导致体制臃肿庞大、运转效能低下，而人民群众迫切的文化需求却得不到及时有效的满足。因而，推进文化事业单位“管办分离”成为党的十八大以来深化文化体制改革的重要内容。党的十八届三中全会提出，“明确不同文化事业单位功能定位，建立法人治理结构，完善绩效考核机制。推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会，吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理。”^⑥这一战略决策从根本上推动了公益性文化事业单位的决策机制由“命令—服从”模式转向“协商—民主”模式。

从具体改革实践来看，2014年，文化部采取试点先行的方式推进文化事业单位法人治理结构改革，确立了南京图书馆等10家单位作为改革试点，探索不同类型、不同层级的文化事业单位法人治理结构改革路径。此外，尚未列入试点的文化事业单位以“求活”、“求变”的思路积极响应中央改革号召，主动探索改革出路。例如，上海浦东图书馆经过法人治理结构改革，13位理事会成员中有11位是社会人士代表，并且理事长也由社会人士担任，改革较为彻底。经过一年多的实践，浦东图书馆举办的“浦江学堂”公益国学班等活动悄然兴起、口

① 郭佳：《文化部部长雒树刚：要唤醒沉睡的公共文化资源》，《北京青年报》，2017年01月13日。
 ② 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第93页。
 ③ 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社2016年版，第177-178页。
 ④ 中共中央文献研究室：《习近平关于全面深化改革论述摘编》，中央文献出版社2014年版，第54页。
 ⑤ 康晓强：《经济新常态下社会治理的新趋向》，载于《科学社会主义》2015年第4期。
 ⑥ 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第534页。

碑相传,取得了良好的社会反响,成为文化事业单位法人治理结构探索的成功案例。建立法人治理结构,不仅有利于提高文化事业单位决策效率和专业化水平,更重要的是,在理事会中充分吸纳社会人士代表,对文化事业单位的重大事项行使决策和监督权,能够真正实现人民群众在公共文化事务决策中行使公民权利。

(三) 横向整合: 国有文化企业为公共文化服务注入新活力

参与公共文化服务体系建设的“社会力量”,不仅包括社会部门主体,同时也包括市场主体,特别是国有文化企业。新世纪以来,在以市场化为主线的文化体制改革进程中,文化产业快速发展,与公共文化服务之间的差距逐步拉大,二者发展逻辑与运行机制泾渭分明,逐渐形成“平行结构”,相互之间难以借力,二分法的弊端日益凸显。十八大以来,中央高度重视文化产业与公共文化服务发展的综合性与协同性,尤其以引导国有文化企业“双效统一”为改革亮点。习近平深刻指出,“要把握好意识形态属性和产业属性、社会效益和经济效益的关系,坚持社会主义先进文化前进方向,把社会效益放在首位。”^①国有文化企业是国家出资设立的文化经营实体,其改革发展的成果必然要“为民所有、为民所用”。国有文化企业的生产经营活动与一般文化企业有本质区别,主要体现在以下三个方面:其一,以国家文化安全和文化发展为逻辑起点;其二,确保国有文化资产保值增值;其三,收益除了用于自身发展壮大之外要最大限度回归社会。也就是说,如果国有文化企业在价值取向、经营能力与社会效用任何一方面出现偏离,党和国家便有责任、有义务对其进行改革或关停。^②2015年8月,中央印发《关于深化国有企业改革的指导意见》,首次将国有企业划分为商业类和公益类两大类,并对公益类国有企业保障民生、服务社会、提供公共产品和服务的职能作出明确规定。随后,2015年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动国有文化企业把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的指导意见》,明确要求当社会效益和经济效益、社会价值和市场价值发生矛盾时,国有文化企业的经济效益要服从社会效益、市场价值要服从社会价值。2016年7月,中宣部、中央网信办、财政部、文化部、国家新闻出版广电总局联合出台《关于深化国有文化企业分类改革的意见》,具体提出各类国有文化企业社会效益指标考核权重均应占50%以上,其中新闻信息服务类企业应占60%及以上。可以说,上述三个《意见》的出台,勾画出十八大以来国有文化企业深化改革的定位和趋向,矫正了此前文化主体“转型过度”的问题,将国有文化企业的主体方位从市场部门拉回到“社会与市场中间”,转型为促进文化产业和公共文化服务体系共同发展的综合性主体。

从实践来看,国有文化企业“社会效益”量化考核的制度设计,为新时代公共文化服务体系的建设注入了新的活力。例如,2016年底,北京演艺集团已经与北京市东城区、江苏省淮安市洪泽区陆续签署了公共文化建设战略合作协议,探索提供“菜单式”、“订单式”的标准化、规范化公共文化服务。在试点阶段,北京演艺集团派遣专业文艺院团为东城区居民群众提供文艺演出、艺术培训等公共文化服务活动,惠及群众逾2万人次。^③这成为国有文化企业积极参与公共文化服务社会化、专业化发展的新模式、新趋向。

二、《公共文化服务保障法》开启公共文化服务法治化进程

(一) 制定公共文化服务保障法进入执政决策结构之中

长期以来,我国文化领域立法数量少、层阶低,文化法律法规仅占全部法律法规总量的2.7%,其中文化法律仅占全部法律的1.7%。此外,文化立法还存在着结构不平衡的问题,施行法律主要集中在文化遗产保护和文化市场管理方面,保障人民群众公共文化权益的法律一直是空白。^④党的十八大以来,习近平多次论述法治建设的重要性,明确提出了加强法治建设的新要求。他深刻指出,“法律是治国之重器,法治是国家治理体

① 中共中央文献研究室:《习近平关于全面深化改革论述摘编》,中央文献出版社2014年版,第85页。

② 潘娜:《国有文化企业转型之路》,《学习时报》,2015年10月12日。

③ 应妮:《北京东城区牵手北京演艺集团全面提升公共文化服务》,中国新闻网(<http://www.chinanews.com/cul/2016/11-03/8052726.shtml>.)

④ 张贺、蔡华伟:《“管文化”的法,太少!》,《人民日报》,2015年05月20日。

系和治理能力的重要依托。”^①在全面推进依法治国的大背景下,我国公共文化服务体系建设以法治化为改革着力点,建设重心转向制度升级。党的十八届四中全会正式将文化立法列入重点领域立法范畴并明确提出“制定公共文化服务保障法,促进基本公共文化服务标准化、均等化”^②的要求。在中央决策精神指导下,公共文化服务保障法的立法进程大幅加快。2016年12月25日,《中华人民共和国公共文化服务保障法》在十二届全国人大常委会第二十五次会议上正式表决通过,并于2017年3月1日正式实施。该法的立法进度在我国文化立法史上堪称是最快的一部,充分彰显了新一届党中央依法治理文化的决心。同时,它在文化立法领域的优先地位,也充分说明了公共文化服务体系建设在党和国家事业发展全局中的必要性、重要性和紧迫性。

(二) 从法律层面明晰公共文化服务的调整区间

文化范畴的多义性、文化获得感的主观性,使公共文化服务相对于教育、卫生、科技、体育等公共服务而言,保障难度更大。特别是在学术研究领域,关于公共文化服务的内涵外延、功能结构、保障范畴、责任主体等基本问题还存在着多种解释和不同主张,与实践发展形成较大张力。《公共文化服务保障法》的出台,将党和国家发展公共文化服务的战略部署转化为法律规范,阐明了公共文化服务的调整区间、厘清了公共文化服务的基本要义。其中,“公共文化服务”、“公共文化设施”等重要概念得到了明确界定。该法所称公共文化服务,“是指由政府主导、社会力量参与,以满足公民基本文化需求为主要目的而提供的公共文化设施、文化产品、文化活动以及其他相关服务。”^③这一概念,首次将政府的主体责任明确写进法律,以此向人民群众作出兜底承诺,突出展现了社会主义文化建设的独特优势。“公共文化设施”的概念,则以列举的方式明确了法律的调整范围。除了文化部门、新闻出版广电部门主管的文化设施之外,归口“工、青、妇”等群团组织管理的文化设施也纳入了该法的调整范围,将近7000处分散的文化设施纳入法律调整范畴综合利用,将让更多人受益。

(三) 规范政府保障公民基本公共文化权益的责任边界

长期以来,公共文化服务在经济社会发展中往往被边缘化,在文化领域也与文化产业的发展不相协调。公共文化服务的供给效能主要取决于地方政府的认识水平和重视程度。而一些地方政府将主要精力集中在搞经济建设上,对人民群众日益高涨的精神文化需求缺乏积极回应。有学者通过对地方文化部门的调研发现,由于文化部门难于对经济指标形成贡献,在很多地方领导眼里常常属于“靠边站”的部门,成为“摆设的花瓶”或定位为“文化搭台,经济唱戏”^④。文化部门在行政系统中的边缘地位,以及文化资源分布的散乱现象,直接导致了公共文化服务“存量流失”和“增量不足”两个方面的矛盾十分突出,尤其是公益性的文化设施和场地让位于商业经营活动的现象长期普遍存在。以牺牲文化发展来换取经济效益的行为逻辑,实质上反映了某些地方政府以及某些部门在履行公共服务职能上的片面性与随意性。《公共文化服务保障法》的出台,首先解决了公共文化服务的刚性保障问题。该法规定,“县级以上人民政府应当将公共文化服务纳入本级国民经济和社会发展规划。”^⑤这意味着,公共文化服务不再是可有可无、可多可少、可缓可急的服务内容,而是政府必须要依法履行、落实到位的基本职责。由此,政府行为的法律约束力大大增强。未履行公共文化服务保障职责的地方各级政府和县级以上政府有关部门将被依法问责,并需承担相应的违法责任。

(四) 构建公共文化服务法律制度框架体系

制度生产是现代国家治理的核心内容。十八大以来,党和国家出台了一系列支持公共文化服务发展的重要政策。2015年1月14日,中办、国办印发的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》(以下简称《意见》)及附件《国家基本公共文化服务指导标准(2015-2020年)》,对新时代公共文化服务体系建设进行了新的制度设计。其中,突出亮点是建立了国家指导标准与地方实施标准相互衔接的标准体系。《公共文化服务保障法》出台后,《意见》等一系列重要支持政策上升到法律层面,形成了包括服务标准、考核评价、公示公告、财务监督在

① 《人民代表大会制度重要文献选编》(四),中国民主法制出版社、中央文献出版社2015年版,第1786页。

② 《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第163页。

③⑤ 《中华人民共和国公共文化服务保障法》,中国法制出版社2017年版,第3页。

④ 吴理财等:《文化治理视域中的公共文化服务体系建设》,高等教育出版社2016年版,第284页。

内的公共文化服务的基本法律制度框架。新的法律制度框架,不仅涵盖了正在实施的制度体系,还建构了新的制度模式,尤其强化了对供给侧透明度和需求侧满意度的法律规制。当前,如何将法律制度尽快落地,并形成地方法律与之相衔接的法律体系和实施细则至关重要,这决定着公共文化服务法治化的真正实现。

三、文化精准扶贫助推公共文化服务体系标准化均等化

十八大以来,在中央“坚决打赢脱贫攻坚战”的全面部署下,“文化扶贫”上升到“文化精准扶贫”的历史新阶段。贫困地区公共文化服务体系标准化、均等化建设效能不断加快。

(一) 精准发力:完成文化脱贫攻坚的“限时”大考

构建公共文化服务体系是保障人民群众基本文化权益的一项重要制度设计,其逻辑起点是偿还公共文化服务长期供给不足的历史欠账,目标是到2020年基本建成覆盖城乡、便捷高效,保基本、促公平的公共文化服务体系。实现这一战略目标的重点和难点是攻克我国集中连片特困地区数千万人口整体文化脱贫的最后堡垒。为了应对这场“限时”大考,党和国家采取超常规举措,提出了“精准扶贫”的硬办法。习近平多次明确要求,“促进公共资源向基层延伸、向农村覆盖、向弱势群体倾斜。”^①2015年12月,文化部印发《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系规划纲要》,提出了“一县一策”的新思路,各地因地制宜建立文化精准扶贫的长效机制,以实现贫困地区公共文化体系建设达到全国平均水平。2017年5月,中办、国办印发的《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》,全面部署完成文化小康建设的各项任务,突出强调要落实“一县一策”和精准扶贫,深入实施文化扶贫项目。^②从具体落实情况来看,文化精准扶贫在各领域全面脱贫攻坚的大局中取得了良好实效。例如,甘肃省制定《精准扶贫贫困乡村文化场所建设支持计划实施方案》,山东省面向全省7005个贫困村开展实施文化精准扶贫计划,四川省将公共文化服务纳入贫困县党政领导班子脱贫攻坚工作目标考核等。^③贵州省文化厅将文化扶贫与极贫乡定点包干脱贫、同步小康驻村、党建扶贫等统筹结合,充分挖掘文化产业创新的经济效能。其中,2016年开展的非遗传统手工技艺培训计划共培训传统手工技艺传承人达1万人。^④在全面建成小康社会的最后冲刺阶段,全国各地积极响应中央号召,加大投入、创新机制,拿出了切实有效的文化精准扶贫攻坚解决方案。

(二) 夯实阵地:建设综合性文化服务中心

长期以来,基层文化场所被挤占、出租的现象十分突出,很大程度上是由于文化馆(站)规模小、人员少,孤立分散,难以发挥集聚优势。党的十八届三中全会提出“建设综合性文化服务中心”的改革任务,着力推进基层公共文化服务机构综合化、平台化、阵地化发展。为了落实中央提出的改革任务,2015年10月,国务院办公厅印发了《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》,提出“到2020年,全国范围的乡镇(街道)和村(社区)普遍建成集宣传文化、党员教育、科学普及、普法教育、体育健身等功能于一体,资源充足、设备齐全、服务规范、保障有力、群众满意度较高的基层综合性公共文化设施和场所”^⑤,明确了基层综合性文化服务中心建设的目标取向、功能结构、覆盖标准等基本问题。2017年2月,文化部发布《文化部“十三五”时期文化发展改革规划》,聚焦贫困地区公共文化体系建设,提出推动贫困地区普遍建立村级综合性文化服务中心。在一系列支持政策推动下,全国贫困地区综合性文化服务中心建设已经取得较大成效。例如,宁夏启动贫困地区“百县万村”综合文化服务中心建设及文化扶贫工程,计划2017年10月前完成全区606个贫困村综合文化服务中心建设工程。^⑥安徽省重点推进“农民文化乐园”建设并鼓励设置“留守儿童活动室”、

① 人民日报社评论部:《“四个全面”学习读本》,人民出版社2015年版,第86页。

② 《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》,《人民日报》,2017年05月08日。

③ 郑海鸥:《文化服务做加法 提质增效不减速》,《人民日报》,2016年08月02日。

④ 杨洪涛:《贵州:文化精准扶贫成为奔小康的“金钥匙”》,新华网(http://news.xinhuanet.com/2017-02/28/c_1120545789.htm。)

⑤ 《国办印发〈指导意见〉推进基层综合性文化服务中心建设》,《人民日报》,2015年10月21日。

⑥ 艾福梅:《宁夏:“文化扶贫”打通农民共享文化成果“最后一公里”》,新华网(http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-09/26/c_1119626532.htm。)

“妇女之家”，形成独特的安徽方案。内蒙古自治区第一批353个嘎查村示范村全部实现文化活动广场、文化活动室、小戏台的100%覆盖。河南省百县万村第一批建成的综合文化服务中心，文化活动广场最低标准不少于1000平米，文化活动室面积也要保证在90平米以上。^①各地基层综合性文化服务中心建设既体现出了综合性、集约性、标准化表征，同时也展现了个性化的创新特点。

(三) 区域辐射：县域范围内实现文化资源联动共享

县域范围内实现文化资源联动共享是十八大以来公共文化设施建设的重要制度创新。这一创新模式的突破口和切入点是探索在县级文化馆、图书馆实行总分馆制度，以有效解决基层农村文化资源匮乏的问题。2016年9月12日，文化部向社会发布《关于推进县级文化馆、图书馆总分馆制建设的指导意见（征求意见稿）》，提出推动具备条件的地方根据自身条件建设县级文化馆、图书馆总分馆制，发挥总馆在县域范围内的枢纽作用，分馆要把高质量的公共文化服务拓展到基层农村。没有纳入分馆建制的要设立基层服务点，作为总分馆服务框架的延伸和补充。此外，坚持整合性原则，统筹推进基层综合性文化服务中心建设和县级文化馆、图书馆总分馆制度建设，在县域范围内实现公共文化设施的有效联通和全面覆盖。从全国较早开展文化馆总分馆服务体系建设的重庆市大渡口区的建设经验来看，“一个总馆+多个分馆+若干服务点”^②的模式创新，有效地将分散的、孤立的、隶属关系混乱的分馆和文化服务站点，组成联动共享、相互借力的公共文化服务网络，以总馆为中枢，实现区域内分馆和社区（村）文化服务站点共建共享。这一成功实践起到良好的示范效用，成为当前全国范围内探索推广的新模式。

总体来看，十八大以来公共文化服务体系建设在社会化、法治化、精准化三个维度上的一系列切实举措，有效提升了公共文化服务供给的质量与效能，增强了社会公众的文化获得感和满意度。更重要的是，新一届党中央以需求侧为先导加强制度建设的治理逻辑，为公共文化服务体系的稳定、可持续成长构筑起良序运转的动力机制。

[责任编辑 钱道虞]

New Development of Public Culture Service System Building after the 18th CPC National Congress

Pan Na

Abstract: Since the 18th CPC National Congress, the Central Committee of CPC with Comrade Xi Jinping as the core has highlighted and prioritized the public culture service construction under the people-oriented principle for the sake of significantly improving the culture services efficacy and quality. During the past five years, the public cultural service system had made new progress and achievements in the institution construction and practice development, which reflect in the following three aspects: enhance the socialization growth of public culture service by taking the subject remodeling as the basis point, initiate the legalization process of public culture service through the law of 'Public Culture Service Guarantee', and push forward the equalization and criterion building through cultural targeted poverty alleviation.

Key words: The 18th CPC National Congress; Public Culture Service; Cultural Construction

① 张贺、宋梁缘：《文化扶贫升级快 基层群众获利多——基层综合文化服务中心建设述评》，《人民日报》，2016年11月25日。

② 孙道进：《重庆大渡口实施文化馆总分馆制》，《中国文化报》，2013年04月24日。