



GONGGONG WENHUA FUWU ZHIDU
JIANSHE YANJIU

公共文化服务制度 建设研究

冯 佳 著



国家图书馆出版社
National Library of China Publishing House

本研究成果得到国家社会科学基金重大项目
“加快公共文化立法,提高文化建设法制化水平研究”
(项目批准号:12&ZD032)资助

公共文化服务制度建设研究

冯 佳 著



图书在版编目(CIP)数据

公共文化服务制度建设研究/冯佳著. --北京:国家图书馆出版社,2015.12

ISBN 978 - 7 - 5013 - 5760 - 4

I . ①公… II . ①冯… III . ①公共管理—文化工作—制度建设—研究—中国 IV . ①G123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 300270 号

书 名 公共文化服务制度建设研究

著 者 冯 佳 著

责任编辑 金丽萍 王炳乾

出 版 国家图书馆出版社(100034 北京市西城区文津街7号)
(原书目文献出版社 北京图书馆出版社)

发 行 010 - 66114536 66126153 66151313 66175620
66121706(传真),66126156(门市部)

E-mail nlcpress@ nlc. cn(邮购)

Website www. nlcpress. com ——>投稿中心

经 销 新华书店

印 装 北京科信印刷有限公司

版 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230(毫米) 1/32

印 张 10.625

字 数 250 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 5013 - 5760 - 4

定 价 48.00 元

目 录

引 言	(1)
第一章 制度的认知	(5)
第一节 制度的内涵、类型与功能	(5)
第二节 制度的发展	(13)
第三节 制度建设与公共文化事业发展	(18)
第二章 经费保障的实践探索与政策引领	(23)
第一节 面临的突出问题	(23)
第二节 经费投入制度的新变化	(27)
第三节 资金管理模式的新探索	(38)
第三章 人才队伍建设的实践探索与制度支撑	(54)
第一节 现状与问题	(54)
第二节 人才队伍建设的新进展	(60)
第三节 教育培训制度的新举措	(79)
第四节 管理考核标准的新尝试	(87)
第四章 管理体制创新的实践探索与制度推进	(96)
第一节 文化管理体制改革发展障碍	(97)
第二节 政府事权责任落实政策的新举措	(99)
第三节 社会参与制度的新格局	(114)
第四节 绩效评估制度的新探索	(126)
第五章 设施体系完善的实践探索与规范建设	(134)
第一节 亟待解决问题	(135)
第二节 设施建设的新政策	(139)
第三节 设施布局规范的新实践	(150)

第六章 资源供给体系的实践探索与机制创新	(172)
第一节 存在问题与难点	(172)
第二节 提升资源供给能力的新方式	(179)
第三节 服务活动体系化的新机制	(198)
第七章 国外公共文化服务制度研究与实践	(215)
第一节 经费保障制度的热点问题	(215)
第二节 解决人才队伍建设瓶颈的探讨	(222)
第三节 政府的公共文化事权责任与实践	(233)
第四节 设施布局与规模的合理性讨论	(246)
第五节 供给与服务成效的制度研究	(256)
第八章 公共文化服务保障制度的确立与实现	(266)
第一节 理想制度目标	(266)
第二节 实现途径	(268)
附 录	(296)
附录 1 缩略语表	(296)
附录 2 国家公共文化服务体系示范区(项目)创建标准	(297)
附录 3 国家公共文化服务体系示范区制度设计研究成果	(324)
后 记	(330)

图目录

图 1-1	公共文化服务制度发展要素框架图	(22)
图 4-1	文化惠民内容管理架构图	(119)
图 5-1	嘉兴市“中心馆—总分馆”服务体系示意图	(170)
图 6-1	各级群众文化机构年均组织各类 活动数(单位:次/个)	(173)
图 7-1	美国艺术与人文相关职能部门组织结构图	(236)
图 7-2	英国三级文化主体示意图	(237)
图 7-3	SPA 框架中投入、产出与效果的关系图	(244)
图 7-4	2030 年开放空间可达性示意图	(248)
图 7-5	纽约市所有公园的举措分布图	(249)
图 7-6	现有娱乐场地和预期“校园操场 便娱乐场地”地区图	(250)
图 7-7	2008 年文艺表演及创作公众参与率情况图	(260)
图 7-8	1982 年以来文化艺术活动公众参与率 总体情况统计图	(261)
图 8-1	公共文化服务体系制度化目标实现预期框架图	(267)
图 8-2	政府公共文化服务投入调查制度结构框架图	(270)
图 8-3	公共文化人才队伍建设模式结构框架图	(273)
图 8-4	公共文化事务管理结构框架图	(283)
图 8-5	公共文化服务设施体系建设框架图	(288)
图 8-6	广东省惠州市文化与教育类设施分布图	(290)
图 8-7	公众参与公共文化活动调研框架图	(293)

表目录

表 2 - 1	示范区(项目)各级经费投入细化情况一览表	(29)
表 2 - 2	示范区(项目)各类经费投入细化情况一览表	(31)
表 2 - 3	福建艺术扶贫工程实施第二期(2010—2015) 经费预算表	(39)
表 2 - 4	北京市东城区设施开放补贴标准一览表	(44)
表 2 - 5	山西省太原市 2011—2015 文化精品惠民 基层行项目建设经费实施规划表	(48)
表 3 - 1	2008 年以来苏州文化馆从业人员参加 培训情况一览表	(62)
表 3 - 2	我国中央有关文化志愿者服务政策 法规状况一览表	(69)
表 3 - 3	我国地方志愿者服务条例状况一览表	(71)
表 5 - 1	江苏、黑龙江、四川三省份公共文化服务 机构设施建设情况一览表	(136)
表 5 - 2	示范区所在地“十二五”规划涉及文化设施 建设情况一览表	(140)
表 5 - 3	新疆维吾尔自治区喀什地区公共文化设施 建设经费投入一览表	(147)
表 6 - 1	2013 年全国各地群众文化机构组织文艺 活动次数情况一览表	(174)
表 6 - 2	2013 年全国各级群众文化机构组织活动 总体情况一览表	(174)
表 6 - 3	嘉兴市公共文化信息资源供给情况	(175)

表 6 - 4	第一批示范区(项目)创建城市制度设计 所列免费开放相关规定一览表	(180)
表 7 - 1	澳大利亚悉尼市居民对文化和 艺术外部效益调查表	(219)
表 7 - 2	11 国政府对艺术资助的水平与来源	(221)
表 7 - 3	英国博物馆协会授权认可阶段任务一览表	(225)
表 7 - 4	校园操场变娱乐场地清单	(251)
表 7 - 5	千人建筑面积表(BAF)	(254)
表 7 - 6	1982 年以来主要文化艺术活动公众 参与率情况统计表	(261)
表 7 - 7	国际公众文化艺术参与率情况一览表	(262)
表 7 - 8	收入、教育对芭蕾的参与率	(264)

引　　言

建立健全公共文化服务体系，是 21 世纪以来我国文化体制改革的重要内容和文化建设的重要目标。2001 年，《经济、社会及文化权利国际公约》在中国正式生效。2002 年，党的十六大报告提出坚持、完善和支持文化公益事业发展的政策。2005 年，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中第一次将文化事业发展战略目标表述为“逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”。2006 年 9 月，《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》中，国家首次明确提出“公共文化服务”的概念。直到 2007 年 8 月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了指导我国公共文化服务体系建设的纲领性文件——《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》，提出“按照结构合理、发展平衡、网络健全、运行有效、惠及全民的原则，建设覆盖全社会的公共文化服务体系”，构建公共文化服务体系的思想逐步形成。这一系列政策性文件的出台，都标志着公共文化服务受到国家越来越多的重视。2007 年年底，博物馆率先实现免费参观，随后的 2011 年 2 月，文化部、财政部又联合出台关于中国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放的意见。2011 年年初，文化部和财政部启动了国家公共文化服务体系示范区(项目)(以下简称“示范区(项目)”)创建工作。2011 年 10 月，《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》将“推进国家公共文化服务体系示范区创建”工作纳入其中。2012 年 2 月《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》正式对社会发布，提出“十二五”期间要基本建立覆盖全社会的公共服务体系，使城乡居民能够较

为便捷地享受公共文化服务^①。2012年11月,党的十八大提出,要加强对重大公共文化工程和文化项目建设,完善公共文化服务体系,提高服务效能^②。2013年1月,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,提出按照公益性、基本性、均等性、便利性的要求,在全国创建一批国家公共文化示范区(项目),发挥示范带动作用,推动公共文化服务体系建设科学发展^③。此后,党的十八届三中全会发布《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出要完善文化管理体制,构建现代公共文化服务体系^④。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》,提出要推进国家公共文化服务体系示范区(项目)创建,并要求依托国家公共文化服务体系建设示范区(项目)、高新技术园区和可持续发展实验区,开展公共文化服务与科技融合示范工作^⑤。示范区(项目)创建工作成为中央关于公共文化服务体系建设的重要部署,成为当前和今后一个时期公共文化服务体系建设的重要工作任务。

-
- ① 张中江.“十二五”期间农民工将纳入城市公共文化服务体系[EB/OL]. (2012-02-15)[2014-05-19]. <http://www.chinanews.com/cul/2012/02-15/3671773.shtml>.
 - ② 胡锦涛.十八大报告(全文)[EB/OL]. (2012-11-19)[2014-05-19]. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm.
 - ③ 文化部公共文化司.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[EB/OL]. (2013-01-21)[2014-04-29]. http://zwgk.mcpcc.gov.cn/auto255/201301/t20130121_29512.html.
 - ④ 孙爽.关于“基本公共服务均等化”的论述[EB/OL]. (2013-11-28)[2014-04-29]. http://www.ssbgzzs.com/sy/specials/ctxstdnznl_19288/pljx_19293/201311/l20131128_1607700.shtml.
 - ⑤ 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》(全文)[EB/OL]. (2015-01-14)[2015-01-18]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/14/content_2804250.htm.

以此为契机,示范区(项目)创建工作如火如荼地展开。首批31个示范区和47个示范项目在创建过程中形成了一大批制度设计成果,第二批32个示范区和57个示范项目也正在积极推进,制度设计成果逐步形成。这些制度设计成果包括研究性的成果以及以研究成果为支撑,主要形式为政府规划、政府政策性文件、管理办法、规范标准等在内的成果。各示范区(项目)创建地区结合各地实际情况,在资金投入、设施建设、人才保障、体制机制建设等方面优先考虑、重点推进。一些示范区(项目)创建地区以理念创新为先导,以体制机制创新为重点,按照创建标准要求,结合本地实际,积极开展制度设计研究,取得了制度设计研究阶段性成果,初步发挥了在区域乃至在全国的示范和带动作用。

笔者在北京大学攻读博士学位期间,有幸在文化部国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作领导小组办公室实习一年有余,接触了示范区(项目)创建过程中的很多第一手资料,结识了许多示范区(项目)所在地的一线工作者,开阔了眼界,对示范区(项目)创建制度设计有了一定程度的感性认知,为研究积累了大量素材,也为后续研究提供了一系列便利条件。

期间,适逢我的导师李国新教授,成功申报2012年度国家社会科学基金第一批重大项目(文化类)中的“加快公共文化立法,提高文化建设法制化水平研究”这一课题。加之李老师兼任文化部国家公共文化服务体系建设专家委员会副主任,为了解、研究国内外文化政策提供了平台,为深度参与各地制度设计研究提供了机会。笔者作为“加快公共文化立法,提高文化建设法制化水平研究”中子课题“我国公共文化服务体系制度设计研究成果分析与提炼”的参与者,对示范区(项目)创建制度设计有了更多的理性认识,也为笔者对此的持续研究奠定了理论基础。

2013年,笔者自北京大学博士毕业后进入上海社会科学院文学研究所工作,依托工作单位的科研平台,在已有研究基础上,继续关注公

公共文化服务体系制度设计相关领域,深度参与多地制度设计研究,不断拓展研究视野。

本书即是在此基础上顺利完成,并作为国家社会科学基金重大项目“加快公共文化立法,提高文化建设法制化水平研究”的子课题成果之一,希望通过示范区(项目)制度设计成果的系统梳理、归纳总结与深入分析,通过对制度设计相关要素的分别探讨,找到解决公共文化服务体系中关键问题的制度化长效机制,为现代公共文化服务体系构建过程中相关问题的解决提供思路和借鉴。

第一章 制度的认知

第一节 制度的内涵、类型与功能

诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·C. 诺斯 (Douglass C. North) 认为, 将个体选择与制度对选择集合的约束结合起来, 是整个社会科学研究的重要一步^①。作为一种无法看见、感觉、触摸, 甚至是无法衡量的制度, 究竟包含哪些内容? 制度如何产生、发展、变革? 制度与公共文化事业有怎样的关系? 都是本研究首先需要关注的基本问题。

一、制度的内涵

制度是现代西方学术界探讨的热点问题, 也是我国自改革开放以来在现实的社会实践和理论探讨中越来越得到重视的问题。制度问题内容丰富而又庞杂, 何谓制度? 制度应该具有怎样的意义? 制度具有怎样的基本特征和形式? 显然, 这些问题是探讨制度内涵的基本前提。

1. 制度的基本含义

“制度”是一种既定的存在, 古已有之, 东西方社会对制度存在着不同的理解和说明。

国外对制度含义的理解不尽相同。《韦氏第3版新国际英语词典》(Webster's Third New International Dictionary) 中, 制度 (institu-

^① 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 杭行, 译. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2008: 4 - 7.

tion)有以下三种含义:①人为制定的行为方式,如遗产继承等;②用来指导人们行为的规则体系,如法律等;③反映人们基本需要、行为和价值观等在文化生活中具有重要意义的重要规则,如风俗、习惯等^①。在学术研究层面,概括而言,西方对制度的界定主要有几种较具代表性的基本观点:①组织说。康芒斯等人认为,家庭、公司、工会、同业协会、国家等都可以被称为制度,他们看到的是制度实体性的一面^②。②习惯说。凡勃伦等人认为,制度是个人或社会对有关的某些关系或某些作用的一般思想习惯^③,是对制度起源的一种认识,而且强调了制度的内在性及其与人的行为的内在契合。③模式说。亨廷顿等人认为,世界发展中的冲突不是军事的、政治的、有形的冲突,制度作为一种“稳定的、受珍重的和周期性发生的行为模式”^④,抓住了在一个社会发展变化中的潜移默化的塑造能力,强调了制度非实体性的内容。④系统说。青目昌彦等人将制度定义在一个动态的过程中,认为制度体现为一个有行为主体和行为对象的系统^⑤。⑤规则说。若斯将制度定义为一个社会的游戏规则,是为决定人们的相互关系而人为设定的一些契约,构造着政治、经济和社会相互关系的一系列约束^⑥。这一学派的学者将规则作为制度中很重要的,甚至是核心的内容。

而在我国,“制度”一词早在古代百家争鸣时期就有记载,而且此思想十分丰富。孔子在其《论语》中就提出“天下有道,则礼乐征伐,

-
- ① Webster's Third New International Dictionary [M]. Springfield: G. C. Merriam Co., 1976:1711.
 - ② 康芒斯. 制度经济学 [M]. 北京:商务印书馆,1962:87.
 - ③ 凡勃伦. 有闲阶级论——关于制度的经济研究 [M]. 北京:商务印书馆,1997:138.
 - ④ 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华,等,译. 北京:三联书店,1989:12.
 - ⑤ 青目昌彦. 比较制度分析 [M]. 上海:上海远东出版社,2001:28.
 - ⑥ 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 杭行,译. 上海:格致出版社,上海人民出版社,2008:3-4,226.

自天子出。天下无道，则礼乐征伐，自诸侯出”的观点。孟子也提出“离娄之明，公输子之巧，不以规矩，不能成方圆；师旷之聪，不以六律，不能正五音；尧舜之道，不以仁政，不能平治天下”^①的观点。发展到现代，《辞源》对制度的解释为：一是法令礼俗的总称；二是指规定、用法^②。《辞海》中对制度也有解释：一是要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规程或行动准则，如工作制度、学习制度等；二是在一定的历史条件下形成的政治、经济、文化等各方面的体系，如社会主义制度等；三是指政治上的规模法度，如《汉书·元第纪》中记载“汉家自有制度，本以霸、王道杂之”^③。

对上述观点进行综合、提炼，可以看出，东西方对“制度”的解释虽存在差异，但并没有掩盖东西方对制度理解的共性存在，即都把制度看作是社会行为的规则或规范。所谓制度就是以一定社会的物质生产条件为基础，建立在一定的经济、政治、思想文化等状况之上的，相对稳定的行为规范，它能够约束行为主体的行为符合某种要求，以达到维护特定社会秩序的目的^④。

2. 制度的特点

制度本质上作为一种规范，在一定意义上约束着人们的行为，表征着人们之间关系的某种结构性和秩序性，这也决定了制度的特点。

(1) 制度是客观性和主观性的统一

制度的客观性在于制度源于社会生产以及社会关系的结构性和秩序性。但制度的产生终归要借助于人来实现。因此，在一定历史阶段，制度成为人们对自身所处的生产状况、社会关系、结构状况进行认

① 引自《孟子·离娄上》。

② 辞源(修订本)[M].北京:商务印书馆出版社,1998:353.

③ 辞海编辑委员会.辞海(1999年版缩印本)[M].上海:上海辞书出版社,2000:523.

④ 李松玉.制度权威研究:制度规范与社会秩序[M].北京:社会科学文献出版社,2005:27.

知,并对自身行为方式进行选择的结果,这就决定了制度的主观性特征。由此,制度的客观性表现在,一定历史条件下的人不能随心所欲地甄选制度;制度的客观性表现在,在客观条件大体相似的不同社会环境下,由于文化传统、价值观念的差异,不同社会选取的制度也有不同。

(2) 制度是规范性和开放性的统一

制度的保守性是指,制度总是体现并维护一定的秩序与结构,并规定了一定的利益分配方式,有利于促进共同体内部知识增长和认知的提升,为共同体的存续和发展提供必要的凝聚力。制度的开放性是指,即使一个封闭的制度系统也无法避免来自系统外部的竞争压力(制度竞争),制度本身孕育并培养了冲破原有制度并实现新制度的因素,且随着人们实践和认知能力的提高,人们对制度的认识和理解与时俱进,人们对制度的创新意识与能力也日益提升,制度系统必须保持开放性来降低系统熵值,以防止内部的低水平自我复制,并从外部获取增长和进化的动力。

(3) 制度是惩罚性和激励性的统一

制度的规范性是学术界公认的基本功能,它来自于行为客体的要求和行为主体的认可。制度的规范性功能是通过惩罚和激励两种方式来实现的。制度的惩罚性,是指违反制度要求的行为可能给行为主体带来的超过其收益的利益损害;制度的激励性,是指遵循制度要求的行为可能给行为主体带来的理想收益。这种惩罚与激励的统一,实现了制度的规范功能。

(4) 制度是普适性和具体性的统一

制度是普适性和具体性的统一。普适性是指,制度是一般而抽象的(而非针对具体事件的)、确定的(明了而可靠的)和开放的,它们能适用于无数情景^①。制度的具体性是由于客观现实的多样性和人们对

^① 柯武刚,史漫飞.制度经济学[M].北京:商务印书馆,2000:151.

制度理解的主观差异性,致使制度实现方式体现出特殊性和多样性。制度的一般规定性总是通过多样的、具体的行为规范来实现^①。

二、制度的类型

制度在我们的日常生活中无处不在。在纷繁复杂的各类制度中,可从不同角度对其进行区分并做出分类。

一是按照人们生活的不同领域和根据行为主体的状况,制度可以分为生产制度、经济制度、政治制度、思想文化制度等。

二是按照制度的实施效果,制度可分为先进的制度和落后的制度。先进的制度是与现实的结构性和秩序性要求相适应的;落后的制度则与该制度要求相违背。一种制度一旦建立,它能够在多大程度上取得最大效益,取决于制度的有效性,也即制度自身的严密性、可接受性、人的理性认同及必要的外在强制等。一般来讲,与客观实际相一致的制度,即为进步的制度、有效的制度。

三是按照规范人们交往行为的强制力,制度可分为正式制度和非正式制度。正式制度是由特定的人或集团为实现某种秩序和目的共同制定的行为规范形式,其实现靠某种外在的强制力量和某种固定的方式,通常指正式成文的规则;非正式制度则是作为正式规则补充的非成文的行为准则^②,主要表现为人们的习惯性行为、习俗、信仰和一定意义上心里趋同感的默认,其实现主要依靠社会舆论和人们的自发性倾向。

四是按照高低层次和作用范围不同,制度可分为宏观制度和微观制度。宏观制度是对社会生产和社会关系秩序和机构的总体状况的反映,具有根本的规定性和广泛的规范性;微观制度是对社会较为具

^① 李松玉.制度权威研究:制度规范与社会秩序 [M].北京:社会科学文献出版社,2005:29-31.

^② 诺思.制度、制度变迁与经济绩效 [M].杭行,译.上海:格致出版社,上海人民出版社,2008:4-7.