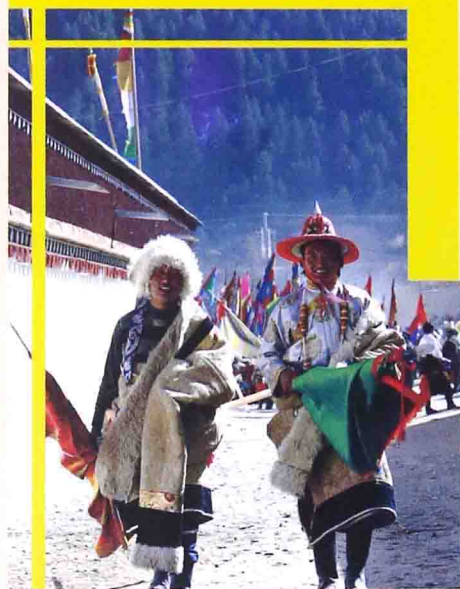




互动与整合：

甘南藏区农村公共文化服务发展研究

INTERACTION AND INTEGRATION:
THE STUDY OF RURAL PUBLIC CULTURAL SERVICE IN
GANNAN TIBETAN

李少惠◎著

中国社会科学出版社



互动与整合：

甘南藏区农村公共文化服务发展研究

INTERACTION AND INTEGRATION:
THE STUDY OF RURAL PUBLIC CULTURAL SERVICE IN
GANNAN TIBETAN

李少惠◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

互动与整合:甘南藏区农村公共文化服务发展研究 /
李少惠著. —北京:中国社会科学出版社, 2014. 5
ISBN 978 - 7 - 5161 - 3653 - 9

I. ①互… II. ①李… III. ①农村文化—文化工作—
公共管理—研究—甘南藏族自治州 IV. ①G127. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 279043 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 门小微
特约编辑 盖 克
责任校对 王雪梅
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印装厂
版 次 2014 年 5 月第 1 版
印 次 2014 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20. 25
字 数 303 千字
定 价 59. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010 - 64009791
版权所有 侵权必究

文化部2013—2014年度国家公共文化服务体系制度设计研究立项课题，甘肃省文化厅予以配套经费资助

“中央高校基本科研业务费专项资金” 科研创新团队培育项目
“中国文化戍边战略研究” 子课题成果

目 录

第一章 导论：公共文化服务的语境与诉求	1
第二章 公共文化服务的理论概述	43
第一节 公共文化服务的概念阐释	43
一 文化与公共文化	43
二 公共文化产品	49
三 公共文化服务	51
四 公共文化服务体系及其构成要素	54
第二节 公共文化服务的理论意蕴	56
一 公民文化权利：公共文化服务的逻辑起点	56
二 以人为本：行政变革中的公共文化服务	61
三 文化自觉：公共文化服务的责任担当	65
第三节 公共文化服务的制度变迁	69
一 公共文化服务的探索与成长时期 （从新中国成立至 1978 年）	69
二 公共文化服务的改革与发展时期（1978 年至今）	72
第三章 甘南藏区农村公共文化服务的现实解读	77
第一节 甘南藏区的人文生态特征	78
一 甘南藏区的区位条件	78

二	甘南藏区社会经济发展概貌	79
三	甘南藏区文化资源禀赋及其文化构成	83
第二节	甘南藏区农村公共文化服务的基本态势	86
一	甘南藏区公共文化服务基本情况	86
二	农牧民文化需求状况	89
三	农牧民公共文化需求特征分析	98
第三节	甘南藏区农村公共文化服务的困境	102
一	甘南藏区农村公共文化服务的体制困境	102
二	甘南藏区农村公共文化服务的主体困境	115
三	甘南藏区农村公共文化服务的机制困境	126
第四章	甘南藏区农村公共文化服务的多重约束及其突破 ...	133
第一节	甘南藏区农村公共文化服务的多重约束	133
一	自然地理环境是制约农村公共文化服务发展的地缘 因素	133
二	经济发展水平滞后是制约农村公共文化服务发展的重要 因素	135
三	农村人口的文化素质是影响乃至决定农村公共文化接受 度的直接因素	137
四	各级政府认识偏差和公共服务意识缺乏是制约公共文化 建设的思想根源	142
五	政策导向与制度安排是制约公共文化服务发展的根本 因素	145
第二节	甘南藏区农村公共文化服务的共性与殊异性分析	147
一	甘南藏区公共文化服务的殊异性及其诉求	147
二	共性制度安排与殊异性文化诉求的张力	154
三	甘南藏区农村公共文化服务的分析框架	155

第五章 甘南藏区农村公共文化服务发展的策略选择	171
第一节 公共文化服务的国内外经验借鉴及启示	171
一 国外公共文化服务的实践	171
二 我国公共文化服务的实践	174
三 国内外公共文化服务实践的启示	177
第二节 甘南藏区农村公共文化服务的目标与价值取向	180
一 甘南藏区农村公共文化服务的目标指向与基本原则	180
二 甘南藏区农村公共文化服务发展的理念向度	184
三 甘南藏区农村公共文化服务的功能	185
第三节 甘南藏区农村公共文化服务内源式与外源式发展策略	187
一 内源式发展理论	187
二 甘南藏区农村公共文化服务内源与外源发展的构成要素	191
三 实现内源式与外源式发展对接的可能性	195
第六章 甘南藏区农村公共文化服务的主体构成	199
第一节 我国公共文化服务多元主体的互动	199
一 治理理论的引入	199
二 我国公共文化服务多元主体互动现状	202
第二节 公共文化服务多元合作网络	204
一 公共文化服务多元主体权力配置的解构与重构	204
二 公共文化服务多元主体间的关系	207
第三节 甘南藏区农村公共文化服务治理主体及角色功能	209
一 甘南藏区政府组织	209
二 甘南农牧民及农村社区内部组织	212
三 文化类企业组织	217
四 科研机构	220
五 非政府组织	221

第七章 甘南藏区农村公共文化服务的动力机制	225
第一节 甘南藏区农村公共文化的需求表达机制	225
一 甘南藏区农牧民需求导向的公共文化服务	225
二 甘南藏区农村公共文化服务需求表达机制的建立	226
第二节 甘南藏区农村公共文化服务的参与机制	229
一 公民参与公共文化服务的价值分析	229
二 社会资本与农村公共文化参与式建设	230
三 甘南藏区农村公共文化服务参与机制的建立	233
四 农村公共文化参与的范例——甘南藏族自治州佐盖多玛乡新寺村藏戏队	236
第三节 甘南藏区农村公共文化服务绩效评估机制	239
一 甘南藏区农村公共文化服务绩效评估机制建立的意义	239
二 甘南藏区农村公共文化服务绩效评估机制建立的原则	240
三 甘南藏区农村公共文化服务绩效评估模式的选择	241
四 甘南藏区农村公共文化服务绩效评估机制的建立	243
第八章 甘南藏区农村公共文化服务的供给模式	247
第一节 我国传统公共文化服务供给模式	247
第二节 甘南藏区农村公共文化服务多元合作供给的必要性	250
一 重构公共文化服务供给机制的必要性：市场的“优势”和“失灵”	250
二 重构公共文化服务供给机制的必要性：政府的“优势”和“失灵”	253
第三节 甘南藏区农村公共文化服务多元化合作供给模式	255
一 甘南藏区农村公共文化服务多元合作供给模式的类型	255
二 甘南藏区农村公共文化服务多元合作供给模式的运行	258

第九章 甘南藏区农村文化要素互动	263
第一节 民族传统文化与公共文化的互动关系	263
一 民族传统文化与公共文化的联系	263
二 甘南藏区民族传统文化与公共文化对接与互动的基础	269
三 甘南藏区民族传统文化与公共文化良性互动的实现	272
第二节 文化产业与文化事业的互动	280
一 文化产业与文化事业的联系	280
二 文化事业与文化产业互动的意义	282
三 甘南文化产业与文化事业互动的路径	283
第十章 余论：甘南藏区农村公共文化服务的配套措施	287
一 统筹各种公共文化资源，推进城乡公共文化服务均等化	287
二 利用先进的技术手段，大力实施文化信息共享工程	288
三 建立稳定增长的投入机制，确保基本文化服务的供给	289
四 加强甘南藏区文化人才队伍建设，增强智力资本	292
附录：农村公共文化服务调查问卷	295
参考文献	299
后记	315

第一章

导论：公共文化服务的语境与诉求

一 问题的提出

发展农村公共文化服务、推进社会主义新农村建设是近年来我国农村政策的重要指向。党的十七大报告提出实现社会主义文化大发展大繁荣，并在论述全面建设小康社会奋斗目标的新要求中指出，到 2020 年基本建立覆盖全社会的公共文化服务体系。公共文化服务体系是现代政府公共服务体系的重要组成部分，关系到实现和维护公民基本文化权利、满足公民公共文化需求、保障文化发展社会主义方向的根本性问题。

从全国范围来看，建立覆盖城乡的公共文化服务体系的重点和难点皆在农村，特别是民族地区农村。广大农村少数民族地区由于受特殊的自然环境和落后经济发展水平的制约，公共文化产品和服务尤为欠缺，城乡间公共文化服务发展严重失衡。民族地区面临最为艰巨繁重的公共文化建设任务。只有民族地区在整体上建立起较为完善的公共文化服务体系，才能有助于推动我国新农村建设，从根本上实现我国全面建设小康社会的宏伟目标。

当前民族地区农村公共文化服务的发展，面临三个突出的问题。一是作为少数民族聚居区的农村，也往往是贫困地区，区域公共文化事业受经济社会发展条件限制明显，一直处于经济欠发达，导致精神文化贫困，而文化贫困又导致其难以摆脱经济落后的窘境，使得民族地区实现

跨越式发展的战略构想始终只能停留在美好的期待中。如甘肃现有 21 个民族县市，少数民族人口将近 220 万，其中 19 个县市是贫困县。“这些县市大部分财政不能自给，文化事业经费严重短缺，民族文化基础设施建设落后。”^① 因而民族地区农村公共文化服务的发展尤为紧迫。二是民族地区农村市场发育迟缓，公共文化产品与服务更多依赖政府供给，而政府单中心的公共文化服务模式却远远满足不了基层群众的文化需求，致使民族地区农村公共文化服务呈现严重的非均衡性，并使少数民族地区文化保护和发展受到限制，影响文化传承和文化多样性的维系。三是民族地区农村目前有限的公共文化服务供给不是以农民文化需求为导向的，供求失衡致使农民这一新农村文化建设的主体参与建设的动力不足，农村公共文化服务的可持续发展令人担忧。

民族地区农村公共文化服务非均衡的现实、文化多样性的维护、民族文化保护与传承的历史使命乃至公共文化服务的可持续发展等诉求，要求我们重新思考民族地区农村公共文化服务的发展路向寻求突破经济欠发达——文化贫困怪圈，走向多元共治的新思维和服务模式。

公共文化服务体系是一种文化政策，一种文化制度。它的提出本身就是政府文化治理的制度设计和体制创新。建立覆盖全社会的公共文化服务体系是国家层面上基于和谐社会构建背景下的一种总体文化战略，而落实到特定的民族、区域范围内，应体现出其与特定现实情境相契合的个性塑造。作为幅员辽阔、民族众多的现代国家，任何文化政策与制度的制定都应考虑到在总体原则下寻求具体针对性，不同民族、不同区域内的人们会形成特定情境下的文化需求语系和文化利益诉求重心，因而民族地区农村公共文化服务的制度设计和政策选择应以维护和实现公众文化权利、回应社会公众需求为旨归，实现制度创新。现实中民族地区农村的特殊性和复杂性，也必然要求民族地区农村公共文化服务的发展应当因地制宜、寻求契合民族文化传统与风俗习惯的路径。

^① 马少敏：《西部地区公共文化服务现状亟待改变》，http://news.xinhuanet.com/misc/2008-3/09/content_7750849.htm。

甘南藏族自治州是全国 10 个藏族自治州之一，位于西部内陆省份甘肃的南部，是以藏族为主体和农牧业人口占多数的少数民族地区。可以说，上述民族地区农村公共文化服务发展所面临的一系列问题在这里都得到了集中的反映。尤为突出的是，农村公共文化服务的发展与体系建设更多的是国家制定的文化发展战略的一种延伸，主要表现为中央、省、市和县乡等各层级政府依靠政策、法律、体制等外源动力从外部强力推行的发展模式，相对而言，来自农村社区内部的、自我发展的动力不足。作为民族地区的农村公共文化服务的制度安排更是如此，这种传统公共文化服务模式因此而造成农民主体性地位的被忽视及公共文化服务目标的难以落实，容易使农村公共文化服务体系建设陷入肤浅的表面化、形式化和简单的模式化。民族地区的殊异性以及民族传统文化资源丰富而公共文化服务缺失的矛盾要求民族地区农村公共文化服务必须根据当地的特殊性和复杂性，因地制宜地选择具体的发展理路。民族地区农村公共文化服务的发展亟待将外部的政府推动行为和内部的社区自主行为结合起来，实现自上而下与自下而上的合作互动，从而形成交互理性的多元共治格局，以实现农村公共文化产品与服务的有效供给和农民选择的丰富化，满足农民的精神文化需求，切实维护农民的文化权利。

本研究着眼于以人为本和经济社会统筹协调发展的目标，以甘南藏区公共文化服务的实际状况与现实需求为切入点，尝试构建一个更符合民族地区实际的、动态的公共文化服务的分析框架，进而通过这一框架来形成对理论的发展和实践问题的解释及指导。研究将主要围绕这几方面问题展开：甘南藏区农牧民的文化需求及其类型特征是什么？甘南藏区农村公共文化服务发展面临的主要困境与缺失有哪些？制约其发展的多重因素及其解困路径为何？基于甘南藏区农村公共文化服务的现实图景提出其作为民族地区发展农村公共文化服务既存在共性的制度安排，又具有不同民族文化生态背景下的殊异性，这些殊异性及其文化诉求表现在哪些方面？如何进行契合甘南藏区农村公共文化服务的制度设计？甘南藏区农村公共文化服务的主体有哪些？他们各自在公共文化服

务发展中的角色规范与职能作用如何？如何厘定公共文化服务多元主体间的关系？甘南藏区农村公共文化服务的动力机制与供给模式是怎样的？如何通过自上而下的制度安排与自下而上的内生发展的对接来实现公共文化服务的有效供给及可持续发展？多元文化体系下民族传统文化的价值何在？藏区民族传统文化与公共文化的互动作用表现在哪些方面？总括而言，将以公共文化服务为中心议题，对甘南藏区农村公共文化服务进行理论研究和制度建构的探索。

二 公共文化服务的现实背景与意义

（一）现实背景

1. 公共文化服务的政策背景

作为“一切政策中的第一政策”，中共历届代表大会报告和中国历届人大政府工作报告中涉及文化的部分是本书首先应当考虑的政策背景。2005年10月，中共十六届五中全会通过了《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》，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总要求，协调推进农村社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和基层党组织建设，并作出了“加大对文化事业的投入，逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”^①这一战略部署，开始彰显中国公共文化服务发展的历史性转折。

2005年11月，中共中央发布了《关于进一步加强农村文化建设的意见》，明确提出了农村公共文化建设和农村公共文化服务体系的重要理念及战略构想，并就充分认识和加强农村公共文化建设的的重要性与紧迫性，农村文化建设的目标和要求，加强农村公共文化建设和丰富农民

^① 《中国共产党十六届五中全会公报》，http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/11/Content_3606215.htm。

群众精神文化生活，创新农村文化建设的体制和机制，动员社会力量支持农村文化建设，加强对农村文化建设的组织领导七个方面作了详细的阐述和安排。农村公共文化服务体系的提出，表明我国政府对其作为依靠公共财政资源、满足农民群众基本文化需求和保障农民群众基本文化权益的主要责任主体，已有明确的认定。^①

2006年9月，《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》发布，专辟一章论述“公共文化服务”，内容涉及完善公共文化服务网络、创新公共文化服务方式、健全公共文化服务组织体制和运行机制、维护低收入和特殊群体的基本文化权益，以及加强农村文化建设等一系列重要安排。^② 这是我国首次明确提出“公共文化服务”的概念。此后，“公共文化服务”日益渗透到政府决策和社会生活之中，成为当前文化建设的“公共话语”与核心理念。

值得关注的是，《纲要》还首次明确了公共文化服务“政府主办、社会参与、功能互补、运转协调”的基本原则，并针对农村公共文化服务匮乏的现状提出了两大政策性保障措施：一是扩大公共财政覆盖农村的范围，保证一定数量的中央财政转移支付资金用于乡镇和村的文化建设，文化领域新增财政投入应主要用于农村；二是建立文化援助机制，实现东部对西部、城市对农村的对口支援活动。

2007年6月，中央政治局召开会议，专门研究公共文化服务体系建设工作。会议强调，加强公共文化服务体系建设，是繁荣发展社会主义先进文化、构建社会主义和谐社会的必然要求，是实现好、维护好、发展好人民群众基本文化权益的主要途径，对于促进人的全面发展、提高全民族的思想道德和科学文化素质、建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，具有重大意义。会议特别指出，加强公共文化服务体系

① 《关于进一步加强农村文化建设的意见》，http://news.xinhuanet.com/politics/2005-12/11/content_3906616.htm。

② 《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》，<http://culture.people.com.cn/GB/22226/71018/4814170.html>。

建设，必须坚持以政府为主导、鼓励社会力量积极参与，坚持城乡、区域文化协调发展，坚持把建设的重心放在基层和农村，统筹规划、加大投入、因地制宜、分步实施，着力改善农村和中西部地区公共文化服务网络，着力提高公共文化产品供给能力，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的基本文化权益问题，推动文化建设与经济建设、政治建设、社会建设协调发展^①。

同年8月，中办、国办联合下发了《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》，明确了公共文化服务体系建设的指导思想和目标任务，提出按照结构合理、发展均衡、网络健全、运行有效、惠及全民的原则，以政府为主导、以公益性文化单位为骨干、鼓励全社会积极参与，努力建设以公共文化产品生产供给、设施网络、资金人才技术保障、组织支撑和运行评估为基本框架的覆盖全社会的公共文化服务体系，切实保障人民群众看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参加大众文化活动等基本文化权益。^②

2007年10月，党的十七大站在新的历史起点上，从建设社会主义和小康社会的全局出发，对社会主义文化建设做出了重大部署，提出要推动社会主义文化大发展大繁荣，激发全民族文化创造力，提高国家文化软实力。强调要深化文化体制改革，完善扶持公益文化事业的政策，坚持把发展国家公益文化事业作为保障人民基本文化权益的主要途径，加大投入力度，加快建立和完善覆盖全社会的公共文化服务体系。^③ 2010年10月，《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出在“十二五”期间将坚持一手抓公益性文化事业、一手抓经营性文化产业，始终把社会效益放在首位，实现经济效益和社会效益有机统一。以

① 《十六大以来48次中央政治局会议关注的九大议题》，http://news.xinhuanet.com/politics/2007-05/29/content_6168268.htm。

② 《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/207393/13304562.html>。

③ 《胡锦涛在党的十七大上的报告》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_6.htm。

农村基层和中西部地区为重点，继续实施文化惠民工程，基本建成公共文化服务体系。这些重要论述为我国公益文化事业的发展指明了方向。

与我国区域经济发展的不平衡一样，我国文化发展也存在着区域不平衡问题。对此，国家出台了一系列促进各地区文化事业发展的区域政策，加大了对中西部地区，尤其是农村地区和少数民族地区的文化发展的扶持力度，促进文化资源配置向农村和中西部地区倾斜。政策内容包括：“对中西部欠发达地区和少数民族地区文化事业增加投入”的政策；“在边境建设费和民族地区发展经费中应有一定比例用于文化事业建设”的政策；对民族地区文化建设“四优先”的政策，即对少数民族地区文化设施建设、文艺人才培养、对外文化交流、文物保护优先安排的特殊优惠政策。“万里边疆文化长廊”作为一项全国性的重点文化工程，在地域上基本囊括了所有少数民族聚居地区。其中对少数民族文化遗产的挖掘、整理、保存和保护的内容占了很大的比重。近年来还针对青海等省藏区经济社会发展的实际情况和藏区各族人民的迫切发展愿望发布了《国务院关于支持青海等省藏区经济社会发展的若干意见》，制订了一系列包括文化援助计划在内的支持藏区跨越式发展和长治久安的政策举措，对加强藏族地区文化建设发挥了巨大作用。

由此可见，建设（农村）公共文化服务体系的构想随着服务型政府的目标定位认识日益明确，已经成为我国开创社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的新局面，实现全面建设小康社会战略目标的又一重大战略举措。从国家政策来看，从以前的“发展文化事业”转变为“公共文化服务体系建设”，表明我国公共文化服务发展已经开始了历史性的转折，日益形成一种全面化、系统化的建设局面，并逐步成为一种社会热潮。它不仅体现在服务和供给的广泛性与系统性，也体现在受众者的均等化和全面化上。因此，甘南藏区农村公共文化服务及其体系建设就是在这种政策背景下提上了议事日程。

2. 民族地区社会经济发展的现实诉求

21 世纪，中国已进入一个全面的社会变革时期。实现由传统的农

业社会向现代工业社会、传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制、封闭型社会向开放型社会的转变，是中国特色社会主义现代化建设的客观需要。随着社会主义市场经济体制的确立和改革的深入，我国又相继推行西部大开发战略和新农村建设战略规划。作为一个农业大国，农村人口占全国总人口近 70%。“三农”问题既是决定全面建设小康社会进程的关键问题，也是关系党和国家工作全局的根本性问题。农业和农村经济发展滞后、城乡差距进一步拉大、深层次矛盾日益凸显并成为制约整个国民经济和社会发展的瓶颈。从一定意义上说，农村文化的相对落后，是制约农村发展、农业增产、农民增收的重要原因之一。近年来，我国政府高度重视农村公共文化建设，做了大量卓有成效的工作，农民群众精神文化生活得到改善，农村文化建设呈现出较好的发展局面。但总体上看，当前农村文化建设与全面建设小康社会的目标要求还很不适应，与经济社会的协调发展和农民群众的精神文化需求还很不适应。民族地区农村公共文化建设相对更加滞后，是新农村建设链条上的最薄弱环节。

西部大开发战略已经实施了 10 年，今后 10 年是深入推进西部大开发承前启后的关键时期。西部大开发不仅有力促进了西部地区发展，也为全国发展开辟了更为广阔的空间。西部地区繁荣、发展、稳定，事关各族群众福祉，事关改革开放和社会主义现代化建设全局，事关国家长治久安和中华民族的伟大复兴。这一论断是基于对西部地区重要战略地位和现实情况的认识。西部地区占国土总面积的 56.9%，其对中国经济社会的发展具有举足轻重的经济地位、政治地位和战略地位。西部地域辽阔、自然资源丰富、人文资源独具特色，而生态环境脆弱、经济发展滞后、社会发育程度低、就业人口与反贫困压力极大；西部作为多民族聚居区，民族文化生态多样，而民族文化保护与发展的矛盾尖锐；同时，西部地区还承担着维护民族团结、保障国防和边境安定、完善民族区域自治制度的责任和压力。上述诸种因素相互叠加，使得西部地区特别是西部少数民族聚居地区在 21 世纪面临十分严峻的发展环境，成为