



公共文化服务： 制度与模式

GONGGONG WENHUA FUWU
ZHIDU YU MOSHI

主编 陈瑶 副主编 戴言

执行主编 张卫中



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社



公共文化服务： 制度与模式

GONGGONG WENHUA FUWU
ZHIDU YU MOSHI

主编 陈瑶 副主编 戴言

执行主编 张卫中



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共文化服务:制度与模式 / 陈瑶主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2012. 3
ISBN 978-7-308-09687-4

I. ①公… II. ①陈… III. ①公共管理—文化工作—
研究—中国 IV. ①G123

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 028835 号

公共文化服务:制度与模式

主编 陈 瑶 副主编 戴 言 执行主编 张卫中

责任编辑 余健波

封面设计 十米木

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州好友排版工作室

印 刷 浙江云广印业有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 21.5

字 数 433 千

版 次 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-09687-4

定 价 55.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

序

浙江省文化厅厅长 杨建新

加强文化建设作为改善民生的重要内容之一,越来越成为各级政府的自觉行动和广大人民群众的现实需求。跨入新世纪以来,浙江省进一步重视文化建设,制订并实施了《文化大省建设纲要》。早在2003年,就被中央确定为全国文化体制改革综合试点省。近年来,浙江的公益性事业单位改革成效明显,公共文化服务体系建设持续推进,多项重要指标位居全国前列。2010年,浙江省被文化部确定为代表中国东部地区开展国家公共文化服务体系制度设计综合研究省份。

公共文化服务体系制度设计研究,着眼于探索公共文化服务体系建设的模式、路径、方式、方法和措施,深入研究公共文化事业发展的理论政策体系和制度保障框架,充分发挥“决策参考、指导实践、推动立法”的作用。目的是希望突破目前制约公共文化服务体系建设的理论和制度瓶颈,推进公共文化服务体系建设的科学发展。浙江省对此高度重视,专门召开了公共文化服务体系制度设计研究工作会议,省政府领导同志出席会议并作了工作部署,全面启动了公共文化服务体系制度设计研究工作。

通过各地申报,反复论证,浙江省确定了22个子课题作为本次公共文化服务体系制度设计的课题研究范围,由8个设区市的文广新局和省文化馆组织研究团队承担课题研究任务。经过一年的努力,各子课题组提交了50余万字的前期研究成果。本书正是在这些研究成果的基础上,加以梳理、提炼、筛选而成,力求体现研究的原创性和科学性。

本次课题的制度设计研究,不同于一般的科研项目,不仅要形成具体的理论研究成果,更重要的是要提出解决问题的路径、对策和措施,注重针对性,强调实用性。研究成果既要有理论的高度,还应有适当的超前性、突破性;同时,要有可操作性,对实际工作有指导推动价值。

本书收集的31篇论文,在公共文化资源供给、活动机制、经费保障、

队伍建设、评价体系等领域展开研究,总的来说,有以下几个特色:

首先,有较强的现实针对性。本书以浙江省及我国东部地区的公共文化服务实践为主要研究对象,就公共文化服务体系建设中的全局性、战略性和前瞻性的重大问题进行研究,对东部地区,尤其是浙江省公共文化服务体系建设的成功案例进行了分析,许多课题还做了大量的问卷调查,获取了第一手资料,揭示了目前公共文化服务体系建设中存在的突出问题。同时,对当前公共文化服务体系建设中的一些热点问题作了深入探讨。如对如何推进公共文化单位的免费开放,本书选取了一组文章,多角度、多层面地对这一问题进行了阐述,提出了一些富有启示意义的制度构想和应对举措。

其次,有一定的理论思考。在我国,关于公共文化服务的理论研究,是近几年才开始的。总体上,学界的理论研究无论从深度、广度和前瞻性上都还比较欠缺,特别是用理论的研究成果来指导当前的公共文化服务实践,就更加显得不足。因此,当前迫切需要的是在推进公共文化服务实践的基础上,大力加强公共文化服务的理论研究。本书的作者,能够充分发挥自己的学术专长,利用管理学、文化学、社会学等学科的一些理论,开展公共文化服务的研究,这对于丰富深化公共文化服务的学术研究是非常有价值的。

第三,有比较开阔的视野。我们国家与西方发达国家相比,虽然体制不同,社会环境也有差异,但西方发达国家在公共文化服务方面,有不少先进经验值得我们学习和借鉴。本书的一些文章,在立足我国东部地区公共文化服务实践的同时,能够较好地结合国际经验,进行对比分析,体现出开放的态度和国际化的视野,这对我们拓展思路,探求公共文化服务的创新是有帮助的。

当然,如果从更高的要求来看,本书的研究还是粗浅的,尤其在总结经验、探索规律,提出解决问题的举措,特别是提出实用和可操作的意见方面,还显得不足。好在本书只是整个课题研究的前期成果,课题组在下一步的研究中,完全可能也一定会在这方面有所深化和提高。我期待着各课题组勇于进行创造性的探索和分析,提出创新的观点、思路和举措,并且可以在国家公共文化服务体系示范区宁波市鄞州区进行试验,以实践效果来检验课题研究的质量。

就在一个月前,中共浙江省委十二届十次全会通过了《中共浙江省

委关于认真贯彻党的十七届六中全会精神,大力推进文化强省建设的决定》,提出了浙江从文化大省向文化强省跨越的战略构想。在文化建设面临着战略机遇的历史背景下,在无比丰富的公共文化服务体系建设的实践基础上,公共文化服务的理论研究必将迎来前所未有的有利条件,取得前所未有的丰硕成果,这是文化研究工作者的幸运,也是文化研究工作者的责任所在。

衷心希望浙江省的研究成果能为推动我国公共文化服务体系建设作出应有的贡献,同时也希望我们的研究能得到国内外专家和同行的指导与帮助。

2011年12月18日

于杭州

目 录

一 群众文化需求和基本文化权益研究

- 公共文化服务需求反馈机制研究 王水维 汪志铭 张武刚 等 (3)
- 城乡群众基本文化权益内容初探 沈力行 顾金孚 (13)
- 温州市公共文化服务均等化调研报告 张永苏 阮 静 陈成义 (21)

二 政府公共文化服务主体地位研究

公共图书馆总分馆体系建设的实践与思考

- 以东部地区为例 彭世杰 (35)

县(区)图书馆总分馆制建设研究

- 以桐庐为例 褚树青 程建宇 张玉娥 等 (43)

互联网时代沿海发达地区农村综合文化站工作的历史转型 王全吉 (55)

浙江省乡镇综合文化站建设现状与发展对策研究 邢吴翔 (63)

余杭乡镇综合文化站建设与发展模式研究 龚 蓓 (70)

完善建设机制 提高使用效益

- 公共文化设施建设机制和使用效益问题调研报告

- 杨供法 苏小锐 王问宇 (77)

论公共文化工作目标导向机制和互动机制 陈文兵 (90)

充分发挥公共文化服务在推进社会主义核心价值观体系建设中的作用

- 汪仕龙 毛炳聪 (98)

浙江省农民工文化建设研究 梁 莹 (105)

三 公共文化单位免费开放与公益性服务研究

免费服务是基础 提升服务是根本

——公共图书馆免费服务探究 粟 慧 胡 芳 (117)

公共图书馆免费开放保障制度构想

..... 何瑜英 屠淑敏 黄林英 等 (127)

文化馆(站)免费服务现状报告

——基于浙江省的调查分析 何春晖 张刚峰 (141)

综合文化站“1+N”免费开放模式的总体思考 金才汉 (164)

温州市文化馆免费开放情况调查与思考 阮 静 (169)

免费开放背景下地级文化馆面临的挑战与应对策略

——以嘉兴市文化馆为例 黄 放 (178)

四 公共文化资源供给体系研究

数字文化资源的生产与服务体系初探 林君荣 (187)

浙江省公共文化服务共建共享机制研究 梁立新 (197)

五 社会文化活动机制研究

社会文化活动组织和管理机制的哲学性思考 黄建钢 (209)

群众文化活动常态化经常化机制研究 宋 捷 沈 健 李春锋 (216)

六 公共文化服务社会参与机制研究

社会力量参与公共文化活动的研究

——基于国际经验的借鉴 阮 可 (229)

引导社会力量参与公益文化事业的对策分析

——以椒江区为中心 孟令国 何昌廉 高 飞 (236)

七 公共文化服务经费保障机制研究

公共文化服务多元投入机制思考 梁 亮 施春林 胡 芳 等 (247)

八 公共文化服务人才队伍建设研究

浙江省公共文化培训工作机制研究

..... 胡 敏 林 敏 屠锦英 等 (261)

创新业余文体团队管理 服务余杭文化名区建设

——关于加强余杭区业余文体团队建设与管理与实践的思考

..... 冯玉宝 (270)

群众自发性文艺团队的发展现状与政策建议 刘江宏 袁锦贵 (278)

文化志愿者制度设计研究

——以鄞州区为例 韩雪峰 忻明飞 (297)

九 公共文化服务评价考核体系研究

公共文化机构的绩效评估研究 王水维 汪志铭 张武刚 等 (311)

公共文化服务公众评价指标研究 王水维 汪志铭 张武刚 等 (321)

一

群众文化需求和基本文化权益研究

公共文化服务需求反馈机制研究

王水维 汪志铭 张武刚 洪菲菲*

[摘要]本文在对浙江省公共文化服务需求反馈现状进行调研的基础上,通过总结公共文化服务需求反馈中存在的问题,结合国内外文化大都市公共文化服务先进经验和相关理论研究,提出适用于浙江省乃至中国东部地区公共文化服务需求反馈机制系统模型,并基于该模型对政府公共文化服务需求反馈机制提出政策建议。

[关键词]公共文化服务;需求反馈;机制

一、公共文化服务需求反馈机制研究背景

(一)公共文化服务需求反馈机制是公共文化服务体系建设中的重要环节

2011年10月,中共中央十七届六中全会提出,满足人民基本文化需求是社会主义文化建设的基本任务。必须坚持政府主导,加强文化基础设施建设,完善公共文化服务网络,让群众广泛享有免费或优惠的基本公共文化服务;2000年中共浙江省委常委会讨论通过的《浙江省建设文化大省纲要》中也提出,到2020年,要形成符合社会主义文化发展规律的文化运行机制,构筑与人民群众日益增长的文化需求相适应的文化生产服务体系,营造有利于出人才、出精品、出效益的文化发展环境,努力把浙江建设成为全民素质优良、社会文明进步、科技教育发达、文化发展主要指标全国领先、文化事业整体水平和文化产业发展实力走在全国前列的文化大省。人民需求是文化建设的起点,反馈机制的建设有利于畅通需求表达途径、有效运用信息、提升公共文化服务水平。

(二)公共文化服务需求反馈机制建设是文化民生建设的有机组成部分

公共文化服务的本质是以人为本。现代社会要求实现政府行政由封闭、半封闭向公开、透明的转变,并在此基础上建立健全公共文化利益的实现机制、公平的文化资源分配机制、公共文化权益的保障机制等。“以人为本”既是尊重公民文化权利的伦理取向,也是促进政府公共文化服务模式变革的现实路径。从需求出发,

* 王水维,女,浙江省宁波市文化广电新闻出版局副局长,博士,研究方向:公共文化;汪志铭,男,浙江省宁波市文化广电新闻出版局副巡视员,本科,研究方向:公共文化;张武刚,男,浙江省宁波市文化广电新闻出版局调研员,本科,研究方向:公共文化;洪菲菲,女,华东理工大学人文科学研究院,博士,研究方向:文明与社会现代化。

保障群众基本文化权益,是“以人为本”的民生建设中不可或缺的组成部分。公共文化建设重点在基层,难点在农村。文化惠民,要研究群众的需求,不断拓展服务范围,创新服务手段和方式。

(三)构建公共文化服务需求反馈机制体现出世界文化发展的先进经验

1. 提高公众对文化活动、文化管理的参与度,是公共文化服务需求反馈机制形成的前提

如巴黎以其卓越艺术为载体的公共文化就普遍融入了人们的日常生活,让人们在享受艺术的同时深刻感受了历史与现代的融合,体现了法国公共文化的真谛。公众的广泛参与,使公共文化服务的机制得以构建,并放大和提升了公共文化服务的效应,在提升公众文化品位,塑造和满足文化需求的基础上逐步建立起文化服务的需求反馈机制。

2. 多样的文化活动是构建公共文化服务需求机制的载体

公众参与或开展的各种文化活动是公共文化服务需求机制的重要载体。从纽约、巴黎、莫斯科等城市的公共文化事业看,影剧院文化、节庆文化、广场公园文化是公共文化活动的受人欢迎的几种有效载体。人们可在缤纷多彩的文化活动中形成或发现公共文化需求,在满足公共文化服务需求的过程中,形成有效的服务机制。

3. 完善的公共文化设施是构建公共文化服务需求机制的物质基础

著名的文化景点、文化场馆、文化体育设施等设施不可或缺。纽约公共图书馆的最大特点是服务方便,它不仅是学者、研究人员的必去之处,而且是一般百姓经常去的地方;在美国平均每 1.8 万人就有一个博物馆,主要依靠社会力量运行、提供非营利性服务。设施的完善为满足公众文化需求提供了平台,对公共文化服务的需求及其反馈基于这一平台得以实现。

4. 培育具有公共文化素养的市民及文化自觉意识,是构建公共文化服务需求反馈机制的本质

公共文化服务需求反馈机制的建立从根本上是为了促进公共文化服务发展,提升人的素质,培育和提升公众文化自觉意识。巴黎博物馆和美术馆对 18 岁以下的青少年免费开放,免费组织培训,注重提升他们的文化素养;英国政府致力于活动参与与艺术教育相结合,鼓励公众积极参加各种艺术活动,强调文化活动趣味性和教育功能。

5. 构建分散式、多元化和动态的公共文化服务需求管理体制和机制

在公共文化服务提供主体、需求日渐多元化的情况下,对需求的管理和反馈机制也相应呈现出分散式、多元化和动态化的特点。在纽约已形成的数量众多、门类齐全的博物馆系列中,博物馆的创办者不仅有政府,还有民间、个人,构成了独特的博物文化。这种管理格局的形成得益于美国分散式、多元化和动态的文化管理体制。

二、浙江省公共文化服务需求反馈现状

根据课题要求,课题组采取重点调查的方式,以座谈、访谈和直接观察相结合的调查方法对宁波市公共文化服务情况进行了调研。课题组于2011年3月28日~3月30日召开了4个座谈会,先后听取文广新闻出版局及部分职能部门、部分文化服务机构,以及海曙、鄞州、余姚、奉化、江东、镇海等区了解公共文化服务体系建设与管理情况,并对文化馆、文化站进行了实地考察;在2011年9月8日~9月9日课题组再赴全国文化先进区鄞州区作典型调查,深入了解了鄞州区在“天天演”、文化站、民办博物馆群等的建设管理中所进行的文化服务需求反馈的尝试、经验及存在的问题。

在对宁波市调研的基础上,课题组还结合浙江省其他城市的相关资料,对全省公共文化服务需求反馈情况进行了梳理,其特征具体表现为以下几点:

(一)公共文化服务与产品日益丰富,但仍有“需求空白”现象,需求反馈难以客观反映真实情况

作为文化大省,浙江省在公共文化服务与产品的不断丰富上居于全国先进水平。但由于社会经济、文化水平发展程度不一,及公共文化服务覆盖范围不全等问题,部分公众仍缺乏参与文化活动的习惯和热情,表现出对公共文化服务、产品、活动的淡漠情绪,甚至存在不想参加任何活动,不知道需要怎样的公共文化服务这种“需求空白”的情况。

“需求空白”并非公众真实的公共文化服务需求反馈,只是其公共文化服务需求处于潜在状态,尚未明朗,需要有意识地引导、培育,通过公共文化服务开展进一步提升公民生活质量与自身素质。

(二)部分项目初步建立了反馈制度,但总体机制未形成,公共文化服务需求情况尚不明晰

在公共文化服务需求的反馈方面,浙江省进行了初步探索,在部分重点项目中通过对服务对象的调研对项目进行评价与完善。但总体而言,还缺少面对所有服务对象的常态化的需求信息反馈制度,文化服务供给方对服务对象的文化需求总体情况只有感性认识,缺乏量化评价,文化服务的针对性和有效性难以评估。由于文化生活的匮乏,部分群体出现“需求空白”的情况,即没有明确的文化需求,而外来务工人员等部分群体文化需求缺乏表达的渠道,成为公共文化服务的“边缘人”。

(三)公共文化服务覆盖面不断扩大,但缺少适当的需求反馈收集、处理机制,文化服务适配性不能完全满足需要

浙江省在公共文化上的投入逐年增加,文化产品也日益丰富。但同时,对于这些文化服务或产品,虽有部分反馈,但对反馈信息的收集、处理未形成机制,反馈信

息不能充分发挥作用,仍存在文化服务及产品形式与内容适配性不足的问题。

一是文化含量较高的公共文化服务产品数量有限。以“看电视”与“读书看报”等“独乐乐”为主的传统文化服务方式仍然是公众享受公共文化服务的主要方式,而参加大众文化活动、观看表演、参观展览等文化含量相对较高的文化服务形式机会较少。

二是公共文化产品内容与现实需求存在一定差距。基层民众的公共文化服务需求应注重从内容上做到“贴近基层、贴近公众、贴近生活”。从现实来看,具有一定文化品位,同时又贴近公众生活,能够引起共鸣的文化产品、文化服务数量相对较少。

(四)公共文化服务转向“以人为本”,但仍缺乏有效的需求反馈途径,供给与需求在一定程度上存在错位

作为文化大省,浙江省在实践中本着“以人为本”的取向建设公共文化服务体系,与此同时,由于缺少适当的反馈途径,公共文化服务供需仍存在一定程度的错位,主要表现为公共文化服务的“供不应求”和“供不适求”。一方面,公共文化服务投入总量不足导致“供不应求”;另一方面,基层公共文化供给中存在“供不适求”的问题,部分地区“送电影下乡”活动中,存在“三多三少”现象:老片多、新片少,城市题材电影多、农村题材电影少,娱乐片多、对农民的适用性少。因而没有满足农民的有效文化需求。

(五)社会力量逐步参与公共文化服务,但部分项目未形成与公众文化需求反馈联结的服务供给机制,社会效益不尽如人意

浙江省民营经济发达,公众文化活跃,近年来在公共文化服务领域民办文化逐渐兴盛。如宁波市的十里红妆博物馆、张德和根艺美术馆、鄞州区民办博物馆群已建成规模;同时,农民自办的文化发展迅速,截至2008年年底共有2800多支业余文艺团队和59支民营职业文艺团队^①。但民营文化设施的投入和建设,往往以出资方的个人意愿为出发点,通常不以满足公众文化需求为主要目的,没有根据需求反馈情况进行规划、设计的机制,导致建成后部分博物馆、文化活动场所参观人数少,社会效益不尽如人意。

(六)文化精品工程迭出,但尚未形成以人才集聚为基础的、根据需求反馈创作的文化精品孵化机制

浙江省文化精品工程建设取得显著成绩,在全国各重要文艺奖项中均占一席之地,文化产品与服务的原创水准达到较高的水平。但从基层情况看,人才不足的情况仍然存在:一是专门文化工作人员配备不足,乡镇、街道文化站没有专职站长,

^① 宁波市文化广电新闻出版局.坚持以人为本 实现共建共享 着力构建覆盖城乡的公共文化服务体系[M].2008 文化创新在宁波,宁波市文化广电新闻出版局,2009.

大多数村文化活动中心(室)的管理人员由村干部兼职,缺编空岗、专干不专的问题还比较普遍,基层文化工作者待遇偏低、人心不稳,明显地影响基层公共文化服务的深入开展;二是文化服务能力有待提高,部分基层文化站工作人员人数偏少、年龄偏大、学历偏低、整体素质和业务技能有待提高。

(七)公共文化服务体系得到不断完善,但对公共文化服务需求满足的情况缺少评价与反馈,公众反馈信息的积极性不高

浙江省在公共文化设施建设、文化工程实施、文化活动开展等方面投入了大量人力物力,并取得了显著成绩。但这些设施、工程、活动在何种程度上满足公众文化需求,目前还缺少一个客观的反馈、分析和量化的评价体系。

同时,也存在公众对公共文化服务需求的反馈参与积极性不高的现象。一是因为反馈缺少回复,无法看到反馈信息发挥作用;二是因为对能看到作用的有效反馈缺少奖励办法,难以激发进一步反馈的热情。

三、构建浙江公共文化服务需求反馈的机制系统

在控制论学科的意义,“需求反馈”一般指的是“需求信息”的反馈。具体到公共文化服务需求反馈,主要是指服务对象对公共文化所提供的服务模式、服务内容以及服务服务态度所产生的评价性反应。根据方式、时效的差异,公共文化服务需求反馈机制的建立主要可以从主动反馈与被动反馈、事前反馈与事后反馈、常态反馈和特定反馈、直接反馈和间接反馈、单一反馈与系统反馈五个方面考虑。

(一)需求反馈机制系统设计

公共文化服务需求反馈机制系统包含公共文化服务的需求培育机制、需求反馈机制、信息处理机制、服务供给机制、精品孵化机制和反馈回复与评价机制及反馈激励机制,是联结公共文化服务供给主体、公共文化服务对象和监管部门三者的有机系统(见图1)。

该系统以公共文化服务对象(包括运行区域内全体人民群众)为中心,公共文化服务主体(包括相关政府部门及企业、非政府组织、社会团体等)为主导,并通过公共文化服务监管部门对系统运行进行监管和矫正。

公共文化服务对象通过一定反馈渠道向服务主体或监管部门提出需求反馈意见,服务主体及监管部门对反馈意见进行回复并予以激励;服务主体通过需求培育机制与服务对象产生互动,并通过反馈信息处理机制、精品孵化机制和服务供给机制提供满足需求的文化服务,并在此基础上不断提升文化服务和文化产品质量,引导公共文化不断向更高层面发展;监管部门通过服务对象的需求反馈情况对服务主体作出评价,保证公共文化服务的质与量的提升。

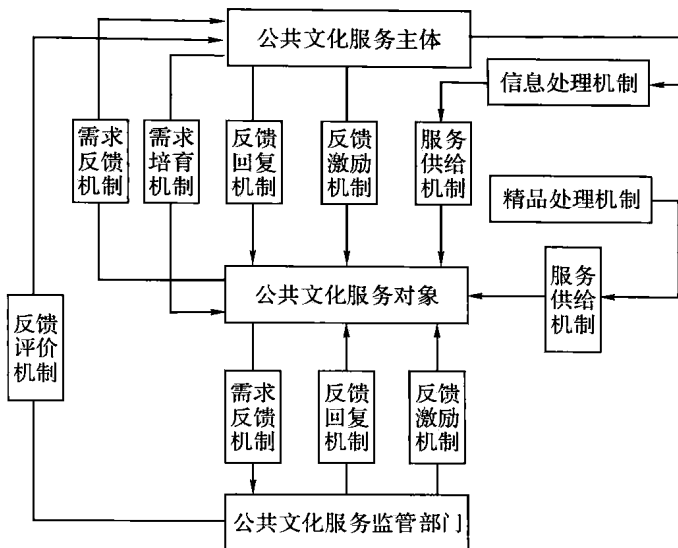


图 1 公共文化服务需求反馈机制

(二)需求反馈机制系统具体构成

1. 以公共文化服务社会化为基础,推进“送文化”、“种文化”、“长文化”为基础的需求培育机制

需求培育机制是指在现有文化需求的基础上,通过不断提升文化服务的广度和深度,激发公众对文化的内在渴望,从而培育出新的文化需求,推动公共文化不断向前发展。文化需求培育的主体是各类文化服务提供单位,对象是文化服务对象。

浙江省近年来在实践中不断探索“种文化”与“送文化”并举的措施,在公共文化产品提供上注重外供与内生相结合,既大力推进文化下乡活动,实施文化“输血”,又着重培育文化产品的内生机制,提升“造血”功能,推进公共文化产品生产的种送文化互动化,形成全社会共同参与公共文化服务体系建设、全社会共享文化发展成果的局面。伴随“种文化”与“送文化”的深入,公众文化需求不断生长,从而自发地孕育出越来越多的公众文化组织和文化活动。构建以“种文化”为基础的文化需求培育机制,是调动社会积极性,整合不同文化资源的基础。

2. 以公共文化服务均衡化为目标,建立双向多维需求反馈机制和有效的信息处理机制

公共文化服务的需求反馈机制主要指在服务对象在形成文化需求后,通过一定的渠道和方式向服务供给主体或相关监管部门表达需求的过程与路径。

公共文化服务对象应是辖区内所有人员,包括各年龄段、各职业,涵盖常住人