

现代公共文化 服务体系

理论与浙江实践

Modern Public Cultural Service System

阮可 著



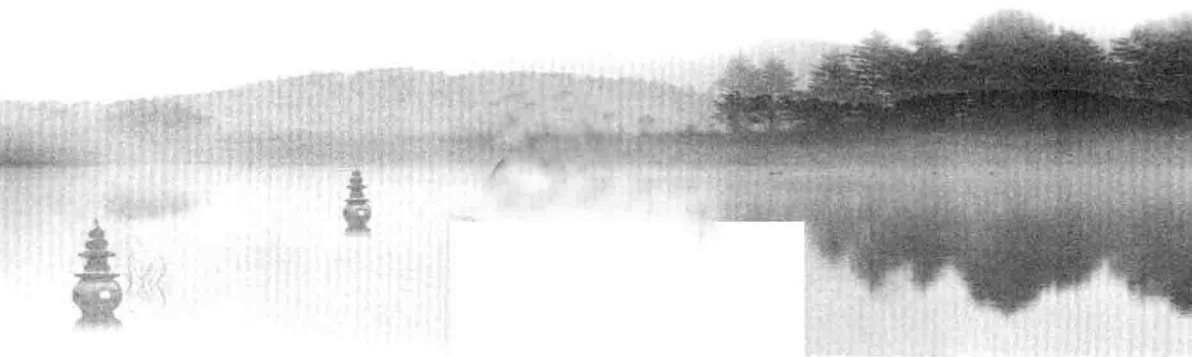
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

现代公共文化 服务体系

理论与浙江实践

阮可 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代公共文化服务体系:理论与浙江实践 / 阮可著.
—杭州:浙江大学出版社,2014.10
ISBN 978-7-308-13883-3

I. ①现… II. ①阮… III. ①公共管理—文化工作—
研究—浙江省 IV. ①G127.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 219880 号



现代公共文化服务体系:理论与浙江实践

阮 可 著

责任编辑 卢 川
封面设计 周 灵
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 浙江时代出版服务有限公司
印 刷 杭州杭新印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 20
字 数 360 千
版 次 2014年10月第1版 2014年10月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-13883-3
定 价 56.00 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联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

■ 本书由浙江省文化厅资助出版

■ 为 2014 年度杭州市哲学社会科学重点研究基地项目成果
(课题编号: 2014JD40)

Modern Public Cultural Service System



序

“现代公共文化服务体系”，是以塑造时代精神和弘扬社会主义核心价值观为目标，以保障基本公共文化服务为基础，以文化体制改革和科技创新为驱动力，以政府政策和公共财政为支撑，以公共文化机构为建设主体充分发挥市场资源配置和多元社会力量的积极作用，是具有中国特色的公共文化服务保障体制、运行机制的总称。“现代”二字给文化工作提出了更高要求和更新思路，公共文化服务体系的时代性、创新性和开放性的特征更加明显。

具体而言，党的十八届三中全会针对构建现代公共文化服务体系部署了多项改革任务，这些举措突出了三方面特点：一是突出了政府职能转变。比如，强调“按照政企分开、政事分开原则，推动政府部门由办文化向管文化转变，推动党政部门与其所属的文化企事业单位进一步理顺关系”。按照社会主义市场经济要求，切实把政府职能转变到制定政策、调配资源、实施监管、营造环境上，逐步建立政府、市场、社会的良性互动机制，使资源配置从文化系统“内循环”逐步转为面向社会的“大循环”，才能不断增强基层公共文化服务活力。二是突出了统筹协调。比如，要求“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”，“整合基层宣传文化、党员教育、科学普及、体育健身等设施，建设综合性文化服务中心”。只有构建领导统一、权责明确、上下联动、左右配合的基层公共文化服务运行机制，分工明确，统筹有力，才能形成强大的工作合力。三是突出了效能建设。目前服务效能建设主要存在如下问题：政府主导责任不能有效落实；公共文化服务与群众需求不能有效对接；公共文化机构改革滞后，缺乏绩效管理；公共文化服务社会力量参与不足等。针对这些问题，既需要地方在实践中“破冰”试点推进，更需要加强理论研究，探索公共文化服务发展的基本规律和长效机制，在理论层面上作出廓清。

近年来,浙江为适应经济社会变化和群众日益增长的精神文化生活需求,已形成了许多好的经验和做法,如农村文化礼堂建设、杭州图书馆免费开放样式、衢州流动公共文化服务、温州图书馆理事会制度等。这些创新实践不仅满足了基层群众的文化需求,凸显了群众在基层文化建设中的主体作用,而且为现代公共文化服务研究提供了丰富的样本。作为一名“接地气”的青年学者,阮可同志积极参与了国家和地方基本公共文化服务保障标准制定、地方性公共文化立法、流动公共文化制度设计等工作。在本书中,阮可同志对公共文化服务实践中的热点问题进行了系统梳理、总结、思考和探索,同时也为广大读者呈现了公共文化服务体系建设的浙江鲜明影像,这不但在理论层面,而且在实践操作层面上对推动公共文化工作都有借鉴意义。

特为之序。

张永新

目 录

序	(1)
第一章 现代公共文化服务体系基本理论	(1)
一、现代公共文化服务体系的理论演绎	(2)
二、现代公共文化服务体系的内涵与基本特征	(4)
三、构建现代公共文化服务体系的重点任务	(9)
第二章 基本公共文化服务标准化均等化	(26)
一、基本公共文化服务标准化均等化的内涵	(26)
二、浙江基本公共文化服务的现实基础	(36)
三、浙江基本公共文化服务存在的问题	(40)
四、促进基本公共文化服务标准化均等化的思考	(44)
第三章 法人治理结构与理事会制度	(54)
一、建立法人治理结构的背景	(54)
二、法人治理结构的内涵、特点与探索	(57)
三、公共图书馆理事会制度的“温州模式”	(66)
四、公共文化机构法人治理结构的思考	(72)
第四章 社会力量参与公共文化服务	(84)
一、社会力量参与公共文化服务的理论探讨	(84)
二、社会力量的主体构成、参与类型与存在问题	(90)
三、社会力量参与公共文化服务的“慈溪模式”	(98)
四、社会力量参与公共文化服务的思考	(109)
第五章 流动公共文化服务:路径、机制与标准	(121)
一、流动公共文化服务的意义	(122)

二、流动公共文化服务的浙江实践	(125)
三、路径选择:“衢州文化加油站模式”	(128)
四、流动公共文化服务的标准设计与机制创新	(143)
第六章 公共文化服务的群众主体性及实现路径	(157)
一、对群众主体性的基本认识	(158)
二、突出群众主体性的“诸暨模式”	(162)
三、群众主体性的机制创新和制度建设	(174)
四、供需对接机制:“丽水文化订制模式”	(178)
第七章 乡镇综合文化站运行机制	(184)
一、乡镇综合文化站发展的机遇与挑战	(184)
二、乡镇综合文化站的定位、职能和特征	(189)
三、浙江乡镇综合文化站的探索和类型	(192)
四、乡镇综合文化站建设的“余杭模式”	(195)
五、乡镇综合文化站机构的思考	(207)
第八章 现代图书馆服务模式	(217)
一、杭州图书馆:免费开放模式	(218)
二、桐庐县图书馆:乡镇分馆模式	(224)
三、嘉兴市图书馆:城乡一体化模式	(232)
四、萧山区图书馆:区域性服务网群模式	(251)
第九章 基层文化综合体:农村文化礼堂	(267)
一、城乡统筹视域下的农村文化建设	(267)
二、浙江省农村文化礼堂建设的现状	(272)
三、农村文化礼堂建设的样本分析:以台州市为视角	(281)
四、农村文化礼堂的意义和思考	(286)
参考文献	(297)
索 引	(310)
后 记	(312)

第一章 现代公共文化服务体系基本理论

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,“紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革,加快完善文化管理体制和文化生产经营机制,建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系,推动社会主义文化大发展大繁荣”^①。现代公共文化服务体系的提出,是中央对新时期文化建设理论和发展方向的新表述,是对新形势下公共文化工作的全新概括。^② 这标志着公共文化服务已经从基本普惠上升到均等标准多元,而“现代”二字成为点睛之笔,以公共文化服务为核心的文化民生全面上升为国家战略。^③ 十八届三中全会以来,构建现代公共文化服务体系已成为文化事业发展的“中国梦”。

回溯既往,自改革开放以来,随着现代民主政治的推进、国民教育的普及以及国民经济的高速增长,我国居民文化消费需求不断扩大。与此同时,我国文化供给市场也发生了巨大变化,从计划经济体制下的文化事业向经营性文化产业和公共文化服务体系两条线发展。^④

现代公共文化服务体系理念的提出,是对传统公共文化服务实践的深化和转型升级。公共服务型政府是一个含义广泛的概念,它既包括政治、经济、社会等范畴,也包括文化领域的公共服务。^⑤ 党的十七大以来,党中央和国务院高度重视公共文化服务体系建设,不断加大政策支持和投入力度,在公共文化设施建设、公共文化产品生产、公共文化服务形式和内容创新等方面取得了显著成效,覆盖城乡的公共文化设施网络基本建立,群众基本文化权益保障水平大幅提高,

① 新华网:《授权发布:中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,2013年11月16日,http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c_118166672.htm。

② 《建立健全现代公共文化服务体系的路径》,《光明日报》2014年3月2日。

③ 刘洋、唐任伍、隋吉林等:《构建现代公共文化服务体系——2013年中国公共文化服务体系建设盘点》,《中华文化论坛》2014年第3期,第133页。

④ 吴建军、周锦、顾江:《公共文化服务体系效率评价及影响因素研究——以江苏省为例》,《东岳论丛》2013年第1期,第131页。

⑤ 陈锦华:《认真研究中国改革发展新形势下的政府作用》,中国经济出版社2005年版,第58页。

人民群众的文化生活逐步改善,公共文化服务体系建设呈现出良好发展态势。但是,与当前经济社会发展水平和人民群众日益增长的精神文化需求相比,公共文化服务体系建设水平仍然有待提高。加之由于我国尚未形成一套完整、科学的理论体系以及相应的政策法规体系和制度保障体系,各地公共文化服务体系建设发展情况不一,差异较大,在一定程度上影响和制约了现代公共文化服务体系建设的长远发展。^①

近年来,我国各地涌现出一批公共文化服务体系建设的典型范例和创新模式,比如在基层文化综合体的实践探索过程中,形成了如浙江省的文化礼堂、安徽省的农民文化乐园、广西来宾市的基层公共服务中心、云南昆明市的公共文化服务包等模式。正如十八届三中全会决定提出的,整合基层宣传文化、党员教育、科学普及、体育健身等设施,建设综合性文化服务中心。^②在新的形势下,构建中国特色的现代公共文化服务体系,是保障和改善民生的重要举措,是全面深化文化体制改革、繁荣发展文化事业的必然要求,是弘扬社会主义核心价值观、建设社会主义文化强国的重大任务。

一、现代公共文化服务体系的理论演绎

“人类生活的基础不是自然的安排,而是文化形成的形式和习惯。没有自然的人,甚至最早的人也是生存于文化之中。”^③我国的公共文化服务体系是以政府为主导,为实现公民基本文化权利,满足公民的基本文化需求,弘扬社会主义核心价值观,传承民族文化,促进社会的文明、和谐与进步,向社会整体提供公益性文化产品及服务的行为及其相关制度的总称,是国家公共服务体系的有机组成部分。^④公共文化服务体系涵盖了文化馆、博物馆、图书馆以及广播电视、电影、出版、报刊、互联网、艺术表演,着眼于社会效益,以非营利性为目的,为全社会提供公共文化产品和文化服务的诸多文化领域,它们与经营性文化产业一道构成中国特色社会主义文化建设的完整内容。^⑤公共文化服务体系有力地支撑着公

① 戴珩:《公共文化服务体系研究的整体观》,《中国文化报》2010年5月20日。

② 新华网:《授权发布:中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,2013年11月16日, http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c_118166672.htm。

③ [德]M. 蓝德曼:《哲学人类学》,彭春富译,工人出版社1988年版,第260—261页。

④ 卢春龙:《我国民众对公共文化服务体系建设的主观评价——基于四个地区的实证调研》,《中国行政管理》2012年第9期,第97页。

⑤ 逯弘秀、杨德军:《黑龙江公共文化服务体系建设对策研究》,《理论探讨》2009年第1期,第175页。

民文化消费大众化、文化权利诉求公平化,促使城乡文化空间实现真正的公共化。^① 构建公共文化服务体系,提升公共文化服务职能,是落实我国政治、经济、文化、社会“四位一体”科学协调发展的基本内容和重要方式,是保障广大人民群众基本文化权益的基本要求。^②

坚持社会主义先进文化的前进方向,是坚持社会主义文化发展道路、深化文化体制改革、推动文化大发展大繁荣的有力保障,是建设社会主义文化强国的基本原则。^③ 以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导思想,贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神,按照全面建成小康社会的总体要求,牢固树立以人民为中心的工作导向,以社会主义核心价值观为引领,以改革创新为动力,坚持政府主导,加强统筹协调,加快社会化发展,引入竞争机制,提高公共文化服务效能,构建体现时代发展趋势、适应社会主义初级阶段基本国情和市场经济要求、符合文化发展规律、具有中国特色的现代公共文化服务体系。着眼于保障和改善文化民生,以标准化、均等化为主攻方向,目标到2020年基本建成保障基本、全面覆盖、实用高效、促进公平的现代公共文化服务体系。^④ 届时,国家公共文化服务标准体系建立健全,公共文化设施网络覆盖城乡、互联互通,公共文化服务的内容和手段更加丰富,服务质量显著提升,公共文化管理、运行和保障机制进一步完善,政府、市场、社会共同参与公共文化服务体系建设的格局逐步形成,人民群众基本文化权益得到更好保障,公共文化服务均等化水平稳步提高。

现代公共文化服务体系是现代社会文明的基本标志,既表达着文明社会以人为终极发展目标的人本理念,体现着政府履行公共服务职责的行政文明,同时也是社会全面协调可持续发展的基础性文化保障。通过公共文化服务体系的公平、公益、均等的基础性文化服务,现代文明社会找到和建立了一种保障国民基本文化素质,涵养国民文化修养,守护国民民族特性,并因此明示社会良知,保卫社会道德秩序的文明底线。^⑤ 从历史发展看,国家广泛介入文化活动并成为提供公共文化服务的主导是人类文明进步的必然结果:一方面,经济社会的发展为

① 马树华:《公共文化服务体系与城市文化空间拓展》,《福建论坛》(人文社会科学版)2010年第6期,第60页。

② 满新英:《山东省公共文化服务体系建设的探索与未来思路》,《理论学刊》2011年第9期,第110页。

③ 羊许益、林德忠:《公共文化服务体系建设与马克思主义大众化的耦合及其四个维度》,《当代世界与社会主义》2013年第2期,第127页。

④ 中央政府门户网站:《蔡武:努力构建现代公共文化服务体系》,2014年4月1日, http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/01/content_2651117.htm。

⑤ 吕方:《构建公共文化服务体系:当代中国发展的新基石》,《学海》2008年第6期,第227页。

国家广泛参与文化活动提供了物质基础,另一方面,经济增长、社会进步彰显人的价值与尊严、凸显人的发展主题,这使得现代国家基于对文化权利作为基本人权的认同而把发展公共文化、提供公共文化服务作为国家基本义务,将获得、享有公共文化服务作为公民基本权利。目前,享受与经济社会发展水平相适应的公共文化服务已成为国际普遍认可的公民基本权利之一。^①

二、现代公共文化服务体系的内涵与基本特征

现代公共文化服务体系,是党的十八届三中全会提出的一个新概念,加上“现代”两字,突出了公共文化服务体系建设的时代性、创新性和开放性要求,这是党中央对新时期公共文化服务体系建设的提出的新任务。这一任务的提出,为我国公共文化服务体系建设的指明了新的发展方向。

(一)现代公共文化服务体系的内涵

现代公共文化服务是现代公共服务的重要组成部分。现代社会中的公共服务,是指建立在一定社会共识基础上,由政府主导提供的保障全体公民生存和发展基本需求的各类服务。^② 提供基本文化服务,满足人民基本文化需求,是现代公共文化服务体系建设的根本任务。所谓“基本文化服务”,首先不是满足公民所有的文化需求。在现阶段,国家界定的基本文化服务范围主要包括看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参与公共文化活动等方面。公民多样化、多层次的文化需求则主要由市场来满足。若是将应由市场来提供的服务变成由政府支付的公共服务,就是混淆了服务的性质。其次,“基本文化服务”满足的不是个别人或少数人的需求,而是社会的公共文化需求。正如修路、架桥是为社会提供公共物品一样,建公共图书馆、博物馆、公共阅报栏,满足的也是社会的基本公共文化需求,是社会普遍受益的。再次,“基本文化服务”的服务内容、服务标准、覆盖面和优先事项安排是随着经济社会和文化发展水平的提高而动态发展的。^③ 享有基本公共文化服务属于公民的基本权利,向公民和社会提供有效的基本公共文化服务是现代政府的职责和施政重要目标之一。

“现代公共文化服务体系建设的”之“现代”,主要体现在以下三个层面:

首先在基本文化理念层面,应坚持以人民为中心的工作导向,坚持文化发展为了人民、文化发展依靠人民、文化发展成果由人民共享。保障公民基本文化权

① 中共青岛市委党校课题组:《论公共文化服务体系建设的环节》,《理论学刊》2008年第9期,第72页。

② 《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》,国发〔2012〕29号。

③ 蒯大申:《现代公共文化服务体系的内涵与基本特征》,《文汇报》2014年2月24日。

利,是构建现代公共文化服务体系的出发点和价值基础。^① 尊重人民群众在文化建设中的主体地位,发挥人民群众在文化建设中的主体作用,引导群众在文化建设中自我表现、自我教育、自我服务。充分发挥公共文化服务体系在丰富人民群众精神文化生活、密切社会公共交往、促进社会共识、培养现代公民、培育核心价值方面的积极作用。构建现代公共文化服务体系,一方面是为了满足人民群众的休闲娱乐需要、获取信息的需要和学习科学文化知识的需要,另一方面更重要的是通过各类公共文化活动,形成公共文化空间和公共文化生活,促进对社会公共价值和核心价值的认同,提升全民族精神文化生活的质量。

其次在制度建设层面,一是建立法治框架,公共文化服务体系的各种制度与程序安排,须通过法律形式确定下来,确立有关各方共同遵守的规则与行为规范。^② 对有关公共文化服务的各类公共组织机构、各类非营利社会组织以及市场组织,须予以不同的法律地位、法定权限与责任,在充分发挥其各自职能的同时给予必要的制约与限制。二是健全公共文化服务的社会参与机制,创造条件鼓励各类主体参与公共文化服务体系建设,建立政府和社会、市场之间的适度平衡和良性互动关系,推动公共文化服务社会化发展。^③ 公共文化服务的供给方式须从仅仅依靠政府提供的单一方式向多种方式转变,逐步实现由政府、企业、非营利组织和广大公民共同来提供,这也是现代公共文化服务与传统公共文化服务的不同之处。三是引入竞争机制,发挥市场机制的积极作用。^④ 公共文化服务领域也须实行竞争,但竞争的条件应该对各类服务主体都是公平公正的。

再次在现代技术运用层面,要充分利用现代数字网络技术,推进数字化公共文化服务网络建设,如数字公共文化服务平台、数字网络化文化信息管理系统、特色资源数据库等,以有效整合各类文化资源,提高公共文化服务的效能。党的十七届六中全会已经提出要建立技术先进、传输快捷、覆盖广泛的现代传播体系。^⑤ 信息时代的高新技术既对传统的公共文化服务提供方式带来巨大冲击,

① 罗云川、张彦博、阮平南:《“十二五”时期我国公共文化服务体系建设研究》,《图书馆建设》2012年第12期,第7页。

② 郭全中:《现代公共文化服务体系的现代性》,《行政管理改革》2014年第4期,第45页。

③ 汪锦军:《走向合作治理:政府与非营利组织合作的条件、模式和路径》,浙江大学出版社2012年版,第7—10页。

④ 当代公共部门改革与治理中常用的市场化工具主要有:民营化、用者付费、合同外包、特许经营、凭单制、税收与补贴、分散决策、放松管制、产权交易和内部市场等。参见陈振明等:《政府工具导论》,北京大学出版社2009年版,第44—53页。

⑤ 新华网:《授权发布: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》,2011年10月25日,http://news.xinhuanet.com/politics/2011-10/25/c_122197737.htm。

也为公共文化服务的建设提供了更新、更好的手段。互联网技术在很大程度上拉平了城乡之间、区域之间的文化鸿沟,为人民群众提供了更好的平台。^①

构建现代公共文化服务体系建设是一个涉及全局的顶层制度设计,其重点任务应包括:一是要促进基本公共文化服务标准化、均等化,以标准化促进均等化,以均等化体现公平正义;二是提高公共文化服务效能,以需求为导向建立群众评价和反馈机制,以效能为导向完善绩效考核机制,重点考核服务能力、服务效益、服务效率、公平正义四个要素;三是建立公共文化服务体系建设的协调机制,协调文化系统及全社会的资源和力量,统筹公共文化设施网络和服务体系建设;四是文化事业单位要建立法人治理结构,形成决策、执行与监督相互分离又相互协调的权力运行机制,具体要建立政府有关部门、举办单位、事业单位、服务对象和其他有关方面的代表组成的理事会决策制度,要建立馆长负责制的管理执行机构,并促进运营管理的章程化。^②

(二)现代公共文化服务体系的基本特征

构建现代公共文化服务体系,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。从“管理”到“治理”,虽然只有一字之差,但蕴含着极为重大的变革意义。所谓治理,一是强调法治基础,二是强调政府职能转变,三是强调多元主体协同合作,特别是要确立社会作为公共事务治理主体的地位。^③按照现代治理理念,现代公共文化服务体系应具有如下基本特征。

1. 服务目标均等化

促进基本公共文化服务标准化均等化,是构建社会主义和谐社会、维护社会公平正义的迫切需要,也是全面建设服务型政府的内在要求。基本公共文化服务均等化的政策目标是逐步建立城乡一体化的基本公共文化服务体系,促进公共文化资源在城乡之间、区域之间均衡配置,缩小地区之间、城乡之间和社会群体之间基本公共文化服务水平的差距,确保所有社会成员都能够平等享有水平大致相当的基本公共文化服务的权利。但是,均等化是相对均等而非绝对均等,这一目标并不意味着公共文化服务的简单平均化和无差异化。由于我国经济社会发展水平的不平衡和公共财政的有限性等因素,实现公共文化服务均等化是个长期的过程。在政府财力相对有限的情况下,实现公共服务均等化应分层次、

① 郭全中:《现代公共文化服务体系的现代性》,《行政管理改革》2014年第4期,第45页。

② 中共徐汇区委党建网:《如何构建现代公共文化服务体系——北大教授李国新为全区文化工作者解读十八届三中全会文化精神》,2014年1月17日,http://www.shxhdj.cn/v1/contents/003_01_25_02/2014-1-17/153163.html。

③ 王佃利:《城市治理中的利益主体行为机制》,中国人民大学出版社2009年版,第22—27页。

分阶段进行,不同的阶段应该有不同的均等化标准和目标。当前基本公共服务均等化既要体现公平,又要避免欧洲福利国家因“福利依赖”等问题而对经济增长产生的负面效果。^①为此,国家可制定统一的基本公共文化服务标准,各地在实施国家统一基本标准的基础上,应结合实际情况制定本地区的基本服务标准。同时,建立健全基本服务标准的动态调整机制。

2. 供给主体多元化

公共文化产品和服务的生产与供给是现代公共文化服务体系最基本的制度安排,这种制度安排决定了现代公共文化服务的内容及整体运行模式。在传统体制中,政府是公共文化服务的唯一供给主体,而在现代公共文化服务体系里,政府依然负有提供公共文化服务的首要责任,但政府主导并不等于政府包办,并不意味着政府就是公共文化服务的唯一供给主体。供给主体多元化的必要性在于,即使是公共文化产品的消费,也具有“选择性”的特点,政府也有可能提供公众不需要的公共产品而浪费公共资源,就像市场存在“失灵”现象一样,政府也有可能“失灵”^②。此外,政府受能力和预算制约,不可能包揽所有的公共文化服务。因此,必须创新公共文化服务的供给方式,实现公共文化服务提供主体和提供方式多元化,鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设,培育文化非营利组织,拓宽公共文化服务渠道和范围,增加公共文化服务的开放性。^③构建国家、市场、社会之间的良性互动机制,建立政府与各类文化非营利组织和市场组织之间的合作伙伴关系,克服传统体制供给不足、水平不均、质量偏低、效率低下等弊端,这既是实现国家治理结构的现代化的必由之路,也是构建现代公共文化服务体系的必由之路。^④

3. 运行机制民主化

运行机制民主化是现代公共文化服务体系体现公共性和提高服务绩效的必然要求。民主原则须贯穿从公民基本文化权利到国家保障公共文化服务提供的各个重要环节。从事公共服务供给的各类机构应贯彻开放透明的原则,强化社会公众对公共文化服务供给及运行的知情权、参与权和监督权,增加决策透明

① 刘德吉:《基本公共服务均等化:基础、制度安排及政策选择》,上海交通大学出版社2013年版,第5页。

② [美]查尔斯·沃尔夫:《市场或政府:权衡两种不完善的选择》,谢旭译,中国发展出版社1994年版,第4—5页。

③ 中国新闻网:《李国新解读“现代公共文化服务体系”》,2013年11月26日,http://www.ccdy.cn/xinwen/gongong/xinwen/201311/t20131126_811499.htm。

④ 蒯大申:《现代公共文化服务体系的内涵与基本特征》,《文汇报》2014年2月24日。

度。^①通过建立和完善法人治理结构,明确公共文化服务单位各个利益相关者的权利、义务与责任,吸纳社会各界代表和群众广泛参与,来构建以公益目标为导向、内部激励机制完善、外部监管制度健全的治理结构和运行机制,实现决策、执行、监督三方的有效制衡,最终形成公共文化服务单位独立运作、自我发展、自我约束、自我管理的现代公共文化服务体系运行新机制。与此同时,逐步提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力。

4. 公共服务高效化

不断提高服务效能是现代公共文化服务体系的重要发展目标之一。首先,鉴于新公共管理改革下以用户为驱动力的服务组织模式与官僚制组织模式在组织行为上存在诸多分歧(见表 1.1),必须建立以需求为导向的公共文化服务提供机制,建立健全自下而上的公共文化服务需求表达机制,根据群众实际需求提供公共文化服务。其次,要切实加强基层公共文化服务设施建设和服务能力建设,促进全社会公共文化资源共建共享,加强公共文化管理人员和服务人员的培训提高,不断提高基本公共服务的质量和效率。第三,要努力提高基本公共文化服务的信息化水平,积极构建数字化公共文化资源库和公共文化服务平台,加强公共文化信息系统建设,积极利用现代信息技术提高公共文化服务机构的管理效率,创新服务模式,促进管理方法和服务技能的现代化。

表 1.1 以用户为驱动力的服务组织模式与官僚制组织模式在组织行为上的分歧

	官僚制组织模式的官僚机构	以用户为驱动力的服务组织模式的机构
关心事项	关心自己要什么,自己怎么看	关心用户的要求和看法
注重事项	注重各个部分的角色和责任	注重组织的整体工作
功能体现	通过它所控制的资源和它完成的工作量体现	通过它为顾客所实现的成果体现
对待成本	只会控制费用	创造的价值要大于投入的成本
办事态度	按照惯例办事	根据服务需求的变化改变自己的工作
竞争目的	为权力而竞争	为了工作而竞争
办事程序	坚持依照标准程序办事	做每件事都有目的,且给别人留有余地
信息沟通	公布政策与计划	制定和修改工作时与客户进行双向交流
应对服务	把理论与实际分开	授权前台服务人员如何改进客户服务做出判断

资料来源:[美]迈克尔·巴泽雷:《突破官僚制:政府管理的新愿景》,孔宪遂译,中国人民大学出版社 2002 年版,第 6—8 页。

^① [美]约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与》,孙柏瑛等译,中国人民大学出版社 2005 年版,第 116 页。

5. 管理体系法治化

法治化是国家治理体系现代化的核心。传统管理体制以人治和行政化为主要特征,而现代治理以法治化和制度化为核心内容。公共文化服务是保障人民群众基本文化权益的主要途径,公共文化服务体系的现代化意味着整个管理体系的法治化。因此,要完善公共文化服务相关法律法规体系,明确各级政府的公共文化服务责任和各类公共文化服务提供主体的权利、责任,制定相关工作规则、工作程序和行为规范,为公共文化服务体系建设提供法治保障。鼓励地方根据实际情况,制定出台地方性法规或政策,不断完善公共文化服务运行机制。^①

在现代公共文化服务体系上述五个基本特征中,均等化和高效化属于发展目标范畴,多元化和民主化属于体制机制范畴,法治化属于制度保障范畴。这些基本特征相互联系、相互作用,共同影响着整个现代公共文化服务体系的制度安排。

三、构建现代公共文化服务体系的重点任务

(一) 促进基本公共文化服务标准化

随着人类从工业社会向后工业社会过渡,现代社会生产和消费模式发生了显著的变化。从“福特时代”到“后福特时代”,现代社会的生产方式、消费模式,以及经济政策、社会政策、政治政策都发生了显著的变化(见表 1.2)。现代社会生产方式和消费模式的变化传达了这样一种思想,即在一个充满变化和差异的社会体系及公共服务环境中,大工业时代生产模式及其组织管理模式必须进行革新,寻求新的发展空间,才能适应客观形势的需要。^②

表 1.2 福特时代和后福特时代的社会特征比较

	福特时代	后福特时代
生 产	运用标准化、非弹性化的生产过程批量的生产被认同的产品	运用弹性的生产体系生产少量的、多样化的、变化的产品
消 费	大众市场;推广同一的、数量不断增加的产品消费	小型化市场;推广精良的、差异化的产品消费
经济政策	采取维持稳定和高度需求的国家经济政策	推进在全球化经济体系中有特殊优势竞争力的国民经济政策

^① 法制网:《公共文化服务运行机制建设尚需法律助力》,2011年10月21日, http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2011-10/21/content_3056103.htm?node=5955。

^② 曾维和:《当代西方国家公共服务组织结构变革——基于服务需求复杂性的一项探讨》,中国社会科学出版社2010年版,第71页。