

创新上海思想文化研究系列丛书

现代公共文化服务体系建设

——上海的实践与思考

Construction of the Modern Public Cultural Service System:
Shanghai's Experience and Thinking

主 编 黄凯锋

副主编 朱静波

学林出版社
www.xuelinpress.com

创新上海思想文化研究系列丛书

现代公共文化服务体系建设

——上海的实践与思考

Construction of the Modern Public Cultural Service System:
Shanghai's Experience and Thinking

主 编 黄凯锋
副主编 朱静波



学林出版社
www.xuelinpress.com

图书在版编目(CIP)数据

现代公共文化服务体系建设：上海的实践与思考 /
黄凯锋主编. —上海：学林出版社, 2017.8
(创新上海思想文化研究系列丛书)
ISBN 978-7-5486-1199-8

I. ①现… II. ①黄… III. ①公共管理—文化工作—
体系建设—研究—上海 IV. ①G127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 073190 号

创新上海思想文化研究系列丛书 现代公共文化服务体系建设 ——上海的实践与思考



主 编——黄凯锋
副 主 编——朱静波
责任编辑——王婷玉
封面设计——周剑峰

出 版——上海世纪出版股份有限公司 学林出版社
地址：上海市钦州南路 81 号 电话/传真：021-64515005
网址：www.xuelinpress.com
发 行——上海世纪出版股份有限公司发行中心
地 址：上海市福建中路 193 号 网址：www.ewen.co
排 版——南京展望文化发展有限公司
印 刷——常熟市东张印刷有限公司
开 本——710×1020 1/16
印 张——13
字 数——20 万
版 次——2017 年 8 月第 1 版
2017 年 8 月第 1 次印刷
书 号——ISBN 978-7-5486-1199-8/G.447
定 价——58.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

创新上海思想文化研究系列丛书

编 委 会

主 任：潘世伟

编 委：王小明 王锦萍 孙一兵 胡明华

蒯大申 黄凯锋 萧烨璿 钱伟萍

序 言

系统梳理总结上海自改革开放以来建设公共文化服务体系的历程，应该是有利于“不忘初心，继续前进”的。感谢上海社科院年轻的研究团队，最终推动完成了这件事。对今天正在从事上海现代公共文化服务体系建设的新一代人来说，一路走来的历程不是身后的历史，恰是脚下的地基、进步的起点、前行的方向，甚至是未竟的职责。

自 20 世纪八九十年代，特别是新世纪党的十六大以来，上海公共文化服务体系建设一步一个脚印，一路到今。这些脚印里，体现了上海这座城市的文化自觉。

正是因为有这样的自觉，才会在 20 世纪 90 年代政府财政收入十分有限的条件下，舍得拿出最好的黄金地段，给予能给的优惠政策，勇于改革创新各种筹资方式和建设模式，上海图书馆新馆、上海博物馆新馆、上海大剧院、东方明珠电视塔、中共一大会址纪念馆等一大批公共文化设施拔地而起，在经济社会快速发展的同时，绘就了上海这座国际大都市的文化新地标。这些脚印里，承载了上海这座城市的文化担当。

正是因为有这样的自觉，才会深刻把握文化建设重在基层基础的意义，适时作出文化设施建设重心下移的决策，利用五年计划和政府实事工程，发挥市区街镇的协同合力，有序推进社区文化活动中心建设和管理运

行,织就了一张覆盖全上海的社区公共文化服务新网络。

路是一步一步走出来的,上海公共文化服务体系建设是一茬人接一茬人干出来的。如何在社会主义市场经济条件下建设现代公共文化服务体系,是一个新的历史性课题,上海在解题、答题的过程中,各种新探索、新经验、新创造、新典型层出不穷、丰富多彩,甚至可以说是难以穷尽。本书中选择的案例十分有限,但各有其意。历经20年奋斗的梅陇文化馆,既是成功探索社区文化活动中心管理运行模式的先驱,也是基层公共文化服务机构走出可持续发展之路的示范。上海公共文化内容配送体系立足于保障公民基本文化权益,有效运行十多年,是上海现代公共文化服务体系的重要组成部分,更是上海发展社区公共文化服务的重要制度创新。上海华爱社区服务中心作为民办非企业机构,长期与政府合作,接受政府委托管理运行社区文化活动中心,以其国际水准的专业性,当之无愧地成为上海公共文化服务社会化的标杆、专业化的典范,更昭示着各种社会力量是上海公共文化服务体系建设不可或缺的生力军。黄浦区公益文化促进会兴办的“都市绿农”项目,从建设生态文明的高度,不仅让绿色生活的理念和技能走进居民社区、走进家庭生活,更预示着社区公共文化服务可以更有作为的新空间。

上海建设现代公共文化服务体系的历程中,有无数的亲历者。有政府官员的尽责,要深入一线调研,谋划发展规划,研制条例规章,协调各方政策,服务社区基层。也有学者的睿智,要参与课题研讨,从事绩效评估,贡献咨询意见,悉心著文立说。还有一支可靠的从业人员队伍,他们不求发财暴富,只求兢兢业业服务市民;不求舒适安逸,只求在加班加点的工作常态中让老百姓快乐。更有无数的文化志愿者、难以计数的文化参与者,他们以快乐的奉献,证明了大众文化活动的自我服务、自我管理;以尽情的自主参与、自我表现,创造了国际大都市中各类大众文化活动的道道风景。所有的亲历者,都是上海公共文化服务的享受者,也是建设者,是在文化享受中获得快乐,在文化建设中赢得成长,以此诠释现代公共文化服务的

价值。

既然建设现代公共文化服务体系是发展社会主义市场经济所必然要求的常规性任务,这就意味着要自觉把握建设现代公共文化服务体系的常识和规律,是在这个前提下讲探索创新,讲因地制宜,而不是凭想当然、凭一知半解、凭盲目热情来做。既要在干之前“想清楚”,也要在干的过程中不断学习思考、深化认识。本书的理论研究部分就呈现了这样一个过程。重要的是,这个过程尚未结束。

不忘初心,是为了继续前进。回望历程的目的,不是要证明你是不是“走在前列”了,上海现代公共文化服务建设行至何处,已是客观事实。真要继续前进,就只有比照初心,反思现实,问题导向,攻坚克难。解决了问题,才上得了新台阶,达得到新水平。

上海的现代公共文化服务体系尚未达到成熟的制度化阶段。比如,政府在履行公共文化服务职能时,如何与各种社会力量建立有效的“合作伙伴”关系,还需要新的实践探索和制度安排;公共文化服务机构如何建立健全非营利运营模式,还需要形成既科学又合规的实践运行;如何把握公共文化服务保障公民基本文化权益的底线和边界,还需要进一步明晰界定;如何把握社区文化活动中心的权属性质、治理结构、运营模式,还需要总结反思、深化认识和规范实践。分析问题,才能深化认识;解决问题,才能推进实践。这都是公共文化服务体系新一代建设者的使命。

仅以本书供新一代建设者参阅。可以展望的未来,在他们的继续努力之中!

王锦萍

2017年1月

目 录

第一部分 上海公共文化服务体系 建设历程(2000—2015)

第一阶段：起步	003
一、决策：公共文化设施建设重心下移	003
二、部署：首次召开上海市社区文化工作会议	004
三、保障：明确社区文化设施建设配套措施	005
第二阶段：全面推进	006
一、问题导向：总结“十五”，布局“十一五”	006
二、顶层设计：构建上海公共文化服务体系	008
三、实施规划：加快推进社区文化活动中心建设	009
四、制度创新：创建公共文化内容资源配送体系	012
五、深化改革：探索公共文化服务管理运行新模式	014
六、转变职能：政府履行公共服务职能	019
第三阶段：全面深化	024
一、完善公共文化设施网络	025

二、完善公共文化内容配送体系	026
三、营造城市文化氛围	028
四、推进公共文化数字化建设	032
五、加强文化遗产保护传承和开发利用	035
六、建立公共文化服务管理运行新模式	038
七、更好履行政府公共服务职能	046
八、文化交流日益频繁	051

第二部分 案例分析

案例 1: 公共文化内容配送	055
一、上海推进公共文化内容配送工作的发展历程	055
二、上海公共文化内容配送的实践特点与成效	058
三、以改革推进建设: 上海公共文化内容配送体系的升级与重构 ...	062
案例 2: 上海市民文化节	071
一、历届市民文化节回顾	071
二、市民文化节的探索与实践	073
三、市民文化节的成效与思考	085
案例 3: “文化上海云”	088
一、“文化上海云”的成长过程	089
二、“文化上海云”助力公共文化服务体系	092
三、“文化上海云”展望	100
案例 4: “华爱”社会化服务	103
一、服务模块创新的探索	104
二、公共文化服务社会化的探索	105
三、公共文化服务专业化的探索	105

案例 5: 上海梅陇文化馆	115
一、在开展社区文化活动中的创建与成长	115
二、做法和经验	119
三、开展社区文化活动的探索与思考	127

案例 6: 黄浦区公益文化促进会	132
一、“都市绿农”,在公益文化事业中的探索与实践	132
二、“绿色+”——“都市绿农”的机遇与挑战	147
三、“都市绿农”,在公共文化内容配送中的成效与思考	148

第三部分 上海公共文化服务体系 建设的未来思考

一、全面理解“公共文化服务”的概念,把握公益性和市场化 之间的辩证关系,并进一步挖掘公共文化服务的意义和 功能	155
二、未来上海推进现代公共文化服务体系现代化应致力于 “治理理念和治理机制”“服务手段”“参与主体”三个方面的 突破与创新	157
三、未来上海公共文化服务体系建设和拓展和深化的具体方面	159

第四部分 主题专访

一、历程回望:王锦萍访谈录	163
二、学者视野:蒯大申访谈录	168
三、实践推进:王小明访谈录	181

后记	194
----------	-----

第一部分
上海公共文化服务体系
建设历程(2000—2015)

2005年10月,党的十六届五中全会通过的《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,首次提出“加大政府对文化事业的投入,逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”。2007年6月16日,中共中央政治局会议研究加强公共文化服务体系建设,正式明确了我国公共文化服务体系建设的指导思想、目标任务、基本框架和人民群众的5项基本文化权益。2010年7月23日,第十七届中央政治局第22次集体学习时,明确了推动社会主义文化大发展大繁荣“三加快、一加强”的工作任务,其中要求加快构建公共文化服务体系。2012年11月,党的十八大明确了基本建成公共文化服务体系的目标要求。2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第40条任务为“构建现代公共文化服务体系”。

中共上海市委、市政府按照中央的部署,以高度的文化自觉,积极有序、坚持不懈地推进上海的公共文化服务体系建设。主要是从党的十六大以来,经过“十五”“十一五”“十二五”时期的集中努力,上海公共文化服务体系已经基本成型,将再经过“十三五”时期的努力,达到在全国率先建成现代公共文化服务体系的战略目标。

第一阶段：起步

20 世纪末，市委、市政府以公共文化设施、特别是社区公共文化设施建设为切入点，开始在改革开放、实行社会主义市场经济体制条件下着手上海的公共文化服务体系建设。

一、决策：公共文化设施建设重心下移

20 世纪 90 年代，上海以改革为动力，勇于探索创新，克服种种困难，兴起了自上海解放以来，特别是改革开放以来第一轮重大文化设施建设的高潮。通过“八五”期间“精神文明建设十大工程”的规划和建设，先后建成东方明珠电视塔、上海大剧院、上海博物馆新馆、上海图书馆新馆等一批标志性公共文化设施，它们成为上海与国际现代化大都市相适应的文化新地标，也为上海建设现代公共文化服务体系打下了坚实基础。同时，社区公共文化设施的规划和建设也取得了一定的进展，但相对于社区精神文明建设、社区文化发展、社区居民的文化需求而言显得滞后。因此，市委、市政府多次提出要把上海文化设施建设的重点逐步转移到社区公共文化设施上来。

当时有些人认为，文化设施建设不如经济建设重要，市级大规模的文化设施建成了，何必在社区搞。针对这一认识，市委指出，今后 15 年，是上海经济发展和社会全面进步的重要时期，上海要初步确立国际经济中心城市地位，要为建成国际经济、金融、贸易中心之一奠定基础。要实现这一宏伟目标，必须坚持物质文明和精神文明共同进步、经济和社会协调发展的方针。各区县的社区文化

设施是社区文化建设的基础,是社会主义精神文明建设和社会主义文化传播的基本载体和基本阵地。阵地不建好,一切都是空的。市级文化设施再好,也是有限的,不能覆盖整个城市,只有把社区文化设施这个阵地建设好,精神文明建设才能深入群众之中,才能整体提高上海城市的精神文明建设水平。

二、部署:首次召开上海市社区文化工作会议

1998年4月1日,上海首次召开“上海市社区文化工作会议”。市委宣传部部长(金炳华)主持会议。会上,各个区县的分管领导汇报了本地域社区公共文化设施建设的现状和规划。市政府分管领导(副市长周慕尧)部署了社区文化设施建设的思路、目标和政策措施。市委分管领导(市委副书记龚学平)提工作要求。会议要求,把社区文化设施建设作为区县党委和政府的一项重要工作,作为实现上海跨世纪奋斗目标的需要,维护社会稳定、促进社会全面进步的需要,提高市民素质和提高城市文明程度的需要。

会议确定了“十五”期间社区文化设施建设的总体目标,就是初步建成与上海国际一流大都市相匹配、与上海经济社会发展相协调、与上海市民文化需求相适应,结构合理、布局优化、设施先进、多层次的社区文化设施网络。

会议明确了社区文化设施建设的思路 and 原则,要求进一步解放思想,以改革的精神,一是针对资金匮乏的困难,转变社区文化设施建设中长期存在的“等、靠、要”观念,形成社会参与、多渠道投资建设社区文化设施的良好运行机制。二是针对计划经济体制下文化设施布局以条为主、管理上条块分割的模式,改变现有文化资源重复配置、资源短缺、资源浪费等问题,充分利用社区内所有可开发的文化设施资源,形成社区资源共享机制。三是针对社区文化设施设备简陋、功能单一、盲目追求“小而全”的问题,从发挥综合性功能出发,制定建设标准,使社区文化设施具有知识性、教育性、娱乐性多种功能,成为社区居民学习、娱乐、锻炼、休闲的良好场所。四是针对社区文化设施运行中的“管办不分”现象,要求社区文化设施建设的投入走政府和社会力量参与的道路,管理走社会化道路(推广浦东新区罗山会馆运行模式)。

三、保障：明确社区文化设施建设配套措施

为促进全市社区文化设施建设,1998年3月27日,市政府(市政府副秘书长殷一璀)召集市委宣传部、市建委、市财政局、市住宅发展局、市公用局、市电力工业局、市民防办、市文化局等部门负责同志协商,针对社区文化设施为公益性项目的情况,各有关部门制定相应优惠政策和措施。商定的事项有:

(一) 减免社区文化设施建设和运行中的有关税收

1. 对公共图书馆、文化馆、公共博物馆、公共文化中心(上述场馆所含剧场,下同)、剧场的建设,比照零税率征收固定资产投资方向税。

2. 公共图书馆、文化馆、公共博物馆、公共文化中心举办的文化活动,凡按规定的价格标准收取的门票收入,免征营业税。

3. 公共图书馆、文化馆、公共博物馆、公共文化中心所有的房产和土地,免征房产税和土地使用税。

4. 新办公共图书馆、文化馆、公共博物馆、公共文化中心,可按规定减免所得税。

5. 纳税人对公共图书馆、文化馆、公共博物馆、公共文化中心的捐赠,在不超过所得额3%的范围内,按规定享受税前列支的优惠政策。

(二) 减免社区文化设施建设过程中的有关配套费用

1. 新建居住区规划内的公共图书馆、文化馆、公共博物馆、公共文化中心建设,经市住宅发展局核定,不再承担大市政和公用设施配套费。

2. 新建居住区规划内的公共图书馆、文化馆、公共博物馆、公共文化中心的建设用地,由征地单位按实际发生费用向建设单位转让。

3. 公共图书馆、文化馆、公共博物馆、公共文化中心的煤气、自来水、电力增容费减半征收,免收建筑档案保证金。

4. 公共图书馆、文化馆、公共博物馆、公共文化中心等社区文化设施,原则上应按规定配建平战结合的人防设施;对因特殊情况确实无法配建的,可按规定标准的四分之一缴纳人防建设费。

第二阶段：全面推进

党的十六大召开之后，新一届市委围绕新世纪中把上海建设成为社会主义现代化国际大都市的总体目标，着力研究部署新一轮文化建设。经过几轮广泛深入的调查研究之后，于2004年首次召开了上海市文化工作会议，全面部署新时期文化建设工作，明确了公益性文化事业和经营性文化产业“双轮驱动”的基本思路。

贯彻2005年10月公布的《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》，2006年3月17日公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中，在第十二篇第四十四章第二节明确“加大政府对文化事业的投入，逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”。“专栏17”列出了国家级的7项公共文化建设重点工程。2005年11月7日，中办、国办下发《关于进一步加强农村文化建设的意见》。2006年5月8日，国务院公布了《关于加强和改进社区服务工作的意见》，要求大力推进公共服务体系建设，使政府公共服务覆盖到社区。其中第8条为“推进社区文化、教育、体育服务”，要求“发展面向基层的公益性文化事业，逐步建设方便社区居民读书、阅报、健身、开展文艺活动的场所”等。与国家的部署相适应，上海公共文化服务体系建设进入全面推进的新阶段。

一、问题导向：总结“十五”，布局“十一五”

2006年1月23日，上海主要媒体公布《上海市国民经济和社会发展第十

一个五年规划纲要》。其中第十四章第三条为“建立基本覆盖全市的公共文化服务体系”，主要任务是“扩大公共文化产品和服务的有效供给”，“加强公共文化服务基础设施建设”。重点明确要“完成基本覆盖全市的社区文化活动和一批社区信息苑建设”。

新世纪之初，全市公共文化服务体系建设工作主要由中共上海市委宣传部牵头负责。根据上海市文化工作会议的部署，市委宣传部于2004年出台《上海市社区公共文化活动中心配置要求》（沪委宣〔2004〕063号），实现社区文化活动中心设施的标准化。至2006年，上海建成并投入使用标准化社区文化活动中心50家和社区东方信息苑200家。

为总结“十五”期间上海公共文化服务体系建设的实际情况并在“十一五”期间深入推进公共文化服务体系建设，2006年上半年，市委分管领导（市委副书记殷一璀）带队开展构建公共文化服务体系专项调研。一是先后赴黄浦、静安、长宁、虹口、徐汇、卢湾、宝山、普陀、浦东新区等区，视察公共文化单位，听取各区公共文化服务体系建设情况的汇报，与区领导共商构建公共文化服务体系的相关重大问题。二是赴上海市群众艺术馆调研，了解市群艺馆开展公共文化服务工作的情况，并与市文广局领导共同研究构建公共文化服务体系的相关重大问题。三是分析研究如何解决构建公共文化服务体系面临的问题，由市发改委、市委宣传部、市文广局协同，重点就社区公共文化活动中心建设管理拟研究并修订《上海市社区公共文化活动中心建设与管理（试行）办法（草案）》《上海市社区公共文化活动中心配置要求》，计划研究拟定《上海市社区公共文化活动中心的资格认定标准》《上海市社区公共文化活动中心基本服务项目及收费标准》《上海市社区公共文化活动中心日常运行经费的投入标准与办法》《上海市社区公共文化活动中心岗位配置要求及任职资格标准》《上海市社区公共文化活动中心的协调机制》，同时研究拟定区级公共文化馆的功能定位及其公共文化设施资格认定标准。在这些文件的研究拟定过程中，确定长宁区、浦东新区在区域范围内选择两家已建成的社区文化活动中心进行为期半年（2006年4—9月）的试点，就中心的建设、运营、管理和服务探索创新，提供经验。