



全国基层文化队伍培训教材
QUANGUO JICENG WENHUA DUIWU PEIXUN JIAOCAI
公共文化服务通论系列

GONGGONG WENHUA
FUWU GAILUN

公共文化服务概论

毛少莹 等◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



GONGGONG WENHUA
FUWU GAILUN

公共文化服务概论

毛少莹 等◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共文化服务概论 / 毛少莹等著. —北京: 北京师范大学出版社, 2014.1

(全国基层文化队伍培训教材)

ISBN 978-7-303-17127-9

I. ①公… II. ①毛… III. ①公共管理—文化工作—中国—业务培训—教材 IV. ①G123

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第 234715 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子信箱 gaojiao@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnupg.com
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 北京中印联印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 170 mm × 230 mm
印 张: 33
字 数: 430 千字
版 次: 2014 年 1 月第 1 版
印 次: 2014 年 1 月第 1 次印刷
定 价: 55.00 元

策划编辑: 马洪立	责任编辑: 高 玲
美术编辑: 王齐云	装帧设计: 王齐云
责任校对: 李 菡	责任印制: 孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010—58800697

北京读者服务部电话: 010—58808104

外埠邮购电话: 010—58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010—58800825

《公共文化服务概论》编撰人员

第一章	引论	毛少莹
第二章	公共文化服务的权益主体	杨永群
第三章	公共文化服务的责任主体	李军鹏
第四章	公共文化服务的政策法规与制度安排	毛少莹
第五章	公共文化服务的政府供给(上)	毛少莹
第六章	公共文化服务的政府供给(下)	柴凤春 熊德昌
第七章	公共文化服务的社会化供给	杨立青
第八章	公共文化服务的信息化	赵红川
第九章	公共文化服务发展水平的测度及绩效评估	任 珺
第十章	我国公共文化服务体系的发展	黄士芳
第十一章	公共文化服务的国际经验	毛少莹 陈 鸣

《公共文化服务概论》作者简介

(按撰写章节顺序排名)

毛少莹：女，文化部“国家公共文化服务体系建设专家委员会”委员、深圳市特区文化研究中心学术总监、研究员；

杨永群：女，深圳市文体旅游局副局长；

李军鹏：国家行政学院公共管理教研部教授；

柴凤春：女，深圳市文体旅游局副巡视员；

熊德昌：深圳市文体旅游局办公室副主任；

杨立青：深圳市特区文化研究中心副研究员、博士；

赵红川：文化部“国家公共文化服务体系建设专家委员会”委员，四川省文化信息中心主任、研究馆员；

任 珩：女，深圳市社会科学院文化研究所副研究员；

黄士芳：深圳市特区文化研究中心主任、博士；

陈 鸣：上海大学副教授。

序 言

长期以来，作为一名公共管理与公共政策研究领域的学者，我一直都很关注中国政府及其行为的发展变化，尤其是政府行政体制改革的进展情况，而且在此方面也投入了很大的心力去探究。应该说，尽管我国行政体制改革依然存在很多问题，但改革本身所引起的可喜变化和所取得的显著成效，是有目共睹的。这种变化和成效体现在很多方面，其中最值得关注的就是政府职能的转变。

改革开放以前，由于传统计划经济体制等因素的深刻影响，我国政府在职能上的最大特点是“全能政府”。一方面，基于传统计划经济体制下的大一统政府管理模式，我国政府在职能定位上涵盖了经济、政治、社会和文化的所有领域，相应地，政府的政治(行政)责任也无限扩大。但另一方面，由于政府公共资源的相对有限性，以及新中国成立后“短缺经济”的长期存在，政府显然没有足够的资源和能力去很好地履行自身设定的职责。这既导致了许多的社会经济问题，也使转变政府职能成为改革开放后我国历次行政体制改革的中心环节。然而，1978年以来党和政府的工作重心由“以阶级斗争为纲”转移到“以经济建设为中心”，虽然政府职能的中心发生了位移，但全能政府的特征在一定程度上依然存在，而“以经济建设为中心”所形成的“唯GDP主义”也导致政府工作出现了“重管理、轻服务，重经济、轻社会”的局面，尤其是政府公共服务供给的严重不足，影响了整个经济社会系统的内在均衡，引起了越来越多的社会矛盾和冲突，给社会的和谐造成了严重威胁。

在此背景下，加快转变政府职能，提升政府治理水平，也就成为新形势下我国深化行政体制改革的紧迫任务。2003年9月，温家宝总理在国家行政学院省部级干部专题研究班的讲话中指出，“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，是社会主义市场经

济条件下政府的四项主要职能”，“非典疫情的发生和蔓延，给我们的一个重要启示，就是要在继续加强经济调节和市场监管职能的同时，更加重视政府的社会管理和公共服务职能”。2004年2月，温家宝总理又强调指出“落实科学发展观，必须加快政府职能转变，全面、正确地履行政府职能”，而所谓公共服务，“就是提供公共产品和服务，包括加强城乡公共设施建设，发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件，努力建设服务型政府”。

政府职能的重新定位特别是“服务型政府”概念的正式提出，预示着“公共服务”将成为我国政府的核心职能及其转变的基本方向。而最新见证这一发展方向的便是公共文化服务体系建设及其研究热潮在近年来的兴起。

党的十六大以来，建立和完善公共文化服务体系问题不仅进入了党和政府的重要议事日程，而且中共中央、国务院颁发的《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》等系列政策文件，也有力地推动了我国公共文化服务的发展。从地方来看，全国各地纷纷提出要建立公共文化服务体系，并在政府财政投入、公共文化设施兴建、服务体制机制创新等方面取得了长足进展。而在研究领域，学界近年在公共文化产品的基本概念、公共文化服务体系建构主体、公共文化财政及投入方式、公共文化管理运作机制、相关文化法律法规、公共文化绩效管理与评估等方面都做出了有益的探讨，大量的研究论著也相继出版。

从某种意义上说，摆在读者面前的这本由毛少莹等人编撰的《公共文化服务概论》，就是我国公共文化服务发展与研究热潮兴起的一个缩影和标志。

作为文化部“全国基层文化队伍培训教材”之一，该书是在全国加快建设公共文化服务体系的背景下，基于文化部培训全国24万县乡专职文化队伍和360多万业余文化队伍的现实需求而编写的。作为培训教材，它当然首先以知识普及为主要目标，但该书的追求显然不止于此。书中既对国内外公共文化服务发展的历史和现状进行了全面的介绍和客观的描述，也对相关概念和理论

进行了系统的阐释和深入的探讨，既有效借鉴了已有的理论资源，也有相当程度的理论创新，这种理论和实践的有机结合使该书体现出典型公共管理著作的内在特色。

我一直认为，美国在过去一百多年来之所以能引领世界发展之潮流，并在经济、政治、军事、文化等众多领域执世界之牛耳，原因固然很多，但其先进、高效的公共管理体系，则是其主因之一。而美国公共管理的发达，除了基于其独特的政治制度和以“解决问题”为目标的现实主义取向而形成的公共管理实践，更重要的原因是美国较高的公共管理研究水平。事实上，研究领域与实务领域的密切互动和相得益彰，不仅使公共管理作为一个独立学科首先出现在20世纪初的美国，而且助推美国此后引领了国际公共管理发展的潮流。这无疑给我们带来了积极的启示。

对于中国公共文化服务体系建设而言，火热的实践同样紧迫地需要理论的支撑和理论的创新。在这方面，本书显然是个新的理论尝试：作为培训教材，其读者对象主要是在基层从事具体公共文化服务的一线工作人员，提升他们的理论水平，使其在工作中产生的困惑能得到理论的解答，这是该书的实践意义；作为理论著作，其理论分析框架既基于已有的相关理论，但又努力从有中国特色的实践中探讨新的理论可能空间，这是该书的理论意义。尤其值得指出的是，作者力图将公共文化服务问题的探讨纳入公共管理与公共政策的研究视域，特别是，书中对公共文化政策的论述，不仅在很大程度上弥补了我国公共政策研究的不足（国内相关学者关注得更多的是教育、医疗、社会保障等领域的公共政策，而对文化领域的公共政策关注较少），而且有助于我国“公共文化服务学”这一分支学科的形成。其中的相关论述，对我来说是既熟悉又新鲜的。因此，阅读该书，于我也是一个获取新知识、新信息的学习过程。

此外，值得提及的是，这本面向全国公开发行的培训教材主要由深圳学者来完成，并不是偶然的。作为我国第一个经济特区，深圳在改革开放中有着公认的创新性改革和前瞻性实践，这不仅体现在经济体制改革、市场经济发展等领域，也体现在文化领域，比如其公共文化服务发展的模式和经验在全国就具有相当的代表

性，简单说来，其最大特点就是实践推进和理论探索的紧密结合。我记得在七八年前，由深圳市特区文化研究中心完成的《公共文化服务体系研究》一书正式出版，并召开了一个理论研讨会，我作为公共管理与公共政策研究领域的专家受邀出席，认识了包括少莹在内的很多文化界尤其是深圳文化界的朋友，也对该书留下了较为深刻的印象。如今，几年过去，由少莹等人编写的《公共文化服务概论》在理论与实践探索上又更进了一步，并即将交付出版，实在是件可喜可贺的事情。

作为本书编撰的主持者，少莹认为公共文化服务研究在学科归属上离公共管理更近，这一点与我的看法颇为相似，也许正因为如此，她希望我为本书作序。她对公共管理学科的认同，在某种程度上感染了我，让我难以推辞；而更触动我的则是她在实际研究工作中始终保持的文化情怀，她说：“从某种意义上讲，从文化产业热适度转向公共文化服务热，是我国从单一的经济发展观，向以人为本、全面、协调、可持续发展的科学发展观转变的一个缩影。公共文化服务问题一经提出，一定程度上就质疑着‘唯GDP’的发展观、‘平衡’着‘社会运动式’的文化创意产业热，将人们的目光从‘文化是好生意’‘文化是新经济增长点’的经济关怀上部分地拉回来，拉回到去切实地考虑如何满足每个公民阅读、审美、休闲、娱乐等基本精神需求，去营造社区和谐融洽的日常生活氛围，尤其是去关注弱势群体的基本文化权利，去形成积极健康的精神风貌，去追寻生活的意义与生命的价值。简而言之，拉回文化关怀本身，对共同价值的认同、对非功利的审美与娱乐需求的正视、对全面提高人的素质和精神生活质量的关注等。当然，这中间的关键，是对掌控着公共资源的政府，其文化管理职能与服务职责的重新审视与正确定位。”她的这番话语和观点，正式道出了公共文化服务的公共管理价值特性！

是为序。

丁 煌
记于武汉珞珈山

目 录

第一章 引 论 /1

- 第一节 我国公共文化服务体系提出的背景及意义 1
- 第二节 公共文化服务的基本概念 26
- 第三节 公共文化服务的基本问题与本书的分析框架 49

第二章 公共文化服务的权益主体 /54

- 第一节 公共文化服务的需求基础 54
- 第二节 公民文化权益与公共文化服务体系 65
- 第三节 公共文化服务中的公民参与 80
- 第四节 保障弱势群体的基本文化权益 91

第三章 公共文化服务的责任主体 /101

- 第一节 政府与公共服务的供给 ... 101
- 第二节 公共文化服务的公共产品性质与政府责任 113
- 第三节 公共文化服务体系与我国服务型政府建设 121

第四节	推进文化体制改革、建立现代公共文化 管理体制	129
第四章	公共文化服务的政策法规与制度安排 /135	
第一节	公共文化政策与文化制度安排	135
第二节	我国现有的公共文化服务政策	156
第三节	我国公共文化服务的基本制度安排	173
第四节	加强制度设计研究工作,完善我国公共文化 服务政策体系	187
第五章	公共文化服务的政府供给(上) /199	
第一节	公共文化服务政府供给的范围、目标、 标准和方式	199
第二节	公共文化服务政府供给的执行主体 ——文化事业单位	215
第六章	公共文化服务的政府供给(下) /227	
第一节	公共文化服务的财政资金供给	227
第二节	公共文化服务的基础设施供给	250
第三节	公共文化服务的人才队伍供给	264
第七章	公共文化服务的社会化供给 /276	
第一节	公共文化服务的“社会化供给”概念及其 提出的背景	276
第二节	公共文化服务社会化供给的必要性及其 意义	286
第三节	推动我国公共文化服务社会化供给的适度 发展	294

第八章 公共文化服务的信息化 /313

- 第一节 信息化发展的特点和内容 313
- 第二节 公共服务信息化的内容 326
- 第三节 公共文化服务的信息化发展 335

第九章 公共文化服务发展水平的测度及绩效评估 /359

- 第一节 文化发展水平的测度与文化指标 359
- 第二节 文化领域内的几种定量评价 375
- 第三节 公共文化服务的绩效评估与管理 389

第十章 我国公共文化服务体系的发展 /406

- 第一节 我国公共文化服务体系建设的成就 ... 406
- 第二节 我国公共文化服务体系建设存在的问题
与面临的挑战 427
- 第三节 未来我国公共文化服务体系建设的
方向和重点 437

第十一章 公共文化服务的国际经验 /447

- 第一节 发达国家和地区公共文化服务的发展
历程 447
- 第二节 发达国家和地区公共文化服务的模式、
制度与策略 466
- 第三节 发达国家和地区公共文化服务的发展
趋势 474

主要参考文献 /497**后 记 /509**

第一章 引 论

本章作为本教材的引论，首先对我国近年来提出建设公共文化服务体系的时代背景进行全面分析，并在此基础上，阐述我国构建公共文化服务体系的战略意义和价值导向。其次，对公共文化服务体系涉及的基本概念，如“文化”“文化发展”“公共文化”“文化产业”“公共服务”与“公共文化服务体系”等本书的关键词做出界定与区分。最后，从学科建设的角度，就开展专门的公共文化服务研究的必要性以及涉及的主要问题进行分析，并简要介绍本书的基本框架及各章的主要内容。

第一节 我国公共文化服务体系提出的背景及意义

一、“公共文化服务体系”的提出及相关政策措施的出台

以发展公益性文化事业为主要方式的公共文化服务作为基本国策，可追溯至 1982 年版的《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》），《宪法》中关于文化的条款：

“第二十二条 国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业，开展群众性的文化活动。国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产。”

“第四十七条 中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作，给以鼓励和帮助。”

宪法是国家的根本大法，上述两个条款，是公共文化服务体系建设的依据。近年来我国密集出台多项政策，公共文化服务体系建设获得高度重视，形成了前所未有的建设高潮。

2002年11月,党的十六大报告提出“国家支持和保障文化公益事业,并鼓励它们增强自身发展活力”,“坚持和完善支持文化公益事业发展的政策措施,加强文化基础设施建设,发展各类群众文化”。这时,虽尚未出现“公共文化服务体系”的字样,但是,已经初步表达了国家发展公共文化服务的政策取向。

2005年10月,党的十六届五中全会通过《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》(以下简称《建议》),《建议》第一次出现了“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”的政策表述。在这一表述中,相对于较为抽象的“文化事业”,“比较完备的公共文化服务体系”显然是更为具体、清晰的政策目标。

时隔一年,党的十六届六中全会再次明确提出:“加快建立覆盖全社会的公共文化服务体系。”2006年9月,中央发布了《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》,其中专辟一章,就“公共文化服务”问题做出重点的论述,内容包括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,为我国的公共文化服务发展提供了重要的工作指向。此后,关于公共文化服务体系建设的政策不断密集出台。

2007年6月16日,胡锦涛同志主持召开中共中央政治局会议,专门研究公共文化服务体系建设问题。会议特别指出,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。

2007年8月21日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发了《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》,就如何建立、健全公共文化服务体系提出了具体的要求。

2007年10月,党的十七大报告则明确提出要推动社会主义

文化大发展大繁荣，激发全民族的文化创造力，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。将“覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立”作为全面建设小康社会的目标要求之一。

党的十七届二中全会再次明确提出“大力发展公共文化服务体系”。十七届五中全会的表达更为系统，更具高度，将文化大发展大繁荣与提升国家文化软实力相提并论，强调要“提高全民族文明素质，推进文化创新，深化文化体制改革，增强文化发展活力，繁荣发展文化事业和文化产业，满足人民群众不断增长的精神文化需求，基本建成公共文化服务体系”。

2010年7月23日，中共中央政治局就深化中国文化体制改革研究问题进行第二十二次集体学习。胡锦涛同志在主持学习时发表了讲话，指出要加快构建公共文化服务体系，按照体现公益性、基本性、均等性、便利性的要求，坚持政府主导，加大投入力度，推进重点文化惠民工程，加强公共文化基础设施建设，促进基本公共文化服务均等化。

2011年10月，对社会主义文化建设具有里程碑意义的十七届六中全会召开，重点对公共文化服务体系的建构提出了具体的目标要求和内容界定，这就是“到2020年，文化事业全面繁荣，覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立，努力实现基本公共文化服务均等化”“要以公共财政为支撑，以公益性文化单位为骨干，以全体人民为服务对象，以保障人民群众看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参与公共文化活动等基本文化权益为主要内容，完善覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的公共文化服务体系”。

2012年11月，党的十八大再次对公共文化服务体系建设提出要求，“要重点推进文化惠民工程，加大对农村和欠发达地区文化建设的帮扶力度，继续推动公共文化服务设施向社会免费开放……加大重大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。”

上述中央文件及相关举措的出台，不仅显示出我国公共文化服务体系建设从理论表述到实践贯彻、从抽象理念到具体制度安排的层层推进，同时也为我国未来的公共文化服务体系建设提供了发展的动力，指明了发展的方向。

二、构建公共文化服务体系的时代背景分析

我国提出构建公共文化服务体系，具有复杂的时代背景及重要的战略意义。正如杨志今副部长所指出的：“公共文化服务体系建设战略的提出，有着深刻的历史背景和现实原因。显示了我国公共文化服务体系建设从理论表述到实践工作、从抽象理念到具体制度安排层层推进的历史进程，也体现了中央对公共文化服务体系建设的高度重视。从国际上看，全球化浪潮及其带来的国际竞争压力，促使我国在经济、政治、军事之外，越来越把文化作为重要的战略力量。从国内来看，我国进入经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的社会转型时期，处在由重点推动经济发展迈向实现全面科学发展的转折阶段，关注民生、促进社会和谐是这个转折阶段的应有之义。因此，必须加快构建完善的公共文化服务体系。”^①

下面，我们从经济、政治、文化三大领域，结合全球化的快速进展、科学技术的迅猛发展，以及公共管理的现代转型，全面分析其时代背景及战略意义。

（一）经济全球化与中国特色社会主义市场经济体制的建立

全球化一般指 20 世纪六七十年代后至今人类生活发生的巨大变化。^② 通常将全球化管理理解为经济全球化，即指“商品和生产要素

^① 杨志今：《认真贯彻落实党的十七届六中全会精神，加快构建中国特色公共文化服务体系》，见于群、李国新：《中国公共文化服务发展报告（2012）》[M]，6 页，北京，社会科学文献出版社，2012。

^② 关于“全球化”的发展历程参见：[美]罗兰·罗伯森著：《全球化——社会理论和全球文化》[M]，梁严光译，83～87 页，上海，上海人民出版社，2000。

的跨国界流动,国际贸易、跨国投资和国际金融的迅速发展,高新技术的广泛传播、跨国公司作用显赫,从而导致各国经济生活的高度相关,世界经济的整体性与一体化空前突出的经济现象与过程”。^①经济全球化有一个漫长的发展过程,但在20世纪最后十多年,经济全球化取得了较大的进展并得到飞快的加速。20世纪90年代初,苏联解体、东欧剧变,^②“冷战”结束,这一震撼世界的历史事件对人类发展进程产生了长期、广泛而深远的影响。就经济领域来看,中央计划经济体制退出历史舞台,市场经济几乎一统天下,为生产要素的跨国界流动和优化配置创造了前所未有的制度条件。与此同时,以信息技术为核心的高新技术从军事领域转向民用领域,极大地推动了美国等发达国家信息产业的迅猛发展,形成了强大的“数字经济”,缩短了世界的距离,加快了经济全球化的速度。^③

由于经济全球化追求生产要素的全球配置和经济利益的全球获取,导致人类全方位的交往、沟通与相互依赖达到了前所未有的程度,造成了广泛而深刻的影响。全球化带来了以多边贸易体制和规范的形成、全球信息网络的逐步完善、金融国际化等为特征的经济一体化整合,有利于资源、资本、信息、服务等在世界范围内的合理配置和人类总体产能的提升。但是,全球化也强化

① 蔡拓:《全球化认知的四大理论症结》,见庞中英:《全球化、反全球化与中国——理解全球化的复杂性与多样性》[M],119页,上海,上海人民出版社,2002。

② 东欧剧变,又称东欧大革命、东欧民主化。西方社会也称为1989年革命。指从20世纪80年代末到90年代初,东欧各个社会主义国家的政治经济制度发生根本性的改变,是斯大林模式的社会主义制度最终演变为西方欧美资本主义制度的剧烈动荡。最先在波兰出现,后来扩展到东德、捷克斯洛伐克、匈牙利、保加利亚、罗马尼亚等前华沙条约组织国家。这个事件以苏联解体告终,一般被认为标志着“冷战”的结束。东欧剧变的实质是东欧各国的政治体制和社会性质发生改变。苏联解体发生在1991年12月25日,由苏联最高苏维埃主席团主席戈尔巴乔夫宣布辞职的事件作为标志,为立国69年的苏联画上句号。

③ 谈世中主编:《历史拐点——21世纪第三世界的地位和作用》[M],30页,北京,中国经济出版社,2004。