

# 公共文化服务体系建设： 功能预期、价值取向与路径选择

马雪松 张贤明

( 吉林大学 行政学院 吉林 长春 130012)

**摘 要:** 公共文化服务体系是实现人民基本权益的重要保障,只有在观念共契、政策协同、制度相容的条件下才能充分发挥预期功能。公共文化服务体系建设需要坚持公益性文化成果共建共享和均等受益的价值取向,以服务型政府建设、公共财政体制完善、多元协同机制确立、评估体系制定等作为积极推进的主要路径。

**关键词:** 公共文化; 服务体系; 基本公共服务; 均等化

中图分类号: D035.1

文献标志码: A

文章编号: 1007-5194(2012)06-0114-05

公共文化服务体系作为基本公共服务体系建设的重要内容,对于保障公民基本公共文化权益、提高公共文化服务供给水平具有十分重要的作用,近年来逐渐成为公共领域的突出议题与政策实施的主要目标。中共十七届六中全会《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》提出:要“基本建立覆盖全社会的公共文化服务体系,努力实现基本公共文化服务均等化”。本文从公共文化服务体系建设的功能预期、价值取向与路径选择等层面,集中探讨公共文化服务体系功能的影响因素及限制条件,分析构建完善、合理、健全、高效的公共文化服务体系的基本目标与实现途径。

## 一、公共文化服务体系建设的功能预期

由于社会生活的复杂性和人类偏好的多样性,公共文化服务必然承载多重功能,而公共文化服务体系发挥功能的具体效果既受到现实政治运作的深刻影响,也往往蕴含在一定经济社会条件与历史文化传统之中。要理解公共文化服务体系建设的机理和作用,必须认识当前社会发展阶段的特点,把握基

本公共服务体系的内涵,从而合理预期公共文化服务体系建设的重要功能与实际效果。

首先,公共文化服务体系建设的功能表现为公益性文化成果在公共部门主导下的体系化供给与享用过程中所体现的积极作用与有利效果,这涉及对文化、公共文化服务、公共文化服务体系等相关概念的理解。其一,文化是人们经常接触和使用的概念,但对其基本含义的界定却远未达成共识,这直接导致了很难就文化的预期功能作出一致性的判定。部分学者认为文化作为内涵丰富的范畴,一般围绕以下主题“文化往往与物质、技术及社会结构相对立;文化被视为观念的、精神的、非物质的范畴;强调其自主性;尽力保持价值中立”<sup>[1](P11)</sup>,而其他研究者则强调文化的核心含义是价值观或精神领域,由此不难看出各种观点间较为显著的分歧。针对文化概念的界定尽管存在诸多争议,人们仍普遍承认公共政策空间之内的文化建设不仅具有公共属性与公益属性,并且由于社会性、规律性、系统性特征而体现出社会交往和精神提升的意义<sup>[2](P98)</sup>。其二,公共文化服务是公共服务的重要组成部分,从福利经济学与社会政策的角度看,主要指涉及公共领域与公众享用的产品或服务,因而其本质属性是由公共

收稿日期: 2012-08-25

基金项目: 教育部重大课题攻关项目(11JZD030); 国家社科基金重大项目(10ZD&040); 吉林大学基本科研业务费资助项目(2011QY032)

作者简介: 马雪松(1982-),男,黑龙江省佳木斯人,讲师,博士,中国社会科学院政治学所博士后; 张贤明(1970-),男,湖北省枝江市人,吉林大学行政学院院长,博士,教授,博士生导师。

部门特别是政府作为供给或管理主体,针对社会成员的迫切公共文化需求、基本公共文化权益、必要公共文化消费,以免费或优惠方式提供的一般性或普遍性公共利益。在我国,公共文化服务依托公益性文化事业与公共财政体制,包括实物形态或服务形态的文化消费品,并以看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参与公共文化活动等为主要内容。其三,公共文化服务体系所强调的“体系”,是由密切配合、相互协同、有序衔接的各部分组成的有机整体及运作机制。相对于单一的或孤立的公共文化服务而言,公共文化服务体系通过政府主导的公共部门、社会力量、市场领域之间的资源整合与优势互补,可以向社会成员提供更加丰富和优质的公益性文化成果。因此,公共文化服务体系作为由人才储备、技术支持、管理流程、评估手段构成的完整实体和结构模式,能够更好地发挥公共文化服务供给的优势,在文化建设领域特别是文化事业发展方面满足社会成员的基本公共文化需求。

其次,公共文化服务体系建设的功能预期基于这样的认识前提,即“制度功能的发挥和制度价值的实现必须借助一定的机制性条件和配套设施”<sup>[3]</sup>。这意味着,公共文化服务体系在发挥作用和实现效果方面必然表现为体系本身的整体推进与协调运作,而公共文化服务体系同其他相关观念、政策、制度的互动也会产生某种促进作用或约束条件,影响预期功能的发挥。对于公共文化服务体系建设来说,不仅要了解预期功能的主要方面和基本内容,还应探讨那些影响功能发挥或造成消极效果的相关因素。其一,由于文化概念内涵的模糊性,人们在看待文化建设时很可能表现出不同倾向,要么过多强调文化的价值引领作用或意识形态功能,要么低估相关主体在文化建设中所发挥的重要作用。例如,某些观点仅关注文化建设的道德规范功能和思想教育意义,或者对公共文化服务供给中政府部门和社会组织的主导作用提出疑义。其二,由于公共文化服务成本包括不易被全面评估的文化积淀成本 and 无形价值,而且公共文化服务的社会价值也具有文化元素和不确定性而很难被准确评估,这导致公共文化服务的具体价值和社会影响难以得到具体估量,特别是其供给水平与需求程度同其他公共服务相比更难被量化<sup>[4]</sup>。相对于同民生保障息息相关的公共医疗、住房、教育等公共服务项目,人们往往对公共文化服务需求与供给的重要性和紧迫性缺乏足够认识,不同区域或不同群体所享受的公共文化服务

水平也很难准确地评估和测量。其三,公共文化服务体系是基本公共服务体系的有机组成部分,公共文化服务体系建设目标能否实现,在很大程度上取决于基本公共服务体系的总体建设水平以及作为其子系统的各基本公共服务项目的具体建设情况。在公共支出既定的条件下,以民生保障为导向的基本公共服务体系建设的发展不会自动使公共文化服务体系的建设得到相等比例的提高;对公共文化服务本身的认识水平、重视程度以及同其他基本公共服务项目进行的优先排序,都会影响公共文化服务体系预期功能的实际效果。

再次,对于积极推进公共文化服务体系建设实现更好、更快的发展来说,从前述分析中可以得出这样的认识:公共文化服务体系的重要功能与合理效果只有在观念共契、政策协同、制度相容的条件下才能充分发挥。具体而言,其一,建设公共文化服务体系,需要认识文化因素和文化建设的丰富内涵及基本作用,明确文化权益的理念基础和价值意蕴,从而为公共文化服务体系功能的发挥提供观念共契的基础;其二,建设公共文化服务体系,需要在文化产业和文化事业发展的政策形势下,通过落实和完善同文化建设相关的经济、社会政策推动公共文化服务体系建设实现预期功能,探索公共文化服务与其他保障性或发展性公共服务项目相互促进的具体机制,从而为公共文化服务体系功能的发挥提供政策协同的框架;其三,建设公共文化服务体系,需要积极推进文化体制改革,认识服务型政府的运行机制,完善公共文化财政支出结构,思考基本公共服务体系的整体推进对于实现公共文化服务体系良性发展的基础性作用,从而为公共文化服务体系功能的发挥提供制度相容的条件。

## 二、公共文化服务体系建设的价值取向

构建公共文化服务体系是文化体制改革与政治文明建设的重要任务,在此过程中,还要明确公共文化服务体系实际上也蕴含一定的价值取向。公共文化服务体系建设的价值取向不仅有利于预期功能的发挥,还为那些实现公共文化服务体系的政策手段及制度措施设定了原则和依据。对此可从如下三个方面进行把握。

首先,共享文化发展成果是构建公共文化服务体系核心理念。建设惠及全民的公共文化服务体系,意在调整城乡之间、区域之间、群体之间公益性

文化成果享用的非协调、不均衡状态,充分保障全体社会成员的基本公共文化权益,在尊重实际差异和自主选择的基础上实现公共文化服务的普遍受益。其一,共享文化发展成果有其现实背景。伴随经济持续发展和城乡居民收入水平不断提高,城乡居民文化类消费占居民全部消费结构的比例明显提高,但一个不容忽视的现实问题是,当前公共文化服务供给不仅水平仍然较低,无法切实满足群众日益增长的文化消费需要,而且城乡之间、区域之间与群体之间公共文化服务供给差距不断扩大。在此意义上,让全体人民共享文化发展成果的现实诉求无疑体现了公平正义的原则。其二,共享文化发展成果蕴含着文化建设的价值理念。文化作为现实生活的重要维度和人类发展的促进因素,不仅有助于提高一个国家的民族素质和公民道德品质,而且为社会成员提供了实现全面发展的必要条件。对于低收入群体及欠发达地区的群众来说,享有以基本教育、医疗卫生、社会就业为主要内容的民生保障性公共服务十分重要,但不能以此为理由忽视社会成员对公益性文化服务的基本需求;特别是当人们深刻认识到文化贫困往往是导致经济贫困的重要根源时,共享文化发展成果也折射出维护和改善民生的价值意蕴。其三,共享文化发展成果需要尊重实际差异和自主选择。对于公共文化服务的享用方式不同于基本医疗服务、公共交通与环境保护的受益方式,社会成员收入水平差距、知识结构差异、生活习惯差别使其对公共文化服务更为挑剔,因而优质的公共文化服务必须考虑到社会成员特别是弱势群体的偏好差异,在满足人民群众基本需求的前提下尽可能尊重不同群体的自由选择。值得肯定的是,一些地方政府和公共部门以群众“看得懂、买得起、用得上”作为提供公共文化服务的重要指针,同时在“文化消费券”的发放和使用上探索了既贴近实际生活又满足个性需求的公共文化服务供给模式。

其次,共同参与建设是构建公共文化服务体系的内在要求。公共部门、社会组织、市场主体通过资源整合和优势互补向社会成员提供公益性文化成果,在强调普遍共享的同时之所以还要重视公共文化服务体系的“共建”,是因为公共文化服务体系不仅本身就是一个不断推进和逐渐实现的建设过程,而且事关公共文化服务的供给机制、品质评价及成本构成。其一,共同参与建设可以发挥人民群众的积极性和创造性,为公共文化服务供给与公益性文化成果共享确立汇集民意、凝聚民力的运作机制。

文化发展成果由人民共享体现了“文化发展为了人民,文化发展依靠人民”的理念诉求,这表明公共文化服务供给就其根本而言是相互给予的,而不是来自某一方的简单施舍。“只有所有社会成员共同参与建设、共同承担成本和代价,激发全体人民的积极性、创造性,为共享创造条件,这样的共享才会有坚实的基础”<sup>[5]</sup>。其二,共同参与建设可以较好地解决公共文化服务建设中存在的供给与需求之间的偏差问题。公共文化服务是针对社会成员的需求而提供的,如果人民的需求不强烈,或者需求没有被服务供给者合理的审视,公共文化服务体系建设则很难取得切实成效。目前在农村公共文化服务体系建设中,存在政府公共文化服务供给同农民文化服务需求的“两层皮”现象,即“群众觉得你说得对,但离我太远了;我怎样做,你又说不清”<sup>[6]</sup>。将社会成员普遍纳入公共文化服务体系建设,使其兼具公共文化服务提供者和享受者的双重身份,通过共同参与文化建设和文化服务生产,有利于真实反映公共文化需求的变化情况。其三,共同参与建设可以减少公共文化服务体系建设的公共利益损耗,降低公益性文化服务供给的建设成本。公共文化服务体系建设的公共利益损耗突出地表现为:一方面是作为形象工程斥巨资建造的文化场馆,另一方面则是场馆内仅仅聚集着为了享受免费空调的参观者。共同参与公共文化服务体系建设,不仅可以合理预期社会成员对公共文化服务的需求,监督公共资源的利用情况,更有助于让社会成员尊重所享用的公益性文化成果,实现公共文化服务建设成本收益的最大化,这是因为“人们会更珍惜那些经过自己付出之后的回报,这样的回报里凝结着自身价值的肯定”<sup>[4]</sup>。

再次,均衡平等地享有公益性文化成果是构建公共文化服务体系的实践导向。“均等”同公共服务体系的共建共享存在密切联系,惠及全民、普遍受益的公共文化服务体系必然涉及一定的衡量指标,以此测量公益性文化服务的供给和享用。对于“努力实现基本公共文化服务均等化”的战略目标来说,需要认识以下两个问题:一方面,均等化不能简单理解为数量上的绝对平均,而是公益性文化成果在享用方面的大致均等。这意味着必须保证社会成员享用公共文化服务时需求、权利、能力及结果的均衡平等,即拥有不同能力并基于不同需求的全体社会成员受得公正对待,所享用的公益性文化成果在数量及享用程度上也是基本均等的。另一方面,在强调均等的同时不应忽视公共文化服务的特殊性。

公益性文化成果同其他公共服务相比具有较大的特殊性,供给者在了解服务对象的需求结构、评估需求的实际满足程度方面存在更多的模糊性和迟滞性,而且往往以优先保障其他民生保障性公共服务为理由,忽视公益性文化成果享用不均的问题。因而对于构建公共文化服务体系来说,不仅要实现保障性基本公共文化服务享用的均衡平等,还要充分考虑城乡之间、区域之间、群体之间享用公益性文化成果的巨大现实差距,“将公共文化服务均等化的目标定位在实现区域均等化上,同时加快城乡公共文化服务均等化,兼及居民公共文化服务均等化”<sup>[7]</sup>。

### 三、公共文化服务体系建设的途径选择

公共文化服务体系是价值理念与具体实践、战略目标与实现机制、指导原则与途径选择紧密联系的长期过程和复杂系统<sup>[8]</sup>。在此意义上,坚持怎样的实践路线、通过怎样的必要机制、选择怎样的合理途径,对于构建公共文化服务体系来说是十分重要的理论议题和现实任务。

首先,明确政府职能定位,通过构建服务型政府推进公共文化服务体系建设的有效开展和持续创新,使政府更好地成为公共文化服务体系建设的提供者、管理者、监督者。在包括公共文化服务在内的整个基本公共服务体系建设中,政府居于关键地位并发挥突出作用,这在一定程度上是由公共服务自身属性所决定的。公共文化服务属于公共服务范畴并具备公共产品的相关特征,部分地符合消费上的非竞争性与非排他性,可以看作公共领域之内无法由市场主体或一般社会组织有效提供的消费品。政府是公共秩序的维护者与社会服务的承担者,对于社会公共需求的充分满足和公益性文化成果的普遍享用,担负着不可推卸的责任。构建服务型政府的主要目标突出地体现为建设同自身责任相匹配的职能体系,这要求政府制定合理的社会政策,回应、满足社会发展提出的新要求,“把社会公共服务作为职能工作的重心,形成以社会公共服务为主导的政府职能结构,把社会需求作为政府职能定位的基础和前提”<sup>[9] (P100)</sup>。在构建公共文化服务体系的过程中,由于公共文化服务事关公民基本文化权益的保障和基础性发展权的实现,政府必须承担提供基本公共服务的主要责任;而对于非基本公共服务的提供,政府既可能承担主要责任,也可能仅承担辅助性责任或监管性责任<sup>[10]</sup>。具体来看,为了实现政府行

为到位和政策支持得力,政府应明确公共文化服务供给的最低标准,扶持文化事业及文化产业发展,对其他公共部门或社会力量提供的公共文化服务实施有效监管。

其次,要完善公共文化服务的财政投入机制,发挥公共财政经常性支出的保障性功能,使公共文化服务体系建设在顺畅的事权财权关系中获得合理的运行基础与充足的经费支持。公共财政作为权威性的社会资源分配活动,目的在于维护公共秩序和提供公共服务,公共财政支出中用于公共文化服务体系建设特别是公益性文化成果共享的经费数额也直接反映了公共文化服务的水平和质量。长期以来,公共财政投入不足是我国公益性文化事业发展的制约因素,十七届六中全会决议因此突出强调“把主要公共文化产品和服务项目、公益性文化活动纳入公共财政经常性支出预算”。一方面,这要求在可持续发展的经济社会发展条件与合理的公共财政承担能力的基础上,不断提高基本公共文化服务均等化水平,加大公益性文化事业建设的公共财政投入总量,确保用于公共文化服务的财政支出增幅不低于财政总支出的增长速度,为公共文化服务体系建设提供稳定的公共财政保障基础。另一方面,完善公共文化服务的财政投入机制同政府职能转变是一致的,这要求完善各级政府之间财权事权的合理划分,消除财权事权配置不对称对公益性文化事业发展的消极影响。值得强调的是,公共文化服务体系建设绝不是一步到位的,在充分考虑经济社会整体发展水平的前提下,要正确认识公益性文化成果共享同其他公共服务项目的关系,处理好公共文化服务支出占整个基本公共服务支出的比例问题。

再次,强化公共文化服务建设的协同机制,发挥公益性文化事业建设的长效作用,实现政府主导、社会参与、市场运作、群众受益的协同合作模式。公共文化服务体系建设涉及政策、人员、资金、设施、技术等诸多要素,其复杂结构及多重任务不仅要求政府发挥主导性的建设作用,而且还要为公共部门、社会组织、市场主体协同合作,推进文化事业建设繁荣发展提出现实诉求。保证政府的主导作用并不意味着政府包揽公共文化服务的全部工作,这不仅超出了政府的职责限度和能力范围,而且违背了共建共享的原则。无论是公益性文化事业发展的国际经验,还是十七届六中全会强调的“引导社会力量通过兴办实体、资助项目、赞助活动、提供设施等形式参与公共文化服务”,都表明多元主体参与建设和多种

途径供给服务的重要意义,强调协同合作对于确保公共文化服务质量和供给水平、提高公共文化服务体系效率的作用。需要指出的是,社会组织和市场主体在反映社会成员偏好、表达群众文化诉求方面发挥积极功能,其角色和作用并非可有可无的,只有当社会组织和市场主体共同参与公共文化服务体系建设,公共文化服务供给和公益性文化成果共享才不会偏离社会成员的偏好和需求。

最后,要制定公共文化服务指标体系和绩效考核办法,健全公共服务体系的评估机制。构建公共文化服务体系,如果无法准确了解公共文化服务的供给水平和享用程度,或者不能清楚掌握以政府为主的公共部门的具体作为和实际效果,则很难认为公共服务体系建设较好地实现了预期功能,这样的公益性文化建设也是不可持续的。一方面,制定体现科学精神、符合理性原则的公共文化服务指标体系,可以清晰反映公共文化服务的投入、产出、效益、质量,在此基础上根据经济社会发展特点测量城乡之间、区域之间、群体之间公益性文化成果的享用水平,确定公共文化服务体系建设占公共财政支出的合适比重。另一方面,制定遵循服务型政府建设指针的公共文化服务绩效考核办法,有利于公共部门尤其是政府职能在相应激励机制下实现由“经济效益中心”向“公共服务中心”的转变,避免由于偏好短期经济效果而忽视长期社会效益,建立相关问责机制对公共文化服务体系建设中的政府“不作为、少作为、变相作为”进行有效约束。总之,制定公共

文化服务指标体系和绩效考核办法是公益性文化建设中密切联系、相互促进的两个方面,不仅为构建公共文化服务体系起到了“尺规”的定量作用,而且对于发展文化事业、调整政府职能、实现基本公共文化服务均等化发挥着“罗盘”的定向作用。

#### 参考文献:

- [1][英]菲利普·史密斯.文化理论:导论[M].张鲲译.北京:商务印书馆,2008.
- [2]李景源,陈威.中国公共文化服务发展报告[M].北京:社会科学文献出版社,2009,98.
- [3]张喜红.构建服务型政府问责体系的几个问题[J].中国行政管理,2011(12).
- [4]江逐浪.中国公共文化服务事业发展中的几个内在问题[J].现代传播,2010(5).
- [5]张贤明,邵薪运.共享与正义:论有尊严地共享改革发展成果[J].吉林大学社会科学学报,2011(1).
- [6]付春.新农村公共文化服务体系建设及其基本思路[J].农村经济,2010(4).
- [7]杨永,朱春雷.公共文化服务均等化三维视角分析[J].理论月刊,2008(9).
- [8]马雪松.公民有序政治参与:现实诉求、理念定位及路径选择[J].行政管理改革,2011(10).
- [9]高小平,王立平.服务型政府导论[M].北京:人民出版社,2009.
- [10]青连斌.中国共产党民生思想的创新及其实践[J].科学社会主义,2011(3).

责任编辑:梁习琴