



公共文化服务体系建设的经验与未来走向

——以上海为例

■ 蒯大申



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。”以上海公共文化服务体系为视角,来总结改革开放30多年来的基本经验,就必须将公共文化服务体系这个概念提出之前上海的公益性文化事业的建设和发展概括在内,否则就不能完整地反映整个历史发展的脉络,也不能完整地总结其历史经验。

一、改革开放以来上海公共文化服务体系建设的历程

改革开放30多年来,上海的公共文化服务体系建设大致经历了三个阶段:

(一)恢复重建阶段(从1978年十一届三中全会到1984年十二届三中全会通过关于经济体制改革的决定为标志)

1979年到1984年,上海地方财政用于文化设施建设的支出共计3.42亿元,其中用于文化、新闻、出版、广播电视事业约1.1亿元。市文化局、市电影局、市新闻出版局和市广播电视局等文化单位的文化设施基本建设费达1366.6万元,比1950年至1978年近30年总和的262.69万元增长了420.23倍,1984年上海全市文化事业拥有固定资产总值3.15亿元,与1978年相比新增约7088万元。上海的公共文化事业得到了初

步恢复和发展。

(二)转型发展阶段(从1984年到2005年中央提出建设公共文化服务体系为标志)

1984年10月,党的十二届三中全会通过了关于经济体制改革的决定。经济体制改革有力推动了文化建设模式的转型和文化体制改革的发展。1984年,上海出版业全面推广“事业单位企业管理”,推行经济指标责任制和利税承包制,引进了竞争、激励机制,为出版业的改革奠定了基础。

20世纪80年代后期,在文化经济政策的作用下,上海完成了上海文艺活动中心、上海美术馆新馆等大小40多个新建文化项目。1986年市政府批准成立上海市文化发展基金会。电影局运用退资金方式建成了上海影城。新民、文汇、解放3座新闻大厦,也是新民晚报、文汇报、解放日报三家报社“零承包”优惠政策实施的结果。上海市还建立了文化发展专项资金,其中大部分用于文化设施建设,一部分用于资助优秀文化艺术和社会科学项目。

从20世纪80年代到90年代,随着文化体制改革的初步开展,上海的文化建设得到了加强,并取得了较快发展。据不完全统计,“七五”期间(1986~1990年),上海市属文化系统文化设施建设投资5.3亿元,超过前35年投资总和。“八五”期间(1991~1995年),投资达52.52亿元,比“七五”增长近10倍。“九五”期间(1996~2000年),投资达93亿元。

1991年12月,中共上海市委五届十二次全会通过了《中共上海市委关于当前加强社会主义精神文明建设的若干实施意

公共文化服务体系这个概念,是2005年10月在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》中正式提出的。该建议要求:“加大政府



文化视点

见》,其中有专门章节对上海文化事业的改革与发展提出了要求。《实施意见》还特别提出,为了适应扩大对外开放和上海人民日益增长的文化生活需求,要按照国际现代化城市的要求,结合上海的特点来建设若干个必不可少的文化设施。提出在“八五”期间要建成或基本建成十大工程。上海文化设施建设工程就此迈开了崭新的步伐。20世纪90年代,上海十大公共文化设施(上海图书馆、上海博物馆、上海大剧院、上海书城、上海美术馆等)先后建成,成为上海的标志性建筑。1997年全市人均公共文化设施建筑面积达到0.09平方米,超过建设部规定的人均0.08~0.12平方米的下限。

在一大批市级标志性文化设施建成后,上海又提出要把文化设施建设的重点逐步转移到社区文化设施建设上来。到2007年底,全市各区县已拥有公共文化设施573个,其中图书馆30个,艺术表演场所150个,群艺馆、文化馆30个,文化站217个,公园146个,在全市初步形成布局优化、设施先进、结构合理的社区文化设施网络。

(三)全面推进阶段(2005年至今)

2006年,中共上海市委、上海市政府决定,以社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心建设为抓手和突破口,统筹推进社区建设。2007年,上海社区服务“三个中心”建设进入全面推进实施的新阶段。2007年6月,上海市政府《关于完善社区服务促进社区建设的实施意见》正式出台,标志着上海社区服务进入了全面推进、全面深化的新阶段。

“十一五”期间,上海市初步

构建了以“社区文化活动中心”为核心的“市、区(县)、街道(镇)、居(村)委”的四级公共文化服务网络体系,基本完成国家公共文化服务体系全覆盖服务,较好地满足了群众基本文化需求。

二、上海公共文化服务体系建设的基本经验

上海在公共文化服务体系建设过程中形成的基本经验主要有如下几点:

(一)从重标志性到重基础性

标志性文化设施是一个国家、一个地区文化形象和文化风格的象征,但如果文化建设仅仅着眼于一些标志性文化设施,而忽视了面向群众、面向社区的基础性文化设施的建设,那么也就是忽视了公民的基本文化权利。上海从20世纪90年代后期开始提出文化建设“眼光向下”、“重心下移”,越来越重视社区文化建设,越来越重视群众文化生活质量的提高。“十二五”期间上海公共文化发展的目标是,与中国特色社会主义事业和全面建设小康社会的历史进程相适应,与上海建设文化大都市的发展方向相适应,实现全市公共文化的公益性、均等性、基本性、便民性。

(二)从重硬件到重软件

在建设公共文化服务体系的过程中,上海在重视必要的硬件设施建设的基础上,特别重视建立能够保障公共文化服务机构可持续发展的体制机制,重视提供丰富多样的文化产品和文化服务,以满足广大市民不断增长的精神文化需求。

首先是建立公共文化投入机制。构建公共文化服务体系,是公共服务型政府的责任,需要政府公共财政的稳定支持。增加投入与转换机制是联系在一起的,这样增加的投入才能产生增

强活力、改善服务的效果。

其次是建立健全公共文化服务供给机制。上海目前在组建公共文化服务专门机构和服务平台方面,做了许多有益的探索。上海东方宣教服务中心、东方讲坛、东方社区信息苑、东方社区学校、东方社区文化艺术指导中心等,都在公共文化服务供给方面,都已发挥了主渠道的作用。

第三是建立健全公共文化设施日常管理运作机制。公共文化服务虽由政府主导,但运作方式切忌套用行政化方式进行,而是要引入社会化的运作机制。上海积极培育社区与非营利组织的发展,充分发挥社区与非营利组织的积极作用。

第四是建立激励与约束相统一的绩效评估机制。公共文化服务现行运行机制中缺乏严格的绩效评估,现有的考核体系缺乏激励作用和约束力,这是造成公益性文化事业单位绩效低下的一个重要原因。为了使政府对公益性文化事业的财政投入发挥更好的效益,上海已经着手对公共文化服务机构实行绩效管理,建立规范的绩效评估机制。

(三)从管脚下到管天下

上海在公共文化服务体系建设中,重视公共服务型政府建设,重视政府职能转变,积极推动政企分开、政事分开、管办分离,使政府主管部门真正从管“脚下”转变为管“天下”,即不是只管自己的直属单位,而是服务整个行业、整个社会。

比如,发挥上海文化发展基金会的作用,是上海公共文化服务体系投入机制改革的重要尝试。2004年9月,基金会启动面向全社会的文化项目资助工作。按照以往的文化投入和资助渠



道,有近四分之三的申报单位和个人,由于体制机制和文化资源分配等原因,不具备申请条件或得到资助。现在,打破了体制内外的界限,也打破了“国有”、“民营”的身份界限,为不同所有制性质的社会各方力量提供了平等的竞争机会。上海这一全新的文化投入模式,开全国改革之先河,在公共文化服务体系建设方面迈出了扎实的一步。

(四)从条块分割到资源整合

在社区文化活动中心的建设中,上海通过体制、机制、管理模式创新,将原有社区文化馆(站)、社区图书馆、社区学校、社区老年活动室、社区青少年活动中心、社区少年科技站、社区健身苑、科普画廊等资源整合起来,使社区居民能在社区活动中心享受“一站式”服务。

上海的公共文化服务体系建设还重视加强各级政府和文化行政部门的公共文化服务(管理)职能,充分发挥各类文化事业单位的骨干作用,充分发挥科技、教育、工会、共青团、妇联等部门和机构提供公共文化服务的积极性,充分发挥各类非营利性文化服务机构的积极作用,充分发挥广大市民的参与作用,共同形成公共文化服务的合力。

三、上海公共文化服务体系建设的未来走向

未来5~10年,我国公共文化服务体系建设将经历一个制度性重构的过程。上海的公共文化服务体系建设,从公共文化需求的表达机制的建立,到公共文化决策制度的确立,再到公共文化财政预算制度的形成与拨付、财政投入的使用与监管,最后到公共文化服务的绩效评估与政策反馈,都将形成一整套运作程序与制度框架。

(一)建立和完善公共文化需求的表达、意见收集、社会评估的机制,一方面保障公民公共文化需求的表达权和公共文化决策参与权,另一方面以此增强公共文化服务的社会效益。上海的社区居民对文化体育活动有非常高的热情,也有较强的自我管理的能力。在构建公共文化服务体系的过程中,应该建立和完善公共文化需求的表达、意见收集、社会评估的机制,保障公民公共文化需求的表达权和公共文化决策参与权,积极探索如何发挥群众性文艺团队的积极性,尝试让群众性文艺团队和社区居民参与公共文化设施的管理和公共文化服务项目的日常运作。以此解决公共文化产品、服务是否符合市民文化需求的问题,解决自我管理的问题和群众监督的问题。

(二)建立和完善公共文化服务机构的治理结构,保证其非营利和公益性的性质,不断提高服务水平和服务质量。公司治理结构是公司制的核心。完善公司治理结构,其首要任务是明确股东会、董事会、监事会和经理层的职责,形成各负其责、协调运转、有效制衡的公司结构。建立和完善公共文化服务机构的治理结构,目的是要从组织机构上、从体制上保证其非营利和公益性的性质,不断提高服务水平和服务质量。上海的主要思路是,建立管理委员会制度,管理委员会由政府代表、社区居民代表参加,以此增强管理委员会的公共性。

(三)改变以往行政化的财政资金投入方式,使各级政府逐步增加的投入与各类公共文化服务机构转换机制、增强活力和改善服务紧密联系起来,从而提高整个公共文化服务的水平。

随着经济的发展和政府对公共文化服务的日益重视,今后文化投入一定会逐年增加,因此迫切需要改革财政资金的投入方式。应根据公共文化服务的质量,根据服务实际绩效,建立激励与约束相统一的财政资助制度,使各级财政投入与各类公共文化服务机构转换机制、增强活力和改善服务紧密联系起来,从而提高整个公共文化服务的水平。

(四)逐步建立激励与约束相统一的第三方绩效评估机制,突破旧的体制内循环的“路径依赖”。根据十六届六中全会关于“建设服务型政府”,“推进政事分开,支持社会组织参与社会管理和公共服务”的精神,政府主管部门应加强公共文化服务绩效评估工作的宏观管理和行政监督,不直接介入公共文化服务机构的具体评估事务,而是根据国际经验,发展中介性社会评估,让公共文化服务评估机构相对独立于政府,使之成为真正的第三方评估机构,以培育和体现中介性社会评估机构的公正性、专业性和权威性。

(五)采取有力政策,鼓励社会及私人部门提供公共文化服务,兴办非营利公共文化服务机构。2006年1月,中共中央、国务院《关于深化文化体制改革的若干意见》指出,要加大公益性文化事业投入,调整资源配置,逐步构建公共文化服务体系。进一步完善鼓励捐赠和赞助等各项政策,拓宽渠道,引导社会资金以多种方式投入文化公益事业。上海将在这些方面率先进行制度上的积极探索,为我国的公共文化服务体系建设提供新鲜经验。

作者单位:上海市社会科学院
(责编/郭建民)