

# 我国公共文化服务政策发展研究

## ——基于2002~2020年的政策文本的分析

苏婷婷

西南大学国家治理学院, 重庆  
Email: 1123909707@qq.com

收稿日期: 2021年5月15日; 录用日期: 2021年6月3日; 发布日期: 2021年6月10日

### 摘要

公共文化服务政策是为了满足不同时期民众的需求与特点而制定的政策, 代表了一个阶段的政策导向、价值观念、资源倾向、政策目标等的发展过程和演变规律, 研究其发展规律将有助于国家出台更符合民众需要的政策。分析21世纪以来我国出台的公共文化服务政策的内容及其变化, 把公共文化服务政策的发展分为萌芽期、探索期和深化期三个阶段, 并根据每个时期政策的演变规律总结其表现出的总体特征。

### 关键词

公共文化, 公共服务, 政策演变

# Research on the Development of Public Cultural Service Policy in China

## —Analysis Based on the Policy Text from 2002 to 2020

Tingting Su

School of National Governance, Southwestern University, Chongqing  
Email: 1123909707@qq.com

Received: May 15<sup>th</sup>, 2021; accepted: Jun. 3<sup>rd</sup>, 2021; published: Jun. 10<sup>th</sup>, 2021

### Abstract

Public cultural service policy is a policy formulated to meet the needs and characteristics of people in different periods. It represents a stage of development process and evolution law of policy orientation, values, resource orientation, policy goals, etc. Studying its development law will

**help Introduce policies more in line with the needs of the people in the country. Analyze the content and changes of public cultural service policies issued by our country since the 21st century, divide the development of public cultural service policies into three stages: the budding period, the exploratory period and the deepening period, and summarize their performance according to the evolution of the policy in each period Out of the overall characteristics.**

## Keywords

Public Culture, Public Service, Policy Evolution

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

公共文化服务政策是政府为了协调并保障人民群众公平地享有基础性公共文化服务，制定了与公共文化服务供给及服务体系建设相关的法律法规和计划措施[1]，自“十三五”规划开始，我国着力于建设有中国特色的公共文化服务体系，促进其现代化发展，逐步完善我国公共文化服务体系。随着近年来国家对文化的重视程度增加，公共文化服务成为了政策讨论和实践的热点。而从文献分析来看，我国学者对公共文化服务的研究主要聚焦于公共文化服务体系和设施建设、产品供给、政府购买等方面，单独从政策演化视角的分析很少，对公共文化服务政策制定的参考性不大，难以有效回应社会以及公众现实诉求。因此，本文以国家政策文本为研究对象，深入分析我国公共文化服务政策的演变历程及特征，有助于深化对公共文化服务的认识，从而推动公共文化服务实践发展和研究。

## 2. 文本选择与研究方法

本文研究对象为国家政策文本。通过对中共中央、国务院、文化和旅游部、财政部等官网的查询，整理和分析公共文化服务的相关政策，最终选择 2002 年~2020 年间有关公共文化服务的 89 份政策文本为分析借鉴资料。以 2002 年为起点，主要是因为 2002 年 11 月，中共十六大报告中首次正式提出了“公共文化服务”这一概念，并将其列为全面建设小康社会的任务之一，至此，文化在公共服务领域的地位和作用初步显现，公共文化服务体系的建立被提上日程[2]。因此从政策出台及其重要程度来看，2002 年是我国公共文化服务发展的重要节点。

政策文本是政策的档案化和物质载体，政策文本的内容、数量、发布主体等能够表明政策的发展历程与演变特征[3]。本文首先根据发文年份，对政策文件在数量、类型和发布主体上呈现的规律进行统计分析；其次，分析和梳理我国公共文化服务发展的历程与逻辑脉络，总结其政策演化特征，基本把握我国政府对公共文化服务的政策导向和发展选择。

## 3. 政策文本计量分析

### 3.1. 政策数量和类型分析

年发文数量与政策关注度以及政府的重视程度呈正相关，并且同时受社会情境的影响。政策类型也有多种形式，常见的有法律法规、部门规章、规划计划、行政法规等形式。而根据政策文本分析可知，公共文化服务政策涉及的政策类型包括法律、部门规章、规划计划、行政法规、党内法规、通知、意见

等形式(见图 1),从数量上来说,法律类型文件 2 份,通知类型文件数为 75 份,意见类型文件数为 3 份,规划计划类型文件数 5 份,行政法规 1 份,部门规章 1 份,党内法规 2 份,共 7 种形式。通过解析公共文化服务政策文本的数量可知,通知型文本是占比较大的一种类型,占比 75.84%,其余类型政策文本占比较少;通过分析公共文化服务政策文本类型可知,法律、行政法规和规划计划文件等相对较少,但代表性和指导性较强,执行效力也较高。其他的政策类型如通知、意见、部门规章等政策文本,多以鼓励、引导为主,政策约束力和强制性不高,是从上至下的发放方式,内容较具体,也较好执行。

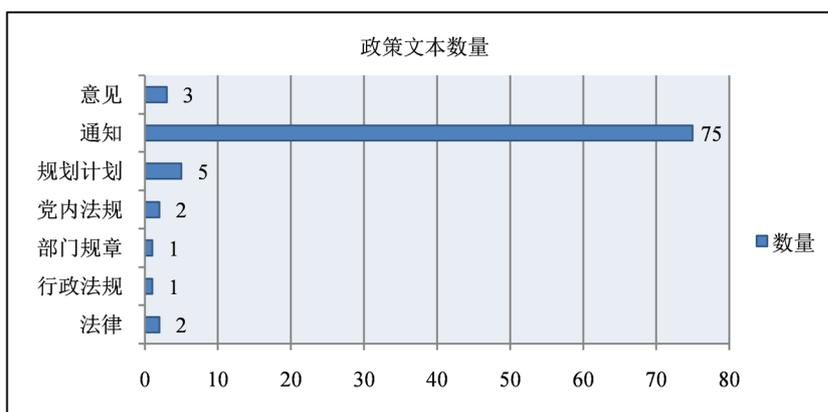


Figure 1. Type and quantity of public cultural service policy texts from 2002 to 2020  
图 1. 2002 年~2020 年公共文化服务政策文本类型和数量<sup>1</sup>

### 3.2. 政策主体分析

政策主体是负责制定和发布政策的权威部门。文化和旅游部作为主管文化建设的部门,是推动文化建设和提供公共文化服务的主要主体,但要实现公共文化服务目标,仍还需与其他部门的协作。从搜索出的政策文本可发现,除文化和旅游部(2018 年以前发布主体是文化部)以外,还有中共中央、全国人大、国务院、国务院办公厅、财政部等,在我国,中共中央、全国人大是、国务院等具有较高的权威,其颁布的文件也具有高权威性、强规划性。因此,通过政策发布主体来看,可知公共文化服务在社会中占据重要作用。政策文件发布的主体不仅包括独立发布,大多数文件都是各部门各主体间联合发布,联合发布的主体较多,包括文旅部、财政部、国家发改委、中办、中宣等部门联合发布的政策,可知,多元主体参与和协作是公共文化服务政策的制定和实施的主要特征。

## 4. 公共文化服务政策发展历程

自公共文化服务作为公共服务的重要领域被提出之后,我国在各个发展阶段均有不同类型的政策陆续出台,据不完全统计,2002 年至 2020 年间,中央政府及相关部门共出台了公共文化服务政策 89 项,我国公共文化服务政策的数量在 2010 年以后都有明显的增长,并呈现出阶段性波动式增长的特征。总体而言,根据我国公共文化服务政策年出台数量的变化和走势,结合社会情境和文化服务的内容和特点,综合考虑各种因素,将我国公共文化服务政策发展的历程分为三阶段:政策探索期、政策萌芽期和政策深化期。

### 4.1. 政策萌芽期(2002~2010)

2002 年~2010 年为我国公共文化服务政策的萌芽阶段。2002 年 11 月,中共十六大报告《全面建设

<sup>1</sup>数据来源:通过政府网站收集所得。

小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面》中首次正式提出了“公共文化服务”的概念[4], 让公共文化服务得以萌芽发展, 而后文化部(现称文旅部)、教育部、财政部等部门也独立或联合发布了多项政策(见表 1), 丰富了政策内容, 明确了发展目标。这一阶段把公共文化资源共享作为政策的重点进行推进, 公共文化服务也在政策层面得到了初步发展, 相关政策也萌芽而生, 基本掌控了公共文化服务的主要方向与重点内容, 为公共文化服务体系的提出与初步构建奠定了基础。

**Table 1.** Policies in the policy embryonic period

**表 1.** 政策萌芽期的各项政策<sup>2</sup>

| 发布主体           | 发布时间 | 文件名称                             | 关键词                  |
|----------------|------|----------------------------------|----------------------|
| 全国人大           | 2002 | 十六大报告《全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面》 | 正式提出了“公共文化服务”        |
| 文化部(现称文旅部)、教育部 | 2002 | 《关于做好基层文化教育资源共享工作的通知》            | 多主体、多渠道推动基层文化教育资源共享  |
| 文化部、教育部        | 2003 | 《公共文化体育设施条例》                     | 加强对公共文化体育设施的建设、管理和保护 |
| 文化部联合多部门       | 2004 | 《关于公益性文化设施向未成年人免费开放的实施意见》        | 保护未成年人使用公益性文化设施的权利   |
| 文化部            | 2006 | 《文化建设“十一五”规划》(2006~2010年)        | 对文化建设做出部署和安排         |
| 文化部、财政部        | 2007 | 《关于进一步推进全国文化信息资源共享工程的实施意见》       | 对实施共享工程提出了具体要求       |
| 文化部、财政部        | 2010 | 《关于开展国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作的通知》   | 充分发挥典型的示范、带动作用       |

#### 4.2. 政策探索期(2011~2015)

2011年~2015年为我国公共文化服务政策的探索阶段。2011年文化部、财政部联合发布了《关于进一步加强公共数字文化建设的指导意见》等文件, 拉开了数字科技与公共文化服务共同发展的序幕, 在信息化和数字化的背景下, 延伸公共文化服务领域的必然选择就是融入科技创新元素。随着科技创新发展与公共文化服务的交融发展, 而后也相继出台多项公共文化服务相关的政策文本(见表 2)。在探索阶段, 各政策主体出台了十余份有关于公共文化服务政策文件, 涉及的政策主体包括国务院、中办、国办、文化部、财政部等部门, 为公共文化服务体系建设与完善起着重要推动作用。

#### 4.3. 政策深化期(2016~2020)

2016年~2020年为我国公共文化服务政策的深化阶段。全国人大常委会在年 2016 和 2017 年先后出台了《中华人民共和国公共文化服务保障法》与《中华人民共和国公共图书馆法》, 这两部法律的相继出台及落地实施, 表明我国公共文化服务已经上升到制度体系建设和法律层面。2017~2018 年文化部(文化和旅游部)、财政部也相继出台了有关数字文化建设、文化产业发展、公共图书馆事业发展和地方公共文化服务体系建设等方面的政策(见表 3)。在公共文化服务政策的深化阶段, 中央出台了大量有关公共文化服务政策, 全方位的构建起公共文化服务政策体系, 并以政策为支撑, 逐渐完善和延伸公共文化服务领域, 也为公共文化服务发展提供了制度支持。

<sup>2</sup>资料来源: 通过政府网站收集所得。

**Table 2.** Various policies in the policy exploration period  
**表 2.** 政策探索期的各项政策<sup>3</sup>

| 发布主体    | 发布时间 | 文件名称                        | 关键词                   |
|---------|------|-----------------------------|-----------------------|
| 文化部、财政部 | 2011 | 《关于进一步加强公共数字文化建设的指导意见》      | 拉开了数字科技与公共文化服务共同发展的序幕 |
| 文化部     | 2013 | 《文化部“十二五”时期公共文化服务体系建设的实施纲要》 | 提出建设的主要指标             |
| 文化部     | 2013 | 《全国公共图书馆事业发展“十二五”规划》        | 加强公共图书馆的共建共享          |
| 文化部     | 2013 | 《全国文化信息资源共享工程“十二五”规划纲要》     | 巩固完善基础设施，丰富数字文化资源     |

**Table 3.** Policies in the policy deepening period  
**表 3.** 政策深化期的各项政策<sup>4</sup>

| 发布主体    | 发布时间 | 文件名称                               | 关键词                 |
|---------|------|------------------------------------|---------------------|
| 全国人大常委会 | 2016 | 《中华人民共和国公共文化服务保障法》                 | 加强体系建设，丰富人民群众精神文化生活 |
| 全国人大常委会 | 2017 | 《中华人民共和国公共图书馆法》                    | 促进公共图书馆事业发展         |
| 文化部     | 2017 | 《文化部“十三五”时期公共数字文化建设规划》             | 明确公共数字文化建设的六项重点任务   |
| 文化部     | 2017 | 《文化部“十三五”时期文化产业发展规划》               | 明确文化产业发展的总体要求、主要任务等 |
| 文化部     | 2017 | 《“十三五”时期全国公共图书馆事业发展规划》             | 推动公共图书馆事业科学发展       |
| 财政部     | 2018 | 《中央补助地方公共文化服务体系建设的专项资金管理暂行办法》的补充通知 | 规范专项资金管理            |

## 5. 公共服务政策演化特征

### 5.1. 重视硬件设施的建设

公共文化服务硬件设施建设是公共文化服务政策的重点。改革开放以后我国出台了大量与公共文化服务设施、场所等硬件建设相关的政策文件，从 2002 年建设部、文化部出台《关于进一步做好基层公共文化设施规划和建设工作》的通知明确提出进一步加强基层公共文化设施建设，到 2017 年文化部关于印发《“十三五”时期全国公共图书馆事业发展规划》的通知提出完善全国公共图书馆设施网络，期间中央共出台公共文化服务基础设施建设相关政策十余项，主要包括硬件设施规划纲要、建设标准、配置要求、服务规范等多个方面。

### 5.2. 重视重大文化惠民工程的建设

重大文化惠民工程建设是公共文化服务政策的重要抓手。分析每个阶段的政策可知，我国公共文化服务政策多为确定公共文化服务目标，并且通过规划纲要等形式明确发展目标，尤其是重视推进重大文化惠民工程建设，大多都是通过规划纲要来具体确定目标及实施手段，如在《国家“十二五”时期文化

<sup>3</sup>资料来源：通过政府网站收集所得。

<sup>4</sup>资料来源：通过政府网站收集所得。

《国家中长期文化发展规划纲要》等相关政策文本中，中央向地方政府下发指导性意见，确定具体的发展目标，并引进激励机制来引导公共文化资源的合理配置，同时也弹性指挥，善于结合实际，积极发挥地方政府积极性，以保证重大文化惠民工程建设政策的有效执行。

### 5.3. 重视基本公共文化服务均等化

基本公共文化服务均等化是“公共文化服务政策的实现机制，公平性、公益性是公共文化服务政策的价值追求和目标”[5]。在2007年，中共中央办公厅、国务院办公厅就出台《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》，提出要逐步实现公共文化服务均等化，这也是正式首次提出“公共文化服务均等化”的概念，此后，相关部门相继制定并出台了关于公共文化服务体系建设、“春雨工程”、构建现代公共文化服务体系、公共文化服务保障法等一系列政策文件和法律强调公共文化服务均等化，重视推进区域和不同人群的基本公共文化服务均等化。这些政策总体表现出公共文化服务政策更加注重公平和平等，城乡以及不同群体间公共文化服务供给差距的逐步缩小，体现了公共文化服务公平和平等，保障人民文化权益。

## 6. 总结

公共文化服务政策的制定是满足社会矛盾变化的需要，也是增强国家文化软实力的重要推手，文化是国家软实力的重要体现和发展根基，因此，公共文化服务政策的制定是促进国家文化领域发展的必然选择。2018年国家重新组建文化和旅游部是推动文化事业、文化产业和旅游业融合发展的重要措施，也体现了国家对文化发展的重视。从政策演变过程来看，自2002年确定“公共文化服务”这个概念以来，国家对公共文化的发展方向在不断拓展和延伸，不断促进传统文化、科技、民生等的融合，不断重视和保护人民文化权益，并将公共文化服务法律化，政策文本的类型和主体在不断增加，政策主题在不断丰富，公共文化服务业越来越受国家重视。

## 参考文献

- [1] 胡税根, 李倩. 我国公共文化服务政策发展研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015, 54(2): 43-53.
- [2] 李少惠, 王婷. 我国公共文化服务政策的演进脉络与结构特征——基于 139 份政策文本的实证分析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2019(2): 57-67.
- [3] 杨成虎. 我国社区居家养老政策发展研究[J]. 安徽行政学院学报, 2019(2): 104-112.
- [4] 中国新闻网. 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[EB/OL]. <https://www.chinanews.com/2002-11-17/26/244505.html>, 2002-11-17.
- [5] 杨波. 论基本公共服务均等化的演进特征与变迁逻辑——基于 2006~2018 年政策文本分析[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2019, 40(5): 196-202.