

# 公共文化服务体系建设探析

牛亚泽, 武倩茹

山西大学政治与公共管理学院, 山西 太原

收稿日期: 2023年3月15日; 录用日期: 2023年4月16日; 发布日期: 2023年4月24日

## 摘 要

公共文化服务是丰富人民精神世界的双引擎,也是促进全民阅读、建设书香中国的实现路径与核心支撑。党的二十大对我国的文化事业产业发展提出了更高要求。在此背景下,本文将针对公共文化现存的较为明显的企业化和行政化严重的双重问题进行研究,梳理公共文化服务现状与问题,分析公共文化服务问题成因,并从文化产品以及文化组织两个方面,探析公共文化服务改革的新路径。

## 关键词

公共文化服务, 协同治理, 公共性

# Analysis on the Construction of Public Cultural Service System

Yaze Niu, Qianru Wu

School of Politics Science and Public Management, Shanxi University, Taiyuan Shanxi

Received: Mar. 15<sup>th</sup>, 2023; accepted: Apr. 16<sup>th</sup>, 2023; published: Apr. 24<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Public cultural services are the dual engines that enrich the spiritual world of the people, and are also the realization path and core support for promoting reading for all people and building a scholarly China. The 20th National Congress of the Communist Party of China put forward higher requirements for the development of China's cultural undertakings and industries. In this context, this paper will study the existing dual problems of public culture, namely enterpriseization and administrativeization, sort out the current situation and problems of public cultural services, analyze the causes of public cultural services, and explore the new path of public cultural service reform from the aspects of cultural products and cultural organizations.

## Keywords

Public Cultural Services, Collaborative Governance, Publicity

Copyright © 2023 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. 引言

自党的二十大召开以来,我国越来越重视公共文化服务的体系建设,党中央、国务院采取了一系列政策措施推动公共文化服务体系建设进程,企图在我国建立全覆盖的公共文化服务体系,在我国党中央的大力支持下,我国政府越来越重视公共文化服务体系的普及性、公平均等性、多样性、公益性和便利性。随着我国进入社会主义新时代,人民群众精神文化层面的获得感与幸福感不断提升。但是,公共文化服务建设方面还存在一些亟待解决的问题,因此如何实现公共文化服务的良性发展,探讨其优化路径,是当前公共文化领域的研究热点。

目前来看,乡村文化服务是我国公共文化服务亟待优化的重点领域。有学者在深入分析农村文化发展及建设的发展困境、影响要素和制度阻碍等多维因素的基础上,提出制度创新、模式创新、平台创新的优化路径[1],这为在乡村振兴背景下如何提升文化生态水平提供了新的思考。有学者聚焦于“乡村”这一文化场域,提出了公共文化服务体系与乡村“双向互嵌”模式,以打造乡村文化共同体的发展路径[2]。同时,也有学者倡导从财政资源分配的视角,提出了要着重从农村财政责任、公共文化服务经费的分配、使用及监管的角度,夯实农村公共服务文化的经济基础[3]。此外,还有部分研究重点在于农家书屋、农村公共图书馆等文化基础设施的培育和完善,进而为优化乡村公共文化服务模式提供新的思考[4]。但综合来看,这方面研究较少。

另一方面,治理现代化为公共文化服务的发展提出了新的要求,公共文化的供给模式需要与人们日益深化的文化需求相匹配,以彰显新时代文化民主价值。故而大量学者从特定理论范式下,对公共文化服务的“未来模式”进行擘画。有学者着眼于服务可及性的特定视角,提出了涵盖强化政社合作、完善供需匹配、优化反馈评价的发展进路[5]。有学者聚焦于中国式现代化这一宏大背景,在深度融合公共文化服务的理论逻辑及现实演变的基础上,创新性提出了“空间-人-资源”三位一体的发展模式,以实现更高层次的空间再造、供需匹配与资源融合[6],这为进一步描绘公共文化的发展蓝图提供了较强的理论指导和实践依据。实践是理论发展和完善的风向标,故而基于实践层面实证研究同样有着重大意义。在这方面的研究中,学者通过对某一地区的案例归纳,融合“公地悲剧”理论,通过对主体间互动关系的聚焦,为解决供需脱节、重复建设、资源浪费等诸多现实性问题提供了可能性参考[7]。随着科学技术的发展,数据时代要求进一步释放信息资源的分析优势,在这一视角下,有学者着眼于“信息孤岛”、“信息碎片”、“信息霸权”等结构性问题,提出搭建多源数据融合的智慧公共文化服务体系框架、建立面向公共文化服务的分级分布式库群的解决方案,进而有效实现公共文化服务数据资源深度融合和共建共享[8]。在这方面,以数据治理模式破解公共文化卫生服务困境成为研究的主旋律。

人民群众是历史的创造者,公共文化服务迈向现代化治理离不开对“人”的关注。理性选择视角下利益驱动是强化个体内生性重要力量,因而探讨具有较强资源特性与利益要素的文化事业和文化产业对公共文化服务体系的影响具有重大的研究意义。综合看来,尚未有研究聚焦于这一微观层面展开分析论

证。故而本研究着重分析公共文化服务存在的问题及形成原因,并通过文化事业和文化产业两个视角来探析阻隔公共文化服务体系推进的主要原因,进而提出公共文化服务体系建设的\*\*新路径。

## 2. 公共文化服务建设存在的问题

罗尔斯曾指出,所有的自由和机会、收入和财富及自尊的基础都应被平等地分配[9]。这就意味着公共文化也应该在不同区域、城乡和群体之间得到均衡分配,但现阶段,我国公共文化服务体系建设遇到阻隔,诸如发展不平衡、分配不均等问题层出不穷,这严重制约着公共文化服务的可持续发展。

### 2.1. 企业化运作,致使公共性受损

公共文化既是一项文化福利,同时也具有价值重构、认同塑造的意义。目前,我国公共文化建立的主要目标是不断满足民众日益增长的精神文化需求,助力公共文化公益性和普惠性的实现。由此可见,公共文化目标的实现不仅需要政府这个起主导作用的组织的存在,更需要一个兼具公益性及商业性双重优势的主体才能与其精准匹配。企业恰好是一种介于公益与营利之间的企业形态,是社会公益与市场经济有机结合的产物,是一种表现为非营利组织和企业双重属性和特征的社会组织[10]。但企业在实际运营中无法保证公共文化服务的公益性和普惠性。一方面,寻租现象普遍。部分企业通过寻租的方式获取服务项目,进而通过采取降低建设标准的手段以谋取高额利润,这种做法不仅损害了公共文化服务的公平,在一定程度上也失去来市场融入公共文化服务体系建设的意义。另一方面,公共文化是一项关乎民生的惠民工程,重在强调公民享有公共文化的平等权利。作为公共文化供给重要主体的企业提供的是具有排他性和竞争性的文化产品。市场的企业化运作会使文化产品的输出越来越偏向具有一定消费能力的富人集团,在很大程度上损害了普通民众追求公共文化的权益,尤其是缺乏货币支付能力的弱势群体的基本文化需求,进而损害的是公共文化的公益性和普遍性,最终导致公共文化产品的创造和生产受损,民众对公共文化的信任度下降。

### 2.2. 行政化运作,忽视其营利性

公共文化服务顾名思义是具有公共性和公益性的产品,公共文化产品的这两大特性使得公共文化产品不可能完全交由逐利性的市场去完成,所以在公共文化服务过程中,政府必须扮演文化产品主要提供者的角色。但在政府提供公共文化服务的过程中也会存在供给行政化的问题。一方面,公共文化服务行政化是指在公共文化提供过程中会出现政府不断挤压其他主体的行为,进而导致公共文化过于追求公益性而忽视其营利性,这也使产出的文化产品背离居民需求,并在一定程度上排斥其他主体参与公共文化服务过程,进而出现公共文化服务供给过剩与供给无效并存、高成本的投入与低效率的产出并存,此外,公共文化行政化使那些醉心于政治绩效的领导人获得升迁的行政资本,进而一味强调公共文化的绩效而忽视公共文化的盈利性;另一方面,公共文化服务行政化运作也会带来公共文化的生产、供给、监管等过程逐步集中于政府手中,加之资金也由政府操控,很容易造成公共文化服务供给的成本不断升高。

## 3. 公共文化服务体系建设存在问题的原因

上述问题表明,现阶段我国公共文化服务存在“企业化和行政化的双重困境”。本研究从事业与产业合作的视角分析上述问题,认为公共文化服务存在问题的关键原因是公共文化产品具有半公共性、公共文化组织具有复杂性。

### 3.1. 公共文化产品的半公共性

公共文化服务并非产业和事业泾渭分明,在文化事业与文化产业之间有很辽阔的交叉地带,这就意

味着公共文化既具有公共性, 也存在营利性, 既有半公共性, 也有半私人性。这种交叉特性使得公共文化产品不仅能够通过自由竞争的方式获得受益, 还能够坚守精神坚守和价值情怀, 获得政府的财政支持和社会的捐赠资助。在此过程中, 政府既要扮演市场管理和经济调节的角色, 又要扮演公益文化扶持的角色, 既想追求营业收入和财税贡献, 又企图营造一种公益的大文化格局, 因此, 解决公共文化服务“企业化和行政化的双重困境”关键在于如何解决公共产品的半公共性。

### 3.2. 公共文化组织的复杂性

公共文化服务是一个包容性较强的学科, 所以对公共文化的研究会涉及到多个学科, 在此基础上, 要想提供较为完善和健全的公共文化服务, 首先是要社会上多个组织相互配合和合作。作为公共文化提供主体的政府, 其首先要做的是提供资金帮助和政策支持, 除政府以外的主体, 如企业和各类公共文化组织也需要积极进行创新, 共同与政府成为公共文化的提供主体。中国的公共文化服务主要是通过以文化中心、博物馆、图书馆、美术馆等公益性文化机构为载体提供的[11]。在现存的公共文化组织中, 最大的问题在于各组织部管理机制不健全, 在文化产品的提供过程中, 存在公共服务的能力“先天不足”的缺陷, 加之收到政府及相关部门的过度干预, 导致公共文化组织过分依赖政府, 久而久之便形成了“路径依赖”, 使本为平等的市场化合作关系变成官僚层级关系。此外, 费孝通在《乡土中国》中阐释, 中国社会是乡土性的, 培植和孕育了具有显著中国特色的“人情社会”[12], 公共文化也逃不过人情社会的影响, 主要表现在各组织提供公共文化服务时很难摆脱熟人社会关系网络的束缚和影响, 加之主体之间的角色定位与职责划分之间界限模糊, 所以共建完成后的利益分配也须再做考诒。

## 4. 推进公共文化体系建设的新路径

随着经济社会不断发展, 广大居民对于公共文化需求越来越强烈, 因此有必要打破传统的公共文化服务体系, 构建更为现代化的公共服务体系, 满足广大人民群众的真实文化需求。要通过打造公共文化产品消费的排他性与竞争性、明确公共文化组织的社会企业属性以及实现生产过程显性化运作的方式, 为居民提供更加鲜活和丰富多彩的公共文化。

### 4.1. 公共文化产品消费的排他性与竞争性

首先, 重新定位文化市场, 对文化市场进行统筹管理, 对文化产品的生产进行创新性研究, 诸如系列化生产、系统性推广等, 实现公共文化市场多领域全覆盖, 文化产品更加符合人民大众的审美需求, 促进市场深入内循环。另外也要注重衡量文化产品的公益性和经营性之间的天平, 不仅要积极提供内容高雅的文化产品, 也要精准定位大众的日常需求, 如娱乐休闲、休闲度假疗养等, 积极探索高端文化产品开发。

其次, 在产品供给上, 地方政府需扩大政企合作的深度与广度, 合理统筹各类文化资源, 不断优化公共文化服务供给内容, 创新服务供给方式, 有效提升公共文化资源的利用率, 实现文化资源价值最大化。

最后, 大力推动数字文化产业发展, 建立符合区域特色数字文化产业链和数字文化资源服务平台, 培育健康、活跃的文化消费市场, 推动公共文化服务体系的社会全覆盖, 推动基层公共文化产品供给侧改革。

### 4.2. 公共文化组织的社会企业属性

在公共文化服务体系建设中, 各类公共文化组织错综复杂, 内部机制和管理各不相同。但作为公共文化的只要提供者, 首先应该完善自下而上的需求反馈机制, 不断提升公共文化组织提供服务的能力, 带动各组织的积极性和主动性, 为基层公共文化服务组织行动提供更多资源和行动空间。



首先, 公共文化组织一方面应尽快构建符合自己组织特性的内部管理机制。根据组织的性质和发展目标, 积极制定允许规范, 明确组织内部各类人员的职责, 包括社员总会、董事会、监事会, 加大对人员的决策、执行与监督职能, 此外, 公共文化组织也应健全人力资源保障制度, 大力引进各类优秀人才, 坚持更新文化服务供给技术, 不断提升组织的人力与专业化优势; 另一方面, 要主动承担公共责任。公共文化组织要想成为公共文化服务体系的主要供应者, 首先应当积极地提供多样化的文化产品还服务, 在政府的引导和监管下、在自身逐利目标追求下实现与公共文化的公益性、均等性目标的平衡, 丰富文化内涵, 注入源源不断的动力源泉。

其次, 政府要加强对公共文化组织的引导和管理, 实现公共文化组织的盈利性和服务性之间的均衡, 为人民大众提供优质的公共文化服务和文化产品。公共文化组织作为公共文化不可或缺的重要组成部分, 应当在参与过程中主动承担社会公共服务的义务, 不可成为完全以盈利为目的组织, 所以在提供公共服务过程中要正确定位, 时刻铭记自己的社会责任, 主动承担公共文化建设责任, 共同营造活跃的文化氛围, 造福一方百姓和人民。

最后, 精准厘定政府与社会组织的角色及职能界限, 明确公共文化组织的企业性质, 并以法律法规加以规范。在这种关系格局中, 政府扮演的是供给者、购买者和监督者的角色, 其主要任务是将社会公共文化服务的管理和主导作用牢牢地掌握在政府的手中, 大到公共文化设施场馆的建设, 小到每项公共文化产品的供给, 都由政府直接执行或者受到政府行为的深刻影响; 公共文化组织则扮演的是承接者、生产者、竞争者的角色[13], 其职责是其主要职能是在获得政府公共服务项目后, 按照对应要求发挥自身专业特长, 在公共文化、医疗卫生、公共安全、养老等领域进行服务。

## 5. 结语

新时期, 我国的文化产业快速发展, 文化市场空前繁荣, 尤其在党的二十大召开后, 我国公共文化服务体系建设打开了重要的窗口, 为我国公共文化服务供给侧改革提供了历史机遇。在宝贵的改革窗口期, 公共文化各主体应改变思路, 大胆创新, 积极探索改革路径, 大力整合政府和市场的优势资源, 实现文化产业与公共文化服务协同发展, 努力实现公共文化产品丰富多元, 文化生产组织竞争有序, 早日实现中国式现代化的文化强国建设。

## 基金项目

山西省艺术科学规划课题“山西公共文化服务体系建设研究: 事业与产业协同的视角”(2020A014)。

## 参考文献

- [1] 曹爱军, 杨平. 公共文化服务的理论与实践[M]. 北京: 科学出版社, 2011.
- [2] 耿达, 卫雅琪. 国家公共文化服务体系与乡村文化自组织双向嵌入研究[J/OL]. 图书馆建设: 1-15. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/23.1331.g2.20221221.1638.009.html>, 2023-04-21.
- [3] 马洪范, 王瑞涵. 完善农村公共文化服务体系建设的财政研究[J]. 中国财政, 2010(11): 54-55.
- [4] 张航航. 公共图书馆为新农村文化建设服务的措施探讨[J]. 中国科技信息, 2010(16): 195-196.
- [5] 钱兰岚, 王建涛. 服务“可及性”视角下的新时代公共文化服务体系建设路径研究[J]. 图书馆杂志, 2022, 41(3): 41-47.
- [6] 金栋昌, 王宇富, 徐梦真. 中国式现代化进程中推动公共文化服务高质量发展的理论逻辑与实践进路[J/OL]. 图书馆论坛: 1-13. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/44.1306.G2.20230130.1121.003.html>, 2023-04-21.
- [7] 董敬畏. 公共文化物品的供给困境及其消解——以J市农民画为例[J]. 江南论坛, 2023(1): 64-68.
- [8] 韩廷锦. 基于多源数据融合的智慧公共文化服务体系研究[J]. 信息技术与信息化, 2022(12): 132-135.

- 
- [9] 罗尔斯. 作为公平的正义: 正义新论[M]. 上海: 三联书店, 2002.
  - [10] 王名, 朱晓红. 社会企业论纲[J]. 中国非营利评论, 2010(2): 1-31.
  - [11] 齐勇锋, 李平凡. 完善公共文化服务体系提高国家文化软实力[J]. 中国特色社会主义研究, 2012(1): 64-72.
  - [12] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016: 28.
  - [13] 张立荣, 冉鹏程, 汪榆淇. 政府购买社会公共服务的供需失衡及精准匹配——以利川市公共服务改革为考察对象[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 47(2): 15-21.