

政府公共文化服务的职能意蕴、 尚存问题与创新路径

李永芳

(广东科技学院思想政治理论部,广东 东莞 523083)

摘要:政府公共文化服务职能就是政府在公共文化服务领域所履行的职责和发挥的功能。其中职责主要包括确定文化发展战略、制定文化发展政策、搭建文化发展平台、保证文化经费投入、评估公共文化服务绩效、维护国家文化安全等;功能则主要包括整合传播、导向服务、保障防御、调节监督、资源配置等。政府公共文化服务具有政治性、公共性、服务性、系统性、创新性等基本特点。当前政府公共文化服务职能的主要问题体现为服务观念存在误区、服务职能范围不清、服务能力不强、服务总量供给不足、服务层次低下、服务职能发展失衡等,造成这些缺陷的根本原因在于制度转型与变革过程中“政府与市场”的边界划分问题。未来应该从强化意识、规范范围、改进方式、完善体系建设、加大经费投资、保持平衡发展、加强监督机制以及健全绩效评估体系等方面着手,推进政府公共文化服务职能创新。

关键词:服务型政府;公共文化服务;职能创新;路径选择;文化发展

中图分类号:G 249.2

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2020)02-0100-08

自进入21世纪以后,服务型政府治理理念及其模式已成为国家行政管理和政治学理论研究探讨的核心问题之一,同时也成为促使政府向更加民主、更为负责、更有能力、更有效率方向发展的重要推动力。美国著名行政学家罗伯特·B·登哈特(Robert B.Denhardt)教授在其提出的新公共服务理论中,赋予政府治理以全新的理念,包括为公民而非为顾客服务;追求公共利益;重视公民权;思考要有战略性而行动要有民主性;政府的职责是服务而非掌舵;重视人而非只重视生产率;等等^[1]。公共文化服务即是为了保障公民的基本文化权益而向公众提供公共文化产品和服务,其内容涵盖了为全社

会提供非竞争性和非排他性的公共文化产品及服务的文化领域,诸如博物馆、美术馆、图书馆、文化馆、广播影视、报刊出版、文艺演出等。强化政府公共文化的服务职能,既是社会发展的一种文化诉求,也是实现人民基本文化权益的根本途径,更是政府公共服务的重要内容之一。目前学界关于政府职能的研究成果可谓汗牛充栋,但大多关注的是政府的经济职能和社会职能,而将目光投向文化职能尤其是政府文化服务职能的研究成果则是凤毛麟角。本文力图弥补这一缺憾,拟就政府公共文化服务职能的意蕴与特点、当前尚存问题以及创新路径等进行探讨。

收稿日期:2019-08-16

基金项目:广东省高校重大科研成果培育项目“罗浮山道教源流及其服务养生产业的文化基础研究”(GKY-2018CQY-3)

作者简介:李永芳,历史学博士,广东科技学院思想政治理论部教授,河南师范大学历史文化学院教授,主要从事政治学、中共党史研究。

一、政府公共文化服务的职能意蕴及其特点

在当今世界发达国家,服务型政府的基本内涵是以公民为本位、以服务为宗旨、以法治为基础、以责任为先导。而服务型政府的基本特征则体现在以下几个方面:在行政理念上表现为服务而非管制;在组织结构上表现为自治、合作、精简和便捷;在行为方式上要求公平、透明;在决策过程中主张参与、对话和协商;在行政角色上,公务员就是服务者,同时要把国民视为公民而非顾客;等等^[1](P52-53)。

公共服务业已成为我国政府的重要职能之一,其价值理念是公平正义,主要目标是实现基本公共服务均等化,而政府公共文化服务职能是公共服务职能的重要组成部分。所谓政府公共文化服务职能,简言之就是政府在公共文化服务领域所履行的职责和发挥的功能,其意蕴包括职责与功能两个方面:职责主要是保障政府公共文化服务功能得以实现,而功能则主要是政府实施公共文化服务职责的目的,两者之间是相互作用、相辅相成的关系。

所谓政府公共文化服务职责,即是指政府在公共文化服务运作中究竟应该管什么以及怎样管。政府在公共文化服务中的职责范围较为广泛,并且随着社会和市场需求的变化而变化,概言之主要包括6个方面:一是确定文化发展战略。即对全国范围内的文化资源进行科学性、战略性和整体性计划,确定其发展宗旨、原则和目标等。二是制定文化发展政策。即在国家文化政策的指导下,研究部门合作、专家咨询、公众参与、社会评价、技术支持等有关问题,调整和制定科学配套的文化政策,诸如制定宣传文化发展专项资金、文化事业建设基金、国家社会科学基金、国家出版基金、国家电影事业专项资金等方面的各项政策,以便政府能够充分开发公共文化资源和协调社会公共文化利益分配。三是搭建文化发展平台。即建立公共文化服务决策、实施、管理和监督等有关方面的制度平台,公共文化项目引导信息与网络文化的交流平台,公共文化理论问题与科学技术的研发平台等。从实体角度来讲,尤其是要建设好诸如博物馆、文化馆、图书馆、

科技馆、美术馆等公共文化服务基础设施。四是保证文化经费投入。即加大对公共文化事业财政投入的力度,为其健康发展提供必要的财力支持。五是科学评估公共文化服务绩效。即在加强政府评估主体建设的同时,实现评估主体的多元化,并且科学规范评估程序、强化评估结果的反馈与运用,以保证公共文化服务效益的最大化。六是维护国家文化安全。即加强和完善文化综合执法机制,强化对文化市场的监管职能,切实维护国家的文化安全,包括维护语言文字安全、风俗习惯安全、价值观念安全和生活方式安全等,以抵御西方敌对势力“西化”“分化”的政治图谋。

所谓政府公共文化服务功能,就是指政府在向社会和公民提供公共文化服务之后所发挥的功效及作用,具体而言包括以下方面。一是整合传播功能。即集中和动员所有能够利用的人力和物力等社会资源,将社会所追求的共同价值目标和大众的相关文化利益紧密结合起来。传播国家意识形态,以实现人民群众追求的共同目标。二是导向服务功能。即依据本国的国情以及现代化目标,确定社会公共文化的发展战略及其实施步骤,同时根据社会的长期、中期和短期发展规划,在不同时期制定切实可行的方针政策,正确指导政府公共文化服务的发展方向,同时为广大人民群众提供多种良好的文化设施与服务。三是保障防御功能。即通过文化立法及执法来规范各类文化市场主体,全面加强文化管理以及市场监督,严厉打击各种非法文化行为,切实维护文化市场竞争的公平、公正和有序。同时加强预防和抵御西方“文化霸权”颠覆我国文化主权的各种活动。四是调节监督功能。即通过经济手段、法律手段以及必要的行政手段,加强对文化市场运行的调节和干预,确保其沿着有利于整个社会的文化发展需求和民族与国家的文化安全方向运行与发展,与此同时,加强对生产和经营文化产品的文化部门与企业的监督,并根据相关法律来制止违法乱纪活动。五是资源配置功能。即通过研究和制定文化发展政策,合理布局文化生产力以及优化文化经济结构。尤其是在文化资源配置过程中,必须时刻注意保持文化产业发展以及文化产品市场供应的总量平衡^[2]。

作为政府公共服务职能的一个重要组成部分,公共文化服务职能呈现出如下基本特点。

第一,政治性。早在1942年5月,毛泽东于《在延安文艺座谈会上的讲话》中就曾经指出:“在现在世界上,一切文化或文学艺术都是属于一定的阶级,属于一定的政治路线的。”^[4]与政治、经济和社会职能一样,文化职能作为政府的四大职能之一,亦体现着国家的意志,代表着统治阶级的要求,反映着政府所代表的国家性质。公共文化服务涉及广泛而复杂的政府活动,其运作都是在政治环境中进行的。当前各级政府的建设目标及任务,就是要建设服务型政府,进一步强化社会管理以及公共服务职能。因此,构建公共文化服务体系就是要落实和维护公民的基本权利,满足最广大人民群众日益增长的公共文化权益需求,其政治性是不言而喻的。

第二,公共性。公共文化即指具有群体性、共享性等外在公共性特征的文化^[5]。从本质上来讲,政府公共文化服务职能的行使过程,就是将一个组织系统通过合理的职能划分、制度创新等途径,使其职能行使更趋于科学化和现代化的运作过程,其目标在于更好地提升全社会公共文化的服务水平。换言之,以公共文化利益为目标追求的即是全体公民共建共享文化成果的社会效益。

第三,服务性。以发展的眼光来看,公共文化服务的生命力与活力主要取决于两个因素:一个是内容至上,另一个是服务制胜。相比较而言,优质的服务可能更加重要。随着文化产业的发展,文化产品的供给将更加丰富,文化消费的可选择性将日益增强。政府公共文化服务的基本职能主要是由公共部门以及准公共部门共同履行的,因此,公共文化服务体系构建的宗旨就是为了满足广大人民群众对公共文化权益日益增长的需要和追求。

第四,系统性。公共文化服务体系的构成要素既包括公共文化产品和服务的提供者、具体的生产者以及接受者等,也包括文化政策、法规制度以及文化资源配置等^[6],其本身就是一个严密的组织系统。具体到政府公共文化服务职能的履行主体,不仅包括职责权利分工明确的组织机构,而且还包括其所属工作人员,政府行使职能的过程无疑也是组织体系自身有机运转的过程。

第五,创新性。在我国,由于受人口众多、区域发展不平衡等诸多因素的制约和影响,广大公民对于公共文化的需求呈现出多样性和多层次性,由此决定了政府公共文化服务职能亦是一个与时俱进、变化创新的系统,即注重来自各方面传递的信息、需求及意见,通过自身运作及成果反馈等环节,维持和加强自身存在与发展的生机和活力。

二、当前政府公共文化服务存在的主要问题及其成因

毋庸置疑,我国政府近年来在履行公共文化服务职能方面取得了显著成就。一是经费投入逐年增长。新中国成立以来,国家财政对文化建设的支持不断加强,1953~1957年5年文化事业费总投入为4.97亿元,1978年增加到4.44亿元,到2018年达928.33亿元。1979~2018年,文化事业费年均增长14.3%,2018年比2012年增长93.4%^[7]。二是基础设施网络化基本全覆盖。新中国成立初期,公共文化服务设施十分短缺。1949年,全国公共图书馆仅有55个,文化馆站896个,博物馆21个。到2018年底,全国已有公共图书馆3176个,文化馆站44464个,博物馆4918个。国家、省、市、县、乡、村六级公共文化设施网络已经基本建立^[8]。三是文化民生品牌深入人心。近年来,全国各地创建和培育了许多具有地方特色的文化民生品牌。譬如河北省霸州市的公共文化服务体系建设、邯郸市的“欢乐乡村”农村文化工程等,成为全国的先进典型。据统计,目前全国共有936个县(市区)及其乡镇获得“中国民间文化之乡”称号。四是“数字文化村村有”基本实现。截止2018年底,全国广播、电视节目综合人口覆盖率达到98.94%和99.25%。全国文化信息资源共享工程涉及县级支中心2840个,覆盖率为99%;乡镇基层服务点28595个,覆盖率为83%;行政村基层服务点60.2万个,覆盖率为99%;部分省(区、市)的村级覆盖范围已延伸到自然村,29个省(区、市)实现县级支中心全覆盖和“村村通”目标^[9](P14-15)。五是公共文化服务组织系统进一步完善。我国公共文化服务组织系统主要由各级政府部门、宣传文化事业单位、各类文化企业、社会组织以及文化志愿

者等组成。而在政府职能转变的过程中,民间文化社团、民办非营利组织、基金会等第三方社会组织无论是在公共文化体系建设中,还是在公共文化服务和产品的生产、供给管理中,发挥的作用均进一步凸显,大大提高了公共文化服务的专业化水平。目前我国已经初步形成了由政府主导、覆盖城乡区域、社会大众广泛参与、服务项目与内容基本均等的公共文化服务体系。

然而,由于受到市场经济负面作用、文化体制制度性缺陷、文化法律法规和政策滞后等多种因素的影响,目前我国政府公共文化服务还存在着诸多问题亟待解决,其主要表现如下:

第一,政府公共文化服务观念存在误区。在公共文化服务发展过程中,政府不可避免地形成了一些认识误区和理解偏差。一是将文化宣传等同于公共文化服务,热衷于大型节庆的宣传活动,淡化甚至忽视了日常化的文化服务,致使公共文化服务处于自发状态。二是将文化工程等同于公共文化服务体系建设,过分强调将技术投入于内容建设、制度建设,导致“重技术轻内容”“有网络无平台”的体系失衡状况的发生。三是将文化娱乐等同于公共文化服务,把有限的文化资源投入到文化娱乐活动的生产之中,对经济利益与规模效应的追求替代了传播文化、普及科学、教化民众、培育文明的价值取向。

第二,政府公共文化服务职能范围模糊不清。目前不少地方政府对于公共文化事业与文化产业二者之间的关系还尚未完全理顺,双轨制的混合经营模式以及多种功能的叠加与重合,委实使公共文化服务与非公共性质文化产品难以明确划分,导致实施主体的经营性活动和公益性活动重叠,引发不同程度的职能越位和缺位问题。一方面是职能“越位”,即责任主体与实施主体关系混淆,往往实行“包办一切”的发展模式,政府直接包揽了应该由市场、企业、非政府组织处理的事务;另一方面是职能“缺位”,即在一些应该加强管理的领域,譬如文化市场秩序维护、公共文化设施建设等方面,往往重视不够,投入过少,服务不到位,致使公共文化产品与服务供给数量不足、质量低下。

第三,政府公共文化服务能力不强。首先是民本意识不强。不少地方政府将公共物品供给当成追

求政绩的工具,所谓“形象工程”“献礼工程”屡见不鲜,造成社会资源浪费和地方财政紧张。与经营性机构的精细化管理相比,政府对公共文化服务机构的粗放式管理难以及时满足民众的基本需求。其次是责任意识不强。一些地方政府依然抱着居高临下教化民众的陈观旧念,将公共文化服务视为一种从上及下的文化宣传与文化救济,对于广大民众的需求缺乏充分了解和足够尊重。还有一些地方政府没有意识到为民众提供公共物品是其应尽义务,而在很大程度上只对上级负责,忽略了民众这一真正的责任对象。其三是服务能力不强。目前公众对公共文化机构普遍诟病的问题之一就是服务水平低下,服务方式单调。其四是服务标准缺乏统一。当前我国还尚未对文化服务标准进行量化统一,诸如服务内容、服务方式以及服务时间等关系到公共文化服务满意度的各项指标缺乏相对统一的标准,导致对人均享有、优质享有的服务质量及其效果难以做出科学的评估。其五是服务机制缺失。虽然近年来我国各地公共文化服务机制开始建立,但总体来看基本上仍处于缺失状态。而公共文化服务的参与机制、需求反馈机制等诸种机制的缺失,不仅“制约了公众主动享有公共文化的参与性”,而且也“不利于公众的公共文化创造与表达”,“从而影响了文化权益的有效实现和文化创造的主体培育”^{[2](P19)}。

第四,政府公共文化服务的总量供给不足。在发达国家,政府对公共文化的财政投入大约占到公共总支出的1%。而在我国,尽管近年来政府对文化事业的经费投入逐年增长,但全国文化事业经费投入占国家财政总支出的比例则呈逐年下降趋势,据统计,2018年底用于文化事业的投入仅占财政公共支出的0.42%^[9]。正是经费投入的不足,直接制约了基础性文化设施建设的发展,导致基层公共文化服务能力的弱化。据有关资料显示,目前我国基层2860个县中,有21.4%的县没有文化馆或有文化馆但没有馆所场地;有12.1%的县没有图书馆或有图书馆但没有馆所场地;在全国38240个农村乡镇中,3965个没有文化站,其比例占全部农村乡镇总数的10.3%。同时,“由政府主导的公共文化服务体系在一定程度上仍存在管理模式相对固化、设施配置落后、文化服务内容单一等问题,与居民的文

化生活需求不能有效衔接,造成一定的资源闲置和机构空转”^[10]。而且有不少地方“乡镇文化站工作队伍老化、虚化、弱化,文化建设发展整体动力不强,乡镇文化站管理运行体制机制固化、僵化,文化建设发展活力不足”^[11]。

第五,政府公共文化产品及服务层次低下。现代发达国家对于公共文化服务的投入一般实行“资源培育性投入”,即主要资助文化遗产保护、文学艺术创作等,旨在维护公民的文化权益,扩大公民的精神享受。而在我国,政府对公共文化服务的投入往往偏向于基础设施建设,如图书馆、博物馆、活动馆等场馆建设;而且文化服务总量偏少、内容陈旧、品质欠佳,如基层图书馆的藏书数量与图书品种、文化场馆的活动与演出剧目、博物馆的常设展览、广播电视节目内容、电影片目等,普遍存在着同质化严重、类型单一的问题,不少地区的公共文化服务资源、内容品质堪忧,甚至是粗制滥造,其公共文化服务层次之低由此可见一斑。

第六,政府公共文化服务职能发展失衡。目前我国文化资源配置主要采取的是按行政区划方式,而不是按照人均享有的方式进行配置,难以保证城乡之间、地区之间人均享有文化资源质与量的均衡。由于资源配置的不尽合理,在总体格局分布方面,省、市、县(区)、街道(乡镇)、社区(行政村)的五级网络呈现出“倒金字塔”型的失衡格局,即中心城市的文化设施与资源高度集中,而城乡接合部、城中村、农村地区的公共文化服务基础薄弱,资源严重不足,需要人们付出较高的时间成本和交通成本^[12](P18)。另据中国人民大学发布的“中国省市文化产业发展指数(2018)”数据,东部地区的公共文化服务基础以及民众消费意愿、消费能力、消费水平等方面的指数,“明显高于中西部地区,而且在2017年差距缩小的基础上,2018年又有所扩大,这体现出区域不平衡的问题比较严重。”在综合指数排名前10的省份当中,前8名都分布在东部地区^[13]。

上述各种问题,是在我国文化事业发展及公共文化服务体系建设的历史进程中累积形成的,有着复杂的深层次原因,其中最根本的原因在于制度转型与变革过程中“政府与市场”的边界划分问题。总结我国文化体制改革的发展轨迹不难看出,

第一阶段(即从1978年中共十一届三中全会实行改革开放至1992年10月中共十四大确立社会主义市场经济体制改革目标)的基本特征是在计划经济向市场经济转型的过程中,对文化事业和文化产业进行局部上的分离。即文化事业主要承担公益性的文化生产,文化产业主要承担市场化的文化生产。该阶段改革的主要成果是部分释放了文化生产力,初步解决了企事不分的问题,但并未完全形成真正的市场主体与公共文化主体,文化事业内部依然保留着计划经济时代的格局,公益性事业单位同时也是文化生产的主体,导致政事不分。第二阶段(即从1992年10月中共十四大确立社会主义市场经济体制改革目标至今)的基本特征是在公共文化事业的概念中衍生出公共文化的新概念,政府的职责与定位逐步明确,文化结构的功能剥离与转企改制推动了真正意义上的文化事业与文化产业分离,企事分离、政事分离的局面逐步形成。实践表明,政府与公益性事业单位真正需要承担的责任是监管、引导与组织公共服务的实施,是提供主体,而非生产主体。因此,“政府的公共财政不是自行消化到文化生产中的,而应通过采购、奖励、补贴等方式转移支付给市场化的文化生产主体,形成公共文化服务的内容产业链”^[14](P21)。然而,政府对文化生产功能的剥离还不够彻底,文化生产尚未充分归入市场。市场在配置文化资源方面的基础性作用还未充分发挥,一定程度上影响了公共文化服务效果。

三、政府公共文化服务职能创新的路径选择

2017年10月习近平总书记在党的十九大报告中谈到“推动文化事业和文化产业发展”问题时着重指出:“满足人民过上美好生活的新期待,必须提供丰富的精神食粮”。尤其强调要“完善公共文化服务体系,深入实施文化惠民工程,丰富群众性文化活动。”^[15]那么,当前应当如何完善公共文化服务体系、实现政府公共文化服务的职能创新呢?笔者认为可以采取以下创新路径。

第一,强化政府公共文化服务职能意识。一方面要强化以人为本的意识,即坚持以公民文化权利

的价值理念为导向,实现政府行政公开化和透明化,赋予公民更多的知情权、选择权、表达权和监督权,建立健全公共文化利益实现机制和公平的文化资源分配机制等。另一方面要强化以文化为本的意识,提高政府文化执政能力。各级政府要以行政手段为主导、以重大惠民工程为抓手、以先进技术为支撑,推动中国特色公共文化服务体系的不断发展。

第二,规范政府公共文化服务职能范围。党的十七届六中全会强调“要完善覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的公共文化服务体系。”^[14] 据此,规范政府公共文化服务职能范围的基本要求是:首先,鉴于政府利益并不完全等同于公共利益,因此政府公共文化服务职能必须限定在保障人们公共文化利益的范围之内。其次,鉴于政府在文化市场形成过程中主要承担的职能是组织与建立文化市场秩序,诸如保障文化自由和知识产权、建立和维持文化市场交易规则的社会秩序基础等,因此政府公共文化服务职能的范围必须限定在市场需要范围之内。再次,鉴于政府在宏观调控、社会管理、公共服务等方面一旦能力不足或者短缺,必然会导致其自身的弱化与衰落,因此政府公共文化服务职能的范围必须限定在政府能力的范围之内。

第三,改进政府公共文化服务职能的实现方式。首先,要彻底改变传统的政府公共文化管理方式。在长期的计划经济体制下,整个国家的文化事业体系被按部门管理的形式分割成若干行业,加之自上而下的运行方式,致使我国文化事业对相应的政府行业管理部门具有较大依赖性,从而形成了行业壁垒森严的文化事业发展模式,许多管理部门“既是运动员,又是裁判员”,导致职能混淆和角色错位。改进政府公共文化服务职能的实现方式,就是要在国家的统一政策下,让文化事业组织不再隶属于某个政府部门,而是成为独立的法人组织,也就是要强化事业概念,淡化行业概念^[15]。其次,要正确处理政府干预与市场调节的关系。正如澳大利亚著名学者欧文·休斯所指出的:政府在公共文化服务提供上的主要职责应定位为“掌舵”——决策、指挥、控制和监督,而不是“划桨”——直接生产^[16]。即在市场经济中,政府需要做的主要是通过政府部门

的服务以及预算、政策或合约安排等方式,来引导非营利部门参与公共服务的提供。再次,要创新公共文化管理的领导工作方式。近年来,在文化管理的实践探索中,不少地方适应新时代文化融合发展的要求,逐渐打破条条管理、资源分割的局面,使文化局、出版局、广播局甚至体育局、旅游局合署办公,组成一个“大文化”部门,从而有效解决了长期存在的多头管又都不管、互不沟通、各自为政的弊端,这不失为一种行之有效、值得推广的管理方法。

第四,完善政府公共文化服务的体系建设。一是要大力培育文化市场主体。其基本途径就是要加快国有公共文化事业单位体制的改革步伐,逐步培育一批竞争力较强的大型文化企业集团,使其成为文化市场竞争中的骨干力量。二是注重发展提供公共文化服务的非政府组织。中外公共文化服务的实践证明,非政府组织对于政府和市场之间的关系具有重要的平衡与补充作用,已成为政府、市场之外的社会中坚力量,因此,政府应将其纳入公共文化服务发展的总体规划,给予大力培育和扶持,为其营造良好、健康的发展环境,在宏观上建立制度保障,加大资金支持等;微观上加强监督管理、定期进行绩效评估等。三是引导和鼓励企业参与公共文化建设,政府应积极主动地为企业参与公共文化建设提供便捷的途径。当前尤其是要注重培养和造就一批重点民营文化企业,从而推进社会文化领域所有制结构的调整步伐,在全国范围内逐步形成以公有制为主体、多种所有制形式共同发展的文化产业格局。总之,政府公共文化服务体系建设的最终目的,就是要营造一个政府、非政府组织、市场与公众四位一体的公共文化服务主体体系^[17]。

第五,加大政府公共文化服务经费投入。随着我国经济的持续快速发展,政府对公共文化服务体系建设的经费投入也将稳步增加。当前对公共文化领域的投资应该重点向3个领域倾斜。一是能够向全社会提供公共产品和服务的公益性文化事业单位,诸如博物馆、图书馆、文化馆以及重点文物保护单位等;二是一些涉及到国家文化与信息安全的文化事业组织以及基础设施建设,诸如党报党刊、广播电视以及通讯网络设施等;三是能够代表国家水准以及富有民族特色的文艺团体等^[18]。总而言之,

就是要建立健全政府公共文化服务经费投入的长效机制,充分发挥财政资金的杠杆作用,鼓励和引导民间资本参与公共文化服务体系建设,逐步形成以政府投入为主体、社会力量共同参与的多元化公共文化服务经费投入机制。

第六,保持政府公共文化服务职能均衡发展。随着城市空间从城市核心功能区向城市功能拓展区、生态涵养发展区、城市新区扩展,传统的农村包围城市的空间格局被打破,城乡统筹、协调发展变得至关重要。针对目前我国城乡之间、地区之间存在的公共文化服务经费投入以及公共文化基础设施分布严重失衡等状况,需要各级政府的基础性的公共文化制度安排上加以重新审视和调整,公平合理地分配公共文化资源,消除地区之间、城乡之间的公共文化服务壁垒,加大对西部地区和农村地区公共文化服务的经费投入及基础设施建设,以保持全国各地、各领域公共文化服务的均衡发展。同时健全公共文化服务的援助机制等配套措施,切实维护低收入和特殊群体的基本文化权益^[9]。

第七,加强公共文化服务职能监督机制。目前,由于文化市场监管不力和优质文化资源供给不足等原因,劣质文化产品充斥于社会的各个方面。一些网站、报纸、期刊、广播、电影等文化传播载体,为了获取经济利益不惜迎合不良的消费趋向,使得暴力、色情等寻求感官刺激和享受的庸俗文化、低级文化有了生存和发展空间;一些地方封建迷信死灰复燃,甚至邪教也乘虚而入。因此,各地政府必须坚持“一手抓繁荣,一手抓管理”的文化方针,建立健全公共文化服务职能的监督机制。首先要加强对公共文化服务决策机制的监督,明确监督的主体、对象、程序及具体方式等;其次要进一步完善政府公共文化服务的职责体系,强化其公共服务责任和担当,形成科学有序的公共服务系统;再次要严加规范政府公共文化服务的监督过程。凡重大公共文化基础设施建设,应对其立项审查、跟踪督办直至项目验收等各个环节予以全程监督,对那些达不到考评体系要求的人员,要毫不姑息,严肃追究其行政责任甚至法律责任^[7]。

最后,健全公共文化服务绩效评估体系。当前我国公共文化服务绩效评估存在的不足主要表现

为制度化和规范化保障方面的缺失。在评估主体建设上,以官方评估为主,实行绝对的上级对下级评估;在评估指标设置上,片面追求经济效益,忽视社会效益;在评估行为上,不少地方政府将评估视为短期的应景作秀行为,在程序上走过场。对此,应采取以下改进措施:(1)合理确定评估主体。即要在继续保持政府评估主体地位的同时,注重吸纳“利益相关者”参与评估、促进第三方评估机构的发展、扩大公众的评估参与度等。(2)科学规范评估程序。科学规范评估程序是有效开展评估的重要保证,在这方面中国台湾地区的成功经验值得我们借鉴,即首先要根据评估目的以及动机合理界定评估对象,同时运用层次分析法约定公共文化项目的评估准则,继之搭建起层级评估架构,随后进行专家群体问卷调查及分析,从而得出结果并对该项目评估指标加以完善,然后付诸实际案例操作过程,进而根据实际操作结果再对评估指标加以修正,最后在得出结论的同时进一步给予具体建议^[2](P156)。(3)注重评估结果的反馈与运用。评估结果分为阶段性评估结果和总体性评估结果两种。其中,前者通过对工作项目进展以及行政资源运用等进行干预和调整,能够促使各种文化服务改革效果立竿见影,保证评估工作良性循环;而后者重在各类文化主体的经验反馈及其实际运用,旨在助益下一阶段政府公共文化服务职能的充分发挥以及公共文化服务水平的进一步提升。

参考文献:

- [1] (美)珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务而不是掌舵[M].方兴,丁煌译.北京:中国人民大学出版社,2010.40-41.
- [2] 高福安.公共文化服务体系建设创新研究[M].北京:中国传媒大学出版社,2018.
- [3] 胡惠林.文化产业学——现代文化产业理论与政策[M].上海:上海文艺出版社,2006.243-245.
- [4] 毛泽东.在延安文艺座谈会上的讲话[A].毛泽东选集:第三卷[C].北京:人民出版社,1991.865.
- [5] 万林艳.公共文化及其在当代中国的发展[J].中国人民大学学报,2006,(1):98-103.
- [6] 卢映川,万鹏飞.创新公共服务的组织与管理[M].北京:人民出版社,2007.261.

- [7] 国家统计局发布文化建设70年“大数据”,数说辉煌成就[ED/OL].<http://www.sohu.com/a/329419727-120100672>, 2019-07-26.
- [8] 张雪.文化建设繁荣兴盛[N].经济日报,2019-10-3(A5).
- [9] 2018年中国文化事业费平稳增长,中央财政加强对于地方的文化补贴[ED/OL].<http://www.chyxx.com/industry/201909/781544.html>, 2019-09-10.
- [10] 陈波.公共文化空间弱化:乡村文化振兴的“软肋”[J].人民论坛,2018,(21):125-127.
- [11] 王福生,王俊莲.以创新理念探索基层公共文化服务治理新模式[N].光明日报,2016-11-23(A10).
- [12] 2018年中国省市文化产业发展指数和文化消费发展指数发布 [ED/OL].https://www.sohu.com/a/288933647_120060689, 2019-01-14.
- [13] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[A].本书编写组编著.党的十九大报告学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社,学习出版社,2017.35.
- [14] 中共中央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(2011年10月18日中国共产党第十七届中央委员会第六次全体会议通过)[N].人民日报,2011-10-26(A2).
- [15] 罗争玉.文化事业的改革与发展[M].北京:人民出版社,2007.48.
- [16] (澳)欧文·休斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2001.123.
- [17] 曾保根.基本公共服务均等供给理念下的政府制度创新[J].广东行政学院学报,2008,(6):35-38.
- [18] 张晓明,胡惠林,章建刚.2004年:中国文化产业发展改革——文化蓝皮书[M].北京:社会科学文献出版社,2004.32.
- [19] 赵新峰,宋立根.地方政府公共服务部门改革研究[M].北京:人民出版社,2007.45.

【责任编辑:龚紫钰】

Functional Implication, Problems and Innovation Approaches for the Government's Public Cultural Service

LI Yong-fang

(Department of Ideological and Political Theory, Guangdong University of Science and Technology, Dongguan, Guangdong, 523083)

Abstract: Simply put, the government's public cultural service function is the responsibilities and functions the government fulfills in the field of public cultural service. Its responsibilities include determining the strategy for cultural development, formulating policies for cultural development, building platforms for cultural development, ensuring funds for cultural development, evaluating the performance of public cultural service, and maintaining national cultural security. Its functions mainly include integrating communication, guiding service, safeguard and defense, regulation and supervision, resource allocation and so on. The government's public cultural service function has the basic characteristics of politics, publicity, service, systematicness and innovation. At present, the problems with the government's public cultural service function is mainly reflected in the misunderstanding of the concept of service, unclear definition of service functions, poor service ability, insufficient supply of service, lower service level, and imbalanced development of service functions. The root cause for these defects lies in the boundary division between "government and market" in institutional transformation and reform. In the future, the government should raise its awareness, specify scope, improve approaches, perfect system construction, increase funds and investment, maintain balanced development, strengthen supervisory mechanism and performance evaluation system, and promote the innovation of the government's public cultural services.

Key words: service-oriented government; public cultural service; functional innovation; approaches selection; cultural development