

农村公共文化服务中的政府主导与居民主位

——基于浙江德清的研究

□ 冯 婷

摘要:公共文化服务的基本出发点是满足和保障公民的文化权利,推动所有公民对于人类优秀文化成果、特别是现代先进文化成果的共享;要确保每个公民真正实质性地享有平等的文化权利,必须坚持公共文化服务中的政府主导和居民主位。文章以浙江省德清县为例,在考察分析德清县农村公共文化服务体系建设之成就和问题的基础上,立足于保障农民公平共享优秀文化成果的文化权利,着眼于公共文化服务体系中的政府主导和居民主位,提出了进一步提升和完善农村公共文化服务体系的对策建议。

关键词:农村公共文化服务体系;政府主导;居民主位

中图分类号:C915 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-9092(2011)02-0110-06

自 2005 年中央在《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中首次提出要“加大政府对文化事业的投入,逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”以来,加强公共文化服务体系建设,已经成为实现与维护人民群众基本文化权益、提高全民族的思想道德和科学文化素质、繁荣发展社会主义先进文化和构建社会主义和谐社会的必然要求。而农村公共文化服务体系建设,直接关联着之前很少享有公共文化服务的七亿农民的文化权益,因而成为整个公共文化服务体系建设的重中之重。

一、公共文化服务体系和公民文化权利

公共文化服务体系建设的基本出发点是满足和保障公民的文化权利,推动所有公民对于人类文化成果特别是现代文明成果的共享。其基本功能有二:一是提升公民的文化素质;二是满足公民的文化娱乐需求。

所有社会成员都应该共享人类文化基本成果,包括传统文化遗产和现代文明的成果,以提升自己的文明素养,丰富自己的心灵,愉悦自己的精神,是文化权利得以提出和确立的基本理念。^②“文化权利”这一说法最早出现在 1919 年的德国威玛宪法之中。“二战”之后,随着非殖民化运动的兴起、文化自决与民族自治原则的出现,文化权利真正获得普遍的尊重。从 1948 年的《世界人权宣言》,到 1966 年联合国大会通过的《经济社会和文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》,实现公民的文化权利成为各国政府行政的重要内容。进入 20 世纪 90 年代以后,随着经济的高速发展和科技的进一步发展,“文化权利”更加受到人们的关注和重视。保障并推动公民文化权利的实现,成为目前世界各国政府最为基本的职责之一。^①与此相应,我国也在 2002 年党的十六大报告中把“人民的政治经济文化权益得到切实尊重和保障”规定为全面建设小康社会的重要目标。公民的文化权利与公民的政治权利、经济权利和社会权利一样,成为公民的基本权利。

作为一项人人都应享有的基本权利,文化权利的核心是文化公平,即人人都拥有平等享受文化资源的机会和权利,每个人所

作者简介:冯婷,中共浙江省委党校社会学文化学教研部副教授。本文系浙江省党校系统青年教师学术促进会 2009 年度重点课题“创新浙江公共文化服务体系的研究”成果。

① 托比·米勒:《文化公民权》载恩新·伊辛、布莱恩·特纳 主编:《公民权研究手册》王小章 译,浙江人民出版社,2007。

特有的文化需求都能得到满足,这种机会和权利不受性别、种族、身份、阶层、经济收入等因素的影响。也就是说,这种平等是一种实质性的平等。大体上体现在以下几个方面:第一,平等地享有公共文化服务。每个公民都有平等享有图书馆、文化馆、博物馆等各种公共文化基础设施,平等的享受公益性文化服务的权利。第二,平等地享有科学文化进步。每个人都能随着技术的进步而享受文化进步与创新的成果。第三,平等地参与文化生活与文化创意。公民有平等参与社会文化生活的权利,这种参与是公民按照自己的意愿与审美需求抒发自己情感的自由选择,公民通过参与各种文化活动而获得精神文化的满足并促进自身的发展。第四,平等地参与文化政策的制定、执行和评估。公民参与公共文化事务的管理是实现其文化权利的前提,公民不仅要参与文化事务的决策,而且还要监督公共文化政策的执行,对公共文化服务的绩效进行监督。②

需要指出的是,要确保每个公民都能真正享有和实现这些平等的文化权利,不能依赖于市场,不能通过市场机制来实现。因为市场中的所谓机会均等,乃是一种形式性的平等,它只是说:此处有物品出售,谁都可以来购买,但买得起还是买不起则要看个人的实际购买力,也即个人在市场中的竞争能力,因此,市场机制作用的结果不可能是每个人均等地分享这些物品,而只能是一种实质的不平等。而如上所述,文化权利的要义恰恰是要让所有的公民在实质性的意义上平等的享有人类文化的基本成果,而不问公民在市场中的能力和价值,所以,它不能通过市场机制来实现,而只能依赖于政府主导的公共文化服务来达成。正是基于在保障和实现公民平等的文化权利上存在着市场的失灵,我们认为,以满足和保障公民的文化权利为基本出发点的公共文化服务体系建设必须是、也只能是政府主导的。当然,说公共文化服务体系建设必须由政府主导,并不意味着公共文化服务体系建设必须由国家或政府统包统揽。实际上,在公共文化服务中,市场可以进入,社会应该参与,因此,公共文化服务需要的是一种“政府主导、市场进入、社会参与”的机制。“政府主导”,主要表现在公共文化服务体系的财政投入、政策引导和驱动、规划编制、标准制定、以及对公共文化服务体系建设项目的监管等。市场参与是指政府可以通过外包、民营化等方式将项目交由市场中的企业组织来承担,也可以向社会组织购买公共文化服务建设的项目,社会组织也可以通过市场化运作来进入公共文化服务领域。社会参与是指要允许、鼓励、动员、同时规范各种社会力量,特别是各种社会志愿组织立足于公益而投入、参与到公共文化服务体系建设中来。

还需要指出的是,正因为公共文化服务体系建设的目的是为了满足不同和实现公民的文化权利,所以,它应该是以公民为主位的,具体到农村公共文化服务体系,就必须是以农村居民为主位的,也就是说,它不能仅仅从政府自身的需要、立场出发来展开,而要以农村居民为主体,立足于农村居民的文化需求来构建实施。

公共文化服务体系的着眼点是平等的文化权利。但长期以来,由于我国特殊的社会发展历程,公共文化资源分配存在明显不公的现象,尤其在城乡之间,公共文化资源分配存在着极大的差距,农村居民无论在享受公共文化服务权、文化科技进步权,还是在参与文化生活权、接受文化教育权和培训权、文化创意权等方面都与城市居民存在很大差距,因此,加强农村公共文化服务体系建设是保障农民基本文化权利的必由之路。

二、德清县农村公共文化服务体系建设的实践

浙江省德清县地处长江三角洲腹地,置县历史悠久,文化底蕴深厚。全县总面积 936 平方公里,辖区内有 11 个乡镇、166 个行政村,总人口约 43 万人。改革开放以来,德清县经济持续快速发展,先后 8 次进入全国百强县(市)行列。2009 年全县实现国内生产总值 202.4 亿元,人均 GDP 达 6928 美元,财政总收入 28.4 亿元,其中地方财政收入 14.8 亿元。全县城镇居民人均可支配收入 25139 元,农民人均纯收入 12002 元。在经济发展取得巨大成就的同时,德清县积极贯彻落实省市关于文化建设的决策部署,推进文化大县建设,兴起文化建设的新高潮。

为推动文化大发展大繁荣,德清县把加强公共文化服务体系建设作为关注文化民生、实现文化惠民的重要举措,以农村文化建设为重点,不断提高公共文化服务水平,大力推动城乡基本公共文化服务一体化、均等化,在完善基础文化设施建设、丰富社会文化生活、满足群众文化需求等方面取得了重要进展。2009 年,德清县各乡镇全部达到“浙江东海文化明珠”工程的标准,成为“省文化先进县”和“全国文化先进县”。

（一）明确农村公共文化服务的基本目标

2008 年,根据《浙江省推动文化大发展大繁荣纲要(2008-2012)》,中共德清县第十二届委员会第六次全体会议通过了《中共德清县委德清县人民政府关于推动文化大发展大繁荣工作意见》。《意见》指出,德清县文化建设的总体目标是要“遵循社会主义文化发展规律,立足继承和创新,加快‘文化大县’六项工程建设,突出建设社会主义核心价值体系,不断满足全县人民日益增长的精神文化需求,不断提高人民群众的思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质”。为实现这一总体目标,《意见》还提出了德清县进行文化建设的四大基本原则即:坚持先进文化的前进方向;坚持以人为本;坚持弘扬优秀传统文化;坚持推进文化创新。而具体到农村公共文化服务体系建设的目标,就是要确保农村文化“八有”工程:即“有演出、有电影、有广播、有电视、有书读、有报读、有文体活动室、有室外文体活动场”。

（二）积极推进乡(镇)、村文化基础设施的建设

文化基础设施建设是文化工作顺利展开的重要基石。至 2009 年底,全县已实现农村广播电视有线、无线综合覆盖率两个 100%,确保了全县农村广播、电视“村村通”、“村村响”。在完善乡镇文化设施和村级文化设施建设方面,德清县莫干山镇人民政府投入 213 万元用于乡镇文化站建设;三合乡新建综合文化中心完成了征地、项目设计、论证;新市文化站、钟管镇影剧院、新安镇影剧院进行了重新装修;洛舍镇、禹越镇规划新建文化设施。

（三）整合资源,搭建平台,提升服务

1· 打造共享型图书传播平台,充分发挥公共图书馆的功能。

德清县文化部门为充分发挥公共图书馆的功能,一方面,积极探索县图书馆与乡镇文化站图书室一体化管理模式。2009 年,德清县组织开展了对全县乡镇、村图书资源的摸底调查,掌握确切的图书资源情况,为实施图书一体化管理做准备。同时为扩大图书资源覆盖面,提高借阅频次,相继设立移动公司图书流通点、钟管东舍墩农民倪信琴的农家书屋流通点、武警中队图书流通点、新市镇文化中心图书流通站等 13 个图书流通点。另一方面,转变服务理念,开展主动服务。先后与农、科部门合作开展送书下乡、科技亲农活动,赠送农科书籍、播放农科科教片,举办“世界读书日”、“读者服务周”等服务宣传周活动,开展街头办证借阅图书、“国事盛典,文化印证”国庆六十周年图片展、未成年人读书节等系列服务活动。召开地方文献工作会议,向社会公开征集地方文献,通过服务手段的多样化和服务形式的多元化,增强对读者吸引力,提升图书馆社会认知度。自 2009 年起,将图书借期从两周延长到四周,并增添了读者借阅查询系统,使新办借书证数比 2008 年同期有较快增长,目前,持证读者达 7986 人。图书馆新增图书 19156 册,接待读者 114421 人次,流通册次 120933 册次。

2· 实施文化信息资源共享工程

德清县文化部门拓展服务领域,实施文化信息资源共享工程,指导乡镇文化中心建设镇级文化信息资源服务点,推广新市镇厚皋村依托农村党员干部现代化远程教育网络、利用共享工程资源为农民服务的经验,以形成县、乡镇、村三级,较为完善的数字信息服务网络。并在行政村党员干部现代化远程教育网络普及的基础上,创建 20 个行政村红色影院,深化远程教育学用工作。县级支中心重视采录和充实德清文化信息资源工作,为全县提供本土的数字化文化信息。

3· 创新活动载体,打造开放式“欢乐德清”活动平台,丰富群众文化生活。

为丰富农村文化生活,推进新农村文化建设大发展大繁荣,德清县自 2004 年起,开展了“欢乐德清”系列群众文化活动,取得了明显的成效。“欢乐德清”被誉为“来自草根的‘同一首歌’”,这一活动坚持面向基层、面向农村、面向群众,是德清县群众文化工作的品牌。自 2004 年起,已连续开展 5 年,在德清有较深的群众基础。2009 年,“欢乐德清”举办各类基层文化活动 885

场、举办广场活动 70 场、引进专业文艺团体演出 62 场, 放映数字电影 2028 场, 成为丰富群众节日文化生活、群众主动参与文化活动的重要平台。特别值得一提的是, 县文化局联合县新闻传媒发展中心举办“想演就演梦想舞台”广场文化活动, 经媒体广告及在全县各乡镇、社区、企业广泛发动, 共有 200 余名选手报名参赛, 年龄最大为 82 岁。共演出 13 场, 吸引 3 万多观众参与。“欢乐德清”广场活动成为群众展示自我的绚丽舞台和梦想剧场。人民网为此还作了专题报道。

4· 传承与创新德清的传统文化。

近年来, 德清在继承与创新历史文化和民俗文化方面有了新的成果。一是整理保护地方特色文化遗产。德清县编纂出版了展现德清地方历史和本土特色的《德清县非物质文化遗产大观》一书; 2009 年, 《乾元龙灯会》和《蚕桑生产习俗》两个项目还被列入浙江省第三批非物质文化遗产代表作名录, 乾元镇成功创建为“浙江省民间艺术之乡”。二是为推进“中国和美家园”建设, 深化文化示范村创建工程, 德清县深入开展“一乡一品”特色文化活动。立足乡镇特色文化资源, 积极推进“一乡一节”、“一乡一品”建设, “一乡一品”建设覆盖率达到 100%。拥有“浙北乾龙灯会”、“新市蚕花庙会”、“羊肉黄酒文化节”、“洛舍钢琴节”、“杨墩枇杷文化节”、“三合防风文化节”、“武康欢乐市民节”、“钟管财富文化节”、“筏头沈约故里? 苕溪之源生态摄影节”等乡镇节庆活动; 其中, “德清县中华游子文化节”被列为省重点文化节庆活动。2010 年, 为进一步发挥群众在农村文化建设中的主体作用, 德清县决定在全县行政村开展“一村一品”的特色文化创建。

三、分析与对策

从上面的叙述介绍可知, 近年来, 在加强农村公共文化服务体系建设方面, 德清县做出比较大的努力, 也取得了明显的成效。但着眼于农村公共文化服务体系建设的目的是为了满足不同和实现农村居民的文化公民权, 因而必须坚持政府主导和农民主体来分析, 则我们在德清县的农村公共文化服务体系建设中, 既要看到其成绩, 也应看到其与农村居民的精神文化需求或者说文化权利和农村地区的文化发展不完全相适应的方面, 而这些方面, 笔者以为, 可能也是其他农村地区公共文化服务体系建设中比较普遍地存在的问题。

第一, 在农村公共文化服务体系建设中, 政府主导作用已有所体现, 但尚不充分。如前所述, 要确保每个公民都能真正享有和实现平等的文化权利, 必须依靠政府主导的公共文化服务来达成。这种“政府主导”, 主要就表现在公共文化服务体系建设的财政投入、政策引导和驱动、规划编制、标准制定和落实监管等方面。从制定“推动文化大发展大繁荣工作意见”, 明确农村公共文化服务体系的目标, 到加强农村公共文化服务基础设施建设, 再到积极推动各种公共文化服务资源的整合和搭建各种服务平台, 都体现出了政府在农村公共文化服务体系建设中的主导作用。但是, 与此同时, 必须指出, 政府在加强农村公共文化服务体系建设中的主导作用还是不够充分的。首先, 从政府对文化建设、文化事业的重视度来看, 尽管中央早已明确了经济建设、政治建设、文化建设和社会建设四位一体的建设中国特色社会主义的总体布局, 而且从《中共德清县委德清县人民政府关于推动文化大发展大繁荣工作意见》看, 德清县政府对于文化建设也不能说不重视, 但是, 在实际工作中, 我们在调查中感觉到, 政府还没有真正从四位一体的角度来认识和理解文化建设, 对于农村公共文化服务体系建设的重视相应地也没有提到应有的地位, 更没有从保障农村居民的基本公民权利的角度来认识理解这项工作, 基本上还只是将它作为经济建设、政治建设等等之余的一项装点性、点缀性的工作。政府对于文化建设、对于公共文化服务事业的这种理解和认识直接影响到对于公共文化事业的财政投入。与德清县的经济水平发展和财政收入相比, 政府在公共文化事业上的财政投入显得明显不够。从 2009 年浙江省文化厅对全省 90 个县市区基层公共文化服务所进行的评估和排名来看, 德清县在政府投入上总量偏少, 其中公共文化事业费占地方财政预算支出比重在 90 个县市区中排名第 57 位, 人均公共文化事业费在全省排名第 41 位, 均未达到全省平均值。政府在公共文化事业上投入经费总量的不足直接影响到农村公共文化服务体系的建设。在调查中我们看到, 德清县乡镇、村文化的基础设施近年来虽有改善, 但由于经费上的原因, 相对于充分满足农村居民的文化生活需求而言, 还存在明显不足, 乡镇综合文化站和村文化室的标准化建设尚未全面的展开和落实, 一些综合文化站的面积不能达标, 人均拥有的公共图书册数及千人阅览座位数也相对较低。村文化室尚未全面建立, 一些村虽然建立了, 但常常是因陋就简, 甚至徒有其名。

第二,农村公共文化服务从业人员数量不足,专业化程度不够,专业素质有待提高。政府在建立农村公共文化服务体系中的主导作用还表现在,要提供和保障一支能提供高效优质的文化服务的农村文化工作者队伍。应该看到,面对新形势下群众文化工作的新要求,德清县文化部门在农村公共文化服务从业人员队伍的建设方面给予了一定的重视,比如对农村公共文化服务工作者展开培训与指导,仅2009年就组织了两期乡镇文化管理员和社区文化管理员培训班,受训人员200名;又对基层50名文化工作者进行文化活动组织、艺术鉴赏等内容的培训。但从总体上看,农村公共文化服务从业者队伍还不能适应农村公共文化事业发展的要求。首先,由于人员和编制错位,导致文化工作人员不足。一些乡镇名义上配备了文化站管理人员,但有的在编不在岗,有的身兼数职,无暇从事文化工作,或专职地从事文化工作。行政村基本无专职文化工作人员,通常由其他村干部兼任,不能满足正常文化工作的需要。其次,从大专以上学历占公共文化事业从业人员比重和中级以上职称占公共文化事业从业人员比重来看(德清县在这两个指标上在全省90个市县区分别列46、65位),德清县公共文化从业人员的整体素质也有待进一步的提高,而农村公共文化服务从业者就更是如此了。

第三,从农村公共文化服务的内容、形式看,农民的主位性已开始得到关注并有所体现,但同样还体现得不充分。近年来,德清在农村公共文化服务的内容与形式上,开始关注农民的主体地位,着眼于农民的主体性需求,进行了一些改革和创新,尤其是“欢乐德清”系列文化活动和“一乡一品”特色文化活动,受到了广大人民群众的热烈欢迎,也大大提升了农民在文化活动、文化建设中的主动参与热情。

但与此同时,我们也发现,目前有一些文化项目,由于没有设身处地从当今农民的生活状况和要求出发,尽管政府也投入了较多的人力和物力,但效果却并不理想。如由省文化厅推动的“流动图书馆”系列活动,事实上政府投入了不少的资金,但此项目在德清开展时,当地居民的反响却并不热烈,恰如一位当地文化系统的官员在调查中所说的那样:“流动图书馆形式是挺新的,但一次开放时间也就几个小时,又往往是在较为空旷的广场上,边上没有坐的地方,现在书店又这么方便,基本上不太有人愿意站在路边看书”,“现在我们这里,不要说是这种流动图书车,就是县城里的图书馆也因为设施相对简陋而没有太多人愿意去。”这位官员极力赞许的是杭州图书馆的模式,用他的话说“如果德清有个像‘杭图’这样的地方,不仅像他的孩子在放假时有了一个理想的去处,他自己有空也愿意去,因为那里不仅环境好,而且与文化相关的形式好象什么都有”。

除此之外,关于在农村公共文化服务中体现和尊重农民的主位性,还有一个问题也值得一提。如上所述,所谓农村公共文化服务体系建设要以农村居民为主位,就是要以农村居民为主体,立足于农村居民的文化需求来构建实施。但是,需求不能仅仅限于农民个体感觉到的需求,还应该包括“标准的”或者说“规范的”需求(Normative needs),也就是从提升农村居民的文化素质,适应和共享人类优秀的文化成果、特别是现代先进文化成果的要求来看,农村居民作为“公民”应该享受到的文化服务。但显而易见,在目前农村公共文化服务体系建设和公共文化服务活动中,对于这种“规范性需求”的关注是不足的。

鉴于农村公共文化服务体系建设中目前所存在的上述这些问题,立足于让农民公平共享人类优秀文化成果,特别是现代先进文化成果,着眼于公共文化服务体系建设的政府主导和居民主位,笔者提出以下几点对策建议。

第一,进一步提升政府在农村公共文化服务中的责任,加大对于农村公共文化服务体系建设的投入。在认识上,政府需要进一步调整观念,一要从经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体建设中国特色社会主义的总体布局出发,来认识文化工作,将提供公共文化服务看作是政府的一项基本职能,而不是一项锦上添花式的点缀性工作;二要有鉴于长久以来在公共文化服务方面所存在的城乡差别,而将农村公共文化服务体系的建设看作是当前公共文化服务工作的重点,要从维护农民作为公民的基本文化权利的角度,而不是所谓为农民“做好事”的心态,来看待农村公共文化服务体系建设。在转变认识的基础上,政府要加大对公共文化服务、特别是农村公共文化服务上的投入,努力做到两个平衡:一是对公共文化服务投入的增长要与经济增长和财政收入增长相平衡;二是面向农村居民的公共文化服务人均投入要与面向城市居民的公共文化服务人均投入相平衡。

第二,加强农村公共文化服务工作者队伍建设,提高工作者的整体素质。在这方面,首先应该积极推进农村公共文化服务工作者的“专职化”进程,理顺农村文化工作者队伍的编制和管理体制,让农村公共文化服务工作者专职专用,全身心投入公共文化事

业。其次,要在对农村公共文化服务工作者的从业资格进行认定的基础上,进一步加强对在岗人员的业务和技能培训,提高其专业素质,以更好地适应当今农民日益提高的文化需求。

第三,明确农民的主体地位,在农村公共文化服务体系建设和文化服务活动中尊重和彰显农民的主体性。为此需要:一,在政府举办有关项目和活动之前,要进行调查,注意了解和掌握农村居民的实际需要;二,努力实现由“送文化”到“种文化”的转变,积极挖掘农村本土文化资源(在此,德清县的“一乡一品”是一种好的尝试),扶持和发挥农民文化团队的作用,从而一方面使地方特色的优秀文化得到保护、传承和发扬,另一方面也满足了农民参与和兴办文化活动的文化需求;三,体现和尊重农民的主体性也不能拘泥于农民“感觉到”的需求,还需要突破农民感觉的局限性,通过调查切实了解农民的科学和人文素质状况,从而立足于适应和共享现代先进文化,立足于规范的需求,来提供相关文化服务,就此而言,农民的主体性作为农村公共文化服务的一个出发点,不仅仅需要被动地被尊重,而且,就像当年卢梭所说的那样,也需要现代先进文化来塑造。

最后,农村公共文化服务体系的建设,农村公共文化活动的展开,最好要自觉地与农村社区建设、特别是农村“社群感”的重塑相结合。一方面,公共文化活动的展开可以成为社群认同、社群整合的媒介和纽带,另一方面,运行良好的、具有社群意识的“社群”也将成为文化活动、文化传播的最好载体,从而更加彰显出居民作为一个社区共同体在文化活动、文化传播、文化创造中的主体地位。□