
着力构建浙江省公共文化服务体系

陈立旭

(中共浙江省委党校, 浙江 杭州 311121)

【摘要】省委十二届十次全会把“着力构建公共文化服务体系”，作为推进浙江文化强省建设 6 个方面的主要任务之一。着力构建浙江省公共文化服务体系，是以人为本、公正平等价值理念在公共文化领域的延伸和体现，也是矫正市场提供公共文化服务“失灵”的有效手段、建设服务型政府的内在要求。世纪之交以来，浙江省公共文化投入逐年增加，公共文化服务体系逐步完善。但另一方面，浙江省公共文化服务体系建设仍然存在着一些突出的问题。进一步完善公共文化服务体系，是实现浙江省从文化大省向文化强省跨越的突出任务。

【关键词】公共文化服务体系；建设；浙江；文化强省

【中图分类号】G124

【文献标识码】A

【文章编号】1008-4479(2012)01-0005-08

党的十七届六中全会提出，“必须坚持政府主导，按照公益性、基本性、均等性、便利性的要求，加强文化基础设施建设，完善公共文化服务网络，让群众广泛享有免费或优惠的基本公共文化服务。”这就明确了公共文化服务体系建设的任务、原则和方向，为浙江省大力推动公共文化服务体系建设，增强公共文化服务能力，提供了重大战略机遇。省委十二届十次全会把“着力构建公共文化服务体系”，作为推进浙江文化强省建设 6 个方面的主要任务之一，提出，要“完善公共文化设施网络，增强公共文化服务能力，创新公共文化服务机制，加强现代传播能力建设，加强文化遗产传承和利用。”着力构建公共文化服务体系，不断增强浙江省公共文化服务能力的目的，就是要在确保不存在偏见、歧视、特殊门槛前提下，满足人民基本文化需求，让人民群众能够有机会“广泛享有免费或优惠的”均等化基本公共文化服务项目。

一

着力构建浙江省公共文化服务体系，增强浙江省公共文化服务能力，是以人为本、公正平等价值理念在公共文化领域的延伸和体现，也是矫正市场提供公共文化服务“失灵”的有效手段、建设服务型政府的内在要求，是提升浙江省公民文明素质、形成社会共同价值观的、营造和谐友爱文化氛围和宽容社会风尚的重要途径。

第一，着力构建浙江省公共文化服务体系，是以人为本、公正平等理念在公共文化领域的延伸和体现。

坚持以人为本，就是坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，就是要保障公民文化权利，即公民依法享有的参与文化创造、享受文化成果、表达文化主张、其文化创造成果得到应有保护等方面的权利。着力构建浙江省公共文化服务体系，增强浙江省公共文化服务能力，推动公共文化服务均等化，既是落实文化惠民、文化民生理念、保障人民群众基本文化权益的题中应有之义，是“以人为本”的科学发展观在文化发展领域的具体体现、政府提供公共文化产品和服务的出发点和归宿点，也是公正平等价值理念在公共文化领域的延伸和体现。

收稿日期：2011-12-16

作者简介：陈立旭，哲学博士，中共浙江省委党校社会学文化学教研部主任、教授，浙江省社会科学重点研究基地“科学发展观与浙江发展研究中心”首席专家。

公正平等是现代文明社会最重要的价值理念之一。正如罗尔斯所说，“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论，无论它多么精致和简洁，只要它不真实，就必须加以拒绝或修正；同样，某些法律和制度，不管它们如何有效率和有条理，只要它们不正义，就必须加以改造或废除。”^①“在一个正义的社会里，平等的公民自由是确定不移的，由正义所保障的权利决不受制于政治的交易和社会利益的权衡。”^②我国宪法规定“公民在法律面前一律平等”。公正平等既体现在经济、政治、社会领域，也体现在文化领域尤其是公共文化领域。公民文化权利与公民经济权利、政治权利一样是公民基本权利的重要组成部分。而公共文化服务均等化，意味着政府在提供公共文化产品和服务时，必须广泛惠及群众，不应存在任何区域、城乡、种族、身份等的歧视，公共文化服务对象，既要包括城市、中心发达地区的群众，更重要的是，也要包括农村、边远落后地区的群众尤其是弱势社会群体，也就是说，人不分老幼、身份不分高低贵贱、地域不分南北，所有公民都有权享受到同样的、质量稳定的、程序公平、机会均等的基本公共文化服务。因此，公共文化服务均等化，本身就体现了公正平等的价值理念。当前，包括公共文化服务在内的公共服务非均等化问题仍然较为突出，区域之间、城乡之间、群体之间在享受公共服务方面仍然存在较大差距并已成为社会公正平等的焦点问题之一。着力构建浙江省公共文化服务体系，增强浙江省公共文化服务能力，让群众广泛享有免费或优惠的基本的、均等化的公共文化服务，既是缩小区域、城乡、群体间公共服务差距的重要内容，也是促进社会公平正义的重要途径。

第二，着力构建浙江省公共文化服务体系，是矫正市场向弱势群体提供公共文化服务“失灵”的有效手段。

事实表明，市场经济是一个具有比较优势的经济制度，是配置文化资源的有效途径。市场经济的孕育有力地促进了文化产业发展和文化市场繁荣。同时，一个市场机制较完善并且经济上较富庶的社会，也为公共文化产品和服务的供给奠定了雄厚的物质基础。正如 R·威尔逊所说，“商业性活动是我们财富的根基，来源于这类活动的剩余款项为高雅文化事业提供了经费，这些款项资助了大学和基金会（以及政府），为艺术家及其工作提供了资金。由于商业的繁荣和不断增长的薪金收入，才使人们可以去购画，捐助交响乐队，委托艺术家去设计建筑和雕塑。”^③

但是，另一方面也应看到，市场经济倾向于漠视缺乏货币支付能力的弱势群体的文化需求。在市场经济机制作用下，物质和精神产品跟随的是货币选票，而不是社会基本的物质和精神文化需要。一个富人喝到的牛奶，也许正是一个穷人维持健康所必需的。一位大款在一张高档娱乐场门票上支付的价格，可能是一个穷孩子一年的学费。这就表明有效率的的市场机制可能产生极大的不平等。这并非供给和需求的作用方面出了问题。正如萨缪尔森所说，“市场机制所做的，正是人们要它去做的——它把物品交给那些出价最高的人的手中，这些人拥有最多的货币选票。价格机制的辩护者和批评者认识到，有效率的的市场制度可能产生极大的不平等。”^④然而，按照公平性原则，每个公民（包括不同社会阶层的成员）在获取文化资源、享受文化服务时，拥有获得服务机会的公平权，服务内容、质量和服务过程的公平权。而收费尤其是过高的收费却对低收入弱势社会群体产生了“排他”的作用，使这些社会群体因缺乏货币支付能力而无法参与文化活动，从而在客观上导致了文化服务享受上的不公平。这就表明，“市场经济之需要干预，在很大程度上不仅是因为社会使其肩负国家目标，而即使市场作用得以充分发挥，这个目标还是无法实现。”^⑤“如果一个国家花费在宠物食物上的支出高于花费在给穷人以及高等教育上的支出，那么，这是收入分配的缺陷，而不是市场的过错。但是，这样一种结果可能在政治上和道德上是不能接受的。社会没有必要把市场竞争的结果——能生存的人才能生存——当做神圣的权利接受下来。看不见的手可以引导我们到达生产可能性边缘的外围极限，但是它并不是以可接受的方式来分配那些产品的。当一个民主的社会不喜欢放任的市场机制下用货币选票进行的分配时，它可以通过分配政策，采取适当措施来改变其结果。”^⑥

实践表明，在向社会公众尤其是弱势群体提供公共文化产品和服务方面，市场机制存在“失灵”或局限性，这就需要通过以“让群众广泛享有免费或优惠的基本公共文化服务”为目标的均等化机制来弥补。换言之，在市场经济条件下，有必要以政府为主导着力构建公共文化服务体系，增强公共文化服务能力，“免费或优惠”向包括弱势社会群体在内的全体公民提供市场机制无法提供的、均等化的公共文化服务。

第三，着力构建浙江省公共文化服务体系，是转变政府职能、建设服务型政府的内在要求。

上述表明，单纯依靠市场机制，难以充分地保障“公民文化权利”，即公民依法平等享有的参与文化创造、享受文化成果、表达文化主张、其文化创造成果得到应有保护等方面的权利。市场机制的不足，意味着政府和社会必须进行必要的补偿。“市场不能实现有效的（帕累托）资源配置，除了这些情况之外，政府还有一个作用，或因为最后收入分配为人们所反对，或因为市场不能充分地供给某些有效产品（merit goods）或无效产品”^⑦“当今社会，如果没有政府的作用，那么要形成错综复杂的经济和社会网络是不可想象的。个人福利不仅依靠私人部门里的市场交易，而且很大程度上还依靠政府提供的产品和服务，诸如法律制度、教育、经济基础等。”^⑧“国家干预经济最有说服力的理由便是，如果没有国家，人们就不能卓有成效地相互协作，实现他们的共同利益，尤其是不能为自己提供某些特定的公共物品。”^⑨

着力构建公共文化服务体系，增强公共文化服务能力，向人民群众提供“免费或优惠的”、均等化的基本公共文化服务，虽然可以有多种多样方式，但责任在政府。政府与市场的一个重要区别，在于政府具有不可推卸地为公民提供均等化的基本公共服务的职能。发挥政府在公共文化服务均等化中的主体作用，加大财政支出中用于公共文化服务均等化项目的比重，是政府的重要职责。另一方面，我国公共文化服务领域中存在发展滞后、投入不足、供给短缺、分配不平衡等问题。解决这些问题的关键，在于转变政府职能，尤其是要解决政府在公共文化服务领域的“越位”和“缺位”问题。在市场经济条件下，市场不能解决或不能有效解决的事务，政府必须“到位”，没有到位的应当逐步到位；凡属于可以通过市场机制解决的，政府不应介入，已经介入的应当逐步退出；介于二者之间的，政府应当发挥公共财政“四两拨千斤”的杠杆作用，积极引导社会资金投入。而着力构建公共文化服务体系，增强浙江省公共文化服务能力，满足人民基本文化需求，让群众广泛享有免费或优惠的基本的、均等化的公共文化服务，正是服务型政府不能“缺位”、必须“到位”的一项职能，这是转变政府职能、建设服务型政府的内在要求。

当然，历史已经表明，过去那种由政府“大包统揽”的文化事业发展方式，并未有效地实现政府的责任。计划体制下的免费和低收费虽然也体现了公共文化事业“公益性”，但与此相伴的，却是“低水平”和“低效率”，不仅公共文化服务品种少，而且公共文化机构的服务态度也差。在新的机制下，政府的责任是遵循和利用市场经济规律来发展公共文化事业，推动公共文化服务均等化，政府的任务是组织协调各方力量共同去办，也即从公共文化产品和服务的经营者转变为组织管理者。这样，不仅可以解决公共文化事业发展中“统得过死”的问题，而且也使政府有更多的精力集中于公共文化事业的管理，从而提高工作效率，更好地履行在建设公共文化服务体系、推动公共文化服务均等化中的责任。

二

世纪之交以来尤其是近年以来省委省政府高度重视浙江省公共文化服务体系建设，浙江省公共文化投入逐年增加，经济发展优势开始逐步地转化为文化发展的优势。2000—2004 年，省级文化事业建设费支出 1.26 亿元，年均增长 13.26%；宣传文化发展专项资金支出 5.56 亿元，年均增长 7.06%。2001 年—2005 年，省财政安排专项资金 5 亿元，用于浙江美术馆、科技馆和自然博物馆建设；每年安排文化事业专项补助经费 5000 万元用于基层文化建设、民族民间艺术保护和扶持文化产业发展等；文物保护专项补助经费 2001 年 490 万元，2004 年增加到 1500 万元；广播电视“村村通”已累计安排专项经费 3400 万元，全省共投入 3.2 亿元，消灭广播电视盲点自然村 13030 个。

进入“十一五”时期以来，浙江省各级财政进一步加大对文化的扶持力度，投入总量较“十五”同期显著提高，每年文化事业费总量仅次于广东，均稳居全国第二。“十一五”期间，全省已建和在建县级以上文化广场、文化中心 300 余个，浙江自然博物馆新馆、浙江美术馆、浙江省博物馆武林馆区（浙江革命历史纪念馆）等省级大型设施先后建成，全省建成了温州大剧院、湖州大剧院、杭州图书馆、宁波博物馆、丽水文化艺术中心、良渚博物院等一批标志性重点文化设施。“十一五”期末，全省城市中每 10 万人拥有公共文化服务机构数达 0.95 个，全省共有全国文化先进县 27 个，省级文化先进县 42 个，“浙江东海文化明珠”乡镇 545 个，省级文化示范村（社区）431 个。县级图书馆、县级文化馆、乡镇综合文化站基本实现全覆盖，村级文化活动室的覆盖率达到 85%，平均面积分别达到 4420、3222、1084、206 平方米，比“十五”末分别增加 1339、829、541、37 平方米。“文化信息资源共享工程”覆盖农村，基层服务站点达 4 万余个，其中乡镇覆盖率达 100%，村覆盖率 98.5%，

建成“职工电子书屋”6000余家，拥有教学辅导、组织管理和技术服务三支骨干队伍5万余人。目前，我省已经基本上形成了优势互补、错位发展、优化配置、布局合理的城乡区域公共文化服务体系一体化格局。

与此同时，浙江省不断完善公共文化投入和管理体制，从创新服务机制、增加服务手段、完善服务网络等方面入手，坚持面向基层、服务群众，不断完善和充实公共文化服务体系内涵，不断增加公共文化产品和服务供给，重点关注人民群众最关心、最直接、最现实和最薄弱的文化需求，保证财政投入向基层和弱势群体倾斜，推动公共文化服务均等化，从而丰富了群众文化生活，有效地改善了文化民生。浙江省的主要做法是：

第一，创新城市公共文化形式，改善市民文化民生。新世纪以来，随着公共财政的逐渐宽裕，浙江率先于全国，逐渐地对原先收费的博物馆等城市公共文化机构实施免费和低收费开放，使公共文化机构的“公益性”、“公平性”得以回归。与此同时，全省各城市积极创新公共文化服务机制、增加服务手段、完善服务网络；通过举办开茶节、女装节、啤酒节、旅游购物节、工艺美术节、社区家庭文化艺术节等城市文化节庆活动，有效地丰富了城市公共文化形式；通过文明创建活动以及建设企业文化、校园文化、楼道文化、墙门文化、家庭文化、庭园文化等多种渠道，有效地丰富了城市公众的文化生活。

第二，加强农村公共文化供给，改善农民文化民生。世纪之交以来，浙江省把改善农民文化民生纳入到了建设文化大省的总体布局中予以通盘考虑，逐步加大了对农村文化的投入。近年以来，省政府连续几年把“送文化”（“送书、送戏、送电影”）作为为民办实事的一项重要内容，大力实施文化下乡“三万工程”，即万场演出进农村、八万场电影下农村、百万册图书送农村。2009年，全省共送1.9万场演出、电影25万场、图书166万册。与此同时，全省各级政府和乡村组织着力于突出农民的自主权和主体性，把“送文化”和“种文化”结合起来，就像种庄稼一样，让文化的种子在农村生根、开花、结果。目前，在浙江农村活跃着1300多支电影放映队、1万多支业余文保队伍、500多家民间剧团、近2.5万支业余文体队伍，集聚了513501名业余文体骨干。

第三，大力改善外来务工人员文化民生。世纪之交以来，浙江省一直把维护农民工精神文化权益作为自身的职责，着力于改善和丰富外来务工人员的精神文化生活，开展了送培训、送文艺、送图书等活动，受到了外来务工人员的欢迎。浙江省已率先全国开创性地把外来务工人员科普经费列入财政预算。一些地方在丰富外来务工人员精神文化生活中，也比较充分地考虑他们工作生活的特点和消费能力，采取便捷的方式和渠道为外来务工人员提供尽可能多的公益服务。还有一些地方不仅向外来务工人员提供公共文化服务，而且也吸引他们共同参与公共文化建设。

但另一方面也应看到，浙江省公共文化服务体系建设仍然存在着一些突出的问题：

其一，文化投入的总量仍然偏少，地区间、城乡间差异依然突出。进入新世纪以来，尽管全省各级财政对文化的投入无论在总量、所占比例和增长速度方面与以前相比都有明显改善，对农村以及欠发达地区的财政扶持力度也不断地得到增强。但实现基本公共文化服务均等化的财政投入基数过小，与满足城乡居民文化生活的需求相比，文化事业发展财政投入仍然存在着较大差距，仅仅停留于低水平的保障。与全国一些发达省份相比，也有差距。比如，2008年浙江省文化共享工程建设每年专项经费已经从700万元增加到1000万元，仍不到山东省的二分之一；近年来省财政对县乡两级文化设施建设的补助经费从3800万增加到5800万，但江苏省每年仅对乡镇文化站建设专项投入就达1亿元。浙江省多渠道投入政策还不完善，一些文化经济政策未能得到有效落实。虽然省财政转移支付力度逐年增加，但对欠发达地区仍显不足，财政投入的地区间、城乡间差异依然明显。比如，2009年，经济发展水平相对较高的杭州市、宁波市的乡镇文化站平均财政拨款额为45万元，而经济发展水平相对较低的衢州市、丽水市的乡镇文化站平均财政拨款额则低得多，分别为9万元和7万元。一些地区和领域还存在着公共文化服务短缺、错位的现象，区域间、城乡间文化发展不平衡的结构矛盾仍然突出。许多基层公共文化机构运转经费缺乏制度性保障。

其二，文化产品和服务仍然不能有效地满足社会公众免费或低收费的文化需求。自开展文化大省建设以来，浙江省公共文

化建设的投入不断加大、服务网络不断完善、服务手段不断增加，但社会公众却并不因此而充分地满足。比如，中共浙江省委宣传部对浙江近年以来公共文化服务体系建设基本情况的调查结果显示：社会公众认为当前妨碍其进一步享受文化生活的主要因素，最高的选项是“费用太高，难以承受”，比例达到 35.1%，其次是“就近方便的文化设施太少”，比例达到 33.19%，第三是“文化活动没人组织”，比例为 24.43%。其对应的是，社会公众认为当前政府最需要提供的文化服务，最高的选项是“举办各种免费或低票价的公益性演出”，比例达到 45.17%，其次是“图书馆、青少年活动中心等场所免费开放”，比例达到 33.19%。这一调查结果，不仅显示了浙江社会公众对免费、低收费公益性文化活动需求的迫切程度，而且也表明，市场经济作为人类历史上最有效率的经济制度，在有效地促进经济发展、提高社会富裕程度的同时，也会大大地强化人们的“主体意识”以及“纳税人意识”、“公共服务意识”。

其三，与文化民生关系密切的公共文化需求表达不足，表达机制不健全。在计划经济条件下，由政治和长官意志决定文化产品的生产和分配。改革开放以来，这种思维模式还有很深的影 响。领导人拍脑袋替民众决定他们有什么文化需求的情况依然存在。在市场经济条件下，文化产业的发展依赖于需求，公共文化的发展也依赖于需求。区别在于前者表现为“私人”需求，后者表现为“公共”需求。从理论上讲，无论是私人产品还是公共产品，最终的需求对象都是民众，都必须体现他们的意愿。因此，与改善文化民生密切相关的公共文化产品服务的选择，必须经过一个公共决策程序，而当前浙江省与文化民生密切相关的公共供给在制度设计上仍存在着诸多的缺陷。

其四，作为全国市场经济的先发省份，浙江省各级政府相关部门已经开始逐渐地从过去“大包大揽”办文化事业的模式中摆脱出来，但管理文化事业职能尚未得到充分地完善。比如，浙江省一些公共文化部门经过引入市场机制改革，服务效率、服务态度和水平都有了显著的提高，手续烦琐、收费贵等现象仍然存在；一些公共文化场所拥挤，服务质量难以保障，甚至连维持自身运营都存在困难，从而影响了公共文化产品和服务的供给效率，妨碍了文化民生的有效改善。这些现象表明，政府管理部门的监督、管理、协调职能尚需进一步强化。虽然就总体上说，引入市场机制不仅没有削弱相反恰恰强化了公益性文化事业的功能，并使政府有可能更好地承担改善文化民生的责任，但同时应看到，也有一些政府部门在以市场为取向的改革过程中，直接考虑更多的是解决财政与投资问题以及减少政府管理职能，减少人员编制等，而对于市场机制后可能存在的公共责任空白却估计不足，也或许主观上就希望能够减少政府责任，如此等等。这也容易引发以改善文化民生为主要任务的公共文化部门责任危机，最终可能损害社会公众的文化利益。此外，引入市场机制以后也给政府管理知识和技能提出了新的要求。在以改善文化民生为主要目标的公共文化服务体系建设中引入市场机制，是一种公共决策的过程，它要求决策者既要有公共管理知识与技能，又要有市场经济的专门技术，只有这样，才能确保改革不会漏洞百出，反复无常。但是，在现阶段一些政府部门在这方面的知识和技能往往又是比较欠缺的。

其五，民营经济进入公共文化服务领域的门槛仍然过高。作为一个民营经济大省，浙江民营经济已经开始突破了进入公益文化事业的壁垒，打破了政府垄断投资的局面。但无庸讳言，目前浙江省仍然在一定程度上存在民营经济进入社会事业门槛过高的问题。在一些地区，政府依然垄断着公共文化的投资，民间投资者的项目选择受到很大的限制，一些文化行业难以进入。有些公益性文化行业虽然国家没有明文规定不准民间资本进入，但行业主管部门往往出于自身利益等考虑不愿意让民间资本进入，民间资本进入壁垒同样很高。即使是国家明文规定民间资本可以进入的一些行业，进入的程序也往往过于复杂，行政审批通常要经过多道程序，涉及多个部门，从而增加了进入公共文化事业的成本，降低了进入的可能性。现在民间非营利性文化机构的兴办需要文化主管部门和民政部门双重审批，批准后，只能以“民办非企业机构”的名称登记。这个名称只说明了该机构不是什么性质，而没有对其性质进行正面界定。此外，民营经济进入的标准还欠公开，在一些行业，政府具体允许民间资本和社会力量可以进入那些具体的领域、具备什么条件才能进入等准入信息相对封闭，这些也都在一定程度上降低了民营经济进入公共文化服务领域的可能性。

其六，文化管理体制上仍然存在条块分割的现象，影响了公共文化事业的发展效率和改善文化民生功能的发挥。在现行管理体制中，许多文化事业单位至少被十多个政府机构所管辖，综合管理部门就有人事部门、机构编制部门、财政部门、计划部门、国有资产管理部门等，相关行业主管部门就有文化、教育、劳动、公安、社会保障、旅游等。文化事业的行政管理体系不

仅复杂而庞大，而且各行业主管部门之间往往各自为政，综合管理部门的管理则存在既有分工又有交叉的状态，造成政出多门、缺乏统一的管理目标、不同层级政府间的责任划分不合理等现象。这种条块分割的文化事业管理体制的直接结果，是管理上的低效、统一组织协调则严重不足，许多同一领域的文化事业分属不同层级政府和不同部门，造成了管理上低水平的重复和相互掣肘等弊端，并不可避免地助长了部门或地方无视或放弃对公共文化利益的追求而追求自身利益的最大化。此外，条块分割的管理体制，也使本来就极为有限的公益性文化资源因为管理权的分离而得不到有效的利用。比如，杭州的省市区三级文化设施面积近 80 万平方米，每百人拥有的文化设施面积已近 12 平方米，但群众依然感到文化活动没有去处。

其七，在公共文化服务领域中引入市场机制后，监督和考核制度还未相应到位。在推进公益性文化事业发展的过程中，各级政府也已经开始考虑到了监督和考核制度的建立和完善问题。比如，2006 年 10 月杭州市下城区政府针对区内各行政单位、街道办事处、供应商等出台了《下城区政府采购供应商监督考核办法（试行）》，明确规定了监督考核的单位、方式和内容等。但就总体情况来看，执行的成效还不够理想。政府对社会力量参与公益性文化事业发展优惠政策落实还不够有力，出台的多，到位的少。对民营经济参与公共文化事业发展的监管力度也不够大，造成一些民间组织不良竞争，浪费了社会资源，乱收费现象也时有发生。与此同时，一些具有良好发展潜力的社会自发组织却因资金、政策未到位，而得不到很好的发展。此外，一些公益性文化事业单位制度外财政收支账证不全，甚至没有建账，监督成本过高，监督不足。公益性文化事业发展资金被短期或长期挪用，不能及时到位或不能到位的现象，也在一定程度上存在。

三

“十二五”时期，是浙江省转变经济发展方式、推动科学发展的关键时期，是浙江省从注重总体发展向注重均衡发展、从注重提高社会发展总体水平向更加注重实现社会发展公平性和均等化、从注重经济领域改革向更加注重公共服务领域改革转变的发展阶段。以全面改善“文化民生”、实现“文化惠民”为目标，着力构建浙江省公共文化服务体系，完善公共文化服务设施网络，加强公共文化产品的有效供给，扩大基本公共文化服务的覆盖面，实现基本公共文化服务均等化，是实现浙江省从文化大省向文化强省跨越的突出任务。

第一，要充分发挥公共财政在构建浙江省公共文化服务体系中的作用。要进一步调整和优化浙江省公共财政支出结构，在进一步提高公共文化服务支出的比重、保证公共文化服务预算支出增长幅度高于财政经常性支出增长幅度的同时，明确我省公共文化服务投入的重点。浙江省县、乡、村和社区基层公共文化服务机构是提供基本公共文化服务的网底和基础，长期以来由于投入不足，普遍面临设施条件差、人员水平低、服务能力弱等问题，一直是公共文化服务体系的短板和薄弱环节。解决这一问题，要求浙江省必须重点投入有助于实现公共文化服务均等化，有助于实现城乡平衡、区域平衡、群体平衡，有助于优化公共文化设施空间布局的文化建设项目，重点投入农村和欠发达地区文化设施建设以及艺术馆、文化馆等设施建设，重点投入城乡基层文化建设、基础设施建设、文化普及和精品生产。各级政府要进一步增强扶持力度，支持贫困地区和欠发达地区的文化建设。通过完善财政政策，充分发挥公共财政在实现公共文化服务体系建设中的作用。

第二，增加浙江省公共文化产品和服务的供给。坚持以人为本和普惠均等原则，重点关注人民群众最关心、最直接、最现实和最薄弱的文化需要，扩大政府采购公益文化产品和服务的范围，保障基层人民群众公平享受基本公共文化生活的权益。按照“供给项目多、供给对象广、供给模式优”的原则，以均衡的公共文化服务供给，推动公共文化服务的均等化。通过推进浙江省基层特色公共文化品牌工程建设，完善群众文化配送机制，扩大服务范围，广泛开展群众喜闻乐见的公共文化服务活动，解决城乡公共文化服务数量和质量以及服务供给不均衡问题。建立以人民群众需求为导向的、优质高效的、普遍均等化的新型城乡公共文化服务机制，形成城乡公共文化产品和服务“超市式”供给、“菜单化”服务的模式。

第三，建立和健全公共文化需求表达和决策参与机制。要研究和探索政府文化管理部门通过调查研究、接触公众代表、人民代表大会、建立咨询委员会等多种方法，广泛调动和汇聚民智民力，形成市民文化需求表达、意见搜集和公共文化决策参与机制，改变公共文化产品和服务供给与人民群众多样化文化诉求目标错位、需求结构不对称现象，促进公共文化服务决策的科

学化民主化。把保障人民群众知情权、参与权、监督权贯彻于“文化惠民”全过程中，以民主保障浙江省公共文化服务供给的公平和效率，推动公共文化服务的均等化、促进文化民生的有效改善。

第四，创新推动公共文化服务体系建设的体制机制和模式。市场取向改革和政府职能转变，要求破除过去政府“大包大揽”的做法，创新公共文化发展模式，形成有助于推动公共文化服务建设的体制机制，挖掘一切社会资源以提高公共文化的供给能力和效率，实现人民群众文化利益的最大化。要以深化文化体制改革为契机，加快形成科学有效的宏观文化管理体制。创新公共文化服务体系建设的投入机制，着力提高投入效率。推动浙江省公共文化服务体系建设，要以政府公共财政投入为主渠道，但必须改变政府“大包大揽”的做法。要进一步完善公共文化投融资机制，改变投入方式，拓宽政府招标、集中采购等方式的范围，发挥公共财政“四两拨千斤”的作用，提高政府资金投入效率。加大吸引社会资金参与文化发展项目的力度。与此同时，必须创新公共文化设施的管理机制，转变公共文化设施“重建设、轻管理、轻服务”的状况。通过委托经营、国有民办、民办国助等多种途径，发挥市场机制和社会力量的作用，提高公共文化设施的运行和管理效率。坚持公益原则，保证公共文化设施来之于民，用之于民，服务于民，惠及于民。

第五，建立公共文化服务的标准和绩效评估体系。公共文化服务的标准和范围，不仅是合理配置基本公共服务资源的基础依据，也是衡量、监管、评估、考核公共文化服务水平的重要工具。鉴于浙江省区域城乡发展不平衡、各地财政保障能力差异较大，浙江省应研究制定基本公共文化服务标准，明确“十二五”时期全省基本公共文化服务的范围、最低供给规模和质量标准，应包括设施、设备、人员配备以及日常运行费用等内容，并随着经济社会发展逐步提高公共文化服务保障层次和水平，提高和拓展均等化标准和范围。与此同时，要研究提出符合实际的浙江省公共文化服务体系建设绩效评价指标体系，并进行相应的制度设计，使公共文化服务体系建设指标化、项目化、实事化、科学化、规范化、制度化，使公共文化发展真正成为硬任务、硬指标，成为可衡量、可检查、可考核的对象，并纳入对各地各部门的考核评价体系之中。把政府评估与专家学者、社会公众等社会主体评估有机地结合在一起，通过社会主体的广泛参与，提高公共文化服务政策评估的透明度、客观性和公正性。

注 释：

①罗尔斯：《正义论》，中国社会科学出版社 1988 年版，第 1 页。

②罗尔斯：《正义论》，中国社会科学出版社 1988 年版，第 2 页。

③[美]R. 威尔逊：《商业社会中的高雅文化和通俗文化》，《国外社会科学》1990 年第 8 期。

④萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》（上卷），中国发展出版社 1992 年版，第 83 页。

⑤欧尔肯：《新模型经济》，上海译文出版社 1990 年版，第 61 页。

⑥萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》（上卷），中国发展出版社 1992 年版，第 84 页。

⑦斯蒂格利茨：《政府为什么干预经济》，中国物资出版社 1998 年版，第 71 页。

⑧斯蒂格利茨：《政府为什么干预经济》，中国物资出版社 1998 年版，第 19 页。

⑨泰勒：《合作的可能性》，剑桥大学出版社（纽约）1987 年版，第 1 页。