

上海公共文化服务供给侧改革 对策研究

葛红兵 许映婷^{*1}

(上海大学 200444)

【摘要】:上海公共文化服务供给侧改革需要研究公共服务“要素配置”“生产率提升”等问题,让公共文化服务从保基本需求的需求引导型公共文化建设和需求引导型和消费引导型相结合的“大都会公共文化供给机制”转型,打通文化产业与文化事业之间交互配置的渠道,探索适合上海国际文化大都会、国际创意城市建设的公共文化服务新模式,建构政府、企业和公益性志愿机构多主体参与的竞争机制,激发文化服务“全要素生产率”的提升。

【关键词】:公共文化服务 供给侧改革 文化供给结构

【中图分类号】:F014.32.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2016)12-0090-006

当前,上海公共文化服务供给侧改革的根本目标,是解决“要素错配”“群众精神文化消费重要方面全覆盖”“文化服务生产率要素提升”等问题,完成“前瞻性顶层设计”“建立跨条线协调共建机制”,“将新媒体、新业态作为供给增长点”“推进供给均等化及社会参与、政府购买多样化”等。公共文化服务供给侧改革的根本任务,在于打破所有制界限,变国家办、政府办为全社会办、全民办,变从上而下办为上下结合办,增加供给、激发供给活力和效率。

上海要解决好以下方面的问题:一是“供给全覆盖”。上海村居级基层文化服务中心硬件及服务还有很大提升空间,“十三五”期间应切实抓住机遇完成村居文化服务中心的综合化、标准化、网络化等建设工作,率先建成“5分钟文化圈”。二是“全要素生产率激发与提升”。打破所有制限制,打破文化事业和产业分割、打破条线分割,培育和发展社会化主体,做好顶层设计,拆除社会化主体进入公共文化服务领域的隐形门槛,提高社会化组织、文化产业机构积极性,提升其参与政府购买的待遇和份额。三是转变供给观念。变政府服务市民提供供给为市民自我服务自给自足,变专业供给为市民自我供给,全方位激发供给活力,打造全民供给源。“十三五”期间上海公共文化服务供给侧改革有以下5个方面的关键抓手。

一、注重平台打造,夯实供给基础

目前,上海市级文化设施种类齐全,总量位于全国前列。据不完全统计,上海共有博物馆(含陈列馆)114家,是北京¹的2/3,是广州或南京的3~4倍,位于全国前列。上海每百万人拥有博物馆5座,远高于全国2.3座/百万人的水平,基本达到发达国家1座/20万人的水平。上海图书馆数量共计477家,在数量上仅次于巴黎,超过伦敦、纽约、柏林、新加坡、东京。上海艺术演出场所每百万人拥有量为4个,每百万人拥有座位数为7.2个,均居全国前列。

¹**作者简介**:葛红兵,教授、博士生导师,上海大学中国创意写作研究中心主任。许映婷,上海大学中国创意写作研究中心博士后研究人员。

近 10 年来,上海公共文化服务政策法规不断完善,为夯实供给基础提供了法律和制度保障。2007 年,上海市文广局修订 2004 年出台的《上海市社区文化活动中心基本配置要求》,要求 5 万~10 万人口配置一个社区文化活动中心,建筑面积为 4500 平方米,使用面积应不低于 3500 平方米,建设经费纳入市、区县两级预算管理体制。2008 年,上海市文广局出台两个公共文化服务标准:一是《上海市公共文化设施资质认证标准》,二是《上海市社区文化中心资格认定标准(草案)》,开始推行社区文化活动中心的标准化。2012 年 11 月,上海市人大出台《上海市社区公共文化服务规定》,是全国首部社区公共文化服务的地方性法规,规定各街道和乡、镇的行政区域内应当设置一个社区文化活动中心,街道办事处和乡、镇人民政府具体负责本行政区域内社区公共文化设施的管理工作,按照公平、公正的程序,择优确定社区文化活动中心的运行单位,明确社区文化活动中心运行的具体要求。2013 年,上海市公共文化服务工作协调小组颁发了《上海市社区文化活动中心服务标准》《上海市社区文化活动中心考核标准》《上海市村(居)委综合文化活动室服务标准》等。

在法律和制度的保障下,目前,上海规划建设和在建的重大文化设施项目约 30 个,总建筑面积约 98 万平方米,全市公共文化设施面积总量增长 40%,全市公共文化设施面积达 312 万平方米。上海各类文化馆(中心、站)245 个,上海的街镇级文化活动中心全部达到或超过国家标准,村(居委)综合文化活动室 5245 个。上海公共文化服务覆盖率已达 90%,形成了城乡一体、纵横贯通、资源共享的 4 级网络结构,在全国率先实现了“15 分钟公共文化服务圈”的要求。上海创建的上海社区文化活动中心以及东方社区信息苑等富有特色的社区文化活动设施,结构合理、布局优化、层次分明,这种广泛动员和合理配置各种社会资源来发展社区文化公益事业的做法,是“15 分钟公共文化服务圈”模式的成功经验。^②“十三五”期间,上海还将新建、改扩建、储备类和续建类重大公共文化设施项目 29 个,规划总投资约 154.2 亿元。其中,新建、改扩建和迁建类项目共 18 个,包括上海博物馆东馆、上海图书馆东馆、上海大歌剧院、上海大世界传艺中心等重要文化项目;积极策划储备健康(医疗卫生)博物馆、教育博物馆、儿童博物馆、城市交通博物馆、中国设计博物馆、世界级博物馆中国分馆、亚欧美美术馆等 7 个项目;完成世博会博物馆、国际乒联博物馆、天文馆和虹桥舞蹈中心等 4 个续建类项目。

然而,上海基层公共文化服务设施建设,尤其是村居文化活动的建设还有较大发展空间。2015 年,上海以松江国家级基层综合性文化服务中心试点建设为抓手,探索基层社会文化活动中心综合化建设的路径和模式,松江分 3 种模式,多渠道投入,多主体参与,率先完成基层综合性文化服务中心建设试点。在此基础上,2016 年上海出台《上海市人民政府办公厅关于本市贯彻推进基层综合性文化服务中心建设指导意见的实施意见》,原则上每个村委会综合文化活动室建筑面积不少于 200 平方米,居委会综合文化活动室建筑面积不少于 100 平方米。随着基层综合性文化服务中心建设的完成,上海将实现公共文化服务设施 100%覆盖,从而夯实了供给基础。在积极发挥行政效能的基础上,上海可进一步在全国率先提出“5 分钟文化圈”概念,加大投资力度,加快建设进度,建成全国第一个公共文化服务“5 分钟文化圈”系统。

二、培养多元主体,释放供给活力

公共文化服务主体如何多元化,多元化主体如何共谋发展,如何吸引社会力量进入公共文化服务系统,是当前公共文化服务供给侧改革研究的重中之重。

2006年全国人大颁发的《“十一五”规划纲要》中明确提出,逐步建设形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系的目标,这标志着国家公共文化服务体系政策的正式出台。这一政策的目标是促进非营利性文化事业在文化市场化和产业化语境下转型为现代公共文化服务体系建设,鼓励各种社会力量进入公共文化服务系统。随着上海文化创意产业的发展,上海公共文化服务通过采购引入商业化主体的工作也取得相当大的发展。例如,嘉定区文化馆的部分公共文化服务项目就引入了公共文化服务多元化投入模式,构造了以市场为导向的新型投融资体制和运作机制,逐渐形成政府支持、社会参与的多主体供给体制。

² ①李丽君:《上海市社区公共文化服务模式研究》,兰州大学硕士论文,2007 年,第 17—22 页。

改革开放以来,我国公共文化服务的主体主要分为两类:一是部分经营性文化事业单位实行商业化运作或企业化经营,最终实现经营性文化机构转企改制,在文化产业领域内形成文化服务企业。二是非营利性的文化事业单位向公共文化服务机构转变,在公共文化领域内实现公共文化服务体系的现代转型。在多元化主体的培育方面,上海社区文化活动中心社会化专业化管理合格主体的数量和运营质量还有待提高,上海应尽快完善基层公共文化设施的委托管理制度,合格社会主体的培育制度、推荐制度,积极培育文化类社会组织,探索形成有利于文化类社会组织健康发展的制度安排。着力处理好政府与文化类社会组织的关系,形成守契约、讲信用、平等合作、互利共赢的良性氛围。完善政府向社会力量购买公共文化服务制度,实现多元参与、程序公正、运行透明、竞争有序的社会环境。大力推动基层公共文化设施社会化、专业化管理。

从2014年11月开始,上海市文广局培育举手机制,通过媒体公告,面向全社会广泛征集社会主体参与社区活动中心社会化专业化管理工作,共有60多家社会主体积极举手报名。经市文广局组织公共文化专家、区县文化局长、社区文化中心主任、媒体和市民代表审核,目前已遴选出第一批合格社会主体31家并进行了公示。市文广局对他们开展公共文化业务培训,提升其专业资质和管理水平,建立“市级合格社会主体推荐目录”,供各基层单位参考选择。

同时,以徐汇、浦东、嘉定等国家和市级公共文化服务体系示范区为重点,启动开展社区文化活动中心社会化、专业化管理试点工作,在其他区县选择部分街道(乡镇)参照3种管理模式开展试点工作。试点工作在打造和塑造新的社会主体,在提升社会主体的管理能力和服务供给能力方面取得了相当成果。

在发达国家,文化公益机制同样有过类似的转型。1970年代后,发达国家的公共文化服务主体逐渐向公私合作制转型。到了1990年代,欧美的非营利组织制度因国家福利的危机和经济危机的双重压力而逐步向“社会企业”转型。例如,1996年,意大利总统签署剧院改制的第367号法令,要求意大利所有的公共歌剧院的管理机构转为公私合作伙伴制的基金会。该法令规定,基金会无须批准即可接受私人捐款和遗产馈赠等私人资金投入,在基金会筹建时投入的私人资本可以享受税收优惠,而为基金会持续注入资金3年以上的私人机构可获国家的减税优惠待遇。新法颁布不久,意大利13家主要公共歌剧院相继组建成私法性质的非营利基金会组织,吸引了40%的私人资金。21世纪以来,以社区公益公司和低利润有限责任公司为代表,发达国家公共文化服务的公益性服务制度创新推向一个新的历史时期。与社会企业相比,社区公益公司与低利润有限责任公司的社会公益企业,其本质在于以国家法律或州法律的方式确立了公司的公益价值取向,进而促进了公共文化服务由国家文化福利向社会公益的现代化转型。

通过发达国家的经验看,上海不仅应拆除非营利型社会主体参与公共文化供给的隐性门槛,还应着力打通社会市场商业型主体参与公共文化服务供给的同道,形成一套适合大都市公共文化服务特点,且具有活力的多元化供给模式。未来,上海应着力培育基层社区小微文化社团,建构社区自治型供给新模式,这是“变政府服务市民提供供给为市民自我服务自给自足,变专业供给为市民自我供给,全方位激发供给活力,打造全民供给源”的最重要工作。政府引导型供给、市场商业型供给、非营利型社会主体志愿型供给和社区自治型供给4种类型协同共生,形成充满活力的具有上海大都会特色的公共文化服务供给机制。

三、以需求为导向,优化供给结构

2014年,在上海全市各区宣传文化主管部门的支持配合下,市、区、街镇三级公共文化配送网络格局基本建成。2015年,上海继续做优、做精市级配送,做实、做强区级(二级)配送,激活、推动三级配送,市区两级资源配送总量大幅增加,在配送数量上,区级配送额度基本做到与市级资源一比一匹配,确保在总量上满足基层文化需求。

在配送内容上,市级配送通过完善群众文化需求反馈渠道,建立菜单化点单制度等,通过需求引导,让那些需求强烈的产品份额得到扩张,让那些没有需求的产品份额萎缩,甚至退出配给,通过需求对接、市区联动、举手参与、购买服务、绩效评估五大机制的建立,真正把质量优、互动性强、老百姓喜爱的文化产品输送到社区,丰富社区文化活动中心的服务内容。

实现需求引导型供给结构改革,优化供给结构。2015—2016年,调整优化配送产品结构的工作主要体现在以下几个方面:扩大

产品供应主体,加大文艺演出、文艺指导等社区需求强烈的产品配送份额,完善公益性演出补贴制度,通过票价补贴、剧场运营补贴等方式,支持上海国有文艺院团和民营文艺院团进农村、进校园、进社区演出,推动国有文艺院团与基层“结对子,种文化”;区级配送充分整合辖区内各类文化资源,注重地域特色,实现多样化;街镇进一步做好承接主体工作,逐步向居委、村延伸,实实在在为老百姓服务。

优化供给结构还应做好以下4点工作:一是不断完善“五大机制”,实现“需求导向供给”,科学设置供给“菜单”,采取“订单”服务方式,开发品种多样的公共文化产品,满足不同群体的文化需求,更重要的是“点单”机制要切实保障普通市民参与点单决策的权利,让“点单”真正能倒逼“菜单”。二是以基层综合性文化服务中心建设为契机,为老年人、未成年人、残疾人、来沪务工人员、生活困难人员和农村留守妇女儿童等群体提供有针对性的“空间”和文化服务项目,定制一批特色服务项目。三是用更加开放的态度来对待公共文化服务供给,保基本需求与促文化消费结合,需求引导型和消费引导型结合,更大范围更大力度地引进市场化商业主体供给,实现公共文化服务和市场化文化消费的无缝链接,满足大都市居民对文化生活的特殊要求,大胆地把畅销作品、流行作品引入公共文化供给,让市民真正享受到既有“思想”价值又有“消费”价值文化产品供给。四是在建构文化活力型社区、文化创造型社区上下大功夫,促进社区居民的文艺创作及文化创造,催生和扩大社区自治型文化供给,最终完成公共文化服务供给侧改革。

四、打造公共文化云等新媒体供给方式,创新供给手段

构建新型公共文化服务体系,最关键的工作是创新供给手段。在供给结构改革的过程中,以创新创意思维作为引导,在实际操作过程中,则应以新媒体科技作为主要手段,打破物理时空的限制,建立线上线下一体化的公共文化服务体系,培养市民参与公共文化服务的主人翁意识。

“文化上海云”是上海“智慧城市”建设的重要组成部分,它综合运用云计算、云存储等技术,整合相关文化资源,将市、区、社区3个层级的公共文化服务纳入一个总的门户平台,为市民提供一站式公共数字文化服务。老百姓通过电脑、手机、移动终端和电视接入,只需在门户上点击相应服务模块,就能快捷享受文化服务内容,满足“我要知道、我要参与、我要互动、我要评论”的参与需求,不受时间和地域限制。

2014年,嘉定、闵行和闸北等区率先开展试点建设工作,文化嘉定云、文趣闵行和闸北智文化服务平台陆续建成上线,短短几个月,访问量已达600多万人次,极大地方便了群众参与公共文化服务。2015年,“文化上海云”建设采用“一个总平台+若干个子平台”的建设方式,按照“统一规范,分头推进,独立运营,系统整合”的原则,把建设任务分解到各市级文化场馆和各区县,明确建设主体和标准,落实经费,按照年度节点推进。市文广局负责统筹推进,搭建文化上海云总平台的基础管理系统,制定统一规范标准。各市级文化场馆、各区负责在统一标准指导下,整合本单位、本区公共文化资源,建设和运营本单位、本区子平台,并与总平台对接,至2015年底,“文化上海云”建设基本完成。

“文化上海云”的建设,目的是拓宽文化服务的体验空间,让市民感受多种类型的文化服务,打破传统公共文化服务中的物理时空的限制,使市民在家就能体验到文化服务的便利。将新媒体和“互联网+”的手段运用到公共文化服务中,就是为了以用户为中心,有别于传统公共文化服务中以政府为中心的模式。

上海文化云应继续从以下几个方面深入建设:一是为市民群众学习使用数字化终端设备提供公益培训,让市民,尤其是老年市民等群体,能充分享受到文化云的便利。二是丰富文化云功能,让文化云能帮助群众学习网络购物、通过网络观看电影电视,预定演出、旅游门票、教农民工学会春节回家的网络订票、网络购票等功能。三是丰富数字化文化信息资源,2013年科技部重点支持上海建设数字博物馆示范项目,完成了中华艺术宫数字美术馆示范试点项目建设,有典藏高清图数据近2万余幅,自主研发了全馆360°漫游功能,实现全场馆无缝全景漫游,该项目为上海数字博物馆群建设形成了技术规范。下一步,应在中华艺术馆数字化示范基础上,建设上海数字博物馆群、美术馆群、文化馆群、图书馆群等,搭建基础信息齐全、使用方便快捷、服务功能强大的网络

公共文化服务平台。

五、改革市民文化节的创办机制,扩大供给规模

市民群众既是公共文化服务内容的接受者,更是文化资源的创造者。上海立足于此,主动打破以往政府“主办”、群众“被办”社区文化活动的格局,从2013年起,搭建“上海市民文化节”的大平台,探索实行“政府主导、社会支持、各方参与、群众受益”的运行机制,实现了“百个社区大展示,万支团队大竞技,社会各界齐参与,千万市民共享”的目标,成功建成一个公共文化资源集成优化延伸的开放平台,使其成为让普通民众实现艺术梦想的舞台,一座连通各类文化活动实施主体与受众群体的桥梁。首届上海市民文化节举办活动近4.5万项,500多个合格社会主体举手参与,受益人次达2900万。2014年市民文化节的参与和受益人次突破3100万,参与活动的社会新主体同比增加30%,其中80%的活动直接落在社区文化活动中心,延长开放时间、实现满载运行的中心增加了40%。2015年,市民文化节继续作为重点工作写入政府工作报告,继续发挥平台效应,聚焦价值引领、机制创新、氛围营造和社会治理,筹建成立上海市民文化协会,搭建凝聚和服务社会主体的新平台;进一步深化全媒体、常态化、重策划、重聚焦、重辐射的宣传工作机制。截至2015年12月底,以“家”为主题线索,通过举办市民合唱大赛、市民手工艺大赛、中华语言文字大赛、中华戏曲演唱大赛、“家文化”系列五大赛事,推出各类活动47000多项,极大地丰富了上海市民的文化生活。

当文化活动能够作为一种手段使市民理解或诠释社会的时候,它也就突破了传统的教育功能,而是和公共话语的其他形式一起,承担起积极的制造文化的任务,为社会进步贡献自己的一分力量。这也是在公共文化服务的顶层设计中强调地方特色和传统文化的重要原因。在全球化背景下,文化节的举办可让更多的市民参与城市社会空间的建构,形塑新的社会关系和社会空间。^③地方性主体有责任通过节日庆典、公共演出等多种方式建设共同体意识与身份认同,生成新的城市文化书写。

未来推进上海市民文化节建设,一是要加大投入和支持力度,部分长效项目、连续项目应该建立预投入机制,对部分民营承办主体、社会化志愿者组织等应建立长效扶持机制;二是要树品牌,放大节庆效应,可以强化花车巡游等全市性活动,打造类似“狂欢节”式国际影响力活动并塑造成市级品牌;三是大力推进群众文艺创作。围绕上海市民文化素养提升工程、中华优秀传统文化提升工程、党的诞生地文艺创作工程和“十三五”重大创作选题工程的实施,重视专业院团及高校创意写作学科师生团队的作用,充分挖掘、重点、大力推动,让具有上海大都会特色、拥有广泛受众群体能得到充分扶持,让具有艺术和思想双突破可能的作品得到充分重视,让上海成为中国乃至世界文化原创力大都市,世界级创意城市,推进上海国际文学之都的申报工作。

六、结语

展望未来,通过以上5个抓手的改革实践,上海应实现以下方面的领先:一是平台全覆盖。千方百计地做好村居基层综合性文化服务中心建设,深入挖潜,通过购买、长租、共建等多种方式,在村居层面为居民打造室内室外公共文化空间,通过共建、托管等引进多元主体,切实做好管理运营。在领先建成“15分钟文化圈”的基础上,在全国率先建成居民公共文化服务“5分钟文化圈”,向基层倾斜,实现公共文化服务100%全覆盖。二是精神文化空间全延伸。公共文化服务要向社会空间延伸,面向企业、宗教社团等全社会空间拓展,不要让这些空间形成公共文化服务空白点,实现社会空间全覆盖,通过空间全延伸实现精神文化领域全覆盖。同时,尤其要重视基层“文化活力型社区”建设,提升基层社区的文化自我组织能力,健全基层社区文化认同机制。三是从保基本需求的需求引导型公共文化服务向需求引导型和消费引导型结合的“大都会公共文化供给机制”转型,打通事业和企业单位间的关联,打通文化产业和文化事业之间交互配置的渠道,探索适合上海国际文化大都会、国际创意城市建设的公共文化服务新模式,建构政府、企业和公益性志愿机构多主体参与的竞争机制,从而激发文化服务“全要素生产率”的提升。

³ ①杨子:《表演上海:剧场空间与城市想象》,上海人民出版社,2016年4月版,第47页。