
上海构建现代公共文化服务体系的思考

课题组¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：现代公共文化服务体系的价值基础是培育和践行社会主义核心价值观，核心特征是现代性。本文立足上海公共文化服务发展实际，提出要贯彻落实中央“构建现代公共文化服务体系”的要求，就必须加强制度建设，激发文化活力，促进文化创新，逐步构建与国际文化大都市相适应、与城市经济社会发展水平相一致、与人民群众文化需求相匹配的现代公共文化服务体系。

【关键词】：公共文化服务 现代性 上海

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出，要“构建现代公共文化服务体系”。上海贯彻落实中央要求，必须立足本市公共文化服务体系建设实际，深入推进文化体制机制创新，逐步构建与国际文化大都市相适应、与城市经济社会发展水平相一致、与人民群众文化需求相匹配的现代公共文化服务体系。

一、现代公共文化服务体系的内涵

党的十八届三中全会首次明确提出构建“现代公共文化服务体系”的新要求，进一步丰富和拓展了公共文化服务体系的内涵和内容，充分体现了文化建设的时代特征和与时俱进的发展要求。

（一）价值基础：培育和践行社会主义核心价值观

国家公共文化服务体系建设的政策发展历程与我国社会主义核心价值体系建设及社会主义核心价值观确立的发展脉络基本保持一致且息息相关。2006年9月，“十一五”规划首次提出公共文化服务体系的建设要求；当年10月，党的十六届六中全会首次提出“社会主义核心价值体系”的建设要求。

2007年8月，《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》出台；当年10月，党的十七大明确社会主义核心价值体系的主要内容。2012年，党的十八大正式确立社会主义核心价值观的核心内容，同时提出“完善公共文化服务体系”的要求。2013年，党的十八届三中全会提出“要紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革，加快完善文化管理体制和文化生产经营体制，建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系，推动社会主义文化大发展大繁荣”的总体要求。

可见，社会主义核心价值观是对社会主义核心价值体系核心内容和精神实质的高度凝练及抽象概括，是中国特色社会主义文化的价值表达。培育和践行社会主义核心价值观是建设社会主义文化强国的重要保障，而现代公共文化服务体系则是培育和践行社会主义核心价值观的重要载体。因此，构建现代公共文化服务体系，应以培育和践行社会主义核心价值观为价值基础。

¹**作者简介：**课题组长：王硕佟，上海市发展改革研究院党委书记、副院长，博士，高级经济师；课题组成员：宋娟，殷玥、殷文杰，上海市发展改革研究院社会研究所。

（二）核心特征：现代性

现代公共文化服务体系的核心特征是现代性，具体体现在：核心价值观的现代性，治理理念的现代性，以及服务内容与方式的现代性。

1、核心价值观的现代性——与时俱进

现代公共文化服务体系的构建体现了鲜明的、与时俱进的时代性特征。现代公共文化服务体系是党中央对新时期文化建设和理论和发展方向的新表述，是对新形势下公共文化工作的全新概括，是在社会主义核心价值观确立之后，提出的以社会主义核心价值观为基础，紧紧围绕社会主义核心价值观构建现代公共服务体系的基本要求，也是巩固深化社会主义核心价值观的有力抓手。

2、治理理念的现代性——职能转变

现代公共文化服务体系的构建体现了公共治理理念下政府职能的转变。按照《决定》提出的“推动政府部门由办文化向管文化转变，推动党政部门与其所属的文化企事业单位进一步理顺关系”以及“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的要求，现代公共文化服务体系的构建必然体现公共治理理念下从传统管制型政府向现代服务型政府的职能转变。

一方面，要充分发挥政府主导作用，落实政府责任，深化文化体制改革，增强公益性文化事业单位内在动力，注重公共文化服务的制度建设、能力建设和平台载体建设，增强政府提供基本公共文化服务的能力；另一方面，要充分引导、发挥市场作用，激发公共文化领域的社会活力，逐步完善现代公共文化服务体系。

3、内容与方式的现代性——多元创新

现代公共文化服务体系的构建体现了群众文化需求多元化背景下的公共文化服务供给内容与方式的多元化、创新性。一方面，现代公共文化服务体系要充分发挥市场资源配置和社会力量积极作用，在公共文化产品和服务生产中引入竞争，鼓励符合时代精神、为群众喜闻乐见的文化产品的生产和供给，实现公共文化服务供给的主体多元、要素多元，提高公共文化服务的效能；另一方面，在科技不断进步的当下，现代公共文化服务体系应体现文化服务与科技创新的结合，以科技创新为动力，综合运用现代传播手段，促进文化创新，为群众提供更具创新意识文化产品和服务，丰富和完善公共文化服务体系。依托智慧城市建设，提供数字化的公共文化产品和服务。

二、上海公共文化服务体系建设的现状

近年来，本市公共文化基础设施建设进一步加强，公共文化服务内容进一步丰富，群众文化活动广泛开展，文化遗产保护传承和开发利用进一步推进，公共文化服务体系逐步完善。

（一）主要成就

1、不断完善城乡公共文化设施网络

一是加强覆盖城乡的公共文化设施建设，实现“国家文化工程”和社区文化活动中心建设全覆盖。积极推进国家“五大文化工程”建设（广播电视村村通、文化信息资源共享、乡镇综合文化站、农村电影放映、农家书屋工程）。建成融科教文体于一体的基层多功能文化服务设施平台，并辐射延伸至村（居委）文化活动室。

二是完善 15 分钟公共文化服务圈，形成城乡一体、纵横贯通、资源共享的公共文化设施四级网络。截至 2013 年，全市共有博物馆 115 家，美术馆 32 家，公共图书馆 238 家，实现公共图书馆服务体系三级网络全覆盖，区级文化馆 26 家，小区文化活动中心 203 家，小区公共电子阅览室 305 个，村（居委）综合文化活动室 5245 家，公共文化服务设施进一步完善，市民可就近就便享受公共文化服务。

三是加强基层公共文化设施及载体建设。第一是推进图书馆、文化馆等公共文化设施工作重心下移，充分发挥服务基层、服务群众的作用。第二是加强公共文化服务载体建设，搭建基层文化资源支持的配送系统。组建东方宣传教育中心、东方讲坛、东方社区学校服务指导中心、东方社区信息苑、东方社区文艺指导中心等“东方系列”，采用“资源整合、百姓点菜、政府买单、区县联动、按需配送”的方式，为社区、农村提供各类展品、节目、讲座、教育培训、数字电影资源，以及互联网信息服务和各艺术门类的文艺指导员等，提高基层公共文化设施的服务能力。

2、不断完善公共文化管理运行机制

一是成立“市公共文化服务工作协调小组”。由市委宣传部统筹协调，市文广影视局、市新闻出版局、市精神文明办、市发展改革委、市财政局、市教委、市科委、市农委、市体育局、市民政局、市旅游局、市总工会、团市委、市妇联等委办局共同参与，成立“市公共文化服务工作协调小组”，协调小组下设办公室，由市文广影视局分管领导任办公室主任，形成统一规划、合力推进的工作机制。二是确立公共财政对重大文化工程建设资金的扶持政策。三是探索社会化专业化运行管理机制，部分公共文化设施（项目）实行委托管理。四是出台《上海市社区公共文化服务规定》、《关于加强上海市社区文化活动中心建设和管理的指导意见》，制定公共文化机构的服务标准，提升了服务质量。五是拟定“社区文化活动中心绩效评估指标体系”和评估办法，并委托第三方实施。六是研发“社区文化活动中心信息管理系统”，并开展试运行。

3、基本形成公共文化活动全面繁荣的景象

一是推进文化融合发展。坚持以“人人参与、人人享有”文化为目标，以“上海之春”和“中国上海国际艺术节”为展示展演平台，以评选群众文化特色活动和群众性优秀文艺团队为手段，以社区文化为龙头，带动农村文化、企业文化、校园文化、军营文化、家庭文化、楼宇文化等的整体发展。二是公共文化建设工作成效显著。近年来，先后有 10 个区被命名为全国文化先进区，1 个创建国家公共文化服务体系示范区，2 个创建国家公共文化服务体系示范项目，17 个街镇被命名为全国文化先进社区，12 个地区被命名为“中国民间文化艺术之乡”，建成 24 个全市特级社区文化活动中心，71 家特级街镇图书馆，20 个“上海市群众文化特色活动项目（区域）”，群众文化共获国家级奖 771 项，41 个群众文艺团队被授予“上海市非职业优秀文艺团队”称号。

4、基本具备与需求相适应的公益性新闻出版能力

一是积极推进本市公益性新闻出版能力建设、不断提升公益性新闻出版水平。在全国率先完成农家书屋建设任务，已建成农家书屋 1513 个，实现全市行政村全覆盖。开展每年一次的“农家书香五个一百”活动。组织开展“书香校园”、“书香社区”、“全民阅读报刊行”等系列活动，深入推进全民阅读工程。成功打造“上海书展”品牌。二是对口援建工作有序推进。提前完成对口援建都江堰市灾后重建三年计划，为都江堰市 196 个“农家书屋”各配备 1500 册图书，总码洋 600 万元。积极组织上海出版界对新疆喀什四县的对口援建工作。

5、基本建成卓有成效的公益性广播电影电视播出系统

一是广播电视基础设施条件进一步改善，综合传输覆盖能力显著提升。有线广播电视网络综合人口覆盖率达到 100%。二是率先完成农村电影数字化放映目标。按照“企业经营、市场运作、政府购买、农民受惠”的方针，结合推进农村文化信息共享工

程，统一为区县乡镇文化活动中心配置流动数字放映一体机 115 套，在全国率先完成农村电影放映的数字化转换，提前两年完成国家农村电影数字化放映目标，做到每个行政村文化综合活动室每周为农民免费放映一场数字电影。

6、基本构建起系统有效的非物质文化遗产保护工作体系

一是全市非物质文化遗产普查与保护工作有序推进。按照国家“保护为主，抢救第一，合理利用，传承发展”的工作方针，将非物质文化遗产保护工作纳入城市文化发展总体规划，建立三级保护网络体系与相关工作机制，为建立系统保护机制奠定基础。

二是形成非物质文化遗产保护机制。建立三级保护项目名录，其中，国家级项目 33 项，市级项目 128 项，区（县）级项目 268 项。认定市级非物质文化遗产项目代表性传承人 341 位，其中，国家级非物质文化遗产项目代表性传承人 61 位。评审出 71 位上海市工艺美术大师，22 位国家级工艺美术大师。确定 4 批上海市全国老中医药专家学术经验继承工作指导老师和学术继承人名单。

（二）主要问题

近年来，本市公共文化服务体系建设稳步推进，成效显著，但仍存在一些不足，需要着力推进。

1、公共文化服务设施总量不足、布局不均衡

一是上海公共文化服务设施总量不足。上海公共文化设施的数量及服务水平在全国处于先进水平，但与广大市民日益增长的文化需求相比，与发达国家的发展水平相比，仍有不小差距。以公共图书馆为例，按照国际图联制订的公共图书馆标准，每 1.5 公里半径内设置一所公共图书馆，平均 2 万人左右拥有一所公共图书馆，人均图书藏量 2 册。纽约共有公共图书馆 200 多个；伦敦有公共图书馆近 400 个；东京有国立、公立图书馆 391 个；人口不及上海 1/2 的香港，2005 年拥有 80 个公共图书馆。2013 年，上海市共有公共图书馆 238 家，按户籍人口算，平均每 4.93 万人拥有 1 家公共图书馆；按常住人口算，平均每 8.36 万人拥有 1 家公共图书馆，与国际图联制定的标准还有一定差距。二是上海公共文化服务设施布局不均衡。

主要表现在公共文化服务设施建设在中心城区与远郊区县存在不均衡；在服务不同年龄、不同人群上存在不均衡；在服务资源和服务需求的匹配上存在不均衡。

2、部分公共文化服务设施利用率偏低

一是部分公共文化产品的内容、品质、价格缺乏吸引力，一定程度造成文化设施利用率偏低。公共文化设施是公共文化产品的重要载体，公共文化产品内容与品质的优劣与否、价格的亲民与否，不仅影响到民众参与的积极性，也影响到文化设施利用率的高低。

二是部分免费开放的公共文化设施利用率不均衡。尽管部分公共文化设施已向公众免费开放，如博物馆、美术馆等，但由于人流更多集中在双休日，平时相对人流较少，这些公共文化资源还是没有得到充分的利用。

三是公共文化服务未能完全对接市民需求，间接导致部分文化设施利用率偏低。一方面，目前本市公共文化服务设施的建设标准仍以各区的收入与人口为基准，设施建设千篇一律，但各区居民对公共文化服务的需求不一，公共文化服务设施配置未能完全满足各区居民的文化需求；另一方面，公共文化领域公众参与的民主决策和需求反馈机制尚未普遍建立，使得民众无法及时反馈现有公共文化设施未能满足需求的实际状况，无法及时改善以提升利用率。

3、公共文化服务供给渠道相对单一

目前,本市公共文化设施、服务主要由政府建设、提供,资金限制较多,内容相对单一,产品更具普适性,主要集中在图书馆、文化馆等设施,以及广播、电视、出版物等服务内容,诸如文化演出,分类博物馆等更具个性化需求的文化产品的供给则稍有不足,与上海国际文化大都市的城市发展定位,以及市民多层次、个性化的文化消费需求不相适应。

4、专业文化人才不足

据目前的粗略估计,全市主要文化机构从业人员数 29.9 万人,比 2012 年增加 8.96%。尽管文化人才队伍的规模不断壮大,但与上海国际文化大都市的建设目标相比,文化从业人员的总量,尤其是高层次文化专业人才的数量,仍有较大发展空间,一定程度影响到文化原创能力、公共文化产品品质、公共文化服务能力和水平的进一步提升。

三、上海构建现代公共文化服务体系思考

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“构建现代公共文化服务体系”,“建立群众评价和反馈机制,整合基层各类文化设施,建立公共文化服务体系建设协调机制,统筹服务设施网络建设,促进基本公共文化服务标准化、均等化”的总体要求。上海应贯彻落实中央要求,立足自身实际,明确总体思路,加强统筹规划,推进制度创新,完善体制机制,构建现代公共文化服务体系。

(一) 总体思路

上海构建现代公共文化服务体系的总体思路是:紧紧围绕社会主义核心价值体系,以培育和践行社会主义核心价值观为要求,以基本公共文化服务标准化、均等化和文化全面繁荣为目标,加强制度建设,激发文化活力,促进文化创新,逐步形成与国际文化大都市相适应、与城市经济社会发展水平相适应、与人民群众文化需求相适应的,城乡均衡、丰富多元、活力健康、惠及全民的现代公共文化服务体系,不断提升公共文化服务能力、水平和实效。为此,要注重“四个突出”。

一是突出中国特色社会主义文化的发展方向。在现代公共文化服务体系构建中应围绕社会主义核心价值体系和文化强国的建设目标,牢牢把握中国特色社会主义文化的发展方向,真正使现代公共文化服务体系成为培育和践行社会主义核心价值观的抓手、载体。

二是突出制度建设。在现代公共文化服务体系构建中应充分体现政府的主导作用,加大财政投入,加强顶层设计,确保基本公共文化服务的标准化、均等化,促进公共文化服务的社会化,全面提升公共文化服务的能力和水平。

三是突出活力激发。在现代公共文化服务体系构建中应充分发挥各种社会力量的作用,鼓励和引导更多主体参与公共文化产品和服务的供给,最大程度激发文化活力,丰富文化产品和服务供给。

四是突出科技创新。在现代公共文化服务体系构建中应充分发挥科技创新对文化创新的促进带动作用,推进公共文化服务内容和服务技术的创新发展,为群众提供更高品质的公共文化服务和产品。

(二) 发展重点

基于上述考虑,上海构建现代公共文化服务体系应关注以下六个方面的发展重点。

1、加强统筹保障

一是强化市公共文化服务工作协调小组的统筹协调职能。重点加强全市公共文化服务体系建设协调，公共文化服务资源整合，基本公共文化服务标准化、均等化等方面的工作力度。

二是研究制定本市现代公共文化服务体系建设实施意见。根据国家要求，立足本市公共文化服务体系建设实际，研究制定推进本市现代公共文化服务体系建设的实施意见，明确全市现代公共文化服务体系建设的发展目标、基本框架、主要任务和责任部门，完善公共文化服务设施建设标准，制定公共文化服务评估机制。

三是创新公共文化服务财政投入体制机制。探索制定更加灵活、高效、公正、透明的公共文化服务财政投入机制，完善政府投入为主导、社会投入为支持、多元化的公共文化服务体系投入机制。制定公共文化服务资金使用监管反馈机制，重点加强公共文化设施建设资金、公共文化项目资金等的使用监管。

四是促进公共文化服务产品创新。通过政府采购、项目补贴、定向资助、贷款贴息等政策措施，加大对文化服务企业、优秀公共文化服务产品创新的支持力度，形成更多特色鲜明、亮点突出、群众满意的公共文化服务产品。

五是促进基层公共文化服务资源的整合利用。进一步拓展社区文化活动中心功能，充分发挥社区文化活动中心整合基层宣传文化、党员教育、科学普及、体育健身等设施和资源的作用，形成更加多元、综合的基层公共文化服务格局。

2、深化文化事业单位体制改革

一是稳妥推进文化事业单位分类改革。贯彻落实《事业单位人事管理条例》，在上海市分类推进事业单位改革工作领导小组统一领导下，进一步扩大分类试点，稳妥推进文化事业单位分类改革。

二是创新文化事业单位管理机制。在部分有条件的文化事业单位，加强管理运行机制创新，重点推动部分有条件的国有传媒企业实行特殊管理股制度试点。推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会，吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理。

三是加大政策支持力度，确保部分转企文化事业单位平稳运行。重点出台支持经营性文化事业单位转企改制和文化企业发展政策的实施细则。

3、促进基本公共文化服务标准化、均等化

一是推进公共文化服务体系标准化建设。研究制定本市公共文化服务设施建设、公共文化产品定价、公共文化领域专业人员教育培训等标准，为全市公共文化服务设施建设、产品和服务供给、人员队伍培训等提供明确指导。

二是促进基本公共文化服务均等化。进一步提升城乡公共文化设施与服务的覆盖率，如广播、电视、综合文化站、农家书屋、公共博物馆、文化馆、图书馆、纪念馆、美术馆和爱国主义教育示范基地等，保障城乡基本公共文化服务资源的均衡配置。促进城乡公共文化一体化发展，增加农村文化服务总量，推进优质公共文化产品向农村地区的辐射，进一步缩小城乡公共文化发展差距。

4、建立群众评价和反馈机制

一是建立并完善公共文化服务多元评价机制。逐步建立并完善“政府绩效评估、群众满意度评估、第三方综合评估”相结合的公共文化服务评价机制，加强对公共文化服务机构、产品和效率等的评估，有效提升公共文化服务项目的针对性、有效性，提高全市公共文化服务的能力和水平。

二是建立并完善群众反馈机制。坚持以人为本、需求导向，依托各类公共文化服务平台，以信息化为手段，建立并完善群众公共文化服务需求、建议等的反馈机制，推进政府公共文化服务供给与群众公共文化服务实际需求之间的有效对接，切实提高政府公共文化服务供给的效率，保障群众公共文化权利。

5、推动公共文化服务社会化

一是建立多元参与的公共文化服务投入机制。坚持“政府主导、社会参与、市场运作”的原则，在确保公益的前提下，逐步形成以政府投入为主、社会共同参与的多元公共文化服务投入机制。

二是引入竞争机制，增强公共文化服务的活力。引导和鼓励社会力量通过兴办实体、资助项目、赞助活动、提供设施等形式参与公共文化服务，充分激发公共文化服务的活力，为群众提供更加多元、优质的公共文化服务产品。

三是大力培育社会组织、非营利组织参与公共文化服务体系建设。通过文化产品政府采购、文化服务项目外包等方式，培育各类社会组织、文化非营利组织参与公共文化服务。鼓励和引导符合条件的社会组织、非营利组织参与公共文化服务设施的建设和管理，特别是大型文化设施的市场化运作、社会化管理。

6、加快公共文化领域人才队伍建设

一是加大公共文化领域高层次领军人物和高素质文化人才队伍建设力度。参照本市千人计划，制定出台文化领域高层次领军人物、高素质文化人才鼓励政策，吸引更多高端人才投身公共文化建设，全面提升本市公共文化领域人才队伍专业水平。

二是加强基层公共文化人才队伍建设。引进各类优秀人才到基层从事公共文化服务工作。加大对基层公共文化人才队伍的专业培训，不断提升队伍指导基层文化建设、促进基层文化发展的能力和水平。选择部分有条件的区、县，开展社区文化社工队伍培养试点。

三是加强队伍职业道德和作风建设。文化工作者要成为优秀文化的生产者和传播者，必须加强自身修养，做道德品行和人格操守的示范者。要引导广大文化工作者特别是名家名人自觉践行社会主义核心价值观，增强社会责任感，弘扬科学精神和职业道德。