
上海现代公共文化服务体系研究

陈凌云

上海社会科学院文学研究所

摘要：“十三五”期间，上海在全国率先基本建成现代公共文化服务体系，并转向推进公共文化服务高质量发展。在总结上海经验做法的基础上，指出目前现代公共文化服务体系在基础设施、人才队伍、产品供给、服务效能等方面存在的问题和发展瓶颈，运用系统性、均衡化、多元化、精准化思维分析研究，提出上海推进公共文化服务高质量发展的对策建议。

关键词：公共文化；文化产品；高质量发展；上海

党的二十大报告指出：“要推进文化自信自强，健全现代公共文化服务体系。”“必须坚持在发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，不断实现人民对美好生活的向往。”[1]人民的“美好生活”包括物质充裕和精神幸福两个维度。着力构建现代公共文化服务体系，推进高品质公共文化产品的充足供给、高质量公共文化服务的精准匹配，将显著提升和增进人民精神幸福感，满足人民对美好生活的期待。

一、上海建设现代公共文化服务体系的经验做法

“十三五”期间，上海全域推进现代公共文化服务体系建设，成效显著，为全国树立了标杆，提供了示范，走在了全国前列。目前，上海已经在全国率先基本建成以“服务目标均等化、供给主体多元化、运行机制专业化、公共服务效能化、管理体系制度化”为特征的现代公共文化服务体系。在建设过程中，酝酿实践了一系列创新做法，积累了丰富的经验。

一是加强顶层设计，完善政策法规保障。上海市先后出台了《上海市公共文化服务保障与促进条例》《上海市社会主义国际文化大都市建设“十四五”规划》《上海市关于推进公共文化服务高质量发展的意见》《上海市美术馆管理办法》等规定，为公共文化服务领域提供了较为完备的制度保障。

二是优化重大文化设施空间布局，保障居民享受便捷文化服务。构筑文化空间新格局，不断完善“15分钟社区生活圈”，形成了全面覆盖、互联互通的市、区、街镇、居村四级公共文化设施网络，保障百姓享受免费或优惠、便利又可及的公共文化服务。2022年以来，上海启动实施以上海博物馆为平台的“大博物馆计划”、以中华艺术宫为核心的“大美术馆计划”、以上海市群众艺术馆为重点的“社会大美育计划”。截至2022年底，上海市共有公共图书馆238家、文化馆19家、博物馆159家、美术馆100家，以上海市常住人口2475.89万人计算，平均每15万人拥有一座博物馆，远超全国平均水平。[2]

三是促进政府职能转变，构建社会化发展新格局。作为全国最早推动社区文化活动中心社会化、专业化运营管理的城市，上海90%以上的社区文化活动中心委托各类社会主体参与阵地运营或项目服务。按照《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》要求，已经完成60家公共文化机构法人治理结构改革，建立了理事会制度。[3]上海还围绕国家重大战略任务，聚焦长三角文化和旅游高质量发展战略合作目标，开启长三角区域公共文化服务协同发展，建立了长三角国家公共文化示范区合作机制。

四是建立多维度监督评估机制，提升服务能效。绩效考核是公共文化服务监管的有效方式之一，绩效评估的关键在于建立科学的考评指标体系。上海将公共文化服务工作纳入区级政府绩效考核工作，建立完善以人民群众评价为重要参考的公共文化服务工作绩效考核制度。以市民群众满意度为主要衡量标准，建立有公众参与的公共文化服务考核评价制度，并逐步提高市民群众满意度指标在考核评价中的比例。

二、上海现代公共文化服务体系存在的主要问题

现代公共文化服务体系的建立与健全是长期的系统工程，对标具有世界影响力社会主义现代化国际大都市的建设要求，对标市民群众对享受更高质量公共文化服务的要求，上海在深化公共文化服务高质量发展先行区建设上还存在一些短板和不足。

（一）公共文化服务设施资源配置不均衡

上海中心城区公共文化服务资源配置较丰富，而郊区高质量公共文化服务设施资源配置相对薄弱。博物馆方面，中心城区数量明显多于郊区。全市159家博物馆中，中心城区博物馆有109座，占总量的68.6%，约每11万人拥有一座博物馆，高于全市平均水平；嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇五个新城等市郊地区博物馆有50座，约占总量的31.4%，布局密度明显低于中心城区。美术馆方面，各城区分布数量不均衡。全市100家美术馆中，浦东新区有18家美术馆，位列全市第一；普陀区、杨浦区、宝山区美术馆数量均在3家以内，金山区、奉贤区、崇明区的美术馆均在2家以下。^[4]

（二）基层公共文化人才专业素质不高

专业、稳定的基层公共文化人才队伍是推动公共文化服务高质量发展的基础。但目前上海基层公共文化人才队伍的稳定性、积极性和主动性都不足，各项待遇普遍较低，职业荣誉感较差，缺乏职称晋升通道，导致文化人才流动频繁，制约了基层公共文化服务效能的发挥。同时，各街镇实施党群服务中心、新时代文明实践中心、社区文化活动中心“三中心”融合后，受限于人员编制、岗位职数，部分社区文化活动中心的文化专业岗位多采用临时聘用人员，缺少文化业务干部，无法实现专人专岗，社区文化工作的专业性受到较大负面影响。

（三）基层公共文化服务财政保障不够充分

由于新冠肺炎疫情原因，近三年来，上海市区层面用于文化建设的经费逐年递减。虽然相关管理办法对现代公共文化服务体系专项资金支出范围做出了明确限定，但落实过程中仍存在统筹使用的现象。在公共文化服务财政经费有限的情况下，亟须创新体制机制，拓展公共文化机构资金来源渠道。

（四）公共文化产品供给不够丰富

目前，上海市区两级配送的公共文化产品还不够丰富，缺少多样性，针对不同市民群体的差异化需求研究不足，分层、分级、分类的公共文化产品提供尚不充分。对于优质公共文化资源的配置能力还不强，市级国有专业文艺院团、文博场馆等专业机构服务基层的主动意识有待进一步加强，资源配置渠道有待进一步拓展，激励保障机制措施有待进一步健全。

（五）公共文化服务数字化建设水平不高

上海市公共文化服务数字化发展在聚焦大数据资源建设、网络平台建设以及智慧应用场景搭建等方面，取得了显著进步，但仍然面临数字化的供给和需求不匹配、新兴业态发展方向不明晰、数字鸿沟难以跨越等突出问题。集中体现为数字化公共文化服务场所和设备有限，利用率较低，公共文化领域数字化建设人才匮乏。基层利用现代数字网络技术，推进数字化公共文化

服务网络建设水平与能力有限，具有跨学科专业背景的高素质人才匮乏，导致公共文化服务数字化建设成效有限。

三、推动上海市公共文化服务高质量发展的对策建议

针对上海市公共文化服务发展中存在的主要问题，从体制机制、政策制度、文化设施、人才队伍建设、服务产品供给等方面，通过运用系统性、均衡化、多元化、精准化思维分析研究，以解决问题为目标导向，提出下阶段上海市公共文化服务高质量发展的对策建议。

(一) 以系统性思维健全公共文化服务法规体系和财政保障机制

现代公共文化服务法规体系和财政保障机制的建立健全是系统性工程，应从完善和细化顶层制度设计入手，以系统性思维谋篇布局。一是借鉴深圳市在公共图书馆立法修订中，将“推进‘图书馆之城’建设”写入法规条文的经验做法，加快推进本市公共图书馆地方立法，积极吸纳固化“全民阅读”成熟经验，进一步促进和保障全民阅读活动的深入开展。二是做好现有公共文化服务领域法律法规贯彻落实的日常督查，建立反馈机制，做好分析评估，积极推动公共文化领域地方立法相关配套文件、实施细则研究制定。三是建立多元化财政保障机制，拓宽资金来源渠道。发挥文化建设专项资金的引导作用，进一步完善权责明晰、保障有力的公共文化财政保障机制。加强财政监督管理，确保中央转移支付专项资金专款专用、落到实处。推动市区各级财政把高品质的基本公共文化产品和服务项目纳入各级政府部门预算。加快推动各区积极探索制定区级公共文化设施收费管理实施目录和标准、文创开发激励试点。四是在特展收费方面，在公益性文化机构免费开放的前提下，探索创新性特展收费模式；探索剧院分级票价制度，尝试建立面向不同年龄、特殊人群的票价体系。

(二) 以均衡化思维完善公共文化服务设施布局

针对目前公共文化服务设施布局仍然存在的区域分布不均衡和服务效能不高的问题，借鉴国际化大都市打造博物馆、美术馆集群的做法，应以部分集中、整体均衡的思维规划完善公共文化设施空间布局。一是坚持中心辐射、区域集聚，建成开放一批文化新地标，布局打造环浦西人民广场、环浦东花木地区博物馆集群和西岸、东岸、外滩美术馆集群。鼓励引导社会力量在郊区兴办博物馆、美术馆。二是坚持功能错位、优势互补，积极推动新建、改建、升级一批区公共图书馆、文化馆、文化中心等项目。三是坚持综合便利、均衡配置，实施基层公共文化设施更新与提升计划。新建、改建、修缮一批社区文化活动中心。因地制宜优化社区文化活动中心空间布局和服务功能，持续提升社区文化活动中心、居村文化活动室等基层公共文化设施服务效能。四是坚持开放共建、融合更新，支持城市公共空间文化微更新改造。以空间场景的嵌入，不断拓展公共文化服务的覆盖。

(三) 以多元化思维优化公共文化资源配置和服务方式

为满足新时期人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求，让人民享有更加充实、更为丰富、更高质量的精神文化生活，应以多元化思维持续创新公共文化服务运行机制，提升公共文化服务水平。一是激发各类文艺院团和文博机构发展活力，继续深入实施“大博物馆计划”“大美术馆计划”“社会大美育计划”。二是探索深化公共文化机构免费开放，开展特色化、多元化、个性化的非基本服务，建设全民共享的高品质文化空间，加强公共配套服务。打响“一江一河游览”“建筑可阅读”“演艺大世界”“海派城市考古”等上海文旅品牌。三是稳步推进公共文化数字服务迭代升级，合理建设、优化配置数字文化资源，助力实现智慧治理和服务。四是在五个新城导入丰富适配的文化功能，助力国际大都市文化服务的均衡发展。

(四) 以精准化思维加强高品质公共文化产品服务供给

以深化公共文化服务供给侧结构性改革为主线，让公共文化服务根植于群众需求，在精准对接群众需求上发力，要“精准滴灌”，不要“大水漫灌”，以精准化思维加强高品质公共文化产品服务供给。一是要建设好市民文化节、国际音乐节、国际

艺术节、国际电影节、上海书展等活动和平台，充分释放专业艺术资源的溢出效应。二是建立有效的激励制度，深化开展“深入生活、扎根人民”活动，推动名家大师、领军人才、文艺骨干，通过建立工作室、创作基地等形式，定期开展各类文化辅导服务活动。在学校教育中引入一批高水平的文艺和科普工作者作为客座学者（老师），提高青少年的文化素养和科学素养。三是持续加大符合农村群众需求的公共文化产品供给，不断优化调整农家书屋、农村数字电影放映等运营管理模式，提供更加精准的公共文化服务。挖掘和活化利用都市乡村特有的资源禀赋，支持开展特色乡村文化活动、节日民俗活动，激发乡村文化的源动力、原创力和生命力。四是积极推动市级专业文化场馆机构与五个新城开展项目合作，加强专业指导、人才交流、资源流动，每年举办巡展、巡演活动。

（五）以解决问题为导向加强基层公共文化人才队伍建设

文化人才队伍是推动公共文化服务高质量发展的关键。一是优化社区文化活动中心岗位设置，明确专业岗位任职标准，探索专业人员自主招录，招募一批有专业能力的“文化社工”，打造一支专业的基层公共文化人才队伍。二是健全基层文化人才培养、使用和激励机制，探索建立社区文化活动中心专业人员职称绿色评价通道，尝试建立荣誉激励机制，向作出突出贡献人员倾斜。三是继续实施公共文化万人培训项目，加强志愿者培训，加强设施运营管理、活动展览策划、数字文化服务、传播推广营销等岗位培训和技能培训。

参考文献

- [1] 中国政府网.二十大报告全文[EB/OL].(2022-10-25)http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.
- [2] 2022 上海市博物馆年度报告发布,每 15 万人拥有一座博物馆[N].上观新闻,2023-5-18.
- [3] 徐锦江.公共文化:城市实践与文化服务[M].上海:远东出版社,2021:168-170.
- [4] 上海美术馆发展年度报告(2021)发布[N].新民晚报,2021-8-8.