

公共文化服务: 理论和实践含义的探索

张晓明 李 河

建立健全公共文化服务体系是中国人民在推进现代化进程、建设社会主义和谐社会伟大进程中必须完成的新任务。这一任务的艰巨性、复杂性和长期性超出了以往的改革。不仅如此, 作为一个理论概念, “公共文化服务”也是一个充满复杂性的话题。如何看待“公共性”与“公益性”等概念? 如何解读公共文化服务与私人文化权利的基本关系? 如何理解政府在公共文化服务中应当扮演的角色? 所有这些问题并非是我们今天才开始面对的。事实上, 先行发达国家在实现从前现代社会向现代社会的转型过程中早已遇到这些问题。因此, 向现代化先行国家的历史学习, 向发达市场经济国家的实践学习, 认真总结我国社会主义现代化建设的经验教训, 这对于我们弄清公共文化服务产生的逻辑, 弄清现代公共文化服务体制的基本内涵, 具有重要的意义。

文化与文化的“公共性”本质

“公共性”作为一个现代性的概念, 与直接的私人文化权利是一对相辅相成的概念。它们是现代市场经济和现代社会健康发育的重要标志。

文化是人类精神的表达, 这种“表达”不仅意味着人的抽象精神、目的或理想总要通过有形的作品而得以表现, 而且意味着文化作品即使最初来源于个人的创造活动, 最终也必须获得集体、社会或传统的认同才能获得持久的生命或影响。从这个意义上说, 文化的本质具有社会交往意义上的公共性。

但前现代社会的漫长历史表明, 文化固有的公共性本质并不必然导致文化作为公共服务的对象。事实上, 恰恰因为文化产品具有涉及共同体整体利益的公共性, 它反倒成为国家或统治者(如欧洲中世纪以来的王室或贵族)的垄断性控制对象; 同时, 又由于文化产品在前现代社会往往是“稀缺性资源”, 因而一般情况下它也沦为了少数特权者的垄断性消费对象。此时, 文化的公共性本质被垄断性的控制与占有有所阉割。如果说这时的文化还具有一种公共性的话, 那也只是德国当代思想家哈贝马斯所说的那种“代表型的公共性”。

显然, 文化的公共性本质要得到彻底实现, 必须依赖于对公众基本文化权利的普遍确立和承认, 而公众基本文化权利的确立只能是现代市场经济充分发育的结果。因此, 文化与市场经济、“公共领

域”与“私人权利领域”形成了不可分割、相辅相成的辩证联系。具体说来，正是现代市场经济使人们摆脱了传统的人身依附关系，塑造了一种成熟而健全的“私人领域”，在那里，每个“私人”对经济、社会和文化产品拥有了平等的接近、获取和享用的权利。从文化上看，这里所谓“平等权利”至少包含以下含义：

第一，每个私人在文化方面的平等权利意味着，经济和技术的进步致使绝大多数文化产品都可以成为个人排他性的生产和消费对象，于是文化生产和消费既成为一件使个人有利可图的事情，也成为一件令个人身心愉悦的事情。正是这一点大大推动了现代文化的发展。在此基础上，前现代文化的“短缺时代”终告结束，文化生产的强大能力终于有可能把文化从少数特权者的收藏室中解放出来，从而满足公众日益增长的精神文化需求。

第二，每个私人在文化方面的平等权利还意味着，当文化成为公众普遍生产和消费对象后，公众文化权利便越来越多地成为“直接的”而非“代表性的”东西。任何权力或专家口味都不能完全“代表”公众那“私人化”的文化表达权利，不能“代表”公众接近、获取、享用和评价文化产品的权利。显然，公众文化权利“代表性”与“直接性”的此消彼涨对现代公共权力提出了全新要求：它应“退后一步”，“还权于民”，将自己的职能转向最大限度地保护而不是代表公众所享有的“直接的”（即不可代表的）私人文化权利。即使不得已需要代表，也要使代表行为最大限度地程序化和被监督化。

第三，只有在最大限度地保护公众的私人化的文化权利的同时，现代公共文化服务的必要性才真正显露出来。我们知道，文化生产往往周期较长，但是文化市场需求大多是当下性的，因此一种可持续的文化发展需要公共权力出场对民族国家文化资源施以保护。我们也看到，尽管一个社会中每个人都应拥有相同的文化权利，但由于自然禀赋的、社

会历史的或区域发展水平的差异，一些弱势社会阶层或人群的文化权利可能受到束缚或限制。对于这一点，单纯的市场经济机制是不完全灵敏的，要依靠公共权力利用二次分配的权力来保护每个私人“应有的”文化权利得到落实，它培育每个弱势者提升他们表达文化需求的能力，培育他们接近、获取和享用文化产品的能力。由此可见，现代“公共文化服务”的本质性特征决不在于“代表”或“替代”，而在于保护、培育和引导。

公共文化服务与市场机制

“公共产品和服务”作为一个经济学概念，产生于市场经济的“失灵”之处，但在实践上，公共文化服务的对象和提供方式却并不注定是与市场机制完全“绝缘”的。“公共的”还是完全“非公共的”存在着一个变动不居的界限。

一般而言，市场经济社会需要“公共文化服务”的存在，是为了保护公民基本文化权利，满足公共文化需求。我们看到，现代各国及其地方政府不仅尽力提供各种文化政策，努力打造能够体现平等精神的文化市场体系和公共信息平台，且均努力兴办公立教育、公共图书馆和博物馆等文化事业，以尽快提高公民的文化素质，从源头上激活公民的文化创造力，并以此体现社会正义。

在现代市场经济条件下，公共文化服务可以有宽窄两种理解。广义的公共文化服务实际上将政府对文化领域提供的文化管理服务也包含在内，即文化政策服务（包括文化相关法律、法规、政策等）和文化市场监管服务。狭义的公共文化服务才是我们这里所说的，区别于以一般市场方式提供的文化商品（产品及服务）的文化类公共品。

经济学认为，市场经济存在“失灵”现象，那些不能进行竞争性和排他性消费的产品，以及出于外部性或自然垄断等原因市场不能进行充分提供的产品，是公共产品，应该以有别于市场机制的方式

予以提供。国防是经济学家最常提到的例子, 卫生防疫、气象、水利等部门, 显然也最适合公共产品的定义。义务教育和医疗保健, 关系到一个国家的国民素质与社会公平, 具有很强的外部性效益, 将它们纳入“公益性物品与服务”也是不难理解的。但是当代公共经济学又发现, 不仅市场存在失灵现象, 政府也存在失灵现象。一旦政府部门将那些不适用于一般市场提供的公共产品和服务抓在自己手上, 很快就会像一个市场主体那样开始谋求私利。于是, 当代新公共管理理论普遍认为, 要在公共产品的生产和提供上引进市场机制, 甚至说要将公共产品看作是遵循特殊经济规律的“特殊商品”; 或者说是一种“准公共产品”。

在市场经济条件下, 文化部门涉及的大部分产品和服务, 恰恰由于其生产者自主生产和消费者自主选择的特点, 是“私益性”的。俗话说“萝卜青菜, 各有所爱”, 有人喜欢京剧, 有人喜欢芭蕾; 有人喜欢古典音乐, 有人喜欢摇滚音乐; 有人喜欢“和风”, 有人喜欢“韩流”。但是, 的确存在着以上所说的“公共文化服务”。对于文化遗产的保护, 公共文化设施的建设和提供平等的服务, 以及对于弱势群体和落后地区的救助, 是现代公共服务型政府的当然职责。但是同样, 公共文化服务的合法性不等于政府是公共文化服务惟一合法的提供者。由于文化产品消费具有的“选择性”的特点, 政府在公共文化服务领域“失灵”的风险更大(更有可能提供公众不需要的公共品)。此外, 政府公共服务能力是受到预算制约的, 公共财政永远是稀缺资源, 只能提供基本公共文化服务, 不能包揽一切与公共文化相关的事务。

世界各国的经验是, 越来越少的政府直接主办“文化事业”; 或者由政府“主导”公共文化服务的提供(通过“文化理事会”之类的中介组织), 同时鼓励社会力量普遍参与; 或者是政府提供规划和监管, 公共文化服务以非营利的方式通过民间自发

进行。总之, 在发达市场经济国家, 公共文化服务的运作模式越来越表现出: 社会能自发形成需求并通过市场(包括通过非营利机构)加以满足的, 国家就不干预; 不能自发形成需求并得到满足而需要进行干预的, 国家能间接干预就不直接干预; 非干预不可时, 能委托专业团队操作的, 就不自己直接上手; 甚至当一定要有专业团队的时候, 除非必要, 否则不直接指定人选, 而是通过竞争机制进行遴选; 如此等等。在这种制度安排下, 公共财政发挥出了最大的效益。

公共文化服务体系建设 ——发展与改革交织的深刻实践

回顾建国以来近60年的历史, 中国的现代化建设经过了计划经济和市场经济体制改革两个历史时期, 公共文化服务体系也经历了从原则的确立, 到制度化形式探索的艰难实践过程。

中华人民共和国成立之初, 《宪法》就已经规定了“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”《宪法》还特别规定: “中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作, 给以鼓励和帮助。”这说明, 我国社会主义制度建设的最初蓝图中, 对公民文化权利就有明确的认可。但是, 从原则的确立到制度化形式的实现却经过了艰难的探索。

由于众所周知的原因, 在共和国成立后不长的时间, 经过短暂而剧烈的“社会主义改造”运动, 到上世纪50年代末60年代初, 计划经济体制在各方面基本成型。1963年, 在国家编制委员会代国务院草拟的《关于编制管理的暂行办法》中, 首次提出以“行政、事业、企业”三种编制划分单位性质, 规定“凡是为国家创造或者改善生产条件, 促进社会福利, 满足人民文化、教育、卫生等需要, 其经

瑞典新闻出版公共服务研究

● 王积龙

与西方主要发达资本主义国家相比,瑞典的公共服务更为完善,在新闻出版方面也表现出具有更多手段的调控。随着后工业社会各类公共问题的出现,如出版物多样性降低,国民阅读率下降、少数民族语言出版物锐减等,瑞典政府需要介入新闻出版领域。因为有着强大而又成熟的社会力量存在,瑞典政府对新闻出版的介入显得更为多样、细腻而又完善。

一、出版自由之外的法律与职业控制

瑞典与英法等西欧国家类似,具有出版自由的传

统。其相关法律规定与“出版自由”的英美国家没有区别。然而,瑞典法律又规定了政府对于新闻出版业公共服务领域的控制,也就是在这些涉及公共安全的空间里不具有自由。瑞典《出版自由法》第二章第二条规定,在以下的公共领域,出版自由受到政府某些理由的限制:(1)国家安全及其与外国或国际组织的关系;(2)涉及动植物保护;(3)公共经济利益,等等八项内容。^[1]

对于滥用权利的责任追究,瑞典《出版自由法》规定了“责任链”,即一旦出版业在上述公共领域违反

费由国家事业费内开支的单位均为事业编制”。这标志着全部文化机构都成为公共服务部门“事业化”体制的一部分,纳入了国家行政管理体制。

正如上面指出的,文化部门涉及的产品和服务大部分不具有公益性,因此,中国文化部门的事业化(即公共化)即使存在一定的历史必然性,但是仍然是一个历史性的错误。事实上也很快就沦为形式。在20世纪60年代,开始了“文化革命”,文化机构基本瘫痪。“文革”结束后,以1978年财政部批准《人民日报》等新闻单位实行“事业单位,企业化管理”为标志,进入了持续近20年的所谓“双轨制”时期。在这个时期中,体制性质与实际运行日益脱节,事业化体制的“公益性”属性越来越变得徒有虚名,直到2003年,全国文化体制改革试点开始,文化事业与文化产业“分类改革”的思路成型,文化事业单位改革作为文化体制改革试点的中心环节全面展开,文化产业从原有事业体制中剥离,获得了蓬勃发展,公共文化服务体系才开始显示出其

本来面目。

我们完全可以认为,中国的公共文化服务体系是在改革开放过程中,在不断深化的市场化进程中,逐步发展成型的;是在文化部门彻底拨乱反正,回归世界文明主流,恢复大部分文化产品和服务的商品属性后,才被真正认识到的。从发展逻辑来看,中国的公共文化服务体系的建设规律也是符合现代化和市场经济发展一般规律的。

中国的公共文化服务体系建设是一场发展与改革交织的深刻实践,既反映了市场经济条件下公共文化领域的一般规律,又表现出中国作为转型国家的特殊规律。历史的梳理,使我们认识到正在发生的这场公共文化服务事业历史转型的深刻性。

注释

见《中华人民共和国宪法》第三十五条。

见《中华人民共和国宪法》第四十七条。

(本文作者单位:中国社会科学院文化研究中心)