

# 把治理引入公共文化服务

□ 吴理财

**内容摘要** 把公共文化服务仅仅视作“文化福利”或“文化权利”的要求，有其不足：作为文化福利的公共文化服务，往往缺失民众必要的民主参与，导致公共文化服务与民众公共文化需求相脱节；在当下，“权利”往往被人工具性使用，如果没有一定的公共意识和公共精神的规约，又会成为一种公共性的消解力量，从而与通过公共文化服务建设文明健康的公共文化生活的宗旨相背离。公共文化服务从实质上而言既是文化治理的一种形式，也是文化治理的一项内容。把治理引入公共文化服务十分必要。

**关键词** 文化治理 公共文化服务 实质 文化福利 文化权利

**作者** 吴理财，华中师范大学政治学研究院教授、博士生导师。（武汉：430079）

从国内的现有研究来看，关于公共文化服务主要有两个研究视角：一个是“福利”的视角，一个是“权利”的视角。在前一个视角看来，公共文化服务是一种“文化福利”；在后一个视角看来，公共文化服务是民众理应享受的一种“文化权利”。令人遗憾的是，似乎至今没有人对这两个视角进行理论检讨，只是想当然地、人云亦云地使用它们。本文将分别对这两个研究视角进行理论检讨，期望引起大家的“文化自觉”，并建议把“治理”引入公共文化服务。

## 公共文化服务仅是文化福利？

翻阅现有的文献和新闻报道，有不少人把公共文化服务仅仅视为一种“文化福利”，对于他们而言，公共服务等同于公共福利，作为其中一种的公共文化服务向民众提供的便是“文化福利”。对于“文化福利”合理性的论证又主要基于人们的文化需要，认为生活于社会之中的人不但具有经济方面和政治方面的需求，而且还有文化方面的需求，人们文化需求所获得的满足程度便构成人们的文化福利。

深圳市在全国较早推行公共文化服务，“文化福利”的说法也最早见于有关深圳市公共文化服务的新闻报道，后来逐渐被国内其他媒体、政府官员、学者所采用。然而，一旦把公共文化服务视作一种“文化福利”，那么，公共文化服务的实际运作往往也会像我国其他公共福利制度一样，难以克服自身这样一个“惯习”：只注重政府的供给乃至“包办”，其结果却造成供给与需求的错位甚至脱节。这或许可以在一定程度上解释，当前为何普遍存在

公共文化服务与民众公共文化需求相脱离的现象。

在我国，由政府主导的公共文化服务像其他的行政事务一样，自上而下地贯彻落实到基层政府头上，并最终由基层政府直接提供给民众。并且，对基层政府公共文化服务绩效的考核评价，也主要是由它的上级政府说了算。因此，对于基层政府而言，它往往把公共文化服务当作一种（上级政府交代的）行政任务，而不是自身的一项公共服务职能，现实中他们远没有达到“文化自觉”的高度。也就是说，对于基层政府而言，实施公共文化服务只是完成上级政府交代的行政任务而已，所谓的公共文化服务遵循的不是“服务的逻辑”，而是“行政的逻辑”。所谓“服务的逻辑”，就是把服务对象——民众当作“顾客”来看待，民众对服务是否满意是评价服务的主要标准；所谓“行政的逻辑”，简单地说就是对上负责的逻辑，在这个逻辑里，民众是可有可无的甚至是缺位或离场的。“行政的逻辑”，一般是由自上而下的行政压力驱动的。来自上级政府的压力愈强，基层政府就愈加卖力，甚至把它作为一时的“中心”工作来抓；来自上级政府的压力一旦趋弱，基层政府就放松精力，或者做做样子应付了事。在这种行政逻辑牵引下，基层政府并不在意民众的实际需求、真实想法和评价，以致许多地方政府提供的公共文化服务脱离了民众的需要，造成服务与需要的错位乃至脱节，其服务的内容和项目往往是上级政府的“规定动作”，或者是官员的“想象”甚至一厢情愿。这样的公共文化服务往往沦为地方政府的一项政绩工程。

很显然，在我国作为文化福利的公共文化服务，往往缺失民众必要的民主参与（其他公共服务同样存在这个问题）；在相应的制度设计上，一个较为严重的问题就是缺

乏民众公共文化需求的表达机制和民主参与的环节；更为糟糕的是，在某些政府官员看来，公共文化服务作为一种公共福利，是政府的“民本”作为甚至是“恩赐”，人民只能被动地接受它。

为了强调公共文化服务的重要性，一些人还提出了“文化民生”的说法。所谓“文化民生”，就是把为人民群众提供基本的文化保障作为民生问题的一个重要方面，摆在与解决人民群众最基本的“吃穿住行”、医疗、教育等问题同样重要的位置。类似的还有：为了强调文化的重要性，文化部门提出“文化也是重要生产力”或把文化纳入经济范畴来论述。这样的论述从表面上看好像强调了文化的重要性，实际上削弱了文化的自主性、独立性，以及它相对于经济更为基础的作用，尤其是它的社会治理功能。

公共文化服务不同于一般性的公共产品或公共福利。作为“公共文化产品”或“文化福利”，一方面它具有经济学意义上公共产品的普遍属性，另一方面又由于它自身的文化特性，而与其他公共产品或公共福利存在一定的差别，具有自身独特的价值和功能。具体表现在四个方面：

1.精神性。公共文化产品（或公共文化服务）往往借助于一定的物质载体或者以物质形态为表现形式，但是它的内核或实质却是某种价值理念。而且，这种价值理念是透过物质形式潜移默化地传播给人，影响着人们的行为，这与其他公共产品（或公共服务）相区别。

2.政治性。几乎所有的公共文化产品都具有政治性。作为国家提供的公共文化产品，传播的是一个国家的主流意识形态或核心价值体系，以增强人们的政治认同，维护既有的政治秩序；即便作为公民社会自身生产和提供的公共文化产品，同样地传播着一种公民政治文化，对现有的政治统治产生积极或消极的影响作用。

3.竞争性。作为一种公共服务形式，公共文化产品虽然在消费上具有其他公共产品同样的非排他性和非竞争性，但是，无论何种公共文化产品（或公共文化服务），其最终所传播的核心价值理念往往又是排他的和竞争性的。英国文化研究学者约翰·斯道雷（John Storey）认为：“文化从来就不是简单的共享意义的转移网络，相反，文化往往包括共享的和竞争的意义网络。即是说，文化就是我们分享和竞争关于我们自己、彼此之间以及我们所生活的社会世界之意义的场所。”<sup>[2]</sup> 他的这个观点应用到公共文化服务或公共文化产品上也没有不妥当的。

4.再生产性。或许更为关键的不同在于，无论是公共文化服务提供的公共文化产品，还是文化产业所生产的文化商品，其实都不同于一般性的公共产品或一般性商品。因为，它们的价值或意义并非如事先所“制作”的那样一成不变，而是在它们的消费过程中被挪用、被重置、被（重新）赋予，而这些往往是生产者或供给者所不曾预料到甚至想象不到的。英国文化研究学者霍尔（Stuart Hall）

通过对电视节目的研究，认为观众可以根据自身的处境对“编码”进行能动性“解码”，这说明文化消费并不是消极被动的。恰如约翰·斯道雷所言，“文化并非供我们‘消费’的某种现成物，而是我们在各种文化消费实践中所生产之物。消费是文化的生产。”<sup>[3]</sup> 公共文化服务（产品）的消费亦如此，它也是一种“文化的生产”。作为公共文化服务的提供者，政府不但要重视文化的生产和供给，而且要注重文化的消费；不但要重视文化消费本身的生产性，而且要注意文化消费所“生产”之物是什么，从而适时地调整公共文化服务的前端生产和供给，达到最佳的公共文化服务目的。

## 权利语境中的公共文化服务

除了把公共文化服务视为“文化福利”以外，如今越来越多的人把它当作公民应该享有的一项基本权利。从理论上说，这比把它简单地视为“文化福利”要进步了许多。

一般地，国内学者大多引用国际公约来论述公共文化服务为公民的一项基本文化权利。譬如，《世界人权宣言》第二十七条规定：“人人有权自由参加社会的文化生活，享受艺术，并分享科学进步及其产生的福利。”“人人对由于他所创作的任何科学、文学或美术作品而产生的精神的和物质的利益，有享受保护的权力。”《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条和第十五条明确规定了人人有权享有的文化权利，特别是第十五条第一款规定：“本公约缔约各国承认人人有权：（甲）参加文化生活；（乙）享受科学进步及其应用所产生的利益；（丙）对其本人的任何科学、文学或艺术作品所产生的精神上 and 物质上的利益，享受被保护之权利。”因而，许多学者认为，为公民提供公共文化服务是公民的文化权利要求，而不能简单地看作是政府提供的一种福利。其实，仔细阅读这些国际公约的规定不难发现，它们并不是主要讨论文化服务方面的权利问题，其落脚点是保护文化的多样性、维护知识产权以及促进文化权利平等等问题。

在“文化权利”的基础上，我国提出“加快建立覆盖全社会的公共文化服务体系”，从而“维护好、实现好、发展好人民群众的基本文化权益”。有学者认为，“文化权益”与“文化权利”是两个不同的概念，二者的“差别在于，文化权益不仅包括文化权利，同时也包括文化利益”，“文化权益这个专属概念乃是中国当代语境中的语词创建”。<sup>[4]</sup> 在笔者看来，无论是“权利”还是“权益”，其实质都是一种个体化的东西。这种个体化的东西，如果没有一定的公共意识和公共精神的规约、育导，往往会滑向自利的一端，成为一种公共性的消解力量。在当下，一些人只是一味地强调“权利”，而忽视担当与之相应的“责任”，造成了权利与责任的失衡。在当下中国的

特殊语境中，“权利”往往被工具地使用，它不是积极的主张，而是消极等要的“东西”。

这一点并非庸人自扰。根据阎云翔在东北农村所做的调查，以自我为中心的“无公德的个人”正在中国当下许多地区泛滥开来。阎云翔认为，“集体化终结、国家从社会生活多个方面撤出之后，社会主义的道德观也随之崩溃，既没有传统又没有社会主义道德观，非集体化之后的农村出现了道德与意识形态的真空。与此同时，农民又被卷入了商品经济与市场中，他们便在这种情况下迅速地接受了以全球消费主义为特征的晚期资本主义道德观。这种道德观强调个人的权利，将个人欲望合理化”<sup>[5]</sup>，最终造成了大量“无公德的个人”的成长。阎云翔的解释未必是恰当的，但也不是完全“不靠谱”。

这也从一个方面说明，权利本身并不是“自恰的”和自我生成的，个人的权利与共同体、社会之间始终是一种相互支持、相互依赖的关系。恰如米尔恩（A.J.M.Milne）所言：“这些权利中的许多权利是什么，取决于个别共同体的情况，如它的生活方式、特定道德、成员身份的条件、制度与价值。”<sup>[6]</sup>同时，他还指出，“那种在一切时间和场合都属于全体人类的权利就是人类作为无社会和无文化的存在物所享有的权利。既然人类不是也不可能是这样的存在物，那么，就不可能有这样的权利”<sup>[7]</sup>。文化权利更是如此，它与所在的社会紧密相关。

文化权利同样也是一种个体化的东西，与之相对，文化无疑是一个公共性的范畴，公共文化服务也具有公共性特点。用个体化的文化权利来论述公共性的文化服务，在逻辑上似乎有些别扭和怪异。笔者认为，把公共文化服务等同于一般的公共产品和公共福利，显然是错误的；把公共文化服务视为公民应该享有之基本权利，无疑是误导的。它们都没有把握住公共文化服务的实质和主旨。

公共文化服务的主旨，不是这个服务本身以及它提供了什么样的“公共文化产品”，而是通过它建设文明健康的公共文化生活。通过公共文化生活的建设，建构公民的主体价值；通过公共文化生活的建设，培育公民的公共理性或公共精神。公共精神是公民社会的灵魂。一个社会的公共精神越发达、越充分，这个社会的环境和氛围就越好，每个社会成员享有的社会资源和福利就越多。公共生活的建设可以为构建富有生机的、互相支持和赋予包容性的公民社会带来愿景，同时，也能够抵御生活在这个个人主义时代的一些消极因素。<sup>[8]</sup>需要进一步说明的是，在现代社会里，公共性不是“同质性”。在集体化时期，我国城乡虽然也存在某种形式的公共生活，但是这种公共生活是以全民同质性为前提，又以高度集中的计划经济为基础，这样的公共生活必须被抛弃。现代社会的公共性是在尊重个人自由的基础上，关注公共利益，并通过公民的公共参与不断增进公共利益。

## 公共文化服务的治理属性

如果用一句话来概括，公共文化服务的实质就是建构公共性，在一个公共性日趋衰落的转型社会中，它将发挥越来越重要的社会治理功能。因此，把“治理”引入公共文化服务，从文化治理的高度重新审视公共文化服务，就会发现，公共文化服务既是文化治理的一种形式，也是文化治理的一项内容。

首先，公共文化服务涉及资源分配、社会整合、政治认同，以及这些过程的象征化、美学化和合理化，而所有这些无疑都属于文化治理的议题。套用行政语言来说，通过公共文化服务，可以达到“文化引导社会、教育人民、推动发展的功能”。换言之，公共文化服务本身是政府文化职能转变的表征，政府文化职能的这一转变是现代政府治理的一个重要义项。传统政府的文化职能主要是意识形态的宣传、主流价值的灌输和核心价值体系的教育，以及对于文化事物和文化市场的行政管理，这些传统的文化职能具有明显的“文化霸权”（hegemony）色彩。公共文化服务作为现代政府的一项主要职能，除了为民众提供文化性公共服务（产品）以外，更主要地透过它培育公民精神、建构文化认同，在认同、协商的基础上达成治理。现代性治理不再主要依靠国家权力的强制，而更主要依赖认同、说服和协商，公共文化服务可以在文化治理中扮演更加积极的作用。

其次，公共文化服务包含权力关系的议题，主要体现在政府（供给者）与民众（消费者）之间的关系上。通过公共文化服务，实质上促进了二者关系的互动和重新建构。一方面，政府通过公共文化服务这种软性治理的方式，使得民众在享受公共文化服务之中潜移默化地增强了对政府的合法性认同，达到了政治整合的效果；另一方面，民众在享受公共文化服务、参与公共文化生活的同时，也从中自然而然地生长出公民的公共理性或公共精神，达到社会整合的目的。最终，在一个互动体系中相互依存的各种政治、经济、社会组织，将逐步培育一种新的公民社会关系。

笔者非常赞同托尼·本尼特（Toney Bennett）的看法。他说：“如果把文化看作一系列历史特定的制度地形成的治理关系，目标是转变广大人口的思想行为，这部分地是通过审美智性文化的形式、技术和规则的社会体系实现的，文化就会更加让人信服地构想。同样，它的出现最好可以被看作现代化早期社会生活特有的日益治理化过程的一部分。”<sup>[9]</sup>即使公民社会精神与国家的主流价值存在一定的差异，但二者的互动无疑会推动文化治理的不断进步。

再次，公共文化服务涉及政府、社会和市场多元主体

关系以及这些关系的协调和合作，也体现了现代多元合作治理的精神。作为现代政府的一项重要文化职能，公共文化服务理应由政府承担和主导，但是政府主导并不排斥市场的机制和社会的参与，而是要积极顺应社会主义市场经济发展和现代多元治理要求，充分发挥市场、社会的作用，使其共同参与到公共文化服务之中。在公共文化产品的生产、供给和公共文化具体服务中引入市场机制，优化公共文化资源的配置，鼓励社会捐资、企业投资公共文化服务体系建设，拓宽支持公益性文化事业建设的途径，建立灵活高效的投融资机制，形成资金来源多渠道、投资方式多元化的新格局；鼓励社会力量积极参与公共文化服务，大力支持民办文化机构、社会文化团体、非盈利公益性社会文化组织发展和文化志愿者队伍建设。最终形成政府、市场和社会三个主体之间良性互动和有效合作的机制，以及网络化的社会治理结构。

最后，公共文化服务也有赖于政府体系内部的资源整合和功能协调，促进政府自身治理结构的转变，形成合作、共赢的政府治理结构。仅从我国现有的公共文化服务涵盖的内容而言，它需要文化、广电、新闻出版、信息、财政等部门的协调和合作，只有这些部门之间真正建立了合作式治理结构，才能达到公共文化服务的最佳价值。

[本文为国家社科基金重大招标项目“加快公共文化服务

体系建设研究”（10ZD&018）的成果，并得到教育部“新世纪优秀人才支持计划”（NCET-10-0430）的资助。]

参考文献：

- [1] 胡象明.广义的社会福利理论及其对公共政策的意义.武汉大学学报(社会科学版),2002(4).
- [2] 约翰·斯道雷.文化研究中的文化与权力.学术月刊,2005(9).
- [3] 约翰·斯道雷.记忆与欲望的耦合——英国文化研究中的文化与权力.桂林:广西师范大学出版社,2007:110.
- [4] 王列生.论公民基本文化权益的意义内置.学习与探索,2009(6).
- [5] 阎云翔.私人生活的变革:一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系:1949—1999.上海:上海书店出版社,2006:260.
- [6][7] A.J.M. 米尔恩.人的权利与人的多样性——人权哲学.北京:中国大百科全书出版社,1995:144、5.
- [8] 保罗·霍普.个人主义时代之共同体重建.杭州:浙江大学出版社,2010:81.
- [9] 托尼·本尼特.本尼特:文化与社会.桂林:广西师范大学出版社,2007:163.

编辑 杜运泉

## “探索与完善社区共治与居民自治”专题学术茶座简讯

4月18日,上海市社联召开“探索与完善社区共治与居民自治”专题学术茶座,此次活动由中国浦东干部学院、上海市民政局、上海市社区发展研究会合作举办。

### 一、创新机制,发挥多元主体在社会治理中的作用

与会者提出,社区治理的理想模式并非是一驾由党委或政府拉动的马车,而是一组每一主体均能产生自主动力的动车。为释放多元主体合作治理的正效应,必须处理好:(1)国家、市场、社会三者关系。在社区治理上应当坚定不移地朝着社会主义市场经济方向改革,让市场作用得到充分发挥;不可低估社会的力量,在市场、国家均差强人意的领域要果断地通过社会的方式和力量进行探索。(2)政党、政府、自治组织三者关系。党要在社会生活共同体中发挥作用,弥补社区制度化建构和价值化建构不足的短板。(3)条块关系和层级关系。在社区治理变革中要突出其对本地选民负责的优先性,逐步理顺条块关系。

### 二、注重实质,提高公众参与的有效性

我国社区治理中的公众参与目前停留在“不参与的参与”阶段,即有参与之形式,但缺乏参与之积极性和实际效果。实现实质性参与不仅需要利益驱动,更需要建立共识。在参与主体方面,发挥社区社团、自治组织等载体的组织化作用势在必行。在参与内容方面,基层政府可围绕公众最紧迫的需求(如停车难、物业管理难等)设定公共议题,并提炼出议题的卖点予以推销。在参与动力方面,需要发掘新的自治资源,调动楼组长、社工、志愿

者等非传统的力量,同时要特别注重参与文化的培育,选择性继承中国县级以上社会的官民共治传统。

### 三、服务公众,共治与自治的分工协作

无论是共治或是自治,其决定性主体均为公众,其最终的检验标准是公众满意度。与会专家认为,当前共治和自治的首要任务,是增加公共品供给,更好地服务公众,而建立利益协商对话机制便是最重要的公共品之一。在行政资源的配置上要充分考虑各层级之间的分工,实现科学、高效的资源配置。社区的规模不宜过小,居委会的规模不宜过大。为促进居民自治,社区不仅要在办公场所、项目经费等硬性资源上予以支持,为其输入信息、智力等软性资源亦十分重要。

### 四、优化制度,共治与自治须适应新的历史条件

社区共治存在无法可依的制度障碍。有关社区共治与《城市居民委员会组织法》、《村民委员会组织法》的关系、产生社区委员会的法定程序、社区委员会与居(村)民委员会的法律关系等关键问题的立法仍付之阙如。居民自治存在有法难依的制度障碍。《村民委员会组织法》赋予村委会管理土地和其他资产的权力,在工业经济相对发达的长三角等地区,该权力因土地的资本性增值演变成巨大的经济利益,进而扭曲了选举等自治职能。《城市居民委员会组织法》未充分考虑人口流动性大增、外来人口成为常住人口重要组成部分的现实,居委会的职能存在滞后性。

(中国浦东干部学院 唐灿明)