

# 新农村参与式公共文化服务的制度基础

——基于农民参与视角的探讨\*

曹爱军

(甘肃政法学院 管理学院, 甘肃 兰州 730070)

**[摘要]** 农村文化建设是社会主义新农村建设的重要内容。在新农村文化建设中, 参与式公共文化服务是一种新的机制, 实现了农民参与、市场运行和政府引导之间的良性互动。其中, 农民参与是实现农村公共文化服务变革中的关键, 这需要基层文化体制的改革和农民文化社团的发展为其提供制度基础。

**[关键词]** 新农村建设; 参与式公共文化服务; 文化体制; 文化社团

**[中图分类号]** G249.2 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-0598(2010)05-0113-04

建立我国农村公共服务新体系, 让农民享受到最基本的公共服务是我国农村、农业和农民发展的客观要求, 也是我国建设社会主义新农村的基本要求。党的十七大立足全面建设小康社会的伟大实践, 提出要“加强文化建设, 基本建立覆盖全社会的公共文化服务体系”。十七届三中全会进一步明确, 要深入推进重点文化惠民工程, 建立稳定的农村文化投入保障机制, 尽快形成完备的农村公共文化服务体系。在这一背景下, 全面加强农村公共文化服务体系建设, 使广大农村群众分享改革和发展的成果, 对于学习实践科学发展观、推进社会主义新农村建设具有重要意义。

农村公共文化服务担负着满足广大农民群众精神文化需求、提高农民素质、调动社会主义劳动者积极性的重要任务。广大农民群众在劳动之余, 需要得到有益于身心健康的文化娱乐活动。随着农村全面奔小康和现代化建设进程的持续加速, 随着物质生活水平的不断提高和恩格尔系数的逐步下降, 广大农民群众的文化生活需求与日俱增。提供更多的农村公共文化服务, 满足农民群众的文化需求会对经济基础产生重要影响。<sup>[1]</sup>农村公共文

化服务一方面使农民群众逐步掌握新知识、新技术、新科学, 不断破除各种保守习气, 克服束缚生产力发展的传统观念, 在人才培养、信息传递、科技普及、市场开拓等方面发挥作用, 为农村经济的发展提供智力支持; 另一方面, 使广大农民进一步破除旧的传统观念, 树立新观念、新道德、新的人际关系、新的精神状态, 为农村的深层次改革提供精神动力。可以说, 没有小康文化相配套的小康经济将是脆弱的, 是不可能持久发展的。此外, 我国正处于社会主义初级阶段, 不可避免地存在许多不和谐的因素。历史表明, 优秀文化是维护农村稳定、打造和谐农村的精神动力。我们不能低估公共文化服务这个软实力, 不能低估文化在调节社会关系、化解社会矛盾, 构建和谐农村中起到潜移默化、润物无声的基础性作用。

长期以来, 我国推行的计划经济体制, 使得政府“无所不包”, 政府掌握着巨大的社会资源, 控制着社会、集团、公民个人和政府自身的生产、分配、交换和消费全过程, 在对社会政治和经济事务实行全面而集中的管理的同时, 对于不同领域的事务则

\* [收稿日期] 2010-06-03

[基金项目] 国家社科基金项目(08BSH043)“西部农村公共文化服务体系建设研究”; 甘肃省教育厅项目(0907B-04)“基于文化生态优化的公共文化服务发展研究”。

[作者简介] 曹爱军(1978-), 男, 甘肃灵台人; 硕士, 讲师, 在甘肃政法学院管理学院任教, 主要从事公共事务管理研究。

由自上而下、分门别类的部门提供公共服务。政府主导型的公共服务要求一切活动根据上一级的政府指令进行,这种公共服务是国家对社会经济事务进行专业化分工管理的需要,有其历史的必然性。<sup>[2]</sup>随着改革开放的深入和市场经济的发展,尤其是农村税费改革的推进和基层民主政治的发展,政府垄断农村公共服务的模式凸显出多重危机:既使基层政府在快速释放的公共服务的需求面前,显得“捉襟见肘”、“力不从心”,更使基层政府有限的公共服务供给偏离农民的现实需求,造成“供求背离”。

20世纪90年代,治理理论的兴起引发了现代国家公共管理的变革,也为重新思考我国基层政府的治理转型提供了理论范式。世界银行发展报告指出:发展中国家改善公共服务有突出的成功,也有惨痛的失败,主要的区别在于公众在决定他们所获得的服务的质量和数量方面的参与程度。农民参与是农村公共服务变革的一个重要条件。面对农村公共文化服务需求不断增加和基层政府财源逐步减少的现实矛盾,以及农村公共文化服务质量和效率普遍低下的现状,我国一些地方在实践中探索形成了“参与式”公共文化服务模式。参与式公共文化服务是一种以农民参与为基础、市场运行为中心和政府支持为保障的新型公共服务运行机制,它具有竞争性的市场调节机制、计划性的政府干预机制以及自治性的农民有序参与机制的制度优势,实现了农民参与、市场运行和政府引导之间的良性互动。

公共文化服务的发展依赖于公民直接或通过社区与行政官员就共同利益进行对话,从而达到互信合作。在这个追求公共利益的过程中,共同区域中的社会互动与共同责任应当由多元主体共同承担。在公共文化服务发展中,应正确处理公共文化服务与公共文化社会化、市场化的关系,逐步形成政府主导,文化事业单位、企业、非政府组织、社区等多元主体共同参与、协商与对话的“交互理性”的制度框架。(1)政府。公共事业的建设是政府的重要职责。发展文化事业,建设公共文化服务体系,满足群众多层次、多样化、整体性的公共利益,这种广泛的公共权利只有政府才能够最大程度地、通过有组织地提供公共资源来实现。为此,政府应加强自身修养,深刻领悟“保障公民权益”的执政本质,在公共文化服务发展中,实现并维护好群众的文化权利,推动文化事业健康有序发展。(2)文化事业单位。文化事业单位在我国是公共文化产

品和服务的主要生产者。目前,仅文化部系统的文化事业机构就有约5万个,其中被明确确认为是公益性文化事业单位的文化馆、站即占了4万多个。在公共文化服务体系构建中,文化事业单位依然是不可缺失的主体。(3)文化企业。目前我国的文化事业领域仍是相对单一的政府部门和文化事业单位在唱主角。在这一公益性的文化领域中,民间资本和民营企业被排斥在行业之外,未能真正享有平等地参与竞争的资格和机会。深化文化体制、文化运行机制的改革,就是要正确处理公共文化的社会化和市场化的关系,在文化事业领域引入市场机制,使企业参与公共文化产品的生产和供给。(4)非政府组织。理论界普遍认为,非政府组织是政府、市场之外的第三支社会中间力量,它的存在本身就是对政府、市场的补充和平衡。非政府组织是推动传统治理模式转型的重要力量,要推动我国文化管理体制的变革,就应进一步加大政府职能转变力度,将应由社会承担的社会管理和公共服务职能转移出去,交由非政府组织承担,确保非政府组织和经济社会的同步发展,充分发挥非政府组织在促进公共文化产品供给和公共文化服务中的组织协调作用。(5)社区(村社)。随着经济转轨、企业改制、政府改革和社会转型的全面推进,我国的经济社会发生了重大变化,社区(村社)日益成为人们生活的主要空间。社区(村社)作为具有成员归属感的人群所组成的一种社会实体,社区(村社)在形成和发展过程中也孕育着自己特有的文化,并成为整个社会文化体系的组成部分,社区文化既承载着群众休闲娱乐、学习提高等实用功能,也肩负着文化传播等重大使命,对发展社会主义先进文化、构建和谐社会有重要作用。推动农村公共文化服务发展,需要村民委员会的积极参与,为农民平等地参与行使基本的文化权利提供平台,使农民自主地参与组织丰富多彩的文化生活,并充分调动村内各类组织已兴建的文化设施参与公共文化服务,优化社会文化资源的配置。

### 三

落实基层政府对农村文化工作的基本责任,需要政府重新界定其职能,实现政府从管微观向管宏观,从办文化向管文化转变,深化文化体制改革。根据文化事业单位性质实行分类管理:加快县、乡公益性文化事业单位的改革,转换机制,增强活力;推进经营性文化事业单位的转企改制,鼓励民间资

本参与经营性文化事业单位的股份制改造, 实现投资主体多元化; 鼓励社会力量在政策范围内, 以各种形式兴办文化实体; 通过民办公助、政策扶持, 鼓励农民自办文化, 使农民成为农村文化建设的主体。要理顺文化工作机制, 特别是要明晰乡镇文化站的职能及归属管理问题。当前, 农村大多数文化站基本上是一人一站, 实行人员归乡镇管理, 业务归口文化部门管理的双重管理模式, 结果导致谁都管谁又都不管, 乡镇文化专干既无目标任务约束, 又无经费、设施等保障, 无法开展工作。要打破行政地域分割的束缚, 归口由县级文化部门统一安排、统一管理、统一考核, 突出政府主导, 强化部门责任。文化系统的长期存在, 为公共文化发展积淀了丰富的文化资源, 包括土地、房屋、文化基础设施、人力等各方面的资源和资产, 这是公益性文化事业获得较大发展的良好基础。<sup>[3]</sup> 应围绕建立县、乡、村、户四级公共文化服务网络着力抓好文化基础设施建设, 注意将资源优势变为发展优势, 通过联合、重组、参股等形式, 促进资本、人才、技术等要素的优化配置, 提高文化创新能力。在明晰产权的前提下, 积极引进民间资金, 将一些公共文化产品改由民间提供或转化为私人产品, 按照“谁建设, 谁收费, 谁受益, 谁付费”的原则, 通过市场机制来运作, 政府只予以指导和监管, 进而逐步形成乡村公共文化服务的政府供给、农民适当缴费以及民间主体的市场供给多元供给格局。

#### 四

新农村参与式公共文化服务以农民的普遍参与为出发点, 充分体现了现代社会公共服务的价值取向。参与式公共文化服务重新赋予农民参与公共服务的权力和责任, 使农民真正具有参与公共服务决策和生产的条件和条件。这样, 农民才会有更多的话语权和选择权, 农民、政府和市场之间才可能进行平等的对话与协商, 政策制定方才会具有回应性和责任性, 生产方之间也才会有充分的竞争性。<sup>[4]</sup> 可见, 农民的普遍参与是实现参与式文化公共服务的前提条件, 这要求政府不仅要关注并积极回应农民的公共文化需求, 更应当唤醒农民的主体意识和权利意识, 引导农民积极参与到公共文化服务中来, 实现并保障农民的基本文化权利。

##### (一) 发展农村文化教育, 培育新型农民

新农村建设的主体是农民群众, 培育新型农民是实现“民主公民权”的根本途径。舒尔茨的研究

发现, 不是传统农业而是现代农业才能对经济增长做出重大贡献, 而实现传统农业向具有高生产率的现代农业转变的关键要素在于必须大力提高农民成功地使用包括复杂困难的耕作实践在内的新的投入品的能力。只有培养农民使其成为掌握和运用现代科技的新型农民, 才能使农业科技成果真正转化为现实生产力; 才能把农村巨大的人口压力转化为人力资源优势, 形成持续推动新农村建设的力量源泉; 才能使农民崇尚科学、崇尚文明, 逐步形成农村健康、和谐的良好风尚。

由于长期的历史原因, 我国农村人口的整体文化程度不高, 农村改革后大量文化程度相对较高的农村劳动力流向城市和发达地区务工经商, 大量初中以下文化程度的农民滞留在农村, 这种状况严重影响着农村居民日常文化活动的参与能力。与文化水平较低的状况相比, 农民意识观念对农村文化发展的影响更大, 突出地表现为两种倾向: 一是自私狭隘, 政治意识淡薄, 缺乏对公共生活、公共利益的热情和关注; 二是不受约束的个人主义倾向, 在追求个人利益时缺乏必要的契约与合作意识。从一定程度上说, 农民的文化素质、技术能力和思想道德水平, 直接决定着农民政治参与和文化参与的意识 and 能力。政府应当充分创造条件提高农民的素质, 激发他们的参与积极性, 唤醒他们对于治理参与重要性的认识。同时, 要让农民在充分受益的前提下参与, 在规范的制度下参与, 在畅通的渠道下参与, 在政府的引导下参与并以组织的方式参与。为此, 要大力发展农村文化教育, 提高农民的文化素质和政治参与意识, 引导农民破除自然经济和落后保守的小农意识, 提高农民的权利观念和自治观念, 为农村基层民主发展培养合格主体。

公共物品供给的帕雷托最优条件是所有消费者的边际替代率之和等于公共物品生产的边际转换率。但公共物品的供求平衡不是通过市场进行的, 在消费者和供应者之间存在着信息的不对称, 供应者难以得到消费者的需求信息, 这就要尽快建立由农村社区文化需求决定文化供给的机制。一方面, 应大力发展农村经济, 为农村公共文化需求的形成提供物质基础。相对发达的村集体经济会增强村庄自身的独立性, 改善村民委员会在与乡镇政府博弈中的弱势地位, 增强农民整体的话语权, 形成农村公共文化需求的形成机制。另一方面, 基层政府在公共文化服务过程中, 要注意加强公共文化建设项目的科学论证和可行性研究, 对公共文化

基础设施建设的财政投入和文化政策的制定要通过听政、议政、民意调查、专家咨询等行政参与的方式,提高农民参与的可行性。

## (二)鼓励农民自办文化,发展农村文化社团

农民既是农村文化建设的受益者,更是农村文化建设的生力军,是农村文化活动的主体。农民自办文化,开展自发的群众性文化活动,是农村经济发展到一定程度之后农民自发的精神文化追求。新农村文化建设要充分挖掘蕴藏在农村的传统文化,充分调动广大农民参与文化建设的积极性、主动性和创造性,要坚持业余自愿、形式多样、健康有益、简易便捷的原则,充分利用农闲、节日和集市,组织花会、灯会、赛歌会、文艺演出、劳动技能比赛等活动,开展农民自办的自娱自乐的群众文化活动。<sup>[5]</sup>目前,在我国农村,农民自办文化现象日益增多,农家书屋、文化大院、农村个体电影放映队、农民文艺表演队等等,已成为丰富群众文化生活的重要方式。这些自办文化活动,来自农村,由农民创办,贴近农村生产生活实际,农民自编自演、自娱自乐,而且成本低,深受农民群众的欢迎和喜爱。在这些农民喜爱的文化生活中,农村文化社团扮演着重要的角色,发挥着主要的作用:第一,农村文化社团搭起了政府与农民之间的桥梁。农村文化社团的活动,一是联系了本地区的群众,在社团的组织下学习党和国家的有关政策法律,增加农民自我教育的机会;二是通过社团成员和刊物,传递政府的政策,反映群众心声,聚民心、传民意,起到互相沟通的作用。第二,农村文化社团是新农村文明的辐射源。农村的各类文化社团都有一群文艺爱好者,他们积极协助政府举办各种活动,形成了一股文明的辐射源,影响着本地区的农村的社会关系和社会发展,有利于在当地农村形成讲文明、重学习、积极向上的好风气。第三,农村文化社团提升了新

农村的文化品位。农村文化社团有自己灵活的组织机构和运作模式,组织运作成本相对较低,并且有自己的活动经费,所以能自行举办各种有益的文化活动;民间文化社团来自民间,他们熟悉农民文化需求的层次特点,所举办的文化活动能迎合农民的心理需求;社团活动还是社会业余教育的组成部分,可以发挥自我教育,自我娱乐的作用。

## 五

社会主义文化建设是社会主义新农村建设的基本方面和重要内容。新农村公共文化服务的发展依赖于农民直接或通过自治组织与政府就共同利益进行对话,从而达到互信合作。在这个追求公共利益的过程中,共同区域中的社会互动与共同责任应当由多元主体共同承担。参与式公共文化服务是一种以农民参与为基础、市场运作为中心和政府支持为保障的新型公共服务运行机制,实现了农民参与、市场运行和政府引导之间的良性互动。其中,农民参与在农村公共文化服务变革中具有决定性作用,基层文化体制和农民合作组织是实现参与式农村公共文化服务的制度基础。

### [参考文献]

- [1] 陈坚良. 新农村建设中公共文化服务的若干思考[J]. 科学社会主义, 2007(1): 98-99.
- [2] 袁方成, 柳红霞. 参与式公共服务: 治理视角下的乡镇站所改革[J]. 湖北行政学院学报, 2005(3): 45.
- [3] 曹爱军. 农村公共文化服务制度创新的基本维度[J]. 重庆社会科学, 2009(4): 22.
- [4] 应若平. 参与式公共服务的制度分析——以农民参与灌溉管理为例[J]. 求索, 2006(7): 77.
- [5] 曹爱军, 方晓彤. 新农村公共文化服务的系统构建[J]. 农村经济, 2010(3): 37.

(责任编辑: 杨 睿)

## Institutional Basis of Participation-style Public Culture Service in New Countryside

——Discussion Based on the Perspective of Peasant Participation

CAO Aijun

(School of Management, Gansu University of Politics and Law, Gansu Lanzhou 730070, China)

**Abstract** Rural cultural construction is the important issue for socialism new village construction. In the process of cultural construction in new countryside, participation-style public cultural service, which realizes positive interaction between peasant participation, market operation and government guidance, is a new mechanism, among which, peasant participation is the key to realizing reform of rural public culture, which needs institutional basis provided by the reform in grassroot cultural system and the development of peasant cultural associations.

**Key words** new village construction; participation-style public cultural service; cultural system; cultural association