

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2015.05.016

欢迎按以下格式引用:邱均平,李小涛.公共文化服务标准体系的基本理论问题研究[J].重庆大学学报:社会科学版,2015(5):122-127.

Citation Format: QIU Junping, LI Xiaotao. Research on the fundamental theory issues of standard system of public culture service [J]. Journal of Chongqing University: Social Science Edition, 2015(5):122-127.

# 公共文化服务标准体系的基本理论问题研究

邱均平<sup>1</sup>, 李小涛<sup>1,2</sup>

(1. 武汉大学 中国科学评价研究中心, 湖北 武汉 430072; 2. 南京航空航天大学 图书馆, 江苏 南京 210016)

**摘要:** 标准化战略是国家发展战略的重要组成部分,而公共文化服务标准体系研究则是当下的一项重要而紧迫的任务。公共文化服务标准体系的制定与实施是实现公共文化服务均等化的重要途径,是促进公共文化服务体系发展的关键。文章对公共文化服务标准体系的理论基础进行了研究,对公共文化服务标准体系的总体目标、基本特征及其必要性与可行性进行了分析,最后提出了公共文化服务标准体系的作用途径。

**关键词:** 公共文化服务; 标准体系; 基本理论问题

**中图分类号:** G120      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1008-5831(2015)05-0122-06

随着改革开放的进一步深入,当代中国面临的艰巨历史使命是建设社会主义文化强国,提升中国文化软实力<sup>[1]</sup>。公共文化服务标准化是为公共文化的相关产品和服务制定(修订)、实施标准的过程,是完成这一历史使命的重要途径,是促进公共文化服务体系发展完善的重要保障。标准化战略是国家发展战略的重要组成部分,《文化标准化中长期发展规划(2007-2020)》明确提出要“加强公共文化体系服务标准的制定实施,努力改善公共文化服务体系的社会服务功能和社会效益”<sup>[2]</sup>。可见公共文化服务标准化是中国文化事业发展的重大战略任务和发展趋势,公共文化服务标准体系研究已成为当下的一项重要而紧迫的任务。

## 一、公共文化服务标准体系的理论基础

标准化理论、新公共服务理论、文化社会学理论为我们探索公共文化服务标准体系提供了很好的借鉴和理论支撑。标准化理论是人们从事标准化实践活动的科学总结和概括,它来源于各个行业领域的标准化实践,并接受实践的检验,反过来又作用于实践,指导人们的标准化活动<sup>[3]</sup>。标准化理论的内涵很广,标准化的客观规律、标准系统的构成要素和运行规律、标准系统的外部联系、标准化活动的科学管理等都属于标准化理论关注的范畴。以标准化理论为指导,可以帮助我们更深刻地认识公共文化服务标准和标准化过程的本质,为公共文化服务标准体系的构建、修订与实施提供理论基础。

新公共服务理论主要由美国 Robert B. Denhardt 夫妇提出<sup>[4]</sup>。新公共服务理论对民主公民权的重视,对

修回日期:2015-04-22

**作者简介:** 邱均平(1947-),男,湖南涟源人,武汉大学中国科学评价研究中心主任,武汉大学信息管理学院教授,博士研究生导师,主要从事信息计量与科学评价、知识管理与竞争情报研究。

**通信作者:** 李小涛(1986-),南京航空航天大学讲师,武汉大学信息管理学院博士研究生,主要从事信息计量与科学评价研究, E-mail: oshoxiaot@163.com。

公共服务与公共利益的强调,对社会价值的关注,对政府职能的重新定位等方面,都为公共文化服务标准体系的制定与实施提供很好的借鉴和理论支撑。文化社会学是一种专门的社会学理论,它研究文化在社会中发挥作用的规律性,是一门研究文化产生、发展特殊规律与社会作用的一门学科<sup>[5]</sup>。文化社会学不仅关注文化在社会中的地位和作用,还研究社会和社会人口群体的文化活动、文化水平及这些人口群体的文化需求,因而,对于公共文化服务标准体系的制定有着重要的指导意义。

## 二、公共文化服务标准体系的目标与特征

### (一) 总体目标

通过构建公共文化服务标准体系,找出中国当前公共文化服务标准的空白与不足,弥补文化标准制(修)订计划的空缺。通过公共文化服务标准体系需求分析,制定科学全面、系统配套的公共文化服务标准体系框架,促使公共文化服务标准工作不断完善。依据公共文化服务标准体系框架,重新审视现有标准并找出急需制定的标准,尽可能使大多数公共文化服务有标准可循,达到全程管理与科学控制的效果。

### (二) 基本特征

随着标准化事业的发展,标准数量呈爆炸式增长,标准和标准之间开始自发地产生关联,相关标准开始以标准体系的形式来协同发挥作用。越来越多的标准化工作者认识到,任何标准都处于一定的系统之中,它同系统内的各个标准之间以及系统外的相关标准之间都存在着相互联系和制约的关系<sup>[6]</sup>。中国2009年发布的国家标准 GB/T 13016-2009《标准体系表编制原则和要求》中,对标准体系进行了定义:“一定范围内的标准按其内在联系形成的科学的有机整体。”<sup>[7]</sup>公共文化服务标准体系就是在公共文化服务的相关领域内,按标准化对象的内在联系形成的标准系统,其主要特征就是具有结构性和系统性。

结构性体现在标准化对象(产品、过程或服务)内在的层次结构或过程结构会映射到标准上,标准和标准之间按照标准化对象的层次结构或过程结构进行逻辑关联,就会形成标准体系的特定结构。例如,某种公共文化服务设备或产品由一些主要部件组成,各部件又由许多零件组成,每个零件又由多种材料制成,该产品的结构就表现为产品、部件、零件和材料这4个层次。当将这种产品作为标准化对象时,所制定的标准体系也会相应地形成4个层次——产品标准、部件标准、零件标准和材料标准。同理,当把特定过程(例如图书馆读者借还服务)作为标准化对象时,就需要对过程中的各个阶段制定标准,各阶段的标准就会体现出标准体系的过程结构。

公共文化服务标准体系的系统性是指标准体系内各项标准的协调性和相关性,制定或修改其中任何一个标准,都必须考虑到对其他各相关标准的影响,避免标准间的相互矛盾。当标准体系内的各标准相互衔接和配套,而不是单个标准的堆砌时,就能发挥系统效应,实现标准体系的整体目标和作用。

## 三、公共文化服务标准体系的必要性与可行性

### (一) 必要性

#### 1. 保障公民文化权利的需要

《世界人权宣言》与《经济、社会及文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》及其任择议定书合称“国际人权宪章”,是国际人权领域最重要的文书,为保障人民的文化权利提供了法律依据。这三项国际公约都将文化权利作为基本人权之一。中国政府分别于1997年和2001年签署和批准了《经济、社会及文化权利国际公约》,承认了公民的基本文化权利。享受公共文化服务是每个人的基本文化权利,而且各国政府应积极采取措施来保障公民的文化权利,使公民有平等的机会来享受公共文化服务。这是发展的必然趋势和政府应尽的职责,而标准化就是切实保障公民文化权利的有效措施。有了明确的服务产品标准、服务行为标准和服务技术标准和服务结果标准,才能让公民明确并依法享有自身的文化权利。

#### 2. 文化产业与知识经济的发展需要标准的规范

自改革开放以来,中国经济一直持续高速增长,2010年GDP超过日本,成为全球第二大经济体。近两

年中国 GDP 增长速度有所放缓,但增长率仍保持在 7% 以上。在全面建成小康社会的大背景下,公众的物质生活已得到基本满足,文化消费将成为重要的经济增长点,这就为文化产业的发展带来了良好的契机。文化产业是指从事文化产品生产和提供文化服务的经营性行业。文化产业以文化资源为生产要素进行生产经营,向公众提供文化产品和服务。中国文化产业的范围包括:新闻出版发行、广播电视电影、文化艺术、文化信息传输、文化创意和设计、文化休闲娱乐、工艺美术品生产等。作为 21 世纪的朝阳产业,文化产业在促进国民经济增长方面起着重要的作用。近几年中国文化产业产值以高于 20% 的速度逐年增长,产业规模、从业人数都快速上升。国家统计局的数据显示,2012 年中国文化产业法人单位总数比 2010 年增加了近 10 万个,文化产业的从业人数达到 211 万人,中国文化产业总产值已达到 9 100 亿元,比当年 GDP 增长速度快了 2.8%<sup>[8]</sup>。国家对文化产业的投入力度也逐步增强,中国中央财政下拨的 2013 年度文化产业专项资金达到 48 亿元,与 2012 年相比增加了 41.18%。

一方面,经济的飞速发展为我国公共文化服务提供了坚实的经济基础,国家越来越有充足的财力来提供公共文化服务;另一方面,文化产业在国民经济中所占的比重也不断上升,文化产品与服务的类型、数量持续升高,国家提供公共文化服务与产品的能力不断加强,质量不断上升。这两方面因素都对公共文化服务的质量提出了更高的要求。标准是提高服务质量、规范文化事业和文化产业发展的重要途径,中国急需尽快制定系统性、集成性和应用性强的公共文化服务标准体系。

### 3. 文化与科技融合的现实需求

以云计算、物联网、移动互联网、大数据、智慧城市为代表的新科技正在对文化需求和文化产品与服务提供方式的革新带来不可估量的影响。通过国家科技计划的支持,中国在文化科技相关领域已经积累了一批技术成果,为中国文化科技全面发展奠定了良好的基础。在公共文化服务中加强新兴科技成果的应用,开展文化艺术、广播影视、网络文化等行业关键设备、集成系统与 service 规范的标准研制,一方面可以提高服务质量,另一方面可以促进文化与科技的融合,全面提升中国文化科技创新能力。而要充分发挥新兴科技成果的作用,就必须制定相应的技术应用标准、服务提供规范、设施设备标准,来促进和推广科技成果在公共文化服务中的应用。

### 4. 公共文化服务均等化需要以标准化为基础

“平等”、“公正”是社会主义核心价值观的重要组成部分,中国公民有权利拥有均等的机会来享有公共文化服务,有权利获得基本相同的服务效果。但由于经济发展、公共资源、人口数量的分布不均,中国公共文化服务存在着城乡差异大、区域发展不均衡的问题。公共文化服务标准化是公共文化服务均等化的有效途径,建立公共文化服务标准体系,有利于公共文化产品与服务的种类、数量、内容、质量的统一,有利于在全国范围内的公民有基本相同的机会获得基本相似的公共文化产品与服务,并得到基本相等的服务效果,促进公共文化服务均等化的实现。

### 5. 孤立的标准难以满足公共文化服务系统发展的需要

中国近年已陆续制定与发布了公共文化服务的相关标准,如《公共图书馆服务规范》、《博物馆服务规范》等,能够对特定种类的公共文化服务起到一定的规范与指导作用。但公共文化服务是一个复杂的系统,有非常丰富的内涵,涉及报纸、书刊、新闻、广播、电影、电视、戏曲以及众多文化娱乐活动。因此,零星、孤立的标准难以对公共文化服务起到明显的推动作用。公共文化服务需要的是一整套科学、系统、完整的标准体系,标准和标准之间相互依赖、相互协同,能发挥出系统效应才能有效地规范公共文化服务的整体发展。

## (二) 可行性

### 1. 政府的政策方针为公共文化服务标准化提供依据

在发展和建设公共文化服务体系的过程中,中国政府日益认识到标准化的重要作用,尤其在“十二五”期间,不断出台相关政策、文件来促进公共文化服务标准化的发展。标准化是实现公共文化服务均等化、科

学化的重要途径,在政府的重视和大力推动下,中国公共文化服务体系的标准化水平不断提高。

2007年7月13日,文化部提出要加强标准化工作,加强公共文化服务体系的标准化建设,在2020年以前要建立起较为完善的文化标准体系,并要求各地有关部门采取切实措施贯彻执行。2011年12月23日,国家标准化委员会编制了《标准化事业发展“十二五”规划》,提出要“加大社会管理和公共服务标准化力度,按照创新社会管理,推进基本公共服务均等化的要求,大力开展公共文化等领域的标准研究,建立社会管理和公共服务标准体系”<sup>[9]</sup>。2012年8月2日,国家标准化委员会联合文化部、教育部、国家发展和改革委员会等26个部门,制定并发布了《社会管理和公共服务标准化工作“十二五”行动纲要》(下文简称《纲要》),要求各地方、部门高度重视社会管理和公共服务标准化工作,以《纲要》为依据推进标准化工作。《纲要》中的社会管理和公共服务标准化工作涉及包括公共文化体育在内的14个大的方面,设置了包括“公共文化服务标准化推进工程”在内的11项重大工程,明确提出要“基本建立中国公共文化服务标准体系,有效保障广大人民群众基本文化权益,为推动社会主义文化大发展大繁荣提供技术支撑”。

2013年1月14日,文化部提出“推进公共文化服务的制度化、标准化和规范化建设,加快制定和完善公益性文化单位服务标准和服务规范,作为各级政府履行公共文化服务职能的规范、面向公众的服务承诺和监管公共文化服务过程的依据,提高公共文化服务的制度化、标准化和规范化水平”。各省、直辖市、自治区的相关部门负责结合实际情况贯彻执行。2013年11月16日,党的十八届三中全会提出要“促进基本公共文化服务标准化、均等化”<sup>[10]</sup>。2014年1月3日,文化部宣布2014年将推进基本公共文化服务标准化、均等化<sup>[11]</sup>。2014年7月30日,文化部在全国开展公共文化服务标准化试点工作,并发布了《公共文化服务标准化试点工作方案》,试点工作由文化部和各省(区、市)文化厅(局)共同推动,试点主体以地级市为主。

2015年1月14日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》,确立了《国家基本公共文化服务指导标准(2015-2020年)》,对基本公共文化服务的项目与内容、标准的实施与监测、评价进行了说明,并提出要建立基本公共文化服务标准体系<sup>[12]</sup>。可见,中国政府近年来非常重视公共文化服务标准化工作,制定公共文化服务标准体系是贯彻政府方针、政策的迫切需要。

## 2. 标准科学的原理与方法为公共文化服务标准化提供了理论指导

标准化的基本原理来自长期标准化实践的总结、提炼和升华,对标准化工作起着重要的指导作用。ISO专门设立了标准化原理研究常设委员会(STACO),世界各国也有众多学者对标准化的基本原理进行研究。在众多标准化原理的研究成果中,较有影响力的是桑德斯的“七项原理”和松浦四郎的“十九项原理”,以及中国学者李春田提出的“标准系统的管理原理”。这些原理能科学、客观地反映标准化活动的规律,可为公共文化服务标准体系的制定、实施与推广提供理论指导。

标准化的方法是标准化的过程和内容的存在、表现方式。根据标准化目的、对象的不同,标准化会体现出不同的形式和内容。简化是最基本的标准化形式,可用于控制产品种类、原材料、工艺装备、零部件等方面的多样性,从而达到标准化的目的。统一化是把同类事物的多种表现形态归并为一种或限定在一个范围内的标准化形式,其实质是让标准化对象的形式、结构、功能或其他特征具有一致性,并将这种一致性通过标准进行固化。系列化是标准化的高级形式,可将同一系列的产品的参数进行系统规划。组合化是按照标准化的原则,编制出一系列通用性较强的单元,根据需要将这些单元组合成不同用途的产品的一种标准化形式。组合化与搭积木的过程类似,因此也有学者将这种形式称为“积木化”。另外还有新兴的综合标准化——运用系统分析方法,建立并实施标准综合体的标准化活动<sup>[13]</sup>。经过多年的实践、总结与升华,标准科学的理论与方法日趋成熟,可以为公共文化服务标准化提供科学的理论指导。

## 3. 公共文化服务标准化的管理体制已初步形成

虽然中国尚未设立专门的“公共文化服务标准化技术委员会”,但已为公共文化服务标准化做好了制度准备。《文化行业标准化工作管理办法(暂行)》明文规定,文化行业标准化工作实行统一管理、分工负责的原则,

由文化部文化科技司统一管理文化行业的标准化工作。但是公共文化服务除了文化行业外,还需要多个行业和机构的参与和协作。2014年,文化部牵头成立了国家公共文化服务体系建设协调组,标志着国家层面的公共文化服务协调机制正式运转。协调组由文化部、中宣部、教育部、科技部、国家标准化管理委员会等多个部门组成,其主要任务之一就是协调推进重大公共文化服务法规、政策、标准的制定、实施和考核。目前中国已成立标准化技术委员会537个,其中与公共文化有关的有近20个,如广播电影电视标准化技术委员会、图书馆标准化技术委员会、文物保护标准化技术委员会、中文新闻信息标准化技术委员会、剧场标准化技术委员会、文化艺术资源标准化技术委员会、新闻出版标准化技术委员会、文化馆标准化技术委员会、动漫游戏产业标准化技术委员会等。上述标准化技术委员会负责归口本领域的国家标准,分别挂靠在不同的单位,拥有较为强大的专家团队,为公共文化服务标准的制定提供了人力资源保障和组织机构依托。

#### 4. 公共文化服务标准化已取得了一定的成果

为贯彻国家公共文化服务体系建设协调组通过的《基本公共文化服务标准化建设工作方案》,文化部已在全国开展公共文化服务标准化试点工作,取得了一定成果。目前中国已经有公共文化服务的相关标准20余项,如GB/T 28227《文化服务质量管理体系实施指南》系列标准、GB/T 22528-2008《文物保护单位开放服务规范》、GB/T 28220-2011《公共图书馆服务规范》、GB/T 20647.3-2006《社区服务指南 第3部分:文化、教育、体育服务》、GB/T 28221.5-2011《灾后过渡性安置区基本公共服务 第5部分:文化体育》等标准。对这些标准进行分析,在现有标准的基础上进行整合与优化,可以为构建公共文化服务标准体系奠定基础。

#### 四、公共文化服务标准体系的应用途径

标准的价值需要在应用中得到体现,公共文化服务标准根据其内容、对象的特点,可以在以下方面发挥作用。

##### (一) 公共文化服务标准作为认证的依据

认证机构依据公共文化服务标准对公共文化服务机构的产品、服务与管理进行合格评定,可以帮助公共文化服务机构建立、健全质量管理体系,为公共文化服务机构树立更高的信誉,同时还能指导社会公众对公共文化服务的选择,增强公众的信任度和满意度。

##### (二) 公共文化服务标准由相关政策法规引用

公共文化服务标准被法律引用后,就具有了强制性,例如卫生、安全方面的标准被法律引用后就需要在公共文化服务过程中强制执行。而且公共文化服务标准也可为政府部门制定相关政策提供依据,例如公共文化服务的投入保障标准、相关设施的建设标准、人员配置标准等都可作为政府管理的准绳。

##### (三) 公共文化服务标准作为政府采购的依据

部分公共文化服务或产品可由企业或者第三方机构提供,由政府进行采购。采购过程中需要有相应的公共文化服务标准对产品或服务的质量进行检测和保障,质量不低于相关标准的产品和服务才能获得政府的委托和采购。

##### (四) 公共文化服务标准作为质量监督与管理的依据

政府质量技术监督部门、公共文化服务的相关行政主管部门、第三方机构、社会公众都需要有统一的标准对公共文化服务进行评价,对公共文化服务标准的落实情况进行监督,对公共文化服务的评价、监督与管理都需要有相应的标准为依据。

##### (五) 公共文化服务机构自愿采用

公共文化服务机构在开展公共文化服务的过程中,对服务的内容、质量、方式、人员资质等进行管理的过程中都可以采用相关公共文化服务标准。公共文化服务标准是当前社会较高的技术成果和管理理念的体现,采用公共文化服务标准可以提高机构的服务质量和效率。

公共文化服务标准可以从多个方面来发挥作用,达到提高公共文化服务质量、提高政府行政部门和公

公共文化服务机构的管理水平、提高公众满意度的目的,使公共文化服务创造更多的经济效益和社会效益。总之,公共文化服务标准体系能提高公共文化服务质量,促进文化与科技的结合,推动公共文化服务体系的规范发展和公共文化服务均等化的实现。

#### 参考文献:

- [1] 李家莲. 中国文化发展质量报告[J]. 宏观质量研究, 2014(3): 121 - 128.
- [2] 中国政府网. 文化部关于印发《文化标准化中长期发展规划(2007 - 2020)》的通知[EB/OL]. [2015 - 01 - 18]. [http://www.gov.cn/gzdt/2007-08/06/content\\_707569.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2007-08/06/content_707569.htm)
- [3] 李春田. 标准化概论[M]. 第六版. 北京: 中国人民大学出版社, 2014: 11.
- [4] DENHARDT R B, DENHARDT J V. The new public service: Serving rather than steering[J]. Public administration review, 2000, 60(6): 549 - 559.
- [5] 谢志强. 文化社会学[J]. 现代外国哲学社会科学文摘, 1986(5): 44 - 45.
- [6] 舒辉. 标准化理论与实务[M]. 北京: 经济管理出版社, 2000: 30.
- [7] GB/T 13016 - 2009. 标准体系表编制原则和要求[S]. 北京: 中国标准出版社, 2009.
- [8] 徐方雅. 我国文化产业的发展现状及发展策略[J]. 中国商贸, 2014(14): 191 - 192.
- [9] 中国电子政务网. 标准化事业发展“十二五”规划[EB/OL]. [2014 - 12 - 23]. <http://www.e-gov.org.cn/ziliaoku/zhengfuguihua/201203/128316.html>.
- [10] 新华网. 授权发布: 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定.[EB/OL]. [2014 - 11 - 11]. [http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c\\_118166672.htm](http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c_118166672.htm).
- [11] 中国广播网. 文化部将推进基本公共文化服务标准化、均等化[EB/OL]. [2015 - 01 - 03]. [http://china.cnr.cn/NewsFeeds/201401/t20140103\\_514565504.shtml](http://china.cnr.cn/NewsFeeds/201401/t20140103_514565504.shtml)
- [12] 新华网. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》[EB/OL]. [2015 - 01 - 14]. [http://news.xinhuanet.com/tgg/2015-01/14/c\\_1113996899.htm](http://news.xinhuanet.com/tgg/2015-01/14/c_1113996899.htm)
- [13] GB/T 12366 - 2009. 综合标准化工作指南[S]. 北京: 中国标准出版社, 2009.

## Research on the fundamental theory issues of standard system of public culture service

QIU Junping<sup>1</sup>, LI Xiaotao<sup>1,2</sup>

(1. Research Center for Chinese Science Evaluation, Wuhan University, Wuhan 430072, P. R. China;

2. Library of Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing 210016, P. R. China)

**Abstract:** Standardization strategy is an important part of national development strategy, and the research on standard system of public culture service became an important and urgent task. The establishment and implementation of public culture service standard system is an important way to equalization. And it is also critical for the development of public culture service system. Theoretical basis of the public culture services standard system is researched. The target, characteristics, necessity, and feasibility of the public culture services standard system are discussed. Finally, application approach of the standard system is explored.

**Key words:** public culture service; standard system; fundamental theory issues