

中国电影的繁荣发展与电影公共服务体系建设

○ 肖庆

摘要：中国电影的繁荣发展是建立在满足人民多样化、层次化、个性化、精准化、智慧化的精神需求基础之上的。在国家公共文化服务体系的总体框架之下讨论电影公共文化服务供给过程中的难点与挑战，以及如何有效实现供给机制的创新，既关系到民生福祉，也与推动电影事业的繁荣发展息息相关。

关键词：公共文化服务 电影供给机制

随着中国特色社会主义进入新时代，中国的社会主要矛盾发生了从“量”到“质”的历史性转变，人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为新时代的主要矛盾。^[1]根据“十九大”的重要论断，在当前建设服务型政府的要求下，构建更为广泛、高效、便利和公平的公共文化服务体系，是为实现人民美好生活需求提供基础性依托的重要途径。当前，优秀的中国电影作品正在以丰富的内涵、强大的精神感召力提升老百姓的幸福感和获得感，为“人的全面发展和社会全面进步”贡献力量。电影产业本质上属于“内容产业”，在弘扬中国精神、传播中国价值、凝聚中国力量方面有着时代的担当。在国家文化治理的层面上，电影公共文化服务的供给被赋予更高层次的内涵，即要以满足人民更加全面、系统的发展型需求为导向，进而为文化强国建设提供有力

保障。可以说，中国电影的繁荣发展是建立在满足人民多样化、层次化、个性化、精准化、智慧化的精神需求基础之上的。

一、电影公共文化服务的供给现状与存在问题

“公共文化服务”的概念于2002年11月在“十六大”报告中首次提出，并被列为全面建设小康社会的目标之一。2005年，中国共产党十六届五中全会正式提出了逐步建成覆盖全社会的、比较完备的公共文化服务体系的目标。随着我国经济与科技水平的发展，以及群众文化需求的不断增长，公共文化服务体系需要进行丰富和完善，相关的政策与制度也需要在文化的各个领域延伸，并持续地落实。电影公共文化服务是国家公共文化服务体系中的重要内容。电影公

肖庆，中国艺术研究院文化发展战略研究中心副研究员。

公共文化服务除了具有一般公共文化服务的特点之外,还因其具有传媒科技的载体属性而具有很高的科技含量和广泛的受众面。与一般公共文化服务的内涵、目标相同,电影公共文化服务也应满足人民以下基本共同需要:“(1)保障基本文化权益;(2)促进社会文化和谐;(3)建设民族文化家园;(4)促进城乡文化服务覆盖”^{[2]22-23}。

公共文化产品对于享有这种文化成果和接受这种文化认同的不同范围的群体来说,具有典型的经济学上“公共物品”(Public Goods)的特性。“借鉴公共物品的分析框架,可以将电影公共文化服务的类型根据公共性的强弱,划分为纯公共文化产品、准公共文化产品和私人文化产品三种类型”^[3];按服务区域的范围进行分类,可以划分为地方性电影公共文化产品和全国性电影公共文化产品两种类型;按服务对象进行分类,可以分别有服务于少数民族、残障人士、未成年人、农村居民、农民工等等多种人群的电影服务。

当前,各级政府都在大力加强公共文化服务的投入力度,创新提供电影公共文化服务产品和服务的方式和内容,初步形成了覆盖面广、兼顾公平与效率的电影公共文化服务供给模式,以重大文化惠民工程为抓手,在切实保障城乡居民公共文化权益、满足群众精神文化需求方面,正在发挥着重大作用。

(一) 电影公共文化服务的核心要义

要真正落实人民群众的文化权益,提升公共文化服务的效果,必须明确政策主体的各方责任,并通过提升政策执行力来实现。我国在文化事业的建设与发展方面形成了由政府投资、政府控制,国家管理艺术生产和艺术传播的模式,并通过权力和职责的授权制度,由中央政府、省级政府到地市级政府,由上到下依次按等级来履行各级职能。^[3]各级党委、政府及相应的文化行政部门对电影公共文化服务负有总体领导与最后保障的责任,提供公共文化服务的社会组织、企业及个人承担着提供公共文化服务的具体工作。^{[2]230}

要落实人民群众的文化权益,尤其要重视发挥

公共财政的支撑作用。党的“十八大”以来,中央已投入新闻出版广播影视公共服务建设和运行维护资金272亿元。加强财政保障的同时,积极转变投入方式,由直接拨款为主变为工程采购、项目补贴等多种方式相结合,提高了财政资金使用效益。^[4]

(二) 以重大文化惠民工程为政策抓手

最近十年来,中央政府以农村电影放映工程、县级城市数字影院建设工程、“西新工程”等为抓手,初步建成覆盖城乡、较为完备的电影公共服务体系,解决了群众看电影难的问题。

农村电影放映“2131”工程于1998年开始,目前已经走过了20年的历程。在2006年初,中共中央国务院将农村电影放映工程纳入了农村公共文化服务体系,列为国家公共文化服务重点项目。^[5]如今,这项造福广大农民群众的惠民工程已成为国家“建设新农村”发展规划的一个重要部分。在农村电影放映工程的最初阶段,主要通过自上而下的政策引导,加大财政投入,保障农村电影工程的运行,基本实现了全国网点式覆盖,送电影下乡,实现了惠民工程的基础性建设,“逐渐构建了公共服务与市场运作相协调、固定放映与流动放映相结合的农村电影公共服务体系。”^[6]农村电影放映在取得成效的同时也浮现出种种问题,存在着农民缺乏观影积极性、放映员队伍青黄不接、放映设备闲置和虚假统计放映场次等问题。建立农村电影可持续健康发展的长效机制,完善农村电影市场运行模式,确立农村电影公共服务标准,养成农民欣赏电影文化的主体意识,实现由单纯放映电影向开展多业务的转型,是以后建设电影公共服务需要解决的问题。

县级城市数字影院建设工程致力于为基层群众提供优质便捷的电影公共服务,主要以农村、乡镇、县城三个层面作为着力点开展项目工程。目前在县级城市影院方面,我国已有1192个县级城市拥有数字影院,拥有数字银幕从2013年的5366块上升到6882块,已有10个省(区、市)的县城实现了数字影院全覆盖。^[6]

广播影视“西新工程”覆盖9个少数民族人口较多的省区,致力于丰富少数民族群众文化生活,使得他们可以听懂看懂、听好看好。该工程的实施极大推动了少数民族地区广播影视的发展进程,对少数民族语言节目的译制、制作和传输覆盖能力都起到了积极促进作用。

2017年11月,公共数字文化服务总平台、主阵地——“国家公共文化云”正式开通,形成了包括“国家公共文化云”网站(www.culturedc.cn)、微信号、移动客户端的服务平台,具有共享直播、资源点播、活动预约、场馆导航、服务点单等核心功能。^[7]重在面向县级以上地方,提供一站式公共数字文化服务,实现公共文化服务“政府端菜”与“群众点菜”相结合,提升基层服务效能。

重大文化惠民工程的实施,对于完善公共文化服务体系、丰富人民群众的精神文化生活起到了重要的推动作用,并发挥了促进经济社会发展、民族团结进步、社会和谐稳定的积极作用。

(三) 对公共文化服务均等化问题的重视

公共服务均等化对于解决社会公正问题、促进公平正义具有重要意义。1998年,文化部出台了《文化部关于进一步加强农村文化建设的意见》,城乡基本公共文化服务均等化工作开始受到重视。此后,相关部门相继制定并出台了多项公共文化服务政策措施。^[8]将公共文化服务向社会弱势群体的延伸,大力推动了基本公共文化服务的均等化,体现了公共文化服务的公平性、公益性价值^[9],将存在于城市与乡村、东中西部地区以及不同群体之间的公共文化服务供给落差逐步缩小。

在少数民族电影方面,针对少数民族电影多为中小成本艺术类影片、艺术院线缺少、推广不足等状况,2013年,国家启动了由国家民委和中国作家协会参与的“中国少数民族电影工程”,构建了由政府主导、社会参与、市场化运作的电影工作平台。中国少数民族电影工程以促进电影事业发展、维护民族团结以及

弘扬民族文化为主旨,确立了实现“一族一影”、拍摄55部电影、填补多个少数民族没有本民族题材电影的目标任务。中国少数民族电影工程以市场化的运作方式组织实施,实行规范化管理,在推进工程的同时,带动了少数民族文艺创作和电影创作,培养了少数民族艺术专业人才。^[10]2017年实施的《中华人民共和国电影产业促进法》明确规定,要大力扶持少数民族电影的制作、译制、放映工作^[11],这极大鼓舞了少数民族地区电影工作者的热情,他们对将来的工作有了更多期许。《电影产业促进法》的颁布调动了社会各界对少数民族地区电影事业的关注,使得民族电影迎来了新的发展机遇。随着优秀的民族题材电影不断涌现并走进基层大众的视野,各民族之间的相互交流、相互学习、相互借鉴和相互欣赏将会获得极大促进,发挥出电影公共文化服务的积极作用。

在针对未成年人的电影公共服务方面,2014年教育部与国家新闻出版广电总局签署了《关于“全国校园电影院线”会商备忘录》,目标是在高校设立6000块银幕,主要覆盖大学校园并辐射中小学,使之成为加强社会主义核心价值观教育、推进校园文化建设的重要平台。^[12]

在面向农民工的电影公共服务方面,根据国家统计局2018年4月发布的《2017年农民工监测调查报告》中的数据,我国农民工总量约为2.87亿人,每5个人中就有1个农民工。^[13]保障农民工的文化权益是构建均等化的电影公共文化服务体系需要面对的现实问题。2009年12月,中影集团与全国总工会采取“当地工会资助一点、用工单位出一点、广告企业投一点和院线公司筹一点”的运作方式,筹建农民工数字院线和开拓农民工放映市场。2014年,珠影集团网络公司(民营)与中国电信合作,成立了面向农民工服务的商业化运营放映公司,公司提供放映场所,广告商提供放映补贴,较好地解决了面向农民工电影公共服务的“商业与公益”问题。^[16]由中国华录集团自主研发的华录蓝领卫星影院直接部署在工地、厂矿等蓝领工人生产生活的一线,为蓝领群体提供一站式服务

解决方案,是名副其实的“工友”影院,丰富蓝领文化生活,提升蓝领归属感,获得了农民工的高度好评。

面向残障人士的电影公共服务,也越来越得到社会各界的关注。例如,上海把实现无障碍电影放映列入“十三五规划”。从2012年开始,上海市残联与东方广播中心等单位合作,发起“无障碍电影日”活动,每年都会在“国际盲人节”的时间节点,在全市定点影院同时播放一部无障碍电影,让更多残障人士走进影院,享受电影艺术的乐趣,使残障人士的文化生活更加精彩、更加美好。目前上海市已在160多个社区建立了无障碍电影放映点,“十三五”末将在全市各街镇居委全覆盖。^[14]

(四)对于群众参与公共文化服务的激励机制

在当前的公共文化服务供给模式中,政府起着主导作用,影响着群众参与公共文化服务的程度与方式。但文化需求不像私人产品,不能从市场的角度了解真实效果与需求,只能通过政策反馈与互动反映情况。因此,在这一过程中,群众的声音和社区的参与至关重要。目前,在电影各类评奖中,都建立了吸收群众参与评判的机制,但还应当看到,在电影公共服务的供给过程中,为了满足地方各级政府部门决策者的“政绩”需要,自上而下的行政指令经常取代社区内部的需求而发挥主要决策作用。如果不能摸清基层群众的文化需求,而盲目地配备文化设施,供给文化产品,容易使得文化配置结构失去平衡,造成效率低下等问题。因而,建立基层群众文化需求的偏好表达机制,形成有效的服务反馈机制,对于完善电影公共文化服务体系是十分必要的。

(五)对公共文化服务运行效率的监督与评估

在监督和评估方面,政府部门有庞大的数据报告系统,记录了公共文化系统的年度发展数据以及投入金额、产出情况、设备、人员等诸多数据。虽然系统提供了丰富的信息,但是监督的重点放在了任务执行上。虽然对财务信息、投入和产出的统计十分明确,

但是对过程、质量以及效率的评价相对薄弱。此外,缺少能够对公共政策和项目进行系统评估的权威机构,对已开展的公共服务项目的运行效率、服务机构的绩效评价等方面的监管严重不足,不利于电影公共文化服务的可持续性发展和服务效能的进一步提升。因而,研究建立标准化的指标体系,运用科学的评价方法,对电影公共服务供给的效率进行评估分析,找到效率低下的症结,并为政府提高公共文化服务效能的实践提供理论依据和可行性方案,成为当前需要迫切解决的现实问题。

二、建设中国特色的电影公共文化服务模式的措施

如何提高电影公共文化服务的效能,创新公共文化服务方式,保障高质量电影公共文化服务的均衡供给,从而使基层群众能够平等地享受电影文化的滋养,是构建中国特色的电影公共文化服务体系过程中需要面对的首要问题。在当前信息化、网络化的高科技背景之下,电影公共文化服务体系建设更要积极发挥文化与科技深度融合所产生的创新作用、引领作用,使公共文化服务的总体水平与人民群众快速增长的文化需求相适应,让群众拥有更大的文化参与度、满意度以及更好的文化幸福感,这对实现中华民族伟大复兴的“中国梦”有着重要意义,也是党的“十九大”提出的“满足人民过上美好生活的新期待,要提供丰富精神食粮”的必然要求。

(一)积极利用数字化网络共享平台

公共文化服务的数字化有助于促进均等化、社会化和标准化。当前,公共文化服务的“云”时代正在加强政府、文化事业单位和市民之间的联系,有力推动公共文化服务的标准化、均等化,大幅提升公共文化服务效能。政府正在从追求规模化的文化资源库建设的方向上转变到关注个性化文化信息服务的平台建设,主要任务也逐渐从文化服务资源的提供者向供

需平衡的协调者转变。

依托“云服务”，可以极大地提高电影公共文化服务的效能。首先，整个社区的公共文化互动的大数据可以在平台中获取、采集，从而了解到社区群众的文化需求和动态。例如，由政府买单的众多上海公共文化配送项目，通过“文化上海云”的数据积累，可以对各类活动的上座率进行分析，更科学地在合适的时间、地点派送合适的活动。

其次，数字智能终端、移动终端等新型载体既能迎合现代人上网和手机阅读的习惯，又有利于优化公共文化服务资源的配置，方便用户在手机、平板电脑等终端享受便捷式、个性化的公共文化服务，真正地将公共文化服务延伸到群众手中。

（二）体现服务意识，建立有效衔接的供给决策机制

在我国公共文化服务的供给决策机制中，“自上而下”的制度安排方式占据了主导地位。在基本公共文化产品短缺的时代，这一方式发挥了优势作用，极大改善了我国很多地区公共文化产品供给不足的状况。但随着人民文化需求的不断增长，“自上而下”的制度方式使得公共文化服务的供给与需求逐渐脱节，出现了供给效率低下、治理结构不合理等现实问题。实践经验表明，一种具有很强的公共性、回应性、责任性、透明性和有效性的管理体制，才能为公共文化服务效率的提高以及公平目标的实现提供制度化的平台。

有鉴于此，在电影公共文化服务的发展进程中，应当重视以“服务”为落脚点，从群众的角度出发，考虑群众需要什么，政府就提供什么，使政府由公共文化服务的主导者变身成为监督者，探索“自下而上”的、反映百姓文化权益和文化愿望的途径。在这一过程中，建立基层群众的文化需求表达机制，完善参与、沟通和反馈机制，是十分重要的。只有当基层群众对电影文化服务的需求意愿得到体现，才能更加公平合理地配置文化资源。建立和完善需求表达机制的首要前提是，构建基层群众或群众代表参与供给决策的有

效渠道，通过促进政府与基层群众之间的互动，实现公共服务决策机制由“自上而下”向“自下而上”的转变，表达基层群众对电影公共服务的真正需求。此外，还可以通过支持和促进专业合作社及其他民间组织的方式，构建和完善群众需求表达的组织渠道。为了将公共文化服务落到实处，一些地区已经有了很好的探索，例如，北京朝阳区和东城区的部分街道开始探索居民文化自治。朝阳区垡头地区级文化中心建立了由地区居民组成的公共文化自我管理组织“文化居委会”，尝试“参与式社区服务设计工作坊”，运用“创客”模式，促进居民相互建立联系，搭建创客空间，将居民提出的问题进行传播，收集有效的解决方案，从而培养居民的创客思维。^[15]东城区东花市街道广外南里社区文化服务中心建立了由社区工作人员、居民代表、共建单位负责人共同组成的自管会，通过开放空间的形式邀请居民来提意见，实现居民自我管理、相互服务、多方参与的社会化管理模式。^[16]

在当前的大数据时代，“互联网+”模式为收集和分析用户信息提供了极大的便利。利用大数据分析结果，可以掌握公众对公共文化服务资源的知晓率和参与率，了解群众喜闻乐见的文化资源内容和形式。数字网络平台的互动性还能够避免单向信息传播的弊端，通过反馈途径，避免供给侧与需求侧的信息不对称。可以帮助电影公共文化服务机构有效进行资源整合、调度，使得电影公共文化服务从“广播式”向“定制式”发展，真正落实公共文化服务“按需供给”。

（三）实现电影公共产品供给主体多元化

由于我国地域辽阔，自然条件和经济发展水平差异很大，如果仅仅依靠政府的力量，很难满足基层群众多样化、差异化的文化需求。因此，建立公共文化服务供给的多元化与社会化格局，形成政府与文化企业、社会组织共同提供公共文化服务的“多中心治理”模式，是完善电影公共文化服务体系建设的重要一环。各类社会文化机构、文化企业和各类影院剧场，可以依托“文化云”参与和提供公共文化服务，多渠道提

升基层公共文化服务能力,汇聚文化大数据,共同绘制各地数字文化地图。

参与公共文化服务的社会机构如何实现自我“造血”也十分重要,借提升公共文化服务效能的契机,可以大力发展文化产业,文化企业在参与公共文化服务的过程中,潜移默化地培育了消费群体。在有效地满足当地居民的文化生活需求的同时,企业也能够收获品牌、聚集人气,最终形成以公共文化事业带动文化产业发展,以产业营收助力公益文化事业的良性循环,实现双赢。

(四)重视对电影公共文化服务体系的系统性评估

经济学意义上的公共物品具有非排他性、非竞争性的基本特征。公共文化服务的公共品特性也决定了它不可能完全通过市场机制,由追求利润最大化的民

营机构有效提供,而只能交由不以盈利为目的的政府来供给,因而容易导致供给过程中低效率的弊端。特别是在农村地区,由于缺少对公共文化服务供给机制的支出测算、科学评估和绩效标准的衡量,一些基层公共文化服务机构存在着效率低下的问题。因此,亟待建立一套适合我国现实情况的公共文化服务指标体系和测量方法,为政府实践提供理论依据和可操作的方案。^[17]还应应对政府项目开展系统性的评估研究,保证这些评估成为政策制定过程的一个重要组成部分。系统评估可以交由第三方进行,分享和协调各职能机构的数据。通过向公众开放调查数据,可以使监督系统变得更加透明。如果评估研究的成果能够对授权职责、具体项目和财政资源分配等方面产生系统性的影响,就可以形成反馈的良性机制,从而不断促进电影公共文化服务体系的完善。■

注释:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——习近平同志代表十八届中央委员会向大会作的报告摘登[J].共产党人,2017(20).
- [2] 王列生,郭全中,肖庆.国家公共文化服务体系论[M].北京:文化艺术出版社,2009.
- [3] 肖庆.中国农村公共文化服务供给机制研究[J].河南教育学院学报,2014(01).
- [4] 国家新闻出版广电总局党组.不断加强新闻出版广播影视公共文化产品和服务供给[J].求是,2017(13).
- [5] 张淑艳.农村电影公共文化服务如何突破现有条件转型升级[J].电影评介,2013(09).
- [6] 刘汉文,王赟姝.国家电影公共服务体系建设的实践与思考[J].电影艺术,2015(04).
- [7] 王世伟.人工智能与图书馆的服务[J].图书与情报,2017(06).
- [8] 推动城乡基本公共文化服务均等化的公共文化政策措施:《文化部关于加强老年文化工作的意见》(1999)、《文化部关于实施西部大开发战略加强西部文化建设的意见》(2000)、《文化部关于高度重视农民工文化生活切实保障农民工文化权益的通知》(2004)、《“春雨工程”——全国文化志愿者边疆行工作实施方案》(2012).
- [9] 胡税根,李倩.我国公共文化服务政策发展研究[J].华中师范大学学报,2015(02).
- [10] 中国少数民族电影工程官方网站:<http://www.seac.gov.cn/>.
- [11] 中华人民共和国电影产业促进法[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2016(06).
- [12] 教育部等两部门签约启动全国校园电影院线建设[EB/OL].人民网:<http://edu.people.com.cn/n/2014/1119/c1053-26054941.html>,2014-11-19.
- [13] 2017年农民工监测调查报告[R].国家统计局网站:<http://www.stats.gov.cn>,2018-04-27.
- [14] 上海迎来第5个“无障碍电影日”“十三五”上海将实现无障碍电影放映全覆盖[EB/OL].新浪网:<http://news.sina.com.cn/2017-10-13>.
- [15] 中国文明网:www.wenming.cn,2015-05-27.
- [16] 北京市东城区:社区公共文化实现居民自我管理[N].中国文化报,2014-12-09.
- [17] 肖庆.对于中国乡镇综合文化站运行效率的实证分析——基于省际面板数据的DEA-Tobit模型估计[J].河南教育学院学报,2014(06).