公共文化设施建设与保护制度落实情况研究

宗何婵瑞

摘　要　尽管公共文化设施建设与保护制度已经建立,但在设施布局、选址征求公众意见、设施达标等方面还存在落实不到位的情况。这些问题之所以产生,不仅有制度文本的原因,还有实施层面的原因,需要从制度构建和制度实施着眼,对设施建设与保护制度的持续性优化进行研究。在文献研究和实地研究的基础上,分析公共文化设施建设和保护制度的内涵,总结制度落实的成就和问题,提出完善思路,即今后应通过因地制宜拓展设施种类、提高建设标准、完善设施选址征求公众意见机制、严格落实"新改扩"居民住宅区配建设施、健全设施拆除规则、建立稳定的设施更新机制、完善执行监督机制等方式,推动公共文化设施的建设与保护。参考文献47。

关键词　公共文化服务　公共文化设施　公共文化服务保障法　文化制度

Research on the Implementation of the Construction and Protection System of Public Cultural Facilities

Zong Hechanrui

Abstract: Although the construction and protection system of public cultural facilities has been established, there are still some problems: the location of some facilities is unreasonable, the site selection of facilities has not sufficiently solicited public opinions, facilities are not up to standards, etc. The reasons for these problems lie in both institutional text and implementation; besides, it is necessary to focus on system construction and implementation, and conduct research on continuous optimization for the construction and protection of facilities. Based on literature research and field research, this paper analyzes the connotation of the construction and protection system of public cultural facilities, summarizes the achievements and problems in the implementation of the system, and puts forward ideas for improvement, that is, in the future, expanding the types of facilities according to local conditions, improving the standards of facilities, strengthening public consultation for the site selection of facilities, strictly implementing the equipment with public cultural services facilities in newly built, rebuilt, and expanded residential quarters, improving the rules for demolition facilities, establishing a stable public cultural service facility renewal mechanism, improving supervision over execution, to promote the construction and protection of public cultural facilities. 47 refs.

Keywords: Public Cultural Service; Public Cultural Facility; Public Cultural Service Guarantee Law; Cultural System

公共文化设施的建设与保护关系到公共文化服务阵地的形成和巩固,《中华人民共和国公共文化服务保障法》(以下简称《公共文化服务保障法》)基于"大文化观"明确列举16种公共文化设施,在国家法律层面建立了公共文化设施建设和保护制度,积极推动公共文化设施从无到有、从有到优。截至2022年8月31日,广东、江苏、浙江、天津、湖北等16个省(区、市)已经出台省级公共文化服务保障地方性法规①,在填补设施空白、拓展设施种类、强化法律约束等方面取得了进展和突破,丰富和发展了公共文化设施建设与保护制度的内涵。

尽管公共文化设施建设与保护制度已经建立,但在落实过程中还存在一些问题,比如部分公共文化设施布局不合理、硬件不达标、存在侵占挪用现象等,这些问题之所以产生,不仅有制度文本的原因,还有实施层面的原因。因此,对公共文化设施建设与保护制度的落实情况进行分析,既要

① 以下简称XX省(市)条例或XX省(市)办法。

DOI:10.13666/j.cnki.jnlc.2023.0208

明确制度内涵,又要了解落实情况,在肯定已有成就的基础上识别现存问题,对症下药,从而推动设施建设与保护,促进公共文化服务高质量发展。

1 设施建设与保护制度概述

1.1 设施责任主体

《公共文化服务保障法》第四条要求政府加强公共文化设施建设,为强化政府主导责任提供了法律依据。根据《公共文化服务保障法》等法律法规及相关政策,浙江、江西、四川、重庆等在省级地方性法规中,明确了不同层级政府所应当建设的公共文化设施种类,对进一步落实政府主体责任提出了具体要求。

1.2 设施建设要求

(1)纳入规划。《公共文化服务保障法》第十五条要求将设施建设纳入本级城乡规划。天津条例(第十二条)[1]、陕西条例(第十二条)[2]、湖北条例(第十一条)[3]等地方性法规要求制定设施(建设)专项规划,为开展后续工作提供依据。

(2)遵循标准。2003 年实施的《公共文化体育设施条例》第十二条要求制定公共文化体育设施的具体设计规范,目前,我国已经制定并公布公共图书馆、文化馆等公共文化设施的建设用地指标及建设标准。《公共文化服务保障法》第十五条规定,设施建设应当遵循国家基本公共文化服务指导标准、省级基本公共文化服务实施标准。一些地方性法规在现有标准基础上"水涨船高",如安徽条例第九条要求"有条件的地区应当提高公共文化设施标准"[4],《广州市公共图书馆条例》第十六条明文规定"市、区公共图书馆和镇、街道分馆的建筑面积不得低于国家最低标准"[5]。

(3)构建网络。构建设施网络是《公共文化服务保障法》第十五条提出的重要任务。《公共文化服务保障法》第三十六条要求在人员流动量较大的公共场所、务工人员较为集中的区域以及留守妇女儿童较为集中的农村地区,配备必要的设施。地方性法规对上述规定进行细化,如四川条例(第十四条)[6]、陕西条例(第十三条)要求在车站、机场、广场等地配备必要的设施;重庆办法(第十四条)[7]、宁夏条例(第二十条)[8]等提出有条件的旅游服务中心、旅游景区等地配置公共文化设施;云南条例(第三十六条)还要求加强边境地区公共文化基础设施建设,统筹建设国门文化交流中心、国门书社(屋)等[9]。

(4)配置辅助性设施设备。《公共文化服务保障法》第十七条要求配置无障碍设施设备,为特殊群体利用公共文化设施提供便利条件。近年来,各地愈加重视对婴幼儿、女性、老年人等群体的公共服务,其中母婴室建设在江西条例(第十七条)[10]、贵州条例(第十六条)[11]、宁夏条例(第十五条)[8]等中都有提及,江西条例还要求有条件的公共文化设施改造、配备适老化设施(第十七条)。

(5)选址征求公众意见。《公共文化服务保障法》第十五条规定新建公共文化设施选址征求公众意见,部分地方性法规或规章明确了选址征求公众意见的渠道,如《佛山市公共图书馆管理办法》第十六条指出公共图书馆选址征求公众意见的渠道为"当地政府网站、主要报刊或者其他形式"[12],将公众意见作为开展后续工作的重要依据。除征求公众意见以外,《贵州省公共图书馆条例》(第十八条)还要求组织行业专家论证[13],以增强公共图书馆选址和建设方案的科学性。

(6)"新改扩"居民住宅区规划和建设配套的公共文化设施。《公共文化服务保障法》第十六条要求"新改扩"居民住宅区应配建公共文化设施,地方立法对该项制度不断发展:一是拓展配建设施的范围,将配建公共文化设施的范围由居民住宅区扩展到异地搬迁安置点(如贵州条例第十七条)、城市公园(如安徽条例第十三条)等地;二是强化配建设施的程序性制约,如浙江条例要求有关部门制定细化该制度的具体办法(第十二条)[14],江西、湖北等地明确了未落实该制度的罚则条款;三是细化了公共文化设施的改建、扩建和

补建工作，如湖南办法（第七条）[15]、江西条例（第二十条）提出，对居民住宅区进行改建、扩建的，还应当改建、扩建配套的公共文化设施；对于应当配备而未配备公共文化设施的居民住宅区，江西条例要求按规定配备设施并完善功能（第二十条）。

（7）加强基层综合性文化服务中心建设。《公共文化服务保障法》第十八条要求地方各级人民政府采取多种方式加强基层综合性文化服务中心建设。湖南办法要求政府“在乡镇（街道）、村（社区）建设基层综合性文化服务中心，提供必要的设备和经费保障”（第五条），强化了政府对基层设施建设的保障职责。

1.3 设施建设用地保护和设施保护

《公共文化服务保障法》第十六条要求保护设施建设用地，第十九条对公共文化设施保护制度进行规定，该规定可概括为“四个不得”“一条拆除原则”“一个重建标准”[16]，违反相关规定的应承担相应的法律责任。地方立法对该项规定的细化，主要是强化对设施拆除或者改变用途的程序性制约、安排过渡性设施、保留原有设施功能[17]。

此外，《公共文化服务保障法》第二十六条要求公众爱护公共设施，明确公众保护设施的责任，并在第五章“法律责任”部分制定了相应的罚则条款。上海条例（第六十八条）[18]、重庆办法（第二十二条）、天津条例（第二十四条）等针对公众破坏设施的行为，明确了设施管理单位有权采取措施，如予以劝阻、制止或停止提供服务。天津条例（第五十七条）还进一步根据破坏公共文化设施的程度，列举了应当承担的侵权责任、行政责任和刑事责任。

对已经出台的公共图书馆地方立法进行研究，发现地方专门立法对设施拆除的约束更为严格。如《贵州省公共图书馆条例》将《公共文化服务保障法》规定的“先建后拆或者建设拆除同时进行”，明确为“应当先建设后拆除”（第二十一条）；而《东莞市公共图书馆管理办法》（第十七条）[19]、《广州市公共图书馆条例》（第二十一条）则明确“应当在新馆（室）建成后再拆除旧馆（室）”，杜绝了拆而不建的可能性。

2 落实设施建设与保护制度的成就和问题

2.1 落实设施建设与保护制度的成就

2.1.1 公共文化设施网络初步形成

当前我国公共文化设施网络已初步形成，以公共图书馆、文化馆为例，2020年我国有公共图书馆3212个、分馆3.8万个，文化馆3321个、分馆1.5万个；流动图书车2010辆，流动服务书刊借阅人次超1400万，书刊借阅册次超2.7千万；文化馆的流动舞台车1786辆，利用舞台车演出3.3万余场，观众人次超1500万[20]。在数字设施配备方面，自助办证机、自助借还书机、电子阅报屏等提升了公共图书馆服务的便捷程度；国家数字文化馆试点的推进，使文化馆行业涌现出一批具有标杆性、典型性的数字化场馆，显著提高了文化馆的数字化水平。这些设施串点成线、连线成网，成为城乡居民生活中不可或缺的组成部分。

2.1.2 公共文化设施品质明显提高

我国公共文化设施建设成就，不仅体现在“量”的进步，也体现在“质”的提高。

第一，盘活存量，推动老旧设施“重获新生”。随着城市化进程的加快，大量戏台、寺庙、祠堂、古厝等中华传统建筑和废弃厂房等现代工业遗址，由于年久失修、无人问津而日益凋敝。一些地方在摸底、排查老旧设施的基础上，通过引入公共文化元素的方式，实现设施的功能转变和跨越升级。如泉州市将旧校舍、古厝、祠堂、旧厂房等改造成公共文化设施[21]，佛山市三水区以“祠堂+文化”推动基层综合性文化服务中心建设[22]，北京市石景山区对首钢园旧厂房进行改造，打造“工业+文化”的城市景观等。

第二，提高增量，打造公共文化地标。在城市，一批拔地而起的公共文化设施以美观的建筑造型、丰富的内容资源、人性化的服务项目成为城

市会客厅,如天津滨海新区图书馆一度登上网络“热搜榜”,成为附近居民、往来游客的“网红打卡地”;在乡村,一批美丽、独特的文化设施为乡村建设添砖加瓦,以点带面,推动乡村人居环境、旅游产业的发展,如广东中山留洋“海归”回乡建设的“左步书屋”、山西陵川县浙水村的“页岩”图书馆等。

第三,嵌入发展,提升设施覆盖面。以城市书房、文化驿站等为代表的“小而美”“雅而精”的新型公共文化空间,是提升社会文化品位、突显人文内涵的“点睛之作”。高品质的公共文化设施并非全是独立建筑,而是以各种形态嵌入书店、商圈、酒店、公路、公园、景区等人流量较大的公共区域,通过“公共文化+咖啡”“公共文化+文创”等多元业态融合,在增添人文底蕴、提升设施覆盖面的同时,实现吸引客流量、提升周边环境经济价值的目的。

2.1.3 基层综合性文化服务中心体现融合发展

2020年3月,《文化和旅游部 国家发展改革委 财政部关于推动公共文化服务高质量发展的意见》将“坚持共建共享,推动融合发展”作为高质量发展的主要原则[23]。近年来,基层综合性文化服务中心融合发展的态势比较明显,主要体现在:一是与新时代文明实践中心融合,这为改善“上面千条线,下面一根针”的体制障碍、统筹整合不同系统分散于基层的文化资源提供了契机;二是与旅游融合,如广东在全省范围内开展“两中心融合试点”(基层综合性文化服务中心与旅游服务中心融合发展试点),首批试点单位就有173家[24],取得了较好的服务成效;三是与文化产业融合,如将基层综合性文化服务中心与新华书店图书售卖业务、非遗活化利用等相结合。

2.1.4 纳入地方性法规的公共文化设施种类增加

《公共文化服务保障法》第十四条明确将16类设施纳入法律范畴,并以“等外等”表述,为拓展设施种类提供了空间。地方性法规结合各地实际,以《公共文化服务保障法》为基础,将更多的设施种类纳入公共文化设施范畴,如综合档案馆、城市书店(书吧)、影院、非遗展示场所等,实质上是扩大了地方政府对公共文化设施的保障范围,强化了保障责任,为推动设施建设与保护铺平道路。

2.2 落实设施建设与保护制度存在的问题

2.2.1 部分设施布局不合理

第一,地域分布不合理,这主要表现为部分城市的中心城区公共文化设施扎堆集聚,而城郊公共文化设施相对薄弱;城市设施的数量、布局、品质均强于乡村地区;一些高品质的公共文化空间设置于收费景区内部,设施利用者仅限于购票游客等。

第二,空间设计不合理。一是设施内部构造不合理,如有的公共图书馆新馆落成不久,书库就趋于饱和;文化馆演艺厅规模太小,无法容纳一定规模的文艺演出活动[25]等;二是周边设施不完善,以公共图书馆为例,《公共图书馆建设标准》提出“公共图书馆应配建公共停车场所”,但仍有部分公共图书馆未在附近配备停车场,导致读者停车不便[26]。

2.2.2 选址征求公众意见执行不到位

设施选址是设施建设的前提,《公共文化服务保障法》建立了新建公共文化设施选址征求公众意见制度(第十五条),其目的在于通过设施选址群策群力,让公众共同参与设施建设,成为设施选址的“话事人”,减少因“一言堂”所造成的人力物力消耗以及因此产生的公众不满情绪,从而达到设施建设便民利民的作用。从现实来看,目前该项制度执行不到位,一些地方未能询问居民意见,而是自作主张建设文化设施[27],也正是由于征询环节的缺失,导致设施建设不能有效满足公众需求,影响了公众利用。

2.2.3 设施建设存在不达标现象

第一,达不到国家标准。截至2020年初,全国尚有190多个县级公共图书馆和240多个县级文化馆没有达到《公共图书馆建设标准》和《文化馆建设标准》的最低要求[28]。一些地方在县以下的镇、村级未建立综合性文化服务中心;已建立的

设施也有部分未能达到国家要求，如在四川甘孜，多数综合文化站建筑面积仅50—90平方米[29]，达不到国家标准300平方米的要求。第二，达不到地方标准。如北京市通州区[30]、朝阳区[31]等地，部分设施未能达到《北京市基层公共文化设施建设标准》的要求。

2.2.4 “新改扩”配套设施落实不全面

“新改扩”居民住宅区规划和配套公共文化设施，是《公共文化服务保障法》为填补基层设施空白点、提高设施利用便捷度而提出的重要举措。但《公共文化服务保障法》对本项制度的表述比较原则化，仅要求“应当按照有关规定、标准”规划和建设公共文化设施，具体是何种规定和标准并未在法律中明确，这在一定程度上导致部分地区对该项制度的“选择性”落实。如2021年8月，海南省三亚市人大公布《三亚市公共文化体育设施调研报告》，指出“2015年以来新建的居民住宅小区配套建设公共文化体育场所的小区屈指可数”[25]。

2.2.5 设施拆除相关规定落实不力

根据住建部《民用建筑设计统一标准》规定的设计使用年限，普通建筑和构筑物为50年，纪念性建筑和特别重要的建筑为100年[32]。《公共文化服务保障法》出台以前，因设施拆除引发舆论关注的“短命建筑”屡见不鲜，如昆明市老工人文化宫的“寿命”不到30年，沈阳绿岛体育中心的“寿命”仅9年[33]。

为降低设施拆除的负面影响，杜绝一拆了之、只拆不建现象，《公共文化服务保障法》第十九条要求坚持“先建设后拆除或者建设拆除同时进行”的原则。但该规定也有落实不力的情况，如湘潭市人大2019年1月发布《公共文化服务保障法》执法检查报告，坦言该原则并未执行到位，“市工人文化宫拆除后，何日重建还是个未知数”[34]。

2.2.6 侵占、挪用设施时有发生

《公共文化服务保障法》明确规定了公共文化设施的专门用途，但侵占、挪用公共文化设施的情况仍时有发生。根据各地公布的《公共文化服务保障法》实施报告，江西省[35]、陕西延安、广东中山[36]、四川甘孜、吉林延边、安徽亳州等地均出现设施侵占、挪用现象，如延安市的市图书馆、子长市图书馆、新建小区配套的公共文化设施[37]，甘孜州“两馆”、康定市“两馆”以及乡城、稻城、理塘等县“两馆”[29]，吉林延边的部分乡镇文化站[38]，安徽亳州部分文化活动室、农家书屋[39]等，占用上述公共文化设施的主体主要是党委、政府或国有企业，客观上加大了《公共文化服务保障法》罚则条款的执行难度。

2.2.7 设施更新机制尚未建立

为使设施处于良好的运行状态，《公共文化服务保障法》第二十条规定应当配置和更新必需的服务内容和设备，加强设施经常性维护管理工作。但《公共文化服务保障法》并未就城市更新中的设施建设、建立稳定的公共文化设施更新机制等进行明确规定。首先，在部分地区，一些老旧的公共文化场馆，甚至还有一些清末建筑“超龄服役”[40]。此类设施年代久远、疏于修缮，存在不同程度的安全隐患[41]，维护更新迫在眉睫。其次，在各地公共文化设施建设浪潮中大量新兴设施应运而生，而随年岁推移，目前新建的设施在未来集中迈入“老龄化”阶段后，其维护、改造、升级、更新将会面临严峻挑战。再次，随着城市更新行动的推进，老旧小区、厂区、街区等存量片区的功能需要更新改造，城市腾退空间将会陆续出现。面对这些情形，如何保障公共文化设施的服务阵地，亟待在制度中明确。

3 公共文化设施建设与保护制度的优化建议

3.1 因地制宜拓展设施种类

《公共文化服务保障法》综合考虑全国总体情况，对公共文化设施进行宏观概括，列明了16种设施种类。除16种设施之外，各地还有一些其他设施实际上承担着公共文化服务职能，未来可以此为基础，将更多设施纳入地方性法规，充实公共文化设施种类。还可参考浙江等地的公共文化服务地方性法规，对各级政府应当建设的设施类型予以明确，

进一步夯实政府主体责任,保障公众文化权益。

3.2 适当提高公共图书馆、文化馆建设标准

国家制定的公共图书馆、文化馆建设标准施行至今已有十余年。这十年时间里,我国的公共文化基础设施建设今非昔比,可以说已经实现了大踏步、跨越式发展,许多设施建设远超公共图书馆、文化馆建设标准的规定,如广州图书馆、深圳图书馆、上海图书馆东馆等。有关部门应适时开展国家标准的修订工作,在地方性立法中鼓励适当提高建设标准,为建设高品质的公共文化设施奠定基础。

3.3 完善选址征求公众意见机制

选址征求公众意见是设施建设和保护制度中一项比较具体的内容,各地面临的条件也千差万别,一个比较好的做法是各地制定相应的实施细则,完善选址征求公众意见的机制。一方面,应提前告知公众征求意见的起止时间,既不因为时间太长而影响工期,又不因为时间太短而影响公众参与。另一方面,在充分考虑当地公众,尤其是拟建设施周边居民的年龄、文化程度、沟通习惯以及特殊群体的信息获取途径等因素的基础上,明确征求意见的方式,如互联网征询、召开听证会、电话访问、面谈等。此外,还要注重完善公众意见的吸收机制,确保公众的合理意见能够具体应用于设施建设中。比如,将设施选址征求公众意见和规划制定相结合,强化意见吸纳的程序性约束,是一个可行的做法。如《佛山市公共图书馆管理办法》第十六条规定"公众意见作为规划部门核发建设项目用地预审及选址意见书的重要依据",这为公众意见的吸收和落实提供了保障,在一定程度上提升了设施选址的合理化程度。

3.4 细化"新改扩"配套公共文化设施制度

第一,明确配置标准。居民住宅区公共文化设施配套建设标准一般包含在各地制定的"居住区公共服务设施配置标准"中,各地应进一步细化,确保配置标准中包括公共文化设施。有条件的地方还可出台专门的"居民住宅区公共文化设施配套建设标准"(如浙江省现已出台《浙江省居民住宅区公共文化设施配套建设标准》),依当地实际设计配建标准。

第二,开展设施建设方案审查。可将《公共文化体育设施条例》提出的"三个同时"(同时设计、同时施工、同时投入使用)写入地方性法规,并增强设施建设方案审查,如湖北条例第十六条规定政府规划部门在"审查居民住宅区工程建设设计方案时,应当同步审查该居民住宅区公共文化设施的建设设计方案",以便从源头上封堵配建设施缺位的情形。

第三,对于配建公共文化设施不达标的不予验收。对应当建设却未能配建的公共文化设施,明确限期整改、设施补建的要求,消除建设方的侥幸心理。

第四,在设施的移交、利用方面,将配建的公共文化设施移交给政府是一个比较好的做法。与此同时,还要进一步跟进配建公共文化设施的后续运营管理,明确运营管理的经费来源、人员配置等,解决"用而不当"的问题。

第五,在有条件的地区继续拓展设施配建的范围,弥补基层设施建设短板。按照《关于推动公共文化服务高质量发展的意见》部署,未来应"加大对城镇化过程中新出现的居民聚集区、农民新村的公共文化设施配套建设力度"[23]。各地应结合经济社会发展水平、公众文化需求等因素,适时扩大配建设施的范畴,扩大设施的覆盖面,提高公共文化服务的可及性。

3.5 健全设施拆除规定

公共文化设施建设成本极高,倘若出现误拆,不但会造成严重的资金浪费,还会损害政府权威,影响公众利用。这就要求政府审慎对待设施拆除,考虑设施因何而拆、是否该拆、拆除后续等问题。

第一,明确公共利益标准。《中华人民共和国循环经济促进法》第二十五条规定"对符合城

市规划和工程建设标准,在合理使用寿命内的建筑物,除为了公共利益的需要外,城市人民政府不得决定拆除"[42]。目前法律对于"公共利益"的界定比较模糊,未来应在地方立法中明确公共利益标准[43],避免不合理拆除。

第二,建立设施功能评价机制。一是要建立常态化的设施调查制度,由政府有关部门对设施的使用年限、内部空间、外部环境、利用现状等问题进行调查,充分掌握设施利用情况。二是要基于调查结果,对设施功能、区域等基本状况进行评价,将拆除设施的条件限定在影响功能使用等少数范围内,减少不必要的设施拆除。

第三,完善设施拆除决策机制。《公共文化体育设施条例》规定了设施拆除程序,要求在作出设施拆除决定前组织专家论证,涉及大型设施的还应举行听证会[44]。地方立法还可对拆除决策机制继续细化,如建立设施拆除公示制度,向社会陈述设施拆除的原因和今后的设施建设计划等,积极吸纳公众意见。

第四,安排过渡性设施。现实情况中,已有许多公共文化设施(甚至是大型公共文化设施)因快拆慢建影响新馆落成和社会开放。为确保服务不间断,一些省市在地方性法规中明确安排过渡性设施的要求,这种积极做法值得推广。但在这些过渡性设施中,有的面积狭小,仅能作为办公用房,无法提供给公众使用。因此,地方立法还应细化关于过渡性设施的要求,如要求其不得低于原有设施面积,选址应方便公众利用等。

第五,有条件的地区可以要求"先建后拆"。在贵州、广州、东莞的图书馆地方立法中,提出了图书馆"先建后拆"的要求,封堵了设施"拆而不建"的漏洞。有条件的地区可以吸纳上述规定,在公共文化机构的专门立法,如公共图书馆、文化馆的地方立法中予以推行。

3.6 建立稳定的设施更新制度

第一,加强城市更新中的公共文化设施建设。2021年3月,国家"十四五"规划提出实施城市更新行动[45],文化和旅游部以此为指导,在《"十四五"公共文化服务体系建设规划》中,明确提出"推动将社区文化设施建设纳入城市更新计划,鼓励社会力量参与,结合老旧小区、老旧厂区、城中村等改造,创新打造一批具有鲜明特色和人文品质的新型公共文化空间"[46]。目前,国内已有许多结合城市更新项目建设公共文化设施的案例,如北京市东城区利用腾退空间改造公共文化设施、石景山区将公共文化元素融入首钢园老旧厂房、上海市浦东新区利用老旧小区改造文化中心、重庆市渝中区打造文化景观小品等,均取得了良好的社会效应。然而,目前专门针对城市更新的国家立法尚未出台,《公共文化服务保障法》与我国目前的城市更新实践衔接得并不十分紧密,未来在修订《公共文化服务保障法》时,应形成"公共文化设施更新与城市更新相结合"的基本思路:(1)改建、扩建居民住宅区,还应改建、扩建配套的公共文化设施;(2)在没有配建公共文化设施的老旧小区等地,补建必要的公共文化设施;(3)利用改造、置换、租赁等创新方式,实现公共文化要素嵌入、活化利用、复合建设,改变公共文化设施"平地起高楼"的路径依赖;(4)促进公共文化设施周边配套的不断完善,可参考《广州市公共图书馆条例》第十一条、《东莞市公共图书馆管理办法》第十二条的规定,对已建成或已开工而选址不符合规定的公共文化设施,要完善配套公共交通、市政设施,改善设施周边环境。

第二,制定更为明晰的公共文化设施更新法规条款。《公共文化服务保障法》的设施条款侧重于建设层面,已有设施的更新改造并非其关注的重点。随着现代公共文化服务体系建设的持续推进,各地新建了大量的公共文化设施,若干年后,这些设施将面临集体老化的命运,这就要求国家法律层面有稳定的公共文化设施更新制度。已经出台的省级地方性法规,目前只是较为零散地规定了一部分设施更新的内容,如湖北条例第四十条明确公共文化服务专项资金可用于设施设备配置维护更新,四川条例第二十二条要求"新改扩"公共文化设施应结合特殊群体的需要,同步建设无障碍设施、便利设施等。因此,在下一次

的《公共文化服务保障法》修订中,应当增加更明晰的设施更新条款,为应对公共文化设施老化、承载力不足等问题提供依据:(1)在公共文化服务资金中安排设施维护更新经费;(2)分类推进设施更新,如改建、扩建、重建老旧公共文化设施等。

3.7 完善“刚柔并济”的执行监督机制

首先,善用行政手段。《公共文化服务保障法》在“总则”中明确规定了公共文化服务由政府主导,在落实公共文化设施建设与保护制度的过程中,若出现设施规划不力、建设不达标、违法侵占挪用、不合理拆除等问题,政府及公共文化设施管理单位应承担不可推卸的责任。《公共文化服务保障法》第五十六条规定“各级人民政府应当加强对公共文化服务工作的监督检查”,但监督检查如何进行,该法并未加以说明。笔者认为,各地应将设施检查纳入对公共文化服务工作的监督检查之中:摸清公共文化设施家底,发现问题及时上报;建立随机检查和常态检查相结合的机制;通过约谈、倒查、通报等方式对政府问责问效,将设施的建设和保护与当地官员的目标管理考核挂钩,作为其晋升、奖惩的依据。

其次,加强人大监督。宪法赋予人民代表大会监督国家行政机关的权力,因公共文化事务由政府主导且和公共利益密切相关,未来应进一步发挥人大监督作用。2020 年,全国人大常委会启动的《公共文化服务保障法》执法检查工作,对于落实法律制度形成了良好的顶层示范效应。一些地方对执法检查的重视程度不断提高,陆续将其写入了地方立法。除执法检查以外,还应当加强对其他监督手段的应用,2001 年发生于文化领域的沈阳“北陵质询案”就是一个很好的先例[47]。该质询案起因于北陵公园周边有大量的占建项目,对古迹保护产生了严重不良影响。当地人大代表采用明察暗访、相约视察等形式,在人代会上联名提出质询案,并获大会主席团会议通过,政府代表在人代会上接受人大代表质询。随后沈阳市政府“快刀”料理占建项目,拆迁违建项目,恢复了北陵的风貌。这一人大质询案对于如今的公共文化设施建设与保护依然具有启发意义。

再次,完善罚则条款。法定罚则是落实设施建设和保护制度的“最后一道防线”。对公共文化设施进行建设与保护,所耗费的经济成本高,一旦出现不合理拆除等现象,容易浪费社会资源,造成不良影响。未来还应进一步细化相应的罚则条款,发挥法律的震慑作用,杜绝此类事件的发生,推动法律制度的贯彻落实。

4 结语

公共文化设施承载着宝贵的文化记忆,其建设与保护关系着国家的文脉延续。近年来,我国高度重视公共文化设施建设,大量公共文化空间应运而生,成为文化便民的重要载体,对营造文化氛围、优化人居环境起到了不可忽略的作用。公共文化设施建设与保护在全面推进的同时,也逐渐暴露出一些问题。要解决这些问题,关键在于完善设施建设和保护制度。本文根据公共文化设施建设和保护制度的落实情况,提出完善制度的思路,以期为推动公共文化服务高质量发展提供参考。

参考文献

1 天津市公共文化服务保障与促进条例[EB/OL].[2022-09-05].http://www.tjrd.gov.cn/flfg/system/2018/09/29/030010711.shtml.

2 陕西省公共文化服务保障条例[N].陕西日报,2019-06-20(11).

3 湖北省公共文化服务保障条例[EB/OL].[2022-02-08].http://www.hppc.gov.cn/p/20521.html.

4 安徽省公共文化服务保障条例[EB/OL].[2022-09-05].http://www.ahrd.gov.cn/article.jsp?strId=384e367545804fd4bd13bff75ca2b589&strColId=326cd57abf3f43fb85fa4bb2a2aec1df&strWebSiteId=1448865560847002&.

5 广州市公共图书馆条例[EB/OL].[2022-09-

05]. https://www.rd.gz.cn/attachment/0/3/3534/232423.pdf.
6 四川省公共文化服务保障条例[N]. 四川日报,2021-10-31(04).
7 重庆市实施《中华人民共和国公共文化服务保障法》办法[N]. 重庆日报,2020-06-17(19).
8 宁夏回族自治区公共文化服务保障条例[N]. 宁夏日报,2022-08-05(05).
9 云南省公共文化服务保障条例[N]. 云南日报,2022-07-30(04).
10 江西省公共文化服务保障条例[N]. 江西日报,2021-08-10(07).
11 贵州省公共文化服务保障条例[N]. 贵州日报,2020-06-05(05).
12 佛山市公共图书馆管理办法[N]. 佛山日报,2021-04-22(A06).
13 贵州省公共图书馆条例[N]. 贵州日报,2020-10-11(04).
14 浙江省公共文化服务保障条例[N]. 浙江日报,2018-01-13(03).
15 湖南省实施《中华人民共和国公共文化服务保障法》办法[N]. 湖南日报,2020-08-03(04).
16 李国新. 公共文化服务保障法的制度构建与实现路径[J]. 图书情报工作,2017(16):8-14.
17 张广钦,宗何婵瑞. 地方性公共文化服务保障立法的进展与特色[J]. 图书馆建设,2021(2):11-18.
18 上海市公共文化服务保障与促进条例[N]. 解放日报,2020-11-02(16).
19 东莞市公共图书馆管理办法[N]. 东莞日报,2017-01-16(A12).
20 中华人民共和国文化和旅游部. 中国文化文物和旅游统计年鉴 2021[M]. 北京:国家图书馆出版社,2021:40-105.
21 泉州利用闲置资源改造了100多处公共文化服务设施[EB/OL]. [2022-09-05]. http://www.quanzhou.gov.cn/zfb/xxgk/zfxxgkzl/gzdt/tpxw/201907/t20190707_1811234.htm.
22 李斯,努尔古丽·达嘎尔别克. 传统宗祠活化利用,拓展乡村公共文化空间——佛山市三水区"祠堂+文化"[J]. 中国文化馆,2021(1):70-73.
23 文化和旅游部 国家发展改革委 财政部关于推动公共文化服务高质量发展的意见[EB/OL]. [2022-09-05]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/23/content_5595153.htm.
24 省文化和旅游厅关于公布首批基层综合性文化服务中心与旅游服务中心融合发展试点名单的通知[EB/OL]. [2022-09-05]. http://whly.gd.gov.cn/special/xy/ggfw/content/post_3130355.html.
25 三亚市人大常委会教科文卫工委. 三亚市公共文化体育设施调研报告[EB/OL]. [2022-09-05]. http://rd.sanya.gov.cn/rdsite/c52hy/202108/62a7b7fcf8ca4aec84d6c137d00edd04.shtml.
26 阿依古则力·如孜. 乌鲁木齐市公共文化设施建设管理研究[D]. 乌鲁木齐:新疆大学,2019.
27 王瑾. 河南省S县农村公共文化设施建设问题研究[D]. 沈阳:辽宁大学,2021.
28 北京大学国家现代公共文化研究中心.《"十三五"时期贫困地区公共文化服务体系建设规划纲要》落实情况终期评估报告[R]. 北京:北京大学国家现代公共文化研究中心,2020.
29 泽里拥忠. 甘孜州人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国公共文化服务保障法》实施情况的报告[EB/OL]. [2022-09-05]. http://www.scspc.gov.cn/jykxwhwswyh/jyjl_674/201901/t20190107_35393.html.
30 张浩. 北京市通州区基层公共文化设施规划策略研究[D]. 北京:北方工业大学,2019.
31 朱晟. 朝阳区人民政府关于实施《中华人民共和国公共文化服务保障法》情况的报告[EB/OL]. [2022-09-05]. http://chyrd.bjchy.gov.cn/ckediter/userfiles/files/42ac1fa09e22404a98a3e2f7db2dd534.pdf.

32 中华人民共和国住房和城乡建设部.民用建筑设计统一标准[EB/OL].[2022-09-05].http://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/tzgg/201905/20190530_240715.html.

33 中国城市建筑短命寿命不到30年浪费严重[EB/OL].[2022-09-05].http://china.haiwainet.cn/n/2013/1011/c345646-19787220.html.

34 湘潭市人大常委会执法检查组.关于对《中华人民共和国公共文化服务保障法》在我市贯彻执行情况进行执法检查的报告[EB/OL].[2022-09-05].http://xtrd.gov.cn/jdsc/zfjc/2019-01-12/16580.html.

35 江西省人民政府关于公共文化事业发展和公共文化服务保障情况的报告[EB/OL].[2022-09-05].https://jxrd.jxnews.com.cn/system/2020/10/12/019063432.shtml.

36 冯煜荣.中山市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国公共文化服务保障法》实施情况的报告——2018年9月21日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十三次会议上[J].中山市人民代表大会常务委员会公报,2018(4):50-53.

37 延安市人大常委会执法检查组.关于检查《中华人民共和国公共文化服务保障法》《陕西省公共文化服务保障条例》实施情况的报告[EB/OL].[2022-09-05].http://www.yasrd.gov.cn/Item/Show.asp?m=1&d=11178.

38 延边朝鲜族自治州人大常委会执法检查组.关于检查《中华人民共和国公共文化服务保障法》贯彻实施情况的报告(书面)[EB/OL].[2022-09-05].http://www.ybrd.gov.cn/cwhy/swjd32c/2021-07-26/177756.html.

39 亳州市人大常委会教科文卫工作委员会.关于检查《中华人民共和国公共文化服务保障法》实施情况的报告[EB/OL].[2021-12-10].http://xxgk.bozhou.gov.cn/OpennessContent/show/1413437.html.

40 周静,等.大理白族自治州基层公共文化服务体系建设的现状与对策研究[J].图书馆理论与实践,2019(3):8-12,24.

41 杨斌.农村现代公共文化服务体系建设:成就、问题与路径——基于西安市的调查[J].图书馆杂志,2019(11):30-36,20.

42 中华人民共和国循环经济促进法[EB/OL].[2022-09-05].http://www.npc.gov.cn/npc/c12435/201811/cd94d916c06b4d2ab57ed5e97c46318d.shtml.

43 徐可西.城市更新背景下的建筑拆除决策机制研究[M].北京:中国经济出版社,2020:157.

44 公共文化体育设施条例[EB/OL].[2022-09-05].http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62275.htm.

45 第十三届全国人民代表大会第四次会议关于国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的决议[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2021(3):428-502.

46 “十四五”公共文化服务体系建设规划[EB/OL].[2022-09-05].http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-06/23/5620456/files/d8b05fe78e7442b8b5ee94133417b984.pdf.

47 曾宪刚.沈阳人大一起质询案的启示[J].瞭望新闻周刊,2001(25):26-27.

(宗何婵瑞 讲师 南京农业大学信息管理学院)

收稿日期:2022-10-25