

政府向社会力量购买公共文化服务的经验与启示

李巧玲^{1,2}

¹天津财经大学, 天津

²中共天津市委党校, 天津

Email: liqiaoling@tj.gov.cn

收稿日期: 2021年3月30日; 录用日期: 2021年4月21日; 发布日期: 2021年4月28日

摘要

政府向社会力量购买公共文化服务有利于多元主体参与文化产品供给, 满足人民群众日益增长的精神文化生活需求。但是, 我国政府购买文化服务起步较晚, 目前各地购买文化服务体系中还存在着一些问题, 借鉴国外发达国家和国内先进地区的经验, 完善政府向社会力量购买公共文化服务体制机制。

关键词

政府购买, 公共文化服务, 体制机制

Experience and Enlightenment of Government Purchasing Public Cultural Services from Social Forces

Qiaoling Li^{1,2}

¹Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin

²Party School of CPC Tianjin Committee, Tianjin

Email: liqiaoling@tj.gov.cn

Received: Mar. 30th, 2021; accepted: Apr. 21st, 2021; published: Apr. 28th, 2021

Abstract

The government's purchase of public cultural services from social forces is conducive to the mul-

ti-subject participation in the supply of cultural products, and to meet the growing spiritual and cultural life needs of the people. However, the government's purchase of cultural services started late in our country. At present, there are still some problems in the system of purchasing cultural services around the country. We should learn from the experience of foreign developed countries and domestic advanced regions to improve the system and mechanism of the government's purchase of public cultural services from social forces.

Keywords

Government Purchase, Public Cultural Service, System Mechanism

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

文化的需求是人全面发展的本质需求，文化权利是人的基本权益。十八大以来，我国政府向社会力量购买公共服务的改革力度不断加强，积极保障公民文化权利。但是政府向社会力量购买公共文化服务在各地实践中逐渐暴露出一些问题，主要体现在购买公共文化服务的资金投入不足、提供的文化服务质量不高、竞争机制不完善、购买流程不规范、社会力量参与度不高、评估与监督机制不健全等方面。他山之石，可以攻玉。借鉴国外发达国家和国内典型城市先进经验，完善政府购买公共文化服务体制机制，优化政府购买行为，提高公共文化服务供给的效率和质量，更好地满足人民群众日益增长的精神文化生活需求。

2. 发达国家购买公共文化服务的经验

2.1. 美国：发挥市场作用，调动非营利组织的积极性

美国没有专门的文化部，联邦政府和州政府也没有主管文化的机构。各类公共文化服务主要依靠非营利组织提供，其资金来源主要有三个方面：一是政府拨款直接资助，二是社会力量的捐赠，包括个人捐赠、公司支持和基金会捐赠，三是依赖文化艺术组织自身的经营收入。

美国政府对公共文化服务由民间主导，美国私人基金建立的民间协会用市场化的运作方式向公众提供各类公共文化服务。例如，图书馆服务的所有事项均有图书馆协会负责决策及服务。

政府通过各种形式的税收优惠政策对公共文化服务间接扶持，引领文化走向：法律规定给与艺术团体以非营利免税地位；对向文化艺术组织捐款的捐赠人实行减免税优惠[1]，这些手段都有力的促进了文化组织的发展壮大。

2.2. 英国：完善公共文化服务的绩效评价体系，建立约束和监督框架

英国的公共文化体系强调“共同治理”理念，其目标是形成政府、社会文化组织、行业协会和其他社会力量共同参与、多元共治的文化治理结构。这种共同治理模式有利于减少政府开支、打破行政垄断、提供更加优质高效的公共文化服务。

英国从法律层面确立了公共文化服务的绩效评估手段，绩效评估对象涵盖了政府文化部门、具体提供公共文化服务的公益性文化事业单位以及其他社会非营利公共文化服务机构。2007年8月由英国审计

委员会颁布的《地方政府综合绩效评价指南》中的“文化服务”的评价指标有 17 个之多，此外还有大量二级指标，这些指标分别对文化服务的获得、参与、质量、投资效益四个方面的评价。科学的绩效评估体系为合理配置、高效使用公共文化资源及保障公民文化权利提供了必不可少的技术工具和质量保障。

3. 国内典型城市购买公共文化服务的经验

3.1. 北京：通过向社会力量购买公共文化服务培育社会文化组织

北京市多个街道以服务社区群众、丰富文化内涵为目标，以政府购买企业或者社会组织服务的方式，解决文化需求“最后一公里”问题。

阜四小院原本是海淀区阜四社区一处年久失修的自行车棚，田村路街道经与产权单位协商后对其重新翻修加固打造多元化社区居民文化中心。田村路街道办事处没有采取将文化中心直接由居委会直接运营的一贯做法，而是进行公开招标，最终民办非营利企业海淀睿翔社工事务所中标。改造后的阜四文化小院设有悦读馆、国学馆、棋艺馆和儿童馆 8 个等群众性文化活动空间，极大的丰富了社区居民的文化生活。公共文化服务引入市场机制和竞争手段的社会化发展充分释放了社会组织参与公共文化服务事业的活力。

3.2. 上海：搭建公共文化配送服务平台，打造公共文化资源大配送、大循环格局。

2014 年初上海成立了“上海东方公共文化配送服务平台”，建成一个层级分明、资源互补、上下互动的“市、区、街镇”三级公共文化配送网络格局，解决配送总量与质量不协调、中心城区与远郊区县配送不平衡、配送内容与公众需求间有距离等一系列长期存在的老问题。

2016 年上海又率先在全国建成集成全市公共文化服务资源的互联网 + 公共文化平台——“文化上海云”，实现了对三级公共文化服务配送的补充。市民只需要通过上海文化云手机 APP 就可以快速查询并预约感兴趣的公共文化活动，快速提升公共文化服务效能。

3.3. 深圳：公共文化服务社会化的多元探索

作为改革开放后成立的第一个经济特区，深圳在推动政府购买公共文化服务方面也是先锋城市。深圳为全面推进“文化立市”战略，早在 2005 年就开始探索公共文化服务的社会化运作改革。完善社会化运作机制，鼓励设立民办文化社团和民办文艺表演团体，通过政府采购、委托承办、资助等方式使其参与公益文化活动。

2008 年起，深圳市加强法规政策创制，出台了《关于进一步发展和规范我市社会组织的意见》、《深圳市社会组织发展规范实施方案》、《深圳市推进政府职能和工作事项转移委托工作实施方案》和《深圳市行业协会法人治理指引》等政策性文件，积极培育社会组织的发展和能力建设。2016 年深圳市又出台了《社会组织承接政府职能转移和购买服务推荐目录编制管理办法》，规定根据社会组织服务绩效、年检、信用情况、处罚情况等对目录进行动态调整，促进社会组织规范运作、提升服务质量。

4. 国内外购买公共文化服务经验启示

党的十八届三中全会部署构建现代公共文化服务体系，重要任务之一是推动公共文化服务社会化发展，目标是形成政府、市场、社会共同参与公共文化服务体系建设的格局^[1]。

政府向社会力量购买公共文化服务是近年来在政府转型的背景下才逐步兴起的，国内几乎没有先例可循，各地都是摸着石头过河，因地制宜的采取不同购买手段和购买模式。借鉴国内外先进经验，从管理体制、购买内容、购买对象和绩效评估等方面完善向社会力量购买公共文化服务体制机制，为“十四

五”期间进一步做好政府向社会力量购买公共文化服务提供了方向。

4.1. 推动文化体制改革，构建政府主导、多元主体参与公共文化服务新格局

党的十九大报告指出要深化文化体制改革，完善文化管理体制，加快构建把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的体制机制。文化行政性供给模式下，政府是公共文化的唯一供给主体，随着国家经济日益强盛，人民群众物质生活充裕，传统模式已经不能满足人民日益旺盛的文化需求。根据推进治理体系和治理能力现代化的要求，必须改革文化管理体制，改变政府单方面提供文化的“内循环”，打造文化资源配置面向社会的“大循环”，政府职能由微观管理、直接管理转向宏观管理、间接管理。理顺政府作为购买主体与公共文化服务承接主体的关系，在公共文化服务领域中引入市场竞争机制，充分调动社会力量参与公共文化建设的积极性，构建公共文化服务社会化供给格局，切实在组织结构、管理原则、管理手段、管理方式、管理主体以及绩效评估等方面取得突破与进展[2]，实现政府、市场与社会的良性互动。

4.2. 培育社会力量，提升社会组织的服务水平和能力

政府购买公共文化服务能够激发文化市场主体的创造活力，培育壮大文化产业和文化市场，促进文化与产业的互动，使文化产业成为新的经济增长点，解放和发展文化生产力。规范有序、独立运作、健康活跃、竞争力强的各类社会力量，是政府购买服务的主要承接力量。我国的社会组织虽然取得了一定的发展，但是文化社会组织依然存在着规模小、资金不足、治理结构不健全、管理运行不规范、提供文化服务的质量不高和可持续性弱等问题，由于缺乏激励措施，“能做的不想做”和“想做的不能做”现象并存[3]，无法满足政府购买公共文化服务的对承接主体的要求，更严重阻碍了社会力量参与提供公共文化服务体系的积极性。

培育和发展社会力量，能够为政府购买公共文化服务提供社会土壤。引导和支持社会力量参与提供公共文化服务、提升公共文化服务社会化发展水平，弥补公共文化供给的“结构性短缺”[4]，提升文化社会组织提供公共文化的服务水平和能力，使它们变成公共文化服务的原生力量，重点是营造良好制度环境，建立培育机制和激励机制。一是税收调节，形成多元融资渠道。明确规定向公共文化服务领域捐赠享受税收优惠的实施细则，引导资金流入帮助文化社会组织解决资金短缺的难题。二是运用法律手段对社会力量参与公共文化体系的资质评价机制、管理机制和运行机制予以明晰。围绕文化安全、组织机构、财务管理、运营能力、专业水平等主要方面设立基本评价标准，保障社会组织的权利，推动社会组织的规范化。三是加强人才培养，打造适应社会化运营管理需求的专业人才队伍。有计划的培育社会组织文化服务骨干，加强培训，提高其专业素养和服务意识，促进文化人才交流，从根本上实现文化社会组织的可持续发展。

4.3. 开辟文化服务新路径，技术赋能推动公共文化服务智能化建设

运用5G应用、大数据分析、物联网等一系列技术赋能，助力整合公共文化服务资源，推动“智慧+文化”的融合发展，激发创新潜能，提升公共文化智慧服务能力，改善用户体验，满足群众在享受公共文化服务中的满足感和获得感。

一是利用大数据手段，促进公共文化服务的购买主体、承接主体与公众的信息沟通，征集、整理、归纳和分析供求信息，改变以往政府先确定购买清单后招标的模式，将选择权真正赋予社会公众，使购买内容更加精准，避免信息不对称造成的资源配置效率低下。二是利用互联网，搭建公共文化云服务。完善文化云信息发布与查询、资源浏览与推荐、服务预约与评价等功能，线上线下联动，实现自下而上

的菜单式、个性化的“一站式”服务。三是通过微信、网站、手机 APP 等新媒体，突破时空限制向群众提供便捷的线上公共文化服务，拓展公共文化服务的传播渠道，扩大公共文化服务覆盖面，促进实现公共文化服务均等化的目标。

4.4. 健全监督与评估机制，保障购买公共文化服务的规范运作

科学的评估与监督体系是政府购买公共文化服务的保障。但从大部分地区的实际情况看，评估与监督环节的工作尤其薄弱，政府往往重“购买”轻“评估”，即使是目前实施政府购买公共文化服务绩效评估机制的地区其评估指标也过于笼统粗糙。针对政府在购买公共文化服务项目过程中的监管和评估的实施主体、实施程序、法律责任、如何落实“信息公开”、“公众参与”原则也缺乏具体的实施细则，极易导致权力寻租的风险。正如上文提到的，英国和美国公共文化服务绩效评价机制起步早，借鉴其先进经验，构筑符合中国特色的政府购买公共文化服务的监管与评估机制。一是要健全事前、事中和事后监管体系，明确监管的内涵和原则、监管主体、监管的目标和程序、监管的范围和方式、监管的法律责任等[5]，以便在实践中增强可操作性。二是要细化绩效考核指标体系，建立体现政府评价、第三方评价与公众评价平衡的评估模型[6]，切实提高政府购买公共文化服务的效能。

5. 结论

健全政府向社会力量购买公共文化服务机制是完善公共文化服务供给体系，提高公共文化服务效能的题中之意。借鉴美国、英国等发达国家的经验，结合我国北京、上海和深圳的实践，从推动文化体制改革、培育社会力量、开辟文化服务新路径和健全监督与评估机制四个方面不断优化完善向社会力量购买公共文化服务体制机制。

参考文献

- [1] 刘辉. 文化治理视角下的公共文化服务创新[J]. 中州学刊, 2017(5): 67-73.
- [2] 祁述裕. 推动文化管理向文化治理与善治的转变[J]. 人民论坛, 2014(11): 172-173.
- [3] 李国新. 公共文化服务保障法律制度的完善与细化[J]. 中国图书馆学报, 2021, 47(2): 29-39.
- [4] 马艳霞. 公共文化服务供给模式研究综述[J]. 图书情报工作, 2013, 57(23): 137-143.
- [5] 易斌, 蔡明, 伍莉, 郭华. 政府购买图书馆服务的监管成效、困境与对策[J]. 图书馆学研究, 2021(2): 19-23.
- [6] 焦德武. 公共文化服务体系的绩效评价[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2011, 20(1): 47-52.