

# 公共文化发展模式转型：浙江的实践与历程

陈立旭

**【摘要】**传统“文化事业”的单一投入方式以及管理僵化、机制不活、投入效率低下等，都严重地制约了公共文化发展效率和进程。因此，推动公益性文化事业更有效地发展，必须通过重构公共文化发展模式的途径来实现。作为一个市场经济的先发省份，浙江不仅先于全国多数省份遇到了在市场经济条件下文化发展方式的重构问题，而且也面临着不少先于全国其他多数省份打破传统“大包大揽”文化发展模式的特殊机遇。进入新世纪以来，全省文化管理部门和地方党委政府在优化公共文化服务治理结构，尤其是在促进公共文化发展过程中借助市场机制、引入社会力量，实现政府与市场、社会的多元合作、互动互补等方面，进行了积极的尝试和探索，从而在创新公共文化服务投入和管理方式、以全新理念重构公共文化发展模式的理论和实践上，取得了重大突破。

**【关键词】**公益性文化事业；公共文化服务；发展模式；浙江

一个从传统文化发展模式脱胎而出的公共文化服务体系，总是与市场经济的孕育和发展，文化体制改革的展开、政府职能的转变、民间社会力量的兴起等因素相伴的。实践已经表明，在市场经济大背景下，文化领域那种“甩包袱”的做法，会导致公共文化部门生产的萎缩以及供给的不足，即使由政府部门直接生产和提供公共文化产品和服务，也同样无法解决“效率”问题。从计划经济体制下的“文化事业”到“公益性文化事业”，再到“公共文化服务体系”，不仅仅是词语表述上的变化，更重要的是，每一种新的表述，都意味着人们认识水平上的一次新的提升。而认识上的提升，又总是以实践发展为基础。改革开放以来尤其是新世纪以来浙江的实践表明，一个从传统体制中脱胎而出的公共文化服务体系，总是与市场经济的孕育和发展从而文化产业和文化市场的孕育和发展、“市场失灵”的暴露、文化体制改革的展开、政府职能的转变、民间社会力量的兴起等因素相伴的。

## 一

从基本脉络看，改革开放以来中国文化领域经历了由政府“大包大揽”的“文化事业”发展模式，到不加区分地把包括公益性文化单位在内的所有文化机构推向市场、在市场化压力下通过“以文补文”“多业助文”等途径被动地开展“生产自救”，再到把公益性文化事业和经营性文化产业区分开来实行分类指导、分类发展的原则。但是，在实行分类指导和发展原则以后，仍然有不少人存在着一种误解，即在市场经济大背景下，文化产业发展任务应由企业和市场承担，而计划经济的方式会在某些文化领域保留下来，公益性文化产品和服务仍然应当一如既往地由政府公共财政“大包大揽”，直接由政府生产并供给。然而，实践已经表明，在市场经济大背景下，文化领域那种“甩包袱”的做法，会导致公益性文化产品和服务生产与供给的萎缩和不足，即使由政府“大包大揽”，也同样无法解决供给渠道单一、保障水平不高、项目范围狭窄、享有对象规模有限、资金缺口大且利用率低、刚性隐性的福利化、供给效率低等问题。

诚然，“公益性文化事业”有其内在发展逻辑和规律，但并非是一个自外于经济体制之外的自足发展体系。经济体制转换必然要求“公益性文化事业”发展模式发生相应的转变，从而内生出与新经济体制的“亲和性”。这就意味着，在市场经济大背景下，仅仅把“公益性文化事业”从传统的、由政府“大包大揽”的“文化事业”中剥离出来仍然是不够的，还需要进一步实施“剥离”，即需要把“公益性文化事业”从依然带有计划经济剩余的内涵中“剥离”出来，并充入市场经济的内涵。在传统意义上，由于“公益性文化事业”的公共性，提供公共服务被视为以政府为核心的公益性文化单位的专职，市场机制、民间社会力量则被排除在公益性文化产品的生产和供给体系之外。因此，实施进一步“剥离”和“充入”的突破口或关键，在于改变以往政府作为唯一投资者和出资人的格局，借助市场机制，引入社会力量，拓宽投资和融资渠道，促进投资主体的多元化，实现政

---

府与市场、社会的互动互补，为公益性文化事业的发展注入新的动力。当然，这并不意味着“政府甩包袱、财政脱负担”，对“公益性文化事业”的进一步“剥离”，改变的是政府传统的缺乏效率的投入方式和管理手段，而不是要改变公益性文化事业的性质，也不是要推卸政府必须承担的责任。

显然，经过进一步“剥离”和“充入”以后，将更加突出在发展“公益性文化事业”过程中，加强公共文化机构与民间的合作，建立政府、市场和社会的伙伴关系。也就是说，在市场经济条件下，政府对“公益性文化事业”的做法，不是传统的“大包大揽”而是现代公共管理学意义上的“治理”。“治理”意味着从等级政治向复合政治的转变。库伊曼(J·Kooiman)和范·弗利埃特(M·Van Vliet)认为治理所要创造的结构或秩序不能由外部强加，其发挥作用是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动”。星野昭吉将治理分为平行治理和垂直治理，认为治理的本质是一种非暴力、非统治的治理机制，而不是强迫和压制。K·J·霍尔蒂(K·J·Holsti)强调治理在一定意义上就是秩序加上某种意向性，秩序意味着对行为的限制。“治理的理念是，它所要创造的结构和秩序不能由外部强加；它之发挥作用，是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”<sup>①</sup>在此，“参与”、“谈判”“协商”“合作”“伙伴”等成为治理的关键词。

治理理念视野下的“公益性文化事业”，事实上在内涵上已经与强调通过引入市场机制、政府与社会结成一种平等合作伙伴关系来发展的“公共文化服务体系”重合，如詹姆斯·罗西瑙所说：“与统治相比，治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制，同时也包括非正式、非政府的机制，随着治理范围的扩大，各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要并实现各自的愿望”。<sup>②</sup>在中国特殊语境下，“公共文化服务体系”模式，既可能是通过引入新的供给机制和手段的“优化”了的政府供给模式，也可能是打破政府单一主体地位的多种供给主体的新供给模式。正是在这一意义上也可以说，建设“公共文化服务体系”，乃是市场经济大背景下发展“公益性文化事业”的一种全新理念和方式。具体而言，这种新型的“公益性文化事业”或“公共文化服务体系”与带有计划经济剩余内涵的传统“公益性文化事业”的区别，主要体现在以下两个方面：

第一，传统“公益性文化事业”的实施主体仅仅是以政府为代表的官方组织和公共部门，政府包揽公共文化领域的一切事务，政府既是出资人，又是运作者和监管者，官方组织和公共部门依靠行政命令采用计划分配的方式提供公共文化产品和服务。显然，这种政事不分的体制，不仅已经被历史证明严重地制约了我国公共文化事业的发展，而且也不符合市场经济发展、政府职能转变、民间力量兴起的大趋势。而“公共文化服务体系”的实施主体，则不仅仅是以政府为代表的官方组织和公共部门，而且也包括第三部门、民间组织等政府以外的其他社会组织。“公共文化服务体系”这个概念本身已经意味着政府不是管制型的而是服务型的，不是全能型的而是有限型的。在发展公共文化服务过程中，政府必须通过与社会力量的合作共治、与社会其他资源的整合，以弥补和矫正自身功能不足或“失灵”。因此，不同于“单中心”的传统“公益性文化事业”生产和供给体系，公共文化服务体系乃是一种“多中心”的治理体系，“多中心意味着在社会事务管理过程中，并非只有政府一个主体，而是存在着包括中央政府、各级地方政府、各种政府派生组织、各种私人机构以及公民个人在内的多个决策中心”。<sup>③</sup>通过多中心的有效治理实现公共利益最大化。在国际上，围绕公共治理理论发展出了多个流派，如“健全的治理”“有效的治理”“源治理”“新公共管理的治理”“善治或良治”等理论。公共治理理论在公共文化发展领域中的运用，是主张把政府、社会和市场都作为对等的公共文化产品和服务供给主体来看待，建立国家与社会、公共部门与私营部门、政府与市场之间多元合作、相互依赖的新型公共文化服务治理体系和供给模式。

第二，传统“公益性文化事业”突出政府的行政力量，通过一个统一的指挥链条，由最高层开始，沿着自上而下等级体制逐级指挥控制下一层级组织、直至最基层，由此完成公益性文化产品和服务的生产和供给全过程。这种对单中心权力负责的等级行政体系，不仅难以使公共文化服务生产和供给的效率最大化，而且也难以对人民群众形形色色、多种多样的公共文化产品和服务偏好做出灵敏的反应，这正是传统“文化事业”领域普遍存在“以政府为中心”而不是“以公众为中心”现象的重要原因。而“公共文化服务体系”，则不仅注重实现生产和供给的效率与效能，强调通过与市场机制的结合来整合和优化公共文化服务资源，包括公共文化部门的改革和重组、竞争机制的引入，以促进公共文化服务投入和管理效率的提高和改善；同时也重视贯彻公平正义、满足人民群众对公共文化服务的不同偏好，强调管理者的责任，强调公众导向、服务导向、绩效导向和结果导向等核心理念，强调通过体制外的监督来实现管理者责任的履行。“多中心、多层次、协同合作”的“公共文化服务体系”，排

---

斥任何个人或团体享有任何宗法的或行政的特权，它意味着政府不再单纯凭借强势的行政权能、行政命令而是以公共文化发展的公共性议题为引导，通过社会协作以解决各类公共文化问题。

## 二

如果把新型“公共文化服务”区别于传统“公益性文化事业”的鲜明特征，归纳为“借助市场机制，引入社会力量，实现政府与市场、社会的互动互补”，那么，浙江这个全国市场经济的先发省份，早在世纪之交就已经初步地萌生了“公共文化服务”的新实践和新理念。

事实上，改革开放以来，“民间诱致”与“政府增进”相结合的浙江经济发展和制度创新过程，本身就是政府、市场和社会三者新型伙伴关系的形成过程。一方面，浙江制度创新和经济发展体现为鲜明的“民间诱致”特征，即由个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行，民间具有充足的内源性发展的力量；另一方面，浙江制度创新和经济活动的“政府增进”特征也十分明显，全省各级政府不仅为民间提供了相对宽松的政策环境，而且也提供了必要的组织协调和保护。改革开放以来浙江各地“民间诱致”与“政府增进”的过程，既是民间力量兴起、市场经济孕育和发展的过程，也是政府转变职能、逐步形成“有所为有所不为”传统的过程。政府对民间“诱致性”制度变迁和经济活动的“增进”，更接近于公共管理学意义上的“治理”，而不是传统政治学意义上的“统治”，即通过协作、协商、伙伴关系等方式实施对公共事务的有效管理；更接近于一种“复合政治”，而不是一种“等级政治”。正是在“民间诱致”与“政府增进”的制度创新过程中，全省各级政府逐渐意识到，在市场经济大背景下，政府仅仅是规则制定者和监管者，政府管理主要职能就是为市场、企业、公民提供服务，缩减政府职能、改变政府大包大揽一切事务的做法已经势在必行。政府对社会管理，必须从“越位”的地方“退位”，在“缺位”的地方“补位”。显然，“民间诱致”与“政府增进”的制度变迁实践，既为浙江先于全国形成与市场经济扩展秩序相适应的现代地方治理模式积累了丰富的经验，也使全省各级党委和政府有更成熟的条件和可能性从直接服务的提供中解脱出来，集中精力于“管文化”，从而为形成建立在“政府、市场和社会的伙伴关系”基础上的公共文化发展新模式，提供了较为充分的土壤和条件。

早在 1999 年 8 月出台的杭州市委市政府《关于杭州建设文化名城的若干意见》已经提出要“改革文化发展投资体制，充分利用上级有关部门文化投入财政补贴等政策杠杆，广泛开拓社会投资渠道，逐步形成多渠道、多元化的投融资体制。积极动员机关、事业、企业、学校向社会开放各自的文化设施、场所，实现文化资源的社会共享。”这些表述虽然尚未完善，但已经呈现出了“政府主导、市场化运作、社会力量参与”这种“公共文化服务”新理念新模式的雏形。同年 11 月，市长仇保兴也在全市文化工作会议上一方面强调，政府必须保证对博物馆、图书馆、群众文化馆站、文物考古馆所等公益性文化事业单位的财政投入，同时又突出地强调，“必须改变以往按照事业单位编制拨人头费的办法，要根据其为社会提供多少文化产品和服务来核定财政拨款的数额，签订为市民服务的质量合同，并授予经营自主权，引入竞争机制，把单位的用人制度搞活，使人能进能出，工资能高能低，干部能上能下，打破平均主义的大锅饭，调动干部职工的积极性。”<sup>④</sup>这就不仅明确了博物馆、图书馆、群众文化馆站、文物考古馆所等文化单位的“公益”性质，而且更重要的是，也提出了改变财政投入方式、通过引入竞争机制形成公益性文化单位新的激励和约束机制等新思路，从而把市场经济大背景下如何重构公益性文化事业发展模式问题提到了重要议事日程。

2000 年出台的《浙江省建设文化大省纲要（2001—2020 年）》则不仅提出要“充分发挥公共财政的职能，逐步增加对公益性文化事业和重要新闻媒体的投入”，而且也明确地提出要“鼓励社会力量捐赠公益性文化事业，建立多渠道的投入方式”，“积极探索文化系统自我积累、滚动发展的有效机制”。这些都突出地表明，作为全国市场经济先发省份、民营经济大省，浙江省已经开始意识到，即使是发展公益性文化事业也不能背离市场经济大背景，必须突破政府大包大揽的传统模式，通过引入市场机制、社会力量，建立政府、市场和社会的伙伴关系，实现政府与市场、社会的互动互补，形成更优的公共文化服务生产和供给机制。

像全国其他省份一样，在改革开放以来的相当一段时期内，浙江新型公共文化服务模式的孕育和发展，采取了以旧瓶装新

酒的模式，即以传统的生产和供给方式服务于新的目的，完成新的任务。虽然在这一过程中传统体制内部也孕育了一些新的要素和新的质，但也特别容易形成路径依赖，从而会将传统体制中的一些弊端继承下来。因此，迫切需要通过一场更加深刻的文化体制改革，来构建新型的、高效的公共文化服务体系，实现公共文化发展模式全面转型。

2003年6月，浙江被确定为全国文化体制改革试点省。同年8月，《浙江省文化体制改革综合试点总体方案》出台。以此为标志，浙江公益性文化事业进入了“脱胎换骨”的重构阶段。显然，这一重构过程必须围绕市场的“优势”和“缺陷”、政府职能转变、民间社会力量的兴起而展开。《浙江省文化体制改革综合试点总体方案》把富有“较强实力”、“活力”和“竞争力”等修饰词，不仅加之于文化产业主体，而且也加之于文化事业主体，不仅强调“要以改革的思路，加大政府投入，吸纳社会资金，加快建设西湖文化广场、浙江美术馆、浙江科技馆、浙江自然博物馆、杭州大剧院、宁波大剧院等一批投资规模较大、技术先进、功能完备的重点文化设施”，而且也强调要“创新文化设施经营模式，通过市场机制运作，使之成为具有面向市场自我发展能力的经营主体。”这些都充分地表明，如何通过引入市场机制、社会力量以转变公共文化发展模式问题，已经在综合试点工作中被异乎寻常地突显了出来。另一方面，文化体制改革试点工作的推进，也为创新公共文化发展模式，提供了重要的机遇。

首先，市场经济条件下新型公共文化服务体系的重构，离不开党委和政府的宏观文化管理模式的重构。长期以来，我国形成了中央政府按照各部门系统分头管理、地方政府按照行政区域分级管理即“条条、块块”的文化行政管理体制。过于细密的分别管理造成了多头管理、职能交叉、政出多门以及“越位”，“缺位”“错位”等现象。所谓“越位”，主要表现为政府对产业属性较强的机构干预过多；“错位”，主要表象为不同政府机构之间管理权限不清、机构重叠交叉；“缺位”主要表现为政府对公共服务性质较强的机构支持不足。这些问题对于发展公益性文化事业和经营性文化产业形成了严重的障碍，导致了机构效能的低下。改革开放以来，尽管一再提出文化体制改革任务，也进行了不少的探索和实践，然而，计划经济体制管理理念仍然没有从根本上得以消除，适应市场经济的宏观文化管理理念仍然没有形成。政府管理经济和管理文化仍然是“两张皮”，与市场经济相适应的宏观调控体系虽然已经开始逐步形成，但无论对公益性文化事业还是经营性文化产业仍然垄断过度。在文化发展过程中，市场经济的作用仍然发挥不足，社会力量办文化渠道依然不畅。

正因如此，浙江省把进一步解决政企不分、政事不分、事企不分等问题，作为一项重要改革任务，力求探索出适应新的文化发展需要的新管理体制和运行机制，逐步形成“党委领导、政府管理、行业自律、企事业单位依法运行”的宏观文化管理新模式。在综合试点过程中，浙江省着力于推动政府文化管理职能转变的“四个过渡”，即：从指令性管理向指令性、指导性管理并存过渡，政府文化管理部门与下属、基层文化单位进行行政指令脱钩，由纯粹的上下级隶属关系转变为同时具有指导与被指导的关系；从全面管理向重点管理过渡，改变政府一手操办各种文化艺术活动的状况，转而集中精力考虑文化发展的大政方针、目标方向，指导、监督文化发展计划的落实，培育文化中介组织和成熟有序的文化市场；从一统管理向分类管理过渡，根据不同类型文化单位的性质和特点，制定不同的管理措施，使管理细化、具体化；从单一管理向多样管理过渡，改变计划体制时代以行政手段为主的管理方式，综合运用经济、政策、法律、行政等手段进行管理调控。<sup>⑤</sup>显然，这些做法为探索构建市场经济条件下新型公共文化发展模式，营造了有利的条件。

其次，市场经济大背景下公共文化发展模式的重构，也离不开微观文化主体的重塑。改革开放以来，尽管在市场化压力下各类文化事业单位也经过了多次的“调整”和“改革”，但依然存在着许多突出的问题。对此，有学者曾从多个层面进行了揭示<sup>⑥</sup>：一是从所提供的产品和服务来看，由于不加区分地鼓励实行有偿服务，虽然不少文化事业单位在体制上仍然按照公共服务机构管理，但所提供的产品和服务已经在很大程度上脱离了公共性质。二是从微观组织层面来看，在开展有偿服务过程中，新闻出版、广播电影电视领域等一大批有经营潜力和能力的事业单位获得了双重身份：既是事业法人，也有企业法人执照，长期实行所谓“事业单位企业化管理”的事业和产业双轨制混合经营。在这种体制之下，同一个单位内部，多重功能相互交叉，多种发展目标相互矛盾和冲突，内部管理机制不顺。三是从政府监管层面来看，由于大部分原有文化事业单位已经逐渐步入了市场化产业化轨道，成为事实上的营利性机构，政府传统行政管理手段在很大程度上已经不适应现实的变化趋势，导致了“越位”、“缺位”和“错位”等现象的产生。四是结构布局层面来看，改革开放以来，文化事业单位既过于依赖地方财政，同时自身又开展创收活动，从而加重了地区和城乡间文化发展的严重不平衡现象。经济发达地区和城市往往财政支持力度大、货币支付

---

能力强、消费水平高、文化需求相对旺盛，各类文化机构的发展相对较好；而经济欠发达地区和农村往往财政支持力度小、货币支付能力弱、消费水平低、有效文化需求相对不足，各类文化机构的发展相对差。

正因如此，中央宣传文化管理部门明确地把改造文化事业单位作为综合性试点地区微观层面文化体制改革的中心环节。在综合试点改革中，浙江重塑微观文化主体工作可以被归纳为着力于打造“四个一批”：即，着力于转出一批主体，国有文化事业单位通过深化内部干部、人事和分配制度改革，转换机制，增强活力，形成适应发展要求的企业化管理模式；着力于改出一批主体，通过明晰产权，改制改造，对一部分国有文化单位实行“事改企”，有条件的改制为规范的现代企业；着力于放出一批主体，在政策允许的范围内，通过完善产业政策，优化服务环境，让民间资本进入文化领域，形成一批民营文化企业；着力于扶持一批主体，扶持龙头文化产业集团和重点文化公益单位。在“四个一批”主体中，既有经营性文化单位，也有公益性文化事业单位。针对不同类型文化主体实施“转企改制”、“新闻媒体宣传业务和经营业务两分开两加强”、“深化文艺院团改革”、“打造国有文化集团”，以及“引导民营文化产业”等 5 项内容。自文化体制改革综合试点工作以来，浙江省按照“转出一批主体”、“改出一批主体”、“放出一批主体”、“扶持一批主体”的总体思路，积极打造和培育新型市场主体。在综合试点改革过程中，从全能走向服务的全省各级政府与大量已经在市场中成长起来的国有和民营文化主体之间，逐步地形成了日益多样的合作方式以及文化产品生产和提供的多种方式。

与此同时，浙江省也明确了“经营性”和“公益性”这两类国有文化单位的不同改革路径，并据此重塑不同的微观文化主体。一方面，以“创新体制、转换机制、面向市场、增强活力”十六字规定了经营性国有文化单位改革方向，并要求按照分类分步和“单位性质要转变、劳动关系要转换、产权结构要转型”原则，实现经营性国有文化单位转企改制。另一方面，以“增加投入、转换机制、增强活力、改善服务”十六字规定了公共文化机构改革方向，在世纪之交已经开始的“劳动、人事、分配三项制度改革”基础上，继续深化公共文化机构用人、分配、激励等内部管理体制和运行机制改革，全面实行全员聘任制、干部聘任制，探索实行人事代理制、签约制、劳动合同制等多种用人方式，拓宽发展渠道，提高服务水平，更广泛有效地为公众服务。显然，经过改革以后的这种公共文化机构，与“治理”理念下的公共文化事业已经具有相当的亲和性。

因此，文化体制改革试点工作以来，伴随着浙江省宏观文化管理体制改革的微观文化主体的重塑，建立公共文化服务领域政府、市场和社会力量之间的新型伙伴关系的内外条件已经逐步具备，实现公益性文化机构的转型，以全新的理念建设公共文化服务体系，创新公共文化发展模式，已经成为一件水到渠成、瓜熟蒂落的事情。

### 三

长期以来我国基础文化设施落后，公共文化服务实施主体总量不足，公共文化产品和服务种类单一，供给面窄，结构不合理，欠发达地区和农村以及弱势或困难社会群体缺少基本公共文化服务问题十分突出。而这些问题都与传统的财政投入方式以及管理和运作机制等密切相关。传统“文化事业”的单一投入方式以及管理僵化、机制不活、投入效率低下等，都严重地制约了公共文化发展效率和进程。因此，推动公益性文化事业更有效地发展，必须通过重构公共文化发展模式的途径来实现。2004 年，国家发改委颁布《关于 2004 年经济体制改革的意见》，提出要“深化公益性文化事业单位劳动人事、收入分配和社会保障制度改革。建立健全公共文化服务体系。”其中，尤其值得注意的是首次出现了“公共文化服务体系”这个新概念。2005 年 10 月十六届五中全会首次提出以“覆盖全社会的”“比较完备的”为定语“公共文化服务体系”新理念。显然，从不加区分的“文化事业”到实行“公益性文化事业”和“文化产业”分类指导、分类发展，再从“公益性文化事业”到“公共文化服务体系”转变，不仅仅是用词上的变化，更重要的是，还意味着伴随市场经济发展、政府职能转变、民间社会力量兴起，中国公共文化发展模式重构问题，已经被提到了更重要的议事日程。

十六大以来，浙江经济社会发展进入到了一个新的历史阶段，市场经济由形成时期走向成熟期、经济社会发展由自发追求以 GDP 增长为主到自觉探索和践行“五位一体”科学发展的历史时期。内外大环境的深刻变化，迫切要求浙江省必须根据经济社会发展、总体发展战略的变化，及时地调整和更新文化发展战略。在这一大背景下，2005 年 7 月，省委十一届八次会议通

过《关于加快建设文化大省的决定》，第一次明确地用“社会公共服务”、“公共文化服务体系”等新词汇，来建构有关“公益性文化事业”的叙述框架。“提高社会公共服务能力”与“增强先进文化的凝聚力”、“解放和发展文化生产力”一起，被作为加快建设文化大省的三个着力点之一。虽然像“社会公共服务”这样的用词，还不是十分准确，但加快构建公共文化服务体系问题，已经被提升到了关乎加快建设文化大省全局的地位而受到了前所未有的重视。

有学者认为，分别出台于 2000 年、2005 年的省委第一个和第二个有关建设文化大省的纲领性文件<sup>①</sup>，虽然在内容上都强调了经营性文化产业和公益性文化事业两个方面，但仔细分析可以看出，第二个纲领性文件，“在某种程度上意味着文化大省建设的重心从发展文化产业转向发展文化产业与建设公共文化服务体系并举。这说明，浙江省在文化体制改革的推动下，文化产业部门的改革已经得到了较好的实施，产业潜力已经得到了较程度的释放，人民群众市场化的文化消费需求得到了较程度的满足，开始向公共文化产品需求提升。”<sup>②</sup>显然，这一说法具有相当程度的合理性。第一个有关建设文化大省的纲领性文件，虽然用了十个部分中的两个部分篇幅分别阐述了“繁荣文化事业”和“发展文化产业”，但省委首次提出“建设文化大省”战略，就是与“发展文化产业”战略并举的（即“发展文化产业，建设文化大省”）。不仅如此，第一个纲领性文件，也是把“发展文化产业”作为建设文化大省的“突破口”和“重要标志”来布局和部署的。2002 年召开的全省文化工作会议则把“发展文化经济”作为主题，而作为文化经济化产物的文化产业自然而然地成为其中两个方面（经济文化化、文化经济化）的内容之一，而紧随建设文化大省第一个纲领性文件后出台的省委省政府两个政策《意见》<sup>③</sup>，也体现了对发展文化产业的倚重。虽然前一个《意见》主要针对“公益性文化事业”和“文化产业”，而后一个《意见》则几乎是专门针对“文化产业”的。

而第二个纲领性文件则把发展“公益性文化事业”、“建设公共文化服务体系”摆到了前所未有的位置。这个纲领性文件把加快建设文化大省主要任务归纳为“三个着力点”、“八项工程”和“四个强省”。<sup>④</sup>在三个着力点中，“增强先进文化的凝聚力”、“提高社会公共服务能力”，都与建设公共文化服务体系直接相关，而“解放和发展文化生产力”，顺理自然地既包括“文化产业”生产力，也包括“公益性文化事业”生产力。如有学者所说，“‘解放和发展文化生产力’包含了两层内容：‘解放文化生产力’是针对文化产业，‘发展文化生产力’是针对文化事业。前者指向被原有体制束缚的国有经营性文化单位，后者则指向公益性文化事业单位。”<sup>⑤</sup> 琇珣尤其值得一提的是，作为加快建设文化大省核心内容之核心的“八项工程”，除了“文化产业促进工程”以外，其他七项工程，即“文明素质工程”、“文化精品工程”、“文化研究工程”、“文化保护工程”、“文化阵地工程”、“文化传播工程”、“文化人才工程”，都可以被归入“公共文化服务体系”建设范畴。此外，在这个纲领性文件中，浙江省“覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系”蓝图首次得到了比较清晰的呈现。

更需要强调的是，关于建设文化大省的第二个纲领性文件明确地提出，要“充分发挥公共财政的支撑作用，探索形成政府主导、社会参与、市场运作的公共事业发展新格局。”这就意味着，由于有了开展文化大省建设以来尤其是文化体制改革综合试点工作以来全省各地的创新性实践基础，以及由此而逐步积累的丰富实践经验，因此，第二个纲领性文件以更加准确的文字，表达了市场经济发展、政府职能转变、民间社会力量兴起背景下建设公共文化服务体系的“全新理念”和“全新方式”。这种“全新理念”和“全新方式”，体现了党委政府对自身文化管理功能的定位和职责的确认，既意味着现代政府文化管理职能的核心是公共文化服务，也意味着市场经济背景下公共文化发展模式的重构。

自第二个纲领性文件出台以来，以“全新理念”和“全新方式”加快建设公共文化服务体系的理念，在全省各级党委和政府制定的相关政策文件以及建设公共文化服务体系的实践中，得到了更清晰的体现。2005 年，嘉兴市委《关于建设文化大市打造人文嘉兴的决定》，明确了“引导社会力量投入文化建设，努力形成政府投入与社会投入相结合的多渠道、多元化的文化投入机制”的公共文化服务发展新方向；金华市委《关于加快建设文化大市的决定》，也提出要“深化文化体制改革，支持社会力量参与文化产业发展，参与文化公益事业建设，在坚持社会效益的前提下，重视提高文化产业的经济效益，努力实现两者的最佳结合”“放宽市场准入条件，推进文化投资主体多元化，形成文化发展的多渠道投入机制”；温州市委《关于加快建设文化大市的决定》，也突出地强调了“加大财政投入力度”、“鼓励民间资本兴办文化事业”、“形成政府主导、社会力量参与格局”等公共文化服务发展的新理念与新方式。

尤其值得一提的是省会城市杭州。这不仅由于杭州市在创新公共文化投入方式、管理和运作机制，从而以全新理念和方式建设公共文化服务体系实践方面走在全省前列，而且也因为 2007 年出台了《杭州市公共文化服务体系建设规划（2008—2010 年）》。这是杭州市、也是浙江省内（也可能是国内）第一个有关公共文化服务体系建设的专项规划，不仅标志着杭州市保障公众基本文化权益意识的自觉，也标志着以杭州市为代表的全省各级地方党委政府已经开始有步骤地通盘考虑和布局公共文化服务体系建设。这个《规划》不仅描绘了与加快建设“一名城、四强市”和“生活品质之城”相适应的杭州市公共文化服务体系建设的新蓝图和主要任务，而且更重要的是，其较充分地阐述了市场经济大背景下公共文化服务体系建设的“全新理念”和“全新方式”，比如，“政府主导，社会参与”、“统筹发展，资源共享”、“面向基层，服务群众”、“重在普及，着眼提高”“保障权益，多元发展”等。

2008 年，浙江全省生产总值（GDP）达到 21487 亿元，人均 GDP 达到 42214 元，超过 6000 美元，比全国（约 22698 元、3268 美元）高出 86%，位列上海、北京、天津之后，居全国第 4 位、各省区第 1 位。这意味着浙江省公共财政更加宽裕，浙江人更加富裕，人们的货币支付能力也更强了，居民生活质量得到明显改善，文化消费能力普遍提高。与此同时，社会公众对政府免费或低收费提供公共文化服务的要求却并未降低。

自开展文化大省建设以来，全省各地公共文化投入逐渐加大。从 2001 年开始，浙江文化事业费位于广东之后稳居全国第二。进入“十一五”时期以来全省各级财政进一步加大了对文化的扶持力度。据统计，2006 年、2007 年、2008 年三年全省文化、文物事业费（指财政投入部分，含专项经费，不包括基本建设投资）为 65.3 亿元，较“十五”期末增加 30.06 亿元，增长了 1.85 倍。与此同时，浙江省服务网络逐步完善、服务内容不断丰富，服务方式不断创新、服务手段不断增加。然而，公众却并不因此而满意。2008 年 3 月省委宣传部委托省统计局民意民生调查中心采用 CATI（计算机辅助电话调查系统）方式对社会公众公共文化生活情况进行了抽样问卷调查，共成功采集调查样本 1678 个。结果显示，在社会公众对自身文化生活的评价上，只有 6.8% 和 39.99% 的社会公众分别表示“很满意”和“满意”，仍有 45.17%、7.09% 和 1.37% 社会公众分别表示“一般”、“不满意”和“很不满意”。在社会公众对当前浙江文化环境的评价上，有 6.26%、44.4% 的社会公众分别表示“很满意”和“比较满意”，但仍有 43.68%、4.17% 和 1.07% 的社会公众分别表示“一般”、“不满意”和“很不满意”。其中，城市公众满意度要明显高于农村公众。以对目前自身的文化生活满意度为例，表示“比较满意”的城市公众和农村公众比例分别为 43.8% 和 32.5%；而表示“一般”的城市公众和农村公众比例则分别为 42.5% 和 51.1%；表示“很不满意”和农村公众比例分别为 0.9% 和 2.6%，农村公众对公共文化服务满意度偏低。在社会公众对当前妨碍其进一步享受文化生活的主要因素的评价上，最高的选项是“费用太高，难以承受”，比例达到 35.1%；其次是“就近方便的文化设施太少”，比例达到 33.19%；再次是“文化活动没人组织”，比例为 24.43%。社会公众认为当前政府最需要提供的文化服务，最高的选项是“举办各种免费或低票价的公益性演出”，达到 45.17%，其次是“图书馆、青少年活动中心等场所免费开放”，达到 33.19%。

琼琚这些调查数据充分地表明，在经济发展的一定阶段，社会公众会更加注重物质需要的满足，随着基本生活问题的解决，人们会更加注重精神文化需求的满足。同时也表明，浙江的公共文化服务体系建设还难以有效地满足人们精神文化需求。市场经济作为人类历史上最有效率的经济制度，在有效地提高社会富裕程度的同时，也会大大地强化人们的“主体意识”以及“纳税人意识”、“公共服务意识”。因此，社会公众货币支付能力的增强，并不意味着其对政府免费或低收费提供公共文化服务要求的降低。

在这一背景下，如何通过创新公共文化服务投入和管理运作机制，加快构建公共文化服务体系问题，顺理自然地被提到了更加重要的议事日程。2008 年 6 月省委工作会议出台了第三个有关建设文化大省的纲领性文件，即《浙江省推动文化大发展大繁荣纲要》，进一步把公共文化服务体系与社会主义核心价值体系、文化产业发展体系一起，纳入浙江未来三大文化建设体系之中。尤其需要强调的是，《纲要》以相当大的篇幅系统地阐述了“创新公共文化服务方式”的内涵和途径，提出要发挥浙江民营经济的优势，积极引导社会力量以兴办文化俱乐部、赞助活动、免费提供设施等多种形式参与公共文化服务；支持民办公益性文化机构的发展，鼓励民间开办博物馆、图书馆等，促进公共文化服务方式的多元化、社会化。可以说，在这个纲领性文件中，“免费”、“低收费”、“政府主导”、“社会参与”、“市场化运作”等原则得到了充分的阐述，创新公共文化发展模式的全新理念和全新方式得到了更清晰、完整的表述。更值得一提的是，《纲要》在总结近年以来全省各地实践经验的基础上，首次提出，

要通过“政府采购”、“项目补贴”等方式，提高重要公共文化产品、重大公共文化服务项目和公益性文化活动的服务效益。显然，“政府采购”“项目补贴”，是公共财政投入方式的重大转变。长期以来，我国对“文化事业”的投入，基本上采取了直接“拨款”的方式，即按单位在编人员拨给人头费，再由这些人员提供公共文化产品和服务。其导致的一个结果，就是“以钱养人”、“以钱养单位”，财政支出按人付费，但具体需要多少人，这些人又干了多少事，是否应该支付这些费用，往往是一笔糊涂账。因此，采用“政府采购”“项目补贴”“以奖代拨”“项目申报”等新的投入方式，有助于实现从“以钱养人”“以钱养单位”向“以钱养事”“以钱养项目”转化，强化财政投入对公共文化服务项目建设的实效性、激励性和引导性功能，提高公共文化服务体系建设的投入效率。

2011年，浙江人均GDP突破了9000美元，经济结构、社会结构、城乡结构、消费结构变化步伐显著加快，人民群众精神文化需求迅速增长，呈现出多方面、多层次、多样性等特点，为公共文化服务体系建设的注入了新动力，对公共文化服务提出了更高要求。也正是在这个时候，2011年10月十七届六中全会提出了深化文化体制改革推动文化大发展大繁荣的战略任务，把建设公共文化服务体系纳入到建设文化强国总体布局中予以通盘考虑。提出，“必须坚持政府主导，按照公益性、基本性、均等性、便利性的要求，加强文化基础设施建设，完善公共文化服务网络，让群众广泛享有免费或优惠的基本公共文化服务。”同年11月，省委十二届十次全会通过《关于贯彻十七届六中全会精神推进文化强省建设的决定》，从浙江科学发展新要求、文化发展新趋势、人民群众精神文化生活新期待、落实中央对浙江提出“走在前列”的总体要求、切实担负起为文化强国建设先行探索重大责任的新高度，对加快推动文化大省向文化强省迈进做出了部署。《决定》从“完善公共文化设施网络”、“增强公共文化服务能力”、“创新公共文化服务机制”、“加强现代传播能力建设”、“加强文化遗产传承和利用”等5个方面，对建设文化强省背景下浙江公共文化服务体系建设的作了全面的布局。

尤其值得一提的是，这个有关建设文化强省的纲领性文件，再次以相当大的篇幅，更加全面系统地阐述了市场经济大背景下转变公共文化发展模式的“全新理念”和“全新方式”。《决定》不仅强调“公益性文化事业单位、专业艺术团体、广播影视机构、出版企业和文联、社科联、作协等文化团体要充分发挥主体作用，为群众提供更多更好的公共文化产品”，“把主要公共文化产品和服务项目、公益性文化活动纳入公共财政经常性支出预算”，而且再次强调“要采取政府购买、项目补贴、贷款贴息、税收减免等政策措施，鼓励文化企业参与公共文化服务”；不仅强调“各级财政要确保足额经费投入，完善各级公共图书馆、博物馆、美术馆、文化馆、纪念馆等公共文化场馆的免费开放服务，逐步推进展览馆、科技馆、工人文化宫、青少年宫等免费开放”，而且也再次强调要“发挥浙江民营经济优势，鼓励社会力量积极参与公益性文化建设，支持民办博物馆、艺术馆等民间文化机构的发展。”2013年11月省委十三届四次全会通过的《关于认真学习贯彻党的十八届三中全会精神 全面深化改革再创体制机制新优势的决定》，再次明确要“鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设，培育文化非营利组织，推动公共文化服务社会化发展”，“创新公共文化服务机制，探索公共文化设施共建共享模式”。

这就进一步地表明，从传统模式下政府对文化事业大包大揽的单一负责制，转向以政府保障为主，政府、企业、第三方、个人等多方参与的多元格局，是市场经济条件下公共文化服务体系建设的必然趋势。在市场经济大背景下，政府已经不再是垄断公共文化事务的唯一机构，必须把政府权威与市场交换的功能优势有机地组合在一起，除少数纯公共文化产品和服务以外，政府有必要把大量公共文化事务让渡给各类社会主体，让其承担大量政府“不该做”或“做不好”的事情，从而实现公共文化产品和服务从传统的单中心提供模式向多中心、多层次、协同合作的提供模式转变，形成供给项目多、供给对象广、供给模式优的公共文化服务治理结构，提高公共文化服务体系的能力和效率，更好地满足公众的公共文化需求。

#### 注释：

①引自格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，《国外社会科学》2000年第4期。

②詹姆斯·罗西瑙：《没有政府的治理》，江西人民出版社2001年版，第5页。

- 
- ③唐娟：《政府治理论》，中国社会科学出版社 2006 年版，第 84 页。
- ④仇保兴：《在全市文化工作会议上的讲话》，杭州市文化局编：《杭州先进文化研究文集》（未刊稿），第 186 页。
- ⑤参见骆威：《对构建公共文化服务体系的思考》，《今日浙江》2005 年第 16 期，第 38 ~ 39 页。
- ⑥张晓明、齐勇锋等：《中国文化事业单位改革研究》，《中国公共文化发展服务报告（2007）》，社会科学文献出版社 2007 年版。
- ⑦第一个文化大省建设文件是指 2000 年出台的《浙江省建设文化大省纲要（2001—2020 年）》；第二个文化大省建设文件是指 2005 年出台的《中共浙江省委关于加快建设文化大省建设的决定》。
- ⑧张晓明：《文化体制改革：解放和发展文化生产力的关键》，李景源、张晓明主编：《浙江经验与中国发展（文化卷）》，社会科学文献出版社 2007 年版，第 135 页。
- ⑨即 2001 年的《关于建设文化大省若干文化经济政策的意见》和 2002 年的《中共浙江省委浙江省人民政府关于深化文化体制改革 加快文化产业发展的若干意见》。
- ⑩即，“教育强省、科技强省、卫生强省、体育强省”，自从中央提出经济、政治、文化、社会“四位一体”建设总布局以来，“四个强省”中的相当一部分内容已经被纳入“社会建设”范围。
- ⑪张晓明：《文化体制改革：解放和发展文化生产力的关键》，李景源、张晓明主编：《浙江经验与中国发展（文化卷）》，社会科学文献出版社 2007 年版，第 135 页。
- ⑫浙江省委宣传部：《关于创新公共文化服务体系建设的调研报告》，中共浙江省委宣传部编：《推动文化大发展大繁荣专题调研成果汇编》（内部资料）2008 年 7 月。