
公共文化服务从一元走向多元

—基于浙江实践的分析

张赞梅

(嘉兴职业技术学院图书馆 浙江嘉兴 314036)

【摘要】 [目的/意义] 为公共文化服务改革和创新提供理论和实践依据。[方法/过程] 分析浙江省百分之一文化计划、村企联动、国办民助、服务外包、政府采购等创新案例，阐述公共文化服务从一元走向多元的经验和启示。[结果/结论] 基于政府、市场和社会的多元合作供给机制更有效，在坚持公共文化服务公益性的前提下，能借助市场和社会力量给予公民更多的选择和更好的服务，快速提高公共文化服务能力、效率和水平。

【关键词】 浙江；公共文化服务；一元供给；多元供给

【中图分类号】 G127.55

【文献标识码】 A

0 引言

自“十一五”正式提出“构建普遍均等的公共文化服务体系”以来，全国各地掀起了公共文化服务探索与创新的热潮，“公共文化服务”事业被提到了前所未有的高度，得到了政府的高度重视和强大的财政投入，各地文化职能部门都不遗余力地通过结合自身条件，因地制宜地开展了一系列的探索与实践，产生了公共图书馆服务的“上海中心图书馆模式”“嘉兴模式”“广东佛山禅城模式”等^①。这些探索与实践极大地推动和改善了我国城乡公共文化服务一体化的进程，具有重大的历史意义。但我们也应该认识到，我国还处在社会主义初级阶段的历史现实，人民日益增长和多样的公共文化需求与“落后”的公共文化供给之间的矛盾不可避免并将长期存在，政府单一供给机制下供给能力、供给效率和供给活力等的不足也日益显现，寻找政府体制外的合作共建伙伴，构建多元合作的“多中心”供给体制和机制成为发展的必然。

浙江省地处东部沿海，近年来社会、经济高速发展，公民自发地产生改善公共文化生活、参与公共文化服务的主观意愿，各级政府领导也充分认识到了政府单一供给的困境，并以开放的姿态迎接并积极吸收“新公共管理”的思想精髓，努力通过放松规制来向市场和社会让渡空间，探索从集中走向分散、从一元走向多元、从垄断走向参与的公共文化服务改革，经过多年的创新与实践，取得了丰硕的成果，也积累了许多宝贵的经验。

1 浙江的实践

1.1 台州市“百分之一文化计划”

美国是百分比公共艺术政策的创始国。它是指政府通过立法的手段，将工程建设投资总资金中的一定比例额，用于建设

收稿日期：2016-02-24

作者简介：张赞梅（1969—），女，硕士，研究馆员，已发表论文 20 余篇。

配套的城市公共艺术品^②，费城是世界上率先实施这一计划的城市。2005年12月，台州市为快速推进城市公共文化艺术设施建设，在汲取这一优秀经验的基础上，在国内首先出台了建设改革性文件《关于实施百分之一文化计划活动的通知》^③，开始了公共艺术政策的实践与探索。

台州市“百分之一公共文化计划”，是指要求将1%的建设项目投资总资金用于建设能使公众享受或者参与的公共文化设施。包括所有政府性建设工程、城市主干道临街建设项目及其他达到文件规定要求的各类公共设施、居民小区、非公共类设施项目^④。自该计划实施以来，吸收社会建设资金1亿以上，城市雕塑、文化长廊、景观凉亭、网球场、阅览室等各类城市公共文化设施全面落地开花；少儿绘画大赛、特色文化展览及各类民众文体活动广泛开展，公共文化基础设施和服务水平迅速提高，在国内率先走出了一条借力办文化的新路子，得到了群众和上级行政领导的充分肯定。2007年被省委宣传部列为全省20个三贴近示范项目之一，2009年荣获第三届文化部创新奖，被中央办公厅、国务院办公厅列为增强公共文化产品的生产供给能力的措施之一，上升为国家政策加以推广^⑤。

1.2 “村企联动”借力创建村级图书流通站

位于浙北平原的嘉兴市，是国内总分馆建设“嘉兴模式”的创始地^⑥。但因受制于财政体制的限制，在总分馆体系末端一村（社区）图书流通站建设过程中，面临着因建设主体缺位而使建设经费无法得到有效保障的难题，成为“嘉兴模式”建设的最大瓶颈^⑦。为打通服务体系建设末梢环节、拓宽建设资金渠道，在嘉兴市图书馆服务体系建设“设计师”们的精心谋划、村级领导“借力”办事业和村办企业“回馈社会”的企业公民意识的共同推动下，2010年1月在原村办企业中法投资有限公司“职工书屋”的基础上，一个馆舍总面积达260平方米、图书10000余册、报刊20余种、电脑53台（其中电脑服务器3台）设施齐全的“中法投资庄史村图书流通站”应运而生，而后又与“农家书屋”整合，2009年被评为“国家级书屋”。

图书流通站建成后，日均接待读者人数达到200人次以上，成为方圆几公里村民、企业职工和孩子们的文化乐园和学习课堂。建设主体（市图书馆、行政村和企业）和建设客体（职工书屋、村级图书馆流通站和农家书屋）的高度融合，不仅盘活了原“职工书屋”和“农家书屋”的存量资源，也实现了三方建设主体人力、技术和管理等资源的有效整合与高度共享，取得了良好的经济和社会效益。

1.3 国民合作——宁波成“民办博物馆”之乡

“乱世存金银，盛世兴收藏”。自1996年马未都创办国内首家民办博物馆——观复古典艺术博物馆后，具有7000年文明史和1200年建城史的浙江省宁波市，根据其城市文化底蕴深厚、藏品丰厚的市域特色，有意做大做强博物馆事业，相继出台了《宁波市“十一五”时期文化发展规划》《关于进一步加强文物工作的意见》《关于促进宁波市民办博物馆发展的若干意见》等相关政策文件。在此良好政策环境的培育下，具有较强经济实力和丰富收藏的艺术家、企业家、个人收藏家基于自身事业做大做强的需要和良好的文化自觉，纷纷投入到“特色”博物馆建设中来。1997年鄞州区诞生了全市首家民办博物馆——宁波服装博物馆，自此以后全市民办博物馆建设方兴未艾，鄞州区博物馆集群化发展，余姚、慈溪、宁海、象山、奉化各类特色博物馆应运而生，宁波因此成为国内民办博物馆事业最具活力和特色的地区。无论是“国助民办”“民企民办”还是“合作联办”，社会力量成为支撑宁波当代博物馆事业飞速发展的主力军。截至2013年底，全市共有各类文物展示机构130家，其中民办博物馆数量已发展到40家，约占全市总数的31%。全市经批准成立的民办博物馆藏品量约3.2万件，不少还填补了国内博物馆的空白^⑧。宁波服装博物馆、宁海“十里红妆”博物馆、象山张德和根雕艺术馆、浙东越窑青瓷博物馆、紫林坊艺术馆等民办博物馆在省内乃至全国都具有一定的知名度。鄞州区更是以全区已建（在建）博物馆31座、平均每2.4万人即拥有1座博物馆的规模和标准于2009年10月被中国民间文艺家协会正式命名为“中国博物馆文化之乡”^⑨。

1.4 文化有约——嘉兴首创团购式公共文化服务互动平台

2011年7月，嘉兴市首推“文化有约”——公益性文化场馆免费开放深化工程。2013年7月在总结经验的基础上，进一步深化拓展各项服务功能，在国内首推“团购式公共文化服务平台”，即借鉴团购网站的经验将公共文化服务项目以“打包”的形式供群众预约和参与。通过多元合作和项目补助加评优的方式不断丰富文化服务内容、创新服务方式，出台《“文化有约”项目管理办法（试行）》，成立“文化有约”工作领导小组及办公室，定期召开项目评审例会，科学确定项目补助标准；通过网站、报纸及其他新媒体开展年度十佳项目评选，对评选出的优秀项目给予5000元奖励。利用现有图书馆、博物馆、文化馆和美术馆等公益场馆，推出了培训、讲座等7大类主题服务项目。通过跨部门、跨系统合作，联合市残联举办“心要让你听见”大型公益活动，启动盲文图书预约服务；联合市治堵办推出“文化有约、绿色出行”主题宣传活动，联合市科技局举办“禾禾科普站”。与社会公益团体合作，联系小咕咚群、青鸟社工等公益团体，推出一系列面向城乡的品牌项目，如“禾禾绘本故事会”、流动展览进校园等。引进民间资本与资源，探索民间资本、资源进入公共文化服务领域，引进多家培训机构免费提供普及性培训，推出了“禾禾英语角”“禾禾手工坊”等品牌项目。截至2014年12月，“文化有约”网站点击量已突破100万次，共接受城乡居民预约服务10余万人次，举办免费公益展览300余场，各类讲座、培训、辅导1300余场，组织开展各类活动300余项，演出200余场，直接受益群众达100多万人次，成为嘉兴市政府2014年“十大民生实事项目”^⑧。

1.5 “天天演”——鄞州公共文化服务外包

宁波市鄞州区经济实力雄厚，但与经济的快速发展相比，全区在公共文化服务领域存在公共文化服务总量不足、区域分配不均衡、公共设施利用率不高、演艺节目采购成本偏高等问题。为此鄞州区于2009年3月起全面实施“天天演”惠民文化工程，通过政府向市场购买服务的方式，向和盛公司集中采购演艺节目为全区群众提供服务，探索公共文化服务外包的新路子^⑨。政府由原来的公共服务生产者和提供者转变为购买者和监管者，公司按照政府要求以企业行为提供相应服务。为提高项目服务绩效，在整个项目的实施过程中，充分体现了“民主和效率”。政府在采购前充分调研，按需定单；在采购中按单招标并吸收各界代表参与评审，实行民主定单；在组织各地演出过程中根据各地实际情况按需配送并由乡镇文化组织实施和监督；演出后根据演出场次、质量、到座率和群众满意度等指标进行民主评议和绩效考核。自2009年项目实施以来，“天天演”活动通过“外包”的路子蓬勃开展，成为民众最贴心的文化大戏，全区及镇乡（街道）两级财政共投入2828万元专项资金，共演出2873场次，观看群众近311万人次。中宣部领导参阅件《宣传信息清样》和文化部《文化信息》对此予以报道，《光明日报》《浙江日报》“人民网”“新华网”等主流媒体纷纷刊载，2010年该工程被评为全国第十五届“项目类群星奖”和“2009年宁波市宣传思想文化工作创新大奖”^⑩。

1.6 文化理事会——探索公共文化服务法人治理新模式

英美等西方发达国家通过“一臂间距”原则，将公共文化事务交由文化艺术理事会等非政府组织代理行使^⑪。在国内，深圳市图书馆也于2010年12月29日通过成立图书馆理事会开启了公共图书馆事务由理事会治理的先例^⑫。2014年，嘉兴市为推进公共文化事务“法人治理结构”的改革，在省内首次开展文化馆、博物馆“理事会制度”的工作试点。面向社会公开招聘、择优聘用文化馆理事7名，与组织委派的6名理事共同组成市文化馆理事会；面向社会招募6名博物馆理事，与5名组织委派理事一起组成博物馆理事会。面向社会招募理事分别来自于农业、企业、教育、医疗、法律等不同行业 and 不同层次，以能够充分代表各领域、各阶层的利益。理事会行使全市文化发展战略、内部人事安排、文化资金使用、文化服务项目生产和提供等重大具体事务的议事权和决策权，形成了由理事会决策、监事会监督、原馆领导班子执行和管理的相互促进又相互制约的协同治理结构^⑬。

2 经验与启示

2.1 政策先行，为创新发展保驾护航

综观浙江文化发展的历程，无论是台州的“百分之一文化计划”，还是宁波的“民办博物馆集群化”、嵊州越剧学院的诞生，都离不开文化政策的强大作用。“政府搭台，群众唱戏”，台州市借鉴国外文化发展的先进经验，通过政策的强制作用和借助社会各界力量使城市文化设施得以随着城市的发展而伴生和更新。宁波市通过政策作用，积极引导民营资本投入公共文化服务领域，为其健康发展提供充足的“阳光”，通过民办享受国办同等待遇的多元扶持政策，给投资者吃上“定心丸”、注入强心剂，不仅使全市社会主体参与公共文化事业得以合法化，也使民营资本在公共文化服务领域的运行机制得以不断完善并施展活力。同样，嵊州越剧学院的“新生”，也是一种政策引导下的企业家公民意识的体现。

2.2 供给主体多元化，拓宽投入和供给渠道

早在上世纪 90 年代，国外学者就提出了国家和社会事务管理中国家、市场经济、公民社会的三维结构的模式。埃莉诺·奥斯特罗姆（1990）夫妇更是通过研究 5000 多个小规模公共池塘资源的案例，证明了公共物品或服务供给“多中心”供给模式的优越性^④。

我国学者申亮采用演化博弈论工具从实证模型和定量分析着手，得出了在我国现阶段由政府 and 私人部门的合作供给公共文化服务是一种理想选择的论断^⑤。具有“求真务实、开放图强”精神的浙江省，在坚持公共文化服务的公益性和以提高公共文化服务供给效率为目标的前提下，通过政府主导下的“多元合作供给”模式，既保持了“国家逻辑”和“市场逻辑”的优越性，又克服了单一国家逻辑或市场逻辑的弊端，将政府、市场和社会三者整合并发挥整体优势，实现了公共文化服务在投资主体、生产主体和供给主体的多元化。供给方式和供给渠道的灵活多样，在维持现有政府规模的前提下较快地提高了公共文化供给能力和服务效率。“百分之一文化计划”通过政策的手段将公共文化服务的责任主体由政府扩大到所有建设项目，达到政策规定标准的政府、事业单位、工商企业及其他组织和个人。

嘉兴市南湖区庄史村抓住嘉兴市图书馆总分馆制延伸的契机，以村办企业——中法投资有限公司原有“职工书屋”为基础，通过市馆、村、企合作的模式，较好地解决了村民读书难、而村级图书流通站建设主体缺位、建设资金不足困难，走出了一条公共图书馆总分馆体系建设“国办民助”的新路子。“文化有约”跳出了传统的依靠文化部门“单打独斗”的服务模式，通过跨部门、跨系统以及与社会公益团体、民间资本（资源）的合作，成为全社会共同参与的协作联盟。宁波市以国有的宁波市博物馆为龙头，通过民办国助、民企民办、合作联办的模式，借助民资、民藏创办各类特色博物馆，成为“博物馆之乡”崛起的左膀右臂，让在民间沉睡了多年的特色藏品得以藏用并举，使广大民众得以共享“民间文化”的盛宴，提高了城市的文化品位，丰富了民众的文化生活。而通过设立文化基金，则极大地丰富了公共文化服务的建设资金来源，既解决了政府单一主体供给模式下投入有限的问题，也通过文化基金的企业化规范运作，使投入资金得以灵活而高效运用，实现了更高的公共文化服务绩效。

2.3 灵活的市场化和社会化手段，激发公共文化服务的内在动力和供给活力

“开渠引水，放水养鱼”。浙江省在不断拓宽建设和投入资金渠道的同时，通过政府采购（团购）、以奖代补、服务外包、公众参与等市场化、社会化公共治理新工具，既增加了服务的灵活性、回应性，又极大地调动了各类文化组织和公民团体生产公共文化服务产品、参与公共文化服务的内在动力，增强了公共文化服务的供给活力。“文化有约”通过纳入“平台团购”“点单预约”“以奖代补”等机制，努力实现供需服务“零距离”和供给项目品牌化。“鄞州天天演”则通过“政府采购、服务外

包”的方式，实施了全程的“按需服务”和监管，不仅使政府实现了从“划桨”到“掌舵”的华丽转身，转变了政府职能，降低了服务成本，提高了服务针对性和有效性，也极大地激发了文化企业和文化组织生产、参与公共文化事业的内在动力，使公共文化服务得以在政府主导、公司运作、专业生产、公众参与的现代模式下焕发出无尽的活力。

2.4 “一臂间距”，从“统治”走向“善治”

在传统的科层体制、官僚制度中，公共事务严格按照自上而下的“指挥—服从”的结构来维系系统的运行和整体发展。而治理则赋予社会组织、公民等非政府主体更多的参与公共事务的权力，形成政府、企业、社会组织及公民各主体间的多元参与、合作、协商和伙伴关系，在提高公共事务适应性、回应性和有效性的前提下，给予公民更多的选择。嘉兴市借鉴“一臂间距”的思想精髓，通过招募部分来自各行业、代表各阶层的人员担任文化理事，行使传统服务模式下由政府担任的战略规划、人事安排、资金使用等重大事务的议事权和决策权的做法，是公共文化事务“法人治理”结构的制度创新，它不仅赋予公共文化服务的受众以真实的发言权和决策权，还以最直接的方式创新了公民参与公共文化服务的形式和渠道，有力地推动了政府与公民间的合作伙伴关系，充分体现了公共文化服务“重民权、听民声、谋民利”的现代政府治理理念，重塑了政府形象。

3 结语

公共文化服务在消费上的可竞争性和在使用中的可排他性，决定了政府并非是所有公共文化服务的最优提供者，其“安排”和“生产”应适度分离。浙江从宏观层面的地方治理结构创新、中观层面的多元合作制度化建设、微观层面的治理形式和手段的多样化实践，有力地说明了与传统的政府单中心供给机制相比，基于政府、市场和公民社会的多元协调供给机制更有效。它既坚持了公共文化服务的公益性，又借助市场和社会力量的优势给予了广大群众更多的选择和更好的服务，避免了“公地悲剧”和“集体行动的困境”，达到快速提高公共文化服务的效率和水平的目的。

参考文献：

- ① 邱冠华，于良芝，许晓霞．覆盖全社会的公共图书馆服务体系：模式、技术支撑与方案 [M]．北京：北京图书馆出版社，2008：81-83，142-148，150-159.
- ② 何小青．公共艺术与城市空间构建 [M]．北京：中国建筑工业出版社，2013（3）：100.
- ③ 台州市信息中心．关于实施百分之一文化计划活动的通知 [EB/OL]．[2005-12-15]．http://www.zjtz.gov.cn/zwgk/gkgs/201009/t20100908_33386.shtml.
- ④ 台州市文化广电新闻出版局．关于加快推进“百分之一公共文化计划”的实施意见 [EB/OL]．[2013-09-13]．<http://www.tzwh.gov.cn/index.php?c=content&a=show&id=3624>.
- ⑤ 台州市文化广电新闻出版局．“百分之一文化计划”获第三届文化部创新奖 [EB/OL]．[2013-09-13]．<http://www.tzwh.gov.cn/index.php?c=content&a=show&id=3688>.
- ⑥ 邱冠华，于良芝，许晓霞．覆盖全社会的公共图书馆服务体系：模式、技术支撑与方案 [M]．北京：北京图书馆出版社，2008：114-118.
- ⑦ 张赞梅．村企联动的庄史村图书流通站及启示 [J]．图书馆杂志，2012（4）：42-44，50.

-
- ⑧ 宁波广电网. 宁波市博物馆事业形成“一核两翼”格局 [EB/OL]. [2014-05-19]. <http://www.nbtv.cn/cutvnb/nb/folder10624/2014/05/19/20140519892894.html>.
- ⑨ 郦宝夫, 等. 宁波市民办博物馆发展对策研究 [EB/OL]. [2012-10-22]. http://gtog.ningbo.gov.cn/art/2012/10/22/art_16689_953456.html
- ⑩ 林理. 浙江嘉兴深入推进公共文化服务体系建设 [EB/OL]. [2014-12-02]. http://news.china.com.cn/live/2014-12/02/content_30139055.htm.
- ⑪ 宁波市委政策研究室. 鄞州“天天演”公共文化服务外包的调查与思考 [J]. 政策展望, 2010(11): 44-46.
- ⑫ “天天演”文化惠民工程介绍 [EB/OL]. [2015-05-11]. <http://www.yzwh.gov.cn/col/col1569/index.html>.
- ⑬ 李河. “一臂间距”原则与艺术理事会 [N]. 中国社会科学院院报, 2008-05-08(1-2).
- ⑭ 柯澜. 深圳图书馆成立“理事会” [EB/OL]. [2010-12-29]. http://www.cpcss.org/_d271226998.htm.
- ⑮ 张克中. 公共治理之道: 奥斯特罗姆理论述评 [J]. 中国社会科学文摘, 2010(5): 26-28.
- ⑯ 申亮. 基于演化博弈的我国公共文化服务供给模式研究 [J]. 珞珈管理评论, 2012(2): 210-216.