
中英政府有关促进文化消费政策的比较研究

——以英国“青年苏格兰卡”与中国“武昌文化消费试点”为中心

傅才武 曹余阳^{*1}

【摘要】：20世纪60年代美国文化经济学家威廉·鲍莫尔提出了著名的“成本病”理论，认为表演艺术行业作为“停滞部门”相比于那些社会经济发展和技术变革中的“进步部门”存在先天的效率问题而将普遍陷入“成本困境”。与此相反，英国经济学家艾伦·皮考克则认为表演艺术行业能够借助管理创新实现生产效率的提升，并相应设计了“青年苏格兰卡”（Young Scots Card）的消费券方案。当代中国，如何通过管理创新推进文化体制改革，提升公共资源的效率，正成为文化政策设计的难点。武汉大学国家文化发展研究院课题组结合2015文化部和财政部“拉动城乡居民文化消费”试点项目，研究分析了皮考克基于“消费者主权理论”提出的“消费券方案”，并借助当前移动互联网技术、大数据技术和云计算技术的科技手段，提出和试验了“居民评价激励消费券”方案。这一方案在安徽合肥和湖北武昌试点，取得了良好的效果，体现出中国文化体制改革未来发展的方向。

【关键词】：文化消费理论；成本困境；消费券体制改革

【中图分类号】：G124 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-854X（2017）10-0034-10

当前，我国文化建设进入了百年来最好的发展机遇时期。但公共文化投入的效率评价缺位、居民文化消费不振、对经济社会转型发展的支撑力不足、文化管理体制对传统路径的严重依赖，以及市场价格扭曲、公共资源使用效率不高等问题仍然顽强地存在，并正在成为我国文化领域在改革深化发展的过程中被社会所诟病的焦点。这些焦点现象直接指向的是我国文化领域在政策层面的导向问题，即：第二阶段文化体制改革的政策目标与政策路径；公共文化服务体系建设的政策目标与路径；数字信息技术环境下传统文化行业边缘化困境及其政策需求。

针对以上问题，2015年中国政府作出了国家关于“引导和扩大文化消费”的重要工作部署^①。在此背景下，文化部和财政部共同实施启动了“拉动城乡居民文化消费”项目。武汉大学国家文化发展研究院作为中部试点地区的项目承担方，负责了整个中部地区试点项目的相关论证、实施方案策划以及具体运作实施等方面的工作（“2015拉动城乡居民文化消费”项目的中部试点分别在武昌和合肥进行，两地实行的是完全相同的政策设计模式，本文将以武昌区试点作为具体案例进行解析。为方便描述，下文中部试点的政策模式将统一简称为“武昌模式”）。武汉大学课题组研究分析了艾伦·皮考克（Alan Peacock）基于“消费者主权理论”提出的“消费券方案”，并借助当前移动互联网技术、大数据技术和云计算技术等科技手段，提出和试验了“居民评价激励消费券”方案。这一方案在中部试点取得了良好的效果，为我国的文化消费政策设计提供了启示。

一、“成本困境”理论与皮考克的“消费券方案”

¹**作者简介**：傅才武，武汉大学国家文化发展研究院院长、教授、博士生导师，湖北武汉，430072；曹余阳，武汉大学国家文化发展研究院，湖北武汉，430072。

表演艺术行业的“成本困境”（也可称之为“成本病”）是美国经济学家威廉·鲍莫尔（William J. Baumol）1966年在其代表作《表演艺术：经济学的困境》中提出来的一个著名的艺术经济学概念^①。在这本书中，鲍莫尔和威廉·鲍文（William G. Bowen）立足于“非均衡增长模型”，将全社会的经济行业部门按照生产效率的革新速度划分为“优势部门”（也称为“进步部门”，即强烈依赖技术革新提高生产效率的工业部门）与“弱势部门”（也称“停滞部门”，指其生产效率提升对技术革新依赖性较低的那些服务业部门）。而表演艺术行业就属于其中“弱势部门”。以现场演出的戏剧行业为例，其生产方式依旧遵循“生产剧本—排练—演出”这种循序渐进的传统模式，其生产效率与百年前相差无几，换言之，其生产效率无法随社会技术革新和社会经济规模总量的提升而大幅提高。同时，随着社会经济的发展，“弱势部门”从业人员的工资水平却不得不与“优势部门”从业人员的工资一样随经济发展而同步提高，这就在客观上导致了“弱势部门”生产成本相对大幅提高，形成了“成本困境”。

与鲍莫尔提出的“成本病”理论相对应，英国经济学家艾伦·皮考克（Alan Peacock）则认为表演艺术行业能够通过技术和管理创新实现生产效率的提升。

1. 皮考克“消费券方案”的由来和启发

与亚当·斯密同为苏格兰人的艾伦·皮考克是自由市场主义的忠实拥护者，他认为由市场“看不见的手”配置资源能够获得更高的效率，这一方法在文化领域也同样适用。鲍莫尔的“成本病”理论提出是在1966年，皮考克于1970年接受英国艺术委员会（Arts Council of Great Britain）的委托，承担英国管弦乐队调查项目，通过实证研究，皮考克对鲍莫尔的“成本病”理论提出了质疑。皮考克认为，“成本病”理论隐含了一成不变的传统生产供给模式这一前提，但这一前提却是可以改变的。随着媒体技术的革新，唱片、电视等新的产品实际上为表演艺术行业开辟了新的供给渠道。以戏剧为例，人们不再需要去剧院才能欣赏表演，通过唱片和电视同样能实现消费。由此，再将表演艺术行业划入“弱势部门”也就显然过时。唱片和电视媒体在生产要素及产品性质上可以划归表演艺术行业部门，而在产品形式上毫无疑问属于“优势部门”中的工业范畴。也就是说，随着社会经济发展和技术革新，“优势部门”和“弱势部门”的生产要素可以实现流通。因此，表演艺术行业也可以通过技术革新实现生产效率的提升^②。

皮考克在1969年的论文《福利经济学和公共艺术补贴》中，细致全面地分析了英国艺术委员会财政资助的具体情况，认为主要由艺术委员会决定公共财政资助英国艺术行业的作法存在问题。高度的集权化管理使政府成为艺术市场的实际垄断者，而这种垄断必然会剥夺消费者自主权，即消费者无法通过自由选择的消费行为表现其意愿与偏好，进而会导致市场配置资源的基本功能失灵，阻碍文化消费的增长，无法发挥文化市场的经济推动作用^③。针对这一问题，他提出了两种方案：最优选择（即长期解决途径）是将财政补贴投入到艺术教育，以提升消费者的艺术品味和消费意愿^④，“次优选择”（即短期解决途径）则是著名的“消费券方案”（Consumption Coupons Plan），即将财政补贴的对象从生产者转向消费者。这样一来，将财政资助的决策权从集权化的国家机构，转移至分散的消费者个体那里，有利于解决文化领域资助的不公平问题；同时，有助于逼迫文化产品和服务生产机构正视消费者意愿，通过市场化的方式依靠自身的产品质量去争取消费者手中的消费券，从而获得财政资助，形成“有效竞争”（workable competition）^⑤。

皮考克的“消费券方案”实质上是基于“消费者主权理论”（Consumer Paramountcy Theory）提出的。“消费者主权”由现代经济学之父亚当·斯密（Adam Smith）在《国富论》中最早提出，后经经济学家哈耶克（Friedrich A. Hayek）正式阐发为“消费者主权理论”，并逐步成为奥地利学派和剑桥学派信奉的经济准则。消费者主权理论的立场是遵循自由市场竞争秩序，其代表性观点是“需求决定供给”，相信消费者自觉自发的产品选择购买行为能够把消费意愿偏好传达给产品和服务生产者，引导生产者按需生产，促进市场资源配置机制的形成。

“消费券方案”并非皮考克首创。事实上，早在1955年美国著名的经济学家米尔顿·弗雷德曼（Milton Friedman）就在其《经济学与公共利益》一文中提出了教育消费券（Vouch）的概念。确切地说，教育消费券（也称“教育券”）是一种与公共财政教育经费相关联的教育消费抵扣或者折扣凭证。它以公平普及的原则发放到美国的学龄儿童所在家庭，监护人在学生入学

时凭借“教育券”全部或者部分冲抵学费。收到“教育券”的学校则凭此向公共财政兑换等额的年度教育经费拨款。这实际上是在教育领域引入了市场竞争的机制，将公共财政的教育资助从直接拨款到学校转变为分发到学龄儿童家庭手中。作为教育消费者的学龄儿童家庭因此具有了“择校”的自主选择权，而学校为了获得更多的教育经费，也必然积极争取学龄儿童家庭手中的“教育券”，从而激励学校努力提高办学质量^①。

皮考克的“消费券方案”是否是从弗雷德曼的“教育券方案”中受到了启发，由于无具体资料佐证已不得而知。但是就将财政补贴的对象从生产者转向消费者，通过引入市场竞争机制促进生产方效率提升这一操作原理而言，两者无疑具有异曲同工之妙。

“消费券方案”虽非皮考克首创，但若仅就文化消费领域而言，皮考克提出的“消费券方案”无疑对后来者具有重要的启示意义。难能可贵的是，它并不仅仅是皮考克提出的一纸空泛的理论，苏格兰艺术委员会在 20 世纪 80 年代试行了这种方案，推出了“青年苏格兰卡（Young Scots Card）”。苏格兰艺术委员会向苏格兰境内所有 16 至 25 岁的公民发放“青年苏格兰卡”，每位领卡者只需交纳每年 5 英镑的费用，就可以从那些与苏格兰艺术委员会合作的艺术机构那里获得折扣。皮考克认为，这种模式对纳税人而言无疑是成本最低的一种方式，因为无论是宣传，还是与相关机构谈判的成本都极其低廉，而且对于艺术机构而言，它们的上座率不可能百分之百，因此，这种差别定价会为艺术机构争取更多的消费者，当然也为其培养了未来的观众^②。

无疑，“青年苏格兰卡”是围绕消费者选择权或者说投票权进行政策设计的先行者。这一政策设计思路体现了文化消费过程中“消费者偏好”的内在要求，这对于后来者的文化政策设计形成了一定的影响。

2. 我国文化行业现行“文化消费激励模式”的优劣分析

当前，我国的许多地区在促进文化消费方面都进行了此类方案设计。例如北京市面向市民发行的“文惠卡”；合肥市等地在其“文化消费季”活动中，通过与指定银行卡挂钩进行文化消费的折扣奖励等，均是中国化的“青年苏格兰卡”类型，同样对文化政策的设计具有启示。

从管理方式而言，“文化消费惠民卡”和“文化惠民消费季”两种模式所提供的文化消费惠民服务，虽然也要利用互联网，但总体而言仍主要是凭消费卡、消费券获得消费优惠，是一种偏重于线下服务的传统方式，故而主体上仍然是“传统模式”。如北京市通过线下发行“文化消费专属信用卡”（文惠卡），通过信用卡积分、打折等方式引导居民文化消费。

表 1 近来中国各省市促进文化消费政策一览表^③

实践模式	地区	名称	内容	时间
文化消费惠民卡	北京	北京文化惠民卡	书店、博物馆、网络教育、展览、文化景区、在线票务、音像、演出等	2014 年 9 月 1 日—9 月 30 日
	宁波	宁波文化艺术节	大剧院、音乐厅、购书、教育培训等	2015 年 5 月 1 日—12 月 30 日
	天津	文化惠民卡	11 个市级文艺院团的演出	2015 年 3 月 28 日—12 月 31 日

	青岛	文化惠民一卡通	电影院、剧院、博物馆、美术馆、书店、文化旅游、教育培训、娱乐健身、文化艺术、电商等	2015年10月1日—12月31日
文化惠民消费季	北京	北京惠民文化消费季	阅读、童话剧、创意展等	2016年8月—11月
	安徽	安徽惠民消费季	看书、看报、看戏、看电影、看电视等	2016年8月26—11月26日
	黑龙江	金秋文化惠民演出季	京剧	2016年9月1日—9月30日
	贵州	多彩贵州文化艺术节	艺术展演篇、多彩贵州非遗展示篇、阳明文化咏诵篇、长征文化传承	2016年6月8日—7月10日
	陕西	第十一届中国艺术节	音乐、舞蹈、杂技、地方戏、话剧儿童剧、京剧、昆曲	2016年10月15—10月31日

传统模式下，不论是发放“消费卡”或者是发放“消费券”，都不可能面向城市的所有居民和流动人口，因此难以实现普惠性和公平性。为克服这一障碍，目前一些城市的选择是面向弱势群体，如农民工、低保户、青年学生等发放“消费券”，但这里面又难以区分哪些是真实需求，哪些是非文化需求，造成公共资源沉淀或者浪费。

文化部和财政部“2015 拉动城乡居民文化消费”项目在北京进行东部地区政策试点，其文化消费激励政策的主要内容是以“020”大数据平台拉动居民文化消费。该政策主要采取线上和线下相结合的方式。线上利用国家文化消费服务平台，促进文化消费信息化、集成化，线下发行“文化消费专属信用卡”，通过信用卡积分、打折等方式引导居民文化消费。在贵州遵义的西部地区政策试点，文化消费激励政策的主要内容则是以消费税收反补为主，对居民文化消费中的实际纳税的部分给予一定比例的财政补贴。这两种政策虽然在一定程度上均能起到激励当地居民文化消费的作用，但却存在相当的局限性，主要体现在：可扩展性弱、范围受限、公平性不够，以及数据采集上的实际操作困难等。

如北京等地“文化消费专属信用卡”的设置限制了用户人群的参与，无形中将“非信用卡用户”排除在文化惠民范围以外，限制了政策活动推广的辐射效应。无论是东部试点线上线下结合的方式，还是西部试点的纯线下方式，在获得数据信息的便利性上，都无法与通过移动互联网直接进行线上服务的方式相比较，从而在数据收集环节增加了难度。同时，不论是“文化消费专属信用卡”还是消费者税收返还补贴，在实际操作流程上相对于依托移动互联网的线上服务而言，均显得过于繁琐，牵扯到文化市场以外的相关部门过多（如地方财政部门、审计部门以及其他金融机构），文化消费激励的实现过程相对复杂。

与北京、天津、青岛等不同的是，由深圳市福田区基于移动互联网和大数据技术开发的“福田文体通”模式，具有“互联网+文化+管理”的特征，代表了公共文化管理的改革发展方向。目前，中国各地的文化消费政策可按照依托载体或媒介的不同归为“文化消费惠民卡”和“文化惠民消费季”两大模式。但深圳“福田文体通”模式是以“福田文体通”这一微信公众号为载体，创造性地实现了“互联网+文化”创新型管理模式。

福田文体通模式的具体做法是，把福田区域内的公共文化和体育场馆的活动信息汇集到“福田文体通”微信公众号上，居民和消费者都可以通过这个微信公众号来参与、积分、订场和订票等。例如，福田区组织的朗朗音乐会门票（公益性演出），均通过“福田文体通”完成预订。消费者注册后即参与“抢票”（订票），获票机会均等，而后再凭电子票据兑换门票参与音乐会。在体育活动方面，消费者可通过“福田文体通”完成两支业余球队比赛的场地和时间预约，而这些均只需消费者通过在

微信公众号上的简单操作实现。

“福田文体通”模式（下文简称“福田模式”）与传统模式不同，它借助于大数据和移动互联网，理论上可以为所有居民及消费者提供平等的机会，因此是一种覆盖面广、机会相对公平的政策模式。当然，“福田模式”虽在相当程度上依托移动互联网技术实现了信息搜集和推广上的创新，其线上信息推送功能对于公共文化场馆和文化企业宣传自身，扩大单个机构的用户范围确实起到了积极作用，但也应看到，它同样存在缺陷：

其一，“福田文体通”的管理模式主要是针对公共文化场馆的制度设计，而居民在公共文化场馆的消费行为都属于政府免费供给的范围，消费者并不能通过“福田文体通”对公共文化场馆的服务进行评价，从而对其绩效评估产生影响。

其二，“福田模式”也不能通过直接的消费激励方式让文化企业从消费者的消费行为中直接受益。在“福田模式”的激励范围内，其中与文化市场相联系的仅有卡拉OK厅消费，而福田区政府将辖区内的卡拉OK厅的相对空闲时间购买下来（如10小时），免费供给居民享用，消费者通过福田文体通的“抢票系统”订位免费享用，没有转换成居民的文化消费券，也没有与文化消费市场对接，因此也对文化消费缺乏促进作用。

总体而言，“福田模式”通过场馆和企业发布活动消息，接受消费者预约的管理方式对拉动文化消费的作用并不明显，更难以通过数据直观判断文化消费的拉动效应。

3. “消费券方案”的局限及优化路径

诚然，皮考克提出的“消费券方案”能在一定程度上保护和实现消费者主权，增强市场自由配置资源的功能。然而，就连皮考克自己也不得不承认，“消费券”并非完美，其构架在一个基于完全“有效市场竞争”的前提下，这在现实中无疑是难以实现的。提供公共服务的行业部门由于要受到资本、产品特性和意识形态等诸多因素的影响，无法形成纯商业环境下的有效竞争。具体到文化领域，公共博物馆、图书馆和国有文艺院团，主要承载着公益性、普惠性、均等性等社会价值和传承价值，而非经济价值，这导致公共文化服务行业拥有一定的行政垄断性，在一定程度上会限制消费者主权。

关于这一点，皮考克当年曾接受撒切尔政府委托，调查BBC收视费问题。皮考克通过对BBC公司的调研发现，它首先是一家市场化的商业公司，但同时它作为英国的公共广播，也不可能完全遵照市场消费者的消费意愿去决定广播的播出内容，它的播出内容是由“公共选择”，即通过所谓的“民主决策”决定。其后他在一系列关于BBC的相关研究著述中提到：“由社会精英阶层来决定公共广播产品的使命与内容是对消费者主权的剥夺……但是，广播产品由于其不可分割性是很难通过购买行为来决策的，因此就需要公共选择。即便是倡导消费者主权，还得通过强制的手段来实施。这就涉及公共选择的问题，这时消费者主权原则就应该延伸至公共选择问题，特别是对特定节目的资助就需要根据消费者的选择，资源配置是否有效，公共财政投入的生产是否有效等进行考虑。”^⑥很明显，皮考克一方面认识到个人消费主权与“公共选择”之间的矛盾性，另一方面也提出个人消费主权可以借助于“公共选择”即“民主决策”程序得到体现。通过评估特定节目的绩效调整公共财政的资助力度，消费者依然能够保留其选择权，从而达到间接地维护消费者主权的目標。尽管如此，皮考克只是提出了一个宏观的理论方向，但对具体如何实施才能最大程度地实现消费者参与公共选择却并没有提及。“青年苏格兰卡”可视为皮考克“消费券方案”的具体实践。而显而易见的是，“青年苏格兰卡”的发放对象是苏格兰境内所有16至25岁的公民，文化消费的参与人群范围较小。从政策试点的角度来说并无不当之处，但试点的深刻度却存在疑问。“青年苏格兰卡”只能体现消费者的“选择主权”，即“我选我喜欢的内容”。由于受到当时技术条件的限制，消费者意愿并没有完全地表达，消费者针对文化产品和服务的内容所产生的诸如“怎样我才能更喜欢”、“为什么我不喜欢”、“如果……我可能会喜欢”等一系列主观意愿则基本没有反映。换言之，无法形成文化产品和服务的生产者与消费者之间的有效互动，消费者对文化产品服务的内容只有选择权而没有评价权。文化消费者与供给者和生产者之间也并没有形成良好的互动关系。

因此，要形成消费者与生产者（供给者）之间的有效互动和良性互动，建立如实反映产品和服务内容质量的评价机制，是完善和优化“消费券方案”的方向。

然而，文化消费的过程是一种个性化、在场化、体验化的消费过程。对于管理者而言，收集消费者在消费过程中的满意度和获得感等非编码信息极为困难。即便是政府下定决心要收集公共产品的居民满意度信息，在传统的技术环境下，这些信息也只能通过问卷调查、面对面访问等方式获得，而通过这些方式搜集信息，其成本无疑极高^⑩。对于政府部门而言，进行文化产品的投入和产品绩效评价，必须建立在掌握大量和真实的评价信息的基础上，但正是因为这种信息收集的困难和高成本，使得政府对不同文化产品的绩效评价“非常不经济”，使政府部门建立科学化、可行性的激励机制特别困难，从而从成本层面上瓦解了建立评价激励机制的技术基础^⑪。

由上可知，在皮考克提出“消费券方案”的时代，由于信息技术的发展水平所限，消费者评价（主观意愿的反馈）也必定是一个极难实现的过程。如今，移动互联网和大数据技术的出现为实现消费者与供给者之间“评价互动”和有机连接创造了基础条件。这也为“消费券方案”的完善带来了契机。

二、武昌试点的过程及其价值评价

1. 武昌试点的政策设计新思维

2015年5月，文化部财政部确定北京、武昌与合肥、遵义为“拉动城乡文化消费试点”城市，并分别委托中国人民大学、武汉大学和中国社会科学院组成课题组，负责进行试点政策研究和设计，为在全国范围内实施积累经验、创造条件。试点分别在东中西部试验三种政策类型。其中，东部地区试点主要是以“020”大数据平台拉动居民文化消费，采取线上和线下相结合的方式。线上利用国家文化消费服务平台，促进文化消费信息化、集成化；线下发行“文化消费专属信用卡”，通过信用卡积分、打折等方式引导居民文化消费。西部地区试点政策的主要内容则是以消费税收反补为主，对居民文化消费中的实际纳税的部分给予一定比例的财政补贴。武汉大学则承担了武昌与合肥的中部文化消费试点（简称“武昌试点”）方案设计与政策研究。武汉大学课题组设计了“居民参与文化评价——文化消费激励”的试点政策模式。

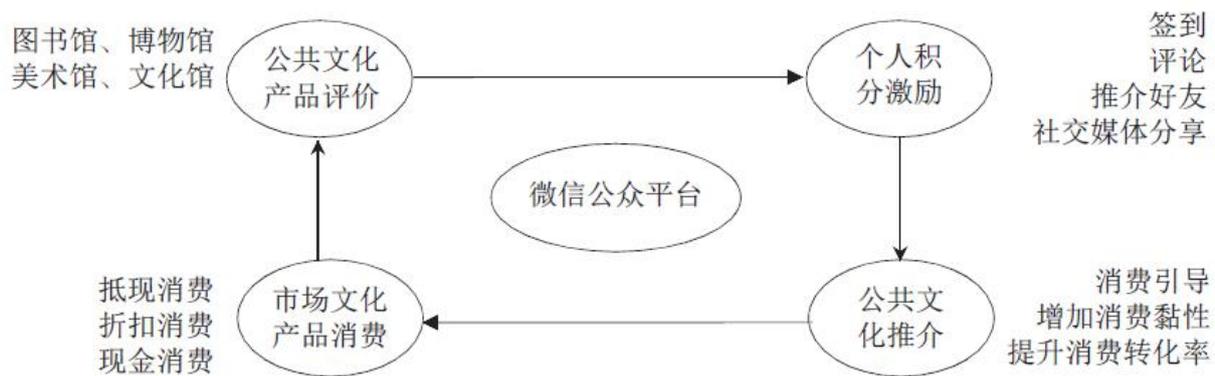


图1 武昌区文化消费试点政策实施过程示意图

第一，武昌试点借助“微信平台”将政府、公共文化场馆、文化企业和居民消费者四种相关主体连接在一起，形成了“互联网+文化+政府”的新型扁平化管理模式，构建起各主体之间的“管理流程闭环”。武汉大学课题组搭建了专门的“文化汇”微信公众号，形成了一个集信息发布、线上消费和数据收集为一体的综合平台。居民通过在公共文化场馆签到、参与评价和分享场馆服务信息等方式获取奖励积分。积分兑换成消费券并在相关文化企业完成消费，武汉大学提供后台数据管理。形成了一个基于微信平台的管理闭环流程，达成了文化需求与供给的精准对接、文化消费行为引导和激励的有机结合，实现了公共文化

资源由传统的“行业内循环”转向“体制内外流通”。

第二，武昌试点借助移动互联网和大数据技术克服了文化信息收集的“成本难题”，建立了对公共文化机构的公共产品信息收集和评价激励机制。2016年5月，习近平总书记对乡镇综合性文化站资源闲置问题作了重要批示。基层公共文化服务机构的效率问题日益成为政府、社会和学界关注的重点和难点问题。公共文化机构的绩效问题在于绩效评价难，难就难在收集文化产品和服务质量相关信息的成本高。文化产品和服务信息大多是基于个体经验的非编码信息，传统的方法一般通过问卷调查，信息收集成本很高。2007年中央政府已开始部署公共文化投入绩效评价工作，但至今仍然停留在试点和局部实施阶段，其中一个严重的阻碍就是数据收集的“成本困境”。武昌试点借助“文化汇”微信平台，通过居民的“评价——积分——消费”制度设计，将居民对公共场馆的评价与个人积分奖励对接起来，让公共产品的消费者成为潜在的公共产品评价者。试点5个月内共获得居民消费者对湖北省图书馆、湖北省博物馆等公共场馆的评价数据165437条，并完成了对公共文化场馆受众满意度的统计和排序。

第三，借助居民“用脚投票”机制建立起文化供给与文化消费的连接，破解文化供给与需求信息不对称的困境。传统的文化供给实行的是“中央委托地方，地方委托直属文化单位”委托代理链条，这一链条越长，信息不对称的程度就越高，管理成本就越大。在“国家出钱，单位生产，居民免费享用”的供给分配体系中，居民消费者难有选择的权利。这种体制导致所谓的“老戏老演，老演老戏”，公共产品质量不高、甚至无效供给的情况不同程度地存在。2015年武昌试点经验证明，拿到了积分消费券的居民，因为能够自由选择自己喜爱的文化产品而增加对文化消费的热情。武昌试点参与人次达到183.97万人次（武昌区常住人口约125万）。居民通过“文化汇”领取优惠券213888张。与此同时，武昌试点政策规定，消费券抵扣比例不超过50%，且必须与现金支付配比消费。这一配比消费措施作为政策杠杆要求供给者必须尊重居民消费者选择文化产品的个人意愿，同时，居民个人自由选择权的扩大反过来又进一步完善了文化市场的资源配置机制。

2. 武昌试点的潜在政策价值

第一，武昌试点体现了以扩大居民消费引领文化供给侧改革、实现双侧协同改革的宏观政策思路，具有改革方向性示范价值。一方面，政府通过消费券的形式购买居民对公共文化场馆的绩效评价服务，本质上符合政府购买公共服务的理论和政策要求。国家对居民消费者评价服务的“购买”行为，赋予了居民消费者从文化消费的被动接受者转变为文化生产的共同参与者，带动了居民的文化消费热情，并激发居民把潜在的文化消费需求转化为现实的文化消费行为，客观上扩大了文化消费市场。另一方面，这种政府购买服务不再是通过公共文化场馆、文化单位（供给侧）下达，而是通过居民文化消费（需求侧）分配到居民手中，借助居民的“用脚投票”机制进入消费市场，有利于进一步完善文化市场资源配置的功能，并克服政府通过供给侧配置资源过程中存在的公共资源价格扭曲、公共资源效率不足等问题。

武汉大学课题组的持续观察表明，“十一五”和“十二五”期间，国家对公共文化投入的持续和快速增长，与公共文化机构体制改革步伐相对滞后之间形成的落差，造成了部分基层公共文化机构的“体制空转现象”^⑧。2012年以来，我国公共文化机构的公共资源效率正在进入一个“效率拐点”，公共投入增量日益面临“边际效应递减”的困扰。2012—2014年，在国家不断增加文化投入的情况下，居民对文化消费的满意度不升反降。因此，“十三五”期间，在继续增加公共投入总量的同时，还必须改变投入结构、转变投入方式。财政投入的增量部分，不再通过供给侧（文化行业系统）进入消费市场，而是通过面向社会购买服务，赋予居民文化消费的选择权完成资源配置。通过文化消费侧健全完善文化市场机制、发挥市场资源配置作用的武昌经验，可以提供一种制度创新的方向性示范。

2016年11月，国务院印发《关于积极发挥新消费引领作用加快培育形成新供给新动力的指导意见》和《关于加快发展生活性服务业对促进消费结构升级的指导意见》。文化消费具有“贴近百姓生活、需求潜力大、带动作用强”的特点，是下一步国家重点支持发展的领域。“十三五”继续探索扩大和引导居民文化消费的政策，有利于形成推动区域经济社会发展的新动能。

基于“微信公众号+精准政策”的政府管理系统，是创新政府资源配置方式的现实路径，有利于形成文化领域“借道超车”的改革策略。2017年1月，中办、国办印发《关于创新政府配置资源方式的指导意见》，要求创新配置方式，大幅度减少政府对资源的直接配置，更多引入市场机制和市场化手段，提高资源配置的效率和效益。武昌试点的经验表明，利用微信平台连通公共文化场馆和文化企业，是创新文化部门资源配置方式的现实途径，可以成为全国文化行业贯彻落实中央政策的具体举措。

目前，我国公共文化服务体系建设中供给侧的效率问题，并不仅仅是“供需错位”、“供不对需”的简单因果，其背后隐藏着改革开放近40年来中国人生活方式和文化消费模式转型的深刻影响，以及从“供给主导逻辑”向“消费主导逻辑”转型的内在制约。这种制约因素的社会根源是数字信息技术赋予了居民以极大的选择空间，人民群众作为文化消费者的自主性在信息时代得到前所未有的提升，传统的以供给主导居民消费的模式正在失去效率。基于“微信公众号+精准政策”的政府管理系统能够有效回应数字信息技术时代居民的文化消费需求，并释放文化消费的潜力，激发文化市场的动力与活力，进而实现文化领域的“借道超车”。

3. 武昌模式对皮考克“消费券方案”和深圳“福田模式”的超越

第一，对“青年苏格兰卡”模式的超越。皮考克认为，消费者意愿而非生产成本才是影响表演艺术行业发展的主因，突破“成本困境”的办法应该仍以市场的资源配置为基础，合理引导和提升消费者意愿，以最终达成表演艺术市场的供需总体均衡。最行之有效的手段是培育提升消费者的艺术消费意愿^⑭。

皮考克针对“成本病”开出的“药方”总体上是站得住的，这就是要建立以需求决定供给，实现文化市场供需总体均衡。但他忽视了一个隐含的前提，要实现文化市场供需总体均衡，就必须建立行之有效的社会需求信息搜集机制。一方面要让社会公众能够将体现自身真实需求的信息反馈给生产者和供给者；另一方面要让公共文化服务机构通过信息机制进行科学决策，有能力向社会提供适销对路的文化产品和服务。同时，搜集信息的成本还必须要让消费者和公共文化机构可以承受的范围之内。事实上在传统的技术条件下，无论是问卷调查、电话调查、抽样调查还是通过行政命令层层上报汇集等数据收集手段，均无法经济并有效地完成对文化领域的供需信息收集和整理，耗费的时间、人力、物力都巨大，这对于文化行业来说是一个几乎难以克服的问题。这也是“青年苏格兰卡”试验难以广泛推行、最后不了了之的内在原因。

相比于“青年苏格兰卡”模式，武昌试点的“文化汇”微信平台集成应用移动互联网和大数据技术，有效克服了信息收集过程中的成本问题。究其原因，得益于现代数字信息技术支撑的智能手机。智能手机能够将分布于居民消费者和公共文化场馆、文化企业中的碎片化信息链接起来，在武汉大学开发的“文化消费信息库”平台上汇集形成专业数据库。“文化汇”微信公众号所特有的平台连通能力，能够将属于个体意愿的经验信息、属于纵向型行政系统传达公共文化场馆的信息和属于横向型市场反馈传播的文化企业信息这三类信息连接起来，从而形成了文化需求主体与文化供给生产主体反馈互动的良性机制，这也就使得文化市场实现供需总体均衡成为可能。

第二，对深圳“福田模式”的超越。“武昌模式”与同样依托移动互联网技术的“福田模式”相比较，两者依托的数据信息技术平台，都实现了对传统管理模式的创新。而“福田模式”相比于“武昌模式”的局限在于，没有实现公共文化服务与文化产业各自数据信息的互导，以及居民消费者与文化企业信息之间的反馈交互，也没有形成对居民文化消费的扩散效应，文化市场信息、公共文化场馆信息与居民消费者信息仍然存在“信息孤岛”现象。同时，居民消费者对公共文化场馆没有形成评价约束，在一定意义上说，居民消费者还主要是单纯的消费者而没有成为公共文化的共同参与者和建设者。

“武昌模式”是以“扩大文化消费”为核心，以“积分奖励”为枢纽，通过激励居民参与公共文化消费评价获得积分奖励，再以所获得的积分用于自主文化消费，从而打通文化事业和文化产业的边界。借助于“文化汇”微信平台，“武昌模式”将居民个人需求信息、政府政策信息、文化企业和公共场馆产品（服务）信息连成一个整体，在实现公益性文化参与人群、文化消费参与人群的互导的同时，也实现了文化需求信息与文化生产供给信息的互导，促使居民将对公共文化的消费转化为潜在的文

化市场消费意愿。居民消费者在参与文化消费、进行文化产品（服务）质量评价的过程中也转变成为文化建设者。

三、简要结论：通过扩大文化消费推进文化领域的供给侧改革是有效的政策路径

与以“三去一降一补”^⑤为核心的物质生产领域的供给侧结构改革目标与路径不同，文化供给侧结构改革具有特殊性。目前中国的基本情况是，与物质生产领域产能的严重过剩不同，文化领域生产的过剩主要不是生产总量过多，而是供需错位。国家统计局数据显示，文化消费在居民消费结构中比例偏低，成为社会消费结构中的“短板”。而中国人民大学课题组的研究成果表明，一方面，居民文化消费需求没有得到有效满足，存在万亿“需求缺口”；另一方面，公共文化产品的供给效率较低，无法满足公共需求。魏鹏举教授根据 2013 和 2015 年国家统计局《中国文化及相关产业统计年鉴》公布的数据，通过计算资产收益率发现，2012 年国有控股的规模以上文化制造业企业资产收益率为 3.5%，在各种所有制类型中是最低的，与最高的私人控股企业 11.9%相比差距悬殊。同比 2015 年的数据，国有控股的制造业企业与服务业企业的资产收益率都呈现较大幅度的下滑，分别为 2.1%和 3.4%（如表 2）。国有控股文化企业的资产规模庞大，但经济效率相对低下。

表 22015 年按所有制划分的文化企业资产收益率比较表^⑥（单位：%）

	规模以上 文化制造 企业	限额以上 文化批零 企业	规模以上 文化服务 业企业
国有控股	2.1	4.5	3.4
集体控股	8.5	4.4	2.4
私人控股	11.4	4.8	5
港澳台商控股	6.5	3.5	18.7
外商控股	6.5	1	8.4

近 20 年来，中国文化产业的快速发展，改变了社会的文化供给与文化生产结构。随着体制外企业和文化机构的成长，“旧体制的红利快速衰减”^⑦，占据绝对优势的公共文化机构的作用日益被边缘化，导致了文化领域的供给侧结构失衡。但由于存在事业单位“不许死亡”的制度，这种日益失衡的供给侧结构又极难依靠压缩事业单位的规模和限制文化事业单位的生产能力的途径来实现，只能依靠文化消费侧的评价约束力量和市场激励力量来实现对文化生产者的诱导。通过扩大城乡居民文化消费、强化文化市场的诱导力量，引领文化供给侧结构改革，成为当前深化文化体制改革的政策路径。

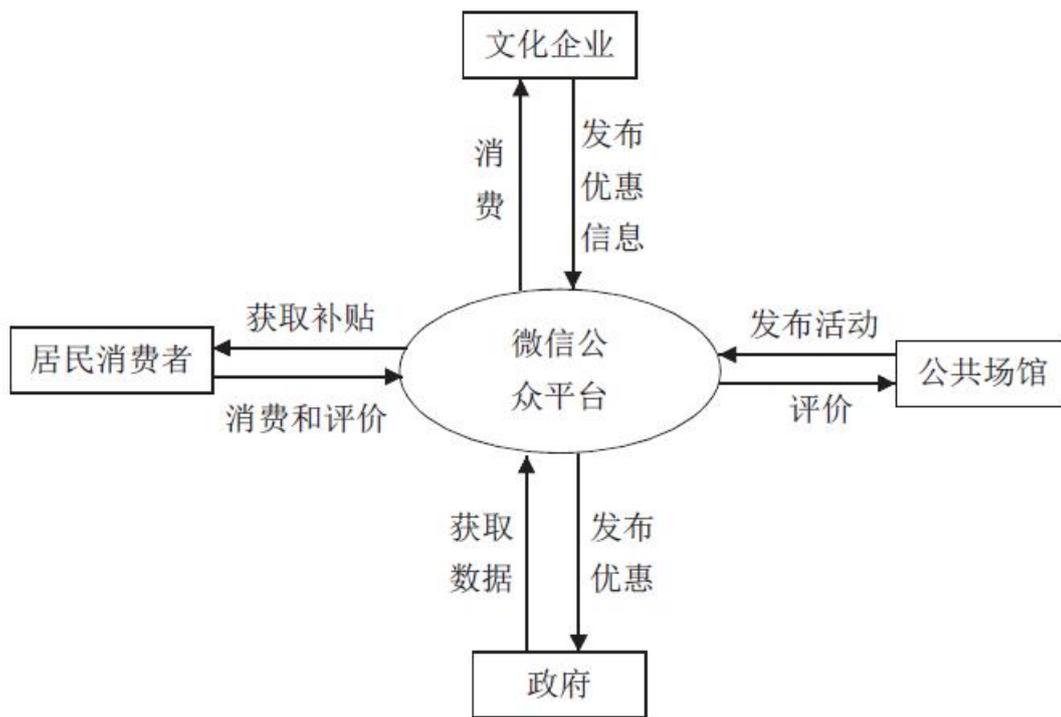


图2 武昌模式扁平化文化管理流程示意图

文化领域供给侧改革面临的首要困境是公众需求结构的升级和现有供给的无效，因此需要将需求侧改革视为战略入口，进而次第实现供给创新、供给结构调整和供需协调。在具体改革设计方面，根据具体改革项目的难易程度和紧迫程度，可以将文化领域供给侧改革划分为三个阶段：第一阶段——释放需求阶段。在这一阶段，需要通过政府财政扶持、结构性减税等政策释放文化需求，激励公众进行文化消费，扩大文化消费规模，引导市场和社会资本进入文化产业投融资体系，使文化需求结构升级要求得以显现，并实现市场对供给效率的优化；第二阶段——产业升级阶段。在消费需求得到充分释放，市场资本进入文化产业领域以后，需要通过一系列政策激励方式，推动传统产业向文化产业转型，传统文化行业向高科技文化产业转型，以实现文化科技对供给方式的创新；第三阶段——体制改革阶段。现阶段文化行业体制对文化领域供给侧改革具有明显的抑制作用，政府供给主导模式正成为供给效率提升的桎梏。只有突破体制瓶颈，有效调整政府、市场和社会间的关系，构建一个政府有效引导、市场能起决定性作用、社会积极参与的协同供给模式，才能真正使供给与需求在动态变化中实现平衡。

显然，当前我国文化领域的供给侧改革仍处于释放需求的第一阶段。在这个阶段，“武昌模式”对我国的文化消费政策设计无疑具有探索性的启示意义。

首先，武昌模式是对建立新型现代化的文化治理体系和深化文化体制改革在具体实践操作层面的一种路径探索。

“武昌模式”通过对移动互联网、大数据平台技术的综合应用，将原本在文化管理制度体系下业务“割裂”的文化供给侧连通为一个整体，并通过实施对需求侧的直接激励和对供给侧的约束性评价激励，建构起“互联网+政府+文化”的新型扁平化文化管理流程。它基于微信公众号的新型文化管理模式，通过微信平台将政府部门、文化企业、公共文化场馆和居民消费者连成一个整体，这对于传统的科层管理模式来说，是新形势下适应数字信息技术要求的管理模式创新。它在传统的文化行业体制之外建立起一个基于微信公众平台的新型管理系统，这一管理系统具有大数据信息收集和即时信息反馈功能，能够通过精准政策调控优化政府资源配置的效率，有利于形成文化改革发展的新旧动能转换。因此，就管理创新的角度而言，“武昌模式”既是“互联网+”战略在文化消费领域的落地实践，又深刻契合了国家层面“文化与科技融合”、“公共文化与文化产业协调发展”

的文化发展战略总体目标。

其次，“武昌模式”立足于居民的文化消费自主性趋势，赋予了公众文化消费的选择权，为文化领域供给侧结构改革标明了重要的突破口。

调查表明，“个人偏好”和“闲暇时间”是决定人们文化消费行为能否实现的最重要的因素。“个人偏好”落实到公共管理上，就是政府的公共供给方式必须以尊重消费者的自主消费权为前提。但是，过去30年来，由政府完全主导公共文化生产和公共文化供给的传统模式，将消费者置于被动接受的位置，几乎取消了消费者的投票权，因此传统文化供给模式越来越得不到消费者的认可。社会公众无法“用脚投票”，导致部分层级较低的图书馆、博物馆、剧院和文化馆等公共文化机构“空转”，使公共资源利用的有效性下降，让本来应该是国家意识形态合法性资源的公共生产和供给，因为与公众的文化消费投票权和自主选择权相分离，蜕变为国家文化和意识形态合法性资源的损伤者。这就要求“十三五”时期国家必须对传统的公共文化生产方式和公共文化供给方式进行改革。要围绕公民文化消费的自主选择权和投票权，重构现代数字信息技术环境下公共文化生产和公共文化供给体系。

武昌模式建立了居民“用脚投票”的评价激励机制，倒逼公共文化生产机构生产适销对路的文化产品，并提高产品和服务的质量。“用脚投票”机制的核心在于，要将文化领域的财政补贴决策权在相当程度上由政府让渡到消费者手中，让消费者借助与财政补贴资金挂钩的虚拟消费券，实现对文化消费内容和形式的自主选择。这符合皮考克“消费者方案”中赋予消费者自主选择权的内在要求。武昌试点中，由于有消费券抵扣比例不超过50%的规定，且必须与现金支付配比消费，从而保证了居民消费者必须谨慎对待自己的选择权，这有利于进一步完善文化市场的资源配置机制。

下一步完善文化领域“用脚投票”，关键在于要从国家宏观文化管理体制上打通文化事业和文化产业的边界，从国家文化财政体制上实现“精英决策”和“消费者投票”双轨并行。即在稳定由供给侧（文化行业和文化单位）下达的经费总量（稳定存量）的同时，公共文化投入的增量部分要通过消费侧下达，借助于国家购买居民的公共文化产品评价服务，进一步强化居民消费者的消费自主权。

武汉大学国家文化发展研究院课题组通过反复论证，经过一年多的理论和实践的双重探索发现，借助于移动互联网、大数据技术和云计算的科技巨力，可以超越皮考克的“消费券方案”的局限，在相当程度上为突破文化领域“信息成本困境”和公共产品绩效评价难题提供一种创新性解决方案。从这一意义上说，武昌试点并不仅仅提供了一个政策试点经验，它更大的价值在于为处于胶着状态的中国文化体制改革提供了一种创新性思路 and 系统解决方案。

注释：

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议正式通过。

② William J. Baumol & William G. Bowen, *Performing Arts, The Economic Dilemma*, New York: Twentieth Century Fund, 1966.

③⑤ Alan Peacock, *Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts*, *Journal of Cultural Economics*, 1994, 18(2), pp. 151-161.

④⑩ 周正兵：《艾伦·皮考克文化经济学思想评述》，《北京联合大学学报》（人文社会科学版）2017年第1期。

⑥ Ruth Towse, Alan Peacock and Cultural Economics, *The Economic Journal*, 2005, 115(504), pp. 262-276.

⑦ 徐美贞：《教育权制度对我国基础教育改革的启示》，《现代教育论丛》2004年第5期。

⑧ Alan Peacock, *Paying the Piper: Culture, Music and Money*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1992, p. 124.

⑨ 表格由武汉大学课题组于2016年5月在全国调研过程中收集整理而成。

⑩⑪傅才武、曹余阳：《探索文化领域供给侧与消费侧协同改革：政策与技术路径》，《江汉论坛》2016年第8期。

⑬所谓“体制空转”，是指现行文化体制在实际运行过程中，较大程度上存在着以“运行效率低”和“运行利益自满足”为特征的体制耗损结构。参见王列生：《文化建设警惕“体制空转”》，《人民日报》2014年8月1日。

⑭ Alan Peacock, The “Manifest Destiny” of the Performing Arts, *Journal of Cultural Economics*, 1996, 20(3), pp. 241-244.

⑮2015年12月18日至21日，中央经济工作会议在京举行。会议提出，2016年经济社会发展主要是抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务，简称“三去一降一补”。

⑯该表数据来源于国家统计局社会科技和文化产业统计司、中宣部文化体制改革和发展办公室：《中国文化及相关产业统计年鉴》，中国统计出版社2016年版。

⑰魏鹏举：《从增长缓滞看中国文化产业发展势能转换》（内部文稿），中央财经大学2017年。