

公共文化建设为什么不能强化供给侧 财政投入方式:一个解释框架

傅才武,李延婷

(武汉大学国家文化发展研究院,湖北 武汉 430072)

摘要:在加快构建现代公共文化服务体系的国家战略目标下,加大对文化行业和公共文化单位的财政投入成为落实国家战略的物质手段和政策措施。但对基层文化单位的调查表明,传统的通过文化行业系统进行的财政投入是一种供给侧保障方式。这一方式在增强文化单位公共产品生产能力的同时也导致了明显的消极作用,主要表现为行业利益固化导致行业封闭和行业“软收缩”、资源体制内循环导致“机构空转”和供给侧低效。建立现代公共文化服务体系需要调整政策思路,我们需借助于数字信息技术的平台功能,实现宏观政策思路的总体转型,要推动政策基准从“国家——文化单位”的供给侧公共投入逻辑转到“国家——个人”的消费侧激励逻辑,以文化消费侧的政策创新引导供给侧的绩效提升,并由此重建公共文化政策的合法性,通过宏观政策创新引导当前国家文化事业体系向国家公共文化服务体系转型。

关键词:公共文化建设;文化供给侧;文化消费侧;数字技术;财政投入;体制改革;机构空转;文化消费
中图分类号:G 124 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-260X(2020)02-0050-15

1950年代以来,与文化行业体制相配套的是国家文化财政的单位预算体制。这种以公有制单位为基础的预算拨款制度,本质上是一种文化产品的供给侧(政府——行业——单位)保障方式,成为我国公共文化建设的基本路径。但近年来文化产品的供给侧供给方式引发的低绩效问题,却受到学界的高度关注。杨林和许敬轩(2016)认为,改革开放以来,地方公共文化服务财政支出的绝对规模不断增长,但其相对规模呈下降趋势,公共文化服务的供给滞后于地方经济发展,要解决公共文化服务的有效供给问题^[1]。徐勇(2018)通过对农村公共文化发展状况的考察发现,当前农村文化领域的主要矛盾体现为城乡供给不均衡、供给激发需求不足、有效

供给无法引导需求提升等问题,提高文化产品(服务)的供给质量和效率成为供给侧改革的核心^[2]。陈立旭从公共文化服务体系中政府角色定位入手,提出市场经济大背景下建立公共文化服务体系,政府必须从“越位”的地方“退位”,也必须在“缺位”的地方“补位”^[3]。范周提出文化领域供给侧改革要明确“供给侧”和“结构性”两个重点,将由技术创新和制度创新所支撑的创新驱动作为文化发展的新动能,同时要将需求升级作为有效供给的新引导^[4]。傅才武在《“双失灵”背景下建设新型文化共享空间的理论与实践——以湖北乡镇“点播影院”试点为中心的考察》中,讨论了政府与市场“双失灵”的背景下基层公共文化服务的边缘化困境,认为基层农村出

收稿日期:2020-01-06

基金项目:国家重点研发计划项目“服务价值与文化传播评估理论与技术”(2017YFB1400400)

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,主要从事公共文化管理、文化政策和文化产业研究;李延婷,武汉大学国家文化发展研究院研究助教,主要从事公共文化管理和文化政策研究。

现了公共文化服务供给不足和供给低效并存、公共文化服务需求不足和格式化批量供给并存的“悖论”,提出要从宏观政策层面进行创新性制度设计来解决基层公共文化服务的结构性缺陷。

近年来,随着市场经济下个体的文化消费自主权的增长和文化领域供给侧的绩效问题日益显现,学界和政府管理部门开始将关注的重点转向个人的文化消费领域。周正兵(2018)追溯到凯恩斯的文化经济理论,引出凯恩斯的结论,即在市场失灵时,通过干预消费侧来提高有效需求,相比供给侧干预能够更快更有效地实现资源配置^[9]。为突破威廉·鲍莫尔关于表演艺术行业的“成本困境”,傅才武和曹余阳在《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》中比较研究了英国经济学家艾伦·皮考克的“青年苏格兰卡”模式,将其与移动信息技术结合并应用于2015年武昌与合肥的中部文化消费试点项目中,超越了“青年苏格兰卡”模式的局限,为中国文化体制改革提供了一种新方案。Kevin V. Mulcahy(2006)认为在文化消费不断扩大的背景下,未来的文化政策不能是为了追求“为艺术而艺术”而进行公共补贴,在公共补贴有限的情况下,吸引公众参与的文化活动才能体现出直接的公共利益^[6]。中外学者基于文化消费的实证研究,一致认为教育和收入能够对文化消费产生正向显著影响。Chan T W, Goldthorpe J H(2007)发现视觉艺术领域教育对消费的影响比收入更为显著^[7]。Courty Pascal 和张风华(2018)通过对中国13个主要城市文化参与情况的研究,发现居民对公共文化的参与与城市发展之间存在一种特殊的U型关系,并且在较为富裕的城市中教育和收入对文化参与影响较小^[8]。傅才武和曹余阳在《探索文化领域供给侧与消费侧协同改革:政策与技术路径》中从供给和需求两个方面讨论了文化改革过程中的政策路径问题,通过总结合肥市和武昌市文化消费试点经验,提出了创新文化消费侧政策以提高文化供给质量的政策模式。毛中根和杨丽姣(2017)通过分析英国、美国、日本等发达国家扩大文化消费的相关经验,归纳出消费过程中能力、环境、意愿和预期是影响文化消费的重要因素,并借此提出了促进中

国文化消费侧的政策基准^[9]。周正兵(2019)从当前我国文化财政投入方式和投入效率入手,与英国文化领域绩效预算框架进行比较,提出了制定相关文化财政政策的原则^[10]。洪涛和毛中根(2016)分析了文化消费与个人特征、文化供给与社会分层的因果循环关系,总结了提升文化消费的政策路径^[11]。

总体上看,这些研究成果提出了公共文化服务中供给侧绩效、行业体制和市场体制下的消费自主权等关键问题,也提出了文化供给侧和文化消费侧协同改革的政策思路,但改革的主体框架仍然没有超越从供给侧加大财政投入的传统政策模式。这一供给侧政策模式没有顺应市场体制环境下消费者自主权的成长对于文化供给的颠覆性影响,因而具有明显的局限性。本文紧紧围绕公共文化服务中的绩效瓶颈,深入讨论公共文化服务建设的政策基准,提出了从消费侧引领中国文化体制改革的新的政策模式。

一、供给侧低效导致公共文化服务体系中的目标与手段“悖论”

根据管理学上“目标与手段”同一性原则,任何组织目标及实现目标的手段具有同一性和协调性。但考察发现,公共文化服务体系建设目标中所包括的正当性要求和开放性要求,在作为战略目标的物质基础和保障手段的财政投入措施上难以得到充分响应,形成国家战略目标与物质手段之间的“扭曲”。

(一)国家公共文化服务目标正当性与财政手段低效之间的“错置”

建设公共文化服务体系体现了国家意志。从2007年8月中共中央办公厅和国务院办公厅发布《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》,到2015年1月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》,提出到2020年,基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系,逐步形成政府、市场、社会共同参与公共文化服务体系建设的格局。十八届三中全会提出要推进文化体制机制创新,构建现代公共文化服务体系。建立群众评价和

反馈机制,推动文化惠民项目与群众文化需求有效对接。十九大报告再次强调要继续完善公共文化服务体系。

在国家战略的主导下,我国公共文化服务体系建设形成了国家意识形态的合理性和制度意识形态的正当性,这种正当性转化为一系列的年度政策目标和对财政投入的要求,财政拨款持续和稳定增长。以全国文化事业经费为例,1996年全国文化事业财政投入38.77亿元,到2018年达到了928.33亿元,22年间增长了23.9倍;1996年全国人均财政投入3.17元,到2018年增长到66.53元,增长了20.9倍(详见表1)。通过比较分析发现,相比于世界上其他国家,中国财政投入的绝对数一直呈现持续增加的趋势,近20年来中国文化事业的发展和公共文化服务体系建设的成绩是国家财政大力投入的结果。

表1 1996—2018年全国文化事业财政投入增长状况

年份	全国文化事业费(亿元)	文化事业费增长率(%)	国家财政总支出(亿元)	文化事业费总支出占国家财政比重(%)	全国总人口(万人)	人均文化事业费(元)	人均文化事业费增长率(%)
1996	38.77		7937.55	0.49	122389	3.17	
1997	46.19	19.14	9233.56	0.50	123626	3.74	17.95
1998	50.78	9.94	10798.18	0.47	124761	4.07	8.94
1999	55.61	9.51	13187.67	0.42	125786	4.42	8.62
2000	63.16	13.58	15886.5	0.40	126743	4.98	12.72
2001	70.99	12.40	18902.58	0.38	127627	5.56	11.62
2002	83.66	17.58	22053.15	0.38	128453	6.51	17.09
2003	94.03	12.40	24649.95	0.38	129227	7.28	11.72
2004	113.63	20.84	28486.89	0.40	129988	8.74	20.14
2005	133.82	17.77	33930.28	0.39	130756	10.23	17.08
2006	158.03	18.09	40422.73	0.39	131448	12.02	17.47
2007	198.96	25.90	49781.35	0.40	132129	15.06	25.25
2008	248.04	24.67	62592.66	0.40	132802	18.68	24.04
2009	292.31	17.58	76299.93	0.38	133450	21.90	17.28
2010	323.06	10.52	89874.16	0.36	134091	24.09	9.99
2011	392.62	21.53	109247.79	0.36	134735	29.14	20.95
2012	480.1	22.28	125952.97	0.38	135404	35.46	21.68
2013	530.49	10.50	140212.1	0.38	136072	38.99	9.95
2014	583.44	9.98	151785.56	0.38	136782	42.65	9.41
2015	682.97	17.06	175877.77	0.39	137462	49.68	16.48
2016	770.69	12.84	187755.21	0.41	138271	55.74	12.18
2017	855.8	11.04	203085.49	0.42	139008	61.56	10.45
2018	928.33	8.84	220904.13	0.42	139538	66.53	8.06

资料来源:《中国文化文物统计年鉴》.北京:国家图书馆出版社,1997~2019。

一些学者通过回归分析发现,公共文化服务供给的绩效并没有随着财政投入的增长而实现同步增长。申亮、王玉燕利用2001~2013年间中国31个省级政府的公共文化服务相关数据进行计量检验后发现,政府规模越大效率越低,财政分权程度越高效率越高,文化事业费占财政支出比重越大,效率越低^[12]。傅才武和张伟峰在《我国省域公共图书馆效率、规模收益及“拥挤”现象研究》中通过对全国31个省份公共图书馆财政投入与产出进行分析,研究结果显示,我国公共图书馆服务效率整体有待提高,且近几年有所下降,主要原因是技术管理水平不足和资源配置“拥挤”。

不仅纯公益性的图书馆行业存在绩效困境,混合性的艺术表演行业也存在绩效持续下降的困扰。笔者曾选取1985~2013年全国艺术表演团体的面板数据,对观众人次、从业人员数、演出收入、演出场次等进行分析,发现中国艺术表演行业财政拨款和演出收入不断增加,观众人次和经费自给率却逐渐下降,近20年来围绕效率目标不断进行改革的中国艺术表演行业一直没有摆脱绩效不断下滑的窘境^[13](P107)。

在建设公共文化服务体系的目标下,不断增长的财政投入增量并没有拉动公共服务绩效的同步提升,不仅仅表现在图书馆行业和演艺行业,同时也体现在基层公共文化服务领域。

以乡镇文化站为例。乡镇文化站是我国公共文化服务六级网络体系中的重要节点,承担乡镇“文化信息共享工程”“2131农村电影放映”“农家书屋”和“送戏下乡”组织以及“小型图书阅览室”“教育培训室”“小型电子阅览室”等公共产品的供给。早在1982年,在国民经济建设和社会发展第六个五年计划中明确提出了“乡乡有文化站”的建设目标。到2005年,全国已经建成了乡镇综合文化站34593个,2005年《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强农村文化建设的意见》明确提出了要实现乡镇综合文化站的普及。2007年国家发展改革委、文化部发布《“十一五”全国乡镇综合文化站建设规划》,按照国家贫困县中央财政补助20万元、西部县补助16万元、中部县补助12万元、东部县自筹的标准,大力推动全国普及乡镇综合文化

站的建设,到“十二五”时期基本实现了乡乡有文化站的建设目标。

但其运行效果如何?武汉大学“文化第一线”课题组于2012年和2016年在全国组织了两次文化站“驻站”调研(2012年选取了62个文化站,2016年选取了53个文化站),调研员全部入驻文化站进行了持续30天的观察记录。观测数据显示,2012年全国文化站站均财政拨款15.98万元,到2016年增长为22.59万元^①,年均增幅9.04%。但两次调研数据对比发现,文化站参观人次却在减少,站均每日参与人次由2012年的22人次减少为2016年的15人次。2012年日均参与50人次以上的文化站有9个,占样本数的14.5%;而2016年50人次以上的仅有4个,仅占7.5%,66.7%的文化站日均访问量低于2012年均值,其中47.1%的文化站日均访问量低于5人次,还有2个文化站日均服务量仅1人次。这种情况表明,部分文化站出现体制性“机构空转”,尽管文化站的业务已经难以满足人民群众的要求,但在上级部门源源不断的资源注入下,文化站仍然在自我运行、封闭运转,形成体制内“自我循环”。同时笔者(2017)通过对5省10个乡镇综合文化站的绩效研究,认为我国基层文化机构正陷入公共资源投入不断增加而绩效却持续下滑的“悖论”^[14](P53-54)。

乡镇文化站面临的发展困境,体现了国家政策目标与公共财政手段之间“相互矛盾”,其实质是基层文化机构的传统业务模式与高速城市化进程和数字信息技术快速发展所导致的社会文化生态环境变迁之间出现的结构性失衡^[14](P54)。这种结构性问题不只体现在乡镇文化站的运行过程中,同时也表现在基层文化惠民工程的多个项目上。2018年1~2月,武汉大学“文化第一线”课题组对全国21个省的282个行政村的调查表明,各个工程的参与率并不高,基本保持在47%~72%之间,尽管广播电视“村村通”的参与率达到71.5%,但该数据包含了付费有线电视和卫星电视等服务,且网络电视的服务覆盖率达到28.5%。从参与程度看,农村居民对文化信息资源共享工程的知晓率仅仅32.8%,对农村电影放映工程的知晓率68.8%,对送戏下乡的知晓率54.6%,对农家书屋的知晓率47.8%,知晓率

及整体参与比例较低,同时参与目标与建设目标匹配度低(农村电影放映工程中仅26.1%是为了看电影、送戏下乡中仅41.5%是为了看戏)。这都表现出农村居民在文化惠民工程项目上参与热情不高、参与程度有限。这一情况表明,尽管公共文化服务体系建设具有意识形态的正当性,但在其实施过程中却要面临着公共投入绩效不理想的窘境。

(二)供给侧低效导致传统文化行业的“软收缩”

近10年来,政府通过增加公共投入的努力却难阻挡传统文化行业衰退的趋势,导致了文化领域的“行业软收缩”。主要体现为公共文化绩效逐渐被锁定在下行通道,部分基层文化机构“空转”,艺术表演、群众文化、广播电视、书刊出版等传统文化行业整体上已呈现出一种低效率的循环或无效率的增量,高质量的增量缺乏。

1. 艺术表演行业公共投入增长而受众规模日益减少。尽管部分国有文艺院团已经转制为企业,但仍然接受大量的国家财政补贴,实际上是一种“混合性产品”。对国有文艺院团的统计表明,尽管国家的公共投入从2010年的66.7亿元增加到2016年的116.5亿元、2017年的117.36亿元(包括艺术表演团体和艺术表演场所),但国内演出观众人次由2010年的4.1亿人次逐年下降至2016年的2.7亿人次,2017年又上升为2.9亿人次,但观众规模在缓慢下降的通道上,仍难以看到有逆转增长的总趋势。

2. 公共图书馆行业陷入“L型”绩效模型。2001~2016年,在国家财政大规模投入的推动下,全国公共图书馆从2001年的2696个增加至2016年3153个,年均增长1.05%;全国公共图书馆总藏量年均增长5.26%;人均图书藏量年均增长4.62%。然而,武汉大学课题组通过对2001~2016年全国县级公共图书馆及县级博物馆投入产出绩效研究发现,尽管公共图书馆和博物馆的投入增加显著,但绩效整体上滑入“L型”绩效模式,计划体制下形成的格式化管理模式出现了不同程度的失效,数10年来一直行之有效的“通过增加公共投入带动业务增长”,即“增人加钱”式的传统管理模式正逐渐失去

效率^[15]。

3.一直高增长的文化产业整体增速出现快速下降。尽管文化产业主体上不属于公共文化领域,但中国文化产业的统计系统中包括了众多的传统文化部门,如广播电视总台、报刊集团的采编业务、出版集团中的公益出版和编辑业务、广电网络中的基础设施部分等,接受财政补助,同样具有公共属性。

根据国家统计局公开的数据整理发现,过去10年来一直维持调整增长的文化产业进入“十三五”后开始“失速”,与实体经济发展速度的落差持续减小。2008年文化及相关产业增加值增速为18.2%,接近同期国民经济增速9.6%的2倍,到2010年文化产业增速达到25.8%,已达到同期国民经济增速10.6%的2.5倍。进入“十三五”,国家对文化产业的重视程度不断加大,文化产业扶持政策密集出台,然而整个“十三五”期间文化及相关产业增加值的增速总体呈现快速下滑的趋势,从2010年的25.8%下滑至2013年的11.1%,2016年又略有提升,达到13%。

进一步对2014年至2018年我国文化及相关产业增加值^②进行整理后发现(大体可以分为2014~2015年、2016~2017年、2017~2018年3个时段),基于数字技术支持的文化信息传输服务业经历了由慢到快的增速,2014~2015年增速为11%,2016~2017年增速上升为37%,2017~2018年增速则达到了23%。文化创意服务业延续了较好的发展趋势,3个时间段的增速分别为20%、24%和16%。

相比之下,作为传统行业的广播电视电影等文化内容生产行业增速则是由快变慢,其2014~2015年增速为16%,2016~2017年增速为16%,而在2017~2018年段甚至降到7%以下。同样经历了衰减的还有文化休闲娱乐服务业,其在2014~2015年的增速为20%,2016~2017年依然延续相同的增速,而到了2017~2018年段则直接成为负增长行业,增速为-2%。文化专用设备的生产行业也经历了衰落,从2014~2015时间段的6%的增速变为2017~2018年段的2%的增长。

这一现象表明,随着数字信息技术在文化领域中的应用和普及,文化领域曾经辉煌一时的传统业

态如传统戏曲、广播电视、广电网络、报刊出版业态和演艺业等,其主导地位逐渐被科技主导型文化业态如网络直播、数字电影、数字出版、网络游戏和知识付费等所代替,以行业“链条”为基础的专业化分工协同系统被打破,以互联网为载体,以手机、平板电脑等移动设备为渠道的新组织模式,已经悄然打破了传统行业部门原有的业务流程和管理结构。如在一些文化企业(如北京字节跳动公司、武汉理工数媒集团等),尝试运用大数据和数据挖掘技术,致力于智能搜索和智能推送的结合,创新“垂直搜索”的知识生产和信息服务新业态,这种基于信息科技的文化行业部门的高速成长,从市场份额上形成了对传统文化行业部门的替代,导致了传统文化行业的边缘化困境。如以传统的出版行业为例,2017年,全国新版图书出版的品种与印数首次双双下降,呈现负增长。全国出版新版图书25.5万种,降低2.8%;总印数22.7亿册(张),降低5.6%^[16]。

根据国家广播电视总局公布的数据,2017年广播电视行业广告收入首次呈现负增长,其中广播广告收入为155.56亿元,比2016年的145.83亿元增加6.67%;电视广告收入968.34亿元,比2016年的1004.87亿元下降3.64%。2018年广播电视行业广告收入下降态势加剧,广播广告收入为140.37亿元,比2017年下降9.76%,电视广告收入为958.86亿元,比2017年下降0.98%。同时,网络媒体广告收入迅速增加,2018年网络媒体广告收入为491.88亿元,相比2017年的306.71亿元增加了60.37%,占广告总收入的比例达到了26.38%,近年来迅速成为新的收入增长点。

上述数据表明,在快速发展的数字产业的压迫下,一些传统文化行业已从社会交往网络的中心向边缘退缩,其在国家现代治理结构中的重要性日渐式微,陷入了行业“软收缩”的困境。

二、供给侧保障影响文化行业绩效的原因分析

尽管1979年启动的文化体制改革涉及了文化财政投入方式,但主体上文化领域的财政保障方式一直没有根本的改变。1986年,《中华人民共和国

国民经济和社会发展第七个五年计划》明确提出到1990年“广播人口覆盖率达80%、电视人口覆盖率达75%”与“除某些地区外,争取做到市市、县县都有一个规模不等的图书馆”的建设目标。

1991年,《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》提出“要努力做到县县有图书馆、文化馆,乡乡有文化站”。到2012年2月《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》和2017年十九大报告,基本上形成了公共资源供给侧投入的体制惯性。尽管近40年来的文化体制改革推动了公共供给模式由原来的政府“包揽”向政府主导的多元化模式转型,但文化行业和文化单位对计划体制下形成的供给侧财政投入模式的体制性依赖仍然根深蒂固。

(一)供给侧保障方式诱导行业开发制度红利

与行业部门制度相配套的是公共财政的部门预算和行业拨款方式。在行业体制下,文化行业和基层文化单位之间形成父子型“保护——约束”关系,即上级部门对基层单位具有父亲般的保护责任,基层单位作为下属具有绝对忠诚的义务。财政通过行业下拨到基层单位,作为履行“保护——约束”任务的物质手段,借助于行业系统,我国公共文化领域形成了供给侧保障制度和运行系统。

供给侧保障的政策在赋予基层文化单位获得公共资源合法性和优先性的同时,也使得行业系统既得利益的存在具有了合法性,它体现为“国家利益的部门化、部门利益的单位化”。在《国家的兴衰》中,奥尔森指出:“大体上讲,一个组织可以通过将社会生产的‘馅饼’做大来使其成员获益,因为在分配份额不变的情况下可以得到的那一块更大,也可以在‘馅饼’大小不变的情况下通过分享更大的份额使其成员获益。”^[17](p55)即对利益集团(行业系统)而言,要想让成员获得更多的利益,原则上有两种方法,一是通过增加全社会的整体利益,二是保持社会总体利益不变而增加自身所占的份额。

经验表明,利益集团均倾向于后一种选择,原因就在于任何一个组织要想让它所在的社会更有效率就需要花费一些成本。然而,如果通过组织成员的行动使得整个社会效率提升,他们也只能获得

收益的一部分(通常是很小的一部分)。因此,集团承担行动的成本与其收益的失衡使得集团组织通常情况下不会为提高全社会利益而行动。奥尔森将这些团体称为“分利集团”。分利集团只代表自己成员的利益,不会为增加全社会的利益而自我牺牲,不会关心自身的分利活动对社会的影响^[17](p92)。由于集团组织具有自己的特殊的利益诉求,与耗费高昂的成本进行制度创新以提高整个社会的效率的行动相比,在既有的制度下想办法提高自身收益所占的份额,成本更低且更加简便易行,因此这就决定了利益集团必定是倾向于开发制度红利而非制度创新。

研究发现,近20年来,国有艺术表演团体的市场化改革尽管在形式上取得了明显的进步,但艺术院团依赖于公共财政的制度惯性几乎没有变化。转制后的艺术院团(演艺集团)仍然无法适应数字技术时代市场激烈竞争的要求,发展乏力,排拒文化市场的竞争,仍然主要依靠财政投入和演出补贴生存,形成一种面向政府和公共资源的“内敛型”结构。

20多年来财政拨款持续增加,观众人次却持续走低,但艺术表演团体仍然维持运转,其背后的机制是什么。对影响艺术表演行业收入的因素进行分析发现,演出场次、从业人员数对演出收入的影响明显,财政拨款对演出收入增加有影响,但不明显^[13](p107-108)。这一结果说明,财政拨款的增长并不对艺术表演团体的服务人次和经费自给率产生重大影响,反而是演出场次、从业人员数对演出收入的影响明显,“演出场次”背后的制度因素是“政府购买演出场次”的制度设计,这一制度激发了艺术团体过度关心场次的数量,对于演出一场到底有多少观众并不关心,因为一场演出有多少观众与演出团体的收益不相关。观众人次对演出收入的影响呈现负相关关系。本为激励艺术团体多演出、多服务于基层民众的“购买场次”制度安排,在实践中被异化为艺术团体单纯增加收入的渠道,这显然与政府购买公共文化服务的初衷不符,但却符合行业组织开发现有“制度红利”的策略行为。

1992年到2004年,笔者曾在湖北省文化部门工作,亲身参与过省财政购买艺术院团演出服务的

政策设计。其办法是,省级艺术院团下乡演出,根据艺术种类(剧种)的不同,大体按照500元/场(小型演出)、800元/场(中型演出)、1000元/场(大型演出)(2010年后上涨到1万、2万、3万元/场)的财政补贴标准,由省文化厅和省财政厅年终结算核发。核算标准是接受演出服务的所在地文化部门出具的该艺术院团到场演出证明。这一制度安排只能对演出的形式(剧种)和数量(场次)进行标准化规范,但对于演出的质量却难以评价考核,因此就难以避免艺术团体单位追求“场次”数量而忽视演出质量的机会主义行为。

有人曾随湖北某地地方剧团“送戏下乡”做随团调查,发现承担送戏下乡的“文艺院团”在执行过程中“态度消极,应付任务”,“演出节目内容编排上,演出节目内容重复,没有大的变化,一张节目单可以用于多场演出;演出节目的题材选取上,没有事先征求看戏群众的意见,演出内容由文艺院团自己拟定,主观选择性较大;在演出的过程中,极个别演员的舞台情绪不够饱满,影响整台演出效果;演出活动结束后,演员及工作人员匆匆离场,没有关注观众的情感接受及演出的质量。”^[18]同时,一些协办单位(法律知识、医疗健康知识等宣传活动)同样是应付差事,“部分协办单位工作人员将宣传手册或宣传展板放在活动现场后,就自顾低头玩手机,直到活动结束,将没有发完的宣传手册原样带回。”作为地方协办单位的乡镇和村委会,“为完成任务,文化活动组织不力”。乡镇和村委会“应付完成任务”的情况时时出现,有的乡镇在节目举办的当天还没做好准备工作。对于作为利益主体的艺术团体来说,开发现有制度(政府购买“送戏下乡”演出场次)红利远比提高演出质量的努力,成本更低且更有可操作性,但却不可避免地导致了社会总福利(观众的观看收益和政府公共产品的社会效益)的减少。

(二)排拒市场机制导致对公共文化单位的激励乏力

王列生教授通过对中外社区文化治理的研究表明,社区文化治理需要地方政府主导下的“文化志愿者、社区居民自主性和市场机制”三方合力,在

这一过程中,市场力量是重要的社会支撑力点。但在文化事业或者说公共文化服务体系的政策中,政府部门和学界在制度意识形态上对“市场机制”存在明显的排拒,导致了公共文化服务中利用市场效率手段的观念障碍。王列生在《论社区文化治理的合力》一文中认为:“究其原因,在于政府相关部门职能切分与政府工作需要形态划分所人为拟置的‘文化事业’与‘文化产业’二元泾渭结构,不仅遮蔽了‘社会主义文化事业’作为广义命题,兼容了不同事态层级的诸如民族文化遗产保护传承、政府日常公共文化事务、精神家园建构社会合力、相关文化作品与文化动物化生产及产业化过程,公共文化投入与私人文化消费不同维度纠缠在一起的效率准则作为文化经济学复杂对象事态,以文化消费为逻辑起点的文化市场及其秩序监管,政府间、民间以及个体主体间文化交往传播与场域建构诸如此类,而且使得‘文化市场’在与‘文化产业’跨层存在性混同暧昧中,失去其‘市场’重要组成部分的特殊地位的同时,也失去‘市场规律’、‘市场法则’、‘市场秩序’乃至‘市场伦理’等市场存在本性的一般制约,这些都是当初为了言说便利而简单化二元泾渭结构所带来的诸多言说‘乱伦’负面后果。”基于政府相关部门职能划分基础上人为拟置的“文化事业”与“文化产业”二元分类结构,对于推动经营性文化从宣传文化行业独立出来按照市场逻辑发展起到了巨大的促进作用,但这种简单化的二元分类结构同时也带来了明显的副作用——从制度意识形态上使文化事业脱离了与文化产业和文化市场有关的政策工具(效率工具),文化市场作为所有主体(包括基层文化单位)的基础性生活方式,本应该为所有市场主体(包括公益文化单位)提供效率工具,却因为思想观念的阻碍而被排斥在政策工具之外,损害了社会文化总福利的提升。

对市场机制的排斥,使得文化事业领域或者公共文化单位既排斥竞争,又排斥由竞争支撑的任何效率政策措施。以政府向社会力量购买公共文化服务的政策为例,2015年5月,国务院办公厅转发了文化部、财政部、新闻出版广电总局和体育总局制定的《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》。这一政策设计的初衷,在于扶持文化

领域社会力量的成长,以形成体制内与体制外的适度竞争,提升公共资源的绩效。尽管政策目标和政策愿景很好,并且借助于文化部门和财政部门推行,推广也不可谓不力,但政策试行的结果却不理想。根据2016年12月文化部财务司的统计显示,2015—2016年,全国各省(区、市)安排购买公共文化服务资金累计已超过20亿元,但由于受到固有观念、原有基础和传统机制的约束,政府向社会力量购买公共文化服务的方式面临一系列的观念和制度问题,如对传统文化事业体系下形成的“政府统一供给”模式已形成一定程度的路径依赖;我国文化类社会组织数量不足、规模偏小、高素质专业人员缺乏,服务意识和水平较低;各地政府购买公共文化服务的内容和方式仍较单一,大多集中在便于开展的演出服务领域(因为文化部门在1990年代就推行了面向国有文艺院团的演出场次购买政策),各地政府大多采用单一来源或指定委托等形式确定承接主体,且以文化事业单位和国有文化企业为主,民营文化企业、社会组织参与积极性调动不够,公开招标、邀请招标、竞争性磋商等方式推行不力。

根据武汉大学课题组的调查,全国20亿购买资金还主要是用于购买国家文艺院团的演出场次,社会机构参与不多。缺乏市场竞争压力的国有文艺院团仍然是“老戏老唱、老唱老戏”,在“变相”的财政拨款下难以形成有效的竞争激励机制。在通过行业体系就能够保持对公共财政合法垄断的条件下,行业部门和基层单位对于技术创新缺乏热情,因为技术创新具有高风险性,能否创新成功仍然要遵循“二八定律”,即使是幸运地技术创新成功,但也只能够保证中短期的超额利润,而要长期保持超额利润就需要制度性的垄断地位,而保持这种垄断地位的方法就是设置行业壁垒,建立明确边界,设置进入的高门槛,以此来保证自身利益不受到威胁。行业体制不愿承担技术创新的风险,也就同时排斥了由技术所支撑的效率机制。

(三)项目制缺乏动员地方的力度,总体绩效不高

1. 文化项目制的政策设计和实施,客观上加强

了文化供给侧的投入方式

1994年分税制改革以后,地方财力向中央集中,中央政府需要在常规财政拨款渠道之外建立另外一条对地方的财政动员渠道以实现中央的战略目标,并平衡中央与地方之间的事权与支出责任,“项目制”应运而生,成为中央政府推行其政策意图和治理国家的重要形式,后有学者将这种方式称之为“项目治国”^[19](P115)。1998年后,项目制进入到文化领域,在传统科层体制之外建立了另一种以项目管理为基础的行业拨款渠道(专项转移支付),它通过行业系统下拨并由文化行业主导实施,又成为文化领域的供给侧投入的新渠道。例如:

1998年,国家发改委、财政部、国家广电总局为解决农村群众听广播、看电视难问题,决定设立“广播电视‘村村通’”工程。2006年国务院办公厅下发《关于进一步做好新时期广播电视“村村通”工作的通知》。

2000年,国家发改委、广电总局、文化部等为解决农民看电影难的问题,下发《关于进一步实施农村电影放映“2131工程”的通知》,提出到21世纪初,在农村实现一村一月放映一场电影的目标。

2002年,文化部、财政部为推进文化信息资源全国范围内的共建共享,决定设立“全国文化信息资源共享工程”。

2005年,国家发改委、文化部决定开展“乡镇综合文化站”建设。在全国的中心乡镇建立集书报刊阅读、宣传教育、文艺娱乐、科普培训、信息服务、体育健身等各类文化体育活动于一体基层综合性文化机构。

2005年,国家新闻出版总署、中央文明办、国家发改委、财政部、农业部等在西部地区试点,2007年在全国行政村建立实施农民自己管理、国家补助的“农家书屋”工程。

文化行业项目制的政策设计,旨在建立一种包容中央与地方各自不同的政策目标和行动策略的上下合作治理模式,在实现中央文化建设目标的过程中动员地方力量参与(如比较典型的是要求地方财政配套),中央行业部门拥有主导性的资金管理权和“条线(行业)式”动员程序,地方政府获得专项

资金和优先发展机会。项目制以财政投入为杠杆,将国家、地方、基层(社群)三者连接起来,在传统的科层结构之外,重建一种动员力量,对2000年以后中国文化领域的发展形成了很大的影响。“项目制意义上的双轨制,与前一种双轨制的最大区别,在于它要从体制内挖掘一种增量的逻辑,既不因循单位制或科层制的逻辑,也不能被市场所裹挟。简言之,前一种双轨制的基础,是寻找行政体制外的增量,而后一种双轨制却要在行政体制内再造一种增量。”“作为新双轨制的增量部分,项目制旨在通过国家财政的专项转移支付等项目手段,突破以单位制为代表的原有科层体制的束缚,遏制市场体制所造成的分化效应,加大民生工程和公共服务的有效投入。以项目制为核心确立的新的国家治理体制,形成了中央与地方政府之间的分级治理机制,并对基层社会产生了诸多意外后果。项目制所引起的基层集体债务、部门利益化以及体制的系统风险,对于可持续的社会发展将产生重要影响。”^[19](P118-120)

2.二十多年的项目实践没有达到保障公平、提升绩效的政策设计目标

文化项目在设计之初,就被设计者(国家相关部委)赋予了平衡央地事权、提高公共服务的绩效、促进社会公平的价值目标,它强调理性化的目标管理、标准化流程和过程控制,具有科层制的技术理性特征。但在实践过程中却发现,在从中央到地方的层层代理中,项目的实施还必须依靠文化单位和文化行业才能落地,“专项专款”的项目管理方式与文化单位体制(行政体制)的总体结构相互嵌入,使本是专款单独管理的文化项目的运行机制变得更加错综复杂,项目经费与单位原有业务经费混同、专项经费管理规范与业务协同的矛盾、上级部门支配与单位执行之间相互交叉,使工程项目蜕变为单位的“第二条经费渠道”,文化行业的供给侧保障方式得到了加强。

文化行业借助于对文化项目的标准化管理,拓展和固化了行业的势力范围。文化项目之所以要实行“标准化和格式化”管理模式,既出于行业部门的专业技术基础,也源于行业借助于技术标准掌握项目实施主导权和拓展势力范围的强烈冲动。文化项

目上的专项化和标准化的技术理性,让行业部门获得了管理上的优势,如项目资金要满足技术管理诸如易于评估、标准管理和易于审计等内在要求,同时,又要满足“政绩显性”的外在要求,因此文化项目的外显性建设目标(如文化站、文化广场、电脑设备等)会得到优先安排;文化项目的内涵要求(人才、活动质量和服务内容等)则在排序中靠后,往往与居民的公共服务需求发生错位。由于与地方性目标(居民的文化生活需求)的脱离,地方对于文化项目逐步失去耐性和热情,地方与中央的矛盾开始出现。这一工程项目执行10多年后,运行过程中的问题日益显露,学者苏超通过文献梳理,归纳不同学者的成果,将其归结为:“技术力量和专业人才缺乏;地方政府领导认识不到位重视不够;资金投入不足;缺少宣传;基层服务点建设不平衡,建设进程缓慢;设施落后;资源利用率低;日常运行费用不足,活动经费欠缺;体系不健全,管理不规范;资源陈旧;资源总量不足;公众认知度低;机制不完善;管理人员缺乏且流动性大;资源不丰富;资源与需求不符;资源针对性不强;资源更新慢;服务方式单一;特色资源不足;服务效益不好;运行机制不完善;资源传输、共享渠道不畅;队伍结构不合理,编制存在问题;经费保障机制不健全;服务意识不强。”^[20]这些问题几乎涉及到组织管理、经费投入、技术支持和人才队伍的各个方面。从总体上看,资源配置不全、运营体系弱和资源利用效率低等表象背后,是中央与地方政府在协同上出现裂隙,中央并没有实现动员地方跟进的最初目标,央地之间陷入“上进(增加投入)下退(退出支出责任)”的不良博弈之中。

3.文化项目不具有经济项目的资源聚集功能,难以动员地方跟进

公共服务类项目具有执政合法性的意识形态色彩,本身有着极强的自我再生产能力,并在这一过程中完成自我强化。以乡镇文化站建设项目为例,从1982年开始,乡镇文化站建设经历了3个轮回,尽管发现其绩效不高,但在基本建设和公共服务的名义下,财政收入仍然持续增长,乡镇文化站也越建越大,并在这一过程中完成“路径锁定”。2005年,湖北省启动乡镇文化站“以钱养事”改革,

乡镇文化站的在编人员从事业编制人员转变为政府购买服务岗位,引发了强烈不满,经历了多年和持续的上访。经过20年后,这一改革措施的后遗症仍然没有完全消化。这一事例证明,由于事业型路径的“锁定”和制度意识形态的保护,本应为执政合法性提供基础服务的文化机构异化为个体(包括单位)与国家博弈的合法通道,公共投入绩效成为一般性关注目标。

文化项目几乎都是公益性项目,只具有十分有限的经济要素聚集功能。文化项目的实施也只是被当作一种技术治理手段的改革,仅仅涉及到文化体制中的工具层面,并没有从根本上改变文化行业单位体制权力结构和权力运行机制。由于文化单位承担了社会公共文化产品生产的角色,文化项目必须嵌套在文化行业体系中才能发挥作用,因此,项目制中技术规范化的“事本”逻辑,必须要服从于“行业——单位”逻辑。文化类项目无法像经济类项目一样,能够脱离经济行业的制约而按照市场规律发挥作用。文化项目也只是文化治理中的辅助手段,难以达到经济类项目中的那种地方动员和社会覆盖功能。城市公益性或者经营性项目往往能够得到专项资金的支持,则可从四面八方吸引各种商业网络和金融资本。

尽管文化项目与经济型项目在形式上具有相似性,如同样具有中央主导、动员地方跟进,以实现国家现代化目标的政策愿景,地方政府都具有将“条条”控制的资源转化为“块块”资源、并通过公共服务的合法性来树立政府权威和形象的动机,利用项目资源来提升任期内政绩的内在动力,但从本质上分析,文化项目与经济类项目存在明显的属性差异,文化项目很少具有经济因素的聚集功能,而经济类项目对于地方政府来说,具有经营性。“项目输入必要有配套资金,筹集资金必要靠借债举债,各类债务必要靠投资收益来偿还,投资收益必要靠招商引资和产业经营……由此,项目输入不仅是专项资金的投入过程,更是投资性经营投入的过程。”^[9](P126)地方政府对于经济类项目具有强烈的冲动,是地方经济社会发展的重要平台,但对于文化项目缺乏对经济类项目的积极性和热情。

文化项目的不同之处在于:经济类项目是地方

政府实施“项目经济”^[9](P117)的政策工具,而文化惠民工程项目只是一种标准的公共产品,其目标在于推进国家意识形态和文化认同建设,并不产生“立竿见影”或者明显的经济绩效,尽管也能够提高乡镇一级的资源动员能力和市场机制,但主要体现为政府公共服务的“政绩形象”,难以像经济类项目一样成为一种“项目权力”^[9](P130)。文化认同是现代国家的合法性来源,它对于国家能力建设至关重要,但它主要是中央政府的事权,对于地方政府特别是基层政府来说,经济型项目因为对当地经济发展和财政税收的巨大促进作用,与民生就业高度相关,是政绩的重要指标,因此地方政府具有更强烈的执行动机,也具有更明确的指标可测性,因而经济类项目可能绩效更好。以经济项目的运作逻辑来解释文化项目,就会出现解释力局限。

三、从供给侧投入转向消费侧投入的改革路径

改革开放40多年来,尽管文化供给侧投入模式保障中国维持了世界最庞大的文化事业体系,并发挥了公共文化服务的功能和作用,但随着中国社会基础结构从计划体制到市场体制的转轨,也使这种投入体制陷入文化事业投入绩效逐步降低的困境,由于绩效在公共文化产品供给中的特殊地位,绩效的降低导致了文化政策的合法性困境。因此,提高公共投入的绩效,必须要进行文化政策总体设计逻辑的革新。

(一)以消费侧替代供给侧,重建新时期公共文化政策的逻辑

公共投入绩效是驱动国家文化政策设计的基础。绩效是理解中国社会改革开放40年发展历程的关键性概念,也是新时代文化政策创新的出发点。

数字技术的发展改变了文化发展的整体生态环境,为文化政策设计提供了文化消费侧政策创新的可能性。因此,政策创新和管理创新不能离开数字信息技术的生态环境。在中国渐进转型的基本背景下,文化政策的设计同样遵循中国经济体制变迁

的基本规律,即“保护存量、培育增量,增量引导存量”,在保持传统体制存量(如文化单位——行业结构)的情况下,扶持和发展体制之外的增量(新的文化机构、文化业态和文化传播渠道),借助于不断增长的增量引发原有体制的应激性反应,从而推动文化行业体制的逐步转轨和文化现代化进程。但文化供给侧投入模式实施40多年的实践发现,在体制内循环的条件下没有出现增量引导存量的变化,体制外的增量与体制内的存量并不相关,相反倒是“供给侧投入”在原文化单位和行业造成了新的资源沉淀。供给侧投入模式的积累不仅形成了常态性体制和机制,还形成了单位和行业的一种制度惯性思维模式;供给侧(文化行业)改革不仅仅面临既得利益阻力,而且面临观念和文化上的阻碍。如果再从供给侧入手改革存量,将会导致严重阻碍。数字信息技术的发展提供了一种新的政策设计思路,那就是增量部门不再依靠供给侧(文化行业系统)而是依靠消费侧的制度创新,实现“增量引导存量”的改革目标。

2015年,原文化部和财政部委托武汉大学、中国人民大学和中国社科院,分别从东中西部选取北京东城区、合肥市、武昌区和遵义市4个地方开展扩大城乡居民文化消费试点工作,经过一年多的努力,试点取得了阶段性成果。2016年,文化部和财政部印发了《关于开展引导城乡居民扩大文化消费试点工作的通知》,分两次在全国遴选了北京、上海、天津、重庆、武汉、南京、乌鲁木齐、苏州、张掖、淄博等共45个大中城市进行扩大文化消费试点。根据武汉大学课题组数据观测,2017年全国45个文化消费试点城市累计投入财政资金13.3945亿元,其中地方财政资金约11.78亿元(87.92%),中央财政补助资金1.6178亿元(12.08%)。2017年,全国45个城市直接拉动文化消费规模约为900.14亿元,其中,居民实际支出规模约为739.07亿。2018年,各级财政对文化消费试点累计投入资金约18.3842亿元,其中,中央财政投入1.5085亿元(8.21%),地方财政投入16.8757亿元(91.79%);全国文化消费试点直接拉动文化消费规模约为737.85亿元,其中,各地试点居民实际支出约730.08亿元,实现了社会效益和经济效益的双丰收。在国家

文化消费城市试点中,中央财政明确补助地方公共文化服务体系建设专项资金绩效奖励可用于引导群众文化消费,具体项目由地方统筹安排,起到了较好的引导作用。

从全国范围看,武汉模式和南京模式是其中的典型案例。武汉模式采取以“评价积分奖励”为手段进行间接补贴,即居民通过特定微信平台(“文惠通”)评价公共文化服务质量,从而获得积分奖励,积分可兑换成“文化消费券”在试点文化企业进行自主文化消费。该模式一方面鼓励居民参与文化场馆服务绩效评价,促使公共文化服务机构改善服务质量;另一方面通过对试点数据深入挖掘,引导文化企业开发出更加适合公众需求的优质文化产品,探索文化领域的供给侧改革路径。文化消费试点工作获得武汉市政府4900万元专项资金支持,并拟从2019年起将文化消费试点财政补贴资金常态化,从市、区两级安排4600万元用于试点工作,充分发挥了财政资金的引导作用。

南京模式专注于演出市场,借助“南京文化消费平台”将入选的优质剧目及优质剧院集中展示,消费者通过该平台购票可获取补贴。试点通过票价补贴、积分奖励、绩效补贴等方式,既实现了居民优惠消费,又保持了较高的消费粘性,还刺激文化机构创作生产和引进更多的文化精品力作投放演出市场,引导文化供给侧改革。2017年,江苏省从中央补助地方公共文化服务体系建设资金绩效奖励中安排200万元,南京市财政配套安排了1500万元,南京市实际补贴剧目金额为796万元,直接拉动文化消费规模3400余万元,直接拉动消费比超过1:5,其既有社会效益又有经济效益,政府、学界和社会都反响很好。

文化消费试点模式以扩大居民文化消费为切入点,以引领文化供给侧改革为目标,通过建立居民文化评价积分,赋予居民“用脚投票”的权力,用居民手机中的“消费券”连接起文化事业与文化市场两端,打破文化事业与文化产业的壁垒,在强调市场对于文化消费的决定性作用的同时积极发挥政府对于文化消费的引导性作用,扩大居民文化消费的同时还能改善政府供给侧投入模式下的低效困境,从而实现通过扩大消费制度创新引导供给侧

改革的设计目标。

从试点经验看,这是一种“文化+互联网+政府”的模式,符合当代文化改革发展和政策治理模式改革的方向。从全球视角来看,西方国家科层式政府的官僚制时代正面临终结,取而代之的是一种完全不同的模式——网络化治理,这是一种集协同政府、数字化革命、消费者需求的三方合流。在数字信息技术时代,居民不再“温顺地坐在等级式服务运行体系的底层,等着接受千篇一律的产品或服务,而是应该接受其责任,积极参与各种市场和社会活动。”“而多元化和用户化在服务运行过程中越重要,服务的运行模式就越会倾向于网络化治理。”^[2]确立以文化消费侧政策创新引导文化供给侧的模式变化,最终推进国家文化体制改革的深化的政策思路,总体上符合市场经济下公众消费自主权不断成长的大趋势,其背后是科技进步对社会生活方式革命性影响的反映,因此,它代表了一种政策创新的总方向。

(二)政府向社会力量购买公共服务,引入竞争激活文化生态

突破文化行业体制是深化文化体制改革的基本方向,而政府向社会力量购买公共文化服务作为一种制度设计,是现有行业结构不变条件下实现政策创新的可行路径。2003年文化体制改革中首次提出公益性文化事业可吸收社会资金参与,开始了社会力量参与公共文化服务的初步探索。2007年出台的《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》,首次将坚持社会力量参与公共文化服务体系建设列为基本原则并确立其政策地位,但成效仍不明显。

2015年5月,国务院办公厅转发《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》,该《意见》提请中央政治局常委会审议通过,成为推动公共文化服务社会化、引入竞争机制提升公共服务效率的政策文件。据不完全统计,2015年以来,全国各省(市、区)安排购买公共文化服务资金已超过65亿元。其中,江苏省本级按照“扩面增项”的要求,购买服务投入从2015年度的2000余万元增加到2016年、2017年的5000万元。厦门市2015

年以来购买资金合计超过1.4亿元。山东省从2013年开始试点先行开展购买服务,2015年国办意见出台后,全省各级财政加大购买公共文化服务投入力度,3年来累计投入达11.35亿元。

政府购买公共文化服务政策的实施,打开了社会力量进入文化服务领域的制度性“通道”。如北京市海淀区委托社会机构运营管理北部文化中心,打破文化中心现有编制人员不足的困境,运行不到一年共办班273个,剧场演出近70场,总体服务规模超过15万人次,有效推动了政府自身职能从“办文化”向“管文化”转变。江苏省淮安市文广新局将图书馆、美术馆、文化馆“新三馆”委托北京北图文化发展中心运营管理,利用北京北图文化发展中心的文化资源优势打造“新三馆”。

北京市针对“院团无剧场、剧场无演出”的问题,打造了“剧院运营服务平台”,公开招标委托专业运营团队具体实施,通过购买剧场资源,以零场租或低场租的方式提供给院团,既高效合理地利用了剧场资源,有效推动了更多的优秀舞台艺术作品进入剧场演出,带动了艺术院团市场化能力的全面提升,又通过整体宣传营销和实行惠民票价运营模式降低了票价,创造性实现了公共资源的良性循环和政府社会多赢的局面,取得了良好的社会和经济效益。

尽管社会力量在提供公共文化服务方面往往比体制内公共机构更具有效率优势,但囿于行业体制壁垒,长期一直没有获得国家政策支持的政策性通道。2015年政府向社会力量购买公共文化服务政策的设立,有利于形成社会力量与体制内单位的适度竞争,激发文化单位的激励机制;有利于拓宽政府购买公共文化服务的资金来源,调动各类资本的积极性,遵循市场竞争机制,引导文化社会力量投资并参与到公共服务供给中来,实现供给结构的多样化和资金的使用效益最大化,共同推动文化供给侧改革。

四、简要结论:文化供给侧投入模式到了整体优化的节点

(一)供给侧投入的低效将消减国家的文化发

展能力

中国改革开放起源于经济发展落后和社会贫困的现实压力,也受到“落后就要挨打”的民族主义国家目标的驱动。因此,“绩效”就成为理解中国文化体制改革的“关键词”。中国改革开放40年历程都立足于“一种受绩效约束的自主性”,赵鼎新认为正是“绩效合法性”建构了中国社会改革开放的政治基础。改革开放和市场经济在建构了中国经济奇迹的同时,也建构了中国文化行业社会改革转型的“绩效合法性”。也就是说,唯有有绩效的文化政策措施和项目才能得到社会和政府的支持,长期维持低绩效的项目就会造成对于改革合法性和行业合法性的损害^[22]。

从40年来文化体制改革的角度看,文化供给侧财政投入政策的设计本身包含了以公共文化产品支撑的民族认同和国家认同的初衷。根据现代社会国家理论,由国家提供的公共产品是现代民族国家权力合法性的重要来源。现代国家必须源源不断地从基层社会中汲取支持国家机构运行的物质资源,同时还必须提供公共产品以维护和管理基层社会的基本秩序。中国由公共财政支撑的巨大的六级公共文化服务体系作为公共产品的载体下渗透到基层社会,旨在塑造社会成员对于国家的认同。国家权威部门以公共文化产品为管理实施对象和传播渠道,实现对整个社会价值观念的整合,形成支持国家认同的思想共识和观念基础。公共文化服务本身承载了国家意识形态管理、核心价值观传播、民族传承和文化认同建设等国家目标,体现了国家合法性建设和民族国家建设的国家意图。但这一切都必须以公共投入的“绩效”为基础,缺乏绩效的投入不仅不能满足国家的合法性建设需求,反而会消减国家的文化发展能力。改革低效率的公共投入模式应该是国家文化体制改革的核心内容。

(二)以文化项目为基础的专项转移支付制度,同样存在绩效困境

1998年以后实施的文化项目制度本是一种超越科层制的制度创新尝试,但在行业体制的基础结构下,却又陷入既要突破单位体制、又不得不依靠单位实施的“悖论”。设立文化惠民项目的出发点是

要通过标准化和规范化的技术标准来破除单位生产的绩效困境,落实中央政府保增长、惠民生、促公平的治理理念,但在项目实施过程中,项目又不得不与原有的文化行业体制相嵌套(单位成为实施主体,经费在单位的平台上统一打通使用),项目经费异化为文化供给侧的“第二条财政拨款”,绩效并没有得到明显提升。“受多年的‘办文化’行政惯习和权威主义行政体制的羁绊,掌握公共文化服务主导权和资源调配的政府部门,将文化服务的供给简化为经济产品的生产逻辑,在片面追求‘文化形象工程’、迅速取得成绩的思路指引下,以达成各种设计建设‘基数’为目标,盲目推崇文化服务的硬件设施建设,在各个社区以一种‘造园姿态’打造极为相似的文化服务工程,使这些社区的文化建设成为装在套子里的文化。在这种模式下,文化服务形式多样化的制度理想与政府的单一政策实践之间的隔阂始终难以消融。”^[23]

文化项目实施20多年后发现,文化项目的实施导致了另一个副产品——在推进了权威治理和技术治理的有效结合的同时又促成了行业部门对项目的垄断。改革项目制还必须破除文化项目的部门垄断特权——“条条”部门的职能专属性加强了项目垄断的技术合理性,推动了项目利益的部门化,这对整个文化行业的未来发展将会产生利益固化和路径锁定,又给改革带来更大的阻力。项目制不仅没有出现增量引导存量的变化,反而是“项目制”的实施又在原文化单位和文化行业形成了新的资源沉淀,文化项目的年度化设置不仅仅形成了常态性体制和单位运行机制,还形成了单位和行业的一种思维模式,使供给侧(文化行业)改革不仅仅面临既得利益阻力,而且面临观念和文化上的阻碍。

在GDP政绩最大化的逻辑下,基层公共文化服务被视为一个与区域生产和日常生活没有多少直接联系的行业内部运作过程,地方政府有管理的动因来源于它们在特定政治场域的展示功能,而不是它的经济性和可持续性。国家投入巨大的文化惠民工程项目因为与农民居民无关(既不反馈又不参与),不仅没有起到增加现代国家认同的作用,反而因绩效低下而存在减弱国家能力建设风险,有悖于文化项目设计的初衷。从20年前开始的文化项

目治理, 尽管政策设计出于强化行业技术管理、让经济发展成果惠及广大群众的初衷, 但由于部门技术治理的形成与日益强化, 却也带来了政府职能重、行政成本高、社会空间发育不足的问题, 同时, 技术治理的部门垄断强化了部门的利益, 形成了体制“空转”, 在解决老问题过程中又形成新问题, 文化惠民工程本身又进入到被改革的节点。

(三) 数字信息技术提供了文化消费侧制度创新的可能性和可行路径

数字技术的发展改变了文化发展的整体生态环境, 要通过“行业体系”(供给侧)投入推动效率, 必须要从文化和旅游消费侧改革的思路进行政策创新。文化投入政策的创新设计同样遵循中国经济体制变迁的基本规律, 即“保护存量、培育增量, 增量引导存量”, 在保持传统体制存量(如文化单位)的情况下, 扶持和发展体制之外的增量(新的文化机构、文化业态), 借助于不断增长的增量引发原有体制的应激性反应, 从而推动文化行业体制的逐步转轨和文化现代化进程。

财政供给侧投入模式与文化行业相连, 公共文化服务体系建设又与葛兰西的“文化领导权”理论相结合, 形成文化领域中的“语言(知识)、权力和叙事”的文化管理策略, 也导致了文化领域理性化的极度扩张、强制支配和居民“用脚投票”的冲突。其中的原因就在于这种文化知识/权力关系模式所依赖的是西方基督教信仰、民主政治原则及与资本主义市场经济体制相契合的西方文化背景, 这种由西方文明所独有的特质转化而来的知识/权力关系模式, 并不适合于中国人情关系社会世界的运行机理。中国文化政策的设计必须从传统的“理论移植”模式转向内生性文化本质模式, 不再将居民的社会生活作为一种格式化的管理对象, 而是作为具有自主性选择能力的个体, 克服费孝通先生晚年所总结的“只见社会不见人”的通病^③。

当代中国文化领域又到了一个制度重建的时代, 中国文化政策或者文化治理研究也到了一个重新回归基础理论研究的当口。中国的学者必须从国家与市场、中央与地方、社会分层与流动、知识与权力等文明整体形态在基层社会展现的角度, 对基层

文化领域或者生活世界本身进行完整的和长时段的观照, 这种研究既能使学术研究回到最质朴、最真实的生活世界, 又能够让文化政策不会迷失在时下流行的概念和意见里, 而保持政策设计的理性和前瞻性。

注:

- ① 数据根据《中国文化文物统计年鉴 2013》、《中国文化文物统计年鉴 2017》计算。
- ② 因统计口径的变化, 2014、2015 年公布的数据为文化及相关产业增加值, 2016、2017 年公布的数据为文化及相关产业营业额, 2018 年公布的数据为规模以上文化及相关产业企业营业收入, 2014~2018 年的文化及相关产业细分行业增加情况表不能合并, 故本文进行分开展示。
- ③ 我国著名社会学家费孝通晚年曾对自己的社会学研究进行反思, 认为自己“还是没有摆脱‘只见社会不见人’的缺点”。参见费孝通:《个人·群体·社会——一生学术历程的自我思考》,《费孝通文集》第 14 卷, 北京:群言出版社, 1999 年, 第 487 页。

参考文献:

- [1] 杨林, 许敬轩. 公共治理视域下地方财政公共文化服务支出规模绩效评价[J]. 东岳论丛, 2016, 37(3): 68-76.
- [2] 徐勇. 乡村文化振兴与文化供给侧改革[J]. 东南学术, 2018, (5): 132-137.
- [3] 陈立旭. 公共文化发展: 政府的职能与界限[J]. 浙江社会科学, 2016, (9): 81-88+158-159.
- [4] 范周, 周洁. 正确理解文化领域供给侧结构性改革[J]. 东岳论丛, 2016, 37(10): 5-14.
- [5] 周正兵. 凯恩斯文化经济学思想述评[J]. 江汉大学学报(社会科学版), 2018, 35(4): 65-74+128.
- [6] Kevin V. Mulcahy. Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches [J]. Journal of Arts Management Law & Society, 2006, 35(4): 319-330.
- [7] Chan T W, Goldthorpe J H. Social stratification and cultural consumption: The visual arts in England [J]. Poetics, 2007, 35(2): 168-190.
- [8] Courty Pascal, Zhang Fenghua. Cultural participation in major Chinese cities [J]. Journal of Cultural Economics, 2018, 42(4): 543-592.
- [9] 毛中根, 杨丽姣. 文化消费增长的国际经验及中国的政策取向[J]. 经济与管理研究, 2017, 38(1): 84-91.

- [10] 周正兵.英国文化领域绩效预算的经验与启示[J].财政科学,2019,(7):144-152.
- [11] 洪涛,毛中根.文化消费的结构性与层次性:一个提升路径[J].改革,2016,(1):105-112.
- [12] 申亮,王玉燕.我国公共文化服务政府供给效率的测度与检验[J].上海财经大学学报,2017,19(2):26-37+49.
- [13] 傅才武.传统文化行业的边缘化困境与因应策略——基于技术阶梯理论的视角[J].学习与实践,2015,(5):103-117.
- [14] 傅才武,许启彤.基层文化单位的效率困境:供给侧结构问题还是管理技术问题——以 5 省 10 个文化站为中心的观察[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2017,(1).
- [15] 傅才武,岳楠.公共文化服务体系建设中财政增量投入的约束条件——以县级公共图书馆为中心的考察[J].中国图书馆学报,2018,44(4):19-39.
- [16] 2017 年新闻出版产业分析报告(摘要版)[N]. 中国新闻出版广电报,2018-07-31(005).
- [17] 曼瑟·奥尔森.国家的兴衰:经济增长、滞胀和社会僵化[M].上海:上海人民出版社,2018.
- [18] 李静.民族地区“送戏下乡”传播效果及其提升策略研究[D].湖北:湖北民族大学硕士论文,2019.
- [19] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012,(5).
- [20] 苏超.“文化共享工程”可持续发展研究[D].天津:南开大学博士论文,2014.
- [21] 斯蒂巧·戈德史密斯,威廉·D·埃格斯.网络化治理——公共部门的新形态[M].北京:北京大学出版社,2008.17.
- [22] 杨宏星,赵鼎新.绩效合法性与中国经济奇迹[J].学海,2013,(3):16-32.
- [23] 颜玉凡,叶南客.城市社区居民公共文化服务弱参与场域的结构性因素[J].南京师大学报(社会科学版),2016,(2):57-66.

【责任编辑:周琍】

Why Public Culture Construction Can't Enhance Supply-side Financial Investment: An Explanation Framework

FU Cai-wu, LI Yan-ting

(National Institute of Culture Development, Wuhan University, Wuhan, Hubei, 430072)

Abstract: With the national strategic goal of accelerating the construction of a modern public cultural service system, increasing the financial investment in the cultural industry and public cultural sectors has become the material means and policies and measures to implement the national strategy. However, the observation of the cultural sectors at the grass-roots level shows that the fiscal investment through the traditional cultural industry is a supply-side guarantee. This elevates the production capacity of the public products of the cultural sectors, but also has significant negative impacts, which are primarily the closure and “soft contraction” of the industry caused by consolidated industry interest, and the “institutional idling” and supply-side inefficiency caused by the internal circulation of resources in the system. To establish a modern system of public cultural services, we need to adjust our scheme and policy. By virtue of the platform function of digital information technology, we need to realize the overall transformation of macro policy-making, promote the policy benchmark to shift from the supply-side public input logic of “state-cultural units” to the consumption-side incentive logic of “state-individuals”, and guide the performance improvement on the supply side with policy innovation on the cultural consumption side, thus rebuilding the legitimacy of the public cultural policy, and guiding the transformation of the current national cultural undertaking system to the national public cultural service system through macro policy innovation.

Key words: public cultural service; cultural supply side; cultural consumption side; digital technology; financial investment; institutional reform; institutional idling; cultural consumption