



文化与社会丛书

创新公共文化发展模式 ——浙江的探索

陈立旭◎著

中国社会科学出版社



文化与社会丛书

创新公共文化发展模式 —— 浙江的探索

陈立旭◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

创新公共文化发展模式：浙江的探索 / 陈立旭著. —北京：
中国社会科学出版社，2014. 12
ISBN 978-7-5161-5186-0

I. ①创… II. ①陈… III. ①公共管理—文化工作—
研究—浙江省 IV. ①G127.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 289682 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇



出版社 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.cssp.cn>
中文域名：中国社科网 010-64070619
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 12 月第 1 版
印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20.5
插 页 2
字 数 336 千字
定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010-84083683
版权所有 侵权必究

目 录

导论	(1)
第一章 计划经济体制下的文化发展模式	(17)
一 计划经济体制的理论模型及其现实模式	(18)
(一) 完全的计划经济体制及其重要假设	(18)
(二) 偏离的或现实中的计划经济体制	(25)
二 计划经济体制下文化发展的理论模型	(26)
(一) 计划经济体制下文化发展的基本运行机制	(26)
(二) 计划体制下的文化发展与完全理性假定	(28)
(三) 文化发展的计划者偏好与社会偏好	(35)
三 计划经济体制下文化发展的现实模式	(38)
(一) 计划经济体制下文化发展的苏联模式	(38)
(二) 计划经济体制下文化发展的中国模式	(41)
第二章 市场经济与公共文化发展模式的重构	(62)
一 重构公共文化发展模式：市场的优势与失灵	(63)
(一) 重构公共文化发展模式：市场的优势	(63)
(二) 重构公共文化发展模式：市场的失灵	(78)
二 重构公共文化发展模式：政府的优势和缺陷	(89)
(一) 重构公共文化发展模式：政府的优势	(89)
(二) 重构公共文化发展模式：政府的缺陷	(93)
三 重构公共文化发展模式：民间社会组织的兴起	(99)
(一) 民间社会组织：公共治理的重要要素	(100)
(二) 民间社会组织与公共文化治理结构的优化	(104)
(三) 新公共治理结构与公共文化精神培育	(107)

第三章 创新公共文化发展模式的历史过程	(118)
一 从计划到市场：“文化事业”发展模式的重构	(118)
(一) 市场取向改革与传统文化发展模式的突破	(119)
(二) 市场经济先发省份文化发展新模式的探索	(128)
二 从“文化事业”到“公益性文化事业”和“文化 产业”	(144)
(一) 重构文化发展模式初期实践中出现的问题	(144)
(二) 文化领域事业和产业分类发展模式的探索	(150)
(三) 加快发展公益性文化事业意识的觉醒	(152)
三 从“公益性文化事业”到“公共文化服务体系”	(158)
(一) 市场经济大背景下公共文化发展的新途径	(158)
(二) 从公益性文化事业到公共文化服务：理念上的突破	(161)
第四章 创新公共文化服务投入方式与运作机制	(178)
一 加大公共文化服务体系建设财政投入	(178)
(一) 资金保障体系：公共文化服务的血脉	(179)
(二) 加快解决公共文化服务领域欠债问题	(184)
(三) 优化公共文化服务投入结构	(189)
二 创新公共文化服务投入方式	(193)
(一) 多元文化投入方式：发达国家的经验	(194)
(二) 创新投入方式：公共文化发展的必然选择	(199)
(三) 创新投入方式：浙江的尝试和经验	(202)
三 创新公共文化设施和服务运作机制	(229)
(一) 公共文化设施和服务的自我造血问题	(229)
(二) 国有民营和国助民办：公共文化设施运作机制创新	(233)
(三) 市场营销：增强公共文化设施自我造血功能	(243)
(四) 社会复合主体：公共文化设施建设和运作机制创新	(245)
第五章 创新公共文化服务和活动方式	(250)
一 创新农村公共文化服务和活动方式	(251)
(一) 创新“送文化”下乡方式	(251)
(二) 从“送文化”下乡到农民“种文化”	(261)
二 创新城市公共文化服务供给方式	(273)

(一) 整合城乡文化资源构建公共文化服务网络	(273)
(二) 实施城市公共文化设施免费开放	(278)
(三) 创新城市公共文化活动和服務形式	(287)
三 创新保障外来务工人员文化权益方式	(291)
(一) 外来务工人员共享公共文化服务的功能	(292)
(二) 外来务工人员的文化生活状况	(298)
(三) 创新外来务工人员文化服务供给方式	(303)
主要参考文献	(314)

导 论

关于“公共文化服务”、“公共文化服务体系”的内涵，目前政府部门、学者、文化工作者有不同的阐释，但都离不开几个关键词汇，即“公共文化”、“文化权利”、“文化权益”等。“公共文化”的关键词，即“公共”（public）一词源于古希腊语，主要是指“公有的”、“公用的”、“公众的”、“共同的”。古希腊人把政治共同体即城邦视为“公共”，政治共同体的目的，在于设立并支持、宣传和实施通行的标准和惯例，使之有利于实现公众利益的最大化。在古希腊人那里，“公共”意味着“一个人从只关心自我或自我利益的发展到超越自我，能够理解他人的利益。意味着一个人具备了这样一种能力，他能够理解其行为对他人所产生的结果”^①。而现代意义上的“公共”（或“公共性”）概念，意指建立在社会“公”与“私”二元对立基础之上的独特概念。所谓公共文化（也可以称为公益性文化，public culture），就是“公有的”、“公用的”、“公众的”、“共同的”文化，属于精神生产的公共范畴。与公共文化服务密切相关的“文化权利”或“文化权益”，是指每个人都拥有不受性别、种族、身份、阶层、经济收入等因素影响的平等享受文化资源的机会和权利。“文化权利”或“文化权益”的核心是文化公平，“社会公平是一个包括一系列价值偏好、组织设计偏好以及管理风格的短语。社会公平强调政府服务的平等，强调公共管理者决策和项目执行的责任，强调公共管理的变革，强调对公民需求而非公共组织需求的回应”^②。

作为政府公共服务的重要组成部分，公共文化服务乃是保障公众基本

① 乔治·弗雷德里克森：《公共行政的精神》，中国人民大学出版社2003年版，第19页。

② 乔治·弗雷德里克森：《新公共行政》，中国人民大学出版社2011年版，第4页。

文化权利或文化权益、满足公众基本文化需求的文化服务。而公共文化服务体系,则是以满足公众基本文化需求、保障公众基本文化权益为目标的各种公益性或以公益性为主的各类公共文化机构和社会组织及其所提供的文化服务的总和。公共文化服务体系主要由以下几方面组成:基础公共文化设施体系,即通过公共财政投入建设并由政府提供的、以满足公众基本文化需求为目标的各种基础公共文化设施和设备,以及社会力量投入建设的、具有公共文化服务功能的设施和设备等,这些构成了公共文化服务体系的物质基础;活动方式内容体系,即通过多样化的活动形式和内容,把公共文化服务提供和传播、传递给社会公众,这些构成了公共文化服务体系的基本载体;文化政策法规体系,即保障、扶持和鼓励公共文化服务发展的相关法律法规、规划、政策和保护名录等,这些构成了公共文化服务体系的制度基础;人才队伍体系,即参与公共文化服务和活动的各种专业技术人员、专业或业余文化队伍以及参与公共文化服务体系管理的人员、辅助人员等,这些构成了公共文化服务体系的人才支撑。

从中国特殊语境考察,市场经济大背景下公共文化服务体系建设,必须着重解决两大问题:(1)如何推进公共文化服务的均等化;(2)如何提高公共文化服务的生产与供给效率。事实上,这两个问题,乃是“公平”与“效率”这两大人类社会的价值目标在公共文化服务领域的具体体现。“社会公平就如同效率、经济、生产率以及其他标准的使用一样也会成为公共行政的效率标准。”^①实践表明,由政府大包大揽的传统“文化事业”发展模式,既被实践证明是低效率的,也无助于有效推进公共文化服务均等化。因此,解决这两个问题都与创新文化投入方式、公共文化设施与服务运作机制、管理机制,构建市场经济条件下公共文化服务发展新模式有关。

当前,包括公共文化服务在内的中国公共服务非均等化问题仍然较为突出,城乡之间、区域之间、群体之间在公共文化投入、公共文化设施和公共服务供给方面,仍然存在着较大的差距,并已成为影响我国社会公正乃至社会和谐的重点问题之一。公共文化服务均等化,意味着无论地域、收入、民族、性别以及其他身份差别,全体公众都能获得与经济社会发展

① 乔治·弗雷德里克森:《新公共行政》,中国人民大学出版社2011年版,第22页。

水平相适应、由政府 and 公共文化机构或其他社会组织提供的、旨在满足公众基本文化需求、保障公众基本文化权利、机会和结果大致均等的公共文化产品和服务。具体而言，公共文化服务均等化包含以下几层含义：

首先，基本公共文化服务的均等化，是一定区域内公共文化服务中最核心、最基础、最直接部分的均等化，是紧密联系文化民生、与人民群众最关心、最直接、最现实的切身文化利益密切相关部分的均等化，而不是所有公共文化服务的均等化。

其次，公共文化服务均等化的范围和标准是动态的，随着经济发展水平和政府保障能力的提高，均等化的范围和内容会不断变化和扩展，均等化的标准会不断调整，均等化的水平也会不断提高。因此，公共文化服务均等化，也意味着政府必须根据不同经济社会发展阶段的要求，动态地制定或调整相关基本公共文化服务范围 and 标准（设施标准、设备标准、日常运行费用标准、人员配备标准等），保证政府、公共文化机构和社会组织等不存在特殊门槛、社会歧视和社会偏见前提下，使每个社会个体不分地区、不分城乡、不分身份地能够有机会和权利接近法定基本公共文化服务项目的过程。

再次，公共文化服务均等化的核心，是享受和参与公共文化服务的机会和效果均等，而不是简单的无差异化或简单的平均化。公共文化服务均等化在不同空间和区域、不同经济社会发展阶段具有不同的具体内涵和具体实现形式，公共文化服务均等化是机会和效果的大体均等，而不是内容的完全均一。公共文化服务均等化的目标，是消除因经济社会发展水平差异和个人天赋差别而对社会成员享有基本文化权利和权益的影响和制约，而不是彻底抹杀社会差异。当然，公共文化服务均等化，要求政府尽可能地将公共文化服务的差距控制在人们可以接受的范围，并最大限度满足人们日益增长的公共文化需求。

最后，公共文化服务均等化的内容和范围，是政府公共文化服务职能的“底线”，由政府负最终责任。公共服务均等化并不意味着政府“大包大揽”地提供所有文化服务，也不意味着所有的人都只能且必须享受政府提供的公共文化服务。在市场经济条件下，政府仅提供一般化、保障性、基本性、标准化的各种公共文化服务项目，特殊化、较高层次的文化服务只能通过市场机制、文化产业机构或其他途径获得。个人如果有足够

的购买力，也可以不享受由政府提供的公共文化服务，而是自己通过文化市场来选择，购买更为合适的文化服务。

实现公共文化服务的均等化，既是保障公民基本文化权利的内在要求，也是公正平等价值理念在公共文化领域的延伸和体现。

一方面，公共文化服务均等化，是保障公民基本文化权利的内在要求。保障公民文化权利，即保障公民依法公平地享有参与文化创造、享受文化成果、表达文化主张、其文化创造成果得到应有保护等方面的权利，是政府提供公共文化服务的出发点和归宿点。公民文化权利与公民政治权利、经济权利一样是公民基本权利的重要组成部分。因此，保障公民文化权利，实现文化惠民，必须实现公共文化服务均等化。

另一方面，公共文化服务均等化是公正平等价值理念在公共文化服务领域的延伸和体现。公正平等是现代文明社会最重要的价值理念之一。《布莱克法律词典》从最广泛和最一般的意义对“公平”作了界定：“‘公平’意指公正和正当的精神和习惯以及分配谁将会调控人与人交往的权利——亦即所有的人对待他人的行为规则；或者说，如同加斯汀尼安（Justinian）所表达的那样，‘诚实地生活，不伤害任何人，公平对待每一个人。’因此，它是自然权利或正义的同义语。但是，在这个意义上，公平的义务与其说是法律的，倒不如说是伦理的，关于公平问题的讨论属于道德的范围。它根基于意识的箴言而非成文法的制裁。”^① 罗尔斯则在《正义论》一书中指出，“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论，无论它多么精致和简洁，只要它不真实，就必须加以拒绝或修正；同样，某些法律和制度，不管它们如何有效率和有条理，只要它们不正义，就必须加以改造或废除。”^② 罗尔斯更强调公民基本权利的平等，主张平等权利不受利益因素的侵犯，“在一个正义的社会里，平等的公民自由是确定不移的，由正义所保障的权利决不受制于政治的交易和社会利益的权衡。”^③ 虽然奥肯不同意罗尔斯把“优先权交给平等”的观点，也不同意弗里德曼“把优先权交给效率”的观

① 转引自乔治·弗雷德里克森《新公共行政》，中国人民大学出版社2011年版，第24页。

② 罗尔斯：《正义论》，中国社会科学出版社1988年版，第1页。

③ 同上书，第2页。

点,但也认为,在社会和政治权利领域中,公民权利、政治权利、法律权利、生存权利等基本权利的分配是平等和无偿的,而且,权利平等与经济效益并无矛盾和冲突,“源于机会不均等的经济不平等,比机会均等时出现的经济不平等更令人不能忍受(同时,也更可以补救)。”^①中国宪法规定“公民在法律面前一律平等”。公正平等既体现在政治、经济、社会等领域,也体现在文化领域尤其是公共文化服务领域。公共文化服务均等化,意味着不存在任何歧视和偏见,无论城市、发达地区,还是农村、欠发达或边远落后地区社会公众,都有权利享有水平大致相当、质量稳定、程序公平的、免费或优惠的基本的公共文化服务。推动公共文化服务均等化,既是缩小区域、城乡、群体间公共服务差距的重要内容,也是保障社会公众基本权益、促进社会公平正义的有效途径。

从理论上分析,公共文化服务均等化主要体现为服务对象的全体性或者说服务必须惠及全民,即全体居民享有充分的自由选择权,有机会、有权利、有能力享有与公民基本权利有关的基本公共文化服务项目,其因收入差距无机会支付或支付不起基本公共文化服务使用费的情形大体上得以消除,无论对象为何人,均有权享受到基本公共文化服务。从现实需求分析,公共文化服务均等化的重点对象是困难社会群体或弱势社会群体。这些社会群体享受公共文化服务的状况,既是衡量全社会公共文化服务和全社会文化福利整体水平的重要标尺,也是衡量公共文化服务公平正义和权益保障程度的重要尺度。一方面,如前所述,在市场经济条件下,公共服务均等化并不意味着政府“大包大揽”地提供所有文化服务,也不意味着所有人都只能且必须享受政府提供一般化、保障性、标准化的公共文化服务。个人如果有足够的货币支付能力,也可以在政府提供的基本公共文化服务之外,选择由市场提供的更为合适的、特殊化的、较高层次的、更多的文化服务。另一方面,遵循产品和服务跟随货币选票原则的市场机制,倾向于漠视无货币支付能力的弱势社会群体的文化需求。市场经济的这一缺陷,需要通过“均等化”的途径加以弥补。在市场经济条件下,优胜劣汰的竞争机制以及人们进入市场条件的巨大差别,即使在起点公平和过程公平的前提下,客观上也会导致人们悬殊的收入差别,这难免造成

^① 奥肯:《平等与效率》,华夏出版社1999年版,第72页。

高收入者有更多机会、更容易接近物质生活服务项目和精神生活服务项目，而低收入群体则可能与此无缘的局面。“在不了解具体情况时，他们不知道自己将会属于强势群体还是弱势群体。于是，智慧告诉人们所选择的正义原则必须改进最弱势一方的状况，因为每个人都可能很容易沦为那个弱者。”^① 因此，有必要通过采用税收、捐助等多种形式，将高收入群体的部分收入“转移”给低收入者，通过均等化的机制，改变物质产品和服务项目、精神产品和服务项目上的分配不公平现象，满足全体社会成员日益增长的物质和文化需要。

因此，虽然公共文化服务均等化主要体现为服务对象的全体性或者说服务必须惠及全民，但重点对象不是高收入社会群体，而是城乡、区域弱势或困难社会群体，重点关注弱势或困难群体基本文化权益的保障和基本文化需求的满足。这就意味着推进公共文化服务均等化，重心必须下移，必须扩大公共财政覆盖面，把更多财政资金投向公共文化服务的薄弱领域，不断加大对重点支出项目的保障力度，向农村倾斜，向经济发展落后地区倾斜，向困难地区、困难基层、困难群众倾斜，不断改善人民群众尤其是弱势或困难群体的文化生活条件，最终满足全体人民的公共文化需求，让广大人民群众共享文化发展成果。

中共中央、国务院颁发的《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》提出，要大力发展公益性文化事业，实施文化惠民工程，优先安排关系人民群众切身利益的重大公共文化服务项目，切实保障人民群众看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参加大众文化活动等基本文化权益，基本满足人民群众就近便捷享受公共文化服务的需求。这段话表述了现阶段5项全国性范围内的公共文化服务均等化的具体内容：一是看电视；二是听广播；三是读书看报；四是进行公共文化欣赏；五是“参加大众文化活动”。相应地，要求推进广播电视村村通工程、文化信息资源共享工程、基层公共文化基础设施工程等。由此可见，中共中央和国务院规定的全国性范围公共文化服务均等化的具体内容，并不是所有文化产品和服务的均等化，而是基于现阶段我国经济社会发展水平、保障公民基本文化权利、满足公民基本文化需求的保障性和普遍性文化产品和服务

① 转引自乔治·弗雷德里克森《新公共行政》，中国人民大学出版社2011年版，第25页。

务的均等化。它意味着居民有机会、有能力享有与公民基本权利有关、与我国当前经济社会发展水平相适应的公共文化服务项目，因收入差距无机会支付或付不起这些基本公共文化服务项目使用费的情形将大体上得到消除。

当然，“基本性、普遍性的公共文化产品和服务”是一个相对的概念，包括有三个层面的内容：

其一，全国性层面的基本公共文化服务均等化内容。由国家一级根据不同历史时期的经济社会发展水平，制定全国性层面基本公共文化服务的内容和标准，在全国范围内实施，保证 13 亿人口中的每一个人都有机会享用基本而有保障、符合全国最低统一标准和水平的公共文化服务。当然，全国性层面的基本公共文化服务均等化内容，应考虑国家财政能力，采用渐进策略，其标准、范围应随着国家财力提高而逐步提高。

其二，省一级层面的基本公共文化服务均等化内容。在保证落实全国性层面公共文化服务内容和标准的基础上，发达省市根据经济发展水平，制定高于全国性层面的基本公共文化服务的内容和标准。在全省性范围内实施，保证全省人口中的每一个人都有机会享用基本而有保障、符合全省性范围内最低统一标准和水平的公共文化服务。当然，像全国性层面一样，省级层面的基本公共文化服务均等化内容，也应考虑省级财力可能，采用渐进策略，其标准、范围应随着省域财力的提高而逐步提高。

其三，县（市）一级层面的基本公共文化服务均等化内容。在保证落实全国性、省一级公共文化服务内容和标准的基础上，发达县（市）根据辖内经济社会发展水平，制定高于国家和省市一级的基本公共文化服务的内容和标准。在县（市）范围内实施，保证县（市）不同区域中的每一个人都有机会享用基本而有保障、符合县（市）范围最低统一标准和水平的公共文化服务。当然，像全国性层面和省级层面一样，县（市）级层面的基本公共文化服务均等化内容，也应考虑县（市）一级财政能力，采用渐进策略，其标准、范围应随着县（市）一级财力的提高而逐步提高。

从上述三个层面确定公共文化服务均等化的具体内容，比较符合中国

国情。一方面,我国人均财力水平较低,国家保证最低公共文化服务供给水平,这既有必要性,又有现实可能性;同时,也为拓展全国层面的公共文化服务均等化的具体内容、提高全国层面的公共文化服务最低标准留下了政策空间。另一方面,则为弥补和解决发达地区与欠发达地区在公共文化服务水平上的差异和矛盾,提供了可行的途径和方案。从三个层面确定公共文化服务均等化的具体内容,既保证了欠发达地区社会公众有机会获得必要的公共文化服务,又不妨碍发达地区向社会公众提供数量更多、质量更优的公共文化服务。

实践已经表明,由政府“大包大揽”的传统“文化事业”发展模式,难以有效地破解公共文化服务均等化问题。总的来看,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等问题十分突出,而这些问题都与政府传统的财政投入方式以及管理和运作机制等密切相关。长期以来,在我国许多地方存在着公共文化领域投入不合理的问题:缺乏公众文化需求偏好显示机制以及科学合理的论证机制,文化投入往往由长官意志决定;各种类型文化产品和服务的投入结构和比例不合理;投入方式单一,投入机制不完善;公共文化领域财政投入的顺序有时发生错位或颠倒,往往偏向于大型文化设施建设,而普遍性、保障性、基本性的公共文化产品和服务项目则投入过少;往往偏向于城市或中心发达地区,对农村、边远地区和社会弱势群体等的公共文化需求关注度不够,投入不足,存在较严重的城乡、区域不平衡现象;政府行政成本过高,公务财政支出过大等;公共文化服务的单一投入方式以及管理僵化、机制不活、投入效率低下等。这些都严重地制约了公共文化服务均等化的进程。因此,公共文化服务均等化,必须通过重构公共文化发展模式的途径来实现。

从中国特殊语境考察,除了均等化问题以外,公共文化服务体系建设必须着重解决的另外一个重大难题,就是如何提高公共文化服务生产和供给的效率。当然,这个问题的解决,将为破解前一个问题创造重要条件。“均等化”与“效率”有着相辅相成的一致性。一方面,正如阿瑟·奥肯

所说,“对平等是好的事物对效率可能也是好的”^①,“更大的机会均等会带来更大的收入平等……机会的不均等肯定增加收入的不均等。”^②“不平等的机会、不平等的收入和非效率。”^③公共文化服务的“普惠”性质,决定了如果其不能有效地实现均等化本身就意味着一种“无效率”。这也意味着在公共文化服务领域,均等化本身就是衡量效率的一种标准。另一方面,公平必须以效率为前提,必须“在一个有效率的经济体中增进平等”^④。抛开效率的所谓均等化,不仅是没有意义的,也是不可能实现的,只有在不断丰富公共文化产品和服务品种、数量和方式的基础上,才能有效地推动公共文化服务的均等化。在这一意义上,也可以说,增进公共文化服务生产和供给的效率,是推进公共文化服务均等化的前提。

在计划经济时期,我国文化产品和服务曾经全部或几乎全部被纳入到传统“文化事业”发展模式之中,以政府“大包大揽”的方式提供,文化服务职能主要由“文化事业”单位来实现,不区分公益性文化事业和经营性文化产业,文化领域完全由各级政府财政支持,由政府文化部门实施行政管理。由此形成的传统文化事业发展模式的主要弊端是:供给渠道单一、保障水平不高、可供选择的项目范围狭窄、享受对象规模有限、不仅资金缺口大而且利用率低、刚性隐性的福利化、供给效率低等。从计划到市场的经济体制转换,必然对政府“大包大揽”的传统“文化事业”模式产生冲击。市场经济的发展,客观上要求政府部门在不放弃政策制定责任、不放弃保障人民群众基本文化权益的前提下,把政府权威与市场交换的功能优势有机地结合在一起,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,以提高公共文化服务体系和运作的能力和效率。

在这方面,一些学者已经进行了相当深入的研究。在国外,伴随着20世纪70年代以来的西方各国行政改革实践,如何重构公共服务发展模式、促进公共服务公平和效率的统一,已经成为学者持续关注的焦点。

(1) 公共选择理论主张通过重新界定政府与市场、与社会的关系来

① 阿瑟·奥肯:《平等与效率》,华夏出版社1999年版,第63页。

② 同上书,第74页。

③ 同上书,第69页。

④ 同上书,第86页。

解决政府面临的困境，打破政府对公共服务的垄断，引入市场机制，在公私之间形成竞争，使公众拥有自由选择的机会。公共选择是人们通过一定的程序和过程决定公共物品的选择，即把个人选择转化为集体选择的一种过程或机制，是对资源配置的非市场决策。根据公共选择理论，“公共机构被看作是为了提供公共物品和公共服务以适应不同社会环境下个体偏好而对决策能力进行分配的一种手段。换言之，公共选择方法意味着将经济模型和经济方法应用于非市场环境，特别是将经济模型和经济方法应用于政府和政治科学，以便指导人类的行为，提供结构和激励。”^① 经济学家提出的政策之所以失败，是因为传统的经济理论没有把经济政策的制定过程看成是决定经济活动的内在因素，没有走出“仁慈政府、政府为公”的误区。事实上，政府具有自身的利益和偏好，并非如多数人所想象的那样代表了全社会的公共利益，政治家或公务员与其他人并无两样，政治本质上与市场一样，也是一系列制度安排下的游戏，许多目标迥异的游戏者在其中互动，以至于产生出一系列可能是既无内在的一致性也缺乏效率的结果^②；“政府失灵”表明，市场失灵并非政府干预的充分条件；同时，各种利益主体之间相互博弈和妥协过程中形成的经济决策，也会导致经济行为的偏差和失误。因此，要慎用政府干预。公共选择理论在公共文化发展模式研究中的运用，就是主张在加强政府财政责任的同时，引入市场手段或机制和社会力量，通过采取政府与非政府机构分权的形式，以克服公共文化机构的弊端，提高公共文化产品和服务的供给效率。

（2）新公共管理理论的核心内容，是以私营企业的优越性、公私管理手段的共通性作为假定前提，力图把市场机制和私营部门和工商企业的管理策略引入公共部门和公共管理当中，强调市场竞争、政府工作的绩效评估、行政过程的透明取向、成本效率导向和顾客导向等。根据新公共管理理论，政府的责任是“掌舵，而不是划桨”，即不应当直接承担提供服务的责任，而应当尽可能地通过服务外包等方式实施公共服务项目。“哈佛大学的琳达·卡布利安（Linda Kaboolian）解释说，‘这些安排可能会

① 珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特：《新公共服务——服务，而不是掌舵》，中国人民大学出版社2010年版，第7页。

② 参见詹姆斯·布坎南《财产与自由》，中国社会科学出版社2002年版，第115—116页。

包括政府组成单位内部的竞争和跨越政府边界的非营利部门与营利部门之间的竞争, 额外津贴和惩罚’。在新公共管理看来, 这样做的目的在于放松公共机构和公共雇员无效率的垄断特权。”^① 新公共管理的目标是取代传统官僚制模式, 在公共行政内部实行技术性的专业化变革, 转换公共部门运作机制并改变政府与社会之间的关系。新公共管理理论在公共文化发展领域中的运用, 就是在坚持公平和效率原则的基础上, 强调通过市场手段克服政府部门和公共文化机构的弊端, 通过公共文化行政管理与公共文化服务供给、公共文化行政管理与公共文化经营管理之间的分离, 把公共文化部门的经营权分散给社会组织、企业或个人, 最终形成国家文化行政系统与公共文化系统之间独立和互补的关系, 确立起合理有效的公共文化管理模式; 通过将市场机制引入公共文化部门内部, 建立内部市场、弹性工资制度等竞争结构和激励机制, 打破政府对公共文化产品和服务的垄断, 实现有效的公共文化管理。

(3) 公共治理理论的核心是多元主体对公共事务的共同参与, 旨在反对单纯依靠行政命令或单纯依靠市场机制的单一治理模式, 探索国家和社会公共事务的管理新模式。这种理论提倡平等协商与合作, 强调多中心治理模式以及管理方式或手段的多样化, 鼓励管理对象的参与, 以形成上下互动的管理过程, 通过多方的协商与合作, 形成一种主体多元、多中心的有效治理体系。“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。”^② 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。

① 珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特:《新公共服务——服务, 而不是掌舵》, 中国人民大学出版社2010年版, 第9页。

② 唐娟:《政府治理理论》, 中国社会科学出版社2006年版, 第84页。