

国家自然科学基金项目“城市公共基础设施利用效益研究”（71273186）

公共文化服务设施供给的 创新模式及其融资优化路径

廖青虎 / 著

国家自然科学基金项目“城市公共基础设施利用效益研究”
(71273186)

公共文化服务设施供给的创新 模式及其融资优化路径

廖青虎 著

图书在版编目(CIP)数据

公共文化服务设施供给的创新模式及其融资优化路径/
廖青虎著. —天津:天津大学出版社, 2017. 6

国家自然科学基金项目“城市公共基础设施利用效益
研究”(71273186)

ISBN 978-7-5618-5873-8

I. ①公… II. ①廖… III. ①公共管理—文化工作—
服务设施—供给—研究—中国 IV. ①G123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 150672 号

出版发行	天津大学出版社
地 址	天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话	发行部:022-27403647
网 址	publish.tju.edu.cn
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
经 销	全国各地新华书店
开 本	169mm × 239mm
印 张	9.75
字 数	218 千
版 次	2017 年 6 月第 1 版
印 次	2017 年 6 月第 1 次
定 价	25.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

灿烂的中华文化是中华民族的根,它奠定了中国人的品位和教养。然而,一段时间以来,我国 GDP 导向的发展思路以及公共文化的精英化刚性供给,使得公共文化供给无法满足广大人民群众对文化产品服务的迫切需求。在这种情况下,《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》明确提出要建设“覆盖全社会的公共文化服务设施体系”,强调了公共文化服务设施供给的“公平”和“效率”。2011 年 10 月,中国共产党第十七届中央委员会第六次全体会议在全面分析现阶段我国社会经济文化形势的基础上,提出了《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》。2013 年 1 月,党的十八大报告明确指出“深化文化体制改革”、实现“文化强国”。在“深化文化体制改革”、实现“文化强国”的号召下,2013 年 9 月文化部和国务院办公厅先后出台具体的配套政策,提出公共文化服务的社会购买、社会资本办文化等意见和政策,倡导在政府主导下,社会资本通过多种创新模式参与公共文化设施的供给。

基于这样的研究背景,在总结国内外三种公共文化服务设施供给模式的基础上,本书首先总结了计划经济时期、转型时期、新时期我国公共文化服务设施的供给模式,并分析了当前我国公共文化服务设施供给中存在的问题及其原因。其次,针对这些问题,基于对政府文化主管部门、社会资本以及人民大众之间的三层竞合博弈,探讨了四种合作模式下三方的公共文化产出和社会文化福利情况,并进行了比较,找出公共文化产出和社会文化福利最大的竞合模式。再次,针对当前我国公共文化服务设施供给中最突出的融资难问题。结合公共文化设施投资绵长、多阶段融资、文化产出模糊脆弱的特点,本书构建了一个投融资决策互动内生的动态边际融资模型,并离析出影响公共文化设施投融资的六个风险因素,在估算公共文化设施价值的基础上,探讨公共文化设施最优融资路径中的动态边际融资决策。并建立一个混合比例风险模型,分析这六个因素对公共文化设施投资风险的影响,据此解析公共文化设施绵长的投资、边际融资以及风险因素之间连续的互动影响关系,为现阶段我国公共文化服务设施的投融资风险的管控、提高资金利用率奠定理论基础。最后,本书探讨了公共文化服务设施融资优化路径中的融资契约安排,以达成理论(Implementation Theory)为基础,使用契约优化方法和 Rubinstein 的非合

作议价博弈(Non-cooperative Bargaining Game),对政府文化主管部门、银行以及社会资本之间的合作关系进行优化,以实现三者合作的帕累托最优。

本书具体的研究内容如下。

第1章介绍了全书的研究背景、国内外文献综述、研究的难点和创新点等。

第2章分析了我国公共文化服务设施供给的现状,并总结了其中存在的问题。本章在总结国内外三种公共文化服务设施供给模式的基础上,分析了计划经济时期、转型时期、新时期我国公共文化服务设施供给的方式、存在问题及其背后存在的原因。

第3章吸取计划经济时期和转型时期我国公共文化服务设施供给的经验教训,在借鉴大英博物馆“一臂之距”模式的基础上,提出了“一臂之距”原则下的“政府主导+社会资本参与”供给机制。

第4章建立了一个投融资决策互动内生的动态边际融资模型,并离析出影响公共文化服务设施投融资的六个风险因素,在估算公共文化服务设施价值的基础上,探讨了公共文化服务设施最优融资路径中的动态边际融资决策。

第5章采用“渐进式”Logistic回归模型对我国2009—2012年的205个公共文化服务设施的最优融资选择进行了实证分析,以验证理论分析部分的结论,同时离析出每个变量对公共文化服务设施融资决策的影响程度。

第6章探讨了公共文化服务设施融资优化路径中的融资契约安排,针对公共文化服务设施的银行贷款融资和社会资本融资契约的不完备性,采用契约治理的方法对公共文化服务设施的融资契约进行优化。

第7章为全书的结论和展望部分。

本书在撰写过程中,得到了天津商业大学孙钰教授的指导和帮助,在此表示衷心感谢。

由于作者水平有限,书中的不妥之处恳请专家、同行及所有读者批评、指正。

作者

2017年3月于天津

目 录

第1章 绪 论	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.1.1 中国社会经济发展的新挑战	(1)
1.1.2 社会主义文化大发展大繁荣	(2)
1.1.3 十八大的“文化强国”和“深化文化体制改革”	(4)
1.2 文献综述	(7)
1.2.1 国外文献综述	(7)
1.2.2 国内文献综述	(10)
1.2.3 文献述评	(11)
1.3 问题的提出、拟解决的关键问题和创新点	(12)
1.3.1 提出问题	(12)
1.3.2 拟解决的关键问题	(13)
1.3.3 研究的创新点	(14)
1.4 研究方法和研究内容	(15)
1.4.1 研究方法	(15)
1.4.2 研究内容	(15)
第2章 我国公共文化服务设施的供给现状及存在的问题	(18)
2.1 公共文化服务设施的供给模式	(18)
2.1.1 政府主导型公共文化服务设施供给模式	(19)
2.1.2 市场分散型公共文化服务设施供给模式	(20)
2.1.3 “一臂之距”公共文化服务设施供给模式	(22)
2.2 我国公共文化服务设施供给的历史沿革	(23)
2.2.1 计划经济时期的公共文化服务设施供给(中华人民共和国成立初期—1978年)	(24)
2.2.2 转型时期的公共文化服务设施供给(1978—1994年)	(25)
2.2.3 新时期的公共文化服务设施供给(1994—2009年)	(26)
2.3 现阶段我国公共文化服务设施供给存在的问题及其原因	(27)

2.3.1	文化的大众化需求与精英化供给的冲突	(28)
2.3.2	公共文化服务设施空间配置的结构性失衡	(28)
2.3.3	文化供给脱离公共文化愿景	(29)
2.3.4	地方政府面临巨大的偿债压力	(31)
2.4	本章小结	(34)
第3章	基于三层竞合博弈的我国公共文化服务设施供给创新模式	(35)
3.1	公共文化服务设施供给机制中的要素分析	(35)
3.2	理论模型分析	(37)
3.2.1	基本假设	(37)
3.2.2	模型推导	(40)
3.2.3	比较静态分析	(45)
3.2.4	比较不同合作模式	(61)
3.3	公共文化服务中政府和社会资本水平竞合的创新机制	(68)
3.3.1	“一臂之距”下的“政府主导+社会资本参与”模式	(68)
3.3.2	创新模式与以往模式的区别	(68)
3.3.3	案例分析	(71)
3.4	本章小结	(73)
第4章	基于投融资互动内生的公共文化服务设施动态边际融资决策	(74)
4.1	我国公共文化服务设施的融资难点和现行的融资渠道	(74)
4.1.1	我国公共文化服务设施融资现行的融资渠道	(74)
4.1.2	公共文化服务设施融资的难点	(76)
4.1.3	投融资互动内生的公共文化服务设施动态边际融资模型构建	(77)
4.2	资本无关论与公共文化服务设施融资	(79)
4.3	模型的构建和参数说明	(82)
4.4	模型求解	(85)
4.4.1	公共文化服务设施的价值估算	(86)
4.4.2	公共文化服务设施的动态边际最优融资决策	(88)
4.5	风险因素对动态边际融资决策的影响分析	(94)
4.6	基于混合比例风险模型的公共文化设施投资风险分析	(99)
4.7	本章小结	(101)
第5章	我国公共文化服务设施最优边际融资的实证分析	(102)
5.1	研究假设	(102)

5.2 数据来源和变量选取	(104)
5.2.1 数据来源	(104)
5.2.2 变量选取	(104)
5.3 最优边际融资选择的 Logistic 回归分析	(109)
5.4 本章小结	(116)
第6章 公共文化服务设施边际融资的契约治理机制	(117)
6.1 银行与公共文化服务设施合作契约的序贯机制	(118)
6.1.1 基本模型	(118)
6.1.2 公共文化服务设施和银行合作的最优结果(First-best Outcome)	(121)
6.1.3 序贯决策的分离均衡	(122)
6.2 社会资本与公共文化服务设施合作契约的序贯机制	(128)
6.2.1 基本模型和假设	(130)
6.2.2 政府和社会资金的再协商过程	(131)
6.2.3 双方诚实揭露类型的诱因限制条件	(134)
6.3 本章小结	(139)
第7章 结论和研究展望	(140)
7.1 本书的主要结论	(140)
7.2 研究的不足与展望	(142)
参考文献	(144)

第1章 绪论

1.1 研究背景

1.1.1 中国社会经济发展的新挑战

2014年全国“两会”期间,国务院侨办主任裘援平在答记者问时说“中国传统文化源远流长,是沟通‘中国梦’和‘世界梦’的重要途径”。中国是一个文化大国,在中国传统文化中,礼是很重要的成分。远在周朝,中国人就完整而系统地创立了礼的理论。春秋时期,中国诞生了伟大的思想家——孔子。在那个“礼崩乐坏”的时代,孔子对周礼盛赞有加,并以恢复周礼为己任,名曰“克己复礼”。西汉“独尊儒术”之后,中国已有“礼义国”之称。从此,“礼仪之邦”“上国衣冠”等都成了中国的代号。中国“文化上国”的地位一直延续到清朝时期。从第一次鸦片战争签订《南京条约》开始,中国一再遭受列强的侮辱,礼仪之邦终于丧失了它一向拥有的文化优势。德国社会学家韦伯(Max Weber,1864—1920年)甚至以为,中国之所以落后,难以实现现代化,其根源在于儒家思想。“儒家传统是个注重礼俗的传统,在他们遵循礼俗的心态中,缺少一股内在的生命力以从事积极的改革。儒家注重现世,维系现世和谐的是‘礼’,因此儒家的理想是克制自己、遵循礼俗。在这种心态的笼罩下,儒家心灵的‘探索不曾超越俗世,个体在面对这个世界时必然缺乏独立自主的抗衡权……这样的生活不允许个人拥有建立完整人格的内在期望……因而儒者缺乏能力使内在的动源挣脱传统与习俗的束缚,以影响外在的行为。”

经过近百年的努力,中国的现代化取得了举世瞩目的成绩,中国城镇化率已达到52.6%,与世界平均水平大体相当,中国的国民生产总值已是世界第二。然而,高楼林立、道路宽敞、车水马龙的背后,总有许多“内伤”。随着城市化进程的加快,人口急剧膨胀,脏乱差、闯红灯等现象很普遍,“城市牛皮癣”“中国式过马路”“景区乱刻乱画”等现象,更引起网民热议。经济繁荣了,设施先进了,管理科技化了,并不是真正意义上的繁荣富强。一个“乱糟糟”“闹哄哄”的社会,何来真正的现代化?生活再小康、再现代化,都会因公共文明缺失、诚信道德滑坡,显得有些苍

白。城市的天际线再高、硬件再先进、设施再全,也会受乱抛乱扔、乱停乱放、乱刻乱写等不文明行为影响,失去现代化光泽。

这就是抛弃文化发展现代化的最终结果,也是目前我国经济社会进一步发展,实现“中国梦”的最大挑战。

实际上,从现代化发展的一般规律来看,现代化进程中最关键的就是人的文化素质、思维方式以及行为方式的现代化。文化可以重塑人的思维方式、行为规范、社会理念等。

那么,什么是文化呢?文化是民族的、地方的,是我们民族一代代传承下来的优秀的传统、思想等。早上我们一边吃早餐,一边读报纸,报纸的质量、新闻的品质影响着我们的思维方式;上班路上,我们边走边听音乐,音乐的质量感染着我们的审美和情趣;走过一栋经过修复、风华再现的历史建筑,我们脑海中的中华文明根深蒂固的文化传统得以重生……当夜幕降临,繁华落尽,观众退去,在没有人看见的地方,所有的教养、原则、规范决定着 we 该如何与自己相处。这就是文化,现代生活中无处不在的文化!可以说,文化是基础国民教育,它奠定城市居民的品位教养;文化是生活,它决定我们眼睛所见、耳朵所听、手所触摸、心所思虑的整体环境的美丑;文化是经济,它的产业——媒体、设计、建筑、音乐、电影、电子、广告、文学、体育、观光旅游等价值早就是先进国家的经济项目大宗;文化更是一个城市乃至国家的心灵和大脑,文化的思想有多么深厚、想象力有多么丰富、创意有多么新颖,它自我挑战、自我超越的企图心有多么强烈,从根本上决定一个城市乃至国家的未来。

总之,文化是对现阶段我国经济社会发展过程中遇到的挑战的最迫切、最有效的响应。经过中国优秀文化的洗礼,“尔爱其羊,吾爱其礼”^①才能重回人心,我国才能重新构建“文化上国”,我国的市场经济、诚信体系、法治体系、政治文明等才能真正落实和完善。

1.1.2 社会主义文化大发展大繁荣

在现阶段我国经济社会所面临的重点挑战面前,我国文化消费、文化进出口以及文化建设的情况到底如何呢?

首先是我国居民的文化消费情况。我国改革开放成效显著,国民经济持续增长,居民收入不断增加,居民消费水平逐年提高,然而居民文化消费的状况却并不乐观。数据显示,1995—2012年,我国居民的人均产值年均增长14.32%,城镇居

^① 引自《论语·八佾》。

民人均收入年均增长 11.52%, 人均积蓄(收入和消费的差额部分, 也被称为消费剩余)年均增长 16.32%, 而人均文化消费年均增长仅 9.69%。这些数值表明, 即使是我国“率先富起来”的城镇居民, 其人均文化消费的年均增长仍然低于人均产值的年均增长, 低于人均收入的年均增长, 低于人均积蓄的年均增长。

其次, 在我国文化的进出口方面, 2001—2010 年, 虽然我国文化进出口贸易取得了较大的进步——文化贸易的结构不断优化, 文化进出口总额不断增加, 文化进口和出口之间的差额不断缩小等, 尤其是我国文化进口和出口的规模比例从 2001 年的 9:1 缩小到 2010 年的 3:1, 但是从 2001 年到 2010 年, 我国进出口贸易总额翻了 1.7 倍, 并且长期保持贸易顺差, 与我国进出口贸易的总体情况相比, 我国文化进出口贸易仍有较大差距。由此可见, 我国文化的国外市场消费也落后于其他行业。

最后, 根据“国际经验”, 当一国一地的人均 GDP 达到 3 000 美元时, 文化消费将进入快速发展阶段, 以此推测, 当前中国文化消费总量应当已经达到 4 万亿元。事实上, 在中国人均产值超过 3 000 美元的 2007 年, 全国城乡文化消费总量仅有 0.628 3 万亿元, 人均文化消费为 476.73 元; 到 2012 年, 全国城乡文化消费总量也只有 1.012 6 万亿元, 人均文化消费为 753.36 元。即便以 2012 年来衡量, 其间差距约达 3 万亿元。

现实与“惯例”之间的距离为何如此之大? 反观“十五”和“十一五”期间我国的固定资产投资和文化投资的情况, 2001—2010 年, 我国固定资产投资的年均增长率为 25.74%, 而此期间的文化投资年均增长仅为 17.16%, 低于固定资产投资年均增长率。由此可见, 我国居民的文化消费增长水平比较低的一个重要原因就是文化投资的落后, 例如在我国文化投资水平比较高的上海、北京、浙江、广东、天津、江苏、福建、山东以及湖南这九个地区的文化投资年均增长 22.58%, 而这几个地区居民的文化消费的年均增长率都高于全国的平均值。由此可见, 文化投资不足、政府关注不够是以上三个问题存在的一个重要原因。因此, 现阶段我国应加大文化投资, 加强政府对文化的关注, 使全面建成小康社会的这一重要内容真正落到实处。

基于此, 2011 年 10 月 18 日中国共产党第十七届中央委员会第六次全体会议通过《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》(以下简称《决定》), 《决定》对于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣、进一步兴起社会主义文化建设新高潮、夺取全面建设小康社会新胜利、开创中国特色社会主义事业新局面、实现中华民族伟大复兴具有重大而深远的意义。《决定》提出“满足人民基本文化需求是社会主义文化建设的基本任

务”,强调了公共文化供给的“公益性、基本性、均等性、便利性”,让群众广泛享有免费或优惠的基本公共文化服务。

1.1.3 十八大的“文化强国”和“深化文化体制改革”

文化消费需求是包括人们认知能力、判断能力、感悟能力、鉴赏能力、审美能力等在内的综合外在表征。一个国家的文化消费总量,一个社会人群的文化消费水平,在一定程度上可以反映这一国民群体的精神生活状态,可以体现这一国家社会的文化创造和生产能力,所谓国家总体文化实力恰恰是从这里起步的。在国际竞争中,国家软实力起着至关重要的作用。所以,十八大报告明确提出“扎实推进社会主义文化强国建设”“深化文化体制改革”。

党和国家领导人强调:建设社会主义文化强国,实现文化强国,最根本的途径是增强全民族文化创造活力。要深化文化体制改革,发挥社会力量,解放和发展文化生产力,发扬学术民主、艺术民主,为人民提供广阔文化舞台,让一切文化创造源泉充分涌流,开创全民族文化创造活力持续迸发、社会文化生活更加丰富多彩、人民基本文化权益得到更好保障、人民思想道德素质和科学文化素质全面提高、中华文化国际影响力不断增强的新局面,到2020年,全国公共文化服务体系基本建成。

文化是人民大众创造的文化,“文化强国”必须充分发挥社会力量,“深化文化体制改革”,解放和发展生产力。

实际上,早在1992年,中共十四大确立了社会主义市场经济体制的方针,国家文化宣传工作的职能由为政治服务向为经济建设和改革开放服务转变,对于文化发展的支持也开始使用财经政策手段。

1994年,经国务院批准,财政部和国家税务总局颁发了《关于继续对宣传文化单位实行财税优惠政策的规定》。

1996年,国务院下发了《国务院关于进一步完善文化经济政策的若干规定》,决定进一步完善文化经济政策,在加大各级财政对文化事业投入力度的同时,拓宽文化事业资金投入渠道,逐步形成适应社会主义市场经济要求的筹资机制和多渠道投入体制。

2000年,国务院下发了《国务院关于支持文化事业发展若干经济政策的通知》,并出台了一系列财税优惠政策,着力对宣传文化事业进行支持。

2002年,中共十六大提出“积极发展文化事业和文化产业”“深化文化体制改革”。

2003年,十六届三中全会明确把文化体制改革纳入完善社会主义市场经济体制的重要任务,进一步确定了深化文化体制改革的总体思路和目标。

2004年,十六届四中全会把提高建设社会主义先进文化能力作为加强党执政能力建设的一项重要任务,明确提出深化文化体制改革,解放和发展文化生产力。

2005年,十六届五中全会强调要构建公共文化服务体系。

2006年,《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》提出建立国家文化发展基金,提出“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,积极引导社会力量提供公共文化服务”。

截止到2006年,十多年的文化体制探索吸取了教训,总结了经验,明确了社会主义文化的建设理念。例如,一方面,虽然地方政府在公共文化供给方式方面作出了一系列的努力,包括采用PPP、BOT等模式引入社会资本融资,但是这些模式中的资金供给最终仍然是由政府完全买单,而且由社会资本负责公共文化部门的运营和管理,最终的结果是公共文化服务部门的“公共文化”属性被社会资本的商业性“侵蚀”,失去了其为人民大众提供公益性文化服务的本性,甚至某些公共文化服务部门沦为社会资本发展房地产业的幌子;另一方面,由于缺乏各项配套政策,社会资本在公共文化服务供给领域仍然只能观望,无法实际进入。

基于此,《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》(以下简称《文化改革发展规划纲要》)提出:到2015年,覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立,城乡居民能够较为便捷地享受公共文化服务,基本文化权益得到更好保障。《文化改革发展规划纲要》着重强调了发挥社会力量,实现公共文化的公平和效率原则。为了贯彻《文化改革发展规划纲要》,引导社会力量进入文化领域,解放和发展生产力,避免以往文化改革中缺乏配套政策的情况,文化部、国务院办公厅先后出台了具体的政策和意见。

2012年7月,文产发〔2012〕17号《文化部关于鼓励和引导民间资本进入文化领域的实施意见》,提出“鼓励和引导民间资本进入文化领域”,有利于拓宽文化资金来源渠道,促进投资主体多元化;“鼓励民间资本参与公共文化服务体系建设,并给予税费优惠”,积极倡导“以政府为主导、民间为主体、市场化运作为主要方式”的方针,鼓励民间资本以投资、资助、捐赠等多种形式参与对外文化交流和对外文化贸易,鼓励民间资本参与节庆、演出、展览、展销等各种双边和多边文化交流活动及项目。

在十八大“文化强国”和“深化文化体制改革”的引领下,2013年1月,文化部印发《“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要》(以下简称《纲要》),明确将逐步建立公共文化服务政府采购制度,支持民营文化企业的产品和服务进入采购目录,推动公共文化服务均等化。2013年9月,国务院办公厅印发〔2013〕96号文《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,指出要逐步加大政府向社会力量

购买服务的力度。非基本公共服务领域,要更多、更好地发挥社会力量的作用,凡适合社会力量承担的,都可以通过委托、承包、采购等多种方式交给社会力量承担。这些配套政策和意见可以避免以前文化体制改革浅尝辄止的情况出现。

而现阶段我国社会资本也有进入文化领域的实力和愿望。改革开放以来,我国社会资金的民间投资不断发展壮大,在市场经济不断发展的今天,最具活力的民营企业已经成为推动我国经济发展和进步的重要力量。据统计,2001年年底,中国民间金融资产已达到11.2万亿,第一次超过10.9万亿的国有资产。而与民营经济快速发展相对应,我国投资领域对社会资本的各种限制还有很多,造成大量民间资本闲置或低效配置,而“深化文化体制改革”,引入社会资本办文化,实现“文化强国”恰恰可以满足当前我国社会资本的投资需求。

而中共十八大的“文化强国”必须要“深化文化体制改革”,引入社会资本,也是有现实的考虑的。

首先,这是改善短期内地方政府建设资金不足问题的需要。2008年年底,我国财政货币政策极为宽松,导致地方政府投资冲动重现,在金融机构的积极放贷支持下,地方政府通过各种渠道筹集了大量资金。由于地方政府多靠土地出让金方式取得财政收入来支撑本地的投资建设,而2010年以来的房地产新政对房地产市场和土地市场形成较大打击,给地方政府土地出让收入带来严重影响,未来这种财政收入来源也难以持续。

目前,我国大量的地方融资平台贷款也引起监管部门的重视,并于2010年开始加以整顿。如果地方政府资金链断裂,将严重影响我国的金融和经济安全。因此,放宽民间投资领域,使民间资金可以更自由地进入基础设施和社会事业等以前限制较严的领域,将有利于改善地方政府资金缺乏的问题,也有利于减轻政府投融资平台压力,并为地方投资建设带来活力与效率,减少地方政府的寻租行为。

其次,这是为了增强长期经济增长的动力与活力。一方面,在很长一段时间内,中国经济增长动力还难以从投资转向消费,在政府投资逐渐弱化之后,民间投资将成为支撑经济增长的核心因素。另一方面,20世纪末,随着国有企业改革的深入,许多领域向民营资本逐步放开,“国退民进”极大地促进了我国经济效率的快速提高,带来了中国经济的繁荣。随着这次对民间投资领域更大程度的放开以及方式的多样化、准入门槛的降低,政府对于民间投资的态度也逐渐由“监管者”转变到“监管者+服务者”,将更好地保护投资者的利益,并为民间投资的发展提供良好的环境。进一步降低民间资本在行业的准入门槛,是中国经济制度的进步。未来中国经济结构必将出现许多变化,民间投资也将更为繁荣与活跃,这都将有力激发中国经济的活力和效率,带动中国经济进入新的高增长阶段。

最后,我国社会资金的规模小、流动性差。改革开放以来,中国民间财富迅速积累,民营企业的经济地位不断提升。据不完全统计,到2012年,仅温州地区流动的社会资金已经达到6 000亿元,并且每年以14%的速度增长。同时,2010年国家调控房地产的“国十条”颁布后,从房地产领域流出的资金存量达到几千亿元,从股市及未来房地产业中继续流出的资金规模将超过万亿元。如此庞大规模的过剩流动性能量巨大,如果任其成为投机市场的炒作热钱,必将增加经济发展的不稳定性。因此,鼓励和引导社会资金进入文化领域就成为现阶段我国宏观调控政策的必然选择,成为“文化强国”必然选择。

那么,在中共十八大“深化文化体制改革”的指引下,社会资金应该采取何种方式进入公共文化领域?政府在公共文化服务设施的供给改革中的地位如何?是完全放开,还是选择一种新模式?社会资金和政府应该如何合作,才能既减轻地方政府的财政负担,解放文化生产力,又能防止公共文化的“公益性”和“文化性”被社会资金的商业性“侵蚀”?融资难一直是公共文化设施的大难题,新模式下,公共文化服务设施的投资风险如何衡量,融资路径如何优化,才能提高资金的使用效率,达到公共文化服务设施“运营市场化”和“成果公益性”的目的,实现社会资源分配的帕累托最优,满足公众的文化需求,实现文化强国。这些都是本书需要解决的问题。

1.2 文献综述

公共文化服务设施一方面是实体上的工程形式,属于公共品;另一方面又具有目标上文化取向的属性,属于文化型公共品,受经济发展阶段影响。从现有的文献来看,市场经济国家关于文化评价的研究多见于文化活动、文化组织、文化政策等“软件”方面,而对于诸如公共文化服务设施的“硬件”研究相对较少。具体来说,国内外的相关研究如下。

1.2.1 国外文献综述

国外文化事业和文化产业化发展比较早,市场体系比较健全,国外学者在文化方面的研究也比较多,主要包括三个层次:宏观研究层次、中观研究层次以及微观研究层次。宏观研究层次的学者们主要探讨公共文化服务研究的理论框架,中观研究层次主要分析文化影响评价的指标和方法选择,微观层次的研究则关注公共文化服务的财政供给。

1. 公共文化服务研究的理论框架

鉴于公共文化服务设施的特殊性,众多学者都试图寻找一个研究公共文化服

务设施的理论框架,这方面的理论探讨主要分为三个方向。

第一,借鉴项目经济评价的框架研究文化评价。Paola Merli 认为文化项目的可行性评价,可以使用传统项目的评价方法,其可行性分析包括四个部分:市场识别、市场选择、分析和评价。其中,分析的部分又包括三个部分:市场分析、技术分析以及财务分析。在评价上,主要选用了净现值指标进行评价。其与传统项目的净现值指标的计算不同的是,增加了一个剩余价值的估算(对于文化项目来说,其价值会伴随着时间的增长而得到增值,称之为逆折旧),在折现率的选择上,选择了无风险利率作为折现率。

第二,利用社会评价的总体框架探讨公共文化影响。在以往文化学者的研究基础上,Sang Taek Lim 利用社会评价的总体框架,提出可以从正面、负面两个方向和经济、环境、社会文化等三个方面评价公共文化的影响。其中,社会文化正面影响内容包括促进文化发展、提升区域形象、增进国际交流、改进公共服务质量、增强环保意识等十五个指标,负面影响包括犯罪率恶化、增加组织化犯罪、增加消费、破坏文化遗产、满足政治精英的虚荣心等六个指标。

第三,学者们从不同角度探讨公共文化评价框架。此外,还有一些学者从不同的角度探讨公共文化的评价,例如:Nayoung Yoo 借鉴了 AV、ACNI、NEA 三种评估体系,并提出了公共文化的评估体系,包括的内容有评价类型、评价背景、评价框架、考虑结果、效用估计、利益相关者、财务/预算、评价者等;而 Tabitha Ramsey White 认为公共文化评价的基本框架应该包括描述、剖析、确认、设计、评估、反馈等五个相继的阶段;Gilhespy 则提出了一个适用于公共文化组织的评估模型,这些目标以矩阵形式表现出来,并对模型的验证过程进行了较为全面的解释。

2. 文化评价指标的选择

文化评价的难点在于评价指标的选择和测量,文化评价指标是一种用于统计、指导、评估文化领域某一个方面,如艺术、文化政策、项目或活动的的数据。文化评价指标具有描述、监控、说明责任和行为、确认项目有效性以及原因等功能。具体来说,文化评价指标被认为可分为三个层次:宏观指标体系、中观指标体系、微观指标体系(本书所要探讨的公共文化服务设施属于文化评价的微观层次)。从现有的文献来看,关于公共文化评价指标的文献主要分为以下三个方向。

第一,文化指标选择准则。Morton 认为选择文化指标过程中应关注适当性、可测性、易获取性。Sharpe 提出文化指标体系还应具有成熟的理论基础、便于解析、与时间序列保持一致、对政策制定者有价值等。Sawicki 强调文化指标系统应该聚焦于特定的政策范围之内。Innes 和 Booher 认为指标应该满足以下标准:必须对公共价值进行测度;使用者必须参与指标设计过程;必须被相关者所理解;能够经

受专家的批判;被所有相关人员认同;必须与实际的政策或潜在的活动相联系;必须与决策或行动过程紧密联系。

第二,文化评价的指标选取。国外这方面的研究比较多,例如:Tabitha Ramsey White 和 Ruth Rentschler 将文化活动对社会影响划分为文化影响、对社区特征影响、对区域文化认同影响、增加对区域文化历史的兴趣、增加文化活动的区域意识、增强与游客的交流、提供教育宣传机会;Johanne Turbide 通过调查问卷的方式收集相关利益方的数据,对文化组织评价指标进行了总结,认为应该包括艺术成就、观众满意度、资金(捐赠)满意度、职工满意度、财务管理、增长与竞争、影响与声誉等方面;刘晓波从办馆条件、文献资料建设、读者服务以及自动化、网络化、数字化建设等方面,利用16个指标,建立了图书馆评估的网络层次模型,并对整个系统进行了评估。

第三,文化评价指标的体系化。美国城市研究所针对城市艺术文化开展了系统性评价工程(Arts and Culture Indicators Project, ACIP)研究,比较全面地梳理了文化指标的分析框架和维度,该研究认为文化指标应满足数据方便获得、不进行国别对比、可定量化、有人类学研究等要求。其主要指标可纳入四个维度:存在(Presence)、参与(Participation)、影响(Impacts)、支持(Support)。ACIP提出了具体操作的指标,例如关于参与维度,设定了“特定场馆以及事件的参与率”“社区、艺术家以及游客参与开放工作室”“年轻人与儿童参与后学校艺术项目的比例”“学生所参与视觉和表演艺术的项目”等四个指标。数据来源可以通过期刊和统计报告获得。

3. 文化评价的方法

关于文化评价的方法主要集中在以下三个方向。

第一,文化评价基础数据的获得。从现有的文献来看,问卷调查是获得文化评价基础数据最常用的方法。Mikkonen 和 Pasanen 依据最终事件评价技术(Finnish Event Evaluation Tool),即依据事件涉及利益相关者,分别采用问卷调查的方式,对芬兰东部小镇 Savonlinna 举办艺术节对当地产生的经济、社会文化影响进行分析。Lim 和 Lee 使用调查问卷,通过聚类分析方法研究世博会东道主国民对事件影响认知的不同和合作意愿的差异。Carole Neves 采用调查和观察两种研究方法,对国家博物馆自然历史发现室的游客行为反映在区分年龄、性别、居住地点等因素的基础上进行了评估。Dempster 通过对歌剧 *Jerry Springer the Opera* 在不同地区不同剧场的演出对比做实验研究,证明了造成戏剧需求不确定的决定性因素包括观众组成、关键评论和媒体报道等。

第二,公共文化服务设施的评价方法。意愿支付调查法(CVM)在文化建设项