

免费开放要求下江苏公共文化单位公益性服务的难点与重点研究^{*}

方标军,丁宏,陈立

(南京图书馆,江苏南京 210018)

摘要: 公共文化单位免费开放政策推行以来,全国各地以其为突破口,有效地加强公共文化设施建设和提升公益性服务水平,取得了良好的政策效果。同时也遭遇了部分制约其落实和完善的新情况和新问题。本文从理论上进一步阐释了免费开放条件下公共文化单位公益性服务作为公共物品属性的实质,并以江苏为例,剖析了公共文化需求提升与供给不足、区域差距和人员经费紧张的难点问题,探讨了江苏在下一阶段推进免费开放政策的重点领域,为免费开放“全面推开,逐步完善”的建设目标提供制度设计依据。

关键词: 公共文化服务;公共图书馆;免费开放;公益性服务;公共物品;制度设计

中图分类号: J0

文献标识码: A

2011年2月《财政部、文化部关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放的意见》(以下简称《意见》),对“三馆一站”免费开放的目标、步骤、举措及保障措施等都做出了明确的规定。全面推进公共文化单位免费开放是实施文化惠民工程、促进基本公共文化服务均等化的必然举措。在《意见》的指引下,全国各地以“免费开放”为突破口,逐步加强公共文化基础设施建设和运行经费保障,政府公共文化服务的主体地位显著增强,服务的覆盖面和质量都有着较大提升,“免费开放”的公共文化政策取得了良好的初期效果。

免费开放只是公共文化单位“无门槛”走进社会大众的开端,如何通过完善服务方式、增强服务功能从而提高全民的科学文化素质,才是公共文化单位公益性服务的根本目的。^①与《意见》提出的“基本文化服务项目健全,免费向群众提供,公共文化服务能力明显增强”要求相比,各地在具体执行免费开放政策

的过程中,不同程度地遭遇了一些诸如对公共文化单位公益性服务作为公共物品属性认识不到位,对基本与非基本、免费与非免费界限不清,公共文化财政支持机制未能彻底转变,免费开放工作制度有待完善,普遍服务观念淡薄等新情况和新问题。面对这些障碍和难点,有必要从理论上进一步阐释公共文化单位免费开放的实质,梳理其政策目标和实施手段,剖析阻碍其发展的关键问题,提出对策建议,以进一步落实和完善免费开放政策。

一、对免费开放条件下公共文化单位公益性服务的性质分析

1. 公共文化单位提供公益性服务是公共服务型政府的重要职责

文化与人民群众的基本权益紧密结合,体现了文化发展以人为本的特征,凸显了党和政府执政为民的本质。对于公共文化单位提供的文化产品与公

^{*} 基金项目:本论文为2010-2012年度国家公共文化服务体系制度设计研究课题“公共文化单位免费开放与公益性服务”阶段性成果;以及2007年度国家社会科学基金项目“建立覆盖全社会的公共文化服务体系研究”(项目编号:07CSH022)阶段性成果之一。

作者简介:方标军(1960-)男,汉,江苏东台人,江苏省委党校研究生学历,研究馆员,现任江苏省文化厅党组成员、南京图书馆党委书记,兼任江苏省图书情报协调委员会主任委员,江苏省图书馆学会常务副理事长。研究方向:公共文化服务体系理论,文化理论。



益性服务来说,有两个核心概念:公民文化权利、公共服务型政府。其中,公民文化权利是公共文化服务体系的核心观念。公民参与文化生活,分享文化发展的成果,享有文化创造的自由和保障文化权益的权利,都是公民应有的文化权利。而公共服务型政府是现代政府建设的基本理念,与计划经济年代管制型政府相对,要求以人为本、为人民服务,让政府成为真正意义上的人民公仆,它的主要职能包括制度供给服务、良好的公共政策服务、提供公共产品和公共服务。没有公共服务就没有现代政府。^②如果公共物品由私人通过市场提供就会不可避免地出现“免费搭车者”,从而导致休谟所指出的“公共的悲剧”,难以实现全体社会成员的公共利益最大化。就现阶段的免费开放来说,政府既应该是“责任主体”,又应该是关键性的“实施主体”,并承担着免费开放政策的管理职能。

2. 公共性是免费开放要求下公共文化单位提供文化产品的首要属性

就公共物品属性及其定义可以看出,公共文化单位的文化产品具有鲜明的公共性。首先,博物馆、美术馆、公共图书馆、文化馆(站)等公共文化单位在相当程度上是由政府财政拨款来支持其运作的。由此,这些公共文化单位所免费提供的文化产品也就理所当然地具有公共性。其次,就各类公共文化单位的消费特征来看,同样具有公共物品的非竞争性与非排他性。无论是图书馆、文化馆(站)或者是博物馆、美术馆,其提供的基本文化服务项目都不会因为增加额外的消费者而影响其他消费者的消费水平,也就是说,这些公共文化单位增加消费者的边际成本为零。此外,对基本公共文化服务项目的消费也不可能排除其他人的消费。第三,政府支持的各类公共文化机构其目的在于保障公民基本文化权益,丰富公民精神文化生活需求。显然,对于各类公共文化机构来说,盈利性并非其本质要求,相反,公益性才是其首要属性。公共文化单位提供的文化产品和公益性服务必须遵循政府主导,由政府承担着提供公共文化的主要责任,要防止和纠正现在我国不少公益性文化机构“过渡市场化”、改变了文化“公共”性质的情况。

3. 缺乏制度设计的简单免费开放有可能导致公益性服务的低效率

然而,图书馆、文化馆(站)等公共文化单位提供的公益性服务也并非是完全纯粹的公益物品。在服务供给充分,即服务需求小于供给的情况下,公益性文化服务确实具有非排他性和非竞争性的特点;但这种特点到一定程度就会消失,出现排他性和竞争性的问题。如在图书馆看书,在出现拥挤效应之前,每增加一个消费的边际成本为零,但出现拥挤效应之后,每增加一个消费者,就会给其他消费者带来负效应,因而其边际成本不为零。文化馆(站)提供的公益性服务也具有相类似的情况。原来这种物品可以低成本

本地实现排他性,也即布坎南等美国学者所说的俱乐部物品(club goods) ,或可称之为私有局部公益物品。

俱乐部物品本来通过低成本的排他解决拥挤效应的问题,但在免费开放条件下的公共文化单位提供的公益性服务由政府“买单”实现了对所有公众开放的“零成本”进入,在理论上必然出现拥挤效应、搭便车、公共事物悲剧(the tragedy of the commons) 等问题,从而导致公益性服务的低效率。因此必须通过制度安排来寻找和实现公共文化单位公益性服务的公平和效率的均衡点。

4. 免费开放供求与需求的平衡需要通中央与地方政府的协调配合

图书馆、文化馆(站)等公共文化单位提供的公益性服务又具有地方性公益物品的性质:即公益物品相应于一个特殊的地理位置,消费者在确实了位置后,才能对所供应的公益物品的数量和类型进行选择。地方性公益物品可以由中央政府提供,在此中央政府的优势是其财力雄厚,能够集中全国的资源来解决某些地方政府所无力解决的问题,其弱势则在于中央政府在技术上不可能提供所有地方性的公益物品,并在测定地方社会性需求方面比较弱势。而中央政府的弱势就是地方政府的优势。在这里,必须通过适当的集权和分权,在中央政府提供统一的指导和支持的前提下,由地方政府具体主导公共文化单位的免费开放路线和进度,从而进一步实现公共文化资源配置的有效性和分配的公平性。

二、江苏推行和完善“免费开放”政策存在的难点分析

1. 公共文化服务需求快速上升与供给相对不足的矛盾

公共图书馆、文化馆(站)免费开放包括两个方面:一是指公共空间设施场地的免费开放,二是指与其职能相适应的基本公共文化服务项目健全并免费向群众提供。免费开放后业务流量大幅增加,但与之相适应的硬件资源和软件服务却未能及时同步增长,无法满足迅速增长的公共文化消费者需求。而就近期趋势来看,随着免费开放公共政策影响逐渐扩大,群众参与公共文化建设的热情日益提升,公共文化单位免费开放的接待量和需要提供的公共文化服务量还将有大的增加;并且基本公共文化服务项目将随着社会的不断发展、政府财力的增长和人民群众精神文化需求的不断增长而发展变化。免费开放的供需矛盾在很长一段时间内仍将存在。

2. 公共文化服务均等化要求与江苏区域差距突出的矛盾

实现公共文化服务均等化是我党提出的促进社会公平正义,实现人民基本文化权益的必然要求,通过免费开放政策促进公共文化服务均等化是建设“美好江苏”,体现“文化民生”和社会进步程度的重

要标志。而从目前的情况看,江苏省公共文化单位免费开放存在着较明显的区域发展不平衡问题。^③以苏州为代表的苏南各市得益于高度重视和雄厚的财政支持,在公共文化单位免费开放上起步较早,也积累了较多的创新经验,如张家港的“网格化公共服务”、吴江的“区域文化联动”、无锡的“全年无休 免费开放”制度等在全国都具备了一定的影响力。而苏北一些县市则由于基础设施、经费、人员编制等问题在公共文化单位免费开放上遇到了一定的困难。

3. 公共服务水平提升要求和经费紧张人员不足等现实情况的矛盾

《意见》指出,免费开放要着眼于增强公共文化服务能力和管理水平,以健全和增强服务项目、服务能力为重点,使免费服务成为政府的重要民生项目和公共文化服务品牌。这些都需要必要的人力、财力投入来进行保障。江苏实行免费开放政策后,尽管总的公共文化经费有所增加,但相对于服务对象数量的快速增长速度而言,包括人员、设施、运营在内的经费增长仍然滞后,以到馆人数计的人均公共文化服务投入事实上呈逐渐下降的趋势。同时免费开放后观众大量增加和开馆时间的延长要求相应增加工作人员,而这一点目前也并未能很好地解决,江苏一些公共文化单位普遍存在着业务干部年龄老化、知识结构不合理等问题,由于免费服务带来的工作强度增加,还导致职工工作积极性下降等现实问题。经费投入和人才队伍建设的不足,严重制约了公共文化服务能力的提升,难以满足江苏新时期对公共文化单位免费开放的工作要求。

三、免费开放要求下提升江苏公共文化服务能力的重点分析

1. 科学规划,制定江苏免费开放路线图

就全国公共文化单位免费开放而言,其主要目标可以概括为前后相继的两个阶段:以规模扩张、全面覆盖为主要特征的第一阶段,和以质量提升、品牌创建为主要特征的第二阶段。这一目标为江苏“十二五”期间公共文化单位免费开放提供了可资借鉴的参考视角。无论是从经济实力,还是从文化资源,抑或是设施建设上来说,在“两个率先”指引下的江苏全面推进公共文化单位免费开放时机已经成熟、条件已经具备,江苏能够而且也应该继续在作为全国文化民生工程的扩大公共文化单位免费开放上取得更大成绩。

从近期目标而言,至2011年底,江苏的目标主要是和国家同步,首先要从规模上确保公共文化单位的覆盖面,确保全省各个公共文化单位全面免费开放。该阶段的重点和难点是全省1330多个乡镇综合文化站全部实行免费开放,这一目标目前已基本完成。和以规模覆盖为主要的近期目标不同,对于中期目标来

说,江苏公共文化单位免费开放的方向和中心是到2013年底,全面提升免费开放的层次与质量,确保免费开放不是简陋开放、低水平开放,而是全面开放、较高水平的开放。该阶段的重点和难点是面向基层、重心下移,把更多的资源向公共文化资源相对匮乏、公共文化建设和相对滞后的苏北以及乡村倾斜,构建城乡一体化的公共文化服务网络。这一目标正在进行中。从远期来看,至2015年底,江苏要深入推进公共文化单位免费开放,全面提升公共文化服务水平和质量,推进公共文化服务化均等化,形成具有江苏特色、全国领先的公共文化单位免费开放和公益性服务品牌和经验路径。

2. 厘清界限,区分基本与非基本公共服务

科学合理界定基本服务的内容、范围和边界,是“免费开放”的前提条件。^④公共文化具有公平性、均衡性的基本特征,让人民群众享受公平文化服务是政府的重要职责,但无论是就历史还是现状来说,公共文化单位的文化服务项目内容是多层次、多领域的,除了面向大众的基本文化服务项目这一主体性的文化服务内容外,还一直在提供更高层次的文化服务项目。实际上对于公共文化单位来说,其提供的产品与服务并不仅仅局限于基本公共文化服务,相反,它还会提供拓展性文化服务内容和延伸性文化服务内容,这两者都属于非基本文化服务内容。

首先是基本文化服务内容。对于公共文化单位来说,其首要的属性是公共性,它们应该普惠性地向社会公众提供基本文化服务项目。具体到公共图书馆、文化馆(站)等公共文化单位来说,就是要实现无障碍、零门槛地允许公民进入,向人民群众提供公共空间设施,以及与各自职能相应的基本文化服务项目。

其次是拓展性文化服务内容。拓展文化服务内容是公共文化单位在向社会公众提供免费服务项目的基础上,满足不同人群的特殊的文化消费需要而额外提供的服务,这些服务不属于公共文化单位免费性的基本公共文化服务范畴,可以向读者收取一定的费用。公共文化单位这一部分的拓展文化服务内容之所以收费,其原因在于超出了政府财政支持的免费服务范畴,但是,应考虑到这类服务是公众接受免费的基本文化服务项目的自然滋生性服务,应该从公共文化单位的公共属性出发,以成本价而非市场价收取费用。

最后是延伸性文化服务内容。延伸文化服务内容是公共文化单位为满足一小部分特殊人群特定的文化需求而提供的更高层次的文化服务。由于延伸文化服务内容已经远远超出了普通大众正常的基本文化服务需求,它需要公共文化单位的工作人员提供额外的高端专业性服务,如博物馆、美术馆、文化馆(站)提供的高端藏品鉴赏、艺术培训服务等等。因



而,尽管仍然是由公共文化单位所提供的服务,但是,由于其已经超出了公共服务的范畴,可以考虑以市场化调节机制来收取相关费用。相关公共文化单位也可由此增加收入并以此补充基本公共文化服务的经费,以更好地服务公众的基本公共文化需求。

公共文化单位提供的这三种文化服务内容范围并不是绝对和不可变的;随着时代的变迁、居民收入增长和文化消费需求的提高,以及政府公共服务供给能力的提升,原来的拓展性和延伸性的文化服务也可能纳入基本文化服务内容里面去。所以公共文化服务内容发展总的趋势是基本公共文化服务项目不断健全,服务范围不断扩大,服务水平不断提升。

3. 设计标准,进行免费开放服务绩效评估

建立科学有效的绩效评估标准体系,一是有利于进一步明确各个层面在免费开放服务中的责任。评估标准体系建设通过固化的形式将各方在免费开放服务体系建设中的责任量化、细化、标准化,从而促使各方更好地发挥作用。二是有利于促进免费开放服务的规范化、制度化。要建立长效、畅通、便捷的免费开放产品和服务的供给机制,使更多公众受益,就必须为免费开放的战略规划、投入规模和结构、具体服务方式和内容等设计科学、全面、具体的评估标准作为工作依据,并将这种规范通过制度加以固化,使免费开放服务有依据、有标准。三是有利于提高公共文化单位的免费开放服务水平。评估标准体系建设为公共文化单位推进免费开放服务工作提供了一套科学、合理的工作机制与流程,从而避免了盲目性和随意性。

免费开放的绩效评估标准体系要涉及到客观的免费开放服务绩效和主观的免费开放公共服务绩效,这两者缺一不可。客观的基本公共服务水平是指在一定经济发展水平下,政府、社会和市场供给的免费开放公共文化服务的数量和质量;主观的基本公共服务绩效是指人们对于一定经济发展水平下,政府、社会和市场供给的免费开放服务的数量和质量的主观感受和满意程度。客观供给和主观感受在个体身上最终得到体现,基本公共文化服务目标也在此得以实现。通过标准体系对免费开放的绩效实施有效控制,监督整改情况,反馈督导结果,提出持续改进和创新建议,实施考核评估。^⑤

4. 确保财政支撑,形成多元供给体系

在公共文化单位免费开放的过程中,国家和政府的投资应该始终处于最重要的主体地位。一是对免费开放后取消的一些收费项目,减少的事业收入需要财政予以全额补偿;对于资金投入不足,导致应纳入免费开放范围的基本服务项目缺项,不能正常提供或是变成有偿提供的,财政应予以补足;对适应群众需要,逐步扩大和增加的免费开放的内容、范围与项目,

财政应建立投入相应逐步增加的可持续机制。应明确规定各级财政对于公共文化事业发展资金投入比例,东部发达地区确保占每年财政一般公共预算收入的2%,全国平均应高于1%,公共文化财政投入增速应高于一般公共预算收入增长速度。参照“无锡经验”,^⑥加快建立公共文化服务人均经费预算制度,安排公共文化单位免费开放专项扶持和奖励资金,以基层和农村为重点,并加大对公共文化设施建设的财政资金支持力度。

从我国现阶段情况来看,政府财力很难提供全部的公共文化服务,且完全由政府来提供公共文化服务会导致供给无效率。^⑦除了政府的财政投入外,公共文化单位应该创新融资渠道,增强自我造血功能,吸收多元的经营理念,推动公共文化单位灵活地顺应市场和观众的需求。免费并不代表完全的不收费,图书馆、文化馆(站)在向群众提供免费的基本文化服务项目外,可以通过拓展性和延伸性的文化服务以非赢利为目的,按照成本或市场的定价策略收取一定费用,用以弥补因免费开放而造成的资金缺口。在健全政府财政保障机制外,应积极探索建立公共文化多元化投入机制,鼓励社会力量对公共图书馆、文化馆(站)进行捐赠和投入,拓宽经费来源渠道。政府对于公共文化的管理不能仅仅停留在直接“输血”的层面上,而应该逐步将重点转移到有效的间接控制上来,逐步建立和健全由政府主导的、社会多方力量共同参与的多元化社会化公共文化投资新格局,形成公共文化事业发展的社会合力。

四、结语

总体而言,推进公共文化单位由收费服务向免费服务的转变是加快建设覆盖全社会的公共文化服务体系的必然途径,也是人民群众基本文化权利理念的集中体现。从江苏等地的实施效果来看,免费开放政策有效地解决了原来制约公共文化发展的关键性问题,促进公共文化设施真正实现零门槛开放和免费提供基本服务,是我国公共文化服务体系建设实现历史性转折的标志,是公共文化服务真正走向“公共”的标志^⑧,其意义可谓重大。在免费开放范围已全面推开的基础上,如何总结在执行过程中出现的困难和问题,调整和完善免费开放的制度设计,强化政府公共文化服务的主体地位,从而健全服务项目、提升服务能力、提高服务质量,是进一步落实和完善免费开放政策的关键。(下转第54页) (责任编辑:楚小庆)

① 余胜、吴晔《免费开放:理论追寻、历史回顾与现实思考》,《中国图书馆学报》2011年第5期。

② 曹爱军、杨平《公共文化服务的理论与实践》,科学出版社2011年版,第89页。

直接面临世界各国设计的竞争。这既是一种机遇也是一种挑战,所以对中国设计学科的发展研究就显得非常有意义。清晰的历史发展脉络能够使我们“以史为鉴”,对以前走过的道路进行冷静的分析,对其得失进行反思,这样才能够为未来设计学科的发展方向选择正确道路。

设计学关注现实,展望未来。昨天、今天、明天,设计学有着不同的定义和形态。但我们坚信未来的中国设计师一定会乘着改革开放的和煦春风,将中国的设计学科演绎得更加丰富和精彩。

(责任编辑:楚小庆)

参考文献:

- [1] 李视祖. 设计之道——20 世纪中国设计理论的形成与发展[J]. 南京艺术学院学报(美术与设计版) 2008 (03).
- [2] 张福昌. 中国设计教育的现状与展望[J]. 艺术与设计(理论) 2009 (04).
- [3] 赵君超. 对艺术设计专业发展现状的反思[J]. 南京艺术学院学报(美术与设计版) 2004 (01).
- [4] 杨先艺. 设计概论[M]. 北京:清华大学出版社 2010.

Evolution and Advancement of Discipline of Chinese Design Science in Recent 30 Years since Reform and Open up

YANG Xian - yi

(School of Art and Design , Wuhan University of Technology , Wuhan , Hubei 430070)

Abstract: In recent 30 years since reform and open up , our national discipline of design science has developed rapidly. Conceptions of industrial art , art design , design art , to the first - grade discipline of design science appear one after another , which shows the evolution and advancement law of Chinese design science. Therefore , it is significant to study , review , and retrospect its history and then sum up the development law of design science.

Key Words: Industrial Art; Art Design; Discipline of Design Science; Evolution and Advancement

(上接第 73 页)

- ③ 方标军等《免费开放背景下图书馆提升公共服务能力的对策研究》,《新世纪图书馆》2012 年第 10 期。
- ④ 李国新《公共图书馆“免费开放”的内容、范围与边界》,《图书馆》2011 年第 6 期。
- ⑤ 陈瑶主编《公共文化服务制度与模式》,浙江大学出版社 2012 年版,第 135 页。
- ⑥ 《无锡市文化大发展大繁荣行动纲要》中规定:要加大对基层

文化建设的投入,各市(县)区按辖区人口每人每年不低于 2 元,所辖乡镇、街道按辖区人口每人每年不低于 3 元的标准计提专项经费,由文化部门用于开展公益文化活动。

- ⑦ 王列生等《国家公共文化服务体系论》,文化艺术出版社 2009 年版,第 223 页。
- ⑧ 于新、李国新主编《中国公共文化服务发展报告(2012)》,社会科学文献出版社 2012 年版,第 4 页。

Difficulties and Key Point of Public Service Provided by Jiangsu Public Cultural Units under the Requirement of Opening for Free

FANG Biao - jun , DING Hong , CHEN Li

(Nanjing Library , Nanjing , Jiangsu 210018)

Abstract: In this paper , we further expound the essence of public service provided by public cultural units. Taking Jiangsu as an example , we analyze the promotion and undersupply , regional disparity and funds problems of public cultural demands. We also discuss the significant field carrying forward the policy of opening for free in Jiangsu for the next phase , in hope of comprehensively promoting the constructive aim.

Key Words: Public Cultural Service; Public Library; Open for Free; Public Service; Public Goods; System Design