

公共文化服务保障法律制度的完善与细化

李国新

摘 要 推动公共文化服务保障法全面落地并逐步完善,是“十四五”时期公共文化服务体系建设的重点任务。公共文化服务保障法形成了上下衔接的基本公共文化服务标准制度,向社会公布服务项目、支付类别、服务对象、质量标准、支出责任、牵头负责单位等具体内容,是深化此项制度的主要要求。完善公共文化设施免费开放制度,应进一步扩大免费开放范围、加大资金补助力度、建立激励机制。落实非基本公共文化服务优惠提供制度,亟需有针对性地破解政策障碍。强化公共文化设施建设和保护制度,首先要细化法律的原则规定,其次要加强执法主体和相关部门、社会监督主体之间的有效协作。完善政府购买公共文化服务制度,需要解决公共文化机构作为购买主体和承接主体的合法性,以及政府购买方式、流程的适配性问题。创新和完善基层公共文化设施社会化运营管理制度,需要建立合格承接主体的培育和资质评价制度,建立支撑社会化运营管理可持续发展的购买经费测算机制,构筑适应社会化运营管理需求的专业人才培养体制。全面落实政府监管制度,需要进一步健全实施细则。年报制度是带有创新性的公共文化机构责任制度,尽快出台年报编制指南、完善年报公开规范、探索年报多样化的呈现方式,是需要逐步完善和细化的主要内容。参考文献 23。

关键词 公共文化服务保障法 基本公共文化服务 免费开放 设施建设 社会化发展

分类号 G259

The Perfection and Refinement of the Public Cultural Service Guarantee Legal System

LI Guoxin

ABSTRACT

Promoting the implementation and gradual improvement of the *Public Cultural Service Guarantee Law of the People's Republic of China* is an important task for the construction of the public cultural service system during the 14th Five-Year Plan period. The law has established the standards of basic public cultural services. The main requirement for deepening the system is to publish specific information such as the service projects, payment lists, service offerees, quality standards, expenditure responsibilities and managing entities. To refine the free access to public cultural facilities, we should further expand the scope of free access, increase the intensity of financial subsidy and establish incentive mechanism. To implement the preferential provision system of non-basic public cultural services, it is urgent to overcome the policy obstacles pertinently. To strengthen the construction and protection system of public cultural facilities, it is necessary to refine the principles and provisions of the law, and promote effective cooperation between administrative subjects, relevant departments and social supervision. To improve the system of government purchasing, it is necessary to solve the problem of legitimacy of public cultural institutions as purchasers and

通信作者:李国新, Email: ligx@ pku. edu. cn, ORCID: 0000-0003-0616-0438 (Correspondence should be addressed to LI Guoxin, Email: ligx@ pku. edu. cn, ORCID: 0000-0003-0616-0438)

receivers, as well as the suitability of government purchasing methods and processes. To innovate and perfect the socialized operation and management system of grass-roots public cultural facilities, we should establish the cultivation and qualification evaluation system of qualified undertaking subjects, establish the purchase fund measurement mechanism to support the sustainable development of socialized operation and management, and construct the professional talent cultivation system to meet the needs of socialized operation and management. To fully implement the government supervision system, we need to elaborate the implementation rules. The annual report system is an innovative responsibility system for public cultural institutions. The main refinements are to issue guidelines to compile annual reports as soon as possible, improve the disclosure norms of annual reports, and explore diversified presentation ways of annual reports. 23 refs.

KEY WORDS

Public Cultural Service Guarantee Law. Basic public cultural service. Gratuitous opening. Infrastructure construction. Socialization development.

至2021年3月1日,《中华人民共和国公共文化服务保障法》(以下简称“公共文化服务保障法”)实施已经走过了四年路程。2020年8月,全国人大常委会启动了公共文化服务保障法执法检查,这是十三届全国人大常委会首次对文化方面法律的实施情况进行检查,体现了党中央、国务院对公共文化服务体系建设的的高度重视。2020年12月,全国人大常委会副委员长蔡达峰在十三届全国人大常委会第二十四次会议上做了《关于检查〈中华人民共和国公共文化服务保障法〉实施情况的报告》,指出该法实施近四年来在强化政府保障责任、构建设施网络体系、丰富产品和服务供给、引导社会力量参与、开辟公共文化服务新路径等方面取得了显著成效;同时指出,在完全落实政府保障责任、充分发挥服务效能、优化资源配置、社会力量广泛深入参与、专业人才建设等方面也存在差距和问题^[1]。

法律的根本任务是建立基本制度。公共文化服务保障法将党中央关于加强公共文化服务体系建设的战略思想转化为国家意志,将在实践中行之有效的重要政策上升为法律规定,立足实际构筑了一些解决突出矛盾和问题的制度规范,形成了我国公共文化服务保障法律制度的“四梁八柱”,实现了我国公共文化服务保障基本制度的初步集成,迈出了公共文化治

理体系和治理能力现代化的坚实步伐。当前,“十四五”时期提升公共文化服务水平的重点任务和2035年建成社会主义文化强国的远景目标已经明确,在总结分析公共文化服务保障法实施四年来成效的基础上,瞄准短板,找出弱项,聚焦不足,推动公共文化服务保障法全面落地并逐步完善,以法律的力量促进公共文化服务高质量发展,是“十四五”时期公共文化服务体系建设的重点任务。

1 深化基本公共文化服务标准制度

公共文化服务的终极目标是文化享有的普遍均等、惠及全民。党的十八届三中全会提出促进基本公共文化服务标准化均等化的战略思想,确立了我国公共文化服务以标准化的手段、方式实现均等化的路径。2015年初,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》,首次提出逐步形成既有基本共性又有特色个性、上下衔接的基本公共文化服务标准指标体系的构想。公共文化服务保障法将这一构想转化为法律制度,规定国务院制定并调整国家基本公共文化服务指导标准,省、自治区、直辖市人民政府制定并调整本行政区域的基本公共文化服务实施标准(第五条),地市、县市人民政府制定公布本行政区

域的公共文化服务目录并组织实施(第二十八条),形成了法律化的上下衔接的基本公共文化服务标准制度。这一制度要求各级政府将所提供的基本公共文化服务的内容、种类、数量 and 水平清单化、目录化、公开化,实际上是将各级政府的公共文化服务事权责任法律化,将公共文化服务的政府主导原则具体化。从理论上说,政府的事权责任决定了政府的支出责任。明确了事权责任,就为明确支出责任奠定了基础;明确了服务的数量和质量,就为明确支出水平设定了尺度,因此这一制度的建立对于基本公共文化服务保障具有奠基性、根本性、全局性的作用,它充分体现了公共文化服务的中国特色,堪称公共文化服务保障制度建设的“中国创造”。

公共文化服务保障法实施四年来,省级政府已经全部出台了本省的基本公共文化服务实施标准,93.7%的市(地)级政府和98.7%的县级政府已经出台了本地区的基本公共文化服务目录^[1]。从统计数据看,在落实基本公共文化服务标准制度方面,“有没有”的问题已经基本解决,目前存在的主要问题是“实不实”“好不好”“管用不管用”的问题。比如有些地市、县市的标准/目录失之于笼统、虚泛,项目化、特色化、指标化程度不够,最终导致事权责任不明确、支出责任难落实。党的十九届五中全会部署,“十四五”时期提升公共文化服务水平的首要任务是推进城乡公共文化服务体系一体建设。城乡基本公共文化服务标准统一、供给均衡、水平大体相当,是城乡一体发展的基本标志,因此,深化细化基本公共文化服务标准制度,也是实现城乡一体建设的重要保证。“十四五”开局之年,各级政府面临着出台新一轮基本公共文化服务标准/目录的任务,需要明确国家和地方提供基本公共文化服务的数量、质量水平和支出责任,让与当地经济社会发展水平和公共财政支撑能力相适应的基本公共文化服务“应有尽有”,向社会公布服务项目、支付类别、服务对象、质量标准、支出责任、牵头负责单位等具体内容^[2],以便于全社会监督各级政府是

否“承诺必达”,这是深化基本公共文化服务标准制度的主要要求。

2 完善免费开放制度,落实优惠服务制度

公共文化服务保障法将2008年以来我国公共文化设施逐步实行的免费开放政策法律化,建立了公共文化设施免费或优惠开放(第三十一条)、公共文化服务免费或优惠提供(第二十九条)制度。这一制度的核心要义在于,公共文化设施开放和服务提供必须坚持公益性原则,但公益性的体现并非是清一色的免费,也包括低收费的“优惠”。

近十多年来,伴随着公共文化服务体系建设的强力推进,我国公共文化设施免费开放的范围不断扩大,由博物馆到公共图书馆、文化馆、美术馆、乡镇综合文化站,直到科技馆;免费开放的公共文化场馆数量稳步增长,到2019年初已经达到50000多家;中央财政十多年间支持公共文化设施免费开放的补助资金累计已经达到580多亿元^[3];公共文化设施免费开放的理念已经深入人心。随着经济社会的发展,人民群众美好生活对文化的新期待不断增强,免费开放制度需要进一步完善。完善的主要方向,一是进一步扩大范围。遵循尽力而为、量力而行的原则,伴随公共财政支撑能力的增强,推动工人文化宫、青少年宫、妇女儿童活动中心等公共文化设施逐步实现免费开放。同时,充分考虑我国不同地区经济社会发展的阶段性特征,改变免费开放全国“齐步走”的做法,推动经济发达地区率先适度扩大免费开放范围。二是加大资金补助力度。公共文化服务保障法规定,免费开放的公共文化设施按照国家规定享受补助(第四十七条),体现了权利与义务相对等的精神。公共文化设施免费开放是中央和地方的共同事权,所以应由中央财政和地方财政共同给予经费补助。自2021年始,补助资金的地区类别已经由三类调整为五类^[4],但补助资金的数额十多年来一直没有变化。提升公共文

化服务水平对资金保障提出了更高的要求,因此,适时提高免费开放补助资金的标准,是完善免费开放制度的又一任务。三是建立激励机制。公共文化服务保障法已经做出了将公共文化服务考核评价结果作为确定补贴或者奖励依据的规定(第五十六条),但免费开放补助资金到目前为止仍然没有与服务绩效挂钩,这对激励公共文化机构改善服务、提高效能的作用不够明显。因此,迫切需要研究建立免费开放补助资金与服务绩效挂钩的实施办法,充分发挥资金的使用效益。

公共文化设施开放和服务提供的“优惠”,是指提供基本公共文化服务以外的服务时可以适当收取费用,但应与市场价格有所区分,降低收费标准,按照成本价格为群众提供服务^[5]。简单地讲,就是不以营利为目的、以补偿服务成本为限度的低收费方式。如果说公共文化服务在保基本、兜底线、促公平阶段,“优惠”服务尚可忽略不计,那在高质量发展阶段,就不是可有可无了。因为所谓“高质量”的基本特点就在于个性化、特色化、多样化的公共文化服务大量增加,而这类超越保障基本权益、满足基本需求的服务,不论从体现公平正义还是从公共财政支撑能力的角度看,都不能也无法做到完全免费。从这个意义上讲,公共文化服务保障法早在四年前就将公共文化设施开放和服务提供界定为“免费或优惠”,具有超前预见性。

目前在实践中,落实非基本公共文化服务优惠提供制度存在着障碍:基本公共文化服务标准/目录的细化程度不够,导致免费和优惠的界限不清,给实际操作带来了困难;相关政策不协调,也成为制度落地的最大障碍。如现行政策有“公益一类事业单位不得从事经营活动”的规定^[6],在不少地方,公共文化机构的低收费优惠服务就被认为是“经营活动”而被禁止。再就是由于缺乏激励措施,不少公共文化机构开展优惠提供非基本服务的动力不足,“能做的不想做”和“想做的不能做”现象并存,最终制约了服务的多样化和高水平。推动公共文化服务高质

量发展,提升公共文化服务水平,亟需以问题为导向,有针对性地破解这些政策障碍,让公共文化服务保障法确立的非基本公共文化服务优惠提供的制度真正落地。近来已经有一些地方开始了破冰探索,如北京市东城区拟订的《公共文化设施社会化运营指导意见》,将满足居民个性化、多元化需求的优质服务列为延伸类服务,探索基本公共文化服务和优质化、个性化服务的有机结合,促进公共文化服务的免费提供与优惠提供并举,激发各类社会主体参与公共文化服务的积极性,增强公共文化服务的发展活力^[7]。

3 强化公共文化设施建设和保护制度

公共文化服务保障法从建设和保护两个方面构筑起了有关公共文化设施的法律制度。在设施建设方面,提出了地方各级政府依据“四大要素”(当地经济社会发展水平、人口状况、环境条件、文化特色)合理确定公共文化设施的种类、数量、规模和布局的基本遵循(第十五条),这实际上是明确了政府作为建设主体的公共文化设施建什么、建多少、建多大、建在哪。在设施保护方面,该法首先建立了公共文化设施建设用地保护制度,规定任何单位和个人不得擅自侵占公共文化设施建设用地或擅自改变其用途,调整公共文化设施建设用地不得少于原有面积(第十六条);其次建立了公共文化设施使用保护制度,规定了对公共文化设施的“四个不得”:不得擅自拆除、不得擅自改变功能用途或者妨碍其正常运行、不得侵占挪用、不得用于与公共文化服务无关的商业经营活动(第十九条)。

围绕设施建设,公共文化服务保障法还建立了两项被认为是问题导向、针对性强的重要制度:一是新建公共文化设施的选址征求公众意见制度(第十五条),二是新建、改建、扩建居民住宅区规划和建设配套的公共文化设施制度(第十六条)。前者针对的是一些公共文化设施选址远离人口聚集区域造成事实上的利用不

便、闲置浪费现象,旨在以征求公众意见的措施来制约选址的随意性;后者针对的是老百姓身边缺乏中小型公共文化设施这一短板,旨在以居民住宅区普遍配建公共文化设施的措施来提升设施的体系化程度^[8]。这两项制度针对的问题,在近二十年我国公共文化设施建设中有一定的多发性、典型性,因此,这些法律制度的设计具有突破意义。

公共文化设施建设和保护制度的落实见到了成效。比如,近年来各地的公共文化地方立法、规划政策、标准规范中,强调构建公共文化设施网络体系的多了起来,这表明过去在设施建设中不太关注的辐射半径、覆盖面积的理念开始进入建设主体的视野。在实践中,近年来城市书房、文化驿站、图书馆文化馆分馆和基层服务点等新型公共文化空间大量出现,明显改变了“一个城市只有一座图书馆、文化馆”“一级政府只建一个图书馆、文化馆”的设施孤岛现象。公共文化服务保障法中居民住宅区配建公共文化设施的原则和规定,在不少地方性公共文化服务保障立法中得以细化,如有的规定应同步设计、同步施工、同步验收、同步投入使用,有的把配建规定由新建、改建、扩建居民住宅区延伸到已建成的居民住宅区,有的还延伸到了城市公园等。

落实公共文化设施建设和保护制度也存在一些问题,比较突出的有三类。一是公共文化设施建设达不到国家最低标准,表明地方政府履行设施建设主体责任尚不完全到位。截至2020年初,全国尚有190多个县级公共图书馆和240多个县级文化馆没有达到《公共图书馆建设标准》(建标108—2008)和《文化馆建设标准》(建标136—2010)的最低要求^[9]。二是新建大型标志性公共文化设施选址不当。其中既有选址远离人口聚集区域的现象,也有同类设施扎堆重复建设的现象。由于其“大型标志性”的特性,造成的负面影响比较大。三是落实有关拆除公共文化设施的法律规定不力。因城乡建设确需拆除公共文化设施的,法律明确规定应坚持先建

设后拆除或者建设拆除同时进行的原则(第十九条),底线是建设拆除同时进行,但现实中“先拆后建”“快拆慢建”甚至“拆而不建”的现象依然不时可见。

强化公共文化设施建设和保护制度的执行力度,需要从两个方面发力。首先是细化法律的原则规定,让原则变得具体,让抽象化为可操作、可核查。近两三年,天津、浙江、陕西、贵州等地出台的地方性公共文化立法,以列举的方式规定了不同层级地方政府应当建设的公共文化设施,这就使得法律中有关“合理确定公共文化设施种类”的规定落到了实处。湖南省的地方立法针对大型公共文化设施的拆除或改变用途,将国务院《公共文化体育设施条例》中有关事先公示、听取公众意见、征得上级主管部门同意并经上级政府批准等程序性规制吸收进地方法规^[10],使得法律中有关任何单位和个人不得“擅自拆除”“擅自改变功能用途”的规定有了可依循、可操作的程序制约。安徽省的地方立法规定,公共文化设施建设拆除同时进行的,应当安排过渡的公共文化设施;湖南省的地方立法规定,拆除且新建时间超过三年的,应提供过渡性的公共文化设施,这类规定都完善和细化了法律中有关“建设拆除同时进行”的规定。但总体上看,法律建立的公共文化设施建设和保护制度目前还缺乏完备的实施细则和配套规章,操作性还不够强,执行力度比较弱。新建公共文化设施选址征求公众意见,是落实设施建设以人为本原则、制约随意性的制度创新,但需要通过实施细则来让征求公众意见的方式、范围以及公众意见的吸收办法具体化、公开化、可操作,唯有如此,创新的制度设计才能显现实效;居民住宅区配套建设公共文化设施对构建设施体系至关重要,但需要规划、建设、文化等部门协同确立面积指标、配置标准、移交方式、运营机制、服务功能等细则,否则好制度也难免落空。另一个需要着力的方面,是加强执法主体和相关部门、社会监督主体之间的有效协作,综合运用强制、督促与自律等手段。公共文化设

施建设和保护制度的执法主体,一般并不是文化主管部门自身,而是上级机关或规划、土地、建设等部门。如擅自拆除、侵占、挪用公共文化设施的,未按照法律规定重建公共文化设施的,应由上级机关或者监察机关行使执法权(第五十九条);侵占公共文化设施建设用地或者擅自改变其用途的,应由土地、城乡规划主管部门行使执法权(第六十条)。在这种情况下,加强对违法行为的社会监督,加强文化主管部门和相关部门之间的信息沟通、执法协作,就显得十分重要。公共文化服务保障法具有“软法”的性质,除处罚以外的体制内督促、自律机制对法律落实的促进作用不可忽视。强化法律的执行力度,除以目前的法律责任规定为基础外,还应完善细化三大机制。一是公众举报和舆论监督机制。道德力量、社会声誉对政府和公共文化机构有较强的约束力,公众举报、舆论监督往往能触发自主整改,收到比简单处罚更明显的效果。二是文化主管部门行政监督机制,主要方式是行政体系内部的函告、约谈、督查、通报等。从理论上说,行政监督机制实际上就是主要依赖行政体系内部以分层的、持续的、切实的监督实现自我规训^[11],经验表明,这是落实“软法”的重要方式。三是不同执法主体之间的信息共享机制,主要是文化主管部门所掌握的信息和各级政府以及土地、城乡规划、物价等相关部门的互通共享,防止由于信息阻滞造成执法缺位。

4 创新鼓励社会力量参与制度

坚持政府主导、社会力量参与,是我国公共文化服务体系建设一以贯之的基本原则。党的十八届三中全会部署构建现代公共文化服务体系,重要任务之一是推动公共文化服务社会化发展,目标是形成政府、市场、社会共同参与公共文化服务体系建设的格局^[12]。公共文化服务保障法主要从明确参与方式和鼓励支持措施两个方面,构筑起了促进公共文化服务社会化发

展的基本制度。在参与方式方面,明确了兴办实体、资助项目、赞助活动、提供设施、捐赠产品等主要方式(第四十二条),其中一些重要方式,如社会力量参与公共文化设施运营管理(第二十五条)、社会资本投入公共文化服务(第四十八条)、通过捐赠设立公共文化服务基金(第五十条)、社会力量参与文化志愿服务(第四十三条)等,都有专门条款作出规定。在鼓励支持措施方面,明确了对作出突出贡献的社会力量给予表彰和奖励的制度(第十三条),进一步明确了捐赠财产用于公共文化服务依法享受税收优惠的制度(第五十条),建立了政府通过购买公共文化服务支持社会力量参与的制度(第四十九条)。

近年来,我国公共文化服务社会化伴随着现代公共文化服务体系的发展快速推进,最明显的进展体现在两个方面:一是政府购买公共文化服务,二是基层公共文化设施社会化运营管理。其实,后者也属于政府购买,只不过购买的是运营和管理。据统计,2017年全国各级政府用于购买公共文化服务的总支出为20亿元,2018年快速增长到65亿元^[13],截止到2018年底,全国引入社会化运营管理的基层公共文化设施达到1.1万家以上^[14],多数集中在经济发达地区,如北京市石景山区所辖9个街道文化活动中心均已实行社会化运营管理^[15],上海市超过90%的社区文化活动中心委托企业、社会组织等运营管理^[1]。2015年,四川省成都市出现了“公共文化服务超市”,200多家单位、企业、社会团体的400多个项目参与现场展示交易^[16];2017年,上海市浦东新区举办公共文化产品服务采购大会^[17];此后,长三角、粤港澳大湾区等区域性公共文化和旅游产品采购大会相继举办,线上“全国公共文化和旅游产品交易中心”建成^[18],以供需对接、现场洽谈、菜单式购买为特色的“文采会”创新了政府购买公共文化服务的方式。总体上看,政府购买公共文化项目、活动、服务以及运营管理,是目前阶段我国公共文化服务社会化发展的主要形式,它既体现了公

公共文化服务政府主导、公共财政支持为主的基本原则和中国特色,又体现了公共文化服务引入市场机制、竞争手段的社会化发展走向;既做实了政府引导和鼓励社会力量参与的具体举措,又推动社会力量释放了公共文化服务创新创造的活力,成为我国新时期社会力量参与公共文化服务的亮点。

政府购买公共文化服务在快速推进过程中也显现出了一些问题。一个突出问题是公共文化机构作为购买主体和承接主体的合法性问题。按《中华人民共和国政府采购法》的规定,政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织使用财政性资金实施的采购行为(第二条),购买主体包括了作为事业单位的各级各类公共文化机构。但2016年财政部、中央编办印发的《关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》规定,公益一类事业单位既不属于政府购买的购买主体,也不属于承接主体^[19]。如此一来,法律和政策不完全协调。从理论上说,承担公共文化服务具体任务的公共文化机构最了解需要买什么、买多少,现实状况也是购买公共文化服务的行为大多由公共文化机构实施。另外,在总分馆制建设中,还出现了分馆交由总馆运营管理、分馆所属政府向总馆支付运营管理费用的案例,这实际上是总馆扮演了分馆的运营管理承接主体的角色。立足实际,推动政府购买公共文化服务进一步发展,需要打通将公共文化机构排除在购买主体和承接主体之外的政策障碍,实现政策和法律的协调一致。另外一个突出问题是政府购买方式、流程在购买公共文化服务中的适配性问题。政府购买公共文化服务在政府购买中属于后来者、新现象,已有的购买流程、方式基本上没有考虑到购买公共文化服务的特殊性,因此在标书编制与响应、评标专家、评价标准与流程等方面都存在一些不适应,亟需总结近年来的实践经验,形成有针对性的操作细则。

基层公共文化设施社会化运营管理属于政府购买公共文化服务的一种特殊形式,在我国

出现的时间不长但发展很快。2015年政策引导明朗化,提出有条件的地方可以探索开展公共文化设施社会化运营试点^[12];公共文化服务保障法确立了鼓励社会力量依法参与公共文化设施运营和管理的原则(第二十五条)。伴随着新一轮基层事业单位改革的推进,可以预料,未来县以下基层公共文化设施采用社会化运营管理方式的将会越来越多,因此,创新与构筑基层公共文化设施社会化运营管理的制度规范具有紧迫性。

首先应该在理论上明确公共文化设施社会化运营管理方式的适用范围。放眼国际,采用这种方法最多的是日本。早在20世纪60年代,日本就开始推动“公共设施委托经营”,到20世纪90年代又推出“公共设施指定管理者制度”,一直延续至今,这就是日本式的公共文化设施社会化运营管理制度。根据日本文部省所做的调查统计,截至2018年,日本全国共有公立公共文化设施51972个,实行指定管理者制度的15836个,占比30.5%。从实行该制度的公共文化设施种类上看,公民馆(类似我国的文化馆)和公共图书馆较少,占比分别为9.9%和18.9%,博物馆较多,占比30.2%,最多的是剧场、音乐厅等,占比58.8%^[20]。从实行该制度的公共设施层级和规模上看,2009年时都道府县级(相当于我国的省级)公共设施引入该制度的占9.8%,指定都市级公共设施占9%,市区町村级公共设施占81.1%^[21]。再看公共图书馆,2015年时,日本都道府县级公共图书馆引入指定管理者制度的占6.8%,市区町村层级公共图书馆引入该制度的占13.4%^[22]。国际经验反映了一个基本规律:社会化运营管理方式的适用范围,随公共文化设施性质功能、层次规模的不同而有明显区别,并非普遍适用,不可一概而论。

其次,我国目前实行社会化运营管理的公共文化设施主要集中在县以下的乡镇(街道)和村(社区)。从实践中显现的问题来看,亟需在三个方面创新和完善制度。一是建立合格承接

主体的培育和资质评价制度。缺乏合格的承接主体,是目前我国公共文化设施社会化运营管理面临的最大困难。合格的承接主体需要具备哪些基本条件,这又是一个资质评价的问题。所以,资质评价和合格主体培育是二位一体的事情。应充分考虑公共文化设施作为精神文明阵地的意识形态属性,围绕文化安全、政策水平、管理团队、运营能力、专业特色、人才结构、既往业绩等主要方面建立基本条件和评价标准,并以此促进承接主体培育孵化的规范化。二是建立支撑社会化运营管理可持续发展的购买经费测算机制。公共文化设施社会化运营管理,从本质上说并不是一个单纯减少政府支出的机制,而是一个激发活力、促进服务水平提升的机制。目前一些地方出现的唯“低价中标”的现象,不利于可持续发展。应尽快研究建立既能确保基本公共文化服务“应有尽有”,又能激励承接主体不断创新、持续发展的经费保障机制,防止社会化运营管理变成地方政府推卸基本公共文化服务保障责任的借口。三是构筑适应社会化运营管理需求的专业人才培养体制。从国际经验看,对公共文化设施社会化运营管理最大的疑虑和批评,是服务和管理专业化水平的降低,从根本上说是人才专业化水平的降低。我国现有的公共文化专业人才培养体制,无法适应社会化运营管理对人才的需求。一方面,社会化运营管理主体对正规高等院校培养的专业人才还缺乏吸引力;另一方面,运营管理基层公共文化设施,大量需要的是初、中级专业人才。针对这一新需求,高等院校应当研究建立以系统专业教育为基础的社会化专业技能水平评价认证制度,类似于日本图书馆的“司书制度”,以此作为承接主体聘用专业人员的参考,这是一条可探索、有前景的路径。

5 健全政府监管和机构责任制度

公共文化服务保障法明确规定应建立的政府监管制度主要有两类:一是政府主导的考核

评价制度,如有公众参与的公共文化设施使用效能考核评价制度(第二十三条)、有公众参与的公共文化服务考核评价制度和反映公众文化需求的征询反馈制度(第五十六条);二是政府公共文化服务信息公开制度,如公共文化服务设施目录及有关信息公布制度(第十四条)、公共文化服务资金使用的监督和统计公告制度(第五十五条)、公共文化服务信息公开制度(第五十七条)。这类制度的落实,看起来不难,但实际的落实效果也还存在一些问题。比如,政府对公共文化设施和服务的考核评价是常态化的工作,法律的亮点在于强调了考核评价的“公众参与”,体现了以人民为中心的思想。但公众如何参与到政府实施的考核评价中来?公众的意见如何表达?表达的意见又如何被吸收到考核结果中来?对于这些问题目前还没有规范的实施细则,导致“公众参与”的落实方式还比较随意。另外,政府公布本行政区域内的公共文化设施目录及有关信息,看起来不难做到,但由于缺乏公布的时间、方式、更新周期等操作规程性要求,导致落实情况并不尽如人意。网络调查显示,到2020年初,全国只有6省区文化主管部门在网站上按法律要求完整公布了本行政区域内公共图书馆的基本信息^[23]。可见,为全面落实法律建立的政府监管制度,同样需要健全实施细则。

关于公共文化机构责任制度,公共文化服务保障法主要涉及了建立管理制度和服务规范、建立资产统计报告制度、建立年报制度(第二十一条)、建立安全管理制度(第二十二条)、建立服务公示制度(第三十一条)等。其中,具有创新性的制度是公共文化机构的年报制度。法律所说的“年报”,与公共文化机构作为事业单位按规定每年向登记机关和审批机关提交的格式化的“事业单位法人年度报告书”不同,它是一种主要用来反映公共文化机构年度基本情况、服务开展情况、事业进展情况,兼具总结性和研究性并向社会公开的年度报告。在公共文化服务保障法建立年报制度之前,我国公共文

化机构编制和公开这类年报的比较少见。法律创设了年报制度之后,各级各类公共文化机构意识到了法律责任,启动这项工作的越来越多,同时编制和公开年报已经被纳入公共图书馆和文化馆的评估定级标准,相信“十四五”期间年报制度的落实将会步入快车道。今后年报制度需要在三个方面进一步细化:一是坚持行业协

会主导,尽快编制出台行业年报编制指南,对年报的内容和形式作出基本规范,以保证年报的质量;二是完善年报公开的时间、方式、载体、途径等,提高年报公开的规范性;三是结合实际、因地制宜,探索年报多样化的呈现方式,除机构年报之外,还可以有区域性的总分馆体系年报、服务联盟年报、基层的跨机构年报等形式。

参考文献

- [1] 蔡达峰. 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国公共文化服务保障法》实施情况的报告[EB/OL]. (2020-12-24)[2020-12-28]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202012/7ed12481a99c43d985edd1bca34c2afd.shtml>. (Cai Dafeng. Report of the Law Enforcement Inspection Group of the Standing Committee of the National People's Congress on the inspection of the implementation of *Public Cultural Service Guarantee Law of the People's Republic of China*[EB/OL]. (2020-12-24)[2020-12-28]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202012/7ed12481a99c43d985edd1bca34c2afd.shtml>.)
- [2] 发展改革委有关负责人就《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》答记者问[EB/OL]. (2018-12-14)[2020-12-28]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-12/14/content_5348838.htm. (Q&As at the press conference on the *Regulations for Implementing and Improving the Basic Public Cultural Service Standards*[EB/OL]. (2018-12-14)[2020-12-28]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-12/14/content_5348838.htm.)
- [3] 北京大学国家现代公共文化研究中心. 公共文化服务保障法有关免费开放及服务效能相关规定落实情况评估[R]. 2020:9-10. (National Modern Public Cultural Research Center of Peking University. Evaluation of the implementation of relevant regulations from Public Cultural Service Guarantee Law on gratuitous opening and service efficiency[R]. 2020:9-10.)
- [4] 公共文化领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案(国办发[2020]14号)[EB/OL]. (2020-06-23)[2021-01-03]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-06/23/content_5521313.htm. (The plan for the reform of the division of financial powers and expenditure responsibilities between central and local governments in the field of transportation[EB/OL]. (2020-06-23)[2021-01-03]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-06/23/content_5521313.htm.)
- [5] 关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放工作的意见(文财发[2011]5号)[EB/OL]. (2011-02-14)[2021-01-03]. http://www.gov.cn/zwgk/2011-02/14/content_1803021.htm. (On issuing the gratuitous opening of local galleries, public libraries and cultural centers (stations)[EB/OL]. (2011-02-14)[2021-01-03]. http://www.gov.cn/zwgk/2011-02/14/content_1803021.htm.)
- [6] 国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知;关于事业单位分类的意见(国办发[2011]37号)[EB/OL]. (2011-07-24)[2021-01-03]. <https://www.pkulaw.com/chl/246dd25f9c907f55bdfb.html?keyword=%E4%BA%8B%E4%B8%9A%E5%8D%95%E4%BD%8D%E6%94%B9%E9%9D%A9>. (Notice of the State Council on issuing the supporting documents of public institutions engaging reform[EB/OL]. (2011-07-24)[2021-01-03]. <https://www.pkulaw.com/chl/246dd25f9c907f55bdfb.html?keyword=%E4%BA%8B%E4%B8%9A%E5%8D%95%E4%BD%8D%E6%94%B9%E9%9D%A9>.)
- [7] 东城公共文化服务社会化发展开启新篇章[EB/OL]. (2020-11-21)[2021-01-03]. <https://>

- www.sohu.com/a/433295655_120209831. (The socialized development of public cultural services in Dongcheng opens a new chapter[EB/OL]. (2020-11-21)[2021-01-03]. https://www.sohu.com/a/433295655_120209831.)
- [8] 李国新. 公共文化服务保障法的制度构建与实现路径[J]. 图书情报工作, 2017, 61(16): 8-14. (Li Guoxin. Institutional construction and implementation of the public cultural service guarantee law[J]. Library and Information Service, 2017, 61(16): 8-14.)
- [9] 北京大学国家现代公共文化研究中心. 《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系规划建设规划纲要》落实情况终期评估报告[R]. 2020; 26. (National Modern Public Cultural Research Center of Peking University. Report of the Outline of the 13th Five-Year Plan for the Public Cultural Service System Construction in Impoverished Areas [R]. 2020; 26.)
- [10] 湖南省实施《中华人民共和国公共文化服务保障法》办法[EB/OL]. (2020-08-03)[2021-01-03]. http://www.hn.xinhuanet.com/2020-08/03/c_1126317502.htm. (Implementation measures of Hunan Province on the Public Cultural Service Guarantee Law of the People's Republic of China[EB/OL]. (2020-08-03)[2021-01-03]. http://www.hn.xinhuanet.com/2020-08/03/c_1126317502.htm.)
- [11] 林华, 楚天舒. 我国公共文化法律有效实施的思考——以《公共文化服务保障法》《公共图书馆法》为中心[J]. 中国图书馆学报, 2019(4): 12-27. (Lin Hua, Chu Tianshu. The reflection on the enforcement of public culture law in China; centered on the Security Legislation of Public Cultural Service and the Public Library Law [J]. Journal of Library Science in China, 2019(4): 12-27.)
- [12] 关于加快构建现代公共文化服务体系的意见[EB/OL]. (2015-01-20)[2021-01-03]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/yg/2/Document/1392701/1392701.htm>. (Opinions on accelerating the construction of a modern public culture service system[EB/OL]. (2015-01-20)[2021-01-03]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/yg/2/Document/1392701/1392701.htm>.)
- [13] 杨永恒, 杨楠. 公共文化服务社会化发展的思考[M]//北京市石景山区文化和旅游局, 清华大学中国发展规划研究院. 公共文化服务社会化发展实践探索与思考. 北京: 人民日报出版社, 2020: 3-15. (Yang Yongheng, Yang Nan. Thoughts on socialization development of public cultural service[M]//Culture and Tourism Bureau of Shijingshan District, China Institute of Development Planning of Tsinghua University. Exploration and reflection on the practice of socialized development of public cultural services. Beijing: People's Daily Press, 2020: 3-15.)
- [14] 北京大学国家现代公共文化研究中心. 我国公共文化机构社会化发展调研报告[R]. 2018; 15. (National Modern Public Cultural Research Center of Peking University. Report of socialization development of public cultural facilities in China[R]. 2018; 15.)
- [15] 石景山区文化和旅游局. 公共文化服务社会化让人民群众对美好生活的新期待“不等待”[M]//北京市石景山区文化和旅游局, 清华大学中国发展规划研究院. 公共文化服务社会化发展实践探索与思考. 北京: 人民日报出版社, 2020: 155-162. (Culture and Tourism Bureau of Shijingshan District. Socialization of public cultural services makes people's new expectations for a better life “without waiting”[M]//Culture and Tourism Bureau of Shijingshan District, China Institute of Development Planning of Tsinghua University. Exploration and reflection on the practice of socialized development of public cultural services. Beijing: People's Daily Press, 2020: 155-162.)
- [16] 成都首届“公共文化服务超市”开办[EB/OL]. (2015-10-28)[2021-01-03]. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/28/c_128368627.htm. (The first “Public Cultural Service Supermarket” opened in Chengdu[EB/OL]. (2015-10-28)[2021-01-03]. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/28/c_128368627.htm.)

- [17] 上海浦东新区举办2017公共文化产品服务采购大会[EB/OL]. (2017-03-16)[2021-01-03]. https://www.mct.gov.cn/whzx/qgwhxxlb/sh/201703/t20170316_781770.htm. (Shanghai Pudong New Area held 2017 public cultural product and service procurement conference[EB/OL]. (2017-03-16)[2021-01-03]. https://www.mct.gov.cn/whzx/qgwhxxlb/sh/201703/t20170316_781770.htm.)
- [18] 云上文采会交流展示活动开展[EB/OL]. (2020-12-07)[2021-01-03]. https://www.mct.gov.cn/whzx/qgwhxxlb/gd/202012/t20201207_918891.htm. (Cloud art exhibition exchange activities carried out[EB/OL]. (2020-12-07)[2021-01-03]. https://www.mct.gov.cn/whzx/qgwhxxlb/gd/202012/t20201207_918891.htm.)
- [19] 关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见(财综[2016]53号)[EB/OL]. (2016-11-30)[2020-12-28]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/29/content_5154154.htm#1. (Notice of the ministry of finance and the state commission office on effectively conducting the government purchase service work of public institutions[EB/OL]. (2016-11-30)[2020-12-28]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/29/content_5154154.htm#1.)
- [20] 文部科学省. 社会教育調査-結果の概要[EB/OL]. (2020-03-23)[2020-04-20]. https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/1268528.htm. (Ministry of Education, Science and Technology. Social education research[EB/OL]. (2020-03-23)[2020-04-20]. https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/1268528.htm.)
- [21] 株式会社三菱総合研究所. 図書館・博物館等への指定管理者制度導入に関する調査研究報告書[EB/OL]. (2009-03-01)[2020-04-20]. https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/_icsFiles/afidfile/2010/06/29/1294217_01.pdf. (Mitsubishi Comprehensive Research Institute, Inc. Investigation report on appointed manager system in libraries, museums and other facilities[EB/OL]. (2009-03-01)[2020-04-20]. https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/_icsFiles/afidfile/2010/06/29/1294217_01.pdf.)
- [22] 日本図書館協会. 公立図書館の指定管理者制度について[EB/OL]. (2016-09-30)[2020-04-18]. <http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikeikai2016.pdf>. (Library Association of Japan. Appointed manager system in public libraries[EB/OL]. (2016-09-30)[2020-04-18]. <http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikeikai2016.pdf>.)
- [23] 北京大学国家现代公共文化研究中心. 《中华人民共和国公共图书馆法》落实情况调研报告[R]. 2020:9. (National Modern Public Cultural Research Center of Peking University. Report on the implementation of *Law of the People's Republic of China on Public Libraries*[R]. 2020:9.)

李国新 北京大学信息管理系、北京大学国家现代公共文化研究中心教授,博士生导师。北京 100871。

(收稿日期:2021-01-10)