

文章编号:1003-9104(2017)06-0044-08

公共文化服务类 PPP 项目的实施 路径与保障机制研究*

高迎刚

(山东大学艺术学院,山东 济南 250014)

摘要:就我国大多数地区而言,当前的公共文化服务体系的建设面临着资金投入不足、服务质量和效能低下、群众参与积极性不高等诸多现实问题。PPP 模式的选择性引入和规范化实施,带来的不仅是数量可观的社会资金与相对专业的实用技术,更能够通过社会力量的介入,在加强基础设施建设的同时,起到提高公共文化服务质量、提升政府公共文化服务效能、调动群众参与活动积极性的重要作用。山东省东营市的“数字文化广场”建设,就是一个较为成功地运用 PPP 模式开展公共文化建设的典型个案,为我国公共文化服务类 PPP 项目的实施和推广提供了宝贵的经验。文章基于对 PPP 模式的基本含义、发展现状及典型案例的分析,结合我国现代公共文化服务体系建设的实际情况,提出了以分区域、分阶段、分层次为“路线图”的 PPP 模式实施路径,并在此基础上提出了由分级负责、明确职责、法律规范、强化监管等一系列措施构成的保障机制,以期推动公共文化服务类 PPP 项目的健康有序开展。

关键词:当代中国;文化建设;PPP 项目;公共文化服务;实施路径;保障机制

中图分类号:J0

文献标识码:A

肇始于英国的 PPP 模式,英文写作 Public - Private Partnership,直译为“公私合作伙伴关系”,最初是作为一种公共项目的私人融资方式出现的,目的在于引入社会资本以解决公共设施建设资金短缺问题。随着这一公共项目运作模式的渐趋成熟,这一模式也逐渐被应用于其他公共服务领域,目的也不再仅仅限于融资,更在于藉此提高公共产品的服务质量和供给效率。在 PPP 项目运作相对成熟的欧美国家,这一模式主要运用于公共基础设施建设领域,这也是我国引进 PPP 模式之初的主要运用领域;近年来,随着国务院以及国家发展改革委、财政部等部门一系列关于

在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的出台,PPP 模式越来越多地被运用在包括文化建设在内的公共服务领域。由国务院法制办、国家发展改革委、财政部联合起草的《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例(征求意见稿)》也明确说明了“政府和社会资本合作”,也就是 PPP 模式的主要应用范围^[1]。包括文化建设在内的公共服务领域,已经成为 PPP 模式最主要的两大应用领域之一。

然而,由于各种主客观原因的存在,目前已经成功实施的公共文化服务类 PPP 项目并不多见,这一

* 基金项目:本论文为 2011 年度山东省社会科学规划重点项目“创新山东公共文化服务体系投入和管理方式研究”(项目编号:11BWYJ05)阶段性成果之一。

作者简介:高迎刚(1972 -)男,汉,山东博兴人,文学博士,美国乔治梅森大学(George Mason University,简称 GMU)艺术学博士后科研流动站出站博士后,山东大学艺术学院副院长,教授,博士生导师,山东大学文学(文艺学)博士后科研流动站合作导师。研究方向:艺术学理论,艺术管理,公共文化研究。

模式在公共文化建设领域的推进,亟待发现一批运作成功的项目,从中总结经验,逐步推广。

作为第三批国家公共文化服务体系示范区创建城市之一,山东省东营市为解决文化演出场地短缺、设施不足、群众参与度不高等现实问题,积极引入PPP模式,将原本主要用于舞台表演的“乡村剧场”,打造成全面提升公共文化服务效能的“数字文化广场”,提供了在公共文化服务体系建设和过程中成功运用PPP模式的典型案例。这一典型案例的分析研究,无疑对于推动PPP模式在我国公共文化建设中的应用起到了很好的示范作用。

一、PPP模式的基本含义

PPP模式,即“公私合作制(public-private partnership),从字面意义看,指的是公共部门(public)与私人部门(private)之间因为某种目的而达成的合作伙伴关系(partnership)。从实践领域看,‘公私合作制’是一个较为宽泛的概念,不同国家、不同组织或机构关于PPP的理解也存在一定差异。英国人从PPP模式的应用目的出发,认为提出这一模式的意义是“为了提升基础设施水平、解决公共服务的资金匮乏和公共部门缺少有效性及资金效率等问题”^{[2]5};美国PPP国家委员会则认为,“PPP是介于外包和私有化之间并结合两者特点的一种公共产品提供方式,它充分利用私人资源进行设计、建设、投资、经营和维护公共基础设施,并提供相关服务以满足公共需求”^{[2]6};联合国培训研究院定义的PPP有两层含义,“其一是为满足公共产品需求而建立的公共和私人倡导者之间的各种合作关系;其二是为满足公共产品需要,公共部门和私人部门建立伙伴关系进行大型公共项目的实施”^{[3]22};欧盟委员会则将PPP定义为“泛指公共部门与私营机构合作提供公共服务或公用设施的各种模式”^{[3]22}。由此也可以看出,发达国家对于PPP模式的理解,要点有二:一是实施主体是公私双方,二是实施目的是满足公共需求。

目前我国各种政策文件中,PPP模式通常被称为“政府和社会资本合作”模式,其基本含义及通常模式一般被界定为,“政府和社会资本合作模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作,并通过‘使用者付费’及必要的‘政府付费’获得合理投资回报;政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管,以保证公共利益最大化。”^[4]

由国务院法制办、国家发展改革委、财政部联合起草的《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例(征求意见稿)》第二条也做出了类似的说明“本条例所称基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作(以下简称政府和社会资本合作),是指

政府采用竞争性方式选择社会资本方,双方订立协议明确各自的权利和义务,由社会资本方负责基础设施和公共服务项目的投资、建设、运营,并通过使用者付费、政府付费、政府提供补助等方式获得合理收益的活动。”^[1]

从PPP模式的实施主体与实施目的看,我国政府文件的说法与国际上的主流观点并无区别,只是更加强调这种模式的可操作性。而上述两种政府文件的说法之间也没有本质区别,差异在于前者重在厘清公私两种主体的责任,后者则强调了PPP模式的开展程序。

综上所述,就PPP模式的基本含义而言,国内外并无多少差别,因而我国在采用PPP模式的过程中,国外的成功经验就可以给我们提供有益的借鉴;然而,任何一个国家都有自己独特的国情,因而在借鉴国外成功模式的同时,一定要采取符合本国国情的方式。这也是我国各种政府文件在推行PPP模式的措辞中,特别注重实用性和可操作性的原因所在。

二、PPP模式的发展历程及现状

(一) PPP模式在西方国家的发展

PPP模式是1992年由英国的保守派大臣Reymont最先创立,并应用于英国公共服务领域的政府与私企之间的合作方式,随后在全球范围内被广泛应用于公共管理的各个领域。目前就基础设施领域PPP模式的运用而言,欧洲依然处于领先地位,除英国外,PPP模式在葡萄牙、意大利、希腊、荷兰、爱尔兰等国家也得到了广泛运用。此外,加拿大、美国、澳大利亚、智利、巴西等欧洲以外的国家,PPP模式的成功案例也比较多。

经过多年实践探索和经验积累,目前世界各国的PPP项目已经发展出多种多样的应用模式,其中最常见的有BOT、BOOT、BTO、BOO、TOT等。BOT,即Build-Operate-Transfer,意为建造—经营—转移,指的是私营部门在与公共部门约定的时间内建造和运营某些基础设施,合同期满后,转交给公共部门运营。BOOT,即Build-Own-Operate-Transfer,意为建造—拥有一经营—转移,指的是私营部门在与公共部门约定的时间内建设、拥有和经营某些设施,待期限届满,将该设施及其所有权移交给公共部门。BTO,即Build-Transfer-Operate,意为建造—移交—运营,指的是私营部门按照与公共部门达成的协议建造某些基础设施,完工后将设施所有权移交公共部门,公共部门再与其签订经营该设施的合同。BOO,即Build-Own-Operate,意为建造—拥有一经营,指的是私营部门按照与公共部门达成的协议建造、拥有,并永久经营某些设施,公共部门则根据协议承担监管责任。TOT,即Transfer-Operate-Transfer,意为移交—运营—移交,指的是公共部门按照协议将拥有的设



施移交给私营部门运营,通常私营部门需要支付一笔转让费,期满后,私营部门再将设施无偿移交回公共部门。

以上几种应用模式中,PPP模式的运作方式大致是相同的:私营部门与公共部门之间通过某种契约关系开展合作,私营部门负责筹资和建造、运营公共设施,公共部门负责监管,并以某种方式提供运营费用。在这些应用模式中,不变的是公共部门和私营部门之间的合作关系,变动的只是具体的操作程序。事实上,BOT可以视为PPP模式发展初期最为典型的应用模式,而BOOT、BTO、BOO、TOT等则可以视为BOT的变种。

值得注意的是,在上述这些模式中,公共部门和私营部门之间的合作,都是以政府为主导、针对单个项目开展的,项目实施的效率和灵活性等方面都受到限制。围绕这些问题的解决,BOT模式及其各种变种也逐渐得到了改进。目前,在英国更为普遍的PPP应用模式被称作PFI。

PFI,即Private Finance Initiative,意为“私人融资活动”,我国一般译为“民间主动融资”,区别于PPP其他应用模式的政府主导模式。其具体做法是:公共部门根据社会需求,列出建设项目清单;然后通过招投标,由中标的私营部门在合同规定的期限(特许期)内进行项目的建设,并在特许期结束时将所经营的项目移交公共部门,而私营部门则从公共部门或接受服务方收取费用以回收成本。由此可见,这种方式区别于BOT及其变种模式的特点首先是针对一系列项目,其次是项目建设和运营方案均有私营部门负责,这就大大提高了项目运行的效率和灵活性。在英国,早在本世纪之初,PFI就已经成为公共项目建设最重要的运作方式。据统计,自1992至2003年的10年间,英国“已经实施了563个PFI项目合约,涉及资金355亿英镑”^[37]。

(二) PPP模式在我国的发展历程及现状分析

PPP模式在我国的发展可分为三个主要阶段:2004年以前为探索期;2004-2013年可视为增长期;2014年以来,与PPP模式相关政策的密集出台,以及财政部政府与社会资本合作中心的成立,标志着中国PPP模式的发展逐渐进入规范期。

1. 探索期(20世纪90年代初-2004年初)

PPP模式在中国的发展,亦可上溯至20世纪90年代初。与西方国家采用PPP模式的主要目的是提升公共服务水平不同,PPP模式在中国运用的最初动机主要是吸引外商投资;而与西方国家采用PPP模式的早期方式相类似的是,探索期的中国,所采用的主要也是以特许经营类为主的BOT模式。广西来宾B电厂项目、上海市大场自来水污水处理厂项目、四川成都自来水六厂项目、湖南长沙电厂项目、北京市第十水厂项目、合肥市王小郢污水处理厂项目等BOT项

目是这段时期较为重要的个案。其中,合肥市王小郢污水处理厂项目还因其规范的运作过程与合理的项目结构,而成为国家发改委2015年公布的13个PPP项目典型案例之一。

不可否认,这段时期的探索实践,为PPP模式在我国的快速发展奠定了基础。然而,地方政府片面追求外商投资的主导心理,以及此期尚不成熟的政策环境,都使得此期的PPP项目实践并不顺利。

2. 增长期(2004年初-2013年底)

2004年2月24日,建设部颁布了《市政公用事业特许经营管理办法》,自当年5月1日起开始施行。这一文件将“特许经营”的概念正式引入市政公用事业,为PPP模式在公共事业领域的开展提供了政策依据,“城市供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理”等行业,都可以根据此办法,实行特许经营^[5]。此后,包括由原“国家计委”发展而来、主要负责宏观经济管理的国家发展和改革委员会,以及交通、环保、国资等行业主管部门,还有各级地方政府也先后出台了大量政策性文件及地方性法规,用于引导和规范特许经营项目的开发建设。

正是由于有了各方积极主动的实践,这一时期也是PPP模式在中国发展壮大的一个重要阶段,2015年国家发改委公布的13个PPP项目典型案例,绝大多数是在这一时期建设完成的。当然,由于市场还不成熟、政策尚不完善,在一片红红火火的发展热潮中,许多潜在的风险也在这一时期开始形成并逐渐显现出来。这也是下一阶段,国务院及各部委下大力气规范PPP项目的主要原因。

总的看来,这一时期与上一时期相比,PPP模式的发展既存在共性,体现出这一模式自身特点的连续性;也出现了一些新的特点,显示出更多的中国特色。共性主要体现为:PPP模式的导向依然是筹集社会资金,计划发展部门仍然是PPP模式的主导方。新特点则体现为:这一时期的PPP项目不再偏爱境外资本,2015年国家发改委公布的13个PPP项目典型案例,承建单位既有外资股份制企业,也有中外合资公司,更有国有独资或合资公司,还有民营股份制企业;这一时期,计划发展部门也不再是PPP模式的唯一主导力量,建设、交通、环保、国资等行业主管部门,以及各级地方政府都成为这一轮PPP发展热潮的主导力量。

3. 规范期(2014年以来)

2014年以来,中央和各省市自治区与PPP模式有关政策的密集出台,以及财政部“政府与社会资本合作中心”的成立,标志着PPP模式在中国的发展进入逐渐规范的时期。

2014年9月,财政部发布了《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》(财金〔2014〕76号);紧接着,又在当年11月发布了《关于印发政

府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(财金〔2014〕113号),对PPP模式的推广和实践进行了较为明确的规范。差不多同一时间,国务院也发布了《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60号),随后,国家发展改革委也出台了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(发改投资〔2014〕2724号)。2014年12月,财政部“政府和社会资本合作(PPP)中心”正式获批成立,主要承担PPP工作的政策研究、咨询培训、信息统计和国际交流等职责。

2015年5月,财政部、发展改革委、人民银行联合出台了《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》(国办发〔2015〕42号)。同年6月,国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、人民银行共同发布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》开始施行。此后,河南、江苏、河北、山东、湖南和四川等省份也相继出台了推广PPP模式的政策文件。

从这一时期PPP模式在中国应用的发展趋势来看,可以发现两个主要特征:首先,PPP模式的应用导向不再只是筹集社会资金,政府在公共服务领域对PPP模式的推广,显示出对公益性事业越来越多的重视;其次,在这一轮发展浪潮中,国务院以及各级政府逐渐成为主导性力量,这也显示出政府对以PPP模式解决公共领域各种事务这一方式的重视。

(三) PPP模式在我国公共文化领域的发展

如前所述,PPP模式在我国长期以来主要被理解为一种融资模式,用来筹集社会资金以解决政府资金短缺的问题;而其应有的社会效益则并未得到应有的重视。近年来,这一片面重视其资金筹集功能的导向,终于在中国社会经济转型的过程中得到了越来越明确的改观。从2015年三部委联合出台的《国务院关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》,到2017年国务院法制办向社会公开征求意见的《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例(征求意见稿)》,使PPP模式所具有的公益属性逐渐显现出来。

PPP模式在我国公共文化服务体系建设过程的推广,也正是在这种时代背景下逐渐开展起来的。2010年5月,国务院出台的《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(国发〔2010〕13号)中明确指出“鼓励民间资本从事广告、印刷、演艺、娱乐、文化创意、文化会展、影视制作、网络文化、动漫游戏、出版物发行、文化产品数字制作与相关服务等活动,建设博物馆、图书馆、文化馆、电影院等文化设施。”^[6]2015年三部委联合出台的《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》中,文化领域被纳入公私合作制的政府文件中。财政部2014年11月公布的第一批共30个政府与社会资本合作示

范项目中,还没有一个是文化类项目;而在2015年9月公布的第二批政府与社会资本合作示范项目中则有11个是文化项目,总投资规模超过了200亿元;在2016年10月公布第三批政府与社会资本合作示范项目的时候,文化部已经是联合发布通知的二十部委之一。

从PPP模式在我国文化领域推广运用的发展趋势可以看出,一方面政府越来越重视文化领域健康发展对于整个社会全面发展、步入良性循环的重要意义;另一方面文化领域也正在越来越好地融入国民经济的大循环中,既有助于推动经济转型升级,也有利于改善公共文化领域的场所和设施条件、提升公共文化的服务效能。

然而,也正如我们在文章开头所提及的,由于各种主客观原因的存在,目前已经成功实施的公共文化服务类PPP项目并不多见,这一模式在公共文化服务领域的推进,亟待发现一批运作成功的项目,从中总结经验,逐步推广。作为第三批国家公共文化服务体系示范区创建城市之一,山东省东营市的“数字文化广场”,恰好为我们提供了一个在公共文化服务体系建设过程中成功运用PPP模式的典型案例。

三、山东省东营市“数字文化广场”建设项目中的PPP运作模式

山东省东营市的“数字文化广场”建设,始于2015年下半年,是当地文化部门在该市获得第三批国家公共文化服务体系示范区创建资格之后,对原有“乡村剧场”的升级改造过程中,逐渐形成的文体广场建设构想。而其采用PPP模式建设“数字文化广场”的实践过程,则贯穿了自2016年元月迄今的整个过程。根据东营市文化部门的规划,“数字文化广场”建设按照“试点—推广—普及”三步走战略,2016年全市已完成200个数字文化广场建设任务,到2018年基本实现全市文化广场数字化建设任务。

(一) 项目实施的背景

传统的公共文化服务,大都呈现高度依靠政府投资、高度依靠政府推动、高度依赖实体场所的“三高”状态,以及由此带来的群众参与文化活动不够方便、群众文化活动不够丰富、群众参与文化活动不够积极等负面现象的普遍存在。如何改变“三高”状态,提升群众文化活动的水平,成为东营市文化部门在获得第三批国家公共文化服务体系示范区创建资格之后,首先需要面对的现实问题。经过深入研讨和反复试验,他们决定在公共文化服务体系建设中引入“互联网+”思维方式,结合对各种数字技术的灵活运用,不断探索公共文化服务的数字化途径,也由此取得了一些效果非常明显的成功经验,其中最为值得关注的经验就是在“数字文化广场”建设过程中对PPP模式的采用。

文化广场的“数字化”是基层综合性文化服务中心现代化建设的题中之义,而如何实现文化广场的“数字化”,目前尚无一个全国性的标准。此外,就“数字化”建设本身而言,普遍存在项目投资大、开发成本高,存在一定技术难度等特性,并由此导致原本就存在于公共文化领域的项目融资功能低下、技术能力不强、管理人员不足等现实问题更加突出。东营市政府经过不断探索,最终决定采取 PPP 模式来解决这一系列问题。

PPP 模式的采用,一方面,解决了公共部门资金紧张的问题,更为重要的是充分发挥了专业机构的技术优势,从而提高了公共服务的质量,使群众能够更加方便快捷地参与文化活动;另一方面,这一模式的采用也调动了社会力量参与公共文化建设的积极性,进而带动了整个社会对公共文化建设的关注。这些主客观因素的变化,也带来了全市公共文化面貌的变化,前述“三高”问题逐步得到解决,而群众参与公共文化建设的激情也逐渐得到培养和释放。这些经验的取得,不仅为其他地区提供了一些可以复制推广的服务方式,更为文化工作者开拓思路、因地制宜,探索适合当地实际情况的数字化之路提供了有益的借鉴。

(二) 项目实施过程

与大多数 PPP 项目的操作流程相仿,东营市“数字文化广场”项目的实施也大致包括了项目的识别、准备、采购、执行、移交等相关环节。但作为公共文化服务类 PPP 项目,“数字文化广场”建设也有着这一类项目的特殊性:作为主导方的公共部门与作为合作方的社会力量之间,不仅存在监管与被监管的关系,还存在全流程的分工合作:公共文化服务供给的内容和方式,只能是由公共部门掌控的;社会力量能够提供的,只能是各种软硬件设施建设以及技术力量支持。

从项目实施的具体流程来看,“数字文化广场”建设首先需要明确的是项目实施的目的和内容,由此判定这一项目是否适合 PPP 模式;其次是项目建设方案的制定,重点在于明确相关主体(作为主导方的政府公共部门,以及作为合作方的社会力量)及各方职责;然后是合作主体的选择,以及相应合同的制定和签署;之后,就进入了项目硬件的开工建设、软件的开发试用,以及相应的考核验收工作;最后,项目硬件建设完成,进入软件运营阶段,各级政府文化部门逐步开发使用“数字文化广场”的各种功能,期间伴随着主管部门对合作企业和下属机构的考核激励工作。待全市范围内的“数字文化广场”建设基本完成后,政府还将引导合作企业培训更多具备各种软硬件设施操作管理能力的人员,为将“数字文化广场”的使用和管理全部移交给政府和群众创造条件。

1. 项目实施的目的和内容

“数字文化广场”项目的实施,目的在于通过对遍布于东营市城乡的文体广场的数字化改造,改善群众公共文化活动环境,提升公共文化服务水平;进而通过文体广场数字化功能的开发,增强公共文化服务的供给能力。

“数字文化广场”建设的主要内容包括“线下”和“线上”两部分:线下部分,由文体广场的各种活动设施及数字化硬件设施两部分组成;线上部分,则由各种软件设施及数字文化资源组成。PPP 项目所涉及的,只是“线下”的数字化硬件设施建设,以及“线上”的软件设施开发运用;文体广场的各种活动设施与公共文化数字资源,则是由政府文化部门负责建设的。

2. 项目的建设方案与相关主体职责的界定

“数字文化广场”的建设构想形成之后,首先面对的便是资金和技术两大问题。为了解决这一问题,东营市文化部门经过调研分析,提出了由点到面、分级负责、政企合作的总体思路。由点到面,即是前述“试点—推广—普及”三步走战略,由中心城区逐步向边远地区拓展,到 2018 年基本实现全市文化广场数字化建设任务;分级负责,是指市、县/区、乡/镇/街道、村/社区等各级政府部门分别负责“数字文化广场”建设的不同部分,形成政府内部的分工合作;政企合作,指的就是 PPP 模式的采用,与拥有资金和技术的企业结为合作伙伴,形成政府与社会力量的分工合作。

在政府内部,市级政府负责“数字文化广场”建设的总体规划和监察督导,以及部分中心城区示范场所的建设工作;县区政府负责所在区域广场建设的总体部署,重点负责以 PPP 模式与企业合作,进行广场的数字化硬件建设和软件开发运用;乡镇政府负责广场地面硬化,以及舞台、操作间等地面附着物的建设;村/社区文化服务中心负责广场的日常管理工作。

由此可见,就“数字文化广场”项目 PPP 模式的运作而言,主要是在县区政府与企业之间合作开展的。在这种合作关系中,县区文化部门的职责主要包括:及时支付相关费用,工程实施过程中的监督、指导、约束,协助企业开展工作,提供便利条件和良好施工环境。协调城管、住建、财政、镇街、村居等部门单位,保证项目进度和设备安全使用。而企业方的职责则主要包括:硬件设施建设、软件开发运用,以及后台监管。其中,硬件设施的标准、软件功能的设置,以及后台监管的内容,是由双方协商确定的,技术层面的工作,以及具体的施工任务,则是需要由企业来完成的。

3. 合作主体的选择、合同的制定和签署

东营市“数字文化广场”这一 PPP 项目的建设,虽然是在县区政府与企业之间具体开展的,但具体合作主体的选择,相关合同的制定,却是由市级政府文化部门主导的。

在确定了项目实施的目标、内容,以及建设方案之后,东营市政府文化部门经过一系列准备工作,最终以邀请招标的方式,在具有项目所需技术能力及资质的数家备选企业中,确定与东营市广电网络公司合作开展“数字文化广场”项目建设。

确定合作企业之后,经过双方协商,东营市政府文化部门与中标的东营市广电网络公司共同拟定了项目合同的基本内容。以此为模板,各县区政府分别与广电网络公司签订具体协议后,即可开展项目建设工作。

4. 项目硬件的开工建设、软件的开发试用

按照合同要求,“数字文化广场”项目建设的硬件标准为:一条不低于10M的带宽出口、配套无线WiFi覆盖设备——目前东营市“数字文化广场”宽带出口已提升为100M,一套有线电视终端,一套高清视频教学设备,广场灯光美化设施等。

根据合同规定,“数字文化广场”建设项目将连续实施5年,前期投资由东营市广电网络公司负担,该公司通过争取山东省广电网络公司的项目支持,一次性投入142万元,用于该项目的设备研发和安装调试;项目连续实施的5年内,东营市政府每年支付东营市广电网络公司45万网络服务费(其中20万元从农村公共文化专项经费列支,25万元由市财政负担)5年合计225万元。

软件方面,广电网络公司主要负责“文化东营云”APP,以及为数字文化广场功能发挥起到基础作用的各种应用软件的开发和使用。合作方式是由东营市文广新局以政府购买服务的方式,委托东营市广电网络公司负责开发,并保障其正常使用。

5. “数字文化广场”功能开发

对于数字文化广场的建设来说,基础设施和硬件建设是物质基础,软件的开发和维护则是手段,但所有这些都是为了公共文化服务功能的设计、开发、实现服务的。因而,数字化功能的设计、开发和实现,乃是围绕数字文化广场建设开展的制度设计的重中之重。

根据项目建设的分工安排,“数字文化广场”功能,是以各级文化部门为主导,联合政府、高校、企业,以及积极参与互动的群众,各方合力,共同开发运用的。

迄今,东营市的“数字文化广场”项目建设,已经在充分借鉴国内外关于数字文化建设成功经验的基础上,设计、开发出了远程培训、线上分馆、资源点播、共建共享、网络直播、信息采集与评价反馈、档案留存与监控管理,以及信息发布与应急管理等一系列独具特色的公共文化服务方式。随着信息技术的不断发展,文体广场的数字化功能还将不断被设计、开发出来,并不断被运用到公共文化服务中,最终造福广大人民群众。

(三) 项目实施的效果分析

在现代公共文化服务体系的构建方面,“数字文化广场”项目所具有的积极意义是不言而喻的。就项目建设的方式而言,PPP模式的采用,其所产生的积极效果也是多方面的。

首先,PPP模式的采用,既降低了政府一次性投入成本,也提升了政府财政投入的精准性,从而提高了公共文化服务的效能。

其次,专业性社会机构的参与,极大地增强了项目建设的专业水平,也提高了公共文化服务的质量。

再次,社会力量的参与,激发了群众参与公共文化活动的热情,也带动了整个社会参与公共文化服务体系建设的积极性。

当然,就项目建设的整体效果而言,最终受益的还是老百姓。文体广场的“数字化”建设,不仅使他们参与传统文化活动的方式变得更加快捷便利,“数字化”方式的普及,还带来了一些新的活动组织形式,使原先那些看似不可能的事情,变得触手可及。在传统的政府独立投资运营方式下,“数字化”的资金和技术屏障都是显而易见的问题;而PPP模式的采用,则使这一切变得不再那么遥远。在公共文化服务领域开展政府与社会力量的合作,显然是一项政府部门、社会机构,以及广大人民群众多方受益的方式。

四、PPP项目的实施路径

传统的公共文化服务体系的建设方式,一方面高度依赖政府投资,另一方面也高度依靠政府部门的推动,这也就意味着,在传统模式中政府是最主要的,在很多地方甚至是唯一的公共文化建设主体。这样的建设模式,在充分发挥我国政府行政效率优势的同时,也造成了许多地区政府可用于文化建设的财政资金相对紧张、群众参与公共文化活动的积极性不高等不良后果。而也正如我们所看到的,如果得到充分合理的运用,PPP模式恰好可以较好地解决上述问题。

然而,长期以来,我国多数地方的政府部门并不习惯与社会力量开展合作。就是在某些经济相对发达的地区,过去的十几年里,政府部门与社会力量开展合作的主要动机也只是筹集社会资金。因而,在公共服务领域开展的政府和社会力量合作,就不能完全依靠地方政府自发形成与社会力量合作的模式,而需要在某些成功案例的示范作用下,形成相对规范,也相对高效的实施路径。在这方面,东营市“数字文化广场”项目的成功运作,给我们提供了一些有益的启示。我们可以以此为例,结合我国公共文化服务体系建设的实际情况,总结出适合在我国公共文化服务领域实施PPP项目的合适路径。

何谓“实施路径”,在不同场合会有不同的含义,其最通俗的含义其实就是指人们做事情的方式。然而所谓“路径”,其基本含义即是“道路”,在社会学中这一含义与“目的”有着密切的关系,并非仅仅指做

事情的方式这样简单。^{[7]845}因而,本文所谓公共文化服务类 PPP 项目的“实施路径”,指的是政府文化部门为实现某些事先设定的目标,所采取各项措施的基本原则和先后次序,以及由此构成的有迹可循的行为模式。

正如我们一再强调的,在公共文化领域实施 PPP 项目的主要目的有二:解决政府资金或技术困境,提高公共服务供给的质量和效率。根据我国幅员辽阔、公共服务水平参差不齐的实际情况,结合较为成功开展的公共文化服务类 PPP 项目的实践经验,实施这类项目的总的原则可以概括为:主体多元、公益优先、注重实用、循序渐进。

“主体多元”是这一类项目的基本特征,其中既包含了 PPP 项目必须是政府部门与社会机构合作这一总体格局,也包含了为完成项目组成的“项目公司”中,可以包含多个参与机构。

“公益优先”是由这一类项目的性质决定的,公共文化服务类项目本质上提供的是某种公共服务,其目的自然是公益性的。这就要求项目的主导方,即政府部门不能以盈利或“甩包袱”为目的;作为项目的合作方,社会机构则可以某种方式,从项目运营过程中获取一定经济收益,或者获得人气、市场等其它的非物质性收益。

“注重实用”这一原则,是基于十几年来 PPP 项目的建设实践提出的。十几年来,为数众多的 PPP 项目都存在重建设、轻运营的弊端,政府方或投资方急于履约甚至违约的情况并不鲜见却很少被追究,显示出这类项目“可持续”发展方面存在的严重不足,究其原因还在于对“实用性”原则关注不够。近年来出台的各项政策,均在“注重实用”方面对 PPP 项目的运作提出了较为明确的要求。

“循序渐进”也是非常关键的一条原则,公共文化服务体系的建设任重道远,PPP 模式是实现这一任务的重要举措之一。无论是从传统文化,还是从现有经验角度看,PPP 模式在我国的实施都不可能是一蹴而就的。这就要求我们必须在循序渐进中,一边积累经验,一边推进 PPP 项目的实施。

在我国这样一个幅员辽阔、国情复杂的国度,推广 PPP 项目显然不可能采取一刀切的模式,而必须结合各地的实际情况,有重点、有步骤地开展,这就存在一个“路线图”的问题,这也是我们归纳此类项目实施路径的重要依据之一。从山东省东营市采用 PPP 模式建设“数字文化广场”的成功经验看,可以将其描述为一个分区域、分阶段、分层次开展的过程。

“分区域”,是指项目建设过程一般是从条件相对成熟的中心城区开始,逐渐扩展到条件相对欠缺的边远地区。这样做并非厚此薄彼,而是一种“由点到面”的相对稳妥的方式,中心城区工作开展相对容易,可以为后面的工作积累经验,从而使得在边远地

区开展的工作可以取得更加理想的效果。

“分阶段”,指的是在每一个点上工作开展的先后顺序,比如东营市的“数字文化广场”项目,就是先从舞台、灯光、音响等基础设施做起,进而扩展到 AP、AC、机顶盒、光猫、高清摄像头、电子显示屏等数字化硬件设施建设,然后是相关软件的开发运用,最后是数字化文化服务功能的实现与不断创新。这种“由表及里”的方式是有其必然性的,一方面,相关软硬件设施建设是后期功能开发运用的基础,另一方面,前期设施建设期间,也为后期服务功能的实现提供了人才培训的时间。

“分层次”,是指项目的运行过程,遵循一种“由浅入深”的方式,逐渐由政府文化部门主导,过渡为政府和企业之间的分工合作,最后在政府主导、企业指导之下,实现群众的自我管理。“公共文化”本质上是有群众主动参与的文化形态,群众的自我管理与政府的主动引导一样,都是公共文化不可或缺的因素。如前所说,PPP 项目实质上是公益性的项目,企业能够参与的只是其中某个阶段,最终企业还需要将整个项目移交给政府,在政府主导之下,实现群众的自我管理。

由此,我们看到,从项目开展“路线图”的角度看,公共文化服务类 PPP 项目的实施路径主要体现为分区域、分阶段、分层次的发展过程,其内在的根据则是遵循事物发展由点到面、由表及里、由浅入深的客观规律。

综上所述,我们可以将公共文化服务类 PPP 项目的“实施路径”概括为:遵循“主体多元、公益优先、注重实用、循序渐进”的基本原则,按照由点到面、由表及里、由浅入深的客观规律,采取“分区域、分阶段、分层次”的发展步骤,最终实现“解决政府资金或技术困境,提高公共服务供给的质量和效率”的建设目标。

显然,这种公共文化服务项目的实施路径,与传统的“高度依赖政府投资、高度依靠政府部门推动”的模式是完全不同的。在这一新的模式中,政府、企业、群众都可能而且应该成为公共文化建设的主体,多方合作也多方共赢,极大地促进了公共文化服务效能的提升,最终受益的还是广大人民群众。

五、PPP 项目的保障机制

公共文化服务类 PPP 项目作为一种与传统公共文化服务方式不同的新模式,其成功实施必将依赖于不同以往的新的保障机制。在这方面,东营市“数字文化广场”项目的成功运作,也给我们提供了一些有益的启示。本文将以此为例,结合我国公共文化服务体系建设的实际情况,归纳实施公共文化服务类 PPP 项目的保障机制。

所谓“保障机制”,也是一个含义颇为驳杂的概

念,常常被理解为一组“保障措施”的组合。然而所谓“机制”,其基本含义为“机体的构造、功能和相互关系”^{[7]597},也就是说,“机制”的主体必须是一个有机体,因而不能简单地将其理解为某些措施的组合。本文所谓公共文化服务类PPP项目的“保障机制”,指的就是政府文化部门围绕项目建设的目的,所采取的一系列彼此之间存在有机联系的措施,以及这些措施所体现的某些共通原则。因而,在这一部分,本文不仅要对具体的保障措施做出说明,更要阐明存在于这些措施之间的内在联系,以及这些举措所体现的共通原则。

与其他PPP项目不同,公共文化服务类PPP项目的建设宗旨就是“提高公共服务供给的质量和效率”。以东营市“数字文化广场”项目为例,在政府文化部门主导下,项目建设所采取的各种措施,目的都在于促使“提高公共服务供给的质量和效率”这一根本目标的实现。因而这些看似无序存在的措施之间,就不会是毫无关联的,而是以其有机存在的密切联系,彰显出此类项目共同遵循的基本原则。本文以东营市“数字文化广场”项目的实践经验为基础,结合我国公共文化服务建设的实际情况,系统阐释如何落实公共文化服务类PPP项目的保障机制。

为了更好地完成“数字文化广场”的建设任务,实现以数字化建设促进公共文化服务效能提升的目的,在这一PPP项目的实施过程中,东营市政府文化部门采取了分级负责、明确职责、法律规范、强化监管等一系列措施,既合理安排了参与PPP项目各方主体之间的复杂关系,也有力地保障了该项目建设目标的实现。

“分级负责”指的是政府文化部门内部存在上下级关系的不同机构之间的关系。比如,在东营市的“数字文化广场”项目运作中,市级政府文化部门主要负责“数字文化广场”建设的总体规划和监察督导;县区级政府文化部门重点负责广场的数字化硬件建设和软件开发运用;乡镇政府负责广场地面硬化及地面附着物的建设;村/社区文化服务中心负责广场的日常管理工作。如此分工协作,保障了项目的运作秩序和建设质量。

“明确职责”则是对所有参与PPP项目主体权利和责任的要求。在政府部门内部,固然需要明确不同级别、不同部门之间的职责;政府部门与社会部门之间,更需要用合同的方式,明确公私双方的权利和责任。而这种以合同的方式,对所有参与PPP项目主体的权利和责任加以细化和明确的方式,就是“法律规范”。“明确职责”与“法律规范”共同避免了项目运作过程中不必要的推诿和扯皮,从而保障了项目运作的高效和流畅。

“强化监管”指的主要是政府部门与社会机构之间的关系,兼指政府部门内部上级对下级的管理方

式。合同明确了不同主体的权利和责任,但合同的履行,依然需要严格的监管制度,如此方能保障项目的正常运作。

由此可见,以上诸项措施的实行,着眼于项目各参与主体之间的关系调整,从而保障了项目运作的秩序和效率,也保障了项目的性质和质量,充分体现了公共文化服务类PPP项目“公益优先、讲求实效”的基本原则。如此一来,分级负责、明确职责、法律规范、强化监管等一系列措施的实行,就不仅仅是一些项目运作的方式,而是有着内在密切联系的保障机制。正是这种“机制”的有效运作,才保障了项目实施的目的和效果。

六、结语

“公共文化服务体系”建设,在我国已经走过了12个年头。十多年来,我们取得的成就有目共睹,但存在的问题也不容忽视。正如熟悉这一领域的人们所认识到的,公共文化建设和资金投入不足、服务质量和效能低下、群众参与积极性不高等,依然是诸多现实问题中最为突出的内容。在许多国家行之有效的PPP模式,虽然并不一定能够完全解决我们今天所面对的这些现实问题,但作为一种在世界范围内具有重大影响、产生了许多成功案例的公共服务项目运作模式,无疑会给我们的文化建设带来一些有益的启示和借鉴。本文的写作目的就在于,借鉴发达国家的成功经验,反思这一模式在我国的发展历程,结合目前文化建设的实际情况,对来自其他国家的PPP模式加以改进,以便形成适合我国国情的公共文化服务类PPP模式的实施路径和保障机制,从而在更大范围内推动我国公共文化服务体系建设的快速、健康、高效发展。

(责任编辑:楚小庆)

参考文献:

- [1]基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例(征求意见稿)[Z].国务院法制办公室官方网站,2017-07-24.
- [2]任志涛.PPP项目合作治理及其互动机制研究[M].北京:化学工业出版社,2015.
- [3]宋波,徐飞.公私合作制(PPP)研究——基于基础设施项目建设运营过程[M].上海:上海交通大学出版社,2011.
- [4]关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知[Z].中华人民共和国财政部,2014-09-23.
- [5]市班公用事业特许经营管理办法[Z].中华人民共和国住房和城乡建设部网站,2017-07-26.
- [6]国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见[Z].中华人民共和国中央人民政府官方网站,2017-07-01.
- [7]中国社会科学院语言研究所词典编辑室编.现代汉语词典[Z].北京:商务印书馆,2012. (下转第186页)

审美价值取向。

综上所述,五音戏作为山东地方戏曲剧种,经过几代艺术家的传承与创新,其艺术上的成就有目共睹,尤其是2006年五音戏被列入首批国家非物质文化遗产名录之后,给剧种注入新的生机与活力。近年来,淄博市五音戏剧院创作并成功上演了《云翠仙》《紫凤》等一系列精品剧目,其中《云翠仙》被遴选为第十届中国艺术节参演剧目,《紫凤》也成功入选2015年度国家艺术基金资助项目,并在全国巡演。五音戏虽然是地方小剧种,淄博市五音戏剧院也是全国唯一的国有专业五音戏表演团体,但从这里却走出了两位中国戏剧梅花奖演员(一位获得二度梅),其生命力、创造力和影响力由此可见一斑。有此不凡业绩,重要的一点,是艺术创作上遵循了艺术发展的一般规律。不论是剧本内容还是舞台表现形式,在继承传统的基础上,“移步不换型”,做到与时俱进,五音戏的继承发展顺应了时代趋势,实现审美价值的最大化。仍以《拐磨子》为例:该剧虽然短小,但小戏表现的内容、艺术形式与手法等,都以满足广大人民群众审美需求为终极目标,其呈现出永恒的艺术化主题,即通过客体与主体之间的需求关系而产生的一种

审美效应,通过舞台上成功塑造李茂夫妻这种“小人物”形象,表现了劳动人民勤劳质朴善良乐观的人生态度,引导产生的社会正能量所呈现的审美价值取向,使五音戏所具有的独特价值,在推进和谐社会建设中发挥了正确的导向和独特的功能作用。

(责任编辑:陈娟娟)

- ① 本文依据山东省淄博市五音戏剧院《拐磨子》视频资料(2007年录制)艺术指导:鲜樱桃;艺术总监:孙强;孟凡令饰李茂,郭英饰李妻。

参考文献:

- [1]《中国戏曲音乐集成·山东卷》编辑委员会.中国戏曲音乐集成·山东卷[C].北京:中国ISBN中心,1996.
[2]习近平.在文艺工作座谈会上的讲话[Z].2014-10-15.
[3]张庚,郭汉城主编.中国戏曲通论[M].上海:上海文艺出版社,1989.
[4]张庚.漫谈戏曲的表演体系问题[A].文化部文学艺术研究院戏曲研究所,《社会科学战线》编辑部.戏曲研究(第二辑)[C].长春:吉林人民出版社,1980.

Aesthetic Connotation of Five Yin Opera *Guai Mo Zi*

SHI Wei

(School of Music, Shandong University of Technology, Zibo, Shandong 255049)

Abstract: *Guai Mo Zi* is one of excellent five yin opera plays popular in Zibo and Jinan. It is a two - people opera which reflects ordinary people's virtuous qualities, and represents people's devotion and yearn for beautiful life, and has a distinctive contemporary features and affinity to people. The play is full of life and attracts the audiences' resonance. Its bright melody and distinct rhythm well matches up actors' performance.

Key Words: Five Yin Opera; Affinity to the People; Joviality; Dou Ge

(上接第51页)

Implement Approach and Safeguard Mechanism of Public Cultural Service PPP Project

GAO Ying - gang

(School of Arts, Shandong University, Jinan, Shandong 250014)

Abstract: Current modern public cultural service system construction confronts insufficient investment, low service quality and inefficiency, inactive mass participation. The introduction and normalized implement of PPP project brings a considerable social investment and relatively professional and practical techniques. The construction of digital cultural square in Dongying is a successful typical case to apply PPP mode in developing public cultural construction. Based upon the basic meaning, current developing situation, and typical case analysis of PPP mode, integrating the practical condition of our national modern public cultural service system construction, I propose an implement approach according to different regions and layers, and propose a safeguard mechanism so as to classify responsibility, pinpoint duties, enforce the supervision, so as to promote the healthy and orderly development of public cultural service PPP project.

Key Words: PPP Project; Public Cultural Service; Implement Approach; Safeguard Mechanism