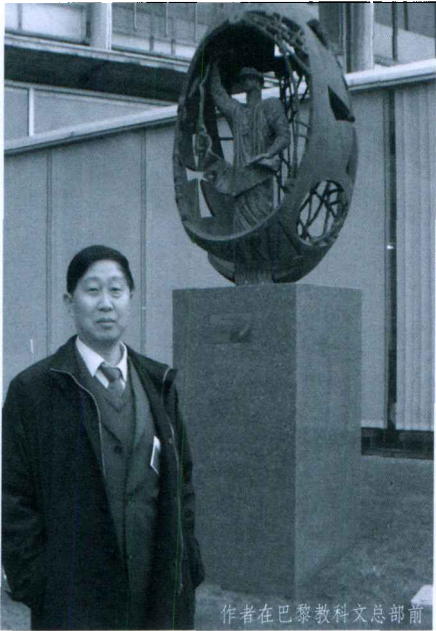


公共服务：扶壮文化市场，促进社会和谐

章建刚



章建刚，中国社会科学院哲学研究所研究员、博士生导师、美学研究室室主任；中国社会科学院文化研究中心理事、副主任、兼职研究员，《中国文化产业蓝皮书》主编、《中国公共文化服务蓝皮书》执行主编。研究方向：美学、艺术史、文化发展理论；主要论著：《艺术的起源》、“如何定义艺术”、“儒家伦理、市场伦理和普遍伦理”、“文化产业发展的几个基本逻辑问题”、“遗产产业可持续发展的理想模式”、“全球化进程与民族艺术研究的新课题”等。

近两年来，城乡居民可切身地感受到的公共文化服务有明显提升，不仅是财政投入有所增加，大型公共文化设施不断落成，而且改善公共文化服务的措施也屡有出台。最近，近 300 家国有博物馆宣布将陆续免费向观众开放。这显然是国家发展、社会进步、文化繁荣的喜人迹象。随着我国社会经济的不断发展，公共文化服务对国民素质的更快提升将具有积极的意义。

对于公共文化服务，胡锦涛同志去年主持政治局学习时的讲话、党的十七大报告和今年两会的政府工作报告都一再予以强调，其重要性已毋庸置疑，甚至可以说它已经成为我国当前一项基本国策。但真正贯彻好这样一项基本国策，还需要对公共文化服务提供的原理有更深入的了解。在我国不断深化的改革进程中，尤其要弄清公共文化提供与市场经济的微妙关系。这二者的关系处理好就相得益彰；而处理得不好则无论对市场还是对改革，对公共文化服务的质量与信誉，都是一种伤害。对这种可能性也应引起足够的重视。

首先，对文化产品以公共方式提供是否绝对地好需要加以分析。乍一想，公共产品提供多，不花钱，谁不乐意取而用之，谁不言多多益善呢？事实并不这么简单。必须看到，公共文化服务的投入主要来自公共财政，而公共财政来自税收。羊毛出在羊身上。政府自身不是印钞机。而同时，公共生产和公共提供作为一种制度安排其效率是无法和市场相比的。这一点已经由我们市场取向的改革所证明。市场在资源配置方面，在生产激励方面都有明显的优势。人们曾认为，公共产品的生产没有剩余价值或利润的加入，因此可能价格低。而事实上，在世界各国，公共产品的生产价格都要略高于市场平均价格。其中的原因一是缺少激励机制，二是缺少竞

争环境。这是政府或公共部门的先天不足。因此市场应该是高效率地满足居民包括文化消费需求在内的各类消费需求的基本途径。

那为什么世界各国都还要有各种形式的公共服务和公共文化服务呢？这是因为市场还有缺陷的一面。有些产品和服务不能通过市场方式予以提供或充分提供。这就是所谓的市场失灵。一般说，缺少竞争性消费、排他性消费可能，或具有自然垄断属性的公共产品及服务，市场机制没有积极性提供。例如，图书馆作为藏书品种齐备的整体就是一个公共品。任何一个专家、图书收藏者个人都不可能也不需要将自己所需要、所喜好的图书都作用商品买回家。但“书到用时方恨少”的感受几乎是所有读书人发出过的感慨。因此一个文明的社会就要以集体的名义兴办公共图书馆，满足所有公民难以准确预测、并且积少成多的公共需求。这样一所图书馆的兴办与开放必然是投入很高、管理运行成本也很高的，而如果最终也有回报那么来得也会是很晚很晚的。因此这样的投入和经营是市场部门通常不愿参与的。在这种情况下，公共服务就该出手了！市场失灵给了公共服务存在的合法性依据，即使其在效率上可能要低一些。

还有一些公共文化服务，体现的是价值引领、培育资源和社会公正的原则。包括美国这样充分市场化的国家也经过社会的讨论最终对艺术原创予以资助，而其他西方国家及很多发展中国家都在基础教育和继续教育方面对一些特殊群体予以照顾。我国“广播电视村村通工程”、“农家书屋工程”和“文化资源共享工程”等的实施都内在地贯彻了这样的原则。这些公共服务所涉及的产品很可能不是严格意义上的公共品，但都表现出一种社会采购、转移支付的特征；体现出社会共同体的公共意愿与意志。文化产品与服务

务公共提供是否好这样的问题是根据对社会整体的利弊来衡量、评价和回答的。

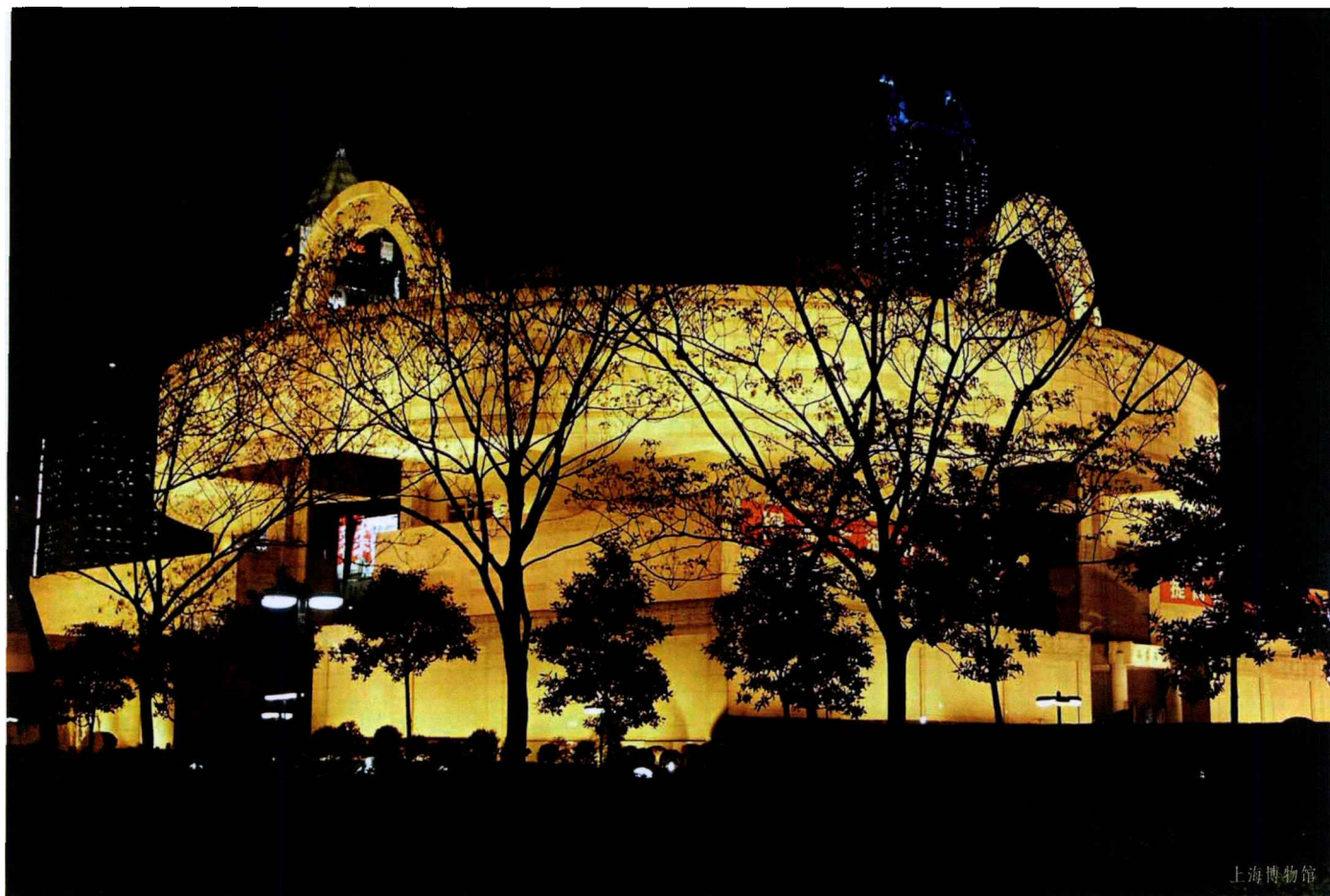
上述分析说明了一种两难困境：一、公共服务不能没有，因为市场有社会需要而它办不到的事。换句话说，迄今人类社会有些生产、分配、消费环节不得不在市场之外进行。二、但公共服务最终也是社会整个经济活动的组成部分，它的投入和消费也要回到、融入和影响市场。同时它是以一个不那么有活力的次级制度设计与市场发生互动的。因此，促进市场发育，克服市场失灵，严格限制公共服务提供的口径和强度应该成为公共经济学的基本原则。反之，如果借口市场失灵，无限制地扩大公共服务的范围，不仅会

使财政不堪重负，难以为继，在某种程度上重蹈计划经济的覆辙，而且首先就会伤害市场，产生对市场的“挤出效应”。

例如，市场是一个价格自由形成的机制。培育消费品位，促进消费品升级换代是一个很困难的过程。国内日用品和食品市场不断受到假冒伪劣产品的冲击，至今难以形成长期稳定、有信誉的消费场所布局已经说明了这一点。文化市场也是这样。一般说严肃音乐市场历来不大，尤其是西方古典音乐市场在国内十分有限，各乐团、音乐厅经营难度很大。但这时如果某个部门以财政拨款的方式，主观地要求部分国有音乐团体在城市新落成的公共音乐厅免费发票演出，那么原来这些音乐人

辛辛苦苦培育起来的消费市场就会毁于一旦。有免费的午餐可吃谁还愿意付费呢？而当那些财政拨款花光以后，消费者和生产者又会回到市场的最初起点。在这种情况下，公共财政以不可持续的投入冲击市场，人为抬高市场门坎，使享受不到补贴的文化企业遭遇不公平竞争，甚至被迫退出市场。

事实上，即使对于尚在实行行政行业垄断的文化企业，不当公共服务也会造成负面影响。当前一些地方在建设“农家书屋”的工作中，不考虑农村居民的实际需求，将一些库存书籍配送到农村，结果不仅图书被当作废品卖掉，而且也使已经转企改制的出版社们继续无视或误读市场信号，无法真正提



上海博物馆



图 1：大都会艺术博物馆
图 2：美国迈阿密艺术博物馆
图 3：美国旧金山现代艺术博物馆
图 4：盖布朗利原始艺术博物馆

高市场竞争力，无法进入真正的市场。

国有博物馆一律免费开放是另一个应该予以认真讨论的例子。博物馆是会展经济的重要组成部分；博物馆的营销是一个普遍的国际潮流。美国旅游业协会（TIA）1998 年统计说，有 53% 的美国成年游客在抵达其目的地后即开始筹划自己的活动，约有 26% 的游客立刻就打算参观当地的博物馆。应该说，在旅游日渐成为时尚的今天，博物馆的市场规模是很可观的。因此，免费开放是利是弊需要讨论。有些地方例如杭州，考虑到西湖景区整体对游客的吸引力，取消了绝大部分博物馆的门票，因此提升了整个地方旅游收入。这种经济上的考虑是可取的。但与此同时，这样做一方面提高了民营博物馆进入市场的门坎；同时也使一些展馆的展出内容与服务质量难以提高。例如浙江省博物馆的陈列就难以满足游客对当地 7000 年古老文化的较高期待。再进一步说，博物馆的声誉在收藏，关键是你有多少镇馆之宝。与国外博物馆相比，我国博物馆的陈列内容还多是历史文物，而艺术精品收藏普遍较少。因此，博物馆开放后的公共投入更应该向收藏倾斜，而不是普遍地补贴门票。公共财政补贴收藏和补贴门票相比，很可能一个是做大了市场规模而另一个是缩小了市场规模。当然这一点不是绝对的，要看具体的后续操作是怎样的。

国外的博物馆也有很多属于非盈利机构，但非盈利不等于不营销，不等于完全不收门票。例如美国一些博物馆不仅对学生等特殊人群有优惠，即使是对一般观众也实行建议门票制度，有一般的门票标准，但观众可根据自己的意愿决定购票金额。我认为，

这样做不仅是出于经济上的考虑。事实上，市民通过对博物馆馆藏文物的付费观赏，也表达了一种艺术评价和文化认同。我们现在简单地取消门票，同时也取消了市民的一个文化认同表达的渠道。这里的得失应当仔细评估。

我们前面说过，对各类特殊群体提供倾斜的公共文化服务是必要的。例如对农村居民尤其是在城市化过程中失去土地、进城务工的农民及其家庭，应该在基本信息、基础教育和最低娱乐方面予以切实的援助和保障。但公共文化服务应该经过较为复杂的制度设计。国有博物馆免费开放肯定是有利有弊，只有经过缜密的设计才可能趋利避害，两头顾全。而“一刀切”很可能就是弊大于利。

十七大报告要求我们继续解放思想，深化改革开放，而各种简单地对待公共文化服务与市场经济的做法就是思想解放还不够的具体表现。我们不能任意地将文化生活的一些部门划在市场范围之内，而将另外的部分划在市场外面。现代生活中人们只会日益增多地与市场打交道，把更多的问题交给市场解决。

若干年前曾有一些人把文化与市场对立起来，把市场当成一个不道德的角色。今天这种观念需要重新得到思考。其实，市场是一件还存在设计不足的人工制品；越是现代市场，就越明显地表现出人工设计、不断规范、改进管制等特征。“看不见的手”只是

市场经济初期人们对其能较为自然地体现出公平和效率、体现经济效益与社会效益良好平衡的一种美好想象和象征性表达，是在对其进行比较制度学观察时获得的直观感受。同时市场是一部社会机器。除了效率，市场这部机器也内在地蕴含了社会学与伦理学原则，那就是互利互惠、等价交换的价值规律和对创造性的物质激励。我们要建设社会主义市场经济就是要不断设计并打造一个更为精致、功能更复杂、能够体现设计者更多伦理、价值目标的市场机制。而在打造过程中，我们也要调用公共服务机制，辅助市场的发育。我们需要对文化与市场的关系进行更深入的思考。

如果我们能正确理解市场，那么公共文化服务该如何提供的问题也可以迎刃而解。和文化市场进一步开放相同步，我国的公共文化服务提供也面临着改革的艰巨任务。随着我国经济社会的不断发展，公共文化财政投入的绝对数量会持续增加，但与此同时，政府直接要办的事越来越少，公共财政开支的项目会逐渐减少。公民自己可以解决的问题政府和财政就不必出手；通过市场可以解决的问题政府也不必出手。需要政府解决的问题，能通过市场进行生产的就不必政府亲自组织生产；能通过财政援助解决的具体问题就不长期设置单位，供养生产人员；需要公共财政援助的项目，政府也不必亲自操作，而是委托给各类中介组织运行。这样真正遇

到非政府出手解决不可的问题时，政府的财政力量就更强有力。正所谓好钢用到了刀刃上。否则，不仅公共文化服务缺少效率，欠缺质量，还可能为腐败留下温床，增加监管成本，使政府冒更大的道德风险。说到底，公共服务只应在市场失灵环节着力。例如严格意义的公共产品之所以会导致市场失灵，主要是个人支付环节有困难。这是政府仅仅通过税收为相关产品购买收到全额费用。而某些特殊群体因有效需求不足缺少文化消费，政府可以通过税收和转移支付，直接将补贴发放到人，然后让消费者自己到市场上选择产品和消费。而对具有天然垄断特征的文化事业单位如图书馆、博物馆、文化馆等，政府也应在绩效管理方面引入市场经济中的激励机制。此外政府还应鼓励社会力量参与公共服务，使多方面的积极性得以发挥。这样，传统上人们常常诟病的政府越位、错位、不到位的事情就不易发生了。近两年，由于公共财政增收显著，有些地方已经在公共投入问题上飘飘然起来，特别是我们的公共投入民主程序还没有完善地建立起来，在这个时候，专门讨论公共服务不要对市场产生伤害的问题并非无的放矢！这样的教训我们已经有过太多太多，千万不能财政状况好一点，行政拨款多一些就重犯越位、错位和缺位的错误！应该记住：好的公共服务，应该是通过扶壮市场，实现其促进和谐的社会功能。■

