

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 15120141150294

UDC _____

厦门大学

硕士学位论文

政府向社会力量购买公共文化服务探析

——以厦门市为例

Research on the government purchase of public cultural

service from social forces

——take Xiamen as an example

陈晨

指导教师姓名: 漆亮亮 副教授

专业名称: 公共管理(MPA)

论文提交日期: 2017年5月

论文答辩日期: 2017年 月

学位授予日期: 2017年 月

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2017年5月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名): 陈晨

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

漆亮亮 副教授

谭 筑 副区长

陈章干 教授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）： 陈晨

年 月 日

摘要

目前，人民群众的精神文化需求随着物质生活质量的逐步提高，也呈现出日益增长的态势。人民群众的精神文化需求具有多样性，众口难调，传统上由政府部门主导的公共文化服务供给模式已经难以满足，亟需形成政府与社会“两条腿”走路的方式，让社会力量积极参与进来。政府向社会力量购买公共文化服务，是传统供给模式的一大变革，也是在事业单位体制机制改革的背景之下和市场化发展的驱动之下，应运而生的一种公共文化产品和服务供给理念的转变。作为经济特区之一，厦门具有优质的可发掘、可利用的公共文化资源，为社会力量的进入创造了良好的先天条件，厦门市区两级的公共文化部门近年来也已经积累了一定的实践经验。

本文阐述了政府选择以购买方式提供公共文化服务的理论依据，通过对厦门市政府向社会力量购买公共文化服务实践的探究，了解社会各方力量参与公共文化服务供给的发展现状，找出政府部门在购买服务的过程中存在的合同管理能力等方面的问题和不足，从购买合同自身、信息获取、竞争机制、监督制约机制方面剖析其原因。最后，从政府自身能力的构建与提升、民间社会力量的培育与扶持、外部购买环境的建设与完善三个方面，有针对性地提出对策与建议，从而优化政府购买行为，提高公共文化服务供给的效率和质量。

关键词：政府购买；社会力量；公共文化服务

Abstract

As the improving of the material living standards, people's spiritual and cultural needs also become increasingly strong. The traditional government-oriented public cultural service supply model is relatively behind, it's important to make social forces participate in this field, let the formation of the government and society "two legs" walk to meet people's multi-level, diversified and various cultural needs. The government purchase of public cultural service from social forces is a major innovation of public cultural service supply model, and also under the background of the reform of institutions and institutions, the concept of the supply of public cultural products and services has been changed in accordance with the trend of market development. As one of the special economic zones, the cultural resources of Xiamen are very rich and can be developed and utilized, they provide the conditions for the social forces to enter the field of public cultural service, the public cultural sector of Xiamen has also accumulated a certain amount of practical experience.

This article will explain the theoretical basis of providing public cultural services in the form of purchases, and also analyse the practice of purchasing public cultural service from social forces of Xiamen, summarize the current situation of social forces participating in the supply of public cultural services, find out the problems and deficiencies of the government departments in the process of purchasing public cultural services, and analyse the reasons from the aspects of the purchase contract, the information acquisition, the competition mechanism and the supervision and restriction mechanism. Finally, put forward some countermeasures and suggestions from three aspects of the construction and improvement of the government's own capabilities, cultivation and support of the nongovernmental social forces, construction and perfection of the external purchasing environment, so as to optimize the government purchase of public cultural and promote the effective supply of public cultural services.

Key words: Government purchase; social forces; public cultural services

目录

一、 导论	1
(一) 选题的背景及意义	1
(二) 已有相关文献综述	2
(三) 本文的研究方法、思路与特色	7
二、 政府向社会力量购买公共文化服务的理论基础	9
(一) 主要概念阐述	9
(二) 政府以购买方式提供公共文化服务的理论依据	11
三、 厦门市向社会力量购买公共文化服务的实践与问题	15
(一) 实践的背景条件	15
(二) 开展实践的具体情况介绍	17
(三) 实践过程中出现的问题与不足	20
四、 厦门市向社会力量购买公共文化服务产生问题的原因分析 .	25
(一) 合同自身不完全	25
(二) 竞争机制不完善	26
(三) 信息不对称	26
(四) 监督制约不到位	27
五、 优化政府购买公共文化服务行为的对策建议	29
(一) 构建与提升政府自身能力	29
(二) 培育与扶持民间社会力量	31
(三) 建设与完善外部购买环境	32
结论	36
参考文献	38
致谢	40

Contents

Introduction	1
The background and meanings of selected topic	1
The research summary.....	2
Research methods, ideas and features of this paper	7
The theoretical basis of the government purchase of public cultural service from social forces.....	9
Key concepts elaboration	9
Theoretical basis of providing public cultural services in the form of purchases	11
The practice and problem of purchasing public cultural service from social forces of Xiamen	15
Practical background and conditions	15
Introduction of specific practice.....	17
Problems and deficiencies in the process of practice.....	20
Reason analysis on Xiamen's purchase of public cultural services from social forces	25
Incomplete contract.....	25
Lack of competition mechanism.....	26
Information Asymmetry	26
Inadequate supervision and restriction	27
Countermeasures and suggestions to optimize the government purchase of public cultural.....	29
Construction and improvement of the government's own capabilities	29
Cultivation and support of the nongovernmental social forces.....	31
Construction and perfection of the external purchasing environment	32

Conclusions	36
Bibliography	38
Acknowledgments.....	40

厦门大学博硕士学位论文摘要库

一、 导论

（一） 选题的背景及意义

1. 研究背景

上个世纪 70 年代末以来，世界各国范围内掀起了一场以提高政府行政效率和公共服务质量、降低行政成本为目的的汹涌澎湃的行政改革浪潮。政府购买公共文化服务，便是在这一过程中出现的政府治理的新事物。公共文化服务需求被重视的程度，随着经济发展和人们物质生活水平的逐步提高而提高，这对政府的公共文化服务建设能力也提出了更进一步的要求。

我国的经济体制改革，随着改革开放的深入，也从命令式行政逐渐向合同式行政过渡。目前，政府向社会力量购买公共文化服务已经得到普遍的认可，并逐渐形成常态，它将成为今后公共文化服务供给的主要模式。这也意味着，我国公共文化服务的供给正在改变原有的政府行政性生产模式，向政府购买性供给模式转变。在事业单位改革的推动下，政府直接介入公共文化服务供给的角色被淡化，改为通过购买服务的方式，依托市场和社会组织，利用招投标、合同外包等方式，将公共文化服务承包给社会力量，间接有效地满足公共文化服务需求，并通过发挥各方资源的优势来避免或减少政府在资源配置中出现的“失灵”现象。政府购买摆脱了传统科层制治理的种种弊端，原本通过政府部门来行使公共权力的行动逐渐转向了协商治理，改向合同制治理进发。在这个过程中，合同成为了政府和社会力量之间联系的重要纽带，成为了购买公共文化服务的重中之重，因此合同问题就显得尤为重要。以合同为中心的政府治理，将逐渐成为未来政府治理变革的主要内容，并取代传统的行政管理。

早在 2002 年 6 月，《中华人民共和国政府采购法》出台，其明文规定从立法的高度明确了合同的重要地位，即凡是涉及公共财政预算的公共支出，包括公共物品和服务的采购等，都必须按照合同的方式进行。2014 年 9 月，厦门市财政局制定《关于印发市级政府购买服务指导目录的通知》（厦财综〔2014〕31 号），对厦门市政府购买公共服务项目有了初步的规定。2016 年 10 月，厦门市出台《厦门市政府向社会力量购买公共文化服务实施办法》，该《办法》对政府购买公共文化服务行为进行了进一步的规范、推广和完善，自 2017 年 1 月 1 日起执行。

目前，厦门市市区两级的诸多公共文化服务单位均已积累了一定的购买公共文化服务经验。然而，仅是出台政策还远远不够，政府购买公共文化服务的质量不单是取决于购买合同的质量，更取决于政府管理购买合同的能力，政府购买公共文化服务的核心就是要处理好购买服务合同的问题。

本论文将以合同制治理理论为导向，以现行相关政策为指导，通过对政府购买公共文化服务相关内容的理顺，探析厦门市政府部门购买公共文化服务的要素与机理，剖析其合同制治理过程中存在的不足和风险，力求总结归纳出提高购买公共文化服务质量，满足人民群众精神文化层面需求的对策与建议，指导规范性的理论建构和操作性的工作实践。

2. 研究意义

研究政府购买公共文化服务的合同制治理，对于公共文化服务未来发展的意义是毋庸置疑的。公共文化服务购买的理论在西方国家相对较为成熟，但在我国还相对缺乏，合同制治理视角的研究还比较薄弱。从现实情况来看，厦门的购买经验也还不够成熟。本文将透过合同制治理理论的视角对购买公共文化服务进行研究，集中围绕厦门市政府部门的实践个案进行分析，力求对其发展情况和存在问题有比较全面的了解，并在此基础上进行系统的梳理、总结和反思，为实际工作提供决策参考和依据，为更好地贯彻执行国务院 2015 年发布的《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》，实施最新制定的《厦门市关于政府向社会力量购买公共文化服务实施办法》提供意见和建议，帮助政府部门进一步优化购买公共文化服务合同的治理，“为公众做个好的交易”。

（二） 已有相关文献综述

1. 理论框架研究评述

（1） 本质内涵

在现有的文献中，对这一问题直接进行阐述解释的比较少，比较具有代表性的观点如：翟建雄认为，政府购买公共文化服务，是指政府部门改变原本直接向社会公众提供公共文化服务的模式，将适合投放到市场进行竞争的公共文化服务项目，交由具备一定资质的社会力量来承担，并且由政府部门根据事先的约定考核其结果，支付相应的报酬。此外，以上过程均需要按照一定的程序和形式进行。其中的政府部门主要包括纳入行政编制管理且经费全部或主要由公共财政负担、

承担公共文化服务职能的各类企事业单位以及群团组织，社会力量主要指使用非财政性资金投资建立和运作的企事业单位及社会组织。¹耿达认为，传统公共文化服务是“树结构”的形态，它主要是通过一元化的行政管制，依靠政府供给的单一模式，以自上而下层层递进的方式，来实现提高公共文化供给质量和效率的目标。而现代公共文化服务所推崇的购买模式是“果结构”的形态，它以满足公众需求和促进文化发展为追求，通过政府先与各类文化企事业单位、民间组织达成契约，建立网格化的管理系统，以契约管理为主取代行政指令下达为主，实行“多中心决策”的模式。也就是说，政府运用市场的力量让社会的力量加入进来，改变了以往公共文化服务供给的单元模式，以人民的意愿为宗旨，构建了多元化的公共文化服务体系。²

即使不同出处的表述有所不同，也并不影响政府向社会力量购买公共文化服务关键要素的凸显，即在公共文化服务领域打破传统政府的垄断地位，将公共文化服务的提供与生产分开，依靠市场和社会力量进行生产，引入竞争机制和契约管理，通过购买的方式间接地向社会大众提供公共文化服务。因此，政府的职责就是根据社会大众需求，确定购买公共文化服务的内容、标准和范围，选择承接方，并在监督生产过程的同时，也对提供服务的效果进行评估等。

（2）理论依据

政府购买公共文化服务的理论依据主要有以下几种：**一是公共物品供给理论。**主要从物品生产和提供分离的角度、纯公共物品和准公共物品的角度，阐述了购买公共文化服务的可能性。**二是公共选择理论。**以詹姆斯·布坎南为代表的西方学者从“经济人”假设出发，提出引入竞争机制和社会力量，来实现私人企业、第三部门乃至个人对公共服务和产品供给的介入和支持，弱化政府在公共资源配置中的垄断地位，避免政府及官员因追求自身利益最大化而出现的损害公众利益的行为，从而改变公共文化服务供给的范围，提高供给的效率。**三是新公共管理理论。**主要内容包括：政府的职能是“掌舵”而不是“划桨”，政府在公共行政管理中的角色，不是具体执行政策，而应该是制定政策；政府应扮演“企业家”的

¹ 翟建雄：《中外政府购买公共服务的实践与思考》，《法律文献信息与研究》，2015年，第76期

² 耿达：《政府购买公共文化服务：职能转型与机制创新》，《武汉科技大学学报》，2016年，第2期

角色，以满足顾客需求为导向，以提供优质全面的公共文化产品和服务为第一要务，公民则是享受服务的“顾客”等。**四是新公共服务理论。**从国民的公民性出发，分析了政府运用购买方式提供公共文化服务的必然性。该理论认为应该摒弃企业家精神，建立“服务型政府”。即政府在公共文化服务供给的过程中，是“服务”而非“掌舵”，要充分保障公众的权益，因为他们不单单是市场中的“顾客”，更是国家中的“公民”。**五是公共治理理论。**认为国家或政府的作用和能力是有限的，“市场失灵”和“政府失灵”同时存在，因此与社会力量的合作显得尤为重要。该理论倡导打破传统的政府部门作为单一权力主体的状态，建立政府、市场与社会相互合作的关系，以达到治理和权力主体多元化的目的。**六是合同制治理理论。**提出在民主制度的框架下，以合同为内部协调机制，坚持平等自由、合作互惠的原则，形成公共行动模式从而实现对社会的治理。它力求通过实行合同制，以各种不同的合同为支点，将它们联系起来构建一个庞大的网络，来实现创造公平竞争环境、整合资源配置、完善政府公共管理的目的。

先进的理念对于我国公共文化服务建设来说，具有重要的借鉴意义，使我们对引入市场竞争机制、转变政府职能、鼓励公民社会参与有了更深的认识和思考。目前，这一领域的理论研究主要以国外为主，由于体制机制根本性的不同，我国对国外理论的借鉴势必是不完全的，国内现有研究多从经验介绍的角度出发，未能很好地将国外理论和我国国情进行结合，转化成自己的理论。

2. 实践经验研究评述

(1) 购买实践

对政府购买公共文化服务的实践研究成果，主要包括以下两个方面：

一是参与具体公共文化服务项目的研究。以参与公共图书馆、博物馆等基础设施的建设与发展为主，如吴建中以公共图书馆服务为例，分析了日本、英美等国公共文化管理的差异，探讨了社会力量参与公共文化建设的文化理念和价值观问题，并对我国社会力量参与公共文化的建设提出了建议。³翟建雄简要介绍了英美国家购买公共服务的情况，对最近几年来我们国家中央和地方政府出台的公共文化服务政策法规和财政投入情况进行了梳理，在分析我国政府购买公共文化服

³ 吴建中：《社会力量办公共文化是大趋势》，《图书馆论坛》，2016年，第8期

务现状的基础上，对公共图书馆服务提出了若干思考。⁴

二是参与地方公共文化建设实例的研究。以各地公共文化发展建设发展状况分析为主，如阮可通过对浙江的考察，参照国际经验，对社会力量参与的若干问题进行了理论探讨。⁵黄丽娟根据公共文化服务的属性以及江苏省南通市政府部门的实践经验，提出要完善政府购买公共文化服务，就必须做到不断加强制度层面的建设，促进社会组织的培育和发展，严格规范绩效评价指标评价这三个要点。⁶

我国对政府向购买公共文化服务的实践研究相比国外仍然比较滞后，主要表现在研究领域比较狭窄，研究角度比较单一，对具体问题关注不足。学者们的关注点大多是引介西方，重点在于介绍西方国家政府购买公共文化服务的先进经验，对我国实践的总结归纳则偏向调查报告。但对西方做法如何应用于中国缺少深入探讨，大力倡导西方做法，又忽视西方研究中的反思性研究。此外，与西方国家目前的研究成果相比，我国学者在政府购买行为中的市场竞争机制、政府过程中存在的风险以及政府部门和工作人员合同管理能力等热点问题上关注度也不够。今后还需要在实地调研分析的基础上进一步加强基础理论研究、实证研究和比较研究，同时还要加强与国际前沿理论的对接。

（2）问题与对策

学者们认为，我国政府在积极探索购买公共文化服务实践的进程中，还存在以下问题：**一是**社会各界对政府购买公共文化服务这一“新鲜事物”还不甚了解，甚至陌生，政府在开展购买的实践方面准备得不够充分，真正进行购买时，可选择的种类又比较少、领域相对狭窄，预算规模比较小，总体使用效率不够高。**二是**科学编制采购目录、客观评价服务绩效的机制尚未建立、健全，监督机制还未配套完善，且缺乏法律层面的支撑，容易滋生新的权力寻租和腐败现象。**三是**非营利性组织自我管理能力较差，缺乏内部和行业自律准则，且缺乏长效的资金投入机制，整体发展乏力。**四是**公共文化服务大多为公益性服务，经济效益难以立竿见影，营利性组织对此积极性不高，多是被动参与，缺乏长期性和稳定性。**五**

⁴ 翟建雄：《关于基本公共图书馆服务市场化的思考》，《国家图书馆学刊》，2015年，第5期

⁵ 阮可：《公共文化服务的社会力量参与研究》，《文化艺术研究》，2013年，第3期

⁶ 黄丽娟：《购买公共文化服务探析——以江苏省南通市为例》，《行政论坛》，2014年，第4期

是参与到公共文化服务的活动和建设中来，是公民的权利和义务，但是目前政府所购买的服务内容与人民群众多层次、多样化的实际需求存在着脱钩的现象，人民群众的参与往往是政府动员的结果，主动参与公共文化服务活动的意识和能力还不够强。

在现有的研究中，大多数学者都是从政府部门工作的角度提出相应的对策建议，主要有以下几个方面：**一是**转变传统的行政思维，树立正确的认识和态度；**二是**规范购买服务的内容；**三是**完善配套制度保障，建立健全长效机制，如推动建立相关的采购制度，加强财政预算管理，设置专门经费进行购买，促进经费来源渠道多元化，制定公共文化服务政策时强调以人民群众需求为准则，通过减免税收、演出场次奖励、场所开放补贴等优惠政策建立社会力量参与的激励机制，大力培育能够承担公共资源供给的社会力量主体，重点扶持民间社会力量，建立监督评估机制，包括对购买行为、政策执行和服务供给等方面进行全面的绩效评估和监督检查等。除此之外，还有一些学者从民间组织和社会大众的角度提出了对策建议。总而言之，要真正建立政府与社会力量可持续的购买关系，最根本的是要形成科学公平合理的购买制度，能够在充分满足民众公共文化服务需求的同时，约束委托的政府部门和受委托的服务组织，杜绝政府部门、服务组织对规矩的破坏和出现不负责任的行为。

但就目前的研究成果来看，学者们提出的问题不足和对策建议虽然涉及了购买公共文化服务的多个方面，有些方面却没有深入展开论证。**一是绩效评估方面。**对如何综合运用定性与定量方法，利用绩效评估的手段对政府购买公共文化服务的质量进行评价的研究较少，政府自身的内部评估和“第三方”社会化专业力量的评估也应该引起重视。**二是法律法规方面。**我国到目前尚没有公共文化服务相应的法律支撑，从经济法等法律范式的角度对购买公共文化服务进行分析研究的较少。今后还应该在如何通过立法来对购买双方赋予权限等问题上予以更多的关注。

此外，研究思路总体来说比较固化，有些现实问题尚未被发掘，相应的对策也有待进一步研究。**一是退出机制方面。**要探索逐步建立退出机制，对不符合要求、群众反映差的组织，可以解除购买合同，及时清退、更换。**二是合同管理能力方面。**政府购买好公共文化服务的核心不单是能否成为“精明买主”，更在于是

否拥有良好的合同管理能力。今后应该加强合同管理方面研究，为提高政府合同管理能力，成为“精明买主”提供理论依据，并逐步建立合同签订的对活机制、合同争议的调解机制以及合同执行的监控机制。**三是事业单位改革方面。**在我国社会主义市场经济体制中，事业单位事企不分、政事不分的问题已逐步暴露。今后要在购买公共文化服务的过程中，注重重构事业单位的公共价值和目标，重建政府和事业单位的关系，从而推进事业单位职能转变，实现分类改革。

(三) 本文的研究方法、思路与特色

1. 研究方法

本文运用的研究方法主要有：

1. 案例分析。通过深入分析海峡两岸闽南语原创歌曲歌手大赛、24 小时街区自助图书馆等典型案例，了解政府购买公共文化服务的各个环节，提取有效信息，总结先进经验和失败教训。

2. 经验总结法。对厦门市政府部门的具体做法，进行归纳与分析，使之系统化、理论化，上升为经验，从而继续推广先进的购买经验，反思不恰当的做法并予以改进。

3. 文献研究法。通过图书馆、资料库等渠道查阅文献来获得相关资料，了解相关理论知识，形成关于该选题的一般印象，获得与现实状况相关的比较资料，从而较全面地了解掌握我市的现状问题，在对比中寻找解决办法。

4. 实地调查法。通过走访厦门市文化广电新闻出版局、厦门市图书馆等相关单位搜集材料，并进行分析、综合、比较、归纳，为解决实际问题提供现实基础。

5. 访谈法。通过与被采访对象直接的交谈，来了解被采访对象的心理活动及行为意图。选择政府相关部门决策者、政策具体执行者、服务受众等对象进行访谈，寻找政策制定的出发点、落脚点和实际执行过程中遇到的难题。

2. 研究思路

本文的核心概念是“购买行为”、“社会力量”、“公共文化服务”、“政府合同管理能力”等，主要运用公共管理相关理论来探析政府的购买公共文化服务行为，并以厦门市为例来进行研究分析。结合厦门市历年来购买公共文化服务的实践，介绍厦门市目前的基本现状，找出存在的问题和不足，并进行原因剖析。最后，适当借鉴国内外先进经验，在现有制度背景下提出解决问题的对策和建议，

帮助政府部门更好地为公众做好购买公共文化服务交易。

3. 研究特色

本文论证了政府选择以购买方式提供公共文化服务的必要性和可行性，在分析购买公共文化服务产生的问题时，主要分析了厦门市购买公共文化服务的合同战略规划能力、合同文本管理能力、合同关系协调能力、合同监督管理能力和合同评估反馈能力，并针对长期以来我国购买公共文化服务的过程中，存在的生产和供给过度垄断、权力寻租等方面的不足，提出具体的应对策略，帮助政府部门真正转变角色，优化向社会力量购买公共文化服务行为。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库