

公共文化服务类 PPP 项目中利益相关者冲突研究

——以“湖南公共文旅云”项目为例*

戴艳清 南胜林

摘要 采用深度访谈法,以湖南公共文旅云项目为例,探讨各利益相关者的权利与职责,提出各利益相关者的冲突包括:政府保护公共利益与社会资本追求私人利益间的冲突,公共文化机构实现社会效益与社会资本追求经济效益间的冲突,公共文化服务的政府均等供给与公众差异化需求间的冲突,政府考核、公众监督与社会资本利益间的冲突。化解冲突的路径主要有以下几条:法律手段与行政手段齐下,协调政府与社会资本利益;加强公私合作意识,实现社会效益与经济效益完美结合;建立公共文化服务差异化需求调研机制;完善公共文化服务 PPP 项目监督评估机制,强化社会参与。参考文献 13。

关键词 公共文化服务 PPP 利益相关者 湖南公共文旅云

Research on Stakeholder Conflict in Public Cultural Service PPP Projects

——Taking the “Hunan Public Cultural Tourism Cloud” Project as an Example

Dai Yanqing Nan Shenglin

Abstract: Using the in-depth interview method and taking the Hunan Public Cultural Tourism Cloud Project as an example, this paper discusses the rights and responsibilities of various stakeholders, and proposes that the conflicts of various stakeholders include the conflict between government's protecting public interests and private interests pursuit of social capital; the conflict between the social benefits of public cultural institutions and the economic benefits pursuit of social capital; the conflict between the government's equal public cultural services supply and the differential needs of the public; the conflict between government assessment, public supervision and social capital interests. Finally, this paper puts forward the path to resolve conflicts, that is, to coordinate the balance of public and private interests between government and social capital with legal and administrative means; to expand the means of public-private cooperation to realize the perfect combination of social and economic benefits; to establish a investigating mechanism for the different needs of public cultural services; and to improve the supervision and evaluation mechanism of public cultural services of PPP projects and strengthen social participation. 13 refs.

Keywords: Public Cultural Service; PPP; Stakeholder; Hunan Public Cultural Tourism Cloud

政府和社会资本合作(Public-Private Partnership, PPP)是一种新型的现代融资模式,其合作理念是实现各方参与主体的“双赢”或“多赢”的局面。一般而言,PPP 项目建设及运营具有投入资金大、建设周期长、涉及面广等特点,涉及多个主体,如政府、社会资本、金融机构等,其合作通常能

够结合主体优势,在减轻政府财政压力和提高服务质量的同时,增加社会资本和金融机构的收益。

自党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》“鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设”以来,我国多项政策明确提出要在公共文化服务领域引入

* 本文系国家社科基金一般项目“以公众获得感为导向的公共数字文化服务可及性研究”(项目编号:21BTQ034)研究成果之一。

市场机制。目前,我国公共文化服务领域 PPP 仍处于探索试点阶段,大有方兴未艾之势。如天津图书馆的数字体验区项目、辽宁省文化艺术研究院的“辽宁文化云”项目、福州市三坊七巷历史文化街区的“智慧”焕新历史项目、好客山东的智慧文旅平台项目、“一部手机游甘肃”综合服务平台以及“湖南公共文旅云”项目等。这些实践项目的成功运作,不仅开创了公共文化服务供给新思路,也获得了良好的社会影响和口碑,使我国在建立和完善以 PPP 模式推动公共文化服务体系建设和完善方面迈出了一大步。在 PPP 项目的合作中,各利益相关者皆以自身利益为基本出发点,经过多方博弈、不断竞争、不断妥协,最终通过利益交换,达成一致目标。因此,如何识别利益相关者冲突,并准确、及时化解这些冲突成为 PPP 项目成功的关键因素之一。

1 相关研究进展

通过文献调研及梳理发现,公共文化服务类 PPP 项目利益相关者冲突研究较少,因此当前国内外研究成果可从公共服务这一层面进行梳理。而 PPP 项目风险分担则涉及各利益相关者的利益平衡问题,其相关研究文献应属于本文关注的范围。

第一,PPP 项目风险分担机制研究。PPP 项目风险分担的原则主要包括风险控制能力、激励机制和风险偏好^[1]。在项目合作过程中,地位强势的一方与弱势的一方会出现失衡现象,最终会导致风险的分配未必遵循由最有控制力的一方承担^[2]。公共文化类 PPP 项目公益性较强、经济性较弱,风险随之提高,因而其风险分配原则适用性有限,需要重新界定^[3]。加强政策规范、合理选择适用范围、明确各方职责及完善绩效考核机制^[4]是平衡风险分担的重要法宝。

第二,PPP 项目中利益相关者利益分配研究。为调和私营部门的经济属性和政府部门的社会属性,应建立一个行之有效的 PPP 项目利益分配方案^[5]。政府部门、各种社会力量及公民是政府购买公共图书馆服务的利益主体,在其利益分配过程中

应强化政府主导、建立沟通机制、完善公民参与^[6]。

第三,公共文化服务的利益相关者研究。通过改进利益相关者在具体决策和管理问题上的治理,可以改善公共图书馆向公众提供服务的质量^[7]。利益相关者相互妥协与合作,可促进图书馆良性发展^[8]。公共图书馆利益相关者共同治理有利于权力制衡与监督、有利于决策科学化、有利于政府权力下放,应多方开发利益相关者共同治理的途径^[9]。

综上,PPP 项目风险分担及利益相关者研究在国外起步较早,而国内公共文化服务领域 PPP 项目仍处于探索阶段,研究成果多倾向于理论研究,在研究内容上则重点关注 PPP 模式的选择、运作以及完善对策,对于 PPP 项目中利益主体间的利益平衡及利益需求关注较少。公共文化服务各方利益主体在参与合作的过程中存在何种利益冲突,如何平衡各方利益,如何完善主体合作机制以提升公共文化服务效能,是本研究的关注点。

2 公共文化服务类 PPP 项目中的利益相关者

一般而言,公共服务类 PPP 项目涉及政府、社会资本、PPP 项目公司、消费者(即社会公众)及其他的利益相关者(如媒体、数据库商、发行商、出版社等)。从当前实践来看,公共文化服务类 PPP 项目涉及的利益相关者除上述各方外,还包括公共文化机构(如图书馆、博物馆、文化馆等)这一利益主体类型。

政府一般是公共文化服务类 PPP 项目的主导者和发起人,从法律的角度来看,其对 PPP 项目既无资产所有权,也未直接经营,而是对项目进行宏观指导和监管。政府通过 PPP 项目引入社会资本进行设施投资和建设,有效弥补财政资金的不足,同时将公共文化基础设施与可经营性项目打包,使项目形成有效的现金流,降低政府购买服务的付费额。

社会资本方在公共文化服务类 PPP 项目中不可或缺,可以与政府部门取长补短,优化运作与管理

技术。具体来说,社会资本在基础设施设计、施工建造、建设成本管控、运营管理等拥有市场化优势,可以为项目带去先进的经营管理理念,全面提升公共文化基础设施的综合水平,同时可整体提高公共文化基础设施的运营成效。社会资本在投资、建设过程中承担一部分风险,可以降低原先全部由政府承担的风险,从而减轻政府的压力。

项目公司指在PPP项目运行前专门成立的公司,一般由社会资本方设立,也可由政府授权己方出资代表与社会资本方合资设立。项目公司具有与政府签署和履行PPP项目合同的资格和能力,主营范围为公共文化服务PPP项目设计、建设、投融资、运营维护和移交,并履行PPP项目合同约定的义务。在PPP项目合作中,项目公司需保证资金合法、足额、及时到位;保证向政府提供的信息和承诺真实、准确、完整和有效。项目公司的建设积极性对于公共文化服务类PPP项目的成功至关重要,因而需要关注其在项目中的获益状况。

公共文化机构在PPP项目中扮演政府“代言人”的角色,由政府授权作为项目实施机构,代为行使公共权力,与项目公司签订项目合同,合力建设公共文化服务项目,并在此过程中对项目公司行使监督权。公共文化机构作为公益性文化类机构,主要资金来源依靠政府财政拨款,与社会资本相比,更为注重项目预期可取得的社会效益和公众文化服务体验的提高。

社会公众是公共文化机构存在的基础,与公共文化机构是服务与被服务的关系。社会公众个体背后的社会关系和社会网络,决定了其与公共文化机构之间也是合作的关系。社会公众是公共文化服务PPP项目的受益者,同时也可对项目的开展和实施进行监督、提出要求,并向政府部门反馈建议以确保项目质量。

媒体具有覆盖面广、传播速度快、舆论导向力度大的特点,对公共文化服务PPP项目产生直接影响。媒体对于项目的报道宣传既可为公众提供知情渠道,同时也可提高政府影响力、公共文化机构的社会地位与社会资本方的知名度。从媒体所发挥的作用来看,媒体报道就是最好的社会监督。

3 个案分析:湖南公共文旅云

为探讨公共文化服务类PPP项目中各利益相关者的诉求与冲突,笔者于2021年3月对“湖南公共文旅云”数字化服务平台各利益相关者进行了实地访谈,访谈对象包括湖南省文化和旅游厅(政府)(以下简称“省文旅厅”)、湖南韵动文化体育产业发展有限责任公司(社会资本方,以下简称“韵动公司”)以及湖南图书馆(公共文化机构)相关人员。需要说明的是,该项目建设内容为公共文化服务数字化平台,不包括场地及公共文化基础设施建设,因此社会资本方并未另行成立项目公司,而由韵动公司直接负责项目建设与运营。

本文选择湖南公共文旅云作为案例展开研究,原因在于:第一,该平台是应用PPP项目建设的典型案例,主要采取政府监管、馆企合作、专业团队运营的方式委托运行,积极打破信息壁垒,鼓励吸引平台运营商、数字资源供应商、服务推广商等多方参与。第二,项目反响良好。2019年,省文旅厅曾在文化和旅游部做经验报告,推广该平台的建设经验,得到了广泛认可和一致好评。同年,湖南省政府办公厅的政府工作报告中专门对湖南公共文旅云取得的成绩作了肯定。四川省文化和旅游厅亦成立调研组对湖南公共文旅云平台进行数次调研,并对平台的建设和运营给予高度认可。第三,作为湖南省首个公共文旅云,该项目深度整合政府及社会化资源,全面融入各类文体增值服务,拓展与企业 and 商业机构的服务联动,带动产业发展、促进文化消费,形成了可持续发展态势。

3.1 项目建设概况

湖南公共文旅云是2018年12月由省文旅厅牵头组织,韵动公司提供技术及运营服务,整合政府公共文旅资源打造的省级一站式综合服务云平台。平台版权归政府部门所有,注重长效运营、大数据分析、服务效能监测和群众评价反馈。平台向上对接国家公共文化云,向下覆盖市、县、乡、村文化信息领域,为贯彻全省14个市(州)“一张网”、文旅生活“一键达”的建设理念,根据地方特

色,针对性地为全省14个市(州)设计公共数字文旅服务综合平台,同时于2019年遴选县市区平台进行试点,开启本地化运营工作^[10]。

总体来看,湖南公共文旅云项目具有四大特色。(1)建章立制,规范标准。针对该项目,省文旅厅先后出台《湖南省地方公共文化服务平台数据规范标准》《平台信息管理暂行办法》等一系列标准规范及相关操作指南,注重推动建章立制,着力构建长效机制。(2)有效覆盖,资源整合。目前该项目已通过向上对接国家公共文化云、国家数字图书馆等优质资源,向下覆盖市、县等数字化公共文旅服务平台,实现优质资源的上下通达,打造全省公共文旅“一盘棋”,实现全省公共文旅“一张网”。(3)直播宣传,扩大影响。湖南公共文旅云平台与湖南图书馆、湖南省文化馆、长沙市图书馆和群艺馆等各单位开展合作,利用直播的传播方式,网络视频教学100余次,观看人数290万余次^①,有效推进基本公共文化服务标准化和均等化。(4)线上线下,有效结合。通过线上发布免费门票,线下宣传等方式,吸引一批强黏性用户。策划一系列线上主题投票、答题、互动游戏等活动,配合线下“我是雷锋家乡人·湖湘文化送春风”文化志愿服务月等一系列惠民项目,扩大湖南公共文旅云平台在群众中的影响力,架起了机构和群众之间的数字化桥梁,助力文化精准扶贫。

3.2 利益相关者的职责及利益诉求

在湖南公共文旅云这一项目中,媒体的实际参与很少,其发挥的作用也微乎其微,因此,本研究仅就政府、社会资本、公共文化机构以及社会公众之间的利益诉求及冲突进行分析。

3.2.1 政府:省文旅厅

省文旅厅在该项目中主要进行宏观把控,包括加强统筹规划和顶层设计,明确实行“三步走”(2018年省级平台上线运行、2019年遴选市(县)平台试点、2020年全省覆盖运用)建设战略,建立

完整的运行机制,解决资源整合和数据互联互通的问题,严格落实对平台服务内容的审核把关机制。其利益诉求主要有:建设和维护公共文化服务数字平台,改善贫困地区设施与阵地老化、老百姓不愿意前往文化场馆等现象,让老百姓有文化获得感和幸福感,维护社会公众的文化权益。

3.2.2 社会资本:韵动公司

韵动公司在该项目中的职责主要包括:对平台进行改版升级;面向全省开展互联互通工程,有效推进全省公共文化服务数字一体化建设;协助政府及公共文化机构建设数字文化资源;开展数字文化培训;开发建设文旅服务大数据中心。其利益诉求包括:通过公司运营,整合现有资源和服务渠道,打造互联网宣传矩阵,开展公众易于参与、喜闻乐见的文旅活动,带动和辅助平台长期发展;维持平台良性运营,将全省公共文化资源“搬”上云端,使群众与公共文化场馆之间沟通更简便,打通服务群众的“最后一公里”;依托该项目进行低成本的产业化开发和运作,同时借助省级平台的影响力,承接市县级及省外平台项目,寻找自身“造血”的途径。

3.2.3 公共文化机构:湖南图书馆

湖南图书馆在项目中主要承担的工作包括:前期招投标;对韵动公司建设平台的过程进行监督和考核,并在项目后期对该公司予以平台建设资金补助;与其他省级文化机构及市县级公共文化机构实现数据的互联互通及资源共享,同时为公众提供在线阅读服务;提出数字阅读一站式解决方案,包括资源融合、采购决策、读者服务、线上活动等。其利益诉求包括:实现平台开发的社会效益,即获得更多的社会公众认可,扩大自身社会影响力;通过与平台合作,进行资源整合,实现平台除图书、读者管理外的业务模块插件化开发,对外提供友好链接。

3.2.4 社会公众

社会公众在该项目中的职责主要有:借助媒

^① 数据来源于湖南省文化与旅游厅内部报告。

体的力量,推动政府改革,提高政府工作效率,从而提高文化服务品质;依据政府及媒体公开的信息,对政府、社会资本等项目建设主体进行监督。其利益诉求包括:维护自身知情权,要求政府、媒体等对项目建设情况进行定期公开及信息披露,了解项目建设的实时进展;通过政府网站、微博、微信公众号等官方媒体,表达自身需求,提出建议与要求。

3.3 利益相关者冲突分析

在湖南公共文旅云项目的建设和运营中,政府、社会资本、公共文化机构及社会公众构成主要的利益相关者。其中,省文旅厅、韵动公司及湖南图书馆在该项目中有着一致的利益目标,即提升社会效益及社会公众服务体验。但省文旅厅、湖南图书馆作为公共利益的代表与韵动公司作为私营企业之间存在公共与私人利益目标导向方面的不同;湖南图书馆作为依托平台提供服务的主体与省文旅厅之间,在微观上提供差异化服务与宏观上实现均等化方面存在技术动作的不同步等冲突;此外,韵动公司作为项目的承接主体,须接受省文旅厅、湖南图书馆甚至社会公众的监督,使得韵动公司在绩效评价及接受资金补助的过程中遇到各种障碍。

3.3.1 政府保护公共利益与社会资本追求私人利益间的冲突

在公共文化服务 PPP 项目中,政府与公共文化机构主要以保障社会公共利益为目的,而社会资本则以追求利润为目标,因此存在公共利益与私人利益的冲突。

首先,政府及公共文化机构作为保障公民基本文化权益的代表,力求实现社会文化公平,提高公众文化获得感和幸福感。而社会资本作为营利机构,追求利润是其发展的首要目标。社会资本在注重获取收益的前提下,往往容易忽视所提供的产品与服务的质量,项目建设中难免忽略其应有的社会责任。通过对韵动公司的访谈可以得知,该公司在平台建设完工并投入运营之后,也希望平台在未来可以走市场化运营路线,这样可以

为公司带来收益,同时也能更好地支持平台运营。

其次是双方对于合作风险承担的冲突。政府期望通过引入社会资本降低项目的投资风险,有效转移部分责任,其目的在于利用社会资本的资金来弥补财政资金的不足,同时依靠社会资本先进的管理经验和高效的运营模式创造更大的社会财富,从而避免由政府单独投资运营可能引发的管理体制与服务质量的缺陷。而社会资本则更愿意承接风险相对较小的项目和采购合同,对于运营阶段的太多不确定性因素会期望政府提供一定的政策担保或财政补贴,以保证其在合作期内能有稳定的收益。基于双方对于风险的不同理解,政府和社会资本在风险承担方面存在着不可避免的冲突。

3.3.2 公共文化机构实现社会效益与社会资本追求经济效益的冲突

公共文化机构属公益性质,追求的是社会效益,即提升公众文化获得感。而社会资本作为营利机构,追求利润是其发展的首要目标,因此更加看重的是项目能否带来所期望的经济效益。而公共文化服务类 PPP 项目大多以社会效益为目标导向,这就决定了项目并不应该以追求利润最大化作为终极目标。否则,社会资本极易通过公益事业领域的特殊性来获得高额利润,这不仅会引起社会公众的不满,也会影响项目合作的进程,而政府往往也不会向社会资本许诺过高的投资收益。韵动公司作为私营企业,其逐利性质无法改变,希望通过参与平台建设获取一定的收益来维持公司运转及平台运营,但公共文化机构能够为其提供的资金支持十分有限。此外,在湖南公共文旅云建设过程中,省、县(市)之间资源的互联互通一方面解决了部分财力薄弱的县级图书馆或文化馆资源建设与服务的问题,更好地在全省范围内提高了社会效益,但这也使得县(市)公共文化服务的购买需求降低,对当地文化类社会资本的经济效益追求形成了困扰。

3.3.3 公共文化服务均等化供给与公众差异化需求的冲突

公共文化服务均等化是在充分遵守公平公正基

本原则、尊重文化自由选择权的基础上,结合社会文化平均水平,将均等的服务以及产品提供给社会公众,以充分满足公众的文化需求,主要表现为每个社会公众都应享有均衡的外部条件和平等的机会与权利。因而均等化并非绝对相等和简单平均的概念,更非由公共文化机构提供千篇一律的文化服务^[11]。湖南公共文旅云平台旨在搭建一个省级数字文化服务平台,以缓解公共文化服务城乡不平衡及群体不平衡的现状,提供标准化、均等化的公共文化服务。其采取的方式主要包括线上线下联动宣传、开展各类主题活动等,相较于传统的服务方式而言更好地迎合了公众需求。但由于人们生活习惯、成长背景、接受教育的程度不同,以及地域差异、思想认知以及个体多样性等多种原因,公众的实际需求表现出明显的个性差异。

3.3.4 政府考核、公众监督与社会资本利益的冲突

在公共文化服务类 PPP 项目的合作中,社会资本需要接受政府的过程监管及绩效评估。政府在项目准入、建设运营及移交阶段进行全过程监督,以充分发挥绩效考核的激励作用,使社会资本自觉履行工作职能,提高建设项目、运营管理的质量。在监督主体上,主要包括政府及其所委托的第三方机构。

通过访谈,笔者了解到省文旅厅在公共文旅云平台的建设、运营过程中,对韵动公司进行了全程的监督。具体由省文旅厅起草建设方案,并聘请专家对方案进行审定,在确定方案之后,再由韵动公司严格按照方案进行建设。省文旅厅对公共文旅云项目的管理办法中,最有力量的手段即是绩效考核。考核过程中往往十分重视韵动公司以及省、市(县)公共文化机构对于方案的执行情况,以推进省、市县级平台资源的互联互通,数据的共建共享;同时还通过法律条文对合作公司进行规范,提高社会资本对项目建设的重视程度。于政府而言,监督与绩效评估是提高项目效率的必要手段,于社会资本而言却不十分“友好”。因为绩效考核的结果与社会资本的工作评价和政府支付服务费用直接挂钩,在绩效考核结果不佳的情况下,会直接影响社会资本实际收益,政府甚至会提前终止合同。

此外,社会公众的文化服务体验以及满意度也

是对运营公司绩效考核的重要指标之一。如通过新闻媒体、政府网站等对项目实施过程进行舆论监督;通过电话、官方网站及微博、微信公众号等渠道参与监督。尽管在实际操作中,由于各种客观因素的限制,公众的参与无法得到有效体现,但公众满意度是绩效考核公正有效的重要参考依据。

4 冲突化解路径

公共文化服务类 PPP 项目各利益相关者之间的利益协调及冲突化解既是各利益主体关注的焦点,也是各方长期稳定合作的基础。一旦处理不当,不仅影响项目进展,同时还会降低政府的公信力,影响民生福祉。化解冲突主要有以下几条路径。

4.1 法律手段与行政手段齐下,协调政府与社会资本利益

公共利益与私人利益之间的冲突阻碍着政府与社会资本之间的合作,同时也阻碍了公私利益之间的平衡,寻找公私利益之间的平衡点是关键。

首先,通过法律法规平衡公私利益。笔者在访谈中了解到,在湖南公共文旅云项目建设前期,尽管已有一些政策文件,但缺乏刚性,主要表现为较难贯彻执行,比如是否由某一公司长期承接运营该项目。如此做的优势在于承接项目的公司可以积累运营经验,政府可以因此更好地服务于民;其弊端在于容易形成垄断,不利于培育其他社会力量并保护其利益。因而,构建一套行之有效的 PPP 法律法规体系已成为当务之急。一来可通过制定法律进行较宏观层面的规范,避免各部门相应的规定在内容上的矛盾。比如,对于是否应将国有企业纳入社会资本,国家发改委颁布的《合同指南》与国家财政部颁布的《操作指南》的相关描述相悖,而避免类似矛盾,就需要更高层面的法律制度进行统一规范;二来通过地方性法规等进行补充规定,以增强政策刚性,提高落地可能性。如《湖南省实施〈中华人民共和国公共文化服务保障法〉办法》(2020年9月1日起实施)通过并执行后,社会力量参与公共文化服务的相关政策刚性得以强化。此外,为了确保社会公共利益最

大化,还需要重视和规范对公共部门与私人部门之间的不同限制,如,为避免私人部门过度追求私人利益而损害公共利益,应对其进行一定程度上的约束;同时,为了鼓励私人部门积极合作,在合作过程中,应防止公共部门公权力过度使用,影响私人部门的合作积极性。

其次,建立权责统一的风险分担机制,实现风险共担,利益共享。风险分担的目标是达到最优、最合理的公平风险分担。在公共文化服务类PPP项目的风险分担上,要遵循“由最适宜承担风险的一方承担风险”^[12]这一原则。为了更好地指导公共文化服务类PPP项目的进行,对于较难执行政策性文件条文可能会进行相应的修订,而政府作为政策制定主体,对于政策变动应该具有预见性及控制能力,因此,政府应由政策变动所带来的风险承担责任。社会资本作为项目的建设主体,则应承担项目前期的建设风险以及后期的运营、设备的维护等风险。而在项目的前期规划中,可能会有资金投入不足的问题而需要融资,则政府及社会资本双方可共同承担项目的融资风险。公私双方共同承担风险,可增加彼此的信任度。

4.2 加强公私合作意识,实现社会效益与经济效益的结合

公共文化机构与社会资本应正确处理社会效益和经济效益、社会价值和市场价值的关系,要将维护社会利益放在首位。当两个效益、两种价值发生矛盾和冲突时,要始终坚持以社会效益和社会价值为主。公共文化服务类PPP项目的本质是,不仅注重社会效益同时也关注经济效益,可在公益性文化服务的基础上探索可经营性收费项目。公共文化机构应坚持文化建设与市场经济文化相匹配、与社会主义核心价值观的培育和践行相融合,社会资本要创新经营管理模式,加强企业社会责任感。二者合力打造精品文化,打造高质量的文化品牌,提高社会的文化消费力,发挥文化价值引领、经济驱动的功能,以实现社会效益与经济效益的统一。此外,在公共文化服务类PPP项目中,公共文化机构由之前的运营者转变为合作

者和监管者,需要同社会资本培养契约精神,从而为更好地提供优质的公共文化服务创造有利条件。同时,公共文化服务类PPP项目具有长期性、繁琐性的特点,公共文化机构与社会资本之间的合作,需要通过动态博弈合理协调双方之间的效益,最终实现动态均衡。

4.3 建立公共文化服务差异化需求调研机制,满足公众个性化需求

公共文化服务的根本价值取向是社会公众的公共文化利益。在公共文化服务类PPP项目中,由于政府处于主导性地位,公共文化机构及项目公司作为实施者往往会将政府的目标取向当作“硬性”任务,而社会公众的实际需求则被当作“软性”任务遭到忽视。

实现公共文化服务均等化供给及差异化需求之间的均衡,应建立公众需求表达机制,并拓宽需求表达渠道。在公共文化服务类PPP项目建设前期,政府及公共文化机构应向公众充分宣传公共文化服务类PPP项目的重要意义,做好政策解读,加强正面引导,提高社会公众的参与积极性;利用网络技术进行线上线下相结合的调研,针对各年龄段、各学历层次、各职业的社会公众开展差异化的调研,设计不同的调研内容,广泛采取各种调研方式,鼓励公众积极表达,深入了解及分析其真实需求。另外可以借助数字化服务平台,利用大数据技术分析公众文化消费的特点及喜好,有针对性地提供个性化、特色化服务内容,力争达到公共文化服务供需平衡。同时利用文化消费大数据指导文化企业等进行文化产品供给侧优化并向消费者提供精准推送,由此提升文化企业的营销质量,提高社会公众文化消费意愿等。在本研究访谈过程中,省文旅厅也提出要依托平台建立公共文旅大数据中心,通过大数据了解公众喜爱的文化服务,将其反馈给各级文化场馆,根据公众需求提供相应的文化服务及文化产品。

4.4 完善公共文化服务类PPP项目的监督评估机制,强化社会公众参与

首先,应完善内外部监督体系。一方面,政府应

加强内部监督,可设立专门的监督小组对项目进行全程监督,对项目申报、审批、招标到合同签署、项目实施、完工验收的全过程进行监督,包括监督PPP项目的选择、审批项目的实施方案以及监管社会资本的选择、PPP合同的签署、项目的运营服务、项目的移交等,确保项目能够顺利建设,并且项目完工之后提供的公共文化服务能够满足社会公众的实际需求。另一方面,要完善外部监督体系,充分发挥社会公众的监督作用。公共文化服务类PPP项目的根本目的是满足社会公众的文化需求,因此政府应本着为人民服务的态度,通过宣传、培训或经验推广等方式,提高社会公众的参与意识^[13],鼓励公众监督。政府应及时公开项目消息,保障公众知情权,加强公众参与度。

其次,应建立科学合理的评估体系。一方面,政府应该制定完整、全面的考评细则和考评指标体系,采取定性与定量相结合的方法,为项目考评提供规范的程序及标准。另一方面,为确保评估体系科学合理,政府可引入多元评估体系,引进第三方评估机构参与评估。政府和第三方评估机构共同制定评估标准,由第三方评估机构完成评估过程,保证评估的有效性、客观性和科学性。在此过程中,政府也要重视社会公众的参与。

最后,作为被监督与被考核的主体,社会资本方应在项目合作的过程中严格规范自身行为,在项目建设过程中配合政府及群众的监督,在项目完工之后协助政府验收与考核。同时,社会资本方也要维护自身正当利益,对于政府在合作过程中的违规、违约行为,社会资本方亦有权要求政府履行义务,以维护自身权益。

致谢:本研究获得湖南省文化与旅游厅公共服务处、湖南图书馆、湖南韵动文化体育产业发展有限责任公司的大力支持,谨致谢忱!

参考文献

- 1 Yelin Xu, et al. Developing a fuzzy risk allocation model for PPP projects in China [J]. Journal of Construction Engineering and Management, 2010,

136(8):894-903.

- 2 Cheng Chen, Michael Hubbard. Power relations and risk allocation in the governance of public private partnerships: A case study from China [J]. Policy & Society, 2012, 31(1):39-49.
- 3 Chao-Chung Kang, et al. Royalty bargaining in public-private partnership projects: Insights from a theoretic three-stage game auction model [J]. Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review, 2013, 59:2-14.
- 4 关思思. 公共文化设施引入PPP模式的政策与实践探索[J]. 图书馆, 2017(11):82-88.
- 5 Scharle, P. PPP in Transport infrastructure Development as a social game [J]. Innovation: The European Journal of Social Science Research, 2002, 15(3):227-252.
- 6 高海虹. 政府购买公共图书馆服务的利益相关者研究[J]. 图书与情报, 2017(1):105-110, 127.
- 7 Salman Abdulsalam Abiodun, et al. The governance and management of public library services in Nigeria [J]. Library Management, 2018, 39(6-7).
- 8 苏日娜. 中国社区图书馆运营过程中的利益相关者诉求调研——广州市兴仁图书馆案例分析[J]. 图书馆建设, 2019(2):148-157.
- 9 张铁. 公共图书馆利益相关者:从影响、参与到共同治理[J]. 图书馆, 2016(9):22-25.
- 10 “湖南公共文旅云”正式上线 [EB/OL]. [2021-05-20]. https://www.mct.gov.cn/whzx/qgwhxxlb/hn_7731/201812/t20181219_836565.htm.
- 11 王迪. 从国家包揽到多方参与——公共文化服务体系建设中的社会治理理念与实践 [J]. 学术论坛, 2017(1):35-41.
- 12 史煜娟. PPP模式在公共图书馆服务体系建设中的应用研究[J]. 图书与情报, 2017(3):78-83.
- 13 陈雪. 安徽省政府购买公共服务绩效评估体系研究[D]. 合肥:安徽大学, 2016.

(戴艳清 教授 湘潭大学公共管理学院, 南胜林 湘潭大学公共管理学院图书情报专业2018级硕士研究生)

收稿日期:2021-11-22