新时代公共文化服务绩效评价的结构转向

刘大伟， 于树贵
(苏州大学 政治与公共管理学院,江苏 苏州 215123)

摘要: 新时代满足人民美好精神文化生活需求,就要加快解决公共文化服务的不平衡不充分发展问题。公共文化服务体系以实现公民文化权利和满足公民文化福利为双重逻辑起点,以实现公民文化权利均等化为价值追求。完善绩效评价是公共文化服务提高服务质量、提升服务效能的重要抓手和根本保障。在公共文化服务的绩效评价中要坚持工具理性和价值理性平衡的原则,实现公共文化服务绩效评价的结构转向主要体现在评价主体"公众本位"、评价指标"过程导向"和评价重心"获得导向",让公共文化服务绩效评价发挥出"价值-工具"的双重效应。

关键词: 新时代; 公共文化服务; 绩效评价; 结构转向
中图分类号: D616; G112 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-579(2019)06-0011-08

The Structural Turn of Performance Evaluation of Public Cultural Service in the New Era

LIU Dawei， YU Shugui
(School of Politics & Public Administration,Suzhou University Suzhou,Jiangsu 215123,China)

Abstract: In order to meet the people's needs of a better spiritual and cultural life in the new era, it is necessary to speed up the solution of the problem of unbalanced and inadequate public cultural services. The public cultural service system takes the realization of citizen's cultural rights and the satisfaction of citizens' cultural welfare as the double logical starting point, and the realization of equalization of civil cultural rights into value pursuit. Perfecting performance evaluation is an important grasping and fundamental guarantee for public cultural service to improve service quality and service efficiency. In the performance evaluation of public cultural services, we should adhere to the principle of instrument rationality and value rational balance, realizing the structure turn to the "public standard" of the evaluation subject, the "process orientation" of the evaluation indicator and the "gain orientation" of the evaluation center of gravity, letting the performance evaluation of public cultural service play the double effect of "value-tool".

Key words: new era; public cultural services; performance evaluation; structural turn

进入新时代,满足人民群众日益增长的美好精神文化生活需求意义重大,因此,要加快解决公共文化服务的不平衡不充分发展问题。人民群众对公共文化服务的需求已由增加供给转向提高供给质量,加强和完善绩效评价是实现公共文化服务均等化、提高服务水平、提升服务效益的重要抓手和根本保障。

收稿日期: 2019-09-20
基金项目: 国家社科基金重大专项"打造共建共治共享的社会治理格局"(编号: 18VSJ032)
作者简介: 刘大伟(1978-),男,江苏盐城人,苏州大学博士研究生。研究方向为企业伦理、管理伦理。
于树贵(1966-),男,吉林东丰人,苏州大学教授、博士生导师。研究方向为伦理学原理、中国伦理思想史。

一、公共文化服务及其绩效评价

从十八届三中全会提出构建现代公共文化服务体系、提高文化开放水平,到十九大报告中明确指出"推动文化事业和文化产业发展,……完善公共文化服务体系",[1](p43-44) 加强对"公共文化服务"的研究业已成为学界的共识性议题。2016 年底通过的《中华人民共和国公共文化服务保障法》,明确了政府在公共文化服务体系建设中的主导作用,为维护人民群众的公共文化服务权益提供了法律保障。特别是《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》对加强和完善公共文化服务绩效评价工作提出了明确要求,即以绩效评价为抓手,以提高广大人民群众满意度为导向,以构建群众评价和反馈机制以及第三方评估为支撑的公共文化服务绩效评价制度,以科学性和客观性为公共文化服务体系绩效评价的基本原则。这也为中国公共文化服务绩效评价指明了正确的发展方向和规划路径。

公共文化服务是基于社会效益,不以营利为目的,为社会提供非竞争性、非排他性的公共文化产品的资源配置活动。[2] 公共文化服务包含了公共文化与公共服务,它是处于公共服务领域的文化、隶属于文化领域的公共服务。[3] 公共文化服务体系包含政策法规、基础设施建设、现代服务手段、人才培养和队伍建设及经费保障五大体系。[4] 公共文化服务是政府的重要行政职能。进入新时代,公共文化服务的质量更是构成一个国家或者一个城市治理竞争力的重要部分。[5] 绩效评价是提升公共文化服务水平、保障公民文化权利的重要手段。[6] 加强和完善绩效评价是实现公共文化服务均等化、提高服务水平、提升服务效益的重要抓手和根本保障。因此,加强对公共文化服务绩效评价的研究无论是在学理上还是在实践中都具有重要意义。

当前,公共文化服务绩效评价的研究主要从三个方面展开:第一,构建绩效评价指标体系的价值取向和基本原则;[7] 第二,绩效评价模型和评价流程的设计;[8] 第三,影响绩效评价有效性的主要因素和评价维度结构的确定。[9] 在公共文化服务绩效评价方法选择的研究中,首先是定性评价方法的研究,包括专家讨论法和德尔菲法。例如,李少惠等人建议咨询专家设立针对农村公共文化服务的绩效评价体系。[10] 其次是定量评价方法的研究,包括平衡计分卡、关键指标法、数据分析法、模糊综合评价法等。德克萨斯州立大学的 Longoria 认为,公共文化评价手段是公共文化发展和提高的重要手段,可以显著提高文化竞争力,而公共文化评价未来的研究方向将是跨文化跨学科的研究。[11] 上述研究成果对于我国公共文化服务绩效评价机制的建设有着重要的借鉴意义。这些研究大多从工具理性的角度出发,更多关注公共文化服务绩效评价方法的选择、指标的设计、权数的确定以及模型的构建,这是本文的重要基础。但是这些研究还存在很多的局限性,例如:绩效评估主题仅限于政府绩效,没有关注"过程绩效",公共文化服务绩效评价的侧重点也更多关注政府为主体的"供给",等等。因此,本文从公共文化服务绩效评价现状和公共文化权利的实际需要出发,基于绩效评价在公共文化服务体系中的价值合理性展开讨论,为我国公共文化服务建设提供依据。

二、新时代公共文化服务绩效评价体系构建分析

公共文化服务绩效评价是衡量公共文化服务效能的有效工具。以制定科学合理的公共文化目标为起点,进而运用一系列科学、合理、操作性强的绩效指标体系对公共文化服务功能预期进行定量化与定性化测评。然后,在评价结果的基础上,不断完善和改进不足之处,有序推进我国公共文化服务体系建设。公共文化服务是政府的重要职能,其内在的价值规定性与功能要求意味着对其进行绩效评价的艰巨性。公共文化服务体系运行的效果是体系科学运行的"晴雨表",也是公共文化服务绩效评价体系的内容。这也决定了对其进行绩效评价是一种客观需要。

新时代,公共文化服务绩效评价考核的重点是公共文化服务能否满足人们的文化需求及其满意度。从战略意义的角度而言,其效能水平的高低决定了公共文化服务改革的成败。在 2005 年召开的党的十六届五中全会上,中央第一次提出了建立国家公共文化服务体系的重要框架,要求在加大文化事业投入力度的前提下,逐渐提高公共文化服务的社会覆盖面。构建现代公共文化服务体系的规划再度成为党的十八届三中全会的重要议题,会议要求完善公共文化服务体系。我们可以发现,建设现代化的公共文

化体系已经成为国家文化体制改革的重要目标，在文化产业管办分离激发内生动力的总体定位下，现代公共文化服务体系的构建，指明了新时期中国文化体制改革和政府职能转变的方向和路径，这是文化体制调适到深化阶段的必然选择，也为国家文化自信战略提供制度支持与政策保障。通过提高绩效评价水平的科学性，增强公共文化服务的有效性，是促进中国文化事业和文化产业发展、提升人民群众公共文化获得感和幸福感的重要保障。

公共文化服务绩效评价体系需要解决的主要问题是使公共文化产品和服务不断满足人民群众的需求，提高其效益。我国社会主要矛盾的变化，意味着生存性需求问题已经解决，更高层次的发展性需求、文化性需求日益受到人们的重视。中国公共文化服务体系的发展态势良好。全国每万人拥有“三馆一站”(包括公共图书馆、博物馆、文化馆和文化站) 公用房屋建筑面积从 2010 年的 336.73 平方米增长到 2015 年的 522.58 平方米，年均增长 9.19%；人均文化事业费从 2010 年的 24.11 元增长到 2015 年的 49.68 元，年均增长 12.44%；文化及相关产业增加值占 GDP 比重从 2010 年的 2.7% 增长到 2015 年的 4.02%，年均增长 0.37 个百分点。[12] 截至 2017 年，数字图书馆推广工程覆盖全国 41 家省级图书馆、486 家地市级图书馆，服务辐射 2900 多个县级图书馆，覆盖全国公共图书馆的数字图书馆网络体系全面连通。[13]

表 1　2017 年中国公共文化服务成就一览表 [14]

截止到 2017 年底	公共图书馆 3162 个	博物馆 3217 个	文化馆 3327 个	档案馆 4237 个，已开放档案 13806 万卷(件)	艺术表演团体 2054 个	群众文化机构 44521 个(其中乡镇综合文化站 33997 个)
2017 年全年	电视剧 310 部 13310 集	电视动画片 83599 分钟	故事影片 798 部	其他影片 172 部	出版报纸 368 亿份	期刊 26 亿册，图书 90 亿册(张)，人均图书拥有量 6.49 册(张)

资料来源：www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html [15]

虽然我国公共文化服务体系建设取得了巨大成就，但不容乐观的是，公共文化服务体系提供的公共文化服务整体效率不高。[16] 根据系统研究法，公共文化服务绩效评价是一种包容性的“评价主体－评价内容－评价指标－评价标准”的多维度工程。当前，提升效能已成为建设国家现代公共文化服务体系的主要目标。作为一种特殊的绩效评价实践，相比于其他绩效评价而言，其具有鲜明的内在规定性与功能要求。

一是权利与权力的二重性。一方面，满足人民群众日益增长的文化需求、实现人民群众的文化权利是建立公共文化服务体系的首要目标。公民的文化权利与政治权利、经济权利和社会权利以及公民的基本权利同等重要。另一方面，在公共文化服务绩效评价体系中政府虽然只是主体之一，但却是整个管理过程的发起者、管理者和监督者，是最重要的评价主体，因此公共文化服务绩效评价体系具有明确的权力，即公共传播。满足大多数人的文化权利是公共文化服务绩效评估的核心价值。

二是管理与服务的二重性。一方面，公共文化服务绩效评价体系离不开其评价内容的文化属性，而文化产业本身又是一种最重要的服务性产业，服务性的功能定位要求对其绩效评价要彰显其“为民性”，同样这也符合我国打造“服务型政府”的实践逻辑。另一方面，由于政府主导着公共文化服务，政府管理公共文化服务体系的重要手段中包含了公共文化服务绩效评价。因此，公共文化服务绩效评价体系是权利与权力、服务与管理的综合性问题。作为一种总体性的综合问题，从技术角度来看，实现公共文化服务绩效评价需要以公众评价为主体，采取定性和定量相结合的方法，适度借鉴其他绩效模型的经验教训来弥补公共文化服务绩效机制的不足之处，彰显其权利性与服务性；从评价策略的角度出发，稳步推进公共文化服务绩效评价应采取有针对性的评价策略。适当降低供给机制、投入结构、投入数量、供给体制、供给内容等方面的权重，重点关注人民群众对公共文化服务的满意度，并加快公共文化服务体系功能的落实进度，推进其在管理方面的科学性。

三、新时代公共文化服务绩效评价的多维结构转向

经过以上分析，我们发现，政府主导公共文化服务供给，在公共服务提供的绩效评估体系中，一般也

形成了由上级政府评估下级政府的模式,这种单维度的考评体系往往忽略了群众的需求,不利于整个服务体系的内生性发展。鉴于此,文章从以下几个方面提出公共文化服务绩效评估的结构转向。

首先,评估主体的“政府本位”向“公民本位”转变

从现代政府公共治理的立场出发,用绩效评价的客观标准来看,公共文化服务绩效评价的主体具有多元化的特征,这既符合公共治理理论的内在要求,又也符合现代政府绩效评估社会化的方向。就其基本类项而言,包括上级评估、下级评估、公众评估、专家评估以及自我评估。在西方国家,评估主体与上级主管部门之间相互独立是其政府绩效的重要特征。[17] 反观国内的政府绩效实践,大部分绩效评估均是由上级所完成的,在上级对下级的绩效评估过程中,上级往往将自己的喜好作为绩效评价的标准,在很大程度上忽视了社会和公众的需求。新公共管理理论告诉我们,政府在公共服务体系中的角色定位是政策供给方,不能同时兼任运动员和裁判员,这同样适用于政府在公共文化服务绩效评价中的角色定位。政府不再是公共利益的唯一主宰者,而只是一个囊括在公众、非政府组织、企业等其他主体在内的公共治理系统中的关键角色。这些理论告诉我们,在公共文化服务绩效评价中,评价主体的转型发生了深刻的变化,公共文化服务绩效评价由人民群众而不是由政府作为主体,这与社会治理中“民众本位”的价值取向是一致的,[18] 也高度适配党和政府提出的“始终坚持以人民为中心的价值追求”的原则。

基于公共文化服务的公共属性,其执行主体是“政府”,而消费与评价的主体则应该转换为“公众”。[19] 由于公众构成群体的多元化、利益诉求的复杂化,公共文化产品供给难以满足公众多元化、复杂化、个性化的文化需求,公共文化供给与需求之间的矛盾已成为我国公共文化服务的基本问题。政府提供的,却不一定是公众需要的。为此需要改革“政府本位”主导的单向度的公共文化服务评价体系,形成以“公民本位”为主导、多种主体共同参与的公共文化服务绩效评价体系。这需要注意以下几点:

一是评价对象由公民选择,而非政府介入。目前观之,列入政府公共文化服务绩效评价的项目大多都是由政府投入或者经营的公共文化项目,政府对其拥有极其丰富的材料,对其评估一般都会有较好的绩效评价结果。然而,不得不让人反思的是,以上评估结果的实现更多的只是政府为了取悦自己的“面子工程”或“政绩”,而没有从根源上挖掘出民众在公共文化服务方面的真正需求,甚至还有进一步督促政府追加原有项目投资的嫌疑。这也就意味着当前的公共文化服务绩效评价可能正在进入一种恶性循环的怪圈。

二是评估项目由公众组织,而非政府操办。要在公共文化服务绩效评价中坚持以人为本的价值导向,实现公共文化服务评估项目由代表公众的第三方部门组织,实现全过程的绩效评价,以群众满意度、获得感为核心指标提高公共文化服务绩效评价指标的客观性和科学性,而非政府主导的单一的事后评估。[20] 长期以来,公共文化服务评估的实施流程、评估项目、参与机构、专家评委等均是由政府决定,因此在一定程度上意味着整个公共文化服务的绩效评价流程都是由政府把持,绩效评估的真实性与客观性在一定程度上打了折扣。

三是评价结果向社会公示,而非政府掌控。长期以来,政府主持公共文化服务绩效评估的全部过程,其结果只是向政府内部公示,即便是在采取与第三方机构合作的过程中,政府也会和第三方机构签订一定的保密协议,规定公共文化绩效评价的内容仅向政府及内部公示,禁止对外披露。诚然,由于我国的公共文化服务绩效评价起步较晚,因此存在着各种各样的缺陷和不足,还无法承担贸然公布公共文化服务绩效评价的结果后可能引发的社会风险。但是,这种做法在一定程度上相当于将公民的监督权扼杀在了摇篮里,由于公民没有办法也没有途径去了解公共文化绩效评价的相关信息,所以无法向相关职能部门提供有效建议,制约了公共文化服务绩效评估的客观性和民主性。

其次,评估指标的“结果导向”向“过程导向”转变

少数地方政府“依葫芦画瓢”,简单效仿西方国家“结果导向式”[21] 的政府绩效评估做法,把绩效评价看成一个囊括了政府行政目标、绩效评价指标体系以及实施流程、评估反馈等在内的整套机械“链式工具”,而忽视了政府绩效评价的初衷以及所要实现的价值所在。在“结果导向”逻辑的指导下,开展政府绩效评价时仅仅将结果作为政府公共文化服务绩效评价的主要依据,这在根本上而言,只是评估了政府绩效的一个环节。作为一项科学管理活动的公共文化服务,其整个程序主要包括:群众的需求向政府

的诉求转化、政府形成服务采购决策、公共服务产品生产、绩效评估方案形成结果以及效果评估五个主要环节，而且公共文化服务绩效的形成过程严格嵌入在具体的管理情境之中，[22] 绝非单纯地只将公共文化服务的最终成绩作为考核标准。在公共文化服务绩效评价体系中，各个环节都对政府在公共文化服务方面的绩效有很大影响，因此实现政府绩效评价的“结果导向”向“过程导向”的价值转变是公共文化服务绩效评价的整体性要求，同时也增强了其绩效评价的科学性与完整性。

从需求的维度进行思考，政府在公共文化服务方面的绩效评价产生的流程中有两个环节容易被忽视：一是人民对于公共文化服务的需求，二是政府绩效的“结果”并不等于政府绩效的“效果”。为此，实现政府在公共文化服务绩效评价的价值转向在于重塑“公众需求”和实现政府绩效由“结果”向“效果”的转变。公共文化服务的两个主要特征就是其福利性和权利性，文化福利根源于人们的文化需要，[23] 也就是公众对公共文化服务的内源性需求。无论是我国长期以来的“为人民服务”的执政理念，抑或是打造服务型政府的内在要求，还是当前“以人民为中心”的施政目标，都要求把人民的诉求作为政府绩效评价的逻辑起点与实践起点，公众对于公共文化的需求是政府绩效生产的“市场需求”，这是实现政府绩效科学化、有效化的前提性条件。

政府对与公共文化服务相关的人力资源、物力资源、财力资源等投入后，经过一系列的流程产出政府关于公共文化服务方面相关绩效的“结果”，在很大程度上，“结果”会被误以为是政府绩效评价的全部。譬如，在浙江省基层公共文化服务评价指标中，关于政府投入指标里面包含：公共文化投入在地方预算中占比、公共文化投入同比增长率、人均费用增长率三个具体指标。这在一定程度上，使得政府对于公共文化服务的绩效评价变成了“增长”“增加”的评价。这就会给我们造成一个极大的误区：似乎政府对于公共文化服务的投入带来的必然是“增加”“增长”等正向的社会现象。但事实却非完全如此，政府对公共文化服务的投入也有可能带来“减少”“降低”等一系列负向的社会现象。因此“结果”只是政府绩效评价过程中由于政府的投入产生的一个必然的环节，而非真正意义上的人民幸福感的增强、人民公共文化新期盼的满足。因此，公共文化服务绩效评价更应该关注其“效果”，比如人民满意、文化繁荣、民生幸福等。没有实现公共文化服务绩效“效果”的绩效投入与绩效评价，只能沦落为政府的“独角戏”，而缺失对人民最终需求的关注。

再次，评估重心的“供给导向”向“获得导向”转变

众所周知，在公共文化服务的绩效评价中，评估的是公共文化服务的“供给”，而非公众对公共文化的“获得”。国内各地方政府关于公共文化服务的绩效评价指标都只是单方面地涉及公共文化服务的“供给”，却很少关注这种公共文化服务“供给”是否满足人民群众对公共文化服务的切实“需求”，人民群众对公共文化服务的满足感与需求感并没有被列入相关的绩效评价指标。比如基层公共文化服务评价指标分类中的考察重点在于：公共文化事业队伍的规模、公共文化服务设施的规模、政府提供的其他类别的公共文化服务。其具体的指标也只是注重对政府公共文化服务“供给”的评估，如“公共文化服务设施达标率、人均公共图书量、阅览场地千人座位数”等指标，没有如“民众参观的次数、民众参与的次数以及民众对公共文化服务产品的满意度”。这其实一方面反映出以“政府本位”为导向的公共文化服务绩效重点与以“顾客本位”为导向的公共文化服务绩效评价重点的差距，另一方面也折射出“结果导向”与“效果导向”在公共文化服务绩效评价体系中评价维度和评价效度的差异。

实现公共文化服务绩效评价中评价重心的价值转向在于以公民“获得导向”置换政府“供给导向”的绩效评价逻辑，实现公共服务绩效评价的为民逻辑。为此，需要政府明确以下两点：

第一，重视加强民众对公共文化服务诉求的沟通渠道，认真听取民众对公共文化服务的需求。公共文化服务绩效评价的合理表达诉求在于全面获取既定区域内民众对公共文化服务的合理诉求，为此可以采用问卷调查、抽查、普查、访谈等形式深入群众实际，真正了解民众对于公共文化服务的合理需求。同时借助新型技术手段，诸如微博、微信、政府门户网站、论坛等开设专门的公共文化服务的版块，收集整理民众的合理性意见，形成政府公共文化服务精准供给与公共文化服务有效评价。值得重视的是，我国大部分地区民众对于合理表达诉求、行使公民合法权利的能力较低，因此需要政府重点培育群众合理表达诉求、行使文化权利的能力，以期更全面、更真实地收集人民需求。

第二,推进以增强公共文化服务满意度、公共文化服务体验的幸福感为目标的绩效评价实践。在我国地方政府公共文化服务绩效评价的实践中,政府在公共文化服务绩效评价的内容上,总是有选择地计算“好”的公共文化服务产出,而没有将“坏”的产出计入“结果”,从而进行绩效评价。对公共文化服务工作的认识不足。在公共文化服务绩效评价中,高质量的公共文化产品供给是公共文化服务绩效评价的重要关注内容,但不是全部内容。更重要的内容是人民群众对公共文化服务的满意度和幸福的体验感,这就需要把“投入”“增长”“增加”等数字换成“满意度”“体验感”。

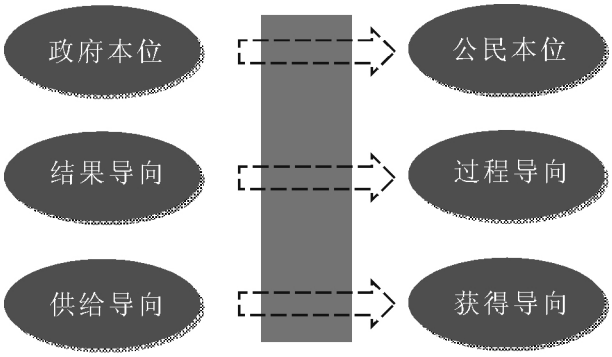


图 1 我国公共文化服务绩效评估模式的变化

四、新时代公共文化服务绩效评价结构转向路径

长期以来,我国政府绩效中的“公共文化服务类”指标作为公共文化服务绩效评价的工具存在着一系列的问题,这在一定程度上反映了价值取向上的偏差。进入新时代,我们在矫正价值失范,试图使公共文化服务绩效评价实现相应的价值转向的同时,也应该反思造成其价值失范的原因。

从宏观角度而言,是由于我国“强政府、弱社会”的结构特点导致的。政府在一定程度上行政权过大,挤压了社会自我治理和市场自我调节的空间,社会发育、公民自觉、市场调节发展缓慢,均对政府形成较强的行政依赖性。基于政府权力的天然膨胀性,“官僚本位”往往是政府在现实社会中的重要面相,下级机构和官员往往唯上级机构和官员的喜好为导向,导致公共文化服务只是一味地“唯上”而不考虑公众的现实需求,最终导致官僚体系一体化,社会与政府的疏离感增强,也使得政府倾向于基于官僚体系内解决问题,公共文化服务绩效考核的裁判员和运动员一体化。一方面,政府控制了几乎全部权威性资源和大部分配置性资源;另一方面,由于意识化、形态化的行政管控直接作用于社会安全体系,因此不敢轻易放手。公共文化服务所涉及的大多数公共资源依然固化在体制内,缺乏流动性。公共资源不能直接匹配公共服务效能,使得公共文化服务和需求相脱节。[24] 具体到公共文化服务绩效评价体系的指标设置,下级官员和机构往往基于上级政府的要求而非公民的实际需求来制定绩效指标,侧重的是政府在公共文化服务的“供给”,而非公民的切实“获得”。政府本位、官僚本位的价值取向导致公共文化服务过程中重面子工程、重经济效应,而轻民生、轻服务职能。

从微观的绩效评价操作角度而言,其更加重视的是评价的工具理性,忽视价值理性。工具理性以效果最大化为落脚点、出发点,造成功利性倾向,忽视对人的精神和情感的考虑,而价值理性强调的是动机纯正、过程合理、手段正确,对结果的关注较少。就我国地方政府的公共文化服务绩效评价的实践来说,出现严重的以自我为本位的倾向,绩效指标的设计和应用局限在体制之内,为政府自身实现对绩效结果的控制提供了较大的操作空间。为此,可以进一步实现政府自身“利益最大化”以及对资源的进一步垄断,政府在公共文化服务绩效评价中追求功利以及达致预期目的,这是工具理性的体现。因此在公共文化服务绩效评价指标中,对“公众”关注不足,重视考评“政府供给”,而轻“公众获得”;重经济性指标,轻服务性指标,这也是一定程度上工具理性凌驾于价值理性之上使然。

公共文化服务的“非排他性”和“非竞争性”决定了公共文化服务不能以效益为主要追求,而应充分考虑公平公正、获得、社会效益,将绩效评价作为保障公民文化权利、满足公民美好精神生活需要、推动公共文化服务高质量发展的重要渠道。为此,我们应该遵循以下原则:

第一，持续完善以强化“公民公共文化获得”为目的绩效评价配套制度。在我国，公共文化的绩效评价始终围绕着政府对于公共文化服务方面投入的“数字式增长”展开，其绩效评价制度也仅限于单一的针对公共文化供给方面的评价，忽视公民在公共文化获得感方面的评价。这既包括实现评价主体多元化，强调参与主体中公民的权重，也包括在绩效评价指标上不断增强“满意”“获得”“感受”类的绩效评价指标，实现公民公共文化获得感的提升。

第二，持续健全公共文化服务绩效评价体系的公民参与机制。人民群众对于公共文化建设推进的好与差是最具有发言权的。公民参与是推进公共文化服务绩效评价的关键，要解决好这一问题，就需要对复杂问题进行有针对性的回应。一是要转变陈旧观念，增强参与政府绩效评价的能力与意识；二是要不断培养公众参与公共文化服务绩效评估的能力，保证公众的参与渠道通畅，扩大参与范围。这既包括对参与人员的筛选、培训，对参与人员数量的合理控制，也包括完善政府与公众之间的沟通机制。三是要持续推进评价结果的反馈和合理运用制度。公共文化服务绩效评价体系作为政府一个绩效管理过程，其后续结果的反馈与合理运用更为重要，因为绩效评价的目的在于实现公共文化服务绩效的改进。要不断注重大数据技术的应用以应对规模日益加大的评价主体与评价内容。

公共文化服务绩效评价的价值转向关键在于政府的角色和地位也必须得到根本性的确定和转变，政府不仅要做公共文化服务的“供给者”，[9] 而且还要成为激发人民群众参与公共文化活动的“引导者”，当然也应该是被公共文化服务绩效评价考核的对象，这种“主客同体”的身份增加了公共文化服务绩效评价结构转向的难度，使政府既是改革的主体又是改革的对象。因此，我国的改革公共文化服务绩效评价体系应该把绩效重点由“目标导向”置换成“顾客满意”。探索建立公共文化服务的第三方评价机制，借助于体制外的力量强化与社会的互动，增强公共文化服务绩效评价的公开性与透明性。使公共文化服务绩效评价成为实现国家治理体系和国家治理能力现代化的重要力量和不断满足人民群众日益增长的公共文化需要的重要保障。为此要明确以下几点：

其一，评价取向人本化。高质量的公共文化供给是满足人民美好生活需要的重要组成部分，这就意味着政府必须持续不断提升公共文化服务质量。公共文化绩效评价取向指引着政府在公共文化方面的重心与方向。公共文化绩效评价要坚持人本的价值取向，就是要实现公共文化权利的均等化，满足人民群众日益增长的文化需要，以人民群众的需要为出发点和落脚点，赋予人民更多的知情权、参与权、决定权。在绩效评价体系设计的时候应该注重分析公民的文化需求结构，评价指标上既要能衡量公共文化服务的“供给”，又要能测评公共文化服务的“获得”；评价内容上既注重公平和效率，又考虑过程和效果。

其二，评价保障制度化。现代社会是法治型的社会，法律毫无疑问应该在国家和社会中具有至高无上的作用。所以，不断强化公共文化服务绩效评价的法制保障，是深化公共文化绩效评价改革的前提和基础。为制度化、科学化实施公共文化服务绩效评价，我们应该借鉴欧美发达国家有成功实践的可靠经验，同时也要制定符合我国国情、适应现阶段社会发展的法律法规，让我国公共文化服务绩效评价制度有序有效落实得到法律保障，同时也让公共文化服务绩效评价的独立性和权威性得到更进一步的落实。为此有必要对公共文化服务绩效评价中的评价主体、评价内容、评价体系以及评价后奖惩等环节做出详尽规定，以保证“明确价值取向——确定评估主体——设定评价指标——收集评价信息——评价结果的应用于反馈”整个公共文化服务绩效评价过程的顺畅，使公共文化服务绩效评价走向制度化、法制化。

其三，评价主体多元化。评价主体是政府绩效评估体系中的组织体系，在整个政府绩效评价的实施、监督方面起着不可估量的作用。由于公共文化服务具有公共性与文化性，因此对其测评主体应该包括政府机构、人民群众、第三方组织等主体，特别是应该增加公众在绩效评价结构中的权重，这也是公民行使基本民主权利的路径之一。[25]

其四，评价内容标准化。想要使公共文化服务绩效评价有序地开展与稳步推进，就要抓住关键所在。而科学、合理、可操作性强的绩效评价标准体系与指标体系就是其关键点。在彰显公共文化服务其文化性与权利性的原则上，通过设置合理的绩效评价指标体系量化公共文化服务质量标准，实现绩效评

价内容的标准化、规范化、科学化,将公共文化服务系统中的不确定性因素降到最低。

其五,评价手段科技化。充分运用大数据、网络、人工智能等高科技手段,整合公共文化服务资源,充分把握自媒体既是文化内容的生产者又是传播者、既是公共文化服务的服务者又是被服务者的特征,将公共文化服务体系中自媒体等创新资源从最大变量转化成最大增量。

构建科学合理的绩效考核体系,是推进公共文化服务绩效考核工作的关键。政府应合理地将顶层设计与基层实践结合,加大公共文化服务的供给侧改革力度,吸引社会广泛参与和公众互动,由单纯靠政府的公共文化服务供给,到政府、市场、文化团体、志愿者共同参与。政府应以人性化、制度化、多元化、规范化的绩效考核体系为抓手,推进公共文化服务体系建设,实现公共文化服务的高质量发展。

参考文献:

[1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社,2017.

[2] 周晓丽,毛寿龙. 论我国公共文化服务及其模式选择[J]. 江苏社会科学,2008,(1):90-95.

[3] 胡税根,李 倩. 我国公共文化服务政策发展研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,(2):43-53.

[4] 柯 平,胡 娟,刘旭青. 发展文化事业,完善公共文化服务体系[J]. 图书知识情报,2018,(10):17.

[5] Rice,Mitchell F.,2007. Promoting cultural competency in public administration and publicservice delivery: Utilizing self-assessment tools and performance measures[J]. Journal of Public Affairs Education 13(1):41-57.

[6] 朱旭光,王 莹. 公共文化服务绩效评估体系研究: 基本框架与政策建议[J]. 中国出版,2016,(21):29-32.

[7] 焦德武. 公共文化服务体系的绩效评价[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版),2011,(1):47-52.

[8] 喻 锋,等. 绩效评价指标设计的价值理性与工具理性探析——基于中英公共文化服务评价的比较[J]. 甘肃行政学院学报,2015,(1):4-18.

[9] 苏 祥,等. "以公众为导向"的公共文化服务绩效评估: 理论基础与指标体系[J]. 黑龙江社会科学,2016,(5):85-89.

[10] 李少惠,余君萍. 公共治理视野下我国农村公共文化服务绩效评估研究[J]. 四川行政学院学报,2010,(2):32-35.

[11] Longoria T.,Rangarajan,N.,2015. Measuring Public Manager Cultural Competence: The Influence of Public Service Values. Journal of Public Management & Social Policy. Volume 21(1):28-35.

[12] 朱 波,郭 瑛. 文化小康内涵、评价体系构建及指数编制[J]. 经济问题,2017,(8):123.

[13] 姜雯昱,曹俊文. 以数字化促进公共文化服务精准化供给: 实践、困境与对策[J]. 求实,2018,(6):52.

[14] 中华人民共和国文化和旅游部 2017 年文化发展统计公报[N]. 中国文化报,2018-05-31(02).

[15] 中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报[N]. 人民日报,2018-03-01(03).

[16] 杨 林,许敬轩. 地方财政公共文化服务支出效率评价及影响因素[J]. 中央财经大学学报,2013,(4):13.

[17] 陈亚亚. 论政府公共文化服务绩效评估模式的改革——基于上海市公共文化服务体系绩效评估的实践经验[J]. 上海文化,2013,(2):79-84.

[18] 范永茂. 重塑公众主体地位: 地方政府绩效评估之主体构建问题[J]. 中国行政管理,2012,(7):35.

[19] 向 勇,喻文益. 公共文化服务绩效评估的模型研究与政策建议[J]. 文化产业,2008,(1):24.

[20] 寇 垠,黄 凤. 我国公共文化服务绩效评价体系与研究现状[J]. 文化软实力研究,2016,(4):51-54.

[21] 尚虎平. "结果导向式"政府绩效评估的前提性条件——突破我国政府绩效评估简单模仿窘境的路径[J]. 学海,2017,(7):26.

[22] 尚虎平. 政府绩效评估中"结果导向"的操作性偏误与矫治[J]. 政治学研究,2015,(3):91.

[23] 胡象明. 广义的社会福利理论及其对公共政策的意义[J]. 武汉大学学报(社会科学版),2002,(4):428.

[24] 吴予敏. 城市公共文化服务的二重性和社会行动者——以吉登斯结构化理论为视角[J]. 学术研究,2016,(10):45.

[25] 宋煜萍. 权重结构: 公众参与政府绩效评估的核心问题[J]. 理论与改革,2018,(2):141.

(责任编辑: 余小江)